

국회의장 직권상정제도의 운영현황과 정치적 함의

전진영 | 국회입법조사처

이 연구는 최근 들어 국회에서 쟁점법안의 처리과정에서 중요한 기능을 하고 있는 국회의장 직권상정권한에 주목하여, 직권상정권한이 개입되는 정치적 환경과 그 운영 과정을 분석하는 것을 목적으로 한다. 이 연구의 분석결과와 정치적 함의는 다음과 같다. 첫째, 직권상정을 통한 법안처리는 집권당이 의회 다수당을 차지한 단점정부의 정치환경에 집중되었으며, 법안내용은 대통령이 주도한 입법의제인 경우가 대부분이었다. 둘째, 국회의장이 직권상정권한을 행사하는 동기는 적체상태에 빠져 있는 소관위원회의 법안심사나 법사위의 체계·자구심사를 독려하기 위해서가 아니라, 야당이 반대하는 집권여당의 정책의제를 신속하게 처리하기 위한 것이었다. 셋째, 쟁점법안의 직권상정 처리가 반복되는 것은 국회가 입법갈등을 풀어나갈 수 있는 합의된 절차와 규범을 갖고 있지 못하다는 점을 나타낸다. 마지막으로, 직권상정권한이 입법교착의 타개와 쟁점법안의 처리에 중요한 역할을 했지만, 또 다른 여야 간 충돌과 파국적 교착상태를 초래했다는 점에서 직권상정제도의 폐지를 심각하게 검토할 필요가 있다.

주제어: 국회의장, 직권상정, 심사기간지정, 단점정부, 분점정부, 입법교착, 원내갈등

I. 서론

2010년 기준 한국의 민주주의 수준은 세계 20위의 '완전 민주주의(full democracy)'를 구현하고 있다는 높은 평가를 받고 있다(Economic Intelligence Unit 2010). 그렇지만 그와 동시에, "한국은 의회난투극 분야에서 세계최고이며, 한국의 민주주의는 종합격투기를 통해 이루어진다"는 조롱을 받고 있다(Foreign Policy 2009/9/15). 반복적으로 발생하고 있는 국회폭력과 의사파행으로 인해서 국회는 '세계에서 가장 무질서한 의회' 중 하나로 손꼽히는 불명예를 안게 된 것이다. 이처럼 한국의 의회정치 수준은 사회의 전반적 민주화 속도를 따라잡지 못한 채, 민주주의 발전에 걸림돌이 되는 영역으로 국민의 불신과 비판의 대상이 되어 왔다.

국회폭력의 시발은 쟁점법안에 대한 원내정당 간의 입장차이다. 쟁점법안이 상임위원회 심사단계에서부터 입법교착에 빠지는 배경에는 제13대 국회부터 제도화된 ‘원내교섭단체대표 간 협의를 통한 국회운영’의 원리가 자리잡고 있다. 본회의뿐 아니라 상임위원회 심사단계에서도 회의일정에서부터 상정될 법안에 이르기까지 모든 사항은 원내정당 간 협의를 통해서 결정하도록 되어 있다. 따라서 소수당은 쟁점법안의 처리를 막기 위해서 상임위원회 회의소집 자체를 거부하거나 의사진행을 방해한다. 그러면 다수당은 단독으로 회의를 소집하여 쟁점법안을 처리하고자 하고, 이 과정에서 상임위원회 단계에서 물리적 충돌이 발생한다.

국회의장은 국회법에 따라서 상임위원회 단계에서 입법교착에 빠져 있는 쟁점법안을 본회의에 직권상정할 수 있는 권한을 갖고 있다. 결국 국회의장이 쟁점법안을 본회의에 직권상정하면 다시 ‘다수당의 강행처리와 소수당의 물리적 저지’라는 의사파행이 본회의 단계에서 똑같이 재연된다. 제17대 국회 이후로 쟁점법안을 둘러싼 여야정당 간 입법갈등이 심화되는 양상을 보이고 있으며, 직권상정을 통한 쟁점법안의 처리가 일상화되고 있다. 특히 제18대 국회에서는 12월 정기국회 때마다 예산안과 쟁점법안이 국회의장의 직권상정을 통해서 처리되었다.

쟁점법안의 처리를 둘러싸고 파국적인 여야갈등의 양상이 발생할 때에는 어김없이 ‘국회의장의 직권상정’이라는 절차가 개입되고 있다. 국회의장의 직권상정권한은 입법과정의 교착상태를 타개할 수 있는 수단인 동시에, 소관위원회의 법안심사권을 박탈해 버리고 가장 중요한 입법과정인 상임위원회 심사과정을 생략하는 양면을 모두 가지고 있다. 이로 인해서 직권상정을 통해서 쟁점법안이 처리된 후 야당의원들이 국회의장을 상대로 ‘직권상정을 통한 법안 강행처리는 국회의원의 법률안 심사권 및 표결권을 침해한 것’이라고 헌법재판소에 권한쟁의심판을 청구하는 것도 제17대 국회와 제18대 국회에서 반복적으로 나타나고 있는 양상이다.

그러나 여의도의 현실정치에서 차지하는 중요성과 역할에 비해서 국회의장의 직권상정 제도는 학문적 연구대상으로 주목받지 못했다. 그 이유로는 우선 국회에서 처리되는 전체 법안 중에서 직권상정을 통해서 처리되는 법안이 극소수라는 점을 들 수 있다. 또한 아직까지 ‘특정 의사규칙의 정치적 영향력’을 분석하는 연구가 활성화되어 있지 못한 탓도 있다. 이는 국회법이나 국회규칙에 규정되어 있는 입법절차나 행위규범이 제대로 준수되지 못하는 현실정치의 수준을 반영한다. 국회폭력이나 의사파행은 의사규칙이 의원들에게 행위규범으로서 기능을 제대로 못하고 있음을 보여준다. 따라서 의회정치의 수준이 의사

규칙의 영향력에 관심을 가질 정도에 미치지 못하고 있다고 할 수 있다.

이 연구는 최근에 나타나고 있는 한국 정치과정의 특성을 이해하기 위해서는 국회의장 직권상정제도에 대한 이해가 필수적이라고 보고, 직권상정 권한의 실제 운영과 다양한 정치적 함의를 분석하는 것을 목적으로 한다. 즉 국회의장은 어떤 정치적 환경에서 직권상정 권한을 행사하며, 직권상정권한이 실제로 어떤 방식으로 운영되었는지를 살펴볼 것이다. 이를 통해서 입법과정에서 직권상정권한이 어떤 역할을 했는지, 그리고 과연 입법교착의 타개수단으로서 직권상정권한이 유용하면서 동시에 바람직한 수단이라고 할 수 있는지를 고찰하기로 한다.

II. 국회 원내갈등과 국회의장 직권상정제도

1. 민주화 이후 국회 원내갈등의 양상

1987년 민주화 이후 '선거에 의한 수평적 정권교체'가 두 차례나 성공하는 등 한국정치의 민주주의 수준은 공고화 단계를 넘어서 심화단계에 진입했다는 평가를 받고 있고 있다. 그러나 20여 년이 넘는 정치민주화의 경험이 의회정치 분야에서는 크게 발전을 가져오지 못한 듯하다. 쟁점법안이 처리될 때마다 원내정당 간 갈등이 물리적 충돌과 다수당 단독 강행처리로 이어지는 입법양상은 20여 년 전과 비교해서 나아진 바가 없이 반복되고 있기 때문이다(박찬욱 1995).

사회경제적으로 쟁점이 되는 이슈가 국회에서 입법의제로 제기되고, 이를 정책적으로 해결하는 방식에 대한 정당 간의 입장차이로 원내갈등이 발생하는 것은 자연스러운 정치 현상이다. 국민의 대표기관으로서 의회의 기본적인 기능 중 하나가 다양한 사회경제적 이익과 갈등을 토론과 숙의, 협상과 타협 등을 통해 조정함으로써 갈등을 관리하고 사회통합을 이루는 것이기 때문이다. 원내정당 간 이견을 조정하여 집합적 의사결정에 도달하는 구체적인 절차나 국회법이나 의사규칙에 규정되어 있는 것이 일반적이다.

국회가 집합적 의사결정에 이르는 방식은 협의제적인 방식과 다수결주의가 혼재되어 있다. 국회운영에 관한 전반적 사항은 '원내교섭단체 대표의원 간 협의'를 통해서 결정된다. 상임위원장직 배분 등 원구성에서부터, 회의소집이나 발언시간 배분뿐만 아니라 특정의제

의 상정여부까지도 원내교섭단체 간 협의를 통해서 결정된다." 이는 소수당이 '협의'를 거부하고 의사일정을 보이콧하는 근거가 되었다. 또 다른 집합적 의사결정방식은 '다수결주의'이다. 국회에서 다수결주의란 결국 보다 많은 의원이 지지하는 법안이 최종적으로 통과되는 것을 의미한다.

