

미국 하원에서의 소수당의 권리:

제퍼슨 매뉴얼(Jefferson's Manual), 특별규칙(Special Rules), 재회부동의(A Motion to Recommit)를 중심으로

류 재 성
계명대학교

◆ 논문 요약 ◆

본 논문은 미국 하원 본회의의 의사규칙을 의회 내 다수파와 소수파 사이의 갈등이 조율되는 과정을 중심으로 논의한다. 이를 통해 한국 국회의 대표성 (representation), 반응성 (responsiveness), 책임성 (responsibility), 효율성 (efficiency) 및 개방성 (openness)을 제고하면서 동시에 다수와 소수의 타협을 촉진하는 의사규칙 및 법안심의 과정을 위한 함의를 제시하고자 한다. 이를 위해 본 연구는 1994년 중간선거 결과 탄생하여 2006년 중간선거 결과 종식되었던 미국 하원의 공화당 지배시기 동안의 의회 규칙 및 절차의 변화 가운데

소수당의 권리를 보호하기 위한 규정들을 중심으로 논의를 전개한다. 미국 하원의 규칙에 대한 논의를 통해, 본 논문은 한국 국회에서의 소수당의 권리보호 및 다수당의 안정적인 입법을 위해서는 소수파 보호를 위한 미국 하원에서의 의회운영 규칙의 도입과 함께 한국 국회법이 규정하고 있는 제 규정의 안정적이고 일관성 있는 운영이 필수적이라고 주장한다.

※ 주제어: 소수당 권리, 미국 하원, 제퍼슨 매뉴얼, 하원특별규칙

I. 서론

의회는 다양한 시민들의 의사와 이익을 폭넓게 대표하면서 동시에 국가가 직면한 여러 문제에 대해 입법을 통한 즉각적이고 효율적인 해결방법을 제시하여야 한다. 의회에서의 입법 (law making) 혹은 결정 (decision-making)은 기본적으로 의원 개개인의 평등을 기초로 한 개별적 의사결정 과정이나, 선출된 대표기관으로서 의회는—단일 혹은 정당연합을 중심으로 구성되는 행정부나 정치적 독립을 원칙으로 하는 사법부와 달리—경쟁하는 정당 간 갈등을 전제로 그 갈등의 정치적 해결의 제도화라고 할 수 있다. 의회에서의 입법·의사결정은 의회 내 다수당 (혹은 다수당 연합)과 소수당의 존재, 갈등하고 경쟁하는 정당 사이의 권력 및 입법자

원의 불균형을 전제 한다. 의회에서의 입법·의사결정 과정은, 따라서 다수에 의한 지배와 그들의 의지가 입법을 통해 정치적으로 실현되는 과정이면서 동시에 소수의 의견을 존중하고 보호하는 공정(fairness)하고 숙고(deliberation)된 절차를 요구한다. 입법은 다수의 정치적 의지 뿐 아니라 소수 및 의회 바깥의 여타 정치세력의 동의를 확보하는 과정이며, 그럴 경우에만이 법률내용의 온전한 정치적 정당성을 확보할 수 있게 된다. 질서 있는 법안 심의를 통해 다수와 소수의 의사가 충분히 개진되는 의사규칙, 능동적이고 효율적인 입법을 위해 다수(당)의 지위를 인정함과 동시에 다수결에 의한 결정에 따른 소수(당)에 의한 대표의 부족 혹은 부재를 보완하는 의사규칙의 존재는 민주적 의회운동을 위해 필수적이다.

의사규칙에 요구되는 이러한 가치들은 그러나 조화되기가 쉽지 않다. 의원 개개인이 상당한 정도의 입법자원과 자율성을 가진 느슨하고 개방된 의사규칙을 가진 의회는 사회 내 다양한 세력들의 의사와 이익을 대표할 수 있는 장점이 있다. 반면 보다 중앙집권화 되고 위계적인 의사규칙을 가진 의회에서는 신속하고 질서 있는 의사결정이 이루어질 수 있다. 또한 의사결정과정에서 대중에게 개방되어 있는 의회는 대중에 대한 반응성이 높아질 수 있고, 그렇지 않은 경우는 의회의 효율성과 책임성의 측면에서 장점을 가질 수 있다(Sinclair 2007). 요컨대 의사규칙은 입법과정 및 법안 심의를 더 빠르게 혹은 더 숙고된 형태로 진행되게 하고, 의원 개개인의 더 많은 혹은 더 적은 입법과정에서의 참여를 결정하며, 다수와 소수 사이의 더 많은 혹은 더 적은 합의를 유도한다. 의회 의사규칙의 중요성에 대한 강조는 그러나 의회에서의 모든 결정이 의사규칙에 의해 좌우된다는 것을 의미하지는 않는다. 그럼에도 불구하고 의사규칙은 의회 내 권력, 의원 개개인의 재선, 정책 목표를 위한 정당과 의원 개개인의 전략적 선택의 결과이면서 동시에 그들의 행위를 규제하는 장치로 입법과정 뿐 아니라 입법내용의 상당 부분을 결정하는 역할을 한다.

주지하듯이 미국 의회는 상·하 양원으로 구성되며, 각각은 헌법상의 기능과 역할, 법 제정에 있어서의 관할권이 다르고, 그 구조 및 운영방식 역시 상이하다. 미국 헌법이 양원제를 선택한 것은 혹은 선택할 수밖에 없었던 것은, 대표 및 권한 문제를 둘러싼 주들(states) 사이의 갈등에 대한 타협의 결과이다. 도식적으로 구분한다면, 하원은 인구비례에 따라 주민의 이해와 의사를 '대표'하며, 상원은 각 주를 대표함과 동시에 '숙고(deliberative)된 판단'을 통해 하원의 결정을 견제한다. 연방 상원의원의 선출이 1913년 17차 수정헌법 채택 이전까지 주 하원에 의한 간접선출 방식이었던 이유는, 주민들의 직접선거로 구성된 연방하원에 대해 선거를 통해 선출됨으로써 이미 일정한 검증의 절차를 거친 주 하원의원이 지명한 인사로 구성된 연방 상원의 견제가 중요하다고 판단되었기 때문이다. 법안에 대한 숙고 및 각 주들의 이해관계에 대한 최종 심급에서의 보호를 목표로 하고, 소규모 구

성인원으로 구성되어 있기 때문에, 상원의 의사규칙은 매우 느슨하며 개별 상원의원 각각의 의사와 이해 모두를 궁극적으로 보호한다. 상원의 법안 심의는 원칙상 전원일치합의 (unanimous agreement)에 의해 진행되며, 개별 상원의원의 권리는 보류권 (hold)¹⁾ 및 필리버스터 (filibuster)²⁾에 의해 보호된다. 요컨대 상원은 소수 혹은, 매우 극단적으로 표현한다면, 1인을 위한 99인의 의사규칙으로 이루어져 있다. 반면 하원은 상원에 비해 월등히 많은 수의 의원들로 구성되어 있기 때문에 효율적이고 질서정연한 법안심의를 위해서는 매우 정밀한 의사규칙 및 리더십의 역할이 필수적으로 요구된다. 하원은 그 구조의 특성 상 효율-속의, 책임-대표 사이의 갈등을 내포하고 있으며, 이를 둘러싼 하원에서의 다수-소수의 갈등 역시 쉽사리 해결되지 않는다.

