

국회 의사절차의 역사적 변화과정에 대한 연구: 의사절차 변화의 유형적 특징과 배경

박찬표 | 목포대학교

| 국문요약 |

이 연구는 제헌국회 이래 현재에 이르는 국회 의사절차의 변화와 그에 따른 시기별 유형적 특징을 규명하고, 그러한 변화를 가져온 배경 또는 요인을 분석하는 데 목적이 있다. 분석 결과, 우리 국회의 의사절차는 합의형으로 출발하여 권위주의 체제 하에서 다수결형으로 전환되었다가, 민주화 이후 다수결형 속성과 합의형 속성이 혼재하는 과도기를 거쳐 현재 합의형에 이르렀음을 알 수 있다. 그리고 권위주의체제와 민주체제 시기 간에 국회 의사절차 개정의 주체나 그 내용에서 뚜렷한 대비가 발견되었다. 권위주의체제 하에서 국회 의사절차의 변화는 모두 비대의 입법기구에 의해 주도되었으며, 그 내용은 다수결주의를 강화하는 것이었다. 반면 민주주의 시기 국회 자율로 이루어진 의사절차의 변화는 모두 합의형을 지향하거나 혹은 그런 것으로 귀결된 특징을 보여주는데, 이런 결과를 가져온 핵심적 요인은 다수파의 힘의 한계 및 원내 온건파의 이해관계 등으로 파악된다.

주제어 | 국회법, 의사규칙, 의사절차, 다수결주의, 합의주의

I. 서론

이 연구는 국회 의사절차의 변화와 그에 따른 시기별 특징을 규명하고, 그러한 변화를 가져온 배경 또는 요인을 분석하는 데 목적이 있다.¹⁾ 역대 국회의 의사규칙은 어떻게 변화해왔으며 왜 그렇게 변해왔는지를 분석하려는 것이다. 권위주의 시기는 물론이고 민주화 이후에도 대통령과 집행부가 정치과정을 주도하는 상황에서 입법부는 정치학의 연구 대상에서 상대적으로 경시되어온 경향이 있고, 의회 연구 중에서도 의사규칙은 주목받지 못한 분야였다. 의사규칙이 의회정치 과정을 규율하는 제도적 규범이나 규칙으로 실질적 기능을 하지 못한다는 인식 때문이었다. 그렇다면 이러한 기존 인식과 달리 이 연구가 국회 의사규칙에 주목하는 이유는 무엇인가?

그 첫째는 국회 의사규칙을 둘러싼 의회정치 현실의 변화이다. ‘날치기’, ‘몸싸움’, ‘변칙처리’ 등의 용어에서 나타나듯이, 그 동안 국회의 입법과정은 의사규칙과 무관하게 다수의 수적 힘이나 소수의 물리력에 의해 좌우되고 있다는 인식이 지배적이었다. 하지만 ‘국회선진화법’을 둘러싼 최근의 논란은 의사규칙이 의회정치과정에서 중요한 변수로 작용하고 있음을 보여준다. 청와대는 국회가 대통령 의제의 입법을 저지함으로써 국정발목을 잡고 있다고 비판하면서 그 주범으로 국회선진화법을 지목하고 있다. 정치과정에서 입법(부)의 중요성이 과거와 비교할 수 없을 정도로 커졌을 뿐만 아니라, 의사규칙이 입법과정을 좌우하는 중요 변수의 하나가 되었음을 보여주는 사례가 아닐 수 없다.

의사규칙에 주목하는 두 번째 이유는 민주주의의 제도적 실천과 관련해 갖는 중요성 때문이다. 의회는 시민사회의 갈등적 이해를 대표하는 대의 민주주의의 중심 기관이다. 사회의 갈등적 이해들이 집결되어 최종적으로 충돌하는 곳이 의회이기 때문에, 원내에서 이를 대표하는 각 정파들간의 이해충돌이나 가치충돌을 민주적으로 조정하고 평화적으로 관리하는 것은 의회정치 운영의 핵심과제라

1) 이 논문은 김용호·박찬표·박명호·서희경, 2014. 『한국 국회의 역사적 원형』(2014년 국회사무처 연구용역보고서) 중 일부를 수정·발전시킨 것이다.

할 수 있다. 그리고 그 관건의 하나는, 갈등을 관리할 수 있는 의사절차의 제도화를 통해 ‘다수결’과 ‘소수권리 보호’라는 민주주의의 두 원리 간의 균형을 달성하는 데 있다고 할 것이다. 이런 점에서 국회 의사규칙의 특징과 문제를 분석하고 규범적 대안을 모색하는 것은, 의회정치는 물론 한국 민주주의의 미래와 관련된 중요한 연구 과제가 될 것이다.

최근 의회의 갈등관리기능 및 이와 관련된 의사규칙의 중요성이 부상하면서 이에 대한 연구도 본격화되고 있다. 특히 민주화 이후 국회에서 물리적 충돌과 입법교착이 빈번히 발생하면서 그 원인과 대안 등에 대한 연구가 이루어져왔다. 원내 물리적 충돌의 원인(홍정·이현우 2011), 입법교착 실태(정연정 2010), 의사규칙 침해사례(김용철 2009), 직권상정의 문제점(전진영 2011), 합의적 의사결정 또는 합의주의에 대한 강조(조진만 2009; 손병권·가상준 2008), 필리버스터 도입의 필요성(임성호 2010), 국회선진화법의 배경 및 도입과정(박찬표 2012, 윤종빈 2013) 등이 대표적이다. 하지만 기존 연구는 대개 현재적 문제에 그 시야가 한정되어 있다. 의회정치의 실태나 문제점을 공식적 관점에서 분석적으로 연구하는 데 초점이 맞추어져 있는 것이다.

이 연구는 분석의 범위를 시간적으로 확장하여 문제를 통시적으로 관찰하고자 한다. 국회법의 역사적 변천에 주목한 유일한 기존연구라 할 수 있는 김민전(2008) 역시 그 시야는 민주화 이후(제13대부터 17대까지)에 국한되어 있다. 이 연구는 권위주의 시기는 물론 제헌국회 시기까지 시야를 확장하고자 한다. 이렇게 역사적 접근을 강조하는 것은, 현행 의사규칙은 역대 국회의 의사규칙의 누적적 축적물이라는 점에 주목하기 때문이다. 매 의회기마다 의사규칙을 새로이 채택하는 미국 의회와 달리, 우리 국회는 의사규칙을 법률 즉 국회법의 형태로 입법화하고 있다. 따라서 의사규칙은 의회기와 무관하게 연속성을 지니게 되었고, 그 결과 상이한 시기에 상이한 입법취지에서 도입된 규정들이 혼재하는 특징을 보이고 있다. 이런 점에서 현행 국회 의사규칙의 특징이나 의미를 이해하기 위해서는 그것의 역사적 연원과 변천 과정에 대한 이해가 필수적이라고 할 수 있다.

논의의 순서는 다음과 같다. 먼저 제2장에서는 의사규칙의 성격을 이해하는데 필요한 이론적 논의를 검토하고, 이를 배경으로 국회 의사절차의 역사적 변화 및 시기별 유형적 특징을 규명하게 될 것이다. 이를 배경으로 제3장에서는 의사

절차 변화의 배경과 요인을 규명하고자 한다. 의사절차 변화를 설명하는 경쟁적 이론들을 검토하고, 이에 기초하여 국회법 제정 및 주요 개정 사례 3건을 분석하고자 한다. 제4장에서는 연구의 함의에 대해 논하고자 한다.

II. 국회 의사절차의 역사적 변화 및 시기별 유형적 특징

1. 의사절차에 대한 이론적 이해

레이파트(Lijphart 1984)는 민주주의 정체를 다수결형과 합의형 두 가지로 구분한 바 있다. 이 구분은 의사절차의 성격을 파악하고 그 특징을 유형화하는 데에도 유용하다. 다수결형 의사절차는 원내 다수파에게 효과적인 의사통제권을 부여함으로써 신속한 의사결정을 가능케 한다. 이와 달리 합의형 의사절차는 입법 과정에서 의회의 주요 정치세력 모두에게 효과적인 입법적 중재와 조정의 기회를 제공한다. 일반적으로 미국 하원은 다수결형의 모델로, 상원은 합의형의 모델로 간주된다(Binder 1997, xi).

그렇다면 의사절차를 다수결형과 합의형으로 구분하는 기준은 무엇인가? 이와 관련해서는 두 가지 이론적 논의가 있다. 첫째는 거래비용 개념에 기초하여 다수결형-합의형을 구분하는 되링(Döring 1995a)의 연구이다. 되링은 의사절차가 입법에 미치는 영향을 법안 통과에 필요한 거래비용에 초점을 두어 분석한다. 의사절차에서 가장 중요한 변수는 의제 통제권인데, 이는 의사결정과정에서 지불해야 하는 거래비용을 축소하는 자원이 된다. 다수결형의 이점은 거래비용의 절약에 있다. 거래비용은 의제 통제권자의 수와 권한이라는 두 변수에 의해 좌우된다.²⁾ 나아가 되링은 거래비용에 영향을 미치는 주요 의사절차를 7가지 범주로

2) 단일의 의제설정권자가 강한 의제설정권을 가질 경우 거래비용은 가장 낮고, 의제설정권이 약할 경우 거래비용은 중간 정도가 된다. 의제설정권자의 수가 증가하면 거래비용도 그 만큼 증가하게 된다. 다수의 의제설정권자가 모두 상당한 권한을 보유하면 거래비용은 가장 높아진다(Döring 1995a, 34-35).

구분하고, 각 범주에 해당하는 개별 의사규칙들을 다수결형-합의형의 스펙트럼 상에서 분류한 뒤 이를 기초로 유럽 각국 의회의 의사절차를 다수결형-합의형의 스펙트럼에 따라 분류하고 있다(Döring 1995b).

콕스 등(Cox and McCubbins 2011)은 ‘본회의 시간 통제권’을 중심으로 의사절차의 속성에 대해 분석한다. 각국 의회의 입법절차는 세부 사항에서 모두 상이하지만, 한 가지 공통점을 지닌다. 법안 성립을 위해서는 본회의에 부의되어 표결을 거쳐 통과되어야 한다는 것이다. 입법의 필수요건인 본회의의 시간은 의제의 양과 비교할 때 항상 부족하기 때문에, 본회의의 시간에 대한 접근권을 확보하거나 상대방의 접근권을 제한할 수 있는 능력이야말로 의회 권력의 핵심이 된다. 한편, 본회의의 시간을 통제하는 데에는 ‘자유접근’ 모델과 ‘제한접근’ 모델이 있다. 자유접근 모델이란 모든 의원이 언제든지 본회의에 법안을 상정할 수 있는 것을 말한다. 제한 접근 모델의 경우, 의회에 상정된 법안은 본회의 이전에 관문(위원회 혹은 의사운영위원회 등)을 통과해야만 본회의에 상정될 수 있으며, 이 관문을 통제하는 특징의 원내 조직(다수파 혹은 소수파)이 본회의의 의제에 대한 비토권을 행사하게 된다.

