

## 법정책이슈브리핑

Law &amp; Policy Issue Briefing

제2023-2호

발행일 : 2023. 6. 30. (금)

국회 입법과정에서의 국민참여에 관한  
소고 - 공청회를 중심으로 -

이춘희 선임연구위원  
(지평법정책연구소)  
02-6200-0628  
chy@jipyong.com

## I. 들어가며

올해 초 국회사무처 이광재 사무총장은 의원입법의 폭발적 증가와 과잉 입법 등에 대한 우려를 바탕으로 의원입법의 질적 향상과 국회 입법역량 강화를 위한 방안을 모색 중이라고 밝혔다.<sup>1)</sup> 의원입법에 대한 규제영향평가 도입, 국회에서 추진되는 법안에 입법조사처와 예산정책처, 국회도서관 및 미래연구원의 의견이 첨부되도록 하는 방안 등을 고려하고 있다고 한다. 국회의 입법역량 강화와 의원입법에 대한 적절한 통제 방안이 모색되고 있는 현시점에서 국회 입법과정과 국민참여에 관한 지난 논의를 다시 한번 돌아볼 필요가 있어 보인다. 대의제 민주주의 정치체제 하에서 국민의 대표인 국회의원들의 입법을 그 내용이나 질적 평가 결과를 이유로 제약하는 것은 상당한 위험성을 내포한다. 그렇다고 폭증하는 의원입법과 그와 함께 드러나고 있는 과잉 규제, 부실 입법 등 여러 문제들을 외면할 수만은 없는 실정이다. 최근 국회에서는 입법과정의 절차적 장치들을 통해 의원입법에 대한 통제와 국회 입법역량 강화를 모색 중인 것으로 확인된다. 법정책이슈브리핑 제2023-2호에서는 이와 같은 작금의 요구를 감안하여 국회 입법과정에서 내부적 통제 장치이자 국민참여의 수단인 공청회제도를 중점적으로 검토해 보고자 한다. 국회 입법과정에서의 국민참여 필요성을 대전제로 하여 주로 국회 입법과정에서 개최되는 위원회 공청회의 운용 실태와 문제점, 활성화 방안 등에 대해 알아본다. 이를 통해 의원입법에 대한 절차적 통제의 또 다른 한 방안을 모색해 보고, 나아가 좋은 법률을 위한 국회 입법과정의 개선방안을 고민해 본다. 먼저 국회 입법과정과 국민참여의 의미를 간단히 알아보고, 공청회제도의 전반적인 내용을 개괄한 후, 국회 입법과정에서 국민참여의 실질화를 위한 공청회제도 활성화 방안에 대해 검토해 본다.

<sup>1)</sup> 한국경제, 이광재 "의원 입법, 英의 172배... 규제영향평가 확대 적용할 것", 2023. 1. 16. 기사(<https://www.hankyung.com/politics/article/2023011665181>, 최종 검색: 2023. 6. 30.).

## II. 국회 입법과정과 국민참여

「국회법」과 국회규칙 등에서는 국회 입법과정에서의 국민 참여를 중시하여 입법예고, 공청회, 입법청원, 국회에서의 중계방송 등 여러 형태의 국민참여장치들을 마련하고 있다. 먼저 국회 입법과정에서 국민참여의 중요성에 대해 알아본다.

### 1. 국회 입법과정의 개념과 기능

국회에서의 입법과정(legislative process)은 법률의 제정 및 개정 과정을 포괄하는 개념이며, 정치과정 또는 정책결정 과정이라고도 할 수 있다. 좁은 의미로 입법과정을 이해한다면 법률안이 국회에 제출되고 심사·의결된 후 정부에 이송되어 공포되는 과정만을 의미한다고 볼 수 있다. 입법과정에서는 입법에 대한 국민의 의견형성부터 국회의 최종 의사결정까지 일련의 과정이 실제 및 절차 면에서 모두 민주적으로 운영되어야 함과 동시에 입법과정에서 지나친 시간과 비용이 소요되지 않도록 합리적 운영도 고려할 필요가 있다.<sup>2) 3)</sup> 한편 국회 입법과정은 그 자체로 민의수렴, 정치 및 정책결정과정, 갈등해결과 통합 기능을 수행하는 점에서 큰 의의를 가진다.<sup>4)</sup>

### 2. 국회 입법과정에서 국민참여의 의의

대의제 민주주의를 채택하고 있는 나라에서 국민참여의 필요성을 강조하는 것은 기존의 대의제 민주주의가 당초의 의도대로 작동하지 않았기 때문이다. 대의제에 관한 전통적 이론에 의하면 대표는 무기속위임(자유위임)의 원칙에 따라

지역구민이나 이해관계자 등에 구속됨 없이 오로지 국가전체의 이익을 위해 활동해야 한다. 그러나 실제 대의제의 운영 과정에서는 나라마다 다소간 차이가 있기는 하지만 이상적인 대표의 모습을 확인하기 어렵게 되었다. 그 원인으로는 대체로 국민대표기관이 각계각층의 국민을 골고루 대표하지 못하는 대표성의 약화, 국민대표들의 무능과 부패, 이익집단 또는 압력단체의 역할 증대, 정당정치의 발달 등이 제시되고 있다. 특히 우리나라의 경우 국회의원의 과도한 정당기속이 대의제 위기와 국회 파행의 주요한 원인으로 손꼽히고 있다.<sup>5)</sup>

대의제 위기와 그에 대한 해법으로 직접 민주주의의 요소를 보완적으로 도입하는 방안이 일반화되었다. 여러국가들은 국민투표, 국민발안, 국민소환 등을 적극적으로 도입하는데 그치지 않고, 국가의 의사결정 과정과 집행에 있어 주권자인 국민의 참여를 통해 민주적 정당성과 절차적 정당성을 제고하는 방안을 폭넓게 받아들였다. 우리나라에서는 근래에 들어와 국회의 입법과정에서 참여민주주의 혹은 숙의민주주의 이론이 폭넓게 받아들여 지면서 일반국민의 입법과정 참여와 감시의 중요성이 더욱 강조되고 있는 추세에 있다. 한편 국가작용에 있어서 청문과정은 적법절차원칙의 준수를 위한 필요 조건으로 조명되기도 한다.

