



2021. 05. 13

국회미래연구원 | 국가미래전략 Insight | 18호

국가미래전략 Insight

일하는 국회로의 전환을 위한
제도적 조건



조인영 (혁신성장그룹 부연구위원)



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

국가미래전략 Insight

2021. 5. 13

Vol. 18

ISSN	2733-8258
발행일	2021년 5월 13일
발행인	김현곤
발행처	국회미래연구원 서울시 영등포구 의사당대로1(여의도동) 국회의원회관 222호 Tel 02-786-2190 Fax 02-786-3977

「국가미래전략 Insight」는 국회미래연구원이 정책고객을 대상으로 격주 1회 발행하는 단기 심층연구결과로서, 내부 연구진이 주요 미래이슈를 분석한 내용을 토대로 국가의 미래전략을 제시합니다.

일하는 국회로의 전환을 위한 제도적 조건¹⁾

혁신성장그룹 부연구위원 **조인영**

요약

I. 서론

II. 입법부 기능개선 : 일하는 국회, 말하는 국회, 맞서는 국회

III. 결론 및 정책제언

참고문헌

¹ 본 브리프는 2020년 국회미래연구원 연구과제 「국가의 민주적 질 제고를 위한 개혁」 보고서의 3장을 요약한 것입니다. 더욱 자세한 내용은 위 보고서의 3장을 참고하시기 바랍니다.

- * 민주화와 시장화 이후, 전 세계적으로 전반적인 정부 역할의 축소 시도 및 행정부 주도적인 국가 의제 설정의 한계에 대한 여러 지적에도 불구하고, 여전히 많은 부분, 국가의 권력과 기능은 행정부에 더 집중되어 있음. 이러한 맥락에서 본 연구는 입법부의 효율성 및 역량 강화라는 과제를 종합적으로 고려하여 새로운 거버넌스 구조에 대한 통찰을 제공하겠다는 목표하에 기획되었음.
- * 입법부 기능개선과 관련, 한국 국회의 조직 운영의 비효율성 및 입법 지연현상을 국가비교연구 및 게임 이론적 접근을 통해 설명하였고, 이의 원인을 현 제도배열의 부조화라고 보아 이에 대한 개선 방안을 제안하였음.
- * 본 연구는 우선 정치제도의 효과성과 대표성이라는 서로 상충되는 가치에 초점을 맞추어, 한국 국회의 비효율성과 저신뢰 현상에 주목하였음. 한국 국회는 OECD 선진 산업민주주의 국가와의 비교의 맥락에서 파악할 때 이상치(outlier)에 해당하는 특성을 보이고 있음.
- * 본 연구의 정책제언은 다음과 같음.
 - (1) 국회 의사운영과 관련하여 다수파 의사운영권과 소수파 의사운영권을 동시에 높이거나 동시에 낮추는 방향으로 제도개혁을 추구하는 것은 제도적 상보성을 확보하기 어렵다는 점에서 지양할 필요가 있음
 - (2) 국회 의사운영과 관련하여 다수파 의사운영권을 강화하고 소수파 의사운영권을 약화하는 ‘말하는 국회’의 방향으로 제도개혁을 추구하는 것을 회피할 필요가 있음. 의회조직 차원의 ‘말하는 국회’와 정치체제 차원의 ‘다수제 민주주의’의 제도적 상보성을 갖는 선진 산업민주 국가는 ‘입법부 신뢰도’와 ‘행정부 신뢰도’가 모두 낮으며, ‘정치체제 대표성’과 ‘정치체제 효과성’이 모두 낮은 네거티브적 속성을 갖기 때문임. 이미 정치체제 차원의 ‘다수제 민주주의’를 확립한 한국에서 의회조직 차원의 ‘말하는 국회’의 방향으로 제도개혁이 이루어지면 그 귀결은 ‘입법부 신뢰도’와 ‘행정부 신뢰도’ 및 ‘정치체제 대표성’과 ‘정치체제 효과성’ 모두 네거티브적 속성을 가질 수 있음.
 - (3) 의회조직 차원의 ‘일하는 국회’로의 제도개혁이 성공하려면 정치체제 차원의 ‘합의제 민주주의’와 제도적 상보성을 갖추어야 할 필요가 있음. 정치체제 차원의 ‘다수제 민주주의’를 온존하면서 의회조직 차원에서만 ‘일하는 국회’로의 제도개혁이 이루어지면 그 귀결은 정치체제와 의회조직 사이에서 제도 공학이 추구하는 가치의 상충성이 높아지는 결과를 낳을 수 있음.
 - (4) 정치체제 차원에서 확립한 ‘다수제 민주주의’를 ‘합의제 민주주의’의 방향으로 체제 개혁하는 것이 가까운 미래에 용이하지 않다면, 적어도 한국에서 가능한 의회조직 차원의 제도개혁은 ‘맞서는 국회’의 제도 공학이 추구하는 가치의 상충성을 상대적으로 완화하는 방향에서 이루어질 필요가 있음.

I. 서론: 연구 목표 및 분석틀

한국의 국회는 왜, 그리고 어떻게 지금과 같은 조직 운영을 하고 있는 것일까? 본 연구는 한국 국회의 조직 운영을 국가비교연구 및 게임이론적 접근을 통해 설명한다. 특히 국회 불신이 높은 상황에서 한국의 국회가 신뢰를 얻지 못하는 이유에 대한 미시적, 거시적 차원의 분석을 통해 국회 운영을 둘러싼 제도적 조합을 검토한다. 이 연구는 ‘제도 공학(institutional engineering)’이 제기하는 정치적 가치의 ‘상충성(trade-off)’이 ‘제로섬(zero-sum)’관계, ‘네거티브섬(negative-sum)’관계, 혹은 ‘포지티브섬(positive-sum)’ 관계 등으로 다양할 수 있다는 점에서부터 논의를 시작한다.

