

영국의 행정입법 통제와 의회민주주의*

이재철*, 장지호**

차 례

- I. 서론
- II. 영국의 의회
 - 1. 의회의 구성
 - 2. 의회주권의 원리
- III. 행정 입법
 - 1. 의미 및 역사
 - 2. 행정입법의 종류
 - 3. 입법절차
- IV. 행정입법과 의회주권
 - 1. 본회의 심사
 - 2. 위원회 심사
- V. 결론

I. 서론

의회는 민주주의 실현을 위하여 가장 중요한 제도 가운데 하나로 인식되고 있다. 민주주의 정치제도의 핵심적인 위치를 차지하는 의회는 유권자의 의사를 표현하는 기관이면서 동시에 국가의 의사를 결정한다. 일반적으로 의회는 입법에 대한 권한, 재정에 대한 권한 및 일반국정에 대한 권한 등을 가진다. 이외에 대표 기능, 토론 및 통합 기능, 행정부 통제 기능, 정치적 리더십 양성 기

* 이 연구는 2008년도 국회연구용역과제에 의한 지원 및 2010년도 한국외국어대학교 교내학술연구비의 지원에 의하여 이루어진 것임.

** 주저자

*** 교신저자

능 등이 추가된다(심지연 1999). 60년의 역사를 지닌 한국 의회에서 민주화 이후 이런 기능들이 점진적으로 발전한 것은 사실이다. 그러나 행정부의 기능이 확대되고 전문화되면서 의회보다 행정부에 의해 상대적으로 더 많은 법안들이 입안되고 있다. 또한 사회 각 분야에서 제기되는 쟁점들에 대하여 대안을 제공할 수 있는 정책을 개발하는 정책정당이 등장함에 따라 정책결정의 중심이 의회에서 정당 지도부로 이동하고 있다. 이밖에도 최근 각종 여론조사에서 한국 의회에 대한 신뢰도는 10% 전후로 매우 낮게 나타났다. 이런 이유에서 현재 ‘의회 민주주의의 위기’ 혹은 ‘대의제 민주주의의 위기’라는 비판의 목소리가 높다.

현대사회에서 의회정치 위기는 한국사회에서만 나타나는 현상이 아니다. 많은 선진국에서조차 행정부의 전문화로 인해 의회의 입법 비율이 낮아지고 있으며, 의회에 대한 유권자의 신뢰도 역시 시간이 흐름에 따라 떨어지고 있다. 의회 정치의 선진국으로 평가받는 미국에서조차 의회는 신랄한 비판의 대상이 되고 있다. 그러나 행정부의 지배로 인하여 독자성을 거의 결여한 영국에서는 오히려 비교적 관대한 비판을 받고 있다(박찬표 2002). 의회 민주주의의 역사가 영국에서 시작되었기 때문에, 영국은 의회제도의 모국으로 불리고 있다. 정치학계에 발표된 의회에 대한 기존의 논문을 살펴보면 의회의 제도 와 운영, 의회와 행정부의 관계, 의회와 정당의 관계 등 다양한 주제가 연구되었음을 알 수 있다. 그러나 대부분의 연구는 한국에 초점이 맞춰져 있고 다른 국가에 대한 사례연구는 적은 편이다(김웅진 2007). 특히 행정학계에서는 의회에 대한 연구가 전무에 가깝다고 할 수 있다. 김대건과 오수길(2007)에 의하면 1967년 이후 2005년까지의 행정학보에서 고작 30편(2%)의 논문만이 의회를 다루고 있다. 그러나 김근세(2009)가 강변했듯이 민주적 거버넌스의 구축을 위해서라도 행정학 연구에서 의회와 관련된 연구과제를 적극적으로 탐색해야 한다. 아울러 대의 민주주의를 연구하는 데 있어서도 다른 국가의 의회보다 영국의 의회를 이해하는 것이 중요하다. 영국이 의회 탄생의 배경이 되었고 다른 국가의 의회조직과 의사운영절차에 영향을 주고 있기 때문이다(박찬욱 1995, 2001). 이런 배경에서 본 논문은 의회 민주주의를 대표하는 영국식 의회의 원리와 특징을 살펴보고 행정입법 과정에서 나타난 의회주권의 원리를 분석하는

것을 목적으로 한다. 본 논문의 구성은 다음과 같다. 제2장에서는 영국 의회의 구성요소와 영국 의회의 최고원리로 인식되는 의회주권에 대하여 살펴볼 것이다. 제3장에서는 행정입법에 대하여 설명할 것이다. 즉 행정입법의 의미, 역사, 종류에 대하여 서술할 것이다. 제4장에서는 행정입법과 의회주권 원리의 관계에 대하여 논할 것이다. 특히 영국에서 행정입법의 통제 수단으로 사용되는 본회의 심사와 위원회 심사를 중심으로 살펴볼 것이다. 마지막으로 본 논문의 내용을 요약하고 영국 의회의 변화가 한국의회의 개혁에 어떤 영향을 끼칠 수 있는지에 대하여 언급할 것이다.

II. 영국의 의회

1. 의회의 구성

“의회 내의 여왕”(The Queen in Parliament)이라는 이름을 지니고 있는 영국의 의회는 여왕, 하원(House of Commons), 상원(House of Lords)으로 구성되어 있다(프리트만 2002). 현재 공식적으로 남아있는 여왕의 실질적인 권한은 거의 없다. 여왕은 이론적으로 수상이 사망하거나 사임을 결심한 경우 정부를 구성할 수 있도록 권유하는 권한 및 총선결과 다수당이 없는 경우 특정 정당에게 신정부 구성을 요청할 수 있는 권한을 가지고 있다. 그러나 여왕의 주된 역할은 각료들의 의견을 경청하고 현 정부에 조언하는 것이다. 하원의원은 보통 MPs (Members of Parliament)로 불리는데 651개의 지역구에서 최다 득표제를 통해 유권자들에 의해 선출된다. 임기는 수상이 마지막 총선 이후 5년 안에 총선을 소집할 때 까지이며, 선거구의 크기는 정기적으로 조정된다.

하원은 전반적으로 상원보다 우월한 권한을 지니고 있는데, 입법권, 재정통제권, 그리고 국정통제권 등의 권한을 가지고 있다. 하원 내의 최대정당은 정부를 구성한다. 예를 들어 2008년 하원에서 노동당이 350석으로 최다 의석을 차지하고 있기 때문에 정부는 노동당에 의해 구성되었다. 영국의 하원 의원은 한국의 국회의원과 마찬가지로 면책특권과 불체포특권을 누리고 있다. 하원의

회의는 하원의장(Speaker of the House of Commons)에 의해 진행되는데, 선출된 이후에는 정치적 중립을 위하여 한국의 국회의장과 마찬가지로 당적을 지니지 않는다. 하원의장의 주요 역할은 하원의 입법활동과 원활한 의사진행을 돕는 것이다(김대순 2003; 안승국 2006). 의장은 의원을 퇴장시키거나 경고할 수 있는 규율권 및 다양한 권한을 지니고 있다.

[표 1]은 2005년 선거결과와 주요 3당에서 하원의원으로 선출된 사람들의 직업별 분포를 보여준다.¹⁾ 전체적으로 교육자, 변호사, 정치인, 사업에 종사하는 사람의 비율이 높았다. 반면 공무원, 언론인 출신의 비율은 낮은 편이다. <표 1>의 분석에서 알 수 있듯이 노동당과 보수당 출신 하원의원의 직업분포는 뚜렷한 차이를 보여준다. 1997년, 18년 만에 재집권하면서 현재까지 다수당인 노동당의 의원 상당수는 교육, 사무직, 노동계 출신이었다. 반면 보수당 의원 중에서는 사업이나 변호사가, 자유민주당 의원 중에서는 사업과 교육자의 비율이 높았다. 특히 하원의원의 직업별 분포에서 두 정당 사이에 큰 차이를 나타낸 것은 사업, 교육, 사무직, 노동 등이었다.

[표 1] 2005년 선거 결과에 따른 영국 하원의원의 직업별 분포

직업 \ 정당	노동당 (Labour)	보수당 (Conservative)	자유민주당 (Liberal Democrat)
전문직	141(40%)	76(38%)	25(40%)
변호사 (Barrister)	10(3%)	22(11%)	2(3%)
변호사 (Solicitor)	18(5%)	18(9%)	2(3%)
의사	1(0%)	3(2%)	2(3%)
공무원	22(6%)	3(2%)	3(5%)
교수	41(12%)	0(0%)	3(5%)
교사	32(9%)	6(3%)	9(15%)
사업	25(7%)	75(38%)	18(29%)
노동	35(10%)	2(1%)	1(2%)

1) 지난 5월 6일에 있었던 선거결과에 따른 하원의원들의 직업별 분포는 아직 공개되지 않았다. 이런 이유에서 [표 1]은 2005년도 선거결과에 따른 자료를 사용했다.

