국민참여를 통한 입법 및 법제개선방안 연구

- 최종보고서 -

2004. 11.

법제처

제 출 문

법제처장 귀하

이 보고서를 「국민의 참여를 통한 입법 및 법제개선방안 연구」의 최종보고서로 제출합니다.

2004. 11.

연구책임자 : 박민규 교수(인하대 국제통상학부)

공동연구자 : 현정택 교수(인하대 국제통상학부)

정하명 교수(삼척대학교 행정학과)

김종현 교수(인하대 국제통상학부)

이순태 교수(부산대학교 법과대학)

인하대학교
총장 홍 승 용

목 차

제1장 서 론 ····· 8

제1절 연구의 목적 및 범위 ····· 8

제2절 입법과정에의 국민참여의 필요성 ····· 12

1. 참여의 의의 ····· 12

2. 국민참여의 필요성 ····· 13

3. 참여의 역기능 ····· 16

4. 국민참여의 제도화 ····· 17

5. 국민참여 입법의 효과 ····· 18

제2장 우리나라 법령의 입법절차 ····· 22

제1절 입법절차의 의의 ····· 22

제2절 입법절차의 개관 ····· 23

1. 입법기능 ····· 23

2. 입법의 절차와 과정 ····· 24

3. 법률의 제안 ····· 25

4. 법률안의 심의와 의결 ····· 25

제3절 행정입법 절차 ····· 28

1. 법제업무규정 ····· 28

2. 입법계획의 수립 ····· 29

3. 법령안의 입안 ····· 30

4. 공청회 ····· 33

5. 관계부처 협의 ····· 33

6. 경제 장·차관 회의 ····· 35
7. 입법예고 ····· 35
8. 당정협의 ····· 39
9. 규제개혁위원회의 규제심사 ····· 39
10. 소관 중앙행정기관의 원안 확정 ····· 39
11. 법제처 심사 ····· 40
12. 차관회의·국무회의 심의 ····· 42
13. 대통령의 재가와 국무총리 및 관계 국무위원의 부서 ····· 42
14. 국회제출 및 심의·의결 ····· 42
15. 법률안의 정부이송 ····· 43
16. 국무회의 상정 ····· 43
18. 공포 ····· 43
19. 법령의 효력 발생 시기 ····· 43
제4절 국민참여제도의 현황 및 문제점 ····· 44
1. 국회입법과정 ····· 44
2. 행정입법과정 ····· 45

제3장 각국의 입법제도 ····· 47
제1절 미국의 입법제도 ····· 47
Ⅰ. 입법의 위계체계 ····· 47
1. 연방헌법 ····· 47
2. 조약 ····· 47
3. 연방제정법 ····· 48
4. 연방행정명령 및 행정규칙 ····· 48
5. 주헌법 ····· 49
6. 주제정법 ····· 49
7. 주행정규칙 ····· 49

8. 시의 조례 및 규칙 ····· 50
Ⅱ. 미국 의회 입법과정 ····· 50
1. 개관 ····· 50
2. 법률안의 연원 ····· 51
3. 법률안의 제출 ····· 54
4. 위원회의 심의 ····· 55
5. 위원회의 보고 ····· 57
6. 본회의의 심의 ····· 57
7. 법률안의 이송과 공포 ····· 59
8. 대통령의 법률안거부권 ····· 60
9. 미국의 법제기구 ····· 61
Ⅲ. 미국행정 입법절차 ····· 63
1. 입법권과 위임 ····· 65
2. 행정입법 절차 ····· 67
3. 혼성 행정입법 ····· 74
4. 행정명령에 의한 혼성입법 ····· 76
5. 성문법에 의한 혼성입법 ····· 77
Ⅳ. 행정입법에 대한 의회의 검토 ····· 78

제2절 일본의 입법과정과 국민참여 ····· 80
Ⅰ. 입법과정의 개관 ····· 80
1. 의원제출법률안과 내각제출법률안 ····· 80
2. 내각제출법률안 ····· 81
3. 의원입법 ····· 85
4. 국회에서의 법률안 심의 ····· 85
Ⅱ. 내각제출법률에 있어서 정책결정과정 ····· 86
1. 법률안제출의 헌법상·법률상의 근거 ····· 86
2. 내각제출법령의 특징 ····· 87
3. 각의결정까지의 과정 ····· 88

Ⅲ. 주관성에 의한 법률원안 작성과정과 행정내부심사 ····· 91
1. 법률안제출의 일정 ····· 92
2. 법률안 작성주체로서의 성청의 내부조직 ····· 93
3. 관계성청과의 절충 ····· 94
4. 내각법제국의 심사 ····· 95
5. 각의 ····· 97
6. 법률안작성절차의 과제 ····· 98
Ⅳ. 내각제출법률안의 정당과의 조정 ····· 100
1. 정부 내의 입법과정과 정당과의 조정 ····· 100
2. 국회사전절차의 의의와 평가 ····· 104
Ⅴ. 국회에서의 법률안의 심의 ····· 107
1. 국회에서의 심의절차 ····· 107
2. 국회심의에 관한 제문제 ····· 117
Ⅵ. 일본의 국민참여 실현을 위한 제도 ····· 118
1. 국민의 의견 제출 제도 ····· 119
2. 과제 ····· 119
3. 소결 ····· 119

제4장 전자입법과 국민의 입법참가 ····· 125
제1절 서설 ····· 125
제2절 미국의 전자입법 ····· 127
1. 서설 ····· 127
2. 인터넷에 의한 국민참가 ····· 130
3. 전자입법의 목표 ····· 132
4. 활용방안 ····· 133
5. 전자 자료실의 활용방안 ····· 135
6. 인터넷에 의한 행정입법참가의 장점과 단점 ····· 137

제3절 일본 ····· 140
Ⅰ. 일본의 전자정부 추진 현황 ····· 140
1. 서설 ····· 140
2. '행정절차의 온라인화법' ····· 142
3. 현황 ····· 150
4. 대책 ····· 154
Ⅱ 일본의 인터넷을 통한 국민참여 제도 ····· 156
1. 정부정책에 관한 인터넷상의 의견 제출 ····· 156
2. 일본의 지자체 '전자회의실' ····· 156
3. 인터넷을 통한 조례정보제공 ····· 159

제5장 결 론 ····· 160
1. 입법계획 ····· 161
2. 입법안 제출 ····· 162
3. 입법예고와 통지 ····· 163
4. 의견 제출 및 처리 ····· 164
5. 법제처의 심사 ····· 165
6. One-Stop 의견 제출 사이트 구축 ····· 6

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적 및 범위

근래 한국 행정부는 정권이 표방하고자 하는 정치적 이념을 담아 고유한 이름을 붙여왔다. 김영삼 대통령은 "문민정부", 김대중 대통령은 "국민의 정부", 그리고 노무현 대통령은 "참여의 정부"라고 명명하였다. 이러한 명명은 나름대로의 의미와 철학을 내포하고 있다고 할 수 있다.

참여정부 하에서 「참여」의 의미는 다양하게 쓰이고 있으나, 정부의 내부에서도 왜 참여라는 용어를 사용하고 있는지에 대한 명확한 인식은 없는 것 같다. 본래 민주주의의 시초라고 할 수 있는 고대 그리스 아테네의 민주주의는 시민이 직접 참여를 하는 직접 민주주의였다. 그러나 근대 이후 세계적으로 대표 또는 대의 민주주의로 대체되었다. 대표 또는 대의 민주주의가 발달한 시기에는 참여의 필요에 대한 논의가 없었다. 그러나 대표 또는 대의 민주주의제도는 시간이 흐름에 따라 여러 가지 문제가 나타나게 된다. 가장 큰 문제점은 대표 또는 대의가 되지 않는다는 것이다. 즉, 지역구를 대표하는 자가 지역구민의 의사를 제대로 전달하지 못하는 일이 나타나게 된다. 대표 또는 대의 민주주의 하에서 지역구 의원이 지역구를 대표하지 못하는 경우 다음 선거에서 표로서 심판하게 되지만, 선거가 실시되기까지 많은 시간을 기다려야 하며, 투표를 통해 바뀐 대표 또는 대의자도 지역구민의 뜻을 제대로 대의하지 못하는 경우가 발생했다. 이를 보완하기 위한 여러 가지 제도가 나타났으며 참여의 문제도 대두되기 시작했다.

「참여」는 대의 민주주의를 대체하는 것이 아니라 보완하는 의미를 지닌다고 할 수 있다. 현대사회에서 모든 사안을 국민이 직접 처리하는 것은 불가능하다. 고대 그리스 사회에서는 성인남성을 중심으로 주요사안이 결정되어 소위 말하는 직접 민주주의가 가능했다고 볼 수 있으며, 현대에서 말하는 남녀노소가 참여하는 현대적인의 민주주의 개념이 아니었다.

따라서 현대에서 모든 사안에 대해서 직접 민주주의를 도입하는 것은 불가능하며, 기본 방향은 대표 또는 대의 민주주의에 의하되 다양한 방법으로 이를 보완하는 방향으로 전개되고 있다.

의회 민주주의 또는 대표·대의 민주주의를 보완하기 위한 참여의 형태는 다양하게 나타났다. 대표적인 것이 풀뿌리 민주주의에 의한 지방자치의 실현이다. 중앙집권적인 국가에서 지방분권화가 이루어지기 시작하면서 참여를 할 수 있는 기회와 방법이 발달했다. 민주주의가 발달한 서구사회에서도 소위 비정부조직에 의한 본격적인 참여가 있었던 것은 2차 세계대전 이후이다. 미국의 경우 참여란 용어는 환경법 영역을 중심으로 1960년대 후반부터 등장하기 시작하여 1980년대에 이르러 비로소 제도화되기 시작했다. 한국 사회에서 본격적으로 참여가 있었던 것은 1980년대를 지나 지방자치가 실현된 1990년대 이후였다. 그리고 비정부조직에 의한 참여가 본격화 된 것은 비교적 최근의 일이다.

선진국에서 참여가 활발하게 논의되는 분야는 입법(rulemaking), 인허가·인허가사항의 변경·집행, 다년간 사용할 것으로 예상되는 중요 정보 자료, 지침서 및 행정규칙(고시, 훈령, 예규 포함) 작성, 전략·정책의 작성, 계획·프로그램·표준·건설 기타 정부의 재정지원 프로그램의 개발·이행, 정부의 지방지원 프로그램 등에서 주로 나타난다.

현재 우리나라의 대표적인 참여 행태는 행정처분을 할 때의 청문 등 행정기관의 처분적 행정행위에 참여 또는 각종 행정계획, 가격 결정 등 정부의 정책결정에 참여하는 방법 등이 있다. 대표 또는 대의 민주주의를 보완하기 위해 직접 민주주의 또는 국민참여 제도가 발전했지만, 그동안 참여는 개별적인 정책 결정에의 참여가 주를 이루었고, 입법 내지 법제과정과 같은 제도화된 정책결정과정에의 참여는 이해관계자를 중심으로 부분적으로 이루어졌다.

이 연구의 목적은 이러한 국민참여에 의한 입법과 법제기능의 보완 발전이다. 법률은 대표 또는 대의 민주주의의 상징 또는 결과물이라고도 할 수 있다. 즉, 국민들은 자신을 대변해 줄 의원을 선출하고 의원들은 국회에서는 국민들이 원하는 정책을 실현하기 위해 법을 만든다. 결과적으로

이러한 법은 국민들의 의사가 반영된 것이어야 하며 국민을 위한 내용을 담고 있어야 한다. 그러나 대표 또는 대의 민주주의가 발전함에 따라 입법기능은 국민들로부터 멀어져가고 있다. 많은 법률은 국민의 뜻과 배치되는 내용을 담게 되고 국민에게 불이익을 주는 내용을 포함하게 된다.

따라서 입법내지 법제과정에 국민이 참여하는 것은 매우 중요한 과제로 대두된다. 정책은 단기적 또는 일회성을 지니는 경우도 있고 비교적 변경이 쉬운 측면이 있지만, 법령은 개정이 되기 전까지는 효력을 가지며 강제력이 부여된다. 즉, 법령은 국민의 권리 의무에 직접적인 영향을 미치며 그 영향도 장기적·지속적이라는 특징이 있다. 즉, '악법도 법'이라는 법언과 함께 법은 그 법률의 효력이 정지되기 전까지 준법을 할 것이 요구된다는 사실은 입법과정에의 국민참여의 중요성을 설명해 준다. 따라서 일반적인 정책결정과정에의 참여와 함께 법제과정에의 참여를 연구하는 것도 중요한 과제가 된다고 할 수 있다.

현대 한국사회는 민주주의와 시장경제의 지속적인 병행발전이 핵심과제인데, 대표 또는 대의 민주주의에서는 국회가 만든 법은 이를 달성하기 위해 필요로 하게 되며 법치행정의 확립이 요구된다. 그러나 한국에서 대표 또는 대의 민주주의가 제대로 기능을 하지 못한 경우가 많았고, 국회에 의한 입법보다는 행정부에 의한 입법이 많았다.

그러나 이러한 행정입법은 법을 집행하는 곳에서 법을 만든 결과 국민의 권리를 보장하고 국민을 위한 법률보다는 법을 만드는 사람들의 편의를 위한 법률이 많이 있었다. 법에 의한 행정보다는 통치권자의 지시에 의한 행정, 행정규칙이나 행정지도에 의한 행정이 이루어지는 등 법이 행정의 핵심에 있지 못하고, 행정을 보조하는 지위에 있는 경우도 있었다. 결과적으로 오늘날 행정부의 입법이 일반 보편화 되는 현상에서 행정입법에의 국민참여는 더욱 중요한 의미를 지니게 되었다.

우리나라의 경우 대의 민주주의의 단점을 보완하고 진정한 자유민주주의의 실현을 위한 국민참여에 의한 입법 및 법제는 현재까지 많은 발전이 있어왔다. 비록 '국민참여'를 위해서 또는 '국민참여'라는 용어를 직접 사용하지는 않았지만 계속적인 제도 개선이 있어왔던 것이 사실이다. 행정

입법이 많은 우리나라 입법 및 법제 상황에서 1995년에 제정된 법제업무운영규정은 행정입법에서 많은 의미를 가진다. 즉, 이는 "법률 규정"과 제도에 의한 참여를 보장하였다는 점에서 의미를 가진다고 하겠다. 그동안 법제업무운영규정은 많은 발전과 기여를 해왔고, 1996년 제정된 행정절차법도 입법 및 법제과정에서 국민참여를 제도적으로 보장하는데 많은 기여를 해 왔다.

그러나 아직도 많은 제도 개선의 여지가 있다고 하겠다. 우선 생각해 볼 수 있는 것들은 법률의 입안과정을 포함한 입법과정 전 과정에서 활발한 참여를 위한 제도가 마련되어야 한다는 것과 의견 제출 이후 입법 및 법제 과정에서의 참여, 그리고 행정입법의 경우 국회 심의과정에서의 국민참여를 위한 많은 법령 및 제도 개선이 이루어져야 할 것으로 보인다.

본 연구에서는 다음과 같은 방법에 의해 국민의 입법과 법제과정에의 참여확대방안에 대하여 연구하겠다. 먼저, 우리나라의 입법절차에 대하여 검토를 하는데 여기에는 국회와 행정부의 입법절차를 각각 포함하게 된다. 국회의 경우 국회법과 기타 규정에 의한 입법절차를 살펴보고, 행정부의 경우 행정절차법, 법제업무운영규정 및 동법 시행규칙을 중심으로 살펴본다. 입법절차를 연구하는 목적은 각 입법 단계별 국민이 참여를 하고 있는 정도와 문제점을 파악하고, 향후 입법 단계별로 국민참여를 효율화할 수 있는 방안을 연구하기 위해서이다.

다음으로 미국, 일본 등 각 국의 입법절차와 참여형태에 대하여 연구를 한다. 지금까지의 선행연구는 입법절차에 대하여 연구를 한 것이 많지 않았고, 절차를 연구한 것들도 국민참여에 중점을 두고 연구를 하지 않아 참여에 중점을 둔 입법절차 파악에 중점을 둔다. 이 연구결과를 토대로 우리나라 입법 및 법제과정에 필요한 제도를 연구해 본다.

다음으로 연구를 하고자 하는 것은 입법 및 법제과정에 인터넷 등 전자적인 방법에 의한 국민참여를 확대시키는 방법에 대하여 조사 연구를 수행한다. 입법 및 법제과정에 국민의 참여가 중요하다고 할지라도, 참여의 방법이 번거로울 경우 참여를 회피하게 되고 호응도 낮아지게 된다. 현재 입법과정에서 국민이 참여를 할 수 있는 대표적인 방법은 공청회를 통해

서이다. 그러나 공청회는 수도권에서 행해지는 일회적인 행사로 개최되는 경우가 많고, 내용의 사전통지 및 충분한 토론과정이 주어지지 않아 참여를 하는데 한계가 있다. 대부분의 공청회는 이익집단을 중심으로 자신의 주장을 발의하는 수준에서 진행된다.

따라서 공청회는 다수의 국민이 참여하는데 한계가 있게 되는데, 이를 보완하기 위한 제도로서 인터넷 등을 통한 국민참여 방법을 연구해 보고자 한다. 현재도 법제과정에서 인터넷을 이용한 입법예고 등을 활용하고 있어 과거 관보에 의존하던 때와는 달리 많은 제도개선이 있어왔다. 그러나 법제처와 각 부처와의 협조 문제, 사후관리 등 제도보완이 필요한 부분이 있다. 이 장에서는 제도의 연구를 위해 이론적인 검토, 비교법적 연구를 병행하여 실용적이고 활용 가능한 대안을 모색해 보겠다.

이와 같은 기본적인 방향에서 우리나라와 미국, 일본 등 주요 외국의 입법 및 법제업무를 심층적으로 분석하였다. 그리고 국민참여에 위한 입법 및 법제기능의 개선방안으로는 법률안 입안과정에의 참여확대, 입법예고제도의 개선, 공청회 제도개선, 법제처 심사전후 및 법률안 국회제출 전 참여제도 개선, 국회 법안 심의과정에의 참여 등에 연구의 중점을 두고 수행하였다.

제 2 절 입법과정에의 국민참여의 필요성

1. 참여의 의의

참여의 정의는 다양하다. 미국 EPA에 의하면 참여는 책임 있는 공무원이 이해관계자 및 영향을 받는 당사자들에게 그들의 견해를 전달할 수 있는 많은 기회를 제공하여 국민의 태도를 인지하는 의사결정과정의 일부분(part of the decision-making process)[1]이다. 이러한 참여의 필수적인 요

1) 40 CFR 25.3(b). Public participation is that part of the decision-making process through which responsible officials become aware of public attitudes by providing ample opportunity for interested and affected parties to communicate their views.

소, 의사결정과정에의 접근 제공, 국민들의 의견수렴 및 국민들과의 대화 국민의 견해와 선호에 동화, 국민의 견해와 선호가 의사결정공무원에 의하여 고려되고 있다는 것을 보여주는 것 등을 포함하고 있다. 이러한 참여에서 공공기관 또는 의사결정주체는 중요한 이슈에 대한 정부기관 및 다양한 이해단체의 의견 불일치를 필수불가결한 것으로 인식하고, 모든 이슈가 조기(early stage)에 제기되어 적절하게 해결되도록 해야 하며, 적절하게 의사결정에 반영되도록 유도하여야 한다. 또한, 이러한 과정에서 지원과 의사결정과정에 접근이 제한되어 있는 시민들을 독려하고 돕기 위한 특별한 노력(special efforts) 필요하다.[2)]

2. 국민참여의 필요성

행정부가 법령을 제정하는 과정을 살펴보면 우선, 그 자체가 활발한 민주절차와는 거리가 있다고 할 수 있는데, 이는 법령을 결정하는 사람들은 국민에 의해서 직접 선출된 사람들은 아니기 때문이다. 선출직인 대통령이나 국회의원들이 국무총리나 각 부장관 등을 임명하거나 승인함으로써 국무총리나 각 부장관들의 간접적 책임성이 확보되지만 통상적으로 대통령이나 국회의원들은 이들의 직무를 일일이 감독하기에는 너무 바쁘다. 국무총리나 각 부 장관이 직접 행정입법을 하는 것이 아니고 대부분은 직업공무원들에 의해서 이루어진다.

본 연구에서 『국민참여에 의한 입법』을 연구하는 것은 국가기관(행정부 및 입법부)에 의한 입법을 국민에 의한 입법으로 대체하자는 것은 아니다. 우리가 국민참여에 의한 입법을 논하는 것은 국가기관에 의한 법제를 보다 건전히 하고 완벽하게 하는 전제 하에, 국민의 법제과정에 대한 참여를 확대하여 국가기관의 입법기능을 보충하자는 것이다.

입법과정에 왜 참여가 필요한가에 대한 의문이 있을 수 있다.[3)] 입법 및 법제과정에 국민이 참여를 해야 하는 이유는 무엇인가에 대해 살펴보면 다음과 같다.

---

2) Ibid.
3) 강명안, 공중참여와 행정법치, 제6회 동아시아 행정법학회 국제학술대회 자료집

영국의 ″시민혁명″ 이후 대표 민주주의가 각 국 민주주의의 기본형식 혹은 주요형식이었다. 하지만 대표 민주주의는 선천적인 결함과 부족함이 있을 뿐만 아니라 후천적으로 발전하는 과정에서 점차적으로 생성되고 커진 폐단을 내포하고 있었다.

첫째, 대표기관의 대표가 비록 국민의 선거에 의해 선출된 것이지만, 그에게는 국민과 동일한 이익이 있을 뿐만 아니라 국민의 이익과 같지 않은 그 개인의 이익이 있다. 국민의 이익과 자신의 이익이 충돌할 때 그는 국민의 이익을 포기하고 일신의 이익을 수호할 수도 있다. 둘째, 현대 의회의 대표는 통상 정당의 추천으로 선출된다. 정당에는 각 정당의 이익이 있으며 정당의 이익과 국민의 이익이 언제나 일치하는 것은 아니다. 셋째, 대표기관이 문제를 결정할 때 통상 소수가 다수에 복종하는데 소수인의 정당한 권익이 때로는 효과적인 보호를 받기 어렵다. 넷째, 대표기관의 주요한 직능은 입법과 국가의 중대한 정책문제를 결책하는 것이다. 법률과 정책 집행의 직능은 정부에 있으며 정부의 행위는 가장 광범위하게, 가장 직접적으로 국민의 이익과 연계된다. 정부행위가 민의를 대표하고 반영하고 그에 부합되는가에 대해 대표기관은 항상 그리고 전면적으로 감독할 수가 없다. 마지막으로, 현대과학기술의 신속한 발전과 함께 각종 사회경제문제가 갈수록 복잡해지고 있다. 대표기관의 대표는 행정부의 공무원처럼 전문지식, 전문경험, 전문기능을 구비하지 못하기에 직접 처리해야 할 많은 문제를 처리하기 어렵다. 결과적으로 행정기관에서 행정법규를 제정하고 규범성 문건을 공포하는 등 많은 문제를 행정기관에 권한을 주거나 위탁하여 처리한다. 이로부터 대표기관의 입법권, 결정권, 감독권이 위축되며 행정권이 확장되고 팽창한다. 끊임없이 확장되고 팽창한 행정권은 효과적인 감독이 없다면 부패를 피할 수 없게 된다.

국민들의 참여가 이런 문제들을 해결할 수 있는가에 대한 의문이 제기될 수 있으나, 오랜 참여 역사를 가진 서양의 경우 국가 및 사회 관리에 국민참여는 긍정적인 결과를 나타냈다. 현대사회에서 국민참여의 도경을 넓히고 참여 민주주의를 발전시킨다면, 상술한 현실 문제를 해결하는데 도움이 될 뿐만 아니라 인류 정치문명의 장원한 목표를 위한 길을 탐색할

수도 있다.

국민참여의 가치는 주로 다음과 같이 표현된다.[4)]

첫째, 국민참여는 국민, 법인 혹은 기타 조직이 구체적인 행정행위에서, 특히 행정처벌, 행정급부, 행정재결, 행정허가 등 직접 자신의 이익과 연관되는 구체적 행정행위에서 자신의 합법적 권익을 수호하고 행정기관이 편파적으로 자신에게 불리한 처리를 하여 합법적 권익이 침해를 받는 것을 방지하는데 유리하다. 행정상대자가 참여하지 않아 행정기관이 구체적인 행정행위에서 권리를 침해하는 행위가 발생하면 사후에 행정심판 혹은 행정소송으로 구제 할 수 있지만, 사후 구제는 비용이 많이 들고 어떤 손해는 사후에 미봉할 수 없는 것이다. 사후에 미봉한다고 해도 당사자가 사건에 참여하여 권리 침해의 발생을 방지하는 것만 못하다.

둘째, 행정 참여는 국민이 행정정책 및 행정결정을 이해하는데 유리하다. 따라서 행정정책 및 행정결정을 집행하는 가운데 나타나는 장애를 제거하고, 행정정책 및 행정결정의 순조로운 집행을 보장하는데 유리하다. 국민은 행정정책 및 행정결정을 하는 과정에 참여하여 관련 정책 및 결정에 이의 혹은 의의가 있을 경우 행정기관에 제기할 수 있으며, 행정기관은 이에 해석과 설명을 주어야 한다. 행정기관은 당사자가 제기한 이의에 이유가 있다고 인정하면 정책 및 결정을 적당하게 수정할 수 있다. 이렇게 하면 해당 정책 및 결정의 집행이 용이하게 된다.

셋째, 국민참여는 사회정의를 보장하는데 유리하다. 국민참여는 이해관계가 있는 당사자가 참여하기에 대표 민주주의가 대표하는 단점을 피할 수 있다. 일부 업종, 일부 영역, 일부 계별, 일부 계층은 대표가 있기에 대표할 수 있지만, 일부에는 대표가 없을 수 있다. 일부 업종, 영역, 계별, 계층은 대표가 많지만 일부는 적을 수 있다. 이외, 소수가 다수에 복종하는 원칙에서는 때로 소수인의 의견, 이익이 무시될 수 있다. 국민이 직접 행정결책과 행정결정의 제정에 참여한다면 이런 현상을 방지할 수 있다. 이로부터 여러 방면, 여러 이해관계자의 의견, 이익이 모두 골고루 반영되어 사회정의를 최대한도로 보장할 수 있다.

---

4) Ibid.

넷째, 국민참여는 공권력 행사에 대한 감독을 강화하여 부패를 방지하는데 유리하다. 공권력의 행사 중에 당사자의 참여가 없다면 권력행사기관과 공무원에게 부패의 욕망이 있다면 그들이 설정한 조건에서 그 목적을 달성하기가 매우 쉽게 된다. 하지만 국민이 참여한 조건에서는 공권력 행사자가 여론을 두려워하기에 부패염원이 쉽게 생기지 않을 수 있다. 설사 그런 생각이 있다고 해도 성공하기 어렵다. 사람들은 햇빛은 최고의 방부제라고 말한다. 국민의 눈길이 바로 햇빛이다. 국민참여는 분명히 부패척결의 가장 적합한 처방이 될 수 있다.

다섯째, 국민참여는 국민의 주인의식을 강화하고 국민의 인격을 건전히 하는데 유리하다. 국민은 국가와 사회의 주인이다. 그러나 오늘날 국민은 모든 것을 정부에 의존하기에 주체의식이 점차 희박해지고 경쟁력과 생존능력이 점차 퇴화된다. 때문에 오늘날 국민의 주체의식을 환기시키고 국민의 책임감을 강화하고 국민의 인격을 건전히 하려면 중요하고 필요한 도경이 바로 국민참여와 국민자치를 강화하여, 국민이 국가와 사회를 관리하며 스스로 자기를 관리하고 자기의 이익을 수호하는 능력을 증대 시켜야 한다.

3. 참여의 역기능

국민참여가 상술한 바와 같이 중대한 현실적 의의와 역사적 가치를 가지고 있지만, 동시에 위험성도 내포하고 있다.[5] 잘못 실시하면 사회질서가 파괴되고 인권이 침해 받고 짓밟히는 결과를 초래하게 된다.

첫째, 참가자가 많은 국민참여는 흔히 서로 정서의 영향을 받기에 통제하기 어렵다. 특히, 개별 혹은 소수 급진주의자의 적극적인 선동에 흥분한 국민은 이성을 상실하고 사회에 파괴적인 행위를 할 수 있다. 둘째, 국민은 때로 본인, 자신이 속해 있는 단체의 국부적인 이익과 단기적인 이익의 유도 또는 부추김에 참여를 이용해 정책, 결정의 정확한 방향을 변경하려는 시도를 할 수 있다. 이는 공공이익과 사회발전의 장기적인 이익을 해치게 된다. 이런 참여의 결과는 환경, 자원과 생태 보호에 불리하고 사

5) Ibid.

회와 경제의 지속적인 발전에 불리하게 된다. 셋째, 국민은 특정 문제에 대한 전문지식, 전문경험 또는 관련 정보가 부족하기에 때로는 정부의 정확한 결책, 결정을 반대할 수 있다. 이런 참여는 정확한 결책, 결정의 실패 혹은 변화를 초래할 수 있다. 이러한 상황은 국민에 대한 홍보, 국민의 소질 제고, 정보공개의 강화 및 정부사무에 대한 국민의 이해범위와 이해도의 확대를 통해 완화시킬 수는 있지만 완전히 회피할 수는 없다.

넷째, 국민의 구체적 행정행위에 대한 참여는 주로 당사자와 기타 이해관계가 있는 사람의 참여이지 전체 국민의 참여로 될 수는 없다. 때문에 만약 다른 힘에 의해 형평이 유지되지 않는다면, 사회 일반의 국민이익이 무시당할 수 있으며 이 부류의 사람들이 공정을 획득하는 동시에 다른 부류 사람들의 불공정을 초래하게 된다. 이로부터 행정결책에 대한 국민의 참여는 흔히 국민대표를 통한 참여를 요구한다. 때문에 대표가 어떻게 생성되고 어떻게 대표를 분배하는가에 따라 각 방면 이익의 형량과 협조에 중요한 작용을 하게 된다. 만약, 대표의 선출이 불합리하고 일정한 이익단체에 대한 대표의 분배에 있어서 균형성을 상실한다면, 참여의 공정성은 보장될 수 없게 된다. 뿐만 아니라, 이러한 과정에 참여하지도 않은 자들에 의해서 형성된 행정결책의 불공정성 문제보다도 더욱더 큰 불공정의 상황을 초래할 수도 있는 가능성이 있다.

4. 국민참여의 제도화

국민참여는 정부의 업무량의 증가와 행정효율에 영향을 주는 등 여러 가지 불편과 장애를 조성하게 된다. 결국 공무원들은 국민의 참여를 환영하지 않으며 스스로 국민참여를 추진할 수가 없고, 여러 가지 구실을 대어 국민참여를 저지하고자 할 것이다. 따라서 국민참여를 보장하려면 법률이 국민참여의 보장을 제공하는 것이 필요하고 다음과 같이 국민참여에 대한 규범과 그 보장을 강화해야 한다.

첫째, 법령을 통해 국민이 국가와 사회 공공사무에 참여하는 범위, 방식을 명확하게 규정해야 한다. 무릇, 국가입법기관이 법률을 제정하든 또는 행정입법기관 혹은 지방입법기관이 자치법규를 제정하든 법령에 국민참여

의 필요성과 가능성이 존재한다면 법령에 국민참여의 범위, 참여의 경로, 참여의 방식을 명확히 규정해야 한다.

둘째, 법령을 통해 국민참여의 순서와 방법을 명확히 규정해야 한다. 국민참여의 효과성과 공정성을 보장하기 위해 법령으로 국민참여의 순서와 방식을 명확하게 규정하는 것은 필요하다.

셋째, 정보공개제도의 확립 및 이의 실행을 통하여 국민의 정책에 대한 이해와 이해범위를 확대해야 한다. 정보공개는 국민이 유효하게 참여하는 기본조건과 전제이다. 정보공개가 없으면 국민은 정부의 정책 및 정책결정의 사실적 근거, 형성과정, 기본목표, 예산원가와 효과 등 상황에 대한 이해가 부족하기에 정부의 해당 정책을 평가하고 자기의 의견, 건의를 제기하기 어렵게 되며 국민참여가 형식에 그칠 수 있다. 참여한 국민은 의견과 건의를 제기할 수 있지만, 개인의 부족한 정보를 기초로 하기에 착오적인 정보일 수도 있다. 법률로 규정한 정보공개제도가 없으면 행정기관은 국민이 참여할 때에야 비로소 임시로 관련사항을 설명하게 된다. 이러한 설명은 행정기관이 국민을 착오적인 방향으로 인도하는데 사용될 수 있으며, 진실한 정보는 정리를 거쳐 가공될 수 있기에 믿음성이 없다. 때문에 법률을 통해 일반화, 규범화시킨 정무정보공개제도를 확립하는 것은 국민참여의 진실성과 효과성을 보장하는데 지극히 중요하고 필수적인 것이다.

5. 국민참여 입법의 효과

가. 민주적 정당성의 향상(Increase Democratic Legitimacy)

행정입법이 사회나 경제에 미치는 영향력이 지대하지만, 행정입법을 담당하는 공무원들은 선거를 통하여 선출되지도 않고 국민들에게 직접적으로 책임을 지는 사람들도 아니다. 비록, 선출직에 의해서 임명되는 행정위원회의 장들이 심사절차 등을 통해서 주요한 결정을 하는 것은 사실이지만, 대부분의 행정입법안이나 행정입법안에 대한 분석은 직업공무원들에 의해서 이루어진다고 할 것이다. 따라서 전통적으로는 청문회(public

hearing)나 의견 제출(comments)의 방법에 의해서 국민의 의견을 행정입법에 반영시키도록 하고 있는 것이다. 정보기술(IT)은 행정입법에 대한 국민의 인지도를 넓히고, 국민들이 그들의 목소리를 정책결정절차에 도입하는 방법을 간소화함으로써 국민의 참여범위를 확대하는 효과가 나타날 것이다.

민주적 정당성을 확대하기 위해서는 다른 몇 가지 중간 목표들을 상정해 볼 수 있을 것이다. 이러한 목표들에는 행정입법에 대한 국민의 이해를 높이는 것, 행정입법에 대한 국민의 의견 제출(Public comments)의 질을 높이는 것, 의견 제출 절차를 보다 쌍방향적이고 배려 깊게 하는 것, 정치적 책임이 있는 국회나 대통령이 행정입법을 심사할 수 있는 능력을 향상시키는 것 등 있다.

또한, 행정입법이 국민의 삶이나 일에 직접적인 영향을 미친다는 것을 국민들에게 널리 알려주면, 국민들이 행정입법에 관련된 정보들에 보다 적극적으로 접근하게 되고, 행정입법을 둘러싼 어려운 정책결정에 대한 국민의 이해를 높일 것이다. 정책결정에 대한 국민의 이해는 의견 제출(public comments)의 양과 질을 향상시키는 계기가 될 것이다. 국민들은 행정입법에 관련된 문제점을 보다 잘 이해함으로써 보다 질 높은 의견 제출을 할 수 있을 것이고 기존에는 여러 가지 제약으로 인해 의견 제출을 하지 않던 사회계층에서도 보다 적극적으로 행정입법에 대한 의견표명을 하게 될 것이다. 행정입법에 대한 의견 제출을 통하여 시민과 공무원들이 보다 적극적으로 의사교환을 하는 계기를 마련하게 될 것이고, 이러한 의사교환은 전자통신기술의 활용으로 더욱 활발하게 전개될 수 있고, 시민과 시민 사이의 행정입법에 관한 의사교환도 가능하게 될 것이다.

나. 정책결정의 향상(Improve Policy Decision)

행정입법권자가 국민에게 건전한 정책 개발을 위하여 필요한 정보의 취득과 분석을 돕는다면 국민참여는 보다 좋은 정책결정으로 이어질 것이다. 현대에서 정책결정은 문제에 관련된 엄청난 정보와 문제의 원인에 대한 분석과 가능한 다른 해결책의 예상되는 효과들에 분석을 필요로 한다.

국민참여는 담당공무원들이 여러 정보들을 분석할 수 있는 새로운 투입요소가 될 수 있을 것이다. 정책문제들과 해결책들에 대한 보다 적극적인 이해는 정책입안자들이 보다 효율적인 행정입법을 할 수 있도록 할 것이다. 국민에게 양질의 정보를 제공하는 것만으로 효율적인 행정입법을 할 수 있다는 보장은 없다. 국민참여에 의한 입법을 적극적으로 활용하여 행정입법에 반영할 때에만 정책의 질이 향상되는 것이다.

다. 행정비용의 절감(Decrease Administrative Costs)

행정기관의 입장에서는 행정입법을 하는 자체가 때로는 비용이 많이 들고 부담이 되는 과정이다. 국민참여를 통하여 문제점을 조기에 발견하면 긴 입법기간을 줄일 수 있어 행정비용을 줄일 수 있다. 행정입법에 대한 국민의 의견 제출이 활성화되면 각 계층의 의사를 쉽게 파악할 수 있어 행정기관의 이견조정 등을 통하여 입법을 용이하게 할 수 있다. 참여는 일반국민 뿐만 아니라 행정부 또는 입법부, 사법부 등 정부 내 참여도 필요로 하는데 행정법규를 제정하는 행정부의 내부 공무원 사이의 의사교환은 물론 다른 국가기관과의 의사소통도 원활하게 되며, 결국 행정법규 제정과 관련된 문제점을 보다 조기에 파악해서 해결할 수 있는 계기를 제공할 것이다.

선진국에서 도입되고 있는 전자입법(e-rulemaking)은 이러한 행정입법과 관련된 행정비용을 줄이는데 기여를 할 수 있다. 정보기술(IT)은 행정청이 행정입법을 적은 비용으로 수행할 수 있도록 도와 줄 수 있다. 미국의 교통부(DOT)는 온라인 다켓 시스템(online docket system)에 투자함으로써 매년 백만 달러 이상의 비용을 절감하고 있는 것으로 알려지고 있다.

라. 행정법령에 대한 준수율의 향상

국민참여에 의한 행정입법의 목적중의 하나는 행정입법을 공포한 후에 행정법령에 대한 국민의 준수율을 높이는 것이다. 참여에 의한 행정입법은 참여를 한 국민들이 법에 따라 행동하게 함으로써 사회적 목표들을 달성을 용이하게 한다. 결국 국민참여는 행정법규가 달성하고자 하는 사회

적 목표들에 대한 이해를 높임으로써 행정법규에 대한 준수율을 높일 수 있는 것이다. 행정법규에 대한 준수율을 높일 수 있는 첫 단계는 행정법규에 대한 인식을 높이는 것일 것이다.

제2장 우리나라 법령의 입법절차

제1절 입법절차의 의의

입법의 방법은 헌법과 법률에 명시되어 있으며, 이것을 입법절차 또는 입법과정(legislative process)이라고 한다. 다시 말하면 입법절차는 법령안의 입안부터 공포까지의 일련의 절차를 의미한다. 대통령령인 법제업무운영규정 제4조에서는 입법절차라는 용어대신에 입법 활동이라는 용어를 사용하고 있다.[6] 입법절차는 민주성 확보를 위한 절차적 정당성을 부여하며 입법절차의 위반 시 입법의 무효 주장이 가능하다. 입법절차는 또한 입법내용의 적정성 확보를 위한 입법 통제 기능을 하며, 국가의 중요정책을 결정하는 시스템으로서의 기능, 권력분립론에 따른 견제와 균형 기능, 국민주권주의·대의제 원칙의 이념 구현하는 기능을 수행한다. 또한 급증하는 행정입법의 경우, 행정부 내에서의 자체통제 기능, 입법의 민주성 강화 기능(입법예고제 등), 다수의 이해당사자 및 행정주체간의 이해관계 조정 기능을 한다.

제2절 입법절차 개관

1. 입법기능

가. 입법의 개념

입법이란 법규범의 정립작용을 말한다. 법규범이란 일반적이고 추상적인 구속력을 가지고 국가의 강제력에 의해서 그 효력이 담보되는 국가의

6) 모든 입법활동은 헌법과 법령에서 정한 절차에 따라 이루어져야 하며, 입법에 관련된 정부기관 간에 충분한 협의를 거쳐 책임 있게 추진되어야 한다.

의사표시를 말한다. 불문의 관습법도 법규범으로서의 성질을 갖지만, 그것은 오랜 기간에 걸친 반복적인 관행을 전제로 하는 것이기 때문에 입법의 개념에서 제외된다. 입법은 매우 포괄적인 개념으로서 모든 법규범의 정립작용을 총칭하는 것이기 때문에 제정주체에 관한 한 중립적인 성질을 갖는다. 따라서 법률·명령·규칙·조례제정이 모두 입법에 포함된다. 국회입법·행정입법·사법입법·자율입법 등의 개념이 바로 그 때문에 성립한다.

나. 국회가 갖는 입법기능의 의의와 성질

일반적인 입법의 개념과 엄격히 구별하여야 하는 것이 국회가 갖는 구체적인 입법기능이다. 즉, 우리 헌법(제40조)이 국회에게 준 '입법권'은 결코 모든 법규범의 정립작용을 국회만이 행사하는 뜻은 아니기 때문이다. 그렇다면 헌법상 국회가 갖는 '입법권'은 국회단독입법의 규칙이나 국회독점입법의 규칙을 뜻하는 것이 아니다. 그렇기 때문에 우리 헌법이 정하는 『입법권은 국회에 속한다.』(제40조)는 말은 다음 두 가지 내용을 내포하고 있다고 할 것이다. 즉, 첫째 적어도 '법률'의 형식으로 이루어지는 법규범의 정립작용만은 그 내용이 무엇이든 간에 반드시 국회가 맡아야 되고, 둘째 국민의 권리·의무의 형성에 관한 사항(예컨대 기본권 제한)을 비롯해서 국가의 통치조직과 작용에 관한 기본적이고 본질적인 사항은 반드시 '법률'의 형식으로 정해야 한다는 뜻이다. 국회가 갖는 입법기능을 이렇게 이해할 때 국회입법은 행정입법·사법입법·자치입법기능에 뚜렷한 한계를 제시해 주게 된다. 결국 『입법권은 국회에 속한다.』는 말은 '국회단독입법의 원칙'도 '국회독점입법의 원칙'도 아닌 '국회중심입법의 규칙'을 천명한 것이라고 이해하여야 한다.

2. 입법의 절차와 과정

국회의 입법기능 중에서 입법의 절차와 과정이 특히 문제가 되는 것은 법률제정의 경우이다. 그런데 법률제정의 절차와 과정은 법률안제안절차, 법률안심의·의결절차, 법률안서명·공포절차로 구분할 수 있다. 이들 절

차에 관해서는 헌법과 국회법에서 자세히 규정하고 있다.

3. 법률안의 제안

법률안의 제안권은 국회의원과 정부에게 있다(제52조). 미국과는 달리 변형된 대통령제를 채택하고 있는 우리나라에서는 정부에게도 법률안제출권을 주고 있다.

가. 국회의원의 법률안제출

국회의원이 법률안을 제출하려면 발의의원과 찬성의원을 구분·명기하되(법안실 명제) 20인 이상의 찬성을 얻어 찬성자의 연서로 의장에게 제출하여야 하는데, 특히 예산상의 조치가 수반하는 법률안의 경우에는 예산명세서를 함께 제출하여야 한다(법 제79조). 이처럼 국회의원의 법률안제출에 20인 이상의 찬성을 요하도록 한 것은 적어도 교섭단체 크기의 원내세력에게만 법률안제출권을 줌으로써 법률안제출의 남발을 막기 위한 것이다. 그러나 상임위원회나 특별위원회가 그 소관에 속하는 사항에 관하여 법률안을 제출하는 경우에는 그 위원장이 제출자가 되는데, 이때에는 20인 이상의 찬성이라는 수적 제한을 받지 않는다(법 제51조).

나. 정부의 법률안제출

정부가 법률안을 제출하려면 국무회의의 심의를 거쳐(제89조 제 3 호) 국무총리와 관계국무위원의 부서를 받은 후(제82조) 대통령이 문서로 국회의장에게 제출하여야 한다. 정부는 원칙적으로 매년 3월 31일까지 당해 연도의 법률안제출계획을 국회에 통지하고 계획 변경 시에는 분기별로 국회에 통지해야 한다(법 제5조의 3).

4. 법률안의 심의와 의결

법률안의 심의와 의결은 상임위원회중심주의와 본의회 결정주의에 따라 행해진다. 즉, 법률안이 제출되면 국회의장은 이를 인쇄하여 의원에게 배

부하고 전산망에 입력하여 의원이 이용할 수 있도록 하여야 하며 본회의에 보고하고, 법률안의 내용과 성질에 따라 소관상임위원회에 회부해서 심의하게 한다(법 제81조).

가. 상임위원회의 심의

상임위원회에서는 법률안이 그 위원회에 회부된 후 원칙적으로 최소한 5일이 지난 후에야 이를 상정할 수 있다(법 제59조). 의원에게 충분한 검토시간을 주기위해서이다. 소관위원회는 심사대상인 법률안에 대하여 그 입법취지와 주요 내용 등을 국회공보 등에 게재하여 입법예고를 할 수 있다(법 제82조의 2). 위원회는 안건을 심사 할 때 먼저 그 취지 설명과 전문위원의 검토 보고를 듣고 대체토론과 축조심사 및 찬반토론을 거쳐 표결한다. 다만, 제정법률안 및 전문개정법률안 이외에는 위원회의 의결로 축조심사를 생략할 수 있다. 위원회는 안건심사에서 상설소위원회에 회부하여 심사·보고하게 하되 필요하면 소위원회에 회부할 수 있다.

그리고 위원회가 안건을 소위원회에 회부하고자 하는 때에는 대체토론이 끝난 후에 해야 한다. 위원회는 제정법률안 및 전문개정법률안에 대해서는 원칙적으로 공청회 또는 청문회를 개회해야 한다. 또한 전문위원의 검토보고서는 원칙적으로 당해 안건의 원회 상정일 48시간 전까지 소속위원에게 배부되어야 한다(법 제58조). 위원회에서는 위원은 동일 의제에 대한 발언횟수와 시간의 제한을 받지 않지만, 발언을 원하는 위원이 2인 이상일 때에는 발언기회균등화를 위해 라운드시스템을 채택하여 각 위원의 첫 번째 발언시간을 15분 이내로 균등하게 정해야 하고 위원의 질의는 일문일답식을 원칙으로 한다(법 제60조). 상임위원회에서 심의·채택된 법률안은 일단 법제사법위원회에 넘겨 체계와 자구심사를 거쳐(법 제86조) 본회의에 부의한다(법 제81조).

나. 전원위원회의 심의

국회는 주요의안의 본회의 상정 전이나 상정 후에 재적의원 1/4 이상의 요구로 의원전원으로 구성되는 전원위원회에 넘겨 심사하게 할 수 있다.

전원위원회는 의장이 지명하는 부의장이 위원장이 되어 계속하여 2일 이내 하루 2시간의 범위 내에서 의안심사를 할 수 있는데 위원의 발언시간은 5분 이내이다. 전원위원회는 재적위원 1/5 이상으로 개회하고 재적위원 1/4 이상의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. 전원위원회는 의안에 대한 수정안을 낼 수도 있는데 위원장이 제출자가 된다(법 제63조의 2).