본 연구의 순서 및 주요 발견은 다음과 같다. 첫째, 국회 신뢰도의 차이가 초래하는 거시적 차원의 정치적 결과를 확인하기 위해 OECD 선진 산업민주주의 국가들을 대상으로 비교연구를 수행하였다. 우선 정치체제의 효과성과 정치체제의 대표성을 서로 상충성을 띠는 거시적 차원의 정치적 가치로 상정하였고, 이들이 제로섬 관계, 네거티브섬 관계 혹은 포지티브섬 관계를 띠는지를 경험적으로 확인하였다. 그 결과 선진 민주주의 국가들은 정치체제 효과성과 정치체제 대표성이 모두 낮은 네거티브섬 속성을 띤 집단과 정치체제 효과성과 정치체제 대표성이 모두 높은 포지티브섬 속성을 띤 집단 양자로 나뉘었다. 중요한 점은, 한국은 정치체제 효과성과 정치체제 대표성이 모두 낮거나, 모두 높은 두 집단 중 어느 쪽에도 속하지 않는 예외적 사례였다는 점이다.

둘째, 선진 민주주의 국가에서 정치체제의 효과성은 행정부 신뢰도와 높은 상관성을 가지며, 정치체제 대표성은 입법부 신뢰도와 높은 상관성을 가진다는 점을 경험적으로 확인하였다. 그 결과 국가들은 행정부 신뢰도와 입법부 신뢰도가 모두 낮은 네거티브섬 속성을 띤 집단과 행정부 신뢰도와 입법부 신뢰도가 모두 높은 포지티브섬 속성을 띤 집단으로 나뉜다는 사실을 발견하였다. 한국은 행정부 신뢰도와 입법부 신뢰도가 모두 낮은 네거티브섬 집단, 혹은 행정부 신뢰도와 입법부 신뢰도가 모두 높은 포지티브섬 집단 어느 쪽에도 속하지 않는 예외적 사례였다.

셋째, 한국이 예외적 사례에 해당한다는 경험적 ‘퍼즐(puzzle)’을 한국 국회 제도설계의 미시적 특성을 통해 설명한다. 즉, 민주화 이후 한국의 국회는 다수파 의사운영권이 강하고 소수파 의사운영권이 약한 ‘말하는 국회(talking legislature)’, 혹은 다수파 의사운영권이 약하고 소수파 의사운영권이 강한 ‘일하는 국회(working legislature)’ 중 어느 쪽에도 속하지 않는다는 점을 경험적으로 확인하였다. 한국의 국회는 다수파 의사운영권과 소수파 의사운영권이 균형을 이루어 다수파의 신속한 법률 생산 혹은 소수파의 다양한 의견 반영 그 어느 쪽도 우선적으로 추구할 수 없는 입법교착의 국회 의사운영으로 귀결되는 ‘맞서는 국회(opposing legislature)’에 해당한다는 점을 확인하였다.

넷째, 선진 산업민주주의 국가는 1) 다수파 단일 정당정부의 생성에 유리한 ‘다수제 민주주의(majoritarian democracy)’와 다수파의 우위를 제도화한 ‘말하는 국회’의 조합에 따른 제도적 상보성(institutional complementarities)이 높은 집단과, 2) 소수파-연합 정당정부의 생성에 유리한 ‘합의제 민주주의(consensus democracy)’와 소수파의 영향력을 제도화한 ‘일하는 국회’가 조합한 집단으로 나뉜다는 비교 경험 연구의 결과를 제시한다. 반면 한국은 다수파 단일 정당정부의 생성에 유리한 ‘다수제 민주주의’와 다수파와 소수파의 교착을 제도화한 ‘맞서는 국회’의 조합으로, 제도적 상보성이 낮은 예외적 사례에 해당한다는 점을 확인하였다.

다섯째, 민주화 이후 한국의 국회는 법률안 발의 및 제출과 관련하여 다수파는 물론 소수파도 효과적인 의사운영권을 통제하고 있지 못한 ‘국회 자연상태(legislative state of nature)’로 회귀하고 있고, 법률안의 법률 반영과 관련하여 다수파의 의사운영권이 줄어들었으며, 법률안의 대안 반영과 관련하여 소수파의 의사운영권이 증가했다는 점을 확인하였다. 그 결과 다수파의 의사운영권은 상대적으로 낮아지고 소수파의 의사운영권은 상대적으로 높아져 심의 효율성 및 법률 생산성이 하락했다는 점을 확인하였다.

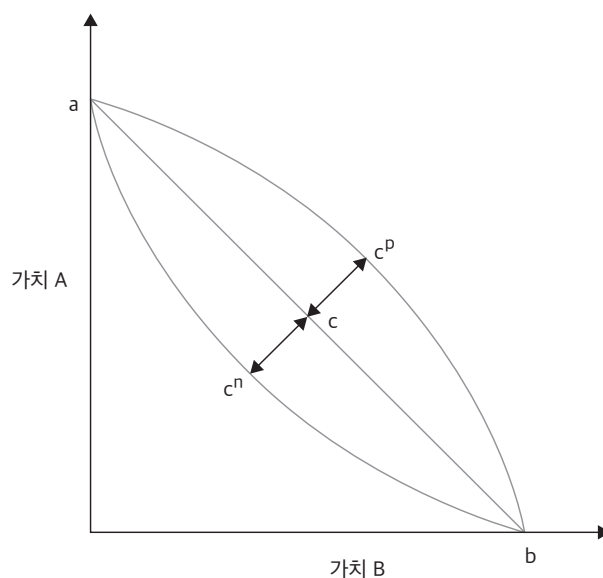
이 연구가 도출하는 정책적 함의는 다음과 같다. 첫째, 국회 개혁과 관련하여 다수파 의사운영권과 소수파 의사운영권을 동시에 높이거나 동시에 낮추는 방향으로 제도개혁을 추구하는 것은 제도적 상보성을 고려할 때 효율적이지 않다. 둘째, 다수파 의사운영권을 강화하고 소수파 의사운영권을 약화하는 ‘말하는 국회’의 방향으로 국회 개혁을 추구하는 것을 회피할 필요가 있다. 셋째, 다수파 의사운영권을 약화하고 소수파 의사운영권을 강화하는 ‘일하는 국회’의 방향으로 국회 개혁을 추구하는 것은 정치체제 차원의 ‘합의제 민주주의’와 제도적 상보성을 갖추어야 할 필요가 있다. 정치체제 차원의 ‘다수제 민주주의’를 온존하면서 의회조직 차원에서만 ‘일하는 국회’로의 제도개혁이 이루어지면 제도 공학이 추구하는 가치의 상충성이 높아지기 때문이다. 넷째, ‘다수제 민주주의’를 ‘합의제 민주주의’의 방향으로 체제 개혁하는 것이 가까운 미래에 가능하지 않다고 본다면, 한국에서 가능한 의회조직 차원의 제도개혁은 ‘맞서는 국회’의 제도 공학이 추구하는 가치의 상충성을 상대적으로 완화하는 방향에서 이루어질 필요가 있다는 점이다.