그런데 협의제적인 국회운영방식과 최종적 의사결정방식으로서 다수제 간의 긴장을 통해서 국회 원내갈등 양상의 한 단면을 설명할 수 있다. 소수당은 쟁점법안이 다수당의 선호대로 통과되는 것을 막기 위해서 회의소집이나 안건상정을 위한 협의 자체를 거부한다. 그리고 다수당 단독으로 회의를 소집하여 쟁점법안을 처리하는 것을 막기 위해서 회의장 점거도 불사한다. 다수당은 원내정당 간 '협의'라는 요건은 '합의'를 의미하는 것이 아니라고 하면서 선거를 통해 위임받은 다수권력의 행사를 강행하고자 한다. 즉 소수당은 협의제를, 다수당은 다수제를 정치적 게임규칙으로 주장하는 것이다. 결국 다수당과 소수당의 대립은 의회를 상임위원회 심사단계에서부터 입법교착상태에 빠뜨린다.

의회가 어떤 경우에 입법교착 상태에 빠지는지를 설명하기 위한 노력은 권력융합형 정부형태인 의원내각제 국가보다는 대통령제 국가인 미국의 학자들에 의해서 수행되었다 (Binder 1999; Mayhew 1991). 미국에서 입법교착의 요인으로 가장 주목받은 요인은 행정부와 의회를 서로 다른 정당이 집권하는 분점정부의 상황이다. 메이휴(Mayhew 1991)가 분점정부 여부가 의회의 입법성과에 영향을 미치지 못한다는 주장을 제기한 이래로 정당변수만으로는 입법교착을 설명하기 어렵다고 보고 제도적 요인에 주목하는 연구가 증가하였다(Brady and Volden 2006; Krebiel 1998). 즉, 양원제나 상원의 초다수제(supermajority)와 같은 제도적 요인이 입법교착을 야기하는 원인으로 대두되었다.

민주화 이후로 한국정치에서도 분점정부 상황이 빈번하게 발생하였지만, 기존의 경험적 분석에 따르면 분점정부 여부는 국회의 입법교착이나 생산성에 영향을 미치는 요인이 아닌 것으로 드러났다. 국회 입법교착은 분점정부나 단점정부 상황에 관계없이, 또한 정당의 구조변화나 민주적인 운영여부와 관계없이 반복되고 있고, 정당민주화에 따라 정도의 차이가 있기는 하지만 단점정부 상황에서는 국회의 무력화 가능성이, 분점정부 상황에서는 대통령의 무력화 가능성이 상존하고 있다는 것이다(정진민 2008, 82). 또한 김대중 정부와 노무현 정부 시기 중요법안에 대해 분석결과 단점정부보다 오히려 분점정부에서 중

1) 이는 1988년 개원한 제13대 국회에서 채택한 국회운영방식이었다. 제13대 국회에서 헌정 사상 최초로 집권당이 국회 다수당을 구성하지 못한 분점정부 상황이 되면서, 국회는 과거 '다수당 주도'의 운영원리를 '원내교섭단체 간 협의' 중심으로 바꾼 것이다.

요법안의 가결율이나 대통령의 성공률이 높다는 분석도 제기되었다(오승용 2008).

이 연구의 목적은 국회 입법교착의 원인을 파악하는 것이 아니라, 국회 입법교착의 타개 수단이자 동시에 또 다른 입법교착을 초래하는 요인으로서 국회의장 직권상정제도의 작동방식을 분석하는 것이다. 그러나 입법교착현상을 설명하는 데 유용한 개념들, 즉 분점정부 여부나 의사제도적인 요인들은 직권상정제도의 정치적 의미를 파악하는 데 중요한 요인이 될 수 있을 것으로 보인다.

2. 국회의장 직권상정 제도를 둘러싼 쟁점

일반적으로 입법과정의 절차나 제도는 국회법이나 국회규칙에 명문화되어 있지만, 국회의장의 '직권상정 권한'이라는 단어는 국회법 어디에도 없다. 국회의장의 직권상정 권한의 근거규정은 국회법 제85조 "심사기간 지정"에 관한 조문이다.²⁾ 이에 따르면 국회의장은 법안의 소관위원회에 대해 법안 심사기간을 지정할 수 있고, 위원회가 이유 없이 이 심사기한을 준수하지 않을 경우 이를 바로 본회의에 부의할 수 있다. 위원회가 법안심사를 마치지 않은 경우에도 국회의장이 직권으로 법안을 바로 본회의에 상정할 수 있다는 점에서 이를 직권상정권한이라고 부르는 것이다.³⁾

그런데 심시기간 지정제도는 제헌국회에서부터 제도화되어 있었지만, 당시에는 위원회에 심시기한을 지정할 수 있는 주체가 국회의장이 아니라 '국회'로 되어 있었다. 제헌국회에서 국회법을 제정할 때 어떤 취지에서 이 제도를 도입했는지는 명확하지 않다. 다만 제정국회법의 조문이 상당 부분 일본 국회법을 원용했다는 점에서 단서를 얻을 수는 있다. 현행 일본 국회법 제56조의 3에 따르면 의원(議院)이 위원회에 심시기한을 지정할 수 있도록 되어 있기 때문이다.

1973년 2월에 국회법이 전부개정되면서 국회의장이 심시기한을 지정하는 주체가 되었

-
- 2) 국회법 제85조 제1항은 "의장은 위원회에 회부하는 안건 또는 회부된 안건에 대하여 심사기간을 지정할 수 있다. 이 경우 의장은 각 교섭단체대표의원과 협의하여야 한다"고 규정하고 있다. 제2항은 "제1항의 경우 위원회가 이유없이 그 기간 내에 심사를 마치지 아니한 때에는 의장은 중간보고를 들은 후 다른 위원회에 회부하거나 바로 본회의에 부의할 수 있다"고 규정하고 있다.
- 3) 엄밀하게 말하면 법안의 심시기한을 지정하고도 직권상정을 하지 않을 수 있지만, 이 연구논문에서는 직권상정제도와 심시기한 지정제도를 동의어로 보고 문맥에 따라서 편리하게 사용하기로 한다.

지만, 그 이전까지 심사기간 지정을 통해서 처리된 법안은 한 건도 없었다. 1985년 12월(제12대 국회)에 와서야 처음으로 심사기간 지정을 통해서 법안이 처리되었다. 제12대 국회까지 국회는 항상 여당이 다수당을 차지하였고, 입법의 주도권을 정부가 장악하여 국회가 사실상 입법부로서 제 기능을 하지 못했다는 점을 고려하면, 굳이 국회의장이 직권상정이라는 강력한 수단을 이용하여 입법을 추진할 이유가 없었을 것이다.

입법과정에서 상임위원회 중심주의를 채택하고 있는 의회에서 법안의 운명을 결정짓는데 상임위원회의 권한과 영향력은 절대적이다. 의회에 제출된 모든 법안은 일단 상임위원회로 회부되지만, 그 중 극소수의 법안만이 상임위원회를 통과하여 본회의에 보고된다. 이런 점에서 위원회는 ‘법안의 부담’이며 입법과정에서 문지기(gatekeeper) 역할을 한다고 할 수 있다. 즉 위원회는 의회에 제출된 무수히 많은 법안 중에서 심사를 진행할 가치가 있는 법안을 취사선택하는 역할을 한다(Oleszek 2007).

국회는 제6대 국회부터 상임위원회 중심주의를 채택하고 있지만 상임위원회 법안심사권을 무력화할 수 있는 의장 직권상정제도 역시 인정하고 있다. 국회에서 법안의 내용과 형식에 대한 실질적인 심사는 상임위원회 심사단계에서 이루어지고, 본회의 심의는 이를 승인하는 절차적 의미만을 갖는 것이 일반적이다. 따라서 상임위원회 심사단계를 우회하여 의장이 법안을 바로 본회의에 부의할 수 있는 직권상정제도는 위원회의 법안심사권을 침해함으로써 위원회 중심주의와 긴장관계에 놓일 수밖에 없다.

그러나 다른 한편으로 직권상정제도는 교착상태에 빠져 있는 입법과정을 타개하여 신속한 입법을 도모할 수 있는 사실상 유일한 수단이다. 법안내용 상 시급한 입법이 필요함에도 불구하고 상임위원회 심사단계에서부터 원내정당 간 대립과 갈등으로 인해 입법과정에 진전이 없을 때, ‘직권상정의 위협’ 또는 실제 직권상정을 통해서 입법교착을 벗어날 수 있다. 국회의장이 우선 소관 위원회에 법안의 심사기간을 지정하고 이 기간까지 위원회가 법안심사를 마치지 않아야만 직권상정을 할 수 있기 때문에, 법안의 본회의 상정보다는 위원회에 법안심사를 하도록 압력을 가하는 것을 이 절차의 애초 의도로 볼 수도 있다.