	광부	10(3%)	1(1%)	0(0%)
기타		154(43%)	45(23%)	18(29%)
	사무직	70(20%)	4(2%)	4(6%)
	정치인	60(17%)	20(10%)	7(11%)
	언론인	24(7%)	14(7%)	5(8%)
합계		355(100%)	198(100%)	62(100%)

자료: 영국의회 웹사이트(<http://www.parliament.uk>)

하원의원들의 사회경제적 속성 이외에 지적할 수 있는 사항은 여성의 대표성에 관한 것이다. [표 2]는 2005년과 2010년 선거 결과에 따른 영국 하원의원의 남녀 비율을 보여주고 있다.²⁾ 최근 2010년 5월에 있었던 하원의원 선거에 의해 650명이 의원으로 당선됐다. 이들 가운데 여성 의원의 숫자는 142명으로 약 22%정도를 차지한다. 영국 하원의원 선거 역사에서 여성의원 비율이 20%를 넘은 것은 이번이 처음이다. 하원에서 여성의원 비율이 높아진 것은 1997년 선거 이후이다. 1997년 선거에서 여성의원 비율은 18.2%였고, 2001년 선거에서는 소폭 하락하여 17.9%였다. 그러다가 2005년 선거에서 여성의원 비율이 19.3%로 증가했다. 여성의원 비율이 높아진 것은 사실이지만 스페인(42%)이나 덴마크(37%)에 비하면 낮은 편이다. 여성의원 비율이 높아진 것은 노동당이 1997년 선거에서 당선인 안정적인 선거구에 다수의 여성 후보자들을 공천하면서 시작됐다. 1997년 선거에서 노동당이 155명의 여성후보를 공천했고 이 가운데 101명이 의원으로 당선된 사실이 이러한 주장을 뒷받침해 준다(강원택 2003).

[표 2]에 나타나 있듯이 정당별 남녀 의원의 비율은 차이를 보여준다. 보수당의 경우 2010년 선거결과에 따라 하원에서 여성의원 차지하는 비율은 16.0%로 2005년 8.8%보다 약 7% 포인트 증가했지만 하원의원의 평균인

2) 2005년 하원의원의 남녀 비율은 선거결과와 약간의 차이가 있을 수 있다. 2005년 성별분포와 관련된 자료는 2009년을 기준으로 영국의회 웹사이트에서 제공받은 자료이기 때문이다. 예를 들어 2005년 선거결과 노동당의 의원 수는 355명이었으나 2010년 선거 직전에는 350여명으로 그 숫자가 약간 줄었다. 이런 이유 때문에 <표 1>의 2005년 성별분포는 약간의 차이가 있을 수 있다.

21.8%보다 낮았다. 반면 노동당 출신 의원에서 여성의원이 차지하는 비율은 31.4%로 다른 정당과 비교해 상당히 높은 편이고 2005년보다도 약 4% 포인트 이상 증가했다. 반면 최근 선거결과에 의하면 자유민주당의 여성의원 비율은 12.3%로 다른 정당보다 낮은 것을 알 수 있다. 이 수치는 2005년 선거결과와 비교해 약 2% 포인트 감소했는데, 이것은 최근 여성의원의 비율이 증가한 보수당이나 노동당과는 다른 모습이다.

[표 2] 2005년, 2010년 결과에 따른 영국 하원의원의 성별분포

정당	남성		여성		합계	
	2005	2010	2005	2010	2005	2010
보수당	176(91.2%)	257(84.0%)	17(8.8%)	49(16.0%)	193	306
노동당	256(73.1)	177(68.6%)	94(26.9%)	81(31.4%)	350	258
자유 민주당	54(85.7%)	50(87.7%)	9(14.3%)	7(12.3%)	63	57
기타	35(87.5%)	23(79.3%)	5(12.5%)	6(20.7%)	40	29
합계	521(80.7%)	508(78.2%)	125(19.3%)	142(21.8%)	646	650

자료: 영국의회 웹사이트(<http://www.parliament.uk>)

상원의원은 하원과 다르게 유권자들에 의해 선출되지 않고 세습적인 신분에 의해서 혹은 수상, 상원의원추천위원회(House of Lords Appointments Commission)의 추천을 받아 여왕이 임명한다. 상원은 구성원의 숫자가 정해져 있지 않다. 1999년 “상원법”(House of Lords Act 1999)이 통과되면서 상원의원의 수는 많이 감소했다. 2008년 현재 약 750명의 상원의원이 있었다.³⁾ [표 3]이 보여주듯이 상원의원은 크게 성직귀족과 세습귀족으로 나뉜다. 세습귀족은 다시 세습귀족, 당대귀족, 법률귀족으로 구분된다.

상원의원의 대다수를 차지하는 세습귀족(hereditary Peers)은 가문의 귀족

3) 영국 상원의 의회 출석물은 저조하다. 상원의원은 출석에 따라 수당을 지급받으며 상원의원직은 세비를 전혀 받지 않는 명예직이다(임도빈 1996).

작위로 인하여 상원의 구성원이 된다. 정부가 정치, 경제, 사회, 과학 등 각 분야에서의 국가에 대한 공헌 여부를 판단하여 수상의 제청에 의해 여왕이 임명하는 당대귀족(life Peers)은 1958년 당대 귀족법(Life Peerage Act 1958)이 통과된 이후 탄생했다. 과거에 상원에서는 세습귀족 구성원이 당대귀족의 구성원보다 그 수가 많았다. 그러나 최근에 1999년의 “상원법”을 통한 노동당 정부의 상원 개혁으로 인하여 당대귀족의 수가 세습귀족의 수보다 많아졌다. 법률귀족(Law Lords or Lords of Appeal in Ordinary)은 최고재판소(대법원과 헌법재판소)의 대법관들이다. 마지막으로 영국 성공회 주교(Archbishops and bishops)들이 상원을 구성한다. 성직귀족으로 불리는 이들은 캔터베리(Canterbury), 요크(York)의 대주교(Archbishop), 듀럼(Durham), 런던(London), 윈체스터(Winchester)의 주교, 기타 교구 주교 등으로 구성되어 있다.

[표 3] 영국 상원의원의 구성

성직귀족	성직귀족
세속귀족	세습귀족
	당대귀족
	법률귀족

상원의 권한과 기능은 하원의 그것보다 하위에 있다. 이것은 1911년 의회법 이후 제도화되었다(박찬욱 1995). 예를 들어 상원에는 하원이 지니는 예산안 및 재정관련 법률안에 대한 수정 권한이 없다. 단지 토론이나 질의를 통해 국정을 통제하는 기능을 지니고 있다. “2005년 헌법 개정법”(Constitutional Reform Act 2005)에 의해 신설된 상원의장(Speaker of the House of Lords)은 5년 임기로 중임 가능하며 하원의장과 비슷한 업무를 맡고 있다. 그러나 상원의장의 역할은 법안의 소개 및 결과의 발표 등으로 극히 제한되어 있다(국회운영위원회 2004; 김대순 2003; 안승국 2006; 프리드만 2002).

2. 의회주권의 원리

의회는 민주주의의 원리와 이념을 세 가지 원리를 바탕으로 구현하는 제도이다. 일반적으로 학자들은 이 세 가지 원리로 국민주권의 원리, 대의 원리, 법의 원리 등을 언급한다(김민전 2004). 그러나 영국 의회를 대표하는 핵심 원리는 의회주권의 원리이다. 보통 의회주권의 원리를 영국헌법 제1의 원리로 보기 때문이다. 의회주권의 원리는 “영국의 영역 내에 있는 사람과 사물 및 토지에 관한 사항에 대하여 의회가 절대적인 권능을 가지고 규율할 수 있다는 것을 의미한다”(임중훈 2005: 122). 그래서 의회주권의 원리는 심지어 국왕의 권력을 제한하고, 국가의 최고법을 헌법이 아닌, 의회라는 정치적 제도라고까지 해석한다(김종철 2001).

의회가 어떤 제약도 받지 않고서 입법권을 행사할 수 있다는 의회주권의 원리는 영국 입헌주의의 핵심으로 간주될 수 있는데, 이것은 구체적으로 크게 두 가지 의미를 지니고 있다.⁴⁾ 첫째, 의회 이외에 다른 어떤 기관도 영국에서 입법 기관이 될 수 없다는 것을 의미한다. 둘째, 입법, 사법, 행정의 분류와 관계없이 모든 국가 활동이 의회제정법에 의해 규제받는다라는 것을 의미한다. 이런 이유에서 영국의 사법부는 의회를 통과한 법률을 해석하고 적용할 수 있으나 위헌으로 판결하거나 무효화할 수 없다. 영국에서는 입법권, 행정권 및 사법권이 모두 의회에 부여되어 있는 것이다. 영국의회는 비록 성문화되어 있지 않지만 헌법에 의해 보장받고 있다(김대순 2003; 김두현 1998; 장훈·강원택·김영순·구갑우 2000). 의회주권의 원리는 심지어, 영국의회에게 소급입법도 가능하게 한다(김종철 2001).

