

## 국회선진화법은 국회를 선진화시켰는가?

전진영 | 국회입법조사처

### | 국문요약 |

이 연구는 소위 ‘국회선진화법’으로 불리는 개정국회법이 제19대 국회의 의사운영과 입법 과정을 어떻게 변화시켰는지를 분석하는 것을 목적으로 한다. 국회선진화법은 다수제 강화와 합의제 강화라는 상반되는 목적을 가진 일련의 의사절차 패키지로 구성되기 때문에, 그 영향력 역시 구체적인 절차와 제도의 수준에서 논의되어야 한다. 분석결과 국회의장 직권상정요건을 엄격화하고, 질서유지제도를 강화한 절차가 시행됨으로써 국회폭력 사태는 한 번도 발생하지 않았고, 의안자동상정제의 시행에 따라 법안의 위원회 상정기간은 단축된 것으로 나타났다.

그러나 ‘5분의 3의 찬성’이라는 가중 의결정족수를 요구하는 안전신속처리제나 법사위 체계자구심사 지연법안의 본회의 부의제도는 제19대 국회 개원 이후로 한 번도 시행된 적이 없었다. 따라서 국회선진화법 때문에 쟁점법안의 입법이 지연되고 입법교착이 발생했다는 경험적인 근거를 찾을 수 없었다. 제19대 국회에서도 입법지연과 입법교착이 여전히 발생하고 있는 것은 국회선진화법 때문이라기보다는 원내교섭단체간 협의 또는 합의에 기반하는 원내의 사결정의 관행에 기인하는 바가 크다.

마지막으로 이 연구는 입법지연을 방지하기 위해 설계된 일련의 절차들(안전신속처리제나 법사위 체계·자구심사 지연법안의 본회의 자동부의제도, 예산안 및 부수법률안의 본회의 자동부의제도)이 국회의 법안심사권이나 재정통제권을 약화시키는 결과를 초래할 수 있는 위험을 지적하고 있다.

주제어 | 국회선진화법, 의안자동상정제, 안전신속처리제, 초다수제, 다수제, 합의제

## I. 서론

제19대 국회는 파행과 무질서, 입법교착으로 얼룩졌던 이전의 국회와는 다른 모습을 보일 것이라는 국민적 기대 속에서 개원하였다. 이와 같은 기대에는 일명 ‘국회선진화법’으로 불리는 국회법 개정안 패키지의 제도화가 자리잡고 있다.<sup>1)</sup> 이 제도가 시행되기 이전인 제17대 국회와 제18대 국회는 집권여당이 원내 과반 의석을 차지한 입법환경에서 개원하였다. 쟁점법안을 처리할 때마다 과반 의석을 차지한 집권여당은 수적인 우세를 기반으로 단독처리를 불사하고, 야당은 의사일정을 물리적으로 저지하거나 보이콧하면서 반대의사를 강력하게 표출하는 상황이 반복되면서 여야정당간의 원내갈등은 그 어느 국회보다도 심화되었다. 결국 쟁점법안은 국회법에서 규정하고 있는 의사절차에 따라서 처리되지 못하고, 국회의장의 직권상정이라는 ‘예외적인 수단’에 의해서 처리되기 일수였고, 그 결과는 야당의 장외투쟁과 국회공전이었다.

국회공전과 입법교착이 반복되고, 특히 본회의장 및 위원회 회의장에서의 폭력사태가 빈발하면서 국민들의 국회에 대한 불신이 더할 나위 없이 심각해졌다. 국회에 대한 비판이 고조되자 결국 여야를 불문하고 소장파 국회의원을 중심으로 ‘국회개혁’의 필요성에 대한 공감대가 확산되었다. 특히 2008년 12월에 해외 언론에도 대서특필된 바 있는, 해머 및 소화기를 이용한 회의장 폭력사태 이후로 국회개혁의 초점은 어떻게 국회폭력의 재발을 막고, 의장의 직권상정과 같은 ‘예외적 수단’에 의한 입법의 일상화를 막을 것인지에 맞춰졌다. 폭력이 난무하는 국회가 후진적 국회라는 점에 착안하여 새롭게 제안된 국회개혁안은 언론으로부터 ‘국회선진화법’으로 불리기 시작하였다.

그런데 제19대 국회 개원이후로 국회선진화법은 개원당시의 기대와 달리 오히려 ‘식물국회법’, ‘국회무력화법’ 등으로 불리면서 입법교착과 입법지연의 원

1) ‘국회선진화법’은 정확히 말해서 2012년 5월 2일에 국회 본회의를 통과한 개정 국회법이지만, 학계와 언론 등에서 이를 ‘국회선진화법’으로 통칭하고 있다는 점에서 이 논문에서도 국회선진화법으로 부르기로 한다.

인으로 비판받고 있다. 특히 박근혜 대통령 취임 이후 정부조직법이 국회에 제출된 지 51일이나 지난 후에 통과되면서, 국회의장의 직권상정요건 강화를 포함한 일련의 국회선진화법에 대한 비판이 집중적으로 제기되었다. 더군다나 국회선진화법에 대한 비판과 개정의 필요성을 주장한 것은 제18대 국회 임기 말에 국회선진화법의 입법을 주도하였던 새누리당이였다. 제19대 국회에서도 다수당 지위의 유지에 성공한 새누리당은 식물국회를 막아야 한다면서 국회선진화법의 개정을 주장하였고, 새정치민주연합 등 야당은 이를 정치적 공세이자 야당 압박용에 불과하다고 일축하였다.<sup>2)</sup>

결국 새누리당 산하의 국회법 정상화 TF는 2015년 1월 30일에 “국회선진화법이 국회의원의 심의권과 의결권을 침해하기 때문에 위헌”이라는 취지로 국회의장 등을 상대로 한 권한쟁의 심판을 헌법재판소에 청구하였다. 새누리당의 심판 청구 이유는 국회의장의 직권상정 금지조항이나 가중의결정족수의 도입 등 국회선진화법의 내용이 국회의원의 심의·의결권을 침해했다는 것이다. 그런데 국회는 법안심의를 위한 의사절차와 규칙을 스스로 결정하는 자율권을 갖고 있음에도 불구하고, 국회선진화법의 도입을 주도했던 새누리당이 권한쟁의 심판을 청구한 것은 심판결과가 어떻게 나오든지 간에 정치적으로 해결할 문제를 사법적 판단에 위임한다는 비판을 면하기 어려운 실정이다.

이 연구는 제19대 국회에서 재연되고 있는 입법지연과 입법교착이 과연 국회선진화법의 도입 때문인지, 국회선진화법이 국회운영과 입법과정에 어떤 변화를 가져왔는지를 분석하는 것을 목적으로 한다. 이 분석을 통해서 국회선진화법이 과연 국회를 이전보다 선진화시켰는지를 평가할 수 있을 것이다.

2) 국회선진화법 개정을 둘러싼 대립은 언론에서도 그대로 드러났다. 보수적 성향의 언론은 개정의 불가피성을 주장한 반면(조선일보 14/12/03; 동아일보 14/09/16), 진보적 성향의 언론은 국회선진화법의 성과와 필요성을 강조하는 입장을 보였다(한겨레 14/12/03; 내일신문 14/12/08).

## II. 기존 연구의 검토: 국회선진화법을 둘러싼 쟁점과 오해

여야합의를 거쳐서 2012년 5월 2일에 최종적으로 국회 본회의를 통과한 국회법 개정안이 담고 있는 국회 선진화의 방향은 크게 두 가지로 대별된다. 하나는 소수당의 비토로 인해 기약없이 입법이 지연되는 것을 막기 위한 절차를 도입한 것이다. 이는 입법과정에서 다수제적인 성격을 강화한 것으로, 의안상정간주제와 안건신속처리제, 법사위 체계·자구심사 지연법안의 본회의 자동부의 제도, 예산안 등 세입예산안 부수법률안의 본회의 자동부의제도 등의 도입이 여기에 속한다. 다른 하나는 입법과정에서 소수당의 권한을 강화하고 입법참여를 제도적으로 보장하기 위한 입법절차를 도입한 것으로, 이는 입법과정에 합의제적인 성격을 강화하기 위한 절차들이다. 국회의장의 직권상정요건을 보다 엄격화해서 사실상 소수당과의 합의 없이는 직권상정이 불가능해지고, 위원회 안건조정제도와 본회의 무제한토론제도를 신설한 것이 여기에 속한다.