다. 본회의 심의·의결

본회의에서는 소관상임위원장의 심사보고를 듣고 질의와 토론을 거쳐 표결처리한다. 그러나 본회의는 의결로 질의와 토론 또는 그 중의 하나를 생략할 수도 있다(법 제93조). 법률안에 대한 수정안은 30인 이상(예산안에 대한 것은 50인 이상)의 찬성을 얻어 의장에게 제출할 수 있다(법 제95조 제 1 항). 그러나 소관위원회에서 심사· 보고한 수정안은 찬성 없이 의제가 된다(법 제95조 제 2항). 법률안이 본회의를 통과하려면 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성이 있어야 한다(제49조: 법 제109조).

라. 법률안의 서명·공포

국회에서 의결된 법률안은 정부에 이송되어 15일 이내에 대통령이 서명· 공포하고(제53조 제 1 항), 지체 없이 국회에 통지한다(법 제98조 제 2 항). 대통령의 법률안 서명· 공포에는 국무회의의 심의(제89조 제 3 호)와 국무총리 및 관계국무위원의 부서가 필요하다(제82조).

법률안의 서명· 공포절차에서 대통령은 거부권을 행사할 수 있다. 즉 이송된 법률안에 이의가 있을 때에는 대통령은 15일 이내에 이의서를 붙여 국회로 보류하고 그 재의를 요구할 수 있다(제53조 제 2 항). 이것을 보류거부라고 말한다. 미국과 달리 회기계속의 원칙을 채택하고 있는 우리나라에서는 보류거부는 인정되지 않는다. 법률안이 환부거부 되면 국회는 재의에 붙이고, 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 2/3 이상의 찬성으로 재의결하면 법률로서 확정된다(제53조 제 4 항).

이렇게 확정된 법률은 다시 정부로 이송되어 5일 이내에 대통령이 공포하지 않으면 국회의장이 이를 공포한다(제53조 제 6 항). 법률안이 정부에 이송된 후 공포나 재의요구도 없이 15일을 경과함으로써 법률로 확정된 경우에도 국회의장이 이를 공포한다(제53조 제 5 항과 제 6 항).

공포된 법률은 특별한 규정이 없는 한 공포한 날로부터 20일을 경과함으로써 효력을 발생한다(제53조 제 7 항). 법률에 시행일이 명시되었어도 공포되기 전에는 효력을 발생하지 않는다.

제3절 행정입법절차

1. 법제업무운영규정

가. 제정이유

법제업무운영규정은 1995년 제정되었는데 국가정책수행의 기본이 되는 법제업무 관련규정이 대통령령·훈령 등의 각종 형태로 산재되어 있고 통일적인 법 규정이 결여되어 있어 행정의 비능률과 국민의 불편을 초래하고 있어 각 종 법제업무 관련규정을 보완·종합하여 단일법령인 대통령령을 제정함으로써 법제업무의 원활한 수행을 도모하고 국가정책수행의 효율화와 국민의 권익신장에 기여하기 위해서이다. 법제업무운영규정은 1997년, 1999년 2004년 3차례 개정이 되었다.

나. 목 적

법제업무운영규정은 법령(법률·대통령령·총리령 및 부령)의 제정·개정 또는 폐지 등 정부 입법 활동과 기타 정부의 법제업무에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 국민의 입법참여기회를 확대하고 법령의 실효성을 높여 효율적인 국가정책수행을 도모하며 나아가 국민의 권익증진에 이바지함을 목적으로 한다.[7]

---

7) 법제업무운영규정, 대통령령 제18218호(2004.1.9), 제1조 및 제2조

다. 입법 활동의 기준

모든 입법 활동은 헌법과 법령에서 정한 절차에 따라 이루어져야 하며, 입법에 관련된 정부기관 간에 충분한 협의를 거쳐 책임 있게 추진되어야 한다.[8)]

2. 입법계획의 수립

가. 입법계획의 총괄·조정

법제처장은 정부에서 추진하는 법령안의 입법계획을 총괄·조정한다(운영규정 제4조). 이 조항은 1995년 법제업무운영규정 개정 시 근거를 마련한 것이다.

나. 부처입법계획의 수립 및 내용

법제처장은 매 년 각 중앙행정기관이 당해 연도에 추진할 법령안 입법계획의 작성방법·제출시기 기타 협조 사항 등을 마련하여 전년도 11월 30일까지 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 한다. 법령안의 입법을 추진하고자 하는 중앙행정기관의 장(법령안 주관기관의 장)은 통보내용에 따라 당해 연도 주요 업무계획 등의 추진에 필요한 법령안의 연간 입법계획을 수립하여야 한다.

입법계획에는 법령안 별로 입법의 필요성, 내용요지, 추진일정, 입법에 따라 예상되는 문제점 등이 포함되어야 한다. 입법의 필요성에는 종전의 제도운영실태, 입법추진배경, 입법으로 얻어지는 효과와 관련단체 등의 입법에 관한 의견이 있는 경우에는 그 의견을 명시하여야 한다. 추진일정에는 입안시기, 관계기관과의 협의계획, 입법예고 및 공청회계획이 있는 경우에는 그 계획, 법제처 제출시기, 국회 제출시기와 시행예정일을 명시하여야 한다(운영규정 제6조).

---

8) Id. 제3조

법령안 주관기관의 장은 입법계획을 수립함에 있어서 관계기관과의 충분한 협의기간을 두도록 하고 법제처 및 국회의 충분한 법령안 심의기간이 확보될 수 있도록 하여야 한다(운영규정 제7조제1항). 법률안의 국회제출은 연중 고루 안배되도록 하고, 국회법 제93조의2제2항 본문 규정의 취지를 감안하여 예산이 수반되는 법률안의 경우에는 정기국회에서, 그 밖의 법률안의 경우에는 임시국회에서 심의가 이루어지도록 유의하여야 한다(운영규정 제7조제2항).

다. 정부입법계획의 수립 및 시행

법령안 주관기관의 장은 수립한 입법계획을 매년 1월 15일까지 법제처장에게 제출하여야 한다. 이 경우 부처에 소속된 기관의 장은 그 소속 부처의 장을 거쳐 제출하여야 한다. 법제처장은 입법계획을 제출받은 경우에는 지체 없이 이를 종합하여 당해 연도에 정부에서 추진할 정부입법계획을 수립하되, 정부입법의 효율적 수행을 위하여 필요한 경우에는 해당 법령안 주관기관의 장과 협의하여 입법계획 중 입법추진일정, 중복·상충되는 사항 등을 조정할 수 있다. 법제처장은 수립한 정부입법계획을 국무회의에 보고한 후 이를 관보에 고시하고 인터넷 등을 이용하여 국민에게 알려야 한다(운영규정 제8조). 법령안 주관기관의 장은 정부입법계획에 따라 입법을 추진하여야 한다(운영규정 제9조 제1항).

라. 정부입법계획의 수정

법령안 주관기관의 장은 ① 정부입법계획에 포함된 법률의 입법추진을 철회하여야 할 사유가 발생한 경우, ② 정부입법계획에 포함되지 아니한 법률의 입법을 추진하여야 할 사유가 발생한 경우, ③ 정부입법계획상 임시국회 제출예정 법률안을 정기국회 제출예정 법률안으로 일정을 변경하여야 할 사유가 발생한 경우에 해당하는 경우에는 정부입법계획의 수정을 법제처장에게 요청하여야 한다.

법제처장은 정부입법계획의 수정요청을 받은 경우에는 수정요청에 따라 정부입법계획을 수정하고 그 결과를 당해기관의 장에게 통보하여야 한다.

정부입법계획의 수정내용 중 법률안의 국회제출시기를 정기국회로 변경하거나 추가되는 법률안의 국회제출시기를 정기국회로 하는 내용에 대하여는 당해 기관의 장과 협의하여 당해법률안의 입법추진일정을 조정할 수 있다.

마. 정부입법추진상황의 국무회의 보고

법제처장은 정부입법계획의 원활한 수행을 위하여 필요하거나 정부입법계획을 수정한 때에는 수정된 정부입법계획의 내용 또는 정부입법추진상황을 국무회의에 보고할 수 있다. 법제처장은 수정된 정부입법계획을 국무회의에 보고한 때에는 그 내용을 관보에 고시하고 인터넷 등을 이용하여 국민에게 알려야 한다.

바. 정기국회처리예정 법률안의 제출

법령안 주관기관의 장은 당해연도 정기국회에서 처리될 예정인 법률안을 9월 15일까지 법제처장에게 제출할 수 있도록 입법계획을 수립·시행하여야 한다. 법령안 주관기관의 장은 긴급하거나 불가피한 사유 기타 특별한 사정으로 인하여 제출기한 후에 정기국회처리예정 법률안을 제출하고자 하는 경우에는 그 사유와 법률안의 내용을 미리 법제처장에게 통보하여야 한다(운영규칙 제4조).

사. 중·장기 입법계획

법제처장은 국가정책의 중·장기 예측가능성의 제고 등을 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 법령안 주관기관의 장과 협의하여 중·장기 입법계획을 수립·시행할 수 있다(운영규정 제10조의2).

3. 법령안의 입안

가. 입안 시 유의사항

법령안을 입안할 때에는 정책목표의 정확한 인식 및 폭넓게 상황을 파악하고, 기존 법령을 검토하여 입법조치가 필요한 사항 추출하여 정책 판단 시와 마찬가지로 정책의 법령화 과정에서도 다양한 대안을 검토하여야 한다.

법령안의 입법을 추진하고자 하는 중앙행정기관의 장은 법령의 입안 시 법령안이 다음의 요건에 적합하도록 유의하여야 한다(운영규칙 제2조).

① 입법의 필요성	㉠ 새로운 입법조치를 요하는 것으로서 그 내용이 명확히 구체화될 수 있는 것이어야 하며, 그 시행의 효과와 시행에 따른 문제점에 대한 면밀한 분석·검토를 기초로 할 것 ㉡ 입법내용이 그 적용대상이 되는 일반 국민의 준수를 기대할 수 있는 강제적 규범으로서의 실효성을 가질 것
② 입법내용의 정당성 및 법적합성	㉠ 헌법이념을 구체화하고, 정의와 공평을 실현하는 내용으로서 개인의 지위존중과 공공복리의 요청이 조화를 이루고, 권한행사의 절차와 방법이 공정하여 부당하게 국민의 자유와 권리를 제한하는 일이 없어야 하며, 국민생활에 급격한 변화를 주지 아니하도록 하는 등 사회질서의 안정성과 예측가능성을 보장할 것 ㉡ 헌법과 상위법에 모순·저촉되지 아니하도록 하고, 하위법령과 관련하여 위임근거를 명확히 할 것
③ 입법내용의 통일성 및 조화성	㉠ 다른 법령과의 조화와 균형이 유지되도록 하고 법령상호간에 중복·상충되는 내용이 없을 것 ㉡ 입법내용이 당해법령의 소관사항에 적합한 것일 것
④ 표현의 명료성 및 평이성	㉠ 입법내용의 의미가 확실하게 이해될 수 있고 입법의도가 오해되지 아니하도록 정확히 표현할 것 ㉡ 적용대상이 되는 누구에게나 쉽게 이해될 수 있도록 알기 쉬운 용어를 사용하고, 전체 내용을 쉽게 파악할 수 있도록 조문을 배열할 것

나. 입법과정에서의 기관 간 협조

법령안 주관기관의 장 및 법제처장은 법령안의 입안과 심사 및 공포 등 입법과정 전반에 걸쳐 정부입법에 관한 협의·의견조정 기타 정부기관 간에 효율적인 업무협조가 이루어지도록 하여야 한다.

4. 공청회

행정청은 입법안에 관하여 공청회를 개최할 수 있다(행정절차법 제45조). 행정청은 공청회를 개최하고자 하는 경우에는 공청회 개최 14일전까지 제목, 일시 및 장소, 주요내용, 발표자에 관한 사항, 발표신청 방법 및 신청기한, 정보통신망을 통한 사전의견 제출 그밖에 필요한 사항을 당사자등에게 통지하고 관보·공보·인터넷 또는 일간신문 등에 공고하는 등의 방법으로 널리 알려야 한다. 행정청은 발표자의 선정에 있어 공정성이 확보될 수 있도록 하여야 한다(행정절차법 제38조).행정청은 공청회에서 제시된 사실 및 의견이 상당한 이유가 있다고 인정하는 경우에는 이를 반영하여야 한다(행정절차법 제39조의2).

5. 관계부처 협의

가. 관계부처 협의

법령안 주관기관의 장은 법령안의 입안초기단계부터 관계기관의 장과 협의하여야 하며, 법령안을 입안한 때에는 당해법령안의 내용을 관계기관의 장에게 송부하여 그 의견을 들어야 한다. 법령안에 대한 의견회신기간은 10일 이상이 되도록 하여야 한다. 다만, 법령안을 긴급하게 추진하여야 할 사유가 발생하는 등 특별한 사정으로 인하여 의견회신기간을 10일 미만으로 하고자 할 때에는 법제처장과 협의하여 의견회신기간을 단축할 수 있다(운영규정 제11조 제1항 및 제3항).

법률안 및 대통령령 안은 차관회의와 국무회의의 심의를 거치므로 관계

부처 의견조회가 필요하다. 차관회의와 국무회의에서는 만장일치제로 운영하는 관행상 어느 한 부처에서라도 이의를 제기하면 제정·개정절차가 중단된다. 부령안의 경우에도 다른 법령에서 사전협의를 거치도록 한 사항은 반드시 협의를 거쳐야 한다(벌칙의 경우는 관례상 법무부와 협의). 관계부처 협의 미진사항은 국무회의 상정안건의 주요 토의과제 란에 기록하여 상정한다.

〈관계 부처의 협의(합의)가 필요한 사항의 예시〉
- 공공요금, 수수료 기타 예산이 수반되거나, 물가와 관련이 있는 사항 : 기획예산처
- 정부의 인사·조직(위원회 설치)에 관한 사항 : 행정자치부
- 서식, 정기 보고에 관한 사항 : 행정자치부
- 감사원법 제49조의 회계 관계 법령안 : 감사원
- 벌칙에 관한 사항 : 법무부
- 예산에 관한 법률 : 기획예산처
- 회계에 관한 법률 : 재정경제부
- 정부조직법상 다른 부청의 고유 업무와 관련이 있는 사항 : 해당 부처

나. 재정소요 추계서 작성

법령안 주관기관의 장은 재정 부담이 수반되는 법률안 또는 대통령령안을 입안할 때에는 총리령이 정하는 바에 따라 당해법령안의 시행으로 인하여 예상되는 재정소요비용에 관한 추계서를 작성하여 이를 국무회의 상정안에 첨부하여야 한다(운영규정 제11조 제2항). 법령안 주관기관의 장은 국가의 일반회계 또는 특별회계의 지출증가 또는 기금관리기본법 별표 2에 규정된 법률에 의하여 설치된 기금의 지출 증가 등 재정 부담을 초래하는 법령안(법률안 및 대통령령 안을 말한다)을 입안하는 때에는 법령안 재정소요추계서를 작성하여야 한다. 다만, 재정 부담이 연 10억 원 미만이거나 한시적 경비로서 30억 원 미만인 경우에는 그러하지 아니하다. 법령안 주관기관의 장은 ①재정소요추계서를 작성한 법률을 시행하기 위하여 대통령령 안을 입안하는 경우(다만, 법률에서의 재정소요추계 규모보다

재정 부담이 현저히 증가되는 경우에는 그러하지 아니하다), ②국가의 안전보장 또는 군사에 관한 사항으로서 법령안에 재정소요추계의 내역을 첨부하는 것이 곤란한 경우, ③법령안의 성격상 재정소요추계가 기술적으로 어려운 경우에 해당하는 경우에는 재정소요추계서를 작성하지 아니할 수 있다(운영규칙 제5조제2항).

재정소요추계서에는 ①법령안명 및 관련조문, ②재정소요추계의 내역(추계의 전제, 추계의 결과, 재원조달의 방법), ③작성자, ④기타 기획예산처장관이 정하는 사항이 포함되어야 한다(운영규칙 제5조제3항).

다. 재정소요추계의 방법 및 기간

재정소요추계는 재정의 직접적인 부담에 한정하되, 필요한 경우 간접적인 부담 및 파급효과를 포함할 수 있다. 재정소요추계는 법령안의 내용 중 재정부담증가사항에 대하여 장래에 확정되거나 합리적으로 예측되는 재정 부담을 계량적으로 표시하여야 한다. 다만, 계량적인 표시가 곤란한 경우에는 이에 갈음하여 재정부담의 측면에서 예상되는 결과를 기술할 수 있다. 재정소요추계의 대상기간은 5년으로 한다. 다만, 직접적인 재정 부담이 연간 500억 원 이상인 경우에는 대상기간을 10년으로 한다. 재정소요추계서에는 연도별 재정부담의 규모를 표시하되, 추계의 성질상 연도별 재정부담의 규모를 산정하기 부적합한 경우에는 기획예산처장관과 협의하여 달리 표시할 수 있다(운영규칙 제6조).

라. 재원조달의 방법표시 및 협의

재정소요추계서에는 추계된 재정 부담에 상응하는 재원조달의 방법을 기재하여야 한다. 재원조달의 방법은 국가·지방자치단체·민간부문 또는 해외 부문 등 부문별로 구체적으로 기재하여야 한다. 법령안 주관기관의 장은 재정소요추계서 작성대상 법령안에 대하여 관계기관의 장과 협의하는 때에는 법령안에 재정소요추계서를 첨부하여 협의를 요청 하여야 한다.

6. 경제 장·차관회의

경제관계부처에서 제안하는 법령안은 경제관계부처의 차관 또는 장관 등으로 각각 구성되는 경제차관회의 및 경제장관회의를 차례로 거침으로써 경제정책에 관한 관련 부처 간에 미리 충분한 협의가 이루어지도록 하고 있다.

7. 입법예고

가. 법령안 입법예고

법령 등을 제정·개정 또는 폐지(“입법”)하고자 할 때에는 당해 입법안을 마련한 행정청은 이를 예고하여야 한다. 다만, ①입법내용이 국민의 권리·의무 또는 일상생활과 관련이 없는 경우, ②입법이 긴급을 요하는 경우, ③상위 법령 등의 단순한 집행을 위한 경우, ④예고함이 공익에 현저히 불리한 영향을 미치는 경우, ⑤입법내용의 성질 그 밖의 사유로 예고의 필요가 없거나 곤란하다고 판단되는 경우다음에 해당하는 경우에는 예고를 하지 아니할 수 있다(행정절차법 제41조).

법제처장은 입법예고를 하지 아니한 법령안의 심사요청을 받은 경우에 입법예고를 함이 적당하다고 판단될 때에는 당해 행정청에 대하여 입법예고를 권고하거나 직접 예고할 수 있다(법 제41조 제2항).

법령안 주관기관의 장은 입법에 관하여 관계기관의 장과의 협의를 필요로 하는 경우에는 그 협의를 한 후에 입법예고를 하여야 하며, 부처에 소속된 기관의 장은 그 소속 부처의 장의 승인을 얻어 입법예고를 하여야 한다(운영규정 제14조 제1항).

입법예고기간은 예고할 때 정하되, 특별한 사정이 없는 한 20일 이상으로 한다(행정절차법 제42조). 법령안 주관기관의 장은 행정절차법 제41조 제1항 단서의 규정에 의하여 입법예고를 생략하고자 하거나 특별한 사정으로 인하여 입법예고기간을 20일 미만으로 단축하고자 하는 때에는 법제처장과 협의하여야 한다(운영규정 제14조 제2항). 법령안 주관기관의 장은 입법예고 후 예고내용에 중요한 변경이 발생하거나 국민생활과 직접 관련되는 내용이 추가되는 경우에는 해당 부분에 대한 입법예고를 다시 하여

야 한다. 이 경우 긴급히 처리되어야 하는 법령안에 대하여는 법제처장과 협의하여야 한다(운영규정 제14조 제3항).

나. 예고방법

행정절차법	법제업무운영규정
행정청은 입법안의 취지, 주요내용 또는 전문을 관보·공보나 인터넷·신문·방송 등의 방법으로 널리 공고하여야 한다(행정절차법 제42조 제1항).	법령안 주관기관의 장은 관보 외에도 신문, 인터넷, 방송, 이해관계가 있는 단체 또는 기관의 간행물 등을 활용하여 입법할 내용을 널리 알리기 위하여 필요한 조치를 강구하여야 한다(운영규정 제16조 제1항).
행정청은 입법예고를 하는 경우에 필요하다고 인정되는 단체 등에 대하여 예고사항을 통지할 수 있다(행정절차법 제42조 제2항).	법령안 주관기관의 장은 당해법령안의 내용에 관하여 직접적인 이해관계가 있다고 인정되는 단체 기타의 자에 대하여 직권 또는 신청에 의하여 예고사항을 통지할 수 있다.

법령안 주관기관의 장은 입법예고를 하는 경우 법령안의 주요내용, 의견 제출기관, 의견 제출기간, 홈페이지 주소 등을 명시하고, 홈페이지에는 예고할 내용의 전문(신·구조문대비표를 포함한다)을 게재하여야 한다. 법제처장은 법령안의 내용이 국가의 중요정책사항이나 국민생활에 중대한 영향을 미치는 사항을 포함하고 있어 국민에게 이를 널리 예고할 필요가 있는 경우에는 예산의 범위 안에서 인터넷, 일간신문 등에 유료광고를 게재하거나 기타의 방법으로 이를 예고할 수 있다(운영규정 제16조).

다. 법령안의 복사비용

행정청은 예고된 입법안의 전문에 대하여 열람 또는 복사의 요청이 있는 때에는 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 하며 복사에 따른 비용을 요청한 자에게 부담시킬 수 있다(행정절차법 제42조 제3항 및 제4항).

행정절차법 제42조제4항의 규정에 의한 법령안 복사에 따른 비용에 관하여는 공공기관의정보공개에관한법률시행령 제18조제1항 및 제4항의 규정을 준용한다(운영규정 제17조).

〈공공기관의정보공개에관한법률시행령〉

제18조 (비용부담) ①법 제15조제1항의 규정에 의한 정보의 공개 및 우송 등에 소요되는 비용은 수수료와 우편요금(공개되는 정보의 사본·복제물·인화물 또는 출력물을 우편으로 송부하는 경우에 한한다)으로 구분하되 수수료의 금액은 행정자치부령으로 정한다. 다만, 지방자치단체의 경우에 수수료의 금액은 조례로 정한다.

④수수료는 정부기관에는 수입인지로, 지방자치단체에는 수입증지로, 정부기관 또는 지방자치단체가 아닌 공공기관에는 현금으로 각각 납부한다. 다만, 부득이한 경우에는 정부기관 또는 지방자치단체에 현금으로 납부할 수 있다.

라. 제출의견의 처리

누구든지 예고된 입법안에 대하여 그 의견을 제출할 수 있다(행정절차법 제44조 제1항). 행정청은 의견접수기관·의견 제출기간 기타 필요한 사항을 당해 입법안을 예고할 때 함께 공고하여야 한다(행정절차법 제44조 제2항). 행정청은 당해 입법안에 대한 의견이 제출된 경우 특별한 사유가 없는 한 이를 존중하여 처리하여야 한다(행정절차법 제44조 제3항). 행정청은 의견을 제출한 자에게 그 제출된 의견의 처리결과를 통지하여야 한다(행정절차법 제44조 제4항).

법령안 주관기관의 장은 입법예고결과 제출된 의견을 검토하여 법령안에의 반영여부를 결정하고 그 처리결과 및 처리이유 등을 지체 없이 의견제출자에게 통지하여야 한다(운영규정 제18조 제1조). 법령안 주관기관의 장은 입법예고결과 제출된 의견 중 중요한 사항에 대하여는 그 처리결과를 법률안 또는 대통령령안의 경우에는 국무회의 상정안에 첨부하고, 총

리령안 또는 부령안의 경우에는 법제처장에게 제출하여야 한다(운영규정 제18조 제2조).

마. 입법예고제도 운영의 확인·점검

법제처장은 법령안 주관기관의 장이 실시하는 입법예고제도의 운영실적을 확인하고 개선이 필요한 사항이 있을 때에는 이를 개선하도록 권고하여야 한다. 법제처장은 법령안 심사 시 입법예고결과 제출된 의견을 검토하고, 법령안 주관기관의 장이 법령안에 반영하지 아니한 의견 중 법리적인 사항, 입법체계적인 사항으로서 입법에 반영하는 것이 바람직하다고 판단되는 의견에 대하여는 이를 반영하도록 권고할 수 있다(운영규정 제19조).

8. 당정협의

당정협의는 국무총리훈령에 근거하여 실시한다. 정부와 여당 사이의 긴밀한 정책협조를 위한 것으로서 정치적 의미를 가진다. 정무장관제도의 폐지와 대통령비서실의 기능 약화에 따라 당정협의의 기능도 약화되었다.

9. 규제개혁위원회의 규제심사

국민의 정부 이후 규제개혁에 관한 대통령의 확고한 의지에 따라 규제개혁위원회의 기능 확대되었다. 국무총리와 민간인의 공동위원장 제도를 채택하여 민간인 위원들의 발언권이 어느 위원회보다도 높다. 국무조정실장이 차관회의의 의장으로서 규제심의 결과를 제대로 반영하지 아니한 법령안의 상정을 저지하기 때문에 입법절차상 피할 수 없는 관문이 되었다.

10. 소관 중앙행정기관의 원안 확정

앞의 여러 단계를 거치면서 법령안의 초안을 보완하여 소관 중앙행정기관의 법령안 원안이 확정된다.

11. 법제처 심사

가. 법령안 등의 심사요청

각 부처의 장은 법령안에 관하여 관계기관의 장과의 협의와 행정절차법 제41조의 규정에 의한 입법예고절차 및 행정규제기본법 제10조제1항의 규정에 의한 규제심사를 거친 후 법제처장에게 당해 법령안의 심사를 요청하여야 한다(운영규정 제21조 제1항).

법령안 주관기관의 장은 법제처장에게 법령안의 심사를 요청하는 때에는 다음 각 호의 사항을 첨부하여야 한다.

① 정부입법계획과의 합치여부에 관한 사항
② 관계기관과의 협의결과공문 사본 1부
③ 입법예고결과 제출된 의견 중 중요한 사항의 처리결과 및 처리이유 등에 관한 사항
④ 재정소요추계서(재정소요추계서를 작성하여야 하는 법령안을 심사 요청하는 경우에 한한다)
⑤ 법령안에 대한 규제심사 여부와 규제의 신설·강화 및 폐지 건수 등 행정규제기본법에 의한 규제심사와 관련된 사항
⑥ 조문별 법령 제·개정이유서
⑦ 그 밖에 법령안과 관련된 설명자료 등 법령안 심사에 필요한 사항

외교통상부장관은 조약안에 관하여 관계기관의 장과의 협의를 거친 후 당해조약안의 내용이 확정되기 전에 법제처장에게 심사를 요청하여야 한다. 법제처장은 ① 관계기관의 장과의 협의, 입법예고절차 또는 규제심사를 거치지 아니한 법령안 또는 조약안, ②정부입법계획에 포함되지 아니한 법령안, ③헌법에 위반될 소지가 있거나 법리적으로 명백한 문제가 있다고 인정되는 법령안 또는 조약안, ④정부정책의 변경 등 사정변경으로 인하여 심사요청 된 법령안의 내용이 재검토될 필요가 있다고 인정되는

법령안, ⑤그 밖에 입법추진일정을 재검토할 필요가 있는 등 특별한 사유가 있는 법령안 또는 조약안이 심사 요청된 때에는 그 사유를 명시하여 이를 반려할 수 있다. 이 경우 ③, ④, ⑤에 해당하는 경우에는 법령안 주관기관의 장과 협의하여야 한다(운영규정 제21조).

소관 중앙행정기관으로부터 법령안의 심사가 의뢰되면, 법제처는 법령안의 자구·형식체계뿐만 아니라 내용의 타당성 등 실질적인 사항에 대하여도 심사를 하여 원안을 수정·보완한다. 법제처의 법령안 심사는 부처별로 분장하고 있는 법제관이 담당한다.

나. 하위법령의 적기정비

법령안 주관기관의 장은 법률안을 입안하는 때에는 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 당해법률이 공포 후 3월 이상이 경과한 후 시행되도록 시행유예기간을 두어야 한다. 법령안 주관기관의 장은 법률의 시행을 위한 대통령령·총리령 및 부령(하위법령)의 제정·개정 등의 안을 입안하는 때에는 부처협의, 입법예고, 법제처 심사, 공포절차 등의 입법절차를 고려하여 당해 법률의 시행에 지장이 없도록 하위법령안을 입안하여야 한다. 법령안 주관기관의 장은 법률의 시행을 위하여 하위법령의 제정·개정 등이 필요한 경우에는 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 그 법률의 시행일 45일전까지 법제처장에게 당해법령안의 심사를 요청하여야 한다. 법제처장은 법령안 심사 시 필요한 경우에는 하위법령과 관련법령의 개요를 미리 제출받아 일괄심사가 이루어지도록 하여야 한다(운영규칙 제11조 제4항). 법령안 주관기관의 장은 공포와 동시 또는 공포 후 1월 이내에 시행되어야 할 법률의 하위법령에 대하여는 당해법률안의 국회심의기간 중에 필요한 입법준비절차를 완료하는 등 하위법령이 법률의 시행과 동시에 시행될 수 있도록 충분한 사전준비를 하여야 한다(운영규칙 제13조). 법제처장은 하위법령의 적기정비를 위하여 필요한 경우에는 수시로 하위법령의 정비 상황을 국무회의에 보고할 수 있다.

12. 차관회의·국무회의 심의

법제처장은 법률안 및 대통령령안의 심사를 완료한 때에는 지체 없이 차관회의 및 국무회의 상정안을 작성하는 등 필요한 조치를 취하여야 한다. 다만, 긴급한 경우에는 차관회의를 생략하고 바로 국무회의에 상정하여 심의 가능하다(부령 안은 법제처의 심사가 끝나면 소관 부처의 장관이 공포). 차관회의 및 국무회의 상정안에는 법제처의 심사를 마쳤다는 표시를 하여야 한다(운영규칙 제13조의2).

13. 대통령의 재가와 국무총리 및 관계 국무위원의 부서

국무회의의 심의를 마친 법령안(법률·대통령령)은 대통령이 서명하고 국무총리 및 관계 국무위원이 부서한다. 국무회의에서 의결된 법령안의 대통령재가 과정은 1. 재가문서작성(차관회의 수정사항 반영) → 2. 법제처 내부결재 → 3. 요약 전 작성 → 4. 국무회의실 송부 → 5. 국무위원 부서 → 6. 재가문서 수령 → 7. 국무회의 수정사항 반영 및 요약 전 첨부 → 8. 총리 총무비서실 송부 → 9. 정무비서실 → 10. 담당 행정조정실 → 11. 총리 의전비서실 → 12. 총리 총무비서실 송부 → 13. 총리 총무비서실 → 14. 청와대 총무비서실 → 15. 담당 수석비서실 → 16. 대통령 비서실장 → 17. 대통령 의전비서실 → 18. 대통령 재가 → 19. 행정수석실(대통령실인) → 20. 청와대 총무비서실이다.

14. 국회제출 및 심의·의결

법률안은 대통령의 서명이 있으면, 법제처가 법률안(500부~700부)을 국회에 제출한다.

법령안 주관기관의 장 및 법제처장은 법률안의 국회심의 시 그 심의과정을 상세하게 파악하고 상호 협조하여 정부의 입법정책이 일관성 있게 추진될 수 있도록 노력하여야 한다. 법령안 주관기관의 장은 국회에서 심의중인 법률안의 충분한 검토와 효율적인 입법추진을 위하여 필요한 관련 자료를 제공하는 등 법률안의 국회심의에 적극적으로 협조하여야 한다. 법령안 주관기관의 장 및 법제처장은 정부가 국회에 제출한 법률안이 국회의 심의과정에서 수정·변경되는 경우로서 ①헌법 위반 또는 법령 상호

간의 체계에 관한 문제가 발생하는 경우, ②정부의 중요 정책사항과 서로 배치되는 내용이 포함되는 경우, ③부처 간 협의가 성립되지 아니하여 당초 법률안에서 제외된 사항이 포함되는 경우에는 관계기관의 장과 협의하여 필요한 대책을 강구하여야 한다.

15. 법률안의 정부 이송

국회에서 의결된 법률안은 의장이 이를 정부에 이송한다(국 98①). 법제처장은 국회에서 의결된 법률안이 이송되어 온 즉시 관계 부처의 장에게 그 사실을 통보하고, 헌법 제53조제2항의 규정에 의한 재의요구의 여부에 대한 의견을 들어야 한다(운영규정 제13조).

16. 국무회의 상정

법률안이 정부에 이송되어 오면 법제처는 국무회의 부의 안건의 작성요령에 따라 법률공포안을 작성하여 국무회의에 상정한다. 국무회의의 심의를 마치면 대통령이 서명하고 국무총리 및 관계 국무위원이 부서한다.

17. 공포

법제처는 법률안 및 대통령령 안에 대한 대통령의 재가가 끝나면 법률(대통령령)공포대장에 공포번호를 일련번호로 부여하고 관보에 게재하여 공포한다(부령은 소관부처 장관이 공포). 법령의 공포일은 관보가 발행된 날이다(법령 등 공포 12).

18. 법령의 효력 발생 시기

법령은 그 부칙에서 정하고 있는 시행일에 효력을 발생한다. 법령의 부칙에 특별한 규정이 없는 한 공포한 날부터 20일을 경과함으로써 효력을 발생한다(헌 53⑦).

제4절 국민참여제도의 현황 및 문제점

1. 국회입법과정

입법과정에서 국민참여의 필요성 및 정도는 법률안 제출권한 주체에 따라 다르다고 할 수 있다. 법률안 제출권한이 있는 국회와 행정부 중에서 국회는 국민의 직접선거에 의하여 선출되었으므로 참여의 필요성의 적어진다고 할 수 있다. 이러한 사실은 이론적으로는 타당할지 모르나 현실적인 측면에서 볼 때 299명의 국회의원이 국민전체를 위해 입법 활동을 할 수 없다는 점을 감안할 때 국회에 의한 입법과정에 있어서도 국민참여의 필요성은 중요한 의미를 가지고 있다.

먼저, 입안단계에서 국회의원자신의 경험과 연구조사에 의하여 법률안을 만들 수 있으나, 대부분의 법률안 입안단계부터 국민의 참여는 필수불가결하다고 할 수 있다. 현재 국회의원이 법률안을 발의하는 경우 20인 이상의 찬성을 얻어 제출할 수 있는데, 국회의원이 개별적으로 발의한 법률안의 경우 충분한 사전검토 및 연구가 불충분한 상태에서 제출하는 경우가 많다. 행정부가 신규 법률을 제정하고자 하는 경우에는 연구용역과 형식적일지라도 공청회를 개최하지만, 국회의원이 제출하는 경우 이러한 절차도 생략되는 경우가 많다. 충분한 사전검토와 연구가 없는 법률안은 내용이 빈약하고 기술적이거나 전문적이 사항을 시행령이나 시행규칙으로 정하도록 하는 경우가 많다. 결국 법률에 국민의 권리와 의무에 관계되는 사항이 구체적으로 정해지지 못하고 시행령·시행규칙에 정해짐으로 인해 국민의 권리 침해 및 행정부에 대한 위임입법이 증가하게 된다.

현재 국회법의 입법에 관한 규정은 발의와 심의과정에 대하여서만 규정하고 있으며, 법률안 성안 전 절차에 대하여는 구체적인 규정이 없다. 물론 국회법 제82조의2 제1항에서는 '위원회가 심사대상인 법률안에 대하여 그 입법취지·주요내용 등을 국회공보 등에 게재하여 입법예고 할 수 있다'고 규정하고 있다. 그러나 이는 강제규정이 아니며 법률안에 대한 성안이 끝난 상태의 법률이다.

그리고 심의에 들어가면 국민이 참여할 여지는 거의 없다. 대부분의 법률안은 심의 과정에서 초안과는 상당히 다른 내용으로 바뀌는 경우가 많

이 있다. 법률안 성안 단계에서 공청회 또는 이해 당사자, 국민 등의 의견을 들었다고 할지라도 심의 과정에서 전혀 다른 내용으로 바뀌거나 또는 주요 부분에서 변화가 있었을 경우 이에 대한 이해관계자 및 일반국민의 의견을 다시 듣는 과정은 전혀 없다.

2. 행정입법과정

국민의 입법과정에의 참여는 국회의 입법과정보다는 행정입법과정에서 보다 강화되어 있고 그동안 긍정적인 방향으로 많은 변화가 있어 왔다. 이는 참여의 필요성 측면에서 볼 때 바람직한 현상이다. 각 부처의 입법예고제도의 강화, 법제처 홈페이지를 통한 입법현황 파악이 용이하도록 한 것 등은 매우 긍정적인 발전이라고 할 수 있다.

문제점으로 지적될 수 있는 것은 국회입법절차에서와 같이 법률안 입안 단계에서 참여 절차가 미흡하다는 것이다. 법제처를 통한 입법예고에 있어서도 법제처 홈페이지에는 주요골자만 수록되어 있고, 세부 내용은 관계부처 홈페이지로 이동하여 다시 찾아야 하는 복잡한 절차를 두고 있다. 법제처 입법예고 웨 사이트를 각 부처 입법예고 장소로 링크를 해놓는 등의 세부적인 배려와 절차가 미흡하다고 하겠다. 그리고 법제처 입법예고의 연락처는 국 단위로 표기되어 있어 국민에게 또 한 번의 불편을 주고 있다. 최소한 담당과 내지 좀 더 국민을 배려를 한다면 담당 사무관의 전화번호와 이메일주소를 명기하면 국민들의 참여기회를 좀 더 보장을 할 수 있을 것이다.

다음으로 문제가 될 수 있는 것이 관계부처 협의 및 법제처 심의 절차에서의 국민의 참여이다. 일반적으로 각 부처에서는 법률안 입안을 위해 다양한 참여를 유도하고 있고, 의견이 충실히 반영되기 위해서 노력하고 있다. 국민들의 의견 수렴을 거쳐 마련된 법률안은 관계부처 협의과정에서 많은 변경이 된다. 그리고 법제처 심의 과정에서 또 한 번의 변경이 있게 된다. 두 과정을 통해서 법률안은 본질적인 내용의 변경이 있는 경우가 많이 있다. 그러나 이러한 과정 후에 국민들에게 참여의 기회는 부여되지 않고 있다.

그리고 국무회의를 통과한 법률안은 국회로 이송되게 되는데 국회로 이송되기 전 최종안에 대하여 국민의 의견조회절차도 없다. 그리고 정부안이 국회의 심의과정에서 많은 변경이 있었을 경우 국민은 자기의 권리·의무에 직접적인 영향이 있을지라도 이에 대한 참여의 기회가 주어지지 않는다. 결국 국민은 법률이 공포된 후에 이러한 사실을 알게 되며 이러한 경우 국민의 권리는 법률의 개정이 있기까지 침해를 받는 경우가 발생하게 된다. 국회의 심의과정에서 언론의 관심을 끄는 법률의 경우 일반국민들이 논의 과정을 알 수 있지만 국민의 민생과 관련되는 많은 법률은 처리 기일에 임박하여 급하고 세간을 관심을 끌지 못하고 국회를 통과하는 경우가 많다.

제3장 각국의 입법제도

제1절 미국의 입법제도

Ⅰ 입법의 위계체계

전통적으로 판례법이 Common law체계의 핵심을 이루고 있기는 하지만 미국에서 지난 1세기 동안 입법의 수량과 중요성이 증대하여 여러 분야에 걸쳐서 우세한 창조력을 발휘하고 있다.[9] 이는 특히 연방법의 경우에 틀림없는 사실로 되어 있으나, 제정법은 주기타 지방의 무수한 입법기구에서도 쏟아져 나오고 있다. 미국의 사법심사이론(doctrine of judicial review)에 의하면 이 입법의 타당성은 법원이 결정할 문제이다. 법원은 제정법이 한층 더 권위 있는 입법적 법원에 저촉되기 때문에 무효라는 이유로 법원에 제기된 소송사건에 대한 그 제정법의 적용을 거부할 수 있다. 그러므로 이들 법원의 순위체계(hierarchy)를 이해하는 것이 중요하다.

1. 연방헌법(Constitution of the United States)

연방헌법은 헌법상의 문구로 표현한다면, 『국가의 최고법』(supreme Law of the Land)으로서 헌법이외의 모든 입법적 법원을 지배한다. 헌법상 분쟁의 최종적인 중재자는 물론 연방대법원(Supreme Court of the United States)이다. 헌법개정(Amendments to the Constitution)은 연방의원(Congress) 양원의 3분의 2의 표결로 제안될 수 있으며, 주입법부의 4분의 3 또는 4분의 3의 주헌법의회의 비준을 받아야 한다.

2. 조약(Treaties)

9) E. 앨런 파른즈워드 저, 서돈각·박길준 공역, 미국법개론, 법문사, 1973.

합중국이 체결한 조약은 연방제정법과 동등한 효력이 있으며, 연방헌법의 지배만을 받는다. 그러나 조약과 그 후에 제정된 연방법이 서로 저촉되는 경우에는 후자가 규제력을 가진다. 조약은 연방상원의원 3분의 2의 동의를 얻어 대통령이 체결한다. 그러나 그 조약이 당연히 시행되는 조약(self-executing treaty)이 아닌 이상 국내법으로서의 효력이 발생되기에 앞서 연방제정법에 의하여 실시되어야 한다. 대통령은 또한 연방의회의 동의 없이 외국과 행정협정(executive agreement)을 체결할 수 있는 제한된 범위의 권한을 가지고 있다. 이러한 행정협정에 대하여 법원은 조약과 동일한 효력을 인정하고 있으며, 또 사실상 조약보다도 그 수가 훨씬 많다.

3. 연방제정법(Federal statutes)

연방헌법은 개별적으로 열거된 입법권외에 연방정부부서에 명시적으로 부여된 권한을 "행사함에 필요하고 적절한 일체의 법률을 제정할"[10] 권한도 연방의회에 수여하고 있으며, 이 조문은 광의로 해석되어 왔다. 연방의회에서 제정한 법률은 조약과 같이 연방헌법의 지배만 받으며, 제정법은 가급적 헌법문제를 회피할 수 있도록 해석되어야 한다. 연방대법원장 차알즈 에반즈 휴우즈(Charkes Evans Hughes)는 다음과 같이 말하였다. "제정법해석에 있어서의 두 가지 가능성, 즉 한 가지 해석에 의하면 제정법이 위헌이 되고 다른 한 가지 해석에 의하면 제정법이 유효하게 되는 경우, 우리의 명백한 임무는 제정법을 보호하는 해석방법을 채택하는 것임을 거듭 한시하여 왔다."

4. 연방행정명령 및 행정규칙(Federal executive orders and administrative rules and regulations)

연방헌법은 대통령에게 행정명령을 발포할 제한된 권한을 부여하고 있다. 행정명령은 그 성질에 있어서 입법적이며, 연방입법과 같은 효력을 지

10) make all laws which shall be necessary and proper for carrying into execution)

니고 있다. 그 밖의 연방행정기관에도 입법적 성질을 띤 규칙이나 규정을 제정할 수 있는 권한이 부여될 수 있으며, 이러한 규칙이나 규정이 연방 제정법에 따라 유효하게 성립된 경우에는 주법보다 상위의 효력을 가진다.

5. 주헌법(State constitution)

주의 헌법은 유효한 연방입법의 지배를 받으나, 주 자체의 영역 내에서는 최고의 권위를 가지고 있다. 주헌법은 때때로 연방헌법에 비하여 더욱 구체적이고 또 빈번한 개정을 요구한다.

6. 주제정법(State statutes)

주립정부의 제정법은 유효한 연방입법과 주헌법의 지배를 받으나, 주에 유보된 다수의 법률분야에서 아직도 그 중요성이 가장 크다. 연방헌법개정 제 10조에는 "연방헌법에 의하여 합중국에 우선되지 않고, 또 연방헌법에 의하여 주에 금지되지도 않은 권한은 각주 또는 국민에 유보된다."[11]고 규정하였다. 연방의회가 연방헌법에 의거하여 입법권을 가지고 있는 경우라 할지라도, 최소한 연방입법이 점거하고 있지 아니한 분야에 있어서는, 연방의회가 배타적인 권한을 가지지 아니하고 주도 경합적 입법권을 가질 수 있다. 연방입법은 대개 단편적 안정성을 띠고 있으므로, 연방입법이 주법을 완전히 배제하며 특정분야를 독점하는 일은 거의 없다.

7. 주행정규칙(State administrative rules and regulations)

주행정기관의 규칙과 규정은, 그 형식과 목적에 있어서는 연방행정기관의 규칙이나 규정과 흡사할지라도, 일반적 중요성에 있어서는 그에 미치지 못한다. 이들은 대개 주내의 여러 가지 활동에 대한 허가 등의 사항에 관련되어 있다.

---

11) The powers not delegated to the United States by the Constitution nor prohibition by it to the States, are reserved to the States respectively or to the people.

8. 시의 조례 및 규칙(Municipal ordinances, rules, and regulations)

지방정부의 단위는 극히 다양하므로 일률적으로 설명하기 어렵다. 각 주는 입법권을 가질 수 있는 군(country)으로 분할되어 있다. 군에는 다수의 시(municipality)가 있으며, 대개 선거에 의한 시장(major)과 시의회(council)가 관장한다. 보통 시조례(municipal ordinance)라 하는 이들의 제정법규는 대개 지방적 이해관계를 가진 것 만이다. 그 밖에 지방행정기관은 규칙과 규정도 발포 할 수 있다.

II 미국 의회 입법과정

1. 개 관

미국은 몽테스키외적 권력분립제도를 채택한 전형적인 나라답게 입법행정사법의 삼권을 의회대통령법원에 각각 부여하여 서로 간섭할 수 없도록 하고 있는데, 이에 따라 입법권은 의회만이 가질 수 있도록 하고 행정부에 대하여는 원칙적으로 의회의 입법과정에 간섭할 수 없도록 하기 위하여 법률안제출권을 인정하지 않는다.

그러나 미국헌법은 국가기관 상호간의 견제와 균형을 위하여 행정부의 수반인 대통령에게 의회의 입법과정에 대한 일정한 관여를 허용하고 있기도 하다. 즉 미국에서는 상하 양원의 의사합치만으로는 법률안이 확정되지 않고, 대통령의 승인행위를 거쳐야만 비로소 법률안이 확정된다. 나아가 대통령의 이러한 승인행위는 형식적인 것이 아니라 의회의 의사에 대하여 반대의 의사를 표명하는 실질적인 힘을 가진 거부권(veto)으로서 나타난다.

미국의 입법과정은 전형적인 위원회 중심주의를 채택하고 있다는 점이 하나의 큰 특징이다. 미국의 위원회제도는 입법과정의 핵심적인 부분이 되고 있는데, 입법에 있어서 가장 중요한 과정이 위원회심의단계라는 의미에서 미국의 정치를 "위원회정치(Committee Government)"라고도 한다.

