

규제연구 제23권 특집호 2014년 9월

입법부와 규제개혁

-우리나라 규제입법의 문제점에 대한 제도적 개선방안의 모색을 중심으로-

김 태 윤*

국회에 대한 국민들의 실망과 허탈감이 고조되고 있으며, 특히 국회의 가장 중요한 임무인 입법 활동의 수준과 내용에 대한 의구심이 팽배해 있다. 규제의 경우에도 특별한 예외는 아닐 것이다. 본 연구는 국회 입법 활동의 문제점들을 규제개혁의 차원에서 분석해보고 그 개선방안을 제시해보고자 하였다. 특히 국회가 생산하는 규제의 품질차원에 초점을 맞추고자 한다. 이를 위하여 헌법학의 차원에서 의원입법의 원칙에 대한 이론적인 규명을 한 후에, 우리나라 국회의 의원입법의 세부적인 과정과 절차를 살펴보고, 기존연구들에서 제기되었던 국회의 입법과 관련된 문제점들을 살펴본 후 보편적으로 제시되는 제도적 및 비제도적 해결 방안을 대응시켰다. 그 결과 의원입법규제에 대한 규제영향분석 도입의 필요성과 기대효과가 의원입법의 원칙에 상응함을 논증하였다. 이에 더하여 의원입법규제의 문제점들에 대한 대응방안으로서 규제영향분석을 중심으로 하는 제도적 및 비제도적 대안들을 연구의 함의로 제시하였다.

핵심 용어: 입법부, 규제개혁, 국회, 의원입법, 규제영향분석, 규제영향평가

* 한양대학교 정책과학대학 행정학과, 서울시 성동구 왕십리로 222(tykim1004@hanyang.ac.kr)

I. 서론

법제처에서 발간된 『2013 의원입법 연구보고서』에 따르면 제14대 국회의 의원입법은 321건이었던 반면, 제17대 국회의 의원입법은 6,387건으로 약 20배가 증가하였다. 게다가 제18대 국회의 의원입법은 12,220건으로 제14대 국회 대비 약 40배, 제17대 국회 대비 약 2배의 증가를 보여주었다. 이에 반하여 정부입법은 14대 국회 581건에서 17대에는 1,102건으로 약 2배 정도 증가하였고, 18대에서는 1,693건으로 14대 국회에 비하여 약 3배 정도의 증가에 그쳤다. 이러한 의원입법의 양적 성장은 국회가 입법권자라는 본연의 위상을 찾아가는 듯 보인다. 그러나 제18대 국회 의원발의법률안 12,220건 중 본회의에서 가결된 법률안은 1,663건으로, 가결률은 13.6%에 불과하다. 이에 반해 정부입법의 가결률은 총 1,693건 중 690건으로 40.76%로 의원입법의 3배의 가결률을 보이고 있다. 이와 더불어 국회에 대한 국민들의 실망과 허탈감이 고조되고 있으며, 특히 국회의 가장 중요한 임무인 입법 활동의 수준과 내용에 대하여 심각한 수준의 의구심이 곳곳에서 표명되고 있다.¹⁾ 그러한 입법의 주요 내용중의 하나인 규제외의 경우에도 특별한 예외는 아닐 것이다.

이에 본 연구에서는 국회 입법 활동의 문제점들을 규제개혁의 차원에서 분석해보고 그 개선방안을 제시해보고자 한다. 규제개혁의 차원이라면 국회가 생산하는 규제의 품질이라는 소극적인 차원과 보다 광범위하게 국회차원에서 도모하는 보다 적극적인 규제개혁 노력의

1) 민경국(2014)은 국회의 무분별한 입법행태를 비판하면서 “입법만능주의는 법답지도 않은, 권위도 존엄성도 없는 법을 마구 찍어냈다. 이는 정부의 비대화와 법과 규제를 집행하는 관료권력의 비대화를 초래했다. 법의 존엄성과 권위가 없기 때문에 법을 지킬 의욕도 없다. 규제를 회피하거나 위반할 인센티브가 적용한다. 이런 과정에서 관료 정치가 이익단체 사업가 등이 탈법과 불법 부정부패를 서로 눈감아 주는 공생하는 관피아, 법 피아, 전관예우 등과 같은 정실주의가 생겨난다.”라고 지적하고 있다.

차원 두 가지가 있을 수 있으나²⁾, 본 연구에서는 전자의 차원 즉 국회가 생산하는 규제의 품질차원에 초점을 맞추고자 한다. 이를 위하여 우선 다음 II장에서 헌법학의 차원에서 의원 입법의 원칙에 대한 이론적인 규명을 한 후에, 우리나라 국회의 의원입법의 세부적인 과정과 절차를 살펴보고자 한다. III장에서는 기존연구들에서 제기되었던 국회의 입법과 관련된 문제점들을 살펴본 후 보편적으로 제시되는 제도적 및 비제도적 해결 방안을 대응시켜보고자 한다. 마지막으로 IV장에서는 의원입법규제에 대한 규제영향분석 도입의 필요성과 기대효과가 II장에서 살펴본 의원입법의 원칙에 상응함을 확인하여, 규제영향분석을 중심으로 하는 의원입법규제의 문제점들에 대한 대응방안으로서의 제도적 및 비제도적 대안들을 모색해보고자 한다.

II. 의원입법의 원칙과 과정

1. 입법의 원칙

입법의 원칙이란 입법을 정의에 맞게 합리적인 것으로 만들며 법으로서 정당화할 수 있는 입법의 기준 내지 원칙을 의미한다(홍완식, 2006). 이러한 원칙 내지 기준은 ‘사물의 본성(Natur der Sache)에 내재하는 것’으로써, 입법이란 사물의 본성에 내재하는 법을 찾아내는 행위라고 할 수 있다(최대권, 1984).

헌법재판소는 “헌법 제37조 제2항은 국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다고 규정하여 국가가 국민의 기본권을 제한하는 내용의 입법을 함에 있어서 준수하여야 할 기본원칙을 천명하고 있다”³⁾고 하여 입법을 함에 있어서의 원칙이 존재함을 설명하고 있으며, 여러 결정들을 통하여 이러한 입법의 원칙을 법률의 합헌성심사에서의 척도로 적용하고 있다. 입법의 원칙은 지금까지 헌법재

2) 2000년대 들어서도 규제개혁특별위원회의 설립 및 활동 등 국회차원에서 보다 적극적으로 기존 규제를 정비하고 신설규제의 품질을 제고하려는 규제개혁을 시도한 바 있었으나, 알려진 바 큰 성과나 결과는 없었다.

3) 현재 2003.12.18. 2001헌바91. 홍완식, 「입법의 원칙에 관한 연구」, 법제처, 2006. p.80 재인용.

판소의 규범통제를 위한 분석도구로서 발전한 사항들이 많다고 할 수 있다. 그러나 이제는 헌법재판의 법령 위헌심사에 대한 위헌여부의 사후기준으로서만이 아니라, 입법과정에서 사전적으로 위헌·위법성 및 정책적인 타당성과 적합성을 검토하는 기준으로도 언급되고 있다.⁴⁾ 홍완식(2006)은 입법의 원칙을 체계 및 형식면에서의 입법원칙과 내용면에서의 입법원칙으로 구분하였고, 이를 다시 세부원칙으로 구분하였다. 이를 요약하면 아래의 <표 1>과 같으며 홍완식(2006)을 중심으로 각각의 원칙을 약술하면 다음과 같다.⁵⁾

<표 1> 입법의 원칙

구분	세부원칙
체계 및 형식면에서의 입법원칙	1) 사안적합성의 원칙
	2) 보충성의 원칙
	3) 체계정당성의 원칙
	4) 포괄적 위임입법금지의 원칙
내용면에서의 입법원칙	1) 기본권존중의 원칙
	2) 헌법의 기본원리와 기본제도의 존중
	3) 평등의 원칙
	4) 과잉금지의 원칙
	5) 과소금지의 원칙
	6) 신뢰보호의 원칙
	7) 명확성의 원칙

자료: 홍완식, 「입법의 원칙에 관한 연구」, p.82

(1) 체계 및 형식면에서의 입법원칙

1) 사안적합성

입법의 원칙으로서 사안적합성(Sach-gemäßheit)의 원칙이란, 법규범은 규율하고자 하는 사회현상, 사실관계 등 규율사안을 정확하게 반영하여 사안에 적합한 입법을 하여야 한다는 원칙이다. 이는 사회현실을 규율하는 법규범이 타당성을 지니기 위해서는 규율대상인 사회의 현실과 입법사안을 정확히 반영하는 내용으로 입법되어야 한다는 것을 의미한다.

4) 신상환, 독일의 입법과정상 입법평가적용의 구체적 사례분석 및 조망을 통하여 본 한국입법평가의 발전과제, 법제, 2002. 12, 54면. 홍완식, 「입법의 원칙에 관한 연구」, 법제처, 2006. p.80 재인용.

5) 이하 입법의 원칙과 관련된 서술은 홍완식(2006)을 개략적으로 요약하면서 필자의 첨삭을 부가한 것으로서, 그 결과 발생할 수 있는 내용의 왜곡이나 부정확한 서술은 전적으로 필자의 책임임.

2) 보충성의 원칙

황치연(1995)⁶⁾은 “보충성의 원리는 사회적 기능단위에 있어서의 객관적인 활동영역을 보장함과 동시에 사회의 구성원을 보호하고, 상위단위의 시각에서 하위단위와 전체단위와의 관계를 정립한다고 볼 수 있으며, 보충성의 원리는 상위단위가 하위단위를 보충적으로만 간섭하는 것을 허용하는 것이다”고 한다. 즉 보충성의 원리란 “개인이 스스로의 주도하에 그리고 스스로의 힘으로 할 수 있는 일을 개인에게서 박탈하여 공동체의 활동으로 삼아서는 안 된다”(홍성방, 1999)⁷⁾는 것이다.

3) 체계정당성의 원칙

체계정당성(Systemgemäßheit)이란 법규범 상호간에는 규범구조나 규범내용면에서 서로 상치 내지 모순되어서는 안 된다는 원칙이다(허영, 2002).⁸⁾ 체계정당성의 원칙에 따르면 개별 법률규정이거나 개별법은 다른 법률규정 및 법률과의 관계에서 모순이 발생하지 않도록 입법되어야 한다. 특히 새로이 제정되거나 개정되는 법령이 기존법령과 더불어 논리적으로 모순이 없는 법체계를 형성하여야 하는 것이다(박영도, 2002).⁹⁾

4) 포괄적 위임입법 금지의 원칙

포괄적 위임입법 금지의 원칙이란 중요한 법률사항을 법률에 규정하지 아니하고 포괄적으로 행정입법에 위임하는 것을 금지함을 의미한다.

(2) 내용면에서의 입법원칙

1) 기본권의 존중

법률은 원칙적으로 기본권을 구체적으로 보장하기 위한 규범체계이며, 불가피하게 기본

6) 황치연, “보충성의 원리와 과잉금지원칙”, 「고시연구」 제261호, 고시연구사, 1995, 182면. 홍완식, 「입법의 원칙에 관한 연구」, 법제처, 2006, p.84 재인용.

7) 홍성방, 헌법 I, 1999, 130면; Isensee, Josef, Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht, -Eine Studie über das Regulativ des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft-, 1968, S.28. 홍완식, 「입법의 원칙에 관한 연구」, 법제처, 2006, p.84 재인용.

8) 허영, 「한국헌법론」, 박영사, 2002, 860면. 홍완식, 「입법의 원칙에 관한 연구」, 법제처, 2006, p.86 재인용.

9) 박영도, 「입법학용어해설집」, 한국법제연구원, 2002, p.301. 홍완식, 「입법의 원칙에 관한 연구」, 법제처, 2006, p.86 재인용.

권이 제한되는 경우에는 그 제한의 범위와 절차 등을 명시함으로써 헌법에 의하여 보장되는 기본권이 과도하게 제한되지 않도록 하고 있다. 기본권을 제한하는 입법을 하여야 하는 불가피한 경우에도 기본권의 ‘최대한 보장의 원칙’이 적용되며, 기본권의 본질적인 내용을 침해할 수 없다. 헌법재판소는 “국회의 입법재량 내지 입법정책적 고려에 있어서도 국민의 자유와 권리의 제한은 필요한 최소한에 그쳐야 하며, 기본권의 본질적인 내용을 침해하는 입법은 할 수 없는 것”이라는 점을 분명히 하고 있다.

2) 헌법의 기본원리와 기본제도의 존중

입법은 주권자인 국민이 결정한 국가조직과 국가운영 등의 기본적인 틀인 헌법에서 정하고 있는 제도와 원칙 등을 벗어나서는 안 되며, 헌법을 구체화하고 실현하는 내용을 규율하는 것이어야 한다. 즉, 입법을 함에 있어서는 헌법이 채택하고 있는 기본원리에 위반되는 내용의 입법을 할 수 없으며, 헌법이 채택하고 있는 기본적인 제도 등이 존중되어야 한다.

3) 평등의 원칙

평등의 원칙은 국민의 기본권 보장에 관한 우리 헌법의 최고원리로 국가가 입법을 하거나 법을 해석 및 집행함에 있어서 따라야 할 기준이며, 국가가 합리적 이유 없이 불평등한 대우를 하지 말 것과 국민은 평등한 대우를 요구할 수 있는 권리인 평등권이 침해되어서는 안된다는 원칙이다.

4) 과잉금지의 원칙

과잉금지의 원칙은 입법권의 한계를 포함하여 국가작용의 한계를 명시하는 원칙이다. 이는 목적의 정당성, 방법의 적정성, 피해의 최소성, 법익의 균형을 의미하는 것으로서 어느 하나에라도 저촉되면 위헌이 된다는 헌법상의 원칙이며, 헌법 제37조 제2항은 입법권의 한계로서 과잉금지의 원칙을 도출할 수 있는 규정으로 인정되고 있다.

입법자는 공익실현을 위하여 기본권을 제한하는 경우에도 입법목적을 실현하기에 적합한 여러 수단 중에서 되도록 국민의 기본권을 가장 존중하고 기본권을 최소로 침해하는 수단을 선택해야 한다. 기본권을 제한하는 규정은 기본권행사의 “방법”에 관한 규정과 기본권행사의 “여부”에 관한 규정으로 구분할 수 있다. 침해의 최소성의 관점에서, 입법자는 그가 의도

하는 공익을 달성하기 위하여 우선 기본권을 보다 적게 제한하는 단계인 기본권행사의 “방법”에 관한 규제으로써 공익을 실현할 수 있는가를 시도하고 이러한 방법으로는 공익달성이 어렵다고 판단되는 경우에 비로소 그 다음 단계인 기본권행사의 “여부”에 관한 규제를 선택해야 하는 것이다(Stern, 1994).¹⁰⁾

5) 과소금지의 원칙

과소금지의 원칙이란 기본권을 보호하기 위한 입법을 함에 있어서 기본권의 보호를 위한 최소한의 요구(Mindestanforderungen)는 충족시켜야 한다는 것을 의미한다. 입법자에게 있어 기본권보호의무의 한계는 기본권을 보호하기 위한 최소기준을 충족시키는 입법을 하였는가의 여부이며, 여기서 과소금지의 원칙은 기본권보호의무의 한계를 결정하는 기준이 될 것이다.

