



국회 신뢰 제고 방안 연구

정영훈, 박상훈 편



국회 신뢰 제고 방안 연구



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

연구진

■ 내부 연구진 ■

정영훈 연구위원(연구책임자)

박상훈 초빙연구위원

최하예 연구원

■ 외부 연구진 ■

이진복 민주연구원

강병익 민주연구원

박 혁 민주연구원

김원표 여의도연구원

이종인 여의도연구원

김창배 여의도연구원

김윤태 바른미래연구원

박철한 정의정책연구소

권오성 민주평화연구원

이현우 서강대학교

- ◆ 본 연구는 국회미래연구원 연구진과 5개정당정책연구소(민주연구원, 여의도연구원, 바른미래연구원, 정의정책연구소, 민주평화연구원) 연구진이 공동으로 연구한 결과입니다.
- ◆ 출처를 밝히지 않고 이 보고서를 무단 전재 또는 복제하는 것을 금합니다.
- ◆ 본 보고서의 내용은 국회미래연구원의 공식적인 의견이 아님을 밝힙니다.

발 | 간 | 사

현대 민주주의는 시민이 직접 정부를 운영하는 체제는 아니다. 시민이 직접 하는 일은 자신들의 대표를 선발하는 것과 정부의 방해받지 않고 기본권을 행사하는데 있을 뿐, 실질적인 정부 운영은 선발된 시민 대표에게 정기적으로 위임하는 방식으로 이루어진다. 흔히 대의 민주주의라고 불리는 이런 방식을 통해 과거 소규모 도시에서만 가능했던 민주주의를 오늘날과 같은 대규모 국민국가에서도 실현할 수 있게 되었다.

시민이 아니라 시민의 대표에 의해 정부를 운영하는 민주주의 체제에서 가장 중요한 문제는 신뢰다. 법을 만들고(입법) 집행하고(행정) 적용하는(사법) 정부의 기능과 역할에 대해 시민이 신뢰할 수 없다면 민주주의는 그 존립을 의심받게 된다. 이 가운데 어느 민주주의 국가에서든 가장 중요한 것은 입법부다. 입법부는 제1의 권력 부서이자, 가장 중요한 정부 기관이다. 대통령 없는 민주주의는 가능해도 의회 없는 민주주의는 불가능한 것은 그 때문이다. 그런데 그런 의회가 시민들로부터 깊은 불신의 대상이 된다면 어떻게 될까? 오늘날 한국 민주주의가 안고 있는 어려움이 바로 이 문제로부터 발원한다는 것에 대해 이의를 제기할 사람은 아마 없을 것이다.

이 보고서는 이러한 우려에 대한 하나의 제도적 대응이라고 할 수 있는데, 다른 무엇보다도 정당의 정책연구소가 주축이 되었다는 점에서 이제까지 없었던 시도라 할 수 있다. 입법 문제를 포함해 모든 정치적 사안을 두고 갈등했던 각 정당의 정책 연구자들이 참여해 ‘국회 신뢰도 제고’를 공동 연구의 과제로 삼아 협업을 진행했다는 사실만으로도 주목받을 일이다.

이 연구는 본 원의 정영훈 박사 총괄 아래 박상훈 박사와 최하예 연구원이 공동연구자로 참여하였다. 정영훈 박사와 박상훈 박사는 연구의 목적과 방법(1장), 선행연구와 국가 간 비교연구(2장), 서강대 현대정치연구소가 제출한 조사분석보고서 내용을 바탕으로 국회 신뢰에 관한 국민 인식(제3장), 민주연구원이 제출한 결과보고서 내용을 바탕으로 국회의 참여와 개방성(6장), 민주평화연구원이 제출한 결과보고서에 기초해 국회의 권한과 역량(8장의 일부), 결론(제9장)의 집필을 담당했다. 박상훈 박사는 여의도연구원과 바른미래연구원, 정의정책연구소가 제출한 결과보고

서 내용을 바탕으로 국회의 제도와 운영(4장), 국회의 기능과 역할(5장), 국회의 윤리성과 책임성(7장), 국회의 권한과 역량(8장 일부)의 집필을 담당했다. 최하에 연구원은 설문조사 분석 및 보좌관초점집단면접(FGI) 결과를 정리하고 청년의 정치 참여(5장 부록) 집필을 담당했다.

본 연구는 많은 분들의 적극적인 지원과 격려 속에 이루어졌다. 연구 기획 단계부터 아낌없는 성원과 격려를 보내주신 문희상 의장님, 그리고 연구의 목적과 취지에 적극 동감하여 흔쾌히 참여를 결정하고 지원해주신 김민석·양정철 민주연구원장님, 김세연 여의도연구원장님, 홍경준 바른미래연구원장님, 천정배 민주평화연구원장님, 김정진 정의정책연구소장님에게 감사의 뜻을 밝힌다. 그리고 서강대현대정치연구소의 이현우 소장(서강대학교 정외과 교수), 서북경 연구위원을 포함해 이 연구의 기초작업을 수행한 외부위탁 연구진은 물론 조사와 자문에 응해준 국회 보좌진과 익명의 심사위원께 깊은 감사의 뜻을 전한다.

본 연구에서는 참여 연구소가 모든 것에 합의할 수는 없었고, 여러 가지 쟁점을 둘러싸고 이견이 있었지만 국회 신뢰도 제고를 위한 일반론을 넘어 구체적 방안 20개를 다양한 관점에서 제출한 것은, 향후 경쟁하는 정당들 사이에서 합의할 수 있는 범위를 모색하는 데 있어서 좋은 출발점이 될 것으로 기대한다. 향후 정당 정책연구소의 공동연구가 지속되어 여야 협치와 국회의 정책역량 강화에 기여할 수 있기를 기대한다.

2019년 12월
국회미래연구원장 박진(朴進)

제1장 무엇을 어떻게 연구하려 했나	1
제1절 민주주의와 국회	3
제2절 연구 목적과 체계	5
제3절 연구 및 합의 제안의 진행과 경과	8
제4절 전체 연구 개요	13
제2장 국회 신뢰도, 높은 나라와 낮은 나라	17
제1절 국회 신뢰도에 대한 기존 연구	19
제2절 국회 신뢰 수준 : 한국 및 국제 수준 비교	23
제3절 국회 신뢰 수준 비교의 함의	32
제3장 한국의 국회 신뢰, 조사와 분석	35
제1절 조사 디자인 및 조사 개요	37
제2절 국회에 대한 규범적 인식	44
제3절 20대 국회 평가	61
제4절 국회 불신에 대한 원인 진단	74
제4장 국회, 제도와 운영	87
제1절 위원회 중심 체제 형성과 변화	89

제2절 위원회 법률안 처리 현황	97
제3절 위원 배정과 잔류위원 및 위원 개선 현황	106
제4절 국회 위원회 제도 개선 방안	116
제5장 국회, 기능과 역할	153
제1절 입법 : 의원 입법 질 제고 방안을 중심으로	155
제2절 행정부 견제 및 감사 : 국정감사와 조사 기능을 중심으로	197
제6장 국회, 참여와 개방	251
제1절 참여와 개방의 가치	253
제2절 청문회 활성화	260
제3절 청원권 실질화	288
참고 1. 여성의 정치참여	311
참고 2. 청년의 의회참여	336
제7장 국회, 윤리성과 책임성	355
제1절 정치언어와 협치문화	358
제2절 공직윤리 기준 강화 및 윤리위원회 제도	373

제3절 불체포특권 및 면책특권	383
제4절 종합과 제언 : 국회의원 품위규범 제정과 미래협치특위 설립 ..	408
제8장 국회, 권한과 역량	415
제1절 행정입법에 대한 국회의 관여	417
제2절 예산법률주의	441
제3절 국회의 회계감사 권한	453
제4절 독립적인 과학기술평가기구(OTA) 설치	467
제5절 정당 정책연구소 강화 및 국회 기능 연계 방안	472
제9장 결론 : 한국의 국회 신뢰, 대안과 함의	479
제1절 제도 개선 방안	481
제2절 신뢰 제고 방안	492
부록 국회에 대한 일반 국민/보좌진 의식 조사	527

참고 문헌 555

1. 국내 문헌 557

2. 해외 문헌 582

3. 웹사이트, DB, 인터넷 매체 588

4. 법률자료 590

[표 1-1] 5당 정책연구소와 공동연구 전개 과정	5
[표 1-2] 5당 정책연구소와의 공동연구 주제 구성과 그 변경	7
[표 1-3] 신뢰받는 국회를 위한 5당 정책연구소 합의 제안 20선	9
[표 2-1] 의회 불신 수준: 의회중심제 국가들	30
[표 2-2] 의회 불신 수준: 대통령제 국가들	30
[표 3-1] 국회 관심도와 민주주의에서 국회의 중요성(일반 국민)	46
[표 3-2] 여당과 야당의원에 대한 기대 역할	55
[표 3-3] 기관 신뢰도 및 영향력 비교(2019년과 2006년)	61
[표 3-4] 국회 주요기능에 대한 세부평가(2019년과 2006년)	71
[표 4-1] 역대 국회 상임위원회 구성 변천	93
[표 4-2] 제20대 국회 상임위원회 종류와 소관 업무	96
[표 4-3] 주요 국가의 법안 가결률	99
[표 4-4] 제17대 국회 상임위원회별 법률안 처리 현황	103
[표 4-5] 제18대 국회 상임위원회별 법률안 처리 현황	104
[표 4-6] 제19대 국회 상임위원회별 법률안 처리 현황	105
[표 4-7] 제18대 국회 전/후반기 상임위원회별 위원 평균 선수	107
[표 4-8] 제19대 국회 전반기 상임위원회별 위원 평균 선수	108
[표 4-9] 제19대 국회 후반기 상임위원회별 위원 평균 선수	108
[표 4-10] 제20대 국회 전/후반기 상임위원회별 위원 평균 선수	109
[표 4-11] 제18대 국회 동일 상임위원회 잔류위원 수	111
[표 4-12] 제19대 국회 동일 상임위원회 잔류위원 수	111
[표 4-13] 제20대 국회 동일 상임위원회 잔류위원 수	112
[표 4-14] 제15~19대 국회 위원 개선 현황	113
[표 4-15] 제18대 국회 상임위원회별 위원 개선 횟수	114

[표 4-16] 제19대 국회 상임위원회별 위원 개선 횟수	114
[표 4-17] 소위원회 제도의 주요 변화	120
[표 4-18] 제20대 국회 상임위원회별 소위원회 구성 현황	121
[표 4-19] 미국 하원의 소위원회 설치 현황	123
[표 4-20] 역대 국회의장 자문위원회의 소위원회 제도 개선 관련 건의(권고·주문)사항 ..	125
[표 4-21] 주요국 의회 법률안 처리 제도 비교	129
[표 4-22] 법제사법위원회 지위 변화	130
[표 4-23] 예산결산위원회 연혁	135
[표 4-24] 주요국의 예산결산위원회 운영 체계	136
[표 4-25] 국가재정법 개정 전후 상임위 예산안 상정, 의결 현황	138
[표 4-26] 예산결산특별위원회 내 소위원회 구성의 예	139
[표 4-27] 국회 의원윤리심사 제도 변천사	144
[표 4-28] 한국과 미국(하원)의 국회 윤리위원회 비교	144
[표 4-29] 제14~20대 국회의원 징계안 처리 현황	148
 [표 5-1] 법제처 법령통계	156
[표 5-2] 연도별 법령 추이, 2015년~2019년	156
[표 5-3] 역대 국회 법률안 발의 및 처리 현황	158
[표 5-4] 의원안과 정부안의 입법 절차 비교	163
[표 5-5] 헌법재판소 누계표	165
[표 5-6] 법안 비용추계서 첨부 현황(제17~20대 국회)	175
[표 5-7] 각국 국정감사·조사제도 비교	208
[표 5-8] 제19대~20대 국회의 국정감사 실시 현황	211
[표 5-9] 국정감사와 국정조사의 비교	218
[표 5-10] 역대 국회의 국정조사 요구 및 실시 현황	219
[표 5-11] 국정감사 결과 처리 절차	231
[표 5-12] 「국회증언감정법」 중 처벌 규정	242

[표 6-1] Arnstein의 시민참여 단계별 유형	254
[표 6-2] 중앙부처 정책과정별 민간참여 유형	255
[표 6-3] 성공적인 민관협치를 위한 10계명	257
[표 6-4] 역대 국회의 청문회 개최 횟수	266
[표 6-5] 역대 국회의 법률안 제출 및 가결 현황	276
[표 6-6] 역대 국회 공청회 개최 현황	281
[표 6-7] 입법청문회와 공청회의 비교	282
[표 6-8] 제19대 국회 청원통계 (2012~2016년)	291
[표 6-9] 국회청원 접수 및 처리결과	292
[표 6-9] 영국의 공공청원서 양식	295
[표 6-10] 청원과 유사제도	293
[표 6-11] 영국의 공공청원(public petitions)과의회 규칙 2002(2)	294
[표 6-13] 영국 하원에 접수된 공공청원 통계 (1989~2010년)	298
[표 6-14] 위 더 피플 참여 현황, 건수	303
[표 6-15] 위 더 피플 참여 현황, 주제별	304
[표 6-16] 국내외 전자청원제도 비교	308
 [표 7-1] 미국 하원 의원에게 허용하거나 금지하는 발언	367
[표 7-2] 면책특권 관련 국회법 조항	388
[표 7-3] 주요 선진국의 면책특권 규정	390
[표 7-4] 국회의원 징계에 대한 국회법 조문	397
[표 7-5] 미국 의원윤리 매뉴얼	400
 [표 8-1] 『국회법』 제98조의 2 (대통령령 등의 제출 등)의 내용	422
[표 8-2] 행정입법 통제 절차 유형	426
[표 8-3] 행정입법 검토 제도관련 해외 사례	428
[표 8-4] 미국과 한국의 행정입법 차이점	428

[표 8-5] 영국과 한국의 행정입법 차이점	429
[표 8-6] 독일과 한국의 행정입법 차이점	430
[표 8-7] 제19대 국회 『국회법』 심사 및 재의 요구 경과	431
[표 8-8] 유승민 의원 대표발의 국회법 개정안	433
[표 8-9] 정세균 국회의장 대표발의 국회법 개정안	434
[표 8-10] 김현아 의원 대표발의 국회법 개정안	435
[표 8-11] 제20대 국회법 개정안 주요 내용 비교	436
[표 8-12] 법률과 예산의 차이	442
[표 8-13] 해외 주요 국가와 우리나라의 예산 법률주의/비법률주의 비교	446
[표 8-14] 주요국의 예결위 운영 체계	456
[표 8-16] 국회 소속 회계감사원의 설립 방향(안)	466
[표 8-17] 한국·독일·미국의 주요 정당 정책연구소 비교	475
[표 8-18] 국회미래연구원 산하 각 상임위 지원센터와 정당 정책연구소 연계 방안	476
[표 9-1] 역대 국회 국회법 개정안 접수 및 처리 현황	492
[표 9-2] 의회 처리 법률안 국가 간 비교 : 미국·독일·한국	496
[참고 표 1] 제17~18대 국회 여성정책 법안 분류와 개수	316
[참고 표 2] 여성의제 법안에 대한 선거제도와 성별 영향	318
[참고 표 3] 제20대 국회의원들의 정책 선호	319
[참고 표 4] 여성정책 분야별 선호	322
[참고 표 5] 여성할당제의 변화	324
[참고 표 6] 여성추천보조금 지급 방식: 정치자금법 제26조	335
[참고2 표 1] 2018년 주요국의 국회의원 평균 연령	339
[참고2 표 2] 주요국 의회의 40대 미만 국회의원 구성 비율	339
[참고2 표 3] 역대 우리나라 국회의원 평균 연령(지역구)	340

[참고2 표 4] 제19~20대 국회의원 연령별 당선인 수(비율)	341
[참고2 표 5] 제18~20대 20~30대 국회의원 명단	341
[참고2 표 6] 제20대 국회의원 연령대별 선거인	342
[참고2 표 7] 제19대 국회 청년정치인 대표발의 법률안 분석	348
[참고2 표 8] OECD 회원국 선거연령	349
[참고2 표 9] 주요국의 정당 가입연령	351
[참고2 표 10] 주요국의 정당 내 청년조직 운영 내용	352

그림 목 차

[그림 1-1] 5당 정책연구소와 공동연구 추진 체계	6
[그림 2-1] 의회 불신 수준 : 동아시아	25
[그림 2-2] 의회 불신 수준: 북미, 남미, 오세아니아 지역	27
[그림 2-3] 의회 불신 수준 : 유럽과 터키	29
[그림 3-1] 국회에 대한 국민의 불신 수준	37
[그림 3-2] ‘국회 신뢰도 제고 방안 연구’를 위한 경험 조사 디자인	39
[그림 3-3] 조사 진행 개요	40
[그림 3-4] 정당별 응답자 분포	42
[그림 3-5] 정치의 중요성 인식	44
[그림 3-6] 정치 관심도: 일반 국민(2019년과 2006년)	45
[그림 3-7] 민주주의에서 국회의 중요성(일반 국민)	46
[그림 3-8] 국회가 정치 발전에 기여했는지 여부(일반 국민 대 보좌진)	47
[그림 3-9] 국회 내 논쟁에 대한 인식(일반 국민 대 보좌진)	48
[그림 3-10] 국회 관심 수준에 따른 국회 내 논쟁 긍정평가(일반 국민)	49
[그림 3-11] 다수결에 대한 의견(일반 국민 대 보좌진)	50
[그림 3-12] 규칙을 어긴 의원에 대한 처벌	51
[그림 3-13] 국회의 행정부 견제 인식	52
[그림 3-14] 국회 권한 축소와 국정운영	53
[그림 3-15] 여당원의원의 행정부/대통령 견제	54
[그림 3-16] 당론과 의원투표 결정	57
[그림 3-17] 국회의원이 투표결정에 중요하게 고려해야 하는 요인	58
[그림 3-18] 기관 영향력과 신뢰도 격차 변화(2006년과 2019년)	63
[그림 3-19] 국회 신뢰도 점수별 분포(일반 국민 대 보좌진)	64
[그림 3-20] 제19대 국회와 비교한 제20대 국회평가(일반 국민 대 보좌진)	67
[그림 3-21] 국회 관심 수준에 따른 상대적 국회 평가(제19대 국회와 비교)	69

[그림 3-22] 국회 주요기능에 대한 평가	70
[그림 3-23] 국회 기능에 대한 긍정평가 비율(보좌진, 단위 %)	72
[그림 3-24] 정치 발전을 위해 가장 시급한 과제	74
[그림 3-25] 국회가 제 역할을 못 하는 원인(일반 국민 대 보좌진)	76
[그림 3-26] 국회 운영에 특정 정당의 중요성	77
[그림 3-27] 국회 관련 정보 획득 경로(일반 국민)	82
[그림 3-28] 국회 관련 뉴스의 긍정과 부정 내용 비율(일반 국민)	83
[그림 3-29] 국회지식과 국회의 홍보 평가(일반 국민)	85
[그림 4-1] 소위원회의 유형별 분류	119
[그림 4-2] 국회의 입법 심의과정	127
[그림 4-3] 특별위원회의 유형	134
[그림 4-4] 윤리심사제도 절차	147
[그림 5-1] 법안실명제 이후 정부제출 법률안과 의원발의 법률안 비교	161
[그림 5-2] 법안실명제 이후 의원 1인당 평균 법률안 발의 건수	161
[그림 6-1] 국회청원의 처리 절차	290
[그림 6-2] 위 더 피플 10만 명 이상이 서명한 청원 중 일부	304
[그림 7-1] 제17대 국회의원 징계안 처리 현황	375
[그림 7-2] 제18대 국회의원 징계안 처리 현황	375
[그림 7-3] 제19대 국회의원 징계안 처리 현황	376
[그림 7-4] 회기 중 국회의원의 구속 여부 과정	387
[그림 8-1] 행정입법에 대한 국회 관여 제도화에 대한 국회법 개정 시도	432

[그림 9-1] 소속 정당별 상시국회에 관한 의견 (단위 %)	482
[그림 9-2] 소속 정당별 법사위 심사권한 변경 의견 (단위 %)	484
[그림 9-3] 패스트 트랙 개선 방안별 선호 비율 (단위 %)	485
[그림 9-4] 정당별 예결산위원회 제도 변경 의견 (단위 %)	487
[그림 9-5] 정당별 예산안 자동부의 의견 (단위 %)	488
[그림 9-6] 정당별 국정감사 종료 시기 문제 원인 (단위 %)	489
[그림 9-7] 정당별 이해충돌방지 방안 의견 (단위 %)	490
[그림 9-8] 정당별 비용산정 독립기구 신설 의견 (단위 %)	491
[그림 9-9] 역대 국회 제도개선을 위한 기구 연혁	493
[그림 9-10] 역대 국회 연평균 회기일수	495
[그림 9-11] 역대 국회 접수 및 처리 법률안 수	496
[그림 9-12] 제20대 국회, 국회법 개정안 중복 발의 현황 (2019년 08월08일 기준)	514

[참고 그림 1] 의원들이 발의한 여성외제 법안 비율	317
[참고 그림 2] 제20대 국회의원들의 정책 선호: 성별 비교	320
[참고 그림 3] 여성/복지/노동 정책 선호	320
[참고 그림 4] 경제/산업 정책 선호	321
[참고 그림 5] 여성정치발전비 중 인건비 비율 : 2004~2015년	325
[참고 그림 6] 새누리당 계열의 여성정치발전비 지출 내역별 비율	327
[참고 그림 7] 민주당 계열의 여성정치발전비 지출 내역별 비율	328
[참고 그림 8] 정의당 계열의 여성정치발전비 지출 내역별 비율	329
[참고 그림 9] 여성추천보조금 지급액	333

[참고2 그림 1] '청년정치' 보도기사 수	336
[참고2 그림 2] '청년비례' 보도기사 수	337
[참조2 그림 3] 잉글하트(1997), 경제성장에 따른 생존 전략의 변동	346
[참조2 그림 4] 잉글하트(1997), 1970년대 서구국가 연령별 가치유형	347

요 약

1 공동연구 사업의 경과

2019년 3월부터 11월까지 “국회 신뢰도 제고 방안”을 주제로, 1) 국민일반/국회보좌진 의식조사와 국회보좌진 FGI조사, 2) 5당 정책연구소 위탁연구, 3) 공동 연구진 협의의 순으로 사업을 진행했고, 전체 결과보고서의 작성은 국회미래연구원이 맡았다.

2 공동연구의 주요 내용

- 1) 공신력 있는 의회 신뢰도 조사에 따르면, 의회에 대한 신뢰도가 가장 높은 유형으로 조사된 국가는 터키, 말레이시아, 인도네시아, 태국 등 민주화에 대한 기대가 큰 민주주의 저발전 국가 내지 민주화 초기 국가들이다. 한국도 1990년 초까지는 전체 응답자의 2/3가 의회에 대해 신뢰를 보냈다. 민주주의 선진국 역시 1990년대 이후 의회에 대한 신뢰가 점차 하락해왔는데, 그 가운데 중부 유럽 위쪽의 국가들은 여전히 높은 신뢰를 보이고 있다. 나아가 의회중심제이면서 비례성이 높은 선거제도를 가진 스웨덴, 핀란드, 뉴질랜드, 독일, 네덜란드 등이 영국이나 일본에 비해 의회 신뢰가 높다. 민주주의가 안정된 나라 가운데 의회 저신뢰 국가는 대표적인 대통령제 국가인 미국과 한국이 속해 있으며, 의회중심제 가운데는 일본과 영국이 저신뢰 의회로 조사되었다. 이들 나라들 모두 의회 신뢰 제고를 위한 제도적 노력에 힘쓰고 있는 바, 그에 대한 비교 연구가 앞으로도 꾸준히 이루어져야 한다.
- 2) 국민일반과 국회보좌진 의식조사 및 5당 위탁연구를 통해 얻게 된 가장 큰 교훈은 ‘많은 일을 하는 국회’가 아니라 ‘중요한 일을 하는 국회’, ‘더

많은 법안 발의하는 의원’이 아니라 ‘더 좋은 법안 발의하는 의원’이 평가되는 의회 민주주의가 되어야 한다는 데 있다. 선진 민주주의 국가들의 연평균 회기 일수가 150일 안팎인 데 비해, 우리 국회는 16대에서 19대 사이의 연평균 회기 일수는 283일이다. 법안의 발의와 처리를 기준으로 봐도 한국 국회는 세계에서 가장 많은 입법 실적을 갖고 있다. 미국이 한 해 평균 5천 건 정도 발의되고 460건 정도가 가결되는 것에 비해, 프랑스가 한 해 평균 1천 3백 건 정도 발의되고 95건이 가결되는 것에 비해, 독일이 한 해 평균 250건 정도 발의되고 150건 정도 가결되는 것에 비해, 영국이 한 해 평균 130건 정도 발의해 30건 정도 가결하는 것이 비해, 일본이 한 해 평균 140건 정도 발의해 80건 정도 가결하는 것에 비해, 한국은 아직 회기가 남아 있는 20대 국회를 기준으로 봐도 한 해 평균 6천 건 정도 발의되고 그 가운데 8백 건 정도 가결되었다. 법안반영을 기준으로 하면 20대 국회 한 해 평균 처리된 법안은 2천 건이 훌쩍 넘는다. 우리보다 인구가 7배 이상 많은 미국 의회도 양적 기준으로 보면 우리 국회를 따라올 수 없는 수준이다. 따라서 일을 더 많이 하는 국회보다 더 가치 있고 더 중요한 일을 하는 국회로, 관심의 초점이 달라져야 한다.

- 3) 신뢰를 받고 권위를 인정받는 대한민국 국회가 되려면 사회가 주목하는 의제에 대해 국회 차원의 시의성 있는 대처 모델을 만들어야 한다. 국가적 의제를 주도할 수 있는 능력과 실력을 키우지 않고 달라질 것은 없다. 행정부에 대한 입법부의 견제력 역시 이런 의제 주도 능력에서 나온다. 국가적 의제에 대한 국회 차원의 전문성을 키워야 하며, 국회 지원 기관에 정책 전문 인력을 더 많이 고용해야 할 것이다. 정당들 역시 국가적 의제에 대해 언제든지 해석하고 대안을 제시할 수 있는 실력을 갖춰야 하며, 정책 전문성을 높일 수 있는 체계와 안정적이고 지속적인 인적, 물적 투자가 필요하다. 국회 내 정당 간 경쟁은 반대를 위한 반대가 아니라 국가적 의제에 대한 기획 능력과 대안의 콘텐츠를 두고 진행되어야 한다.
- 4) 사회가 체감할 수 있는 중요 의제를 다루려면 불필요한 비효율을 제거하여 소위원회, 위원회의 심의 능력과 국회 지원기관들의 에너지를 중

요 의제에 집중시킬 수 있어야 한다. 정당들은 발의법안 수, 통과법안 수를 공천에 사용하는 현역의원 평가 기준으로 삼음으로써 국회의 의제와 심의를 왜곡시키는 불필요한 법안 발의의 유인을 의원들에게 제공해서는 안 된다. 의원들은 법안발의 전에 기존에 제출된 개정안에 대해 충분한 검토를 해야 하며 동일 내용의 개정안이 있을 경우 법안발의를 자제해야 한다. 또한 동일법안 개정안을 시차를 두고 제출할 경우, 앞선 개정안은 철회하여 심의의 효율화를 도모해야 한다. 정당들 역시 자기 정당 의원들의 동일법안 개정안을 사전에 조율하여 하나의 법안으로 제출할 수 있도록 제도적으로 뒷받침함으로써 국회 심의의 효율화를 도모해야 한다.

- 5) 국정감사는 행정부처가 국가 재정운용과 법 집행행위를 잘못하면 언제든 국회에 의해 잘못이 드러나고 처벌받는다라는 공직규범을 매년 확인해 줌으로써, 입법부가 국정운영 전반을 건강하게 만들 수 있는 제도다. 제도의 본래적 기능이 작동할 수 있도록 제도를 운영하겠다는 국회의 의지가 필요하다. 행정부처가 준비되지 않았다면 준비하도록 강제해야 하며 헌법 상 그 권한은 국회에 있다. 정기회가 ‘예산국회’라는 별칭을 얻었다면 7-8월 임시회는 ‘결산과 국정감사 국회’가 되어야 한다. 이 시기에 집중적으로 전년도 행정부 운영에 대한 정보를 시민들에게 제공함으로써 국회가 ‘중요한 일’을 하고 있다는 사실을 보여주어야 한다. 정부의 결산안 제출 시점을 현행 5월 31일에서 4월 30일로 앞당기고, 국회 위원회 및 위원들은 5-6월에 걸쳐 결산안 분석과 국정감사를 위한 행정부처 자료요구 및 분석을 진행하고, 7-8월 임시회에서 결산심사와 국정감사를 함께 진행해야 한다. 지금처럼 3주 동안 수십 개의 소관부처를 주마간산 격으로 감사하는 방식을 지양하고, 위원회가 준비되는 대로 소관부처 감사를 나누어 진행할 수 있어야 하며, 이를 위해서는 국정감사 기간에 대해 현행 ‘30일 이내’ 규정을 폐지해야 한다. 정기회 전 7-8월 기간 동안 위원회별로 소관부처를 나누어 심사할 수 있게 재량권을 부여해야 한다. 또한 모든 소관기관을 한 해에 감사하는 게 아니라 2년의 임기 동안 나누어 진행할 수 있도록 위원회의 재량적 계획이 가능하게 해야 한다.

- 6) 국회법은 갈등하는 의견들이 공존하기 위해 국회 스스로 만든 규칙이다. 국회법은 지켜가며 싸워야 한다. 스스로 정한 규칙까지 위반하면서 싸우는 것은 갈등의 내용과 상관없이 소모적인 다툼으로 보이게 만든다. 갈등이 불가피하다면 그 이유를 설명할 수 있어야 한다. 국회는 심의단계에서는 가능한 한 포괄성과 협의의 원칙을 적용하지만, 결정 단계에서는 다수결의 원칙이 적용되어야 하는 기관이다. 원내 많은 갈등은 시간적 제약에 놓여 있다. 불충분하더라도 지금 결정을 내려야 할 의제일수록 국회법이 규정한 소수의견표명의 기회는 지켜지되, 다수결에 의한 결정의 신속성 역시 실현되어야 한다. 또한 원내갈등을 관리하는 데에는 공식 제도보다 비공식 규범과 정당 및 의원의 갈등관리능력이 중요하다. 교섭과 협상, 조정과 협치가 의회민주주의를 이끄는 확고한 규범이 되어야 한다.
- 7) 법사위의 체계·자구 심사 단계에서 이루어지는 위원회 간 갈등조정이나 원내 정당 지도부 간 갈등조정은 국회법에서 규정하고 있는 법사위의 본래적인 기능과 권한인 체계·자구 심사와는 관련이 없는 것이므로 해당 법안을 둘러싼 갈등 조정을 이유로 하는 법사위의 심의 기간 지연을 막기 위해서 별도 갈등조정 장치를 마련하여야 한다. 즉, 위원회 간 갈등조정 제도로써 관련위원회 회부와 소관위원회-관련위원회 연석회의, 전원위원회를 활성화해야 한다.
- 8) 국회의원, 국회에 대한 다양한 정보를 연간 보고서, 정례 보고서 등의 형태로 제공해서 국회에 대한 시민들의 이해를 높여나가야 한다. 비공개가 필요한 영역을 제외한 나머지 분야에서 선제적 정보공개는 국회에 대한 신뢰를 높일 수 있다. 국회가 다루는 주요 의안들, 특히 법안과 관련해서는 법안 연혁, 쟁점, 해외 사례 등에 관해 국회에서 직접 정보를 제공함으로써 정보의 질을 높이고 정보 확산효과를 가질 수 있어야 한다. 상시적인 정보공개 요구에 언제든지 준비되어 있어야 한다. 온라인입법청원제도는 운영이 중요하다. 온라인으로도 입법청원을 받겠다는 것을 넘어, 입법청원 요건에 이르지 못하더라도 상임위원회나 여야당 간사의 답을 제공할 제도적 준비가 중요하다.

제 1 장

무엇을 어떻게 연구하려 했나

제1절 민주주의와 국회

제2절 연구 목적과 체계

제3절 연구 및 합의 제안의 진행과 경과

제4절 전체 연구 개요

제 1 절

민주주의와 국회

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

의회(議會) 혹은 국회(國會)는 특별한 기관이다. 대통령은 없어도 민주주의는 가능하지만, 의회 없는 민주주의는 없다. 영어로는 ‘말하다’는 뜻의 고대 불어에서 온 ‘Parliament’나, ‘집회’라는 뜻에 가까운 ‘Assembly’, ‘함께 가다’는 의미의 ‘Congress’, ‘입법부’라는 기능을 가리키는 ‘Legislature’, 매일 매일 모이고 받는 ‘일당(日當)이라는 뜻에서 온 ‘Diet’ 등으로 불리는데¹⁾ 국회나 의회라는 이 특별한 기관이 어떤 역할을 하느냐에 따라 각 나라의 민주주의의 유형과 특징과 발전 정도를 살펴볼 수 있다.

민주주의 체제는 의회가 제 기능과 역할을 하는 곳에서만 운영할 수 있다. 설령 군주가 있어도 의회가 주권기관 내지 제1의 정부기관으로서 역할을 하면 입헌군주정이면서 동시에 민주공화정으로 체제를 분류할 수 있기도 하다. 대통령제 국가라 할지라도 민주주의를 정치체제의 운영 원리로 삼고 있는 한, 의회제 국가라는 특징을 함께 갖는다. 대표적으로 미국이 있다. 미국은 세계 최초로 ‘대통령제 민주주의’의 길을 연 나라지만, 미국의 대통령제는 확고한 의회제 위에 서 있다. 240년 전 연방정부를 만들면서 미국의 헌법 제정자들은 의회를 가장 강력한 정부기관으로 삼는 동시에 안정된 집행 기능을 발휘하길 바랐다. 따라서 정치학자들은 미국을 일반적으로 의회제 국가이면서 그 기초 위에 행정 수반인 대통령을 얹은 정치체제로 이해한다(강원택, 2006).

민주주의 체제 안에서도 의회라는 제도나 기관은 특별하다. 하나의 조직 원리나 위계적 구조로 움직이는 관료제나 기업, 학교, 교회 등 다른 제도나 기관과는 달리, 의회는 대립하는 복수의 세력이 공동 운영한다. 정당 내지 교섭단체라고 불리는, 서로 다른 ‘이념과 가치, 집단 이익’이 다투고 경합하고 주기적으로 ‘평화협정’을 맺는 것을 기관 운영의 원리로 삼는 특별한 제도가 의회다. 흥미로운 것은, 이 의회 없이 어떤 민주주의 국가도 적대와 갈등을 다룰 수 없다는 점이다. 그런 의미에서 의회야말로 현대 민주주

1) 그 밖에도 의회는 독일어로는 ‘Bundestag’, 스칸디나비아어로는 ‘Riksdagen’이나 ‘Stortinget’, 스페인어로는 ‘Cortes’, 폴란드어로는 ‘Sejm’이라고 불린다(데이비드 울슨, 2007).

의자들이 발견한 최고의 ‘평화 기획’이 아닐 수 없다.

정부의 세 기관 사이에서도 의회는 특별하다. 입법부, 행정부, 사법부로 이루어진 정부 안에서 가장 개방적인 조직이기 때문이다. 행정부 내부의 논의나 관료적 결정 구조에 일반 시민이나 언론, 나아가 관련 이해당사자들이 개방적으로 참여하기는 쉽지가 않다. 사법부는 더 심하다. 검사나 판사들의 협의나 결정 과정은 의회에 비해 훨씬 덜 개방적이다. 따라서 민주주의 정치에 대한 불만과 항의, 비난은 주로 의회/국회에 집중될 수밖에 없고, 이 과정이 역기능보다 순기능을 하면 시민사회 내의 여러 갈등을 다원적으로 표출하고 통합하는 기능을 할 수 있다. 이런 기능이 행정관료체제나 사법체제를 통해 실현되기는 어렵다.

사법부나 행정부와는 달리 갈등, 경합, 경쟁, 대립, 적대 등의 요소가 국회/의회를 움직이는 동력이고 이를 협력과 조정, 타협으로 이끄는 역할을 하기에 의회는 그 자체로 가장 정치적인 특징을 갖는다. 그렇기에 ‘행정정치’나 ‘사법정치’와 같은 표현은 어색해도 ‘의회정치’, ‘정당정치’라는 말은 자연스럽다. 어떻게 하면 의회가 기대대로 역할과 기능을 하고 이를 통해 신뢰받는 의회가 될 수 있는가 하는 문제는, 의회를 움직이는 정치 집단들의 공동 노력이 절실히 필요하다. 그간 우리 사회에서 늘 ‘협치’를 말하고 ‘협상과 타협의 정신’을 강조해 온 것이야말로 의회라는 제도의 특징을 잘 보여주는 일이 아닐 수 없다. 의회의 기능을 제고하고 시민들로부터 신뢰받는 문제 역시 의회를 이끄는 정당들이 어떤 역할을 하느냐에 달려있는 문제 이다.

제2절

연구 목적과 체계

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

이상의 문제의식에 기초하여 본 연구는 두 가지 목적을 갖고 출발했다. 하나는 시민들로부터 좀 더 신뢰받는 국회가 되려면 어떤 변화가 필요한지를 살펴보는 데 있다. 다른 하나는 20대 국회를 이끈 5개 정당의 정책연구소와 협업의 성과를 도출하는 것이다.

두 가지 연구 목적 가운데 더 중요한 측면은 후자, 즉 5당 연구소와의 협동 연구이다. 신뢰받는 국회를 위한 연구는 국회 차원에서 언제나 추진했었고 이는 국회의장 직속의 여러 자문위원회를 통해 구현한 바 있다. 학계에서의 연구도 계속 있었고, 언론과 시민단체에서도 늘 관심을 갖고 다양한 주장과 의견을 개진했다. 따라서 이 연구가 갖는 새로움이랄까 기여는 연구 주제보다는 서로 갈등하고 경쟁해 온 주요 정당 소속 연구진이 협업하여 성과를 내려 한다는 사실, 즉 연구의 진행 방법이다. 그간 이루어진 공동연구의 조직 및 추진은 다음과 같이 진행하였다.

[표 1-1] 5당 정책연구소와 공동연구 전개 과정

구 분	주 요 내 용
18년 11~12월	5개 정당 정책연구소에 공동연구 제안 및 의장 보고
19년 1~4월	5개 정당 정책연구소 연구책임자 회의 5회 실시 (공동연구의 주제, 기관별 분담, 연구 추진 방안 합의)
19년 3~5월	국회에 대한 국민 인식 조사 실시
19년 4월	국회 보좌진 대상 설문 조사 실시
19년. 4~5월	5개 정당 정책연구소 위탁 연구 계약 체결
19년. 5~7월	해외 조사와 중간보고 준비를 위한 공동 세미나
19년 8월	중간 보고
19년 9~11월	해외 조사 및 합의 제안 회의
19년 12월	5개 정당 정책연구소 최종 보고
19년 12~20년 1월	종합보고서 집필



[그림 1-1] 5당 정책연구소와 공동연구 추진 체계

다음으로 정당별 연구 주제의 구성에 대해 살펴보자. 주제 구성의 방향은 “국회의 신뢰도 제고”라는 대주제를 공유하면서 각 연구원의 정체성에 상응하는 접근의 차이를 존중하기로 했다. 그로 인해 ‘민주성’을 강화하는 방향의 접근과 ‘효율성’을 중시하는 접근 사이의 양립이 불가피했다. 민주성과 효율성의 두 가치가 고려되어야 한다는 점에 대해서는 모두가 동의했지만, 구체적으로 대안을 제시하면서 발생하게 되는 갈등은 연구 결과를 보고 판단하기로 했다. 이를 통해 소주제가 확정되었고 각 연구원이 제도 및 운영 개선, 투명성과 개방성 제고, 효율성 강화, 시민 참여 확대, 국회 권한 강화에 해당하는 항목을 다루기로 합의했다. 민주평화연구원이 제안한 양원제는 공동연구의 주제로 합의가 되지는 않았지만, 공동연구와는 별도의 부록으로 의견 개진을 허용하기로 했다.

한편 각 정당의 국회 개혁 관련 당론이 구체화하면서 주제의 재편과 재구성을 하게 되었다. 예컨대, 더불어민주당의 경우 국회의원 국민소환제 도입과 국민청원 등을 강조하면서 참여와 개방의 가치를 중심으로 한 열린 국회를 만드는 방안에 집중하기를 바랐고, 그 때문에 여의도연구원과 바른미래연구원 주제의 일부를 옮겨 받게 되었다. 결과적으로 여의도연구원은 상임위와 특위, 소위 등이 중심이 된 국회의 제도와 운영, 입법 활동의 주제를 전담하게 되었고, 바른미래연구원은 국회의원의 책임성과 윤리성 문제를 새로운 주제로 삼게 되었다. 연구 주제의 조정 내용을 적시하면 다음과 같다.

[표 1-2] 5당 정책연구소와의 공동연구 주제 구성과 그 변경

구 분	연구 주제	
	변경 전	변경 후
민주연구원	국회 신뢰 제고를 위한 제도개선 방안: 의회 민주주의의 확산과 심화의 관점에서	투명한 국회, 열린 국회를 위한 제도 발전 방안 연구
여의도연구원	국회의 투명성/개방성 제고 및 국론 결집 기능 강화	의원입법의 국회입법기능상 문제점과 개선 방안 연구
	국회 운영의 효율성 제고 방안 연구	국회 운영의 효율성 제고
바른미래연구원	입법 과정에서의 국민참여 거버넌스 활성화 방안 연구	국회의원 책임성 및 윤리성 제고를 통한 대국민 신뢰 회복 방안
정의정책연구소	국회 권한 강화 방안	국회 신뢰 제고 방안 연구 - 국회의 권한 강화 분야
민주평화연구원	국회의 예산권한 강화와 의회양원제의 탐색과 전망	국회의 예산권한 강화 방안 연구 및 의회양원제의 탐색과 전망

제3절

연구 및 합의 제안의 진행과 경과

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

국회미래연구원이 주관해 진행한 5당 정책연구소와의 협업은 연구 목적에 맞게 두 수준에서 이루어졌다. 첫째는, 각 당 연구소별로 맡은 바 주제를 연구하면서 공동 세미나를 조직하는 것이고, 둘째는 “신뢰받는 국회를 위한 5개 정당 정책연구소의 합의 제안”을 구체화하는 것이다.

공동 세미나에는 국회를 전공하는 정치학자는 물론 국회의장 산하 국회개혁자문회의에 참여해 온 대표적인 전문가와 학자, 국회의원실 경험이 풍부한 보좌관과 정치부를 오래 담당한 저널리스트가 참여했다.

공동 세미나를 마친 뒤에는 대한민국 국회와 제도적으로 유사한 미국 의회를 방문해 (2019년 9월 말) 다양한 의회 지원기관의 연구자 및 책임자들과의 간담회를 가졌고, 미국 의회정치 전공 학자들과 공동 세미나를 진행했다. 이때 처음으로 각 당 정책연구소가 지향하는 국회 개혁 및 제도 개선 방안에 대한 발표를 했고, 이로부터 “5당 합의 제안”을 위한 회의가 시작되었다.

5당 정책연구소가 발표한 신뢰받는 국회를 위한 대안은 차이는 컸다. 민주연구원이 직접민주주의 도입을 강조하며 시민 의회와 시민 배심원제, 국회의원국민소환제를 제안한 것에 대해 여의도연구원은 동의하지 않았고, 국회의원 세비 및 보좌관 삭감을 둘러싸고도 각 당의 이견은 컸다. 국회를 좀 더 투명하고 개방적으로 운영하고, 입법의 질을 높이면서 위원회 활동의 효율성을 제고하며, 국회의원의 윤리성과 책임성을 강화하고, 국회 지원 기구의 규모와 역할을 확대하자는 방향에는 모두 동의했지만, 구체적인 방안이나 제도 대안에 들어가서는 분명한 합의 기반을 확인할 수가 없었다.

합의 제안을 위한 초기 시도를 통해 얻은 성과도 있었다. 우선 국회 개혁에 대한 각 당의 입장을 제안하는 것에서 방향을 바꿔, 각 당이 아니라 5당이 합의할 개연성이 높을 것으로 판단하는 국회 제도 및 운영 개선의 방안을 담은 제안을 하기로 했다. 이 가운데 20개 정도를 선별해 정당연구소별로 교차 논의를 진행해 ‘동의’와 ‘부동의’, ‘수정

제안'의 의견을 취합해 합의 모색에 들어갈 '10대 제안'을 발전시켜보는 것을 다음 단계의 목표로 삼았다.

2019년 10월 말까지 취합된 20개의 합의 제안은 다음과 같다(제안의 구체적 내용은 본 종합보고서의 별책 <부록> “신뢰받는 국회를 위한 5당 정책연구소 합의 제안”에서 살펴볼 수 있다).

[표 1-3] 신뢰받는 국회를 위한 5당 정책연구소 합의 제안 20선

정당연구소의 제안(괄호 안은 제안 연구원)	합의	부합의	수정제안
〈국회 운영의 효율성 제고를 위한 제안〉			
1. 입법 영향 분석제도 도입을 제안한다. (여의도연구원)			
2. 국정감사 및 인사청문제도 개선을 제안한다. 1) (민주연구원)			
3. 국정감사 및 인사청문제도 개선을 제안한다. 2) (여의도연구원)			
4. 무쟁점 법안 신속처리제를 제안한다.(민주연구원)			
5. 모든 상임위 체계·자구심사 권한 부여를 제안한다. (민주연구원)			
〈국회 투명성/개방성 제고를 위한 제안〉			
6. 청원위원회를 검임상임위원회로 신설할 것을 제안한다. (민주연구원)			
7. 국민참여입법 배심제 도입을 제안한다.(민주연구원)			
8. 국민참여윤리심사위원회 설치를 제안한다. (민주연구원)			
9. 입법공청회 확대 실시를 제안한다. (민주연구원)			
10. 독립적인 과학기술평가기구(OTA) 설치를 제안한다. (정의정책연구소)			
〈국회의 윤리성/책임성 강화를 위한 제안〉			
11.국회의원 품위규범 제정을 제안한다.(바른미래연구원)			
12. 미래협치특별위원회의 제도화를 제안한다.(바른미래연구원)			
13. 독립적인 국회윤리감시센터 설치를 제안한다.(바른미래연구원)			
〈국회 권한 강화를 위한 제안〉			
14. 행정입법의 제한 강화를 제안한다.(바른미래연구원)			
15. 국회의 회계감사 기능 강화를 제안한다.(정의정책연구소)			
16. 예산법률주의 도입을 제안한다. (민주평화연구원)			
17. 예결산위원회를 상설상임위원회로 전환을 제안한다.(민주평화연구원)			
〈국회 역량 강화를 위한 제안〉			
18. 국회 상임위 전문위원 제도 개선을 제안한다.(정의정책연구소)			
19. 정당 부설 정책연구소 및 국회 기능 연계 강화를 제안한다. (정의정책연구소)			
20. 의회 양원제 도입을 제안한다. (민주평화연구원)			

계획대로였다면 20개의 제안에 이어 5당 연구소별 입장이 동의, 부동의, 수정제안의 형태로 결정이 이루어지고, 그 가운데, 동의와 수정제안을 중심으로 합의안을 조성해 갔어야 했다. 그러나 이를 어렵게 한 것은 두 가지였다.

하나는 민주평화당과 바른미래당이 분열하면서 당 소속 정책연구소의 기능이 이루어지지 않은 데 있었다. 그 때문에 본 공동연구에 참여한 두 당의 연구자들은 해당 정당의 정책연구소를 대표할 수 없는 상황이 발생했다.

다른 하나는 집권당과 제1야당 사이의 갈등이 심화된 데 있었다. 공직선거법과 공수처법 등 패스트트랙 법안을 둘러싸고 더불어민주당과 자유한국당 사이에 극한 대립이 이어지면서, 정당 간 합의 불가는 이 연구에도 직접적인 영향을 미쳤다.

최종보고서 제출 시한을 한 달 늦추면서까지 합의 모색의 분위기를 위해 공동연구진 안에서 노력이 있었지만, 5당 합의의 가능성은 점점 더 어려워졌다. 그에 따라 새로운 결정이 필요했는데, 첫째는 연구소별 연구 결과를 좀 더 내실 있게 마무리하자는 것, 둘째는 지금까지 이루어진 합의 제안의 노력을 정리하고 이를 종합보고서로 반영하자는 것, 셋째, 이 일은 국회미래연구원이 맡되, 가능한 한 정당 간 이견을 줄이고 합의에 근접한 방향으로 재정리하자는 것, 넷째는 2019년 5월에서 11월까지 7개월간 이루어진 이번 공동연구의 경험과 성과를 2020년에도 이어서 발전시켜가자는 것이었다.

결론적으로 말해, 2019년 공동연구를 통해 얻은 가장 큰 성과라면 정당 간 경쟁과 동시에 협력의 기반을 만들어가면서 정당의 정책연구소 사이의 협업을 한 번의 시도로 멈추지 말고 꾸준히 지속할 필요가 있다는 점에 대해 확고한 합의의 토대를 마련했다는 점에 있다.

이제 본 종합보고서 작성과정에 대해 살펴보겠다. 5당 정책연구소의 결과보고서는 11월 말을 기점으로 모두 제출되었다. 각각의 제목은 애초의 계획대로 「투명한 국회, 열린 국회를 위한 제도발전 방안 연구」, 「의원입법의 국회입법기능상 문제점과 개선 방안 연구」, 「국회 신뢰 제고 방안 연구 - 국회 운영의 효율성 제고를 중심으로」, 「국회의원 책임성 및 윤리성 제고를 통한 대국민 신뢰 회복 방안」, 「국회 신뢰 제고 방안 연구 - 국회의 권한 강화 분야」, 「국회의 예산권한 강화 방안연구 및 의회양원제의 탐색과 전망」이었다.

종합보고서 안에서 각 당 연구소가 제출한 내용의 흐름을 일관되게 구축하기 위해서는 체계와 구성상의 변화가 필요했다. 그래서 전체 6개의 결과보고서 내용을 1) 국회, 제도와 운영, 2) 국회, 기능과 역할, 3) 국회, 참여와 개방, 4) 국회, 윤리성과 책임성, 5) 국회, 권한과 역량으로 재편해 재작성했다.

각 당의 정책연구원의 결과보고서를 종합보고서로 통합하는 과정에서 삭제된 내용이 적지 않았다. 대개는 5당 사이에 합의가 가능할 여지가 거의 없다고 판단한 부분이었다. 모든 내용을 담기보다는 합의 가능성이 높은 내용을 집약해내는 것이 본 공동연구가 기초를 두고 있는 근본 목적이었기 때문이다. 추가된 부분도 있고 수정된 내용도 많다. 전체 안에서 내용이 충돌하거나 모순되는 내용에 대해서는 실증적 기반이 분명한 방향으로 통일했다. 잘못된 통계와 해석 역시 관련 자료를 보강해 수정했다. 대개 기존 연구를 인용하면서 발생한 일이지만, 그 가운데는 이미 국회 안에서 변경된 내용도 많았고, 인용한 논문이나 자료의 내용 자체가 잘못된 경우도 많았다.

같은 내용이지만 판단이나 평가의 기준을 달리한 것도 있다. 이 점이 가장 어려웠다. 앞서도 지적했듯, 효율성의 가치와 민주성의 가치를 양립시키는 일은 간단치 않았다. 예를 들어 상임위 등 위원회 활동은 효율성 중심으로, 시민 참여 주제는 민주성의 기준을 적용하면 장별로 논의는 따로 놀 수밖에 없었다. 따라서 입법을 포함해 위원회 활동을 다룰 때에 효율성만이 아니라 민주적 책임성의 가치를 보완했고, 시민 참여의 주제를 다룰 때에도 실현성이 크지 않은 규범적 주장은 과감하게 수정했다.

중복된 내용은 삭제 혹은 통합했지만, 각 장의 내용 전개상 필요하다고 판단하는 경우 최소한만 남겨놓았다. 주장이나 결론에 비해 조사나 연구의 뒷받침이 부족한 부분도 삭제하거나, 별도로 보충을 했다. 하지만 연구의 완성도에서 부족함이 있어도 중요한 제안으로 여겨지는 제안은 추후 연구를 위해 남겨두었다.

그간 우리 국회는 1994년 출범한 ‘국회제도개선위원회’를 시작으로 지금까지 총 11번에 걸쳐 국회 개혁과 혁신을 위한 위원회를 운영했다. 전직 국회의장들 대부분 국민에게 신뢰받는 국회, 열심히 일하는 국회, 여야가 협치하는 국회, 현재의 갈등 사안에 국한되지 않고 미래를 준비하는 국회를 내걸고 이 위원회를 발족했었다. 이때 제안된 개선 방안 가운데 국회법 개정 등으로 반영된 경우도 있었고, 실현되지 않은 제안은 계속해서 이어지고 새롭게 추가된 것도 많다. 그러나 그러한 동안 국회에 대한 국민 신뢰는

늘기보다는 나빠졌다. 각 위원회마다 개선 방안을 담은 결과보고서를 남겼지만, 대개는 법규와 관련된 제안만 있을 뿐 해당 제안에 대한 이론적, 실증적 기반을 담고 있지는 않다.

5당 정책연구소의 연구 결과에 바탕을 둔 이 종합보고서 역시 서로 다른 정견을 가진 정당의 관점을 표출하고 있기에 당연히 한계가 있다. 다만 서로 다른 관점에서 제출한 국회 개혁 및 신뢰 제고 방안에 대해 부분적 수정과 삭제, 추가 서술, 실증적 내용 보완을 거쳐 종합함으로써, 여야 정당들 사이의 견해를 최대한 양립 가능하게 만드는 동시에 향후 좀 더 진전된 합의 범위를 구체화하는데 기여할 수준은 된다고 본다. 나아가 국회 관련 기존 학술 연구는 물론 기존의 국회 개혁 및 혁신을 내건 위원회의 결과보고서를 폭넓게 포괄하는 장점도 갖추고 있다. 이로써 향후 국회에 대한 신뢰를 제고하려는 정당 간 공동의 노력이 재개되면 이 종합보고서로부터 출발할 수 있게 되었다고 하겠다.

제4절 전체 연구 개요

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

제1장, ‘무엇을 어떻게 연구하려 했나’는 신뢰받는 국회를 위한 5당 정책연구소의 공동연구라는 목적에 맞게 연구의 체계와 구성, 진행과 경과가 어떻게 전개되었는가를 다루었다.

제2장, ‘국회 신뢰, 높은 나라와 낮은 나라’에서는 국회 신뢰에 대한 기존 연구를 살펴보고, 이를 국가 간 비교 분석을 통해 재해석한다. 정부 형태(대통령제와 의회중심제), 민주주의의 경험, 지역적 편차는 어떻게 볼 수 있는지 등을 살펴본 뒤, 의회 저신뢰 현상이 한국만의 특수한 문제가 아니라 민주주의 국가들의 보편적인 현상이 되고 있다는 사실과 함께, 신뢰도라는 개념이 해당 사회의 정치문화 등에 의해 영향을 받는 주관적 측면을 갖기에 평면적 비교에 한계가 있다는 점도 살펴볼 것이다. 결론적으로 국가 간 비교와는 별도로 한 사회 내에서 심층 분석해야 할 사안임을 강조한다.

제3장, ‘국회 신뢰, 조사와 분석’은 전체 공동연구의 실증적 기초를 단단히 하고자 국민 일반과 의원실 종사자에 대한 의식조사를 다룬다. 이를 통해 국회에 대한 낮은 신뢰가 국회라는 제도의 문제인지 아니면 국회가 만들어내는 결과에 대한 부정적 평가의 문제인지부터, 이에 영향을 미치는 정당 간 갈등, 행정부와의 관계, 언론의 보도, 의원 개인의 자질 등 여러 변인들을 따져보았다. 쉽게 예상할 수 있듯이 국회에 대한 국민 일반의 부정적 의견은 크고 강하다. 이에 반해 국회를 움직이는 의원실의 의견은 여러 측면에서 국민 일반의 의견과 큰 차이를 보인다. 공급자로서 국회 종사자와 수용자로서 일반 국민의 인식 차이로부터 우리가 다루고 있는 사안을 좀 더 깊이 이해할 수 있는 기회가 될 것으로 기대한다. 나아가 인식의 차이를 통해 얻을 수 있는 교훈과 시사점을 도출하고 있는 것이 3장이다.

이하 제4장부터는 국회에 대한 인식의 차원을 넘어 국회의 활동과 운영, 제도 등 객관적 현실에 대해 개선책을 모색한다. 4장 ‘국회, 제도와 운영’은 위원회 중심의 국회 제도 전반을 분석하고, 그 과정을 좀 더 효율적으로 운영할 수 있는 제도적 방안과 운

영상의 개선 사항을 폭넓게 다루고 있다. 이를 통해 상임위는 물론 특위와 소위 활동의 현황과 문제점을 자세히 살펴보고 개선 방안을 제시한다.

제5장, ‘국회, 기능과 역할’은 국회 고유의 기능과 역할인 입법과 행정감사를 좀 더 질 높게 만들기 위한 방안을 탐색한다. 그간 대부분의 연구가 의원들이 법안을 처리하는 양을 늘리는 데 주목했으나, 그것이 왜 잘못된 접근인지에 대해 살펴본다. 법안 가결 정도로 보면 우리 국회는 미국 의회의 3.5배, 프랑스의 17.2배, 독일의 11배, 일본의 20.7배, 영국의 56.4배 법안 처리를 더 많이 하고 있기 때문이다. 아울러 다른 나라에서는 유사 사례를 찾아볼 수 없는 국정감사 기능을 분석하고, 개선책을 제시하는 동시에, 미국 등의 사례에서 보듯 국정조사와 위원회 중심의 청문회 활동에 주목해야 함을 강조한다.

제6장, ‘국회, 참여와 개방’은 입법 관련 이해집단의 참여를 활성화할 수 있는 청문회와, 기본권의 하나인 청원권을 입법과정에서 실질화하는 방안, 나아가 여성과 청년의 참여에 대해 다룬다. 이를 위해 하루 평균 20건 가까이 열리는 미국의 청문회 제도가 시사하는 점과 청원권을 제도적으로 내실화하기 위해 필요한 개선 사항에 대해 살펴본다.

제7장, ‘국회, 윤리성과 책임성’은 의원들이 의제에 집중하지 못하고 성과 없이 다투고 적대하는 일로 의회 활동을 일관하는 것의 문제를 개선하는 데에 집중한다. 이를 위해 의원들의 정치 언어에도 필요한 규범이 있음을 밝히는 동시에, 공직윤리 강화를 위해 보완해야 할 문제를 살펴본다. 나아가 불체포특권과 면책특권을 애초의 취지대로 운영하기 위해 강조해야 할 사항과 함께, 갈등이나 대립보다 협치가 중요한 미래 의제를 다룰 ‘미래협치특위’의 설치를 제안하고 있다.

제8장, ‘국회, 권한과 역량’은 행정부를 견제하고 입법을 포함해 국회의 제 역할을 다하기 위해 강화해야 할 권한 및 역량 제고 방안에 대해 살펴본다. 행정입법에 대한 제한, 회계감사 권한 강화 및 예산 법률주의 도입의 필요성, 나아가 독립적인 과학기술평가위 설치 등은 모두 이곳에서 다룬다.

제9장, ‘국회 신뢰도, 대안과 합의’는 본론의 논의를 3장의 조사 분석과 결합해 현실적인 결론을 모색해 본다. 특히 ‘일 안 하고 노는 국회’, ‘싸우는 국회’, ‘특권 국회’, ‘정당의 당리당략’ 등과 같은 한국의 국회 저신뢰 현상과 관련한 쟁점을 비판적으로 살펴

보면서, 그에 따른 대안을 모색해 본다.

〈부록〉은 국민 일반의 의식조사 설문지와 의원실 종사자 의식조사 설문지 내용이다.

제2장

국회 신뢰도, 높은 나라와 낮은 나라

제1절 국회 신뢰도에 대한 기존 연구

제2절 국회 신뢰 수준 : 한국 및 국제 수준 비교

제3절 국회 신뢰 수준 비교의 함의

제 1절

국회 신뢰도에 대한 기존 연구

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

국회에 대한 신뢰도 조사는 다양한 국가기관(행정부, 검찰, 법원, 경찰 등)에 대한 신뢰도 조사와 함께 매년 꾸준히 시행해 왔다. 행정연구원을 비롯한 다양한 연구기관의 조사 결과에 따르면, 국회에 대한 신뢰는 다른 어떤 조직에 비해서도 항상 최하위 수준에 그치는 것으로 나타난다. 국회가 왜 국민의 신뢰를 받지 못하는지 규명하는 것은 실질적이고 성숙한 민주주의 정착을 위해 중요한 과제이나, 이에 대한 국내외의 학술적 관심은 예상보다 미진한 편이다(이곤수·정한울 2013). 특히 정부 신뢰에 관한 다양한 학술 연구에 비하면, 국회에 대한 신뢰 연구는 상대적으로 그 축적된 양이 많지 않다는 점이 아쉽다.

그렇다면 이처럼 국회 신뢰도가 낮은 원인은 무엇일까? 특히 사법부나 행정부에 비해서 입법부의 신뢰도가 유독 낮은 원인은 무엇일까? 조진만과 임성학(2008)의 연구는 국회 불신의 원인에 대해 세 가지 차원으로 구조화된 접근을 시도하며, 국회 신뢰 연구의 틀을 제시한다. 이들은 국회에 대한 불신을 국회의 구조적, 성과적, 과정적 측면의 세 차원으로 나누어 검토하였다. 먼저 구조적 차원에서는, 국회는 구조적으로 다양한 이견이 발생할 수밖에 없고, 다양한 이해관계자가 갈등하는 기관이기에 정치적 갈등은 필연적이라고 저자는 주장한다. 과정적 측면에서는 국회 내에서 다양한 의견들을 개진할 기회를 제공했는지, (의견 제시 및 논의를 위한) 제도적인 틀은 잘 유지하였는지, 상대에 대한 배려가 있었는지에 주목하여 불신의 수준이 정해진다고 해석한다. 이는 즉, 의견이 논의되는 공론장으로서의 국회가 과정적 질서를 지키고 있느냐 여부이다. 성과적 측면은 국회가 국민을 대표하는 기능, 입법 기능, 감독 기능을 잘 수행했느냐의 측면이다.

이러한 접근에 기반한 국내의 선행 연구를 일단 살펴보면, 우선 이현우(2006)의 연구는 국회 자체가 사회 구성원들의 다양한 의견을 취합하고 다양한 이해관계를 조정해야 하는 장이기 때문에, 갈등의 조정 과정에서 다툼이나 정쟁과 같은 갈등 상황이 보다 필

연적으로 대중에게 노출되고, 그 결과 구조적으로 국민의 신뢰를 얻기 어렵다는 점을 지적하고 있다(이현우, 2006). 동시에 그는 국민이 국회를 갈등의 조정자로 인식하지 않는 경향이 있어 불신이 더욱 강화되는 측면도 있다고 지적하고 있다. 즉, 국민들은 국회가 갈등을 중재하는 조정자가 아닌, 정쟁 상황에서 갈등을 더욱 부추기거나 확산하는 주체라고 인식하는 경향이 있다는 것이다.

이와 유사하게, 서현진의 연구는 정당 간 갈등 심화가 국회 신뢰도 저하의 주된 요인이라고 주장한다(서현진, 2016). 특히 이 연구는 국회 신뢰도는 특정 정당 지지와는 상관 없이, 국회를 정쟁을 일삼는 싸움터로 인식하는 일반적인 국민들의 인식과 관련이 있다는 분석 결과를 제시하였다. 행정부나 사법부의 구성원들이 물리적으로 폭력을 휘두르거나 극단적인 언사를 통해 싸우는 일은 매우 드물지만, 국회는 서로 다른 정당들이 타협과 갈등을 반복하며, 또한 그 갈등이 언론에 의해 쉽게 노출되면서 다툼을 보다 일상화하여 비춘다는 것이다. 다툼 과정에서 논리적인 토론을 통해 갈등을 해소하기 보다는, 극단적인 언어 사용이나 폭력을 수반하는 일이 조금 더 빈번한 한국의 국회 상황이 국회에 대한 전반적인 불신을 낳았다고 보는 견해이다.

유성진(2009)은 유권자들의 기대 수준과 현실의 괴리가 낮은 국회 신뢰를 낳았다고 주장한 바 있으며, 김재한(2012) 역시 민주주의 의식과 언론의 영향을 그 원인으로 지적하고 있다. 즉, 이 연구들은 국회의 극한 갈등 상황 및 이에 주목하는 언론의 보도에 자주 노출된 결과, 신뢰 수준이 하락했다고 보고 있다. 그러나 정치권의 갈등 상황이나 이의 언론 노출은 한국에만 국한된 일이 아닌, 대의 민주주의를 채택한 모든 국가에서 일어나는 일이라는 점에서, 왜 유독 한국의 국회 신뢰 수준이 크게 낮은가에 대한 충분한 해답이라고 보기는 어렵다는 한계가 있다.

국회 신뢰의 영향 요인에 대한 주요 경험적 연구 결과를 살펴보면, 이곤수와 정한울(2013)은 기존의 정부 신뢰 연구에서 활용한 설명변수들을 활용하여 국회에 대한 낮은 신뢰의 원인을 경험적으로 분석하였다. 가령 정치 효능감(정치에 영향력을 미칠 수 있다는 믿음), 정치 참여, 이념 성향, 정당 지지, 경제적 성과 및 기타 인구통계적 변수들(성, 연령, 교육 수준, 소득, 지역 등)을 종합적으로 고려하여 분석한 결과, 정당 지지, (국가)경제 상황 인식, 대통령의 국정 운영 평가, 정치 효능감, 정치 불신, 정치 대표성 인식 등이 개인의 국회 신뢰 수준에 유의한 영향을 미쳤다. 주목할만한 점은 서현진

(2016)의 분석 결과와 다르게 이들의 연구는 국회 신뢰에 대한 당파적 편견의 영향력을 발견하였다는 점인데, 개인의 이념 성향보다 정당 지지 변수를 더 중요한 것으로 분석하였다. 이는 즉, 국회에 대한 평가가 당파적 시각에 의해 상당한 영향을 받는다는 것이다. 또한 경제적 상황과 여건을 국회 신뢰도에도 영향을 미치는 변수인 것으로 조사하였는데, 이는 시민들이 행정부뿐만 아니라 국회에도 경제적 성과에 대한 책임을 묻는다는 의미이다. 유사하게 정수현(2016)의 연구는 국회 만족도에 미치는 정치적 요인들을 검토하였는데, 그 결과 정부의 경제정책에 만족할수록, 지역구 국회의원의 활동에 대한 만족도가 높을수록 만족도가 높았다.

국회 신뢰와 행정부 신뢰의 상호연관성에 주목하는 연구도 있다. 엄기홍(2009)은 국회와 행정부 불신이 상호 연관되어 있는지, 또한 국회나 행정부에 대한 불신이 객관적인 평가인지 혹은 주관적인 평가인지를 분석하였다. 그는 2003~2007년 여론 자료 분석을 통해, 정치기관에 대한 신뢰 수준은 상호 연관되어 있다는 것을 밝혔는데, 이 결과에 따르면 응답자의 국회 신뢰 수준이 높으면 행정부 신뢰도 역시 높고, 불신이 높으면 행정부에 대한 불신도 높아지는 관계가 성립한다는 것이다. 선호하는 정당이 집권당인지 여부, 혹은 분점정부인지 단점정부인지 여부에 따라 국회 신뢰도가 달라질 수 있다는 주장이다. 분석 결과는 국회 불신과 행정부 불신이 연관되어 있으며 그 관계는 정(+)의 방향이었다. 이는 결과적으로 각 정치기관이 대립하기보다는 상호 존중이 있어야 국회 신뢰가 높아진다는 결론이다. 국회는 기본적으로 행정부에 대한 견제 역할을 수행하는 기관이지만, 적어도 행정부에 대한 상호 존중 및 정제되고 예의 있는 언어와 태도를 보이는 것이 국회 신뢰 수준을 높이는 데도 효과적으로 기여할 수 있을 것이라는 점을 암시하는 연구 결과라고 할 수 있다.

본 연구에서도 경험 분석을 시도하고 있다. 기존 연구들에서 시도했던 조사 분석과 다른 점이 있다. 국회에 대한 저신뢰를 가져오는 여러 변인들을 공급자로서 국회의 관점과 수용자로서 시민의 관점을 교차하여 분석해보고자 했다는 점이다. 즉, 국회 내에서의 정당 간 갈등과 관련해 시민 일반의 인식과 국회를 이끄는 의원실 종사자들의 인식을 비교하고자 한 것이다. 분석의 설계와 방법은 물론이고 조사를 통해 드러내고자 했던 독립 변인들, 예컨대 의회정치에 대한 규범적 인식과 실제 평가 사이의 격차부터, 정치에서 갈등을 이해하는 방법에 있어 일반 시민과 국회 종사자 사이의 인식 차이, 의

원 개인 변수와 언론 변수, 행정부와 의 관계 등에 대해서는 3장에서 다루고자 한다. 다만 3장으로 바로 넘어가기 전에 국가 간 비교의 관점에서 국회/의회 신뢰-불신뢰의 문제를 살펴보자. 이를 통해 국회/의회 신뢰-불신뢰가 어느 정도 보편적이고 또 어느 정도 한국적인 특수성의 문제인지를 짚고 넘어가고자 한다.

제2절

국회 신뢰 수준 : 한국 및 국제 수준 비교

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

의회 신뢰 수준에 대한 주요 국가 비교 연구 가운데 연구자들 사이의 합의가 강한 주장은, 정치에 관심이 많은 시민일수록, 지지정당과 현재 집권당이 일치하는 유권자일수록, 보다 높은 의회 신뢰도를 보인다는 데 있다(Holmberg et al 2017). 세계 가치관 조사(World Value Survey)의 제5차 및 6차 자료를 분석한 이 연구는 정당의 역사가 짧고 다수당이 기존 독재정권과 높은 연결성을 갖는 신흥 민주주의에서는 단점정부의 경우에만 의회 신뢰가 더 높다는 결론을 내렸는데, 이는 국가 비교에 있어 단순히 높고 낮은 의회 신뢰도 그 자체가 중요한 것이 아니라, 서로 다른 국가들의 정치적 맥락의 차이와 민주주의 수준의 차이를 고려할 필요가 있다는 점을 시사한다.

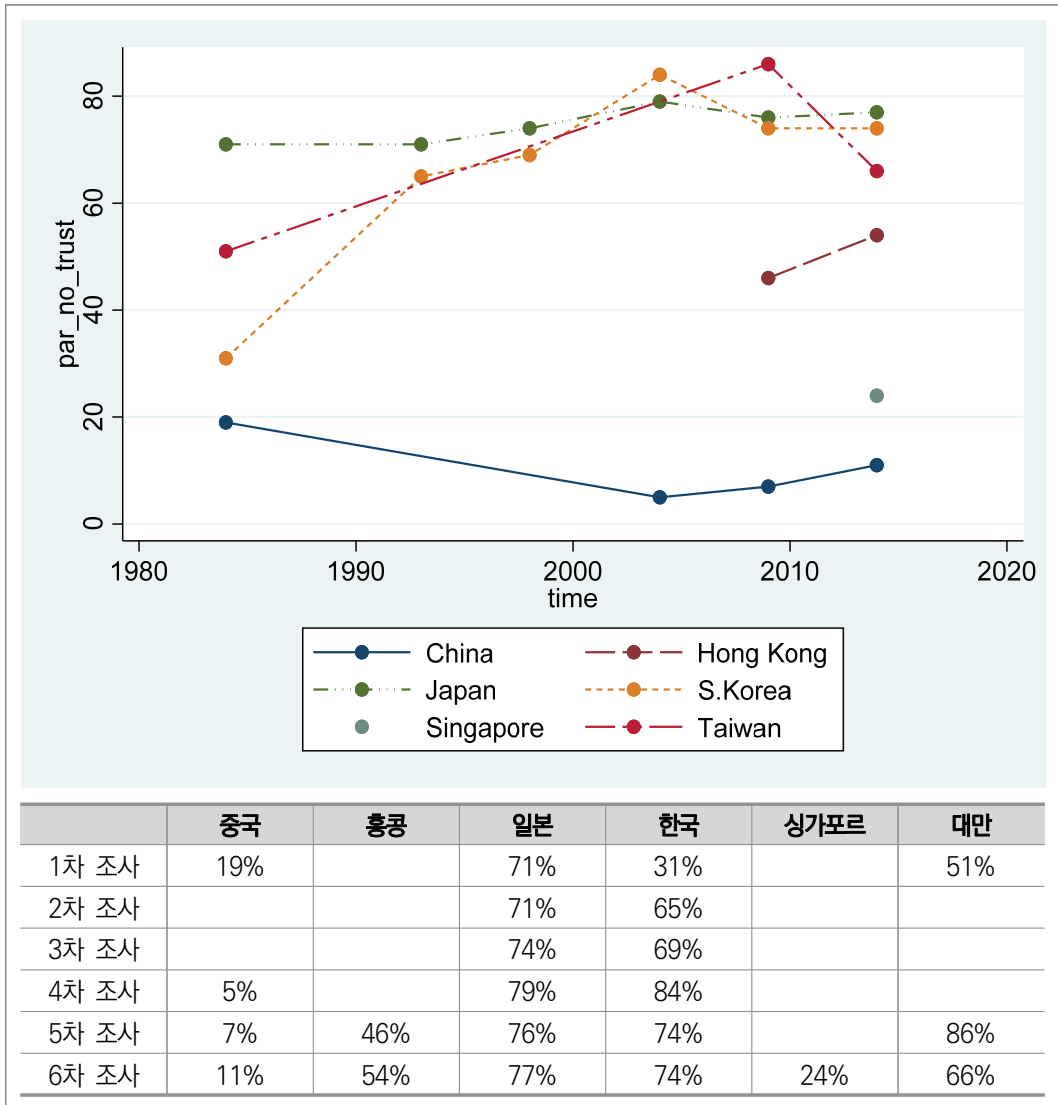
의회 신뢰 수준을 비교하는 경우, 각국의 정치제도 차이, 민주주의 수준의 차이, 경제적 수준(성과)의 차이에 따라 어떤 체계적인 설명이 가능할 수 있다. 정치 및 선거제도의 차이는 국회의원의 대국민 대표성, 국민의 의견 수렴 및 반영 가능성에 차이를 가져올 수 있으며, 이는 궁극적으로 신뢰의 수준에 영향을 줄 수 있다. 가령 단순다수제적인 효과를 강하게 갖는 대통령제 국가와 비례대표 선거제 국가의 경우, 의회에 대한 신뢰의 수준이 서로 다를 수 있을 것이다. 또한 대통령제인 국가에서는 의회를 대통령 권력을 견제하는 효과적인 대의기구로 인식하게 할 수도 있고 반대로 의회를 대통령의 행정권 행사를 방해하는 특권 집단으로 인식할 수도 있다. 이는 여당 지지자인지 아니면 야당 지지자인지에 따라 크게 다를 것이다. 반면에 의회중심제 국가에서는 행정부와 입법부의 갈등이 적을 수 있으며, 여당이 곧 행정부이기 때문에 적어도 여당 지지자의 경우 의회에 대해 긍정적인 인상을 가질 수 있다. 또한 민주주의의 성숙 정도에 따라 시민들의 정치에 대한 기대와 평가 수준이 높아질 수도 있고, 이는 높은 수준의 민주주의 국가임에도 불구하고 낮은 수준의 의회 만족도로 이어질 수도 있다. 이와 같은 가설을 확인하기 위해, 이하에서는 국가 간 비교가 가능한 자료인 세계 가치관 조사의 제1차~6차 설문 조사를 활용하여, 의회 신뢰 수준을 비교해보고자 한다.

세계 가치관 조사는 1981~1984년에 제1차 조사가 이루어졌으며, 현재는 제6차 조사까지 활용 가능하다. 조사 시점은 국가별로 차이가 있는데, 대체로 1차 조사 시기는 1981~1984년, 2차 조사 시기는 1990~1994년, 3차 조사 시기는 1995~1998년, 4차 조사 시기는 1999~2004년, 5차 조사 시기는 2005~2009년, 6차 조사 시기는 2010~2014년이다. 또한 의회 신뢰도뿐만 아니라 다른 기관에 대한 신뢰도 역시 조사하고 있어, 비교의 맥락에서도 유용한 자료라고 할 수 있다. 다만 매 조사에 모든 국가가 참여하지는 않아 누락된 자료(missing data)가 있다는 한계는 있다.

의회 신뢰도는 “Q. 국회를 얼마나 신뢰하시는지 말씀해주십시오”의 설문 문항에 “매우 신뢰, 어느 정도 신뢰, 별로 신뢰하지 않음, 전혀 신뢰하지 않음²⁾”의 4점 척도 응답으로 조사되었다. 일단 우리가 주목할 점은 한국의 국회 신뢰도의 추이와 변화인데, 제1차에서 6차 조사의 결과를 추적해보면, 국회를 “매우 신뢰”한다고 응답한 응답자 비율은 24%(1차), 7%(2차), 3%(3차), 1%(4차), 1%(5차), 3%(6차)의 순으로 나타났다. 무엇보다도 제2차 조사가 이루어진 1990~1994년도를 기점으로 국회에 대한 신뢰 수준이 크게 하락하는 경향을 보였음을 알 수 있다. 민주화 이후 국회에 대한 신뢰 수준이 더욱 크게 하락하였다는 점을 기존 연구에서도 일관되게 지적해왔는데, 독재정권 시절 국회에 대해 많은 기대를 하고 있다가 민주화 이후 그 기대와 신뢰를 상당 부분 철회한 것으로 볼 수 있다. 국회를 “어느 정도 신뢰”한다고 응답한 응답자 비율도 유사한 경향을 보였다. 즉, 42%(1차), 26%(2차), 28%(3차), 9%(4차), 25%(5차), 22%(6차) 순으로 조사되었다. 가장 초기의 조사에 비해 국회 신뢰 수준은 꾸준히 감소해왔는데, 4차 조사 시점은 IMF 외환위기의 영향으로 특히 더 낮게 조사된 것으로 보인다.

그렇다면 다른 주요 국가들의 의회 신뢰도는 어떠한가? 일단 지역별로 비교한 결과는 다음 그래프를 통해 확인할 수 있다. 제시된 수치는 설문 응답 중 의회를 별로 신뢰하지 않는다고 응답한 비율과 의회를 매우 신뢰하지 않는다고 응답한 비율의 합이다.

2) 설문 원문은 다음과 같다. I am going to name a number of organizations. For each one, could you tell me how much confidence you have in them: is it a great deal of confidence, quite a lot of confidence, not very much confidence or none at all?: Parliament



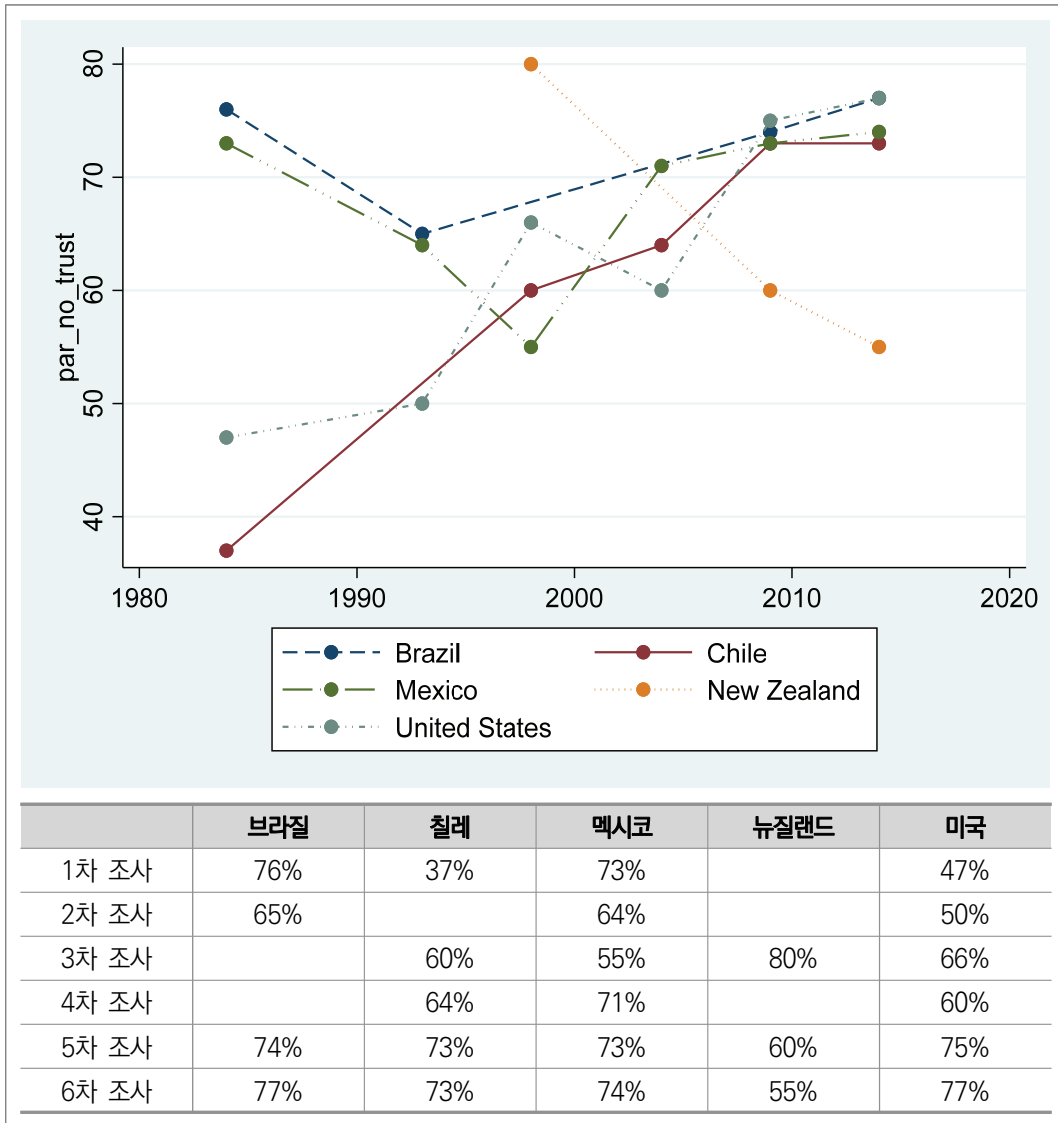
주 1) 1차(1981~84년), 2차(1990~94년), 3차(1995~98년), 4차(1999~2004년), 5차(2005~09년), 6차(2010~14년)

주 2) 그래프에 제시된 수치는 %이며. 설문 응답 중 의회를 별로 신뢰하지 않는다고 응답한 비율과 의회를 매우 신뢰하지 않는다고 응답한 비율의 합이다.