각국 의회에는 본회의의 접근권을 규제하는 다양한 의사규칙들이 존재하는데, 그것들은 ‘다수파의 의사통제권’과 ‘소수파의 의사통제권’의 정도라는 두 변수에 의해 유형화할 수 있다. 두 기준을 교차하면 <표 1>과 같은 의사절차 유형이 도출될 수 있다.

〈표 1〉 의사절차의 유형

		다수파의 의사통제권	
		강	약
소수파의 의사통제권	강	I 합의형 (다수파-소수파 대등형)	II 합의형 (소수파 우위 의회)
	약	III 다수결형 (다수파 지배 의회)	IV 합의형 (개별 의원 중심 의회)

출처 : 콕스 등(Cox and McCubbins 2011)의 논의에 기초하여 필자가 작성

2. 국회 의사절차의 역사적 변화 및 시기별 유형적 특징

그러면 앞의 이론적 논의를 활용하여 우리 국회 의사절차의 특징을 분석해보자. 분석의 순서와 전략은 다음과 같다. 먼저 의사 절차를 발의단계, 위원회 단계, 본회의 단계라는 3단계로 나누고, 각 단계별로 의사통제권과 관련된 주요 의사규칙을 선별하였다. <표 2>에서 보듯이 총 20개의 의사규칙이 선정되었다.

다음으로 이들 20개 의사규칙들이 제헌국회부터 제19대 국회까지 어떻게 변화되어 왔는지를 추적하면서 개별 의사규칙의 다수결주의-합의주의의 정도를 평가하고자 한다. 평가의 기준으로는 ‘거래비용’과 ‘의사통제권’ 개념을 활용하고자 한다. 예컨대 의안 통과에 드는 거래비용을 절감하거나 다수파의 의사통제권을 강화하는 규정은 다수결주의적 규정으로 평가할 것이고, 소수파의 의사통제권을 강화하는 규정은 합의주의적 규정으로 평가할 것이다. 다음 단계로 20개 의사규칙을 종합하여 역대 국회의 의사절차의 다수결주의-합의주의의 정도 및 그 변화과정을 판단하고자 한다. 그리고 이에 기초하여 국회 의사절차의 변화과정을 시기 구분하고, 콕스의 유형론에 입각하여 시기별 유형적 특징을 파악해보고자 한다.

1) 20개 의사규칙의 변화과정 및 다수결주의-합의주의 정도

〈표 2〉 주요 20개 의사규칙 목록

단계	의사 규칙	비고
발의	의안 발의 요건	요건이 높을수록 다수결주의적
	예산 부수 법안 발의 요건	일반 의안에 비해 높은 요건을 부과할수록 다수결주의적
위원회	위원회 의사일정 결정	위원장 권한이 강할수록 다수결주의적
	의안의 자동 상정	다수결주의적
	발언 횟수 및 시간	제한할수록 다수결주의적
	심사기간 지정	다수결주의적
	법사위 심사기간 지정	다수결주의적
	안전조정위원회	합의주의적
	안전신속처리제도	다수결주의적
	예산안 등 자동부의	다수결주의적
본회의	회기	제한할수록 다수결주의적
	의사일정 작성	의장 권한이 강할수록 다수결주의적
	의사일정 변경	의장이 권한을 행사하면 다수결주의적
	발언시간	제한할수록 다수결주의적
	토론종결	의장이 결정할 수 있으면 다수결주의적
	위원회 폐기 안건의 본회의 부의	요건이 높을수록 다수결주의적
	수정동의	요건이 높을수록 다수결주의적
	예산안 수정 동의	요건이 높을수록 다수결주의적
	무제한 토론(필리버스터)	합의주의적
	3독회제도	합의주의적

(1) 발의 단계

① 의안 발의요건

높은 발의요건은 개별 의원이나 소수파의 권리를 제약하므로 다수결주의적 특징으로 해석된다. 발의요건은 제정국회법에서 ‘10인 이상의 찬성’으로 정한 이후

그대로 유지되다 제9대 국회에서 20인 이상으로 높아졌고, 제16대 국회에서 10인으로 하향 조정되었다.³⁾ 제9대에서 15대 국회까지 다수결주의적 속성이 강했다고 할 수 있다.

② 예산 부수 법안 발의 요건

발의요건이 높을수록 다수파의 의사통제력은 강화된다. 제헌국회 이래 8대 국회까지 일반 의안과 같은 발의 요건이 요구되었지만, 유신시대(제9대, 10대 국회)에 50인 이상으로 강화되었다. 제11대 국회에서 30인 이상으로 낮아졌고, 제13대 국회부터는 일반 의안과 같은 요건으로 환원되었다. ‘일반 의안 발의요건과의 차별성’을 기준으로 하면, 제9대부터 12대 국회까지 다수결주의적 성격이 강했다고 할 수 있다.

(2) 위원회 심사 단계

① 위원회 의사일정 결정

위원장을 다수당이 독점하면서 의사일정 결정권을 행사한다면 이는 다수파 의사통제권의 강화라고 할 수 있다. 제6대 국회부터 위원장직은 다수당에 의해 독점되었고, 위원장의 의사일정 결정권도 명문화되었다. 제13대 국회 이후 위원장은 의석비에 따라 배분되었고, 의사일정 결정도 ‘간사와 협의하여 정’하도록 변경되었다. 제6대부터 12대 국회까지를 다수결주의적, 제13대 국회부터 합의주의적이라 해석할 수 있다.⁴⁾

② 의안의 자동 상정

의안이 위원회에 회부되었음에도 상정되지 않고 있을 경우 숙려기간 후 30일이 경과하면 위원회 의사일정에 상정된 것으로 간주하는 제도이다. 소수파의 의

3) 20개 의사규칙의 변천 과정은 국회사무처(2013)을 참조.

4) 상임위원장 배정은 비공식적 관행에 의해 이루어진다. 위원장은 제5대국회까지 분명한 원칙 없이 자유경선에 의해 선출되었는데, 제6대 국회부터 다수당 승자독식의 원칙이 철저히 적용되었고, 제13대 국회부터 정당별 의석비례에 의해 위원장직이 배분되었다(유병곤 2006, 59-68).

사지연 행위를 무력화하는 수단으로 제18대 국회말에 도입되었다. 거래비용을 낮추는 효과를 낳기에 다수결주의적 성격의 의사규칙이라 할 수 있다.

③ 발언 횟수 및 시간

위원의 발언 횟수와 시간에 대한 통제는 거래비용을 낮출 수 있는, 다수파의 강력한 의사통제수단이다. 제9대 국회에서 도입된 이래 12대 국회까지 유지되었다. 제9대부터 12대 국회까지 다수결주의적 성격이 강했다고 해석된다.

④ 심사기간 지정 (직권상정)

심사기간을 초과한 위원회에 대해 전체 원이 재배정권을 행사하는 조항은 제헌국회에서 도입되어 제8대 국회까지 유지되었다. 제9대 국회에서 이 조항은 질적 변화를 겪는다. 의장의 결정으로 본회의에 바로 부의할 수 있게 된 것이다. 상임위 통과에 필요한 거래비용을 제로로 만든다는 의미에서 가장 강력한 다수결주의 조항이라 할 수 있다. 제13대 국회에서 ‘교섭단체와의 협의’ 조항이 첨부되었고, 제18대말에 요건이 대폭 강화되었다. 제9대부터 12대 의회까지 다수결주의적 속성이 가장 강했고, 제13대부터 18대 국회까지도 이 속성은 유지되었다고 평가할 수 있다.

⑤ 법사위 심사기간 지정

제9대 국회에서 도입된 법사위 대상의 직권상정 제도는 일반 위원회 대상의 직권상정제도와 같은 변천을 겪었다. 제9대부터 12대 국회까지 다수결주의적 성격이 강했고, 제13대부터 18대 국회까지도 이 특징이 유지되었다고 평가할 수 있다.

⑥ 안전조정위원회

제18대 국회 말에 소수당의 요구에 의해 도입된 제도이다. 여야 이견이 있는 사안을 다수결로 일방 통과시키는 것을 저지하기 위한 수단으로, 소수파의 의사통제권 강화를 의미하기에 합의주의적 의사규칙으로 규정할 수 있다.

⑦ 안건 신속처리제도

여야 간 쟁점 안건이 위원회에 장기간 계류되는 문제를 해소하려는 취지에서 제18대 국회 말에 여당의 요구로 도입되었다. 거래비용 절감을 위해 도입되었기에 다수결주의적 속성을 지닌 의사규칙이라 할 수 있다.

⑧ 예산안 등 자동 부의

예산안등과 세입예산안부수법안이 위원회 심사기한(11월 30) 내에 심사 종료 되지 아니할 경우에 12월 1일에 자동으로 본회의에 부의된 것으로 간주하는 제도이다. 제18대 국회 말에 도입되었다. 다수파의 강력한 의사촉진수단으로 다수결주의적 의사규칙이다.

(3) 본회의 단계

① 회기

제9대 국회부터 12대 국회까지 회기는 연간 150일로 한정되었다. 이는 소수파의 본의회 접근권을 제한하려는 다수파(보다 정확히는 집행부)의 의사통제 수단이었다. 제9대부터 12대 국회까지 다수결주의적 속성이 강했다고 할 수 있다.

② 의사일정 작성

의사일정 작성권을 의장이 행사하는 것은 다수파의 의사통제권을 의미하기에 다수결주의적이라 해석된다. 이와 달리 의장이 교섭단체나 운영위원회와 협의하도록 한다면 합의주의적 성격이 강화되었다고 할 수 있다. 제헌국회의 경우 의장이 의사일정을 작성하도록 하였는데, 제2대 국회부터 운영위에도 조정 역할을 맡겼고, 5대 국회 부터는 운영위원회와 협의하도록 명문화되었다. 제9대 국회부터는 ‘협이가 이루어지지 않을 경우 의장이 결정’하도록 하였다. 제헌국회는 다수결주의적 성격이 강했고, 제2대 부터 8대까지 합의주의적 성격이 강했으며, 제 9대 국회 이후 다시 다수결주의 속성이 강해졌다고 할 수 있다.