II. 입법부 기능개선: 일하는 국회, 말하는 국회, 맞서는 국회

다수의 정치학자들은 정치체제 설계의 제도 공학에서 추구하는 가치들이 서로 상충관계에 있다는 사실을 지적하고 있다. 예를 들어, 선거제도와 관련하여 ‘다수제(majoritarian)’ 제도 설계를 채택하면 정당의 ‘문책성(accountability)’를 높이는 효과가 있는 반면 정당의 ‘대표성(representativeness)’을 낮추는 효과가 있다. 반대로 ‘비례제(proportional)’ 제도설계를 채택하면 정당의 대표성을 높이는 효과가 있는 반면 정당의 문책성을 낮추는 효과가 있다(Powell, Jr., 2000). 대통령제 제도설계를 채택하면 입법부와 행정부의 ‘권력분립(separation of powers)’를 촉진하여 두 기관 사이의 견제와 균형을 높이는 효과가 있는 반면 정책 효율성을 낮추는 효과가 있다(Strom, 2000).

[그림 1]은 이러한 상충성을 바탕으로 정치체제 설계의 제도공학이 추구하는 가치 A와 가치 B 사이에서 최적의 균형점을 찾는 문제를 도해한 것이다. 이하에서는 가치 A를 ‘정치체제 효과성(effectiveness),’ 가치 B를 ‘정치체제 대표성(representativeness)’이라고 가정한다. 정치체제 효과성과 정치체제 대표성 사이의 상충성은 (1) $a-c-b$ 를 잇는 직선의 형태를 띠거나, (2) $a-c^p-b$ 를 잇는 볼록곡선의 형태를 띠거나, (3) $a-c^n-b$ 를 잇는 오목곡선의 형태를 띤다.

[그림 1] 제도공학이 추구하는 가치들의 상충관계



- (1) 직선 a-c-b는 가장 단순한 상충관계를 나타낸다. 극단점(a 혹은 b)에서 중간점(c)를 향해 이동하면 정치체제 효과성(대표성)의 수준은 낮아지고 정치체제 대표성(효과성)의 수준은 높아진다. 중간점 c는 두 가치가 단순 대체관계 혹은 제로섬 속성이라는 점을 보여준다.
- (2) 볼록곡선 a-c^p-b는 한 가치의 극단점에서 중간점(c^p)을 향해 이동하면 정치체제 효과성 수준과 정치체제의 대표성 수준이 모두 높아지는 상충관계를 나타낸다. 직선 중간점 c와 비교하면 볼록곡선의 중간점 c^p는 두 가치가 모두 그 수준을 개선하는 포지티브섬 속성이라는 점을 보여준다.
- (3) 오목곡선 a-cⁿ-b는 한 가치의 극단점에서 중간점(cⁿ)을 향해 이동하면 정치체제 효과성 수준과 정치체제 대표성 수준이 모두 낮아지는 상충관계를 나타낸다. 직선 중간점 c와 비교하면 오목곡선의 중간점 cⁿ은 두 가치가 모두 그 수준을 개악하는 네거티브섬(negative-sum) 속성이라는 점을 보여준다.

제로섬 속성을 띠는 직선적인 상충성을 이론적 기준점이라고 한다면, 가치 간의 상충성은 구체적인 맥락에 따라 포지티브섬 속성에 가까워지거나 혹은 네가티브섬 속성에 가까워질 것이다.

- (1) 가치 상충성이 포지티브섬 속성에 가깝다면, 최선의 선택은 중간점이며 최악의 선택은 극단점이라고 할 수 있다. 이 경우 정치체제 효과성과 정치체제 대표성 사이 절충을 모색하는 것이 적절한 제도개혁의 방향성이다.
- (2) 가치 상충성이 네거티브섬 속성에 가깝다면, 최선의 선택은 극단점이며 최악의 선택은 중간점이라고 할 수 있다. 이 경우 정치체제의 효과성과 정치체제의 대표성 사이 절충을 회피하는 것이 적절한 제도개혁의 방향성이다.

