

# 우리나라 의원발의 규제입법제도 개선방안에 관한 연구

- 선진국의 제도적 통제과정에 대한 분석을 기반으로 -

| 김태윤 · 홍완식 · 윤성이 · 한승준 · 김주찬 · 이혁우 |



우리나라 의원발의 규제입법제도  
개선방안에 관한 연구  
- 선진국의 제도적 통제과정에 대한 분석을 기반으로 -

김태윤·홍완식·윤성이·한승준·김주찬·이혁우

## 우리나라 의원발의 규제입법제도 개선방안에 관한 연구

- 선진국의 제도적 통제과정에 대한 분석을 기반으로 -

1판1쇄 인쇄/ 2014년 5월 22일

1판1쇄 발행/ 2014년 5월 23일

발행처/ 한국경제연구원

발행인/ 권태신

편집인/ 권태신

지은이/ 김태윤, 홍완식, 윤성이, 한승준, 김주찬, 이혁우

등록번호/ 제318-1982-000003호

(150-881) 서울특별시 영등포구 여의대로 24 전경련회관 45층

전화 3771-0001(대표), 3771-0072(직통) / 팩스 785-0270

<http://www.keri.org>

© 한국경제연구원, 2014

한국경제연구원에서 발간한 간행물은  
전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.  
(구입문의) 3771-0072

ISBN 978-89-8031-684-7  
CIP제어번호 2014015666

10,000원

\* 제작대행 : (주)FKI미디어

의원입법 품질개선이 규제개혁의 중요한 화두가 되었다. 입법을 두고 의원발의와 정부발의가 모두 가능하지만 정부입법에는 있는 규제심사가 의원입법에는 없는 우리나라의 독특한 상황 때문이다. 법안발의 수라는 양적평가를 의식하는 국회의원은 폭발적으로 법률안 발의를 증가시키고 있고, 정부부처는 시급히 통과시켜야 한다고 판단하는 법률안을 국회의원을 통해 발의하고 있는 형편이기도 하다. 제도적으로 보면 우리나라 국회는 입법의 품질을 세심하게 따질 조직의 역량이 보완되어야 하며, 인적·물적 자원 역시 확충되어야 할 상황이다. 이런 모든 이유로 우리나라의 의원입법은 품질에 큰 우려가 있을 가능성이 높다는 사회적 우려가 점차 커지고 있다.

본 연구는 의원발의 규제입법의 품질제고 장치를 마련해야 한다는 주장의 근거를 선진국 사례분석을 통해 발견하고자 한 것이다. 미국, 독일, 일본, 프랑스의 입법지원체계, 입법영향분석의 설계와 운영, 입법과정에서 의회와 정부의 관계를 면밀하게 검토하면서 머지않아 본격적으로 논의될 국회 내 규제점검조직과 그 운영설계를 위한 시사점을 제시하려 한 것이다. 분석결과 미국은 입법과정에서 상임위원회의 역할이 매우 강력하였다. 상임위원회 심사과정에서 대부분의 불합리한 입법안이 걸러진다. 의회 내에는 이런 입법과정을 지원하기 위한 전문성이 높

은 인력으로 구성된 다수의 기구가 존재하였다. 입법과정은 투명하게 공개되고 이것이 시민단체 등 다수의 외부기관으로부터 상시 모니터링을 받게 되어 의원들은 최대한의 합리적인 입법안을 설계할 수밖에 없다. 독일은 국가규범통제위원회의 역할이 매우 중요하였다. 규제와 같은 중요한 입법은 입법평가의 대상이 되어 그 사회적 영향이 분석된다. 그리고 행정절차의 간소화 방법을 고려한다. 국가규범통제위원회는 기존규제의 개혁에도 매우 적극적이다. 일본은 의원내각제의 특성상 입법과정에서 정부와 의회, 특히 여당 간의 연계가 밀접하다. 그리고 입법과정에서 전문 관료의 역할이 매우 중요하였다. 다만 일본의 경우,족의원에 의한 입법과정의 정치화로 인한 문제를 해소하기 위한 개선안을 최근 고민 중이었다. 이런 일본의 사례를 통해 우리나라 입법에서도 다수의 이해관계를 조정하면서도 최대한 객관적이면서도 사회적 부담을 감소시키는 세심한 검토절차의 마련이 필요함을 알 수 있었다. 프랑스는 2000년 이후, 강력한 규제개선을 추진하면서 입법에 있어서도 합리성 제고를 위해 노력하고 있다. 국사원 조직의 활용 등을 통해 입법지원기구가 충실하게 마련되어 있으며 의원발의 입법의 타당성에 대해 정부 및 헌법재판소가 의견을 제출할 수도 있게 되어 있었다. 무엇보다 이들 선진국의 공통적인 특성은 우리나라와 달리 입법과정에서 정부와 의회의 소통이 매우 긴밀하게 이루어졌다는 점이다. 의회가 제기한 다수의 사회문제와 그 해결방안에 대해 정부는 정부보유 자원, 사회적으로 부정적 영향의 발생가능성, 이해충돌의 발생가능성 등에 대해 면밀하게 검토한다. 따라서 규제

입법안의 발의도 상대적으로 충실하게 이루어질 수 있다.

본 연구보고서의 저자인 한양대학교 행정학과 김태운 교수, 광운대학교 행정학과 김주찬 교수, 건국대학교 법학전문대학원 홍완식 교수, 경희대학교 정치외교학과 윤성이 교수, 서울여자대학교 행정학과 한승준 교수, 광운대학교 행정학과 김주찬 교수, 배재대학교 행정학과 이혁우 교수는 연구과정에서 도움을 준 전문가들과 익명의 검토자에게 감사를 표하고 있다. 아울러 본 보고서의 연구내용은 저자의 개인적 견해이며 본원의 공식 견해와는 무관함을 밝혀두는 바이다.

2014년 5월  
한국경제연구원  
원장 권태신

## 목 차

요약 .....	9
제 I 장 서론 .....	23
제 1절 연구의 필요성 .....	25
제 2절 연구의 대상과 범위 .....	29
제 3절 연구의 방법 .....	31
제 II 장 의원발의 규제입법 개요 .....	33
제 1절 의원발의 규제입법의 의의 .....	35
제 2절 우리나라 의원발의 규제입법의 현실 .....	41
제 III 장 선진국 사례 .....	57
제 1절 미국 의원 규제입법 제도와 과정 .....	59
제 2절 독일 의원 규제입법 제도와 과정 .....	108
제 3절 일본 의원 규제입법 제도와 과정 .....	139
제 4절 프랑스 의원 규제입법 제도와 과정 .....	163
제 IV 장 의원발의 규제입법의 개선방안 .....	207
제 1절 선진국 사례분석을 통한 시사점 .....	209
제 2절 의원발의 규제입법 개선대안과 평가 .....	214
제 3절 의원발의 규제입법 개선대안 모색 .....	223
제 V 장 결론 .....	237
참고문헌 .....	243
영문초록 .....	248

< 표 목차 >

< 표 I -1 > 선진국 의원발의 규제입법 연구를 위한 주요 연구질문 31

< 표 II -1 > 정부 법률안 입법절차와 의원발의 입법절차의 비교 42

< 표 II -2 > 정부발의안의 입안 및 제출과정 43

< 표 II -3 > 의원제출/정부제출 법률안 변화추이 45

< 표 II -4 > 제18대 국회 규제관련 법률안 제출현황 46

< 표 II -5 > 의원입법을 통한 우회입법 사례 49

< 표 II -6 > 국회 입법검토 제도와 규제영향분석의 비교 53

< 표 III -1 > 하원과 상원의 입법 규칙 및 관례의 차이 79

< 표 III -2 > 보좌관의 유형과 기능 87

< 표 III -3 > 미 의회(112대, 2011~2012) 입법청문회 현황 95

< 표 III -4 > 대한민국 국회 제출 법안 가결 현황(14~18대) 97

< 표 III -5 > 미국의회 입법실적 현황 97

< 표 III -6 > 법률안 발의현황 111

< 표 III -7 > 법률 공포현황 113

< 표 III -8 > 시기, 중점, 결과를 요소로 한 입법평가의 유형 126

< 표 III -9 > 7단계 사전입법평가 128

< 표 III -10 > 의원제출법안의 시기구분과 회차별 평균제출건수,  
평균성립건수 및 평균성립율 145

< 표 III -11 > 최근의 법률안 제출 현황 146

< 표 III -12 > 프랑스 법령체계 175

< 표 III -13 > 프랑스의 정부/의원 (가결)법률안 비율 현황 177

< 표 III -14 > 법률사항 178

< 표 III -15 > 헌법 및 조직법률 개정내용 191

< 표 III -16 > 입법평가서에 포함되어야 하는 사항들 192

< 표 III -17 > 바르스만 법II의 목적과 추진도구 196

< 표 III -18 > '장인 및 중소기업에 관한 정부입법'안에 관한 영향  
평가 보고서의 주요내용 199

〈표 IV-1〉 의원발의 규제입법 품질관리를 위한 안	228
〈표 IV-2〉 규제조정실의 기능과 인력규모	231
〈표 IV-3〉 입법조사처 규제영향평가 관련 예상 기능	232
〈표 IV-4〉 의원발의 규제입법 평가항목(안): 규제의 필요성과 정당성	234
〈표 IV-5〉 의원발의 규제입법 평가항목(안): 규제의 예상효과	234
〈표 IV-6〉 의원발의 규제입법 평가항목(안): 규제수단의 적절성	235

### <그림 목차>

〈그림 II-1〉 규제품질이 낮은 의원발의 규제입법안	47
〈그림 III-1〉 OMB 의견서 예시	63
〈그림 III-2〉 미국의회 의 입법과정	67
〈그림 III-3〉 연방규칙 제정 절차	72
〈그림 III-4〉 미국 하원 위원회 심의절차	76
〈그림 III-5〉 법안 심의 단계별 폐기 건수	82
〈그림 III-6〉 하원 위원회 심사보고서 예시	102
〈그림 III-7〉 상원 위원회 심사보고서 예시	103

## 1. 연구 목적과 방법론

### (1) 연구의 배경과 목적

선진국을 보면, 관행이든, 명백한 제도를 통해서든 의원발의 규제안에 대한 제약이 존재한다. 본 연구에서 면밀히 살펴보겠지만 선진국에서는 의원이 법률제정권을 갖는다는 것이 어떤 내용이든 법률로 실현할 수 있다는 것이 아니다. 의원이 규제안을 제안하기 위해서는 그것이 헌법에 부합하며, 이해당사자의 견해를 조정했는지 따져보아야 한다. 다수의 전문가 회의나 자문, 공청회를 거쳐 입법규제안의 타당성도 검토된다. 너무 이상적이진 않은지, 정부가 실현할 자원이 충분한지, 편익보다 비용이 훨씬 크지나 않은지도 검토된다. 이런 이유로 선진국의 입법과정은 2~3년이 훌쩍 넘게 소요되는 것이 보통이다. 면밀한 입법과정을 거치다 보니 헌법과 배치된다는 이유로 무효화되는 규제법안도 드물다.

우리나라는 어떨까? 현실을 보면 국회의원의 입법권 보장을 주장하는 견해를 무색하게 할 정도다. 입법발의가 시민단체의 의정활동 평가의 주요 지표다 보니 16대 국회 이후 의원입법발의 건수가 폭발적으로 증가했다. 규제를 만들고 싶은 정부부처는 굳이 까다로운 규제심사절차를 거치지 않으려 한다. 논란이 있을라치면 국회의원을 통해 우회적으로 입법을 시도하려 한다. 국회 내의 규제검토 시스템도 흠이 많다. 정부에서처럼 규제타당성을 따

저볼 평가지침이 없다. 중요 규제에 대해선 규제영향분석을 해 비용과 편익을 균형 있게 따져보아야 하나 이 역시 안 된다. 국민에 중요한 영향을 미칠 입법규제안이 실증적 자료에 근거하지 않고 당위와 규범적 논리에 의해 심사되고 통과된다.

본 연구에서 선진국 의원발의 규제입법에 대한 심층연구를 시도하는 이유는 우리나라 의원발의 규제입법에 대한 심사체계가 필요하다는 주장의 근거를 마련하기 위해서이다. 즉 선진국 의회과정 및 절차에 내재되어 있는 저품질 규제입법을 관리 및 통제하는 공식적인 제도 및 절차와 함께 관행적이지만 사실상 작동하고 있는 입법통제 메커니즘을 명료하게 드러내려 하는 것이다.

## (2) 분석방법

본 연구에서는 미국, 프랑스, 일본 등의 의회의 의원입법과 관련된 제도를 개관하고, 특히 규제입법의 통제 내지는 관리와 관련된, 의회과정의 역사, 현행 제도 및 관례의 배경 및 개요, 이에 대한 전반적인 평가 및 향후 변화 방향 등을 각각의 선진국의 법학 내지는 정치경제학 전문가들이 파악하여 분석했다.

이를 위해 각각의 지역전문가와 연구책임진들로 구성된 [개별 국가 제도연구회]를 나라별로 구성하여 수차례의 독회와 심층적인 토론과 함께 현지의 의회행정 전문가 3~5인을 대상으로 자체 평가 및 전망을 수행하였다. 이러한 과정을 통하여 아래와 같은 질문에 대한 명쾌한 해답을 내놓으려고 노력했다.

## 2. 의원발의 규제입법의 개요

### (1) 의원발의 규제입법의 개념과 특징

의원발의 규제입법은 국회의원이 발의하여 국회의 심의·의결을 거쳐 법률로 성립한 것 중 규제에 해당하는 것을 말한다. 규제란 국가가 사회문제의 해결을 위해 민간의 개인과 기업에 제약을 가하는 규칙을 말하는 것으로 조세 등의 국가수입에 기초해 보조금, 재정지원, 공공재 공급 등의 다양한 역할을 수행하는 재정사업과 함께 대표적인 정책수단으로 일컬어지는 것이다. 의원발의 규제입법이란 의원발의를 통해 수립된 개인과 기업에 제약을 가하는 규칙을 의미한다. 이런 의원발의 규제입법은 다음과 같은 특징을 갖는다.

### (2) 우리나라 의원발의 규제입법의 현실

#### 1) 우리나라 입법체계: 이원적 입법발의

헌법 제52조는 국회의원과 정부는 법률안을 제출할 수 있다고 규정하고 있다. 동 조항에 의해 우리나라 입법발의는 국회 의원과 정부에 의해 이원적으로 이루어지게 된다. 그런데 정부 제출 법률안은 각 부처에서 입안하는 과정에서 정책연구용역 등을 통해 상당히 심도 있는 검토를 거치고 법률안을 국회에 제출하기 전에 ‘관련부처 논의-규제개혁위원회의 규제심사-법제처 심사-국무회의’의 과정을 거치는 등 사전에 면밀히 검토하게 되나 의원발의 입법에는 이것이 없다.

정부 법률안 입법절차와 의원발의 입법절차의 비교

	정부제출 법률안 입법절차	의원발의 법률안 입법절차
I. 법률안 준비	1) 법률안 입안	1) 입법준비
	2) 관계부처와의 협의	2) 법률안 입안
	3) 당정협의	3) 국회 법제실의 검토
	4) 입법예고	4) 법률안의 비용추계
	5) 규제심사	
	6) 법제처의 심사	
	7) 차관회의국무회의 심의	
	8) 대통령 서명 및 부서	
	9) 국회제출	
II. 국회 상임위원회 심사	1) 국회 상임위원회 상정	
	2) 제안설명(의원, 정부)	
	3) 검토보고(전문위원)	
	4) 대체토론	
	5) 소위원회 심사	
	6) 위원회 의결	
III. 법제사법위원회의 체계 및 자구심사		
IV. 전원위원회 심사		
V. 본회의 의결		
VI. 법률안 공포와 재의 요구		

자료: 입법이론과 법제실무, 국회, 2008.

2) 의원발의 규제입법의 문제점

2013년 발의된 의원발의 규제입법 513건에 대해 한국규제학회의 규제영향분석특위가 진행한 모니터링평가 집계 결과에 따르면 '규제 품질이 낮은 의안'들은 규제 신설의 정당성이 부족하고 부작용, 현실성 등을 고려하지 않은 것들이 다수 발견되었다. 예를 들면 선행교육 규제에 관한 특별법안은 100점 만점에 26.5점의 낮은 점수를 받았는데 이 규제는 학교뿐 아니라 사설학원이나 과외교사들에게 선행학습을 금지하고 이를 어기면 학원 등록이 말소되고 과외 교습이 정지되도록 규정한 것이다. 그

러나 한국규제학회는 “선행학습이 문제이긴 하지만 부정적인 면만 강조하여, 부모의 교육권이나 학원 교사의 직업 선택의 자유를 과도하게 침해해 위헌 소지가 있다”고 지적했다. 한편 유아교육법 개정안 역시 26.6점을 받았는데, 그 이유는 이 규제가 유치원 납입금 인상률을 직전 3개 연도 평균 소비자물가 상승률 이하로 제한하는 내용을 담고 있지만, “억지로 가격을 제한했다가는 유치원 교육의 질 저하 등 또 다른 피해가 생길 수 있다”는 평가를 받았기 때문이었다.

의원발의 법률안에 대해 규제영향분석을 실시해야 하는 또 다른 이유는 정부입법에만 규제영향분석을 하게 되면, 의원입법이 규제심사의 우회수단으로 악용될 수 있다는 점 때문이다. 즉, 현행 제도상 의원입법에 대해서는 규제영향분석을 실시할 필요가 없기 때문에 정부가 의원입법의 형태로 법안을 제출하는 편법을 사용할 수 있다는 것이다.

### 3. 선진국 사례 분석

#### (1) 미국

미국 사례 연구를 통해 의원입법의 품질 제고와 관련하여 위원회 역할의 중요성, 입법지원 기관의 역할, 그리고 입법과정의 공개 등과 같은 시사점을 얻을 수 있었다.

첫째, 의원입법의 질을 높이기 위해서는 상임위원회의 역할이 매우 중요하다. 미국의 경우 상하원 위원회는 의회에 제출된 수

많은 법안 중에서 심사받을 만한 가치가 있는 법안을 취사선택하는 역할을 한다. 이로 인해서 위원회는 ‘법안의 무덤’으로 불리며, 법안이 본회의에 이르는 과정에서 문지기 역할을 한다. 위원회 보고서는 법안의 본회의 상정여부 그리고 최종 가결에 절대적인 영향력을 행사한다. 위원회 보고서는 다음의 네 가지 사항이 반드시 포함되어야 한다. 첫째, 위원회의 감독활동 결과 발견된 사항 및 권고사항. 둘째, 법안이 새로운 예산을 필요로 하거나 세입 또는 세출의 증액이나 삭감을 필요로 하는 경우 「1974년 의회예산법」에 따라 요구되는 진술. 셋째, 의회예산처장(Director of the Congressional Budget Office)이 준비한 비용추계서와 비교. 넷째, 전반적인 성과목표의 진술(전진영 2009, 11-12). 이러한 보고서 내용과 함께 위원회는 법안 가결 여부에 대한 위원회 의견을 명확히 제시함으로써 법안의 운명을 결정하는 중대한 역할을 하고 있다.

둘째, 의원입법의 질을 높이기 위해서는 의회내외에 있는 입법지원 기관의 역할이 매우 중요하다. 미국 의회는 CRS, CBO, GAO, OMB 등과 같은 입법지원 기관의 중요성을 강조하였다. 이들 기관들은 의원들이 필요한 자료를 제공할 뿐 아니라, 입법과정 내내 긴밀한 협의와 조언을 제공하면서 법안의 질을 높이는데 결정적인 역할을 하고 있다. 미국 입법지원 기관 사례에서 찾을 수 있는 시사점은 다음과 같다. 첫째, 정치적 중립성이 매우 중요하다. 정책조사기능을 담당하는 조직은 철저히 정치적 당파성으로부터 독립되어 있어야 한다. 둘째, 독립적 운영이 필요하다. 정책조사 기능을 담당하는 조직은 독립성과 주체성이

확보되어야 정책조사 및 분석의 질에 대한 객관성을 유지할 수 있다. 셋째, 신속한 전달체계가 중요하다. 정책조사 및 분석기능은 신속성을 생명으로 하기에 의원 및 보좌관이 요청한 자료를 적시에 제공할 수 있어야 한다.

셋째, 의원입법의 질을 높이기 위해서는 입법과정의 공개가 무엇보다 중요하다. 입법의 질을 높이기 위해서는 시민의 역할이 중요하다고 인터뷰에서 강조하였다. 시민들이 입법과정을 철저히 감시하여야 하며, 부실한 입법 활동을 한 의원에 대해서는 선거를 통해 심판한다는 것을 분명히 보여주어야 의원들이 성실한 의정활동을 할 것이다. 한편 미국 의회는 입법에 관련된 사실관계를 확인하거나 정보를 수집하기 위해 수시로 입법청문회를 개최하고 있다. 청문회는 일반적으로 공개리에 진행되며 일반 시민의 방청, 기자의 사진 촬영, 취재, 텔레비전 현장 방영이 허용된다. 미국 상원은 1986년 2월 27일 텔레비전 방송을 허용하는 결의안을 채택하여 그해 6월부터 본회의, 상임위원회, 소위원회 등 각급 조직의 회의와 청문회 광경을 방영하기 시작하였다. 하원은 상원보다 훨씬 앞서 1979년 3월에 방송중계를 시작하였다.

## (2) 독일

독일의 국가규범통제위원회는 법률의 제정이나 개정을 통해 유발되는 비용의 측정에 업무의 초점을 맞추고 있고, 이를 위하여 표준비용모델이라고 하는 방법을 사용하고 있다. 독일에서도

종종 일컬어지는 ‘규범의 홍수(Normenflut)’가 의미하는 바는, 국민과 기업이 생활과 활동을 함에 있어서 준수하여야 하는 많은 법령 등이 있다는 것이고, 이는 자유롭고 창의적인 경제활동과 기업활동을 억제하는 ‘규제’로서 기능하게 된다는 것이다. 많은 법령은 그 자체만으로도 복잡하고 어려운 것이지만, 많은 법령이 행정부에 의하여 해석되고 집행되는 과정에서 경제활동과 기업활동은 더욱 많은 ‘규제’를 받게 된다. 따라서 독일에서도 법령 수의 간소화와 법령집행의 단순화는 이러한 많은 규제에 대한 해결책이 될 것이다. 많은 법령과 집행과정이 초래하는 관료주의를 철폐하지는 정책과 규제합리화 정책은 그 내용을 같이 한다고 볼 수 있다.

우리나라에서도 행정규제기본법에 의하여 정부에서 제출하는 법률안에 대하여는 규제영향분석을 거치도록 되어 있다. 그러나 규제심사의 많은 문제점이 지적되고 있는데, 독일에서의 이행비용심사절차와 방법론은 규제심사의 합리화에 좋은 단서가 되리라고 본다. 국회의원이 발의하는 법률안에 대하여는 그나마 규제영향분석이 시행되지 않기 때문에, 의원발의법률안의 입안절차에도 규제심사제도를 도입하자는 주장이 힘을 얻고 있다. 유럽연합은 물론이고 유럽연합 회원국과 미국 등에서 -지금도 우리나라에서도- 입법평가가 이 시대의 정책적 화두가 되는 것은, 입법평가는 법령의 수를 줄이고 효과를 예측하여 법령의 품질을 높이는 것은 물론이고, ‘평가된 입법’은 집행과정에서의 문제점이 당연히 줄어든 ‘검증된 입법’이 될 것이기 때문이다.

이처럼 법률을 입법함에 있어서, 준비되어지는 법률이 수범자

들에게 끼칠 영향을 사전에 측정하려는 신중함 및 좋은 법률을 준비하려는 입법자의 책임감을 제고하는 제도적 장치로서 입법 평가제도가 기능하고 있다는 점은 독일의 경우에도 긍정적으로 평가될 수 있다. 독일의 국가규범통제위원회에 의한 입법평가는 독일에서 지향하고 있는 입법평가의 전부가 아니라, 그 일부가 제도화된 것이라고 할 수 있다. 국가규범통제위원회의 설립과 활동이 하나의 계기가 되어, 향후 입법의 전반적 영향을 평가하고자 하는 보다 개선되고 포괄적인 입법평가제도로 발전되고 있는 과정에 있다고 생각한다. 우리나라에서도 입법영향평가제도 혹은 규제영향분석의 제도화가 논의되고 있다. 독일의 입법평가제도와 제도운영경험은 이러한 논의에 좋은 참고가 될 만하다.

### (3) 일본

일본 특유의 의원내각제 운영 속에서 나타난 입법과정의 특징을 정리해보면, 법률안의 입안에서부터 성립까지 관료가 주도적 역할을 수행하는 점이나, 비공식적이고 불투명한 사전 당내 심사절차인 여당심사나 기관승인의 관행으로 입법권의 제약, 형해화한 국회심의 등을 들 수 있다. 이외에도 의원제출 법률안의 저조함이나 의원의 법안발의요건의 엄격함, 비공식적인 국회대책위원회 간에 이루어지고 있는 의사운영의 불투명성 등을 들 수 있다. 이 중에서 시정되어야 할 것으로 지적되는 점은 의원 입법을 제약하고 있는 정당 내 사전심사절차라 할 수 있는 기관

승인의 폐지이며, 더불어 족의원의 온상이 되고 있는 여당심사의 폐지 및 당의 구속의 완화이다. 전 국민의 대표기관인 의회가 투명한 공론과정 속에서 입법기능을 제대로 수행하기 위해서는 의회민주주의의 근간을 흔드는 정당정치외의 극단적인 폐단인 기관승인의 폐지와, 불투명한 여당심사의 폐해 등이 지적되기도 한다. 이와 같은 사전제도의 폐지와 각 당의 국회대책위원회를 폐지함으로써 의원운영위원회가 그 권한을 행사할 수 있게 함으로써 형해화한 국회심의회가 실질적으로 이루어질 수 있도록 해야 한다는 의견이 있다.

일본 입법과정의 특징은 관료와 여당의 입법에의 영향력이 강하다는 점이다. 의원내각제의 제도적 특징 때문이기도 하지만, 일본의 정치문화에서 이러한 현상이 나타나고 있다. 그리고 일본 국회에는 많은 법률안이 제출되지 않는다. 내각제출법률안은 내각법제국의 엄격한 심사를 거쳐서 제출되며, 의원제출법률안은 정당 내의 실질적이고 사전적인 입법통제가 있기 때문에 쉽사리 법률안을 제출할 수 있지 않다. 내각제출법률안과 의원제출법률안을 통틀어서 전체 법률안이 많이 제출되지 않고, 제출된 법률안의 다수를 점하는 내각제출법률안의 심사과정이 까다롭기 때문에, 일본에서는 법률안에 대한 규제심사나 입법평가의 필요가 제기되지 않는 것으로 보인다.

일본은 내각제의 특성 하에서 정부정책(규제정책 또는 규제완화 정책)을 실시하기 위해서는 대부분 내각입법의 형태로 입법을 하고 있다. 의원입법이 활성화되지 않은 정치적 특성과 한 때 의원입법을 통한 특정지역을 위한 법안에 대한 사회적 우려

등이 일본에서는 정치적으로 매우 큰 문제로 인식되었기 때문에, 규제입법 또는 규제완화 입법부문에 있어서 의원입법은 영향력을 미치지 못하고 있는 것이 일본의 실정이다.

#### (4) 프랑스

프랑스의 입법영향평가제도는 입법의 질에 대한 평가를 통해 입법품질의 개선을 도모했다는 점에서 의의가 있다. 물론 운영과정에서 모든 법률을 대상으로 삼다 보니 업무과중과 효율성의 문제가 발생되었다. 이것은 우리나라에도 의원발의 법률안에 대한 규제영향평가 제도를 마련함에 있어서도 일정 규모 이상의 재정적 쟁점이 되는 법률안, 대상자가 일정 규모 이상인 법률안 등을 우선적으로 대상으로 삼는 방안을 고려할 수 있다. 물론 이런 조치는 국회법의 개정이라는 근거가 마련되어야 할 것이다.

또한 프랑스는 입법평가를 위해 새로운 조직의 신설보다는 기존 조직의 기능을 강화하였다. 따라서 우리나라의 경우에도 의원입법의 심사기능 강화를 위해 정부 내에서는 총리실 정책분석평가실에 정부입법안에 대한 입법영향평가 업무를 신설하는 방안을 모색할 수 있다. 국회의 경우에는 입법조사처에 규제입법영향평가 업무를 추가하는 방안을 검토할 수 있다. 물론 이들 조직 내의 인력의 전문성은 지속적으로 강화해야 할 것이다. 한편 이와 함께 의원입법에 대한 규제영향평가 제도를 마련할 때 영향평가의 객관성을 확보할 수 있는 구체적인 평가기준을

마련해야 할 것이다.

마지막으로 우리나라의 경우 기업에 대한 규제개혁의 제도적 방향이 개별법의 특정 조문 중심으로 논의되는 데 반해, 프랑스에서는 관련 법체계를 종합적으로 분석하고 일괄적인 개정 작업을 시도하고 있다. 이런 프랑스의 입법관행은 입법의 사회적 영향력에 대해 보다 포괄적으로 검토하게 된다는 장점이 있다. 따라서 우리나라에서도 기업의 경제활동과 고용활용화의 관점에서 재정적 분야뿐만 아니라 경제, 사회, 환경, 문화, 보건복지 등의 다양한 측면에서 행정절차의 간소화 방안을 모색할 필요가 있다.

#### 4. 종합 및 시사점

국민의 대표기관으로서의 의회가 입법권을 가진다는 논리에 의회가 의결하면 어떤 법률이든 의결할 수 있다는 것은 아니다. 의회의 법제정 활동 역시 헌법적 제약을 받을 수밖에 없기 때문이다. 즉 의회의 법제정 활동은 국민의 기본권과 자유의 본질적인 측면을 침해하는 방향으로 이루어져서는 안 되는 것이다. 국회의 입법품질을 따져보아야 하고 만약 입법절차나 입법내용에 심각한 오류가 있으면 이를 바로잡아야 할 필요가 바로 여기에 있다. 국회 역시 자신의 입법행위가 그 선한 의도와는 달리 오히려 사회전반을 불편하게 만드는지를 끊임없이 고민해야 한다.

본 연구에서도 명확하게 확인한 것처럼 주요 선진국의 규제

입법절차는 제도적·관행적으로 매우 신중하게 이루어진다. 규제입법안이 발의되어 최종 의결되는 과정을 보면, 발의단계에서부터 그 타당성이 매우 면밀하게 검토된다. 의원의 규제입법안 발의는 형식적으로는 의원, 혹은 위원회의 외형으로 이루어지지만 그 과정에서 정부, 관련 이해당사자로부터 광범위한 의견수렴이 이루어진다. 그 결과 조금이라도 불합리한 점이 있는 부분이 있다면 검토되고 수정되어 개선방향이 검토되어진다.

프랑스의 경우, 아예 의원의 규제입법발의에 대해 정부가 그 타당성을 따지는 장치를 갖추고 있기도 하다. 미국은 의회 내 입법지원을 위한 인적·물적 측면에서 광범위한 자원을 가지고 있을 뿐만 아니라 정부와도 공식·비공식적으로 유기적인 협의를 거친다. 독일의 경우, 국가규범통제위원회 등을 통해 규제입법의 타당성에 대해서는 별도로 그 타당성이 검토된다. 한마디로 본 연구에서 분석한 국가들의 공통된 경향이 있다면 의원발의 입법에 대해서도 제도적·관행적으로 품질관리를 위한 매우 세련된 시스템을 갖추고 있다는 점이다. 그 결과 의원발의 규제입법이라 하더라도 정부발의 규제입법에 비해 그 품질에 있어 손색이 없을 수 있다.

우리나라에서 의원의 규제입법 발의에 대한 검토 장치를 마련해야 할 이유가 바로 여기에 있다. 정부발의와 의원발의의 비대칭적 심사체계를 이용한 의원발의 규제입법의 양적증가에도 그에 걸맞는 점검 장치를 두지 않는다면 자칫 가장 불합리한 입법이 가장 민주적으로 대량 양산되는 아이러니에 직면할 수도 있다. 국민을 불편하게 만드는 규제입법이 국회를 통해 만들어

지고, 정부는 그 불합리함을 알면서도 시행령 등 하위법령을 만들어 시행해야 하는 곤혹스러움에 처하게 된다. 이 문제는 이미 OECD 등 주요 국제기구에서도 우리나라 규제체계의 선진화를 위해 그 개선을 빈번하게 제안하고 있는 사안이기도 하다.

본 연구에서도 설제한 것처럼 의원발의 규제입법의 품질개선을 위해서는 다양한 고민이 필요하다. 대상선정, 주체선정, 평가항목과 기준설정, 절차마련 하나하나가 구체적인 단계로 들어가면 다시 새로운 논쟁을 유발시킬 만큼 복잡하다. 이런 논쟁이 정리된다 하더라도 다시 국회법 개정과 관련 지침마련 등 제도화의 과정이 남는다. 정부발의 규제입법과의 통합관리체계의 구축도 간단한 일은 아니다. 그래도 문제제기 수준이었던 지금까지의 움직임이 이제 제도설계의 수준으로 공론화의 질을 높여야 할 때다. 국가전체의 제도수준을 높이지 않으면 국격의 업그레이드는 불가능할 것이기 때문이다.

이 보고서를 통해 입법권을 가진 의원의 입법권 역시 국민과 사회전반에 편익이 되는 방향으로만 사용될 수 있다는 것, 이를 위해서는 하루빨리 의원발의 규제입법에 대한 품질개선체계의 설계와 도입이 필요하다는 문제의식이 보다 건설적이고 적극적인 방향으로 논의될 수 있어야 하겠다.

## 우리나라 의원발의 규제입법제도 개선방안에 관한 연구

### 제 I 장 서론





## 제1절 연구의 필요성

우리나라는 정부입법안에 대해서는 입법예고, 규제개혁위원회의 규제심사, 법제처의 법체계 검토 등 세심한 검토과정을 거치지만 의원발의 입법에 대해서는 이런 절차가 없다. 그러다 보니 사회적으로 논란이 예상되는 규제법안, 이해당사자 간 갈등이 첨예한 규제법안, 규제설계가 미비하나 시급히 제정되어야 할 규제안 규제 등이 입법절차가 덜 까다로운 의원을 통해 발의된다. 입법발의 주체가 정부와 국회로 이원화된 까닭에 사회에 중요한 영향을 미치는 규제입법 발의가 국회로 집중화되고 있는 것이다.<sup>1)</sup> 이것이 의원발의 규제입법에 대한 심사체계 마련이 시급하다는 문제제기가 지속적으로 이루어지고 있는 이유이다.

의원발의 규제입법 심사에 가장 큰 장벽은 국회 자체이다. 국회의 입법권은 헌법상 보장되는 것이다. 의원발의 규제입법에 심사가 필요하다는 주장이 국회의원의 입법권을 제약하는 발상이란 도전을 받는 것도 이 때문이다. 더구나 우리나라 국회는 상임위원회, 법제사법위원회, 본회의 등을 통해 스스로 입법을

1) 사실 우리나라 정부의 규제개혁시스템은 행정부를 중심으로 그 체계를 갖추어 왔다. 규제개혁위원회를 통해 신설·강화규제에 대한 규제심사를 안정적으로 운영하고 있는 것이 대표적인 예이다. 아이러니한 것은 행정부의 규제개혁체계를 강화할수록 의원입법을 통한 규제발의가 많아질 것이라는 점이다.

검토할 기구가 있을뿐더러 예산정책처와 입법조사처와 같은 전문 지원기관을 두고 있다. 의원발의 규제입법이라도 적절한 검토가 가능하다는 주장의 근거이다.

과연 그럴까? 선진국을 보면, 관행이든, 명백한 제도를 통해서든 의원발의 규제안에 대한 제약이 존재한다. 본 연구에서 면밀히 살펴보겠지만 선진국에서는 의원이 법률제정권을 갖는다는 것이 어떤 내용이든 법률로 실현할 수 있다는 것이 아니다. 의원이 규제안을 제안하기 위해서는 그것이 헌법에 부합하며, 이해당사자의 견해를 조정했는지 따져보아야 한다. 다수의 전문가 회의나 자문, 공청회를 거쳐 입법규제안의 타당성도 검토된다. 너무 이상적이진 않은지, 정부가 실현할 자원이 충분한지, 편익보다 비용이 훨씬 크지나 않은지도 검토된다. 이런 이유로 선진국의 입법과정은 2~3년이 훌쩍 넘게 소요되는 것이 보통이다. 면밀한 입법과정을 거치다 보니 헌법과 배치된다는 이유로 무효화되는 규제법안도 드물다.

우리나라는 어떨까? 현실을 보면 국회의원의 입법권 보장을 주장하는 견해를 무색하게 할 정도다. 입법발의가 시민단체의 의정활동 평가의 주요 지표다 보니 16대 국회 이후 의원입법발의 건수가 폭발적으로 증가했다. 규제를 만들고 싶은 정부부처는 굳이 까다로운 규제심사절차를 거치지 않으려 한다. 논란이 있을라치면 국회의원을 통해 우회적으로 입법을 시도하려 한다.

국회 내의 규제검토 시스템도 흠이 많다. 정부에서처럼 규제 타당성을 따져볼 평가지침이 없다. 중요 규제에 대해선 규제영향분석을 해 비용과 편익을 균형 있게 따져보아야 하나 이 역시

안 된다. 국민에 중요한 영향을 미칠 입법규제안이 실증적 자료에 근거하지 않고 당위와 규범적 논리에 의해 심사되고 통과된다. 화학물질은 당연히 규제해야 하고, 대학 등록금도 당연히 규제해야 하고, 수도권 집중도 당연히 해소해야 한다. 그래서 규제입법이 필요하다는 것이다. 화학물질을 규제하면 기업 활동은 어떤 영향을 받는지, 보다 구체적으로는 대기업과 중소기업은 각각 어떤 영향을 받는지, 대학등록금을 규제하면 대학교육의 질은 어떤 영향을 받는지, 수도권 집중을 규제한다고 지방경제가 육성되는지를 따져보는 과정은 과감히 생략되거나 해야 한다는 당위의 논리에 묻혀버린다.

입법의 질이 낮으니 불합리한 규제 법률로 인한 사회적 비용 역시 매우 높다. 1998년 행정규제기본법의 제정과 규제개혁위원회의 설치, 규제개혁추진단, 국가경쟁력강화위원회 등 매 정부마다 들어선 규제개혁기구의 노력에도 불구하고 다른 국가와 견주어 볼 때 우리나라의 규제품질은 여전히 낮다. 선진국에 비해 헌법재판소의 위헌, 헌법불합치 판정도 많은 편이다. 이것이 우리나라 규제개혁시스템에 의원입법 규제심사를 시급히 도입해야 할 이유이다.

본 연구에서 선진국 의원발의 규제입법에 대한 심층연구를 시도하는 이유는 우리나라 의원발의 규제입법에 대한 심사체계가 필요하다는 주장의 근거를 마련하기 위해서이다. 즉 선진국 의회과정 및 절차에 내재되어 있는 저품질 규제입법을 관리 및 통제하는 공식적인 제도 및 절차와 함께 관행적이지만 사실상 작동하고 있는 입법통제 메커니즘을 명료하게 드러내려 하는

것이다. 이를 통해 의원의 입법권은 당연히 보장되어야 할 헌법상의 권리이긴 하지만 거기에도 헌법과의 부합성, 사회경제적 편익과 비용의 형량, 정부의 실현가능성 등을 면밀하게 따져 본 전제에서 가능하다는 결론을 도출하고자 한다. 이 연구가 의원발의 규제입법에 대한 심사 미비라는 우리나라 규제개혁시스템의 공백을 보완하는 데 일조하길 바란다.

## 제2절 연구의 대상과 범위

그럼에도 지금까지 이루어진 의원입법 규제에 대한 선진국의 심사 및 심의제도에 대한 연구결과를 종합하면 다음과 같다.

첫째, 선진국의 의원입법 규제에 대한 심의는 그간 특별히 본격적으로 시행되지 않았는데, 그 가장 중요한 배경은 대부분의 나라에서 중요한 입법은 정부발의에 의하여 이루어졌고, 의원입법의 비중은 상당히 낮기 때문이다. 둘째, 의원입법의 비중이 극단적으로 높은 예외적인 경우인 미국의 경우는 의안에 대한 심사가 극단적으로 복잡하고 다단계이며 다층적인 과정 속에서 심도 있게 이루어지는 관례가 있으며, 입법조사처(CRS), 예산처(CBO), 정부책임처(또는 감사원, GAO) 및 다양한 민간 정책연구기관들이 그 과정에서 의원들의 요구에 따라 다양한 분석을 지원하고 있다. 셋째, 최근의 경향은 규제도입과 관련되어 행정부의 효율과 책임성을 강조하는 규제개혁적인 제도가 도입되면서, 의회입안 규제에 대하여도 행정부에게 적용하는 영향분석을 적용하려는 시도가 눈에 띄게 늘어나고 있다. 따라서 이런 선진국의 현실과 추세를 면밀히 고려하는 것은 우리나라 의원발의 규제입법에 대한 규제심사의 필요논리를 전개하고 나아가 규제심사 체계를 설계하는 데 중요한 근거로 삼을 수 있다.

본 연구에서는 이를 위해 미국, 프랑스, 독일, 일본을 주요 연구대상 국가로 선정했다. 무엇보다 이들 국가는 규제관리의 선

진국에 해당되는 국가이다. 미국, 프랑스, 독일은 오랜 의회운영 경험을 통해 의원입법에 대해서도 체계적, 관습적인 합리성을 보장하는 시스템을 구축하고 있다. 일본은 우리나라처럼 정부와 의원으로 입법발의기관이 이원화된 시스템을 갖고 있어 이들 사례연구를 통해 우리나라 제도설계에 참고할 수 있다.

나아가 본 연구에서는 선진국의 의원발의 규제입법에서 저품질 규제관리 메커니즘에 대한 연구는 그동안 거의 이루어진 바 없다는 면에서 학문적인 기여도 있을 것으로 판단된다. 특히 대부분의 연구가 공식적인 제도에 초점을 둔 결과 이보다 더욱 중요할 수 있는 입법관행상의 입법품질 통제 메커니즘은 관심이 부족했기에 본 연구의 시도가 이런 기존 연구의 미비점을 보완해 줄 수 있을 것이다.

## 제2절 연구의 방법

본 연구에서는 미국, 프랑스, 일본 등의 의회의 의원입법과 관련된 제도를 개관하고, 특히 규제입법의 통제 내지는 관리와 관련된, 의회과정의 역사, 현행 제도 및 관례의 배경 및 개요, 이에 대한 전반적인 평가 및 향후 변화 방향 등을 각각의 선진국의 법학 내지는 정치경제학 전문가들이 파악하여 분석했다.

이를 위해 각각의 지역전문가와 연구책임진들로 구성된 [개별 국가 제도연구회]를 나라별로 구성하여 수차례의 독회와 심층적인 토론과 함께 현지의 의회행정 전문가 3~5인을 대상으로 자체 평가 및 전망을 수행하였다. 이러한 과정을 통하여 아래와 같은 질문에 대한 명쾌한 해답을 내놓으려고 노력했다.

**<표 I -1> 선진국 의원발의 규제입법 연구를 위한 주요 연구질문**

<b>최근 동향</b>	의원입법의 최근 동향은?	
	의원입법을 통제 내지는 관리하기 위하여 최근에 도입한 제도가 있는가? 그 주요 내용은?	
<b>제도와 관행</b>	의원입법 전반의 품질을 제고하기 위한 공식적인 제도는?	
	의원입법에 대한 국민일반의 신뢰 수준은?	
	의원들이 과잉입법을 신중하게 하도록 유도하는 사회적, 네트워크적 메커니즘에서는 어떤 것들이 어떤 기능을 하는가?	
<b>사례 연구</b>	의원입법에 국가경제 사회적으로 중대한 함의가 있는 규제가 포함되어 있는 경우	일반적으로 의회는 그 규제의 수준을 어떻게 제고 하나?
		또한 정부가 이에 반대하는 경우 어떤 조율 과정을 거치게 되는가?
		의회를 보조하는 기관과 그 지원 메커니즘은 무엇 인가?



우리나라 의원발의 규제입법제도 개선방안에 관한 연구

## 제Ⅱ장 의원발의 규제입법 개요





## 제1절 의원발의 규제입법의 의의

### 1. 의원발의 규제입법의 개념

의원발의 규제입법은 국회의원이 발의하여 국회의 심의·의결을 거쳐 법률로 성립한 것 중 규제에 해당하는 것을 말한다. 규제란 국가가 사회문제의 해결을 위해 민간의 개인과 기업에 제약을 가하는 규칙을 말하는 것으로 조세 등의 국가수입에 기초해 보조금, 재정지원, 공공재 공급 등의 다양한 역할을 수행하는 재정사업과 함께 대표적인 정책수단으로 일컬어지는 것이다. 의원발의 규제입법이란 의원발의를 통해 수립된 개인과 기업에 제약을 가하는 규칙을 의미한다.

원래 법률제정권은 국회의 고유권한이지만 법안 발의권은 국가의 제도적 특성에 따라 정부에도 그 권한을 부여하기도 한다.<sup>2)</sup> 사회문제의 복잡성이 증가하면서 국가가 모든 사회문제를 파악할 수도 없을뿐더러 입법과정에서 정부의 역량을 활용할 경우 보다 신속하고 적절한 문제제기 및 해결에 이를 수 있을 것이기 때문이다. 이처럼 법안발의권을 국회와 정부가 모두 가

2) 근대국가의 등장 이후, 법체계의 발전은 3단계로 구분되는데, 제1기는 근대 국가의 성립기로 국가와 시민사회의 2원적 분할을 전제로 하는 시민적 법치주의의 시기이다. 제2기는 제2차 세계대전 이후 국가의 국민 생활배려의 역할이 강조되는 시기로 국가가 국민의 생활에 적극적으로 개입하고 형성하기 위해 행정부에 의한 입법의 증가가 이루어졌다. 제3기는 시민사회의 중요성이 강조된 시기로 행정 및 입법전반에 대한 시민 및 시민단체의 참여를 강조함으로써 대의민주주의의 한계를 극복하려는 시기를 말한다(김광수, 2005:24).

지고 있는 국가는 우리나라와 일본이 대표적이다.

의원발의 규제입법의 구체적인 조건과 내용은 의원발의 규제입법을 포함하는 개념인 의원발의에 대해 규정한 국회법 제79조에 나와 있다. 즉 동 조항에 의하면 국회의원은 10인 이상의 찬성으로 의안을 발의할 수 있도록 되어 있다. 의안을 발의하는 의원은 그 안을 갖추고 이유를 붙여 소정의 찬성자와 연서하여 이를 의장에게 제출하여야 하고, 의원이 법률안을 발의하는 때에는 발의의원과 찬성위원을 구분하되, 당해 법률안에 대하여 그 제명의 부제로 발의의원의 성명을 기재한다. 다만, 발의의원이 2인 이상인 경우에는 대표발의의원 1인을 명시하여야 한다. 그리고 의원이 발의한 법률안 중 국회에서 의결된 제정법률안 또는 전부개정법률안을 공포 또는 홍보하는 경우에는 당해 법률안의 부제를 함께 표기할 수 있다.

## 2. 의원발의 규제입법의 특징

의원발의 규제입법은 다음과 같은 특징을 갖는다.

첫째, 의원발의 규제입법을 헌법을 통해 보장하는 이유는 국민의 대표기관으로서의 국회의원이 그때그때의 사회적 수요를 받아 문제를 제기하고 그 해결책을 적극적으로 모색하는 권한을 가져야 한다는 철학 때문이다. 그리고 행정부에 대해서도 해당 사회문제에 적극적인 관심을 가져 줄 것을 요구하는 권한을 부여하고 있기 때문이다. 이런 면에서 의원발의 규제입법은 국회의 가장 대표적인 권한을 실현하는 것에 해당한다. 국회의 중

요한 권한은 예산에 대한 권한과 입법에 대한 권한이다. 국회가 규제안을 제출하는 것은 입법에 대한 권한 중 대표적인 것이다. 실제로 우리나라의 헌법 제23조에는 국민의 권리를 제한하는 모든 조치는 법률에 근거해야 한다고 규정함으로써 국회의 입법을 통한 규제형성 권한을 보장하고 있다.

그러나 이런 의원발의 규제입법은 입법자의 위치가 과거의 수동적 존재에서 미래를 예측해야 하는 적극적인 역할에 대한 요구를 받게 되면서 입법자라는 형식적 권한에 더해 입법자가 제정하는 입법의 내용이 타당해야 한다는 것이 주목을 받고 있다(최윤철, 2005:15-20). 즉 규제입법의 효과에 대한 정교한 예측, 입법과정과 이미 시행되고 있는 법률에 대한 끊임없는 관찰과 평가, 그리고 이에 기초한 법률의 개선을 도모할 수 있는 입법평가의 제도화 등이 필요하다는 지적이 제기되고 있는 것이다.<sup>3)</sup>

둘째, 의원발의 규제입법은 정부규제입법에 비해 높은 추상성을 보일 가능성이 높다. 정부규제는 법률의 형식으로 발의될 수도 있지만, 시행령과 시행규칙과 같은 하위법령의 형식으로 생성되기도 한다. 이런 경우 규제안은 매우 구체성이 높다. 실제로도 정부는 국회에서 통과된 법률안을 시행하기 위해 세부적인 시행령을 위임받고 있으며 그 범위 내에서 규제의 상세를 설계하게 된다. 반면 의원발의 규제입법은 기본적으로 법률안에

3) 이에 대해 홍완식(2008) 역시 의회의 의원발의 입법안에 대해 법률의 헌법적합성, 법체계적 정합성, 재정적 수요, 경제적·사회적 효과 등에 대한 사전적 검토가 필요하다는 것을 지적하기도 했다.

해당하는 것으로 필요성에 대한 논의가 주를 이루게 된다. 구체적인 제도설계는 하위법령에 위임되는 경우가 많기 때문이다. 그러나 그렇다고 해서 이것이 의원입법에 대한 규제심사가 불요하다는 결론을 도출하지는 않는다. 정부발의 법률안의 경우 규제개혁위원회의 심사, 법제처의 검토 등을 통해 그 타당성이 검토되고 형식이 세련되면서 국민에 대한 부담은 최소화하면서도 문제해결에 이를 수 있도록 담금질을 받는 과정을 거치기 때문이다. 따라서 의원발의 규제입법에 대해서도 이런 절차를 거치면 법안 내용이 개선될 수 있을 것이다.

셋째, 의원발의 규제입법은 정부규제입법에 비해 상대적으로 입법지원이 부족하다고 볼 수 있다. 물론 국회에는 각 상임위원회 전문위원, 예산정책처, 입법조사처 등 다수의 입법보좌기관이 있지만 여전히 정부에 비해 양적으로 월등히 부족하다. 실제로 규제안을 신설하는 정부의 각 부처 하나하나만 하더라도 국회보다 많은 인력과 재정자원, 그리고 외부 전문가의 동원능력을 가진 경우가 많다. 이런 이유로 국회의 의원발의 규제입법의 상당수는 그 작성과정에서 정부의 도움을 받는 경우가 흔하다.