6) 신뢰보호의 원칙(소급입법 금지의 원칙)

신뢰보호의 원칙이라 함은 국민이 법률이나 제도 또는 행정기관이 행한 결정의 정당성과 존속성에 대하여 그 신뢰가 보호받을 가치가 있는 것이면 보호해 주어야 한다는 원칙을 의미하는 것이다. 신뢰보호의 원칙은 헌법상 법치국가의 원리를 그 이론적 근거로 하고 있다(권영성, 2005).¹¹⁾

신뢰보호(Vertrauensschutz)의 원칙은 입법에 있어서 구체적으로는 소급입법금지의 원칙이라고 할 수 있다. 신뢰보호의 문제는 기존의 입법을 새로운 입법으로 이행하는 과정에서 불가피하게 발생하는 문제로, 기존의 질서나 제도, 구체적으로는 기존에 보호받던 권리를 제한 또는 박탈하거나 새로운 의무를 부과하는 경우에 해당한다. 이러한 입법을 하는 경우에는 기존의 법체계 하에서 법에 의하여 보호받던 일정한 권리와 이익을 부당하게 제한하거나 침해하지 않도록 유의하여야 할 것이다.

7) 명확성의 원칙

명확성의 원칙이란 어떤 행위를 금지하는 법률규정은 그 요건과 내용에 있어서 수범자가

10) Stern, Klaus, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd.III/2, 1994, S.813. 홍완식, 「입법의 원칙에 관한 연구」, 법제처, 2006, p.98 재인용.

11) 권영성, “헌법학원론”, 법문사, 2005, 797면. 홍완식, 「입법의 원칙에 관한 연구」, 법제처, 2006, p.100 재인용.

그에 해당하는 행위가 무엇인지와 그러한 행위를 하였을 경우의 법적 효과에 대하여 예견할 수 있도록 명확하게 규정되어야 한다는 것이다.¹²⁾

2. 의원입법의 과정

정준호(2005)는 의원입법을 광의의 의원입법과 협의의 의원입법으로 구분하고 있다. 광의의 의원입법은 국회의원이 직접 발의한 법률안뿐만 아니라, 의원발의 법률안이나 정부제출 법률안에 대하여 국회의 심의과정에서 수정·보완하여 기존 법률안을 폐기하고 대신 위원회가 위원장의 명의로 제안하는 위원회대안과 국회에서 정부제출 법률안의 수정안까지도 포함한다. 협의의 의원입법은 국회의원이 직접 발의한 법률안만을 가리킨다.

국회법 제51조에 따라 우리나라에서는 국회의 위원회도 그 소관에 속하는 사항에 관해서는 법률안을 입안하여 위원장 명의로 제출할 수 있으며, 이에 따라 의원입법의 범위에는 국회의원이 직접 발의한 법률안과 위원회가 발의한 법률안이 모두 포함된다.

국회에서의 입법과정은 상임위원회를 중심으로 이루어지며, 정준호(2005)는 우리나라에서 의원입법의 과정을 다음의 <그림 2>와 같이 설명하고 있다.

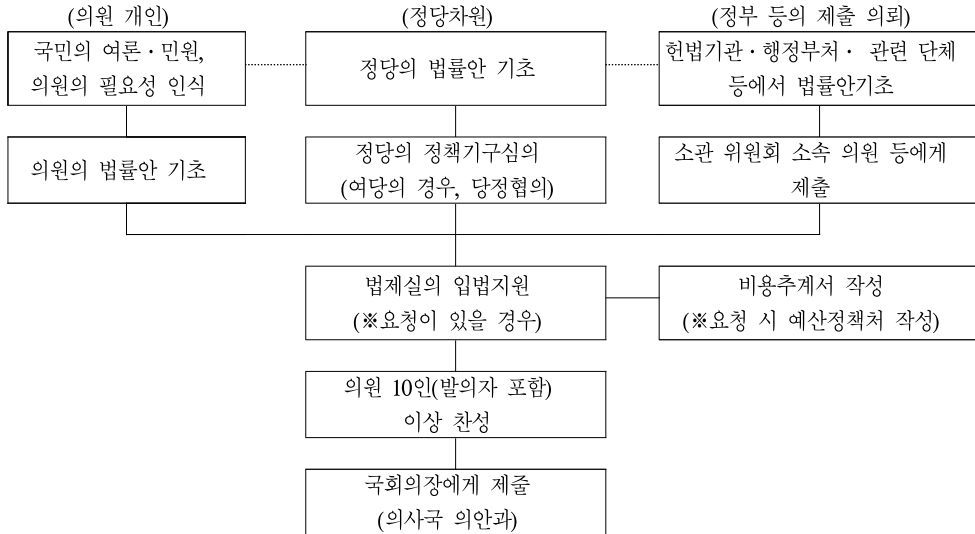
(1) 입법준비와 법률안의 기초

1) 의원발의 법률안

국회의원이 법률안을 기초하는 방법은 크게 5가지로 구분할 수 있다. 첫째, 국회의원 본인이 해당 분야와 관련한 전문지식이나 경험을 갖고 있을 경우에 직접 법률안을 기초하는 것이다. 둘째, 국회의원 보좌관이나 비서관 또는 개인적인 보좌 인력의 도움을 받아 법률안을 기초하는 것이다. 셋째, 정당의 정책부서, 전문 연구기관이나 전문가 등 외부의 도움을 받아 법률안을 기초하여 소속 의원으로 하여금 발의하게 하는 경우가 있다. 또는 관련 분야의 전문 연구기관, 이익단체나 기타 사회단체 또는 해당 분야 전문가의 도움으로 법률안을

12) 헌법재판소도 “법률은 명확한 용어로 규정함으로써 적용대상자에게 그 규제내용을 미리 알 수 있도록 공정한 고지를 하여 장래의 행동지침을 주어야 차별적이거나 자의적인 법해석을 예방할 수 있는 것인데, 법규범의 의미내용으로부터 무엇이 금지되는 행위이고 무엇이 허용되는 행위인지를 국민이 알 수 없다면 법적 안정성과 예측가능성은 확보될 수 없게 될 것이고, 법집행 당국에 의한 자의적 집행이 가능하게 될 것이다”고 하여 명확성의 원칙의 필요성을 강조하고 있다.

〈그림 2〉 의원발의 법률안의 입법과정



자료: 「국회의안편람 I」, 국회사무처 의사국. p38

기초하는 경우도 있다. 넷째, 정부의 소관부처가 기초한 법률안을 의원명으로 발의할 수 있다. 정부부처가 시간이 촉박하거나 부처 간의 이견을 해소하지 못하여 관련이 있는 의원에게 발의를 부탁하는 경우이다. 마지막으로 입법을 추진하는 의원이 국회의 입법지원조직인 국회사무처 법제실의 도움을 받아 법률안을 기초하는 것인데, 점차 이 경우의 비율이 높아지고 있다.¹³⁾

2) 위원회제안 법률안

황해봉(2008)은 위원회제안 법률안에 대한 내용을 다음과 같이 밝히고 있다. 위원회는 그

13) 의원이 입안하려는 법률안에 대한 입법요강이나 법률안초안을 법률안입안의뢰서와 함께 법제실에 제출하면 법제실에서는 기초팀을 구성하여 법률안의 문제점과 동기를 파악하며 국내외의 입법례와 전문가의 의견을 수집하여 법률안의 요강과 분석서를 작성한다. 그리고 분석서의 내용에 맞추어 법률안을 성안하고 이에 따라 초안을 작성한다. 초안이 작성된 후 검토와 수정을 거쳐 최종 성안된 법률안을 요청 의원에게 제공한다. 홍완식(2008)은 국회의원이 법제실에 법안작성을 의뢰하는 경우에는 대략적으로 다음과 같은 절차를 거쳐 법안이 만들어지는 것으로 밝히고 있다. ① 소관 상임위원회별 기초팀 구성, ② 문제점의 해결을 위한 협의, ③ 입법례 수집 및 전문가회의의 개최, ④ 관계자 면담 및 현지조사, ⑤ 의뢰위원의 결정조치, ⑥ 대비표 및 분석서 작성, ⑦ 법률안 성안 및 초안 완성, ⑧ 법제실 전체회의 개최, ⑨ 법률안 및 법률안분석서 제공.

소관에 속하는 사항에 관하여 법률안 기타 의안을 제출할 수 있으며, 이 경우에는 위원장이 제출자가 된다(국회법 제51조). 상임위원회는 안건이 회부됨으로써 심사권이 부여되는 것이 아니라 소관사항에 대하여 자주적인 심사권을 가지고 있으므로 그 소관에 관하여 의안을 스스로 입안하여 제출할 수 있다(국회법 제36조 및 제37조). 각 상임위원회의 소관사항은 국회법 제37조에서 구체적으로 명시하고 있다. 그리고 특정사항에 대한 법률안의 입안·심사를 위하여 본회의 의결로 특별위원회를 구성한 경우에는 그 범위 안에서 특별위원회도 법률안을 입안하여 제출할 수 있다.

위원회에서 제안하는 의안은 입법실무상 「위원회안」과 「위원회 제출대안」으로 구분하고 있다. 「위원회안」은 위원회가 그 소관에 속하는 사항에 관하여 독자적으로 의안을 입안하여 제출하는 것이며¹⁴⁾, 「위원회 제출대안」은 원안의 취지를 변경하지 아니하는 범위 안에서 그 내용의 대폭적인 수정이나 체계를 다르게 하여 원안을 대신할만한 안으로 제출¹⁵⁾하는 것이다. 즉, 「위원회 제출대안」은 원안의 존재를 전제로 하여 그 심사과정에서 원안을 폐기하고 그 대신으로 제출하는 것인데 대하여 「위원회안」은 원안의 존재 여부와는 관련이 없다는 점에서 그 차이가 있다.

위원회에서 법률안을 제안하고자 할 때에는 이를 입안하기 위한 소위원회를 구성하고, 소위원회에서 마련한 내용을 위원회에서 질의·토론·축조심사를 거쳐 위원회안으로 채택(의결)하거나, 위원의 동의로 제안된 내용을 위원회에서 직접 심사·의결 또는 소위원회로 하여금 심사·보고하게 한 다음 의결함으로써 위원회안을 마련하게 된다.¹⁶⁾

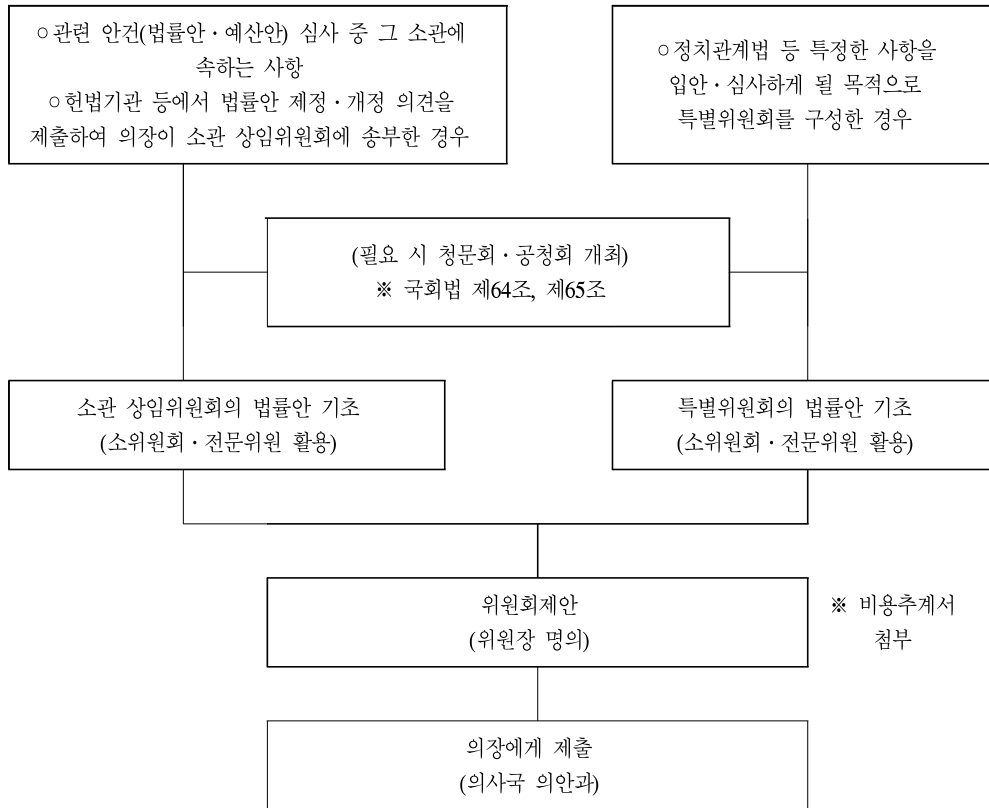
14) 황해봉(2008)은 다음과 같은 사례를 예로 들고 있다. 위원회안은 정상적인 절차를 거쳐서는 법개정이 늦어지는 시급한 법개정의 필요성이 있는 경우, 조속한 법개정을 위하여 운영되기도 하는 바, 그 사례를 보면 1999. 12. 23. 헌법재판소가 지방세법 제111조제2항제2호에 대하여 헌법불합치결정(동조항의 적용을 동조항이 개정될 때까지 중지하는 결정을 함)을 하자 정상적으로 입법예고, 부처협의 등 모든 절차를 거치면 2000. 1. 1.부터는 토지 외의 물건에 대한 취득세 부과·징수가 불가능하게 되어 그 시급성 때문에 국회 위원회안을 채택하여 지방세법개정법률안을 마련 통과시킨 사례이다.

15) 황해봉(2008)은 다음과 같은 사례를 예로 들고 있다. 대안에 대한 사례로는 부패방지법안을 한나라당과 민주당이 각각 제출하였으나 특별검사제도입문제 등에 대하여 합의를 보지 못하다가 국회 법제사법위원회에서 두 안을 폐지하고 그 내용을 수렴하여 위원회 대안을 제안하여 2001. 6. 28. 통과된 바 있다.