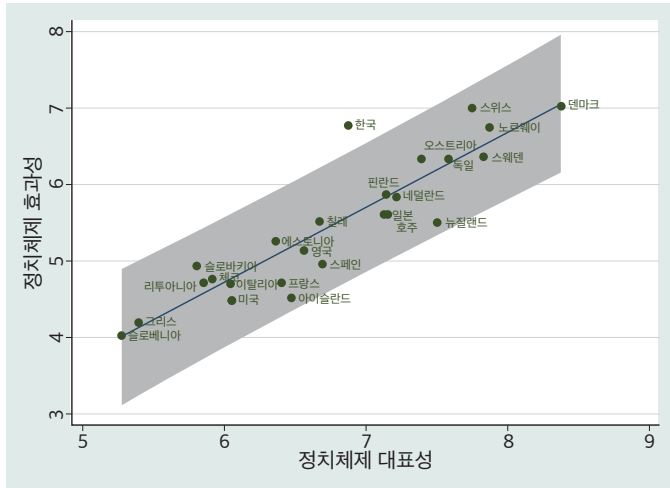
이 같은 상충성에 초점을 두어 본 연구는 한국의 정치체제 설계의 제도공학이 추구하는 정치체제의 효과성과 정치체제의 대표성 사이의 상충관계를 경험적으로 살펴보기 위해 「세계가치조사(World Value Survey)」의 제7파(wave) 여론조사(wave 7, 2017~2020년, 이하 WVS)를 토대로 ‘경제협력개발기구(OECD)’ 25개 회원국을 표본으로 삼아 비교 연구를 수행하였다.

1. 정치체제의 효과성과 정치체제의 대표성

정치체제의 효과성과 정치체제의 대표성 사이의 상충관계를 경험적으로 살펴보기 위해 WVS를 분석한 결과에 따르면, 선진 산업민주주의 국가와의 비교의 맥락에서 한국은 정치체제의 효과성이 매우 높았으나 정치체제의 대표성은 중간 정도에 해당하는 것으로 나타났다. 즉,

정치체제의 효과성을 상대적으로 높이는 대신 정치체제의 대표성을 상대적으로 희생시키는 제도공학의 결과라고 해석할 수 있다.

[그림 2] OECD 25개 회원국의 정치체제 효과성과 정치체제 대표성의 상관성, 2017~2020년



자료 : WVS: World Value Survey(2020). Online Analysis.
 주 : 실선은 적합 회귀선을, 음영 처리 영역은 예측 구간을 나타냄.

[표 1] OECD 25개 회원국의 정치체제 효과성과 정치체제 대표성 상관성 유형화

		정치체제 대표성	
		낮음	높음
정치체제 효과성	미어	한국(-1.29)	포지티브섬 네덜란드(+1.17), 노르웨이(+1.09), 뉴질랜드(-0.17), 덴마크(+1.35), 독일(+0.63), 스웨덴(+0.87), 스위스(+1.67), 오스트리아(+0.64), 일본(+0.71), 핀란드(+1.48), 호주(-0.65) (모두 다수제 국가들, 뉴질랜드와 호주 제외)
	미아	네거티브섬 그리스(-0.55), 리투아니아, 미국(-0.63), 스페인(-0.63), 슬로바키아, 슬로베니아, 아이슬란드(+0.55), 영국(-1.48), 에스토니아, 이탈리아(+1.13), 체코, 칠레, 프랑스(-0.89) 모두 다수제 국가들 (아이슬란드 및 이탈리아 제외)	

주 : 괄호 안의 숫자는 Lijphart(2012)의 ‘행정부-정당’ 차원 지수(1981~2010년)이며, 양의 값이 클수록 합의제 민주 국가의 정도가, 음의 값이 클수록 다수제 민주 국가의 정도가 각각 높음.

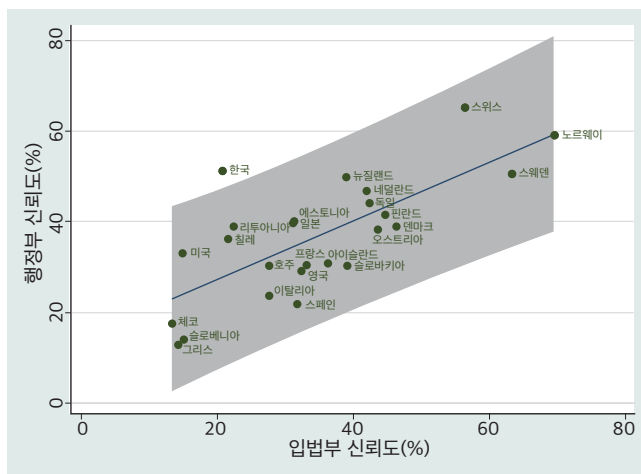
분석 결과, OECD국가들은 정치체제의 대표성과 효과성이 모두 낮은 다수제 민주주의 국가 군으로 수렴하거나, 또는 정치체제 대표성과 효과성이 모두 높은 합의제 민주주의 국가군으로 수렴하였다. 흥미로운 발견은 한국이 예측 구간 밖에 존재하는 ‘이상값(outlier)’에 해당한다는 사실이다. 한국은 Lijphart(2012)가 매우 강한 다수제 민주 국가로 분류한 바 있으나, 정치체제

효과성과 정치체제 대표성이 포지티브섬 속성 혹은 네거티브섬 속성을 띤 집단 가운데 어느 쪽에도 속하지 않는 이상값을 갖는다는 점을 확인할 수 있었다.

2. 행정부 신뢰도와 입법부 신뢰도

또한, 정치체제의 효과성은 행정부 신뢰도와, 정치체제 대표성은 입법부 신뢰도와 각각 높은 상관성을 갖는다고 보고, 분석한 결과는 다음과 같았다.

[그림 3] OECD 25개 회원국의 행정부 신뢰도와 입법부 신뢰도의 상관성, 2017~2020년



자료 : WVS: World Value Survey(2020). Online Analysis.
 주: 실선은 적합 회귀선을, 음영 처리 영역은 예측 구간을 나타냄.