미국 의회의 위원회는 각자의 영역에서 전문적 지식과 경험을 가지고 고도의 입법능력을 개발하여 행정부에 대항하며, 각종 조사기능을 발휘하여 입법 자료를 확보하는 동시에 행정에 대한 유효한 통제기능을 행사하고 있다. 그리고 미국 의회에서는 입법조사 등을 보좌하는 기구가 잘 정비되어 있으며, 이들 입법보좌기구는 "보이지 않는 정부(Shadow Government, Invisible Government)"라고 일컬어 질 정도로 의회의 입법 활동에 커다란 영향력을 부여하고 있다.

2. 법률안의 연원(Sources of Legislation)

입법에 대한 제안은 한 곳에 제한되어 있지 않고, 법률초안은 다양한 출처에서 제출한다.[12] 미국 헌법 제1조제1항에 의하여 입법권(Legislative Power)은 미국 의회(Congress)에 부여되어 있다. 그러나 입법권이 있다는 것이 곧 입안단계부터 모든 입법절차를 의회가 수행하는 것을 의미하지는 않는다. 다음과 같은 다양한 주체들이 입법 제안(legislative proposal)을 한다.

가. 의원 개인(Individual Members)

물론 입안을 하는 가장 중요한 그리고 많은 비중을 차지하는 것은 의원(Member) 개개인이다. 의원들은 자신의 선거 기간 중에 공약사항이나 임기 중에 알게 된 사항에 대하여 현행 법률을 개정 또는 폐기하거나 새로운 분야에 대한 새로운 법률을 제정하게 된다.[13] 의원들은 임기 중에 지역구를 방문하고 지역구 시민들로부터 다양한 의견을 수렴하게 되며 이러한 결과를 반영하여 입안을 하기도 한다.

나. 위원회와 소위원회

상원이나 하원의 위원회나 소위원회는 특정한 정책에 대하여 입법, 검

12) 미 의회 도서관(Library of Congress)의 인터넷 입법정보(legislative information) 웹 사이트 Thomas 「How Our Laws Are Made」<http://thomas.loc.gov/home/lawsmade.bysec/lawsnew.txt> 참조. Thomas는 미국 의회 도서관이 1995년에 처음으로 구축되어 입법과 관련된 유용한 자료들을 검색할 수 있다.

13) Ibid. <http://thomas.loc.gov/home/lawsmade.bysec/sourcesofleg.html> 참조

토, 조사, 연구를 하는 과정에서 알게 된 사실에 대하여 법안을 만들 수 있다. 기술적으로 말하자면, 하원의 위원회나 소위원회는 상원과는 달리 법률을 입안할 수 없다. 그럼에도 불구하고, 상하원원의 위원회는 입안의 필요성을 확인할 수 있고 입안을 하는 매우 중요한 위치에 있게 된다. 의회의 논의과정에서 예산위원회 의원들을 포함한 전체 의원들에게 의안의 필요성이 알려지게 되어 예산작업이 쉬워지는 장점이 있다.[14]

다. 의회 내 비공식 집단(Informal Groups)

공식적인 위원회나 소위원회 외에도 많은 비공식 그룹이 있다. 이러한 모임들은 특정한 이슈에 대하여 학습을 하기도 하며, 특정정책의 입법화를 위해서 로비를 하기도 한다.[15] 의회 내 흑인 지도자 모임이나 여성지도자 모임 등이 이에 해당한다. 이러한 모임들은 의원 개개인, 위원회 등에서 다룰 수 없는 사항까지 초당파적으로 협조를 한다. 최근에는 초선의원들의 모임에서도 효율적이고 응집력 있게 이러한 활동을 하고 있다.

마. 행정부

미국 헌법은 대통령에게 입법에 관한 제안을 할 수 있는 권한을 부여하고 있다.[16] 미국 수정헌법 제2조 제3항에 의하면 대통령은 수시로 일반교서(State of Union)를 의회에 제출하여 대통령이 생각하기에 필요하고, 긴급한 조치들에 대한 고려를 해주도록 권고할 수 있도록 하고 있다. 매년 초 대통령은 상하양원에 대하여 입법의제에 있어서의 우선순위를 연설한다. 그리고 미국대통령은 일 년 내내 행정교서 또는 정책연설을 통해서 연두교서에 포함된 광범위한 개념들에 대하여 구체적인 입법 아이디어를 제공하여 의회가 고려를 해주도록 한다. 이러한 제안들은 선거에서 제시된 이슈들도 있고 선거를 대비하기 위한 전략적인 정책이슈들도 포함되어 있다. 또한, 행정부 각료들이나 정책자문위원들로부터 새로운 권한을 설정하거나 현재의 법률을 개정하기 위해 필요한 사안들을 반영하기도 한다.

바. 주(State) 또는 지방정부

14) J. Schneider, Sources of Legislative Proposals: A Descriptive Introduction, Order Code RS21169, 2002. 3. 8.
15) Ibid.
16) Ibid.

연방입법부로부터 독립되어 있지만, 주정부나 지방정부는 종종 의회에 지역문제를 해결하기 위해 입법을 요청한다. 대부분 금전적인 사항이지만, 지방정부에 영향을 미치는 연방정부의 규칙에 대하여 입법 요청을 하기도 한다. 예를 들면, 환경과 관련된 법률이 지방정부에 예산의 지원을 하는 동시에 법에서 정한 일정 수준 이상의 환경오염 기준을 부합하는 경우에만 지원을 하는 경우가 있다. 이때에 주나 지방정부에서는 자기 주나 지방정부에 유리한 기준이 설정되도록 지역구 의원에 요청을 한다.

사. 미국 대법원

미국 헌법에 의하여 대법원은 의회가 통과시킨 법률을 해석할 권한을 가진다. 법원에 의하여 위헌이라고 선언된 법률은 새로운 입법을 위해 의회 의사일정에 포함이 되곤 한다.

아. 선거구민

선거구민들은 의원들에게 자기의 필요에 따른 입법을 요구하기도 하는데 의원들은 입법적인 기능뿐만 아니라, 선거구를 대표하기도 하기에 이러한 요구를 입법의제로 발전시켜야 하는 경우가 많다. 특히 선거가 임박하거나 많은 지역구민에게 영향을 미치는 이슈인 경우 입법의제로 발전할 가능성이 많이 있다.

자. 지지, 또는 로비 단체

일반적으로 아무리 작은 이슈일지라도 이익집단이 존재한다고 한다. 이러한 이익집단들은 법안이 제안된 경우 자신들에 유리한 방향으로 의사가 결정될 수 있도록 영향력을 행사하기도 하고, 직접 새로운 제안을 하거나 의사일정에서 제외시키도록 로비를 하기도 한다.

차. 언론

미국 의원들의 사건이나 언론담당비서관들이 가장 바쁜 날은 '60 Minutes'가 방영되거나 'Readers Digest'가 방영된 다음 날이라는 말이 있을 정도로 언론은 미국의 입법과정에 중요한 역할을 한다. 이 두 가지 입법자원은 다른 자원들을 합친 것보다 많은 영향을 끼친다고 말해진다.[17] 언론은 의회의 감시자인 동시에 시민에 대한 옹호자이기도 하다. 언론에 제기된 여러 이슈들 특히 지방언론에 의하여 제기된 이슈들을 의원

들은 심각하게 고려를 한다.

3. 법률안의 제출

미국에 있어서 법률안의 제출은 원칙적으로 의회의 구성원인 의원만이 할 수 있다. 이것은 미국의 대통령제 정부형태가 행정부에 법률안제출권을 인정하지 않는 것을 본질적 요소로 하기 때문이다. 그러나 앞에서도 언급했듯이 권력분립의 원칙에도 불구하고 미국 헌법 제2조 제3항에 의하면 대통령은 수시로 일반교서(State of Union)를 의회에 제출하여 대통령이 생각하기에 필요하고 긴급한 조치들에 대한 고려를 해주도록 권고할 수 있도록 하고 있다. 수시로 대통령이나 각부 장관은 서한이나 법률안의 초안을 의회에 보냄으로써 입법에 관한 의견을 개진하며, 이 경우 보통 유력한 여당의원이 해당 법률안을 정식으로 의회에 제출한다. 이러한 의미에서 실질적으로는 정부제안의 법률안이 의회에 상당수 제출된다.

법률안의 제출은 하원의 경우에는 하원회의장의 연단 옆에 마련되어 있는 법률안 접수함(hopper)에 당해법률안을 투입함으로써 할 수 있다. 법률안을 제출할 때에는 소속당의 지시나 소속 위원회 위원장의 허락을 받지 않으며 스스로 판단하여 필요하다고 인정되는 때에는 언제나 법률안을 제출할 수 있다. 법률안을 발의하는 의원을 그 법률안의 "sponsor"라고 하며 그 법률안에 찬성하는 의원은 "co-sponsor"라고 하는데 법률안에 대한 찬성은 법률안의 제출 시는 물론 제출 후 에도 할 수 있다. 상원의 경우 법률안의 발의는 보통 의장석 옆의 사무처 직원에게 제출함으로써 이루어진다. 통상 상원에서 법률안을 제출할 때에 의원들은 법률안에 대한 연설을 행한다. 법률안의 발의에 대한 이의가 제기되지 않으면 제명이 낭독된 다음 소관위원회로 회부된다. 오늘날 하원에서는 법률안의 발의단계에서 법률안의 제명조차 낭독하지 않고 다만 의회 회의록에 제명이 기록될 뿐이다.

의원이 제출하는 법률안의 숫자에는 제한이 없으며 순수한 의원입법의 경우에는 제안자의 이름을 붙이는 것이 일반적이다. 각종 압력단체가 법

17) Ibid.

률안을 입안하여 의원에게 발의를 요청하는 경우 의원은 그러한 법률안에 "요청에 의해서(by request)"라는 문구를 첨부하여 그 점을 명확히 하여 제출할 수 있다.

제출된 법률안은 의장이 의사관(Parliamentarian)의 도움을 받아 소관위원회에 회부하며, 그 회부에 있어서는 위원회의 관할권에 관한 상세한 규칙에 구속된다. 위원회의 관할영역과 관련하여 중복이 존재하는 경우에는 의장이 복수의 상임위원회에 법률안을 회부할 수 있다(이때 하나의 주관위원회와 몇 개의 보조위원회가 있게 된다). 또한 상원에서는 관할권을 둘러싼 갈등을 해결하기 위하여 본회의에서 다수결투표로 소관위원회를 결정하거나 복수의 위원회에 법률안을 회부하는 결정을 내릴 수 있다.

법률안은 상하 양원의 어느 원에서 먼저 심의하여도 관계없으며 보통 동일한 또는 유사한 법률안이 양원에 제출되어 병행 심의된다. 한편 연방헌법은 세입의 징수에 관한 모든 법률안은 하원에서 먼저 심의되어야 한다고 규정하고 있으며, 그 외에도 전통적으로 세출법안도 하원에서 먼저 심의된다(연방헌법 제1조제7항).

4. 위원회의 심의

법률안이 제출되면 직접 본회의에 상정되거나 복수의 위원회에 회부되는 일부 예외적인 경우를 제외하고는 자동적으로 그 법률안의 주제와 관련되는 위원회에 회부된다. 이때 위원회의 관할에 관해서는 상당히 자세한 규칙과 선례가 있어서 법률안의 회부에 있어서 재량의 여지는 거의 없다.

법률안이 일단 위원회에 회부되면 위원회의 의사일정표에 올려지게 되는데, 대부분의 법률안은 위원회의 의사일정에 상정되지 못함으로써 더 이상의 진전을 보지 못하고 사장되게 된다. 법률안이 본회의에 나아가기 위해서는 위원회의 두 가지 단계, 즉 청문회(Hearing)와 위원회 수정(Mark-up session)단계를 통과하여야 한다.

가. 청문회

한 위원회에 법률안이 회부되면 우선 먼저 위원회 전체회의에서 심의할

수도 있으나, 일반적으로 각 위원회는 상설 소위원회가 구성되어 있어 위원회에서 별도의 결정이 없으면 해당 소위원회에 회부하여 제출된 안건을 상세하게 심의하게 한다. 이때 위원장의 재량으로 청문회를 개최하여 이해관계인전문가 등을 소환하여 해당법률안에 대한 의견의 진술을 들을 수 있다.

청문회제도는 의회의 입법이나 조사활동과정에서 이해관계 있는 자를 직접 참여시킴으로써 광범위한 정보를 수집하고 일반국민의 정확한 여론을 반영시킴과 동시에 국민들의 알권리를 충족시켜 줌으로써 입법과정에 대한 이해와 관심을 증진시키는 기능을 수행한다. 특히 미국과 같은 대통령중심제 국가에서는 청문회제도를 통하여 의회활동에 행정부가 참여할 수 있다.

나. 소위원회 수정

청문회가 종료되면 법률안을 면밀히 검토 심의하는 소위원회의 수정단계에 들어간다. 이 단계에서 중심적인 인물로서 활동하는 자는 위원장이다. 위원장은 법률안의 각 부분에 관하여 의원 간의 합의에 의한 일치를 도출하기 위하여 대립 점의 타협을 도모하며 아울러 법률안을 위한 심의기간까지 조정한다.

소위원회는 법률안을 원안대로 아니면 수정의견이나 거부의견을 붙이거나 또는 아무런 의견 없이 전체위원회에 보고한다. 또한 소위원회는 법률안을 상정하거나 무기한 연기 할 것인지에 대하여도 의견을 제시할 수 있다.

위원회에서 법률안을 대폭 수정할 때에는 대안(amendment in the nature of substitute)을 원안과 함께 제출하며, 어떤 경우에는 법률안을 대폭 수정한 결과 그에 새로운 번호를 붙여 "Clean bill"이라는 이름의 새로운 법률안으로 보고하는 경우도 있다.

위원회의 수정 단계에서 법률안의 수정이 완료되면 위원회는 본회의에 송부할 법률안에 대하여 표결을 하는데, 표결은 일반적으로 위원회소속의원의 과반수의 찬성이 있어야 한다.

위원회의 수정안은 원안에 대한 수정동의에 불과하며 따라서 본회의에

서 다시 의결되어야 하므로 위원회의 심사는 예비심사과정에 불과하고 최종결정권을 의미하는 것은 아니다. 그러나 본회의는 위원회의 결정을 그대로 받아들이는 것이 일반적 경향이므로 위원회의 심의과정은 법률안 통과에 있어서 가장 결정적인 과정이라고 할 수 있다.

5. 위원회의 보고

위원회에서 심의 결정된 법률안은 보고서를 첨부하여 본회의에 송부된다. 보고서에는 법률안의 목적과 범위를 기술하고 조항별 설명을 제시하며 현행법에 대한 개정내용을 기록한다. 위원회의 수정안도 이 보고서에 기록되며 위원회에서 법률안을 의결할 당시 위원회 소속 의원이 보충의견이나 소수의견을 제시하겠다는 의사표시를 하면 그 의견도 위원회의 보고서에 포함되어야 한다. 이 보고서는 즉시 인쇄되어 모든 의원에게 배부되는데 의원들에게 법률안에 찬성할 것인가 반대할 것인가를 결정하기 위한 정보를 제공하는 역할을 한다.

만약 제출된 법률안을 하원의 특정위원회에서 보류시켜 본회의에 상정하지 않는 경우에는 다음의 세 가지 구제방법이 있다. 첫째, 하원의원 과반수의 동의를 얻어 그 법률안을 본회의에 상정할 수 있다. 이를 "Discharge Rule"이라고 하는데 이 경우 소관위원회는 더 이상 법률안에 관여하지 못하며 이 법률안은 직접 하원 본회의에서 토론에 의하여 처리된다. 둘째, 규칙위원회(Rules Committee)에 의한 다른 위원회로의 회부조치이다. 그러나 소관위원회의 위원과 위원장을 무시하고 다른 위원회에 회부하는 경우는 거의 없다. 셋째, 의사절차의 정지(Suspension of the rules)가 있다. 이는 의장과 의원 3분의 2이상의 동의를 필요로 하는데, 여야 간에 이견이 없는 안건을 신속히 처리하기 위해서 주로 사용된다.

6. 본회의의 심의

본회의의 심의과정에 있어서 상원과 하원은 각각 독자적인 토론 규칙이 있다. 일반적으로 하원의 규칙은 엄하고 다수파에 유리한데 반하여, 상원의 규칙은 완만하며 소수파에게도 토론의 기회를 넓게 제공하고 있다.

가. 하원에서의 심의

위원회에서 보고한 법률안들은 규칙위원회가 그 내용의 중요성이나 공공성 및 예산의 수반여부, 논쟁의 여지 등을 고려하여 다음과 같은 네 가지로 분류하여 각각 그 의사일정을 마련하게 된다.

우선 연방정책에 관하여 예산을 수반하는 공공법안(public bills)은 Union Calender에, 예산이 수반되지 않는 공공법안은 House Calender에 각각 수록되는데, 이 두 의사일정에 수록되는 법률안들은 논쟁이 예상되는 주요 공공법안들이다. 그리고 연방규칙이나 법원판결의 잘못된 점을 신속히 바로 잡기 위하여 초당적으로 제출된 법률안으로 논쟁의 여지가 없는 법률안은 따로 Corrections Calender에 올려지며, 연방정부에 대한 배상청구와 관련된 구제법률안 등의 사적법률안들은 Private Calender에 각각 수록된다.

의사일정이 마련된 법률안중 Union Calender에 올려져 있는 법률안을 하원 본회의에서 신속히 심의하기 위하여 하원 전체를 전원위원회(Committee of the Whole)로 변경시켜 토론한다. 전원위원회로 변경하기 위한 결의안이 가결되면 하원의장은 전원위원회의 위원장을 지명한 후 의장석을 떠나고 본회의는 그 자리에서 곧 전원위원회로 바뀐다.

전원위원회는 우선 보고 된 법률안에 대하여 찬반토론을 하며, 정해진 토론시간이 끝나면 위원장은 토론을 종결하고 제2독회를 개시하는데, 이 때에는 축조심의가 이루어진다. 조문별로 수정동의가 나오고 이에 대한 대안 등이 나오면 찬반 양측에서 각 5분씩 의견을 개진할 수 있으며(Five Minute Rule), 이어서 해당조문에 대한 표결이 있은 후 다음 조문으로 넘어가는 순서를 취한다.

이러한 방식으로 전 조문을 심사하여 전체 법률안에 대한 수정안 심의가 완결되면 전원위원회는 그 결과를 하원 본회의에 보고한다. 본회의는 전원위원회가 채택한 수정안과 본래의 법률안에 대하여 표결하며, 이때 제3독회가 행해진다. 표결결과 최종 법률안이 가결되면 그 법률안은 상원에 이송된다. 이 시점에서 법률안(Bill)은 일원을 통과하였음을 나타내어

Act라는 명칭을 붙인다.

나. 상원에서의 심의

상원은 하원과 달리 그 심의의결의 방법과 절차가 비교적 비공식적이며 비정형적이다. 본회의의 의사일정도 하원의 경우처럼 복잡하게 분류되지 않고, 당 지도부나 위원장들 또는 의원들 간에도 권한이 비교적 평등하게 배분되어 있다.

상원에서도 법률안 심의는 일차적으로 소관 상임위원회에서 이루어지며 그 다음 본회의에서 심의가 있게 된다. 일반적으로 상원에서의 법률안 심의는 만장일치에 의한 요구로 시작된다. 그리고 상원은 하원과는 달리 별도로 본회를 전원위원회로 변경하지는 않는다. 찬반토론은 생략되며 바로 수정절차에 들어가게 되고, 수정절차가 완료되면 만장일치에 의해 결정되지 않는 한 최종표결을 한다.

다. 양원합동위원회(Conference Committee)의 조정

상원에서 확정된 법률안은 다시 하원에 회부되는데, 이때 상원에서 수정한 내용이 경미한 것이면 하원에서도 이를 받아 주어 본회의에서 재가결하지만, 중요한 내용일 경우 상원에 대하여 양원합동위원회의 개최를 요구하게 된다.

양원합동위원회에서는 양원에서 온 의원들이 서로 협의하게 되는데, 협의를 마친 후 그 협의결과를 보고서에 채택할 것인지의 여부는 표결로써 결정한다. 양원합동위원회에서 성안된 보고서는 각 원의 본회의에 부의되고 이 단계에서는 이의가 있어도 수정할 수 없으며, 오직 전체로서 가부를 결정할 뿐이며, 실제 거의 그대로 가결되고 있다.

7. 법률안의 이송과 공포

최종적으로 양원의 본회의에서 가결된 법률안은 양원의 의장이 서명하여 대통령에게 이송된다.

이송된 법률안에 대하여 관리예산처(Office of Management and

Budget : OMB)는 각 관계기관에게 그 기관의 견해와 대통령이 취해야 할 조치에 대한 건의를 제출 받는다. 이렇게 관계기관들로부터 의견들이 접수되면 OMB는 법률안에 대한 종합적인 검토서를 작성하여 대통령의 의사결정에 참고가 되게 한다.

대통령이 법률안에 서명을 함으로써 법률안은 법률로서 확정되며 확정된 법률안의 원본은 대통령으로부터 연방정부의 문서관리소장(Archivist)에게 보내져 발간하게 된다.

8. 대통령의 법률안거부권

미국 연방헌법 제7조제2항은 "상원과 하원을 통과한 모든 법률안은 법률로서 성립하기 전에 대통령에게 이송되어야 하며, 대통령이 승인하는 경우에는 이에 서명하고, 승인하지 아니하는 경우에는 이의서를 첨부하여 발의한 의원에 환부하여야 한다. 법률안이 대통령에게 이송된 후 10일 이내(일요일은 제외함)에 대통령이 환부하지 아니하는 때에는 그 법률안은 대통령이 서명한 경우와 같이 법률로서 성립된다. 다만, 의회의 휴회로 인하여 환부할 수 없는 경우에는 법률로서 성립하지 아니한다."라고 규정하여 대통령의 법률안거부권을 인정하고 있다.

대통령에게 법률안거부권이 인정되는 일반적인 이유는 첫째, 대통령이 법률제정에 관여할 수 없는 엄격한 삼권분립의 구조 하에서 법률안의 제출과 의결권을 독점하고 있는 의회가 헌법에 위반되거나 실행불가능하거나 부당한 입법을 자행할 경우 대통령으로 하여금 이를 견제하게 할 필요가 있고 둘째, 의회가 입법권을 악용하여 행정부의 권한을 부당하게 침해하거나 간섭할 경우 행정부로 하여금 자기방어를 위한 대항수단으로서 법률안거부권을 활용함으로써 양부 간에 권력적 균형을 유지하게 할 필요가 있기 때문이다. 특히 야당이 의회의 다수의석을 차지하고 있을 경우 야당에 의한 정치적 공세를 견제하여 대통령의 임기 동안 행정부를 안정시킬 필요가 있다.

법률안거부권의 유형으로는 크게 환부거부(Direct Veto)와 보류거부(Pocket Veto)로 나누어 볼 수 있다. 환부거부는 일반적인 유형으로서 대

통령이 법률안을 승인하지 아니하는 경우에 10일 이내에 이의서를 첨부하여 발의한 의원에게 환부하는 것을 말하며, 보류거부는 대통령이 법률안을 이송 받은 후 10일 이내에 서명하지 아니하고 지체하는 중에 의회가 폐회함으로써 법률안을 환부하고자 하여도 환부할 수 없는 경우에 사용되는 것으로서 예외적으로 인정되는 유형이다.

9. 미국의 법제기구

미국에는 우리나라의 법제처처럼 행정부에 법률안을 종합적체계적으로 심사하는 기구가 없으며, 다음에 검토하는 의회의 법제기구와 행정부 내 일부기관의 전문가들이 법률안의 심사업무를 담당하고 있다. 이들 법제전문가들은 법률안의 기초에서부터 위원회 또는 소위원회단계의 심의에 있어서 필요로 하는 조사와 자료의 정비, 청문회 등에서의 준비, 양원합동위원회에서의 조정에 이르기까지 배후에서 전 입법과정을 주도하고 있다고 해도 과언이 아니다.

가. 행정부의 법제기구

(1) 관리예산처(Office of Management and Budget : OMB)

대통령직속기구인 OMB의 기본적 임무는 예산편성과 집행이지만 연방계획의 실행을 평가할 책무도 아울러 담당하고 있는데, 구체적으로는 행정 각부내의 조직의 구조 및 관리절차의 심사, 대통령입법계획의 조정, 행정명령 및 포고의 작성과 조정, 연방업무통계의 입안과 조정에 관한 계획과 촉진, 모든 연방부서 및 행정청의 업무에 대한 대통령에의 조언 등을 수행한다. 모든 기관은 OMB의 심사와 조정을 받지 않고 의회에 법률안이나 보고서를 제출할 수 없으며, 계속 중인 법률안에 대하여 증언할 수도 없다.

OMB는 처장과 부처장 아래에 크게 예산담당기구와 기구개편관리담당기구로 나누어져 있는데, 이중 예산담당기구에 4명의 차관보 아래 12개부(部)를 두어 이들 부가 그 소관에 속하는 정부 각 기관의 예산안을 사정하여 예산의 집행을 감독할 뿐만 아니라 이들 기관에서 제출한 법률안에 대한 심사를 담당하도록 하고 있다. 그리고 부처장 직속 하에 예산및

입법문제심사실을 두고 있는데 여기에 설치된 예산심사부와 입법심사부가 의회에 제출하는 법률안보고안증언안 등을 심사하고 있다.

(2) 법률자문관실(Office of the General Counsel) 법제실(Office of the Legislative Affairs)

행정부 각 부처에 설치된 법제기구로서 법률자문관은 소속된 부처의 법률관계업무를 자문하며, 법제실의 법제담당관은 당해부처의 입법계획의 추진에 관하여 장관에게 조언하고 의회에 파견된 연락관을 감독하는 업무를 담당한다.

(3) 의회연락관실(The Congressional Liasion Office)

각 부처에 있는 의회연락관은 위원회이익단체 기타 부처로부터 제출된 보고서 및 법률안을 심사하며, 입법과 관련된 상원 및 하원의 조치에 대하여 장관에게 조언하는 등 법률안의 통과를 지원하기 위한 정보 및 전략을 제공한다.

나. 의회의 법제기구

(1) 위원회 Staff

위원회 Staff는 법률안의 기초(Drafting bills), 조사의 실시(Investigating), 정보의 제공(Providing information), 로비스트와의 면담(Seeing lobbyist) 등의 활동을 통하여 정책의 결정 또는 행정부에 대한 감독에 적극적으로 관여한다. 이들은 그 직무수행과정에서 거의 매일 행정부 관료들과 접촉하며 장래의 입법, 법률의 시행, 특정계획에 관한 정보, 예산할당 또는 행정감독에 관련된 제반 문제를 토의한다.

하원의 각 상임위원회는 상근 Staff를 고용할 수 있는데, 이들의 임명권은 각 위원회에 있으나 그들 가운데 3분의 1은 소수당 측 위원에 봉사하는 Staff로서 그들의 임명권은 소수당위원에게 부여되어 있다. 그리고 이러한 상근 Staff외에도 각 위원회는 의원의 예비비에서 조사비를 지출하면서 다수의 비상근 Staff를 고용하고 있다.

상원의 상임위원회도 하원의 경우와 마찬가지로 상근 Staff를 고용하는 권한을 가지고는 있지만, 의원의 예비비에서 지출되는 각 위원회 조사비로 Staff를 고용하는 것이 일반적이다. 이들 가운데 소수당을 위해 일하

는 Staff의 비율은 하원의 경우와 같다.

(2) 의회법제실(Office of Legislative Counsel)

의회법제실은 상원과 하원에 각각 조직되어 운영되는데, 그 기본적인 기능은 각 원의 위원회 및 의원의 의뢰에 의하여 법률안 및 수정안의 기초나 위원회보고서의 작성에 관하여 전문적인 조언을 하는 것이다.

구체적으로는 의원이 법률안을 작성할 때 그 초안을 작성하여 제공하고, 기타 법률문제에 대한 자문을 행하며, 상임위원회에 회부된 법률안의 입법과정에 구체적으로 참여하고 있다. 또한 본회의 및 양원합동위원회에 참석하여 법제업무를 지원한다.

(3) 의회도서관 입법조사국(Congressional Research Service : CRS)

입법조사국은 의회도서관에 부속되어 있는 고도로 전문성을 지닌 입법보좌기구로서 연방의회의 입법기능 및 국정감독기능 등을 종합적으로 조사하고 전문적인 관점에서 분석하여 의원들에게 정보를 제공하는 업무를 수행한다.

이러한 임무 하에 CRS는 연방의회 각 부문으로부터의 조사, 분석 기타 정보제공 의뢰에 응함과 동시에 수시로 중요현안 정책문제를 학제적이고 종합적인 방법으로 분석하고 해설한 간행물을 발행한다. 또한 CRS는 의원과 직원들의 관심 있는 현안문제들을 협의하기 위하여 국내외의 전문가를 찾아 확인하기도 하며, 의회의 다양한 관심사에 대하여 의원들이 전문가와 만나 논의할 수 있는 기회를 마련하기도 한다.

Ⅲ 미국 행정입법 절차

미국에서는 20세기 중반까지만 하더라도 규제정책을 대부분 법원과 같이 특정의 규제 상대방과 관련된 개별 사안들을 재결(adjudication)의 형식을 통하여 결정함으로써 정립하는 경우가 많았다. 이를 형식적·공식적 입법(formal rulemaking)이라고 한다. 규제위원회들은 개별회사들에 관련된 사안들에 대한 재결을 함으로써 효율적으로 새로운 행정입법을 정립하게 되고 이것은 동일한 사업의 다른 회사들에게 하나의 선례를 만드는 것이 되었다.

그런 가운데 1946년 미국연방의회는 행정절차법(A.P.A)을 제정함으로써 재결(adjudication)절차 이외에 행정입법을 할 수 있는 절차를 공식적으로 인정한다.[18] 특히 통지(notice) 및 의견 제출(comment)로 이루어지는 약식 또는 비공식적 또는 약식 입법(informal rulemaking) 절차에서는 입법안을 통지하고 의견 제출의 기회를 제공함으로써 행정입법이 가능하도록 하였다. 이러한 약식절차에 의한 행정입법은 미국에서 1960년대와 1970년대를 걸치면서 새로운 규제위원회들이 많이 설립됨으로써 규제정책의 형성에 주요한 역할을 담당하게 되었고 저명한 행정법학자인 Kenneth Culp Davis는 약식행정입법(informal rulemaking)을 『현대정부의 위대한 발명들 중의 하나』(one of the great inventions of modern government)라고 극찬했다.[19] 미국에서는 지난 수십 년 동안 약식행정입법절차를 통하여 연방규제위원회들은 국민의 일상생활과 관련된 많은 부분에서 연방의회에서 입법한 법률들보다 10 배 이상의 행정입법을 제정하였다.

약식행정입법절차는 통지(notice), 논평(comment) 그리고 최종행정입법(final rule)의 3단계를 거쳐서 행정입법을 하게 된다. 실제에 있어서는 행정절차법(APA)에서 규정하고 있는 절차보다는 훨씬 절차적으로 복잡하다고 할 수 있을 것이다.[20] 행정절차법은 행정법령안의 통지(notice)에서 최종행정법안의 연방공보(the Federal Register)에의 공포와 관련된 일련의 과정만을 규정하고 있지만 실제에 있어서는 행정법령안을 통지하지 이전에 최종행정법령안을 연방공보에 공포하고 난 후에도 행정입법절차는 계속된다고 할 수 있을 것이다. 최종행정법령이 연방의회의 법률과 상충되는 경우에는 최종행정법령에 반대하는 사람은 최종행정법령안에 대한 사법심사를 법원에 제기할 수 있고 법원은 해당 행정위원회에 최종행정법령안을 재심사할 것을 요구할 수 있다. 따라서 행정위원회는 비록 최종행정법령이 연방관보(Federal Register)에 공포된 이후에도 다시 개정하고 시행하는 절차를 반복하고 있다고 볼 수 있을 것이다. 이러한 행정입법에

18) Administrative Procedure Act, 5 U.S.C.§553 (2000).
19) Kenneth Culp Davis, Administrative Law Treatise § 6. 15 (Supp. 1970) 283 면 참조.
20) Cornelius M. Kerwin, Rulemaking:How Government Agencies Write Law and Make Policy (2003) 13-16면 참조.

대한 추가적인 심사절차와 법률적인 규제 등은 약식행정입법절차를 더욱 어렵게 만들었고, 행정입법절차는 행정절차법에서 예상했던 절차보다 더욱 복잡하고 어려운 절차로 변하여 행정입법절차가 형해화(ossification)되는 현상에 직면하게 되었다.[21]

이렇게 약식행정입법절차에 의한 통지(notice)와 논평(comment)의 행정입법은 그 절차 면에서 더 복잡해졌을 뿐만 아니라, 미국 연방의회나 대통령 그리고 법원들이 행정입법에 대한 추가심사절차를 더하여 왔다. 예를 들면, 미국의 국가환경정책법은 행정위원회는 환경에 주요한 영향을 미치는 행정입법을 제정할 때에는 환경영향평가서(the environmental impact statements)를 제출할 것을 요구하고 있다.[22] 주요행정입법에 대해서는 미국연방의회의 의회심사절차를 거치도록 규정하고 있기도 하다.[23] 미국 연방위원회는 일정규모 이상의 경제적 영향을 미치는 주요행정입법(major rule)에 대해서는 대통령 산하의 관리예산처(OMB)의 심사절차를 거치도록 규정하고 있다.[24] 특히 이러한 미국의 관리예산처(OMB)에 의한 심사절차는 우리나라 법제처와 비슷한 역할을 담당하는 정보규제국(OIRA)에서 주로 담당하고 있다.[25]

1. 입법권과 위임

우리나라 헌법은[26] 입법권이 국회에 있다는 것을 명시하고 있고 동시에 행정부에 의한 위임입법에 관한 규정[27]을 가지고 있다. 미국 연방헌법은 3권 분립의 원칙에 의하여 대통령을 중심으로 하는 행정부는 입법부가 만

21) Thomas O. McGarity, Some thought on 「Deossifying」 the rulemaking process, 41 Duke L. J. 1385, 1400-07 (1992).
22) National Environmental Policy Act, 42 U. S. C. § 4332 (2000).
23) Congressional Review Act, 5 U. S. C. §§ 801-08 (2003).
24) Exec. Order No. 12,886, 58 Fed. Reg. 51,735, 51,736 (2002).
25) Robert W. Hahn & Cass R. Sunstein, A New Executive Order for Improving Federal Regulation? Deeper and Wider Cost-Benefit Analysis, 150 U. Pa. L. Rev. 1489, 1516 (2002).
26) 憲法 第40條, 「立法權은 國會에 속한다.」
27) 憲法 第75條 大統領은 法律에서 구체적인 범위를 정하여 委任받은 事項과 法律을 執行하기 위하여 필요한 事項에 관하여 大統領令을 발할 수 있다.

든 법을 집행하고, 사법권은 하나의 연방대법원과 그 이하의 법원들로 구성된 사법부에 있다고 규정하고 있다.[28] 앞에서 살펴보았듯이 미국의 경우 연방헌법 제1조제1항은 『모든 입법권은 상원과 하원으로 구성된 미국의 연방 의회에 있다』[29]고 규정하고 있다. 이는 미국 의회가 최고의 입법권을 가지고 있으며 정부에서 중요한 정책을 수립하는 권한이 있다는 것을 의미한다. 그러나 오래전부터 입법권이 의회에 있다는 미국 연방헌법 제1조를 의회가 배타적인 입법권을 보유하며 이러한 입법권을 위임하지 못한다고 해석하고 있지는 않다.

그러나 우리나라와 달리 미국 헌법은 위임입법에 관한 헌법규정을 가지고 있지 않다. 따라서 미국 연방 차원에서는 행정부의 법규제정권이 없다. 그럼에도 불구하고 행정부에의 입법권의 위임은 건국 초기부터 인정하였다.[30] Marshall 연방대법원장은 의회는 의회가 정당하게 행사할 수 있는 권한을 다른 기관에게 위임할 수 있다고 하였고, 동시에 이런 입법권의 위임의 한계를 정하였다. 즉, 의회는 규제정책의 일반적인 조항을 정하고 상세한 사항을 정할 수 있는 권한을 행정부나 사법부에 위임할 수 있다고 판시함으로써 위임입법을 인정하였다.[31]

의회 입법권의 행정부에 대한 위임은 현대 미국에 있어 일반적인 현상

---

28) U. S. Const. Article II. Section 1. “The executive Power shall be vested in a President of United States of America.” U. S. Const. Article III. Section 1. “The Judicial Power of the United States shall be vested in one Supreme Court, and in such inferior Courts as Congress may from time to time ordain and establish.”

29) U. S. Constitution Article I. Section 1. “All legislative Powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States, which shall consist of a Senate and House of Representatives.”

30) 정하명, “미국연방법원에서의 위임입법의 한계”, 공법연구(2002년 제30집 제5호) p.377. 이렇게 초기의 미국의 연방정부가 제한된 권한을 가지고 있었고 사회가 발달하지 않았지만 미 의회는 효율적으로 국가의 모든 상세한 사항들까지 감독할 수는 없었고 어느 정도의 의회 입법권의 다른 기관이나 사인에의 위임은 당연한 것이었다. 이렇게 위임될 수 있는 권한은 (1) 의회의 입법의도를 잘 실현할 수 있는 사실적인 사항을 정하는 것으로 한정되고 (2) 입법목적에 합당한 어느 정도의 상세 사항을 다시 규정하는 것으로 제한되어 있다.

31) Wayman v. Southard, 23 U. S.(10 Wheat.)1, 15-16, 6 L. Ed. 253 (1825). “Congress may certainly delegate to others, powers which the legislature may rightfully exercise itself.”

이다. 이러한 위임은 입법을 국민의 대표기관인 의회에서 공공사회 정책을 좀 더 중립적이고 과학적으로 판단을 할 것이라고 예상되는 전문가들이 있는 행정부에로의 이동을 의미한다. 이러한 행정입법은 양원제 하에서의 여러 가지 복잡한 입법절차를 거치지 않는 다는 것을 의미하므로 법률의 범위와 양에 있어서 많은 증가를 가능하게 한다. 학자에 따라서는 이러한 입법권의 위임을 『현대 사회 서비스 국가의 원동력』이라고 하기도 한다.[32]

2. 행정입법 절차

오늘날 대부분은 행정기관은 정도의 차이는 있지만 입법권을 가지고 있다. 이는 국회가 전지전능하지 않기 때문이기도 하고, 다른 한편 의회가 특정 공공정책은 행정부에 의하여 결정되는 것이 최선이라는 판단에 따라 이루어지기도 한다. 또한, 행정부가 의회가 제정한 정책프로그램을 집행하는 과정에서 정책을 형성하고 규칙을 만드는 것을 필요로 하는 경우가 생기게 된다. 그러나 행정부에 의한 입법권의 행사는 일반적으로 헌법의 통제밖에 있다. 그러나 이에는 법률에 의한 통제가 있다. 미국 의회는 행정기관에 대하여 입법권을 위임하면서 동시에 입법절차를 수립했다. 이러한 절차에 관한 대표적인 법률이 미국 행정절차법이다.

행정부의 규칙제정과 관련하여 지금까지 수립된 원칙은 의사결정과정과 법의 지배에 관한 것이다. 의사결정과정과 관련하여 행정절차법은 모든 이해관계자에게 서면 자료, 견해, 주장의 제출을 통해 참여할 기회를 부여하고 있다.[33] 이 규정을 통하여 규칙제정은 영향을 받을 수 있는 당사자들에 공개됨으로 인해 참여적이고, 동시에 이해의 범위에 대한 평가가 이루어지므로 포괄적이라고 평가한다. 그리고 법원은 이러한 규칙제정은 이성적이어야 하며, 행정기관은 입법과정이 진정으로 합리적인 의사결정과정이라는 것을 보여야 한다고 판시하고 있다.[34] 법의 지배와 관련하여 미

32) Jaffe, An Essay on the Delegation of Legislative Power, 47 Colum.L.Rev. 561, 592(1947)
33) 5 U.S.C. § 553(c)
34) Greater Boston Television Corp. v. FCC, 444 F.2d 841, 851(D.C. Cir. 1970)

국 행정절차법은 행정규칙의 법전화와 출판에 대하여 규정하고 있다.[35]

가. 사전통지

(1) 입법계획

미국행정절차법은 입법안을 연방관보에 게재를 하도록 규정하고 있을 뿐 이전의 단계에 대하여 규정하고 있지 않다. 그러나 그 이전에 행정기관은 입법계획(rulemaking agenda)을 수립한다. 행정기관의 자원은 한정되어 있어 모든 문제에 대하여 대처할 수 없다. 사전 통지 기간에 행정부는 여러 가지 문제 중에서 어떤 사항에 대하여 규칙의 제정을 통한 대응이 필요한지를 결정하게 된다.

입법계획을 수립함에 있어서 민간이 이러한 입법계획을 수립하는데 참여를 할 수 있는지의 여부가 논의되고 있다. 미국 행정절차법에 의하면 행정기관은 관심이 있는 자에게 규칙에 대한 제정, 개정, 폐지의 청원을 할 수 있도록 해야 한다고 규정하고 있다.[36] 이는 국민으로부터 입법요구를 받고 고려하여야 한다는 것을 규정하고 있지만, 행정기관으로 하여금 그러한 제안을 받아들일 것을 의무화하고 있지는 않다. 법원은 과거에는 이러한 사항에 대하여 행정기관의 재량을 인정하였으나, 근래에는 최소한의 설명의무가 있다고 결정하였다.[37]

행정부에 대한 입법의무를 강제할 수 있는 경우는 의회가 법률에 의하여 하게 되는데, 법에 특정일까지 입법을 강제하든지 아니면 특정기준의 충족할 경우 입법을 강제하게 하는 규정을 제정한 경우이다. 이러한 경우 법원은 국민들의 입법 청원에 대하여 입법을 강제하는 법률에 근거하여 판단을 하게 된다.

(2) 초안 작성

행정기관에서 특정사안에 대한 규칙의 제정이 필요하다고 결정을 하게

35) 5 U. S. C. § 552(a) & 553

36) 5 U. S. C. § 553(e). Each agency shall give an interested person the right to petition for the issuance, amendment, or repeal of a rule.

37) National Ass′ n of Regulatory Utility Com′rs v. U. S. Department of Energy, 851 F.2d 1424, 1430(D. C. Cir.1988)

되면, 초안을 작성하게 되며 행정절차법 제553조(b), (c)항의 통지와 의견 제출 과정(notice and comment process)을 거치게 된다. 통상 행정기관이 단독으로 초안을 작성한다.

(3) 협상에 의한 입법

미국은 1990년에 행정절차법 개정으로 소위 「협상에 의한 규칙제정법, Negotiated Rulemaking Act of 1990」이 발효되었는데, 이 법에서 의회는 제안된 규칙의 내용을 협상(negotiation)으로 결정할 수 있도록 하였다.[38]

그러나 이러한 과정은 규칙제정에 있어서의 통상적인 의사결정과정을 대체하는 것이 아니라 보완한다는 것이라는 점에 주의하여야 한다. 또한 이러한 과정은 의무적이 아니다. 이러한 절차를 사용할 것인지의 여부도 행정기관의 재량이다.

행정기관이 협상을 사용하기로 결정하면 연방관보에 그러한 선택에 대하여 통지를 하여야 한다. 통지에는 주제, 대상, 범위에 대한 내용과 그러한 규정에 의하여 영향을 받게 되는 대상 이익 목록과 이익을 대표하는 자들을 포함하여야 한다. 이러한 통지에는 국민들에게 협상위원회에 지원을 하거나 다른 사람을 추천할 수 있다는 사실을 알려야 한다.[39]

행정기관은 위원회의 일원이며 모든 절차는 행정기관이 아닌 조정자(facilitator)가 주도 하는데, 협상에 대한 기술이 있고 공정하게 토론과 협상을 도울 수 있는 사람이 선정된다.[40] 초안은 협상에 의한 규칙제정 위원회에 참여하는 모든 이해관계자들의 만장일치로만 제출할 수 있다.[41] 이렇게 만들어진 초안은 미국행정절차법 제553조의 통지와 의견 제출 절차를 거치게 된다.

협상에 의한 입법은 규제 대상 분야와, 이해관계자 그룹과 행정기관이 협력에 의해 기존의 행정입법을 보완하는 것이 목적이다. 그러나 이러한 협상에 의한 입법이 모든 경우에 타당한 것은 아니다. 즉, 모든 영향을

---

38) The Negotiated Rulemaking Act of 1990, 5 U. S. C. A. § 561 et seq. 처음에는 이 법률은 1996년까지 효력을 가진다는 일몰규정을 포함하고 있었지만 1996년에 의회는 일몰조항을 삭제했다.

39) 5 U. S. C. §582(a), (b).

40) 5 U. S. C. §582(4)

41) 5 U. S. C. §582(2)

받는 대상이 15인에서 20인으로 구성되는 위원회에 의하여 적절하게 대표가 되어야 하며, 그러한 위원회의 위원들이 자기의 시간과 자원을 만장일치에 의한 초안을 만들기 위해 투자를 해야 하고, 모든 당사자들이 협상에 있어서 성실하게 임하며, 행정기관의 합의에 의해 만들어진 초안을 법안으로 만든다는 전제하에만 협상에 의한 입법이 가능하다. 그러나 이러한 조건들을 모두 충족시키는 것은 어렵다고 할 수 있다.

이러한 협상에 의한 입법에 대한 비판들이 많이 있다. 주요한 비판은 행정국가의 정당성을 감소시킨다는 것이다. 즉, 행정기관은 사회현상에 대하여 공공의 이익을 위해서 개관적이고 공정한 기준에서 해결방안을 모색하게 되는데, 협상에 의한 입법은 거래(deal)와 교환에 의하여 특정계층의 특별한 이익을 추구하게 된다는 것이다.[42]

나. 통지

미국 행정절차법은 입법초안의 통지를 연방관보에 게재할 것을 규정하고 있다. 이러한 통지에는 입법절차의 시간, 장소, 본질, 주관부처의 연락처, 주요 골자들을 포함해야 한다.[43] 통지는 이해당사자가 이슈를 평가하여 대응 자료를 제출하고 의견을 제출하기에 충분한 내용을 포함하고 있어야 한다. 이러한 통지의 목적은 이해관계자로 하여금 입법과정에 효과적으로 참여할 수 있는 기회를 보장하기 위한 것이다. 즉, 통지의 목적은 다양한 국민의 의견 제출을 통한 규칙의 정확성을 향상시키며 이해관계자들로 하여금 그들의 견해를 표출할 수 있는 공정한 기회를 제공하며, 법안에 대하여 반대하는 그룹으로 하여금 자신의 반대를 기록으로 남겨 최종 법안에 대한 효과적인 사법 심사가 이루어지도록 하는 것이다.[44]

이해관계자들이 초안에 대하여 반응을 하도록 하기 위하여 법적인 기초 또는 법적 근거, 내용, 기타 자료를 제공하여야 한다. 통지의 구체적인 내

42) W. Funk, Bargaining Toward the New Millennium: Regulatory Negotiation and the Subversion of the Public Interest, 46 Duke L.rEV. 1351, 1356(1997)
43) 5 U. S. C. § 553(b)
44) Small Refiner Lead Phase-Down Task Force v. EPA, 705 F.2d 506, 547(D.C. Cir. 1983)

용과 관련하여 법원은 통지내용이 부족한 경우는 법안을 무효화시키지는 않았지만 전혀 통지를 하지 않은 경우에는 무효라고 판정했다.[45] 통지와 관련하여 가장 중요한 것은 제안된 법안과 관련된 이해 관계자와 행정기관이 고려하고 있는 이슈를 공정하게 평가하는 것이다.

