

8. 정부의 입법 절차 (수능 특강 p.154)

단락 분석

(1단락)

①입법은 입법 기관이 일정한 절차에 따라 법령*을 제정하는 것을 의미하지만, 넓은 의미에서는 입법 기관이 사회 구성원의 다양한 의사를 수렴하여 법령에 반영하는 과정을 포괄한다. ②입법에는 법령을 실제로 작성하는 행위가 포함되어, 법령을 집행하는 '행정'이나 법령을 해석하는 '사법'과는 구분된다. ③입법권은 국회의 권한이지만 입법에 관련된 모든 권한을 국회가 독점적으로 행사하지는 않는다. ④헌법에 명시된 바에 따라, 법률은 국회 의원 외에 정부도 제출할 수 있기 때문에 국회 의원뿐만 아니라 정부도 법률안 제출권을 가진다. ⑤입법은 '의원 입법'과 '정부 입법'으로 나뉘는데, 일반적으로 제정의 주체를 고려하여 '정부 입법'에는 '정부의 법률안 제출권'뿐만 아니라, 법규 명령의 입법인 '행정 입법'을 포함시킨다. ⑥법규 명령이란 법률에서 위임 받은 사항이나 법률 집행을 위한 세부 사항을 규정하기 위해 대통령, 총리, 행정 각 부의 장이 각각 발하는 대통령령, 총리령, 부령 등을 의미한다.

*법령: 법률과 법규 명령을 아울러 이르는 말. 국회의 심의를 받아 제정되는 법률, 시행령인 대통령령, 시행 규칙인 총리령과 부령이 있음.

- ① **입법의 의미**에 대해 설명하면서 글을 시작하고 있어. 입법은 입법 기관이 법을 만드는 것을 의미하고, 넓은 의미로는 사회 구성원의 다양한 의사를 법령에 반영하는 과정까지 포함한다. 법률에 주석이 달려 있는 것 확인했지? **법률과 법령, 법규 명령 등의 용어를 잘 구분**하면서 읽어보자.
- ② 입법에는 법령을 실제로 작성하는 행위가 포함되어 있다. 또한 입법은 행정, 사법과는 구분된다. **삼권분립**을 말하는 거야. 입법을 맡는 국회, 행정을 맡는 정부, 사법을 맡는 법원.
- ③ 입법권, 법을 만드는 권한은 **입법부인 국회**의 권한이래. 하지만 국회가 입법권을 독점적으로 행사하지는 않는다고 하네, 정부나 법원에서조차도 입법권을 부분적으로 행사할 수 있는 건가?
- ④ 아하, **정부도 법률안 제출권**을 가진대.
- ⑤ 입법의 종류를 구분하고 있어. **의원 입법과 정부 입법**으로 나뉘고, 정부 입법은 **정부의 법률안 제출권과 행정 입법**으로 다시 나눌 수 있네. 법률과 법규 명령을 나눠서 구분하고 있으니 주의해서 구조화하자.
- ⑥ 법규 명령은 법률에서 위임받았거나 법률을 집행하기 위해 필요한 세부 사항을 뜻하나봐. **대통령령, 총리령, 부령** 등이 있대. 정리하고 넘어가자.

(2단락)

①법률안을 입안*할 때, 국회 의원이 국회에 제출한 법률안을 통상적으로 의원 발의 법률안이라 하고, 정부의 법률안 제출 권에 의해 국회에 제출된 법률안을 정부 제출 법률안이라 한다. ②일반적으로 의원 발의 법률안은 여론이나 의원의 의지, 정당의 정책 방향에 따라 입안되며, 정부 제출 법률안은 법률 소관 중앙 행정 기관의 정책 시행과 관련하여 입법이 필요하다고 판단될 때 입안된다. ③행정 기관의 입법인 정부 입법은 법령을 통해 정책적 목적을 달성하려 한다는 점에서 일종의 정책 결정의 과정이라 할 수 있는데, 이 과정에서 국민이 입법에 참여할 기회를 확대하기 위해 법령의 제·개정 및 폐지 등에 대한 입법 절차를 대통령령으로 따로 규정하고 있다.