[표 2] OECD 25개 회원국의 행정부 신뢰도와 입법부 신뢰도 상관성 유형화

		입법부 신뢰도	
		낮음	높음
행정부와 신뢰도	미세	한국(-1.29)	포지티브섬 네덜란드(+1.17), 노르웨이(+1.09), 뉴질랜드(-0.17), 덴마크(+1.35), 독일(+0.63), 스웨덴(+0.87), 스위스(+1.67), 오스트리아(+0.64), 핀란드(+1.48) (모두 합의제 국가, 뉴질랜드 제외)
	거시	네거티브섬 그리스(-0.55), 리투아니아, 미국(-0.63), 스페인(-0.63), 슬로바키아, 슬로베니아, 아이슬란드(+0.55), 영국(-1.48), 에스토니아, 이탈리아(+1.13), 일본(+0.71), 체코, 칠레, 프랑스(-0.89), 호주(-0.65) (모두 다수제 국가, 아이슬란드, 이탈리아, 일본 제외)	

주: 괄호 속의 숫자는 Lijphart(2012)의 '행정부-정당' 차원 지수(1981~2010년)이며, 양의 값이 클수록 합의제 민주 국가의 정도가 높고, 음의 값이 클수록 다수제 민주 국가의 정도가 높음.

흥미로운 발견은 여기에서도 한국이 예측 구간 밖에 존재하는 이상값에 해당한다는 사실이다. 행정부 신뢰도가 입법부 신뢰도에 비해 크게 높으며, 이는 OECD 국가 중에서도 매우 예외적인 관측이었으며, 한국은 포지티브섬 혹은 네거티브섬 어느 쪽에도 포함되지 않는 이상값임을 보여준다.

3. 다수파 의사운영권과 소수파 의사운영권 : 한국 사례 연구

[표 3] 의사운영권 소재에 따른 국회의 유형화

		소수파 의사운영권	
		낮음	높음
다수파 의사운영권	높음	국회 자연상태	일하는 국회
	낮음	말하는 국회	맞서는 국회

자료 : KoB(2018)를 기반으로 수정.

[표 3]은 의사운영권(議事運營權)을 다수파에게 유리하게 설계하는지 혹은 소수파에게 유리하게 설계하는지에 따라 그 결과로 나타나는 국회의 유형이 상이할 수 있다는 점을 보여주는 표이다.

첫째, 국회의 다수파 혹은 소수파를 가리지 않고 모든 개별 의원(議員)에게 평등하게 본회의 접근권이 주어진 ‘국회 자연상태(legislative state of nature)’가 있다(Cox, 2006). 국회 자연상태에서는 다수파에게 유리한 ‘의사운영권 집권화(centralization of agenda control)’의 수준이 낮고, 소수파에게 유리한 ‘상임위원회 전문화(specialization of permanent committee)’의 수준 또한 낮다. 단, 국회 자연상태가 지속하면 본회의의 시간 배분을 둘러싼 ‘본회의 병목현상(plenary bottleneck)’이 발생하여 의사 운영이 교착에 빠진다.

둘째, 국회 자연상태로부터 빠져나와 본회의의 병목현상을 해소하는 하나의 방법은 다수파에게 의사운영권을 집권화하여 ‘말하는 국회(talking legislature)’로 국회를 합리화(rationalization)하는 것이다. 말하는 국회는 의사 운영에서 다수파의 우위성을 보장하여 효과적으로 법률을 생산하는 것에 우선순위를 두고 소수파의 영향력을 최소화하는 것을 제도설계의 원리로 삼는다. 그리고 다수파의 의사 일정 운영권, 위원회 제안 수정권, 본회의의 토론 종결권 등을 확립하여 법안을 다수파의 정책선호에 맞추어 신속하게 법률로 전환하는 것을

국회의 운영 목표로 삼는다. 이러한 국회의 합리화를 ‘말하는 국회’로 개념화하는 것은 집권당과 반대당 상호작용의 기본 패턴이 정책 조율과 법안 타협에 있는 것이 아니라 상호비판과 대안 제시에 있기 때문이다. 즉, 반대당은 ‘발언하기’ 위해 국회에 들어오는 것이다(KoB, 2018).

한국의 국회는 1953년 국회법 개정을 통해 국회 자연상태로부터 점진적으로 말하는 국회의 합리화가 이루어진다. 1953년 국회법 개정은 상임위원장 선출방식을 상임위원회에서 본회의로 바꾸었고, 1954년 국회의원 선거는 헌정사상 처음으로 과반 다수당을 탄생시켰다. 과반 다수당의 출현은 국회 의장단과 상임위원장을 모두 독식하는 결과를 가져왔다. 이후 제5대 국회(1960~1961년)의 예외를 제외하면 제12대 국회(1985~1988년)까지 과반 다수당이 국회의사운영권과 관련한 중요 직책을 독점하는 관행이 이어졌다. 다시 말하자면, 국회 자연상태에 놓여 있었던 제헌국회(1948~1950년)와 제2대 국회(1950~1954년) 이후 한국의 국회는 다수파 의사운영권이 강한 말하는 국회의 방향으로 합리화의 경로를 따랐다고 볼 수 있다(가상준, 2018).

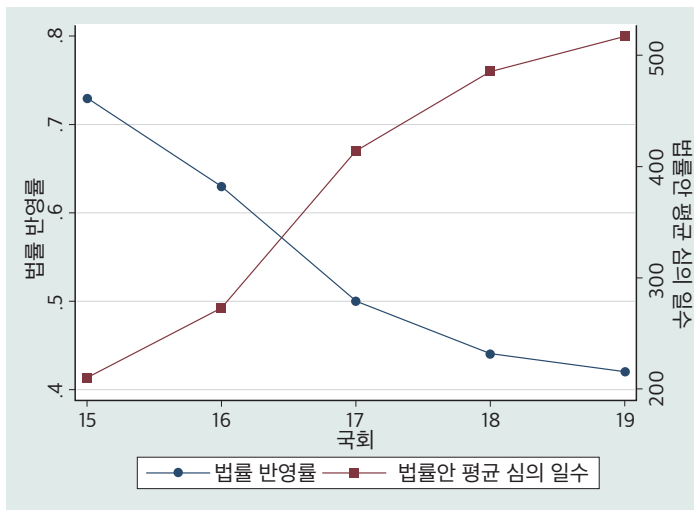
셋째, 국회 자연상태로부터 빠져나와 본회의 병목현상을 해소하는 다른 하나의 방법은 소수파의 의사운영권을 제도화하여 ‘일하는 국회(working legislature)’로 국회를 합리화하는 것이다. 일하는 국회는 의사 운영에서 소수파의 영향력을 제도화하여 법안의 심의과정 속에 가능한 한 국회가 대표하는 다양한 선호를 반영하는 것에 우선순위를 두고 다수파의 우위성을 제한하는 것을 제도설계의 원리로 삼는다. 의사운영과 관련한 소수파의 영향력을 제도화하기 위한 조건으로 위원회의 상설화, 위원회에 법안수정 권한 부여, 위원회의 정부부처 조응화 등이 이루어지고 소수파의 정책선호를 법률에 최대한 반영하는 것을 국회의 운영 목표로 삼는다. 이러한 국회의 합리화를 일하는 국회라고 개념화하는 것은 집권당과 반대당 상호작용의 기본 패턴이 상호비판과 대안 제시에 있는 것이 아니라 정책 조율과 법안 타협에 있기 때문이다. 즉, 반대당은 ‘작업하기’ 위해 국회에 들어오는 것이다(KoB, 2018).