미국의회의 경우에도 입법과정에서 소관 위원회의 심사권을 박탈하고 본회의에서 바로 법안심사를 할 수 있는 ‘위원회 심사배제 요청제도’(discharge petition)⁴⁾가 있는데, 실제

4) 위원회 심사배제 요청제도는 법안이 위원회에 회부된 지 30일이 지나도록 위원회가 이 법안에 대해서 아무런 조치를 취하지 않을 경우 하원의원은 과반의석인 218인의 서명을 받아서 위원회심사배제 요청을 하는 것이다. 218인의 서명을 받으면 위원회 심사배제 동의안(discharge motion)을 본회의 표결에 부칠 수 있으며, 이것이 의결될 경우 해당 법안에 대한 소관위원회의

운영을 살펴보면 위원회의 심사권을 박탈한다는 압력을 통해서 신속한 입법을 도모할 수 있는 합법적 수단으로 기능하고 있다(Cox 2000, 197). 그것은 역사적으로 이 제도를 통해서 입법에 성공한 경우가 매우 드물다는 점을 통해서 입증된다. 즉 1931년부터 2002년까지 미국하원에 제출된 심사배제요청안은 563건인데, 이 중에서 47건만이 의원 218인의 서명을 받는데 성공했고, 이 중 하원을 통과한 법안은 19건, 최종적으로 입법에 성공한 법안은 4건에 불과하였다(Beth 2003). 이는 위원회 중심주의를 채택하고 있는 의회의 경우 제도적으로는 위원회의 법안심사권을 제한할 수 있는 절차가 존재하더라도, 실제로 위원회의 입법권을 제한하는 것은 현실적으로 쉽지 않다는 점을 보여주는 것이다(Cox 2000; Maltzman 1998; Krehbiel 1995).

미국의 위원회 심사배제 요청제도를 국회의장 직권상정제도와 비교했을 때 가장 큰 차이는 위원회 심사권을 빼앗을 수 있는 권한이 의장 1인이 아니라, 218인의 의원에게 있다는 점이다. '과반 의원의 찬성'이라는 조건은 '위원회 심사권의 침해'라는 정치적 의미를 갖는 절차와 그 최종결과의 정당성을 확보하기에 보다 용이한 것으로 보인다. 반면 한국 국회의 경우 국회의장 1인에게 직권상정의 권한이 집중됨으로써 실제로 이 절차를 활용할 경우 국회의장이 상당한 정치적 부담을 떠안을 수밖에 없는 것이 현실이다.⁵⁾

특히 국회의장은 다수당 출신의 최다선 의원이 선출되는 정치관행이 존재하지만, 미국 하원의장처럼 다수당의 입법외제를 강하게 추진하는 당파적 역할을 맡기보다는, '중립적 중재자'로서의 위상이 제도화되어 있다(이현우 2008). 국회의장은 선출과 동시에 재임 중에는 당적을 이탈하도록 국회법에서 규정하고 있기 때문이다. 국회의원이거나 원내정당들이 국회의장을 입법과정의 '중립적 중재자'로 인정한다면, 국회의장의 직권상정이라는 정치적 행위 역시 입법교착의 타개를 위한 불가피한 선택으로 해석될 여지가 클 것이다. 그러나 국회의장이 정파적인 역할을 하고 있다는 인식이 존재한다면 직권상정은 아무리 당적을 이탈했다고 하더라도 다수당이 추진하고 소수당은 반대하는 정치적 의제를 어떻게 해서든지 입법화하고자 하는 당파적인 행동으로 이해될 것이다.

심사권은 박탈되고 본회의는 해당 법안에 대한 심사에 착수한다. 이때 위원회가 해당 법안에 대해 보고한 바가 없기 때문에 위원회가 제안한 수정안이나 위원회 심사결과보고서가 없는 의원 발의안의 상태로 본회의 심사가 이루어진다(Beth 2008, 2003).

- 5) 제18대 국회 전반기 국회의장이었던 김형오 의원은 이 점을 지적하면서 직권상정제도의 폐지필요성을 주장한 바 있다(조선일보 2010/5/1). 반면 후반기 국회의장인 박희태 의원은 '입법교착 타개'를 명분으로 직권상정제도의 필요성을 보다 강조하였다(연합뉴스 2009/7/7).

국회의장 직권상정 제도의 실제운영과정에 대한 분석은 실제로 국회의장의 역할이 당파적 지도자와 중립적 중재자 중 어디에 속하는지를 밝혀 줄 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 직권상정제도라는 특정 의사절차가 정치적으로 어떻게 활용되었는지를 분석함으로써 국회와 행정부(대통령)의 관계, 단점정부와 분점정부의 입법효율성 등을 논의할 수 있는 단서들을 도출해 낼 수 있을 것이다.

III. 상임위원회 입법권과 직권상정제도의 운영

1. 직권상정 처리의 정치적 환경과 법안의 내용

국회의장이 입법과정에서 법안을 본회의로 직권상정할 수 있는 지점은 두 곳이다. 입법절차에서 상임위원회 심사를 마친 모든 법안은 체계·자구심사를 위해서 법제사법위원회(이하 법사위)로 회부된다. 따라서 국회의장은 '소관 상임위원회에 계류되어 있는 법안'이나 '법사위에 체계·자구심사를 위해 계류되어 있는 법안'을 본회의에 직권상정할 수 있다. 역대 국회에서 소관위원회 계류 중 직권상정된 법안 총 67건, 법사위 계류 중 직권상정된 법안은 총 221건이다. 우선, 소관위원회에서 직권상정된 법안을 분석해 보기로 한다.

역대 국회에서 소관위원회에 대해서 국회의장이 심사기한을 지정한 후 본회의에 직권상정한 총 67건의 법안이 <표 1>에 나타나 있다. 총 67건 중 62건의 법안이 집권당이 국회에서 가장 많은 의석을 차지하고 있는 정치적 상황에서 처리되었다는 점이 두드러진다. 특히 제15대 국회의 경우 임기 중반에 분점정부 시기가 있었지만, 16건의 법안은 모두 단점정부 시기에 처리되었다. 노동관계법의 경우 직권상정으로 처리된 1996년 12월은 대통령의 정당(신한국당)이 비록 과반의석은 아니지만 절반에 육박하는 46.5%의 의석을 차지하고 있었고, 정치관계법이 처리된 2000년 1월은 김대중 대통령의 소속정당인 새정치국민회의와 김종필 국무총리의 소속 정당인 자유민주연합이 소위 'DJP 연합'을 통해서 과반의석을 확보하고 있었던 시기였다.

민주화 이후로 대통령 선거와 국회의원 선거의 실시결과 행정부와 의회를 서로 다른 정당이 집권하는 분점정부 상황이 빈번하게 발생하였음에도 불구하고 '국회의장의 직권상정을 통한 법안처리'라는 입법현상은 단점정부 시기에 집중되었다는 점은 상당히 중요한 정치적 의미를 갖는다. 즉 직권상정을 통한 법안처리는 통상적인 입법절차가 아닌 예외적

〈표 1〉 소관 상임위원회에서 직권상정으로 처리된 주요법안

국회	법안 처리 시 분점정 부 여부	법안제안		법안 수	주요 법안
		정부	의원		
제12대	단점	4	1	5	각급 법원의 설치와 관할구역에 관한 법, 서울특별시 행정에관한 특별조치법, 한국방송공사법, 법률구조법, 정부조직법
제13대	단점	1	2	3	광주민주화운동 관련자 보상법, 부동산등기특별조치법
제15대	단점	8	8	16	양곡관리법, 근로기준법, 노동위원회법, 노사협의회법, 노동조합및노동관계조정법, 공직선거법, 정당법, 국회법, 국정감·조사법
제16대	분점	0	1	1	방송법
제17대	단점/ 분점 ⁶⁾	5	15	20	정기간행물등록법, 언론중재 및 피해구제법, 진실규명 과화해를 위한 기본법, 종합부동산세법, 사립학교법, 재건축초과이익 환수법, BBK 특검법
제18대 ⁷⁾	단점	7	15	22	독점규제 및 공정거래법, 신문법, 방송법, 국제과학비즈니스벨트 조성 및 지원 특별법, 서울대법인화법, 친수구역활용 특별법, 하천법

출처: 국회사무처(2008, 612-620). 제18대 국회는 국회 내부자료 참조.

인 입법절차를 통해서 법안을 변칙적으로 신속하게 처리하는 것이며, 여야 원내정당 간의 극단적인 대립의 상황에서 입법수단으로 활용되었다는 점을 고려할 때, 단점정부 상황에서 정치적 안정과 입법효율성이 증가한다는 일반적인 통념이 한국의 입법현실에는 적용되지 않음을 알 수 있다. 오히려 국회의 경우 단점정부 상황에서 극단적인 대립상황이 더 발생하며, 단점정부와 분점정부의 입법산출에는 차이가 없다는 기존의 연구(오승용 2008, 2004)가 보다 설득력 있는 주장임을 알 수 있다.

6) 대통령의 정당이 국회에서 과반의석을 차지하는 '단점정부' 정의에 따르면, 2005년 4월에 열린 우리당 의원의 의원직 상실로 인해 열린우리당이 과반의석을 상실한 시기는 분점정부 시기에 속한다. 제17대 국회에서 분점정부 시기에 직권상정을 통해 처리된 법안은 10건이지만, 열린우리당이 다수당 지위를 상실한 시기 이후로 직권상정을 통해 처리된 법안은 4건이었다.

7) 제18대 국회의 경우 2011년 4월 말까지 직권상정으로 처리된 법안이 연구대상으로 포함되었다.

