

「国会先進化法」と韓国国会：改正の概要と立法過程への影響

菊池，勇次
九州大学アジア太平洋未来研究センター：助教

<https://doi.org/10.15017/2186158>

出版情報：韓国研究センター年報. 15, pp.67-80, 2015-03-31. Research Center for Korean Studies, Kyushu University
バージョン：
権利関係：

「国会先進化法」と韓国国会 —— 改正の概要と立法過程への影響 ——

菊池勇次（九州大学アジア太平洋未来研究センター助教）

1. はじめに

多数党が過半数を占めていても¹⁾、3/5以上の賛成を得ない限り、少数党の反対を押し切って法案を議決できないようにすことを骨子としたいわゆる「国会先進化法」（改正国会法に対する呼称）が2012年に制定、施行された後、韓国では国会の機能不全化が叫ばれており、韓国マスコミから「植物国会」と批判される状況が続いている。2014年11月7日に発表された韓国ギャラップの世論調査²⁾でも、「国会が役割を果たしているか」という質問に対し、89%が否定的評価を下し、昨年から5回目の同種調査で最高値を記録した（肯定的評価は6%）³⁾。

そこで、実際に機能不全に陥っているか確認するため、1987年の民主化以降の法案可決件数を見ると、以下のとおりである。

【表：歴代国会の任期（4年間）前半2年間の法案可決件数】⁴⁾

| | | | |
|------------------|-------|------------------|------|
| 第19代（2012～2016年） | 1276件 | 第15代（1996～2000年） | 398件 |
| 第18代（2008～2012年） | 1241件 | 第14代（1992～1996年） | 265件 |
| 第17代（2004～2008年） | 745件 | 第13代（1988～1992年） | 234件 |
| 第16代（2000～2004年） | 434件 | | |

上記のように、単純に可決した法案の数だけで見れば、むしろ微増となっており、機能不全に陥っているとは言いきれない。第18代と第19代の国会前半期の立法活動を比較・分析した先行研究⁵⁾においても、①全体の法案可決数が微増し、②議員立法の法案可決率が向上（16.17%→24.62%。政府立法は64.12%→55.73%）し、③「国会先進化法」導入の決定的動機となった乱闘劇も発生せず、④与野党の意見が対立する法案でも、第18代と比べ、妥協案の提示が積極的に行われるようになったこと等を根拠として、「国会先進化法」により立法の効率性が高まった可能性を指摘している⁶⁾。これに加え、2015年度予算案が12月2日に処理され、12年ぶりに憲法で規定された期限⁷⁾が守られる等、「国会先進化法」により与野党の歩み寄りが促された事例も存在する。

1) 現在の朴槿恵政権では与党が過半数を占めているものの、韓国は大統領制のため、与党が必ず国会で過半数を占めているとは限らない（同様に米国のオバマ政権も2014年11月4日に投開票が行われた中間選挙の結果、上下院ともに野党の共和党が過半数を占めている）。韓国では与党が国会で過半数を占めていない状況を「与小野大」又は「分占政府」（逆は「単占政府」）と呼び、民主化以降、大統領の任期の全期間で与党が国会の過半数を占めていた大統領は存在せず、ほぼ全期間とした場合でも、金泳三元大統領、李明博前大統領の2人に限られる。

2) 韓国ギャラップ「デイリー・オピニオン第138号（2014年11月第1週）」（<http://www.gallup.co.kr/>）。調査は、2014年11月4～6日に成人1011人を対象に実施され、信頼水準95%、最大誤差±3.1%ポイント。

3) 同種の調査は、2013年5月、6月、7月、8月にも行われており、その際の否定的評価は65～80%。

4) 途中解散がないこともあり、一般的に総選挙のたびに代を重ねる方式で第〇〇代国会と呼称される。なお、法案通過件数は、国会議案情報システム（<http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/main.jsp>）により作成した。

5) イ・ハンス「第19代国会評価：国会先進化法と立法活動」『議政研究』第20巻第2号（通巻第42号）、2014年、pp.6-38（韓国語）

6) 「国会先進化法」が施行されてから3年も経たない時点での評価は難しいものの、法案可決件数が微増となっていることについては、①冒頭の表に見られるように、立法需要が近年飛躍的に増加する傾向にあることを考えると、高まる立法需要に対応できていない蓋然性があり、②可決された法案の多くを与野党の対立が少ない小粒の法改正が占め、「サービス産業発展基本法案」等、与野党が対立する法案の処理が進んでいないとの指摘がなされていること等も考慮する必要があるだろう。

他方、冒頭で言及したように、韓国マスコミ・世論において否定的認識が主流となっているのは、国政運営の効率に悪影響を及ぼしているという観点から生じたものである。

実際に、「国会先進化法」の成立後、①朴槿恵（パク・クネ）大統領が就任に際して行った省庁再編において、与野党の対立により「政府組織法」の処理が遅れ、組閣の完了が史上最も遅い4月17日までずれ込み（2月25日の就任から2か月近く遅れ）、②2013年定期国会（9月2日～12月10日）において、2012年大統領選挙における国家情報院の介入疑惑等をめぐる与野党の対立により、会期最終日まで法案が1件も通過しない状況が続き、③2014年4月16日のセウォル号事故の発生後、「4・16セウォル号惨事の真相糾明及び安全な社会の建設等のための特別法案」をめぐる与野党の対立が続き、5月2日から9月30日まで法案が1件も通過せず、同特別法案は事故から7か月近く経った11月7日に本会議を通過し、④2014年10月29日、朴槿恵大統領が史上初めて2年連続で国会施政演説を行い⁸⁾、経済に59回言及しつつ、「今こそが我々の経済が跳躍するか、停滞するかの分かれ道から経済を立て直すことのできる最後のゴールデン・タイム」と強調し、経済対策関連法案の速やかな処理を要請する⁹⁾等、異例の事態が続いている。

与党セヌリ党は、一連の国会の機能不全化の元凶として「国会先進化法」をやり玉に挙げ、2015年1月30日、「国会先進化法」の規定は多数決を原則とする憲法の規定¹⁰⁾に抵触しているとして、憲法裁判所の判断を求める権限争議審判請求を提出した¹¹⁾。また、セヌリ党党首である金武星（キム・ムソン）党代表最高委員も、2015年2月3日の国会本会議における交渉団体代表演説¹²⁾において、「国会先進化法により、与野党の合意なしにはいかなる法案も処理できないというのが実情であり、(中略)いくら良い政策であっても、国会の壁を越えられなければ、無用の長物となる。我々セヌリ党が国会先進化法の違憲性の有無に関する権限争議審判請求書を憲法裁判所に提出したのは、このように植物国会に変貌し、本来の立法機能が作動しない現実を改善するためである¹³⁾と主張する等、セヌリ党は同法の無力化に向け本格的に動き出した。