주 3) 빈칸은 그해에 설문이 이루어지지 않은 경우를 뜻한다.

[그림 2-1] 의회 불신 수준 : 동아시아

[그림 2-1]은 동아시아 6개 국가의 의회 불신 수준이다. 한국의 경우 전술하였듯이 4차 조사를 예외로 두는 경우, 제1차에서 6차 조사에 이르기까지 꾸준히 의회 불신의 수준이 높아졌음을 확인할 수 있다. 일본의 경우 역시 제1차 조사부터 6차에 이르기까지 70%가 넘는 높은 불신 수준을 보여주고 있다. 대만의 경우 제1차 조사 이후 최근 5차 및 6차 조사에서는 의회 불신 수준이 큰 폭으로 상승한 것을 확인할 수 있다. 중국의 경우 주요 아시아 국가 중에서 의회 신뢰 수준이 가장 높다. 주목할 점은 민주국가와 비민주국가의 의회 불신 수준의 차이인데, 우선 동아시아에서 가장 민주주의 수준이 높은 것으로 분류되는 일본, 대만, 한국에서는 대략 70%가 넘는 시민이 의회를 신뢰하지 않는다고 응답하고 있으나, 비민주주의 국가인 중국, 싱가포르의 경우 그 불신 수준이 현저히 낮다는 것을 확인할 수 있다. 홍콩의 의회 불신 수준은 이의 중간 수준인 50% 정도로 조사되었다.



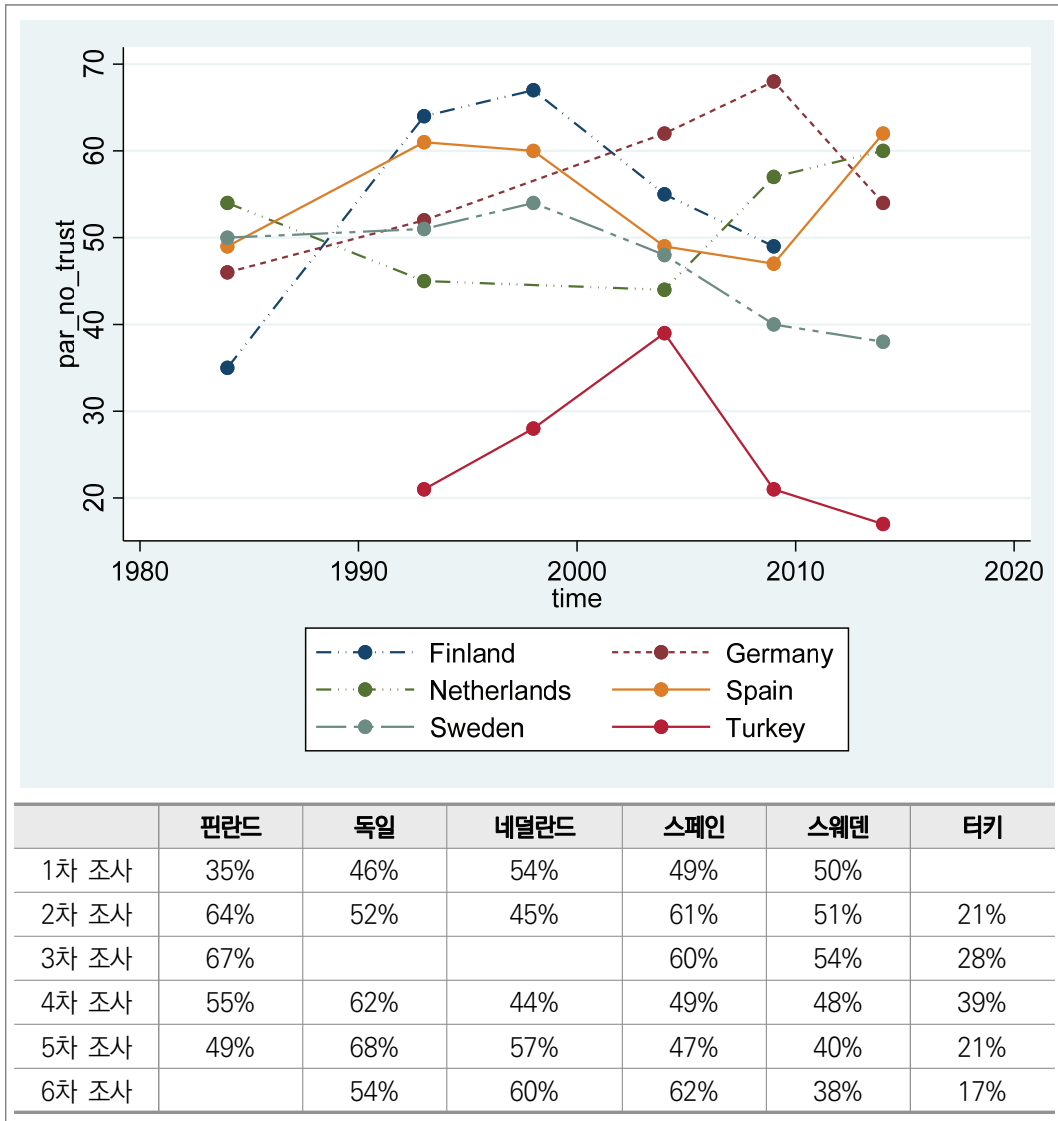
주 1) 1차(1981~84년), 2차(1990~94년), 3차(1995~98년), 4차(1999~2004년), 5차(2005~09년), 6차(2010~14년)

주 2) 그래프에 제시된 수치는 %이며, 설문 응답 중 의회를 별로 신뢰하지 않는다고 응답한 비율과 의회를 매우 신뢰하지 않는다고 응답한 비율의 합이다.

주 3) 빈칸은 그해에 설문이 이루어지지 않은 경우이다.

[그림 2-2] 의회 불신 수준: 북미, 남미, 오세아니아 지역

다음으로 (그림 2-2)는 북미와 라틴아메리카 그리고 오세아니아 지역을 대표하는 나라들의 의회 불신 수준이다. 제시된 다섯 국가의 최근 수치는, 뉴질랜드만 제외하고 모두 70%가 넘는 상당히 높은 불신 수준을 보여준다. 언제나 불신의 수준이 높았던 브라질과 멕시코에 비해, 칠레와 미국의 경우는 지속적으로 불신 수준이 상승하고 있다. 특이한 점은 뉴질랜드의 사례인데 3차 조사에서 80%가 넘는 높은 불신 수준이 최근 조사에서는 크게 낮아진 것으로 조사되었다. 최근 조사를 확인한 결과, 70%를 상회하는 높은 의회 불신 수준은 동아시아 민주주의 국가만은 아님을 알 수 있다.



주 1) 1차(1981~84년), 2차(1990~94년), 3차(1995~98년), 4차(1999~2004년), 5차(2005~09년), 6차(2010~14년)

주 2) 그래프에 제시된 수치는 %이며, 설문 응답 중 의회를 별로 신뢰하지 않는다고 응답한 비율과 의회를 매우 신뢰하지 않는다고 응답한 비율의 합이다.

주 3) 빈칸은 그해에 설문이 이루어지지 않은 경우를 뜻한다.

[그림 2-3] 의회 불신 수준 : 유럽과 터키

마지막으로 [그림 2-3]은 유럽 국가의 의회 불신 수준을 보여준다. 민주주의 수준 변동이 비교적 자주 관찰되어온 터키를 일단 예외로 하면, 선진 민주주의로 분류되는 주요 유럽 국가의 경우, 위에서 검토한 동아시아 및 라틴아메리카, 북미 지역에 비해 상대적으로 낮은 수준의 의회 불신 수준을 보고한다. 또한 주목할 점은 뉴질랜드의 사례와 비슷하게 스웨덴과 핀란드, 독일의 경우 시간이 지남에 따라 점차 의회 불신 수준이 낮아졌다는 점으로, 다른 지역에 비해 다소 특이한 경향을 보인다.

다음으로 주요 OECD 국가 및 민주주의 및 경제발전 수준이 높은 국가들을 중심으로, 정부 형태와 민주주의 지속 기간이 의회 신뢰도와 어떤 상관성을 갖는지 살펴보자.

[표 2-1] 의회 불신 수준: 의회중심제 국가들

	핀란드	독일	네덜란드	스페인	스웨덴	일본	뉴질랜드*
1차 조사	35%	46%	54%	49%	50%	71%	
2차 조사	64%	52%	45%	61%	51%	71%	
3차 조사	67%			60%	54%	74%	80%
4차 조사	55%	62%	44%	49%	48%	79%	
5차 조사	49%	68%	57%	47%	40%	76%	60%
6차 조사		54%	60%	62%	38%	77%	55%
민주주의 기간	80년	70년	74년	41년	102년	67년	142년

[표 2-2] 의회 불신 수준: 대통령제 국가들

	멕시코	한국	대만	미국
1차 조사	73%	31%	51%	47%
2차 조사	64%	65%		50%
3차 조사	55%	69%		66%
4차 조사	71%	84%		60%
5차 조사	73%	74%	86%	75%
6차 조사	74%	74%	66%	77%
민주주의 기간	23년	32년	28년	210년

주 1) 1차(1981~84년), 2차(1990~94년), 3차(1995~98년), 4차(1999~2004년), 5차(2005~09년), 6차(2010~14년)

주 2) 설문 응답 중 의회를 별로 신뢰하지 않는다고 응답한 비율과 의회를 매우 신뢰하지 않는다고 응답한 비율의 합이다.

주 3) 빈칸은 그해에 설문이 이루어지지 않은 경우를 뜻한다.

주 4) 뉴질랜드는 1996년 이후 단순다수제에서 비례대표제로 이행했다.

주 5) 민주주의 기간은 2019년 기준, polity IV의 durable 변수를 활용, 가장 최근의 민주주의 이행 이후 기간을 계산했다. 단 독일의 경우 서독 시기를 포함한다.

주요 의회중심제 국가의 의회 신뢰 수준을 살펴보면, 민주주의로의 이행이 늦은 편인 스페인과 관료의 영향력이 세고 자민당 중심의 일당우위체제를 지속하고 있는 일본을 제외하면 대부분의 국가들이 50% 가량의 의회 신뢰 수준을 유지하고 있다는 것을 확인할 수 있다. 이는 대통령제 국가인 한국, 대만, 미국, 멕시코의 70%를 상회하는 높은 의회 불신 수준과 비교해볼 때, 정부 형태나 선거제도의 차이가 정당에 대한 불신 수준에 영향을 미치는 주요 요인 중 하나라는 사실을 보여준다.

제3절

국회 신뢰 수준 비교의 함의

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1990년대 이래 선진 민주주의 국가들 사이에서 나타난 가장 중요한 정치 현상은 두 가지다. 하나는 공적 기관에 대한 시민의 신뢰가 전반적으로 낮아지는 현상이다. 크게 보면 경제 불평등과 사회 양극화가 심화한 것에 대해 공적 기관의 대응이 약화하면서 나타난 결과라 할 수 있다. 다른 하나는 그 가운데 의회와 정당이 가장 낮은 평가를 받는 현상이다.

과거에는 의회중심제보다 대통령중심제에서 의회가 상대적으로 낮게 평가되는 경향이 있었다. 하지만 현재는 대표적인 의회중심제 국가인 영국에서도 의회에 대한 신뢰가 낮아지는 것 때문에 논란이 되고 있다. 의회라는 제도 자체가 달라졌거나, 기존에는 없던 기능이 새로 생기고 있던 기능이 없어져서 발생한 현상도 아니다. 어느 나라, 어떤 정부 형태에서든 행정부의 기능과 영향력이 확대·강화하고, 인터넷과 뉴미디어의 영향력이 의견 형성 편향성을 심화시키는 변화가 있었지만, 의회와 관련한 제도는 큰 변화가 없는 것이 가장 큰 특징이기 때문이다.

민주주의 정치체제에 대한 선호가 줄거나 비민주주의 체제에 대한 기대가 높아져서 그렇다고 볼 수도 없다. 1920~30년대의 전체주의나 공산주의, 1970년대의 권위주의 처럼 비민주적 대안 체제를 세우려는 도전이 지금처럼 최소화된 때도 없다. 1980년을 기준으로 볼 때 민주주의 국가는 30여 개 정도에 불과했다. 동아시아에서는 일본이 유일했다. 하지만 오늘날 민주주의 국가는 전 세계 나라의 절반이 넘는 120개 정도나 된다. 인류 역사의 대부분을 소수의 과두정이 통치해왔던 것을 생각한다면 놀라운 일이다.

민주주의가 제도화되고 오래 지속하면서 시민사회의 다양한 요구를 반영하지 못할 정도로 의회가 기득권화하거나 정체(停滯)하였기 때문일까? 그렇게 보기도 어렵다. 한국은 지난 32년 동안 8번의 국회가 들어서는 동안 한국의 의원교체율은 평균 40%를 넘을 정도로 의원교체율이 높았다. 그러나 국회에 대한 신뢰는 좋아지지 않았다. 의원

에 대한 신뢰도가 높아진 것도 아니다. 반면 90% 가까운 재선율을 보여온 미국의 경우는 의회에 대한 신뢰는 한국보다 낮은 수준이지만 그것과 상관없이 의원에 대한 신뢰는 높은 것으로 유명하다(Parker and Davidson, 1979).

흥미롭게도 의회에 대한 신뢰 또는 긍정적 평가가 높은 사례는 선진 민주주의 국가들이 아니다. 오히려 민주주의의 저발전 국가들이 의회에 대한 긍정평가가 높다. 2005년 World Value Survey에 나타난 의회에 대한 긍정평가 비율을 보면 인도나 터키, 말레이시아, 인도네시아, 태국 등이 가장 높고 한국보다 낮은 나라에는 일본과 미국, 심지어 독일이 포함되었다(박경산·이현우, 2009), 한국도 민주화 이전에는 국회에 대한 신뢰가 매우 높았다. 민주화 직후인 1990년 조사에서도 세 명 중 두 명이 국회에 대해 긍정적 평가를 했다. 하지만 1995년 조사에서는 긍정적인 평가가 절반(34.2%)으로 낮아졌다(박경산·이현우, 2009).

전체적으로 보면, 의회에 대한 신뢰 수준은 민주주의의 발전 수준과 곧바로 비례하지 않는다. 오히려 권위주의 독재정치를 주도했던 행정 관료제에서 민주주의로의 전환기에 있는 국가들에서 대표적인 민주주의 제도로서 의회에 대한 기대가 더 높게 나타나고 있다. 이런 이유에서 우리가 관심을 가져야 하는 것은, 민주주의가 절차적으로나 제도적으로 공고화 단계에 들어선 나라에서 나타나는 의회에 대한 저(低)신뢰 현상이다. 대통령제 국가인 미국이나 의회중심제 국가인 일본의 의회 저신뢰 현상은 두 나라 안에서도 큰 논란이 되고 있다.

이들 국가만이 아니다. 이제는 선진 민주주의 국가들이 전반적으로 의회에 대한 낮은 신뢰가 보편화되고 있기 때문이다. 중부 유럽 위쪽의 안정된 사민주의 국가와 의회중심제 국가에서 그나마 의회에 대한 저신뢰 현상이 가장 적게 나타나긴 하지만, 이들 나라 역시 2차 대전 이후에서 1970년대까지 보였던 높은 의회 신뢰는 심각하게 흔들리고 있다. 민주화 이후 30년을 훌쩍 넘어가고 있는 한국의 국회 저신뢰 문제 또한 과거 권위주의의 유산에서 원인을 찾을 수 있는 것은 아니다.

신뢰도는 주관적인 개념이다. 의회 신뢰도 역시 마찬가지다. 그것은 응답자(A)가 의회라는 공적 기관이 산출해 낸 결과(B)에 대해 객관적이기보다는 주관적인(C) 평가를 반영한다. 따라서 의회가 산출해 낸 성과(B) 못지않게 응답자(A)가 처한 - 불평등과 빈곤, 차별, 갈등, 사적 관계에서의 신뢰 정도 등의 - 사회적 상황은 물론, 응답자의 주관

성(C)에 영향을 미치는 해당 국가의 정치문화와 역사도 영향을 미친다. 조사 시기도 영향을 미치고, 대통령이나 행정부에 대한 인식도 영향을 미친다. 의회를 움직이는 정당들의 경쟁과 협력의 정도에 따라서도 영향을 받는다.

이상과 같은 이유에서, 국가 간 의회 신뢰도를 단순 비교하는 것에는 한계가 있다. 따라서 한국의 국회 저신뢰 현상을 한국적 맥락에서 별도로 심층 분석하는 것이 필요한데, 이어지는 제3장부터는 이 문제를 다룬다.

제3장

한국의 국회 신뢰, 조사와 분석

제1절 조사 디자인 및 조사 개요

제2절 국회에 대한 규범적 인식

제3절 20대 국회 평가

제4절 국회 불신에 대한 원인 진단

제1절

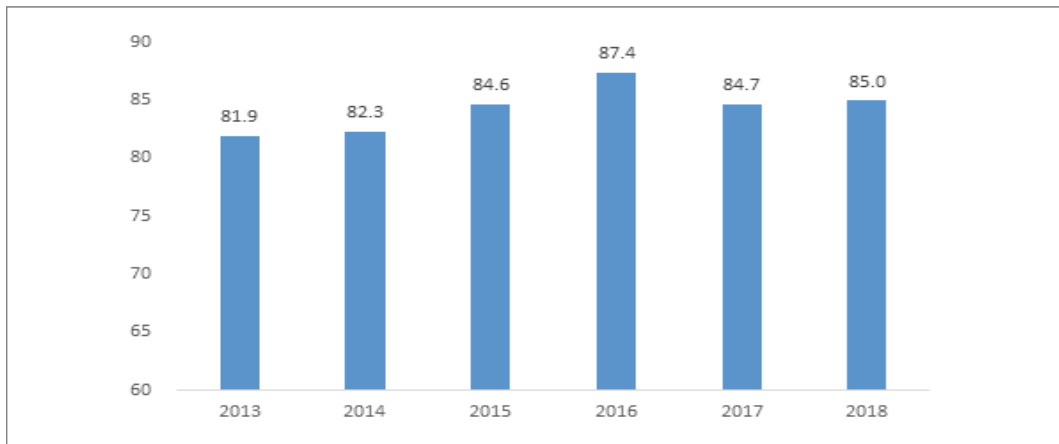
조사 디자인 및 조사 개요

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 조사 디자인

본 장에서는 국회 신뢰도 제고 방안 마련을 위해 기획, 진행된 일반 국민과 전문가 집단 설문 조사 및 심층 인터뷰 결과와 분석적 함의를 정리한다. 본 연구의 대상인 ‘국회’를 진단하고 대안을 마련하기 위한 전문가 집단으로는, 의회정치 제도와 규범을 숙지하고 있을 뿐 아니라 의회정치의 현장에 대한 경험적 정보를 가지고 있는 보좌진들을 설정하였다.

국회에 대한 신뢰 수준이 낮은 것은 비단 20대 국회만의 문제가 아니며, 국민들의 국회 불신 수준은 지속적으로 80%를 상회해 왔다.



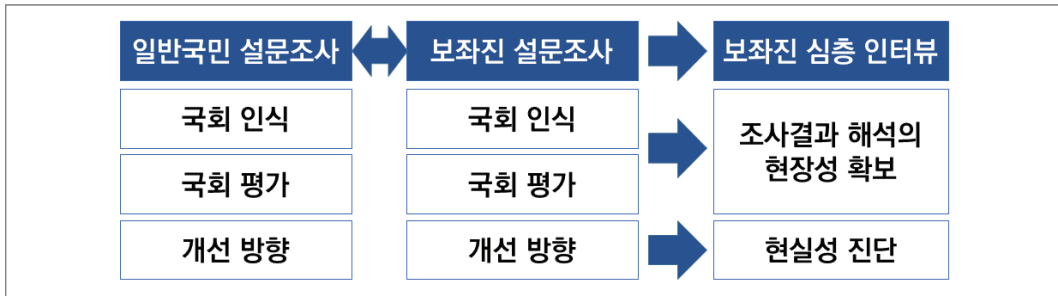
※ 한국행정연구원 ‘사회통합실태조사’ 연도별 자료 (단위 %)

[그림 3-1] 국회에 대한 국민의 불신 수준

국회 불신은 심각한 정치사회적 결과들을 만들어낸다. 우선 입법기관으로서 국회가 만든 법률을 경시하는 태도가 나타날 수 있다. 미국 사례에 대한 경험 연구들은, 입법과정을 경시하는 사람들일수록 그 산물인 법률 자체도 존중하지 않는다는 사실을 확인했다(Hibbing and Theiss-Morse, 2001; Tyler, 1990). 한 사회가 가진 법률은 정치공동체의 질서를 생성하고 지탱시키는 규범의 체계다. 그런데 정치공동체 구성원들의 다수가 그 규범 체계를 경시한다면 그 사회의 지속성과 안정성은 위협을 받을 수밖에 없다.

또한 국회 불신은 한 사회의 갈등해결 방안으로서 대의민주주의 제도와 시스템의 기능을 약화하는 대신 서로 다른 이해관계나 의견을 가진 사회집단들의 직접적인 충돌 가능성을 높임으로써, 갈등해결과정에 소요하는 사회적 비용을 증가시킬 수 있다. 대의제도가 제대로 작동하지 않을 때 거리정치가 열리는 것은 민주정치에서 자연스러운 현상이다. 그러나 거리정치에서의 요구를 대의 시스템으로 투입하고 대의 시스템의 결과물을 시민사회로 환류, 평가하는 선순환 과정이 작동하지 않고 양자 사이에 병목현상이 발생한다면, 사회 전체적으로는 필요 이상의 갈등 비용을 지불할 수밖에 없으며 이는 장기적으로 그 사회의 지속가능성을 위협한다.

이런 이유로 국회에 대한 신뢰 증진은 항상 정치의 중대 문제가 된다. 그런데 ‘어떻게’ 신뢰를 증진할 것인가에 대한 답을 얻기 위해서는 ‘왜’ 신뢰가 낮은가에 대한 제대로 된 진단이 필수적이다. 원인 진단이 잘못된다면 처방 또한 잘못될 수밖에 없으며, 잘못된 처방은 신뢰 증진이 아니라 신뢰 하락으로 이어지기 때문이다. 본 연구는 정확한 원인 진단과 이에 토대를 둔 신뢰 제고 방안을 찾아가기 위한 방법으로, 일반 국민과 국회 보좌진의 국회 인식, 국회 평가, 기제출된 개선 방안에 대한 인식을 경험적으로 조사하고 분석하고자 했다.



[그림 3-2] '국회 신뢰도 제고 방안 연구'를 위한 경험 조사 디자인

국회 신뢰가 낮은 이유는 크게 국회에 대한 이해 측면과 국회 작동에 대한 평가 측면으로 나누어 구성해볼 수 있다. 이해 측면은 헌법기관으로서 국회가 어떤 기능을 수행해야 하는가에 대해 관심이나 이해 부족으로 낮은 신뢰가 결과했을 가능성이 있다. 평가 측면은 제도에 대한 이해는 있으나 실제 작동이 그에 미치지 못함으로써 낮은 신뢰가 결과했을 가능성을 추정해 보는 것이다.

예컨대 '국회의원들은 싸움만 한다'는 부정적 사회 통념은 이해 측면과 평가 측면으로 나누어 진단해 볼 수 있다. 정당 경쟁을 기본으로 하는 대의제 정치체제에서 국회 내 정당 간 갈등은 당연하고 불가피하지만, 이 자체를 부정적으로 인식하는 시민들이 있을 수 있다. 이런 경우는 이해 측면에서 원인을 진단하고 정당 민주주의에 대한 이해를 높이기 위한 대안을 마련해야 한다. 반면 정당 간 경쟁과 갈등을 대의민주제의 속성으로 이해하지만, 현실의 정당들이 규칙에 따라 제대로 갈등하지 못하는 현실을 문제로 인식한다면 이는 평가적 측면에서 원인을 진단하고 대안을 마련해야 한다.

이러한 가설에 입각하여 본 연구는 1단계 경험 조사 디자인으로, 국회 인식과 국회 평가를 원인진단 범주로 설정한 후 이를 일반 국민과 보좌진 집단으로 나누어 각각 설문 조사를 진행하고 비교하는 방법을 채택하였다. 두 집단 조사 결과를 비교하는 방법은 국회에 대한 제도적 이해의 차이를 드러내 줄 수 있고 제도적 이해의 차이가 야기한 평가인식의 차이를 설명할 수 있다. 예컨대 두 집단의 제도 이해의 차이는 국회 작동에 대한 평가에 영향을 미칠 수 있다. 또는 두 집단 모두에서 평가인식이 낮다고 하더라도, 상대적으로 제도 이해가 높을 것으로 추정된 보좌진 집단과 일반 국민의 개선 방안 진단은 다를 수 있다.

연구는 1단계 두 집단의 설문 조사를 비교한 다음, 2단계로 두 집단 조사 결과의 차이를 해석하는 단계에서 보좌진 심층 인터뷰를 결합함으로써 현장성 있는 해석과 개선 방안 도출을 의도하였다. 설문 조사 방법은 미리 설정한 가설의 진위 여부를 검증하는데 유용하지만 사전에 설정된 가설을 지지하거나 기각하지 않는 결과에 대한 심층적 해석을 제공하는 데에는 한계가 있다. 예컨대 두 집단 모두에서 여야당 갈등에 대한 부정적 인식이 확인되었다 하더라도, 그 이유는 다를 수 있다. 일반 국민들은 갈등 자체를 부정적으로 인식하는 경향으로부터 부정적 평가가 결과할 수 있지만, 보좌진들은 갈등의 내용, 방법에 대한 부정적 평가가 더 영향을 미칠 수 있다. 일반 국민들은 ‘더 많은 일을 하는 국회’의 방향에서 개선 방안을 생각할 수 있지만, 보좌진들은 ‘더 중요한 일을 하는 국회’의 방향에서 대안을 고려할 수 있다. 이러한 맥락적 해석과 진단은 설문 조사만으로는 한계가 있기 때문에, 심층 인터뷰를 통한 깊이 있는 정보를 확인하고자 하였다.

2 조사 개요 및 표본 특성

일반국민조사	국회보좌진조사	보좌진 집단면접
2019. 03/28-03/31 표본 1,500명 (표본오차 95% 신뢰 수준에서 $\pm 2.5\%$)	2019. 04/02-04/10 응답자 152명 (의원실 당 1부 응답율 50.7%)	2019. 08/27-09/10 참여자 15+a명 (정당별 팀 구성 경력 있는 보좌진)

[그림 3-3] 조사 진행 개요

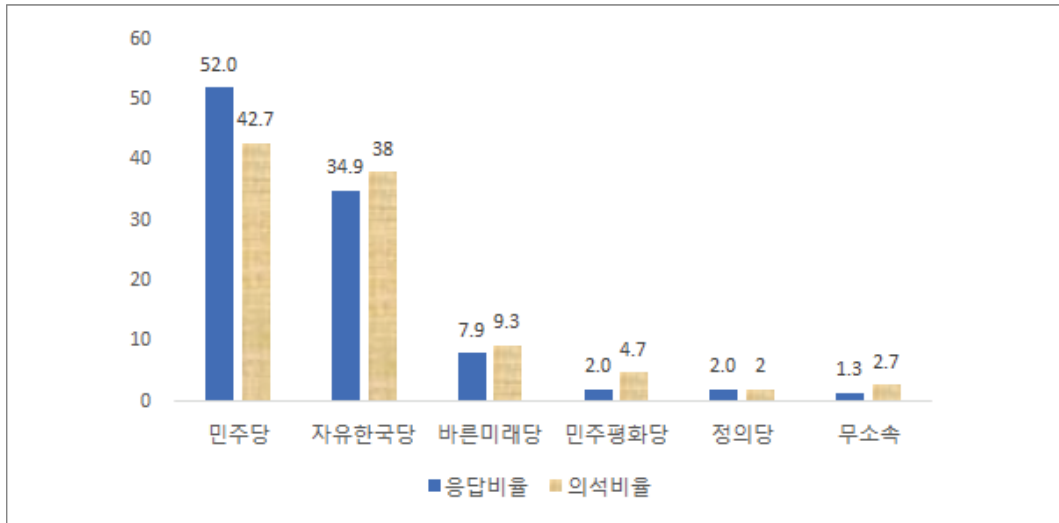
이상의 조사 디자인에 따라 본 연구를 위한 실증적 자료는 3개의 경험자료로 구성되었다. 첫째는 일반 국민 설문 조사 자료다. 이 조사는 2019년 3월 28일부터 3월 31일까지 실시되었으며, 행정자치부가 제공한 ‘주민등록인구현황’ 2019년 2월말 기준에 따

라 지역별/성별/연령별 인구 구성비를 고려한 할당표집 방식으로 표본을 추출하였다. 조사는 조사전문기관인 ‘엠브레인’에 의해 수행되었으며 엠브레인이 보유한 패널을 대상으로 온라인을 이용한 웹서베이 방식을 사용했다. 표본의 크기는 1,500명이며 표본 오차는 95% 신뢰수준에서 $\pm 2.5\%$ p다.

두 번째 자료는 국회보좌진 대상의 설문자료다. 설문문항은 국민 설문 조사와 일치하는 부분과 전문가들의 의견을 구하기 위한 국회 제도개선을 위한 설문으로 구성되었다. 이 설문 조사는 조사전문기관인 ‘엠브레인’에 의해 이루어졌다. 2019년 4월 초 국회의원 보좌진(보좌관, 비서관, 비서 등)을 대상으로 설문 조사를 실시하여 총 152명의 설문 응답을 수집하였다. 설문 방식은 각 의원실에 설문지를 배포한 후 회수하는 응답자 자기 기입식으로 진행했다. 각 의원실 당 1부의 설문지만 배포하였으므로 총 152명의 각 국회의원실 보좌진의 응답으로 간주할 수 있다. 따라서 응답률은 50.7%였다.

응답자 152명 중 남성이 85명(55.9%)이고 여성이 60명(39.5%) 그리고 무응답 7명(4.6%)이었으며 응답자 연령분포는 30대가 36.2%로 가장 많고, 20대가 33.6%로 다수를 차지하였다. 응답자 보좌진을 직급별로 분석해 보면, 보좌관이 15.1%, 비서관이 16.4% 그리고 비서가 64.5%로 분포되어 있어 응답자의 2/3가량을 차지했다.

응답자 표본이 국회 보좌진 전체의 대표성을 갖는지 확인하기 위해 정당별 응답자 분포를 보면 민주당의 응답자를 10% 정도 과대 대표하는 것이 확인되었다. 민주당 소속 응답자가 전체 응답자의 52%를 차지하는데 민주당의 의석 비율은 42.7%이기 때문이다. 반면 자유한국당 응답자 비율은 35% 정도로 국회의석 비율 38%에 비해 큰 차이 없었다. 민주당 보좌진의 과대 대표율은 제외하곤 응답자 분포의 심한 왜곡 현상은 없었지만 균형적 분석을 위해 정당별 의석 분포에 따른 가중치를 사용하여 분석을 실시하였다. 본 조사의 응답자를 조사기간 당시의 정당별로 구분해보면 더불어민주당 79명, 자유한국당 53명, 바른미래당 12명, 민주평화당 3명, 정의당 3명 그리고 무소속 2명 등으로 구성되어 있었다. 전체 분석에서는 모든 응답자들을 포함하지만, 통계분석을 위한 최소 관찰치가 10명이 넘어야 한다는 원칙에 따라 정당별 분석에서는 민주평화당, 정의당 그리고 무소속 의원들을 제외하고 분석을 시도하였다.



[그림 3-4] 정당별 응답자 분포

국회 보좌진은 소속정당 별로 국회 제도와 운영에 대한 인식의 차이가 있을 것으로 예상된다. 또한 정당별 여·야 위상이 다르며, 정당별 정치이념의 차이가 존재한다는 점에서 보좌진의 국회 제도에 대한 인식과 개선 방향에 대한 의견에도 차이가 있을 것으로 예상하여 이하 분석에서는 정당별 분석을 시도하였다. 또한 국회보좌진은 국회 제도 및 운영에 대해 상세히 알고 있으므로 언론 보도를 통해 국회를 평가하고 있는 일반 국민과는 국회에 대한 인식 및 평가의 차이가 유의할 것으로 예상하기에 이하에서는 두 집단에 대한 비교 분석의 방법으로 보좌진 조사 결과를 정리하게 될 것이다.

세 번째 자료는 각 정당 4급 보좌관을 대상을 집단면접을 실시한 녹취기록이다. 집단면접은 9월 한 달 동안 이루어졌다. 더불어민주당, 자유한국당, 바른미래당, 정의당 국회 보좌관들을 정당별로 집단화하고 각 집단에 3~4명의 보좌관을 면접 대상으로 섭외하였다. 각 면접은 2시간 내외로 이루어졌으며, 국민과 보좌진 설문지의 결과를 바탕으로 국회 평가와 개선책에 대한 전문가들의 의견을 구하는 내용으로 이루어졌고 인터뷰 녹취록은 부록으로 첨부하였다.

이하 이 장의 구성은 다음과 같다. 2절에서는 국회 제도에 대한 규범적 인식 영역에 대한 일반 국민과 보좌진 조사 결과를 비교해서 정리할 것이다. 국회의 속성, 국회와 행정부, 국회와 정당에 대해 어떤 인식을 가지고 있는지를 확인함으로써 이하 국회 불신

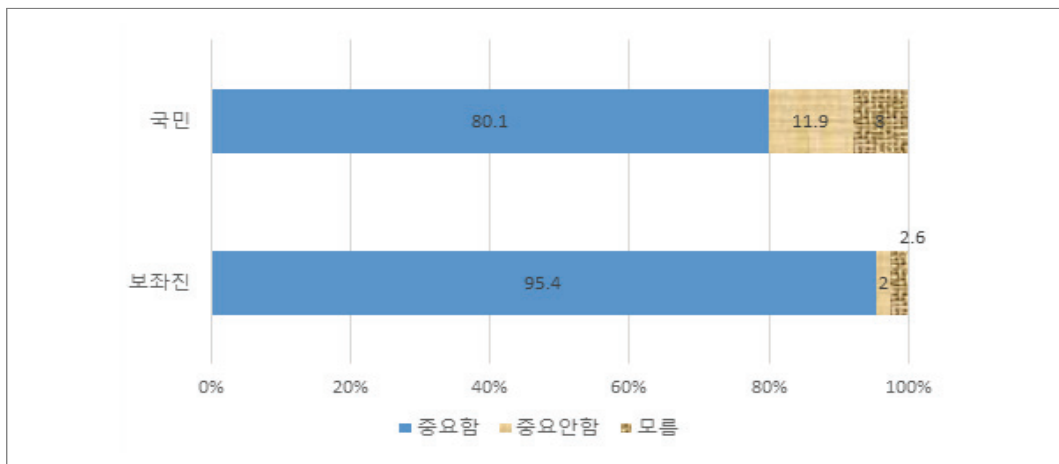
의 원인 진단 및 신뢰 제고 방안 도출을 위한 기초정보로 활용하고자 한다. 3절에서는 20대 국회에 대한 평가인식을 시민과 보좌진 조사 결과 비교를 토대로 살펴보고, 결과 해석을 위해 진행된 보좌진 심층 인터뷰 내용을 함께 분석해 본다. 4절에서는 시민들과 보좌진 조사 결과 확인한 국회 불신의 원인을 영역별로 정리한다. 기존 제도 개선안에 대한 평가와 국회 신뢰 제고 방안 관련된 조사 내용과 분석은 4장 이하의 본론의 논의를 마친 뒤 9장에서 종합적으로 이루어질 것이다.

제2절 국회에 대한 규범적 인식

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 국회의 속성

가. 정치와 국회는 중요하다

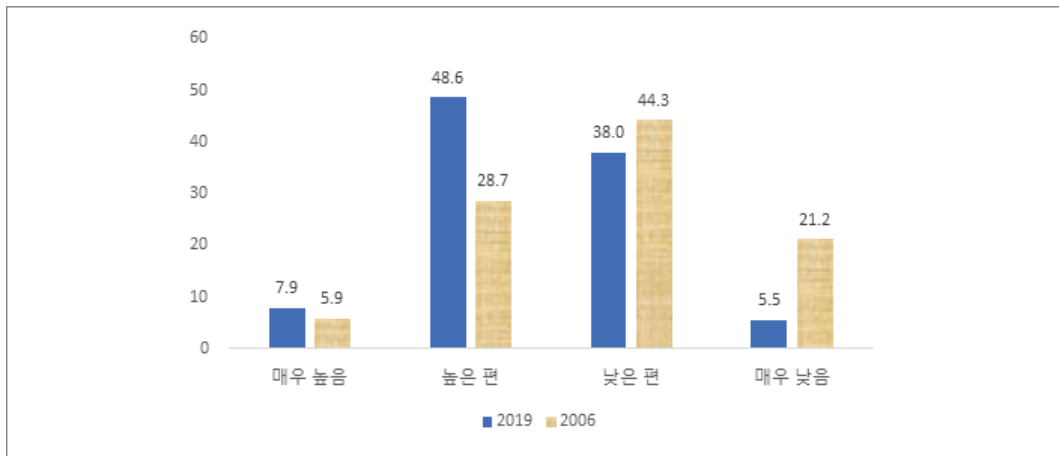


[그림 3-5] 정치의 중요성 인식

‘정치가 중요하다’는 것은 민주정치에서 가장 규범적 진술일 수 있지만, 민주주의 정치공동체에서 가장 중요한 사회적 합의이자 출발점이기도 하다. 민주주의 체제에서 ‘정치’는 사회적 갈등을 다루고 자원을 배분하는 규칙으로서 민주주의 자체에 다름없기 때문이다. 이번 조사에서 정치의 중요성에 대한 일반 시민들의 동의는 높았다. 20% 정도의 시민들이 중요하지 않거나 잘 모르겠다고 답변하긴 했지만 80%의 시민들은 정치의 중요성을 승인하고 있었다.

정치가 중요하다고 느끼는 것과 정치에 관심을 갖는 것은 다른 차원이다. 중요하다고 생각하지만 현실적인 여유가 없거나 실망이 크면 관심도는 낮을 수 있다. 이번 조사에서는 56.5%의 시민들이 정치에 대해 관심이 매우 높거나 높은 편이라고 응답했는데,

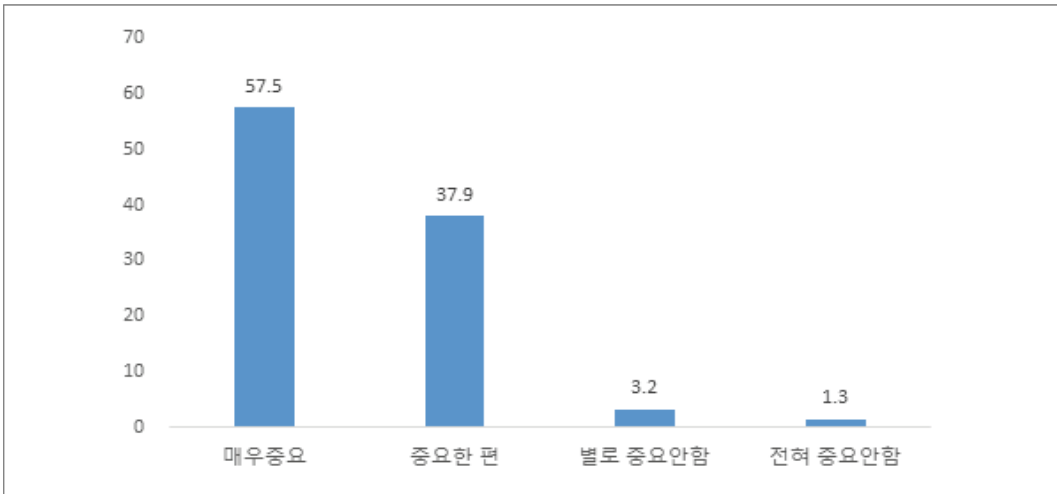
이 수치는 동일한 방법으로 측정한 2006년 조사결과(이현우, 2006)와 비교할 때 유의한 변화를 나타내고 있었다.



[그림 3-6] 정치 관심도: 일반 국민(2019년과 2006년)

2006년 조사에서는 34.6%만이 정치에 관심이 높다고 응답했으나 2019년에는 그 수치가 21.9%나 증가했기 때문이다. 지난 16년 동안 어떤 요인이 시민들의 정치 관심도를 증가시켰는지는 정확히 알 수 없지만, 민주주의 역사가 길어질수록 정치에 대한 관심도가 높아지는 것은 긍정적 측면으로 해석할 수 있다. 그러나 이러한 규범적 인식과 이하에서 살펴볼 현실적 평가인식 사이의 간극이 커질수록 정치불신은 더 커질 수 있으며 이 간극을 줄여나가기 위한 제도적, 실천적 노력이 수반되지 않으면 정치적 불안정이 야기될 수도 있다. 국회 신뢰 제고 방안에 대한 본 연구 역시 이러한 간극을 줄여나가기 위한 노력의 과정일 것이다.

‘정치가 중요하다’는 진술만큼이나 ‘국회가 중요하다’는 진술 또한 그 성격은 규범적이지만 중요한 사회적 합의 지점이다. 본 조사에 응답한 시민들의 95.4%는 ‘민주주의에서 국회가 중요하다’는 진술에 동의하고 있었는데, 이 수치는 ‘정치가 중요하다’고 답한 80.1%보다 훨씬 높은 것이다. 교육에 의한 것이든 사회적 통념에 의한 것이든 간에 우리 헌법이 채택하고 있는 대의 민주정치와 의회의 관계에 대한 높은 합의를 확인하는 대목이다.



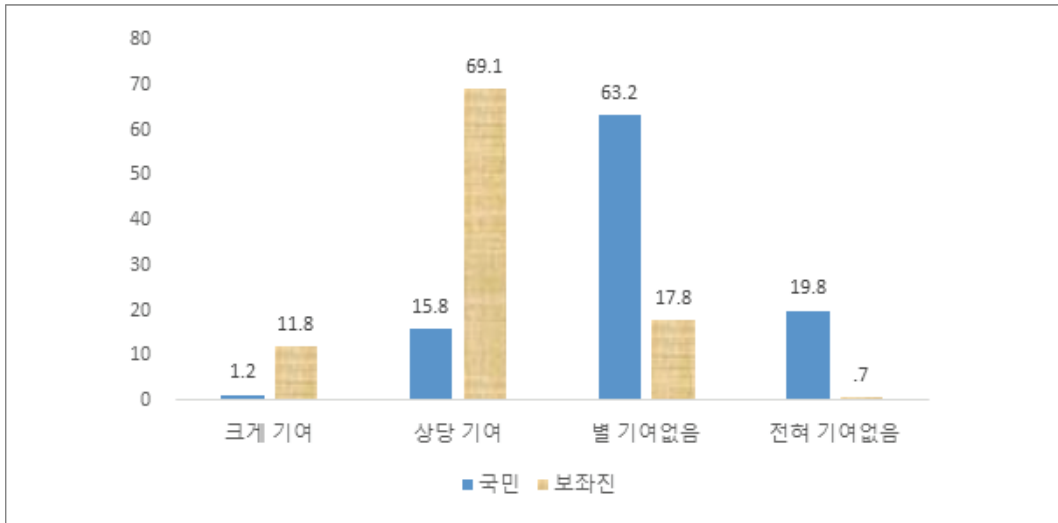
[그림 3-기] 민주주의에서 국회의 중요성(일반 국민)

한편 응답자 중 48.9%는 국회에 대해 관심이 높다고 답했는데 이 수치는 정치 관심이 높다고 답한 56.5%보다는 낮은 것이다. 시민들의 인식 속에서 정치가 온전히 국회만으로 등치하는 것은 아니기 때문에 당연한 결과일 수 있다.

[표 3-1] 국회 관심도와 민주주의에서 국회의 중요성(일반 국민)

국회 중요성 국회 관심	매우 중요	중요한 편	별로 중요 안 함	전혀 중요 안 함	인원수(명)
매우 높음	88.8%	9.3%	1.9%	-	107
높은 편	67.9%	29.1%	2.6%	0.5%	626
낮은 편	45.4%	50.6%	3.0%	0.9%	636
매우 낮음	41.2%	42.0%	8.4%	8.4%	131
전체	57.5%	37.9%	3.2%	1.3%	1500

그러나 국회가 중요하다고 인식하는 시민들의 비율에 비추어 관심이 높다는 응답자 비율의 차이가 큰 것은, 국회에 대한 시민들의 정보량이나 판단 근거의 차이를 초래할 수 있고 더 나아가 현실의 국회에 대한 시민들의 평가나 피드백이 왜곡될 우려의 가능성을 보여주는 부분이다.

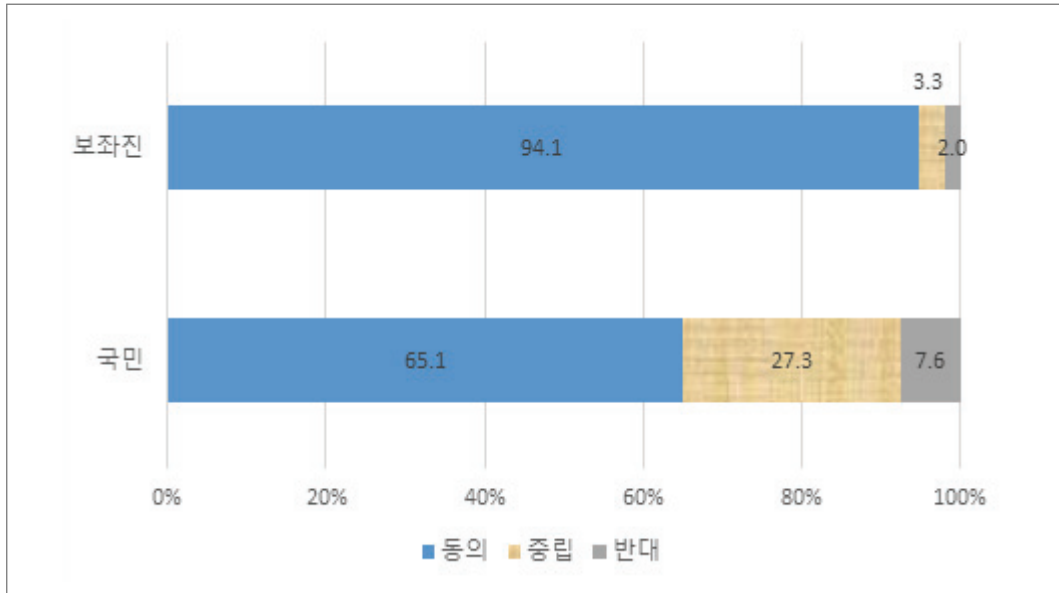


[그림 3-8] 국회가 정치 발전에 기여했는지 여부(일반 국민 대 보좌진)

국회의 중요성 인식에 비해 국민들의 국회 기여도 평가는 매우 박했다. 지금까지 정치발전에 국회가 얼마나 기여했거나 하지 않았는가라는 질문에 대해, 일반 시민의 83.0%가 ‘별로 기여가 없거나 전혀 없다’고 답한 것이다. 이런 응답은 국회 보좌진 응답과 비교해보면 더 두드러진다. 국회 보좌진 응답자들의 80.9%는 국회가 정치발전에 ‘크게 기여했거나 상당히 기여했다’고 답했기 때문이다.

보좌진들의 응답은 그들의 직업적 속성이나 소명의식을 고려해서 해석될 수밖에 없지만, 일반 시민들의 지나치게 박한 평가는 별도의 설명이 필요한 부분이다. 선출하는 시민과 선출된 대표의 간극을 속명으로 하는 대의제 자체의 속성, 지난 30여년 민주정치에서 한국 국회가 보여온 낮은 퍼포먼스, 항상 ‘정치만 문제’라고 지목해온 언론 환경 등 여러 요인으로 설명이 가능하겠지만, 3절현실 국회에 대한 평가와 4절 국회 불신의 원인 진단 부분에서 좀 더 자세히 다루게 될 것이다.

나. 국회는 갈등을 다룬다

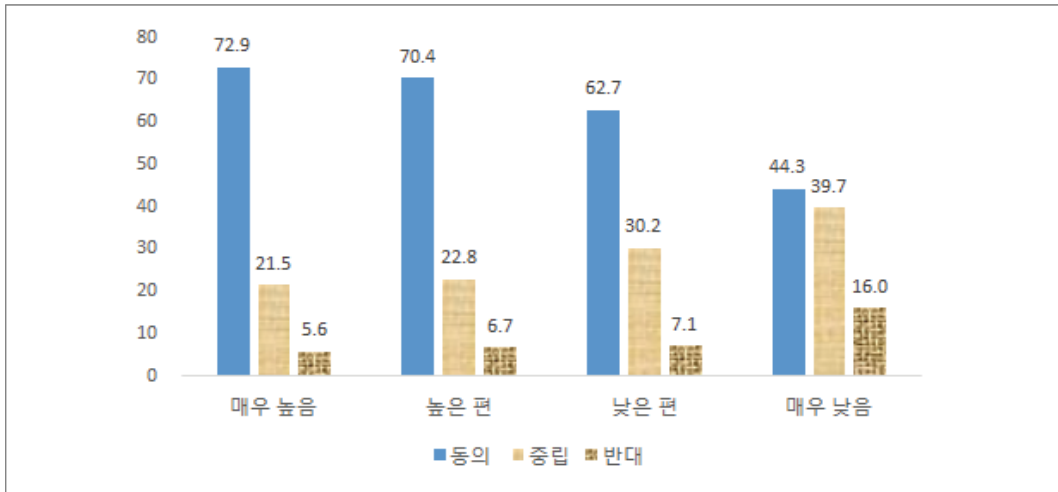


※ “국회는 다양한 의견이 제시되는 곳이므로 논쟁이 벌어지는 것은 당연하다”

[그림 3-9] 국회 내 논쟁에 대한 인식(일반 국민 대 보좌진)

대의제에서 의회는 정당 민주주의에 토대를 두고 다양한 이해와 의견이 모여 국가적 의제를 다루는 기관이기 때문에 갈등이 그 속성일 수밖에 없다. 그런데 국회에 대한 우리 사회의 부정적 통념 가운데 하나는 ‘맨날 싸움만 한다’는 것이다. 말뜻 그대로만 풀이한다면 국회에서의 갈등을 부정적으로 인식한다는 것이다.

그러나 조사 결과 국회 보좌진만이 아니라 일반 시민들의 다수도 갈등이 국회의 속성이라는 점을 인식하고 있었다. 응답자들의 65.1%는 국회 내 논쟁을 당연하게 받아들였고 27.3%는 판단을 유보했으며 7.6%만이 부정적 의견을 밝혔다. 또한 국회에 관심이 높은 시민들일수록 국회 내 갈등을 당연하게 받아들이는 비율이 더 높았으며 국회에 관심이 ‘매우 낮다’고 응답한 시민들 중에서 국회 내 갈등을 부정적으로 보는 비율은 16%에 지나지 않았고 유보 의견보다 승인 의견 비율이 더 높았다.



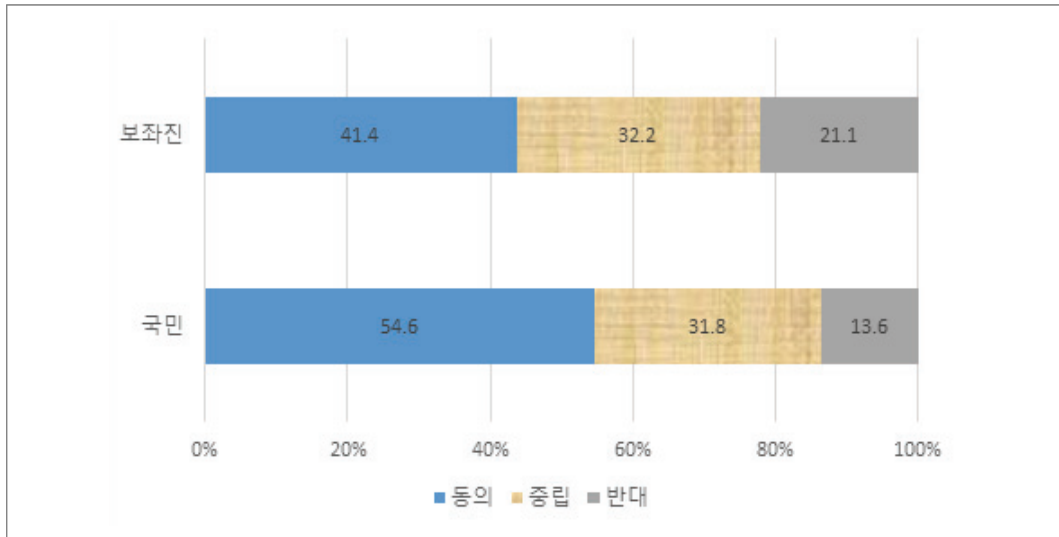
[그림 3-10] 국회 관심 수준에 따른 국회 내 논쟁 긍정평가(일반 국민)

이런 조사 결과는 ‘국회는 싸움만 한다’는 부정적 통념에 대한 재해석을 요구한다. 갈등 자체가 문제라고 인식하는 것이 아니라, 갈등하면서도 만들어내야 할 결과들의 부재 혹은 갈등하는 과정에서 바람직하지 못한 모습들에 대한 부정적 인식으로 해석해야 한다는 것이다.

다. 다수결의 원리는 불가피하다

대의제 의회는 존재론적으로 갈등을 다루어야 하지만 동시에 당대 국가적 의제에 대해 ‘결정’을 내려야만 하는 기관이다. 물론 의제의 성격에 따라 당대에 결정을 보류할 수도 있지만 민주정치에서 ‘결정유보’는 그 자체로 결정의 한 유형이다. 지금 결정할 것인가, 나중에 결정할 것인가 자체도 ‘결정’해야 하기 때문이다. 그래서 모든 대의민주제 의회의 규칙들은 갈등하는 이해와 의견이 어떻게 결정에 이를 수 있는가를 다루는 절차 규범이다. 우리 국회도 마찬가지다. 국회법에 일반시민들이 이해하기에 지나치게 복잡한 절차규정들이 포함되어 있는 것은, 상이한 이해와 의견이 민주주의 원리에 입각해 의안을 심의한 이후 하나의 결정에 이르도록 고안되어 있기 때문이다.

그런데 다수결의 원리를 승인하는 것과 다수의 횡포를 당연시하는 것은 다른 문제이며 민주정치에서 양자를 명료히 구분하는 것이 쉬운 문제는 아니다.



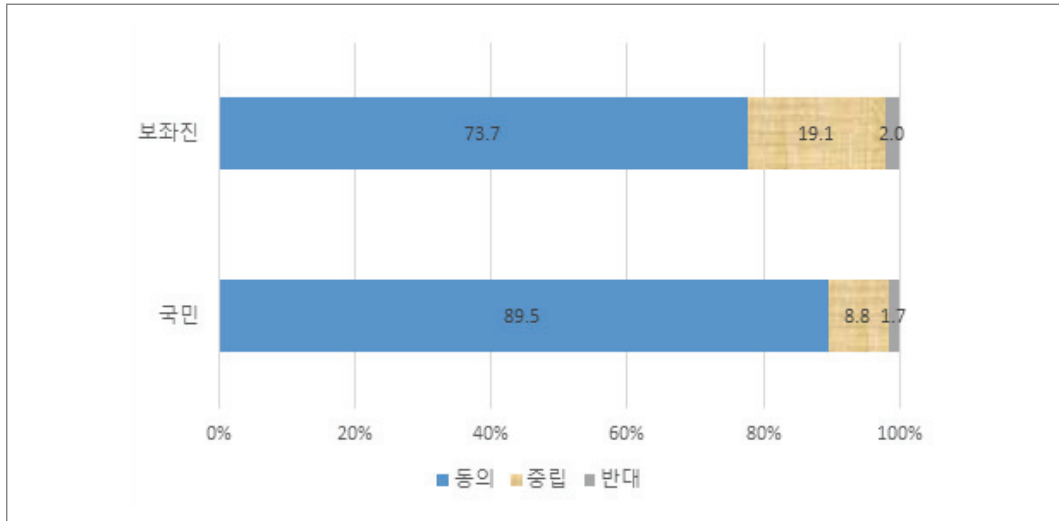
※ “합의가 어려우면 다수결로 정해야 한다”

[그림 3-11] 다수결에 대한 의견(일반 국민 대 보좌진)

다수결의 원리에 대한 일반시민들과 보좌진들의 인식도 이 점에서 매우 신중하거나 조심스러워 보인다. ‘합의가 어려우면 다수결로 정한다’는 진술은 ‘합의가 어렵다’는 전제에서 다수결의 원리 승인을 묻는 것으로, 이 진술에 대한 동의는 ‘무조건 혹은 언제나 다수결이 옳다’는 의미가 아니라 불가피한 경우 다수결을 최종적인 결정원리로 승인한다는 의미로 해석할 수 있다.

그럼에도 일반 시민들의 동의는 54.6%에 그치며 31.8%는 판단을 유보했고, 국회 보좌진 중에는 41.4%만이 동의를 표했으며 32.2%가 판단을 유보했다. 보좌진 응답자 중 21.1%는 불가피한 경우라도 다수결로 결정하는데 반대 의견을 나타냈는데, 이런 의견은 현실의 국회운영 경험과도 관련이 깊을 것이다. 우리 헌법은 ‘과반 출석 과반 찬성으로 의결’할 수 있도록 규정해 두었지만 국회법의 많은 원리들은 가능한 한 합의적 결정에 이르도록 고안되어 있기 때문이다.

라. 규칙은 지켜야 한다



※ “규칙을 어기는 의원은 더 엄중하게 처벌해야 한다”

[그림 3-12] 규칙을 어긴 의원에 대한 처벌

일반 국민들이나 보좌진 집단 모두에서 ‘규칙은 지켜야 하며 어길 시에는 엄중한 처벌이 필요하다’는 합의가 높았다. 물론 구체적 상황에서 구체적 판단은 다를 수 있기에 이 진술 역시 매우 규범적인 성격을 가지며, 일상의 대부분을 준법정신을 수용하며 살아가는 시민들의 입장에서 당연한 인식을 반영한 것이기도 하겠다.

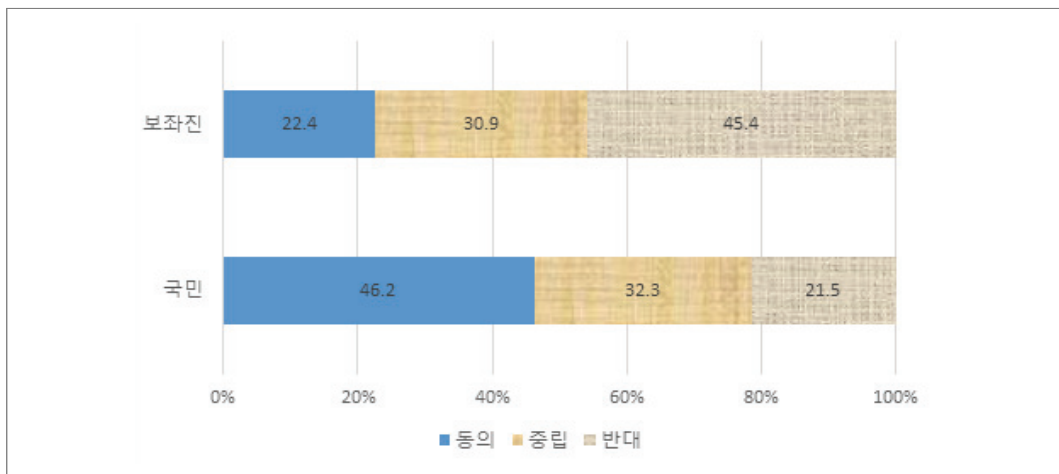
그러나 한편으로 이런 규범적 인식은 ‘국회의원의 특권’에 대한 사회적 비판과 연계시켜 이해해 볼 수 있다. 현재 국회의원들에게 과거와 같은 적나라한 형태의 특권들은 많이 사라졌다. 예컨대 엘리베이터나 공항贵宾실을 독점한다거나 겨우 4년 근무하고도 현정회 지원금을 받는 등의 혜택 말이다. 그러나 최근 시민들이 ‘특권’이라고 느끼는 많은 경우는 국회의원들에게 법 앞의 평등 원리가 적용되지 않는다고 느낄 때다.

개인적 비리나 부패 의혹에 대해서도 그러하지만 국회법 등의 규칙 위반에 대해서도 마찬가지다. 일반인들이라면 명예훼손으로 형사적, 민사적 책임을 져야 할 ‘막말’을 하고도 면책특권의 적용을 받아 책임을 면제받는다고 느끼거나, 예산심의, 국정감사, 입법심의 등 별죄조항이 없는 국회법 규정들을 너무 쉽게 여긴다고 느낄 때도 시민들은

‘특권’이라는 언어에 그 불만을 담는다. ‘나의 급여는 내가 정하지 않는데 국회의원들은 왜 자신들이 자기 급여를 정하는가’라는 불만도 그 중 하나다.

2 국회와 행정부

국회의 대행정부 견제기능에 대한 일반 시민들의 인식조사 결과는 다양한 해석의 여지를 남겼다. 우선 국회의 행정부 견제기능에 대한 규범적 인식을 확인하기 위해, ‘국회가 정부를 강하게 견제하면 정부는 중요한 일을 해낼 수가 없다’는 강한 진술을 주고 동의 여부를 물었다.



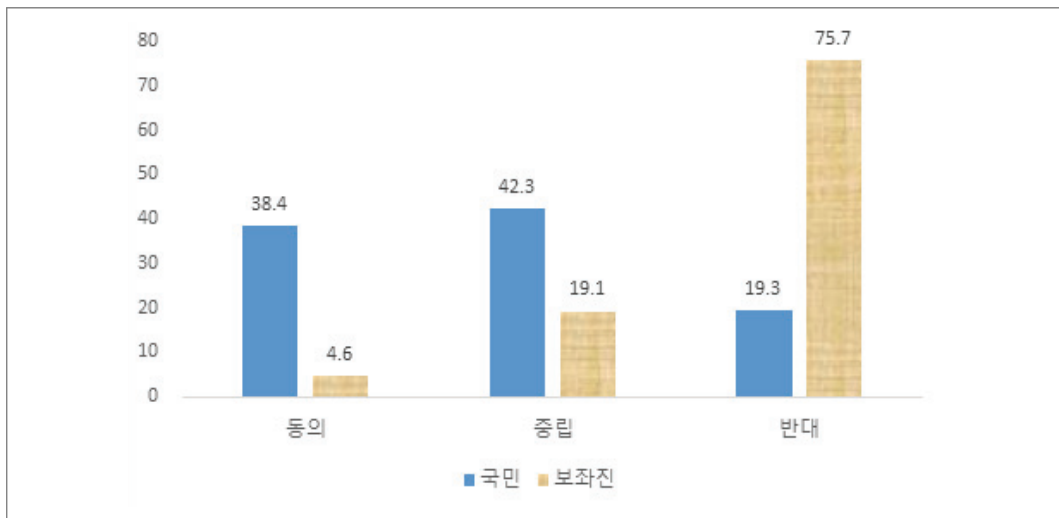
※ “국회가 정부를 강하게 견제하면 정부는 중요한 일을 해낼 수가 없다”

[그림 3-13] 국회의 행정부 견제 인식

사실 국회의 대 행정부 견제기능에 ‘강한 견제’와 ‘약한 견제’를 나누기는 어렵다. 그럼에도 이런 진술을 사용한 것은 행정부 견제기능에 대한 승인 강도를 확인하기 위한 목적이었다. 국회 보좌진들은 22.4%만이 이 진술에 동의했고 2배가 넘는 45.4%가 반대를 표명하였는데 이는 우리 헌법이 국회의 의무로 부과하고 있는 행정부 견제기능에 대한 강한 승인으로 해석할 수 있다. 반면 일반 시민들은 21.5%만 이 진술에 반대했고

2배가 넘는 46.5%가 동의 의사를 표명함으로써, 국회의 대 행정부 견제기능에 의문을 표시하고 있었다.

일반 시민들의 이러한 인식은 한편으로 국회의 제도적 기능에 대한 약한 이해로 해석할 수 있고, 다른 한편으로는 지나온 시기 우리 국회의 잘못된 행정부 견제 활동에 대한 비판적 반영으로도 해석할 수도 있다. 어떤 해석이 더 적합한지는, 아래 두 질문과 함께 종합해 볼 때 좀 더 명료해질 수 있다.



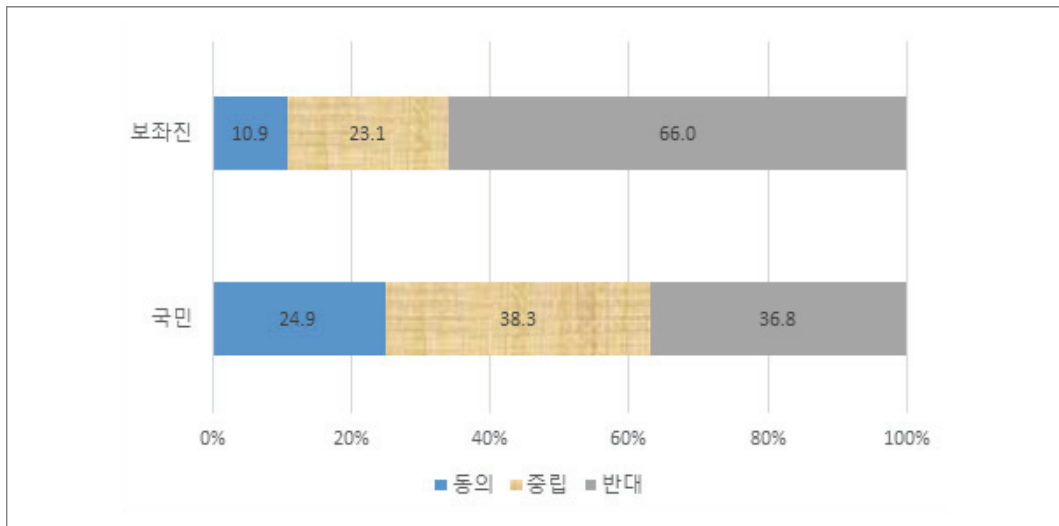
※ “국회의 권한이 줄어들면 국정운영이 더 나아질 수 있다”

[그림 3-14] 국회 권한 축소와 국정운영

국회 보좌진들의 75.7%는 ‘더 나은 국정운영을 위해 국회 권한을 축소해야 한다’는 진술에 반대 의견을 표시하여, 앞에서 확인된 대행정부 견제기능에 대한 인식과 일관성을 보였다. 반면 일반 시민들은 38.4%가 찬성 의견을, 42.3%가 유보 의견을, 19.3%가 반대 의견을 나타냄으로써, 전체적으로 유보적 태도가 우세한 가운데 찬성 의견이 반대 의견을 압도했다.

사실 일반 시민들의 이러한 국회 인식이 새로운 것은 아니며 이번 조사에 포함된 문항 가운데에서도 확인이 가능하다. 시민들 다수는 의원 정수가 현재보다 더 줄어야 한다고 인식했고 의원들의 급여가 행정부 차관보다 낮아야 한다고 인식했는데, 이런 구체

적인 의견들은 ‘국회 권한 축소’ 의견과 일관성을 보인다. 그러나 다음 조사 결과를 보면 좀 다른 해석이 가능해진다.



※ “여당의원들이 대통령과 행정부를 견제하는 것은 바람직하지 않다”

[그림 3-15] 여당원의 행정부/대통령 견제

국회를 구성하는 기본단위는 정당이며 원내정당을 나누는 기본 틀은 집권당과 야당일 수밖에 없다. ‘여당 의원들이 대통령과 행정부를 견제하는 것은 바람직하지 않다’는 진술에 대한 태도는 집권당과 행정부 관계에 대한 인식과 함께 국회와 행정부 관계에 대한 인식을 확인할 수 있게 해준다. 야당이 집권당과 정부를 견제하는 것은 일반적으로 당연하게 받아들여지기 때문에, 집권당의 행정부 견제기능 인식은 국회의 대행정부 견제기능 인식의 척도가 될 수 있기 때문이다.

이 진술에 대해 시민들은 비슷한 비율로 반대 의견과 유보 의견을 보였으며 24.9%만이 찬성 의견을 보여, 집권당이 행정부를 견제해서는 안 된다는 의견은 소수로 확인되었다. 종합해보면 시민들의 다수 의견은 ‘집권당도 행정부를 견제해야 하지만 국회의 너무 강한 견제는 국정운영을 어렵게 한다’는 것이다. 한편으로 행정부와 국회의 협력적 관계를, 다른 한편으로는 견제적 관계가 작동하기를 바라는 시민들의 기대는 다음 조사 결과에서도 분명히 드러나고 있다.

[표 3-2] 여당과 야당의원에 대한 기대 역할

	국민 의사수렴	행정부와 정책조율	야당과의 협력	청와대와 정책조율	지역구 현안해결	행정부 견제	야당 대응
여당 의원	45.0%	19.6%	17.8%	7.9%	4.5%	3.1%	2.1%
	국민 의사수렴	행정부와 정책조율	여당과 협력	청와대와 정책조율	지역구 현안해결	청와대 견제	여당 견제
야당 의원	43.1%	8.3%	18.3%	2.4%	4.7%	2.4%	20.8%

‘여당의원과 야당의원 각각에 대해 어떤 역할을 가장 크게 기대하는가’라는 질문에 대해, 시민들은 가장 높은 비율로 여야당 가릴 것 없이 ‘국민의 의사수렴’을 꼽았는데 이것은 당연하고 규범적인 대답이다. 여당이든 야당이든 의원들은 국회 구성원이고 하나의 제도적 기관으로서 ‘국회는 국민을 대표’해야 한다고 인식하기 때문이다. 이 응답을 제외하고 나서 보면, 여당 의원에 대해서는 행정부 및 청와대와 정책조율(19.6%+7.9%), 야당과의 협력(17.8%)을 기대했고, 야당 의원에 대해서는 청와대 및 여당 견제(2.4%+20.8%), 여당과 협력(18.3%)을 기대했다.

시민들의 이러한 인식은 ‘정당 정부’의 관점에 가깝다. 대통령이 자신의 캠프나 스태프와 집권한 것이 아니라 집권당과 함께 집권한 것이므로 국정운영의 책임을 함께 져야 하고, 집권당에 대한 제1기대는 행정부 및 청와대와 정책조율을 해나가는 것이다. 이때 정책조율은 과거 부정적 사례들에서 보았듯이 집권당이 일방적으로 청와대나 행정부처의 요구를 국회에서 수동적으로 반영하는 관계를 의미하는 것이 아니며, 앞에서 확인했듯이 견제가 동시에 작동해야 하기 때문에 집권당이 청와대 및 행정부처와의 관계를 주도적으로 이끌어나가기를 원한다고 해석할 수 있겠다. 반면 야당에 대한 제1기대는 ‘청와대와 여당에 대한 견제’로, ‘대안 정부’로서의 기능을 요구하는 것으로 해석된다. 대통령과 집권당이 잘못했을 때 언제든지 다음 정부로 선택받을 준비가 되어 있는, 말 그대로 대안이 되는 정부로서의 기능이다.

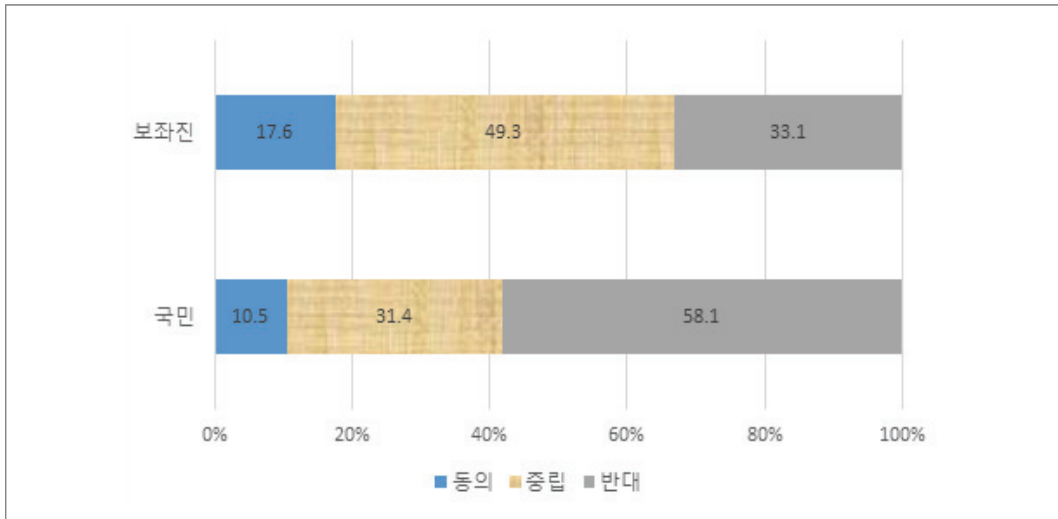
그리고 여당과 야당에 대한 두 번째 기대는 서로에 대한 협력이었다. 정당 정부의 관점에서 각각 요구되는 상이한 기대를 충족하되, 국회라는 하나의 제도를 공동 운영하는 주체로서 협력적 관계 또한 필요하다고 보는 것이다. 이때 협력적 관계는 앞의 조사 결

과들을 토대로 볼 때 ‘갈등 없는 상태’에 대한 기대가 아니라, 갈등하되 규칙에 따라 갈등하고 비갈등 의제들에 대해서는 협력적 결정에 이를 수 있는 유연함이나 갈등과 협력이 공존하는 역동성 정도에 대한 기대로 볼 수 있겠다.

3 국회와 정당

우리나라뿐 아니라 민주정치를 운용하는 모든 나라의 의회는 대의제의 원리와 기능적인 필요에 따라 정당을 기본단위로 운영할 수밖에 없다. 국회를 구성하는 선거에서 정당이 후보자 명부를 제출하고 정당 후보가 출마하며 다수 유권자들은 정당의 이념과 정책, 이미지를 기준으로 투표결정을 한다. 이렇게 구성된 국회에서 정당은 선거 캠페인 과정에서 약속했던 바를 정당의 이름으로 추진해야 할 의무가 발생한다. 특히 집권당과 야당이라는 제도적 지위에 따라 시민들은 상이한 역할을 기대하며 그에 걸맞는 행위를 해야 할 의무도 중대하다.

또한 수백 명의 대표자들이 매일매일의 의사 일정과 의제를 결정하는 일을 함께 진행할 수는 없는 일이므로, 기능적 효율성을 위해서도 원내정당(교섭단체)이 기본단위가 되는 것은 불가피하다. 우리 국회법 역시 연중 국회운영계획, 회기별 운영계획, 국정감사 및 조사의 결정 등을 교섭단체 협의에 맡기고 있으며, 상임위원회에는 교섭단체 간사들을 지정하여 위원회 및 소위원회 운영을 위한 결정권을 행사하게 되어 있다. 또한 본회의에 상정할 의안의 결정권이나 갈등 의제에 대한 내용적 조정 등의 중대 권한들 역시 교섭단체의 몫이다. 그러나 이렇듯 제도적 권한을 행사하는 원내정당들의 역할에 대한 시민들의 인식은 긍정적이지 않다.



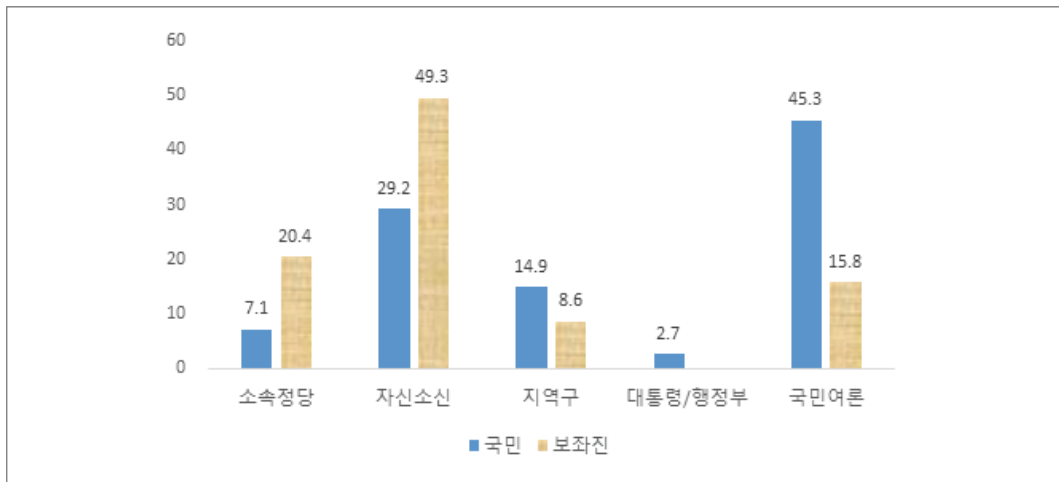
※ “국회의원들은 국회 표결 시 소속정당의 당론을 따라야 한다”

[그림 3-16] 당론과 의원투표 결정

국회의원들이 국회에서 행하는 여러 제도적 행위들이 있지만 위원회 및 본회의의 표결은 시민들이 보기에 가장 가시적인 대의 행위일 수 있다. 그런데 시민들은 국회의원이 표결을 할 때 소속정당의 당론을 따르는 것에 대해 58.1%가 부정적으로 인식하고 있었다. 특히 국회 보좌진들의 의견을 주목할 만하다. 유보 의견이 가장 많았지만, 국회 내 부자들인 이 집단에서도 1/3이 반대 의견을 표명했기 때문이다.

사실 이 진술은 진술 자체로만 보면 편향적인 의미를 전달한다. ‘따라야 한다’는 문구는 어의 자체가 수동적이거나 추종적인 의미를 전달하기 때문에, ‘한 사람 한 사람이 헌법기관’이라는 국회의원들의 자발적 선택이나 능동적 결정의 의미를 담기 어렵다. 만약 ‘원활한 국회 운영을 위해 정당의 당론은 필요하다’는 정도의 규범적 진술을 제공했다면 조사 결과는 달랐을 수 있다. 그럼에도 이런 진술을 사용한 것은 당론의 결정 과정이 전제된 판단을 묻기 위함이다. 만약 당의 권위 있는 기관에서 민주적 절차를 거쳐 정당의 합의된 의견을 마련했다면, 또한 국회의원이 당론의 형성 과정에 능동적으로 참여했다면 당론에 따르지 않을 이유가 없을 것이기 때문이다. 따라서 이 문항은 ‘당론’의 규범적 중요성을 확인하는 문항이라기보다 우리나라 원내정당들의 당론 결정 과정에 대한 평가적 인식을 확인하는 성격이 더 크다. 그럼에도 시민들의 이런 인식은 너무 오

랜 기간 형성되어 왔기 때문에 한국 의회정치에 대한 규범적 인식의 한 축을 형성하는 단계에 이른 것 같다.



※ “국회의원들이 표결을 할 때 가장 고려해야 한다고 생각하시는 요인은 무엇이라고 생각하십니까?”

[그림 3-17] 국회의원이 투표결정에 중요하게 고려해야 하는 요인

시민들과 보좌진들에게 ‘국회의원이 표결에서 규범적으로 고려해야 하는 요인’을 물었을 때, 시민들은 국민 여론(45.3%)을, 보좌진들은 자기 소신(49.3%)을 가장 중요한 요인으로 꼽았다. 이 간극은 매우 중대한 함의를 전달한다.