〈표 1〉를 통해서 알 수 있는 두 번째 특징은 직권상정을 통해서 처리되는 법안이 전반적으로 늘어나고 있는 추세라는 점이다. 제16대 국회에서 1건밖에 없었다는 점을 제외하면, 제15대 국회부터 제18대 국회까지 직권상정을 통해 처리된 법안 수는 증가하여서 제18대 국회의 경우 임기가 아직 1년여 남았음에도 불구하고 22건의 법안이 직권상정을 통해서 처리되었다. 이처럼 '예외적 수단에 의한 입법'이 증가하는 것은 국회 원내각당이 정상적인 수단이나 절차에 의해서 해결되지 못하고 있음을 드러내는 것이다.

세 번째로 어떤 내용의 법안의 직권상정을 통해서 처리되었는지를 검토할 필요가 있다. 직권상정을 통해서 처리된 법안들은 여야 원내정당들의 참여한 입장차이로 인해서 상임위원회 차원에서 입법각당을 해소하지 못한 쟁점법안이 대부분이다. 특히 제17대 국회에서 직권상정으로 처리된 소위 신문법이나 사립학교법, 그리고 과거사법 등이나 제18대 국회의 언론관계법이나 소위 4대강 특별법 등은 대통령이 주도적으로 추진한 입법의제라는 특징을 갖는다. 즉 단점정부의 상황에서 '대통령의 의제'를 둘러싼 입법각당으로 인해 국회가 입법교착에 빠지자, 국회의장이 이를 직권상정을 통해서 처리하는 것이 전형적인 양상이었다.

직권상정 법안들의 소관위원회가 특정위원회에 편중되는지 여부를 파악하기 위해서 상임위원회별로 분류한 것이 〈표 2〉에 나타나 있다. 국회 상임위원회는 정부조직 개편에 따라서 변천해 왔는데, 상임위원회 명칭이 다를 경우 제18대 상임위원회를 기준으로 소관업무가 유사한 상임위원회에 포함하였다.⁸⁾ 이 표에 따르면 직권상정된 법안이 가장 많은 상임위원회는 교육과학기술위원회(9건)였으며, 행정안전위원회와 국토해양위원회가 8건으로 그 뒤를 이었다. 법제사법위원회와 문화체육관광방송통신위원회, 정치개혁특별위원회의 경우 7건의 법안이 직권상정되어서 상대적으로 직권상정 법안이 다른 위원회보다 많은 위원회로 나타났다. 그리고 조세정책을 결정하는 기획재정위원회의 경우 총 6건의 법안이 직권상정되었다.

해당법안들을 정책내용별로 살펴보면 교육(사립학교법, 고등교육법, 법학전문대학원법, 서울대학교법인화법 등), 과거사 청산(광주민주화운동보상법, 진실규명과 화해기본법), 정부조직관련법, 조세정책(종합부동산세법, 국세기본법, 농어촌특별세법 등), 정치관계법(공직선거법, 정당법, 국회법), 노동정책(근로기준법, 노동위원회법, 노동조합법 등),

8) 재정위원회와 재무위원회는 기획재정위원회에, 건설교통위원회와 건설위원회는 국토해양위원회에, 문화관광체육위원회와 문화공보위원회는 문화체육관광방송통신위원회에 포함하였다.

(표 2) 직권상정 법안의 소관 상임위원회와 법안명

위원회	법안 수 (%)	해당 법안
교육과학기술(교육)	9 (13.4)	사립학교법(2), 동북아역사재단 설립운영법, 고등교육법, 법학전문대학원 설치운영법, 국군과학비즈니스벨트조성 및 지원에 관한 특별법, 한국장학재단설립법, 국립대학법인서울대학교설립법, 과학기술기본법
행정안전(행정, 행정자치, 내무)	8 (11.9)	정부조직법(3), 국가공무원법, 공직선거법, 진실규명과 화해를 위한 기본법, 지방교부세법, 서울특별시 행정에 관한 특별조치법
국토해양(건설교통, 건설)	8 (11.9)	임대주택법, 재건축초과이익 환수법, 도시 및 주거환경 정비법, 토지임대부 분양주택공급 촉진법, 한국토지주택공사법(2), 친수구역활용특별법, 하천법
문화체육관광방송통신(문화공보, 문화체육, 문화관광)	7 (10.4)	한국방송공사법, 방송법(2), 정간물등록법, 언론중재피해구제법, 신문법, 인터넷멀티미디어사업법
법제사법	7 (10.4)	각급법원의 설치와 관할구역법, 법률구조법, 광주민주화운동관련자보상법, 5·18광주의거 희생자의 명예회복과 보상법, 부동산등기특별조치법, BBK특검법, 통신비밀보호법
정치개혁특별	7 (10.4)	공직선거 및 선거부정방지법, 정당법, 정치자금법, 국회법(2), 국정감조사법, 국회에서의 증언감정법
기획재정(재경)	6 (9.0)	종합부동산세법, 국세기본법, 농어촌특별세법, 국세와 지방세의 조정에 관한 법, 국제조세조정에 관한 법, 국가재정법
정무	5 (7.5)	독점규제및공정거래법, 한국정책금융공사법, 은행법, 한국산업은행법, 금융지주회사법
환경노동(노동)	4 (6.0)	근로기준법, 노동위원회법, 노사협의회법, 노동조합 및 노동관계조정법
운영	2(3.0)	기금관리기본법, 사회간접자본시설민간투자법
농해수(농수산)	2(3.0)	양곡관리법, 농업인협동조합법
보건복지(보건사회)	1(1.5)	장애인활동 지원법
지식경제	1(1.5)	국가균형발전특별법

언론정책(방송법, 신문법, 정간물등록법 등) 등이 대표적이다. 그러나 이 법안들의 정책적 내용이 직권상정에 직접적인 영향을 미쳤다고 일반화하기는 어렵겠지만, 여야정당의 정책 입장이 첨예하게 대립되는 법안들이 직권상정이라는 절차를 통해서 처리되고 있다는 사실은 확인할 수 있다. 법안을 둘러싸고 원내갈등이 첨예하다는 것은 그만큼 사회적 갈등도 심각하다는 것을 반영하기 때문에 그런 법안일수록 국회에서 토론과 숙의의 입법과정을 통해서 갈등해소를 위한 노력을 경주할 필요가 크다. 그럼에도 불구하고, 쟁점법안들은 아예 위원회 심사조차 제대로 받지 못하고 국회의장 1인의 권위에 의존해서 처리되고 있다는 점은 대의정치의 발전이라는 관점에서 볼 때 심각한 문제라고 할 수 있다.

마지막으로 1987년 민주화 이전시기 중에서 유일하게 직권상정이 있었던 제12대 국회의 경우 어떤 맥락에서 처음으로 의장 직권상정이 이루어지게 되었는지를 파악하기 위해서 당시 회의록을 살펴보았다.⁹⁾ 1985년 12월 당시 집권당인 민주정의당에 반대하여 제1야당인 신한민주당 의원과 의원보좌진이 위원회에서 법안처리를 막기 위해서 의사진행방해를 하여 위원회 의결이 어려워지자, 의장이 해당법안들을 본회의로 직권상정하였다. 결국 쟁점법안이 상임위원회에서 야당의 의사진행방해로 인해 입법교착에 빠져 있는 상태에서 국회의장이 직권상정을 통해서 법안을 처리하는 양상은 35년 전이나 지금이나 똑같이 반복되고 있음을 확인할 수 있었다.

2. 직권상정제도의 실제운영 분석

지금까지 국회의장의 직권상정 권한이 행사되는 정치적 환경을 주로 살펴보았다. 이어서 직권상정 권한의 실제운영과 관련된 측면들을 검토할 필요가 있다. 과연 직권상정은 국회에 제출된지 오랜 시간이 경과되었음에도 상임위원회가 아무런 조치를 취하고 있지 않은 법안들에 대해서 행사되는지, 국회의장은 심사기간을 지정할 때 위원회에 충분한 심사기간을 확보해 주는지, 직권상정으로 본회의에 회부된 법안들은 본회의에 회부된 지 얼마 만에 처리되는지 등을 검토함으로써, 직권상정제도의 정치적 역할을 평가할 수 있을 것이다.

법안이 국회에 제출된 이후 국회의장이 법안에 대한 심사기한을 지정하기까지 소요된

9) 국회 회의록 시스템(http://likms.assembly.go.kr/kms_data/record/data1/128/128ba0010b.PDF#page=1).

〈표 3〉 심사기한 지정 법안의 국회제출 이후 위원회 계류 평균일수

국회	제12대	제13대	제15대	제16대	제17대	제18대	평균
계류 일수	37.8	95.7	14.7	99.0	149.7	157.2	108.4

〈표 4〉 법안의 국회제출 이후 의장이 심사기한을 지정한 날까지 기간

	0일(당일지정)	1~30일	31~60일	61~120일	121~180일	180일 이상	합계
법안 건수	7	16	10	16	5	13	67
(%)	(10.4)	(23.9)	(14.9)	(23.9)	(7.5)	(19.4)	(100.0)

일수를 계산한 결과가 〈표 3〉에 나타나 있다. 이에 따르면 제15대 국회에서 평균 14.7일이었던 것을 제외하면 전반적으로 직권상정된 법안들의 위원회 계류 일수는 점차 증가하고 있다. 이는 위원회의 법안심사권 존중이라는 측면에서 볼 때 바람직한 현상이라고 할 수 있다. 역대국회에서 직권상정된 법안들이 소관 상임위원회에서 계류한 평균기간은 108.4일이었다. 역대 국회의 비교는 어렵지만, 제17대 국회의 경우를 통해서 과연 직권상정 법안들이 일반적인 법안보다 위원회에 더 오랫동안 계류한 법안인지를 파악할 수 있다. 즉, 제17대 국회에서 일반 법안이 상임위원회에서 계류된 기간은 176.3일이었는(박기목 2010), 직권상정법안의 계류기간은 149.7일이었다. 따라서 직권상정으로 처리된 법안이 일반 법안보다 오히려 위원회 계류기간은 27일 정도 짧았다. 이것이 의미하는 바는 국회의장이 법안을 직권상정하는 동기가 단순히 '위원회가 뚜렷한 이유 없이 법안을 심사하지 않아서 법안심사가 늦어지기 때문'은 아니라는 것이다.