본 논문은, 대한민국 국회가 그 구조와 운영에 있어 미국 하원의 그것과 (미국 상원의 그것 보다는) 보다 유사하는 점에서, 미국 하원 본회의의 의사규칙을 의회 내 다수파와 소수파 사이의 갈등이 조율되는 과정을 중심으로 논의한다. 이를 통해 한국 국회의 대표성 (representation), 반응성 (responsiveness), 책임성 (responsibility), 효율성 (efficiency) 및 개방성 (openness)을 제고하면서 동시에 다수와 소수의 타협을 촉진하는 의사규칙 및 법안심의 과정을 위한 합의를 제시하고자 한다. 이를 위해 본 연구는 미국 하원의 의사규칙의 구체적 내용과 그 변화에 대한 다수의 논문 (박찬욱 2001, 2002, 2008; 서현진 외 2002; Sinclair 2007; Wolfensberger 2003, 2005, 2007) 및 한국 국회의 운영제도의 현실과 문제점을 진단한 논문 (임성호 1998; 조진만 2007; 유병곤 2006; 이현우 1999, 2006)을 논의의 출발점으로 하여, 미국 하원의 의사규칙 중 다수당과 소수당의 갈등이 타협되는 방식과 관계되는 규정 및 그 실제 사례들을 살펴본다.

보다 구체적으로 본 논문은 1994년 중간선거 결과 탄생하여 2006년 중간선거 결과 종식되었던 미국 하원의 공화당 지배시기 동안의 의회 규칙 및 절차의 변화 가운데 소수당의 권리를 보호하기 위한 규정들을 중심으로 논의를 전개하도록 한다. 주지하듯이 미국 공화당은 1994년 중간 선거를 통해 40년 만에 상원과 하원 모두에서 다수당의 지위를 확보하였고, 뉴트 깅리치 (Newt Gingrich) 하원의장 (공화당-조지아주)의 주도하에 상당한 정도의 하원에서의 규칙변화를 이루어 냈다. 그가 주도했던 "미국과의 계약 Contract with America"은 공화당 주도의 입

1) 보류권 (hold)은 원내대표에게 보내는 서신이나 혹은 기타의 방법에 의해 행사되는데, 요구에 의해 익명성이 보장되며, 대부분의 경우 전원일치합의에 반대하겠다는 위협이다.

2) 필리버스터 (filibuster)는 법안심의 및 표결을 막으려는 목적으로 개별 상원의원 혹은 복수의 상원의원에 의한 무제한의 발언 연장을 일컫는다. 의원 3/5의 동의가 있으면 필리버스터는 성립되지 못한다.

법의제로 균형예산, 범죄대책, 국민연금 개선, 자본수익세 삭감과 규제완화, 손해 보상제도 개혁, 연방의원 임기의 제한 등과 함께 의사규칙 제정을 통한 의회개혁을 포함하고 있었으며, 의회개혁의 주된 내용은 의장권한, 상임위원회의 조직과 운영, 본회의 법안심의 과정, 연방의원 임기제한 등과 관련되는 것이었다³⁾ (자세한 사항은 박찬욱 2008 참조). 그중에서 본 논문은 의사규칙의 원칙을 천명하고 있는 제퍼슨 매뉴얼(Jefferson's Manual of Parliamentary Practice), 상임위원회에서 보고된 법안의 본회의 심의를 위한 규칙위원회(Rules Committee)의 특별규칙(Special Rules) 및 재회부동의(A Motion to Recommit)를 중심으로 다수당인 공화당에 의해 발의된 소수당을 위한 의사규칙의 변화와 실제 운영에 대해 살펴보고자 한다.

본 논문은 다음의 순서로 진행된다. 2절에서 법안 심의 및 토론의 원칙을 제시한 제퍼슨 매뉴얼을 통해 파당으로서의 다수와 소수 이전의 개별 의원으로서 지켜야 할 토론에서의 규범에 대해 살펴본다. 3절에서는 본회의 법안 심의 과정에서 수정안 발의 및 심사 과정에 있어서 규칙위원회가 부가한 특별규칙이 어떻게 다수당 지도부의 의지를 관철하며 그 과정 및 결과로서 소수당의 법안 심의 참여 정도가 숙의된 의사 결정 혹은 타협에 어떠한 영향을 미치는가에 대해 논의한다. 4절에서는 본회의 법안 심의의 마지막 단계에서 소수당의 법안 반대 권리인 재회부동의 규정

3) 공화당에 의한 하원의사규칙 개정 내용은 다음과 같다: Conducting an independent audit of House finances, Cutting the number of committees, and reducing committee staff by one-third, Limiting the terms of all committee chairs to three terms (later extended to subcommittee chairs, along with a four term limit on the Speaker), Banning proxy voting in committees, Requiring committee meetings to be open to the public, Requiring a three-fifths majority vote to pass income tax increases, and Implementing zero-base-line budgeting. 그 밖에 "미국과의 계약"에 포함되지 않지만 하원 상설규칙과 공화당 하원 내규에 포함된 의사규칙의 개정 사항은 다음과 같다: Requiring committees to adopt oversight agendas at the beginning of each Congress, Limiting members to no more than two committee and four subcommittee assignments, Limiting committees to no more than five subcommittees, Eliminating rolling quorums in committees, Requiring committee roll call votes to be published in committee reports, Restoring the minority's right to recommit bills on the floor with amendatory instructions, Banning commemorative bills (e.g., "National Clown Week") and Legislative Service Organizations (also known as informal member caucuses), Requiring that the Congressional Record be a substantially verbatim account of floor proceedings, Requiring automatic roll call votes on budget resolutions, and appropriations and tax bills, and Providing certain changes in procedures for considering appropriations bills, including allowing offsetting amendments and permitting the majority leader to move and end to the offering of limitation amendments. 자세한 사항은 Wolfensberger 2005 참조.

의 역할 및 기능이 역사적으로 어떻게 전개되어왔는지 살펴보고, 민주당 지배 시기의 그 운영의 실제와 그 이후 공화당 시기에서의 변화에 대해 논의한다. 마지막으로 5절에서는 이상의 미국 하원에서의 소수당 보호를 위한 의사규칙이 갖는 대한민국 국회 운영에 있어서의 시사점에 대해 토론하도록 한다.

Ⅱ. 의사규칙의 원칙: 제퍼슨 매뉴얼(*A Manual of Parliamentary Practice*)

대부분의 정치적 의사결정 규칙이 그러하듯이, 미국 하원에서의 의사결정 규칙 역시 소수의 권리 보호 보다는 다수 의사의 질서 있고 신속한 관철을 주요 목적으로 한다. 리드 (Thomas Brackett Reed) 하원의장(1889-1991, 1895-1899, 공화당-메인주)은 의회의 목적은 입법을 위한 '행동'에 있으며, 의사규칙은 의회 다수당의 입법을 위한 행동을 촉진하도록 고안되어야 한다고 말한 바 있다 (Wolfensberger 2003). 나아가 그는 "소수당의 유일한 의무는 정족수를 채우는 일이며, 그들의 유일한 권리는 세비를 챙기는 것"⁴⁾이라고 본다.

다수 의사의 질서 있고 신속한 관철은, 그러나 예의 (decency)와 품위 (dignity), 규칙성 (regularity)과 공정함 (fairness)을 원칙으로 하는 '의사규칙의 준수'를 통해 실현되어야 하며, 다수당의 일방적인 혹은 독선적인 의사결정에 대해 소수당 스스로를 보호하는 무기 역시 '의사규칙의 기본 가치를 준수'하는 것에 있다. 제퍼슨 (Thomas Jefferson)은 그의 매뉴얼 (*A Manual of Parliamentary Practice*)⁵⁾ 제1절, '규칙준수의 중요성 (The Importance of adhering to Rules)'에서 규칙은 지배 (governing)를 위해 필수적이지만, 동시에 소수를 보호하는 것이어야 함을 명확히 한다. 또한 제퍼슨 매뉴얼 제17절, '토론의 규칙 (order in debate)'은 토론 과정에서의 발언자의 의무 및 책임과 더불어 발언하지 않는 의원들의 의무 및 책임에 관해 언급하는데, 이를 통해 합의 혹은 결정에 이르기 위한 토론이 어떠한 원칙 혹은 가치 하에 진행되어야 하는지를 보여준

4) 원문은 다음과 같다: "The only duty of the minority is to make a quorum: its only right is to collect its pay."