### 3. 국회 입법과정과 적법절차원칙

적법절차원칙은 법률이 정한 절차와 그 실제적인 내용이 합리성과 정당성을 갖춘 적정한 것이어야 한다는 헌법 및 형사법상 원칙을 말한다. 헌법재판소는 적법절차원칙이 모든 국

<sup>2)</sup> 국회사무처, 법제이론과 실제, 2019, 26쪽.

<sup>3)</sup> 학술적으로 입법과정과 입법절차를 구분하여 양자의 차이를 분명히 밝히는 경우가 있으나, 일반적으로 양자를 엄격히 구분해 사용하고 있지는 않은 것으로 보이며, 좁은 의미의 입법과정을 입법절차로 구분 짓는 경우가 많은 것으로 보인다. 여기서는 양자를 구분하지 않고, 입법과정이라는 용어로 통일해 사용하고자 한다.

<sup>4)</sup> 보다 자세한 내용은 국회사무처, 위 자료, 26-27쪽 참조.

<sup>5)</sup> 임종훈, 우리나라 입법과정에 대한 국민 참여, 입법학연구, 제13집 제2호, 2016, 4쪽.

가작용을 지배하는 독자적인 헌법의 기본원리라고 보며, 헌법조항에 규정된 형사절차상의 제한된 범위내에서만 적용되는 것이 아니라 국가작용으로서 기본권제한과 관련되든 관련되지 않든 모든 입법작용 및 행정작용에도 광범위하게 적용되는 원칙이라고 한다.<sup>6)</sup> 국회 입법과정에서 적법절차 원칙은 이른바 청문절차로서 국민으로 하여금 자신의 이해관계와 관련하여 그 법적 지위를 확보하기 위하여 국가적인 재판계획에 대해 입장을 표명할 기회를 주어야 한다는 것을 의미한다.<sup>7)</sup> 국회 입법과정에서 이해관계자 등 국민에게 이와 같은 절차적 권리를 보장해야 하는 이유는 그것이 i) 입법과정의 투명성 증진과 국민의 감시 및 참여 확대, ii) 사회의 다양한 관점과 입장에 대한 공정한 고려, iii) 자의적 혹은 차별적 입법의 예방, iv) 국민의 기본권 보장, v) 법적 명확성과 예측가능성 고양 등에 이바지하기 때문이다. 특히 공청회 등을 통한 사회의 다양한 관점에 대한 고려는 국회의원들로서 하여금 제안된 법률안을 철저히 검토하게 하고, 반대 관점이나 입장을 감안하게 하며, 객관적 정보에 입각한 결정(informed decision)이 가능하도록 돕는다는 측면에서 중요하다.

### III. 입법 공청회의 의의와 실태

국회 입법과정에서의 국민참여 수단 중 하나인 입법 공청회에 대해서 좀 더 자세히 알아보고자 한다. 공청회의 개념과 의의, 연혁, 기능 등을 개관하고, 공청회제도의 운용 실태를 조명해 본다.

## 1. 공청회의 개념과 의의

공청회란 위원회에서 중요한 안건 또는 전문지식이 필요한 안건을 심사하기 위하여 이해관계자 또는 학식·경험이 있는 사람 등으로부터 의견을 청취하는 것을 말한다. 공청회는 일반 국민의 입법에 대한 관심을 높이고 이해관계자 또는 학식·경험이 있는 사람 등으로부터 전문적인 의견을 청취하여 안건 심사를 심도 있게 할 수 있도록 하며, 다양한 이해관계를 조정하는 데에 그 의의가 있다.<sup>8)</sup>

우리나라는 1948년 10월 2일에 제정된 최초의 「국회법」에서부터 공청회를 제도화하였다(제24조).<sup>9)</sup> 1960년 9월 26일 전부개정을 통해 별도의 조문이 마련되었으며(제58조),<sup>10)</sup> 2000년 2월 16일 개정된 「국회법」에서 현재와 같은 모습을 갖추게 되었다(제64조).<sup>11)</sup> 제15대국회 「국회법」 개정(2000. 2. 16.) 전에는 위원회의 의결로만 공청회를 개최할 수 있었으나, 제15대국회 「국회법」 개정 시 위원회 또는 소위원회의 의결로 개최할 수 있음은 물론 위원회 재적위원 3분의 1 이상의 요구가 있으면 개최할 수 있도록 하여 공청회 개최요건을 완화하였다. 또한 이때부터 제정법률안과 전부개정법률안은 원칙적으로 공청회를 개최하도록 하여 이를 의무화하였다.