이런 점은 〈표 4〉를 통해서 더욱 명확해진다. 이에 따르면 법안이 국회에 제출된 당일이 심사기한으로 지정된 법안이 10.4%(7건)이나 되고, 법안이 국회에 제출된 지 1~30일이 지난 법안이 16건(23.9%)이다. 즉 법안이 국회에 제출된 지 한 달도 지나지 않은 법안에 대해서 심사기한이 지정된 경우가 전체의 34.3%에 이른다. 그리고 법안이 제출된 지 31일 이상 60일 이하 경과된 후 심사기한이 지정된 법안이 10건(14.9%), 61일 이상 120일 이하인 법안이 16건(23.9%)이었다. 심사기한이 지정된 전체 67건의 법안 중에서 73.1%인 49건의 법안이 국회에 제출된 지 4개월이 지나지 않은 법안이었다. 일반 법안이 처리되기 전에 상임위원회에 계류하는 기간보다 오랫동안 상임위원회에 계류한 뒤 직권상정된 법안은 전체 직권상정 법안의 19.4%에 지나지 않았다.

국회의장의 직권상정 권한이 상임위원회의 법안심사를 독려하기 위해서라기보다는 다

(표 5) 역대 국회의 심사기한 지정 후 상임위원회의 심사가능 기간

국회 기간	제12대	제13대	제15대	제16대	제17대	제18대	전체(%)
0일	4	0	15	0	14	22	55(82.1)
1일	0	3	1	0	4	0	8(11.9)
2일	1	0	0	0	0	0	1(1.5)
3일	0	0	0	1	1	0	2(3.0)
78일	0	0	0	0	1	0	1(1.5)
합계	5	3	16	1	20	22	67(100.0)
중위 값	0	1	0	3	0	0	-

수당이 지배하는 입법의제를 신속하게 처리하기 위한 절차로 이용되고 있다는 점은 국회의장이 심사기간을 지정할 때 위원회가 법안을 실제로 심사할 수 있는 시간을 얼마나 주는지를 분석하면 명확해진다. 국회의장이 심사기한을 지정할 때 위원회가 실질적으로 법안 심사를 할 수 있는 기간을 충분히 확보하면서 심사기간을 지정한다면, 의장이 실제로 상임위원회의 법안심사를 독려하기 위해서 직권상정권을 이용하는 것으로 해석할 수 있을 것이다.

그러나 <표 5>를 보면 그런 해석이 전혀 불가능함을 알 수 있다. 국회의장이 심사기한을 지정한 당일 심사기한인 경우가 전체 67건의 법안 중에서 55건(82%)이었고, 심사기한 지정일 다음날이 심사기한인 경우가 8건(11.9%)이었다. 즉 법안을 본회의에 직권상정하기 이전에 소관 상임위원회가 실제로 법안을 심사할 수 있는 시간이 1일 이하로 준 경우가 직권상정된 전체 법안 중 94%였다. 이는 국회의장이 직권상정을 결정할 때에는 처음부터 상임위원회의 법안심사를 독려하고자 하는 동기는 전혀 없으며, 단지 법안의 신속처리를 위한 수단으로서 직권상정이 이용되고 있음을 명확하게 보여주는 것이다.

전체 67건의 법안 중에서 66건의 법안의 경우 위원회가 법안을 심사할 수 있는 시간이 3일 이하였는데, 유일하게 심사기한이 78일에 달했던 법안은 제17대 국회에서 쟁점법안이었던 사립학교법이다. 이 법안은 제17대 국회 다수당이었던 열린우리당 의원 대부분인 150인의 공동발의로 2004년 10월 20일에 국회에 제출되었다. 사립학교법은 국가보안법, 과거사진상규명법, 언론개혁법 등과 함께 열린우리당이 제17대 국회 개원과 함께 소위 '4대 개혁입법'으로 강하게 추진한 입법의제였다. 이 법안은 발의된 지 50여일 만에 소관위원회인 교육위원회에 회부되었지만, 열린우리당과 한나라당 간의 참여 입장차이로 위원회 심사가 진행되지 못했다. 이에 2005년 6월 30일에 국회의장이 심사기간을 지정하면서

〈표 6〉 심사기한일로부터 본회의 의결일까지 걸린 기간

	0일	1일	2~30일	31~60일	61~120일	120일 이상	미처리	합계
법안 수	24	17	13	3	2	5	3	67
(%)	(35.8)	(25.4)	(19.4)	(4.5)	(3.0)	(7.5)	(4.5)	(100.0)

심사기한을 9월 16일 24시까지 심사를 마치도록 기한을 지정하였다. 이 법안은 직권상정 법안 중에서 유일하게 소관위원회가 법안심사를 할 수 있는 실질적인 시간을 부여받았다는 점에서 주목할 만하다.

의장 직권상정권한의 목적이 '법안심사 독려'보다는 '신속한 본회의 처리'라는 점은 심사기간을 지정받은 법안이 본회의에서 의결되기까지 걸린 시간을 통해서도 확인된다. 소관위원회에 대해 지정한 법안 심사기한이 지나면 국회의장은 법안을 본회의에 바로 회부하여 표결에 부칠 수 있다. 〈표 6〉은 국회의장이 지정한 심사기한일로부터 본회의 의결까지 소요된 일수를 나타낸다. 직권상정 법안 중 심사기한일 당일에 본회의에 의결된 법안이 24건(35.8%)이었고, 기한일 다음날 의결된 법안이 17건(25.4%)이었다. 심사기한일 당일과 그 다음날 본회의에서 의결된 법안이 전체 법안의 61.2%를 차지하였다. 그리고 심사기한일로부터 2일부터 30일 이내에 본회의에서 의결된 법안이 13건으로 19.4%였다. 미처리된 법안은 모두 제18대 국회에서 직권상정된 법안들이다.

역대 국회에서 직권상정제도가 상임위원회의 입법권을 가장 심각하게 침해한 것은 제18대 국회라고 할 수 있다. 왜냐하면 제18대 국회에서 직권상정으로 처리된 22건의 법안은 모두 국회의장이 위원회 심사기간을 지정할 때 위원회가 심사할 수 있는 시간을 전혀 주지 않았기 때문이다. 특히 '과학기술기본법'의 경우 정부가 국회에 법안을 제출한 지 8일 만에 심사기한이 지정되었고, 심사기간 지정 당일에 본회의에서 의결되었다. 이 법안의 경우 법안이 소관위원회인 교육과학기술위원회에 회부된 이후로 단 한차례도 위원회 회의가 소집되지 않았으며, 공청회 등 상임위원회 차원에서 아무런 입법절차도 진행되지 않은 상태에서 국회의장의 직권상정으로 처리되었다는 점에서 이후에 상당한 논란이 제기되었다(한겨레신문 2010/12/9).

그렇다면 국회의장의 직권상정으로 본회의에서 처리되는 법안은 대부분 원안대로 의결되는 것일까? 상임위원회 심사결과를 마치고 본회의에 회부되는 법안은 위원회가 보고한 원안대로 의결되는 것이 일반적이다. 입법절차상 의원 30인 이상의 찬성동의로 본회의에 수정안을 제출하는 것이 가능하지만, 소관 상임위원회가 의결한 법안과 상이한 내용의 수

정안이 본회의를 통과하기란 쉽지 않은 일이다. 이는 상임위원회의 소관사항에 대한 결정을 상호존중하는 국회 내 관행 및 원내정당 간 협의를 통한 법안처리의 관행으로 인해서 본회의에서의 법안심의를 형식적인 절차인 경우가 많기 때문이다.

그러나 본회의에 직권상정된 법안의 경우에는 상임위원회가 의결보고한 법안이 아니라는 점에서 일반적인 법안보다 본회의에 수정안 제출도 많고, 실제로 법안이 수정의결되는 경우가 많을 것으로 예상할 수 있다. 특히 해당법안의 소관 상임위원회에 속한 위원이 본회의에 수정안을 제출할 가능성이 클 것으로 예상할 수 있다. 그래서 직권상정된 법안이 본회의에서 처리된 결과를 살펴보았다. 총 67건의 법안 중에서 41.8%인 28건이 원안대로 의결되었고, 47.8%인 32건이 수정안의 형태로 의결되었다.¹⁰⁾ 상임위원회가 심사의결한 법안이 국회 본회의에서 수정의결되는 경우가 흔치 않다는 점을 감안하면 직권상정된 법안의 절반정도가 수정의결되었다는 것은 상당히 높은 수준이다. 본회의 심의는 상임위원회 심사를 제대로 받지 못한 법안을 심사할 수 있는 마지막 기회이다. 따라서 직권상정된 법안이 본회의에서 원안의결보다 수정의결되는 경우가 많다는 것은 그나마 국회 입법권의 측면에서는 바람직한 현상이라고 할 수 있다.