③ 의사일정 변경

이 권한을 의장이 행사하면 다수결주의적 특징이 강한 것으로 해석될 수 있고,

교섭단체와의 협의를 요구하면 합의주의적 성격이 강화된 것으로 해석될 수 있다. 제헌국회부터 8대 국회까지는 본회의 의결을 통해서만 변경이 가능했는데, 제9대 국회 부터 의장의 결정으로도 변경할 수 있게 되었다. 제13대 국회에서는 의장이 교섭단체와 협의하여 변경할 수 있게 하였다. 제9대부터 12대 의회까지 다수결주의적 성격이 강했고, 제13대 국회부터는 합의주의적 성격이 강화되었다고 할 수 있다.

④ 발언시간

제헌국회부터 8대 국회까지 본회의 발언시간에 대한 명문화된 제한은 없었고, 국회의 결의를 통해서만 제한할 수 있었다. 제9대 국회에서 발언시간에 대한 명시적 제한(30분)이 도입되었고, 이후 제한 시간은 점점 단축되어왔다(30분->20분->30분->15분). 발언시간 제한은 의원 개인이나 소수파의 발언권을 통제하여 거래비용을 축소하기 위한 것이기에 다수결주의의 강화로 해석될 수 있다.

⑤ 토론 종결

다수파가 소수파의 발언권을 통제하여 의사를 촉진하는 핵심적 수단이다. 제헌국회부터 8대국회까지 토론종결은 본회의 표결로 가능했는데, 9대 국회부터는 의장의 결정으로도 가능하게 하였다. 제13대 국회에서 다시 본회의 의결로만 토론 종결이 가능하게 되었다. 제9대부터 12대 국회까지 다수결주의적 성격이 강했다고 할 수 있다.

⑥ 위원회 폐기 안건의 본회의 부의

이는 본회의 시간에 대한 소수파의 접근을 허용하는 제도라고 할 수 있다. 따라서 요건을 강화하는 것은 다수결주의적 특징의 강화로 해석할 수 있다. 이 요건은 다음과 같이 변화되어왔다: 의원 30인 이상의 요구(제1대~8대), 의장의 요구(제9대~10대), 의장 또는 30인 이상의 요구(제11대~12대), 의원 30인 이상의 요구(제13대 이후). 의장의 요구로만 본회의 부의를 가능케 한 제9대와 10대 국회가 다수결주의적 속성이 강했다고 할 수 있다.

⑦ 수정동의

위원회 심의를 마친 의안에 대해 본회의 심의과정에서 수정할 수 있는 기회를 제공하기 때문에, 소수파에게 본회의 접근권을 허용하는 제도라 할 수 있다. 따라서 이 요건을 강화하는 것은 다수결주의의 강화로 해석된다. 수정동의는 제헌국회부터 제8대 국회까지 10인 이상의 요구로 가능했는데, 제9대 국회부터 30인 이상의 요구로 상향 조정되어 현재까지 유지되고 있다. 제9대 국회부터 다수결주의적 성격이 강화되었다고 할 수 있다.

⑧ 예산안 수정동의

제헌국회부터 제8대 국회까지 20인 이상의 찬성으로 수정동의가 가능했지만, 제9대 국회부터 50인 이상의 찬성으로 요건이 강화되어 현재까지 이어지고 있다. 제9대 국회부터 다수결주의적 성격이 강화되었다고 할 수 있다.

⑨ 무제한 토론(필리버스터)

제18대 국회 말에 소수파가 다수파의 일방적 의사진행을 저지할 수 있는 수단으로 도입되었다. 소수파 의사통제권(정확히는 의사지연권)의 강화이기에 합의주의적 규정이라 할 수 있다.

⑩ 3독회제도

우리 국회는, 3독회제도를 채택한 제헌국회부터 제5대 국회까지 본회의 중심주의에 의해, 이것이 폐지된 제6대 국회부터 상임위중심주의에 의해 운영되어 왔다. 되링(Döring 1995a)에 의하면, 위원회 중심주의는 의제설정권자 수를 증가시켜 거래비용의 증가를 가져오기에 합의주의적 제도로 평가되며, 본회의 중심주의는 다수결주의로 평가된다. 하지만 콕스 등(Cox and McCubbins 2011)에 의하면, 위원회 중심주의는 의제가 본회의에 도달하는 것을 차단할 수 있는 비토지점의 설치를 의미하기에 원내 소수파나 개인의 본회의 접근권을 봉쇄하는 데 효과적인 제도이다. 따라서 다수결주의적 제도로 해석된다. 우리 국회에서 제6대 국회부터 3독회제를 폐지한 것도 의회 운영의 효율성 제고에 목적이 있었기 때문에 다수결주의적 속성의 강화로 해석하고자 한다.

2) 역대 의사절차의 시기 구분 및 유형적 특징

<표 3>은 이상에서 살펴본, 20개 의사규칙의 다수결주의-합의주의적 속성을 종합하여 정리한 표이다. 이를 보면 역대 국회 의사절차의 변화과정을 5개의 시기로 구분하는 것이 가능해 보인다.

먼저 제1기는 제헌국회부터 5대 국회까지이다. 이승만정부와 장면정부 시기에 해당한다. 다수결주의적 의사규칙의 수가 가장 적었고, 발의권이나 발언권 등에 대한 제약도 가장 약했다. 개별 의원이나 원내 소수 권리의 제도화가 이루어진 시기였다고 할 수 있다.

제2기는 제6대 국회부터 8대 국회까지로 제3공화국 시기에 해당한다. 3독회제 폐지, 상임위 중심체제로의 전환 등 의사운영의 효율성이 추구되었지만,⁵⁾ 제1기에 제도화된 의원 개인이나 소수의 발의권 및 발언권 등은 그대로 유지되었다. 연성 권위주의 체제하 국회의 특징을 반영한 것으로 해석된다. 제3기는 제9대 국회부터 12대 국회까지인데, 강성 권위주의 체제(유신체제 및 전두환 정권) 시기에 해당한다. 다수결주의적 의사규칙의 수가 가장 많은 것에서 보듯이 다수결주의적 속성이 가장 강했던 시기였다.

제4기는 제13대 국회부터 18대 국회까지이다. 이 시기 의사규칙은 ‘권위주의 유산과 민주화 유산의 혼재’로 특징지을 수 있다. 민주화 이후 합의주의 원칙이 강조되면서 직권상정 및 위원회 의사일정 작성 등에서 여야 ‘협의’를 요구하는 조항이 신설되고 의원 개인과 소수에 대한 제한 장치들도 일부 해제되었지만, 직권상정제를 비롯하여 권위주의 시기에 도입된 상당수 규정이 그대로 유지되었다.

제5기는 19대 국회부터의 시기이다. 국회법 개정은 18대 국회 말에 이루어졌지만 실제 적용은 제19대 국회부터였다. 가장 큰 변화는 직권상정제도의 사실상 폐지이다. 나아가 다수파는 의사촉진 수단을, 소수파는 의사지연 수단을 각각 새로이 제도화하였다. 원내다수파 뿐만 아니라 원내소수파 역시 강한 의사통제권을 구비하게 되었음을 의미한다.

이상의 시기 구분에 기초하여 콕스 등의 유형 분류론(표 1 참조)을 적용해 보면,⁶⁾ 먼저 제1기 의회는 합의형(유형 IV: 개별의원 중심)에 속하는 것으로 해석

5) 국가재건최고회의는 국회법 폐지 제정(63.11.12)의 이유에 대해 “.....그 기능 및 조직을 개선함으로써 능률적인 국회운영을 기하려는 것”이라고 밝히고 있다(법제처국가법령정보센터. <http://www.law.go.kr/> 검색일 2016.2.25.)

6) 주의할 것은 20개 규칙의 다수결주의-합의주의 구분이 상대적 기준에 의한 것이기에, 이의 종합에 기초한 시기구분 및 각 시기별 의사절차의 특징에 따른 유형 구분도 상대적인 것이라는 점이다. 예컨대 제3기를 다수결형이라고 규정하는 것은, 다른 시기에 비해

가능하다. 개별 의원이나 소수의 권한이 상대적으로 가장 많이 보장되었고, 원내 다수파의 의사통제권이 아직 제도화되지 않은 의회였다. 제3기는 전형적인 다수결형(유형 III: 다수파 우위)에 속한다. 원내 다수파가 강력한 의사통제권을 행사하였다. 제5기 의회는 합의형(유형 I: 다수-소수 대등)에 속한다. 원내 다수파와 소수파가 각각 강력한 의사통제권을 제도화한 것이다. 제2기와 제4기 의회에 대해서는 과도기적 의회였다는 평가가 가능하다. 제2기는 유형 IV에서 유형 III으로의 과도기, 제4기는 유형 III에서 유형 I로의 과도기로 해석할 수 있을 것이다.

한편, 국회 의사절차 유형의 이러한 변화는 대체로 정치체제의 변동과 흐름을 같이 하고 있음을 알 수 있다. 민주주의 제도화의 초기에 국회는 합의형 의사절차로 출발하였는데, 5.16 군부쿠데타 이후 등장한 권위주의 체제 하에서 다수결적 속성이 강화되었고, 유신 이후 강성권위주의 체제의 등장과 함께 전형적인 다수결형으로 전환되었다. 민주화 이후에는 다수결형과 합의형 의사절차가 혼재하는 과도기를 거쳐, 제18대 국회 말에 와서 합의형으로 전환되었다고 할 수 있다.

III. 국회 의사절차 변화의 배경과 요인

1. 의사절차 변화를 설명하는 경쟁적 설명모델

이상에서 국회 의사절차의 변화양상 및 시기별 유형적 특징을 살펴보았다. 그렇다면 의사절차의 이런 변화는 어떤 배경과 요인에 의해 이루어진 것인가? 이를 이해하기 위해서 우선 의사규칙 변화를 설명하는 이론적 논의를 검토할 필요가 있다. 미의회를 대상으로 의사절차의 변화를 설명하는 데에는 아래의 세 이론이 경합하고 있다.

다수결주의 정도가 높았다는 것을 의미한다.

1) 의회의 제도적 이해관계 : 기능적, 비정파적 설명 모델

이 설명 모델은 의사절차의 변화를 가져온 동인을 의회 내외의 환경 변화에 대한 기능적 대응에서 찾는다. 환경적 변화에 의한 압박을 해결하려는, 의회라는 제도의 집합적 관심이 의사절차 변화의 추동력이라는 것이다. 의사절차 변화를 압박하는 요인으로는 정부업무의 증가, 의원직 캐리어의 변화(Polsby 1968), 업무량의 양적 증가 및 복잡성의 증가(Cooper 1977), 원의 규모(의원수) 및 업무량의 증가(Cooper and Young 1989) 등이 제시된다. 특히 이 모델은 미국 상하원 의사규칙의 차이를 이런 관점에서 설명한다. 하원은 의원수의 급격한 팽창으로 인해 개별의원의 권한을 제한하는 조치의 도입이 불가피했던 반면, 상원은 소규모였기에 그러한 제한이 불필요했다는 것이다(Stewart 1992). 결국 이 모델은 원의 크기나 업무량과 소수파 권리 간에 역의 상관 관계가 존재한다고 주장한다.