### 3. 의원발의 규제입법과 정치경제

규제는 다양한 이해관계가 작동된다. 규제로 이익을 보는 집단은 적극 지지를 보내지만 비용을 부담해야 할 집단은 규제형성에 강력히 저항한다. Olson(1965)의 주장에 의하면 통상 이해관계가 명확하고 이에 대한 응집력이 높은 집단일수록 규제생

성과정에 강한 영향력을 가질 수 있다. 일반국민에 비해 이익집단이 규제입법권을 가진 국회나 의회에 적극적인 로비를 하는 것은 이런 이유 때문이다. 의원입법 역시 이런 규제의 정치경제를 따른다.

규제형성과정에서 그 타당성과 합리성을 따져보는 장치를 마련하고자 하는 이유는 이것 때문이다. 정부입법의 경우 규제형성과정에서 입법예고를 통해 규제내용이 국민에 공개되고, 규제개혁위원회를 통해 여러 분야의 전문가로 구성된 위원들의 심사를 받는다. 물론 그 전에 각 부처는 자신이 만든 규제에 대한 분석 자료를 규제개혁위원회에 제출해 스스로 규제의 타당성을 입증해야 한다. 의원발의 규제입법에 제도적, 관행적 제약이 존재해야 하는 것 역시 이런 이유 때문이다. 규제입법과정에 소수의 이익집단의 영향력이 개입될 수밖에 없기에 자칫하면 일반국민의 이익과는 상관없는, 나아가 일반국민의 이익에는 반하는, 그렇지만 이익집단의 이익에는 크게 기여하는 규제안이 형성될 가능성이 높기 때문이다. 더구나 의원은 모두 각자의 분야에서 전문성을 인정받은 경우가 많겠지만 개인의 경험과 능력은 제한적일 수밖에 없으므로 모든 부문의 입법책무를 담당하기에 역부족일 수밖에 없고 관심영역이나 정보량의 부족 등으로 국회가 도입하려는 무수한 규제입법안의 효과를 파악하는 데는 한계가 있을 수밖에 없다(김광수, 2005:31).

한편 경제사회가 복잡해지면서 법률에 의한 정책형성과 이를 통해 사회문제를 해결할 수 있고 해결해야 한다는 주장이 점점 강해지고 있는 실정이기도 하다. 그런데 이 과정에서 이해당사

자 간에 첨예한 갈등이 점차 빈번하게 나타나고 있는 것도 현실이다. 서로 논란이 된 해당 법률과 정책을 문제해결 혹은 문제유발의 도구로 지적하면서 첨예한 대립을 하고 있는 것이다. 2009년 비정규직법의 개정 과정은 그 대표적인 예이다(김 준, 2010:101). 당시 정부와 여당은 비정규직법의 기간제 근로 사용 가능 기간의 상한을 2년에서 4년으로 늘리거나, 해당 기간제한 자체를 폐지하지 않으면 법 시행 후 2년 내에 약 100만 명의 기간제 근로자가 일자리를 잃을 우려가 있다고 주장했다. 반면 야당과 노동계는 해당 법률조항이 시행되더라도 그것이 기간제 근로자의 일자리에 미치는 영향은 미미할 것이라고 주장하였다. 문제는 법률안을 두고 벌어진 양자의 논쟁 모두에 해당 입법의 영향에 대한 면밀한 예측이나 분석이 부족한 점이 많았다는 점이다. 이와 같은 입법을 둔 국회 내 혹은 사회전반의 갈등은 앞으로 점점 더 고조될 것으로 전망된다.

## 제2절 우리나라 의원발의 규제입법의 현실

### 1. 우리나라 입법체계: 이원적 입법발의

헌법 제52조는 국회의원과 정부는 법률안을 제출할 수 있다고 규정하고 있다. 동 조항에 의해 우리나라 입법발의는 국회의원과 정부에 의해 이원적으로 이루어지게 된다.

이들 중 의원발의 법률안의 경우에는 정부발의 법률안에 비해 사회문제에 대한 해결방안을 신속하게 법제화한다는 장점이 있으나<sup>4)</sup> 역설적으로 정부발의 법률안에 비해 해당입법이 사회 전반에 미치는 폭넓고 깊이 있는 검토가 힘들어서 입법의 품질이 떨어지는 문제가 야기될 수도 있다(김 준, 2010:95).

특히 규제입법과 관련해서 보면 우리나라의 규제심사는 정부발의 법안에 대해서만 이루어지고 있다. 규제심사를 통한 규제품질관리가 실효를 거두기 위해서는 정부입법뿐만 아니라 의원입법에 대해서도 규제영향분석제도가 적용될 필요가 있음에도 불구하고 현재 우리나라의 규제관리 시스템에는 의원입법에 대한 규제영향분석은 이루어지지 못하고 있는 실정인 것이다(전경

4) 김광수(2005:27-28)는 사회변동기에는 의원입법이 중요하다고 주장하면서 그 이유를 세 가지로 요약하고 있다. 첫째 국회의원은 항상 선거를 의식해야 하므로 국민인 선거민의 요구에 민감할 수밖에 없으며, 둘째 새로운 제도를 도입함에 있어서는 관료조직보다는 정치인이 더 과감할 수 있고, 셋째 법률의 제정은 다양한 이해관계의 조정 및 기존 제도의 창조적 파괴를 동반하게 되는데 이런 일이 정부에게는 상당한 부담이 될 수 있고, 정치권에 맡기는 것이 편리하다는 것이다.

련, 2012). 김 준(2010)의 지적과 같이 정부제출 법률안은 각 부처에서 입안하는 과정에서 정책연구용역 등을 통해 상당히 심도 있는 검토를 거치고 법률안을 국회에 제출하기 전에 ‘관련부처 논의-규제개혁위원회의 규제심사-법제처심사-국무회의’의 과정을 거치는 등 사전에 면밀히 검토하게 된다.

<표 II-1> 정부 법률안 입법절차와 의원발의 입법절차의 비교

	정부제출 법률안 입법절차	의원발의 법률안 입법절차
I. 법률안 준비	1) 법률안 입안	1) 입법준비
	2) 관계부처와의 협의	2) 법률안 입안
	3) 당정협의	3) 국회 법제실의 검토
	4) 입법예고	4) 법률안의 비용추계
	5) 규제심사	
	6) 법제처의 심사	
	7) 차관회의·국무회의 심의	
	8) 대통령 서명 및 부서	
	9) 국회제출	
II. 국회 상임위원회 심사	1) 국회 상임위원회 상정	
	2) 제안설명(의원, 정부)	
	3) 검토보고(전문위원)	
	4) 대체토론	
	5) 소위원회 심사	
	6) 위원회 의결	
III. 법제사법위원회의 체계 및 자구심사		
IV. 전원위원회 심사		
V. 본회의 의결		
VI. 법률안 공포와 재의 요구		

자료: 입법이론과 법제실무, 국회, 2008.

&lt;표 II -2&gt; 정부발의안의 입안 및 제출과정

입법과정	내용	소요기간
법령안의 입안	- 전문연구기관 조사, 협의체 구성 등을 거쳐 정책 결정 - 정책 주무부처인 중앙행정기관이 법령안을 입안	약 30-60일
관계기관 협의	- 이해관계가 발생할 수 있는 기관과 사전에 협의 - 10일 이상의 협의가 의무적	약 30-60일
당정협의	- 주요 법안의 경우 여당과 당정협의를 하고, 야당에 협조를 구함	
입법예고	- 법령안의 주요내용, 의견제출기관 및 기간, 홈페이지 주소 등을 명시하여 관보에 공고하거나 신문·방송·인터넷 등을 통하여 알림	약 20일
규제 심사	- 규제를 신설하거나 강화하는 내용의 법령을 제·개정하려는 경우 규제개혁위원회의 심사를 받아야 함 - 규제심사 신청 시 규제영향분석서, 자체심사의견 등을 첨부	약 15-20일
법제처 심사	- 법령안의 형식심사(체계·자구 심사) - 헌법 및 상위법과의 위반여부 - 법령의 중복·중돌여부 심사	약 20-30일
차관회의 심의	- 국무회의에 상정될 의안의 중요사항을 사전에 심의	약 7-10일
국무회의 심의	- 중요 정책의 경우 국무회의 심의를 거침	약 5일
대통령 재가 및 국회제출	- 대통령 서명 및 국무총리, 국무위원의 부서	약 30-60일

자료: 법제처 홈페이지.

반면 의원발의 규제입법의 경우 국회의원 10인 이상의 동의로 법률안을 발의할 수 있고, 국회의원 발의 법률안의 경우 입법예고 등의 절차가 의무화되어 있지 않으며, 정부와 협의·조율하는 경우도 드물고, 국회법 제58조에 제6항에 의해 제정법률안 및 전부개정법률안을 제외하고는 위원회의 법률심사과정에서 공청회 및 청문회를 강행사항으로 정하지 않고 있어서 해당 입법의 영향을 받을 이해관계자들과의 심도 있는 논의 과정도 생략되기 일쑤여서 정부제출법률안에 비해 충분한 검토가 부족하다는 지적을 받고 있는 것이다. 더구나 제정법률안 및 전부개정법률안조차도 위원회의 의결로 이를 생략할 수 있도록 되어 있기도 하다.

## 2. 의원발의 규제입법의 문제점

이처럼 의원입법을 제외하고 정부입법에만 규제영향분석제도 가 적용되는 것은 법안제출 경로에 따라 규제심사 대상여부가 결정되는 것으로 합리적인 방법이 될 수 없다. 더욱이 의원발의 법안의 수가 최근 급속히 증가하고 있다는 점을 고려할 때 정부입법 규제에 대한 규제심사만으로는 규제가 무분별하게 양산되는 것을 통제하는 데 한계가 따를 수밖에 없다. 이혁우 외(2011)의 연구에서는 이를 명료하게 보여주고 있다.

다음 <표 3>은 회기별 의원발의 법률안의 국회제출 건수와 처리건수를 정리한 것이다. <표 3>을 보면 의원발의 법률안의 제출건수와 가결건수가 17대 국회에서 폭발적으로 증가한 것을 알 수 있다. 제출건수와 가결건수를 14대 국회와 비교해보면 17대 국회 들어와서 의원발의 법률안의 수가 정부제출 법률안 수를 역전한 것을 알 수 있다. 이처럼 의원발의 법률안의 수가 증가하고 있는 것은 국민의 생활에 직·간접적으로 영향을 미칠 수 있는 규제 법률이 아무런 여과장치 없이 양산되고 있는 것으로 이해할 수 있다. 특히 15대 국회 때 1,000건을 넘어선 의원입법안은 18대 국회(2008~2012년)에서 1만 건을 돌파했다. 같은 기간 정부입법안은 806건에서 1,466건으로 1.5배 늘었을 뿐이다. 2013년에도 5월까지 총 4,544건의 의원입법안이 국회에 접수됐다. 이런 상황은 의원입법을 통한 법률안의 성립이 양적 측면에서 볼 때 매우 가속화되고 있는 것을 보여주는 단적인 예이다.

&lt;표 II -3&gt; 의원제출/정부제출 법률안 변화추이

대수	정부제출 법률안			의원발의 법률안			총계		
	제안 건수	가결 건수	가결 비율(%)	제안 건수	가결 건수	가결 비율(%)	제안 건수	가결 건수	가결 비율(%)
제11대	287	257	89.54	202	83	41.08	489	340	69.52
제12대	168	156	92.85	211	66	31.27	379	222	58.57
제13대	368	321	87.22	570	171	30.00	938	492	52.45
제14대	581	537	92.42	321	119	37.07	902	656	72.72
제15대	806	660	81.88	1,131	448	39.61	1,937	1,108	57.20
제16대	595	431	72.43	1,912	517	27.03	2,507	948	37.81
제17대	1,102	563	51.08	6,387	1,350	21.23	7,389	1,913	25.88
제18대	1,466	632	43.11	10,359	1,287	12.42	11,825	1,919	16.23

참고: 제18대 국회의 경우, 2011.6.30.까지 발의된 법안을 대상으로 함.

자료: 전경련(2011).

한편 의원발의 법률안의 증가와 더불어 의원입법을 통한 규제의 신설과 강화도 증가하고 있다. 전경련(2011)의 분석에 의하면 제18대 국회의 경우 국회의 의원발의 법률안 중 규제의 신설·강화·완화·폐지에 관련된 법안의 수는 총 2,923건으로 정부제출 규제 법률안 수 349건의 약 8배에 이르고 있다.

특히 이들 의원발의 규제 법률안의 특징은 규제의 신설·강화를 목적으로 하는 법안이 대부분인데 이는 규제완화 법안이 주를 이루는 정부제출 규제법안과 대조를 보이고 있는 형국이기도 하다. 즉 규제관련 의원발의 법률안 중 63%인 1,848건이 규제를 신설·강화하는 것을 주요 내용으로 하며 규제를 완화·폐지하는 내용의 법률안은 37%에 불과한 실정인데 비해 같은 기간 정부제출 법률안 중 138건(40%)만이 규제를 신설·강화하는 법률안이고 211건(60%)은 규제완화 법률안이다.

<표 II-4> 제18대 국회 규제관련 법률안 제출현황

구분	발의 법률안		가결 법률안	
	규제관련	규제미관련	규제관련	규제미관련
의원발의	2,923	7,436	381	906
정부제출	349	1,117	132	500

참고: 제18대 국회의 경우, 2011.6.30.까지 발의된 법안을 대상으로 하고 있으며 국방·정보 등에 관련한 경우 규제 미포함으로 분류.

자료: 전경련(2011).

그렇다면 이런 의원규제발의의 대폭 증가에 비해 규제의 품질은 어떨까? 2013년 발의된 의원발의 규제입법 513건에 대해 한국규제학회의 규제영향분석특위가 진행한 모니터링평가 집계 결과에 따르면 ‘규제 품질이 낮은 의안’들은 규제 신설의 정당성이 부족하고 부작용, 현실성 등을 고려하지 않은 것들이 다수 발견되었는데 대표적인 것을 소개하면 다음과 같다.

선행교육 규제에 관한 특별법안은 100점 만점에 26.5점의 낮은 점수를 받았는데 이 규제는 학교뿐 아니라 사설 학원이나 과외교사들에게 선행학습을 금지하고 이를 어기면 학원 등록이 말소되고 과외 교습이 정지되도록 규정한 것이다. 그러나 한국 규제학회는 “선행학습이 문제이긴 하지만 부정적인 면만 강조하여, 부모의 교육권이나 학원 교사의 직업 선택의 자유를 과도하게 침해해 위헌 소지가 있다”고 지적했다. 한편 유아교육법 개정안 역시 26.6점을 받았는데, 그 이유는 이 규제가 유치원 납입금 인상률을 직전 3개 연도 평균 소비자물가 상승률 이하로 제한하는 내용을 담고 있지만, “억지로 가격을 제한했다가는 유치원 교육의 질 저하 등 또 다른 피해가 생길 수 있다”는 평가를 받았기 때문이었다. 그 외 유통산업발전법 개정안에서 증소

기업·중소상인 적합 업종 보호를 법제화하여 대형 점포의 판매 물품을 제한하려는 규제도 32.0점을 받았다. 소비자의 이익을 오히려 침해하고 장기적으로는 중소기업 보호의 실효성이 없음에도 불구하고, 인기영합주의 발상으로 시장의 자율을 과도하게 제한하는 규제도 지적되었기 때문이다.

<그림 II -1> 규제품질이 낮은 의원발의 규제입법안



참고: 2013년 발의된 의원법률안 중 규제를 포함한 513건에 대한 한국규제학회 전문가 모니터링 결과임.

자료: 동아일보, 2013년 12월 10일자.

의원발의 법률안에 대해 규제영향분석을 실시해야 하는 또 다른 이유는 정부입법에만 규제영향분석을 하게 되면, 의원입법이 규제심사의 우회수단으로 악용될 수 있다는 점 때문이다. 즉, 현행 제도상 의원입법에 대해서는 규제영향분석을 실시할 필요가 없기 때문에 정부가 의원입법의 형태로 법안을 제출하는 편법을 사용할 수 있다는 것이다.

실제로 이런 의원입법에 대한 규제영향분석 제도의 부재로 인해 실제로 의원입법을 통해 만들어진 법안들이 여론 수렴 과정이나 규제의 적절성에 대한 여과 장치 없이 만들어져 정부와 기업 모두에 부담이 되고 있다는 지적이 제기되기도 했다. 예를 들어, 2006년 12월, 도시가스 공급사들이 맡은 지역에서 수용가가 원하면 의무적으로 도시가스를 공급하도록 하는 내용의 도시가스사업법 개정안이 의원입법으로 국회를 통과했는데, 이 법에 대해 취약지역에 사는 서민층도 값싼 도시가스를 이용할 수 있도록 하겠다는 취지를 인정한다 하더라도 공급사들로부터 사업성을 무시한다는 반발을 샀다. 그 결과 당시 산업자원부 등이 중재에 나서 의무 공급시설 설치비용의 일부 또는 전부를 정부로부터 지원받을 수 있도록 추가적인 법 개정이 이루어지기도 했다.

&lt;표 II -5&gt; 의원입법을 통한 우회입법 사례

법률안	입법배경	주요내용 및 문제점
소형기선저인망 어선정리에관한 특별법안 ('04.09.14)	<ul style="list-style-type: none"> <li>소형기선저인망 어선 소유자들의 불법어업으로 어족자원이 고갈되는 피해가 발생하자, 정부는 불법어선 매입·정리계획을 수립하고 이를 의원입법을 통한 특별법으로 추진함</li> <li>-관련단체가 해수부의 강력한 지도단속에 항의하고, 특별법 제정을 요청</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>소형기선저인망 어선의 소유어민이 어선정리를 희망할 경우에는 정부가 어선의 정리 대가를 지급함</li> <li>어민들의 불법어선 정리를 위한 예산('05~'06년 2,467억, 총 826억 원)이 그대로 일반국민들의 부담으로 전가되는 문제가 있음</li> <li>- 당시 해수부는 불법어선의 문제해결이 단속만으로는 한계가 있었고, '08년까지 1,000척의 매입예산을 확보하기 위해 의원입법을 추진하게 됨</li> </ul>
대기환경보전법중 일부개정안법률안 ('04.11.01)	<ul style="list-style-type: none"> <li>환경부는 정부입법을 추진할 때 산자부·건교부·행자부 등 관계부처의 협의와 이해집단의 반발, 그리고 규제개혁위원회 심의를 회피하기 위해 의원입법을 활용함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>차량의 배출가스 정밀검사 의무지역을 50만 명 이상의 도시지역으로 확대함</li> <li>해당지역에 차량을 등록한 소유자들은 차량의 용도(사업용 or 비사업용)와 무관하게 정밀검사를 받고 비용을 부담하게 되지만, '05년도 교통안전공단의 국정감사에서 배출가스규제와 대기오염 개선효과 상관성이 없는 것으로 지적된 바 있었음</li> </ul>
독점규제및 공정거래에 관한법률 개정법률안 ('04.12.09)	<ul style="list-style-type: none"> <li>공정위는 '04년 2월 유효기간이 종료되는 계좌추적권을 연장하기 위해 공정거래법 개정안을 '03년 하반기 국회에 제출했으나, 야당과 재계의 반발로 무산됨</li> <li>'04.6.23, 공정위는 재차 공정거래법 개정안을 국회 상정, 열린우리당 당론으로 제출한 의원입법안(계좌추적권 포함)과 통합, 대안으로 통과시킴</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>한시규제의 취지를 감안하지 않고, 공정위의 주장을 그대로 수용하여 계좌추적권 시효를 3년 연장하는 선례를 남김</li> <li>과거 공정위가 계좌추적권을 발동해 6대 그룹의 부당 내부거래 여부를 조사했지만 단 1건도 적발하지 못한 사례 등을 고려하면 계좌추적권 제도의 실효성에는 의문이 존재함</li> </ul>

〈표 II-5〉 계속

법률안	입법배경	주요내용 및 문제점
<p>산업기술의 유출방지 및 보호지원에 관한 법률안 ('06.09.29)</p>	<p>◦ 당초 산자부와 국정원 등의 주도로 동건을 정부입법으로 추진했으나, 관련업계인 과학기술계의 반발로 인해 보류되어, 의원입법으로 추진하게 됨(오마이뉴스, '04.11.12)</p>	<p>◦ 정부가 지정한 핵심기술을 보유한 기업은 기술을 해외에 매각할 때 또는 합작투자·기술이전 등을 할 시, 정부의 승인을 의무적으로 받아야 함</p> <p>◦ 사유재산권의 침해 문제가 있고, 과학 기술인들의 창의성과 개발의욕을 저하시킬 우려가 있음</p>
<p>한국도로공사법 일부개정법률안 ('09.04.01)</p>	<p>◦ 국토해양부는 기획재정부와의 협의와 정부의 '예비타당성 조사 의무'를 회피하기 위해 의원입법으로 약 2,000억 원의 예산이 수반되는 법 개정을 의원입법으로 추진함</p>	<p>◦ 한국도로공사의 공익서비스 제공으로 발생하는 비용을 국가 또는 해당 공익서비스를 직접 요구하는 원인 제공자가 부담하도록 규정함</p> <p>◦ 정부예산이 총 약 2,000억 원 부족될 것으로 예상되는 법률안임에도(총 사업비가 500억 원 이상인 사업은 예비타당성 조사 의무), 부처 협의와 소관상임위 의원에 대한 예산규모의 사전설 명도 하지 않았음</p>
<p>대규모 소매업거래 공정화에 관한 법률('11.06.10)</p>	<p>◦ 공정거래위원회는 대규모 소매업에 관한 고시를 법률로 승격시키겠다는 의지를 밝히면서, 법 제정을 의원입법으로 추진</p>	<p>◦ 법이 통과되면 공정위는 연간 매출액 1,000억 원이 넘는 모든 대규모 소매업자에 대해 해당행위중지, 시정권고, 시정조치, 과징금 및 과태료 부과, 고발 등을 할 수 있음</p> <p>◦ 대규모 소매업자가 납품업자 물품을 수령 거부하거나 지연하는 경우 이유를 불문하고 손해배상 책임과 행정제재를 받는 등 과도한 규제이나 규제심사 등 타당성 판단 없이 입법</p>

자료: 전경련(2011).

### 3. 국회의 의원발의 규제입법 관리 체계 미비

#### 1) 국회 내 의원발의 규제입법 시스템 분석

규제법안을 포함한 법안의 품질을 제고하기 위한 장치는 국회 내에서도 다양하게 존재하고 있다. 통상 국회의 법률안 제안 절차를 보면 법안 제출 전 국회 법제실에 법률안 검토를 신청할 수 있는 절차를 두고 있고, 이때 예산정책처의 법안비용추계, 법제사법위원회의 체계·자구심사, 입법조사처의 입법조사분석을 수행할 수 있다. 법률안 제출 후에는 상임위원회의 검토보고 등의 절차를 두고 있다. 그러나 법안제출 전 법제실에 대한 법률안 검토는 임의규정으로 정부에서 수행하는 필수절차인 규제심사를 대체하는 제도로 보기는 어려운 점이 있다. 또한 법안제출 후의 제도 역시 정부의 경우와 비교해서 보완해야 할 점이 많은 상황이기도 하다. 이에 대해 전경련(2011)의 경우 국회의 검토 및 분석제도는 규제심사에 비해 너무 광범위하거나 협소하여 규제심사를 대체하는 제도로 보는 것은 무리가 있다고 판단하기도 했다. 그 근거는 대다수의 법안이 상정 후 2개월 이내에 가결되어 상임위에서 충분한 심의가 이루어지지 못하고 있으며, 각 상임위에는 10명 내외의 입법조사관이 있으나 국토해양위원회, 보건복지위원회 등 주요 상임위에 계류 중인 법안은 5-900건에 달해, 규제분석을 수행하기에는 양적·질적으로 애로가 크다는 것이다.

이에 대해 특히 이혁우 외(2011)의 분석에 의하면 우리나라의 경우 정부입법과는 달리 의원입법에 대해서는 본격적인 규제영

향분석을 위한 체계화된 제도를 갖추고 있지 못할 뿐만 아니라, 국회 내에 있는 기존의 법안 검토 및 분석 제도는 규제영향분석 만큼이나 정교하지 못한 까닭에 법안의 영향에 대한 체계적인 고려가 이루어지지 못하고 있음을 알 수 있었다.

먼저 전문위원의 검토보고의 경우에는 평가대상이 망라적일 뿐만 아니라 평가항목으로 볼 때는 규제영향분석보다 더 광범위한 분석이 가능하도록 되어 있으나, 실제에는 표준화 수준이 매우 낮아 이것이 체계적으로 운영되고 있지 못하고 있었다. 예산정책처의 비용추계는 실제적인 측면에서 볼 때, 매우 체계적이지만, 구조적인 측면에서 평가의 대상 및 분석항목이 재정소요에 대한 비용추계의 분석에 국한되고 있다. 법제사법위원회의 체계 및 자구심사는 그야말로 법안의 형식적인 측면을 분석하는 것으로 규제법률안이 사회전반에 미치는 비용과 편익을 검토하는 것과는 질적인 차이가 있었다. 따라서 법제사법위원회의 체계 및 자구심사는 그것이 아무리 체계화되어 있다 하더라도 규제영향분석을 통해 얻고자 하는 규제안의 타당성에 대한 검토를 도출할 수는 없다고 할 수 있다. 마지막으로 입법조사처의 입법조사분석은 규제영향분석에 비해 표준화되어 있지 않으며 체계화되어 있지 않다는 한계를 가진다.

결국, 이런 분석을 통해 현재의 국회의 법률안에 대한 검토 및 분석제도는 어느 것이든 규제영향분석 수준의 깊이를 갖추지 못한 것으로 판단할 수 있다. 따라서 정부안의 법률 중 규제안에 대한 체계적인 분석이 이루어지는 수준으로 의원이 발의한 법률에 대해서도 깊이 있는 분석이 이루어지지 못할 가능성

이 높음을 알 수 있다. 이것은 우리나라의 국회가 제도적으로도 규제 법률안에 대한 체계적 검토 시스템을 결여하고 있을 뿐만 아니라, 국회 자체적으로도 규제 법률안을 정부 수준으로 깊이 있게 분석하고 따져보는 제도를 구비하지 못하고 있음을 의미하는 것이다. 물론 이런 의원입법에 대한 규제관리 시스템의 부재는 이미 언급한 것처럼 정부입법의 의원입법으로의 우회발의와 같은 품질이 낮은 규제가 깊이 있는 검토 없이 통과되게 할 가능성을 높여주는 것이기도 하다.

<표 II -6> 국회 입법검토 제도와 규제영향분석의 비교

			검토보고	비용추계	체계 및 자구심사	입법조사 분석	규제영향분석
주체			해당 상임위 전문위원	예산 정책처	법제 사법 위원회	입법 조사처	정부
구조적 측면	분석대상	망라성	+++	+	+++	+	++
	분석항목	종합성	++	+	+	+++	++
실제적 측면	분석체계	표준화	+	++	++	+	++

출처: 이혁우 외(2011), 의원입법에 대한 규제영향분석의 필요성 연구, 규제연구, 제20권, 제1호.

참고: 각 항목에 대한 (+)의 개수는 규제영향분석과 비교한 상대적인 수준을 나타내는 것임. 규제영향분석보다 (+)가 많을수록 해당 항목에 대해 규제영향분석에서 보다 더 높은 상태임을 의미하며, (+)가 작을수록 해당 항목에 대해 규제영향분석에서 보다 더 낮은 상태임을 의미함.

## 2) 국회의 의원입법규제 통제 노력과 실패경험

한편, 이처럼 국회의 의원발의 규제입법의 품질을 높이기 위한 지원체계의 부족을 해소하기 위해 18대 국회와 19대 국회에서 관련 사항을 규정하는 국회법의 개정시도가 있었다. 그 내용

을 구체적으로 보면 다음과 같다.

먼저 18대 국회의 경우 권경석 의원의 대표발의로 입법과정상의 편법·운용을 방지하고 규제신설의 효과적인 억제를 위하여, 국회에 규제를 신설·강화하는 법안을 제출하는 경우, ‘규제영향분석서’를 첨부, 규제존속기한을 설정 및 ‘규제영향분석 전문조직’ 설치를 골자로 한 ‘국회법 일부개정법률안’이 발의되었으며, 권택기 의원 역시 규제의 신설 또는 강화를 내용으로 하는 의원발의 및 정부제출 법률안과 대통령령 등에 대하여 규제영향분석서 제출을 의무화함으로써 법률안 준비 단계에서부터 규제영향분석 등을 통해 법률안의 실현가능성 및 국민경제에 미치는 효과 등을 사전에 고려하도록 하여 법률안의 적실성을 높이고, 국회의 규제입법 심의의 실효성을 제고하려 하였다.

또한 19대 국회 들어서는 이한구 의원의 대표발의로 규제에 관한 사항을 포함하고 있는 의원발의 법률안의 경우 입법과정상의 편법·운용을 방지하고 규제 관련 법률안의 품질제고를 위하여 국회에 규제를 신설·강화하는 법안을 제출하는 경우 규제사전검토서를 첨부하도록 하고, 소관 상임위원회에서 해당 법안을 심사할 때 ‘규제영향평가’를 거치도록 하는 등 규제 관련 법률안의 관리방안을 마련하고자 국회법 개정안이 발의되어 있다.

그러나 이런 국회 내 일부의 의원발의 규제입법 품질개선을 위한 입법화 노력에도 불구하고 18대 국회에서의 권경석 의원과 김택기 의원의 대표발의 안은 모두 입법화되지 못한 채 임기만료로 인해 폐기되었으며 19대 국회 들어서 발의된 이한구 의원의 대표발의안 역시 2014년 1월 현재 유사한 법안이 발의되

어 있지만 국회 내에서 의원들이 적극적인 관심을 갖고 적극적인 공론화와 토론이 이루어진다고 보기에는 부족한 점이 많다.



우리나라 의원발의 규제입법제도 개선방안에 관한 연구

제Ⅲ장 선진국 사례





## 제1절 미국 의원 규제입법 제도와 과정

### 1. 정치제도와 입법

미국 의회입법의 제도와 과정을 살펴보기 위해 여기서는 입법과 관련된 정치제도와 입법제도에 대해 살펴본다. 입법 관련 정치제도에 대해 이해하기 위해서 입법의 핵심기관인 의회뿐 아니라 의회와 행정부에 설치된 입법보조기관에 대해 살펴볼 것이다. 또한 의회 입법과정을 보다 자세히 알기 위해서 의회 입법절차 및 관행에 대해서 살펴볼 것이다.

#### 1) 정치제도

입법과 관련된 정치제도로서는 입법의 주체인 의회와 입법보조기관이 있다. 입법보조기관으로는 의회 내에 의회법제국, 의회조사처, 의회에산처, 회계감사원 등이 설치되어 있으며, 행정부 산하에는 관리예산처, 각 부처의 법률자문관실 및 의회연락관실이 있다.

#### (1) 입법주체로서의 의회

미국헌법 제1조 제1항은 입법권을 의회의 고유 권한으로 명시하고 있다. 사회가 점차 복잡하고 다양해짐에 따라 입법과정의 전문성이 더욱 요구되고 있는 것이 대부분 국가들의 현실이다. 이에 따라 다른 국가와 마찬가지로 미국의 경우에도 대통령

이나 행정부에 의한 정부입법이 활발해지고 있다. 그렇지만 미국의 경우에는 정부입법도 외관상으로는 의원입법의 형식을 갖추어야 한다. 실질적으로는 정부가 제안하는 법안일지라도 형식적으로는 상원이든 하원이든 의원을 통해 발의되어 본래의 의원입법과 동일한 절차를 밟아야 한다(김영희 2007, 17).

미국은 건국 때부터 양원제를 채택하고 있다. 기본적으로 양원의 관계는 평등한 것으로 설정되었다. 하원은 인구수에 비례하여 각 주의 의원 수를 결정하였고, 직선제 방식으로 의원을 선출하였으며, 국민을 대표하는 기관의 역할을 하도록 하였다. 한편 상원은 주의 크기와 상관없이 각 주당 2명의 의원을 선출하도록 하였고, 직선제가 아니라 주 입법부에서 간선으로 선출하였으며, 국민을 대표한다기보다는 각 주를 대표하는 기관의 성격을 가졌다. 1913년 비준된 미국 수정헌법 제17조에 따라 상원의원도 직선으로 선출하기 시작하였다(김영희 2007, 18-19).

하원의장은 관례적으로 다수당의 제1리더가 맡는다. 회의장에는 floor leader가 있어 양당 소속 의원들을 지휘하는 역할을 담당한다. 하원의 경우 House Majority Leader(다수당 제2리더)와 House Minority Leader(소수당 제1리더)가 있으며, 이들은 하원의원들의 당 모임인 House Democratic Caucus와 House Republican Conference에서 선출된다. 위원회를 통과한 법안이 본회의로 상정되면 floor leader와 floor manager들은 법안 심의를 주도하는 역할을 담당한다. 누가 Floor manager 역할을 담당할지는 법안마다 다르지만 대체로 법안을 제안한 위원회나 소위

원회의 위원장(chairperson, 위원회의 다수당 리더)과 소수당 리더(ranking minority member)가 담당한다(김영희 2007, 26-27).

상원의 경우 미국헌법 제1조 제3항 제4절에 의해 부통령이 의장(President of Senate)이 된다. 그렇지만 부통령은 원래 행정부 소속이므로, 개회 첫날이나 중요한 경우 외에는 상원의장으로 활동하지는 않는다. 상원에서는 Senate Majority Leader와 Senate Minority Leader가 floor leader 역할을 하며, Senate Majority Whip과 Senate Minority Whip이 이들을 보좌하고 있다(김영희 2007, 27).

미국 연방의회는 보통 매년 1월 3일을 전후해 개원하며, 개원 중인 것을 “in session”이라고 한다. 원칙적으로 정기회, 임시회의 구분 없이 연중 상시 운영하는데, 실제로 개원하는 날은 1년 365일 중 150일 미만이다. 선거가 있는 해는 개원 일수가 상대적으로 적다(김영희 2007, 29).

## (2) 입법 보조기관

의회의 입법활동을 지원하는 대표적인 입법보조기관으로 의회법제국, 의회조사처, 의회예산처, 그리고 회계감사원 등이 있다. 한편 행정부에 설치된 관리예산처와 각 부처 소속의 법률자문관실과 의회연락관실 역시 의회와 긴밀히 협조하면서 입법활동을 지원하고 있다.

### 의회 내 입법보조기관

#### ① 의회법제국(Office of Legislative Counsel)

의회법제국은 다른 보조기관들과 달리 하원과 상원에 각각 설치되어 있다. 50여 명의 변호사들이 배치된 의회법제국은 법안의 초안을 검토하고 형식을 완성하는 기능을 하며 의원들이 법안을 제출할 때는 의회법제국과 상의를 거치는 것이 보통이어서 이 기관의 업무량은 계속 늘고 있다.

#### ② 의회조사처(Congressional Research Service: CRS)

의회조사국은 조직상으로는 의회도서관의 독립 부서로 되어 있으며, 법안 작성에 필요한 종합적인 조사 분석 및 정보 제공을 통해 의회의 입법기능을 보좌하는 역할을 하고 있다.

#### ③ 의회예산처(Congressional Budget Office: CBO)

의회예산처는 예산안 관련한 직무를 전담하는 기관으로 예산안뿐 아니라 세출이 필요한 모든 입법 활동을 지원하고 있다. 의회예산처의 역할은 정부입법의 경우에 행정부에 설치된 관리예산처(OMB)가 하는 기능과 유사하다.

#### ④ 회계감사원(Government Accountability Office: GAO)

회계감사원은 세계 제1차 대전 후에 연방정부의 재정 상태를 개선할 목적으로 설립되었다. 본래 임무는 연방정부의 회계를 감사하는 것이었으나, 단순히 사후적 감사만을 하는 것이 아니

며, 연방정부가 법을 집행하는 일을 하는 까닭에 회계감사원은 입법에도 관여하게 되었다(김영희 2007, 46-49).

### 행정부의 입법 보조기관

#### ① 관리예산처(Office of Manage and Budget: OMB)

행정부의 효율적 정책실행을 지원하기 위해 설치된 기관이다. 특히 행정부에서 준비하는 법안 가운데 법을 시행하는 데 있어 세출이 필요한 경우에는 반드시 OMB에 회부되어 의견조정 과정을 거쳐야 한다. 또한 의회를 통과한 법률이 대통령의 승인을 구할 때도 아래 <그림 III-1>과 같은 OMB 의견서가 첨부되어야 한다.

<그림 III-1> OMB 의견서 예시

	<b>EXECUTIVE OFFICE OF THE PRESIDENT</b> <b>OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET</b> WASHINGTON, D.C. 20503	November 19, 2013 (House Rules)
	<b>STATEMENT OF ADMINISTRATION POLICY</b> <b><u>H.R. 1900 – Natural Gas Pipeline Permitting Reform Act</u></b> (Rep. Pompeo (R-KS) and 22 cosponsors)	
<p>The Administration recognizes the need for additional energy infrastructure and supports the timely consideration of project applications. The Administration, however, strongly opposes H.R. 1900, which would allow the automatic approval of natural gas pipeline projects if the Federal Energy Regulatory Commission (FERC) or other Federal agencies do not issue the required permit, license, or approval within rigid, unworkable timeframes.</p>		
<p>H.R. 1900 could create conflicts with existing statutory and regulatory requirements and practices related to agencies' programs, thereby causing confusion and increasing litigation risk. The bill's requirements could force agencies to make decisions based on incomplete information or information that may not be available within the stringent deadlines, and to deny applications that otherwise would have been approved, but for lack of sufficient review time. For these reasons, the bill may actually delay projects or lead to more project denials, undermining the intent of the legislation.</p>		
<p>FERC has reported that, since fiscal year 2009, it has completed action on 92 percent (504 out of 548) of all pipeline applications that it has received within one year of receipt. The small percent of decisions that have taken longer than one year involve complex proposals that merit additional review and consideration. Further, FERC already has an existing framework to set reasonable timetables for the other Federal agencies with permit, review, or approval authority to act.</p>		
<p><u>If the President were presented with H.R. 1900, his senior advisors would recommend that he veto the bill.</u></p>		
* * * * *		

② 행정부 각 부처 소속 법률자문관실

행정부 소속 각 기관에는 법률자문관실(Office of the General Counsel)이 있어 의회 법안에 관한 행정부의 의견을 제출하는 기능을 담당하고 있다.

③ 행정부 각 부처 소속 의회연락관실

행정부 각 기관에는 의회연락관실(Congressional Liaison Office)이 법을 만드는 의회와 법을 집행하는 행정부 사이의 의견조율을 하는 역할을 하면서 원활한 입법과정을 지원하고 있다. 미국의 경우 헌법으로 의원입법만 가능하도록 규정하고 있어 정부가 입법이 필요한 경우에는 집권당 소속의 의원이나 위원회와 긴밀히 협력할 필요가 있다. 한편 의원입법일 경우에도 위원회 심사 과정에서 최종적으로 해당 법안을 집행할 관련 행정 부처의 보고서를 요청하는 것이 일반적이다(김영희 2007, 51-52).

2) 입법제도 및 관행

여기에서는 의회입법의 의미와 범위 그리고 입법절차에 대해 설명하고, 행정부가 주도하는 규제입법에 대한 평가절차의 변화에 대해 살펴본다.

(1) 입법의 의미와 범위

미국 헌법에 따라 입법을 발의하는 것은 의원들에게만 주어진 권리이자 의무이다. 의회만이 입법 발의권을 가진 까닭에 다

른 집단이나 개인이 발의를 하고자 하는 경우에는 반드시 의원을 통해서만 할 수 있다. 이로 인해 의원들은 이러한 입법 발의를 대신해 주는 경우가 있다. 특히 미국 헌법은 개인이나 집단들이 의원을 통해 입법을 발의할 수 있게 하는 청원권(right to petition)을 보장하고 있다. 이에 따라 의원들은 자신의 선거구에 속하는 개인이나 집단이 청원권을 행사하는 경우 자신이 의도하지 않은 입법이라도 발의하게 된다. 또한 주 의회(state legislative)가 소속 주의 연방의회 양원 의원들을 통해 청원을 하는 형식(memorials)으로 입법을 발의하는 경우도 있다(김영희 2007, 54-55).

의원들에 의해 발의되는 입법안은 Bill(법안), Joint resolution(공동 결의안), Concurrent resolution(합동 결의안), 그리고 Simple resolution(단순 결의안)과 같은 네 가지 형식으로 구분된다. 이 가운데서 Bill과 Joint resolution만 법(law)이 될 수 있으며, 특히 Bill이 가장 일반적인 입법형식이다. Bill은 크게 public bill과 private bill로 구분하는데, 일반 대중 모두에게 적용되는 법안은 public bill이며, 특정 개인이나 일부 집단에 적용되는 법안은 private bill이라고 한다. 이들이 최종적으로 법으로 가결되면 각각 public law와 private law가 된다. 입법안이 하원에서 발의되면 [H.R. + 일련번호]가, 상원에서 나오면 [S. + 일련번호]와 같은 방식의 번호가 부여된다. 법안이 하원과 상원 중 어디에서 먼저 발의되었는가는 큰 의미를 갖지 않는데, 법안이 양원 중 어디에서 나오든 다른 한 원도 통과해야 최종 법으로 결정되기 때문이다.

Joint resolution은 상하원 중 어디서나 발의할 수 있으며, 실질적인 면에서 Bill과 별 차이가 없다. Bill 형식으로 통과된 법이 나중에 Joint resolution으로 개정될 수도 있고, 그 반대 경우도 가능하다. 다만 헌법개정안이나 특별한 목적의 세출과 관련된 법안은 반드시 Joint resolution으로 해야 한다는 의정 규칙이나 규정은 있다(김영희 2007, 60-62).

Concurrent resolution은 대통령에 대한 의회의 태도 표명 문제, 양원의 운영 문제, 공동위원회(joint committee)를 구성하는 문제 등에 관련된 내용을 담고 있다. Simple resolution은 양원 중 한쪽의 운영, 작동, 전권사항과 관련된 내용을 담고 있다. Simple resolution은 상원과 하원 중 해당 원에서만 통과하면 되고, 다른 원에서의 통과과정이나 대통령의 승인 및 서명은 요구되지 않는다. 한편 Concurrent resolution과 Simple resolution 모두 내용면에서 엄밀한 의미의 법(law)이 아니기 때문에 양원에서 통과하여도 대통령의 서명을 받지 않는다(김영희 2007, 62-63).

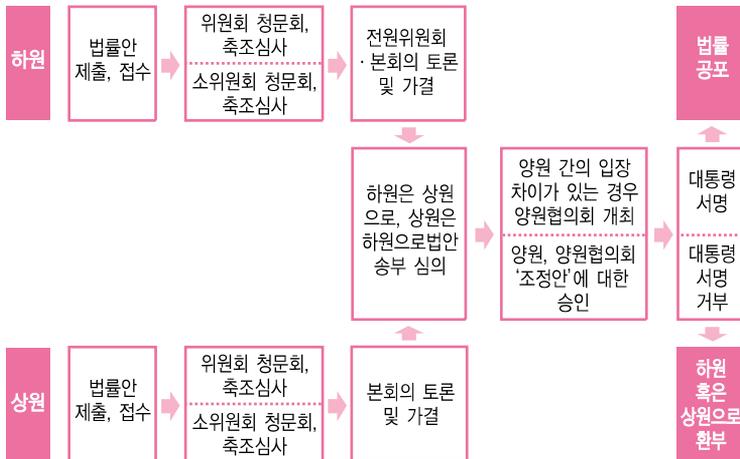
## (2) 입법제도와 절차 및 관행

의회에서 발의된 법안이 법률이 되기 위해서는 반드시 상·하 양원에서 동일한 형태로 가결되어야 한다. 상·하원의 의원은 각각 법안을 소속 원에 발의할 수 있으며, 발의된 법안은 위원회 심사과정을 거쳐서 본회의에 보고된다. 상원 혹은 하원의 본회의를 통과한 법안은 다른 원으로 송부되며, 양원을 통과한 동일법안(companion bill)의 내용이 상이할 경우에는 양원협의위원회(the

Conference Committee)에서 그 내용을 조정하는 과정을 거치게 된다. 대통령은 양원을 통과한 법안에 대해 거부권을 행사할 수 있으나, 거부권 행사로 인해 의회로 반송된 법안이 양원에서 각각 의원 3분의 2 이상의 찬성을 얻으면 거부권과 상관없이 최종 법률로 확정된다.

의회에 제출된 법안은 대부분 심사단계에서 폐기되며, 입법에 성공한 법안도 <그림 III-2>에 나타난 모든 입법과정을 거치는 것은 아니다. 한 원을 통과한 법안을 다른 원에서 그대로 채택하는 경우 양원협의위원회를 열지 않는다. 입법에 성공한 법안의 80% 이상은 이런 방식으로 처리된다. 양원협의위원회의 조정절차를 거치는 법안은 점차 감소하는 추세로 최근에는 5% 미만에 불과하다.

<그림 III-2> 미국의회 입법과정



주: 대부분의 경우, 상원과 하원에는 동일한 법률안이 제출되며, 모든 법안은 동일한 형식으로 상원과 하원을 거쳐 가결된 후에 대통령에게 이송된다.

출처: 김현우 2009,

미국의 입법은 위원회 중심주의라는 특징을 가지며, 의원에 의해 발의된 법안은 바로 소관 위원회로 회부된다. 위원회 자체가 법안의 통과를 결정짓지는 않지만 위원회의 의견이 법안의 최종 통과여부에 지대한 영향을 미친다. 이익집단들의 로비 활동이 위원회 심사단계에서 집중적으로 이루어지는 것도 이러한 이유 때문이다. 2014년 1월 현재 하원에 19개의 상임위원회와 3개의 특별위원회가, 그리고 상원에는 16개의 상임위원회와 4개의 특별위원회가 있으며, 양원 간에 4개의 공동위원회가 설치되어 있다. 각 위원회 아래에는 여러 소위원회(subcommittee)가 있다. 1975년경까지는 발의된 법안을 관련된 한 개의 위원회에 회부하여 심사하였으나, 여러 위원회와 동시에 관련된 법안이 늘어나면서 현재는 복수의 위원회에 회부하는 것이 가능하다. 복수의 위원회에 회부하는 경우에는 주관 위원회(Primary Committee)를 지정하고 있다(김영희 2007, 77-78).

위원회 혹은 소위원회는 법안을 심사하고 공청회(public hearing)를 열며, 축조작업(markup)을 한다. 위원회는 최소한 1달에 한 번은 모이는 것이 의무이나, 위원회가 담당하는 업무상 이보다 훨씬 자주 모인다. 위원회 혹은 소위원회가 법안을 회부 받은 후 가장 먼저 취하는 조치는 행정부 내의 소관 부처를 찾아 공식보고서(official report)를 구하는 것이다. 앞서 살펴본 각 부처의 법률자문관실과 의회연락관실에서 보고서 작업을 주도하게 된다. 물론 이 보고서가 위원회와 위원들을 구속하지는 않는다.

소위원회가 법안 심사 후 위원회에 보고서를 올리면 위원회

본회의 과정으로 넘어간다. 소위원회에서는 법안의 모든 부분에 수정을 가할 수 있지만 위원회 본회의 과정에서는 다시 수정할 필요성이 인정되는 부분에만 수정이 가능하다. 이 단계가 끝나면 위원회는 법안을 다음 단계로 넘길 것인지 그리고 본 회의에 어떤 의견을 달아 보고를 할 것인지 결정하게 된다.

위원회가 법안을 하원 또는 상원에 보고하기로 결정하면 위원회 보좌진(committee staff)들은 위원회 보고서(committee report)를 작성한다. 위원회보고서는 해당 법을 만들 수 있는 헌법상 근거 조항을 명시하여야 하며, 법의 목적을 충분히 설명하여야 하며, 향후 법 시행에 따라 발생할 수 있는 결과 등에 관한 의견을 포함하여야 한다. 또한 법안에 대한 항목별 분석(section-by-section analysis)을 포함하여야 하며, 새 법안이 현재의 법에 어떻게 영향을 미칠 것인지 구체적으로 설명하여야 한다. 또한 예산이 소요되는 법안의 경우 1974년 Congressional Budget Act에 근거하여 법 집행에 따른 추정비용을 제시하여야 한다. 이 경우 당 회계연도 추정비용뿐만 아니라 향후 5년간의 개별 추정비용을 구분하여 명시하여야 한다. 만약 사업이 5년 이하의 것이라면 진행 연도만큼의 개별 추정비용을 명시해야 한다. 또한 의회예산국처 추정비용과 정부 해당기관의 추정비용을 비교하는 내용도 포함되어야 한다(김영희 2007, 83-85).

한편 미국헌법이 입법을 의회의 고유권한으로 명기하고 있으나, 사실상 대통령이 주도하는 정부입법이 많이 행해지고 있다. 미국헌법 제2조 제3항에서는 대통령은 적절하고 필요한 시책의 심의를 의회에 권고하여야 한다는 권고조항(recommendation

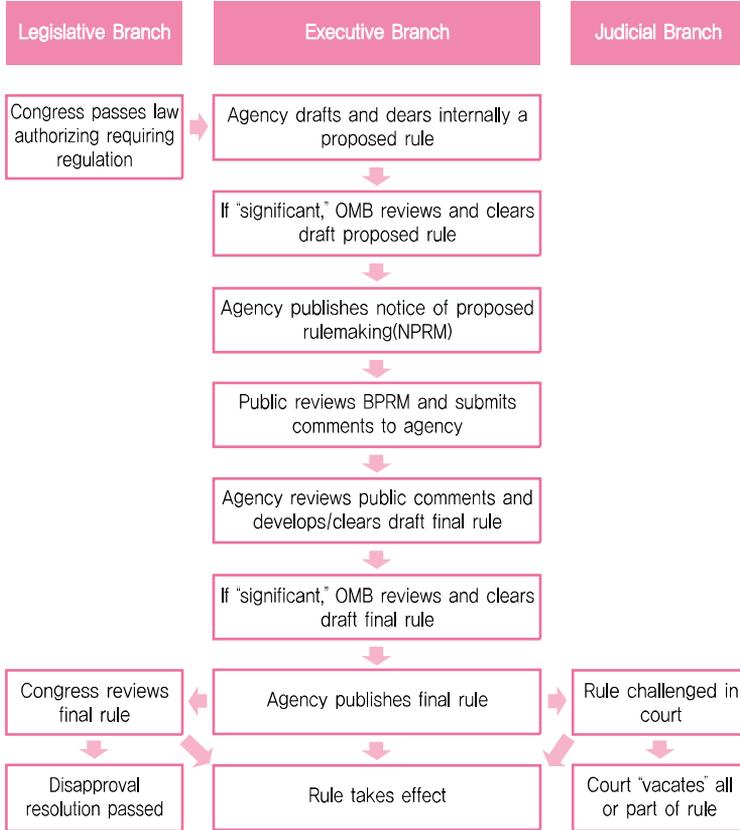
clause)을 명기하고 있으며, 이를 근거로 대통령과 행정부가 사실상의 입법권을 행사하고 있다. 이에 따라 행정부는 법안을 제출할 권한은 없지만, 실제로 대통령과 행정부의 정책의제가 여당지도부나 의원을 통해 발의되는 경우가 많다. 대통령은 매년 1월에 발표하는 연두교서(State of Union)나 의회에 송부하는 예산교서나 특별교서를 통해 정부의 입법계획을 밝히고 있다. 행정부 각 부처는 대통령이 발표한 정책의제를 법안으로 만들어서 각 부처의 장관이나 대통령의 명의로 권고서한과 함께 의장 및 원내대표에게 송부하며, 여당이 다수당인 경우에는 의장이나 소관 상임위원장의 명의로 법안이 발의된다(김영희 2007, 60-62).