16) 위원회에서 제출한 의안은 이미 그 위원회에서 충분한 심사를 거쳐 제출된 것이므로 그 위원회에 회부하지 아니한다(국회법 제88조 본문). 그러나 그 의안의 내용이 불충분하다는 등의 이유로 다시 심사할 필요가 있다고 인정할 때에는 의장은 국회운영위원회의 의결에 따라 다른 위원회에 회부할 수 있다(국회법 제88조 단서). 본회의 심의도중에 위원회로 하여금 다시 심사하게 할 필요를 인정할 때에는 그 의결로 다른 위원회에 회부하거나 같은 위원회에 재회부할 수 있다(국회법 제94조).

다음의 <그림 2>는 위원회제안 법률안의 입안과정을 보여준다.

<그림 2> 위원회제안 법률안의 입안과정



자료: 「국회의안편람 I」, 국회사무처 의사국, p.47

(2) 법률안의 제출

국회법 제79조의 규정에 의하여 법률안을 발의하려는 국회의원은 법률안의 입법취지에 찬성하는 의원 10인(발의자 포함) 이상의 서명을 받아 의장에게 제출해야 한다. 그리고 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 발의 또는 제안하는 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 추계서를 아울러 제출하여야 한다.

(3) 위원회 심사

제출된 법률안은 소관 상임위원회에 회부되며, 상임위원회에서 법률안에 대한 실질적인 심의가 이루어진다. 일반적으로 상임위원회에서는 제안자의 취지 설명과 위원회 전문위원의 검토의견을 들은 후에 대체토론, 축조심사, 찬반토론, 표결의 순서로 법률안을 심사한다. 위원회는 공청회를 열어 이해관계자와 전문가의 의견을 들을 수 있으며, 필요시에는 청문회를 개최할 수 있다. 또한 특정한 안건을 심사하기 위하여 소위원회나 상설소위원회를 둘 수도 있다. 안건이 예산상의 조치를 수반하는 경우에는 정부의 의견을 청취해야 한다. 법률안에 대한 각 위원회에서의 심의가 완료되면 법률안은 법제사법위원회에 회부되어 체계·형식과 자구의 대한 심사를 받는다. 이러한 과정에서 이해관계자와 전문가들이 참여하여 국회에서 토론을 형성할 수 있는 장으로서 공청회와 청문회를 들 수 있는데, 김영태(2010)는 공청회 제도와 청문회 제도를 다음과 같이 설명한다.

1) 공청회 제도

공청회 제도는 넓은 의미에서 청문회 제도와 맥락을 같이한다. 즉 청문회나 공청회 모두 의회가 안건을 심사할 때 이해관계가 있는 사람들에게 직접 참여의 기회를 제공할 수 있도록 하는 제도적 장치이다. 예컨대 우리 국회법은 “중요한 안건 또는 전문지식을 요하는 안건을 심사하기 위하여 그 의결 또는 재적위원 3분의 1 이상의 요구로 공청회를 열고 이해관계자 또는 학식·경험이 있는 자 등(이하“진술인”이라 한다)으로부터 의견을 들을 수 있다”고 규정하고 있다.¹⁷⁾

2) 청문회 제도

청문회 제도는 위원회가 중요한 안건 또는 전문지식을 요하는 안건의 심사를 포함하여 국정감사 또는 국정조사 등 훨씬 포괄적인 사안을 대상으로 증인, 감정인, 참고인 등의 증언과 진술 청취가 회의 전체를 구성하고 있다는 점에서 공청회와 구분된다. 또한 청문회는 증

17) 김영태(2010)는 독일은 “심의 중에 있는 안건에 대한 정보를 얻기 위하여 위원회는 전문가, 이해관계자, 기타 공술인의 공청회를 열 수 있다”고 규정하고, 또한 같은 맥락에서 일본 역시 “위원회는 일반적 관심 및 목적을 가진 중요한 안건에 대하여 공청회를 열고, 직접 이해관계를 가진 자 또는 학식, 경험이 있는 자 등으로부터 의견을 들을 수 있다”고 규정하면서 예산안이나 중요 세입 법안에 대해서는 공청회 개최를 의무화하고 있다고 밝히고 있다.

인이나 감정인의 출석을 강제할 수 있으며, 위증에 대해서도 고발조치 할 수 있다는 점에서 강제성이 없는 공청회와 차별성을 갖는다.

〈표 3〉 청문회와 공청회의 차이

구 분	청문회	공청회
개최요건	중요한 안건 또는 전문지식을 요하는 안건의 심사를 포함하여 국정감사 또는 국정조사 등 포괄적	중요한 안건 또는 전문지식을 요하는 안건의 심사 등에 제한
출석대상	증인·감정인·참고인	진술인(안건에 대해 이해관계를 갖는 자 또는 경험·전문지식이 있는 자)
강 제 성	증인·감정인의 원칙적 출석, 선서 및 증언 강제, 위증 고발	출석, 선서 등의 강제 없음
개최주체	소위원회 청문회 개최 관련 명문 규정 없음(국정감사, 국정조사 제외)	상임위원회, 소위원회

자료: 김영태, 「국회 전원위원회와 공청회를 통한 속의 문화의 활성화」, p.145

법률안 심사에서 전문지식 및 대외적 의견 수렴의 통로가 되는 공청회 제도는 제헌국회에서부터 도입되어 있었으나 활발히 활용된 것은 제11대 국회(1981~1985) 이후이고, 특히 제16대 국회(2000~2004)에서부터 매우 활발히 사용되고 있다(이우영, 2011). 청문회는 국정감사 및 조사를 포함하여 중요한 안건의 심사에 필요한 경우 증인·감정인·참고인으로부터 증언·진술을 청취하고 증거를 채택하기 위하여 개최되는 제도로서 제13대 국회(1988~1992)의 국회법 개정(1988. 6. 15.)을 통해 도입되었다. 2000년 2월 국회법 개정 이후 제정법률안과 전 부개정법률안은 원칙적으로 공청회 또는 청문회 개최대상이 된다(국회법 제58조 제6항 본문). 다만 위원회의 의결로 이를 생략할 수 있다(국회법 제58조제6항 단서).¹⁸⁾

제18대 국회에 대한 청문회(인사청문회 제외)와 공청회의 개최현황은 아래의 <표 4> 및 <표 5>와 같다.

18) 최근 인터넷 신문의 보도(the 300 - 2013. 7. 30.일자 : 법안소위 복수화, 점점 못찾는 여야 속사정)에 따르면 “정무위원회의 경우 공청회까지 마친 이른바 ‘김영란법(부정청탁 금지 및 공직자의 이해충돌 방지법)’에 대한 논의가 진도를 나가지 못하고 있다.”고 하여 공청회의 실질적인 의의나 효과에 대한 회의적 견해를 보이고 있다.

〈표 4〉 청문회(인사청문회 제외) 개최현황

위 원 회	개최회수	비고
정무	2	
교육과학기술	1	
지식경제	2	
환경노동	2	
헌법재판소의 종합부동산세법 위헌소원등 사건과 관련한 기획재정부장관 발언 진상 조사소위원회	1	
미국산 쇠고기 수입위생조건 개정 관련 한·미 기 술협회의 과정 및 협의내용의 실태규명을 위한 국 정조사특별위원회	1	
계	9	

자료: 제18대 국회경과보고서(2008. 5. 30~2012. 5. 29), 국회 홈페이지

〈표 5〉 위원회별 공청회 개최현황

위원회	구분	법률안		주요정책		계	
		안건수	회 수	안건수	회 수	안건수	회 수
국 회 운 영							
법 제 사 법		10	10	4	4	14	14
정 무		12	12	5	5	17	17
기 획 재 정		5	5	9	9	14	14
외 교 통 상 통 일		11	11	6	6	17	17
국 방		5	5	1	1	6	6
행 정 안 전		11	11	6	6	17	17
교 육 과 학 기 술		25	13	2	1	27	14
문화체육관광방송통신		11	11	1	1	12	12
농 립 수 산 식 품		6	5	3	3	9	8
지 식 경 제		4	4	4	4	8	8
보건복지(보건복지가족)		3	3	3	3	6	6
환 경 노 동		9	9	1	1	10	10
국 토 해 양		8	7	1	1	9	8
정 보		1	1			1	1
여 성 가 족 (여 성)		1	1			1	1

예산결산특별	6	6			6	6
윤리특별			1	1	1	1
가축전염병예방법개정특별	1	1			1	1
민생대책특별			2	2	2	2
기후변화대책특별	2	2			2	2
국가균형발전및행정중심복합도시대책특별			1	1	1	1
독도영토수호대책특별	1	1			1	1
정치개혁특별			4	4	4	4
지방행정체제개편특별	1	1	3	6	4	7
사법제도개혁특별	4	4	2	2	6	6
연금제도개선특별			2	2	2	2
공항·발전소·액화천연가스인수기지주변대책특별	1	1			1	1
세계박람회지원특별			2	2	2	2
계	138	124	61	63	199	187

자료: 제18대 국회경과보고서(2008. 5. 30~2012. 5. 29), 국회 홈페이지

(4) 본회의 심의

발의된 의안은 상임위원회와 법제사법위원회의 심의를 거쳐 본회의에 부의된다. 국회법 제62조의 2 제1항의 규정에 근거하여 본회의 법안심사의 형식화를 보완하기 위하여 본회의 의결의 전 단계 심의과정으로서 전체위원회를 개최할 수 있다. 다만 의장이 필요하다고 인정하는 경우 교섭단체 대표의원의 동의를 얻어 전원위원회를 생략할 수 있다. 본회의에서는 부의된 법률안의 소관위원회 위원장의 심사보고와 질의·토론을 거쳐 표결한다.

(5) 법률안의 정부 이송

본회의의 표결이 종료되어 법률안이 의결되면 법제사법위원회 전문위원의 확인을 거쳐 정부로 이송된다. 법률안이 정부로 이송된 이후의 절차는 정부제출법률안과 같다.

이상의 서술을 종합하면 국회 내 입법과정은 다음의 <표 6>과 같다.

〈표 6〉 국회 내 입법과정

제1단계 (제기단계)		①제출·발의 → ②접수 → ③의장결재 → ④본회의보고 → ⑤소관위원회 회부
제2단계 (심의단계)	소관 상임위원회 심사	⑥위원회 접수 → ⑦위원장 결재 → ⑧위원회 보고 → ⑨상정 → ⑩제안설명 → ⑪전문위원 검토보고 → ⑫질의(공청회, 연석회의) → ⑬소위원회 구성(심사, 의결) → ⑭소위원회 보고 → ⑮토론 → ⑯축조심사 → ⑰위원회 의결 → ⑱법제사법위원회 회부(심사요청)
	법제 사법위원회 심사	⑲위원회 접수 → ⑳위원장 결재 → ㉑위원회보고 → ㉒상정 → ㉓전문위원 검토보고 → ㉔질의 → ㉕소위원회구성(심사) → ㉖ 소위원회 심사보고 → ㉗토론 → ㉘축조심사 → ㉙위원회 의결 → ㉚소관위원회 심사결과 통보
	소관 상임위원회 심사	㉛위원회 접수 → ㉜위원장 결재 → ㉝위원회 심사보고서 제출
제3단계 (의결단계)	본회의 심사	㉞의장결재 → ㉟본회의 상정 → ㊱소관상임위원장 심사보고 → ㊲토론 → ㊳의결
제4단계 (종결단계)		㊴자구정리 → ㊵정부이송

자료: 정준호·김미옥, 「의원입법에 의한 행정규제의 분석」, p.77, 한국행정연구원, 2005.

III. 의원입법의 문제점과 해결 방향의 모색

1. 의원입법의 문제점¹⁹⁾

우리나라 국회의 의사결정, 특히 입법과 관련되어 문제점들로 지적되는 것들은 무척 다양하며 논자에 따라 각양각색이다. 여기에서는 우선 일반적으로 거론되고 있는 우리나라 입법부의 문제점을 나열하고 그 논지를 파악해보고자 한다.

(1) 입법과정의 투명성 및 정당성 미흡

국민의 대표기관인 국회는 입법과정을 통하여 갈등을 치유하고 달성되지 못한 사회적 합

19) 여기의 ‘1. 의원입법의 문제점’의 내용은 김철우·김주찬(2011)의 보고서에 연구원으로 참여한 본 논문의 저자가 집필한 부분을 중심으로 본 논문의 취지에 부합되게 간략하게 정리한 것이다.

의를 촉진시키는 토론과 합의의 장이 되어야 함에도, 우리의 의회정치는 이러한 역할을 감당하지 못하는 경우가 많다(홍완식, 2009). 국회에서 날치기가 횡행하고 합의의 전통이 약해 의사일정이 거부되거나 지연되기 때문에 국회의 회기 말에 무더기로 법을 처리하는 것이 관례처럼 되었고, 이는 충분히 심의되지 못한 졸속법안이나 부실법안이 양산되는 이유가 된다(박찬욱 외, 2004). 이러한 입법과정은 논쟁적이지도 않으며, 시급히 통과되어야 할 법안도 제때에 통과되지 못하여 국회불신을 조장하는 경우도 있다(홍완식, 2009).

(2) 개별적 특수성과 이해관계를 반영한 법률안의 과다

의원입법은 국회의원 개개인의 독자적 활동에 따라 입안되며, 의원발의 법률안 중에서 당정 간 협의안이나 정당 간 협의안으로 제출되는 경우를 제외하고는 특별한 사전입법계획이 없다. 게다가 국가의 정책목표와의 관계에 대한 고려 없이 의원 개인의 판단에 따라 이루어지기에, 결과적으로 타당성이나 완성도가 떨어지는 법률안이 양산되는 경우가 많다(김수용, 2010; 홍완식, 2008; 박균성, 2008; 임중호, 2006).

또한 국회의원은 선거직인 만큼 유권자들의 이해관계에 민감할 수밖에 없어, 선심성 법률안을 발의하는 경우도 많고, 다른 법률과의 충돌문제를 고려하지 않고 발의하는 경우가 발생하기도 한다(전학선, 2008). 또한 정당의 의사결정이 상향식이 아니라 하향식 의사결정구도로 되어 있는 경우가 많아, 정당이 정한 당론에 소속의원들이 구속되어 자신의 견해에 따른 입법을 하지 못하는 경우가 발생하기도 한다(전학선, 2008; 최소환, 1994; 박종흡, 1998; 김선택, 1995; 임지봉, 2002).

(3) 원내대표 중심의 의사진행 및 국회의장의 직권상정권²⁰⁾

현행법상 국회의 운영은 원내대표회담 중심으로 이루어진다. 원내대표 간의 합의에 의하여 입법에 관한 의사일정, 입법의 대상, 특히 쟁점법안의 처리 시기나 방식 등이 결정된다. 그러한 점에서 입법과정의 내용과 질이 원내대표회담에 의해서 결정된다고 해도 과언이 아니다. 그런데 위와 같은 원내교섭단체 대표의원 중심의 입법과정은 다음과 같은 문제점을 갖고 있다.