2) 정파적 이해관계 : 정파적 설명 모델

이 모델에 의하면 원내에서 정책을 둘러싼 정당간의 갈등은 의사규칙을 둘러싼 갈등과 밀접히 연계되어 있으며, 의사규칙은 다수당과 소수당 간에 원내 권력을 배분하는 정치적 성격을 띠고 있다. 따라서 의회라는 제도의 집합적 고려가 아니라, 원내 정당의 정파적 이해관계가 의사규칙 변화를 추동하는 주된 요인이 된다.

정파모델은 다수당의 규정력이 절대적인가 상대적인가를 둘러싸고 두 가지 하위 모델로 구분된다. 다수당의 역할을 가장 강조하는 것이 다수당 카르텔 모델(Majority party cartel model)이다. 이에 의하면 미국 의회 특히 하원의 조직과 절차는 다수당의 이익에 기여하는 방식으로 조직되며, 이를 통해 다수당은 하원에서 궁극적으로 자신들이 원하는 정책결과를 얻게 된다(Cox and McCubbins 1993; Cox and McCubbins 1994; Kiewiet and McCubbins 1991; Cox 2005). 이와 달리 조건적 정당정부 모델(Conditional party government model)은, 의사규칙에 대한 다수당의 통제력은 조건적이고 제한적이라고 주장한다. 다수당의 영향력은 다수당의 규모와 응집력(Binder 1996; Binder 1997; Dion 1997), 다수당의 내적 응집력

과 다수당-소수당 입장의 양극화 정도(Aldrich and Rohde 1998) 등에 의해 좌우된다. 따라서 다수당의 영향력은 절대적이지 못하며, 다수당이 취약하거나 다수당의 응집력이 약화되어 다수당내 한 분파가 소수파 권리 확대를 지향하는 초당파 연합에 참여할 때 소수파의 권리가 확대되는 것도 가능하다(Binder 1997, 12)

3) 원내 온건파의 이익 : 온건파 혹은 중위자 선택 모델

이 설명모델은 정파모델에 대해, ‘만일 정파적 대결 속에서 다수당의 선호에 따라 의사규칙이 결정된다면 의사절차 속에서 소수당 권리가 여전히 보호되고 있는 것은 어떻게 설명할 수 있는가?’라고 반문한다. 이에 대한 대답은, 원내정당이 아니라 원내에서 다수를 형성하는 온건파들의 이해관계에서 구해진다. 절차적 권리의 비교적 공평한 배분은 권력의 비교적 공평한 배분을 가져오므로, 원내(또는 다수당) 온건파들은 폐쇄적 절차보다는 개방적 절차를 선호하게 된다. 다수당 지도부가 의사규칙을 변경하기 위해서는 절차적 권리의 비교적 공평한 배분을 선호하는 당내 온건파의 지지를 얻기 위한 타협이 필요하고, 이로 인해 소수당이나 원내 온건파들이 선호하는 절차를 인정하는 타협과 양보가 이루어져 왔다는 것이다(Krehbiel and Meirowitz 2002).

쉬클러(Schickler 2000)는 원 전체의 이념 분포에 주목한다. 그에 의하면 의사규칙 상의 절차적 권한이 어떻게 다수당과 소수당에 배분될지를 결정하는 핵심적 변수는 다수당의 내부 응집력이 아니라 원 전체의 이념적 분포(원의 중위자의 위치)이다. 원의 중위자가 다수당 중위자에 가깝게 움직이면 의회는 소수권리를 제한하게 될 것이고, 반대로 원의 중위자가 다수당으로부터 멀어져 소수당의 중위자에 가깝게 움직이면 소수당이나 초당파 연합에게 보다 많은 기회를 제공하는 규칙 변화를 가져오게 된다(Dion 2011, 744).

2. 국회 의사절차 변화에 대한 사례 연구

그렇다면 우리 국회의 의사절차 변화는 어떤 요인과 배경에 의해 이루어졌는

가? 먼저 앞의 <표 3>을 보면, 의사절차의 시기 구분적 변화(epochal changes)는 제6대, 9대, 13대, 18대 국회에서 이루어졌음을 알 수 있다. 아래 <표 4>는 이 사례들을 포함하여, 국회법 제정 및 주요 개정(전부개정 또는 폐지 개정) 사례를 정리한 것이다.

<표 4> 국회법 제정 및 주요 개정 사례

시기	구분	제안자
▶ 제헌 국회(1948.9.14)	제정	법제사법위원장
제5대 국회(1960.9.19)	전부 개정	국회법 개정법률안 기초특별위원장
▶ 국가재건최고회의(63.11.12)	폐지 제정	국가재건최고회의 (운영기획위원장)
▶ 비상국무회의 (1973.2.2)	전부 개정	비상국무회의 (대통령)
국가보위입법회의(1981.1.23)	전부 개정	국가보위입법회의
▶ 제13대 국회(1988.6.13)	전부 개정	국회법개정특별위원장
▶ 제18대 국회(2012.5.2)	일부 개정	국회운영위원장

비고: ▶는 <표 3>에서 확인된 시기 구분적 의미를 갖는 사례를 의미한다.

출처: 국회사무처 2012. 『국회법해설』. pp. 5-10.

<표 4>에서 우선 주목할 것은 민주정 시기와 권위주의 시기 간의 뚜렷한 대조이다. 먼저 권위주의 시기인 제3공화국부터 5공화국까지의 기간 동안 이루어진 3번의 국회법 개정은 모두 비대의(非代議) 입법기구에 의해 이루어졌다. 제도 변화의 동인이 의회 외적인 것이었고, 그 내용은 <표 3>에서 보듯이 다수결주의를 강화하는 것이었다. 헌정질서를 중단시키면서 설치된 초헌법적 군부통치기구가 국회를 무력화하기 위한 수단인 하나로 국회법을 개정했던 것이다. 따라서 그 결과물인 다수결형 의사절차는, 원내 다수파의 의사통제수단이라기보다, 집행부(대통령)가 여당을 통해 의회를 통제 내지 무력화하려는 수단으로 기능했다고 할 수 있다.

권위주의 시기와 대조적으로, 민주체제 시기 국회(제헌국회, 제13대 국회, 제18대 국회)의 국회법 제정·개정은 의회 내부에서 자율적으로 진행되었고, 그 결과물은 <표 3>에서 보듯이 모두 합의주의적 의사절차를 도입 내지 강화하는 것이

었다. 그렇다면 이러한 의사절차 변화를 가져온 배경이나 요인은 무엇이었는가? 여야간 극한적 충돌의 무대로 알려져 있는 우리 국회에서 어떻게 합의형 의사절차의 선택이 가능했는가? 우리는 민주체제 시기 국회에서 이루어진 3번의 국회법 제정·개정 사례에 대한 구체적 사례분석을 통해 이를 추적하고자 한다.⁷⁾

1) 제헌국회 국회법의 제정과정 및 특징

제헌국회는 개원(5월 31일) 다음날인 6월 1일 국회법 및 국회규칙 기초위원을 선출할 10명의 전형위원을 선출하고, 이들이 제출한 국회법기초위원 15인 인선안을 6월 3일 통과시켰다. 국회법기초위원회가 마련한 국회법안은 6월 8일 본회의에 상정되어 3일에 걸친 심의를 거쳐 6월 10일 원안 가결되었다. 하지만 이는 조건부 통과였다. ‘헌법이 제정되지 않은 현시점에서 국회법을 제정할 수는 없으나 그렇다고 국회운영을 위한 절차법이 없어서도 아니’되기 때문에, 헌법 공포 후 헌법정신에 따라 법제사법위원회로 하여금 국회법개정안을 제출키로 하는 것을 조건으로 의결한 것이다.⁸⁾

이에 따라, 제헌헌법 공포 이후 법제사법위원회에서는 8월 30일 ‘국회법중개정법률안’을 제출하였고, 이는 9월 10일부터 14일까지 4일 간의 심의를 거쳐 9월 14일 본회의에서 수정 통과되었다. 그런데 법사위에서 제출한 개정안(이하 ‘법사위안’이라 약칭)은 국회법기초위원회에서 제출하여 6월 10일 본회의에서 통과된 법안(이하 ‘기초위원회안’이라 약칭)과 그 내용에서 상당한 차이점을 지니고 있었는데, 본회의 심의과정에서 의원들의 반대에 부딪혀 수정안이 대부분 부결되었고, 그 결과 최종적으로 성립된 국회법은 기초위원회안에 가까운 것이 되었다.

7) 권위주의 체제 하에서 이루어진 세 번의 국회법 개정 사례는 연구대상에서 제외된다. 자료의 부재(회의록 등이 전무)로 인해 접근이 불가능할 뿐만 아니라, 여타 사례와 질적 차이를 갖기에 동일한 변수로써 설명하는 것이 불가능하기 때문이다. 민주체제 시기에 해당하는 제5대 국회에서 이루어진 국회법 개정도, 헌법 개정(양원제 국회)에 따른 것으로 민의원만을 보면 의사규칙의 변화가 사실상 거의 없기에 분석의 대상에서 제외된다.

8) 국회사무처. 『제1회 국회속기록』, 제7호, pp.10-11.

〈표 5〉 국회법 제정과정 : 기초위안, 법사위 개정안, 제정 국회법 비교

	기초위원회안(48.6)	법사위 개정안(48.8)	제정국회법(48.9)
교섭단체	-	각파 교섭회(20인 이상) 신설	개정안 부결 (가 50, 부84)
임원회	-	의장, 부의장, 상임위원장, 사무총장으로 구성된 임원회 신설	개정안 부결 (가 35, 부 81)
위원장 임기	의원 임기와 동일(4년)	의원 임기와 동일(4년)	수정안(임기 1년) 통과 (가 109, 부 4)
의안 발의 요건	10인 이상 찬성	20인 이상 찬성	10인 안 통과 (가 91, 부 18)
의사일정 변경 동의 요건	10인 이상 찬성	20인 이상 찬성	개정안 부결 (가 10, 부 95)
수정동의 요건	10인 이상의 찬성	20인 이상 찬성	10인 안 통과 (가 95, 부 0)
제2독회 수정동의	20인 이상의 연서	30인 이상의 연서	20인 안 통과 (가 81, 부 6)

출처: 국회사무처. 『제1회 국회속기록』. 제62호, 제63호, 제64호, 제65호.