이해관계자의 공정한 평가와 관련하여 판례는 근거 법률을 명시하지 않은 경우나, 개정하고자 하는 법률에 대한 정확 내용을 명시하지 않은 채 40페이지의 개정안을 게재한 경우, 전문가적인 지식을 가지고 있는 제조업자만이 알 수 있는 내용을 통지한 경우에는 공정한 평가가 이루어지지 않았다고 판시하고 있다.[46]

이해관계자가 제안된 안을 공정하게 평가하는 것을 돕기 위해 오늘날 법원은 관련 자료와 행정기관이 초안을 작성할 때 사용한 방법을 밝히도록 하고 있다. 이와 관련된 사례는 미국 FDA가 식중독을 예방하기 위하여 특정 어류 단백질에 관한 규정을 제정하였는데, 한 회사가 어류에 따라 다양한 기준을 설정하지 않고 일률적인 표준을 설정한 것은 잘못이라며 소송을 제기한 경우이다.[47] 어류판매회사는 FDA가 입법안을 예고할 때 규정을 제정하게 된 과학적인 자료를 제시하지 않아 그들이 의견을 제시할 기회를 가지지 못했다고 주장했다. 결국, 어류판매회사가 승소를 하였는데 법원은 통지가 충분하지 않았으므로 규칙은 무효라고 판시하였다. 법원은 과학적인 조사는 방법의 부적절함 때문에 인정되지 않는 경우가 많이 있으며, 통계자료도 자료조사 방법·기술이 부적절한 경우 받아들여지지 않는데, 법안에 근거 자료를 밝히지 않은 것은 의견 제출을 할 수 없게 하는 것과 같으므로 의견 제출 기회를 박탈했다고 하고 있다.[48]

통지는 전문가의 경우 상세하게 하면 할수록 좋지만, 일반인의 경우 상세한 통지가 오히려 이해와 참여를 어렵게 할 경우도 있다. 따라서 이는 적절한 조화가 필요한데, 요즘 행정기관이 통지를 하는 일반적인 형식은 전문에 기본적인 목적과 전반적인 영향, 연락처, 개정안으로 구성되며 보

45) Taxas v. Lyng, 868 F 2d 795, 797-98(5th Cir. 1989)
46) AFL-CIO v. Donovan, 757 F.2d 330, 339(D. C. Cir.1985)
47) United States v. Nova Scotia Food Products Corp, 568 F.2 240(2rd Cir.1977)
48) Ibid. at 252.

다 상세한 정보는 부록으로 첨부를 한다.

다. 통지와 초안의 변경

행정기관이 통지를 한 법률안 초안에 대하여 충분한 국민참여가 이루어진 경우 초안은 많은 내용변경이 있는 경우가 있다. 즉, 초안과는 전혀 다른 내용의 법률안이 될 수 있다. 이러한 초안 변경의 문제점은 초안 변경내용을 참여를 한 당사자만 알 수 있고, 일반 국민은 그러한 내용을 알 수 없는 경우가 많다는 것이다.

이와 관련된 사례를 들면 미국 EPA가 초안을 관보에 통지할 때 3 종의 오염원을 포함하고 있었다. 그러나 최종안에는 4번째 오염원이 추가되었다. 법원은 4번째 오염원과 관련하여 또 다른 통지와 의견 제출 절차가 필요하다고 결정하였다.[49] 즉, 입법과정에서 행정기관의 입장변화가 있는 경우 이에 대하여서 국민의 의견을 물어야 한다는 것이다.

그러나 이러한 법원의 결정은 예외적인 것이 되었다. 그 후의 판례는 입법과정에서 일반적인 입장변화는 당연히 일어나는 것이며, 오히려 입법절차가 매우 효율적이었다는 것을 보여주는 것이라는 입장이다.[50] 따라서 최종안이 초안과 다르다고 하여 반드시 새로운 통지와 의견 제출이 요구되는 것이 아니라는 것이다. 여기에 대한 한 가지 조건은 그러한 변화가 다른 이해관계자의 의견 제출에 의하여 일어난 경우이다. 즉, 의견 제출로 인한 변경은 누구나 예상할 수 있고, 이러한 변경에 대하여도 통지와 의견 제출을 요구한다고 하면 행정기관에게 너무 과도한 의무와 부담을 준다는 것이다.

법원은 입법과정에서 알게 된(learning) 사실에 대하여 행정기관에 벌을 주지 않으려고 해왔다. 기준은 최종안이 초안의 논리적인 결과 또는 발전(logical outgrowth)인지의 여부이며 충분한 통지가 있었다면, 새로운 통지와 의견 제출이 필요하지 않다고 결정하고 있다.[51] 법원의 이러한 결정

49) American Frozen Food Institute v. Train, 539 F.2d 107, 135(D. C. Cir.1976)
50) International Harvester Co. v. Ruckelshaus, 478 F.2d 615, 632 n. 51(D. C. Cir.1973)
51) American Medical Ass′ n v. United States, 887 F2d 760(7th Cir. 1989).

배경에는 행정기관이 통지 이후에 이루어지는 변경사항에 대하여 일반국민 및 이해관계자가 변경사실을 쉽게 알 수 있도록 정보를 공개하고 있으며, 변경 및 입법정보에의 접근여부가 새로운 통지가 필요한지에 대한 주요한 판단기준으로 작용하고 있음을 알 수 있다.

라. 의견 제출(Comment)

미국 행정절차법은 『행정기관은 서면자료제출, 견해, 구두발표 기회 부여하거나 부여하지 않는 주장의 제출을 통해 이해관계자가 입법에 참여할 기회를 주어야 한다.』라고 규정하고 있다.[52] 일반적으로 행정기관은 구두의견 제출을 할 수 있는 기회를 제공하지 않고 서면 의견 제출을 요구한다. 혹자는 이러한 미국 행정절차법상의 입법과정에 대한 국민참여 규정은 내용이 거의 없다(bare-boned)고 언급한다.

그러나 법원은 이러한 의견 제출 과정을 의미 있는 과정으로 규정하고 행정기관에게 일정한 의무를 부과해 오고 있다. 즉, 민간분야의 설득력이고 중요한 의견 제출에 대하여 초안을 수정하든지 수정할 수 없는 경우 이유를 설명할 것을 요구하고 있다.[53]

미국 행정절차법에서도 의견 제출 기회와 더불어 행정기관은 제출된 의견을 고려하여 최종 채택된 규정에 의견 제출의 채택 또는 채택하지 않은 근거와 목적을 간결하고 일번적인 용어로 포함시켜야 한다는 것을 규정하고 있다.[54] 이때 행정기관은 모든 의견 제출에 대하여 응답을 하여야 하는 것은 아니며 충분히 중요한 의견 제출에 대하여 응답을 하여야 한다. 그러나 의견 제출을 한 이해관계자는 그들의 의견이 반영되지 않는 경우, 행정기관의 설득력 있는 중요사항인지 여부의 판단에 대하여 제소를 할 것이므로 가능한 모든 사항에 대하여 검토를 할 것이다.

마. 입법 자료

52) 5 U. S. C §553(c).
53) United States v. Nova Scotia Food Products Corp. 568 F.2d 240(2d Cir. 1977)
54) 5 U. S. C §553(c).

정식 재결과는 달리 입법과정에서는 엄격한 자료를 요구하지 않고 있다. 다만 법원이 입법과정에의 자료 내지 기록을 판단하는 기준은 제출된 의견이 합리적으로 검토되고 반영되었는지의 여부였다. 그러나 최근에 법원의 자료요구의 정도가 강해지고 있는데, 법원은 행정절차법에서 최종안에 제출의견에 대한 검토 근거와 목적을 요구하는 것은 법원이 재심을 하는 경우 행정기관의 의사결정에 대한 법적, 사실적 구조를 파악할 수 있게 하려는 것이므로 이를 상세하게 규정할 것을 요구하고 있다.[55] 법원의 기록 요구는 모든 입법과정에 대한 기록이 아니라 제출된 의견에 대한 모든 관련 사실을 검토하였고, 그러한 검토와 행정기관의 최종결정이 합리적인 연관이 있었는지의 여부이다.

3. 혼성 행정입법(Hybrid Rulemaking)

가. 의의 및 기원

혼성행정입법이란 미국 행정절차법과 헌법에서 규정하고 있는 행정입법절차보다 많은 절차를 요구하는 행정입법절차 모두 포함하는 개념이다. 따라서 행정절차법에 의한 통지 및 의견 제출 외에 재결(adjudication) 절차를 요구하여 많은 자료의 검토와 절차를 필요로 한다. 이러한 혼성 행정입법 제정절차는 1970년대에 미국 지방법원에서 국민의 이익에 많은 영향을 미치는 입법을 행정절차법 553조에 의한 단순한 입법절차보다 강화된 재결 내지 재판 형식의 보다 신중한 절차를 요구하면서부터 시작되었다. 즉, 천연가스의 요율을 결정할 때 충분한 검토 및 설명이 부족하므로 교차심문(cross-examination)과 같은 형식적인 절차를 거칠 것을 제안하면서 시작되었다.[56] 그러나 이러한 혼성입법절차는 미국 대법원이 Vermont Yankee Nuclear Power Corp. v. Natural Resources Defense Council, Inc. 사건에서 만장일치로 이러한 절차를 부과한 하급법원의 판결은 하자가 있다고 판결을 함으로써 단명을 했다.[57] 대법원은 행정절차

55) Smoking and Health v. CAB, 699 F.2d 1209, 1216 (D. C. Cir.1983)
56) Mobil Oil Corp. v. FPC, 483 F.2d 1238 (D. C. Cir. 1973)

법에서의 통지와 의견 제출 절차는 행정입법에서 최대한의 절차적 요건을 규정한 것이며, 행정청이 이러한 절차이외에 다른 절차를 도입 또는 채택을 하는 것은 행정청의 재량이며, 법원은 행정청에게 행정절차법에서 규정한 절차 이외의 절차를 부과할 수 없다고 판시하였다.[58]

유의를 해야 할 것은 혼성입법절차는 Vermont Yankee 사건에 의하여 일반적인 행정입법절차에는 부과할 수 없을지라도 의회가 행정부에 일반적인 입법절차이외에 특별한 입법절차를 성문법으로서 규정하는 경우에는 효력이 있다는 것이다. 이러한 혼성입법절차를 가지고 있는 법률은 Clean Air Act[59]와 연방 무역위원회증진 법(Federal Trade Commission Improvement Act)[60] 등이다.

나. 혼성입법의 방법

이러한 법에 포함되어 있는 내용은 그동안 법원이 사건에서 APA를 해석하는 과정에서 나온 사항들을 조문화 한 것들이 대부분이다. Clean Air Act의 주요 내용을 살펴보면 기록 및 자료 보관실(docket)의 설치, 초안에 배경 및 목적의 선언, 규칙 제정의 배경이 된 사항에 대한 사실적 자료요약, 자료의 분석·획득에 대한 방법, 주요 법률적 정책적 고려사항, 일반인들에게 이용 가능한 자료와 분석, 통지 후에 알게 된 사실과 문서, 관리예산처(OMB)의 검토보고서, 구두 견해 표명, 자료, 주장 기회 보장, 문서 및 구두 의견 제출에 대한 의견회신이 포함된 최종안 등을 요구하고 있다. 이러한 사항들은 위에서도 검토했듯이 사실상 모든 APA 입법절차에서 이행하고 있는 사항들이다.

행정청에 APA에서 요구하고 있는 절차이외의 입법절차를 요구하는 방법은 성문법에 의하여 하는 경우도 있고 대통령의 행정 명령(Executive Orders)에 의하여 하는 경우도 있다. 최근에 이러한 특별 행정입법 절차들이 급증을 하고 있어 행정입법을 통제하고 있다. 현재까지 파악된 특별

57) 435 U. S. 519, 98 S.Ct. 1197, 55 L. Ed.2d 460(1978)
58) 435 U. S. at 524, 98 S.Ct. at 1202.
59) 42 U. S. C. § 7607(d)
60) 15 U. S. C. 57 a.

절차는 17가지 이상이 있다고 한다.[61]

4. 행정명령에 의한 혼성입법

닉슨 대통령을 필두로 거의 모든 미국 대통령들은 비용효과분석의 도입 등 행정입법절차를 개선하기 위한 행정명령을 만들었다. 레이건 대통령의 E. O. 12291은 현대적인 표준을 설정했고 클린턴 대통령은 E. O. 12866을 만들어 이를 약간 개선했다. 이러한 행정명령중의 행정기관들이 지켜야 할 3가지 중요한 내용들은 첫째, 입법 계획 과정의 채택, 중요한 규칙에 대한 비용편익분석의 시행, 공표 이전에 최종 검토를 위한 관리예산청(OMB) 산하의 정보규제사무국(OIRA)에의 제출 등을 포함하고 있다.

레이건 대통령의 행정입법과 관련한 명령은 모든 초안과 최종안 그리고 모든 규제분석 자료를 OIRA에 제출하여 검토를 받도록 하고 있으며, ORIA가 제출 자료를 검토하고 해당 행정기관이 관련 질의에 만족스러운 답변을 할 때 까지 연방관보에 게재를 할 수 없도록 하고 있었다. 일반적인 규칙의 내용에 대하여는 소관부처가 최종적인 책임을 지지만 OIRA는 이에 대한 강력한 검토 권한을 가진다. 행정기관의 장의 대통령에 대한 재심요구(appeal)가 없는 경우 OIRA는 수정을 요구한 사항이 반영될 때까지 제안된 안의 게재를 보류시킬 수 있는 권한을 가지고 있다. OIRA의 이러한 검토 권한은 행정기관간의 비밀이 유지되고 특권이 부여된 행위로 일반인은 이에 대한 접근을 할 수 없었다.

클린턴 대통령의 행정명령 12866은 모든 행정기관은 기존 규칙들의 검토 방법 및 검토 계획, 다음해의 새로운 입법계획을 포함하는 입법계획과정을 시행하도록 요구하고 있다. 여기에는 모든 행정기관은 OIRA에 다음해에 채택될 것으로 예상되는 중요규칙들(significant rules)에 대한 정보를 제출하도록 하고 있다. 제출된 중요규칙은 OIRA와 행정부의 고위 자문위원들에 의하여 검토를 하는데, 그 검토의 목적은 계획된 행위들이 대통령의 정책과 일치하는 지를 결정하기위해서 이다.

---

61) Mark Seidenfeld, A Table of Requirements for Federal Administrative Rulemaking, 27 Fla. St. U. L. Rev. 533(2000)~

이 명령은 또한 중요한 행정입법을 제안하는 행정관청으로 하여금 예상 비용과 이득을 계량화하고 대안을 모색하게 하는 규제 또는 규제분석(regulatory analysis)을 하도록 하고 있다. 일반적으로 중요한 행정입법이라 함은 적어도 연간 1억불 이상의 경제적 효과를 수반하거나 특정 경제, 경쟁, 일자리, 환경, 국민의 건강과 안전, 주 또는 지방정부에 부정적인 효과(adverse effect)를 수반하는 경우를 말한다.

클린턴 대통령의 행정명령은 이러한 OIRA의 검토 권한의 남용을 방지하기 위한 조치를 포함하고 있다. 즉, 클린턴 명령은 OIRA의 검토대상 규칙을 주요한 규칙과 규제분석 그리고 주요한 정책적 이슈가 있는 규칙만을 한정하고 있다. 물론, OIRA는 특정규칙에 대한 제출을 요구할 수 있는 권한을 가지고 있다. 이러한 조치는 OIRA의 검토대상 행정입법을 실질적으로 감소시켜 검토에 따른 지연을 방지하는 역할을 하였다. OIRA의 검토기간은 90일로 1회에 한하여 30일까지 연장이 가능하도록 하여 지나친 지연을 막도록 하였다. 마지막으로, 클린턴 행정명령은 OIRA와 행정청간의 초안 및 의견교환 내용을 국민이 접근 가능하도록 하였다.

위에서 언급한 행정입법과 관련된 대통령 행정명령 이외도 8개 이상의 대통령 행정명령이 있다.[62] 이러한 행정명령에 공통적으로 포함되어 있는 것은 이러한 행정명령이 개인의 권리를 창설하지 아니하며 사법심사의 대상이 되지 않는다는 조항이다. 법원의 이러한 규정을 존중해 오고 있는데, 이는 각 행정기관이 이러한 행정명령을 무시할 수 있으며 법원에 제소를 할 수 없다는 것을 의미한다. 바꾸어 말하면, 행정명령을 강제할 수 있는 방법은 정치적인 방법이며, 이는 각 행정기관의 장은 명령을 따르든지 대통령에 의하여 파면되는 쪽을 선택해야 한다는 것을 의미한다. 실무상에서도 각 행정기관은 행정입법과 관련된 여러 가지 행정명령 가운데 대통령이 집행의지를 가지고 있는 행정명령과 그렇지 않은 행정명령을 구별하여 선별적으로 따르고 있는 실정이다.

5. 성문법에 의한 혼성입법

62) 이러한 행정명령은 E. O. 12630, E. O. 12898, E. O. 12988, E. O. 13045, E. O. 13084, E. O. 13132, E. O. 13175, E. O. 13211 등이다.

행정기관은 행정입법을 하고자 할 때 지금까지 언급한 행정절차법과 대통령의 행정명령을 따라야 하고 그 이외도 여러 성문법에서 규정하고 있는 사항들을 준수하여야 한다. 위에서도 언급을 했지만, 국민들에게 어느 정도 영향을 미치는 행정규범은 여러 성문법에서 규정하고 있는 사항을 준수하여야 하므로 순수 행정절차법에 의한 행정규범의 제정은 그리 많지 않은 형편이다.

행정입법을 할 때 고려해야 할 성문법 중에 가장 대표적인 법률은 국가환경정책기본법(National Environmental Policy Act, NEPA)에 의한 환경영향 평가이다.[63] 이러한 환경영향평가가 요구되는 사항에 대하여 환경영향평가를 결여한 경우 사법심사의 대상이 되며 이에 대한 많은 판례들이 있다. 다음으로 규제탄력(융통)법(Regulatory Flexibility Act)법[64]으로 NEPA와 유사한 형식이다. 이 법은 소기업(small entities)에 대한 탄력적 규제분석을 하는 것을 내용으로 한다.

주정부 또는 지방정부에게 1억불 이상의 비용을 부과하는 행정규정은 법규분석 내지 평가를 하도록 하는 예산지원이 없는 위임사항 개혁법(Unfunded Mandates Reform Act)[65]도 모든 행정기관이 행정규정을 만들 때 준수하여야 할 법률이다. 평가는 정량적인 평가와 정성평가와 건강, 안전, 자연환경에 대한 영향평가를 포함하여야 한다. 만약, 행정규칙이 일반국민 10인 이상의 정보를 보고하게 하거나 정부가 정보를 수집하는 의무를 부과하는 경우, 서류저감법(Paperwork Reduction Act)[66]의 적용을 받는다.

Ⅲ 행정입법에 대한 의회의 검토

행정절차법에 의한 통지 및 의견 제출 대상이 아닌 행정입법 사항을 포함한 사실상 모든 행정입법은 발효되기 전에 의회의 상·하원 및 GAO(General Accounting Office)에 보고서와 함께 제출하여야 한다.[67]

63) 42 U. S. C. §4332(1)(c).
64) 5 U. S. C. §§ 601-612
65) 2 U. S. C. §1532.
66) 44 U. S. C. §§ 3501-3520.

이러한 보고서에는 간략하게 행정규정과 관련된 일반적인 사항과 비용 편익분석서 사본, 위에서 언급한 서류저감법, 규제탄력법 등 성문법과 여러 대통령 행정명령에서 요구하는 보고서 또는 분석 자료를 첨부하여야 한다. GAO는 접수일로부터 15일 이내에 검토보고서를 상·하 양원에 제출하여야 한다. 행정명령 12866호에 의한 중요 규칙(major rules)은 충분한 검토를 위하여 60일간 발효일이 연장된다. 의회는 규칙과 보고서를 받은 날로부터 60일 이내에 합동 불승인 결의안(joint resolution of disapproval)을 양원에 각각 제출할 수 있다. 만약, 결의안이 통과를 하고 대통령이 사인을 하게 되면 규칙은 채택일 까지 소급하여 폐지된다.

이러한 사항은 위에서 언급한 규제탄력법에 도입되었는데 목적은 의회가 행정입법과정에 감시와 통제를 위함이다. 그러나 실무상에서는 행정입법 과정에 또 다른 규제가 되고 있은 실정이다. 법이 시행된 후 5년이 경과하는 동안 1건의 행정규칙만이 이러한 절차에 의하여 무효가 되었다는 사실은 이 제도가 형식적이고 행정청에 부담이 되고 있음을 반영한다.[68]

67) 5 U. S. C. §§ 801-808.
68) W. F. Funk et al. Administrative Law, ASPEN(2001) at 197.

제3절 일본의 입법과정과 국민참여

Ⅰ. 입법과정의 개관

일본에서의 입법과정과 시민참여에 관한 논의는 국가차원에서의 법률과 지방자치단체에서의 조례가 모두 사정범위에 있고, 특히 조례제정에 관한 시민의 참가를 중점적으로 논의하고 있는 경향에 있다. 따라서 일본의 입법과정과 시민참여에 관한 이 보고서에서는 시민이라는 용어보다는 지방자치단체에서의 주민과 시민을 포괄하는 개념으로 시민이라는 용어를 사용하고자 한다. 이 보고에서는 법률의 입법과정을 중점적으로 살펴보고 그 과정에서 시민의 의사가 어떻게 법률로서 실현되는지, 그리고 입법과정에 시민참여가 어떻게 이루어지고 있는지, 어떻게 실현되어야 하는지에 관해 살펴보고자 한다. 우선, 전반적인 입법과정을 살펴보고 나서 각 과정을 상론하기로 한다.[69]

1. 의원제출법률안과 내각제출법률안

민주주의와 삼권분립의 구조 아래에서 법률을 제정하는 것은 의회, 즉 국회의 권한에 속한다. 국회가 어떤 법률을 제정하기 위해서는 당해 법률의 제정에 대한 필요성이 국회에서 심의되어야 하고, 그러한 심의절차에 있어서는 심의의 대상으로서의 의안, 즉 '법률안'이 존재하는 것이다. 일본의 경우, 이 법률안을 국회의 심의에 부치기 위해서 누가 제출할 수 있는가라고 하는 관점에서 종종 의원제출법률안과 내각제출법률안으로 분류된다. 그리고 당해 법률안의 작성 작업 그 자체에 대해 또는 가결이 성립한 당해 법률안에 대해서 각각 의원입법 또는 정부입법이라 불리기도 한다.

입법기관은 국회라고 하는 점에서 제정되는 법률의 과반은 의원입법이라고 추측되는 것이 상식적이고 또 그것이 권력분립의 이념에 합치되는

69) 일본의 입법과정에 관한 개괄서로서는 岩井奉信, 立法過程, 東京大學出版會(1991년) 참조.

것이겠지만, 일본의 경우에 제정되는 법률의 압도적 다수는 정부입법이다. 일본의 제129회 국회에서 성립한 법률 가운데, 내각제출법률안은 69건(계속심의 2건 포함), 중의원의원제출법률안은 10건, 참의원의원제출법률안은 3건이었다. 제154회(2002. 1. 21~7. 31) 국회에서는 성립한 법률 가운데, 내각제출법률안이 88건(제출법률안 104건, 성립률 84. 6%)이고 의원제출법률안은 13건(제출법률안 69건, 성립률 18. 8%)이었다.[70] 이런 경향은 일본의 제1회 국회부터 제100회 국회까지의 합계의 비율을 보더라도 내각제출법률안은 신규제출건수로서는 67%, 성립건수로는 85%를 점하고 있다. 이런 경향은 시기적으로 편차도 있고, 자유민주당에 의한 단독정권이 붕괴됨으로써 정당과의 조정시스템은 달라졌다라고 하지만, 전체로서는 그다지 변한 것이 없다.[71]

2. 내각제출법률안

가. 법률안의 작성'주체'

내각제출법률안의 작성주체는 원칙적으로 중앙행정기구인 각 성(省)의 과(課)이다(여기서 작성의 주체라고 하는 말을 사용하고 있는 것은 법적 의미에서가 아니라 실질적 의미로서 표현한 것이다). 각 성의 과가 내각제출법률안의 작성주체가 되는 이유로서, 첫째는 중앙행정기구에 대해서는 그 정점에 최고의 통합조정기구로서의 내각이 있으나, 구체적인 행정집행은 각 성이 제일차적 단위인 점, 둘째는 각 성의 내부조직에 대해서는 국가행정조직법(이하, 행조법이라 한다)이 규정하는 바에 따라 국(및 부), 과(및 실)로 구분되어 있는 점, 셋째는 국, 과로 조직되어 있는 국가행정조직을 전제로 개별 법률의 집행 또는 이에 관련되는 입안은 과 단위로 소장하고 있는 점이다(참조, 각성설치법 및 조직령).

---

70) 加藤幸嗣, 立法の過程の概観, 法學教室, No. 173(1995. 2), 11면. 關根謙一, 內閣提出法律における政策決定過程, 法學教室, No. 173(1995. 2), 17면. 西川伸一, 立法の中枢　知られざる官邸　新內閣法制局, 五月書房(2002년), 148면 表3 참조.

71) 遠藤文夫, 內閣提出法律における法文作成の過程, 法學教室, No. 173(1995. 2), 23면.

또, 내각제출법률안으로서 작성되고자 하는 법률안에는 그 정령내용이 하나의 '과'의 소장사무를 넘는 경우도 있을 수 있다. 그러한 경우에는 예를 들면 성에 있어서 '프로젝트 팀'이 법률안 작성을 위해 편성되는 경우도 있고, 또 극히 드물지만 내각의 보조기관이 법률안작성의 '주체'가 되는 경우도 있다.

나. 법률안의 작성 작업의 내용

과 등에 있어서 법률안 작성 작업의 내용은 대체로 다음으로 분류될 것이다.

(1) 관계사항의 조사

법률은 어떤 사항에 관한 규제를 내용으로 하기 때문에 당해 규제내용에 관한 현상의 파악이 필요하다. 또 당해 규제내용이 관계자에게 받아들여져야 하기 때문에 미리 관계자의 의견, 의향 등을 파악해 두어야 한다.

(2) 규정내용에 관한 관계부국간의 조정

과 등이 하나의 법률안에서 규정하고자 하는 사항(정책내용)은 때때로 다른 과(행정조직내의 다른 부국)가 소장하는 사무와 관련되는 경우도 있기 때문에 내각에서 법률안을 국회에 제출하고자 하는 이상, 양 조직 간의 의견을 통일할 필요가 있다.

(3) 예산, 인사 등에 관한 조정

법률을 실시하기 위해서는 예산이나 인원 등이 필요하고, 그 규정내용(예를 들어, 벌칙규정)을 다른 법률과 통일할 필요가 있는 경우도 있기 때문에 이런 사항에 대해서는 당해 사항을 소장하는 부국과 조정, 협의를 거칠 필요가 있다.

(4) 법문의 조정

법률은 시민의 권리의무, 혹은 국가기관 등의 권한의 내용을 확정하는 것을 그 주요한 임무로 하기 때문에, 그 내용을 문언으로 표현하는 것은 중요하다. 이러한 작업은 후술하는 바와 같이 원안의 작성과정에 있어서 점진적으로 이루어지지만, 경우에 따라서는 각 성의 관방(행조법 7조 1

항)에 설치되는 문서관리사무를 소장하는 과에 의해, 그리고 최종적으로는 내각의 보조기관인 내각법제국의 관여를 통해 이루어지게 된다.

(5) 여당 등 정당과의 조정

행정조직에 의한 법률안의 작성 작업은 일반적으로 당해 법률안의 국회 제출에 대한 내각의 결정, 즉 각의결정(閣議決定)으로 완결되지만, 의원내각제 아래에서 각의의 구성원 즉 내각총리대신 및 그 외 국무대신은 통상 양원(兩院)의 파벌의 구성원이다.

또, 일반적으로 행정조직에서의 법률안의 작성은 당해 법률안이 국회의 양원에서 가결, 성립되어 법률이 되는 것을 목표로 하고 있다. 이상과 같은 상황 아래에서 행정조직의 법률안의 작성 작업의 일환으로서 당해 법률안에 대한 정당(특히 내각을 구성하는 여당)과의 사전의 조정(의사통일) 작업이 오늘날까지 관행으로 행해지고 있다. 그리고 이러한 조정 작업의 존재는 양원에서 법률안 등에 대한 심의, 혹은 채결에 있어서는 의원이 파벌을 단위로 의사통일을 하고서 행동하는 현상에 대응하고 있는 것이다.

다. 법률안작성주체의 교섭의 '카운트 파트너'

법률안의 작성 작업에 당하는 각 성의 과 등은 다수의 기관 사이에서 조정을 위해 교섭을 한다. 이러한 교섭의 상대방은 (2)에서 설명한 바에서 추측되는 것처럼, 각 성은 물론 다른 성 등 행정기구전체에 이르고, 나아가서는 민간의 여러 단체, 정당으로도 확산되고 있다.

라. 내각제출법률안에서의 유의점

이상에서 살핀 바와 같은 내각제출법률안의 작성 작업에서 보자면, 행정기구전체가 말하자면 거대한 '법률의 생산 공장'이라고 해도 과언이 아니며, 실제로 그러한 표현이 사용되기도 한다. 행정기구에서의 법률안 작성활동에 관해 유의해야 한다고 생각되는 여러 가지 사항에 대해서 서술하고자 한다.

(1) 행정기구 법률안 작성 작업의 개방성과 국회입법활동에 대한 선점

행정기구에서의 법률안 작성 작업은 행정조직 내부에서 폐쇄적으로 행해지는 것이 아니라, (2) (1) 및 (5) 또는 (3)에서 설명한 바와 같이, 민간단체 등 사회구성원 혹은 정당(즉, 국회의원)이라고 하는 행정조직이외의 사람들과 일정한 교섭이 이루어진다고 하는 의미에서는 개방적으로 행해지고 있다. 이러한 '개방적 성격'이라고 하는 것은 행정기구에 있어서의 법률안작성의 작업이 국회에서 행해지는 입법 활동을 실질적으로 선점하고 있다고 하는 점에 유의할 필요가 있다.

(2) 법률안 작성 작업과 예산편성의 일정과의 연동

법률안의 내용은 (2) (3)에서 살펴본 바와 같이 예산 이외에 정부조직의 직원 수나 정부 조직 내에서 설치되어야 하는 내부조직의 형태와 종종 관련된다. 이런 점에서 현행 제도의 운용상 법률안 작성 작업의 스케줄은 정부의 예산편성의 스케줄과 연동하여 설정되게 된다.

(3) 의사통일, 조정을 위한 제재로서의 원안

각 성의 과 등 법률안 작성주체는 그 작업과정의 각 단계에서 그때마다 필요에 따라 최종적인 구체적 법률문안을 만들기 위한 '원안'을 작성하게 되는데, 그러한 원안은 완성도에 따라 통례, 요강(안) 혹은 원안으로서의 대강(안), 골자(안)이라는 이름이 실제상 붙여지고 있다. 이 자체는 실무의 편의에 속하는 사항이지만, (3)에서 서술한 바와 같은 교섭의 장에서 관계자간에 있어서 의사통일 혹은 조정을 행하기 위한 제재로서 즉, 교섭의 수단이나 방식으로 사용되고 있음에 유의해야 할 필요가 있다.

(4) 법률안작성의 메뉴얼화

'법률의 생산 공장'으로서의 행정기구는 실제상 그 '생산 공정'을 시간의 경과에 따라 매뉴얼화하도록 한다. 이러한 매뉴얼화는 한편으로는 당해 사항에 대한 룰 메이킹을 하도록 할 것이고, 또 한편으로는 그때그때의 법률안 작성 작업이 이후의 작업에 대한 '학습'으로서의 의미를 지니게 된다는 것이라고도 할 수 있다.

(5) 내각제출법률안의 작성과정과 내용 정당성에 대한 법적 근거 부재

'룰 메이킹'이라고 하는 것을 언급했지만, 그것은 현재로는 당해 관계자(당사자) 사이에 관련되는 '룰'의 형성을 의미할 뿐이다. 현재, 내각제출법률안의 작성과정에 대해 법적인 일반규율은 존재하지 않는다. 행정기구에서 법률안이 작성된다고 하는 것, 달리 말하자면, 내각이 국회에 법률안을 제출한다고 하는 것에는 당해 법률안의 내용의 법적 정당성의 근거가 되는 어떠한 법적 효력이 부여되어 있지 않다. 이와 관련하여 내각제출법률안의 내용의 정당성은 당해 법률안의 작성과정에서 수집된 정보, 그에 대한 판단 등을 전제로 국회에서의 심의과정에서 이를 음미함으로써 판단되게 된다고 할 것이다.

3. 의원입법

내각제출법률안에서 각 성의 과가 법률안 작성의 주체라고 한다면, 의원입법은 의원이 제안자가 되기 때문에 의원입법의 주체는 중의원의원 또는 참의원의원이 될 것이다.

의원입법을 위한 보조기구로서 국립국회도서관조사및입법고사국, 양원에서는 각각 상임위원회조사실, 법제국(중의원법제국 및 참의원법제국) 등이 설치되어 있다.

의원입법에 관련되는 법률안 작성 작업에 대해서는 아래에서 상세히 다루기로 한다.

4. 국회에서의 법률안 심의

국회에 제출된 법률안은 일반적으로 그 내부기관인 위원회에서 심의된 후, 중의원과 참의원의 본회의에서 의제가 되고, 여기서 가결된 경우(원안을 수정한 후 가결하는 경우도 포함)에는 다른 의원(議院)에 송부되고, 동일한 절차를 거치게 된다. 또한 송부를 받은 의원이 송부된 법률안을 수정해서 가결한 경우에는 송부를 한 원래의 의원으로 '회부'하고 그 의원에서 다시 심의하도록 한다.

또 양 의원에서 가결된 법률안은 관방장관(내각법 제12조 제1항)에게 송부되어 공포(일본국헌법 제7조 제1호)의 절차를 밟게 된다.

이상 극히 개략적으로 국회에서의 법률안 심의과정을 언급했는데, 상세는 장을 달리하여 다루기로 한다.

Ⅱ. 내각제출법률에 있어서 정책결정과정

내각제출법률안의 내용을 구성하는 정책 내지 정책실현을 위한 법 시스템이 최종적으로 내각제출법률안으로서 국회에 제출되기까지 누구에 의해 어떠한 동기로 발안되며 어떤 기관·단체가 어떤 입장으로 이 정책결정에 관여하는가에 관해 개관해 보고자 한다.

1. 법률안제출의 헌법상·법률상의 근거

헌법은 '국회는 국권의 최고기관이고, 국가의 유일한 입법기관이다'(일본국헌법 제41조)라고 규정함과 더불어 '법률안은, 이 헌법에 특별한 정함이 있는 경우를 제외하고는, 양 의원에서 가결된 때 법률이 된다.'(일본국헌법 제59조 제1항)라고 규정하고 있다. 그러나 어떤 기관이 법률안을 국회에 제출하는가에 관해서는 헌법상 분명하지 않다. 그래서 국회법, 내각법 및 국가행정조직법에서 법률안의 발의·발안·제출의 권한을 가지는 기관에 대해서 규정을 두고, 입법적으로 이 문제를 해결하고 있다.

하나는 국회의원으로 헌법상 명문의 규정은 없지만 헌법이 '국회는 국가의 유일한 입법기관이다'라고 규정하고 있는 이상, 그 국회의 구성원인 의원에게도 법률안의 발의권이 있다고 해석하는 것이 자연스러운 이해일 것이라는 점에 근거하여 국회법에서는 다음과 같이 규정하고 있다.

'의원이 의안을 발의하기 위해서는 중의원에서는 의원 20인 이상, 참의원에서는 의원 10인 이상의 찬성을 요한다. 다만, 예산을 수반하는 법률안을 발의하기 위해서는 중의원에서는 의원 50인 이상, 참의원에서는 의원 20인 이상의 찬성을 요한다.'(제56조 제1항).

또 하나는 내각총리대신이 대표하는 내각으로, 일본국헌법 제72조의 '내각총리대신은 내각을 대표하여 의안을 국회에 제출'한다는 뜻의 명문의 규정에 근거하여 내각법 및 국가행정조직법이 각각 다음과 같이 법률안제출의 권한과 절차를 규정하고 있다.

'내각총리대신은 내각을 대표하여 내각제출의 법률안, 예산 그 외의 의안을 국회에 제출하고'(내각법 제5조), '각 대신은 주임의 행정사무에 대해서, 법률……의 제정, 개정 또는 폐지가 필요하다고 인정하는 때에는 안을 마련하여 내각총리대신에 제출하여 각의를 요구해야 한다'(국가행정조직법 제11조).

요컨대, 헌법 및 법률상, 법률안을 의안으로서 국회에 발의 내지 제출하고, 그 의결을 요구할 수 있는 기관은 입법기관인 국회의 구성원인 '국회의원'과 행정권을 담당하는 '내각'이고, 이 경우에 내각의 구성원인 '주임의 국무대신'에게는 법률안의 발안권이 있다고 할 수 있다.

국가의 통치기구를 구성하는 입법·행정·사법의 삼권의 기관 가운데 사법권이 속하는 재판소에는 법률안을 제출할 권한이 없다. 이는 일본국헌법이 사법기관을 입법에 직접 관여시키지 않고, 위헌입법심사권을 배분하여(제81조), 내각이 관여하고 국회가 작성한 법률에 대해 평가·판정하는 역할을 기대하였기 때문이라고 생각된다. 따라서 민사법·형사법이나 재판소에 관한 법률 등 사법관계의 법률안은 내각의 일원인 법무대신이 발안하고, 내각이 국회에 제출하는 것이다.

2. 내각제출법령의 특징

1992년부터 1994년까지의 3년간의 통계에 의하자면, 내각제출법률은 성립한 전체 법률의 약 90%를 점하고, 그 가운데 법무성이 소관 하는 몇%의 사법관계법률 및 극히 작은 입법관계법률을 제외하면, 대부분이 행정관계법률(행정법에 속하는 법률)이고, 일부개정형식을 취하는 것이 약 80%를 점한다.

입법형식에 대해서는 국가행정조직법이 '법률 혹은 정령의 제정, 개정 또는 폐지'의 세 가지 형식에 대해서 규정하고 있다(제11조). 이에 따라서 내각제출법률에 대해서 분류해 보자면, 일부 개정형식을 취하는 것이 80%이상이고, 신규로 법률을 제정하는 형식을 취하는 것은 20%이하이다. 의원제출법률에 대해서도 동일한 경향이 보인다. 폐지법은 위 3년간 정기국회에서 단 한건 만이었다.[72)]

또한 법률제출기관별로 보자면, 행정관계법률은 그 대부분이 당해 법률을 소관 하는 성청이, 입법관계법률은 상당히 많은 부분을 국회의원이, 사법관계법률은 그 전부를 법무성이, 각각 제출(발의·발안)했다.[73]

3. 각의결정까지의 과정

가. 내각제출법률안의 각의결정

내각제출법률안은 내각총리대신이 내각을 대표하여 국회에 제출(내각법 제5조)하는 것이지만, '내각이 그 직권을 행하는 것은 각의에 의한 것'(내각법 제4조 제1항)이기 때문에, 법률을 제정, 개정 또는 폐지하고자 하는 각 대신은 법률안을 작성하여 각의를 요구할 필요가 있다(국가행정조직법 제11조). 각의는 전원일치로 안건을 결정하기 때문에 각의에 회부하는 안건은 미리 각 대신(각 성) 사이에서 합의되어 있어야 한다(각 성간의 합의를 얻는 절차가 각 성간의 절충이다).

또 일본국헌법 제66조 및 제69조는 일본이 의원내각제를 채용하는 것을 규정하고 있다. 의원내각제 아래에서는 정부는 의회의 신임을 존립의 기반으로 하기 때문에 내각은 행정권의 행사로서의 정책결정 및 정책의 실현에 있어서는 의회에 있어서 정부여당의 전면적인 지원을 필요로 한다. 한편 의회의 다수당은 행정권을 장악하고 스스로의 정책을 실현하기 위해 내각을 조직한다. 정책의 실현을 위한 주요한 수단은 법률과 예산이며, 둘 다 국회의 의결을 필요로 한다. 내각제출법률안도 국회에서 가결되지 않으면 법률이 되지 못하기 때문에 내각으로서 법률안을 제출하는 이상, 국회에서 가결될 수 있는 내용의 법률안을 작성해야 한다. 따라서 다수파의 지원이 필요하고, 법안작성의 단계에서 정부여당의 합의를 얻어야 할 필요가 있다. 이렇게 해서 내각제출법률안은 내각과 정부여당과의 합작으로서의 성격을 가지고, 국회심의에 있어서 여당의 강력한 지원을 얻게 된다.

---

72) 關根・上揭論文 表1 참조.
73) 關根・上揭論文 表2 참조.

나. 내각제출법률안의 각의결정까지의 과정

따라서 내각제출법률안의 각의결정까지의 정책결정의 과정은 ① 주관성에 있어서 법률안(원안)의 작성, ② 각 성간에 있어서 합의, ③ 의회에 있어서 정부여당의 합의, ④ 법률안의 확정(내각법제국심사), ⑤ 각의결정이라고 하는 다섯 가지 과정을 거친다. 이런 과정을 가장 효율적으로 진행시키는 순서로서 내각제출법률안의 작성 작업은 통상 다음과 같은 순서를 취한다. 위 과정을 간략히 개괄해 보고, 그 상세는 이하에서 장을 바꾸어 다루고자 한다.

(1) 주관성에 의한 법률안의 원안 작성

원안 작성에 있어서는 미리 심의회나 사적 자문기관의 장을 통해서 법안에 관련된 정책에 이해관계를 가지는 단체나 학식경험자의 의견을 청취하고, 문제점을 파악하여 법안작성의 참고로 한다. 필요가 있을 경우에는 이해관계단체로부터 개별적으로 의견을 듣고, 가능한 한 그 의견을 법안에서의 정책이나 법 시스템에 도입하도록 한다.

(2) 각 성간의 절충

각 성의 합의를 얻기 위해서 각 성간의 절충을 개시한다. 각 성은 각각의 이해관계단체를 소관 하는 지위에 있으므로 이해관계단체의 의견을 정책에 반영하거나 법안에 관련되는 정책결정이나 그 법률의 시행·운용에 스스로 참가하거나 법안작성관청이 그 법안을 통해 소장사무의 범위를 일탈하여 타성의 소장사무에 침입하는 것을 방지하기 위해서 절충에 응한다. 각 성으로부터 정책제안이 있으면 그 제안에 따라서 법안을 수정한다. 각 성간 절충이 중요한 이유는, 성립된 법률에 관한 정책이나 법 시스템의 운용에 대한 각 성의 관여의 방식이나 관여의 정도가 이 절충과정을 통해 결정되기 때문이다. 이 과정에서 법안을 입안한 성청과 각 성과의 사이에서 정령사항이나 성령사항에 관한 합의를 위시하여, 법률을 시행하는 때에 있어서 운용상의 세칙에 이르기까지의 다양한 룰이 정해지고, 법률이 제정된 경우에 각 성청간의 역할분담이 결정된다. 이 과정에서의 합의사항은 '각서'라고 하는 합의문서로 작성되어 각 성에 보관된다. 이런

합의사항은 각 성간에 성실하게 준수되는 것이 관행이다. 법률이 제정되는 것과 더불어 위임명령인 정령이나 성령이 제정되게 되는데, 이런 명령제정과정에서는 이미 그 기본적 내용이 입법단계에서의 각서에서 결정되어 있는 경우가 많다.

(3) 내각법제국의 예비심사

각 성간에 정책의 기본적 부분에 대한 합의를 얻을 가능성이 높아지면 내각법제국의 예비심사를 받는다. 내각법제국의 정식심사는 각의청의(閣議請議)를 할 때이지만, 그 정식심사를 형식심사만으로 끝낼 수 있도록 하기 위해 내각법제국으로서는 미리 예비심사라고 하는 형태로 법안에 대해서 사전에 실질적 심사를 완료해 둔다.

(4) 여당의 관계의원에 법률원안의 설명과 여당심사

각 성간에 정책의 기본적 부분에 합의가 성립되고, 내각법제국의 예비심사가 종료하는 단계에서 '여당심사'의 준비를 하기 위해, 여당의 관계의원에 대한 설명을 개시한다. 설명에 있어서는 법률을 제정해야 하는 행정상의 필요성과 긴급성, 법률로 실현하고자 하는 정책목적 및 정책목적달성의 수단인 법 시스템의 개요, 정령사항 및 성령사항의 내용, 법률이 성립된 경우의 효과 및 전망 등에 대해 설명한다.

여당심사는 여당의 합의를 얻기 위한 절차는 여당의 정무조사회부회(政務調査會部會), 정무조사회심의회(政務調査會審議會) 및 총무회(總務會)의 세 기관에서의 법안심사로 구성된다. 심사는 정무조사회부회 · 정무조사회심의회 · 총무회의 순으로 행해지고, 최후의 총무 회에서 법안이 승인 받게 되면 여당과의 합의는 성립되게 된다. 여당에 대한 사전양해는 이 세 기관의 관계의원전원에 대해서 행해진다.

(5) '의원연맹'에 대한 사전설명

이해관계단체가 후원하여 여당 내에 의원의 임의단체인 '의원연맹'이 조직되어 있는 경우가 있다. 이 경우에 의원연맹은 여당의 정식 의사결정기관은 아니지만, 이해관계단체의 의향에 따라 법안의 내용에 관여하기 때문에 무시할 수 없다. 이 의원연맹의 간부에 대해서도 법안의 정책내용과 정책수단에 대해 설명하여 합의를 얻어 두어야 한다. 여당의원에 대한 설

명단계에서 여당의원으로부터 선거구의 특별한 사정이나 이해관계단체로부터의 의뢰 등에 따라 법안에 나타난 정책이나 법 시스템에 대한 수정이 요구되기도 한다. 합리적 이유가 있는 경우나 어쩔 수 없는 이유가 있는 때에는 수정에 응한다.

(6) 정식의 여당심사

상기 절차가 끝나면 정식으로 정무조사회부회, 정무조사회심의회 및 총무 회에 법안을 제출하여 그 심의를 받는다. 정식의 여당심사는 통상 정책사항에 대한 심사이기에 매우 원활히 종료한다.

