



이슈와 논점



이슈와 논점 | 제1292호 | 2017년 3월 28일 | 발행처 국회입법조사처 | 발행인 이내영 | www.nars.go.kr

국회 안전신속처리제를 둘러싼 쟁점과 개선과제

전 진 영 *

1. 들어가며

국회는 제18대 임기 마지막 날(2012년 5월 2일) 일명 ‘국회선진화법’¹⁾으로 불리는 「국회법」 개정안을 의결하였다. 당시 개정된 국회법에는 총 9가지 정도의 서로 다른 의사절차 개선과 관련된 내용이 포함되어 있었다.

제19대 국회는 개원과 동시에 국회선진화법이 시행되는 입법환경에서 운영되었다. 신설된 절차 중에서 의안자동상정제나 본회의 무제한토론제도, 국회의장의 직권상정요건 강화, 예산안 등 세입예산안 부수법률안의 본회의 자동부의제도 등은 제19대 국회에서 정상적으로 운영되었다. 그러나 위원회 안전조정제도나 의안신속처리제는 제19대 국회에서 한 차례도 운영된 바가 없었다.

최근 들어서 특히 의안신속처리제도의 실효성과 관련된 논란이 제기되고 있다. 그 배경에는 국회의장의 직권상정(심사기간 지정) 요건강화가 자리잡고 있다. 즉, 제18대 국회까

지 쟁점법안이 원내정당간 갈등으로 인해서 입법교착에 빠져 있을 경우, 의장이 이를 본회의에 직권상정하는 방법으로 법안을 처리했었다. 그런데 국회선진화법으로 인해서 의장의 직권상정요건이 천재지변이나 국가비상사태, 또는 원내교섭단체간 합의하는 경우로 엄격하게 제한되면서, 의장 직권상정제도가 더 이상 법안 신속처리절차로 기능할 수 없게 된 것이다.

이로 인해서 긴급입법이 요구되는 상황에서 안전신속처리제가 제도도입의 취지에 걸맞게 작동되고 있지 못하다는 비판이 제기되고 있다. 이 글은 안전신속처리제의 구체적인 내용과 쟁점을 살펴보고, 미국 의회의 신속입법절차와 비교분석한 후 그 개선방안을 모색하고자 한다.

2. 안전신속처리제의 내용

(1) 신속처리 대상안전 지정절차

안전신속처리제는 특정 안전이 신속처리 대상안전으로 지정될 경우 이 안전에 대한

1) ‘국회선진화법’은 실존하는 법명이 아니라 당시 개정된 「국회법」을 지칭하는 말이지만, 이 글에서는 편의상 국회선진화법으로 부르기로 한다.

위원회 심사기간을 제한하고, 그 기간이 경과 되면 입법과정 상의 다음 단계로 자동적으로 회부되거나 부의되도록 하는 제도로, 「국회법」 제85조의2에 신설되었다.

신속처리 대상안건으로 지정되기 위해서는 국회 재적의원 과반수 또는 소관위원회 재적 의원 과반수의 지정요구동의가 필요하다. 이 동의에 대한 무기명표결을 통해서 국회 재적 의원 5분의 3 이상 또는 소관위원회 재적의원 5분의 3 이상의 의원이 찬성하면 신속처리 대상안건으로 지정된다.

신속처리 대상으로 지정될 수 있는 안건은 위원회에 회부된 안건이나 법사위에 체계·자구 심사를 위해서 회부된 안건으로 되어 있기 때문에 사실상 국회에 제출되어서 위원회 심사단계에 회부되어 있는 모든 안건으로 볼 수 있다.

(2) 신속처리 절차

신속처리 대상안건으로 지정되면, 이후 입법과정의 각 단계에서 안건의 심사기간이 제한된다. 즉 소관위원회 심사단계에서 신속처리 대상으로 지정된 안건이 지정일로부터 180일이 지나도록 심사가 완료되지 못하면 법사위원회 체계·자구심사에 자동회부된다. 그리고 법사위원회가 체계·자구심사를 90일 이내에 마치지 못하면, 해당 안건은 본회의에 자동부의된다. 본회의에 자동부의된 안건이 60일 이내에 상정되지 않으면 이후 처음으로 개최되는 본회의 의사일정으로 상정된다.

