

현안분석 2011-10

국회입법과정 개선방안에 관한 연구

- 수정안 처리절차를 중심으로 -

박 찬 수

Korea Legislation
Research Institute



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

현안분석 2011-10

국회입법과정 개선방안에 관한 연구

- 수정안 처리절차를 중심으로 -

박 찬 수

국회입법과정 개선방안에 관한 연구

- 수정안 처리절차를 중심으로 -

A Study on Improvements of the Legislative
Process in the National Assembly

- Focused on a Process of the Bill Amendment -

연구자 : 박찬수(한국법제연구원 파견연구관)
Park, Chan-Soo

2011. 12. 20.

요약문

I. 배경 및 목적

- 국회입법과정에서 수정안제도는 법률안 심의단계에서 그 형식이나 내용의 잘못된 부분을 바로 잡고, 국민의 다양한 의견을 입법에 반영되도록 하여 더 좋은 법률을 만드는 중요한 장치의 하나라고 할 수 있음
- 따라서 수정안제도가 원활하게 작동될 수 있도록 관련 규정이 합리적이고 명확하게 규정될 필요가 있음. 그러나 현행 수정안 처리와 관련된 절차들이 입법과정의 효율성을 중시한 나머지 민주성을 소홀히 한 측면이 있고, 명확하게 규정되어 있지 않아서 비합리적으로 운용되는 경우도 있음
- 본 연구에서는 국회의 수정안의 처리와 관련된 절차와 수정안 처리실태를 분석·고찰하여 현행 수정안제도의 문제점을 파악하고, 주요국 의회의 수정안 처리절차를 참고하여 우리 국회에 적합한 수정안 관련 입법개선방안을 제시하려는 것임

II. 주요내용

- 국회의 수정안제도 일반론
 - 국회입법과정에서 수정안이란 국회에 제출되어 심의 중인 법률안에 대한 수정을 위하여 일정한 형식을 갖추어 서면으로 제출

된 것을 말함

- 수정안은 원안을 전제로 성립하고, 원안에 부수하는 안전이기 때문에 원안과의 동일성을 초월하여 존재할 수 없고, 원안과 함께 심의되어짐

□ 주요국 의회의 수정안 처리절차

- 미국, 영국, 일본, 독일, 프랑스 등 주요국 의회는 각각 자신들의 역사적 전통과 정치적 경험에 기초하여 독특한 입법과정을 형성하고 있음. 이에 따라 수정안 처리절차를 각각 다르게 규정하고 있으나, 의원들은 입법과정에서 자신들의 의견을 자유롭게 제출할 기회를 보장받고 있음
- 또한, 수정안의 수정범위나 제출 여부를 법률안의 심의단계별에 따라 각각 다르게 규정하고 있는 곳이 많이 있으나, 수정안 발의정족수를 법률안 발의정족수보다 가중되게 규정하고 있는 곳은 없음

□ 국회의 수정안 처리절차와 처리실태

- 수정안 처리절차는 입법과정의 일부를 구성하기 때문에 국회법에서 수정안 처리와 관련하여 수정안에만 특별히 적용되는 절차를 규정하고 있을 뿐 나머지 부분에 대해서는 별도의 규정을 두고 있지 않음. 따라서 수정안의 처리절차는 일반적인 입법절차에 수정안에만 적용되는 특별한 절차를 더하여 볼 필요가 있음
- 수정안 처리실태는 위원회와 본회의 단계로 나누어 볼 수 있음. 위원회 심사단계에서의 수정안은 해당 법률안과 함께 축조심사와 찬반토론을 거쳐 표결하게 되고, 가결되면 위원회 수정안에

포함되어 다시 본회의 심의절차를 거치게 되므로 별다른 문제가 없음. 그러나 본회의 심의단계에서 의원의 동의로 제출된 수정안은 본회의에서 형식적인 제안설명과 질의·토론을 거쳐 가결되면 국회의 최종적 의사가 된다는 점에서 많은 문제를 내포하고 있음

□ 현행 수정안제도의 문제점과 개선방안

○ 수정안제도의 문제점

- 현행 국회법상 소관위원회 위원이 아닌 의원은 위원회에서 심사 중인 법률안에 대한 수정동의를 제출할 수 있는 근거가 없고, 의원이 본회의 심의단계에 있는 법률안에 대한 수정동의를 제출하기 위해서는 의원 30인 이상의 찬성을 얻도록 발의정족수를 엄격하게 규정하고 있어서 다양한 국민의 의견이 입법과정에 투입될 수 있는 여건이 조성되어 있지 않음
- 수정안의 수정범위는 ‘원안의 취지 및 내용과 직접 관련성’에 대한 해석에 따라 달라질 수 있고, ‘의장이 각 교섭단체대표의원 과 합의를 하는 경우’에는 원안에 없는 사항도 수정안에 포함시킬 수 있는 예외를 인정하고 있어 수정안이 입법절차를 회피하는 수단으로 활용될 수 있는 여지를 남기고 있음
- 수정안의 표결순서를 정하고 있는 일부 규정이 서로 충돌되는 측면이 있고, 수정안의 표결방법을 구체적으로 규정하고 있지 않아서 불합리하게 운용되는 경우도 있음

○ 수정안제도의 개선방안

- 소관위원회 위원이 아닌 의원이 위원회에서 심사 중인 법률안에 대하여 수정동의를 제출할 수 있도록 허용하고, 본회의 심의

단계에서 의원이 수정동의를 발의하기 위한 정족수를 완화함으로써 입법과정의 민주성을 제고함

- 수정안의 수정범위와 관련하여 ‘원안의 취지 및 내용과 직접 관련성’을 보다 명확하게 규정하고, 수정범위의 예외를 인정하는 규정을 삭제함으로써 수정안제도가 입법절차를 회피하는 수단으로 활용되는 것을 방지함
- 수정안의 표결순서를 합리적으로 조정하고, 표결방법을 구체적으로 명확하게 규정하여 수정안제도가 불합리하게 운용되지 않도록 함

Ⅲ. 기대효과

- 국회의 수정안 처리절차를 합리적으로 개선함으로써 좋은 법률을 만드는 데 기여
- 국회입법과정 개선을 위한 입법자료로 활용

▶ 주제어 : 수정안, 수정동의, 수정안제도, 수정범위, 국회입법과정

Abstract

I . Backgrounds and Purposes

- Bill Amendment System is one of the most important tools in the legislative process of the National Assembly to ensure that any error in the format or content of a bill is corrected and different opinions of the public are taken into account during consideration of a bill.
- Thus, for the system of bill amendment to work smoothly, rational and clear regulations should be in place. Current amendment process, however, focuses too much on the procedural efficiency and not enough on democracy. Moreover, the language of relevant regulations is so vague that it is not uncommon they are enforced irrationally.
- This study, therefore, examines the whole process of amending bills in the National Assembly; identifies potential problems; and by exploring cases of other key countries, suggests possible improvements in the legislation regarding bill amendment.

II . Main Contents

- General Principles of Bill Amendment System by National Assembly

- An amended bill refers to a bill, submitted in writing and in proper form, for the purpose of amending a bill introduced and being considered in the National Assembly.
- An amended bill should remain a modification to the original bill, not a completely different one, and thus it is considered along with the original bill.

Bill Amendment Process of the Legislatures in Key Countries

- Legislatures in key countries including the United States, United Kingdom, Japan, Germany, France each have distinctive legislative process based on their historical tradition and political experience. Despite the differences, they all provide lawmakers with an opportunity to submit their opinions in the legislative process.
- Although regulations differ in terms of the allowed scope of an amendment and whether the submission of an amended bill is required in each stage of the consideration process, no country requires a bigger quorum for an amendment than for an original bill.

Current Process of the Bill Amendment in the National Assembly

- Currently, the process of the bill amendment is merely part of the legislative process. Thus the only regulations in force regarding bill amendment is those provided by the National Assembly Act, governing bill amendment process. No regulations for other matters exist. To examine bill amendment process, therefore, one has to look at

the general legislative process plus the specific provisions applied to bill amendment.

- Amending a bill involves two main stages- the committee and the plenary session. At the committee stage, an amended bill and its original version are subject to clause-by-clause consideration and a pros and cons discussion, followed by voting. If amendments are passed, they are adopted by the committee and sent to the plenary session for further consideration. This standard process does not have particular problems. But many potential problems arise when the former stage is skipped and amendments are proposed by a representative at the plenary session, not at the committee stage. Such amendments become final simply by going through an explanation for the amendment, questions and answers, and discussions at the plenary session.

Problems and Possible Improvements for the Current Amendment System

- Problems of the Bill Amendment System
 - The National Assembly Act does not provides grounds for representatives, who are not a member of a relevant committee, to make a motion for an amendment at the committee stage. To submit a motion for an amendment at the plenary session stage, 30 votes in favor are needed, which is a very strict quorum requirement that hinders the opportunity to take into account diverse views of the general public.
 - The allowed scope of amendments depends on the interpretation of the “direct relevance to the purpose and content of the original

bill” and, in cases where “the Speaker reaches agreement with the representative assemblyman of each negotiating party”, matters not included in the original bill can be included in the amended bill as an exception. This leaves loopholes in the amendment process that can be exploited as a means to circumvent the legislative process.

- Some provisions are in conflict with others regarding the order of voting on amendments and the voting methods are in vague terms and sometimes misused.

○ Possible Improvements of the Bill Amendment System

- Allow representatives who are not a member of a relevant committee to submit a motion for an amendment at the committee stage, and lower the quorum requirement for a representative to make a motion for an amendment at the plenary session.
- Specify “direct relevance to the purpose and content of the original bill” with regard to the allowed scope of an amendment and repeal the exception to the allowed amendment scope so as to prevent any circumvention of the legislative process.
- Rearrange the order of voting on amendments and clarify voting methods in specific terms so as to prevent any exploitation of the bill amendment system.

III. Expected Effect

- will contribute to make a better law by rationalizing the amending process of bills.

will be available as legislative materials for legislation by the National Assembly.

➤ Key Words : bill amendment, motion for amendment, bill amendment system, amendment scope, National Assembly legislative process

목 차

요 약 문	3
Abstract	7
제 1 장 서 론	17
제 1 절 연구의 필요성 및 목적	17
제 2 절 연구의 범위와 방법	19
제 2 장 국회의 수정안제도 일반론	21
제 1 절 수정안의 의의	21
I. 수정안의 개념	21
II. 다른 안전과 수정안의 비교	22
III. 수정안의 수정범위	25
제 2 절 수정안의 종류	27
I. 위원회 심사단계에서 제출되는 수정안	27
II. 본회의 심의단계에서 제출되는 수정안	28
제 3 절 수정안제도의 변천	30
I. 수정안의 제출	31
II. 수정안의 종류	32
III. 수정안의 수정범위	32
IV. 수정안의 심의	33

제 3 장 주요국 의회의 수정안 처리절차	35
제 1 절 미 국	35
I. 개 관	35
II. 수정안의 제출	36
III. 수정안의 심의	37
IV. 수정안의 표결	41
V. 시사점	42
제 2 절 영 국	42
I. 개 관	42
II. 수정안의 제출	43
III. 수정안의 심의	44
IV. 수정안의 표결	48
V. 시사점	48
제 3 절 일 본	49
I. 개 관	49
II. 수정안의 제출	50
III. 수정안의 심의	51
IV. 수정안의 표결	53
V. 시사점	53
제 4 절 독 일	54
I. 개 관	54
II. 수정안의 제출	55
III. 수정안의 심의	56
IV. 수정안의 표결	59

V. 시사점	59
제 5 절 프랑스	60
I. 개 관	60
II. 수정안의 제출	61
III. 수정안의 심의	62
IV. 수정안의 표결	64
V. 시사점	65
제 4 장 국회의 수정안 처리절차와 처리실태	67
제 1 절 수정안 처리절차	67
I. 위원회의 수정안 처리절차	67
II. 본회의의 수정안 처리절차	70
제 2 절 수정안 처리실태	76
I. 국회입법현황 개관	76
II. 위원회의 수정안 처리실태	81
III. 본회의의 수정안 처리실태	87
제 5 장 현행 수정안제도의 문제점과 개선방안	95
제 1 절 수정안제도의 문제점	95
I. 위원회 심사단계에서 의원의 수정동의 제한	95
II. 수정동의 발의정족수의 엄격한 규정	96
III. 수정안의 수정범위 불명확	99
IV. 수정안의 표결방법 불합리	101
V. 수정안의 구체적 처리규정 결여	102
제 2 절 수정안제도의 개선방안	104

I. 위원회 심사단계에서 의원의 수정동의 허용	104
II. 수정동의 발의정족수의 완화	106
III. 수정안의 수정범위 명확화	107
IV. 수정안 표결방법의 합리적 조정	108
V. 의사규칙의 제정	109
제 3 절 입법개선의견	110
참 고 문 헌	113

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 필요성 및 목적

법률은 제출권자가 일정한 입법 정책적 목표 아래 법률안을 입안하여 국회에 제출하고, 국회가 이에 대한 심의·의결 후 정부에 이송하여 대통령이 공포하는 입법과정을 거쳐서 제정된다.

이와 같은 입법과정은 국민의 참여를 도모하고, 민주적 정당성을 확보하며, 갈등해결과 통합화 등의 중요한 기능을 수행한다.¹⁾ 이에 헌법과 국회법 등 관계법령에서는 입법과정이 원활하게 작동하도록 세부적인 절차와 방식을 규정하고 있다. 그러나 여기에서 규정하고 있는 절차 중 일부가 비합리적이거나 명확하지 않아서 오히려 국민 참여를 제한하고 민주적 정당성을 해하는 경우도 있다.

이러한 현상은 국회입법과정에서 제출된 수정안의 처리절차에서도 나타나고 있는데, 그 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 소관위원회의 위원이 아닌 의원은 위원회에서 심사 중인 법률안에 대하여 수정동의를 제출할 수 없도록 되어 있다. 이는 위원회 구성원이 아닌 의원이 위원회 심사과정에 관여함으로써 소관위원회 심사권이 제약될 수 있고, 다수의 수정안 제출로 인한 입법지체가 발

1) 입법과정의 기능에 관하여 박영도, 「입법과정의 이론과 실제」(한국법제연구원, 1994), 15-17면에서는 ① 갈등의 처리와 정치사회의 통합화 기능, ② 국민의 정치참여의 기회보장, ③ 입법과정을 통한 소수자보호; 임종훈·박수철, 「입법과정론」(박영사, 2006), 6-9면에서는 ① 민의수렴기능, ② 갈등해결과 통합화 기능, ③ 정치과정으로서의 기능; 석인선의3인, 「국회 입법과정의 혁신에 관한 연구」(국회운영위원회, 2007), 9-12면에서는 ① 제1차적 국가의사 정립기능, ② 정치사회의 갈등조정 및 통합기능, ③ 참여와 숙의를 통한 정당화 기능; 박수철, 「입법총론」(한울, 2011), 57-67면에서는 ① 법률 형성기능과 정책심의·결정 기능, ② 참여 기능, ③ 커뮤니케이션과 민의수렴 기능, ④ 사회갈등관리와 사회통합화의 기능, ⑤ 정치과정으로서의 기능을 각각 제시하고 있다.

생활 수 있다는 점을 고려한 것으로 보인다. 그러나 법률안의 핵심적인 심사단계인 위원회에서 입법주체인 의원의 참여를 제한하는 것은 다양한 국민의 의사가 입법에 투입되는 것을 방해하여 민주적 정당성을 해할 수 있다. 또한, 의원이 위원회에서 심사 중인 법률안에 대한 수정동의를 대신할 새로운 법률안을 발의하는 경우 법률안의 급증을 가져와서 국회입법업무의 부담을 가중시킬 수 있고, 본회의에서 수정동의를 제출하는 경우 이에 대한 충분한 심의 기회를 갖지 못한 채 찬반을 결정하는 형식으로 의결하게 됨으로써 졸속입법이 될 수 있다.

둘째, 본회의에서 의원이 수정안 제출을 위한 동의를 발의하기 위해서는 의원 30인 이상의 찬성을 얻도록 발의정족수를 엄격하게 규정하고 있다. 이와 같이 수정동의 발의정족수를 엄격하게 규정하게 되면, 수정안의 남용 방지와 효율적인 회의 운영에는 도움이 될 수 있으나, 소관위원회 위원이 아닌 의원들의 수정안 제출을 어렵게 만들어 본회의의 활성화와 입법과정의 민주성을 저해하는 결과를 초래할 수 있다.

셋째, 국회법에서 수정동의를 ‘원안 또는 위원회에서 심사보고(제51조에 따라 위원회에서 제안하는 경우를 포함한다)한 안의 취지 및 내용과 직접 관련성’이 있어야 한다고 그 범위를 한정하면서도 ‘의장이 각 교섭단체대표의원과 합의를 하는 경우’에는 이러한 취지 및 내용과 직접 관련성이 없어도 된다는 예외를 인정하고 있다. 이렇게 예외를 인정하는 경우 본회의에 상정된 법률안에 대하여 의장이 각 교섭단체대표의원과 합의만 하면, 그 내용과 상관없는 수정사항을 추가할 수 있게 되어 수정안이 입법절차를 회피하는 수단으로 이용될 수 있게 된다.

넷째, 국회법에서 ‘동일의제’에 대하여 여러 개의 수정안이 제출된 경우에 대한 표결순서는 규정하고 있지만, 그 표결방법에 대해서는 구체적으로 규정하고 있지 않다. 이에 따라 수정안을 원안의 내용 중 일부를 개정하는 법률안과 같이 일괄하여 표결함으로써 하나의 수정

안이 가결되면 나머지 수정안과 원안은 표결하지 않는 것을 원칙으로 하고 있다. 그러나 이렇게 수정안을 일괄하여 표결하게 되면, 동일의 제에 대하여 수정안이 여러 개 제출된 경우 표결순서에 따라 그 심사 결과가 달라질 수 있는 문제가 발생한다. 또한, 국회법에 따라 수정안의 표결순서를 결정함에 있어서 수정안의 제출시점을 먼저 고려하여 표결할 것인지, 수정안의 내용을 먼저 고려하여 표결할 것인지에 대해서도 해석상 논란의 여지가 있는데, 수정안의 제출시점을 우선적으로 고려하는 경우 유리한 표결순서를 확보하기 위해 수정안의 제출시기를 두고 다툼이 발생될 수 있다.

따라서 본 연구에서는 이상과 같은 문제의식을 기초로 하여 국회에서의 법률안에 대한 수정안 관련규정과 처리실태를 분석·고찰하여 문제점을 파악하고, 주요국 의회의 수정안 처리절차를 참고하여 우리 국회에 적합한 수정안 관련 입법개선방안을 모색해 보고자 한다.

제 2 절 연구의 범위와 방법

국회입법과정에서 수정안제도는 법률안 심의단계에서 그 형식이나 내용의 잘못된 부분을 바로 잡고, 국민의 다양한 의견을 입법에 반영되도록 하여 더 좋은 법률을 만드는 중요한 장치의 하나라고 할 수 있다. 그러나 현행 국회법상 수정안 처리와 관련한 제도들이 입법과정의 효율성을 중시한 나머지 민주성을 소홀히 다룬 측면이 있고, 수정안 처리와 관련된 구체적인 절차가 명확하게 규정되어 있지 않아서 비합리적으로 운용되고 있는 경우도 있다.

이에 따라 본 연구에서는 국회입법과정 중 법률안 심의단계에서 제출된 수정안의 처리와 관련된 문제점을 파악하여 현행 수정안제도의 개선방안을 모색해 보고자 한다. 이를 위해서는 국회에서의 수정안 처리절차에 대한 제도적 장치와 수정안 처리실태를 파악하는 것이 선

행되어야 하고, 다음으로 주요국 의회의 수정안 처리절차를 조사하여 이를 우리의 수정안제도와 비교·검토함으로써 제도개선에 참고할 시사점을 얻는 것이 필요할 것이다.

이에 따라 제2장에서는 국회의 수정안제도 일반론을 고찰하고자 한다. 여기서는 먼저, 국회입법과정에서 사용되고 있는 수정안의 의의에 대해서 알아보기 위해 수정안을 유사한 다른 안건과 비교하여 수정안의 개념을 명확하게 하고, 나아가서 수정안의 수정범위와 관련된 문제도 살펴본다. 이어서 국회에 제출되는 수정안의 종류를 법률안의 심의단계별로 나누어 알아보고, 그동안 국회입법과정에서 수정안제도가 어떻게 변천되어 왔는지에 대해서도 자세하게 살펴보고자 한다.

제3장에서는 주요국 의회의 수정안 처리절차를 고찰하고자 한다. 즉 미국, 영국, 일본, 독일, 프랑스 등 주요국의 입법과정과 관련된 사항을 개관해 보고, 이들 나라의 수정안의 처리절차를 수정안의 제출·심의 및 표결 부분으로 나누어 살펴본 후, 이를 우리 국회의 수정안제도와 비교하여 시사점을 도출하고자 한다.

제4장에서는 국회의 수정안 처리절차와 처리실태를 분석·고찰해 보고자 한다. 이를 위해 먼저, 수정안 처리절차는 위원회와 본회의로 단계를 구분하여 각각 제출·심의 및 표결의 부분으로 나누어 살펴보고, 다음으로, 수정안 처리실태는 국회입법현황을 개관해 본 후 위원회와 본회의로 단계를 구분하여 살펴보고, 본회의에서 수정동의의 처리와 관련하여 쟁점이 되는 사항을 중심으로 분석·고찰하고자 한다.

제5장에서는 현행 수정안제도의 문제점과 개선방안에 대해서 고찰하고자 한다. 즉 위원회 심사단계에서 의원의 수정동의, 수정동의의 발의 정족수, 수정안의 수정범위 및 수정안의 표결방법 등과 관련된 수정안제도의 문제점을 검토하고, 이와 관련한 주요국의 사례를 참고하여 우리 국회에 적합한 수정안 관련 입법개선방안을 제시하고자 한다.

제 2 장 국회의 수정안제도 일반론

제 1 절 수정안의 의의

I. 수정안의 개념

국회에 제출된 법률안은 여러 단계의 심의²⁾를 거쳐 그 내용의 적절성은 물론 헌법 등 다른 법률과의 충돌 및 법체계상의 문제 등에 대한 검토를 받게 된다. 이 과정에서 심의 중에 있는 법률안(이하 “원안”이라 한다)에 대한 수정을 위하여 일정한 형식을 갖추어 서면으로 제출된 것이 수정안이다.

수정안은 원안을 전제로 성립되므로 그 자체로는 무의미한 것이나 그것이 가결되면 원안을 변경하는 효력이 있기 때문에 의사표시를 명확하게 하기 위하여 안을 갖출 필요가 있다.³⁾

또한, 수정안은 원안에 부수하는 안건이기 때문에 원안의 심의절차에 따라 함께 심의함으로써 수정안에 특별한 사항에 대해서만 국회법에서 그 절차를 규정하고 있고, 별도의 규정이 없으면 원안 심의절차에 따르게 된다.

그리고 국회법에서 수정안과 유사한 의미로 수정동의(修正動議)라는 용어가 사용되고 있는데, 수정동의를 심의 중인 안건을 수정하자는 동

2) 「심의」라 함은 의회에서 어떤 안건에 대하여 회의형식에 따라 그 내용을 심사하고 논의함을 의미하는데, 현행 국회법에서는 본회의의 심사·논의를 「심의」라 하고, 위원회의 안건에 대한 검토·논의는 「심사」라는 용어로 구별하여 사용하고 있다. 이 연구에서는 이러한 구분에 따라 용어를 사용하되, 위원회와 본회의 모두가 포함되는 경우에는 「심의」라는 용어를 사용하기로 한다.

3) 위원회에서 소속 위원이 법률안에 대한 수정동의를 하는 경우는 대부분 구두로 행해지고 있으며, 복잡한 사항에 대한 수정동의를 소위원회에 회부하여 심사한 후 원안과 함께 심사보고하게 하고 있다.

의(動議)⁴⁾로 수정안을 발의하는 방식의 하나라고 할 수 있다.⁵⁾ 그러나 수정동의의 내용은 수정안이고, 수정동의를 심의·의결한다는 것은 그 내용인 수정안을 심의·의결하는 것과 같다.⁶⁾ 따라서 본 연구에서 수정안은 수정동의를 포함한 개념으로 보고, 의원이 수정안을 제출하는 경우를 수정동의로 사용하고자 한다.

II. 다른 안건과 수정안의 비교

수정안의 개념을 보다 명확하게 이해하기 위하여 수정안과 유사한 성격을 갖는 대안, 번안 및 정부의 수정청구 등의 안건⁷⁾과 비교해 보도록 하겠다.

1. 대안과의 비교

대안(代案)⁸⁾은 의안을 심사함에 있어서 원안의 목적 또는 성격이 바뀔만한 정도로 내용의 전면적인 수정을 하거나 체계를 전연 다르게

4) 동의는 일반적으로 회의체 내에서 의사결정을 위한 기본제의방법으로 안을 갖출 필요 없이 발의하는 것이었으나, 오늘날 의사표시의 명확성을 위해 일정한 형식을 갖추어 발의하도록 의무화하는 동의들이 있다.

5) 수정동의를 그 성격에 있어서 의안의 발의와 유사한 점이 많기 때문에 수정동의를 수정안의 발의라고 부를 수 있지만, 수정안은 원안과 동시에 본회의에서 심의되지만 원안인 의안과 분리하여 독립하여 존재할 수는 없다. 국회사무처, 「국회법해설」(2008), 420면. 참조.

6) 국회법 제95조제1항에서는 수정동의를 발의요건을 정하면서도, 제96조에서는 의원이 제출한 수정안을 먼저 표결하도록 하고 있어 수정동의를 수정안을 혼용하여 사용하고 있으며, 실무적으로도 수정동의를 제출된 경우에 안건명은 “○○○에 대한 수정안”으로 상정하여 의제로 삼고 있다.

7) “안건”은 대체로 국회에서 심의대상이 되어 있는 모든 사항을 말하며 이러한 안건 중에는 심의·의결을 요하는 안건과 그렇지 아니한 안건이 있는데, 이중 심의·의결을 요하는 안건으로서 일정한 형식적 요건을 갖추어 제출된 것을 “의안”이라고 하고, 의결을 요하지 아니한 안건을 “사건”이라 한다. 주영진, 전거서, 35면. 참조.

8) 의안에 대한 대안은 소관위원회에서 원안을 심사하는 동안에 의원이 30인 이상의 찬성자와 연서하여 의장에게 제출하는 의원발의대안(국회법 제95조제4항)과 소관위원회에서 의안을 심사하는 과정에 원안을 폐기하고 그 원안에 대신할 만한 새로운 안을 입안하여 위원장 명의로 의장에게 제출하는 위원회제출대안(국회법 제51조)이 있다. 일반적으로 대안이라고 하면 위원회제출대안을 의미하는 것으로 이해되고 있다.

함으로써 원안을 폐기하고 대신하는 의안을 새로이 제출하는 것으로 일종의 수정안의 성격을 갖고 있다.

그러나 수정안은 심사 중인 원안을 전제로 하여 그 일부를 수정하기 위하여 제출하는 것인 반면에, 대안은 심사 중인 원안을 폐기하고 새로운 안을 제출한다는 점⁹⁾에서 수정안과는 차이가 있다.