공청회는 의원들에게 심의안건과 관련되는 사실을 알려주고, 의견을 들려주고, 그 의안의 가능한 결과를 알게 하며, 국민이 무엇을 원하고 있는가를 알려주는 기회를 제공한다. 즉 공청회는 의안과 관련된 정보를 제공하며, 심의하는 의원들에게 시민들의 의견과 지식을 알게 하며, 일반국민들에게 입법에 대한 관심을 높임으로써 정치참여의 기회를 제공하고,

<sup>6)</sup> 헌재 1992. 12. 24. 92헌가8, 판례집 4, 877쪽.

<sup>7)</sup> 헌재 1994. 12. 29. 94헌마201, 판례집 6-2, 529쪽.

<sup>8)</sup> 국회사무처, 국회법해설, 2021, 293쪽.

<sup>9)</sup> 제24조 위원회는 중요하다고 인정되는 안건이나 전문지식을 요하는 안건에 대하여는 국무위원, 정부위원, 이해관계자 또는 학식경험이 있는 자로부터 의견을 들을 수 있다.

<sup>10)</sup> 제58조(공청회) 위원회는 총예산안, 중요한 세입법안 기타 일반적 관심이 깊은 중요한 안건 또는 전문지식을 요하는 안건을 심사하기 위하여 공청회를 열고 이해관계자 또는 학식경험이 있는 자로부터 의견을 들을 수 있다.

<sup>11)</sup> 제64조(공청회) ① 위원회(소위원회를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)는 중요한 안건 또는 전문지식이 필요한 안건을 심사하기 위하여 그 의결 또는 재적위원 3분의 1 이상의 요구로 공청회를 열고 이해관계자 또는 학식·경험이 있는 사람 등(이하 "진술인"이라 한다)으로부터 의견을 들을 수 있다. 다만, 제정법률안과 전부개정법률안의 경우에는 제58조제6항에 따른다. ② 위원회에서 공청회를 열 때에는 안건·일시·장소·진술인·경비, 그 밖의 참고사항을 적은 문서로 의장에게 보고하여야 한다. ③ 진술인의 선정, 진술인과 위원회의 발언 시간은 위원회에서 정하며, 진술인의 발언은 그 의견을 듣고자 하는 안건의 범위를 벗어나서는 아니 된다. ④ 위원회가 주관하는 공청회는 그 위원회의 회의로 한다. ⑤ 그 밖에 공청회 운영에 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.

집단갈등을 조정하고 혼란을 줄이는 안전장치로서 기능한다.<sup>12)</sup>

## 2. 입법과정에서 국민참여 수단으로서 공청회의 중요성

국회는 제정법률안과 전부개정법률안, 국민의 권리의무와 밀접히 관련된 법률안 등에 대해 공청회를 개최함으로써 국회 입법과정에서의 국민참여와 입법에 대한 관심을 높일 수 있다.<sup>13)</sup> 대의 민주주의체제와 그 위기 상황 속에서 입법과정에서의 국민의 참여는 입법결과에 대한 민주적 정당성을 부여하고, 입법과정의 절차적 정당성을 확보하는데 있어 중대한 의미를 갖는다. 또한 민주시민은 공청회와 같은 입법과정에서의 참여를 통해 올바른 판단에 필요한 지식을 얻고, 관심있는 문제들을 제대로 인식하며, 아울러 정치체제가 어떻게 움직이고, 어떤 원리나 신념이 가치가 있는지를 배우게 된다.<sup>14)</sup> 현재 입법청원, 입법예고, 공청회 등 입법과정에서의 국민참여를 위한 다양한 제도적 장치들이 마련되어 있으나, 그 역할이나 기능의 측면에서 여러 가지 한계를 노정하고 있다. 국회 입법과정에서 공청회의 운용 실태에 대해 간단히 알아본다.

## 3. 국회 입법과정에서 공청회 운용 실태

공청회는 위원회에서 심사하는 중요한 안건 또는 전문지식이 필요한 안건에 대해 개최할 수 있다. 어떤 안건이 중요한 안건이며 전문지식이 필요한 안건인지는 일정한 기준이 없으므로 위원회(혹은 소위원회)가 공청회 개최 여부를 결정

한다. 위원회에서 공청회를 열 때에는 안건·일시·장소·진술인·경비, 그 밖의 참고사항을 적은 문서로 의장에게 보고하여야 한다. 위원회가 주관하는 공청회는 그 위원회의 회의로 하기 때문에(「국회법」 제64조 제4항) 해당 위원회 회의장에서 개최된다. 다만, 예외적으로 위원회 회의장 외의 장소에서 개최하기도 한다. 위원회에서 공청회를 열기로 결정하면 공청회에서 의견을 듣고자 하는 안건, 일시와 장소, 진술인 기타 필요한 사항을 공고한다. 공고는 위원장 또는 소위원장이 하고 공청회와 관련한 문서의 발송이나 접수 등은 해당 위원회 위원장 명의로 한다. 공청회는 이해관계자 또는 학식·경험이 있는 사람 등 진술인으로부터 의견을 듣기 위하여 개최되므로, 진술인은 위원회에서 당사자의 동의를 얻어 선정하는 것이 일반적이다(「국회법」 제64조 제3항). 그러나 「국회법」 규정 외에는 이와 관련한 별다른 지침을 찾아보기 힘들다. 실제로는 위원장과 간사간 협의로 선정하고 있는데, 이것이 얼마만큼의 객관성과 공정성을 갖는지는 의문이다.<sup>15)</sup> 공청회 진행방식은 위원회 회의의 형식으로 진행되며, 보통 진술인의 진술이 끝나면 위원회 혹은 소위원회 위원들이 질의하고 이에 대해 진술인들이 답변한다. 질의는 위원회 위원들만 하고, 진술인 간의 토론은 허용되지 않는다.

