

입법현안 법률정보 제16호

국회선진화법 중 안건 신속처리에 관한 외국의 입법례와 시사점

2013. 11

1	개요
2	미국
3	영국
4	독일
5	프랑스
6	일본
7	시사점



입법현안 법률정보 제16호

국회선진화법 중 안건 신속처리에 관한 외국의 입법례와 시사점

2013. 11



국회도서관

NATIONAL ASSEMBLY LIBRARY

법률정보실

목 차

1. 개요	1
2. 미국	4
가. 입법절차의 개요	4
나. 의사규칙 적용 중지와 위원회 심사 배제 동의	5
다. 개별 법률의 규정에 의한 안건 신속처리	9
3. 영국	11
가. 입법절차의 개요	11
나. 심사계획법안에 따른 위원회 심사 배제	11
다. 신속처리입법	16
4. 독일	18
가. 입법절차의 개요	18
나. 위원회 회부 절차 생략에 의한 안건 신속처리	19
다. 긴급한 안건에 대한 심사 기간의 단축	21
5. 프랑스	25
가. 입법절차의 개요	25
나. 헌법에 근거한 안건 신속처리	26
다. 약식검토절차에 의한 안건 신속처리	33
6. 일본	35
가. 입법절차의 개요	35
나. 긴급 상황에 대처하기 위한 안건 신속처리	36
7. 시사점	39

1. 개요

우리 국회는 대화와 타협을 통한 안전 처리를 위하여 위원회에 회부된 안전의 신속처리¹⁾, 위원회의 안전조정위원회 구성²⁾, 의장 직권상정 한정 등을 내용으로 하는 「국회법」(‘국회선진화법’이라 일컬음)을 2012년 5월 25일 공포하여 동월 30일부터 시행하고 있다. 그 중 ‘안전 신속처리’는 의장의 직권 상정 요건을 천재지변 등으로 한정하는 것과 함께 신속한 안전 처리를 위해 도입된 것임에도 불구하고 시행 1년이 넘은 현재에도 별다른 주목을 받고 있지 않다. 이에 주요 선진국의 입법례를 분석함으로써 우리의 안전 신속처리 법제에 참고할 점을 살펴보았다.

국회선진화법의 안전 신속처리는 위원회의 심사기간 지정과 지정기간 경과 시 본회의의 자동 부의(사실 상 위원회 심사 생략)를 그 내용으로

- 1) 국회법 제85조의2(안전의 신속처리) ① 위원회에 회부된 안전(체계·자구심사를 위하여 법제사법위원회에 회부된 안전을 포함한다)을 제2항에 따른 신속처리대상안건으로 지정하고자 하는 경우 의원은 재적의원 과반수가 서명한 신속처리대상안건 지정요구 동의(이하 이 조에서 “신속처리안전지정동의”라 한다)를 의장에게, 안전의 소관 위원회 소속 의원은 소관 위원회 재적의원 과반수가 서명한 신속처리안전지정동의를 소관 위원회 위원장에게 제출하여야 한다. 이 경우 의장 또는 안전의 소관 위원회 위원장은 지체 없이 신속처리안전지정동의를 무기명투표로 표결하되 재적의원 5분의 3 이상 또는 안전의 소관 위원회 재적의원 5분의 3 이상의 찬성으로 의결한다.
- 2) 국회법 제57조의2(안전조정위원회) ① 위원회는 이견을 조정할 필요가 있는 안전(예산안, 기금운용계획안, 임대형 민자사업 한도액안 및 체계·자구심사를 위하여 법제사법위원회에 회부된 법률안은 제외한다. 이하 이 조에서 같다)을 심사하기 위하여 재적의원 3분의 1 이상의 요구로 안전조정위원회(이하 이 조에서 “조정위원회”라 한다)를 구성하고 해당 안전을 제58조제1항에 따른 대체토론이 끝난 후 조정위원회에 회부한다. 다만, 조정위원회를 거친 안전에 대하여는 그 심사를 위한 조정위원회를 구성하지 못한다

한다. 이러한 내용을 기준으로 볼 때 조사대상의 주요 선진국은 우리의 안건 신속처리와 유사한 법제를 갖추고 있다. 먼저 미국 하원은 ‘미국 하원 의사규칙’에 따라 위원회 심사 배제 동의를 할 수 있고, 영국 하원은 ‘영국 하원 의사규칙’에 의해 동의로 위원회 심사를 배제하고 별도의 심사일정에 따라 입법절차를 진행할 수 있다. 독일 또한 ‘독일 연방의회 의사규칙’에 의해 위원회 심사를 배제할 수 있고, 프랑스는 「헌법」과 ‘프랑스 국민의회 의사규칙’에 근거하여 위원회 심사를 배제하고 곧바로 본회의 심사를 요청할 수 있다. 우리 법제와 유사한 일본은 재해 등 긴급 상황에 대처하기 위해 「국회법」에 따라 위원회 심사를 생략하고 본회의에 부의하거나 위원회 심의 기간을 지정할 수 있다.

다음으로 우리 국회선진화법의 안건 신속처리는 신속처리대상 안건을 지정하기 위해서 재적의원 과반수의 동의와 재적의원 5분의 3의 의결이 필요하다. 이러한 요건을 기준으로 주요국을 살펴보면, 미국 하원의 위원회 심사 배제는 재적의원 과반수의 서명에 의한 동의로 재적의원 과반수 출석과 출석의원 과반수의 의결이 필요하고, 영국 하원의 심사계획법안은 정부가 동의하면 재적의원 650명 중 100명 이상의 의결이 필요하다. 그리고 독일 연방议회의 위원회 회부 절차 생략은 원내교섭단체 또는 재적의원 5%의 동의로 재적의원의 과반수 출석과 출석의원 3분의 2에 의한 의결이 필요하며, 일본의 긴급 상황 안건 신속처리는 발의자 또는 제출자의 요구(동의)에 대하여 재적의원 3분의 1 이상 출석과 출석의원 과반수의 의결이 필요하다. 그런데 프랑스의 약식검토절차의 경우에는 소관위원회 또는 정부의 청구(동의)와 의장의 승낙만으로 가능하다.

마지막으로 우리 국회선진화법의 안건 신속처리와는 다소 다르지만, 미국에서는 신속히 처리하는 것이 중요하다고 여겨지는 국방, 무역, 연금 등의 약 33개의 개별 법률에 대해서 연방 의회의 안건 수정을 금지하고 단순히 동의만을 구하는 형태의 ‘안건 신속처리’를 규정해 놓았다. 또한 영국에서는 주로 북아일랜드의 긴급 상황에 대처할 목적으로 하원에서 해당 안건을 하루 만에 통과시키는 등의 관례적 ‘신속처리입법’을 발전시키고 있다. 그리고 「헌법」상 정부가 의회보다 우월한 지위에 있는 프랑스에서는 정부와 의회가 2주간씩 번갈아가며 의사일정을 정하고, 심지어 정부제출예산법안의 경우에는 의회의 의결절차 없이 의회를 통과한 것으로 간주하기도 한다. 독일은 양원제임에도 불구하고 「기본법」과 ‘독일 연방의회 의사규칙’에 따라 사실상 연방의회 중심의 단원제로 운영하여 입법절차를 간소화하고, 연방정부가 요구하는 긴급한 안건에 대해서는 연방 의회의 심사 기간을 단축할 수 있도록 하고 있다. 일본의 경우에는 관례적으로 정부제출법률안 작성 시부터 정부와 여당이 긴밀한 사전 협의를 통해 심사 기간을 단축하고 있다.

이상과 같이 주요 선진국의 법제는 안건 신속처리와 관련된 법제를 다양하게 마련하고 있다. 이 보고서의 조사대상인 국가의 정부형태는 미국과 프랑스를 제외한 영국, 독일, 일본이 의원내각제이다. 프랑스의 경우에는 대통령제이지만 의회가 아닌 정부가 입법절차를 주도하고 있다. 그러므로 우리의 법제와 평면적으로 비교하여서는 곤란하며 각국의 정부형태와 입법절차의 관행을 충분히 고려하여야 할 것으로 생각된다.