결국 특정 안건이 위원회 심사단계에서 신속처리 대상안건으로 지정되어서 각 입법단계의 심사기한 내에 처리되지 못하고 자동부

의되는 방식으로 처리된다면 본회의 의사일정에 상정되기까지 총 330일이 소요된다.

3. 안건신속처리제를 둘러싼 쟁점

(1) 가중 의결정족수

안건신속처리제에 대한 비판의 핵심은 신속처리 대상안건으로 지정되기 위한 요건과 관련된다. 즉, 신속처리 대상안건으로 지정되기 위해서는 재적의원 5분의 3 이상의 찬성을 필요로 하는 바, 이는 헌법 제49조2)에서 규정하고 있는 일반의결정족수에 위배되기 때문에 위헌의 소지가 있다는 주장이다.

그러나 헌법 제49조는 ‘헌법과 법률에 특별한 규정이 있는 경우’에 일반의결정족수의 예외를 인정하고 있다. 따라서 「국회법」에서 가중의결정족수를 규정하는 경우에는 그것이 우선한다고 할 수 있다.

그리고 의회는 내부의 의사절차 결정과 관련된 자율권을 갖기 때문에, 국회 자율권이라는 측면에서도 국회선진화법에서 규정하고 있는 의결정족수 규정을 위헌으로 판단하기는 어려울 것이다.³⁾

(2) 신속처리 기간

안건이 소관위원회 심사단계에서 신속처리

2) “국회는 헌법 또는 법률에 특별한 규정이 없는 한 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성으로 표결한다. 가부동수인 때에는 부결된 것으로 본다”

3) 제19대 국회에서 새누리당 의원들은 안건신속처리제와 관련하여 국회의장과 기획재정위원장을 대상으로 의원의 심의·표결권을 침해한다고 권한쟁의 심판을 청구하였지만 각하된 바 있다(헌법재판소 2016.5.26.선고 2015헌라1 결정).

대상안건으로 지정된다고 하더라도, 본회의 심의에 부의되기까지 최대 330일이 소요된다. 그런데 과연 1년에 가까운 시간이 소요되는 절차를 신속처리 절차라고 할 수 있는지에 대한 문제가 제기된다.

실제로 제18대 국회에 제출된 모든 법안을 대상으로 분석한 결과, 법안이 국회에 제출된 이후 본회의에서 처리되기까지 걸린 평균기간은 282.1일이었고, 가결된 법안만을 대상으로 하면 평균 처리기간은 129.1일로 단축된다.⁴⁾

따라서 최대 330일이 걸리는 안건신속처리 절차가 긴급입법이 요구되는 경우에 신속입법절차로서 실효성을 갖기는 어려워 보인다.

4. 미국 의회의 신속입법절차⁵⁾

미국 의회는 특정한 범주의 법안이나 결의안을 위원회와 본회의에서 신속하게 처리하기 위해서 신속입법절차를 채택할 수 있다. 예를 들면 예산결의안이나 예산조정법안(reconciliation bill)에 대한 양원의 심의는 신속입법절차에 따라서 심사된다. 또한 전쟁권한법(War Powers Act)에 따른 미국 군대의 사용과 관련된 결의안이나 무역법(Trade Act of 1974)에 따른 국제무역협정의 이행과 관련된 법안도 신속입법절차에 의해 처리되는 대표적인 안건들이다.

4) 전진영, “「국회법」 개정안 중 의안자동상정제와 안건신속처리제의 입법영향분석”, 국회입법조사처 현안보고서 제182호, 2013

5) Christopher M. Davis, “Expedited or “Fast-Track” Legislative Procedures”, CRS Report, 2015

이 절차는 상·하원의 의사규칙에 규정되어 있는 것이 아니라, 법안 조문⁶⁾에 신속입법절차와 관련된 내용이 포함되어 있다. 즉 해당 법안 자체에 법안내용의 수정범위, 심의기한, 표결기한 등의 내용이 포함되는 것이다.

특히 국제무역협정 관련법이 신속입법절차에 의해서 처리되는 것은 1974년 무역법을 통해 의회가 대통령에게 부여한 무역촉진권한(Trade Promotion Authority: TPA)에 의거한다. 여기에는 무역협정의 협상과정에서 대통령과 의회간의 보고나 협의는 강화하되, 협상이 완료된 이후에는 의회가 협상내용을 수정하는 것을 막고자 하는 취지가 내포되어 있다.