5) 미국 하원은 1801년 출판 된 제퍼슨 매뉴얼을 하원 의사규칙의 일부로 1837년 공식적으로 채택한다. 제퍼슨 매뉴얼은 그것이 적용될 수 있는 모든 경우 및 하원의 상설 규칙 및 상원과 하원의 공통 규칙과 상치되지 않는 모든 경우에 있어 하원의 의사결정 과정을 지배하는 것으로 규정되었다. 그 이후 하원은 *Constitution, Jefferson's Manual, and Rules of the House of Representatives*를 정기적으로 출판하고 있다.

다. 이하는 그 중 일부이다.

- 발언권을 획득하고 기립한 의원에 대해 어떠한 질문도 하지 않으며 단지 경청한다.
- 적절치 못한 혹은 무례한 발언을 해서는 안 되며, 증언부언하거나 지루한 방법으로 문제를 회피해서는 안 된다.
- 하원의 진행과정 및 특정 의원과 연관되어 있는 이전의 결정사항을 무효로 하자고 주장하거나, 그 주장에 반대하는, 발언을 해서는 안 된다.
- 발언 중에 특정 의원의 이름을 거명해서는 안 되고, 특정 의원에 대해 모욕적이거나 무례한 방식으로 발언하면서 발언 주제에서 벗어나서는 안 된다.
- 이리저리한 소리를 내거나 기립하거나 회의장을 돌아다니거나 하면서 동료의원의 발언을 방해해서는 안 된다.
- 자신의 발언을 경청하려는 의도가 없거나 대화나 기타 소음으로 자신의 소리를 잠재우려 노력한다고 판단된다면, (발언을 중지하고) 착석함으로써 의원전체의 만족에 복속하는 것이 현명한 길이다.
- 반복적인 요구가 질서를 회복하지 못하면 의장은 문제가 되는 의원의 퇴장을 명할 수 있다. 이 경우 문제의 의원은 자기번호 후에 퇴장한다. 하원은 문제 의원에 대한 처벌의 수위를 결정한다.
- 의원들 사이에 도발적인 언사 혹은 비난이 발생할 경우, 그들을 보호하기 위해 해당 의원들에게 더 이상의 언쟁을 벌이지 않을 것을 요구하거나 의장과 면담하도록 명한다. 의장은 해당 의원들 사이의 차이를 조정하고 그를 보고한다.
- 특정 정책의 결과에 대해 강하게 비난할 수 있으나, 그러한 정책을 옹호한 의원들의 동기를 문제 삼는 것은 인신공격이며 규칙을 위반하는 것이다.

이상의 일견 매우 진부한 토론의 기본원칙들은, 그러나 그것들이 의회제도와 그 규칙에 대한 존중과 더불어 '실행' 될 때, 의회 구성원들 상호에 대한 존중과 그들에 대한 대중의 존중으로 이어진다. 의원 상호간의 존중은 갈등 해소 혹은 타협을 위한 필수적인 전제조건이며, 아울러 대중으로부터의 존중의 획득은 의회의 입법 활동에 보다 많은 정당성을 부여해주는 원천이다. 제퍼슨 역시 이점을 강조한다: "규칙 자체가 아니라 공정함 (fairness)과 일관성 (consistency)을 가지고 그것이 실행되는 것이 더 중요하다. 존중받는 공적 기구가 되기 위해서는 질서 (order), 품격 혹은 예의 (decency), 규칙성 (regularity)의 보존·유지가 필수적이다."

우리 국민들은 국회에 대한 평가에서 법률통과와 같은 국회의 입법 활동 보다는

6) 원문은 "hissing, coughing, spitting, speaking or whispering to another."

정당 간 극단적 갈등으로 인한 국회운영의 파행에 대해 더욱 부정적으로 평가한다 (이현우 2006). 국가기관 중 국회에 대한 신뢰도가 가장 낮다. 입법부에 대한 신뢰가 여타 국가기관에 비해 낮게 나타나는 것이 일반적인 경향이지만, 조사에 따르면 미국 의회가 43%의 국민의 신뢰를 얻고 있는 반면, 한국 국회에 대한 신뢰도는 6.6%에 불과하며, 이러한 국회 불신의 가장 큰 이유가 '국회운영의 파행'이라고 답한 설문응답자가 59%에 이른다 (이현우 2006).⁷⁾ 의사와 이해의 갈등, 권력자원과 의사결정에 있어서의 불평등을 전제로 하는 의회가 국회운영에 있어서의 통제 및 타협을 이루어 내는 일은 어려운 과제다. 그러나 그 지난한 과제의 출발점은 오히려 단순할 수 있다. 그것은 바로 '토론의 질서'를 포함한 '국회운영의 질서'를 일관되게 유지하는 것이고, 정해진 규칙을 일관성 있게 준수·실행하는 것이다. "정치불신의 이면에는 정책결과에 대한 불만족뿐만 아니라 정치과정상 의원들 상호간의 행태에 대한 부정적 인식이 작용하고" (임성호 2004, 87-88) 있음을 고려할 때, 질서 있고 안정적인 국회 운영을 위한 토론 규칙의 준수·실행은 여타의 다른 모든 사항에 선행하는 필수적인 요건이다.

Ⅲ. 미국 연방 하원 특별규칙 (Special Rules)

미국 연방 하원의 상설규칙 (Standing Rules)은 의장 및 여타 리더십의 역할 및 의무, 개별 의원의 의무, 법안 발의, 상임위원회의 조직과 운영, 본회의 법안심의, 의결정수 및 토론 규칙, 윤리 규칙 등으로 이루어져 있다. 하원에서는 104대 의회 (1995-1997) 개회와 함께 의회규칙의 많은 변화가 이루어 졌다. 방만하게 운영되었던 상임위원회 수의 축소 및 재편, 상임위원장 권한의 축소 및 자원의 제한과 더불어 하원의장 및 다수당 지도부의 권한 강화 등을 통해 본회의에서의 법안 심의의 효율성 제고를 목적으로, 상설규칙과 원내공화당 규칙이 변경되었다 (박찬욱 2008).

다수 의원 (435명)에 의한 법안 심의가 이루어지는 하원은 집중화된 구조와 리더십, 정교한 의사규칙 없이는 회기 당 수천 건에 이르는 법안에 대한 효율적이고 질서 있는 법안심의가 불가능하다. 하원은 정교한 상설규칙을 가지고 있으며, 주요 법안에 대한 본회의의 심의를 위해 규칙위원회 (Rules Committee)가 규정한 특별

7) 같은 주제에 대한 다른 조사 역시 비슷한 결과를 보여준다. 2002년 7월의 한국갤럽 여론조사에 따르면 국회를 신뢰한다는 응답자는 11.1% 였으며, 이러한 불신의 가장 큰 이유로 "당리당략을 위한 당파싸움으로 인한 정치불안정"을 꼽은 응답자는 41.8%였다.

규칙 (Special Rules)을 적용한다. 주지하듯이 상임위원회에서 보고된 대부분의 법안은 본회의 심의를 위해 의안심사력 (legislative calendar)에 순서대로 등재되고,⁸⁾ 그 순서에 따라 본회의 심의과정을 밟게 된다. 그러나 수많은 법안이 제출되는 하원에서 의안심사력에 의거한 일률적인 순서의 법안 심의는 주요하고 시급하게 처리되어야 할 법안과 그렇지 않은 법안 사이의 중요성을 간과하게 되고, 주요하고 시급하게 처리되어야 할 법안에 대한 본회의 심의일정 및 그 통과를 불확실하게 한다.⁹⁾

기계적인 순서에 의한 법안 심의에 대한 예외를 인정하고 주요하고 시급한 사안에 대한 본회의 법안심의회와 표결을 위해 규칙위원회는 하원의사규칙 10조 1항에 의거, 본회의 심의순서 (order of business of the House)에 대한 관할권을 가지고 있다. 규칙위원회가 부가하는 특별규칙 (special rules or order of business resolutions)은 특정 법안에 한해 적용되는 규칙으로 하원의 상설규칙을 대체하여 특정 법안이 본회의에서 심의되는 순서, 토론시간, 수정안의 범위와 수를 규제하는 내용의 하원결의안으로 본회의에 보고된다. 따라서 규칙위원회의 특별규칙이 부가된 법안은 세출, 예산, 하원행정, 규칙, 윤리 위원회가 보고하는 법안 및 다수의 찬성이 예상되는 논쟁적이지 않은 법안에 대해 정지규칙 (suspension of the rules)¹⁰⁾이 적용된 경우와 함께 직접우선상장 안건 (privileged question)으로서 의안심사력의 순서에 따르지 않고 우선적으로 본회의 심의과정에 들어가게 된다.