2. 번안(飜案)과의 비교

번안(飜案)은 이미 가결된 의안에 대하여 그 의결을 무효로 하고 전과 다른 내용으로 반복하여 다시 의결하는 것으로, 의안의 내용을 수정하기 위해 제출된다는 점에서 수정안의 성격을 갖고 있다.

그러나 번안은 의안이 의결된 후 사정변경 또는 의사결정의 명백한 착오가 인정되는 경우 이를 다시 심의하여 시정하기 위한 것인 반면에, 수정안은 의안의 심의 중에 이를 수정을 위하여 제출된다는 점에서 차이가 있다.

또한, 번안의 제출을 위한 번안동의의 발의정족수와 그 의결방법이 수정안의 그것과 차이가 있다. 즉 본회의에서 번안동의를 의원발의의안에 있어서는 발의한 의원이 의안을 발의할 때의 찬성자 3분의 2 이상의 동의로, 정부 또는 위원회가 제출한 의안의 경우에는 소관위원회의 의결로 하여야 하나 수정동의를 의원 30인 이상의 찬성으로 할 수 있고, 번안의결은 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이

9) 대안의 범위를 구체적으로 살펴보면, ① 원안과 일반적으로 취지는 같으나 그 내용을 전면적으로 수정하거나 체계를 다르게 하여 원안에 대신할 법률안으로 수정하는 경우, ② 1개의 법률안에 대해서 2개 이상의 법률안이 위원회에 회부되어 이들 법률안을 각각 심사하는 것보다 이를 통합하여 대안으로 제출하는 경우, ③ 1개의 법률안이라도 그 내용을 수정하고자 함에 있어 원안에 포함되지 아니한 다른 조문의 내용까지 이를 개정하고자 하는 경우로서 수정의 범위를 벗어나 대안으로서 제출하는 경우, ④ 의원발의대안이 위원회에 회부되어 위원회의 심사과정에서 원안과 의원발의대안을 모두 폐기하고 위원회의 대안으로서 제출하게 되는 경우가 있다. 국회사무처, 「국회법해설」(국회사무처, 2008), 425면. 참조.

상의 찬성이 있어야 하나 수정의결은 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 2분의 1 이상의 찬성으로 한다.

3. 정부의 수정청구와의 비교

정부는 자신이 국회에 제출한 의안을 수정할 수 있다(국회법 제90조 제3항). 이러한 수정은 정부의 청구에 따라 이루어지며 일정한 요건 하에서 그 의안을 수정하는 효과를 발생시킨다는 점에서 수정안의 성격을 갖고 있다. 그러나 이러한 정부의 수정청구는 자신이 제출한 원안 자체를 수정하는데 그치므로 수정의결로 나타나는 수정안과는 전연 다르다.

그리고 정부의 수정청구에 의하여 원안을 수정하는 경우에는 원안이 본회의 또는 위원회의 의제가 되기 전에는 그 청구만으로도 가능하나, 의제가 된 후에는 본회의 또는 위원회의 동의를 얻어야 하며, 정부가 수정을 청구할 때에는 해당 원안의 국회제출 시와 같은 방식을 갖추어야 한다.¹⁰⁾

이상에서 살펴본 안건들과 수정안을 비교한 내용을 종합해 보면 <표-1>과 같다.

<표-1> 수정안과 유사개념의 비교

구 분	원안의 존재 여부	독립성 여부	다른 안건의 폐지 여부	의결의 필요성 여부
수 정 안	○	×	×	○
대 안	○	○	○	○
변 안	○	○	×	○
수정청구(정부)	○	×	×	×

10) 정부의 수정청구는 안을 갖추고 국무회의 심의를 거친 후 대통령의 재가를 얻어 국회에 제출된다. 이 경우 공문은 “○○○안에 대한 수정안 제출”이라는 제목을 사용하고 있다.

Ⅲ. 수정안의 수정범위

수정안의 수정범위는 수정안이 원안을 수정할 수 있는 범위를 어느 정도까지 인정할 것인가가 문제이다. 이는 수정안에서 수정의 의미를 어떻게 해석할 것인가의 문제로 귀착된다. 이와 관련된 의견을 살펴보면 다음과 같다.

1. 적극설

수정이란 원안에 대하여 다른 의사를 가하는 것으로 새로 추가·삭제·변경하는 것을 모두 포함하는 개념이라는 점에 비추어 어떠한 의안으로 인하여 원안이 본래의 취지를 상실하고 전혀 다른 의미로 변경되는 정도에 까지 이르지 않는다면 이를 수정안으로 볼 수 있다는 견해이다.

이 견해에 따르면, 원안과 같은 주제 안에서는 원안에 포함되지 않는 새로운 내용을 추가하거나 삭제하는 것도 수정안으로 성립될 수 있다. 즉, 업무의 전문화를 촉진하기 위한 정부조직법 일부개정안에 대한 수정안에서 새로운 조직이나 직책을 신설하거나 삭제하는 내용이 포함될 수 있다고 본다. 헌법재판소는 국회의장이 방위사업청의 신설을 내용으로 하는 법률안을 복수차관제와 일부청의 차관급 격상을 내용으로 하는 정부조직법 일부개정안의 수정안으로 보고 처리한 것이 국회법에 위반되는지 여부가 문제된 사안에서 적극설의 입장¹¹⁾을 취한바 있다.

11) 헌법재판소 결정(2006.2.23. 2005헌라6): “국회법상 수정안의 범위에 대한 어떠한 제한도 규정되어 있지 않은 점과 국회법 규정에 따른 문언의 의미상 수정이란 원안에 대하여 다른 의사를 가하는 것으로 새로 추가, 삭제 또는 변경하는 것을 모두 포함하는 개념이라는 점에 비추어 어떠한 의안으로 인하여 원안이 본래의 취지를 잃고 전혀 다른 의미로 변경되는 정도에까지 이르지 않는다면 이를 국회법상 수정안에 해당하는 것으로 보아 의안을 처리할 수 있는 것으로 볼 수 있다. 물론 이미 이루어진 것의 잘못된 점을 바로잡는다는 수정의 사전적 의미를 감안하여 원안의 목적 또는 성격을 변경하지 않는 범위 내에서 고치는 것을 전제로 하고 수정안은

2. 소극설

수정은 원안과 동일성이 인정되는 범위 내에서 원안을 추가, 변경, 삭제하는 등 원안의 기본적인 내용을 변경하지 아니하는 범위에서 이루어져야 한다는 견해이다.

이 견해에 따르면, 원안과 같은 주제 안이라고 하더라도 원안과 직접 관련되지 않는 새로운 내용을 추가하거나 삭제하는 것은 수정안으로 성립될 수 없다. 즉, 앞에서 본 정부조직법 일부개정법률안에 방위사업청이라는 새로운 조직을 신설하는 내용은 수정안에 포함시킬 수 없다고 본다. 앞에서 본 헌법재판소 결정에서 재판관 3인은 소극설의 입장¹²⁾에서 반대의견을 피력한 바 있다.

3. 절충설

수정은 원안을 전제로 성립하므로 수정안에서 원안의 내용과 직접 관련이 없는 새로운 사항을 추가하거나 삭제하는 것은 바람직하지 않지만 이를 너무 엄격하게 적용할 경우 입법절차에 융통성이 없어지게 되어 긴급한 입법사항에 신속적인 대응이 곤란하게 될 수 있으므로 특별한 경우에 예외를 인정할 필요가 있다는 견해이다.

국회법에서는 종래 수정안의 수정범위와 관련하여 어떠한 제한이나 기준을 규정하고 있지 아니함에 따라 실무에서는 대체로 넓게 해석하

원안과 동일성이 인정되는 범위 내에서만 인정될 수 있다는 해석도 가능하기는 하다. 그러나 원안의 목적과 성격을 보는 관점에 따라서는 동일성의 범위가 달라질 수 있고 또는 너무 좁게 해석하면 국회법 규정에 따른 수정의 의미를 상실할 수 있다.”

12) 헌법재판소 결정(2006.2.23. 2005헌라6) 소수의견: “국회법상 ‘수정안’은 원안과 동일성이 인정되는 범위 안에서 제출되는 경우에만 수정안으로 볼 수 있다. 국회법 제 95조 제1항의 수정안은 본질적으로 이미 위원회에서 심사를 마친 원안의 존재를 전제로 하고 당해 원안과 동시에 본회의에서 심의되는 종속적이고 부수적인 성격을 가진다. 개념적으로 보아도 수정은 추가, 삭제, 변경 등 원안을 손질하여 고치는 것이므로 원안의 기본적인 내용을 변경하지 않는 범위 내에서 이루어져야 한다. 따라서 원안과는 전혀 다른 내용이 포함되어 있어 결과적으로 원안이 다른 의미로 변질되는 경우는 수정안으로 볼 수 없고 ‘별개의 의안’을 제안하는 것으로 보아야 한다.”

여 왔다.¹³⁾ 그러나 2010년 3월 개정국회법에서 제95조에 제5항을 신설하여 “수정동의는 원안 또는 위원회에서 심사보고(제51조에 따라 위원회에서 제안하는 경우를 포함한다)한 안의 취지 및 내용과 직접 관련성이 있어야 한다.”고 규정하여 수정의 범위에 관하여 원칙적으로 소극설의 입장에 서있으면서, “의장이 각 교섭단체대표의원과 합의를 하는 경우에는 그러하지 아니하다”는 예외를 인정하여 적극설의 입장을 받아드리는 절충설의 입장을 취하고 있다.

4. 소 결

생각건대, 수정안은 본질적으로 원안의 존재를 전제로 하여 성립되는 것이고 해당 원안과 동시에 심의되는 부수적, 종속적 성격을 가진 것이므로 원안과의 동일성을 초월하여 원안과는 전혀 다른 내용이 포함된 것은 국회법상 수정안으로 볼 수 없다고 할 것이다.¹⁴⁾

제 2 절 수정안의 종류

수정안은 제출시기에 따라 크게 위원회 심사단계에서 제출되는 수정안과 본회의 심의단계에서 제출되는 수정안으로 나누어 볼 수 있다.

I. 위원회 심사단계에서 제출되는 수정안

1. 위원의 수정동의

위원회 위원은 소관위원회에서 법률안을 심사함에 있어서 소속 위원 1인 이상의 찬성을 얻어 수정동의를 발의할 수 있다. 이는 위원회

13) 수정안의 범위는 일반적으로 원안의 목적 또는 성격이 바뀌지 아니하는 범위 안에서 추가·삭제·변경 등을 하는 것이다. 개정법률안의 경우 원안에는 포함되어 있진 아니하지만 현행법 조항의 일부를 개정하고자 하더라도 원안의 목적과 성격이 바뀌는 것이 아니면 이를 수정안의 범위에 포함하는 것이 일반적인 예이다.

14) 석인선 외3인, 전게서, 168-169면. 참조.

에서의 동의에 대하여 특별히 다수의 찬성자를 요하는 규정에도 불구하고 동의자 외 1인 이상의 찬성으로 의제가 될 수 있도록 한 국회법 제71조(준용규정)에 따른 것이다.

위원회에서 수정동의를 발의할 때에는 수정사항이 간단할 경우에는 구두로 발의할 수도 있으나, 위원회에서 효율적인 심사를 기하기 위해서는 서면으로 사전에 위원장에게 제출하는 것이 바람직할 것이다.

2. 소위원회 수정안

소위원회는 회부된 법률안에 대하여 심사하고 그 결과를 전체위원회에 보고할 수 있다(국회법 제57조제7항 및 제66조).

소위원회의 법률안에 대한 심사결과는 원안, 수정, 폐기 등으로 의결하게 되는데, 수정의결한 경우에는 수정할 내용을 안으로 작성한 수정안을 심사보고서에 첨부하여 전체위원회에 제출할 수 있다.¹⁵⁾ 이렇게 제출된 수정안은 별도의 찬성 없이 전체위원회에서 의제가 된다.

II. 본회의 심의단계에서 제출되는 수정안

1. 위원회 수정안

위원회는 회부된 법률안의 심사를 마친 때에는 심사경과와 결과 기타 필요한 사항을 서면으로 의장에게 보고하도록 하고 있다(국회법 제66조). 이때 위원회에서 심사한 결과가 수정의결인 경우에는 그 수정내용을 반영한 수정안을 심사보고서에 첨부하여 제출한다. 이렇게 제출된 위원회 수정안은 위원회 심사단계에서 소속 위원 또는 소위원회

15) 특별한 사정이 있는 경우에는 안을 갖추지 못하고 보고하는 경우도 있으나, 이 경우에도 제안이유와 주요내용 등은 구두로 설명하더라도 본회의 수정안과 같이 정식으로 안을 갖추거나 최소한 원안과의 수정안조문대비표를 작성하여 소속 위원들에게 배부하는 것이 수정내용을 명확하게 하고 그 이해를 돕는데 좋을 것이다. 국회사무처, 「국회법률안심사실무」, 2000, 423면. 참조.

가 제출한 수정안을 반영하여 의결을 거친 것이라는 점에 특색이 있으며, 별도의 찬성 없이 본회의에서 의제가 된다.

위원회 수정안과 위원의 수정동의의 차이점은 위원회의 의결을 얻은 것인지 여부와 의결시점의 전후에 기인한다. 즉 위원회에서 원안의 의결 전인 심사과정에서 이를 수정하기 위하여 소속 위원이 발의하는 동의가 위원의 수정동의이고, 위원회가 심의과정에서 제출된 수정안을 심사하여 수정의결한 것이 위원회 수정안이다.

2. 전원위원회 수정안

전원위원회¹⁶⁾는 회부된 법률안에 대한 심사결과 그 법률안에 대한 수정안을 제출할 수 있다. 전원위원회 수정안은 전원위원회의 의결을 거쳐 전원위원장 명의로 제출한다(국회법 제63조의2). 전원위원회 수정안도 위원회 수정안과 같이 본회의에서 별도의 찬성 없이 의제가 된다.

3. 의원의 수정동의

의원은 본회의의 심사대상이 된 법률안에 대하여 수정동의를 제출할 수 있는데, 수정동의를 그 안을 갖추고 이유를 붙여 의원 30인 이상의 찬성자와 연서하여 미리 의장에게 제출하도록 규정하고 있다(국회법 제95조).

본회의에서 수정동의의 수정대상이 되는 원안이 무엇인가에 대하여는 소관위원회에서 제출하는 대안이나 위원회안의 경우와 위원회의 심사보고서 수정안이 제안되는 경우로 나누어 살펴볼 필요가 있다. 전자의 경우에는 대안이나 위원회안은 위원회 제안이므로 원안으로

16) 국회는 위원회의 심사를 거치거나 위원회가 제안한 의안 중 정부조직에 관한 법률안, 조세 또는 국민에게 부담을 주는 법률안 등 주요의안의 본회의 상정 전이나 본회의 상정 후에 재적의원 4분의 1 이상의 요구가 있는 때에는 그 심사를 위하여 의원전원으로 구성되는 전원위원회를 개최할 수 있다(국회법 제63조의2제1항).

보고 있다. 그러나 후자의 경우에는 위원회의 심사보고시 제안된 수정안을 포함하여 원안으로 볼 것인지 아니면 위원회에 회부된 의원의 발의 또는 정부의 제출 법률안을 원안으로 볼 것인지가 문제된다. 생각건대 소관위원회는 의안을 제안할 수 있으므로 심사보고시 제안된 수정안을 포함한 법률안을 원안으로 하는 것이 수정안 및 그 표결순서로 규정한 국회법의 규정(제95조 및 제96조)의 취지에도 부합하는 것으로 보고 있으며, 이는 현재 운영의 예이기도 하다.¹⁷⁾

제 3 절 수정안제도의 변천

국회의 입법과정은 1948년 10월 2일 국회법이 제정되면서 제도화되기 시작한 이래 제1공화국기간 동안인 제4대 국회까지는 본회의중심주의¹⁸⁾로 운영되었으나, 제2공화국기간 동안인 제5대국회에서는 국회가 단원제에서 양원제로 변경되었고, 제3공화국기간 동안인 제6대국회에서의 국회법 개정으로 국회가 다시 단원제로 환원되면서 위원회중심주의¹⁹⁾로 전환된 이래 오늘날까지 그 기초를 유지하고 있다.

17) 주영진, 전게서, 400면. 참조.

18) 본회의중심주의는 의회의 권한에 속하는 모든 안건을 본회의가 중심이 되어 심의·표결하는 의회운영방식을 말한다. 입법과정 측면에서 장점으로는 ① 의원 전원이 중심이 되어 법률안을 심의하므로 본회의 기능이 실질화될 수 있고, ② 법률안 심의에 의원들의 다양한 의견과 관점이 반영될 수 있으며, ③ 경솔하고 졸속적인 법률안 심의를 방지할 수 있다. 이에 비해 단점으로는, ① 법률안의 심의에 많은 시간이 소요되어 비경제성이 초래될 가능성이 있고, ② 입법수요가 증대됨에 따라 심의할 법률안이 증가되는 경우에 효과적인 대처능력이 떨어질 수 있으며, ③ 법률안에 대한 전문적이고 집중적인 심사가 곤란해진다는 점을 들 수 있다. 박수철, 전게서, 89-90면. 참조.

19) 위원회중심주의는 의회의 권한에 속하는 모든 안건을 위원회가 중심이 되어 심의하고 본회의는 최종적인 표결만 하는 의회운영방식을 말한다. 입법과정 측면에서 장점으로는 ① 소수 의원을 중심으로 법률안을 심사함에 따라 법률안 처리의 신속성을 도모할 수 있고, ② 법률안을 위원회별로 분담하여 심사함에 따라 다수의 법률안을 처리하는 것이 가능하여 입법수요증대에 효과적으로 대응할 수 있으며, ③ 법률안 심사에서 전문성을 제고할 수 있고, ④ 법률안 처리를 위한 회의개최가 용이하다는 점을 들 수 있다. 이에 비해 단점으로는 ① 법률안의 심사가 다수 의원들

이와 같은 국회입법과정의 변경에 따라 수정안제도도 함께 변천과정을 겪어 왔으나, 이하에서는 국회법에서 특별히 수정안과 관련하여 규정하고 있는 수정안제도를 수정안의 제출, 수정안의 종류, 수정안의 수정범위 및 수정안의 심의 부분으로 나누어 살펴보고자 한다.

I. 수정안의 제출

제헌국회부터 오늘날까지 국회에서 심의 중인 법률안에 대한 수정안은 원칙적으로 의원과 위원회만이 제출할 수 있도록 하고 있다. 그러나 변화가 있었던 부분은 의원이 수정동의를 발의하기 위해서는 몇 명 이상의 의원으로부터 찬성을 얻어야 하는 점이다.

제정국회법에서는 원칙적으로 수정동의는 의원 10인 이상의 찬성으로 제출할 수 있도록 하되, 제2독회에서의 수정동의는 의원 20인 이상의 찬성을 얻어 제출할 수 있도록 발의정족수를 2원적으로 규정하였고(제35조제1항 및 제40조제5항), 1960년 9월 개정국회법에서는 국회가 양원제로 운영됨에 따라 민의원에 있어서는 의원 10인 이상, 참의원에 있어서는 의원 5인 이상의 찬성으로 수정동의를 제출할 수 있도록 변경되었다(제90조제1항).

그리고 1963년 11월 폐지·제정국회법에서 다시 국회가 단원제로 환원됨에 따라 수정동의 발의정족수를 의원 10인 이상의 찬성으로 일원화 하였으나(제88조제1항), 비상국무회의에서 의결된 1973년 2월 개정국회법에서는 수정동의 발의정족수를 30인 이상의 찬성으로 대폭 강화하였고(제88조제1항), 그 후 의원의 수정동의 제출을 위한 발의정족수는 변동 없이 현재까지 유지되어 오고 있다.

은 배제되고 소수 의원들이 중심이 되어 이루어지고, ② 이에 따라 법률안 심사에 있어 소수 의원들이 중심이 되어 이루어지고, ③ 정보력과 재정력 등에서 앞선 이익집단 등 소수의 유력한 집단들이 적은 비용으로 손쉽게 접근할 수 있어 이들에 의해 법률안의 취지와 내용이 변질될 가능성이 높아지게 되고, ④ 법률안 심사에서 위원회의 결정이 거의 절대적인 만큼 본회의 심의기능은 형식적인 절차에 불과하게 될 수 있다는 점 등을 들 수 있다. 박수철, 전게서, 90면. 참조.

II. 수정안의 종류

제정국회법에서는 의원의 수정동의와 위원회가 심사보고한 수정안에 대해서 명시적으로 규정하고 있었고(제35조제1항), 위원회에서 심사 중인 법률안에 대한 의원의 수정안 제출을 허용하는 예비수정안제도를 규정하면서 예비수정안은 제2독회 개시 전일까지 서면으로 제출하도록 하고, 국회의 특별한 결의가 없는 한 위원회에 회부하여 심사 정리한 후 보고케 하였다(제40조제3항 및 제4항). 그리고 국회법에서 명시적인 규정은 없었지만 법률안을 심사하는 소관위원회의 소속 위원과 소위원회는 해당 법률안의 심사주체로서 당연히 수정안의 제출이 인정되었다.

그러나 1960년 9월 개정국회법에서 예비수정안제도는 폐지되었고, 2000년 3월 개정국회법에서 전원위원회 제도가 도입됨에 따라 전원위원회의 수정안의 제출이 허용되었다(제63조의2). 따라서 현재 국회법에서 규정하고 있는 수정안의 종류는 소관위원회 위원의 수정동의와 소위원회 수정안, 의원의 수정동의, 위원회 수정안 및 전원위원회 수정안이 있다.

III. 수정안의 수정범위

제정국회법에서는 수정안에서 원안을 수정할 수 있는 수정범위에 관하여 일반적인 제한을 두고 있지는 않았지만, 제3독회에서는 의안 중 서로 저촉되거나 또는 다른 법률과 저촉됨이 발견되어 필요한 수정을 할 필요가 있는 경우를 제외하고는 문자를 정정하는 것 외에는 수정할 수 없도록 제한하였고(제41조), 1960년 9월 개정국회법에서는 국회가 양원제로 운영됨에 따라 민의원의 재의에 부치는 법률안에 대하여는 수정안을 제출할 수 없도록 하는 규정을 두었다(제91조).

그러나 1963년 11월 폐지·제정국회법에서 이상의 수정범위와 관련된 규정을 모두 삭제하고, 그 후 수정안의 수정범위와 관련된 명시적인 규정을 두지 않았다. 그러다가 2010년 3월 개정국회법에서는 “수정 동의는 원안 또는 위원회에서 심사보고한 안의 취지 및 내용과 직접 관련성이 있어야 한다.”(제95조제5항 본문)고 하여 원칙적으로 수정의 범위를 제한하면서도 “의장이 각 교섭단체대표의원과 합의를 하는 경우에는 그러하지 아니하다”(제95조제5항 단서)는 예외를 인정²⁰⁾하는 규정을 둔 이후 변동 없이 현재에 이르고 있다.

IV. 수정안의 심의

수정안은 원안에 부수적인 안건으로 원안과 함께 심의절차를 거치게 되므로, 지금까지 국회법에서는 수정안의 심의만을 위한 별도의 규정을 두고 있지 않고, 수정안의 표결과 관련된 사항 및 제1공화국 기간 동안 인정되었던 예비수정안제도에 대해서만 규정하고 있었다. 따라서 이곳에서는 이 부분의 변천과정만 살펴보기로 한다.

먼저, 제정국회법에서는 위원회에서 심사 중인 법률안에 대한 예비수정안제도를 인정하고 있기 때문에 이의 심사와 관련하여 국회의 특별한 결의가 없는 한 이를 위원회에 회부하여 심사·정리한 후에 보고토록 하는 규정을 둔 바 있었으나(제40조제3항 및 제4항), 1960년 9월 개정국회법에서 예비수정안제도가 폐지됨에 따라 관련 규정은 삭제되었다.

다음으로, 수정안의 표결방법과 관련해서는 제정국회법에서는 동일한 의제에 대하여 수개의 수정안이 제출되었을 때에는 최후에 제출된 수정안부터 표결에 부치고, 수정안이 전부 부결 또는 미결된 때에는

20) 수정안의 수정범위에 대한 예외규정은 위원회 심사과정에서 많은 논란이 있었으나, 긴급한 사항이 발생했을 때에 대비하여 신설한 것으로 결정하였다(국회 운영위원회회의록, 2010.2.24, 3-7면)

원안을 표결하도록 하였다. 또한 수정안, 원안이 전부 미결된 때에는 재토론하거나 위원회에 회부하여 재심 후 표결하도록 하고, 다시 표결하여도 미결인 때에는 그 법률안은 폐기하도록 하였다(제36조).

그러나 1960년 9월 개정국회법에서는 동일의제에 대하여 수개의 수정안이 제출되었을 때에는 ① 원안과 차이가 많은 수정안, ② 의원의 수정안, ③ 최후에 제출된 수정안 순서로 표결을 하도록 변경하였으며(제92조제1항), 1963년 11월 폐지·제정국회법에서는 수정안의 표결순서를 ① 최후에 제출된 수정안, ② 의원의 수정안, ③ 원안과 차이가 많은 수정안의 순서로 변경하고, 수정안과 원안이 전부 미결된 때에도 재토론하거나 위원회에 회부하여 재심하도록 하는 제도를 삭제하였으며(제89조), 그 후 수정안의 표결순서는 변동이 없이 현재에 이르고 있다.

제 3 장 주요국 의회의 수정안 처리절차

세계 각국은 나름대로 민주성과 합리성을 갖춘 입법과정을 구축하려고 노력해 왔고, 그 결과 각 국가들은 자신들의 역사적 전통과 정치적 경험에 기초한 독특한 입법과정을 형성하고 있다. 따라서 우리보다 먼저 의회제도를 도입·발전시켜 온 주요국 의회의 입법과정에서 운영되고 있는 수정안제도를 살펴보는 것은 우리 국회의 수정안제도가 안고 있는 문제점에 대한 개선방안을 모색하는데 많은 도움이 될 것으로 생각한다.

이하에서는 미국, 영국, 일본, 독일, 프랑스 등 주요국 의회의 입법과정에서 수정안의 처리와 관련된 부분을 개관해 보고, 그 처리절차를 수정안의 제출, 심의 및 표결 부분으로 나누어 살펴본 후 이들 국가의 수정안제도가 우리에게 주는 시사점을 알아보도록 하겠다.

제 1 절 미 국²¹⁾

I. 개 관

미국은 대통령제를 정부형태로 채택하고 있으며, 입법과정은 전형적인 위원회중심주의로 운영되고 있기 때문에 입법과정의 핵심적인 부분인 법률안의 수용 또는 폐기 여부의 결정 및 법률안 내용의 실질적인 변경 등이 상임위원회의 심사단계에서 이루어진다. 그리고 법률안은 연방헌법에 따라 형식상 의회의 구성원인 의원만이 제출할 수 있고,²²⁾ 법률안 발의정족수는 제한하고 있지 않기 때문에 의원 1인 이

21) 이 절의 내용은 박영도, 전계서, 134-160면; 박수철, 전계서, 110-127면; 임종훈·박수철, 전계서, 31-45면; 석인선 외3인, 전계서, 103-107면; 국회사무처 의사국(역), 「미국의회 의사규칙」(2007); 전진영, 「미국의회의 입법과정과 우리 국회에 대한 시사점」(국회입법조사처, 2009)을 참고하여 정리한 것이다.

22) 그러나 대통령은 매년 1월 또는 2월 연두교서를 의회에 제출하여 입법계획을 권

상이면 법률안을 제출할 수 있다.