한국의 국회는 민주화 이행 이후 처음 소집한 제13대 국회(1988~1992년)부터 말하는 국회에서 일하는 국회로 점진적으로 전환을 꾀하고 있다. 제3대 국회 이후 관행으로 굳었던 과반 다수당의 국회 의장단과 상임위원장 독식이 34년 만에 무너졌다. 민주화 이전에는 여당이 의장직과 상임위원장직을 모두 차지하던 승자독식 방식이었다. 제13대 국회부터 교섭단체를 구성한 정당의 의석 비율에 따라 상임위원장직을 배분하는 방식으로 전환되었고, 제15대 국회(1996~2000년)부터는 여야에 상관없이 다수당이 국회의장직을 차지하는 원 구성이 자리를 잡았다. 제19대 국회(2012~2016년)부터는 이른바 ‘국회선진화법’을 시행하여 국회의 합리화를 촉진하려 했다. 국회선진화법은 일하는 국회의로의 이행을 더욱 촉진하고, 말하는 국회의로의 전환도 더욱 촉진하는 상충적 제도개혁의 효과를 가져왔다.

의회조직 지수도 양의 값에 해당하여 정치체제 및 의회조직 제도설계 공학이 추구하는 두 가지 목표 사이에 상충성이 낮다. 정치체제 수준에서 소수파-연합 정당정부의 생성을 용이하게 하는 합의제 민주주의의 제도적 조건이 갖추어져 있고, 의회조직 수준에서 소수파의 영향력을 제도화하여 법안 심의에서 다양한 정책선호를 반영하도록 하는 일에 우선순위를 두는 일하는 국회의 의사운영이 이루어진다. 즉, 정치체제와 의회조직 사이의 제도적 상보성이 높은 것이다.

다수제 민주주의와 맞서는 국회에 해당하는 한국의 국회는 정치체제 지수가 음의 값에 해당하고 의회조직 지수는 양의 값에 해당하여 정치체제 제도설계 공학이 추구하는 목표와 의회조직 제도설계 공학이 추구하는 목표 사이에 상충성이 높다(국회선진화법을 시행한 이후의 한국(2012)을 의미한다). 정치체제 수준에서는 다수파 단일 정당정부의 생성을 용이하게 하는 다수제 민주주의의 제도적 조건이 갖추어져 있는 반면, 의회조직 수준에서는 다수파의 신속한 법률 생산 혹은 소수파의 다양한 의견 반영 그 어느 쪽에도 우선순위를 둔 의사운영이 가능하지 않기 때문에 집권당과 반대당이 대척점에 서서 교착상태에 빠지는 맞서는 국회의 의사운영이 이루어지게 된다. 즉, 정치체제와 의회조직 사이의 제도적 상보성이 낮다는 것이다.

[그림 5] 한국 국회 법률 반영률과 법률안 평균 심의 일수, 1996~2016년



주 : 점수가 높을수록 합의제 정치체제 혹은 합의제 의회조직에 가까움, 점수가 낮을수록 다수제 정치체제 혹은 다수제 의회조직에 가까움. 실선은 적합 회귀선을, 점선은 두 축의 평균값을 나타냄.

[그림 5]는 한국의 15대 국회부터 19대 국회까지 법률 반영률과 법률안 평균 심의 일수를 연결 그래프를 이용하여 시계열로 나타낸 것이다. 15대 국회의 법률 반영률은 73.0%, 법률안 평균 심의 일수는 210.09일이었다. 19대 국회의 법률 반영률은 41.7%, 법률안 평균 심의 일수는 516.96일이었다. 15대 국회와 비교하여 19대 국회는 법률 반영률이 31.3%p 하락한 반면

법률안 평균 심의 일수는 2.46배 증가했다. 맞서는 국회 시기, 다수파의 의사운영권은 상대적으로 낮아지고 소수파의 의사운영권은 상대적으로 높아진 한국의 국회에서 심의 효율성이 저하하면서 법률 생산성이 하락하는 패턴을 분명하게 확인할 수 있다.