20) 음선필, 2010. 02, “선진화를 위한 입법과정의 정비”, 한국제도·경제학회 『제도와 경제』 Vol.4 no.1 통권6호의 내용을 발췌하여 정리하였다.

첫째, 원내교섭단체를 구성하지 못하는 군소정당소속의 의원은 입법과정의 중요한 결정에서 사실상 배제되어 수동적인 역할밖에 하지 못하게 된다. 둘째, 각 원내교섭단체 대표의원 1인으로 구성되는 원내대표회담은 정당 간 규모의 차이를 무시하는 셈이 된다. 셋째, 원내대표 1인이 각자 소속정당을 대표하는 셈이 되나, 원내대표가 소속 의원들의 의사를 항상 제대로 반영하는 것은 아니기 때문에 소속의원들의 의사와 다른 원내대표의 결정의 구속력을 확정적으로 인정할 수는 없다. 넷째, 보통 2인 내지 3인으로 이루어지는 원내대표회담은 방식이나 시기의 면에 있어서 융통성과 기동성이 있다는 장점도 있으나, 비공개적으로 진행되어 그 내용이 제대로 알려지지 않는 까닭에 불필요한 정치적 오해와 갈등을 불러일으키는 경우도 많다.

또한 국회의장의 직권상정권은 국가이익을 위하여 신속히 처리해야 할 안건이 해당 상임위에서 여러 이유로 지체되고 있는 경우에 국회를 대표하고 의사를 정리할 권한(국회법 제10조)을 가진 의장이 국익을 위하여 취할 수 있는 권한이다. 이는 국회 입법과정의 중요한 절차(소관 위원회에서의 전문위원 검토보고·대체토론·축조심사·찬반토론, 법사위에서의 체계·자구심사 등)를 생략한다는 점에서 극히 예외적인 조치에 해당한다. 그러한 까닭에 의장에게 직권상정권을 인정하는 것은 선진 국가에서 찾아보기 힘든 입법례이다.

(4) 정부입법안의 회피수단으로 사용되는 문제점

행정각부에서 정부입법안에 대한 합의가 잘 이루어지지 않을 경우, 관련 국회의원들을 통하여 의원입법안으로 법률안을 상정하는 경우가 있다. 입법에 대한 심사가 상임위원회 위주로 이루어지고 다른 상임위원회가 적극적으로 개입하지 않기에, 관계 행정부와 소관 상임위원회의 야합으로 의원입법안을 정부입법안의 회피수단으로 사용하기도 한다(김수용, 2010; 김태호, 2008; 박현정·박홍우, 2010; 박균성, 2008; 권영설, 2006). 의원입법의 형식을 갖추고 있으나 실질에 있어서는 ‘정부입법’인 셈이다. 정부입법을 하는 경우의 복잡한 입법예고절차나 규제개혁위원회의 규제심사절차 또는 부처협의절차를 회피하기 위해 이런 현상이 발생하게 되었다. 이러한 법률안들은 소위 “절차 회피적 법률안”이라고 지칭되기도 한다(홍완식, 2008; 김준, 2010). 최근 들어서는 입법 실적을 올리려 의원이 정부에 법안을 달라고 하는 ‘역 의원입법’도 생겨나고 있다.

(5) 집행가능성 고려의 미흡

국회가 입법을 하더라도 그 집행은 결국 행정부에서 담당할 수밖에 없는데 입법단계에서 행정부와 협의 미흡으로 행정부의 의견이 반영되지 않아 집행가능성이 떨어지는 법률이 양산될 가능성이 많다(김수용, 2010; 박균성, 2008). 게다가, 법률이 시행되면 보상비용이 대량 발생하는 등 법률시행으로 유발되는 예산집행에 대한 대책 없이 법안이 발의되기도 하며(홍완식, 2008)²¹⁾, 정부 부처와 협의 없이 법률안이 제출되고 의결되어 각 부처 간에 갈등을 초래하기도 한다(전학선, 2008).

(6) 의원입법의 전문성 미흡

정부제출 법률안에 대해서는 법제처의 지원을 받는 반면, 의원발의 법률안에 대해서는 전문적인 입법 보조 인력의 부족과 발의의원들의 미흡한 활용이 계속 문제되고 있다(홍완식, 2008). 의원입법의 질적 개선과 입법의 전문성을 확보하기 위해서는 무엇보다도 입법전문가를 양성, 확보하는 것이 필요할 것이다(김수용, 2010; 박균성, 2008).

(7) 의원입법에 대한 평가제도의 부재로 인한 규제품질 향상의 저해

의원입법은 정부입법처럼 입안단계에서의 규제심사 등을 거칠 필요가 없기 때문에 법안 입안단계에서의 분석과 평가가 이루어지고 있지 않다(홍완식, 2008; 김수용, 2010). 더욱이 최근 들어 의원입법이 증가 추세라는 점을 고려할 때, 이런 의원입법에 대한 규제영향분석의 시스템의 흠결은 경제사회에 심각한 비용과 부담을 야기하는 품질이 낮은 규제안이 사전에 체계적인 검토 없이 정치적인 고려만을 토대로 양산될 가능성이 있어서 이에 대한 적절한 대응 방안의 마련이 요구된다(이혁우 외, 2011; 박현정·박홍우, 2010).

(8) 하위법령 위임의 비일관성

의원입법에 의해 법률이 제·개정될 때 개략적인 규제의 내용만을 규정하고 구체적인 사항은 하위법령에 위임을 하는 경우가 대부분이다. 그렇기 때문에 법률의 내용과 위임범위가

21) 법률안이 통과되어 시행되는 경우에 필요한 비용을 추계하여 재정적 측면의 타당성을 검토하고자 예산상의 조치를 수반하는 의원발의 법률안 기타 의안의 경우에는 비용추계서 제출을 의무화하고 있음에도 운용실적이 극히 저조하며, 추계내용도 객관성과 신뢰성이 떨어지고 있다.

명확하지 않으므로 규제의 집행과정에서 입법목적과 어긋나는 결과가 나타날 수 있으며, 재량권의 남용현상이 발생할 수도 있다(정준호·김미옥, 2005).

(9) 비효율성

국회의 입법권 행사에서 효율성이 떨어지는 것은 입법 경제적인 측면에서나 시간적인 측면에서 큰 문제이다(김수용, 2010). 입법과정의 효율성이라고 함은 입법과정이 필요 이상으로 지연되지 않고 적절한 심사과정과 심사기간 내에 완료되어 적절한 시기에 법률이 시행될 수 있도록 함을 의미한다. 즉, “입법과정에서 확보되어야 할 효율성이란 가장 적은 비용과 노력으로 필요로 하는 양질의 법률이 가능한 한 많이 적시에 제정될 수 있어야 한다는 것이다(임종훈·박수철, 2006).

입법절차에서 효율성이 떨어지는 이유로는, 첫째, 법률안이 대폭적으로 증가하고 있다는 점(김수용, 2010; 전학선, 2008; 박균성, 2008), 둘째, 법률심사가 특정 시기 특히 9월 정기국회에 집중된다는 점(김수용, 2011; 홍완식, 2008.; 박균성, 2008; 임종휘, 2000), 셋째, 법률안의 성격에 상관없이 일률적인 입법절차를 거치도록 하고 있다는 점 등을 원인으로 들 수 있다(김수용, 2010; 박균성, 2008).

(10) 기타

1) 법제처의 법제업무운영규정 등의 참조

법제처에서는 법제업무의 매뉴얼이라고 할 수 있는 법제업무운영규정을 만들어 운영하고 있다. 정부에는 법제업무운영규정과 동 시행규칙 등이 있어서 법률안을 작성할 때 참고할 수 있는 규정이 있지만, 의원발의 법률안의 입안에 관해서는 정부의 법제업무운영규정 등에 상응하는 규정이 없다. 의원입법의 발의절차에 관한 규정을 두고 있지 않다는 것은 큰 문제이다(홍완식, 2008).

2) 법률안 정부이송기간의 문제

국회에서 정부로 이송된 법률안은 15일 이내에 대통령이 공포하여야 한다(헌법 제53조 제1항). 그러나 국회에서 의결한 법률안을 의장이 정부에 이송하는 기간에 대해서는 아무런 규정이 없어 논란이 되고 있다(임중호, 2006). 그러나 다른 한편으로 본회의를 통과한 법률안의

정부 이송이 지연되는 경우 법률안에서 시행시기를 공포일을 기준으로 하는 것이 아니라 시행일을 기준으로 한다면, 지연된 기간만큼 국민이 법률을 주지할 수 있는 시간적 여유가 줄어들게 되고, 법령집의 편찬이나 하위법령의 입법소요시간 확보 등에 어려움이 생길 소지가 있기 때문에 이 기간을 분명하게 할 필요가 있다(김수용, 2011; 김윤정, 2006; 임중호, 2006).

이상 논의된 우리나라 입법의 전형적인 문제점들을 정리하면 다음의 <표 7>과 같이 요약할 수 있다.

<표 7> 우리나라 입법의 전형적인 문제점

문 제 의 유 형		문 제 점
입법과정의 투명성 및 정당성 미흡		숙의민주주의 결핍
개별적 특수성과 이해관계를 반영한 법률안의 과다		특수이익 대변 과다
원내대표 중심의 의사진행 및 국회의장의 직권상정권		정치적 거래 회행
정부입법안의 회피수단으로 사용되는 문제점		불합리한 정책 과다 및 집행상의 난점
집행가능성 고려의 미흡		타당성 및 실행가능성 미흡
의원입법의 전문성 미흡		
의원입법에 대한 평가제도의 부재로 인한 규제품질 향상의 저해		낮은 수준의 규제 양산
규제법정주의와 위임의 불명확성		행정부 재량 남용 가능성
의사결정과정의 비효율성	법률안의 증가와 낮은 가결률	시간적 지체
	법률심사의 집중	
	일률적인 입법절차	
기타	법제업무운용규정 결여	의안 품질 저하
	법률안 정부이송기간의 문제	법적 안정성 저해

2. 의원입법의 문제점에 대한 제도적 해결의 모색

(1) 의원입법의 문제점 해결을 위한 전제조건과 정부의 역할²²⁾

의원입법의 문제점들에 대한 전반적인 해결방안을 현행 헌법과 국회법의 정신 하에서는 찾기 어렵다. 국회의 정치적 공방과 협상은 국회의 고유권한이자 3권 분립의 기초이므로, 이러한 정치적 협의에 제도적으로 제한을 부여하는 것은 초법적인 발상이기 때문이다. 입법권자인 국회를 일정한 제도로 제한한다는 것은 사실 논리상으로도 맞지 않는다. 결국 제도적 접근보다는 비제도적 접근이 오히려 문제 해결의 열쇠를 쥐고 있다고 보이는 것이다. 따라서 이러한 제도적인 접근보다는 우선 국회의 정치적 공방과 협상에 대한 보다 차원 높은 감시가 필요하다고 본다.

이러한 맥락에서 시민사회의 국회에 대한 감시 및 모니터링 등의 비제도적인 접근이 의원입법의 문제점들을 근원적으로 방지할 수 있는 전제조건이 된다. 따라서 국회에 대한 감시와 모니터링을 보다 전문적이며 합리적으로 수행할 수 있는 시민사회의 역량을 함양하는데 정부가 일조를 해야 한다고 본다. 예를 들면 정치경제현상을 전문적으로 분석하는 매우 높은 수준의 독립성을 갖고 있는 연구단체나 재단의 설립을 정부가 주도 내지는 보조할 수도 있을 것이며, 국회의 일상적인 활동을 감시하고 모니터링 하는 시민단체에 대한 일정한 보조나 지원도 가능할 것이다. 또한 국회의 재정이나 규제에 대한 결정의 타당성을 분석적으로 연구하는 전문가집단의 결성을 주도하거나 보조할 수도 있을 것이다. 이러한 시민사회의 정책역량 강화가 각종 제도의 도입에 앞서 필요한 구체적인 전제조건이 된다고 본다.

(2) 의원입법의 문제점 방지를 위한 제도의 모색

김철우·김주찬(2011)은 관련 문헌들을 폭넓게 정리하여 의원입법의 문제점들에 대한 일반적인 제도적 대응을 체계적으로 제시하고 있는 바, 그 내용을 요약하면 다음의 <표 8>과 같다.

22) 여기의 '(1) 의원입법의 문제점 해결을 위한 전제조건'의 내용은 김철우·김주찬(2011)의 보고서에 연구원으로 참여한 본 논문의 저자가 집필한 내용을 중심으로 간략하게 요약하였다.

〈표 8〉 우리나라 입법의 문제점과 제도적 해결방안

우리나라 입법의 문제점		제도적 해결방안	
입법과정의 투명성 및 정당성 미흡		법제적 품질관리(법제심사) 강화	
개별적 특수성과 이해관계를 반영한 법률안의 과다		법제적 품질관리(법제심사) 강화 의안 타당성검토(RIA 포함) 제도화	
원내대표 중심의 의사진행 및 국회의장의 직권 상정권		법제적 품질관리 강화	
		의안 타당성 검토 제도화	
		RIA 검토 의무화	
정부입법안의 회피수단으로 사용되는 문제점		의안 타당성 검토(RIA 포함) 제도화	
		RIA 검토 의무화	
집행가능성 고려의 미흡		의안 타당성 검토 제도화 RIA 검토 의무화	
의원입법의 전문성 미흡		법제적 품질관리 강화	
		의안 타당성 검토 제도화	
		RIA 검토 의무화	
의원입법에 대한 평가제도의 부재로 인한 규제 품질 향상의 저해		의안 타당성 검토 제도화 RIA 검토 의무화	
규제법정주의와 위임의 불명확성		의안 타당성 검토 제도화	
		RIA 검토 의무화	
의사결정과정의 비효율성	의도적인 지체	시민사회의 감시 등 비제도적 접근	
	비의도적인 지체	의안들의 통폐합메카니즘	
		개별안전 통과소요기간 규정	
기타	법제업무운용규정 결여	법제적 품질관리(법제심사) 강화	
	법률안 정부이송 기간의 문제	의도적인 지체	시민사회의 감시 등 비제도적 접근
		비의도적인 지체	의안들의 통폐합메카니즘
			개별안전 통과소요기간 규정

자료: 김철우·김주찬(2011)의 내용을 수정, 보완하여 도표화함.