이상에서 살펴본 국회의장 직권상정제도의 실제운영에 대한 분석결과를 요약하면 다음과 같다. 최근 국회로 올수록 직권상정을 통해서 처리되는 법안은 증가추세이고, 대상법안은 주로 대통령이 주도하는 입법외제라는 점이 두드러진다. 직권상정을 통한 법안처리에는 대통령의 정당이 국회에서 다수당 지위를 차지하고 있을 때 집중되었다. 직권상정된 법안 중에서 절반 정도는 국회에 제출된 지 2개월이 안된 법안이며, 94.0%는 소관위원회의 법안심사 가능기간이 하루 이하였으며, 61.2%는 심사기한일 당일과 그 다음날 본회의에서 의결되었다. 이런 측면들을 종합할 때 직권상정제도는 대통령과 다수당이 주도한 입법의 제를 둘러싸고 상임위원회에서 입법교착이 발생했을 때 국회의장이 상임위원회 법안심사를 우회하여 법안을 신속하게 처리하는 수단으로 이용되었다.

10) 그리고 4건은 본회의에서 폐기되었으며, 1건은 철회되었으며, 제18대 국회에서 현재 계류 중인 법안이 2건이다.

IV. 법제사법위원회 체계·자구심사권과 직권상정제도의 운영

1. 직권상정의 정치적 환경과 법안의 내용

국회 입법과정에서 법사위의 체계·자구심사는 다른 나라의 입법과정에서 찾을 수 없는 특이한 절차이다. 소관 상임위원회가 심사의결한 모든 법안은 본회의에 회부되기 이전에 법사위의 체계·자구심사를 거쳐야 한다. 그런데 법사위가 회부된 법안에 대해서 단순히 체계·자구심사에 그치지 않고 주요 내용까지 수정하는 경우가 생기면서, 법사위와 소관 위원회 간의 갈등이 종종 표출되었다. 이로 인해서 법사위는 ‘위원회 위의 위원회,’ ‘옥상옥(屋上屋)’이라는 비판을 받아왔다(전진영 2010, 198-200). 또한 제17대 국회 이후로 원구성 협상에서 법사위원장직을 야당 몫으로 배정하는 관행이 자리 잡으면서 법사위의 체계·자구심사 절차가 입법자연전술로 이용되는 경우도 종종 발생하였다. 즉, 소관 상임위원회가 체계자구심사를 위해 법안을 법사위에 회부하여도 법사위원장이 위원회 회의를 소집하지 않거나, 법안에 대해서 아무런 조치를 취하지 않는 방식으로 사실상 입법을 지연시키는 것이다.¹¹⁾

이런 경우 국회의장은 소관위원회에 대해서와 마찬가지로 법사위원회에 계류 중인 법안에 대해 심사기한을 지정한 후, 그 기한까지 법사위가 체계자구심사를 마치지 않으면 이를 본회의에 직권상정할 수 있다. 그런데 법사위에 대한 심사기한의 지정은 소관위에 대한 심사기한의 지정과는 상반된 정치적 의미를 갖는다는 점을 주목할 필요가 있다. 소관위원회에서 법안을 직권상정하는 경우는 ‘상임위원회의 입법권 침해’라는 측면이 분명히 존재하는 반면, 법사위에서 법안을 직권상정하는 경우에는 소관 상임위원회의 입법권을 오히려 보호하는 측면이 있다. 법사위에서 직권상정되는 법안은 소관 위원회의 심사의결 과정을 마치고 체계·자구심사를 위해 법사위에 계류되어 있는 법안이기 때문이다. 따라서 법사위에서 직권상정되는 법안은 법사위가 체계자구심사를 명분으로 입법을 지연시키는 것을 무력화시키는 것으로 해석될 수 있다. 특히 법사위의 체계·자구심사를 필수 입법절차로 할 이유가 없다는 목소리가 높아지는 현실을 고려하면 더욱 그렇다.

11) 제18대 국회에서 법사위의 의도적인 입법지연을 막기 위해서, 법사위에 상정된 법안이 합리적인 이유 없이 법사위에 계류된 지 15일이 지나면 자동으로 본회의에 회부할 수 있도록 하는 국회법 개정안이 발의되기도 하였다.

〈표 7〉 역대 국회의 법사위 계류법안에 대한 심사기한 지정

국회	제12대	제13대	제14대	제15대	제16대	제17대	제18대	합계
단점/ 분점여부	단점	단점	단점	단점	분점	단점(4) 분점(5)	단점	단점(216) 분점(5)
법안 건수(%)	19 (8.6)	37 (16.7)	21 (9.5)	71 (32.1)	4 (1.8)	9 (4.1)	60 (27.1)	221 (100.0)

출처: 국회사무처(2008, 621-634). 제18대 국회는 국회 내부자료 참조.

역대 국회에서 법사위 체계자구심사 계류 중 직권상정된 법안은 총 221건으로, 소관위원회에서 직권상정된 법안 수에 비해 3.3배나 많다(〈표 7〉 참조). 소관위에서 직권상정된 법안과 마찬가지로 국회의장이 법사위 체계자구심사 계류 중인 법안에 대해 심사기한을 처음으로 지정한 것도 제12대 국회였다. 이 중에서 제15대 국회에서 가장 많은 71건의 법안에 대해서 심사기한이 지정되었고, 아직 임기가 1년여 남은 제18대 국회에서 60건의 법안에 대한 심사기한 지정이 이루어졌다.

제15대 국회에서 법사위 계류 중 심사기한이 지정된 법안 71건 중에서 67건은 1999년 1월 5일에 국회의장이 한 번에 심사기한을 지정한 법안들이었다. 이 시기는 여당인 새정치국민회의가 자유민주연합과 연합정부를 수립하고 있던 때로, 법사위원장은 한나라당이 맡고 있었다. 정책연합을 형성하는 두 여당이 추진하는 입법의제가 법사위 체계·자구심사 단계에서 교착상태에 빠지자, 국회의장은 해당법안에 대한 심사기한을 당일로 지정하였다. 이에 당시 야당인 한나라당 의원들은 입법을 저지하기 위해서 본회의장 출입을 막는 등 물리력을 동원하였고, 새정치국민회의와 자유민주연합 의원들만이 입장하여 본회의에 직권상정된 법안을 처리하였다. 한나라당 의원들은 이것이 한나라당 의원의 법률안 심의·표결권을 침해하였다고 주장하면서 국회의장을 상대로 헌법재판소에 권한쟁의 심판을 청구하였다.¹²⁾ 이처럼 국회의장의 직권상정과 여당의 법안 단독처리 이후 야당의원이 법안심사권과 표결권 침해를 이유로 국회의장을 상대로 한 권한쟁의 심판을 청구하는 것은 제18대 국회에서도 반복되고 있는 전형적 입법갈등이다.

〈표 7〉을 보면 법사위에서 직권상정으로 법안이 처리된 경우도 대부분 단점정부 시기였음을 알 수 있다. 총 221건의 법안 중에서 분점정부 시기에 처리된 법안은 5건에 불과하다.

12) 헌법재판소의 권한쟁의 심판결과와 한나라당 의원들의 권한쟁의 심판청구는 '기각'되었다. 국회의장과 국회의원 간의 권한쟁의[99헌라1 2000.2.24].

이 5건의 법안이 직권상정된 시기도 제17대 임기 말에 다수의 의원 탈당으로 열린우리당이 과반의석을 상실하기는 하였지만, 국회에서 최다의석을 차지하고 있었던 때였다. 결국 소관위원회에서 직권상정되는 경우와 법사위에서 직권상정되는 경우 모두 대통령의 정당이 국회에서 다수당을 차지하는 정치적 환경에서 직권상정권한이 이용되었음을 알 수 있다.

그러나 “야당이 법사위 위원장을 맡으면, 법사위 체계·자구심사를 쟁점법안의 입법지원 또는 입법저지 수단으로 활용하고, 국회의장은 이를 막기 위해서 직권상정을 한다”고 일반화하기는 쉽지 않다. 제17대 국회에서도 법사위원장을 야당인 한나라당이 맡았지만, 이때 직권상정된 법안은 9건에 불과하기 때문이다. 그럼에도 불구하고, 법사위에서 직권상정된 법안이 가장 많았던 제15대 국회와 제18대 국회에서 법사위원장을 야당이 맡았던 시기라는 점은 사실이고, 따라서 이 시기에 체계·자구심사 절차가 본래의 취지와 달리 입법지원술로 이용되었다는 사실을 부인하기 어렵다.