2. 미국

가. 입법절차의 개요

미국 헌법은 모든 입법권한을 상원(Senate)과 하원(House of Representatives)에 부여하고 있다(미국 헌법³⁾ 제1조 제1항). 이에 따라 미국 대통령은 법률안을 상원 또는 하원에 제출할 수 없고 관례에 따라 상원에 권고안을 제출할 뿐이다. 상원과 하원은 원칙적으로 입법 절차에서 각각 별개의 입법절차를 거치지만, 헌법에 따라 예산이 소요 되는 모든 법안은 하원에서만 발의될 수 있다(미국 헌법 제1조 제1항 제1문단, 하원에서 발의되어야 한다는 뜻이며 상원에서 해당 법안을 심사하지 못한다는 의미가 아니다). 또한 조약 또는 대통령이 지명한 자에 대한 승인은 상원의 고유한 권한이다(미국 헌법 제2조 제2항 제2문단).

미국의 입법절차는 일반적으로 ①법률안의 제출, ②소관 상임위원회 회부, ③의사일정 등재, ④하원의 심사, ⑤상원의 심사, ⑥상·하원의 법률안 수정 또는 양원협의위원회의 조정, ⑦상·하원의장의 서명 및 대통령의 서명으로 진행된다.⁴⁾

3) 미국 상원 홈페이지 헌법 참조(http://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm, 2013. 10. 28 방문)

4) 미국 연방의회 입법절차 홈페이지 참조(<http://beta.congress.gov/legislative-process>, 2013.10.11. 방문)

나. 의사규칙 적용 중지와 위원회 심사 배제 동의(Motion)

미국 하원 본회의에서는 매주 월·화·수요일 및 회기 마지막 6일 동안에 ‘의사규칙 적용 중지(Under Suspension of the Rules)’ 동의를 한 경우에는 총 40분 동안의 토론과 의결정족수 3분의 2 이상(재적의원 과반수 이상 출석과 출석의원의 3분의 2 이상)의 찬성을 얻어 안건을 통과시킬 수 있다(미국 하원 의사규칙⁵⁾ 제15조 제1항).

또한 미국 의회는 법안의 위원회 심사를 생략하고 신속하게 본회의의 의결을 받을 수 있는 ‘위원회 심사 배제 동의(Motion to discharge a committee)’에 관한 규칙을 두고 있다. 하원의 경우 안건을 위원회에서 30일 이상 계류시키고 있는 경우에 재적의원 과반수의 서명을 통해 위원회의 심사권한을 배제 시키는 동의를 할 수 있다. 이 동의는 매월 둘째와 넷째 월요일의 의사일정에 반영되어 재적의원의 과반수 출석과 출석의원의 과반수 찬성으로 가결된다(미국 하원 의사규칙 제15조 제2항).

원 문	번 역 문
<p>RULES of the HOUSE OF REPRESENTATIVES, ONE HUNDRED THIRTEENTH CONGRESS</p>	<p>제113대 미국 하원 의사규칙</p>

5) 미국 하원 홈페이지 의사규칙 (<http://clerk.house.gov/legislative/house-rules.pdf>, 2013. 10. 28. 방문)

원 문	번 역 문
<p>RULE XV BUSINESS IN ORDER ON SPECIAL DAYS</p> <p>Suspensions</p> <p>1. (a) A rule may not be suspended except by a vote of two-thirds of the Members voting, a quorum being present. The Speaker may not entertain a motion that the House suspend the rules except on Mondays, Tuesdays, and Wednesdays and during the last six days of a session of Congress.</p> <p>(b) (생략)</p> <p>(c) A motion that the House suspend the rules is debatable for 40 minutes, one-half in favor of the motion and one-half in opposition thereto.</p> <p>Discharge motions, second and fourth Mondays</p> <p>2. (a) Motions to discharge committees shall be in order on the second and fourth Mondays of a month.</p> <p>(b)(1) A Member may present to the</p>	<p>제15조 특정일의 의사일정</p> <p>효력정지</p> <p>제1항 (a) 의사규칙은 정족수가 충족된 상태에서 의원 3분의 2 이상의 찬성이 없으면 그 효력이 정지되지 아니한다. 의장은 월요일·화요일·수요일 및 회기 마지막 6일간을 제외하고는 의사규칙의 효력정지를 위한 동의를 허용할 수 없다.</p> <p>(b) (생략)</p> <p>(c) 의사규칙의 효력을 정지하는 동의에는 40분간 토론이 허용되며, 그 토론시간의 절반은 당해 동의를 찬성의원, 나머지 절반은 반대의원에게 배분되어야 한다.</p> <p>둘째, 넷째 월요일의 심사 배제 동의</p> <p>제2항 (a) 위원회의 심사를 배제하고자 하는 동의는 매월 둘째와 넷째 월요일의 의사일정에 반영한다.</p> <p>(b)(1) 의원은 (다음)을 배제하는 서면</p>

원 문	번 역 문
<p>Clerk a motion in writing to discharge —</p> <p>(A) a committee from consideration of a public bill or public resolution that has been referred to it for 30 legislative days; or</p> <p>(B) the Committee on Rules from consideration of a resolution that has been referred to it for seven legislative days and that proposes a special order of business for the consideration of a public bill or public resolution that has been referred to a committee for 30 legislative days.</p> <p>(2) Only one motion may be presented for a bill or resolution. A Member may not file a motion to discharge the Committee on Rules from consideration of a resolution providing for the consideration of more than one public bill or public resolution or admitting or effecting a nongermane amendment to a public bill or public resolution.</p> <p>(c) A motion presented under</p>	<p>동의를 사무총장에게 제출할 수 있다 -</p> <p>(A) 위원회에 회부된 후 30일이 경과된 공공 법안 또는 결의안에 대한 동 위원회의 심사; 또는</p> <p>(B) 위원회에 회부된 후 30일이 경과한 공공 법안 또는 결의안에 대한 동 위원회의 심의를 위해 특별의사일정을 제안하는 것을 내용으로 하고 규칙위원회에 회부된 후 7일이 경과한 이후에 하는 결의안에 대한 규칙위원회의 심사.</p> <p>(2) 법안 또는 결의안에 대한 심사 배제 동의는 1회에 한하여 제출 할 수 있다. 의원은 2개 이상의 공공 법안 또는 결의안의 심의를 위한 것이거나 공공 법안 또는 결의안에 대해 경미한 수정안을 허용하는 결의안에 대해서는 규칙위원회 심의 배제 동의를 제출할 수 없다.</p> <p>(c) 제b호에 따라 제출된 동의는 사무총</p>

원 문	번 역 문
<p>paragraph (b) shall be placed in the custody of the Clerk, who shall arrange a convenient place for the signatures of Members. A signature may be withdrawn by a Member in writing at any time before a motion is entered on the Journal. The Clerk shall make the signatories a matter of public record, causing the names of the Members who have signed a discharge motion during a week to be published in a portion of the Congressional Record designated for that purpose on the last legislative day of the week and making cumulative lists of such names available each day for public inspection in an appropriate office of the House. The Clerk shall devise a means for making such lists available to offices of the House and to the public in electronic form. When a majority of the total membership of the House shall have signed the motion, it shall be entered on the Journal, published</p>	<p>장의 보관 하에 두며, 사무총장은 이를 의원들이 서명하기에 편리한 장소에 두어야 한다. 의원은 당해 동의를 의사록에 등재되기 전에는 언제라도 서면으로 서명을 철회할 수 있다. 사무총장은 대장을 비치한 후 1주일간 서명한 각 의원명단을 그 주의 마지막 회의일에 의회속기록의 일부로 수록·발간되도록 당해 서명을 공공기록으로 하여야 하며, 누적된 명단을 하원의 관계부서에 비치하여 일반인이 매일 열람할 수 있도록 하여야 한다. 사무총장은 하원의 각 부서 및 일반인이 그 명단을 전자적인 방식으로 이용할 수 있는 방안을 고안하여야 한다. 하원의원 전원의 과반수가 동의에 서명한 경우, 당해 동의는 의사록에 등재되고 서명과 함께 의회속기록에 수록·발간되며, 위원회 심사 배제 동의 의사일정표에 등재되어야 한다.</p>