미국 연방의회는 상원(Senate)과 하원(House of Representative)으로 구성된 양원제를 채택하면서 이를 모범적으로 운영해 온 결과, 그 입법 과정도 상원과 하원 모두의 심의와 승인 없이는 법률이 제·개정될 수 없는 구조적 특성을 최대한 활용하여 공개주의 및 토론문화의 정착과 소수의견의 존중 등 민주성이 두드러진다는 점이 특징이다.

그러나 상원과 하원은 별개의 독자적인 의사규칙을 갖고 있으며, 그 구성과 운영에 상당한 차이가 있다. 상원의 경우 의사규칙에 대한 보다 유연한 접근이 가능하고 본회의 수정안에 대한 제한이 거의 없으나, 하원의 경우 엄격한 의사규칙 및 선례준수를 강조하여 부적절한 수정안에 대한 제한이 엄격하다.

II. 수정안의 제출

미국 연방의회에서 수정안의 제출은 위원회 심사단계에서는 소관위원회 위원과 소위원회가, 본회의 심의단계에서는 의원, 위원회 및 전원위원회가 할 수 있다.

위원과 소위원회는 위원회 심사단계에서 법률안의 심사주체로서 당연히 수정안을 제출할 수 있고, 위원회와 전원위원회는 회부받은 법률안에 대하여 심사한 결과를 본회의에 보고하여야 하므로 그 심사결과가 수정의결인 경우에는 심사보고서에 수정안을 기록하여 본회의에 제출하여야 하며, 의원은 본회의에서 해당 법률안을 심사하는 주체로서 당연히 수정안을 제출할 수 있다.

의원이 수정안을 발의하는데 필요한 발의정족수에는 제한이 없기 때문에 원칙적으로 의원 1인 이상이면 수정안을 제출할 수 있다. 그

고하고 그 후에도 수시로 대통령이나 각부 장관 등은 서한이나 법률안의 초안을 의회에 보냄으로써 입법에 관한 의견을 개진한다. 이러한 입법의견은 소관위원회로 회부되어 위원장 또는 소수당 간사가 안을 갖추거나 초안 그대로 법률안으로서 제출한다. 이러한 의미에서 실질적으로 정부제안의 법률안이 의회에 상당수 제출된다.

러나 수정안은 심의 중인 법률안과 다른 주제에 관한 것이어서는 아니되고, 수정을 제한하기로 한 법률안²³⁾에 대한 수정안의 제출도 제한된다.

Ⅲ. 수정안의 심의

1. 위원회에서의 심사

법률안이 제출되면 직접 본회의에 상정되거나 복수의 위원회에 회부되는 일부 예외적인 경우를 제외하고는 자동적으로 그 법률안의 주제와 관련되는 위원회에 회부된다. 법률안을 회부 받은 위원회가 제일 먼저 하는 조치는 GAO(General Accounting Office)를 비롯한 행정부의 관계기관에 대하여 의견조회를 하는 것이다. 법률안이 본회의에 부의되기 위해서는 위원회의 두 가지 단계, 즉 청문회와 위원회 수정 단계를 통과하여야 한다.

청문회가 종료되면 법률안을 면밀히 검토·심의하는 소위원회의 수정단계에 들어간다. 소위원회는 법률안을 조문별로 면밀히 검토하는 축조심사를 실시하여 원안대로 아니면 수정의견이나 거부 의견을 붙이거나 아무런 의견 없이 위원회에 보고한다. 또한, 소위원회는 법률안을 위원회에 상정하거나 그 상정을 무기 연기할 것인지에 대하여도 의견을 제시할 수 있다.

전체위원회에 소위원회의 심사결과가 보고되면, 위원들은 법률안을 조문별로 읽어가면서 그에 대한 수정안을 제안할 수 있다. 위원회의 수정단계에서 법률안의 수정이 완료되면 위원회는 본회의에 송부할 법률안에 대하여 표결을 하게 된다.

23) 미국 하원에서는 본회의 심의를 신속하게 할 수 있는 절차로 규칙정지(suspension of the rule)제도가 있는데, 규칙정지 동의를 본회의에서 가결되어 규칙정지 하에서 법률안이 심의되면 본회의 토론은 40분으로 제한되고 모든 수정안의 제출이 금지된다.

위원회의 수정안은 원안에 대한 수정동의에 불과하며 따라서 본회의에서 다시 의결되어야 하므로 위원회의 심사는 예비심사과정에 불과하고 최종결정권을 의미하는 것은 아니다. 그러나 본회의는 위원회의 결정을 그대로 받아들이는 것이 일반적 경향이므로 위원회의 심사과정은 법률안 통과에 있어서 가장 결정적인 과정이라고 할 수 있다.

2. 본회의에서의 심의

위원회에서 심사·결정된 법률안은 보고서를 첨부하여 본회의에 보고된다. 위원회의 수정안도 이 보고서에 기록되며 위원회에서 법률안을 의결할 당시 위원회 소속 의원이 보충의견이나 소수의견을 제시하겠다는 의사표시를 하면 그 의견도 위원회 보고서에 포함되어야 한다. 이 보고서는 즉시 인쇄되어 모든 의원에게 배부되는데, 의원들에게 법률안에 찬성할 것인가 반대할 것인가를 결정하기 위한 정보를 제공하는 역할을 한다.²⁴⁾

본회의에서 상임위원회 심사결과를 보고하는 위원장은 규칙위원회 위원장에게 법률안이 본회의에서 우선적으로 심의될 수 있도록 특별규칙²⁵⁾의 부여를 요청할 수 있고, 대부분의 주요법률안은 특별규칙에 의해 우선적으로 본회의에 상정된다.

규칙위원회는 상임위원회의 법률안심사절차와 동일한 절차에 따라 특별규칙 요청을 심사하여, 그 규칙을 표결로 채택하게 되는데, 규칙

24) 제출된 법률안을 하원의 특정위원회에 보류시켜 본회의에 상정하지 않는 경우에는 다음 세 가지 구제방법이 있다. ① 하원의원 과반수의 동의를 얻어 그 법률안을 본회의에 상정하는 방법. ② 규칙위원회에 의한 다른 위원회로의 회부조치 ③ 의사규칙의 정지(Suspension of the rule)가 있다. 이는 의장과 의원 3분의 2 이상의 동의를 필요로 하는데, 여·야 간에 이견이 없는 안건을 신속히 처리하기 위해서 주로 사용된다.

25) 특별규칙은 간단한 결의안의 형태를 띠고 있다. 특별규칙의 목적은 첫째, 접수순서를 기다릴 경우 야기되는 대기시간을 없애으로써 법률안의 우선심의를 가능하게 하며, 둘째, 하원 본회의에 법률안이 상정되었을 때 허용되는 토론시간과 내용수정의 정도를 결정한다.

위원회가 허가하는 특별규칙의 유형에는 수정절차와 관련하여 세 가지로 구분²⁶⁾할 수 있다.

(1) 하원에서의 심의

위원회로부터 심사를 완료한 법률안이 본회의에 보고되면 법률안의 성격에 따라 Union Calendar, House Calendar, Private Calendar, Calendar of Motion to Discharge Committee에 등재된다. 조세, 수권, 지출승인 등 예산과 관련된 법률안들은 Union Calendar에 등재되고, 예산과 관련되지 않은 주요 법률안과 헌법수정안은 House Calendar에 등재된다. Union Calendar에 등재된 법률안과 하원규칙에 의한 세입·세출과 관련된 중요 법률안은 모두 전원위원회(Committee of the Whole)로 이관된다.

전원위원회는 우선 보고된 법률안에 대하여 1시간의 대체토론을 하며 정해진 토론시간이 종료되면 위원장은 토론을 종결하고 제2독회를 개시하는데 여기서는 축조심사절차가 시작된다. 조문별로 수정동의가 제안되고, 이에 대한 대안 등이 나오면 찬반 양측에서 각 5분 동안 의견을 개진할 수 있으며, 이어서 해당 조문에 대한 표결이 있는 후 다음 조문으로 넘어가는 순서를 취한다. 이러한 방식으로 모든 조문을 심사하게 되고 전체 법률안에 대한 수정안 심의가 완료되면, 전원위원회는 그 결과를 하원의 본회의에 보고한다.

본회의 심의는 전원위원회가 채택한 수정안으로 제한되어 이루어지고, 전원위원회의 수정안과 본래의 법률안에 대하여 표결을 하게 되는데, 이때 제3독회가 행하여진다. 제3독회에서는 의장이 토론과 수정안 제출을 허용하지 않는다는 동의를 선언한 후 법률안의 제명만 남

26) 규칙위원회가 채택하는 특별규칙은 수정절차와 관련하여 다음 3가지 유형이 있다.

① 개방형 규칙 : 법률안과 관련성을 가진 수정안은 모두 허용된다. ② 폐쇄형 규칙 : 소관 상임위원회가 제출한 수정안 이외 일체의 수정안 제출을 인정하지 않는다. ③ 수정형 규칙은 다시 수정개방형 규칙과 수정폐쇄형 규칙으로 나눌 수 있는데, 수정개방형 규칙은 법률안의 특정 조문을 제외한 전체법률안에 대하여 수정안 제안을 허용하고, 수정폐쇄형 규칙은 법률안의 특정 조문을 제외한 전체 법률안에 대해서 수정안을 제안할 수 없다.

독하는 방식으로 행해진다. 제3독회가 끝나고 법률안에 대한 표결에 앞서 의장은 소수당에게 재회부동의²⁷⁾에 대한 의사를 반드시 확인하여 의원들로 하여금 재회부 여부를 결정하도록 한다. 재회부동의가 없거나 거부되면 법률안 전체에 대한 표결을 실시하고, 표결결과 가결이 되면 해당 법률안은 상원으로 이송된다.

(2) 상원에서의 심의

상원은 하원과 달리 그 심의·의결의 방법과 절차가 비교적 비공식적이며 비정형적이다. 본회의의 의사일정도 하원의 경우처럼 복잡하게 분류되지 않고, 당 지도부나 위원장들 또는 의원들 간에도 권한이 비교적 평등하게 배분되어 있다.

상원에서도 법률안 심의는 일차적으로 소관위원회에서 이루어지며 그 다음 본회의에서 심의가 있게 된다. 상임위원회의 심사보고서에는 소수당의견 및 의원개인의견도 포함되며 위원회 수정안은 이탤릭체 표기나 원안에 대한 삭제표시로 나타낸다. 일반적으로 상원에서의 법률안 심의는 만장일치에 의한 요구로 시작된다. 이 점에서 상원에서의 절차는 하원절차와 크게 다르다. 그리고 상원은 하원과 달리 별도로 본회의를 전원위원회로 변경하지 않는다. 찬반토론은 생략되며 바로 수정절차에 들어가게 되고, 수정절차가 완료되면 만장일치에 의해 결정되지 않는 한 최종표결을 한다.

(3) 양원의 차이점

법률안의 수정과정에서의 상원과 하원의 차이점을 요약하면,

첫째, 하원에서는 법률안의 수정을 위하여 항목별로 또는 제목별로 법률안을 읽어가는 것에 비하여 상원에서는 만장일치동의가 특별히

27) ‘재회부동의’란 법률안을 소관위원회로 다시 돌려보내자는 동의로, 법률안의 소관위원회 재회부만을 제안하는 단순 재회부동의와 특정한 요구사항(예: 청문회 추가개최 등)을 담아 재회부하는 조건부 재회부동의로 구분된다. 재회부동의는 본회의에서만 허용되며 전원위원회에서는 할 수 없다.

다르게 규정하지 않는 한 법률안의 어떤 조항에 대해서도 수정안 제안이 가능하다.

둘째, 법률안의 수정과 관련한 규칙이 하원에서는 엄격한 것에 비하여 상원에서는 이에 관한 관련된 규칙이 존재하지 않는다.

셋째, 하원의원의 법률안에 대한 수정권한은 보통 규칙위원회에 의하여 제한되는 반면 상원에서는 만장일치동의가 없는 한 무제한적인 수정안을 상원의원은 제안할 수 있다.

넷째, 수정안에 대한 토론에 있어서 하원에서는 5분 규칙이 존재하는 반면 상원에서는 원칙적으로 수정안에 대한 토론은 무제한이다.

3. 양원협의위원회(Conference Committee)의 조정

법률안은 상하 양원에서 동일한 내용으로 통과되어야 대통령에게 이송될 수 있다. 그러나 동일한 법률안에 대해 상하 양원에서 내용을 달리하여 의결한 경우에는 이를 조정하기 위하여 상원과 하원은 양원협의위원회의 개최를 요구할 수 있다.

법률안이 양원협의위원회에 회부되면, 양원 간의 비공식적인 협상을 거쳐 타협안을 도출하고, 위원의 과반수가 합의에 이르게 되면 보고서를 작성하게 된다. 상하 양원에 속하는 위원 과반수가 보고서에 서명하면 이 보고서는 상원과 하원의 본회의에 보고되고 양원협의위원회 활동은 종료된다.

양원협의위원회의 보고서는 상원과 하원 본회의에 보고되어 의결절차를 밟게 되는데, 수정은 허락되지 않으며 전체에 대한 가부나 양원협의위원회로 재회부를 결정하게 된다.

IV. 수정안의 표결

수정안의 표결방법에 관해 별도의 규정을 두고 있지 않으나, 일반적인 표결절차에 따라 위원회와 전원위원회 심사단계에서는 조문별로

축조심사를 하게 되므로, 수정안도 조문별로 표결하고 있으며, 본회의 심의단계에서는 본회의에 제출된 수정안과 본래의 법률안에 대하여 표결을 하게 된다.

V. 시사점

미국 연방의회는 양원제로 운영될 뿐만 아니라 복잡한 의사규칙에 따라 입법과정이 운영된다는 측면에서 우리 국회의 입법과정과 근본적으로 매우 상이하다.

그러나 미국 연방의회의 입법절차가 매우 복잡함에도 불구하고 수정안 발의정족수를 제한하지 않음으로써 의원들의 수정안 제출을 용이하게 하고, 하원의 전원위원회나 상원의 본회의 심의단계에서 의원들의 입법과정 참여가 보장되어 있는 점과 신속한 법률안 처리와 입법효율성을 제고하기 위해 법률안의 내용과 중요성에 따라서 상이한 입법경로를 제도화하고 있다는 점은 우리가 참고할 만하다고 할 것이다.

제 2 절 영 국²⁸⁾

I. 개 관

영국은 의원내각제를 정부형태로 채택하고 있으며, 입법과정은 본회의중심주의로 운영되고 있어서 법률안의 기본방향이 본회의에서의 독회와 토론의 과정에서 결정된다. 그리고 법률안은 미국과 마찬가지로 의원만이 제안할 수 있지만 그 제안자가 내각의 각료일 경우 그 법률안은 정부제출법률안, 각료가 아닌 일반의원이 제안하는 것은 의원발의법률안이라고 구분하고 있으며, 법률안 발의정족수를 제한하고 있

28) 이 절의 내용은 박수철, 전게서, 97-109면; 임종훈·박수철, 전게서, 48-61면; 국회사무처 의사국(역), 「영국의회 의사규칙」(2006)을 참고하여 정리한 것이다.

지 않기 때문에 의원 1인 이상이면 법률안을 제출할 수 있다.

영국 의회는 상원과 하원으로 구성된 양원제를 채택하고 있지만, 입법과정에 있어서 양원의 의사가 합치하지 아니할 때에는 하원의 의사가 우선하도록 입법상의 하원우위원칙이 확립되어 있다. 그리고 의회에서의 입법절차를 규정하는 별도의 법은 없으나 의사규칙을 제정하여 입법절차를 상세하게 규정하고 있는데, 법률안의 종류²⁹⁾에 따라 그 심의절차가 달라진다는 특징을 갖고 있다.

수정안의 처리절차에 관해서는 의사규칙에 자세하게 규정되어 있는데, 본회의중심주의를 채택하고 있기 때문에 본회의에서 법률안 처리의 일반원칙을 승인한 다음 위원회가 구체적으로 내용을 심사한 후 위원회에서 채택한 수정안을 본회의에서 심의하는 방식으로 운영하고 있으며, 위원회의 심사단계에서는 본회의에서 결정된 기본방침의 한도 내에서 부분적인 수정만 할 수 있다.

II. 수정안의 제출

영국 의회에서 수정안은 의원과 소관위원회 위원, 위원회 및 전원위원회가 제출할 수 있다. 먼저, 의원은 법률안에 대한 의사진행의 어떠한 단계에서든 의석에서 기립하여 수정안이나 동의를 제안하거나 요청할 수 있고(하원의사규칙 제29조제1항), 하원의 결의로 승인된 심사보고 법률안에 대한 수정안을 발의할 수 있다(하원의사규칙 제75조). 의원의 수정동의 발의정족수에 별도의 제한을 두고 있지 않아 1인 이

29) 영국의회에서 법률안은 그 성격에 따라 공적 법률안(Public Bill), 사적 법률안(Private Bill) 그리고 혼성 법률안(Hybrid Bill)로 구분하고 있다. 공적 법률안은 국가의 공공정책에 관한 법률안으로서 그 적용대상이 일반적이고 적용지역을 전국적으로 하고, 사적 법률안은 특정 개인이나 기관·단체 등에 관한 권한이나 이익을 부여하는 법률안으로서 의원에 의해 제출되는 것이 아니라 사적 법률안의 입법을 희망하는 당사자가 청원과 함께 제출한다. 그리고 혼성법률안은 공적 법률안과 사적 법률안의 성격을 동시에 포함한 법률안으로서 극히 소수이고 주로 정부가 법률안을 제출하고 있다. 박수철, 전게서, 98-99면. 참조.

상이면 수정안을 제출할 수 있다. 다만, 제3독회에서는 법률안에 대한 단순한 자구수정 외에는 어떠한 수정도 인정되지 아니한다(하원의사규칙 제77조).

그리고 위원회는 심사한 법률안에 대하여 그의 판단으로 적절한 수정안을 본회의에 제출할 수 있다. 이 경우 수정안은 해당 법률안의 본질적인 사항에 관련되어야 한다(하원의사규칙 제65조). 또한, 전원위원회도 회부된 법률안의 심사결과 수정안을 채택한 경우 본회의에 수정안을 제출할 수 있고(하원의사규칙 제71조), 본회의로부터 회부된 법률안을 심사하는 위원회의 위원은 해당 법률안을 심사하는 과정에서 당연히 수정안을 제출할 수 있다.

Ⅲ. 수정안의 심의

법률안이 의회에 제출되면 공식적인 심의절차가 진행되고 이 과정에서 해당 법률안에 대한 수정안이 제출되어 심의될 수 있다. 법률안은 상원 또는 하원 어느 쪽에도 제출할 수 있으므로 법률안이 제출된 원(院)에서 먼저 심의를 마치고 난 다음에 다른 원에서 심의를 하게 된다. 다만, 재정에 관한 법률안은 전적으로 하원에만 제출되어 우선적으로 심의하게 되며, 상원의 경우 특정한 법률안에 대해서는 수정이 제한되는 등 상원에 비해 하원의 역할이 중시되고 있다. 이러한 법률안의 심의절차는 법률안의 종류에 따라 상당히 다르기 때문에 이하에서는 공적법률안과 사적법률안으로 구분하여 그 처리절차를 살펴 보도록 하겠다.

1. 하원에서의 심의

(1) 공적법률안(Public Bill)

의회에 제출된 공적법률안은 다음의 5단계의 심의절차를 거치게 된다.

먼저 “제1독회 단계”이다. 제1독회는 형식적인 것으로서 하원 사무총장에 의해 법률안의 제명이 낭송되고 제2독회의 기일을 지정하는 것으로 끝나며 토론은 진행되지 않는다. 이 단계가 끝나면 법률안은 인쇄되어 의원들에게 배부된다.

다음은 “제2독회 단계”이다. 이 단계에서는 제1독회를 통과한 법률안의 취지 및 일반적인 내용설명과 이에 대한 정당 간의 논쟁이 시작된다. 또한 법률안의 제출배경과 법률안의 목적을 달성하기 위한 다른 방법에 대한 논의가 이루어진다. 그러나 제2독회에서는 법률안의 조항별 구체적 내용에 대한 논의가 진행되지 않는다. 제2독회에 반대하는 의원은 제2독회의 개최 여부에 대하여 반대투표를 하거나 반대하는 내용의 수정안을 제출할 수 있다. 그러나 모든 법률안이 제2독회를 거치는 것은 아니며 문제가 없는 법률안에 대해서는 제2독회위원회에 회부할 수 있으며 이 위원회의 권고에 의거하여 제2독회의 절차를 실질적으로 생략할 수도 있다.

다음은 “위원회 단계”이다. 제2독회가 행해진 후에 반대의 의결이 없는 한 법률안은 상임위원회에 회부된다. 그러나 의원은 법률안을 전원위원회나 특수상임위원회 또는 특별위원회 등에 회부하는 동의를 제출할 수 있다. 위원회는 해당 법률안을 축조심사 하는데 이 경우에도 법률안은 제2독회에서 원칙적으로 가결된 것으로 보기 때문에 그 법률안을 부정하거나 원칙을 역전시키는 수정안은 허용되지 않으며 중요한 조문은 삭제할 수 없다. 그러나 이러한 범위 안에서도 그 법률안의 주제에 관련되는 한 법률안을 수정할 수 있음은 물론이다. 이러한 점에서 영국의 입법과정은 본회의중심주의를 특색으로 한다고 할 것이다.

다음은 “보고 또는 심의 단계”이다. 이 단계는 위원회에서 심사한 내용을 본회의에 보고하고, 보고된 법률안을 또 한 차례 수정할 수 있는 기회가 된다. 이 단계는 특히 위원회에 참여하지 않은 의원들에게

수정안 제출기회를 부여한다. 그러나 전원위원회에서 수정 없이 보고된 법률안은 심의단계를 거치지 않고 바로 제3독회로 넘어간다. 상임위원회에서 보고된 법률안은 본회의에서 날짜를 정하여 심의되며, 특별위원회에서 보고된 법률안은 통상적으로 전원위원회에 재회부된다.

마지막으로 “제3독회 단계”이다. 3독회는 보통 심의단계가 끝난 후 바로 이루어지는데, 이 단계에서는 여러 차례 수정을 거친 법률안이 최종적인 형태로 심사를 받는다. 이때 자구수정 외의 수정은 행할 수 없으며 따라서 통상 정례적인 절차만 이루어진다.

이렇게 하원에서의 심의절차가 종료되면 해당 법률안은 상원에 송부된다. 하원에서 통과된 법률안이 상원의 모든 절차를 거쳐 수정 없이 통과되면 상원의장이 법률안을 국왕에게 송부하여 승인절차를 밟는다. 그러나 하원을 통과한 법률안에 대해 상원에서 수정하게 되면 그러한 수정들은 다시 하원에 회부되어 검토하게 된다.

(2) 사적 법률안(Private Bill)

사적 법률안의 심의는 사적 법률안에 관한 의사규칙에 의하여 진행된다.

우선 사적 법률안의 청원이 제출되면 그 청원이 의사규칙이 정하는 소정의 요건을 구비하였는가의 여부를 심사하게 되는데 이때 청원인 또는 그 대리인은 청원심사관에게 이를 입증하여야 한다.

이를 거쳐 사적 법률안의 청원이 본회의에 제출되면 제1독회를 거친 것으로 간주되며, 제2독회에서는 제출된 법률안에 대한 광범위한 토론이 행해지게 된다. 제2독회가 끝나게 되면 해당 법률안은 반대의견이 없는 법률안과 반대의견이 있는 법률안으로 구분된다. 이 중 반대의견이 없는 법률안은 이들 법률안을 심의하기 위한 위원회에 회부되는데, 이 위원회에서는 그 법률안이 공익에 반하는가의 여부에 대해서만 심사하여 그 결과를 본회의에 보고하며, 반대법률안은 특별위

위원회에 회부되어 민사재판과 같은 준사법적 절차방식으로 심사가 이루어진다.

이렇게 위원회의 심사가 종료하면 제3독회를 거치며 제3독회에서 승인되면 해당 법률안은 상원으로 송부되고, 이후 절차는 공적 법률안과 같다.

2. 상원에서의 심의

상원도 하원과 마찬가지로 3독회를 거치면서 법률안을 심의한다.

우선 제1독회는 법률안의 제출과 동시에 이루어지는데 토론 없이 법률안을 책임지고 있는 의원이 긴 타이틀(입법목적과 효과가 요약된 제명)을 낭독하는 것으로 종료하는 것을 원칙으로 한다.

제2독회에서는 법률안에 대한 원칙적이고 개략적인 논의가 있게 되고, 제2독회가 끝나면 법률안은 통상적으로 전원위원회에 회부된다. 이때 논쟁의 여지가 없는 법률안 등에 대해서는 의결에 의하여 위원회단계를 생략하고 제3독회로 넘어갈 수 있다.

전원위원회는 법률안 또는 그 수정안에 대하여 시간에 대한 제한 없이 토론하며 수정안에 대해 의견이 일치되지 않으면 투표를 통해 수정안을 확정한다.

전원위원회의 심사가 끝나면 하원과 마찬가지로 보고단계에 들어간다. 보고단계는 대체로 전원위원회 심사종료 후 14일에 시작되는데, 하원에서와 마찬가지로 모든 상원의원들이 수정안을 좀 더 심사할 수 있는 기회를 부여한다.

마지막으로 제3독회는 법률안을 수정하고 토론하는 마지막 단계이다. 상원의 경우에는 하원과 달리 수정안이 만들어질 수 있는데, 제3독회 수정안은 종종 법률안의 특별한 부분을 명확히 하기도 하지만 정부로 하여금 최초에 제출된 법률안과 비교하여 진전된 내용의 수정

안을 제시하도록 유도할 목적으로 제안되기도 한다.

법률안이 상원을 통과하면 하원에 송부된다. 상원에서 통과된 법률안이 하원의 모든 절차를 거쳐 수정 없이 통과하면 하원의장이 법률안을 국왕에게 송부하여 승인절차를 밟게 된다. 그러나 상원을 통과한 법률안에 대해 하원에서 수정하게 되면 그러한 수정들은 다시 상원에 회부되어 검토하게 된다.

IV. 수정안의 표결

수정안의 표결과 관련하여, 하원의사규칙 제62조에서 “동이가 의제가 된 상태에서 그 내용을 삭제하고 다른 문구를 삽입하고자 하는 수정안이 부결되면, 그 주된 의제는 즉시 표결에 부쳐진다.”고 규정하여 수정안의 표결에 있어서 원안과 수정안의 관계를 규율하고 있다.

V. 시사점

영국의 입법과정은 본회의중심주의를 채택하고 있기 때문에 법률안의 기본방향이 본회의에서의 독회와 토론의 과정에서 결정되고, 위원회 심사단계에서는 본회의에서 결정된 기본방침의 한도 내에서 부분적인 수정만을 할 수 있다는 점에서 우리의 입법과정과 많은 차이가 있다.

그러나 영국 의회가 양원제를 채택하고 있어서 우리보다 입법절차가 복잡함에도 불구하고 의원들의 입법과정 참여를 보장하기 위하여 수정안 발의정족수에 제한을 두고 있지 않는 점과 법률안 심의단계에 따라 수정안의 수정범위를 다르게 정하고 있는 점은 우리가 참고할 만하다고 할 것이다.