<표 5>는 기초위원회안과 법사위안 간에 쟁점이 된 주요 조문들을 정리한 것이다. 내용을 보면, 법사위안의 주 내용은 교섭단체 및 임원회를 설치하여 원구성 및 의사 운영을 조직화하고, 의원 개인이나 소수의 발의권이나 발언권을 제한하려는 것이었다. 의원 개인의 의사절차상 권리 보다 의회 운영의 효율성을 높이고자 했음을 알 수 있다. 하지만 이런 시도는 모두 실패로 끝났고, 기초위원회안이 대부분 관철되었음을 알 수 있다.

이런 결과에서 일차적으로 알 수 있는 것은 의원들의 강한 평등주의적 지향이다. 대표적인 것이 교섭단체와 임원회 설치안을 부결시키고, 위원장 임기를 1년으로 단축하자는 동의안을 압도적 지지로 통과시킨 사례이다. 국회법 제정과정에서 특징적으로 나타나는 것은, 의원 개인의 발의권이나 발언권 등에 대한 강한 옹호, 의원들 사이의 평등주의적 사고, 개별 의원의 자율성에 대한 선호, 원내 조직화에 대한 거부 등이라 할 수 있다.

그렇다면 국회법 제정과정에서 보이는 이러한 대결 구도와 그 귀결은 어떻게

설명할 수 있나? 왜 기초위원회안과 법사위안 간에 차이가 나타나게 되었는가? 법사위는 왜 의원 개인이나 소수의 권리를 더 제약하고자 했는가? 왜 다수의원들은 법사위 안에 반발했는가? 법사위안이 좌절되고 기초위원회안이 최종 선택된 것은 어떤 배경과 요인이 작용한 결과인가? 의사규칙과 관련된 여러 요인들-의회의 제도적 이익, 정파적 이익, 온건파의 이익-중에서 국회법 제정과정에 영향을 미친 것은 어떤 것이었나?

우선 생각할 수 있는 것은 의회의 제도적 이해관계이다. 이 요인에 주목할 경우, 기초위안과 법사위안의 차이를 발생시킨 배경은 시간의 경과에 따른 의회 환경의 차이에서 찾을 수 있다. 기초위원회안이 작성된 것은 6월 초로서 아직 제헌국회가 의정활동을 시작하기 전이었다. 말하자면 본회의 시간의 부족문제나 의사지연 등 의회운영과 관련된 현실적 문제에 대면하기 이전이었던 것이다. 이런 상황에서 콕스 등이 지적한 ‘자유 접근’ 모델이 추구되었다고 보인다. 나아가 독립 이후 최초로 구성된 국회였기에, 주요 건국 의제를 다루는 과정에 국민 대표들의 의견이 최대한 자유롭게 개진되고 반영되어야 한다는 건국 초기의 어떤 이상주의적 경향이 당시 국회 분위기를 지배했으리라는 유추도 가능하다.

하지만 제헌국회는 최초의 의제였던 헌법 심의과정에서부터 시간 부족 문제에 직면하게 된다. 그것은 3독회제 하에서 본회의 발언시간이나 수정안 제출 등을 제한하지 않을 경우 나타날 필연적 문제라 할 수 있다. 이에 따라 제1독회(대체토론)에서는 본회의 의결을 통해 발언 시간을 5분으로 제한할 수 밖에 없었고, 제2토론(축조심사)에서는 의장의 압박에 의해 1백여개의 수정안이 무더기 철회되기도 했다. 제헌과정은 시간과의 싸움이었던 것이다(박찬표 2010, 136-7). 법사위 개정안은 이런 경험을 바탕으로 나온 것으로 이해된다. 즉, 어떤 정파적 이해가 아니라 의사의 효율성 확보라는 의회 전체 차원의 제도적 이익을 실현하기 위해 원을 조직화하고 소수파 권리에 대한 제한을 강화하려 했던 것이고, 아직 의회 초기로서 문제의 심각성을 충분히 수용하지 못한 평의원들은 이에 반발했다고 볼 수 있는 것이다.⁹⁾

9) 제정국회법은 49년 7월 제1차 개정을 겪게 된다. 개정의 주된 내용은 단체교섭회 신설, 교섭단체 비율에 따른 위원 선임 및 발언자 배정 등이었다. 그 배경은, “국회가 구성된

하지만 심의과정을 세밀히 살펴보면 정파적 이해의 충돌이 관찰된다. 주지하듯이 제헌국회 내의 원내정파는 한민당, 독촉그룹, 소장파라는 세 그룹으로 정립하게 되는데, 국회법 제정이 이루어진 당시의 원내 대립구도는 ‘한민+독촉 vs 소장파’의 구도였다. 남한 정부수립과정을 주도한 한민당과 독촉 그룹은 제헌국회에서 양대 정파를 이루고서 권력을 두고 경쟁하기는 했지만, 중도와 성향의 소장파에 맞서 연합전선을 형성하고 있었다. 이는 제헌 헌법 심의 과정에서 분명히 드러난다. 소장파세력들은 이승만에 맞춘 정부형태 개조 및 졸속 심의에 항의하면서 적극적으로 문제를 제기하고 수정을 시도하였고, 한민당과 독촉세력은 이를 봉쇄하면서 헌법안의 조기 통과에 주력하였다. 제헌과정을 거치면서 정립된 이런 원내 대립 구도는 국회법 개정과정에 반영한 것으로 보인다. 법사위개정안은, 원내의 두 거대 정파가 무소속 및 군소정당으로 구성된 소장파 세력의 권한을 약화시키려는 의도를 내포한 것으로 이해될 수 있는 것이다. 기초위원회와 법사위의 정파별 구성의 차이는 이런 해석을 뒷받침해주고 있다. 기초위원회와 법사위는 모두 한민당과 독촉이 위원의 절반을 점하고 있었는데, 특히 법사위는 독촉출신이 35%를 차지하여 사실상 주도적 지위를 점하고 있었다. 소장파의 비중은 기초위원회에서는 33.3%에 달했지만, 법사위에서는 15%에 불과했다.¹⁰⁾ 이

이래 1년이 넘었습니다마는....너무나 시간의 낭비라는 것이 많았다는 것.....원인은 어디 있느냐 하는 것을 생각해 볼 때에 국회법의 결함을 초래한 것이라고 우리네가 단언하지 않을 도리가 없습니다.....200명이라는 다수의 의원들이....발언권을 서로 획득하려고 주장하는 까닭에 시간의 낭비만이 많았던 것입니다”라는 발언에서 분명히 드러난다(국회사무처, 『제4회 국회입시회의속기록』 제5호. p.5). 콕스 등(Cox and McCubbins 2011)은 ‘자유 접근’ 모델은 본회의의 시간이라는 공유재산의 남용을 가져와 결국 어떤 의제도 본회의에서 통과되기 어려운 결과를 가져올 수 있다고 지적한 바 있다. 이런 문제를 경험한 의원들은 국회법 제정 당시에 거부했던 내용을 49년 7월에는 수용하게 되었다고 할 수 있다. 이런 상황을 고려한다면, 의회의 제도적 이해관계가 49년 7월 1차 국회법 개정의 중요한 배경 혹은 요인으로 작용했다는 설명이 가능할 것이다.

- 10) 국회법 기초위원 15인은 서정희(위원장, 한민당), 장기영(무소속), 전진한(대한독립노동총연맹), 최윤동(한민당), 이원홍(독촉), 김약수(조선공화당-소), 정광호(한민당), 김봉두(무소속-소), 배현(무소속-소), 김명동(무소속-소), 성낙서(독촉), 이유선(독촉), 윤치영(한민당), 김장열(무소속-소), 정구삼(독촉) 등으로 한민당 4명, 독촉 4명, 군소정당 2명, 무소속 5명이었고, 15인 중 소장파는 5인으로 전체의 33.3%를 점하였다. 이에 반해 법사위 위원은 백관수(위원장, 한민당), 서우석(간사, 한민당), 박해국(간사, 무소속), 진덕식

를 볼 때, 당시 원내에서 사실상 여당의 역할을 했던 독촉 그룹은 소수파 권리에 대한 제한을 시도했고, 소장파 세력의 힘이 취약했던 법사위는 그것을 가능케 한 좋은 무대였다고 생각된다. 독촉이 주도가 된 ‘독촉+한민당 vs 소장파’ 간의 대결은 심의과정에서도 관찰된다. 법사위개정안에 대해 반대토론을 한 의원들의 대다수는 소장파 의원 및 무소속과 군소정당 의원들이었던 것이다.¹¹⁾

하지만 이러한 정파적 대립구도가 법사위 개정안 심의과정에서 그대로 관철되지는 못했다. 법사위안 심의과정에서 비독촉·비한민당 의원들이 제기한 반대 의견에 대해 의원 대다수가 찬성했기 때문이다. <표 5>를 보면, 교섭단체 조항을 제외하면, 압도적 다수의원이 의사권리 제한 규정에 반대했음을 알 수 있다. 이런 양상은 국회법 제정 과정을 좌우한 주된 요인은 정파적 이해가 아니라 원내 다수의원들의 선호였다는 해석을 가능하게 한다. 의원 개인이나 소수파의 권리를 보장하는 내용의 제정국회법이 탄생할 수 있었던 주된 요인은 권리의 공평한 배분을 선호하는 원내 다수 온건파들의 이해관계였다고 할 수 있을 것이다.

2) 제13대 국회의 국회법 개정과정과 특징

제13대 국회는 87년 민주화 이후 구성된 첫 국회였다. 따라서 권위주의 체제의 유산인 악법 개폐는 제13대 국회에 맡겨진 역사적 소임으로 인식되었고, 국회법도 그런 악법의 하나로 지목되었다. 당시 여당 원내총무도 ‘현행 국회법은 유신체제 때 만들어진 것을 제5공화국 때 일부 개정한 것으로 국회기능을 대폭 축소하는 등 비민주적 요소가 많기 때문에 개정이 불가피하다’(『동아일보』 88/05/06.)라

(독촉), 송필만(조선민주당), 권태욱(무·소), 오택열(독촉), 유성갑(단민당), 서성달(독촉), 홍범희(무소속), 오용국(무소속), 배중혁(대동청년단·소), 최운교(무), 홍익표(무), 강옥중(조선민족청년단·소), 김익기(독촉), 진직현(독촉), 이운영(조선민주당), 김효석(독촉), 이남규(독촉) 등으로 한민당 3인, 독촉 7인, 군소정당 4인, 무소속 6인이었다. 20명 중 소장파는 3인에 불과했다. 0안은 당선시의 정파이며, ‘소’는 소장파를 의미한다. 위명명단 및 소속정파는 국회사무처(1971) 및 백운선(1992) 참조.

11) 법사위 개정안에 대해 반대 토론을 한 의원들의 소속 정파를 보면, 김약수(소장파:이하 소), 서용길(소), 강옥중(소), 이성학(소), 박해정(무소속), 권태희(무소속), 조병한(무소속), 문시환(족촉), 이주형(독촉) 등이다. 국회사무처, 『제1회 국회속기록』, 제62호~제65호 참조.