8) “하원에는 세입, 세출을 포함하는 재정법안이 포함되는 연방의안심사력(Union Calendar), 재정법안이 아닌 일반적인 공법안인 포함되는 하원의안심사력(House Calendar), 특정 개인이나 단체에 적용되는 사적의안심사력(Private Calendar), 사문화된 기존 법률의 폐기를 목적으로 하는 보정의안심사력(Corrections Calendar)이 있다. 이 가운데 보정의안심사력은 104대에 들어 킵치 의장의 주창으로 이전에 비논쟁적인 입법조치의 신속한 심사를 위해 존재하던 동의의안심사력(Consent Calendar)을 대체하여 마련된 것이다”(박찬욱 2008, 331).

9) 한국의 경우 국회의장은 본회의 전일까지 개의시간과 부의안건의 순서를 기록한 의사일정을 작성하도록 규정되어 있으나, 의사일정의 실질적인 확정은 총무들간의 합의에 의해 이루어 지도록 되어 있어, 본회의 심의에 대한 예측가능성이 높지 않다 (김민전 2004 참조).

10) 정치규칙이 적용된 법안은 40분의 토론, 수정안 발의 금지, 출석의원 2/3의 찬성을 특징으로 한다. 정지규칙의 적용을 위해서는 의장과 소수당 원내대표, 관련 상임위원회 위원장 및 소수당 선임의원들 간의 정치적 타협이 선행되어야 한다. 정지규칙이 적용된 법안은 민주당의 마지막 의회시기(103대, 1993-1994)에 확정된 법률의 49%였으며, 공화당 지배시기 정지규칙이 적용된 법안은 꾸준히 증가하여 58%(104대), 65%(105대), 75%(106대), 68%(107대)에 이르고 공화당의 지배의 마지막 의회(108대)에서는 78%에 이른다. 정치규칙이 적용된 법안은 대부분 비 논쟁적이며 지방 특수적인 것으로, 의원들의 지역유권자에 대한 서비스로 이해되면서 그들의 재선에 도움이 된다. 아울러, 정당 지도부에게는 “정당의 유지”(party maintenance) 혹은 “가정(=정당)의 평화유지”(keeping peace in the family)를 위한 유용한 수단이 된다(Wofensberger 2005).

다시 말해, 세출, 예산, 하원행정, 규칙, 윤리 위원회가 보고하는 법안이 아니며 또한 논쟁적인 법안 중에서 시간적으로 급박하거나 중요하게 취급되어야 할 법안의 경우 규칙위원회로부터 특별규칙을 부가 받음으로써 본회의에서의 법안 심의 시기 및 방법을 통제받게 되고, 이를 통해 하원의장과 다수당 지도부는 주요 법안의 본회의의 통과를 위한 전략적 선택을 하게 된다. 특별규칙 부가 여부는 해당 법안의 상임위원장의 요청에 의해¹¹⁾ 하원의장 및 다수당 지도부와 상의 절차를 거친 하원의장의 직할 상임위원회 (Speaker's Committee)라 불리는 규칙위원회 위원장에 의해 결정된다. 특별규칙은 하원결의안이므로 본회의에서 과반수의 지지를 획득하여야 하여야 하는데, 1시간 동안의 토론 후에 표결에 의해 의결된다. 다수당 지도부의 면밀한 사전 조사 하에 특별규칙이 부가되므로, 그것의 불편부당함에 대한 소수당의 주장이 있는 경우에도 다수당 의원들의 지지로 인해 특별규칙에 관한 하원결의안이 본회의에서 부결되는 경우는 거의 없다.

특별규칙의 종류 및 내용을 정하는 주요 기준은 법안의 본회의의 통과 가능성이다. 매우 논쟁적인 법안의 경우 소수당의 반대 뿐 아니라 다수당 내부에서도 이견이 존재할 수 있다. 이러한 경우, 본회의의 심의 과정에서 격론이 예상되며, 다수당 지도부는 해당 법안의 본회의의 심의가 일정한 통제 하에 이루어져야 한다고 판단하게 된다. 따라서 특별규칙 부가 및 그 종류의 선택은 본회의의 법안심의 이전 단계 혹은 상임위원회 보고 이후의 단계에서 법안통과를 위한 다수당 지도부의 정치적 고려 혹은 전략의 결과이다. 대부분의 주요 법안은 특별규칙 부가 대상이 되며, 이를 통해 다수당 지도부는 본회의의 법안 심의 과정에서의 소수당 혹은 법안 반대자와의 정치적 타협 수준 혹은 표결에 의한 강제 여부를 준비하게 된다. 이러한 특별규칙은 다음의 두 가지, 즉 토론시간 및 수정안 제출범위를 대상으로 이루어져 있다.

첫째, 법안에 대한 수정안 심의는 통상 전원위원회 (The Committee of the Whole)를 통해 이루어진다. 전원위원회는 통상적인 의미에서의 위원회가 아니며 수정안 심의를 촉진하기 위해 본회의가 정족수 100명의 의원으로 전환된 것으로 통상 5분 규칙 (five-minute rule)¹²⁾으로 진행되지만 다수결 혹은 전원합의 표결로 무제한 연장될 수 있다. 전원위원회는 법안에 대한 표결을 할 수 없으며, 수정안 심의가 종료되면 전체의원의 1/2(218명)을 정족수로 하는 본회의로 전환된다. 특별규칙은 전원위원회에서의 토론규칙에 대한 상세한 규정을 담고 있다. 특별규칙의 채택여부에 대한 일반토론 (general debate) 시간은 대부분의 경우 1시간으

11) 특별한 경우, 규칙위원회 위원장은 상임위원장의 요청에 의하지 않고서도 특정 법안에 대해 특별규칙을 부가할 수 있다. 이를 "extract"라 한다(Wolfensberger 2004).

12) 법안 찬성자와 반대자가 각 5분씩 10분간 토론한다.

로 제한되지만, 매우 논쟁적인 법안에 대해 많은 의원들의 발언이 예상되거나 복수의 상임위원회로부터 보고된 법안의 경우 그 이상의 시간으로 연장될 수 있다. 주어진 토론시간 동안 의원들의 발언은 하원의장과 법안을 심의한 상임위원회의 소수당 선임의원¹³⁾에 의해 통제된다.

특별규칙이 부가한 법안심의를 위한 토론시간에 대한 물리적 제한은 법안심의 과정을 촉진하려는 의도에서 이루어지기도 하지만, 대부분의 경우 이를 통해 법안에 대해 반대하는 소수의 의사표현의 기회를 제한하려는 의도에서 이루어진다. 따라서 논쟁적인 법안에 대해 충분한 토론시간을 부여하는 것은 법안 반대자의 권리를 충분히 인정하는 것이지만, 반대로 법안 통과를 원하는 다수당 지도부의 입장에서 그 만큼의 법안통과에 대한 위험이 따르게 된다. 예컨대, 1995년 2월, 하원 본회의의 HR1022 법안에 대한 심의는 규칙위원회가 부가한 의사규칙—2시간의 일반토론 및 최대 10시간의 수정안 처리—에 대한 심의로부터 시작되었다. 이 특별규칙에 대해 소수당인 민주당의 본회의 책임자 바이넨슨 (Anthony C. Beilenson) 의원 (민주당-캘리포니아주)은 다음과 같이 주장한다.