공청회 개최 현황과 관련하여 법률안 등에 대해 실질적으로 공청회가 활용되기 시작한 제11대국회에서는 공청회 개최 건수가 총 7회, 횡수가 총 9회로 그 실적이 미미하였다. 그러다 제16대국회 이후 공청회 개최 건수와 횡수가 비교적 큰 폭으로 증가하다가 제18대국회 이후에는 다시 감소 및 정체 국면에 접어들고 있는 것이 실정이다.

<sup>12)</sup> Keefe, William J., Morris S. Ogul, "The American Legislative Process (Englewood Cliffs, NJ)", 1981, pp. 206-208(김용구, 입법과정에서 공청회에 관한 고찰, 입법조사월보, 1983, 4쪽에서 재인용).

<sup>13)</sup> 김용구, 위의 글, 4쪽.

<sup>14)</sup> 김용구, 위의 글, 4쪽.

<sup>15)</sup> 진술인의 선정에 있어서는 의견 진술을 신청한 사람과 그 외의 사람 중에서 안건에 대한 찬성·반대와 여러 사정들을 고려하여 한 편에 치우치지 않도록 균등한 기회를 주도록 해야 할 것이다.

[표 1] 제11대국회~제20대국회 공청회 개최 현황

대별	법률안		중요정책	
	건수	횟수	건수	횟수
제11대	5	5	1	2
제12대	1	2	-	-
제13대	11	10	10	16
제14대	14	10	21	22
제15대	31	33	13	13
제16대	117	107	16	16
제17대	289	216	54	56
제18대	142	128	63	62
제19대	126	126	96	96
제20대	126	126	43	43
계	862	763	317	326

대별	동의안		청원		계	
	건수	횟수	건수	횟수	건수	횟수
제11대	-	-	1	2	7	9
제12대	-	-	-	-	1	2
제13대	-	-	-	-	21	26
제14대	-	-	-	-	35	32
제15대	-	-	-	-	44	46
제16대	-	-	1	1	134	124
제17대	-	-	1	1	344	273
제18대	-	-	-	-	205	190
제19대	-	-	1	1	223	223
제20대	1	1	-	-	170	170
계	1	1	4	5	1184	1095

출처: 국회사무처, 2020 의정자료집, 2020

※ 공청회 종류가 다른 경우 개최 횟수를 중복하여 기재함

제20대국회를 기준으로 국회에 제출된 전체 법률안 건수는 24,141건이나 이들을 대상으로 한 공청회 개최 건수는 126건으로 약 0.5% 정도의 법률안에 대해서만 공청회가 이루어졌음을 확인할 수 있다([표 1] 및 [표 2] 참조). 공청회 1건이 여러 건의 법률안을 대상으로 한다는 점을 감안하더라도 그 수치가 지나치게 낮음을 알 수 있다. 국회가 정부의 거수기 역할밖에 하지 않는다는 비판을 받던 제11대국회 당시 개

최된 공청회 건수를 기준으로 한 비율(약 1% 내외)보다도 오히려 낮은 수치를 보이고 있다. 법률안 제출 건수가 제11대국회에 비해 제20대국회에서 50배가량 증가한 데 비해, 공청회 개최 건수는 약 25배 증가하는 데 그쳤다. 가결된 법률안 건수와의 비교를 통해서도 공청회 개최 실적의 미미함은 확인된다. 제20대국회에서 가결된 총 법률안 건수는 3,195건인데 공청회 개최 건수는 126건에 불과했다([표 1] 및 [표 3] 참조). 공청회를 거친 모든 법률안이 가결되었다고 가정하더라도 가결된 법률안의 약 4% 정도만이 공청회를 거친 것이 된다. 공청회를 거치는 법률안들의 특성에 기하여 가결율이 높지 않을 수 있다는 점을 감안한다면 가결된 법률안에 대한 공청회 개최 비율은 더욱 낮아질 것으로 예상해 볼 수 있다.

정부제출 법률안과는 달리 별도의 입안절차를 명시하고 있지 않은 의원입법의 경우 공청회가 국회 입법과정의 국민참여 수단이라는 관점에서 더욱 실망스러운 부분이 없지 않다. 지난 제20대국회에서 개최된 모든 공청회가 의원발의 법률안을 대상으로 했다고 가정하더라도 약 0.5% 내외의 법률안에 대해서만 공청회가 이루어졌다는 사실을 확인할 수 있고,<sup>16)</sup> 정부제출 법률안의 수, 의원발의 법률안의 처리 비율 등 여러 가지 사정들을 감안하더라도 공청회 개최 실적이 저조하다는 사실은 쉽게 파악할 수가 있다. 제20대국회에서 가결된 의원발의 법률안 건수는 2,890건으로, 공청회를 거친 모든 법률안이 가결되었다고 가정하더라도 가결된 법률안의 약 4% 정도만이 공청회를 거친 것이 된다는 점은 앞서 분석한 바와 다른없는 결과이다.

<sup>16)</sup> 제20대국회에 제출된 전체 법률안 가운데 의원발의 법률안이 차지하는 비율이 95% 이상을 차지하고 있어, 전체 법률안을 대상으로 비율과 큰 차이가 없다.