국제무역 관련법 이외에도 법 조문에 신속입법 절차를 포함시켰던 사례로는 행정부 재조직(Executive Reorganization), 전쟁권결의안(War Powers Resolution), 국가비상사태법(National Emergencies Act), 국제경제비상사태법(International Emergency Economic Powers Act), 의회예산 및 지출유보통제법 제10장(Title X of the Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974), 연금개혁법(Pension Reform Act), 핵무기 비확산관련 원자력법(Atomic Energy Act Provisions on Nuclear Non-Proliferation), 무기수출통제법(Arms Export Control), 핵폐기물 정책법(Nuclear Waste policy Act of 1982), 군사기지 폐쇄 및 조정

6) 이 조문은 “규칙조문(rulemaking statutes)”으로 불리며, 하원의사규칙과 동일한 효력을 갖는다.

(Defense Base Closure and Realignment) 등이 있었다.⁷⁾ 요컨대 미국의 경우 행정부의 주도권이 필수불가결한 무역이나 전쟁, 핵무기 비확산 등 외교통상 및 국방관련 분야에 대해서 신속절차를 인정하고 있음을 알 수 있다.

이 외에도 미국 하원에는 특정 단계에서 안건을 신속하게 처리하기 위한 의사절차가 제도화되어 있다. 위원회 심사배제 요청(discharge petition)이나 규칙위원회의 본회의 강제부의권한(extraction power)은 안건을 본회의에 신속하게 부의하기 위한 제도이다. 또한 본회의 심의를 신속하게 하기 위해서 의사규칙 적용 정지(suspension of the rule)나 특별규칙(special rule)의 채택이 가능하다.

5. 안건신속처리제의 개선방향

안건신속처리제가 신설되었음에도 불구하고 제19대 국회 임기 4년 동안 한 차례도 신속처리 대상안건으로 지정된 안건은 없었다. 가장 일차적인 원인은 어느 정당도 국회 재적의원 5분의 3, 즉 180석을 차지하지 못했기 때문일 것이다. 이로 인해서 신속처리 지정요건을 재적의원 과반수의 찬성으로 완화해야 한다는 주장이 제기되어 왔다. 현실적으로 원내 정당의 의석분포를 고려한다면, 안건신속처리제가 긴급입법의 수단으로 제대로 기능하기 위해서는 ‘재적의원 과반수의 찬성’으로 신속처리 대상안건 지정이 가능하게 하는 방

안에 대한 검토가 필요하다.

안건신속처리제의 개선과 관련해서 보다 근본적인 문제점은 신속처리 대상안건의 범위와 신속처리 기간에 있다. 현행 제도에 따르면 모든 안건이 신속처리 대상이 될 수 있는데, 그 대상범위를 합리적으로 제한함으로써 제도의 실효성을 확보할 필요가 있다. 예를 들면 국가안보나 외교분야, 또는 위헌결정에 따라 신속한 법률개정이 필요한 사항 등으로 대상을 제한할 수 있을 것이다.

또한 안건신속처리제가 정말로 안건의 ‘신속처리’ 절차로 기능할 수 있도록 처리기간을 대폭 단축시킬 필요가 있다. 예를 들면 신속처리 대상안건으로 지정된 후 위원회 심사기간은 90일, 법사위 심사기간은 30일로 하고 이후 본회의에 자동부의 되도록 할 수 있을 것이다.

이상에서 논의한 바대로 안건신속처리제를 개선한다고 하더라도, 이 절차는 긴급입법이 꼭 필요한 경우에만 제한적으로 사용되는 것이 바람직하다. 왜냐하면 이는 통상적인 입법 과정을 우회하는 ‘예외적 수단에 의한 입법절차’이기 때문이다. 소관위원회에서 법안에 대한 충분한 심의가 이루어지지 못했음에도 불구하고, 일정 기간이 지나면 자동으로 다음 단계로 회부되는 것은 ‘토론과 숙의’를 거쳐서 의사결정에 도달하는 의회정치의 근본적 가치와 부합되지 않을 수 있다는 점을 유념할 필요가 있다.

□ 「이슈와 논점」은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 정보 소식지입니다.

7) U.S House, 「Constitution, Jefferson's Manual, and Rules of the House of Representatives」, §1130, pp. 1108-1109.