다른 국가에서 인정하지 않는 의회주권의 원리가 영국 의회를 대표하게 된 것은 역사적 배경 때문이다. 1215년 마그나 카르타(Magna Carta) 제정 이후

4) 일부 학자들은 의회 주권(sovcreignty)이라는 표현이 적합하지 않다는 이유에서 의회 우위(supremacy)라고 표현하기도 한다(임중훈 2005). 의회 주권의 개념을 세분화하기도 하는데, 다이스(Dicey 1982)는 의회 주권을 법적 주권과 정치적 주권으로 구분하고서 법적 주권은 의회를 대표하는 국왕이 지니고 정치적 주권은 유권자가 지닌다고 주장한다. 그리고 다이스는 정치적 주권은 법적 구속력을 지닐 수 없다고 본다.

왕권이 점진적으로 약화되었지만, 권력이 왕에게서 의회로 옮겨간 계기는 명예혁명이었다. 즉 명예혁명의 결과로 ‘신으로부터 부여 받은 왕의 권리’(divine right of Kings)가 ‘의회 안에서 왕이 지니는 절대적 권리’(absolute right of the King in Parliament)로 변한 것이다. 의회가 권리장전을 제정하고 왕위 계승도 의회 내에서 결정함에 따라 의회가 어떤 한계를 지니고 있다고 주장하기 어려워졌다(김대순 2003).

이론적으로 영국의 의회주권 원리에는 국제협정, 국제법 혹은 국제조약과의 관계에서 갈등이 발생할 가능성이 있다. 그러나 영국 법원은 의회제정법이 이런 종류의 법과 갈등을 빚는 경우에 의회가 모든 법규범에 우선한다는 입장을 분명히 밝혔다. 이것은 1968년 *Cheney vs. Conn* 판결에 명확하게 나타나 있다. 법원은 다음과 같이 판결했다. “의회제정법은 이 나라의 최고 법규범이기 때문에 의회제정법이 규정하고 있는 것은 무효가 될 수 없다. 의회제정법은 모든 다른 법규범에 우선한다. 따라서 법원은 의회제정법이 불법이라고 말할 수 없다”(임종훈 2005: 122). 비슷한 사례는 *Marcarthy Ltd. vs. Smith* 판결에서도 찾을 수 있다. “만약 조약 또는 조약 내의 규정을 부인할 의도로써, 또는 고의적으로 그것과 모순되게 행동하려는 의도로써, 우리의 의회가 어떤 법률을 의도적으로 통과시키고 명시적으로 그렇게 말하는 때가 온다면, 의회의 제정법을 따르는 것이 재판소의 의무라고 생각한다”고 영국 재판관 데닝(Lord Denning)은 주장했다. 물론 경우에 따라 국제법의 직접효과를 인정하기도 하지만, 다음 회기 혹은 다음 의회에서 그 법은 얼마든지 수정, 폐지될 수 있다(김대순 2003).

그렇다면 영국의 헌법학자 다이시(1885)가 “영국의회는 남자를 여자로, 여자를 남자로 만드는 것 외에 무엇이든 다 할 수 있다”고 표현할 만큼 영국의회에서 최고 권력의 원리가 되었던 의회주권은 의회 만능주의를 정당화하는 원리이고 문제점이 없는 것인가? 학자들은 의회주권의 원리에 대하여 다음과 같은 문제점을 지적한다. 첫째, 의회주권의 원리는 의회가 국민들의 자유와 권리를 제한하지 않을 것이라는 이상주의적 낙관에 근거하고 있다. 의회가 국민의 자유와 권리를 침해하는 입법을 하게 되는 경우, 선거로 구성된 차기 의회가 과거의회를 심판할 것을 가정한다. 이런 이유에서 현재 의회가 국민의 자유

와 권리를 침해하는 입법을 하지 않을 것이라고 전제한다. 그러나 영국 역사는 의회 입법이 입헌주의의 이상이나 국민의 기본권을 침해한 경우를 보여준다. 영국 법원은 1998년에 인권법이 제정되기 전까지 의회의 입법이 국민의 자유와 권리를 침해한 경우라도 의회의 입법이 존중되어야 한다고 주장했다. 둘째, 영국의회는 스코틀랜드와 아일랜드를 잉글랜드가 통합하는 과정에서 제정한 법(The Acts of Union with Scotland and Ireland)에 위배되는 법을 제정할 수 없다. 예를 들어, 잉글랜드와 스코틀랜드 통합법에는 스코틀랜드 교회와 사법부의 독자성을 인정하는 부분이 있는데, 이것은 아직까지 과거와 같은 의미를 유지하고 있다. 셋째, 영국의회는 미래의 의회 활동을 구속하지 못한다는 한계를 지니고 있다. 예를 들어, 현재의 의회가 의회법에 대한 사법심사를 가능하게 하는 법을 제정하더라도 향후에 구성되는 의회가 이를 개정할 수 있다는 것이다(김종철 2001; Bradley 2004; Smith 1987).

Ⅲ. 행정입법

1. 의미 및 역사

행정입법이란 입법부가 다른 기관에게 입법권한을 명문으로 위임하는 것을 의미한다.⁵⁾ 현대국가에서 행정입법은 불가피한 현상으로 이해되고 있어서 이를 인정하지 않는 국가는 거의 없다. 과거와 비교하여 행정입법의 수는 증가하고 있는 추세이다. 현대 사회에서 입법 대상이 증가하였기 때문에 행정입법 역시 증가하고 있다. 그러나 행정입법이 증가하는 구체적인 이유는 행정부에 비해 의회에 전문성 및 기술성이 결여되어 있기 때문이다. 예를 들어, 영국의회를 통과한 1971년의 도시전원계획법(Town and Country Planning Act)이나

5) 영국은 행정입법을 종속입법(subordinate legislation) 또는 위임입법(delegated legislation)이라고 부르기도 한다. 다른 국가와 마찬가지로 영국에서도 행정입법에 대한 용어는 통일되어 있지 않다. 행정입법을 표기하기 위해 위에서 언급한 표현 이외에도 Orders in Council, Orders of Minister or Departments, Regulations, Rules, Bylaws 등의 다양한 명칭이 사용되고 있다(김두현 1998; 박규하 1994).

1972년의 통화조정법(Country Inflation Act)과 같은 법안 등은 기본골격만으로도 문제가 되었다. 또한 의회의 개최여부와 상관없이 발생하는 예상하지 못했던 사건을 위해서 규정(provision)을 만들 필요가 있다. 전쟁과 같은 국가 위기 상황에서 행정기관이 특별한 권한을 갖게 되는 경우에도 필요하다. 의회 입법의 경우 상당한 시간이 필요한데 위기에 입법의 신속성이 떨어지기 때문이다. 입법 사항이 너무나 전문적이어서 의회에서 그 사안을 충분히 이해하지 못하는 경우도 발생할 수 있다. 이밖에 의회 입법만으로 지방의 특수한 사정에 대응하기 쉽지 않기 때문에 행정입법이 증가했다고도 본다. 즉 행정입법이 행정의 전문화, 기술화, 광역화, 다양화로 인한 의회 입법능력의 보완 수단이라는 것이다(김춘환 2006; 박민영 1999).

영국에서 행정입법도 1531년 경작자 법령(Statute of Sewers 1531)과 1539년 공포 법령(Statute of Proclamation 1539)에서 처음 그 모습을 드러냈다. 두 법령에 의해 당시 헨리 8세는 법을 제정할 수 있는 많은 권한을 부여받았다. 이후 스튜어트왕조(1603-1714) 시대에도 국왕에게 권한을 주는 행정입법이 대부분이었으며, 그만큼 국왕의 권력이 강조되었었다. 일반적으로 영국 행정입법의 발달은 1834년 빈민법 수정법률(Poor Law Amendment Act 1834)이 빈민법 위원회(Poor Law Commissioners)에게 빈민자의 처우 개선을 위하여 법을 제정할 권한을 부여한 시점에서 찾는다. 100년 이상 지속된 이 법은 정책의 형성과 채택, 집행 과정의 세세한 부분을 행정부에게 위임했다(김두현 1998; 박민영 1999).