원 문	번 역 문
<p>with the signatories thereto in the Record, and referred to the Calendar of Motions to Discharge Committees. (이하 생략)</p>	<p>(이하 생략)</p>

다. 개별 법률의 규정에 의한 안건 신속처리

미국 의회의 일반적 입법 절차는 충분한 조사와 토론을 거치기 때문에 장시간이 걸리고 많은 법안 중에 극히 일부분만 법률로 제정된다. 그러나 미국 의회는 특정한 안건이 신속히 처리되는 것이 중요하다고 판단되면 해당 안건의 신속처리 절차(Expedited or Fast-Track Legislative Procedures)를 미리 법률에 담아놓기도 한다. 예를 들어, 「의회예산법(Congressional Budget Act)」과 「환자보호 및 의료보험법(Patient Protection and Affordable Care Act)」의 예산 관련 안건, 「전쟁권한법(War Powers Act)」의 군대 이용에 관한 안건, 「1974년 무역법(Trade Act of 1974)」의 국제통상조약에 관한 안건 등은 해당 법률의 신속처리 절차에 따라 최장 60일 내에 처리된다.⁶⁾

이와 같이 미국 의회는 포괄적이며 단일한 의사규칙 등에 근거하지 않고 사안에 따라 개별 법률에 안건 신속처리 절차를 정한다. 그 결과

6) Christopher M. Davis, *Expedited or 'Fast-Track' Legislative Procedures*, (CRS20234), Congressional Research Service, 2011. 2. 9, p. 1

미국 의회의 안건 신속처리 절차는 개별 법률의 특성에 맞추어 조금씩 다른 형태로 나타나지만 대부분 국회의 단순한 ‘동의’만으로 해당 안건을 통과시킨다. 이에 대한 자세한 사항은 ‘미국 하원 의사규칙과 매뉴얼’⁷⁾의 입법절차(Legislative Procedures Enacted in Law)에 소개되어 있으며, 이 매뉴얼에 따르면 안건 신속처리 절차를 규정한 33개의 법률들⁸⁾은 주로 무역, 국방, 연금에 관한 것이다. 눈에 띄는 점은 가장 상위에 있는 ‘정부조직개편법(Executive Reorganization, 5 U.S.C. 902-12)’인데 대통령의 정부조직개편안(Reorganization Plan)에 대해 상·하원은 90일 이내에 처리하도록 규정하고 있다.⁹⁾

7) Thomas J. Wickham, *Constitution, Jefferson's manual, and rules of the House of Representatives of the United States one hundred thirteenth Congress*,

(House Document 112-161), Government Printing Office, 2013, p. 1117~1118

8) Thomas J. Wickham, *Ibid.* p. 1118~1119

9) Thomas J. Wickham, *Ibid.* p. 1122

3. 영국

가. 입법절차의 개요

영국 상·하원은 5단계의 동일한 입법절차를 거친다. 영국 하원(House of Commons)의 입법절차는 ①본회의 안건 소개, ②본회의 첫 번째 토론, ③위원회의 축조심사, ④위원회의 보고 및 본회의 두 번째 토론, ⑤본회의 세 번째 토론으로 진행되며, 하원을 통과한 안건은 상원(House of Lords)에서 동일한 절차를 거치게 된다. 의회를 통과한 안건은 마지막으로 여왕의 승인을 얻어 공고함으로써 입법절차를 종료한다.¹⁰⁾ 이와 같이 영국 의회는 위원회보다는 본회의 중심으로 입법절차를 진행한다.

나. 심사계획법안에 따른 위원회 심사 배제

다수당의 의원이 정부의 국무위원을 구성하는 영국 정부형태의 특성을 반영한 영국 하원의 의사일정은 무엇보다도 정부안을 최우선으로 처리하도록 한다(영국 하원 의사규칙¹¹⁾ 제14조 제1항). 특히 보통의 안

10) UK. the Secretariat to the Parliamentary Business and Legislation Committee of Cabinet, *Guide to Making Legislation*, Cabinet Office, 2013. 7, p. 17~20

11) 영국 하원 홈페이지 의사규칙 참조 (<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/201213/cmstords/614/614.pdf>, 2013. 10. 25. 방문)

건은 본회의 두 번째 토론이후 해당 상임위원회로 회부되어야 하지만 (영국 하원 의사규칙 제63조), 본회의 두 번째 토론 전에 정부의 국무 위원이 심사계획동의(Programme Motion)를 제출한 안건은 상임위원회로 회부되지 않고 하원이 결정한 별도의 심사일정(Programme Order)에 따라 진행된다. 더불어 정부는 심사계획동의 제출 시에 안건의 처리 과정에 소요되는 시간까지 정할 수 있다(영국 하원 의사규칙 제83A조 제1항부터 제5항). 이 안건을 영국 의회에서는 ‘심사계획법안(Programming of Bills)¹²⁾’이라 한다.

심사계획법안 절차로 진행되기 위해서는 우선 해당 안건에 대한 정부의 심사계획동의가 있어야 하고, 의장이 그 동의를 받아 들여 의제로 상정한 후 재적의원 650명 중 100명 이상의 의원이 찬성하여야 한다 (영국 하원 의사규칙 제29조 및 제37조). 이러한 심사계획법안에 대해서는 ‘영국 하원 의사규칙’ 제83A조부터 제83I조에 상세히 규정되어 있다. 대부분의 정부안은 심사계획법안 절차를 이용한다.¹³⁾

원 문	번 역 문
Standing Orders of the House of Commons 2012	영국 하원 의사규칙 (2012)

12) UK. the Office of the Parliamentary Counsel, *Programming of Bills*, The Office of the Parliamentary Counsel, 2013. 10, p. 1 (https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/249587/OP_Programming__07.10.13_.pdf, 2013. 10. 10. 방문)

13) UK. the Office of the Parliamentary Counsel, *Ibid.* p. 1

원 문	번 역 문
<p>Arrangement of Public Business</p> <p>14. (1) Save as provided in this order, government business shall have precedence at every sitting.</p> <p>(2) Twenty days shall be allotted in each session for proceedings on opposition business, seventeen of which shall be at the disposal of the Leader of the Opposition and three of which shall be at the disposal of the leader of the second largest opposition party; and matters selected on those days shall have precedence over government business provided that— (이하 생략)</p>	<p>공공 안전의 조정</p> <p>제14조 (1) 이 조에 규정된 경우를 제외하고 정부제출안건은 모든 회의에서 우선권을 갖는다.</p> <p>(2) 매 회기마다 야당 의사일정에 대한 의사 진행을 위하여 20일이 배정되어야 한다. 20일 중 17일의 의사일정은 제1야당 당수가 임의로 정할 수 있고, 3일의 의사일정은 제2야당 당수가 임의로 정할 수 있다. 이 기간에 선정된 안건은 (다음의) 정부제출 안건에 우선한다 - (이하 생략)</p>
<p>Powers of chair to propose question</p> <p>29. (1) When a Member is in the course of making a motion or moving an amendment at any stage of proceedings on a bill, a Member rising in his place may claim to move, 'That the question be now proposed', and, unless it shall appear to the chair that such motion</p>	<p>의장의 의제상정권</p> <p>제29조 (1) 의원이 법안에 대한 의사진행의 어떠한 단계에서든 의석에서 기립하여 수정안이나 동의를 제안하고자 하는 경우 “의제를 지금 제안합니다”라는 동의를 요청할 수 있다. 의장은 당해 동의가 의사규칙의 남용이 아니라고 판단하면 “의제를 지금 제안합니다”라는 의제를 상정한다.</p>

원 문	번 역 문
<p>is an abuse of the rules of the House, the question, ‘That the question be now proposed’, shall be put forthwith. (이하 생략)</p>	<p>(이하 생략)</p>
<p>Majority for closure or for proposal of question</p> <p>37. If a division be held upon a question for the closure of debate under Standing Order No. 36 (Closure of debate) or for the proposal of the question under Standing Order No. 29 (Powers of chair to propose question), that question shall not be decided in the affirmative unless it appears by the numbers declared from the chair that not fewer than one hundred Members voted in the majority in support of the motion.</p>	<p>의제상정 및 토론종결의 정족수</p> <p>제37조 제29조(의장의 의제상정권)의 규정에 따른 의제의 상정이나 제36조(토론의 종결)의 규정에 따른 토론종결에 대한 의제를 분열표결에 부치는 경우, 100인 이상의 찬성을 얻지 못하면 당해 의제는 부결된다.</p>
<p>Committal of bills not subject to a programme order.</p> <p>63. (1) When a public bill (other than a Consolidated Fund or an Appropriation</p>	<p>법안의 회부</p> <p>제63조 (1) 공공 법안(통합국고회계법안·세출 법안·세법개정안 및 잠정명령승인법안 제</p>

