



# 이슈와 논점



이슈와 논점 | 제445호 | 2012년 5월 7일 | 발행처 국회입법조사처 | 발행인 심지연 | www.nars.go.kr

## 미국의회의 신속입법 절차

전진영\*

### 1. 서론

2012년 5월 2일 국회 본회의를 통과한 국회법 개정안은 국회의장의 직권상정 요건을 천재지변이나 국가비상사태 등으로 엄격히 제한하는 대신, 위원회에 회부된 안건에 대해 일정한 요건이 충족될 경우 신속처리 안건으로 지정할 수 있도록 하는 ‘의안신속처리제’를 도입했다.

이처럼 통상적인 입법절차를 우회하여 신속하게 입법할 수 있는 절차는 미국의회의에서도 찾아볼 수 있다. 미국하원은 의안을 신속하게 처리하기 위해 다양한 제도를 채택하고 있다. 의회는 법 규정을 통해서 의안의 처리시한을 부과할 수 있으며, 특정의안의 경우 바로 본회의에서 심의할 수 있는 특권을 부여하고 있다.

또한 다른 원(院)에서 넘어온 동일한 법안이나, 결의안에 대해서는 토론 없이 바로 본회의 심의를 가능하도록 하고 있다.

신속입법절차는 몇 가지 점에서 통상적인 의사절차를 벗어난다.

첫째, 위원회가 입법의제·의사일정·업무부담을 통제할 수 있는 권한을 침해한다. 둘째, 위원회가 승인한 의안만을 본회의에

서 심의하는 의회의 관행에 대해서 예외를 인정하는 것이다. 셋째, 본회의 입법의제와 매일의 본회의 의사일정을 결정하는 다수당 지도부의 권위를 약화시킨다. 마지막으로 심의 중인 안건에 적합한 본회의 토론 및 수정안제안 조건을 결정하는 본회의의 능력을 부인한다.

이 글에서는 미국하원의 신속입법절차 유형과 특징을 살펴보고, 우리나라 국회법에 신설된 신속입법절차와의 차이점을 검토하는 것을 목적으로 한다.

### 2. 미국의회의 신속입법절차<sup>1)</sup>

#### (1) 위원회 심사단계의 생략

법안이 위원회 심사단계를 우회할 수 있는 방법에는 위원회 심사배제 요청(Discharge Petition)과 규칙위원회의 본회의 강제부의권(Extraction Power)이 있다.

위원회 심사배제 절차는 회기 중에 상임위원회에서 법안이 30일 이상 계류 중일 때, 의원이 법안소관위원회의 심사권한에

1) Christopher M. Davis, “Expedited or “Fast-Track” Legislative Procedures”, CRS Report, 2011.

대한 박탈동의를 할 수 있는 제도이다(「하원의사규칙」 제15편 제2조).

재적의원 과반수인 218명이 서명하면 위원회심사배제신청동의안은 ‘위원회심사배제 캘린더’(discharge calendar)에 등재되고, 등재된 지 7일이 지난 동의안은 회기 말 6일간의 기간을 제외하고 매월 둘째, 넷째 월요일에 우선적으로 처리된다.

위원회의 법안심사단계를 생략할 수 있는 두 번째 방법은 규칙위원회가 법안을 본회의에 강제로 부의하도록 특별규칙을 채택하는 것이다. 그러나 본회의의 강제부의권은 위원회의 고유권한을 박탈한다는 점에서 매우 논란이 많은 절차이기 때문에 거의 사용되지 않고 있다.

## (2) 본회의의 신속심의 절차

미국하원이 본회의의 심의를 신속하게 처리할 수 있는 절차로는 교정캘린더(Corrections Calendar)<sup>2)</sup> 등재, 규칙적용정지(suspension of the rule), 특별규칙(special rule)의 채택 등이 있다.

교정캘린더에 등재되는 법안은 중요도가 떨어지거나 비논쟁적인 법안으로, 의장의 결정에 의해 매달 둘째, 넷째 목요일에 심의될 수 있다.

교정캘린더에 등재할 것인지 여부는 전적

2) 미국하원은 위원회가 안건의 심사결과를 보고하면 보고순서에 따라 유니언 캘린더(Union Calendar), 하우스 캘린더(House Calendar), 교정 캘린더(Correction Calendar), 사법안 캘린더(Private Calendar) 중 하나에 등록한다. 세입 및 세출법안은 유니언 캘린더에, 예산과 무관한 법안은 하우스 캘린더에 등재되고, 논쟁의 여지가 없는 법안은 교정 캘린더에 등재된다. 국민일반이 아니라 개인 및 소집단을 대상으로 하는 사적 성질을 지닌 법안은 사법안 캘린더에 등재된다.