법사위에서 직권상정으로 처리된 법안들도 여야정당들이 참여한 입장 차이를 노정한 쟁점법안이라는 것은 명백하다. 그래도 이 법안들은 상임위원회에서 의결된 법안들인데, 과연 어떤 상임위원회에서 올라온 법안들이 본회의로 직권상정되는 경우가 많았을까? <표 8>은 법사위에서 직권상정된 법안의 소관 상임위원회를 보여준다. 10건 이상 법사위에서 직권상정된 법안의 소관위원회는 기획재정위원회, 국토해양위원회, 보건복지위원회, 문화체육관광방송통신위원회 등이다.

<표 8>에서 주목할 사항은 기획재정위원회 소관법안이 90건(40.7%)으로 압도적으로 많다는 것이다. 직권상정된 주요법안은 소득세법이나 법인세법, 부가가치세법 등 조세정책 관련법안들이다. 조세정책의 내용은 정부의 시장개입, 기업에 대한 규제, 소득재분배적 역할 등 거시경제 운영의 기본입장이 담겨 있는 정책분야라는 점에서 서구에서도 전통적으로 정당 간의 정책입장 차이가 명확한 분야이다. 한국에서도 제17대 국회에서부터 조세정책 관련법안에 대한 입법갈등이 심해지고, 정책결정과정에서 의원의 이념적 성향이 중요한 영향력을 미친다는 점이 입증된 바 있다(전진영 2006).

국토해양위원회 소관법안은 법사위에서 직권상정된 법안 중 두 번째로 많았다. 해당법안의 주요내용을 살펴보면 공공개발정책(토지수용법, 공공용지의 취득 및 손실보상법, 도시계획법)이나 지역개발 사업(제주도개발특별법, 지역균형개발 및 지방중소기업육성법) 등이었다. 인천국제공항을 건설하기 위한 법안(수도권신공항건설촉진법, 인천국제공항공사법)도 법사위에서 직권상정되어 처리되었다. 그 다음으로 보건복지위원회 소관법안인 복지관련법, 문화체육관광방송통신위원회 소관인 방송법 등이 법사위에서 직권상정된 법

〈표 8〉 법사위에서 직권상정된 법안의 소관위원회와 주요법안

위원회	법안 수 (%)	주요법안
기획재정 (재경, 재무)	90 (40.7)	소득세법(6건), 법인세법(6건), 부가가치세법(4건), 국세기본법(4건), 교육세법(4건), 국제조세조정법(4건), 조세감면규제법(4건), 증권거래세법(4건), 조세특례제한법(3건), 주세법(3건), 국세와 지방세의 조정에 관한 법(3건), 국세징수법(3건), 개별소비세법(3건), 관세법(3건), 상속세및증여세법(3건)
국토해양 (건설교통, 건설)	34 (15.4)	토지수용법(2), 공공용지의 취득 및 손실보상법(2), 제주도개발특별법, 주택건설촉진법, 국유철도운영특례법, 도시계획법, 수도권신공항건설촉진법, 지역균형개발 및 지방중소기업육성법, 토지구획정리사업법, 국토이용관리법, 측량법, 인천국제공항공사법, 댐건설및 주변지역지원법 등
보건복지 (보사)	32 (14.5)	국민건강보험법(3건), 영유아보육법, 노인복지법, 후천성면역결핍증예방법, 장기이식법, 응급의료법, 윤락행위방지법, 장애인복지법, 생활보호법, 혈액관리법, 공중위생관리법, 지역보건법
문화체육관광 광방송통신 (문공)	11 (5.0)	방송법(2건), 종합유선방송법(2건), 한국방송공사법, 한국방송광고공사법, 영화진흥법, 문화산업진흥기본법, 공연법 등

안 중 다수를 차지하였다.

2. 직권상정제도의 실제 운영분석

앞서 소관위원회에서 직권상정되는 법안의 경우 위원회에 계류된 기간이 너무 길어서 직권상정되었다고 볼 수 없다는 점을 확인한 바 있다. 그렇다면 법사위에서 직권상정되는 법안의 경우는 어떠할까? 즉 소관위원회가 법안을 심사의결한 후 체제·자구심사를 법사위에 회부한지 오래되었는데도 법사위가 의도적으로 심사를 지연시켰기 때문에 법안들이 직권상정되는 것일까? 이에 답하기 위해서 법사위에 회부된 지 얼마나 지난 법안들에 대해서 심사기한이 지정되었는지를 분석해야 한다. 분석결과가 〈표 9〉에 제시되어 있다. 총 221건의 법안 중에서 법사위에 회부된 당일에 심사기한이 지정된 법안이 44건(19.9%)이고, 법사위 회부 다음날 심사기한이 지정된 법안이 4건이다. 그리고 법사위에 회부된 지 1주일 이내에 심사기한이 지정된 법안이 76.5%를 차지하고, 전체 법안 중 86.9%가 법사위

〈표 9〉 법안의 법사위 체계자구심사 회부 이후 심사기한 지정까지 기간

	회부 당일	1일	2~7일	8~14일	15~21일	22~30일	31일 이상	합계
법안 건수	44	4	121	23	21	2	6	221
%	19.9	1.8	54.8	10.4	9.5	0.9	2.7	100.0
누적 %	19.9	21.7	76.5	86.9	96.4	97.3	100.0	

에 회부된 지 2주일 이하인 법안이다. 역대 국회에서 법사위에서 직권상정된 법안의 법사위 계류기간은 평균 2.01일이다. 즉, 법사위에서 직권상정된 법안들은 체계·자구심사를 위해서 법사위에 회부된 지 평균 이틀 만에 심사기한이 지정된 것이다.

법사위의 체계자구 심사절차가 입법과정에서 차지하는 중요성이 크지 않고, 체계·자구 심사절차 자체의 폐지 필요성이 제기되어 왔다는 점에서 국회의장이 심사기한을 지정할 때 법사위에 대해 체계·자구심사를 위한 충분한 시간을 주지 않았을 것이라고 예측할 수 있다. 상임위원회의 법안심사와 달리 법사위의 체계·자구심사는 일반적인 법안심사의 경우처럼 소위원회 심사나 공청회 개최 등이 필요 없는 형식적인 절차이다. 또한 국회 법제실의 법제업무 등 입법지원기능이 강화되면서 법사위의 체계·자구심사 기능이 입법과정에서 차지하는 중요성이 감소하는 추세임을 고려한다면 법사위 계류법안을 국회의장이 직권상정할 때의 정치적 부담은 훨씬 경감된다고 할 수 있다.

실제로 국회의장이 법사위에 심사기간을 지정할 때, 사실상 체계·자구심사를 할 수 있는 시간적 여유를 제공하는지를 분석하였다. 그 결과 전체 221건의 법안 중에서 139건(62.9%)의 경우 의장은 심사기간 지정당일을 심사기한으로 지정하였고, 나머지 82건(37.1%)은 지정일 다음 날이 심사기한이었다. 다시 말해서 법사위에서 직권상정되는 모든 법안은 국회의장이 심사기한을 지정할 때 사실상 체계·자구심사를 할 수 있는 시간을 전혀 배려하지 않았다. 이는 법사위에서의 직권상정은 곧 법사위의 체계·자구심사권한을 박탈하는 것과 같음을 의미하는 것으로, 앞에서의 예측과 정확하게 일치하는 결과라 하겠다.

이상에서 국회의장이 직권상정 권한을 행사할 수 있는 입법과정에서의 두 지점, 즉 소관 상임위원회에서 직권상정과 법사위 체계·자구심사단계에서 직권상정이 어떤 정치적 환경에서 주로 활용되는지, 실제 운영과정을 통해서 어떤 목적을 위해서 이 절차가 이용되는지를 살펴보았다. 분석결과 두 심사단계 모두 국회의장이 법안을 직권상정하는 동기는 같음을 알 수 있었다. 두 경우 모두 국회의장이 위원회에 심사기간을 지정하는 목적은 소관

위원회의 법안심사나 법사위의 체계·자구심사를 독려하기 위해서가 아니라, 다수당이 주도하는 입법억제가 소수당의 반대로 입법교착에 빠져있는 상황을 타개하고 법안을 신속하게 처리하는 것이었다.

반면, ‘소관위원회의 법안심사권’이라는 관점에서 직권상정이 갖는 정치적 의미는 상이하다. 위원회 심사가 사실상 법안심사의 핵심단계라는 점을 고려하면, 소관위원회에서 법안이 직권상정으로 처리되는 것은 위원회의 법안심사권을 심각하게 침해할 뿐만 아니라, 부실심사된 법안을 신속처리한 것이라는 비판을 면하기가 어렵다. 그러나 법사위 체계·자구심사 단계에서 직권상정으로 처리된 법안은 소관위원회의 심사의결을 거친 법안이라는 점에서 소관위원회의 법안심사권을 침해한 것은 아니며, 그보다는 법에 의해 보장되고 있는 법사위의 체계·자구 심사권을 박탈한 것이라 할 수 있다.

V. 결론

이 연구의 분석결과를 한 마디로 요약하면 다음과 같다. 국회의장의 직권상정 권한은 단점정부의 정치환경에서 집권당(대통령)이 지지하는 쟁점법안을 신속하게 처리하기 위한 수단으로 활용되었다. 직권상정을 둘러싼 입법양상과 그 정치적 함의를 네 가지로 제시하며 이 글을 맺기로 한다.