そこで、このように朴槿恵大統領の政権運営にまで影響を与えているとされる「国会先進化法」について、本稿では、①韓国国会の概要及び立法過程について整理した後、②「国会先進化法」により、なぜ過半数を占める与党が野党との合意なくしては法案を1本も通せなくなったのかについて分析し、③併せて「国会先進化法」が民主化以降の韓国政治においてどのように位置づけられるのかについて考察していきたい。

7) 政府は、会計年度（1月1日から12月31日まで）毎に予算案を編成し、会計年度開始90日前までに国会に提出し、国会は、会計年度開始30日前までに、これを議決しなければならない（「大韓民国憲法」第54条第2項）。

8) これまでは、就任1年目のみ大統領自ら国会施政演説を行い、2年目以降は国務総理が代読するのが通例であった。

9) 青瓦台「2015年度予算案大統領施政演説」（http://www1.president.go.kr/news/newsList.php?srh%5Bpage%5D=2&srh%5Bview_mode%5D=detail&srh%5Bseq%5D=8154&srh%5Bdetail_no%5D=630）

10) 国会は、憲法又は法律に特別の規定がない限り、在籍議員の過半数の出席及び出席議員の過半数の賛成により議決する（大韓民国憲法第49条）。

11) セヌリ党報道資料「金栄宇首席スポークスマン懸案関連ブリーフィング」2015年1月30日（http://www.saenuriparty.kr/web/news/briefing/delegateBriefing/readDelegateBriefingView.do?bbsId=SPB_000000000696124）

12) 20議席以上を有する会派を交渉団体（「国会法」第33条第1項）と呼び、交渉団体の代表は、毎年初めの臨時国会及び毎年9月1日から行われる定期国会（会期100日間）において、40分間以内の交渉団体代表演説を行う。また、総選挙後及び国会議員の任期（4年間）の間に行われる議長及び委員会構成員等の交代後に初めて召集される臨時国会や、議長が交渉団体代表議員と合意する場合にも、交渉団体代表演説を追加で各1回実施できる（「国会法」第104条）。なお、交渉団体代表演説は、通常、開会後の次の本会議で与党代表又は与党院内代表が演説を行い、その次の本会議において、交渉団体の資格を有する野党の代表又は院内代表が演説を行う。

13) 「第331回国会（臨時会）国会本会議会議録（臨時会議録）第2号」p.5

2. 韓国国会の概要及び立法過程

(1) 概要

一院制であり、定数は300¹⁴⁾。任期は4年（「大韓民国憲法」第42条）であり、任期途中で解散はない。選挙制度は小選挙区比例代表並立制（小選挙区246¹⁵⁾、比例代表54¹⁶⁾）であり、重複立候補はできない。国会は、原則として2、4、6月の1日から臨時国会（会期30日）を開き、9月1日から12月9日まで定期国会（会期100日）を開く¹⁷⁾。

(2) 憲法上の地位

立法権は国会に属し（「大韓民国憲法」第40条）、国の予算案を審議、確定し（同第54条）、安全保障や主権の制約に関する条約、国家又は国民に重大な財政的負担を負わせる条約、宣戦布告、国軍の外国への派遣又は外国軍の韓国内駐留等に対する同意権を有し（同第60条）、国政を監査し、又は特定の国政事案に対して調査を行うことができ（同第61条）、国務総理又は国務委員（閣僚）の解任を大統領に建議することができ¹⁸⁾（同第63条）、大統領等が職務執行に際して憲法又は法律に違反したときに弾劾訴追を議決でき¹⁹⁾（同第65条）、国務総理、監査院長、大法院長（最高裁判所所長）、大法官（最高裁判事）及び憲法裁判所所長の任命に対する同意権を有し（同第86、98、104、111条）、憲法裁判所裁判官及び中央選挙管理委員会委員を選出（いずれも9名中3名）し（同第111、114条）、憲法改正案を発議²⁰⁾することができる（同第128条）。

(3) 主要政党

ア セヌリ党（158議席）

慶尚道地域を地盤とし、朴正熙（パク・チョンヒ）大統領以降の保守系与党の流れを汲む政党。2012年2月、党の刷新を目的として、党名をハンナラ党からセヌリ党に変更した。

イ 新政治民主連合（130議席）

2014年3月に当時第1野党であった民主党と2014年統一地方選挙において新党による独自候補擁立を目指していた安哲秀（アン・チョルス）議員の勢力が合流して結成された党。金大中（キム・デジュン）元大統領を中心とする民主化運動の流れを汲み、全羅道地域を地盤とする中道左派系政党。

14) 憲法では、200人以上（第41条第2項）という概数だけを規定して法律に委ねており、公職選挙法第21条（国会の議員定数）第1項の規定では299人と定められているが、附則〈法律第11374号、2012年2月29日〉第3条の規定により、2012年4月11日に実施された総選挙では、第21条第1項の規定にかかわらず、定数を300人としている。

15) 韓国では1票の格差を3倍以内に抑えるため、総選挙のたびに選挙区調整が行われる。2014年10月30日、憲法裁判所がこの3倍の格差について「憲法不合法」決定を下し、2015年末までに一票の格差が2倍以内になるよう選挙区調整を行うことを義務づけた。

16) 上記のように、総選挙のたびに選挙区調整が行われ、小選挙区の定数が変動するため、比例代表の定数も毎回変動する（第18代では56議席）。また、首都圏を除けば、小選挙区選出の女性議員が非常に少ない点も特徴であり、その対策として、原則として比例代表の奇数順位候補を必ず女性候補とするよう公職選挙法（第47条第3項）で義務づけている。

17) 「国会法」第4条及び第5条の2。ただし、1日が日曜日の場合は、その翌日から会期を開始する。

18) 要件は、国会在籍議員の3分の1以上の発議及び国会在籍議員の過半数の賛成となっている（「大韓民国憲法」第63条）。

19) 対象は、大統領、国務総理、国務委員、行政各部の長、憲法裁判所裁判官、判事、中央選挙管理委員会委員、監査院長、監査委員その他法律が定めた公務員となっており、要件は、国会在籍議員の3分の1以上の発議及び国会在籍議員の過半数の賛成となっている。ただし、大統領に対する弾劾の訴追は国会在籍議員の3分の2以上の賛成を要件としている。弾劾訴追の議決を受けたときは、弾劾審判があるときまで、その権限行使が停止される（「大韓民国憲法」第65条）。

2004年に盧武鉉（ノ・ムヒョン）大統領に対する弾劾訴追案が可決されたことがあり、盧大統領は権限を停止され、国務総理が大統領代行を務めたが、憲法裁判所が弾劾訴追を棄却し、約2か月ぶりに盧大統領は職務に復帰した。

20) 発議要件は、国会在籍議員の過半数であり、大統領も発議を行うことができる（「大韓民国憲法」第128条第1項）。国会の議決には在籍議員の3分の2以上の賛成が必要であり、国会での議決後、30日以内に国民投票を実施し、有権者の過半数の投票及び投票者の過半数の賛成を得なければならない（同第130条）。