이처럼 국회선진화법은 일관된 정치개혁 방향성을 가진 통일된 제도가 아니라, 서로 상이한 내용과 방향을 가진 일련의 개혁적 의사절차의 패키지이다. 따라서 국회선진화법이 국회 입법과정에 미친 영향 역시 하나로 뭉뚱그려서 평가할 수 없다. 즉, ‘국회선진화법의 도입으로 인해서 국회운영이나 입법현황이 이리저리하게 변화되었다’고 말할 수 없다는 것이다. 국회선진화법의 영향에 대한 평가는 신설된 개별 제도 또는 절차의 시행과 관련된 구체적이고 객관적인 자료에 근거하여 평가된 이후에야 종합적인 평가가 가능할 것이다.

그런데 제19대 국회 들어 원구성이 지연되고, 쟁점법안의 처리를 둘러싼 원내 갈등으로 인해 입법지연이 재연되자, 그 모든 원인이 국회선진화법의 입법에 있는 것처럼 비판의 화살이 국회선진화법에 돌려졌다.<sup>3)</sup> 국회선진화법의 내용에 포함되는 국회의장의 직권상정 요건이 강화됨으로써 이전까지 입법지연을 타개하는 수단으로 기능했던 절차가 사실상 무력화되었고, ‘5분의 3의 찬성’을 필요로

3) 국회선진화법이 몸싸움이 난무하는 동물국회를 아무 일도 하지 못하는 만들었다는 점에서 국회무력화법이라는 비판이 대표적이다(조선일보 13/3/8; 세계일보 14/9/23).

하는 가중의결정족수의 도입으로 인해서 쟁점법안은 국회의원 5분의 3의 찬성이 없이는 국회를 통과할 수 없게 되었다는 것이 비판의 핵심을 차지한다.

국회선진화법에 대한 비판의 상당부분은 국회선진화법에 대한 오해에 기반하거나 논리적 근거가 빈약하다는 것이 이 연구의 주장이다. 대표적인 오해는 국회선진화법의 도입 이후로 쟁점법안의 의결규칙이 국회의원 5분의 3의 찬성이 필요한 초다수제, 즉 가중의결정족수로 바뀌었고, 이로 인해서 제19대 국회에서 입법교착과 입법지연이 심화되었다는 것이다(윤상호 2013). 그러나 국회선진화법이 통상적인 입법과정에서 의사결정 규칙을 변화시킨 것은 결코 아니다. 선진화법 도입 이후에도 국회 위원회와 본회의의 의결정족수는 예전과 같은 일반정족수, 즉 재적의원(위원) 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성이다. 다만 ‘5분의 3의 찬성’을 필요로 하는 의사절차, 즉 안전신속처리제와 법사위 체계자구심사 지연법안의 본회의 자동부제제도, 본회의 무제한 토론에 대한 토론종결제 등이 국회선진화법의 입법을 통해서 새롭게 신설되었지만, 이 절차들은 필수적인 입법과정인 아니라, 일정 요건을 충족시켜야만 적용되는 별도의 입법절차인 것이다.

따라서 ‘쟁점법안은 국회의원 5분의 3의 찬성을 얻어야 국회를 통과한다’는 주장은 국회선진화법 도입에 따른 입법과정을 지나치게 단순화해서 이해한 것이다. 쟁점법안이 신속처리 대상안건으로 지정되지 않거나, 법사위 체계자구심사 단계에서 본회의 자동부의 요청이 없고 본회의 무제한토론에 대한 토론종결 요청이 없는 한, 쟁점법안도 통상적인 입법과정에 따라서 일반 의결정족수의 적용을 받는다. 예를 들어 비록 바람직하지는 않지만, 예전처럼 위원회 심사단계에서 소수당이 표결을 거부할 경우 다수당 의원만이 출석해서 출석의원의 과반수가 찬성하면 여전히 법안은 가결되는 것이다. 물론 위원회 심사단계에서 안전조정 위원회의 구성요구가 있거나, 신속처리 대상안건 지정요청이 있을 수 있지만, 이는 입법과정을 지연시키는 효과만 갖고 있을 뿐이다.

더군다나 가중의결정족수를 필요로 하는 일련의 제도들, 즉 무제한 토론제도, 안전신속처리제, 법사위 체계자구심사 지연법안의 본회의 자동부제제도는 제19대 국회에서 한 차례도 시행된 적이 없다. 물론 어떤 의사절차가 제도화되어 있다는 사실 자체가 국회의원의 전략적 선택에 영향을 미칠 가능성은 있을 것이다.

예를 들어 법사위 체계자구심사 지연법안의 본회의 자동부제도로 인해서 법사위원장이 법사위 체계·자구심사에 회부된 법안의 처리를 의도적으로 지연하는 경우가 거의 없어지는 것이다. 그럼에도 불구하고 제19대 국회에서 한 번도 시행된 적이 없는 제도를 입법지연이 원인으로 주목하는 것은 설명력이 떨어진다.

이상에서 살펴본 국회선진화법에 대한 비판이 주로 언론계의 시각이었다면, 학계는 국회선진화법의 어떤 측면에 주목하고 있는지를 살펴볼 필요가 있다. 국회선진화법을 통해서 새롭게 도입된 의사절차는 제19대 국회에서부터 처음 적용되었기 때문에, 이를 학문적 분석대상으로 한 연구는 그리 많지 않다. 정진민(2013)의 연구는 국회선진화법의 내용을 소개하고, 그 도입취지대로 성공적으로 운영되기 위한 조건이 무엇인지를 탐색하고 있다. 이 연구에 따르면 파행적 국회 운영 극복을 목적으로 하는 국회선진화법이 성공하기 위해서는 원내정당의 운영 방식, 국회와 대통령간의 관계변화 등이 요구된다. 우선 원내정당의 운영 방식 변환 원내 집권당과 반대당 모두 선거중심 활동을 하는 원외정당으로부터 자율성을 확보하여, 소속의원들이 본회의 표결 등에서 자율적인 의사결정을 할 수 있도록 하는 것이다. 이는 국회선진화법의 성공을 위해서 요청되는 여야간 협력적인 정치를 위해서 반드시 필요하다. 또한 현재와 같은 원내교섭단체 대표회의 중심의 국회운영을 지양하고, 상임위원회와 본회의가 국회운영의 중심을 되도록 해야 한다.

또한 대통령과 국회간의 관계변화를 위해서는 단점정부, 분점정부를 불문하고 국회 내 집권당과 반대당간의 협력적인 정치가 요구되며, 이를 위해서는 원내정당과 의원들의 자율성 확보가 핵심이다. 특히 집권당과 집권당 소속의원들이 대통령으로부터 자율성을 확보하는 것이 무엇보다 중요하다. 대통령제 하에서는 집권당과 대통령의 이해관계가 항상 일치하지는 않는다는 점에서 집권당의 자율성은 확보될 필요가 있다. 그리고 국회선진화법 이후의 국회가 성공적으로 운영되기 위해서는 대통령과 반대당의 협력적 관계 역시 중요하므로, 정책결정과정에서 집권당과 대통령의 정책협조가 반대당을 과도하게 압박하거나 반대당과의 대결적 구도가 되지 않도록 유의할 필요가 있다는 것이다(정진민 2013, 20).

정진민의 연구가 국회선진화법이 성공하기 위한 조건을 주로 논의한 것이라면, 다수결 원리와 소수권리간의 타협으로 특징지을 수 있는 국회선진화법의 입

법이 가능했던 배경에 주목한 연구도 있다(박찬표 2012). 이 연구는 국회선진화법의 의미를 ‘소수당과 다수당이 동의했던 일방적인 의사저지 또는 의사촉진 수단을 해체하는 동시에, 보다 온건하고 제도화된 의사지연 및 의사촉진 수단을 제공한 것’에서 찾고 있다. 그리고 법 개정이 가능했던 배경에는 여당의 응집력 부족, 초당적 의원연합의 등장, 여야합의를 요구하는 국회법 개정의 관행 등이 있다. 이 연구는 국회선진화법이 작동하는 제19대 국회에서는 여야간의 타협이 보다 촉진될 것이라는 낙관적인 전망을 하고 있다.