*입안: 어떤 안(案)을 세움. 또는 그 안건.

- ① 지문이 다소 어려울거야...침착하게 읽어보자! 2단락에서는 법률안에 대해 다시 말해주고 있는 것 같아. **의원 발의 법률안과 정부 제출 법률안**으로 나뉘네.
- ② 이어서 의원 발의 법률안과 정부 제출 법률안이 **어떤 경우에 입안**되는지 설명하고 있어. 국회 의원이 발의하는(의견을 내놓는) 법률안은 여론이나 의원의 의지, 정당의 정책 방향의 영향을 받고, 정부 제출 법률안은 중앙 행정 기관의 정책 시행과 관련하여 입안된다.
- ③ 정부 입법은 일종의 **정책 결정의 과정**이래. 정보가 계속 나열되고 있어. 집중하자! 법령의 제, 개정 및 폐지 등에 대한 입법 절차를 법규 명령인 대통령령으로 규정해서 정부 입법의 과정, 즉 정책 결정의 과정에서 **국민의 의견을 충분히 반영**하려고 하나봐. 1단락에서 대통령령이 법규 명령인 것도 확인할 수 있지?

(3단락)

①행정 기관이 법률안을 작성한 후, 입법 절차를 시작하면 원활한 정책 시행을 위해 해당 법률안과 관계된 기관의 의견을 들어야 한다. ②관계 기관과의 협의를 통해 법률안의 수정 또는 보완 등을 거쳐 법률안이 확정되면, 입법 예고를 통해 법률안의 내용을 국민에게 미리 공개하여 다양한 의견을 수렴하고, 필요한 경우 이를 반영해야 한다. ③일반적으로 입법 예고는 40일 이상 진행하는데, 이때 법률안을 입안한 소관 행정 기관의 판단에 따라 입법 예고와 동시에 관계 기관 협의를 진행할 수도 있다. ④입법 예고가 시작되면 정부 제출 법률안은 의원 발의 법률안과 달리, 규제 개혁 위원회를 통한 규제 심사와 관련 행정 기관을 통한 각종 영향 평가를 실시하여 법률안의 적절성을 분석하게 된다. ⑤규제 심사는 행정 기관이 입법을 통해 이루기 위한 정책적 목적에 규제가 포함되어 있는지, 규제가 포함되어 있다면 필요한 정도의 적절한 규제인지를 판단하는 과정으로 정부의 과도한 규제를 예방하고자 하는 목적으로 실시한다. ⑥이에 비해 영향 평가는 해당 법률이 시행될 때 야기될 수 있는 문제점이나, 사회적으로 미칠 수 있는 영향을 사전에 체계적으로 분석·평가하여 법률안을 사전 정비하고 종합적인 개선 대책을 강구하는 과정이다. ⑦영향 평가를 요청받은 기관은 입법 예고 기간이 끝나기 전에 그 결과를 법률안을 입안한 행정 기관에 통보하여야 한다.