원 문	번 역 문
<p>Bill, or a tax law rewrite bill, or a bill for confirming a provisional order) has been read a second time, it shall stand committed to a public bill committee unless the House otherwise orders.</p> <p>(이하 생략)</p> <p>Programme motions</p> <p>83A. (1) If, before second reading of a bill, notice of a motion providing—</p> <p>(a) for committal of the bill, and</p> <p>(b) for any proceedings on the bill to be programmed,</p> <p>is given by a Minister of the Crown, the motion may be made immediately after second reading, and Standing Order No. 63(Committal of bills not subject to a programme order) shall not apply to the bill.</p> <p>(2) Such a motion is to be called a programme motion.</p> <p>(3) A programme motion may not disapply paragraph (2) of Standing Order No. 84A (Public bill</p>	<p>외)은 하원이 달리 정하지 아니하는 한, 제2독회 후에 상임위원회로 회부되어야 한다.</p> <p>(이하 생략)</p> <p>심사계획동의</p> <p>제83A조 (1) 법안의 제2독회를 행하기 전에 국무위원이</p> <p>(a) 법안의 회부에 관한 동의와</p> <p>(b) 법안의 심사일정에 관한 동의를 통고서를 제출하는 경우,</p> <p>당해 동의는 제2독회 후 즉시 의결되고 의사규칙 제63조(법안의 회부)는 당해 법안에 적용되지 아니한다.</p> <p>(2) 당해 동의를 심사계획동의라 한다.</p> <p>(3) 심사계획동의를 제84A조(공공 의안위원회)의 제2항에도 적용할 수 있다.</p>

원 문	번 역 문
<p>committees).</p> <p>(4) An order made by the House as a result of a programme motion is to be called a programme order.</p> <p>(이하 생략)</p>	<p>(4) 심사계획동의에 따라 하원이 결정한 일정을 심사일정이라 한다.</p> <p>(이하 생략)</p>

다. 신속처리입법(Fast-Track Legislation)

2009년 영국 상원의 헌법특별위원회(Select Committee on the Constitution)는 의회의 입법절차에서 종종 나타나는 ‘신속처리입법(Fast-Track Legislation)’에 대한 보고서¹⁴⁾를 발간하였다. 이 보고서에 따르면 신속처리입법을 단일하게 정의 내릴 수는 없지만, 테리에 대한 대응, 경제적 위기에 대한 대응, 법적 모순 해결 등을 내용으로 하여¹⁵⁾ 단 하루에 하원을 통과하거나, 상원에서 2단계 이상을 하루에 처리하거나, 정상적인 단계를 거치지만 초기 단계에서부터 여론의 주목을 받거나, 긴박한 상황에 의하여 신속히 처리되는 것을¹⁶⁾ 의미한다고 한다. 따라서 신속처리입법은 특정한 의사규칙이나 법제에 의존하는 것이

14) UK. House of Lords, Select Committee on the Constitution, *Fast-track Legislation: Constitutional Implications and Safeguards, Volume I: Report : 15th Report of Session 2008-09*, Stationery Office Limited, 2009. 7. (<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld/200809/ldselect/ldconst/116/116.pdf>, 2013. 9. 27. 방문)

15) UK. House of Lords, Select Committee on the Constitution, *Ibid.* p. 7

16) UK. House of Lords, Select Committee on the Constitution, *Ibid.* p. 11

아니라 영국 상원과 하원의 의사규칙 내에서 가능한 모든 방법을 동원하여 신속히 법안을 처리하는 것이라 할 수 있다. 예를 들어, 1983년 영국 선박 건조(용선권한) 법안, 1985년 시·도 계획(보상) 법안, 1991년 위험한 견공 법안, 1991년 노후 차량 소유 법안, 1995년 위험한 다리(부채) 법안, 1996년 홍콩 경제·무역 사무소 법안들은 단 하루 만에 영국 하원의 입법절차를 마쳤다.¹⁷⁾ 최근 사례로는 2013년 결혼(동성연인) 법안¹⁸⁾의 경우를 언급할 수 있는데, 이 법안은 하원의 제출 시부터 상원의 통과까지 지속적인 언론의 관심¹⁹⁾을 받은 법안으로 2013년 1월 24일 정부가 하원에 제출하여 같은 해 7월 16일 상·하원을 통과하고 그 다음 날인 17일 국왕의 승인을 받았다.²⁰⁾ 이와 같은 신속처리입법에 대해서는 영국 내에서도 아직 위헌성 여부나 그 과정으로 제정된 법률의 완결성 여부를 놓고 논란이 계속되고 있다.²¹⁾

한편, 영국의 신속처리입법을 좀 더 이해하기 위해서는 영국이 북아일랜드에서 발생하는 다양한 긴급사태에 대응하기 위하여 주로 사용하였다는 역사적 배경을²²⁾ 좀 더 이해할 필요가 있어 보인다.

17) British Shipbuilders (Borrowing Powers) Bill 1983
Town and Country Planning (Compensation) Bill 1985
Dangerous Dogs Bill 1991
Aggravated Vehicle-Taking Bill 1991
Humber Bridge (Debts) Bill 1995
Hong Kong Economic and Trade Office Bill 1996
UK. House of Lords, Select Committee on the Constitution, Ibid. p. 11

18) Marriage(Same Sex Couples) Bill 2013

19) BBC, "Gay marriage bill: Peers back government plans", *BBC News : UK Politics*, 2013. 6. (<http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-22764954>, 2013. 10. 29. 방문)

20) 영국 의회 법안 정보 홈페이지 참조 (<http://services.parliament.uk/bills/2012-13/marriagesamesexcouplesbill/stages.html>, 2013. 10. 29. 방문)

21) UK. House of Lords, Select Committee on the Constitution, Ibid. p. 12~17

22) UK. House of Lords, Select Committee on the Constitution, Ibid. p. 8

4. 독일

가. 입법절차의 개요

독일 기본법에 의하면 연방법률은 연방의회(Bundestag)의 의결로 제정되고(독일 기본법²³⁾ 제77조 제1항), 연방의 3개 기관인 연방의회(Bundestag), 연방참사원(Bundesrat), 연방정부(Bundesregierung)는 의안 제출권을 가지고 있다(독일 기본법 제76조 제1항).

독일 의회도 미국과 영국처럼 양원제이다. 그렇지만 독일의 양원제는 하나의 법안을 두고 하원과 상원이 두 번 심사하는 미국, 영국과 다르게 운영된다. 독일의 입법절차는 연방의회(Bundestag)가 주도하는 단일 절차 속에서 연방참사원(Bundesrat)과 연방정부(Bundesregierung)의 동의를 받는 방식으로 진행한다.

독일 연방의회의 입법절차는 ①연방참사원, 연방의회, 연방정부의 의안 제출, ②연방의회 본회의 1차 독회 및 상임위원회 회부, ③연방의회 본회의 2차 및 3차 독회, ④연방참의원의 동의(예외적으로 동의를 필요하지 않은 경우도 있음), ⑤연방참의원에서 동의하지 않는 경우 양원협의회 개최(연방정부도 양원협의회 개최 요구 가능) 및 연방의회 재의결, ⑥연방수상 및 대통령 공포로 진행된다.²⁴⁾ 이와 같이 독일 연방의

23) 독일 법무부 법률정보 홈페이지 독일 기본법 참조 (<http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf>, 2013. 10. 22. 방문)

회의 입법절차는 위원회가 보고한 안건에 대해서도 본회의에서 다시 2, 3차의 심도 있는 토론과 표결을 거치기 때문에 미국의 위원회 중심주의와 영국의 본회의 중심주의가 절충된 형태이다.