영국에서 행정입법의 양적인 증가는 제1차 세계대전 및 제2차 세계대전 전후로 발생했다. 19세기 이후 행정입법이 증가했는데, 이것은 정부 기능의 근본적인 변화의 불가피한 결과였다(류지태 2005). 의회에서 행정부에 의한 행정입법의 수는 크게 증가했다.⁶⁾ 영국에서 전체법안의 80% 이상이 정부에 의하

6) 최근의 행정입법에 대한 통계자료는 구하지 못했다. 그러나 양승두(1974: 73)의 논문을 살펴보면 영국에서 행정입법의 수가 크게 증가하고 있음을 알 수 있다. “영국의 경우 1894년부터 1913년까지 행정권에 의하여 제정된 행정입법의 건수는 평균적 1,238건으로 1895년에는 950건, 1904년에는 1,899건이었고, 1914년부터 1918년 사이에는 평균적 1,461이었으며, 1919년부터 1920년까지 사이는 1,677건, 1940년부터 1945년까지 사이는 2,049건이었다고 한다. 1948us에 제정된 행정입법 건수는 2,858건, 1950년에는 2,144건, 1951년에는 2,335건이었고 1955년부터 1964년 사

여 제출되는 행정입법이며, 이들 가운데 약 75%가 의회를 통과하는 것으로 알려져 있다. 반면 의원에 의해 발의된 법률안(Private Members Bill)은 정당의 조직적인 후원을 받지 못하거나 정부의 동의를 얻지 못하는 경우가 많기 때문에 오히려 법률로서 성립하지 못하는 경우가 대부분이다. 의원에 의해 발의된 법안의 대부분은 야당의원들에 의한 것이기 때문이다. 여당 의원들은 정부에 의한 행정입법을 중시하기 때문에 거의 법안을 제출하지 않는다(국회 운영위원회 2004; 안승국 2006).

2. 행정입법의 종류

영국에서 적용되는 법률은 보통법(Common Law), 판례법(Case Law), 성문법(Statute Law), 유럽연합법(European Union Law)으로 구분된다. 이 가운데 의회의 입법과정과 관련 있는 것은 성문법이다(국회 운영위원회 2004). 영국의 행정입법은 기준에 따라 여러 가지로 분류할 수 있다. 예를 들어, 박규하(1994)는 영국의 행정입법을 제정목적, 제정기관과 제정과정에 따라 분류하고 있으며, 김두현(1998)은 보다 자세히 수임기관, 행정입법의 목적, 위임형태, 명칭에 따라 구분하고 있다. 박민영(1999)은 김두현과 비슷하게 입법의 목적, 제정절차, 명칭에 따라 분류하고 있다. 본 논문에서는 행정입법의 다양한 종류를 소개하는 것이 목적이 아니기 때문에 수임기관 혹은 제정기관에 따른 분류에 대하여서만 소개한다.

첫째, 추밀원령(Orders in Council)이 있다. 추밀원령에는 두 가지 종류가 있다. 하나는 Prerogative Orders in Council이고 다른 하나는 Statutory Orders in Council이 있다. 전자는 대권형식을 취하는 추밀원령으로서 행정입법의 범주에 속하지 않는다. 이것은 국왕이 추밀원(Privy Council)⁷⁾의 조언에 따라 입법하는 권한으로서 영토의 제한을 받거나 정복한 영토에 대한 일반정

이의 평균적 행정입법 건수는 2,000건이 넘었고, 특히 1962년에는 2,877건이 제정되었다고 한다.”

7) 추밀원은 왕의 자문기관인 왕실회의(Curia Regis)에서 유래되었고 16세기에 현재의 명칭으로 제도화됐다. 추밀원의 위원은 내각의 각료 및 총리의 추천을 받은 인사들이다. 현재 형식상 행정부의 최고기관이다(안승국 2006).

책에 관한 것이다. 후자는 추밀원이 의회제정법으로부터 명문으로 위임받은 권한에 의해 제정된 것을 말한다. 이것은 행정입법 가운데 가장 많은 부분을 차지하는 것으로서 장관 및 관청에게 재위임하는 경우가 많았다. 또한 위임의 범위가 포괄적이어서 비관을 받기도 했다. 둘째, 지방단체에 의한 행정입법은 의회제정권으로부터 받은 권한에 의해 특수한 사항에 대하여 조례를 만드는 것을 말한다. 건축, 주택, 도시계획, 도로, 교육 등 시민의 일상생활이 이러한 입법에 의하여 규정받고 있다. 이 행정입법의 효력발생 요건은 중앙관청의 확인이다. 셋째, 사법부에 의한 행정입법이 있다. 대법원 규정위원회(Rules Committee of the Supreme Court)는 위임받은 권한을 갖고 재판소 규정을 제정한다. 넷째, 기타 기관에 의한 행정입법이 있다. 예를 들어 수자원국(water authorities), 국유산업체, 영국교회, 옥스퍼드대학, 케임브리지대학 등도 규칙 제정권을 부여받기 때문에 이들도 행정입법과 관련된 기관으로 본다(김두현 1998; 류지태 2005; 박규하 1994; 박민영 1999).

3. 입법절차⁸⁾

영국의회의 입법과정은 위원회 중심이 아니라 본회의 중심으로 이뤄진다. 다른 국가에서와 다르게 영국의회에 제출된 법안은 상임위원회에 회부되기 이전에 본회의의 심의와 토론을 거친다. 즉 영국 입법과정에서 법률안의 기본방향은 본회의에서 이뤄지는 독회(reading)와 토론과정에서 결정된다. 또한 의원의 심사단계에서는 본회의에서 결정된 범위 내에서 부분적인 수정만이 이뤄지는 특징이 있다(국회 운영위원회 2004; 안승국 2006).

영국의회의 입법과정은 하원, 상원, 국왕 동의를 단계를 거친다. 모든 법률안을 하원과 상원에서 모두 발의할 수 있다. 그러나 대부분의 행정입법은 하원에서 발의한다. 특히 재정관련 법률안은 하원에서만 제출할 수 있다. 의회에 제출된 모든 법률안은 해당 의안과장(clerk of legislation)의 검토를 거쳐 상원과 하원 모두의 심사를 통과해야 한다. 공식적인 입법절차는 하원의 제1차

8) 영국의회의 입법절차는 구병삭 1982, 국회 운영위원회 2004, 문제풍 2005a, 문제풍 2005b, 안승국 2006 등의 논문 내용을 요약, 정리함.

독회(first reading)에서 시작한다. 이것은 형식적인 절차이며, 의사국장(clerk of the house at the table)이 법률안을 읽고 제2차 독회(second reading)를 위한 날짜를 지정한다.

하원에서 이뤄지는 다음 단계는 제2차 독회이다. 제2차 독회는 행정입법이 발의된 이후 약 2주 이내에 본회의에서 실시된다. 제1차 독회를 통과한 법률안의 전반적인 원칙에 대한 설명이 이뤄지는 단계로서, 여기에서 정당들은 법률안에 대하여 토론을 진행한다. 법률안 기본방향의 승인 여부만 논의되기 때문에 각 조항에 대한 구체적 내용에 대해서는 논의가 이루어지지 않는다. 의회에 제출된 법률안이 단순하거나 기술적인 경우 또는 여당과 야당의 이의가 없는 경우, 토론의 과정이 생략될 수 있다. 야당이 법률안에 대하여 반대하는 경우에는 표결이 진행된다. 표결 결과 반대하는 동의안이 가결되면 해당 법안은 폐기되며 같은 회기 안에 다시 제출될 수 없다.⁹⁾

법률안은 제2차 독회 단계를 거치고 나서 상임위원회(Standing Committee)¹⁰⁾, 전원위원회(Committee of the Whole), 특별위원회(Select

9) 예를 들어 1986년 Shops 법안은 제2차 독회에서 표결 결과에 의해 부결됐다(문제풍 2005a).