고 인정할 정도로 국회법 개정의 필요성에 대해 여야간에 공감대가 형성되어 있었다(『한겨레신문』 88/05/26). 이런 배경 하에 제13대 국회는 개원 직후인 5월 31일 국회법개정특위를 구성하였고, 특위 내에 설치된 5인 소위에서 5차례에 걸친 회의 끝에 여야 합의를 통해 제출한 개정법률안을 6월 13일 본회의에서 합의 통과시키게 된다.

하지만 개정 과정을 살펴보면, <표 6>에서 보듯이 구체적 내용을 둘러싸고 여야 간에 상당한 이견이 있었음을 알 수 있다. 특히 야3당은 야권단일안을 마련하여 여당에 대해 합의를 요구하면서 합의가 이루어지지 않을 경우 표결 처리하겠다고 압박하기도 하였다(『한겨레신문』 88/06/11). 당시 야3당은 원의 의석 분포에서 다수를 점했을 뿐만 아니라 국회법개정특위 및 5인 소위에서 모두 수적 우위를 점하고 있었다.¹²⁾ 원내 세력분포만 보면 야3당이 자신들의 의사를 모두 관철시켰으리라 예상할 수 있다. 하지만 <표 6>에서 확인되듯이 상당 부분에서 야3당은 이에 실패한 것으로 나타난다.

〈표 6〉 제13대 국회의 국회법 개정과정

현행	민정당당	야3당안	결과
예산부수법안 발의요건 : 30인 이상		20인 이상	야3당안으로 합의
의원회 의사일정 : 위원장이 정한다		간사와 협의하여 정한다	야3당안으로 합의
위원회 발언 : 동일의제에 대해 횡수/시간 제한없이 발언. 단 위원장이 필요하다고 인정할 때 제한 가능		단서조항 삭제	야3당안대로 합의

12) 제13대 국회의 원내 의석 분포는 민정당 125석, 평화민주당 70석, 통일민주당 59석, 신민주공화당 35석, 한겨레민주당 1석, 무소속 9석 등으로 야3당(164석)이 민정당(125석)을 수적으로 압도하였다. 국회법개정특위 구성을 보아도 민정당 6인, 평민당 4, 통일민주당 3, 신민주공화당 2인 등으로 구성되었고, 5인소위는 민정 2인, 평민 1인, 민주 1인, 공화 1인 등으로 구성되었다(국회사무처 2006, 121).

현행	민정당당	야3당안	결과
심사기간 : ① 의장은 심사기간을 정하여 안건을 위원회에 회부할 수 있다. ② 기간내에 마치지 아니한 때 의장은 본회의에 부의할 수 있다.		삭제	수정합의 ①(단서신설) 이 경우 의장은 각교섭단체의 대표의원과 협의하여야 한다. ②현행대로
법사위 심사기간 : ②의장은 심사기간을 정할 수 있으며 그 기간내에 심사를 마치지 아니한 때에는 바로 본회의에 부의할 수 있다.		삭제	수정합의 (단서신설) 이 경우 의장은 각 교섭단체대표의원과 협의하여야 한다.
회기 : ① 정기회 90일, 임시회 30일 초과 불가. ③ 년 150일 초과 불가	① 의결로 연장 가능 ③삭제	좌동	여야 합의
의사일정 작성 : ② 국회운영위원회와 협의하되 협의가 이루어지지 아니할 때에는 의장이 이를 결정	협의하여야 한다.	현행대로
의사일정 변경 :본회의 의결 또는 의장이 필요하다고 인정할 때		본회의 의결	수정합의 본회의 의결 또는 의장이 교섭단체대표와 협의하여 필요하다고 인정할 때
위원회 폐기 의안의 본회의 부의 : 의장 또는 30인 이상의 요구가 있을 때		30인 이상 요구가 있을 때	야3당 안으로 합의
수정동의 : 30인 이상, 단 예산안 수정동의는 50인 이상		단서 삭제	합의(현행대로)
발언회수 제한 : 동일 의제에 대하여 2회에 한하여 발언할 수 있다		삭제	철회기로 합의
발언시간 : 20분		30분	야3당안으로 합의
토론 종결 : 본회의 의결 or 의장이		본회의 의결로	야3당안으로 합의

비고 : ■■■은 야3당안이 관철될 조항을 의미.

출처 : 국회사무처, 『제142회 국회 국회법개정 특별위원회 회의록』 제3호.

<표 6>을 보면, 야3당은 여야협약에 의한 의회운영(위원회 의사일정 작성시간사와 협의, 본회의 의사일정 변경시 교섭단체 대표와 협의), 의원 개인이나 원내소수 권리의 신장(예산부수법안 발의요건 인하, 회기제한 폐지, 위원회 발언시

간 제한 폐지) 등에서 자신들의 요구를 일정 부분 관철한 것을 알 수 있다.

하지만 중요한 조항들에서 권위주의 체제의 유산을 철폐하는 데 실패하였다. 가장 중요한 것은 직권상정제이다. 야3당은 심사기간 지정제도 즉, 직권상정제도 자체의 폐지를 요구하였다. 하지만 결과는 ‘교섭단체와 협의해야 한다’는 단서 조항을 첨부하는 데 그쳤을 뿐이었다. 직권상정제의 본질이 변함없이 유지된 것이다. 뿐만 아니라 소수파 권리 제고(발언횟수 제한 폐지, 예산안 수정동의 요건 인하), 의장 권한 축소(의사일정 작성과 관련한) 등의 부문에서도 자신들의 요구를 관철하는 데 실패하였다.

제13대 국회에서 이루어진 의사규칙 개정은, 원내의 소수파 3개 정당이 원내 다수연합을 이루고서 다수결주의를 약화시키고 소수파 권리를 강화하는 방향으로 의사규칙 개정을 시도한 상당히 예외적 경우에 속한다. 원내다수연합을 구성한 세 정당은 모두 소수파로서 소수권리를 강화하는 데 이해를 같이하였다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 자신들이 마련한 야권단일안을 모두 관철하는 데에는 실패하였다. 그 이유는 무엇인가? 13대 국회법 개정이 여야타협에 의해 소수파 권리의 부분적 제고에 그친 이유는 무엇인가? 13대 국회법 개정과정에는 앞에서 살펴본 세 가지 요인 - 의회의 제도적 이익, 정파적 이해관계, 원내 온건파의 이해관계 - 중 어느 것이 중요하게 작용했는가?

먼저 상정해볼 수 있는 것은 의회 전체의 제도적 이해관계이다. 즉 여야는 원 전체의 이익을 위해 타협을 선택했을 수 있다. 야3당이 개정을 시도한 조항들은 권위주의 체제 하 국회에서 도입된 것들이지만 민주화 이후에도 원의 효율적 운영을 위해 필요성이 인정되었을 수 있다. 지나친 소수파 권리의 확대는 의사운영의 효율성을 저하시킬 우려가 있기에 부분 개정이나 기존 조항의 존치에 야3당도 동의하게 되었으리라는 가정이다.

둘째는 원내 다수파의 힘의 한계이다. 국회법 개정과정은 정파적 이해관계의 충돌을 보여주는데, 이 때 원내다수파의 영향력은 다수파의 크기와 응집력에 의해 좌우된다. 제13대 국회의 원내다수세력은 단일 정당이 아니라 야3당 연합체였기에 응집력에서 취약성을 가질 수밖에 없었다. 특히 공화당은 제3·4공화국 시기 집권당의 계승정당으로서 개정 대상이 된 권위주의체제 하 국회법을 만든 주역이었다. 이런 사정들로 인해, 야3당은 비록 단일안을 형성하는 데에는 성공

하였지만 이후 여야 협상과정에서 내부 이견이 발생했을 수 있고, 이로 인해 야당안이 부분적으로 관철되는 데 그쳤을 수 있다. 제13대 국회의 의석분포는 구권 위주의 체제 하 집권당이었던 민정당(125석)과 야당이었던 평민당·민주당(129석) 중 어느 쪽도 과반을 점하지 못하는 상태에서 공화당이 여러 의제에서 캐스팅 보트를 행사한 것이 관찰되는데(박찬표 2014), 국회법 개정과정 역시 그러했을 개연성이 높다. 결국 제13대 국회법 개정과정이 원내다수세력의 이해관계의 부분적 관철로만 끝나게 된 데에는 다수파(야당연합)의 힘의 한계(응집력 결여)가 중요 요인으로 작용했으리라 추정할 수 있다.

다른 한편, 국회의 불문율도 다수파의 힘을 제약하는 요인으로 작용했을 수 있다. 국회법 개정은 정파적 대결 속에서 전개되었지만, 그것은 일종의 ‘게임의 규칙’이기에 합의 처리하는 것이 일종의 불문율로 요구되었고, 이로 인해 야당으로서도 일정한 양보가 불가피했을 수 있다.

3) 제18대 국회말의 국회법 개정과정과 특징

제18대 국회는, 10년간의 진보세력 집권을 종식시키고 보수세력이 재집권한 이명박 정부 시기에 해당한다. 이명박 정부 출범(2008.2) 직후에 실시된 18대 총선(2008.5)에서 압승을 거둔 한나라당은 개원 초기부터 대통령 의제의 신속한 입법화를 추진했고, 이를 뒷받침할 수 있는 국회법 개정을 시도하였다. 민주화 이후 역대 국회는 공통적으로, 대통령 의제의 입법화를 추구하는 여당과 이를 저지하려는 야당 간의 격렬한 물리적 충돌에 시달렸다. 제18대 국회에서 한나라당은 이런 장애물을 제거하고 다수파 의제의 신속한 입법화를 뒷받침할 의사규칙의 개정을 추진한 것이다. 그렇다면 그 귀결은 어떻게 되었는가? 특히 한나라당은 제18대 국회에서 민주화 이후 역대 집권당 중 원내 최다의석(172석, 57.5%)을 확보하고 있었는데, 이를 바탕으로 자신들의 의도를 관철하는 데 성공했는가?

제18대 국회법 개정의 초점은 여야간 물리적 충돌 등으로 인한 입법교착 문제를 해결하는 데 있었다(윤종빈 2013). 이를 위해 여당은 야당의 물리적 의사방해 행위를 불법화하고 법안의 신속한 통과를 제도적으로 보장하는 의사절차를 도입하고자 했다. 이에 맞서 야당은 물리적 충돌을 촉발하는 원인이 되는 직권상정제

도를 사실상 폐지하는 동시에 소수파의 의사 지연권을 합법적으로 보장하는 장치를 도입하고자 했다. 당시 여야는 이런 내용을 담은 십 수개의 국회법 개정안을 제출하였다. <표 7>은 이를 여당 주류안, 여당 내 비주류 및 온건소장파안, 야당안 등으로 구분하고, 각 정파가 발의했던 다양한 대안 10가지를 5개의 범주로 유형화하여 정리한 것이다.