“의장님, 우리는 이 (특별)규칙에 반대합니다. 수정안 발의를 위해 속의할 시간을 제한하고 있기 때문입니다... 이 법안에 대해 많은 의원들은 심각한 결함이 있는 복잡한 법안이라고 믿고 있습니다. 법안 심의를 위한 규칙은 수정안을 통해 법안을 좀 더 나아가게 할 수 있는 적절한 시간을 허용해야 할 것입니다.

의장님, 우리는 HR1022 법안이 시간적으로 적절한 방법으로 심의하고자 하는 다수당의 열망을 이해합니다. 그러나 지난 2주 동안의 경험, 즉 이 법안과 마찬가지로 10시간 동안의 수정안 처리를 위한 심의가 허락된 법안에 대한 처리 과정을 통해 경험한 바에 따르면, 수정안 처리를 위해 실제적으로 우리가 쓸 수 있는 시간은 10시간에 훨씬 못 미칠 것입니다 (6시간에서 8시간 사이의 심의가 될 것입니다).

말씀드린 것처럼, 수정안 발의 시간을 제한하고자 하는 다수당의 열망을 이해합니다만, 10시간의 시간제한 안에 기록표결까지를 포함하자는 고집은 이해하기 어렵습니다.”¹⁴⁾ (*Congressional Record*, February 27, 1995, H2235, Sinclair 1997, 117-118에서 재인용)

13) 복수 회부된 법안의 경우 해당 상임위원회의 소수당 선임의원들 사이에 일정한 시간 배분이 이루어진다.

14) 원문은 다음과 같다: “Mr. Speaker, we are opposed to this rule because it limits the amount of time allowed for considering amendments to the bill.... This is a very complex bill which many Members believe is seriously flawed, and the rule for its consideration ought to ensure that Members have an adequate amount of time to offer amendments which would improve it. Mr. Speaker, we understand the desire

부가된 특별규칙은 그러나 공화당 의원 전원과 27명의 민주당 의원이 찬성함으로써 253대 165로 채택되었다.

하원이 갖는 구조의 특성 상 무제한의 토론이 불가능하다는 점에서 토론시간에 대한 제한은 불가피하다. 문제는 그것이 법안 반대자 혹은 소수당의 법안 수정의 기회에 대한 제약으로 기능한다는 점이다. 상임위원회를 통과하여 본회의에 보고된 법안은 이미 상임위원회의 구성상 원내 다수당의 의사와 이해가 지배적으로 반영되어 있으므로, 이에 대한 수정안 제출을 통해 법안 반대자의 의사와 이해를 최종 법률에 반영하려는 소수당이 그를 위한 수정안 제출과 심의 시간의 연장을 요구하는 것은 당연하다. 반면, 시간에 대한 통제는 다수당이 원하는 법안을 지켜내는 하나의 방법이다. 문제는 양자 입장의 절충이다. 입법과정 전체의 효율성을 저해하지 않는 범위 내에서 본회의의 수정안 심의 시간을 충분히 확보하는 것은 소수의 견이 대표되는 과정이며 또한 제정되는 법률의 질을 제고하는 과정이다.

둘째, 토론시간에 대한 제약과 함께 당파적 이해관계를 반영하고 있는 주요 법안에 대해 특별규칙을 부가하려는 정치적 고려는 어떤 종류의 특별규칙을 부가하느냐의 문제를 중심으로 이루어진다. 개방규칙 (Open Rule) 하에서의 법안 심의는 의원 개개인의 수정안 제출을 허용한다. 반면, 폐쇄규칙 (Closed Rule) 하에서의 법안 심의는 통상적으로 해당 상임위원회의 수정안 이외에 의원 개개인에 의한 수정안 제출을 허용하지 않는다. 여기에 더해 제한규칙 (Restrictive Rule)에는 변형개방규칙 (Modified Open Rule)과 변형폐쇄규칙 (Modified Closed Rule)이 있는데, 전자는 법안의 특정 조항을 제외하고는 수정한 발의를 허용하는 것이고, 후자는 법안의 특정 조항을 제외하고는 수정안 발의를 허용하지 않는 것이다.¹⁵⁾

of the majority to have HR1022 considered in a timely manner. However, based on our experience during the last 2 weeks considering four bills which were also subject to 10-hour limit on the amendment process, we can realistically expect that the actual amount of time spent debating amendments will be much less than 10 hours—somewhere between 6 and 8 hours...As I said, the majority's desire to have a time limit on the offering of amendments is understandable, but their insistence on including in that limit the time it takes to hold recorded votes is not."

- 15) 그 밖에 "...단순히 심의절차를 통제하는 것을 넘어서 정책내용에 매우 직접적으로 영향을 주도록 특이하게 고안된" 창의적 규칙이 있다. "자동집행규칙(self-executing rule)은 어떤 특별규칙의 채택이 해당 계류 법안이나 수정안 및 입법조처에 대한 별도의 표결 없이도 가결의 효과가 있게 하는 것이다... 가결수정안채택규칙(king-of-the-hill rule)은 일련의 수정안에 대한 표결이 이루어질 때 과반수를 얻은 최종 수정안이 통과된 것으로 하는 규칙이다. 다단계규칙(multiple-state rule)은 입법심의 시에 대체토론, 핵심쟁점에 대한 수정 과정, 기타 쟁점에 대한 수정 과정 등 단계별로 규칙을 달리 명시하여 부여한다" (박찬욱 2008, 347).

수정안 제출 허용여부와 그 범위를 대상으로 한 다수당 지도부와 소수당 간의 정치적 갈등 및 충돌은 항상적인 것이다. 다수당 지도부는 상임위원회에서 보고된 법안이 추가 수정을 거치지 않고 통과되기를 희망하는 반면, 소수당은 수정안 제출을 통해 자신들의 반대 의견이 법안 반영되는 본회의 절차를 희망하기 때문이다.

공화당은 민주당 지배시기에 폐쇄규칙 혹은 규제규칙의 적용이 상당한 정도로 증대되었고, 특히 민주당의 마지막 지배시기(102-103대 의회, 1991-1995)의 개방규칙 및 변형개방규칙 부가가 각각 34%와 44%에 불과했음을 비판하면서, 본회의 운영이 소수당에 대해 보다 개방적이고 타협적으로 이루어져야 함을 역설했다. 아래 <표 1>은 1993년부터 2004년 사이의 적용된 특별규칙의 종류를 보여준다. 공화당은 그들의 첫 번째 의회(104대 의회, 1995-1996) 시기에 개방 및 변형개방규칙의 부가를 58% 수준으로 향상시켰고, 105대와 106대 의회를 통해 각각 53%와 51%를 유지했다. 그러나 공화당의 개방 및 변형개방규칙 부가는 그 이후 계속적으로 감소하여 107대 37%, 108대 26%를 기록하였고, 공화당 지배의 마지막 의회(109대 의회, 2005-2006)에서는 개방규칙 부가가 19% 수준으로 감소되었다. 현재 다수당인 민주당의 개방규칙 부가는 26% 수준으로 향상되었으나, 정당정치의 양극화와 함께 법 제정을 둘러싼 정당 간 타협의 공간은 상당한 정도로 축소되었다.

<표 1>¹⁶⁾ 특별규칙의 종류에 따른 본회의 법안심의

| 규칙종류 | 103대 (1993-94) | 104대 (1995-96) | 105대 (1997-98) | 106대 (1999-00) | 107대 (2001-02) | 108대 (2003-04) |
|----------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| 개방/변형 개방 규칙 | 44% | 58% | 53% | 51% | 37% | 26% |
| 구조화된 규칙 | 38 | 14 | 4 | 18 | 19 | 26 |
| 변형폐쇄 규칙 | 9 | 14 | 26 | 9 | 22 | 21 |
| 폐쇄 규칙 | 9 | 14 | 17 | 22 | 22 | 28 |
| 합계 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

공화당의 주요 의회개혁안 중의 하나였던 개방규칙의 확대가 지속적으로 유지되지 않은 점에 대해 헤스터트(Dennis Hastert) 하원의장(1999-2006, 공화당-

16) Wolfensberger(2003)에서 재인용.