10) 영국 의회의 상임위원회는 영속적인 것이 아니다. 즉 상임위원회는 법안마다 구성되며 해당 법안에 대한 심사가 완료되면 해체된다(문제풍 2005a). 영국 의회에는 8개의 알파벳 상임위원회가 있다. 영국 의회의 상임위원회를 알파벳 상임위원회라고 부르는 이유는 한국의회와 같이 '법제사법위원회' '재정경제위원회' 등으로 해당 분야의 이름을 붙여서 위원회를 부르지 않고 알파벳을 순서대로 붙여서 A위원회, B위원회, C위원회 등으로 부르기 때문이다. 의회에 상정된 법률안은 법안의 성격에 상관없이 순서에 따라 각 위원회에 회부된다. 영국 의회의 상임위원회는 사안별로 특화되어 있지 않기 때문에 전문성이 결여될 수 있다(김민전 2004). 다만 정부 부처 및 관련기관의 정책, 행정, 지출을 심사하기 위해서는 정부 부처별 특별위원회(selected committees related to government departments)를 둔다. 헌법 위원회(Constitutional Affairs), 문화공보체육 위원회(Culture, Media, and Sport), 국방 위원회(Defence), 교육훈련 위원회(Education and Skills), 환경식량농촌 위원회(Environmenbt, Food, and Rural Affairs), 외무 위원회(Foreign Affairs), 보건 위원회(Health), 내무 위원회(Homre Affairs), 국제개발 위원회(International Development), 북아일랜드문제 위원회(Northern Ireland Affairs), 부총리실 위원회(Office of the Deputy Prime Minister: Housing, Planning, Local Government and the Regions), 과학기술 위원회(Science and Technology), 스코틀랜드문제 위원회(Scottish Affairs), 통상산업 위원회(Trade and Industry), 교통 위원회(Transport), 재무 위원회(Treasury), 웨일즈문제 위원회(Welsh Affairs), 노동연금 위원회(Work and Pensions) 등 18개의 위원회가 있다(국회 사무처 2006).

Committee), 특별상임위원회(Special Standing Committee) 등의 위원회에 회부된다. 법률안이 본회의의 심의와 토론을 거친 후 위원회에 회부되는 것은 미국의 회의를 비롯한 다른 국가 의회의 입법절차와 구분된다. 법률안에 대하여 하원에서 별도의 의결이 없는 경우, 해당 법안은 소수의 의원으로 구성된 상임위원회에 회부된다. 법률안이 위원회에 회부되는 것은 법안을 첫 조문뿐만 아니라 각각의 조항에 대하여 세밀히 심사하기 위한 것이다. 엄격한 의사규칙의 적용을 받는 본회의의 토론과는 다르게 위원회에서의 토론은 자유롭기 때문에 법률안이 세밀히 검토될 수 있는 것이다. 엄격한 심사를 담당하는 위원회에서는 조항별로 의결과정을 거친다. 위원회는 또한 법률안에 대하여 수정안을 제출할 수 있다. 이때 수정안은 위원회의 위원장이 전문의원의 자문을 받아 선정한다.

법률안이 전원위원회에 회부되는 경우도 있는데 다음과 경우가 그에 해당한다. 첫째, 간단한 내용의 법률안으로서 위원회에 회부할 필요가 없는 경우이다. 둘째, 여당과 야당 사이에 이의가 없는 법률안의 경우이다. 셋째, 긴급하게 심의하고 처리하여야 할 법안의 경우이다. 넷째, 1997-2001년 기간 중의 유럽의회 선거법, 인권법, 북아일랜드 법안과 같이 헌법적으로 중요한 법안의 경우이다. 이런 종류의 법률안은 기각될 수 없다. 법안을 변경하게 되는 경우에도 원칙적으로 하원에서 승인된 것과 배치될 수 없다. 이밖에도 법률안이 특정의 조사위원회에 회부되는 경우가 있다. 보통 행정입법에 대하여 심도 있는 조사와 연구가 필요한 경우이다. 이 경우 조사위원회는 법안의 추후 심사과정인 제2차 독회와 상임위원회의 법안심사 과정에 영향을 미친다.

다음은 보고단계이다. 위원회 심사를 마친 법안은 심사보고를 위해 본회의에 다시 회부된다. 상임위원회의 심사에서와 다르게 의원들은 수정된 부분에 대하여서만 발언할 수 있다. 그리고 심사 보고된 안전에 대하여 추가적으로 수정을 할 것인지 여부를 결정한다. 대부분의 행정입법은 이런 보고단계와 제3차 독회(third reading)의 절차를 함께 갖기도 한다. 보고단계에서 수정할 사항이 없는 경우 제3차 독회가 바로 진행된다. 제3차 독회는 하원 의원들이 최종적으로 검토하는 단계이다. 야당 의원들에게 이견이 있는 경우 비판할 기회를 주기도 하지만, 제3차 독회의 토론은 상대적으로 짧고 형식적이다.

제3차 독회를 마치고 법률안이 하원을 통과하면 상원으로 전달된다. 상원에서 경우도 하원에서의 절차와 비슷하다. 즉 상원에서도 제1차 독회, 제2차 독회, 위원회 및 보고단계, 제3차 독회의 절차를 거친다. 상원과 하원의 입법 절차에서 차이점은 위원회 심사 과정에서 나타난다. 대부분의 경우 상원에서는 전원위원회가 법률안을 심사한다. 위원장이 수정안을 선정하는 절차가 없으며 제안된 모든 수정안이 검토되는 것도 하원에서와 차이가 있다. 상원에서는 제3차 독회에서 수정안을 제안할 수 있는 것도 하원에서와 다른 점이다. 또한 상원은 정부가 제출한 법안 가운데 조세법안, 자금 및 공여에 관한 법안, 재정지출에 관한 법안을 수정할 수 없다. 마지막으로 상원과 하원을 통과한 법률안은 국왕의 승인(Royal Assent)이라는 형식적인 절차를 거친다.

IV. 행정입법과 의회주권

권력분립 원칙에 따르면 입법권은 의회의 배타적 권한이다. 근대국가 초기까지 복위임금지 원칙(*delegata potestas non potest delegari*)과 권력분립의 원칙을 근거로 의회의 법률제정권이 행정부에 위임되는 것은 허용되지 않았다. 그러나 20세기 이후 많은 국가에서 행정입법의 필요성이 증가했다. 행정입법의 증가로 인하여 행정권이 강화되면서 권력분립의 원칙에 따른 법치주의의 필요성과 국민의 기본권을 침해할 우려에서 행정부 통제의 필요성도 함께 증가했다. 행정입법에 대한 통제는 크게 입법부에 의한 통제, 사법부에 의한 통제, 행정부에 의한 통제로 구분할 수 있다(이일세 2005; 홍준형 2004).

앞에서 언급했듯이 영국에서도 행정입법의 수는 세계대전 이후 크게 증가했다. 제1차 세계대전에서는 1914년 국가방위법(*Defence of Realm Act 1914*)에 의해 행정부가 제한 없는 긴급권을 부여 받았고, 이를 배경으로 행정입법의 수가 크게 증가했다. 제2차 세계대전 이후도 비슷한 이유로 행정부에 의한 행정입법의 수가 증가했다. 그러나 전시 및 비상시와 같은 국가의 위기 상태가 아닌 시기의 행정입법 증가에 대하여서는 비판적 목소리가 커졌다. 예를 들어 증가하는 행정입법의 문제점을 검토하기 위하여, 1930년대에 신설된 각료권

위원회(Committee on Minister's Powers)는 행정입법이 통제 불능상태에 빠질 가능성을 경고하고서, 행정입법 과정에서 위임되는 권한의 범위를 명확히 할 것과 사법절차 혹은 준사법절차의 과정을 포함시켜 법률을 제정할 것을 요구했다(류지태 2005).

20세기 이후 영국에서 행정입법의 수가 크게 증가했고 실질적인 필요성에 대한 인식 또한 증가했지만, 대다수의 학자들은 영국의 행정입법이 의회주권의 원리에서 유래한다고 본다. 의회주권의 원리에 의하면 영국 의회는 입법의 범위와 한계를 이론상 무제한으로 규정할 수 있다. 이런 이유에서 의회만 법률을 제정할 수 있는 기관으로 해석되지 않는다. 즉 의회 주권의 원리는 의회 이외의 다른 기관도 의회로부터 권한을 부여 받으면 법률을 제정할 수 있고 그 법적인 타당성도 의회주권의 원리에 따라서 확보될 수 있다고 해석하는 것이다. 물론 국민의 권리 및 의무에 관한 법률은 반드시 의회를 중심으로 제정되어야 한다는 행정입법 반대론도 존재한다. 그러나 영국의 많은 법학자들은 행정입법의 필요성을 강조하면서 행정입법의 존재는 불가피한 것으로 이해하는데 그 근거로서 의회주권의 원리를 언급한다. 즉 영국에서 발생하는 행정입법의 통제는 한국이나 일본에서와 같이 행정부나 사법부에 의존하는 것이 아니라 의회를 통한 것이다. 영국 의회의 행정입법 통제는 크게 (1) 본회의에서의 심사와 (2) 위원회의 심사로 구분할 수 있다(김두현 1998; 류지태 2005; 이민영 1999).