民主化以降、保守系政党の三党合同（1990年）、自由民主連合の旗揚げ（1995年）、民主党と新民主連合の合同（1991年）、新政治国民会議と民主党への分裂（1995年）等の離合集散が続いていたが、2000年の総選挙以降は上記両党の流れを汲む政党による2大政党制が定着しており、1988～1998年まではセヌリ系（盧泰愚、金泳三）、1998年～2008年までは民主系（金大中、盧武鉉）、2008年から現在まで（李明博、朴槿恵）は再びセヌリ系が与党となっている。

このほか、革新系の正義党が5議席、無所属（「国会法」の規定上²¹⁾、離党して無所属となるセヌリ党議員であった国会議長を含む）が2議席、空席が5議席²²⁾となっている（2015年1月末現在）。

また、政党のガバナンスで日本と大きく異なるのは、二大政党ともに大統領が党代表を兼ねることを禁止し、名誉職にしか就任できないとしている点²³⁾である。2001年までは、大統領が党総裁を兼ねていたが、2002年以降に両党ともにこうした規定を導入している。

(4) 立法の流れ

日本と同様の委員会中心主義であり、議会に提出された法案は、①法案の性質別に所管委員会に付託され、そこで実質的な審議を行った上で採決にかけられ、②各委員会を通過したすべての法案は、法制司法委員会に送られ²⁴⁾、そこで法案の法体系上の矛盾の有無及び字句等に関する審査を行った上で採決にかけられ、③法制司法委員会を通過した法案は、本会議に送られて採決にかけられる。本会議を通過した法案は政府に送られ、15日以内に大統領が公布する²⁵⁾という手順をたどる。

また、党議拘束²⁶⁾を行うという点でも日本と同様である。さらに、大統領制であるにもかかわらず、党議拘束の遵守率を示す指標である政党忠誠度は90%を上回っており、議院内閣制の国に匹敵する高い水準を示しているとのデータもある²⁷⁾。

日本と異なるのは、すべての法案が法制司法委員会の審査を経ることになっており、法制司法委員会の委員長は、慣例により野党議員が務めることになっている点である。また、日本では会期内に通過しなかった法案はすべて廃案となるが、韓国では会期終了時点の進捗状況がそのまま維持される点も異なっている。ただし、国会議員の任期終了までに処理されなかった議案は全て廃案となる。

このほか、議員立法が主流となっている点も特徴であり、第18代国会（2008～2012年）において成立した法案2353件のうち、政府立法は690件（29.3%）にとどまっている²⁸⁾。

21) 「国会法」第20条の2（議長の党籍保有禁止）によれば、議員が議長に当選した次の日から、議長の職にある間は、党籍を有することができないと規定されている。

22) この5議席は、2014年12月19日、左派系の統合進歩党が憲法裁判所の決定により強制解散させられて生じたものである。同党は、「暴力による民主主義と北朝鮮式の社会主義を実現しようとした民主的基本秩序に反する政党」であるとして強制解散させられ、所属議員の議席も剥奪された。うち2議席は比例代表のため、第19代国会の任期終了まで空席のままとなり、3議席については、2015年4月29日に補欠選挙が行われる。

23) セヌリ党党憲第7条（大統領の党職兼任禁止）及び新政治民主連合党憲第113条（党と大統領の関係）第1項。

24) 「国会法」第86条（体系字句の審査）第1項

① 委員会において法律案の審査を終え、又は立案したときは、法制司法委員会に付託し、体系及び字句に対する審査を経なければならない。

25) 大統領はいわゆる拒否権を発動し、国会に再議を要求することができる。国会が3分の2以上の賛成で前回と同様の議決を行った場合、その法案は法律として確定する（大韓民国憲法第53条）。

26) 党議拘束のことを韓国では党論と呼び、セヌリ党の党憲第6条（権利及び義務）第2項第2号には、党員の義務として「決定された党論及び党命に従う義務」が明記されており、新政治民主連合も同様に、党憲第6条（権利及び義務）第2項第2号に「党憲及び党規を遵守し、党論及び党命に従う義務」を党員の義務として規定している。

27) ムン・ウジン「多党制における党派表決と政党忠誠度：17代及び18代前半国会の分析」『議政研究』第17巻第2号（通巻第33号）、2011年、pp.5-40(韓国語)

3. 「国会先進化法」とは

(1) 「国会先進化法」導入の経緯と背景

いわゆる「国会先進化法」とは、2012年5月2日に本会議で可決された「国会法一部改正法律案」のことを指している。同改正法律案は本会議可決後、同年5月25日に公布され、第19代国会の任期開始に合わせて同年5月30日に施行された²⁹⁾。

国会先進化法は、米国議会等で採用されているフィリバスター（filibuster：議事妨害）法を参考に導入されたものであり、当初から「植物国会」化を懸念する声が出ていた。しかし、当時、セヌリ党の非常対策委員長（臨時党代表）であった朴権恵大統領は、2012年4月11日に投開票が行われた第19代国会議員総選挙でセヌリ党が過半数を確保した後の時点においても、同法案を必ず成立させるよう強く主張した³⁰⁾。

その背景となったのが、李明博政権期にたびたび繰り返された強行採決とそれに反対する野党との乱闘劇である。乱闘に際しては、ハンマー、チェーンソー、消火器、さらには催涙弾まで飛び出し、与野党の議員のみならず、秘書、党職員まで動員され、国会ロビーに立て籠もって肉弾戦を繰り広げる等、その過激な乱闘ぶりが海外でも大きく報じられたことにより、「国際的な恥さらしだ」として世論の大きな非難を浴びた。

「国会先進化法」の提案理由³¹⁾冒頭にも、「国会での争点案件の審議過程における物理的衝突を防止」することが同法案の目的として記されており、国会での乱闘劇発生を防止することが同法の第一目的であったとすることができる。そのため、乱闘劇発生の最大の原因と目されていた国会議長による職権上程³²⁾を事実上封印し、3／5以上の賛成を得ない限り、少数党の反対を押し切って法案を議決できないようにする様々な制度が設けられたのである。

このほか、提案理由では、乱闘防止と熟議の国会の実現に加えて効率にも配慮し、毎年憲法違反が指摘されてきた予算案等を法定期限内に処理できるよう補完すること等により、民主的かつ効率的な国会を具現するとしている。

(2) 「国会先進化法」による主要変更点

ア 職権上程の事実上の封印

国会議長が職権上程を行えるケースを、①天災地変の場合、②戦時、事変又はこれに準ずる国家非常事態の場合、③議長が各交渉団体代表議員と合意した場合に限定し、以前のように与野党が対立する法案を本会議に職権上程することはできなくなった。