나. 위원회 회부 절차 생략에 의한 안건 신속처리

독일 연방의회는 원내교섭단체(Fraktion) 또는 재적의원 5%의 동의에 따라 해당 안건의 위원회 회부를 생략하고 본회의의 제1독회에서 제2독회로 회부할 것을 재적의원의 과반수 출석과 출석의원의 3분의 2로 의결할 수 있다(독일 연방의회 의사규칙²⁵⁾ 제45조 제1항 및 제80조 제2항). 그러나 이러한 절차를 이용하는 경우는 아주 드물다고 한다.²⁶⁾

원 문	번 역 문
Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages	독일 연방의회 의사규칙
§ 45	제45조
Feststellung der Beschlußfähigkeit, Folgen der Beschlußunfähigkeit	정족수 출석 확인, 정족수 미달 결과

24) 박영도, “독일의 법령체계와 입법심사 기준”, 법제 제584호, 2006. 8, 44~47면

25) 독일 연방공화국 출판서비스 홈페이지 참조 (<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/10080000.pdf>, 2013. 10. 22. 방문)

26) 박균성, 김재광, 전학선, 정하명, 홍완식, 입법과정의 선진화와 효율성 제고에 관한 연구, 법제처, 2008. 10, 107면

원 문	번 역 문
<p>(1) Der Bundestag ist beschlußfähig, wenn mehr als die Hälfte seiner Mitglieder im Sitzungssaal anwesend ist.</p> <p>(이하 생략)</p> <p>§ 80</p> <p>Überweisung an einen Ausschuß</p> <p>(1) (생 략)</p> <p>(2) Auf Antrag einer Fraktion oder von fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages kann der Bundestag mit einer Zweidrittelmehrheit der anwesenden Mitglieder beschließen, ohne Ausschußüberweisung in die zweite Beratung einzutreten. Für den Antrag gilt die Frist des § 20 Abs. 2 Satz 3. Bei Finanzvorlagen soll vor Eintritt in die zweite Beratung dem Haushaltsausschuß Gelegenheit gegeben werden, die Vorlage gemäß § 96 Abs. 4 zu prüfen. Die Fristenregelung des § 96 Abs. 8 Satz 2 findet keine Anwendung. (이하 생략)</p>	<p>(1) 의원 절반 이상이 회의장에 출석한 경우에 정족수가 채워진다.</p> <p>(이하 생략)</p> <p>제80조</p> <p>위원회의 회부</p> <p>(1) (생 략)</p> <p>(2) 교섭단체 또는 연방의회 의원 5%의 동의에 따라 연방의회는 위원회의 회부 없이 제2독회에 들어가도록 출석의원 3분의 2로 의결할 수 있다. 제20조 제2항 제3문의 기간은 동의에 대해 유효하다. 재정법안의 경우 제2독회에 들어가기 전에 예산위원회에게 제96조 제4항에 의한 안전 심의의 기회를 주도록 하여야 한다. 제96조 제8항 제2문의 기간 규정은 적용되지 않는다.</p> <p>(이하 생략)</p>

다. 긴급한 안건에 대한 심사 기간의 단축

연방의회에서 교섭단체 또는 연방의회의원 5%의 동의에 따라 연방의회 재적의원 과반수 출석과 출석의원 3분의 2로 의결하거나, 독일 「기본법」 제81조에 따라 긴급하다고 선언된 안건을 연방의회 재적의원 과반수로 의결한 경우에는 연방의회의 제2독회 기간을 단축시킬 수 있다(독일 연방의회 의사규칙 제81조 제1항). 여기서 ‘긴급하다고 선언된 안건’이란 연방수상이 자신의 정치적 신임을 걸고 연방의회에 제출한 법률안이 연방의회에서 부결된 경우에 연방대통령이 연방참사원의 동의를 얻어 그 법률안에 대한 입법비상사태를 선언한 경우를 의미한다(독일 기본법 제68조 및 제81조).

원 문	번 역 문
<p>Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland</p> <p>Art 68</p> <p>(1) Findet ein Antrag des Bundeskanzlers, ihm das Vertrauen auszusprechen, nicht die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages, so kann der Bundespräsident auf Vorschlag des Bundeskanzlers binnen einundzwanzig Tagen den Bundestag</p>	<p>독일 연방 기본법</p> <p>제68조</p> <p>(1) 신임을 요구하는 연방수상의 동기가 연방의회 의원 과반수의 찬성을 얻지 못할 때에는 연방대통령은 연방수상의 제안으로 21일 이내에 연방의회를 해산할 수 있다. 해산권은 연방의회가 과반수의 찬성으로 연방수상을 선출하면 즉시 소멸한다.</p>

원 문	번 역 문
<p>auflösen. Das Recht zur Auflösung erlischt, sobald der Bundestag mit der Mehrheit seiner Mitglieder einen anderen Bundeskanzler wählt.</p> <p>(2) Zwischen dem Antrage und der Abstimmung müssen achtundvierzig Stunden liegen.</p> <p>Art 81</p> <p>(1) Wird im Falle des Artikels 68 der Bundestag nicht aufgelöst, so kann der Bundespräsident auf Antrag der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates für eine Gesetzesvorlage den Gesetzgebungsnotstand erklären, wenn der Bundestag sie ablehnt, obwohl die Bundesregierung sie als dringlich bezeichnet hat. Das gleiche gilt, wenn eine Gesetzesvorlage abgelehnt worden ist, obwohl der Bundeskanzler mit ihr den Antrag des Artikels 68 verbunden hatte.</p> <p>(이하 생략)</p>	<p>(2) 본 동의와 표결 사이에는 48시간이 경과하여야 한다.</p> <p>제81조</p> <p>(1) 제68조의 경우 연방의회가 해산되지 않은 경우 연방정부가 어떤 법률안을 긴급하다고 하였음에도 불구하고 연방의회가 법률안을 부결하였을 때에는 연방대통령은 연방참사원의 동의를 얻은 연방정부의 제의에 의하여 그 법률안에 관한 입법비상상태를 선언할 수 있다. 연방수상이 법률안을 제68조의 동의와 결부시켰음에도 불구하고 법률안이 부결되었을 때에도 마찬가지이다.</p> <p>(이하 생략)</p>

원 문	번 역 문
<p>Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages</p> <p>§ 81</p> <p>Zweite Beratung von Gesetzentwürfen</p> <p>(1) Die zweite Beratung wird mit einer allgemeinen Aussprache eröffnet, wenn sie vom Ältestenrat empfohlen oder von einer Fraktion oder von anwesenden fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages verlangt wird. Sie beginnt am zweiten Tag nach Verteilung der Beschlußempfehlung und des Ausschußberichts, früher nur, wenn auf Antrag einer Fraktion oder von fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages zwei Drittel der anwesenden Mitglieder des Bundestages es beschließen; bei Gesetzentwürfen der Bundesregierung, die für dringlich erklärt worden sind (Artikel 81 des Grundgesetzes), kann die Fristverkürzung mit der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages</p>	<p>독일 연방의회 의사규칙</p> <p>제81조</p> <p>법률안의 제2독회</p> <p>(1) 제2독회는 원로회에 의한 권고가 있거나 또는 교섭단체 또는 연방의회의원 5%에 의한 요구가 있을 때 일반적 토론으로서 개최된다. 제2독회는 결의권고와 위원회 보고의 배포 후 2일째에 시작한다. 다만 교섭단체 또는 연방의회의원 5%의 동의에 따라 연방의회 출석의원 3분의 2가 동의하였을 경우에는 더 일찍 시작할 수 있다. 긴급한 것으로 선언된 연방정부의 법률안의 경우(기본법 제81조) 연방의회의 과반수로서 기간단축을 의결할 수 있다.</p>

원 문	번 역 문
beschlossen werden. (이하 생략)	(이하 생략)

5. 프랑스

가. 입법절차의 개요

과거 프랑스는 의회주의(Régime Parlementaire)에 의하여 국가기관 중 의회가 최고의 권력을 가지고 있었다. 그러나 세계 제2차 대전 중 독일의 침략이 임박할 즈음에 프랑스 의회가 제대로 역할을 하지 못하면서 프랑스 의회는 국민적 차원의 개혁 대상이 되었고 그 개혁 내용은 프랑스 헌법에 반영되었다. 이에 따라 1958년 이후 프랑스 의회는 프랑스 헌법이 명확하게 규정한 사항 외에는 입법할 수 없도록 입법권한이 제한되었고, 프랑스 정부는 의회가 다룰 수 없는 포괄적 영역에서 입법권한을 행사하게 되었다(프랑스 헌법²⁷⁾ 제34조 및 제37조).²⁸⁾ 그 결과 프랑스 입법의 대부분은 정부에 의하여 주도되고 있다.