### (3) 행정부 규제입법

미국은 재정적 영향이 큰 규제의 경우 규제기관에게 규제안에 대한 경제 분석을 요구함으로써 규제 제정의 효율성과 타당성을 높이고 있다. 규제의 경제성 분석을 위해 비용편익분석(Cost-Benefit Analysis), 비용효과분석(Cost-Effectiveness Analysis), 위험분석(Risk Assessment) 등을 활용하고 있는데, 일반적으로 비용편익분석이 많이 사용된다. 비용편익분석은 규제 적용 시 발생할 것으로 예상되는 직간접적 비용편익과 정성적인 비용편익을 밝히고, 그것이 사회 전반에 미치는 영향에 대해 분석한다. 분석 결과 예상되는 편익의 가치가 예상되는 비용보다 높은 경우에만 비용편익 시험을 통과할 수 있다(홍준형 2006, 23).

미국의 규제영향분석제도(Regulatory Impact Analysis, RIA)는 대통령이 발동하는 행정명령(Executive Order)으로 정하여 시행하고 있다. 규제영향분석은 규제영향서(regulatory impact statement), 인플레이션 영향서(inflation impact statement), 규제분석(regulatory analysis) 등 다양한 용어로 사용되기도 한다(김기표 2011, 84). 연방차원의 규제영향분석은 법률(act)의 목적을 수행하기 위해 행정기관이 만드는 행정규칙(regulation or rule)만을 대상으로 이루어진다. 따라서 의회에서 제정되는 법률은 그 대상에 속하지 않는다. “규제의 계획 입안 및 심사”(Regulatory Planning and Review)를 내용으로 하는 행정명령 제 12866호가 현재 미국의 규제영향분석과 관련한 정책의 법적 근거로 작용하고 있다(김현수 2012, 17). 동 행정명령에 따르면 ‘규제’란 행정기관이 법으로서의 영향력 및 효력을 구비하는 것을 목적으로, 법 또는 정책의 실시, 해석 또는 규정을 정하거나 행정기관의 절차 또는 실시요령을 정하기 위하여 입안한 것을 말한다(김기표 2011, 85). 또한 동 행정명령은 정부기관이 새로운 규제나 현존하는 규제에 대해 보다 나은 계획 하에 타 기관 및 규정과 조화를 이루게 하고, 행정기관의 규제 정책결정과정을 재구성하여, 규제심사에 있어 완전성과 합법성을 회복시키는 동시에, 일반 공중에 대한 접근가능성과 공개성을 향상시키는 것을 목적으로 하고 있다(김현수 2012, 17).

<그림 Ⅲ-3> 연방규칙 제정 절차



미국은 1970년대에 들어 환경, 건강, 안전, 에너지, 소비자보호 등이 문제가 되면서 행정부의 규제법령이 늘어나기 시작하였다. 규제심사가 본격화된 것은 1974년 포드행정부 시기 행정명령 제11821호에서 행정부의 모든 기관에 대하여 새로운 입법이나 주요한 규칙을 제안할 때는 인플레이션 영향평가를 하

도록 규정하면서부터이다. 이에 따라 개별 행정기관은 소관 법률의 목적뿐 아니라 경제적 영향을 명기하도록 요구되었고, OMB는 인플레이션에 영향을 미치는 주요한 법안이나 규칙안을 평가하도록 되었다. 카터행정부는 규제를 가능한 한 간명하고 효과적으로 만들기 위해 1978년 행정규칙 시행절차를 명기한 행정명령 제 12044호를 발의하였다. 동 명령에 따르면 ① 규제의 필요성과 목적을 명확히 하여야 하며, ② 행정기관의 장 및 담당 공무원에 의한 효과적인 감독이 행해져야 하며, ③ 다른 연방기관, 주와 자치단체, 기업, 개인 등이 규칙 제정 참여에 참여하고 의견을 진술할 기회를 부여하여야 하며, ④ 규칙이 공포되기 전에 다른 대안에 대한 분석이 있어야 하며, ⑤ 규칙을 시행하기 위한 비용, 국민적 부담을 최소화하여야 한다. OMB는 동 명령의 효과적인 시행을 위하여 규제분석심사단(Regulatory Analysis Group)을 설치하여 연간 1억 달러 이상 산업계 비용을 유발하는 규제에 대해 심사하도록 하였다. 레이건 행정부는 1985년 행정명령 제12498호를 발동하여 행정기관의 규칙제정에 대한 관리를 보다 강화하였다. 이에 따라 동 행정명령의 적용대상이 되는 행정기관은 매년 입안 중이거나 계획하고 있는 모든 규제행위에 대한 정보를 OMB에 제출하도록 하였다. 클린턴 행정부는 행정기관으로 하여금 규제목표, 중요한 규제 계획, 예상되는 비용편익 분석 및 그에 대한 대안, 규제행위의 법적 근거, 규제의 필요성 및 향후 계획 등을 포함한 규제계획을 작성하여 OMB의 정보규제관리국(OIRA)에 제출하도록 하였다. 부시행정부부는 2003년 규제영향분석지침을 발표하면서 “규제분석실시를

위한 가이드라인”을 제시하였다. 이에 따라 경제에 10억 달러 이상의 영향을 미치는 행정규칙에 대해서는 비용효과분석을 반드시 실시하도록 하였다. 오바마 행정부는 규제 영향에 대한 정성평가를 강화하면서 일반 시민들의 규제안에 대해 인터넷을 통해 의견을 제시할 수 있는 국민참여제도(Public Participation)를 실시하였고, 이와 함께 현행규제에 대한 사후분석을 실시하도록 규정하였다(김기표 2011, 88-93).

## 2. 의원입법 과정과 품질관리

### 1) 의회 입법 과정

하원이 우월한 지위를 갖는 다른 나라의 양원제 의회와 달리 미국의 상·하원은 입법과정에서 동등한 입법기능과 권한을 갖는다. 단, 세입법안(revenue bill)과 세출법안(appropriation bill)은 하원만 발의할 수 있는 반면, 조약에 대한 비준동의권과 고위공직자에 대한 인준권은 상원만이 갖고 있다(전진영 2009, 1-4).

상원과 하원은 별개의 독자적인 의사규칙을 갖고 있으며, 그 구성과 운영에서 상당한 차이를 보인다. 하원은 다수결주의를 의사운영의 기본원리로 삼고 위원회의 역할이 중요시되는 반면 상원은 개별의원과 소수당의 입법권한을 존중하는 관행이 있고, 이로 인해 하원보다 상원의 의사업무 진행이 느리다. 특히 상원에서는 장시간 발언이나 수정안제출 등을 통한 의사진행방해(필리버스터)가 허용되는 반면, 하원에서는 엄격히 제한된다(Smith et als. 2006, 118).

### (1) 하원의 입법과정

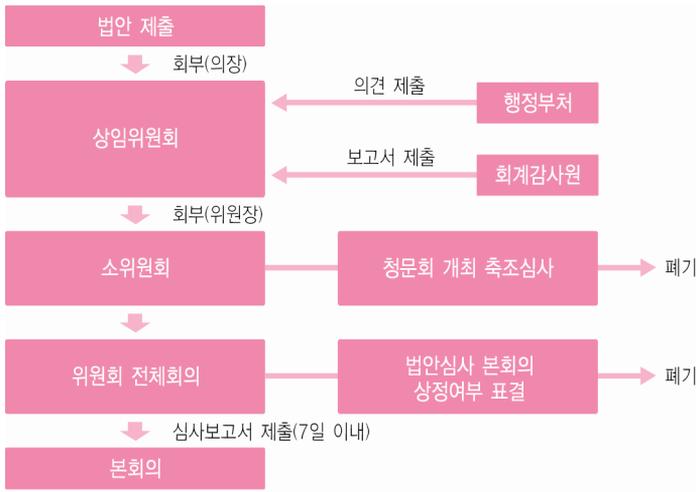
하원의원은 하원이 개원 중이면 아무 때나 법안을 제출할 수 있으며, 법안을 제출할 때 소속당의 허가를 받을 필요는 없다. 법안 제출은 하원 회의장 연단 옆에 있는 하원서기장 책상 위 나무 상자(hopper)에 법안을 넣는 방식으로 하게 된다. 법안 명칭이 하원의사록(House Journal)에 올라가고, 의회의사록(Congressional Record)에 실리기만 하면 하원에 소개된 것으로 취급된다. 하원에 소개된 법안은 바로 소관위원회로 회부된다. 법안을 어떤 위원회로 회부할 것인가는 위원회와 그 관할에 대해 규정하고 있는 하원 규칙에 따른다(김영희 2007, 58-59).

하원 위원회는 의회에 제출된 수많은 법안 중에서 심사받을 만한 가치가 있는 법안을 취사선택하는 역할을 한다. 법안이 위원회에 회부되면, 소관위원회는 법안과 관련된 부처에 의견을 묻고 협의하는 과정을 갖는다. 필요한 경우에는 법안을 회계감사원(GAO, Government Accountability Office)에 보내 법안의 필요성에 대한 공식적인 입장을 보고하도록 요청하기도 한다(전진영 2009, 6).

소위원회는 필요한 경우 행정부처 관료·이익집단 등 이해관계 당사자·관련 전문가 등을 대상으로 청문회(legislative hearing)를 실시하며, 다음 단계에서는 법안을 조문별로 면밀히 검토하는 축조심사(markup)를 실시한다. 축조심사에서는 법안을 둘러싼 찬반관점에 대해 면밀히 검토한 후, 소위원회가 어떤 결정을 내릴 것인지를 표결에 따라 결정한다. 소위원회는 법안 일부수정,

원안 그대로 전체위원회에 우호적으로 혹은 비판적으로 보고, 아무런 권고 없이 보고 등과 같은 형식의 최종 결정을 하게 된다(전진영 2009, 9).

<그림 III-4> 미국 하원 위원회 심의절차



출처: 전진영 2009, p.10

소위원회가 법안심사를 보고하면, 전체위원회는 소위원회의 심사절차와 동일한 절차를 다시 반복하거나 그대로 의결하고, 심사보고서를 법안에 첨부하여 본회의에 송부한다. 상임위원회 심사결과를 보고하는 위원장은 규칙위원회 위원장에게 법안이 본회의에서 우선적으로 심의될 수 있도록 특별규칙의 부여를 요청한다. 대부분의 주요법안은 특별규칙에 의해 우선적으로 본회의에 상정된다. 규칙위원회는 상임위원회의 법안심사절차와 동일한 절차에 따라 특별규칙 요청을 심사하여 그 규칙을 표결에 부쳐서 채택한다.

하원에서 의사일정을 촉진시키는데 가장 큰 역할을 하는 것은 본회의를 전원위원회(Committee of the whole)로 전환시키는 것이다. 전원위원회는 명칭이 위원회(committee)로 되어 있지만 위원회가 아니라, 본회의의 변형 형태이다. 하원의원이면 누구나 전원위원회 의원이 되기 때문이다. 하원의원은 435명이지만 전원위원회의 정족수가 100명에 불과하므로 하원의 의사정족수인 과반수(218명)를 채우지 않고서도 의사 진행이 가능하기 때문에 전원위원회는 신속한 의사진행에 큰 도움을 주고 있다. 전원위원회가 원래의 본회의(Full House)보다 적은 정족수로도 의사가 진행될 수 있다고 하여 전원위원회의 역할이 작은 것은 결코 아니다. 오히려 논쟁의 여지가 없는 법안일수록 본회의에서 토론 없이 통과시키고, 중요한 법안일수록 전원위원회에서 집중적으로 심의를 한다. 따라서 전원위원회로의 전환은 아주 보편적으로 행해진다. 실제로 세입이나 세출 등 국민의 부담금 증가와 관련된 법안, 금전이나 자산의 할당과 관련한 법안 등이 등록되는 Union Calender에 있는 모든 법안들은 일단 전원위원회에서 심의한다(김영희 2007, 98-99).

## (2) 상원의 입법과정

상원의 법안심의회와 의결절차는 비교적 비공식적이고 비정형적이라는 특징을 보이기 때문에, 상원의 공식적 의사규칙에 대한 이해만으로는 상원의 입법절차를 파악하기 어려우며 상원의 선례와 관행에 대한 이해가 필수적이다.

상원의 경우에는 본회의만 있을 뿐 하원처럼 본회의의 변형 형태인 전원위원회 같은 것은 없다. 법안과 관련해 소관 위원회에서 상원으로 보고서를 올리면 상원 본회의는 심의를 거친 후 통과를 위한 표결을 하게 된다. 상원의 경우 하원과 달리 원칙적으로는 무제한의 토론과 무제한의 법안 수정 제안이 가능하다는 특징이 있다. 하원에서 통용되는 적절성규칙도 상원에서는 특별히 채택하지 않는 한 원칙적으로 적용되지 않는다. 또한 모든 의원은 법안 심의의 어느 단계에서든 일단 유보(hold)를 요구할 수 있고 자신의 의사를 반영시키기 위해 의사일정에 영향을 미칠 수 있다(김영희 2007, 108).

상원의 경우에도 하원과 마찬가지로 입법 부담이 크기 때문에 논쟁의 여지가 없는 법안에 대해 의사진행 방해(filibuster) 절차를 밟지는 않는다. 한편 중요하거나 논쟁의 여지가 많은 법안에 대해서는 전원일치(unanimous consent)를 통해 토론 시간을 제한하게 된다. 논쟁의 여지가 아주 많은 사안은 강제로 토론을 종결시키는 방법(cloture)을 사용하기도 한다. 참석의원 중 3/5 이상이 토론종결 동의에 찬성하면 이후 토론은 1시간으로 제한되고, 법안 심의를 위한 시간도 추가 30시간으로 제한된다(김영희 2007, 108-109).

법안이 하원이나 상원에서 통과하면 통과시킨 원은 법안을 통과 시점의 원안 그대로 다른 원으로 보내야 한다. 하원에서 발의되어 통과된 법안이 상원에 도착하면, 그 법안은 상원에 처음 소개되는 법안과 동일한 절차를 밟게 된다. 상원의 의사 전문관은 상원 의장인 부통령의 이름으로 하원의 법안을 상원의

소관 위원회에 회부하여야 한다. 위원회는 법안의 심의를 마친 후 상원 본회의에 보고하게 되는데, 필요에 따라 수정안을 첨부하기도 한다. 또한 추가로 소수자 견해(minority report)를 보고하는 것도 가능하다. 상원에서 발의되어 통과된 법안이 하원에 도착하면, 이 법안 역시 하원에서 처음 발의되는 법안과 같은 절차를 밟게 된다. 하원의장은 상원의 법안을 하원의 소관 위원회로 회부하게 된다. 하원의 소관 위원회는 회부된 상원법안에 대해 심사하고 본회의에 보고서를 올리게 된다. 이 경우 하원 위원회 역시 상원 위원회와 마찬가지로 수정안을 첨부할 수도 있다(김영희 2007, 110-112).

하원이든 상원이든 자신의 법안이 다른 원에서 수정되어오면 양원 간의 불일치를 해결하기 위해 다른 원에게 양원합동위원회(Conference Committee)를 개최할 것을 요구할 수 있다. 이에 따라 양원합동위원회는 제3원이라 불릴 정도로 중요한 역할을 맡고 있다(김영희 2007, 118).

<표 III-1> 하원과 상원의 입법 규칙 및 관례의 차이

House	Senate
법안에 대한 복수 위원회 검토를 자주 함	법안에 대한 복수 위원회 검토 거의 없음
주요법안에 대한 본 회의 검토를 위해 규칙위원회의 특별 규칙을 사용함	만장일치 합의와 발의가 있을 경우 주요 법안에 대한 본 회의 검토 가능
토론을 제한하기 위한 일반 규정이 있음	토론을 제한할 수 있는 일반 규정 없음
부적절한 법안 수정을 방지하기 위한 일반 규정 있음	부적절한 법안 수정을 방지하기 위한 일반 규정 없음
특별 규칙을 이용해 자주 토론과 수정을 제한함	만장일치 혹은 토론종결을 통해서만 토론과 수정을 제한할 수 있음
필리버스터를 허용하지 않음	모든 법안에 대해 필리버스터를 허용함

출처: Smith, Steven S., Jason M. Roberts, and Ryan J. Vander Wielen, *The American Congress*, Cambridge University Press, 2006, p.113.

법안이 대통령에게 이송되기 위해서는 상하 양원을 동일한 내용과 형태로 통과해야 한다. 미국헌법 제1조 제7항 제2절에 근거하여 하원과 상원을 통과한 모든 법안은 법률로서 성립하기 위해서는 대통령에게 제출되어 승인과 서명을 받아야 한다. 미국헌법 제1조 제7항 제2절에 의하면 법안이 대통령에게 제출된 날 자정부터 시작해 일요일을 제외하고 10일 동안 대통령이 법안에 대해 서명하지 않으면 거부권을 행사하게 된다. 그 10일 이내에 이의메시지와 함께 법안을 의회에 반환하지 않으면 법안은 대통령의 승인과 서명이 없이도 법이 된다. 대통령에 의해 거부된 법안은 의회에서 우선안건으로 처리된다. 대통령이 거부했음에도 의회가 재적의원 2/3의 찬성을 얻으면 그 법안은 통과하게 된다(김영희 2007, 126-127).

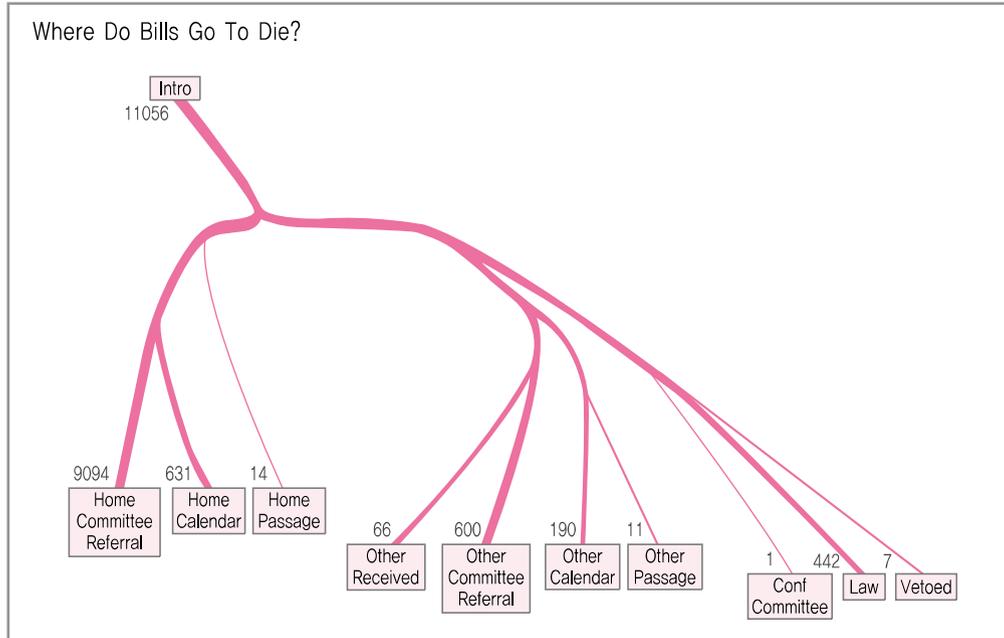
### (3) 입법과정의 특징

미국 의회의 입법과정에서 중요한 특징은 전형적인 위원회 중심주의를 채택하고 있는 점이다. 법률안이 제출되면 위원회는 제출된 법률안 중에서 위원회의 심사를 받을 가치가 있는 법률안을 취사선택하는 역할을 하게 된다. 상임위원회에 법률안이 회부되면, 상임위원회는 우선 법률안을 관계 행정기관에 송부하여 그 공식의견을 요청한다. 이 경우 관계행정기관은 법률안에 대한 보고서를 OMB에 먼저 제출하여 법률안이 대통령의 정책과 합치하는지 여부를 심사한다. 위원회는 정부의 의견에 구속되지는 않지만 긴밀하게 의견을 조정하고 상호 협력한다. 또한

상임위원회는 법률안을 GAO에 송부하여 제출된 법률안의 법률로서의 필요성 또는 타당성 등에 관한 보고서를 제출하게 한다. 상임위원회에 회부된 법률안은 위원회 전체회의에서 심의할 수도 있으나, 일반적으로 각 위원회에는 상설 소위원회가 구성되어 있어 위원회에서 별도의 결정이 없으면 해당 소위원회에 회부하여 제출된 안건을 상세하게 심의하게 한다. 실제로 법률안은 대부분 소위원회에서 실질적 심사가 이루어진다. 소위원회에 회부되면 행정부에 대한 의견요청, 청문회 및 축조심사를 거쳐 전체위원회에 심사결과를 보고하고, 전체위원회에서 본회의에의 보고를 의결하면 최종적으로 심사보고서를 작성하게 된다(김현수 2012, 36-38).

82 우리나라 의원발의 규제입법제도 개선방안에 관한 연구

<그림 Ⅲ-5> 법안 심의 단계별 폐기 건수



〈그림 III-5〉는 110대 의회(2007~2008)에서 발의된 법안의 심의 단계별 폐기 건수를 보여주고 있다([http://assets.sunlightlabs.com/billvisualization/graphs/bill\\_death\\_log.html](http://assets.sunlightlabs.com/billvisualization/graphs/bill_death_log.html)). 110대 의회에서는 11,056건의 법안이 발의되어 최종적으로 442건만 법안으로 확정되어 약 4%의 가결률을 보였다. 전체 발의 법안 가운데 약 82%인 9,094건의 법안이 발의된 원의 상임위원회를 통과하지 못하였으며, 600건은 타원의 상임위원회에서 폐기되어 상임위원회가 법안의 무덤이라 불릴 정도로 까다로운 심사를 하고 있음을 알 수 있다.

위원회는 법안에 대한 심사 후 다음과 같은 다섯 가지 조치가 가운데 하나를 결정해 본회의에 상정한다. 첫째, 제출된 법안을 심사하여 ‘가결’ 처리한 후 본회의에 상정한다. 둘째, 법안을 본회의에 보고하지 않고 그대로 보류해 둔다. 셋째, 법안을 수정하여 본회의에서 가결하도록 권유한다. 넷째, 법안을 본회의에 보내되, ‘가결하지 말라’는 권유와 함께 제출한다. 다섯째, 위원회 자체에서 법안을 만들어 본회의에 제출한다(김현우 2009, 243).

상임위원회가 법안을 승인하게 되면, 제안된 법안은 본회의에 상정되어 공개 심의를 받게 된다. 심의가 끝난 뒤 의원들은 법안을 승인할 것인지, 거부하거나 심의 보류(법안의 무효화를 의미하며 사실상 부결)할 것인지, 아니면 상임위원회로 돌려보낼 것인지를 두고 표결에 부친다. 한 원에서 가결된 법안은 표결을 위해 다시 다른 원으로 보내진다. 만약 두 번째 원에서 법안에 수정이 가해질 경우, 양원 의원들로 구성된 양원협의회가 견해

차를 좁히기 위해 중재에 나선다(김현우 2009, 243).

## 2) 의원입법 품질관리 제도

여기에서는 미국 의원입법이 비교적 높은 품질을 유지하고 있는 요인을 정치 제도적 측면과 의회 기구 및 기능을 통해 살펴본다.

### (1) 정치 제도적 측면

정치 제도적 측면에서는 입법과정에 관한 치밀한 규정, 입법 담당자의 전문성, 위원회 중심주의, 입법과정의 공개 등이 의원 입법의 품질을 관리하는 데 긍정적인 역할을 하고 있다.

미국의 입법과정의 특징을 살펴보면 우선, 입법과정의 법적인 철저함을 들 수 있다. 입법과정에 관한 한 미국 연방의회는 세계 어느 나라보다 자세하고 치밀한 관련 규정을 두고 있으며, 그 준수를 강제하고 있다. 하원 규칙은 「헌법·제퍼슨 편람·하원 규칙」에 포함되어 있다. 상원 규칙은 「규칙·의장의 결정·법률·상원의 의사절차에 영향을 미치는 상원결의안에 대한 상원편람」에서 규정하고 있다. 상·하원은 매 2년마다 규칙을 수정·발행하고 있다(Oleszek 2000, 8). 이러한 입법과정의 철저한 규정화와 그 준수는 결국 그들이 만드는 법에 대한 정당화의 원천이 되어 준다. 이와 같은 입법과정의 철저한 규정화 속에는 입법과정의 철저한 기록에 대한 요구도 포함되어 있다. 입법과정의 철저한 기록은 입법부로 하여금 책임 있는 입법행위를 하게 하는 동인

이 되어줄 뿐만 아니라, 국민이나 타 기관에 의한 입법부 감시와 견제를 수월하게 해 준다. 아울러 입법과정의 철저한 기록요구는 행정부가 법을 시행하고 사법부가 법을 점검하는 과정에서 그 입법 자료들을 활용하는 것을 가능하게 해 줌으로써 3부의 협력에 의한 법질서 구축의 토대를 마련해 준다(김영희 2007, 158).

의원입법의 품질을 관리하는 또 다른 요인으로 입법담당자의 전문화를 꼽을 수 있다. 입법담당자의 전문화는 의원 개인의 전문화와 입법보조기관의 전문화를 의미한다. 의원의 전문성은 현직에 오기까지의 개인적 전문성(expertise)과 의원이 된 다음의 업무수행상 전문성(specialization)으로 나눠 살펴볼 수 있다. 이 가운데서 의원의 업무수행상 전문성은 재선 수, 참여 위원회의 전문화 정도, 입법보조기관으로부터 정보를 획득하는 능력 등의 요소로 구성된다. 미국 연방의회의 입법절차가 상당히 복잡하고 까다롭기 때문에 의원들은 원하는 입법을 이루려면 입법에 관한 한 상당한 수준의 전문성을 갖춰야만 한다. 그와 같은 의원의 전문성을 자연스럽게 보장하는 배경 중 하나로 높은 재선율을 들 수 있다. 높은 재선율에 수반되는 정치적 적체 현상은 정치인의 세대교체나 선거를 통한 정치 개혁을 어렵게 하는 주범으로 강한 비판을 받고 있으나, 의원의 전문성 증대를 통한 의회 전문성 확보에는 기여하는 바가 크다고 평가된다(김영희 2007, 158-159). 미국의 경우 하원이든 상원이든 의원의 재선율이 매우 높다. 때로는 평균 재선율이 90%에 육박하기도 하는데, 2002년 선거에서는 하원의원 435명 현임자 중 재출마한 의원 중에

서 4명만 낙선하였다. 재선율이 높고 다선의원이 많다는 것은 선거를 통한 민주주의의 실현이라는 측면에서 문제점을 내포하고 있지만, 적어도 입법과정과 관련해서는 긍정적인 면이 있다. 의원으로서의 경험을 바탕으로 입법에 관한 한 전문성을 가지게 된다는 것이다(김영희 2007, 23-24).

의회 직원들이 갖는 전문성은 양질의 법률을 제정하는 데 있어 핵심적인 부분을 차지하는 요소이다. 의원 보좌진제도 또한 의원들의 전문성을 강화하고 있다. 미국의회의 의원은 “개인으로서의 의원(Congressman as individual)”이 아니라 “기업으로서의 의원(Congressman as enterprise)”으로 불릴 정도로 의원의 업무를 공동으로 수행하는 의회 보좌진의 기능은 매우 중요하다. 일반적으로 의회 보좌진은 의회 지도부 보좌진(leadership staff), 상임위원회 보좌진(committee staff), 의원의 개인 보좌진(personal staff) 등으로 구별되는데, 이 가운데 의원 개인의 입법 활동과 밀접하게 관련된 보좌진은 상임위원회 보좌진과 개인 보좌진 가운데 입법 보좌진(legislative staff)이라고 할 수 있다. 상임위원회 보좌진은 상임위원회에 상근하면서 소속 상임위원회의 업무에만 종사한다. 개인 보좌진은 지역구에 근무하는 지역구 보좌진(district staff)과 의원의 워싱턴 사무소에 근무하는 입법 보좌진으로 구분된다. 제107대 하원의 경우 상임위원회 보좌진과 개인 보좌진은 총인원 1,201명과 7,209명에 달하였으며, 이는 평균적으로 상임위원회당 약 75명, 의원 1인당 약16명의 개인 보좌진이 배정되어 있음을 의미한다(손병권 2005, 19-20).

하원의원은 18명까지 상근 보좌직원(full-time staffs)을 둘 수 있으며, 3~4명의 비상근 직원(part-time staffs)을 둘 수 있다. 상원의원의 경우에는 상한선이 설정되어 있지 않으며, 의원마다 고용하는 직원의 수가 다르다. 상원의원의 경우 평균 40명의 보좌직원을 두는데 출신 주의 면적이나 인구에 따라 약간의 차이가 있다. 지명도가 높은 의원의 경우 보좌관의 수가 50~60명에 달하는 경우도 있다(김현우 2009, 384).

의원실 보좌관, 위원회 보좌관, 그리고 지원기관 보좌관의 주요기능은 아래 <표 Ⅲ-2>와 같다.

<표 Ⅲ-2> 보좌관의 유형과 기능

유형	소속기관	주요업무
의원실 보좌관	국회의원실	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 의원입법업무 전반 보좌</li> <li>· 법률안 등 의안 초안 작성</li> <li>· 지역구 민원 접수 및 처리</li> <li>· 지역구 및 주변 정보 수집·언론기관 접촉</li> <li>· 의원 연설원고 작성</li> <li>· 의원 외부방문 시 수행</li> <li>· 의원 일정관리 및 지역구 관리</li> </ul>
위원회 보좌관	상임위원회 특별위원회 공동위원회 양원협의회	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 위원회 소관업무관련 전문지식, 정보, 분석 자료 제공</li> <li>· 법률안 초안 작성 내용 검토</li> <li>· 청문회 준비작업 및 진행, 보고서 작성</li> <li>· 위원회 회의 준비 및 진행, 보고서 작성, 본회의 준비 서류 작성</li> <li>· 현안 브리핑 자료 제공</li> </ul>
지원기관 보좌관	의회조사국(CRS) 의회예산처(CBO) 회계감사원(GAO) 의회도서관(LOC)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 상시 입법지원 기능: 입법 활동과 관련된 제반 업무, 현황에 대한 정보</li> <li>· 자료 수집 및 분석</li> <li>· 수시 입법지원 기능: 개별 국회의원의 요청에 따라 특정 사안, 법률 등에 대한 초안 작성, 내용 검토, 분석</li> <li>· 문헌정보 제공 기능: 입법에 필요한 모든 문헌 자료 정보 제공, 세계 각국의 정치, 역사, 문화, 경제 등 광역 정보 수집 및 제공</li> </ul>

출처: 김현우 2009, 379.

미국 연방의회가 채택하고 있는 위원회 중심주의도 의원입법의 품질을 높이는 요인 가운데 하나로 작동하고 있다. 위원회 중심주의는 의원의 전문성을 높이는 데 긍정적인 역할을 하고 있다. 의원의 재선 가능성이 당 지도부보다, 정책결정의 핵심기관인 위원회에서 그가 선거구민을 향해 보여준 전문가로서의 능력에 의해 좌우되기 때문에 의원들은 위원회 활동에 주력하고 있다(김영희 2007, 160). 상임위원회의 분권화된 구성 및 배정방식도 의원의 전문성 강화에 기여하고 있다. 미국의회의 상임위원회는 상하 양원을 막론하고 위원회 배정에 있어 의원 개인의 선호를 적극적으로 반영하고 있다. 상임위원회에 대한 의원의 배정은 각 정당별로 구성된 상임위원회 배정위원회(Committee on Committees)가 담당하며, 이의 구성에는 정당지도부의 의사가 상당히 반영되는 것이 사실이다. 그러나 기본적으로 상임위원회 의원배정은 무엇보다도 개별 의원의 정책적 선호 혹은 지역구 이익의 옹호를 우선적으로 보장함으로써 개별 의원들이 자신이 원하는 상임위원회에서 자신이 관심을 가졌던 정책 및 법안 개발에 집중하는 것을 가능하게 해주고 있다. 또한 미국의회는 상임위원회 위원장의 자동적인 결정을 보장해 주는 선임제도(seniority system)를 원칙으로 하고 있는데, 이는 의원들이 특정 상임위원회에서 오랫동안 활동할 인센티브로 작동하여 의원의 전문성을 높이는 효과를 거두고 있다(손병권 2005, 15).

미국 의원입법의 품질을 관리하는 세 번째 장치는 입법과정의 공개에 있다. 특히 법안 통과여부에 가장 핵심적인 판단을 하는 위원회 활동에 대해서는 공개를 원칙으로 하고 있다. 위원

회는 법안 심의과정에 있어 상당한 권한을 행사하고 있기에 위원회 활동의 공개는 매우 중요한 의미를 지닌다. 연방의회는 위원회가 일반인에 대한 출석요구 및 자료제출을 강제할 수 있도록 하고 있다. 만일 일반인이 증인으로서 출석요구 및 증언을 거부하는 경우에는 의회모독죄로 처벌될 수 있다. 또한 위원회의 자료제출요구가 있으면 행정부는 자료의 제출이 국익에 반하지 않는 한 자료제출요구를 거부할 수 없다(김현우 2009, 242). 이러한 위원회 활동이 법안 통과여부에 결정적인 영향을 미치고 있기에, 위원회에서 열리는 법안 심의를 포함하는 각종 회의는 국민의 알 권리를 충족시킨다는 의미에서 국가안보 등의 이유에서 비밀회의를 해야 하는 경우를 제외하고는 대부분 공개하고 있다. 연방의회의 각 위원회 회의에는 모든 의원이 각 위원회의 회의에 참석할 수 있으며, 일반인의 방청 또한 허가하는 것을 원칙으로 하고 있다(김현우 2009, 240-241).

## (2) 의원입법 품질관리 제도, 공식기구 및 기능

정치 제도적 측면과 더불어 의회 내 각종 입법지원기구는 의원입법 품질관리에 중대한 역할을 하고 있다. 의회조사처, 의회예산처, 회계감사원 등과 같은 연방의회의 입법지원 기관들은 제도화된 의미에서의 입법평가를 수행하고 있지는 않다. 그러나 이들 기관들은 입법평가를 분류하는 방식인 사전적 입법평가, 병행적 입법평가, 사후적 입법평가에 해당하는 업무를 사실상 수행하고 있다. 일반적으로 ‘사전적 입법평가’는 규제에 대한 대

안 탐색, 예상되는 비용 추산, 법적 형식의 윤곽 설정 등을 포함하고 있으며, ‘병행 입법평가’는 법 형식적 법률초안을 각종 심사기준에 따라 분석하여 법률초안의 최적화를 목적으로 하며, ‘사후적 입법평가’에서는 법 규정의 성과를 제시하며, 개정 또는 폐지의 근거를 제시한다. 의회 내 각종 입법지원 기관들은 사실상의 입법평가에 해당하는 각종 연구보고서, 정책보고서, 조사분석보고서를 작성하여 연방의회에 제출함으로써 의원입법의 합리화 및 객관화에 기여하고 있다(김현수 2012, 66-67). 주요 입법지원 기관들의 역할은 다음과 같다.

#### ① 의회조사처 CRS

2012년 현재 의회조사처에는 약 600명이 근무하고 있으며, 일년 예산이 약 1,110억 원에 달한다. 참고로 우리 국회의 입법조사처 근무 인력은 117명에 불과하다.

CRS는 1914년 의회도서관 내 ‘입법참조처(Legislative Reference Service)’에서 출발하여 1946년까지는 주로 의회도서관 내 문헌과 입법관련 정보 및 참고자료를 의회에 제공하는 역할을 수행하였다. 당시 미국 의회는 정보를 얻는 데 있어 지나치게 정부에 의존하였고 정부안에 대해 당리당략적이고 형식적인 의사결정을 내리는 경우가 많았다. 이에 의회는 정파적 이해관계에 휘둘리지 않고 객관적이고 전문적인 입장에서 공공정책을 수립할 수 있는 입법지원 조직의 필요성을 절감하였다. 미국 의회는 1946년 입법부재조직법(Legislative Reorganization Act of 1946)을 통해 입법참조처의 조직을 확대 개편하였고, ‘1970년 입법부

재조직법'을 만들어 입법참조처를 의회조사처(CRS)로 확대 개편하였다(임동욱 2007, 50-51).

CRS는 미국 의회 의원, 위원, 직원들로부터 연간 약 100만여 건 이상의 자료지원요청에 응하고 있다. 이러한 분석 및 조사업무는 심층정책분석, 배경보고서, 찬반토론, 사실자료, 과학·경제·통계·군사 관련 입법문제의 분석, 법률 연구, 입법 연혁 등 의회의 모든 관심주제를 다루고 있다(임동욱 2007, 52).

CRS는 입법필요성을 검토하는 단계부터 대통령에게 법률안이 이송되기 직전의 최종적 합의도출을 위한 기술적 조언단계까지 입법의 전 과정에 걸쳐 의원, 위원회 및 양원의 지도부를 지원한다. CRS는 특정 사안에 관한 배경지식이나 분석을 제공하여 의원들에게 현재 상황과 입법의 필요성에 관한 정보를 제공한다. 법률안이 발의된 후에는 CRS 조사관들이 법률안의 목적을 명확히 하고 각 대안에 대해 예상되는 성과와 문제점을 예측한다.

CRS 조사관들은 상임위원회와 소위원회 및 각 위원회의 청문회에서 사전 브리핑을 하거나 법률안의 배경지식에 관한 보고서를 제공하고, 법률안 통과시의 법적인 효과를 명확히 제시하고, 관련된 증인을 찾고 증인에 대한 질문사항을 의원들에게 제공한다. 또한 이들은 심의 중에 있는 법률안에 대한 수정안을 제출할 것인지 조언하며, 수정안이 의도한 결과를 얻을 수 있는지에 대해 분석한다. 위원회의 의결단계에서는 조사관들은 의결에 참가하는 의원들에게 비당파적 정보를 제공하며, 본회의에 제출하는 위원회의 법률안 심사보고서에 포함된 비용추계(cost estimates) 작성을 지원한다. 법률안에 대하여 상하원이 서로 의

견이 일치하지 않을 경우에 CRS 조사관들은 각 쟁점에 대한 양원의 입장 차이를 분명하게 정리, 비교하고 법률안에 대한 의견 불일치를 해소할 수 있는 다른 방안을 제시하기도 한다(김현수 2012, 42-44).

## ② 의회예산처 CBO

2012년 현재 의회예산처에는 약 240명이 근무하고 있으며, 일년 예산은 약 500억 원이다. 한편 우리 국회의 국회예산정책처에는 92명이 근무하고 2012년 예산은 141억 원이다. CBO는 경제 및 예산과 관련한 결정에 필요한 분석자료와 의회 예산심의 과정에서 필요한 정보를 시기적절하게 의회에 제공하는 임무를 수행하고 있다. CBO의 주된 임무는 예산에 관련된 정보를 양원의 모든 위원회에 제공하는 것으로, 예산위원회(Committee on the Budget)와 세출세입재정위원회(Committee on Appropriations, Ways and Means, and Finance)에서 필요로 하는 것에 우선순위를 두고 매년 예산계획을 준비하며 예산관련 쟁점사항을 조사하는 것이다.

모든 연방정부 등의 지출에 영향을 미치는 법안은 당해 연도 및 장래 수년간 소요되는 비용을 연도별로 추계하는 비용추계를 거치게 된다. CBO는 사법위원회, 예산위원회 등의 요청이 있으면, 입법과정의 다른 단계에 있는 법률안에 대해서도 비용추계를 한다. CBO는 특정한 정책이나 프로그램의 성과에 대한 평가도 수행하고 있다. CBO가 수행하는 분석연구는 연방의회의 정책결정과정에서 합리적인 결정을 위해 예산 또는 경제에

영향을 미칠 수 있는 주요한 정책을 분석하는 것이다. 특히 CBO의 분석연구는 정책수단의 효과성이나 성과의 적절성에 대한 평가뿐만 아니라, 해당 정책이 예산 및 경제에 미치는 파급 효과 등을 포함하고 있다(김현수 2012, 52-53).

### ③ 회계감사원 GAO

GAO는 설립 초기 주로 정부지출의 합법성과 적합성에 대한 감사를 주로 실시하였으나, 이후 정책평가 등을 통해 정부운영의 효율성 검사까지 그 기능을 확대하고 있다. GAO는 정부운영 전반에 걸친 정책감시자로서의 “의회의 감시자(Congressional Watchdog)”로서의 역할을 하고 있다고 평가된다. GAO는 독립적이고 비당파적인 중립기구로서 국민과 의회에 직접 봉사하는 입법지원기관의 성격을 갖는다. 주요 기능으로는 ① 연방의 재원이 효율적, 효과적으로 집행되는지 판단하기 위해 기관의 운영 상황을 감사, ② 불법적 행위에 대한 수사, ③ 정부의 프로그램과 정책들이 당해 목적에 부합하는지를 조사, ④ 정책분석 수행 및 의회의 결정을 지원하기 위한 정책대안 제시, ⑤ 법률적 결정 또는 견해의 제시 등이 있다(김현수 2012, 59-60).

### ④ 입법청문회

청문회(legislative hearing)는 입법과정에 이해당사자와 전문가를 참여시켜 정보를 수집하고 여론을 반영하는 기능을 하며, 증인으로는 행정부처 관료·이익집단 등 이해관계 당사자·관련 전문가 등이 채택된다(전진영 2009, 8). 청문회는 법률안 심사

의 실질적 단계라고 할 수 있다. 청문회는 의회의 입법이나 조사활동과정에 이해관계가 있는 자를 직접 참여시킴으로써 광범위한 정보를 수집하고 일반국민의 의견을 수렴하는 기능을 한다. 또한 법안에 대한 지지도 조사 등을 통해 정확한 여론을 분석할 뿐 아니라, 국민들의 알 권리를 충족시켜 줌으로써 입법과정에 대한 이해와 관심을 증진시키는 기능을 수행한다(김현수 2012, 38-39).

위원회 혹은 소위원회는 필요하다고 판단하면 공청회를 개최할 수 있다. 공청회 개최 사실은 원칙적으로 1주일 전에 의회의 사록의 Daily Digest 부분에 공지되어야 한다. 공청회는 공개하는 것이 원칙이나 비공개도 가능하다. 공청회는 사실상 서면으로 행해진다. 증인은 관행상 진술서를 제출하고, 공청회장에 나와서는 구두요약만 할 뿐이다. 공청회가 끝나면 본격적으로 수정작업으로 넘어간다. 위원장의 재량으로 청문회를 개최하여 이해관계인, 전문가, 관계 행정기관 등을 소환하여 해당 법률안에 대한 의견의 진술을 들을 수 있다. <표 III-3>에서 보듯이 지난 112대(2011~2012) 의회 2년 동안 하원이 2,005건, 그리고 상원은 908건의 공청회를 개최하였다. 특히 하원의 Committee on Foreign Affairs는 194건, 그리고 Committee on Oversight and Government Reform은 189건의 청문회를 개최하였다. 이는 입법청문회가 매우 제한적으로 그리고 형식적으로 열리고 있는 우리 국회의 현실과 매우 차별되는 모습이다. 법안의 타당성, 효율성, 민주성 등을 높이기 위해서는 이해 당사자와 관련 전문가 등이 폭넓게 참여하는 입법청문회의 역할이 매우 중요하다.

&lt;표 Ⅲ-3&gt; 미 의회(112대, 2011~2012) 입법청문회 현황

하원		상원	
위원회	횟수	위원회	횟수
Committee on Agriculture	35	Committee on Agriculture, Nutrition, and Forestry	20
Committee on Appropriations	92	Committee on Appropriations	133
Committee on Armed Services	160	Committee on Armed Services	39
Committee on Education and the Work force	71	Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs	106
Committee on Energy and Commerce	163	Committee on Commerce, Science, and Transportation	73
Committee on Financial Services	161	Committee on Energy and Natural Resources	82
Committee on Foreign Affairs	194	Committee on Environment and Public Works	1
Committee on Homeland Security	123	Committee on Finance	30
Committee on House Administration	18	Committee on Foreign Relations	72
Committee on Natural Resources	129	Committee on Health, Education, Labor, and Pensions	18
Committee on Oversight and Government Reform	189	Committee on Homeland Security and Governmental Affairs	117
Committee on Rules	1	Committee on Indian Affairs	45
Committee on Science, Space, and Technology	110	Committee on Judiciary	68
Committee on Small Business	86	Committee on Small Business and Entrepreneurship	13
Committee on Transportation and Infrastructure	108	Committee on Veterans' Affairs	18
Committee on Veterans 'Affairs	75	Committee on the Budget	4
Committee on Ways and Means	93	Congressional Oversight Panel	4
Committee on the Budget	28	Joint Economic Committee	16
Committee on the Judiciary	159	Joint Select Committee on Deficit Reduction	5
Congressional-Executive Commission on China	10	Select Committee on Intelligence	4
		Special Committee on Aging	24
<b>Total</b>	<b>2,005</b>	<b>Total</b>	<b>908</b>

출처: U.S. Government Printing Office(<http://www.gpo.gov/fdsys/browse/collecti.on.action?collectionCode=CHRG&browsePath=112%2FSenate%2FSpecial+Committee+on+Aging&isCollapsed=false&leafLevelBrowse=false&isDocumentResults=true&ycord=828>)

### (3) 의원입법 품질관리 성과와 애로점

미국 의회의 경우 앞서 살펴본 바와 같이 입법과정에 관한 치밀한 규정, 입법 담당자의 전문성, 위원회 중심주의, 입법과정의 공개 등과 같은 정치 제도적 측면과 의회조사처, 의회예산처, 회계감사원, 입법공청회와 같은 의회기구들의 역할에 힘입어 의원입법 품질관리에 상당한 성과를 거두고 있다. 그 밖에도 발의된 법안의 5% 내외 정도만 최종 법안으로 통과될 수 있을 만큼 입법과정이 까다로운 요인으로는 분산적 의회 구조가 지적되고 있다.

미국의회는 구조적인 측면에서 분권적이다. 즉 전문적인 상임위원회 및 소위원회로 입법 권력이 분산되어 있으며, 정당지도부의 권한은 상대적으로 약하다. 이에 따라 법안이 최종적으로 법률로 성립되기 위해 통과해야 하는 의사결정 지점이 매우 많다. 매 단계는 법안이 사장되는 지점(veto point)이 될 수 있으며, 법안은 각 단계에서 다수의 지지를 얻어야만 다음 단계로 넘어갈 수 있다. 입법과정에서 중요한 비토지점으로는 소위원회, 전체위원회, 규칙위원회, 본회의, 다른 원, 양원협의회 등이 있다. 이로 인해 법안통과를 위한 다수의 지지를 획득하기 위해서 타협과 협상의 입법과정 전반을 지배한다. 이를 위해 의원들은 서로 다른 법안에 대한 지지표를 맞교환하기도 하며, 법안내용과 관련하여 협상을 통해 중간지점에서 합의하기도 한다.

&lt;표 Ⅲ-4&gt; 대한민국 국회 제출 법안 가결 현황(14~18대)

구분		접수	처리	가결계	가결율
14대 (1992~1996)	의원발의	321	321	119	37%
	정부제출	581	581	537	92.4%
15대 (1996~2000)	의원발의	1,144	1,144	461	40.2%
	정부제출	807	807	659	81.6%
16대 (2000~2004)	의원발의	1,912	1,912	517	27%
	정부제출	595	595	431	72.4%
17대 (2004~2008)	의원발의	6,387	6,387	1,352	21.1%
	정부제출	1,102	1,102	563	51%
18대 (2008~2012)	의원발의	12,220	12,220	1,663	13.6%
	정부제출	1,693	1,693	690	40.7%

가결율=접수대비 가결 비율

출처: 국회의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/StatFinishBill.jsp>)

&lt;표 Ⅲ-5&gt; 미국의회 입법실적 현황

회기 (연도)	하원			상원			전체		
	발의 건수	가결 건수	가결율 (%)	발의 건수	가결 건수	가결율 (%)	전체 발의 건수	전체 가결 건수	가결율 (%)
102 (1991~1992)	6,675	932	13.96	3,738	947	25.33	10,413	590	5.66
103 (1993~1994)	5,739	749	13.05	2,805	682	24.31	8,544	465	5.44
104 (1995~1996)	4,542	611	13.45	2,266	518	22.85	6,808	333	4.89
105 (1997~1998)	5,014	710	14.16	2,718	586	21.55	7,732	394	5.09
106 (1999~2000)	5,815	957	16.45	3,343	819	24.49	9,158	580	6.33
107 (2001~2002)	5,892	677	11.49	3,242	554	17.08	9,104	377	4.14
108 (2003~2004)	5,547	801	14.44	3,078	759	24.65	8,625	498	5.77
109 (2005~2006)	6,540	770	11.73	4,163	684	16.43	10,703	482	4.5
110 (2007~2008)	7,441	1,101	14.79	3,738	556	14.87	11,179	460	4.11
111 (2009~2010)	6,677	861	12.89	4,101	176	4.29	10,778	383	3.55
112 (2011~2012)	6,845	561	8.19	3,767	364	9.66	10,612	238	2.24

미국 의회와 비교해 볼 때 우리 국회의 법안 제출 건수가 지나치게 많음을 알 수 있다. 지난 18대 국회의 경우 의원 발의 법안 건수가 12,220건이었고 이 가운데 1,663건이 가결되어 13.6%의 가결율을 보였다. 의원 발의 건수는 17대 국회 6,387건에 비해 거의 두 배 가까이 증가하였고 가결율은 21.1%로 8% 가까이 떨어졌다. 한편 미국 112대 의회의 경우 전체 10,612건이 발의되어 이 가운데 238건만이 가결되어 2.24%의 낮은 가결율을 보였다.

112대 의회의 법안 가결율이 2%대에 그칠 정도로 미국 의회의 입법과정은 매우 까다롭고 힘들다. 그만큼 의원입법의 품질이 제대로 관리되고 있다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 의원입법 품질관리와 관련하여 미국 의회전문가 인터뷰에서 두 가지 문제점이 제기되었다. 첫째는 의원 임기 제한으로 인한 전문성 저하의 문제이다. 앞서 설명한 대로 미국 의원들의 경우 상하원을 막론하고 80%가 넘는 재선율을 보이고 있으며, 이는 의원들의 입법전문성에 긍정적인 효과를 주고 있다. 그렇지만 미국 Saint Louis 대학 Adam Myers 교수는 인터뷰에서 1990년대 들어 약 15개의 주에서 의원 임기를 제한함으로써 의원들의 전문성을 떨어뜨리는 부작용이 나타난다고 지적하였다. 사회 복잡성과 다양성의 증가에 따라 법안과 정책의 내용이 더욱 복잡해지고 있다. 이와 함께 이익집단과 행정부의 정책 영향력은 점차 강화되고 있는 데 반해 의원들의 전문성이 이에 따라가지 못함으로 인해 입법과정에 있어 의원의 역할 및 입법품질 저하 문제가 발생하고 있다는 지적이다.