그러나 실제로 국회선진화법의 도입 이후 국회운영이나 입법과정을 분석한 연구결과에 따르면 국회선진화법이 타협을 촉진하고 입법갈등을 감소시켰다는 긍정적인 평가도 있지만, 국회선진화법이 입법교착을 야기했다는 일반적인 평가에 대한 비판적 연구결과도 있다. 첫 번째 입장을 대표하는 것이 이한수의 연구(이한수 2014)이다. 이 연구는 국회선진화법이 입법과정에서 합의제적 특성을 강화했다는 점에 주목하여, 이것이 국회 입법과정에 어떤 영향을 미쳤는지를 분석하였다. 분석결과에 따르면 국회선진화법이 시행되기 시작한 제19대 국회에서는 제18대 국회에 비해서 쟁점법안의 타협적인 처리가 관찰되며, 폭력적 입법갈등 역시 감소하였다. 이는 합의제적 의사결정을 강화한 국회선진화법의 영향이며, 국회선진화법이 입법효율성을 증가시켰다는 것이 이 연구의 주장이다.

반면 이상신의 연구는 국회선진화법으로 인해서 제19대 국회에서 입법교착이 심화되었다고 볼 만한 근거가 없다고 지적한다. 제19대 국회에서도 입법교착이 여전히 근본적인 이유는 한국 정당들의 이념적 양극화 때문이라는 것이다(이상신 2015). 한국정치의 고질적 병폐로 지적되는 높은 당파성과 양극화 현상이 합의의 가능성을 약화시키고, 그것이 국회선진화법으로 특정화된 합의주의에 대한 회의를 다시 부추기는 악순환이 야기된다는 것이다. 결국 제19대 국회 개원 이후로 국회선진화법의 운영현황을 살펴볼 때, 합의주의의 강화로 인해서 입법효율성이 저하되었다는 주장은 타당하지 않다는 것이다.

이와 같은 연구들은 국회선진화법의 중요한 측면을 분석하고 있음에도 불구하고, 국회선진화법을 구성하는 다양한 절차들의 실제적인 효과를 구체적으로 분석하고 있지는 않다는 점에서 한계를 갖는다. 국회선진화법이 포함하고 있는 신설 입법절차들은 ‘입법효율성’과 같은 단일한 목적에 의해 설명될 수 있는 것이

아니다. 국회의장의 직권상정 요건강화나 본회의 무제한 토론제도, 위원회 안건 조정절차 신설 등은 입법과정에서 타협과 협의의 정신을 구현하기 위한 것인 반면에, 의안자동상정제나 안건신속처리제, 법사위 체계자구심사 지연 법안에 대한 본회의 자동부의 절차 등은 다수제와 입법효율성을 보다 강조한 절차들이다.

이 연구는 국회선진화법의 실질적 효과를 평가하기 위해서는 실제로 시행되고 있는 절차들을 중심으로, 그것이 구체적으로 국회운영과 입법과정에 어떤 변화를 초래했는지를 살펴보아야 한다고 주장한다. 이하에서는 제19대 국회운영과 입법과정에 보다 가시적인 변화를 초래했다고 할 수 있는 절차를 중심으로 그 변화의 구체적인 내용을 살펴보고자 한다.

### Ⅲ. 국회 선진화법 도입에 따른 국회운영상의 성과

#### 1. 국회의장 직권상정 요건의 강화

제19대 국회 이전까지 쟁점법안을 둘러싼 여야정당간의 입장차이로 인한 입법교착이 발생했을 때, 이를 타개하는 수단으로 이용된 것이 국회의장의 직권상정이었다. 제18대 국회의 경우 국회의장의 직권상정이 97차례나 있었다. 직권상정제도의 법률적 용어는 ‘심사기간 지정제도’로, 국회법 제85조에서 국회의장이 위원회에 회부된 안건에 대해서 심사기간을 지정할 수 있다고 규정되어 있다. 국회의장이 지정한 심사기간 내에 위원회가 심사를 마치지 않으면 해당 안건을 본회의에 바로 부의할 수 있도록 함으로써, 위원회가 이유 없이 입법을 지연시키는 것을 막기 위한 제도였다.

그런데 이 제도의 실제 운영을 살펴보면, 위원회가 ‘이유 없이’ 입법을 지연시키는 경우에 직권상정이 이루어진 것은 아니었다. 원내교섭단체간 협의라는 원칙이 국회운영을 지배하듯이, 위원회 단계에서는 위원장과 교섭단체 간사간 협의가 위원회 입법과정을 지배한다. 이 협의의 원칙은 단순히 의사절차에만 적용되는 것이 아니라, 어떤 법안을 상정하고 통과시킬 것인지 등 법안의 운명을 결

정하는 입법활동에도 적용되었다. 따라서 위원회 심사단계에서 입법이 지연되는 것은 원내정당간 법안처리와 관련된 협의가 원활하지 못하다는 이유가 있는 것이다.

또한 그동안 직권상정제도의 운영현황을 보면, 의장의 직권상정이 위원회의 법안처리를 독려하기 위해서 이용되기 보다는 쟁점법안을 본회의에서 신속하게 의결하기 위해서 이용되었음을 알 수 있다. 즉, 국회의장이 심사기간을 지정할 때, 소관 위원회의 법안심사를 독려하는 것이 목적이라면 해당법안을 심의할 수 있는 최소한의 기간을 확보해주면서 심사기간을 지정해야 할 것이다. 그러나 역대 국회에서 국회의장이 심사기간을 지정한 법안의 사례를 보면, 실제로 위원회가 법안을 심사할 수 있는 시간을 1일 이하로 준 사례가 전체의 94%였다(전진영 2011, 66). 다시 말해서 국회의장이 심사기간을 지정한 당일, 또는 다음 날까지 법안심사를 마치도록 하고 그렇지 못할 경우 본회의에 바로 상정한 것이다. 이는 직권상정제도가 법안의 신속처리제도로 활용되었음을 의미한다.

국회의장의 직권상정을 통해서 처리된 법안의 내용을 보면 이 점은 더욱 명확해진다. 직권상정이 많았던 제17대 국회와 제18대 국회에서 여야정당이 첨예하게 대립한 쟁점법안들은 상당 수가 직권상정을 통해서 처리되었다. 제17대 국회에서 정기간행물등록법과 언론중재 및 피해구제법, 종합부동산세법, 사립학교법, 재건축초과이익환수법 등이 모두 직권상정을 통해서 의결되었다. 제18대 국회에서도 소위 미디어법으로 불렸던 신문법 및 방송법, 4대강 개발 관련법으로 불렸던 하천법과 친수구역활용법 등의 쟁점법안도 직권상정을 통해 처리된 대표적인 법안들이다.

결국 국회의장의 직권상정 권한은 집권당이 국회 다수당을 차지하고 있는 단점정부 상황에서 대통령이 주도하고 야당은 반대하는 쟁점법안을 신속하게 처리하기 위한 수단으로 이용된 것이다. 직권상정 절차가 입법교착의 타개와 쟁점법안의 처리에 중요한 역할을 한 것은 사실이지만, 문제는 그 이후로 또 다른 여야간 대립과 갈등을 초래했다는 점이다. 쟁점법안이 직권상정을 통해서 본회의에 상정되면 야당은 본회의를 보이콧하고 거리의 정치에 나서고, 결국 여당 단독으로 쟁점법안이 본회의에서 의결되고 나면 야당은 날치기 처리라고 비판하면서 더 심각한 국회공전이 야기된 것이다.

제18대 국회에서 진보적 성향의 의원들은 직권상정제도의 문제점을 인식하고, 이를 엄격하게 제한할 필요가 있다고 인식하였다. 그 결과가 국회의장의 직권상정(심사기간 지정) 요건을 강화한 것이다. 이에 따르면 국회의장이 안전심사기간을 지정하기 위해서는 천재지변이나 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태의 경우이거나, 각 교섭단체 대표의원간 합의가 있는 경우로 제한되었다. 그런데 교섭단체 대표의원간 합의가 이루어지는 의안의 경우에는 통상적인 입법과정을 통해서 의안을 처리하면 되지, 굳이 직권상정 절차를 동원할 필요가 없을 것이다. 따라서 국회의장의 직권상정 요건이 엄격해짐에 따라서 앞으로 직권상정이 신속 입법을 위한 우회적 절차로 활용되는 것은 사실상 어려워졌다.