여의 그대로만 본다면, 국회의원들이 시민들의 기대에 부합하기 위해서는 항상 결정 시점 여론을 기준으로 삼아야 하고, 이 경우 미리 표방했던 그 당의 이념과 노선, 당론이나 선거공약은 의미가 없어진다. 물론 한 정당의 당론이나 선거공약은 사회 변화나 상황적 요인을 반영해서 당의 민주적 결정 과정을 거치면 변경될 수 있다. 그러나 결정 시점 여론의 다수지지를 받는 의견이 하나라고 가정한다면, 어쨌든 모든 의원들은 소속 정당에 관계없이 하나의 결정을 내려야 하는 것이다.

과연 시민들 다수가 원하는 것이 이것일까? 아마 아닐 것이다. 그렇다면 좀 다른 해석이 필요하다. 하나는 역시 규범적 진술일 가능성이다. 개별 정당이나 의원들에 대한 요구라기보다 집단으로 국회가 국민 여론에 반응해야 한다는 규범적 인식의 반영이라는 해석이다. 두 번째로는 국회 불신의 반영이라는 해석이다. 국회가 여론에 반응하지

못한 현실에 대한 비판적 인식을 담은 것으로 해석할 수도 있다. 세 번째로는 서로 다른 당파적 입장들을 ‘국민 여론’이라는 기준으로 표현하였을 수 있다. 원내정당들은 각기 자신의 입장이 ‘국민 여론의 대변’이라고 주장하며 서로 다른 당파적 입장을 비판할 때 ‘국민 여론을 반영하지 못한다’고 비판한다. 우리나라 정치 담론 지형에서 ‘국민 여론’은 당대 여론의 다수 의사라는 의미보다 당파적 입장에서 상대방을 비판하는데 주로 활용되고 있고 시민들은 이런 담론 지형 안에서 자신들의 당파적 입장을 ‘국민 여론’을 통해 표현했을 수 있다는 것이다.

다음으로 국회 보좌진의 49.3%, 시민들의 29.2%가 중요하게 고려해야 하는 기준으로 선택한 ‘의원의 자기 소신’은 어떻게 해석해야 할까? 의원의 신념은 표결뿐 아니라 의정활동 전반에서 당연히 중요하다. 문제는 의원의 소신과 정당의 당론과의 관계다. 정당과 의원의 관계에서 보면, 의원은 소속정당의 특정 정책이나 사회 대표성을 담당할 수 있다. A의원의 소신이 소속정당의 당론이나 공약으로 채택된 정책이나 노선과 합치할 때 둘 사이의 관계는 아무런 문제가 없다.

그런데 만약 A의원의 소신이 소속정당의 당론과 배치될 때 어떤 요인을 우선해야 할까? 이 문제는 원리적으로 규정될 수는 없으며 상황과 조건에 따라 또는 의제에 따라 판단은 다를 수밖에 없다. 정당의 선거공약에 배치되는 입장을 가진 의원이 있다면 당론이 우선할 수 있다. 정당의 당헌, 당규에 명시된 절차나 원칙에 위배되는 입장을 가진다면 당론이 우선해야 한다. 그가 특정 정당 활동에 참여하고 해당 정당의 공직 후보가 되고 해당 정당을 대표하는 의원이 되는 일이 그의 소신에 의한 선택이었다면 이는 자연스러운 일이다. 반면 미리 합의된 정책이나 규범이 아닌 새롭게 등장한 의제에 대한 입장이나 특정 상황에 대한 전략적 판단에서 소속정당 의원 다수와 다른 입장을 가진 의원이 있다면 어떻게 해야 할까? 이때는 당론을 결정하는 과정의 정당성이 중요한 판단의 기준이 될 수밖에 없을 것이다.

결국 국회 보좌진 다수와 시민들이 두 번째 기준으로 지목한 ‘의원의 소신’은 원내정당들의 의사결정과정에서 대한 비판적 인식을 반영한 것으로 해석할 수 있겠다. 정당리더십이 민주적 결정 과정을 거치지 않고 일방적으로 정한 입장을 ‘당론’이라는 이름으로 강제할 때 의원은 소신으로 저항할 수 있어야 한다는 인식이 깔려 있는 것이다.

문제는 이런 평가적 인식이 바람직한 규범으로 굳어질 때 발생할 수 있는 결과이다.

원내정당들은 강제 당론, 권고적 당론을 정하기도 하고 당론 없이 자유투표를 방침으로 결정할 수도 있다. 그런데 당론을 정할 것인가, 자유투표로 할 것인가조차 정당의 자율적인 결정에 따라야 한다는 점이다. 당론이 필요한 의제나 상황에서조차 개별의원의 소신이 우선한다면 정당의 책임정치나 국회운영의 효율성은 훼손될 수밖에 없다. 의원들은 당론으로 대응해야 하는 의제와 개별의원의 소신에 맡겨야 하는 의제를 구분할 수 있어야 하며, 당론이 필요한 경우에는 민주적 과정에 따라 이를 형성해낼 수 있어야 한다. 현실의 원내정당들이 이 과정을 제대로 행하지 못한다는 평가와 정당의 집단적 입장 자체에 대한 부정적 태도를 구분할 필요가 있는 것이다. 이 장의 결론 부분에서 ‘당론 없는 국회’가 낳은 정치적 결과에 대해 다시 다루게 될 것이다.

제3절

20대 국회 평가

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 종합적 평가

가. 기관 영향력 및 신뢰도 비교

[표 3-3] 기관 신뢰도 및 영향력 비교(2019년과 2006년)

신뢰도	기관 신뢰도(10점 만점)			영향력	기관 영향력(10점 만점)		
	2019	2006	신뢰도 변화		2019	2006	영향력 변화
법원	4.35점	5.22점	-0.87	법원	6.68점	5.65점	1.02
행정부	5.24점	4.07점	1.17	행정부	7.51점	5.70점	1.81
국회	2.53점	3.12점	-0.59	국회	6.70점	5.31점	1.39

시민들이 당대 국회를 어떻게 평가하는지를 확인하기 위해서는 우선 행정 및 사법부와의 상대적 평가인식을 비교해 볼 필요가 있다. 위 표에서 우선 주목할 것은, 시민들이 2006년에 비해 2019년 입법·행정·사법부 전체의 영향력을 더 크게 느끼고 있다는 점이다. 2006년 세 기관의 영향력은 모두 5점대였으나 2019년 현재 6점대 후반에서 7점대로 영향력을 인지하고 있었다. 민주주의의 역사가 축적될수록 헌법기관들이 시민들의 삶에 미치는 영향에 대해 더 민감하게 느끼게 되었다고 해석할 수 있다. 시민들이 체감하는 영향력이 커질수록 관심도 높아지고 시민적 견제도 더 강력하게 작동하며, 최근 일련의 정치 상황은 이런 현실을 반영하고 있다고 하겠다.

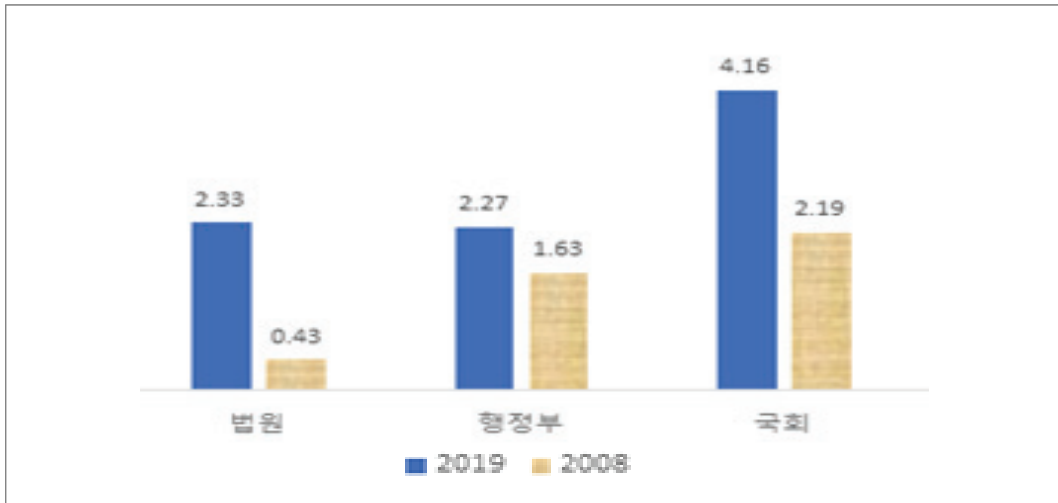
다음으로 2006년 시민들은 행정부>사법부>국회 순으로 영향력의 크기를 인식했으나 2019년에는 행정부>국회>사법부 순으로 영향력을 인식하고 있었다. 국회와 사법부의 영향력 격차는 2019년 현재 0.02의 미세한 수준이긴 하지만 순서의 변화가 갖는 함의는 크며 앞으로 시민들이 느끼는 국회 영향력의 크기는 더 커질 것으로 예상된다. 민주정치가 제도화할수록 국가적 의제설정 및 정책결정에 입법기관의 영향력은 더 커질 수밖에 없기 때문이다. 2019년 내내 진행된 검찰개혁관련입법, 선거법, ‘유치원3법’ 등을

둘러싼 ‘패스트트랙’ 논란은 결과를 떠나 국가적 의제를 둘러싼 시민적 관심의 소재지가 국회로 이동하고 있는 큰 흐름을 보여준다. 최근 20대 국회의 특징적 현상 중 하나인 피해자의 이름을 딴 법안들에 대한 시민적 관심 또한 이런 커다란 흐름 위에 놓여 있다. ‘김용균법’, ‘윤창호법’, ‘민식이법’, ‘해인이법’ 등의 사례는 과거 시민적 권리보호나 피해구제가 주로 행정부만을 대상으로 했던 흐름과는 궤를 달리하는 것이다.

하지만 여전히 3부 가운데 시민들이 체감하는 행정부의 영향력은 가장 크며 다른 두 기관의 영향력과 격차는 더 커졌다. 2006년 행정부의 영향력과 사법부, 국회의 영향력 격차는 0.05, 0.39였으나 2019년 그 값은 0.83, 0.81로 벌어졌다. 이런 결과는 한편으로 지난 10여 년 한국 정치가 행정부를 중심으로 전개된 역사적 경험을 반영하고 다른 한편으로는 최근 일련의 정치 상황을 반영한 것으로 보인다. 박근혜 전 대통령의 탄핵과 문재인 정부의 탄생이라는 행정부 수반 교체의 예외적인 정치 경험은 행정부의 영향력에 대한 체감을 크게 높였을 수 있다.

어떤 이유에서든 시민들이 행정부의 영향력이 커졌다고 느낄수록 헌법상 행정부를 견제할 의무를 가진 국회의 견제력 또한 함께 커져야 하며, 국회의 행정부 견제는 시민적 신뢰를 기반으로 해야 한다. 그런데 행정부에 대한 신뢰는 더 높아진 반면 국회에 대한 신뢰는 더 낮아졌다. 행정부는 영향력도 커졌다고 느끼고 신뢰도 높아졌지만 입법부는 영향력은 커진 반면 신뢰는 낮아진 것이다.

2019년 기준, 기관의 영향력과 신뢰도의 격차는 행정부 2.27, 사법부 2.33에 비해 국회는 4.16으로 가장 큰 차이를 나타냈다. 2006년 기준, 이 격차는 행정부 1.63, 사법부 0.43, 국회 2.19로 당시에 비해 국회의 영향력과 신뢰도 격차가 세 기관 가운데 가장 크기는 했지만, 2019년 기준에서 그 차이는 훨씬 커진 것이다. 더욱이 2019년 현재 국회 신뢰도 평균 점수는 10점 만점에 2.53으로, 행정부나 사법부가 4~5점대의 중간범위의 신뢰는 유지하고 있는데 반해 0~3의 극단값의 범위에 속해 있어, 국회 불신의 심각성을 드러내고 있다.



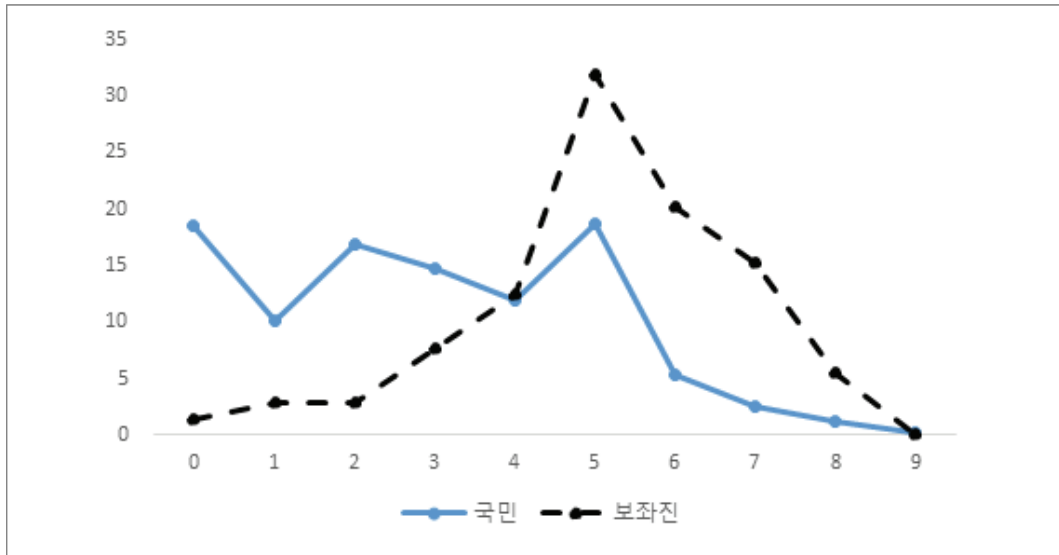
[그림 3-18] 기관 영향력과 신뢰도 격차 변화(2006년과 2019년)

나. 국회 신뢰도

다음으로 국민들이 느끼는 국회 신뢰 혹은 불신의 강도를 확인하기 위해, 10점 만점의 절대 수치로 평가를 요구한 결과를 살펴보자.

평균값을 기준으로 볼 때, 국민들의 국회평가 평균점수는 2.88점이며 보좌진의 평균 점수는 5.13점으로 상당한 차이를 보였다. 국민들과 보좌진들은 동일하게 0~10 사이 점수로 신뢰도를 평가했는데, 5점이 정 중앙값이므로 보좌진들의 평균값 5.13은 보통보다 약간 긍정적인 것으로 확인된다. 반면 점수분포를 0~3, 4~6, 7~10으로 나누어 보면 4~6은 중간범위, 0~3, 7~10은 강한 긍정 혹은 부정을 나타내는 범위가 되므로 시민들의 평균값 2.88은 일단 강한 불신을 드러내는 결과로 해석할 수 있다.

하지만 평균값은 다양한 분산분포 하에서 가능하므로 신뢰도 평가값의 분포를 살펴보자. 국민들 중 매우 부정적인 평가라 할 수 있는 2점 이하로 평가한 응답 비율의 합은 무려 45.6%로 절반에 육박한다. 반면에 보좌진 평가에서 2점 이하의 비율은 6.9%에 불과했다. 보좌진들의 신뢰도 분포값은 극단값은 적고 중간범위에 밀집된 단봉분포를 보이는 반면, 국민들의 신뢰도 분포값은 강한 부정에 치우친 편향분포를 나타내고 있었다.



[그림 3-19] 국회 신뢰도 점수별 분포(일반 국민 대 보좌진)

이처럼 국민과 보좌진 사이에 국회 평가가 큰 차이를 보이는 것에 대해 보좌진 심층면담 참여자들은 여러 가지 측면의 진단을 내놓았다.

“시민들이 사실 정치의식이 되게 높아졌는데, 그게 어떤 사회적 기반은 정치의식이 높아진 만큼 따라가지 못하니까 수동적으로 이진 대상화되어 있는 거라고 생각하거든요. 시민들이 자기 의견을 내는 거를 정치에 화내는 거, 문제 제기하는 거, 이런 개인적인 의견을 내는 거, 이런 거밖에 이게 최선을 다해 할 수 있는 게 이거밖에 없는 거죠. 그런데 그 의견을 내는 게 사실 문제를 해결하는 방식으로 가려면 자기가 참여하고 있는 노동조합이든 단체든 정당이든 그 기반을 가지고 의견을 내면서 그게 반영이 되는 거를 체감을 해 봐야지 그런 통로를 활용할 거잖아요. 그런데 그런 기반이 살고 있는 데 없으니까, 그러면 개인적인 불만으로 의견을 표출하는 게 아닌가.”

위 참여자는 국회 불신의 원인 진단에서 흥미로운 해석을 제시했는데, 시민사회 결사체 통로의 부재 때문에 모든 불만이 국회로 쏠리는 구조를 꼽았다. 시민들의 정치의식은 높아졌고 표현 욕구도 강력해지는 데 반해, 일상의 공간에서 자신의 문제를 해결해 나갈 공간이 부재하기 때문에 많은 문제의 해결을 국회나 정당에 기대할 수밖에 없는

데, 현실에서 국회는 그 모든 욕구를 해결해 줄 수 없기 때문에 불신이 강화된다는 지적이었다. 이 참여자는 시민들의 당연한 요구가 국회만이 아니라 시민사회 곳곳에서 분산되어 해결책을 찾을 수 있도록 민주주의의 뿌리 공간을 확장하는 것이 장기적으로 국회 불신을 완화시킬 대안이 될 것이라고 보았다.

“일단 국민들은 국회를 잘 몰라요… 예를 들어서 얼마 전에 지역구에서 국회로 향의 전화가 왔어요. 지역구에서는 도로 개선을 위한 작은 토론회인데, 지역에 원로 되시는 분이 사무실에 전화를 해서 난리 난리하시는 거예요. 이렇게 우리 지역에서 중요한 사안인데 국회의원이 여기를 안 와? 국회는 국회대로 현안 대책 논의를 하고 있었는데… 그 토론회는 지방의회 의원이 가야 하는 거 아닙니까. 그렇기 때문에 기초의원도 있고 광역의원도 있고 국회의원이 있는 건데, 그런데 지역주민들은 지역구에 하다못해 전봇대 하나만 봐 달라는 것도 국회의원한테 이야기를 하거든요.”

다른 참여자는 국회와 광역 및 지방의회의 기능과 역할이 다름에도 선거구 유권자들은 모든 문제 해결 기대를 선거구 국회의원들에게 의지하는 구조가 국회 불신을 가중시킨다는 진단을 내놓았다. 지방의회 역사가 20년 정도로 짧고 그 이전 오랜 시간 동안 유권자들은 국회의원만 선거구 단위로 직접 선출했기 때문에, 단위별 대표체의 역할을 구분하기보다는 선거구 국회의원이 모든 것을 해결해주기를 바라는데 그 기대가 충족될 수 없기 때문에 불만들이 누적된다는 것이다.

또한 선거구 유권자들의 이런 기대는 ‘지역구 행사에 나타나지 않는 의원’에 대한 부정적 평가로 이어지고 국회 전체에 대한 불신으로도 이어진다고 한다. 의원은 국회에서 민원인을 만나기도 하고 입법심의를 위해 전문가를 만나기도 하며 회의에서 법안심의를 진행하기도 하지만, 선거구민들이 생각하기에 중대한 행사에 나타나지 않으면 ‘일 안 하고 노는 의원’이 되어버린다는 것이다. 이 진단에 따르면 국회 보좌진들의 눈에는 보이는 의원의 의정활동들이 선거구 유권자들 눈에는 보이지 않기 때문에 양자의 평가 격차가 발생할 수 있다.

“국회 내부에서 볼 때는 회의 이런 데서 볼 때는 다른 집단보다 훨씬 더 합리적인 토론을 하고, 중간에 그 결론을 도출해내고, 이런 케이스들이 있긴 있단 말이죠. 협의도 하고 물밑으로 이야기도 하고… 그런데 언론에서는 정당들을 싸잡아서 비난하는 그런

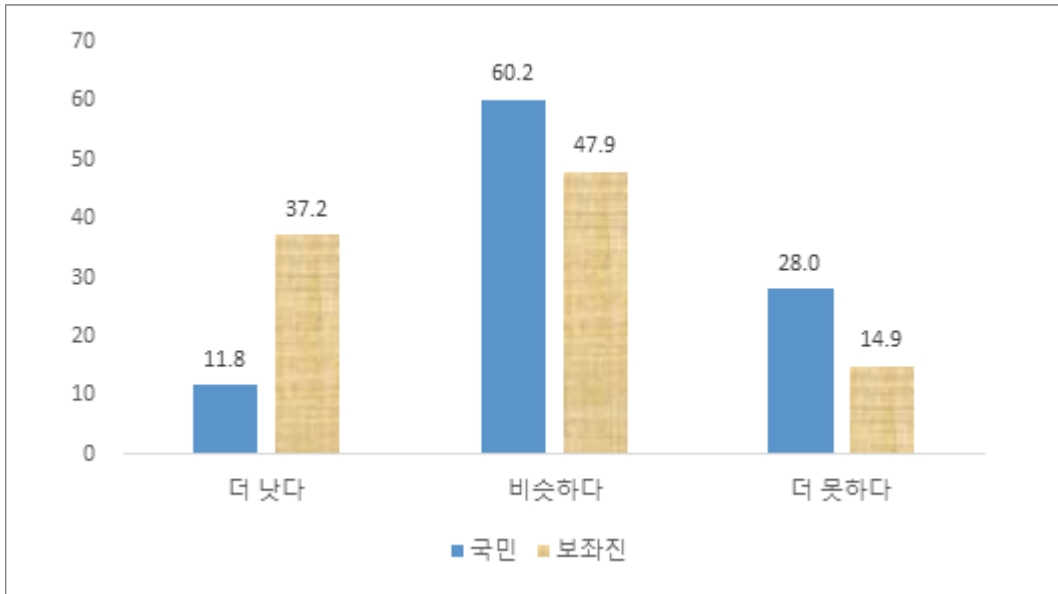
류의 제목 장사 내지는 다툼이 있다고 몰아가는 게 훨씬 유리하고 자신의 이해에 맞기 때문에 그게 고착화하면서, 국민들은 이것을 민주주의 과정이라고 생각 안 하게 되고...그런 과정을 정치인들 간에 완전히 밥그릇 싸움으로만 치환시켜서 계속 보도하고, 행정부는 ‘국회 때문에 일 못 하겠다’ 이리면서 국회 권한은 계속 약화되고 그러면 국민들은 없어져야 될 집단 이렇게 보는 거고... 저희는 그런 측면에서 인식 차이가 있지 않을까라는 생각을 합니다.”

또 다른 참여자도 실제 국회 내부에서 일어나는 민주적 과정에 대한 정보와 시민들이 가용하는 정보의 격차를 원인으로 꼽았고, 이러한 정보 및 인식격차를 발생시키는 주 원인으로 언론 환경과 행정부의 태도를 지적하고 있었다. 언론이 상업적 이해 등으로 국회 내 정당한 논쟁에 대해서마저 부정적인 프레임을 제공하고, 청와대나 행정부처 관료들이 자신들의 행태는 생각하지 않고 국회 책임만을 부각하는 담론을 재생산해내면서 언론이 다시 이를 시민들에게 전달하는 과정을 통해 시민들의 부정적 인식을 강화하고 있다는 것이다.

물론 심층 인터뷰 참여자들은 국회 불신의 원인에 대해서는 국회 자체의 책임을 가장 먼저 꼽고 있었고, 위 의견은 보좌진과 시민의 인식격차에 대한 해석을 물었을 때 개진한 것이다. 이 점을 감안한다면, 시민들에게 전달되는 국회에 관한 정보와 프레임에 왜곡이 있다는 지적은 현실을 반영한 해석으로 볼 수 있으며 대안을 마련할 필요가 있겠다. 이 부분은 이 장의 다른 부분에서 더 자세히 다루도록 한다.

다. 19대 국회와의 비교

이번에는 20대 국회에 대한 국민들의 평가를 19대와 비교하며 확인해 보았다. 선택지는 19대보다 낫다, 비슷하다, 못하다로 주어졌고 결과는 아래 그림과 같다. 가장 응답 비율이 높은 것은 ‘이전 국회와 비슷하다’는 의견이었다. 국민 중 60.2%와 보좌진의 47.9%가 19대 국회와 20대 국회가 비슷한 수준이라고 답했다. 그런데 더 낫거나 못하다는 의견의 분포에서는 보좌진들과 국민들의 의견이 다시 갈렸다. 보좌진들 중 더 낫다는 의견은 37.2%로 못하다는 의견 14.9%보다 2배 이상 많았는데, 국민들은 반대로 못하다는 의견이 28.0%로 낫다는 의견 11.8%보다 2배 이상 많았다.



[그림 3-20] 제19대 국회와 비교한 제20대 국회평가(일반 국민 대 보좌진)

심층 인터뷰 과정에서 19대와의 비교인식에서 발견된 일반 국민과 보좌진들의 인식 차이를 물었는데, 인터뷰 참여자들은 대체로 20대 국회가 더 낫다는 판단에 회의적이거나 조심스러워했다. 다만 보좌진들이 ‘더 낫다’는 응답을 더 많이 내놓은 것에 대해서는 국회 요인보다 ‘시민들의 변화’를 키워드로 한 해석을 제시했다.

“제도가, 그전에 한 번도 변화되지 않았던 제도의 변화가 시작이 되었고, 그게 어쨌든 사람들 사이에 어떤 화두가 된 거잖아요. 정치에 대한 관심도 높아졌고, 이게 부작용도 있고, 긍정적인 면도 있지만 긍정적인 면이 더 클 거란 뭐 그런 막연한 기대도 있고, 정권이 실제로 바뀌면서 여러 가지 이제 실제 경제가 어려워질 거라 이야기는 하지만, 정치제도 (변화) 자체로는 나쁘지 않은 것 같아요.”

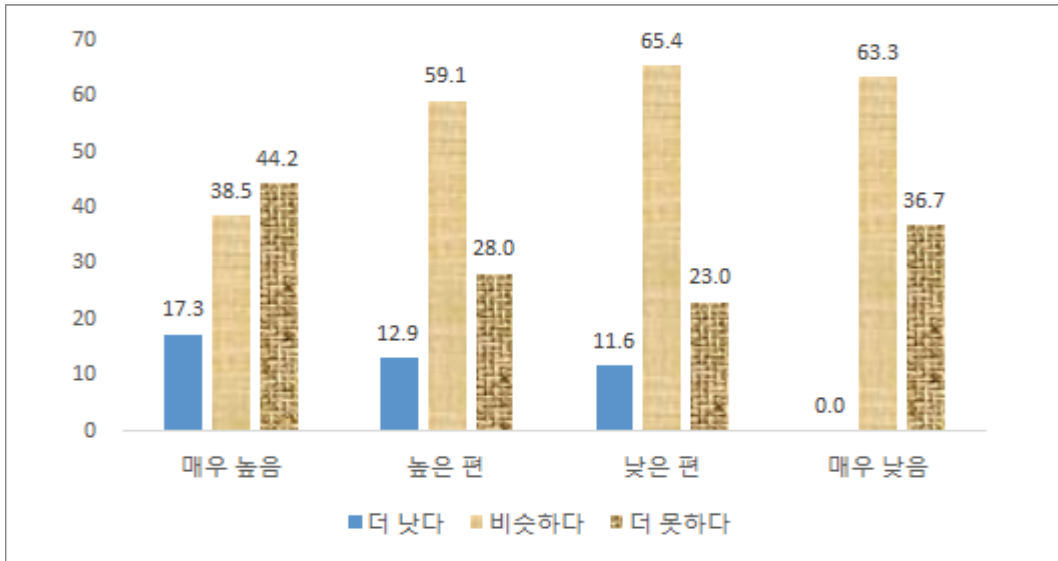
“촛불을 거치면서 의식도 조금 달라진 것. 그게 제일 크다고 생각하는데, 촛불을 거치면서 정치의식이 높아진 것, 정치에 관심이 생긴 것, 더불어 피로감도 생기긴 했지만...”

시민들은 과거보다 국회에 대한 기대가 더 높아졌기 때문에 이를 충족하지 못하는 국회에 대한 실망도 더 클 수 있지만, 국회 내부자들의 입장에서는 국회의 입법 등에 시민들의 관심이 더 높아졌고 이런 관심이 20대 국회를 긍정적인 방향으로 변화시키는데 영향을 미쳤다고 인식했을 수 있다는 것이다. 또한 2016~17년 촛불 국면에서 제기된 여러 개혁 의제들 중 일부라도 입법으로 반영이 되었고 그로 인해 만들어진 제도변화는 이전과는 성격이 다른 좀 더 큰 폭의 변화이기 때문에 ‘더 낫다’는 평가를 내렸을 수 있다고 보았다.

한편 19대 국회와의 비교인식에서 국회에 대한 관심도에 따라 차이가 있는지를 살펴 보았다. 국회에 관심이 많다고 응답한 시민들일수록 더 많은 정보를 가졌을 수 있고 국회에 대해 더 많은 정보를 가진 시민들일수록 비교평가에서는 차이가 나타날 수 있기 때문이다. 결과는 관심이 높은 시민들일수록 유보 입장은 유의하게 줄어드는 반면 부정적이거나 긍정적인 판단은 강해졌고 그중에서도 부정적인 평가가 훨씬 더 높아진다는 것이다.

이전 국회와 비슷하다는 답변이 국회 관심이 매우 높은 집단을 제외하고는 60% 수준에 달했다. 국회 관심이 높은 집단은 20대 국회에 대한 더 많은 정보를 가지고 있기 때문에 ‘비슷하다’는 중립적 응답이 38.5%로 상당히 낮다. 관심 있게 보아야 할 부분은 ‘이전 국회보다 못하다’는 응답 비율이다. 국회 관심이 매우 높은 집단에서 44.2%로 다른 관심 수준의 집단들보다 월등히 높은 비율을 보여준다.

이런 결과에 대한 한 해석은 관심이 높은 집단일수록 더 많은 정보를 접할 것이고 그 정보의 성격은 긍정적인 정보보다는 부정적인 정보였을 가능성이 높기 때문에 더 강한 부정적 평가로 이어졌다는 것이다. 관심 집단이 더 많은 부정적 정보에 노출된 것은 20대 국회의 운영 및 국회의원들의 행태가 실제로 19대보다 더 부정적이었거나 아니면 20대 국회에 대한 정보가 19대보다 더 부정적으로 생산되었기 때문일 것이다. 이 조사가 진행된 2019년 봄은 ‘패스트트랙 안전 지정’ 등의 문제로 여야당 간에 강한 대치를 지속했던 시점이었기 때문에 상황적 요인에 의한 결과일 수도 있겠다.



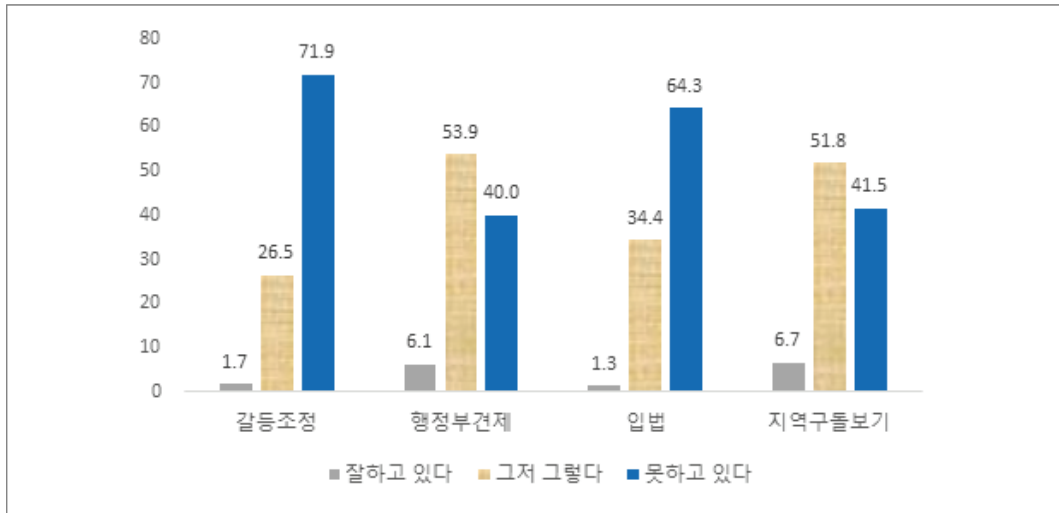
※ “지난 제19대 국회와 비교할 때 제20대 국회는 어떻다고 생각하십니까?”

[그림 3-21] 국회 관심 수준에 따른 상대적 국회 평가(제19대 국회와 비교)

2 기능별 평가

이상의 종합 평가에 이어 국회가 수행하는 기능별 영역에 따른 평가인식을 확인해 보았다. 국회가 수행하는 기능은 입법뿐만 아니라 행정부 견제, 국민갈등 조정(사회통합) 그리고 지역구 의원들의 선거구 관리 등을 꼽을 수 있다. 먼저 각 기능의 중요도 인식을 살펴보면, 응답자들은 가장 중요한 기능으로 입법기능(43.1%)을 꼽았고, 갈등 조정기능(25.7%), 행정부 견제(18.5%) 그리고 지역구 관리(12.7%)의 순으로 인식하고 있었다.

다음으로 국회가 수행하는 기능에 대한 평가인식을 ‘잘하고 있다’ ‘그저 그렇다’ ‘못하고 있다’로 나누어 확인하였는데, 위의 4가지 기능에 대한 평가를 평균값으로 보면 ‘잘하고 있다’는 응답은 4%, ‘그저 그렇다’는 응답율은 41.6% 그리고 ‘잘 못하고 있다’는 부정적 평가는 54.4%로 나타났다. 요약하면 국회의 기능을 세부적으로 구분하고 각 기능에 대한 평가를 평균해본 결과 부정적 평가가 압도적으로 높은 것(54.4%)으로 확인되었다. 하지만 각 기능 영역별로 구분해서 보면 차이가 나타난다.



[그림 3-22] 국회 주요기능에 대한 평가

부정적인 평가를 기준으로 보면, ‘지역구 돌보기’와 ‘행정부 견제’가 비슷한 수준으로 낮고 다음 ‘입법 기능’과 ‘갈등 조정’ 순으로 부정평가가 높았다. 중요도 인식과 비교해 보면, 가장 중요하게 꼽은 입법기능에 대한 부정평가는 두 번째로 높았고, 두 번째 중요 기능으로 꼽은 갈등 조정기능에 대한 부정평가가 가장 높았다. 반면 가장 낮은 중요도로 꼽힌 지역구 관리와 두 번째 낮은 중요도를 가진 행정부 견제가 그나마 부정평가가 낮은 것으로 확인된다.

2006년 동일한 방식으로 진행한 국회 기능별 평가 결과와 비교해 보면, 행정부 견제와 지역구 돌보기는 부정평가 값이 유의하게 줄어든 반면 입법과 갈등 조정은 반대로 부정평가가 유의하게 높아진 것으로 나타났다.

[표 3-4] 국회 주요기능에 대한 세부평가(2019년과 2006년)

	2019 조사(%)			2006 조사(%)		
	잘하고 있다	그저 그렇다	못하고 있다	잘하고 있다	그저 그렇다	못하고 있다
갈등 조정	1.7	26.5	71.9	5.8	31.1	63.0
행정부 견제	6.1	53.9	40.0	11.4	40.0	48.5
입법	1.3	34.4	64.3	15.6	46.6	37.8
지역구 돌보기	6.7	51.8	41.5	5.0	35.9	59.0
평균	4.0	41.6	54.4	9.5	38.4	52.1

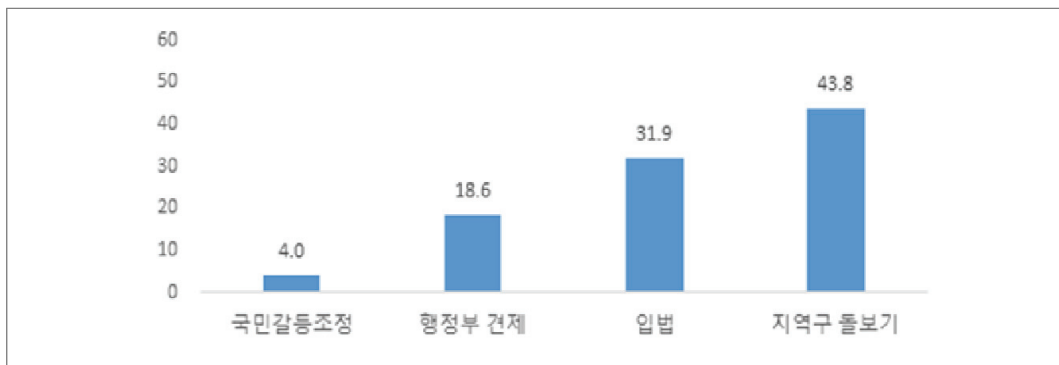
전체적으로 ‘잘하고 있다’는 응답은 매우 낮으며 특히 입법기능에 대한 긍정평가는 15.6%에서 1.3%으로 급락했다. 반면 ‘지역구 돌보기’는 5.0%에서 6.7%로 긍정평가가 증가했으며 유보적 입장이 35.9%에서 51.8%로 크게 늘었다. 또한 행정부 견제 기능에 대해서는 긍정평가가 절반 수준으로 줄긴 했지만 유보적 입장이 40.0%에서 53.9%로 늘어났다. 지난 13년 동안 이 두 영역에 대한 부정평가는 어떤 이유에서든 상당히 줄어든 반면, 입법기능은 부정평가가 크게 늘었고 갈등 조정기능은 그 때나 지금이나 가장 못하고 있는 기능으로 꼽히고 있다.

지역구 돌보기에 대한 부정평가가 줄어든 것은 한편으로 의원의 지역구 활동에 대한 시민들의 인식변화가 반영된 결과일 수 있고 다른 한편으로 실제 의원들의 지역구 활동이 개선된 결과일 수도 있다. 전자는 지방정치가 활성화되면서 국회의원과 지방의원의 지역구 활동에 대한 기대가 분화되었을 가능성이 있고 국회의원에게는 지역구 활동보다는 입법이나 행정부 견제 활동에 대한 기대가 더 커지는 평가 기준 변화가 일어난 결과일 수 있다는 것이다. 후자는 정당정치와 의회정치의 경합이 쌓이면서 후보자들이 모델로 삼을 수 있는 지역구 활동 사례들이 축적되었고 그 결과 과거보다 나은 지역구 활동이 긍정적 평가로 이어졌을 가능성이다.

행정부 견제에 대한 부정평가가 줄어든 것은 지난 10여 년 국회의 일상적인 대 행정부 견제 활동이 실제 진전된 현실을 반영한 결과로 해석할 수도 있겠고, 박근혜 전 대통령의 탄핵을 전후한 국회 활동 과정에서 행정부에 대한 국회의 영향력이 증대된 상황적 요인에 대한 반영으로도 해석해 볼 수 있다. 지난 10여 년 국회는 인사청문 대상을 꾸준히 늘어오면서 대통령의 인사권 견제범위를 넓여왔고, ‘통상절차법’의 제정 등으로

과거에는 국회 권한 밖에 놓여 있던 대통령의 조약체결 및 비준에 대한 통제권도 확대해 왔으며, ‘국가재정법’ 제정 등으로 재정통제에 대한 제도적 권한도 확대해왔다. 또한 대정부질의, 현안질의, 국정감사 및 조사 등의 제도를 활용해 일상적인 국정감독권 행사도 빈번해졌다. 이런 일련의 노력들이 쌓이면서 시민들이 체감할 수 있는 국회의 행정부 견제 활동도 늘어난 결과 부정평가인식이 줄어들었을 수 있다.

반면 상황 요인으로는 박근혜 전 대통령의 탄핵이 국회와 행정부 관계에 대한 시민들의 통념에 충격적인 변화를 야기했을 가능성을 생각해 볼 수 있다. 국회가 대통령을 견제할 수 있는 가장 높은 수위의 권한이 탄핵소추권이며, 이 권한이 실제 적용되었고 대통령의 해임이 이루어졌기 때문에 행정부에 대한 국회의 견제권을 시민들이 보다 실질적으로 인식하게 되었을 가능성이 있다. 본 연구가 포함한 경험 조사 자료로는 어떤 원인에 의한 결과인지를 밝혀낼 수 없지만, 다양한 가능성을 두고 시민들의 대국회 인식 변화를 추적해볼 필요가 있다.



[그림 3-23] 국회 기능에 대한 긍정평가 비율(보좌진, 단위 %)

한편 20대 국회 기능별 평가에서 시민들과 보좌진의 인식에 유의한 차이가 있었다. 4가지 기능에 대해 모두 보좌진들은 시민들보다 긍정평가 점수가 높았는데, 이는 국회 내부에서 활동하고 있는 직업적 특성을 감안하면 당연한 결과다. 그런데 갈등 조정기능이 낮은 평가를 받고 지역구 돌보기가 가장 높은 평가를 받은 점은 동일하나, 행정부 견제기능보다는 입법기능에 대한 긍정평가가 훨씬 높다는 점에서 차이가 있었다. 또한 31.9%의 보좌진 응답자들이 국회 입법기능에 대해 ‘잘하고 있다’는 긍정적 응답을 내

놓았는데, 이런 평가의 근거들은 무엇인지에 대해 보좌진 심층 인터뷰를 통해 확인해 보았다.

“18대, 19대, 20대 오면, 법안 발의 숫자가 급증하죠. 이게 과연 국회의원들이 발의를 열심히 하면 그게 의정활동을 잘하는 건지, 아니면 발의된 법안이 통과를 해야지 의정활동을 잘했다고 평가해야 하는 건지 이러한 기준이 없다 보니까 일단 마구잡이로 내죠. 그러면 소위원회에 쌓여있는 법안이 너무 많은 거예요. 그러면 이게 일을 해야 하는데, 법안을 다뤄서 처리를 해야 하는 게 일인 거죠. 소위에서는.”

“초선의원들은 자기 이름 날리고 열심히 했다는 걸 보여주고 싶어서 입법활동 열심히 하시고 예산도 잘 챙기시고 해요. 토론도 많이 열고. 저희 같은 경우에는 토론회를 217번을 했더라고요. 법안도 20개를 넘게 냈어요. 통과된 것도 20개가 넘어요.”

“법안이나 출석률, 의정활동 이런 거는 공천이 시스템화되면서 제도화되거든요.”

인터뷰에서 공통적으로 지적된 것은 대수가 거듭될수록 법안 발의 수가 급증했고 입법 발의에 관한 한 전문가 간담회, 이해당사자 간담회, 공청회, 토론회 등 체계적인 준비가 이루어지고 있다는 것이다. 통과 법률안의 수는 18~20대 국회에서 거의 비슷한 수준을 유지하지만 발의 법률안의 수는 기하급수적으로 늘어나고 있는 상황이고 발의 법률안의 대다수는 의원발의 법률안이므로 이런 현실을 반영한 평가로 해석할 수 있다. 또한 의원의 의정활동평가만으로 공천이 보장되는 것은 아니지만 법안발의, 회의출석, 국정감사활동 등 기본적인 의정활동 이력을 관리해야만 다음번 선거 공천에서 불이익을 받지 않을 정도의 제도화는 이루어지고 있기 때문에, 의원들의 입장에서 입법활동이나 국정감사 준비를 등한시할 수는 없게 되었다는 지적도 있었다.

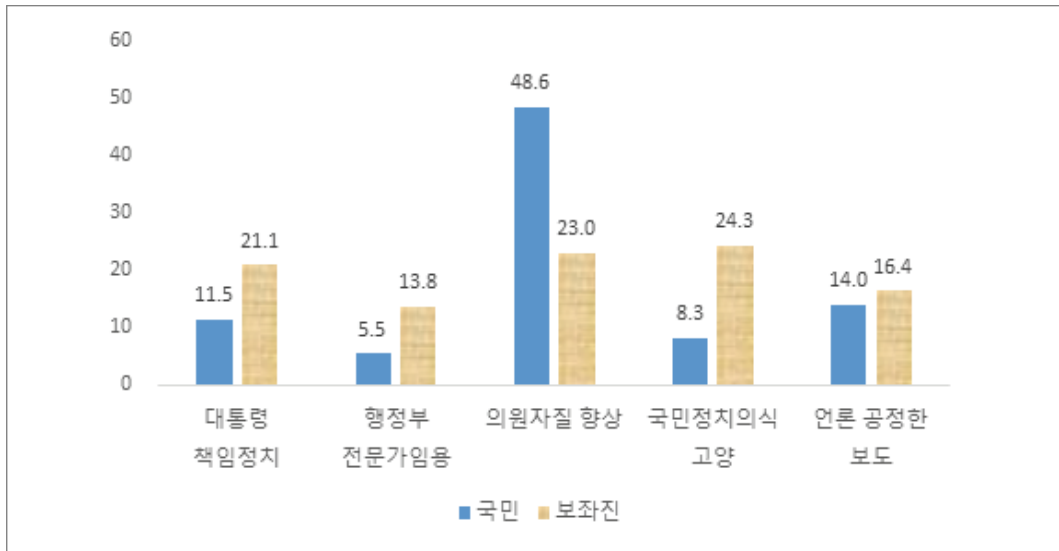
다만 이런 입법발의 급증 현상이 바람직한 현상인가에 대해서는 인터뷰 참여자들마다 의견을 달리하고 있었고, 이 부분은 이하에서 후술한다.

제4절

국회 불신에 대한 원인 진단

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

이 절에서는 20대 국회에 대한 평가를 토대로 국회 불신에 대한 종합적인 원인 진단을 다루어보고자 한다. 우선 시민들과 보좌진에게 각각 정치 일반에 대한 문제 진단을 물었다.



※ “정치 발전을 위해 가장 시급한 과제는 무엇이라고 생각하십니까?”

[그림 3-24] 정치 발전을 위해 가장 시급한 과제

시민들은 ‘국회의원의 자질향상’(48.6%), ‘언론의 공정한 보도’(14.0%), ‘대통령의 책임정치’(11.5%), ‘국민의 정치의식 고양’(8.3%)의 순으로 개선과제를 인식하고 있었고, 그중 압도적 비중을 차지하는 것은 국회의원의 자질이였다. 문항 구성에서 국회라는 기관이 아니라 시민들이 더 친숙하게 느끼는 국회의원을 넣긴 했지만, 이 문항은 일반적으로 정치발전을 저해하는 요인으로 꼽히는 ‘대통령과 행정부, 국회, 언론, 국민의 정치

의식' 가운데 어떤 문제를 더 심각하게 인식하는가를 확인하는 것이다. 시민들은 대통령의 4배 이상의 책임을, 언론의 3배 이상의 책임을 국회에 묻고 있었다.

반면 보좌진들은 대통령, 국회, 국민 정치의식의 문제를 비슷한 비중으로 진단했고, 다음으로 언론의 문제를 꼽았다. 인터뷰 내용을 토대로 보면, 정치발전의 문제로 대통령에 대한 문제의식은 국회와의 관계 영역에서 주로 등장한다. 국정운영의 어려움이 있을 때 그 책임을 일방적으로 국회에 떠넘기는 발언, 국회의원에 대해 '일을 안 하고 노는 것'처럼 묘사함으로써 국회에 대한 이해를 왜곡시키는 것에 대한 우려, 정치적 반대 의견에 대해 강경한 태도를 취함으로써 원내에서 집권당과 야당의 대화 가능성을 낮추는 문제 등이 문제로 인식되고 있었다.

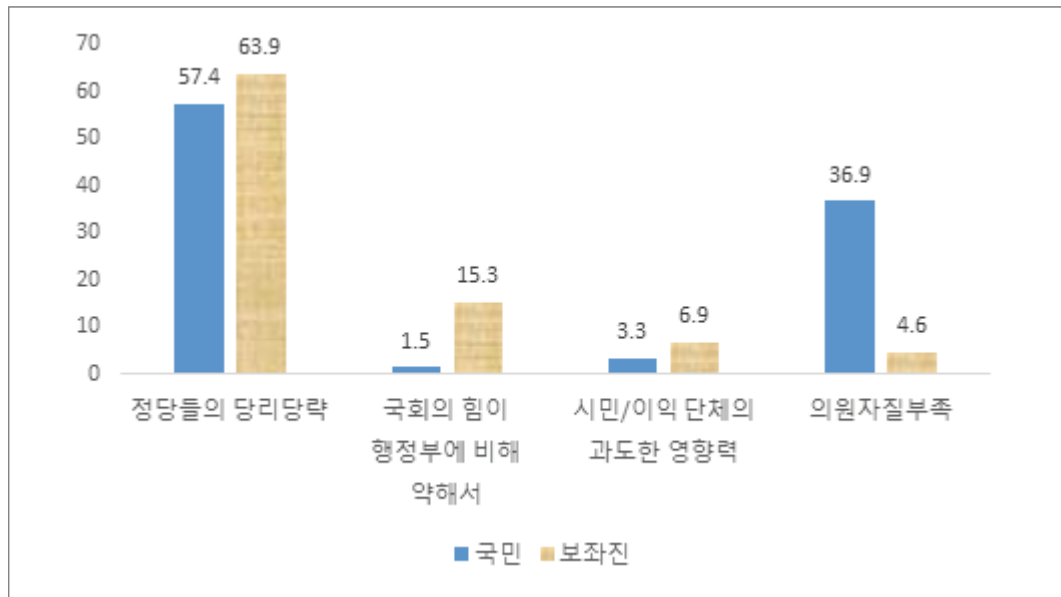
국민의 정치의식을 개선과제로 꼽은 부분에 대해서는, 두 가지 영역의 지적이 등장했다. 한 가지는 전반적으로 국회에 대한 이해가 더 개선되기를 바라는 의견이었다. 지역구에 나타나지 않으면 '논다'고 생각하거나, 갈등을 본질로 하는 기관인데 '싸운다'고 비난을 하거나, 행정부 견제는 헌법상 의무임에도 '국정운영의 발목을 잡는다'는 부정적 시선으로 바라보는 등의 인식 개선에 대한 바람이 있었다. 다른 하나는 강한 의견을 가진 지지자 집단에 대한 문제의식이었다. 어느 정당이나 강한 의견을 가지고 행동하는 지지자들이 있게 마련인데, 이들로부터 특정 시점 여론 다수의 의견과 배치되는 강경한 태도를 정당이나 국회의원이 요구받게 되면 영향을 받게 된다는 것이다.

대의정치는 정당과 시민들의 연계(linkage)구조에 토대를 두고 움직일 수밖에 없고 정당과 시민들의 연계는 강한 지지자 그룹, 약한 지지자 그룹, 무당파 그룹, 약한 반대자 그룹, 강한 반대자 그룹의 형태로 분포된다. 선거가 아닌 때 정당과 국회의원은 강한 지지자 그룹과 강한 반대자 그룹으로부터 가장 직접적인 반응을 받게 되며, 특히 강한 지지자 그룹들의 정치적 반응은 정당과 의원의 행동이나 결정에 영향을 미칠 수밖에 없다.

그러나 다른 면에서 보면 현대 민주정치에서 강한 지지자나 반대자들의 적극적인 행동주의(activism)는 바람직하다고 보든 아니든 피해갈 수 없는 조건이 되었다. 시민들이 이슈마다 자유롭게 연계하여 정보를 나누고 행동을 조직하다가 목적이 상실되면 사라지고 다시 다른 이슈에 따라 모이고 흩어지면서 온-오프라인으로 정당과 정치인에게 압박을 가함으로써 영향을 미치고자 하는 것은, 당대 어느 나라 민주주의나 공통적으로

겪고 있는 상황이다. 이럴 때 우선 상황을 이해하고 규범을 세우며 원칙을 가져야 하는 것은 정당과 정치인일 수밖에 없다.

다음으로 국회의 문제로 좁혀 행정부와의 관계, 정당, 의원, 시민으로 나누어 문제 진단을 시도했다.



※ “국회가 역할을 제대로 하지 못한다”는 의견이 많습니다. 그 이유는 주로 무엇 때문이라고 생각하십니까?”

[그림 3-25] 국회가 제 역할을 못 하는 원인(일반 국민 대 보좌진)

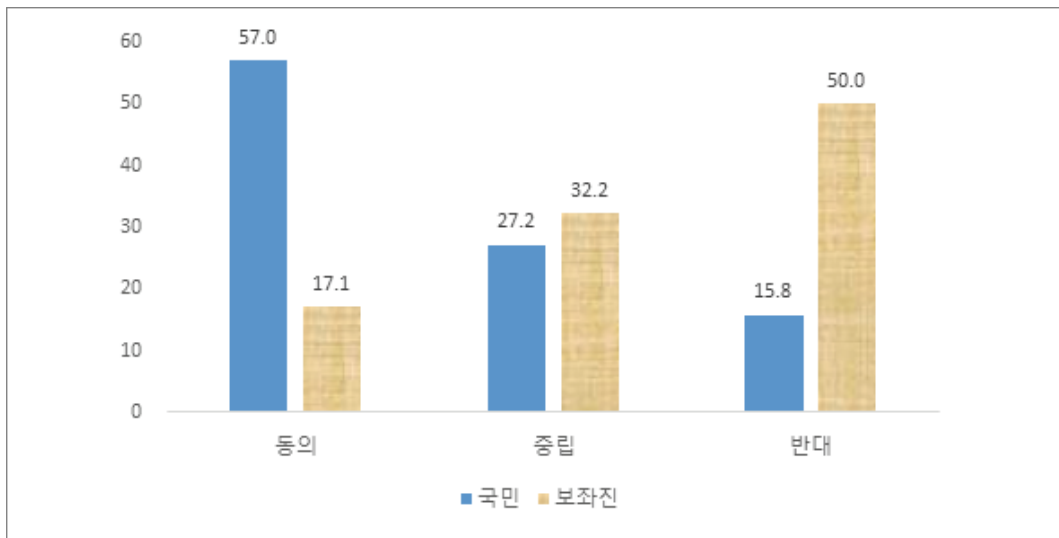
국회의 가장 큰 문제가 무엇인지에 대해서는 시민들과 보좌진 조사결과가 일치했다. 시민들의 57.4%, 보좌진의 63.9%가 ‘정당’을 가장 큰 문제로 꼽았다. 시민들은 두 번째 문제요인으로 ‘의원’을 꼽은 반면 보좌진들은 행정부와의 관계를 꼽았다. 이하에서는 각각의 요인들에 대해 좀 더 자세히 살펴본다.

가. 정당 요인

‘정당들의 당리당락’이 문제라는 인식은 두 가지 차원에서 해석해 볼 수 있다. 하나는 원내 모든 정당들의 문제라는 인식이고 다른 하나는 당파적 인식, 내가 속하거나 지지

하는 정당이 아닌 정당의 문제라는 인식이다. 어떤 차원의 문제진단인지를 확인하기 위해 특정 정당의 다수당 여부에 따라 인식의 차이가 있는지를 확인했다.

시민들이 현재 국회에 대한 불만은 특정 정당이 국회를 지배하고 있거나 특정 정당이 국회 운영의 발목을 잡고 있는 단기적 문제 때문이 아닌 것으로 확인된다. 절반 이상의 국민(57%)은 ‘어느 정당이 다수당이 되건 국회는 마찬가지다’라고 생각하고 있는데, 이는 국회의 문제는 특정 정당이 다수당이어서 생기는 것이 아니라 국회 제도 혹은 정당 간 협력 부족 등 정당 간의 관계에 의한 것이라는 의견으로 볼 수 있다.



※ “어느 정당이 다수당이 되건 국회는 마찬가지다”

[그림 3-26] 국회 운영에 특정 정당의 중요성

반면 국회 보좌진 중에는 시민들의 인식과 달리 소수인 17.1%만이 위의 ‘어느 정당이 다수당이 되건 국회는 마찬가지다’라는 주장에 동의하고 있었으며 동의하지 않는다는 의견은 50%로 절반에 이르렀다. 이처럼 국회 문제진단에 있어 인식의 차이는 시민들이 국회를 하나의 단위로 파악하는 데 비해 보좌진들은 여당과 야당의 관계, 혹은 소속정당에 따라 인식을 달리하기 때문으로 보인다.

보좌진 인터뷰를 통해 원내정치에서 정당들의 ‘문제’가 무엇인지를 보다 구체적으로

확인해 보았다. 정당에 관계없이 인터뷰에 참여한 보좌진들은 최근 들어 정당 간 협의가 어려워졌다는 점을 공통적으로 지적했다. 교섭단체 대표 수준만이 아니라 위원회 간 사들끼리의 협의도 잘 진행되지 않고 있다는 진단이다.

“...(중략)지금 국회에서는 여야 간사가 안건 협의를 해야 하는데, 서로 통화를 안 해요. 행정실을 통해서 해요. 그럼 어떤 문제가 생기냐 하면 사무처 권력이 강화되는 거예요, 왜 안 친하게 지내냐 간사 간 보좌진들도 서로 만나 가지고 싸울 땐 싸우더라도 주고받고 빼고 해야 하는데, 딱 끊기는 순간서부터 거기서부터는 거기에 대한 결정권은 위원장과 행정실로 돌아가는 거죠.”

“지금은 상대 당을 밟고 일어서야 우리 당이 산다. 예전부터 이런 게 있었지만 지금은 그런 게 더 과격해졌고, 여기서 밀리면 끝이다 내지는 00의 예를 들면 상징성 있는 재는 날려야 우리가 산다 이런 면에서 과격해진 면이 있지 않나. 그래서 도저히 이제는 물밑이고 뭐고 협상할 여지들이 더 줄어들고 있는 건 아닌가...”

사실 정당은 그 속성상 ‘당리당락’을 추구할 수밖에 없다. 문제는 그 당리당락이 제도로서 국회 운영을 저해하는 방식으로 추구될 때 발생한다. 서로 입장이 다르고 이익이 다르기 때문에 국회법은 복잡다단한 절차 규범들을 두어 결정에 이르도록 돕는 것이다. 그 규범 중에 핵심이 국회, 위원회 운영을 위한 의사일정 결정을 교섭단체 간 협의에 맡기는 것이다. 따라서 교섭단체 간 협의가 작동하지 않는다는 것은 곧 국회 규칙이 준수되고 있지 않다는 것과 같은 의미가 된다.

보좌진 인터뷰에서 지적한 현재 원내정당 정치의 또 다른 문제점은 당내 정치 차원에 있었다. 당론의 결정 과정이 과거보다 더 비민주적으로 이루어지고 있고, 정당 간 갈등이 첨예해지는 조건에서 내부의 다양한 의견들이 자유롭게 개진될 기회를 얻지 못하고 있으며, 의원들은 공천 등의 불이익으로 돌아오게 될 것을 우려하기 때문에 더 소극적으로 임하고 있다는 지적이었다.

“20대에 들어오면서 당론이 더 명확해진 것 같습니다... 그 전에는.. 000의원님하고 000의원님하고 의견이 달라서 끝장토론도 하고 그렇게 해서 결론을 낸 것도 있고, 좋은 사례가 있었거든요. 지금은 당이 이념별로 쪼개지다 보니 무쟁점 법안은 웬만하면

되는데, 이념과 관련된 거는 그냥 다 당론으로 갑니다.”

“당론이라는 게 어떻게 가장 비민주적인 제도라 당헌 당규에도 없어요. 그냥 암묵적이고 관행적으로 하는 건데… 지금 20대 국회가 아까 말씀드렸지만 자꾸 싸우는 이유가 사실 정권이 바뀌어서 그렇거든요. 정권이 바뀐 상황에서 첨예하게… 당론이 결정되었을 때 아군한테 총질하면 찍히겠죠.”

“당내에서 다수의원들과 반대되는 어떤 얘기를 해도 공천에 영향을 받지 않고 피해를 보지 않고 그리고 정권에 바뀔에 따라서 처참한 비극을 겪는 사람들이 나타나지 않아야 하는데(현실은 그렇지 않다)…”

문제는 당론의 결정 과정, 결정 이후 과정의 두 단계에서 발견된다. 결정 과정에서 ‘과거에는 끝장토론 등의 선례가 있었지만 지금은 아니다’라는 진술은 현재 각 정당들의 당론 결정 과정이 민주적이지 못하다는 현실진단이다. ‘당론이 결정되었을 때 아군한테 총질하면 찍힌다’, ‘공천에 영향을 받고 처참한 비극을 겪는’ 사례는 당내 민주주의를 위축시킬 수밖에 없는 현실정치의 경험을 담고 있다.

나. 의원 요인

다음으로 지적된 국회의원 차원의 문제에 대해 인터뷰에 참여한 보좌진들의 평가는 갈렸다. 개개인으로서 국회의원들의 자질은 점점 더 좋아지고 있다는 평가와 대수가 거듭될수록 나빠지고 있다는 평가가 대비되었다.

“국회의원들이랑 이야기해 보면, 경험들이나 지식이나 이런 것들은 사실 훨씬 더 좋아지고 돈 받고 이런 것도 없어지고 어디 비교할 게 아니죠.”

“저는 사실 굉장히 하향되고 있다고 생각을 해요. 17대 때랑 비교를 하면 의원들 한 사람 한 사람이 대표성이 있었고 정당과 자기가 그거를 설득해 나가는 기반이 있고 그거를 사회적인 기반하고 연결을 시켜 줘야 하는데, 지금의 의원들은 그런 면이 없는 것 같아 가장 아쉽고…”

나아지고 있다는 진단은 의원이 되기 전에 사회 경력도 풍부해지고 있고, 의원윤리가 점차 강화되고 시민들의 기준이 높아졌기 때문에 부패 등 일정 기준을 충족하지 않으면 의원이 될 수 없는 구조 등의 배경을 제시했다. 반면 나빠지고 있다는 진단은 과거에는 여성, 노동자, 농민 청년 등 의원의 쿼터로 들어오는 각 정당의 의원들이 과거에는 사회 대표성을 담지하고 있었고 의정활동 과정에서도 적극적인 소통을 해나갔던 반면 지금은 여성인 개인, 노동자인 개인들로 국회에 들어오기 때문에 선출될 때의 대표성과 의정활동에서의 대표성이 일치하지 않는다는 문제의식이었다.

한편 개별의원의 자질에 대한 평가와는 별개로, 원내정치의 구조와 관행이 의원들에게 잘못된 유인을 제공하고 있다는 점을 인터뷰에 참여한 보좌진의 소속 정당에 관계없이 공통적으로 지적하고 있었다.

“개개인 의원들이 헌법 기관이고 굉장히 자질 있고 똑똑하시고 그 자리에서 업적을 하시던 분들이예요... 그런데 그분들이 당연히 들어오면 중진 의원들이 계시고, 당론에 따를 수밖에 없어요. 그리고 공천권이란 게 있기 때문에. 정당에서 아까 이야기한 데로 제왕적 대통령제 이야기하지만 정당에서는 공천권이 있어요. 그래서 의원들이 튀려고 노력을 하는 거고, 국민에게 더 알릴려고 노력하고 자기 네임밸류를 높이려고 노력하는 거거든요... 그런데 공천권을 국민에게 돌려줘야 한다? 아니면 하향식 공천이 아니라 상향식 공천으로 해야 한다? 이런 것들이 몇십 년째 이야기가 나왔는데, 제대로 공천을 안 했기 때문에 생기는 문제인 거죠.”

우선 지적된 것이 정당 지도부의 공천권 문제였다. 4년의 의정활동 기간 동안 의원들은 다음번 재선을 끊임없이 의식할 수밖에 없는데, 재선이 가능하려면 정당 공천을 먼저 받아야 하고 정당의 공천이 지도부의 독점 권한이므로 의정활동 과정에서 지도부의 의사를 거스르는 활동을 하기 어렵다는 것이었다.

또한 대중적 인지도를 높여놓아야 다음번 공천에서 혹시라도 있을 수 있는 불이익의 위험을 최소화할 수 있으므로 입법이나 국정감사 등의 활동이 얼마나 내실있게 진행되는가보다 얼마나 언론에 노출되는가를 기준으로 삼게 된다는 지적도 이어졌다.

“국감에 대한 평가도 당에서도 지금 하고 있는 평가들이 당에서 언론 보도를 몇 회 했느냐로 평가를 하거든요. 그게 제가 알기로 19대 때 자리 잡은 걸로 알고 있는데, 어떤 문제가 있냐면요, 국감 질의는 국감 질의서대로 준비하고요, 언론 보도를 위한 언론 보도는 또다시 써야 해요. 그런데 아시겠지만 그런 보도 자료 나오는 부분들은 언론에서 좋아하는 통계라던가 이런 부분이거든요. 뭔가 어떤 걸 제대로 바꾸고 이런 부분들은 언론도 그렇게 하니까 깊은 내용들은 잘 안 받아줘요.”

앞의 내용들과 연계해 보면, 원내정당들이 ‘얼마나 법안 발의를 많이 했나, 국정감사에서 언론에 노출된 빈도가 얼마나 되나, 정당 지도부가 비민주적으로 결정하는 당론에 얼마나 충실했나’ 등을 다음번 공천 기준으로 삼기 때문에 의원들은 이 기준에 맞추어 행동해야 할 유인이 발생할 수밖에 없는데, 과연 이런 기준이 국회의원으로 하여금 행위규범으로 타당한가에 대한 문제의식으로 정리해볼 수 있다.

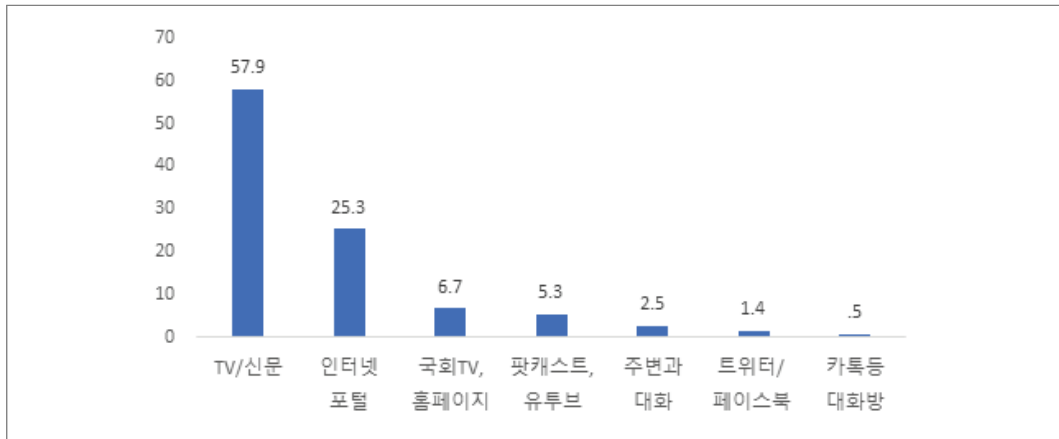
법안 발의 수 기준은 하나의 법안을 만들더라도 더 필요하고 절실한 문제를 다루어야 한다는 의정활동 윤리가 아니라 쉽게 더 많은 법안을 만들려는 잘못된 유인으로 이어질 수 있다. 언론노출 빈도를 기준으로 삼는 것은 행정부처의 업무집행이나 재정집행의 복잡한 내용들을 얼마나 잘 감독해서 재정낭비를 줄이고 행정부 업무를 투명하고 효율적으로 만들 것인가 등의 행위윤리보다는 ‘얼마나 튀어서 언론의 주목을 받는가’라는 잘못된 행위 유인을 낳을 수 있다. 흔히 각 정당들이 공천과정에서 ‘정당 기여도’라고 칭하는 기준이, 정당의 이념과 정책을 실현하는데 얼마나 충실했는가, 정당의 당헌 당규에 비추어 모자람이 없었는가 등의 윤리 규범보다는 정당 지도부의 입장에 얼마나 잘 따랐는가라는 잘못된 행위 규범을 강제할 수 있다는 것이다.

보좌진 인터뷰의 이런 지적은 선거에서 후보자 총원 과정의 문제만이 아니라 의정활동 기간 원내정당들이 개별의원에게 강제하는 혹은 권고하는 평가 기준에 대해서도 전반적인 재고가 필요함을 보여주고 있다.

다. 언론 요인

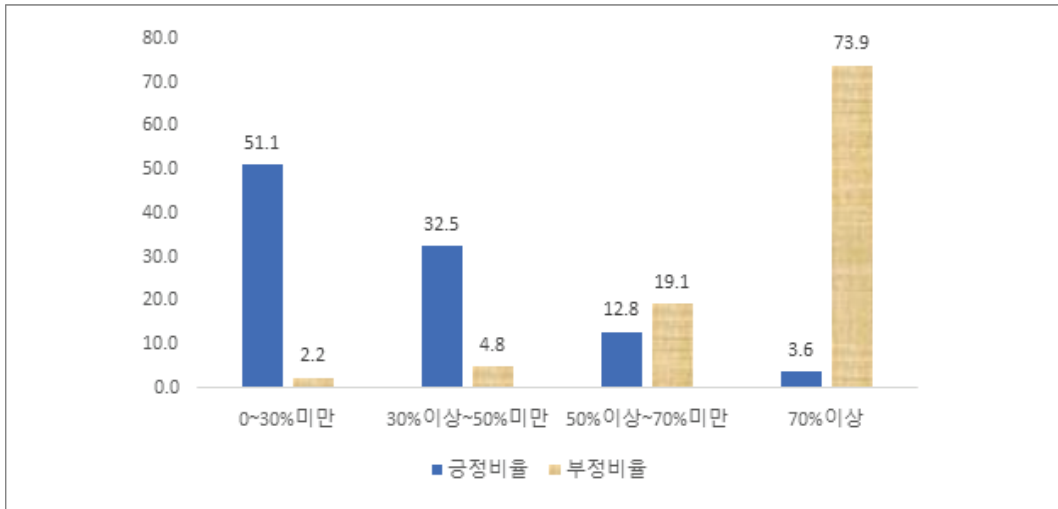
다음으로 시민들과 보좌진들이 지적한 국회의 문제 영역은 언론이었다. 언론이 국회에 관한 정보를 시민들에게 전달하는 과정에 대한 문제의식으로, 일단 시민들이 국회에 대한 정보를 얻는 경로, 시민들의 정보 평가를 확인할 필요가 있다.

시민들이 국회에 대해 정보를 제공받는 경로는 언론매체를 통한 간접경로와 국회가 제공하는 직접경로로 나누어볼 수 있다. 조사결과 국회에 관한 정보를 얻는 소스로서 가장 보편적인 것이 TV/신문(온-오프라인 포함)였으며 인터넷 포털이 매스미디어의 기사의 매개체 역할을 한다는 것을 고려한다면 국회 관련 정보는 80% 이상이 매스미디어에 의해 제공되고 있었다. 반면 국회TV, 국회 홈페이지 등 국회를 통한 직접경로로 정보를 얻은 국민은 6.7%로 매우 낮은 상태였다. 국회 관심이 높은 집단에서도 국회가 생산하는 정보를 이용하는 비율은 8.6%에 그치고 있었고, 국회 관심이 낮은 집단에서는 국회 생산 뉴스를 이용하는 비율이 4.8%로 절반 수준에 그치고 있었다.



[그림 3-27] 국회 관련 정보 획득 경로(일반 국민)

한편 시민들은 자신이 접하는 국회 관련 뉴스의 내용 중 부정적인 비율이 긍정적 내용 비율보다 훨씬 높은 것으로 평가하고 있었다. 자신이 접했던 국회 뉴스가 ‘부정적’이었다는 응답이 73.4%이고 ‘긍정적’이었다는 응답 비율은 26.6%에 불과했다. 4명 중 3명(73.9%)은 국회 관련 뉴스가 부정적인 비율이 70%가 넘는 것으로 보고 있으며, 긍정적 뉴스의 비율은 30% 이하라는 응답이 절반이 넘는 51.1%였다. 언론이 국회에 대한 긍정적 뉴스를 적극적으로 다루는가를 알아보기 위해, 모범적인 의정활동을 하는 의원에 대한 보도 빈도에 관한 설문 문항도 포함하였다. 응답을 보면 모범적 의원을 다루는 경우는 거의 드물다(55.1%)와 거의 없다(11.5%)로 나타나 66.6%의 국민은 언론의 국회에 대한 긍정적 보도가 매우 인색하다고 생각하고 있었다.



[그림 3-28] 국회 관련 뉴스의 긍정과 부정 내용 비율(일반 국민)

다음으로 시민들이 언론을 통해 전달받는 국회 정보에 대한 신뢰도를 확인해 보았다. 국회 정보를 전달하는 주 매체인 TV/신문의 국회 보도를 신뢰하는가에 대한 의견을 보면, 신뢰한다는 응답이 39.9%(매우 신뢰 0.6%+신뢰하는 편 39.3%)로 신뢰하지 않는다는 답변 60.1%(신뢰하지 않는 편 48.1%+전혀 신뢰 안 함 12.1%)보다 훨씬 낮았다. 국회에 관한 언론의 부정적 보도 빈도가 높은 이유에 대한 시민들의 인식을 확인하기 위해, ‘언론이 관심을 끌기 위해 국회에 대한 부정적 소식을 보도하는 경향이 있다’는 진술을 주고 동의 정도를 물었다. ‘동의하지 않는다’는 응답은 19.2%에 불과해 매체의 속성에 따라 국회 관련 뉴스도 흥미 위주의 부정적 뉴스가 주를 이룬다는 것을 상당수 국민이 인식하고 있었다.

이런 결과는 국민들이 대중매체의 국회 관련 보도를 모두 그대로 수용하지 않는 태도를 가지고 있음을 보여준다. 그러나 대중매체의 영향력이 워낙 크고 국회 보도 내용을 교차검증하거나 심층적으로 분석할 수 있는 다른 정보 소스를 거의 없는 상태이기 때문에, 신뢰 정도는 낮지만 TV/신문의 보도 내용을 수용하는 구조가 되는 것이다.

흥미로운 점은 언론의 국회 관련 보도가 대체로 부정적이라는데 동의한 비율이 국회에 관심이 높은 집단일수록 가장 크게 나타난다는 점이다. 아울러 전체적인 추세는 국회 관심이 높을수록 국회에 대한 언론 보도가 부정적이라는데 공감하는 의견 비율이 높

다는 점이다. 긍정적 보도가 적다는 의견도 국회 관심이 높은 집단에서 가장 큰 것으로 나타났다. 이러한 언론의 보도 경향성에 대한 국민의 인식 차이는 국회에 관심이 높을 수록 부정적 뉴스를 더 많이 접하게 되기 때문에 국회에 대한 실망이 커지고 있다는 주장이 설득력이 있음을 보여준다.

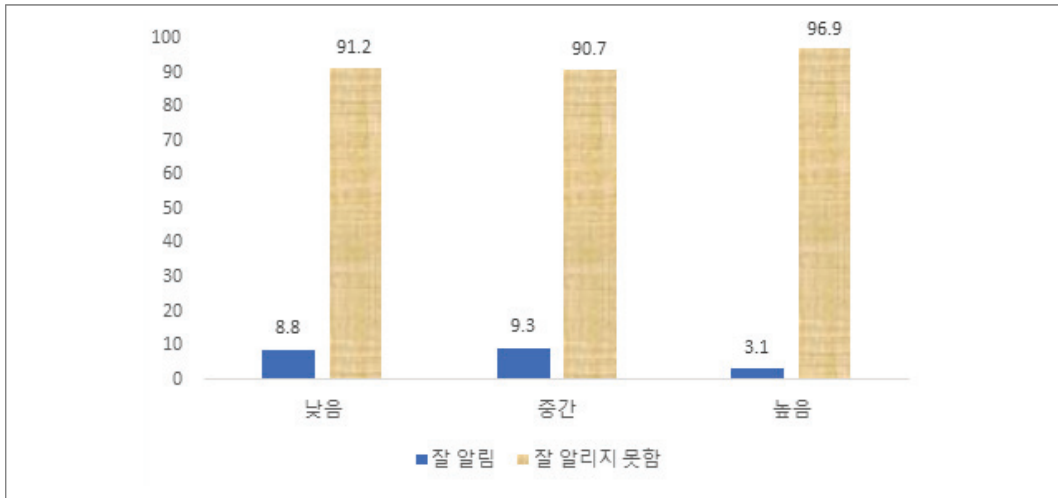
시민들도 인정하는 언론의 국회 정보 전달의 편향성이 어떤 문제를 야기하는지에 대해 보좌진 인터뷰를 통해 좀 더 심층적으로 물어보았다. 공통적으로 지적된 것이 언론의 보도기준에 맞추어 의원들이 발언하고 행위하는 경향이 늘어나고 있다는 것이다.

“언론의 정치 회화화... 국회 내부에서 볼 때는 다른 집단보다 훨씬 더 합리적인 토론을 하고, 중간에 그 결론을 도출해내고, 이런 케이스들이 있긴 있단 말이죠. 혐의도 하고 물 밑으로 이야기도 하고. 그런 이야기보다 밖으로 보이는 피상적인 다툼들... 000 의원 욕한 거, 우리 당에서 맞받아치는 거, 이런 부분들 위주로만 국민들에게 보이고... 행정부에서도 그렇게 회화화하면 편한 거고, 언론에서는 그런 기사들이 장사가 되기 때문에...”

“정치면에 보면 어느 법안이 통과돼서 국민들이 어떤 혜택을 보느냐는 한 줄도 들어가지 않습니다. 정치인의 워딩 그다음에 날카로운 지적들이 다 쟁점화돼서 정당별로 붙는 거지, 그런 것들이 안 들어가기 때문에 더 썬 이 발언이 나오고 하는 생각이 들거든요.”

물론 ‘튀기 위해 발언하고 행동하는 것’이 우선적 기준이 되어버린 것은 국회라는 기관, 원내정당들, 의원들에게 책임이 있다. 아무리 언론환경이 편향되어 있다고 하더라도 언론 탓만 하면서 잘못된 행위규범을 정당화할 수는 없는 일이다. 그러나 국회와 정당 차원에서는 의원들의 행위규범을 바로 잡는 노력과 함께 의원들의 원내활동에 대한 정보를 시민들에게 전달하기 위한 노력을 병행할 필요가 있다.

시민들은 현재 국회가 국회에 대한 정보를 국민에게 직접 그리고 제대로 전달하지 못하고 있다는 평가했다. 국회지식이 높은 집단에서도 국회 자체의 홍보 및 정보제공에 대해 불만을 가진 비율이 96.9%이고 지식이 낮은 집단에서도 91.2%에 이르고 있었다. 국민 절대다수가 국회의 정보제공 기능에 대해 불만이 있다는 것을 확인할 수 있다.



[그림 3-29] 국회지식과 국회의 홍보 평가(일반 국민)

지금도 국회 홈페이지, 국회 TV 등의 채널을 통해 정보를 전달하고 있기는 하지만 보다 다양한 채널로 확장을 하고 프로그램도 발굴하며 정보 전달력에서도 더 개선하기 위한 노력이 필요해 보인다.

지금까지 국회에 대한 인식을 중심으로 문제를 살펴보았는데, 이하 4장에서부터는, 인식의 차원을 넘어 국회의 활동과 운영, 제도 등 객관적 현실에 대해 개선책을 논의하기로 한다. 평가자의 인식을 개선하는 노력도 중요하지만 국회가 제공할 수 있는 입법, 감사와 조사, 행정부 견제, 대표와 참여 확대 등과 같은 기능과 역할을 강화하고 윤리성과 책임성을 제고하는 노력 역시 신뢰받는 국회의 미래를 위해 꼭 필요한 주제이기 때문이다. 국회에 대한 인식과 국회 기능의 활성화를 결합하는 논의는 이 종합보고서의 결론에 해당하는 9장에서 다시 살펴보겠다.

제4장

국회, 제도와 운영

제1절 위원회 중심 체제 형성과 변화

제2절 위원회 입법안 처리 현황

제3절 위원 배정과 잔류위원 및 위원 개선 현황

제4절 국회 위원회 제도 개선 방안

제1절

위원회 중심 체제 형성과 변화

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

한국은 입법부를 지배하는 다수파가 행정부를 책임지는 의회중심제와는 달리 대통령 중심제에 가까운 정부 형태이다. 입법부와 행정부 간의 권력 융합이 아닌 분립형 제도를 갖고 있다는 뜻이다. 따라서 본회의보다는 위원회가 중심인 미국형 의회제도에 가깝게 운영하고 있다. 위원회는 의회 활동의 핵심적인 장이다. 국회의 민주적 의사결정 과정을 보다 더 효과적으로 운영하기 위해 도입한 제도가 위원회이다. 입법 기능은 물론 행정부에 대한 감시·견제 등 의정활동은 모두 위원회를 중심으로 수행한다.

제도적 측면에서 상임위원회는 회부된 안건을 심사하고 그 심사결과를 본회의에 보고하기 위한 예비심사의 기능을 담당한다.³⁾ 국회에 제출되는 모든 안건은 소관 상임위원회로 배분하고, 상임위원회의 심사를 거쳐 본회의로 회부한다.⁴⁾ 상임위원회는 본회의의 통과절차를 위한 보조적 역할을 하고 있지만, 안건의 본회의 부의 여부에 대한 실질적 권한을 인정받고 있다⁵⁾. 즉 상임위원회는 본회의로 안건을 회부할지 여부를 결정한다. 또한, 상임위원회의 심의 결과가 본회의에서 그대로 가결되는 경우가 대부분이기

3) 「국회법 해설」은 위원회는 예비적 심사기능 이외에 1차적 심사기관으로서의 다음과 같은 실질적 권한을 가지고 있다고 부가 설명한다.