입법과정에 있어 이익집단의 영향력 증가에 대해서는 또 다른 견해도 있다. 미국 North Carolina 대학의 Aron S. King 교수는 인터뷰에서 입법과정에서 이익집단의 부정적 영향에 대해 많은 지적이 있는 것은 사실이나, 한편으로는 법안에 대한 다양한 정보를 제공하고 의원과 법안 관련 유권자들을 연결하는 역할은 긍정적으로 평가하여야 한다고 답하였다.

의원입법 품질관리와 관련하여 제기되는 두 번째 문제점은 정당의 양극화 현상이다. North Carolina 대학의 Aron S. King 교수는 인터뷰에서 최근 들어 민주당과 공화당의 이념적 양극화 현상이 뚜렷이 나타나면서 양당 간의 합의와 토의가 힘들어지는 경향이 나타난다고 지적한다. King 교수는 입법과정에 있어 양당 모두 급진적 이념주의자들의 목소리가 커지면서 유권자들의 의견을 반영하기보다는 이념과 원칙에 매달리는 양상이 나타나고, 결과적으로 법안에 관한 합리적 토론은 더욱 힘들어진다고 우려하고 있다.

### 3. 의원입법 품질관리를 위한 시사점

#### 1) 제도 및 관행의 개요

미국은 본래적 의미에서는 입법평가 제도를 갖추고 있지는 않으나 연방의회의 입법 활동을 지원하기 위한 다양한 기관을 갖추고 있어, 이러한 입법 인프라를 통해 입법영향평가 시스템이 작동하고 있다(김주영 2009, 24). 입법과정 하의 입법평가와 관련해서는 각종 위원회가 매우 중요한 역할을 수행하고 있다.

연방의회 내의 각 위원회들은 정보수집, 법안 및 대안의 비교평가, 정책적 문제점 발견 및 대책 제안, 본회의 안건의 선정 및 보고, 행정기관의 성과 감독, 비리조사 등의 임무를 수행하고 있다. 위원회는 상임위원회, 합동위원회, 특별위원회, 그리고 위원회의 하부 조직인 소위원회로 구분되는데, 이 중 상임위원회가 발의된 법안을 우선적으로 심사하는 주체라 할 수 있다. 상임위원회는 법안을 원안 그대로 또는 수정 이후에 승인하여 본회의에 상정하거나, 법안을 바로 묵살시킬 수 있는 권한을 지니므로써 법안의 통과 여부에 상당한 영향력을 행사하고 있다. 이러한 영향력으로 인해 연방의회 내에서의 일차적인 입법평가는 상임위원회에 의해 이루어진다고 할 수 있다. 상임위원회의 법안심사과정은 입법과정상에서 법안에 대해 가장 철저하고 심도 높은 심사가 이루어지는 단계이다. 발의된 법안의 분야에 따라 소관 상임위원회가 지정되고 관련 분야의 전문지식을 보유한 소관 상임위원회가 법안을 심사함으로써 법안심사에 있어 전문성을 도모하고 있다. 소관 상임위원회가 법안의 필요성 및 적합성 등을 포괄적으로 검토한 후 법안을 승인하고 이를 본회의에 상정하기로 결정할 경우에는 위원회보고서를 작성하여 제출하도록 규정되어 있다. 위원회보고서 내용에는 법안의 목적 및 범위, 기존 법률에의 영향, 예상 소요예산, 세금제도 변경의 필요성, 공청회 기록, 상임위원회의 투표 결과, 위원회가 법안을 승인하는 이유 등이 포함된다(김주영 2009, 25).

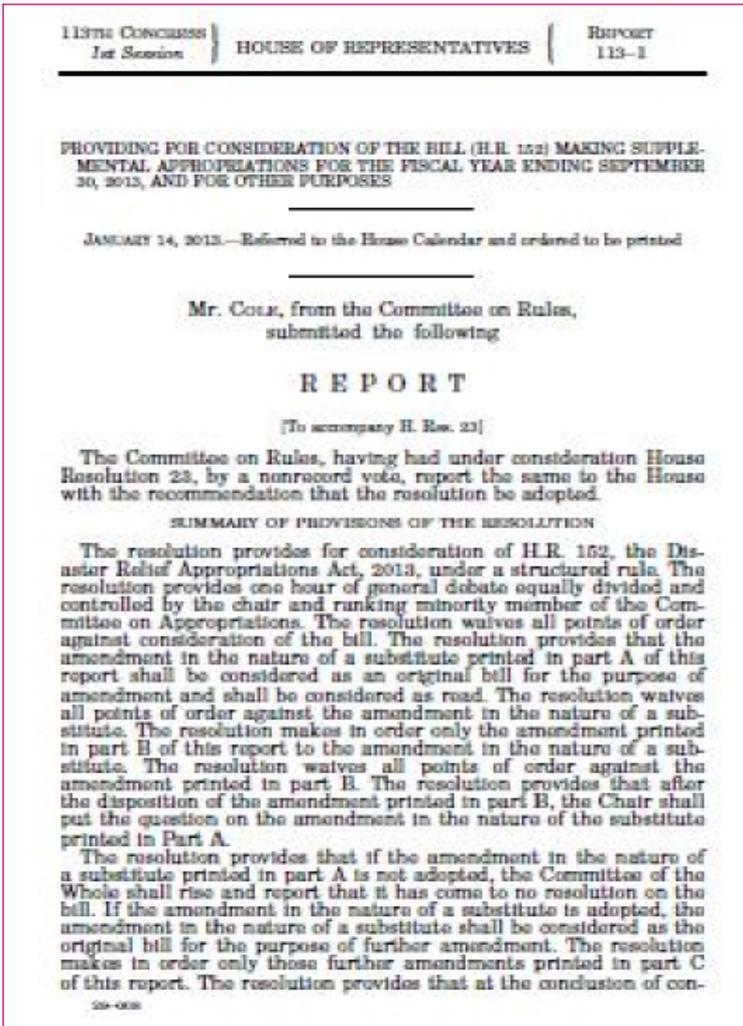
미국 의회는 큰 틀에서는 상임위원회 중심주의로, 그리고 작은 틀에서 보면 소위원회 중심주의로 이행되고 있다. 법안이 제

출되면 상임위원회를 거쳐 소위원회에 회부되는데 소위원회에서  
 서의 심사가 그 법안의 존망을 좌우하기 때문에 본회의에서 그  
 법안이 가결되느냐 하는 것은 사실상 소위원회에서의 심의에  
 달려있다. 소위원회란 위원회가 의결로 정하는 일정한 범위 내  
 에서 법안에 대한 심사를 위해 소수의 의원으로 구성되는 회의  
 체를 말한다. 법안 처리에 있어 의회의 전문성과 효율성을 높이  
 기 위해 위원회제도가 발달되었고, 사회가 발달하고 고도로 분  
 화하면서 위원회는 다시 더 적은 인원으로 구성되는 소위원회를  
 두었다. 소위원회는 의회의 전문화된 심의를 전제로 하여 위  
 원회에 설치된 작은 규모의 심의기관이다. 소위원회 제도의 활  
 성화로 인해 의회 권한이 더욱 분화되었을 뿐 아니라, 정책결정  
 과정에 더 많은 시간을 필요로 하고 더 많은 협상 혹은 타협이  
 요구되고 있다(김현우 2009, 230-232).

법안에 대한 소위원회 심의 후에 작성되는 위원회 보고서는  
 의원입법의 품질을 관리할 뿐 아니라 법안의 생사를 결정하는  
 데 핵심적인 역할을 한다. 위원회는 법안의 찬성이나 반대에 관  
 계없이 위원회 심사보고서(the Report)를 작성한다. 하원규칙은  
 법안과 함께 심사보고서를 본회의에 제출할 것을 규정하고 있  
 다. 심사보고서에는 법안의 목적과 범위를 기술하고, 위원회의  
 수정안을 설명하며, 현행법과의 차이점을 지적하는 내용이 기재  
 된다. 그 외에도 관련 행정부처의 의견을 수록하는 것이 일반적  
 이다. 법안에 반대하는 의원은 반대 혹은 소수의견을 제출하  
 기도 한다. 심사보고서는 양원의 의원을 대상으로 하는 것으로,  
 법안이 본회의에서 심의될 때 위원회가 결정한 바를 승인해 주

도록 설명하고 설득하기 위한 것이며, 전체 의원들에게 위원회의 결정에 대한 정보와 결정내용을 제공하는 유일한 공식문서이다(김현우 2009, 297-298).

<그림 III-6> 하원 위원회 심사보고서 예시



## &lt;그림 III-7&gt; 상원 위원회 심사보고서 예시

Calendar No. 179		
113TH CONGRESS <i>1st Session</i>	SENATE	REPORT 113-161
<b>PUBLIC LANDS SERVICE CORPS</b>		
SEPTEMBER 30, 2013.—Ordered to be printed		
Mr. WYDEN, from the Committee on Energy and Natural Resources, submitted the following		
<b>R E P O R T</b>		
[To accompany S. 360]		
<p>The Committee on Energy and Natural Resources, to which was referred the bill (S. 360) to amend the Public Lands Corps Act of 1993 to expand the authorization of the Secretaries of Agriculture, Commerce, and the Interior to provide service opportunities for young Americans; help restore the nation's natural, cultural, historic, archaeological, recreational and scenic resources; train a new generation of public land managers and enthusiasts; and promote the value of public service, having considered the same, reports favorably thereon with amendments and recommends that the bill, as amended, do pass.</p>		
<p>The amendments are as follows:</p>		
<p>1. On page 13, strike lines 10 and 11, and insert the following:</p> <p style="padding-left: 40px;">“(A)(i) be between the ages of 15 and 25, inclusive; or</p> <p style="padding-left: 40px;">“(ii) in the case of a military veteran, be not older than 35; and</p>		
<p>2. On page 14, strike line 2 and insert the following:</p> <p style="padding-left: 40px;">“or educationally disadvantaged.</p> <p style="padding-left: 40px;">“(7) LOCAL PREFERENCE.—The Secretary may establish a preference for enrollment of Corps participants individuals who live in that State or region.”;</p>		
<p>3. Beginning on page 15, strike line 1 and all that follows through page 16, line 17, and insert the following:</p> <p style="padding-left: 40px;">“(5) by inserting after subsection (d) (as redesignated by paragraph (1)) the following:</p>		
20-410		

이러한 상임위원회와 더불어 의회에 소속된 여러 지원기관들 또한 입법평가와 관련하여 중요한 역할을 수행하고 있다. 상임 위원회는 법안 심사과정에서 필요에 따라 이들 지원기관들로부터 정책 사안에 대한 기초 조사, 법안의 예상효과 분석, 법안의 예상비용 분석 등 입법평가와 관련된 다양한 서비스를 지원받고 있으며, 상임위원회는 이들 지원기관의 조사 및 분석 결과를 참고하여 법안의 승인 여부를 결정한다(김주영 2009, 25-26).

입법평가와 관련된 연방의회 소속의 주요지원 조직으로는 의회조사처(CRS), 의회예산처(CBO), 회계감사원(GAO) 등을 들 수 있다. CRS는 의회의 정책조사를 담당하는 기관으로 특정 공공정책 사안에 대한 기초 조사, 다양한 입법사안에 대한 교육 세미나 제공 및 보고서 작성, 위원회 및 의원의 요청에 따른 특정 사안에 대한 조사, 분석, 상담 등의 업무를 수행한다. CBO는 발의된 법안의 예상 비용 산정 업무를 수행하는 기관으로서 법안이 향후 연방정부, 주정부 및 지방정부의 재정에 미치는 영향을 평가한다. GAO는 감사기관으로서 행정부의 정책과 프로그램의 성과에 대한 평가, 행정부의 재정 및 관리 상태에 대한 조사 및 감사, 성과 개선방안 마련 등의 업무를 수행한다(김주영 2009, 26)

## 2) 한국의 제도개혁에 주는 시사점

미국 사례 연구를 통해 의원입법의 품질 제고와 관련하여 위원회 역할의 중요성, 입법지원 기관의 역할, 그리고 입법과정의

공개 등과 같은 시사점을 얻을 수 있었다.

첫째, 의원입법의 질을 높이기 위해서는 상임위원회의 역할이 매우 중요하다. 미국의 경우 상하원 위원회는 의회에 제출된 수많은 법안 중에서 심사받을 만한 가치가 있는 법안을 취사선택하는 역할을 한다. 이로 인해서 위원회는 ‘법안의 무덤’으로 불리며, 법안이 본회의에 이르는 과정에서 문지기 역할을 한다. 앞서 살펴본 바와 같이 110대 의회의 경우 발의된 11,506건의 법안 가운데 9,094건이 각 원의 상임위원회에서 폐기되었다. 위원회 보고서는 법안의 본회의 상정여부 그리고 최종 가결에 절대적인 영향력을 행사한다. 위원회 보고서는 다음의 네 가지 사항이 반드시 포함되어야 한다. 첫째, 위원회의 감독활동 결과 발견된 사항 및 권고사항. 둘째, 법안이 새로운 예산을 필요로 하거나 세입 또는 세출의 증액이나 삭감을 필요로 하는 경우 「1974년 의회예산법」에 따라 요구되는 진술. 셋째, 의회예산처장(Director of the Congressional Budget Office)이 준비한 비용추계서와 비교. 넷째, 전반적인 성과목표의 진술(전진영 2009, 11-12). 이러한 보고서 내용과 함께 위원회는 법안 가결 여부에 대한 위원회 의견을 명확히 제시함으로써 법안의 운명을 결정하는 중대한 역할을 하고 있다.

둘째, 의원입법의 질을 높이기 위해서는 의회내외에 있는 입법지원 기관의 역할이 매우 중요하다. 미국 Texas 대학의 Sean M. Theriault 교수는 인터뷰에서 하원과 상원에 각각 설치되어 있는 Office of the Legislative Counsel의 역할을 강조하였다. 여기에서는 변호사와 각 분야 전문가들이 비정파적 입장에서 법

안 초안 작성 과정을 지원하고 있다. 이들은 전문성과 객관성을 바탕으로 법안의 초안을 작성하고 중요성 및 시급성 여부를 판단하여 관련 위원회에 전달하는 역할을 한다. 미국 North Carolina 대학의 Aron S. King 교수는 인터뷰에서 CRS, CBO, GAO, OMB 등과 같은 입법지원 기관의 중요성을 강조하였다. 이들 기관들은 의원들이 필요한 자료를 제공할 뿐 아니라, 입법 과정 내내 긴밀한 협의와 조언을 제공하면서 법안의 질을 높이는 데 결정적인 역할을 하고 있다고 King 교수는 설명하였다. 미국 입법지원 기관 사례에서 찾을 수 있는 시사점은 다음과 같다. 첫째, 정치적 중립성이 매우 중요하다. 정책조사 기능을 담당하는 조직은 철저히 정치적 당파성으로부터 독립되어 있어야 한다. 둘째, 독립적 운영이 필요하다. 정책조사 기능을 담당하는 조직은 독립성과 주체성이 확보되어야 정책조사 및 분석의 질에 대한 객관성을 유지할 수 있다. 셋째, 신속한 전달체계가 중요하다. 정책조사 및 분석기능은 신속성을 생명으로 하기에 의원 및 보좌관이 요청한 자료를 적시에 제공할 수 있어야 한다 (임동욱 2007, 53).

셋째, 의원입법의 질을 높이기 위해서는 입법과정의 공개가 무엇보다 중요하다. 미국 Texas Tech 대학의 Seth C. McKee 교수는 입법의 질을 보장하기 위한 가장 핵심적인 요인은 시민참여라고 인터뷰에서 답변하였다. 입법과정이 미디어를 통해 공개되고 시민들이 더 많은 정보를 얻게 되면 몇몇 소수 의원이나 이익집단이 입법을 자의적으로 처리하지 못할 것이라는 주장이다. 결국 입법과정에 시민들의 목소리가 반영될 수 있는 방안을

더 많이 만드는 것이 입법의 질을 높이는 최우선 방안이라는 것이 McKee 교수의 생각이다. North Carolina 대학의 Aron S. King 교수 역시 입법의 질을 높이기 위해서는 시민의 역할이 중요하다고 인터뷰에서 강조하였다. 시민들이 입법과정을 철저히 감시하여야 하며, 부실한 입법 활동을 한 의원에 대해서는 선거를 통해 심판한다는 것을 분명히 보여주어야 의원들이 성실한 의정활동을 할 것이라고 King 교수는 답하였다.

미국 의회는 입법에 관련된 사실관계를 확인하거나 정보를 수집하기 위해 수시로 입법청문회를 개최하고 있다. 청문회 과정에서 학자, 이해관계자, 시민단체, 정부당국자들의 의견과 입장이 반영되고 그 내용이 조정된다(김현우 2009, 393). 청문회는 일반적으로 공개리에 진행되며 일반 시민의 방청, 기자의 사진 촬영, 취재, 텔레비전 현장 방영이 허용된다(김현우 2009, 396). 미국 상원은 1986년 2월 27일 텔레비전 방송을 허용하는 결의안을 채택하여 그해 6월부터 본회의, 상임위원회, 소위원회 등 각급 조직의 회의와 청문회 광경을 방영하기 시작하였다. 하원은 상원보다 훨씬 앞서 1979년 3월에 방송중계를 시작하였다. 연방의회를 전담 방영하는 방송(C-SPAN, Cable Satellite Public Affairs Network)은 케이블 텔레비전으로 케이블 방송사들이 공동으로 출자하고 설립하여 경영하는 연방의회중계방송국이며, 비영리 공영방송이다. 의회 중계 부문은 국회 사무처 직원이 담당하며, 영상과 음성을 모든 보도기관에 무료로 제공하고 있다(김현우 2009, 387-388).

## 제2절 독일 의원 규제입법 제도와 과정

### 1. 정치제도와 입법

#### 1) 정치제도

독일 연방의 정부형태는 의원내각제이고 연방의회는 연방하원과 연방참의원으로 구성되어 있는 양원제도를 택하고 있다. 연방정부와 연방의회 및 연방참의원은 각각 법률안을 제출할 권한을 지닌다. 제출된 법률안의 심의·의결은 3개의 헌법기관이 상호 협력하여야 하도록 제도화되어 있다. 의원내각제 국가이기 때문에 연방내각과 연방의회는 법률안을 제출하고 심의·의결함에 있어서 긴밀히 협력하고, 연방참의원은 연방법률의 심의·의결에 각 주의 입장과 이해가 반영될 수 있도록 활동하고 있다. 후술하는 바와 같이 연방내각이 제출하는 법률은 국가규범통제위원회의 입법평가를 거친 후에 연방의회의 심사절차로 넘어간다. 최근 국가규범통제위원회의 기능이 강화되어, 중요한 법률안에 대해서 입법평가가 이루어지며, 이러한 입법평가는 미국의 규제영향분석처럼 표준비용모델이라는 방법으로 계량화되고 있다. 연방의회나 연방참의원에서 입법절차에서는 입법평가와 같은 통제장치가 없지만, 법률안에 대한 3독회 제도 등을 통하여 꼼꼼한 법안심사가 이루어지고 있다. 정리하자면, 정부법안에 대해서는 입법평가가 행해지고 있고 의원법안에 대해서는 입법평가가 행해지고 있지 않지만, 제출되어진 법률안은 연방의

회의 입법절차에서 신중하게 심사되고 있다.

독일은 연방국가이기 때문에 법률도 연방법률과 주법률로 구분할 수 있고, 기타 행정입법 및 자치단체 조례 등으로 구성되어 있다. 독일 연방은 연방헌법인 기본법에 의해 연방법률을 입법하는 권한을 행사하지만, 그 외의 사항은 모두 주의 권한에 속하도록 하고 있다.<sup>5)</sup> 연방기본법 제70조 이하의 규정에 따르면, 입법은 전속적 입법과 경쟁적 입법으로 구분된다. 전속적 입법이란 연방이나 주가 독자적인 권한을 지니는 입법사항이다. 경쟁적 입법이란 연방과 주가 경합적으로 권한을 지니는 입법사항을 의미하는데, 연방이 입법권을 행사하지 않는 경우에만 주가 입법권을 지닌다.

## 2) 입법절차

독일의 입법절차는 본회의 중심주의인 영국과 상임위원회 중심주의인 미국의 중간 정도에 위치하여, 상임위원회와 본회의의 절차 모두를 중시한다. 입법절차의 가장 중요한 단계는 연방의회 상임위원회에서의 법안심의절차이지만, 연방의회 본회의에서도 원칙적으로 법안에 대한 3독회제도를 운영하고 있다.

독일연방법률을 입법하는 절차에 있어서 법안발의권은 연방정부(Bundesregierung), 연방의회(Bundestag), 연방참의원(Bundesrat)

5) 독일연방 기본법 제70조에서 연방과 주의 입법권의 배분에 관해 규정하고 있다. 즉, “주는 이 기본법이 연방에 입법권한을 부여하지 않는 경우에는 입법권을 갖는다”라고 명시하여 연방의 입법사항으로서 열거하지 아니한 것은 주의 입법권한에 속하는 것으로 규정되어 있다.

에 배분되어 있다. 연방의회는 경우에는 재적의원 5% 이상의 의원이 찬성해야 법률안이 발의될 수 있다. 한국이나 일본은 의원의 숫자로 수적 발의요건을 규정하는 데 비하여, 독일은 의원의 비율로 수적 발의요건을 규정하고 있다. 미국은 의원 1인이 법률안을 발의할 수 있다. 국민에 의하여 선출되는 연방의원으로서 구성되는 연방의회(Bundestag)는 제출된 법률안의 심의와 의결을 담당하는 입법절차의 중심기관이며, 그 권한과 임무는 연방헌법에 해당하는 연방기본법(Grundgesetz)에 근거한다. 연방참의원(Bundesrat)은 주(Land)의 입장과 이익을 반영하기 위하여 연방의 입법절차에 참여한다. 연방참의원은 주정부의 구성원으로 구성되며 주정부가 임명하고 해임하는 주정부의 구성원으로 이루어진다. 연방참의원은 법률의 발안권, 연방의회가 의결한 법률에 대한 동의권 및 이의제출권, 연방대통령이 입법의 긴급사태를 선포하는 경우의 동의권과 법률을 성립시키는 권한을 지닌다. 독일에서 연방법률이 성립하기 위해서는 연방참의원의 협력이 필수적이다. 연방정부는 법률안을 제출할 수 있는데, 연방의회에 법률안을 제출하기 전에 그 법안을 연방참의원에 송부하여 해당 법률안에 대한 심의절차를 진행하여야 한다.<sup>6)</sup>

연방의회에서는 법률안에 대한 3독회제도를 운영하고 있다. 제1독회에서는 법률안의 전반적인 사항을 논의하고 법률안을 상임위원회에 회부할 것인가를 결정하는데, 대부분의 법률안은 통상 소관 상임위원회에 회부된다. 제2독회는 법률안 내용심사

6) 법제처, 독일의 법령체계와 입법심사기준, 2005. 11, 48면.

의 제일 중요한 과정이라고 할 수 있는데, 본회의에서 축조심을 원칙으로 하여 법률안을 상세하게 검토한다. 제3독회에서는 법률안에 대한 토론과 표결이 이루어진다. 이렇게 제3독회 과정을 거친 법률안은 연방참의원으로 송부되고, 연방참의원이 찬성하는 경우에는 연방정부로 이송되어 연방대통령에 의하여 공포된다.

### 3) 근래의 입법현황

전술한 바와 같이, 법률안을 발의할 수 있는 기관은 연방정부와 연방의회 의원 및 연방참의원 의원이며, 독일 연방의회의 입법기별 법률안 발의현황은 아래 <표 Ⅲ-6>과 같다.

<표 Ⅲ-6> 법률안 발의현황

법안발의자	12대 국회 (1990~1994)		13대 국회 (1994~1998)		14대 국회 (1998~2002)		15대 국회 (2002~2005)		16대 국회 (2005~2009)	
	건수	%								
연방정부	419	46.8	449	44.3	450	44.4	362	47.6	539	55.6
연방참의원	179	20.0	235	23.2	224	22.1	187	24.6	167	17.2
연방의회	197	33.2	329	32.5	328	32.4	211	27.8	264	27.2
총	895	100	1013	100	1002	100	760	100	970	100

자료: 독일연방의회(Bundestag, 2014.1.1 방문)

독일은 의원내각제 정부형태를 채택하고 있기 때문에, 제출되는 연방법률안의 대부분은 위의 표에서와 같이 연방정부에 의하여 제출된다. 1990년부터 2009년까지 12대 국회에서 16대 국회에 이르는 동안, 연방정부의 법률안 발의비율은 최저는 449건

으로 44.3%였고, 최고는 539건으로 55.6%였다. 독일이 의원내각제 정부형태의 국가라고 하더라도, 의원발의 법률안이 폭증한 제18대 국회(2008~2012년)의 경우에 전체 법률안 13,913건의 87.8%인 12,220건을 국회의원이 발의한 우리나라의 상황과는 많은 차이가 있다.<sup>7)</sup> 독일은 연방의회 4년 임기 동안 약 1,000건의 법률안이 제출되는 반면에, 우리나라는 국회 4년 임기 동안 1만 건이 넘는 법률안이 제출되고 있다.

독일에서는 연방정부가 법률안을 계획하고 작성함에 있어서, 연방공동직무규칙(Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien : GGO)에 따라서 초안의 작성, 준비작업 및 입법계획에 대한 전문가와 이해관계단체의 의견청취를 수행하고 있다.<sup>8)</sup> 또한 후술하는 바와 같이 국가규범통제위원회를 설치하여 법률안에 대한 평가와 검증을 하고 있다. 의원이 발의하는 법률안에 비하여, 우리나라의 경우에도 정부가 제출하는 법률안은 비교적 체계적이고 신중하게 준비되고 있으며, 독일의 경우에도 연방정부의 법률안은 비교적 체계적이고 신중하게 준비되고 있다.

---

7) 제19대 국회의 경우 2014년 1월 1일 현재 발의된 전체 법률안 8,557건 중에서 8,017건(93.7%)을 국회의원이 발의하고 540건(6.3%)을 정부가 제출하였다.

8) 법제처, 독일의 법령체계와 입법심사기준, 2005.11, 49면.

&lt;표 III-7&gt; 법률 공포현황

법안발의자	12대 국회 (1990~1994)		13대 국회 (1994~1998)		14대 국회 (1998~2002)		15대 국회 (2002~2005)		16대 국회 (2005~2009)	
	건수	%								
연방정부	342	69.4	402	72.8	387	70.5	274	71.2	487	79.6
연방참의원	27	5.5	35	6.3	22	4.0	16	4.2	19	3.1
연방의회	85	17.2	92	16.7	106	19.3	79	20.5	86	14.0
통합안	39	7.9	23	4.2	34	6.2	16	4.2	20	3.3
총	493	100	552	100	549	100	385	100	612	100

자료: 독일연방의회 (Bundestag, 2014.1.1 방문)

<표 III-6>에서 보는 바와 같이 제출된 법률안은 <표 III-7>에 서 보는 바와 같이 가결되어 공포되었다. 즉, 공포된 법률을 기준으로 하여 살펴보면, 연방정부가 제출한 법률안이 법률이 된 가결율은 69.4%에서 79.6%를 차지하고 있다. 이에 비하여 연방 참의원은 3.1%에서 6.3%로 저조하고, 연방의회도 14.0%에서 20.5%로 그리 높지 않다.

#### 4) 최근 입법제도의 변화와 그 배경

프로이센제국 이후로 독일연방공화국에 이르기까지 전통적으로 강한 관료국가로서의 특징을 지니고 있는 독일은 경제적 효율성을 목표로 하는 개혁정책에 대해서는 소극적인 태도를 보여왔다. 그러나 1970년대를 기점으로 하여 독일에서는 공공부문의 효율성 강화와 탈관료주의를 목표로 하는 공공부문에서의 개혁작업이 가시화되었다. 1990년 동서독의 통일을 계기로 하

여 통일독일의 행정제도를 새로이 만들면서 효율성과 경쟁력이 강조되었고, 1995년부터는 연방차원에서의 행정개혁을 중점적으로 추진하기 위하여 ‘능률적인 국가(Schlanker Staat)’를 목표로 하는 행정개혁이 추진되었다. 이를 위하여 독일 연방정부는 1995년 9월에 위원회(Sachverständigenrat Schlanker Staat)를 설치하여 행정 효율성 강화를 위한 방안을 도출하도록 하였다. 2년간 활동한 위원회의 최종보고서의 제안에 기초하여, 독일 연방정부는 1997년에 ‘현대국가-현대행정(Moderner Staat-Moderne Verwaltung)’이라는 개혁 프로그램을 추진하였다. 이러한 프로그램의 일환으로 제시된 ‘법률의 실효성과 수용성의 제고(Höhere Wirksamkeit und Akzeptanz von Recht)’라는 목표는, 연방정부 공동직무규칙(GGO)의 전면개정 및 그 이후 연방정부 입법절차에 입법평가 제도를 도입하는 것으로 연결되었다.

독일은 스위스<sup>9)</sup>처럼 헌법에 입법평가의 근거로 해석되어질 수 있는 직접적인 규정을 두고 있지는 않다. 독일의 연방차원에서는 연방정부 공동직무규칙(GGO)에서 입법평가에 관한 사항을 규정하고 있는데, 독일은 동 규칙을 통하여 입법평가제도를 제도화하였다. 즉, 독일연방은 2000년 7월 26일에 연방정부 공동직무규칙(GGO)을 전면 개정하면서 동 규칙 제44조에 입법평가제도에 관한 규정을 명시하였고, 이를 통하여 입법평가제도를

9) 2000년에 신설된 스위스연방헌법 제170조 (효과의 심사) “연방의회는 연방의 조치의 실효성이 심사될 수 있도록 배려하여야 한다.” Art. 170 (Überprüfung der Wirksamkeit) Die Bundesversammlung sorgt dafür, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden.

도입하였다. 동 규칙은 연방정부의 각 부처가 직무를 행함에 있어서 준수하여야 하기 때문에, 입법평가제도를 규정하고 있는 제44조는 연방정부의 모든 부처를 구속하는 규정이다. 주차원에서 독일의 몇몇 주에서는 입법평가제도를 도입하여 시행하고 있다. 바덴-뷔템베르크, 니더작센, 라인란드-팔츠, 베를린, 작센-안할트 등이 입법평가를 시행하고 있는 대표적인 주이다.

## 2. 규제입법 과정과 품질관리

### 1) 입법평가에 관한 규정

#### (1) 연방정부 공동직무규칙

1997년 이전에 연방내무성은 연방법률의 입법과정에서 준수하여야 하는 절차나 심사항목 등을 ‘청색심사표(Die Blaue Checkliste)’에서 규정하고 입법실무에 적용하도록 하고 있었으나, 입법실무에서 청색심사표의 실용성은 높지 않았다. 1998년에 연방정부에 의하여 연방정부 공동직무규칙(Die Gemeinsame Geschäftsordnung des Bundesministerien, 약칭 GGO)이 전면적으로 개정되면서, 연방정부가 입법과정에서 유의하여야 하는 절차와 기준 등이 여기에 상세히 규정되었다. 1998년의 전면개정 당시만 하더라도 연방정부 공동직무규칙(GGO)은 I과 II로 나뉘어져 있었는데, 2000년 9월 1일의 개정에 의하여 단일한 연방정부 공동직무규칙(GGO)으로 통합되었다. 2000년의 규칙 개정은 ‘적은 수의 법령, 개선된 법령’을 목표로 하였으며, 규정의 절반 이상이 삭제되거나 수정된 대대적인 개정이었다.<sup>10)</sup> 이렇게 통

합된 연방정부 공동직무규칙(GGO)은 국가규범통제위원회의 설립과 함께 2006년 및 2011년에 개정되어 현재에 이르고 있다.

현재 연방정부 공동직무규칙(GGO)은 7개의 장 79개의 조문으로 구성되어 있다. 이중 제6장은 법령의 입법(Rechtsetzung)에 관한 사항, 즉 법령의 구상·입안에서부터 공포에 이르기까지의 입법절차에 관한 규정을 제40조에서 제76조까지에서 규정하고 있다. 제43조에는 법률안을 제출할 경우에 필요적 기재사항을 12개로 나누어 열거하고 있는데, 5호에서는 법률의 효과를 기재하도록 규정하고 있다. 그리고 법률의 효과, 즉 입법평가<sup>11)</sup>에 관한 내용은 7개항으로 구성되어 있는 제44조에 규정되어 있다. 법률안이 입법되어 시행되면 의도하였거나 의도하지 않았거나 일정한 효과가 발생하게 되는데, 이러한 법률의 효과를 사전에 예측하여 이를 법률안에 첨부하도록 규정하고 있는 것이 제44조의 주요 내용이다.<sup>12)</sup>

10) Morderner Staat - Morderne Verwaltung, Gemeinsame Geschäftsordnung des Bundesministerien, 2000, S.1.

11) 제44조의 표제인 'Gesetzesfolgen'은 '입법결과' 또는 '입법효과'라고도 직역될 수 있지만, 넓은 의미에서 입법평가를 의미한다고 보아 '입법평가'로 의역하기로 한다. 제44조 제1항 1문은 "입법효과는 법률의 중요한 영향이라는 의미로 이해될 수 있다(Unter Gesetzesfolgen sind die wesentlichen Auswirkungen des Gesetzes zu verstehen)"라고 시작하고 있다.

12) 연방정부 공동직무규칙(GGO) 제44조 ① 입법평가는 법률의 본질적 영향으로 이해되어야 한다. 법률의 본질적인 영향은 의도된 작용 및 의도되지 아니한 부차적인 작용을 포함한다. ... ② 공적회계의 세입 및 세출에 대한 영향은 예견되는 집행에 수반되는 영향을 포함하여 설명되어야 한다. ... ③ 주 및 지방자치단체의 재정에 대한 영향은 별도로 기재하여야 한다. 법률안의 주무 연방행정부서는 이를 위하여 주 및 지방자치단체의 중앙조직에 대하여 세출과 관련한 적절한 신고를 요구하여야 한다. ④ 해당 연방행정은 국가규범통제위원회법 제2조에서 규정하는 국민, 경제, 행정

국가규범통제위원회가 2006년에 설립되어 업무를 개시하면서, 연방정부 공동직무규칙(GGO)에는 국가규범통제위원회와 관련된 내용이 제44조에 신설되었다. 이후 연방정부 공동직무규칙이 개정되어 현재는 제44조 제4항에 ‘연방정부부처는 국민과 기업 및 정부에 미치는 입법의 영향을 평가할 수 있도록 국가규범통제위원회법 제2조에 규정되어 있는 이행비용을 측정하고 법안제출 시에 이를 첨부하도록 하는 내용이 명시되어 있다. 동조 제4항에는 이러한 입법영향평가를 위한 이행비용측정서에 담겨야 할 내용을 규정하고 있다. 이러한 국가규범통제위원회법의 제정과 연방정부 공동직무규칙(GGO)의 개정을 통하여, 독일 연방정부의 입법절차에 ‘국가규범통제위원회에 의한 입법평가제도’가 도입되었다.

## (2) 입법평가입문서와 입법평가지침서, 입법평가실무지침서

2001년에 슈파이어 행정대학의 Carl Böhret 교수와 Götz Konzendorf 박사는 연방내무부와 바덴-뷔템베르크주 내무부의 공동의뢰를 받아 작성한 입법평가 핸드북(Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung)을 발간하였다.<sup>13)</sup> 이 핸드북은 입법평가를 시기별로 사전입법평

---

에 대한 이행비용을 설명하여야 한다. ⑤ 다음 각 호의 사항을 설명하여야 한다. 1. 경제상의 비용 특히 중소기업에 관련된 사항 및 물가에 미치는 법률의 영향 2. ... 소비자에게 미치는 법률의 영향 ... ⑥ 45조 1항에서 3항에 근거한 이해관계자가 예상하는 기타 법률의 효과도 서술되어야 한다. ⑦ 법률안의 제안이유서에는 각 연방행정부서가 어느 시기에 심사를 할 것인지, 의도된 영향이 달성될 수 있는지, 발생한 비용이 효과와 적절한 비례관계에 있을지, 어떠한 부작용이 발생할지를 서술하여야 한다.

13) 이 핸드북은 ‘박영도·장병일(역), 『입법평가입문 -법률, 법규명령, 행정규

가, 병행입법평가, 사후입법평가로 구분하여, 단계별 입법평가의 목적과 방법, 단계별 입법평가의 구체적인 내용과 사례 등을 제시하고 있다. 연방 내무부 등이 연구를 의뢰한 의도에 적합하게 이 핸드북은 실무지침서로서의 성격을 지니고 있기 때문에, 연방 내무부는 연방부처가 법령안을 작성하는 경우에는 이 핸드북을 반드시 참조하도록 하였다. Carl Böhret 교수와 Götz Konzendorf 박사가 작성한 입법평가지침서(Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung)는 핸드북 발간보다 앞선 2000년에 연방 내부부에 의하여 발간되었다. 동 지침서는 입법평가 핸드북의 중요내용을 요약한 36페이지 분량의 소책자(Broschüre)이다. 입법평가의 중요 개념과 유형, 심사항목이 요약되어 있기 때문에, 입법평가의 윤곽을 파악하기에 간단하고 적합하게 구성·편집되어 있다. 2009년에는 연방내무부에서 입법평가를 위한 실무지침서(Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung)를 발간하였다. 이는 연방정부 공동직무규칙(GGO) 제44조에 따른 법률의 효과분석에 대한 구체적이고 실무적인 심사기준을 내용으로 하고 있다. 심사기준으로는 ① 경제분야, 사회분야에 미치는 영향과 위험 ② 지속가능성 ③ 실현가능성 및 집행가능성 ④ 효율성 ⑤ 효과성 및 목표달성가능성 등을 제시하고 있다.<sup>14)</sup> 2009년에 연방내무부에서 발간한 입법평가를 위한 실무지침서(Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung)는 2001년에 발간된 입법평가 핸드북(Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung)이나 2000년에 발

칙」, 한국법제연구원, 2007'으로 번역·출간되었다.

14) Bundesministerium des Inneren, Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung, 2009, S.11.

간된 입법평가지침서(Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung)보다 구체적이고 실무적이다.

## 2) 입법평가를 위한 기관

### (1) 국가규범통제위원회의 설립경위와 소속

2005년에 기독교민주당(CDU), 기독교사회당(CSU), 사회민주당(SPD)은 연합내각을 구성하면서, 국가규범통제위원회(Nationaler Normenkontrollrat, 약칭 NKR)을 설치하기로 합의를 하였다. 이러한 합의를 바탕으로 하여, 연방정부는 2006년 4월 25일에 ‘관료주의 해체 및 보다 개선된 입법(Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung)’을 위한 정책프로그램을 시행할 것을 의결하였다. 연방정부의 이러한 정책프로그램은 불필요한 관료주의로부터 경제와 시민의 부담을 벗어나게 하려는 목적을 지니고 있었다. 이러한 정당 간의 합의와 연방정부의 프로그램은 2006년 8월 14일에 연방의회에서 국가규범통제위원회법을 통과시킴을 통해서 구체화되었다. 동법은 2006년 8월 18일부터 효력이 발생하였으며, 연방수상이 2006년 9월 19일에 8명의 위원을 임명함으로써 제1기 국가규범통제위원회가 구성되었다. 그로부터 5년이 지난 2011년에는, 10명의 위원으로 늘어난 제2기 국회규범통제위원회가 출범하였다. 국가규범통제위원회는 이렇게 국가규범통제위원회법에 근거하여 설립되었으며, 국가규범통제위원회의 설립목적은 연방정부의 법률안에 대하여 독립적인 입법영향평가를 담당하기 위한 것이다. 국가규범통제위원회는 연방수상청

소속이다. 즉, 연방수상청에 사무국이 설치되어 있고, 연방수상청에 의하여 행정적인 지원을 받는다.

## (2) 국가규범통제위원회의 구성과 운영

국가규범통제위원회의 조직과 구성, 운영 등은 국가규범통제위원회법 제3조에 상세히 규정되어 있다. 우선 국가규범통제위원회는 국가규범통제위원회법 제1조에 규정되어 있는 바와 같이 연방수상청 소속으로 설치되었으며, 연방수도인 베를린에 사무소가 있다. 사무국에는 2013년 9월 현재 10명의 직원이 근무하고 있다. 국가규범통제위원회는 전술한 바와 같이 10인의 위원으로 구성되어 있다. 연방수상은 연방내각의 동의를 얻어 위원후보를 대통령에게 임명제청을 한다. 국가규범통제위원회 위원은 5년의 임기로 연방대통령에 의하여 임명되며 연임이 가능하다. 위원이 임기만료 전에 사직을 원하는 경우에는 연방대통령에게 면직을 요청할 수 있고, 위원이 임기만료 전에 사직을 하는 경우에 연방대통령은 잔여임기 동안 새로운 위원을 임명한다. 국가규범통제위원회의 회의는 통상 매주 개최된다. 위원회 회의는 재적과반수의 찬성으로 의결한다. 가부동수인 경우에는 부결된다.

국가규범통제위원회법에 규정되어 있는 사항은 아니지만, 위원회의 위원은 경제, 정치, 학문, 사법, 행정분야를 대표하는 인사들로 구성된다.<sup>15)</sup> 2006년 9월에 임명된 제1기 국가규범통제

15) Auftrag, Organisation und Arbeitsweise des Nationalen Normenkontrollrates, Nationaler Normenkontrollrat, 2009. 4, S.5.

위원회 위원들의 경력이나 현직 등을 살펴보면, 법률·경제·행정 분야의 인사들이 주로 위원으로 선임되어 있음을 알 수 있다.<sup>16)</sup> 2011년에 임명된 제2기<sup>17)</sup> 이들 위원들은 담당 연방행정부에서 제출한 법안에 대하여 사전평가를 한 후에, 그 결과를 위원회 전체회의에 붙여서 처리한다.

### (3) 국가규범통제위원회의 권한과 업무

국가규범통제위원회의 주된 업무에 대해서는 국가규범통제위원회법 제1조 제2항에 규정되어 있다. 국가규범통제위원회 설립 이후 초기 5년간, 규범통제위원회의 과제는 법률에 의하여 발생하는 행정비용을 절감하도록, 연방정부를 지원하는 것이었다. 관료비용은 표준비용모델을 사용하여 측정한다.<sup>18)</sup> 행정비용

- 
- 16) 국가규범통제위원회 제1기는 행정경험을 갖춘 경제계 인사가 위원장(Dr. Johannes Ludewig)을 맡았다. 7명의 위원으로는 변호사가 2인(Herman Bachmeier, Henning Kreibohm)이고, 법학교수(Prof. Dr. Johann Wittmann), 경제학 교수(Prof. Dr. Gisela Färber), 언론계 인사(Dr. Hans D. Barbier), 상공회의소의장을 지낸 경제계 인사(Dr. Franz Schoser), 의회사무처 인사(Wolf-Michael Catenhusen) 등으로 구성되었다. 이들 위원들에게는 담당 소관부처가 배정되어 있다. Johannes Ludewig 위원장에게는 연방수상청, 연방국방부, 연방외교부, 연방문화부가, Herman Bachmeier 위원에게는 연방내무부와 연방법무부가 배정되는 식으로, 각 위원들에게는 입법평가의 담당분야가 있다.
- 17) 국가규범통제위원회 제2기 위원장에는 제1기 위원장(Dr. Johannes Ludewig)이 연임되었다. 9명의 위원으로는 제1기에서 연임된 의회사무처 인사(Wolf-Michael Catenhusen)가 부위원장을 맡고 있고, 변호사가 3인(Rainer Funke, Johann Hahlen, Hanns-Eberhard Schleyer), 교수 2인(Dr. Thea Dückert, Prof. Dr. Sabine Kuhlmann), 주 헌법재판소 재판관(Prof. Dr. Andrea Verstejl), 지방자치단체시장(Gudrun Grieser), 주의회 의원(Dorothea Störr-Ritter) 등으로 구성되어 있다.
- 18) NKRG §2 (2) "Bei der Messung der Bürokratiekosten ist das

(Bürokratiekosten)이란 국민이나 기업이 행정청에 보고하도록 되어 있는 정보보고의무(Informationspflicht)<sup>19)</sup>를 수행하기 위하여 사용되는 시간을 계량화하여 이를 비용으로 환산한 수치를 의미하고, 이러한 행정비용을 산출하기 위하여 적용되는 측정법을 표준비용모델(Standardkosten-Modell)<sup>20)</sup>이라고 하는 것이다. 2011년의 법률개정으로 국가규범통제위원회의 가장 중요한 임무가 행정비용(Bürokratiekosten)을 심사하던 것에서 이행비용(Erfüllungsaufwand)을 심사하는 것으로 개정되었다. 이행비용이란 법령을 준수하기 위하여 수범자(국민, 경제, 행정)에게 발생하는 비용을 의미한다. 행정비용은 이행비용에 포함된다.<sup>21)</sup>

---

Standardkosten-Modell anzuwenden.” “행정비용을 측정함에 있어서는 표준비용모델이 적용된다.”

- 19) 정보보고의무란 법령 등에 의하여 각종 데이터와 기타 정보를 집계하고 관리하며 이를 행정청에 보고하여야 하는 의무를 의미한다. Leitfaden für die Ex-ante-Abschätzung der Bürokratiekosten nach dem Standardkosten-Modell(SKM), 2. Aufl., 2008, 11, S.7.
- 20) 표준비용모델이란 법령을 통하여 국민(주로 기업체)에게 부과되는 각종 정보보고의무로 인하여 발생하는 행정비용(이행비용)을 추산하기 위한 방법이다. 이진국, 독일의 표준비용모델연구, 한국법제연구원, 2009. 7, 13면; 표준비용모델은 네덜란드에서 정보보고의무를 이행하기 위하여 발생하는 행정비용을 산출하기 위하여 고안되었고, 지금은 유럽연합이나 회원국 등에서 행정비용을 측정하기 위한 방법으로 널리 사용되고 있다. 예를 들어 기업이 행정청에 일정한 통계자료 생성을 위한 정보보고의무를 이행한다고 가정하자. 이 기업의 직원이 정보보고의무의 이행을 위하여 소요되는 시간이 월 2시간이고, 이 직원의 시급이 5만 원이라면 이 회사가 부담하여야 하는 이행비용은 연 120만 원이다. 이러한 기업이 5,000개가 있다면 기업전체의 이행비용은 연 60억 원으로 계산된다. 표준비용모델은 기업의 정보보고비용을 국민경제적 측면에서 측정하고 파악하는 것을 가능케 하는 장점이 지적되고 있다. 최윤철, 「독일과 스위스의 입법평가 사례연구」, 한국법제연구원, 2008, 44면.
- 21) Teil des Erfüllungsaufwandes sind auch die Bürokratiekosten, NKRГ §2②.

국가규범통제위원회의 5년을 평가하면서 주요임무를 행정비용의 심사에서 이행비용의 심사로 확대한 것을 큰 성과로 자평한 바 있다.<sup>22)</sup>

국가규범통제위원회는 이러한 국가규범통제위원회의 임무와 관련하여 국가규범통제위원회법에서 규정하고 있는 업무만을 수행하며, 어떠한 간섭으로부터도 자유롭게 독립하여 활동한다. 국가규범통제위원회의 위원들은 각 담당하는 연방부처가 나뉘어져 있다. 연방의 각 부처가 법령안을 입안하면 국가규범통제위원회의 심사를 거쳐야 하는데, 국가규범통제위원회의 위원들은 담당 연방부처의 법령안을 심사하고 의견서를 작성하여 위원회의 전체회의에 제출하여 심사가 진행되도록 한다. 국가규범통제위원회는 심사를 위하여 제출되어진 법령안에 대하여 다음과 같은 사항을 중점적으로 평가한다. 평가사항의 첫째는 예상되는 이행비용이 계량화되어 있으며 집행가능한 방법으로 서술되어 있는가?, 둘째는 가능한 한 적은 이행비용을 발생시키는 다른 대안이 검토되었는가?, 셋째는 의도된 입법목적의 범위 내에서 가장 부담이 적은 대안이 선택되었는가?<sup>23)</sup> 등이다. 이러한 사항들이 검토되어 국가규범통제위원회의 심사의견이 결정되면, 동 의견은 법령안을 입안한 연방부처에 전달이 되고 법령안에 첨부되어 연방내각의 회의에 보고되고, 이후에는 연방의회와 연방참의원의 입법절차에 입법참고자료로 첨부된다.

22) Fünf Jahre Bürokratieabbau, Jahresbericht 2011 des Nationalen Normenkontrollrates, 2011. 9, S.17.

23) Auftrag, Organisation und Arbeitsweise des Nationalen Normenkontrollrates, Nationaler Normenkontrollrat, 2009. 4, S.8.

### 3) 독일의 입법평가

#### (1) 입법평가 유형

입법평가의 유형은 일반적으로 입법과정의 단계·절차와 관련되는 평가의 시점을 기준으로 하여 구분한다. 평가의 시점을 기준으로 구분하는 경우에도 2분법과 3분법이 있다. 3분법에 의하면, 입법평가는 사전평가(Prospective Gesetzesfolgenabschätzung, Ex-ante Evaluation), 병행평가(Begleitende Gesetzesfolgenabschätzung, Process Evaluation) 및 사후평가(Retrospective Gesetzesfolgenabschätzung, Ex-post Evaluation)의 3단계로 구분된다.<sup>24)</sup> 2분법에 의하면 병행평가도 법의 시행 전이기 때문에 사전평가에 포함되는 것으로 보아서, 입법평가는 사전평가와 사후평가로 구분된다고 한다.<sup>25)</sup> 특히 독일의 경우에는 입법평가에 관한 가이드라인과 적용사례 등을 정리하여 입법평가 핸드북(Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung)에서 입법평가의 유형을 이러한 세 가지로 구분하여 서술하고 있다. 입법의 구상단계에서 법안이 시행되었을 때를 예상하여 법안의 결과를 사전에 평가하는 것을 사전입법평가(Prospektive GFA), 법안의 초안이 작성된 단계에서 법안을 평가하는 것을 병행입법평가(Begleitende GFA), 이미 시행되고 있는 법률을 대상으로 하여 법률의 문제점을 평가하는 것을 사후입법평가

24) Carl, Böhret·Götz, Konzendorf, Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung(GFA), 2001.

25) Bussmann, Werner, "Evaluation of Legislation in Switzerland", 「유럽입법평가제도에 대한 사례연구」, 건국대학교 법학연구소 입법정책연구센터/한국법제연구원 입법평가연구센터, 2008. 7. 11, 73면.

(Retrospektive GFA)라고 하는데, 독일에서는 입법평가를 이와 같이 3단계로 구분하고 있다.