첫째, 원내정당들이 입법을 둘러싼 입장차이를 통상적인 입법과정을 통해서 해소하지 못하고 입법교착 상태에 빠져 있을 때 ‘국회의장의 직권상정을 통한 법안처리’가 신속입법의 수단으로 이용되었다. 이 점에서 직권상정을 통한 법안처리는 국회 원내갈등의 수준을 나타내는 하나의 지표로 볼 수 있다. 그런데 대통령의 정당이 국회에서 다수당의 지위를 차지하고 있는 단점정부의 정치환경에서 ‘직권상정을 통한 입법’이 집중적으로 발생했다는 점에서 한국에서는 “단점정부가 안정적인 국정운영과 책임정치를 동반한다”고 보기 어렵다고 할 수 있다.

분점정부 상황에서 행정부와 대통령은 자신들이 지지하는 정책의제의 입법성공을 위해서는 국회 다수당의 협력이 필수적이다. 그러나 단점정부의 상황에서 여당은 선거를 통해 위임받은 ‘과반의석의 권력’을 무기로 자신들의 정책의제를 강하게 추진한다. 특히 대통령의 정책의제가 국회 입법과정을 지배해 온 오랜 정치적 전통으로 인해서 단점정부는 ‘대통령 의제의 신속한 입법’을 도모하기에 좋은 환경을 제공해 준다. 반면 제도적인 입법과정

을 통해서서는 자신들의 선호가 반영될 가능성이 전혀 없다고 판단한 야당은 수단과 방법을 가리지 않고 입법저지에 전력을 다하면서 입법교착이 반복적으로 발생한다.

둘째, 어떤 법안이 직권상정을 통해서 처리되는지는 법안의 정치적 성격에 의해서 결정되는 것이지만, 법안이 위원회에 회부된 지 오래되었기 때문이 아니다. 다시 말하면 국회의장이 직권상정권한을 행사하는 동기는 적체상태에 빠져 있는 소관위원회의 법안심사나 법사위의 체계·자구심사를 독려하기 위해서가 아니라, 야당이 반대하는 집권여당의 정책의제를 신속하게 처리하기 위한 것이었다. 이는 직권상정된 법안이 일반 법안보다 위원회에 더 오래 계류된 법안이 아니며, 국회의장이 위원회에 심사기간을 지정할 때 사실상 위원회가 심사할 수 있는 시간을 확보해 주지 않았다는 점을 통해서 확인되었다. 따라서 국회의장 직권상정권한은 정치적인 동기에 의해서 운영된다고 하겠다.

셋째, 입법과정에서 법안의 내용과 형식에 대한 심사는 사실상 소관 상임위원회에서 이루어지기 때문에 쟁점법안일수록 소관위원회의 철저한 심사과정이 필요함에도 불구하고, 정작 쟁점법안은 직권상정을 통해 처리됨으로써 위원회 심사과정이 생략되는 아이러니가 반복되고 있다. 이는 아직까지도 입법을 둘러싼 원내갈등을 풀어나갈 수 있는 합의된 규칙이나 문화가 부재하다는 사실을 보여주는 것이다. 또한 원내정당들의 정책선호란 고정불변의 것이 아니라 입법과정에서 토론과 숙의, 대화와 타협을 통해서 변형될 수 있음을 인정해야만 여야가 모두 수용할 수 있는 새로운 정책대안을 만드는 것이 가능할 것이다. 전부 아니면 전무(all or nothing)식의 게임규칙이 입법과정을 지배한다면, 다양한 사회갈등을 관리하고 통합하는 의회의 기능은 유명무실해질 것이다.

마지막으로, 한국정치에서 국회의장의 직권상정 권한이라는 제도적 절차는 당장은 입법교착을 타개하고 쟁점법안이 입법에 성공하는 데 중요한 역할을 한 것이 사실이다. 그러나 국회의장이 직권상정을 할 때마다 여야 간에 물리적인 충돌이 발생하고, 결국 국회가 공전되는 또 다른 파국적 교착상태에 빠지는 악순환이 되풀이되어 왔다. 따라서 이제는 직권상정제도의 존재에 대해서 진지하게 고민해야 할 것으로 보인다. 실제로 국회폭력사태의 배경으로 직권상정제도에 주목하면서, 국회의장의 직권상정 권한을 천재지변이나 전시 등 국가의 비상사태로 제한하는 국회법 개정안이 한나라당 소장파 의원들에 의해 발의되어 있는 상태이다.

국회의장 1인의 판단으로 상임위원회의 법안심사권을 무력화시키고, 법안을 바로 본회의에 회부할 수 있는 권한을 부여하는 것은 국회운영에서 '중립적 중재자'로서 국회의장의 위상과 배치된다. 실제로 국회의장의 직권상정권이 어떻게 운영되었는지를 분석한 결과,

매우 정치적이고 당파적인 행위로 해석되므로 더욱 그렇다. 물론 현실적으로 국회의장 직권상정이 입법교착 상태를 타개할 수 있는 유일한 수단이라는 점을 간과해서는 안되겠지만, '대의정치'의 발전이란 관점에서 과연 득(得)보다 실(失)이 더 많았는지를 엄밀히 따져 볼 필요가 있다.

투고일 2011년 3월 30일

심사일 2011년 4월 11일

게재확정일 2011년 5월 2일

참고문헌

- 국회사무처. 2008. 『의정자료집』.
- 국회사무처 국제국. 2006. 『일본 의회』.
- 국회 의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/main.jsp>).
- 박기목. 2010. “우리나라 국회 상임위원회의 법률안 처리속도 분석.” 『한국행정논집』 22권 3호.
- 박찬욱. 1995. “한국 의회정치의 특성.” 『의정연구』 1권 1호, 14-38.
- 오승용. 2008. “분점정부가 국회입법에 미치는 영향: 중요법안 처리결과를 중심으로.” 『의정연구』 통권 26호, 61-93.
- _____. 2004. “한국 분점정부의 입법과정 분석: 13대-16대 국회를 중심으로.” 『한국정치학회보』 38집 1호, 167-192.
- 이현우. 2008. “한국 국회의장의 실질적 권한과 위기시 리더십 연구.” 한국국제정치학회 건국 60주년 학술대회 발표논문.
- 임성호. 2007. “정당정치에 따른 원내 ‘갈등범위’와 의회민주주의: 한·미·일 비교분석.” 『의정연구』 통권 23호, 215-246.
- 전진영. 2006. “조세정책 관련 법안에 대한 국회의원의 투표형태 분석.” 『의정연구』 통권 21호, 131-157.
- _____. 2010. “국회 입법과정.” 의회정치연구회. 『한국 국회와 정치과정』. 서울: 오름.
- 정진민. 2008. “생생적 국회운영을 위한 대통령-국회 관계와 정당.” 『한국정당학회보』 통권 12호, 77-102.
- Binder, Sarah A. 1999. “The Dynamics of Legislative Gridlock, 1947-96.” *American Political Science Review* 93. No. 3, 519-533.

- Brady, David and Craig Volden. 2006. *Revolving Gridlock*. Boulder, CO: Westview Press.
- Cox, Gary W. 2000. "On the Effects of Legislative Rules." *Legislative Studies Quarterly* 25. No. 2, 169-192.
- Davidson Roger H. and Walter J. Oleszek. 2008. *Congress and Its Members*. Washington, DC: CQ Press.
- Foreign Policy*. 2009. "The World's Most Unruly Parliaments" (http://www.foreignpolicy.com/articles/2009/09/15/the_worlds_most_unruly_parliaments).
- Krehbiel, Keith. 1995. "Cosponsors and Wafflers from A to Z." *American Journal of Political Science* 39. No. 4, 906-923.
- _____. 1998. *Pivotal Politics*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Maltzman, Forrest. 1998. "Maintaining Congressional Committees: Sources of Member Support." *Legislative Studies Quarterly* 23. No. 2, 497-218.
- Mayhew, David R. 1991. *Divided We Govern*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Oleszek, Walter J. 2007. *Congressional Procedures and the Policy Process*. Washington, DC: CQ Press.
- Richard S. Beth. 2003. "The Discharge Rule in the House: Recent Use in Historical Context." *CRS Report*.
- _____. 2008. "The Discharge Rule in the House: Principal Features and Uses." *CRS Report*.
- The Economic Intelligence Unit. 2010. *Democracy Index 2010* (http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy_Index_2010_web.pdf).

ABSTRACT

Speaker's Discharging Power in the National Assembly of Korea: Its Functions and Political Implication

Jin Young Jeon · National Assembly Research Service

This research focuses on the special power of Speaker to bring the bill to the floor that has not been reported from the committee (discharging power), and analyses the political context the Speaker exercises such power and political implication of it. The findings are as follows. First, unified party control of the government is the favorable political environment for the Speaker to exercise the discharging power. Second, most of the bills discharged from the committee are the President's political agenda, so the Speaker's purpose to use the power is to legislate majority party's agenda quickly, not to encourage the committee to consider the bill. Third, frequent use of Speaker's discharging power to break through the legislative gridlock shows that the National Assembly lack the means to cope with and overcome the legislative gridlock. Judging from the fact that legislation through the discharging process causes another confrontation among the political parties, it is necessary to consider abolition of this power.

Keywords: Speaker, discharging power, unified government, divided government, legislative gridlock, legislative conflict, issue bill