으로 의장의 재량사항이다. 교정캘린더에 등재된 법안은 1시간 동안만 토론될 수 있으며, 이 법안에 대한 수정안은 소관위원회나 위원장만 제안할 수 있다.

둘째, 규칙적용정지는 하원의장이 어떤 법안에 대해서도 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2이상의 동의를 얻어서 정상적인 본회의의 심의절차를 정지할 수 있는 절차이다. 이는 의장이 의사일정을 통제하는 대표적인 방법으로, ‘규칙적용정지 동의안’(suspension of the rule motion)은 매주 월요일, 화요일, 그리고 회기 말의 마지막 6일간 심사된다.

규칙적용정지에 대한 표결은 동시에 심의 중인 안건의 통과여부에 대한 표결이며, 의결을 위해서는 재석의원 3분의 2의 찬성이 필요하다. 동의안이 부결될 경우, 정규적인 하원심의절차에 따라 다시 심의될 수 있다.

규칙적용정지 절차는 하원이 다수의원의 지지를 받는 법안을 일반적인 하원심의 절차를 거치지 않고 신속하게 통과시킬 수 있는 대표적인 수단이다. 특히 회기 말에 중요한 법안을 처리하기 위해 이 절차가 집중적으로 이용된다.

마지막으로 특별규칙을 채택하면, 법안의 본회의의 캘린더 등재순서에 따라 심의될 경우 필연적으로 초래되는 입법 대기시간을 단축시켜서 법안의 우선적 심의가 가능해진다.

특별규칙은 상임위원회를 통과한 법안이 본회의에서 어떤 규칙 하에서 심의될지를 결정하는 결의안(resolution)의 형태를 띠며, 법안이 하원 본회의에 상정되었을 때 허용되는 토론시간과 내용 수정의 정도를 결정

한다.

특별규칙의 유형에는 개방형 규칙(open rule), 폐쇄형 규칙(closed rule), 수정형 규칙(modified rule)이 있다.<sup>3)</sup> 폐쇄형 규칙이나 수정폐쇄형 규칙을 채택되면, 해당 법안에 대한 수정안 제안이나 토론시간에 대한 제한으로 인해 본회의 심의는 신속하게 처리된다.

### (3) 특권적 입법(Privileged legislation)

하원은 5개 상임위원회가 특정 의안을 바로 본회의에 상정할 수 있도록 하고 있다 (「하원의사규칙」 제13편 제5조).

하원세출위원회의 일반세출 승인법안, 하원예산위원회의 예산결의안 및 조정법안, 하원감독위원회의 발간결의안과 하원예비비지출안, 규칙위원회의 의안처리규칙이나 처리순서에 관한 안건, 윤리위원회의 하원의 원이나 직원의 행동에 대한 권고결의안 등이 여기에 속한다.

이 특권적 의안들은 하원이나 연방정부에 특별히 중요한 사안에 관한 것으로, 예를 들어 세출 및 예산위원회의 의안은 정부활동을 재정적으로 뒷받침하는 안건들이며, 윤리위원회의 안건은 하원의 공식적 평판과 관련된 일이다.

### (4) 신속트랙(fast track)에 의한 의안 심의

3) 개방형 규칙은 법안내용과 관련되지만 하면 수정안 제출을 제한하지 않는 반면, 폐쇄형 규칙은 수정안제출을 허용하지 않는다. 수정형 규칙에는 법안의 특정조문을 제외하고 나머지 조문에 대해서 수정안 제안을 허용하는 ‘수정개방형’과, 법안의 특정조문에 대해서만 수정이 허용되고 나머지 전체법안에 대한 수정안 제안을 금지하는 ‘수정폐쇄형’ 규칙이 있다.

무역협정 등 무역관련 의안이나 전쟁관련 의안, 핵무기 비확산 관련 의안 등은 하원의사규칙에서 정한 절차에 따라 심의되는 것이 아니라, 해당 법의 조문에 포함되어 있는 신속처리 절차에 의해 심의된다.

신속처리 절차의 내용은 주로 법안의 내용에 대한 수정이나 심의기한 지정, 표결기한 지정 등의 내용을 포함한다.

예를 들어 2008년 통과된 「긴급경제안정화법」(The Emergency Economic Stabilization Act of 2008)의 경우 동법 제 115조(c)<sup>4)</sup>에서 법안심의 신속절차를 규정하였다. 이 규정에 따라 법안심사의 지연이나 본회의표결지연이 금지되고 수정안 제출도 제한되었다.