1. 본회의 심사

본회의 심사란 행정입법된 법안을 정해진 기간 내에 의회에 제출하여 의회의 승인을 얻도록 하는 절차를 말한다. 영국은 행정기관이 행정입법에 의해 제정하는 경우 의회에 제출하도록 규정하고 있다. 그러나 행정기관이 모든 행정입법을 의회에 제출하지는 않는다. 법안의 중요성이 낮거나 혹은 특별지역에 국한된 경우는 제출하지 않는다. 그러나 입법권을 수권하는 개별법에 규정이 있는 경우에는 제출한다. 수권법률이 행정기관의 법안을 의회에 제출하도록 명령하고 있는 경우에는 1946년에 제정된 법령문서법(Statutory Instrument

Act)의 절차에 따라 상원의 의사국(The Office of the Clerk of the Parliament)과 하원의 의사국(The Vote and Proceedings Office)에 제출한다. 본회의에서의 행정입법된 법안의 심사절차는 단순제출절차(bare laying procedure), 거부결의절차(negative resolution procedure), 승인결의의 절차(affirmative resolution procedure), 초안제출절차의 4가지로 구분된다. 본회의에서 심사하는 것은 입법부가 행정입법을 통제할 수 있기 때문에 효과적인 제도이다. 그러나 심사기간이 부족하기 때문에 의회가 실질적으로 행정기관의 행정입법을 통제하기는 쉽지 않다(김춘환 2006).

단순제출절차는 수권법에 의해 행정입법된 법안을 의회에 제출할 것을 요구하는 절차이다. 단순제출절차가 규정되어 있는 행정입법의 경우 법의 효력이 발생하기 전에 법안을 의회에 제출하여야 한다. 이 절차는 의회가 행정입법을 간접적으로 통제하고 제출된 법의 존재에 대해 주의를 환기시키는 데 그 목적이 있다. 이 절차를 통해 의회에는 행정기관에 질의할 기회가 주어지지만 직접적인 공격은 허용되지 않는다. 즉 단순제출절차는 행정기관이 제출한 법안의 효력에 아무런 영향도 끼치지 못한다. 이런 이유에서 단순제출절차는 별로 사용되지 않으며 상대적으로 중요성이 낮은 행정입법의 경우에만 제한적으로 사용된다(이일세 2005).

행정기관 및 기타기관에 의해 행정입법된 법은 의회에 제출된 이후 바로 시행된다. 그러나 상원과 하원에 법이 제출된 날짜로부터 40일 이내에 그 법을 폐기할 수 있는 권한이 있다. 행정입법된 법을 폐기하기 위해 동의를 구하는 것을 폐기청원(prayer for annulment)이라고 한다. 폐기청원은 모든 의원이 할 수 있으며 상원이나 하원에 의견을 제출하여 심의를 거쳐야 한다. 이 절차는 중요성이 높지 않은 법에 사용되는 것이 일반적이다. 의회에서 폐기청원에 대한 결의가 이루어진다고 해서 행정입법의 효력이 바로 없어지는 것은 아니다. 국왕은 상원과 하원에서 행정입법된 법에 대한 폐기청원의 결의가 이루어지면 해당 법은 추밀원령으로 폐기한다. 폐기청원이 결의된 후에 행정입법된 법의 일부를 취소하거나 수정하는 것은 인정되지 않는다. 법 전체를 폐기하여야 하는 것이다. 거부결의절차는 행정입법과 관련된 제출절차 가운데 의회에서 가장 많이 사용되는 절차이다. 그러나 이 절차는 실효성이 높지 않다는 비

판을 받는다. 왜냐하면 실질적으로 이 절차를 통해서 폐기청원을 통과시키는 데 필요한 정족수를 확보하는 것이 쉽지 않기 때문이다. 의원내각제를 채택하고 있는 영국에서 의회 다수파를 형성하고 있는 여당이 행정부가 제정한 행정입법을 취소하는 일은 거의 없는 것이다. 또한 하원에서의 절차는 폐기청원의 결의를 성립시키기에 매우 불리하게 되어 있다. 이밖에 의회에는 폐기청원에 관하여 논의할 시간이 충분하지 않다는 의견도 있다. 예를 들어 1990-1991년에 의회에 제출된 폐기청원 가운데 78%는 시간부족으로 토론조차 이뤄지지 않았다. 행정입법에 대한 거부결의절차는 행정입법과 관련하여 정부를 비판할 기회를 갖는다(김춘환 2006; 양승두 1974; 이일세 2005).

승인결의 절차는 양원 또는 하원의 결의절차에 의해 승인되어야만 제출된 행정입법의 효력이 발생한다고 규정한 경우와 상원과 하원 가운데 부정적 결의절차가 발생하지 않은 경우를 의미한다. 이 절차는 의회의 가장 강력한 통제 방법이다. 그러나 이 절차를 채택하는 비율은 매우 낮다. 내각이 의회에 승인결의 법안을 제출한 경우 의회의 심의를 통과하기 위하여 오랜 시간이 필요하기 때문이다. 또한 내각은 신속하게 행정입법을 발효시켜야 하는 경우가 있기 때문에 이 절차를 채택하는 것을 기피한다. 이런 승인결의 절차는 “수권법률에 실질적으로 영향을 미치는 행정입법, 조세의 부과나 국민에게 재정상의 부담을 과하는 행정입법 또는 특별한 고려를 요하는 행정입법 등에만 사용”(이일세 2005: 330)한다.

초안제출 절차 입법 권한을 부여 받은 행정기관이 법을 제정하는 과정에서 의회의 의사를 반영하도록 하기 위해 고안된 절차이다. 이 절차의 특징은 다른 절차와는 다르게 행정기관이 법을 제정하기 전에 행정입법안을 의회에 제출하는 것이다. 행정입법안에 대하여 의회가 거부결의를 하는 경우 해당 행정입법안은 더 이상의 절차를 밟을 수 없다. 다만 행정기관은 새로운 행정입법안을 의회에 제출할 수 있다. 이 절차에는 거부결의의 절차와 승인결의의 절차의 두 종류가 있다. 그러나 일반적으로 승인결의의 절차가 사용된다. 초안제출 절차는 거부결의 절차 다음으로 의회에서 많이 사용되는 절차이다(김춘환 2006; 이일세 2005).

2. 위원회 심사

위에서 언급한 바와 같이 영국 의회는 행정기관의 행정입법권 남용을 방지하기 위해 법안을 의회에 제출하여 심사 받도록 했다. 그러나 의회에 제출하는 절차를 통한 행정입법 심사가 효율적인지에 대하여 문제가 제기되었다. 즉 행정기관의 법안이 반대하고 의회의 심사가 형식적이기 때문에 의회에 제출하는 절차를 통한 심사방법에 크게 실효성이 없다는 것이다. 이에 따라 의회는 행정입법에 대한 보다 효율적인 통제가 가능하도록 행정입법의 심사를 전담하는 위원회를 구성했다. 상원과 하원에 각각의 위원회가 구성되었는데, 상원에서는 특별명령위원회(Special Oder Committee)가, 하원에는 심사위원회(Scrutiny Committee)라고도 명명 되는 행정입법특별위원회(Select Committee on Statutory Rules and Orders)가 설치되었다.

1925년 솔즈버리 경(Lord Salisbury)의 요구에 의해 구성된 상원의 특별명령위원회는 20-30명의 행정부 업무에 익숙한 의원으로 구성됐다. 이 위원회는 상원에 제출된 행정입법 가운데 상원의 특별한 주의를 필요로 하여 승인의 결(affirmative resolution)을 하여도 무관한 경우와 특별한 관심을 필요로 하는 경우로 구분하여 심사한다(양승두 1974). 즉 “의회의 승인결의를 요하는 행정입법만이 특별명령위원회의 심사의 대상이며, 행정입법의 문제점에 대한 위원회의 구체적인 의견을 보고하는 것이 아니라 그 법이 상원의 특별한 주의를 요하는 것인지에 대한 의견만을 보고”(이일세 2005: 331)하는 것이 특별명령위원회의 특징이다.

특별명령위원회의 심사 대상은 주로 행정입법이 정책적 문제 혹은 원칙상의 문제에 관한 것인지의 여부, 의문의 여지가 있었던 것은 권한 내에 두고 있는지의 여부, 상원의 상세한 조사가 요구되는지의 여부, 하원의 특별한 검토를 요구하는 법안인지의 여부, 수권범위를 벗어났는지의 여부였다. 그러나 위원회에서 의문의 여지가 있었던 선은 여파탕에 두고 있는지의 여부, 수권범위를 벗어났는지의 여부를 검토하는 것이 타당한지에 관해서는 논란이 있었다. 위원회는 또한 승인 대상이 되는 법적문서만 심사할 수 있다는 한계를 지니고 있었다. 상원의 특별명령위원회는 1973년 행정입법심사합동위원회(Joint

Committee on Statutory Instrument)가 구성되면서 폐지되었다(김두현 1998; 박민영 1999).