[표 2] 제11대국회~제20대국회 법률안 접수 및 처리 현황

대별/구분	총계		
	제출	처리	처리 비율
제11대	489	430	88%
제12대	379	299	79%
제13대	938	806	86%
제14대	902	763	85%
제15대	1,951	1,561	80%
제16대	2,507	1,753	70%
제17대	7,489	4,335	58%
제18대	13,913	7,612	55%
제19대	17,822	8,010	45%
제20대	24,141	9,139	38%
계	70,531	34,708	49%

대별/구분	의원발의			정부제출		
	제출	처리	처리 비율	제출	처리	처리 비율
제11대	202	148	73%	287	282	98%
제12대	211	134	64%	168	165	98%
제13대	570	447	78%	368	359	98%
제14대	321	196	61%	581	567	98%
제15대	1,144	791	69%	807	770	95%
제16대	1,912	1,199	63%	595	554	93%
제17대	6,387	3,443	54%	1,102	892	81%
제18대	12,220	6,298	52%	1,693	1,314	78%
제19대	16,729	7,199	43%	1,093	811	74%
제20대	23,047	8,401	36%	1,094	738	67%
계	62,743	28,256	45%	7,788	6,452	83%

출처: 국회사무처, 2020 의정자료집, 2020  
 ※ 비율은 소수점 첫째자리에서 반올림 표시

[표 3] 제11대국회~제20대국회 법률안 가결 현황

대별/구분	총계		
	제출	가결	가결 비율
제11대	489	340	70%
제12대	379	222	59%
제13대	938	492	52%
제14대	902	656	73%
제15대	1,951	1,120	57%
제16대	2,507	948	38%

<sup>17)</sup> 대표적으로 최희경, 입법과정에서의 국민참여에 관한 연구, 법학논집, 제11권 제2호, 이화여자대학교 법학연구소, 2007, 67쪽; 이성환, 입법과정에 있어서 국민참여, 법학논총, 제21권 제2호, 국민대학교 법학연구소, 2009, 168쪽; 김은경, 국회 입법과정에서의 국민참여제도 분석: 공청회제도를 중심으로, 시민정치연구, 제1호, 건국대학교 시민정치연구소, 2020, 152-153쪽 등 참조; 특히, 최희경 교수에 따르면 “제16대 국회동안 제출된 총 2,507건의 법률안 중 공청회가 개최된 경우는 5.4%인 36건에 불과하였으며, 의결이 없는 한 반드시 공청회를 개최하여야 하는 제정 및 전문개정 법률안 중 공청회가 개최된 경우는 전체 477건의 20.3%인 97건에 불과하였다.”고 한다.

<sup>18)</sup> 제18대 국회에서 국회 본회의를 통과한 제정법률안 109건과 전부개정법률안 50건 중 공청회를 개최한 법률안이 36건에 불과해 약 23%만이 공청회를 거쳤고 나머지 123건은 공청회를 개최하지 않았던 것으로 나타나 제정법률안과 전부개정법률안에 대한 의무적으로 공청회를 개최하라고 한 조문의 본문보다는 위원회의 의결로 생략할 수 있다는 단서 조항이 더 활용되고 있다는 것을 알 수 있다고 한다(최철호, 국회법상 위원회의 법안심사의제도 개선방안에 대한 연구, 입법학연구, 제9집 제2호, 한국입법학회, 2012, 14-15쪽 각주 36 참조).

제17대	7,489	1,915	26%
제18대	13,913	2,353	17%
제19대	17,822	2,793	16%
제20대	24,141	3,195	13%
계	70,531	14,034	20%

대별/구분	의원발의			정부제출		
	제출	가결	가결 비율	제출	처리	가결 비율
제11대	202	83	41%	287	257	90%
제12대	211	66	31%	168	156	93%
제13대	570	171	30%	368	321	87%
제14대	321	119	37%	581	537	92%
제15대	1,144	461	40%	807	659	82%
제16대	1,912	517	27%	595	431	72%
제17대	6,387	1,352	21%	1,102	563	51%
제18대	12,220	1,663	14%	1,693	690	41%
제19대	16,729	2,414	14%	1,093	379	35%
제20대	23,047	2,890	13%	1,094	305	28%
계	62,743	9,736	16%	7,788	4,298	55%

출처: 국회사무처, 2020 의정자료집, 2020  
 ※ 비율은 소수점 첫째자리에서 반올림 표시

한편 「국회법」 제58조 제6항에 의해 공청회 개최가 의무화 되어 있는 제정법률안과 전부개정법률안에 대한 공청회 개최 실태를 통계적 방법으로 확인할 수 있는 최근의 자료를 확인하기가 쉽지 않으나, 그동안 「국회법」 제58조 제6항의 규범력과 실효성, 한계에 대해 문제를 제기한 경우가 많았다.<sup>17)</sup> 「국회법」 제58조 제6항 단서에서 위원회의 의결로 공청회 등의 개최를 생략할 수 있도록 한 것으로 인해 다수의 제정법률안과 전부개정법률안이 공청회 개최 없이 심사, 의결된다는 것이다.<sup>18)</sup> 이 문제에 대해서는 다음 장에서 그 논의를 이어가고자 한다. 전반적으로 예전에 비해 입법 공청회의 개최 건수나 횟수가 많이 증가한 것은 사실이지만 전체 법률안 제출 건수 등에 대비해 아직 현저히 저조한 양태를 보이는 것이 실정이며, 국회 입법과정에서 공청회 활성화 방안을 모색할 필요가 있다고 판단된다.

#### IV. 국회 입법과정에서 공청회 활성화 방안

앞서 검토해 본 바와 같이 공청회제도가 가지는 헌법적, 정치철학적 중요성에 비해 실제 국회 입법과정에서 그 활용 정도는 상당히 부족한 것이 사실이다. 공청회제도와 관련한 이전의 연구들도 이 점을 많이 지적하고 있다. 여기서는 입법 공청회 운용상의 문제점과 개선방안으로 논의된 내용들을 정리해 보고, 공청회 활성화를 위한 현실적 방안을 제안해 본다.