2015年1月末時点では、上記①、②の規定を適用して職権上程が行われた事例は存在しない。2014年12月にセ

28) 韓国国会議案情報ホームページ (<http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/main.jsp>) より算出。なお、日本の場合は、2010年10月から2014年6月までの期間に成立した法案428件のうち、閣法（政府立法）が315件（73.6%）を占めている（内閣法制局ホームページ (<http://www.clb.go.jp/>) より算出）。

29) 第85条の3（予算案等の本会議自動付議等）及び第106条の2（無制限討論の実施等）第10項については、附則〈法律第11453号、2012.5.25.〉に2013年5月30日から施行する旨の規定があり、さらに、2013年5月22日の改正で施行日が2014年5月30日に再延期され、2014年5月30日に施行された。

30) 2012年4月25日、朴権恵非常対策委員長（当時）は記者とのやり取りで、「昨日、先進化法と民生法案が処理されなかったことを実に遺憾に思う。今回の18代国会が終わる前にもう一度本会議を召集し、先進化法を必ず処理しなければならないと考える。既に総選挙前に与野党が合意したことであり、国民に約束したことであるため、必ず処理されなければならない」と述べている（セヌリ党報道資料「朴権恵非常対策委員長、追加現場記者懇談会主要内容」2012年4月25日 (http://www.saenuriparty.kr/web/news/briefing/delegateBriefing/readDelegateBriefingView.do?bbsId=SPB_00000000170090))。

31) 「国会法一部改正法律案（議案番号1814739）」p.1

32) 委員会の審議を終えていない案件を国会議長が直ちに本会議に上程する権限。職権上程は、李明博政権期に多用（97件）され、特に与野党が対立する法案等において使用されたため、これに反発する野党が実力行使に訴え、多くの乱闘劇を発生させた。

ヌリ党が「北朝鮮人権法案」等に対する審査期間の指定と本会議への職権上程を求める要求書を国会議長に送ったことはあるが、これは前述の権限争議審判請求を提出するため、現行法の規定上、拒否されることを前提として行われたものである。このほか、2013年の朴大統領組閣時に「政府組織法」が与野党の対立により暗礁に乗り上げ、省庁再編の目途が立たなくなり、組閣が2か月近く遅れる事態となった際、与党内から「準国家非常事態」だとして②の規定を適用するよう求める声上がる等、「準国家非常事態」を拡大解釈して職権上程を行うべきとの主張が与党からしばしばなされている。

他方、③については、2014年12月2日に「地方交付税法一部改正法律案」を与野党合意で職権上程し、本会議で可決した例がある。また、例外的なケースとして、「人事聴聞会法」の規定³³⁾を適用し、2013年11月28日に監査院長の任命同意案を国会議長の職権で本会議に上程し、強行採決を行った事例も存在する。

【条文1】「国会法」第85条（審査期間）

- ① 議長は、次の各号に掲げるいずれかに該当する場合には、委員会に付託する案件又は付託された案件に対し、審査期間を指定することができる。この場合において、第1号又は第2号に該当するときは、議長が各交渉団体代表議員と協議し、当該号と関連する案件についてのみ審査期間を指定することができる。
 1. 天災地変の場合
 2. 戦時、事変又はこれに準ずる国家非常事態の場合
 3. 議長が各交渉団体代表議員と合意する場合
- ② 第1項の場合において、委員会が理由なくその期間内に審査を終えなかったときは、議長は、中間報告を聞いた後、他の委員会に付託し、又は直ちに本会議に付することができる。

【条文2】「国会法」第86条（体系字句の審査）第2項（〔 〕内は筆者補足。以下同じ。）

- ② 議長は、第1項の審査〔注24参照〕について、次の各号に掲げるいずれかに該当する場合には、審査期間を指定ことができ、法制司法委員会が理由なく、その期間内に審査を終えなかったときは、直ちに本会議に付することができる。この場合において、第1号又は第2号に該当する場合には、議長が各交渉団体代表議員と協議し、当該号と関連する案件についてのみ審査期間を指定することができる。
 1. 天災地変の場合
 2. 戦時、事変又はこれに準ずる国家非常事態の場合
 3. 議長が各交渉団体代表議員と合意する場合

イ 委員会への案件調整委員会制度の導入

意見の調整が必要な案件について、1/3以上の要求により、与野党同数の6人からなる案件調整委員会を設置し、意見の調整を行う制度を新たに設けた。設置期間は最長90日間。案件調整委員会に送られた案件は、設置期間中に委員会で議決を行うことができず、案件調整委員会で調整案を議決するためには2/3以上の賛成が必要となる。既に案件調整委員会に送られた案件について、再び案件調整委員会を設置することはできない。

2013年の朴大統領の組閣時に、野党が「政府組織法」を案件調整委員会にかけることを検討したことがあるが、実際に案件調整委員会が設置された事例は存在しない。

【条文】「国会法」第57条の2（案件調整委員会）

- ① 委員会は、意見の不一致を調整する必要がある案件（予算案、基金運用計画案、貸付型民間資本事業限度

33) 「人事聴聞会法」第9条（委員会の活動期間等）第3項には、「委員会が正当な理由なく、第1項及び第2項の規定による期間内に任命同意案等に対する審査又は人事聴聞を終えなかったときは、議長は、これを直ちに本会議に付することができる」と規定されている。この条項の適用について、野党は「国会先進化法」の趣旨に反するとして反対したが、乱闘劇等は発生しなかった。

額案及び体系字句の審査のため、法制司法委員会に付託された法律案を除く。以下この条において同じ。)を審査するため、在籍委員の3分の1以上の要求があるものは、案件調整委員会(以下この条において「調整委員会」という。)を構成し、当該案件を第58条第1項³⁴⁾の規定による大体討論が終了した後、調整委員会に付託する。ただし、調整委員会を経た案件については、その審査のために調整委員会を構成することができない。

- ② 調整委員会の活動期限は、その構成日から90日とする。ただし、委員長は、調整委員会を構成するに際し、幹事との合意により、90日を超えない範囲内において、別に定めることができる。
- ③ 調整委員会は、調整委員会の委員長(以下この条において「調整委員長」という。)1名を含む6名の調整委員会の委員(以下この条において「調整委員」という。)によって構成する。
- ④ 第3項の規定により調整委員会を構成する場合には、所属議員数が最も多い交渉団体(以下この条において「第1交渉団体」という。)に属する調整委員の数と第1交渉団体に属しない調整委員の数を等しくする。ただし、第1交渉団体が2以上ある場合には、各交渉団体に属する調整委員及びいずれの交渉団体にも属しない調整委員の数を委員長が幹事との合意により定める。
- ⑤ 調整委員は、所属委員会から委員長が幹事と協議して選任し、調整委員長は、調整委員会において第1交渉団体に属する調整委員の中から選出し、委員長がこれを議長に報告する。
- ⑥ 調整委員会は、第1項の規定により付託された案件に対する調整案を在籍調整委員の3分の2以上の賛成により議決する。この場合において、調整委員長は、議決された調整案を遅滞なく委員会に報告する。
- ⑦ 調整委員会において、調整案を議決した案件については、小委員会の審査を経たものとみなし、委員会は、調整委員会の調整案が議決された日から30日以内にその案件を議決する。
- ⑧ 調整委員会において、その活動期限内に案件が調整されず、又は調整案が否決された場合には、調整委員長は、審査経過を委員会に報告しなければならない。この場合において委員長は、当該案件(小委員会の審査を終えた案件を除く。)を小委員会に付託する。
- ⑨ 第85条の2第2項の規定による迅速処理対象案件〔後述〕を審査する調整委員会は、その案件が同条第4項又は第5項の規定により法制司法委員会に付託され、又は直ちに本会議に付されたときとみなすときは、第2項の規定による活動期限にかかわらず、その活動を終了する。
- ⑩ 調整委員会に関しては、この法律において異なる定めをし、又はその性質に反しない限り、委員会又は小委員会に関する規定を準用する。