제2차 세계대전 중 급속히 증가한 행정입법으로 인하여 1944년 하원에 설치된 행정입법특별위원회는 11인의 법률가 출신 의원으로 구성되었고, 야당의원이 위원장이 되었다. 이 위원회는 의회에 제출된 행정입법의 외적 형식보다는 정책문제의 내용을 심사한다. 이 위원회의 기능은 의사규칙에 명시되어 있으며. 이 규칙은 다음과 같은 행정입법을, 곧 “세금 기타 부담을 과하는 경우, 법원에의 항고를 배제하는 경우, 모법에 명문규정이 없음에도 불구하고 소급 효를 규정하는 경우, 공포 또는 의회 제출에 부당한 지체가 있는 경우, 형식과 취지에 대한 특별한 설명이 필요한 경우, 그 초안에 결함이 있는 경우”(김춘환 2006: 71) 등과 관련된 행정입법을 대상으로 하여 심사하고 그 결과를 하원에 보고하도록 규정하고 있다.

이 위원회는 회기 말 행정입법에 대한 총괄보고서와 개별보고서를 제출한다. 총괄보고서는 행정입법 전반에 대한 분석과 평가가 그 내용을 이루고 있다. 반면 개별보고서는 특정한 행정입법에 대하여 주의를 환기시킬 필요가 있는 경우에 작성된다. 보고서에서 결함이 있다고 지적된 행정입법에 대하여서는 본회의에서 거부결의를 하는 것이 일반적이다. 행정입법특별위원회는 특별 명령위원회와 마찬가지로 1973년에 행정입법심사합동위원회가 구성되면서 폐지되었다(김두현 1998; 박민영 1999).

다음으로 행정입법심사합동위원회가 있다. 상원, 하원 양원에 설치된 특별 위원회가 각각 행정입법을 독자적으로 심사하면서 문제가 발생했다. 상원의 특별위원회는 승인결의를 필요로 하는 행정입법만을 심사했으며, 하원의 특별 위원회는 상원에서 심사된 것을 심사 대상에서 제외했다. 이런 이유로 상원과 하원에 각각 설치된 행정입법심사위원회가 효율적이지 못하다는 비판이 일었다(양승두 1974). 이런 비판을 배경으로 1973년 상하 양원의 심사위원회가 합병되어 행정입법심사합동위원회(Joint Committee on Statutory Instrument)가 구성됐다. 또한 같은 해에 행정입법심사상설위원회(Standing Committee on Statutory Instruments)가 구성됐다.

이 위원회는 상원, 하원의 양원에서 각 7명으로 구성되며 위원장은 야당의

원이 맞는다. 위원회의 심의 대상인지 아닌지의 기준은 다음과 같다. “세금이나 의무를 부과하는 것인지 여부, 법원에서의 다툼을 배제하는 법률 아래에서 만들어진 것은 아닌지의 여부, 법률이 부여한 권한은 변칙적이고 파격적으로 사용할 수 있도록 하고 있는지 않는지 여부, 제정법적 근거 없이 소급효를 가지지 않는지의 여부, 의회에의 제출이나 공포에 있어 정당치 못한 지연은 없는지의 여부, 법적 문서가 제출이 지연된 경우 그 지연사유가 의장에게 제출되어 있는지의 여부, 권한 밖의 것은 아닌지 또는 예정된 권한을 변칙적 파격적으로 행사하지는 않았는지의 여부, 특별한 이유로 인해 그것의 형식이나 목적에 대한 해명을 요하지는 않는지의 여부, 그 안의 기초(起草)방법에 결함이 있지는 않는지의 여부”(박민영 1999: 22) 등이다. 이 위원회가 의회에 제출한 특별보고서는 심사한 모든 행정입법 가운데 약 2-3%에 불과하다. 그러나 이 위원회가 존재한다는 사실 자체가 행정입법에 대하여 일정정도 비판적인 역할을 수행하고 있는 것으로 평가된다. 또한 위원회가 행정입법의 심사 과정에서 정부의 부처에 대하여 구두 또는 문서로 질문할 수 있으므로 정부 부처가 행정입법 과정에 신중할 수밖에 없게 된다. 이로 인해 입법기술도 발전하고 있는 것으로 평가된다. 이처럼 이 합동심사위원회는 전체적으로는 높은 평가를 받고 있다. 다만 이 위원회의 특별보고서에 관한 본 회의에서의 토론이 그다지 효과가 없다는 것과 이 위원회의 부의사항에 따라 기술적, 전문적 사항에 한하여 행정입법의 내용의 시비나 정책에 관여할 수 없다는 것 등이 결점으로 지적되고 있다 (김두현 1998; 김춘환 2006).

V. 결론

민주주의 정치제도에서 핵심적인 위치를 차지하는 의회는 입법권이라는 배타적인 권리를 지니고 있다. 오늘날 많은 시민들은 의회민주주의가 위기에 빠져있다고 인식하고 있다. 또한 행정기관이 외형적으로 확대되고 기능이 전문화됨에 따라 의회의 입법 비율이 낮아지고 행정입법의 비율이 상대적으로 크게 증가했다. 학자들은 행정입법의 남용으로 인해 국민의 자유와 권리가 침해

받지 않도록 하기 위해 어떻게 행정입법을 통제할 것인가에 많은 관심을 가지고 있다. 본 논문은 의회 민주주의의 가장 모범적인 예로 언급되는 영국 의회에서 어떤 절차와 방식으로 행정입법을 통제하는지 살펴봤다.

행정입법에 대한 통제는 크게 입법부에 의한 통제, 사법부에 의한 통제, 행정부에 의한 통제로 구분할 수 있다. 영국의 행정입법 통제는 다른 국가에서와 다르게 입법부에 의하여 이뤄진다. 본 논문은 의회의 본회의와 위원회에 의한 심사라고 하는 두 가지 방법에 의한 행정입법에 대한 의회의 통제를 의회주권의 원리라는 차원에서 살펴보았다. 영국의 경우, 입법의 주도권이라는 측면에서의 의회의 역할은 극히 제약된다. 입법과정에서 야당의 역할도 극히 제약된다. 즉 의회가 정부 제출안을 거부할 경우 집행부의 붕괴가 일어날 수 있는 내각제의 특징으로 인해 원내에서 여당 의원이 내각을 견제할 가능성은 적다. 이런 측면에서 영국 의회의 입법능력이 낮다고 비판할 수 있다.

행정입법을 우리는 의회의 권한에서 유래하는, 영국 의회주권의 원리에 따른 것으로서 이해할 수 있다. 의회주권의 원리에 따라서 행정입법에 대한 감시와 통제를 가할 수 있는 기관이 본래적 입법기관인 의회라고 해석하는 것은 타당하다. 따라서 영국에서 행정입법에 대한 통제는 법리상 입법부의 당연한 권한이라 볼 수 있고, 의회는 그 통제권을 행사함으로써 입법권 본연의 지위를 얻고 있는 것이다. 영국의회 입법과정의 기본적인 특징에는 1945년 이래 현재까지 큰 변화가 없다는 것이다. 변화가 있다면 상임위원회 및 특별위원회의 기능과 활동이 점차 증대되고 있다는 것뿐이다.

행정입법 절차에 나타난 영국의회의 모습이 한국 의회 발전을 위해 어떤 시사점을 지니는지에 관하여서 다음 문제를 고려할 수 있다. 최근 한국 국회에서 의원들의 법률안 발의 건수 및 비율이 계속하여 증가했다. 국회 의안정보시스템에 따르면 14대 국회에 접수된 902건의 법률안 가운데 의원발의가 321건으로 35.6%를 차지하였다. 이후 의원발의 비율이 계속 증가하여 15대 국회에서는 1,144건으로 법률안 접수 가운데 58.6%를, 16대 국회에서는 1,912건으로 76.3%를 차지했다. 특히 2003년의 국회법 개정으로 국회의원의 법률안 발의 요건이 완화된 17대 국회에서는 의원들의 법률안 발의가 6,387건으로 85.3%를 차지하며 크게 증가했다. 반면 같은 기간 동안 의원발의의 가결율은 떨어지

는 모습을 보였다. 13-15대 국회에서는 의원발의의 가결율이 30% 이상이었으나 16대 국회에서는 26.9%, 17대 국회에서 21.1%로 점점 감소했다. 16대 및 17대 국회에서 의원발의의 70% 이상이 폐기되었다는 사실은 법률안의 의원발의 과정을 재고할 필요성이 있다는 것을 암시한다. 한국의회의 입법과정에 나타난 문제점을 해결하기 위해 다음 사항 등을 고려할 필요가 있다.