##### 1. 입법 공청회 운용상 문제점

위 공청회 운용 실태에서 언급한 바와 같이 법률안 심의를 위한 공청회는 제16대국회에서 활성화되기 시작하여 제17대국회 때 가장 활발하게 이뤄졌으나, 이후 오히려 공청회 개최 횟수가 감소했다. 전체 법률안 제출 건수가 지속적으로 늘고 있는 상황에서 추세적인 상승을 보이지 않는 것은 공청회가 그다지 활발하게 개최되고 있지 않음을 시사한다. 그 외에도 다음과 같은 문제점들이 제기되고 있다.

먼저 현재의 입법 공청회는 매우 형식적인 선에서 소극적으로 개최되고 있으며, 그나마도 정략적으로 이용되는 경우가 종종 있다고 평가된다.<sup>19)</sup> 공청회를 개최한다 하더라도 개최 여부를 둘러싸고 논쟁을 벌이거나 찬반의견대립의 과정에서 형식적으로 혹은 정략적으로 운영될 경우, 오히려 입법을 지연시키고 이해관계의 대립을 심화시키는 결과를 낳을 수도 있다.<sup>20)</sup>

또한 앞서도 언급한 바와 같이 최근 중요한 법률안에 대해서

는 대체로 공청회를 개최하여 의견수렴을 하고 있기는 하나, 형식적으로 개최되어 실질은 입법설명회가 되는 경우가 많다고 한다. 특히 제정법률안과 전부개정법률안의 경우 원칙적으로 공청회를 개최해야 함에도 불구하고 위원회의 의결로 생략되는 경우가 많아, 국민이 법률 제정 및 전부개정시 공청회 등에 참여하여 의견을 개진하는 것을 제도적으로 미리 봉쇄하는 결과를 초래하고 있다는 지적도 있다.<sup>21)</sup>

한편 공청회에서 비중 있게 다루지는 내용들과 상임위원회 법안 심사 과정에서 비중 있게 다루지는 내용들이 상이하게 나타남을 확인하여 공청회의 제도적 실효성에 의문을 제기하는 목소리도 있다.<sup>22)</sup> 이는 공청회 결과가 법률안 심사, 의결 과정에서 적절히 반영되지 못하고 있다는 지적과도 맥락을 같이 한다.

##### 2. 공청회 활성화 방안에 대한 논의

입법 공청회의 활성화 방안에 대해서는 지금까지 여러 가지 제언들이 있었다. 먼저 「국회법」 제58조 제6항의 단서와 관련하여 공청회 생략조건을 강화해야 한다는 견해,<sup>23)</sup> 공청회를 생략할 경우 그 구체적인 사유를 법률에 명문화할 필요가 있다는 견해,<sup>24)</sup> 아예 위원회의 의결로 생략이 가능하도록 하는 규정을 삭제하여 공청회를 예외 없이 의무적으로 시행하도록 하자는 견해도 있다.<sup>25)</sup> 나아가 법률안에 대한 공청회 개최가 필수적으로 요구되는 경우를 제정법률안 및 전부개정법률안에 더하여 중요한 국민의 권리의무와 관련성이 높은 핵심적인 내용을 다루는 개정안이나 비록 일부 조문의 개정이라 하더라도 그 비중이 있어서 해당 법률의 핵심적인 내

<sup>19)</sup> 이성환, 앞의 글, 167-168쪽; 임중호, 입법과정의 개선 및 발전방향, 공법연구, 제34집 제3호, 한국공법학회, 2006, 44쪽.

<sup>20)</sup> 최희경 교수에 따르면 재외동포법과 남북교류협력법의 입법과정 중 2차 법안심사소위에서 상임위원회 차원의 공청회를 2003년 10월 27일 남북교류협력법, 10월 28일 재외동포법에 대한 것을 개최하였다. 하지만 상임위 주최 공청회의 경우 상임위 전문위원실에서 주관하게 되는데 발제자와 토론자 선정에 있어서 행정부처와 전문위원의 견해에 동조하는 사람을 우선하게 편성하는 등 공평성을 잃은 진행이 나타나기도 하였음이 지적되었다고 한다(최희경, 앞의 글, 69쪽 각주 15 참조).

<sup>21)</sup> 이세정, 의원입법과정에서 국민참여가능 확대 방안, 법제연구, 제43호, 한국법제연구원, 2012, 424쪽.

<sup>22)</sup> 김은경, 앞의 글, 152-153쪽.

<sup>23)</sup> 즉 생략의 의결에 대해서는 재적위원 과반수의 찬성 규정을 3분의 2이상의 찬성으로 그 규정을 엄격히 제한해야 한다는 입장이다(김은철, 국민참여입법을 위한 효율성 확보 방안, 한국자치행정학회, 제26권 제1호, 한국자치행정학회, 2012, 141-142쪽).

<sup>24)</sup> 이세정, 앞의 글, 424쪽 등.

<sup>25)</sup> 홍완식, 현행 입법과정의 문제점과 개선방향, 법제연구, 제37호, 한국법제연구원, 11쪽.

