



이슈와 논점



이슈와 논점 | 제1408호 | 2018년 1월 15일 | 발행처 국회입법조사처 | 발행인 이내영 | www.nars.go.kr

‘사회적 참사법’의 입법과 국회 안전신속처리제의 쟁점

전진영*

1. 들어가며

국회는 2017년 11월 24일에 본회의에서 「사회적 참사의 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법안」(이하 ‘사회적 참사법’)을 의결하였다. 이 특별법은 2012년에 통칭 ‘국회선진화법’의 도입에 따라서 신설된 안전신속처리제의 절차에 따라서 입법에 성공한 첫 번째 사례이다.

이 법안은 박주민 의원 등 11인의 의원이 공동발의한 법안(의안번호 2004473)으로, 가슴기 살균제에 의한 사망사고와 세월호 참사 등 사회적 참사와 관련하여 책임소재 등 진상규명, 피해자 지원, 재발방지 대책 마련 등을 목적으로 한다. 이 법안의 국회통과는 안전신속처리제라는 신설 입법절차가 국회 입법환경에서 어떻게 활용될 수 있는지를 잘 보여준다. 동시에 안전신속처리제가 근본적으로 갖고 있는 문제점을 점검해야 할 필요성 역시 제기하고 있다.

안전신속처리제는 제18대 국회까지 사실상 신속입법절차로 이용되어 왔던 국회의장의 직권상정(심사기간 지정)이 ‘국회선진화법’의 도입에 따라서 엄격하게 제한되면서, 그 대안

적인 절차로 도입된 제도이다.¹⁾ 두 제도는 몇 가지 근본적인 점에서 차이가 있지만, 소관 상임위원회에서 의결되지 않은 법안을 본회의에 부의하여 의결할 수 있는 절차라는 점에서 공통점을 갖는다.

아래에서는 ‘사회적 참사법’의 입법과정을 통해서 안전신속처리제가 다당제 입법환경에서 어떻게 작동했는지를 살펴보고, 안전신속처리제가 근본적으로 갖고 있는 문제점을 검토하기로 한다.

2. ‘사회적 참사법’의 입법과정

(1) 법안제출

‘사회적 참사법안’은 2016년 12월 19일에 국회에 제출되었다. 이 법안을 대표발의한 박주민 의원을 포함하여 공동발의한 의원 11인은 모두 더불어민주당 소속의원들이었다. 이 법안은 2016년 12월 20일에 환경노동위원회로 회부되었다.²⁾

1) 안전신속처리제의 내용과 쟁점과 관련해서는 전진영, “국회 안전신속처리제를 둘러싼 쟁점과 개선과제”, 국회입법조사처 「이슈와 논점」 제1292호

2) 국회의안정보시스템
http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_W1T6A1F2D1K9Z1W8W1O010B7C4W3P0

(2) 위원회 심사

신속처리 대상안건으로 지정되기 위해서는 재적의원 과반수 또는 소관 위원회 재적위원 과반수가 서명한 신속처리안건지정동의를 제출해야 하고, 이를 무기명표결에 부쳐서 재적의원 또는 소관위원회 재적위원 5분의 3이상의 찬성을 얻어야 한다(「국회법」제85조의2제1항).

2016년 12월 23일에 개최된 환경노동위원회 전체회의에는 환경노동위원회 간사이자 소위원장인 한정애 의원 등 10인으로부터 「신속처리안건지정동의」가 제출되었다. 환경노동위원회 재적위원은 16인이므로, 10인의 서명은 ‘재적위원 과반수의 서명’이라는 지정동의 요건을 충족하는 것이었다.

이 안건은 당일 의사일정에 상정되어 무기명 표결에 부쳐졌고, 표결결과 출석위원 14인 중 10인의 찬성을 얻었다.³⁾ 이에 따라 국회의장은 2016년 12월 26일에 ‘사회적 참사법안’을 신속처리대상안건으로 지정하였다.