의원들에 의한 불필요한 법안이나 중복되는 법안의 발의를 줄이고, 보다 전문성을 띠는 정부제출 법률안, 즉 행정입법의 비율을 증가시킬 필요가 있다. 법안발의의 효율성 차원에서 의원발의 법률안과 정부제출 법률안의 가결율을 비교할 수 있다. 16대 및 17대 국회에서 정부제출 법안의 가결율은 각각 72.4%와 51.1%로 의원발의 법안 가결율의 2배 이상이었다. 한국의 의회에서도 다른 국가의 의회에서와 마찬가지로 행정입법의 효율성이 높은 것을 보여주고 있다. 한국 의회는, 영국 의회가 입법과정에서 보여주듯이, 법률안의 발의를 전문성과 신속성을 보유한 행정부에 위임하고 다만 행정입법에 대한 통제를 강화할 필요가 있다. 예를 들어 영국 의회에서의 경우처럼 행정입법특별위원회와 같은 행정입법을 전담하는 위원회를 구성하여 통제수단을 마련할 수 있다. 또한 영국의 행정입법 과정이 보여주듯이, 법안의 중요성이 높은 경우에는 본회의 심사를 고려할 수 있다. 물론 2000년 국회법 개정으로 행정입법에 대한 심사를 소관상임위원회가 담당하는 등의 행정입법에 대한 통제수단을 한국 의회에 일부 도입하기로 하였다. 그러나 소관상임위원회가 행정입법을 심사하는 것의 실효성이 의문시 되며, 사법적 통제 및 행정부 자체의 통제만으로 행정입법의 문제를 해결하는 데에 한계가 있다는 지적도 있다.

인 용 문 헌

- 강원택. 「영국의 정당 민주주의: 형성과 변화」. 『사회과학연구』 11 (서강대학교 사회과학연구소, 2003): 7-36.
- 구병삭. 「영국의회 입법과정」. 『고시계』 27.12 (고시계사, 1982): 41-57.
- 국회사무처. 『영국의회 의사규칙』 서울: 국회사무처 의사국, 2006.
- 국회운영위원회. 『주요국의 의회제도』 서울: 국회, 2004.
- 김근세. 「집행부 중심에서 입법부중심 행정으로」. 박종민, 정무권 편. 『한국행정연구: 도전과 과제』 서울: 박영사, 2009.
- 김대건·오수길. 「한국행정연구의 연구자 특성과 거버넌스 연구영역 변화분석: 한국행정학보를 중심으로」. 『한국행정학보』 41.1 (한국행정학회, 2007): 227-45.
- 김대순. 「영국헌법의 변화: 웨스터민스터 의회는 여전히 주권자인가?」. 『법학연구』 13.2 (연세대학교 법과대학 법학연구소, 2003): 1-25.
- 김두현. 「영국의 위임입법제도에 관한 연구」. 『공법연구』 26.2 (한국공법학회, 1998): 263-96.
- 김민전. 「정당과 국회」. 심지연 편. 『현대 정당정치 이해』. 서울: 백산서당, 2004.
- 김응진. 「한국 정치학계의 영국 의회민주주의 연구, 1990-2006: 검색, 평가와 제언」. 『비교민주주의 연구』 3.1 (2007): 167-93.
- 김종철. 「영국 입헌주의의 본질과 특색」. 『공법연구』 30.1 (한국공법학회, 2001): 97-114.
- 김춘환. 「위임입법의 한계와 국회에 대한 통제」. 『공법연구』 34.3 (한국공법학회, 2006): 51-90.
- 류지태. 「위임입법의 형식성 논의의 헌법적 평가」. 『토지공법연구』 25 (한국토지공법학회, 2005): 417-56.
- 문제풍. 「영국 국회의 입법과정 (상): 내각(정부)중심의 법안제출 및 심의」. 『국회보』 11 (2005a): 104-9.

- _____. 「영국 의회의 입법과정 (하): 위원회 심사과정 완전공개, 내각이 입법 주도」. 『국회보』 12 (2005b): 126-32.
- 박규하. 「영국에 있어서 위임입법에 대한 사법심사」. 『외법논집』 1 (한국외국어대학교 법학연구소, 1994): 201-25.
- 박민영. 「영국의 위임입법에 관한 고찰」. 『법학논집』 15 (1999): 1-32.
- 박찬욱. 「미국과 영국 의회의 정책집행 감독활동」. 『한국정치학회보』 29.3 (한국정치학회, 1995): 467-91.
- _____. 「영국 의회정치에 있어서 대표이론과 그 현실적 적용」. 『의정연구』 12 (한국의회발전연구회, 2001): 229-38.
- 박찬표. 『한국의회정치와 민주주의: 비교의회론의 시각』 서울: 오름, 2002.
- 삼지연. 「의회정치와 민주주의」. 한국정치학회편. 『한국의회정치론』 서울: 건국대학교 출판부, 1999.
- 안승국. 「빅벤과 두 개의 방: 귀족원과 평민원」. 김웅진 외 편. 『라운더바우트를 도는 산적과 말도둑』 서울: 르네상스, 2002.
- 양승두. 「영국의회에 의한 위임입법의 통제」. 『공법연구』 3 (한국공법학회, 1974): 73-112.
- 이일세. 「법규명령에 대한 통제에 관한 고찰: 영·미에서의 입법적 통제를 중심으로」. 『토지공법연구』 27 (한국토지공법학회, 2005): 323-42.
- 임도빈. 「정치와 행정의 관계에 관한 비교연구: 영국, 프랑스, 독일의 제도를 중심으로」. 『한국행정학보』 30.1 (한국행정학회, 1996): 129-42.
- 임종훈. 「영국에서의 인권법 시행과 의회주권원칙의 변화」. 『세계헌법연구』 12.2 (국제헌법학회 한국학회, 2005): 119-36.
- 장훈·강원택·김영순·구갑우. 「영국에서 국가성 변화의 이중성에 대한 연구」. 『국제정치논총』 40.3 (한국국제정치학회, 2000): 297-316.
- 프리드만·레오나르도. 「영국정치론」. 장원석 역. 제주대학교 출판부, 2002. *Politics and policy in Britain: Restore Order In Your Home And Create A Loving Relationship With Your Adolescent*. New York: White Plains, 1995
- 한영철. 「영국 내각제에 관한 재고찰: 수상, 내각 및 의회의 역할변화를 중심

- 으로」. 『사회과학논총』 14 (명지대학교 사회과학연구소, 1998): 275-94.
- 홍준형. 「위임입법에 대한 국회의 통제」. 『공법연구』 32.5 (한국공법학회, 2004): 139-57.
- Bentley, R *et al.* *British Politics in Focus*. Ormskirk: Causeway, 2005.
- Bradley, Anthony. *The Sovereignty of Parliament: Form or Substance? The Changing Constitution*. Ed. Jeffrey Jowell & Dawn Oliver. London: Oxford UP, 2004.
- Dicey, Albert. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. Indianapolis: Liberty Classics, 1982.
- Smith, Stanley de. *Constitutional and Administrative Law*. Ed. Harry Street & Rodney Brazier, London: Penguin, 1987.

Abstract

Control over Delegated Legislation and Parliamentary Democracy in the United Kingdom

Jae-Chul Lee, Ji-Ho Jang

This study examined the principle and nature of the parliament and analyzed its sovereignty in the process of delegated legislation of the United Kingdom. Since 20th century, we have witnessed that the number of the delegated legislation has increased in the Parliament of the United Kingdom. Scholars claim that delegated legislation is rooted in the parliamentary sovereignty. In the UK, parliament has unlimited legal power to enact law. Therefore, it can be believed that parliament is not only political institution to enact law. In other words, other political institutions can be vested with the power of legislating any laws by decision from the Parliament. In the UK, the nature of this process can be explained by the principle of parliamentary sovereignty. By contrast, some scholars argue that delegated legislation should be limited not to enact law so long as it affects to citizen's rights and duties. However, many scholars conclude that delegated legislation is unavoidable to explain the parliamentary sovereignty in the UK. In the UK, control over delegated legislation has not been checked by judiciary or executive. Rather it is understood as one of the parliamentary functions.

Key words: parliament, delegated legislation, parliamentary democracy, House of Commons, House of Lords, parliamentary sovereignty, control over legislation,

주제어: 의회, 행정입법, 의회민주주의, 영국 하원, 영국 상원, 의회주권, 입법 통제

논문접수일: 2010. 4.12

심사완료일: 2010. 5. 6

게재확정일: 2010. 6.14

이름: 이재철

소속: 동국대학교-서울 정치행정학부 조교수

주소: (100-715) 서울시 중구 필동 3가 26번지

이메일: jaechull@gmail.com

이름: 장지호

소속: 한국외국어대학교 행정학과 부교수

주소: (130-791) 서울시 동대문구 이문동 270번지

이메일: jhufs@hufs.ac.kr