실제로 제19대 국회 들어서 국회의장이 심사기간을 지정한 사례는 단 1건에 불과하다. 2014년 12월에 백재현 의원이 대표발의한 지방교부세법(의안번호 1912775)은 국회법 제85조제1항제3호에 따라서 법안이 발의된 날(2014년 12월 2일)에 교섭단체 대표의원의 합의에 따라서 국회의장이 심사기간을 지정하였고, 당일에 본회의를 통과하였다. 이는 심사기간 지정을 위한 세 가지 요건(직권상정 요건) 중에서 교섭단체 대표의원간 합의라는 요건을 충족시켰기 때문에 직권상정될 수 있었던 것이다. 이 법안은 세월호 참사 이후에 여야가 합의한 사항으로 소방안전교부세를 지방교부세에 포함시키는 것을 주요 내용으로 한다.<sup>4)</sup>

이 외에도 다수당인 새누리당은 국회의장에게 쟁점법안을 직권상정해 줄 것을 여러 차례 요구한 바 있다. 대표적인 것이 박근혜 정부의 출범 직후 국회에 제출한 정부조직법이다. 정부조직법의 입법이 지연되자, 새누리당 원내대표는 야당 원내대표에게 ‘양당이 합의해서 정부조직개편안을 원안대로 국회의장에게 직권상정하도록 요청하자’고 제안하였다(조선일보 13/03/07). 새누리당 일각에서 새 정부가 출범하였음에도 불구하고 정부조직 개편이 이루어지고 있지 못한 것이 국가비상사태로 볼 수 있다는 주장이 제기되기도 하였지만, 결국 이 법안에 대한 직권상정은 이루어지지 못했다. 또한 세월호 특별법 협상의 교착으로 인해서 국회가 개점휴업 상태에 빠지자 새누리당은 본회의에 계류되어 있는 91건의 법안을 직권상정할 것을 의장에게 요청하기도 하였다(조선일보 2014/9/16).

4) 국회 제329회 정기회 제13차 본회의 회의록 p. 33

앞으로는 예전까지의 국회에서처럼 국회의장의 직권상정이 다수당의 신속입법을 위한 우회통로 이용되기는 사실상 어려워질 것이다. 천재지변이나 국가비상사태가 아닌 이상 직권상정을 위해서는 교섭단체 대표의원간 ‘합의’가 있어야만 가능한데, 직권상정에 합의가 이루어질 수 있는 법안이라면 직권상정까지 갈 필요없이 위원회 차원에서 합의처리될 수 있기 때문이다. 이처럼 국회의장의 직권상정 요건이 강화된 것은 제19대 국회에서 물리적 충돌이나 폭력사태를 근절하는 데에도 상당한 기여를 한 것으로 평가할 수 있다. 왜냐하면 제17대 국회와 제18대 국회에서 발생한 국회폭력 사태의 상당부분이 쟁점법안의 직권상정을 둘러싸고 발생했기 때문이다.

## 2. 예산안의 법정기한 내 처리

국회는 정부가 제출한 예산안을 회계연도 개시 30일 전(12월 2일)까지 마쳐야 한다(헌법 제5조 제2항). 그런데 2000년 이후로 제18대 국회까지 국회가 헌법에 규정되어 있는 예산안 처리기한을 준수한 것은 2002년에 의결한 2003년도 예산안이 유일하다.<sup>5)</sup> 이처럼 예산안 심사과행이 반복되어 온 이유는 예산안 심의를 쟁점법안의 처리나 정치투쟁과 연계시켜 온 정치적 관행 때문이다. 다른 의안심사와 마찬가지로 예산안 심사 역시 원내교섭단체간 협의를 통해서 이루어지는데, 야당은 예산안 심사를 쟁점법안의 처리에서 유리한 위치를 선점하기 위한 협상카드로 이용해 온 것이다(박경미 외 2012, 82). 입법기관인 국회가 헌법상 규정된 예산심사 기간을 반복적으로 어기는 행태는 ‘위헌국회’, ‘위법국회’라는 국민적 비판을 불러 일으켰다.

국회선진화법은 국회가 예산안의 헌법상 의결기한을 위반하는 것을 원천적으로 막기 위해서 예산안 및 세입예산안 부수 법률안을 본회의에 자동부 의하는 절차를 포함하고 있다. 이에 따르면 헌법상 예산안 의결기한의 48시간 전, 즉 11월

5) 2002년에 예산안 처리기한을 준수한 배경에는 당시 대선을 앞두고 있는 상황에서 여야 정당이 대선준비에 전념하기 위해서 서둘러 처리한 것이다.

30일까지 국회가 예산안 및 세입예산안 부수법률안의 심사를 마치지 못할 경우에는 12월 1일에 본회의에 자동부의된 것으로 간주된다. 이 제도가 국회선진화법에 포함되었음에도 불구하고 2012년과 2013년의 예산안 의결이 법정기한을 넘겨 이루어졌다. 그러나 그 이유는 애초에 국회선진화법이 통과될 때 국가재정법 등에 예산안 조기제출을 법제화하는 관련법 개정을 선행조건으로 했는데, 관련법이 개정되지 않았기 때문이다. 이 제도의 도입 덕분에 2015년도 예산안은 12년 만에 법정기한 내에 국회를 통과하였다.

그러나 예산안 등의 본회의 자동부의제도는 예산안을 법정기한 내에 처리하는 것에만 초점을 맞추다 보니, 국회가 재정통제권과 같은 정작 중요한 가치들을 놓칠 수 있다는 점을 간과한 제도라는 점이 드러났다. 예산안 자동부의제도에 따르면 11월 30일까지 예산결산위원회가 예산안 심사를, 상임위원회가 조세관련 법안의 심사를 마치지 못하더라도 12월 1일이 되면 해당 안건들은 모두 자동으로 본회의에 상정된다. 동일 제명의 법률안이 여러 건 제출되어 있을 경우에는 소관위원회 위원장의 의견을 들어 일부 법안만을 본회의에 부의할 수 있다. 조세관련법안의 소관위원회가 기획재정위원회이고, 기획재정위원회의 위원장은 다수당이 맡는다는 점을 고려하면, 집권당이 국회 다수당일 경우 본회의에 자동부의되는 예산안부수법률안은 정부안이 될 가능성이 크다. 실제로 2015년도 예산안의 경우 국회의장이 지정한 예산부수법률안 14건 중에서 1건만이 의원안이었고 13건 모두 정부안이었다. 대표적인 세입부수 법률안인 소득세법, 법인세법, 부가가치세법, 조세특례제한법 등은 모두 정부안이 지정되었다.

결국 예산안 및 세입예산안 부수 법률안의 본회의 자동부의제도는 국회의 예산안 심사에서 정부가 주도권을 갖게 만드는 결과를 초래할 수 있다. 실제로 자동부의제도가 시행되니까 예전과 달리 ‘정부가 의원을 상대로 새해 예산안에 대한 설명과 통과를 위한 노력을 거의 하지 않더라’(조선일보 15/01/29), ‘예산안 처리기한이 딱 정해져 있어서 기재부가 예년과 다르게 더 뻗뻗했다’(한겨레 14/12/01)는 비판이 제기되었다. 국회의 행정부에 대한 재정통제권은 매우 취약한 편인데, 예산안 자동부의제도가 이를 더욱 약화시킬 수 있는 위험이 있는 것이다.

두 번째로 예산안 및 예산부수법안 심사과정에서 상임위원회 및 예산결산특별

위원회의 심사권이 무력화될 수 있다. 예산안이 본회의에 자동부의되면 예산안 심사는 본회의에서 수정동의안의 형태로 상임위원회를 거치지 않고 얼마든지 수정될 수 있다. 원내지도부가 본회의에 상정된 예산안을 두고 협상을 통해서 여야 간 이견을 해소할 경우, 예산안 부수법안의 소관 상임위원회의 법안심사권이 무력화될 수밖에 없다. 실제로 2015년도 예산안 심사과정에서도 예산안 부수법률안의 소관 상임위원회인 기획재정위원회, 안전행정위원회, 보건복지위원회 등의 상임위원회 중에서 관련법안에 대해서 법안심사권을 제대로 행사한 위원회는 거의 없었다.<sup>6)</sup>

마지막으로 예산안과 함께 자동부의되는 세입예산안 ‘부수법률안’의 범위를 둘러싼 논란이 제기되었다. 대표적인 세입예산안 부수법률안은 소득세법이나 법인세법 등 일련의 조세관련법이 대표적일 것이다. 그러나 부수법률안에 속하는 법률이 국회법 등에 명확하게 규정되어 있지 않다보니, 예산부수법률안 목록에 세입과 직접적 관련이 없지만 집권여당이 통과시키고 싶어하는 법안을 끼워 넣을 수 있는 여지가 있다. 실제로 국회의장은 2014년 11월 26일에 여야합의가 이뤄지지 않을 경우에 대비해서 예산부수법률안 14개를 발표했는데, 여기에 담뱃값 인상과 관련된 지방세법과 개별소비세법, 국민건강증진법 개정안이 포함되어서, 이를 예산부수법률안으로 볼 수 있는지에 대한 논란이 야기된 바 있다(한겨레 14/11/26).<sup>7)</sup>

예산안 및 세입예산안 부수법률안의 자동부의제도 처음으로 작동하면서 드러난 이상의 문제점들은 단순히 제도 시행의 초기여서 나타난 문제로 보기 어렵다. 따라서 여러 차례 시행되다보면 나아질 것이라고 낙관하는 것이 불가능하다. 일정한 시간이 되면 예산안이 본회의에 ‘자동부의’될 수 있도록 입법한 것은 국회의 핵심적 권한인 재정통제권을 스스로 약화시켜버린 양상이 되어 버렸다. 이

6) 기획재정위원회의 야당 간사인 의원은 원내대책 회의에서 ‘국회선진화법의 가장 큰 피해는 기획재정위원회의 조세소위원회가 무력화된 것’이라고 비판한 바 있다(조세일보 14/12/05).