사전평가는 법률의 구상이나 입안단계에서 수행되어지는 입법평가로서, 그러한 입법이 필요한 것인지에 관한 입법의 불가피성(Notwendigkeit)이 가장 우선적으로 검토된다. 그러한 입법이 필요하다면, 구상하거나 입안 중인 규율 이외에 보다 나은 대안이 있는지를 검토하는 것이다. 병행평가는 입안된 법안 초안을 대상으로 수행하는 입법평가로서, 입안된 법안 초안이 실현가능하고 수범가능한 것인지가 우선적으로 검토된다. 법안 초안이 입법되어 시행된다고 가정하고, 법을 집행하는 관점에서는 동 규정이 집행가능한 것인지, 수범자인 국민들의 입장에서는 이해가 용이하고 준수가 가능한 것인지, 시행을 위하여 투입되는 비용과 시행으로 인하여 발생하는 편익은 적절한 관계에 있는지 등이 마치 시뮬레이션을 하듯 검토되는 것이다. 사후 평가는 시행되고 있는 법령이 법령의 입법자가 의도한 입법목적대로 그 효과를 발하고 있는지가 검토된다. 검토결과 의도하지 않은 결과가 나오거나 심한 부작용이 발생한 것으로 나타난 경우에는, 해당 법률을 개정하거나 폐지하는 입법적 대안을 마련할 수 있다.

사전평가가 중요하나 사후평가가 중요하나에 관한 논의가 있을 수 있으며, 대개는 시행되고 있는 사후평가보다는 법의 제정이나 개정을 앞두고 있는 사전평가의 중요성이 강조된다. 법령의 입법을 준비하는 절차에서, 즉 법령의 제정이나 개정을 앞두고 있는 시점에서의 입법평가는 입법과정에 바로 반영될 수 있

기 때문에 중요함은 물론이다. 스위스나 독일, 그리고 유럽연합 등 입법평가제도를 새로이 도입하는 국가 등의 경우를 살펴보면, 법령을 입법하기 전에 사전입법평가를 시행하였던 것을 알 수 있다. 독일연방의 입법평가기관인 국가규범통제위원회에서는 사전입법평가를 제도화하였다. 이에 관해서는 다음 항에서 설명하기로 한다.

<표 III-8> 시기, 중점, 결과를 요소로 한 입법평가의 유형

입법과정	중점	결과	입법평가 유형	결과	입법평가 유형
	내용	시기	방법		
입법구상	입법필요성 대안개발	사전 (ex ante)	최적화 의도/결과	입법 불필요 최적의 대안	사전입법평가 (pGFA)
초안작성	법률형식 등	병행/동시 (uno actu)	결과지향적 법률형식 보완	토론초안 검토보고초안	병행입법평가 (bGFA)
시행 이후	검증(반복적, 정기적, 최종적)	사후 (ex post)	현실화/ 의도	심사된 규범 (확인; 개정권고)	사후입법평가 (rGFA)

※ Carl Böhret/Götz Konzendorf, Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung, 2001, S.2.

연방정부 공동직무규칙(GGO) 제42조 이하에 따르면 연방정부가 법령안을 제출하는 경우에는 입법평가를 실시한 이후에 입법평가서를 첨부하도록 규정하고 있다. 전술한 바와 같이 연방정부 공동직무규칙(GGO)의 내용 중 제6장에 해당하는 ‘법령의 입법(Rechtsetzung)’에 관해서는 법령의 구상·입안에서부터 공포에 이르기까지의 절차에 관한 것을 규정하고 있다. 특히 입법평가에 관한 사항에 관한 규정을 두고 있는 제44조는 준비 중인 법률안이 시행되면 발생할 것으로 예상되는 법률의 효과

를 사전에 예측하여 이를 법률안에 첨부하도록 규정하고 있다. 제44조 제4항은 해당 연방행정부는 입법의 영향을 평가할 수 있도록 국가규범통제위원회법 제2조에 규정되어 있는 국민·경제·행정에 대한 이행비용을 측정하고 법안제출 시에 이를 첨부하도록 하는 규정을 두고 있다. 국가규범통제위원회는 이행비용을 측정하는 수단을 통하여 사전적인 입법평가를 수행하고 있는 것이다.

이는 국가규범통제위원회법 제4조 ‘규범통제위원회의 직무’를 보더라도 명백하다. 제4조 제1항에 따르면, 국가규범통제위원회는 법률이나 행정입법의 초안(Entwürfe)<sup>26)</sup>을 심사하도록 규정하고 있다. 다만, 제4조 1항 6호는 ‘현행 연방법률과 이에 근거를 둔 행정입법’이라고 규정하여, 사후 입법평가 시행의 근거가 될 수 있는 규정을 두고 있기는 하지만, 입법평가 실무에 있어서는 주로 사전입법평가가 시행되고 있다. 제4조 제3항에서 “국가규범통제위원회는 연방각부의 법률안이 연방내각에 제출되기 이전에 법률안을 심사한다”는 규정을 보면, 독일 규범통제위원회는 사전입법평가를 수행하도록 제도가 설계되어 있다는 점이 확인해진다. 이러한 점은 국가규범통제위원회가 지금까지 수행한 입법평가의 구체적인 사례를 통해서도 확인된다.

26) 국가규범통제위원회법 제4조 제1항 1호는 연방법률이 제정되는 경우의 초안, 2호는 개정되는 법률규정의 초안과 기존 법률규정, 3호는 하위 행정입법의 규정초안에 관하여 규정하고 있고, 4호와 5호는 유럽연합법령을 준비하는 경우에 있어서의 입법평가와 유럽연합법을 국내법으로 전환하는 경우의 입법평가에 관하여 규정하고 있다.

(2) 국가규범통제위원회의 입법평가 방법과 사례

2006년 국가규범통제위원회의 설립 및 연방정부 공동직무규칙(GGO) 개정에 따라 연방정부의 입법절차는 새로운 지평을 맞이하게 되었다. 즉, 법령안 입안 시 표준비용모델이라는 방법으로 이행비용을 측정하여 이를 법안에 첨부하도록 하는 연방정부 내에서의 새로운 입법절차는 2006년 12월 1일부터 시행되었다. 국가규범통제위원회는 연방정부에서 입안한 법령안이 국가규범통제위원회에 제출되면, 다음과 같이 일곱 단계의 절차를 거친다.

<표 III-9> 7단계 사전입법평가(Ex-ante-Untersuchung in sieben Schritten)

사전평가(Ex-ante-Abschätzung)	
1단계	정보보고의무의 확인
2단계	정보보고의무의 대안심사 및 간소화가능성에 대한 심사
3단계	시간 및 가격요소의 평가 <sup>27)</sup> (경제)
4단계	양적 요소의 평가 <sup>28)</sup>
5단계	종합적 결과의 조사 (이행비용) <sup>29)</sup>
평가결과의 서술(Darstellung der Ergebnisse)	
6단계	보고서 초안의 입증 및 서술
7단계	DB에의 수록 (규정의 효력발생 이후)

※ Leitfaden für die Ex-ante-Abschätzung der Bürokratiekosten nach dem Standardkosten-Modell(SKM), 2. Aufl., 2008,11, S.5.

- 27) 가격요소란 정보보고의무를 처리하는데 소요되는 시간에 시간당 임금을 곱하고 기타 비용을 더한 액수를 의미한다(가격 = 소요시간 x 시간당 임금 + 기타 비용).
- 28) 양적 요소란 1년을 단위로 하여 정보보고의무가 발생하는 건수를 의미한다(양 = 기간 x 발생건수 또는 해당기업 수).
- 29) 이행비용은 3단계에서 산출한 가격과 4단계에서 산출한 양을 곱한 액수이다(이행비용 = 가격 x 양).

국가규범통제위원회의 입법평가에 관한 의견은 법안의 첨부 서류로서 연방내각에 제출되고, 입법절차에 따라서 이후에는 연방의회에도 제출된다. 이를 통하여 규범통제위원회의 의견은 공개적이 되고, 이행비용에 대한 문제는 입법과정에 참여하는 모든 관계자들에게 명확히 인식된다. 이러한 활동을 통하여 국가규범통제위원회에서 수행하고 있는 사전평가의 목적은 다음과 같이 세 가지로 정리할 수 있다. ① 새로운 법률(규정)은 어느 정도의 (비용)부담을 주는지 및 부담을 적게 주는 다른 대안이 있는지를 투명하게 밝힌다. ② 입법과정에 참여하는 관계자들에게 새로운 법률(규정)은 어떠한 비용과 연관되는지 및 입법문화를 개선시키기 위한 인식을 강화한다. ③ 새로운 이행비용의 발생을 막고 기존의 이행비용을 감경한다. 국가규범통제위원회는 이행비용을 줄이기 위한 의견의 작성과 대안의 제시는 물론이고, 그간 연방의회의 상임위원회 등에 참석하여 구체적인 안전에 대한 의견을 개진하는 등의 업무를 수행하는 것이다.<sup>30)</sup>

### (3) 국가규범통제위원회의 입법평가 성과와 사례

국가규범통제위원회는 2006년 9월 1일에 위촉된 위원들이 첫 회의를 개최하며 활동을 개시하였고, 2006년 12월 1일부터 입법평가를 시작하였다. 국가규범통제위원회의 2007년 연감에 따르면, 2007년 9월까지의 제출되어진 법령안 220건 중 190건이 규범통제위원회의 심사를 거쳤고<sup>31)</sup>, 2008년 6월까지의 제출되어

30) Jahresbericht 2008 des Nationalen Normenkontrollrates, 2008. 6, S.16.  
31) 국가규범통제위원회의 이러한 심사를 거치지 않고 법령이 시행되었다면,

진 법령안 587건 중 513건이 심사를 거쳤다.<sup>32)</sup> 국가규범통제위원회는 2006년 12월 이후부터 5년 임기의 절반에 해당하는 2009년 5월까지 약 900건의 법령에 대하여 입법평가를 수행한 것으로 보고되었다.<sup>33)</sup>

국가규범통제위원회는 2009년 5월에 관료주의 철폐의 구체적 사례에 관한 보고서<sup>34)</sup>를 출간하고, 2006년의 국가규범통제위원회 출범 후 2년 반 동안에 관료주의를 철폐하였다고 자평하는 성공사례를 제시하였다. 보고서 첫머리에 우선 국가규범통제위원회는 적은 관료주의와 개선된 입법을 향한 연방정부의 정책방향과 보조를 같이 한다는 점을 강조하면서, 연방정부는 특히 경제 분야에 있어서의 관료주의 철폐를 위하여 행정절차 등을 간소화하는 조치를 취하였다고 한다. 구체적으로 중소기업의 회계보고의무를 면제하여 주는 조치를 취함으로써, 연간 25억 유로의 비용을 절감하는 효과를 보았다는 것이다. 또한 사회보험 분야에서는 각종 신고의무를 생략케 하고 신고절차를 자동화함을 통하여, 연간 8억 유로에 달하는 기업들의 관리비용을 절감하였다고 한다. 또한 3.5톤 화물차량에 대하여 화물운송에 관한 각종 신고의무를 폐지함으로써 물류회사들에 대하여 연간 365만 유로의 비용을 절감케 하는 성과도 제시하고 있다. 축산농가

---

약 1억 9,000만 유로의 비용이 헛되어 지출되었을 것으로 평가하고 있다. Jahresbericht 2007 des Nationalen Normenkontrollrates, 2007. 9, S.10.

32) Jahresbericht 2008 des Nationalen Normenkontrollrates, 2008. 6, S.25.

33) Pressemitteilung, Nationaler Normenkontrollrat, 2009. 5. 11, S.1.

34) Bürokratieabbau Konkret - Beispiele für erfolgreiche Maßnahmen zum Bürokratieabbau, Nationaler Normenkontrollrat, 2009. 5.

에 대하여 국내에서 유통·소비되는 경우에는 소고기원산지증명서(Rinderpass)를 첨부할 의무 폐지를 통하여 연간 1,600만 유로를 절감하였다고 한다. 이외에도 2007년 2월에 외국영화의 수입 상영 시의 신고의무와 독일영화 외국수출 시의 신고의무를 폐지한 것, 동물에게 사용되는 의약품의 신고의무를 폐지한 것, 장기요양보험(Pflegeversicherung)에서는 요양시설에서 작성하여야 하는 서류를 간소화한 것, 의료보험(Krankenversicherung)에서 사용자에게 건강보험료납부와 관련한 절차를 간소화한 것, 축산농가에 지원금 신청절차를 간소화한 것, 주택보조금지원절차를 간소화한 것, 신용평가기관의 일부 신고의무를 면제한 것, 개업의들에게 만성질환자의 진료정보보고의무를 일부 경감한 것, 산업재해보상보험(Unfallversicherung)에서의 지나치게 과도한 보고의무를 간소화한 것 등도 국가규범통제위원회의 성과로서 제시되었다.<sup>35)</sup>

2007년의 내각결의를 통하여 연방정부는 행정비용을 2011년까지 25% 감축하는 것을 목표로 설정하였다. 이후 국가 규범통제위원회는 2009년 5월 11일에 언론보도문<sup>36)</sup>을 통하여 규범통제위원회가 추구하는 정책적 목표가 ‘관료주의철폐 - 개선된 입법 - 경제발전과 고용증진을 위한 새로운 기회’에 있음을 다시금 강조하면서, 국가규범통제위원회 출범 이후 2년 반의 활동을 통하여 이행비용을 12.5% 낮추는 성과를 거두었다는 평가를 하

35) Jahresbericht 2008 des Nationalen Normenkontrollrates, 2008, 6, S.26ff.

36) Pressemitteilung "National Normenkontrollrat zieht Bilanz : Bürokratieabbau - Bessere Gesetzgebung - Neue Chancen für Wachstum und Beschäftigung", 2009. 5. 11.

였다. 2007년에 설정한 2011년까지 이행비용 25% 감축 목표에 대하여 2011년 말에 목표달성 여부를 평가한 결과, 이행비용을 약 22.5%(약 11억 유로에 해당) 감축하였다고 발표하였다.<sup>37)</sup> 국가규범통제위원회는 나머지의 감축목표가 곧 달성될 수 있음을 자신하면서, 곧 새로운 이행비용 감축목표를 설정할 수 있을 것으로 보고 있다.<sup>38)</sup> 이러한 과정을 통하여 입법자는 입법과정에서 법령안이 어떠한 이행비용 절감효과를 달성할 수 있는지에 관하여 이전보다 더욱 잘 알게 되었다는 점을 입법평가의 커다란 성과로 제시하고 있다.

또한 제2기 국가규범통제위원회의 임기 동안인 2011년 7월부터 2013년 7월까지 2년간 국가규범통제위원회는 약 700건의 법률안을 심사하였다. 이러한 심사를 통하여 법률안의 이행비용 연평균 21억 유로를 절감하였다고 보고되었다.<sup>39)</sup> 특히 국가규범통제위원회의 활동을 통하여 중요한 법률에 대하여 법률의 목적을 효과적으로 달성할 수 있을 것인가와 입법으로 인하여 발생하는 비용을 체계적으로 평가함을 통하여 입법발전에 기여하고 있다는 점이 높게 평가되고 있다.<sup>40)</sup> 국가규범통제위원회의 중요한 성과는 입법절차에서의 투명성을 확보하고, 지속적으

37) Bessere Gesetzgebung Bürger, Wirtschaft und Verwaltung spürbar entlasten, Jahresbericht 2012 des Nationalen Normenkontrollrates, 2012, 10, S.6.

38) Kostentransparenz verbessert Entlastung forcieren, Jahresbericht 2013 des Nationalen Normenkontrollrates, 2012, 7, S.6.

39) 연간 절감액 총 21억 유로 중에서 경제적 이행비용은 14억 유로, 행정적 이행비용은 4억 유로, 시민적 이행비용은 3억 유로임. <http://www.normenkontrollrat.bund.de> 2013.9.21 방문.

40) Bessere Gesetzgebung Bürger, Wirtschaft und Verwaltung spürbar entlasten, Jahresbericht 2012 des Nationalen Normenkontrollrates, 2012, 10, S.5.

로 사전적인 입법평가가 진행되도록 하였다<sup>41)</sup> 이러한 독일 국가규범통제위원회의 성과는 우리나라를 포함한 미국과 유럽에서 추진하고 있는 탈규제 또는 규제완화의 사례와 유사하다. 따라서 국가규범통제위원회는 경제분야에서의 고비용 및 비합리적 규제를 철폐함을 통하여, 합리적인 규제정책을 추구하고 있다고 평가할 수 있을 것이다.

### 3. 우리 입법절차에서 규제입법의 품질관리를 위한 시사점

#### 1) 한국의 제도개혁에 주는 시사점

독일의 국가규범통제위원회는 법률의 제정이나 개정을 통해 유발되는 비용의 측정에 업무의 초점을 맞추고 있고, 이를 위하여 표준비용모델이라고 하는 방법을 사용하고 있다는 점을 살펴 보았다. 이러한 독일의 입법(영향)평가는 그 범위가 협소하고 지나치게 계량화되어 있으며, 이로 인하여 그 제도적인 한계가 드러난다고 할 수 있다. 또한 독일의 국가규범통제위원회가 그 설립과 활동의 목표로 삼고 있는 ‘관료주의 철폐(Bürokratieabbau)’라는 용어가 우리에게는 익숙하지 않다. 독일에서도 종종 일컬어지는 ‘규범의 홍수(Normenflut)’가 의미하는 바는, 국민과 기업이 생활과 활동을 함에 있어서 준수하여야 하는 많은 법령 등이 있다는 것이고, 이는 자유롭고 창의적인 경제활동과 기업활동을 억제하는 ‘규제’로서 기능하게 된다는 것이다. 많은 법령은 그

41) 권영복 역, 독일의 규범통제위원회, 더 좋은 입법을 위한 프로모터인가?, 입법평가연구, 제7호, 2013, 92면.

자체만으로도 복잡하고 어려운 것이지만, 많은 법령이 행정부에 의하여 해석되고 집행되는 과정에서 경제활동과 기업활동은 더욱 많은 '규제'를 받게 된다. 따라서 독일에서도 법령 수의 간소화와 법령집행의 단순화는 이러한 많은 규제에 대한 해결책이 될 것이다. 많은 법령과 집행과정이 초래하는 관료주의를 철폐 하자는 정책과 규제합리화 정책은 그 내용을 같이 한다고 볼 수 있다. 우리나라에서도 행정규제기본법에 의하여 정부에서 제출하는 법률안에 대하여는 규제영향분석을 거치도록 되어 있다. 그러나 규제심사의 많은 문제점이 지적되고 있는데, 독일에서의 이행비용심사절차와 방법론은 규제심사의 합리화에 좋은 단서가 되리라고 본다. 국회의원이 발의하는 법률안에 대하여는 그나마 규제영향분석이 시행되지 않기 때문에, 의원발의법률안의 입안 절차에도 규제심사제도를 도입하자는 주장이 힘을 얻고 있다. 유럽연합은 물론이고 유럽연합 회원국과 미국 등에서 -지금도 우리나라에서도- 입법평가가 이 시대의 정책적 화두가 되는 것은, 입법평가는 법령의 수를 줄이고 효과를 예측하여 법령의 품질을 높이는 것은 물론이고, '평가된 입법'은 집행과정에서의 문제점이 당연히 줄어든 '검증된 입법'이 될 것이기 때문이다.

위에서 살펴본 바와 같이 독일 국가규범통제위원회가 입법평가요소로서 활용하고 있는 표준비용모델이라는 것은 지나치게 계량적이고 지엽적이라고 평가될 수도 있다. 그럼에도 불구하고 독일 국가규범통제위원회가 2008년 6월에 설립 2년차인 2008년 연례보고서를 발간하면서, 그 서문에서 입법영향평가제도 시행은 '새로운 입법문화(Gesetzgebungskultur)로의 주목할 만한 진

전'을 가져왔다고 평가하였다거나, 국가규범통제위원회가 2009년 5월에 5년 임기의 절반을 결산하면서, 입법영향평가제도가 '입법에 있어서의 문화적 변화(Kulturwandel in der Gesetzgebung)'를 위한 징표라고 한 것은 생각해 볼 만한 가치가 있다고 본다. 2011년에 설립 5년차인 2011년 연례보고서를 발간하면서, 그 서문에서 입법영향평가제도가 복잡한 행정절차를 간소화하는데 기여함으로써 기업과 같은 경제주체만이 아니라 일반 국민들의 부담도 줄였다는 점을 자랑하고 있다는 점도 주목할 만하다.

법률을 입법함에 있어서, 준비되어지는 법률이 수범자들에게 끼칠 영향을 사전에 측정하려는 신중함 및 좋은 법률을 준비하려는 입법자의 책임감을 제고하는 제도적 장치로서 입법평가제도가 기능하고 있다는 점은 독일의 경우에도 긍정적으로 평가될 수 있다. 독일의 국가규범통제위원회에 의한 입법평가는 독일에서 지향하고 있는 입법평가의 전부가 아니라, 그 일부가 제도화된 것이라고 할 수 있다. 국가규범통제위원회의 설립과 활동이 하나의 계기가 되어, 향후 입법의 전반적 영향을 평가하고자 하는 보다 개선되고 포괄적인 입법평가제도로 발전되고 있는 과정에 있다고 생각한다. 우리나라에서도 입법영향평가제도 혹은 규제영향분석의 제도화가 논의되고 있다. 독일의 입법평가제도와 제도운영경험은 이러한 논의에 좋은 참고가 될 만하다.

## 2) 한국에서의 입법평가제도화 구상

우리나라에서 입법평가를 제도화함에 있어서는 단계적으로 도입하는 것이 현실적이다. 정부가 제출하는 법률안의 경우에, 현행의 정책평가(정부업무평가)와 부패영향평가를 포함하여 우리나라에 존재하는 여성발전기본법에 의한 성별영향평가, 환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법에 의한 환경·교통·재해·인구영향평가, 행정규제기본법에 의한 규제영향평가 등 여러 유사한 평가를 점차적으로 통폐합하는 방향으로 나아가야 할 것이다. 또한 도입이 논의되고 있는 개인정보영향평가(프라이버시영향평가), 인권영향평가, 저출산·고령화 영향평가 등의 포함 여부도 검토하여야 할 것이다. 법령이 적시에 입법되는 것도 중요하기 때문에, 입법의 신중성도 중요하지만 입법의 신속성도 입법과정에서 달성해야 할 목표 중 하나이다. 이러한 점에서 본다면 각종 영향평가가 입법을 지연시키는 작용을 하기 때문에, 여러 영향평가는 통합적이고 효율적으로 시행되어야 할 필요가 있다. 의원발의 법률안이 국회에 제출되기까지는 전술한 바와 같이 정부제출법률안의 입안절차와 같은 엄격한 입법절차가 결여되어 있다. 따라서 의원발의 법률안의 입안절차에도 정부제출법률안의 입안절차와 같은 제도를 도입할 필요가 있다는 주장이 힘을 얻고 있다. 그러나 여러 관점에서의 평가를 한꺼번에 도입하는 것은 현실적으로 어렵다고 보기 때문에 입법영향평가를 도입하는 경우에는 단계적으로 도입하는 것이 제도의 안착과 성공을 위해 필요하다고 본다. 따라서 입법평가라고 하는 또 하나

의 평가제도가 도입되는 것이 아니라 기존의 평가제도를 아우르는 통합형 평가제도가 도입되는 것이 바람직하고, 입법평가제도의 일시적인 도입보다는 단계적 도입을 통하여 제도도입과정에서 발생하는 문제점을 줄여나가는 것이 바람직하다.

현재 우리나라에는 규제영향평가제도를 비롯하여 각종 영향평가제도가 실시되고 있기 때문에 입법영향평가를 제도화하기 위해서는 기존의 영향평가제도와와의 관계를 고려하는 것이 바람직하다. 각종 영향평가제도와 입법평가제도의 관계를 고려하여 제시할 수 있는 제도화 방안으로는 ① 현재 정부제출법률안에 대하여 실시하고 있는 규제영향평가제도를 의원발의법률안에도 확대·개정하는 방안과 ② 규제영향평가제도를 비롯하여 각종 영향평가제도를 입법평가제도로 통합하는 방안이 있다. 이러한 우리나라 입법절차의 개선을 위해서 독일의 입법평가제도와 국가규범통제위원회의 제도와 경험은 우리에게 좋은 자료가 되리라 생각한다.

독일의 경우에는 의회 4년 임기 동안 약 1,000건의 법률안이 제출되고 있는 반면에, 우리나라의 경우에는 국회 4년 임기 동안 1만 건이 훨씬 넘는 법률안이 제출되고 있다. 정부가 제출하는 법률안은 우리나라나 독일이나 체계적이고 신중하게 마련되고 있다. 그러나 의원이 발의하는 법률안의 경우에는 독일과 우리나라는 현저한 차이가 있다. 우선 의원발의 법률안의 건수가 독일은 많지 않기 때문에, 연방의회에서의 입법절차에서 충분히 여과될 수 있다.

최근에는 녹색당(Die Grüne) 의원들이 독일연방국적법(Staats

anrhörigkeitsrecht) 일부개정 법률안을 발의하였다. 상임위원회에서 심의하기 이전에 공청회를 열어 의회TV(Parlamentsfernsehen)와 인터넷이 중계를 하고, 소수당 의원이 발의한 법률안이라고 하더라도 철저히 심의를 한다.<sup>42)</sup> 우리도 입법공청회를 하고 국회TV가 있지만, 많은 법률안을 일일이 들여다볼 여유와 시간은 허용되지 않는다. 우리의 경우에는 중점법안이거나 민감법안이어야 관심을 갖게 되지만, 독일의 경우에는 발의되는 법률안이 그리 많지 않기 때문에 하나의 법률안에 대해서도 비교적 충분한 시간을 갖고 심의를 할 수 있는 것이다. 대부분의 사회보험 법안, 환경법안, 정치관련 법안 등이 독일에서는 특별위원회(Ad hoc committee) 등을 구성하고 각 분야의 전문가들이 참여하여, 연방의회에서의 심의·의결과정이 졸속이라거나 부실이라는 평가를 받지 않는다.

의원발의 법률안의 건수가 독일과 비교될 수 없이 많은 우리나라의 경우에는, 상임위원회와 본회의에서의 법률안 심의를 통해 충분히 여과될 수 없다. 따라서, 우리나라의 경우에는, 정부 입법절차에 상응하는 입법평가절차나 규제심사절차가 필요한 것이다.

42) [http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2014/48553787\\_kw03\\_sp\\_staatsangehoerigkeit/index.html](http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2014/48553787_kw03_sp_staatsangehoerigkeit/index.html) 2014. 1. 14 방문.

### 제3절 일본 의원 규제입법 제도와 과정

#### 1. 일본의 정치제도와 입법

대통령제와는 달리 의원내각제를 채택하고 있는 국가에서 최고 정책결정자인 총리가 정책결정에 미치는 영향력의 정도는 상대적으로 낮으며, 더더욱 총리의 위상이 한 파벌의 실력자에 지나지 않는 일본의 경우에는 총리가 정책결정에 미치는 영향력의 정도가 그다지 크지 않다. 이 때문에 일본의 총리를 ‘파벌에 의한 순번제 총리’라고 간주하기도 한다. 그러나, 총리가 정책과 입법에 방향성을 부여하는 것만은 부정할 수 없다. 특히 지지도가 큰 총리가 나타나는 경우에는 여당의 실질적 지도자이고 내각총리대신으로서의 영향력을 행사할 수 있다. 일본 입법과정의 가장 큰 특징은 관료와 여당이 입법과정에 가장 큰 영향력을 지니고 있다는 것이다. 일본은 의원내각제를 채택하고 있으므로 내각제출법률안이 의회를 통과할 가능성이 더 높다. 내각제출법률안의 경우에는 각 부처 관료들의 의견이 반영되고 여당의 지지를 받기 때문이다.

##### 1) 정치제도

일본국헌법은 국회의 구성에 대하여 「국회는 중의원 및 참의원 양의원(兩議院)에서 조직한다.」(헌법 제42조)와 「양의원은 전체 국민을 대표하여 선출된 의원으로 이를 조직한다.」(헌법 제

43조)라고 규정하고 있다. 양의원과 참의원이 존재하고 이 구성원은 선거에 의해 선출된 대표에 의한다고 규정하고 있다.

## 2) 입법제도 및 관행

일본국헌법은 의원내각제 정부형태를 채택하고 있다. 국회는 유일한 입법기관이며(제41조), 행정권은 내각에 속하고(제65조), 사법권은 재판소에 속한다(제76조)고 3권분립을 규정함과 동시에, 국회에서 의원 중에서 지명된 자가 내각총리대신으로 임명되고, 국무대신을 임명하고 내각을 조직하도록 되어 있다. 현행 헌법 하에서 국회가 유일한 입법기관이 됨으로써 국회에 귀속하는 입법권의 하나의 내용으로서 의원이 법률안의 제출권을 갖는 것은 당연한 귀결이므로 특별한 문제를 요하지 않는다. 그러나 구헌법 하에서는 규정의 유무를 떠나 당연히 귀결되었던 내각의 법률안 제출권이 현행 헌법 하에서는 논의의 대상이 된 것이다.

### (1) 의원입법의 기획입안

#### ① 정책입안

의원은 각자 독자적으로 법률안을 작성하여 국회에 제출할 수 있는데, 이와 같이 의원에 의해 발의되어 성립한 법률을 ‘의원입법’이라고 한다. 법률안 기획입안의 과정은 거기에 들어가는 정책내용이나 그러한 정책이 요구되는 정치적·사회경제적 배경이 다양한 것처럼 실제로 다종다양하다. 따라서 그 정확한 분석 및

파악은 개별 사례연구에 맡겨질 수밖에 없다. 이러한 경향은 의회 의원의 개성이 깊게 반영될 가능성이 많은 의원입법의 경우에는 특히 현저하다고 할 수 있다. 즉 어떠한 순서로 어떠한 스텝 보좌에 의해 정책내용을 형성하고, 관련부서에 조정 등을 통해 법률안의 형태로 다듬어갈 것인가, 이 모든 것을 판단하는 것이 기획입안의 중심에 있는 의원 본인이기 때문이다.

## ② 의원법제국의 심사

입법부인 국회에는 의원입법을 보좌하기 위한 기관으로 미국 연방의회를 모델로 한 ① 의원법제국, ② 위원회조사국, ③ 국립국회도서관이 있다. 중의원 법제국은 법제업무를 관장하는 기관으로서, 미국의 법제실(Office of Legislative Counsel)을 모델로 하여 일본 중의원에 설치된 기관이다. 그 소장사무는 ① 법률안이나 수정안의 입안 및 심사, ② 법제에 관한 예비적 조사, ③ 의원규칙 그 밖의 국회관계 제 규정안의 검토, ④ 의원의 조사활동 등에서 발생하는 법률문제에 관한 조회에 대한 회답 등이다. 종래는 ①과 ③의 의원입법에 관한 보좌가 그 중심적인 업무이었지만, 최근에는 거기에 덧붙여 ④의 건수도 급증하고 있으며, 입안보좌에 그치지 않고 입법정책 전반의 보좌역으로서의 기대가 높아지고 있다.

이러한 중의원법제국은 내각법제국과 비교해보면, ① '심사'뿐만 아니라, 의원정당의 정책기획단계에서 법제면에서의 서포트를 구하는 사례가 많으며, 때문에 정책내용에 관련된 조언이나 구체적인 입안에까지 미치는 경우가 적지 않다. 따라서 이른바

내각입법에서 각 성청과 내각법제국의 역할을 합쳐 놓은 것과 같다고 할 수 있다. ② 또한 의원입법의 발의·제출에 의원법제국의 심사를 거치는 것이 법규상 요건으로 되어 있지 않는 것이나, 의원법제국의 법령해석이 각 의원으로서의 통일적·유권적인 해석 등이 아니라, 어디까지나 의원의 참고자료의 하나에 그치는 것이다. 그런 의미에서 의원법제국의 무기는 ‘법논리상의 설득’뿐이라고 해도 과언이 아니다.<sup>43)</sup>

### ③ 법률안의 확정

의원법제국의 심사를 거쳐 법률안이 완성되면, 재차 정당 내의 절차를 거쳐 최종적인 법률안이 확정된다. 즉 정무조사회나 정책심의회의 부회를 거쳐 심의회나 정책심의회 전체회의 등에서 결정된다. 나아가 총무회나 중앙집행위원회 등 상부기관의 의결을 거친다. 정당에 따라서는 이외에 의원총회에 제출하여 승인을 구하는 경우도 있다. 열한 과정에서 법안이 수정되는 경우도 발생한다. 따라서 의원입법안이 최종적으로 확정되는 것은 법률안이 실제로 국회에 제출되는 시점이라 할 수 있다.

### (2) 법률안 제출

법률안의 제출은 내각제출법률안과 의원제출법률안, 그리고 위원회제출 법률안으로 나뉜다.

먼저, 내각제출 법률안에 대하여 살펴보면, 최초의 입안기획

---

43) 의원법제국의 스태프 규모는 2006년 기준으로 중의법제국 직원 82명 중 입안업무가 약 60명이며, 참의원 법제국 정원도 76명이다.

은 각 성청의 담당과에서 맡게 된다. 입안 기획 후 성청내의 사전심사를 받게 되는데, 관방총무과에서 성내심사를 담당하게 된다. 기획안에 대한 심사와 성내 조정사무차관이나 대신에게 기획안을 설명한다. 이후, 내각법제국의 심사를 받게 되는데, 내각법제국 심사의 최종단계에서 여당심사를 거친다. 사무차관회의에 법률안을 회부하여 각 성청의 의견 조정을 거친 후, 내각관방에 회부한다. 내각법제국 장관은 법률안의 개요를 각의에서 설명하고, 각의에서 결정되면 내각총리대신이 법률안을 국회에 제출한다.

의원제출 법률안은 의원제출 법률안의 필요조건으로 중의원의 경우 일반법률안은 20명 이상의 찬성이 있어야 하고, 예산수반 법률안의 경우에는 50명 이상의 찬성이 있어야 발의가 가능하다. 참의원의 경우는 일반법률안은 10명 이상의 찬성이 있어야 하고, 예산수반 법률안은 20명 이상의 찬성이 있어야 발의할 수 있다. 법률안에 이유서를 첨부하고, 찬성자와 연서하여 의장에게 제출한다. 예산이 수반되는 법률안에는 법률시행에 필요한 경비명세서를 첨부한다.

위원회 제출 법률안은 상임위원회 또는 특별위원회는 소관 사항에 대하여 법률안 제출이 가능하다. 제출자는 위원회의 위원장으로 한다. 예산을 수반하는 법률안은 사전에 내각의 의견을 들어야 하며, 법률시행에 필요한 경비명세서를 첨부한다.

제출된 법률안은 의회에 회부하게 되는데 이를 법률안의 회부라고 한다. 법률안이 제출되면 의장은 각 의원에게 배부하고 해당 상임위원회에 심사의뢰를 한다. 긴급을 요하는 경우에는

발의자 또는 제출자의 요구에 의하여 본회의 의결로 위원회의 심사를 생략한다.

### (3) 법률안 심사

이후, 위원회 심사 단계에서는 제출자의 제안설명, 질의, 답변, 표결과정이 이루어진다. 재적위원 과반수 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수로 의결한다. 가부동수인 경우는 위원장이 결정한다. 위원회 심사를 통과한 법률안은 본회의에서 위원장의 심사결과 보고, 질의토론, 표결의 순서로 본회의 심사를 거치게 된다.

### (4) 중의원·참의원의 의결

중의원과 참의원 중 어느 한쪽의 의원에서 먼저 법률안을 의결한 때에는 이를 다른 의원에 송부한다. 양 의원에서 모두 해당 법률안에 대해 의결하면 법률로 성립한다. 법률의 성립에 있어서는 중의원의 권한이 참의원에 우선한다.

### (5) 법률의 공포

법률안이 의회에서 가결되면 해당 법률안은 실질적으로 법률로서 확정된다. 마지막 의결한 의원의 의장이 내각을 경유하여 천황에게 제출한다. 천황은 받은 날로부터 30일 이내에 법률을 공포한다.

### 3) 최근 입법제도의 변화와 그 배경

전후 일본국회의 입법실적과 현황을 아래 표에서 볼 수 있다. 국회 회기별로 의원들이 제출한 법률안의 평균적인 건수가 30 건대를 넘지 않는다. 그리고 내각제출법안을 포함한 전체 제출법안에서 점하는 비율이 22.1~53.7%임을 볼 때, 제출된 전체 법률안의 수도 많지 않다. 성립(가결)된 법률에서 의원제출법안이 차지하는 비율을 9.7~20.2%이다. 이는 내각제출법안의 성립율이 훨씬 높다는 것을 나타내고 있다.

<표 III-10> 의원제출법안의 시기구분과 회차별 평균제출건수, 평균성립건수 및 평균성립율

구분시기	회차(년)	의원제출법안				
		평균제출건수	전체 제출법안에서 점하는 비율	평균 성립건수	전체 성립법률에서 점하는 비율	평균 성립율
전후 법제 형성기	1~22(1947~1955)	34.4	27.4%	20.1	20.2%	58.4%
55년 체제 안정기	23~72(1955~1974)	31.3	32.9%	5.6	9.7%	17.9%
여야당 대립기	73~105(1974~1986)	23.8	41.0%	5.1	15.5%	21.2%
자민당 우세기	106~114(1986~1989)	10.1	22.1%	3.6	10.9%	35.2%
중참내지례 제1기	115~126(1989~1993)	13.6	30.7%	4.3	13.2%	31.3%
연립정권 제1기	127~142(1993~1998)	17.6	32.9%	4.7	12.3%	26.7%
연립정권 제2기	143~166(1998~2007)	36.0	41.4%	9.3	16.5%	25.8%
중참내지례 제2기	167~173(2007~2009)	30.9	53.7%	7.6	25.5%	24.5%

자료: 일본국회도서관 레퍼런스(2010.11.)

〈표 Ⅲ-11〉에서는 최근 일본 국회의 법률안 제출현황을 볼 수 있다. 법률안은 주로 정기회에서 제출되고 있으며 임시회에서 제출되는 법률안의 수는 많지 않다. 이는 의회 정기회와 임시회의 구분에 따른 상대적인 비교이고, 전반적으로 제출되는 법률안의 수 자체가 우리와는 비교가 되지 않을 정도로 적다. 법률안의 양적 증가는 일본에서는 관찰되고 있지 않음을 알 수 있는 것이다.

〈표 Ⅲ-11〉 최근의 법률안 제출 현황

구분/국회회기	내각제출 법률안		의원입법		합계	
	제출 건수	성립 건수	제출 건수	성립 건수	제출 건수	성립 건수
제184회(임시회) (2013.8.2.~2013.8.7)	(8) 0	(0) 0	(28) 0	(0) 0	(36) 0	(0) 0
제183회(정기회) (2013.1.28.~2013.6.26)	(0) 75	(0) 63	(0) 81	(0) 10	(0) 156	(0) 73
제182회(특별회) (2012.12.26.~2012.12.28)	(0) 0	(0) 0	(0) 2	(0) 0	(0) 2	(0) 0
제181회(임시회) (2012.10.29.~2012.11.16)	(33) 10	(2) 5	(52) 6	(2) 1	(85) 16	(4) 6
제180회(정기회) (2012.1.24.~2012.9.8)	(23) 83	(6) 55	(35) 77	(0) 31	(58) 160	(6) 86
제179회(임시회) (2011.10.20.~2011.12.9)	(22) 16	(3) 10	(35) 9	(1) 0	(57) 25	(4) 10
제178회(임시회) (2011.9.13.~2011.9.30)	(22) 0	(0) 0	(37) 4	(0) 2	(59) 4	(0) 2
제177회(정기회) (2011.1.24.~2011.8.31)	(19) 90	(10) 72	(32) 56	(0) 28	(51) 146	(10) 100
제176회(임시회) (2010.10.1.~2010.12.3)	(17) 20	(3) 11	(25) 27	(0) 10	(42) 47	(3) 21
제175회(임시회) (2010.7.30.~2010.8.6)	(17) 0	(0) 0	(23) 4	(0) 2	(40) 4	(0) 2

\* 괄호 안의 숫자는 계속심사에 부의된 법률안의 건수

위의 표에서 볼 수 있는 바와 같이, 여당은 내각과 협의하여 내각의 명의로 법률안을 제출하고 있으며, 의원제출법률안은 주로 야당의원들이 제출하는 법률안이다. 내각이건 정부건 법률안을 많이 제출하지 않는다는 것을 확인할 수 있다. 우리처럼 의원제출법률안에 대한 통제, 즉, 규제심사나 입법평가의 필요성이 일본에서는 제기되지 않는 이유이다.

## 2. 의원규제입법 과정과 품질관리

### 1) 의원규제입법과정

#### (1) 입법의 주체

##### ① 의원(議員)

의원은 법률안의 발의주체이며, 법률안을 입안하는 주체가 된다. 스스로 정치활동으로서 조사를 하고 이에 근거하여 관계기관의 협력을 얻으면서 다양한 의견을 청취하고 이해관계를 배려하면서 법률안을 입안한다. 정당 내의 절차를 거쳐 찬성자를 확보하고 법률안을 발의하며, 그 심의에 대응하고 성립에 이르게 된다. 이 의원입법을 추진해가는 정치적 힘을 요하며, 이 이슈에 대한 조직의 열의와 이념도 함께 발휘되지 않으면 안 된다. 정책입안능력, 이해력, 판단력 등이 요구되며, 정치적인 영향력 또는 정치적 힘도 마련할 필요가 있다. 이러한 주체적인 입안은 의원개인으로서 외에도 의원그룹, 정당 내의 팀(기관도 포함), 초당파의 의원연맹 등의 그룹으로 조직되기도 한다. 이렇게 입안 자체를 하는 이외에 의원은 정당 내 절차에 관여할

수 있다. 부회 등의 심의에 참가하는 경우도 있다. 자유민주당의 정조부회장이자라면, 정조(政調)·심의회나 총무회에서 책임을 맡아 법률안을 설명하고 이해를 얻어야만 한다. 또한 여당이라면 내각입법에 있어서도 성청의 담당부국의 입안에 대해서 정조 등 정당의 기관을 통하거나 의원의 영향력 등에 의해 요망을 하거나 영향력을 행사한다.

의원입법의 제정과정에서 의원이 입안을 하기도 한다. 어떤 주제나 법률안에 대해 각 당 협의의 결과, 새로운 법률안을 입안하거나 수정안을 입안하는 경우 또는 위원회 제출의 법률안을 입안하는 경우 등이 있다. 이러한 입안에 있어서는 특히 내각제출의 법률안에서는 담당성청이 실제로 초안을 기안하는 경우가 많다.<sup>44)</sup>

## ② 정당

정당은 본래 정책집단이며 정책을 실현하려고 하는 자의 집단이다. 정당의 기능은 국민의 정치의견의 형성에 협력하고 그 정치의견을 국정에 반영시키려고 하는 민의의 매개로서 기능한다.

정책의 입안은 그 본질적인 작업의 하나이다. 그 정책에 근거하여 법정책을 형성하고 법률안을 작성하게 된다. 이러한 의미에서 정당은 입안의 주체가 되는 것이다. 물론 이를 실제로 담당하는 것은 소속의원 및 의원비서를 포함한 정당의 직원이다.<sup>45)</sup>

44) 大島稔彦, 『立法学 理論と実務』, 第一法規, 2013, 82頁.

45) 大島稔彦, 『立法学 理論と実務』, 第一法規, 2013, 83頁.

법률안의 입안작업은 의원내각제하에서는 여당과 야당이 다르다. 기본적으로 여당은 내각을 통해 그 정책을 실현하려고 하며, 내각입법을 중심으로 그 입안은 성청의 담당부국이 담당한다. 정당으로서는 그 심사를 하게 된다. 다만, 의원 등이 담당부국의 입안과정에 일정한 관여를 하는 경우도 있다. 야당은 기본적으로는 성청의 협력은 받을 수 없으므로 스스로(의원 및 직원, 국회의 보좌기관) 입안을 하게 된다. 이는 여당이 의원입법을 목표로 하는 경우와 거의 같지만, 여당의 경우는 기본적으로 성청의 협력을 받을 수 있다. 어느 경우에서도 어떤 기관이나 팀에서 정책내용을 정리하고 이를 결정기관에 올려 결정하게 되는 담당자(대부분은 의원에 한함)나 담당기관이 입안하고, 그룹이나 팀에서 정리하여 정당 내의 심사절차를 거쳐 최종결정에 이르게 되는 것이 통상적이다.

### ③ 의원(議院)·국회

정당과 법률안의 입안에 관하여 각의원(議院) 또는 국회로서는 그 주체가 되는 경우는 거의 없다. 국회관계법규에 대해서는 의원운영위원회에서 입안하는 것이 되는데, 입안내용은 위원회 또는 이사 간의 협의로 조정하고, 실제로 기안은 사무국에 위임한다. 이 외의 위원회 제출법안에 대해서는 위원회 소속의 의원(중심이 되어 추진하는 의원이 필요함)이 입안의 주체가 된다. 위원회에서는 내각이나 관공서 그 외의 필요한 보고 또는 기록의 제출을 요구할 수 있고, 회계검토원에서는 특정사항에 대한 회계검사를 하고, 그 결과를 보고하도록 요구하는 권한이 있다

(국회법 104조, 105조). 또한, 중의원에서는 법률안 입안을 위한 예비적 조사를 할 수 있다(중의원 규칙 제56조의 2).

#### ④ 내각·성청·관료

내각은 법률안을 국회에 제출할 수 있다. 내각총리대신이 내각을 대표하여 제출한다(일본국 헌법 제72조). 내각입법의 경우에 내각은 최종적으로는 입안의 주체인데, 입안의 실질적 주체는 대부분의 경우에 성청의 담당부국이다. 성청의 담당부국이 주체가 되어 법률안의 입안, 성청 내의 의견수렴절차, 정당 내의 절차, 내각법제국의 심사를 포함하여 법률안을 제출하기 위한 내각에서의 모든 절차를 담당한다. 성청은 법령실시의 주체로서 행정권한을 가지며, 실제로 이러한 데이터베이스도 있다. 또한, 이를 이용하여 실질적인 싱크탱크로서도 기능하고 있다. 정계나 업계, 또는 학계와의 관계도 강하고, 영향력, 정치력, 조정력을 행사할 수 있다. 성청 또는 관료는 입안과정에서 어느 면에서는 주체로서 관여하게 되는 것이다.<sup>46)</sup>

의원입법의 입안과정에서는 주체가 되지는 않지만, 여러 형태의 관여가 있을 수 있다. 가장 적극적인 관여로서는 원안을 입안하는 것이다. 이 원안을 의원이 받아서 의원입법으로 발의하

---

46) 성청과 정계, 학계, 업계와의 관계는 이들의 유착구조에 대해 말할 수 있다. 이러한 관계는 입안과정에서의 각종 조정이 있었던 것은 부정할 수 없다. 다만, 입안·결정이 이들의 관계에서 행해지는 국민과 동떨어진 부분에서의 결정이라는 일반적인 인상이 있는 것도 부정할 수 없을 것이다. 또한 여·야당을 불문하고 족의원과 같은 특정의원파 성청(또는 특정 관료)와의 밀접한 관계도 같다고 볼 수 있다.

는 경우이다. 이러한 과정을 거치는 것은 그 나름의 여러 가지 상황들이 존재한다. 또한 의원의 입안을 지원하는 경우도 있고 성청협의나 이해관계자에 대한 설명, 조정 등을 담당하는 경우가 많다. 의원의 입안과정에서 해당 법률안이 성립하는 경우 법률시행상의 문제점에 대해서 의견을 설명하거나 또는 대안을 제시하는 경우도 있다.<sup>47)</sup>

#### ⑤ 전문가

지식인, 학식경험자, 전문가 등 이러한 자가 공적으로든 비공식적으로든 입안에 참가 또는 관여하는 것은 많다. 공적인 것으로는 법령에 근거하지 않은(비공적이라고 말해도 입안권한을 가진 자로부터 필요가 없는)전문가 회의, 연구회, 조사회라는 자문기관 등이 있지만 입안에 관한 관여는 같으며, 입안내용에 대해서 자문을 받아서 심의하고 답신하는 형태이다.

자문의 방식은 사항을 제시하고 있고 요망안을 제시하는 법률안의 형태로 제시하는 등 여러 가지가 있다. 여기에서의 심의는 전문적인 검토를 하는 것 외에, 각종 이해관계자의 의견을 청취하여 조정하는 것도 하나의 역할이라고 할 수 있다.

#### ⑥ 이익단체·관계단체

입안내용에 관여하는 이해관계자, 이익단체, 관계단체, 업계단체 또는 NPO(비영리민간단체) 등이 어떻게, 어느 정도로 입

47) 大島稔彦, 『立法学 理論と実務』, 第一法規, 2013, 84-85頁.

안과정에 관여할 수 있는가 또는 관여하는가는 경우에 따라 다르기 때문에 이를 명확하게 하는 것은 힘들다. 자기의 이익을 주장하거나 여러 가지 운동을 전개해 나가고, 성청 및 의원 등에 이러한 의견을 전달하는 경우는 있는데, 이것이 입안주체에 어떠한 영향력을 가지는가 또는 입안내용에 어떻게 반영되는가는 명확하게 파악하는 것도 어렵다. 다만, 그 이해관계자가 정치·행정과의 연결고리를 가지고 있는 경우에는 의원의 입안 또는 성청의 입안에 직접 그 요망하는 내용을 반영시키는 것이 가능하고 실제로 이러한 예가 있는 것을 부정할 수 없다.<sup>48)</sup>

#### ⑦ 미디어 등

미디어가 실제로 입안과정에 관여하는 것은 거의 생각되기 어렵다. 다만, 미디어 관계자가 ‘전문가’로서 심의회 등의 멤버가 되어 입안에 관여하는 것은 있을 수 있다. 매스미디어는 본래의 역할에서 본다면 입안에 관한 정보의 제공, 국민에게 판단소재의 제공, 보도를 통하여 입안과정의 투명성의 확보, 국민의 의견의 매개·반영이라는 기능을 가지고 있다. 물론 제5의 권력이라고 말할 정도의 사회적 힘이 있으므로 어떠한 것으로부터의 영향을 받는 것은 있을 수 있지만, 이를 고정적·정성적으로

48) 즉, 압력단체로서는 계계의 그룹이나 노동단체 등을 거론할 수 있다. 이러한 그룹은 각각 정계·관계와의 협의를 가지는 것이 가능하다. 또한, 각 업계에 관련하는 자격입법 등은 성청 또는 의원(정당)과의 공동작업이라고 말할 수 있다. 그 반면에 데모 등의 운동을 해서도 이것이 입안과정에 반영되지 않은 것도 많다. 더불어, 미국의회에서는 즉 로비활동이 인정되어도 입법 등에 결부된 운동을 법안제출권을 유일하게 가지는 의원에게 중개할 수 있지만, 우리나라에서는 인정되어 있지 않다.

보기는 어렵다. 한편, 이미 형성된 국민의견의 반영 또는 정보기작적인 보도가 없다고는 말할 수 없을 것이다.

미디어가 주체적으로 입안과정에 어떠한 관여를 한다면, 어떠한 주제에 대하여 정책제언 등을 하고, 국민 의사의 주장의 장을 제공한다거나 문제를 발탁하고 제시하고, 여론조사·형성·대변하는 행위 등을 할 수 있을 것이다. 다만, 미디어관계자가 그 미디어를 이용하여 입안의 주체나 관계자에게 의견 및 생각을 설명하는 것으로 실질적 관여가 있게 되는 상황도 있을 수 있다.<sup>49)</sup>

#### ⑧ 국민

간접민주제 또는 의회제 민주주의체제하에서 국민의 입장에서 직접 입안과정에 참여하는 방법은 실제적으로는 어렵다고 할 수 있을 것이다. 실제로 관여한다고 하여도 ‘국민의 의사’를 구체화하는 것은 어렵다. 여론조사에 의한 여론, 데모·집회, 퍼블릭 코멘트 등의 기회도 있고, 토론형 여론조사 등을 실시하거나 직접 민주주의적 의사표시, 새로운 형태의 데모 등의 정치활동 등도 나타나고 있지만, 입안에 의사가 반영되는 것은 사실상 어렵다. 그러나, 사회적으로 중요한 정치주제에 대하여는 최종적으로 ‘국민의 의사’로 보여지는 것이 방향을 결정짓는 데에 기여하게 된다. 다만, 이것이 어떻게 표명되고 인식되는가가 과제라고 할 수 있다.<sup>50)</sup>

49) 大島稔彦, 『立法学 理論と実務』, 第一法規, 2013, 86頁.