현재 우리나라의 국회제도의 제약 등을 고려하여, 의원입법의 문제점들을 방지하거나 경감시킬 수 있는 제도적 대안들을 정리한 김철우·김주찬(2011)을 간략하게 요약하여 제시하면 다음과 같다.

1) 과학적인 입법영향평가제도의 도입

입법영향평가는 법안비용추계, 법안에 대한 비용편익분석, 법제적 심의, 규제영향분석을 포괄하는 의미로서 법안의 사전적, 사후적 효과에 대한 총괄적인 분석 및 평가를 의미한다. 규제영향분석(RIA: Regulatory Impact Analysis)은 대상 규제의 국가경제 사회적 영향을 과학적으로 파악하고 분석하여 그 규제의 타당성을 확인하는 과정을 의미하며, 규제영향분석제도는 이러한 규제영향분석의 제도적 과정을 의미한다. 규제영향분석제도를 통하여 특수이익만을 추구하는 영합적인 입법이나 국가경제사회 전반에 부정적인 효과를 끼치는 불요불급한 규제, 효과가 담보되어 있지 않은 가운데 여론 무마를 위한 졸속 입법 등을 견제할 수 있을 것으로 기대한다. 한편 법안비용추계제도(Cost Estimates for Bills)는 미국에 의해 최초로 도입되었는 바, 미국의 연방의회에서는 의회예산처, 연방정부에서는 관리예산처에서 각각 담당하고 있다. 이 제도는 연방정부 재정적자를 통제하는 데 유용한 수단으로 인식되고 있다. 또한 법제적 심사의 강화는 의원입법에 있어서, 입법정책의 선택, 헌법론을 비롯한 법률적 문제의 처리, 다른 법체계와의 정합성 확보, 입법기술 등이 법제적 심사의 필수적인 구성요소이다. 이러한 법제적 심사가 강화되면 절차상 하자가 있는 지체입법이나 삼입입법 등의 소지는 경감될 것으로 기대할 수 있다.

2) 높은 전문성의 독립적인 입법지원기구의 확보

입법지원기구가 높은 전문성과 독립성을 갖고 의회의 활동을 보좌하게 되면 문제입법의 발생 소지는 경감될 것이다. 입법지원기구의 전문성이 중요한 이유는 입법지원기구의 지원 서비스의 품질에 대하여 명실상부한 인정을 받기 위해서는 그에 상응하는 전문성이 필요하기 때문이다. 한편 독립성이 중요한 이유는 입법지원기관이 당파성을 초월해야만 서비스에 대한 공신력이 확보될 수 있어서이다. 높은 전문성의 독립적인 입법지원기구가 확보되면 경우에 따라서는 전술한 입법영향평가제도를 전면적으로 실시할 필요가 없을 수도 있으며, 반면에 입법영향평가제도가 확고하게 뿌리내리는 경우에는 입법지원기구의 전문성과 독립성

이 지나치게 강조될 필요가 없을 수도 있다. 즉 입법영향평가제도와 입법지원기구는 과정적으로는 상호보완적인 면도 있으나, 본질적으로는 입법을 지원한다는 측면에서 상호 대체적이다. 다른 말로 하면 입법영향평가는 문제입법의 방지와 관련된 기능인 반면에 입법지원기구의 확보는 기구내지는 구조적 측면에 해당되는 것이라고 볼 수 있는 것이다.

3) 의안처리절차의 개선

① 입법이유제도의 강화

입법이유는 입법의 타당성을 담보하는 중요한 수단이 되고, 입법 후 시행과정에서 법 규정 해석에 논란이 있을 경우 입법이유가 입법자의 의사를 분명히 해주어 법 규정을 해석하는데 기초가 될 수 있다. 입법이유제도를 강화하는 방법으로는 입법이유를 작성한 의원만을 대표발의자로 인정하는 방안 등이 있을 수 있다.

② 상임위원회 심의과정에서의 국민의 입법참여 확대와 투명성 강화

상임위원회 심의과정에서의 투명성과 국민 참여는 국회의사결정체계상 상임위원회의 비중이 매우 큰 우리나라의 현실에서 문제입법의 소지를 방지할 수 있는 중요한 요건이다. 공청회를 생략할 수 있는 조건을 매우 좁게 제한하는 한편, 공청회에서 제시된 의견들을 심의안건에 첨부하여 본회의에 보고하도록 의무화하는 방안도 생각해 볼 수 있다.

③ 전원위원회제도 요건 완화

전원위원회제도는 미국의회에서 상임위원회제도가 발달함에 따라 본회의와 위원회 회의의 절충형태로 위원회제도가 갖는 의안심사의 신속성과 본회의의 중심제가 갖는 전원 참여하의 결정이라는 장점을 살리기 위해 소정의 의안을 반드시 전원위원회의 심사를 거치도록 하는 제도이다. 위원회 중심주의로 인하여 본회의의 법안심의를 형식화되는 것을 보완하기 위한 취지로 전원위원회제도가 도입된 것이다. 따라서 전원위원회제도의 개최 요건을 매우 폭넓게 완화하여 전원위원회가 보다 활발하게 개최될 수 있도록 유도할 필요가 있다.

④ 연석위원회제도의 강화

국회법은 제63조에서 소관위원회는 다른 위원회와 협의하여 연석회의를 열고 의견을 교

환할 수 있다고 규정하고 있지만, 연석회의는 ‘의견은 교환하되 표결은 할 수 없는’ 회의체이기 때문에 단일위원회의 문제점을 해소하는 등의 효과를 실질적으로 기대하기는 어렵다. 따라서 이러한 문제를 해소하기 위하여 연석위원회가 구성되어 안건을 처리한 경우에는 해당 상임위원회들이 안건을 처리한 것으로 의제하도록 하여 보다 폭넓고 다차원적인 의사결정이 가능하도록 할 필요가 있다.

⑤ 소위원회의 투명화

소위원회의 회의비공개에 대한 구체적인 사유를 법문에 예시하고 그 요건에 합당할 경우에만 비공개가 가능하도록 하는 것이 타당하다고 본다.

⑥ 최소계류기간의 연장

2005년 7월 6일 개정된 국회법은 법률안 상정시기를 종전의 일률적인 15일에서 일부개정 법률안은 15일, 제정 및 전부개정법률안은 20일로 확대하여 심도 있는 심사를 행하도록 하였다. 형식적인 제약에 불과한 최소계류기간은 다소 연장할 필요가 있다. 다만 의도적, 비의도적 지체의 소지가 있을 정도로 크게 연장해서도 안 될 것이다.

⑦ 법제사법위원회에서의 법제심사 폐지

법제사법위원회가 일부 법률안의 체계와 자구를 심사하면서 법률안의 정책적 내용에 대해서까지 수정을 가하거나 정치적 이유로 체계·자구심사권을 남용하고 있다는 비판과 지적이 꾸준히 제기되어 온 것이 사실이다. 따라서 입법지원역량을 강화하여 법제심사기능을 확충하는 한편 법제사법위원회의 법제심사기능을 폐지하는 것이 효율적인 의회 의사결정체계에 도움이 될 것으로 판단된다.

⑧ 신속절차제도의 도입

미국에서 의사결정을 신속하게 하기 위하여 채택하고 있는 대표적인 제도인 “하원 의안 대장 또는 의안목록/ 교정 의안대장 또는 의안목록의 입법 절차”, “위원회 심사배제 요청 제도”, “의사규칙 적용중지 제도” 등의 정신을 구현할 수 있는 신속절차제도를 도입하면 지체, 영합 등의 문제입법의 소지를 방지할 수 있을 것이다.

⑨ 통합의안제도의 도입

원래 별개인 여러 법안을 합해 하나의 거대 법안으로 만들어 심의하는 가칭 “통합의안제도”는 미국의 옴니버스 법안제도를 의미하는데, 1970~1980년 이후 미국 의회가 법률안에 대한 복수 상임위원회의 심의를 통하여 현안에 관심을 갖는 의원의 수를 증가시켜 회의에서 토론과 다양성의 가치를 증가시키는 기능을 도모하기 위한 목적으로 도입되었다. 옴니버스 법률안은 여러 정책적 쟁점을 종합적이며 거시적인 관점에서 토의하고 다양한 의견의 개진을 촉진할 수 있게 해준다.

(3) 의원입법의 문제점들을 해소하기 위한 정책조합의 모색

김철우·김주찬(2011)은 우리나라의 의원입법에 대한 일반적인 제도적 대응들을 정치적인 현실성과 대안 자체의 효율성 등을 고려하여 제시하고 있는데, 우선 입법영향평가제도를 최고의 전문성과 독립성에 입각하여 수행하는 것을 가장 주요한 요소로 규정하고 있다. 한편 입법영향평가제도에 대한 보완적 의미에서 의안처리절차의 개선을 선별적으로 도입해야 하며, 장기적으로는 의회-정부관계의 환경으로서 시민사회의 역할을 기대할 수 있는 토양을 조성할 필요 역시 간과해서는 안 된다고 주장한다. 우선 객관적인 입법영향평가가 권위 있게 제시된다면 토론의 왜곡과 불확실성을 줄일 수 있어 결과적으로 심각한 민의의 왜곡은 발생하지 않을 것이기 때문에 입법영향평가제도는 의원입법의 문제점들에 대한 나름대로 근본적인 대응이라고 할 수 있다는 것이다. 또한 입법영향평가를 확고하게 수행하려면 아무래도 국회 내에 입법지원기관이 그 기능을 수행하는 것을 권고하고 있다. 다만 이러한 입법지원기관의 존립 근거는 입법영향평가를 수행하기 위한 것이니 만큼, 확고한 전문성과 독립성이 확보되어야만 하며 그렇지 않으면 기실 이러한 기관의 존재 이유는 없다고 주장하고 있다. 한편 선별적인 운용의 묘로서 의안처리절차의 개선을 들고 있는 바, 의안처리절차의 개선은 문제입법의 소지를 근원적으로 경감시키지는 못하지만, 선별적으로 필요한 과정이나 절차에 적용하면 입법영향평가제도를 보완하면서 문제입법의 소지를 줄이는 역할을 할 수 있다고 보고 있다. 마지막으로 환경 정비의 차원에서 시민사회의 국회감시의 강화가 중요함을 지적하고 있다. 즉 시민사회의 국회감시가 완벽하다면 이론적으로 국회가 시민사회의 선호 자체를 의결에 반영할 것이기에 문제입법의 소지는 소멸된다는 것이다. 그러나 시민사회의 선호를 확인하고 결집하는 과정자체가 불분명, 불확정적이며 또한 왜곡이 격심

하기 때문에 이와 같은 기대는 동어반복에 불과할 수 있음도 지적하면서, 특정한 분야에 대한 세밀한 감시, 예를 들면 소위원회의 활동에 대한 감시나 특수이익의 반영을 견제하는 방향성을 지닌 감시는 문제입법의 소지를 차단하는데 매우 중요한 역할을 할 수 있다고 주장한다. 따라서 시민사회의 국회감시에 대하여 막연한 기대를 하기 보다는 그러한 감시가 나름대로의 전문적인 역량에 기초한 객관적인 감시가 될 수 있도록 제도적인 지원과 조정이 필요하며, 특히 기존의 이해관계의 구조에서 자유롭고 적절한 역량을 갖춘 감시단체들이 창발할 수 있는 여건이 하루빨리 조성되어야 할 것을 강조하고 있다.

규제개혁의 입장에서 전술한 정책대안의 함의를 음미해보면, 다음과 같이 정리할 수 있다. 우선 규제의 생명주기를 기준으로 볼 때, 규제신설과 관련한 규제영향분석의 중요성이 입법영향평가의 차원에서 두드러진다. 특히 규제영향분석과정의 핵심적 단계인 이해관계자들과 일반시민들의 참여과정(consultation)이 적극적으로 확보된다면, 시민사회의 감시 역시 보다 체계적으로 입법과정에 반영될 수 있을 것으로 기대할 수 있다. 신설이 아닌 기존규제의 정비를 입법부에서 감당하거나 주도하는 과정에서도 결국 규제영향분석이 체계적으로 도입되어 반영되어야 한다. 그렇지 않다면 기존규제의 정비를 위한 입법과정에서 의원입법의 본질적인 문제점들이 모두 노정될 것이기 때문이다. 따라서 규제영향분석을 규제개혁의 핵심적인 수단으로 삼고 신설규제입법의 통제 및 기존 규제의 정비를 입법부가 수행해야 한다고 판단된다.

〈표 9〉 우리나라 입법의 문제점과 해결방향 및 제도적·비제도적 정책 대안

우리나라 입법의 문제점	해결방향	제도적 정책대안			비제도
		입법영향 평가제도	전문독립적 입법지원기구	의안 절차개선	
입법과정의 투명성 및 정당성 미흡	법제적 품질관리 강화		국회사무처 법제 심사 기능 강화		
개별적 이해관계 반영 법률안 과다	법제적 품질관리 강화		국회사무처 법제 심사 기능 강화		
	의안 타당성검토(RIA 포함) 제도화	법안비용추계 강화·규제영향분석 도입	예산정책처 및 입법조사처의 전문성·독립성 강화	신속절차 제도 도입	
원내대표 중심 및 국회의장의 직권상정권	의안 타당성검토(RIA 포함) 제도화	법안비용추계 강화·규제영향분석 도입	예산정책처 및 입법조사처의 전문성·독립성 강화	입법이유 제도 강화	
정부입법안의 회피수단	법제적 품질관리 강화	법제적 심사 강화	국회사무처 법제 심사 기능 강화	상임위원회 투명성 강화	
	의안 타당성검토(RIA 포함) 제도화	법안비용추계 강화·규제영향분석 도입	예산정책처 및 입법조사처의 전문성·독립성 강화	전원위원회 요건 완화	
집행가능성 고려의 미흡	의안 타당성검토(RIA 포함) 제도화	규제영향분석 도입	예산정책처 및 입법조사처의 전문성·독립성 강화	연석위원회 제도 강화	
의원입법의 전문성 미흡	의안 타당성검토(RIA 포함) 제도화	법안비용추계 강화·규제영향분석 도입	예산정책처 및 입법조사처의 전문성·독립성 강화	소위원회 투명화	
	법제적 품질관리 강화	법제적 심사 강화	국회사무처 법제 심사 기능 강화	최소계류기간의 연장	
평가제도 부재로 낮은 규제품질	의안 타당성검토(RIA 포함) 제도화	법안비용추계 강화·규제영향분석 도입	예산정책처 및 입법조사처의 전문성·독립성 강화	법사위 권능 축소	
위임의 불명확성	의안 타당성검토 제도화	법안비용추계 강화·규제영향분석 도입	전문성·독립성 강화	통합의안 제도 도입	
의사결정과정의 비효율성					
기타	법제업무운용 규정 결여	법제적 품질관리 강화	법제적 심사 강화	국회사무처 법제 심사 기능 강화	
	이송기간				

시민
사회의
국회 감시
강화

IV. 의원입법규제에 대한 규제영향분석의 도입

1. 의원입법규제에 대한 규제영향분석의 필요성 및 기대효과

규제개혁의 일반적인 논리에 따라 의원입법규제에 대한 규제영향분석의 필요성과 기대효과를 김태윤(2013)에 따라 정리하면 다음과 같다. 우선 의원입법의 비중이 날로 급증하는 상황이다. 또한 거대담론과 정치적 정서의 과잉으로 사회총후생과 실질적 피해자와 부담자는 도외시되어 공학적, 경제적, 사회적 입법이 실증된 상황이다. 강해진 관료제와 국회의 지대추구의 경향으로 행정부의 민원성 규제 입법이 관례화되는 것을 막고자 의원입법 규제영향평가의 필요성이 대두되고 있다. 따라서 사회총후생 또는 공공의 이익에 위배되는 ‘정치적 규제’, ‘공급 인센티브’가 팽배한 상황을 타개할 필요가 있다. 졸속 입안과정으로 인해 대안에 대한 충실한 검토가 미흡해지고 행정부의 규제개혁이 사실상 거세된 상황인 만큼, 재정 부담을 평가하는 ‘비용추계’제도와와의 형평성을 확보해야만 한다.