(7) 정부부내의 절차

여당의 합의획득의 절차인 여당심사가 종료하면, 법률안은 다시 정부부내의 절차로 돌아와서, '사무차관등회의', '내각법제국심사', '각의'에 부쳐진다. 사무차관 등 회의에 있어서는 각 성 절충이 종료된 상태에 있다면 법안은 승인된다. 내각법제국심사는 법안의 예비심사가 종료된 상태에 있다면 형식적인 사항을 검토하는 것만으로 종료한다. 각의에 있어서는 내각법제국장관이 법률안의 개요를 설명하는 관행이 있지만, 이 단계에서 이의를 제기하는 각료는 없다.

이상이 각의결정에 이르기까지 내각제출법률안에서의 정책결정의 과정이다. (1)에서 (5)까지의 노력은 모두 (6) 및 (7)의 절차를 원활히 행하기 위한 노력이라 할 수 있다.

이하에서는 상기 과정을 상세하게 살펴보고자 한다.

Ⅲ. 주관성에 의한 법률원안 작성과정과 행정내부심사

각의결정에 이르기까지의 과정 가운데 가장 중요한 것은 주관성에 의한 법률원안의 작성과정이다. 주관성의 원안이 있어야만 비로소 각 성간 절충이나 여당심사가 행해지기 때문이다. 정부의 기본정책은 주관성의 원안 작성의 과정에서 결정되어 버리고, 그 후의 각 성이나 여당의원의 관여는 거의 이 기본정책의 틀 안에서 약간의 수정에 그치는 경우가 대부분이다.

1. 법률안제출의 일정

각 성청의 다음 연도의 중요정책은 통상 매년 8월말의 다음 해의 예산개산요구와의 관련에서 검토되기 때문에, 예산관계법률안은 당연히 8월말의 예산개산요구와 동시에 검토되어야 하고, 그렇지 않은 법률안에 대해서도 다음연도의 통상국회의 일정에 맞추도록 하는 것이 통례이다. 또한 법률안의 내용에 따라서는 전문적 지식경험의 도입, 민의의 반영 등을 위해 심의회, 연구회 등의 조사, 심의를 거쳐서 입안되는 것이 있고, 그런 경우에는 그 이전부터 연구조사를 개시하는 것이 필요하다. 따라서 법률안의 성안을 만들기까지 몇 년이나 걸리는 경우도 드물지는 않다.

각 성청은 매년 8월말까지 재무성에 다음 연도의 개산요구서를 제출하는 것으로 되어 있는데, 이와 더불어 예산관계법률안의 개요를 제출하고 내각관방 및 내각법제국에도 제출한다. 또한 각 성청은 차기 국회의 통상국회에 제출하는 법률안의 건명 및 요지를 전년 9월 20일까지 내각관방의 내각참사관실에 제출하는 것으로 되어 있고, 내각법제국에도 송부한다.

예산관계법률안 이외의 법률안에 대해서는 10월 중에 내각법제국의 예비심사가 가능하도록 준비해야 하고, 각 성청은 중요한 법률안의 문제점에 대해서 내각법제국의 의향을 타진하기도 하지만, 실제로 각 성청의 제출법률안의 리스트가 정해지는 것은 예산개산의 각의결정후가 된다(12월말 경). 그때에 내각참사관실은 다시 각 성청에 대해 제출예정법률안의 건명 및 요지를 제출의 확실도, 법안의 규모, 각의결정예정일 등을 기재한 법률안제출시기등조(法律案提出時期等調)라고 하는 서류를 첨부하여 제출하도록 요구한다. 이에 근거해서 통상 1월 초순에 내각법제국과 내각참사관실이 공동개최하는 문서과장 등 회의가 소집되고, 재무성 주계국 법규과(財務省 主計局 法規課)의 담당직원도 동석한다. 여기서는 특히 예산관계법률안의 해당의 유무, 제출의 확실도, 타성청과의 공관관계 및 조정상황, 심사의 난이도 등이 검토되고, 각의결정예정일이 협의된다. 각의결정예정일은 예산관계법률안에 대해서는 예산의 국회제출(1월 20일 경)로부터 3주간 이내의 날(2월 초순 경), 그 외의 법률안에 대해서는 예산관계법

률안의 최종기한으로부터 4주간 이내의 날(3월 초순 경)로 되어 있다. 이에 근거해서 담당 참사관으로부터 예비심사의 기일이 제시되고, 법률안의 심사가 개시된다(4월에는 예산 성립과 함께, 법안심의가 본격화된다).

2. 법률안 작성주체로서의 성청의 내부조직

각 성청의 조직은 관방·국 아래에 과(이에 준하는 실)가 설치되어 있는 것이 원칙이고, 관방·국과 과의 중간에 부(部)가 설치되어 있는 경우도 있다(국가행정조직법 제7조). 또 관방에는 인사를 담당하는 인사과 등, 법령을 담당하는 문서과 등, 예산회계를 담당하는 회계과 등(이른바 관방삼과)이 설치되어 있다.

일본의 행정조직에 있어서는 원칙적으로 과가 구체적인 정책의 조사연구 내지 기획입안의 단위임과 동시에 정책의 실시 즉, 사무 처리의 단위이다. 따라서 법령의 입안 작업도 소관과 에서 과장의 책임아래에서 담당의 과장보좌, 계장 등의 직원에 의해 개시되는 것이 통례이다. 또, 통상은 국(부)장의 지시 혹은 국(부)장과의 협의로 개시되지만, 경우에 따라서는 대신 등으로부터 작업지시가 행해지는 경우도 있다. 또, 한 개의 과의 소관을 넘는 넓은 테마의 제도에 대해서는 국(부)내 혹은 성청내의 프로젝트 팀이 편성되는 경우도 있다. 통상 과의 원안이 어느 정도 굳어지고, 국(부)장과의 협의가 정리된 단계에서 성청내의 관계부국과의 협의, 대신이나 차관 등에 대한 설명이 행해지고, 경우에 따라서는 정당 등의 외부의 관계자에게 설명하여 미리 승낙을 받아두는 경우도 있다. 그 방법, 순서 등에 관한 일정한 룰이 있는 것은 아니지만, 주로 소관의 국(부)장 내지 과장이 어떠한 방법과 순서로 당해 법률안의 내용에 대한 관계자의 합의를 확보하기 쉬운지 판단하여 결정한다고 할 수 있다. 또 일본의 행정기구의 의사결정방식으로서 품의제가 지적되는데, 이 단계에서의 관계자의 의견조정은 비품의서형의 협의 내지 회의방식에 의하는 것이 통상이다. 후술하는 바처럼, 관계 성청과의 협의나 내각법제국의 심사의 과정에서 수정되는 경우가 적지 않기 때문이다.

한편 소관과에 있어서 입안된 법률안은 관방의 법령담당과에 의해 심사

되게 된다. 법령담당과의 심사는 나중에 설명하는 내각법제국의 심사에 대비하여 법문내용의 법률상 문제점을 검토하고 그 형식을 정리하기 위한 것이며, 그 내용은 내각법제국의 심사에 준한다. 따라서 그 태양은 성청에 따라서, 소관 과과의 관계에 따라서 일률적이지는 않다. 일반적으로 말하자면, 사업관청으로서 소관과에 법령에 관한 전문직원이 적은 경우는 법령담당과의 심사가 중요하지만, 소관과의 책임으로 내각법제국의 심사를 통과할 수 있는 법문을 작성할 수 있는 경우는 연락조정의 역할을 하는데 그치게 된다.

3. 관계성청과의 절충

법률안제출까지의 단계에서 입법담당자가 가장 고생하는 것은 관계 성청과의 절충인데, 이에는 행정관리기관과의 관계와 당해 행정사무를 소관하는 성청과의 관계가 있다.

일본의 행정조직에서 각 성청은 내각법제국에 의한 법령심사, 총무성에 의한 기구·정원심사, 재무성에 의한 예산사정이라고 하는 관리통제를 받고 있다. 말하자면 각 성청의 각 부국은 한편으로 각 성청의 대신의 지휘명령에 따르고 동시에 이런 행정관리기관에 통제되는 매트릭스 조직이라고도 할 수 있는 구조로 되어 있다. 따라서 법률안의 각의결정에 있어서는 내각법제국의 심사가 필요하고, 동시에 법률안의 내용에 따라서는 다른 행정관리기관과의 사전의 협의가 필요하게 되기도 한다. 즉, 예산에 관계있는 법률안, 이른바 예산관계법률안에 대해서는 미리 재무성에 대해 예산의 개산요구를 하여 정부예산에 계상되어야 한다. 또 행정기관의 조직·정원에 관계있는 법률에 대해서는 예산의 개산요구의 재무성 사정과 병행하여 총무성행정관리국·인사은급국에 의해 심사·사정된다.

다음으로 법률안은 그 내용에 관련이 있는 행정사무를 소장하는 성청과의 협의 후에 합의되어야 한다. 이 경우 두 성청 이상의 공동사무 등으로 관계 성청의 관계 과가 분명한 경우는 당해 관계 과에 설명하고 협의가 개시된다. 또, 관계 성청의 관계 과가 분명하지 않은 경우에는 관계 성청의 법령협의의 창구가 되어 있는 법령주관과 등에 소관과의 과장보좌 등

의 담당직원이 가서 법률안이나 그 외의 관계 자료를 제출하고, 관계 과의 직원을 소집하도록 하여 설명하고 의견을 구한다. 협의를 요청받은 성청에 있어서는 관계 국(부)과 관계 과에서 검토한다. 그 결과 이의가 없는 경우도 물론 적지 않지만, 법률안의 내용에 의문 내지 의견이 있을 때에는 법령담당과 등에서 질문 내지 의견을 모아서 정리하여 제출하고, 이를 토대로 관계 과 간에 협의가 개시된다. 통상은 과장보좌의 차원에서 법률안에 대한 의문점에 관한 질의 및 응답을 하고, 의문점 내지 쟁점을 분명히 하고, 순차적으로 양해하고 합의된 점을 정리하여 수정되어야 할 점은 수정한 후 남겨진 문제점을 과장, 국(부)장 차원의 절충으로 옮겨가는데, 통상은 국장 차원에서의 조정으로 최종적으로 결착된다. 각각의 단계에서 쌍방의 담당직원은 상사와의 협의로 절충에 임하는데, 그 태양은 성청에 따라 법률안의 내용에 따라 다르다. 이 관계 성청간의 의견조정은 최근 점차로 세밀해지고, 이에 따른 입안담당자의 작업량도 고생도 증대되고 있다고 한다. 특히, 관계되는 성청이 많은 법률안에 있어서는 이에 대한 질의 내지 의견은 방대한 양이 되고, 1994년에 성립한 지방자치법개정법안에 대한 각 성청의 질의 내지 의견은 파일의 두께가 30센티나 되었다라고 한다.

4. 내각법제국의 심사

가. 내각법제국의 조직 및 권한

내각법제국은 1885년에 내각제도의 창설과 함께 법제국관제에 의해서 설치된 유서 깊은 기관이고, 내각법제국설치법에 의해 설치되어, '각의에 회부되는 법률안, 정령안……을 심사하고, 이에 의견을 첨부하여, 그리고 소요의 수정을 가해서, 내각에 상신'(내각법제국설치법 제3조 제1항)하는 등의 권한을 가지고 있다.

그 조직은 장관 아래에 내각법제국차장이 있고, 그 아래에 장관총무실 외 네 개의 부가 설치되어 있다. 네 개의 부 가운데 제1부는 법령의 해석, 의견 등을 담당하고, 제2부에서 제4부까지는 법령안의 심사를 담당하는데

심사를 담당하는 부에는 부장 아래에 5~6인의 참사관과 이들 직원을 도와서 사무를 정리하는 수인의 사무관이 있다.

참사관은 내각법제국의 법령안심사의 중핵이며, 각 성청에서 파견된 직원(법관 및 검찰관의 겸임자도 포함)으로 구성된다. 5년 전후로 교체되는 것이 보통인데, 계속하여 재직하는 자도 있다.[74]

나. 심사의 절차

내각법제국의 법률안의 심사는 원래는 이를 소관 하는 부성에서 제출된 내각총리대신에 대한 각의청의서가 내각법제국에 회부됨으로써 개시되어야 하지만, 현재로는 사전에 예비심사를 하는 식으로 심사가 행해진다. 이는 각의 결정 후에 심사를 개시해서는 충분한 심사가 곤란하다고 하는 점, 통상 내각법제국의 심사의 과정에서 대수정이 가해지기 때문에 사무처리가 복잡하게 되는 점 등의 이유에서 이다.

예비심사는 담당 참사관의 책임으로 각 성청 담당직원의 원안의 설명, 이에 대한 질의 및 응답, 토의, 각 성청 담당직원에 의한 재검토, 원안의 수정이라고 하는 순서로 진행된다. 이때, 사무관도 참가하여 세밀한 것에도 주의를 기울이면서 법문을 정리한다.

법률안의 심사는 제1독회로부터 시작되어 통상 수회의 독회가 행해진다. 법률안의 필요성, 현행 법체계와의 조화로부터 비롯하여 헌법과의 관계, 법률안 전체의 구성과 체제 등의 법률안의 기본적 문제는 제1독회의 대상이 된다. 제1독회에서 발견된 문제점은 각 성청에서 다시 검토되고, 내각법제국에 있어서도 부장이나 다른 참사관과 함께 검토가 행해진다.

다. 심사의 내용

심사내용의 첫 번째는 법률안의 내용이 적법하고 적당한가라는 것이다. 즉, 그 입안에 관련된 법안이 헌법에 위반하지 않는지, 실정법 전체의 구조 가운데 당해 법률 외의 조항이나 다른 법령의 조항과 법적인 조화를

74) 내각법제국의 역사, 조직, 인사에 관한 사항에 관해서는 西川 · 前掲書, 123-146면 참조. 遠藤 · 前掲論文 24~25면 참조.

유지할 수 있는지, 내용이 법적으로 타당한 것인지 등 모든 점이 심사된다. 이런 견지에서 하는 심사가 가장 중요하지만, 내각법제국은 정책의 내용자체의 당부에 대해서는 관여할 권한이 없다.

그 두 번째는 법률안의 형식이 적정한가라고 하는 점이다. 일반적 착안점으로서는 그 법문이 정확하게 입안의 의도를 나타내고 있는가, 알기 쉬운 법문인가라고 하는 것 등이고, 그러한 견지에서 각종의 개량이 가해진다. 특히, 주의하여야 할 것은 법문에는 통상의 문장과는 다른 일정한 형식 내지 약속이 있는 점이다. 이 견지에서 하는 심사는 용자, 용어가 법령에 사용하는 것으로서 잘못된 것은 아닌가라고 하는 등 법문의 일자일구, 구독 점에 이르기까지 심사되는 것으로 시간이 걸리며 신경이 쓰이는 작업이다.

5. 각의

가. 각의청의(閣議請議)

내각법제국의 예비심사가 일단락된 단계에서 담당부성은 법률안을 소정의 양식에 따라서 타이프 또는 인쇄하여 관계 부성에서 결재를 받고나서, 내각총리대신 앞으로 각의청의의 절차를 거치게 된다.

이 각의청의서는 이를 받은 내각관방장관으로부터 정규의 절차에 따라 내각법제국에 심사를 요구하기 위해 회부된다. 담당 참사관은 상기의 예비심사에 참가한 사무관과 함께, 일자일구, 구독 점에서 문자배열에 이르기까지 최종적인 검토를 행한다. 이 단계에서는 통상 대폭적인 수정은 없지만, 표현의 통일, 수정누락의 보완, 용자나 용어의 보정 등은 종종 행해진다. 이 수정은 내각법제국의 직권으로 행할 수 있는 수정이기 때문에 '직권수정' 또는 주필(또는 적자타이프 등)로 정정이 가해지기 때문에 '주필(또는 적자)정정'이라고 한다.

나. 각의결정

각의 청의된 법률안은 정부여당과의 의견조정을 기다려, 사무차관등회

의를 거쳐서, 각의에서 결정된다. 각의는 매주 2회 열리는 정례각의(화요일, 금요일), 임시로 열리는 임시각의와 회의를 하지 않는 회부각의가 있다. 사무차관등회의는 정례각의의 전일인 월요일과 목요일에 개최되고, 또 같은 날 정무차관회의도 개최되어 각의에 제출되는 안건의 설명이 청취된다.

6. 법률안작성절차의 과제

내각제출법률안의 작성과정에 대한 비판으로서 다음과 같은 점이 지적되고 있다.

첫째로, 그 조정과정이 폐쇄적이고 불투명한 측면을 가지고 있다는 점이다. 입법과정은 산업계, 각 성청, 여당 등과의 밀접한 커뮤니케이션에 의해 특색 지워지고 있는데, 그 경우 네크워크 참가자의 선정방법, 의견의 청취방법이 한정적·고정적이라고 하는 점이다. 이것은 심의회개혁의 문제(심의회의 공개, 심의회의 정리, 위원의 소수화, 위원회로부터 관료 OB의 배제 등)나 국민의 의견 제출(퍼블릭 코멘트) 제도의 도입으로서 논해지고 있다.

마찬가지로 산업계, 성청, 여당과의 사이에 전개되는 교섭과정이 일반시민에 불투명하다는 점도 합리성·공정성의 관점에서 비판의 대상이 되어 왔다. 금후의 입법과정에서는 새로운 법률을 위한 입법사실의 확정과 정책실현을 위한 여러 수법간의 선택이라고 하는 작업이 불가결하다. 법률은 제정 후에도 적용·시행의 과정을 거치면서 끊임없이 수정야 하는 것이기 때문에, 입법의 기초가 되는 입법사실이나 입법시의 검토결과를 이후의 개정논의를 위해 공표해 두는 것은 매우 유익하다(대안병기와 입법사실공표의 필요성). 일본에서는 내각제출법률안의 제출이유가 극히 형식적이고 간략하기 때문에, 이후의 법률해석이나 제도개정에서의 논의의 소재로서 적당하지 못하다. 이런 점의 개혁이 금후 불가결하다.

둘째로, 내각법제국의 심사가 고정적이지는 않는지, 과도하게 선례답습주의를 취하고 있지 않는지 등, 법률기술의 진화라고 하는 관점에서 끊임없이 심사방법의 수정을 도모할 필요가 있다. 외부로부터의 의견을 듣는 기회를 가지는 것도 중요할 것이다.

셋째는 중앙성청의 담당과 직원이 법률의 집행정보에 정통하고 있다고 하는 종래의 상식을 의심해 보는 것이다. 행정활동 속에서 시민에 대한 서비스 제공이 중요하게 됨에 대응하여 시민과 접하는 제일선 직원의 정보, 경험이 가장 중요한 것이다. 그러나 이러한 집행정보가 법률안작성 등의 기획입안 프로세스에 반영되고 있는지, 특히 현장에서 떨어져 있는 중앙성청의 직원이 집행정보를 적확하게 파악하고 있는지에 관한 사항을 검토할 필요가 있다. 일본의 수산청장관을 역임한 농수성관료의 사다케씨에 의하면, 일본의 엘리트 관료는 제도의 실태·현상파악에 약하고(팩트·파인딩에 약함), 제일선의 행정실무에 관심이 없다고 한다. 관료가 우수한 정책분석가라고 하는 종래의 정설로부터 벗어나서, 행정제도의 개혁을 생각하는 것이 중요한다. 이러한 관점에서는 기획입안의 권한을 집행차원으로 내린다든지, 집행담당직원의 기획입안과정에로의 참가, 집행담당직원의 공동연수·공동연구회의 개최, 정책형성과정에서의 시민참가의 추진 등이 중요과제가 된다. 모두가 제일선의 행정현장에서의 정보를 수집·분석하고, 제도개선으로 피드백하기 위한 수법이다.

넷째로, 입법의 국제표준화에 대한 배려이다. 경제의 세계화와 함께 사람과 물건의 이동이 국경을 넘어서 빈번하게 되면, 주요선진국간의 입법기술에 대해서 표준화가 요구되게 된다. 예를 들면, 수출국이 실시한 가전제품, 의약품 등의 안전·규격기준검사결과를 수입국에서도 같이 실시했다라고 간주하는 '상호승인협정'이 예이다. 또 산업구조의 근사성으로부터 각국이 안고 있는 과제에는 공통되는 것이 많고, 신법개발에 관해서 공통의 문제관심이 인정된다. 이러한 상황에서 미국이나 유럽연합에 있어서의 법제도의 진화는 일본의 법 시스템에도 큰 영향을 미치는 관계에 있다(입법개발의 공명효과).

일본에서는 특히 내각제출법안의 작성에 있어서, 외국법연구가 극히 활발하다. 그것은 하나는 입법과정이 곤란한 정치적 조정과정을 포함하기 때문에, 업계나 다른 성청에 대한 조정·교섭의 이론무장으로서 외국법제연구가 중시되어 온 것이다. 둘째는 오늘날에는 해답이 없는 곤란한 정책과제가 적지 않기 때문에, 신규시책의 실효성을 측정하는 유용한 실험정

보로서 외국에서의 경험이 참조되어 온 것이다. 경제학 등의 여러 가지 과학에 의해 정책의 지침이 주어지는 경우가 있다고 해도, 그곳에서의 모델은 종종 너무 단순하기 때문에, 신규정책의 실효성 등에 대해서 실험 프로세스는 불가결하다. 이 점에 외국의 법제도 연구의 유용성이 역시 인정된다.[75]

Ⅳ. 내각제출법률안의 정당과의 조정

일본의 입법에 관한 특색 중 하나는 내각제출법률안의 비중이 상당히 높다는 것이다. 이런 입법상황에 대해서는 국회를 '국가의 유일한 입법기관'이라 규정하고 있는 헌법 제41조와의 관련에서 보자면 국회의 입법권의 침해가 아닌가라고 하는 의견이 있는 한편, 일본국헌법은 의원내각제를 제도상 예정하고 있고, 내각제출법률안의 비중이 높은 것은 그 당연한 귀결이라고 하는 견해도 있다. 이하에서 내각제출법률안의 입법과정의 실제를 특히 정당과의 조정과정에 초점을 맞추어서 개관하고, 그 의의 및 문제점과 평가를 서술하고자 한다.

1. 정부 내의 입법과정과 정당과의 조정

가. 정부법률안작성과정과 정당의견의 반영

내각제출법률안의 입법과정은 담당성청에서의 입법안 발안에서부터 구체안을 정리하여 국회에 제출하기까지의 과정(이하 '정부법률안작성과정'이라 한다)과 국회에 제출된 이후 심의를 거쳐서 성립 또는 폐안에 이르기까지의 과정(이하 '국회심의과정'이라 한다)으로 구분된다. 이 가운데 정부법률안작성과정에 대해서 특히 정당의 의견이 법률안에 어떻게 반영될 수 있는가에 초점을 맞추어서 개관해 보고자 한다.

내각제출법률안인 이상, 법률안의 발안은 담당성청에 있어서 행해지는데, 이 단계에서는 당해 법률안이 사정범위로 하고 있는 문제에 관한 각

75) 大橋洋一, 行政法, 有斐閣(2001년), 65-66면.

정당의 국회 등에서의 정책이나 주장, 나아가 그 배후에 있는 각종 이익단체가 진정활동 등에 있어서 표명한 의견, 요망 등이 명시적, 묵시적으로 고려되고, 경우에 따라서는 이것이 법률개정의 주요한 동기가 되기도 한다.

또, 법률안을 작성하는데 있어서는 자문·답신이라고 하는 형태로 관계심의회의 심의를 거치는 것이 일반적이고, 더구나 심의회의 위원에는 통상, 경제단체나 노동단체, 업계단체 등 관계단체의 대표도 포함되어 있다. 이들 위원의 의견 즉, 정당의 의견은 아니지만, 이런 관계단체와 그 지지정당이 밀접하게 관계있는 경우에는 심의회에 있어서의 위원의 의견과 정당의 의견은 동질적인 것이 된다. 이런 경우에는 심의회 자체가 정당과의 의견을 조정하는 기능을 다하게 된다.

더욱이 찬반이 갈리는 중요법률안에 대해서는 사전의 반응탐지로서 개정안 개요의 공표 등의 방법으로 미리 여론이나 각 정당의 반응을 살피기도 한다.

다음으로 '법령협의'라고 하는 관계성청간의 의견조정의 과정에 있어서는 당해 법률안에 관한 각 성청의 소장사무와의 조정이라고 하는 대의명분의 아래에 실질적으로는 각 성청이 소장하는 업계나 이익단체 상호간의 이익조정이 행해진다.

이상과 같이 정부 내에서의 내각제출법률안의 입법과정에 있어서는 각종의 단계에서 각 정당이나 이익단체 등의 의견이 반영될 수 있다.[76]

나. 정부·여당간의 의견조정절차=국회사전절차

이상과 같은 정부 내를 중심으로 한 입법절차에 대해 '국회사전절차'라 하는 정부·여당간의 의견조정절차가 있다. 국회사전절차란 광의로는 법률안 등의 중요안건을 국회에 제출하기까지의 정부와 입법부 내지 정당 사이의 절차를 의미하지만, 협의로는 정부와 여당 사이의 절차를 말한다. 구체적으로는 법률안을 국회에 제출하고자 하는 성청은 미리 당해 법률안

76) 江口隆裕, 內閣提出法律案における政党との調整, 法學敎室, No. 173(1995. 2) 27면.

이 각의에 회부되기 전까지 여당의 승인을 받지 않으면 안 된다고 하는 것이고, 그 실질에 착안하여 이를 '여당심사'라고 부르기도 한다.

이 절차는 법령에 근거가 없는 관습상의 절차이고, 따라서 '제도적'이 아닌, 비공식적(informal)인 것에 지나지 않는다. 그러나 각의를 구성하는 대신의 과반수는 국회의원 중에서 선출되어야 하고(일본국헌법 제68조), 실제로 각료의 거의 대부분이 여당의 국회의원이기 때문에, 여당심사를 거치지 않은 법률안에 대해서는 여당에 소속하는 각료의 동의를 얻을 수 없고, 전원일치에 의해서 결정되는 각의의 승인을 얻을 수 없는 구조로 되어 있기 때문에, 국회사전절차는 사실상 극히 강한 구속력을 가지고 있다.

(1) 자민당정권의 시대

이런 국회사전절차는 자민당이 정권을 독점하고 있었던 55년 체제에서 확립되었다. 법률안이나 예산안 등 정부의 중요안건을 각의에서 결정하기 위해서는 미리 자민당의 승인을 얻어 두어야 한다고 하는 것이다.

더불어 어떤 법률안 등에 대해 정당으로서 어떻게 대응할 것인가라고 하는 태도를 결정하기 위해서는 어떤 정당이라 해도 일정한 형태로 당의 의사를 기관 결정하는 것이 일반적이다. 구체적인 의사결정기관은 정당에 따라서 다르지만, 자민당의 경우에는 우선 정무조사회 아래에 조직되어 있는 부회의 승인을 받고, 다음으로 정무조사회심의회, 총무회의 순으로 승인을 얻음으로써, 당에 대한 승인을 얻게 된다.

또 부회는 모든 정당에 있어서 '농림부회', '건설부회'라고 하는 각 성청의 행정구분에 대응하는 형태로 조직되어 있는 것이 일반적이다.[77]

(2) 구연립정권(호소카와 내각)의 시대

1993년 8월의 55년 체제 붕괴에 의해 자민당이 정권을 이탈하고, 연립정권이 탄생했다. 이는 새로운 정치질서의 모색의 시발점이었지만, 입법부의 입법권의 방식과 밀접한 관계를 가지는 국회사전절차는 한층 제도화된 모습으로 계수되었다.

동년 8월 9일, 사회당, 신생당, 공명당, 일본신당 등의 여덟 개 당파에 의한 연립정권이 수립되어, 호소카와(細川)내각이 발족했지만, 그 수일 후

77) 江口 · 前掲論文 28면.

에는 여당 각 당과 각 성청이 회합을 가지고, 여당 측에서 국회사전절차의 방식이 제시되었다. 이에 의하면, 종래 각 당의 부회, 정책심의회 등의 정책결정기관에 의한 결정에 더하여, 정권을 구성하는 연립여당전체로서의 의사결정기구가 조직되어 있고, 이른바 각 정당 차원과 연립여당 차원이라고 하는 이중의 의사결정 시스템이 채용되었다.

이 가운데 연립여당에서의 의사결정기관으로서는 국회에 있어서의 최고의 의사결정을 행하는 여당의 정식적 기관으로서 각 당 각 회파의 대표로 구성되는 '여당각파대표자회의'가 설치되고, 그 아래에 '연립여당간사회'가 설치되었다. 후자는 나아가 '정무간사회'와 '정책간사회'로 구분되고, 정무간사회는 국회대책위원회적인 역할을 중심으로 정무전반을 장리하는 기관으로서, 정책간사회는 정책심의회적인 역할을 담당하는 기관으로서, 각각 위치 지워졌다. 연립여당간사회는 정무간사회와 정책간사회로 구성되고, 여당 내에서의 정책 및 정무를 의사 결정하는 기관으로서 이전의 자민당의 총무회적 기능을 가지고 있었다.[78]

(3) 신연립정권(무라야마 내각)의 시대

그 후 94년 4월에는 사회당이 연립정권으로부터 이탈하고, 소수여당체제 속에서 하타(羽田)내각이 발족했지만, 이로부터 2개월 이후에는 새로운 구조하에 신연립정권이 탄생하여 무라야마 내각이 발족했다.

자민·사회·사키가케라고 하는 55년 체제 하에서는 상상할 수도 없었던 정당사이의 연립에 의한 내각에서도, 국회사전절차는 보다 정치한 모습으로 답습되었다. 즉, 정당과 연립여당이라고 하는 이중의 의사결정 시스템은 답습하면서 구연립여당의 대표자회의에 대신하여 새로이 '여당책임자회의'가 설치되고, 여당의 최고의사결정기관으로서의 역할을 담당했다. 그 아래에 '여당원내총무회'가 설치되고, 정무전반에 걸친 사항에 관한 협의와 승인을 했지만, 정책사항은 '여당정책조정회의'가 결정한다. 이 의미에서 이 정책조정회의는 구연립정권시대의 정책간사회와 같은 성격을 가지고 있었고, 그 아래에 '각성청별조정회의'와 '프로젝트'라고 불리는 '과제별조정회의'가 설치되어, 국회사전절차가 보다 정치하게 '제도화'되었던

78) 江口 · 前掲論文 28면.

점이 다르다. 참고로, 이 프로젝트 팀으로서, 복지, 세제개혁, 행정개혁, 농림어업, 경제대책, 전후 50년, 지방분권, 아이누문제 등이 조직되어 있다.[79]

다. 야당과의 관계

또 국회사전절차로서의 야당과의 관계에 대해서도 간단히 언급해 두고자 한다.

55년 체제하에서 내각제출법률안에 대한 국회에서의 수정률을 보자면, 여당인 자민당이 압도적 다수를 점하고 있었던 1960년대에 내각제출법률안의 수정률이 높은 경우가 많았고, 국회에서의 여야당간의 의견조정기능은 70년대 후반의 여야당백중기(與野黨伯仲期) 이후보다도 기능하고 있었다. 또 이 체제에서는 야당은 말하자면 반대 정당적 색채가 강하고, 따라서 내각제출법률안을 국회에 제출하기까지 야당에 사전설명을 한다해도 그것은 국회에서의 심의가 원활하게 진행되도록 하기 위해서라고 하는 소극적 의미 이상의 것이 되기는 어려운 조건하에 있었다.

그러나 연립정권의 시대가 되고, 정권담당능력이 있는 야당의 존재가 가능해짐에 따라, 야당에 대한 국회사전절차의 의미도 변했다. 예를 들면 국회에서의 주요한 쟁점을 미리 체크하여 국회에서의 수정점을 검토하는 데 그치지 않고, 정부안에 대한 대안을 준비하고 국회에서 정당 간 정책논의를 한다고 하는 보다 적극적인 대응을 하기 위한 준비행위로서 국회사전절차가 위치 지워졌다는 점 등이 지적되고 있다.[80]

2. 국회사전절차의 의의와 평가

가. 국회사전절차의 의의와 문제점

(1) 정부안에 대한 여당의견의 반영

이상 개관해 본 바에서 알 수 있는 바와 같이 정권의 변천과 더불어 국

79) 江口 · 前揭論文 28-29면.
80) 江口 · 前揭論文 29면.

회사전절차는 점차로 치밀해졌고, 보다 '제도화'되었다.

그 원인의 하나는 여당의 입장에서는 국회사전절차를 통해서 여당의 의견을 내각제출법률안에 반영시킬 수 있고, 한편으로 정부의 입장에서는 국회사전절차에 있어서 여당과 충분한 의사소통을 함으로써 당해 법률안의 원활한 국회심의 및 그 성립을 도모할 수 있다는 점에 있다. 이는 정부·여당의 일체적 의사결정을 가능하게 하고, 나아가서는 행정부에 대한 입법부의 우위를 실질적으로 확보하는 것이고, 또 의원내각제의 귀결이기도 한 것으로 보인다.

그러나 행정부에 대한 입법부 전반의 우위성의 확보라고 하는 문제와 입법부의 일부를 구성하는 여당의 정책결정과정에 있어서의 우위성의 확보는 달리 생각되어야 하는 문제이다. 또, 의원내각제란 적어도 행정부가 입법부의 신임 아래에 있다는 것을 의미하는 것이고, 입법부의 다수를 점하는 여당의 의견을 국회사전절차라고 하는 방법을 통해서 법률안에 반영시키는 것과는 다르다. 덧붙여 말하자면 의원내각제를 채택하고 있는 영국에서는 정부의 법률안은 의원인 대신이 의원의 자격으로 제출하는 것이 관례가 되어 있다.

(2) 정당주도의 행정의 실현

상기의 관점에서 한 걸음 나아가, 국회사전절차로 행정의 섹셔날리즘의 폐해를 타파하고, 정당주도에 의한 행정을 실현할 수 있다. 특히 예를 들면, 행정개혁이나 전후처리문제와 같이 강력한 정치의 주도권이 요구되는 문제에 대해서는 그 필요성은 더욱 크다는 견해도 있다.

그러나 이런 견해는 현실의 행정시스템의 결함을 시정하는 기능적 관점에 입각하는 것이고, 입법부와 행정부의 관계를 어떻게 이해해야 하는가라고 하는 규범적 관점에서의 논거를 제시하는 것은 아니다.

(3) 정당간의 정책조정

또, 55년 체제가 붕괴되고 사상적·이념적 대립이 희박해 진 현재의 정치상황 아래에서는 정책협정에 근거한 정권획득이라고 하는 도식 하에서 정당의 합종연횡이 있게 되는데, 이러한 경우에는 정권을 담당하는 정당간에 있어서 구체적인 정책의 조정의 장으로서 국회사전절차가 중요한 의

미를 지니게 된다. 정권협의에 있어서 입장이 다른 정당 간에 기본적인 정책에 대해서는 합의한다 해도, 개개의 구체적인 정책내용에 대해서까지 합의를 도출하기란 실제상 곤란하다. 이런 경우에는 개개의 법률안의 국회사전절차가 정권을 구성하는 여당상호간에 있어서 정책조정의 장으로서 중요한 의의를 가지게 된다.

그러나 이도 어디까지나 정권을 구성하는 여당 간에 있어서 정책합의형성을 위한 기능론으로서의 평가이고, 입법부와 행정부 관계라고 하는 관점에서의 평가와는 또 다른 문제다.

나. 국회사전절차에 대한 평가의 시점

(1) 일본국헌법 제41조와의 관계

그럼 이러한 국회사전절차를 규범적 시점에서 어떻게 평가할 수 있을까. 이 관점에서 우선 문제가 되는 것은 국회를 '유일한 입법기관'이라 정한 일본국헌법 제41조와의 관계이다. 이 해석으로서 국회단독입법의 원칙을 관철하여, 법률안의 발안권도 국회가 독점해야 한다고 하면, 국회사전절차의 전제가 되는 내각의 법률안제출권 그 자체가 부정되고, 국회사전절차의 존재이유는 없어지게 된다.

그러나 통설도 실무도 내각의 법률안제출권을 인정하고 있고(내각법 제5조 참조), 적어도 국회의 유일의 입법기관성이라는 것으로만 내각의 법률안제출권을 부정하는 것은 오히려 국회의 심의권, 의결권을 부당하게 낮게 평가하는 견해라 할 수 있다.[81]

(2) 의원내각제와의 관계

전술과 같이, 국회사전절차를 어떻게 평가해야 하는가라고 하는 문제에 대해서는 의원내각제의 개념으로부터 당연한 일정한 결론이 도출되는 것은 아니고, 일본국헌법이 허용하는 틀 내에서 국회와 내각의 관계를 어떻게 이해해야 하는가, 어떤 관계가 허용되고, 또 바람직한가라고 하는 시점에서부터 평가되어야 할 것이다.

---

81) 江口 · 前掲論文 30면.

이 의미에서는 현재의 국회사전절차에 대해서 이를 부정하는 규범적 논거는 발견되지 않고, 오히려 행정에 대한 민주적 통제의 한 방법으로서 수긍되어야 할 것이다. 다만, 보다 적극적으로 내각과 국회의 관계를 어떻게 생각해야 할 것인가에 대해서는 전술한 기능적 의의도 고려하여 별도의 검토가 필요하다. 이 경우, 이 문제와 표리일체의 관계에 있는 행정부와 이를 지탱하는 관료제를 어떻게 이해할 것인지, 행정의 비당파성·중립성이라고 하는 것을 어떻게 이해해야 하는가 라고 하는 것이 중요한 포인트가 될 것이다.[82]

Ⅴ. 국회에서의 법률안의 심의

입법과정은 내각제출법률안의 경우, 각 성청의 담당 부국에 의한 요강안의 작성으로부터 시작하고, 의원제출법률안의 경우에는 각 의원법제국에 있어서 요강안의 작성으로부터 시작한다. 그리고 각각 일정한 입안절차를 거쳐서 법률안이 작성되고, 국회에 제안된다. 국회의 심의는 이 시점에서 개시되는데, 심의를 거쳐 의결되면 법률로서 성립하기 때문에, 입법과정 전체를 조감할 때 법안의 국회심의는 최종단계이고, 이에 따라서 입법과정은 완결된다.

1. 국회에서의 심의절차

가. 개설

국회에서의 심의는 법안이 중의원이나 참의원에 제안되면, 원칙적으로 관계 위원회에 부의되고, 취지·설명-질의-토론-채결의 절차로 심사된다. 위원회의 심사가 끝나면 그 법안은 본회의에 상정되고, 위원장보고-질의-토론의 순서로 심의되고, 채결로써 그 본회의에서의 의결이 확정된다. 그 후 그 법안은 다른 의원(議院)에 송부되고, 여기서도 위와 같은 절차를 거쳐서 국회심의는 종결된다.

---

82) 江口·前掲論文 30면.

위와 같은 심의절차는 미국형의 위원회중심주의를 채택한 결과이고, 이는 명치헌법 하에서의 제국의회와는 크게 다르다. 제국의회의 심의절차는 본회의중심의 삼독회제(三讀會制)였다.

삼독회제라고 하는 것은 법안을 3회 낭독하여 심의하는 절차이다. 우선, 제1회 독회를 열고 낭독한 이후, 취지·설명-개괄적인 문제의 질의-위원회부의-위원회보고로 제1회 독회가 끝나고, 제2회 독회에서 두 번째의 법안 낭독-축조심의-수정안이 있다면 그 가부의 의결로 제2회 독회를 종료, 제3회 독회에서 세 번째의 낭독-전체적인 질의-토론-채결로 종결되는 과정을 거치는 절차이다. 의회는 토론(일본식 표현으로는 言論)의 부(府)이기 때문에 문서에 의하지 않고 전부 토론(또는 언론)으로 한다는 사고가 그 근저에 있고, 심의해야 할 내용이 무엇인지 명확히 하고 확인한다는 목적으로 낭독을 해야 한다는 것이다. 그러나 실제로는 법안은 인쇄되어 각 의원에 배부되기 때문에 낭독은 생략되고 있었다. 또 제3회 독회는 생략되는 경우가 대부분으로 제2회 독회로 심의가 종결되는 것이 보통이었다.[83]

나. 법률안의 제출

법안의 국회심의는 그 제출로 시작된다. 법안의 제출이란 국회에서의 심의와 의결을 요구하는 것을 말한다. 국회법에 의하자면 법안의 제출은 그 주체마다에 다음과 같이 구분되고, 그 요건이 다르다.

(1) 의원발의

참의원과 중의원의 국회의원이 그 각 의원에 대해서 법안의 심의의결을 구하는 것을 발의라 하고, 이에는 중의원에서는 의원 20인 이상의, 참의원에서는 의원 10인 이상의 찬성이 필요하다. 예산관계법률안의 발의에는 중의원에서는 50인 이상, 참의원에서는 20인 이상으로 요건이 가중되어 있다(국회법 제56조 제1항).

이에 따라, 양원의 의원규칙은 법률안의 발의에 대해 그 안을 갖출 것, 이유를 제시할 것, 예산관계법률안의 경우는 경비를 밝힌 한 문서를 첨부

83) 松澤浩一, 國會における法律案の審議, 法學教室, No. 173(1995. 2) 38면.

할 것이 규정되어 있다(중의원규칙, 이하 '중규'라고 한다. 제28조, 참의원규칙, 이하 '참규'라고 한다. 제24조).

이상과 같이 의원의 법률안의 발의에 찬성의 요건이 규정되어 있는 것은 문제이다. 국회법 제정당초는 찬성요건의 규정이 없었고, 의원 한사람이라도 자유로이 발의할 수 있었다. 그럼에도 불구하고, 이권에 관련된 입법이나 선거구 또는 관계 단체 등에 대한 특혜법안이 남발되는 등 그 폐해가 있었기 때문에, 이를 시정하기 위해 찬성요건이 규정된 것이다. 그러나 현재로는 각 회파의 내부에서 소속의원의 이와 같은 입법 활동을 통제할 수 있도록 되어 있기 때문에 이런 폐해가 없어졌다. 오히려 소정수에 이르지 못하는 소수의 회파—소수정당 내지 그 소속의원의 입법 활동을 제한하게 되는 폐해, 즉 입법기관인 국회가 스스로 의원의 입법 활동의 활발화를 억제한다고 하는 보다 큰 폐해로 변질되고 있다.

(2) 위원회제출

양원의 '위원회는 그 소속에 속하는 사항에 관해서 법률안을 제출할 수 있다'(국회법 제50조의2). 이 경우 위원장이 제출자가 된다. 양원의 내부기관이기는 하지만, 위원회중심주의의 결과, 위원회는 입법과정에서 중요한 지위를 점하고 있기 때문에 의원과는 별개로 법안제출의 주체적 지위를 인정하고, 그 입법 활동의 활발화를 도모하기 위한 것이다. 위원회라고 하는 양원의 기관의 의사에 근거한 것이기 때문에 의원발의의 경우와 같은 찬성의 요건은 없다.

소관사항에 관해 위원회가 조사한 결과, 입법조치가 필요하다고 판단되어 제출되게 되는 것이 통례이므로 이를 위원회에 회부하지 않고 바로 본회의에서 심의하게 된다(참규 제29조의2).

위원회제출법안은 지금까지 그다지 많은 것은 아니지만, 그 심의절차에는 문제가 있다. 법안의 입안 작성의 과정이 공개되지 않고 제출되고, 더구나 위원회의 심사에 회부되지 않고 바로 본회의에 상정되고, 여기서도 질의 등의 심의가 거의 이루어지지 않고 의결되게 되기 때문에 입법의 계기나 그 필요성 내지 타당성 등에 관한 각종의 입법사실이 의원(議院) 외부에는 명확해지지 않는다. 이는 심의절차의 결함이라 할 수 있고 개선되

어야 할 것이다.

(3) 양원제출법률안

의원발의 또는 위원회제출의 법안은 '국회'가 아닌 그 소속 '의원'(議院)에 대해서 제출되는 것이다. 그리고 이런 법안이 본회의에서 의결되면, 의원발의인가 위원회제출인가의 구분은 없어지고, 의결의 시점에서 그 의원(議院)이 제출하는 법안이 된다. 본회의의 의결은 당해 법안의 가결, 수정의결로서 국회에 제출한다는 취지의 의결을 하는 것은 아니지만, 의결은 즉 제출이라고 이해되고 있다. 가결된 법률안을 다른 의원(議院)에 넘길 때에는 '제출'이 아니라 '송부'의 절차에 의하지만, 송부를 받은 다른 의원(議院)에서는 그 의원제출안이라 표시하고 그렇게 다룬다.

(4) 내각제출법률안

내각도 법안을 국회에 제출할 수 있음은 위에서 살핀 바이다.

다. 위원회 회부

각 의원에서 법안이 발의 또는 제출된 때에는 '의장은 이를 적당한 위원회에 회부하고, 그 심사를 거쳐서 회의에 부의 한다'(국회법 제56조 제2항). 의원규칙에 의하면 양원 모두, 의장은 법안을 인쇄하여 각 국회의원에 배부하고(중규 제28조·30조, 참규 제24조·제27조), 그 배부와 동시에 '적당한 상임위원회에 회부'(중규 제31조, 참규 제29조)하는 것이 원칙이다.

위에서 말하는 적당한 상임위원회는 그 법안의 내용으로 보아, 어떤 상임위원회의 소관사항(중규 제92조, 참규 제74조에 그 규정이 있다)에 속하는 것인지를 판단해서 결정한다. 또, '의원에서 특히 필요가 있다고 인정한 안건 또는 상임위원회의 소관에 속하지 않는 안건에 대해서 특별위원회가 설치된 경우에는 그 소관에 속하는 안건에 대해서는 의장은 이를 그 위원회에 회부 한다'(중규 제33조, 참규 제29조). 국회법 제45조에 있어서 상임위원회제로 포괄할 수 없는 경우의 예외적인 특별위원회의 설치가 인정되고 있는 것에 의한 것이고, 선거제도에 관한 법안이나 세제개혁에 관한 법안에 대해, 특별위원회가 설치되어 이에 회부하는 것이 그 예

이다.

위에서 살펴본바와 같이, 법안은 우선 원칙적으로 상임위원회에 회부하여 실질적인 심사를 하게하고, 그 후에 의원의 본회의에서 위원회심사를 거친 법안을 심의하고 의결하는 절차가 마련되어 있기 때문에 국회심의의 시스템은 위원회중심주의라고 할 수 있다.

라. 위원회의 심사

(1) 취지 설명

법안이 위원회에 회부되면 위원회는 '우선 의안의 취지에 대해서 그 설명을 들은 후, 심사에 들어간다.'(중규 제44조, 참규 제39조). 일반적으로 '취지 설명'이라고 하는 것으로 발의자 또는 제출자가 취지 설명을 한다. 그 법안을 법률로서 제정할 필요성을 분명히 하기 위해 제안의 이유, 법안의 목적과 내용의 개략을 설명하는 것으로 실질적인 심사절차는 여기서부터 시작된다.