Ⅲ. 분석결과 및 정책제언

1. 경험적 발견

- (1) 선진 산업민주 국가는 정치체제 효과성과 정치체제 대표성이 모두 낮은 집단과 정치체제 효과성과 정치체제 대표성이 모두 높은 집단으로 나뉜다.
- (2) 한국은 이 중 어느 쪽에도 속하지 않는 예외적 사례이다.
- (3) 선진 산업민주 국가에서 정치체제 효과성은 행정부 신뢰도와, 정치체제 대표성은 입법부 신뢰도와 각각 높은 상관성을 갖는 바, 선진 민주산업국은 행정부 신뢰도와 입법부 신뢰도가 모두 낮은 집단과 행정부 신뢰도와 입법부 신뢰도가 모두 높은 속성을 띤 집단으로 나뉜다.
- (4) 한국은 행정부 신뢰도와 입법부 신뢰도가 모두 낮은 집단, 혹은 행정부 신뢰도와 입법부 신뢰도가 모두 높은 집단 그 어느 쪽에도 속하지 않는 예외적 사례이다.
- (5) 한국에서 유권자들은 민주화 이후에 행정부를 일관되게 고신뢰 기관으로 평가하고 입법부를 일관되게 저신뢰 기관으로 평가하고 있다.
- (6) 민주화 이전, 한국의 국회는 다수파 의사운영권을 강화하는 경로로 ‘국회 자연상태’로부터 빠져나와 ‘말하는 국회’로 이행하는 국회 합리화를 추진했다.
- (7) 민주화 이후, 한국의 국회는 소수파 의사운영권을 강화하는 경로로 ‘말하는 국회’를 ‘일하는 국회’로 전환할 국회법 개정을 시도했으나 제도개혁의 실제 귀결은 다수파 의사운영권을 온존하는 가운데 소수파 의사운영권을 강화하는 ‘맞서는 국회’의 출현이었다.
- (8) ‘맞서는 국회’ 시기 한국의 국회는 다수파의 신속한 법률 생산 혹은 소수파의 다양한 의견 반영 그 어느 쪽도 우선적으로 추구할 수 없는 입법교착의 국회 의사운영으로 귀결했다.
- (9) 선진 산업민주 국가는 다수파 의사운영권이 강하고 소수파 의사운영권이 약한 ‘말하는 국회’에 속하는 집단과 다수파 의사운영권이 약하고 소수파 의사운영권이 강한 ‘일하는

국회’에 속하는 집단으로 나뉜다.

- (10) 국회선진화법 시행 이전에 한국의 국회는 다수파 의사운영권이 강하고 소수파 의사운영권도 강한 ‘맞서는 국회’에 해당하고, 국회선진화법 시행 이후 한국의 국회는 다수파 의사운영권도 약하고 소수파 의사운영권도 약한 ‘맞서는 국회’에 해당한다.
- (11) 선진 산업민주 국가는 다수파 단일 정당정부의 생성을 용이하게 하는 ‘다수제 민주주의’와 다수파의 우위를 제도화한 ‘말하는 국회’ 사이의 제도적 상보성이 높은 집단과 소수파-연합 정당정부의 생성을 용이하게 하는 ‘합의제 민주주의’와 소수파의 영향력을 제도화한 ‘일하는 국회’ 사이의 제도적 상보성이 높은 집단으로 나뉜다.
- (12) 한국은 다수파 단일 정당정부의 생성을 용이하게 하는 ‘다수제 민주주의’와 다수파 혹은 소수파의 교착을 제도화한 ‘맞서는 국회’ 사이의 제도적 상보성이 낮은 예외적 사례에 해당한다.
- (13) 맞서는 국회 시기 법률안 발의 및 제출과 관련하여 한국의 국회는 다수파는 물론 소수파도 효과적인 의사운영권을 통제하고 있지 못한 국회 자연상태로 회귀하고 있다.
- (14) 맞서는 국회 시기 한국의 국회는 법률안의 법률 반영과 관련하여 다수파의 의사운영권이 줄어들었고, 법률안의 대안 반영과 관련하여 소수파의 의사운영권이 증가했다.
- (15) 맞서는 국회 시기 한국의 국회는 다수파의 의사운영권은 상대적으로 낮아지고 소수파의 의사운영권은 상대적으로 높아져 심의 효율성 및 법률 생산성이 하락했다.

2. 정책 제언

- (1) 국회 의사운영과 관련하여 다수파 의사운영권과 소수파 의사운영권을 동시에 높이거나 동시에 낮추는 방향으로 제도개혁을 추구하는 것은 지양할 필요가 있다. 13대 국회 직전의 국회법 개정은 다수파 의사운영권을 축소하지 않고 소수파 의사운영권을 확대한 경우에 해당하고, 19대 국회 직전의 국회법 개정은 다수파 의사운영권과 소수파 의사운영권을 동시에 축소한 경우에 해당한다. 이 경우 제도적 상보성을 확보하기 어렵다.
- (2) 국회 의사운영과 관련하여 다수파 의사운영권을 강화하고 소수파 의사운영권을 약화하는 ‘말하는 국회’의 방향으로 제도개혁을 추구하는 것을 회피할 필요가 있다. 의회조직 차원의 ‘말하는 국회’와 정치체제 차원의 ‘다수제 민주주의’의 제도적 상보성을 갖는 선진 산업민주 국가는 ‘입법부 신뢰도’와 ‘행정부 신뢰도’가 모두 낮으며, ‘정치체제 대표성’과 ‘정치체제 효과성’이 모두 낮은 네거티브적 속성을 갖는다. 이미 정치체제 차원의 ‘다수제 민주주의’를 확립한 한국에서 의회조직 차원의 ‘말하는 국회’의 방향으로 제도개혁이 이루어지면 그 귀결이 ‘입법부 신뢰도’와 ‘행정부 신뢰도’ 및 ‘정치체제 대표성’과 ‘정치체제 효과성’ 모두

네거티브적 속성을 갖는 결과를 예측할 수 있다.