한편 프랑스 의회는 국민의회(Assemblée Nationale)와 상원(Sénat)의 양원제로 운영되며, 프랑스 헌법에 따라 양원이 동등하게 동일한 안건에 대하여 표결한다(프랑스 헌법 제45조).

프랑스의 입법절차는 ①정부(국사원(Conseil d'Etat) 승인 필요) 또는 의원의 발의, ②국민의회 위원회 및 본회의 의결, ③상원 위원회 및

27) 프랑스 정부 법령정보 홈페이지 헌법 참조 (<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006071194>, 2013. 10. 24. 방문)

28) 정영조, “프랑스 법제의 특징”, 법제 제569호, 2005. 5, 97~100면.

전학선, “프랑스의 법령체계 및 법치주의에 관한 연구”, 공법학연구 제12권 제1호, 2011. 2, 199~200면

본회의 의결, ④국민의회와 상원의 불일치 시 수상의 중재로 양원동수 위원회(Commission Mixte Paritaire) 회부, ⑤국민의회와 상원의 재의결, ⑥정부 이송 및 공포로 진행된다.²⁹⁾ 이와 같이 양원 간의 불일치 시 정부의 수상이 중재를 한다는 점에서 정부 우위의 입법절차가 다시 한 번 드러난다.

나. 헌법에 근거한 안건 신속처리

프랑스 헌법은 의회와 정부가 본회의 의사일정을 각각 2주씩 나누어 정하도록 하고 있다. 이에 따라 정부는 정부제출법률안(Projet de Loi)에 유리하게 의회의 의사일정을 정할 수 있다. 다만 매월 하루의 본회의는 국민의회와 상원의 야당 및 소수당 교섭단체가 발의한 안건을 심의하도록 하여 소수당의 의사를 보호하고 있다(프랑스 헌법 제48조).

또한 정부제출법률안이 양원 간의 이견으로 국민의회와 상원 각 의회에서 2차 독회를 거친 후에도 채택되지 아니하거나, 국민의회와 상원 각 의회에서 1차 독회를 거친 후 정부가 안건 신속처리를 청구하고 양원 의장이 반대하지 않으면 양원 의장이 양원동수위원회(Commission Mixte Paritaire)를 소집할 수 있다(프랑스 헌법 제45조 제2문단). 만일 양원동수위원회에서 단일안을 마련하지 못하거나 단일안을 마련했지만 국민의회와 상원 각 의회에서 승인을 받지 못한 경우에 정부는 국민

29) 홍완식, 김기태, 유정화, 최혜선, 정부입법절차의 민주성 및 효율성 제고방안 연구, 법제처, 2012. 9, 70~76면

의회에 대하여 그 단일안을 의결해 줄 것을 요구할 수 있다(프랑스 헌법 제45조 제4문단).

프랑스 입법절차에서 프랑스 정부가 취할 수 있는 가장 강력한 안전 신속처리는 프랑스 헌법에 따라 국민의회의 의결을 거치지 않고 정부제출법률안을 통과시키는 것이다. 프랑스 총리가 국무회의의 심의를 거친 정부제출예산법안 또는 사회보장기금법안을 국민의회에 제출한 이후 24시간 이내에 국민의회의 내각불신임 동의안이 가결되지 않으면 그 법안은 채택된 것으로 간주된다. 국민의회가 내각불신임 동의를 하기 위해서는 재적의원 10분의 1이 서명하여야 하며 재적의원 과반수의 찬성이 있어야만 그 동의를 가결할 수 있다. 총리는 국민의회 회기 당 1회에 한하여 정부제출법안 또는 의원발의법안에 대하여 동일한 절차를 적용할 수 있다(프랑스 헌법 제49조 제3문단).

원 문	번 역 문
<p>Constitution du 4 octobre 1958</p> <p>Article 45</p> <p>(제1문단 생략)</p> <p>Lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux Assemblées, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après deux lectures par chaque Assemblée ou, si le Gouvernement a</p>	<p>1958년 10월 4일의 (프랑스) 헌법</p> <p>제45조</p> <p>(제1문단 생략)</p> <p>양원의 의견이 일치하지 아니하여 정부제출법안 또는 의원발의법안이 각 원에서 2차 독회를 거친 후에도 채택되지 아니하거나, 또는 각 원의 1차 독회 후 양원 의장단회의 공동의 반대 없이 정부가 신속진행절차를</p>

원 문	번 역 문
<p>décidé d'engager la procédure accélérée sans que les Conférences des présidents s'y soient conjointement opposées, après une seule lecture par chacune d'entre elles, le Premier ministre ou, pour une proposition de loi, les présidents des deux assemblées agissant conjointement, ont la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion.</p>	<p>개시하기로 결정한 경우에는, 총리 또는 의원발의법안에 대하여는 양원의장 공동으로, 토론대상 규정들에 대한 법안의 제출을 담당할 양원동수위원회를 소집할 수 있다.</p>
<p>Le texte élaboré par la commission mixte peut être soumis par le Gouvernement pour approbation aux deux Assemblées. Aucun amendement n'est recevable sauf accord du Gouvernement.</p>	<p>정부는 각 원에 양원동수위원회 작성안을 채택하도록 부의할 수 있다. 수정안은 정부의 동의 없이 접수할 수 없다.</p>
<p>Si la commission mixte ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun ou si ce texte n'est pas adopté dans les conditions prévues à l'alinéa</p>	<p>양원동수위원회가 공동의안을 채택하지 못하거나 그 의안의 전 항이 정한 바에 따라 가결되지 아니하는 경우에는, 정부는 상원과 하원에서 각각 재독회를 한 다음 하원에</p>

원 문	번 역 문
<p>précédent, le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture par l'Assemblée nationale et par le Sénat, demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement. En ce cas, l'Assemblée nationale peut reprendre soit le texte élaboré par la commission mixte, soit le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat.</p> <p>Article 48</p> <p>Sans préjudice de l'application des trois derniers alinéas de l'article 28, l'ordre du jour est fixé par chaque assemblée.</p> <p>Deux semaines de séance sur quatre sont réservées par priorité, et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, à l'examen des textes et aux débats dont il demande l'inscription à l'ordre du jour.</p>	<p>서 최종적으로 의결할 것을 요구할 수 있다. 이 경우에 하원은 양원동수위원회에서 작성한 의안 또는 하원에서 의결한 의안을 그대로, 또는 일정한 경우에는 상원에서 채택된 1개 또는 수개의 수정안에 따라 수정하여 재심의할 수 있다.</p> <p>제48조</p> <p>의회의 의사일정은 제28조 제2항부터 제4항까지 관계없이, 각 원이 각각 결정한다.</p> <p>4주의 본회기 중 2주는 정부가 정한 순서에 따라, 정부가 의사일정에 포함시켜 줄 것을 요청한 안건을 심의하고 토론하여야 한다.</p>

원 문	번 역 문
<p>En outre, l'examen des projets de loi de finances, des projets de loi de financement de la sécurité sociale et, sous réserve des dispositions de l'alinéa suivant, des textes transmis par l'autre assemblée depuis six semaines au moins, des projets relatifs aux états de crise et des demandes d'autorisation visées à l'article 35 est, à la demande du Gouvernement, inscrit à l'ordre du jour par priorité.</p> <p>Une semaine de séance sur quatre est réservée par priorité et dans l'ordre fixé par chaque assemblée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques.</p> <p>Un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour arrêté par chaque assemblée à l'initiative des groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'à celle des groupes</p>	<p>또한, 재정법안과 사회보장기금법안의 심의, 이 조 제4항에 따라 타원에서 최소 6주 전에 이송된 법안, 국가위기상황 관련 법안 및 제35조에 따라 회부된 승인 요청은, 정부의 요청에 따라 의사일정에 우선적으로 포함한다.</p> <p>4주의 본회기 중 1주는 각 원이 정한 의사일정에 따라 정부 정책감독 및 공공정책 평가가 우선적으로 이루어진다.</p> <p>1개월의 회기 중 1일은 각 원의 결정에 따라 원내 제1야당 교섭단체 및 소수교섭단체가 요구하는 의사일정을 진행한다.</p>