<표 7> 18대 국회말 국회법 개정 : 여당주류안, 비주류안, 야당안.

내용 법안	다수파 권한 강화						소수파 권한 강화			
	물리적 의사방해 행위에 대한 제재 ①			제도에 의한 자동적 의사촉진 보장 ②			조건부 의사촉진 수단 ③	조건부 의사지연 수단 ④		의사촉진 수단 폐지 ⑤
	형사 처벌	원내 질서 강화, 징계	접거 금지	처리 기한	자동 상정	법사위 체제·자구 심사 기능 폐지	신속처리 (위원회 심사배제)	조정 제도	필리 버스터	직권상정 요건강화
여당주류안	○	○	○	○	○	○		○	○	
여당비주류/ 온건파안		○	○	○	○	○	○	○	○	○
야당안								○	○	○
최종안		○	○		○		○	○	○	○

비고

- 여당 주류안 : <국회법 전부개정법률안>(2008.11.12. 이범래 의원 대표발의), <국회에서의 폭력행위 등 방지를 위한 특별법안>(2009.2.2. 이범래 의원 대표발의), <국회의 질서유지 등에 관한 법률안>(2009.12.3. 이범래 의원 대표발의), <국회 회의 방해 범죄의 기중처벌 등에 관한 법률안>(2009.12.3 주성영 의원 대표발의), <국회법 일부 개정법률안>(2009.12.3. 주성영 의원 대표발의)
- 여당 비주류/온건파안 : <국회법 일부개정법률안>(2009.4.13. 유정복 의원 대표발의), <국회법 일부개정법률안>(2009.7.9. 권영진 의원 대표발의), <국회법 일부개정법률안>(2011.1.19. 홍정욱 의원 대표발의)
- 야당안 : <국회법 일부개정법률안>(2009.1.29. 박병석 의원 대표발의), <국회법 일부개정법률안>(2009.4.9. 박상천 의원 대표발의)
- 최종안 : <국회법> (법률 제11453호. 2012.5.25. 일부개정)

출처 : 박찬표 2012, 62.

먼저 왼쪽 세 범주(①②③)는 다수파 권한을 강화하는 방안들이다. 첫 번째 범주(①)는 물리력을 동원한 야당의 의사방해 행위를 금지·제재하는 것이다.¹³⁾ 두 번째 범주(②)는 합법적인 의사촉진 제도나 수단을 도입하는 것이다.¹⁴⁾ 세 번째

째 범주(㉔)는 안건 심의 단계에서 위원회를 배제함으로써 신속한 안건 처리를 가능케 하는 제도(신속처리 제도)이다. 오른쪽의 두 범주(㉕㉖)는 소수파 권한을 강화하는 방안들이다. 그 첫째(㉕)는 합법적 의사지연 수단으로, 쟁점법안에 대해서 여야협상의 조정기간을 설정하는 것(안건조정제도)과 ‘무제한 토론’이라는 합법적 의사저지 수단(필리버스터)이다. 마지막 범주(㉖)는 직권상정 요건을 강화하여 사실상 무력화하는 것이다.

이상의 다섯 가지 범주 중에서 여당 지도부에서 당론으로 추진한 방안들은 주로 왼쪽 두 범주(㉑㉒)에 집중되어 있었다. 이와 대조적으로 여당 비주류나 온건파들이 제시한 대안은 주로中间的 두 범주(㉓㉔)에 치중할 뿐 아니라, 야당이 제안한 방안들(특히 ㉖)을 수용하고 있었다. 야당의 제안은 오른쪽 두 범주(㉕㉖)에 국한된다. 여여가 최종 합의한 것은, 여당의 최고 강경책(형사처벌, 법사위 체계·자구심사 기능 폐지)을 제외한 거의 대부분을 도입한 것임을 알 수 있다(박찬표 2012, 63-64).

결국 18대 국회말의 국회법 개정은 다수당인 한나라당의 최초 의도와는 달리, 다수파의 권리와 소수파의 권리를 동시에 강화하는 방향으로 귀결된 것이다. 그렇다면 다수당인 한나라당은 안정적 다수 의석을 확보했고 있었음에도 불구하고 왜 자신들의 의도를 관철하는 데 실패하였는가? 특히 다수파가 지배하는 의회에서 어떻게 소수파 권리의 강화가 실현될 수 있었는가? 제13대 국회의 경우 소수파들이 원내다수연합을 형성하였기에 소수권리 강화가 이루어질 수 있었다. 제18대 국회의 경우 이런 기반도 없었는데 어떻게 소수파 권리의 강화가 가능했는가?

우선 지적할 요인은 다수당의 힘의 한계이다. 제18대 국회의 국회법 개정은 소수파의 의사방해 행위에 직면한 다수파의 주도하에 시작되었다. 하지만 다수

13) 이에는 다음 3가지 조치가 포함된다. 첫째는 야당의 물리력 행사를 불법화하여 형사처벌하고 나아가 피선거권을 박탈하는 강경책이고, 두 번째는 의회 차원의 징계 및 제재이며, 세 번째는 회의장 점거 등에 대한 금지를 국회법에서 명시하는 것이다.

14) 이에는 3가지 조치가 포함된다. 첫째, 상임위나 본회의의 의안 처리 기한을 설정하는 조치, 둘째, 위원회나 본회의에 회부되면 일정 기간 경과 이후 자동으로 상정되게 하는 조치, 셋째, 관행적으로 야당이 위원장직을 차지하고서 여당 안건을 저지하는 기능을 했던 법사위의 체계·자구 심사제도를 폐지하는 것.

파의 힘은 여러 조건에 의해 제약되었다. 제18대 국회에서 한나라당의 취약점은 응집력 부족이었다. 당내 비주류는 지도부안을 적극적으로 지지하지 않았고 야당안의 일부를 수용하기까지 했다.¹⁵⁾

한편 이러한 다수당의 힘의 한계는 다수당 의도의 좌절을 설명할 수 있지만, 소수파 권리의 강화가 실현된 것을 설명하기는 어렵다. 이를 가능케 한 요인은 원내 온건파들의 이해관계였다. 제18대 국회에서 여야의 극한적인 물리적 충돌이 되풀이되자, 여야당 모두에서 지도부의 강경노선에 대한 온건파들의 반발이 나타났다. 국회법개정과 관련해서도 여당 내 온건소장파들은 야당의 핵심 요구(직권 상정 제한)를 수용하는 대안을 제시했고, 야당 내에서도 강경파들은 ‘물리적 의사방해행위 금지’를 수용하는 데 반발했지만 온건파들은 이의 수용을 주장했다. 나아가 양당의 온건파들은 초당적 연합체를 구성하여 여야의 대안을 절충한 타협안을 도출한 뒤에, 양당 지도부에 대해 이를 수용하도록 압박하기도 하였다. 뿐만 아니라 18대 국회 말에 이르러 여야 모두 이들 온건파들이 당지도부를 장악하는 데 성공하게 된다(박찬표 2012, 56-59). 결국 18대 국회법 개정이 여야 타협을 통해 다수파와 소수파 권리가 동시에 강화되는 제도 선택으로 귀결되게 된 데에는 원내 온건파들의 이해관계가 중요한 요인으로 작용했다고 할 수 있다.

IV. 결론 : 요약과 함의

국회 의사절차의 역사적 변화 과정을 살펴본 결과 다섯 개의 시기 구분이 가능하고 각 시기별 유형적 특징이 존재함이 발견되었다. 제1, 2공화국 시기에 해당하는 제1기 의회는 상대적으로 다수결주의적 속성이 가장 약했으며, 개별 의원

15) 50여명에 달한 친박계는 청와대와 당 주류가 추진한 주요 의제를 두고 마찰을 계속했는데, 야당에서 요구하는 필리버스터 제도를 수용하는 국회법 개정안을 제출하기도 하였다(박찬표 2012, 56).

이나 원내 소수 권리의 제도화가 이루어진 시기라 할 수 있다. 제3공화국 시기인 제2기 의회에서는 의사운영의 효율성이 추구되었지만, 앞 시기에 제도화된 의원 개인이나 소수 권리는 그대로 유지되었다. 유신체제와 5공화국 시기인 제3기 의회에서 의사절차는 결정적 변화를 겪게 된다. 거의 모든 의사규칙에 걸쳐 소수파 권리에 대한 제약이 강화되었다. 전형적인 다수결형 의회였다. 민주화 이후인 제4기 의회는 다수결형과 합의형 의사규칙이 혼재하는 양상을 보여준다. 제19대 국회부터 시작된 제5기는 합의주의적 속성이 가장 강한 유형이라 할 수 있다. 원내다수파 뿐만 아니라 원내소수파 역시 강한 의사통제권을 확보하였기 때문이다. 시기별 변화의 양상을 거시적으로 보면, 우리 국회의 의사절차는 합의형(제1기)으로 출발하여 권위주의 체제 하에서 다수결형으로 전환(2기, 3기)되었다가, 민주화 이후 다수결형 속성과 합의형 속성이 혼재하는 과도기(4기)를 거쳐 지금 현재(제5기) 합의형에 이르렀음을 알 수 있다.

이상과 같은 의사절차의 변화를 초래한 배경 및 요인을 살펴본 결과는 다음과 같다. 우선 권위주의체제와 민주체제 시기 간에 국회 의사절차 개정의 주체나 그 내용에서 뚜렷한 대비가 나타난다. 권위주의체제 하 국회(제2기, 3기)의 의사절차 변화는 모두 비대의 입법기구에 의해 주도되었으며, 그 내용은 다수결주의를 강화하는 것이었다. 권위주의 지배권력의 의회 통제수단이 그 본질이었던 것이다. 이와 대조적으로 의회자율로 이루어진, 민주주의 시기 국회(제1기, 4기, 5기)의 의사규칙 변화는 모두 합의형을 지향하거나 혹은 그런 것으로 귀결된 특징을 보여준다. 제1기, 4기, 5기 의사절차를 제도화한 세 번의 국회법 제정·개정은 모두 정파적 갈등 속에서 전개되었지만, 원내 다수파의 이해가 일방적으로 관철되기 보다는 다수파(혹은 다수연합)와 소수파 이해 간의 타협이 이루어지고, 그 결과 합의주의 유형의 의사절차가 도입 내지 강화되는 것으로 귀결된 공통점을 지니고 있다. 이런 결과를 가져온 핵심적 요인은 다수파의 힘의 한계, 원내 온건파의 이해관계 등이었다고 생각된다. 의사절차 변화를 설명하는 세 가지 설명모델 중에서 조건부 정당정부모델 혹은 온건파·중위자 선택 모델이 우리 국회의 사례에 부합하는 것으로 판단된다.