특정 법안이 신속처리 대상법안으로 지정되더라도 소관 상임위원회의 입법시한인 180일 이내에 법안을 의결하는 것이 가능하다. 그러나 환경노동위원회는 제349회 국회(임시회) 제1차 전체회의(2017년 2월 13일)에 이 법안을 위원회 의사일정에 상정하기는 했지만 법안심사가 이루어지지 못했다. 결국 「국회법」 제85조의2제3항에 따라서 이 법안은 180일이 지난 2017년 6월 24일에 법제사법위원회에 회부된 것으로 간주되었고, 이로

부터 90일인 9월 21일까지 체계자구심사기간이 지정되었다. 「국회법」 제85조의2제5항에 따라 법제사법위원회가 신속처리 대상안건에 대한 체계·자구심사를 지정된 심사기간 내에 마치지 못하면, 해당안건은 그 다음 날에 본회의에 부의된 것으로 간주된다. 법제사법위원회 체계자구심사기간인 9월 21일까지 심사가 완료되지 못함에 따라서 ‘사회적 참사법안’은 9월 22일에 본회의에 부의된 것으로 간주되었다. 그로부터 60일 이내에 본회의에 상정되지 못하면, 60일이 경과한 후 처음으로 개의되는 본회의에 상정된다는 「국회법」에 따라서 ‘사회적 참사법안’은 11월 24일에 본회의에 상정되었다.

(3) 본회의 심의

‘사회적 참사법안’이 국회의장이 신속처리 대상안건으로 지정한 이후 330일 만에 본회의에 상정되기까지 환경노동위원회나 법제사법위원회가 이 법안에 대해서 심사의결한 바는 없다. 그런데 이 기간 동안 대통령 탄핵사태와 새누리당의 분당 등, 국회의 입법환경에는 상당한 변화가 있었다.

이에 제19대 대통령 선거 이후에 변화된 정치상황을 반영하여 ‘사회적 참사법안’ 원안에 대한 수정안이 본회의에 제출되었다. 수정안이 가습기 살균제 피해 및 세월호 참사의 진상 규명 및 후속조치 등 법안의 목적이나 취지에 있어서 원안과 크게 다른 것은 아니었다. 그러나 원안 발의 이후로 새누리당 분당과 바른정당 창당 등으로 인해서 여야위원의 추천비율이 바뀌었고, 세월호 선체조사위원회 발족 및

3) 제347회 국회 환경노동위원회 회의록, p. 11

가습기살균제 피해구제를 위한 특별법 통과 (2017년 1월 20일) 등으로 인해서 원안의 수정이 불가피했다.

수정안의 대표발의 의원은 원안과 동일하게 박주민 의원이었지만, 공동발의 의원 수는 대폭 증가하였다. 원안의 경우 10인의 의원이 공동발의에 참여했던 반면, 수정안에서는 총 43인의 의원이 공동발의에 참여했다. 그리고 원안의 공동발의에는 더불어민주당 소속의원만 참여했지만, 수정안 발의에는 더불어민주당과 자유한국당·국민의당 등 교섭단체 수석 부대표가 합의하여 각각 16인·13인·10인의 소속의원이 발의에 참여하였고, 비교섭단체인 바른정당·정의당·민중당 의원까지도 모두 공동발의에 참여하여 초당적인 지지연합이 결성되었다.

상임위원회 중심주의를 채택하고 있는 국회 의사운영의 특성상 본회의에 상정된 모든 법안에 대한 찬반토론이 이루어지는 것은 아니다. 의사업무의 효율성을 고려하면 전체 의원의 회의체인 본회의에 회부된 모든 법안에 대해 찬반토론을 하는 것은 어렵기 때문이다. 따라서 쟁점법안이거나 주요 법안의 경우를 제외하면 일반적으로 찬반토론이 진행되지는 않는다.

그러나 ‘사회적 참사법안’의 경우 본회의 심의에서 찬성의원 1인과 반대의원 1인이 각각 법안에 대한 찬성이유와 반대이유를 제시하면서 찬반토론이 이루어졌다.⁴⁾

찬반토론 이후 수정안은 표결에 부쳐졌다.

국회 의사규칙상 수정안이 본회의에 제출되는 경우 수정안에 대한 표결이 먼저 이루어지고, 수정안이 가결되면 원안에 대한 표결은 이루어지지 않는다. 사회적 참사법안 수정안에 대한 본회의 전자표결 결과, 투표 216인, 찬성 162인, 반대 46인, 기권 8인으로 가결되었다.