ウ 法制司法委員会に対する本会議への付議要求

体系字句の審査のために法制司法委員会に送られた法案について、同委員会が理由なく付託された日から120日以内に審査を終えない場合、所管委員会の委員長が各交渉団体の幹事(日本の委員会筆頭理事に相当)と協議し、異議がない場合には、議長に当該法案の本会議への付議を書面で要求する制度を新たに設けた。ただし、所管委員会での協議において異議がある場合には、所管委員会において無記名投票を行い、3/5以上の賛成により付議要求を議決する。

また、付議要求により本会議に付された法律案は、交渉団体代表同士の合意により本会議に付される。ただし、

34) 委員会は、案件を審査するにあたり、まず、その趣旨の説明及び専門委員の検討報告を聞き、大体討論(案件全体に対する問題点及び当否に関する一般的な討論のことを言い、提案者との質疑応答を含む。)、逐条審査及び賛否討論を経て表決する(「国会法」第58条(委員会の審査)第1項)。実際の運用では、大体討論までを行った後、所管委員会の法案審査小委員会に付託されることが多い。

付議要求のあった日から30日以内に合意がなされない場合は、30日経過後初めて開かれる本会議において無記名投票を行い、過半数の賛成により本会議への付議を議決する。

2015年1月末時点では、この規定が適用され、本会議への付議要求がなされた事例は存在しない。

【条文】「国会法」第86条（体系字句の審査）第3項及び第4項

- ③ 第1項の審査について、法制司法委員会が理由なく付託された日から120日以内に審査を終えないときは、審査対象法律案の所管委員会委員長は、幹事と協議し、異議がない場合には、議長に当該法律案の本会議付議を書面で要求する。ただし、異議がある場合には、当該法律案に対する本会議付議要求について無記名投票で表決し、当該委員会の在籍議員5分の3以上の賛成により議決する。
- ④ 議長は、第3項の規定による本会議付議要求があるときは、当該法律案を各交渉団体代表議員と合意し、直ちに本会議に付する。ただし、第3項の規定による本会議付議要求があった日から30日以内に合意がなされなかったときは、その期間が経過した後、初めて開かれる本会議において当該法律案に対する本会議付議について無記名投票により表決する。

エ 本会議への無制限討論の導入

本会議において、会期終了まで時間無制限で演説を続けることができる制度。1／3以上の要求により実施され、3／5以上の賛成により終結させることができる。ただし、無制限討論の実施中に会期が終了した場合には、無制限討論の対象となった案件を次の会期で遅滞なく採決しなければならない。

2015年1月末時点では、無制限討論が実施された事例は存在しない。

【条文】「国会法」第106条の2（無制限討論の実施等）

- ① 議員が本会議に付された案件について、この法律の他の規定にもかかわらず、時間の制限を受けない討論（以下のこの条において「無制限討論」という。）を行おうとする場合には、在籍議員の3分の1以上が署名する要求書を議長に提出しなければならない。この場合において、議長は、当該案件について無制限討論を実施しなければならない。
- ② 第1項の規定による要求書は、要求対象となる案件別に提出し、その案件が議事日程に記載された本会議開議前までに提出しなければならない。ただし、本会議開議中の当日に議事日程に案件が追加された場合には、当該案件の討論終結を宣布する前まで要求書を提出することができる。
- ③ 議員は、第1項の規定による要求書が提出されたときは、当該案件について無制限討論を行うことができる。この場合において、議員1人当たり1回に限って討論することができる。
- ④ 無制限討論を実施する本会議は、第7項の規定による無制限討論の終結宣布前まで散会せず会議を継続する。この場合において、会議中在籍議員の5分の1以上が出席していないときも、第73条第3項本文³⁵⁾の規定にかかわらず、会議を継続する。
- ⑤ 議員は、無制限討論を実施する案件について、在籍議員の3分の1以上の署名により無制限討論の終結動議を議長に提出することができる。
- ⑥ 第5項の規定による無制限討論の終結動議は、動議が提出されたときから24時間が経過した後無記名投票により表決し、在籍議員の5分の3以上の賛成により議決する。この場合において、無制限討論の終結動議については、討論を行わず表決する。

35) 本会議は、在籍議員数の5分の1以上の出席で開かれ（「国会法」第73条第1項）、会議中に5分の1を割り込んだ場合には、議長は、会議の中止又は散会を宣布する（同第3項）。

- ⑦ 無制限討論を実施する案件について、無制限討論を行う議員がこれ以上おらず、又は第6項の規定により無制限討論の終結動議が可決される場合には、議長は、無制限討論の終結を宣布した後、当該案件を遅滞なく表決しなければならない。
- ⑧ 無制限討論の実施中に当該会期が終了したときは、無制限討論は、終結の宣布がなされたものとみなす。この場合において、当該案件は、直ちに次の会期において遅滞なく表決しなければならない。
- ⑨ 第7項又は第8項の規定により無制限討論の終結が宣布され、又は宣布されたとみなす案件については、無制限討論を要求することができない。
- ⑩ 予算案等及び第85条の3第4項の規定により指定された歳入予算案付随法律案〔後述〕については、第1項から第9項までの規定を毎年12月1日まで適用し、同項の規定により実施中の無制限討論、継続中の本会議、提出された無制限討論の終結動議に対する審議手続き等は、12月1日午前0時に終了する。

オ 迅速処理対象案件への指定

3/5以上の賛成で特定案件を迅速処理対象案件に指定することができ、同案件に指定された場合、所管委員会の審査を180日以内、法制司法委員会の体系・字句審査を90日以内に終えない場合には、自動的に次の段階に進んだものとみなす制度である。

2014年12月、セヌリ党が「サービス産業発展基本法案」等を迅速処理対象案件に指定するよう企画財政委員長に要求書を送ったことがあるが、これも職権上程の項目で述べた「北朝鮮人権法案」と同様に拒否されることは織り込み済みで、憲法裁判所に対して権限争議審判請求を提出するために行ったものである。