제 3 절 일 본³⁰⁾

I. 개 관

일본은 의원내각제를 국가형태로 채택하고 있으면서도 입법과정은 대통령중심제에 더 어울리는 위원회중심주의로 운영하고 있어서 법률안에 대한 실질적인 심의가 위원회를 중심으로 이루어지고 있다. 그리고 법률안의 발의 또는 제출은 의원, 내각, 위원회가 할 수 있으나, 중요한 법률안은 대부분 내각에 의해서 제출된다. 의원이 법률안을 발의하려면, 중의원에서는 의원 20인(예산을 수반하는 법률안은 50인) 이상, 참의원에서는 의원 10인(예산을 수반하는 법률안은 20인) 이상의 찬성을 얻도록 하고 있다(국회법 제56조제1항).

일본 의회는 중의원과 참의원의 양원으로 구성되어 있으나, 법률안의 의결에 있어서 양원 간의 의결이 다를 경우에 중의원의 재가결이 의회의 의결이 되는 점이나 예산안의 중의원 선심권 등이 인정되는 점 등을 볼 때 중의원이 참의원에 비해 우월적 지위를 확보하고 있다고 하겠다. 그리고 양원의 입법절차에 관해서는 국회법에서 중요한 사항을 규정하고, 그 밖의 세부적인 사항은 양원에서 각각 의사규칙으로 규정하는 체제로 되어 있다.

따라서 수정안의 처리절차에 관하여 국회법에서 수정동의를 위한 발의정족수와 위원회가 예산이 수반되는 수정을 할 경우 내각에 의견진술 기회를 주도록 하는 부분 등 중요한 사항을 규정하고, 그 밖에 세부적인 사항인 수정안의 제출시기, 예산명세서의 첨부, 수정안의 표결순서 등에 관해서는 양원의 의사규칙으로 규정하고 있다.

30) 이 절의 내용은 박수철, 전게서, 156-167면; 임종훈·박수철, 전게서, 62-76면; 국회사무처 국제국, 「일본의회: 의회제도·주요인사·관련법규」(2006)를 참고하여 정리한 것이다.

II. 수정안의 제출

일본 의회에서 수정안은 위원회 심사단계에서는 소관위원회 위원과 소위원회가, 본회의 심의단계에서는 의원과 위원회가 제출할 수 있다.

먼저, 위원회에서는 위원이 법률안에 대하여 수정을 하려면 사전에 수정안을 위원장에게 제출하여야 한다(중의원규칙 제47조제1항, 참의원규칙 제46조제1항). 위원회 심의과정에서 위원이 수정안을 제출하는 경우에는 법률안의 제출과는 달리 일정 수 이상의 찬성자를 요하는 제한이 없으므로, 위원 1인이라도 수정안을 제출할 수 있다. 그러나 수정안이 예산의 증액을 수반하거나 예산을 수반하게 되는 경우에는 수정의결 후 필요하게 되는 경비를 분명히 하는 문서를 첨부하여야 한다(중의원규칙 제47조제2항, 참의원규칙 제46조제2항). 그리고 소위원회는 회부된 법률안을 심사한 결과가 수정의결인 경우 심사보고서에 수정안을 첨부하여 제출하게 된다.

다음으로, 본회의에서 수정동의는 의원이 그 안을 갖추고 소정의 찬성자와 연서하여 미리 의장에게 제출하여야 한다(중의원규칙 제143조제1항, 참의원규칙 제125조제1항). 본회의에서 수정동의를 의제로 하려면, 중의원에서는 의원 20인(예산을 수반하는 법률안은 50인) 이상, 참의원에서는 의원 10인(예산을 수반하는 법률안은 20인) 이상의 찬성을 필요로 한다(국회법 제57조). 그러나 위원회의 수정안은 찬성자를 필요로 하지 아니한다(중의원규칙 제143조제1항 단서, 참의원규칙 제128조). 그리고 본회의에서의 수정동의와 수정안도 위원회에서의 수정안과 마찬가지로 예산을 수반하는 경우에는 수정의결과 필요로 하는 경비를 분명히 하는 문서를 첨부하여야 한다(중의원규칙 제143조제2항, 참의원규칙 제125조제2항).

Ⅲ. 수정안의 심의

1. 위원회에서의 심사

법률안이 제출되면 의원(議院)의 의결로 위원회의 심사를 생략하도록 하는 경우를 제외하고는 위원회에 회부된다(국회법 제56조제2항). 법률안이 위원회에 회부되면, 위원회는 이를 상정하여 그 안에 대한 취지 설명을 들은 다음 심사에 들어간다(중의원규칙 제44조, 참의원규칙 제39조). 소관위원회 위원은 의제가 된 법률안에 대하여 자유로이 질의하고 의견을 제시할 수 있으며(중의원규칙 제45조, 참의원규칙 제42조), 위원의 질의에 대해 국무대신·부대신·대신정무관이 답변하게 된다.

심사대상이 되는 법률안을 수정하려는 위원은 미리 수정안을 위원장에게 제출하게 되고, 위원회는 소위원회를 설치하여 수정안을 심사하게 할 수 있다(중의원규칙 제48조). 소위원회가 심사를 마친 후에는 소위원장에게 그 경과 및 결과를 위원회에 보고하게 된다(중의원규칙 제90조).

위원회는 중요한 법률안은 공청회를 열어 이해관계자나 학식경험자 등으로부터 의견을 들을 수 있으며(국회법 제51조), 예산을 수반하는 법률안 또는 법률안에 대한 수정을 이유로 예산의 증액 또는 예산이 수반되는 것에 대해서는 내각에 대하여 의견을 진술할 기회를 주어야 한다(국회법 제57조의3). 또한, 내각이 제출한 법률안 가운데, 중의원의 수정에 관련된 부분에 대하여 참의원으로부터 요구가 있을 때에는, 그 소관위원회 위원장 또는 수정안의 제출자는 참의원에서 수정하는 취지를 설명할 수 있고(중의원규칙 제60조의2), 중의원에 제출된 의안 또는 내각제출의 법률안 가운데에서 중의원의 수정을 거치는 부분에 대해서는 중의원 위원장, 발의자 또는 수정안 제출자로부터 설명을 들을 수 있다(참의원규칙 제41조).

이상의 심사절차를 거친 법률안은 토론에 부쳐지고 토론이 종결되면 위원장은 제목을 선포하고 표결에 부친다(중의원규칙 제50조). 위원회는 심사한 법률안에 대하여 원안대로 채택하거나 수정하거나 본회의에 부의할 필요가 없다고 결정할 수 있고, 그 결과를 보고서로 작성하여 의장에게 제출하여야 한다. 이 경우 위원회에서 법률안을 수정하기로 한 경우 보고서에 위원회 수정안이 첨부되어 제출된다.

2. 본회의에서의 심의

위원회가 심사한 법률안이 본회의에서 의제로 될 때에는 먼저 위원장이 그 경과 및 결과를 보고하고, 이어서 소수의견자가 소수의견의 보고를 하며(중의원규칙 제115조, 참의원규칙 제104조제1항 및 제106조), 위원장 및 소수의견자의 보고³¹⁾가 끝난 다음에 의장은 수정안의 취지를 설명시킨다(중의원규칙 제116조). 한편, 위원회의 심사가 생략된 법률안에 대해서는 발의자 또는 제출한 의원으로 하여금 그 취지를 설명하도록 하고 있으므로(중의원규칙 제117조, 참의원규칙 제107조의2), 이들의 취지설명이 끝난 후에 의장은 수정안에 대한 취지설명을 시켜야 할 것이다.

이렇게 취지설명이 끝난 수정안은 원안과 함께 의원의 질의와 토론이 끝나면 표결에 부쳐진다(중의원규칙 제118조). 다만, 각 의원(議院)은 예산을 수반하는 법률안 또는 법률안에 대한 수정을 이유로 예산의 증액 또는 예산이 수반되는 것에 대해서는 내각에 대하여 의견을 진술할 기회를 주어야 하며(국회법 제57조의3), 참의원이 제출한 의안 또는 내각이 제출한 의안 가운데 참의원의 수정과 관련된 부분에 관하여 중의원으로부터 요구가 있는 때에는 위원장, 발의자 또는 수정

31) 위원회에서 폐기된 소수의견으로, 출석위원의 10분의 1 이상의 찬성이 있는 것은 위원장에게 보고한 후 소수의견자가 이를 의원(議院)에 보고할 수 있다(국회법 제54조제1항).

안 제출자는 중의원에서 설명할 수 있도록 하고 있다(참의원규칙 제175조의2).

IV. 수정안의 표결

법률안을 표결함에 있어서 수정안은 원안보다 먼저 표결하되, 다음의 순서에 따라야 한다(중의원규칙 제144조부터 제146조까지, 참의원규칙 제129조부터 제131조까지).

- ① 의원(議員)이 제출한 수정안은 위원회의 수정안보다 먼저 표결하여야 한다.
- ② 동일한 의제에 대하여 의원(議員)으로부터 여러 개의 수정안이 제출된 때에는 의장이 표결의 순서를 정한다. 그 순서는 원안과 차이가 많은 것부터 표결한다.
- ③ 수정안이 모두 부결되었을 때에는 원안에 대하여 표결한다.

수정안이 과반수의 찬성을 얻어 가결되면 의원(議院)은 수정의결 조항 및 자구의 정리를 의장에게 위임할 수 있다(중의원규칙 제120조, 참의원규칙 제133조). 그러나 수정안과 원안이 모두 과반수의 찬성을 얻지 못하였음에도 의원(議院)에서 이를 폐기하지 아니하기로 의결한 때에는 특히 위원회에 회부하여 그 안을 기초시킬 수 있다(중의원규칙 제147조, 참의원규칙 제132조).

V. 시사점

일본의 입법과정은 위원회중심주의를 채택하고 있어 법률안에 대한 실질적인 심사가 위원회를 중심으로 이루어지고 있고, 수정동의의 발의에 일정한 수의 찬성을 얻도록 하는 것과 수정안의 표결순서 등을 규정한 것 등은 우리 국회의 입법과정과 매우 비슷하다.

그러나 일본 의회에서 수정안의 표결은 제출순서를 고려하지 않고 그 내용이 원안과 차이가 많은 것부터 하도록 하는 점과 수정안이라도 예산이 수반되는 경우에는 비용추계서를 첨부하도록 하고, 이를 집행하는 내각에 대하여 의견을 진술할 기회를 주도록 하고 있는 점은 우리가 참고할 만하다고 하겠다.

제 4 절 독 일³²⁾

I. 개 관

독일은 의원내각제를 정부형태로 채택하고 있으며, 입법과정은 본회의중심주의인 영국과 상임위원회중심주의인 미국의 절충형이라고 할 수 있다. 즉 법률안심의회는 영국 의회와 마찬가지로 3독회제를 채택하고, 법률안의 위원회심사는 미국 연방의회의 경우와 같이 상임위원회에서 자율적으로 행하며 입법과정의 핵심적 부분을 구성하고 있다.

그리고 연방의회에서 법률안은 연방정부, 연방참사원 및 연방의회의원이 제출할 수 있다(기본법 제76조제1항). 연방의회의원은 교섭단체 또는 연방의회의원 5% 이상의 찬성을 얻어 직접 연방의회에 법률안을 제출할 수 있는데 반해, 연방정부는 연방참사원의 “의견표명”을 받아 이를 법률안에 첨부하여 함께 제출할 의무가 있고, 연방참사원은 연방정부를 경유해서만 연방의회에 법률안을 송부할 수 있다. 이와 같이 독일은 입법과정에서 연방정부, 연방의회, 연방참사원의 상호 협력 하에 이루어지는 매우 독특한 방식을 취하고 있다.³³⁾

32) 이 절의 내용은 박영도·박수진, 「독일 법령체계와 입법심사기준」(법제처·한국법제연구원, 2005), 47-98면; 박수철, 전게서, 142-154면; 임종훈·박수철, 전게서, 77-88면을 참고하여 정리한 것이다.

33) 독일에서는 연방의회를 하원으로 그리고 연방참사원을 상원으로 하는 하나의 입법부가 구성되는 것이 아니고, 연방의회도 연방참사원도 각각 독립된 연방의 최고기관인 것이다. 법제상 연방참사원은 이른바 양원제 의회의 제2원으로서 위치되어 있지 않더라도 연방의 입법과정에서 연방참사원의 협력은 불가결하다. 즉, 독일에

그리고 독일의 입법절차에 관해서는 법률안의 발의·심의 절차 등 중요한 사항을 기본법에서 규정하고(기본법 제76조 이하), 그 외에 세부적인 사항은 연방의회와 연방참사원에서 각각 의사규칙을 제정하여 규정하는 체제로 되어 있다(기본법 제40조제1항 및 제52조제3항). 그러나 연방참사원은 연방의회가 의결하여 송부한 법률안에 대한 수정권한이 없으므로 수정안 처리절차에 관해서는 연방의회 의사규칙(Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages: GO)에서 규정하고 있다.

II. 수정안의 제출

연방의회에서 수정안은 위원회 심사단계에서는 소관위원회 위원과 소위원회가, 본회의 심의단계에서는 의원과 위원회가 제출할 수 있다.

먼저, 위원회에서 심사 중인 법률안에 대해서는 위원 1인이라 할지라도 수정동의를 제출할 수 있으며, 정부대표를 출석시켜 정부 각 부처의 입장 표명을 요구할 수 있다(GO 제68조). 그리고 소위원회도 법률안을 회부받으면 이를 심사하여 그 결과를 위원회에 보고하여야 하는데, 이 경우 심사결과가 수정의결이면 심사보고 시 수정안을 함께 제출할 수 있다.

다음으로, 위원회는 회부받은 법률안을 심사하여 그 결과를 본회의에 보고하게 되는데, 이 경우 심사결과가 수정의결이면 심사보고 시 수정안을 함께 제출할 수 있다. 그리고 의원의 경우는 본회의 심의단계별로 수정안의 제출에 대한 제한이 각각 다르다. 즉, 제1독회에서는 수정동의의 제출은 허용되지 않고, 제2독회에서 의원 1인 이상의 서명이 있으면 가능하며(GO 제82조제1항), 제3독회에서는 개별의원들에 의한 수정동의를 더 이상 제출이 허용되지 않고, 하나의 교섭단체 또는 의원의 5% 이상의 찬성을 얻어야 수정동의를 제출할 수 있다(GO 제

서는 연방의 법률은 연방의회에서 의결되나 법률이 최종적으로 성립하기 위해서는 연방참사원의 협력을 필요로 한다.

85조제1항). 그리고 제3독회에서 수정동의에는 제2독회에서 수정이 의결된 규정에 한하고, 개별적인 심의 역시 그 규정에 한한다. 다만, 제2독회에서 부결된 수정안을 다시 제안할 수 있다.³⁴⁾

Ⅲ. 수정안의 심의

1. 연방의회에서의 심의

연방의회에서의 법률안심의는 다음 단계의 절차를 거치게 된다.

먼저, “제1독회 단계”이다. 제1독회에서는 총론적 심의를 한다. 우선 법률안 제출자의 취지설명에 이어 각 교섭단체의 총괄적 의견이 개진된다. 제1독회에서는 법률안 그 자체에 관해서는 어떠한 표결도 행해지지 않으며 그 법률안을 위원회에 회부할 것인가의 여부에 관해 결정한다. 따라서 이 단계에서 수정동의를 포함한 어떠한 표결도 하지 않으며, 법률안의 심의를 지연시키거나 거부하려는 것도 인정되지 아니 한다.

다음은 “위원회 단계”이다. 제1독회가 종료한 후 법률안은 위원회에 회부할 수 있다(GO 제80조제1항). 위원회가 개최되면 보고자 또는 정부대표자가 해당 법률안의 내용에 대하여 설명을 하고, 법률안에 대한 보고가 종료되면 일반토론을 거쳐 축조심사를 하게 된다. 위원장은 법률안을 조문별로 낭독하고 보고자, 다른 위원회 위원 및 정부대표자, 연방참사원도 그들의 견해를 표명한다. 이 단계에서 수정안을 제출하거나 다른 동의안을 제출한다. 수정안은 대체로 정부제출법률안의 원안에 약간의 수정을 가한 것이 대부분이며, 이는 토의나 협상을 위한 안으로서 제출되는 경우가 많다. 또한, 위원회는 위원의 3분의 1이 반대하지 아니하는 한 위원회에 일정한 업무를 수행하게 하기 위한 소위

34) 연방의회에서의 수정동의를 제2독회 및 제3독회에서 가능하다. 즉 원안이 의제가 된 후 토론종결 시까지는 언제든지 수정동의를 제출할 수 있다. 제2독회에서 수정안이 가결되는 경우 의장은 원안을 정정하고, 이를 제3독회의 원안으로 한다. 제2독회에서 원안이 전부 부결된 경우에는 그 이후의 토론과 표결을 정지한다.

원회를 설치할 수 있고, 필요한 경우 공개토론회 및 공청회를 개최할 수 있다. 위원회의 입법활동은 제출된 법률안에 대해서 단순히 포괄적인 거부 또는 승인의 권고를 하거나 개개의 문제에 대해서 단순히 수정의 의견표명을 하는데 그치는 것이 아니다. 오히려 커다란 경제적 또는 사회정책적 의의를 지닌 법률안에 관하여 연방의회위원회가 독립하여 세목에 걸쳐 법률을 기초하는 경향이 나타난다. 그 결과 연방의회에 제출된 초안은 자주 관할부처의 본래의 계획이 의도하는 것에 완전히 반할 수도 있는 적지 않은 수정을 받게 된다.

다음은 “제2독회 단계”이다. 제2독회에서는 위원회에서 심사결과에 대하여 보고를 받은 후 이를 수정하지 않고 채택할 것인지, 위원회가 수정한 대로 채택할 것인지 또는 이를 폐기할 것인지를 결정한다. 위원회가 수정한 법률안이 폐기되지 않은 경우에는 그 법률안은 축조심의회에 들어간다. 제2독회에서는 연방의회가 허가한 경우를 제외하고는 원칙적으로 일반적 심의는 행하지 않는다. 개개의 심의는 처음에 개개의 독립규정에 관하여 행하며, 마지막으로 그 법률안의 전문 및 제명에 관하여 행한다. 이때 수정안도 제출된다. 위원회가 수정안을 제안하는 경우 그 한에서 원안은 배제된다. 따라서 제2독회에서 토론과 표결 대상의 기초는 위원회에서 수정된 원안 내에서의 법률안이다. 제2독회에서 수정안이 의결된 경우 연방의회의장이 이를 정리하며(GO 제83조제1항), 제2독회의 결정은 제3독회의 심의를 위한 기초가 된다.

마지막으로 “제3독회 단계”이다. 제3독회는 제2독회에서 법률안에 대해 어떠한 수정동의도 가결되지 않은 경우에는 제2독회의 종료 후 바로 개최되나, 수정동의가 가결된 경우에는 제2독회의 의결에 관한 인쇄물의 배포 후 2일 후에 개최된다(GO 제84조).

법률안에 대한 최종투표는 제3독회 마지막에 하게 되는데, 여기서 가결되면 협력을 얻기 위해 연방참사원으로 송부되어 진다.

2. 연방참사원의 심의와 양원협의위원회의 조정

연방의회가 의결한 모든 법률안은 연방참사원의 심의를 거쳐야 한다. 연방참사원은 연방의회를 통과한 법률안에 대해 직접 수정안을 만들 권한은 없지만 법률안의 내용을 변경할 수 있는 양원협의위원회의 소집을 요구할 수 있는 중요한 권한을 가지고 있다.

연방참사원은 법률안을 공동으로 심의하기 위한 양원협의위원회의 소집을 요구하지 않거나 연방참사원의 동의를 요하는 법률안에 대해 연방의회나 연방정부로부터 양원협의위원회의 소집요구가 없는 경우 연방의회를 통과한 법률안을 심의하여 찬성함으로써 법률안을 법률로 확정시킬 수 있다. 그러나 연방참사원이 연방의회를 통과한 법률안에 대해 그대로 찬성할 수 없는 경우 양원협의위원회의 소집을 요구할 수 있다. 양원협의위원회는 법률안을 공동으로 심의하기 위하여 연방의회와 연방참사원의 의원들로 구성되는데, 양원협의절차를 통해 법률안의 수정을 위한 제안을 하거나 아무런 제안 없이 종료될 수도 있다.

양원협의위원회에서 법률안의 변경을 제안한 경우에는 연방의회의 재의결이 있으면 법률로 확정된다(기본법 제77조제2항). 그러나 양원협의위원회가 법률안에 대한 변경의 제안 없이 종료된 경우에는 연방참사원은 해당 법률안에 대한 찬성 여부를 결정하게 된다. 연방의회에서 의결된 법률안이 연방참사원의 동의를 요하는 법률안인 경우에는 연방참사원이 동의할 때는 법률로 확정되지만, 동의가 부결되면 해당 법률안은 폐기된다. 그리고 연방의회에서 의결된 법률안이 연방참사원의 동의를 요하지 않는 법률안인 경우에는 협의절차가 종료된 후 2주 이내에 이의를 제기하지 아니하면 법률로 확정되지만, 연방참사원이 이의를 제기하면 연방의회가 이의를 기각해야만 법률로 확정된다.

IV. 수정안의 표결

수정안의 표결에 관해서만 특별한 규정을 두고 있지 않아 수정안의 표결도 일반적인 입법절차에 따라 표결하게 된다. 제2독회에서는 법률안에 대한 개별규정에 대한 토론이 종결되면 표결을 행하되(GO 제 91조제2항), 법률안의 수개의 부분 또는 그 전부에 대하여 일괄하여 행할 수 있다. 그리고 제3독회의 종결 후 법률안에 관한 최종적인 표결은 전체로서 법률안에 대하여 행한다.

V. 시사점

독일의 입법과정은 연방정부, 연방의회, 연방참사원의 상호 협력 하에 이루어지는 매우 독특한 방법을 취하고 있어서 우리 국회의 입법과정과는 크게 다르다.

특히, 독일 연방의회의 수정안제도는 수정안의 발의정족수와 수정범위 등을 각 단계마다 다르게 규정하고 있는 점에서 특색이 있다. 즉 제1독회에서는 의원의 수정동의가 인정되지 않고, 제2독회에서는 의원 1인 이상이면 수정동의를 발의할 수 있으며, 그 수정범위에 특별한 제한을 두고 있지 않다. 그러나 제3독회에서는 개별의원들의 수정동의 제출이 허용되지 않고 교섭단체나 연방의회의원 5% 이상의 찬성을 얻어야만 수정동의를 제출할 수 있도록 하고 있으며, 그 수정범위도 제2독회에서 수정이 의결된 부분이나 위원회 심사단계에서 부결된 부분에 한정하고 있다.

이와 같이 수정안의 발의정족수와 수정범위 등을 법률안의 심의단계에 따라 다르게 규정하여 합리성을 도모하고 있는 점은 우리가 참고할 만하다고 하겠다.

제 5 절 프랑스³⁵⁾

I. 개 관

프랑스 제5공화국의 헌법상 정부형태는 미국식의 대통령제와 영국식의 의원내각제가 혼합된 형태로서 프랑스 특유의 정부형태³⁶⁾를 채택하고 있으며, 입법과정은 본회의중심주의로 운영되고 있어서 입법절차의 각 단계에서 발생하는 문제가 본회의에서 결정된다. 그리고 법률안은 의원과 정부가 발의 또는 제출할 수 있으며, 의원의 법률안 발의에 특별한 제한을 두고 있지 않아서 의원은 다른 의원과 공동으로 하거나 개별적으로도 법률안을 발의할 수 있다.

프랑스 의회는 상원인 원로원(Sénat)과 하원인 국민의회(Assemblée Nationale)로 구성된 양원제를 채택하고 있지만, 입법에 관한 권한은 하원인 국민의회가 예산법률안의 선의권과 양원협의과정에서 의견이 불일치한 법률안의 재의결권 등을 가지고 있어 상원보다 다소 우월적 지위에 있다고 볼 수 있다(헌법 제45조제4항).

프랑스의 입법과정에서 가장 특징적인 요소는 의회의 기본권한인 입법권의 행사에 정부가 직접적으로 개입할 수 있도록 하는 한편, 의회 입법권의 범위를 제한함으로써 의회에 대한 정부의 우위를 헌법제도 속에 확립시키고 있다는 점이다. 이에 따라 수정안의 처리절차에 관해서도 법률안 수정권, 수정안 접수거부권, 수정안 본회의심의 거부권, 수정안 표결방법 등 수정안 처리에 관한 사항 중 많은 부분을 헌

35) 이 절의 내용은 박수철, 전게서, 128-141면; 임종훈·박수철, 전게서, 89-99면; 박균성 외4인, 「입법과정의 선진화와 효율성 제고에 관한 연구」(법제처, 2008), 68-77면을 참고하여 정리한 것이다.

36) 프랑스 제5공화국 헌법상의 정부형태를 의원정부제, 의원집정부제, 반대통령제, 준대통령제, 혼합정부 등으로 다양하게 불리웠다. 프랑스에서도 혼합정부형태, 반의회제 혹은 반대통령제 등으로 불리우고 있다. 박균성 외4인, 전게서, 68면. 참조.

법에서 직접 규정하고 있으며, 그 밖에 세부적인 사항에 대해서는 의사규칙으로 규정하고 있다.

II. 수정안의 제출

프랑스 입법과정에서 수정안 제출권은 양원의 의원과 수상이 가지고 있고(헌법 제44조제1항), 법률안을 회부받은 소관위원회, 의견제시를 위한 관련위원회도 수정안을 제출할 수 있다. 그러나 의원이 수정안을 제출하는 경우에는 제한이 있다. 즉, 의원이 발의한 수정안이 국고수입의 감소나 국고지출의 증가 혹은 그 항목을 신설하는 것인 경우에는 수리되지 않고(헌법 제40조), 의원발의 수정안이 법률의 소관 사항이 아니거나 법률명령으로 위임된 사항을 포함하고 있다고 판단되면 정부나 법률안이 등록된 원의 의장이 수리를 거부할 수 있도록 하였으며(헌법 제41조제1항), 심의가 개시된 이후 정부는 그 이전에 위원회에 회부되지 아니한 모든 수정안의 심사에 반대할 수 있다(헌법 제44조제2항).

수정안의 발의정족수와 관련하여 특별한 제한규정을 두고 있지 않기 때문에 의원 1인 이상의 서명으로 수정안 제출이 가능하고, 이에 는 간단한 이유서를 첨부하여 사무국 또는 위원회(이사회)³⁷⁾에 제출한다(헌법 제39조제2항). 그리고 수정안은 하나의 조(條)만을 대상으로 하여야 하고, 반대안은 토의 중인 법률안에 대하여 각 조마다 수정안들의 형태로 제출하여야 한다. 또한, 종속수정안³⁸⁾은 허용되지만 원래

37) 양원 이사회는 의원의 신분 및 의회의 운영을 총괄하는 ‘집단적 의사결정기구’이다. 이사회의 역할 및 구성은 헌법 제26조(不逮捕 特權), 제39조(法律案 登錄), 제89조(憲法改正) 및 양원의 의사규칙에 규정되어 있다. 특히, 상원이사회는 “3년 임기로 선출되는 1명의 의장, 6명의 부의장, 3명의 재무의원 및 3년 임기로 지명되는 12명의 서기의원으로 구성된다.”(원료원규칙 제3조). 하원이사회는 “1명의 의장, 6명의 부의장, 3명의 재무의원 및 12명의 서기의원으로 구성된다.”(국민의회규칙 제8조).