7) 야당은 정부의 담뱃값 인상을 ‘서민증세’로 규정하고 반대에 왔는데, 예산안부수법률안으로 지정될 경우 정부와 여당은 관련입법에 대해서 야당과 협의할 필요가 없게 되는 것이었다.

부분에 대해서는 다시 관련규정의 개정이 논의되어야 할 것이다.

### 3. 국회폭력의 근절

국회선진화법의 가장 큰 성과로 손꼽히는 것은 이전 국회에서 난무했던 국회 폭력과 무질서사태가 제19대 국회에서는 더 이상 발생하지 않았다는 점이다. 제17대 국회와 제18대 국회에서 난무했던 국회폭력 및 무질서 사태는 외국 언론에도 대서특필될 정도로 심각했다.<sup>8)</sup> 전형적인 무질서의 양상은 쟁점법안의 처리를 둘러싸고 여야 정당이 갈등하는 상황에서, 다수당은 쟁점법안 처리를 보이콧하는 소수당이 입법과정에 참여하지 않더라도 단독처리하고자 하고, 소수당은 이를 막기 위해서 위원회 또는 본회의 회의장을 점거하는 것이었다. 이 과정에서 여야의원들간의 몸싸움 및 물리적 충돌이 발생하기 일쑤였고, 그 이후로는 국회가 경색되거나 공전하는 상황이 빈발하였다.

이런 한국적 경험을 감안한 맞춤형 질서유지 제도가 바로 국회선진화법에서 국회의장석 및 위원회 위원장석 점거금지의 의무를 명문화한 것이다. 즉, 의장석 또는 위원장석을 점거한 의원에 대해서는 징계안을 윤리특위를 거치지 않고 바로 본회의에 부의하여 신속하게 처리하도록 함으로써, 폭력행위에 대한 징계의 실효성을 확보하고자 하였다. 또한 국회의원이 다른 의원의 회의장 출입을 방해하는 일체의 행위를 할 수 없도록 금지하였으며, 질서문란 행위와 관련된 의원징계는 수당 등 감액을 병과(並過)하도록 하였다.

이처럼 의장석이나 위원장석을 점거해서는 안되고, 다른 의원의 회의장 출입을 방해하면 안된다는 것은 의회의 질서유지를 위해서 가장 기본적인 사항임에도 불구하고, 이를 관련규정에 명시하는 것은 국회에서 가장 기본적인 것조차 지켜지지 않았기 때문이다. 또한 이전까지 국회법에 명시되어 있는 질서유지 제

8) 포린 폴리시(Foreign Policy)는 국회폭력사태와 관련해서 “한국은 의회난투극 분야에서 세계 최고이며, 한국의 민주주의는 종합격투기를 통하여 이루어진다”고 조롱하였으며, 대만 및 우크라이나 의회와 함께 한국 국회를 세계에서 가장 무질서한 의회 중 하나로 꼽았다(Foreign Policy 09/9/15).

도만으로도 국회 폭력사태에 대한 처벌이 가능함에도 불구하고 관련규정을 강화한 것은 징계의 실효성이 확보되면 무질서한 행태가 억제될 수 있을 것이라는 기대에 기반한다.

제19대 국회의 임기가 절반 이상 지난 시점까지 원내에서 물리적 충돌이나 회의장 점거사태는 한 번도 발생하지 않았다. 선진화법의 성과에 대한 논의도 이 부분에 집중되어 왔다. 국회선진화법에 대한 입장이 우호적인지 비판적인지에 따라서 평가가 다르지만, 비판적인 입장에서도 제19대 국회에서 국회폭력을 근절하는 데는 국회선진화법이 효과가 있었음을 인정하고 있다(이병길 2015; 박명호 2014; 동아일보 14/09/16). 그 대표적인 주장이 ‘폭력적인 동물국회를 막으려다 아무 일도 못하는 식물국회를 만들었다’고 비판이다. 반면 우호적인 입장에서는 날치기와 몸싸움이 사라진 것을 국회선진화법의 중요한 성과로 평가하면서, 국회선진화법 폐기 또는 개정에 반대하고 있다(한겨레 14/12/02; 내일신문 14/12/08). 그런데 앞서도 논의하였듯이 국회선진화법이 실제로 입법부진이나 입법교착의 원인인지에 대한 평가는 보다 구체적이고 객관적인 자료에 근거해야 할 것이다.

## IV. 국회 입법과정의 선진화?

### 1. 안전신속처리제와 법사위 체계자구심사 지연법안의 본회의 자동부의제

국회선진화법에서 신설된 제도 중에서 의안자동상정제와 안전신속처리제, 법사위 체계자구심사 지연법안의 본회의 자동부의제도 등은 원내갈등에 따른 입법교착으로 인해서 입법과정이 무한정 지연되는 것을 막기 위한 제도들이다. 입법목적이 그렇다 보니, 이 세 제도의 공통된 특징은 일정한 기간이 지나면 의안이 자동상정되거나 다음 단계로 자동으로 넘어갈 수 있도록 하는 것이다. 의안자동상정제는 다음 절에서 논의하기로 하고, 안전신속처리제부터 그 내용을 살펴보자.

안전신속처리제는 법안이 신속처리 대상안건으로 지정되면, 이에 대한 위원회

심사기간을 제한하고 다음 입법단계로 일정기간이 경과하면 자동으로 회부하는 것이다. 즉 신속처리 대상안건으로 지정되면 지정일로부터 180일 이내에 위원회 심사를 마쳐야 하는데, 심사를 마치지 못할 경우에는 법사위에 자동으로 회부된다. 법사위에 회부된 후 90일 이내에 심사를 마쳐야 하며, 역시 심사를 마치지 못할 경우에는 본회의에 자동부의된 것으로 간주된다. 본회의에 자동부의된 안건은 60일 이내에 본회의에 상정되지 않으면 그 기간이 경과한 후 처음으로 개의되는 본회의 의사일정으로 상정된다.

법안이 위원회에서 신속처리 대상안건을 지정될 경우 안전신속처리제의 절차에 의존해서 입법과정의 다음 단계로 회부된다면 입법기간은 최대 330일이나 걸린다. 그런데 제18대 국회에서 법안이 국회에 제출되어서 처리되기까지 걸린 평균기간은 282.1일이었다(전진영 2013)는 점을 고려하면, 안전신속처리제가 과연 신속입법의 수단으로 기능할 수 있을지에 대한 의문을 가질 수밖에 없다. 게다가 신속입법의 대상이 될 수 있는 안건의 범위나 내용에 대한 규정도 전혀 없는데, 안전신속처리제의 활용을 위해서는 이 부분에 대한 논의도 필요할 것이다. 미국의회의 경우 신속입법절차(fast-track legislation)가 적용될 수 있는 범주를 무역협정 관련법, 전쟁결의안, 정부재조직법 등 의회에 대한 행정부의 상대적 우위권을 인정받은 영역으로 설정해 두고 있다(Davis 2013). 국회도 이를 참고하여, 여야정당이 신속처리의 필요성에 대한 합의하는 입법의 범주를 규정할 수 있다면 안전신속처리제의 운영이 보다 용이해질 수 있을 것이다.