일리노이주)은 2003년 11월의 한 연설에서 다음과 같이 말한다.

“우리는 규칙위원회에서의 규칙제정 과정이 공정하게 이루어지도록 노력한다. [그러나] 다른 한편으로 우리는 우리의 업무가 종결되도록 노력한다. 하원은 상원이 아니다. 하원의 의사규칙은 한편으로는 소수의 권리를 보호하지만, 다른 한편으로는 다수의 의지가 관철되도록 보장해야 한다.”¹⁷⁾

요컨대, 본회의 법안 심의과정에서 어떠한 특별규칙이 부가되는지는 다수당의 법률제정에 있어서 핵심적인 사항이며, 동시에 소수당의 법안 수정 권리를 어느 정도 보장하면서 의회를 운영하고 있는가를 판단할 수 있는 기준이다. 이러한 측면에서 공화당 지배시기의 하원이 자신들이 소수당 시절 천명했던 원칙을 충실히 실행했다고 보기 어렵다. 본회의에서의 수정안 발의 허용은 법안 심의에 있어 소수당의 의사 표현 기회를 보장함으로써 법안에 대한 보다 숙고된 판단과 경쟁하는 당파들 간의 타협을 촉진하며, 본회의 법안 심의과정에서의 다수 의원의 참여를 통해 법안의 대표성을 확대하는 효과를 기대할 수 있다. 반면, 폐쇄규칙에 의한 수정안 발의 불허용은 의회 다수당의 의사와 이익이 상임위원회로부터 본회의 심사에 이르기까지 일관되게 관철되면서 소수당의 의사와 이익이 표현되고 반영되는 기회를 봉쇄하는 것으로 법안의 대표성 뿐 만 아니라 숙고된 판단에 의한 법제정을 어렵게 할 가능성이 크다.

우리는 여기서 먼저 미국 하원 본회의에서의 법안 심의 과정의 다양한 경로에 주목할 필요가 있다. 전술한 바와 같이 상임위원회를 통과한 모든 법률이 일률적으로 의안심사력에 계재된 순서대로 본회의에 상정되는 것이 아니라, 다수당 지도부의 정치적 고려와 법안이 갖는 정치적 갈등의 정도를 파악한 전략적 선택에 따라 법안의 본회의 상정 시점이 정해지게 된다. 덧붙여 주요한 법안에 대한 본회의 심의 과정은 다수당 지도부의 전략적 판단에 따라 각기 다른 특별규칙 하에 진행되며, 이 경우 규칙위원회의 특별규칙의 내용, 그 중에서도 수정안 발의의 허용 여부가 중요하게 된다. 미국 하원의 경우, 시기에 따라 상당한 정도의 편차가 있지만, 그럼에도 불구하고 주요 법안의 상당한 정도가 본회의에서의 수정 대상이 된다. 이것은 법안에 대한 전문적인 지식을 가진 의원들을 중심으로 한 상임위원회에서의 법안 심의와 함께 법안 수정을 포함하는 실질적인 법안 심의가 전체 의원이 참여하는 본

17) 원문은 다음과 같다: We try to be fair in the Rules Committee process.... While we strive to be fair, we also strive to get the job done, We are not the Senate. The rules of the House, while they protect the rights of the minority... also insure that the will of the majority of the House will prevail.

회의에서도 이루어지고 있음을 보여주는 것이다. 상임위원회에서의 전문적인 법안 심의가 이루어졌다 하더라도 본회의에서의 실질적인 법안심의를 제정된 법률의 대표성과 정당성을 확보하는 주요한 메커니즘이다.

한국 국회의 경우, 미국 연방하원에서와 같은 수정안 발의를 제한하는 특별규칙이 존재하지 않는다. 요컨대 미국 연방하원에서와 같이 본회의에서의 수정안 제출 및 토론과 관련하여 치밀한 정치적 고려 하에서의 의회규칙의 적용이 한국 국회에서는 이루어지지 않고 있다는 점에서, 형식적인 규칙의 측면에서는 한국 국회의 소수당이 다수당의 입법권에 대한 견제의 권한이 결코 약하지 않다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 한국 국회 본회의에서는 수정안 발의와 수정동의가 거의 일어나지 않아 사실상 법률안의 본회의 심의가 이루어지지 않고 있다. 이는 주로 수정안 발의자체가 매우 드물게 이루어지고 있을 뿐만 아니라, 30인 이상의 찬성자가 연서하여 의장에게 미리 제출하도록 규정하고 있는 수정안 동의에 대한 까다로운 국회법 규정 때문이다. 충실한 입법 및 입법 질의 제고를 위해서는 법률안 제출보다 어렵게 규정되어 있는 수정동의 규정에 대한 국회법 개정이 필수적이며, 수정안 제출과 토론을 통한 본회의 심의의 실질적 강화 역시 필수적이다 (김민전 2004). 과제는 규정되어 있는 권리의 실행이다. 물론 그러한 권리의 실행을 위해서는 본회의 일정의 물리적 제약 등과 같이 의원 개개인의 의지나 노력만으로는 극복하기 어려운 여러 제도적인 장애물에 대한 개혁이 선행되어야 할 것이다.

IV. 재회부동의 (A motion to recommit)

104대 연방하원에서 새롭게 부활한 규칙 중 하나는 재회부동의다. 민주당 지배 시기의 의회에서 제한 또는 무시되었던 이 규칙을 공화당은 하원 상설규칙으로서 명문화한다. 재회부동의는 소수당 원내대표 또는 그의 지명자가 재의법안이 아닌 모든 법안의 본회의 최종표결 직전에 법안에 대한 최종 수정안을 발의할 수 있는 권리를 가리킨다. 단 한 건의 재회부동의만이 허용되며, 법안에 반대하는 의원만이 제출할 수 있고, 규칙위원회는 특별규칙을 통해 재회부동의를 불허 혹은 금지할 수 없다. 드문 경우이지만 재회부동의가 채택되면 해당 법안은 상임위원회에 재회부되고 그럼으로써 법안은 부결된 것으로 간주된다. 지침첨부 재회부동의 (A motion to recommit with instructions)의 경우, 법안의 해당 상임위원회가 지침을 반영한 수정안을 “즉각 (forthwith)” 본회의에 재보고하도록 하거나 혹은 해당 상임위원회에서 “신속히 (promptly)” 추가적인 청문회 개최 등 여타의 조치를 취하도록 하는 것이다. 지침첨부 재회부동의가 제출되면 법안 찬성자와 반대자가 같

은 분량으로 총 10분간의 토론을 할 수 있으며(다수당 법안 책임자 동의를 하면 이 토론은 1시간으로 까지 연장될 수 있다). 이를 통해 지침에 대한 수정이 가능하다. 재회부동의는 따라서 본회의의 표결 직전 단계에서 소수당 혹은 법안 반대자에게 주어지는 법안 수정의 마지막 기회다.