이 같은 의원입법규제 규제영향분석의 의의로는 사회총후생 또는 공공의 이익 증진을 들 수 있다. 또 이해관계자가 활발히 공론에 참여하도록 유도해 충분한 숙의를 통한 대안을 충실히 검토해 마련할 수 있고, 품질 높은 규제대안들을 모색해 공공복리를 증진할 수 있다. 또한 규제의 주된 희생자와 비용부담자인 경제사회적 약자를 보호할 수 있으며, 특정 이해관계의 생성을 원천적으로 차단하여 지대추구행위의 팽배와 영속화를 견제할 수 있다. 뿐만 아니라 행정부의 규제개혁 노력을 촉진하는 측면에서도 의미를 갖는다. 한편으로는 과잉입법을 견제해 국가의 불필요한 개입을 차단함으로써 민간의 창의성과 활력을 극대화할 수도 있다.

2. 의원입법규제에 대한 규제영향분석 사례: (사)한국규제학회의 의원입법규제 모니터링 사례

(1) (사)한국규제학회의 의원입법규제 규제영향모니터링의 경위

의원입법을 통해 규제가 양산된다는 많은 지적에도 불구하고 입법과정에서 규제 영향에 대한 충분한 논의가 이루어지지 못한다는 비판이 지속되어 왔으며, (사)한국규제학회에서도

〈표 10〉 19대 국회 의원입법 규제 현황

시기	총 의원입법 법률안 수	규제 의안 수	비중(%)
2012년 6월	318	46	14.47
7월	470	55	11.70
8월	431	68	15.78
9월	518	91	17.57
10월	210	27	12.86
11월	447	58	12.98
12월	268	42	15.67
2013년 1월	310	41	13.23
2월	330	46	13.94
3월	379	88	23.22
4월	359	83	23.12
5월	433	85	19.63
6월	420	47	11.19
7월	401	46	11.47
8월	362	46	12.71
9월	377	62	16.45
10월	290	25	8.62
11월	739	116	15.70
12월	534	53	9.93
2014년 1월	207	40	19.32
2월	299	75	25.08
3월	358	79	22.07
4월	370	89	25.05
5월	321	67	20.87
6월	85		
계	9,291	1,475	15.46%

※ 2012년 6월의 총 의원입법 법률안 수에는 19대 국회가 개원한 2012년 5월 30일부터 5월 31일까지 발의된 의안 54건이 포함되어 있음.

※ 2014년 6월의 총 의원입법 법률안 수에 2014년 6월 1일부터 6월 18일까지 발의된 의안 수임.

의원입법에 대한 규제영향분석 연구(2010년)와 선진국의 사례(2014)에 대한 연구가 진행된 바 있었다. 2012년 4월, 19대 국회가 개원하고 경제민주화와 관련된 논의가 활발해지면서 국회

입법과정에서 불량 규제의 양산을 우려하는 목소리가 높아졌다. <표 10>은 19대 국회의 의원입법 규제 현황을 나타낸 것이다. 여기서 [규제의안 수]라는 개념은 의원입법 법률안에 중요규제가 포함된 법률안의 숫자를 의미하는 바, 규제가 포함된 모든 법률안의 숫자는 여기의 [규제의안 수]보다는 훨씬 많을 것으로 추정된다.

이에 학회 차원에서 국회의 입법안에 대해 보다 과학적이고 시의적절한 의견을 제시할 필요가 대두되었다. 이에 수차례에 걸친 워크숍과 자문회의 등을 통해 규제모니터링 방법론이 도출되었으며, 이를 바탕으로 열세차례 차례에 걸친 모니터링 작업이 이루어졌다. 그 과정은 다음과 같다.

- 2012년: 규제영향분석특별위원회 구성
- 2012년 6월 19일: 규제영향분석 특별위원회 규제모니터링단 1차 워크숍
- 2012년 7월 11일: 전직 회장단 등 학계 원로자문회의
- 2012년 7월 16일: 1차 규제모니터링
- 2012년 8월 29일: 규제영향분석 특별위원회 규제모니터링단 2차 워크숍
- 2012년 9월 5일: 2차 규제모니터링
- 2012년 9월 24일: 1,2차 모니터링 결과 발표 (법률안 101건)
- 2012년 10월 31일: 3차 규제모니터링
- 2012년 12월 28일: 규제영향분석 특별위원회 규제모니터링단 3차 워크숍
- 2013년 2월 7일: 4차 규제모니터링
- 2013년 4월 22일: 5차 규제모니터링
- 2013년 6월 3일: 6차 규제모니터링
- 2013년 6월 26일: 규제영향분석 특별위원회 규제모니터링단 6차 워크숍
- 2013년 7월 8일: 7차 규제모니터링
- 2013년 8월 12일: 8차 규제모니터링
- 2013년 10월 10일: 9차 규제모니터링
- 2013년 10월 25일: 10차 규제모니터링
- 2013년 12월 10일: 11차 규제모니터링
- 2014년 5월 12일: 12차 규제모니터링
- 2014년 6월 9일: 13차 규제모니터링

(2) 의원입법 규제영향분석의 틀: (사)한국규제학회의 의원입법규제의 모니터링을 위한 평가지침

김태윤(2013)에 따르면 의원입법규제 모니터링을 위한 평가지침 설계는 다음의 원칙을 따랐다. 우선 글로벌스탠다드인 일반적인 규제영향분석의 기본원칙에 충실하도록 정부개입의 정당성은 “1. 규제신설의 필요성과 정당성”, 규제의 사회 총 후생적 효과는 “2. 규제의 예상되는 결과”, 규제대안의 적극적·창의적 고려는 “3. 규제 수단의 적절성” 이상 3단계 구조를 준용하였다.

그러나 의안이 국가의 기본 질서를 규율하는 최상위 정책입안과정임을 고려, 정부의 시장에 대한 개입의 정당성에 대한 토론을 보다 적극적으로 채택하여 “1_1. 국가개입의 필요성”을 도입하였다. 또 집행결과에 책임을 져야 하는 행정부의 입장과 국회와의 입장 차이를 고려하여 “3_1. 규제의 성과”를 도입하고, 총평에 “0_0. 규제의 전반적인 품질”과 “글로벌스탠다드”를 도입하였다.

한편 모니터링대상인 의안에는 구체적인 규제사항이 규정되지 않은 경우가 많아, 비용과 편익의 구체적인 평가와 측정 등 분석적인 판단이 원천적으로 불가능하다는 보편적인 특수성이 있음을 감안해 “2_1. 사회적인 후생의 증가에 대한 일반적인 예측”, “2_2.와 2_3. 비용과 편익의 보편성”, “2_4. 부작용의 상징” 등으로 RIA의 비용편익분석을 대체하였다.

또한 우리나라 국회의 의원입법에 대한 비판적 시각을 전향적으로 도입하여 “불필요한 국가개입”, “규제의존 경향”, “근시안적 영합”, “과잉입법의 소지”, “기존제도와의 상충”, “소리 없는 다수와 소비자의 소외”, “책임전가” 등을 정량적 평가항목과 별개로 확인토록 도입하였다. 결과적으로 (사)한국규제학회가 채택한 의원입법 규제모니터링 기준 및 지침을 정리하면 다음의 <표 11>과 같다.

<표 11> 의원입법 규제모니터링 기준 및 지침

항목	모니터링 세부항목	내용	모니터링 기준
1. 규제 신설의 필요성과 정당성	1_1. 국가개입의 필요성	당면한 문제의 속성이나 심각성 등을 고려하면 규제의 신설을 통하여 국가가 개입하는 것이 타당한가?	국가가 당면 문제를 해결하기 위해 규제로 직접적으로 개입할 필요나 타당성은 없다고 본다(1) 규제의 도입을 계기로 당면 문제가 근본적 또는 효과적으로 해결될 것으로 본다(5)
		<input type="checkbox"/> 불필요한 국가개입: 국가의 불필요한 개입 때문에 장기적으로 정부의 신뢰 훼손, 준법정신의 체계, 민간의 자율적 질서의 교란 등이 우려된다.	
	1_2. 규제 신설의 불가피성	기존 규제나 정책이 당면 문제를 해결하는데 심각한 결함이 있기 때문에 규제의 신설이 필요한 것인가?	***** 등과 같은 기존의 정책(규제)의 보완이나 실질적인 집행 등을 통하여 당면한 문제를 충분히 해결할 수 있다고 본다.(1) 기존의 정책(규제)로는 당면한 문제를 해결할 수 없기 때문에 규제의 도입이 필요하다.(5)
		<input type="checkbox"/> 규제의존경향: 규제를 중복적으로 신설하기 전에, 현행 규제나 제도가 그 자체로서 특별한 문제가 없음에도 불구하고 그 효과를 구현하지 못하는 배경이나 이유에 대한 보다 엄정한 분석을 수행하여 책임소재를 파악하는 과정이 필요하다.	
		<input type="checkbox"/> 근시안적 영향: 단기적인 여론의 함매에 지나치게 민감하게 반응하여 장기적인 여파가 있는 제도의 변화를 시도한다는 측면이 있다.	
	1_3. 규제의 합법규성	제안된 규제가 법률에서 공고하고 있는 법률의 목표를 달성하는 합당한 수단인가?	규제가 법률의 목표의 합당한(타당한) 수단이라고 보기 어렵다(1) 제안된 규제는 법률의 목표를 달성하는 합당한 수단이다(5)
<input type="checkbox"/> 과잉입법의 소지: 제안된 규제는 해당 법률의 입법정신이나 목적을 지나치게 적극적으로 확대해석한 과잉입법의 여지가 있다. <input type="checkbox"/> 기존 제도와의 상충: 제안된 규제는 해당 법률이나 여타의 다른 현행 법령 등과 상당한 수준의 충돌이 있다.			
2. 규제의 예상되는 결과	2_1. 사회적인 후생의 증가	규제로 인하여 발생하는 편익과 비용을 종합적으로 고려할 때 사회적 후생의 증가가 예상되는가?	비용이 편익을 상당히 상회하여 사회적 후생의 감소가 우려된다(1) 편익이 비용을 상당히 상회하여 사회적 후생의 증가가 기대된다(5)
		규제의 비용이 경제사회적으로 열악한 위치에 있는 계층이나 집단에 편중되는가?	**** 예와 같이 상당한 수준으로 어려운 계층이나 집단에게 불리할 것이다(1) 특별한 비용의 편중은 없을 것이다(5)
	2_2. 비용의 보편성	<input type="checkbox"/> 소리없는 다수: 규제가 익명의 다수(anonymous majority)의 편익이나 이익을 심대하게 침해하고 있다. <input type="checkbox"/> 소비자: 규제가 소비자의 편익이나 이익을 심대하게 침해하고 있다.	
		2_3. 편익의 보편성	편익이 특정한 집단 등에 과도하게 집중될 가능성이 있는가?