원 문	번 역 문
<p>minoritaires.</p> <p>Une séance par semaine au moins, y compris pendant les sessions extraordinaires prévues à l'article 29, est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement.</p> <p>Article 49</p> <p>Le Premier ministre, après délibération du Conseil des ministres, engage devant l'Assemblée nationale la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale.</p> <p>L'Assemblée nationale met en cause la responsabilité du Gouvernement par le vote d'une motion de censure. Une telle motion n'est recevable que si elle est signée par un dixième au moins des membres de l'Assemblée nationale. Le vote ne peut avoir lieu</p>	<p>제29조에 규정된 임시회를 포함하여 일주일의 본회기 중 1회는 의원의 질의와 정부의 답변이 우선적으로 이루어진다.</p> <p>제49조</p> <p>총리는 국무회의의 심의를 거쳐 국정운영 계획 또는 일반정책선언에 대하여 하원에 신임투표를 부칠 수 있다.</p> <p>하원은 불신임 동의안 표결을 표결함으로써 정부의 책임을 추궁할 수 있다. 불신임 동의안은 재적 하원의원 10분의 1 이상의 서명으로 접수된다. 불신임 동의안이 제출되면 그로부터 48시간이 경과한 후에만 표결할 수 있다. 불신임 동의안에 대하여 찬성하는 투표만 집계되며, 불신임 동의안은 하</p>

원 문	번 역 문
<p>que quarante-huit heures après son dépôt. Seuls sont recensés les votes favorables à la motion de censure qui ne peut être adoptée qu'à la majorité des membres composant l'Assemblée. Sauf dans le cas prévu à l'alinéa ci-dessous, un député ne peut être signataire de plus de trois motions de censure au cours d'une même session ordinaire et de plus d'une au cours d'une même session extraordinaire.</p> <p>Le Premier ministre peut, après délibération du Conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. Dans ce cas, ce projet est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent. Le Premier ministre</p>	<p>원 재적의원의 과반수 이상의 찬성으로 가결된다. 이 조 제3항이 정하는 경우를 제외하고는 각 의원은 하나의 정기회기 중에는 3개를 넘는 불신임 동의안에 서명할 수 없고, 하나의 임시회기 중에는 1개를 넘는 불신임 동의안에 서명할 수 없다.</p> <p>총리는 국무회의의 심의를 거쳐 재정법안 또는 사회보장기금법안에 대하여 하원에 신임투표를 부칠 수 있다. 이 경우, 법안 제출로부터 24시간 이내에 전향에서 정하는 바에 따라 이에 대한 불신임 동의안이 가결되지 아니하면 그 안은 채택된 것으로 간주된다. 또한, 총리는 회기당 1회에 한하여 다른 정부제출법안 또는 의원발의법안에 대하여 같은 절차를 적용할 수 있다.</p>

원 문	번 역 문
<p>peut, en outre, recourir à cette procédure pour un autre projet ou une proposition de loi par session.</p> <p>Le Premier ministre a la faculté de demander au Sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale.</p>	<p>총리는 상원에 대하여 일반정책선언에 대한 승인을 요구할 수 있다.</p>

다. 약식검토절차에 의한 안건 신속처리

국민의회 본회의에서는 의원발의법률안(Proposition de Loi)과 정부 제출법률안(Projet de Loi)을 구분하여 각각 다른 절차에 따라 심의한다. 의원발의법률안의 경우에는 해당 위원회를 거치면서 수정된 의견이 본회의의 심의대상이 된다. 이러한 프랑스의 위원회 및 본회의 심의절차는 다른 국가와 크게 다를 바 없다.

그러나 정부제출법률안은 위원회의 수정의견과 상관없이 항상 정부제출법률안 원안으로 본회의 심의를 한다. 또한 소관위원회나 정부가 해당 의회의 의장에게 제한토론(Debat Restreint)을 청구하여 의장이 이를 받아들인 경우에는 소관위원회위원장, 정부, 수정안발의자, 보고자만 본회의에서 간략하게 발언할 수 있다. 더불어 소관위원회나 정부가 해

당 의회의 의장에게 무토론투표(Vote Sans Debat)를 청구하여 의장이 이를 받아들인 경우에는 본회의 제1독회 시에도 의결 절차가 진행된다.³⁰⁾ 이를 ‘약식검토절차(La Procédure d'Examen Simplifiée)’라 한다 (프랑스 국민의회 의사규칙³¹⁾ 제103조).

원 문	번 역 문
<p>RÈGLEMENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE</p> <p>Article 103</p> <p>1 La Conférence des présidents peut décider, à la demande du Président de l'Assemblée, du Gouvernement, du président de la commission saisie au fond ou du président d'un groupe, qu'un projet ou une proposition de loi sera examiné selon la procédure d'examen simplifiée.</p> <p>(이하 생략)</p>	<p>(프랑스) 국민의회 의사규칙</p> <p>제103조</p> <p>1 회의를 주재하는 장은 국회의장, 정부, 소관 위원회위원장, 정당의 대표의 요구에 따라 안건을 약식검토절차로 할 수 있다.</p> <p>(이하 생략)</p>

30) 홍준형, 상원중, 이병현, 의안 상정 및 표결 과정에 관한 비교연구, 서울대학교 산학협력단, 2011. 12, 63면

31) 프랑스 국민의회 홈페이지 의사규칙 참조 (http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/reglement_2013_10.pdf, 2013. 10. 24. 방문)

6. 일본

가. 입법절차의 개요

일본 헌법에 따르면 일본 국회는 최고의 국가기관이자 유일한 입법기관이며(일본 헌법 제41조), 법률안이 양원에서 가결될 때 법률이 된다(일본 헌법 제59조 제1항). 일본의 입법절차에 대해서는 주로 「국회법(国会法, 2012년 6월 27일 최종 개정, 법률 제47호)³²⁾」에 규정되어 있고, 미국의 영향을 강하게 받아 위원회 중심주의를 취하고 있다.³³⁾ 한편 일본 정부는 의안을 국회에 제출할 수 있다(일본 헌법 제72조).

일본의 입법절차는 ①의원(중의원 20인, 참의원 10인 이상) 또는 정부의 발의, ②중의원(衆議院)과 참의원(參議院)의 위원회 심사 및 본회의 의결, ③ 중의원과 참의원의 불일치 시 양원협의회 ④중의원과 참의원 재의결, ⑤정부 이송 및 일왕의 공포로 진행된다.³⁴⁾ 이와 같이 일본 국회의 입법절차는 양원제 외에는 우리 국회의 입법과정과 크게 다르지 않다.

다만 의원내각제의 정부형태를 취하고 있는 일본 정부가 정부제출법

32) 일본 정부 법령정보 국회법 참조 (http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxselect.cgi?IDX_OPT=1&H_NAME=%8d%91%89%ef%96%40&H_NAME_YOMI=%82%a0&H_NO_GENGO=H&H_NO_YEAR=&H_NO_TYPE=2&H_NO_NO=&H_FILE_NAME=S22HO079&H_RYAKU=1&H_CTG=1&H_YOMI_GUN=1&H_CTG_GUN=1, 2013. 10. 24. 방문)

33) 민병로, “일본의 입법과정과 특징”, 공법학연구 제12권 제1호, 2011. 2, 187면

34) 일본 국회법 참조

를안 작성 시 초기부터 여당과 긴밀히 협의하고 여당의 사전 심사를 받음으로써 의회에서의 심사기간을 단축시키고 있다는 점은 우리와 다소 차이가 있다. 그러나 이에 대해서는 의회 밖의 입법절차라는 점에서 비판을 받고 있음을 주의할 필요가 있어 보인다.³⁵⁾

나. 긴급 상황에 대처하기 위한 안건 신속처리

재해 등 긴급 상황에 대처하기 위한 안건의 경우에는 발의자나 제안자의 요구로 중의원 또는 참의원의 의결을 얻어 위원회 심사를 생략하고 곧바로 본회의로 부의할 수 있다(일본 국회법 제56조 제2항 단서). 또한 중의원 또는 참의원에서 위원회가 심의 중인 안건에 대해서도 특별히 긴급을 요한다고 인정할 때는 위원회의 심의 기간을 정하거나 심의를 종료하고 곧바로 본회의로 부의할 수 있다(일본 국회법 제56조의3 제1항 및 제2항). 중의원과 참의원에서 위원회 심사를 생략하기 위해서는 각각 재적의원 3분의 1 이상의 출석과 출석의원의 과반수의 찬성을 얻어야 한다(일본 헌법 제56조).