- ① 국회가 가지는 국정감사 및 조사기능의 행사(국정감사 및 조사에 관한 법률 §2-§4) ② 국무총리, 국무위원 또는 정부위원과 대법원장·헌법재판소장·중앙선거관리위원회위원장·감사원장 또는 그 대리인에 대한 출석요구(헌법 §62, 국회법 §121)
 - ③ 안건의 심의 또는 국정감사나 조사와 직접 관련된 보고 또는 서류 및 해당기관이 보유한 사진·영상물의 제출을 정부·행정기관 등에 요구하거나 증언·감정인 또는 참고인의 출석요구 또는 검증실시(국회법 §128, §129, 국정감사 및 조사에 관한 법률 §10, 국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률 §5, §10)
 - ④ 소관에 속하는 사항에 관한 법률안과 그 밖에 의한 제출(국회법 §51)
 - ⑤ 의안을 본회의에 부의할 필요가 없다고 결정(국회법 §87)
 - ⑥ 중요한 안건 또는 전문지식을 요하는 안건의 심사를 위한 공청회 개최(국회법 §64)
 - ⑦ 중요한 안건의 심사에 필요한 경우 청문회 개최(국회법 §65)
 - ⑧ 국회운영위원회가 가지는 국회 소관 예산요구서의 정부제출 전 심사권(국회법 §23②), 국회 예비금 지출의 동의권(국회법 §23 ④), 의장의 국회규칙 제정에 관한 동의권(국회사무처법 §14)
- 4) 「국회법」 제81조(상임위원회 회부) ① 의장은 의안이 발의되거나 제출되었을 때에는 이를 인쇄하거나 전산망에 입력하는 방법으로 의원에게 배부하고 본회의에 보고하며, 소관 상임위원회에 회부하여 그 심사가 끝난 후 본회의에 부의한다. 다만, 폐회 또는 휴회 등으로 본회의에 보고할 수 없을 때에는 보고를 생략하고 회부할 수 있다.
- 5) 「국회법」 제87조(위원회에서 폐기된 의안) ① 위원회에서 본회의에 부의할 필요가 없다고 결정된 의안은 본회의에 부의하지 아니한다.

때문에 상임위원회가 ‘실질적 결정기구’ 역할을 하고 있다. 운영의 측면에서 ① 신속한 의사 진행에 의한 심의의 능률 향상, ② 증대하는 안건의 처리, ③ 전문성과 기술성을 바탕으로 한 심사 성과의 향상, ④ 효율적 심사의 필요성, ⑤ 회의 운영의 탄력성 확보 등 5가지 사항을 들어 위원회의 필요성으로 설명한다(국회사무처, 2016, pp. 156~158).

위원회 제도는 의회에서 다루지는 법률안, 예산안 등 주요 안건 심의기능의 비중을 어디에 두느냐에 따라 영국형(본회의 중심제)과 미국형(위원회 중심제)의 두 가지 유형으로 나뉘볼 수 있다. 영국은 본회의 중심주의 의회 제도를 채택하고 있는 대표적인 국가이다. 영국 의회는 일반위원회(general committee)와 특별위원회(select committee)를 운영하고 있으나 위원회는 보조적 기능을 할 뿐 의회운영의 기본은 모든 의원들이 의사에 참여하는 본회의 중심으로 이루어지고 있다.

미국의 의회제도는 입법의제의 복잡화와 전문화에 따른 노동 분업의 필요성이 제기되면서 본회의 법안심사는 소규모의 전문적인 위원들에 의한 상임위원회 심사 중심으로 바뀌었다(전진영, 2018). 본회의는 위원회에서 거친 사항을 최종적으로 의결할 뿐, 위원회에서 안건을 실질적으로 심사하고 결정하는 상임위원회 중심으로 이루어지고 있다.

우리나라 제헌국회는 본회의 중심 국회였다. 위원회의 심사는 본회의 심의를 위한 예비심사적 성격이었을 뿐 모든 안건은 본회의에서 3독회⁷⁾로 진행되었다. 위원회에서 채택한 안건은 본회의에 보고된 후 3독회제에 따라 질의, 토론, 축조심사는 물론 수정도 본회의에서 진행했다. 본회의 3독회제는 제5대 국회까지 지속하였다. 제6대 국회부터 본회의 기능을 최소화하고 위원회가 법안심사와 주요 현안대응에 있어 주도적 역할을 수행할 수 있도록 위원회 중심의 의회로 변모하였다(남궁철, 1994).

하지만 제12대 국회까지 위원회의 중요성은 크게 인식되지 못하였다. 권위주의 정부 시절 국회는 ‘통법부’, ‘행정부 거수기’ 등의 오명으로 점철될 정도로 국회의 기능이 원활하게 작동하지 못하였기 때문이다. 또한, 민주화 이후 13대 국회부터 상임위원회의

6) 영국은 법안심사를 위해 한시적인 위원회(Public Bill Committee)를 구성한다. 정부부처의 소관 사항이나 특정 이슈는 특별 위원회에서 담당한다.

7) 독회(讀會) 제도는 법률안을 단계별로 세세하게 심의하는 제도로써 1독회에서는 심사보고, 의안 낭독, 질의·답변과 대체토론을 한 다음 2독회에 부의할지를 결정하고, 2독회에서는 의안을 조목조목 차례대로 검토하는 축조심의(逐條審議)를 하며, 3독회에서 의안의 가부를 의결한다.

영향력은 과거에 비해 확대되었지만, 이를 뒷받침할 수 있는 의원 개개인과 정당 그리고 정당 지도부의 정책 능력이 뒷받침되지 못함에 따라 상임위원회 활동은 제약을 받을 수밖에 없는 구조였다.

그러나 시민사회의 성장과 다양한 요구의 표출과 같은 외적 변화는 물론 정당 민주화와 같은 정당 내부로부터 변화에 대한 요구가 활발해지면서, 원외 중심의 기존 정당 운영은 점차 원내 중심으로 변모하게 된다. 제17대 국회에 들어서 그간 정당의 중역 지위에 머물렀던 원내총무를 원내대표로 격상시키면서 원내 중심의 의회체제가 본격화하였다. 원내 중심의 정당정치를 구조화함에 따라 의원 개개인의 자율성 확대와 개개 의원의 책임성 강화를 동반하게 되었고, 이는 국회 위원회의 역할과 기능을 재정립하는 계기가 되었다.

각국 의회는 주요 안건의 보고, 심의, 의결 등 정책결정에 대한 효율성과 생산성을 높이기 위해 위원회 제도를 도입하고 있다. 위원회는 의원 중 소수의 위원을 선임하여 구성하는 국회의 내부기관인 동시에 본회의 심의 전에 회부된 안건을 심사하거나 그 소관에 속하는 의안을 입안하는 국회의 합의제 기관이다(국회사무처, 2016). 앞서도 지적했듯이, 현대 사회가 복잡해지면서 분출하는 요구는 다양하고 정책 결정을 내리기 힘든 이슈와 의제들이 등장한다. 따라서 모든 의원이 모여 국정의 광범위한 영역 전반에 대해 구체적으로 논의하고 심의하는 것은 어려워질 수밖에 없다. 이러한 의회운영의 구조적·물리적 한계를 보완하고 대의기관으로써의 역할을 충실히 수행하기 위해 고안한 제도가 위원회이다. 의회 위원회는 주요 안건을 본회의에서 최종 결정하기에 앞서, 안건 심의와 심의에 필요한 정보획득 및 조사, 서로 다른 입장 간 사전조정 등의 작업을 진행하기 위한 의회의 핵심 분업 단위로 정의된다(서복경, 2005).

위원회는 의회 업무의 분업화를 통한 효율성 추구를 위해 설치하였다. 분업의 핵심은 세분화와 전문화이다. 다양한 유형의 의회 업무를 작은 단위로 나누어 분담함으로써 동일 시간대에 여러 가지 업무가 동시에 진행되면서 얻는 효율성과 업무 분야별 특성을 고려한 전문화가 위원회 제도의 핵심기능이다. 즉, 위원회는 세분화를 통한 과정의 효율성과 전문화를 통한 결과의 효과성을 최적화하는 역할을 수행한다. 그리고 본회의가 표결 중심의 다수결적 의사결정에 의존한다면 위원회는 토론과 합의를 우선으로 하는 다원적 민주주의가 작동하는 논의의 장이라는 점에서 그 의미를 부여할 수 있다(이현

우, 2009).

우리 국회는 「국회법」 제35조에 따라 상임위원회와 특별위원회를 두고 있고, 특별위원회는 상설 특별위원회와 비상설 특별위원회로 구분한다. 상임위원회는 구체적인 안건의 심사를 위해 사안마다 설치하는 것이 아니라 안건의 유무와 관계없이 구성되어 있는 위원회이다. 특별위원회 중 상설 특별위원회는 「국회법」에 구성과 소관이 특정되어 있는 예산결산특별위원회가 있으며, 비상설 특별위원회로는 윤리특별위원회⁸⁾, 국정조사특별위원회, 인사청문특별위원회 등이 있다.

2016년 5월 임기를 시작한 제20대 국회는 현재 17개의 상임위원회와 1개의 상설 특별위원회를 설치하고 있다. 그리고 인사청문과 같은 특수 목적을 수행하거나 수 개의 상임위원회와 연관된 사안을 다루기 위해 한시적 특별위원회⁹⁾를 목적에 따라 설치하고 있다.

상임위원회는 원칙적으로 소관 업무를 기준으로 설치하며, 그 소관은 대체로 정부 부처를 기준으로 분류하기 때문에 상임위원회의 명칭과 종류는 「정부조직법」과 긴밀하게 연관되어 있다. 제헌의회 당시 상임위원회 구성은 구체적인 규정 없이 「정부조직법」상의 각 부처별 소관 사항을 기준으로 하여 위원회의 소관 사항을 분장하여 이루어졌다(남궁철, 1994). 이후 권력변동에 따른 정부조직 개편이나 주요 국가기관의 설치 또는 폐지 등에 따라 상임위원회도 그 명칭과 소관 업무를 변경해 왔다.

8) 윤리특별위원회는 제13대 국회에서 상설 특별위원회로 설치되어 유지되어 오다가 제20대 국회에서 「국회법」 개정(2018. 7. 17.)을 통해 비상설 특별위원회로 변경하였다.

9) 제20대 국회에서 설치·운영된 한시적 특별위원회는 대표적으로 사법개혁특별위원회와 정치개혁특별위원회 등이 있다.

[표 4-1] 역대 국회 상임위원회 구성 변천

국회(위원회 수)	상임위원회 종류	비고
제헌국회(8)	법제사법, 외무국방, 내무치안, 재정경제, 산업, 문교사회, 교통체신, 징계자격	
제2대 국회(12)	법제사법, 내무, 외무, 국방, 재정경제, 농림, 상공, 문교, 사회보건, 교통체신, 징계자격, 국회운영 ※ 재정경제위에서 예산결산위 분리·신설 (1953.1.)	외무국방위 및 문교사회위 분리 / 산업위 폐지 / 농림위, 상공위, 국회운영위 신설
제3대 국회(14)	법제사법, 외무, 내무, 재정경제, 예산결산, 국방, 문교, 부흥, 농림, 상공, 사회보건, 교통체신, 징계자격, 국회운영	부흥위 신설
제4대 국회	3대 국회와 동일	
제5대 국회(13)	법제사법, 외무, 내무, 재정경제, 예산결산, 국방, 문교, 부흥, 농림, 상공, 보건사회, 교통체신, 의원운영	징계자격위 폐지
제6대 국회(12)	법제사법, 외무, 내무, 재정경제, 국방, 문교공보, 농림, 상공, 보건사회, 교통체신, 건설, 국회운영	문교위, 부흥위를 각각 문교공보위, 건설위로 변경/ 예결위 특위로 개편
제7대 국회	6대 국회와 동일	
제8대 국회(13)	법제사법, 외무, 내무, 재무, 경제과학, 국방, 문교공보, 농림, 상공, 보건사회, 교통체신, 건설, 국회운영	재정경제위(재경위)를 재무위와 경제과학위로 분리
제9~12대 국회	8대 국회와 동일	
제13대 국회(17)	국회운영, 법제사법, 외무통일, 행정, 내무, 재무, 경제과학, 국방, 교육체육청소년, 문화공보, 농림수산, 상공, 동력자원, 보건사회, 노동, 교통체신, 건설	행정위, 동력자원위, 노동위 신설 / 문교공보위를 문화공보와 교육체육청소년위로 분리
제14~15대 국회(16)	국회운영, 법제사법, 행정, 재정경제, 통일외무, 내무, 국방, 교육, 문화체육공보, 농림수산, 통상산업, 통신과학기술, 환경노동, 보건복지, 건설교통, 정보	정부조직 개편에 따른 위원회 대폭 변동 / 정보위 신설

국회(위원회 수)	상임위원회 종류	비고
제16~17대 국회(17)	국회운영, 법제사법, 정무, 재정경제, 통일외교통상, 국방, 행정자치, 교육, 과학기술정보통신, 문화관광, 농림해양수산, 산업자원, 보건복지, 환경노동, 건설교통, 정보, 여성(여성가족)	여성위 특위에서 상임위로 변경
제18대 국회(16)	국회운영, 법제사법, 정무, 기획재정, 외교통상통일, 국방, 행정안전, 교육과학기술, 문화체육관광방송통신, 농림수산식품, 지식경제, 보건복지, 환경노동, 국토해양, 정보, 여성가족	정부조직 개편 등에 따른 위원회 변동 / 교육, 과학기술정보통신, 문화관광위를 교육과학기술위와 문화체육관광방송통신위로 병합
제19대 국회(16)	국회운영, 법제사법, 정무, 기획재정, 미래창조과학방송통신, 교육문화체육관광, 외교통일, 국방, 안전행정, 농림축산식품, 해양수산, 산업통상자원, 보건복지, 환경노동, 국토교통, 정보, 여성가족	정부조직 개편 등에 따른 위원회 변동
제20대 국회(17)	국회운영, 법제사법, 정무, 기획재정, 교육, 과학기술정보통신, 외교통일, 국방, 행정안전, 문화체육관광, 농림식품해양수산, 산업통상중소벤처, 보건복지, 환경노동, 국토교통, 정보, 여성가족	정부조직 개편 등에 따른 위원회 변경 / 교육문화체육관광위를 교육위와 문화체육관광위로 분리 (2018.7.17.)

자료 : 국회사무처 『국회법 해설』, 남궁철『우리나라 국회의 주요제도변천사』, 「국회법」 참고 재정리

* 역대 국회별로 상임위원회 명칭은 다소 상이하나 큰 변동이 없는 경우 상임위원회 수에 따라 임의로 묶음.

[표 4-1]은 제20대 국회까지의 상임위원회의 변천사를 보여준다. 헌정사 70여 년간 상임위원회 종류, 명칭과 위원회 수는 계속 바뀌었고 제헌국회의 8개 위원회에서 제20대 국회의 17개 위원회로 2배 이상 상임위원회가 증가했지만, 제헌의회 위원회 제도의 기본 골간은 현재까지 유지되고 있다. 상임위원회 제도는 제헌국회 당시 영역과 기능이 분화한 것이 아니라, 행정부 조직에서 차용하는 형식으로 도입했지만, 시간이 지나면서 각 상임위원회의 영역과 기능적 권위가 정립하여 갔다(서재열, 2003). 이처럼 상임위원회 구성의 변천 과정을 통해 우리는 몇 가지 특징을 발견할 수 있다.

첫째, 제8대 국회 이후 제12대 국회까지 20여 년간 사회경제적으로 급속한 변화가 있었음에도 불구하고 국회 상임위원회 구성에 변화가 없었다는 것이다. 이는 권위주의 체제하에서 국회는 의사결정의 주체가 아니었고, 사회경제적 변화에 능동적으로 대응할

수 있을 만큼 탄력적으로 대응할 수 없었다는 것을 의미한다(서재열 2003).

둘째, 1987년 민주화 이후 탄생한 제13대 국회에서 비로소 상임위원회가 현재와 같은 기능과 형태로 제도화되었다. 국회가 사회경제적 변화에 부응하여 본래의 정책적 기능을 활성화할 수 있는 여건을 갖추었다는 점과 맥락을 같이 한다고 할 수 있다. 제20대 국회 또한 이러한 기조와 흐름 속에서 상임위원회를 구성하고 있다. 한편, 제13대 국회에서 상임위원회가 늘어나게 된 이유는 국회운영의 기본원리가 교섭단체 간 협의 중심으로 바뀌면서 상임위원장직을 교섭단체의 의석비율에 따라 배분¹⁰⁾한 것 때문이다(전진영, 2012b). 제13대 국회는 국회사상 최초로 ‘여소야대’의 정국으로 4개 정당이 교섭단체를 구성했고, 정당들이 가져갈 수 있는 상임위원장 몫을 키우기 위해 상임위원회 수를 늘려야 했다.

셋째, [표 4-1]에서는 명확하게 제시되지 않았지만, 상임위원회 간의 서열변화가 제11대 국회에서 일어났다. 제헌국회에서 제11대 국회까지 국회의 제1 상임위원회는 법제사법위원회였다. 국회운영위원회는 제2대 국회에서 신설되어 교섭단체 업무, 의사일정 조정, 국회재정 감독, 국회지원기관 설치·폐합 등 국회 소관 업무를 부여받았으나 상임위원회 서열상 마지막에 위치하였다. 제11대 국회에 이르러서야 현재와 같이 국회운영위원회가 제1 상임위원회의 지위를 확보하게 되었다. 이는 당시 행정부에 대한 국회의 지위를 상징적으로 나타내준다(서경복, 2010). 현 제20대 국회 상임위원회 종류와 소관 업무는 [표 4-2]와 같다.

10) 상임위원장직의 배분 관련 규정은 국회법이나 국회규칙 어디에도 없다. 제13대 국회 전까지는 다수당이 상임위원장직을 모두 차지하는 다수당 독점체제였으나, 제13대 국회의 ‘여소야대’ 정국에서 야당이 주도권을 잡으면서 ‘교섭단체 간 협상의 원리’가 지배하였고, 이후 제도화된 ‘관행’으로 지금까지 유지되고 있다. 이러한 관행은 제13대 국회 이후 상임위원장직 배분을 둘러싼 여야 갈등을 초래하고 반복적인 원 구성 지연의 주요 원인이 되고 있다.

[표 4-2] 제20대 국회 상임위원회 종류와 소관 업무

상임위원회	소관
국회운영	국회 운영에 관한 사항, 「국회법」과 국회규칙에 관한 사항, 국회사무처 소관에 속하는 사항, 국회도서관 소관에 속하는 사항, 국회예산정책처 소관에 속하는 사항, 국회입법조사처 소관에 속하는 사항, 대통령비서실, 국가안보실, 대통령 경호처 소관에 속하는 사항, 국가인권위원회 소관에 속하는 사항
법제사법	법무부 소관에 속하는 사항, 법제처 소관에 속하는 사항, 감사원 소관에 속하는 사항, 헌법재판소 사무에 관한 사항, 법원·군사법원의 사법행정에 관한 사항, 탄핵소추에 관한 사항, 법률안·국회규칙안의 체계·형식과 자구(문구)의 심사에 관한 사항
정무	국무조정실, 국무총리비서실 소관에 속하는 사항, 국가보훈처 소관에 속하는 사항, 공정거래위원회 소관에 속하는 사항, 금융위원회 소관에 속하는 사항, 국민권익위원회 소관에 속하는 사항
기획재정	기획재정부 소관에 속하는 사항, 한국은행 소관에 속하는 사항
교육	교육부 소관에 속하는 사항
과학기술정보방송통신	과학기술정보통신부 소관에 속하는 사항, 방송통신위원회 소관에 속하는 사항, 원자력안전위원회 소관에 속하는 사항
외교통일	외교부 소관에 속하는 사항, 통일부 소관에 속하는 사항, 민주평화통일자문회의 사무에 관한 사항
국방	국방부 소관에 속하는 사항
행정안전	행정안전부 소관에 속하는 사항, 인사혁신처 소관에 속하는 사항, 중앙선거관리위원회 사무에 관한 사항, 지방자치단체에 관한 사항
문화체육관광	문화체육관광부 소관에 속하는 사항
농림축산식품해양수산	농림축산식품부 소관에 속하는 사항, 해양수산부 소관에 속하는 사항
산업통상자원중소벤처기업	산업통상자원부 소관에 속하는 사항, 중소벤처기업부 소관에 속하는 사항
보건복지	보건복지부 소관에 속하는 사항, 식품의약품안전처 소관에 속하는 사항
환경노동	환경부 소관에 속하는 사항, 고용노동부 소관에 속하는 사항
국토교통	국토교통부 소관에 속하는 사항
정보	국가정보원 소관에 속하는 사항, 「국가정보원법」 제3항 제1항 제5호에 따른 정보 및 보안 업무의 기획·조정 대상 부처 소관의 정보 예산안과 결산 심사에 관한 사항
여성가족	여성가족부 소관에 속하는 사항

제2절 위원회 법률안 처리 현황

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

위원회에서 의원들의 근본적인 활동과 역할, 목적이 무엇인지에 대해서 세 가지 유형으로 분류해 정리한다(임병국, 2008; 이현우, 2009; 최준영·구본상, 2018; 박상운, 2019). 첫째, 이익분배이론은 지역구 이익을 위한 목적, 둘째, 정보확산이론은 합리적 의사결정을 위한 정보제공 목적, 마지막으로 정당이익이론은 정당을 위한 활동에 초점에 맞추어 위원회 활동을 설명하고 있다. 이를 요약하면 다음과 같다.

① 이익분배이론

이익분배이론은 의원의 위원회 활동의 주된 목적이 차기 선거 당선(재선)을 위한 지역구 활동에 있다는 현실적 목적에 기반을 두고 설명한다. 선거 당선을 이루기 위해서는 선거구 유권자들의 표심이 중요하고 이들의 정치적 지지를 얻기 위해서는 출신 지역의 경제적·사회적 이익을 증진해야 한다는 것이다. 결국 의원들은 지역구 경제적 이익 증진과 연관된 위원회에 배정되는 것을 희망하고, 이로 인해 동질적인 정치적 요구와 이해를 가진 의원들 중심으로 위원회를 구성한다는 것이다. 이익분배이론은 위원회 배정의 기준과 의원의 궁극적 목적을 재선에 두고 의원들의 위원회 활동을 설명하고 있기에 위원회는 동질적 요구 및 정치적 선호도를 지닌, 지역구 이익을 우선시하는 의원들로 구성된다고 본다.

② 정보확산이론

정보확산이론은 위원회 활동이 유권자의 이익을 얻기 위한 목적이 아니라 의회의 정책형성 및 의사결정과정에서 나타나는 정보 부족과 의사결정의 불확실성을 해소하기 위한 것으로 설명한다. 위원회는 효과적인 분업화와 전문화를 통해 본회의가 필요로 하는 정보를 획득·제공함으로써 본회의에서 합리적인 정책 결정을 내릴 수 있도록 도와주는 역할을 수행하는 기구이다. 본회의에서 의원 전체가 최종 의사결정을 할 때, 특정 정

책 분야에 대해 전문성을 가진 상임위원회가 본회의의 대리인으로서 핵심적인 정보제공자의 역할을 한다고 본다(박상운 2019). 이익분배이론에서의 정책이 개인적인 것이 라면 정보확산이론에서 정책은 집합적인 것으로 이해한다.

③ 정당이익이론

이익분배이론이 위원회의 자율성과 독립성을 강조하고 정보확산이론은 위원회의 본회의에 대한 귀속성을 부각하였다면, 정당이익이론은 위원회 소속 의원들의 정당이익을 위한 활동에 초점을 두고 의원들의 활동을 설명한다. 의원들은 상임위원회 활동을 통해 소속정당이 추구하고자 하는 정책적 목표를 달성하고 당의 명성을 높이는 것을 최우선적 목표로 한다. 의원들이 소속위원회에서 정당의 입장을 대변하지 않는 경우 정당 지도부는 위원회 배정이나 중요 직책에서 불리한 조치를 한다. 개별 의원의 상임위원회 활동은 결과적으로 정당의 이익을 위한 집합적 활동으로 수렴한다(김기동, 2018). 정당 이익 이론가들은 의원의 의정활동 및 결정과정에 정당이 역할을 수행하고 있고 위원회는 정당의 대리인이라고 주장한다.

세 가지 모형은 미국의 상임위원회를 연구하고 유형화시킨 결과이다. 이 같은 미국의 세 모형을 우리 국회에 적용시킨 선행 연구들이 있다. 가상준(2009)은 제18대 국회를 분석하여 우리 국회에는 정보확산이론과 정당이익이론이 적합하다는 결과를 제시한다. 최준영 외(2018)는 상임위원회 구성이 정당의 이익을 반영하는 차원에서 이루어진다는 정당이익이론을 뒷받침하는 가설을 경험적으로 입증하고 있다.

정도의 차이는 있지만, 세 모형 모두 일정한 설명력을 갖는다. 하지만 그 가운데 두드러지는 변화는 지역이익분배 모형과 정당이익대리인 모형이다. 우선 위원회가 지역구 이익을 우선시하는 의원들로 구성되어 있다는 사실은 부정하기 어렵다. 특히 지역구 현역 의원의 경우는 거의 사활을 걸다시피 해서 당 지도부도 이를 제어하기 쉽지 않은 사례가 잦다. 동시에 원내대표의 지휘에 따라 정당의 대리인 역할을 하는 의원들의 집단 행동 사례 또한 자주 발생한다. 비례의원의 경우는 더욱 심한데, 무엇보다 재선을 위해 당내 공천 과정에서 당 지도부에 취약하기 때문이라 할 수 있다. 반면 위원회가 합리적 의사결정을 내리기 위해서는 정보확산 모형의 설명력이 커져야 하는데, 실제로는 상임

위 내 분업화와 전문화, 정보 교환 및 집약 기능이 의원들 사이에서나 교섭단체 사이에서 활발해지는 징후를 보기 어렵다. 이상과 같은 이유에서 상임위가 본래의 기능과 역할을 제대로 하지 못한다는 비판이 설득력을 얻고 있다. 법률안 처리를 중심으로 상임위 상황을 좀 더 구체적으로 들여다보기로 하자.

각종 법률을 제·개정하고 심의하며 입법을 통해 행정부를 견제·감시하는 것은 삼권분립에 따른 입법부의 고유한 기능이다. 법은 모든 국가작용의 근거이고 법치의 원리에 따라 행정행위가 이루어진다. 또 법은 국민 실생활과 맞닿아 있으며 국민 경제활동에도 중대한 영향을 끼친다. 우리 국회는 상임위원회 중심의 의회 운영체계를 채택하고 있다. 상임위원회에서의 법안심의 결과가 본회의 의결에 직접적인 영향을 준다는 점에서 상임위원회의 입법기능을 탐색해 보는 것은 의미가 있다고 하겠다.

우선 비슷한 시기를 기준으로 주요 국가 의회의 법안 가결률을 비교해보면 [표 4-3]과 같다. 비교하는 기간이 차이가 나는 것은 대부분 4년 임기로 의원이 선출되는 데 비해 미국 하원은 2년, 프랑스 하원은 5년 임기를 가진 의원들로 구성되기 때문이다.

[표 4-3] 주요 국가의 법안 가결률¹¹⁾

국가	임기	정부안 (가결/제출)	의원안 (가결/발의)
미국	2011~12년	-	8.7% (917/10,439)
영국	2006~10년	85% (108/127)	4.7% (18/384)
프랑스	2007~12년	47% (385/762)	1.5% (90/6,070)
독일	2005~09년	90.5% (488/539)	25.1% (108/431)
일본	2009~12년	75.6% (223/295)	36.4% (92/253)
한국	2008~12년	40.8% (690/1,693)	13.6% (1,663/12,220)

[표 4-3]에서 주목할 점은 정부제출 법안의 가결률이 의원발의 법안 가결률보다 훨씬 높다는 것인데, 이는 의원내각제 국가들의 특징이기도 하다. 영국, 독일, 일본 등 의원내각제에서는 집권당의 입법활동은 정부 발의안으로 나타나기 때문이다(소준섭, 2019).

11) 전진영(2018), p. 41 재인용; 출처 1)미국: Congressional Record-Daily Digest, Resume of Congressional Activity 각 연도별 자료 2)영국: House of Commons Library 3)프랑스: Statistique de l'activite; arlementaire a l'Assemblee Nationale 4)독일: Statistik der Gesetgebung, Überblick 16 5)일본: 일본 중 의원, 참의원, 내각법제국 자료.

정부의 법안 제출을 허용하지 않는 미국을 제외하고, 대통령제 국가인 한국과 프랑스 역시 정부법안 가결률이 상대적으로 높다. 의원안 가결률만 따로 비교하면, 한국은 미국(8.7%), 영국(4.7%), 프랑스(1.5%)보다는 높고 독일(25.1%), 일본(36.4%)보다는 낮다. 하지만 접수법안 수와 가결법안 수를 보면 상대적으로 많다는 것을 알 수 있다.

의원 입법이 급격하게 증가하고 있는 현상에 대해 우리 주변에 상당한 비판이 있는 것은 사실이다. 국회의 법안처리 능력을 넘어선 법안발의의 양적 팽창이 법안의 자동폐기와 법안 재활용¹²⁾의 악순환을 가져온다는 지적이다. 실제 의안정보시스템(likms.assembly.go.kr)에서 확인한 의원 법안발의 건수가 제19대 국회는 15,444건에 달했고, 제20대 국회는 임기가 6개월가량 남은 11월 현재 20,951건이나 되었다. 앞으로도 의원발의 법안의 증가추세는 계속될 것으로 보인다. 의원법안이 폭발적으로 늘어나는 주된 이유에 대해 시민단체 등에서 법안발의 건수와 통과 건수를 의원의 의정활동을 평가하는 실적지표로 삼고 있다는 점을 지적¹³⁾하기도 한다.

물론 의원법안의 내용이나 형식이 부실하게 발의되는 것을 비판하는 것은 마땅하다. 그렇다고 법안발의가 늘어나는 것 자체가, 폐기된 법안을 재발의하는 것 자체를 문제 삼는 데에는 신중한 판단이 필요하다. 사회 각계의 입법 수요를 반영하는 측면도 있고, 법안을 발의한 당시 상황에서는 사회적 합의를 위한 논의를 진행하고 있었으나 임기가 끝나 폐기된 법안도 있을 수 있고 이를 다시 발의하는 경우도 있기 때문이다. 폐기법안이 새로운 사회적 이슈로 쟁점화하여 논의를 다시 할 만큼 가치가 높아진 법률안도 있다.

법안 수를 기준으로 한 양적 평가보다 법안의 성격에 대한 논의가 필요한데, 안타깝게도 아직 이에 대한 조사나 연구는 빈약하다. 법안 발의의 수도 그렇지만 가결된 법안의 수를 기준으로 접근하는 데에도 신중한 필요가 있다. [표 4-3]의 주요 국가의 법안 가결률 비교에서 볼 수 있듯이 다른 나라에서도 의원법안 가결률은 대체로 낮은 것으로

12) 재활용이라는 의미는 이전 국회에서 임기만료로 폐기된 법안을 다음 국회에서 재발의하는 것으로, 이를 빗대어 ‘법안 베끼기’, ‘재탕 국회’라고 비판하기도 한다.

13) 다양한 시민단체나 언론에서 의원의 의정활동을 평가하여 공개하고 있다. 이는 유권자에게 의원의 의정활동 평가의 판단 근거가 되는 기초적인 정보를 준다는 의미에서 바람직하나, 정량적 평가의 과도한 적용으로 인한 부작용과 폐해가 발생하고 있는 것도 사실이다. 또한, 평가기관의 신뢰성 및 전문성 결여, 지나친 양적 지표 위주 평가, 평가 기준의 불명확성, 원외활동 간과 등은 기존 의정활동 평가에 대한 문제점으로 지적되고 있다. 의정활동 평가는 국회나 의원의 부정적 요소만 부각하는 비판보다는 잘못된 관례나 관행을 바로잡아 효율적인 의정활동을 도모하도록 하는 것이 궁극적 목표가 되어야 한다고 본다. 종합적이고 체계적인 시각으로 의정활동을 평가할 수 있는 지수 개발을 위한 연구가 필요하다.

나타난다. 의원법안 가결률 역시 의원입법에 대한 비판의 근거로 삼기 어렵다는 것이다. 얼마나 많은 개정 법안을 내고 법률안을 통과시키는지 등의 양적인 측면에 치중된 평가는 지양할 필요가 있고, 어떤 법안을 발의하고 가결하는지에 대한 평가가 시급한 상황이 되었다.

나라별 비교에 이어서 상임위 별로 법안을 처리하는 상황을 보자. 제17~19대 국회의 법안처리 현황을 위원회별로 구분해보면 [표 4-4], [표 4-5], [표 4-6]과 같다. 제17~19대 국회에 제안된 법률안의 평균 미처리율은 각각 제17대 48.3%, 제18대 51.9%, 제19대 57.3%로 나타났다. 상임위원회별로 법률안 미처리율을 파악해보면 정보위원회(각각 94.7, 47.4, 90.6%)와 운영위원회(각각 79.9, 85.6, 87.1%)가 높은 수치를 기록했고, 법제사법위원회, 행정 및 안전(행정자치, 행정안전, 안전행정), 교육과 문화와 관련한 상임위원회도 대체로 평균 미처리율보다 높았다.

그 이유와 관련해, 국회운영위원회가 중복(겸임) 상임위원회라는 점도 있고, 또한 위원 임기¹⁴⁾도 대체로 원내대표의 1년 임기와 맞물려 있다는 점을 지적하는 의견이 있다. 하지만 정보위원회는 법안 발의 자체가 매우 적은 상임위이기 때문에 미처리율 자체에 큰 의미가 없고, 운영위원회는 정책적 사안보다 절차와 관련한 법안이 많다는 점을 고려해야 한다.

한편, 농림해양수산식품위원회, 산업위원회(산업자원, 지식경제, 산업통상자원), 국토교통위원회(건설교통, 국토해양) 등 산업 관련 상임위원회는 위원회 평균 미처리율보다 낮은 것으로 나타났다. 이에 대해선 해당 상임위원회가 일반적으로 지역구에 이익을 주는 위원회로 분류되기 때문에 소속 위원들이 법률안 처리에 더 적극적일 수밖에 없을 것으로 분석한 연구도 있다(임병국, 2008). 위원회의 법률안이 소속 위원의 지역구에 직·간접적으로 긍정적인 영향이 있다면 재선(차기 선거 당선)을 바라는 의원 입장에서선 우선적 과제가 아닐 수 없다.

법안 미처리율 현황으로 본 상임위원회의 특성은 일견 기존의 선행 연구(박천오, 1998; 가상준, 2006; 이현우, 2006; 임병국, 2008)와 유사한 결과를 보인다. 앞선 연

14) 국회운영위원회 위원은 각 교섭단체 원내부대표로 구성되어 있다. 따라서 원내대표가 바뀌면 대체로 원내부대표도 교체되기 때문에 원내대표 임기와 같이할 수밖에 없다. 정보위원회는 각 교섭단체 대표의원이 당연직 위원으로 포함되고 위원회 위원 추천권도 교섭단체 대표의원이 갖고 있기 때문에(「국회법」 제48조제3항) 마찬가지로 상황이 될 수 있다.

구들은 선호와 비선호 위원회를 분류한다. 즉 건설교통·농림해양·산업 관련 위원회는 ‘재선에 기여하는 위원회’ 내지 ‘지역구 위원회’로, 반면 행정·법제사법·문화체육·국회 운영위원회는 비선호 또는 기피 위원회로 상임위원회의 성격을 특징 짓는다. 이러한 의원들의 상임위원회의 선호 또는 기피성향은 재선 지향적 동기에서 비롯한 것으로 상임위원회 정책 전문성을 저해하는 주요한 요인이기도 한다. 하지만 농림해양은 과거 기준으로 선호 상임위이고 지금은 비선호상임위이며, 문화체육상임위 역시 비선호상임위로 분류하기는 무리인 점은 있다.

전체적으로 미처리울 통계를 볼 때, 해당 상임위가 소관법률이 많은지 살펴보는 게 필요하다. 소관법률이 많으면 접수 및 배정 법안이 많을 수밖에 없고 이는 가결률을 낮추기 때문이다. 또한 가결률이 높은 경우 그만큼 쟁점 법안이 많은 경우도 있다. 따라서 가결률도 중요하지만, 어떤 법률이 다뤄지고 폐기되는지에 대한 문제도 살펴야 좀 더 공정한 평가가 가능할 것이다.

[표 4-4] 제17대 국회 상임위원회별 법률안 처리 현황

위원회	접수	가결	대안반영 폐기	부결	폐기	철회	기타	미처리율 (%)*
재정경제위원회	892	202	183	1	473	11	22	53.0
통일외교통상위원회	113	20	35		56	2		49.6
행정자치위원회	1,021	184	174	1	647	13	2	63.4
과학기술정보통신 위원회	235	72	53		110			46.8
문화관광위원회	417	85	91	1	235	5		56.4
농림해양수산 위원회	479	183	163		131	2		27.3
산업자원위원회	464	193	110		153	8		33.0
건설교통위원회	750	206	277		254	13		33.9
국회운영위원회	268	24	28		214	2		79.9
법제사법위원회	623	148	129	1	340	5		54.6
정무위원회	294	83	77		128	6		43.5
국방위원회	205	55	47		102	1		49.8
환경노동위원회	511	182	163		166			32.5
정보위원회	19	1			18			94.7
교육위원회	401	107	101		190	3		47.4
보건복지위원회	675	136	182	1	321	13	22	47.6
여성가족위원회	79	16	25		36	2		45.6
여성위원회	5	3	2		0			0.0

자료 : 의안정보시스템(likms.assembly.go.kr)

* 미처리율은 폐기건수를 접수건수로 나눈 비율의 값으로, 대안반영 폐기는 사실상 가결된 법안에 내용을 포함한 것으로 판단하여 통과된 의안으로 간주하였다.

** 여성위원회 미처리율 0%는 소관 법률안이 변경된 상임위원회로 이관된 까닭이다.

[표 4-5] 제18대 국회 상임위원회별 법률안 처리 현황

위원회	접수	가결	대안반영 폐기	부결	폐기	철회	기타	미처리율 (%)
국회운영위원회	298	26	15		255	2		85.6
법제사법위원회	988	218	178	4	586	2		59.3
정무위원회	899	138	237	1	514	9		57.2
기획재정위원회	1,332	188	476		657	11		49.3
외교통상통일위원회	178	43	48		86	1		48.3
교육과학기술위원회	859	134	232	1	480	12		55.9
국방위원회	284	63	45		169	7		59.5
문화체육관광방송통신 위원회	775	125	209		430	11		55.5
농림수산식품위원회	760	223	305		228	4		30.0
지식경제위원회	775	251	252		266	6		34.3
보건복지가족위원회	117	33	73		0	11		0.0
국토해양위원회	1,544	289	503	1	734	17		47.5
보건복지위원회	1,487	93	355		1,023	16		68.8
여성위원회	10	6	2		2			20.0
환경노동위원회	861	143	204		504	10		58.5
정보위원회	19	5	5		9			47.4
여성가족위원회	249	38	120		90	1		36.1
행정안전위원회	1,650	221	506		909	14		55.1

자료 : 의안정보시스템(likms.assembly.go.kr)

* 미처리율 계산방식은 [표4-4]와 같다.

** 미처리율 0%의 상임위원회는 미처리 법률안이 변경된 상임위원회로 이관된 까닭이다.

[표 4-6] 제19대 국회 상임위원회별 법률안 처리 현황

위원회	접수	가결	대안반영 폐기	부결	폐기	철회	기타	미처리율 (%)
국회운영위원회	357	15	25		311	1	5	87.1
법제사법위원회	1,300	182	202		904	12		69.5
정무위원회	1,187	175	325		678	9		57.1
기획재정위원회	1,660	143	404	1	1,102	10		66.4
미래창조과학 방송통신위원회	768	147	238		378	5		49.2
외교통상통일위원회	4	3				1		0.0
교육문화체육관광 위원회	1,627	209	276		1,129	13		69.4
교육과학기술위원회	29	24	4			1		0.0
외교통일위원회	235	38	40		152	5		64.7
국방위원회	430	109	150		160	11		37.2
문화체육관광 방송통신위원회	8	3	2			3		0.0
안전행정위원회	2,380	259	588		1,516	17		63.7
농림수산식품위원회	68	48	16		1	3		1.3
지식경제위원회	59	23	35			1		0.0
농림축산식품해양수산 위원회	1,210	278	259		669	4		55.3
산업통상자원위원회	971	227	333	1	406	4		41.8
국토해양위원회	78	39	25		3	5	6	3.8
보건복지위원회	1,996	239	584	1	1,145	11	16	57.4
환경노동위원회	1,223	211	277		707	28		57.8
국토교통위원회	1,613	307	579		707	20		43.8
정보위원회	32	3			29			90.6
여성가족위원회	376	64	132		179	1		47.6
행정안전위원회	49	25	21			3		0.0

자료 : 의안정보시스템(likms.assembly.go.kr)

* 미처리율 계산방식은 [표4-4]와 같다.

** 미처리율 0%의 상임위원회는 처리되지 않은 법률안이 변경된 상임위원회로 이관된 까닭이다.

제3절

위원 배정과 잔류위원 및 위원 개선 현황

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

의회가 안전의 실질적 심사기관으로 위원회를 설치·운영하는 근본적인 이유는 의원들이 국정을 각 분야별로 나누어 전담하도록 함으로써 의회의 정책 전문성을 확보하기 위해서이다. 또한, 특정 국정 분야를 전담하는 상임위원회 제도가 확립되면 심의의 안정성과 지속성을 제고하고 이를 통해 의정활동에 대한 전문성을 확보할 수 있게 된다(김형준, 2001).

의원의 전문성은 국회의원 선출 전의 경력뿐만 아니라 선출된 선수도 위원회의 전문성 제고와 밀접한 관련이 있다. 의원의 전문성은 산술적으로 재선, 삼선 등 당선 선수가 높아질수록 축적되며 다선 의원이 동일 상임위원회에서 의정활동을 오래 할수록 상임위원회의 전문성은 더 강화할 수밖에 없다. 상임위원회에 속한 의원들의 전문성 총합은 곧 위원회의 전문성으로 직결된다. 상임위원회 도입 취지에 부합하려면 위원 배정은 전문성과 정책역량, 사회경력(직업배경), 의정경험(상임위원회 활동)이 우선적으로 고려해야 한다.

형식적으로 위원회 배정은 교섭단체 소속 의원 수의 비율에 따라 교섭단체 대표의원의 요청으로 국회의장이 선임하게 되어 있고 어느 교섭단체에도 속하지 않은 의원은 의장이 선임하도록 되어 있다¹⁵⁾. 그러나 상임위원회 위원 배정이 무슨 기준으로 이루어지고 있는지를 정확하게 알 수는 없다. 일반적으로 의원들의 요구, 전문성, 형평성 등을 중심으로 배정하며, 의정경험 및 지역구 배려 또한 중요한 요인으로 작용한다고 말할 수 있다(가상준 외, 2008).

15) 「국회법」 제48조 제1항과 제2항

[표 4-7] 제18대 국회 전/후반기 상임위원회별 위원 평균 선수

	법사	정무	기재	외통	국방	행안	교과
전반	2.06	1.79	1.88	2.62	2.06	1.96	1.95
후반	2.06	1.58	2.00	2.65	2.18	1.79	1.71
	문방	농림	지경	보복	환노	국토	여성
전반	1.89	1.74	1.68	1.54	1.87	2.10	1.13
후반	2.26	1.50	1.79	1.65	1.43	1.97	1.38

자료 : 국회 홈페이지(www.assembly.go.kr) 위원회 명단 참조

* 국회운영위원회와 정보위원회는 제외, 원 구성 시 배정명단으로 계산, 소수점 세 자리 반올림

제18대 국회 상임위원회별 평균 선수를 비교해 보면 전반기와 후반기에 따라 다소 편차는 있지만, 평균 선수가 대체로 높은 상임위원회로는 외교통상통일위원회, 국방위원회, 법제사법위원회, 국토해양위원회이었다. 반면 농림축산식품위원회, 정무위원회, 보건복지위원회, 환경노동위원회, 여성위원회는 대체로 평균 선수가 낮았다. 산업 부문을 소관으로 하는 지식경제위원회도 평균 선수가 다소 낮은 위원회로 나타났다. 제18대 국회 개원 당시 평균 선수는 1.96선이었다.

상임위원회 평균 선수가 높다는 것은 초선의원의 비중이 적다는 것을 의미하기도 한다. 실제로 외교통상통일위원회, 국방위원회, 국토교통위원회 등의 상임위원회¹⁶⁾에서 초선의원들이 차지하는 비율¹⁷⁾이 상대적으로 낮은 것으로 나타났다. 그 반대로 평균 선수가 낮은 농림수산식품위원회, 정무위원회, 보건복지위원회, 환경노동위원회, 여성위원회는 초선의원 비율¹⁸⁾이 과반 이상이었다. 복지위나 환노위의 경우는 아무래도 해당 분야를 대표하는 비례의원이 많다는 게 큰 요인으로 작용했다. 특히 여성위는 복수상임 위이고 여성의원의 비율이 높는데, 그만큼 여성의원들의 재선이 어렵다는 것을 보여주는 면도 있다.

16) 김형준(2001)은 15대 국회 상임위원회별 위원 현황을 분석하면서 초선의원 비율이 적은 국방위원회, 통일외교통상위원회, 건설교통위원회, 재정경제위원회를 노른자 상임위원회로 명명한다. 하지만 외통위나 국방위의 경우 지역구 관리에 도움이 되지 않아 초, 재선 의원이 기피하는 상임위이며, 그 때문에 지역구에서 안정적인 지지 기반을 가진 3선 이상 의원들이 많이 배치되는 것 때문에 초선 비율이 작다는 반론도 있다.

17) 초선의원 비율에서 외교통상통일위원회는 전반기 31%(9/29), 후반기 25%(7/28), 국방위원회는 전반기 56%(10/18), 후반기 41%(7/17), 국토해양위원회는 전반기 28%(8/29), 후반기 29%(9/31)로 나타났다.

18) 제18대 국회 전·후반기 초선의원 비율은 각각 농림수산식품위원회 53%, 53%, 정무위원회 50%, 67%, 보건복지위원회 67%, 58%, 환경노동위원회 53%, 67%, 여성(가족)위원회 75%, 63%였다.

[표 4-8] 제19대 국회 전반기 상임위원회별 위원 평균 선수

	법사	정무	기재	외통	국방	행안	교과
전반	1.81	1.86	2.35	2.69	2.06	1.86	1.92
	문방	농림	지경	보복	환노	국토	여성
전반	1.87	2.00	1.64	1.43	1.53	1.90	1.31

자료 : 국회 홈페이지(www.assembly.go.kr) 위원회 명단 참조

* 국회운영위원회와 정보위원회는 제외, 원 구성 시 배정명단으로 계산, 소수점 세 자리 반올림

[표 4-9] 제19대 국회 후반기 상임위원회별 위원 평균 선수

	법사	정무	기재	외통	국방	안행	미래
전반	2.06	2.04	1.96	3.32	1.79	1.77	1.74
	교문	농림	산업	보복	환노	국토	여성
전반	1.62	2.06	1.72	1.35	1.57	1.74	1.13

자료 : 국회 홈페이지(www.assembly.go.kr) 위원회 명단 참조

* 국회운영위원회와 정보위원회는 제외, 원 구성 시 배정명단으로 계산, 소수점 세 자리 반올림

제19대 국회는 전반기와 후반기의 상임위원회 구성이 달라진다. 박근혜 정부가 들어서면서 정부조직을 개편하고 이에 따라 국회의 상임위원회도 구성과 명칭, 소관이 변경하였기 때문이다. 일부 상임위원회의 경우 직접적인 비교는 어렵지만, 제19대 국회는 외교통상통일위원회의 평균 선수가 유독 높은 가운데 기획재정위원회, 농림축산식품(해양수산)위원회의 평균 선수가 다소 높았다. 그리고 제18대 국회와 유사하게 산업 관련 위원회(지식경제, 산업통상), 보건복지위원회, 환경노동위원회, 여성위원회는 평균 선수가 낮은 위원회에 속한다.

[표 4-10] 제20대 국회 전/후반기¹⁹⁾ 상임위원회별 위원 평균 선수

	법사	정무	기재	외통	국방	행안	과기
전반	2.29	1.83	2.54	3.82	2.71	1.73	1.71
후반	1.94	1.67	2.42	4.14	2.71	2.00	1.94
	교문	농림	산업	보복	환노	국토	여성
전반	1.93	1.79	1.80	1.86	1.38	2.10	1.24
후반	2.28	1.47	1.73	1.86	1.94	1.52	1.06

자료 : 국회 홈페이지(www.assembly.go.kr) 위원회 명단 참조

* 국회운영위원회와 정보위원회는 제외, 원 구성 시 배정명단으로 계산, 소수점 세 자리 반올림

제20대 국회의 경우 외교통일위원회가 타 상임위원회에 비해 압도적인 평균 선수를 기록하고 있다. 제18대와 제19대와 비교해서도 상당히 높은 수치인데, 이는 앞선 국회에 비해 제20대 국회의 전체 평균 선수²⁰⁾가 높아진 데에도 원인이 있을 것이다. 외교통일위원회 다음으로 국방위원회, 기획재정위원회 순으로 평균 선수가 높았다. 반면에 여성가족위원회, 보건복지위원회, 농림축산해양수산위원회, 정부위원회, 환경노동위원회 등은 초선의원의 비율이 높은 것으로 나타났다. 이상으로 상임위원회별 평균 선수를 분석해 본 결과, 상임위원회 위원 배정, 전문성과 관련하여 몇 가지 함의를 발견할 수 있다.

첫째, 일부 상임위원회는 다선의원이 (선호하고) 주로 배정되고 있다. 선수와 의정활동의 전문성은 비례하였다. 그러나 선수가 높다고 상임위원회의 전문성과 직접적으로 연관시키는 것은 일반화의 오류일 수 있다. 동일 상임위원회에서 의정활동을 한 기간이 무엇보다 중요하다. 동일 상임위원회에서의 활동 기간이 길수록 정책 전문성, 법제 전문성, 행정부 견제능력은 쌓일 수밖에 없다. 다만, 여기서는 다선의원의 위원회 활동 이력 등에 대한 검토와 분석의 한계로 전문성과 선수의 관계를 정확하게 추론하지 못했다.

둘째, 일부 상임위원회는 초선의원 중심으로 배정되고 있다. 평균 선수가 낮은 상임

19) 제20대 국회는 전반기의 미래창조과학방송통신위원회, 산업통상자원위원회가 후반기에 각각 과학기술정보방송통신위원회와 산업통상자원중소벤처기업위원회로 변경되었다. 또한, 후반기 회기 중에 교육문화체육관광위원회가 교육위원회와 문화체육관광위원회로 분리되었으나, 원 구성 당시 배정명단으로 평균 선수를 분석하였다.

20) 제18대 국회 개원 당시 전체 의원의 평균 선수는 1.96, 제19대 국회는 1.95인 반면, 제20대 국회는 2.12선이다.

위원회는 대체로 초선의원이 많은 상임위원회이다. 선거가 임박할 때마다 ‘세대교체’의 거센 요구가 반복되는 한국 정치 특성상 국회의 초선의원 비율은 높을 수밖에 없다. 초선의원 당선비율이 제18대 국회 44.8%, 제19대 국회 49.3%, 제20대 국회는 42.3%로, 40%가 넘는 초선의원들이 국회에 들어왔다. 그러나 특정 상임위원회가 초선의원 중심 위원회로 지속되는 것이 전문성 확보와 축적의 상임위원회 운영 취지와 배치되는 면은 없는지 살펴야 할 것이나, 이 문제는 초선 비례의원의 경우 해당 전문성을 이미 갖추고 들어온다는 점도 고려해 균형 있게 판단해야 한다.

셋째, 전반기와 후반기 간 평균 선수에 차이를 보이는 상임위원회가 있다. 일례로 제19대 국회의 기획재정위원회의 경우 후반기에 평균 선수가 낮아졌다(2.35→1.96). 전반기 기획재정위원회에는 주요 정당의 유력 대선후보들이 배정되어 있었다. 위원 배정에 정치적 이해도 감안되고 있다는 점을 짐작할 수 있다.

넷째, 상임위원회의 특성에 따른 위원 배정이다. 법제사법위원회는 선행 연구(박천오, 1998; 가상준, 2007)에서 기피·비선호 상임위원회로 구분하고 있지만, 비교적 평균 선수가 높은 것으로 나타났다. 이는 소관 업무 특성상 재선 이상의 의원들이 배정되고 있다는 의미일 것이다. 농림축산식품(해양수산)위원회는 초선의원들이 주로 소속하고 있지만 제19대 국회처럼 다선의원이 지역구 현안과 민원 해결 등을 위해 선호한다는 것을 보여준다.

「국회법」상 상임위원회 위원의 임기는 2년²¹⁾이다. 의원은 소관 상임위원회를 2년마다 바꿀 수 있다. 그러나 같은 상임위원회에서 오래 경험을 쌓을수록 전문성은 축적된다는 점에서 동일 상임위원회에 잔류위원이 많을수록 상임위원회의 전문성은 높아지기 마련이다. 임기 동안 동일 상임위원회에 잔류하고 있는 의원 비율²²⁾을 살펴보았다. [표 4-11], [표 4-12], [표 4-13]은 각각 제18대, 제19대, 제20대 국회의 상임위원회 잔류위원 수를 보여준다.

21) 「국회법」 제40조(상임위원의 임기) ① 상임위원의 임기는 2년으로 한다.

22) 동일 상임위원회의 잔류위원은 전반기와 후반기 원 구성 당시 위원회 명단으로 파악하였다. 상임위원회 임기 중 위원회를 이동하였다 다시 회귀한 경우 등 예외사항은 고려하지 않았다. 따라서 선행 연구와는 잔류위원 수나 비율이 다를 수도 있다.

[표 4-11] 제18대 국회 동일 상임위원회 잔류위원 수

	잔류의원 수	위원 정수	잔류비율(%)
법제사법위원회	7	16	43.8
정무위원회	12	24	50.0
기획재정위원회	11	26	42.3
외교통상통일위원회	13	28	46.4
국방위원회	9	17	52.9
행정안전위원회	10	24	41.7
교육과학기술위원회	15	21	71.4
문화체육관광방송통신위원회	16	28	57.1
농림수산식품위원회	11	19	57.9
지식경제위원회	9	25	36.0
보건복지위원회	14	24	58.3
환경노동위원회	3	15	20.0
국토해양위원회	11	31	35.5
여성가족위원회	7	16	43.8

자료 : 국회 홈페이지(www.assembly.go.kr) 위원회 명단 참조

[표 4-12] 제19대 국회 동일 상임위원회 잔류위원 수²³⁾

	잔류의원 수	위원 정수	잔류비율(%)
법제사법위원회	8	16	50.0
정무위원회	13	24	54.2
기획재정위원회	8	26	30.8
미래창조과학방송통신위원회	13	24	46.4
교육문화체육관광위원회	16	30	54.2
외교통일위원회	9	24	37.5
국방위원회	8	17	47.1
안전행정위원회	8	22	36.4
농림축산식품해양수산위원회	9	19	47.4
산업통상자원위원회	18	30	60.0
보건복지위원회	11	21	52.4
환경노동위원회	5	15	33.3
국토교통위원회	14	31	45.2
여성가족위원회	6	16	37.5

23) 제19대 국회는 전반기와 후반기의 상임위원회 변동이 컸다. 정부조직법 개정에 따라 일부 상임위원회는 개편이 대폭 이루어졌다.

[표 4-13] 제20대 국회 동일 상임위원회 잔류위원 수

	잔류의원 수	위원 정수	잔류비율(%)
법제사법위원회	8	17	47.1
정무위원회	11	24	45.8
기획재정위원회	11	26	42.3
과학기술정보방송통신위원회	9	24	37.5
교육문화체육관광위원회	9	29	31.0
외교통일위원회	10	22	45.5
국방위원회	6	17	27.2
행정안전위원회	5	22	22.7
농림축산식품해양수산위원회	7	19	36.8
산업통상자원중소벤처기업위원회	13	30	43.3
보건복지위원회	11	22	50.0
환경노동위원회	8	16	50.0
국토교통위원회	11	31	35.5
여성가족위원회	3	17	17.6

전체적으로 조망해보면, 잔류비율 50%를 넘는 상임위원회의 수가 제18대 국회 6개, 제19대 국회는 5개였지만 제20대 국회는 2개에 불과했다. 제20대 국회에서 잔류비율 50% 이상의 위원회가 상대적으로 감소한 이유에 대해서는 임기 중 집권세력의 교체가 국회 상임위원회 구성의 변화(위원장 배분 등)에 영향을 준 요인으로 작용했을 것이라고 추측하지만, 정확한 이유는 세부적인 검토가 필요할 것이다. 상임위원회별로 살펴보면, 보건복지위원회는 세 번의 국회 동안 유일하게 잔류위원 비율(58.3%, 52.4%, 50.0%)이 50%가 넘는 위원회이다. 정무위원회도 잔류위원 비율(50.0%, 54.2%, 45.8%)이 과반 가까이에 있다.

잔류위원이 다른 상임위원회보다 비교적 많다는 것은 두 가지 측면으로 설명할 수 있다. 첫 번째는 해당 상임위원회가 높은 전문지식과 정보를 요구하는 위원회일 것이라는 점이다. 두 번째는 다수의 초선의원으로 구성된 상임위원회일 것이라는 설명이다. 앞서 평균 선수를 통해 본 상임위원회의 분석에서 보건복지위원회와 정무위원회는 초선의원이 많은 위원회였다.²⁴⁾ 초선의원은 본인이 선호 위원회가 있다 하더라도 다선의원에 비해선 운신의 폭이 좁을 수밖에 없다.

반면, 외교통일위원회, 국토교통위원회, 행정안전위원회, 여성가족위원회는 잔류위원 비율이 상대적으로 낮은 것으로 나타났다. 이 위원회들은 의원들의 선호와 기피가 일정 정도 반영되는 위원회이다.²⁵⁾ 선호 편중성이 높거나 기피성향이 강한 위원회이기 때문에 2년마다 위원 교체가 일어나기 십상이다. 따라서 위원회의 위원 배정은 전문성보다는 형평성을 고려하여 이루어지고 있다고 진단할 수 있다. 이러한 정치적 선호도를 반영하여 국회 전반기와 후반기의 구분(상임위원회 2년 임기)은 의원들이 동일 상임위원회에 잔류하는 비율이 낮아지는데 기여한 것이 사실이다(이현우, 2009).

상임위원회는 법안심사, 예산결산 심의, 국정감사·조사·청문회 등 행정부 견제에 일차적이고 직접적인 영향을 행사하는 무대이다. 그리고 국회의 중요한 결정은 대체로 상임위원회를 통해서 이루어진다. 무엇보다 상임위원회는 전문성과 정책 능력을 최적화하고 국회의 효율성 측면에서 제도화된 존립 근거를 가지고 있다. 따라서 상임위원회가 어떻게 구성되고 운영되는지 그 과정을 들여다보는 것은 중요한 과제라고 할 수 있다. 이러한 점을 고려했을 때 상임위원회 위원들의 빈번한 상임위원회 이동(사·보임)과 교체는 상임위원회 중심의 정책 전문성 축적을 어렵게 하고 행정부를 견제하는 역량을 약화시키는 원인이 된다.

상임위원회 임기 중에 위원개선은 여러 사유로 발생한다. 여야 간 갈등이나 이견이 큰 안건이거나 정치적으로 민감한 사안이 있는 경우 영향력 있는 의원으로 교체하기 위한 위원개선, 불가피한 출장이나 와병으로 인한 일시적 위원개선, 사직이나 의원직 상실, 재·보궐 선거 당선으로 인한 위원개선, 그리고 국무위원을 겸직하거나 정당 고위직을 맡으면 상임위원회 활동 부담을 줄여주기 위해 위원개선을 하기도 한다.

[표 4-14] 제15~19대 국회 위원 개선 현황

구분	제15대		제16대		제17대		제18대		제19대	
	전	후	전	후	전	후	전	후	전	후
개선횟수	440	584	820	339	250	243	181	289	216	304

자료 : 『국회운영제도개선자문위원회 활동결과보고서』, 국회 홈페이지(www.assembly.go.kr) 국회 공보

24) 보건복지위원회의 잔류위원 중 초선의원은 제18대 국회 11/14명, 제19대 국회 9/11명, 제20대 국회는 6/11명이었다.

25) 박천오(1998)는 재정경제·건설교통·통일외무위원회를 선호위원회로, 행정·환경노동·법제사법·문화체육위원회를 기피위원회로 구분했고, 가상준(2007)은 건설교통·통일외교통상·문화체육·재정경제위원회가 의원들의 선호가 높은 위원회로, 환경노동·법제사법·여성가족위원회를 기피하는 위원회로 구분하고 있다.

제18대 국회와 제19대 국회의 위원개선은 각각 470건과 520건으로 제19대 국회에서 다소 증가한 것으로 나타났다. 특기할 만한 사항은 전반기보다 후반기에 위원개선이 더 많이 이루어졌다는 점이다. 차기 선거를 대비하기 위한 선호 위원회로의 이동, 정치적으로 민감한 안전에 대응하기 위한 정략적 위원개선 등 다양한 해석이 가능하겠지만, 개개인의 위원회 이동 경로와 배경에 대한 심층분석이 필요할 것으로 보인다. 제18대와 제19대 국회의 상임위원회별로 위원개선 현황을 구체적으로 살펴보면 [표 4-15]와 [표 4-16]과 같다.

[표 4-15] 제18대 국회 상임위원회별 위원 개선 횟수

	운영		법사		정무		기재		외통		국방		행안		교과	
	전	후	전	후	전	후	전	후	전	후	전	후	전	후	전	후
회수	60	64	2	17	9	15	8	21	213	32	8	6	6	20	1	11
	문방		농림		지경		보복		환노		국토		정보		여성	
	전	후	전	후	전	후	전	후	전	후	전	후	전	후	전	후
회수	4	20	15	16	9	10	2	15	7	13	8	18	19	10	2	8

자료 : 국회 홈페이지(www.assembly.go.kr) 국회 공보

[표 4-16] 제19대 국회 상임위원회별 위원 개선 횟수

	운영		법사		정무		기재		외통		국방		행안		교문	
	전	후	전	후	전	후	전	후	전	후	전	후	전	후	전	후
회수	100	142	4	20	6	7	11	9	7	11	1	6	7	7	9	8
	미방		농림		산업		보복		환노		국토		정보		여가	
	전	후	전	후	전	후	전	후	전	후	전	후	전	후	전	후
회수	18	18	2	8	8	7	7	8	6	12	6	16	10	16	14	9

자료 : 국회 홈페이지(www.assembly.go.kr) 국회 공보

전반적으로 국회운영위원회의 개선횟수가 압도적으로 많았다. 제18대 국회는 124번, 제19대 국회는 242번으로 나타나 16개 상임위원회 전체 개선횟수의 26%와 47%를 차지하고 있다. 국회운영위원회의 개선횟수가 많게 기록된 것은 불가피한 측면이 있다. 국회운영위원회는 각 교섭단체 원내대표단(원내대표와 부대표)으로 구성되어 있다. 원내대표의 임기가 1년인 점을 감안하면 4년 임기 동안 4번의 원내대표가 선출되고 원내

대표단도 4번 바뀌게 된다. 따라서 국회운영위원회는 4번의 위원개선이 일어날 수밖에 없는 구조이다. 정보위원회도 유사한 맥락²⁶⁾이다.

제18대와 제19대의 상임위원회별 위원개선 횟수를 살펴보면, 전반적으로 상임위원회별로 골고루 위원개선이 이루어지고 있음을 알 수 있다. 상임위원회별로 다소 차이는 있지만, 국회운영위원회와 정보위원회를 제외하면 제18대 국회(317건)에 비해 제19대 국회(252건)에서 전반적인 위원개선 횟수가 하락했다. 위원개선은 여러 사유로 발생하기 때문에 사례별 상황적 맥락(이동 배경, 이동 기간)을 관찰해서 실질적인 감소 원인을 살펴볼 필요도 있을 것이다.

관련하여 이현우(2006), 가상준 외(2008)은 제17대 국회 회의록을 통해 상임위원회의 활동 현황을 경험적으로 살펴면서 상임위원회 위원 배정 요인, 상임위원회 구성상의 특성, 운영상의 특징을 분석한다. 이현우(2006)는 제17대 국회 전반기 8개 상임위원회의 회의록을 분석하면서 상임위원회의 위원 변동이 빈번하게 일어났지만, 임시적 변경에 불과하여 상임위원회의 제도화가 비교적 만족할 만한 수준이라고 진단한다. 가상준 외(2008)도 제17대 국회 후반기 4개 상임위원회 회의록을 분석한 결과, 위원개선은 이현우와 마찬가지로 높지 않아 상임위원회가 안정적인 제도화 단계에 있다고 평가한다.

하지만 지난 정치개혁특별위원회의 선거제 개혁안(일명 ‘패스트트랙 법안’)을 둘러싼 위원개선 논란처럼 정치적 의도에 따른 위원개선은 상임위원회의 제도화와 안정화에 부정적인 영향을 끼치는 것은 분명하다. 「국회법」의 위원개선에 대한 제한 규정²⁷⁾을 더욱 엄격히 할 필요가 있다. 지금처럼 ‘부득이한 사유’가 의장의 재량적 판단으로 모호하게 남아있는 한 위원개선의 정략적 활용은 고착화될 수 있다.

26) 자세한 내용은 각주 10번 참고

27) 「국회법」 제48조(위원의 선임 및 개선) ⑥ 제1항부터 제4항까지에 따라 위원을 개선할 때 임시회의 경우에는 회기 중에 개선할 수 없고, 정기회의 경우에는 선임 또는 개선 후 30일 이내에는 개선될 수 없다. 다만, 위원이 질병 등 부득이한 사유로 의장의 허가를 받은 경우에는 그러하지 아니하다.

제4절

국회 위원회 제도 개선 방안

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 상임위 제도의 개선

이제부터는 앞서 자세히 살펴본 위원회 중심의 국회 운영을 개선하는데 필요한 제도 개선 방안을 상임위와 소위, 그리고 법사위와 예결특위, 윤리특위 순으로 나눠 살펴보기로 하겠다.

상임위 제도는 국정 업무의 분업화를 통해서 효율성과 효과성, 책임성을 높일 목적으로 도입하여 뿌리내렸다. 의원의 전문성과 정책생산능력, 의정활동 경험 축적에 기반을 둔 대 행정부 견제역량은 상임위 제도를 합리화한 배경이다. 그러나 상임위를 운영하는데 형평성을 우선한 위원 배정, 위원개선, 2년 위원 임기는 상임위원회의 본래 목적과 취지에는 맞지 않는 제도와 관행이다.

① 상임위원회 위원 배정의 제도화

김민전(1999)은 우리 국회의 상임위원회 배정 과정이 민주화, 투명화되어 있지 않고 정당 지도부가 선임권을 장악하고 있기에 의원들은 자신이 선호하는 상임위원회를 배정받기 위해 지도부의 눈치를 볼 수밖에 없다고 지적한 바 있다. 상임위원회 제도가 본래의 취지와는 달리 정당 지도부가 평의원을 통제하는 기능을 함으로써 의원들의 정당 예측을 더욱 심화시키는 작용한다고 비판한다.

미국 하원의 경우 의원들의 선호를 감안하여 공화당은 운영위원회, 민주당은 운영 및 정책위원회에서 결정한 상임위원회 배정 명단을 각 당 의원총회에서 승인한 후 본회의에 제출한다. 영국은 하원 위원회배정위원회²⁸⁾에서 위원장 및 위원배정 명단에 대한 동의안을 본회의에 상정한다. 각 정당은 사전에 위원장과 위원 추천명단을 위원회배정위

28) 위원회배정위원회는 일반위원회와 특별위원회의 위원배정을 위해서 구성되는 위원회로, 9인의 중견위원으로 구성된다(전진영, 2012a).

원회에 제출하는데, 위원회배정위원회는 이를 수용하거나 거부할 수 있고 위원장과 위원의 해임도 결정하는 권한을 가지고 있다.

우리 국회 역시 정당 지도부의 자의적 결정이나 밀실 배분이라는 비판을 받지 않으려면, 위원 배정위원회를 구성해 합리적인 배정 기준을 만들어가는 것이 필요하다. 상임위원회 배정 기준과 원칙도 형평성도 중요하지만 그보다는 전문성을 우선시해야 한다는 주장에 설득력이 있다. 위원회 제도를 도입한 목적대로 운영하는 것이 국회의 효율성을 높이고 신뢰를 쌓는 길이기 때문이다.

② 상임위원장 선출 제도 개선

상임위원회 위원장은 위원회 대표권, 의사정리권, 질서유지권 그리고 사무감독권을 행사할 수 있는 막중한 법률적 권한을 가진다. 심의를 통한 합의도출, 소수 존중과 다수결의원칙으로 균형적 의사운영을 이끌어내는 데에 위원장의 역할이 중요하다. 그러나 우리 국회는 위원장직을 3선급 중진이면 역임하는 통상적인 자리(직), 권력분점의 자원으로 인식하는 경향이 있다. 그런 인식이다 보니 해당 상임위원회 경력이 없는 의원이 위원장직을 맡는 경우도 있다. 전반기에 해당 상임위원회의 활동경력이 있는 의원이 후반기 위원장을 맡은 경우가 제18대 국회 6명, 제19대 국회 5명, 제20대 국회는 2명에 불과²⁹⁾했다. 전체 상임위원회의 수가 16개임을 감안한다면 매우 적다고 할 수 있다. 이는 대부분의 위원장들이 충분한 경험적 권위를 지녔다고 보기가 어렵다는 것을 확인해 준다(이현우, 2009).

상임위원회 위원장은 ‘당 결정, 본회의 추인’의 형식적 관례를 답습할 것이 아니라 해당 상임위원회에서 전문성을 오래 쌓은 위원을 선출한다는 인식과 의회 문화를 뿌리내릴 필요가 있다. 미국 하원의 경우 다선의원이 될수록 상임위원회 교체율이 급격히 낮아지는데, 전문가들은 ‘선임우선제(seniority system)’의 효과로 분석한다.

③ 상임위원회 중심의 정책 전문성 확보 : 위원개선 제한 강화 및 상임위원 임기 확대

박찬표(2004)는 2년 임기의 상임위원회가 상임위원회 교체를 제도화함으로써 전문성

29) 원 구성 당시 전반기와 후반기의 명단을 비교한 것이다.

축적을 제도적으로 저해하고 있다고 평가한다. 선수가 쌓여도 국회 회차(대)가 바뀔 때마다 상임위원회를 변동하는 것이 관례화되어 있어 의원경력이 축적돼도 그에 따른 전문성은 축적되지 못하고 있다고 지적한다. 함성득(2001)은 15대 국회의 경험적 자료를 통하여 상임위원회별 의정활동 평가에 있어서 동일 상임위원회를 유지한 의원이 그렇지 않은 의원에 비해 2배 이상 활동을 잘한 것으로 분석하기도 했다.

국회 운영제도개선 자문위원회(2008)는 상임위원의 개선은 소관 상임위원회에 대한 전문성 확보에 제약이 되고, 정치적 목적을 위한 위원개선으로 국회 운영에 지장을 주기도 한다고 지적했다. 개선 방안으로 상임위원 선임 또는 개선 후 6개월 이내에 사·보임을 할 수 없도록 「국회법」 개정을 건의했다.

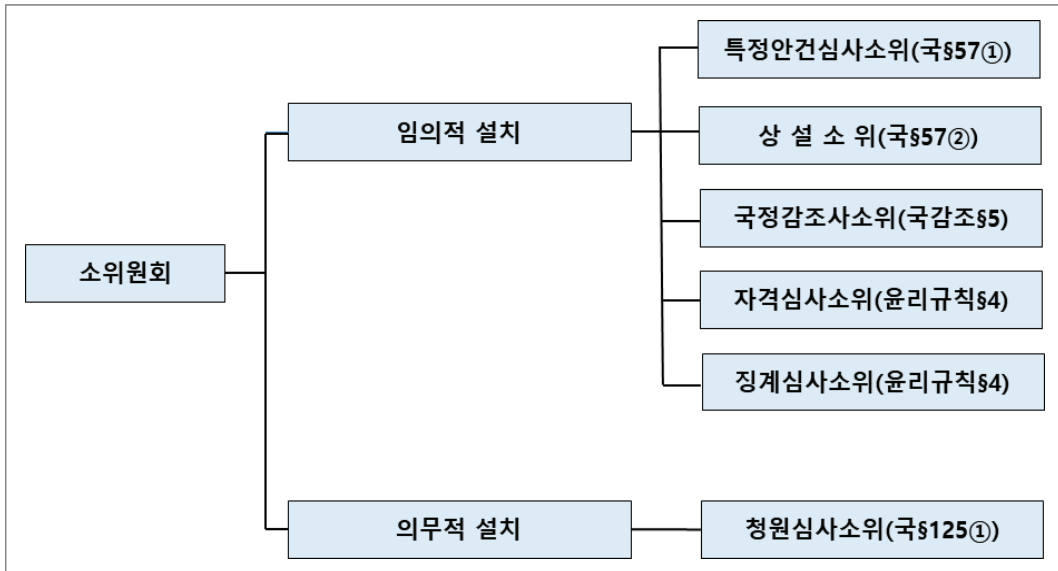
미국, 영국, 일본 등 주요국³⁰⁾에서는 상임위원회 위원 및 위원장 임기는 의원의 임기와 동일하다. 대다수 국가의 의회는 상임위원을 개선하는 것을 허용하지 않고 있기 때문에 관련 규정조차 없다(국회 운영제도개선 자문위원회, 2008). 따라서 상임위원회 중 심주의를 채택한 취지와 필요성에 부합하도록 상임위원 임기를 의원임기와 동일하게 하고, 위원개선을 엄격하게 제한하는 방안을 검토할 필요가 있다.

2 소위원회 제도의 개선

분업을 통한 효율성 추구하고 업무 세분화에 따른 전문성 축적이 위원회 제도를 발전시킨 동력이었다면, 위원회에서의 분업 원리는 소위원회의 발전 배경이다. 상임위원회의 역할이 중시되면서 위원회를 더 전문화하기 위한 소위원회의 구성도 강조한다. 각국 의회마다 의회 운영체계와 방식에 따라 위원회의 비중과 성격이 상이한 것처럼 소위원회의 구성도 마찬가지다. 미국은 소위원회가 가장 활성화한 국가인 반면, 영국이나 프랑스, 일본은 소위원회를 운영하고 있지 않다.

소위원회는 「국회법」, 「국정감사 및 조사에 관한 법률」과 「윤리특별위원회 운영 등에 관한 규칙」에 명시한 설치 근거에 따라 특정안전심사소위원회, 상설소위원회, 국정감사 또는 조사를 위한 소위원회, 자격심사·징계심사소위원회, 청원심사소위원회 등이 있다.

30) 프랑스의 경우는 각 위원회의 위원선임을 매년 새로이 하고 있어 원칙적으로 임기는 1년이다.



자료 : 「국회법」, 「국감국조법」, 윤리규칙-윤리특별위원회 운영 등에 관한 규칙 등 참조

[그림 4-1] 소위원회의 유형별 분류

청원심사소위는 「국회법」에 따른 의무적 설치 기구³¹⁾이고, 나머지는 임의적 설치규정으로 되어 있다. 특정안전심사소위의 경우 안전이 특정되어 있다는 점에서 상설소위원회와 구별되고, 필요한 때 일시적으로 구성한다는 특징을 갖는다. 그러나 한번 구성하면 거의 상설적으로 운영하고 있어 상설소위원회의 성격을 띤다. 현재 국회 상임위에서 설치·운영하는 대부분의 소위원회가 이에 해당한다.

국회는 「국회법」 제57조에 근거해 소위원회를 상임위원회마다 설치하고, 상설소위원회는 「국회상설소위원회설치등에 관한 규칙」에 필요한 사항을 규정하고 있다. 소위원회는 상임위원회나 특별위원회에 가중된 업무 부담을 해소하여 효과적이고 심도 높은 논의와 심의를 위한 제도적 장치로 도입하였다.

1948년 제정된 「국회법」은 ‘위원회에 분과를 둘 수 있다’고 규정하고 있었는데, 소위원회라는 용어가 처음으로 「국회법」에 명문화한 것은 1960년에 이르러서였다. 당시 「국회법」을 전면 개정하면서 제52조에 ‘위원회는 소위원회를 둘 수 있다’고 명시했다. 이후 제13대 국회(1991.5.31.)에서 상설 소위원회를 설치할 수 있는 법적 근거를 마련

31) 「국회법」 제125조(청원 심사·보고 등) ① 위원회는 청원 심사를 위하여 청원심사소위원회를 둔다.

하였고, 제18대 국회(2012.5.25.)에서 상설 소위원회의 설치 등에 관련된 필요한 사항을 규정한 국회 규칙을 신설하였다.

[표 4-17] 소위원회 제도의 주요 변화

시기	주요 내용	비고
제헌국회	분과위원회 설치 규정	“위원회에 분과를 둘 수 있다”
제5대 국회	소위원회 용어 사용	“위원회는 소위원회를 둘 수 있다”
제11대 국회	예산결산특별위원회에 소위원회 외 분과위원회 설치 근거조항 신설	「국회법」 개정
제13대 국회	특정안전심사소위원회 설치 상설소위원회 3개 설치 근거	「국회법」 개정
제15대 국회	상임위원회별 3개 상설소위원회 설치 의무화 소위원회 활동 공개규정 신설	「국회법」 개정
제17대 국회	상설소위원회 설치 임의규정으로 변경	「국회법」 개정
제18대 국회	상설소위원회 인원과 예산 지원 근거조항 신설	「국회법」 개정
제20대 국회	복수의 법안심사소위원회 설치 근거 마련 및 월 2회 정례화 국회방송심의소위원회 폐지	「국회법」 개정

자료 : 「국회법」참고 작성

제20대 국회의 17개 상임위원회에서 운영 중인 소위원회의 구성 현황은 아래의 [표 4-18] 과 같다. 이에 따르면 상임위원회별로 유사한 특징을 발견할 수 있다. 17개 상임위원회는 공통적으로 법안심사소위원회, 예산결산심사소위원회, 청원소위원회를 설치하여 운영하고 있다. 이러한 소위원회들은 상설소위원회라기보다는 특정안전 심사를 위한 소위원회라고 보는 것이 일반적이다(전진영, 2018).

[표 4-18] 제20대 국회 상임위원회별 소위원회 구성 현황

상임위원회	소위원회
국회운영	국회운영개선소위, 예산결산심사소위, 청원심사소위
법제사법	법안심사제1소위, 법안심사제2소위, 예산결산심사소위, 청원심사소위
정무	법안심사제1소위, 법안심사제2소위, 예산결산심사소위, 청원심사소위
기획재정	경제재정소위, 조세소위, 예산결산기금심사소위
교육	법안심사소위, 예산결산기금심사소위, 청원심사소위
과학기술정보방송통신	과학기술원자력법안심사소위, 정보통신방송법안심사소위, 예산결산심사소위, 청원심사소위
외교통일	법안심사소위, 예산결산기금심사소위, 청원심사소위, 미주소위, 신북방소위, 신남방소위, 유럽아프리카소위
국방	법률안심사소위, 예산결산심사소위, 청원심사소위
행정안전	법안심사소위, 예산결산기금심사소위, 제천화재관련평가소위
문화체육관광	법안심사소위, 예산결산심사소위, 청원심사소위
농림축산식품해양수산	농림축산식품법안심사소위, 해양수산법안심사소위, 예산결산심사소위, 청원심사소위, 농협발전소위
산업통상자원중소벤처기업	산업통상자원특허소위, 중소기업소위, 예산결산심사소위, 청원소위
보건복지	법안심사소위, 예산결산심사소위, 청원심사소위
환경노동	환경소위, 고용노동소위, 예산결산심사소위, 청원심사소위
국토교통	국토법안심사소위, 교통법안심사소위, 예산결산심사소위, 청원심사소위
정보	법안심사소위, 예산결산심사소위, 청원심사소위
여성가족	법안심사소위, 예산결산심사소위, 청원심사소위

자료 : 국회 홈페이지/위원회(www.assmbly.go.kr), 2019년 9월 기준

17개 상임위원회 중 법제사법위원회, 정무위원회, 기획재정위원회, 과학기술정보통신위원회, 농림축산식품해양수산위원회, 산업통상자원중소벤처기업위원회, 환경노동위원회, 국토교통위원회는 2개의 법안소위를 구성하고 있다. 이를 좀 더 세분화해 분류해보면, 정무위원회, 과학기술정보통신위원회, 농림축산식품해양수산위원회, 산업통상자원중소벤처기업위원회, 환경노동위원회는 소관 부처별로 법안심사소위원회를 2개로 나누어 운영하고 있고, 기획재정위원회와 국토교통위원회는 소관 부처의 업무영역에 의해 법안소위원회를 분리하여 구성하고 있다. 이러한 현황에 대하여 상임위원회의 소관 업무를 보다 전문적이고 심도 있게 분담 심사하기 위한 상설소위원회 제도를 그 취지에 맞게 운영하고 있다고 보기는 어렵다고 평가한다(전진영, 2018). 다만, 제20대 국회 후

반기 외교통일위원회가 미주소위원회, 신북방소위원회, 신남방소위원회, 유럽아프리카소위원회를 설치한 것은 향후 소위원회 활성화에 있어 주목할 만한 변화라고 할 수 있다.