- ① 대통령령으로 규정한 **정부 제출 법률안의 입법 과정**에 대해 설명을 시작하고 있어. 과정이 길어보이니까 잘 체크하면서 읽어 내려가자. 과정은 문제로 출제하기 정말 좋으니까. **과정① 행정기관이 법률안 작성**
- ② **과정② 관계 기관과의 협의를 통한 법률안 확정** → **과정③ 입법 예고**를 통한 국민 의견 반영. 아까 2단락에서 국민이 입법에 참여할 기회를 확대하기 위해 절차를 따로 규정했다고 했으니, 과정③이 중요하겠지?
- ③ '**일반적으로**' 라는 서술과 '**40일**'이라는 서술.. 법지문에 '일반적으로' 라는 표현은 예외가 있으므로 예외를 함정으로 물어 보겠다는 평가원의 예고, 숫자가 나온다면 이것도 역시 선지로 물어볼 확률이 높지. 무조건 체크해두자! 여튼 과정③입법 예고와 과정② 관계 기관과의 협의를 **동시에** 할 수도 있다.
- ④ 입법 예고 과정과 관련해서 의원 발의 법률안과 정부 제출 법률안을 **대조**해서 설명하고 있어. 입법 예고 과정을 거치는 것은 공통점이지만 정부 제출 법률안만 **규제 심사와 영향 평가**를 실시해 법률안의 적절성을 분석한다. **공통점 차이점**도 항상 물어보는 출제 포인트이니까 마찬가지로 체크!
- ⑤ **규제 심사**가 무엇인지부터 설명하고 있어. 정부 제출 법률안에 규제가 포함되어 있는지, 포함되어 있다면 적절한 정도의 규제인지 판단. 정부의 과도한 규제를 예방하고자 한다.
- ⑥ 이번엔 **영향 평가**가 무엇인지 설명. 법률이 시행될 때 발생할 수 있는 문제나 사회적 영향을 미리 분석해서 법률안을 정비하고 개선 대책을 강구하는 과정이래.
- ⑦ 영향 평가는 과정③ 입법 예고 기간 전에 행정 기관에 통보되어야 한다. '**~전에**'라는 시기, 시점과 관련된 서술도 역시 선지로 출제될 확률이 굉장히 높아. 체크! 드라마 [이상한 변호사 우영우 7화]에도 영향 평가에 관한 법정 다툼이 나왔었어. 소덕동이라는 시골 마을을 가로지르는 도로 계획이 세워지면서 소덕동 마을 주민들이 시와 시공사를 상대로 소송을 제기했는데, 우영우 변호사팀이 소덕동 주민들을 변호하거든? 그때 우영우 변호사가 시에서 도로 계획을 이미 수립하고 나서 전략 환경 영향 평가를 받았으니 입법 절차상 위법하다고 주장하는데 그 절차가 바로 지금 다루고 있는 정부 입법 절차야! 알고 보면 더 재미있을 테니까 수능 끝나고 한 번 봐봐. ㅎㅎ(수능 끝나고!)

(4단락)

①입법 예고가 끝나면, 입법 예고 기간 중 수렴된 의견을 법률안에 반영할 수 있다. ②이후 법제처의 법제 심사를 거쳐 차관회의 심의·의결, 국무 회의 심의·의결 후, 국무 총리 및 관계 국무 위원의 부서*를 거쳐 국회에 제출된다. ③국회에 제출된 법률안이 심의를 통해 의결된 후 정부에 이송되면, 법제처는 법률을 공포하기 위해 국무 회의에 상정한다. ④국무 회의를 거친 공포안이 대통령 재가를 받으면 최종적으로 관보에 공포 내용을 게재함으로써 공포 절차를 마쳐 비로소 국민에게 실질적 영향을 미치는 효력을 지니게 된다.

*부서: 대통령의 국무에 관한 문서에 국무총리와 관계 국무 위원이 함께 서명하는 일. 또는 그런 서명.

- ① 이제 과정③ 입법 예고가 끝났어. 입법 예고 과정 중 수렴된 의견을 법률안에 반영할 수 있대.
- ② **법제처**는 국무 총리 소속 행정 기관으로 행정 입법을 심사하는 곳이야. 각 부처의 차관들이 먼저 회의해서 심사하고, 이후 대통령과 총리, 그리고 각부 장관들을 포함한 국무위원들이 모여 다시 법률안을 심사한 다음, 국회로 보내는 거야. **과정④ 심의 후 국회 제출**로 정리하자.
- ③ 국회에서도 통과되어 다시 정부로 이송되면, 국무 회의를 한번 더 거쳐서 공포(일반 대중들에게 널리 알림)하나봐.
- ④ 관보(정부가 국민들에게 널리 알릴 사항을 편찬하여 간행하는 국가의 공공 기관지)에 공포 내용을 게재하면, 드디어 정부 제출 법률 입법 완료! ③문장과 합쳐서 **과정⑤ 공포 절차**라고 정리하자.