한편 법사위 체계자구심사 지연법안의 본회의 부의제도는 법사위가 체계자구심사를 위해 회부된 법안에 대해서 이유 없이 120일 이내에 심사를 마치지 않을 경우, 법안의 소관위원회 위원장이 일정한 절차를 거쳐서 의장에게 해당 법안의 본회의 부의를 요구하는 제도이다. 여기에서 일정한 절차란 소관위원회 위원장이 간사와 협의하되, 협의가 이루어지지 않으면 재직위원 5분의 3이상의 찬성(무기명투표)으로 의장에게 본회의 부의를 요구하는 것이다. 이는 법사위의 위원장을 야당이 맡은 후로, 입법과정상 필수절차인 체계자구심사 절차를 야당이 반대하는 쟁점법안의 입법을 막기 위한 비토수단으로 활용하는 것을 막기 위한 제도이다.

그런데 제19대 국회 개원 이후로 신속처리 대상안건 지정요구나 법사위 체계

자구심사 지연법안의 본회의 부의 요구 자체가 한 번도 없었다. 안전신속처리제의 경우 입법의 신속성을 담보할 수 없다는 점을 생각할 수 있지만, 두 제도 모두 적용되는 원인으로 5분의 3의 찬성이라는 가중 의결정족수를 들 수 있다. 신속처리 대상안건으로 지정되기 위해서는 재적의원 5분의 3 이상의 찬성이나, 소관위원회 재적위원 5분의 3이상의 찬성이 필요하다. 또한 법사위 체계자구 심사가 지연되고 있는 법안을 본회의에 부의하기 위해서도 소관위원회 재적위원 5분의 3이상의 찬성이 필요하다. 그런데 제19대 국회에서 원내정당의 의석 분포를 보면 제1당인 새누리당이 300석 중에서 152석(총선결과 기준)을 차지하였다. 위원회에서 정당별 위원분포는 전체 국회의 의석비율과 거의 일치한다는 점에서 그 어느 위원회도 다수당인 새누리당 단독으로 ‘5분의 3’ 찬성이라는 정족수를 충족시키지 못한다.<sup>9)</sup>

국회선진화법이 위헌적인 요소가 있다고 주장하는 입장에서 문제 삼는 것이 바로 이 가중 의결정족수이다. 헌법 제49조는 “국회는 헌법 또는 법률에 특별한 규정이 없는 한 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성으로 표결한다”고 규정하고 있다. 그리고 국회법 제109조는 “의사(議事)는 헌법 또는 이 법에 특별한 규정이 없는 한, 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성으로 의결한다”고 명시함으로써 국회법에서 특별정족수를 정할 수 있음을 인정하고 있다. 따라서 헌법과 법률에 정족수에 관한 특별한 규정이 있는 경우에는 특별가중정족수가 우선된다고 할 수 있다. 이런 점에서 볼 때 앞의 두 제도에서 정하고 있는 5분의 3의 찬성이라는 가중 정족수 규정을 위헌으로 보기 어렵다는 관점이 지배적이다.

이 두 절차로 인해서 쟁점법안은 국회의원 5분의 3의 찬성을 얻지 못하면 국회를 통과할 수 없다는 오해가 생겨났다. 그러나 이 두 제도는 어디까지나 예외적인 입법절차에 불과하다. 즉 쟁점법안이라 하더라도 신속처리대상 안건으로 지정되지 않거나, 법사위 체계자구 지연법안으로서 소관 상임위가 본회의 부의 요구를 하지 않는다면, 일반적인 의사정족수와 의결정족수가 그대로 적용되는

9) 이는 단순히 제19대 국회만의 문제는 아니다. 민주화 이후로 제1당이 전체의석의 5분의 3 이상을 차지한 적은 1990년에 민자당 합당 직후가 유일하다(이상신 2015, 73).

것이다. 제1당이 가중 의결정족수를 충족시킬 수 있는 의석을 확보하지 못하고 있기 때문에, 쟁점법안은 5분의 3의 찬성을 얻지 못하면 국회를 통과할 수 없다고 주장하는 것은 논리적인 비약이다.

## 2. 의안자동상정제

의안자동상정제는 의안이 위원회에 회부되고 나서 숙려기간<sup>10)</sup>이 지난 후 30일이 경과한 날 이후에 최초로 개최되는 위원회 의사일정에 상정된 것으로 간주하는 제도이다. 이는 쟁점법안이 위원회에 상정되는 것 자체를 두고 위원회 회의장에서 점거나 물리적 충돌이 빈발했던 전례를 막기 위해서 신설된 제도이다. 이전까지 다수당이 주도하고 소수당이 반대하는 쟁점법안을 다수당이 단독으로 상정해서 처리하는 경우가 빈발하였다. 국회법에 따라서 의장석(위원장석)에서 표결할 안건을 선포하고, 표결결과 역시 의장석에서 선포해야 한다. 따라서 안건상정과 처리를 반대하는 소수당은 의장석(위원장석)을 점거하거나, 회의장 출입 자체를 봉쇄하는 방식으로 회의진행을 막았던 것이다. 그 대표적인 사례가 제18대 국회 개원 첫 해인 2008년 12월에 한·미 FTA 비준동의안의 상정을 둘러싸고 외교통상통일위원회에서 벌어졌던 물리적 충돌(소위 ‘소화기·해머사태’)이다.

제19대 국회부터 의안자동상정제가 시행됨에 따라서 이제 의안의 상정 자체를 막기 위한 물리적인 충돌은 원천적으로 불가능해졌고, 실제로 의안상정과정에서 예전과 같은 물리적 충돌이나 폭력사태는 한 번도 발생하지 않았다. 그렇다면 의안자동상정제의 시행으로 인해서 의안이 위원회에 상정되는 기간은 실제로 단축되었을까? 모든 위원회가 의안자동상정제가 규정하고 기간 내에 의안을 상정한다면, 의안이 위원회에 상정되는데 걸리는 기간은 숙려기간을 포함해서 개

10) 숙려기간이란 의안이 위원회에 회부된 후 일정기간이 경과되기 이전까지 상정을 금지하고 있는 제도로서, 의안에 대한 최소한의 심사기간을 확보하기 위한 제도이다. 숙려기간은 개정안의 경우 15일, 전부개정안이나 제정안은 20일, 체계자구심사를 위해 법사위에 회부된 법안의 경우에는 5일, 그리고 법안 외의 의안 및 폐지법률안의 경우 20일이다(국회법 제59조).

정안의 경우 평균 45일, 전부개정안이나 제정안은 50일 이내가 될 것이다. 그러면 의안자동상정제의 시행으로 인해서 제19대 국회에서 의안이 위원회에 상정되는 기간은 얼마나 단축되었는지를 살펴보자.

우선 의안자동상정제가 신설되기 이전인 제18대 국회의 경우 법안이 위원회에 상정되기까지 걸린 기간은 187.8일이었다(전진영 2013, 11). 그런데 제18대 국회에서 법안이 국회에 접수된 후 처리되기까지 걸린 기간은 평균 기간은 282.1일이었다. 결국 법안이 위원회에 상정되는 데에 6개월이나 소요되었고, 이 기간이 전체 입법기간의 3분의 2를 차지한 것이다. 이는 법안의 위원회 상정단계부터가 입법지연이 시작되는 지점이었음을 의미하며, 야당입장에서는 법안상정을 입법 비토지점으로 활용했음을 의미한다.

그런데 제19대 국회부터는 의안자동상정제가 시행되었으므로, 의안상정기간은 상당히 단축되었을 것으로 기대된다. 제19대 국회 임기가 아직 종료된 것이 아니므로, 의안자동상정제가 의안상정기간을 얼마나 단축시켰는지를 분석하기 위해서는 양대 국회의 동일한 기간을 분석해야 한다. 비교분석의 신뢰성을 높이기 위해서 제19대 국회 전반기와 제18대 국회 전반기의 의안상정기간을 비교하였는데, 그 분석결과는 <표 1>과 같다.