용에 해당하는 것으로서 전부개정에 준하는 것이라면 공청회를 개최하도록 확대시킬 필요가 있다는 주장도 제기되고 있다.<sup>26)</sup>

한편 중요한 입법안의 경우 국민이 공청회 개최를 요구할 수 있도록 제도를 개선해야 한다는 주장도 제기되고 있으며,<sup>27)</sup> 공청회 제도를 실효적으로 운영하기 위해서 공청회에서 의원들의 질의 내용 및 절차를 국회규칙으로 엄정히 규정하여 정략적 오용의 가능성을 차단할 필요가 있다는 의견도 있다.<sup>28)</sup> 기타 위원회의 법률안 심사단계에서만 공청회를 개최할 것이 아니라 입안단계에서부터 시행되도록 제도를 설계할 필요가 있다는 주장,<sup>29)</sup> 공청회에서 제시된 의견은 단순한 절차적 의미에서 그치지 않도록 이를 해당 법률안에 첨부하여 본회의에 보고하고 기록을 보관함으로써 이후 법해석과 사후입법을 위한 자료로서 활용할 수 있도록 해야 한다는 주장,<sup>30)</sup> 진술인 선정은 위원회 전체회의에서 충분한 토의를 통해 다양한 의견을 청취하고자 하는 당초 취지를 구현할 수 있도록 해당분야의 전문가와 각계각층의 대표 이해관계인을 균등하게 선정해야 한다는 주장,<sup>31)</sup> 공청회 자리에서 이해관계와 갈등의 조정을 위한 완전한 합일점을 찾으려고 하기보다는 제시되는 다양한 의견과 문제점을 충분히 수렴하고 이후 이를 수정하고 보완하는 것이 바람직하다는 의견,<sup>32)</sup> 주요 법률안의 경우에는 공청회를 여러 차례 개최하여 보다 많은 이해관계자들에게 의견을 표명할 수 있는 기회를 주도록 해야 한다는 주장<sup>33)</sup> 등 다양한 개선방안이 제시되고 있다.

### 3. 공청회 활성화를 위한 제언

이상에서 현행 「국회법」상 공청회제도의 활성화를 위한 여

러 방안이 제시되었으나, 그 중에서도 특히 공청회제도 활성화와 관련하여 중요한 의미를 가지는 내용들에 대해 몇 가지 첨언을 하고자 한다.

먼저 위원회에서 이루어지는 공청회의 경우 「국회법」 제64조 등 관련 조문 외에는 그 사전적, 사후적 절차나 방법, 원칙 등에 대한 세부 규정이 없어 공청회 개최와 관련한 투명성이나 예측가능성이 떨어지는 문제가 있어 보인다. 이는 앞서 제기된 진술인 선정의 문제점이나 공청회제도의 실효성 등 과도 관련된 문제이다. 공청회 관련 「국회법」 조항의 개정이나 새로운 국회규칙 등의 제정을 통해 공청회 개최 절차나 방식 등을 명확히 하고, 공청회 결과의 사후적 활용 방법에 대해서도 명시할 필요가 있어 보인다. 「국회법」 제64조 제5항에서 “그 밖에 공청회 운영에 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.”라고 명시하고 있으나, 아직 이 조문에서 위임한 사항을 규정한 하위법령은 없는 실정이다.

다음으로 공청회제도를 활성화하기 위해서는 무엇보다 공청회에서 논의된 입법 관련 내용이나 쟁점 사항 등이 실질적으로 법률안 심사 및 의결 과정에서 반영되고 활용될 수 있어야 한다고 본다. 국회 입법과정에 국민들의 목소리가 제대로 반영되고 있는지를 확인하기 위해 설계된 앞의 연구결과에 따르면 공청회에서 비중 있게 다뤄지는 내용들과 상임위원회 법안 심사 과정에서 비중 있게 다뤄지는 내용들이 상이하게 나타나 제도적 실효성에 의문이 제기된다고 한다.<sup>34)</sup> 공청회 결과가 이후 관련 법률안 심사 및 의결에서 적극적으로 반영될 수 있도록 하는 제도의 설계가 필요해 보인다.

마지막으로 많은 연구자들이 주장하고 있는 바와 같이 위원

<sup>26)</sup> 정재황, 국회의 입법과정, 고시계, 통권 제564호, 고시계사, 2004, 13쪽; 허진성, 국회 입법과정에서 국민참여제도의 의의와 개선방향-공청회 및 청문회 제도를 중심으로, 입법학연구, 제14집 제2호, 한국입법학회, 2017, 110쪽; 이세정, 앞의 글, 424-425쪽 등.

<sup>27)</sup> 이성환, 앞의 글, 168쪽.

<sup>28)</sup> 허진성, 앞의 글, 112쪽 등.

<sup>29)</sup> 정재황, 위의 글, 13-14쪽; 이세정, 앞의 글, 425쪽; 허진성, 위의 글, 113쪽 등.

<sup>30)</sup> 홍완식, 앞의 글, 12쪽; 이성환, 앞의 글, 173쪽 등.

<sup>31)</sup> 임중호, 앞의 글, 44쪽.

<sup>32)</sup> 최희경, 앞의 글, 69-70쪽.

<sup>33)</sup> 임중호, 앞의 글, 44쪽; 이세정, 앞의 글, 425쪽; 허진성, 앞의 글, 110쪽 등.

<sup>34)</sup> 김은경, 앞의 글, 129쪽 이하.