미국 하원의 상임위원회별 소위원회 설치 현황을 나타낸 [표4-19]에서 볼 수 있듯이 미국 의회는 소위원회 운영이 가장 활성화되어 있는 국가이다. 세출위원회가 가장 많은 12개의 소위원회를 설치하고, 21개의 상임위원회에 101개 소위원회를 운영하여 상임위원회별로 평균 5개 내외의 소위원회를 두었다. 소위원회의 위원 구성은 위원회와 마찬가지로 다수당과 소수당 의석수 비율을 따르며, 윤리위원회 소위원회의 경우 다수당과 소수당 위원을 동수로 구성한다.

[표 4-19] 미국 하원의 소위원회 설치 현황

상임위원회명	소위원회 개수
농업위원회(Agriculture)	6
세출위원회(Appropriations)	12
국방위원회(Armed Services)	7
예산위원회(Budget)	-
교육 및 노동위원회(Education and Commerce)	4
에너지 상업위원회(Energy and Commerce)	6
윤리위원회(Ethics)	-
금융서비스위원회(Financial Services)	6
외교위원회(Foreign Affairs)	6
국가안보위원회(Homeland Security)	6
하원행정위원회(House Administration)	-
사법위원회(Judiciary)	5
천연자원위원회(Natural Resources)	5
감독 및 정부개혁위원회(Oversight and Government Reform)	6
규칙위원회(Rules)	2
과학, 우주 및 기술위원회(Science, Space and Technology)	5
중소기업위원회(Small Business)	5
교통·기반시설위원회(Transportation and Infrastructure)	6
보훈위원회(Veterans' Affairs)	4
세입위원회(Ways and Means)	6
정보위원회(Intelligence) *상설특별위원회	4

자료 : 미국 하원 홈페이지/위원회(www.house.gov/committees) 참고 작성

미국의 소위원회는 의회의 전문적이고 효율적인 법안심사를 위해 운영하며, 입법과정에서 핵심적인 역할을 담당한다(전진영, 2014). 소위원회 위원 배정과 위원장 선출³²⁾ 등을 의사규칙으로 제도화하고 있고 청문회 개최는 물론 증인 소환권과 자료 제출을 강제할 권한을 가지고 있다(서복경, 2005). 핵심적인 소위원회의 경우 위원 배정에서도 경험 많고 전문성 높은 다선 의원을 전략적으로 배정한다.

32) 공화당은 의원이 하나의 상임위원장이거나 소위원장을 맡을 수 있고, 상임위원장은 산하 소위원회의 위원장을 맡을 수는 없다. 민주당은 '선임 우선제(seniority rule)'에 따라 상임위원회 위원이 소위원회 위원장에 지원할 수 있도록 하고 있고, 공화당과 마찬가지로 하나의 상임위원장이거나 소위원장을 맡을 수 있다(전진영, 2018).

문희상 국회의장은 취임 직후 상설소위원회 설치의 의무화하고 정례화하는 취지의 국회법 개정을 국회운영위원회에 제안한 바 있다(국회 보도자료, 2018.8.27). 제362회 정기국회(2018.9.3.) 개회사에서도 국회의 생산성을 높이기 위해서는 적극적인 소위원회 활동이 핵심이라고 강조했다. 기능 위주로 설치한 소위원회를 법률과 현안 사항을 전문적으로 심사하는 ‘상설 소위원회’로 활성화하여 궁극적으로 미국 상원 동아태 소위원회처럼 전문성과 높은 위상을 지닌 소위원회 운영을 지향해야 한다고 주창한 바 있다.

이러한 제안은 「국회법」 제57조³³⁾ ②항과 ⑥항의 개정(2019.4.16.)으로 이어졌다. 주요 내용은 상임위원회에 소관 법률안의 심사를 분담하는 둘 이상의 소위원회를 둘 수 있도록 하고, 법률안 심사 소위는 매월 2회 이상 개최하도록 하여 정례적인 법안 심사가 가능하도록 하였다. 또한, 소위원회의 위원장을 선출 시 본회의에 보고하도록 하여 책임성을 높였다. 소위원회의 활성화를 통해 일하는 국회를 위한 제도적 기반을 마련한 것이다. 따라서 앞으로 이를 실효성 있게 운영하는 문제가 남게 되었다.

이전의 역대 국회의장 직속 자문위원회들도 소위원회 활성화를 위한 정책적 건의를 한 바 있다. 제18대 국회 전반기에 운영된 ‘국회운영제도개선 자문위원회’는 상설소위원회 설치의 의무규정으로 개정³⁴⁾해서 활성화할 것을 주문했다. 또한, 제18대 국회 후반기의 ‘의정활동지원강화 자문위원회’는 폐회 중 상설소위원회 월 1회 개최 정례화, 「국회 상설 소위원회 운영 등에 관한 규칙」의 제정 등을 요구한 바 있다.

33) 「국회법」 제57조(소위원회) ① 위원회는 소관 사항을 분담·심사하기 위하여 상설소위원회를 둘 수 있고, 필요한 경우 특정한 안건의 심사를 위하여 소위원회를 둘 수 있다. 이 경우 소위원회에 대하여 국회규칙으로 정하는 바에 따라 필요한 인원 및 예산 등을 지원할 수 있다.

② 상임위원회는 소관 법률안의 심사를 분담하는 둘 이상의 소위원회를 둘 수 있다.

③ 소위원회의 위원장은 위원회에서 소위원회의 위원 중에서 선출하고 이를 본회의에 보고하며, 소위원회의 위원장이 사고가 있을 때에는 소위원회의 위원장이 소위원회의 위원 중에서 지명하는 위원이 그 직무를 대리한다.……(중략)

⑥ 소위원회는 폐회 중에도 활동할 수 있으며, 법률안을 심사하는 소위원회는 매월 2회 이상 개최한다.

⑦ 소위원회는 그 의결로 의안 심사와 직접 관련된 보고 또는 서류 및 해당 기관이 보유한 사진·영상물의 제출을 정부·행정기관 등에 요구할 수 있고, 증인·감정인·참고인의 출석을 요구할 수 있다. 이 경우 그 요구는 위원장의 명의로 한다.

34) 개정안은 당시 「국회법」 제57조(소위원회) ①항의 “상설소위원회를 둘 수 있고”를 “상설소위원회를 두고”로 개정하자는 내용 등이 담겨 있다.

[표 4-20] 역대 국회의장 자문위원회의 소위원회 제도 개선 관련 건의(건의·주문)사항

명칭	활동 시기	구성	건의(건의·주문)사항
국회운영제도개선 자문위원회 (제18대 국회 전반기)	2008.9.~ 2008.12.	16인	▲ 상설소위원회 구성 의무화 - 상설소위원회 구성 강행규정으로 「국회법」 개정 - 위원회 안건의 소위원회 자동 회부제도 도입
의정활동지원강화 자문위원회 (제18대 국회 후반기)	2010.11.~ 2011.3.	11인	▲ 상설소위원회 활성화 - 상설소위원회 폐회 중 월 1회 정례 개최 - 「국회상설소위원회 운영 등에 관한 규칙」 제정
국회혁신자문위원회 (제20대 국회 후반기)	2018.9.~ 2019.2.		▲ 상임위 상설소위원회 의무화 및 법안심사 정례화

자료 : 제18~20대 국회의장 직속 자문위원회 활동결과보고서 재정리

지난 4월 개정된 「국회법」의 취지에 따라 소위원회 제도가 안정적으로 활성화할 수 있도록 국회가 책임 있는 자세와 태도를 보여줄 필요가 있다. 특히, 복수의 법안심사 소위원회와 개최 정례화를 제도화한 만큼 사실상 상설소위원회로 운영하는 길이 열린 셈이다.

아울러, 「국회 상설소위원회 등에 관한 규칙」³⁵⁾은 1998년도 제정되어 상설소위원회의 설치와 운영에 관한 사항을 규정하였으나, 제정 이후 한 번도 개정된 적도 없고 현재 위원회 체계와는 전혀 부합하지 않는 사문화된 규칙으로 남아있다. 따라서 이 규칙을 현행 상임위원회 체계와 맞도록 개정하고 제대로 운용될 수 있도록 손질할 필요가 있다.

35) 15개 상임위원회에 각 3개씩의 상설소위원회를 설치하도록 의무화하고 있다.

3 법사위 제도의 개선

법제사법위원회는 가장 오래된 위원회다. 법제사법위원회의 명칭은 제헌국회에서 국회법을 제정하기 전부터 존재했다. 제헌국회가 헌법을 만들고, 정부조직법과 국회법을 제정하기 위해 임시 역할분담체제로 위원회를 구성했는데, 그중 하나가 법제사법위원회였다(서복경, 2010).

법제사법위원회는 상임위원회의 한 유형이다. 법무부, 법제처, 감사원, 헌법재판소, 법원·군사법원의 사법행정, 탄핵소추에 관한 사항 등의 소관 업무를 갖는 통상적인 상임위원회의 역할을 수행한다. 이러한 기본 소관 업무 외에 막중한 권한을 가지고 있는데, 「국회법」 제87조의 체계·자구 심사가 바로 그것이다. 법제사법위원회의 체계·자구 심사 권한은 위원회 평등주의 위배와 법률적 완성도 제고 간의 지속적인 논란의 대상이 되고 있다.

법제사법위원회는 법률안 심사와 관련하여 제1 소위원회와 제2 소위원회로 나뉜다. 제1 소위원회는 법제사법위원회가 소관하는 정부기관(법무부 등)의 법안을 다루고, 제2 소위원회는 타 상임위원회에서 통과된 법안들의 체계와 자구(문구)를 심사한다.

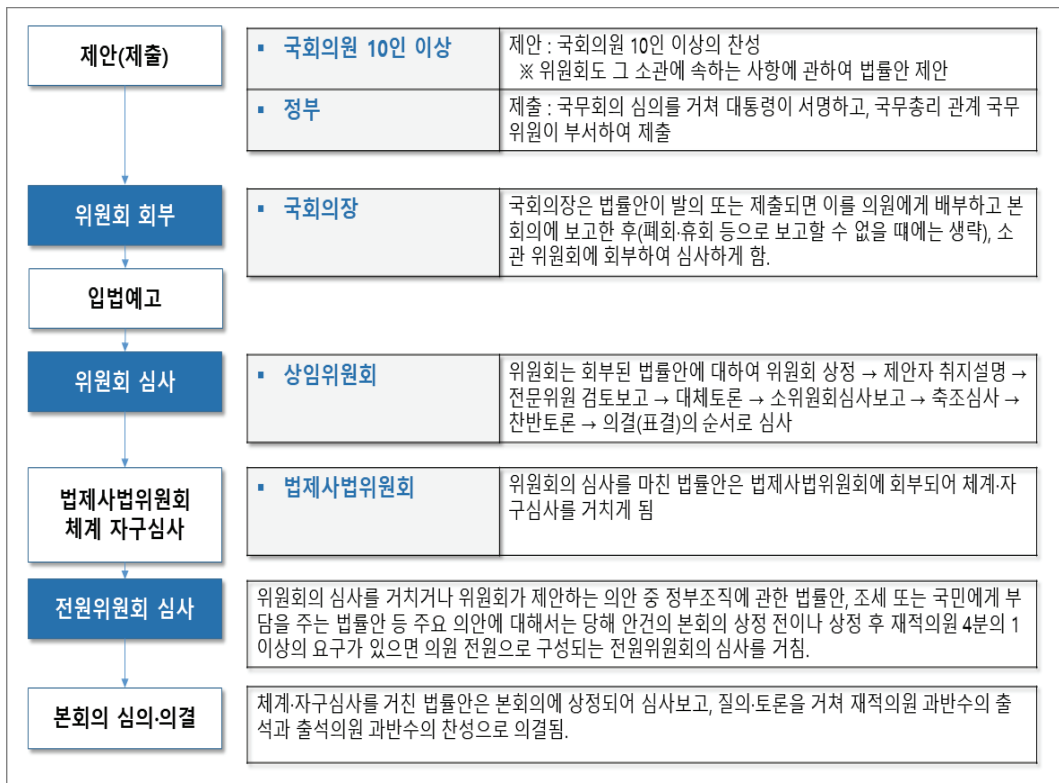
우리나라는 국회의원과 정부가 법률안을 제출할 수 있다(헌법 제52조). 상임위원회도 소관 사항에 대한 의안을 제출할 수 있다. 국회의원은 의원 10인 이상의 찬성³⁶⁾으로 법률안을 발의한다(국회법 제79조).

국회에 제출한 법률안은 본회의에 보고하고 소관 상임위원회에 회부한다. 위원회에서 법안을 상정하면 제안자는 법안의 취지를 설명, 전문위원의 검토 보고와 위원 토론을 거친다. 그리고 법안심사 소위원회에서 심도 있는 심의를 한다. 필요에 따라서 공청회나 청문회를 열어 전문가나 관계 인사들의 의견을 청취할 수 있고 관련된 타 상임위원회와 연석회의를 할 수도 있다.

법안심사 소위원회에서 축조심사를 거친 법안은 소관 상임위원회의 의결을 통해 법제사법위원회로 넘겨진다. 법제사법위원회는 체계·자구심사를 하는데, 그 과정은 소관

36) 의원입법 발의요건은 제헌국회부터 제8대 국회까지는 의원 10인 이상의 찬성이었다. 1973년 제9대 국회에서 「국회법」 전 부개정을 통해 의원 20인 이상으로 바뀌었고, 제16대 후반기 국회(2003.2)까지 유지하였다. 그 이후 다시 의원 10인 이상의 찬성으로 완화했다.

상임위원회의 심사과정과 동일하다. 법제사법위원회에서 심사가 끝난 결과보고서를 국회의장에게 보고하고 본회의에서 표결에 부쳐 가부를 최종적으로 의결한다. 한편, 위원회와 본회의의 의안 심사를 형식적이고 졸속으로 처리할 수 있는 문제를 보완하기 위한 전원위원회 제도가 있다³⁷⁾.



자료 : 국회 홈페이지(www.assembly.go.kr)

[그림 4-2] 국회의 입법 심의과정

37) 「국회법」 제63조의2(전원위원회)는 법률안 등 주요 안건의 본회의 상정 전이나 본회의 상정 후 재적의원 1/4 이상의 요구가 있을 때 전원위원회를 소집할 수 있도록 규정하고 있다. 전원위원회는 본회의에서 의안 심사가 형식적이고 졸속으로 처리될 수 있는 취약점을 보완하고 국회의원 전원이 심사한다는 점에서 위원회 제도의 약점도 보강하는 기능을 가졌으나, 현재는 유명무실한 제도로 남아있다. 제헌국회 이후 7번의 전원위원회가 개최되었고, 가장 마지막 전원위원회 심사가 2004년 12월 9일 「국군부대의 이라크 파병연장 동의안」이다.

미국 의회는 상·하원 의원만이 법안을 제출할 권리를 가진다. 행정부는 법안을 제출할 권한이 없지만, 실제로는 대통령과 행정부의 정책의제를 여당 지도부나 의원을 통해 발의한다. 의원이 법안을 발의할 때 일정 수의 찬성의원 등 충족해야 하는 별도의 발의 요건은 없다. 그렇지만 대부분의 법안은 여러 의원의 공동발의로 제출한다. 특이점은 법안을 발의한 후에도 본회의에 보고되기 이전까지는 공동발의 의원을 추가할 수 있다는 점이다.

영국은 의원뿐만 아니라 정부도 법안을 제출할 수 있다. 의원은 단독으로 법안을 발의할 수 있는데 다만, 국고 지급 의무를 부과하는 것을 목적으로 하는 법안은 개별 의원이 발의할 수 없으며 하원의 명령이나 내각 각료에 의해 제출해야 한다.

프랑스의 경우 의원과 정부 모두 법안 제안권을 갖고 있다. 다만 공공재원을 감소시키거나 공공부담의 신설이나 증가를 수반하는 법안일 경우 의원은 발의할 수 없다. 이는 정부에 비해서 상대적으로 의원입법권이 취약함을 상징적으로 보여준다.

독일은 의원과 내각 모두 법안제출권을 갖는다. 연방 하원 의원이 법안을 발의하기 위해서는 재적의원 5%의 서명을 받아야 하는데, 이는 교섭단체 구성요건과 동일하다.

일본도 의원과 내각 모두 법안을 제안할 수 있다. 의원 발의안의 경우 중의원은 20인 이상, 참의원은 10인 이상의 찬성이 필요하다. 다만 예산을 수반하는 법안의 경우 중의원 50인 이상, 참의원 20인 이상의 찬성이 필요하다.

이상 살펴본 주요국의 법안처리 과정에서 소관 상임위원회가 의결한 법률안을 다른 특정 상임위원회에서 체계·자구심사를 하는 예는 찾아볼 수 없다. 체계·자구심사는 소관 상임위원회의 축조심사 과정에서 함께 이루어진다. ‘상임위원회-법제사법위원회-본회의’의 삼중구조인 우리 국회와 달리 상임위원회-본회의 이중구조로 되어 있다. 다만, 영국과 독일은 본회의의 독회를 거쳐 위원회에 회부돼 심사를 마친 후 다시 본회의에서 독회를 하는 구조이다.

[표 4-21] 주요국 의회 법률안 처리 제도 비교

	미국	영국	독일	일본	한국
회기제	- 회기 1년 (하원 임기 2년) - 미처리 법률안은 임기(2년)까지 유효	- 회기 1년 (하원 임기 5년) - 미처리 법률안은 회기 내 폐기 원칙	- 회기제 없음 (하원 임기 4년) - 미처리 법률안은 임기(4년)까지 유효	- 상회 150일, 임시회·특별회는 의결로 정함 - 미처리 법률안은 회기 내 폐기 원칙	- 정기회 100일, 임시회 30일 내 의결로 정함 - 회기 내 미처리 법률안은 임기(4년)까지 유효
법률안 제출권	상·하원 의원	- 내각 (장관 겸직 시) - 상·하원 의원	- 정부 - 의원	- 정부 - 중·참의원	- 정부 - 국회의원
의원 발의 요건	단독 가능	단독 가능	교섭단체 또는 재적의원 5% 이상 서명	중의원은 20인, 참의원은 10인 이상 찬성	의원 10인 이상 찬성
법률안 심의 절차	- 상임위원회 (상설소위원회) - 본회의	- 본회의 (제1,2독회) - 일반위원회 - 본회의 (제3독회)	- 본회의 (제1독회) - 상임위원회 - 본회의 (제2,3독회)	- 상임위원회 - 본회의	- 상임위원회 - 법제사법위원회 - 본회의
체계·자구 심사	-	-	-	-	법제사법위원회

자료: 국회입법조사처(2010) 『장기 미처리 법률안의 해결 방안』 참고 작성

국회에서 심의되는 법안은 의원 발의 법률안이든 정부 제출 법률안이든³⁸⁾ 소관 상임 위원회에 회부하여 심사를 거친다.³⁹⁾ 소관 상임위원회의 심사를 거친 후 의결한 법률안은 법제사법위원회의 체계·자구(문구)심사를 의무적으로 거치도록 명문화하고 있다⁴⁰⁾. 이는 강제적 심사규정으로 본회의에 부의하는 모든 법률안에 해당한다.

법률안 체계심사는 1) 법률안 내용의 위헌 여부 2) 다른 법률과의 모순·저촉 여부 3)

38) 의안을 국회에 내는 것을 발의, 제출, 제안, 제의라는 용어를 사용하는데, 『국회법 해설』에 따르면 의원이 의안을 낼 때는 발의, 정부 또는 위원회가 낼 때는 제출이라고 하고 의원, 위원회, 정부가 내는 경우 포괄적으로 제안이라는 용어로 구분한다. 그리고 국회의장이 낼 때는 제의라고 한다.

39) 「국회법」 제81조(상임위원회 회부) ① 의장은 의안이 발의되거나 제출되었을 때에는 이를 인쇄하거나 전산망에 입력하는 방법으로 위원에게 배부하고 본회의에 보고하며 소관 상임위원회에 회부하여 그 심사가 끝난 후 본회의에 부의한다. 다만, 폐회 또는 휴회 등으로 본회의에 보고할 수 없을 때에는 보고를 생략하고 회부할 수 있다.

40) 「국회법」 제87조(체계·자구의 심사)

조문 상호 간의 모순·저촉 여부 4) 명령에의 입법위임의 적정성 5) 처벌 규정의 균형 유지 6) 인용조문의 정확성 유지 7) 법률형식의 정비 8) 기득권보호에 관한 경과 조치 등을 심사하는 것이고, 자구심사는 1) 법문표현의 정확성·명백성 및 간결성, 이해의 용의성 유지 여부 2) 용어의 통일성 3) 오·탈자의 시정 4) 한글·한자사용의 정확성 등을 심사하는 것이다(박근후, 1995).

체계·자구심사는 법률안의 형식을 심의하는 과정으로 기능적 절차일 뿐이나 법률안이 가지는 형식과 내용 간의 모호한 관계상 정책심의의 논란을 불러일으킨다.

법제사법위원회의 체계·자구심사는 다른 나라 의회에서는 찾아보기 드문⁴¹⁾ 우리 국회의 독특한 제도이다. 이 제도는 제2대 국회에서 만들어졌다⁴²⁾. 1951년 제2차 국회법 개정에서 법제사법위원회와 관련하여, 모든 법률안의 심의과정에 법제사법위원회를 경유하도록 하는 조항을 신설했다(서경복, 2010). 그러나 당시 법제사법위원회의 법제업무는 소관 상임위원회를 지원하기 위한 보조적 역할에 지나지 않았다. 모든 법률안은 법제사법위원회의 심사를 거쳐야 했지만, 체계와 자구심사 후 현재와 같이 본회의에 바로 부의하는 것이 아니라 소관 상임위원회로 다시 환송하였다. 소관 상임위원회가 본회의에 보고하는 최종결정자였다.

[표 4-22] 법제사법위원회 지위 변화

조항	조문 내용
「국회법」 제39조② (제2차 개정, 1951)	위원회에서 입안 또는 심사한 법률안은 법제사법위원회의 심사를 경유하여야 한다. 단, 법제사법위원회는 법률안의 체계와 형식에 대한 심사를 하여 소관 위원회에 회송한다.
「국회법」 제104조 (제9차 전부 개정, 1960)	위원회에서 법률안의 심사를 마치거나 입안한 때에는 법제사법위원회에 회부하여 체계와 자구에 대한 심사를 거쳐야 한다.

자료 : 서복경 「국회 위원회 제도의 기원에 관한 연구」, 국회법률정보시스템 likms.assembly.go.kr

41) 우리와 비슷한 예로 폴란드 하원의 경우 모든 의안을 입법위원회에 회부하여 법률상의 검토와 보고를 하도록 되어 있다(박근후, 1995). 그러나 모든 법률안이 입법위원회를 거쳐야 하는 것은 아니며, 입법위원회가 제출한 의견을 소관 위원회가 반드시 채택해야 하는 것도 아니라는 점에서 차이가 있다(서경복, 2010). 스위스의 경우 법안의 본회의 최종표결 전에 법안기초위원회의 심사를 받도록 되어 있으나, 그 목적은 법체계상의 모순 제거 및 3개 국어로 정확히 표현되어 있는지를 기술적으로 검토하기 위함이다(국회운영제도개선 위원회, 2008).

42) 제2대 국회에서 제안된 「국회법 개정안」(엄상섭 의원 대표발의)의 제안 취지는 “모든 법률안은 국가전체의 법률체계에서 통일 조화되어야 하며, 전법과 후법과의 관계, 보통법과 특별법과의 관계, 법률조어 및 조문체제의 통일 등을 고려한 연후에 확정되어야 하며 본회의의 시간을 절약하기 위함이다”라고 설명된다(박근후, 1995).

이러한 지원기능으로써 법제사법위원회의 법제 업무는 제5대 국회인 1960년 제9차 「국회법」 전부개정을 통해 확고한 독립적인 지위를 얻게 된다. [표4-22]와 같이 “체제와 형식에 대한 심사를 한 법률안을 소관위원회에 회송한다”는 규정이 삭제되어 법제사법위원회는 본회의에 부의한 모든 법률안의 결정자가 된다. 그러나 제5대 국회는 본회의 3독회제⁴³⁾를 채택하고 있었으며 실제적으로는 1963년 제6대 국회에서 폐지 제정된 「국회법」에서 비로소 현재와 같은 위상을 얻어 오늘날까지 이어져 오고 있다. 즉, 소관 상임위원회 → 법제사법위원회 → 본회의의 3중 심의구조가 만들어진 것이다.

제헌국회 이후 1981년 제11대 국회 이전까지 30여 년간 우리 국회의 제1상임위원회는 국회운영위원회가 아닌 법제사법위원회였다. 법제사법위원회는 통상적인 상임위원회로서의 기능뿐만 아니라 현재의 체계·자구심사 기능을 담당했고, 징계자격위원회가 없어진 1960년부터는 의원징계 및 의원자격심사 권한까지 갖는 막강한 상임위원회였다. 그렇다 하더라도 시대적 요구가 변화하고 큰 폭의 사회적 진보가 이루어져 온 오늘날까지 법제사법위원회의 위상이 어떻게 지속할 수 있었을까 하는 의문이 드는 것은 당연하다. 이에 대해 서경복(2010)은 권위주의 정치체제하에서 행정부가 제공하는 법 내용에 형식을 입히는데 그쳤던 국회의 역할에서 기인하고, 국회의 입법기능이 여전히 법의 내용이 아니라 형식을 잘 만드는 것으로 이해되고 있기 때문이라고 설명한다.

물론 체계·자구심사에 대한 긍정적 평가도 있다. 의원발의 입법을 양산하는 상황에서 입법과정 전반에 걸쳐 여론수렴 기능을 보강한다는 점이다. 소관 상임위원회가 법안 심사과정에서 대체토론, 공청회, 청문회 등 다양한 절차와 방식을 통해 의견수렴을 하고 있지만, 이를 1차 심사라 한다면 법제사법위원회는 재심 역할을 담당한다는 것이다. 정부 부처 사이의 의견이 충분히 조율되지 않거나 이해집단 간의 견해 차이가 반영되지 않은 상태로 법률안이 상임위원회에서 의결되는 경우 본회의의 의결 전 이견을 조율할 기회를 제공한다는 점이다(정성희, 2001). 위원회 간이나 정당 간 부가적인 의견조정이 필요할 경우 기능적 역할을 할 수 있다. 또한, 법률안에 대한 한 위원회의 편향성을 배제하고 법률적인 요건을 갖춘 것인가를 검토하기 위한 제도(박근후, 1994)로 충분한 존재 이유가 있다는 입장이다.

43) 제5대 국회까지 법률안과 예산안에 대한 본회의 심의는 3독회제 절차를 거친다. 제1독회에서는 위원장의 심사 보고, 의안 낭독, 질의 답변과 대체 토론을 한 다음 제2독회에 부의할지 여부를 의결하고, 제2독회에서는 의안을 축조 낭독하여 심의하며, 제3독회에서는 의안 전체의 가부를 의결한다(국회사무처, 2016, p. 158).

그러나 법제사법위원회가 타 상임위원회의 법률심사권과 위원회 평등주의를 심대하게 침해한다는 논란이 늘 있었다. 일종의 월권 논란이다. 체계·자구심사는 단계상 소관 상임위원회의 심의와 의결이 끝난 후에 이루어지게 되어 있다. 법제사법위원회에서 법안의 정책적 내용까지 변경⁴⁴⁾했을 경우 상임위원회 간 갈등은 불가피하다. ‘국회 내 상원’, ‘위원회 중의 위원회’, ‘수퍼甲 위원회’라는 비판을 받는 이유이다. 소관 상임위원회가 법제사법위원회의 수정안을 수용하지 않는다면 소관 위원회에서 재심사를 하고 체계·자구심사를 다시 거쳐야 하는 입법 순환론에 봉착한다. 소관 위원회와 법제사법위원회의 이견은 심사 기간의 지연을 초래하기도 한다. 그리고 간단한 내용의 법안이라도 체계·자구심사를 거쳐야하기 때문에 입법의 비효율성을 초래한다.

또한, 법제사법위원회가 정쟁의 격전지로 전락한다는 비판도 있다. 소수당의 위치에서는 다수당의 법안 밀어붙이기를 저지할 수 있는 최후의 보루로 법제사법위원회를 활용한다. 법제사법위원장은 17대 국회 이후 야당 몫으로 고착되었다. 의도적인 법제사법위원회 계류를 통해 입법활동을 저지한다.

주요국 의회에도 안전의 체계·자구심사를 별도의 상임위원회에서 하는 사례가 없다. 체계·자구심사는 소관 상임위원회의 축조심사 과정에서 동시에 이루어지고 있다.

그간 법제사법위원회의 역할 재정립에 대한 문제 제기와 그에 대한 대안은 지속적으로 제시되어 왔다(박근후, 1994; 강장석, 2005; 국회운영제도개선 자문위원회, 2008; 서경복, 2010). 제20대 국회에서 법제사법위원회의 체계·자구심사를 폐지하거나 내용심사를 원천적으로 못하게 하는 「국회법」 개정안도 발의되어 있는 상황이다. 개선 방안으로는 법제사법위원회의 체계·자구심사를 폐지하고 합리적 대안을 찾을 것인가와 체계·자구심사를 법제사법위원회에 존속시키되 권한을 축소할 것인가 하는 방안으로 나누어볼 수 있다.

첫째 방안은 법제사법위원회의 체계·자구심사 권한을 폐지하는 것이다. 「국회법」을 개정하여 법제사법위원회의 체계·자구심사를 폐지하는 대신 대안으로 국회 법제실을 경영하는 방안이 있다. 체계·자구심사 권한을 법제실로 이관하여 상임위원회 의결 전

44) 제19대 국회에서 통과한 「유해화학물질관리법 전부개정 법률안」(2013.5)의 경우 환경노동위원회는 화학물질 유출사고로 중대한 피해를 일으킨 기업에 대해 ‘전체 매출액의 10%에 해당하는 과징금을 부과’하는 내용으로 의결하였으나, 체계·자구심사 단계에서 과징금 부과기준이 ‘사업장 매출의 5%’로 하향 조정되었고, 법제사법위원회의 수정 내용을 담은 법률안이 본회의에서 통과되었다. 이에 대해 환경노동위원회는 법제사법위원회의 월권 행위라고 비판한 바 있다.

법제실 경유를 의무화할 것인지 등 법제실 권한 범위에 대하여는 충분한 논의가 필요할 것이다.

두 번째 방안은 법제사법위원회의 체계·자구심사 권한을 축소하는 것이다. 서복경(2010)은 입법을 이해하는 방식에 대한 국회의 인식 전환이 필요하다고 주장한다. 과거 행정부가 법의 내용을 제공하고 입법부가 법의 형식을 입혔던 시대의 관행과 관례가 현행 체계·자구심사 제도이므로 이러한 왜곡된 구조를 바꾸려는 국회의 입법 인식이 필요하다는 지적이다. 체계·자구심사 권한을 축소하는 방법으로는 법제사법위원회가 체계·자구심사를 마친 안건을 다시 소관 상임위원회로 회부하여 의결함으로써 상임위원회의 책임성과 의결권을 보장하는 방안이 있다.

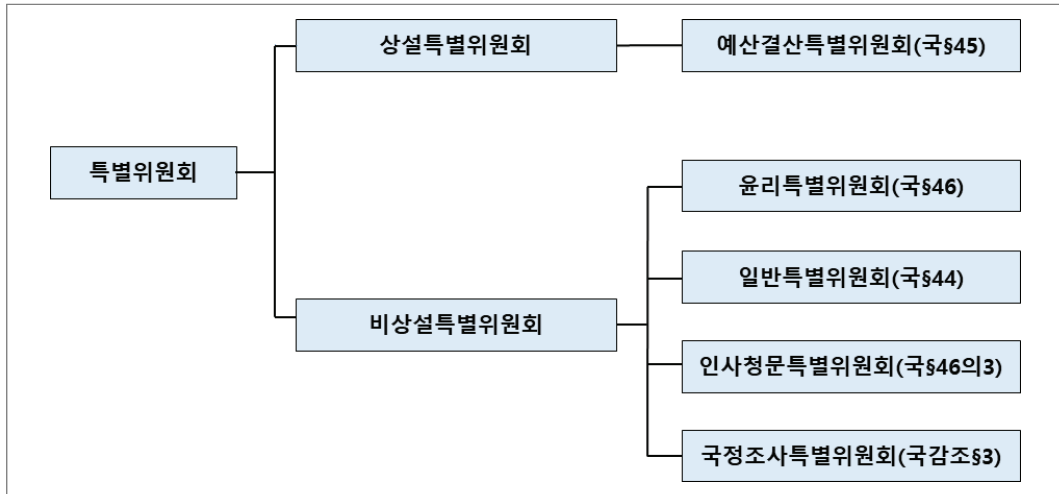
세 번째 방안은 상임위원회 법안심사소위원회를 강화하는 방안이다. 상임위원회별로 설치한 법안소위원회의 전문성을 강화하여 체계·자구심사를 상임위원회에서 소화하는 방법도 있다. 이현우(2014)는 법안심사소위원회가 상임위원회 전체회의에 종속된 단순한 형식적 기구가 아니라 법률안 심사에서 가장 중요한 영향을 끼친다는 분석을 한 바 있다. 법안심사소위원회가 전문화되고 권위를 인정받게 된다면 법제사법위원회의 기능과 역할은 줄어들 가능성이 있다고 주장한다. 체계·자구심사 단계를 상임위원회에서 책임지도록 「국회법」을 개정하는 것도 가능하다.

또한 현재는 해당 상임위에서만 법안심사를 하기 때문에 타 상임위에서 반대할 경우에 이를 다룰 대안이 없는 문제가 있다. 반대 의견을 제시할 수는 있는데, 의견 제시가 의무도 아니고 반영도 의무도 아니기 때문이다. 간혹 법사위에서 이를 조정할 때가 있는데, 법사위의 체계·자구심사를 폐지한다면 그간 법사위에서 이루어진 조정기능을 보완하는 방안도 마련해야 할 것이다.

4 예결특위 제도의 개선

특별위원회는 심사대상이 ‘특정한 안건’으로 국한되고 존속기간이 ‘한시적’이라는 점에서 상임위원회와 구별된다. 상설 특별위원회와 비상설 특별위원회로 구분하는데 유형은 [그림 4-3]과 같다. 상설 특별위원회는 「국회법」에 의해 규정된 예산결산특별위원회

가 있다. 비상설 특별위원회는 윤리특별위원회, 둘 이상의 상임위원회와 관련된 안건이거나 특히 필요하다고 인정한 안건을 효율적으로 심사하기 위한 특별위원회(‘일반특별위원회’), 인사청문특별위원회와 국정조사특별위원회로 구분한다.



자료 : 「국회법」 참고 구성

[그림 4-3] 특별위원회의 유형

「국회법」에 따라 설치된 예산결산특별위원회는 정부 예산안·기금운용계획안 및 결산에 대한 실질적 심사전담기구이다. 예산결산특별위원회는 정부 살림살이와 씹씀이의 우선순위 및 규모를 당위성, 시급성, 적절성의 원칙에 따라 배분하고 나라 곳간이 허투루 새지 않도록 점검하여 국가재정의 건전성과 균형성을 도모하도록 하는 등의 권한과 역할을 갖고 있다.

국회의 재정통제권, 즉 정부의 예산안에 대한 심의 절차는 3단계로 정리할 수 있다.

① 제출 및 회부 단계로 정부는 예산안을 편성하여 회계연도 120일 전까지 국회에 제출(2013년 이후부터 통상적으로 매년 9월 2일까지 제출)하고, 국회의장은 각 부처 관련 예산안을 소관 상임위에 회부한다. 정부는 국회 본회의에서 시정연설을 시행한다.

② 심사단계로 상임위원회별 예비심사와 예산결산위원회 종합심사 단계로 구분할 수 있다. 일단 예산안이 회부되면 각 상임위원회는 대체토론, 예산결산소위원회의 심사,

찬반토론 등을 거친 후 소관 상임위원회 전체회의에서 예비심사보고서를 의결하고, 국회의장은 이를 예결위로 회부한다.

③ 의결공고단계로 본회의 의결과 정부 공고 단계이다. 예산결산특별위원회는 해당 상임위원회의 예비심사를 거친 예산안에 대해 존중하도록 하고 있으나, 이와는 별개로 예결위는 전체회의를 개최하여 종합정책질의⁴⁵⁾와 부별심사⁴⁶⁾ 등을 진행한다. 예산결산특별위원회 전체회의를 통한 심사를 종료하면, 예산안등조정소위원회(舊 계수조정소위원회)⁴⁷⁾에서 상임위원회, 예산결산특별위원회에서 논의한 내용을 토대로 예산안의 수정안을 마련하여 이를 예결특위 전체회의에서 의결하고 본회의에 보고하게 된다.

국회의장은 예산결산특별위원회가 의결한 예산안의 수정안을 상정하여 본회의에서 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성으로 의결한다⁴⁸⁾. 국회가 의결한 확정 예산안은 정부에 이송하여 대통령이 공고하도록 하고 있다. 단 법률안과 달리 효력 발생요건으로 반드시 공고되어야만 하는 것은 아니다.

예산결산특별위원회는 제15대 국회까지 예산안과 결산이 본회의에서 의결될 때까지 존속하는 비상설 특별위원회였으나, 「국회법」 개정으로 2000년 제16대 국회부터 상설 특별위원회로 전환됐다.

[표 4-23] 예산결산위원회 연혁

기 간	제 도	특 징	인원(명)	임기(년)
1948. 5 ~	재정경제위원회	상임위원회	40	2
1953. 1 ~	예산결산위원회	상임위원회	36	2
1963. 11 ~	예산결산특별위원회	비상설 특별위원회	36~45	1
1981. 4 ~	예산결산특별위원회	비상설 특별위원회	50	1
1984. 9 ~	예산결산특별위원회	비상설 특별위원회	50	1
2000. 5 ~	예산결산특별위원회	상설 특별위원회	50	1

자료 : 국회예산재정개혁특별위원회 공청회 자료집(2013)

45) 종합정책질의를 국무위원 전원을 대상으로 국정 전반에 대하여 각 위원회의 질의와 관계 국무위원의 답변으로 진행한다.

46) 부별심사는 경제부처와 비경제부처 등으로 심사 대상 부처를 나누어 위원들의 질의와 관계 국무위원의 답변으로 진행한다.

47) 예산안등조정소위원회는 종합정책질의, 부별 심사과정에서 나타난 위원들의 질의 및 요구사항, 소관 상임위원회 예비심사결과를 토대로 예산안을 종합 조정하고, 단일 수정안을 마련하여 예산결산특별위원회 전체회의에 보고한다.

48) 헌법 제54조 2항에서는 국회는 회계연도 개시 30일 전까지 예산안을 의결하도록 규정하고 있다.

예산결산특별위원회 위원장은 국회 교섭단체 간 원 구성 협의에 따른 상임위원장 배분 원칙에 따라 여당 또는 야당이 맡아 왔다. 예산결산특별위원회 위원의 정원은 총 50명이며⁴⁹⁾, 임기는 1년으로 임기 2년의 상임위원회 위원에 비하여 짧은 점이 특징이다. 이처럼 임기를 짧게 한 것은 예산결산특별위원회에 대한 선호도가 매우 높은 점을 감안하여 가급적 다수의 의원들이 예산안과 결산 심사에 참여할 수 있도록 하려는 목적인다. 지역구의 사업이나 차기 선거에 도움이 되는 예산을 확보하려는 정치적 고려 또한 다분하다. 예산결산특별위원회 내 소위원회는 예산안등조정소위원회, 결산심사소위원회가 통상적으로 구성되어 있다.

미국, 영국, 프랑스, 독일, 일본 등 주요 선진국은 예외 없이 예산을 심의하는 위원회를 일반 상임위원회로 설치·운영하고 있다. 특히, 미국은 상·하 양원에 예산위원회, 세출위원회, 세입위원회를 각각 설치하여 예산 심의과정을 유형별로 분권화할 정도로 예산심의에 노력과 정성을 쏟고 있다.

[표 4-24] 주요국의 예산결산위원회 운영 체계

국가	위원회명		운영 형태	위원회 임기		위원 수		소위원 회수	
	상원 (참의원)	하원 (중의원)		상원 (참의원)	하원 (중의원)	상원 (참의원)	하원 (중의원)	상원 (참의원)	하원 (중의원)
미국	예산위원회		상임 위원회	2년		22인 겸직 불가	43인 겸직 가능	0	
	세출위원회					28인 겸직 가능	60인 겸직 불가	12	
	세입위원회					20인 겸직 가능	39인 겸직 불가	6	
일본	예산위원회			6년	4년	45인 겸직 가능	50인 겸직 가능	-	-
	결산 위원회	결산행정 감사위원회				30인 겸직 가능		-	-
프랑스	재정·예산 통제·국가 경제 결산 위원회	재정·일반 경제·계획 위원회		3년	-	43명 겸직 가능		-	-

자료 : 국회운영제도개선 자문위원회(2008), 『국회운영제도개선자문위원 활동결과보고서』.

49) 정원이 50명으로 정해진 것은 1981년 11대 국회부터이다.

[표 4-24]는 주요국의 예산결산위원회 운영체계를 정리한 것이다. 예산결산위원회 위원이 다른 상임위원회와의 겸직 여부는 입법례가 다양하다. 미국의 경우는 상·하원의 겸직을 교차로 승인하고 있다. 상원이 겸직 가능하면 하원은 불가능하고, 반대로 하원이 가능하면 상원이 불가하도록 제도화하고 있다.

현행 예산결산특별위원회 체계로는 ‘나라 살림 지킴이’로서의 역할에 한계를 보이는바, 이러한 한계는 구조적인 한계와 운영상의 문제점으로 나누어 설명할 수 있다. 국회는 나라살림 지킴이로서 재정규율을 준수하면서 이를 감시하고, 재정배분을 개선하며, 재정부운의 효율성을 유도하도록 해야 하는데, 현행 예산결산특별위원회 체계로는 여러 가지 측면에서 한계를 노정하고 있는 실정이다.

먼저 구조적 문제를 생각해 볼 수 있다. 첫째는 상임위 겸직, 짧은 임기 등으로 전문성과 책임성이 결여되는 문제이다. 국회가 재정규율 준수 및 감독, 재정배분 개선, 재정부운 효율화 유도라는 역할을 충실히 수행하기 위해서는 무엇보다 예산결산특별위원회 위원들의 전문성과 책임성이 담보되어야 한다. 현재 예산결산특별위원회가 상설화되어 있기는 하지만, 소속 위원들은 상임위원회 위원직을 겸직하고 있고, 임기도 1년으로 짧아서 나라살림 지킴이로서의 전문성과 책임성을 담보하기 어려운 상황이다.

둘째는 정쟁과 지역의 이익을 우선시하는 문제이다. 짧은 임기를 바탕으로 각 정당들은 선수, 지역 등을 고려하여 예산결산특별위원회 위원들을 선임하는데, 이로 인해 차기 공천을 고려한 위원회 활동, 지역구 사업 챙기기 등 여러 가지 부분에서 이해가 충돌하는 모순이 생길 수밖에 없다. 최근 몇 년간은 ‘날치기’ 예산 통과가 없어지기는 하였지만, 매년 예산심의 법정기한을 초과하는 또 다른 문제가 지속적으로 발생했다. 이러한 문제들로 인해 예산결산특별위원회는 예산안에 대한 심사나 질의가 아니라 예산안을 볼모로 한 여야 간 소모적인 정쟁의 터전이 되기도 한다.

셋째는 짧은 심의기간으로 인한 부실 예산 심사의 문제이다. 현행 「국가재정법」에 따라서 정부는 차기 연도 예산안을 매년 회계 개시 120일 전에 제출하도록 의무화되어 있으며⁵⁰⁾, 국회는 헌법에 따라 매년 회계 개시 30일 전에 이를 의결해야 한다. 정부는 9월 3일까지 차기 연도 예산안을 제출해야 하고, 국회가 예산안을 의결해야 하는 법정기한이 12월 2일이라는 것을 뜻한다. 이에 따르면, 국회가 실질적으로 예산안을 심의할

50) 2015년까지는 회계 개시 90일 전까지로 되어 있었다.

수 있는 시간은 총 90일이다. 「국회법」상 국회는 매년 9월 1일부터 100일간 정기국회를 열어 국회의 가장 큰 업무 중 하나인 국정감사와 예산안 심사를 이 기간에 하게 된다.

국회는 통상적으로 8월에 결산 심사를 마무리 짓고, 9월부터는 국정감사 준비에 돌입하여 9월부터 10월 중순까지는 국정감사에 몰두한다. 왜냐하면, 국회의원 입장에서는 1년 결실을 거둔다는 인식으로 언론 노출 등을 통해 입지 다지기를 하며, 정당의 입장에서 정정치적 이득을 올리기 위한 수단으로 활용하기 때문이다.

이러한 이유로 예산안 심사를 위한 준비 등은 10월 중순 이후에나 가능하고, 이마저도 시간 부족으로 인해 자연스럽게 소홀해질 수밖에 없는 현실이다. 시간과 준비 부족으로 인한 문제는 예산심사 시 예산에 대한 분석이나 지적이 아니라 정쟁의 수단으로 변질할 수밖에 없는 구조적 문제로 이어지고 있다. 또한, 실제 정부예산안 제출기한을 앞당긴 국가재정법 개정 이전과 이후를 비교해도 사실상 20여 일 정도의 차이일 뿐 회부, 상정, 의결일에는 큰 변화가 없는 것으로 나타났다.

[표 4-25] 국가재정법 개정 전후 상임위 예산안 상정, 의결 현황

회기연도	회부일	상정일	의결일
2014년	2013-10-02	2013-11-26 ~ 2013-12-06	2013-12-09 ~ 2013-12-31
2015년	2014-09-23	2014-10-29 ~ 2014-11-17	2014-11-12 ~ 2014-11-25
2016년	2015-09-11	2015-10-19 ~ 2015-11-09	2015-10-23 ~ 2015-11-19
2017년	2016-09-05	2016-10-24 ~ 2016-11-21	2016-10-27 ~ 2016-11-29
2018년	2017-09-01	2017-11-03 ~ 2017-11-16	2017-11-09 ~ 2019-11-29
2019년	2018-09-04	2018-11-01 ~ 2018-11-22	2018-11-12 ~ 2018-12-05

자료 : 국회예산정책처, 『대한민국 재정 2013~2019』 참고 재작성

예산결산특별위원회의 운영상 한계도 생각해볼 수 있다. 첫째는 예산결산특별위원회 운영의 불투명성 문제이다. 현재 예산결산특별위원회의 전체 구성원은 총 50인으로 되어 있으나, 이는 전체회의에 참가하여 심의하는 인원으로서 실제 예산안 심의에는 큰 영향을 미치지 못한다. 실질적으로는 11~15인으로 구성된 '예산안등조정소위원회'가 핵심이며, 여기서 심의되고 수정된 예산안을 결국 본회의까지 상정하여 거의 그대로 확정하는 실정이다.

[표 4-26] 예산결산특별위원회 내 소위원회 구성의 예

소위원회명	소위원 수	소위원장의 예	위원 배정	비고
예산안 및 기금운용계획안 등 조정소위원회	11~16인	예산결산특별위원장	교섭단체 의석 비율에 따라 위원장과 간사 간의 협의를 거쳐 위원회 의결로 구성	-
결산심사소위원회	7~11인	위원장과 다른 교섭단체 중 소속위원 수가 가장 많은 교섭단체 간사		-
추가경정예산안 및 기금운용계획변경안 조정소위원회	7~11인	예산결산특별위원장		-

자료 : 국회 예산결산특별위원회, 『2019 예산결산특별위원회 업무 가이드』 참고 재구성

또한, 「국회법」은 예산결산특별위원회 내 소위원회를 두고 예산안에 대한 세부 내용을 조정할 수 있도록 규정⁵¹⁾하고 있음에도 그동안 관례적으로 예산결산특별위원회 간사들만이 참여하는 이른바 '소소위원회'를 구성하여 전권을 위임하는 방식으로 편법적으로 운영해 왔다. 이는 법적 근거가 없을 뿐만 아니라 회의록도 남지 않아 결국 밀실 담합과 졸속 심사라는 비판을 받아 왔으며, 이 과정에서 특정 의원들의 지역 예산 챙기기를 원칙 없이 반복하고 있다.

둘째는 국회의 예산안 2단계 심사로 인한 비효율성 문제이다. 현재 국회에서의 예산안 심의는 상향식(bottom-up) 방식으로 모든 예산심사를 거친 후에 재정총량이 결정되는 구조이다. 이로 인해 예산안의 재정총량(예산총액, 기능별·부처별 상한액 등)에 대한 심의와 세부 내역에 대한 심의를 구분하지 않고 진행되고 있다. 이러한 방식의 예산

51) 「국회법」 제57조는 위원회는 특정한 안건의 심사를 위하여 소위원회를 둘 수 있다고 규정하고 제8항에 예산결산특별위원회는 소위원회 외에 심사를 위하여 필요한 경우에는 이를 분과위원회로 나눌 수 있다고 명시한다.

안 심의과정은 상임위원회 예비심사와 예산결산특별위원회 종합심사의 2단계로 구분하고 있지만, 상호 기능과 권한에 대해서는 명확하게 분담하지 않는 실정이다. 따라서 예산결산특별위원회는 상임위원회의 심의결과가 무리한 증액 요구 등 온정적 입장에서 예산을 심의했다는 의심을 기반으로 원점에서 새롭게 심사하는 경우도 발생하게 된다.

또한, 상임위원회의 예비심사를 토대로 예산결산특별위원회가 종합심사를 하는 것이 정상적인 절차이지만, 현재는 상임위원회가 예비심사를 하는 중에 예산결산특별위원회가 개최되어 종합심사를 하는 등 비효율적이고 자기모순적인 예산심사 상황이 발생하고 있다.

셋째는 사후평가 기능으로서 국회 결산심사가 안고 있는 문제이다. 정부 예산안을 제대로 심사하기 위해서는 재정규율 준수와 감독, 재정배분 개선, 재정운용의 효율성 유도에 초점을 맞춰야 한다. 이러한 예산안의 원칙을 담보하기 위해서는 ‘사전평가 - 예산집행(정책집행 평가) - 사후평가’라는 예산 환류체계가 확립해야 하는데, 국회의 예산 사후평가 제도인 결산심사는 사실상 정부의 무임승차라는 평가도 나오기도 한다.

정부가 예산집행에 있어 적법하게 재정규율을 준수하였는지, 재정배분 개선을 위해 노력하였는지, 재정운용의 효율성을 유도하기 위해 어떻게 집행하였는지 등을 사후에 국회 결산심사에서 제대로 검증해야 하고, 이어지는 국정감사에서 이를 정책평가를 해야 할 필요성이 높다. 그러나 국회 결산은 이어지는 국정감사 준비 등으로 부실하게 진행되기 십상이었으며, 결산심사에서 지적한 내용이 얼마나 차기 예산편성안에 충실하게 반영하는지도 함께 점검할 필요가 있다.

이상과 같은 이유 때문에 예산결산특별위원회에 대한 개선 요구는 지속적으로 있어왔고, 특히 운영상의 불투명성과 나눠먹기식 예산편성에 대한 언론의 지적이 되풀이되고 있는 상황이다. 이러한 구조상, 제도상, 운영상의 문제점에 대한 개선 방안도 많은 연구자와 전문가들이 제시한 바 있다.

① 예산심의 투명성과 민주성 제고

예산결산특별위원회가 열릴 때마다 지역구를 둔 국회의원들은 분주하다. 지역 예산을 한 톨이라도 더 챙기기 위해 예산결산특별위원회 소속 위원들을 찾고, 특히 ‘예산등조정소위원회’ 위원에게 지속적으로 호소한다. 이런 과정에서 등장한 용어가 ‘쪽지예산’,

‘카톡 예산’이다. 비판적 여론과 언론의 질책을 받으면서도 이러한 관행을 반복하고 있다. 오히려 미디어의 비판적 보도에 성명이 실리는 것을 내심 원하기도 한다. 지역에서는 환영받을 일이라는 이유에서다. 그러나 의회의 핵심적 권한과 기능인 정부예산 심의권이 나눠먹기식 예산배분으로 비춰지도록 만드는 불합리한 관행은 근절해야 함이 마땅하다.

국회혁신자문위원회(2019)는 소위 ‘쪽지예산’과 법적 근거도 없는 ‘소소위원회’의 문제점을 지적하며 소위원회의 비공개 엄격 제한과 법적 근거 없는 회의 형태 제한 등을 「국회법」개정으로 명문화할 것을 권고한다. 법 테두리를 넘어서 구성·운영되는 ‘소소위원회’는 배제하고, 만약 교착상태로 인해 원내 지도부에서 결정해야 한다면 회의를 공개로 진행하거나 회의록을 작성하게 하여 예산심의의 투명성을 높여야 할 것이다.

② 예산결산특별위원회의 상임위화 모색

예산결산특별위원회를 상임위원회로 전환해야 한다는 개선요구는 지속적으로 제기되어 왔다(서복경, 2005). 예산결산특별위원회 위원은 다른 일반 상임위원회에 속한 ‘겸임위원’들로 구성되기 때문에 정서적 거리상 소속 상임위원회나 관련 부처를 의식한 심의 태도에서 벗어나 균형감 있게 심의하기란 쉽지 않다. 1년 임기는 심의의 계속성과 안정성을 보장할 수 없고 전문성 축적에도 제한적이어서 위원회 제도 도입의 취지와도 부합하지 않는다. 그러나 현행과 같은 구조에서 예산결산위원회의 상임위원회 전환에 대한 비판도 있다. 예산에 대한 지나친 권한집중과 위원회 간 불균형을 야기할 수 있다는 우려이다. 따라서 현재의 상임위원회와 예산결산특별위원회의 이중 심의구조를 최대한 활용하여 예산결산특별위원회는 국가재정의 거시예산 결정을 담당하고 상임위원회에서는 미시예산 결정을 담당하는 제도적 분산 방안을 검토할 필요가 있다.

국회개혁자문위원회(2014)는 정부가 예산안 편성 단계에서부터 의회에 예산안에 관한 각종 보고를 하도록 ‘사전예산보고제도’⁵²⁾를 도입하는 취지로 「국가재정법」을 개정하고 예산결산 심사과정에서 국민참여제도를 도입할 것을 건의했다. 국가 예산심의 중대성, 국회 재정통제권의 엄중성 측면에서 볼 때 국회의 사전 재정심사 기능(예산안 심

52) OECD는 1990년 중반 심각한 재정적자를 극복하기 위해 회원국들에게 의회에 대한 예산안 사전보고제도를 도입하도록 권고한 바 있다. 사전예산보고제도를 도입한 국가 사례로는 1998년 영국의 「재정안정화준칙」 제정, 1994년 뉴질랜드의 「재정책임법」 제정 등이 있다고 국회개혁자문위원회는 설명한다.

의 전 편성 단계부터 국회의 통제권 부여) 강화와 연계한 상임위원회 전환, 위원 임기 연장을 검토하는 방안도 고려해야 할 시점이다.

5 윤리특위 제도의 개선

대부분 국가의 의회는 의원이 의정활동 수행에 있어 지켜야 할 윤리규범을 어길 경우 일정한 윤리심사 절차를 거쳐 징계를 내릴 수 있도록 하는 규정을 두고 있다. 이는 의회가 국민의 대표기관으로서 품위와 존엄성을 지키고 유지하기 위한 조치이고, 의회의 자율성을 존중하기 위한 목적에서 도입된 제도이다(전진영, 2011).

우리 헌법 제64조 제2항에는 “국회는 의원의 자격을 심사하며, 의원을 징계할 수 있다”고 규정하고, 같은 조 제4항에는 국회의 징계에 대해선 법원에 제소할 수 없음을 명시하고 있다. 입법부 구성원인 의원은 개개인이 헌법기관으로서 권한과 책임을 가지고 있고 입법, 국가재정 심의, 행정부 감시 등 막중한 국정 업무를 수행하고 있다. 이에 대한 국민의 눈높이와 기대치는 높을 수밖에 없고, 국민의 준법정신보다 더 높은 수준의 도덕성과 윤리의식을 요구받게 된다.

헌법은 국회의원의 청렴의무, 국익 우선, 양심에 따른 직무수행, 지위를 남용하여 재산상 권리·이익 또는 직위를 취득하거나 취득을 알선할 수 없음을 명문화하고 있다. 「국회법」도 윤리심사, 징계요건 및 절차에 관한 규정⁵³⁾을 두고 있다. 「국회의원윤리강령」, 「국회의원윤리실천규범」은 국회의원으로서 마땅히 갖추고 지켜야 할 덕목과 윤리 기준을 규정하고 있다⁵⁴⁾.

그러나 우리 국회의 의원윤리는 구체성을 규정하지 못하고 절차적 장치도 미흡하다. 윤리기준의 실제적 문제와 심사제도의 절차적 정당성에 대한 다각적인 논의가 이루어져 온 만큼 국회의 책임 있는 이행과 실천이 중요한 때이다.

53) 「국회법」 제46조는 윤리특별위원회의 설치에 대한 규정, 제155~164조는 징계에 관한 규정이다.

54) 「국회의원윤리강령」은 품위유지, 국민의사 대변, 공익우선, 부당이익 도모 및 부당한 영향력 행사 금지, 적법절차 준수, 책임 정치 등 5개항으로 구성되어 있고, 「국회의원윤리실천규범」은 윤리강령준수, 품위유지, 청렴의무, 직권남용금지, 직무관련 금품 등 취득금지, 국가비밀의 누설금지, 사례금, 겸직금지, 겸직신고, 회피의무, 재산신고, 기부행위 금지, 국외활동, 회의출석, 보좌직원의 임용 및 관리 등 15개조의 의무사항을 규정하고 있다.

국회의원의 윤리문제에 대한 대응은 제헌국회 때부터 시작되었다. 제헌국회는 징계자격위원회를 설치하여 운영하였다. 1960년 제5대 국회에서는 해당 위원회를 폐지하고 법제사법위원회에서 의원윤리 문제를 관장하도록 하였다.

제13대 국회는 의원의 윤리의식을 제고하기 위하여 「국회의원윤리강령」(1991. 2. 7.) 및 「국회의원윤리실천규범」(1991. 5. 8.)을 제정하였고, 「국회법」 개정(1991. 5. 31.)으로 윤리특별위원회를 상설 특별위원회로 설치하여 제5대 국회 이후 법제사법위원회의 소관이었던 의원의 자격심사 및 징계에 관한 사항의 심사권도 이관하였다.

제17대 국회에서 「윤리특별위원회 구성 등에 관한 규칙」⁵⁵⁾을 개정(2005. 7. 6.), 외부인사로 구성되는 윤리심사자문위원회의 설치 근거를 마련하여 윤리심사 및 징계에 관한 안건을 보다 공정하고 객관적으로 처리할 기반을 마련하였다. 그러나 17대 국회에서는 실제로 윤리심사자문위원회는 구성된 사례가 없었다. 제18대 국회에서 「국회법」 개정(2010. 5. 28.)을 통해 윤리심사자문위원회 설치⁵⁶⁾를 의무화하고 개정법 시행 후 최초로 회부하는 징계안부터 윤리심사자문위원회의 의견을 필수적으로 청취하도록 하였다. 또한, 이원화되어 있는 윤리심사제도와 징계제도를 징계제도로 일원화하고 「국회의원 윤리강령」과 「국회의원 윤리실천 규범」의 위반행위를 징계 사유에 포함하였다. 제19대 국회에서는 의원의 겸직 및 영리업무 종사와 관련하여 국회의장의 자문에 응하도록 윤리심사자문위원회의 역할을 보강하는 「국회법」 개정을 하였다.

제20대 국회는 지난 2018년 7월, 「국회법」 개정⁵⁷⁾을 통해 제14대 국회 이후 상설 특별위원회로 설치되어 온 윤리특별위원회를 비상설 특별위원회로 변경하였다.

55) 「윤리특별위원회 구성 등에 관한 규칙」은 1991년 제정된 이후 유지되다가 2018년 7월 윤리특별위원회의 비상설화와 함께 명칭을 「윤리특별위원회 운영 등에 관한 규칙」으로 변경하였다.

56) 2010년 10월 22일 최초로 8인(새누리당 4인, 민주당 4인 추천)의 윤리심사자문위원이 위촉되었다.

57) 「국회법」 제46조 제1항을 “의원의 자격심사·징계에 관한 사항을 심사하기 위하여 제44조 제1항에 따라 윤리특별위원회를 구성한다.”로 개정하고, 활동기한 명시예외 규정(제44항)을 삭제하였다.

[표 4-27] 국회 의원윤리심사 제도 변천사

	의원윤리심사기구 및 제도 주요 변화 내용	비고
제헌국회	징계자격위원회 설치	
제5대 국회	법제사법위원회 관장	징계자격위원회 폐지
제13대 국회	「국회의원 윤리강령」 제정 「국회의원 윤리실천규범」 제정 윤리특별위원회 설치	
제17대 국회	윤리심사자문위원회 설치 근거 마련	「윤리특별위원회 운영 등에 관한 규칙」 개정
제18대 국회	윤리심사자문위원회 설치 윤리특별위원회 위원 15명 구성 법제화	「국회법」 개정
제19대 국회	윤리심사자문위원회 역할 강화 - 의원 겸직 및 영리업무 종사 관련 의장 자문	「국회법」 개정
제20대 국회	윤리특별위원회 비상설화	「국회법」 개정

자료 : 「국회법」 참고 정리

윤리특별위원회는 제14대 국회에서 위원장과 위원 임기를 각 2년으로 하여 상설적 기구로서의 성격과 기능을 정립하게 되었다. 제18대 국회에서 위원 정수를 위원장 1인을 포함한 15인의 위원으로 구성하도록 「국회법」으로 규정함으로써 예산결산특별위원회의 위원 수가 법률에 규정되어 있는 것과 균형을 맞추었다. 「윤리특별위원회 구성 등에 관한 규칙」에서는 보다 구체적으로 15인의 위원 중 위원장을 제외한 위원 1/2은 제1교섭단체 소속의원으로 하고 나머지 1/2은 제1교섭단체를 제외한 교섭단체와 비교섭단체 소속의원으로 구성하도록 정하고 있다.

윤리심사자문위원회는 위원장을 포함한 8인의 자문위원을 구성하고 각 교섭단체대표 의원의 추천에 따라 의장이 위촉한다(「국회법」제46조의2 ②③④). 자문위원 수는 교섭단체 소속의원 수의 비율에 따르고 국회의원은 자문위원이 될 수 없다. 회의는 비공개가 원칙이나 자문사항에 관한 의결이 있는 경우에는 공개한다. 윤리특별위원회는 자문위원회에 자문할 때 1개월 이내의 범위에서 의견 제출기간을 정하여야 하며, 자문위원회는 요청을 통해 1개월 이내 범위에서 기간을 연장할 수 있다. 자문위원회는 자문기간 내에 자문결과를 기재한 의견서를 윤리특별위원회에 제출하여야 한다.

[표 4-28] 한국과 미국(하원)의 국회 윤리위원회 비교

	한국	미국(하원)
윤리위원회 설치 시기	1991년	1967년
윤리위원회 성격	비상설 특별위원회	상임위원회
의원(의회)윤리 관련 규정	「국회법」, 「윤리특별위원회 운영 등에 관한 규칙」, 「국회의원윤리강령」, 「국회의원윤리실천규범」	「하원의사규칙」(「하원윤리강령」), 「하원윤리위원회규칙」, 「하원윤리실조사규칙」, 「하원윤리매뉴얼」
윤리위원회 구성	15인	10인(여야 동수)
위원 임기	없음	1년
직무 권한	의원의 자격심사 및 징계심사	윤리규범 제정·적용 권고, 규정 위반 혐의 조사, 청문회 개최 및 증인 소환, 위반 사실 고발, 윤리규정 자문, 윤리 교육 제공 등
윤리심사(징계)요구 요건	의장, 소관 상임위원장, 의원 20인 이상, 모욕당한 의원, 윤리특별위원장 또는 위원 5인 이상	개별 의원, 일반인, 의회윤리실, 위원회 직권, 중범죄 상응의 유죄판결 시
윤리자문기구	윤리심사자문위원회(8인)	의회윤리실
안건 처리기한	없음	있음
윤리교육(교육기관)	없음	있음 (자문교육국)*

자료 : 「국회법」, 국회윤리특별위원회(2010), 『주요 선진국 의원윤리심사제도의 비교연구』를 참고로 작성

*자문교육국(Office of Advise and Education)은 윤리교육 상담실로 부르기도 한다.

한국 의회와 미국 하원의 윤리위원회를 비교했을 때 제도적으로 위원회의 성격과 구성, 직무 범위가 상이하다. 비상설 특별위원회인 윤리특별위원회와는 달리 미 하원 윤리위원회는 상임위원회로서의 권한과 직무 범위를 가지고 있다. 윤리심사(징계)요구 요건도 차이가 있다. 미국은 개별 의원이 징계를 요구할 수 있고, 독립기구인 의회윤리실도 윤리심사 요구를 할 수 있다. 일반인⁵⁸⁾도 가능하다.

무엇보다 의원윤리 관련 규정은 큰 차이를 보인다. 「하원 의사규칙」 내 윤리규정⁵⁹⁾은 상당히 구체적이다. 선물, 여행, 사례금, 선거자금의 운용, 직원고용, 수당 등과 관련하여

58) 의원이 아닌 자가 고발하는 경우 선의로 제출하고 위원회의 심사 및 조사가 타당하다고 인정한다는 점을 의원이 보증해야 한다(국회 윤리특별위원회, 2010).

59) 「하원의사규칙」은 ‘규칙 23’에서 「하원윤리강령」을 규정하고 있고, ‘규칙 24’는 공적자금 사용의 제한, ‘규칙 25’는 외부 발 생소득 및 선물 수락 금지, ‘규칙 26’은 재무사항 공개를 규정함으로써 의원윤리를 강화하고 있다(국회 윤리특별위원회 2010).

여 상세 내용을 규정하고 있다. 450페이지가 넘는 「하원 윤리매뉴얼」을 제정하여 구체적인 사례에 쉽게 적용할 수 있도록 하고 있다. 「하원 윤리매뉴얼」은 과거 발생 사안에 대한 축적된 경험적 사례를 바탕으로 현재의 규칙과 규정 및 법을 종합적으로 해석함으로써 의원 행위의 규제사항을 친절하게 안내한다(한국정치학회, 2009).

미 하원 윤리위원회는 절차적 실효성 또한 확보하고 있다. 「윤리위원회규칙」의 규정에 따라 ‘심사착수-예비심사-조사-재결심리(청문회 등)-징계(제재)’로 진행하고, 심사부터 징계까지 전 과정에 대한 처리시간⁶⁰⁾을 두고 있다. 하원 윤리위원회는 윤리 위반 예방교육을 위한 기한⁶¹⁾도 정해놓고 의원과 보좌진, 의회직원 등을 대상으로 교육 프로그램을 실시하고 있다.

반면, 우리 국회의 경우 「국회법」, 「국회의원윤리실천규범」, 「국회의원윤리강령」 등에 의원윤리제도를 규율하고 있지만, 추상적인 규정에 그치고 있다. 상위법령의 추상적 규정을 하위법령에서 반복적으로 나열하여 구체화하지 못하고 있다. 윤리강령의 구체적 실천을 위한 지침으로 제14대 국회인 1991년 제정된 「국회의원윤리실천규범」은 당시 총 15조로 구성하였으나, 2019년 현재까지 단 두 차례의 개정⁶²⁾이 있었을 뿐 조문 수에는 변동이 없다. 조문도 원론적이고 선언적 수준의 덕목을 나열하는 것에 머물러 있다.

현행 윤리심사 절차는 「국회법」 제156조에 따라 징계요구권자들이 징계요구서를 제출하면 국회의장은 윤리특별위원회에 회부하고 본회의에 보고한다. 윤리특별위원회는 징계요구서에 대한 심사를 윤리심사자문위원회에 의뢰하고 자문위원회는 최대 2개월 이내⁶³⁾에 심사의견을 제출하도록 되어 있다. 윤리특별위원회는 윤리심사자문위원회의 의견을 최대한 존중하여 징계요구건을 의결하고, 그 심사보고서를 국회의장에게 보고하고 의장은 징계에 대한 심사보고서를 접수하였을 때 지체 없이 본회의에 부의하여 의결

60) 고발이 접수되면 고발사항의 성립 여부를 14일 또는 의회개시일 5일 중 먼저 도래하는 기간에 결정해야 하고, 예비심사는 45일 또는 의회개시일 5일 중 나중에 도래하는 기간까지 조사소위원회의 설치여부 등의 추후조치를 결정한다. 예비심사는 45일을 연장할 수 있다.

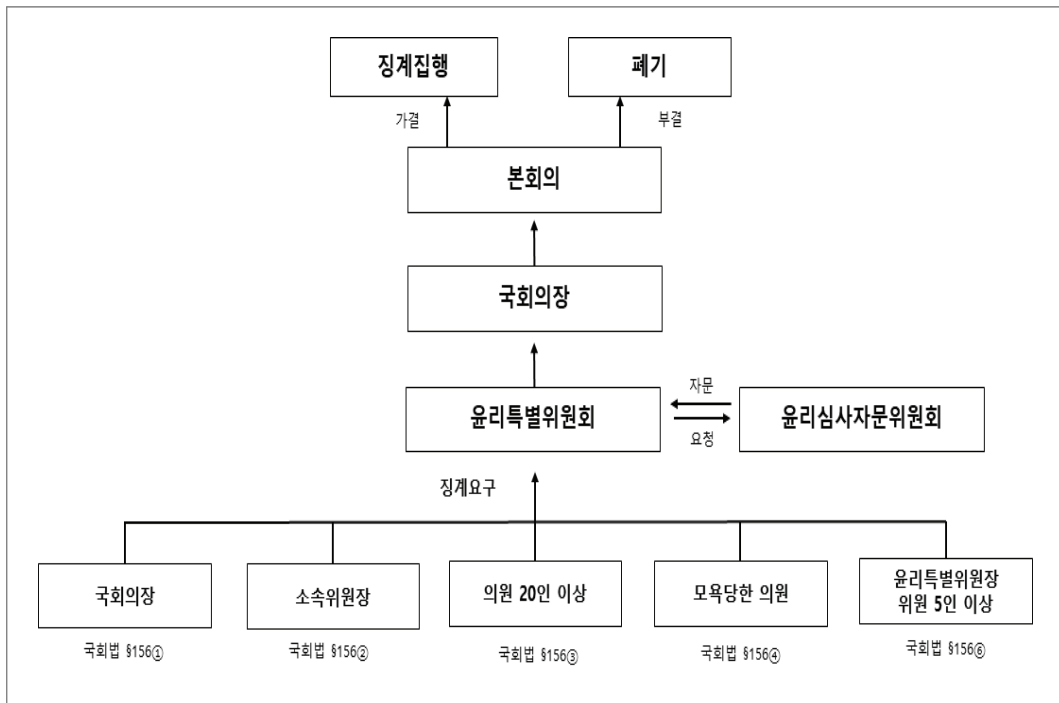
61) 보좌직원들은 업무개시일로부터 60일 이내에 윤리교육을 이수해야 하고, 2년마다 추가 교육을 받아야 한다. 의회직원들은 매년 1회의 윤리교육을 받도록 되어 있다.

62) 1993년 개정으로 의원의 회의출석 성실 의무를 강화했고, 2017년 보좌직원의 임용과 관리에 관한 사항을 보다 구체화하여 개정하였다.

63) 「윤리특별위원회 운영 등에 관한 규칙」에 따라 윤리심사자문위원회는 1개월 이내의 범위에서 의견 제출기간을 정하여 한다. 단 자문위원회의 요청이 있는 경우 윤리특별위원회 위원장은 간사와 협의하여 1개월 이내의 범위에서 기간을 연장할 수 있어 총 2개월 이내에 의견을 제출해야 한다.

하도록 법으로 규정하고 있다.

그러나 문제는 자문위원회의 의견제출에 대한 시한은 명시되어 있지만, 윤리특별위원회의 심사 결정에 대한 시한 규정은 없다는 점이다. 또한, 국회의장이 본회의에 부의해야 하는 명시적 기한도 없다. 그러다 보니 국민적 공분을 불러일으킨 사안을 제외하고는 사실상 국회 본회의에서 의원 징계안이 의결되는 경우는 거의 없다시피 했다.



자료 : 홍성걸(2018), 「국회의원 윤리심사와 검직제한의 제도적 한계와 개선 방안」

[그림 4-4] 윤리심사제도 절차

실제로 접수된 징계안에 대해 윤리특별위원회에서 처리한 현황을 살펴보면, 윤리특별위원회의 기능이 제대로 이루어지고 있는지에 대해선 회의적이다. 윤리특별위원회가 설치되어 실제로 운영된 제14대 국회 이후 국회의원 징계안 처리 현황은 [표29]와 같다. 위원회가 실제로 작동하지 않은 제14대와 제16대를 제외하면, 매 회차 별로 40여 건 남짓한 징계안이 윤리특별위원회에 회부되었다. 회부 안건 중 징계 가결 건수는 국회가

7번 개원한 28년간 제17대 10건⁶⁴⁾, 18대 1건 등 11건에 불과하다. 그리고 실제 본회의 표결 처리는 단 1건뿐이었다.

[표 4-29] 제14~20대 국회의원 징계안 처리 현황

	회부	윤리특위 심사					본회의	
		가결	부결	철회 (철회 동의)	임기만료 폐기	기타*	표결	임기만료 폐기
14대	3			2	1			
15대	44		10	1	31	2		
16대	13				13			
17대	37	10	5	5	16	1		10
18대	54	1	7	16	30		1	
19대	36			6	25	5		
20대	40					3		

자료 : 국회사무처「2016 의정자료집」, 국회 상임위원회 및 특별위원회(committee.na.go.kr) 참조

* 기타는 의원직 상실, 사직 등의 이유로 심사 불필요 사안임

징계안 처리 현황에서 확인할 수 있는 것은 첫째, 임기만료 폐기가 과다하다는 점이다. 둘째, 징계안 가결률은 저조한 현실이다. 셋째, 본회의 표결절차로 간 사례도 많지 않지만, 표결은 단 한 건이다. 넷째, 징계시한이 없어 징계심사 회의를 개최하지 않은 경우도 많다. 이는 징계해야 할 사안만이 아니라 여야 간 정치적 공격을 위해 낸 징계안이 많아진 것과도 관련이 깊다. 실효성 없는 징계안은 그만큼 국회 내 정치 환경이 나빠진 것에서 비롯한 바도 크다.

기존의 많은 연구(국회운영제도개선 자문회의, 2008; 국회 윤리특별위원회, 2010; 박영창, 2014)가 윤리특별위원회의 제도적 및 운영상의 문제점을 지적하고 있다.

첫째, 윤리특별위원회는 독립성을 보장받지 못하고 있다. 윤리특별위원회는 국회의원들의 자격심사와 징계에 관한 사항을 심의하는 기구이다. 이렇듯 동료의원들의 신분과 직결하는 문제를 다루기 위해서는 독립성은 핵심이다. 그러나 국회법상 독립성을 보장

64) 17대 국회의 윤리특별위원회에서 10건을 가결한 배경에 대해 홍성걸(2018)은 16대 국회 말 개정된 「국회법」, 「정당법」, 「정치자금법」 하에서 이루어진 17대 총선 결과 입성한 의원들과 주요 정당들은 그 어느 때보다 국회의원의 윤리문제에 민감할 수밖에 없었기 때문에 당시 윤리특별위원회가 '예외적으로' 제 기능을 발휘한 것으로 설명한다.

하는 어떠한 조항도 없다. 윤리특별위원회 위원조차 동료의원을 감싸는 데 치중하고 있다. 둘째, 윤리심사자문위원회는 조사권이 없어 실질적 권한 행사가 어렵고, 위원 추천에 정당의 이해관계가 관련될 수밖에 없어 정당 대변인으로 변질할 우려가 높다. 셋째, 앞서 확인했듯이 징계안 가결률 저조와 본회의 폐기, 임기만료 폐기율 과다 등 제도 운영상 허술함과 한계를 드러내고 있다. 넷째, 징계 여부 및 종류 결정에 관한 기준이 마련되어 있지 않고 위원회의 자유재량에 맡겨져 있어 징계심의 및 처분에 온정주의가 개입될 여지가 크다는 점이다.

국회의원의 윤리규범은 국회의 권위를 대변하고 국가의 품격을 상징하는 시금석이다. 의회가 의원들의 윤리기준을 엄격히 규율하는 것은 의회의 권위를 보호하고 의원들의 실천을 담보하기 위함이다(한국정치학회, 2009). 이는 또한 국가가 독립적인 자정 능력을 가짐으로써 자기규제권을 확립함을 의미한다. 이렇듯 국회의원의 윤리의식을 높이고 국회의 자정 능력을 강화하는 것은 의원 개개인의 품격과 의회의 위상을 높임은 물론 더 나아가 의회민주주의의 기본 가치와 이념을 보호하는 핵심 기제로 이해될 수 있다.

① 징계안에 대한 심사기한 지정

문희상 국회의장 직속 국회 혁신자문위원회도 윤리특별위원회의 징계시한을 30일 이내로 제한하는 「국회법」 개정안을 국회운영위원회에 제출(2018. 12. 13.)한 바 있다. 자유한국당은 ‘국회의원 특권 내려놓기’의 실천과제로 국회 윤리심사자문위원회의 독립성 강화와 징계심의의 실질화 방안을 제시했다. 윤리심사자문위원의 교섭단체 추천 폐지, 징계심의 기한 지정(윤리심사자문위 1개월, 윤리특위 3개월) 등 개선책을 담은 「국회법 일부개정법안」(정종섭 의원 대표발의)을 제출한 바 있다(2016.7). 회기 종료로 윤리심사가 흐지부지되는 것을 원천적으로 방지하기 위해서 윤리특별위원회의 심사기한과 본회의 의결기한 지정이 필요하다는 것은 윤리특별위원회의 개선 방안에 대한 대다수의 연구들에서 제시한 최우선적 과제이다.

② 윤리특별위원회의 독립성 확보와 위상 강화

윤리특별위원회는 영향력이 없는 위원회로서 의원들이 선호하지 않는 위원회이다. 위원장을 맡을 경우 선호하는 다른 위원장직을 보장해주는 경우도 빈번하다. 위원회의 권위를 향상시키기 위해 다선급 위원을 위촉하고 국회부의장을 위원장으로 지명하는 방안도 검토해볼 필요가 있다. 영국의 윤리특권위원회 위원장은 8선의 최다선급 의원이 맡고 위원도 3~8선의 의원들이 역임하며, 미국은 최다선 의원들 가운데 위원장을 맡고 있다(한국정치학회, 2009). 또한, 국회 요직을 맡기 위해서 윤리특별위원회를 반드시 거쳐야 할 관문으로 만들어야 한다는 의견도 제시된 바 있다(국회윤리특별위원회, 2010).

③ 윤리심사자문위원회 개선

자문위원들을 원내교섭단체가 추천하는 것은 태생적으로 추천한 정당과 무관할 수 없다는 것을 의미한다. 실제로 자문위원으로 활동한 자 중에서 추천한 정당의 공천을 받아 국회의원에 당선되기도 했다. 징계 요구 자체가 정치적이거나 정쟁의 성격을 내포한 경우 자문위원회의 논의과정은 또 다른 갈등의 장이 될 수 있다. 따라서 자문위원이 자신을 추천한 정당의 입장을 고려하기보다는 객관적으로 판단하고 자문에 응할 것을 서약하는 등 최소한의 제도적 장치 마련이 필요하다(홍성걸, 2018).

④ 징계 종류의 세분화 및 징계기준 마련

현재 의원에 대한 징계는 4가지 유형으로 되어 있다. 「국회법」 제163조에서 공개회의에서의 경고, 공개회의에서의 사과, 30일 이내 출석정지, 그리고 제명 등 4가지로 징계의 종류를 명시하고 있다. 제명은 최고 수위의 징계이지만, 헌정사상 단 한 차례⁶⁵⁾밖에 없었다. 제명이 예상되는 의원은 스스로 의원직에서 물러나든지, 의원직 상실로 사실상 징계 자체가 무의미해졌기 때문이다. 의원 윤리의 수준을 실질적으로 향상하기 위해서는 징계의 종류를 더 세분화하여 실질적으로 징계처분이 이루어지도록 하고 징계 받은 의원이 반성과 성찰을 할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 이뿐만 아니라 의장이나 위원장의 경고에 의원이 따르는 규범과 문화도 중요하다. 의장이나 위원장이 권위가 있

65) 1979년 당시 신민당 총재인 김영삼 의원에 대한 제명안이 가결되었다.