(2) 질의

취지 설명의 청취가 끝나면 질의의 단계로 이행한다. 질의란 의제가 된 법안에 대한 의문을 해명하기 위해 어떤 사실 또는 어떤 사안에 관한 설명 또는 견해의 표명을 요구하는 질문을 말한다. '위원은 의제에 대해 자유로이 질의 및 의견을 말할 수 있다'(중규 제45조, 참규 제42조). 본회의의 경우, 질의는 3회를 넘길 수 없다(중규 제134조의2, 참규110조)라는 제한이 있지만, 실질적인 심사를 행하는 위원회에서는 그러한 제안 없이 자유로운 활동(발언)을 보장하고 있다.

질의의 상대방은 법안의 발의자 또는 제출자이다. 다른 위원에 대해서도 질의는 허용되지만, 실제로는 거의 행해지는 않는다. 질의에 대해서 상대방이 하는 설명 또는 견해의 표명을 답변이라고 한다. 위원회에서의 질의와 답변은 일문일답의 방식이다.

또 위원의 위원회에 있어서의 질의로 명예가 훼손되었다고 하여 제기된 국가배상법에 근거한 손해배상청구소송(札幌地判1993年7月16日判時1484号115頁, 札幌高判1994年3月15日)에서 법원은 위원의 질의는 일본국헌법 제

51조의 '연설'에 해당된다고 하여 청구를 기각한 예가 있다.

위원회심사는 질의와 답변의 형식으로 진행된다. 위원은 의제가 된 법안에 대해 '자유로이 질의 및 의견을 말할 수 있기' 때문에 단순히 의문점에 대한 설명을 요구하는 것만이 아니라, 적극적으로 자기의 의견을 진술하고 이에 대한 견해의 표명을 요구할 수도 있기 때문에 이 단계에서 이른바 논쟁이 행해진다.

따라서 법안의 국회심의는 질의의 단계에서 어떤 논쟁이 있었던가에 따라 그 실질이 결정된다. 적절한 주제를 제기하여 제출자인 국무대신이나 보조자인 정부위원의 답변을 끌어내고, 당해 입법의 필요성, 타당성 내지 합리성에 대한 문제점을 명확히 하는 것이 질의라고 하는 절차의 목적이고, 이에 근거해서 법안에 찬성인지 반대인지를 결정하게 된다. 따라서 어떤 질의가 행해졌는가가 입법과정에서의 국회심의의 실질이 된다.

입법의 합헌성이 다투어지는 헌법소송에서는 입법사실이 중요한 쟁점이 되지만, 이 입법사실의 일종인 국회심의는 위원회에 있어서의 질의의 단계에서의 논쟁이 중심이 된다. 따라서 위원회의 위원으로서 유효적절한 질의를 행하는 것은 주권자인 시민의 신탁에 따라야 하는 국회의원의 중요한 책무라 할 수 있다.

(3) 수정

질의를 통해서 문제가 된 사항에 대해 수정이 가해진다. 수정은 법안의 내용에 변경을 가하는 것으로 새로운 사항의 추가 또는 그 일부의 삭제, 또는 법안의 일부 혹은 전부의 수정을 말한다. 위원이 수정을 바랄 경우에는 '미리 수정안을 위원장에게 제출하지 않으면 안 된다'(중규 제47조, 참규 제46조). 위원회에서의 수정안의 제출은 찬성자의 요건이 없기 때문에 위원 한 사람으로 제출할 수 있지만(본회의의 경우에는 국회법 제57조·제57조의2 참조), 예산관계법률안의 수정안에 대해서는 법안발의의 경우와 같이 경비를 명확히 한 문서를 첨부해야 한다.

(4) 토론

질의가 끝나면 위원장은 질의의 종결을 선언한다. 질의종결의 선고가 있으면 이후 질의할 수 없고 토론에 들어간다. 토론이란 의제가 된 법안

에 대한 찬성 또는 반대의 의견표명을 말한다. 원래는 찬부의 의견표명과 동시에 자기의 의견에 동조하도록 다른 위원을 설득하기 위한 절차이다.

그렇지만, 정당정치가 행해지는 현대에서는 법안에 대한 찬부는 각 당과 각파가 당 의견으로 결정하고, 위원(의원)은 그 소속회파의 당 의견에 따라 찬부의 표결을 해야 하기 때문에, 설득으로 찬부의 의견을 변경시킬 수 있는 여지가 없다. 따라서 토론은 위원개인의 의견이라기보다는 그 소속회파를 대표해서 그 찬부의 이유를 진술하는 것이고, 형식적으로 행해짐에 불과하다.

(5) 그 외의 절차

위원회에서의 심사는 대개 상기의 절차로 진행되고 채결이 되지만, 그 외 필요에 따라서 토론에 들어가기 전에 다음과 같은 절차도 행해진다.

㉠ 소위원회를 설치하여 특정 과제의 심사를 회부하는 것(중규 제43조, 참규 제35조).

㉡ 다른 위원회와 협의하여 공동으로 심사를 하는 연합심사회를 개최하는 것(중규 제60조, 참규 제36조).

㉢ 다른 의원의 상임위원회와 협의하여 공동으로 심사를 하는 합동심사회를 개최하는 것(국회법 제44조. 다만 55년 체제의 성립 이후 열린 적이 없다).

㉣ 공청회를 열어서, 학식경험자 등으로부터 의견을 듣는 것(국회법 제51조). 또 '총예산및중요한세입법안에대해서는' 공청회는 필요적 절차이다.

㉤ 위원회의 심사에 기여할 수 있는 의견을 가지고 있다고 인정되는 자, 즉, 학식경험자나 이해관계인 등을 '참고인'으로서 위원회에 출두를 요구하고, 그 의견을 듣는 절차도 행해진다(중규 제85조의2, 참규 제186조).

㉥ 국회법 제57조의3은 위원회제출 또는 의원발의의 법안이나 수정안으로서 예산관계법률안에 대해서는 내각에 의견을 진술할 기회를 부여하여야 한다고 규정하고, 예산편성권을 중심으로 하는 재정을 다루는 내각의 의견을 듣고, 입법과 재정과의 조정을 고려하여 당해 법안 또는 수정안의 가부를 결정해야 하는 것으로 하고 있다.

(6) 표결

토론이 종결되면 위원장은 문제를 선언하고 표결에 부친다(중규 제50조, 참규 제49조). 표결이란 문제가 된 안건에 대한 위원의 찬부의 판단의 표명을 말하고, 위원의 표결을 요구하는 것을 채결이라 한다. 위원장이 토론종결을 선언한 후는 더 이상 토론은 허용되지 않는다.

위원회에서의 표결권은 위원만이 가지고 있다. 국회의원이라 해도 위원이 아닌 자에게는 표결권은 인정되지 않고, 또 위원이라 해도 '표결 시에 현재하지 않는 위원은 표결할 수 없다'(중규 제51조, 참규 135조). 이에 따라 위원회를 결석한 위원은 다른 위원에게 표결권을 위임하여 행사하는 것은 허용되지 않는다(본회의의 경우도 같다. 중규 제148조, 참규 제135조).

위원회에서의 채결은 통상 중의원에서는 기립(중규 제151조)으로, 참의원에서는 기립(참규 137조) 또는 거수(참의원위원회선례)로 하고 그 외에 양원모두 이의의 유무를 살피는 방법도 사용하고 있다(중규 제157조, 참규 제143조). '위원회의 의사는 출석위원의 과반수로 이를 결정하고, 가부동수인 경우에는 위원장의 정하는 바에 의한다'(국회법 제50조)라고 하고, 위원장이 찬성자의 기립 또는 거수를 요구하고, 그 다소를 확인하여 가결인지 부결인지를 선언한다.

마. 본회의에서의 심의

위원회심사가 끝나면, 법안은 본회의에 회부된다(국회법 제56조 제2항). 여기서는 위원장보고-질의-토론-채결의 순서로 심의된다. 본회의에 대해서는 일본국헌법 제56조 제1항의 규정에 따라 총의원의 3분의 1이상이 출석하지 않으면 개의할 수 없다.

심사를 종결한 법안이 본회의에서 의제가 된 경우에는 위원장은 '위원회의 경과 및 결과를 의원에 보고 한다'(국회법 제53조). 경과란 위원회에서의 질의답변 등 심사의 내용의 개략이고, 결과란 가결, 부결 또는 수정의결 중 어떤 것으로 결정해야 한다는 것이다. 구두로 행해지지만, 동시에 간략한 심사보고서도 제출된다(중규 제86조, 참규 제72조).

위원장보고 이후, 질의가 있으면 질의하고(실제로는 그 예가 거의 없다), 그 종결 후 토론으로 넘어간다. 또 그 예는 적지만 수정안이 제출되면, 토론으로 넘어가기 전에 수정안에 대한 취지 설명이나 질의도 행해진다. 또 본회의에서의 수정안의 제출에 대해서는 법안발의의 경우와 같이 찬성자의 요건이 규정되어 있다(국회법 제57조). 예산관계법률안 또는 수정안에 대한 내각의견은 위원회에서 그 기회가 부여되지 않았던 경우에 본회의에서 청취한다(위원회에서의 내각의견은 본회의에서 위원장보고로 소개된다).

토론 이후 채결이 행해지는 것은 위원회의 경우와 같지만, 헌법 제56조 제2항에 의하면 '양원의 의사는 ……출석의원의 과반수로 이를 결정하고, 가부동수의 경우에는 의장이 정하는 바에 의한다.'라고 규정되어 있기 때문에, 법안은 출석의원의 과반수의 찬성으로 가결된다. 본회의에서의 채결은 '의장이 ……문제를 가(可)로 하는 자를 기립시키고, 기립자의 다소를 인정해서, 가부의 결과를 선언한다.'는 것이 원칙이고, 기립자의 다소를 인정하기 어려운 경우 또는 출석의원의 5분의 1이상으로부터 요구가 있을 경우에는 기명투표로 채결한다.

기명투표의 경우, 법안에 대해서 찬성자는 백색표, 반대자는 청색표로 그 이름이 기입된 것으로 투표한다. 기명투표의 경우에는 회의장은 폐쇄된다(중규 제150조 내지 제154조, 참규 제136조 내지 제140조). 표결의 경우 회의장에 없는 의원은 표결에 참가할 수 없음은 위원회의 경우도 같다(중규 제148조, 참규 제135조).

상기 이외에 이의의 유무를 확인하는 방법으로도 채결된다(중규 제157조, 참규 제143조).

바. 위원회중심주의의 예외

전술한 위원회중심주의에는 몇 가지 예외적 절차가 있다. 국회법 제56조 제2항 단서에 의한 긴급한 경우의 위원회심사의 생략, 의원운영위원회가 특히 필요하다고 인정해서 행하는 본회의에서의 취지 설명 청취(국회법 제56조의2), 위원회가 심사 중인 법안에 대해 본회의에서의 중간보고

를 요구하고 그 후 긴급하다고 인정하여 계속하여 심의하고 의결하는 것(동법 제56조의3) 등이 그것이다.

그 외, 나중에 심사 의결하는 의원(議院)이 행하는 예비심사(동법 제58조 참조)의 제도나 회기 중에 심사를 마치지 못한 법안에 대한 계속심사(동법 제47조·68조)의 절차 등이 있다.

사. 양 의원의 관계

일본의 국회는 양원제이기 때문에 중의원과 참의원이 서로 독립하여 간섭하지 않고 각각 심의하고 의결하여 이것이 일치할 때에 국회의 의결이 성립한다. 그래서 양원의 의결을 일치시키는 절차가 필요하고, 그것이 양의원 관계이다. 법안에 대해서는 선의후의의 관계와 중의원우월의 관계의 두 가지 종류가 있다.

(1) 선의후의의 관계

법안은 중·참의원의 일방이 먼저 심의의결하고, 그 후 법안은 다른 의원으로 넘어가고(이를 송부라고 한다), 다른 의원은 그 송부 안에 대해서 심의 의결하여 양원의 의결을 종합하여 일체화시키는 절차가 선의후의의 관계이다. 중의원우월의 관계도 이 선의후의의 관계를 기초로 하여 있고, 중의원이 그 우월의 권능을 발동하지 않는 한 모두 이 관계에서 심의절차가 진행되기 때문에 원칙적인 양원관계라고 할 수 있다.

이 관계에 있어서 후의의 의원의 의결이 선의의 의원의 의결과 일치한다면 국회의 의결이 성립하고, 법안은 법률이 된다(일본국헌법 제59조 제1항). 의결이 다른 경우는 이를 일치시키기 위한 절차가 필요하게 된다. 즉 후의의 의원이 선의의 의원으로부터 송부된 안을 수정한 경우에는 의결이 달라지기 때문에 이를 선의의 의원이 동의하면, 양원의 의결이 일치하여 법률로서 성립한다. 회부 안에 동의하지 않을 경우, 그리고 후의의 의원이 송부 안을 부결한 경우에는 원칙적으로 양원협의회에서 의결이 일치하도록 협의하게 된다(국회법 제83조, 제84조).

(2) 중의원우월의 관계

헌법은 예산, 조약, 법률안 및 내각총리대신의 지명에 대해, 중의원의

우월을 인정하고 있다(일본국헌법 제59조 내지 제61조, 제67조). 이 가운데 법률안에 대한 중의원우월의 관계는 다음과 같다.

참의원이 중의원 송부 안을 부결 또는 수정한 경우는 중의원에 회부되고, 중의원이 이에 동의하지 않고, 출석의원의 3분의 2이상의 다수로 재의결한 경우에는 이것이 국회의 의결이 되어 그 의결안이 법률이 된다(헌법 제59조 제2항). 또 참의원이 중의원 송부 안을 수령 후 60일 이내에 의결하지 않을 경우에는 중의원은 참의원이 송부 안을 부결한 것으로 간주하여(그 취지의 의결을 하여), 출석의원 3분의 2이상의 다수로 재의결할 수도 있다(일본국헌법 제59조 제4항).

위 경우에 양원협의회의 협의의 대상으로 할 수도 있지만, 그 결정은 중의원의 재량에 속한다.

(3) 양원협의회

중·참 양원의 의결이 다른 경우에 그 의결을 일치시키기 위해 필요한 조정을 하는 기관으로서 양원협의회가 있다. 양원 간에 불일치된 법안에 대해 설치되고, 각 의원에서 선거된 각 10인의 협의위원으로 조직된다. 양원협의회에서는 양원 간에 의결이 다른 부분이 협의의 대상이 되고, 협의가 성립한 경우는 양원협의회의 성안으로서 양원의 심의에 회부되고, 그 의결이 일치하면 성안대로 법안은 법률이 된다. 불일치의 경우는 폐안이 된다(국회법 제84조 내지 제98조).

아. 법률의 성립

법안은 원칙적으로 양의원일치의 의결로 법률이 된다(일본국헌법 제59조 제1항). 예외로서 중의원의 재의결(동조 제2항), 참의원의 긴급집회에 의한 의결(동 54조 제2항 단서) 등이 있다.

2. 국회심의에 관한 제문제

지금까지 법안의 국회심의의 구조를 극히 개괄적으로 살펴보았지만, 여기서는 검토 개선되어야 할 중요한 문제가 있다. 이른바 국회개혁에 관한 것으로 주요한 문제점을 몇 가지 지적해 두고자 한다.

(1) 자유토의

국회심의는 주로 정부와 여당의원간의 논쟁이 중심이어서, 여야당을 불문하고 의원과 의원이 서로 질의하고 답변하는 자유토의는 거의 이루어지지 않고 있다. 이것이 정부주도형입법의 원인의 하나가 되고 있다. 이를 개혁하여 국회의 입법에 대한 자주성, 주체성을 확립하기 위해서는 의원상호간의 토의가 활발해 질 수 있는 시스템을 구축해야 한다. 정부를 공격해서 타격을 입히는 것만으로는 시민의 신탁에 부응할 수 없다.[84]

(2) 축조심사

55년 체제 이후 국회는 법안의 축조심사를 하지 않았다. 특히 내각제출법률안의 법문은 관료가 작성하기 때문에, 그 집행을 하는 행정관청에 유리한 문장으로 작성된다. 그런데 그 법문의 규율을 받는 것은 시민이기 때문에, 의원은 시민대표로서 당연히 시민 편에 서서 이런 점을 시정해야 한다. 상세하게 법문을 음미할 수 있는 축조심사가 행해지지 않으면 그 시정도 불가능할 것이다.[85]

(3) 정부위원제

국무대신을 보좌하기 위해 관료가 정부위원으로서 임명되고, 국회심의에 참가하는 것이 인정되고 있다(국회법 제69조 내지 제71조). 행정부우월형의 명치헌법하의 제도를 그대로 받아들인 것이지만, 이것도 정부주도형입법의 원인의 하나가 되고 있다. 의원의 신분이 없으므로 원래 국회심의에 참가할 자격은 없는 것이고, 이 점을 엄격하게 고려한다면 단순한 편의에 불과한 제도인 이상, 속히 개폐되어야 할 것이다.[86]

Ⅵ. 일본의 국민참여 실현을 위한 제도

1. 국민의 의견 제출 제도

84) 松澤 · 前掲論文, 42면.
85) 松澤 · 前掲論文, 42면.
86) 松澤 · 前掲論文, 42면.

이는 행정개혁 논의 가운데 종래의 심의회방식을 개선하는 방책으로서 제안된 것이다. 구체적으로 말하자면 '중요한 정책의 입안에 있어서, 그 취지, 내용 그 외에 필요한 사항을 공표하고, 전문가, 이해관계인 그 외에 널리 시민의 의견을 구하는' 절차이다(중앙성청등개혁기본법 제50조 제2항). 이에 의하면 정책입안자는 제출된 의견을 고려해서 안을 수정하고, 제출의견의 취급·제출상황을 포함해서 최종안을 공표한다. 종래의 심의회와 같은 폐쇄된 공간으로부터의 정보수집이 아니라, 정보수집원의 확대와 다양화를 도모한 바에 이 제도의 특색이 있다.

행정개혁회의의 '최종보고'에 의하면, 절차의 대상으로서는 ① 기본적인 정책의 수립·변경, ② 시민의 권리의무·시민생활에 영향을 미치는 새로운 제도의 도입·변경, ③ 시민의 권리의무·시민생활에 여향을 미치는 행정운영의 기본적인 룰의 설정·변경, ④ 다수자의 권리의무에 영향을 미치는 사업 등의 계획책정·변경이 상정되고 있었다. 공표되어야 하는 관련 자료로서는 안을 작성한 취지·목적·배경, 안에 관련하는 자료(근거법령, 당해 규칙의 설정 또는 개폐에 의해서 생길 것이라 예상되는 영향의 정도·범위 등), 안의 위치설정 등이 고려되고 있었다. 그러나 그 후의 각의결정에 있어서는 국민의 의견 제출 제도의 대상은 '규제의 설정 또는 개폐에 관한' 것에 한정되어 버렸다.

국민의 의견 제출 제도라고 하면 신선한 느낌을 가지지만, 이와 유사한 구조는 이미 존재했었다. 이는 종래 활용되어 오지 않았던 의견서의 구조이다. 과거의 반성에 입각해서 의견서제도의 실패를 반복하지 않기 위해서는 퍼블릭 코멘트 제도에 있어서는 특히 입안관련자료·제출이유의 정보밀도를 높이고, 직원의 커뮤니케이션 능력을 향상시킴과 동시에 제출의견에 대한 후원을 세밀하게 해 나가는 운용능력이 불가결하다. 대체 안을 제시하여 의견을 듣는 것은 정보제공이라는 의의에 더하여 종종 행정시책에 무관심한 시민의 관심을 야기하는 점에서도 중요하다.

이 제도의 의의는 다음 네 가지 점에서 인정된다. 첫째로, 행정정책의 작성단계에서 널리 시민의 의견을 듣는 것은 일본에서는 불충분했던 조기의 시민참가를 확보하는 의의를 가진다. 인터넷이용을 촉진한다면, 정보수

집 비용을 적게 드는 메리트를 가진다. 둘째는 제출의견에 대한 설명을 행정에 의무지우는 점에 있다. 그럼으로써 대화형 행정스타일로의 이행이 가능해질 것이다. 셋째는 퍼블릭 코멘트 제도는 정책형성과정의 투명화를 위한 것이고, 행정과정의 투시가능성확대라고 하는 근래의 행정법제도개혁일반의 조류와 합치한다. 넷째로, 이 절차는 금후 형성되어야 할 행정기준책정절차·행정계획책정절차의 일부를 선점하고 있다는 점이다. 따라서 이 제도를 발전·개선시키는 것은 행정절차의 충실화라고 하는 과제로 연결된다.[87]

2. 과제

일본의 퍼블릭 코멘트 제도에 관한 과제를 세 가지 지적해 두고자 한다.

첫째로 퍼블릭 코멘트 제도의 대상이 각의결정으로 '규제의 설정 또는 개폐에 관한' 것으로 한정되어 버린 점이다. 행정개혁회의의 최종보고가 '기본적인 정책의 입안'이라 하고, 중앙성청개혁기본법이 '중요한 정책의 입안'을 제창하고 있는 점에서 보자면, 위의 한정은 보고나 조문에 충실하지 못한 것이다.

둘째로, 퍼블릭 코멘트 제도의 이용자로서 지방자치단체도 주목되어야 한다. 즉, 실시단계에서 발견한 정보를 이러한 공개의 루트로 입안 담당자에게 제공하는 것은 지방자치단체의 국정참가절차의 구축이라고 하는 점에서도 새로운 중앙·지방관계를 구상하는데 있어서 중요하다. 예를 들면, 1999년 10월 1일부터 11월 10일에 실시된 일본의 도시계획법의 개정안에 관한 퍼블릭 코멘트에서는 의견 제출건수 549건 중, 광역지방자치단체 35건, 기초 자치단체 60건이라고 하는 합계 95건이 지방자치단체로부터 제출되었다. 이는 국가와 지방자치단체 간의 대화를 위한 루트가 확립되고 있음을 보여주고 있는 것이다.

셋째로, 시민의 의견을 구하는 취지를 관철한다면, 고충처리의 구조도 확실하게 구축해야 한다는 것이다. 민간 기업이 오늘날 널리 소비자창구 등을 설치하여 제품·서비스에 관한 고객의 의견을 수집하여, 제품개발,

87) 大橋 · 前掲書, 163면.

판매 전략에 활용하고 있는 것을 보더라도, 행정서비스에 대해서도 정책이라고 하는 상품의 품질향상이라는 관점에서 고충을 환영하는 행정의 자세가 필요하다.[88]

3. 소결

일본의 입법과정도 한국의 경우와 유사하며, 의원제출입법보다도 정부제출입법이 월등하게 다수라고 하는 점에서도 유사하다. 의원제출입법이나 정부제출입법의 과정에서 국민의 직접적 참여제도는 사실상 거의 없었다고 해도 과언이 아닐 것이다.

다만, 종전의 입법과정에서는 업계의 규율을 위한 업법(業法)에서는 협회나 단체의 의견이 상당부분 반영되었고, 이런 의견은 일본의 족의원을 통해서 의원제출입법에서도 정부제출입법에서도 크게 영향을 미쳤었다. 물론 이런 족의원의 경우는 일본의 특수한 정치사회적 구조에서 유래하는 것이라 할 수 있다. 그 외 국민의 권리의무에 영향을 미치는 주요 법률의 입법과정에서는 위원회라고 하는 방식이 채용되어 왔다. 예를 들면 지방자치법의 개정을 위해서 지방분권추진위원회, 사법제도개혁을 위해서는 사법제도개혁심의회가 법정위원회로서 한시적으로 입법 작업을 추진하였다. 일본의 입법과정에서 국민은 퍼블릭 코멘트 제도를 통해서 어느 정도 참가할 수 있는 가능성을 부여받고 있다. 현재 중앙행정기관은 다양한 정책에 대해 퍼블릭 코멘트를 요구하고 있고, 이에 대해 국민은 응답하고 있다.

일본의 입법과정에서 국민의 참가는 두 가지 요인으로 대단한 변화를 맞이하고 있다. 첫째로, 'e-Japan전략'으로 인한 전자정부, 전자지자체에 관한 정책이 수립되고, 시행되면서 행정으로의 국민참가가 용이하고 활발해졌다는 것이다. 둘째로, 지방분권으로 인한 지자체의 입법권 확대라고 하는 요인이다. 지방분권을 통해 기관위임사무가 폐지되고, 국가의 관여가 제한되면서 주민이 지자체의 다양한 정책에 제안을 하고, 이를 조례로 형성해 나가고 있다는 점이다.

---

88) 大橋 · 前掲書, 163-164면.

IT기술을 이용한 행정현실의 변화는 이미 발표된 논문이나 서적으로는 따라잡기 힘들 것이고, 최신의 사례라고 하는 것도 마찬가지로 최신이지는 않을 것이다. 현재 행해지고 있는 일본의 전자정부정책이나 전자지자체의 모습을 웹상에서 본다면 매우 변화하고 있음을 알 수 있고, 모든 행정정보는 공표되고 있으며, 서로 유기적으로 연계되어 있음도 알 수 있다. 2001년의 'e-Japan전략'에서 '전자정부의 실현'을 중점정책분야의 하나로 내걸면서, 그 구체적 내용으로 '2003년까지 행정(국가·지방자치단체)내부의 전자화, 관민접점의 온라인화, 행정정보의 인터넷공개·이용촉진, 지방공공단체의 시행 지원 등을 추진하고, 전자정보를 종이정보와 같이 취급하는 행정을 실현하고, 폭넓은 국민·사업자의 IT화를 촉진한다.'라고 하는 내용도 이미 과거의 것이 되어 버렸다. 그리고 2003년 7월에 'IT전략본부'에서 'e-JapanⅡ'를 발표하면서 그 선도적 분야의 하나로 '행정서비스'를 들면서 그 내용으로는 '24시간 365일의 논스톱, One Stop 행정서비스를 제공하고 행정업무의 효율성 향상', '국민이 필요할 때, 정치, 행정, 사법의 정보를 입수하고, 발언할 수 있으며, 널리 국민이 참가할 수 있는 사회의 실현'을 서술하고 있다.

이러한 IT전략을 실현하기 위해, 관계행정기관상호의 긴밀한 협조와 정부전체로서 정보화추진체제를 확립하고 행정의 정보화를 한층 추진함으로써 국민의 편의성을 향상시키고, 행정운영의 간소화, 효율화, 신뢰성 및 투명성의 향상에 이바지하기 위해, 고도정보통신네트워크사회추진본부(高度情報通信ネットワーク社會推進戰略本部)에 각 부성의 '정보화통괄책임자'(CIO)연락회의를 두고 있다. 이 정보화통괄책임자연락회의는 전자정부의 실현을 위한 실무 회의적 성격을 띠고 있는 조직으로 내각관방부장관보를 의장으로 해서 중앙행정기관의 장관관방장등으로 구성되어 있다. 우리나라에도 이런 조직으로 전자정부를 계속하여 추진하도록 하고, 이를 통해 인터넷을 통한 국민참가를 확대해야 할 것이다.

지자체 차원에서의 입법과정에 대한 주민참가는 그 전제로서의 지방행정에 대한 주민의 자치와 참가가 활발히 전개되어야 할 필요가 있다. 지역의 혁신과 분권도 주민의 지역에 대한 자치와 참가 없이는 달성될 수

없는 것이다. 따라서 자발적 마을 만들기를 통해 지역의 장래상을 검토하고, 필요한 시설이나 도입해야 할 기능을 도출하여 이를 주민과 행정의 공동 작업으로 행하는 것이 필요하다.

지방의회와의 관계에 있어서 주민이 인터넷을 주요 수단으로 한 퍼블릭 코멘트나 전자회의실 등 정책형성과정으로의 주민참가의 기회가 충실하게 되면 될수록 시민의 대표인 의회의 존재의의가 희박해 질 것이지만, 의회 제민주주의의 원리에 있어서, 주민의 직접참가 시스템은 어디까지나 의회 제도를 보완하는 의미로서 이해되어야 하고, 그런 의미에서 제도적 대표 기관인 의회가 그 결정과정에서 주민의 각종 의견을 충분히 반영하여 입법을 할 수 있도록 하여야 한다.

일본의 경우, 지자체의 법제업무에 관한 조직체제는 법규를 전문으로 하는 과·계의 설치상황으로부터 보더라도 충분치 못하다. 또한 직원의 수를 보더라도 충분치 못하고, 전문 직원을 육성하고, 배치할 수 없는 상황이다. 따라서 지자체의 법제실무를 담당하는 조직과 공무원을 편성하고, 전문성을 제고하기 위해 자치입법에 관한 교육이 필요하고, 그러한 행정시스템 속에서 주민의 입법참가도 활발히 지원될 것이라 생각된다.

또한 지자체간의 정보교환을 통한 법제집무능력의 향상을 도모함으로써 주민의 입법참가를 간접적으로 지원할 수 있을 것이다. 국가의 법령의 제정, 개정, 폐지 등이 지자체의 자치입법에 미치는 영향에 관한 정보나 새로운 법령을 제정하는 경우에 다른 지자체의 선행사례에 관한 정보는 대단히 필요하다. 그래서 법제업무에 관한 조직체계나 전문직원의 부족을 보완하기 위해서 다른 지자체와의 정보교환은 유익한 것이 된다. 개개의 지자체가 정보제공이나 문제제기를 함으로써 지역에 맞는 법령입안을 위한 정보를 서로 축적해 나갈 수 있다. 이런 정보는 전자네트워크를 이용함으로써 활발히 교환될 것이나, 이는 각 지자체의 주체성을 기본으로 하여, 다른 단체와 연계해서 연구함으로써 그 가치를 높이게 될 것이다.

제4장 전자입법과 국민의 입법참가

제1절 서설

디지털 기술에 의해 의미 있는 행정자료가 처리·축적·가공되고 유지·관리되어 정부기관과 공무원 및 국민 누구나 적절한 보안 및 인증체계에 의해 필요한 정보 및 업무처리를 언제나 어디서나 최적을 비용으로 접근할 수 있고, 처리되는 통합된 디지털 행정 및 민원처리 체계를 전자정부라고 할 수 있다. 우리 정부에서는 2000년 7월부터 산업·금융·정보통신·교육·노동·전자정부·보건복지·농림 등 주요 분야별 법·제도 개선 방안을 도출하여 「지식정보사회 구현을 위한 규제개혁 추진방안」의 과제를 지난 2000년 9월에 선정한 바 있다.

이 중 전자정부 분야에서는 먼저 행정사무 및 민원서비스 분야에서 전자정부 구현을 위한 법과 제도의 개선을 1차로 도출하였는데 ,이는 행정의 효율성과 생산성 극대화 및 국민에게 신속하고 질 높은 행정서비스 제공을 위해 정보기술을 기반으로 민원업무를 재설계하고, 이를 위한 법과 제도적 정비의 필요성을 정부가 인식했기 때문이라 할 수 있을 것이다. 민원인이 민원서류를 첨부하여 직접 관공서를 방문하여 처리하던 민원처리방식을 인터넷 등 정보통신 기술을 활용하고 필요한 정보는 행정기관 간 정보공동활용을 통해 수집하는 방식으로 바꾸기 위한 법과 제도적 개선방안을 도출하기로 한 것이다.[89] 이에 우리 정부는 2002년 12월 30일에 행정절차법을 개정하여 관보·공보나 신문·방송 등의 방법 뿐 만아니라 인터넷을 통하여도 공고할 수 있도록 하였다.[90]

행정절차법에서는 행정입법을 행정상 입법에 관한 규정을 두어서 법령 등을 입법하려고 할 때에는 당해법령 등을 특별한 경우가 아니면 일정기

89) 권미수, "전자정부 구현을 위한 법·제도 개선 방안",「재정정책논집」(제3집, 2001.2) 3-4면.

90) 법률 제06839호, 2002.12.30. 개정.

간동안 입법예고하게 하고 또, 예고된 입법안에 대해서는 국민 누구든지 의견을 제출할 수 있고, 행정청은 제출된 의견을 존중하고 제출된 의견의 처리결과를 통지하도록 규정하였다.[91] 공고의 방법으로는 행정청은 입법안의 취지, 주요내용 또는 전문을 관보·공보나 신문·방송·컴퓨터통신 등을 사용한다. 오늘날 인터넷을 비롯한 정보통신기술(IT)이 지속적으로 발전하게 되었고 인터넷이 가지고 있는 고유한 능력을 활용해서 정부는 행정입법에 대한 국민의 지식과 접근성을 향상시키고 국민이 행정입법에 적극적으로 관여할 수 있는 여론 형성이 가능하도록 하고 있다.

접근성과 관련해서는 인터넷과 그와 관련된 정보기술의 발전은 행정청이 가지고 있는 수많은 정보를 일반국민이 손쉽게 접근할 수 있도록 만들어줌으로써 국민이 스스로 행정사안에 관련되는 사정들에 익숙해질 수 있도록 하는 정보를 제공하는 기능을 담당하고 있다. 이러한 정보제공의 기능은 국민교육기능으로 이어지는데, 정보의 제공은 곧 행정입법에 대한 국민지식의 향상기능을 담당할 뿐만 아니라 인터넷 상의 뉴스그룹(news groups)이나 체트그룹(chat group) 또는 토론리스트 등의 방식을 통하여 국민들이 행정입법에 대한 자신의 의견을 개진하고 의견을 교환할 수 있도록 하는 여론 형성 기능까지 발전시키고 있다. 이렇게 인터넷을 비롯한 정보통신기술을 이용하여 행정입법절차의 투명성을 높이고 정부의 행정입법과정에서의 국민의 역할을 전환시키는 것을 일컬어서 전자입법(e-rulemaking)이라고 한다.[92]

행정절차법은 전자정부구현을위한행정업무등의전자화촉진에관한법률[93]이 제정됨에 따라 행정절차에 있어서 전자적 방식에 의한 업무처리가 가능하도록 그 근거규정을 마련하는 한편 전자문서와 인터넷 등 정보통신망을 이용하여 입법예고나 송달, 처분의 신청, 청문·공청회 등을 할 수 있도록 하였다. 한편 법제처에서는 법제운영규정을 개정하여[94] 법령안 주관기

---

91) 법률 제5241호 1996.12.31. 제정.

92) Brandon H. Brandon and Robert D. Carlitz, Online Rulemaking and Other Tools for Strengthening our Civil Infrastructure, 54 Admin. L. Rev. 1421, 1422 (2002).

93) 법률 제06871호, 2003.5.15. 개정

94) 대통령령 제18218호, 2004.1.9 일부개정.

관의 장은 관보 외에도 신문, 인터넷, 방송, 이해관계가 있는 단체 또는 기관의 간행물 등을 활용하여 입법할 내용을 널리 알리기 위하여 필요한 조치를 강구하여야 하도록 의무규정하고, 법령안 주관기관의 장은 관보에 입법예고를 할 때에 법령안의 주요내용, 의견 제출기관, 홈페이지 주소 등을 명시하도록 규정하고 홈페이지에는 신·구조문대비표를 포함한 법령안 전문을 게재하도록 규정하였다. 또한, 법제처장은 법령안의 내용이 국가의 중요정책사항이나 국민생활에 중대한 영향을 미치는 사항을 포함하고 있어 국민에게 이를 널리 예고할 필요가 있는 경우에는 예산의 범위 안에서 인터넷, 일간신문 등에 유료광고를 게재하거나 기타의 방법으로 이를 예고할 수 있도록 규정하여 인터넷을 통하여 법제처장이 적극적으로 주요법령을 예고할 수 있는 권한을 인정하고 있다.[95]

행정절차법 및 법제운영규정에서 전자문서와 인터넷 등 정보통신망을 활용하여 입법 활동을 할 수 있게 규정함으로써 향후 인터넷 등 IT기술을 활용한 입법 활동은 증가할 것으로 예상된다. 다음에서 미국 등에서 행정입법과정에서 인터넷을 통한 국민의 입법참가가 어떻게 이루어지고 있는지를 살펴서 시사점을 알아보고자 한다.

제2절 미국의 전자입법

1. 서설

미국연방헌법에서는 입법권을 연방의회가 가지고 집행권은 대통령을 비롯한 연방행정부가 가지는 것으로 규정되어 있어서 우리나라와는 달리 헌법에서 행정입법권을 인정하고 있지 않다. 20세기에 들어서면서 새로운 사회적 경제적 문제들에 대응하기 위해서 행정위원회나 독립규제위원회가 연방차원에서 많이 만들어졌고, 이러한 연방위원회의 공통적인 특징들 중의 하나는 행정입법권(administrative rulemaking power)을 가지고 있다는 것이다.

95) 동령 제15조.

일반적으로 알려진 바에 의하면 미국에서는 연방정부에서 입법권을 미국에서는 연방차원에서만 약 100개 이상의 연방규제위원회들이 매년 4,500개 이상의 새로운 행정입법을 제정하는 것으로 나타난다. 이러한 행정입법은 국민 일상생활의 주요한 부분을 규제한다고 할 수 있을 것이다. 은행, 증권, 통신, 에너지, 교통, 환경 등 거의 모든 분야에 걸쳐서 미국연방행정입법의 영향력이 행사된다고 할 수 있을 것이다. 이러한 정부규제는 식품의 안정성, 환경보호, 투자자와 소비자의 보호 등 많은 부분들에서 공익을 보호하고 있다고 해도 과언이 아니다. 이러한 공익을 모두 추산할 때 연방정부의 건강, 안전, 환경규제 등이 매년 2500억 달러에서 1조 달러 이상의 공익을 창출하는 것으로 나타난다.[96]

이러한 연방정부의 행정입법을 제정함에 있어서 정보(information)의 역할을 실로 지대하다고 할 것이다. 정보는 복잡한 문제를 이해하고, 규제의 필요성을 이해하고, 규제의 대안들에 대한 분석을 가능하게 한다. 컴퓨터의 대중적 보급과 인터넷 사용의 증대로 대표되는 디지털기술의 진보는 국민들에게 정보를 제공하고 그들이 정부결정에 관여하게 하는 새로운 방안들을 가능하게 했다.

인터넷을 통한 국민의 입법과정참가로 대표될 수 있는 전자입법(e-rulemaking)은 이러한 행정입법에 관련된 정보의 문제점들을 극복할 수 있는 새로운 대안으로 떠오르고 있다.[97] 즉, 공공정책결정의 분야들 중에서 디지털기술을 효율적으로 활용할 수 있는 것이 전자입법절차이다.

전자입법('e-rulemaking")이란 행정입법의 입법과정과 집행과정에서 디지털기술을 이용하는 것을 말하는 것이라고 할 수 있다. 이러한 전자입법은 디지털기술의 장점들을 이용함으로써 행정입법에 대한 국민의 참가를 증대할 수 있다.[98] 오늘날 행정입법절차를 통하여 국민에 의해서 선출되

---

96) OMB, Informing Regulatory Decision:2003 Report to Congress on the Costs and Benefits of Federal Regulations and Unfunded Mandates on State, Local and Tribal Entities 3 (2003), (http://www.whitehouse.gov/omb/omforeg/2003_cost-ben&uscore:final_rpt.pdf).

97) Stephen M. Johnson, The Internet Changes Everything: Revolutionizing Public Participation and Access to Government Information Through the Internet, 50 Admin. L. Rev. 277, 282 (1998).

98) Barbara H. Brandon & Robert D. Carlitz, Online Rulemaking and Other Tools

지 않은 공무원들이 국회에서 하는 것보다 국민의 일상생활을 많이 구속하는 행정법령을 만들고 있다. 행정법령의 입법과정은 국회의 입법과정과 비교해보면 일반국민의 시야에서 숨겨져 있는 경우가 많다. 따라서 행정법을 연구하는 사람들은 이른바 전자입법이라는 것에 관심이 증대되어 왔는데 이것은 행정입법절차에서의 국민의 역할을 전환시키고 투명성을 향상시키기 위해서 새로운 정보기술을 사용하는 것을 말한다.

미국에서는 1994년 10월 백악관이 인터넷 홈페이지를 개설한 후 현재는 모든 정부기관이 인터넷을 통해 정보와 서비스를 제공하고 있다. 최근에 연방규제위원회들에서 행정입법관련문서들을 지니고 있는 웹사이트(websites)를 구축하여 일반국민이 행정입법안에 대해서 전자적 의견 제출(electronic comments)을 하게 하여 일반국민들이 행정입법에 보다 용이하게 참가하거나 배울 수 있는 기회를 제공하고 있다.

클린턴 대통령은 1999년 12월 미국 사람들이 정부의 정보와 서비스를 원스톱으로 접근할 수 있도록 하는 조치를 취하는 등 정보기술(IT)을 행정부 각 기관에서 적극적으로 수용할 것을 권장했다.[99] 오늘날의 부시 행정부에서는 이른바 전자정부추진안(e-government initiative)의 주요부분 중의 하나로 전자입법이 자리 잡고 있다.[100]

특히, 부시행정부는 2003년에 연방행정입법에 관한 포털웹사이트라고 할 수 있는 Regulations.gov[101]를 만들어서 연방행정부에서 만드는 행정입법안을 수록하고 연방행정입법안에 대하여 국민이 전자적 의견 제출을 종합적·효율적으로 할 수 있도록 하고 있다. Regulations.gov는 국민이 연방입법과정에 참여하기 용이하게 하기 위하여 구축되었으며 입법과정에의 참여는 미국 민주주의 과정에서 필수적(participate in Federal rulemaking - an essential part of the American democratic process)이라고 밝히고 있다. 이 사이트에서는 연방관보에 게재되는 행정입법과 관련된 문서를

---

for Strengthening Our Civil Infrastructure, 54 Admin. L. Rev. 1421, 1422 (2002).

99) 권미수, "전자정부 구현을 위한 법·제도 개선 방안",「재정정책논집」(제3집, 2001.2) 6면.

100) OMB, Implementing the President's Management Agenda for E-government 9, 26 (2003) (http://www.whitehouse.gov/omb/egov/2003egovst-rat.pdf)

101) 홈페이지 주소는 <http://www.regulations.gov>이다.

검색할 수 있고 의견을 제출할 수 있도록 하고 있다. 검색을 연방관보에 게재된 날짜별, 주제별, 기한별, 행정기관별, 키워드별로 검색을 할 수 있다.

미국의 관리예산처(OMB)에서는 최근에 규제심사절차(regulatory review process)에서 전자입법의 전략을 수용하여 자신들의 연구나 심사결과를 인터넷을 통하여 국민들이 접근할 수 있도록 하고 있다.[102]

2. 인터넷에 의한 국민참가

제3장에서 살펴본바와 같이 약식행정입법절차의 복잡화는 규제행정위원회들이 정보기술(IT)을 활용하여 행정정책결정을 할 수 있도록 도와줄 수 있는 가능성을 열었고, 규제행정위원회 자신이 정보기술(IT)을 활용하여 행정입법을 제정하여야하는 곳의 복잡성에 대한 이해를 증진할 수 있도록 하는데 도움을 주었다. 현대의 행정입법의 두드러진 특징들 중에 하나가 정보의 집약성이라고 할 수 있는데, 정확한 정보는 성공적인 행정입법을 위한 필수적인 전제조건에 속한다고 할 수 있을 것이다.[103]

이러한 정보의 획득을 용이하게 하는 방법은 국민이 직접 행정입법에 참가할 수 있는 방법을 만드는 것이라고 할 수 있다. 최근에 미국의 몇몇 행정위원회들은 그들의 행정입법관련행위들에 대한 문서들을 포함한 웹사이트를 만들어서 국민들에게 행정입법관련정보를 적적으로 제공하고, 이에 대한 국민의 의견을 전자적으로 제출할 수 있도록 하고 있다.

미국에서는 모든 행정기관이 웹사이트를 가지고 있지만 몇몇 행정기관에서만 자신의 웹사이트를 이용하여 약식행정입법에 사용하고 있다. 미국에서는 1990년대 중반에 핵규제위원회(the Nuclear Regulatory Commission)가 처음으로 전자행정입법웹사이트(e-rulemaking website)를 활용하기 시작한 이후 많은 행정위원회들에서 활용하고 있다. 이들은 대체로 단어나 색인을 활용하여 행정입법에 관한 검색이 가능하도록 하고 있다. 전자행정입법 웹사이트에서는 주로 세 가지 기능을 담당한다고 할 수 있다.

---

102) OMB, Regulatory matters, http://whitehouse.gov/omb/inforeg/regpol.html.

103) Todd D. Rakoff, The Choice Between Formal and Informal Modes of Administrative Regulation, 52 Admin. L. 159, 165 (2000).

전자입법웹사이트(e-rulemaking websites)는 세 가지의 전형적인 기능을 가지고 있다. 이것은 전자 자료실(e-reading room), 전자 다켓팅(e-docketing) 그리고 전자 의견 제출(e-comment) 기능으로 볼 수 있을 것이다. 많은 행정위원회들에서는 연방공보(Federal Register)의 행정입법 자료와 자신의 웹사이트를 연결시켜서 행정입법에 관련된 자료를 일반 국민이 볼 수 있도록 하고 있다. 이것을 전자 자료실(digital-reading room) 기능이라고 할 수 있을 것이다. 이렇게 전자 자료실을 만들기 위해서는 행정청에서 자신들이 가지고 있는 행정입법에 관련 문서자료를 전자 형식(e-docket)으로 만드는 것이 중요하다고 하겠다. 미국의 환경위원회(EPA)와 교통부(DOT)에서는 행정입법안 뿐만 아니라, 그들의 행정입법과 관련된 모든 자료를 전자형식(e-docket)으로 제공하고 있다. 또, 그들은 행정입법안에 대한 의견을 웹사이트를 통하여 제안할 수 있도록 하고 있다. 이것은 단순히 이메일로 의견을 제출하는 것 뿐 만 아니고, 관련된 정보 등을 웹사이트를 통해 제출하는 것을 말하는 것이다. 이것을 문서에 의한 의견 제출의 대안이라고 할 수 있을 것이다.[104]

앞에서 언급한 바와 같이 부시행정부는 연방행정위원회들의 전자행정입법을 증가시키기 위한 계획을 포함한 전자정부안(e-government agenda)을 확립하고 있다. 이 계획의 첫 단계로 미국 행정부는 정부전체에 관한 포털사이트 Regulations.gov를 만들어서 일반국민들이 행정법령을 쉽게 찾고, 어떤 행정위원회의 행정법령안에 대해서도 전자적 의견 제출(electronic comments)을 할 수 있도록 하고 있다. 미국연방의회는 2002년 연방전자정부법(E-Government Act)을 통과시켰다.[105] 이 법률에 의하여 무엇보다 연방전자정부사무국(Office of Electronic Government)이 만들어졌다. 미국연방의회는 이 법률의 입법목적은 '정부에 국민 참가의 증가된 기회들을 제공하기 위해 인터넷과 다른 정보기술들의 사용을 향상시키는 것"이라고 하고 있다.

행정입법에 관련된 문서들을 인터넷을 통해 접근가능하게 하고, 국민의

104) Beth Simone Noveck, The electronic revolution in Rulemaking, 53 Emory L. J. 433, 470-472 (2004).

105) Pub. L. No. 107-347, § 205(a)(5), 116 Stat. 2899, 2913 (2003).