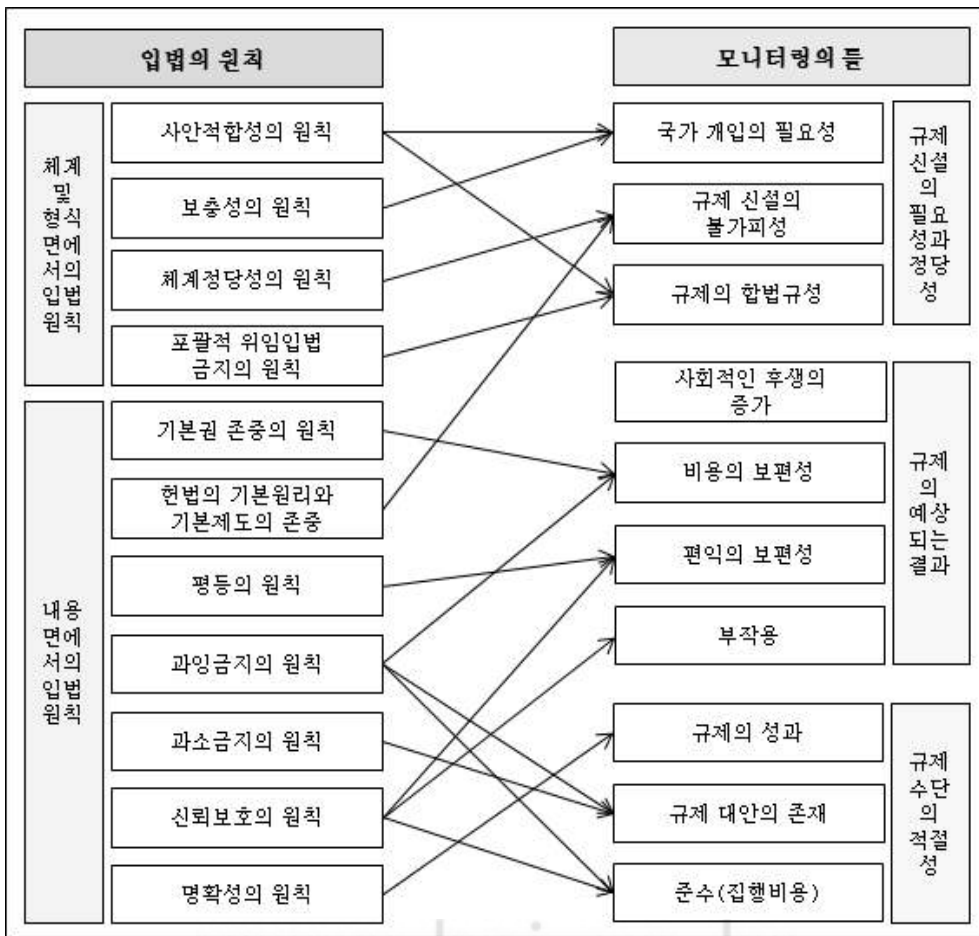
항목	모니터링 세부항목	내용	모니터링 기준
	2.4. 부작용	<p>규제로 인하여 부정비리나 사회적 갈등의 분출, 민간의 자율성이나 자기책임의식, 자유로운 정신의 창발 등의 훼손 등 부작용의 가능성이 있는가?</p> <p><input type="checkbox"/> 부정비리: 부정비리를 상당히 유발할 것으로 우려된다.</p> <p><input type="checkbox"/> 사회적 갈등: 상당한 수준의 사회적 갈등이 분출될 것으로 우려된다.</p> <p><input type="checkbox"/> 정부 비대화: 행정부의 불필요한 확대 내지는 관료제나 준정부부문의 불필요한 팽창 등을 초래할 것으로 우려된다.</p> <p><input type="checkbox"/> 고용: 고용을 위축시킬 우려가 있다.</p> <p><input type="checkbox"/> 민간 위축: 장기적으로는 자유로운 정신의 창발, 민간의 자율성, 자기책임의식 등을 훼손할 것으로 우려된다.</p>	<p>우려할 만한 수준의 상당한 부작용이 있을 것으로 보인다(1)</p> <p>특별한 부작용은 없을 것으로 판단된다(5)</p>
3. 규제수단의 적절성	3.1. 규제의 성과	<p>규제가 달성하고자 하는 목표가 명확하여 그 달성 여부를 투명하고 객관적으로 파악할 수 있는가?</p> <p><input type="checkbox"/> 규제일몰: 목적이 달성되거나 사회적 여건에 변화가 발생하여 규제가 더 이상 필요 없는 상황이 되면 규제를 자연히 소멸시키는 규제일몰이나 유예를 도입하지 않고 있다. -일괄 평가</p>	<p>규제의 목표가 확정하기 어렵게 기술되어 있어 그 달성여부를 투명하고 객관적으로 파악할 수는 없을 것으로 우려된다(1)</p> <p>규제의 목표가 명확하게 기술되어 달성여부를 투명하고 객관적으로 파악할 수 있다(5)</p>
	3.2. 규제대안의 존재	<p>제시되는 규제보다 효과성과 효율성이 높은 규제대안이 있을 수 있는가?</p>	<p>***** 등의 대안이 현 규제보다 우월할 것으로 보인다(1)</p> <p>보다 좋은 대안이 특별히 있을 것으로 보지 않는다(5)</p>
	3.3. 준수(집행 비용)	<p>피규제자가 제안된 규제를 수용하고 자발적으로 준수하는 비율이 어느 수준이 될 것인가?</p> <p><input type="checkbox"/> 책임전가: 현재의 행정 여건상 준수를 확보하기는 매우 어려운 상황이어서, 문제의 해결과 향후 책임을 행정부나 국민일반에게 전가하는 측면이 있다.</p> <p><input type="checkbox"/> 보완조치 결여: 규제가 적절하게 시행되기 위해서는 예산이나 기타 지원/보완 방안 등이 꼭 필요한 상황임에도 불구하고 적절한 보완내지는 보조 조치가 도입되어 있지 않다.</p>	<p>규제의 순응이 매우 저조할 것이다/정부가 규제를 집행하는데 많은 문제점 내지는 비용이 발생할 것으로 우려된다(1)</p> <p>정부가 규제를 집행하는데 특별한 문제점이 있지 않다/규제의 순응이 유사 사례에 비하여 상당히 높을 것으로 예상된다(5)</p>
총평	0.0. 규제의 전반적 품질	<p><input type="checkbox"/> 글로벌스탠다드 부합성: 규제의 목적이나 수단 및 과정 등이 대부분의 선진국에서 유례를 살펴볼 수 없거나 매우 다른 맥락에서 예외적으로 발견된다.</p> <p><input type="checkbox"/> 해당 규제가 만약 정부입법이었다면 행정규제기본법상의 규제심사과정을 거치면서 원안대로 통과될 것으로 예상하는가?</p>	
	특기사항	<p>모니터링항목과 기타사항에 반영되지 않은 차원이나 측면에서 중요한 사항이 있는 경우 기술</p>	

3. 입법의 원칙과 규제영향분석 지침의 부합성

위의 모니터링 항목 및 기준은 규제개혁의 일반적인 관점과 논리를 반영한 행정규제기본법상의 규제영향분석지침을 다소 수정 보완한 것임에도 불구하고, 입법의 가장 근본적인 원칙에 매우 광범위하게 부합한다. 이는 매우 당연한 귀결이겠으나, 규제영향분석을 입법부 규제개혁의 근간으로 삼아야 한다는 본 연구의 주장의 강력한 지지대이기도 한 것으로 보인다. 다음의 [그림 3]은 입법의 원칙과 의원입법규제 모니터링의 틀 간의 관계를 보여준다.

헌법의 기본원리와 기본제도의 존중 원칙을 제외하고는 체계 및 형식면에서의 입법원칙

[그림 3] 입법의 원칙과 의원입법규제 모니터링의 틀



은 모니터링 틀의 규제신설의 필요성과 정당성의 세부항목들에 각각 대응하고 있는 것을 보여준다. 입법의 원칙 중 사안적합성의 원칙과 보충성의 원칙은 국가 개입의 필요성에 대응하며, 체계정당성의 원칙과 포괄적 위임입법 금지의 원칙은 각각 규제 신설의 불가피성과 규제의 합법규성에 대응하고 있다. 규제 신설의 불가피성은 내용면에서의 입법원칙 중 헌법의 기본원리와 기본제도의 존중에, 규제의 합법규성은 사안적합성의 원칙과도 대응된다.

또한 규제의 예상되는 결과의 세부항목인 비용의 보편성은 입법의 원칙 중 내용면에서의 입법원칙에 속하는 기본권 존중의 원칙 및 과잉금지의 원칙과 대응하며, 편익의 보편성은 평등의 원칙 및 신뢰보호의 원칙, 부작용은 신뢰보호의 원칙과 대응하고 있음을 보여준다. 규제수단의 적정성의 세부항목인 규제의 성과는 입법의 원칙 중 내용면에서의 입법원칙에 속하는 명확성의 원칙과 대응하며, 규제 대안의 존재는 과잉금지의 원칙 및 과소금지의 원칙, 준수(집행비용)은 과잉금지의 원칙 및 신뢰보호의 원칙과 대응하고 있다.

이는 규제영향분석의 기본원칙에 기반한 모니터링의 틀의 항목들이 입법의 원칙들을 모두 반영하고 있음을 보여주며, 더 나아가 규제영향분석이 의원입법의 문제점들을 해결하기 위한 대안으로써 적절성을 지니고 있다는 반증이 될 것이다.

(4) 규제영향분석 제도화 방안

이러한 규제영향분석을 국회의 현행 입법과정에 어떻게 반영시킬지 그 방법에 관하여는 몇 가지 방안이 있을 수 있는 바, 김태윤(2013)이 정리한 바에 따르면, 우선 국회법 제79조제3항 정도를 신설하는 방식으로 의원입법규제에 대한 규제영향평가는 꼭 도입돼야 한다는 것이다. 예시한다면 “국회법 제79조의3(의안에 대한 규제영향분석 자료 등의 제출) ① 의원 또는 위원회가 행정규제를 신설 또는 강화하는 내용의 의안을 발의 또는 제안하는 경우에는 그 의안의 시행에 따른 규제영향분석 자료를 아울러 제출하여야 한다.” 정도의 조항이 필요할 것으로 사료된다. 둘째, 당장은 행정부가 수행하는 규제영향분석에 비하여 강제성과 구속력이 떨어져도 큰 상관은 없다고 한다. 평가결과에 대한 숙의와 공론화가 가능해질 수 있으며, 불성실한 규제영향평가는 개별 의원의 입장에서 정치적으로 면책받기 어렵기 때문이다. 이러한 면은 현재 다소 형식적인 측면이 있는 비용추계제도와 다른 규제영향평가만의 특성에 기인한다. 즉 규제영향평가에서는 규제로 인하여 비용내지는 희생을 부담하는 국민들을 파악하고 확인해야 하는데, 의원실이 이 과정을 등한시한다면 지역구 등에서 소외되었다고 느

끼는 지역주민들의 저항에 직면하게 될 가능성이 커지게 될 것이기 때문이다. 셋째, 공공숙의(public deliberation)를 자극하는 방식의 과정과 절차가 규제영향평가제도로 도입되어야 한다고 한다. 규제영향평가의 초점이, 분석보다는 이해관계자 확인과 의견 청취 등 공청회적 속성을 크게 갖고 있기 때문이다. 넷째, 입법조사처나 예산정책처 등 국회 보조기관과 함께 학회, 연구기관 등으로 규제영향평가 실시주체를 다양하게 구성할 필요 또한 제기된다고 한다. 비용추계와 달리 규제영향평가의 과정에는 분석 내지는 시행주체의 관점이나 학문적 경향에 따라 상당히 높은 수준의 선입견과 잠재적 가정 내지는 전제가 동원될 것이기 때문이다. 따라서 제도가 정착되기까지는 몇몇 기관과 주체들이 한 가지 의안에 대하여 중복적으로 영향평가를 수행하는 것도 좋은 방안이라고 보는 것이다.

V. 결론

기존의 연구들에 따르면 우리나라 국회의 입법활동의 문제점들로 입법과정의 투명성 및 정당성 미흡, 개별적 이해관계 반영 법률안 과다, 원내대표 중심 및 국회의장의 직권상정권, 정부입법안의 회피수단, 집행가능성 고려의 미흡, 의원입법의 전문성 미흡, 평가제도 부재로 낮은 규제품질, 위임의 불명확성, 의사결정과정의 비효율성, 법제업무운용규정 결여, 지나치게 긴 이송기간 등이 제시되었다.

이에 대한 제도적 해결방안으로는 법안비용추계 강화, 규제영향분석 도입, 법제적 심사 강화, 예산정책처 및 입법조사처의 전문성·독립성 강화, 국회사무처 법제 심사 기능 강화, 신속절차 제도 도입, 입법이유 제도 강화, 상임위원회 투명성 강화, 전원위원회 요건 완화, 연석위원회제도 강화, 소위원회 투명화, 최소계류기간의 연장, 법사위 권능 축소, 통합의안 제도 도입이 필요하고, 비제도적 해결방안으로 시민 사회의 국회 감시 강화가 필요하다.

특히 주목할 사항은 규제영향분석이 의원입법의 문제점들을 해결하는데 핵심적 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다는 점이다. (사)한국규제학회의 의원입법규제 모니터링 사례에서 알 수 있는 것처럼 올바르게 설계된 의원입법 규제영향분석의 틀은 헌법학의 관점에서 제시되고 있는 입법의 원칙과 상응하고 있다. 따라서 입법의 보편적인 원칙의 고양을 위해서, 또 우리나라의 고질적인 규제입법의 문제점을 해결하기 위해서도, 규제영향분석이 국회의 규제입법과정에 충실히 반영되어야 할 것으로 보인다.

참고문헌

- 「2013 의원입법 연구보고서」, 법제처, 2013
- 강장석, 「제17대 국회개혁과제에 관한 연구」, 국회사무처, 2005.
- 권영설, “입법과정의 헌법적 조명”, 「공법연구」 제34집 제3호, 한국공법학회, 2006.
- 권영성, “헌법학원론”, 법문사, 2005.
- 김선택, “정당의 민주화를 위한 법적 방안”, 「정당과 헌법질서」, 박영사, 1995.
- 김수용, “국회 입법과정의 현황·문제점·개선방안”, 「국회입법과정의 내실화와 입법영향분석」, 입법조사처, 2010.
- _____, “우리나라 입법과정의 문제점과 입법평가제도의 활용방안 검토”, 「공법연구」 제39집 제4호, 한국공법학회, 2011.
- 김승환, “의원입법의 개선·발전방안 모색”, 「공법연구」 제33집 제3호, 한국공법학회, 2005.
- 김영태, “국회 전원위원회와 공청회를 통한 속의 문화의 활성화”, 「동북아연구」 18권, 경남대학교 극동문제연구소, 2010,
- 김준, “국회에서 입법영향분석의 필요성과 방법”, 「국회입법과정의 내실화와 입법영향분석」, 입법조사처, 2010.
- 김정렬·김태윤·노현중, “規制影響分析制度의 정착을 위한 조건과 과제”, 「韓國政策學會報」 제7집 제3호, 1998.
- 김주찬·김태윤·이혁우, 「입법영향분석제도 도입에 관한 연구: 규제영향분석을 중심으로」, 국회 입법조사처, 2010.
- 김 준, “국회에서의 입법영향분석의 필요성과 방법”, 「입법학연구」 제7집, 한국입법학회, 2010.
- 김철우·김주찬, 「정부와 의회관계 선진화 방안」, 한국행정연구원, 2011.
- 김태윤·김상봉, 「비용편익분석의 이론과 실제: 사업평가 및 규제영향분석을 중심으로」, 박영사, 2004.
- 김태윤·홍완식·윤성이·한승준·김주찬·이혁우, 「우리나라 의원발의 규제입법제도 개선 방안에 관한 연구 - 선진국의 제도적 통제과정에 관한 분석을 기반으로」, 한국경제연구원, 2014.