어야 징계를 수용할 것이기 때문이다.

미국은 의원징계의 유형으로 제명, 징계, 견책 외에도 벌금, 특권 박탈, 근속연수 박탈, 등원 정지 등이 있고 윤리위원회 차원에서 내리는 주의서한이 있다(박석희, 2007; 전진영, 2011). 또한 지나친 온정주의나 제 식구 감싸기의 관행을 해소하기 위해서는 징계 결정 시 기준에 대한 명확화가 필요하다. 미국, 프랑스, 일본 등 주요국 의회는 「하원 의사규칙」에 징계 대상 행위를 구체적으로 명시하고 있다⁶⁶⁾(박영창, 2014). 합리적인 징계기준의 마련은 징계 심사의 공정성과 형평성을 높이는 것은 물론 국민 신뢰도 제고에도 기여할 수 있다.

66) 미국 「하원 의사규칙」에서 '주의'는 의원이 발언 또는 기타 방법으로 하원 의사규칙을 위반하는 경우, '견책'은 의원이 회의에서 적절치 못한 언어를 사용하거나 동료의원에 대한 공격 등 무질서한 행동을 하는 경우로 규정하고 있다. 프랑스 「하원 의사규칙」 역시 징계의 기준을 네 가지로 나뉘놓고 있다. 첫째는 '주의'로 발언 중인 의원이 질서를 문란하게 할 경우와 의제 외 발언을 할 때에 주어진다. 둘째는 의사록에 기록되는 주의로, 주의를 받은 의원이 같은 회의에서 한 번 더 주의를 받은 경우와 의원을 모욕, 선동, 위협한 경우 주어진다. 셋째는 견책이다. 의사록에 기록되는 주의를 받은 후 의장을 모욕한 경우와 의회에서 소란을 일으킨 경우 주어진다. 넷째는 자격정지를 포함한 견책인데, 견책을 묵살하거나 두 번 견책을 받은 경우, 공개회의에서 폭력을 행사한 경우, 의회나 의장을 모욕한 경우, 대통령·수상·정부각료나 헌법에서 규정한 집회를 모욕·선동·위협한 경우 주어진다(박영창, 2014).

제5장

국회, 기능과 역할

제1절 입법 : 의원 입법 질 제고 방안을 중심으로

제2절 행정부 견제 및 감사 : 국정감사와 조사 기능을 중심으로

의회는 국민의 다양한 이해를 대변하는 대의기능을 하고, 행정부를 감독·감시하는 견제기능을 하며 사회 내 갈등과 이익충돌을 조정하고 중재하는 갈등 관리 및 사회통합기능을 위해 존재한다. 이러한 의회의 존재 의의는 법률을 제·개정 및 폐기하는 입법과 함께 행정 각 부처가 제 역할을 하고 있는지에 대한 조사와 감사의 역할을 통해 구현된다. 이 장에서는 바로 이 문제를 살펴본다. 앞서 4장이 “위원회가 중심이 되는 국회의 제도와 운영”이라는 주제를 다뤘다면 이제부터는 위원회의 기능과 역할을 입법과 감사를 중심으로 좀 더 자세히 들여다보려는 것이다.

제1절

입법 : 의원 입법 질 제고 방안을 중심으로

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 입법 현황과 추이

국회의 입법 권한은 일반 국정, 재정의 기능과 함께 헌법이 보장한 국회의 핵심 권한 중 하나다. 국회는 대의제 기구로 국민을 대표하며 법률안의 입안, 작성, 발의 및 심사 등 일련의 입법 과정을 거쳐 법을 제정하거나 개정하고 또 폐지할 수 있는 권한이 있다. 법은 사회구성원이 사회생활을 영위하는 데 필요한 규범이며, 행위의 준칙을 제시하는 사회규범이다(국회법제실, 2019). 우리나라에서는 민주화 이후 법치를 강화하고 사회가 전문화, 다양화하면서 입법의 역할과 기능을 점점 더 확대하고 있다. 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것은 법률로 정하게 되어 있으므로 입법은 국민 생활에 밀접한 관련이 있으며 중요한 기능을 가졌다고 할 수 있다(전학선, 2018). 우리나라 헌법(제52조)은 법률안 제출권을 국회와 정부에게 동시에 부여하고 있다. 이는 우리나라가 기본적으로 대통령제를 채택하고 있지만 의원내각제적 요소라고 할 수 있는 정부의 법률안 제출권을 인정하고 있는 것이라고 볼 수 있다.

법제처 법령통계에 의하면 2019년 10월 31일 현재, 우리나라 법령 현황은 법률이 1,454개, 대통령령이 1,704개, 총리령이 86개, 부령이 1,228개, 기타 국회 규칙 334

개까지 합하면 4,816개다[표 5-1]. 법령은 해를 거듭하여 계속 증가하는 추세를 보이는데, 2015년 4,204건, 2016년 4,305건, 2017년 4,367건, 2018년 4,443건, 2019년 4,504건이다[표 5-2].⁶⁷⁾

[표 5-1] 법제처 법령통계

구분		건수
헌법		1
법령	법률	1,454
	대통령령	1,704
	총리령	86
	부령	1,228
	기타(국회규칙 등)	344
	소계	4,816
자치법규	조례	8만 5,195
	규칙	2만 5,550
	기타(훈령 등)	439
	소계	11만 1,184
계		11만 6,001

자료 : 법제처 법령통계, <http://www.moleg.go.kr/lawinfo/status/statusReport>, (2019. 10. 31).

[표 5-2] 연도별 법령 추이, 2015년~2019년

연도	구분	법률		대통령령		총리령·부령		계	
		법령수	전년대비 증감	법령수	전년대비 증감	법령수	전년대비 증감	법령수	전년대비 증감
2019년		1,471	23	1,714	22	1,319	16	4,504	61
2018년		1,448	31	1,692	27	1,303	18	4,443	76
2017년		1,417	20	1,665	27	1,285	15	4,367	62
2016년		1,397	31	1,638	39	1,270	31	4,305	101
2015년		1,366	24	1,599	42	1,239	25	4,204	91

자료 : 법제처 법령통계(<http://www.moleg.go.kr/lawinfo/status/statusReport>), (2019. 10. 31).

67) 법제처 법령통계, <http://www.moleg.go.kr/lawinfo/status/statusReport>, (2019. 10. 31).

한편, 국회에서의 법률 제정과정을 살펴보면 국회는 제헌국회 이후 법률안 제출 건수가 꾸준히 증가했다[표 5-3] 참고. 국회 법률안의 양적 팽창은 주로 의원발의 법률안의 증가에 따른 결과다. 역대 국회에서 제14대 국회까지는 일부 회기(제6대, 제12대, 제13대)를 제외하고 정부가 법률안 발의에 주도적인 역할을 했다(임종훈, 2009). 그러나 제15대 국회에서부터 의원발의 법률안이 급속히 증가하여 15대 국회에서는 1,144건, 제16대 국회에서는 1,912건, 그리고 제17대 국회에서는 6,387건, 제18대 국회에서는 1만 2,220건, 제19대 국회에서는 1만 6,729건, 2019년 10월 31일 현재 제20대 국회에서는 2만 2,773건의 의원발의 법률안이 접수되었다[표 5-3].

정부 제출 법률안의 경우 제15대 국회에서 807건, 제16대 국회에서 595건 제17대 국회에서 1,102건, 제18대 국회에서 1,693건, 제19대 국회에서 1,093건, 2019년 10월 31일 현재 제20대 국회에서 1,029건이 제출되었다. 정부 제출 법률안도 증가하는 추세라고 할 수 있다. 한편, 발의율 대비 가결률을 보면 의원안의 경우, 제16대 국회에서 26.9%, 제17대 국회 21.1%, 제18대 국회 13.6% 제19대 국회 14.4%로 낮아지는 추세를 보이다가 20대 국회에서는 24.8%로 높아졌다. 정부안의 가결률은 제16대 국회에서 55.6%, 제17대 국회 51.1%, 제18대 국회 40.8%, 제19대 국회 34.7%, 제20대 국회 57.8%다. 정부안의 가결률도 낮아지는 추세를 보이다가 20대 국회에서 높아졌다. 전반적으로 의원안에 비해 정부안의 가결률이 높은 것으로 조사되었다[표 5-3].

[표 5-3] 역대 국회 법률안 발의 및 처리 현황

시기 구분 (연도)	전체 법률안	의원발의 법률안			정부제출 법률안		
		제출건수	가결건수	가결률	제출건수	가결건수	가결률
제헌국회(1948~50년)	246	103	24	23.3%	143	100	69.9%
제2대(1950~54년)	416	201	79	39.3%	215	134	62.3%
제3대(1954~58년)	409	170	70	41.2%	239	83	34.7%
제4대(1958~60년)	324	123	31	25.2%	201	43	21.4%
제5대(1960~61년)	297	138	24	17.4%	159	39	24.5%
국가재건최고회의 (1961~63년)	1,156	543	509	93.7%	613	508	82.9%
제6대(1963~67년)	658	416	178	42.8%	242	154	63.6%
제7대(1967~71년)	534	243	122	50.2%	291	234	80.4%
제8대(1971~72년)	49	14	7	50.0%	35	33	94.3%
제9대(1973~79년)	633	154	84	54.5%	479	460	96.0%
제10대(1979~80년)	129	5	3	60.0%	124	97	78.2%
국가보위입법회의 (1980~81년)	189	33	33	100.0%	156	156	100.0%
제11대(1981~85년)	491	204	84	41.2%	287	257	89.5%
제12대(1985~88년)	378	210	65	31.0%	168	156	92.9%
제13대(1988~92년)	938	570	171	30.0%	368	321	87.2%
제14대(1992~96년)	902	321	119	37.1%	581	537	92.4%
제15대(1996~00년)	1,951	1,144	461	40.3%	807	659	81.7%
제16대(2000~04년)	2,507	1,912	514	26.9%	595	331	55.6%
제17대(2004~08년)	7,489	6,387	1,350	21.1%	1,102	563	51.1%
제18대(2008~12년)	13,913	12,220	1,663	13.6%	1,693	690	40.8%
제19대(2012~16년)	17,822	16,729	2,414	14.4%	1,093	379	34.7%
제20대(2016~19.10.31)	21,744	20,646	5,124	24.8%	1,029	595	57.8%

자료 : 국회의안정보시스템, <http://likms.assembly.go.kr/bill/stat/statFinishBillSearch.do>, (2019. 10. 31).

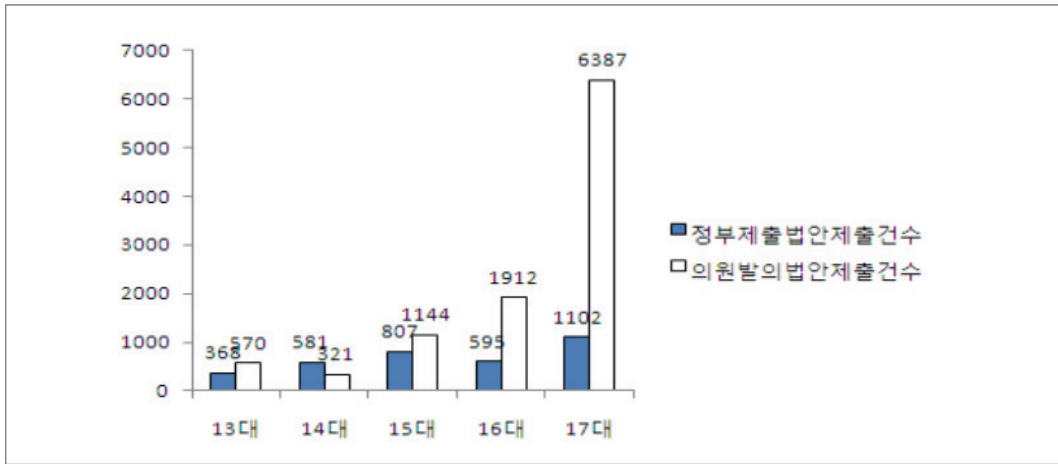
한편, 의원발의 법률안의 양적인 증가에 비해 가결률이 이에 못 미친다는 비판이 있으나 이는 타당한 지적으로 받아들이기 어렵다. 왜냐하면 의원안의 가결률이 하락하는 것은 의원안의 급속한 증가에 따른 불가피한 현상이라고 할 수 있으며 제13대 국회 이후 의원안의 가결률이 아니라 가결 건수를 보면 법률안은 전반적으로 증가하는 추세다. 법 개정에 대한 필요성이나 당위성에 대한 충분한 고려 없이 입법을 양적으로 논의하는 것은 합리적이지 못하다. 가결률에만 집착할 경우 일부 법안의 무더기 심사 또는 졸속 심사 등에서 보는 것처럼 법안의 가결률은 높일 수 있으나 여전히 질적인 부분에 문제점을 보이기 때문이다. 그리고 우리나라 국회의 의원 발의 법률안의 가결률은 주요 선진국 의회의 가결률과 비교해 결코 낮다고 할 수 없다(전진영, 2018).

앞서 4장에서 살펴본 [표4-3] 주요 국가의 법안 가결률을 다시 살펴보자. 미국 112대 의회가 열린 2011년과 2012년의 2년 임기 동안 발의한 법안은 1만 439개이고 이 가운데 917개 법안을 가결하였다. 1년 단위로 평균하면 한 해에 5천건 정도의 법안을 발의하고 460건 정도가 가결하는 것이다. 가결률은 8.7%로 10%가 안 된다. 미국보다 인구가 7배 정도 적은 우리는 어떨까? 발의된 법안의 수나 가결된 법안의 수가 훨씬 적을까? 그렇지 않다. 2020년 4월 이전까지 아직 회기가 남아있는 한국의 20대 국회의 3년 반 동안 제출한 법안은 2만 2,773개이고, 가결한 법안은 5,719개이다. 한 해 평균 6,506건을 발의하여 1,634건을 가결한 것이다. 대통령제를 채택하고 있는 프랑스와 비교해도 놀라운 수치다. 프랑스는 2007년에서 2012년까지 5년 동안 6,832건이 발의되어 475건이 가결(가결률 7.0%)되었다. 한 해 평균 1,366건을 발의하여 95건을 가결하는 정도다. 한 해 100건도 안 되는 법안을 처리한 프랑스에 비해 한국은 그보다 17배나 많은 법안을 처리한 것이다. 상대적으로 법안 가결률이 높은 독일(61.4%)이나 일본(57.5%), 영국(25.1%)은 어떨까? 이 나라들은 정부 입법안 발의가 절대적인 비중을 차지하는 의회중심제 국가들이다. 독일은 2005년에서 2009년 동안 970건을 발의해 596건을 가결했다. 한 해 평균 240건 가운데 149건을 가결한 셈이니, 프랑스보다는 한 해 가결되는 법안이 훨씬 많다. 일본은 2009년에서 2012년 사이 548건의 법안을 발의했고 그 가운데 315건을 가결했으니, 한 해 평균 137건을 발의해 79건 정도를 가결했다. 영국은 2006년에서 2010년 사이 511건의 법안을 발의했고 그 가운데 116건을 가결했다. 한 해 평균 128건을 발의해 29건을 가결한 것이다. 어떤 기준으로 보아도 한국 국회의 법안 발의 및 가결 수치는 놀라지 않을 수 없다. 의원 발의법안이 차지하는 비

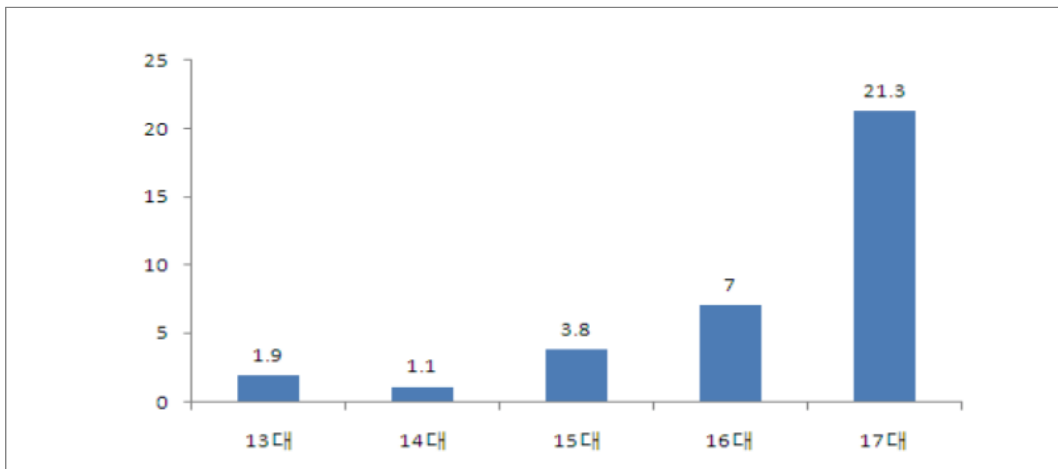
중이 정부 발의법안의 수를 압도한 지는 이미 오래되었고, 가결된 법안의 수를 기준으로 보면 한국 의원들은 미국의 3.5배, 프랑스의 17.2배, 독일의 11배, 일본의 20.7배, 영국의 56.4배 더 열심히 일한 셈이다.

역대 국회에서 의원발의 법률안이 급속하게 증가한 원인은 다양하다. 우선 의원발의 ‘법안실명제’의 도입을 들 수 있다(한국경제, 2000). 제16대 국회부터 법안을 발의할 때 대표의원의 이름을 법안의 부제로 반드시 기록하게 하는 이른바 ‘법안실명제’가 실시되었다. 법안실명제의 법적 근거는 2000년 2월 16일 국회법 개정으로 마련되었고, 2005년 7월 28일 개정으로 일부 수정되었다. 법안실명제는 국회의원이 국민의 대표로서 입법 활동에 책임성을 가지고 적극적으로 입법 활동을 독려하기 위해 법안 발의 시 발의의원과 공동발의 의원을 명시하고 법률안 제명의 부제로 발의의원의 성명을 기재하도록 하는 제도다. 법안실명제는 국회법 제79조 4항에 의하면 의원이 발의한 법률안 중 국회에서 의결된 제정법률안 또는 전문개정법률안을 공표하거나 홍보하는 경우에 당해 법률안의 부제를 함께 표기할 수 있다(한국사회여론연구소, 2007).

법안실명제는 법안의 책임성을 확보하는 취지로 시작되었지만, 한편으로 의원의 입장에서 자신의 성명이 공개되기 때문에 본인의 지명도를 높이고 정치적 영향력을 보여주기 위한 홍보수단으로 활용되었다. 그리고 2003년 2월 국회법 개정으로 의원 법률안 발의를 위한 공동발의자 정족수가 20명에서 10명으로 줄어 법안발의 요건이 완화되어 의원 발의 법률안 증가의 추가 원인으로 작용했다. 한편 제16대 국회를 기준으로 법안실명제 도입 전후의 의원발의 법률안과 정부제출 법률안의 제출 건수 비율을 살펴본 결과 제16대 국회부터 의원입법이 정부입법에 비해 활발해진 것을 확인할 수 있었다[그림 5-1]. 나아가 [그림 5-1]에서 보듯, 의원 1인당 법률안 평균 발의 건수도 법안실명제 이후 급속히 증가했음을 알 수 있다(김영인, 2011).



[그림 5-1] 법안실명제 이후 정부제출 법률안과 의원발의 법률안 비교



[그림 5-2] 법안실명제 이후 의원 1인당 평균 법률안 발의 건수

의원발의 법률안이 급증한 두 번째 원인은 법안실명제 도입이 의원의 법안발의를 국회 외부 감시기구가 의정활동 평가지표로 사용하는 계기가 되었기 때문이다. 앞서 4장에서도 지적했듯이, 국회를 감시하는 역할을 하는 각종 시민단체, 언론방송 등 미디어 기관, 연구기관 등은 정량적 방식으로 의원 개인의 의정활동을 평가했고, 의원들은 법안발의 실적을 통해 경쟁적으로 성과를 내세우기 시작했다. 일부 시민단체의 경우, 국

회의원의 의정활동 평가 시 국정감사 활동뿐만 아니라 국회의원의 법안발의 등을 평가하여 발표함으로써 유권자가 선거에서 후보에 대한 지지 여부를 결정하는 중요한 판단의 근거를 제공하기도 한다.

이 같은 각종 국회 감시기구의 국회의원에 대한 의정활동 평가는 국회의원의 의정활동 중 법안발의를 지나치게 강조하는 결과를 가져왔다. 그리고 여러 기관에 의한 국회의원의 의정활동 평가 기준이 명확하게 제시되고 있지 않기 때문에 자의적인 평가가 가능하다. 의정활동 평가와 관련하여 현재 통일된 평가 기준은 없다. 그러므로 각 이익집단의 가치와 이익에 부합하는 의원을 높이 평가할 가능성이 높다. 평가 기준 또한 객관적이지 못하고 모호하다 보니 편리하게 양적인 지표를 중심으로 의정활동을 높이 평가해 왔기 때문에 국회의원은 경쟁적으로 법안을 발의하는 양상을 보였다.

세 번째, 의원발의 법률안이 상대적으로 높은 이유는 정부제출 법률안에 비해 법안발의 단계의 간소함에 기인한다. 의원발의 법률안과 정부제출 법률안은 둘 다 법안 제출 후 단계에서는 국회상임위원회 심사, 법제사법위원회의 자구심사, 전원위원회 심사, 본회의 심사 후 법률안 공포의 일괄적인 과정을 거친다. 그러나 법률안 발의 단계에서 의원안과 정부안은 절차에 현격한 차이가 있다. 정부제출 법률안의 경우, 법률안 발의 단계에서 규제개혁위원회가 의무적으로 규제심사를 실시한다. 규제심사와 별도로 법률안 입안 후, 관계부처와의 협의, 당정협의, 법제처 심사, 차관회의 및 국무회의 심의, 대통령 서명, 국회제출 등 총 9단계를 거친다. 반면, 의원발의 법률안은 법률안 입안 후, 국회법제실 검토, 법률안 비용추계 등 3단계만 거치면 된다. 이 가운데 국회법제실 검토는 필수 의무도 아니다. 그만큼 정부제출 법률안에 비해 의원발의 법률안은 절차가 훨씬 간소하다는 것을 알 수 있다[표 5-3]. 이러한 절차의 비대칭성은 이른바 ‘우회입법’의 관행, 즉, 의원발의 법률안의 간소한 절차를 빌어 정부안을 의원발의 법률안으로 제출하는 일도 발생하고 있다.

[표 5-4] 의원발의 법률안과 정부안의 입법 절차 비교

	의원발의 법률안	정부제출 법률안
1. 법률안 준비	1) 법률안 입안	1) 법률안 입안
		2) 관계부처와의 협의
		3) 당정협의
		4) 입법예고
		5) 규제심사
	2) 국회법제실 검토	6) 법제처의 심사
2. 국회상임위원회 심사	3) 법률안의 비용추계	7) 차관회의, 국무회의 심의
		8) 대통령 서명 및 부서
		9) 국회 제출
	1) 국회 상임위원회 상정	
	2) 제안설명(의원, 정부)	
	3) 검토보고(전문위원)	
3. 법제사법위원회의 체계 및 자구심사	4) 대체토론	
	5) 소위원회 심사	
	6) 위원회 의결	
	4. 전원위원회 심사	
	5. 본회의 의결	
	6. 법률안 공포와 재의요구	

자료 : 국회법제실(2019), pp. 28~29

2 의원발의 법률안 증가에 따른 문제점

가. 입법 원칙에 어긋난 법률

헌법불합치결정은 「헌법재판소법」 제47조 제1항에 따른 위헌결정의 한 종류로서 심판대상 법률 또는 법률 조항이 헌법에 위반되는 경우에도 입법자의 입법형성권을 존중하여 해당 법률 조항을 단순위헌으로 결정하는 대신 헌법에 합치하지 않는 것으로 결정하는 것을 의미한다(김창범, 2015).

위헌법률이나 헌법불합치법률은 체계정당성의 원리에도 어긋난다. 체계정당성 자체가 위헌은 아니다. 그러나 비례의 원칙, 평등원칙의 위반, 입법의 자의금지 위반 등 위헌성의 소지를 다분히 포함하고 있으며, 기존의 헌법과 법령 등 규범 구조와 내용과 어긋남이 없이 체계와 균형을 유지하도록 해야 한다. 즉, 특정한 문제를 새로이 규율하려는 법령의 경우에는 가능한 한 현존하는 법질서체계를 유지하도록 해야 하고 기존의 법령을 개정하거나 보완할 경우에는 기존의 법질서와 규범 충돌이 발생하지 않도록 해야 한다. 체계정당성을 지속적으로 유지하기 위해 상위법과 하위법령 사이의 모순이 발생하지 않도록 하고, 법령의 구조나 내용 또는 법령의 근거가 되는 원칙 면에서 상호 배치되거나 모순되지 않도록 주기적으로 법령을 정비하도록 한다(법제처 연구용역, 2014).

의원안이든 정부안이든 법안 입안시 우선적으로 고려해야 할 것은 “입법의 원칙”과 입법과정에 부합하느냐다. 법학자 최대권에 의하면 “입법의 원칙”이란 “입법을 정의에 맞게 합리적인 것으로 만들며 법으로 정당화할 수 있는 입법의 기준 내지 원칙을 의미”하는 것으로, 입법의 원칙 내지 기준은 ‘사물의 본성에 내재하는 것’으로써, 입법이란 사물의 본성에 내재하는 법을 찾아내는 행위라는 것이다(최대권, 2006). 헌법 제37조 제2항은 “국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장질서 유지 또는 공공복리를 위해 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다”고 규정하여 국가가 국민의 기본권을 제한하는 내용의 입법을 함에 있어 준수해야 할 기본원칙을 제시하여 입법 과정에 기본원칙이 존재하고 또 이를 지켜야 함을 명시했다. 입법의 원칙은 현재까지 헌법재판소의 규범통제를 위한 도구로서 발전한 사항들이 많다.

헌법재판소는 사후적으로 법령위헌심사에 대한 위헌여부를 판단하는 것이 아니라 사전적으로 입법과정에서 위헌, 위법성 및 정책적인 타당성과 적합성을 검토하는 기준으로 입법의 원칙을 적용한다. 입법의 원칙은 두 부분으로 나누어 볼 수 있는데 첫번째는 체계 및 형식면에서의 입법원칙이다. 세부적 원칙으로는 사안적합성 원칙, 보충성 원칙, 체계정당성 원칙, 포괄적 위임입법금지 원칙 등이 있다. 두 번째는 내용면에서의 입법원칙이다. 이에 대한 것으로 기본권 존중의 원칙, 헌법의 기본원리와 기본제도의 존중, 과잉금지 및 과소금지의 원칙, 평등의 원칙, 신뢰보호의 원칙, 그리고 명확성의 원칙을

들 수 있다(홍완식, 2006 ; 신상환 2002 ; 김태윤, 2014). 따라서 최근 급증하는 의원 입법에 대해 기본적으로 입법원칙이 잘 준수되고 있는지에 대한 점검이 필요하며, 의원 발의 법률안의 경우 지역구 이익이나 특수 이익에 함몰하여 이러한 입법의 기본원칙들이 빈번히 무시된다는 지적도 있다.

[표 5-5] 헌법재판소 누계표

구분	접수	처리											미제
		위헌	헌법 불일치	한정 위헌	한정 합헌	인용	합헌	기각	각하	기타	취하	계	
위헌법률	979	286	77	18	7		345		73		123	929	50
탄핵	2					1		1				2	
정당해산	2					1			1			2	
권한쟁의	107					19		22	39		19	99	8
헌법 소원	§68① 2만 8,765	111	70	20		697	4	7,661	1만 8,834 (1만 7,269)	8	714	2만 8,119	646
	§68② 7,385	246	103	32	21		2,240		4,161 (3,808)	2	124	6,929	456
	계 3만 6,150	357	173	52	21	697	2,244	7,661	2만 2,995 (2만 1,077)	10	838	3만 5,048	1,102
합계	3만 7,240	643	250	70	28	718	2,589	7,684	2만 3,108 (2만 1,077)	10	980	3만 6,080	1,160

기간 : 1988. 9. 1.~2019. 7. 31.

나. 특별법의 증가

일반적으로 ‘특별법’은 어떤 법령이 정하고 있는 사항에 대해 예외적 내용과 사항을 규정한다. 그리고 어떤 법령이 정한 사항에 대해 예외적으로 내용을 규정하는 경우를 ‘특례법’이라고 하며, 어떤 법령이 정하고 있는 사항에 대해 예외적 조치를 규정하는 것을 ‘특별조치법’이라고 한다. 현재 특별법 형태로 사용하는 법제명은 특별법, 특례법, 특별조치법 등 다양한 명칭으로 부르고 있으며, 법률의 내용에서는 특별한 차이를 보이지 않기 때문에 법제명에 특별법, 특례법, 특별조치법이라고 명명한 것은 대부분 ‘특별법’으로 간주한다(최윤철·서유희·김명엽·김동련, 2019).

특별법 제정이 증가하는 이유는 특수한 상황 해결에 대한 국민적 관심을 입법으로 해결하려는 경향과 관련이 있다. 지역별 그리고 분야별 이해관계를 반영하는 경우에도 특별법의 형태로 제정한다. 법 적용 대상을 특정인이나 또는 특정 내용에 한정할 필요가 있는 경우, 그리고 국가정책이나 공익을 위해 조정이 필요한 경우, 천재지변이나 특수한 상황으로 인한 일시적인 특별조치, 특정범죄에 대한 가중처벌, 행정절차의 간소화, 특정한 정책 집행 등을 위해서는 일반적으로 특별법의 형태로 입법한다(최윤청 외, 2012; 임지봉, 2019).

특별법은 정책목표를 빠른 시일 내에 달성하고 가급적 하나의 법률로 사태를 규율하기 위해 예외적으로 만들어지는 것이다. 우리나라뿐만 아니라 외국에서도 특정한 입법정책의 수행에 효과적으로 대응하고 법 적용 대상의 만족과 효율을 높이며 입법목적을 원활하게 달성하기 위해 기존 법제도에 대한 예외적인 상황이나 내용을 설명하면서 이를 정책 결과로 이어지게 하기 위한 목적의 독립된 법률로서 특별법을 제정하는 경향이 갈수록 증가하고 있다. 우리나라도 예외가 아니며 새로운 입법수요를 반영하기 위해 특별법 제정이 급속히 증가하고 있다. 특별법은 기본적으로 일반법을 전제로 한다. 즉, 일반법이 해당 사항에 관한 일반적인 내용을 규율하고 있을 때, 특별법은 일반법이 규율하는 사항 중 세부적인 사항에 대해 예외적이거나 특정한 규정을 두면서 만드는 것이다. 특별법의 장점은 특별한 경우에 일반법의 적용을 배제 또는 제한하여 일반법의 불완전한 규정을 보완해주는 기능을 들 수 있다. 그러나 특별법 제정의 남용은 법 이론상 그리고 법 체계 및 형식상의 문제점, 법 운용상의 문제점과 같은 여러 문제점들이 발생한다(임지봉, 2019). 제20대 국회의 경우 2019년 10월 31일 현재 1,209건의 특별법

을 발의하였다.⁶⁸⁾

특별법은 그 필요성과 활발한 제정 현실에도 불구하고 다음과 같은 문제점을 지적할 수 있다. 첫째, 법 이론상의 문제점이다. 특별법은 입법 내용이 개별적이고 구체적인 처분에 관한 것이 대부분이며, 이 경우 형식은 법률이지만 그 내용은 행정처분인 경우가 많다. 따라서 개별적, 구체적 처분의 경우까지 입법이 관여하면 행정과 입법의 구분이 모호하고 행정과 입법 사이 불균형이 초래하여 헌법상의 권력분립원칙을 침해할 소지가 있다. 둘째, 법 체계와 법 형식상의 문제다. 특별법은 기존 법령이 정하고 있는 사항에 대해 예외적인 내용과 사항을 규정하기 때문에 다른 법률과 상충하는 경우가 많다. 따라서 특별법을 제정하는 경우에는 특정 대상이 되는 기존 법률이나 일반법에서 상호 모순되거나 저촉이 발생하지 않도록 규율 내용을 명확히 규정해야 한다. 한편, 특별법의 경우 다른 법률의 어떤 내용에 대해 특례를 정하고 있는지 판단하기 어려운 경우가 많으므로 특별법 제정 시 기존 법률과 상호간 저촉과 충돌이 발생하지 않도록 조화를 이루어야 하며 나아가 우선순위를 정할 필요가 있다. 마지막으로 특별법의 법 운용상의 문제점이다. 특별법의 남용은 법적 안정성을 파괴하고 지나치게 여론을 의식하여 포퓰리즘적 양상으로 흐르기 쉬우며 법안에 수반하는 과도한 예산문제, 그리고 수시로 법질서를 변동시킴으로써 기존 법질서에 혼란을 가져올 수 있다(임지봉, 2019).

다. 처분적 법률의 증가

처분적 법률은 “일반적 사항을 규율하는 기존의 일반 법률과는 달리 사법, 행정을 매개로 하지 않고 직접 구체적인 사건을 규율하거나 특정인에게만 적용하여 직접 국민에게 권리나 의무를 발생하게 하는 법률”이다. 즉, 처분적 법률은 추상성 원칙 그리고 입법의 일반성에 예외가 되는 법률이다(성낙인, 2008; 임지봉, 2019). 일반적으로 처분적 법률의 유형은 1) 개별인(個別人)적 법률, 2) 개별사건적 법률, 3) 한시적 법률이 있다. 개별인적 법률이란 특정한 범위의 개별인을 규율하는 법률을 의미한다. 두 번째 개별사건적 법률이란 개별적이고 구체적인 사건을 규율하는 법률이다. 그리고 한시적 법률이란 일정한 기간을 특정하여 법률이 스스로 규정하고 있는 기간에만 한시적으로 시행되는 법률을 의미한다. 특별법의 유형에서 특별법의 내용을 기준으로 일정한 범위의 사람

68) 국회의안정보시스템, <http://likms.assembly.go.kr/bill/BillSearchResult.do>, (2019. 8. 24).

만을 대상으로 하는 특별법, 개별적, 구체적인 사건을 대상으로 한 특별법, 적용시한을 한정하는 특별법이 있었던 것과 마찬가지로 개별인적 법률, 개별사건적 법률, 한시법을 내용으로 하는 ‘처분적 법률’은 상당수의 경우 특별법의 형식으로 제정된다. 따라서 처분적 법률은 상당 부분 특별법과 중복되는 입법 형태라고 할 수 있다(임지봉, 2019).

개별인적 법률의 대표적 예시로는 ‘부정선거관련자 처벌법’, ‘재일교포 북송저지 특수임무수행자 보상에 관한 법률’, ‘부정축재처리법’, ‘특수임무수행자 보상에 관한 법률’, ‘정치활동정화법’ 등을 들 수 있다. 개별사건적 법률의 예시로는 ‘제주 4.3 사건 진상규명 및 희생자명예회복에 관한 특별법’, 그리고 ‘5.18민주화 운동 등에 관한 특별법’과 같이 과거사 관련 법률을 들 수 있으며, ‘긴급금융조치법’, ‘긴급통화조치법’ 등도 개별사건적 법률에 해당한다. 한시적 법률의 예는 ‘재외국민 귀적·호적정리에 관한 임시특례법’, ‘G20 정상회의 경호 안전을 위한 특별법’ 등을 들 수 있다. 한편 법률의 내용에 따라 개별적인 법률이면서 한시적 법률, 개별사건의 법률이면서 한시법인 법률 즉, 두 가지 법률의 성격이 혼재된 법률도 있다(임지봉, 2019).

전문가들의 지적에 의하면 처분적 법률에 대한 요구가 증가하고 있지만 국회는 처분적 법률의 입법에 신중해야 한다는 것이다. 특히, 국민의 기본권을 제한하는 처분적 법률은 원칙적으로 허용해서는 안되며 처분적 법률이 필요한 경우에도 그 적용 범위는 엄격히 제한해야 한다는 것이다. 그리고 처분적 법률에 대한 법 영역별 법전화 작업과 법체계화 작업이 필요하다. 또한 처분적 법률의 증가와 남발은 입법의 체계정당성의 측면에서 바람직하지 않다는 것이다(임지봉, 2019). 특수하고 구체적 사안에 대해서까지 세밀하게 규제하고, 규제의 종류, 성질, 범위를 법률에 구체적으로 일일이 열거하고 규정하는 것은 현실적으로 불가능하다. 따라서 법률에 규제의 근거를 두고 규제의 자세한 내용과 집행의 방법 등을 하위법규에 위임하는 것이 불가피하다는 지적이다. 법령에서 전문적 기술사항이나 경미한 사항으로 업무상 위임이 불가피한 사항에 관해 구체적으로 범위를 정해 위임한 경우는 고시 등으로 정할 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 상당수 규제는 그 내용상 기본권 제한이기 때문에 수권과 위임이 명확해야 함에도 불구하고 하위법규, 심지어 행정규칙 속에 자리를 잡고 있는 경우가 있다고 한다(최윤철, 2016). 대표적으로 출입국관련 규제 등 이주자와 관련한 상당수 규제가 이에 해당하며 이러한 법률은 상위 법령 근거가 분명하지 않거나 상당히 포괄적인 경우가 있다(김환

학, 2014; 최윤철, 2016). 이는 체계정당성의 측면에서도 고려되어야 하는데 체계 정당성이란 “법령상호 간 또는 입법 기능에서 존중되어야 할 원칙들 중 하나”로서, 법규범 상호 간 규범 구조와 규범 내용 면에서 서로 모순되지 않아야 한다는 원칙이다. 즉, 국회 입법 과정에서 기존의 법 체계와 일치하거나 법 체계에 부합하는 결정을 해야 한다는 원칙을 의미한다(박영도, 2002; 허영, 2002; 홍완식, 2005; 홍완식, 2006).

라. 규제 입법의 증가

법률은 기본적으로 인간 생활을 규율하는 속성이 있기 때문에 입법의 증가는 자연스럽게 규제법안의 증가로 이어지는 경우가 많다. 또한 법치국가에서 국가의 정책은 법령에 근거하여 집행되어야 하는데 결국 법령의 증가와 국가기능의 확대는 국민 생활영역인 사적 영역에 대한 규제로 이어진다. 국가의 권한과 기능의 확대는 국민의 기본적인 생활 관계 안정과 국민의 권리 보호를 강화하는 효과를 가져왔다. 그러나 법령의 과도한 증가는 규제의 증가로 이어졌으며, 이에 따른 국가 역할과 기능의 확대는 국민들의 자유로운 활동, 사회의 자율적 유지와 통제를 위축하는 결과를 초래했다는 비판도 있다(최윤철, 2016).

일반적으로 규제는 정책효과를 달성하기 위해 긍정적 효과와 부정적 효과의 측면으로 나타날 수 있다. 공동체 생활의 유지와 발전 속에서 헌법상 기본권인 행복추구권, 안전권과 관련하여 국민 생활의 질적 향상과 보장을 위한 규제영역은 확대 강화하는 방향으로 입법을 추진해야 한다. 그리고 자유권 보장의 측면에서 규제는 타인의 생활 및 경제활동 영역에 대한 침해가 없는 범위 내에서 최대한 자율성이 보장된 방향으로 입법이 추진되어야 한다.

정부규제는 다양한 의미로 정의하고 있으나 일반적으로 “국가가 개인과 기업의 자율적 영역에 직접 개입하여 통제 관리하는 것”이라 할 수 있다(고인석, 2015). 정치 경제학적 맥락에서 규제는 바람직한 경제 질서의 구현을 위해 정부가 시장에 개입하여 기업과 개인의 행위를 제약하는 것이다. 행정적 차원에서는 공익적 목적을 위해 정부가 기업과 개인의 자율적 경제행위를 직접 통제하거나 제한하는 것이다(한상우, 2012; J. Anderson, 1978; 고인석, 2015). 규제의 유형으로는 특정 활동의 허용 여부에 따라 원칙금지과 예외허용 방식의 ‘포지티브(positive) 규제’와 원칙허용과 예외금지 방식의

‘네거티브(negative) 규제’가 있으며 규제의 주체, 시간적 기준 등에 따라 다양하게 나타난다(최윤철, 2016).

우리나라는 1997년 외환위기 이후 IMF의 구조조정 프로그램을 겪으면서 규제개혁은 정부의 개혁과제로 설정되었으며, 규제관리를 위한 기본적인 법률로 1997년 8월 ‘행정 규제기본법’이 제정되었으며 이를 집행하기 위한 기구로 대통령직속 ‘규제개혁위원회’가 설치되었다. 역대 정부는 꾸준히 규제개혁과 규제품질개선, 규제철폐 등을 통해 규제관리에 실효성을 높이려 해왔으나, 기대만큼 성과를 거두지 못하고 있다는 것이 대체적인 평가이다.

한국규제학회의 조사 결과에 따르면 실제 국회에서 의원발의 법률안이 급격하게 증가한 이후 규제입법도 증가했으며, 의원발의 법률안에 대한 모니터링 결과 ‘규제신설의 필요성과 정당성’ 및 ‘규제수단의 적절성’ 평가항목에서 상당히 낮은 수준을 보였다. 이는 규제를 신설할 필요성에 대해 폭넓고 쉽게 동의하기 힘든 의안이 많았음을 의미하며 국가의 개입이 필요하다고 가정하더라도 규제 이외의 다른 수단이나 보다 높은 수준의 규제 대안을 제시하지 못하는 경향을 보였다고 한다. 따라서 많은 규제가 그 필요성에 대해 일반 국민들과 전문가로부터 공감을 얻어내지 못하고 있다는 평가가 많다(김주찬, 2013).

규제개혁위원회 규제정보포털에 의하면 2016년 제20대 국회가 개원한 이후 2019년 8월 현재까지 의원발의 법률안 3,503건이 규제법안이며, 이 규제법안에 따르는 규제조항 수는 6,586건에 달한다. 20대 국회 개원 이래 매달 평균 79개의 규제법안이 발의된 것이다. 이는 제19대 국회의 1,335건에 비하면 거의 3배에 달한다.⁶⁹⁾ 규제의 유형과 종류, 내용에 따라서는 반드시 필요한 규제도 있겠지만, 굳이 법으로 규제할 필요성이나 당위성이 부족한 법안, 특정 지역구 유권자의 요구나 인기에 영합한 법안, 나아가 특수계층의 특수이익을 위해 발의된 법안 등에 대해서는 사전 검토나 청문회 등을 통해 제어할 수 있는 방안 마련이 필요한 것은 사실이다.⁷⁰⁾

69) 규제정보포털, <https://www.better.go.kr>, 2019. 8. 18.

70) 조선일보(2018. 9. 27), 「기업규제 법안 791건…국회, 열기만 하면 쏟아내더라」.

마. 과도한 예산이 수반되는 법률안

의원입법 중 특히, 지역구 민생 관련 법률이나 처분적 법률 등은 집행과정에서 국가 재정에 과도한 부담을 주어 집행이 원활히 이루어지지 못하는 경우가 있다. 즉, 의원들이 특수이익에 함몰되어 법안을 발의하는 경우 법 집행상 국가재정에 과도한 부담을 가져와 행정부와 마찰을 초래하는 경우도 있다. 제정한 법률을 집행하는 것은 행정부가 하는 것인데 행정부의 입장을 반영하지 못하고 의원들이 법률안을 독자적으로 발의하여 실제로 집행을 할 때 너무 과도한 예산이 들어 문제가 되고 있다(전학선, 2018). 의원제안으로 막대한 예산이 소요되는 입법을 발의하자 정부는 재정부담의 형평성과 예산 부족을 이유로 반대 의견을 표명하지만 국회에서 여야 합의로 통과는 경우도 있다. 행정부는 이에 대하여 정부의 영향력 감소를 우려하여 거부권을 행사하지 못하고 예산에 반영하지 않는 방법으로 대처하기도 한다. 법률과 예산이 불일치할 경우 법률의 실효성이나 권위가 손상을 입고 국가정책의 일관성이나 명확성을 잃으므로 이를 사전에 방지하고 또한 불일치가 발생하면 이를 해소하기 위하여 노력해야 한다. 그러나 정부가 거부권이라는 헌법상 권한을 제대로 행사하지 않고 정상적으로 발효시킨 법률에 대하여 예산 조치를 거부하는 것은 타당하지 않다. 일각에서는 정부가 법률안에 대한 거부권을 행사하지 않은 법률의 집행에 필요한 예산을 확보하려는 경우에는 정부의 동의여부에 관계없이 예산안을 의결하더라도 헌법에 위반되지 않는다는 주장도 있다. 이 경우 정부는 예산안대로 집행을 거부하며 국회는 이에 대해 결산 심사 시 문제로 삼을 수 있어 국회와 정부의 관계가 장기적으로 대립상태에 놓이며 마찰을 일으킬 소지가 있다는 점에서 극단적 상황을 피할 수 없게 된다.⁷¹⁾ 국회의 지위는 갈수록 높아지고 정책의 집행을 맡은 정부는 국회에 대한 견제로 긴장 관계에 놓일 수 밖에 없다. 따라서 과도한 예산을 수반하는 법률안에 대해 사전에 입법부와 행정부 협의와 조정이 필요하다.

집행가능성이 낮은 법률안도 문제가 되는데 국회가 입법을 하더라도 그 집행은 결국 행정부에서 담당하기 때문에 입법단계에서 행정부와 충분한 조율이 거치지 않았거나 행정부의 협조가 미진한 경우에 행정부와 갈등을 일으킬 수 있으며 결과적으로 집행가능성이 낮아지는 법률안이 양산되는 문제점도 있다. 특히, 예산을 수반하는 법률은 예산집행에 대한 행정부처의 협의나 대책 없이 법안을 발의하고 처리하여 행정부 부처 간

71) 법제처, 법제지식, <http://www.moleg.go.kr/knowledge/legislation?pstSeq=44247>.

갈등을 초래하기도 한다(전학선, 2008; 김수용, 2010; 박균성, 2008; 김태윤, 2014). 국회의 입법권 행사에서 효율성을 저하하는 것은 입법 비용 측면에서 문제라고 할 수 있다.

3 법률안의 질적 제고 방안

그동안 학계를 중심으로 의원발의 법률안의 급속한 증가에 따른 문제점을 개선하기 위한 논의는 오랫동안 지속해 왔다. 그 중 입법평가제도(입법영향분석제도) 도입, 규제영향평가 및 규제심사제도의 합리화 등이 대표적인 방안으로 제시되어 왔다. 따라서 의원발의 법률안의 질적 제고를 위해 이러한 방안을 이제는 한국적 현실에 맞게 국회의 고유기능인 입법 활동을 제한하지 않는 범위에서 적용 가능한 한국형 모델로 개발해야 한다.

한편, 입법영향분석제도 도입의 절차와 제도화는 실행에 있어 시일이 필요하므로 단기적 방안과 장기적 방안으로 나누어 추진하는 것도 대안이 될 수 있다. 우선, 의원발의 법률안의 질적 제고를 위한 단기적 방안으로는 입법공청회제도 도입, 비용추계의무화 시행, 입법지원조직 정비 및 강화 등이 있다. 법안 입안 단계부터 공청회·청문회를 실질화하여 국민이나 법 적용 당사자, 그리고 전문가의 의견을 입법에 반영하는 절차를 거치는 것은 법안의 질적 향상을 가져올 것이다. 이미 의원실별로 간담회와 토론회를 여는 것이 과도하리만큼 활성화되어 있다는 점에서 사실상의 입법공청회가 이루어지고는 있지만, 실질적인 입법청문회의 기능 활성화 역시 고려해야 할 것이다. 또한, 입법 과정에서 일방적인 방향성만을 지니는 패러다임에서 쌍방적인 방향성을 지니는 패러다임으로 전환은 법의 대상자들의 의견을 반영하여 법안의 낭비적 요소를 줄일 수 있다. 따라서 입법과정에 관련 이해당사자가 참여하고 이들의 의견을 수렴하고자 하는 협치적 요소를 제도개선과 법령개정에 반영할 필요가 있다(홍완식, 2017). 한편, 장기적 대안으로는 입법영향분석, 규제영향평가 등이 있으며 기존에 운영되고 있는 입법영향분석을 강화하거나 한국적 현실에 맞는 제도 도입과 확립이 필요하다.

가. 입법공청회 및 청문회 도입

입법공청회는 법안 발의 전 법안의 법익 대상, 법적용 대상자, 그리고 법안의 이해당사자, 전문가 등에 법의 취지, 목적, 내용 등에 대해 설명하고 의견을 청취하는 제도이다. 법안에 대한 공청회는 서구 의회선진국에서 실시하고 있으며(김유환, 2010), 우리 국회에서도 선택적으로 실시하고 있다. 우리 국회의 입법과정에 다양한 공청회 제도를 운영하고 있으며, 법적 근거도 마련되어 있다. 「행정절차법」 제45조(공청회)에는 정부 제출 법률안과 행정입법안에 대한 공청회의 근거규정을 두고 있고, 「국회법」 제64조(공청회)에는 법안에 대한 공청회의 근거 규정을 두고 있다. 「국회법」 제65조(청문회)에는 일반 청문회와 함께 입법청문회에 관해 규정하고 있다. 미국 연방의회의 경우 입법청문회(legislative hearings), 조사청문회(investigative hearings), 현장청문회(field hearings), 인사청문회(confirmation hearings), 감독청문회(oversight hearings) 등의 다양한 청문회를 운영하고 있다. 의원들은 법안 발의 과정에서 청문회를 개최하여 법률안 내용과 직간접적으로 관련한 관계자와 전문가의 의견을 듣고 이 과정을 유권자 및 국민들에게 공개하는 것은 의회 입법과정과 정부행정의 투명성을 보장하고 국민의 의견을 입법에 반영하기 위한 취지다(권영설, 2006).

현재 우리나라는 입법절차에서 제한적으로 입법공청회 또는 청문회를 거치도록 하고 있다. 국회법 제58조 제6항은 “위원회는 제정법률안 및 전부개정 법률안에 대하여는 공청회 또는 청문회를 개최하여야 한다. 다만, 위원회의 의결로 이를 생략할 수 있다”라고 하여 제정법률안 및 전부개정법률안에 대해서는 위원회에서 필수적으로 공청회와 청문회를 거치도록 하고 있다. 그러나 일부개정법률안의 경우에는 입법공청회 실시에 관한 규정이 미비하다. 제정법률안 및 전부개정법률안의 경우에도 “위원회의 의결로 생략할 수 있다”는 조항에 의해 상당 부분 생략하는 것이 현실이다.

현행 입법 공청회의 경우 위원회의 의결이나 혹은 재적 위원 3분의 1 이상의 요구로 일부개정법률안에 대하여 공청회를 할 수 있고, 청문회의 경우에는 재적위원 3분의 1 이상의 요구로 청문회를 할 수 있는데, 일부개정법률안에 대하여 공청회나 청문회를 요구할 수 있는 정족수를 낮추는 쪽으로 국회법을 개정할 필요성이 제기되고 있다. 한편, 위원회 위원장의 요구로 일부개정법률안에 대해서도 공청회나 청문회를 열 수 있도록 하여 행정부의 의견수렴을 할 기회를 가져야 한다는 의견도 제시된다.

공청회 진행 및 내용에 있어 주로 법안의 이해당사자, 국민, 전문가 등이 참석하고 있지만, 공청회를 주도적으로 이끄는 집단은 전문가 그룹이며, 일부 전문가들이 공청회를 정략적으로 서로의 의견을 과시하고 상대방의 의견을 비판하는 자리로 활용하고 있어 이에 대한 개선책이 필요하다. 제안자의 범위를 넓게 개방하고, 편리하게 의견을 수렴할 수 있는 온라인 공청회의 개최도 대안으로 나오고 있다(김용철, 2012; 홍완식, 2019). 그리고 공청회 실시 시기 등과 관련해서는 임시국회의 경우 위원회 활동이 10일 정도밖에 남아있지 않기 때문에 임시국회 기간 내에 공청회를 제대로 실시하지 못하는 현실적인 어려움을 고려하여, 회기와 비회기 구분 없이 공청회를 개최하여 시간부족의 문제를 보완하는 방안도 요구된다.

입법공청회와 청문회는 입법과정에서 국민들의 참여기회를 넓히고, 다양한 의사와 요구를 수용하는 제도적 장치라는 점에서 입법청문회를 확대 실시해야 한다(이동윤, 2007; 이우영, 2011). 따라서 현행 「국회법」에는 선택적으로 입법공청회를 실시할 수 있는 규정을 개정하는 것을 포함해 다양한 방법으로 입법공청회 확대 방안을 모색해야 한다.

나. 법안 비용추계제도 강화

법안 비용추계는 재정지출을 수반하는 법안 발의·제안 또는 제출하는 의안에 각종 추계기법을 활용하여 추산하는 것으로, 법안이 가결되어 시행되는 경우에 발생하는 재정지출과 수입의 증감, 재정부담 주체들에게 미치는 영향 등을 사전에 점검하여 장기적으로 국가재정의 안정적인 관리를 지원하기 위해 도입한 제도이다. 법안 비용추계는 소요비용을 추계한다는 점에서 비용-편익분석과 유사하지만, 법안의 시행에 따라 소요하는 회계적 비용만을 다룬다는 점에서 경제학적 기회비용까지 포함하는 비용-편익분석과는 차이가 있다. 그리고 입법에 대한 분석이라는 점에서 입법영향분석과 유사하나, 입법에 따르는 재정적 측면의 영향만을 분석한다는 점에서 국가나 사회에 미칠 영향을 다양한 측면에서 분석하는 입법영향분석과 차이가 있다.⁷²⁾

국회는 1973년 「국회법」(1973. 2. 7. 전부개정)에 의거 ‘예산명세서제도’를 도입하였지만, 실제 예산명세서를 첨부하기 시작한 것은 제13대 국회인 1988년부터이다. 예

72) 국회예산정책처(2019), p. 12.

산명세서 첨부 실적을 보면 제13대 국회부터 제16대 국회까지는 3,171건의 의원발의 법률안 중에서 121건 즉, 3.8%에 불과했다. 2005년 제17대 국회에서 「국회법」이 개정되고, 2006년 「국가재정법」이 제정되면서 법안 비용추계에 대한 관심이 증가하기 시작했다. 제19대 국회에서 「국회법」 개정(2014년 3월 공포, 2015년 3월 시행)을 통해 의원이 발의하거나 위원회가 제안하는 재정 수반 법률안에 대해서는 반드시 국회예산정책처의 법안 비용추계서를 제출하도록 했다. 그리고 위원회에서 수정된 재정 수반 의안의 심사보고서에도 국회예산정책처의 법안 비용추계서를 첨부하도록 하는 규정에 따라 2015년부터 국회예산정책처의 법안 비용추계 회답 건수와 법안에 대한 비용추계서 첨부 건수가 크게 증가했다. 의원발의 법률안의 경우 법안 비용추계서를 첨부한 법안은 제17대 국회에서 1,372건, 제18대 국회 3,897건, 제19대 국회에서 4,77건, 제20대 국회(2019년 3월 6일 기준)에서 3,267건으로 증가하는 추세다.

[표 5-6] 법안 비용추계서 첨부 현황(제17~20대 국회)

(단위: 건)

	의원 발의		정부 제출		위원회 제안		합계	
	전체	첨부	전체	첨부	전체	첨부	전체	첨부
제17대 국회 (‘04.5.30.~’08.5.29.)	5,728	1,372	1,102	245	659	17	7,489	1,634 (21.8%)
제18대 국회 (‘08.5.30.~’12.5.29.)	1만 1,191	3,897	1,693	522	1,029	9	1만 3,913	4,428 (31.8%)
제19대 국회 (‘12.5.30.~’16.5.29.)	1만 5,444	4,077	1,093	328	1,285	23	1만 7,822	4,428 (24.8%)
제20대 국회 (‘16.5.30.~)	1만 6,545	3,267	888	210	899	249	1만 8,332	3,726 (20.3%)

주: 국회의안정보시스템상의 법률안(2019. 3. 6. 기준)으로 재정 비수반 법률안도 포함한 수치임.

자료 : 국회예산정책처(2019), 『2019 미리 보는 법안 비용추계』.

앞서 기술한 바와 같이 현행법은 국회의원, 위원회 그리고 정부가 예산 또는 기금 지출을 수반하는 법률안을 발의하는 경우 예상하는 비용에 대한 추계서를 제출하도록 규정되어 있다. 그러나 문제는 의원발의 법률안의 경우 미첨부 사유서를 붙일 수 있는 조항으로 인해 비용추계가 없는 경우가 많다. 심지어 본회의 의결 가능성이 높은 위원회 법안이나 위원회에서 수정되는 법안의 경우에도 비용추계서를 누락하는 경우도 있다.

법안 비용추계제도의 실효성을 높이기 위하여 비용추계서를 첨부하지 않은 경우나 비용추계서상 정부재정에 미치는 영향이 막대하여 국가재정에 악영향을 미칠 것으로 판단하는 경우에는 전원위원회를 개최하는 방안을 제도화해야 한다는 대안도 제시되고 있으나(홍완식, 2008) 실효성의 측면에서는 여전히 한계가 많다.

다. 입법지원제도 정비

현재 국회 입법을 지원하는 기관은 다양하다. 우선 국회 내에는 국회입법조사처, 국회도서관, 국회사무처 법제실, 국회예산정책처, 위원회 전문위원실, 정당 소속전문위원, 정당 정책연구소, 국회의원 보좌진 등이 있다. 이 중 주요 입법지원기관인 국회입법조사처는 국회법 제22조의3 및 국회입법조사처법에 근거하여 2007년 3월 설립되었다. 입법 및 정책과 관련된 사항을 조사, 연구하여 국회의 위원회와 국회의원에 제공함으로써 기본적으로 국회의원의 입법활동 등 의정활동을 지원한다. 국회법제실은 의원실에서 의뢰한 법안을 검토하고 법안 내용에 관해 의원실과 조율하고 법안작성 기준에 맞추는 등 입법에 있어 조력하는 역할을 담당하고 있다. 국회예산정책처는 의원입법 과정에서 재원이 필요한 부분을 지원하기 위해 2003년 노무현 행정부 당시 출범했다. 예산안·기금운용계획안 및 결산을 연구하고 분석하며, 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 법률안에 수반되는 소요비용을 추계한다. 그리고 국회 상임위원회 또는 국회의원이 요구하는 사항에 대해 조사하고 분석하는 업무를 담당한다. 국회 외에도 행정부의 입법지원을 위해 법제처가 있다.

국회 법제실은 입법과 관련한 실무기관으로 국회 입법지원 조직의 핵심이다. 그러나 현실에서 국회 법제실이 의원 법률 입안과정에서 그 역할을 충분히 해내기 어려운 실정이다. 우선 국회의원이 법률을 발의할 때 법제실 검토는 의무사항이 아니다. 또한 국회의원실 입장에서도 법제실 법안 검토 시 법제실을 법안심사 기능보다 자문기관으로 여기는 경향이 있다. 따라서 법제실 검토 과정에서 법리상의 원칙, 상위법과의 상충 등 여러 전문적인 분석결과를 반영하기보다는 국회의원의 요구에 맞추는 관행이 일반적이다. 따라서 입법지원조직의 전문적인 검토 결과를 법안에 반영할 수 있는 방안 등 법제실에 걸맞는 법적 제도적 위상이 필요하다.

그리고 입법을 위한 지원조직은 다양하지만 의원입법의 입안과 검토에 대한 실질적

인 조력을 하고 지원할 인력이 충분하지 못하다는 점도 지적한다. 또한 현재의 입법지원체계는 산만하며 기관에 따라 중복적으로 지원하는 경우도 있고, 예산 분야 검토 등의 연계성도 부족하다(홍완식, 2008). 특히, 입법의 내실화를 위해 법안 적용 당사자들의 필요나 요구사항 등에 대한 수렴이 필요한데 이를 위해서는 정책 전문보좌진의 전문성이 강화되어야 한다. 따라서 기존의 국회 입법지원조직 간 업무 재조정과 정비 그리고 입법지원조직 강화를 통해 법률을 입안할 때 국회의원의 일방적인 요구에 맞추는 것이 아니라 법리상의 원칙 등 법안으로서의 기본적인 요건부터 갖춰야 한다. 나아가 입법지원 활성화를 통해 국회의 제대로 된 입법 권한을 강화해야 한다. 예를 들어, 제15대 국회부터 의원발의 법률안이 급증한 것은 국회입법조직의 강화라는 분석이 있다(임동욱, 함성득 외, 2000). 그러나 법률의 양적 팽창과 같은 입법기능 강화에 더하여 국회입법지원조직의 체계적 입법 지원으로 법안의 질적 제고를 위해 노력해야 한다.

한편, 법률로 입법 조력을 받는 것도 대안이지만 무엇보다 우리나라 국회의원들의 입법 관행이 변화해야 한다. 미국의 예에서 보듯이 미국의 상하원 의원들이 법안은 곧 의원 개인의 위신과 권위와 관련된 사안으로 의원 스스로 법안 발의 시 의회조사처(Congressional Research Service, CRS)와 회계감사원(Government Accountability Office, GAO)와 같은 입법지원조직의 조력을 받는 것이 관행으로 고착되어야 한다.

라. 입법영향분석(평가)제도의 도입

의원입법의 질적 제고를 위한 대안으로 그동안 학계를 중심으로 입법 영향분석제도에 대한 논의는 상당히 오랫동안 지속하였다. 그러나 오랜 논의와 대안 제시에도 불구하고 입법영향분석제도가 아직 도입되지 않은 이유는 입법영향분석제도에 대한 법률안 제·개정 권한을 가지고 있는 의원들 간 제도에 대한 광범위한 합의가 도출되지 않았기 때문이다. 현재 의원들의 의정활동 평가, 심지어 공천의 평가기준⁷³⁾으로 활용하는 입법의 정량적 평가는 많은 문제점에도 불구하고 여전히 실시하고 있는 것이 현실이다. 또한 입법영향분석은 기본적으로 의원의 입법권을 제한하는 측면이 있으므로 입법당사자인 국회의원이 선뜻 받아들이기에는 부담스럽다. 그러므로 입법영향분석제도에 대한

73) 중앙일보(2019. 10. 31.), 「공천 커트라인에...1주일새 200건 법안 쏟아낸 '웃픈 민주당」, <https://news.joins.com/article/23620873>

용어 선택도 신중해야 한다.

즉, ‘입법영향평가’에는 ‘평가’라는 단어를 포함하는데 국회의원의 입법활동은 헌법이 보장한 권한으로 그 어느 누구로부터도 평가의 대상이 아니어야 한다. 따라서 ‘입법영향평가’라는 단어보다 ‘입법영향분석’이라는 단어를 선호하는 실정이다. 단어 도입과정에서 이러한 난관에도 불구하고 입법영향분석제도 자체는 입법의 질적인 향상을 위해 궁극적으로 도입해야 하는 제도라는 점에는 이론의 여지가 없다. 현재 서구 의회선진국에서 실시되고 있는 입법영향분석제도의 한국적 적용가능성과 대안에 대해 논의하는 사항은 다음과 같다.

우선 바람직한 입법을 위해 고려해야 할 사항은 국회의원이 법률안을 발의할 때 헌법과 법률에 부합하며, 국민들의 의견이 입법에 적극 반영되어야 하고, 법안의 위헌성을 사전에 제거하고, 입법으로 재정 건전성이 침해되지 않고, 기존 법체계와 모순하지 않도록 양질의 법률을 입안해야 한다는 것이다. 즉, 입법 과정의 궁극적인 목표는 법익의 관점에서 국민민복을 도모하는 ‘좋은 법률’을 입안해야 하는 것이다. 입법평가 혹은 입법영향분석은 입법의 재정적 및 비재정적 영향 등 입법으로 인한 영향 전반을 사전에 혹은 사후에 분석하여 궁극적으로는 좋은 법률을 만들기 위한 목적이 있다(홍완식, 2019).

입법영향평가제도는 “법형식을 구비한 규범”이 전체 적용영역에 미치는 재정적 및 비재정적, 의도적 및 비의도적 영향 전반을 분석하는 것이다. 그리고 입법이라는 국가적 행위가 미치는 효과나 결과를 예측·분석·평가하는 것, 입법의 정책적 영향, 사회경제적 영향, 예산 비용효과, 규제 효과를 사전·병행·사후에 평가하는 것 등으로 정의하고 있다(박영도, 2009; 박수철, 2012; 고인석, 2015). 입법평가의 방법은 부패영향평가, 성별영향평가, 갈등영향평가, 규제영향평가 등을 수행하며 입법평가를 통하여 입법목적의 달성을 최적화하는 데 입법평가제도의 의미가 있다(고인석, 2015). 특히 규제와 관련한 법령의 입법영향평가는 규제의 합리성과 효율성을 법률안 사전 또는 사후에 측정하여 개선방안을 마련할 수 있다는 점에서 더욱 절실히 필요하다(홍완식, 2008). 입법영향분석제도는 입법에 대한 예측치 및 효과를 과학적으로 측정하여 비용 및 효과 등에 대한 사실적 데이터를 제공해 줄 수 있는 장점이 있다(양태건, 2019).

따라서 앞서 지적한 바와 같이 이러한 입법평가제도 혹은 입법영향분석제도를 도입

하자는 주장은 오래전부터 있었다. 의원발의 법률안의 경우 법안의 제출 전후에 법안이 통과하여 시행될 경우의 입법영향을 예측하고 분석하여, 입법기관인 국회에 피드백을 할 수 있는 제도의 필요성 논의와 제도시행에 대한 요구의 목소리가 높아지고 있다.⁷⁴⁾ 지방자치단체에서는 이미 조례에 대한 입법영향분석제도를 도입하여 시행하고 있어 국회 도입의 가능성도 활발히 논의하고 있다.⁷⁵⁾

서구 의회선진국에서 실시하는 입법영향분석제도에는 사전입법평가, 병행입법평가, 사후평가 등으로 나뉘어 있다. 첫째, 사전평가제도는 법률의 준비단계에서 이루어지며 새로운 법률의 제정의 필요성 등에 대해 평가하는 것이다. 둘째, 병행입법평가제도는 해당 전문가가 작성한 법률초안에 대한 검토과정에서 법률초안이 실제로 법률로 제정되어 시행될 것을 상정하고 실제 법률의 집행가능성, 이행 가능성, 법률의 용이성, 비용-편익관계, 제도적 기능성 등을 검토하여 최종 법률안을 만드는 것이다. 셋째는 입법에 대한 사후 평가제도이다. 사후평가제도는 현재 시행되고 있는 법률이 당초 입법자의 의도대로 시행되고 있는지 검토하고 해당 법률의 개정, 폐지 또는 대체법률의 마련 등을 위해 시행하는 것이다(최윤철, 2007; 지성우, 2013).

입법영향분석제도 도입 시 우선적으로 고려해야 할 사항은 국회의원의 입법권을 과도하게 제한할 요소를 줄이는 것이다. 우리나라 헌법 제40조는 “입법권은 국회에 속한다”고 규정하고 있다. 입법에 관한 권한은 국회의 권한 중 가장 본질적이고 핵심적인 권한이다. 이는 헌법이 인정하는 예외가 아닌 한 법률의 입법권은 원칙적으로 국회에 속한다는 국회 입법주의의 원칙을 의미하며 국회의 입법권한은 국민이 선출한 국회의원이 행사해야 한다는 것이다. 그러나 법률에 대한 입법평가의 경우 입법권의 제한 내

74) 입법자의 법률관찰의무(Beobachtungspflicht des Gesetzes)는 입법을 위해서 필요한 자료들을 조사, 수집, 평가하여야 한다는 의무이고, 법률관찰의무의 한 내용으로 포함된 입법자의 법률조사의무(Prüfungspflicht des Gesetzes)는 해당 법률이 규율하고자 하는 사회현상 및 사실관계 등 법률의 적실성과 합헌성을 조사하여야 한다는 의무이다(홍완식, 2002, pp. 283~284)

75) 광주광역시 조례 사후 입법평가 조례 [광주광역시조례 제4251호, 2013.7.1., 제정] 대구 광역시 수성구 조례 사후 입법평가 조례 [대구광역시수성구조례 제954호, 2013.11.11., 제정] 부산광역시 금정구 조례 입법평가 조례 [부산광역시금정구조례 제1128호, 2015.10.30., 제정] 부산광역시 북구 조례 입법평가 조례 [부산광역시북구조례 제1109호, 2015.7.8., 제정] 부산광역시 사상구 조례 입법평가 조례 [부산광역시사상구조례 제720호, 2015.4.9., 제정] 부산광역시 수영구 조례 입법평가 조례 [부산광역시수영구 조례 제759호, 2015.3.13., 제정] 부산광역시 조례 입법평가 조례 [부산광역시조례 제5078호, 2015.1.1., 일부개정] 아산시 조례 입법평가 조례 [충청남도아산시조례 제1394호, 2015.9.15., 제정] 익산시 조례 입법평가 조례 [전라북도익산시조례 제1430호, 2015.2.27., 제정] 제주특별자치도 자치법규 입법평가 조례 [제주특별자치도 조례 제1337호, 2015.8.18., 제정] 제천시 조례 입법평가 조례 [충청북도제천시조례 제1279호, 2015.8.13., 제정] 경기도 자치법규 입법영향분석 조례 [경기도조례 제4677호, 2014.1.10., 제정](홍완식, 2019, pp. 29~30)

지 침해로 인식될 수 있는 점에 유의할 필요가 있다(김한근, 2016).

두 번째는 입법영향분석제도 도입에서 고려해야 할 점은 정치적 중립성, 객관성 확보를 통해 법안의 신뢰성을 확립해야 한다는 것이다. 입법평가는 “태생적으로 그리고 불가피하게 정치적이다”는 말이 있다. 입법영향분석을 아무리 객관적으로 했다고 하더라도 그 결과는 해당 법안을 찬성하거나 반대하는 측에 의해 정치적으로 이용당할 수 있으며 이는 특정 입법영향평가에 대해 그것을 찬성하거나 반대하는 당사자들이 정보를 제공하지 않거나 허위 정보 또는 오도하는 정보를 제공할 수 있다는 점에 기인한다(김준, 2012; 김한근, 2016). 입법은 입법과정이자 정치과정이다. 입법이 국민들의 주권적 의사를 법규범화하는 과정이지만 정치적 성격을 지니고 있기 때문에 입법영향분석은 정치적 공방에 이용될 수 있고 입법영향분석이 정치적 소수파가 다수파에 대해 입법의 정당성을 획득하는 무기로 기능할 수 있다는 것이다(윤계형 외, 2012). 따라서 입법분석을 수행하는 주체는 정치적 중립성, 객관성에 대한 신뢰를 축적함으로써 입법분석 및 평가에서 정치적 중립성 확보를 고려해야 한다.

그리고 현재 우리나라에서도 국회 내 입법영향분석제도를 부분적으로 시행하고 있으며, 기존의 제도에 더해 단계적인 입법영향분석제도의 도입이 필요하다. 입법영향분석 제도는 새로운 제도처럼 보이지만 사실 이미 국회에는 입법영향을 분석하는 제도와 국회의원에 대한 다양한 지원 서비스를 시행하고 있다. 각 상임위원회의 전문위원 검토보고서, 국회입법조사처의 입법조사회답, 국회사무처 법제실의 법률안 성안과정, 국회에 산정책처의 법안비용추계 및 사업평가 업무 등이 그것이다. 따라서 이미 국회에서는 다양한 형식으로 입법평가를 실시하고 있으며 입법평가제도를 도입하는 것은 전혀 새로운 제도를 도입하는 것이 아니라 기존의 입법지원제도에 대해 미비한 부분을 보완하고 강화하는 것이 적절한 표현이다. 즉, 기존의 입법지원서비스를 최대한 활용하면서 입법을 통해 법률의 품질을 높이는 방향으로 제도를 정착시켜야 한다(김한근, 2016).

학계 및 국회 차원의 입법영향분석 도입에 대한 필요성을 제기하고 입법영향분석제도 도입에 대한 여론이 높아지자 역대 국회에서도 입법영향평가에 대한 제도적 장치를 위해 관련 법안을 발의하고 있다. 제19대 국회에서 이한구 의원, 민현주 의원, 유기준 의원은 의원발의법안에 대한 영향분석시행을 내용으로 하는 법률안을 발의한 바 있었다. 이한구 의원이 대표발의한 「국회법」 개정안은 행정규제를 포함하는 의원발의 법률

안에 대한 규제영향분석을 하도록 규정하고 있었다. 다만, 상임위원회가 불필요하다고 판단하거나 긴급을 요구하여 상임위원회의 합의가 있는 경우에는 규제영향분석의 대상에서 제외하도록 하는 예외규정을 두었다. 정부가 제출한 법안에 대하여 규제의 신설·강화 필요성, 규제 목적, 실현가능성, 대체수단 존재 여부 및 규제중복 여부, 비용편익 분석, 경쟁제한 요소 포함 여부, 규제내용의 객관성·명료성, 행정기구·인력·예산 소요, 관련 민원사무의 적정 여부 등을 심사하는 것처럼, 국회의원이 발의한 법안에 대하여도 동일한 내용이 규제영향분석서에 포함되도록 규정하였다.

제19대 국회에서 민현주 의원이 대표발의한 「국회입법조사처법」 개정안은 시행일부터 5년이 경과한 제정법률 또는 전부개정법률, 한시법, 소관 위원회 또는 국회의원이 입법영향분석을 요구하는 법률 또는 법률안 등에 대하여 입법영향분석을 할 수 있도록 규정하고 있었다. 유기준 의원이 대표발의한 「국회입법조사처법」 개정안은 입법조사처의 직무에 정부제출 법률 및 행정입법에 대한 조사 및 분석, 입법영향 분석 서비스의 제공, 합헌성 조사·분석 서비스의 제공 등을 추가하는 내용이었다. 그러나 이러한 규제영향분석의 도입을 내용으로 하는 「국회법」 개정안과 「국회입법조사처법」 개정안에 대해서, 법안 발의를 쉽게 하지 못하게 될 것을 우려한 다수의 국회의원들은 이러한 제도의 도입을 입법권의 제한으로 받아들이기도 하였다. 이러한 법률안은 임기 내 처리되지 못하고 폐기되었다.

제20대 국회가 개원하고 20대 국회에서도 입법영향분석제도를 도입하자는 취지의 법률안이 발의되었다. 백재현 의원은 2018년 9월 28일 국회입법조사처가 입법을 통해 도입한 정책의 효과성, 수용성, 부작용, 지속가능성 등을 사후적으로 검토·분석하고 주도적으로 환류할 수 있도록 법적 근거를 마련함으로써, 법률의 품질을 제고하는 것을 주요 골자로 하는 국회입법조사처법 개정안을 대표발의했다. 지상욱 의원은 2016년 11월 24일 규제의 신설 또는 강화를 내용으로 하는 의원발의 법률안 및 정부제출 법률안에 대하여 규제영향분석서의 제출을 의무화함으로써 국회의 법률안 심사를 질적으로 제고하자는 취지의 국회법개정안을 대표발의했다. 김종석 의원은 2016년 8월 23일, 정부제출 법률안의 경우, 규제 신설·강화 시 규제영향분석을 통한 자체규제심사와 규제개혁위원회의 규제심사를 받아야 하나 의원입법의 경우에는 규제영향에 대한 검토가 없으며, 이에 규제를 합리화하고 의원입법의 품질을 높이기 위하여 중요 규제를 포함하는

의원입법에 한하여 규제영향분석을 함께 제출하도록 하는 법적 근거를 마련하려는 요지의 국회법 개정안을 대표발의했다. 제19대 국회에서 발의된 입법과정 개혁법안이 규제영향분석제도를 도입하자는 것이 주요 특징이며, 규제영향분석제도를 도입하자는 제19대 국회의 법안은 정부제출 법안 입안과정에 이미 존재하는 것을 의원발의 법안에도 확대하자는 것이므로 보다 적실성이 높다. 한편, 입법영향분석제도를 도입하자는 취지의 제20대 국회 법률안은 규제영향을 포함한 전반의 입법영향을 도입하자는 것이므로 보다 포괄적인 입법평가과정에 대한 개혁법안이라고 할 수 있다(홍완식, 2019).

마. 규제영향분석

규제영향분석제도(regulatory impact analysis, RIA)는 규제가 시행되기 이전 사전적으로 해당 규제의 영향에 대해 평가하고 분석하는 제도다(노화준, 2005). OECD는 규제영향분석제도를 “새롭게 만들어지거나 현재 존재하는 규제의 편익이나 비용과 파급 효과들을 점검하고 측정하는 체계적인 의사결정 도구”라고 정의하였다.⁷⁶⁾ 우리나라 「행정규제기본법」 제2조 제5호에 의하면 “‘규제영향분석’이란 규제로 인하여 국민의 일상생활과 사회·경제·행정 등에 미치는 여러 가지 영향을 객관적이고 과학적인 방법을 사용하여 미리 예측·분석함으로써 규제의 타당성을 판단하는 기준을 제시하는 것을 말한다”라고 규정하고 있다. 현재 OECD국가는 물론 대부분의 국가가 규제영향분석을 실시하고 있으며, 우리나라도 1997년 8월 행정규제기본법을 제정하면서 규제영향분석제도를 도입하였다.

그러나 우리나라에서는 정부제출 법률안에 대해서만 규제영향분석 및 규제개혁위원회의 사전규제심사제도가 의무화되어 있다. 반면 의원발의 입법안에 대해서는 규제영향분석제도에 대한 절차나 의무규정이 없다. 더구나 정부안의 까다로운 규제영향평가의 제도를 회피하고자 정부입법을 의원입법을 통해 입안함으로써 의원입법을 규제심사 회피수단으로 이용해 온 측면이 있고 이에 대한 비판도 생겨났다. 따라서 의원입법에도 규제심사제를 도입해 규제영향분석서를 첨부하도록 하는 방안을 논의하고 있다. 의원입법에도 규제영향평가제도를 도입하여 규제영향분석서를 첨부함으로써 의원입법을 규제회피심사수단으로 운용하는 것을 방지할 수 있고, 정부와 국회가 규제 신설을 억제하는 데

76) OECD(2003),

공조함으로서 규제법안을 효율적으로 관리할 수 있으며, 정부의 규제개혁을 위한 정책과 노력에 대한 국회차원의 지원을 한층 내실화할 수 있다(지성우, 2013).

규제영향분석은 사전적 분석과 사후적 분석으로 구분하며, 중간 단계로서 병행적 분석이 있다. 규제영향분석의 목적은 규제의 공익적 수준과 범위, 피규제자의 행위 제한의 정도 등 규제에 의하여 나타날 영향을 사전에 파악하여 규제 신설 여부, 규제범위 확정, 규제의 각종 결과를 예측하거나, 분석하여 이를 입법자에게 제공하는 것이다. 현재 우리나라에서 부분적으로 실시하고 있는 규제영향분석과 그 제도의 문제점과 대안에 관한 논의가 진행 중이다(최윤철, 2016).

법률은 속성상 국민 생활을 규율하는 성격이 강하므로 법률안의 증가는 자연스럽게 규제법률안의 증가로 이어진다. 문제는 안전 규제와 같이 이른바 ‘좋은 규제’와는 달리 민생에 장애가 되는 규제들이다. 따라서 정부는 행정규제법에서 규율하고 있는 것처럼 다양한 방식으로 규제법률을 관리하고 있다. 규제개혁위원회는 행정규제기본법 제23조에 근거하여, 정부의 규제정책을 심의·조정하고 규제의 심사·정비 등에 관한 사항을 종합적으로 추진하기 위해 설치하였다. 위원회는 ▲ 규제정책의 기본방향과 규제제도의 연구·발전에 관한 사항 ▲ 규제의 신설·강화 등에 대한 심사에 관한 사항 ▲ 기존규제의 심사, 규제정비 종합계획의 수립·시행에 관한 사항 등을 심의·조정한다.⁷⁷⁾ 정부안보다 의원발의 법률안에서 규제관련 법률안의 발의가 높은 현실을 감안할 때 국회차원에서 규제영향평가제도 도입이 시급하다고 할 수 있다.

77) 규제개혁위원회 웹사이트, <https://www.better.go.kr/fz/intro/RrcPeople.jsp>

참고 주요국 의회의 입법 영향 분석

삼권분립의 원칙이 적용되는 주요 의회선진국에서는 한국과 마찬가지로 법률안의 제정과 개정권은 기본적으로 의회 고유의 권한이다. 그리고 우리나라와 같이 의원발의 법률안의 증가에 따른 규제법안 증가를 입법 과잉의 원인으로 지적하고 이에 대한 관리수단으로 입법영향평가를 각국의 정치사회적 맥락에 따라 다양한 방식으로 도입하고 있다.