전자적 의견 제출이 가능하게 함으로써 정부는 행정입법에 관한 정보를 얻기 위해 필요한 국민의 비용을 절감할 수 있도록 하고 규제정책결정에 의견반영을 할 수 있다. 즉, 정보통신기술을 이용해서 행정입법관련 정보를 제공하고 또한, 이해관계인 및 일반국민의 의견을 수렴하는 것은 기존의 여론 수렵 방식에 비해 효율적이고, 간편한 점이 있다할 것이다. 미국에서의 논의를 반영하는 것이지만, 이러한 편의성으로 인해 인터넷의 활용은 비정식절차의 활용과 규칙제정절차의 형해화 등으로 인하여 행정청의 정책결정에 대한 국민의 참가가 약화되고 있는 상황에서 국민의 행정참가의 기회를 증진시킬 수 있는 중요한 대안으로 부상하고 있다. 미국에서는 인터넷이 행정입법에 있어서도 국민의 참가를 증가시키는 중요한 대안으로 제시되고 있는 것이다. 특히, 전통적인 행정입법참가 방식들은 시간과 공간의 한계를 벗어나지 못하는 결정적인 한계가 있었는데, 인터넷은 이러한 한계의 극복방안의 하나로 대두되고 있는 것이다.

오늘날 미국에서는 모든 행정법령안이나 최종행정법령은 인쇄물에 의해 출판되거나 동시에 연방관보의 온라인 버전에 공포된다. 특히, 미국의 규제행정청들은 때로는 그들의 웹사이트에 행정법령안과 최종행정법령을 뒷받침하는 정책을 상세히 설명하는 강조하는 추가적인 정보를 함께 게재하는 경우가 많다. 많은 규제행정청들은 일반 국민이 일정한 기간 동안 이-메일이나 팩스 혹은 웹사이트를 통하여 의견을 제출하도록 하고 있다.

3. 전자입법의 목표

미국에서 이렇게 인터넷과 웹사이트를 적극적으로 활용하는 전자입법(e-rulemaking)에 관심을 가지는 이유는 전자입법이 가지고 있는 잠재적 능력 뿐 만 아니라 전자입법을 통하여 달성하고 하는 뚜렷한 목표가 있기 때문일 것이다. 이렇게 전자입법을 통하여 달성하고자하는 목표는 제1장에서 언급한 국민참여에 의한 입법의 효과와 같다고 할 수 있는데, 첫째로, 행정입법에 대한 민주적 정당성을 높이고, 둘째로, 정책결정을 향상시키고, 셋째로, 행정비용을 줄이고 마지막으로 보다 높은 행정법령준수를 이끌어내는 것이다.

4. 활용방안

인터넷을 통한 행정입법에서의 국민 참가의 진전은 오늘날의 정치모델이 국민의 직접적인 의사를 행정에 방영할 수 있도록 하는 대중민주주의 또는 직접 민주주의적 정치모델로 발전할 수 있는 가능성을 보여주고 있다. 다음에서는 행정입법에서의 인터넷의 활용방안에 대해서 살펴보고자 한다. 인터넷에 의한 참가는 이메일(e-mail), FTP, 텔넷(Telnet), WWW (World-Wide-Web) 등을 활용하여 여러 가지 방식으로 이루어지고 있다.

가장 기본적으로 사람들은 이메일을 주고받음으로써 행정입법에 참가하고 의견을 개진할 수 있다. 더구나 인터넷 상의 토론리스트나 뉴스그룹 등을 활용하여 한 개인이 한꺼번에 수백 명의 다른 사람들에게 이메일 메시지를 전달할 수 있으므로 이 방식을 활용하여 어떠한 행정청의 활동에 반대나 지지를 위한 그룹의 형성을 효과적으로 할 수 있다.

한편 FTP를 활용하면, 개인이 인터넷 상에 존재하는 행정입법과 관련되는 정보를 다운로드받거나 전달받을 수 있고, 자신의 파일을 인터넷 상에 올려놓을 수도 있다. 한편, 텔넷을 통하여 개인은 자신이 속하지 않는 다른 전산망에 접속할 수 있고 그를 통해 다른 전산망에 속하는 정보그룹과 정보를 공유할 기회를 가지게 된다. 더구나 WWW은 문서와 하이퍼텍스트 링크를 활용하여 단순히 마우스를 클릭함으로써 순식간에 관련정보로 이동할 수 있다. 이상과 같은 방식들은 미국과 우리나라의 네티즌들에게는 보편화된 것이므로 이 방식을 활용하면 행정입법에 대한 국민 참가는 양적으로나 질적으로나 향상될 수 있을 것이다.

그런데 컴퓨터를 통한 정보혁명으로 말미암아 행정청이 이들 정보를 공개하려고 마음먹기만 하면 대중이 행정관련 정보에 접근하는 것이 참으로 용이할 수 있게 되었다는 점일 것이다. 정보의 독점이 있고, 정보에의 접근에 장벽이 있을 경우, 국민의 행정입법참가는 어려울 수밖에 없으나, 정보기술의 발전은 이러한 정보에의 장벽을 대부분 재거하게 할 수도 있을 것이다. 이러한 까닭에 미국에서는 1996년 전자정보법과 정보기술개혁법을 제정하여 전자정보의 활용을 극대화하려는 시도를 하고 있다.

가. 규제 투표(Regulatory Polling)

공공참가에 대한 현재의 접근방식은 시민들이 의견들이 제출하기를 기다리는 수동적인 것이었다. 사회전반에 걸쳐서 인터넷에의 접근이 확산됨에 따라 행정청들이 보다 적극적으로 국민의 의견을 제출을 촉구할 수 있도록 되었다. 이러한 새로운 방법 중에 하나가 행정법령안에 대한 여론투표(opinion polling)를 실시하는 것이다. 다양한 비시장가치들을 어떻게 계량화할 것인지를 정하기 위해 현존가치평가를 실시할 때에 많은 행정청에서는 조사 연구(survey research)를 활용하고 있다. 그러나 이러한 조사연구를 통한 현존가치평가는 비용이 여러 가지 이유에서 상당한 비용이 소요되는 것이다. 따라서 이러한 조사를 하는 것에는 많은 제약이 따른다고 할 것이다. 이러한 범위 내에서 온 라인 기술은 투표를 보다 적은 비용으로 가능하게 하고 행정청에서는 투표를 보다 넓은 견지에서 사용할 수 있도록 할 것이다.

나. 시뮬레이션을 통한 의견 제출(Commenting via Simulation)

정보기술의 발달로 인하여 규제행정청은 그들의 규제문제의 모델링을 반영하는 시뮬레이션 소프트에어를 제공해서 일반 국민의 피드백을 받을 수 있도록 할 수 있다. 이른바 온라인 계산기(′on-line calculator") 같은 것을 이용해서 규제행정청은 일반 공중에게 규제정책의 모델링을 반영하는 시뮬레이션 소프트웨어를 제공하여 접근이 가능하도록 할 수 있을 것이다. 이외에도 단 한 번의 클릭으로 참가할 수 있는 인터넷을 통한 여론조사는 어떠한 행정사안에 대하여 국민 다수의 의견이 무엇인가 하는 것을 파악하는 데 유용한 도구가 될 수 있다. 일반 국민들은 행정청의 모델에서 사용한 파라메트(parameters)를 변형해서 어떤 결과가 나오는지 볼 수 있다. 규제의 효용과 비용에 대한 사전적인 평가가 가능한 것이다. 이러한 접근방식은 규제행정청들이 행정청이 새로운 규제를 제정할 때 직면하게 될 주요 문제점들에 관한 한층 진지한 공공의견을 들을 수 있도록 해준다.

다. 가상 배심원(Virtual 'jury")

규제배심원의 소집에 정보기술을 이용하는 한층 더 급격한 선택이 있을 수 있다. 디지털 기술은 전통적 배심원의 심리를 대체하는 방법으로 사용될 수 있다. 이러한 배심원들은 통하여 행정청은 임의로 선발된 시민의 집단들에 규제정책결정에 있어서 암묵적인 중심가치 판단을 하게 할 수 있다. 예를 든다면, 새로운 공기오염의 기준을 설정함에 있어서 환경청은 건강혜택의 한계향상과 새로운 기준들은 준수하기 위해 들어가는 비용 사이의 교환을 해야만 한다. 환경청은 암묵적으로 얼마나 많은 얼마나 많은 인명이 구해질 것이 가치 있는 것인가에 대한 가치선택에 직면하게 된다. 오늘날의 규제공무원들은 이러한 가치판단을 주로 그들 자신의 분석과 판단에 따라서 하게 된다. 정보기술의 도움으로 공무원들은 임의로 선택된 시민집단의 판단으로 이끄는 절차를 촉진함으로써 보다 공개적으로 그러한 결정을 할 수 있다. 물론 이러한 규제배심원들이 종국적 규제결정을 하는 것은 아니다. 그러나 이들은 주요한 가정들과 가치선택들에 주요한 기초를 제공한다. 대부분의 규제행정청이 수도에 위치하고 있는 것을 고려한다면 정보기술을 전국에 있는 시민을 연결시켜주는 역할을 담당하고 시민들이 그들의 일과에서 필요한 시간에 언제든지 배심원심리에 참가할 수 있는 유연성을 제공해준다. 행정청은 디지털 기술로 배심원의 구성원들을 교육하기 위해서 의사교환을 할 수 있고 심리를 위한 주요 의견들을 제시할 수 있다. 대화방(chat rooms)은 규제배심원들에 의한 가상 심리를 위한 포럼(forum)을 제공하기도 한다.[106]

5. 전자 자료실(electronic docket room)의 활용방안

온라인 심의의 촉진과 더불어 디지털 기술은 행정청의 의사교환이나 정보를 보다 편리하게 저장할 수 있도록 하여 일반국민이 보다 쉽게 접근할

106) Cary Cogliansese, The Internet and Public Participation in Rulemaking, The paper for conference on Democracy in the Digital Age, Yale Law School, April -6, 2003. 6-8면 참조.

수 있도록 할 수 있다. 벌써 몇몇 행정청 예를 든다면, 교통부나 환경청(EPA)은 행정 문서등록 즉 새로운 행정법령의 기초를 이루는 모든 문서들의 공적인 기록들을 완전히 디지털화 하였다. 그들 문서들은 서고에 보관하거나 마이크로필름으로 보관하는 대신에 문서들을 스캔해서 온라인에 보관하고 있다. 그러나 디지털기술의 향상은 행정입법절차를 투명하게 하는 더 앞서는 조치를 보다 용이하게 할 수 있다. 이러한 전자문서들을 보관하는 가상의 장소를 지칭해서 전자 자료실(′electronic docket room")이라고 한다. 일반 국민이 행정입법에 능동적으로 참가할 수 있도록 하는 개혁 방안들 많이 있겠지만, 그 중 하나가 규제행정청에서 전자 자료실(′electronic docket room")들을 웹사이트에 개설하는 것일 것이다. 전자 자료실은 기존의 문서등록실과 같이 행정입법안에 대한 전자적 또는 문서적 심사를 할 수 있도록 하는 것이다. 이것은 행정법령안에 대한 의견서를 그것이 제출됨과 거의 동시에 참가자들이 심사할 수 있도록 함으로써 심사절차를 훨씬 투명하게 한다. 전자 자료실은 규제행정청에 제출된 모든 문서들을 포함하고 있어야한다. 혹시 문서로 의견이 제출된 경우라면 규제행정청에서 스캐너를 사용하여 전자파일로 만들어서 보관하여야 한다.

이렇게 행정청에서 사이버 공간에 전자 자료실을 개설함으로써 국민은 행정청에서 보유하고 있는 행정입법에 관련한 정보를 열람하기 위해 행정청 문서보관실을 정해진 시간에 직접 방문하지 않고도 안방에서 자기가 원하는 시간에 검색할 수 있고 간단한 매뉴얼만 이용하면 열람할 수 있는 장점을 가지고 있다. 특히, 어떤 행정입법에 대해서 논의가 상당히 진행되고 난 후에 참가한 사람들도 전자등록실의 기록들을 열람함으로써 해당행정입법에서 이미 진행된 상황들과 그에 대한 논의들에 대해서 적은 비용과 시간으로 상세히 파악할 수 있는 장점이 있다. 이러한 전자 등록실을 행정입법에 적극적으로 활용하게 되면 행정입법에 대한 국민의 접근성을 높일 뿐만 아니라 국민을 교육하는 기능에도 충분히 활용할 수 있을 것이라고 할 수 있을 것이다. [107]

---

107) Barbara H. Brandon & Robert D. Carlitz, Online Rulemaking and Other Tools for Strengthening Our Civil Infrastructure, 54 Admin. L. Rev. 1421, 1428-34

6. 인터넷에 의한 행정입법참가의 장점과 단점

인터넷에 의한 행정입법은 다음에서 나타나는 여러 가지 장·단점에도 불구하고 지나친 낙관과 비관은 그 자체가 문제가 될 것이다. 지금까지는 인터넷을 통한 행정입법참가에 장밋빛예측을 하는 경우가 많았지만, 꼭 그러한 예측이 현실을 바로 보았다는 확증은 없는 것 같다.

행정입법에 관한 연방헌법의 근거규정이 없는 미국에서는 1946년 행정절차법을 제정함으로써 연방정부가 행정입법을 할 때 준수해야할 최소한의 절차를 규정하고 있다. 특히, 미국연방행정절차법에서 규정하고 있는 약식행정입법절차에 의하면 행정입법의 제정에 있어서 일반국민에게 서면으로 의견을 제시할 기회를 줄 것으로 요구하고 있다. 이처럼 행정절차법이 최소한의 절차적 요구만을 하고 있음에도 불구하고, 연방행정청들은 경우에 따라서 인터넷을 통한 부가적인 절차를 활용하기도 한다. 예컨대, 인터넷을 통하여 선행통지를 하여 의견을 수렴한 후에 통지와 논평에 의한 행정입법제정절차를 개시하는 것과 같은 방법을 채택하고 있다.

인터넷에 의한 참여가 연방자문위원회법이나 협의에 의한 행정입법제정법의 규율대상이 되는 것은 아니라고 한다. 왜냐하면 연방자문위원회나 협의에 의한 규칙제정에 있어서의 협의위원회는 그 구성원이 일정하게 제한되는 데 반하여, 인터넷에 의한 참가의 경우 참가자가 제한되지 않기 때문에 이 법들이 적용되는 것으로 볼 수 없기 때문이다.

가. 장점

기존의 참가방식에 비해 인터넷에 의한 행정입법참가는 여러 가지 장점들을 가지고 있다. 그 중에 가장 두드러지는 것 중에 하나는 인터넷에 의한 행정입법참가는 무엇보다도 시간적, 공간적 제약에서 자유롭다는 것일 것이다. 인터넷에의 접근이 가능한 국민들은 특정한 시간, 특정한 장소에 출두하지 않더라도 행정입법형성에 참가할 수 있다. 더 나아가서 해당행정입법과 관련되는 회의나 청문에 대한 오디오, 비디오 자료를 웹상에 올

(2002).

려놓음으로써 여러 사람들이 회의나 청문에 직접참가하지 않고도 이러한 회의나 청문에서 일어났던 일들을 직접 보고 들을 수 있는 기회를 가질 수 있다.

다음으로 인터넷에 의한 행정입법참가가 앞에서 본 바와 같이 시간적, 공간적 제약이 없기 때문에 여론 수렴을 다각적이고 다단계로 할 수 있다는 장점을 가지고 있다. 다시 말하면 해당행정입법과 관계되는 이슈의 발전, 발견된 이슈들에 대한 의견수렴, 그리고 대안입법의 모색 등의 여러 단계들로 나누어 각계각층으로부터 의견수렴이 가능하다는 것이다.

마지막으로, 정보에 대한 접근성이라는 측면에서 보면 행정청의 기록보관실이나 문서실을 방문하여 해당공무원을 통하여 정보에 접근하는 경우와 비교한다면 전자 자료실을 방문하여 인터넷상으로 검색하고 열람하는 것은 자료를 복사하는 등의 전통적인 방식과는 달리, 관련 자료를 인터넷으로 접근하는 경우 비용은 원칙적으로 무료에 가깝고 간단한 프로그램을 이용하면 거의 무료로 수백 수천 페이지의 문서들을 열람할 수 있다.

나. 단점

이상에서 열거한 여러 가지 불구하고 인터넷을 통한 행정입법참가는 여러 가지 단점 또는 한계점을 가지고 있다고 할 수 있을 것이다. 그 중 큰 문제점이 바로 다음에서 설명할 접근에 있어서의 불평등문제이다.

오늘날 컴퓨터의 보급과 더불어 인터넷의 사용이 많이 대중화되었다고는 하지만, 여전히 인터넷의 사용은 아직도 특정한 사회적 계층에 편중되어 있는 것이 현실이라고 할 수 있을 것이다. 우리나라에서는 1990년대 후반부터 정부의 적극적인 정보화 사업에 힘입어 컴퓨터보급율과 인터넷 접속률이 급신장한 것이 사실이지만, 인터넷을 사용할 수 있는 지역과 계층은 주로 도시의 청소년 혹은 장년층이라고 할 수 있고, 농어촌이나 노년층은 인터넷 사용에서 소외되어있다고 할 수 있을 것이다. 미국의 경우, 1990년대 중·후반, 웹 사용자의 평균수입은 $59,500로 추정된다고 한다. 이러한 소득 수준은 미국의 전국적 기준보다 65%나 높은 것이라고 전해지고 있다. 또 다른 자료에 의하면 90%의 웹 사용자가 백인이며 흑

인은 불과 5%에 지나지 않는다고 한다. 또한 이러한 가운데에서 여성은 35%에 불과하다는 통계도 있다. 이러한 자료들은 인터넷에 접근 가능한 계층이 소위 중산층 이상의 백인남성에 편중되고 있다는 사실을 반영하고 있다고 할 수 있을 것이며, 인터넷에 의한 행정입법참가가 국민전체의 일반의견을 대변하기보다는 인터넷에 접근이 가능한 유력한 일부계층의 의견을 대변할 수밖에 없다는 한계점을 지니고 있다는 것을 보여준다고 할 것이다. 이러한 문제점들 때문에 인터넷에 의한 행정입법참가의 불평등을 시정하기 위한 적극적 평등실현조치가 필요하다고 할 수 있을 것이다. 이러한 적극적 평등실현조치에는 무상 또는 저가의 컴퓨터교육을 실시하거나, 공공도서관을 통해 일반 국민이 보다 손쉬운 인터넷 접근이 가능하도록 하는 등이 포함된다고 할 수 있을 것이다.

인터넷을 통한 행정입법참가에서 또 다른 문제점으로 대두될 수 있는 것은 프라이버시 보호의 문제를 들 수 있을 것이다. 행정입법정보를 인터넷을 통하여 접근하기 위해서 혹은 행정입법절차에 참가하기 위해서 개인은 자신의 일정한 신상정보를 제공하여야 하는 경우가 많다. 이렇게 개인이 정보에 접근하거나 행정입법에 참가하기 위해서 제공한 신상정보는 행정청 자신에 의해서 악용될 소지가 있을 뿐 아니라, 해커 등에 의해서 침해받을 수도 있는 약점을 가기고 있다. 이러한 컴퓨터보안의 문제는 비단 행정입법에 대한 참가에만 국한되지 않고, 전반적으로 해결해야할 중요한 문제 중의 하나이다.

또 다른 문제점은 컴퓨터에 의한 정보화가 기존의 서류 위주의 정보체계를 완전히 대체할 수는 없다는 것이다. 모든 행정입법관련자료를 완전히 전산화한다는 것은 사실상 어려운 작업이고 특히, 역사적 자료의 전산화는 매우 어려운 문제이다. 컴퓨터에 의한 정보검색이 때로는 서류자료를 통한 정보검색보다 훨씬 불편한 경우도 있다. 전자화된 행정입법자료의 체계나 관련 소프트웨어가 인터넷에 의한 검색에 지장을 초래하는 경우도 있을 수 있다. 컴퓨터나 인터넷을 통한 행정입법자료의 보관이나 열람체계는 기존의 정보체계를 완전히 대체하는 것이라기보다 보충하는 것에 불과하다는 인식이 필요하다고 할 것이다.

인터넷을 통한 행정입법참가의 또 다른 문제점은 이것이 행정입법과정을 과도하게 지배할 우려가 있다는 것일 것이다. 인터넷을 통한 행정입법참가는 자칫 과도하게 존중될 경우 행정청의 판단과 결정기능을 압도해 버릴 가능성이 있다. 행정청은 자신의 책임과 의무를 저버리고 인터넷 상에 나타난 국민들의 견해에 지나치게 의존해 버릴 수 있다. 이 경우, 어떤 정책적 판단을 함에 있어서 오랜 기간 동안의 숙고나 지역적, 윤리적인 관점에서의 균형점 찾기, 소수자의 보호 등 행정입법과정에서 존중되던 기존의 결정구조의 가치가 인터넷 상의 즉시적, 감각적 다수의 의한 판단으로 대체될 우려가 있다고 할 것이다. 일반 대중이 행정입법과정을 독점하다시피 하는 것은 결국 대의제가 가지고 있는 기본가치를 저해할 가능성을 가지고 있는 것이라고 할 수 있을 것이다. 이러한 비관적인 전망 하에서 보면 인터넷에 의한 행정입법참가가 반드시 바람직 한 것만은 아니라고 할 수 있을 것이다.

인터넷에 행정입법참여의 또 다른 부작용으로는 이것이 정부의 행정입법지연의 또 다른 방책으로 이용될 가능성, 인터넷에 의한 행정입법참여의 관리를 위하여 과다한 행정력이 소모될 가능성 등이 있다고 할 수 있을 것이다.

제3절 일본

Ⅰ. 일본의 전자정부 추진 현황

1. 서설

일본에서도 행정입법이 널리 이루어지고 있는 것은 사실이지만 행정입법에 대한 국민 참가가 충분히 보장되고 있다고는 보기 어려울 것 같다. 법치주의에서는 국민의 권리를 확보하기 위해서는 행정의 의사형성과정에 권리자의 참가를 요청한다. 이러한 참가라는 것이 처분의 상대방에 대한

통지나 청문만이 유일한 참가형태로 볼 수 있는 것은 아니다. 민주국가에서는 국민이 주권자로서 민주행정의 실현을 위해서 행정의 의사형성에 참가하는 참가형의 참가절차가 요구된다. 이러한 형태 중의 하나가 행정청이 일반적인 규범이나 계획을 정립하는 소위 일본 행정법에서의 입법(rulemaking)이다.

일본 행정절차법에서는 규칙의 제정에 있어서 국민의 참가를 규정하는 일반적인 행정절차법은 존재하지 않는다. 일본의 개별법 중에는 행정계획을 책정할 때에나 행정입법 혹은 준입법을 할 때에는 공청회나 의견서제출 등을 예정하는 경우가 있지만, 일반적 행정입법에 관한 행정절차는 미정비의 상태에 있다고 할 수 있을 것이다. 일본 정부는 이러한 상황을 개선하기 위해서 「규제의 설정 또는 개폐에서 의견 제출절차」를 일본의 각의에서 결정하였는데 그 내용은 일본의 행정기관이 규제에 속하는 政省令, 告示, 審査基準 등을 제정하거나 개폐할 때에는 그 안을 공포해서 전자메일 등으로 국민의 의견을 받아 이것을 고려해서 최종적인 결정을 하는 방침을 정했다. 이러한 일반적 규범형성과정에의 참가는 널리 일반국민에게 허용된다.[108] 따라서 인터넷에 의한 행정입법참가에 대한 일본의 사례를 알아보려면 일반적인 행정절차에서 정보통신기술을 어떻게 이용하고 있는가를 파악하는 것이 필요하다 하겠다.

일본은 2002년 12월 6일 제155회 일본 국회에서 '행정절차등에있어서정보통신기술의 이용에관한법률'[109](이하 '행정절차온라인화법'이라 한다)을 통과시켰다. 일본 정부는 '행정절차등에있어서정보통신기술의이용에관한법률안'(行政手続等における情報通信の技術の利用に関する法律案), '행정절차등에있어서정보통신기술의이용에관한법률의시행에수반하는관계법률의정비등에관한법률안'(行政手続等における情報通信の技術の利用に関する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案) 및 '전자서명과관련한지방공공단체의인정업무에관한법률안'(電子署名に係る地方公共団体の認証業務に関する法律案)의 3개의 법률안을 '전자정부·전자지방자치체를추진하기위

108) 原田尙彦, 『行政法要論』(有斐閣, 2004), 102-103면 참조.
109) 行政手続等における情報通信の技術の利用に関する法律, 2000년 12월 13일 法律第151号

한행정절차온라인화관계3법안'(이하, '행정절차온라인화관계 3법률안'이라 한다)이라 하여 2002년 6월 7일 각의에서 결의하고 제154회 국회에 제출하였고, 계속심의를 거치게 되었다.

그 후 행정절차온라인화관계 3법률안은 제155회 일본국회에서 11월 1일에 참의원총무위원회에서 제안이유 설명의 청취 후에 11월 19일부터 심의가 행하여져서 11월 21일에 투표에 의해 원안을 찬성다수로 가결했다. 참의원본회의에서도 11월 22일에 가결되었다. 중의원에서도 11월 28일에 총무위원회에서 제안이유 설명이 이루어지고, 심의 후 12월 5일에 투표가 이루어지고, 원안을 찬성다수로 가결하고, 중의원본회의에서도 12월 6일에 가결에서 법률로 성립하였다. 이들 세 개의 법률안은 2002년 12월 13일에 공포되었다. 따라서 '행정절차온라인화법'이 성립된 것이다.

'행정절차등에있어서정보통신기술의이용에관한법률'[110]은 전자정부·전자자치제의 추진을 위해 신청(申請), 계출(届出)등의 외에 법령에 근거한 행정기관 등(정부, 지방공공단체, 독립행정법인, 특수법인, 인가법인, 지정법인을 대상)의 절차에 대해서 서면에 의한 절차와 온라인에 의한 절차도 가능하게 하기 위해 필요한 법정비를 행한 것이다.

이러한 법정비를 하게 된 배경은 'IT기본법'[111]이 2000년 법률 제144호로 제정되어 2001년 1월 6일에 시행되었고, 일본정부는 'e-Japan 전략'을 2001년 1월에 제정하여 2005년까지 '세계최첨단의 IT국가가 되는' 것을 목표로 했다. 그 후 'IT기본법' 제35조에 기초해서 e-Japan중점계획을 2001년 3월 29일에 IT전략본부가 결정했다. 그중에 5개의 중점정책분야의 하나로 정부의 정보화를 추진하기 위해 2003년까지 전자정보를 종이에 의한 지면정보와 같이 볼 수 있는 전자정부를 실현하는 것으로 했다. 실질적으로 신청 등의 행정절차에 대해서는 2003년까지 가능하면 빨리 온라인화 하는 것으로 하고 있다.

2. '행정절차의온라인화법'

110) 2002년 12월 13일 법률 제151호로 제정, 2004년 6월 9일 법률90호로 개정.
111) 高度情報通信ネットワーク社会形成基本法, 2000년 12월 6일 法律 第144号

가. 입법목적

‘행정절차의온라인화법’ 제1조에서는 행정기관 등에서 행하는 절차 등이 온라인화 될 수 있도록 하기 위해서 공통되는 사항을 정하고 있는데, 그 제정목적은 ‘국민의 편의성의 향상을 도모하는 것’과 ‘행정운영의 간소화 및 효율화에 이바지하는 것’으로 규정하고 있다. 행정절차를 온라인화 함으로써 국가나 지방자치단체 등의 행정절차가 시간적·공간적 제약 없이 가능해지고 쾌적·편리한 국민생활이나 산업 활동의 활성화를 실현할 수 있게 된다. 즉, 자택이나 직장으로부터 인터넷 등을 경유하여 행정절차가 이행할 수 있게 되고, 국민이나 기업의 편리성이 비약적으로 향상된다. 이 법은 행정절차의 온라인화를 위해서 뿐만 아니라, 온라인화에 수반하여 행정기관 등의 사무·사업을 개혁하고, 이로써 행정운영이 간소화되고 효율성을 가질 수 있게 되도록 하는 것을 목적으로 한다.

나. 각종 정의 규정

‘행정절차의온라인화법’은 법령에 근거한 행정기관 등의 절차를 그 대상으로 하고 있다. 법원 또는 국회와 국민 등과의 절차는 대상에 제외된다. 여기에서 행정기관 등이란 국가, 지방공공단체, 독립행정법인 등으로 규정하고 있다. 또 절차 등은 신청, 처분통지, 종람 또는 작성 등을 말한다.

‘행정절차의 온라인화법’제2조에서 ‘법령’은 법률 및 법령에 기초한 명령이고 지방자치단체의 조례나 규칙은 포함되어 있지 않고, 이에 대해서는 제3조에서 6조까지 규정은 적용되지 않는다. 온라인으로 행하는 것이 가능한 것으로 되는 법제상의 정리로서 개별작용법령의 절차 등의 근거규정에 대해서는 서면을 의미하는 용어가 있는 경우에 있어서는 당해규정의 용어가 전자적 규정을 배제하고 있고, 그 개별작용작용법령의 규정을 전제로서 당해 절차 등을 온라인으로 행하는 것은 불가능한 것으로 해석된다.

‘행정절차의온라인화법’ 제3조 1항에서는 ‘행정기관 등은 신청 중에서 당해 신청 등에 관한 법령의 규정에 의해 서면 등으로 하는 것이라 되어

있는 것에 대해서는, 당해 법령의 규정에 관계없이, 주무관청이 정하는 바에 따라 전자정보처리조직을 사용해서 신청 등을 할 수 있도록 할 수 있다.'고 규정하고 있다.

법 제4조 1항에서는 '행정기관 등은 처분통지 등 중에서 당해 처분통지 등에 관한 다른 법령의 규정으로 서면 등으로 행하는 것으로 규정되어 것에 대해서는, 당해법령의 규정에 관계없이, 주무성령으로 정하는 바에 의해, 전자정보처리조직을 사용하여 할 수 있다'라고 규정하고 있다.

이상 두개의 규정은 신청 등이나 처분통지 등에 대해 서면뿐만 아니라 온라인으로도 할 수 있도록 하기 위한 특례규정이라 할 수 있을 것이다. 본 규정은 개별작용법령에 통칙적으로 특례규정으로 적용됨으로써 개별작용법령의 규정을 개정하지 아니하고, 당해 신청 등이나 처분통지 등을 온라인으로 할 수 있도록 하는 규정이다.

'행정절차의온라인화법' 제3조 1항은 '신청 등을 하는 자가 …전자정보처리조직을 사용해서 신청 등을 할 수 있도록 할 수 있다'라고 규정하고 있다. 이는 신청 등을 온라인으로 하는 것에 대해 행정기관 등에 법령상 재량권을 인정하는 한편, 신청 등을 온라인으로 행하는 것에 대해서 신청 등을 행하는 자의 법령상의 권리까지는 인정하지 않는 것으로 여겨진다.

또한, 처분통지 등에 대해서도 '행정절차의온라인화법' 제4조 1항에 의해 온라인에 의해 행할 것인가 혹은 부정하는가에 대해서는 행정기관 등에 재량권이 인정되는 것으로 여겨지고, 처분통지 등의 상대방에게 온라인에 의한 처분통지 등을 거부하는 권리까지 법령상 인정하지는 않는 것으로 여겨진다. 역으로 처분통지 등의 상대방이 온라인에 의한 통지를 행정기관 등에 구하는 경우에도 행정기관 등이 재량으로 온라인에 의하지 않고, 서면에 의한 통지를 행하는 것이 법령상 가능한 것으로 여겨진다.

법률의 시행과 개별절차의 온라인화의 유무, 온라인화 하는 시기와의 관계에 대해서도 이번 법정비의 기본적인 방향은 개별절차의 시스템정비가 이루어진 다음에 행정기관 등이 절차의 온라인화에 대응할 수 있는 있는 것이라고 볼 수 있고 온라인에 해당하는 법령상의 제약을 행하기 위해서는 개별의 시스템의 정비에 선행해서 일제히 법령상의 조치를 행하는

것이라 할 수 있겠다. 법의 시행의 시점에 대해서 시스템의 정비가 정하는 것까지를 법제상 구하는 것 뿐 만 아니라, 일본정부로서도 중점계획으로 2003년도까지는 전자정보를 지면정보와 동등하게 취급하는 행정을 실현하는 것을 목표로 하고 일정에 따라 시스템정비를 추진하고 있는 것이다. 『행정절차의 온라인화법』 제8조 1항에서는 국가는 정보시스템의 정비 그 밖의 필요한 정비를 강구해야 한다고 규정해서 이것에 대한 노력의무를 규정하고 있다고 하겠다.

다. 전자정보처리조직에 의한 신청

『행정절차의 온라인화법』 제3조 제1항은 '주무관청이 정하는 바에 따라 전자정보처리조직…을 사용해서 신청 등을 할 수 있도록 할 수 있다.' 라고 하고 온라인에 의한 신청 등을 행하는 경우의 방법 등에 대해서는 주무성령에 위임하고 있다. 주무성령에 위임하는 사항으로 상정되는 것은 (a) 온라인화의 대상이 되는 절차 등, (b) 사용하는 전자처리조직의 내용, (c) 신청 등에 해당하는 전자서명의 요부와 그 조치내용, (d) 신청 등의 온라인화에 해당하는 서류의 첨부에 대신하는 전자적 기록을 첨부하는 경우의 취급, (e) 처분통지 등의 상대방의 승낙 또는 동의의 요부(필요에 응하는 임의의 규정) 등이다.

주무성령에 위임하는 취지는 온라인으로 신청 등을 행하는 경우의 방법 등의 구체적인 내용에 대해서 각 절차 등에 의해 위배되는 것이 되기 때문에 일률적으로 법률에 의해서 규정하는 것이 불가능하고 각 절차 등의 소관 주무대신이 당해절차 등의 성질에 대응해서 主務省令을 정하고 규정하는 것이 적당한 것으로 생각되어지기 때문이다.

'행정절차의온라인화법' 제3조에서 제6조까지의 규정에서 '주무성령'이란 원칙적으로 당해 절차 등에 대해 규정하는 법령을 소관 하는 부성이 정하는 내각부령이나 성령을 말한다. 이러한 법정비는 행정절차의 온라인화를 주목적으로 하는 것이고 '행정절차의온라인화법' 제3조 및 제4조에 규정하는 '전자정보처리조직'은 '온라인'에 대해 규정하는 것이다. 신청 등 절차의 온라인화에 관한 지금까지의 입법례를 보면 당해 법률에 있어서

온라인시스템을 지칭하는 용어로써 '전자정보처리조직'을 사용하고 있다. '전자정보처리조직'이란 용어자체는 사회통념상 일정한 의미를 가지는 용어로써 법령에서 그대로 사용해도 좋은지에 대해 고려해야 되지만, 신청 등을 행하는 경우에는 신청 등을 하는 자와 이것을 수리해서 일정한 처리 통지를 행하는 행정기관 등이 특정되어 있기 때문에 그것에 대응해서 정보의 발신점과 도착점을 특정 하는 것으로 당해 신청 등에 사용하는 전자처리조직을 '행정절차의온라인화법' 제3조에서 '전자정보처리조직'으로 규정했다.

신청 등을 정하는 개별 법령의 규정과는 별도로 서면 등에 의한 절차를 해태하는 것, 제출된 서면 등에 허위의 기재를 행하는 것 등을 벌칙의 대상으로 규정하는 경우나 법령의 규정에 대하여 서면의 제출 등이 다른 법률행위의 기한의 기산점이 되는 경우에 대해서도 당해 신청 등을 온라인으로 하는 것에 대해 당해 벌칙규정 등의 적용에 의문이 생기지 않도록 하기 위해 법 제3조 2항 및 제4조 2항에서 온라인에 의한 신청 등은 개별법령의 규정에 의해 서면으로 행한 것으로 간주하여 당해 개별법령을 적용하는 것으로 규정하고 있다.

라. 도달시기규정

일본의 판례·통설에 의하면, 도달은 의사표시가 상대방의 지배영역에 들어가는 것, 즉, 상대방이 의사표시의 내용을 요지할 수 있는 상태에 놓이는 것으로 족하고 반드시 상대방이 현실적으로 그것을 요지할 것까지 필요로 하지는 않는 것으로 해석된다. 신청과 처분통지 등에서도 온라인에 의해 행해진 경우에 있어서 구체적인 도달시기에 대해서는 사회통념상 명백한 공통의 이해가 성립되어 있다고 보기는 어렵다고 생각되어지기 때문에 법령에서 도달시기의 규정을 정비하는 것이 필요하고 법 제3조 제3항 및 제4조 제3항에서 규정하고 있다. 법 제3조 3항은 동조 1항의 규정에 의해 전자정보처리조직을 사용해서 행해진 신청 등은 행정기관 등이 사용하는 전자계산기에 갖추어진 파일에 기록된 시기가 당해 행정기관 등에 도달한 것으로 보도록 규정하고 있다.

이번의 행정절차의 온라인화에서 각부성에서는 범용 수리 등 시스템을 정비하는 것으로 하고 있다. 본 규정은 구체적으로는 이러한 행정기관 등의 사용에 속하는 범용 수리 등 시스템 등이 정비된 파일의 기록이 완료된 시기에 신청이 도착한 것으로 보는 것이 된다. '행정기관 등의 사용에 속하는 전자계산기에 준비되어진 파일'이 구체적으로 어떤 부분인가에 대해서는 각 개별의 시스템의 내용 등에 기초해서 어떤 시점에 의사표시가 상대방의 지배영역에 것으로 볼 수 있는 것인가라는 관점으로 특정 하는 것으로 된다. 범용 수리 등 시스템을 전제로 하면 신청 등에 있어서 각부성의 소관부국의 전자계산기에 속하는 파일뿐만 아니고 각부성의 수리파일에 정보가 기록된 시기에 당해 신청 등은 도달한 것으로 볼 수 있는 것이 된다.

법 제4조 3항은 동조 1항의 규정에 의해 전자정보처리조직을 사용해서 행하는 처분통지 등은 처분통지 등을 받는 자의 사용에 쓰이는 컴퓨터에 설치된 파일에 기록된 때에 당해처분 등을 받는 자에 도달한 것으로 보는 취지를 규정하고 있다.

범용수리 등 시스템에 있어서 처분통지 등에 대해서는 당해처분통지 등을 받은 자의 파일의 기록의 확실성을 확보하는 관점으로부터 행정청으로부터 받았다는 것을 확인하는 메일 등을 받아 수신자가 행정청의 시스템의 파일에 엑세스해서 다운로더에 의해 처분 등의 통지를 취득하는 시스템을 염두로 정비를 추진하고 있다. 이러한 범용수리 등의 시스템을 전제로 하면 처분 통지 등의 구체적인 도착시기로서는 수신자가 행정청의 파일에 엑세스해서 다운로더에 의해 당해처분통지 등에 속하는 데이터를 다운로드 함으로써 수신자가 사용하는 컴퓨터의 파일에 기록이 완료된 시기에 도착된 것으로 볼 수 있게 된다.

마. 열람 등 또는 작성 등에 속하는 규정

(1) 전자적 기록에 의한 열람

법령상 행정기관 등이 민간사업자 등으로부터 제출된 신청서류나 행정기관 등이 작성한 등록부, 재무제표 등의 서면 등을 공중의 열람에 제공

하는 취지를 정한 것이 보여 지지만 이러한 서면 등에 의한 열람 등에 대해서도 전자화를 추진하는 것이 필요하다. 법 제5조에서는 행정기관 등이 법령상 본래는 서면 등에 의하는 것으로 되어있는 열람 등에 대해서 주무성령에 정하는 것에 의해 전자적 기록으로 할 수 있다는 취지를 규정하고 있다.

(2) 2전자적 기록에 의한 작성 등

법령상 행정기관이 등록부, 대장, 조서, 장부, 재무제표 등의 서면을 작성하거나 혹은 이것을 보존하는 취지를 정하고 있지만, 이러한 행정기관 등에 서면 등의 작성, 보존에 대해서 전자화를 추진하는 것이 필요하다. 법 제6조에 있어서는 행정기관 등이 법령상 본래는 서면 등을 작성해서 보존하도록 되어 있는 것에 대해서 주무성령에 정하는 것에 의해 당해서면 등에 속하는 전자적 기록을 작성해서 보존하는 것에 의해서 대체가 가능하다는 취지를 규정하고 있다.

바. 적용제외

법7조는 법3조부터 법6조까지의 규정이 적용되는 절차 등의 중에서 법정비의 시점에서 당해절차 등의 성질상 온라인화가 쉽지 아니한 것에 대해서는 당해규정을 적용할 필요가 없는 것으로 생각하여서 법 3조로에서 6조까지의 규정을 적용하지 않는 취지를 규정하고 있다. 법의 취지는 행정기관 등에 속하는 절차 등에 대해서는 원칙적으로 모두 온라인으로도 할 수 있도록 하지만 행정기관 등의 절차 등에 대해서는 원칙적으로 법3조부터 법6조까지의 특정규정이 적용되어 당해 절차 등에 의해 온라인화에 적합하지 않는 것으로 여겨지는 것에 대해서는 예외적으로 법에서 별표로 한정 열거해서 적용을 제외하게 된다.

구체적으로 온라인화에 적합하지 않은 것으로 여겨지는 절차 등의 중에서 법률에서 서면을 의미하는 용어가 있는 것을 법 별표에서 열거하여 적용을 배제하고 있다. '절차의 성질 등에 의해 온라인화에 적합하지 않은 것으로 생각되어지는 것'에 해당하는 절차 등은 법 제3조로부터 법 제4조의 규정이 적용되는 신청 등 또는 처분통지 등에 대해서는 (A) 절차 등에

해당하는 실체적 물건을 요구하고 당해 절차 등을 전자적 기록으로 대체하는 것이 곤란한 것, (B) 절차 등에서 출두나 대면 등을 요구해서 당해 절차 등을 전자적 기록으로 대체하는 것이 곤란한 경우로 한정된다.

사. 국가 및 지방자치단체의 노력의무 등

법8조 및 법9조에서는 국가 및 지방자치단의 노력의무에 대해서 규정하고 있다. 법8조에 의해 국가는 행정절차의 온라인화를 추진하기 위해 정보시스템을 정비하고 안정성 및 신뢰성을 확보, 절차의 간소화 및 합리화에 노력하지 않으면 안 된다는 취지를 규정하고 있다. 또한, 제9조에서 지방자치단체는 지방자체단체에 속하는 행정절차의 온라인화를 추진하기 위해 법률의 취지에 따라 법이 적용되는 절차 등에 대해서는 정보시스템의 정비를 행하는 것이나, 법이 적용되지 않는 조례 또는 규칙에 근거한 절차에 대해서 필요한 조치를 강구하는 것(조례 등에 의해 법과 같은 온라인화를 위해 필요한 규정을 정하는 것 등) 등에 노력하지 안 된다는 취지를 규정하고 있다.

또한 법 제10조부터 제11조에 있어서는 행정절차의 온라인화의 상황에 대해서 국가 및 지방자치단체의 공포의무를 규정하고 있다.

자. 시행기일

법부칙에서는 법의 시행시기에 대해서 법의 공포일로부터 기산애서 3개월 초과하지 않는 범위 내에서 정령으로 정하는 일로부터 시행하는 것으로 규정하고 있고, 행정절차 등에 있는 정보통신기술의 이용에 관한 법률의 시행기일을 정하는 정령의 제정에 의해 2003년 2월 3일부터 시행되는 것으로 하고 있다. 법의 규정만으로는 완전한 조치가 되는 않는 것, 법 규정의 예외를 정할 필요가 있는 것에 대해서 71개의 개별 법률의 개정을 묶어서 행정절차 등에 있어서 정보통신의 기술의 이용에 관한 법률의 시행에 수반하는 관계 법률의 정비 등에 관한 법률(2002년 일본 법률제152호)로 각의결정해서 법과 같은 날에 성립되고 공포되어서 원칙적으로 같은 날에 시행되는 것이 된다. 이 정비법에 있어서 개별법의 정비사항의

주요한 내용으로서는 이미 절차의 온라인화를 규정하고 있는 법률과 법과의 적용관계를 정리하기 위해서 개정, 온라인화에 수반하는 절차의 간소화를 위한 개정, 세입·세출의 전자화 등에 속하는 개정, 국세·지방세의 전자화에 관한 개정 등을 행하고 있다.[112]

3. 현황

이러한 일본정부의 노력에도 불구하고 일본정부의 자체평가에 의하면 전자신청시스템을 이용하여 신청하는 것이 잘 이루어지고 있지 않은 상태라고 한다.[113] 이렇게 일본에서 전자신청제도의 이용이 저조한 상황에 대해서 여러 가지 문제점이 지적되고 있는 경우가 있다.

가. 홍보활동의 부족 현상

일본 국민들 사이에서는 아직도 전자신청서비스를 모르고 있는 사람들이 많은 것으로 나타났다. 각종 대중매체를 이용한 적극적인 홍보활동이 요구된다고 하겠다. 일본정부에서는 지금도 전자신청서비스에 대해서 각종 홍보활동을 하고 있지만, 그 효과는 미미한 것으로 나타났다. 따라서 보다 적극적인 홍보활동이 필요하고 할 것이다.

나. 이용자의 필요나 현상에 맞는 서비스 제공

이용자인 국민이나 기업의 필요를 무시한 서비스가 되어서는 안 된다. 특히 전자화·온라인화가 요구되는 절차를 가려서 정말로 전자신청을 행하는 것이 필요한 절차를 선택해서 집중하는 것이 필요하다. 일본 정부는 '연간의 신청건수가 많은 절차에 대해서 전자신청의 이용을 추진하는 것'으로 하고 있지만 이것은 너무 좁은 시야인 것 같다. 신청건수는 전자화해야 할 절차를 선택할 때에 고려해야할 하나의 요소에 지나지 않는 것이

112) 藤井雅文, 行政手[illegible]等における情報通信の技術の利用に[illegible]する法律等, ジュリスト (No. 1242, 2003.4.1) 19-24면 참조.

113) 2004년 6월 9일 [illegible]務省行政評価局에서 발표한 '電子政府の推進に[illegible]する調査'(http:www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/byoukai/dai7/7siryou3.pdf) 참조.

다. 적어도 연간신청건수가 많은 절차를 선택해서 전자화가 요구되는 절차를 추출하고 마지막으로 전자화에 적합한 절차를 추출하는 방법을 선택하는 일련의 프로세스가 필요하다할 것이다. 이때에 이용자의 업종·스타일 또는 IT인지도·절차에서 취급해야할 정보의 성질 등을 고려해야한다.

이용자의 필요와 더불어 중요한 것은 현실을 배려하는 것일 것이다. 전자신청시스템을 고안하는 경우에는 1) 신청서의 작성·송신·도착확인, 2) 수수료의 온라인지불방법, 3) 심사상황의 확인, 4) 허가서 등 공문서에 의한 결과통지 등이 고려되어야 한다. 신청서를 작성하기 위해서는 필요한 사항을 포함하고 있는 '정보'가 필요하다. 이용자의 필요를 고려한다고 말하는 것은 그 '정보'의 흐름을 고려해야 된다는 것이다. 그 정보가 어디에서 생겨서 어떻게 처리되고 있는가를 고려해야만 이용자의 필요에 맞는 서비스의 제공이 가능한 것이다. 이용자에 있어서 '정보'가 전자데이터로 관리되게 되면 그 전자데이터가 전자신청으로 이용할 수 있는 필요가 있게 되고, 종이문서로 산재되어 있는 경우에는 입력을 간소화해서 전자문서로 제출하는 것을 인정해도 된다.