38) ‘종속수정안’은 이미 제출된 수정안에 대한 수정안으로 제2차 수정안을 말한다.

수정안의 의미를 부정할 수 없고, 종속수정안은 결코 수정될 수 없다(국민의회규칙 제98조제4항).

또한, 모든 수정안은 헌법 제40조 및 제41조를 침해함이 없어야 하고, 제출되거나 다른 원에 회부된 법률안과 직·간접적인 관계에 있는 경우에 한하여 제1차 독회에서 수리될 수 있다(헌법 제45조제1항). 양원동수위원회³⁹⁾에서 작성한 법률안에 대한 수정안은 정부의 동의 없이는 수리되지 않는다(헌법 제45조제3항).

Ⅲ. 수정안의 심의

1. 위원회에서의 심사

상원 또는 하원에 접수된 모든 법률안은 의장이 위원회에 회부한다. 정부나 의회의 요구가 있으면 특별위원회에 회부하고, 아무런 요구도 없으면 상임위원회에 회부한다(헌법 제43조). 법률안을 회부받은 위원회는 해당 법률안에 대해 검토하여 보고할 검토위원(rapporteur)을 지정하여야 한다.

위원회에서 법률안을 심사하는 과정은 이를 상정하여 취지설명을 들은 후 대체토론, 축조심의 및 전체표결의 절차를 거치게 되는데, 이 과정에서 수많은 수정안이 제출되어 원안과 함께 검토되고 그 결과가 반영되어 위원회법률안이 된다. 법률안 검토를 위하여 지정된 위원회의 소속의원, 의원제출법률안과 수정안의 당사자, 의견보고서 제출을 희망한 여타 위원회의 검토위원 및 정부는 위원회의 토론에 참가할 권리를 가진다(국민의회규칙 제86조제6항).

위원회는 법률안에 대한 심사를 마치면 본회의 심의를 위하여 위원회법률안 및 검토보고서를 제출하여야 하는데, 이 때 위원회는 법률

39) 양원동수위원회(CMP: commission mixte paritaire)는 양원 간의 의견 불일치로 인하여 동일한 법률안을 채택하지 못한 경우 하나의 법률안을 작성할 목적으로 상원 의원 7명과 하원의원 7명으로 구성된 위원회를 말한다.

안을 본래의 원안대로 하거나 수정하거나 또는 거부하거나 결론을 내지 않는 등 몇 가지 가운데 하나의 방향을 결정하게 된다.⁴⁰⁾

한편, 법률안 심의를 위한 본회의는 법률안을 제출받은 원(院)인 경우 등록 후 6주, 타원에서 이송된 경우 4주가 경과하지 아니하면 개최할 수 없다(국민의회규칙 제91조제1항). 그러므로 위원회법률안의 채택 이후부터 본회의 개최 후 3번째 날 17시 이전까지 위원회에 제출된 수정안에 관한 한, 위원회는 심사를 할 수 있을 뿐 위원회법률안 내에 결코 삽입할 수 없으며 추가적 검토보고서를 작성할 의무가 없다. 다만, 그 사이에 제출된 모든 수정안은 부록으로 첨부되어야 한다(국민의회규칙 제88조).

2. 본회의에서의 심의

본회의에서 심의는 심의대상이 되는 법률안⁴¹⁾을 상정하여 정부로부터 법률안에 대한 설명을 청취하거나 법률안을 심사한 위원회 검토위원의 심사보고로 개시되고, 이후 발언자와 정부위원·위원회 위원장·검토위원 사이에 토론이 진행된다. 의원은 제출된 법률안 또는 송부된 법률안과 직·간접적으로 관련성을 가지는 수정안을 제1독회에서 제출할 수 있다(헌법 제45조제1항). 그러나 정부는 사전에 위원회에 제출되지 아니한 모든 수정안에 대한 본회의 심의를 거부할 수 있고(헌법 제44조제2항), 의원발의 수정안이 법률의 소관사항이 아니거나 법률명령에 위임된 사항을 제안하고 있다는 선결문제가 제기되면 이에 대한 토론과 표결이 진행된다.

40) 이 과정에서 법률안은 수정안의 취하, 기각, 가결, 부결 등의 방법을 통하여 자구가 수정되고 정교해지며 새로운 조항들도 생성되어, 그 결과 법률안 전체는 대폭 늘어나게 된다.

41) 본회의의 심의대상 법률안은 위원회에서 심사하여 채택한 안이 있으면 그 안을, 위원회에서 채택한 안이 없을 경우에는 해당 원에 제출된 법률안 원안이 되고(헌법 제42조제1항), 헌법개정안, 재정법률안, 사회보장재정 법률안은 먼저 제출된 원에서 본회의의 제1독회를 통해 심의하는 경우에는 정부에서 제출한 원안이 된다(헌법 제42조제2항).

제1독회(42)에서 소관위원회가 법률안의 부결을 결의했거나 무결론의 결정을 한 사실을 확인하게 된 경우에는 의장은 축조심의를 개시를 보류한 채 표결에 들어간다. 소관위원회가 부결한 경우에는 본회의에서 다시 표결에 부쳐지고 표결결과 부결결의가 채택되면 해당 법률안은 부결된 것으로 간주되며, 부결결의가 채택되지 않으면 축조심의를 개시한다.

축조심의는 해당 법률안의 각 조항을 순차적으로 심의한 다음 전체 법률안에 대하여 표결을 하는 방식으로 하고, 각각의 조항별 심의를 할 때에 해당 수정안에 대한 질의와 토론 그리고 조항별 표결을 하게 된다. 정부가 요구하면 수정안을 심의 중인 원은 정부가 제출하거나 수락한 수정안에 한해 그 전부 또는 일부에 대하여 일괄투표를 실시하는데, 이를 활용하여 정부는 정부가 원하지 않는 수정안을 모두 제거하면서 정부가 의도한 방향으로 법률안을 심의할 수 있게 된다. 축조심의를 후 법률안 전체에 대한 표결에 들어간다.

이와 같이 해당 법률안이 어느 한 원을 통과하면 그 다음 다른 원으로 송부되어 그 원에서의 심의절차를 밟게 되는데, 이러한 양원 사이의 교환을 교대심의라고 한다. 그러나 양원의 의견이 일치하지 않을 때에는 양원동수위원회를 개최하여 의견의 합의를 시도하게 된다.

IV. 수정안의 표결

본회의에서 심의대상인 법률안에 대하여 축조심의를 하고, 수정안도 하나의 조항을 대상으로 제출되므로, 수정안의 표결은 법률안의 해당 조문에 대한 축조심의를 할 때 함께 하게 된다.

42) 프랑스에서 독회는 한 번의 전체법률안 심의과정으로서 제1독회라고 하면 위원회심의, 의사일정상정, 본회의심의(일반심사+축조심사) 전 과정을 뜻하는 것으로 우리 국회의 전체 입법과정이 한 번의 독회라 할 수 있다. 프랑스는 양원제이기 때문에 한 번의 독회를 끝내고 다른 원으로 이송, 그 원에서의 제1독회를 거쳐 같은 내용을 의결해야만 입법과정이 완결된다.

따라서 수정안은 각 조(條)별로 표결하되, 해당 조문에 대한 표결보다 먼저 실시하게 된다(국민의회규칙 제100조제1항). 다만, 정부가 헌법 제44조에 따라 일괄투표를 요청한 경우 현재 토의 중인 법률안의 전체 또는 일부에 대하여 표결할 수 있다.

정부 또는 소관위원회에 의하여 제출된 수정안은 동일한 목적을 갖는 의원이 제출한 수정안에 대하여 심의에 있어서 우선권을 가진다. 이 경우에 발언권은 수정안을 제안한 모든 자에게 주어지며 이들 수정안 전체에 대하여 일괄투표를 실시하여야 한다.

수정안이 여러 개 결합되는 경우에는 조문을 삭제하는 수정안, 제출된 법률안의 취지와 가장 거리가 먼 수정안, 반대하는 수정안, 조문을 신설하는 수정안, 내용추가수정안의 순서로 표결한다(국민의회규칙 제100조제4항).

V. 시사점

프랑스는 입법과정에 정부의 직접적인 개입을 허용하고, 의회 입법권의 범위를 상당히 제한하고 있어서 수정안제도와 관련해서도 정부에게 법률안 수정권과 수정안 수리거부권 등을 부여하고 있으며, 수정안의 내용도 크게 제한하고 있다.

그러나 프랑스 의회는 의원의 수정안 제출을 위한 발의정족수에 제한을 두고 있지 않아서 의원 1인 이상이면 수정안을 제출할 수 있도록 하고 있고, 양원제를 채택하고 있음에도 본회의에서 법률안에 대한 축조심의 및 표결을 하도록 함으로써 법률안에 대한 심도 있는 논의가 가능하도록 하고 있다. 특히, 수정안은 하나의 조문에 대해서만 제출할 수 있도록 하고, 이를 해당 조문과 함께 축조심의 및 표결을 하도록 하고 있는 것은 우리가 참고할 만하다고 하겠다.

제 4 장 국회의 수정안 처리절차와 처리실태

수정안은 국회에서 법률안을 심의하는 도중에 그 내용을 수정하기 위하여 제출되는 부수적인 안건이다. 따라서 수정안은 수정대상 법률안인 원안과 함께 심사절차를 거친 후 그 결과가 원안에 반영되면 처리절차가 종료된다.

이와 같이 수정안 처리절차는 국회입법과정의 일부를 구성하기 때문에 국회법에서는 수정안 처리와 관련하여 수정안에만 특별히 적용되는 절차를 규정하고 있을 뿐 나머지 부분에 대해서는 별도의 규정을 두고 있지 않다. 따라서 수정안의 처리절차는 일반적인 입법절차에 수정안에만 적용되는 특별한 절차를 더하여 살펴볼 필요가 있다.

이하에서는 국회법에서 수정안 처리절차를 어떻게 규정하고 있는지를 알아보고, 이 규정에 따라 실제로 국회입법과정에서 수정안이 어떻게 처리되고 있는지 그 실태를 살펴보도록 한다.

제 1 절 수정안 처리절차

I. 위원회의 수정안 처리절차

위원회에서의 법률안 심사는 일반적으로 해당 법률안을 상정하여 제안자의 취지설명(이하 “제안설명”이라 함)과 전문위원의 검토보고를 듣고, 대체토론⁴³⁾ 후 소위원회 심사와 축조심사 및 찬반토론을 거쳐 표결하는 절차를 거친다(국회법 제58조). 따라서 위원회 심사단계에서 제출된 수정안도 이러한 절차 안에서 심사를 진행하게 되는데, 수정안의 제출시점과 종류에 따라 그 절차에 차이가 있게 된다.

43) ‘대체토론’이란 안건 전체에 대한 문제점과 당부에 관한 일반적 토론을 말하며 제안자와의 질의·답변을 포함한다.

1. 수정안의 제출

위원회 심사단계에 있는 법률안에 대한 수정안은 소관위원회 위원과 해당 법률안을 심사한 소위원회가 제출할 수 있다.

소관위원회 위원은 법률안이 위원회에 회부되어 심사단계에 들어가게 되면, 그 위원회의 구성원으로서 해당 법률안에 대한 다양한 의견을 제시할 수 있고, 그것이 법률안의 수정을 위한 것이면 수정동의가 된다. 위원회에서의 동의는 동의자 외 1인 이상의 찬성으로 의제가 될 수 있는바(국회법 제71조), 소관위원회 위원은 소속 위원 1인 이상의 찬성을 얻어 수정동의를 제출할 수 있다. 수정동의의 제출시기에 관해서는 명문의 규정이 없으나, 위원회 심사단계에서의 수정동이는 대부분 구두로 이루어지고 있고, 복잡한 내용에 대해서는 소위원회에 회부하여 다시 심사하게 할 수 있는 점을 고려할 때 해당 법률안에 대한 토론종결 전까지는 제출할 수 있다고 하겠다.

그리고 소위원회는 위원회에서 회부된 법률안을 심사한 결과 수정할 사항이 있으면, 그 의결로 수정안을 채택할 수 있고 이를 전체위원회에 심사보고를 함으로써 수정안을 제출할 수 있다.

2. 수정안의 심사

(1) 위원의 수정동의

소관위원회 위원이 제출한 수정동이는 그것이 어느 시점에서 제출되었는가에 따라 심사절차가 달라진다.

먼저, 위원의 수정동이가 원안이 소위원회에서 심사 중에 제출되면, 소위원회에 회부되어 원안과 함께 심사⁴⁴⁾를 거친 후에 그 결과를 전

44) 소위원회에 관하여는 국회법에서 다르게 정하거나 성질에 반하지 않는 이상 위원회에 관한 규정이 적용하고, 축조심사는 생략할 수 없도록 하고 있다(국회법 제 57조제7항). 따라서 소위원회의 수정안 심사절차는 원안을 상정하여 제안설명을 들

체위원회에 보고하도록 한다. 이때 해당 수정안은 소위원회의 심사결과에 반영되어 소위원회 수정안에 포함된다.

그리고 위원의 수정동의가 원안이 소위원회에서 심사가 끝난 후 제출된 경우에는 원안이 전체위원회에 상정되어 소위원회에서 심사한 결과를 보고받은 후에 수정동의에 대한 제안설명을 듣고 원안과 함께 축조심사 및 찬반토론을 거쳐 표결하는 절차를 거치게 된다. 위원의 수정동의를 전체위원회에서 논의된 후 가결되면, 그 결과가 원안에 반영되어 위원회 수정안에 포함된다.

(2) 소위원회 수정안

소위원회 수정안은 전체위원회에서 원안을 상정하여 소위원장이 심사보고를 하는 중에 제출되고 이때 수정하게 된 취지를 함께 설명하므로 별도로 수정안에 대한 제안설명은 필요하지 않고, 상정된 원안과 함께 축조심사, 찬반토론, 표결의 심사절차를 거치게 된다. 소위원회 수정안은 전체위원회에서 논의된 후 가결되면, 그 결과가 원안에 반영되어 위원회 수정안에 포함된다.

3. 수정안의 표결

위원회 심사단계에서 수정안의 표결과 관련한 별도의 규정이 없다. 그러나 국회법 제96조에서 본회의 심의단계에서의 수정안 표결순서에 관해서 규정하고 있고, 이 규정은 같은 법 제71조에 따라 위원회에 준용하도록 하고 있다.

따라서 위원회 심사단계에서의 수정안 표결도 다음에서 보는 본회의 심의단계에서의 수정안 표결 관련규정을 준용하게 되나, 위원회에서는 본회의와 달리 축조심사⁴⁵⁾를 하므로 대부분의 수정안이 축조심

은 다음 수정안에 대한 제안설명을 들은 후에 원안과 같이 축조심사와 찬반토론을 거쳐 표결하게 된다(국회법 제58조제1항).

45) 축조심사는 법률안을 한 조문씩 차례로 심사해 나가는 방식으로, 소위원회 심사단

사과정에서 표결이 이루어진다는 점에서 차이가 있다고 하겠다.

Ⅱ. 본회의의 수정안 처리절차

본회의에서의 법률안 심의는 일반적으로 심의대상이 되는 법률안⁴⁶⁾을 상정하여 이를 심사한 위원회 위원장의 심사보고(또는 제안설명)를 듣고 질의·토론을 거쳐 표결하는 절차를 거친다. 따라서 본회의 심의단계에서 제출된 수정안도 이러한 절차 안에서 심의를 진행하게 되는데, 수정안의 제출시점과 종류에 따라 그 절차에 차이가 있게 된다.

1. 수정안의 제출

본회의 심의단계에 있는 법률안에 대한 수정안은 소관위원회, 전원위원회 및 의원이 제출할 수 있다.

소관위원회 또는 전원위원회는 회부 받은 법률안의 심사과정에서 제출된 수정안과 수정동의 등 다양한 의견을 검토한 결과 원안⁴⁷⁾의 수정이 필요한 때에는 이를 수정할 수 있고, 그 심사결과를 의장에게 보고할 때 수정안을 함께 제출하게 된다. 이 수정안은 본회의에서 찬성 없이 의제가 된다.

계에서는 모든 법률안에 대하여 축조심사를 하도록 하고(국회법 제57조제7항 단서), 위원회 심사단계에서는 위원회 의결로 축조심사를 생략할 수 있으나 제정법률안 및 전부개정법률안에 대해서는 생략할 수 없도록 하고 있다(국회법 제58조제5항).

46) 본회의에서 심사대상이 되는 법률안은 ① 위원회의 심사를 거쳐 의장에게 심사보고서가 제출된 법률안(국회법 제66조), ② 위원회에서 입안하여 제출된 법률안(위원회안 또는 위원회제출대안-국회법 제51조), ③ 의장이 심사기간을 지정하여 직접 본회의에 부의한 법률안(국회법 제85조), ④ 위원회에서 폐기된 법률안(본회의에 부의하지 아니하기로 한 법률안)으로 본회의에 보고된 날부터 폐회 또는 휴회 중의 기간을 제외한 7일 이내에 의원 30인 이상의 요구가 있어 본회의에 부의요구된 법률안(국회법 제87조) 등이 있다.

47) 여기서 원안은 수정대상이 되는 법률안으로 소관위원회와 전원위원회는 서로 다르다. 소관위원회에서 원안은 회부한 법률안이고, 전원위원회에서 원안은 위원회가 제안한 법률안 또는 위원회가 심사보고서 제안한 수정안을 포함하여 원안으로 보아야 한다.

그리고 의원은 본회의 심의대상이 된 법률안에 대한 수정동의를 제출할 수 있는데, 이 경우 의원 30인 이상의 찬성자와 연서하여 미리 의장에게 제출하여야 한다(국회법 제95조제1항). 본회의에서 수정동의의 제출시기에 대하여는 명문의 규정이 없으므로 논리적으로는 해당 법률안에 대한 토론종결 전까지는 제출할 수 있다고 하겠다. 그러나 수정안을 본회의에서 심의하기 위해서는 수정안 접수·등록 등의 실무적인 작업을 원안이 본회의에 상정되기 전까지 완료하여야 하므로, 원활한 회의운영을 위해서 원안이 의사일정에 상정되기 전까지는 수정안이 제출되어야 할 것이다.⁴⁸⁾

2. 수정안의 심의

(1) 위원회 수정안

위원회 수정안은 원안이 본회의에 상정되어 위원장이 심사보고를 하는 중에 수정안에 대한 취지설명도 함께 하므로 별도의 제안설명은 필요하지 않고, 바로 원안을 포함한 수정안과 함께 함께 질의·토론을 거쳐 표결을 하게 된다. 이 경우 본회의에서 심사대상이 되는 법률안은 원안이 아니라 위원회에서 심사보고한 원안을 포함한 수정안이 된다.

따라서 위원회 수정안이 가결되면 원안은 표결하지 아니하고 원안에 수정한 부분을 반영하여 통과법률안이 되고, 위원회 수정안이 부결되어도 원안에 대하여 별도의 표결을 하지 아니하고 원안도 함께 부결된 것으로 처리한다.

(2) 전원위원회 수정안

전원위원회 수정안은 심사대상이 되는 원안이 본회의에 상정되어 전원위원장이 심사보고를 하는 중에 수정안에 대한 취지설명을 하게 되므로 별도의 제안설명은 필요하지 않고, 심사대상이 되는 원안과

48) 국회사무처, 「국회법해설」(2008), 423면. 참조.

함께 질의·토론을 거쳐 표결을 하게 된다. 이 경우 심의대상이 되는 원안은 위원회의 심사를 거치거나 위원회가 제안한 법률안으로서 전 원위원회에 심사를 위해 회부된 법률안이다.

전원위원회 수정안이 본회의에서 가결되면 심사대상이 되는 원안에 수정한 부분을 반영하여 통과법률안이 되고 심사대상이 되는 원안에 대하여는 표결하지 아니하나, 전원위원회 수정안이 부결되면 심사대상이 되는 원안에 대하여 표결을 하게 된다는 점에서 위원회 수정안과 처리절차에 있어 차이가 있다.

(3) 의원의 수정동의

의원의 수정동의는 그 제출시점이 원안의 본회의 상정 전인가 아니면 상정 후인가에 따라 그 심사절차가 달라진다.

의원의 수정동의가 원안이 본회의에 상정되기 전에 제출된 것이면, 원안을 본회의에 상정하여 이에 대한 제안설명(또는 위원장의 심사보고)을 들은 후에 수정안에 대한 제안설명을 듣고 원안과 함께 질의·토론을 거쳐 표결을 하게 된다.

그러나 의원의 수정동의가 원안이 본회의에 상정된 후에 제출된 것이면, 원안에 대한 심의 중에 바로 수정안에 대한 제안설명을 들은 후에 원안과 함께 심사절차를 계속 진행하게 된다.

의원의 수정동의가 가결되면 원안에 수정한 부분을 반영하여 통과 법률안이 되고, 의원의 수정동의가 전부 부결되면 원안에 대하여 표결을 하게 된다.

3. 수정안의 표결⁴⁹⁾

의제가 된 법률안에 대하여 수정안이 제출된 경우에는 수정안과 원안, 수정안과 수정안 사이의 표결순서를 정할 필요가 있다. 이에 따라

49) 이 부분은 국회사무처, 「국회법해설」(2008), 426-431면을 참고하여 작성하였다.

국회법 제96조제1항에서는 수정안과 수정안 사이의 표결순서를 규정하고, 같은 조 제2항에서는 수정안과 원안 사이의 표결순서를 규정하고 있다. 이하에서는 하나의 법률안에 대하여 수정안이 1개 제출된 경우와 수정안이 여러 개 제출된 경우로 나누어 표결절차를 살펴보고자 한다.

(1) 수정안이 1개 제출된 경우

1개의 수정안이 제출된 경우에는 수정안부터 표결한다. 수정안이 부결되어야 원안을 표결할 수 있으며, 수정안이 가결된 경우 원안은 표결하지 아니하고 수정한 부분은 수정안대로, 기타 부분은 원안대로 가결되었음을 의장이 선포하게 된다.

수정안이 가결된 경우 원안을 표결하지 아니하는 이유는 수정안은 수정부분만 독립적인 의안이 아니라 수정부분을 제외한 원안의 나머지 부분은 그대로 인정하는 것을 전제로 발의된 원안에 종속되는 의안으로서, 수정안 가결은 수정부분이 포함된 원안이 가결된 것과 같은 의미⁵⁰⁾이기 때문이다.

(2) 수정안이 여러 개 제출된 경우

여러 개의 수정안이 제출된 경우에는 제출된 수정안 간의 표결순서를 정하여야 한다. 수정안 간의 표결순서는 의사진행의 효율성과 의원의 심의·표결권 등을 고려하여 국회법 제96조의 규정과 국회선례에 따라 통상적으로 다음과 같은 기준을 적용하고 있다.

50) 수정안의 수정부분에 대해서만 찬성하고, 수정부분을 제외한 원안의 나머지 부분에 대하여 반대하는 경우의 의사표시는 그러한 내용을 별도의 수정안으로 발의하여 표결하여야 한다. 이는 하나의 의제에 대한 표결에 있어서 찬성·반대·기권 중 어느 하나의 의사표시만 가능할 뿐 하나의 의제에 대하여 복수의 의사를 표현할 수 없기 때문이다. 국회사무처, 「국회법해설」(2008), 427면. 참조.

① 최후로 제출된 수정안부터 먼저 표결한다.

수정안이 제출된 시기의 선후에 따라서 최후에 제출된 수정안부터 먼저 표결에 부친다. 나중에 제출되는 것일수록 가결될 가능성이 높다고 보아서 의사를 능률적으로 진행하기 위해서는 최후에 제출된 수정안부터 먼저 표결하는 것이 효과적이라 할 수 있다.

② 의원의 수정안은 위원회의 수정안보다 먼저 표결한다.

본회의에 제출되는 위원회의 수정안은 다음과 같은 점에서 의원의 수정안과 달리 취급한다. ① 위원회의 수정안은 의원의 수정안과는 달리 별도의 찬성자 없이 의제가 되고, 이를 일반적인 원안과 동일하게 취급하여 위원회의 수정안만을 표결에 부쳐 가부를 결정한다. 따라서 위원회의 수정안이 가결되면 표결이 종료되고, 부결되어도 당초의 원안은 표결하지 아니한다. ② 위원회가 당초 원안에 대하여 수정의결하여 본회의에 심사보고한 경우 이에 대한 의원의 수정안은 당초의 원안에 대한 수정안이 아니라 위원회에서 심사보고한 위원회의 수정안에 대한 수정안으로서 제출되게 된다. 이와 같은 점에서 위원회의 수정안과 의원의 수정안은 통상적인 원안과 수정안의 관계와 동일하므로 의원의 수정안을 위원회의 수정안보다 먼저 표결한다.

③ 원안과 차이가 많은 것부터 먼저 표결한다.

이렇게 원안과 차이가 많은 것부터 차례로 표결함으로써 타협할 수 있도록 하는 것이다. 어느 수정안이 원안과 차이가 가장 많은지 구별하기 어려울 때에는 의장이 결정하는 수밖에 없다. 그 중에서 판단하기 쉬운 것은 원안의 숫자를 수정하는 경우인데 숫자를 삭감할 때에는 최소부터, 숫자를 증가할 때에는 최대부터 먼저 표결한다.

④ 여러 개의 수정안이 제출된 경우 먼저 표결한 수정안이 가결되면 나머지 수정안 및 원안은 표결하지 아니한다. 수정안과 원안의 관계에서 수정안이 가결되면 원안을 표결하지 아니하는 것과 같이 수정

안은 수정부분을 제외한 원안의 나머지 부분은 그대로 인정하는 것을 전제로 발의된 원안에 종속되는 의안이므로, 수정안이 가결된 후 나머지 수정안도 가결되면 원안에서 수정되지 아니한 부분은 여러 번 의결하는 결과를 초래한다.

다만, 국회의 관례상 수정안이 여러 개 제출된 경우 내용에 따라 다음과 같이 구분하여 표결하고 있다. ㉠ 여러 개의 수정안 내용 중 서로 중첩되는 부분이 있는 경우에는 먼저 표결하는 수정안이 가결되면 나머지 수정안 및 원안은 표결하지 아니한다. ㉡ 여러 개의 수정안 내용 중 서로 중첩되는 부분이 없어 각각 별개의 내용만을 수정하는 경우에는 각각 독립된 1개의 수정안과 원안 사이의 관계로 보아 예외적으로 어느 하나의 수정안이 가결되더라도 나머지 수정안에 대하여도 표결을 실시할 것임을 의장이 사전에 고지하고 각각 표결한다.

⑤ 수정안이 전부 부결된 때에는 원안을 표결한다.

수정안의 성질상 원안보다 수정안을 먼저 표결에 부치라는 것을 의미한다. 수정안이 전부 부결되어야 원안을 표결할 수 있으며, 수정안이 하나라도 가결되면 원안은 표결하지 아니한다.

⑥ 본회의에서 위원회의 수정안을 심의하는 경우에는 소관위원회의 위원장이 수정안을 원안에 흡수하여 1건으로 심사보고 하므로 일괄하여 표결한다.