<표 1> 제18대 국회와 제19대 국회의 법안 상정기간

제18대 국회				제19대 국회			
발의자	평균	법안 수	표준 편차	발의자	평균	법안 수	표준 편차
정부	96.1	876	79.9	정부	94.2	531	64.1
의원	118.8	4,252	105.5	의원	95.0	7,526	66.2
총계	114.9	5,128	101.9	총계	94.9	8,057	66.1

<표 1>에 따르면 제19대 국회 전반기에 법안이 위원회에 상정되기까지는 94.9일이 소요되었다. 제18대 국회 전반기에 상정기간 114.9일과 비교하면 정확히 20일이 단축된 것이다. 법안을 정부안과 의원안으로 구분해서 살펴보면, 의원의 상정기간이 단축된 것이 두드러진다. 즉 정부안의 경우 위원회 상정까지

결린 기간이 제18대 국회에서 96.1일, 제19대 국회에서 94.2일로 이를 여 정도만 단축되었다. 반면 의원안은 제18대 국회에서 118.8일 걸렸던 상정기간이 제19대 국회에서는 95일로 23.8일이나 단축되었다.<sup>11)</sup> 결국 법안의 상정기간이 단축된 것은 대부분 의원안의 상정기간이 단축한 것에서 기인한다고 볼 수 있다.

그런데 <표 1>의 분석결과에서 몇 가지 주목할 만한 점이 있다. 우선 법안상정일의 표준편차가 제19대 국회에서 많이 단축되었다는 점이다. 제18대 국회에서 법안상정일의 표준편차는 101.9일이었지만, 제19대 국회에서는 66.1일로 35.8일이나 단축되었다. 이는 의안자동상정제가 시행되면서 법안상정의 불확실성이 상당히 감소되었음을 잘 보여준다. 특히 정부안에 비해서 의원안의 표준편차가 현저하게 감소했으며, 그에 따라서 정부안과 의원안의 상정기간 차이가 25.6일에서 2.1일로 급감했다는 점이 두드러진다.

다음으로 주목할 만한 점은 의안자동상정제도가 제대로 운영되었다면 법안의 평균 상정기간은 50일 내외여야 함에도 불구하고, 실제 상정기간은 그보다 훨씬 길다는 점이다. 법안의 대부분은 개정안이고, 의안자동상정제에 따르면 개정안 위원회에 회부된 후 최대한 45일이 지나면 처음으로 열리는 위원회 회의의 의사 일정으로 자동으로 상정된다. 그런데 제19대 국회 전반기에 평균적인 법안상정기간은 95일 정도로 거의 2배에 가깝게 나타났다. 그 이유는 바로 의안자동상정제도의 예외를 인정하고 있는 규정 때문이다. 즉, 위원장이 간사와 협의하는 경우에는 의안자동상정제를 적용하지 않을 수 있기 때문에, 위원회 지도부 차원에서 의안자동상정제의 적용을 합법적으로 회피할 수 있는 것이다.

실제로 의안자동상정제를 적용하지 않기로 한 위원회의 경우 법안이 상정되기 까지 훨씬 오랜 시간이 걸렸다. 그 대표적인 위원회가 문화체육관광방송위원회(미래창조과학방송위원회)이다.<sup>12)</sup> 이 위원회는 2012년 정기국회 첫 회의에서

11) 발의자를 기준으로 볼 때 정부안과 의원안 이외에도 위원회안이 있다. 위원회 안은 정부안과 의원안을 위원회가 통합심사해서 새롭게 만든 법안으로, 대부분 위원회 심사과정의 결과로서 만들어지기 때문에 법안상정기간이 0일인 경우가 대부분이다. 따라서 이 분석에서 위원회안은 제외하였다.

12) 2013년 2월에 박근혜 정부가 들어선 이후 정부조직개편에 따라서 위원회조직도 재편되면서 미래창조과학방송위원회가 신설되었는데, 소관업무는 주로 문화체육관광방송통

“법안의 자동상정제도가 도입되었지만, 국회법 제59조의2 단서규정에 따라 자동상정하지 않고, 위원장과 간사간 협의를 통해서 상정하겠다”고 결정하였다.<sup>13)</sup> 또한 미래창조과학방송위원회 역시 위원회 재편 이후 열린 회의에서 위원장이 “법안 자동상정제를 적용하지 않고, 위원장과 간사간 협의를 통해서 상정여부를 결정하겠다”고 공언하였다.<sup>14)</sup> 제19대 국회 전반기에 이 위원회에서 법안이 상정되기까지 걸린 기간은 전체 위원회 중에서 가장 긴 134.1일이었다. 전체 법안의 평균 상정기간과 비교할 때 미래창조과학방송통신위원회에서 법안이 상정되는 데에는 평균 39.2일이나 오래 걸린 것이다.

이와 같은 분석결과는 아무리 좋은 취지의 의사절차라고 하더라도, 이 의사절차의 적용에 대한 예외규정이 존재한다면 이 예외규정이 아예 의사절차 자체를 무력화시킬 수 있다는 점을 잘 보여준다. 특히 규칙적용의 예외를 인정하는 대부분의 규정은 ‘원내교섭단체간 협의 또는 합의가 있을 경우’이다. 이 예외규정은 전반적인 국회운영과 입법과정을 지배하고 있는 협의주의를 보다 강화하는 중요한 제도적 기반으로 기능하고 있다.

## V. 결론

제19대 국회에서 처음으로 제도화된 국회선진화법(국회법 개정안)이 과연 그 이름값에 맞게 국회를 선진화시켰는지를 논의하기에는 3년이라는 시간이 너무 짧을 수 있다. 애초에 해당 국회법 개정안은 ‘국회폭력방지법’, ‘몸싸움방지법’으로 불렸는데, 만약 국회폭력의 방지에만 초점을 맞춘다면 상당한 성과를 거두었다고 긍정적인 평가를 받을 수 있을 것이다. 그러나 “국회선진화법이 실제로 국

---

신위원회와 교육과학기술위원회의 소관업무가 재편된 것이었다.

13) 제311회 국회 정기회 문화체육관광방송통신위원회 회의록 제1호 p.1

14) 제314회 국회 임시회 미래창조과학방송통신위원회 회의록 제2호 p.1

회를 선진화시켰는가”라는 질문에 대한 대답을 위해서는 제19대 국회의 운영 및 입법활동과 관련하여 다양한 측면을 검토할 필요가 있다.

우선 선진화된 국회의 모습은 어떤 것인지에 대해서부터가 불확실하다. 선진적인 국회에 대한 대답은 여야정당, 다수당과 소수당 등 정치적 입장에 따라서 상이할 것이다. 다수당의 입장에서는 국회가 다수제에 따라서 운영되고 입법교착과 입법지연이 없는 상태를 선진화된 국회의 모습으로 그럴 것이다. 반면 소수당에게 선진적인 국회란 모든 정파들의 입장이 충분히 대표되고, 의사결정과정에서 협의제 또는 합의제적 요소를 강화하는 것일 수 있다. 여야정당간의 입장차이는 불가피하지만, 여야 공히 인정하는 선진적인 국회는 폭력과 물리적인 충돌이 없고, 의사규칙에 따라 운영되는 국회일 것이다. 국회선진화를 이렇게 협의적으로 규정한다면, 제19대 국회는 이전 국회에 비해서 선진화되었다고 할 수 있을 것이다.

그러나 입법교착이나 입법지연이 없는 국회를 선진국회의 특징으로 규정한다면 제19대 국회가 이전의 국회보다 훨씬 선진화되었다고 보기는 어렵다. 입법지연이나 입법교착은 제19대 국회에서도 여전히 발생하고 있다. 그렇지만 제19대 국회에서 입법지연이나 입법교착이 사라지지 않는 것이 국회선진화법 도입때문은 아니라는 것이 이 연구의 주장이다. 국회선진화법이 입법과정을 마비시켰다는 주장의 근거로 제시되는 ‘5분의 3 찬성’을 필요로 하는 제도들(안전신속처리제, 법사위 체계자구심사 지연법안의 본회의 부의제도)은 제19대 국회에서 한 번도 시행된 바가 없다. 이 제도들은 통상적인 입법과정을 우회할 수 있도록 한 “예외적 수단”에 의한 입법절차일 뿐이지, 모든 법안의 입법과정에 적용되는 것이 아니다.

제19대 국회에서도 입법지연이나 입법교착이 여전히 발생하고 있는 것은 민주화 이후 유지되고 있는 ‘교섭단체대표의원간 협의’ 중심의 국회운영에서 기인하는 바가 크다. 전체 국회법을 관통하여 지배적인 의사결정의 원칙은 ‘원내교섭단체 대표의원간의 협의’이다. 여기에는 회의시간 결정이나 회의소집에서부터 상정안건 및 처리할 안건까지도 해당된다. 이처럼 ‘협의주의’라는 큰 틀이 변하지 않는 한, 단순히 몇 몇개의 의사절차를 신설한다고 해서 국회의원 또는 원내정당의 입법행태에 변화를 기대하기란 어려울 것이다. 따라서 국회선진화법 때

문에 입법교착이 심해진 것이 아니라, 협의주의적인 의사운영의 원칙과 대립적인 정치문화로 인해서 입법교착의 발생이 용이한 구조라고 보아야 할 것이다.