신청의 결과로써 교부되는 허가서등의 공문서가 영업소에 보존·게시되어야 하는 경우에는 전자서명이 있는 PDF파일에 의해 교부되는 것도 좋다고 하겠다.

다. 사전준비의 간소화

'범용시스템'을 이용하기 위해서 사전준비가 까다로운 것은 시스템을 이용하려는 사람들을 멀리하게 하므로 치명적이라 할 수 있을 것이다. '사전이용자등록제도'나 'ID·패스워드'는 본인의 확인을 위해서만 사용하는 것은 아니고 보다 좋은 서비스제공을 위해서 사용하는 것이다. 인터넷상에서 성공한 서비스 중에서도 '사전이용자등록제도'나 'ID·패스워드'를 활용하고 있는 예를 많이 찾아볼 수 있다. '사전이용자등록제도'를 이용하지 않는다고 해서 반드시 이용자가 증가한다고 할 수는 없을 것이다. 오히려 사전준비의 간소화로 생각해 볼 수 있는 것은 첫째로 전자서명을 필요로 하지 않는 절차의 확충, 둘째로 이용자등록의 통합화, 셋째로 이용자등록

의 온라인화 등일 것이다. 전자서명을 취득해서 이용하게 하는 것은 사전 등록절차보다 큰 변화이다. 전자서명이 없는 경우에도 이용 가능한 제도를 확충하는 것이 바람직하다. 신청 등의 절차에서도 이용자등록을 해야 하는 경우가 많다. 이때, 중앙중부 단위에서만이라도 통일하는 것이 필요하다. 이용자등록을 하려면 우편이나 지참해서만 할 수 있는 경우가 있다. 온라인을 거쳐서만 할 수 있는 방법을 고안할 수 있을 것이다.

라. 인센티브의 제공

인센티브는 전자신청제도를 보다 매력적인 존재로 인식시키는 역할을 할 것이다. 예를 들면, 수수료나 세금의 할인·우대 제도를 들 수 있을 것이다. 이런저런 어려운 사전준비 등을 해서 전자신청을 이용하게 되기 때문에 금전적인 면에서 무언가를 얻는 감이 없다면 매력이 없어질 것이다. 이용자로부터 보면 전자신청은 비용 삭감이 아니고, 새로운 투자를 해야 하는 것으로 되는 경우가 많다. 전자신청을 이용하기 위해서는 도입비로써 경제적 비용뿐만 아니라, 새로운 방법을 익혀서 실천해야한다고 하는 정신적 비용이 든다고 할 것이다. 이러한 투자비용에 합당한 이득이 있어야만 실제로 이용을 증가할 수 있을 것이다. 다른 인센티브제도로서는 첨부서류의 생략, 허·인가 등의 갱신 시에 우대조치 등을 생각할 수 있을 것이다. 이러한 인센티브가 많아지게 되면 이용자로부터 비용에 비해 효과가 더 높기 때문에 이용을 더 많이 하게 되는 것이 될 것이다.

마. 이용자의 지원·교육

이용자의 지원·교육으로서는 IT리터러시 향상 시책과 스폿 체제의 확충 등이 있다고 할 것이다. IT리터러시의 향상에 대해서는 인터넷이용자의 수가 증가하고 이용자층도 다양화하고 있기 때문에 절대적인 것은 아닐 수 있다. 민간기업 등의 노력에 더해 금후에도 개선하는 것이 보람직할 것 같다. 이것보다 심각한 것은 서비스를 제공하는 관공서의 기본자세라고 할 수 있을 것이다. 전자신청을 이용하기 위해서는 어느 정도의 지식이 필요하게 된다. 현재의 전자신청은 이에 필요한 지식의 정도가 일반

적인 인터넷이용자에게 기대되는 지식의 정도보다 높다고 할 수 있을 것이다. 이 문제는 온라인서비스에 있어서는 치명적이 되는 결점이고 조급한 개선이 요망되는 것이다. 전자신청에 필요한 지시수준을 낮추는 것이 최대로 이용자를 지원하는 것이 된다고 하겠다.

바. 시스템의 개선

시스템의 개선으로서 조작성의 향상, 검색기능의 강화, 정보제공의 확충, 완전온라인화 절차의 확충 등이 있다. 그 중에도 검색기능의 강화와 정보제공의 확충이 절대적으로 필요하다. 전자신청을 이용하기에 곤란한 것은 필요한 '절차의 선택'이고 선택한 '절차의 실시'이다. '절차의 선택'이라는 것은 자신에 의해 어떤 절차가 필요하지만 어떤 절차가 최상의 선택이 되는가하는 문제인 것이다. 전문가의 경우에는 우선 처음에 의뢰자와의 인터뷰나 조사에 의하여 의뢰자가 가지는 문제의 본질을 이해하게 된다. 하지만 전자신청시스템에서 이러한 전문가의 지식이나 능력을 바란다는 것은 아마 현실적으로 어렵다고 할 것이다. 그래서 적절한 절차의 선택은 어려운 문제로 남는 것이라고 할 것이다. 전자정부의 실현에 있어서 선택과 집중이라는 것이 절대적으로 필요하지만, 모든 것을 전자신청으로 하는 것은 관공서의 입장에서나 국민의 입장에서 보더라도 혼란과 곤란을 낳는 결과가 될 것이다.

다음은 '절차의 실시'인데 이것은 신청서의 작성이나 첨부서류의 작성·수집을 의미한다고 할 수 있을 것이다. 현재의 전자신청은 종이의 양식이나 서식 그 자체를 전자화하는 경우가 많아서 필요한 정보를 입력하는 것에 대해서는 절차나 법률의 지식이 없으면 신청서나 첨부서류를 완성하기 어렵다. 양식이나 서식이라는 개념으로부터 탈피할 필요가 있다. 온라인쇼핑에서는 법률지식이 없어도 물건을 매매하는 것이 가능하다. 전자신청에서도 법률의 지식이 없이도 절차를 완료할 수 있어야 할 것이다. 신청서나 첨부서류의 작성에서 이용자의 이해가 어렵다는 것은 관공서의 설명방법이 나쁘기 때문이다. 문장이나 용어가 어렵고 구성이 알기 어렵고, 설명이 부족한 것 등이다. 전자신청에 있어서는 절차의 간소화와 합리화가 이

루어지지 않은 절차는 시민뿐만 아니고 관공서 자신의 부담으로 된다는 것을 이해할 필요가 있다.[114]

4. 대책

일본 정부는 이상에서의 문제점에 대응하기 위해서 전자정부종합창구제도를 실시하고 있어서 그에 대한 소개가 필요할 것 같다.[115] 일본의 전자정부종합창구제도는 각 부성으로부터 제공되고 있는 행정정보를 일본국민이 유효하게 활용할 수 있도록 하기 위해서 종합적인 검색·안내서비스를 제공하는 사이트이다. 이러한 전자정부종합안내창구에서는 여러 가지의 서비스를 제공하고 있다. 1) 홈페이지 게재정보의 검색, 2) 신청절차의 검색, 3) 정책에 관한 의견·요망, 4) 정보의 종류로 검색, 5) 부성·기관에서 검색, 6) 전문 데이터베이스의 검색, 7) 그 외 등으로 구분되어 있다.

먼저 홈페이지 게재정보의 검색을 살펴보면 일본정부의 각부성이 홈페이지에 게재하고 있는 행정정보를 종합적으로 검색하는 시스템이다. 이 시스템에서는 임의의 용어를 입력해서 검색하면 그 용어를 게재하고 있는 행정정보의 색인이 화면에 표시된다. 이 색인으로부터 열람하고 싶은 내용이 게재되어 있는 페이지에 간단히 액세스하는 것이 가능하다.

신청절차의 검색에 대해서 살펴보면 일본정부의 각부성이 취급하고 있는 행정절차관련정보를 종합적으로 검색하는 서비스이다. 이 서비스에서는 개인용 절차와 기업·사업자용절차로 메뉴가 분류되어 있고, 개인용 절차에는 출생, 결혼, 주거, 납세, 사회보장, 치료, 자격, 그 외의 전부로 구분되어 있으며, 기업·사업자용절차는 기업, 세, 고용/복리후생, 무역, 자격, 조사통계, 그 외의 모든 절차로 구분되어 검색의 편의성을 도모하고 있다. 그리고 임의용어를 통해 검색하는 '용어검색'이 있다. 용어검색은 임의의 용어를 입력해서 임의의 용어를 입력해서 검색하면 해당하는 메뉴분류와 행정절차안내의 페이지의 일람이 화면에 표시된다. 이러한 일람으로부터 분류 명을 선택하면 대응하는 메뉴분류에 돌아가고 행정절차

114) http://www.manaboo.com/archive/egov_160812_hanyou.htm 참조.
115) http://www.e-gov.go.jp/help/gaiyou.html.

안내페이지를 선택하면 해당하는 페이지에 액세스하는 것이 가능하다.

'정책에 관한 의견·요망'은 각 부성의 정책에 관한 의견·요망을 작성하여 국민의 의견·요망이 정책에 반영되도록 한다. 그리고 여기서 제안된 내용은 이후 결과가 집계되어 공표된다.

'정보의 종류에 의한 검색'에서는 '행정문서파일관리부의 검색'을 위시해서 '보고서등의 소재안내', '조직·제도의 개요', '퍼블릭 코멘트', '각 부성의 정보', '정부신착 정보'의 메뉴가 있다. 행정문서파일관리부의 검색이라는 것은 일본 정부 각부성에서 조직적으로 관리되고 있는 행정문서정보를 종합적으로 검색하는 서비스이다. 이 서비스에서는 임의의 용어를 입력해서 검색하면 일본 정부 각부성이 공개하고 있는 행정문서파일관리부정보 가운데에서 그 용어가 가 사용되고 있는 정보의 일람이 화면에 표시된다. 이 일람으로부터 행정문서파일의 분류, 파일의 명칭, 보존 장소, 작성기관, 작성일시 등을 열람하는 것이 가능하다. 이 시스템은 일본 정부 각부성의 행정문서파일관리 시스템의 정비운영에 합해져서 운영되고 있다.

각종보고서등의 소재나 입력방법의 검색이라는 것은 일본정부가 제공하고 있는 행정정보 가운데 보고서등의 인쇄물이나 CD-ROM 등의 전자매체에 기록되어서 제공되고 있는 행정정보의 소재, 입력방법을 종합적으로 검색하는 서비스이다. 이 서비스에서는 임의의 용어를 입력해서 검색하면 해당하는 행정정보의 명칭, 개요, 작성기관 등의 일람이 화면에 표시된다. 이 일람으로부터 그 행정정보를 제공하는 그 행정정보를 제공하는 부성·기관명, 부국과명, 개요 등을 열람하는 것이 가능하다. 이 시스템은 각부성의 행정정보소재안내시스템의 정비운영에 합해져서 운영되고 있다. 특히 일본정부에서는 일본전자정부홈페이지에서 소관의 법령·고시·통달이라는 카테고리를 두어서 일본정부의 각성부에서 소관하고 있는 법령이나 고시 등을 일련 표에 의해서 기재하여 국민이 용이하게 접근할 수 있도록 하고 있다. 또한 법령적용의 사전확인수속이라는 카테고리를 두어서 소관법령에 대한 국민의 문의에 대해서 문의하는 사람이 제시한 사안만을 두고 법령을 집행하는 소관행정청의 입장에서 답변을 하는 제도를 두어서 국민들의 법령적용에 대한 이해를 높이는데 적극적으로 나서고 있다.[116)]

Ⅱ 일본의 인터넷을 통한 국민참여 제도

1. 정부정책에 관한 인터넷상의 의견 제출

정부정책에 관한 국민의 인터넷상의 참가로서는 '전자정부의 종합창구'(電子政府の総合窓口)에서의 의견 제출을 들 수 있을 것이다. '전자정부의 종합창구'는 'e-gov'라고도 하는데, 여기서는 각 행정기관의 정책에 관한 의견·요망을 2000자 이내로 적어서 관련 각 부성에 제출할 수 있도록 되어 있고, 제출된 의견은 '퍼블릭 코멘트(의견모집·결과공표)'에서 모집된 결과가 공표되고 있다.

2004년 7월 9일에서 2004년 8월 9일까지 警察庁交通局交通企画課에서 '도로교통법시행령개정안시안'에 관한 의견을 모집한 결과, 총 모집건수는 1,299건이고, 그 중에서 전자메일 918건, 팩스 215건, 우송 166건이었다. 전자메일로 인한 의견 제출이 70.7%로 비중이 상당히 높다고 할 수 있다. 이런 제출의견에 대해 경찰청에서는 주요한 제출의견과 이에 대한 경찰청의 입장을 발표하고 있다. 이런 의견의 제출과 이에 대한 행정기관의 의견 제출은 국민과 행정의 대화이며, 상호이해를 통한 법적 구속력의 강화에도 일정한 역할을 할 것으로 생각된다.

2. 일본의 지자체 '전자회의실'

가. 전자회의실의 의의와 선행사례

(1) 전자회의실의 의의

전자회의실이란 인터넷의 홈페이지에 설치한 전자게시판 등을 사용해서 의견교환이나 정보교환을 하는 시스템을 말한다.[117] 주민의 의견이나 요망을 청취하거나 주민의 참가를 촉진할 목적으로 홈페이지에 전자회의실

116) http://www.e-gov.go.jp
117) 金安岩男編, 電子市民会議室のガイドライン, 学陽書房(2004년), 20면 참조.

을 설치하는 지자체도 증가하고 있다. 지자체 전자회의실의 선행사례로서는 神奈川縣大和市「どこでもコミュニティ」, 神奈川縣藤澤市「市民電子會議室」[118] 北海道札幌市「eトークさっぽろ」등이 있다.

(2) 전자회의실의 선행사례'

神奈川縣大和市는 공동체의 활성화를 위해 IT를 어떻게 활용할 것인가라고 하는 문제의식을 가지고, 전자회의실에 적극적으로 노력하여 왔던 지자체로서 유명하다.

大和市에서는 2000년 1월에 시민회의실 'どこでもコミュニティ'를 본격적으로 가동시켰다. 大和市는 수도권근교에 위치하기 때문에 시를 벗어나서 회사나 학교를 가는 사람이 많아서, 낮에는 인구가 감소하는 특성을 가지고 있는 지자체이다. 'どこでもコミュニティ'는 언제라도, 누구라도, 어디서라도 참가할 수 있는 전자회의실의 특성을 활용하여 이런 사람들도 적극적으로 지역사회에 참가할 수 있도록 하는 것을 목적으로 하여 설치되었다. '마을 만들기'의 테마를 다루는 '마을 만들기 회의실', 시민활동과 행정의 협동이나 구조를 생각하는 '시민활동과 행정의 협동' 등의 회의실이 설치되어 있다.

大和市의 'どこでもコミュニティ'의 특색으로는 다음의 두 가지가 있다.

첫째로, 시청의 직원이 전원 참가한다는 점이다. 직원은 메일 주소를 가짐과 동시에 'どこでもコミュニティ'에 등록되어, 시민과 개인명으로 대화할 수 있게 된다. 직원 스스로 책임을 가지고 시민과 대화하고, 운영하고 있는 점이 전자회의실의 활성화를 이끌고 있다. 또 大和市에 의하면 'どこでもコミュニティ'에서 시민의 목소리를 직접 듣게 됨으로써 직원은 자극을 받고, 시민으로부터 직접 제안 받으면 단기간에 개선책이 실행되는 예가 많이 발생하고 있다. 藤澤市의 電子會議室을 통해서도 공무원의 의식이나 자세에 변화가 있었다. 전자회의실의 직접 담당자는 상당한 영향을 받았고, 전체적으로도 전자회의실에서 발언하는 횟수가 증가했다. 공무원은 전자회의실에서 정보를 제공한 경험을 바탕으로 각 과의 홈페이지를

118) IT에 의한 새로운 주민참가의 성공적인 사례로 주목받고 있는 藤澤市의 전자회의실에 관한 상세한 내용에 관해서는 金子郁容 · 藤澤市市民電子會議室運營委員會, eデモクラシーへの挑戰-藤澤市市民電子會議室の步み, 岩波書店(2004년).

충실하게 할 수 있었고, 잘못된 정보 아래에서 논의되고 있는 경우에 정보를 제공해야 한다는 의식도 강하게 되었다고 한다. 그리고 시민들의 의식을 살필 수 있는 기회를 가짐으로써 지금까지 생각해 왔던 것이 '잘못된 것일지도 모른다.'고 생각하고, 자신의 생각을 상대화시킬 수 있는 기회를 가졌다고 한다.[119]

둘째로, 大和市의 'どこでもコミュニティ'에는 전화나 팩스 등 인터넷 이외의 방법으로도 참가할 수 있다. 시민은 팩스로 의견을 보내서 'どこでもコミュニティ'에 게재할 수 있는 것도 'どこでもコミュニティ'의 정보를 팩스로 출력할 수도 있게 되어 있다. 또 휴대전화로 음성으로 의견을 제출할 수도 있다. 이처럼, 인터넷이외의 수단으로도 정보를 취득하거나 발신할 수 있는 구조를 가짐으로써 가능한 한 많은 시민이 참가할 수 있도록 하고 있다.

이런 구조를 통해서 전자회의실을 단순한 의견교환, 정보교환의 장에 머물게 하지 않고, 행정의 일상 업무를 보다 시민의 요구에 대응하는 모습으로 전개하고, 가능한 한 많은 시민의 의견을 모아서, 정책을 형성하고 자치입법을 만들어 나가는데 기반으로 삼아야 할 것이다. 이러한 지자체의 전자회의실은 주민에게 직접 행정서비스를 제공하는 기초자치단체를 중심으로 시작되었지만, 최근에는 大阪府나 三重縣 등 광역자치단체에도 확산되고 있다.

나. 전자회의실의 과제

전자회의실이 안고 있는 과제는 다음과 같다. 다수의 전자회의실은 익명으로 참가할 수 있도록 되어 있기 때문에 지자체의 전자회의실에서는 비방·중상 등이 행해져서 회의실이 혼란해지고, 지자체가 이에 대응할 수 없어서 회의실을 폐쇄해 버린 사례도 있다. 그렇다고 하여 조금이라도 문제가 될 것 같은 발언을 자주 삭제해 버린다면 시민의 참가의욕을 위축시켜 버릴 염려도 있다.

따라서 문제의견이 있는 경우, 누가 어떤 권한으로 삭제할 것인지, 참가

119) 金子郁容·藤澤市市民電子會議室運營委員會, 上揭書, 117-121면 참조.

희망자에 대해 사전등록제를 채용하는 경우 게시판에서도 실명으로 할 것인지 혹은 아이디명을 사용해도 되는지 등, 미리 전자회의실의 디자인을 확실히 해 두어야 한다. 지방자치단체가 전자회의실을 육성하여 활용하기 위해서는 이런 과제를 풀어가야 할 것이다.[120]

3. 인터넷을 통한 조례정보제공

가. 입수하기 어려운 조례정보

일본에서는 2001년 4월에 총무성의 행정 관리국에서 '법령정보제공시스템'(法令データ提供システム)(http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxsearch.cgi)을 인터넷상으로 공개했다. 법률은 물론, 정령이나 성령에 대해서도 인터넷으로 접속할 수 있는 환경만 있다면 누구라도 정보를 얻을 수 있도록 되었다.

IT혁명 등이라고 하기는 해도 정말로 필요한 정보를 인터넷에서는 의외로 얻기 힘들었는데, '법령정보제공시스템'은 이에 관해 정말로 획기적으로 IT는 이렇게 사용하는 것이라고 하는 모법적인 예라 할 수 있다. 그러나 일본에서도 대학이나 개인차원에서는 충실한 법령의 데이터베이스가 일찍이 공개되어 왔었다는 점을 생각해 볼 때, 일본정부의 조치는 대단히 늦었다는 인상도 지울 수 없다.

어쨌든, 이로써 '법령'과 '조례'의 정보격차가 확장되었다고 하는 인상도 강하게 되었다. 이제까지 가만히 앉아서는 찾을 수 없었다고는 해도, 국가의 법률은 도서관이나 서점 등, 상식적인 정보입수경로로부터 충분히 얻을 수 있었다. 그러나 지자체의 '조례'에 대해서는 그렇지 못했다. 물론 자신이 살고 있는 혹은 가까운 지자체라면 도서관 등에서 간단히 참조할 수 있지만, 그렇지 않은 경우 '조례'에 대한 접근은 어렵게 되었다.

동경도의 '도정육법'(都政六法) 등, 국가의 육법에 대응하는 조례 판이 없는 것은 아니다. 도도부현(都道府[illegible])이나 정령지정도시 등의 가제식의

120) 일본의 전자지자체 및 전자정부에 관한 다양한 정보를 담고 있는 사이트로서 日経BP지자체가버넌스http://premium.nikkeibp.co.jp/e-gov/를 참고.

예규집 등으로 시판되고 있는 것도 있지만, 가격이 비싸 일반시민이 구입할 것이라고 상정되고 있지는 않는 것 같다. 비교적 입수하기 쉬운 것으로서는 유비각에서 출판되는 '쥬리스트'(ジュリスト)의 '조례백선'(條例百選)이나 새로운 것으로서는 '이마진출판'(イマジン出版)의 '지방자치체신조례집'(地方自治体新條例集)등이 있다.

시민입법, 시민에 의한 조례제안 등에 대한 기대가 높아지고 있지만, 각지의 지자체의 조례의 실태가 어떻게 되어 있는지, 선진적인 지자체의 조례와 비교하면 어떤지를 조사하는 것만으로도 큰 부담이 된다면 국민에 의한 입법을 기대하기 어렵게 될 것이다. 조례를 본 적도 없는 사람이 조례제안을 생각할 수 없기 때문이다.

나. 인터넷을 통한 조례공개 사례

(1) 선구적인 조례정보에 관한 제공 사례

일본 전국의 지자체가 3000개 이상인 점을 고려하면, 모든 지자체의 예규를 종합적으로 정리된 자료가 없는 것은 당연한 것일지도 모른다. 즉, 조례본문의 정보는 하나의 주체가 수집하여 제공하는 출판과 같은 종래의 미디어로 하기에는 곤란한 것이다. 이런 정보의 제공에 대해서는 인터넷이 가장 적절한 미디어가 될 것이다. 가장 먼전 선구적으로 조례정보를 제공한 사례로는 가고시마대학 법문학부 법정책학과(鹿兒島大學法文學部法政策學科)가 개설한 '전국조례데이터베이스'(全國條例データベース)(http://joreimaster.leh.kagoshima-u.ac.jp)이었다.

(2) 지자체의 조례사이트의 링크

조례정보를 데이터베이스화 하는데 있어서 정보를 갱신하는데 막대한 노력이 필요하다. 그러나 정보갱신의 주체가 분산되어 있으면, 결코 불가능한 것은 아니다. 그런 의미에서 지자체가 공개한 예규집을 링크하여 두는 시스템이 있다면, 당연 지자체로서는 최신의 정보를 유지할 것이기 때문에, 전체로서도 항시 최신정보가 제공되는 데이터베이스가 될 수 있다. 위 가고시마대학의 웹사이트는 현재 검색기능을 갖추고 있으며, 웹상으로 예규집을 공개하는 1000개의 자치체의 조례가 링크되어 있으며, 약 2만

개의 조례가 데이터베이스화 되어있다.

(3) 조례정보의 정리와 분류

예규집의 인터넷상에서의 공개가 진행되면 조례본문정보의 입수에 관한 장벽은 제거되어 갈 것이고, 정보의 망라성이라고 하는 점에서는 책으로는 할 수 없었던 것이 실현된다. 그러나 여기에 새로운 문제가 생긴다. 정보라고 하는 것은 증가하면 할수록, 이를 어떻게 정리하고 분류할 것인지가 중요해진다. 웹사이트는 매년 기하급수적으로 증가하고 있다. 그러나 이런 웹에서 검색엔진이 없다면, 정보의 이용은 극히 한정적인 것이 될 수밖에는 없었을 것이다.

지자체의 예규집은 각 지자체마다 작성하는 것이어서, 시민들이 지자체간의 조례를 비교해 보고자 할 경우도, 각 지자체의 예규집을 찾아서 보아야 할 것이다. 혹은 법률이 개정된 이후의 조례의 특징을 살펴보고자 할 경우도 각 조례를 일일이 찾아보아야 할 것이다. 테마나 개정년도 등으로 검색할 수 있는 방법이 필요할 것이다. 이런 테마별로 각 조례를 정리하고, 검색엔진을 갖춘 사이트로서는 '조례웹'(條例Web)(http://www.jourei.net/)이 있다. 이 사이트에서는 테마별 정리뿐만 아니라, 조례제정과정정보를 등록할 수 있도록 하여 조례제정과정을 공유하도록 하고 있고, 시민입법에서의 자발성을 제고하고 있다.

다. 국민의 관점에 입각한 정보의 재정리

국민참여에 의한 입법이나 시민에 의한 조례제안이라고 하는 관점에서 단순히 만들어진 조례만이 공개되어 있는 것만으로는 불충분한 경우가 많다. 시민에 의한 조례제안은 그 대부분이 부결되어 버리며, 예규집에 수록되지 않는다. 그러나 국민의 입장세서는 그러한 조례안이 참고가 되는 경우도 적지 않다. 어느 의회에서 부결된 조례안도 다른 지자체에서는 가결될지도 모른다. 그러나 고생해서 만든 것이 아무도 보지 못하게 되어버려서는 그 가능성이 전혀 봉쇄되어 버리게 된다. 국민참여가 확산되기 위해서는 이러한 정보도 널리 공개될 필요가 있다.[121]

121) 市民立法機構編, 市民立法入門, ぎょうせい(2001년) 308-311면 참조.

제5장 결론

우리나라의 입법 및 법제 제도는 그 동안 국민의 참여를 보장하는 방향으로 많은 발전이 있어 왔다. 입법과정에 국민참여를 보장하는 제도적인 시발점은 1996년에 제정된 행정절차법의 행정 입법예고 제도라고 할 수 있다. 입법안에 대한 제출의견 존중 및 처리결과 통지는 국민의 입법 과정에의 참여를 제도적으로 보장하는 좋은 출발점이다. 그러나 국민들의 효과적인 입법 참여를 위해서는 입법과정 단계별로 보완이 필요한 분야가 많이 있다.

우리나라 입법 및 법제업무를 관장하고 있는 법제처도 입법과정의 민주적인 발전에 많은 공헌을 하고 있다. 법제처는 1995년 대통령령으로 법제업무운영규정을 제정하여 국가정책수행의 기본이 되는 법제업무 관련규정을 통일화하여 입법 및 법제업무의 원활한 수행을 도모하고 국가정책수행의 효율화와 국민의 권익신장에 기여를 하여 왔다. 법제처는 길지 않은 역사에도 불구하고 선진국 수준의 법제 기능을 수행하고 있으나 국민 개개인의 권익보호를 위한 국민의 입법과정에의 참여를 위해서는 좀 더 능동적인 역할이 필요하다.

다음에서 앞의 연구결과를 토대로 입법과정 단계별로 보완 및 발전이 필요한 부분을 살펴보도록 하겠다.

1. 입법계획

우리나라의 입법과정의 시작은 법제업무운영규정 제4장에 의한 입법계획의 수립단계이다. 입법계획 수립은 1995년부터 도입되어 운영되고 있다. 미국의 입법계획과정에 있어서 국민의 참여에 대한 논의는 제3장제2절에서 살펴본바 있다. 현재 우리나라의 입법계획 단계에 국민이 참여를 규정하는 조항은 없다. 그러나 입법국민의 입법 필요를 감안한 입법계획의 수립을 위해서는 이 단계에서부터 국민의 참여가 필요하다.

국민이 입법계획을 알 수 있는 단계는 정부입법계획을 수립하여 법제처

가 관보나 홈페이지에 게시할 때부터이다. 국민이 정부입법계획을 확인하고 자신의 권익과 관련된 법령이 입법계획에 반영되지 않은 것을 발견한 경우 최소한 1년 이상을 기다려야 하는 결과가 발생할 수 있다. 물론 개인이 관계부처에 반영요구를 하면 관계부처의 장관은 법제처장에게 수정요구를 하고 국무회의에 회부하여 입법계획을 수정할 수 있다. 그러나 이러한 입법계획의 수정은 사실상 어려울 것이다.

따라서 관계부처가 입법계획을 수립할 때 국민의 의견 조회 의무를 명시하고 이에 대한 답변의무를 규정할 필요가 있다. 입법안으로는 법제업무운영규정 제7조의 「부처입법계획의 수립시 유의사항」에 국민에 대한 의견조회의 국민의 제출의견에 대한 설명의무를 명시하는 방법이 있을 수 있다.

2. 입법안(rulemaking proposal) 제출

미국 행정절차법 제553조와 한국 행정절차법 제4장은 행정입법에 대하여 규정하고 있다. 그러나 약간의 차이점이 있는데 대표적인 것이 국민의 입법(법령 등의 제정·개정 또는 폐지) 청원권이다. 미국행정절차법 제553조 (e)항은 모든 이해관계자에게 입법청원권을 인정하고 있다.[122] 또한 본 연구 제3장 제1절에서 살펴보았듯이 의원 개인을 포함하여 다양한 계층에서 입법에 대한 제안을 하고 있다. 우리나라의 경우 국민이 입법과정에 참여할 수 있는 단계는 행정절차법에 의하여 입법안이 입법예고단계부터이다.

대한민국헌법 제26조는 「모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가기관에 문서로 청원할 권리를 가진다.」고 규정하고 있다. 이에 의하면 국민이 입법에 대하여 청원을 하려고 하면 법률에 정하고 있어야 한다. 법제업무운영규정 제6조 제2항에는 「....관련 단체 등의 입법에 관한 의견이 있는 경우에는 그 의견을 명시하여야 한다」고 규정하여 국민 및 관련 단체가 입법에 관한 의견을 제시 할 수 있음을 간접적으로 규정하고 있

122) Each agency shall give an interested person the right to petition for the issuance, amendment, or repeal of a rule.

다. 그러나 법률에는 입법청원에 관한 사항을 규정하고 있지 않으며 법제업무운영규정에도 명시적인 규정이 없다. 입법안으로 행정절차법의 제4장을 「행정입법」으로 하고 입법청원권을 신설하고 시행령, 시행규칙에 세부절차를 규정하는 방안이 바람직할 것이다. 입법에 관한 청원권을 규정할 때 국회의 입법권과 혼동될 우려가 있으므로 행정부의 권항에 속하는 입법사항에 대한 청원으로 한정하는 것이 필요하다.

3. 입법예고와 통지

미국 행정절차법 제553조 (b)항에는 「통지」를 규정하고 있고, 한국 행정절차법 제41조, 제42조 및 제43조는 「입법예고」에 대하여 규정하고 있다. 통지 또는 입법예고라는 다른 명칭을 사용하고 있지만 내용에 있어서는 대동소이하다. 다만 미국의 경우 관보만 규정하고 있는데 비해 한국의 경우 입법예고의 매체가 인터넷, 신문, 방송 등 다양하다. 그러나 미국의 경우도 전자적 행정입법을 광범위하게 사용하여 우리나라보다 더 종합적인 예고 및 의견 제출을 할 수 있도록 하고 있다. 이에 대해서는 후술하겠다.

고려를 해 보아야 할 과제는 통지 또는 입법예고의 내용이다. 제3장에서 살펴보았듯이 미국에서는 입법과정에서 통지의 목적을 이해관계자로 하여금 입법과정에 효과적으로 참여할 수 있는 기회를 보장하기 위한 것으로 이해를 한다. 즉 다양한 국민의 의견 제출을 통한 규칙의 정확성을 향상시키며 이해관계자들로 하여금 그들의 견해를 표출할 수 있는 공정한 기회를 제공하는 것이 일차적인 목적이라고 할 수 있다. 또한 법안에 대하여 반대하는 그룹으로 하여금 자신의 반대를 기록으로 남겨 최종 법안에 대한 효과적인 사법 심사가 이루어지도록 하는 것도 또 다른 주요한 목적이다.[123] 따라서 통지의 내용을 정확하고 자세하고 이해하기 쉽도록 해야 한다. 미국에서 통지하는 내용을 우리나라보다 상세하고 하고 있는데 관련 법률근거 등 입법자료 뿐만 아니라 행정기관이 초안을 작성할 때

123) 미국에서는 통지 불충분을 이유로 사법심사를 청구할 수 있다. 자세한 내용은 3장 1절 Ⅲ 미국의 행정입법 참조

사용한 과학적 계산 방법까지 통지를 한다. 일반적으로 이러한 자료를 첨부하거나 이러한 자료에 근거하여 초안이 만들어 졌으며 원하는 경우 어떤 경로로 자료를 얻을 수 있는지를 밝힌다.

우리나라에서 불충분한 입법예고로 인하여 피해를 입은 국민이 행정소송을 제기할 수 있는지는 논외를 할지라도 입법예고의 내용에 대하여는 개선할 필요가 있을 것이다. 우리나라의 입법예고는 목적, 주요골자, 신구조문대비표 등 거의 모든 종류의 법률이 대동소이하다. 그러나 일반적으로 위생이나 기술표준의 기준을 설정하는 경우 사전 연구용역 등을 통하여 과학적인 근거를 바탕으로 초안을 마련하는 경우가 대부분일 것이다. 이런 경우 그러한 연구용역 내지 결론에 이루게 된 자료가 없는 경우 입법 예고된 내용에 대하여 정확한 의견 제출을 할 수 없을 것이다. 따라서 입법예고의 내용을 다양화시켜 일본적인 내용만으로는 불충분한 경우 상세한 설명과 기타 자료를 첨부하도록 하여야 할 것이다.

입법예고의 내용에는 의견 제출 기관을 명시하도록 하고 있다. 우리나라의 경우 일반적으로 입법예고 내용에는 해당부서 법무담당관실이나 담당과 및 전화번호를 포함한다. 그러나 미국의 경우 실무담당자의 이름을 명기하고 사무실 전화번호 및 이메일 주소까지 표시한다. 일반적으로 세부적인 책임자는 과장이 아닐 것이다. 관공서에 전화를 했을 경우 담당자를 찾기 위하여 여러 번 전화를 하고 오랫동안 기다려야 하는 경우가 발생할 경우 국민들의 참여를 저하시키고 국민을 불편을 초래하게 된다. 따라서 실무자의 전화번호 및 이메일을 명기하도록 하여 국민들의 효과적인 참여가 될 수 있도록 하여야 할 것이다.

4. 의견 제출 및 처리

미국 행정절차법 제553조 제(c)항과 한국 행정절차법 제44조는 『의견제출 및 처리』에 대하여 규정하고 있다. 먼저 의견 제출의 방법에 관하여 한국 행정절차법은 특별한 사항을 규정하고 있지 않다. 미국의 경우 통지에 대하여 참여의 기회를 주어야 하며 서면자료, 견해, 주장 제출할 수 있고 이 경우 구두 발표를 기회를 부여할 수도 있다고 규정하고 있

다.[124] 한국은 일반적으로 서면자료만을 요구하고 있는 실정이다.

제출된 의견의 처리와 관련하여 한국은 특별한 사유가 없는 한 이를 존중하여 처리하고 그 제출된 의견의 처리결과를 통지하도록 규정하고 있다. 미국의 경우도 이를 반영하도록 규정하고 있다. 그러나 처리결과의 통지는 다른 방향으로 하고 있다. 우선 행정절차법에서 개인에게 처리 결과의 통지의무를 부과하고 있지는 않지만 판례를 통하여 미반영에 대한 이유를 설명할 의무를 인정하고 있다. 최종 채택된 규정의 일반목적을 서술하는 부분에서 모든 제출의견에 대한 검토결과를 간결하고 일반적인 용어로 포함시켜야 한다고 규정하고 있다.

이 부분이 우리나라와 매우 다른 점이다. 미국 관보에 게재되는 최종 채택안을 살펴보면 그동안의 입법과정과 그리고 의견 제출 결과, 반영여부 등이 상세하게 나와 있다. 우리나라의 경우 관보에 게재되는 최종안은 모든 절차 및 과정을 생략하고 최종안만 게재된다. 행정절차법에 의하여 제출된 의견에 대한 회신을 받는다고 할지라도 자신이 그러한 의견을 제출했다는 증거는 최종안에서 볼 수 없다.

만약 우리나라 최종 공포 안에도 입법과정과 제출의견, 검토내용, 반영여부 등을 첨부하게 한다면 행정기관은 국민이 제출된 의견에 대하여 보다 주의 깊은 검토를 할 것이며 국민도 자신의 의견이 어떻게 처리되었는지를 쉽게 알 수 있어 행정의 신뢰도 향상 및 향후 입법과정에 보다 적극적으로 참여할 것이다.

5. 법제처의 심사

앞에서도 언급을 했듯이 우리나라의 법제과정은 국민의 권익과 민주적인 절차를 따르는 방향으로 많은 발전을 했다. 이중에서도 법제처의 입법심사도 많은 발전이 있어 왔다. 과거 법제처의 심사는 자구심사에 치중했고 합의나 의견조회 등 입법절차나 법률 제·개정 사유의 타당성 등에 대한 심사는 미흡했었다.

---

124) the agency shall give interested persons an opportunity participate in the rule making through submission of written data, views, or arguments with or without opportunity for oral presentation.

그러나 현재에는 법령 심사 의뢰 부서에서 법제처에 심사를 의뢰할 경우 입법계획의 합치여부, 관계기관 협의 결과, 의견 제출의 처리결과, 규제심사 결과 등을 함께 제출하도록 하고 있다.

제3장의 미국의 행정입법 과정의 발전이 대통령의 행정명령과 관련하여 있었음을 살펴보았다. 이와 관련하여 몇 가지 법제처의 발전방향의 제시해 보면 다음과 같다. 우선 정책심사의 강화이다. 미국 OIRA의 주요기능은 우리나라 법제처의 기능에다 정책심사를 추가한 것이다. 법제처에서 정책심사를 수행하는 방법은 여러 가지가 가능한데, 예를 들면 대통령의 국정운영계획에 따른 입법계획의 수립 및 각 부처의 이행여부 점검, 행정부처의 연초 대통령 업무보고서에 그 해의 업무계획에 따른 입법계획을 추가하도록 하여 정책방향과 입법이 보조를 맞추도록 하는 방안이 있을 것이다. 이러한 정책평가는 법제처에서 인력을 보강하여 수행할 수도 있고 청와대 및 총리실과 협조를 하여 할 수 있을 것이다. 또한 미국의 OIRA와 같이 행정부 내외부의 자문위원을 사용하여 수행할 수도 있을 것이다.

다음으로 입법 심사 요청 자료의 공개의 필요여부에 대한 검토가 있어야 할 것이다. 법제처에 심사요청을 할 때 포함시켜야 할 자료 중에 의견제출 사항의 처리 결과 등이 있다. 미국의 경우 이러한 내용이 최종 채택안의 전문에 포함되어 일반국민이 알 수 있지만 우리나라의 경우 알 수 없다. 따라서 법제처가 심사요구 법령 및 지금까지 각 부처에서 수행한 입법 활동을 관보 또는 인터넷을 통해 일반국민에게 통보를 하는 경우 각 부처의 입법 활동은 많은 변화가 있을 것이다. 국민도 자기의 제출의견이 정당하게 처리되었는지를 확인할 수 있고 의견 제출을 하지 않은 국민도 다른 이해관계자들이 어떠한 견해를 가지고 있는지를 확인할 수 있다.

그리고 제·개정 내용을 결정요인이 된 자료, 규제개혁 심사결과, 다른 법령에서 요구하고 있는 사항 등을 법제처에서 종합적으로 통지하는 경우 국민의 권익보호 및 입법 활동에의 참여를 촉진할 수 있을 것이다. 물론 이러한 통지로 인해 입법 활동이 지연될 우려가 있고 행정기관의 부담이 커질 수 있음도 유의를 해야 할 것이다. 현재 규제개혁 심사의 경우 모든

법률에 대한 규제개혁의 심사를 수행하여 입법 활동의 지연이 발생하는 경우도 있는데 이러한 입법지연을 방지하기 위해서 일정액 이상의 예산이 소요되는 법률, 국민의 일자리, 보건, 위생, 안전등에 관련되는 법령의 경우만 자료를 통지하는 것도 하나의 대안이 될 수 있을 것이다.

법제처의 심사와 관련하여 다음으로 고려를 할 수 있는 것은 심사기간의 제한이다. 현재 법제처의 법제심사는 과거와는 달리 연중 계속되고 있으며 많이 전문화되어 있다. 그러나 입법 활동이 많은 부처를 담당하고 있는 부서의 경우 정기국회 및 임시국회의 회기 내 처리를 위해 과도한 연장근무를 하는 경우도 있고, 업무량이 폭주하는 경우 적기에 심사를 하지 못하여 법령의 시행이 늦추어지는 경우도 발생할 우려가 있다. 따라서 각 부처가 정기국회 및 임시국회에 제출하려고 하는 경우 최소한 30일전에 제출하도록 하고, 법제처에서도 처리기한을 제한하여 안건을 60일 이내에 심사하도록 하고 특별한 사정이 있는 경우 연장 가능하도록 하는 경우 예측 가능한 입법 활동이 될 수 있을 것이다.

6. One-Stop 의견 제출 사이트 구축

인터넷에 의한 행정입법참가가 기존의 행정입법참가제도를 완전히 대체할 수는 없다. 왜냐하면 인터넷을 통한 참여에 접근할 수 없는 많은 사람들이 있고 완전히 인터넷에 의한 참가에 의존하기에는 많은 문제점들이 있기 때문이다. 그러나 향후 인터넷에 의한 행정입법참가제도는 점차 확대될 것이며 처음에는 기존의 참가제도를 보완하는 방식으로 시작하기만 장차는 독자적인 의미를 가지는 참가방식으로 확립될 가능성도 있다. 이처럼 인터넷에 의한 행정입법참가가 하나의 독자적인 참가방식으로 확립되어 나가려면 먼저 인터넷 접근에 대한 적극적 평등실현조치가 있어야 하고 관련되는 기술의 발전과 그의 활용, 그리고 예상되는 문제점에 대한 대응책 등이 마련되어야 할 것이다. 이러한 문제점 등에 보다 능동적이고 탄력적으로 대응하기 위한 제도적 개선이 필요할 것이다.

인터넷에 의한 행정입법참가제도는 그 자체의 문제로 볼 것이 아니라 일본에서의 접근방식과 같이 전자정부(e-government)의 한 부분으로 파

악하고 이해할 필요가 있다. 전자정부의 발전단계에 대해서 여러 가지 견해들이 있지만 그 마지막 성숙단계의 특징을 살펴보면 상호연계성을 갖는 전략계획수립의 단계를 넘어 탄력적이고 주기적인 전략 수립이 가능하고 범정부적 시스템의 연계와 통합을 통한 정보처리가 가능하고 시스템 연계와 상호운용성 제고를 위한 프로세스의 존재 그리고 정책 및 서비스 개발 전 과정에의 국민의 참여의 활성화 등이 그 특징이라 할 수 있을 것이다.[125]

이와 관련하여 우선적으로 고려해 볼 수 있는 것이 미국의 Regulation.gov와 전자정부종합창구제도에서 보는 것과 의견 제출을 위해 관보 및 각 부처 홈페이지에 올려진 행정법령에 대한 One Stop 검색과 의견 제출이 가능한 포털 사이트의 구축이다. 현재 법제처 홈페이지에 구축되어 있는 입법 예고의 문제점은 행정법령에 대한 One Stop 검색과 의견 제출을 할 수 없고, 단지 의견 제출을 할 수 있다는 것을 안내하는 장소일 뿐이라는 것이다. 또한 위에서 언급한바와 같이 입법예고의 내용이 자세하지 않다는 것이다. 국민이 의견 제출을 하고자 할 때 주무부처의 홈페이지를 다시 방문하고 내용을 확인해야 한다. 만약 주무부처의 홈페이지에서 입법예고에 대한 내용을 쉽게 찾을 수 없다면 국민은 의견 제출 등을 통한 참여를 포기하게 된다.

미국 Regulation.gov의 의견 제출 절차를 살펴보면 국민이 의견을 제출하고자 하는 법령을 클릭하면 입법 예고된 법령에 대한 자세한 내용과 의견을 제출하는 방법이 상세하게 나와 있다. 의견 제출은 통상 4가지의 방법으로 할 수 있다. 첫째는 주간 행정기관에 의견을 제출하는 것으로 Regulation.gov의 해당법령에 주관부처의 의견 제출 사이트가 링크가 되어 있어 이곳을 클릭하여 의견을 제출할 수 있다. 링크된 주관부처 사이트는 상세한 의견을 제출할 수 있도록 설계되어 있다. 둘째, 각 부처의 대표 의견 제출 이메일을 통하여 제출할 수 있다. 이 대표 이메일은 rule-comments@주관부처.gov.로 되어 있다. 이러한 메일은 주관부처의 법무담당관실 등에서 종합적으로 관리를 한다. 셋째는 Regulation.gov를

125) 오강탁, '통합적 전자정부 발전모형에 따른 한국 전자정부의 수준진단과 향후발전 방향', 『한국정치학회보 제12권 1호』, 334면 참조.

통해 직접 의견을 제출하는 것이다. Regulation.gov에는 의견 제출 양식이 있어 주소, 성명 등을 입력한 후 내용을 직접 입력하거나 의견을 첨부하는 방법으로도 할 수 있다. 이 경우 전담 공무원이 주관 부처로 이송을 하거나 법령별 의견 제출 코드의 입력 등을 통하여 자동적으로 주관부처로 전송되게 하는 방법이 있을 것이다. 마지막으로 우편을 통해 의견을 제출할 수 있다. Regulation.gov의 의견 제출 사이트에는 주관부처의 주소가 자세하게 나와 있다.

의견 제출은 위에서 언급한 여러 가지 방법 중에서 한 가지 방법만을 사용할 것을 권장하고 있으며 모든 의견 제출에는 고유의 파일번호를 기입하여야 한다. 제출된 의견은 해당부처의 자료실과 웹 사이트에서 제출된 의견에 수정을 가하지 않고 공개한다. 개인의 신상에 관한 내용도 그대로 공개가 되므로 개인의 신상에 관한 자세한 내용은 기입하지 말 것을 권장하고 있다.

우리나라 법제처의 입법예고 사이트도 많은 장점이 있지만 가장 큰 단점은 One Stop 의견 제출이 불가능하다는 점이다. 법제처의 입법 예고란에 제출된 의견의 주관 부서로 직접 전송될 수 있도록 하는 기술적인 조치와 부처마다 다르게 설계되어 있는 의견 제출 사이트를 통일되게 조정하고, 의견 제출 이메일을 같게 하되 부처명만 다르게 한다면 국민의 인터넷을 통한 입법참여는 크게 증대될 것이다.

향후 이러한 의견 제출 사이트는 개정안뿐만 아니라 해당 행정입법에 대한 일반 국민으로부터 제출된 행정입법에 대한 의견 및 이에 대한 행정기관의 의견도 기재하여 행정입법에 대한 국민과 행정의 대화를 통해 '전자민주주의'(e데모크라시)를 실현하도록 해야 할 것이다.