특히, 전 세계적으로 1980년대 등장한 신자유주의는 국가의 각종 규제에 대한 개선 또는 개혁의 이론적 근거가 되었다. 규제개혁은 개인의 자율적 영역의 확대, 이를 가로막는 국가 관료주의 시스템 제거, 국가 사무 효율성을 목표로 1970년대 네덜란드에서 본격적으로 논의하여 국가의 주요 정책목표가 되었다. 이후 독일, 스위스, 영국에서도 규제개혁을 위한 규제영향평가(regulatory impact assessment, RIA)를 본격적으로 도입하였다. 독일은 2010년에 연방정부 내 국가규범통제원(Der Nationale Normenkontrollrat)을 설치했으며, 이전 연방정부 내에서 규제평가와 법률안영향평가의 기준이 되었던 연방정부 부처 간 업무 규칙을 발전시켜 나갔다. 유럽의 각국은 규제영향평가를 위한 기준을 마련하고 지침을 개발하여 국가와 공공부문이 설치한 각종 규제에 대한 비용-편익분석 등의 평가와 사회적 가치평가 등을 실시하여 기존의 규제를 제거하고 관리하기 시작했다. 유럽연합도 유럽연합 차원에서의 규제와 각 회원국에 규제에 대한 개혁의 필요성과 기준을 제시했다. 2001년 발간된 『만델케른 보고서』는 ‘더 나은 규제(better regulations)’를 목표로 발간하여 유럽연합의 규제설정과 개선을 위한 지침이 되었다(최윤철, 2016).

우리나라처럼 대통령제를 채택한 미국은 법률이 아니라 대통령령인 행정명령(executive order)으로 입법에 관한 관리 기능을 제도화하고 있다. 무엇보다도 공식적이고 제도화된 입법평가를 확립했다기보다는 입법과정 자체가 입법평가절차로 기능한다는 점에서 그 시사하는 바가 크다.

(1) 미국

미국 연방헌법은 권력분립제도에 의해 대통령제를 채택하고 있으며 미국에서 법률안의 제출은 원칙적으로 의회의 구성원인 의원에게만 권한이 있다. 그러나 대통령은 매년 1월 또는 2월 연두교서를 의회에 제출하여 입법계획을 권고하고 수시로 예산교서나 특별교서를 의회에 제출하여 입법에 관한 의견을 표명한다. 행정 각 부처에서도 대통령의 연두교서에 나타난 정책들을 법률안의 형태로 제·개정하여 대통령 혹은 장관 명의의 서한과 함께 의장이나 원내지도부에 전달함으로써 입법에 관한 의견을 적극적으로 개진한다. 이러한 입법의견은 소관위원회로 회부한 후 위원장 또는 소수당 간사가 안을 다시 만들거나 초안 그대로 법률안으로 제출한다. 이때 법률안 제출을 위해 위원회나 소위원회가 우선적으로 입법의견을 검토할 수도 있다. 이렇게 정부의 입법의견이 의회에서 법률안으로 제출하는 관행은 대통령의 소속정당과 의회의 다수당이 서로 다른 경우 정부의 입법의도를 실현시킬 중요한 방안의 하나로 활용하고 있다. 이런 의미에서 미국에서는 비록 형식적으로는 정부입법이 금지되어 있지만 실질적으로는 상당수의 정부제출 법률안이 이루어지는 것이다(박수철, 2012).

법률안의 발의절차는 하원과 상원에 다소 차이가 있다. 먼저 하원의 경우에는 하원회의장의 연단 옆에 마련되어 있는 법률안 접수함에 당해 법률안을 투입함으로써 법률안을 접수한다. 하원의원은 소속정당의 지시나 소속 위원회 위원장의 허락을 받을 필요 없이 스스로 판단하여 회기 중에 한하여 법률안을 발의할 수 있다. 하원의원이 법률안을 발의하면 의회 공보와 회의록에 그 제명이 기록된다. 그 후 법률번호를 부여하고 소관위원회에 회부한다. 그리고 정부인쇄국에서 인쇄하여 소관위원회 위원장에게 송부한다. 상원에서는 통상 의장석 옆의 사무처 직원에게 제출함으로써 법률안의 발의가 이루어진다.

연방 상하원의 의원은 공동발의자 없이 단독으로 법안을 발의할 수 있으며, 법률안을 입안하여 소속한 원에 제출하는데, 이를 ‘의원법률안 발의’라고 한다. 대통령이나 정부, 그 외 어떠한 개인이나 단체가 법률안을 입안하여 의원에게 발의를 요청하는 경우, 의원은 법률안에 “요청에 의해서”라는 문구를 첨부하여 제출할 수 있다. 제출한 법률안은 의장이 의사관의 도움을 받아 소관위원회로 회부한다. 상원의 경우 본회의에서 다수결 투표로 소관위원회를 결정하거나 복수의 위원회에 법률안을 회부하는 결정을 내리기도

한다. 미국의 경우 입법과정에서 이익집단이나 압력단체 등은 로비스트들을 고용하여 입법부를 상대로 활발한 로비활동을 하고 있는데, 의원이 준비하고 있는 법률안의 내용이 알려지면 로비스트를 동원하여 이해관계에 따라 법률안이 제출되어 통과되도록 지원하거나 또는 법률안의 통과를 저지하기 위해 다각적인 로비활동을 펼치고 있다(이익현, 2001; 임종훈, 2012).

입법과정에서 미국은 규제입법 관리를 위해 엄격한 과정을 거친다. 1971년 10월 닉슨(Richard Nixon) 대통령이 확립한 'the quality of life review' 절차로 시작한 규제입법에 대한 심사는 이후 법률안에 대한 의회의 자체 심의가 극도로 엄정하고 다층적이며 복잡하게 변화해왔다(김주영, 2010). 따라서 복잡하고 다층적인 의회심의과정을 통하여 의안들에 대한 다양하고 체계적인 분석이 자연스럽게 이루어진다. 의회예산처(Congressional Budget Office, CBO), 의회조사국(Congressional Research Service, CRS), 연방회계감사원(General Accounting Office, GAO), 예산관리처(Office of Management and Budget, OMB) 등 전문기관들이 의원의 요구에 따라 규제영향분석(RIA: Regulation Impact Analysis)을 수행하고 있다. 미국의 규제심사 제도는 대통령의 성향, 규제법률이나 행정부의 정책기조에 따라 규제개혁의 틀이 바뀌어 왔으나, 규제가 경제환경 변화에 신속하게 대응하고, 투명성을 확보하도록 규제영향평가를 통한 규제개혁의 메커니즘을 유지해왔다(김유환, 2007).

예산관리처의 법령심사 기준은 법령의 비용-효과성(cost-effectiveness) 확보 등에 대한 규제유효성(regulatory efficacy)과 정치적인 판단 등을 적용한다. 행정부의 법률은 의회로 송부하기 전 각 부처간 의견을 조율한다. 입법지원부서는 법률이 대통령의 입법 우선순위와 정책을 반영하는지를 검토한다(김유환, 2007). 예산관리처 내 정보규제심사국은 연방정부의 규제정책과 정보수집 및 질, 정부의 통계 정책 그리고 연방정부 정책을 감독하고 조정하는 역할을 한다. 미국 규제기관의 구성은 대통령 직속의 예산관리처에서 규제에 대한 심사를 실시하며, 정보규제심사국에서 규제의 방법, 절차 등을 포함한 규제에 관련된 사항을 전문적으로 심사한다. 이는 각급 규제기관의 규제가 법률, 대통령의 의지, 규제원칙 등과 일관성이 있는지를 검토하는 한편, 정책 간 갈등이 발생하지 않도록 하기 위한 목적을 가진다. 연방정부기관 간 규제와 관련한 갈등이 발생할 경우 예산관리처를 통하여 해결하게 된다. 규제심사의 내실화를 위해 규제를 신

설·변경하는 전반적인 절차는 규제를 제안하는 기관 내부의 협의를 거쳐 초안 심사와 최종안 심사의 단계로 구성하고 이 규제초안은 관련한 분석자료와 함께 예산관리처에 제출하여 검토를 받는다(김계홍, 2007; 홍완식, 2012; 고인석, 2015).

미국의 의회예산처, 의회조사국, 예산관리처 등 입법지원 기관은 우리나라보다 독립적이며, 우리나라처럼 전문적인 기구를 의회 산하에 설치하여, 규제관련 정책에 관한 각종 조사, 연구, 평가 등을 수행하고 있다. 미국 의회는 규제 사안별로 입법 관련자에게 입법, 조사, 명령 등을 통하여 관여하는 방식을 취하고 있다. 상하양원에 설치된 규제개혁 소위원회에서는 행정부의 기존규제를 점검하고 불합리한 규제의 철폐 및 개선을 하기 위한 대안을 제시하는 역할을 담당한다. 또한 이러한 규제개혁 실태 및 성과에 대해 연방회계감사원은 규제개혁관련 보고서를 작성하여, 규제개혁 자체를 평가하는 등 지속적인 노력을 기울이고 있다.

(2) 독일

독일은 의원내각제 국가이며 연방의회와 연방정부 양쪽 모두 법률안 제출 권한을 가지고 있다. 연방 참의원이 제안한 법률안은 연방정부를 통해 연방의회에 제출한다. 독일은 법률안 발의에서 연방정부가 중심적 역할을 하며 대부분의 법안은 연방정부가 제출한다(박수철, 2012). 연방의회 본회의 법률안 가결비율도 연방의회 의원제출 법률안에 비해 정부제출 법률안이 높은 양상을 보이고 있다(차진아, 2008). 다만 연방의회 의사규칙 제76조 제1항은 연방의회 의원이 독립으로 법률안을 제안하는 경우에는 적어도 교섭단체 또는 연방의회 의원 5% 이상의 의원이 서명할 것을 규정하여, 연방의회 의원이 실현가능성이 없는 법률안을 독단적으로 쉽게 제출하는 것을 방지하고 있다(박수철, 2012; 차진아, 2008).

법률안을 연방의회에 제출하면 3회의 독회를 거치면서 토론과 의결의 절차를 거치게 된다. 연방의회가 의결한 법률에 대하여는 연방평의회의 의결을 필요로 하는 것과 필요로 하지 않는 것으로 구분한다. 연방평의회에서 이의를 제기하는 경우에 연방의회에서 재적과반수의 찬성이 있으면 재의결한 것으로 하여, 곧바로 연방 대통령이 공포절차를 이행한다. 연방평의회의 의결을 거치는 경우에는 다음의 절차를 따라야 한다. 연방평의회가 연방의회에서 이송된 법률안에 찬성한 경우에는 연방대통령이 공포하는 절차로

넘어간다. 그러나 연방평의회가 법률안을 부결하거나 수정을 요구한 경우에는, 동 법률안을 연방의회와 연방평의회 각각 16인씩의 구성원으로 이루어진 중재위원회에 회부한다. 중재위원회에서는 두 기관 간의 이견을 해소할 방안을 모색하며, 합의한 절충안은 연방의회로 이송하여 재의결할 수 있다. 연방의회에서 재의결한 법률안에 대하여 연방평의회가 2주 내에 이의를 제기하여 법률안 통과를 저지할 수 있다. 의결한 법률안은 관계 장관과 연방수상이 부서한 후에 연방대통령이 서명하고 연방법률공보로 공포한다. 법률은 대개 부칙을 통하여 시행일을 규정하고 있으나, 그러한 규정이 없을 경우에는 연방법률공보를 발행한 날이 경과된 후 14일 이후에 효력이 발생하도록 하고 있다(차진아, 2008; 박수철, 2012).

우리나라와는 달리 독일연방의회의 위원회는 독자적인 법률안 제출권을 갖지 않는다. 교섭단체의 경우 법률안 입안 시 필요한 전문인력을 활용하며, 연방정부 또는 주정부 소관부처 전문인력의 도움을 받는다고 한다. 연방의회 내 연구조사처도 의원들의 입법 활동을 지원하고 있다. 연방의회 의원이 발의한 법률안은 다른 연방의회 의원, 연방참의원 및 연방수상에게 송부한다. 그러나 앞의 두 경우와는 달리 다른 기관들의 의견표명 등을 받으려고 송부하는 것은 아니며, 단지 법률안의 내용과 발의 사실을 고지하기 위한 절차에 해당한다(임중훈·박수철, 2006; 박수철, 2012).

독일은 최근 행정부가 의회에 대한 규제심사를 본격화하였다. 독일은 1990년 통일 이후 발생한 동독의 인프라 정비의 비용부담과 EU 통합에 따른 역내 자유화의 두 가지 과제를 배경으로 공기업화, 민영화를 통한 정부 역할 축소와 규제완화, 행정능률의 향상 등 대규모 행정개혁을 진행하였다(김유환, 2007). 그리고 법률안 개정과정에 입법영향평가제도를 명문화하고, 법률의 질을 개선하기 위해 비용개념을 도입하였다(박영도, 1996; 박영도·장병일·안성경, 2007). 독일은 규제입법의 명확성 확보와 실효성을 높이는 측면에서 규제의 일몰조항을 두어 규제를 한시적으로 유지함으로써 법규범의 실효성을 확보하고 있다(박영도, 2011).

(3) 프랑스

현행 프랑스 제5공화국 헌법상 정부 형태는 의원정부제, 의원집정부제, 반의회제, 반대통령제, 혼합정부 등 다양한 명칭으로 부르고 있다. 프랑스 정치제도는 미국식의 대

통령제와 영국식의 의원내각제를 혼합한 정부 형태로서 프랑스 특유의 정부 형태이다. 그리고 프랑스에서는 과거 루소가 “법률은 일반의지의 표현”이라고 하여 법률을 절대화한 것에 영향을 받아 법률은 잘못 만들어질 수 없다는 사상이 지배적이었다. 1789년 프랑스 혁명 이후 국민의 대표기관인 의회를 구성하게 되자 의회는 의회주권주의라고 불릴 만큼 전성시대를 맞이하게 된다(전학선 외, 2007).

프랑스 제4공화국 헌법에 의하면 하원인 국민의회는 행정부에 대해 우월적인 지위를 가지며 이러한 우월적인 지위는 행정부의 불안정으로 인해 심화하였으며, 이러한 하원의 우월성은 상원에 대하여서도 마찬가지였다. 양원 간 이러한 불균형은 결과적으로 국민의회 의원들의 권한을 강화하는데 기여했다. 국민의회 의원은 5년 임기로 선출되며, 국민의회 의원을 제한하거나 견제할 수 있는 어떠한 제도적 장치도 없으며, 국민의회 의원은 여론으로부터도 영향을 받지 아니하며 의정활동에서 배타적 자유를 향유하였다. 이러한 의회의 우월성은 법적 관점에서 보면, 법률주권의 관념으로 볼 수 있다. 즉, 법률을 통하여 모든 것을 행할 수 있으며, 법률사항의 영역에 대하여는 아무런 제한이 없으며, 법률에 대한 심사는 마치 대역죄를 범하는 것과 같아서 법률은 어떠한 규범적 심사의 대상이 될 수 없다는 것이다. 이러한 제도는 결국 집행권을 마비시켰으며 입법권에 대해서도 과도한 부담을 지게 하는 결과를 초래하였다. 현행 제5공화국 헌법 제34조는 의회의 입법권을 제한하여 일정한 사항만을 법률로 규정할 수 있도록 하였고 나머지는 행정부가 명령으로 규정하도록 하고 있다. 프랑스에서는 의회를 통과한 규범만이 법률이 되고 나머지는 법률이라는 용어를 사용할 수 없다(전학선 외, 2007).

프랑스의 입법절차에서 법률안 제출권은 의원과 정부가 가지고 있다. 따라서 의원뿐만 아니라 정부도 법률안을 제출할 수 있다. 프랑스에서는 정부발의 법률안이 의원발의 법률안보다 많은 비율을 차지한다. 법률안에 대한 수정권도 의원과 정부에 있다. 정부가 법률안을 발의할 때에는 제한이 거의 없는 반면, 의원이 법률안을 발의할 때에는 제한이 따른다. 정부나 의원법률안을 의회에 상정하면 수정안을 제출할 수 있다. 그러나 의원이 수정안을 제출하는 경우 혹은 법률안을 제출하는 경우에는 제한이 있다. 즉, 의원이 제출한 법률안 혹은 수정안이 국고수입의 감소나 또는 국고지출의 증가 혹은 그 항목을 신설하는 경우에는 수리하지 않는다. 또한 의원이 제출한 법률안 또는 수정안이 헌법 제38조에 따라 인정된 위임에 반하는 점이 입법절차 중에 명백하게 나타난 경우

에는 행정부는 그 수리를 거부할 수 있다. 심의를 개시한 이후 정부는 그 이전에 위원회에 회부하지 않은 모든 수정안의 심사에 반대할 수 있다. 프랑스에서는 법률안 수정권이 정부에도 있기 때문에 의원입법에서도 행정부가 충분히 행정부의 견해를 반영할 수가 있다. 이는 헌법 제44조에서 정부에게도 입법절차에서 수정권을 부여하고 있는 것으로 의회에 대한 불신에서 기인한 것이라 볼 수 있다(전학선 외, 2007).

프랑스는 2008년 7월 23일의 헌법개정을 통해 입법영향평가의 근거와 입법영향평가를 의무화했다. ‘입법영향평가’라는 표현은 헌법개정안에 존재하지 않았지만, 헌법재판소는 헌법 제39조 제3항에 따라 조직 법률에 부여한 권한은 정부제출 법률안에 관한 것이라고 판단했다. 입법영향평가에 대한 요청은 정부제출 법률안에만 적용이 되지만, 의원들이 자신의 법률안에 대한 입법영향평가를 요구하는 것을 금지하지는 않는다(한동훈, 2011). 프랑스는 규범 간소화를 통해 절차를 축소하는 것은 소송을 피하고 행정의 성공을 촉진하는 것으로 보았으며, 프랑스에서 규제와 관련한 법규를 입안할 때에는 정부의 다양한 웹사이트를 통해 활발하게 국민자문을 하고 이를 바탕으로 입안과정에서 사회적 파트너의 의견을 반영하는 합의 시스템을 갖추고 있다(한상우, 2008; 고인석, 2015).

(4) 영국

영국은 의원내각제 국가이면서 불문헌법국가이며 의회제도의 전통이 세계에서 가장 오래된 나라다. 법안발의권은 의원에게만 부여하며 법안 발의 개수의 제한이 없는 만큼 법안발의가 자유롭다. 그럼에도 불구하고 영국의회의 법안발의 건수는 미국 등과 비교하면 많은 편은 아니다. 영국의회의 법안 발의 건수가 다른 나라에 비해 적은 것은 내각제라는 정부 형태의 특성과 본회의 중심제를 채택하고 있는 영국의회 제도에 기인한 결과이다(전국경제인연합회, 2010).

영국은 규제개혁에 관해 OECD 국가 중에서 우수한 국가로 평가받고 있다. 영국은 독일과 같은 입법평가제도는 없지만, 규제관련 법안에 대해 일종의 영향평가(impact assessment, IA)를 반드시 실시한다. 영국의 영향평가는 정부 부처의 규제정책 또는 영향평가서 작성과 그에 대한 규제심의 기구인 의회 규제개혁위원회(Regulatory Reform Committee, RRC)와 행정부 규제정책위원회(Regulatory Policy Committee, RPC)의 검토 단계로 나뉜다.

영국의 규제정책위원회는 2009년 설립하였으며, 정부의 새로운 규제 또는 규제완화 정책에 관해서 외부적이며 독립적인 입장에서 조사·분석을 실시하는 독립기관이다. 규제정책위원회는 새로운 규제정책 제안이 근거한 증거와 분석을 재검토함으로써 규제정책이 내각회의에서 결정되기 이전에 사전 검토하는 역할을 한다. 또한 규제안에 대한 영향평가서에 제시된 증거 및 분석의 타당성을 평가함으로써 심사기능을 수행한다. 정부의 정책 목적에 대해 의견을 제시하는 것이 아니라, 정책결정에 대해서 그것이 엄격하고, 증거에 기반한 정책 형성 과정을 거쳐서 이루어졌음을 보장하는 역할을 담당한다. 규제영향평가의 각 단계는 정책입안과정의 근거, 목적, 검토, 감독, 평가, 피드백에 따라 구성한다(한국법제연구원, 2017).

영국은 정책의 입안 단계에서부터 법률제정 단계, 그리고 사후평가 단계까지 계속해서 수정한 영향평가서를 발간하여 정책과 입법을 추적할 수 있다. 우리나라는 정부발의 법안의 입안절차 중 하나로 규제영향분석을 실시하고 그에 대한 사후 추적은 이루어지지 않는다는 점에서 규제영향분석이 입안 절차 중 한 단계에 불과한 것에 비해 영국의 경우에는 영향평가가 법률의 모든 단계에서 이루어진다는 점에서 차이가 있다. 즉, 단순히 법적인 평가가 아니라 경제적인 평가까지 이루어지고 있다. 그리고 입법영향분석은 법률안 기초로 한 평가가 아니라 경제적 관점에서 정책결정과 규제수단의 선택이라는 점이 특이할 만하다. 또한 입법과정 중 한 단계에 그치는 한국의 규제영향분석과는 달리 영국의 영향평가는 제정, 개정, 모니터링, 평가 등 순환과정을 통해 법률의 생애주기와 같이하는 평가가 이루어진다. 정부에서부터 의회에 이르는 일련의 과정속에서 평가를 실시한다. 즉, 정부 단위에서는 규제대안의 비용편익분석에 초점을 맞추고 있으며, 의회에서는 정부 및 이해관계자와의 협의가 계속 이어지며, 의회가 설정한 ‘좋은 법(good law)’을 위한 평가도 함께 이루어진다. 영국의 하원은 좋은 법이 갖추어야 할 5가지 요소인 명확성, 접근성, 필요성, 효과성, 체계성 및 일관성 등의 기준을 구체적으로 제시한다. 영국에서의 좋은 법과 관련한 논의의 주제와 대상은 입법평가를 포함하여 보다 넓은 범위에서 이루어지고 있다. 국민들이 알기 쉬운 법 만들기, 또는 문장의 수를 줄이기 위한 노력 등도 이에 포함된다(한국법제연구원, 2017).

(5) 일본

의원내각제 정부 형태인 일본은 다른 나라와 비교하여 의원입법이 적은 편이며 관료 주도하의 정부입법이 다수를 차지하고 있다. 실질적으로 입법정책의 형성 및 구체적인 법안 작성은 행정부가 주도하는 정부제출 법률안 우위현상은 일본 입법 과정의 특징이다. 여당은 정부를 통하여 정부입법을 여당의 의원입법으로 제출하기 때문에, 의원입법이라고 하더라도 그 실질은 정부입법인 경우가 많고 순수한 의원입법은 야당위원이 제출하는 경우가 많다는 분석이다. 일본의 입법 과정은 의원내각제 특성상 행정부와 입법부가 긴밀한 연계를 지니고 있다. 일본의 입법 과정은 법안이 국회에 제출되기 이전에 여당과 야당 간, 내각과 여당 간의 긴밀한 협조와 조정이 이루어지고 있다. 이외에도 이익단체의 이해를 정당이 대변하는 경우가 있기 때문에, 일본의 입법 과정은 의원, 내각, 이익단체 등의 상호작용이 긴밀한 것으로 평가한다(전학선 외, 2007).

일본에서 법률안의 제출권은 양원의 의원과 내각이 인정한다. 의원입법을 발의하는 경우 중의원에서는 20인 이상, 참의원에서는 10인 이상의 찬성을 요한다. 법률안은 각 원에 제출할 수 있으며, 한 원에 법률안을 제출하면 5일 이내에 동일한 법률안을 타 원에 송부하도록 하고 있다. 일본의 입법 과정은 위원회 중심주의로 운영하고 있다. 의회에 제출한 법률안은 해당 위원회에서 공청회를 거치고 소위원회의 심사를 거친다. 이후 위원회에서의 토론과 표결 이후 찬성 의결한 법률안을 본회의에 회부한다. 위원회 중심주의의 특성상 본회의에서의 법률안 심사는 형식적인 절차라고 할 수 있다. 제출한 법률안에 대한 토론과 표결 결과 가결이 되면 법률안은 타 원에 송부하여 동일한 심의절차를 거친다. 양원의 의견이 일치되지 않는 경우에는 중의원에서 가결된 다수결로 의결하거나 양원협의회를 구성한다. 양원협의회에서는 2/3 이상이 출석하고 출석의원 2/3 이상이 찬성한 경우에 가결한다. 의회에서 가결한 법률안은 관계 대신과 내각총리 대신의 서명을 받은 후에 일왕이 공포한다(전학선 외, 2007).

일본은 의원이 법률안 및 결의안 등을 제출할 경우 사전에 당 3역 즉, 간사장, 총무회장, 정무조사사회장과 국회대책위원장의 승인을 얻지 못한 경우에 중의원 사무국이 수리하지 않는 기관승인 관행이 있다. 이러한 관행은 여당 간사장이 사무국에 당 3역과 국회대책위원장의 승인 날인이 없는 여당위원의 제출서류는 수리하지 못하도록 제의한 데에서 기인한 것이다. 중의원 규칙이나 중의원 선례집에도 기재되어 있지 않은 기관승

인의 관행은 중의원의 모든 회파가 채택한다. 이로써 여야당을 막론하고 의원입법의 입안단계에서 법률안을 제출하려고 하는 의원의 소속정당 회파가 법률안 내용을 심사하고 제출을 승인하는 사전 당내 심사절차가 필요하게 된 것이다. 어떤 정당 소속 의원이 당내에서 법정발의 요건의 찬성자를 모은다 하더라도 정당 회파의 기관승인을 얻지 못하면 법안을 제출하는 것은 사실상 불가능하다(유진식, 2011).

또한 소속 정당 회파의 다수파가 반대하는 법안이나 일부 의원이 초당적으로 작성한 법안은 정당 회파를 초월하여 법정발의 요건의 찬성자를 모으더라도 실제 그것을 제출하는 것은 곤란하다. 즉 법안발의를 위한 법정요건을 충족하더라도 공식적인 입법절차 이외에 부가된 기관승인의 관행에 의해 정당 회파의 승인을 받지 않고 제출된 법률안을 수리하지 못하게 함으로써 의원입법에 대한 부당한 사전제약을 가하고 있기 때문이다. 이것을 극복하는 방안으로는 현재 시행되고 있는 각 정당 회파의 기관결정을 의원입법의 발의 제출의 필요조건으로 하지 말아야 하며 각 정당이 시행하고 있는 당의 구속도 의안의 내용에 따라 적용하지 말거나 완화하고, 적용하더라도 심의가 일정 정도의 단계에 이르렀을 때 당의 구속을 해야 한다는 견해 등을 제시하고 있다(유진식, 2011).

(6) 한국에의 시사점

이상에서 살펴본 바와 같이 주요 선진국 의회의 입법영향평가제도는 각 국가의 역사적, 정치적 배경에 의해 그 국가의 실정에 맞게 운영되고 있다. 따라서 어느 특정한 모델이 객관적 기준이 될 수는 없다. 하지만, 여러 국가에서 공통적으로 나타나는 함의는 우리나라 제도 도입에 참고가 될 만하다. 우선 미국, 독일, 프랑스, 영국 등 선진국에서 의원입법 과정에서 공통점은 법안발의 단계에서는 특별한 규제심사를 시행하지 않는다는 것이다. 발의 단계에서 별도의 규제영향분석을 실시하지 않는 이유는 한국에서와 같이 발의율은 높지만 가결되는 의원제출법안의 비중이 높지 않고 법안의 내용이 상대적으로 정부안에 비해 중요성이 낮기 때문이다. 다만, 미국 등 주요 선진국은 의회 내 별도의 규제심사기관을 설치하여 규제개혁을 위한 노력을 의회 차원에서 실행할 수 있는 메커니즘을 가지고 있다. 미국의 연방회계감시원이나 영국의 규제개혁위원회는 한국의 기관보다 독립성이 확보되어 있으며 전문적인 규제개혁기구를 의회 산하에 두고 있다. 우리나라에서도 입법영향분석 또는 규제영향평가제도를 도입할 경우 의원들이 법률안

에 대한 영향평가 작성기관에 대한 여러 의견을 개진하고 있다. 입법영향평가서 작성을 상임위원회 전문위원, 국회 소속 기관이 작성할지 또는 국회외부 전문기관이 작성할지 여부와 입법영향평가 심사기관을 국회 내 상설특별위원회를 통해서 할지 소관 상임위원회가 할지 등의 논의가 활발히 진행되고 있다. 외국의 사례에서 보듯이 입법영향평가를 담당하는 기관의 독립성 확보 문제가 관건이다. 입법영향평가 또는 입법영향분석도 기본적으로 정치적 행위로 간주하는 경향이 있고 특히 한국의 정당정치 현실에서 정치편향성은 극복해야 할 과제이다. 따라서 입법영향분석에 있어서 주관 기관의 독립성 확보는 필수적이라 할 수 있다.

그리고 외국의 사례, 특히 미국의 사례에서 보듯이 법안의 질적 수준은 법안 발의단계에서 심도 있는 논의와 심의에 의해 좌우되는 것을 알 수 있다. 미국은 각종 입법청문회로 법률안에 직간접적으로 관련된 국민을 대상으로 의견을 청취하고 수렴하는 과정이 활성화되어 있다. 청문회 과정의 활성화는 법률에 의해서라기보다 의원들의 입법관행으로 고착되었다는 점을 주목할 필요가 있다. 우리나라처럼 법률에 규정되어 있어도 형식적으로 개최하는 입법청문회는 그 실효성을 담보하기 어렵다. 또한 우리나라 의원발의 법률안의 가결률에 있어 정부안보다 낮은 수준이지만 외국의 사례와 비교해 보면 높은 편이었다. 가결률이 법안의 질적 수준을 담보하는 것이 아니므로 가결률을 높이기보다는 법안의 질적 향상을 위한 제도적 장치 마련과 의원들의 좋은 입법관행의 형성이 더 중요하다고 할 수 있다.

우리나라 국회는 1948년 개원 이후 현재까지 변화와 발전을 거듭했고, 특히 국회 본연의 권한인 입법권한은 꾸준히 강화되었다. 우리나라 헌법상 법률안 제출권을 국회와 정부가 동시에 가지고 있으므로 입법활동은 정부와 국회 양쪽에서 활발히 진행하였다. 특히, 1987년 민주화 이후 국회는 법안실명제 실시 등으로 의원발의 법률안의 비중이 정부안에 비해 훨씬 높아졌다. 또 국회의원의 의정활동의 평가 기준, 공천심사 기준 등으로 법안발의 건수 등 정량적인 기준을 활용하자 의원들은 경쟁적으로 입법활동을 펼쳤다. 또 무엇보다 국회의원 법안발의 요건은 정부안에 비해 절차가 훨씬 간소하므로 실질적으로 의원발의 과정에 대한 관리 내지는 실질적인 제약요건은 없는 것이나 마찬가지다.

법안의 양적 팽창에 비해 질적인 부분이 뒷받침되지 못하고 일부 부실법안의 양산 등

부작용이 나타나는 현실은 분명 개선해야 할 일이다. 일부 법률안의 경우 상위법인 헌법과 충돌하는 등 위헌법률이 증가하고, 법익의 범위가 협소하고 특수계층의 이익을 위한 특별법 또는 처분적 법률의 증가, 국민 생활, 특히 경제부문에 있어 제약을 가하는 규제입법 증가, 과도한 예산을 수반하는 포퓰리즘 법안 등 의원발의 법률안의 부정적인 측면에 대한 개선을 요구하는 목소리가 높아지고 있다.

따라서 그동안 학계, 그리고 제도권을 중심으로 의원발의 법률안의 급증이 낳은 부작용을 해소하려는 대안을 활발히 제시하였다. 단기적으로는 기존에 실시하고 있는 입법공청회 확대 실시, 법안비용추계제도 강화, 국회입법지원조직 강화 방안을 논의하고 장기적으로는 입법영향분석(평가) 및 규제영향평가 등을 대안으로 논의하고 있다. 현행법상 입법공청회는 국회법에 근거하고 있지만 예외 규정을 보편적으로 인정하고 있으며, 입법공청회를 실시하더라도 그 취지에 맞게 법안 당사자나 전문가의 의견을 수렴하여 법안에 반영하기보다는 법안설명회로 전락한 경우가 대부분이다. 따라서 입법공청회 개최 요건은 완화시키고 공청회 내용을 법안에 반영하는 공청회제도의 보완이 필요하다. 또한 국회의원의 입법활동을 지원하는 국회입법 지원조직을 정비하고 강화해야 한다는 지적도 있다.

한편, 의원발의 법률안의 질적 향상을 위한 장기적 대안으로 오랫동안 논의되었고 현재에도 논의되고 있는 것은 입법영향분석(평가) 또는 규제영향평가다. 입법영향분석(평가)제도는 ‘법형식을 구비한 규범’이 전체 적용영역에 미치는 재정적 및 비재정적, 의도적 및 비의도적 영향 전반을 분석하는 것이다. 그리고 입법이라는 국가적 행위가 미치는 효과나 결과를 예측·분석·평가하는 것, 입법의 정책적 영향, 사회경제적 영향, 예산비용효과, 규제효과를 사전·병행·사후에 평가하는 것이다. 우리나라 국회에서도 부분적으로 입법영향분석제도를 시행하고 있다.

입법영향분석의 범주에 포함하는 제도적 장치는 의원 입장에서 보면 정도의 차이는 있지만 의원의 입법권을 제약하는 것이 대부분이다. 따라서 이러한 논의를 오랫동안 지속하였지만 법률의 제·개정권을 가지고 있는 의원 스스로 입법권을 제약하는 법률을 입안하기 어려운 실정이다. 역대 국회에서 일부 의원들이 입법영향분석 또는 규제영향분석에 관한 법률안을 발의했지만 대부분 본격적인 논의과정을 거치지 못한 채 임기만료 폐기되었다. 따라서 주요 선진국에서 입법영향분석제도가 어떻게 제도적으로 안착했는

지에 대한 사례를 통해 한국에의 시사점을 도출하는 것은 의미가 있다. 나아가 입법영향분석 기구의 독립성 보장도 시사하는 바가 크다. 입법영향분석 자체가 정치적 사안으로 간주되기 때문에 법안의 영향분석과정에서 객관성과 중립성을 보장할 수 있는 법적, 제도적 장치 마련이 요구된다.

마지막으로 의원발의 법률안의 팽창에 따른 문제점을 제도적, 그리고 관행적으로 개선하는 주체는 무엇보다도 국회의원과 국회다. 법률안의 개정 등을 통해 국회 스스로 의원발의 법률안의 문제점을 개선해야 한다. 따라서 제도적 도입 이전에 국회차원에서 입법관행의 부정적인 면에 대한 자각과 법률안 개정안을 통해 실질적 개선 방안 마련에 국회 내에서의 광범위한 합의 도출이 필요하다.

제2절

행정부 견제 및 감사 : 국정감사와 조사 기능을 중심으로

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 국정감사의 현황과 과제

우선 한국의 국정감사 제도의 특징부터 살펴보자. 국회국정감사정보시스템에서 ‘국정 감사의 의의’에 들어가 보면 다음과 같이 적시한다.

“국회의 국정감사는 국정운영 전반에 관하여 그 실태를 보다 정확히 파악하고 입법활동과 예산심사를 위해 필요한 자료와 정보를 획득하며, 나아가 국정에 대한 감시·비판을 통하여 잘못된 부분을 적발·시정함으로써 헌법이 국회에 부여한 대표적 기능인 입법 기능·예산심사기능 및 국정통제 기능 등을 효율적으로 수행할 수 있도록 하는데 그 제도적 의의가 있다.”⁷⁸⁾

국정감사제도는 헌법에 규정된 국회의 권한이다. 권력분립과 대의제 원리에 따라 국민의 대표기관인 국회가 행정부를 감시·통제하는 수단 중 하나이다. 우리나라는 ‘제왕적 대통령’이라고 불릴 정도로 대통령의 권한이 매우 강하다는 점에서 입법부의 국정 감시·통제 기능인 국정감사의 중요성이 더 크다.

국정감사를 통해 국회는 정부 각 부처의 정책이 국민을 위해 효과적으로 집행되는지 점검하고, 권력 남용을 방지하며, 행정부가 합리적 국정운영을 하도록 견제한다. 아울러 국회의 고유 기능인 입법과 예산심사를 효율적으로 수행하기 위한 정보와 자료를 확보한다. 또한 국정감사는 국민의 알 권리를 실현하며 국민의 정치적 여론을 형성한다는 점에서, 대의기관으로서의 국회가 지닌 중요한 제도이다(이성권 외, 2014).

우리 헌법은 국정감사와 국정조사를 모두 채택하고 있다. 국정조사는 특정 사안에 대해 부정기적으로 조사를 실시하는 반면, 국정감사는 매년 정기국회 기간 동안 국정 전반에 대하여 감사를 실시한다.

78) 국회국정감사정보시스템, 「국정감사의 의의」, <http://likms.assembly.go.kr/inspections/inspectionInfo1.do>

그러나 국정감사가 제도 도입의 취지를 살리고 있는가에 대해 비판의 소리가 높다. 2018년 실시한 ‘국정감사 성과 여부 여론조사’⁷⁹⁾를 보면, 국민들 반응은 매우 부정적이었다. “국정감사의 성과가 있었다”는 응답은 19%에 불과했고, 42%는 “성과가 없었다”고 답했다. 39%는 의견을 유보했다.

“성과가 없었다”고 답한 응답자의 14%는 “형식적이고, 말만 많고, 실질적이지 못하다”고 부정 평가의 이유를 밝혔다. “해결된 것이 없음”이라는 응답은 11%, “당리당락·자기 이익만 따짐”은 8%, “예전과 변한 것이 없음”은 6%였다. 국정감사의 실효성에 의문을 제기하고 있는 것이다.

그 동안 국정감사제도는 여러 가지 한계와 문제를 드러냈다. 무엇보다 20일 정도의 짧은 기간에 국정 전반을 감사하는 것이 물리적으로 불가능하다는 제도적 한계를 지적한다. 권력분립의 원리에 기초해 볼 때 입법부가 행정부를 직접 감사하는 것이 적절한가 논란도 있다. 국정감사가 상임위원회 업무보고나 대정부 질문과 비교해서 별다른 차이가 없는 점도 문제다.

국회의 감사 능력은 충실한 감사를 위한 전제조건이지만 자료와 정보가 절대적으로 부족한 데다가 전문적인 기구의 지원마저 받지 못하는 상태에서 국회가 국정 전반을 제대로 감사할 수 있느냐는 의문이 생긴다. 감사원이 행정부 소속이어서 국회와 감사원이 감사 결과를 공유하거나 정보를 교환하는 일이 없다는 점도 국정감사가 지닌 한계이다.

운영상에서도 많은 부작용과 폐해가 나타나고 있다. ‘정치감사’, ‘부실감사’라는 비판을 받고 있고, 사전준비 부족, 중복 감사, 무리한 자료 요구, 과도한 증인 채택과 함께 고성과 모욕적 언사와 같은 감사위원들의 감사 방식도 문제로 지적된다. ‘맹탕 국감’, ‘수박 겉핥기 감사’ 등 언론의 평가도 싸늘하다. ‘무용론’을 넘어 ‘폐지론’까지 나온다. 제도적 한계나 운영상의 문제는 물론이고 국정감사의 존폐를 포함하여 다양한 대안들을 모색할 필요가 있다. 이를 위해 국정감사 제도를 도입하게 된 법적 근거부터 살펴보자. 우리나라 국정감사 제도의 특징으로 다음 세 가지를 들 수 있다(국회 국정감사정보시스템, 2016).

79) 한국갤럽조사, 2018년 10월30일~11월1일, 전국 성인 1,004명 전화면접조사, 표본오차 95%±3.1%p

첫째는 국정감사 대상 범위의 포괄성이다. 「국정감사 및 조사에 관한 법률(이하 「국감국조법」)」 제2조 ①은 “국회는 국정 전반에 관하여 …(중략) 감사를 행한다”라고 명시하여 국정감사의 대상 범위를 국정 전반으로 규정하고 있다. 둘째는 국정감사 실시의 정기성이다. 국정감사는 “매년 정기회 집회일 이전에 감사시작일로부터 30일 이내”에 실시한다. 매년 정기적인 국정감사 실시는 비정기적으로 불특정기간에 실시하는 국정조사와 비교된다.

둘째는 국정감사의 상임위원회 중심주의이다. 국정감사는 소관 상임위원회별로 실시하며, 국정감사 계획서 작성이나 국정감사 결과 보고 주체는 상임위원회이다. 넷째는 국정감사 공개 원칙이다. 국정감사는 공개를 원칙으로 하고, 예외적으로 해당위원회 의결이 있을 경우에 달리 정할 수 있다. 셋째는 국정감사의 강제성⁸⁰⁾이다. 국회의 국정감사는 정부 등 수감기관에 대하여 여러 가지 수인 의무를 부여하고 이를 보장하기 위한 강제력을 가진다.

우리 국회의 국정감사제도는 제헌 헌법(제43조)에서 채택되었다. 1972년 유신헌법개정으로 폐지되었다가, 1987년 제9차 헌법개정에서 국정감사권을 다시 도입하여 오늘에 이르렀다. 헌법상의 국정조사권과 국정감사권을 구체화하기 위하여 1988년에 「국감국조법」을 제정하였고, 국정감사의 실시와 관련한 세부 내용은 「국회법」, 「국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률(이하 「국회증언감정법」)」에 규정하고 있다.

국정감사의 법적 근거는 「헌법」에 명시되어 있다. 「헌법」 제61조는 국회의 국정감사·조사 권한을 명문으로 규정하고 있고, 구체적 사항을 법률에 위임하고 있다.⁸¹⁾ 「국회법」은 제128조, 제129조에서 국정감사·조사를 위한 보고, 서류제출요구 및 증인 출석요구 등에 관한 기본적인 사항을 규정하고 있다. 제127조에서 국정감사와 조사의 세부 절차와 기타 필요한 사항은 「국감국조법」에서 정하도록 하고 있다.

13대 국회에서 국정감사가 부활하면서 제정한 「국감국조법」은 국정감사·조사의 목적과 절차, 세부 방법과 사후 조치 등 제반 사항을 규정한다. 1975년 제정한 「국회증언감

80) 국정감사의 실효성을 보장하기 위한 장치로서 ▲수감기관 등의 수인 의무 ▲동행명령제도 ▲위반행위에 대한 처벌 ▲검찰에의 고발 ▲시정 등 요구에 대한 처리결과 보고의무 ▲처리결과에 대한 적절한 조치 등이 마련되어 있다(강장석·윤은기, 2015).

81) 「헌법」 제61조 ① 국회는 국정을 감사하거나 특정한 국정사안에 대하여 조사할 수 있으며, 이에 필요한 서류의 제출 또는 증인의 출석과 증언이나 의견의 진술을 요구할 수 있다. ② 국정감사 및 조사에 관한 절차 기타 필요한 사항은 법률로 정한다.

정법」은 국정감사·조사에서 증거 수집과 정보·자료의 확보를 위해 증인 출석요구와 신문(訊問) 관련 내용을 규정하고 있다.

국정감사 실시 시기 및 기간은 어떻게? 「국감국조법」은 ‘매년 정기회 집회일 이전에 국정감사 시작일부터 30일 이내의 기간을 정하여’ ‘국정 전반에 대한 감사’를 실시하도록 하고 있으며, 다만, 본회의 의결로 정기국회 기간 중에 실시할 수 있도록 규정하고 있다(제2조 ①항)⁸²⁾.

국정감사제도는 국회가 가진 국정통제 수단 중 대상 범위의 포괄성(‘국정 전반’)과 실시의 정기성(‘매년 정기국회 전 30일 간’)을 핵심적인 특징으로 한다. 국정감사의 포괄성과 정기성은 그 자체로서 광범위한 행정권 행사에 대한 사전적 통제기능을 수행한다고 볼 수 있다(최정인·김지, 2010). 매년 정례적으로 각 상임위원회 별로 국정 전반에 걸쳐 조사활동이 이루어짐에 따라 정부는 매년 실시하는 국정감사를 의식하여 행정의 합법성, 민주성, 합목적성을 준수하게 된다는 것이다. 이어서 국정감사의 대상을 살펴보자.

국정감사는 원칙적으로 「정부조직법」 등에 따라 설치된 국가기관과 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관 등을 대상으로 한다. 지방자치단체 중 특별시·광역시·도도 대상이 되지만, 감사 범위는 국가 위임사무와 국가 보조금 등 예산을 지원하는 사업으로 한정한다. 그 밖의 지방행정기관, 지방자치단체, 「감사원법」에 따른 감사원의 감사 대상기관 등에 대한 국정감사는 ‘본회의가 특히 필요하다고 의결한 경우’로 한정되어 있다(「국감국조법」 제7조 ①항, ②항)⁸³⁾. 중복 감사 등으로 인한 행정력 낭비 등을 개선하기 위해 지방자치단체에 대한 감사는 2개 이상의 위원회가 합동으로 실시할 수 있도록 하고 있다.⁸⁴⁾ 국정감사 피감기관의 수는 계속 늘어나고 있다. 국정감사가

82) 이전에는 ‘정기회 기간 중 20일 이내’로 규정되어 있었으나 2012. 3. 21. 국회법 개정을 통해 ‘정기회 전에 30일 이내’로 시기(기간)를 변경하였다.

83) 「국감국조법」 제7조(감사의 대상) 감사의 대상기관은 다음 각 호와 같다.

1. 「정부조직법」, 그 밖의 법률에 따라 설치된 국가기관
2. 지방자치단체 중 특별시·광역시·도. 다만, 그 감사 범위는 국가위임사무와 국가가 보조금 등 예산을 지원하는 사업으로 한다.
3. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관, 한국은행, 농업협동조합중앙회, 수산업협동조합중앙회.
4. 제1호부터 제3호까지 외의 지방행정기관, 지방자치단체, 「감사원법」에 따른 감사원의 감사대상기관. 이 경우 본회의가 특히 필요하다고 의결한 경우로 한정한다.

84) 「국감국조법」 제7조의2(지방자치단체에 대한 감사) 지방자치단체에 대한 감사는 2 이상의 위원회가 합동으로 반을 구성하여 이를 행할 수 있다.

부활한 13대 국회였던 1990년에는 135개였으나 20대 국회인 2019년에는 788개로 30년 만에 여섯 배 가까이 늘었다.

국정감사는 크게 3가지 단계로 진행된다. 첫 번째는 국정감사 준비단계이다. 상임위원회에서는 사전에 감사 기간 동안의 감사대상 기관, 감사 일정 및 진행 방식 등을 담은 ‘국정감사 계획서’를 작성한다. 특히, 감사대상 기관 중 본회의 의결을 요하는 기관은 본회의 승인을 받는다. 그리고 감사준비를 위해 필요한 ‘서류제출’을 요구하고 감사 당일 출석하는 ‘증인 등에 대한 출석’을 요구한다. 증인에 대한 출석요구서는 출석요구일 7일 전까지 송달해야 한다.

두 번째는 국정감사 실시단계이다. 감사계획서에 따른 수감기관을 대상으로 위원장이 감사 개시를 선언한 후 출석한 증인으로부터 선서를 받은 후, 소관 기관장의 보고 및 질의·답변 후 감사를 종료한다. 국정감사가 위원회에서 진행하는 기관별 업무보고와 다른 점은 소관 기관장 등이 증인으로 선서한 후 답변한다는 점이다. 소환된 증인이 불출석하거나 국회에서 허위 진술을 하면 「국회증언감정법」에 따라 처벌을 받게 된다.

세 번째는 국정감사 결과처리단계이다. 위원회에서는 시정 및 처리요구사항이 포함된 ‘국정감사결과 보고서’를 작성하여 의장에게 제출한다. 결과보고서는 본회의 의결을 거쳐 정부 또는 해당기관에 이송하고 정부 등 해당기관은 시정요구를 받은 사항에 대해 지체 없이 처리하고 그 결과를 국회에 보고하여야 한다. 또한, 정당한 이유 없이 불출석하거나 국회 모독 또는 허위 진술을 한 증인을 고발한다.

위원회나 소위원회는 국정감사를 위하여 보고나 서류제출 및 증인·참고인의 출석을 요구할 수 있다. 또한 증거의 채택조사를 위한 청문회를 열 수 있다. 국정감사는 위원회에서 정하는 바에 따라 국회 또는 감사대상 현장이나 기타의 장소에서 할 수 있고, 원칙적으로 공개해야 한다. 국정감사에서 공개 원칙을 채택한 것은 국민의 알 권리를 실현하는 기능을 수행한다는 점에서 매우 의미 있는 내용이다.

국정감사의 실효성을 확보하기 위해 법적으로 다양한 장치들이 마련되어 있다. 「헌법」은 국정감사와 조사에 필요한 서류제출 또는 증인출석, 증언이나 의견의 진술을 요구할 수 있도록 하고 있다(제61조 1). 헌법의 위임에 따라 「국감국조법」과 「국회증언감정법」에서 세부 내용을 규정하고 있다.

먼저, 「국감국조법」(제10조)과 「국회증언감정법」(제2조)은 피감기관의 협조 의무와 증인출석 및 자료제출 의무 등을 규정하고 있다.⁸⁵⁾ 국정감사를 시행하는 위원회로부터 서류제출이나 증인·참고인으로 출석 또는 감정 요구를 받은 때에는 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 다른 법률의 규정에도 불구하고 누구든지 이에 응하여야 하며, 위원회의 활동에 협조하도록 규정한다.

「국회법」(제128조)은 위원회가 국정감사와 관련된 서류제출을 요구하는 경우에는 그 의결 또는 재적위원 3분의 1 이상의 요구로 할 수 있다고 규정한다.⁸⁶⁾ 특히, 공무원 또는 공무원이었던 자가 증언이나 서류제출을 요구받은 경우에는 직무상 비밀을 이유로 증언이나 서류제출을 거부할 수 없다. 다만, 군사·외교·대북관계의 국가기밀에 관한 사항으로 그 발표로 말미암아 국가 안위에 중대한 영향을 미친다는 소명이 있는 경우에는 예외로 한다.⁸⁷⁾ 이러한 단서조항은 국정감사의 의의를 충분히 살리면서도 국가이익을 고려하는 규정으로 본다.

국회는 증인의 불출석이나 위증, 서류제출 거부 등에 대해서는 상임위 의결로 검찰에 고발하여 처벌을 받도록 할 수 있다. 고발이 있는 경우 검사는 2월 내에 조사를 종결하여야 하고, 검찰 총장은 그 결과를 지체 없이 서면으로 국회에 보고하여야 한다.⁸⁸⁾

-
- 85) 「국감국조법」 제10조(감사 또는 조사의 방법) ① 위원회, 제5조 제1항에 따른 소위원회 또는 반은 감사 또는 조사를 위하여 그 의결로 감사 또는 조사와 관련된 보고 또는 서류 등의 제출을 관계인 또는 그 밖의 기관에 요구하고, 증인·감정인·참고인의 출석을 요구하고 검증을 할 수 있다. 다만, 위원회가 감사 또는 조사와 관련된 서류 등의 제출 요구를 하는 경우에는 재적위원 3분의 1 이상의 요구로 할 수 있다. ... (중략) ④ 제1항 본문의 요구를 받은 관계인 또는 기관은 「국회증언감정법」에서 특별히 규정한 경우를 제외하고는 누구든지 이에 따라야 하고, 위원회의 검증이나 그밖의 활동에 협조하여야 한다. ... 「국회증언감정법」 제2조(증인출석 등의 의무) 국회에서 안전심의 또는 국정감사나 국정조사와 관련하여 보고와 서류 및 해당 기관이 보유한 사진·영상물(이하 "서류 등"이라 한다)의 제출 요구를 받거나, 증인·참고인으로서 출석이나 감정의 요구를 받은 때에는 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 다른 법률에도 불구하고 누구든지 이에 따라야 한다.
- 86) 「국회법」 제128조(보고·서류 등의 제출 요구) ① 본회의, 위원회 또는 소위원회는 그 의결로 안전의 심의 또는 국정감사나 국정조사와 직접 관련된 보고 또는 서류와 해당 기관이 보유한 사진·영상물(이하 이 조에서 "서류 등"이라 한다)의 제출을 정부, 행정기관 등에 요구할 수 있다. 다만, 위원회가 청문회, 국정감사 또는 국정조사와 관련된 서류 등의 제출을 요구하는 경우에는 그 의결 또는 재적위원 3분의 1 이상의 요구로 할 수 있다.
- 87) 「국회증언감정법」 제4조(공무상 비밀에 관한 증언·서류 등의 제출) ① 국회로부터 공무원 또는 공무원이었던 사람이 증언의 요구를 받거나, 국가기관이 서류 등의 제출을 요구받은 경우에 증언할 사실이나 제출할 서류 등의 내용이 직무상 비밀에 속한다는 이유로 증언이나 서류 등의 제출을 거부할 수 없다. 다만, 군사·외교·대북 관계의 국가기밀에 관한 사항으로서 그 발표로 말미암아 국가안위에 중대한 영향을 미칠 수 있음이 명백하다고 주무부 장관(대통령 및 국무총리의 소속기관에서는 해당 관서의 장)이 증언 등의 요구를 받은 날부터 5일 이내에 소명하는 경우에는 그러하지 아니하다.
- 88) 「국회증언감정법」 제15조(고발) ① 본회의 또는 위원회는 증인·감정인 등이 제12조(불출석 등의 죄)·제13조(국회모욕의 죄) 또는 제14조(위증 등의 죄) 제1항 본문의 죄를 범하였다고 인정할 때에는 고발하여야 한다. 다만, 청문회의 경우에는 재적위원 3분의 1 이상의 연서에 따라 그 위원회의 이름으로 고발할 수 있다. ... (중략) ④ 제1항에 따른 고발이 있는 경우에는 검사는 고발장이 접수된 날부터 2개월 이내에 수사를 종결하여야 하며, 검찰총장은 지체 없이 그 처분결과를 국회에 서면으로

국정감사는 헌법이 부여한 권한이고, 헌법이 그 한계를 설정한다. 이러한 한계에는 헌법상 보장된 국민의 기본권에 의한 한계, 헌법이 요구하는 권력분립 원칙에 따른 한계 등이 있다(고준석·노제훈, 2011). 특히 최근에는 국감은 물론 상임위에서도 “개인정보기본법”을 들어 증언과 자료제출을 거부하는 것이 일반화되고 가는 문제가 발생하고 있다.

국정감사의 한계는 「국감국조법」에 구체화되어 있다. 국정감사는 개인의 사생활을 침해할 수 없고, 계속 중인 재판 또는 수사 중인 사건의 소추에 관여할 목적으로 행사될 수 없다.⁸⁹⁾ 또한 국정감사를 할 때 대상기관의 기능과 활동을 현저히 저해하거나 기밀을 누설하지 않도록 주의하여야 한다. 국회의원 및 사무보조자는 국정감사를 통해 알게 된 비밀을 정당한 사유 없이 누설하지 못하도록 하고 있다.⁹⁰⁾

지방자치단체 중 특별시·광역시·도 등에 대한 국정감사가 국가 위임사무나 국가가 보조금 등 예산을 지원하는 사업에 한정되어 있다는 사실이나 그 밖의 지방행정기관, 지방자치단체는 본회의가 특별히 필요하다고 의결한 경우에만 감사를 실시하도록 한정하고 있는 것도 헌법상 보장된 지방자치제도를 침해하지 않기 위한 것이다.⁹¹⁾

2 비교 사례의 검토⁹²⁾

가. 미국

미국 의회의 감사란 의회의 입법권, 재정 및 국정통제권을 유효적절하게 행사하기 위하여 정부기관, 정부 정책 프로그램 및 정책 집행을 조사하고 관찰하며 감독하는 권한으로서 입법과정의 내재적 권한이며 입법기능을 수행하는데 핵심적이고 본래적인 보조

보고하여야 한다.

89) 「국감국조법」 제8조(감사 또는 조사의 한계) 감사 또는 조사는 개인의 사생활을 침해하거나 계속 중인 재판 또는 수사 중인 사건의 소추(訴追)에 관여할 목적으로 행사되어서는 아니 된다.

90) 「국감국조법」 제14조(주의 의무) ① 감사 또는 조사를 할 때에는 그 대상기관의 기능과 활동이 현저히 저해되거나 기밀이 누설되지 아니하도록 주의하여야 한다. ② 의원 및 사무보조자는 감사 또는 조사를 통하여 알게 된 비밀을 정당한 사유 없이 누설해서는 아니 된다.

91) 「국감국조법」 제7조(감사의 대상)

92) 여기서의 해외 사례는 강장석 외(2015), 신성용(2019), 이성권 외(2014), 임동진(2010), 한정호(2017) 등을 참고하여 작성한 것이다.

기능으로 정의한다(임동진 외, 2010).

우리 국회에서처럼 매년 정기적으로 실시하는 국정감사제도는 없고, 다양한 위원회와 소위원회에서 일상적으로 행하는 감독청문회(oversight hearing)를 통해 상시적으로 행정부 활동의 효율성, 경제성, 합리성을 감시·통제한다. 아울러 상임위원회는 특정 사안에 대한 조사를 위해 의회의 의결을 거쳐 조사특별위원회(Oversight Select Committee)를 구성·운영하는데, 구체적인 목적과 대상에 국한해 활동하도록 되어있어 일상적인 감사활동과는 성격이 다르다.

미국 하원은 매년 연초에 각 상임위원회 별로 감사계획을 수립하고, 하원의 전체 감사계획을 본회의에서 의결한 뒤 감사 일정에 따라 한 해의 감사활동을 진행한다. 각 위원회는 소관 기관에 대해 매 10년마다 감사를 시행하도록 계획을 세워야 하며, 감사업무는 한 해 단위의 계획이 아니라 여러 해 준비한 계획 기반 위에서 이뤄진다. 상원의 경우는 각 상임위원회 수준에서 자율적으로 국정감사를 진행한다.

미국 의회의 국정감독(oversight) 제도는 미국 특유의 역사 속에서 발전해 왔다. 무엇보다 효율적인 자료 수집 및 증언 확보를 위해 소환권, 증인의 보호 및 면책권, 의회 모욕죄 및 위증에 대한 처벌, 사후검증제도 등 국정조사를 위한 다양한 수단을 갖고 있다. 아울러 의회의 국정감독권을 충실하게 행사하기 위해서 의회 산하 보좌기관의 지원을 받는다.

구체적으로 의회조사국(Congressional Research Service)은 ▲국정조사에서 다룰 의제의 선택, 배경 및 정책의 검토, 관련 자료 ▲주요 증인들과 이익집단의 입장에 대한 정보 제공 ▲증언 분석, 조사보고서, 검토보고서 준비 등을 담당한다. 의회예산처(Congressional Budget Office)는 ▲국가 경제와 연방예산 및 사업에 대한 주요 정보 제공 ▲각종 사업 및 정책의 비용 추계, 조사 자료에 대한 분석결과 제공 등의 업무를 수행한다. 상·하원 법무관실(Offices of Senate Legal Counsel and House General Counsel)은 ▲국정조사 시 발생할 수 있는 법적 문제에 조언 ▲의회 모욕죄, 위증죄에 대한 고소와 면책특권 신청 ▲증언 분석 등을 담당한다(신성용, 2019).

특히, 회계감사원(Government Accountability Office, GAO)은 단순한 감사기관이 아니라 의회 직속의 정보 수집과 회계감사 및 평가는 물론 수사까지 할 수 있는 강력한 권한을 가지고 있다. 주요 업무는 행정부 운영 및 업무 수행에 대한 회계감사·조

사·평가·검토를 하며, 정기 검토보고서 및 특정 사안에 대한 보고서 발간·제공, 그리고 전문가로서 청문회에 출석하는 것 등이다. 의원들은 회계감사원으로부터 감사 결과를 받아 각 부처의 상황을 상시적으로 파악할 수 있다. 의회 직속으로 연중감사를 실시하고 있는 회계감사원은 세금(예산)을 적절하게 집행하고 있는지, 권한 남용은 없는지를 철저히 감사한다. 감사 결과를 수시로 모든 상·하원 의원과 행정부에 보낸다(한정호, 2017).

나. 영국

전통적으로 영국 의회에서는 제1야당이 그림자 내각(shadow cabinet)을 구성하여 부처별 특별위원회에 배치, 정당 차원에서 행정부의 정책 및 사업집행을 감독해 왔다. 즉 영국 의회의 경우는 전체의회보다는 제1야당이 행정부 감독 활동을 주도해 왔다고 할 수 있다.

국정조사의 기본 단위는 부처별 특별위원회 및 주제별 특별위원회이다. 우리나라 상임위원회와 달리 영국 위원회 제도에서는 정부에 대한 감독과 법률안의 심의를 분리한다. 상임위원회는 주로 법률안의 심의를, 특별위원회는 부처별 감독과 재정 통제 등 국정 감독 업무를 하는 것이다. 따라서 상임위원회에서 국정조사가 이루어지는 경우는 거의 없다.

부처별 및 주제별 특별위원회는 소관 정부부처 및 기관, 혹은 소관 정책에 대한 행정부 감독 권한을 행사하기 위한 목적으로 설치한다. 규제개혁특별위원회, 유럽조사위원회, 금융서비스위원회, 공공행정위원회, 공공지출위원회, 환경감사위원회 등에서 소관 부처에 얽매이지 않고 해당 정책 영역별로 대정부 감독 기능을 수행한다.

특별위원회(Select Committee)는 관련 증인의 소환 및 증거자료의 제출요구 등을 할 수 있고, 청문회를 개최할 수도 있다. 증인의 출석 및 증거제출 요구를 했을 때 관련 부처의 장관이 거부하면 강제력을 갖기 위해 하원 본회의의 의결절차를 거치도록 하고 있다. 영국 의회에서 의회가 강제조사권을 갖기 위해서는 본회의 의결이 필요하여 다른 국가들에 비해 상대적으로 시행이 쉽지 않고, 의회의 제도적 권한이 크지 않다.

다. 독일

독일 「기본법」(독일 헌법)에 의회의 국정조사권에 대한 포괄적 규정은 없지만 제44조에서 연방 하원의원 4분의 1 이상이 동의하면 조사위원회를 구성하여야 한다고 규정하고 있다. 여기에 2001년 제정된 「조사위원회법」(「독일 연방의회 조사위원회의 권리규정에 관한 법률」)에서 조사위원회의 구성 요건, 회의 진행 절차, 의결 정족수, 증거 수집, 증거 수집 요청 거부에 따른 처벌, 증인 신문 등의 사항을 규정하고 있다. 그리고 연방의회 의사규칙은 조사위원회의 구성 요건 등을 규정하고 있다.

조사위원회는 연방정부, 연방 소속 단체나 기관을 대상으로 조사를 실시한다. 조사위원회는 형법절차에 준하여 증거제출과 증인 소환을 요구할 수 있으며 공개 청문회를 개최할 수 있다. 구인에 의한 강제출석이 가능하고, 증인 소환 또는 서류제출을 거부하거나 선서를 거부한 자에 대해서도 벌금이나 구류 등의 제재를 가할 수 있도록 했다.

독일 의회가 연방 하원의원 4분의 1 이상이 동의하면 조사위원회를 구성하도록 한 것은 소수당에 의한 국정조사를 보장하는 의미가 있다. 행정부에 대한 의회의 견제 원리보다는 의회 내 소수자인 야당이 집권당인 여당을 견제하는, 즉 야당의 권리나 소수자의 권리로 이해되고 있다는 것이다. 조사위원회 활동과 관련해서, 연방의회 다수자는 원칙적으로 소수자가 신청한 조사위원회의 조사 대상을 변경할 수 없도록 한 것도 같은 의미로 볼 수 있다(이성권 외, 2014).

라. 프랑스

프랑스 헌법에 의회에 의한 국정감사나 조사권에 대한 별도의 규정은 없다. 다만, 현안에 대한 행정부 통제와 감시, 정보 수집과 처리를 수행할 수 있는 제도가 있다. 의회의 국정조사권은 입법, 행정감독, 선거소송재판 의원의 자격심사 등 헌법상 기능을 수행하기 위한 보충적 권한이다. 특히, 정권교체의 일상화와 더불어 의회의 대정부 불신임 제도의 작동으로 국정조사권의 발동은 예외적이다.

국민의회(National Assembly) 의사규칙을 보면 의회의 국정감독권을 포괄적으로 규정하고 있으며, 의회의 대(對)행정부 통제를 위해, 정부로부터 필요로 하는 정보를 획득할 방법과 절차를 규정하고 있다. 조사위원회 구성은 물론 총리와 국무위원 및 정부 공무원들의 의회 출석 및 답변(구두 및 서면질의 가능), 조사위원회 활동과 정보조사 활동

과 관련된 제도들을 마련해두었다.

조사위원회 활동은 특정 정책이나 기관에 대한 조사가 필요하다고 안건을 발의하면, 상임위를 거쳐 본회의에 보고하고, 본 회의에서 안건을 의결하면 조사위원회를 구성한다. 조사위원회는 증인의 출석 및 증언, 자료제출에 대한 강제권을 가지고 조사활동을 할 수 있다. 위원회 활동보고서는 의회의 특별결의가 없는 한 공개하도록 되어 있다. 상임위원회 및 특별위원회도 정부 정책 감독을 위해 정보조사활동 권한을 가지고 있는데, 조사위원회와 같은 권한을 가지고 활동할 수 있다.

한편, 독일과 유사하게 소수세력의 조사 권한을 보장하는 내용도 있다. 상·하원의 「의사규칙」에 따르면, 상원은 각 교섭단체가 1년에 한 번씩 조사위원회를 구성할 수 있고, 하원은 야당 또는 소수당 대표가 조사위원회를 구성하지 않은 경우 정회당 한 번의 조사위원회를 구성할 수 있다. 이 요구를 거부하려면 하원의원 5분의 3 이상이 찬성해야 한다(신성용, 2019).

마. 일본

일본 「헌법」 제62조는 “양 의원은 각각 국정에 관한 조사를 행하며, 이와 관련하여 증인의 출두 및 증언, 기록의 제출을 요구할 수 있다”고 규정한다. 헌법에서 의회의 국정조사권을 규정하고 있는 것이다. 국정감사에 관한 별도의 규정은 없다.

의원내각제 체제에서 양원의 국정조사권은 의회의 권한이자 기본 역할이라는 점을 강조하고 있다는 점에서 대통령제하에서 입법부의 행정부 견제와는 차이가 있다. 다만, 조사권은 의회의 여러 기능을 효과적으로 행하기 위한 보조적 기능이란 본질적인 한계가 있으며, 특정 사항에 한정된다고 본다.

국정조사는 중의원(상임위원회)과 참의원(별도의 조사회)에서 상시적으로 진행한다. 중의원은 각 상임위원회가 의결에 따라 소관 사항에 대한 국정조사를 실시한다. 회기 중에는 언제든지 의장의 인가를 얻어서 관할 사항에 관한 국정조사를 할 수 있고, 이때 상임위는 의장에게 조사 사항과 목적 그리고 방식과 기간에 대한 서류를 제출해야 한다.

참의원은 국정조사를 담당할 별도의 조사회를 구성하여 상시적으로 운영한다. 조사회는 의원 선거 후에 처음 소집된 국회에서 설치하며 참의원의 반수가 참여하고 이는 임

기만료일까지 지속한다. 조사회는 국정조사와 관련한 독자적인 공개청문회를 실시할 수 있고, 필요한 증인출석 및 자료의 제출을 요구할 수 있으며, 활동결과에 대해서는 본회의에 보고하도록 되어 있다.

바. 해외 사례가 주는 시사점

각 나라마다 정치형태나 법체계가 상이하며, 실정에 맞춰 나름대로 특색 있는 국정통제제도를 운영하고 있다. 각국의 사례는 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 다른 나라들에서는 우리나라와 같이 특정 기간을 정해 국정 전반을 감사하는 국정감사제도는 찾아볼 수 없다. 대신, 상임위원회나 소위원회 차원에서 상시적으로 행정부를 감독·통제하며, 특정 사안이 발생하면 국정조사위원회를 구성하거나 청문회를 개최하여 국정조사를 실시한다. 둘째, 국정조사권을 국회의 입법권, 재정 및 국정통제권 기능을 수행하기 위한 핵심적인 보조적 기능으로 인식하고 있다. 셋째, 미국을 제외하고는 국정조사권의 발동이 상당히 약화되어 있어 그렇게 빈번하게 행해지지 않고 있는 실정이다.⁹³⁾

[표 5-기] 각국 국정감사·조사제도 비교

	법적 근거	주 체	내 용
한국	헌법에 규정	상임위원회	• 상임위원회를 감사반으로 편성 • 관련 증인 소환, 증거자료 제출 요구
미국	헌법에 별도 규정 없음	상임위원회 조사특별위원회	• 상임위원회 : 통상적 감사(조사) • 조사특별위원회 : 특정 사안
영국	헌법에 별도 규정 없음	특별위원회 (부처별 또는 주제별)	• 관련 증인 소환, 증거자료 제출 요구, 청문회 개최
독일	기본법에 조사위원회의 조직과 운영 관련 규정	조사위원회 (연방 하원)	• 조사위원회 : 의원 1/4의 의결로 설치
프랑스	헌법에 규정	상임위원회 조사위원회	• 상임위원회 : 정보조사활동 • 조사위원회 : 조사활동
일본	헌법에 규정	상임위원회(중의원) 조사회(참의원)	• 상임위원회 : 회기 중 언제든지 의장 승인을 받아 소관 사항에 대한 조사 실시 • 조사회 : 국정조사 시 별도 설치

자료 : 신성용(2019), p. 136.

93) 신성용(2019).

3 국정감사제도에 대한 비판적 평가

국정감사제도는 정책 및 제도의 개선을 촉구하는 정책감사의 성격과 국정 전반에 대한 행정부 감시·통제라는 정치적 성격을 동시에 갖는다. 그러나 국정감사가 정책적 성격이 아닌 당리당략적 소재에만 집중할 경우 소모적인 정쟁에 매몰되게 된다. 더구나 국정감사가 선거 일정과 연계하면, 정책 현안은 묻히고, 상대 당과 후보에 대한 공세와 방어의 장으로 이용되며, 국정감사는 공전과 파행, 폭로전의 양상을 띠게 된다.⁹⁴⁾ 국정감사가 여야 정치권 간에 정치적 주도권을 놓고 싸우는 대결의 무대로 변질되는 것이다.

나아가 ‘정부·여당 대 야당의 대결 구도’라는 정치 현실은 ‘정치 감사화’를 심화시키는 요인으로 작용한다. 상임위 활동이나 대정부 질문, 청문회 등에서와 마찬가지로 국정감사도 ‘야당의 공격 대 여당의 방어’라는 굴레에서 벗어나지 못하고 있다. 특히, 오늘날 같이 여야관계가 극단적으로 갈등적이고 첨예하게 대립하는 국면에서는 이와 같은 정파적 특징이 더욱 강하게 나타난다.

국회에서 여당 국회의원들은 행정부를 감시·통제하는 입법부의 구성원인 동시에 국정운영의 한 주체로서의 책임을 지는 ‘모순적 지위’를 갖는다(한정호, 2017). 따라서 야당은 행정부 견제라는 차원에서 비판과 공격에 몰두하는 반면, 여당은 국정운영의 주체로서 정부 정책의 정당성을 옹호·방어하기 위해 애쓰는 양상을 보인다. 이는 행정부에 대한 감시·통제 기능을 수행해야 하는 국정감사의 취지와는 상당히 거리가 있는 것이다.

‘부실 감사’라는 비판도 늘 제기되고 있다. 이는 감사 시기(기간)의 문제와도 깊은 관련이 있다. 19대 국회인 지난 2012년 3월 21일, 국회는 「국감국조법」을 개정해 국정감사의 시기(기간)를 조정했다. ‘매년 9월 10일부터 20일간’을 ‘매년 정기회 집회일 이전에 국정감사 시작일부터 30일 이내’에 실시하는 것으로 변경했다(「국감국조법」 제2조 ①항). 국정감사의 시기를 앞당겼고, 기간을 10일 늘렸으며, 날짜를 명시하지 않음으로써 탄력적으로 실시하도록 했다.

94) 이와 관련, 대통령제의 입법부 역할 - 행정부 감시감독 그리고 견제와 균형 - 과 ‘대통령제의 내각제적 운용’에 따른 ‘정부 여당 대(對) 야당 대립의 일상화’는 구별되어야 하고, 전자(前者)가 우선되어야 하는 것이 원칙적이나, 현실적으로 우리가 보는 것은 후자(後者)가 많고 그 경계선이 불분명하다는 지적이 있다(박명호, 2016).

그러나 이 규정은 사실상 사문화되었다. 「국감국조법」이 개정된 2012년 이후에도 국정감사는 정기국회가 시작되고 나서도 한참이 지난 9월 말이나 10월 초가 돼서야 실시한다. 이로 인해 정기국회가 해야 할 주된 업무인 예산심의 기간은 단축된다.

또한, 감사 기간은 30일로 열흘이 늘어났지만 2014년에 21일간, 2015년에 23일간 실시했을 뿐, 대부분 국감을 20일 이내에 마치고 있다. 더구나 국감 준비와 휴일을 제외하면 실제 감사일수는 15~16일에 그치는 경우가 대부분이다. 이처럼 짧은 기간 동안, 700개가 넘는 피감기관을 상대로 각 상임위원회에서 동시에 국정감사를 실시하는 것은 형식적인 감사가 될 수밖에 없도록 만드는 구조적인 문제라 할 수 있다.

‘과다한 피감기관’이라는 비판도 어느 정도 설득력이 있다. 국정감사 피감기관 수는 해마다 늘어나 20대 국회의 마지막 국정감사가 열린 2019년에는 788개로 역대 최다를 기록했다. 짧은 감사 기간에 비해 감사대상 기관 수가 너무 많아 국정감사 부실화를 초래하고 있다. 내실 있는 국감이 원천적으로 불가능한 것이다.

과다한 피감기관으로 인해 감사위원들은 하루에도 여러 개의 기관을 동시에 감사하느라 쫓기듯 감사를 한다. ‘수박 겉핥기’, ‘몰아치기’ 국감이 되는 것이다. 한정된 시간에 방대한 양을 다루기 때문에 핵심은 제대로 따지지도 못하고 형식적인 질의나 문제제기에 그치게 되는 경우가 많다. 인기영합적인 한견주의를 부추기게 된다. 또한, 과다한 피감기관은 감사의제를 조직화, 체계화하기 어렵게 만들고 국정감사가 ‘백화점식 감사’가 되도록 만든다. 이러한 백화점식 감사는 일회성, 단기성, 부실감을 초래하는 주요 원인이 된다. 그러다 보니 규모가 큰 기관에만 질의가 집중되는 한계가 나타나고 있기도 하다.

국회의 지방자치단체에 대한 감사도 논란이 되고 있다. 현행 「국감국조법」(제7조)은 특별시·광역시·도에 대한 감사는 그 범위를 국가 위임사무와 국가가 보조금 등 예산을 지원하는 사업에 한정하고, 그 밖의 지방행정기관, 지방자치단체에 대한 감사는 본회의에서 특별히 필요하다고 의결한 경우에만 실시할 수 있도록 하는 등 제한을 두고 있다. 지방자치를 헌법이 보장하면서, 지방자치단체의 말단 지엽적인 업무까지 국정감사의 대상으로 삼는 것은 문제가 있다는 지적이다.

‘부실하고 부적절한 질의’에 대해서도 살펴볼 필요가 있다. 국정감사에서 질의는 일문일답으로 하고 질의시간은 답변시간을 포함해 7분으로 되어 있다. 그러나 7분은 제대

로 된 질의와 답변을 주고받기에는 대체로 턱없이 부족하기 때문에 추가질의 요청이 이어지곤 한다. 또한, 질의시간이 절대적으로 부족함에도 불구하고 감사위원의 질의시간과 피감기관의 답변시간을 구분하지 않는다(신성용, 2019). 국정감사장에서의 감사 실태는 국민의 눈살을 찌푸리게 하는 경우가 많다. 중복 질의, 폭로성 발언, 감사 주제와 상관없는 질의는 물론이고 호통이나 막말, 인신공격성 발언도 등장한다.

[표 5-8] 제19대~20대 국회의 국정감사 실시 현황

	연 도	감사 기간	감사대상 기관	출석 증인 (출석/요구)	고발
		실제 감사일수	위원회 선정 /본회의 승인	출석률(%)	
19 대 국 회	2012년	10.5~10.24(20일)	557개	3,606명/3,699명	고발 16건 (불출석 16, 위증 0)
		16일	502/55개	97.5%	
	2013년	10.14~11.2(20일)	630개	3,947명/3,856명	고발 5건 (불출석 3, 위증 2)
		18일	596/34개	97.7%	
	2014년	10.7~10.27(21일)	672개	3,692명/3,761명	고발 2건 (불출석 1, 위증 1)
		16일	626/46개	98.2%	
20 대 국 회	2015년	9.10~10.9(23일)	712개	4,090명/4,173명	고발 6건 (불출석 4, 위증 2)
		19일	641/71개	98.0%	
	2016년	9.26~10.15(20일)	690개	3,634명/3,727명	고발 10건 (불출석 5, 위증 5)
		23일*	649/41개	95.2%	
	2017년	10.12~10.31(20일)	703개	3,765명/3,956명	고발 11건 (불출석 11, 위증 0)
		17일	659/44개	95.2%	
	2018년	10.10~10.29(20일)	753개	4,181명/4,358명	고발 8건 (불출석 8, 위증 0)
		18일	704/49개	95.9%	
	2019년	10.2~10.21(20일)	788개		
			731/57개		

자료 : 국회사무처 의사국, 「국정감사·조사 통계자료집」(2012년~2018년), 2019년은 미발간

* 2016년 국정감사는 20일간(9.26~1.15) 진행했으나 그해 9월 24일 본회의에서 통과한 국무위원(농림수산식품 부 장관 김재수) 해임건의안에 대한 교섭단체 간 이견으로 인해 법사위와 정무위가 일정을 10.18까지 연장, 총 23일간 실시.

‘알맹이 없는 자료제출’ 논란도 있다. 자료제출 문제는 국정감사 때마다 항상 발생하는 문제다. 국회가 자료를 요청하면 “누구든지 따라야 한다”(「국감국조법」 제10조)고

규정되어 있지만, 실제로 피감기관에서는 금융거래 비밀, 개인정보, 공무상 기밀 등 다양한 이유를 들어 제출을 거부하는 사례가 많다. 특히, 피감기관 입장에서 민감한 자료일 경우에 자료제출을 거부하는 문제가 많이 발생한다. 자료를 제출하더라도 이미 알려진 내용이거나 의원들이 알고자 하는 알맹이는 빠진 경우가 많고, 이마저도 최대한 시간을 끌어 늦게 제출하는 경우가 상당수이다.⁹⁵⁾

증인출석 문제도 논란이다. 국정감사에서 출석을 요청한 증인이 불출석하면 고발되어 처벌을 받는다. 그러나 지금까지 고발된 증인들에 대한 처벌이 솜방망이에 그치면서 문제가 되고 있다. 무혐의로 풀려나는 경우가 많고, 기소되더라도 벌금형에 그치는 경우가 대부분이다. 처벌의 실효성에 의문이 제기되는 실정이다.

반대로, 국회에서 불필요하거나 무리한 증인을 무더기로 선정하는 것도 문제이다. 19대~20대 국회의 국정감사 기록을 보면, 감사 때마다 4천 명 내외의 증인들이 출석을 요구받고 출석하고 있다. 증인들의 출석률은 95~98%로 대체적으로 출석 요구에 응하고 있다[표 5-2]. 그렇지만, 출석한 증인 중에는 단 한 번의 신문 기회를 갖지 못한 경우도 있다는 점에서 증인선정 절차를 보다 더 엄격하게 해야 할 필요가 있다.

‘사후 처리의 미흡’도 따져볼 필요가 있다. 「국감국조법」은 정부나 해당기관은 국회의 시정요구사항을 지체 없이 처리하고 그 결과를 국회에 보고하도록 한다.(제16조 ③항).⁹⁶⁾ 그리고 국정감사 이후 각 상임위원회는 ‘국정감사 결과보고서’를 의결하고 본회의에 보고한다. 피감기관에서는 이 결과보고서에 의거하여 ‘국정감사결과 시정 및 처리요구사항에 대한 처리결과 보고서’를 작성하여 국회에 제출하고 있다.

문제는 국정감사 지적사항의 사후 처리가 미흡하다는 점이다. 정부나 기관들이 시정이나 처리를 이행하지 않더라도 제재할 수 있는 마땅한 수단이 없어 실효성을 확보하기 어렵다. 국회의원들이 국정감사에서 질문하는 데만 관심이 있고 그 처리상황에 대해서는 관심을 두지 않는 것도 문제다. 처리 시한 및 사후 감사에 대한 명확한 규정이 없는 데에서 기인하는 문제이기도 하다.

95) 매일경제(2018. 10. 03),

96) 「국감국조법」 제16조(감사 또는 조사 결과에 대한 처리) ① 국회는 본회의 의결로 감사 또는 조사 결과를 처리한다. ② 국회는 감사 또는 조사 결과 위법하거나 부당한 사항이 있을 때에는 그 정도에 따라 정부 또는 해당 기관에 변상, 징계조치, 제도개선, 예산조정 등 시정을 요구하고, 정부 또는 해당 기관에서 처리함이 타당하다고 인정되는 사항은 정부 또는 해당 기관에 이송한다. ③ 정부 또는 해당 기관은 제2항에 따른 시정요구를 받거나 이송 받은 사항을 지체 없이 처리하고 그 결과를 국회에 보고하여야 한다.