재회부동의는 1789년의 제헌의회 이래 존재해 왔으며, 이후 법안 혹은 수정안에 숨겨져 있을 수 있는, 혹은 미처 발견하지 못한, 법안 내용에 있어서의 충돌 혹은 오류를 시정하고 보다 완벽한 법안을 제정(clean-up legislation)하기 위해 주로 다수당에게 주어진 기회로 이해되어오다, 이후 1909년 캐논(Clarence Cannon) 하원의장(공화당-일리노이주) 재임 시절부터 법안 반대자에게 본회의의 표결 전 법안에 대한 수정안을 제출하는 기회를 제공하는 것으로 정착되었다.¹⁸⁾ 그 이후 큰 변화 없이 유지되었던 이 제도는, 1970년대에 이르러 다수 민주당에 의해 재회부동의의 '지침' 내용에 일정한 제한이 가해지기 시작했고, 1980년대에는 특정 법안에 대해 지침첨부 재회부동의의 자체를 금지하였다. 규칙위원회에 의해 법안에 부가된 특별규칙에 따른 이러한 금지에 대해 소수 공화당의 수많은 의사진행 발언(points of order)¹⁹⁾과 의장의 결정에 대한 이의제기(appeal the ruling of the chair)²⁰⁾를 통해 소수당의 권리 박탈에 대한 이의제기가 있었지만 다수 민주당에 의해 받아들여 지지 않았다. 1994년 중간선거 결과 하원 다수당이 된 공화당은 소수당의 재회부동의의 권리에 대한 확실한 보장을 의사규칙의 일부로 확정한다. 이후의 공화당 지배시기의 재회부동의의 권리에 대한 실질적 보장은 그러나 제대로 지켜지지 않았다. 현재의 시점에서 소수당의 재회부동의의 권리는 따라서 실질적인 것이기 보다는 상징적이다. 이에 대해서는 후술하기로 하고, 여기서는 재회부동의의 권리가 정치적 맥락에 따라 보장·실행되거나 혹은 그렇지 않았던 이유에 대해 간략히 살펴보려 한다.

소수당의 재회부동의의 권리가 침해된 것은 1934년 세입 법안에 대한 규칙위원회

18) "after the previous question shall have been ordered on the passage of a bill or joint resolution, one motion to recommit shall be in order, and the Speaker shall give preference in recognition to a Member who is opposed to the bill or joint resolution." Moreover, the rule prohibited the Rules Committee from reporting "any rule or order that would prevent the motion to recommit from being made as provided in paragraph 4 of Rule XVI."

19) points of order는 본회의의 진행과정이 하원의 상설규칙에 위배된다는 주장이다. 하원의장은 이에 대한 찬반의 주장을 들을 수 있으며 토론을 허용할 수 있다. 표결 없이 하원의장의 권한으로 제기된 상설규칙 위반 여부를 판단한다. 여기에 불복하면 appeal the ruling of the chair를 다시 제기할 수 있다.

20) 하원 본회의의 사회자의 결정에 대한 반대로서, 이에 대한 토론이 있을 수 있으며, 결정은 하원의장이 내리나 표결에 의해 결정할 수 있다.

의 특별규칙이 본회의 법안 심의과정에서 법안의 2장에 대한 수정안 발의 금지 사례에서 시작된다. 스넬 (Bertrand Snell) 의원 (공화당-뉴욕)은 재회부동의가 수십 년 동안 소수당의 권리였고 법안의 특정 부분에 대한 수정안 발의 금지는 결국 하원 상설규칙인 재회부동의 권리를 침해하는 것이라고 주장하였으나, 레이니 (Henry T. Rainey) 하원의장 (민주당-일리노이주)은 특별규칙이 법안의 2장에 대한 수정안 발의만을 금지하고 있고 재회부동의를 금지한다고 특정하여 언급하고 있지 않으므로 문제의 특별규칙이 하원의 상설규칙에 어긋나지 않는다고 결정한다. 요컨대, 레이니 하원의장은 특별규칙이 재회부동의를 금지하지 않으면서 그 행사를 제한하는 길을 열어준 것이다. 소수당의 권리에 대한 심각한 위협이 되는 위의 선례는 그러나 다수당 지도부에 의해 이용되지 않았다. 1970년대 중반에 이르러 민주당 지도부는 매우 창조적인 방식으로 특별규칙을 부가함으로써 재회부동의 권리를 제한하기 시작한다. 민주당 지도부는 주요 법안의 특정 부분에 대한 재회부동의를 제한하거나 혹은 특정 부분에 대한 재회부동의를 허용하거나, 혹은 본회의 심의 과정에서 이미 수정안이 발의되었던 부분에 대해서만 재회부동의를 허락한다. 아래 <표 2>는 95대 부터 103대 까지의 의회에서의 재회부동의의 제한 및 금지사례에 대한 통계를 보여준다. 98대까지의 의회에서는 주로 재회부동의 발의 조건을 제한하는 방법의 소수당의 권리 제한이 이루어 졌지만, 99대 의회 이후에는 재회부동의 자체를 금지하는 특별규칙이 부가되기 시작한다.

<표 2>²¹⁾ 재회부동의의 제한 및 부정 사례

| | 재회부동의의 제한 | 재회부동의의 부정 | 합계 |
|---------------|-----------|-----------|----|
| 95대(1977-78) | 3 | 0 | 3 |
| 96대(1979-80) | 8 | 0 | 8 |
| 97대(1981-82) | 2 | 0 | 2 |
| 98대(1983-84) | 1 | 0 | 1 |
| 99대(1985-86) | 7 | 7 | 14 |
| 100대(1987-88) | 9 | 15 | 24 |
| 101대(1989-90) | 5 | 16 | 21 |
| 102대(1991-92) | 0 | 5 | 5 |
| 103대(1993-94) | 0 | 4 | 4 |

21) Wolfensberger(2006)에서 재인용.

99대 의회에서의 7개의 법안에 부가된 특별규칙이 재회부동의의 금지하는데, 이것은 100대 의회와 101대 의회를 거치면서 각각 15, 16개의 법안이 재회부동의의 금지하는 특별규칙을 채택하는 것으로 증대된다. 예컨대, 101대 의회에서의 시민의 권리에 관한 법률 (the Civil Rights Act of 1990)안 및 캠페인 개혁 법안은 소수당인 공화당에 의한 하나의 대안제출을 허용하고, 지침첨부 재회부동의의 금지한다. 범죄에 관한 법률안에 부가된 특별규칙은 수정안 발의를 허용하지만, 특정 조항(여기서는 출정영장²²⁾, habeas corpus)에 대한 수정안 발의는 허용하지 않고, 지침첨부 재회부동의의 역시 금지한다. 재회부동의에 대한 이러한 금지는 그것이 다수당 지도부가 지키고자 하는 법안의 핵심적인 부분을 특별규칙에 의해서 보호한다고 해도, 재회부동의에 의해 도전 받을 수 있기 때문이다. 재회부동의에 대한 이러한 금지는 102대와 103대 의회에서 현저히 감소되었으나, 민주당 지배시기 동안 줄곧 민주당 지도부에 의해 주요 법안의 핵심적인 조항을 보전하기 위한 유용한 수단으로 남용되었고, 소수당 공화당에 의해 수많은 point of order와 appeal the ruling of the chair로 제기되었지만 번번이 묵살되었다.

전술했듯이, 재회부동의의 권리가 확고한 하원 의사규칙으로 복귀된 것은 공화당이 다수당이 된 1995년 104대 의회 이후다. 공화당은 "Affirming the Minority's Rights on Motions to Recommit" 로 명명된 하원결의안 6, Section 210에서 명시적으로 규칙위원회에 의한 재회부동의 및 지침첨부 재회부동의에 대한 제한 및 부정을 금지한다. 공화당 지도부에 의한 이러한 의사규칙 개정은 재회부동의의 가져올 수 있는 위험성에도 불구하고 소수당의 법안 수정 권리가 보호되어야 한다는 신념에 근거했다는 것이 일반적인 평가이다 (Wolfensberger 2005). 헤스터트 하원의장은 2003년 11월의 한 언론 인터뷰²³⁾에서 다음과 같이 말한다: "우리는 공정함을 매우 심각하게 받아들입니다...우리는 소수당에게 재회부동의의 보장함으로써 법안 심의 마지막 단계에서 그들이 법안을 수정할 수 있는 기회를 부여했습니다."²⁴⁾ 그의 말처럼 공화당이 지배한 5대 동안의 의회에서 소수당의 재회부동의의 권리는 침해되지 않았다. 이 점은 민주당 지배시기의 의회운영과 비교하여 소수당의 권리 보호가 크게 신장된 것으로 평가될 수 있겠다. 그러나 앞서 <표 1>에서 제시된 바와 같이, 다수당 지지 법안에 대한 개방 및 변형 개방 규칙의 부가는 104

22) 구속적부 심사를 위해 피구속자를 법정에서 출두시키는 영장.