3. 입법과정을 통해 본 안전신속처리제의 쟁점

(1) 상임위원회 중심주의와의 충돌

‘상임위원회 중심주의’ 입법과정을 채택하고 있는 의회에서 위원회 심사절차가 갖는 중요성은 매우 크다. 위원회 ‘중심’의 의미는 단순히 입법과정이 위원회를 중심으로 이루어진다는 의미를 넘어서, 위원회가 법안제안권 및 법안비토권과 같은 제도적 권한을 갖고 있음을 의미한다. 즉, 위원회는 법안을 제안할 수 있을 뿐만 아니라, 소관 법안을 본회의에 부의하지 않고 위원회에서 사장시킬 권한 (gatekeeping power)도 갖고 있다. 실제로 경험적인 연구에 따르면 임기만료로 폐기된 대부분의 법안이 위원회 심사단계를 통과하지 못한 법안이며, 역으로 위원회를 통과한 법안의 97.4%는 본회의에서 입법에 성공한 것으로 나타났다.⁵⁾

그런데 안전신속처리제는 이처럼 큰 중요성을 갖는 위원회 심사를 마치지 못했거나, 전혀 심사가 이루어지지 않은 법안까지도 본회

4) 구체적인 찬반토론 내용은 제354회 국회(정기회) 본회의 회의록 제13호(2017년 11월 24일), pp. 29-31 참조

5) 전진영·박찬욱, “제18대 국회 상임위원회의 입법권력 분석”, 『의정논총』 제7권 제1호, 2012

의에 바로 부의될 수 있는 합법적 우회로를 제공하는 절차인 것이다.⁶⁾ 문제는 본회의 심의에서는 시간적 제약과 전원회의체라는 규모상의 제약으로 인해서 효율적인 의사운영이 필수적이기 때문에, 법안에 대한 심도 깊고 전문적인 심의가 어렵다는 점이다. 결국 안전신속처리제에 입각한 입법 역시 이전에 국회의장 직권상정을 통한 입법이 받았던 비판, 즉 상임위원회 중심주의와의 충돌과 그로 인한 부실입법이란 비판에 직면할 수 있다.

(2) 안전신속처리제의 전략적 이용

‘사회적 참사법안’의 소관위원회가 환경노동위원회로 지정된 것도 이 법안이 신속처리 대상안건으로 지정될 수 있었던 중요한 요인으로 지적된다. 법안 내용은 가슴기 살균피해와 세월호 참사라는 두 사건을 포함하고 있는데, 이미 제출되어 있는 각 사건 관련 법안은 환경노동위원회와 농림축산식품해양수산위원회의 소관위원회였다.

그런데 당시 두 위원회의 정당별 위원구성을 고려할 때, 만약 ‘사회적 참사법안’이 농림축산식품해양수산위원회로 회부되었다면, 재적위원 5분의 3 이상의 찬성을 얻는 것이 어려웠을 것이라는 평가도 제기된 바 있다.

이와 같은 선례는 앞으로 원내정당들이 안전신속처리제를 통한 입법을 시도할 때 다양한 사항들을 전략적으로 고려할 것이라는 점을 예측하게 한다.

6) 이런 점으로 인해서 안전신속처리제는 제18대 국회까지 상임위원회를 우회하는 입법절차로 기능했던 국회의장의 직권상정(심사기간 지정)제도를 대체할 제도로 도입되었다는 평가를 받는다.

4. 나가며

「국회법」에 규정된 의사규칙과 의사절차의 기능 중 하나는 최종적인 의사결정을 정당화한다는 것이다. 이런 점에서 안전신속처리제의 최초 적용사례인 ‘사회적 참사법안’의 입법과정에서 드러난 문제점을 점검하는 것은 매우 중요하다.

법안이 특정 입법단계에서 심의·의결되지 않더라도 일정 기간이 지나면 다음 단계로 자동부의되도록 하는 절차가 국회선진화법을 통해서 세 가지나 신설되었다. 안전신속처리제 이외에도 ‘법사위 체계·자구심사 지연법안’의 본회의 자동부의제도⁷⁾나 ‘예산안 및 세입예산안 부수법률안의 본회의 자동부의제도’가 그것이다.

이런 절차들을 통해서 여태까지의 통상적인 입법절차, 즉 상임위원회 심사와 법제사법위원회의 체계자구심사를 마치고 본회의에 회부되는 입법과정과는 상이한 비정형적 입법(unorthodox lawmaking)⁷⁾이 가능해졌고, 앞으로 이런 입법이 증가할 것이다. 국회선진화법의 도입으로 신설된 절차들이 실제로 어떻게 운영되었는지에 대한 분석을 통해서 문제점을 분석하고 반성하는 것은 앞으로 국회 의사절차의 개혁논의를 위해서 필수적일 것이다.

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

7) Barbara Sinclair, 『Unorthodox Lawmaking』, CQ Press: Washington D. C., 2017