신속처리절차에 의해 심의되는 대표적인 의안이 무역협정 등 무역관련 법안이다. 의회는 동의를 받기 위해 제출된 무역법안을 수정할 수 없으며, 대통령이 제출한지 90일 이내에 표결해야 한다. 이는 협상이 완료된 후 의회가 협상내용을 수정하는 것을 막기 위한 것이다.

## 3. 미국의 신속입법절차와 한국의 의안신속처리제도의 비교

법안이 발의된 후 최종적으로 의결되기까지 거치는 일반적인 입법과정은 상당한 시간이 소요된다. 그리고 대부분의 법안은 위원회를 통과하지 못하며, 극히 일부의 법안만이 최종적으로 입법에 성공한다.

이 점으로 인해 미국의회는 신속처리가 요구되는 특정의안의 경우 통상적 입법과정

4) 이 조문은 "규칙조문(rulemaking statutes)"으로 불리며, 하원의사규칙과 동일한 효력을 가진다.

이 아닌, 별도의 트랙을 통한 의안의 신속 처리를 허용하고 있는 것이다.

위원회심사배제요청이나 본회의 강제부의, 규칙정지, 특별규칙의 채택 등은 의장과 다수당이 지배하는 미국하원의 운영원리를 고려할 때, 사실상 다수당이 지지하는 법안의 신속한 입법을 위한 수단이라고 할 수 있다.

그리고 특권적 입법과 신속트랙을 통한 입법은 하원과 연방정부에 매우 중요하거나, 행정부가 의회에 대해 우월한 권한을 인정받는 무역·전쟁·핵무기비확산 관련 의안 등으로 그 대상이 규정되어 있다.

반면 이번에 우리 국회에 도입된 신속입법절차는 신속처리 대상이 되는 안건의 내용이나 유형을 정하고 있지는 않다는 점에서 미국의 신속입법절차와 차이가 있다.

신설된 국회법 제85조의2는 안건이 신속처리 안건으로 지정되기 위한 요건과 그 절차를 규정하고 있다. 법안이 신속처리 안건으로 지정되기 위해서는, 재적의원이나 소관위원회 재적위원 과반수가 서명한 신속처리 대상안건 지정요구 동의를 의장이나 위원장에게 제출해야 한다.

신속처리안건 지정동의를 가결되면, 이에 대한 무기명표결을 실시하여 재적의원 5분의 3이상, 또는 소관위원회 재적위원 5분의 3이상의 찬성으로 안건은 신속처리 대상으로 지정된다.

안건이 신속처리안건으로 지정되면, 상임위의 경우 지정일로부터 180일 이내에 심사를 마치지 못하면 법사위에 자동상정된다.

법사위의 경우 이유 없이 회부일로부터 120일 이내에 심사를 마치지 않으면, 소관위원회 위원장이 간사와 협의하여 이의가

없을 경우 의장에게 해당 법안의 본회의 부의를 서면으로 요구한다. 이의가 있을 경우 해당법안에 대한 본회의 부의요구를 무기명표결하되, 소관위원회 재적위원 5분의 3 이상의 찬성으로 의결한다.

본회의 부의요구가 가결되면 의장은 각 교섭단체대표의원과 합의하여 이를 바로 본회의에 부의하되, 30일 이내에 합의가 이루어지지 않을 경우에는 30일이 경과한 후 처음 개의되는 본회의에서 본회의 부의여부를 무기명 투표로 결정하도록 하고 있다.

우리 국회의 의안신속처리 절차의 특징은 입법과정의 각 단계별로 법안심의를 마쳐야 하는 시한을 설정해 두고, 그 시한이 지나면 다음 단계로 자동회부 또는 자동부의될 수 있도록 하고 있다는 점이다.

그동안 신속한 입법이 요구되는 민생법안 조차도, 원내정당간 갈등으로 인해 장기간의 입법지연이 발생했다는 점에서 신속입법 절차를 제도화할 필요성이 제기된다.

그러나 다양한 정치적 입장이 타협하고 이해갈등을 조정해가는 위원회 입법과정은 그 자체만으로도 입법결과에 정당성과 민주성을 부여하는 중요한 절차일 수 있다. 바로 이 점에서 원내정당들은 의안신속처리 절차를 남용하지 않기 위한 노력을 경주해야 할 것으로 보인다.

「이슈와 논점」은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 수시로 발간되는 최신 국내외 동향 및 현안에 대한 정보 소식지입니다.

※ 본 내용을 허가 받지 않고 복제하거나 전제해서는 안 됩니다.