【条文】「国会法」第85条の2（案件の迅速処理）

- ① 委員会に付託された案件（体系字句の審査のために法制司法委員会に付託された案件を含む。）を第2項の規定による迅速処理対象案件に指定しようとする場合には、議員は、在籍議員の過半数が署名した迅速処理対象案件指定要求動議（以下この条において「迅速処理案件指定動議」という。）を議長に提出しなければならない。案件の所管委員会所属委員は、所管委員会の在籍委員の過半数が署名した迅速処理案件指定動議を所管委員会委員長に提出しなければならない。この場合において、議長又は案件の所管委員会委員長は、遅滞なく迅速処理案件指定動議を無記名投票により表決し、在籍議員の5分の3以上又は案件の所管委員会在籍委員の5分の3以上の賛成により議決する。
- ② 議長は、第1項後段の規定により迅速処理案件指定動議が可決されたときは、当該案件を第3項に掲げる期間内に審査を終えなければならない案件に指定しなければならない。この場合において、委員会が前段の規定により指定された案件（以下「迅速処理対象案件」という。）に対する代案を立案した場合には、その代案を迅速処理対象案件とみなす。
- ③ 委員会は、迅速処理対象案件に対する審査をその指定日から180日以内に終えなければならない。ただし、法制司法委員会は、迅速処理対象案件に対する体系字句審査をその指定日、第4項の規定により付託されたものとみなす日又は第86条第1項の規定により付託された日から90日以内に終えなければならない。
- ④ 委員会（法制司法委員会は除く。）が迅速処理対象案件について、第3項本文の規定による期間内に迅速処理対象案件の審査を終えなかったときは、その期間が終了した次の日に所管委員会における審査を終え、体系字句審査のために法制司法委員会に付託されたものとみなす。ただし、法律案及び国会規則案でない案件は、直ちに本会議に付されたものとみなす。
- ⑤ 法制司法委員会が迅速処理対象案件（体系字句審査のために法制司法委員会に付託され、又は第4項本文

の規定により付託されたものとみなす迅速処理対象案件を含む。)について、第3項の規定による期間内に審査を終えなかったときは、その期間が終了した次の日に法制司法委員会における審査を終え、直ちに本会議に付されたものとみなす。

- ⑥ 第4項但書又は第5項の規定による迅速処理対象案件は、本会議に付されたものとみなす日から60日以内に本会議に上程しなければならない。
- ⑦ 第6項の規定により迅速処理対象案件が60日以内に本会議に上程されないときは、その期間が経過した後初めて開かれる本会議に上程される。
- ⑧ 議長が各交渉団体代表議員と合意した場合には、迅速処理対象案件に対して第2項から第7項までの規定を適用しない。

カ 予算案及び予算案付随法案の本会議への自動付議

予算案が委員会で審査中であっても、12月1日以降は本会議に付されたものとみなす制度が設けられ、この規定が初めて施行された2014年の定期国会では、前述のとおり、2015年度予算案が法定期限の12月2日に処理され、12年ぶりに憲法で定められた期限を守ることに繋がった。

また、予算案とともに、予算案付随法案に指定された政府提出法案14件も12月1日付で本会議に自動付議され、翌2日に与野党合意で修正の上、可決された。

【条文】「国会法」第85条の3（予算案等の本会議自動付議等）

- ① 委員会は、予算案、基金運用計画案、貸付型民間資本事業限度額案（以下「予算案等」という。）及び第4項の規定により指定された歳入予算案付随法律案の審査を毎年11月30日までに終えなければならない。
- ② 委員会が予算案等及び第4項の規定により指定された歳入予算案付随法律案（体系字句審査のために法制司法委員会に付託された法律案を含む。）に対し、第1項の規定による期限内に審査を終えなかったときは、その次の日に委員会において審査を終え、直ちに本会議に付されたものとみなす。ただし、議長が各交渉団体代表議員と合意した場合には、この限りでない。
- ③ 議長は、第2項本文の規定による法律案中に同一題名の法律案が2以上である場合には、第2項本文の規定にかかわらず、所管委員会委員長の意見を聞き、一部の法律案のみを本会議に付することができる。
- ④ 議員又は政府が歳入予算案に付随する法律案を発議又は提出する場合には、歳入予算案付随法律案であるか否かを表示しなければならない。議長は、国会予算政策処の意見を聞き、歳入予算案付随法律案に指定する。
- ⑤ 委員会が第4項の規定により指定された歳入予算案付随法律案について代案を立案した場合には、その代案を第4項の規定により歳入予算案付随法律案に指定されたものとみなす。

キ 議長席の占拠禁止等、乱闘劇防止に関する規定

国会での乱闘劇を防止する観点から、議長席及び委員長席の占拠を禁止（条文1参照）し、会議場への出入りを妨害する行為を禁止（条文2参照）し³⁶⁾、これらの禁止行為を行った者を懲戒する規定（条文3及び4参照）等も設けられた。

【条文1】「国会法」第148条の2（議長席又は委員長席の占拠禁止）

議員は、本会議場議長席又は委員会会議場委員長席を占拠してはならない。

36) 国会の規則により、議事の進行を本会議では議長席、委員会では委員長席で行わなければならない。会議場も同様に他の場所に移して行うことができない。このため、第18代国会の乱闘劇では、議長席や委員長席、本会議場及び委員会会議場を占拠・籠城する事態がたびたび発生した。

【条文2】「国会法」第148条の3（会議場出入りの妨害禁止）

何人も、議員が本会議又は委員会に出席するために本会議場又は委員会会議場に入出入りすることを妨害してはならない。

【条文3】「国会法」第155条（懲戒）第7号の2

国会は、議員が次の各号に掲げるいずれかに該当する行為をしたときは、倫理特別委員会の審査を経て、その議決によりこれを懲戒することができる。ただし、議員が第7号の2に該当する行為をしたときは、倫理特別委員会の審査を経ず、その議決によりこれを懲戒することができる。

7の2 第148条の2に違反し、議長席又は委員長席を占拠し、占拠解除のための第145条の規定による議長又は委員長の措置に応じなかったとき

7の3 第148条の3に違反し、議員の本会議場又は委員会会議場への出入りを妨害したとき

【条文4】「国会法」第156条（懲戒の要求及び付託）第7項

⑦ 第155条第7号の2に該当し、懲戒が要求される場合には、議長は、第1項、第2項後段、第5項及び第6項の規定³⁷⁾にもかかわらず、当該議員に対する懲戒案を直ちに本会議に付し、遅滞なく議決しなければならない。

ク 議案の委員会への上程時期と自動上程

このほか、議案の委員会への上程時期と自動上程に関する規定も設けられた。これは、一定の期間を経た後、自動的に委員会に上程されたものとみなすものであり、第18代国会において、与野党が対立する議案の委員会への上程をめぐる大きな乱闘劇が発生したこと³⁸⁾を考慮した乱闘防止策であると同時に、立法の効率性にも配慮した措置であると言える。