회 공청회의 개최가 실효성 있게 작동할 수 있도록 「국회법」 제58조 제6항의 개정을 진지하게 고려할 필요가 있어 보인다. 국회의 자율성 혹은 국회의원들의 입법형성의 자유도 중요한 가치이고 법안 심사의 효율성과 합리성도 충분히 고려되어야 하지만, 그것이 부실 입법이나 과잉 입법에 대한 구실(口實)이 되어서는 안 된다고 생각한다. 비교적 최근에 실시된 공청회 개최 요인에 관한 실증적 연구결과에 따르면 「국회법」 제58조 제6항의 본문 규정은 공청회 개최의 상당한 유인으로 작용한다는 점을 확인할 수 있다.<sup>35)</sup> 공청회와 관련한 법제도를 어떻게 설계하느냐에 따라 앞으로 공청회가 어떤 형태로 활용될 수 있을 것인지가 결정될 수 있다고 판단된다. 관련한 많은 제안들이 있었지만 국회의장의 직권상정을 제한한 지난 「국회법」 개정 경험을 참고하여 「국회법」 제58조 제6항 단서에서 위원회 의결로 공청회를 생략할 수 있는 구체적인 사유를 엄격히 나열, 최대한 공청회 개최가 강제될 수 있도록 하는 방안이 현실성 있어 보인다.

## V. 나가며

요즘 국회 안팎에서는 간담회, 토론회, 세미나 등 다양한 명목과 형태로 법률안 관련 논의가 활발히 이루어지고 있다. 이들 중에는 공청회라는 명칭과 형식으로 특정한 법률안에 대해 논의가 이루어지는 경우도 있지만, 그 기능과 중요성은 「국회법」에 의한 위원회 공청회와 비할 바가 못된다. 개별 국회의원이 주최하는 공청회가 현재의 국회 입법과정에서 미비점을 보완하는 의의가 있다고 하더라도 본체인 위원회 공청회의 활성화가 등한시되어서는 안 될 것이다. 그렇다고 위원회 공청회의 개최 실적에만 연연해서도 안 된다고 생각한다. 국회의원과 국민 모두 국회 입법과정에서 국민참여의

중요성을 인식하고, 공청회제도의 취지와 기능을 잘 살릴 수 있도록 힘을 모아야 한다.

이광재 사무총장은 지난 6월 22일 한 일간지와와의 인터뷰에서 우리 국회의원들이 지나칠 정도로 지역구 활동에 매몰돼 ‘본업’인 법안 심사에 소홀해졌다는 소견(所見)을 밝힌 바 있다. 그는 2017년부터 지난해까지 대한민국국회와 미국 하원의 법안 발의 및 가결 건수를 조사한 결과를 소개하며 한국 국회의원들은 연평균 6,025건의 법안을 발의하고, 이 중 27.8%인 1,673건을 가결한 반면 미국 하원 의원들은 연평균 7,830건을 발의해 6.4%인 503건만 통과시켰다고 말했다. 이와 함께 “우리 국회는 많이 발의하고 적게 심사하면서 많이 통과시키는 구조”라는 뼈 아픈 지적을 덧붙였다.<sup>36)</sup> 국회위원회의 공청회 활성화는 이와 같은 국회 현실을 보완하기 위한 방안으로도 조명해 볼 수 있을 것이다.

국회 입법과정에서 공청회제도를 활성화하고 적극적으로 활용하여 궁극에 가서는 좋은 법률의 마련을 도모하고, 참여 민주주의를 통한 실질적 국민주권주의의 실현에 이바지해야 할 것이다. ■

<sup>35)</sup> 김은경, 국회 상임위원회 공청회 개최 결정요인에 관한 연구: 법안 속성을 중심으로, 유라시아연구, 제16권 제4호, 아시아·유럽미래학회, 2019, 86쪽.

<sup>36)</sup> 한국경제, 이광재 국회 사무총장 “韓·美 본회의 37:100...국회 생산성 올려야”, 2023. 6. 22. 자 기사, (<https://www.hankyung.com/politics/article/2023062280631>, 최종검색: 2023. 6. 30.).

● ● ○ 지평법정책연구소는 우리 사회의 법정책 관련 현안에 대한 보다 자세한 분석이나 참고자료를 제시하고자 법정책이슈브리핑을 수시 발간합니다. 법정책이슈브리핑은 연구자 개인의 견해이며 지평법정책연구소의 입장과는 무관함을 밝힙니다.

## (사)지평법정책연구소 · 법무법인(유) 지평



**이공현** 명예대표변호사  
(지평법정책연구소 이사장)  
02-6200-1770  
leekh@jipyong.com



**임성택** 대표변호사  
02-6200-1746  
stlim@jipyong.com



**윤영규** 변호사  
02-6200-1743  
ykyun@jipyong.com



**김진권** 변호사  
02-6200-1812  
jkkim@jipyong.com



**민창욱** 변호사  
02-6200-1841  
cwmin@jipyong.com



**이춘희** 선임연구위원  
(지평법정책연구소)  
02-6200-0628  
chy@jipyong.com

법무법인(유) 지평 뉴스레터는 일반적인 법률 정보를 고객에게 신속하고 정확하게 전달할 목적으로 제공되고 있으며, 이에 수록된 내용은 법무법인(유) 지평의 공식적인 견해나 구체적인 사안에 관한 법적 효력을 지닌 법률자문이 아닙니다. 구체적인 내용은 법무법인(유) 지평의 변호사 및 전문가와 상담하여 주십시오.

## 지평법정책연구소 · 지평 공공정책팀

서울 중구 세종대로 14 그랜드센트럴 A동 26층 (우)04527  
Tel. 02-6200-1600 Fax. 02-6200-0800 E-mail. master@jipyong.com www.jipyong.com

법정책이슈브리핑 구독신청