50) 의회민주주의하에서는 국민이 입안에 관여하고 의사를 반영시키는 것은

## (2) 입법과정 및 절차

### ① 발의 요건

의원이 법률안을 발의하는 경우에는 중의원에서는 최소 20인, 참의원에서 최소 10인이어야 한다.<sup>51)</sup> 위원회도 의결에 의해 법률안을 제출하는 것이 가능한데, 이 경우는 위원장을 제출자로 한다. 이 경우에는 찬성자 수의 요건이 적용되지 않는다. 입안은 발의를 전제로 하는 것이 통상이므로 실제로 의원입법의 입안주체는 이러한 발의를 계획하고 있는 의원이 될 수밖에 없다. 이러한 수의 찬성자를 확보할 수 있는 규모의 정당에 소속하고 있는 의원에 한하게 된다. 그러나, 현실적으로는 발의 계획이 되지 않는 경우에도 입안을 한다. 상황의 변화에 의해 발의가 가능하게 되는 경우도 있을 것이고, 수정안의 형태로 제출할 수도 있다.<sup>52)</sup>

### ② 입법동기와 실질적 주체

의원입법 입안의 주체는 발의할 수 있는 의원에 한정된다. 그러나, 실질적인 주체는 이와는 다른 경우도 있으며 일정한 패턴

---

국민의 입장에서 본다면 필수적이라고는 말하기 어렵다. 원래 입안된 법률안을 심의하는 과정에서 국민의 의사를 반영시키는 것이 요구되는 것이 바로 의회제의 기능이다. 다만, 의회가 그러한 본래의 기능을 하고 있는 것이 인정되지 않는 상황하에서는 입안과정 그 자체에 의사반영을 시키는 요구가 나오게 되는 것은 아닐까. 더불어 지방자치법에서는 조례의 제정 개폐에 대해서 주민의 직접청구가 인정되고 있지만, 이는 간접민주주의를 보완하는 것이다.

51) 국회법 제56조 발의요건에 대해서는 제6장 제2절 2. 의원의 발의.

52) 大島稔彦, 『立法学 理論と実務』, 第一法規, 2013, 77頁.

이 있다. 일정한 패턴이란 의원 개인이 입안의 주체인 경우, 정당(내부의 기관, 그룹)이 입안의 주체인 경우, 의원이 책임자인 경우 초당파의 그룹이 입안의 주체인 경우, 의원이 간사장·대표자 등인 경우, 같은 범주이지만 의원연맹이 입안의 주체가 되고 의원이 그 대표자인 경우, 이해관계자가 입안의 주체 또는 중심이 되는 입안, 의원이 이를 추진하는 경우, 이해관계자가 입안의 주체 또는 중심이 되는 입안, 의원이 이를 추진하는 경우, 성청 내에서 입안하고 이를 관계있는 의원이 의원입법으로 추진하는 경우를 말한다. 또한, 의원장 제출의 법률안은 위원회의 이사급에서 입안의 중심이 되는 경우, 소위원회 등을 설계하는 초안을 기초하여 위원회 등에서 결정하는 경우, 특정 의원이 중심이 되어 입안하여 위원장 제출로 되는 경우 등도 있다. 어떠한 경우에도 입안의 동기는 행정니즈에 반영되는 것은 거의 없고, 국민의 니즈가 직접 입안에 반영된다. 또는, 정당의 정책·매니페스토 등에서 기획되어 입안하는 경우도 있고 정당 내의 상명하달의 방식으로 입안하게 된다.

### ③ 기안과 보좌기관

의원입법을 실제 기안하는 것은 통상적으로 의원(議院)법제국이다. 의원법제국의 담당과는 법률안을 발의하려는 의원의 의뢰로 의원과 협의하면서 내용을 정하고, 법률안을 기안한다. 법령상은 의원법제국의 관여가 없어도 법률안을 발의할 수 있지만, 관례상 의원법제국의 심사가 요구된다.

의원법제국은 직접 입안을 하기도 하지만, 의원실에서 입안된

법률안의 심사를 담당하기도 한다. 더불어, 성청의 담당부국이 기안한 경우 또는 이해관계자가 기안한 경우에도 통상은 의원으로부터 의뢰를 받아 의원법제국이 이를 원안으로서 법률안을 기안하고 심사하게 된다. 입안을 보좌하는 기관으로서는 정당의 기관, 직원이나 의원비서는 정책의 조정, 정당과의 조정, 이해관계자 단체와의 조정 등에 대해 의원의 조사부분(중의원조사국·조사실, 참의원 상임위원회 조사실 등), 국립국회도서관(조사 입법고사국)은 입안에 관한 각종 조사 등에 대해 각각 담당한다.

#### ④ 균형과 조정

입안과정에서 각 방면과의 조정이나 균형이 필요한 경우가 많은데, 이를 담당하는 것은 입안에 관한 의원 자신, 비서(사실 비서는 거의 관여하지 않음), 정당 직원 등이며, 경우에 따라 입안을 보좌하는 의원법제국도 담당한다.

또한, 입안을 실질적으로 지원하는 성청(담당부국)이 있는 때에는 성청도 담당한다. 균형과 조정의 상대방은 성청, 이해관계자, 업계단체 등이며, 다른 정당과의 조정·협의도 필요한 경우가 있다.

#### ⑤ 정당 내 절차

현재의 의원입법에서는 정당이 큰 지위를 차지하고 의원 개인이 입안하여도 원칙적으로 정당의 승인을 얻어야만 발의할 수 있다. 즉, 정당의 승인절차를 거쳐야 하며, 정당의 부회나 특별위원회 등 팀에서 입안하는 경우도 있는데 이 경우에도 정당

내 절차를 거쳐야 한다.

정당 내 절차는 내각입법에 있어 여당 내 절차와 거의 같다. 정당에 의해 기관의 명칭은 다르지만, 정책담당부분과 그 상급 기관에 의한 심사 및 국회대책부문의 승인을 얻어야 한다. 자유민주당의 경우는 정무조사회의 부회, 심의회, 총무회의 승인을 받아야 하고, 국회대책위원회의 승인도 필요하다. 민주당의 경우는 정무조사회의와 국회대책위원회가 있고, 그 쌍방의 승인이 필요하며, 정무조사회의의 역할은 명확하지 않다.

#### ⑥ 의원입법의 종류와 기능

의원입법의 성립과 그 기능에 착안하여 이를 몇 가지로 분류할 수 있다. 여당의 경우 의원내각제를 채용하고 있으므로 원칙적으로는 내각입법에 의해 그 정책을 실현하는 것이 통상적이다. 여당의 의원입법은 내각입법을 피한다거나 내각입법으로 하는 것이 적당하지 않은 경우에 입안하는 경우가 많다.

### 2) 의원규제입법 품질관리제도

#### (1) 정치제도적 측면

국회의원의 신분 등에 관한 사항(구체적으로는 국회법이나 공직선거법·정치자금규정법 등과 같은 법률에 관한 사항) 이외의 사항에 관해서는 여당위원의 의원입법은 원칙적으로 금지되고 정책적 입법은 모두 정부에서 입안하는 법안으로 하는 것으로 되어 있었기 때문에 의원입법은 극히 부진하였다.

그러나 정부에서는 대처할 수 없는 고도로 정치적인 입법, 전 국민적인 입장에 서서 초당파적인 형식으로 행하는 쪽이 바람직한 입법, 신속하게 처리하지 않으면 안 되는 입법 등 당면하는 입법정책의 수요에 부응하기 위하여 점차 이 원칙은 무너지고 있다. 예를 들면, 2009년 임시국회에서 성립한 「간염대책기본법」이나 「원폭(原爆)소송해결을 위한 기금보조법」 또는 2010년도 임시국회에서 성립한 「과소(過疎)대책법개정법」, 「납치피해자구제법」 등이 그것들이다. 이러한 법률들이 성립함으로써 초당파적인 찬성이 예견되어 「위원장제출」의 형식을 취하는 것과 같은 의원입법은 허용된다는 물이 생기게 되었다. 그럼에도 불구하고 의원입법이 남용되지 않도록 정부와 여당 사이에는 「의원입법조정팀」이 설치되어, 실질적으로는 의원입법을 심사하는 체제가 강구되고 있다.

의원내각제를 채택하고 있는 일본에서 법률안 제출권은 내각과 의원에게 있다. 이 중에서 내각제출 법률안이 제출 건수나 성립 건수, 성립 비율에서뿐만 아니라, 국정상의 중요도에서도 의원제출 법률안을 압도하고 있다. 법률안 작성의 동기는 대부분 정책과제의 해결을 위해 각 성청이 주도권을 가진 것이다.

## (2) 의원규제입법 품질관리 관례

기관승인의 관행이란 의원이 법률안 및 결의안 등을 제출할 경우 사전에 당3역(간사장·총무회장·정무조사회장)과 국회대책위원장의 승인을 얻지 못한 경우에 중의원 사무국이 수리하지

않는 것을 말한다. 이러한 관행은 여당 간사장이 사무국에 당3역과 국회대책위원장의 승인 날인이 없는 여당소속의원의 제출서류는 수리하지 말도록 제의한 데에서 연원한 것이다. 그 뒤 국회법·중의원규칙이나 중의원 선례집에도 기재되어 있지 않은 기관승인의 관행은 중의원의 모든 회파가 채택하게 된다. 이로써 여야당을 막론하고 의원입법의 입안단계에서 법률안을 제출하려고 하는 의원의 소속 정당·회파가 법률안의 내용을 심사하고 제출을 승인하는 사전 당내심사절차를 필요로 하게 된 것이다.

이로써 어떤 정당 소속 의원이 당내에서 법정발의요건의 찬성자를 모은다 하더라도 정당·회파의 기관승인을 얻지 못하면 법안을 議院에 제출하는 것은 사실상 불가능하게 된다. 또한 소속 정당·회파의 다수파가 반대하는 법안이나, 일부 의원이 초당적으로 작성한 법안은 정당·회파를 초월하여 법정발의요건의 찬성자를 모은다 하더라도 실제 그것을 제출하는 것은 대단히 곤란하다. 즉 법안발의를 위한 법정요건을 충족하더라도 공식적인 입법절차 이외에 부가된 기관승인의 관행에 의해 정당·회파의 승인을 받지 않고 제출된 법률안을 수리하지 못하게 함으로써 의원입법에 대한 부당한 사전제약을 가하고 있기 때문이다.

이에 대해 본래 법률안은 국회에 제출된 뒤에 공개의 장에서 논의되어야 할 것을 정당이라는 사적인 단체 내부의 밀실에서 실질적인 논의가 이루어짐으로써 국회의 심의를 공동화시킬 뿐만 아니라, 족의원이 특정 단체의 이익대표로서 활동하는 장을 제공한다는 비판이 제기되고 있다. 이것을 극복하는 방안으로는 현재 시행되고 있는 각 정당·회파의 기관결정을 의원입법의 발

의·제출의 필요조건으로 하지 말아야 하며, 각 정당이 시행하고 있는 당의구속도 의안의 내용에 따라 적용하지 말거나 완화하고, 적용하더라도 심의가 일정 정도의 단계에 이르렀을 때 당의 구속을 해야 한다는 견해 등이 제시되고 있다.<sup>53)</sup>

### 3. 우리 입법절차에서 규제입법의 품질관리를 위한 시사점

일본의 의원내각제 운영 속에서 나타난 입법과정의 특징을 정리해보면, 법률안의 입안에서부터 성립까지 관료가 주도적 역할을 수행하는 점이나, 비공식적이고 불투명한 사전 당내심사절차인 여당심사나 기관승인의 관행으로 입법권의 제약, 형해화한 국회심의 등을 들 수 있다. 이외에도 의원제출 법률안의 저조함이나 의원의 법안발의요건의 엄격함, 비공식적인 국회대책위원회 간에 이루어지고 있는 의사운영의 불투명성 등을 들 수 있다. 이 중에서 시정되어야 할 것으로 지적되는 점은 의원입법을 제약하고 있는 정당 내 사전심사절차라 할 수 있는 기관승인의 폐지이며, 더불어 족의원의 온상이 되고 있는 여당심사의 폐지 및 정당강제의 완화이다. 전 내심의 대표기관인 의회가 투명한 공론과정 속에서 입법기능을 제대로 수행하기 위해서는 의회민주주의의 근간을 흔드는 정당정치의 극단적인 폐단인 기관승인의 폐지와, 불투명한 여당심사의 폐해 등이 지적되기도 한다. 이와 같은 사전제도의 폐지와 각 당의 국회대책위원회를 폐지

---

53) 유진식, 일본의 입법과정과 특징, 공법학연구 제12권 제1호, 한국비교공법학회, 2011, 192면.

함으로써 의원운영위원회가 그 권한을 행사할 수 있게 함으로써 형해화한 국회심의회가 실질적으로 이루어질 수 있도록 해야 한다는 의견이 있다.

일본 입법과정의 특징은 전술한 바와 같이 관료와 여당의 입법에의 영향력이 강하다는 점이다. 의원내각제의 제도적 특징 때문이기도 하지만, 일본의 정치문화에서 이러한 현상이 나타나고 있다. 그리고 일본 국회에서는 우리나라에서처럼, 많은 수의 법률안이 제출되지 않는다. 내각제출법률안은 내각법제국의 엄격한 심사를 거쳐서 제출되며, 의원제출법률안은 정당내의 실질적이고 사전적인 입법통제가 있기 때문이다. 내각제출법률안과 의원제출법률안을 통틀어서 전체 법률안이 많이 제출되지 않고, 제출된 법률안의 다수를 점하는 내각제출법률안의 심사과정이 까다롭기 때문에, 일본에서는 법률안에 대한 규제심사나 입법평가의 필요가 제기되지 않는 것으로 보인다.

또한, 일본에서는 규제완화에 대한 반대가 많았음에도 내각주도의 규제완화정책을 실시하고 있다. 경제계나 정권수뇌부는 전문가로 구성된 심의기관을 설치하고 내각을 주체로 하여 규제완화정책을 진행해 왔다. 일본정부는 규제를 경제적 규제와 사회적 규제로 분류하고 경제적 규제에 중점을 두고 규제완화를 추진하고 있다. 한편, 경제적 규제에 대해서는 그 정책적 의의와 필요성이 높은 것과 그렇지 않은 것이 혼재하고 있어, 원칙적 자유·예외규제의 기본적인 방침을 세워서 전체적인 재검토의 필요가 있다는 지적이 있고, 사회적 규제에 대해서는 사회경제정세의 변화와 기술혁신의 추진 등에 대응하여 재검토를 하

고, 상황에 적합한 것으로 국민에게 필요 이상의 부담이나 제약을 과하지 않도록 필요최소한으로 하는 것을 정부의 규제완화책의 기본원칙으로 하고 있다. 이처럼 일본은 의원내각제의 특성상 대부분의 법률안은 내각에서 입안하여 제출하고 있다. 일본에서 의원입법의 건수나 영향력은 크지 않기 때문에, 의원입법에 대한 규제심사의 필요를 느끼고 있지 않다. 따라서 의원법제국이나 상임위원회 조사실 및 국회도서관 입법고사국 등의 입법보좌기관은 규제적 관점에서 법률안을 검토하는 것이 아니라, 의원과 의회를 입법적으로 보좌하는 역할만을 담당하고 있는 것이다.

## 제4절 프랑스 의원 규제입법 제도와 과정

### 1. 정치제도와 입법

#### 1) 정치제도

##### (1) 정부형태

프랑스는 대혁명 이후 제한군주제, 공화제 등의 여러 헌정을 경험한 후, 1870년 제3공화국 수립으로 공화국으로 정착하였으나 약한 정부와 정국 불안이 지속되었다. 1958년 정치 불안과 다수정당의 난립을 피하기 위해 대통령의 권한을 대폭 강화하면서도 의회주의의 전통을 유지하는 절충형 헌법을 채택하고 제5공화국이 출범하였다.

현재 프랑스 제5공화국의 정부형태는 이원집정제, 혼합정부형태 등으로 불리고 있다. 즉, 프랑스는 미국식의 대통령제와 영국식의 의원내각제가 혼합된 정부형태로 프랑스 특유의 정부형태를 지니고 있다.

제5공화국 헌법하에서 대통령은 외교, 국방, 내치에 걸치는 방대한 권한을 가지는 반면 의회의 불신임으로부터 면제되는 초월적 위치에 있으며, 대통령의 모든 공적 활동을 통치 행위로 간주하는 전통에 따라 대통령 비서실 조직에 따른 인원 구성, 예산 책정, 회계감사 등은 의회나 감사 기관의 감독 대상에서 제외된다.

대통령이 주로 정치적 권한을 보유하는 반면, 행정권은 총리

가 지휘하는 행정부에 속하며 행정부는 의회에 대하여 책임을 진다. 입법부는 하원우위의 양원제이나 상원도 개헌문제에 관하여는 하원과 동등한 권한을 가지며, 상원은 대통령의 의회 해산 권에서 제외된다.

## (2) 대통령

국가원수로서 헌법을 수호하고 국가의 계속성 및 공권력의 정상적 운영을 보장하며, 프랑스의 독립 및 영토보존을 보장하며 임기는 5년이다. 국민의 직접 보통선거에 의해 선출되며 1차 투표에서 절대 다수득표자가 없는 경우 상위 득표자 2명에 대해 결선 투표한 후, 최다득표자가 대통령으로 당선된다.

대통령의 주요 권한으로는 총리 임명권 및 각료 임명권, 법률 공포권 및 법률안 재심의 요구권, 하원해산권(총리 및 상·하원 의장과 협의 후 하원을 해산할 수 있으며(의회해산 후 20~40일 사이에 총선 실시), 총선 후 1년 이내에는 의회해산이 불가), 국군통수권, 외교권, 사면권 등이 있다.

## (3) 행정부

총리는 대통령이 임명한다. 원칙적으로 대통령은 총리 해임권이 없으나, 실제로 대통령의 신임도 변화에 따라 총리가 사표를 제출하는 방법으로 대통령이 실질적인 해임권을 행사한다.

총리는 업무조정권한 등을 통해 행정부를 총지휘하고, 국방 및 법률 집행에 대해 책임진다. 내각을 조직하고 장관을 인선하

여 대통령에게 제청한다. 프랑스는 정부조직법이 별도로 없는 바, 총리가 정부부처 수와 형태를 결정한다.

총리는 의회에 대해 책임을 진다. 각료회의 심의 후 중요 쟁점이 되는 법안을 내각의 불신임을 걸고 하원에 제안할 경우, 하원이 24시간 이내에 불신임을 의결하지 않으면 동 법안은 자동채택되며, 불신임이 의결되면 동 법안은 자동적으로 부결되고 내각이 총사퇴(헌법 제49조 3항)한다.

총리는 정책 선언에 대한 승인을 하원에 요구할 권한 및 법률안 제출권을 보유한다. 총리를 포함한 모든 각료는 의원직 겸직이 불가하다.

## 2) 입법제도 및 관행

### (1) 입법의 의미와 범위

#### ① 의회 입법권 제한의 배경

프랑스는 1791년 미국식 3권분립제, 1793년 제1공화국에서는 단원제, 1795년 엄격한 3권분립제, 1804년 나폴레옹의 전제정부, 1814년 영국식 의원내각제, 1830년 오를레앙 왕조하의 의원내각제, 1848년 제2공화국 헌법에서 미국식 3권분립제(단원제), 1852년 루이 나폴레옹의 전제군주제, 1875년 제3공화국 헌법에서 의원내각책임제(양원제), 1946년 제4공화국 헌법에서 의원내각제, 그 후 1958년에는 제5공화국 헌법이 공포되었다. 이와 같이 프랑스는 다양한 정부형태의 경험을 통하여 지금의 의회제도가 정착되었다.

프랑스 법제가 우리나라와 다른 점은 의회입법사항과 행정입법사항의 분리제도이다. 다시 말해서 법규적인 사항을 의회제정 법률과 행정입법으로 양분하여 법률로 정할 수 있는 사항을 열거하고 나머지는 모두 행정입법으로 정하도록 하여 의회입법이 예외적인 것이 되도록 하고 있다. 프랑스 법제의 이러한 특징은 우연의 산물이 아니라, 그 나름의 헌정사적인 배경을 가지고 있는데, 프랑스식 의회주의의 비능률이 그것이다(정영조, 2005: 97-98).

프랑스식 의회주의는 제3공화국 대통령에 선출된 막마옹(Mac-Mahon)이 총선에서 공화파의원이 의회를 장악했음에도 불구하고 의회다수파의 뜻에 맞지 않는 정책을 추진하려다가 사임하게 되는 사태 이후 정착되었다. 이러한 프랑스식 의회주의는 루소(Rousseau)의 사상과 결합하여 의회는 국민의 대표이며, 국민주권은 의회주권이라는 분위기가 지배하게 된다. 법률은 일반의지의 표현이므로 법률이 잘못 만들어질 수 없다고 생각하였다. 따라서 과거 프랑스에서는 법률이 국민들의 기본권을 침해한다는 생각을 하지 않았다. 특히 1789년 프랑스 혁명으로 인해 국민들의 대표기관인 의회를 구성하게 되자, 의회는 '의회주권주의(souveraineté parlementaire)'라 불릴 만큼 의회는 절대적인 권력을 누렸다(박균성 외 4인, 2008: 69).

제3공화국(1870~1940년)은 의원적 의원내각제를 통하여 헌정체제의 안정을 찾고자 하였으며, 이는 1875년의 헌법적 법률의 제정으로 나타났다. 그러나 실제에 있어서 의원적 의원내각제는 의원적 의원내각제로 변용되었으며, 그 속에서 프랑스 헌정체제

는 안정을 찾게 된다(한동훈, 2012: 1). 프랑스에서는 1945년 10월 21일 국민투표가 실시되어 제3공화국 헌법이 공식적으로 폐지되고, 1945년 11월 2일 샤를 드골(Charles De Gaulle, 1890~1970년) 장군이 임시헌법에 따라 임시정부의 수반으로 취임하였다. 하지만 드골은 의회에서 절대다수 의석을 점한 좌파와의 대립으로 1946년 1월 사임했다. 이후 1946년 10월 27일 내각책임제 형태의 제4공화국(1946~1958년)이 수립되었다.

권력분립의 원칙상 입법권과 집행권을 별개의 기관에 부여함으로써 입법권과 집행권을 구분하는 것이 바람직하다. 그러나 제4공화국의 헌법은 공화국 대통령과 정부로 대표되는 집행권을 유일한 주권의 소재지인 국민의회에 종속되도록 규정하였고, 의회주권이라는 공화주의적 신조에 충실했다. 제4공화국 헌법에 의하면 하원인 국민의회는 행정부에 비하여 우월적인 지위를 가졌으며, 이러한 우월적인 지위는 행정부의 불안정과 하원 해산권 행사의 곤란성으로 인해 더욱 심화되었다. 이러한 하원의 우월성은 상원에 대해서도 마찬가지였다. 제4공화국 헌법은 양원제로 구성되었지만 하원은 국민의회가 우월한 권한을 지니고 있었다. 법률제정의 경우 헌법개정안의 발의는 국민의회에 속했으며(제90조), 국민의회만이 입법권을 가지고 있었다(제13조). 의회의 우월성은 의회주권주의에 이르게 되었으며, 의회주권주의는 의회에 의한 일종의 주권찬탈이라 할 수 있다. 의회주권은 법률주권의 관념으로 볼 때 이는 법률을 통해서 모든 것을 행할 수 있으며, 법률사항의 영역에 대해서는 아무런 제한이 없으며, 법률에 대한 심사는 마치 큰 죄를 짓는 것으로 간주될 수

있기 때문에 법률은 어떠한 규범적 심사의 대상이 될 수 없다는 것이다. 이러한 제도는 결국 집행권을 마비시키게 되었으며 입법권에 대해서도 과도한 부담을 지게 하는 결과를 초래하였다(박균성 외 4인: 2008: 69).

제5공화국 이전의 프랑스 의회의 지나친 권한에 대한 비판은 제4공화국의 초대 대통령인 오리올(Auriol)의 다음과 같은 언급에서도 잘 나타나 있다. “나는 국민의회에 만족을 가져다 줄 수단들을 검토해 보았습니다. 그러나 불행히도 헌법은 의회규칙<sup>54)</sup>의 조항들을 폐지할 어떠한 수단도 전혀 가지고 있지 않습니다. 국민의회도, 정부도, 공화국의 대통령도 의회규칙의 부분에는 어떠한 간섭을 할 수 없습니다. 왜냐하면, 상원과 하원은 자신들의 규칙에 대한 지배자이기 때문입니다.” 1958년의 제5공화국 헌법이 제정되기 전까지 의회는 의회규칙의 지배자였다. 이에 따라 의회는 완전히 독립적으로 의회규칙을 제정하였으며, 심지어 헌법을 무시하기도 했다. 그 결과 제4공화국 하에 의회규칙은 종종 헌법 그 자체보다 영향력이 우월하였다.(Pierre, 1989: 490-493).

제3공화국과 제4공화국의 의원내각제의 만개로 인한 집행권의 약화 및 정부의 불안정의 문제는 제3공화국과 제4공화국의 제도적 병폐로 지적되었다. 이에 따라 제5공화국 헌법은 이와 같은 문제점을 시정하고자 ‘합리화된 의회제(parlementarisme rationalisé)’를 주창하고 의회주권주의의 개념을 부정하게 된다.

54) 프랑스에서 의회규칙은 의회의 기능과 규율을 정하는 일종의 내부적 법률의 성격을 가진다. 규범적으로 의회규칙은 ‘결의(résolution)’의 형식을 띤다.

현행 제5공화국 헌법 제34조는 의회의 입법권을 제한하여 일정한 사항만을 법률로 규정할 수 있도록 하였고, 나머지는 행정부가 명령으로 규정하도록 하고 있다(한동훈, 2011: 195-196).

## ② 입법권 개요

프랑스의 입법권은 하원과 상원으로 구성되는 의회에 있다. 하원의원은 단순다수대표제(소선거구제)에 의한 직접선거로 선출된다. 하원의원의 임기는 5년이다.

프랑스 하원의원은 23세 이상이면 하원의원 선거에 입후보할 수 있다. 상임위원회(8개)는 문화·교육 위원회, 경제 위원회, 외교 위원회, 사회 위원회, 국방 위원회, 지속가능개발·국토정비 위원회, 재무 위원회, 법제 위원회로 구성되며, 헌법 제88-4조에 의거하여 상임위원회와 별도로 유럽위원회를 설치한다. 의석수는 2012년 현재 577석(본토 555석, 해외 영토 22석)이다.

프랑스의 상원의원은 간접선거로 선출되는데, 선거인단은 각 선거구 내 하원의원, 지역의회 의원, 시의회 의원 등으로 구성된다. 30세 이상이면 상원의원 선거에 입후보할 수 있다. 의원 임기는 6년이며, 3년 단위로 인원이 절반 정도 바뀐다. 상원의장은 상원의원 부분 선출 시 3년마다 선출된다.

상임위원회(6개)는 외교·국방·군사 위원회, 사회 위원회, 문화·교육·커뮤니케이션 위원회, 경제·지속가능개발·국토정비 위원회, 재무 위원회, 법제 위원회로 구성된다. 헌법 제88-4조에 따라 상임위원회와 별도로 유럽위원회를 설치한다.

프랑스 상원 의석수와 관련해서는, 2007년 2월 공포된 법안

에 따라 과들루프(Guadeloupe)로부터 독립한 생 바르텔레미(Saint-Barthélemy)와 생 마르탱(Saint-Martin)이 독립적인 해외 공동체로 인정됨에 따라 두 지역이 2008년 선거구에 포함되었고, 2008년 9월 선거 이후 상원 의석수는 331석에서 343석으로 늘어났다. 프랑스 상원 의석수는 2011년 이전까지 343석이었지만, 상원개혁관련 법안(2003년 7월 공포)에 따라 2011년에 늘어나 현재 348석이 되었다.

의회의원의 겸직이 금지되는 직무는 각 부의 직위, 헌법회의 평의원, 그리고 원칙적으로 선거에 의하지 않는 공직이나 국가의 감독 아래 있는 민간기업의 중요 직위 등이다. 정부 각료와 의회의원의 겸직 금지는 제5공화국 헌법에 새로 규정되었다. 현직 각료가 상원의원에 당선되는 경우 1개월 이내에 각료직과 상원의원직 중 하나를 택일해야 하며, 하원의원이 상원의원에 당선되는 경우 하원의원직은 그의 입후보 시 지정된 대리후보가 승계하게 된다. 의회는 헌법에 정해진 범위, 즉 시민의 권리 및 국가의 조직에 관계되는 모든 문제에 대한 법률안을 표결한다. 법률의 발의권은 총리 및 국회의원 양쪽에 있고, 국민의회와 상원 사이에 의견이 일치하지 않을 경우 정부는 국민의회에 최종판결을 요구할 수 있다.

국회는 장관에게 문서 또는 구두로 질문하는 외에 불신임결의에 의하여 정부를 감독할 수 있지만 제5공화국 헌법에서는 입법부의 권한이 대폭 축소되었다. 정부는 심의를 요하는 사항을 양원의 의사일정에 포함시키는 권한, 부적당하다고 인정되는 수정안에 반대할 수 있는 권한, 또는 국민투표나 새로운 선거로

국민에게 직접 호소하는 등의 수단에 의하여 국회에 압력을 가할 수 있는 권한이 있다.

### ③ 입법의 범위

1958년 이전에는 원칙적으로 법률은 오직 의회에 의해서만 제정되었다. 그러나 1958년 제5공화국 헌법에서는 의회의 입법 영역과 행정의 입법영역을 명문으로 구별하였다. 헌법 제34조에서 기본적 인권에 관한 사항, 선거제도와 공무원제도 및 공기업에 관한 사항, 국방, 지방제도, 교육, 물권과 채권, 사회보장제도 등에 관한 사항을 의회의 입법영역으로 규정하고 있다.

헌법 제37조는 법률사항 이외의 사항은 행정입법적 성격을 가진다라고 규정함으로써 법률사항 이외의 사항이 행정에 의한 입법의 대상으로 하여 행정입법이 행정권 고유의 권한행사로써 정해지는 것임을 명확히 하고 있다. 의회의 입법영역은 다음의 두 가지가 있다.

첫째, 조직법률(*loi organique*): 헌법에 의해 특징지어진 법률로서 공권력에 관한 규칙을 규정하는 조직법적 성격을 띤 법률을 말한다. 이는 헌법과 통상법률의 중간에 위치하는 것이다. 조직법률의 대상으로서는 공권력의 조직을 상세히 정하는 것이 많다. 조직법률이 제정되는 데에는 헌법으로 조직법률로 정하는 취지가 규정되어야 한다. 예를 들어 헌법 제25조에서는 국회의원의 권한기간, 정수, 피선거권자격을 요건을 규정하고 있다.

헌법에 의해 조직법의 성격을 부여받은 법률안은 헌법 제46조에 규정된 특별한 절차에 따라 제정된다.

둘째, 통상법률(loi ordinaire): 의회의 입법영역으로 헌법 제 34조에서 법률자체로서 규정을 정하여 행하여야 하는 것으로 시민권, 신분이나 능력에 관한 것에서 소유제도 등이 있다. 그리고 법률은 단순히 원칙만을 정하는 것으로 교육, 근로권, 사회보장권 등이 있으며 상세사항은 행정입법으로 정한다. 그 외에도 헌법적 법률, 국민투표에서 채택된 법률, 예산법률 등은 의회의 입법영역이다(한국법제연구원, 2003).

## (2) 입법절차

### ① 정부입법 절차

프랑스에서 행정부 내 입법절차는 법령안의 작성(주무장관) → 관계부서와의 협의 → 경제사회위원회의 자문절차 → 국사원(Conseil d'Etat)의 심사절차 → 국무회의 심의 → 서명 및 부서의 과정을 거친다.

첫째, 법률안의 작성: 법률안은 원칙적으로 해당부서의 장관이 작성한다. 법률안에는 '이유서(exposé des motifs)', '제출보고서(rapport de présentation)'가 첨부되어야 한다. 이유서는 법률안이 의회에 제출되는 이유, 입법정신, 입법목적 등을 포함한다. 법률안의 이유서 또는 제출보고서에는 당해 법률안의 집행에 필요한 새로운 수단 등에 대한 평가 및 이용자에게 요구되는 새로운 절차에 있어서 제안된 조치의 영향에 대한 분석이 첨부되어야 한다.

둘째, 관계부서와의 협의: 작성된 법률안은 그 법률안의 집행

과 관련이 있는 장관의 의견을 청취해야 한다. 입법영향평가서는 부처 간 협의회에 의해서 검토된다. 부처 간 협의에는 평가서를 검토한 후에 사전평가의 보완결정, 이해관계인의 의견청취 및 자문의견 청취 결정, 법률안의 변경 결정 등의 조치를 취할 수 있다.

셋째, 경제사회위원회의 자문: 경제사회위원회는 다음과 같은 법령안에 대하여 자문한다.

- 경제사회적 성격의 프로그램법률안 또는 계획법률안(재정법률 제외)
- 내각이 제출하는 경제사회적 성격의 법률 등
- 위원회의 권한에 속하는 분야에 있어서의 개혁에 대해서는 내각에 직권으로 의견을 제시할 수 있다.

넷째, 국사원(Conseil d'Etat)의 심사: 법률안, 오르도낭스안 등에 대해서는 국사원의 자문을 받는다. 국무회의의 심의를 거쳐야 하는 법령안은 수상만이 국사원에 자문을 요청하고 자문절차를 수행할 수 있다. 국사원의 자문을 요청하는 경우 자문요청서, 제목과 보고서가 첨부된 법령안, 법상 요구된 경우 영향평가서, 행정 각 부처 간 위원회 결정서, 자문기관의 의견서 등이 제출되어야 한다. 법령안은 국사원의 행정부에서 심사한다. 국사원은 법령안의 심사뿐 아니라 법령안의 작성에도 참여한다. 보고관은 행정부에서 심의가 열리기 8일 전까지 보고할 문서, 출석하게 할 정부위원, 예상되는 심의시간을 확정한다.

다섯째, 국무회의 심의: 장관회의에 제출되는 법률안은 전부 사전에 '내각사무처(sécretariat général du gouvernement)'에 송부되어야 한다. 장관회의의 심의를 거쳐야 하는 법령안으로는 법률안, 헌법 제38조에 규정된 오르도낭스, 법규적 성격의 데크레의 경우 법령에 명시적 규정이 있는 경우, 또는 법령안이 다루는 주제가 중요한 주제인 경우 또는 이전에 장관회의에서 심의된 데크레를 개정하는 경우이다.

여섯째, 서명 및 부서: 법률의 공포, 오르도낭스 및 장관회의에서 심의된 데크레는 대통령이 서명하여야 한다. 이 경우에 수상의 부서를 받고 일정한 경우에 주무장관의 부서를 받아야 한다.

## ② 의원입법 절차

의원 발의 법률안(proposition de loi)은 의회의 이사회에서 재정적 타당성에 관한 심사를 거쳐서 제출된다. 의원이 제출한 법률안은 의장단 또는 의정단이 위임한 의원에게 회부된다. 제출된 모든 법률안은 인쇄, 배포되고 심의를 위하여 의회의 특별 또는 상임위원회에 회부된다. 의원발의 법률안은 위원회에서 수정된 후 법률안이 본회의의 심의대상이 된다. 본회의에서는 법률안에 대하여 표결을 하는데, 하원과 상원이 동등하게 표결권을 가지고 있다. 다만 하원과 상원의 의견이 일치하지 않는 경우 수상의 중재로 양원동수위원회에서 처리한다. 법률안이 본회의를 통과하면 대통령이 공포하는데, 대통령이 공포하기에 앞서 의무적으로 헌법재판소의 위헌심사를 받아야 하는 경우가 있다. 보통법률의 경우에는 청구인들의 청구가 있는 경우에 한하여 위

헌심사를 하나, 조직법률의 경우 의무적으로 위헌심사를 한다.

[법률안 제출 → 위원회 회부와 본회의 심의 → 헌법재판소의 위헌심사]

### <표 III-12> 프랑스 법령체계

#### <프랑스 법령체계>

1. Loi(법률)
  - 정부 또는 의회가 제안하여 국회의 의결을 거치는 최고위 법령
  - 헌법재판소(Conseil constitutionnel)만이 심의
  - 대통령, 총리, 관련 장관 서명을 거친 후 관보에 게재되며, 관보게재 후 1일 후 프랑스 전역에 효력이 발생하고, 모든 국민에게 강제 사항
2. Ordonnance(법률명령)
  - 법률에서 규정한 내용에 대해 비교적 단기간 효력을 갖는 법령으로, 국무회의에서 채택되며 대통령이 서명
  - 국회의 비준을 받으며, 법률과 동일한 효과
3. Décret(명령)
  - 법률(loi)의 범위 안에서 강제적용 관련 규칙을 정하기 위해 대통령 및 총리가 서명
  - 관보 게재 2개월 이내에 국가평의회(Conseil d'Etat)에 이의제기 가능
4. Arrêté(부령, 조례)
  - 중앙부처 장관, 지자체장이 자신의 권한 범위 내 법률의 적용 범위 등에 대해 규정하는 법령으로 Decrets보다 하위
  - 조직, 운영상의 세부사항을 정하거나, 주요직 임명 등의 목적으로 작성
5. Circulaire, instruction(훈령, 행정규칙)
  - 행정기관이 법을 어떻게 집행하는지에 관련된 지침을 담은 것으로 주로 장관보다는 실무 총책임자가 서명
  - 정부 관보에 게재되거나 부처별 관보에 게재되기도 하며, 제한적으로 배포
  - 일반 국민을 대상으로 하지 않고 공무원들의 업무 지침인 바, 행정법원 혹은 국가평의회에 이의제기 가능

## 2. 규제입법 과정과 품질관리

### 1) 규제입법 과정

유럽은 법률의 질을 개선하기 위해서 ‘경제협력개발기구(이하 OECD)’를 중심으로 1990년대부터 지속적인 노력을 수행하였다. OECD는 개별 국가의 정부에게 법규정의 영향에 대한 사전적 분석, 조사 및 개혁을 통합할 것을 권고하였다. 이에 따라 유럽 연합과 유럽 국가들은 2000년대 이후 입법평가제도를 지속적으로 발전해 나가고 있다. 유럽에서는 2002년부터 방대한 규모의 입법개선 프로그램을 시행하였다. 이 프로그램은 규제환경을 일반적으로 단순화하고 향상시키기 위한 것으로, 관료주의를 완화하고 입법의 질을 향상시켜 소비자와 기업에게 더 적합한 법을 입안하고자 하는 데 목적을 두었다. 입법의 개선을 위한 이 프로그램의 실행을 위해서 법안 검토와 관련된 몇 단계의 조치가 연계되었다.

- 집행위원회의 중요제안의 영향을 평가하고 그 작업의 질을 개선할 수 있게 하는 시스템의 확립
- 시행 중인 법령의 단순화 프로그램의 실시
- 집행위원회 제안에 대한 유럽연합 각료회의와 유럽의회에서의 심의단계에서 있을 수 있는 그 제안의 철회까지도 고려하기 위한 의안 평가
- 집행위원회 초안에 대한 의견수렴 과정에서 수집된 견해들의 고려

- 입법자와 관련 당사자의 자율적 규제 등 현행 법령 규정들에 대한 대안 모색

프랑스에서도 규범이 사회경제적 비용 증가에 대하여 지속적인 비판과 연구가 있어 왔다.

최근 프랑스에서는 의원입법과 정부입법은 20 대 80 정도의 비율로 정부입법이 압도적이다. 의원입법의 내용을 살펴보면 전체 의원입법의 80%는 유럽연합과 관련한 것이다.

<표 III-13> 프랑스의 정부/의원 (가결)법률안 비율 현황

회기	'06-'07	'07-'08	'08-'09	'09-'10	'10-'11
정부 법률안	32	89	73	90	84
의원 법률안	0	14	11	22	24

출처: [www.assemblee-nationale.fr/13/seance/statistiques](http://www.assemblee-nationale.fr/13/seance/statistiques)

프랑스에서는 정부발의 법률안이 의원발의 법률안보다 압도적으로 높은 비율을 차지하고 있다. 정부가 법률안을 발의할 때에는 제한이 별로 없는 데 반하여 국회의원이 법률안을 발의할 때에는 제한이 따른다.

입법영역이 제한되어 있고, 국민 일반생활에 직결된 구체사항은 행정 규율로 정하는 등 행정부가 의회에 대해 우월하다. 의회의 주요 권한 및 의무는 다음과 같다.

- 헌법에 규정된 법률사항에 대해 법률안 제안: 단, 의원 발의 법률안은 국가의 세입을 감소시키거나 지출을 증가시키는 결과를 초래하는 내용을 포함하는 것이 불가하다.

<표 III-14> 법률사항

- ▶ 시민의 권리보장, 국적, 형사문제, 세금, 화폐 등에 관한 사항
- ▶ 의회 선거제도, 공공기관 창설, 공무원 및 군인에 대한 보장, 국유화 및 사적 재산의 이전 등에 관한 사항
- ▶ 국방 조직, 지방자치단체의 권한, 재정, 행정, 교육, 사유권, 노동권, 사회보장 등의 근본원칙
- ▶ 정부예산법안
- ▶ 경제·사회분야 정책법안

- 법률안 의결권
- 전쟁선포 승인권
- 대정부 통제권

- 하원이 대정부 불신임 결의를 가결할 경우 내각이 총사퇴한다.
- 의회는 대정부 통제 역할을 수행하기 위해 서면 및 구두질의를 행할 수 있으며, 조사 또는 통제위원회를 구성한다.

## 2) 규제입법 품질관리 제도

### (1) 정치제도적 측면

프랑스는 상원과 하원으로 구성되는 의회가 입법권을 가진다. 이에 따라 총리나 상·하원 의원이 법률안을 발의한다.

정부 발의 법률안(projets de loi)은 국가평의회(Conseil d'Etat)의 심사와 국무회의의 심의를 거쳐 채택된 후 상·하원 중 한 곳에 제출된다.

의원 발의 법률안(proposition de loi)은 의회의 이사회에서 재정적 타당성에 관한 심사를 거쳐서 제출된다. 정부 발의 법률안은 상·하원 중 어느 곳에 제출해도 상관없지만, 예산법률안이나 사회보장 재정법률안은 하원에 먼저 제출해야 한다.

정부는 의원 발의 법률안이 법률 사항이 아니라고 판단할 경우, 법률안 제출을 반대할 수 있다. 의회와 정부의 의견이 다를 경우에는 어느 한쪽의 요청에 따라 헌법재판소가 법률 사항 여부를 판단한다. 일단 제출된 법률안은 해당 원의 소관 위원회 심의를 거친 뒤 본회의에서 투표를 거쳐 확정된다. 이후 최종안은 다른 원으로 이송, 투표 후 법률로 채택된다. 만약 양원 중 한쪽이라도 반대하여 최종안이 법률로 채택되지 못하는 경우, 정부가 상·하원 합동위원회를 요구하지 않는 한 양원이 심의를 반복한다.

양원이 법률안에 대해 견해를 달리하는 경우, 총리는 상·하원 합동위원회의 구성을 요청하고 단일안을 작성하게 할 수 있다. 상·하원 합동위원회가 작성한 단일안은 양원에서 수정 없이 가부 표결로 채택된다. 상·하원 합동위원회가 단일안을 작성하지 못하거나 작성된 단일안이 양원에서 인준되기 어려운 경우, 정부는 양원의 심의가 각각 끝난 후 하원에 최종안을 가결해 주도록 요청할 수 있다. 상기 과정을 거쳐 채택된 법률안은 대통령이 15일 이내에 공포한다. 대통령이 이에 반대할 경우, 의회의 재심이나 헌법재판소의 위헌심사를 요구할 수 있다.

## (2) 규제입법 품질관리 제도, 공식기구 및 기능

프랑스도 다른 여러 나라들과 마찬가지로 규범의 홍수와 입법의 수준의 저하라는 입법적 위기상황에 처해있다. 즉 오랜 역사를 통해 묘지, 시장, 상품의 유통에 관한 지방자치기관의 법적 규율의 축적과 예전에 생각조차 하지 못한 부분에 대한 규범을 통한 규율은 규범의 홍수라는 결과로 나타나게 하였다. 그런데 현대 기술의 발전과 환경보호에 대한 요구 등은 규범의 홍수를 초래한 것 외에 규범채택의 결과를 미리 예측하는 것이 필요하게 하였으며, 그 결과 “영향평가(étude d'impact)”라는 개념이 생겨나게 되었다.

### ① 피크 보고서(rapport Picq 1994)

1994년에 나온 이 보고서는 형식적인 규제들이 늘어나고 있는 것은 국가운영의 방향을 정하고 현대화하며 조정하는 데 유용하지 않다는 것을 강조하였다. 피크 보고서는 새로운 법률 및 규칙의 제정 시 사전적 입법평가의 실시를 제안하였다. 이와 관련하여 주요한 정부 제출 법률안과 테크레안에 대한 입법평가를 실현할 것을 강조하였다.

### ② 만델켈른 보고서(rapport Mandelkern, 2002)

2000년 국가개혁을 위한 부처 간 위원회는 규제품질에 대한 부처 간 실무그룹에 규제초안에 대한 시민협의, 법에 대한 접근, 법의 가독성 및 명료성, 영향연구들, 규제비용검토를 하도록

하였다. 만델켈른이 의장을 맡은 실무그룹은 보다 적합한 규제를 만들고자 하는 일련의 제안들을 제출하였으며, 이 제안들은 실제로 시행되었고 보다 쉽게 수용되었다. 중요한 권고들은 간소화 프로그램, 새로운 규제에 대한 비용 지표 준비, 원문의 준수를 보장해야 하는 부처들과의 체계적인 협의 그리고 원문을 준비하고 마무리 짓는 과정의 개선에 관한 것이었다.

#### ③ 라세르 보고서(rapport Lasserre, 2004)

하지만, 이와 같이 영향평가제도를 도입하고자 하는 노력에도 불구하고, 제도의 실체는 그렇게 만족스럽지 못했다. 즉, 2004년 규칙의 질에 관한 라세르 보고서는 종전의 영향평가가 법률과 시행령안 모두 영향평가의 대상이 되어 영향평가의 부담이 큰 반면에 영향평가를 제대로 시행할 수 있는 여건(인력, 전문성 등)은 마련되지 못함으로써 영향평가의 본래의 목적인 입법 결정을 위한 지원이 아닌, 단순히 거쳐야 하는 형식적인 절차로 전락하였다고 평가하면서, 영향평가의 실행의무를 5,000만 유로 이상의 재정적 쟁점이 되는 법률안, 직접적 수신인이 백만 명 이상인 법률안, 또는 경제적·사회적 분야 또는 일정한 직업에 심각한 영향을 주는 법률안과 이와 같은 기준 중에 어느 하나에도 부합하지 않지만 법률안이 법규정에 대한 보다 일반적인 고려가 적절하다고 판단되는 영역에 관계되기 때문에 영향평가를 하는 것이 유익할 것으로 판단되는 법률안에 대해서만 실시할 것을 제안하였다.

④ 바르스만 보고서(rapport Warsmann, 2009)

2009년 수상은 법적 기준의 품질을 위한 운영상의 전략을 명확히 하기 위해서 바르스만을 의회법사위원회 의장으로 임명하였다. 이는 규제 간소화를 위한 방법론을 고안하기 위한 것이었으며, 헌법의 명확성이라는 목표를 더 효과적으로 달성하였다는 것을 분명히 하고 모든 시민이 모든 법적 조치에 접근할 수 있도록 보장하기 위한 것이었다. 2009년에 제출된 보고서의 제안에 따른 국사원은 규범의 위계질서에 있어서 수상통첩보다 상위의 법적인 수단을 사용할 기회와 이와 같은 상위의 법적인 수단을 통해 몇몇 절차적 의무를 부과하는 것을 고려할 필요가 있음을 강조하였다.

(3) 입법의 방향

① 입법 간소화 및 행정부담 간소화

프랑스의 입법간소화 정책은 모든 사용자(개인, 기업, 행정구역 당국 및 협회)를 대상으로 한다. 입법규제를 간소화하고 행정당국과의 관계에서 사용자들의 행정적 부담을 경감한다.

프랑스 정부는 기업에 대한 행정적 부담을 줄이기 위해서 2006년 특별 프로그램을 도입하였다. 행정적 부담의 측정 및 감소는 리스본 전략의 일부이며, 기업에 부과되는 가장 과중하거나 가장 불편한 행정절차들로 인한 부담을 2011년 말까지 25% 감소시키고자 하였다. 이 활동에 대한 감독은 '국가현대화사무국(Secrétariat Général à la Modernisation de l'Action Publique:

SGMAP)’에서 전담하였다.

## ② 입법평가

프랑스 정부는 입법 초기 단계에서 의회의 절차를 현대화하고 입법 초안의 평가 의무를 형식적으로 허용함으로써 기존 작성 방법들을 개혁하는 데에 착수하였다. 이에 따라 실제로 입법 초안을 평가해야 하는 의무를 2009년에 도입하고, 입법평가를 제도적으로 시행하였다.

## ③ 보다 나은 법 제정

프랑스는 유럽법을 적용함에 있어서의 법적 안정성과 법의 적용에 있어서 부처 간 활동 조직과 관련하여 수상에 의해 새로운 조치들이 도입되었다. 이들 조치의 목표는 유럽연합의 명령과 프랑스 제도와의 차이를 줄이기 위한 것이었다.

## (4) 입법평가의 제도화

프랑스에서 1990년대부터 진행된 영향평가제도는 위에서 살펴본 것처럼 그렇게 만족스러운 결과를 보여주지 못했다. 하지만, 그동안 수상의 통첩차원에서 진행된 프랑스의 영향평가제도는 2008년 프랑스 헌법개정에 관한 논의에서 헌법이 예정하고 있는 하나의 제도로 격상하게 된다. 즉, 입법평가의 실시 자체는 새로운 것이 아니지만, 이전까지의 입법평가는 법적인 차원에서 강제력이 없었다. 이에 프랑스는 헌법개정안인 ‘제5공화국

제도의 현대화에 관한 법률안(Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République)’를 통해 입법평가 실시에 관한 헌법적 근거 규정을 마련하였다.

2007년 프랑스의 공화국 대통령인 니콜라 사르코지(Nicolas Sarkozy)는 프랑스 제5공화국 헌법을 개정하고자 2007년 7월 18일의 데크레 13)를 통하여 다양한 사상적 배경을 가진 대표로 구성된 심의위원회 즉, “제5공화국 제도의 현대화와 재균형을 위한 심의와 제안위원회(Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République)”를 구성하였고, 발라뒤르(Edourd Balladur)가 이끄는 동위원회의 제안을 중심으로 2008년 프랑스 헌법개정 작업이 시작되었다.