위원회의 수정안의 경우 원안과 따로 구분하여 심의하거나 표결할 필요가 없는 이유는 ㉠ 위원회 심사과정에서 원안에 대하여 취지설명을 듣는 등 충분한 심사가 있었으므로 본회의에서 다시 취지설명을 듣는 등 같은 절차를 중복할 필요가 없다. ㉡ 위원회의 수정안 내용은 원안에 이를 흡수하여 심사보고서로 보고하게 된다. ㉢ 국회가 위원회중심주의로 운영되고 있으므로 그 제도의 취지에 비추어 위원회 심사결과를 존중할 필요가 있다. ㉣ 본회의 심의과정에서 위원회의 수

정안에 대한 이견이 있을 경우에 따로 수정동의(국회법 제95조)를 제출하거나 재회부(국회법 제94조)를 하는 등 별도의 절차를 두고 있기 때문이다.

제 2 절 수정안 처리실태

I. 국회입법현황 개관

국회에 제출된 법률안의 처리형태는 소관위원회의 심사를 거쳐 본회의에서 최종적으로 가결되는 경우와 위원회나 본회의에서 부결되거나 폐기되는 경우 또는 의원입기 말까지 가결이 이루어지지 않아 폐기되는 경우 등으로 나누어 볼 수 있고, 가결된 법률안도 제출된 원안대로 의결된 경우와 제출된 원안이 수정되어 의결된 경우로 나누어 볼 수 있다.

<표-2>에서 보는 바와 같이 제헌국회부터 제18대국회 2011년 11월 30일까지 제출된 법률안이 총 32,945건이고, 이 중 33%인 10,925건만이 가결되었으며, 심사결과 폐기된 법률안은 24%인 7,970건이며, 의원입기만으로 폐기되거나 현재 계류 중인 법률안이 40%인 13,047건이나 된다. 이를 구체적으로 분석해 보면, 몇 가지 특징을 찾아볼 수 있다.

첫째, 법률안의 제출 건수가 최근 들어 급격하게 증가하고 있다는 것이다.

법률안 제출건수는 제14대국회에서 902건이던 것이, 제15대국회에서 1,951건(116% 증가), 제16대국회에서 2,507건(28% 증가), 제17대국회에서는 7,489건(199% 증가), 제18대국회에서는 2011년 11월 30일 현재 13,186건(76% 증가)으로 크게 증가하고 있다. 특히, 이 중에서도 의원발의법률안 제출건수는 <표-3>에서 보는 바와 같이 제14대국회에서 321건이던 것이 제15대국회에서 1,144건(256% 증가), 제16대국회에서

1,912건(67% 증가), 제17대국회에서 6,387건(234% 증가), 제18대국회에
서는 2011년 11월 30일 현재 11,554건(81% 증가)으로 급증하고 있다.

<표-2> 역대 국회 법률안 처리 현황(제헌국회~제18대국회)

구분	접수	처리 현황					임기만료 폐기	비고 (비상국무 회의 이관)
		가결	부결	폐기	기타	소계		
제헌	234	149 (64%)	1	31 (13%)	10	191 (82%)	43 (18%)	
제 2 대	398	214 (54%)	2	104 (26%)	20	340 (85%)	58 (15%)	
제 3 대	410	157 (38%)	1	40 (10%)	18	216 (53%)	194 (47%)	
제 4 대	322	75 (23%)		31 (10%)	2	108 (34%)	214 (66%)	
제 5 대	296	70 (24%)		32 (11%)	1	103 (35%)	193 (60%)	
최고 회의	1,162	1,015 (87%)	1	109 (9%)	37	1,162 (100%)		
제 6 대	658	332 (50%)		162 (25%)	14	508 (77%)	150 (23%)	
제 7 대	535	357 (67%)	1	78 (15%)	6	442 (83%)	93 (17%)	
제 8 대	138	39 (28%)		5 (4%)	3	47 (34%)		91
제 9 대	633	544 (86%)		43 (7%)	4	591 (93%)	42 (7%)	
제10대	129	100 (78%)			1	101 (78%)	28 (22%)	

제 4 장 국회의 수정안 처리절차와 처리실태

구 분	접 수	처리 현황					임기만료 폐 기	비 고 (비상국무 회의 이관)
		가 결	부 결	폐 기	기 타	소 계		
입 법 회 의	189	189 (100%)				189 (100%)		
제11대	489	340 (70%)	8	64 (13%)	18	430 (88%)	59 (12%)	
제12대	379	222 (59%)		65 (17%)	12	299 (79%)	80 (21%)	
제13대	938	492 (52%)		265 (28%)	49	806 (86%)	132 (14%)	
제14대	902	656 (73%)		89 (10%)	18	763 (85%)	139 (15%)	
제15대	1,951	1,120 (57%)		394 (20%)	47	1,561 (80%)	390 (20%)	
제16대	2,507	948 (38%)	4	760 (30%)	41	1,753 (70%)	754 (30%)	
제17대	7,489	1,915 (26%)	5	2,326 (31%)	89	4,335 (58%)	3,154 (42%)	
제18대	13,186	1,991 (15%)	5	3,372 (26%)	494	5,862 (44%)	7,324 (56%)	
계	32,945	10,925 (33%)	28	7,970 (24%)	884	19,807 (60%)	13,047 (40%)	91

주: 1. ()안은 접수 대비 비율을 나타내고, 기타는 철회, 반려, 보류 등을 포함한 숫자임.

2. 제18대국회는 2008. 5. 30.부터 2011. 11. 30. 현재까지의 통계이고, 임기만료폐기란은 2011. 11. 30. 현재 계류 중인 법률안의 숫자를 나타냄.

※ 자료: 국회의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillSearchResult.jsp>);
국회사무처, 「의정자료집」(2008), 701-720면. 참조.

<표-3> 역대 국회 법률안 제출 및 가결 현황(제헌국회 ~ 제18대국회)

구분	총 계			의원발의			정부제출		
	제출	가결	가결율	제출	가결	가결율	제출	가결	가결율
제 헌	234	149	64%	89	43	48%	145	106	73%
제 2 대	398	214	54%	182	77	42%	216	137	63%
제 3 대	410	157	38%	169	72	43%	241	85	35%
제 4 대	322	75	23%	120	31	26%	202	44	22%
제 5 대	296	70	24%	137	30	22%	159	40	25%
최고회의	1,162	1,015	87%	554	514	93%	608	501	82%
제 6 대	658	332	50%	416	178	43%	242	154	64%
제 7 대	535	357	67%	244	123	50%	291	234	80%
제 8 대	138	39	28%	43	6	14%	95	33	35%
제 9 대	633	544	86%	154	84	55%	479	460	96%
제10대	129	100	78%	5	3	60%	124	97	78%
입법회의	189	189	100%	33	33	100%	156	156	100%
제11대	489	340	70%	202	83	41%	287	257	90%
제12대	379	222	59%	211	66	31%	168	156	93%
제13대	938	492	52%	570	171	30%	368	321	87%
제14대	902	656	73%	321	119	37%	581	537	92%
제15대	1,951	1,120	57%	1,144	461	40%	807	659	82%
제16대	2,507	948	38%	1,912	517	27%	595	431	72%
제17대	7,489	1,915	26%	6,387	1,352	21%	1,102	563	51%
제18대	13,186	1,991	15%	11,554	1,345	12%	1,632	646	40%
총 계	32,945	10,925	33%	24,447	5,308	22%	8,498	5,617	66%

주: 1. 가결율은 제출건수 대비 가결비율임.

2. 제18대국회는 2008. 5. 30.부터 2011. 11. 30. 현재까지의 통계임.

※ 자료: 국회사무처, 「의정자료집」(2008); 국회의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillSearchResult.jsp>) 참조

이와 같이 법률안의 제출건수가 급증한 것은 사회의 전문화·다양화 추세에 따라 입법수요가 증대되면서 입법영역이 전문화·다양화하는 경향도 있지만, 다른 한편으로는 정부제출법률안의 증가에 비해, 의원발의법률안의 증가가 두드러지고 있다는 점⁵¹⁾에서 의원의 입법활동이 활발해진 데 기인한다고 하겠다.

그러나 최근 국회에 제출되는 의원발의법률안의 내용을 분석해 보면, 어떤 쟁점사항을 해결하기 위해서 제출된 법률안에 대하여 여러 개의 유사한 내용의 법률안이 경쟁적으로 제출되고 있는데,⁵²⁾ 이는 일종의 수정안의 성격을 갖는 법률안이라고 할 수 있다. 이와 같이 수정안의 성격을 갖는 법률안이 다수 제출되고 있는 것은 위원회 심사단계에서 소관위원회 위원이 아닌 의원의 수정동의가 허용되지 않기 때문에 새로운 법률안을 제출하여 기존의 법률안과 함께 심사를 받을 수 있는 기회를 갖고자 하는 의도도 내포되어 있다.

둘째, 최근 들어서 법률안의 접수대비 가결건수의 비율인 가결율은 낮아지고, 접수대비 폐기건수의 비율인 폐기율은 반대로 높아지고 있다.

<표-3>에서 보는 바와 같이 가결율은 제14대국회에서 73%이던 것이, 제15대국회에서 57%, 제16대국회에서 38%, 제17대국회에서 26%, 제18대국회에서는 2011년 11월 30일 현재 15% 로 급격하게 낮아지고 있고, 폐기율은 <표-2>에서 보는 바와 같이 임기만료폐기를 포함한 폐

51) 의원입법이 급증은 여러 가지 요인이 복합되어 일어난 것이지만 1994년 8월 이후 국회사무처에 법제지원 전담부서인 법제예산실이 신설되었고, 2000년 1월에는 법제예산실이 법제실로 분리·확대되어 의원들의 입법활동을 지원하게 된 것과 제 15대 국회 때부터 일부 언론매체 및 시민단체에서 의원들의 의정활동을 평가하면서 법률안 발의실적을 하나의 평가지표에 포함시킨 사실이 크게 영향을 미쳤다고 할 수 있다.

52) 예를 들어, 「국민기초생활 보장법」상 기초수급대상자 선정을 위한 부양가족의 범위를 어느 정도로 할 것인가, 또는 국민건강보험료나 국민연금보험료의 요율을 얼마로 할 것인지에 대해 다양한 의견이 있을 수 있고, 이와 관련하여 많은 법률안이 제출된 바 있다. 참고로, 제18대국회 2011. 11. 30. 현재 개정안이 많이 제출된 법률을 보면, 조세특례제한법이 348건, 공직선거법이 204건, 국회법이 150건, 국가재정법이 142건, 도로교통법이 127건이다.

기율이 제14대국회에서는 25% 밖에 되지 않았으나, 제15대국회에서 40%, 제16대국회에서 60%, 제17대국회에서 73%, 제18대국회에서는 2011년 11월 30일 현재 계류 중인 법률안을 포함하면 82%로 점차 높아지고 있다.

이와 같이 최근 가결율은 낮아지고 폐기율이 높아지는 현상은 법률안 제출 건수가 급증하면서 실현가능성이 낮거나 내용이 부실한 법률안의 제출이 많아지는 것에서 그 1차적인 원인을 찾을 수 있지만, 하나의 법률안에 대하여 많은 법률안이 제출되어 이를 심사하는 위원회가 이들을 모두 폐기하고 위원회대안을 제출하는 경우가 많아지는 것도 하나의 이유가 되고 있다.

II. 위원회의 수정안 처리실태

위원회 심사단계에서 수정안은 법률안이 소위원회에서 심사가 이루어지는 과정과 소위원회 심사보고 후 전체위원회에서 축조심사와 찬반토론이 이루어지는 과정에서 주로 논의가 이루어진다.

먼저, 소위원회에서는 해당 법률안에 대한 검토보고와 대체토론시 제시된 의견과 각종 이해관계자들의 의견 등을 검토하여 수정이 필요한 경우에는 해당 법률안을 수정할 수 있다. 소위원회에서의 법률안 수정은 특별한 형식을 요하지 않고 축조심사 중에 소위원회 위원이 수정의견을 제시하고 다른 위원이 동의하는 형식으로 이루어지는데, 그 수정에 이의를 제기하는 위원이 있는 경우에는 토론을 거쳐 표결로 결정한다. 축조심사가 끝나면 최종적으로 전체의 법률안에 대해 의결을 하게 되는데, 그 내용이 수정의결인 경우에는 전체위원회에 심사결과를 보고할 때 소위원회 수정안을 함께 제출하고 있다.

다음으로, 소위원회에서 심사한 결과를 전체위원회에 보고하게 되면, 전체위원회에서는 소위원회 심사에 참여하지 못한 위원들을 중심

으로 소위원회에서 보고한 내용에 대하여 수정동의를 제출하게 된다. 간단한 내용의 수정사항은 대부분 구두로 수정동의를 하여 그 제안이유를 설명하고, 원안과 함께 축조심사 및 찬반토론을 거쳐 표결을 하게 된다. 그러나 수정할 사항이 복잡한 경우 그 내용을 명백히 하기 위해 서면으로 수정동의를 하게 되며, 필요한 경우 해당 법률안을 소위원회에 재회부하여 수정안과 함께 다시 심사한 후 전체위원회에 그 결과를 보고하도록 하고 있다.

이상과 같이 위원회 심사과정에서 법률안에 대한 수정안이 제출되어 처리되고 있으나, 위원회에서의 수정안의 제출과정과 처리경과를 정확하게 파악하는 것은 매우 곤란하다. 이는 소속 위원에 의한 수정동의의 경우에는 일정한 형식을 갖추어 제출되기보다는 대부분 법률안 심사과정에서 구두로 제출되는 것이 일반적이고, 소위원회가 제출한 수정안의 경우에도 소위원회에서 논의된 결과를 종합하여 수정안을 마련한 것이기 때문이다.⁵³⁾ 따라서 위원회에서의 수정안 처리실태는 국회의 입법현황 일부를 이용하여 분석해 보도록 하겠다.

<표-4>에서 보는 바와 같이 제12대국회부터 제18대국회 2011년 11월 30일까지 가결된 법률안은 총 7,344건으로, 이 가운데 원안가결된 법률안이 4,037건(55%)이고, 수정가결된 법률안이 3,307건(45%)으로 전체적으로 원안가결의 비율이 수정가결의 비율보다 높게 나타나고 있다.

그러나 이를 정부제출법률안과 의원발의법률안으로 구분하여 살펴보면, 각기 다른 특징을 보이고 있다.

먼저, 정부제출법률안은 이 기간 중 총 3,313건이 가결되었는데, 이 중 1,297건(39%)이 원안가결되었고, 2,016건(61%)이 수정가결되어 수정가결 비율이 원안가결 비율보다 훨씬 높게 나타나고 있다. 특히, 가결된

53) 소위원회 수정안은 전문위원이 해당 법률안에 대한 검토보고를 하면서 제시하는 수정의견이나 위원회 대체토론과정에서 제기된 문제점, 각종 이해관계를 가진 단체들의 요구 또는 언론보도 등을 통하여 제기된 문제 등을 참고하여 소위원회 위원들의 의견을 반영하여 원안을 수정하는 것이다.

법률안 중 수정가결비율의 추이를 보면, 제14대국회에서 50%이던 것이 제15대국회에서 67%, 제16대국회에서 73%, 제17대국회에서 77%로 급격하게 높아지다가, 제18대국회에서는 2011년 11월 30일 현재 46%로 급격하게 낮아지는 경향을 보이고 있다. 이는 국회의 입법기능 제고를 위한 노력과 위원회 대안 형식의 입법증가(표-6 참조)와 관련이 있다고 할 것이다.

<표-4> 역대 국회 가결법률안 현황(제12대국회 ~ 제18대국회)

구 분	총 계			정부제출법률안			의원발의법률안		
	계	원안	수정	소계	원안	수정	소계	원안	수정
제12대	222	116 (52%)	106 (48%)	156 (70%)	73 (47%)	83 (53%)	66 (30%)	43 (65%)	23 (35%)
제13대	492	257 (52%)	235 (48%)	321 (65%)	138 (43%)	183 (57%)	171 (35%)	119 (70%)	52 (30%)
제14대	656	350 (53%)	306 (47%)	537 (82%)	271 (50%)	266 (50%)	119 (18%)	79 (66%)	40 (34%)
제15대	1,120	574 (51%)	546 (49%)	659 (59%)	215 (33%)	444 (67%)	461 (41%)	359 (78%)	102 (22%)
제16대	948	402 (42%)	546 (58%)	431 (45%)	117 (27%)	314 (73%)	517 (55%)	285 (55%)	232 (45%)
제17대	1,915	954 (50%)	961 (50%)	563 (29%)	131 (23%)	432 (77%)	1,352 (71%)	823 (61%)	529 (39%)
제18대	1,991	1,384 (70%)	607 (30%)	646 (32%)	352 (54%)	294 (46%)	1,345 (68%)	1,032 (77%)	313 (23%)
총 계	7,344	4,037 (55%)	3,307 (45%)	3,313 (45%)	1,297 (39%)	2,016 (61%)	4,031 (55%)	2,740 (68%)	1,291 (32%)

주: 1. 소계란의 비율은 전체가결 법률안에서 차지하는 비중을 말하고, 원안·수정란의 비율은 각란의 가결건수 대비 원안·수정의 비율임.

2. 제18대국회는 2008. 5. 30.부터 2011. 11. 30. 현재까지의 통계임.

※ 자료: 국회의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillSearchResult.jsp>)을 검색하여 재구성하였음.

제 4 장 국회의 수정안 처리절차와 처리실태

다음으로, 의원발의법률안은 이 기간 중에 총 4,031건이 가결되었는데, 이 중 1,291건(32%)이 수정가결되었고, 2,740건(68%)이 원안가결되어 원안가결 비율이 수정가결 비율보다 높게 나타나고 있다. 이와 같이 의원발의법률안의 수정비율이 낮게 나타나고 있는 것은 <표-4>에서의 의원발의법률안이 국회법 제79조제1항에 따라 의원 10인 이상의 찬성을 얻어 발의되는 순수의원발의법률안과 같은 법 제51조에 따라 위원회가 그 소관에 속하는 사항에 관하여 제안하는 위원회제안법률안을 모두 포괄하는 개념으로 사용되고 있기 때문이다. 따라서 위원회가 회부 받은 법률안을 어떻게 심사하였는지를 알아보기 위해서는 위원회가 스스로 입안하여 제출하는 위원회제안법률안을 제외하고 순수의원발의법률안만을 대상으로 검토해야 할 것이다.

<표-5> 역대 국회 순수의원발의법률안 처리 현황(제12대국회~제18대국회)

구분	접수	처리현황					
		가 결			철회	폐기	기타
		합계	원안	수정			
제12대	182	37 (20%)	15 (41%)	22 (59%)	12	133	-
제13대	462	63 (14%)	18 (29%)	45 (71%)	47	352	-
제14대	252	51 (20%)	17 (33%)	34 (67%)	13	188	-
제15대	806	123 (15%)	26 (21%)	97 (79%)	32	651	-
제16대	1,651	259 (16%)	35 (14%)	224 (86%)	41	1,350	1
제17대	5,728	697 (12%)	176 (25%)	521 (75%)	86	4,943	2

구분	접수	처리현황					
		가결			철회	폐기	기타
		합계	원안	수정			
제18대	10,743	540 (5%)	235 (44%)	305 (56%)	488	2,889	3
총계	19,824	1,770 (9%)	522 (29%)	1,248 (71%)	719	10,506	6

주: 1. 처리현황 중 합계란의 비율은 접수대비 가결비율을 나타내고, 원안과 수정란의 비율은 가결대비 원안과 수정의 비율을 표시함.

2. 제18대국회는 2008. 5. 30.부터 2011. 11. 30. 현재까지의 통계임.

※ 자료: 국회의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillSearchResult.jsp>)을 검색하여 자료를 재구성하였음.

순수의원발의법률안은 <표-5>에서 보는 바와 같이 제12대국회부터 제18대국회 2011년 11월 30일까지 총 19,824건이 제출되어 1,770건(9%)이 가결되었는데, 가결된 법률안 가운데 522건(29%)만 원안가결되고, 1,248건(71%)은 수정가결되었다. 따라서 순수의원발의법률안의 수정비율은 정부제출법률안보다 오히려 높다고 할 것이다.

한편, 위원회제안법률안은 <표-6>에서 보는 바와 같이 제12대국회부터 제18대국회 2011년 11월 30일까지 총 2,275건이 제출되어 이 가운데 99%인 2,261건이 가결되었고, 가결된 법률안의 98%인 2,223건이 원안가결 되었다. 이와 같이 위원회제안법률안의 가결율과 원안가결 비율이 높게 나타난 것은 위원회제안법률안이 위원회에서 스스로의 심사를 거쳐 입안·제출되고, 바로 본회의에서 처리되는 절차를 거치기 때문에 특별한 사유가 없으면 원안대로 가결되기 때문이다.

<표-6> 역대 국회 위원회제안법률안 처리 현황(제12대국회~제18대국회)

구분	접수	처리현황				
		가 결			부 결	폐 기
		합계	원안	수정		
제12대	29(4)	29(4) (100%)	28(3) (97%)	1(1) (3%)	-	-
제13대	108(21)	108(21) (100%)	101(20) (94%)	7(1) (6%)	-	-
제14대	69(32)	68(31) (99%)	68(31) (100%)	-	-	1(1)
제15대	338(165)	338(165) (100%)	332(164) (98%)	6(1) (2%)	-	-
제16대	261(49)	258(49) (99%)	250(49) (97%)	8 (3%)	2	1
제17대	659(59)	655(58) (99%)	647(57) (99%)	8(1) (1%)	3(1)	1
제18대	811(61)	805(61) (99%)	797(61) (99%)	8 (1%)	-	-
총 계	2,275(391)	2,261(389) (99%)	2,223(385) (98%)	38(4) (2%)	5(1)	3(1)

- 주: 1. 각 란의 숫자는 위원회대안인 법률안과 순수위원회안인 법률안을 포함
한 것이고, ()안의 숫자는 순수위원회안인 법률안만을 표시한 것임.
2. 처리현황 중 합계란의 비율은 접수 대비 가결비율을 나타내고, 원안과
수정란의 비율은 가결대비 원안과 수정비율을 표시함.
3. 제15대 국회에서 위원회안이 급증한 것은 정부가 제출한 규제개혁 일괄입
법 171건을 분할하여 일부 위원회안인 법률안으로 제출함에 따른 것임.⁵⁴⁾
4. 제18대국회는 2008. 5. 30.부터 2011. 11. 30. 현재까지의 통계임.

※ 자료: 국회의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillSearchResult.jsp>)
을 검색하여 자료를 재구성하였음.

54) 규제개혁 일괄입법의 제출현황과 처리경과에 관하여는 노재석 외, “국회선례의
효율적 관리·운영을 위한 개선방안 모색”, 국회입법연구조성논문(국회사무처, 1999),
24면. 참조.

또한, 위원회제안법률안의 제출 추이를 보면, 제14대국회에서 69건이던 것이 제15대국회에서 338건, 제16대국회에서 261건, 제17대국회에서 659건, 제18대국회에서는 2011년 11월 30일 현재 811건으로 급증하고 있다. 위원회제안법률안은 위원회가 법률안을 심사하는 과정에서 심사 중인 법률안을 폐기하고 이를 대체하는 새로운 안을 입안하여 제출하는 위원회대안인 법률안과 다른 법률안을 전제로 하지 않고 스스로 소관에 속하는 사항에 관하여 법률안을 입안하여 제출하는 순수위원회안인 법률안으로 구분할 수 있는데, 최근 들어 급격하게 증가하는 것은 위원회대안인 법률안이다.

이와 같이 위원회대안인 법률안이 크게 증가하고 있는 것은 최근 급증하고 있는 법률안 제출과 관련이 있는데, 하나의 법률이나 쟁점 사항에 대하여 많은 법률안이 제출될 경우 위원회는 이들을 함께 심사하여 모두 폐기하고 그 내용을 반영하여 위원회대안인 법률안으로 제안하게 되기 때문이다.

Ⅲ. 본회의의 수정안 처리실태

본회의 심의단계에서 법률안에 대한 수정을 위해서는 위원회 수정안, 전원위원회 수정안 및 의원의 수정동의가 제출될 수 있다. 그러나 아직까지 전원위원회가 법률안에 대한 심사를 위해 개최한 적이 없기 때문에 이하에서는 위원회 수정안과 의원의 수정동의에 대한 처리실태를 살펴보도록 하겠다.

먼저, 위원회 수정안은 위원회가 회부 받은 법률안을 심사한 결과 수정의결한 것으로, 위원장이 심사한 결과를 의장에게 보고하는 심사보고서와 함께 제출된다. 따라서 본회의에서 위원회 수정안은 원안을 상정하여 위원장이 심사보고하는 과정에서 수정취지를 함께 설명하게 되므로 별도의 제안설명 없이 원안과 함께 질의·토론을 거쳐 표결절

차를 밝게 된다. 그러나 위원회 수정안은 위원회 심사단계에서 소위원회 심사와 축조심사 및 찬반토론 등의 절차를 거쳐서 의결된 것이므로 본회의에서는 특별한 문제가 없으면 대부분 질의·토론을 생략하고 그대로 의결되거나 약간의 수정을 거쳐 의결되는 것이 일반적이다.

이와 같이 위원회 수정안은 위원회에서 심도 있는 심사를 거쳐 의결된 사항이어서 그 내용에 문제가 많지 않고, 본회의에서 대부분 그대로 통과되는 점을 고려할 때 그 처리 현황이 <표-4>에서의 수정현황과 크게 차이가 나지 않으므로 여기서 별도의 분석은 하지 않는다.

다음으로, 의원의 수정동의는 의원이 본회의 심의대상이 되는 법률안에 대하여 의원 30인 이상의 찬성을 얻고 안을 갖추어 제출하는 것으로, 그 제출시점에 따라 처리절차에 약간의 차이가 있다. 수정안의 제출시점이 원안의 본회의 상정 전이면 원안을 상정하여 원안에 대한 심사보고(또는 제안설명)와 수정안에 대한 제안설명을 들은 후에 원안과 함께 질의·토론 과정을 거쳐 표결하게 되고, 수정안 제출시점이 원안의 본회의 상정 후면 원안을 심의하는 과정에서 바로 수정안에 대한 제안설명을 듣고 원안과 함께 심의절차를 밟게 된다. 그런데 의원의 수정동의는 위원회 심사과정을 거치지 않고 바로 본회의에 제출되어 질의·토론을 거쳐 표결을 하게 되므로 많은 문제를 안고 있다.

이하에서는 의원의 수정동의 처리와 관련하여 문제가 될 수 있는 부분을 중심으로 처리실태를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 본회의에서 의원의 수정동의 제출이 활발하게 이루어지고 있지 못하고 있다.

<표-7>에서 보는 바와 같이 제12대국회부터 제18대국회 2011년 11월 30일까지 본회의 심의단계에서 제출된 의원의 수정동의는 135건의 법률안에 대하여 총 158건이 제출되었고, 제출된 수정동의 158건 중 95건이 본회의에서 가결되었고, 35건은 부결되었으며, 17건은 철회되고, 9건은 폐기되었다.

<표-7> 본회의 수정동의 처리 현황(제12대국회~제18대국회)

대 별	본회의 가결 법률안	수정대상 법률안	제 출	수정동의 처리결과			
				가 결	부 결	철 회	폐 기
제12대	222	2	2	2			
제13대	492	15	15(2)	14	1(1)	0(1)	
제14대	656	1	1		1		
제15대	1,120	24	24(7)	17	3(1)	0(5)	4(1)
제16대	948	24	24(5)	17	4(2)	3(3)	
제17대	1,915	36	36(6)	23	11(3)	0(1)	1(2)
제18대	1,991	33	33(3)	22	7(1)	3(1)	0(1)
계	7,344	135	135(23)	95	27(8)	6(11)	5(4)

주: 1. 제18대국회는 2008. 5. 30.부터 2011. 11. 30. 현재까지의 통계임.