【条文1】「国会法」第59条（議案の上程時期）

委員会は、議案（予算案、基金運用計画案及び賃貸型民間資本事業限度額案は除く。以下この条において同じ。）がその委員会に付託された日から、次の各号に掲げる区分による期間が経過しないときは、これを上程することができない。ただし、緊急かつ不可避な事由により委員会の議決がある場合には、この限りでない。

1. 一部改正法律案：15日
2. 制定法律案、全部改正法律案及び廃止法律案：20日
3. 体系字句審査のために法制司法委員会に付託された法律案：5日
4. 法律案以外の議案：20日

【条文2】「国会法」第59条の2（議案の自動上程）

委員会に付託され、上程されていない議案（予算案、基金運用計画案及び賃貸型民間資本事業限度額案は除く。）は、第59条各号に掲げる区分による期間が経過した後、30日が経過した日の後、初めて開会する委員会に上程されたものとみなす。ただし、委員長が幹事と合意する場合には、この限りでない。

4. シミュレーション～与党は野党との合意なく法案を通せるか

与党が過半数を有しているが、3／5には届かない現在の状況において、与党が野党との合意なく法案を通す

37) 懲戒の手続きにおいて、議長が倫理特別委員会に懲戒案を付託し、本会議に報告することを定めた規定。

38) 先述したハンマー、チェーンソー、消火器等による乱闘劇は、2008年12月18日、米韓 FTA 批准同意案の外交通商統一委員会への上程をめぐる行われたものである。

方法が存在するか否かについて考察する。

まず、(委員会の) 案件調整委員会と(本会議の) 無制限討論は、実は無視することができる。なぜならば、朴大統領就任直後の政府組織法のように、速やかな処理が求められる案件は別として、案件調整委員会には90日間という期限があり、無制限討論にも会期終了までという期限があり、期限終了後に再び同一法案について、案件調整委員会の設置及び無制限討論の実施を求めることはできないからである。

したがって、与党議員が委員長を務める委員会³⁹⁾であれば、強行採決に持ち込むことも不可能ではない。しかし、ここで問題となるのが、野党議員が委員長を務める法制司法委員会である。すべての法案は法制司法委員会を経て本会議に送られるため、与党が所管委員会で強行採決を行ったとしても、野党議員が委員長である法制司法委員会で塩漬けにされることが確実である。

そして、法制司法委員長が塩漬けにした法案を野党の同意なく本会議に送るためには、所管委員会で3/5以上の賛成を得ることが必要であり、与野党が対立する法案において3/5以上の賛成を確保するのは事実上不可能である。

他方、本会議にまで進めば、野党が本会議で無制限討論を続けて会期を終えたとしても、法案はそれで廃案にはならず、次の会期で直ちに採決しなければならない上、無制限討論を再開することはできない(国会法第106条の2第8項、第9項)。そして、次の会期を開くことは容易であり⁴⁰⁾、会期終了の翌日に直ちに臨時国会を開けるため、法案が本会議まで進めば、野党が法案の成立を阻止する確実な手段はない⁴¹⁾。

すなわち、「与党が過半数を有していても、3/5以上を有していなければ、野党の同意がない限り法案を一本も通せない」状況が生まれた核心的な原因は、①国会議長による職権上程を事実上封印し、②(すべての法案を塩漬けにすることが可能な)法制司法委員長のポストを野党議員が握る慣例をそのままにしたことにあると言える⁴²⁾。

また、上記のように、本会議にまで進めば、野党が法案成立を確実に阻止する手段がなくなるため、野党が法案にストップをかけるのは、本会議ではなく委員会の段階ということになる。

実際の運用を見ると、「国会先進化法」導入後、朴大統領の組閣時に野党が「政府組織法」を案件調整委員会にかけることを検討したことがあるが、実際に案件調整委員会が設置され、無制限討論が実施された例は存在しない。すなわち、野党が「国会先進化法」の規定を念頭に、今後の法案処理への非協力をちらつかせるだけで、与党に強硬手段の実施を思いとどまらせる効果を発揮していると言することができる。

5. 民主化以降の韓国政治における位置づけ

以上見てきたように、「国会先進化法」は現在の議席分布においては野党に事実上の拒否権を与え、一院制ながら日本の「ねじれ国会」と似たような現象を生む結果を招いている。そもそも、党議拘束をかけ、その遵守率も高い韓国国会に党議拘束をほぼかけない米国式の制度を導入したことに問題があるが、党議拘束を廃止しようと

39) 委員長ポストは、「国会法」では各委員会の所属委員で互選すると規定されているが(第41条第1項等)、現在の慣例では各交渉団体(20議席以上の会派)の議席数に基づいて配分し、配分されたポストを各党の党内での選挙で決定している。どの委員長ポストをどの交渉団体に割り振るかは、交渉団体間の交渉によって決定される。ただし、運営委員長は最も議席数の多い交渉団体の代表(院内代表)が務め、法制司法委員長のポストは野党に割り振られるのが慣例となっている。

40) 「国会の臨時会は、大統領又は国会在籍議員4分の1以上の要求によって集会される」(大韓民国憲法第47条第1項)。

41) 国会運営全体を考慮すれば、ひとつの法案を通すためだけに、所管委員会で強行採決を行い、本会議における無制限討論の時間切れ(会期終了)を待って採決に持ち込むというのは、非現実的な想定である。しかし、その非現実的な想定をもってしても、与党は5分の3以上の議席がない限り、野党との合意なく法案を一本も通せなくなっているのである。

42) 一部には、法制司法委員会における体系字句審査の必要性に疑問を呈し、国会運営の円滑化のために同委員会を一般の委員会に転換(体系字句審査を廃止)すれば、立法過程の長期化を緩和することができるとする主張もなされている(チョン・ジンミン「国会先進化法と19代国会の課題：国会の運営方式と大統領・国会関係の変化を中心に」『現代政治研究』2013年春号(第6巻第1号)、pp.5-29(韓国語))。

する動きは今のところ具体化していない。それに加え、政府・政党次元において典型的な「多数決型民主主義」と評価されているように⁴³⁾、大統領に権限が集中し、与党が青瓦台の「拳手機」（青瓦台の指示どおりに法案を可決させる機械という意味）と揶揄されている状況においては、与党が大統領の意向を無視して野党と妥協することも容易ではない。

このように、「国会先進化法」には、韓国政治の現実には合わない部分が多く、それが現在の様々な副作用として表出していると言えよう⁴⁴⁾。そのため、「国会先進化法」を国政停滞の元凶と考える保守層が多く⁴⁵⁾、先述のように、与党では「国会先進化法」を無力化すべく対策に着手している。

他方、与党でも同法の成立に中心的な役割を果たした議員を中心に「国会先進化法」の無力化に反対の声が上がっており⁴⁶⁾、与党内も必ずしも一枚岩ではない。その背景には、「党派対立」と「熟議の国会」のどちらが望ましいかという観点では、後者が圧倒的に支持されていることに加え、民主化以降も大統領に強大な権限が集中し、立法権に強い影響力を行使してきたことに対する与党側の不満が挙げられる。