국회선진화법 중에서도 어느 정도 성과를 거두었다고 평가할 수 있는 제도는 바로 이 협의주의적 원칙을 깬 것이라는 점이 이를 입증한다. 대표적인 것이 의안자동상정제이다. 법안을 위원회에 상정하는 것부터 원내교섭단체간 협의를 거치던 것을 일정기간이 지나면 무조건 상정하도록 함으로서, 위원회 상정기간을 단축한 것이다(물론 단서조항으로 여전히 협의주의 원칙을 살려두고 있다는 한계는 있다). 여야간 협의가 안되서 법정기한을 어기는 것이 원칙적으로 불가능해 졌다는 점에서 예산안 및 예산부수법률안 자동부의제도도 마찬가지로이다. 또한 국회질서유지 제도도 여기에 해당된다. 여야합의가 안되서 윤리특위에서 의원징계안이 처리되지 않았는데, 이제는 의장석이나 위원장석을 점거한 의원에 대한 징계안은 위원회 심사가 필요없이 바로 본회의로 부의해서 처리할 수 있도록 한 것이다.

이 연구는 국회선진화법의 문제점을 입법교착이나 입법지연의 야기가 아니라 다른 측면에서 찾아야 한다고 본다. 국회선진화법은 그동안 국회운영과 입법과정에서 드러난 다양한 개별 문제점들에 대한 처방에 초점을 맞추고 있다. 그 처방책이 오히려 국회의 권한을 스스로 제약하고 ‘토론과 숙의’라는 의회정치 가치를 훼손할 위험이 있다는 것이다. 즉 위원회에서 의안의 상정 자체를 두고 싸우니까 의안자동상정제를 도입하고, 야당이 위원장을 맡고 있는 법사위에서 입법지연이 발생하니까 법사위 체계자구심사 지연법안의 본회의 부의제도를 만들고, 전체적으로 입법이 지연되니까 안전신속처리제를 만들고, 예산안이 법정기한을 넘겨서 의결되니까 12월 1일이면 본회의에 자동부의되도록 하는 것이 모두 여기에 해당된다.

이런 일련의 제도들로 인해서 입법지연이 어느 정도 방지되고 법정기한을 준수하는 효과를 거둘 수는 있다. 그런데 이런 제도들이 국회의 입법권과 예산심의권을 제약하지는 않는지, 숙의민주주의라는 의회정치 가치를 훼손하지는 않는지에 대한 진지한 고민이 필요하다. 위원회에서 충분히 논의되지도 못한 법안이 신속처리 대상안건으로 지정되어서 일정기간만 지나면 다음 입법단계로 자동으로 넘어간다면, 국회의 존재의미 자체가 무엇인지를 의심하게 한다. 앞에서 살펴

보았듯이 예산안 및 예산안부수법안 자동부의제도는 더욱 심각하다. 이런 점에서 국회선진화법은 선진화된 국회를 구현하기에는 제도설계 자체에 문제가 있는 절차들을 포함하고 있다는 것이 이 연구의 주장이다. 앞으로 국회선진화법의 개정은 선진화된 국회가 어떤 국회인지에 대한 진지한 고민에서 시작해서, 의사절차의 개혁이 입법과정에서 반드시 준수되어야 할 가치를 훼손하고 있지는 않은지에 대한 성찰이 선행되어야 할 것으로 보인다.

## [참고문헌]

국회 의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/main.jsp>)

박경미 · 손병권 · 임성학 · 전진영. 2012. 『한국의 민주주의: 공고화를 넘어 심화로』. 서울: 오름.

박찬표. 2012. “제18대 국회의 국회법 개정과정에 대한 분석: “다수결 원리”와 “소수권리 간의 타협은 어떻게 가능했나?” 『의정연구』. 제18권 제3호(통권 제37호), 6-38.

윤상호. 2013. “동물국회, 국회선진화법, 그리고 식물국회.” 『KERI Brief』, 13-07

이한수. 2014. “제19대 국회 평가: 국회선진화법과 입법 활동.” 『의정연구』. 제20권 제2호(통권 제42호), 6-38.

이상신. 2015. “국회선진화법과 입법교착.” 『미래정치연구』. 제5권 제1호, 6-38.

전진영. 2011. “국회의장 직권상정제도의 운영현황과 정치적 함의.” 『한국정치연구』. 제20권 제2호, 53-78

전진영. 2013. 『국회법 개정안 중 의안자동상정제와 안건신속처리제의 입법영향분석』, 국회입법조사처 현안보고서 제182호

정진민. 2013. “국회선진화법과 제19대 국회의 과제: 국회 운영방식과 대통령-국회 관계의 변화를 중심으로.” 『현대정치연구』. 제6권 제1호, 5-29

Davis, Christopher M. 2013. “Expedited or “Fast-Track” Legislative Procedures”, CRS Report

Foreign Policy. 2009. “The World's Most Unruly Parliaments”( [http://www.foreignpolicy.com/articles/2009/09/15/the\\_worlds\\_most\\_unruly\\_parliaments](http://www.foreignpolicy.com/articles/2009/09/15/the_worlds_most_unruly_parliaments))

<신문기사>

강경석. 2014. “민생법안 시급… 선진화법 개정은 반대 여 소장파의 모순.” 『동아일보』 (9월 16일)

김경욱. 2014. “담뱃값 인상안, ‘예산부수법틀안’ 지정 후폭풍” 『한겨레신문』 (11월 26일)

김은정. 2014. “제 몫한 국회선진화법” 『조선일보』 (12월 3일)

김창균. 2013. “여 과반의석 갖고도 식물국회 자초…출구도 막막” 『조선일보』 (3월 8일)

박명호. 2014. “식물국회 막으려면 국회선진화법 고쳐야” 『중앙일보』 (9월 24일)

박세준. 2014. “정치선진화법이 되레 식물국회 초래…이번엔 제대로 손보나” 『세계일보』 (9월 23일)

- 백만호. 2014. "여당 '날치기', 야당 '떼쓰기' 사라졌다" 『한겨레신문』 (12월 8일)
- 서보미 · 이승준. 2014. "마감 쫓기고 기재부 뺏뺏...예산심의권 제대로 행사 못해" 『한겨레신문』 (12월 1일)
- 성한용. 2014. "국회선진화법이 옳았다." 『한겨레신문』 (12월 2일)
- 이병길. 2015. "국회선진화법의 함정." 『대한변협신문』 (2월 2일)
- 이상렬 · 채병건. 2014. "최경환, 법안통과 막는 국회선진화법은 국회마비법." 『중앙일보』 (10월 11일)
- 이현재 · 류성철. 2014. "세법개정안 '줄속심의' 논란의 주범, 국회선진화법" 『조선일보』 (12월 5일)
- 정원석. 2013. "이한구, 민주당에 정부조직개편안 직권상정 요청" 『조선일보』 (3월 7일)
- 조백건. 2015. "국회, 시행 한번 만에 '예산안 자동부의제' 손질키로." 『조선일보』 (1월 29일)

투고일: 2015.03.20.	심사일: 2015.04.07.	게재확정일: 2015.04.22.
------------------	------------------	--------------------

【ABSTRACT】

## Does the Revision of National Assembly Reform the 19th National Assembly?

Jeon, Jin Young | National Assembly Research Service

The purpose of this study is to answer the question “The Reform Act of National Assembly reformed the 19<sup>th</sup> National Assembly?” The Reform Act of National Assembly means the amendment of National Assembly Act in 2012 May, which set up new legislative processes. Some of these processes aims to strengthen the majority rule, others to consociationalism

According to the analyzed result, the answer to the question is ‘contingent yes.’ Due to the new processes(restriction on the Speaker’s discharge right and strengthening punishment of parliamentary disorder), parliamentary violence disappeared in 19<sup>th</sup> Assembly. And automatic tabling of the bill in committee stage shortened the committee legislative time.

But legislative delay and gridlock still happened in 19<sup>th</sup> Assembly. It is not caused by the introduction of new processes, but by the historical practice that most of important decision is made by the agreement of legislative party leaders. So, new established decision-making rule like super-majority cannot be blamed for the legislative gridlock.

---

**Key Words** | national assembly act of 2012, automatic tabling of bill, fast-track legislation, super-majority, Saenuri Party