(5단락)

①이에 비해 '행정 입법'은 입법 예고와 법제처의 법제 심사까지의 과정은 법률의 입법 과정과 동일하나, 나머지는 법률의 입법 과정과 차이가 있다. ②대통령령은 그 입법 과정에서 국회의 심의·의결이 필요하지 않기 때문에, 법규 명령안이 차관 회의를 거쳐 국무 회의에서 심의·의결되면 소관 행정 기관에 의해 관보 게재 등 공포 절차를 거쳐 법규 명령으로 공포됨으로써 실질적 효력을 지니게 된다. ③또한 총리령과 부령은 법규 명령안에 대한 법제처의 심사가 끝나면 차관 회의 및 국무 회의를 거치지 않고, 소관 행정기관에 의해 관보 게재 등 공포 절차를 마치게 된다. ④이때 공포 전 각 부 장관의 결재를 받는 부령과 달리, 총리령은 공포 전 국무총리의 결재를 받아야 한다. ⑤정부가 법규 명령안을 입안하는 시기는 특별히 정해져 있지 않고, 해당 기관에서 입안 시기를 결정할 수 있다. ⑥일반적으로 법률에는 정책 시행을 위해 필요한 세부 사항을 상세히 규정하기 어려워, 법규 명령에 세부 사항을 위임하여야 한다. ⑦이렇게 법률이 세부 사항을 하위 법령인 대통령령, 총리령, 부령에 위임하고 있는 경우에는 위임받은 사항을 하위 법령에서 정해야 법률의 시행이 가능하다. ⑧따라서 법률의 시행일이 도래하기 전에 하위 법령의 입법을 완료하기 위해 하위 법령의 준비가 필요한 법률은 부칙으로 공포일부터 시행일까지 어느 정도 기간을 두어야 하는데, 법률의 시행일을 정할 때는 하위 법령의 입법 기간을 고려해 최소 6개월 이상의 유예 기간을 두도록 하고 있다.

- ① 이번에는 **행정 입법의 입법 과정**을 정부 제출 법률안의 입법 과정과 비교해서 설명할 건가봐. 지금까지의 입법 과정을 정부 입법 과정이라고만 생각했으면 지금부터는 정부 법률안 입법 과정과 행정 입법 과정으로 나누어서 이해해야 해! 행정 입법은 법률이 아닌 **법규 명령** 입법으로 **대통령령, 총리령, 부령** 등이 있다고 1단락에서 제시했었어. 이번 지문 정보량도 많고 볼 친절한 면도 있어서 어려우니까 자꾸 이전 단락 내용을 확인하면서 읽어야 해!
- ② **대통령령**은 정부 법률안과 다르게 국무 회의에서 심의 후 **국회로 보내지 않**는데. 바로 법규 명령으로 공포된다고 하고 있어. 지금 다루고 있는 핵심 소재인 정부 입법 절차도 대통령령으로 규정된 거라고 2단락에서 다룬 것도 다시 상기시키자!
- ③ **총리령과 부령**도 설명하고 있어. **차관회의, 국무 회의를 하기 전에 공포** 절차를 마친대. 갈수록 절차가 간략해지고 있음을 캐치할 수 있지?
- ④ 저번에도 말했지만 **'이때'** 라는 표현도 은근히 중요하니까 꼭 체크해놓고 나중에 선지에서 물어보면 확인해서 풀어야 해! 총리령과 부령의 차이점을 얘기하고 있어. **결재권자**가 다르대.
- ⑤ 이번에는 행정 입법(법규 명령)의 **입안 시기**에 대해 설명하네. 법규 명령의 입안 시기는 법으로 정하지 않고, 해당 기관에서 자율적으로 결정할 수 있대.
- ⑥ 1단락 ⑥문장에서 살짝 소개한 내용을 좀 더 보충 설명하는 느낌. 법률에 세부 사항을 모두 규정하는 것은 어려워서 법규 명령에 위임하고는 한대. (해당 내용은 **21학년도 9월 모평 비문학 지문**에도 제시되어 있어. 이 지문 읽고 다시 읽으면 좋겠어.)
- ⑦ 위의 경우, 위임 받은 사항을 하위 법령, 즉 법규 명령에서 정해야 상위 법령인 법률의 시행도 가능해진다. **선후, 위계 관계**가 제시되어 있으니 중요 출제 포인트야!
- ⑧ 따라서 하위 법령의 준비가 필요한 법률은 공포(일반 대중들에게 널리 알림)일부터 시행일까지 **유예 기간을 최소 6개월 이상으로 하는 부칙**(법률이나 규칙을 보충하기 위해 맨 끝에 덧붙이는 규정이나 규칙)을 설정해야 한대. 자꾸 낯선 용어들이 툭툭 튀어나와서 더 정신이 없지?ㅠㅠ 같이 공부하면서 법 소재 관련 용어를 미리 익혀두면 수능 날 법 지문이 나왔을 때 큰 도움을 받을 수 있을테니까 너무 스트레스 받지마! 법 지문은 법 관련 용어와 지문에서 문제로 출제하는 몇 가지 패턴에만 익숙해지면 체감 난이도가 크게 하락하거든.