2002年にいわゆる総総分離が行われ、党最高委員会における党運営の集団指導体制化、院内代表の独立性強化等の分権化に向けた動きが起き⁴⁷⁾、党内での権力分散化は与野党ともに進んだ。また、大統領と国会の関係でも、2000年に国務総理候補者に対する人事聴聞会が導入され、2005年には閣僚候補者全体に適用範囲が拡大する等、大統領の人事権が国会（特に野党）による牽制を受けることになった。また、現在、与野党から憲法改正を求める声が上がっているが、こちらも大統領と国務総理の二元体制導入や議院内閣制の導入等、権力分散化という方向性ではおおむね一致⁴⁸⁾している⁴⁹⁾。

しかし、与党と大統領との関係では、与党と政府の事前協議が日本のように制度化されてはおらず⁵⁰⁾、政府が与党との事前協議なく、各種の法改正を伴う政策を発表することもしばしば行われており、依然として「拳手機」と揶揄される状況が続いている。この点で、野党の同意を得ない限り、法案を一本も通せない状態にした「国会先進化法」は、国会の立法過程における独立性を保障し、事実上、立法権に対する大統領の影響力を低下させ、権力分散化を進める側面を有している。

すなわち、「国会先進化法」は、韓国政治の現実には合わない面と民主化以降の権力分散化の流れに沿う面の双方の性質を有していると言え、この両者をどのように折衷させていくかが、今後の韓国政治のあり方を占う上で注目される部分となっていくだろう。

43) アレンド・レイブハルト著、粕屋祐子、菊池啓一訳『民主主義対民主主義—多数決型とコンセンサス型の36ヵ国比較研究』第2版、2014年

44) このように現実には合わない制度が突如導入された背景には、前述のように乱闘国会に対する世論の批判が強かったことに加え、法案が成立した2012年には総選挙（4月）及び大統領選挙（12月）が行われる予定であり、接戦となることが予想されていたため、与野党ともに「結果がどちらに転んでもいいようにしたい」という保険をかける思惑があったと見られる。

45) MBN が世論調査機関リアル미터に依頼して2014年4月2日に行った世論調査では、（与党の主張するように）「国会先進化法を改正すべき」42.6%、「改正すべきでない」20.1%、「よく分からない」37.3%という結果だった。特に、保守層では61.6%が「改正すべき」と回答した。

46) 特に代表的な人物として、黄祐呂（ファン・ウヨ）教育部長官、南景弼（ナム・ギョンピル）京畿道知事、金世淵（キム・セヨン）議員等が挙げられる。

47) 2001年11月8日に金大中大統領が与党・新千年民主党の総裁辞任を表明した後、2002年1月8日、新千年民主党は党指導部と大統領を分離し、法案審議における党及び各議員の独立性を高める刷新案を決議した。具体的には、①最高委員会による集団指導体制を導入し、②大統領が名誉職を除く党の役職に就くことを禁止し、③院内総務（現在は院内代表と呼称）及び議員総会の権限強化による独立性強化等からなっており、現在では、同様の方針に基づいた体制を与野党共に導入している。

48) JTBC がリアルメートルに依頼して2014年10月27日～31日に成人8500人を対象に行った世論調査によれば、「憲法を改正して大統領と国会の役割を調整」することについて、賛成63%、反対21.5%であり、権力分散化は世論からもおおむね支持されている。

49) ただし、憲法改正の必要性和大統領の権力の分散化という方向性では一定のコンセンサスが存在するものの、具体案に入れば総論賛成各論反対となることが火を見るよりも明らかであり、憲法改正が数年内に実現する可能性は極めて低い状況にある。

50) 李明博政権期には、与党、政府、青瓦台幹部が重要な問題について話し合う高位党政青会議がしばしば開かれていたが、朴槿恵政権では2年近くの間は2回しか開かれていない（前出金武星セヌリ党代表による2015年2月3日国会交渉団体代表演説）。

The Revision of National Assembly Act and the National Assembly of the Republic of Korea: – Amendment Summary and the Impact on Legislative Process –

Abstract

This article aims to explain amendment summary of the revised National Assembly Act and to explore why the Act made the ruling party that holds a majority not be able to push the bill without agreeing with opposition parties.

As a result, this article proves two core reasons. First, the Act has made Speaker not be able to use the discharging power (the special power of Speaker to bring the bill to the floor that has not been reported from the committee). Second, the custom that opposition party's member assumes the chairman of the Legislation & Judiciary Committee (all bills were referred to this committee) has been retained.

In addition, this article points out that the Act has two conflicting factors. First, the Act does not hold much leverage given the Korean political reality. The Act was revised based on the filibuster in the United States Senate. But unlike U.S. parties, Korean parties compel their members to obey the party decision when voting the bill. In addition, it is not easy to neglect the intentions of the President, who is from the ruling party. Second, the Act nonetheless promotes decentralizing the authority of the President by improving the independence of legislative process. It is in accordance to the trend after Korea's democratization in 1987. In conclusion, the article points out that how to reconcile these conflicting factors will be among the key points when reading future trends of Korean politics.

요 지

“국회선진화법”과 한국 국회 – 개정의 개요 및 입법과정에 미친 영향 –

· 이 연구는 한국의 이른바 “국회선진화법”(개정 국회법)에 대해 그 개요를 살펴보고, “국회선진화법” 때문에 왜 여당이 과반수를 차지한다고 해도 3/5이상의 의석수가 없는 한 야당과의 합의 없이 법률안을 단 하나도 처리하지 못하게 된 것인지 분석하고, 아울러 “국회선진화법”이 민주화 이후의 한국정치에서 어떤 위상을 차지하는지 검토했다.

· 연구 결과, 과반수 만으로는 법률안을 하나도 처리하지 못하게 된 핵심적인 원인은, 국회의장의 직권상정을 사실상 봉인하여, 모든 법률안이 경유하는 법제사법위원회 위원장을 야당이 맡는 관례를 그대로 유지한 데에 있다는 것을 밝혔다.

· 그리고 미국의 피리버스터(Filibuster)를 모델로 한 “국회선진화법”은, 미국과 달리, 의원들이 당론에 따라 표결을 해야 하고 대통령의 의향을 무시해서 야당과 타협하기 힘든 한국정치의 현실에 맞지 않는 측면이 있다. 한편, 입법과정에서의 국회의 독립성을 높이고 권력 분산화를 촉진하는 측면도 있으며, 이것은 민주화 이후 대통령에 집중된 권력이 조금씩 분산화해가는 흐름과 일치된다. 이런 현실에 맞지 않는 측면과 권력 분산화의 흐름과 일치되는 측면을 어떻게 절충시켜나가느냐가 앞으로 한국정치에 방향성을 예측할 때 주목해야할 부분이 될 것이라고 지적했다.