2. ()안은 중복된 수정동의의 제출 및 처리 현황을 나타내고 있음. 따라서 실제 제출된 수정동의의 처리현황은 해당란의 숫자와 ()안의 숫자를 더한 것 것임.

※ 자료: 국회의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillSearchResult.jsp>)을 검색하여 자료를 재구성하였음.

여기서 수정동의의 대상이 된 법률안 135건은 동 기간 중 본회의에서 가결된 법률안 7,344건의 1.8%밖에 되지 않고, 그 중 수정동의가 가결된 법률안 95건은 동 기간 중 본회의에서 가결된 법률안의 1.3%에 지나지 않는다.

이와 같이 본회의에서 의원의 수정동의가 활발하게 이루어지지 못하고 있는 것은 위원회의 법률안에 대한 심사가 완벽하여 수정할 필요가 없기 때문이라기보다는 수정동의 발의정족수를 과도하게 규정하여 수정동의의 제출을 억제한 것과 관계가 있다고 할 것이다. 본회의에서 의원이 위원회의 심사를 거친 법률안에 대하여 수정동의를 제출하는 것 자체가 부담스러운 일임에도 이를 제출하기 위해서 의원 30인 이상의

찬성을 얻도록 하는 것은 특별한 사유가 없는 이상 본회의에서 의원의 수정동의 자체를 사실상 봉쇄하는 것과 마찬가지로 할 수 있다.

둘째, 본회의에서 의원의 수정동의 심의절차가 형식적으로 진행되고 있다.

<표-8>에서 보는 바와 같이 제12대국회부터 제18대국회 2011년 11월 30일까지 본회의에서 가결된 의원의 수정동의를 분석해 보면, 총 95건 가운데 수정동의의 대상이 되는 원안이 위원회 심사를 마치지 못하고 의장의 심사기간 지정을 통해 바로 본회의에 상정된 것이 46건으로 48%나 됨에도 본회의 심의 중에 질의·토론의 절차를 거치지 않았거나 생략하고 바로 표결절차에 들어간 것이 76건으로 80%나 되는 것은 수정동의에 대한 심도 있는 심의가 이루어지는지에 대한 의문을 제기할 수 있다.

<표-8> 본회의 수정동의 처리절차 분석(제12대국회~제18대국회)

대 별	가결된 수정동의	수정동의에 대한 질의·토론 여부		원안에 대한 심사기간 지정 여부	
		유	무	유	무
제12대	2	1	1	-	2
제13대	14	1	13	5	9
제14대	-	-	-	-	-
제15대	17	1	16	13	4
제16대	17	4	13	1	16
제17대	23	7	16	12	11
제18대	22	5	17	15	7
계	95	19	76	46	49

주: 1. 제18대국회는 2008. 5. 30.부터 2011. 11. 30. 현재까지의 통계임.

※ 자료: 국회의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillSearchResult.jsp>)을 검색하여 자료를 재구성하였음.

물론 간단한 수정사항도 반드시 질의·토론을 거쳐야 하는 것은 아니지만 본회의에서 수정동의는 위원회에서 심사를 거친 법률안이나 의장의 심사기간 지정에 따라 바로 본회의에 상정된 원안을 수정하기 위하여 제출된 것으로, 그 내용이 법률로 되었을 때 예상되는 문제에 대한 충분한 검토가 필요하다는 관점에서 접근이 필요하다.

셋째, 본회의 심의단계에서 제출되는 수정동의의 수정범위가 불명확하여 논란의 대상이 되고 있다.

<표-9> 본회의 수정동의의 수정범위 관련 내용 분석(제12대국회~제18대국회)

대 별	수정안 제 출	수정안의 내용			
		경미한 수 정	주요내용 수정		법사위 체계· 자구심사 관련
			원안내용의 수 정	원안내용에 없는 사항의 추가 또는 변경	
제12대	2		1	1	
제13대	17	4	11	2	
제14대	1		1		
제15대	31	3	20	7	1
제16대	29	3	16	8	2
제17대	42	7	12	23	
제18대	36	12	12	12	
계	158	29	73	53	3

주 1. 경미한 수정은 법률안의 의결지연에 따른 시행일이나 자구 등의 경미한 수정을 말함.

2. 제18대국회 통계는 2008. 5. 30.부터 2011. 11. 30. 현재까지의 통계임.

※ 자료: 국회의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillSearchResult.jsp>)을 검색하여 자료를 재구성하였음.

<표-9>에서 보는 바와 같이 제12대국회부터 제18대국회 2011년 11월 30일까지 본회의 심의단계에서 제출된 수정동의의 내용을 분석해보면, 이 기간 동안에 제출된 수정동의 총 158건 중 원안내용에 없는 새로운 내용⁵⁵⁾을 추가하거나 변경하는 것이 53건으로 34%나 된다. 그러나 이와 같이 수정동의의 내용에 원안과 직접 관련되지 않는 새로운 내용을 추가하거나 변경하는 것을 허용하게 되면 수정동의가 위원회 심사절차를 회피하는 수단으로 활용될 수 있고, 현재와 같이 본회의 심의가 형식적으로 이루어지고 있는 현실에서는 부실입법이 될 가능성이 크다고 할 것이다. 따라서 본회의에서의 수정동의에 의하여 수정할 수 있는 범위는 원안의 내용에 포함되어 있는 사항으로 국한할 필요성이 제기되는 것이다.

그동안 수정안의 수정범위에 관하여 국회법에서 명시적인 규정을 두고 있지 않아서 많은 논란이 있어 왔는데⁵⁶⁾, 2010년 3월 개정국회법에서 “수정동의는 원안 또는 위원회에서 심사보고(제51조에 따라 위원회에서 제안하는 경우를 포함한다)한 안의 취지 및 내용과 직접 관련성이 있어야 한다.”는 규정을 두어 수정안의 수정범위를 명시적으로 제한하고 있다. 그러나 현행 규정 하에서도 “의장이 각 교섭단체대표의원과 합의를 하는 경우”에는 원안에 없는 새로운 사항을 수정동

55) ‘원안에 없는 새로운 내용’인지 여부는 수정안의 수정범위를 어떻게 볼 것인가에 따라 달라질 수 있다. 이곳에서는 수정안의 수정범위를 협의로 보고 자료를 분석하였다.

56) 제17대국회 제154회국회(임시회) 제8차 본회의(2005.6.30)에서 복수차관제의 도입과 통계청 및 기상청을 차관급 기구로 격상하는 내용의 정부조직법 일부개정법률안에 대하여 방위사업청의 신설을 내용으로 하는 수정안(이영순 의원등 32인 발의)이 제출되어 의결되자, 장운석 의원의 20인은 2006. 2. 23. 동 수정안이 수정의 범위에 포함되지 않는 것인데 국회의장이 이를 원안과 함께 가결 선포함으로써 청구인들의 법률안 심의·표결권을 침해하였다고 헌법재판소에 권한쟁의심판을 제기한 바 있다(헌재결 2006.2.23. 2005헌라6). 또한, 장운석 의원은 제17대국회 제263회국회(임시회) 제1차 본회의(2006.12.22) 의사진행발언에서 소관위원회에서 부결된 내용은 국회법 제95조의 수정동의로 제출할 수 없고 국회법 제87조의 본회의 부의요구를 통하여 상정되어야 한다고 주장하였다(국회 본회의회의록, 2006.12.22, 71-72면).

의에 추가할 수 있는 단서 규정을 두고 있고, 본문 중 “직접 관련성”의 해석을 두고 논란의 제기될 수 있는 여지가 여전히 남아 있다.

넷째, 수정안의 표결방법에 관하여 구체적인 규정이 없어 일관성 있게 표결이 이루어지지 못하고 있다.

현행 국회법에서 동일의제에 대하여 수정안이 여러 개 제출된 경우의 표결순서에 관해서는 규정하고 있지만, 그 표결방법에 대하여 구체적인 규정을 두고 있지 않다. 따라서 동일의제에 대하여 여러 개의 수정안이 제출된 경우 먼저 표결한 수정안이 가결되면 나머지 수정안 및 원안은 표결하지 아니하는 것을 원칙⁵⁷⁾하면서, 예외적으로 내용에 따라 구분하여 표결하는 경우도 있다.

이와 관련하여 본회의에서 수정안의 표결사례를 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 하나의 수정안이 가결되어 나머지 수정안을 표결하지 않는 사례를 보면, 제17대국회 제253회국회(임시회) 제9차 본회의(2005.5.3)에서 심사기간 지정을 통하여 본회의에 상정된 ‘진실규명과 화해를 위한 기본법안’에 대하여 두 개의 수정안이 발의되었고, 2개의 수정안은 각각 원안의 거의 전부를 수정하고 있어 많은 부분에서 그 내용이 중첩되므로, 나중에 제출된 수정안에 대하여 먼저 표결에 부쳐 가결되자 다른 수정안과 원안에 대하여 표결하지 아니하였다.⁵⁸⁾

57) 이와 같이 하나의 수정안이 가결되면 나머지 수정안과 원안에 대하여 표결하지 않는 이유는 “수정안과 원안의 관계에서 수정안이 가결되면 원안을 표결하지 아니하는 것과 같이 수정안은 수정부분을 제외한 원안의 나머지 부분은 그대로 인정하는 것을 전제로 발의된 원안에 종속되는 의안으로서 수정안 가결은 수정부분이 포함된 원안이 가결된 것과 같은 의미이므로, 수정안이 가결된 후 나머지 수정안도 가결되면 원안에서 수정되지 아니한 부분은 여러 번 의결하는 결과가 초래되기 때문이다.” 국회사무처, 「국회법해설」(2008), 429면. 참조; 그러나 장윤석 의원은 제17대국회 제263회국회(임시회) 제1차 본회의(2006.12.22) 의사진행발언에서 여러 개의 수정안이 제출된 경우 그 중 어느 하나가 가결되면 다른 수정안과 원안의 규정은 표결조차 하지 않고 있는데, 이는 매우 심각하게 국회의 의사를 왜곡시킬 수 있는바, 시정되어야 할 관행이라고 주장하고 있다(국회 본회의회의록, 2006.12.22, 72면 참조).

58) 국회사무처, 「국회법해설」(2008), 429면. 참조.

다음으로, 하나의 수정안이 가결되었으나, 다른 수정안을 표결한 사례를 보면, 제15대국회 제210회국회(임시회) 제4차 본회의(2000.2.8)에서 심사기간 지정을 통하여 본회의에 상정된 ‘공직선거및선거부정방지법중개정법률안’에 대하여 박상천 의원등 3인외 100인, 이부영 의원의 60인(2개-먼저 수정안을 철회한 후 새로운 수정안을 제출함), 변정일 의원의 69인으로부터 4개의 수정안이 제출되었고, 이 중 처음 표결에 부쳐진 이부영 의원의 수정안(전국단위정당명부식비례대표제 도입을 반대하는 내용)이 가결되어, 이와 유사한 내용의 박상천 의원의 수정안은 표결에 부치지 아니하였으나, 이와 내용이 다른 변정일 의원의 수정안(국회의원정수 확대와 지역국회의원선거구를 조정하는 내용)에 대해서는 추가로 표결하여 부결시켰다.⁵⁹⁾

끝으로, 수정안이 모두 부결되자 원안을 표결한 사례를 보면, 제17대국회 제254회국회(임시회) 제8차 본회의(2005.6.30)에서 정치개혁특별위원회가 제안한 ‘공직선거 및 선거부정방지법 일부개정법률안’에 대하여 3개의 수정안이 발의되었으며, 3개의 수정안은 각각 별개의 사항을 수정하고 있었으므로 의장이 표결 전에 먼저 표결하는 수정안이 가결되더라도 나머지 수정안에 대하여 표결할 것임을 사전에 고지하고 표결절차에 들어갔다. 최후에 제출된 수정안부터 표결하였으나 수정안이 모두 부결되어 원안을 표결하여 가결하였다.⁶⁰⁾

이와 같이 수정안의 표결에 명확한 기준 없이 수정안의 개수나 안건의 내용에 따라 여러 가지 방법이 사용되고 있어서 표결방법에 일관성이 부족하고, 쟁점사항이 여럿인 수정안을 일괄하여 표결하게 되면 쟁점사항 중 일부는 찬성하고 일부는 반대하는 경우라도 이들 모두에 대해서 찬반을 표시해야 하는 불합리한 문제가 발생될 수 있다.

59) 국회 본회의회의록(2000.2.8), 2-8면 참조.

60) 국회사무처, 「국회법해설」(2008), 429-430면 참조.

제 5 장 현행 수정안제도의 문제점과 개선방안

제 1 절 수정안제도의 문제점

I. 위원회 심사단계에서 의원의 수정동의 제한

현행 제도 하에서는 위원회에서 심사 중인 법률안에 대한 수정동의나 수정안의 제출은 소관위원회 위원과 소위원회만 할 수 있고, 소관위원회 위원이 아닌 의원이 수정안을 제출할 수 있는 근거가 없다.⁶¹⁾ 따라서 소관위원회 위원이 아닌 의원이 해당 법률안을 수정하기 위해서는 위원회 심사가 끝난 후 전원위원회나 본회의 심의단계에서 수정동의를 제출하는 방법을 이용할 수밖에 없다. 그러나 2002년 2월 개정국회법에서 재도입된 전원위원회는 지금까지 법률안 심사를 위해서 개최된 적이 없고⁶²⁾, 본회의에서의 수정동의도 의원 30인 이상의 찬성을 얻어서 제출하도록 발의정족수를 엄격하게 규정하고 있기 때문에 이를 이용하기 곤란하여 사실상 국민의 대표기관이면서 입법주체인 의원이 법률안 심의과정에서 배제되고 있다.

이와 같이 법률안 심의단계에서 의원의 참여가 이루어지지 못하게 되면 다양한 국민의 의사가 입법에 투입되지 못함으로써 입법과정의 민주성을 해할 수 있고, 법률안 심사단계에 참여하지 못한 의원이 해당 법

61) 그러나 제1공화국 당시의 국회에서는 의원이 제2독회 개시 전일까지 예비수정안을 제출할 수 있었고, 제출된 수정안은 특별한 결의가 없는 한 위원회에 회부하여 심사 정리한 후 보고하도록 하는 예비수정안제도를 두고 있었다(제정국회법 제40조제3항 및 제4항). 그러나 이 제도는 제2공화국 1960년 9월 개정국회법에서 폐지되었다.

62) 전원위원회제도는 제정국회법에서 도입되어 제5대국회 1960년 9월 개정국회법으로 폐지될 때까지 예산안과 헌법개정안 등 총 5건의 의안을 심사하였다. 본회의 심의와의 중복 등 비효율성 문제로 폐지되었던 전원위원회제도는 위원회중심주의로 인한 본회의 심의의 형식화를 보완하고 중요의안에 대한 심사의 충실화를 기하며 의원의 의안심사 참여기회를 확대한다는 취지에서 제15대국회 2000년 2월 개정국회법에서 재도입되어, 제16대국회와 제17대국회에서 각각 1회씩 동의안에 관한 전원위원회만 개최되었다. 국회사무처, 「국회법해설」(2008), 270-271면. 참조.

률안과 함께 심사를 받게 하기 위하여 수정동의 대신에 수정할 내용을 포함하는 새로운 법률안을 발의함으로써 의원발의법률안의 급증을 가져오는 하나의 요인이 되고 있으며, 본회의에서 수정동의가 제출되는 경우 이에 대한 충분한 심의 기회를 갖지 못한 채 찬반을 결정하는 형식으로 의결하게 됨으로써 졸속입법이 될 소지가 있다.

따라서 법률안 심의과정에 의원의 참여를 보장하는 제도적 장치를 갖출 필요가 있으며, 이러한 제도의 하나로 위원회 심사단계에서 의원들이 수정동의를 제출하여 의견을 제시할 수 있도록 허용하는 것을 검토할 필요가 있다.

이와 관련해서 주요국 의회의 법률안 심의과정에서의 의원 참여제도를 살펴보면, 미국의회의 하원에서는 전원위원회 심사단계에서 소관위원회 위원이 아닌 의원은 누구나 수정안을 제출하여 의견을 제시할 수 있고, 상원에서는 만장일치 동의가 없는 한 의원에게 자유롭게 수정안 제출을 허용하고 있다. 그리고 영국과 독일 의회의 경우 본회의에서 제2독회까지는 의원에게 수정안 제출을 비교적 자유롭게 허용하고 있다. 또한, 프랑스 의회의 경우 위원회 심사단계에서 의원의 수정안 제출을 허용하고 있으며, 정부는 사전에 위원회에 제출되지 아니한 수정안에 대한 본회의 심의를 거부할 수 있도록 하고 있다. 이처럼 주요국 의회는 법률안의 핵심적 심의단계에서 의원이 자신의 의견을 수정안 형식으로 제출할 수 있는 기회를 보장받고 있으며, 대부분 양원제를 채택하고 있어서 한 원에서 의결된 법률안이라도 잘못된 부분이 있으면 다른 원에서 이를 바로잡을 수 있도록 신중한 심의절차를 마련하고 있다.

II. 수정동의 발의정족수의 엄격한 규정

본회의 심의단계에서 법률안에 대한 수정동의를 의원 30인 이상 찬성을 얻어서 제출하도록 규정하고 있다(국회법 제95조제1항). 이는 의원이 법률안을 새롭게 발의하기 위하여 요구되는 발의정족수 10인 보

다 훨씬 강화된 것으로, 법률안 심의과정에서 의원의 입법활동을 상당히 제약하는 요인이 될 수 있다.

이와 같이 수정동의 발의정족수를 엄격하게 규정하게 되면, 본회의에서 수정안의 남발을 막고 법률안을 효율적으로 처리하는 데는 효과가 있겠으나, 우리 사회에 존재하는 소수의 정당하고도 절실한 목소리가 국민대표기관에 제대로 전달되지 못할 수 있다는 치명적인 문제점을 초래하여 입법과정의 민주성을 해할 수 있다. 또한, 수정동의의 제출은 그 자체가 곧 어떠한 정책의 변화를 가져오는 것이 아니며, 다만 국민의 다양한 입법요구를 대표기관인 의원을 통하여 입법과정에 전달하는 정도의 의미밖에 없다는 점에서 수정동의 발의정족수를 엄격하게 요구하는 것은 문제가 있다고 할 것이다.

우리 국회에서 의원의 수정안 제출을 위한 수정동의 발의정족수는 <표-10>에서 보는 바와 같이 제정국회법에서는 의원 10인(제2독회에서는 20인) 이상으로 규정하고 있었으나 1960년 9월 개정국회법에서는 민의원 10인 이상, 참의원 5인 이상으로 변경되었고, 1963년 11월 폐지·제정국회법에서 10인 이상으로 통일적으로 규정되었으며, 1973년 2월 개정국회법⁶³⁾에서 30인으로 강화된 후 현재까지 동일하게 유지되고 있다. 이는 법률안 발의정족수가 1973년 2월 개정국회법에서 20인(예산수반 법률안은 50인) 이상으로 강화되었다가 2003년 2월 개정국회법에서 의원발의 입법의 활성화를 위하여 다시 10인 이상으로 완화된 것에 비교가 된다. 따라서 권위주의시대에 효율적인 입법을 위하여 강화된 수정동의 발의정족수를 이제는 완화시킬 때가 되었다고 본다.

63) 1973년 2월 개정국회법의 제안이유는 “유신헌법에 따라 능률적이고 생산적인 국회운영을 도모하여 합리적인 의회주의의 확립을 기하기 위하여 의안의 능률적 처리 등 국회운영의 합리화와 의원의 긍지와 품위향상에 중점을 두어 이 법을 개정하려는 것”이었고, 수정안 발의정족수의 강화와 관련한 개정사항에 대하여는 별도의 이유를 설명하고 있지 않다.

<표-10> 수정동의 발의정족수 및 법률안 발의정족수 변천과정

구 분		수정동의 발의정족수	법률안 발의정족수	비 고
제정국회법 (1948.10.2)	제1독회까지	의원 10인 이상	의원 10인 이상	
	제2독회	의원 20인 이상		
1960년 9월 개정국회법	민의원	의원 10인 이상	의원 10인 이상	
	참의원	의원 5인 이상	의원 5인 이상	
1963년 11월 폐지·제정국회법		의원 10인 이상	의원 10인 이상	국가재건최고 회의
1973년 2월 개정국회법		의원 30인 이상	의원 20인 이상 (예산수반법률안 : 50인 이상)	비상국무회의
1981년 1월 개정국회법		”	의원 20인 이상 (예산수반법률안 : 30인 이상)	국가보위입법 회의
1988년 6월 개정국회법		”	의원 20인 이상	
2003년 2월 개정국회법		”	의원 10인 이상	

이와 관련해서 주요국 의회의 수정동의 발의정족수와 관련한 제도를 살펴보면, <표-11>에서 보는 바와 같이 미국, 영국 및 프랑스 의회의 경우에는 수정동의 발의정족수에 관한 제한규정을 두고 있지 않아 의원 1인이면 누구나 수정동의를 제출할 수 있다. 그리고 독일 연방 의회의 경우 제2독회에서는 의원 1인이면 수정동의를 제출할 수 있으나 제3독회에서는 교섭단체 또는 의원 5% 이상의 찬성을 얻어야 수정동의를 제출할 수 있는 이원적인 체계를 가지고 있으며, 일본 의회의 경우 중의원에서는 의원 20인(예산수반 법률안은 50인) 이상의 찬

성을, 참의원에서는 의원 10인(예산수반 법률안은 20인) 이상의 찬성을 얻어서 수정동의를 제출할 수 있도록 하고 있다. 이와 같이 의원의 수정동의 발의정족수가 나라에 따라 다르기는 하지만 어느 나라 의회도 법률안 발의정족수보다 수정동의 발의정족수를 가중하여 규정하고 있는 곳은 없다.

<표-11> 주요국 의회의 수정동의 발의정족수 및 법률안 발의정족수 비교

국가명	접 수	수정동의 발의정족수	법률안 발의정족수
미 국	하 원	의원 1인 이상	의원 1인 이상
	상 원	"	"
영 국	하 원	"	"
	상 원	"	"
일 본	중의원	의원 20인 이상 (예산수반 50인 이상)	의원 20인 이상 (예산수반 50인 이상)
	참의원	의원 10인 이상 (예산수반 20인 이상)	의원 10인 이상 (예산수반 20인 이상)
독 일	연방의회	제2독회까지 : 의원 1인 이상	교섭단체 또는 의원 5% 이상
		제3독회 : 교섭단체 또는 의원 5% 이상	
프랑스	국민의회	의원 1인 이상	의원 1인 이상
	원로원	"	"

Ⅲ. 수정안의 수정범위 불명확

수정안의 수정범위와 관련해서는 종래 국회법에서 명확하게 규정하고 있지 않고 있었다. 그러나 제15대국회 이후 국회의 입법활동이 활발해지자 수정안의 범위를 적극적으로 넓게 해석하는 경향을 보이면서 수정안의 수정범위를 두고 여러 차례 논란이 제기되었고, 이러한

문제점을 해결하고자 2010년 3월 개정국회법에서는 “수정동의는 원안 또는 위원회에서 심사보고(제51조에 따라 위원회에서 제안하는 경우를 포함한다)한 안의 취지 및 내용과 직접 관련성이 있어야 한다. 다만, 의장이 각 교섭단체대표의원과 합의를 하는 경우에는 그러하지 아니하다.”(국회법 제95조제5항)고 명시적인 규정을 새로이 두었다.

이와 같이 국회법에서 수정안의 수정범위를 명시적으로 규정한 것은 이를 둘러싼 논쟁을 해결하기 위한 적절한 조치로 판단된다. 그러나 “의장이 각 교섭단체대표의원과 합의를 하는 경우”에는 직접 관련성이 없는 것까지 수정동의에 포함시킬 수 있도록 함으로써 정치적 합의에 따라 수정동의의 수정범위가 결정되도록 하는 것은 문제가 있고, 본문 중 “안의 취지 및 내용과 직접 관련성”의 해석을 두고 여전히 논란이 제기될 수 있다. 특히, 의장이 각 교섭단체대표의원과 합의만 하면, 본회의에 상정된 법률안의 내용과 상관없이 수정내용을 추가하여 새로운 법률안을 처리할 수 있게 된다는 논리가 성립할 수 있는데, 이는 국회법에서 정하고 있는 입법절차를 회피하는 수단으로 활용될 수 있음을 의미한다.

이와 관련해서 주요국 의회의 수정안의 수정범위와 관련한 제도를 살펴보면, 대부분 수정안의 수정범위와 관련하여 수정안의 내용이 수정대상 법률안과 직·간접적으로 관련성을 가지는 사항에 대하여 제출할 수 있도록 하고, 법률안의 심의단계에 따라 다르게 규정하는 경향을 보이고 있다. 미국 하원의 경우 본회의 심의는 전원위원회가 채택한 수정안으로 제한하는 것을 원칙으로 하고 있고, 영국 의회의 경우 제3독회에서는 단순한 자구수정 외에는 할 수 없도록 하고 있으며, 독일 연방의회의 경우 제3독회에서의 수정동의는 제2독회에서 수정의 결된 규정과 제2독회에서 부결된 수정안으로 그 범위를 제한하고 있다. 특히, 프랑스 의회의 경우 수정안은 각 조문별로 제출하도록 하고,

수정안에 대한 축조심의를 하고 있으므로 수정안의 수정범위가 제한되어질 수밖에 없다.

IV. 수정안의 표결방법 불합리

국회법에서는 수정안의 표결과 관련해서 동일의제에 대하여 수개의 수정안이 제출된 경우의 표결순서를 정하고, 수정안이 전부 부결된 경우에 원안을 표결하도록 하는 규정을 두고 있을 뿐(국회법 제96조), 그 밖에 구체적인 표결방법에 대해서는 별도의 규정을 두고 있지 않다.

이에 따라 동일의제에 대하여 서로 다른 내용을 포함하고 있는 수정안이 여러 개 제출된 경우에도 일반 법률안과 같이 일괄하여 표결하게 된다. 그러나 이렇게 수정안을 일괄하여 표결하게 되면, 논리상 하나의 수정안이 가결되면 다른 수정안과 원안은 모두 의결할 필요가 없게 된다. 이에 따라 의결된 수정안과 다른 내용을 포함하고 있는 수정안이라고 할지라도 표결 기회조차 얻지 못하게 되고, 표결순서에 따라 심사결과가 달라지는 문제가 발생한다.

이와 같이 표결순서에 따라 그 심사결과가 달라질 수 있으므로, 의원들은 가능하면 자신이 제출한 수정안이 먼저 표결되게 하기 위해 가급적 최후에 수정안을 제출하려고 노력하게 된다. 이와 같은 현상은 국회법 제96조(4)제1항제1호에서 최후로 제출된 수정안부터 먼저 표결하도록 하고 있는데서 비롯된 것인데, 이는 같은 항 제3호와의 관계에서 서로 충돌될 소지가 있다. 즉, 동일의제에 대하여 원안과 차이는 많이 나지만 일찍 제출된 수정안과 원안과 차이는 적게 나지만

64) 국회법 제96조(수정안의 표결순서) ① 동일의제에 대하여 수개의 수정안이 제출된 때에는 의장은 다음 각 호에 의하여 표결의 순서를 정한다.