그런데 동 위원회는 개헌의 기본방향을 i) 집행권의 통제, ii) 의회권한의 강화, iii) 새로운 기본권의 보장으로 삼았으며, 본고에서 다루고 있는 영향평가는 의회권한의 강화를 위한 세부적인 제안사항 중 법률제정 작업의 개선의 항목으로 제안되었다.

발라뒤르(Balladur) 보고서는 헌법개정을 위한 제안 가운데 입법의 과잉증가(inflation législative)가 프랑스의 정치제도의 기능을 저하시킨다는 점을 지적하고, 이를 개선하기 위해서 i) 법률준비를 개선할 것, ii) 수정권(droit d’amendement)을 현대화할 것, iii) 의회토의를 개선할 것, iv) 위원회를 의회활동의 중심으로 삼을 것을 요구하였다. 그리고 이 중에 법률준비단계를 개선하기 위한 노력으로 입법영향평가(études d’impact)의 도입과

각 부처 내에 사법감사관(contrôleur juridique)을 둘 것, 의원제 출법률안(propositions de loi)에 대한 국사원(Conseil d'État)의 의견제시 등을 제안하였다.

영향평가에 관한 헌법규정을 구체화하는 조직법률은 “헌법 제34-1조, 제39조, 제44조의 적용에 관한 2009년 4월 15일의 조직법률”의 형태로 의회에 제출되었으며, 동 법률안의 기본취지는 법률안 이유서(Exposé des motifs)에 잘 나타나 있다. 즉, 법률안 이유서는 “제5공화국의 제도의 현대화를 위한 2008년 7월 23일의 헌법적 법률”은 의회의 입법절차에 관한 규정에 상당한 변화를 가져왔으며, 이와 같은 헌법규정의 기본취지-법률의 질의 개선, 의회활동의 효과성을 강화하는 것, 의회의 표현양식을 다양화하는 것-에 따라 본 조직법률이 제안되었음을 밝히고 있다.

요약하자면, 2008년 프랑스 헌법 개정의 주요 목표 중 하나는 바로 입법과정에서의 의회 절차의 개혁이었다. 이에 따라 정부는 법률안을 의회에 제출할 때 입법영향분석서를 작성하여 첨부하여야 한다. 또한 입법 과잉을 막기 위해서 의원의 법률수정안 제출권을 제한하였다.

## (5) 입법평가서 작성에 있어서의 정부와 의회의 역할

### ① 정부의 역할

정부는 법률안을 의회에 제출할 때 그 법안을 의회가 심의하는 것이 정말 필요한지, 그 법안이 입법될 경우 어떤 영향이 있

을지를 분석한 다음 그 결과를 보고서 형태로 법률안에 첨부하여 제출하여야 한다. 이를 입법영향분석(études d'impact)이라고 한다. 정부가 제출한 입법영향분석은 의회 홈페이지(<http://www.legifrance.gouv.fr/>)에 게시되며, 일반국민은 이에 대해 의견을 개진할 수 있다.

원칙적으로 입법평가와 법률안에 대한 책임을 지는 것은 주무부처 장관이지만, 입법평가의 세부항목을 결정하고 사전적 평가작업에 도움이 되는 유관 부처의 협력을 구하기 위해서는 '내각사무처(secrétariat général du gouvernement)'와 긴밀한 관계를 유지해야 한다. 내각사무처는 영향평가와 관련하여 영향평가의 세부항목을 결정하고, 사전적 평가작업에 도움이 되는 다른 부처의 협력을 얻기 위한 실질적 도움을 주는 역할을 담당한다. 또한 내각사무처는 중간 단계의 영향평가서가 2009년 4월 15일자 조직법률에서 규정한 사항에 부합하는지를 점검하며, 필요한 경우에는 교정을 명할 수 있다. 내각사무처는 새로운 법률안의 소관부처와 수상이 속하는 내각사무처 간의 회의에서 입법평가의 골격, 새로운 법률안에 대한 타 부처로부터의 도움, 소관부처의 영향평가계획 일정 등을 정하기 때문에 영향평가 작성과 관련하여 실질적인 역할을 수행한다고 볼 수 있다(Balcou, 2012: 106-107).

내각사무처 '입법과 법의 품질에 관한 부서'의 '규범의 질 담당'은 입법평가에 대한 부처상호 간의 활발한 업무연계를 담당한다. 내각사무처의 입법평가는 특히 OECD와 유럽위원회의 관행과 성찰로부터 많은 영향을 받았다.

실제로 입법평가를 실행하는 데 있어서 최초의 단계는 세부 항목을 정의하는 것이며, 이와 같은 정의는 주관부처와 수상실 간의 회의를 통해서 이루어진다. 이 회의는 주관부처에 의해 진행될 것으로 예상되는 개혁에 대한 간결한 분석에 선행하는 방향 설정적 문서에 기초해 조직된다. 이때 입법평가의 원칙, 개혁적 법률안의 주관부처 외의 행정부처와 행정부처 외부에 요구될 수 있는 기여부분, 주관부처의 입법평가계획 일정이 정해진다.

조직법 2009-403호 제8조에 의하면, 입법영향평가의 주된 대상은 다음의 3가지이다.

- 새로운 입법이 국내법 및 EU법과의 정합성이 있는지 여부
- 새로운 입법이 시의에 맞는지 여부와 새로운 입법이 시행되기까지의 경과조치가 적절한지 여부
- 그 법안이 제정되었을 경우의 경제적·재정적·사회적·환경적인 영향
- 특히 그 영향에 대해서는 수치화하는 것이 바람직함(특히 새로운 입법 규정이 고용에 어떠한 영향을 주는지 여부가 중요시되고 있음)

‘국사원(Conseil d’Etat)’은 입법영향평가와 관련해서 영향평가서의 진실성(sincérité)과 완전함을 검토하는 역할을 담당한다. 영향평가의 진실성과 관련하여 국사원은 영향평가서를 전체적인 측면과 개별 사안별 측면에서 평가한다. 또한 영향평가서가

의회에서 충분한 정보를 제공하기 위한 것임을 고려하여, 영향평가서의 공정성, 엄정성, 진실성에 대한 판단을 한다. 완전함과 관련해서 국사원은 영향평가의 목적, 선택, 동기 등이 구체적으로 설명되고 있는가를 점검한다. 국사원은 영향평가서에 대한 검토를 통해서 불충분한 사항에 대한 수정이나 조정 의견을 제시할 수 있다.

입법평가서가 내각과 내각사무처장 및 국사원에 의해 충분하다고 인정받지 못할 경우에는 법률안의 접수를 거부할 수 있다.

## ② 의회의 역할

정부에 의해 정부법률안을 제출하면서 함께 제출하는 입법평가서에 대해서 하원의 의장단회의(Conférence des présidents)<sup>55)</sup>와 ‘공공정책에 관한 평가와 통제위원회(Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques)’<sup>56)</sup>가 검토를 수행한다.

55) 의장단회의는 의사일정을 정하고, 입법절차에 대한 토의를 하고, 통제 및 평가업무를 담당하는 기관이다. 구성은 하원의장, 하원부위원장, 상임위원회 위원장, 특별위원회의 요구에 따른 특별위원회 위원장, 의회그룹들의 장, 재정위원회의 수석보고자, 유럽위원회의 위원장으로 구성된다. 의장단회의는 우리나라 국회법상의 ‘운영위원회’와 유사한 조직이다.

56) ‘공공정책에 관한 평가와 통제위원회’는 의회의 정책평가 및 정책통제 기능을 강화하기 위해서 2008년 헌법 개정을 통해 2009년에 하원에 설치되었다. 2009년 이래 위원회는 다양한 정책분야에 대한 11개의 보고서를 발간하였다. 현재 위원회는 19명의 당연직 위원(하원의장(위원장), 그룹의 장들, 상임위원회 위원장들, 재정위원회의 수석보고위원, 유럽위원회 위원장, 과학 및 기술적 선택에 대한 평가국의 장, 남녀기회균등과 여권에 관한 의회대표단 위원장)과 16명의 각 그룹별로 지명된 위원으로 구성되어 있다 (<http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/fonctionnement/parlement/assemblee-nationale-senat/qu-est-ce-que-comite-evaluation-control-politiques-publiques.html>).

공공정책에 관한 평가와 통제위원회는 다음과 같은 임무를 주로 수행한다(김지영, 2013: 28-34).

- 상임위원회 하나에 국한되지 않는 다방면에 걸친 공공정책의 평가를 수행한다.
- 상임위원회별로, 상임위원회 공동으로 진행된 조사 등에 대한 접근 권한이 부여된다.
- 정부제출법률안에 수반된 입법영향평가에 대한 의견을 제출한다. 정부제출법률안에 대해서 의원 또는 위원회가 수정안을 제출하기 위해서는 하원규칙 제98-1조에 의해 수정안에 대한 동 위원회의 사전평가 절차를 거쳐야 한다.

영향평가에 대해 의장단회의는 10일의 기간 내에 정부가 제출한 입법평가서가 헌법의 제출조건을 충족하는지 여부를 판단한다. 이때 동위원회는 정부제출법률안에 수반되는 영향평가에 대한 분석을 의장단회의에 제안할 수 있다. 정부와 의장단회의가 의견이 일치하지 않는 경우 하원의장은 헌법재판소에 이를 제소하며, 정부법률안은 헌법재판소가 결정을 내릴 때까지 의사 일정 등록이 정지된다.

하원에 제출된 법률안에 대한 입법평가서는 법률안과 동시에 인쇄 및 배포되며, 가능한 모든 의견을 수집하기 위하여 전자문서로 게재된다. 또한 하원의 사무국에 제출된 법률안에 대한 보고서는 부록으로 법률안에 부가된 입법평가서에 대한 수집된 의견을 나타내는 문서가 포함되도록 하고 있다.

수정안 역시 사전적 평가의 대상이 된다. 따라서 위원회 수정안은 법률안을 제출받은 위원회의 위원장 또는 보고자의 요구에 따라, 하원의원에 의해 제출된 수정안의 경우 수정안의 제안자 또는 법률안을 제출받은 위원회의 위원장의 동의에 따라 사전적 평가의 대상이 된다.

‘공공정책에 관한 평가와 통제위원회’는 입법평가서에 대한 의견을 소관위원회와 의장단회의에 제시한다. 즉, 공공정책에 관한 평가와 통제위원회는 정부에 의해 제출된 법률안에 부가된 입법평가서를 제출받고 의견을 제시할 수 있다.

입법평가서의 제출요구는 법률안이 제출되는 위원회의 위원장 또는 국민의회(하원) 의장에 의해서 이루어져야 한다. 공공정책에 관한 평가와 통제위원회의 의견은 가능한 한 빠른 기간 내에 법률안의 소관위원회와 의장단회의에 전달된다. 또한 위원회는 하원의원 또는 법률안을 제출받은 위원회의 수정안에 대한 사전적 평가를 위해 입법평가서를 제출받고 사전적 평가를 수행한다.

### 3. 규제입법 품질관리 성과와 사례

#### 1) 성과

##### (1) 입법영향평가의 제도화

2008년 프랑스는 헌법개정을 하면서 헌법 제39조3항에서 영향평가와 관련한 규정을 명시하였다. 2008년 헌법개정 작업 시의 정부보고서, 헌법개정안에 대한 의회보고서, 의회에서의 토

의 내용을 고려할 때 입법평가를 제도화하기 위해서 프랑스 헌법 제39조3항을 설치하였다고 볼 수 있다. 특히 이를 구체화하기 위해서 일반법률이 아닌 ‘조직법률(loi organique)’의 형식을 취했다는 점도 하나의 근거가 된다(한동훈, 2012: 90).

### <표 III-15> 헌법 및 조직법률 개정내용

#### <2008년 개정헌법 39조>

3. 하원 또는 상원에 대한 정부제출법률안의 제출은 조직법률에 의해 정해진 조건에 따른다.
  1. 처음 정부제출법률안을 제출받은 원의 의장단회의가 조직법률에 의해 정해진 규칙이 지켜지지 않았다고 인정하는 경우, 정부제출법률안은 의사일정에 등록될 수 없다. ...
  5. 법률에 의해 규정된 조건에 따라 양원의 의장은 각 원의 의원들에 의해 제출된 의원발의법률안을 위원회의 검토에 앞서 각 원이 반대하지 않는 한 국사원에 제출하여 의견을 구할 수 있다.

#### <2009년 4월 15일 조직법률 입법평가 주요내용>

- 제8조: 정부제출법률안은 영향평가의 대상이 되며, 영향평가서는 정부제출법률안을 국사원에 이송할 때에 함께 이송됨을 규정하며, 영향평가의 내용으로 진단, 추구된 목적, 가능한 선택과 새로운 입법을 하는 이유, 새로운 규정의 예상가능한 영향, 자문활동, 개혁의 실행에 대해 규정함.
- 제9조: 정부제출법률안을 제출받은 원의 의장단회의는 10일의 기간을 영향평가의 적법성 확인을 위해 사용함을 규정함.
- 제10조: 헌법 39조4항의 규정에 따라 의장단회의와 정부 간에 의견이 일치하지 않는 경우 헌법재판소가 이에 대한 판단을 한다는 점을 규정함.
- 제11조: 헌법개정안, 재정법률안, 사회보장자금조달법률안 등의 법률안은 영향평가의 대상에서 제외됨을 규정함.

헌법과 조직법률의 규정에 따라 국사원과 의회에 제출되는 입법평가서의 내용은 다음의 사항들을 포함하여야 한다.<sup>57)</sup> 이러한 영향평가의 내용은 하나의 고정된 틀이 아니라, 국무조정실이 하나의 공통적인 기준으로 제시한 것이기 때문에 법률안의 목적과 전체구조에 따라 가변적일 수 있다.

**<표 III-16> 입법평가서에 포함되어야 하는 사항들**

1. 진단

진단은 준거가 되는 상황과 사실적 또는 법적으로 확인된 문제를 구체적이고, 상세하게 기술하는 것으로, 현재 법규정의 부적합한 부분을 보여주기 위하여 정부가 개선하기를 원하는 것을 정확하게 기술한다.

2. 목적

목적은 새로운 법규정의 필요성을 엄격하고 정확하게 기술한다.

3. 가능한 선택과 새로운 입법의 이유

조직법률이 규정한 바와 같이 새로운 입법을 정당화하기 위해서는 상위의 법규범에 의해 규정될 수 있는지 여부를 검토해야 하며, 상위의 규범이 없는 경우 선택적 수단을 검토함으로써 새로운 입법을 통한 개혁의 필요성을 부각해야 한다.

1. 새로운 규정의 예상 가능한 영향

영향평가서의 분석은 직접적 영향과 간접적 영향으로 이루어져야 하며, 물질적·구체적인 표현으로 여러 유형의 영향에 대한 수량화가 요구된다: 개혁에 대한 법적 영향, 미시적·거시적 경제영향, 재정적 영향(국가예산 차원, 지자체 예산차원, 공법인 또는 사법인의 예산차원), 사회적 영향(일반이익과 문제가 되는 개별이익의 측면), 환경적 영향 등

57) 한동훈(2012)의 “프랑스 영향평가제도” 93-96 페이지 요약 정리함.

#### 5. 자문활동

조직법률의 요청에 따라 입법평가서는 국사원으로 이송되기 전에 의 무적 자문과 임의적 자문을 구분하여 기록하여야 한다.

#### 6. 개혁의 실행

영향평가서는 예상되는 개혁의 내용에 필요한 테크레의 예상목록을 포함해야 한다. 그런데 조직법률에 대한 헌법재판소의 결정에 의해 예상목록은 의무적인 것이 아니다.

### (2) 기업 관련 법률과 행정절차의 간소화

프랑스는 2007년의 ‘법의 간소화에 관한 법률’과 2009년의 ‘법의 간소화·명료화 및 절차경감에 관한 법률’ 등을 통해서 통용 되지 않은 수많은 법률을 폐지시키고 프랑스 법률 제도의 여러 부문을 명료히 규정하였다.

사르코지 정부는 2011년에 정부, 의회 및 기업 간의 협력을 통해서 기업에 관한 법률 및 행정절차 간소화 작업에 착수하였다. 당시 심의는 연간 행정기관 관련 업무로 인해 근로일 50일에 해당하는 시간을 낭비함으로써 기업의 발전을 저해하는 규정과 서류작성으로부터 기업을 해방시키는 것을 목적으로 하였다. 즉, 정부는 성장과 고용을 위해서는 기업(특히 중소기업) 및 수공업자, 농업종사자, 자유직종 등에 가해지고 있는 과도한 제한들을 완화하지 않으면 안 된다는 인식을 갖고 있었다(Lettre de mission du Président de la République à Jean-Luc Warsmann, 17 janvier 2011, in Warsmann, Jean-Luc, La simplification du droit au service de la croissance et de l’emploi, Rapport au

Président de la République, juillet 2011).

이를 위해서 사르코지 대통령은 바르스만 하원의원에게 경제 발전을 위한 간소화에 관한 보고서를 작성하도록 요청하였다. 바르스만 의원은 각 지역 탐방, 관련 정부부터 대표들과의 회합, 70여 차례의 공청회 등을 거치면서 이 문제에 관한 각계의 의견을 수렴하였다. 2011년 7월에 바르스만 의원은 ‘성장과 고용을 위한 법의 단순화’ 보고서를 대통령에게 제출하였다 (Warsmann, 2011: 11). 특히 기업에 관한 법률 및 절차 간소화 제안은 행정 관련업무로 인해 발생하는 기업의 비용절감을 통해 기업의 발전과 고용증대를 도모하고자 하는 목적을 가진 것이었다.

이러한 행보는 프랑스가 경제를 살리기 위한 정부와 의회의 관심이 일치하고 있음을 보여 줄 뿐만 아니라 이제 프랑스가 자국에 적용될 규범의 관리에 있어 새로운 접근법을 채택하기 시작했음을 보여주는 것이다. 즉, 법의 간소화는 단순히 관계 법령의 조문수를 줄이는 것을 의미하는 것이 아니라 법을 보다 더 이해가능하고 효과적일 수 있게 하는 형식과 체계를 갖도록 하는 것을 의미한다고 볼 수 있다.

관련 법령이 복잡해질수록 기업이 받는 부담은 커질 수밖에 없다. 왜냐하면 법규 환경의 변화에 비교적 신속하게 대처할 수 있는 대기업과는 달리 중소기업의 경우 이러한 법규·절차의 확산으로 인해 때로는 기능장애를 겪기도 하기 때문이다.

2011년 5월에는 세 번째 간소화 법률인 ‘법의 간소화 및 법의 질적 개선을 위한 법률’이 제정되었다. 이 법의 목적은 구체적

으로 기업의 일상 업무 간소화, 부담이 되는 행정비용 절감, 기업-공권력 관계에 신뢰 부여로 요약할 수 있다.

소위 “바르스만 법 Ⅱ”라 불리는 2012년 3월의 간소화 법률은 ‘법의 간소화 및 행정절차의 완화에 관한 법률’이다. 기업의 발전과 고용에 대한 장애를 제한하려는 목적으로 제정된 이 법은 특히 증가하는 규정과 행정절차로 인해 고통을 받고 있는 중소기업 관련 규범의 간소화를 목적으로 한다. 그 주요 내용으로는 기업에 관한 규정의 간소화, 기업의 사회보장 간소화, 기업의 발전지원에 관한 규정, 기업의 부정척결에 관한 규정이 있다.

바르스만 의원이 발의한 이 법안은 국회사무처(Bureau de l'Assemblée générale)에 2011년 7월 28일에 제출되었으며, 국회의장은 해당 법안의 검토를 국사원에 위탁하였다. 국사원 내에서는 5개 부서에서 10인의 연구보고관의 검토를 거쳤고, 9월 19일 국사원 총회에서 해당 법안에 대한 긍정적 의견을 내놓았다. 국사원의 제안 내지 고찰은 의견일 뿐 의회는 국사원의 의견에 구속되지 않는다.

국회 내에서는 법안에 대한 심층검토가 법제상임위원회에서 9월 28일에서 10월 5일까지 이루어졌다. 10월 5일자 보고서는 법의 간소화는 성장과 경쟁력, 그리고 고용창출 등을 위한 지렛대 역할을 할 것으로 평가하였다. 본 회의에서도 다수의 의원들이 긍정적인 의견을 표명하였다. 다만 일부 의원들은 ‘간소화’라는 입법적 지향 자체에 대해서 신중함을 기해야 한다는 지적도 있었다. 즉 간소화가 능사는 아니며, 단순함에 빠지지 않기 위해서는 어느 정도의 복잡함 속에 사는 법도 배워야 한다는 것이

다. 일부 비판에도 불구하고, 국회 본회의에서의 증론은 “경제 주체에게 가해지고 있는 규범과 정부입법의 질과 이해가능성, 효력 등을 제고하는 것이 그 어느 때보다 중요하다”는 것이었고, 상원의 토의에 부쳐지게 된다. 상원의 법제상임위원회의 보고서에서는 이 법안에 대해서 보다 많은 비판이 제기되었다. 이 법안에 대해 부정적 견해를 갖는 의원들은 헌법 제61조 제2항<sup>58)</sup>에 근거하여 헌법재판소에 이 법률의 위헌심사를 청구하기도 하였다.

바르스만 법Ⅱ의 목적은 구체적으로 기업의 일상 업무 간소화, 부담이 되는 행정비용 절감, 기업-공권력 관계에 신뢰 부여로 요약될 수 있다. 이러한 목적을 추구하기 위한 주된 도구들은 다음과 같다.

<표 Ⅲ-17> 바르스만 법Ⅱ의 목적과 추진도구

목적	추진도구
기업의 일상업무 간소화	-디지털 보안캐비닛 구축 -급여명세서 간소화 -기명식 회사신고제 마련 -중복문서 제출의무 폐기
행정비용의 절감	-사회·환경보고서에서 불필요한 기재 부분 제거 -공공시장의 형식화된 절차 제한선 상향 -공공통계의 간소화 -환경부문의 여러 절차 병합 -농촌임대차 등록의무 종결
기업-공권력 관계에 신뢰 부여	-복지문제의 사전적 답변조치 확대 -기업법의 형사적 처벌을 민사절차로 대체 -조서작성에 앞서 노동검열 시 적발된 위반사항을 기업주에 체계적으로 전달

출처: 김현희, 2013: 50.

58) 법률 공포에 앞서 대통령, 수상, 상하원 의장, 60명 이상의 상원, 60명 이상의 하원의원은 헌법재판소에 위헌심사를 청구할 수 있다.

### (3) 공공활동 현대화를 위한 부처 간 위원회 설립

현재 집권당인 올랑드 정부는 지속적인 법률 및 제도 간소화 정책 시행을 위해 2012년 12월에 ‘공공활동 현대화를 위한 부처 간 위원회(comité interministériel pour la modernisation de l'action publique: CIMAP)’를 설립하였다. 이 위원회는 공공활동 현대화에 관한 정책결정과 부처 간 업무 조정을 담당한다. 또는 기업의 경쟁력 강화를 위해 기업에 관한 법률 및 제도 간소화 정책에 대한 자문 제공과 정책지도를 담당하는 기업을 위한 부처 간 간소화 협력그룹을 조직했다. 프랑스 정부는 이 위원회를 통해서 최근 경제성장, 경쟁력 및 고용증진을 위한 7개 주제를 설정하였다.

- ‘한 번만 말해주세요’ 프로그램을 통한 기업의 사회연대복지 납부금제도 간소화
- 기명식 사회보장 신고제 시행 기업 선정
- 기업소유 부동산에 적용되는 행정절차 간소화 제안
- 기업 지원규정의 간소화
- 중복법률로 인한 기업부담 방지
- 기업자문방식과 관련법률 평가를 위한 ‘중소기업테스트’
- 수출세관 절차 간소화

‘한 번만 말해주세요(Dites le nous une fois)’는 행정기관이 기업에 요구하는 중복 정보의 경감을 목적으로 하고 있다. 이를

통해 이미 17개 유형의 행정 자료들이 간소화되었으며, 2017년에는 기업들이 하나의 서식만을 작성할 예정이다. ‘중복법률로 인한 기업부담 방지’를 위해서는 국립산업위원회의 전략위원회가 해당 법률 경감 업무를 담당할 예정이다. 기업자문방식과 관련법률 평가를 위한 ‘중소기업테스트’를 위해서는 표본 중소기업을 선정해 기업관련 신규 법률의 영향과 간소화를 위한 개정안 심의를 내용으로 하는 중소기업테스트를 시행한다. 이미 2013년 상반기에 영수증 발급의무에 관한 세법과 제조생산업품의 지리적 표기에 관한 법률이 중소기업의 업무에 끼치는 영향과 개정 필요성에 관한 평가가 시행되었다.

## 2) 입법영향평가 사례: 수공업 및 중소기업에 관한 정부법률안

수공업, 상업 및 관광업 장관(Ministre de l'Artisanat, du Commerce et du Tourisme)인 실비아 피넬(Sylvia Pinel)은 2013년에 ‘수공업 및 중소기업에 관한 정부입법(Projet de loi relatif à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises, n° 1338)’안을 국무회의에 보고하였다. 법안의 주요 내용은 다음과 같다. 이 법안의 목적은 첫째, 도심에서 이들의 성공에 주요 관건이 되는 임대 여건을 개선하며, 둘째, 개인사업자들의 행정적, 회계적 의무사항들을 보다 간편화하고 공평하게 하는 것이다. 이를 위한 원칙은 다음과 같다.

원칙 1: 임대업자와 상인들 간의 관계에서의 형평성을 보장

- 상업 임대료 상승의 관리
- 임차인과 피임차인 간 관계의 투명성 향상

원칙 2: 소규모업체의 발전

- 수공업의 노하우에 가치 부여
- 자영업체 제도의 간소화

원칙 3: 국토관리의 필요성에 따라 공적 개입의 절차 채택

- 국토에서 공적 개입의 수단 채택

이에 따라 2013년 8월 20일에 ‘장인 및 중소기업에 관한 정부입법’안에 관한 영향평가 보고서가 발간되었다. 그 주된 내용은 다음과 같다.

<표 III-18> ‘장인 및 중소기업에 관한 정부입법’안에 관한 영향평가  
보고서의 주요내용

- |   |
|---|
| <p>I. 조치들의 영향 요약</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. 상업적 임대차의 현대화에 관련한 측면</li><li>2. 소규모 업체들에 발전 촉진에 관련한 측면</li><li>3. 공적 조치의 개선에 관련한 측면</li></ol> <p>II. 법률조항 분석</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. 상업적 임대차에 관련한 측면</li><li>2. 중소기업, 상업, 장인의 발전 촉진 조치들에 관련한 측면</li><li>3. 공적 개입의 효과에 관련한 측면</li></ol> |
|---|

### III. 적용 절차

1. 현황: 법적 현황
2. 목적 및 제안 사항
3. 경제적·재정적·사회적·환경적 영향
4. 평등과 불리한 점
5. 일정 및 적용할 조치의 성격

## 4. 의원규제입법 품질관리를 위한 시사점

### 1) 제도 및 관행의 개요

첫째, 프랑스에서는 정부와 국회가 법률안 제출권을 가지고 있으며, 정부발의 법률안이 의원발의 법률안보다 압도적으로 많다. 왜냐하면 정부가 법률안을 발의할 때는 아무런 제한이 없는 반면, 의회가 법률안을 발의할 때와 수정안을 제출할 때는 제약이 따른다. 즉, 기본적으로 국고수입의 감소나 국고지출의 증가하는 법률안을 국회의원은 제출할 수 없다.

프랑스에서는 법률안 수정권이 정부에게도 있기 때문에 의원 입법에 있어서도 정부가 충분히 의견을 반영할 수 있다(헌법 제 44조). 또한 의원제출 법률안과 수정안이 입법사항에 속하지 않거나 헌법 제 38조에 따라 인정된 위임에 반하는 것이 입법절차 중에 나타날 경우, 정부만이 그 수리를 거부할 수 있다. 이는 기본적으로 의회에 대한 불신에서 기인한 것이라 볼 수 있다(박균성 외 4인, 2008: 68-71). 현재는 2008년의 헌법 개정으로 인해 정부뿐 아니라 법률안이 등록된 의회의 의장도 수리를 거부할

수 있다. 프랑스의 경우 의원 입법의 남발을 방지하기 위해서 의원 입법에 대해서는 정부 입법보다 엄격하게 규정(정부의 불수리 권한, 수정권한, 조직법률 입법절차의 엄격함 등)하고 있다.

둘째, 프랑스에서는 정부입법과 의원입법 모두가 증가하는 추세가 나타나고 있다. 즉, 입법 인플레이션과 입법의 수준 저하라는 입법적 위기 현상이 발생하였다. 따라서 입법의 질을 향상시키고 입법의 내용을 간소화하기 위한 노력들이 1990년대 중반부터 지속적으로 이루어져 왔다. 1994년의 피크 보고서, 2002년의 만델켈른 보고서, 2004년의 라세르 보고서, 2007년의 발라뒤르 보고서, 2009년의 바르스만 보고서 등이 그것이다. 좌우정권의 교체 여부와 무관하게 지속적으로 이루어진 입법의 질 개선 노력을 통해서 입법영향평가 제도는 2000년대 이후 점진적으로 개선되고 있다. 바르스만 의원은 ‘프랑스의 병을 치유하기 위해서 법률을 단순화하자(Simplifions nos lois pour guérir un mal français)’에서 규범의 홍수에 대한 전쟁과 규범의 질에 기여하기 위해 제안된 주요한 수단이 바로 입법평가임을 강조하였다.

셋째, 2008년 프랑스 헌법 개정의 주요 목표 중 하나는 바로 입법과정에서의 의회 절차의 개혁이었다. 이에 따라 정부는 법률안을 의회에 제출할 때 입법영향분석서를 작성하여 첨부하여야 한다. 입법영향평가는 주로 정부 입법을 대상으로 하고 있으며, 정부입법안에 대한 의회의 영향평가 기능을 강화하였다. 결과적으로, 2008년의 개정헌법과 2009년 4월 15일의 조직법률은 정부와 의회 간 관계에서 법률의 품질 요건을 고려하게 하는 입

법평가를 제도화하였다.

넷째, 입법평가의 내실화를 위해서 정부와 의회의 주요 기관들의 입법평가 역할이 강화되었다. 내각사무처는 영향평가와 관련하여 영향평가의 세부항목을 결정하고, 사전적 평가작업에 도움이 되는 다른 부처의 협력을 얻기 위한 실질적 도움을 주는 역할을 담당한다. 국사원은 입법영향평가와 관련해서 영향평가서의 진실성과 완전함을 검토하는 역할을 담당한다. 의회에서는 의장단회의가 10일의 기간 내에 정부가 제출한 입법평가서가 헌법의 제출조건을 충족하는지 여부를 판단한다. 공공정책에 관한 평가와 통제위원회는 입법평가서에 대한 의견을 소관위원회와 의장단회의에 제시한다. 즉, 입법평가가 제대로 이루어지기 위해서 정부와 의회의 기관들이 2중, 3중의 검토 역할을 담당하고 있다.

다섯째, 프랑스에서는 입법평가제도와는 별도로 기업에 관한 행정절차의 간소화를 위한 제도적 개선이 지속적으로 이루어지고 있다. ‘법의 간소화와 행정절차 경감에 관한 바르스만법’은 법령 규정의 명확화 내지 단순화를 통해 행정을 간소화하고 나아가 기업에 대한 규제와 지원을 합리화하며, 궁극적으로는 기존의 제한적 법령을 개폐하여 중소기업의 행정 부담을 완화시켜 경제 활성화와 국민생활 향상을 도모하고자 하는 데 그 목적이 있다. 이 법이 지향하는 간소화의 방향은 단순히 규제를 완화한다는 측면에 있기보다는 ‘올바른 규제’를 하기 위한 환경을 조성하는 것에 있다고 볼 수 있다. 아직 간소화법이 시행 초기인 상황에서 평가를 내리기에는 이른 감이 있지만, 소위 포괄적

입법을 통해 행정의 효율성을 확보하려는 노력은 평가할 만하다고 판단된다.

여섯째, 2009년 4월 15일 조직법률은 의원입법안의 경우 영향평가제도가 적용되지 않도록 규정하고 있다. 그러나 이는 정부가 의원입법안을 통해 영향평가제도를 회피할 수 있음을 의미한다. 실제로 ‘2009년 7월 21일 병원개혁 등에 관한 법률’의 경우 이와 같은 우려가 현실로 나타난 경우라 할 수 있다(Mallot, 2012: 115).

## 2) 한국의 제도개혁에 주는 시사점

프랑스의 입법제도분석을 통해 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다.

첫째, 우리나라와 달리 프랑스에서 의원 입법의 비중이 정부 입법에 비해 상대적으로 낮은 이유는 의원 입법의 경우에는 법률안의 발의와 수정에 제약을 가하기 때문이다. 뿐만 아니라 법률안에 대해서 헌법재판소가 위헌심사를 함으로써 의원 발의안의 가결율을 낮추고 있다.

둘째, 입법의 증가를 방지하기 위해서 정부와 의회가 협력을 통해서 1990년대 중반부터 지속적으로 점진적인 제도적 개선책을 마련해오고 있다. 특히 2000년대 이후에는 입법영향평가제도를 마련하여 입법의 질을 향상시키고 입법의 내용을 간소화하고자 노력하였다. 다만 입법영향평가의 대상은 정부입법만을 대상으로 한다는 점에서 우리나라의 현실과는 괴리가 있다. 셋

째, 그럼에도 불구하고 프랑스의 입법영향평가제도는 다음과 같은 점에서 우리나라에도 시사점이 있다고 판단된다.

- 입법영향평가의 여건 마련: 규범의 질에 관한 2004년의 라 세르 보고서에 따르면 이전의 영향평가는 모든 법률과 시행령을 영향평가의 대상으로 삼아 영향평가의 부담은 과중한 반면, 이를 제대로 시행할 수 있는 인력과 전문성은 제대로 마련하지 못하였기 때문에 입법영향평가가 형식적인 절차로 전락하였음을 지적하고 있다. 따라서 우리나라에서 의원발의 법률안에 대한 규제영향평가 제도를 마련함에 있어서도 일정 규모 이상의 재정적 쟁점이 되는 법률안, 대상자가 일정 규모 이상인 법률안 등을 우선적으로 대상으로 삼는 방안을 고려할 수 있다.
- 입법영향평가의 법적 강제력 확보: 프랑스는 2008년 헌법개정을 통해서 입법영향평가를 헌법에 명시함으로써 그 실천력을 강화하였다. 그 결과 입법영향평가가 실질적으로 작동하게 된다. 프랑스의 시행착오와 경험을 통해 볼 때, 우리나라의 경우에도 의원입법에 대한 규제영향평가가 제대로 작동하기 위해서는 관련 법률안을 마련하는 것이 바람직하다고 할 것이다.

셋째, 프랑스의 경험을 통해서 입법영향평가가 제대로 이루어지기 위해서는 관련 조직의 확충이 필요하다는 점을 확인할 수

있다. 프랑스의 경우에는 새로운 조직의 신설보다는 기존 조직의 기능을 강화하는 방향으로 해결책을 마련하였다. 즉, 행정부의 경우에는 ‘내각사무처’와 ‘국사원’이, 의회의 경우에는 ‘의장단 회의’와 ‘공공정책에 관한 평가와 통제위원회’가 입법영향을 검토한다. 따라서 우리나라의 경우에도 정부와 국회의 입법영향평가 기능을 기존의 조직을 활용해서 강화해 볼 수 있다. 예를 들어 정부에서는 총리실 정책분석평가실에 정부입법안에 대한 입법영향평가 업무를 신설하는 방안을 모색할 수 있다. 국회의 경우에는 입법조사처에 규제입법영향평가 업무를 추가하는 방안을 검토할 수 있다.

넷째, 정부는 입법영향평가에 포함되어야 할 내용들의 표준을 제시함으로써 입법영향평가의 객관성과 타당성을 확보하고 있다. 즉, 입법영향평가는 진단 → 목적 → 가능한 선택과 새로운 입법의 이유 → 새로운 입법의 예상 가능한 영향 → 자문활동 → 개혁의 실행 순서로 이루어진다. 특히 문제를 구체적으로 상세하게 기술하게 하는 것과 예상가능한 직접적, 간접적인 다양한 영향을 분석하도록 한 점, 그리고 객관적인 지표<sup>59)</sup>를 기준으로 평가를 하게 한 점 등은 영향평가의 객관성을 확보하려는 노력이라 할 수 있다. 따라서 우리나라의 경우에도 향후 의원입법에 대한 규제영향평가 제도를 마련할 때 영향평가의 객관성을 확보할 수 있는 구체적인 평가기준을 마련해야 할 것이다.

59) 법적 영향, 미시적·거시적 경제영향, 재정적 영향(국가예산 차원, 지자체 예산차원, 공법인 또는 사법인의 예산차원), 사회적 영향(일반이익과 문제 가 되는 개별이익의 측면), 환경적 영향 등이 표시되어야 한다.

다섯째, 입법영향평가의 강화뿐만 아니라 기업에 관한 규제나 행정절차를 간소화하기 위한 제도적 보완장치가 매우 구체적으로 마련되고 있다. 특히 사르코지 정부가 의회와 기업 간의 협력을 통해서 기업에 관한 법률과 행정절차를 간소화하고자 노력한 점, 중소기업, 수공업자, 농업종사자 등에 가해지는 과도한 제약들을 완화하기 위한 다양한 조치들에 대한 벤치마킹이 필요하다.

여섯째, 우리나라의 경우 기업에 대한 규제개혁의 제도적 방향이 개별법의 특정 조문 중심으로 논의되는 데 반해, 프랑스에서는 관련 법체계를 종합적으로 분석하고 일괄적인 개정 작업을 시도하고 있다는 점에서 차이점이 존재한다. 따라서 기업의 경제활동과 고용활용화의 관점에서 재정적 분야뿐만 아니라 경제, 사회, 환경, 문화, 보건복지 등의 다양한 측면에서 행정절차의 간소화 방안을 모색할 필요가 있다.

일곱째, 프랑스의 경우 입법영향평가와 기업규제 완화를 위한 주요 보고서, 제도, 입법의 중심에는 1997년 이후 하원의원직을 네 차례 수행하고 있는 바르스만(Jean-Luc Warsmann) 하원의원이 존재하고 있다. 그는 입법영향평가와 기업에 대한 행정규제의 완화에 관한 풍부한 경험과 전문지식을 갖추고 있기 때문에 프랑스의 입법영향평가제도와 행정간소화 작업이 일관성을 갖고 지속적으로 추진되고 있다고 할 것이다. 따라서 우리나라의 경우에도 이 분야에서 프랑스의 바르스만 하원의원과 같은 역할을 담당할 수 있는 국회의원이나 연구자들을 전략적으로 육성해 나갈 필요가 있다고 판단된다.

우리나라 의원발의 규제입법제도 개선방안에 관한 연구

## 제Ⅳ장 의원발의 규제입법의 개선방안





## 제1절 선진국 사례분석을 통한 시사점

### 1. 미국사례의 시사점

미국 사례가 우리나라의 의원발의 규제입법의 개선에 주는 시사점은 의회 내 입법의 질을 높이기 위한 장치로서의 상임위원회의 역할 강화와 의원입법 지원기관의 지원체계의 정비가 필요하다는 데 초점이 있다. 또한 입법절차의 투명한 공개를 통해 의원들의 스스로 입법의 품질을 높이도록 유도하는 방식도 고민할 필요가 있다.

특히 의원입법의 질을 높이기 위해서는 의회내외에 있는 입법지원 기관의 역할이 매우 중요하다. 미국 연방의회에는 CRS, CBO, GAO, OMB 등과 같은 입법지원 기구가 있는데 이들 기관들은 의원들이 필요한 자료를 제공할 뿐 아니라 입법과정 내내 긴밀한 협의와 조언을 제공하면서 법안의 질을 높이는 데 결정적인 역할을 하고 있다. 따라서 우리나라에서도 입법의 질을 높이기 위해서는 입법지원기구의 강화가 무엇보다 중요하다.

한편, 의원입법의 질을 높이기 위해서는 입법과정의 공개가 무엇보다 중요하다. 입법과정이 미디어를 통해 공개되고 시민들이 더 많은 정보를 얻게 되면 몇몇 소수 의원이나 이익집단이 입법을 자의적으로 처리하지 못할 것이기 때문이다. 그리고 시민들이 입법과정을 철저히 감시하여야 하며, 부실한 입법 활동을 한 의원에 대해서는 선거를 통해 심판한다는 것을 분명히 보

여주어야 의원들이 성실한 의정활동을 할 것이라고 King 교수는 답하기도 했다.

## 2. 독일사례의 시사점

독일과 우리나라를 비교하면 정부가 제출하는 법률안은 우리나라나 독일이나 체계적이고 신중하게 마련되고 있다. 그러나 의원이 발의하는 법률안의 경우에는 독일과 우리나라는 현저한 차이가 있다. 우선 의원발의 법률안의 건수가 독일은 많지 않기 때문에, 연방의회에서의 입법절차에서 충분히 여과될 수 있다. 그러나 의원발의 법률안의 건수가 독일과 비교될 수 없이 많은 우리나라의 경우에는, 상임위원회와 본회의에서의 법률안 심의를 통해 충분히 여과될 수 없다. 따라서, 우리나라의 경우에는, 정부입법절차에 상응하는 입법평가절차나 규제심사절차가 필요한 것이다.

이에 독일사례는 이런 입법평가를 실시하고 있는 국가규범통제위원회의 구성과 운영의 경험에서 많은 시사점을 얻을 수 있었다. 독일의 국가규범통제위원회는 입법평가제도를 통해 법률의 제정이나 개정을 통해 유발되는 비용의 측정에 업무의 초점을 맞추고 있고, 이를 위하여 표준비용모델이라고 하는 방법을 사용하고 있다. 물론 이런 독일의 입법(영향)평가는 그 범위가 협소하고 지나치게 계량화되어 있으며, 이로 인하여 그 제도적인 한계가 있긴 하지만 이행비용심사절차와 방법론은 규제심사의 합리화에 좋은 단서가 되리라고 본다.

한편 이런 독일의 사례에 도움을 받더라도 우리나라에서 입법평가를 제도화함에 있어서는 단계적으로 도입하는 것이 현실적이다. 정부가 제출하는 법률안의 경우에, 여러 유사한 평가를 점차적으로 통합하는 방향으로 나아가야 할 것이다. 즉 입법평가라고 하는 또 하나의 평가제도가 도입되는 것이 아니라 기존의 평가제도를 아우르는 통합형 평가제도가 도입되는 것이 바람직하고, 입법평가제도의 일시적인 도입보다는 단계적 도입을 통하여 제도도입과정에서 발생하는 문제점을 줄여나가는 것이 바람직하다.

### 3. 일본사례의 시사점

일본사례의 분석을 통해 확인할 수 있는 사실은 의원내각제의 영향으로 입법과정에서 정부의 역할이 매우 크다는 것이다. 한편 일본의 경우 의원제출 법률안의 저조함이나 의원의 법안 발의요건의 엄격함, 비공식적인 국회대책위원회 간에 이루어지고 있는 의사운영의 불투명성이 문제시되고 있어서 이들에 대한 개혁이 필요하다는 의견이 많다는 점이다. 즉 여당에서의 입법 사전심사 등의 정치적 논란을 저지함으로써 의원운영위원회가 그 권한을 행사할 수 있게 함으로써 형해화한 국회심의회 실질적으로 이루어질 수 있도록 해야 한다는 의견이 있는 것이다.

이런 일본의 입법과정에서의 고민은 우리나라에서도 시사하는 점이 많다. 우리나라 역시 입법을 이해관계자의 기득권이나 지대를 창출해 주는 과정이 아닌 전체 사회적 관점에서의 효과

성을 파악할 수 있는 보다 실질적인 법안형성절차의 마련이 필요하다. 물론 의원발의 규제입법과 관련해서는 발의, 혹은 심사과정에서의 모니터링 절차의 보완이 그 핵심이 될 수 있을 것이다. 법안의 사회경제적 효과를 따져보는 것으로부터 해당 법안의 타당성 검토가 시작될 것이기 때문이다.

#### 4. 프랑스 사례의 시사점

프랑스의 입법영향평가제도는 입법의 질에 대한 평가를 통해 입법품질의 개선을 도모했다는 점에서 의의가 있다. 물론 운영과정에서 모든 법률을 대상으로 삼다 보니 업무과중과 효율성의 문제가 발생되었다. 이것은 우리나라에도 의원발의 법률안에 대한 규제영향평가 제도를 마련함에 있어서도 일정 규모 이상의 재정적 쟁점이 되는 법률안, 대상자가 일정 규모 이상인 법률안 등을 우선적으로 대상으로 삼는 방안을 고려할 수 있다. 물론 이런 조치는 국회법의 개정이라는 근거가 마련되어야 할 것이다.

또한 프랑스는 입법평가를 위해 새로운 조직의 신설보다는 기존 조직의 기능을 강화하였다. 따라서 우리나라의 경우에도 의원입법의 심사기능 강화를 위해 정부 내에서는 총리실 정책분석평가실에 정부입법안에 대한 입법영향평가 업무를 신설하는 방안을 모색할 수 있다. 국회의 경우에는 입법조사처에 규제입법영향평가 업무를 추가하는 방안을 검토할 수 있다. 물론 이들 조직 내의 인력의 전문성은 지속적으로 강화해야 할 것이다.

한편 이와 함께 의원입법에 대한 규제영향평가 제도를 마련할 때 영향평가의 객관성을 확보할 수 있는 구체적인 평가기준을 마련해야 할 것이다.

마지막으로 우리나라의 경우 기업에 대한 규제개혁의 제도적 방향이 개별법의 특정 조문 중심으로 논의되는 데 반해, 프랑스에서는 관련 법체계를 종합적으로 분석하고 일괄적인 개정 작업을 시도하고 있다. 이런 프랑스의 입법관행은 입법의 사회적 영향력에 대해 보다 포괄적으로 검토하게 된다는 장점이 있다. 따라서 우리나라에서도 기업의 경제활동과 고용활용화의 관점에서 재정적 분야뿐만 아니라 경제, 사회, 환경, 문화, 보건복지 등의 다양한 측면에서 행정절차의 간소화 방안을 모색할 필요가 있다.

## 제2절 의원발의 규제입법 개선대안과 평가

### 1. 의원발의 규제입법 개선대안과 평가

의원발의 규제입법의 품질을 제고하기 위한 논의는 국내에서도 여러 학자들에 의해 이미 다양한 방식으로 이루어진 바 있다(김태윤, 2012; 김 준, 2010; 박형준, 2012; 이혁우 외, 2011; 홍완식, 2008). 따라서 의원발의 규제입법의 품질을 제고하기 위한 개선안을 도출하기 위해서는 이들 중 대표적인 것에 대한 간단한 제시와 평가가 선행되어야 할 것이다.

#### 1) 김 준(2010)의 안

##### (1) 의원발의 규제입법에 대한 분석 시 고려사항

김 준(2010)<sup>60)</sup>은 의원발의 규제입법을 포함해 의원입법의 품질을 제고하기 위한 장치는 국회의원의 입법활동을 보완하기 위한 것으로 이해해야지 이것이 국회의원의 입법활동을 위축시키는 것으로 이해되어서는 안 될 것으로 지적하고 있다. 이런 전제에서 위원회의 검토보고서, 입법조사처의 입법조사회답, 예산정책처의 법안비용추계와 같은 기존제도와 국회가 가진 자원을 고려하여 법률안의 경중을 가려 단계적으로 접근하는 것이

60) 김 준(2010)의 연구는 규제입법에 국한하지 않고 의회의 입법 전반에 대한 영향분석의 도입과 관련된 쟁점을 다루고 있다. 본 연구에서는 의원발의 규제입법이 의회 입법의 일부라는 점에 착안해서 김 준이 제시한 설계 역시 의원발의 규제입법의 개선방안의 하나로 채택할 수 있다고 보았다.

타당할 것으로 주장하고 있다. 물론 규제입법에 대한 사전적·사후적 분석은 필연적으로 정치적(inherently and unavoidable political)일 수밖에 없겠지만 그렇다 하더라도 분석의 과정과 절차의 공개, 객관적 분석을 통한 신뢰축적 등을 통해 이를 극복해야 할 것으로 본다.

## (2) 입법영향분석의 설계

김 준(2010)은 의원발의 규제입법을 포함해 의원입법 전반에 대해 그 대상, 절차, 제도화 방안을 제시하고 있다.

첫째, 대상과 관련해서 그는 법률안, 시행 중인 법률, 정부가 제출한 분석서 등이 분석의 대상이 될 수 있다고 본다. 특히 그는 최근 급증하는 의원발의 법률안으로 인해 모든 법률안에 대한 분석은 사실상 불가능하고 이들 중 국민의 일상생활이나 생업에 큰 영향을 미치는 것, 규제의 신설·강화·폐지 법안, 집행 비용이 매우 높을 것으로 예상되는 법안, 불가역적인 결과가 예상되는 법률안, 한시법의 기간연장 법안, 그 외 정치적·재정적·사회적·환경적인 영향이 매우 클 것으로 예상되는 것을 선별해서 분석대상으로 삼아야 할 것으로 본다. 또한 시행 중인 법률안에 대해서도 제정·개정 당시 해당 입법의 효과와 관련해서 큰 논란이 있었던 경우에는 3~5년이 경과한 시점에서 분석할 필요가 있으며, 시한이 임박한 한시법, 또는 법률에서 일정기간마다 주기적으로 정책의 시행결과를 평가하도록 규정한 법률, 위원회의 요구가 있는 법률, 국회입법조사처장이 입법활동 지원

을 위해 분석이 필요하다고 판단되는 법률이 대상이 될 수 있다고 본다.

둘째, 절차와 관련해서는 국회 예산정책처의 법안비용추계 절차를 원용하여 국회의원이 법률안을 발의하려는 경우 입법영향 분석서를 첨부하도록 하고, 국회입법조사처에서 입법영향분석서의 작성을 대행하거나 지원하는 방안을 유력하게 고려할 수 있다고 본다. 물론 위원회가 법률안을 발의하려는 경우에도 이에 준하여 입법조사처 혹은 외부 전문연구기관에 의뢰해 해당 법안에 대한 입법영향분석서를 첨부토록 할 수 있을 것이다. 한편 시행 중인 법률에 대해서도 소관 상임위원회의 요청이 있거나 국회 입법조사처장이 입법활동 지원을 위해 필요하다고 판단하는 경우, 일정한 절차를 통해 이를 실시할 수 있을 것으로 본다.

셋째, 제도화와 관련해서는 국회법의 개정을 선결조건으로 제시하고 있다. 즉 일정한 요건에 해당하는 법률안의 발의·제출 시에 입법영향분석서를 첨부하도록 의무화하고, 위원회가 현행 법률에 대한 입법영향분석을 요구할 수 있는 근거조항을 둘 필요 있다고 제시한다. 그리고 구체적인 입법영향분석의 내용은 「의안비용추계규칙」을 참고해서 설계할 수 있을 것으로 본다.