이 연구의 발견은 두 가지 함의를 제공해준다. 첫째, 다수파-소수파 간 타협으로 귀결된 국회 의사절차 개정 과정의 특징은 우리 국회의 의사절차에 연속성을

부여하였다. 즉, 국회 의사규칙은 앞 시기의 것을 이어받는 누적적 축적에 의해 형성되어온 것이다. 이는 급격한 제도 변화를 막고 제도적 안정성을 가능케 하는 이점을 제공하지만, 다른 한편으로는 상이한 조건에서 상이한 원리에 의해 제도화된 이질적 규정들이 서로 충돌함으로써 원내 갈등해결에 부정적 영향을 미칠 가능성을 내포하게 되었다. 대표적인 것이, 권위주의 체제 하 의회에서 제도화된 다수결주의 규정(직권상정제)과 민주화 이후 제도화된 합의주의 규정(여야 협의에 의한 의사일정 작성)이 충돌함으로써 여야 갈등을 오히려 촉발시켰던 제4기 국회의 경험이다.

다음으로 우리 국회의 의사절차 중에서 다수결주의적 규정은 대부분 권위주의 시기의 산물(대표적인 것이 직권상정제)이고, 민주체제 하에서 우리 국회는 합의주의적 의사절차를 제도화했다는 점이다. 18대 국회말에 이루어진 개정국회법은 그 대표적 사례이다. 문제는 부문체제(partial regime)로서의 국회의 이러한 의사결정 방식과 정체 혹은 다른 부문체제와의 충돌 가능성이다. 단적으로 국회의 합의형 의사결정방식과 대통령제라는 다수결형 권력구조와의 충돌 가능성이 그것이다. 예컨대 제18대 국회까지는 대통령 의제를 직권상정이라는 다수결형 의사규칙을 통해 신속히 입법화할 수 있었는데, 19대 국회에 와서 이것이 불가능하게 되면서 집행부와 입법부 간의 갈등이 고조되었고, 여당은 이를 해결하기 위해 국회선진화법의 개정을 주장해왔다. 되링이 지적했듯이 다수결형은 거래비용을 절약해주는 이점이 있지만, 외부적 위험부담을 높이는 약점을 안고 있다(사르토리 1989, 288-297). 반면 합의제는 의사결정에 드는 비용을 높이지만, 결정이 낡을 위험부담을 낮추는 이점을 안고 있다. 대통령제, 단원제, 소선거구제 등이 결합된 우리 정치체제의 의사결정방식은 다수결형 속성을 강하게 띠고 있다. 이런 점에서 국회의 합의형 의사절차는, 다수결형 정체에서 나타날 수 있는 다수 전제의 위험을 억제할 수 있는 거의 유일한 안전판으로 생각된다. 따라서 이를 파기하려는 성급한 시도보다 합의형 의사절차를 정착시키는 노력이 필요할 것이다.

끝으로 이 글은 의사절차 변화과정을 역사적으로 추적함으로써 국회 의사규칙에 대한 이해의 폭을 넓히는 데 기여했다는 점에서 의미를 찾을 수 있을 것이다. 하지만 여러 면에서 한계를 안고 있다. 먼저 사례의 수가 한정되었고, 그마저 자료의 부족으로 인해 세부적 내용을 파악하는 데 한계가 있었다. 향후 인터뷰 등

을 통해 보완되어야 할 것이다. 또한 국회법 상의 공식 규정에 대한 분석에 그쳤다는 한계도 있다. 국회 운영방식이나 갈등관리기능에 영향을 미치는 다른 변수들-국회의 비공식적 규범이나 원내 정당의 국회운영 전략, 국회외부 정치환경의 영향 등-에 대한 연구로 분석의 범위를 확대할 필요가 있을 것이다.

[참고문헌]

- 국회사무처. 1971. 『국회사 1』. 서울: 국회사무처.
- 국회사무처. 2013. 『헌법 국회법 연혁집』. 서울: 국회사무처.
- 국회사무처. 『제1회 국회속기록』, 제7호(1948.6.10), 제62호(1948.9.10). 제63호(1948.9.11). 제64호(1948.9.13), 제65호(1948.9.14)
- 국회사무처. 『제4회 국회입시회의속기록』 제5호(1949.7.8)
- 국회사무처. 『제142회 국회 국회법개정 특별위원회 회의록』 제3호 (1988.6.13).
- 국회사무처. 2006. 『국회사 10(제13대국회)』. 서울: 국회사무처.
- 김민전 2008. "원내 의석분포, 대통령의 권력, 그리고 국회법 개정의 방향: 민주화 이후 국회를 중심으로". 『한국과 국제정치』 24권 4호: 61-93.
- 김용철. 2009. "의사규칙의 제도화와 정치적 현저성, 그리고 한국 국회의 의사진행: 헌법재판소 청구사건들에 대한 분석". 『의정연구』 15권 2호: 5-33.
- 김용호 · 박찬표 · 박명호 · 서희경. 2014. 『한국 국회의 역사적 원형』 (2014년 국회사무처 연구용역보고서)
- 박찬표. 2010. 『한국의 48년 체제』. 서울: 후마니타스.
- 박찬표. 2012. "제18대 국회의 국회법 개정과정에 대한 분석". 『의정연구』. 제18권 3호: 39-71.
- 박찬표. 2014. "제13대 국회의 원내 균열 · 연합 구도". 『한국과 국제정치』. 제30권 4호: 95-128.
- 백운선. 1992. 『제헌국회 내 '소장파'에 관한 연구』. 서울대 대학원 박사학위논문.
- 사르토리. 1989. 『민주주의 이론의 재조명 I』. 이행 옮김. 서울: 인간사랑.
- 손병권 · 가상준 2008. "갈등의 현실과 합의에 대한 소망: 국회 운영 및 의사결정 방식에 대한 17대 국회의원들의 인식". 『한국정치연구』 17집 1호: 87-109.
- 유병근. 2006. 『갈등과 타협의 정치』. 서울: 오름.
- 윤종빈. 2013. "국회입법교착의 역학". 『21세기정치학회보』. 제23집 2호: 99-120.
- 임성호. 2010. "국회운영과정상 수의 논리와 선호도의 논리". 『의정연구』 16권 3호: 191-226.
- 전진영 2011. "국회의장 직권상정제도의 운영현황과 정치적 함의". 『한국정치연구』. 제20집 제2호: 53-77.
- 정연정. 2010. "제18대 국회 입법교착 논의". 『한국정치연구』 19집 1호: 123-144.

- 조진만. 2009. "의회의 집합적 의사결정과 신뢰: 한국 국회의 현실과 선택". 『의정연구』 15권 1호: 93-117.
- 홍정 · 이현우. 2011. "국회 내 폭력적 충돌원인의 상이성: 합의적 충돌, 갈등적 충돌, 저항적 충돌". 『한국정당학회보』. 10권 2호: 221-249.
- Aldrich, J.A., and David W. Rohde. 1998. "Measuring Conditional Party Government". Paper presented at annual meeting of the American Political Science Association, Chicago.
- Binder, Sarah A. 1996. "The Partisan Basis of Procedural Choice: Allocating Parliamentary Rights in the House, 1789-1991". *American Political Science Review*. 90(March): 8-20.
- Binder, Sarah A. 1997. *Minority rights, majority rule*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Cooper, Joseph and Chery D. Young. 1989. "Bill Introduction in the Nineteenth Century: A study of Institutional Change". *Legislative Studies Quarterly*. 14: 67-105.
- Cooper, Joseph. 1977. "Congress in Orgazational Perspective". Lawrence C. Dodd and Bruce I. Openheimer. eds. *Congress Reconsidered*. New York: Praeger.
- Cox, Gary W. and Mathew D. McCubbins. 1993. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkerly: University of California Press.
- Cox, Gary W. and Mathew D. McCubbins. 1994. "Bonding, Structure, and the Stability of Political Parties: Party Government in the House". *Legislative Studies Quarterly* 19(May): 215-31.
- Cox, Gary W. and Mathew D. McCubbins. 2011. "Managing Plenary Time: The U.S. Congress in Comparative Context". *The Oxford Handbook of The American Congress*. Oxford: Oxford University Press.
- Cox, Gary W., 2005. *Setting the Agenda*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dion, Douglas 2011. "Majority Rule and Minority Rights". Eric Schickler and Frances E. Lee. eds. *The Oxford Handbook of the American Congress*. New York. Oxford University Press.
- Dion, Douglas. 1997. *Turning the Legislative Thumbscrew: Minority Rights and Procedural Change in Legislative Politics*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

- Döring, Herbert. 1995a. "Time as a Scare Resource: Government Control of the Agenda". in Herbert Döring. ed. *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. New York : St. Martin's Press, 1995.
- Döring, Herbert. 1995b. "Institutions and Policies: Why we need cross-National Analysis". Herbert Döring. ed. *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. New York : St. Martin's Press, 1995.
- Kiewiet, D. R., and McCubbins, M.D. 1991. *The Logic of Delegation*. Chicago: University of Chicago Press.
- Krehbiel, Keith and Adam Meirowitz. 2002. "Minority rights and majority power: theoretical consequences of the motion to recommit". *Legislative Studies Quarterly*. 27(2), 191-217.
- Lijphart, Arend. 1984. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Polsby, Nelsen W. 1968. "The Institutionalization of the U.S. House of Representatives". *American Political Science Review*. 62:144-68.
- Schickler, Eric 2000. "Institutional Change in the House of Representatives, 1867-1998: A test of Partisan and Ideological Power Balance Models". *American Political Science Review*. 94(2), 269-288.
- Stewart, C.H. 1992. "Responsiveness in the Upper Chamber". Peter F. Nardulli. ed. *The Constitution and American Political Development*. Urbana: University of Illinois Press.

투고일: 2016.03.01. 심사일: 2016.03.04. 게재확정일: 2016.04.07.

【ABSTRACT】

A Study on the Development of Procedural Rules of National Assembly

Park, Chan Pyo | Mokpo National University

This paper purposes to trace the development of procedural rules of National Assembly within the framework of majoritarianism vs. consensualism and analyse what would make the procedural choices between majority rights and minority rights. Major findings of this study are as follows: Procedural rules of National Assembly developed over five periods, from less majoritarian rules through highly majoritarian rules under the authoritarian regime to consensual rules after democratization. The preferences of the moderates or the compromise between the majority's procedural choice and the minority's, rather than majority's will, has been the key determinant of changes in National Assembly rules.

Key Words | Legislative Rules, Congressional Rules, Procedural Rules, Majoritarianism, Consensualism