1. 최후로 제출된 수정안부터 먼저 표결한다.
 2. 의원의 수정안은 위원회의 수정안보다 먼저 표결한다.
 3. 의원의 수정안이 수개 있을 때에는 원안과 차이가 많은 것부터 먼저 표결한다.
- ② 수정안이 전부 부결된 때에는 원안을 표결한다.

늦게 제출된 수정안이 있을 경우, 제1호를 우선 적용하게 되면 후자를 먼저 표결해야 하고, 제3호를 우선 적용하게 되면 전자를 먼저 표결에 부쳐야 한다.

이러한 문제를 해결하기 위해서 국회는 관례상 동일의제에 대하여 수정안이 여러 개 제출된 경우 내용에 따라 구분하여 표결하기도 하지만⁶⁵⁾ 그 절차를 명시적으로 규정하고 있지 않아서 일반적으로 적용되지 못하고 있다.

이와 관련해서 주요국 의회의 수정안 표결제도를 살펴보면, 일본 의회가 우리나라와 유사하게 수정안의 표결순서와 표결방법을 규정하고 있고, 프랑스 의회의 경우 수정안도 원안과 함께 축조심의 및 표결의 절차를 거치도록 하고 있는데, 수정안의 표결에 대해 해당 법률안의 조문에 대한 표결 전에 표결을 하도록 하는 등 일반적인 사항을 규정하고 있다.

V. 수정안의 구체적 처리규정 결여

앞에서 살펴본 바와 같이 수정안의 처리와 관련하여 수정안의 제출, 수정안의 수정범위 및 수정안의 표결순서 등에 관한 중요한 사항은 국회법에서 규정하고 있으나, 그 절차를 구체적으로 규정하고 있지 않아서 이의 해석을 두고 많은 논란이 제기되고 있다. 또한, 수정안 처리와 관련한 일부 사항은 아예 적용할 규정이 없어 문제가 발생되면 종전의 선례에 따라 처리하거나 임기응변으로 대처할 수밖에 없다.

65) 다만, 국회 관례상 수정안이 여러 개 제출된 경우 내용에 따라 다음과 같이 구분하여 표결한다. ① 여러 개의 수정안 내용 중 서로 중첩된 부분이 있는 경우에는 먼저 표결하는 수정안이 가결되면 나머지 수정안 및 원안은 표결하지 아니한다. ② 여러 개의 수정안 내용 중 서로 중첩되는 부분이 없이 각각 별개의 내용만을 수정하는 경우에는 각각 독립된 1개의 수정안과 원안 사이의 관계로 보아 예외적으로 어느 하나의 수정안이 가결되더라도 나머지 수정안에 대하여도 표결을 실시할 것임을 의장이 사전에 고지하고 각각 표결한다. 국회사무처, 국회법해설, 2008, 429-430면 참조.

앞에서 살펴본 문제점을 제외하고 구체적인 규정이 없어 논란이 제기될 수 있는 사항을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 수정안의 제출시기와 관련된 사항이다.

국회법 제95조제1항에 따르면, 수정동의는 미리 의장에게 제출하도록 하고 있지만 ‘미리’가 언제를 의미하는 것인지에 대하여는 명백하지 않기 때문에 해석에 의존할 수밖에 없다.

논리적으로는 의안에 대한 토론종결 전이면 언제든지 수정안을 제출할 수 있다고 하겠으나, 본회의에서의 수정안은 그 심의를 위해서 수정안 접수·등록 등의 실무적인 작업을 원안인 안건이 본회의에서 상정되기 전까지 완료하여야 하므로, 원활한 회의운행을 위해서는 원안이 의사일정에 상정되기 전까지 미리 수정안을 제출하도록 하는 것이 바람직할 것이다.⁶⁶⁾

둘째, 수정안의 수정범위와 관련된 사항이다.

국회법 제95조제5항 본문에서 수정안의 수정범위와 관련하여 “원안 또는 심사보고(제51조에 따라 위원회에서 제안하는 경우를 포함한다)한안의 취지 및 내용과 직접 관련성이 있어야 한다.”고 규정하고 있다.

이에 따라 수정안의 범위가 많이 축소되는 것으로 해석될 수 있으나, 현행 규정에 있는 “직접 관련성”의 해석을 두고 또 다른 문제가 제기될 수 있으므로, 의사규칙 등에서 보다 구체화 시켜서 논란의 여지를 축소할 필요가 있다.

셋째, 본회의에서 수정대상이 되는 원안이 무엇인가 하는 사항이다.

소관위원회에서 제출하는 대안이나 위원회안의 경우와 위원회의 심사보고시 수정안을 제안하는 경우로 나누어 볼 수 있는데, 전자의 경우에는 대안이나 위원회안이 위원회 제안이므로 원안으로 보는 것에 문제가 없으나, 후자의 경우에는 위원회의 심사보고시 제안된 수정안

66) 국회사무처, 「국회법해설」(2008), 423면. 참조

을 포함하여 원안으로 볼 것인지 아니면 위원회에 회부된 의원의 발의 또는 정부의 제출 법률안을 원안으로 볼 것이냐가 문제된다.

현재는 소관위원회에서 심사보고서 제안한 수정안을 포함한 법률안을 원안으로 해석하고 있으나, 이와 관련한 명확한 규정이 필요하다고 하겠다.

넷째, 수정안 가결시 체계·자구심사와 관련 사항이다.

일반적으로 법률안은 소관위원회 심사, 법제사법위원회 체계·자구심사, 그리고 본회의의 심의·의결, 의안정리, 이송, 공포 등으로 이루어지나, 본회의에서 수정안이 가결된 경우 이러한 절차 중 법제사법위원회 체계·자구심사를 거치지 못하게 되어 문제가 발생할 수 있다.

현재는 의장의 의안정리권⁶⁷⁾으로 해결하고 있지만 이와 관련한 명확한 규정이 필요하다고 하겠다.

제 2 절 수정안제도의 개선방안

I. 위원회 심사단계에서 의원의 수정동의 허용

현행 국회법상 소관위원회 위원이 아닌 의원은 위원회에서 심사 중인 법률안에 대한 수정동의를 제출할 수 없다. 따라서 해당 법률안을 수정하기 위해서는 위원회의 심사가 끝난 후 본회의 심의단계에서 의원 30인 이상의 찬성을 얻어 수정동의를 제출하여야 한다. 그러나 위원회의 심사를 거친 법률안의 내용을 변경하는 수정안에 의원 30인 이상의 동의를 얻도록 하는 것은 사실상 수정안 제출 자체를 봉쇄하는 것이나 마찬가지라고 할 수 있다. 이에 따라 소관위원회 위원이 아닌 의원은 입법과정에서 의견을 제출할 기회를 보장받지 못하고 있다.

67) 국회법 제97조(의안의 정리) 본회의는 의안의 의결이 있는 후 서로 저촉되는 조항·자구·숫자 기타의 정리를 필요로 할 때에는 이를 의장 또는 위원회에 위임할 수 있다.

의원은 국민의 의사를 수렴하여 입법에 반영하는 역할을 담당하는 국민의 대표기관이면서 입법의 주체이므로 입법과정에서 의견을 개진할 수 있는 기회를 보장받는 것이 매우 중요하다고 할 것이다. 특히, 우리 국회는 위원회중심주의를 채택하여 입법의 중요한 사항이 사실상 위원회 심사단계에서 결정되고 있으므로, 이 단계에서 의원의 수정동의를 허용하는 것이 바람직하다고 하겠다.

위원회 심사단계에 있는 법률안에 대한 의원의 수정동의가 허용된다면, 지금까지 수정동의가 허용되지 않아서 이를 대체하기 위하여 발의되던 수정안 성격의 의원발의법률안이 상당수 줄어들 수 있고, 수정동의를 미리 위원회에 제출하여 심사를 거치도록 함으로써 본회의 의사진행의 효율성을 도모할 수 있을 것이다. 또한, 제출된 수정안은 원안과 함께 심도 있는 심사를 받게 되므로 입법상의 문제를 최소화할 수 있고, 위원회에서 심사 중인 법률안과 함께 심사하도록 제출된 법률안이 법률안의 상정제한 규정⁶⁸⁾을 적용받아 적시에 위원회에서 논의되지 못하는 문제도 해결할 수 있을 것이다.

반면에, 소관위원회 위원이 아닌 의원이 위원회심사에 관여함으로써 위원회의 심사권이 제약되는 문제가 발생될 수 있으나 수정동의의 내용을 해당 법률안과 직접 관련된 사항으로 한정하고, 의원의 위원회에서 발언도 수정동의의 범위 내로 제한한다면 크게 문제가 되지 않을 것이다.

한편, 위원회 심사단계에서 의원의 수정동의가 허용된다면, 국회법 제58조제4항⁶⁹⁾에 따라 소위원회에서 심사 중인 안건과 직접 관련된

68) 위원회는 발의 또는 제출된 법률안이 그 위원회에 회부된 후 일부개정법률안의 경우에는 15일, 제정법률안 및 전부개정법률안의 경우에는 20일(법제사법위원회의 체계·자구심사의 경우에는 5일)을 경과하지 아니한 때에는 이를 의사일정으로 상정할 수 없다. 다만, 긴급하고 불가피한 사유로 위원회의 의결이 있는 경우에는 그러하지 아니하다(국회법 제59조).

69) 제58조(위원회의 심사) ④ 제1항 및 제3항의 규정에 불구하고 소위원회에 회부되어 심사 중인 안건과 직접 관련된 안건이 위원회에 새로이 회부된 경우 위원장이

안건이 위원회에 회부된 경우 이를 바로 소위원회에 회부하여 함께 심사할 수 있도록 하는 제도는 무의미하게 되고, 같은 법 제95조제4항의 의원발의대안제도⁷⁰⁾도 그 존치실익이 없어지게 되므로 관련규정을 정리할 필요가 있다.

II. 수정동의 발의정족수의 완화

현행 국회법에서 수정동의는 의원 30인 이상의 찬성을 얻어 제출하도록 하고 있다. 그러나 이러한 수정동의 발의정족수는 너무 엄격하여 특별한 경우가 아니면 수정동의를 제출할 수 없게 하는 요인이 되어 입법과정의 민주성을 크게 저해할 수 있다. 따라서 모든 의원들에게 법률안심의에 적극적으로 참여할 수 있는 기회를 보장하기 위해서는 수정안 제출이 용이하도록 수정동의 발의정족수를 완화할 필요가 있다.

수정동의 발의정족수를 완화하면, 의원이 수정안을 쉽게 제출할 수 있게 되어 입법과정의 민주성이 제고되고, 법률안에 대한 본회의심의의 활성화를 할 수 있으며, 위원회중심주의 폐단⁷¹⁾을 극복할 수 있을 것으로 기대된다. 반면에, 의원의 수정동의가 과도하게 증가하는 경우 입법부담이 가중되고, 입법 지연이 초래될 수 있으나, 수정안의 수정범위를 해당 법률안에서 논의되고 있는 사항으로 엄격하게 제한하게 된다면 큰 문제는 없을 것이다.

간사와 협의를 거쳐 필요하다고 인정하는 때에는 이를 바로 해당 소위원회에 회부하여 함께 심사하게 할 수 있다.

70) 의원발의대안은 위원회에서 원안이 심사 중에 있는 동안에 원안을 대신하거나 전면적으로 수정하는 것으로서 그 형식이 까다롭고 요건 또한 의원 30인 이상의 찬성이 필요하기 때문에 그 사용례가 거의 없다.

71) 위원회중심주의 폐단은 위원회중심주의의 단점과 같은 것으로, 법률안의 심사에서 ① 다수의 의원들이 배제됨에 따라 소수 의원들의 전횡이나 횡포가 발생할 우려가 증대되고, 소수의 유력한 집단들에 의해 법률안의 취지와 내용이 변질될 가능성이 높아지게 되며, ③ 본회의 심의기능이 형식적인 절차에 불과하게 될 수 있다는 점이다. 박수철, 전거서, 90면. 참조.

수정동의 발의정족수를 어느 정도로 할 것인지를 논의하는 문제는 국회의원의 헌법상의 지위와 국민의 다양한 목소리를 국회의 입법과정에 전달할 필요성 및 수정동의의 남발에 따른 입법과정의 비효율성을 종합·검토해서 결정할 필요가 있다.

생각건대 본회의 심의단계에서의 수정동의는 위원회가 제안하거나 심사를 마친 법률안의 내용을 변경하는 것이고, 위원회 심사단계에서 수정동의는 소관위원회 위원이 아닌 의원에게 법률안 심사에 관여할 수 있게 한다는 점에서 발의정족수의 제한을 없애는 것은 위원회중심주의를 취하고 있는 우리 입법과정에서 바람직하지 않다. 따라서 수정동의 발의정족수는 법률안 발의정족수와 같은 의원 10인 이상으로 하는 것이 적당할 것으로 생각한다.

Ⅲ. 수정안의 수정범위 명확화

2010년 3월 개정국회법에서 제95조(수정동의)에 제5항을 신설하여 “수정동의는 원안 또는 위원회에서 심사보고(제51조에 따라 위원회에서 제안하는 경우를 포함한다)한 안의 취지 및 내용과 직접 관련성이 있어야 한다. 다만, 의장이 각 교섭단체대표의원과의 합의를 하는 경우에는 그러하지 아니하다”고 규정하여 원칙적으로 수정안의 범위를 엄격하게 제한하되, 예외적으로 수정범위를 넓게 적용할 수 있도록 규정하고 있다.

이와 같이 수정안의 수정범위를 국회법에서 규정하고 있는 것은 종래 이에 대한 규정이 없어 그 해석을 두고 헌법재판소의 권한쟁의심판까지 제기되었던 것을 고려하면 상당한 개선이라고 할 수 있다. 그러나 ‘안의 취지 및 내용과 직접 관련성’의 문제는 여전히 해석의 여지를 갖고 있어 이와 관련한 사항을 의사규칙 등에서 보다 세부적으로 규정하여 논란의 여지를 줄일 필요가 있다. 또한, 의장이 각 교섭

단체대표의원과의 합의를 하는 경우에는 원안과 직접 관련성이 없는 사항까지 수정안에 포함시킬 수 있도록 한 국회법 제95조제5항 단서는 입법절차의 회피수단으로 활용될 소지가 있으므로 삭제하는 것을 고려할 필요가 있다.

이렇게 수정안의 수정범위를 명확하게 규정하면, 수정동의를 통한 입법절차 회피의 문제를 막고, 수정안 처리와 관련한 논란이 줄어들어 입법절차의 효율성을 제고시킬 수 있을 것이다.

반면에, 수정안의 수정범위를 명확하게 규정하면 입법절차에 융통성이 없어 긴급한 사항에 신속적으로 대응하기 곤란할 수 있으나, 국회법에서 이미 의장의 심사기간 지정제도나 위원회의 위원회안 제출제도를 두어 긴급한 입법 필요가 있는 경우에 대비하고 있으므로 별 문제는 없을 것으로 본다.⁷²⁾

IV. 수정안 표결방법의 합리적 조정

국회법에서는 수정안의 표결과 관련하여 동일의제에 대하여 수개의 수정안이 제출된 경우의 표결순서와 수정안이 전부 부결된 경우에 원안을 표결하도록 하는 규정을 두고 있다(국회법 제96조). 이러한 규정도 구체적으로 적용하는 경우에 해석상 논란의 소지가 있고, 서로 다른 내용의 수정안이 여러 개 제출된 경우에 대한 표결방법도 명확하게 규정하고 있지 않다.

먼저, 국회법 제96조제1항을 적용하여 수정안의 표결순서를 정하려고 할 때, 수정안이 제출된 순서를 먼저 고려할 것인지, 수정안의 내

72) 법률안이 제출된 당일 본회의에서 의결된 경우도 있다. 예를 들면, 2008. 8. 19. ‘국회법 및 국회상임위원회 위원정수에 관한 규칙개정특별위원장’이 의장에게 제출한 「국회법 일부개정법률안」은 당일에 개최된 제18대국회 제277회국회(임시회) 제1차 본회의에서 의결되었고, 2006. 12. 25. 국회운영위원장이 의장에게 제출한 「국회법 일부개정법률안(대안)」은 당일에 개최된 제17대국회 제264회국회(임시회) 제1차 본회의에서 의결되었다.

용을 먼저 고려할 것인지를 두고 해석상 논란이 제기될 수 있다. 생각건대, 수정안의 표결은 제출순서보다는 그 내용이 중요하다고 할 것이므로 수정안의 제출순서보다는 수정안의 내용을 먼저 고려하여 표결순서를 정하는 것이 바람직하다고 본다.

그리고 현재 국회법에서 수정안의 표결방법에 대하여 구체적인 규정을 두고 있지 않기 때문에 수정안에 대한 표결은 일괄표결을 원칙으로 하고 있다. 그러나 이와 같이 일괄표결하게 되면 동일의제에 대하여 여러 개의 수정안이 제출된 경우 어느 하나의 수정안이 가결되면 다른 수정안은 표결기회조차 얻지 못하고, 표결순서에 따라 심사결과가 달라지는 불합리한 문제가 발생되게 된다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 수정안의 표결을 쟁점사항별로 하도록 국회법에 규정하는 것이 필요하다.

이와 같이 수정안의 표결을 쟁점사항별로 하게 되면, 본회의에서의 심의과정이 종전보다 복잡해져서 입법 효율성 측면에서는 문제가 발생될 수 있지만, 위원회에서의 심도 있는 심사를 거치지 않고 제출된 수정안에 대해서 일괄표결 하는데서 오는 불합리한 점을 치유할 수 있고, 여러 개의 수정동의가 제출된 경우에도 이들 모두에 대해서 표결기회를 부여함으로써 표결순서에 따라 그 심사결과가 달라지는 불합리한 문제를 해결할 수 있을 것이다.

V. 의사규칙의 제정

앞에서 살펴본 바와 같이 수정안 처리절차와 관련하여 일부 규정들은 그 해석을 두고 논란이 제기되고 있고, 구체적인 부분이 공백으로 남아 있어서 선례에 의존하거나 임시적으로 대응하는 경우가 발생되고 있다. 따라서 문제가 되는 부분 중에서 중요한 부분은 국회법을 보완할 필요가 있겠지만, 세부적인 사항은 의사규칙으로 규정하는 것이 바람직하다고 할 것이다.

수정안제도와 관련하여 의사규칙에서 보다 명확하게 규정할 필요가 있는 사항으로는, 이 장 제1절에서 살펴본 바와 같이 ① 수정안의 제출시기를 명확하게 하는 문제, ② 수정안의 수정범위를 보다 구체화시키는 문제, ③ 본회의에서 수정대상이 되는 원안의 범위를 명확하게 하는 문제, ④ 수정안 가결시 체계·자구심사의 문제 등과 관련된 사항을 들 수 있다.

이와 같이 구체적인 절차에서 문제가 되고 있는 것은 수정안만은 아니고 입법절차 전반에 관련된 사항이다. 이는 국회에서의 입법절차에 관하여 국회법으로만 규정하려는 데서 오는 문제로 세부적인 사항을 규정하여 신축적으로 대응하지 못하게 하는 요인으로 작용하고 있다고 생각한다.

주요국 의회의 경우 모두 의사규칙을 제정하여 입법절차에 관한 세부적인 사항을 규정하고 있는 점을 고려할 때 이제 우리 국회도 의사규칙을 조속히 제정하여 수정안 처리절차를 포함하여 입법절차에서 논란이 되고 있는 사항을 명확하게 규정하고 대응할 필요가 있다.

제 3 절 입법개선 의견

앞 절에서 국회의 수정안제도 개선방안에 대하여 살펴보았다. 이들 개선방안 중에서 국회법의 개정이 필요하다고 본 사항을 종합하여 정리해 보면, <표-12>와 같다.

<표-12> 수정안제도 관련 국회법 개선의견

현행	개선의견	비고
제58조(위원회의 심사) ①~③ (생략) ④ 제1항 및 제3항의 규정에 불구하고 소위원회에 회부되	제58조(위원회의 심사) ①~③ (현행과 같음) <삭제>	○ 위원회 심사 단계에서 의원 수정동의 허용에 따라

현 행	개선 의견	비 고
<p><u>어 심사 중인 안전과 직접 관련된 안전이 위원회에 새로이 회부된 경우 위원장이 간사와 협의를 거쳐 필요하다고 인정하는 때에는 이를 바로 해당 소위원회에 회부하여 함께 심사하게 할 수 있다.</u></p> <p>⑤ ~ ⑨ (생략)</p>	<p>⑤ ~ ⑨ (현행과 같음)</p>	<p>수정안 성격의 법률안은 불필요하므로 삭제</p>
<p>제95조(수정동의) ①의안에 대한 수정동의는 그 안을 갖추고 이유를 붙여 <u>의원 30인 이상</u>의 찬성자와 연서하여 미리 의장에게 제출하여야 한다. 그러나 예산안에 대한 수정동의는 <u>의원 50인 이상</u>의 찬성이 있어야 한다.</p>	<p>제95조(수정동의) ① 의안에 대한 수정동의는 그 안을 갖추고 이유를 붙여 <u>의원 10인 이상</u>의 찬성자와 연서하여 미리 의장에게 제출하여야 한다. 그러나 예산안에 대한 수정동의는 <u>의원 20인 이상</u>의 찬성이 있어야 한다.</p>	<p>○ 본회의 수정동의 발의정족수의 완화(1973년 국회법 개정 이전 수준으로 환원)</p>
<p>② 위원회에서 심사보고한 수정안은 찬성없이 의제가 된다.</p>	<p>② (현행과 같음)</p>	
<p>③ 위원회는 소관사항외의 안전에 대하여는 수정안을 제출할 수 없다.</p>	<p>③ (현행과 같음)</p>	
<p><u>④ 의안에 대한 대안은 위원회에서 그 원안을 심사하는 동안에 제출하여야 하며, 의장은 이를 그 위원회에 회부한다.</u></p>	<p><u>④ 의안에 대한 수정동의가 위원회에서 그 원안을 심사하는 동안에 제출되면 의장은 이를 그 위원회에 회부하여 원안과 함께 심사한 후 결과를 보고하게 하여야 한다.</u></p>	<p>○ 위원회에 심의 단계에서 의원의 수정동의를 허용함에 따른 의원 발의 대안 제도 폐지</p>
<p>⑤ 제1항에 따른 수정동의는 원안 또는 위원회에서 심사</p>	<p>⑤ 제1항에 따른 수정동의는 원안 또는 위원회에서 심사보</p>	<p>○ 수정안의 범위를 확정적</p>

제 5 장 현행 수정안제도의 문제점과 개선방안

현행	개선 의견	비고
<p>보고(제51조에 따라 위원회에서 제안하는 경우를 포함한다)한 안의 취지 및 내용과 직접 관련성이 있어야 한다. <u>다만, 의장이 각 교섭단체대표의원과 합의를 하는 경우에는 그러하지 아니하다.</u></p>	<p>고(제51조에 따라 위원회에서 제안하는 경우를 포함한다)한 안의 취지 및 내용과 직접 관련성이 있어야 한다. <u><삭제></u></p>	<p>으로 제한</p>
<p>제96조(수정안의 표결순서) ① <u>동일의제에 대하여 수개의 수정안이 제출된 때에는 의장은 다음 각호에 의하여 표결의 순서를 정한다.</u> 1. <u>최후로 제출된 수정안부터 먼저 표결한다.</u> 2. <u>의원의 수정안은 위원회의 수정안보다 먼저 표결한다.</u> 3. <u>의원의 수정안이 수개 있을 때에는 원안과 차이가 많은 것부터 먼저 표결한다.</u></p>	<p>제96조(수정안의 표결순서) ① <u>동일의제에 대하여 의원의 수정안과 위원회의 수정안이 함께 제출된 경우에는 의원의 수정안을 위원회의 수정안보다 먼저 표결한다.</u> ② <u>동일의제에 대하여 의원의 수정안이 여러 개 제출된 때에는 의장은 다음 각호에 따라 표결의 순서를 정한다.</u> 1. <u>원안과 차이가 많은 것부터 먼저 표결한다.</u> 2. <u>최후로 제출된 수정안부터 먼저 표결한다.</u></p>	<p>o 표결순서의 충돌에서 오는 문제점을 해소하고, 조문의 해석이 용이하도록 제1항을 두 개항으로 구분하여 정리</p>
<p><u><신설></u></p>	<p>③ <u>동일의제에 대하여 의원의 수정안이 여러 개 제출된 때에는 이를 쟁점사항별로 구분하여 표결한다.</u></p>	<p>o 동일의제에 대한 수정안이 여러 개일 경우 쟁점사항별 표결 의무화</p>
<p>② <u>수정안이 전부 부결된 때에는 원안을 표결한다.</u></p>	<p>④ (현행 제2항과 같음)</p>	

참 고 문 헌

1. 단행본

- 국회법제실, 법제이론과 법제실무, 2008.
- 국회사무처 의사국, 「국회의사편람」, 2010. 12.
- 국회사무처 의사국, 「국회의안편람」, 2008. 6.
- 국회사무처 의사국, 「미국의회 의사규칙」(역본), 2007.
- 국회사무처 의사국, 「영국의회 의사규칙」(역본), 2006.
- 국회사무처 국제국, 「일본의회 : 의회제도 · 주요인사 · 관련법규」, 2006.
- 국회사무처, 「국회법해설」, 2008.
- 국회사무처, 「국회선례집」, 2008.
- 국회사무처, 「의정자료집」, 2008. 9.
- 국회사무처, 「입법연구논문집, 2000」, 2000.
- 국회사무처, 「헌법 · 국회법 연혁집」, 2006. 8.
- 박균성 외4인, 「입법과정의 선진화와 효율성 제고에 관한 연구」, 법제처, 2008. 10.
- 박수철, 「입법총론」, 한울, 2011.
- 박영도, 「입법과정의 이론과 실제」, 한국법제연구원, 1994. 12.
- 박영도, 「입법기술의 이론과 실제」, 한국법제연구원, 1997. 9.
- 박영도 · 김수진, 「독일의 법령체계와 입법심사기준」, 법제처 · 한국법제연구원, 2005. 11.
- 법제처, 「일본의 법제업무편람」(역본), 2008. 10.

참 고 문 헌

석인선 외3인, 「국회 입법과정의 혁신에 관한 연구」, 국회운영위원회, 2007.

안병옥, 「국회법」, 초이스디자인, 2010. 12.

임종훈, 「국회의 입법과정 개선을 위한 연구」, 국회사무처, 2005.

임종훈·박수철, 「입법과정론」, 박영사, 2006.

주영진, 「국회법론」, 국회사무처, 2011. 10.

2. 논 문

기노진외 6인, “본회의 법률안 심의과정에 관한 고찰-주요국 의회의 본회의 법률안 심의과정 비교를 중심으로-”, 「입법연구논문집」, 국회사무처, 2000. 10.

김은철, “입법과정의 개선방안에 관한 연구”, 조선대 박사학위논문, 2004. 11.

박인수, “프랑스의 입법과정”, 「사회과학연구」 제18집 제2권, 1999. 2.

이한규, “입법개정 개선에 관한 헌법적 고찰”, 고려대 박사학위논문, 2002.

홍완식, “현행 입법과정의 문제점과 개선방향”, 「법제연구」 통권 제 37호, 2009. 12.

황해봉, “우리나라의 입법과정에 관한 고찰”, 「법제」 통권 제602호, 법제처, 2008. 2.