23) David Broder, "Hastert Defends His Leadership," The Washington Post, November 13, 2003, A-29.

24) 원문은 다음과 같다: "We take the job of fairness very seriously...We guarantee the minority the right to recommit the bill with instructions, giving them one last chance to make their best arguments to amend the pending legislation."

대, 105대, 106대 의회에서 50%대를 유지하다 108대 의회에 이르러 20%대로 감소되었고, 이것은 공화당 지도부가 입법 효율성을 위해 법안에 대한 속의, 보다 많은 의원의 법안 심의에의 참여, 법안 반대자와의 법안 수정을 통한 합의 도출이라는 보다 근본적인 의회 운영의 기본 원칙들을 희생했다는 증거라고 할 수 있다. 공화당의 이러한 변화는 104대 의회에서의 개혁에 대한 열정에 비추어 볼 때 일종의 퇴행임이 명확하지만 보다 중립적인 관찰에 따르면 이것은 일종의 '학습과정'이었다.

재회부동의는 폐쇄규칙의 부가로 인해 본회의에서의 수정안 제출이 금지된 법안에 대해 법안 반대파의 수정안 제출을 가능케 하는 수단이며, 재회부동의가 통과되는 많은 경우 법안의 결과적인 부결로 이어지게 되는 수단이다. 따라서 다수파가 소수파의 재회부동의 권리를 실질적으로 보장하는 것은 상당한 정도의 정치적 결단을 요구하는 것이다. 이러한 이유로 재회부동을 통한 미국 하원에서 소수파의 반대할 수 있는 권리 보장은 회기에 따라 상당한 편차를 보인다. 한국 국회의 경우에는 재회부동의가 국회법에 규정되어 있지 않다. 기계적으로 표현한다면, 한국 국회의 소수파의 경우 미국 하원에서의 소수파가 가지고 있는 중요한 수단중의 하나를 확보하고 있지 못하고 있는 셈이다. 한국 국회의 경우 제도의 도입에 선행하여, 절제, 협조와 합의로 특징되는 원내정파간의 관계정립이 선행되어야 한다. 이러한 점에서 박찬욱(2004)의 다음의 주장은 시사하는 바가 크다: "우선, 절제된 정파성(restrained partisanship)이 필요하다. 이는 다수파가 규율과 단합으로 심의과정을 지배할 경우에도 대체로 극단적이지 않고 온건한 입장을 추구하여 정파간 갈등이 고조되지 않게 한다. 또한 정파간 입장차이가 비교적 선명하게 드러나는 경우에도 각 정파의 부분을 포함하여 다수가 형성되어 해당 사안에 대한 의사결정이 이루어지는 정당교차 협조(cross-partisanship)가 필요하다. 아울러, 경우에 따라서는 정파간 입장의 일치가 용이하여 대다수의 동조로 의사결정이 이루어지는 정파간 합의(consensus)도 가능해야 한다" (249). 덧붙여, 기존 규칙의 일관성 있는 실행을 통한 입법과정의 안정화가 제도개혁이나 정파간 의사운영 관행의 개선에 선행하여 이루어져야 함은 물론이다.

V. 결론

대한민국 국회는 13대 국회 이래 단 한 번도 원구성 협상을 회기 시작 이전에 끝내지 못했다(이현우 2006). 비단 원구성의 문제만이 아니라 한국 국회는 국회 개

의 일수 확대, 행정부로부터의 자율성 확보, 상임위원회의 전문화, 소위원회 회의록 작성 및 공개, 축조심사의 활성화, 공청회 및 청문회의 활성화 등의 과제를 가지고 있고, 본회의 운영에 있어서도 국회의장의 정치적 중립, 의사정족수의 완화, 자유 투표제의 명문화, 기록표결원칙의 현실화, 전원위원회제도의 명문화, 수정안 발의와 동의 조건의 완화를 통한 실질적인 본회의 심의 강화 등의 제도 개선을 위한 과제를 가지고 있기도 하다. 여기에서 한국 국회는 국회법이나 내규에 명시된 여러 규정들이 그 실행에 있어 철저하게 준수되고 있지 않음으로 인해 법률을 제정하는 국회 스스로가 법률을 따르지 않거나 무시하는 행태를 보인다는 비판으로부터 자유롭지 못하다. 법안심의 과정에서 반복되는 국회의 공전과 파행은 사실 논의하기도 부끄러운 사항이다. 요컨대 한국 국회는 그 구성과 운영, 구성원들의 의기(morale) 등 입법을 책임지는 국가 기구 혹은 제도로서의 역량에 많은 문제점을 가지고 있다. 이런 상황에서, 그리고 한국 국회가 미국 하원과 그 구조와 운영에 있어 적지 않게 상이함을 고려할 때, 본 논문에서 논의된 소수의 권리를 보호하기 위한 미국 하원의 의사규칙들이 갖는 한국적 함의를 찾는 것은 무의미하거나 부적절할 수 있겠다. 그럼에도 불구하고 본 논문에서 논의한 미국 하원의 여러 규칙이 입법과정에서의 다수당의 책임과 소수당의 권리에 대한 인정을 제도적인 장치의 마련과 그 실행을 위한 논의로 발전하기를 희망해 본다.

〈참고문헌〉

- 미국정치학회 편. 2002. 『위기의 미국의회: 개혁정치의 허와 실』 (서울: 오름)
- 박찬욱. 2008. "공화당 지배시기(1995-2006)의 미국연방의회에서의 의사규칙 변화와 의사결정." 『한국정치연구』 17:1, 319-368.
- 박찬욱 · 이현우 외. 2004. 『미국의 정치개혁과 민주주의』 (서울: 오름).
- 박찬욱 · 김병국 · 장훈 공편. 『국회의 성공조건: 윤리와 정책』 (서울: 동아시아연구원).
- 이현우. 2006. "17대 국회에 대한 국민평가: 구조적 문제와 운영적 문제." 『의정연구』 12:1, 5-30.
- Oleszek, Walter. 2007. *Congressional Procedures and the Policy Process*, 7th ed. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.
- Sinclair, Barbara. 2007. *Unorthodox Lawmaking: New Legislative Processes in the U.S. Congress*, 3rd ed. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.
- Wolfensberger, Donald R. 2003. "The Motion to Recommit in the House: The Creation, Evisceration, and Restoration of a Minority Right." paper delivered at a conference on the History of Congress, University of California, San Diego.
- Wolfensberger, Donald R. 2005. "A Reality Check on the Republican House Reform Revolution at the Decade Mark." unpublished manuscript. Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Wolfensberger, Donald R. 2007. "Rules, Rules, Rules: Congress Relies on Them." paper delivered at the Dirksen Congressional Center Workshop: Congress in the Classroom, Peria: Illinois.
- CRS Report for Congress. 2004. "Commonly Used Motions and Requests in the House of Representatives."
- CRS Report for Congress. 2005. "Special Rules and Options for Regulating the Amending Process."
- CRS Report for Congress. 2008. "House and Senate Rules of Procedure: A Comparison."

Minority Rights in the United States House of Representatives: Jefferson's Manual, Special Rules, A Motion to Recommit

Ryu, Jaesung

It is critical in law-making to protect both the power of the majority to act and the power of minorities to temper the excesses of the majority. This paper is to review the procedure of the political compromise between the majority and minorities in the United States House of Representatives, focusing on Jefferson's Manual, House Special Rules, and A Motion to Recommit. These rules govern how and when policy and procedural proposals will be considered in committee and on the floor and who can speak and for how long. I discuss the changes in the House rules during the period of 1994-2006, which is dominated by the Republican Party.

Based on the review, I present some implementations for promoting compromises between the competing parties as well as orderly debate for law-making in the National Assembly of the Republic of Korea. I argue that with a few exceptions the members of the National Assembly need to sincerely practice the basic norms in debate, to wield the power of the majority to act, and to protect minority rights to amend bills on the floor.

**Key words: Minority Rights, The United States House of Representatives,
Jefferson's Manual, House Special Rules**