(6단락)

①정책 시행을 위해 입법을 추진하는 행정 기관은 입법 과정에서 여러 가지 사항을 고려해야 한다. ②특히, 행정 기관을 통해 입안되는 모든 법률이나 법규 명령은 전체 법령 체계와 조화를 이룰 수 있도록 헌법이나 상위 법률, 또는 상위 명령에 위배되지 않아야 하며, 정부의 정책 의지를 정확하게 반영해야 한다. ③또한 정부의 입법 과정이 민주적이고 효율적으로 이루어질 수 있도록 법령 입안에서부터 심사까지의 절차는 구체적으로 규정될 필요가 있다.

- ① 드디어..마지막 단락! 입법 과정에서 여러 가지 사항을 고려해야 한대.
- ② 정책 시행을 위해 입법하는 거니까 당연히 **정책 의지를 명확하게 반영**해야 하고, **헌법, 상위 법률, 상위 명령에 위배되지 않도록** 신경써야 하는군.
- ③ 또한 법령 입안에서 심사까지의 **절차(입법 절차)**는 **구체적으로 규정**되어야 한대. 정부 입법 절차도 대통령령으로 자세히 규정되어 있었잖아. 이제 끝! 오늘 내용이 복잡했으니까 법령과, 법률, 법규 명령의 뜻과 관계, 입법 종류와 과정을 중심으로 정리하면서 한 번 더 읽기를 권장해~

구조도 정리

입법	의원 입법	국회 의원의 법률안 제출권	
	정부 입법	1) 정부의 법률안 제출권	
2) 행정입법		법규 명령 입법 → 대통령령, 총리령, 부령	
정부 입법 절차	정부 제출 법률안		1) 법률안 입안 → 2) 관계 부처 협의 → 3) 입법 예고 (규제 심사, 영향 평가) → 4) 법제처 심사 ⇒ 차관 및 국무 회의 ⇒ 국회 제출 → 5) 공포 절차
	법규 명령	대통령령	1) 법률안 입안 → 2) 관계 부처 협의 → 3) 입법 예고 (규제 심사, 영향 평가) → 4) 법제처 심사 ⇒ 차관 및 국무 회의 → 5) 공포 절차
		총리령	1) 법률안 입안 → 2) 관계 부처 협의 → 3) 입법 예고 (규제 심사, 영향 평가) → 4) 법제처 심사 ⇒ 총리 결재 → 5) 공포 절차
		부령	1) 법률안 입안 → 2) 관계 부처 협의 → 3) 입법 예고 (규제 심사, 영향 평가) → 4) 법제처 심사 ⇒ 장관 결재 → 5) 공포 절차