### (3) 평가

김 준(2010)의 안은 의원발의 입법 중 분석의 대상과 절차를 비교적 체계적으로 검토하고 있다. 특히 현재 우리 사회와 국회의 여건을 고려하였을 뿐만 아니라 제도화 방안으로 국회법의

개정과 같은 구체적 실행방안을 소개하고 있다는 측면에서도 향후 의원발의 규제입법의 개선체계를 설계하는 데 중요한 정보를 제공할 수 있을 것이다.

다만, 이 안의 경우 의원발의 규제입법의 품질을 제고하기 위해 생각해 볼 수 있는 다양한 제도설계안을 검토하고 이를 비교·분석해 보지 않았다는 측면에서 아쉬움이 남는다. 저자는 국회의 입법조사처가 이들 기능을 수행하는 것을 전제로 논의를 전개하고 있는데 설령 이것이 타당하다고 하더라도 다른 제도적 대안과의 비교가 필요할 것이기 때문이다. 의원발의 입법의 품질제고를 위한 장치를 설계한다는 것은 단순히 새로운 기능을 하나 더 붙이는 것이 아닌 이를 위해 어떻게 체계적인 조직과 그 운용원칙을 설계해야 할 것인가라는 보다 어려운 고민이 필요하다.

## 2) 박형준 외(2012)의 안

### (1) 의원발의 규제입법에 대한 분석 시 고려사항

박형준(2012)은 실질적으로 의원발의 규제입법에 대한 분석제도를 도입한다면 ① 누가 규제영향분석서 작성여부를 실제로 담당할 것인지, ② 그 형식과 절차는 의무사항으로 할 것인지 권고사항으로 할 것인지, ③ 사전 심사대상 법안의 범위에 대해 모든 규제를 포함할 것인지 아니면 사회적 파급효과가 크다고 생각되는 중요규제만을 포함할 것인지를 고려해야 한다고 보았다.

또한 이를 위한 분석체계의 구성과 관련된 여러 대안을 판단

하는 기준으로는 전문성, 효과성, 실현가능성, 효율성이라는 네 가지 기준으로 판단할 수 있다고 제시했다. 이때 전문성이란 의원발의 규제입법에 대한 정확한 영향평가가 가능한 것인지에 대한 것이고, 효과성이란 실제 제도의 도입으로 국민에 대한 불합리한 규제부담이 줄 것 인지이며, 실현가능성이란 이 제도의 도입으로 현행 제도 하에서 법적으로 상충되는 많은 문제점을 발생시키지 않을 것인지에 대한 것이다. 그리고 효율성이란 제도의 도입 시 야기될 수 있는 절차의 복잡성과 다양한 행위자의 참여로 인한 거부점의 증가로 법안제정에 지연을 가져오는 등 거래비용의 증가나 법률안 실행을 위해 많은 인력이 요구되지는 않는지를 말한다.

## (2) 입법영향분석의 설계

박형준 외(2012)의 안에는 크게 입법영향분석 제도설계와 관련 세 가지 논점에 대한 검토를 하고 있다.

먼저 입법영향분석에 대한 필수적 혹은 권고적 절차의 문제와 관련해서 효과성이 없는 규제의 사전심사 임의선택제도 보다는 규제를 포함하고 있는 법률의 경우에는 필수적인 절차를 거치는 것이 효과적일 것으로 판단하고 있다. 그 이유는 임의적인 절차로 할 경우에는 많은 의원들이 행정적·절차적 부담과 규제영향분석서 작성에 대한 부담으로 인해 실제 사전심사제도를 거치지 않을 가능성이 크기 때문이다.

둘째 입법영향분석의 대상과 관련해서는 모든 규제입법의 영

향분석서를 모두 작성하고 검토할 경우 업무가 가중되어 오히려 심도 있는 분석이 힘들 수 있으므로 중요규제에 대해서만 검토의견서를 작성하는 것이 경제성과 실현가능성 측면에서 효과적으로 판단하고 있다.

셋째, 입법영향분석서 작성기관의 선정과 관련해서는 규제관련 특별심사위원회의 구성, 국회 입법조사처의 활용, 예산정책처와 입법조사처의 병행활용의 세 가지 대안을 검토하고 있다.

이 중 규제관련 특별심사위원회 구성의 경우 규제에 대한 확실한 통제와 심사, 의원들이 법안 준비 시 신중한 사회적 영향에 대한 고려가 가능한 반면 의원실 보조관진의 전문성이 필요할 뿐만 아니라 입법과정에 거부점을 증가시켜 입법지연을 초래할 수 있다. 둘째 입법조사처를 활용하는 방안은 입법조사처의 기능을 명확하게 확보하는 장점이 있지만 국회 내 소속된 입법조사처가 해당 입법안의 통과에 우호적인 국회의원의 압력을 통해 왜곡된 분석결과를 도출할 수 있다는 한계가 있다. 마지막으로 예산정책처와 입법조사처를 함께 활용하는 안은 앞의 두 대안의 한계를 극복할 수 있는 안으로 실제 인터뷰 결과에서도 실현가능성과 입법지원기관의 역할분담에 따른 전문성 측면에서 가장 선호되는 것으로 나타났다. 추후 이에 대해서는 보다 면밀한 검토가 필요할 것이다.

### (3) 평가

박형준 외(2012)의 안은 전문성, 효과성, 실현가능성, 효율성

의 관점을 제시하고 의원발의 규제입법안을 검토하기 위한 구체적인 대안을 제시하고 이를 평가했다는 측면에서 한층 심도 있는 분석을 시도했다는 데 의의가 있다. 그 외 심사의 절차적 강행성과 대상에 대한 논의는 김 준(2010)의 연구에서 제시한 대안보다 구체성이 떨어지지만 국회의 제도적 역량을 고려할 때 강행성을 부여하되 검토가 필요한 중요한 입법규제안에 대해서 분석을 실시해야 한다는 대동소이한 결론을 도출하고 있다.

한편, 이런 박형준 외(2012)의 대안은 향후 제도설계에 크게 기여할 수 있겠지만 실제로 제도도입이 이루어진다고 할 때 분석대상이 될 의원입법 규제에 대한 평가항목과 평가요소를 제시하지 않고 있다는 측면에서 아쉬운 점이 있다. 특히 의원발의 규제입법에 대한 심사가 정부입법의 경우와는 다소 차이가 날 수 있음을 고려한다면 이를 감안한 제도설계와 평가요소의 설계는 매우 중요하다. 이런 점에서 박형준 외(2012)의 연구는 조직설계 차원에서의 검토의 의의에도 불구하고 실제 분석을 위한 제도설계에는 미치지 못한 것으로 평가할 수 있다.

### 3) 홍완식(2008)의 안

#### (1) 의원영향분석의 설계

홍완식(2008)은 우리나라 입법과정의 문제점을 정리하면서 입법과정 전체를 조망하고 이를 개선하기 위한 다양한 제안을 하였다. 이 중 의회에서의 법률안 발의과정에 대한 개선대안은

의원발의 규제입법의 품질향상을 위한 제도적 대안에도 해당하는 것이기도 하다. 그가 제시한 안의 주요 내용을 소개하면 다음과 같다.

먼저 의원입법에 대해서도 입법예고를 임의사항이 아닌 의무적 사항으로 규정하고 관련 국회규칙을 제정하는 등 제도개선이 필요하다는 것이다. 이를 위해 의원발의법안에 대한 입법예고와 입법청문에 관한 상세한 절차를 마련하고 이 과정에서 나온 의견을 처리하는 절차를 두어야 한다는 의견도 있음을 소개하고 있다. 관련해서 의원발의입법안에 대한 일반국민에 대한 의견수렴을 위해 입법모니터링 제도의 도입도 검토할 필요가 있다고 주장한다.

둘째, 법안비용추계제도를 좀 더 활성화하여 국회에서 재정소요가 분명함에도 비용추계가 이루어지지 않은 경우가 많은 현재 상태를 극복할 필요가 있다고 한다. 이를 위해 법안비용추계제도를 포함하는 넓은 의미의 재정영향평가시스템이 도입될 필요가 있으며 여기에는 입법의 소요비용을 추정함으로써 법률이 재정적으로 집행이 가능한지를 분석함은 물론 거시적으로 총수입, 총지출, 재정적자, 국가채무 등 국가재정지표가 어떤 영향을 받는지를 평가하는 것을 포함한다.

셋째, 입법영향평가 제도를 도입하여 법안의 정책적인 결과를 예상할 수 있도록 제도설계가 필요하다고 주장하고 있다. 이를 위해서는 양질의 전문적 인력으로 구성된 입법지원조직의 확대와 강화가 필요하다는 주문도 함께하고 있다.

## (2) 평가

홍완식(2008)의 안은 주로 현재의 국회 내에서의 입법체계의 문제점을 중심으로 도입필요성이 있는 제도적 대안을 제시한 것으로 평가할 수 있다. 그의 이런 대안 역시 의원발의 규제입법의 개선을 위해 고려해 볼 수 있는 시의적절한 것들이다.

그러나 그가 제시한 대안은 제도설계의 구체성 측면에서는 보완해야 할 점이 많다. 김 준(2010)과 박형준(2012)에서 고민 하였던 의원입법 규제심사의 대상과 범위, 담당조직과 체계, 제도화 방안들에 대한 구체적인 논의를 하지 않고 있기 때문이다. 따라서 실제 의원발의 규제입법안에 대한 체계적 제도를 구현 하기 위해서는 추가적인 연구가 필요하다.

### 제3절 의원발의 규제입법 개선 모색

#### 1. 의원입법의 특수성 고려

규제의 측면에서 보자면 의원발의 법률안이나 정부발의 법률안이나 동일한 것이기에 그에 대한 분석과 평가도 유사할 것으로 판단된다. 그러나 이미 언급한 것처럼 정부입법에 비해 의원발의 입법은 추상성이 높고 정책의 근거가 되는 거시적이고 토대적 성격을 갖는 것이 많아 정부입법에 대한 규제심사체계를 그대로 적용하기에는 한계가 있을 수 있다. 따라서 구체적인 제도설계에 앞서 의원발의 규제입법의 특수성을 반영할 때 정부의 규제영향분석과 어떤 차이를 보여야 할 것인지를 검토해 볼 필요가 있다.

먼저 의원발의 규제입법은 정부규제와 달리 모두 법률의 형식으로 이루어지기 때문에 국가의 사회경제에 대한 개입의 근본적인 근거가 된다. 따라서 정부개입의 정당성에 대해서 매우 면밀한 검토가 필요하다. 만약 의원입법을 통해 불합리한 규제 대안의 설계근거가 마련된다면 정부에서는 이를 근거로 불합리한 하위규제를 추가적으로 설계해야 하는 아이러니에 봉착할 수 있기 때문이다. 따라서 해당 규제 법안이 해당 사회문제를 해결하는 데 충분한 법안인지, 다른 대안은 없는지, 혹시 사회일각의 목소리만을 과도하게 반영한 것은 아닌지 등에 대한 면밀한 검토가 필요하다.

둘째, 의원발의 규제입법은 추상적인 수준인 경우가 많다.<sup>61)</sup> 구체적인 내용은 흔히 정부입법인 시행령이나 시행규칙으로 이루어지기 때문이다. 따라서 의원발의 규제입법의 경우 정부규제에 대한 영향분석에서처럼 매우 구체적인 분석이나 논변이 어려운 경우가 있을 수 있다. 따라서 이를 감안한다면 의원발의 규제입법의 분석에 대해서는 비용과 편익의 항목, 그리고 영향 집단을 확인하고 그 편중여부를 검토하는 데 일차적인 노력을 기울일 필요가 있다.

셋째, 의원발의 규제입법은 추후 시행령 등을 통해 구체적인 규제 내용이 확정될 필요가 있는 경우가 많기에 추후 행정부의 규제 구체화 과정에서 활용할 수 있는 다양한 규제설계 대안을 제시해 줄 수도 있을 것이다. 이와 관련해서는 정부규제에 대한 심사에서 제시되는 네거티브 규제/포지티브 규제, 투입규제/성과규제, 직접규제/관리규제 등의 다양한 규제설계 대안이 참고가 될 수 있을 것이다.

넷째, 의원발의 규제입법을 통해 새로운 제도를 도입함으로써 기존의 정부정책 실패를 눈가림하거나 극복하려는 의도가 있는 경우, 먼저 기존의 정부정책을 보완하거나 개폐하는 방법은 없는지를 확인할 필요가 있을 것이다. 사회문제는 기존의 대안의 조정으로 해결이 가능한 경우가 많기 때문에 이를 검토함으로써 총량적으로 사회전체에 대한 규제부담의 확대를 억제시킬 수 있을 것이다.

61) 그러나 최근의 의원발의 입법경향을 보면 매우 각론적이고 미시적이며 과정적인 조항에 대한 발의도 다수 이루어지고 있음을 확인할 수 있다.

다섯째, 의원발의 규제입법에서 특히 중요한 것이 규제일몰의 도입이다. 규제의 근거가 되는 법률의 불필요한 지속성을 통제할 뿐만 아니라 해당 규제의 도입이 필요한 사회문제가 시간이 지남에 따라 변화될 수도 있기 때문에 정부는 물론이고 의원발의 입법에 대해서도 주기적인 재검토가 필요하기 때문이다. 더구나 부담금 등 국민에 실질적인 금전적 부담을 주는 규제의 경우에는 경제상황과 국가재정, 국민의 규제순응수준의 변화에 따라 국민에 주는 부담의 양상이 달라질 수 있기에 반드시 그 필요성과 적정수준에 대한 주기적인 재검토가 필요하다.

## 2. 의원발의 규제입법 분석 대상과 범위

의원발의 규제입법의 모든 사항에 대해 규제영향분석을 실시하는 것은 불필요할 뿐더러, 현실적으로 불가능한 것이기도 하다. 그러나 의원발의 규제입법에 대한 분석을 위해서는 포괄성과 효율성의 두 가지 원칙은 지켜져야 할 것이다(김주찬 외, 2011).

먼저 규제관리의 대상은 국가 규제 전반을 아우르는 포괄성을 가지는 것이어야 한다는 것이다. 이것은 어떤 정부 활동이 규제적 성격을 갖는 것임에도 불구하고 그것이 정부의 규제관리 대상에서 제외되면 이후에 규제의 품질에 대한 다양한 진단 시스템을 거치는 것이 매우 어렵게 되어 국가 전체적 차원에서는 체계적인 규제관리체계를 구축할 수 없는 문제를 야기시키기 때문이다. 특히 의원입법의 경우에는 입법기관으로서의 국회의 위상을 고려할 때, 현재 행정규제기본법에서 규제심사의 대

상에서 제외하고 있는 사항에 대해 정부안에서와 같이 제외시킬 필요는 없을 것으로 판단되며, 오히려 적극적으로 규제심사의 대상에 포함시킴으로써 해당 제도의 품질을 검토하는 것이 타당하다고 판단된다.<sup>62)</sup> 따라서 이런 포괄성의 원칙에 근거하게 되면, 정부안 중 규제심사여부를 판단하는 기준은 행정규제기본법과 규제개념 판단기준 보다는 훨씬 광범위한 활동에 이르기까지 규제로 분류될 수 있을 것이다.

한편 효율성의 측면에서는 국회의 의원입법에 대한 규제영향 분석 시스템의 설계에 있어서 이를 수행해야 하는 기관의 인적/물적 역량을 고려해서 적극적으로 받아들일 필요가 있다.<sup>63)</sup> 즉,

62) 행정규제기본법에는 규제의 개념을 ‘국가·지자체가 특정한 행정목적 실현을 위해 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로 법령 등 또는 조례, 규칙에 규정된 사항(행정규제기본법 제2조)’으로 제시하면서, 그 요건으로 국가·지자체가(행위주체) 국민(객체)의 권리를 제한하거나 의무를 부과(내용) 하는 것으로 제시하고 있다. 이런 규제의 정의는 그 주체, 대상, 목적, 효과에 있어서 앞서 검토한 학문적인 규제개념과 사실상 동일한 것으로 이를 적극적으로 받아들인 것으로 보인다. 따라서, 이 개념을 구체적인 사례에 적용할 경우 역시 많은 혼동이 있을 가능성이 크다. 그런데, 동법 제3조에서는 국회·법원·헌법재판소·선거관리위원회 및 감사원이 행하는 사무, 형사·행형 및 보안처분에 관한 사무, 국가정보원법에 의한 정보·보안업무에 관한 사항, 병역법·통합방위법·향토예비군설치법·민방위기본법·비상대비자원 관리법 및 재난 및 안전관리기본법의 규정에 의한 징집·소집·동원·훈련에 관한 사항, 군사시설·군사기밀보호 및 방위사업에 관한 사항, 조세의 종목·세율·부과 및 징수에 관한 사항을 규제의 개념에서 명시적으로 제외하고 있는 특징이 있다. 따라서 실무적으로는 이들 요건에 해당되는 것은 규제로 분류되지 않고 있는 실정이어서 규제관리의 대상이 되지 않는다.

63) 정부의 규제안에 대해서는 1) 규제영향의 연간비용이 100억 원 이상, 2) 피규제자의 수가 100만 명 이상, 3) 명백하게 경쟁제한적인 성격의 규제, 4) 국제적인 기준에 비추어 규제의 정도가 과도하거나 불합리한 경우 중 요규제로 분류하고 규제개혁위원회의 심사를 받도록 정함으로써, 실질적인 규제영향분석의 대상범위를 축소시키고 있기도 하다.

사회적 영향과 파급효과가 큰 규제에 우선하여 규제영향분석을 실시하고 그것의 합리성을 따져봄으로써 규제영향분석의 의미를 극대화할 수 있음과 동시에 규제영향분석을 실시하는 기관의 역량에 비추어서도 가장 효과적인 규제관리가 될 수 있을 것이기 때문이다.

이런 이유로 김 준(2010)이 제시하고 있는 것처럼 의원발의 규제입법 중에서도 분석의 대상을 정할 필요가 있다. 이런 의미에서 그가 제시하고 있는 국민의 일상생활이나 생업에 큰 영향을 미치는 것, 규제의 신설·강화·폐지 법안, 집행비용이 매우 높을 것으로 예상되는 법안, 불가역적인 결과가 예상되는 법률안, 한시법의 기간연장 법안, 그 외 정치적·재정적·사회적·환경적인 영향이 매우 클 것으로 예상되는 것을 선별해서 분석대상으로 삼고 시행 중인 법률안에 대해서는 제정·개정 당시 해당 입법의 효과와 관련해서 큰 논란이 있었던 경우에는 3~5년이 경과한 시점에서 분석할 필요가 있으며, 시한이 임박한 한시법, 또는 법률에서 일정기간마다 주기적으로 정책의 시행결과를 평가하도록 규정한 법률, 위원회의 요구가 있는 법률, 국회입법조사처장이 입법활동 지원을 위해 분석이 필요하다고 판단되는 법률을 대상으로 삼는 것은 합리적으로 보인다.

### 3. 의원발의 규제입법 분석체계 설계

의원발의 규제입법 분석체계와 관련해서는 박형준 외(2012)의 연구에서 이미 여러 대안들을 체계적으로 분석한 바 있다.

그리고 새로운 규제심사체계를 구축하기는 규제관련 특별위원회의 설치인 입법 거부점의 증가로 입법절차의 지연 등을 초래할 수 있을뿐더러 제도신설에 따른 부담이 가중될 수 있을 것이기에 현재 국회 내 존재하고 있는 입법조사처와 예산정책처의 역량을 적극적으로 활용하는 것을 선호대안으로 제시하고 있다.

이 안은 현실적으로도 국회의 현재 역량과 구조를 전제로 도출할 수 있는 안으로 구체적인 의원발의 규제입법에 대한 체계 설계에서도 가장 먼저 검토되어야 할 대안이기도 하다. 다만 이런 체계설계에 대한 논의를 구체화하여 의원발의 규제입법에 대한 충실한 검토를 위해 필요한 인적규모가 얼마나 되어야 할지에 대한 검토도 필요할 것이다.

<표 IV-1> 의원발의 규제입법 품질관리를 위한 안(박형준 외, 2012)

구분	현행	1안 (규제개혁특별위원회 신설) 중요 규제법안 위주	2안 (입법조사처 주도) 중요 규제영향 검토서 첨부	3안 (상임위 총괄) 비교 제시방안. 모든 규제관련 법률
법률안 준비단계	1) 입법준비	→ 상동	→ 상동	→ 상동
	2) 법률안 입안	2) 법률안 입안 의원실: 규제영향 검토서 작성	2) 법률안 입안	→ 상동
	3) 국회 법제실 검토	3.1) 입법조사처: 중요 규제에 대해 검토의견서 첨부	3) 국회법제실 검토 후 규제 법안 입법조사처에 규제 검토의견서 작성 요청	3) 입법조사처: 규제의 영향 편익 산출 - 예정처 규제 발생 비용추계
		3.2) 국회법제실 검토		4) 국회법제실 총괄 검토
		4.2) 규제개혁특별위원회 심사	입법조사처: 중요 규제 검토 후 규제에 대해 검토의견서 첨부	
	4) 법률안의 비용 추계	4.3) 예정처 비용 추계	5) 예정처 법률안 비용추계	

〈표 IV-1〉 계속

구분	현행	1안 (규제개혁특별 위원회 신설) 중요 규제법안 위주	2안 (입법조사처 주도) 중요 규제영향 검토서 첨부	3안 (상임위 총괄) 비교 제시방안: 모든 규제관련 법률
국회 상임위원회 심사단계	1) 국회상임위원회 상정	→ 상동	→ 상동	→ 상동
	2) 제안설명(의원, 위원회)	→ 상동	→ 상동	→ 상동
	3) 검토보고 (전문위원)	→ 상동	- 전문위원 검토 보고에 규제영 향 분석결과도 보고	- 전문위원 규제 의 비용과 편익 총합 고려 분석 결과 발표
	4) 대체토론	→ 상동	→ 상동	→ 상동
	5) 소위원회 심사	→ 상동	→ 상동	→ 상동
	6) 위원회 의결	→ 상동	→ 상동	→ 상동
법사위	법안 체계 및 자구심사			
전원위원회 심사 > 본회의 심의 및 의결				
대통령의 법률안 공포 및 재의 요구				

자료: 박형준 외(2012).

이에 대해 박형준 외(2012)에서 검토한 입법조사처를 중심으로 한 지원체계의 설계안을 중심으로 구체적인 인력규모를 파악하기 위해 정부입법에 대한 규제심사 지원인력과 비교할 필요가 있다.

현재 정부규제에 대한 심사는 규제심사는 1) 규제개혁위원회 위원(규제의 적정성 최종판정), 2) 규제조정실 공무원(규제검토 보고서 작성), 3) 각 규제생성 부처(규제영향분석서 작성)가 핵심 인력임. 이들 중 실질적인 분석과 검토문건 작성을 위한 기구는 2) 규제조정실과 3) 규제생성부처를 통해 이루어지고 있다. 이들 중 규제심사 지원조직인 국무조정실과 각 부처를 보면, 각각 규제조정실의 경우 규제조정실장 이하, 규제총괄정책관(15),

경제규제관리관(17), 사회규제관리관(14)으로 구성되어 있으며, 총 인원은 47명에 이르고 있다. 이 중 규제심사와 직접관련 있는 조직은 경제규제관리관, 사회규제관리관으로 21명이다. 물론 이들 21명은 기존규제개혁 업무도 담당하고 있다. 각 부처는 규제법무담당관실 내 규제개혁관련 과, 혹은 계를 두고 업무수행. 대체로 3명 정도의 인력이며, 중소기업청과 같은 특수한 경우 규제분석과가 별도로 설치되어 있는 경우도 있다.

이렇게 본다면, 2012년 기준 1) 규제조정실은 18명의 인력으로, 1,598개의 규제에 대해 중요, 비중요 판단, 230개 중요규제에 대해 규제검토보고서를 작성하고 있으며, 18명의 인력은 이런 규제심사 관련 업무 이외에도 기존규제 개혁 등의 업무를 병행해서 수행하고 있다는 결론을 내릴 수 있다. 그리고 정부의 각 부처는 규제법무담당관실 내, 공무원이 직접, 혹은 외부에 의뢰해서 규제영향분석서를 작성하고 있다.

&lt;표 IV-2&gt; 규제조정실의 기능과 인력규모

	규제총괄정책관	경제규제관리관	사회규제관리관
기능	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 규제개혁실 업무의 기획 및 총괄</li> <li>- 규제개혁추진계획 수립</li> <li>- 기존규제 정비 총괄</li> <li>- 규제개혁위원회 구성·운영</li> <li>- 규제개혁이행실태 점검 및 평가</li> <li>- 규제제도 개선</li> <li>- 행정규제기본법령 관리</li> <li>- 규제등록제도 운영</li> <li>- 규제건의</li> <li>- 경제단체 등의 의견 수렴</li> <li>- 규제개혁 모니터링, 만족도 조사</li> <li>- 지방자치단체 규제개혁</li> <li>- 규제개혁 교육</li> <li>- 규제정보화</li> <li>- 규제개혁 국제협력</li> <li>- 신설·강화규제의 기술 기준 영향평가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 경제분야 기존규제 정비</li> <li>- 경제분야 신설·강화규제의 심사</li> <li>- 경제분야 신설·강화규제의 중소기업영향평가 및 경쟁영향평가</li> <li>- 규제개혁위원회의 경제분야 분과위원회 운영</li> <li>- 경제분야 규제건의 처리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사회분야 기존규제 정비</li> <li>- 사회분야 신설·강화규제의 심사</li> <li>- 사회분야 신설·강화규제의 중소기업영향평가 및 경쟁영향평가</li> <li>- 규제개혁위원회의 행정사회분야 분과위원회 운영</li> <li>- 행정조사제도 운영 및 행정부담감축</li> <li>- 규제개혁 백서 발간</li> <li>- 사회분야 규제건의 처리</li> </ul>
인력	15명 정책관(국장 1), 과장(3), 사무관(7), 주무관(2), 연구관(1), 실무관(1)	17명 관리관(국장 1), 과장/팀장(3), 사무관(11), 주무관(1), 전문위원(1)	14명 관리관(국장 1), 과장(3), 사무관(9), 실무원(1)

그렇다면, 이를 근거로 만약 입법조사처가 규제입법관련 기능을 수행한다면 대략적으로 얼마의 인력이 필요한지에 대한 검토가 가능하다. 이를 위해 먼저 예상되는 규제입법 검토 관련 업무량을 보면 <표 IV-3>과 같다. 즉 법안 중 규제안건 분류 후 비중요규제를 분류하고 이들 중 규제법안에 대해 업무를 수행한다고 가정하면 2012년 총 제출법안이 12,220건이고 이들 중 대략 20%가 규제안건이라고 가정하고 규제안건 중 검토가 필요한 중요규제가 10% 정도로 보면 연간 244건 정도의 규제검토가

필요하다는 것을 알 수 있다.

이를 2012년 기준 정부의 규제심사관련 업무량 및 인력과 비교하면 다음 <표 IV-3>과 같다.

<표 IV-3> 입법조사처 규제영향평가 관련 예상 기능

	입법조사처	정부
기능	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 법안 중 규제안건 분류 및 중요규제 비중요규제 분류</li> <li>- 법안에 대한 규제영향분석서 작성</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) 규제조정실: 중요규제/비중요규제 판단 및 규제검토보고서 작성</li> <li>2) 각 부처: 규제영향분석서 작성</li> </ol>
업무량	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2012년 기준, 총 제출법안 12,220건 중 규제안건이 20% 가정 → 2,444건</li> <li>- 중요규제와 비중요규제 구분 10% 중요규제 가정 → 244건</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2012년 기준, 1,598건의 규제에 대해 중요, 비중요 여부를 판단. 중요규제로 판단된 230건에 대해 규제검토보고서가 작성되었음.</li> <li>- 각 부처는 1,598건 전체에 대해 규제영향분석서 작성</li> </ul>
인력	최소한 규제조정실의 규모는 되어야 함.	규제조정실: 21명 (기존규제 개혁 업무도 병행) 각 부처: 3명 정도 (행정업무도 담당)

먼저 입법조사처에서 규제검토를 수행할 경우, 규제심사와 관련된 정부의 업무량보다 많은 양을 수행해야 한다는 것을 알 수 있다. 2012년의 경우 법안 중 규제안 분류 및 중요규제 여부 판단업무가 정부보다 약 9배 많으며, 중요규제를 기준으로 볼 때 업무량은 정부가 230개, 국회가 244개로 비슷한 수준일 것이나, 정부는 작성이 어려운 규제영향분석은 각 부처가 외부에 의뢰하고 규제조정실은 제출된 규제영향분석서에 근거한 검토의견만을 작성하고 있으나 입법조사처는 적어도 230건에 대해 규제영향분석서를 대부분 직접 작성해야 할 것이기 때문이다.<sup>64)</sup>

한편 이와 함께, 의원발의 규제입법에 대한 규제영향분석의 수준을 고민해야 할 것인데 비용편익분석을 면밀히 수행하면 가장 바람직하겠지만, 1) 의안의 추상성이라는 특성, 2) 입법조사처 인적자원의 한계 등을 고려하여 규제영향분석 설계 표준안을 마련할 필요가 있을 것이다. 따라서 만약 입법조사처에서 의원입법에 대한 규제영향분석을 면밀하게 수행하기 위해서는 최소 현재 규제조정실의 규제심사 전담인력인 21명보다는 많은 수의 인력이 필요할 것임을 알 수 있다. 아울러 체계적인 규제영향분석을 수행할 정도의 전문성이 있는 유능한 연구원의 초빙이 필요할 것임을 알 수 있다.

#### 4. 의원발의 규제입법 분석 항목 및 요소설계

의원발의 규제입법 분석항목 및 요소설계에 대한 연구 중 대표적인 것은 김주찬 외(2011)에서 제시한 것이다. 이 연구에서는 의원발의 규제입법의 추상성으로 인한 규제영향분석 실시의 애로점을 극복하고 의원발의 규제입법에 대한 현실적인 검토항목을 제시하기 위한 체크리스트를 제시하고 있다. 그 외 한국규제학회가 2012년부터 수행하고 있는 의원발의 규제입법 전문가 모니터링 평가항목을 들 수 있을 것이다. 현실로 볼 때, 이들 평가항목이 일차적으로는 약 1년 6개월 정도의 전문가의 판단 도구로 활용되면서 타당성이 검증된 결과, 검토기준으로 효율적

64) 물론 정부 공무원의 경우, 분석에 대한 전문성이 입법조사처의 인력보다 낮을 것이고, 기타 행정적 업무가 많을 수 있다는 점을 고려해야 할 것이다.

으로 작동하고 있다는 점에서 평가항목과 요소설계 시 중요한 참고가 될 수 있을 것이다.

<표 IV-4> 의원발의 규제입법 평가항목(안): 규제의 필요성과 정당성

평가 항목	평가 세부항목	평가내용
1. 규제 신설의 필요성과 정당성	1.1. 국가개입의 필요성	<p>당면한 문제의 속성이나 심각성 등을 고려하면 규제의 신설을 통하여 국가가 개입하는 것이 타당한가?</p> <p><input type="checkbox"/> 불필요한 국가개입: 국가의 불필요한 개입 때문에 장기적으로 정부의 신뢰 훼손, 준법정신의 체감, 민간의 자율적 질서의 교란 등이 우려된다.</p>
	1.2. 규제신설의 불가피성	<p>기존 규제나 정책이 당면 문제를 해결하는 데 심각한 결함이 있기 때문에 규제의 신설이 필요한 것인가?</p> <p><input type="checkbox"/> 규제의존경향: 현행 규제나 제도가 그 자체로서 특별한 문제가 없음에도 불구하고 그 효과를 구현하지 못하는 배경이나 이유에 대한 보다 엄정한 분석을 수행하여 책임소재를 파악하는 과정이 규제 신설에 선행되어야 한다.</p> <p><input type="checkbox"/> 근시안적 영향: 단기적인 여론의 향배에 지나치게 민감하게 반응하여 장기적인 여파가 있는 제도의 변화를 시도한다는 측면이 있다.</p>
	1.3. 규제의 합법규성	<p>제안된 규제가 법률에서 공고하고 있는 법률의 목표를 달성하는 합당한 수단인가?</p> <p><input type="checkbox"/> 과잉입법의 소지: 제안된 규제는 해당 법률의 입법정신이나 목적을 지나치게 적극적으로 확대해석한 과잉입법의 여지가 있다.</p> <p><input type="checkbox"/> 기존 제도와의 상충: 제안된 규제는 해당 법률이나 여타의 다른 현행 법령 등과 상당한 수준의 충돌이 있다.</p>

<표 IV-5> 의원발의 규제입법 평가항목(안): 규제의 예상효과

평가 항목	평가 세부항목	평가내용
2. 규제의 예상되는 결과	2.1. 사회적인 후생의 증가	규제로 인하여 발생하는 편익과 비용을 종합적으로 고려할 때 사회적 후생의 증가가 예상되는가?
	2.2. 비용의 보편성	<p>규제의 비용이 경제사회적으로 열악한 입장에 있는 계층이나 집단에 편중되는가?</p> <p><input type="checkbox"/> 소리 없는 다수: 규제가 익명의 다수(anonymous majority)의 권익이나 이익을 심대하게 침해하고 있다.</p> <p><input type="checkbox"/> 소비자: 규제가 소비자의 권익이나 이익을 심대하게 침해하고 있다.</p>
	2.3. 편익의 보편성	편익이 특정한 집단 등에 과도하게 집중될 가능성이 있는가?

〈표 IV-5〉 계속

평가 항목	평가 세부항목	평가내용
2. 규제의 예상되는 결과	2.4. 부작용	규제로 인하여 부정비리나 사회적 갈등의 분출, 민간의 자율성이나 자기책임의식, 자유로운 정신의 창발 등의 훼손 등 부작용의 가능성이 있는가?
		<input type="checkbox"/> 부정비리: 부정비리를 상당히 유발할 것으로 우려된다.
		<input type="checkbox"/> 사회적 갈등: 상당한 수준의 사회적 갈등이 분출될 것으로 우려된다.
		<input type="checkbox"/> 정부 비대화: 행정부의 불필요한 확대 내지는 관료제나 준정부부문의 불필요한 팽창 등을 초래할 것으로 우려된다.
		<input type="checkbox"/> 고용: 고용을 위축시킬 우려가 있다.
		<input type="checkbox"/> 민간위축: 장기적으로는 자유로운 정신의 창발, 민간의 자율성, 자기책임의식 등을 훼손할 것으로 우려된다.

〈표 IV-6〉 의원발의 규제입법 평가항목(안): 규제수단의 적절성

평가 항목	평가 세부항목	평가내용
3. 규제수단의 적절성	3.1. 규제의 성과	규제가 달성하고자 하는 목표가 명확하여 그 달성 여부를 투명하고 객관적으로 파악할 수 있는가? <input type="checkbox"/> 규제일몰: 목적이 달성되거나 사회적 여건에 변화가 발생하여 규제가 더 이상 필요 없는 상황이 되면 규제를 자원이 소멸시키는 규제일몰이나 유예를 도입하지 않고 있다. → 일괄 평가
	3.2. 규제대안의 존재	제시되는 규제보다 효과성과 효율성이 높은 규제대안이 있을 수 있는가?
	3.3. 준수 (집행비용)	피규제자가 제안된 규제를 수용하고 자발적으로 준수하는 비율이 어느 수준이 될 것인가? <input type="checkbox"/> 책임전가: 현재의 행정 여건상 준수를 확보하기는 매우 어려운 상황이어서, 문제의 해결과 향후 책임을 행정부나 국민 일반에게 전가하는 측면이 있다. <input type="checkbox"/> 보완조치 결여: 규제가 적절하게 시행되기 위해서는 예산이나 기타 지원/보완 방안 등이 꼭 필요한 상황임에도 불구하고 적절한 보완 내지는 보조 조치가 도입되어 있지 않다.



## 우리나라 의원발의 규제입법제도 개선방안에 관한 연구

### 제 V 장 결론





의회의 입법권은 대의민주제의 핵심이며, 규제 역시 법적근거가 있어야 한다는 점은 논란의 여지가 없다. 국민의 대표기관이 인정한 규칙을 통해서만 국민의 자유와 권리를 제약할 수 있다는 것은 국가나 특정통치 집단의 자의적인 지배를 방지하는 최소한의 장치이기 때문이다. 우리나라 헌법 제37조 제2항을 통해 국민의 자유와 권리의 제약에 반드시 법적근거를 두도록 하는 법률유보 조항을 정하고 있는 것은 바로 이런 이유 때문이다.

그런데 국민의 대표기관으로서의 의회가 입법권을 가진다는 논리에 의회가 의결하면 어떤 법률이든 의결할 수 있다는 것은 아니다. 의회의 법제정 활동 역시 헌법적 제약을 받을 수밖에 없기 때문이다. 즉 의회의 법제정 활동은 국민의 기본권과 자유의 본질적인 측면을 침해하는 방향으로 이루어져서는 안 되는 것이다. 국회의 입법품질을 따져보아야 하고 만약 입법절차나 입법내용에 심각한 오류가 있으면 이를 바로잡아야 할 필요가 바로 여기에 있다. 국회 역시 자신의 입법행위가 그 선한 의도와는 달리 오히려 사회전반을 불편하게 만드는지를 끊임없이 고민해야 한다.

현 시점에서 우리나라 규제입법의 가장 큰 공백은 의원발의 규제입법에 대한 영향분석이 제대로 이루어지지 못하고 있다는 점이다. 정부발의 규제입법이 입법예고, 규제개혁위원회 규제심사, 법제처 검토의 체계적 과정을 거쳐 발의되고 그것이 다시 국회로 이송되어 심의되는 데 반해, 의원발의 규제입법의 경우 10명 이상 의원의 발의요건만 충족하면 된다. 더구나 현재 국회는 국회법 제58조 제6항에 의해 제정법안 및 전부개정 법안에

대해서만 공청회나 청문회 개최를 의무화하고 있기 때문에 그 외 국회가 도입하려는 다수입법은 공청회나 청문회와 같은 관련 이해당사자로부터의 의견수렴도 제대로 이루어지지 못한 채 통과되는 경우도 부지기수이다.

이렇게 정부발의 규제입법에 비해 의원발의 규제입법이 쉽게 발의되는 제도적 맹점으로 두 유형의 법안비중이 8배나 차이가 난다. 의원발의 규제입법이 훨씬 많은 것이다. 물론 의원의 입법발의에 대한 시민사회 일각의 양적평가는 이런 경향을 부추기는 또 다른 원인이 되고 있기도 하다. 선진국들의 규제입법이 주로 정부발의를 통해, 설령 의회발의를 통하더라도 사전에 정부와 오랫동안 소통하고 교감하면서 사실상 정부의견을 온전히 담은 상태에서 발의되는 점에서 볼 때, 이런 우리나라의 상황은 아이러니하면서도 안타깝다.

본 연구에서도 명확하게 확인한 것처럼 주요 선진국의 규제입법절차는 제도적·관행적으로 매우 신중하게 이루어진다. 규제입법안이 발의되어 최종 의결되는 과정을 보면, 발의단계에서부터 그 타당성이 매우 면밀하게 검토된다. 의원의 규제법안 발의는 형식적으로는 의원, 혹은 위원회의 외형으로 이루어지지만 그 과정에서 정부, 관련 이해당사자로부터 광범위한 의견수렴이 이루어진다. 그 결과 조금이라도 불합리한 점이 있는 부분이 있다면 검토되고 수정되어 개선방향이 검토되어진다.

프랑스의 경우, 아예 의원의 규제입법발의에 대해 정부가 그 타당성을 따지는 장치를 갖추고 있기도 하다. 미국은 의회 내 입법지원을 위한 인적·물적 측면에서 광범위한 자원을 가지고

있을 뿐만 아니라 정부와도 공식·비공식적으로 유기적인 협의를 거친다. 독일의 경우, 국가규범통제위원회 등을 통해 규제입법의 타당성에 대해서는 별도로 그 타당성이 검토된다. 한마디로 본 연구에서 분석한 국가들의 공통된 경향이 있다면 의원발의 입법에 대해서도 제도적·관행적으로 품질관리를 위한 매우 세련된 시스템을 갖추고 있다는 점이다. 그 결과 의원발의 규제입법이라 하더라도 정부발의 규제입법에 비해 그 품질에 있어 손색이 없을 수 있다.

우리나라에서 의원의 규제입법 발의에 대한 검토 장치를 마련해야 할 이유가 바로 여기에 있다. 정부발의와 의원발의의 비대칭적 심사체계를 이용한 의원발의 규제입법의 양적증가에도 그에 걸맞는 점검 장치를 두지 않는다면 자칫 가장 불합리한 입법이 가장 민주적으로 대량 양산되는 아이러니에 직면할 수도 있다. 국민을 불편하게 만드는 규제입법이 국회를 통해 만들어지고, 정부는 그 불합리함을 알면서도 시행령 등 하위법령을 만들어 시행해야 하는 곤혹스러움에 처하게 된다. 이 문제는 이미 OECD 등 주요 국제기구에서도 우리나라 규제체계의 선진화를 위해 그 개선을 빈번하게 제안하고 있는 사안이기도 하다.

사실 의원발의 규제입법의 문제점과 그 개선의 필요성에 대해서는 오랫동안 이루어진 학계의 문제제기를 통해 사회전반에 공감을 얻고 있는 것으로 보인다. 최근에는 의원의 입법품질을 평가하는 관련학회와 시민단체의 등장으로 과거처럼 입법의 양적성과에만 치중하는 일부 의원들의 잘못된 행태에도 변화가 있을 것으로 보인다. 우리나라도 불편한 규제, 사회에 비용만

야기하는 규제를 도입한 의원이 자신으로 초래된 사회문제와 혼란에 책임을 져야하는 때가 곧 다가오고 있는 것이다. 이것은 지금이야말로 의원발의 규제입법에 대한 합리적인 제도설계를 적극적으로 모색해야 하는 시기임을 의미하는 것이기도 하다.

본 연구에서도 설계한 것처럼 의원발의 규제입법의 품질개선을 위해서는 다양한 고민이 필요하다. 대상선정, 주체선정, 평가항목과 기준설정, 절차마련 하나하나가 구체적인 단계로 들어가면 다시 새로운 논쟁을 유발시킬 만큼 복잡하다. 이런 논쟁이 정리된다 하더라도 다시 국회법 개정과 관련 지침마련 등 제도화의 과정이 남는다. 정부발의 규제입법과의 통합관리체계의 구축도 간단한 일은 아니다. 그래도 문제제기 수준이었던 지금까지의 움직임이 이제 제도설계의 수준으로 공론화의 질을 높여야 할 때다. 국가전체의 제도수준을 높이지 않으면 국격의 업그레이드는 불가능할 것이기 때문이다.

이 보고서를 통해 입법권을 가진 의원의 입법권 역시 국민과 사회전반에 편익이 되는 방향으로만 사용될 수 있다는 것, 이를 위해서는 하루빨리 의원발의 규제입법에 대한 품질개선 체계의 설계와 도입이 필요하다는 문제의식이 보다 건설적이고 적극적인 방향으로 논의될 수 있어야 하겠다.

## 참고문헌

- 국회입법조사처, 『입법영향분석을 통한 좋은 법률 만들기』, 국회입법조사처, 2012.
- 권영복 역, “독일의 규범통제위원회, 더 좋은 입법을 위한 프로모터인가?”, 『입법평가연구』, 제7호, 2013.
- 김광수, “의원입법의 영향과 책임성”, 『행정법연구』, 2005년 하반기, 2005.
- 김기표, 『입법영향평가의 제도화에 관한 연구』, 경북대학교 법학과 대학원 박사학위 논문, 2011.
- 김영희, 『미국의 입법과정』, 한국학술정보, 2007.
- 김주영, 『미국의 입법평가 관련 법제』, 한국법제연구원, 2009.
- 김주찬·김태윤·이혁우, 『입법영향분석제도 도입에 관한 연구: 규제영향분석을 중심으로』, 국회입법조사처, 2011.
- 김 준, “국회에서의 입법영향분석의 필요성과 방법”, 『입법학연구』, 제7호, 2010.
- 김지영, “프랑스 헌법 제24조에 따른 의회의 공공정책평가 기능 강화에 대한 분석”, 『이슈페이퍼』, 13-25-1. 한국법제연구원, 2013.
- 김태운, “의원입법 규제영향평가제도: 선진국 사례의 해석 및 제도개선 제언을 중심으로”, 한국규제학회 특별세미나, 2013.
- 김현수, 『입법평가 적용사례 연구: 미국의 의회 지원기관을 중심으로』, 한국법제연구원, 2012.
- 김현우, 『미국연방의회론』, 한국학술정보, 2009.
- 김현희, 『프랑스의 기업행정간소화에 관한 2012년 바르스만법 분석』,

한국법제연구원, 2013.

- 민병로, “일본의 입법과정과 특징”, 『공법학연구』, 제12권 제1호, 한국비교공법학회, 2011.
- 박균성 외 4인, 『입법과정의 선진화와 효율성 제고에 관한 연구』, 법제처, 2008.
- 박영도·장병일 역, 『입법평가입문 -법률, 법규명령, 행정규칙』, 한국법제연구원, 2007.
- 박형준 외, 『의원입법의 사전적 규제심사제도 도입에 관한 연구』, 한국정책학회, 2012.
- 손병권, “미국의회의 의원입법”, 『국회도서관보』, 국회도서관, 2005.
- 유진식, “일본의 민주당연립정권하에서의 입법과정의 변화”, 『법학연구』, 제23권 제2호, 충남대학교 법학연구소, 2012.
- 유진식, “일본의 입법과정과 특징”, 『공법학연구』, 제12권 제1호, 한국비교공법학회, 2011.
- 윤계형·한동훈, 『프랑스 입법평가의 방법론 및 사례연구』, 한국법제연구원, 2011.
- 이혁우·김주찬·김태운·여차민, “의원입법에 대한 규제영향분석의 필요성 연구”, 『규제연구』, 제20권 제1호, 2011.
- 임규철, “한국과 독일에 있어서의 입법절차의 비교연구”, 『공법학연구』, 제4권 제2호, 2003.
- 임동욱, “미국 의회 CRS의 주요 특징과 시사점”, 『국회보』, 2007-04, 2007.
- 전국경제인연합회, “의원발의 법률안에 대한 규제심사제도 도입방안”, 『규제개혁시리즈』, 11-08, 2011.
- 전진영, “미국의회의 입법과정과 우리 국회에 대한 시사점”, 『현안보고

- 서 Vol.56』, 국회입법조사처, 2009.
- 차진아, “독일의 입법절차에 관한 비교법적 고찰”, 『의정연구』, 제14권 제1호, 2008.
  - 최윤철, “의원입법의 평가와 평가제도의 발전에 관한 이론적 검토”, 『공법연구』, 제33집 제3호, 2005.
  - 한국법제연구원, 『법령입안기준개발에 관한 연구(I)-프랑스의 법령입안심사기준』, 2003.
  - 한동훈, “프랑스의 영향평가제도”, 『공법학연구』, 13(4), 87-106, 2012.
  - 한동훈, “2008년 프랑스 헌법개정과 프랑스의 영향평가제도”, 『입법영향연구』, 창간호, 55-83, 2009.
  - 홍완식, 『정부입법절차의 민주성 및 효율성 제고방안 연구』, 법제처, 2012.
  - 홍완식, “독일의 입법평가”, 『입법평가연구』, 제1호, 한국법제연구원, 2009.
  - 홍완식, 『의원입법의 절차적 합리화 방안』, 국회입법조사처, 2008.
  - 홍완식, “의원입법의 절차적 합리화 방안: 법률안 제출이전 단계를 중심으로”, 『국회입법조사처 연구용역최종보고서』, 2008.
  - 홍완식, “의원입법에 대한 합리적인 통제방안”, 『저스티스』, 통권 106호, 2008.
  - 홍완식, “입법평가의 현황과 과제”, 『법제와 입법』, 제2호, 국회법제연구회, 2007.
  - 홍완식·최윤철, 『입법평가제도의 도입방안에 관한 연구』, 법제처, 2005.
  - 홍준형, 『입법평가법제화방안에 관한 연구』, 법제처, 2006.
  - Balcou, J.-P., Les études d'impact: mieux légiférer par l'évaluation

préalables, Les études d'impact accompagnant les projets de loi, L.G.D.J., 2012.

- Baudu, A., L'évaluation parlementaire, problème ou solution, RFFP, 113: 131-157, 2011.
- Mallot, J., Regards parlementaires sur les études d'impact accompagnant les projets de loi, Les études d'impact accompagnant les projets de loi, L.G.D.J., 2012.
- Oleszek, Walter J., 국회사무처 의사국 역, 『미국의회 의사절차』, 국회사무처, 2000.
- Smith, Steven S., Jason M. Roberts, and Ryan J. Vander Wielen., The American Congress. Cambridge University Press, 2006.
- Warsmann, J.-L., La simplification du droit au service de la croissance et de l'emploi, Rapport au Président de la République, 2011.
- Carl Böhret / Götz Konzendorf, Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung, 2001.
- Mordemer Staat - Morderne Verwaltung, Gemeinsame Geschäftsordnung des Bundesministerien, 2000.
- 大島稔彦, 『立法学 理論と実務』, 第一法規, 2013.
- 大島稔彦, 『立法学 理論と実務』, 第一法規, 2013.
- 佐々木惣一, 『日本国憲法論(改訂)』, 有斐閣, 1952.
- 中島誠, 『立法学(新版)』, 法律文化社, 2007.
- 大石眞, 『憲法講義 I』 第2版, 有斐閣, 2009.
- 武蔵 勝宏, “政權交代後の立法過程の変容”, 『國際公共政策研究』, 17(2), 國際公共政策研究, 2013.

〈인터뷰〉

- Adam Myers 교수, Saint Louis University. Dept. of Political Science.
- Aron S. King 교수, University of North Carolina, Wilmington, Dept. of Public and International Affairs.
- Sean M. Theriault 교수, University of Texas. Dept. of Political Science.
- Seth C. McKee 교수, Texas Tech University. Dept. of Political Science.

[www.gouvernement.fr](http://www.gouvernement.fr)

[www.legifrance.com](http://www.legifrance.com)

[www.modernisation.gouv.fr](http://www.modernisation.gouv.fr)

[www.assemblee-nationale.fr](http://www.assemblee-nationale.fr)

<http://www.vie-publique.fr>

[http://assets.sunlightlabs.com/billvisualization/graphs/bill\\_death\\_log.html](http://assets.sunlightlabs.com/billvisualization/graphs/bill_death_log.html)

## Abstract

A Study on the National Assembly-Initiated Regulations in Korea: Problems and System Enhancement Alternatives based on the Analysis of the Institutional Control Mechanisms of Advanced Countries

Kim Tae Yoon, Hong Wan Sik,  
Yun Seongyi, Han Seung Jun,  
Kim Ju Chan and Lee Hyuk Woo

The purpose of this study is to analyze some institutions/systems in advanced countries designed to improve the quality of assembly-initiative legislation and thereby find more relevant institutional arrangements in Korea. We have found some common characteristics of such legislative systems that guarantee the quality of regulation: 1) close collaboration and two-way communication between the National Assembly and the government 2) a faithful legislative support mechanism 3) a credible review of assessment devices and 4) the transparent legislative process. In conclusion, we suggest ways to upgrade the quality of assembly-initiative legislation in Korea such as the provision of screening process and the guidelines for evaluating and designing better regulations.