- (3) 국회 의사운영과 관련하여 다수파 의사운영권을 약화하고 소수파 의사운영권을 강화하는 ‘일하는 국회’의 방향으로 제도개혁을 추구할 것을 조건부로 권고할 수 있다. 의회조직 차원의 ‘일하는 국회’로의 제도개혁이 성공하려면 정치체제 차원의 ‘합의제 민주주의’와 제도적 상보성을 갖추어야 할 필요가 있다. 정치체제 차원의 ‘다수제 민주주의’를 온존하면서 의회조직 차원에서만 ‘일하는 국회’로의 제도개혁이 이루어지면 그 귀결은 정치체제와 의회조직 사이에서 제도 공학이 추구하는 가치의 상충성이 높아지는 결과를 예측할 수 있다.
- (4) 정치체제 차원에서 확립한 ‘다수제 민주주의’를 ‘합의제 민주주의’의 방향으로 체제 개혁하는 것이 가까운 미래에 용이하지 않다면, 적어도 한국에서 가능한 의회조직 차원의 제도개혁은 ‘맞서는 국회’의 제도 공학이 추구하는 가치의 상충성을 상대적으로 완화하는 방향에서 이루어질 필요가 있다. 가중다수를 의결조건으로 하는 ‘국회선진화법’의 규정을 단순다수로 전환하는 공식 규칙의 개혁과 교섭단체 합의를 추구하는 비공식 관행의 탈피를 동시에 실행하여 관행 기반 의사운영에서 규칙기반 의사운영으로 국회 운영의 원리를 변경하는 것이 제도개혁의 출발점이 될 것이다.

즉, 이 연구의 주요 발견은 현재 한국 민주주의가 ‘합의제 민주주의’보다는 ‘다수제 민주주의’를 기반으로 운영되고 있는 만큼, ‘일하는 국회’로의 유도를 위해서 관련 제도를 정비한다고 하더라도 이는 현 ‘다수제 민주주의’와 제도적 상보성이 적기 때문에 원하는 결과를 낳기 어렵다는 점을 이론적, 경험적으로 설명했다는 점이다. 이는 쉽게 말해, 국회가 현 다수제 민주주의제를 유지하는 현상 유지를 택한다면, 일하는 국회로의 전환 및 이를 위한 지금까지의 제도적 정비는 다수제 민주주의와 잘 조응하지 않기 때문에 그 실효성이 낮을 수 있다는 지적이다. 따라서 현재 국회의 효율성 강화를 위한 각종 제도적 정비가 궁극적으로 “일하는 국회”를 목표로 한 것이라면, 성격상 서로 상충되는 제도개혁을 되풀이하는 것보다는 보다 근본적이고 상보성을 높이는 제도적 배열(institutional arrangement)을 고민할 필요가 있다.

참고문헌

- 가상준(2018),「국회 원 구성 방식의 변화」, 손병권 외(편),『대한민국 국회 제도의 형성과 변화』 푸른길.
- Cox, Gary W(2006), “The Organization of Democratic Legislatures”, In Oxford Handbook of Political Economy, Barry R. Weingast and Donald A. Wittman(eds), New York: Oxford University Press, pp. 141-161.
- KoB, Michael(2018), Parliaments in Time: The Evolution of Legislative Democracy in Western Europe, 1866-2015, New York: Oxford University Press.
- Lijphart, Arend(2012), Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries, Second Edition, New Haven: Yale University Press.
- Powell, G. Bingham, Jr(2000), Elections as Instruments of Democracy, New Haven: Yale University Press.
- Strom, Kaare(2000), “Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies”, European Journal of Political Research, 37, pp. 261-289.

국가미래전략 Insight 발간현황

vol	제목	작성자	발행일
1	2050년 대한민국 미래예측과 국회가 주목한 11대 국가 개혁과제	김유빈(연구지원실장)	2020.8.20
2	2050년 서른살, 민서가 바라는 미래	박성원(혁신성장 그룹장)	2020.9.3
3	2050 대한민국 미래와 정책의제	김홍범(국회미래연구원 전 연구위원)	2020.9.17
4	더 많은 입법이 우리 국회의 미래가 될 수 있을까	박상훈(거버넌스 그룹장)	2020.10.15
5	고령화 대응 국가전략을 만드는 새로운 방법	김현곤(원장)	2020.11.12
6	보존분배사회 전환을 위한 국민의 선택	박성원(혁신성장 그룹장) 정영훈(국회미래연구원 전 연구위원)	2020.11.19
7	기후변화 영향 대응현황 및 제언 (국내 연구·정책에 대한 양적 비교를 중심으로)	김은아(삶의질그룹 부연구위원)	2020.11.26
8	디지털 전환에 따른 한국 경제사회 파급효과 분석과 정책적 시사점	여영준(혁신성장그룹 부연구위원)	2020.12.10
9	세계적 감염병 이후 사회 변화	박성원(혁신성장 그룹장) 김유빈(연구지원실장)	2020.12.24
10	한국인의 미래 가치관 조사	민보경(삶의질 그룹장)	2021.1.7
11	심리자본과 사회자본 확충을 위한 진단 및 교육정책 과제	성문주(혁신성장그룹 부연구위원)	2021.1.21
12	코로나19와 함께 한 1년 : 국민의 삶은 어떻게 변했는가?	허종호(삶의질그룹 부연구위원)	2021.2.18
13	동북아 지역의 국제 갈등 양상과 무역분쟁 : GDELT를 중심으로	박성준(거버넌스그룹 부연구위원)	2021.3.4
14	국내외 에너지전환정책 현황 및 시사점	정훈(혁신성장그룹 연구위원)	2021.3.18
15	미래 대응역량 강화를 위한 중장기계획의 도전과제와 혁신방안 : 과학기술 부문을 중심으로	여영준(혁신성장그룹 부연구위원)	2021.4.1
16	국가장기발전전략 탐색에 따른 개혁의제 제언	이선화(거버넌스그룹 연구위원)	2021.4.15
17	행복조사의 필요성과 한국인의 행복 실태	허종호(삶의질그룹 부연구위원)	2021.4.29
18	일하는 국회의로의 전환을 위한 제도적 조건	조인영(혁신성장그룹 부연구위원)	2021.5.13

· 이 자료는 아래 홈페이지에서 확인하실 수 있습니다.
국회미래연구원 홈페이지
www.nafi.re.kr (미래연구-미래보고서-브리프형 심층분석 보고서)