- 김태윤, “의원입법 규제영향평가의 개념과 대안: 한국규제학회의 분석경험을 중심으로”, 「예산정책연구」 제2권 제3호, 2013.
- 박군성, 「입법과정의 선진화와 효율성 제고에 관한 연구」, 법제처, 2008.
- 박영도, 「입법학용어해설집」, 한국법제연구원, 2002.
- 박인수, “입법 지연 및 갈등극복에 관한 연구”, 「공법학연구」 제8권 제4호, 한국비교공법학회, 2007.
- 박종흡, 「의회행정론」, 법문사, 1998.
- 박현정·박홍우, “의원입법 절차의 문제점과 개선방안: 의원입법을 통한 신설·강화규제의 심사절차를 중심으로”, 「규제개혁시리즈 4」, 전국경제인연합회, 2010.
- 석인선 외, 「국회 입법과정의 혁신에 관한 연구」, 국회운영위원회, 2007.
- 오호택, 「議員立法의 문제점」, 「헌법학연구」 제10권 제2호, 한국헌법학회, 2004.
- 유병훈·손대수, 「법령입안심사의 기본원칙」, 법제처, 2005.
- 음선필, “선진화를 위한 입법과정의 정비”, 「제도와 경제」 Vol.4 no.1 통권6호, 한국제도·경제학회, 2010.
- 이가영, 「의원발의 법률안에 대한 규제심사제도 도입방안」, 전국경제인연합회, 2011.
- 이우영, “입법과정과 입법의 민주적 정당성”, 「서울대학교 法學」 제52권 제4호, 서울대학교 법학연구소, 2011.
- 이한길, “제16·17대 의원발의 법안의 특성”, 「의원입법의 발전방안: 2004 국회 공동학술대회」, 국회법제실·한국공법학회, 2004.
- 이혁우 외, “의원입법에 대한 규제영향분석의 필요성 연구”, 「규제연구」 제20권 제1호, 한국경제연구원, 2011.
- 임종훈·박수철, 「입법과정론(제3판)」, 박영사, 2006.
- 임종휘, “국회입법의 문제점과 해결방향”, 「입법학연구」 창간호, 한국입법학회, 2000.
- 임중호, “입법과정의 개선 및 발전방향”, 「공법연구」 제34집 제3호, 한국공법학회, 2006.
- 임지봉, “의회 입법과정에서의 민주주의의 실패”, 「입법학연구」 제2집, 한국입법학회, 2002.
- 전학선, “입법부와 행정부의 협의 부재로 인한 의원입법의 문제점과 개선방안”, 「공법연구」 제36권 3호, 한국공법학회, 2008.
- 정종섭, “우리나라 입법과정의 문제상황과 그 대책”, 「법과사회」 제6권 1호, 법과사회이론연

- 구회, 1992.
- 정중섭, 「헌법학원론」, 박영사, 2008.
- 정준호·김미옥, 「의원입법에 의한 행정규제의 분석」, 한국행정연구원, 2005.
- 최대권, 「헌법학」, 박영사, 1989.
- _____, 「입법의 원칙」, 서울대학교 법학연구소, 1984.
- 최운철, “입법자의 법률관찰의무”, 「토지공법연구」 제21집, 한국토지공법학회, 2004.
- 최소환, 「의회정치의 이론과 실제」, 박영사, 1994.
- 허영, 「한국헌법론」, 박영사, 2002.
- 홍완식, 「현행 입법과정의 문제점과 개선방향」, 한국법제연구원, 2009.
- 홍완식, “의원입법에 대한 합리적인 통제방안: 법률안 의원발의의 의의를 제고하는 관점에
서”, 「저스티스」 제106호, 한국법학원, 2008.
- _____, 「의원입법의 절차적 합리화 방안: 법률안 제출 이전 단계를 중심으로」, 입법조사처,
2008.
- _____, “입법과정에서의 문제점과 개선방안”, 「일감법학」 제11호, 건국대학교법학연구소
2007.
- _____, 「입법의 원칙에 관한 연구」, 법제처, 2006.
- 황치연, “보충성의 원리와 과잉금지원칙”, 「고시연구」 제261호, 고시연구사, 1995.
- 황해봉, “우리나라의 입법과정에 관한 고찰”, 「법령입안심사기준 해설」, 법제처, 2008.
- Stammler, Rudolf, “Die Lehre von dem richtigen Recht”, S.56, 1926.
- Stern, Klaus, “Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland”, Bd.III/2, 1994.

The National Assembly and Regulatory Reform in Korea

Tae-Yun Kim

The disappointment and despondency of Korean citizens about the National Assembly have been heightened, especially disbelief about the quality and content of the legislation, which is the most significant assignment of the National Assembly. The case of regulation will not be special exceptions. In terms of regulatory reform, this study tries to analyze problems of the legislation of the Korean National Assembly and to present institutional and non-institutional alternatives, particularly focusing on the quality level of the regulation. To do this, this study identifies the theoretical principles of the legislation based on constitutional studies, and scrutinizes the specifics of the process and procedures of the Legislative Assembly of the Korean National Assembly, and discusses the problems associated with the Legislative Assembly raised in previous studies respectively. After that, a common response was addressed as a non-institutional and institutional solution. Consequently, the introduction of necessity and expected effect of the regulatory impact analysis regarding the legislative regulation prove the corresponding argument on the principle of the legislation. In addition, this study proposes the implications of institutional and non-institutional alternatives as a method to respond to the problems of the legislative regulation.

Key words: the legislative branch, regulatory reform, legislative regulation, the regulatory impact analysis

지 정 토 론

주 제: 규제개혁을 위한 입법부 역할과 과제

논평자: 임성호(경희대학교 정치외교학과)

1. 논문 전반에 대한 논평

이 논문의 제목은 “입법부와 규제개혁: 우리나라 규제입법의 문제점에 대한 제도적 개선 방안의 모색”으로서, 원래 제시되었던 주제인 “규제개혁을 위한 입법부 역할과 과제”와 약간 다르다. 제목을 주제로부터 조금 바꾸는 것은 학회 세미나에서 상례가 되었고 전혀 이상할 것이 없다. 그러나 이런 변화가 비단 초점을 좁히는 데에 머물지 않고 논의의 대상과 방향을 다소 바꾸고 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 원 주제인 “규제개혁을 위한 입법부 역할과 과제”가 평자에게 주는 인상은, 입법부가 입법을 통해 규제개혁을 하는 것뿐 아니라 더 나아가 입법부가 행정부에 견제와 압력을 가해 행정부 차원의 규제책 개혁을 유도하는 것도 포괄한다. 반면 제목인 “입법부와 규제개혁: 우리나라 규제입법의 문제점에 대한 제도적 개선방안의 모색”이 주는 인상은 입법 차원의 규제개혁 쪽만 의미하는 것으로 보인다.

논문의 대상, 초점, 방향은 전적으로 필자가 정하는 것이지만, 평자는 규제개혁이라는 취지를 고려할 때 입법 차원만 보기보다는 입법부의 비입법적 노력에 의한 행정부 차원의 변화도 다루었다면 더 좋지 않을까 생각한다. 입법부의 핵심 기능이 입법이라는 데에 이의가 있을 수 없지만, 입법부는 행정부 감시·감독이나 사회 담론의 형성 및 여론 조성이라는 중요한 비입법기능을 수행하고 있다. 국회가 행정부 감시·감독이라는 비입법기능을 어떻게 수행해야 바람직한 규제개혁이 이루어질 수 있을지 다룬다면 규제개혁을 위한 더 포괄적인 답을 얻을 수 있을 것이다. 관련해서, 다음과 같은 질문들을 떠올려볼 수 있다. 예를 들어, 국정감사, 국정조사, 대정부질의, 고위공직자 인사청문회, 예결산 심의 등 국회의 대행정부 견제수단을 어떻게 고쳐서 어떤 방식으로 사용할 때에 규제개혁이 촉진될 수 있을지? 규제 성격을 띤 행정부 정책결정(대통령령, 국무총리령, 부령, 각종 훈령, 지침 등등)에 대한 국회심의(단순

한 통보가 아닌)제도가 필요할지, 필요하다면 어떤 모습이어야 할지? 미국에선 위임입법에 근거한 행정부 정책결정에 대한 입법부 거부권(legislative veto) 제도가 한때 실행되다가 대법원으로부터 삼권분립 원칙의 훼손이라는 이유로 위헌 판결 받은바 있는데, 우리나라의 경우엔 입법부 거부권 제도가 과연 적실성, 합헌성 등을 떨 수 있는지?

추가해 말하자면, 국회의 또 다른 비입법기능으로 사회 담론의 형성(혹은 사회 의제의 설정) 및 여론 조성도 빼놓을 수 없다. 19세기 말에 훗날 미국대통령까지 되는 우드로 윌슨은 의회의 입법기능과 행정부 감시·감독 기능 못지않게 혹은 그 이상으로 이 담론 형성, 정보 전달, 여론 조성 기능이 중요하다고 설파한 바 있다. 이 중요한 비입법기능을 어떻게, 어느 정도의 비중으로 수행할 때 역시 바람직한 규제개혁이 나올 수 있을지 다룬다면 더욱 좋을 것이다. 예를 들어, 의회 의사진행과정상 단순다수주의 원칙에 방점을 두는 방식(미국 하원의 경우처럼), 합의주의 혹은 초다수주의 원칙에 우선순위를 두는 방식(미국 상원의 경우처럼), 단순다수주의와 합의주의를 절충하는 방식(‘국회선진화법’ 체제의 우리나라 국회) 중 어느 것이 각종 규제개혁에 대한 국민의 관심과 여론을 환기시켜 중요한 사회의제로 올리고, 극소수 이익단체, 행정관료, 소관 상임위 소속 의원 간 “철의 삼각지대”(iron triangle)의 담합을 막아 민주적 방식으로 규제개혁을 이끌어가는 데에 유리한지에 대해 생각해볼 수 있을 것이다.

2. 논문의 차별성과 연구 결과의 의의

논문 내용에 대해 논평하자면, 대부분의 내용에 공감한다. 논문에서 다루진 몇 가지 점을 재차 강조하면서 관련된 유의사항을 언급하고자 한다.

첫째, 국회에 대한 시민단체의 감시 필요성에 대해 전적으로 동의한다. 다만, 걱정되는 점은 시민단체의 편향성으로 인한 논란을 어떻게 극복할지 고민이 필요하다. 시민단체 중 상당수가 좌든 우든 이념색채를 띠고 있거나 적어도 띠고 있다고 인식되고 있다. 심한 경우엔 특정 정파에 가깝기도 하다. 단순히 가까운 정도가 아니라 시민단체 활동가 중 아예 정치권에 편입되어 국회의원이 되는 경우도 제법 있다. 이런 현실에서 아무리 중립성을 고수하려 해도 특정 시민단체의 평가를 국민과 정치권이 진정성, 정통성 있게 받아들일지 우려된다. 자칫 다른 입장의 시민단체들의 상충되는 평가를 놓고 이념적, 정파적 대립이 더 격화되지 않을까 걱정이 든다. 이에 대한 고민이 필요하다.

그렇다면 시민단체가 아닌 전문가 위주의 학회에 의한 감시는 어떨까? 역시 한편으로 동의하지만, 다른 한편으로 전문가 집단에 의한 편향성도 전적으로 부인할 수는 없다. 과도한 스테레오타입이지만, 예를 들어 경제학자나 행정학자는 상대적으로 효율성을 강조할 것이고 정치학자나 사회학자는 형평성에 상대적 비중을 둘 가능성이 크다. 그러므로 국회를 감시, 평가하는 사람들의 구성을 어떻게 해서 그러한 편향성을 줄어나갈 수 있을지에 대한 고민도 요구된다.

둘째, 높은 전문성의 독립적인 입법지원기구의 확보에 대해서도 공감한다. 다만, 국회 입법조사처와 예산정책처가 표<9>에는 언급되고 있지만 본문에서는 별로 다루지지 않고 있는 바, 보다 역점을 두어 본문에서도 강조했으면 좋겠다. 국회 기구 중 정파성 시비로부터 비교적 자유로운 몇 안 되는 예들 중 대표적인 것이 이 두 기구이다. 이 두 비정파적 기구가 어떻게 운영될 때 규제개혁의 취지가 잘 살려질 수 있을지에 대해 논의를 보다 집중하면 유용한 결론을 얻을 수 있을 것이다.

셋째, 법제사법위원회의 법제심사 기능의 폐지에 대해서도 찬성한다. 이 점의 중요성을 감안해볼 때 논문에서 보다 충분한 논리로 뒷받침되었으면 좋겠다. 평자는 과거에는 법사위의 법제심사 기능이 필요했지만 이제는 시대착오적이 되었다고 생각한다. 각 상임위 및 국회사무처나 입법조사처의 법제심사 능력이 충분히 제고되었으므로 그 기능을 법사위로 몰이줄 필요성이 많이 떨어졌다. 또한 과거에는 법안심의회가 너무 졸속으로 흐르거나 다수당에 의해 너무 성급하게 이루어지지 않게 법사위가 “문지기”(gate-keeper) 역할을 할 필요가 있었지만, 2012년 ‘국회선진화법’이 제도화된 이래로는 법안심의과정이 충분히 길어지고 곳곳에 “문지기”가 들어섰기 때문에 법사위마저 그 역할을 수행할 필요는 없어졌다. 숙의민주주의의 구현, 소수의견의 존중, 신중한 의사결정 등 ‘국회선진화법’의 취지를 살리되 국회가 과도한 지연과 교착에 빠지는 부작용을 없애기 위해선 법사위의 법제심사라는 불필요한 “문지기”를 이제는 없앨 때가 되었다.

넷째, 통합의안(omnibus bill) 제도의 도입은 기본적으로 동의하지만 신중할 필요도 있다. 미국의회를 보면, omnibus bill을 정략적 목적으로 사용하는 경우가 많다. 즉, 대통령이 하나의 법안을 전체적으로 승인하거나 아니면 전체적으로 거부할 수밖에 없기 때문에, 대통령 측이 싫어할 법안을 대통령 측이 좋아하거나 받아들이지 않을 수 없는 법안과 함께 단일 법안을 만들고 그럼으로써 대통령 측을 딜레마에 빠지게 하는 책략이 왕왕 사용된다.

3. 논문의 보완사항

다음으로 학술논문으로서의 완결성을 기하기 위한 향후 수정 작업 시 고려할 점들에 대해 말한다.

첫째, II장 전체를 굳이 원고에 넣는 것이 좋을지 재고할 필요가 있다. 의원입법의 원칙과 과정에 대한 다분히 교과서적인 내용이므로 없어도 될 것 같다. 만약 그대로 둔다면, 독자들로부터 “새로운 내용이 있는지,” “논쟁이 될 만한 부분이 있는지,” “항목들이 너무 나열식으로 제시되고 있고, 항목들 간의 우선순위나 상쇄효과(trade-off)에 대해 논해야 하는 것 아닌지” 등의 질문을 들을 수 있을 것이다.

둘째, III장 1절에서 의원입법의 문제점에 대해 논하고 있는데, 규제개혁을 위한 의원입법에 직결되는 것이라기보다는 국회 운영과정 전반에 관련된 것으로 보인다. 너무 넓게 논하다 보니 초점이 다소 흐려지는 것 같고, 그 결과로 논의가 나열식으로 진행되며 피상적, 단편적이라는 인상을 준다. 규제개혁을 위한 의원입법에 보다 좁게 초점을 맞추으로써 이러한 문제를 극복할 수 있을 것이다.

셋째, 논문 전체적으로 2012년 ‘국회선진화법’이 통과되기 전에 작성된 듯하다. 이런 느낌을 없애기 위해서는 논문의 곳곳 해당 부분에서 ‘국회선진화법’ 체제의 내용을 반영할 필요가 있다.