원 문	번 역 문
国会法 最終改正：平成二四年六月二七日法律第	국회법 (2012년 6월 27일 최종 개정, 법률 제47호)

35) 민병로, 앞의 논문, 189~191면

원 문	번 역 문
<p>四七号</p> <p>第五十六条 (제1항 생략)</p> <p>2 議案が発議又は提出されたときは、議長は、これを適當の委員会に付託し、その審査を経て會議に付する。但し、特に緊急を要するものは、發議者又は提出者の要求に基き、議院の議決で委員会の審査を省略することができる。</p> <p>(이하 생략)</p> <p>第五十六条の三 各議院は、委員会の審査中の案件について特に必要があるときは、中間報告を求めることができる。</p> <p>2 前項の中間報告があつた案件について、議院が特に緊急を要すると認めるときは、委員会の審査に期限を附け又は議院の會議において審議することができる。</p> <p>(이하 생략)</p> <p>日本国憲法 (昭和二十一年十一月三日憲法)</p>	<p>제56조 (제1항 생략)</p> <p>2 의안이 발의 또는 제출되었을 때 의장은 이를 적합한 위원회에 심사의뢰하고, 그 심사를 거쳐 본회의에 부친다. 다만, 특히 긴급을 요하는 의안은 발의자 또는 제출자의 요구에 의하여 의원(議院)의 의결로 위원회의 심사를 생략할 수 있다.</p> <p>(이하 생략)</p> <p>제56조의3 각 의원(議院)은 위원회 심사 중의 안전에 대하여 특히 필요가 있을 때에는 중간보고를 요구할 수 있다.</p> <p>2 전항의 중간보고가 있었던 안전에 대하여 의원(議院)에서 특히 긴급을 요한다고 인정할 때에는 위원회 심사에 기한을 정하거나 본회의에서 심의할 수 있다.</p> <p>(이하 생략)</p> <p>일본국헌법 (1946년 11월 3일)</p>

원 문	번 역 문
<p>第五十六条 兩議院は、各々その總議員の三分の一以上の出席がなければ、議事を開き議決することができない。</p> <p>2 兩議院の議事は、この憲法に特別の定のある場合を除いては、出席議員の過半数でこれを決し、可否同数のときは、長の決するところによる。</p>	<p>제56조 양원은 각각 재적의원 3분의 1 이상이 출석하지 않으면 개의하여 의결할 수 없다.</p> <p>2 양원은 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 출석의원의 과반수로 의결하고 가부 동수인 경우에는 의장이 결정하는 바에 따른다.</p>

7. 시사점

우리 「국회법」(이른바 ‘국회선진화법’)의 안건 신속처리는 신속처리대상 안건을 지정하기 위해서 재적의원 과반수의 동의와 재적의원 5분의 3의 의결이 필요하다. 이러한 요건을 기준으로 주요국의 동의와 의결요건을 살펴보면, 미국 하원의 위원회 심사 배제는 재적의원 과반수의 서명에 의한 동의로 재적의원 과반수 출석과 출석의원 과반수의 의결이 필요하고, 영국 하원의 심사계획법안은 정부가 동의하면 재적의원 650명 중 100명 이상의 의결이 필요하다. 그리고 독일 연방의회의 위원회 회부 절차 생략은 원내교섭단체 또는 재적의원 5%의 동의로 재적의원의 과반수 출석과 출석의원 3분의 2에 의한 의결이 필요하며, 일본의 긴급 상황 안건 신속처리는 발의자 또는 제출자의 요구(동의)로 재적의원 3분의 1 이상 출석과 출석의원 과반수의 의결이 필요하다. 그런데 프랑스의 약식검토절차의 경우에는 소관위원회 또는 정부의 청구(동의)와 의장의 승낙만으로 가능하다.

그러나 이를 평면적으로 비교하여서는 곤란하며 앞서 살펴본 바와 같이 주요 선진국에서는 각국의 정부형태와 입법절차의 관행을 고려하여 상기 방법 외에도 다양한 방법으로 안건을 신속하게 처리하고 있다는 점을 고려하여야 한다. 또한 미국, 영국, 독일, 프랑스, 일본의 주요국에서는 대부분 국방, 재해, 재정 등의 긴급한 현안에 대처하기 위해 안건 신속처리를 한다는 점도 염두해 두어야 할 것으로 보인다.

특히 이 보고서에서 언급하고 있는 주요국은 미국, 영국, 독일, 프랑스, 일본이다. 그런데 이들 국가의 정부형태는 미국과 프랑스를 제외한 영국, 독일, 일본이 정부와 의회가 연동되는 의원내각제이다. 더불어 프랑스의 경우에는 대통령제(또는 이원집정부제)이지만 의회의 견제가 약하여 사실상 정부가 입법절차를 주도 하고 있다. 이러한 이유로 미국을 제외한 영국, 독일, 프랑스, 일본은 정부형태가 가지는 헌법적 한계 때문에 정부제출법률안이 의원제출법률안보다 상대적으로 우월하게 취급되고 안건 신속처리의 대상이 되는 경우가 많다는 점도 고려할 필요가 있다. ▣

법률자료조사관 : 조동관 (02-788-4768)

「입법현안 법률정보」 발간목록

- 1 대규모점포로부터 골목상권 보호 (2012. 7)
- 2 주요국 아동에 대한 성적 학대 방지 입법례 (2012. 8)
- 3 독도와 국제사법재판소 관련 국제규범 (2012. 8)
- 4 농업재해보험 관련 외국입법례 (2012. 9)
- 5 민생치안 관련 외국입법례 (2012. 10)
- 6 유해화학물질 관리에 대한 외국입법례 (2012. 10)
- 7 투자자와 국가 간의 분쟁해결(ISD)에서 공정하고 공평한 대우의 적용 (2012. 11)
- 8 원자력발전 안전 감시체계와 개선 과제 (2013. 1)
- 9 4대 중증질환의 비급여대상에 관한 외국의 사례 (2013. 4)
- 10 북한의 개성공단 폐쇄에 관련된 법제와 외국 분단 국가의 사례 (2013. 5)
- 11 기초연금의 수급대상 : 호주와 캐나다의 사례 (2013. 6)
- 12 미국의 징벌적 손해배상에 관한 입법례 : 징벌적 손해배상 vs 배액 배상 (2013. 6)
- 13 공공갈등의 해결에 관한 외국의 입법례 (2013. 8)
- 14 기업 경영진의 고액연봉제한을 위한 스위스 헌법 개정 (2013. 9)
- 15 일본의 줄기세포 재생의료 실용화 지원 법률 (2013. 10)
- 16 국회선진화법 중 안전 신속처리에 관한 외국의 입법례와 시사점 (2013. 11)

※ 국회법률도서관 홈페이지(<http://law.nanet.go.kr>)를 통해서도 「입법현안 법률정보」를 볼 수 있습니다.

입법현안 법률정보 제16호

발 행 인 황창화 국회도서관장

편 집 인 빈성림 법률정보실장

집 필 자 조동관 법률자료조사관

발 행 처 국회도서관 법률자료과

(150-703) 서울특별시 영등포구 의사당대로 1

발 행 일 2013년 11월 29일

인 쇄 동서문화사 (02-2266-8179)

© 국회도서관 2013

발간등록번호 : 31-9720101-001145-14

<비매품>