이로 인해 피감기관들 사이에서 국정감사 질의시간만 넘기면 그만이라는 인식이 만연해 있다. 국회의 시정요구에 대해서도 “검토해 보겠다”는 식으로 무성의하게 답하거나 형식적인 조치에 그치는 사례가 많다. 결국 시정이 안 된 사항들이 또다시 국정감사 대상이 되고, 매년 같은 지적을 되풀이하고 있어 국정감사 효율성이 떨어지는 요인이 되고 있다.

‘예산 및 각종 법안과의 미연계’ 지적도 설득력이 있다. 국정감사를 단지 감사로 끝내지 않고 감사 결과를 관계 법률에 따라 신속히 처리하여 예산 및 각종 법안 심의에 반영하는 것이 국정감사의 취지에 부합하는 일이다. 그러나 국정감사 결과보고서가 나오지 않았음에도 감사 직후 곧바로 예산 및 법안 심의가 이뤄지기 때문에, 국정감사 지적 사항이 예산 및 법안 심의 과정에 반영되는 데에 제한이 있다.

특히, 예산안의 경우에는 각 의원실에서 예산심사를 위한 자료 요구를 별도로 하고 있으며, 국정감사에서 지적사항이 있다 하더라도 해당 상임위에서 예산을 삭감하는 경우는 드물다. 국정감사가 각 의원실 단위로 진행하고 있어 업무 자체가 분리돼 있는 점도 문제이다.

‘국회의원의 전문성 부족’에 대한 지적도 살펴볼 필요가 있다. 행정부 관료들은 전문성을 바탕으로 역량을 키운 반면, 의원은 시민의 대표성을 지닌 선출직이라는 점에서 행정관료에 비해 해당 분야의 전문성이 떨어지는 것은 자연스러운 일이다. 따라서 국회의원이 시민의 대표로서 입법 및 행정감사 활동을 위해 필요한 전문인력 지원이 반드시 필요하다. 하지만 우리 국회는 입법보조기관의 인력 및 조직이 작고 다양한 분야의 전문가들이 부족하여 정보의 획득이나 정부 정책에 대한 객관적인 분석 등에서 행정부에 비해 크게 뒤처지는 것이 현실이다.

국회의원은 국정감사·조사를 위해 전문위원 등 국회사무처 직원, 국회 예산정책처와 입법조사처 소속 공무원, 교섭단체의 정책연구위원 등의 보조를 받을 수 있다. 외부전문가도 사무보조자로 위촉하여 보조를 받을 수 있다.⁹⁷⁾ 그러나 현재의 지원 조직으로 자료와 정보의 수집, 현장답사, 설문 조사, 전문가와의 접촉 등 국정감사를 위한 제반

97) 「국감국조법」 제6조(사무보조자) ① 감사 또는 조사에는 사무보조자의 보조를 받을 수 있다. ② 사무보조자는 전문위원 등 국회사무처 소속 공무원, 국회예산정책처 및 국회입법조사처 소속 공무원과 교섭단체 소속의 정책연구위원으로 한다. 다만, 특히 필요한 경우에는 감사 또는 조사의 대상 기관의 소속이 아닌 전문가 등을 사무보조자로 위촉할 수 있다.

활동을 수행하는 데는 한계가 있다.

‘관련 법률의 충돌’ 지적도 있다. 국정감사는 헌법과 법률이 부여한 국회의 권한이다. 그러나 다른 법률과의 충돌로 한계를 보인다. 실제로 「국감국조법」(제8조)은 ▲ 국정감사는 개인의 사생활을 침해할 수 없고 ▲ 국정감사는 계속 중인 재판 또는 수사 중인 사건의 소추에 관여할 목적으로 행사할 수 없다고 규정, 국정감사의 한계를 구체적으로 명시하고 있다. 또한, 국회에서의 증언이나 자료제출 요구에 대해 피감기관, 증인·참고인 등이 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」이나 「개인정보 보호법」을 이유로 거부하면 이를 강제할 방법이 없어 관련 자료를 확보하기 어렵다.

4 국정감사 폐지론에 대한 검토

국정감사에 대한 비판적 평가는 ‘국정감사 폐지’ 의견으로 이어질 때가 많다.

“국정감사는 국민적 의혹을 밝혀 국민의 알 권리를 충족시키기보다는 오히려 사회적 의혹만 부풀려 국정 혼란과 여·야 갈등만 가중하는 결과를 초래했다. …(중략) 민생국감과 정책국감은 사라지고 이러한 인신공격과 일회성 폭로, 흑백선전 등으로 어떻게 선진의회 민주주의를 확립할 수 있을지 너무나 의아하다. 이제 국민과 시민단체, 전문가단체의 여론과 지지를 통해 이러한 국정감사 제도를 근본적으로 개혁해 나아가야 한다.”⁹⁸⁾

국정감사 폐지론의 논거는 ▲ 국회의 행정부 직접 감사로 행정부의 자율성을 침해하며 권력분립의 원리에 위배하는 점 ▲ 국정감사와 국정조사의 한계가 모호한 점 ▲ 전문성, 시간, 가용인력 등을 감안할 때 실효성이 없는 점 ▲ 국정운영 차질과 부실감사·정치감사 같은 부작용과 폐해를 초래하는 점 ▲ 하급 집행기관을 중심으로 수행하는 감사는 청탁과 압력의 기회로 악용할 수 있는 점 등이다.

무엇보다, 권력분립 원칙의 문제가 지적된다. 대통령제에서의 국정운영은 대통령을 중심으로 한 행정부처 등이 헌법과 법률이 정한 범위 안에서 정책선택권을 가지고 효율

98) 경남일보 (2016. 10. 19.), 「국정감사제도 전면 개선되어야 한다; 김용철 부산대 교수 인터뷰」.

적인 운영을 하는 것이다. 국회는 국민의 대표로서 국정에 대한 감시·통제기능을 갖는 것이지, 국회가 직접 감사를 수행하는 것은 행정부 등의 자율권을 침해하는 것으로 엄밀히 말하면 권력분립의 원칙에 위배한다는 주장이다. 현행 헌법상으로도 행정부 등에 대한 감사는 감사원이 맡고 있다.

국회는 일차적으로 상임위 활동, 대정부 질문, 예·결산 심사, 청문회 개최 등을 통해 국정 전반을 감시·통제한다. 그리고 특정 사안에 대하여 문제가 발생할 때는 국회가 그 의결로 감사원에 감사 요구를 하며(「국회법」 제127조의 2), 그것으로 부족할 때는 국정 조사권을 발동해 조사하는 것(「국회법」 제127조, 「국감국조법」)이 원칙이다. 또한, 민주정치의 기본 구조에서 국정운영에 대한 평가는 대통령과 국회의원 등을 국민이 각종 선거를 통해 최종적으로 심판하는 것이다.

제도의 한계, 운영상의 부작용과 폐해도 있다. 짧은 기간에 국정 전반을 감사하는 것은 물리적으로 불가능하다는 점, 정책감사가 아닌 정쟁의 수단으로 ‘정치감사’가 되고 있다는 점, 상임위원회 활동이나 대정부 질문 등과 중복된다는 점 등이 국정감사 무용론의 근거가 된다.

국정감사는 매년 되풀이하는 구태의연한 폭로전과 색깔 공방 등으로 파행으로 치닫는 경우가 많다. 자리 비우기, 중복 질의, 피감기관의 무성의한 자료제출 및 형식적 답변, 증인채택 문제 등의 행태도 고질적으로 답습한다. 수준 이하의 질의, 혼계조의 연설과 막말, 기업 길들이기, 근거 없는 추궁의 문제도 드러난다. 정쟁국감, 부실국감, 구태국감이란 비판에서 벗어나지 못하고 정치발전에 장애라는 지적을 받는다.

많은 문제점에도 불구하고 국회가 국정감사를 폐지하지 않는 것은 국회의원의 존재감을 드러내고자 하거나, 국회가 기득권을 포기하는데 소극적이기 때문이라는 비판도 나온다. 헌법에 규정된 제도라 할지라도 그 효용성이 매우 떨어진다면 국회법 등 관련 법률을 개정해 그 운영을 얼마든지 축소할 수 있다. 헌법은 국회에 국정에 대한 감사 권한만을 부여했을 뿐 그 구체적 운영은 법률에 위임하고 있기 때문이다.⁹⁹⁾

이처럼 제도적 근거도 박약하고, 운영상에 많은 문제가 있으며, 다른 나라에서 유례를 찾아보기 힘든 국정감사제도는 폐지하고 국정조사 또는 청문회를 활성화하는 것이

99) “현행 헌법 제61조 국정감사·조사는 ‘...할 수 있다’는 기능 조항으로 되어 있고 구체적 사항은 법률에 위임하고 있기 때문에 국감폐지와 국정조사 활성화 방안은 ‘국정감사·조사에 관한 법률’ 개정만으로 가능한 것으로 본다”(이관희, 2014).

옳다는 주장이다.¹⁰⁰⁾ 이러한 배경에서 미국 의회와 같이 각 위원회별 조사 기능을 활성화하여 장기적으로 국정감사와 국정조사 간의 균형이 이루어지도록 하거나 향후 개헌 시 국정감사를 폐지하는 방향으로 유도할 필요가 있다는 의견이 있다(국회정치쇄신자문위원회, 2013).

“헌법개정 시 국정감사제도를 폐지하는 것이 바람직하다. 하지만 당장 헌법개정이 어렵다면 우선 국감의 효율화를 위한 제도개선이라도 해야 한다. 감당할 수 있는 정도로 피감기관을 선정하고, 증인 또는 참고인도 필요한 인원만 엄선해 충분한 질의와 진술이 가능하도록 제도개선이 필요하다.”¹⁰¹⁾

국정감사제도는 국회의 통제기능 중 가장 실효성이 큰 ‘제도적 장치’라고 할 수 있다. 제헌 국회에서 도입했다가 유신헌법에서 폐지된 국정감사제도를 1987년 개헌에서 부활시킨 국민의 뜻을 존중해 국민의 대표기관으로서 국회의 국정통제 기능을 강화해야 한다.

여기에는 과거 권위주의 시대에 권력분립 원리가 유명무실화하고, 국회가 ‘행정부의 시녀’라는 말까지 들을 정도로 그 위상과 역할이 추락한 데 대한 반성이 배경에 깔려 있다. 더구나 감사원이 대통령 직속으로 행정부에 소속한 상황에서 국정감사는 행정부에 대한 감독을 보완하므로 전면적 폐지보다는 부작용을 최소화하는 방향에서 개선해 나가는 것이 바람직하다.

국정감사가 국정조사와 다른 가장 큰 특징은 대상 범위의 포괄성(‘국정 전반’)과 실시의 정례성(‘매년 정기국회 전 30일간’)이다. 국정감사의 포괄성과 정기성은 그 자체로서 광범위한 행정권 행사에 대한 사전적 통제기능을 수행한다고 볼 수 있다(최정인·김지, 2010).

정부는 매년 정례적으로 각 상임위원회별로 국정 전반에 걸쳐 실시하는 국정감사를 의식하여 행정의 합법성, 민주성, 합목적성을 준수하게 된다. 정책결정에 대한 정무적인 감사와 군이나 정보기관 등 특수기관에 대하여 효과적 감사를 수행한다는 점, 정부출자기관이나 공공기금에 대한 외부통제는 국정감사 이외의 방법으로는 곤란하다는 점 등을 국정감사 존치의 근거로 제시한다(강장석·윤은기, 2015).

100) “현재의 국회법에 따라 각 상임위원회에서 자료제출 요구하며 장관 출석시켜 정책질의하고 공청회·청문회 활발하게 하면 국정감사 이상의 효과를 거둘 수 있다. 국회는 국정감사권이란 불합리한 기득권을 과감히 내려놓아야”(이관희, 2014).

101) 매일경제(2018. 11. 16.),

재적의원 4분의 1 이상이면 국정조사를 실시할 수 있지만, 여야 간 합의 없이는 개시하기 어려운 현실을 감안할 때, 매년 정례적으로 국정 전반에 관한 포괄적인 감사를 하는 국정감사의 효용성을 간과할 수 없다. 예산안 심사와 연계하여 국회의 기능을 실효성 있게 하는 측면도 있다.

국정감사에서 나타난 문제점들의 근본적 해결책은 제도가 아닌 운영 측면에서 찾아야 한다는 점도 지적한다(이현우, 2015). 국정감사가 비판을 받는 원인이 한국 정치문화와 깊은 관련이 있기 때문이다.

무엇보다 국회와 행정부 간의 관계가 문제가 된다. 국정 운영의 한 축으로서 역할을 해야 하는 여당이 정부와 공조하는 것은 일견 자연스럽다. 그러나 국회의 고유 권한 중 하나인 국정감사와 같이 국회가 행정부를 감시·통제하는 역할을 할 때에도 여당이 정부를 감싸고 야당의 공세로부터 방어하는 것은 바람직하지 않다. 이로 인해 국정감사장에서 여야 간 충돌로 국정감사가 파행하는 경우가 허다하다. 여당이 대통령으로부터 확실한 자율성을 확보하고 원내정당화를 공고히 할 필요가 있다.

상임위원회의 자율성 부족도 문제다. 이로 인해 해당 상임위 소관 사항이 아니거나 피감기관과 직접 관련이 없는 문제로 국감을 파행하는 사례가 많았다. 대표적인 예로 대통령 선거를 앞두고 상대 정당의 대선 후보를 겨냥하여 국감을 정치공세의 장으로 이용하는 나쁜 관례가 있다. 바로 정책감사가 아니라 정치감사라는 비판을 받는 부분이다.

결국 외국에는 유례가 없는 국정감사제도를 우리나라에서 제도화하여 거의 30년 동안 운영한 것 자체가 큰 성과라는 점에서 폐지하기보다는 기존의 제도를 손질하여 ‘운영의 묘’를 살리는 방향에서 검토할 필요가 있다(한정호, 2017).

5 국정조사 활성화 및 국정감사 제도 보완

가. 국정조사제도 활성화 방안

국정조사제도¹⁰²⁾는 국회가 특정 사안에 대하여 조사하는 제도이다. 정례적으로 국정

102) 국정조사는 1689년 영국에서 처음 실시됐다. 당시 아일랜드의 가톨릭교도들이 독립을 주장하며 무장투쟁을 일으키자 영국 정부는 군대를 투입했지만 진압에 실패했다. 그러자 영국 의회가 전쟁 패배의 책임을 추궁하고 패전 원인을 규명하기 위

전반을 감사하는 국정감사와 달리 국정의 특정한 사안을 대상으로 부정기적으로 실시한다. 다만, 지금까지 국정조사는 특정 정책에 대해 실시하기보다는 국정 현안 중에 비리나 의혹 사건이 발생한 경우 국회 차원에서 그 진상을 규명하기 위해 실시해 왔다.

국회가 국정조사를 실시하기 위해서는 ▲ 조사요구서 제출(국회 재적의원 4분의 1 이상이 조사 목적과 범위 등을 기재하여 요구) ▲ ‘교섭단체 대표의원과의 협의’하여 조사위원회 확정(특위 또는 상임위) ▲ 조사계획서(목적, 범위와 방법, 기간 및 소요 경비 등 기재) 본회의 제출 ▲ 본회의 의결(재적의원 과반수 출석, 출석의원 과반수 찬성)을 통한 승인의 절차를 거쳐야 한다.¹⁰³⁾

[표 5-9] 국정감사와 국정조사의 비교

구 분	국 정 감 사	국 정 조 사
위원회	소관 상임위원회(제2조)	특별위원회 또는 상임위원회(제3조)
실시 요건	매년 1회 정례적 실시(제2조)	국회 재적의원 4분의 1 이상의 요구(제3조)
대 상	국정 전반(제2조)	국정의 특정 사안(조사계획서에 정해진 사안의 범위에 한함) (제3조)
시기·기한	매년 정기회 집회일 이전 · 시작일로부터 30일 이내. 단, 본회의 의결로 정기회 중 가능(제2조) 연장 불가(단축은 가능)	조사계획서에 정해진 기간(국정조사 요구 시 교섭단체 간 협의로 결정) 연장 시 본회의 의결 필요(제3조, 제9조)

*자료 : 「국감국조법」의 관련 규정

1988년 「국감국조법」 제정 당시 국정조사는 재적의원 3분의 1 이상의 요구가 있는 때에 본회의 의결로써 승인하도록 규정하였으나 2000년 법 개정으로 발의 요건이 재적의원 4분의 1 이상으로 완화하였다. 다만, 조사위원회 구성이나 조사계획서 작성 과정

해 조사를 실시한 데서 유래한 것이다. 이때의 ‘조사(Investigation)’는 ‘감사’와 ‘수사’를 포괄한 개념이며, 미국에서도 ‘조사’는 감사와 수사권을 포함하는 의미를 담고 있다.(이성권 외, 2014).

103) 「국감국조법」 제3조(국정조사) ① 국회는 재적의원 4분의 1 이상의 요구가 있는 때에는 특별위원회 또는 상임위원회로 하여금 국정의 특정사안에 관하여 국정조사(이하 "조사"라 한다)를 하게 한다. ② 제1항에 따른 조사 요구는 조사의 목적, 조사할 사안의 범위와 조사를 할 위원회 등을 기재하여 요구의원이 연서(連署)한 서면(이하 "조사요구서"라 한다)으로 하여야 한다. ③ 의장은 조사요구서가 제출되면 지체 없이 본회의에 보고하고 각 교섭단체 대표의원과의 협의하여 조사를 할 특별위원회를 구성하거나 해당 상임위원회(이하 "조사위원회"라 한다)에 회부하여 조사를 할 위원회를 확정한다. 이 경우 국회가 폐회 또는 휴회 중일 때에는 조사요구서에 따라 국회의 집회 또는 재개의 요구가 있는 것으로 본다. ④ 조사위원회는 조사의 목적, 조사할 사안의 범위와 조사방법, 조사에 필요한 기간 및 소요경비 등을 기재한 조사계획서를 본회의에 제출하여 승인을 받아 조사를 한다. ⑤ 본회의는 제4항의 조사계획서를 검토한 다음 의결로써 이를 승인하거나 반려한다.

에서 국정조사 필요성, 조사 범위, 증인 선정 등에 대해 여야 간 합의가 이루어지지 않으면 조사를 실행하기 어렵다. 게다가 국정조사계획서는 국회 본회의 의결을 통해 승인을 받아야 한다.

13대 국회부터 19대 국회까지 국정조사 요구 및 실시 현황(아래 표)을 보면, 총 88건의 요구가 있었지만 27건만이 조사계획서가 승인되어 실제 조사 활동에 들어갔다. 조사 활동을 했음에도 조사결과보고서를 채택하지 못한 경우가 16건으로 결국 정상적으로 국정조사를 실시하고 조사결과보고서까지 채택한 경우는 11건에 불과했다. 나머지 75건은 임기만료로 폐기하거나 철회하였다. 특위와 상임위원회로 나눠보면, 특위에서 21건, 상임위원회에서 6건의 국정조사를 실시했다.

20대 국회에서는 15번의 국정조사 요구가 있었지만, 실제 국정조사는 2차례만 이뤄졌다(2019년 9월 18일 현재까지).¹⁰⁴⁾ 구체적으로 「박근혜 정부의 최순실 등 민간인에 의한 국정농단 의혹사건 진상규명을 위한 국정조사특위(2016. 7. 7.~2016. 10. 4.(90일)」와 「가습기살균제 사고 진상규명과 피해구제 및 재발방지 대책 마련을 위한 국정조사특위(2016. 11. 17.~2017. 1. 15.(60일)」에 의한 국정조사를 실시했다.

[표 5-10] 역대 국회의 국정조사 요구 및 실시 현황

대별	요구	조사계획서 승인	철회	조사활동 (특위/상임위)	조사결과보고서		임기만료 폐기
					채택	미채택	
13대	4	4		4(4/0)	3(3/0)	1	1
14대	5	4		4(1/3)	2(1/1)	2	3
15대	23	6	1	6(4/2)	1(1/0)	5	20
16대	17	3		3(3/0)		3	17
17대	12	2		2(2/0)	1(1/0)	1	11
18대	17	3	1	3(3/0)	1(1/0)	2	15
19대	10	5		5(4/1)	2(1/1)	3	8
계	88	27	2	27(21/6)	10(8/2)	17	75

자료 : 국회사무처(2016), 『2016 의정자료집』(임기만료 폐기는 조사 활동에 착수하지 못하였거나, 조사 활동에 착수하였으나 결과보고서를 채택하지 못한 경우를 합산한 것임).

* () 안의 숫자는 소관 위원회별(국정조사특위/상임위) 개척건수임

104) 2018년 10월 22일에 서울교통공사 등 공공기관의 고용세습 진상규명을 위한 국정조사 요구가 제출되고 같은 해 11월 1일에 본회의에 보고되고 특위까지 구성됐으나 여야 간 이견 등으로 조사계획서가 승인되지 못하면서 무산됐다.

국정조사제도의 가장 큰 문제는 조사요구를 위한 요건(재적의원 4분의 1 이상)과 상관없이 여야 정당 간 합의가 안 되면 실시 자체가 어렵다는 것이다. 이 경우 특위 활동의 종료에 관한 규정이 없어 특별위원회가 임기 말까지 아무런 활동 없이 존속하는 일이 발생하기도 한다. 이처럼 국정조사 합의가 어렵고 실행 가능성이 낮은 이유는 정치적 사안에 대하여 국정조사제도를 남용하거나, 정쟁의 수단으로 변질하였기 때문으로 보인다.

국정조사의 자료제출 요구권은 국정감사나 청문회 등에 비해 강력하다. 예컨대, 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」은 국회의 국정조사 시 조사위원회가 의결하여 요청하면 금융기관은 예외적으로 거래정보를 제공할 수 있다고 규정하고 있다(제4조 ①항).¹⁰⁵⁾ 그러나 실제로 국정감사나 안전심의를 위해 자료를 요구할 경우 반드시 제공할 것인지 대해서는 불분명하다.

현재는 ‘정당 간 합의’나 ‘조사계획서의 본회의 의결’이 없이는 국정조사권 발동이 불가능한 것이 현실이다. 이로 인해 소수당 의원에 의한 행정부 통제를 원천적으로 봉쇄하여 제도 밖에서의 갈등을 양산한다는 비판을 받는다. 따라서 소수 야당이 국정조사권 발동을 통해 효과적으로 집권 여당과 행정부의 비리를 적발하고 법적·정치적 책임을 물을 수 있어야 한다는 주장이 제기된다.

개선책으로 특정 사안에 대한 국정조사 요구에 대해 재적의원 4분의 1 이상이 동의할 경우 헌법정신에 어긋나는 것과 같은 특별한 문제가 없는 경우에 본회의에서 그대로 승인해야 한다는 의견이 있다.¹⁰⁶⁾ 또한, 조사계획서의 의결정족수를 낮추거나 승인 요

105) 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」 제4조(금융거래의 비밀보장) ① 금융회사 등에 종사하는 자는 명의인(신탁의 경우에는 위탁자 또는 수익자를 말한다)의 서면상의 요구나 동의를 받지 아니하고는 그 금융거래의 내용에 대한 정보 또는 자료(이하 "거래정보 등"이라 한다)를 타인에게 제공하거나 누설하여서는 아니 되며, 누구든지 금융회사 등에 종사하는 자에게 거래정보 등의 제공을 요구하여서는 아니 된다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로서 그 사용 목적에 필요한 최소한의 범위에서 거래정보 등을 제공하거나 그 제공을 요구하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 법원의 제출명령 또는 법관이 발부한 영장에 따른 거래정보 등의 제공
2. 조세에 관한 법률에 따라 제출의무가 있는 과세자료 등의 제공과 소관 관서의 장이 상속·증여 재산의 확인, 조세탈루의 혐의를 인정할 만한 명백한 자료의 확인, 체납자의 재산조회, 「국세징수법」 제14조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유로 조세에 관한 법률에 따른 질문·조사를 위하여 필요로 하는 거래정보 등의 제공
3. 「국정감사 및 조사에 관한 법률」에 따른 국정조사에 필요한 자료로서 해당 조사위원회의 의결에 따른 금융감독원장(「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」 제24조에 따른 금융감독원의 원장을 말한다. 이하 같다) 및 예금보험공사사장(「예금자보호법」 제3조에 따른 예금보험공사의 사장을 말한다. 이하 같다)의 거래정보 등의 제공

106) “국정감사제도를 폐지하는 경우에는 반드시 국정조사권 발동을 독일식으로 국회재적1/4 소수 야당이 요구하는 경우에 그 것이 헌법정신에 어긋나는 것이 아니면 본회의에서 그대로 승인되도록 해야 한다. 현재는 국정조사계획서 승인 형식으로

건을 완화하여 가능한 승인을 얻을 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 다만, 국정조사의 정치적 남용이 우려되는 만큼 국정조사의 대상을 특정 정책이나 정부 사업으로 한정하는 등의 방식을 검토해야 한다는 의견도 있다(최정인·김지, 2010).

이와 관련하여, 국정조사권을 행정부에 대한 의회의 견제 원리보다는 의회 내 야당이나 소수자가 집권당인 여당을 견제할 수 있는 권리로 이해해야 한다는 지적은 흥미롭다. 독일 의회에서는 연방 하원의원 4분의 1 이상이 동의하면 조사위원회를 구성해야 한다고 규정하고 있다. 프랑스 하원에서는 야당 및 소수당 대표가 정기회당 1회의 국정조사를 요구할 수 있고, 이 요구를 부결시키기 위해서는 5분의 3 이상의 찬성이 필요하다. 국정조사권 발동과 관련하여 의회 내 소수세력의 권한을 보장해야 한다는 취지가 담겨 있다(신성용, 2019).

현행 「국감국조법」은 지나치게 개괄적이어서 논란을 불러일으킬 소지가 있다는 점도 지적된다. 실제로 자료 제출이나 증인 채택 등 세부사항을 둘러싸고 여야 간 이견이 발생하는 경우가 많다. 「국감국조법」의 개정이나 관련 국회 규칙의 제정¹⁰⁷⁾을 통해 관련 내용을 세밀하게 규정함으로써 논란을 방지하고 국정조사를 보다 용이하게 실시할 수 있도록 할 필요가 있다.¹⁰⁸⁾ 이는 국정조사의 정략적인 실시나 남용을 막고 조사의 실효성을 제고하는데 도움이 될 것이다.

제출된 조사요구서의 처리시한을 설정하는 방안도 필요하다. 예컨대, 조사위원회 구성과 조사계획서 본회의 제출을 각각 2주 이내에 완료한다면 특정 사안에 대해 신속히 대응할 것이다. 기한 내에 교섭단체 대표의원 간의 합의가 이루어지지 않을 경우, 의장이 최종결정권을 쥐고 특별위원회를 구성하거나 상임위원회를 지정, 회부하는 방안도 검토할 수 있다(임동진 외, 2010).

국정조사 활성화를 위해서는 상임위 중심의 국정조사가 필요하긴 하다. 이는 단순히 국정조사를 주관하는 위원회를 특위로 할 것이냐, 상임위원회로 할 것이냐를 결정하는

국조권 발동이 재적과반수 출석, 출석 과반수 찬성이라는 일반 의결 절차를 거치도록 되어 있다. 따라서 이제까지는 다수 여당이 협조해야하기 때문에 국조권발동이 어려웠는데 결국 요건을 완화함으로써 소수야당이 행정부에 제기하는 의문점에 대하여는 다수 여당도 당당히 나서서 해소해 주어야 한다는 것이다”(이관희, 2014, 「국정감사 폐지와 국정조사 활성화 방안: 바른사회시민회의 긴급토론회 발표문」).

107) 「국감국조법」 제18조(국회 규칙)는 “이 법 시행에 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.”라고 했으나 실제 관련 국회규칙은 마련되어 있지 않다.

108) 국회 정치쇄신자문위원회(2013),

문제가 아니다. 국정조사 실시 요건(재적의원 4분의 1 이상), 여야 간 협의, 조사계획서의 본회의 의결(승인)과 같이 현재 국정조사에 필요한 절차와는 별개로, 각 상임위원회가 자체적으로 판단, 의결하여 소관 분야 사안에 대해 국정조사를 실시할 수 있도록 하자는 의견을 제시하는 것은 그 때문이다(최정인·김지, 2010).¹⁰⁹⁾ 하지만 국정조사가 갖는 의미상 상임위가 자율적으로 추진하기 어렵다. 원내지도부의 판단과 무관하게 상임위 자체의 결정만으로 국정조사가 이루어지기 어렵다면 제도의 문제 해결과, 국정조사에 대한 국회 내 인식의 변화를 위한 노력을 동반해야 할 것이다.

1988년 국정조사제도가 부활한 이래 지금까지 실시한 대부분의 국정조사가 국정조사특위에 의한 조사였다.¹¹⁰⁾ 활동기한이 정해져 있는 특위는 한시적으로 운영할 수밖에 없는 한계를 지닌다. 국정조사가 끝난 이후에 관련 사안을 계속적으로 모니터링할 수가 없으며, 사후 결과를 처리하거나 책임을 묻기가 어렵다는 단점이 있다. 상임위 차원의 국정조사는 한시적으로 운영되는 특위의 국정조사와 달리 지속성을 갖고 사후 모니터링을 함으로써 이러한 문제를 극복할 수 있다.

그렇다고 국정조사특위 주관의 국정조사를 폐지하는 것이 아니다. 사안의 성격이나 심각성 등을 고려하여 이원화하자는 것이다. 즉 국정조사 대상 사안이 여러 위원회 소관과 관련이 있거나 국가적으로 중대한 사안이어서 하나의 상임위원회에서 조사를 실시하기 어려울 때, 국회 차원에서 특위를 구성하여 국정조사를 실시하는 방식이 가능하다(국회 운영제도개선자문위원회, 2008). 사안에 따라 상임위가 아닌 국회 차원에서의 조사가 심도 있는 조사와 대책 마련에 효과적일 수 있다.

예비조사를 위한 절차를 마련하는 일도 중요하다. 예비조사 요원의 위촉과 조사에 관련된 권한, 그리고 조사 절차 등을 담은 국회규칙을 만들어 예비조사가 국정감사의 필수적인 절차가 되도록 해야 한다는 지적도 있다(최정인·김지, 2010). 예비조사 요원은 국정조사가 시작되기 이전에 조사대상 기관에 대해 관련 자료를 요구하거나 열람을 요청할 수 있도록 하고, 조사대상 기관은 이에 응하도록 해야 한다. 예비조사 요원은 조사

109) 국회 정치쇄신자문위원회는 『최종활동결과보고서(2013)』에서 상임위의 재적의원 3분의 1 이상의 요구로도 국정조사를 실시할 수 있도록 하자는 의견을 제시했다.

110) 13대 국회부터 19대 국회까지의 국정조사 중 조사결과보고서가 채택된 11건 중 8건이 특위, 3건이 상임위에서 개최한 것이다. 같은 기간 조사결과보고서가 채택되지는 않았지만, 조사 활동을 벌인 27건 중 21건이 특위, 6건이 상임위에서 개최한 것이었다.

할 사안과 관련된 증인이나 참고인들을 인터뷰하고 이를 국정감사의 기초자료로 활용한다면 불필요한 증인출석 요구를 줄일 수 있을 것이다. 다만, 예비조사를 통해 알게 된 정보나 자료는 정당한 사유가 없는 한 외부에 누설할 수 없도록 해야 할 것이다.

「국감국조법」(제6조)은 국정감사나 국정조사를 실시하면서 사무보조자의 보조를 받을 수 있도록 규정했다. 여기에는 전문위원 등 국회사무처 소속 공무원, 국회예산정책처 및 국회입법조사처 소속 공무원과 교섭단체 소속의 정책연구위원 등이 포함된다. 예비조사에서도 전문위원이나 국회사무처 소속 직원 또는 조사대상기관의 소속이 아닌 전문가 등이 할 수 있다고 규정하고 있다(「국감국조법」 제9조의 2). 이러한 규정을 바탕으로 예비조사에서 관련 전문가들을 최대한 활용해야 한다. 다만 의원에게도 자료제출을 잘 안 하는 현실을 감안할 때, 예비조사의 실효성을 위한 별도의 보완책도 고민해야 할 것이다.

나. 국정감사 제도 보완 방안

국회의 국정 전반에 대한 감시·통제 기능을 효율적으로 수행하기 위해서는 매년 실시할 때마다 많은 부작용과 폐해를 드러내는 국정감사제도를 폐지하고 국정조사나 청문회를 활성화하고 상임위원회 중심으로 국회를 운영해야 한다는 의견이 있다.

그러나 제헌의회 이래 실시되다가 유신헌법에서 폐지되었지만 1987년 9차 개헌에서 국민의 의사를 반영하여 다시 도입한 국정감사의 연혁과 취지를 감안할 때, 국회의 감시와 통제기능을 실질적이고 효과적으로 발휘할 수 있는 제도적 개선책과 보완책을 구현하는 것이 우선적 과제이다.

무엇보다도 법정시기를 준수하는 것이 중요하다. 국회는 지난 2012년 국정감사 시기(기간)를 변경했다. ‘매년 9월 10일부터 20일간’ 실시하던 것을 ‘매년 정기국회 이전에 30일 이내의 기간을 정하여’에 실시하는 것으로 개정했다(「국감국조법」 제2조 ①항). 「국감국조법」 제2조(국정감사) ① 국회는 국정 전반에 관하여 소관 상임위원회별로 매년 정기회 집회일 이전에 국정감사(이하 "감사"라 한다) 시작일부터 30일 이내의 기간을 정하여 감사를 실시한다. 다만, 본회의 의결로 정기회 기간 중에 감사를 실시할 수 있다.

국정감사의 시기를 정기국회 이전으로 앞당겼고, 기간을 30일 이내로 열흘 늘렸으며,

날짜를 명시하지 않음으로써 탄력적으로 실시할 수 있도록 한 것이다. 법률안이나 예산안 심의에 차질을 빚지 않으면서도 심도 깊은 감사를 할 수 있도록 했다는 점에서 긍정적이다.

그러나 법 개정의 취지는 현실화하지 못했다. 2012년 법이 개정된 후 지금까지 8년 동안 정기국회 이전에 국정감사를 실시한 경우는 단 한 번도 없었다. 게다가 9월에 감사를 시작한 경우가 두 번(2015년, 2016년) 있을 뿐 다른 해에는 10월이 넘어서야 국정감사를 실시했다.

기간도 2014년 21일, 2015년 23일로 늘어났을 뿐 다른 해에는 20일 이내에 마쳤으며, 공휴일과 휴일을 뺀 실제 감사일수는 그에 훨씬 못 미친다[표 5-4]. 결국 국정감사가 10월까지 늦어지며 예산심의 기간이 축소되는 부작용을 여전히 초래하고 있다.

국정감사를 법에 명시된 대로 ‘정기국회 전 30일 이내’에 실시하도록 해야 한다. 특별히 불가피한 경우를 제외하면, 정해진 시기에 국정감사를 시작하는 관행을 정착시켜야 한다. 국정감사를 법이 정한 시기에 실시해야, 정기국회를 실질적인 예산국회로 만들 수 있다(이현우, 2015).

국정감사 시기(기간)의 변경도 검토할 필요가 있다. 그간 6월 임시 국회와 정기국회 사이에 따로 국정감사를 위한 국회 일정을 마련하는 방안 등이 제시되었다. 앞서 말했듯이 매년 ‘정기국회 이전 30일 이내’에 실시하도록 법을 개정한 취지와도 그 맥을 같이 한다. 적어도 8월 중에는 국정감사를 실시하고, 정기국회는 실질적인 예산국회로 만들고, 독자적인 국정감사 일정을 정해 내실을 기하자는 것이다. 총선이나 대선 등의 정치 일정을 고려하여 국정감사 시기를 선거 일정과 겹치지 않도록 조정, 조기에 실시할 필요도 있다.

참고로, 지난 2014년 국회는 ‘분리국감’을 추진하려 했으나 무산된 적이 있다. 2014년 6월 여야(당시 새누리당과 새정치민주연합) 원내대표는 국정감사를 8월(8월26일~9월4일)과 10월(10월1일~10월10일)에 각각 열흘씩 두 차례로 나눠서 열기로 합의했다. 야당의 요구를 여당이 수용한 것이었다. 매년 반복되는 ‘부실국감’ 지적을 피하고 국정감사의 내실화를 꾀하기 위한 시도였다. 하지만, 이 합의는 ‘세월호 특별법’ 처리 등을 두고 여야 대치가 이어지면서 「국감국조법」 개정이 무산되어 현실화하지 못했다.

정례 국정감사의 범위를 줄이고 임시국회 기간에 상임위별로 국정 전반에 대해 수시로, 직접 감사하도록 ‘상시 국감’을 도입하자는 주장도 검토할 만하다. 시기의 제한 없이 상임위원회의 주요 업무별로 상임위원회 또는 소위원회가 필요하다고 판단할 때마다 자율적으로 감사계획을 작성하여 연중 상시적으로 국정감사를 실시하는 것이다. 특히, 소위원회가 국정감사를 활성화하도록 하는 방안도 필요하다.

이와 관련, 국회 운영제도개선자문위원회(2008)는 피감기관의 사전 준비 등 국정감사 일정에 대한 예측가능성을 제고하기 위하여 상임위원회의 국정감사 일정을 연간 위원회 일정에 포함하도록 하고, 당초 계획한 국정감사 일정을 변경하려는 경우 최소한 감사 개시일로부터 30일 전에 위원회 의결로 변경이 가능하도록 하여 예측가능성을 확보할 것을 제안하였다.

국정감사를 무제한적으로 실시하는 것이 어려울 경우에는 상임위원회가 연간 20~30일의 범위 내에서 횟수에 제한 없이 며칠씩 나눠서 여러 차례 실시할 수도 있다. 위원회별로 자율적으로 감사를 실시하되 정기국회 이전에 감사를 마무리하도록 하는 것이다.

다만, 국정감사 일정이 상시로 분산될 경우, 감사의 효과성이나 국민의 관심도가 떨어져 자칫 국정 통제 효과 등이 저하할 수 있다. 또한 국정감사가 상임위원회 일상적 활동과 구분되지 않을 수 있다는 점도 문제가 될 수 있다. ‘현안보고’나 ‘업무보고’ 등의 활동과 사실상 구분되지 않는다는 것이다. 실제로 의원들이 국정감사에서 제기하는 문제와 평상시에 하는 질의가 크게 다르지 않다(신성용, 2019).

현재의 국정감사가 안고 있는 문제를 해결하기 위한 대안은 ‘상시국감’이라는 의견이 많다. 즉, 상임위가 자율적으로 실시하는 ‘상시국감’을 도입하되 상임위 차원에서 일정을 전략적으로 배치하면서도 일정에 대한 예측가능성을 제고하기 위해 ‘일정 계획 상시국감’을 도입하자는 것으로 논의가 모아지고 있다. 그럼에도 불구하고 ‘상시국감’이 제도화하지 못하고 있는 것은 입법부와 행정부간 이해관계가 맞아떨어지기 때문이라는 비판이 있다. “당사자인 국회의 의지 부족과 연중 감시 대상이 될 수 있다는 행정부의 거부감 등이 맞물려 제대로 논의조차 못 한 채 뒷전에 밀려 있다” “‘상시국감’ 대안에도 행정부 거부감·국회 의지 부족에 뒷전으로”는 것이다(한국일보, 2018.10.30). 특히, 정부입장에서는 지금은 국정감사 기간 며칠만 고생하면 되지만, 상시국감이 되면 1년 내내 국회의 감시 아래 놓이게 되며, 국회의 권한이 더욱 강해져 입법과 예산에 영향을

미칠 수 있다는 불안감도 있다.

피감기관 축소도 필요하다. 2019년 국정감사의 피감기관은 788개로 역대 국정감사 중 가장 많은 수를 기록했다. 과다한 피감기관에 대한 감사는 국정감사를 형식적으로 만드는 요인이다. 30일 이내라는 짧은 감사 기간을 감안하여 ‘선택과 집중’ 측면에서 대상기관을 줄일 필요가 있다. 국정감사를 중앙행정기관에 집중하고, 지방조직이나 산하기관 감사를 축소해야 한다. 정기국회의 정기 감사에서는 정부부처 본부 위주로 감사를 실시하되, 임시국회에서 상시 국정감사를 실시하여 지방조직, 산하기관 등을 감사하도록 대상기관을 배분하는 방안도 검토할 수 있다(임종훈, 2004). 이와 같은 국감 일정의 전략적 배치는 ‘상시국감’이 도입될 경우 국정감사 일정 분산으로 감사의 효과나 국민의 관심도가 떨어질 수 있다는 우려를 불식할 수 있다.

「국감국조법」(제7조)에 따르면, 특별시·광역시·도에 대한 국정감사는 국가위임 사무와 국가가 보조금 등 예산을 지원하는 사업으로 범위를 한정하고 있다. 지방행정기관이나 지방자치단체 등에 대한 감사는 “본회의가 특히 필요하다고 의결한 경우로 한정”하고 있다. 이 같은 규정은 지방자치단체에 대한 국정감사가 지방의회의 행정사무 감사와 중첩하는 점을 고려한 것이다. 지방 교육청도 교육부나 감사원으로부터 감사를 받고 있어 국회의 국정감사와 과잉 중복하는 측면이 있다.

국정감사 활동이 행정력 낭비로 이어지고 있다는 지적 등을 감안하면 국회 국정감사는 중앙부처, 기관 등에 한정하고 지방자치단체는 지방의회에 맡기는 것이 자치 시대에 맞을 것이다. 국회는 이미 서울을 제외한 광역시·도에 대한 국정감사를 2년에 한 번씩 실시하고 있기도 하다.

국정감사 대상기관에 대해 2년에 한 번 감사를 하는 격년제 실시를 검토해 볼 수 있다. 이미 지방자치단체에 대한 감사를 비롯하여 상임위별로 부분적으로 실시하고 있다. 다만, 공공기관 등이 방만하게 운영될 수 있다는 우려가 있는데, 중앙부처 국정감사에서 산하기관의 감독상황을 검증함으로써 공공기관에 대한 통제가 가능할 것이다. 국정감사가 없는 해에는 중앙부처 감사 시 산하기관 기관장을 출석시켜, 관련 보고를 받고 질의하는 방식으로 보완한다. 또한, 우수 피감기관을 선정하여 다음 연도 국정감사에 제외시킴으로써, 피감기관에 성과 향상의 동기를 부여하고, 국정감사를 성실히 이행할 수 있는 요인을 제공할 수 있다.

‘예비감사제도’를 도입하면서 전문가 활용 방안도 모색해야 할 것이다. 국회가 정부에 대한 감시·통제 기능을 충실히 수행하기 위해서는 상당한 수준의 정보 획득 및 해석 역량을 갖추어야 한다. 정부가 정보를 독점하고 있거나 국회가 정보를 얻더라도 객관적으로 분석할 수 있는 능력이 없다면, 정부의 정책집행 과정의 문제점을 발견하기 어렵다. 게다가 국회가 정보의 수집과 획득을 행정부에 주로 의존하는 현실에서 국회에 주어진 정보를 독자적 시각에서 해석할 수 있느냐에 의문이 들 수밖에 없다(강장석, 2010).

더구나 행정부는 방대한 공무원 집단은 물론이고 산하기관, 정부출연 연구기관 등 전문적인 집단을 보유하고 있다. 반면에 우리 국회의 입법보조기관은 인력 및 조직이 미국 등과 비교해 상대적으로 열악하고 다양한 분야의 전문가들이 부족하여 정보의 획득이나 정부 정책에 대한 객관적인 분석 등에서 행정부에 비해 크게 뒤처지는 것이 현실이다. 현재의 지원조직으로 자료와 정보의 수집, 현장답사, 설문 조사, 전문가와의 접촉 등 국정감사를 위한 제반 활동을 수행하는 데는 한계가 있다.

예비감사를 도입하면 청문회 이전에 쟁점을 명확히 하고 증거 조사 과정에 소요하는 시간과 노력을 절감하여 국정조사의 전문성과 효율성을 높일 수 있다. 무엇보다 지금 같은 ‘백화점식 감사’가 아닌 현안 중심의 ‘주제가 있는 국감’이 되도록 할 것이다. 예비감사에서는 전문적 지식을 갖춘 직원이나 외부 인사들이 증인이나 관계자를 면담해 기초자료를 수집하고 관련 자료를 확인한다. 그리고 국정감사장에서는 예비감사를 통해 확보된 증언과 자료를 토대로 심층적인 질의를 할 수 있게 된다.

국회는 예비감사를 통해 국감의 방향성을 설정하고, 쟁점을 명확히 함으로써 훨씬 내실 있는 국정감사를 수행할 수 있다. 예비감사 과정에서 정책 과제를 다각적인 측면에서 검토하여 종합적인 진단이 가능하므로, 정치감사가 아닌 정책감사를 할 수 있게 된다. 국정감사가 의원 개인들의 산발적인 이벤트의 장이 아닌 국회 차원의 민주적 통제를 실현하는 장이 될 수 있다. 이를 위해 관련 법 규정이 뒷받침되어야 한다.

국정감사제도의 개선에 대한 기존의 연구들(임동진 외, 2010; 윤은기·황선영 2016 등)은 예비감사제도 도입의 필요성을 주장한다. 현행 법률을 보면, 국정조사나 청문회에서는 예비조사(사전조사)를 할 수 있는 반면, 국정감사에서는 예비감사를 실시하도록 하는 규정이 없다. 따라서 관련 법들을 손질하여 예비감사제도를 도입하고, 국회직원이

나 외부전문가의 보조를 받을 수 있는 지원시스템을 구축하자는 것이다.

국회의원은 국정감사·조사를 위해 전문위원 등 국회사무처 직원, 국회 예산정책처와 입법조사처 소속 공무원, 교섭단체의 정책연구위원 등의 보조를 받을 수 있다. 외부전문가도 사무보조자로 위촉하여 보조를 받을 수 있다.

예컨대, 「국감국조법」은 국정조사 이전에 전문위원이나 그 밖의 국회사무처 소속 직원 또는 조사대상기관 소속이 아닌 전문가 등으로 하여금 예비조사를 실시할 수 있도록 규정하고 있다(제9조의 2) 「국감국조법」 제9조의 2(예비조사) 위원회는 조사를 하기 전에 전문위원이나 그 밖의 국회사무처 소속 직원 또는 조사대상기관 소속이 아닌 전문가가 예비조사를 하게 할 수 있다.

그런가 하면 「국회법」에서는 청문회에서 필요한 경우 국회사무처, 국회예산정책처 또는 국회입법조사처 소속 공무원이나 교섭단체의 정책연구위원을 지정하거나 전문가를 위촉하여 청문회에 필요한 사전조사를 실시하게 할 수 있도록 규정하고 있다(제65조). 「국회법」 제65조(청문회) ① 위원회(소위원회를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)는 중요한 안건의 심사와 국정감사 및 국정조사에 필요한 경우 증인·감정인·참고인으로부터 증언·진술을 청취하고 증거를 채택하기 위하여 위원회 의결로 청문회를 열 수 있다. ② 제1항에도 불구하고 법률안 심사를 위한 청문회는 재적위원 3분의 1 이상의 요구로 개최할 수 있다. 다만, 제정 법률안과 전부개정 법률안의 경우에는 제58조제6항에 따른다. ③ 위원회는 청문회 개최 5일 전에 안건·일시·장소·증인 등 필요한 사항을 공고하여야 한다. ④ 청문회는 공개한다. 다만, 위원회의 의결로 청문회의 전부 또는 일부를 공개하지 아니할 수 있다. ⑤ 위원회는 필요한 경우 국회사무처, 국회예산정책처 또는 국회입법조사처 소속 공무원이나 교섭단체의 정책연구위원을 지정하거나 전문가를 위촉하여 청문회에 필요한 사전조사를 실시하게 할 수 있다. ⑥ 청문회에서의 발언·감정 등에 대하여 이 법에서 정한 것을 제외하고는 「국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률」에 따른다. ⑦ 청문회에 대해서는 제64조제2항부터 제4항까지를 준용한다. ⑧ 그 밖에 청문회 운영에 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.

예비감사를 실시할 수 없더라도 국정감사에서 전문가 활용은 가능하다. 「국감국조법」은 국정감사에서 사무보조자의 보조를 받을 수 있도록 규정하고 있고(제6조) 「국감국조법」 제6조(사무보조자) ① 감사 또는 조사에는 사무보조자의 보조를 받을 수 있다.

② 사무보조자는 전문위원 등 국회사무처 소속 공무원, 국회예산정책처 및 국회입법조사처 소속 공무원과 교섭단체 소속의 정책연구위원으로 한다. 다만, 특히 필요한 경우에는 감사 또는 조사의 대상기관의 소속이 아닌 전문가 등을 사무보조자로 위촉할 수 있다.

「국회법」에서도 안전의 심사를 위해 3명 이내의 전문가를 심사보조자로 위촉할 수 있도록 하여 전문가를 활용하도록 하고 있다(제43조). 「국회법」 제43조(전문가의 활용)

① 위원회는 의결로 중요한 안전 또는 전문지식이 필요한 안전의 심사와 관련하여 필요한 경우에는 해당 안전에 관하여 학식과 경험이 있는 3명 이내의 전문가를 심사보조자로 위촉할 수 있다. ② 위원회가 제1항에 따라 전문가를 심사보조자로 위촉하려는 경우에는 위원장이 의장에게 이를 요청한다. 이 경우 의장은 예산 사정 등을 고려하여 그 인원이나 위촉 기간 등을 조정할 수 있다. ③ 제1항에 따라 위촉된 심사보조자는 「국가공무원법」 제33조의 결격사유에 해당하지 아니하는 사람이어야 하며, 위촉된 업무의 성질에 반하지 아니하는 범위에서 「국가공무원법」 제7장 복무에 관한 규정이 준용된다. ④ 위촉된 심사보조자에 대한 수당의 지급기준과 그 밖에 필요한 사항은 의장이 정한다.

전체적으로 보면, 국회의 감사능력을 제고하는 것이 중요할 것이다. 행정부와 입법부 간 정보 비대칭 상황을 극복하고 국정감사를 효과적으로 수행하기 위해서는 국회 입법지원기구의 조직과 기능을 확대하는 한편, 외부전문가를 활용하여 전문성을 제고할 필요가 있다.

국회는 입법활동이나 국정감사 및 국정조사에 필요한 경우 외부전문가를 활용할 수 있도록 하고 있으나 아직까지 국정감사에서 외부전문가 활용이 활성화되지 않고 있다. 상임위원회 차원에서 관련전문가를 초빙하여 수석전문위원 주관하에 간담회를 개최하는 수준에 머물러 있다.

국정조사 준비기간을 포함하여 일정기간 동안이라도 외부전문가를 일시 채용하는 방식으로 적극 활용해야 한다. 이를 위해서 전문가 등의 위촉절차와 수당 지급기준 등 필요한 사항도 국회 규칙으로 정비해야 할 것이다. 특히, 국정조사에서만 적용되는 예비조사 절차를 국정감사에도 적용한다면 감사의 효율성을 높여줄 것이다. 국정감사에도 예비감사를 포함하고 외부전문가들의 지원을 받을 수 있도록 제도적 보완을 해야 한다. 미국 의회는 위원회 직원과 위촉한 외부전문가들에게 증언청취(deposition) 등 비공식

적인 조사권한을 부여함으로써 사전조사를 실시하고 있다는 점을 참고할 필요가 있다.

의정지원 기관들의 전문성과 역량도 확충해야 한다. 미국의 경우 의회의 의회조사국(CRS), 회계감사원(GAO), 의회예산처(CBO)와 같은 입법보조기관들은 행정부의 정책 결정과 집행의 감사, 예산 낭비나 경영부실 사례의 조사·평가를 통해 효과적인 국정감사의 수행을 위한 전문가적인 역할과 기능을 담당하고 있다. 예산 관련 정보 수집 및 분석은 의회예산처가, 행정부 예산 집행에 대한 분석 및 평가는 회계감사원이 담당하는 등 역할이 구분되어 있다.

이에 비해 우리 국회는 국회사무처와 국회예산정책처, 국회입법조사처 등에서 의정활동을 지원하고 있지만, 자신의 소관 업무에 대한 보고서 발간, 의원의 요청에 의한 자료 제공 정도에 머무르고 있는 것이 현실이다. 국정감사에서도 예상 쟁점이나 주요 이슈를 정리하는 데 그치고 있다. 더구나 ▲ 전문 인력의 부족 ▲ 다양한 분야를 포함하는 조직 구성의 미흡 ▲ 당파성에 근거한 독립성과 객관성 직무수행의 문제 등을 안고 있어 국정감사를 효율적으로 지원하지 못하고 있다(윤은기·황선영, 2016).

따라서 제도적 차원에서 국회의 입법보조기관들의 기능과 역할을 보강할 필요가 있고, 국정감사에도 적극참여하여 보좌할 수 있는 임무와 기능을 부여할 필요가 있다(강장석·윤은기, 2015). 이들 기관들이 전문성을 바탕으로 예비감사를 주도적으로 진행하게 된다면 과거의 감사처리 현황 점검을 통해 감사의 연속성도 제고할 수 있을 것이다.

예비감사제도 관련 절차나 세부규정도 마련해야 한다. 이 글에서 말하는 예비감사제도는 현재 국정조사에 적용되는 예비조사가 국정감사에도 확대 도입 적용하는 것으로 보고, 그 지원을 담당하는 국회 공무원과 외부전문가를 ‘예비조사요원’으로 통칭한다. 요원의 위촉과 조사에 관련한 권한, 그리고 조사 절차 등을 담은 국회규칙을 만들어 예비조사가 국정감사의 필수적인 절차가 되도록 해야 한다(최정인·김지, 2010).

예비조사요원은 국정조사가 시작되기 이전에 조사대상 기관에 대해 관련 자료를 요구하거나 열람을 요청할 수 있도록 하고, 조사대상 기관은 이에 응하도록 해야 한다. 예비조사요원은 조사할 사안과 관련한 증인이나 참고인들을 인터뷰하고 이를 국정감사의 기초자료로 활용한다면 불필요한 증인출석 요구를 줄일 수 있을 것이다.

예비조사요원의 중립성을 확보하는 것이 중요하다. ‘전문위원 등 국회사무처 소속 직원과 국회예산정책처 및 국회입법조사처 공무원’ 등 국회 지원기관 종사자들을 우선적으로 고려하는 이유가 여기에 있다. 그러나 현재 국회의 조직과 역량으로 충분하지 않다는 평가인 만큼, 국회지원기관의 확대 강화는 물론, 중립성을 보장할 수 있는 절차 등을 전제로 외부전문가 참여를 적극 검토해야 한다. 또한, 예비조사를 통해 알게 된 정보나 자료는 정당한 사유가 없는 한 외부에 누설할 수 없도록 해야 할 것이다.

예비감사의 시기는 현행 방식의 국정감사가 지속하는 것을 전제로 한다면 국정감사 이전에 실시하는 것이 바람직할 것이다. 현재의 국회운영 상황을 전제로 할 때 상임위 구성이 완료된 이후부터 정기국회 이전 사이에 실시하며 7월 중이 적절할 것으로 보인다. 기간은 행정부 업무에 지나친 지장을 주지 않으면서 감사에 필요한 활동을 수행할 수 있도록 한 달 이내로 제한할 필요가 있다. 국정감사 시작 5일 전까지 예비감사 결과 보고서를 제출하도록 함으로써 예비감사 내용을 충분히 검토하고 국정감사에 임할 수 있도록 해야 한다.

감사결과에의 사후통제 및 피드백도 강화해야 한다. 국회는 본회의 의결을 통해 국정감사(조사) 결과 위법하거나 부당한 사항이 있을 때에는 정부 또는 해당기관에 변상, 징계, 제도개선, 예산조정 등 시정을 요구할 수 있고, 정부 또는 해당 기관은 국회의 시정요구 사항을 지체 없이 처리하고 그 결과를 국회에 보고하여야 한다(국감국조법, 제16조).

[표 5-11] 국정감사 결과 처리 절차

기 본 절 차	내 용
1. 국정감사결과보고서 작성, 제출	상임위원별 국정감사 결과보고서를 작성, 의장에 제출
2. 국정감사 결과 본회의 의결	본회의에서 정부 또는 해당기관에 대한 요구사항 채택
3. 처리 요구사항 이송	정부 및 해당기관에 이송
4. 국정감사에 따른 처벌 내용, 고발	국정감사에 따른 처벌 종류와 내용, 위증 증인 고발
5. 정부 등의 국정감사 처리결과 보고	정부 및 해당기관이 처리결과를 국회에 보고, 소관 위원회에 회부

국정감사의 효과는 시정사항에 대한 사후조치 여부에 달려있다. 그러나 국회의 시정요구사항에 대한 엄격한 사후검증 제도가 미비한 실정이다. 국정감사결과 처리에 대한

사후점검 및 평가를 강화함으로써 국정감사의 실효성을 제고해야 한다(국회개혁자문위원회, 2014).

정부 또는 해당기관이 시정요구 처리결과를 국회에 보고하면, 국회는 의사일정에 정식 안건으로 상정하고 해당 상임위에서 검토하도록 해야 한다. 검토 결과 필요한 경우에는 재시정을 요구하거나 징계·변상 조치를 요구함으로써 사후조치가 형식적인 수준에 그치지 않도록 해야 한다. 또한 시정요구 사항을 ‘지체 없이’ 처리하도록 되어 있지만, 기한을 특정하지 않아 지연 가능성이 높고 이행사항에 대한 확인도 미흡할 수밖에 없는 만큼 처리결과 보고 기한을 명시해야 한다.

시정요구의 실효성을 확보하기 위해 피감기관이 시정요구 사항을 이행하지 않을 때 제재할 수 있는 구체적인 수단을 마련해야 한다. 기관장에 대한 출석 및 소명 요구, 해임 건의나 징계 요구, 관계자 징계 요구 등이 검토될 수 있다.

국정감사 결과의 피드백 및 모니터링을 위하여 국정감사 시정요구 조치사항에 대한 전문위원의 검토보고 제도를 도입할 수 있다(국회의정활동지원강화자문위원회, 2011). 상임위 의결로 국회예산정책처, 국회입법조사처에 국정감사 시정요구 조치사항에 대한 검토 또는 조사를 요구할 수도 있을 것이다.

예산 및 각종 법안과의 연계도 발전시켜야 할 과제다. 국정감사 결과가 예산 및 각종 법안과 연계하지 않고 단순한 시정사항만을 보고하는데 그친다면, 형식적인 국정감사를 벗어날 수 없다. 감사결과를 예산안과 법안과 연계하는 제도 정비야말로 가장 확실한 사후검증일 수 있다.

예산의 경우, 국회예산정책처에 시정요구를 받은 기관이 시정사항에 맞도록 예산안을 편성하도록 점검하는 역할을 맡기는 것도 하나의 방안이다. 법안의 경우에도 국회 법제실 혹은 해당 상임위원회 입법조사관 등과 연계하여 국정감사 시정사항을 법안심사에 반영해야 한다.

‘국정감사와 감사원의 통합적 연계’ 역시 보완해야 할 과제다. 국정감사 결과 처리의 실효성에 문제가 있다는 것이 대체적인 평가다. 국회의 시정처리 요구내용 자체가 비현실적이거나 일반적인 경우가 많고, 정부의 처리도 형식적으로 그치는 경우가 많다. 감사원과의 연계를 통해 국정감사의 실효성을 제고하는 방안을 적극 검토해야 한다(강장

석·윤은기, 2015; 윤은기·황선영, 2016).

첫째, 국회의 감사원 감사청구 요청을 적극 활용하는 것이다. 국정감사 결과에 따른 특정 사항이나 회계처리 같은 전문적 사항에 대해 국회가 감사원에 감사를 요청하는 방식으로 역할을 분담하는 방식이다. 「국회법」은 이미 국회가 의결을 통해 감사원의 직무 범위에 속하는 사항 중 사안을 특정하여 감사원에 감사를 요구할 수 있도록 규정하고 있다(제127조의 2)¹¹¹⁾. 다만, 감사원 감사청구 시 본회의 의결을 거치도록 되어 있는데, 상임위 의결로 관련 규정을 개정하여 감사원에 대한 감사청구를 보다 용이하게 하는 방안도 검토해 볼 수 있다.

둘째, 국회와 감사원이 감사 정보를 교환하면 효율적인 국정감사 수행에 도움이 될 것이다. 감사원이 행정기관의 위법행위 여부에 대한 감사결과를 국회, 특히 해당 상임 위원회에 제공하게 되면 국회는 국정감사의 기초자료로 활용할 수 있을 것이다. 중요한 사안에 대한 감사원 감사결과는 국회의 입법과 예산심의 과정에 반영할 수 있다. 반면, 국회는 국정감사가 종료되면 행정부에 대한 시정·처리 요구사항, 행정부의 처리결과 보고, 국회의 후속조치 내용 등을 감사원에 통보하여 사후처리의 과정들을 모니터링하는 것도 필요하다.

셋째, 국회와 감사원의 인적교류도 추진해 볼 수 있다. 감사원은 감사원 직원을 국회 상임위원회에 파견하여 감사처리 결과와 감사정보 교환을 위한 실무를 담당하게 하고, 국회는 입법조사관 등 직원을 감사원에 파견하여 전문교육을 받게 하고 감사정보를 취득할 수 있도록 하는 것이다(고준석·노제훈, 2011).

감사지원 시스템을 강화하는 문제도 중요하다. 국정감사 과정에서 큰 문제 중의 하나는 행정부와 입법부의 정보 비대칭 문제이다. 앞서도 지적했지만, 국회가 정부에 대한 감시·통제 기능을 충실히 수행하기 위해서는 상당한 수준의 정보 획득 및 해석 역량을 갖추어야 한다. 현재 국회의 의원보좌 인력이나 의정지원 기구 등을 살펴볼 때, 업무의 전문성이나 수행 능력 등에서 행정부에 비해 열세일 수밖에 없다.

따라서 국회의 감사능력을 제고하기 위해서는 첫째, 외부전문가를 적극 활용할 필요

111) 「국회법」 제127조의 2(감사원에 대한 감사 요구 등) ① 국회는 의결로 감사원에 대하여 「감사원법」에 따른 감사원의 직무 범위에 속하는 사항 중 사안을 특정하여 감사를 요구할 수 있다. 이 경우 감사원은 감사 요구를 받은 날부터 3개월 이내에 감사 결과를 국회에 보고하여야 한다.

가 있다. 국회는 입법활동이나 국정감사 및 국정조사에 필요한 경우 외부 전문가를 활용할 수 있도록 하고 있다(「국회법」 제43조, 「국감조법」 제6조 등). 그러나 아직까지는 국정감사에서 외부전문가를 활용하지 않고 있다. 상임위원회 차원에서 관련 전문가를 초빙하여 수석전문위원 주관하에 간담회를 개최하는 수준에 머물러 있다.

둘째, 행정부와 입법부 간 정보 비대칭 상황을 극복하고 국정감사를 효과적으로 수행하기 위해서는 의정지원 기관들의 전문성과 역량을 확충해야 한다.

미국의 경우 의회의 의회조사국(CRS), 회계감사원(GAO), 의회예산처(CBO)와 같은 입법보조 기관들은 행정부의 정책 결정과 집행의 감사, 예산 낭비나 경영부실 사례의 조사·평가를 통해 효과적인 국정감사의 수행을 위한 전문가적인 역할과 기능을 담당하고 있다. 예산 관련 정보수집 및 분석은 의회예산처가, 행정부 예산 집행에 대한 분석 및 평가는 회계감사원이 담당하는 등 역할이 구분되어 있다.

이에 비해 우리 국회는 국회사무처와 국회예산정책처, 국회입법조사처 등에서 의정활동을 지원하고 있지만, 자신의 소관 업무에 대한 보고서 발간, 의원의 요청에 의한 자료 제공 정도에 머무르고 있는 것이 현실이다. 이들 기관은 ▲ 전문 인력의 부족 ▲ 다양한 분야를 포함하는 조직 구성의 미흡 ▲ 당파성에 근거한 독립성과 객관성 직무수행의 문제 등으로 국정감사를 효율적으로 수행하지 못하고 있다(윤은기·황선영, 2016).

국회 입법지원기구의 조직과 기능을 확대하여 전문성을 제고할 필요가 있다. 제도적 차원에서 국회의 입법보조 기관들의 기능과 역할을 보강할 필요가 있고, 국정감사에도 적극 참여하여 보좌할 수 있는 임무와 기능을 부여할 필요가 있다(강장석·윤은기, 2015).

※ 참고 : 미국 의회의 입법보조기관

회계감사원(Government Accountability Office, GAO)¹¹²⁾

의회 소속의 감사기구로 1921년에 설립했다. 회계감사(audit), 평가(evaluation), 수사(investigation)를 통해 연방정부의 사업 및 업무가 국민을 위한 공익성을 확보할 수 있도록 의회가 감시하는 역할을 한다. 정부기관 등에 대한 감사, 정부의 사업과 활동에 대한 분석과 평가, 정부 회계기준 및 정부 감사기준의 제정과 공포 등이 주요 기능이다. 감사결과를 수시로 행정부와 의회에 제출함으로써 의원들은 각 부처의 예·결산과 운영상황을 상세히 파악할 수 있고, 이를 토대로 행정부를 견제한다. 공공책임성, 청렴성, 신뢰성을 핵심 가치로 삼으며 ‘의회의 감시자(the congressional watch dog)’ 또는 ‘납세자의 최고 친구들(the taxpayers best friend)’이라고 불린다.

의회 소속이지만 감사원장(comptroller general)은 상원의 자문과 동의를 얻어 대통령이 임명한다. 임기 15년의 원장은 의회의 의결 없이 해임될 수 없고, 의회 역시 원장의 구체적인 직무수행에 개입하지 않음으로써 독립성을 보장한다. 업무 수행에서도 탈정파적, 탈이데올로기적 객관성을 강조한다.

의회조사국(Congress Research Service, CRS)

1914년 의회도서관에 설립된 입법참고국(Legislative Reference Service)에서 출발하여 100년이 넘는 역사를 지닌 미국 의회의 공식적인 싱크탱크이자 초당파적 연구기관이다. 정책평가나 입법에 필요한 전문적인 정보가 기하급수적으로 늘어나자 1970년 현재의 기구로 확대 개편했다. 미국법, 국내 사회정책, 외교·국방·통상, 정부·재정, 자원·과학·산업, 지식서비스그룹(정보전문가로 구성된 연구지원) 등의 부서가 있다. 변호사, 경제학자, 생물학자 등 각 분야 전문가를 포함한 800여 명의 직원이 연간 1천여 건의 각종 보고서를 내놓고 있다. 당파성을 떠나 객관적이고 사실적으로 현안을 분석하고 입법 정보를 다룬 「CRS Report」는 신뢰할 만한 객관성과 공정성을 갖춘 것으로 높이 평가되며 미국 의회의 정책이나 입법에 직접적인 영향을 미친다.

의회예산처(Congressional Budget Office, CBO)

의회 예산의 분석, 세입과 세출, 예산의 적자 여부에 관한 업무를 담당하는 비당파적 기관이다. 연방 예산, 연방 프로그램, 미국경제 현황 등을 분석하며, 예산과 관련된 정보나 분석을 의회에 제출한다.

다. 제도 운영의 실효성을 제고하기 위한 방안

1) 자료제출 요구권 강화 및 절차 합리화

국회가 국정감사·조사, 청문회 등을 충실하게 수행하기 위해서는 충분한 자료를 적절한 시간 내에 확보하는 것이 대단히 중요하다. 이를 위해 「국회법」을 비롯한 관련 법률

112) 1921년 미국 「예산회계법(budget and accounting act)」에 의해 설립된 회계감사원(General Accounting Office, GAO)은 2004년 제정된 「정부책임처 인적자원개혁법(GAO human capital reform act)」에 따라 정부책임처(Government Accountability Office, GAO)로 명칭을 변경했다(신성용, 2019). 다만, 이 글에서는 용어의 혼동 등을 피하기 위해 기존의 명칭(‘회계감사원’)을 쓴다.

들은 위원회의 의결 또는 재적위원 3분의 1 이상의 요구로 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있도록 하고 있다.

먼저, 「국회법」 제128조¹¹³⁾에 따라 본회의, 위원회, 소위원회는 그 의결로 안전의 심의 또는 국정감사나 조사와 ‘직접 관련된’ 자료(보고, 서류, 사진·영상물 등)의 제출을 정부, 행정기관 등에 요구할 수 있다. 나아가 청문회, 국정감사·조사와 관련된 서류 등의 제출을 요구할 때에는 “위원회 의결 또는 재적위원 3분의 1 이상”의 요구로 할 수 있도록 되어 있다.

「국회증언감정법」 제2조¹¹⁴⁾는 안전심의 또는 국정감사나 조사와 관련하여 자료제출을 요구받은 때에는 “이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 다른 법률에도 불구하고 누구든지 이에 따라야 한다”고 규정하고 있다.

동법 제4조¹¹⁵⁾는 국가기관이 자료제출을 요구받았을 때, ‘직무상 비밀에 속한다는 이유로’ 거부할 수 없다고 규정하고 있다. 다만, 군사·외교·대북 관계의 국가기밀에 관한 사항으로서 그 발표로 말미암아 국가안위에 중대한 영향을 미칠 수 있음이 명백하다고 주무부 장관 등이 소명하면 자료제출을 거부할 수 있다.

「국감국조법」 제10조¹¹⁶⁾에서는 위원회는 의결 또는 재적위원 3분의 1 이상의 요구로 국정감사 또는 조사와 관련된 서류 등의 제출을 요구할 수 있도록 규정하고 있다.

국정조사의 자료제출 요구권은 국정감사나 청문회 등에 비해 더 강력하다¹¹⁷⁾. 예컨

113) 「국회법」 제128조(보고·서류 등의 제출 요구) ① 본회의, 위원회 또는 소위원회는 그 의결로 안전의 심의 또는 국정감사나 국정조사와 직접 관련된 보고 또는 서류와 해당 기관이 보유한 사진·영상물(이하 이 조에서 “서류 등”이라 한다)의 제출을 정부, 행정기관 등에 요구할 수 있다. 다만, 위원회가 청문회, 국정감사 또는 국정조사와 관련된 서류 등의 제출을 요구하는 경우에는 그 의결 또는 재적위원 3분의 1 이상의 요구로 할 수 있다.

114) 「국회증언감정법」 제2조(증인출석 등의 의무) 국회에서 안전심의 또는 국정감사나 국정조사와 관련하여 보고와 서류 및 해당 기관이 보유한 사진·영상물(이하 “서류 등”이라 한다)의 제출 요구를 받거나, 증인·참고인으로서 출석이나 감정의 요구를 받은 때에는 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 다른 법률에도 불구하고 누구든지 이에 따라야 한다.

115) 「국회증언감정법」 제4조(공무상 비밀에 관한 증언·서류 등의 제출) ① 국회로부터 공무원 또는 공무원이었던 사람이 증언의 요구를 받거나, 국가기관이 서류 등의 제출을 요구받은 경우에 증언할 사실이나 제출할 서류 등의 내용이 직무상 비밀에 속한다는 이유로 증언이나 서류 등의 제출을 거부할 수 없다. 다만, 군사·외교·대북 관계의 국가기밀에 관한 사항으로서 그 발표로 말미암아 국가안위에 중대한 영향을 미칠 수 있음이 명백하다고 주무부장관(대통령 및 국무총리의 소속기관에서는 해당 관서의 장)이 증언 등의 요구를 받은 날부터 5일 이내에 소명하는 경우에는 그러하지 아니하다.

116) 「국감국조법」 제10조(감사 또는 조사의 방법) ① 위원회, 제5조제1항에 따른 소위원회 또는 반은 감사 또는 조사를 위하여 그 의결로 감사 또는 조사와 관련된 보고 또는 서류 등의 제출을 관계인 또는 그 밖의 기관에 요구하고, 증인·감정인·참고인의 출석을 요구하고 검증할 수 있다. 다만, 위원회가 감사 또는 조사와 관련된 서류 등의 제출 요구를 하는 경우에는 재적위원 3분의 1 이상의 요구로 할 수 있다.

대, 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」제4조 ①항¹¹⁸⁾은 국회의 국정조사 시 조사 위원회가 의결하여 요청하면 금융기관은 예외적으로 거래정보를 제공할 수 있다고 규정한다.)

그러나 실제로 국정감사나 안전심의를 위해 자료를 요구할 경우 반드시 제공할 것인지 대해서는 불분명하다는 지적이다.

나아가 위원회는 그 의결 또는 재적의원 3분의 1 이상의 요구로 국가기관·지방자치단체, 기타 기관에 인사청문과 직접 관련된 자료의 제출을 요구할 수 있다고 규정하고 있다¹¹⁹⁾. 다만, 인사청문회는 특정한 공직후보자를 대상으로 실시된다는 점, 임명동의안을 제출할 때 개인 신상과 관련된 증빙서류를 제출하도록 되어 있는 점 등에서 국정감사·조사 및 청문회와는 차이가 있다.

법 규정에도 불구하고, 자료제출 문제는 늘 논란이 되고 있다. 자료제출을 요구받은 대상기관들이 ‘개인정보 보호’ 주로 인사청문회에서 공직후보자의 친인척 관련 자료(범죄경력, 병역관계, 진단기록, 납세실적 등)는 개인의 사생활 보호를 이유로 해당기관들이 제출을 거부하는 경우를 많이 볼 수 있다.

또한 ‘금융거래에 대한 비밀 보장’, ‘직무상 비밀’ 등을 이유로 핵심적인 자료의 제출을 거부하는 사례도 반복되고 있다. 이로 인해 내실 있는 국정감사·조사, 청문회가 어

117) 「인사청문회법」 제5조(임명동의안 등의 첨부서류) ① 국회에 제출하는 임명동의안 등에는 요청서류서 또는 의장의 추천서와 다음 각 호의 사항에 관한 증빙서류를 첨부하여야 한다 1. 직업·학력·경력에 관한 사항 2. 공직자 등의 병역사항 신고 및 공개에 관한 법률의 규정에 의한 병역신고 사항 3. 공직자윤리법 제10조의2 제2항의 규정에 의한 재산신고 사항 4. 최근 5년간의 소득세·재산·종합토지세의 납부 및 체납 실적에 관한 사항 5. 범죄경력에 관한 사항

118) 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」 제4조(금융거래의 비밀보장) ① 금융회사 등에 종사하는 자는 명의인(신탁의 경우에는 위탁자 또는 수익자를 말한다)의 서면상의 요구나 동의를 받지 아니하고는 그 금융거래의 내용에 대한 정보 또는 자료(이하 "거래정보 등"이라 한다)를 타인에게 제공하거나 누설하여서는 아니 되며, 누구든지 금융회사 등에 종사하는 자에게 거래정보 등의 제공을 요구하여서는 아니 된다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로서 그 사용 목적에 필요한 최소한의 범위에서 거래정보 등을 제공하거나 그 제공을 요구하는 경우에는 그러하지 아니하다. 1. 법원의 제출명령 또는 법관이 발부한 영장에 따른 거래정보 등의 제공 2. 조세에 관한 법률에 따라 제출의무가 있는 과세자료 등의 제공과 소관 관서의 장이 상속·증여 재산의 확인, 조세탈루의 혐의를 인정할 만한 명백한 자료의 확인, 체납자의 재산조회, 「국세징수법」 제14조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유로 조세에 관한 법률에 따른 질문·조사를 위하여 필요로 하는 거래정보 등의 제공 3. 「국정감사 및 조사에 관한 법률」에 따른 국정조사에 필요한 자료로서 해당 조사위원회의 의결에 따른 금융감독원장(「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」 제24조에 따른 금융감독원의 원장을 말한다. 이하 같다) 및 예금보험공사사장(「예금자보호법」 제3조에 따른 예금보험공사의 사장을 말한다. 이하 같다)의 거래정보 등의 제공

119) 「인사청문회법」 제12조(자료제출 요구) ① 위원회는 그 의결 또는 재적의원 3분의 1 이상의 요구로 공직후보자의 인사청문과 직접 관련된 자료의 제출을 국가기관·지방자치단체, 기타 기관에 대하여 요구할 수 있다. ② 제1항의 요구를 받은 때에는 그 기간을 따로 정하는 경우를 제외하고는 5일 이내에 자료를 제출하여야 한다.

려워지는 것은 물론 감사·조사, 청문회의 실효성에도 의문을 낳는다. 「국회증언감정법」을 개정하여 국회의 자료제출 요구권을 보완, 강화해야 할 필요가 있다.

먼저, 「국회증언감정법」의 자료제출 의무 규정에 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」, 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 등에도 불구하고 자료제출 의무가 있음을 명시하는 것이 필요하다(국회개혁자문위원회, 2014). 또한, ‘사생활 침해’의 내용을 구체화하고 거부사유를 명확히 한다면 자료제출 거부 범위를 축소할 수 있을 것이다. 국회가 요구한 서류에 개인정보에 관한 사항이 포함되어 있는 경우 서류제출 요구의 취지에 어긋나지 않는 범위에서 개인정보에 관한 사항을 제외하고 제출하도록 해야 한다. 아울러 국정감사에 필요한 특정 사항에 한해서만 자료를 제출하거나 열람을 허용하도록 함으로써 자료제출과 개인정보 보호 문제가 충돌하지 않는 방안을 적극 검토해야 한다.

국가기관에 자료제출을 강제할 적절한 장치도 모색할 필요가 있다. 「국회증언감정법」(120)은 국가기관이 자료제출을 거부할 때 주무부 장관이 본회의 또는 해당 위원회에 출석하여 해명하도록 하거나 관계자 징계 등의 조치를 요구할 수 있도록 규정하고 있다.

그러나 필요한 조치를 요구하기 위해서는 ‘본회의 또는 해당 위원회의 의결’이 필요하여 실효성에 의문이 있는 만큼 의결정족수를 ‘해당 위원회 재적위원의 3분의 1 이상의 의결’로 완화하는 방안을 검토해야 한다.

국회가 자료제출을 재요구할 수 있도록 하고, 이때는 거부할 수 없도록 하는 방안을 도입하는 방안도 가능하다. 정부나 관련 기관들이 자료제출 거부 이유를 소명할 경우, 국회가 이를 심의하고, 필요하다면 ‘위원회 재적위원 3분의 2 이상의 의결’로 자료제출을 재차 요구하고 해당 기관은 이를 거부할 수 없도록 규정하는 것이다. 다만, 자료제출 재요구에 있어서 의결요건을 지나치게 까다롭게 하면 사실상 국회 스스로 자료제출 요구권을 사문화할 우려가 있으므로 ‘해당 위원회의 의결’ 수준으로 가급적 낮추는 것이 바람직하다.

국정감사·조사 및 청문회의 내실화와 사생활 보호를 조화시키는 방안으로 ‘비공개 열

120) 「국회증언감정법」 제4조의 2(서류 등의 제출 거부 등에 대한 조치 요구) 국회는 제2조에 따라 서류 등의 제출을 요구받은 국가기관이 제4조제1항 단서에 해당하지 아니함에도 이를 거부하거나 거짓으로 제출한 때에는 본회의 또는 해당 위원회의 의결로 주무부 장관에 대하여 본회의 또는 위원회에 출석하여 해명하도록 하거나, 관계자에 대한 징계 등 필요한 조치를 요구할 수 있다.

람제도'가 있다. 이는 인사청문회 제도의 개선방안으로 제시된 것지만, 국정감사·조사 및 청문회에서 적용될 수 있을 것이다(전진영 외 2009). 국가기관 등이 자료제출을 꺼리는 이유 중 하나가 자료의 공개로 인한 개인 또는 조직의 피해 가능성을 우려하는 것인 만큼 이를 해소하자는 것이다. 정부와 관련 기관들이 사생활 보호나 직무상 비밀 등의 이유로 자료제출을 거부하면 비공개 열람으로 자료제출을 대신하는 것이다.

다만, 위원회의 위원 및 보좌직원 등은 비공개 열람 자료를 정당한 이유 없이 누설하지 못하도록 하고, 고의로 유출·누설하면 민·형사상 책임을 지는 등 강력하게 처벌하도록 해야 한다. 예컨대, 비공개 자료의 유출 책임에 대한 선서를 요구하고 관련 처벌 규정을 상세히 규정하는 방법이 있다.

특히, 인사청문회의 경우에는 지금처럼 20일이라는 짧은 기간에 인사청문회를 마쳐야 한다는 점에서 충분한 자료를 적절한 시간 안에 확보하여 검토할 수 있느냐가 중요하다. 제출서류가 불충분하면 효과적인 인사 검증이 어려울 뿐만 아니라 청문위원들이 '제3자 제보' 등에 의존하게 되어 확인되지 않는 불확실한 사실이나 의혹들이 더욱 난무하게 하여 인사청문회의 본질적 기능을 훼손하게 된다. 법정 기본 제출서류의 확대, 개인정보·금융거래정보 자료제출 요구권 보완, 자료 제출 기간 미준수에 대한 제재 등이 검토된다. 현재 20대 국회에는 ▲ 자료제출 지연·불응 시 기관에 경고 및 관계자 징계 요구 가능, 세금 납부 및 체납 실적 제출 기간 확대 ▲ 자료를 제출받지 못했을 때 10일 이내 범위에서 인사청문 기간 연장 ▲ 금융거래 내용 및 진료 기록 등의 자료제출 요구 등의 내용을 담은 「인사청문회법」 개정안들이 제출되어 있다.

무엇보다 공직후보자가 제출해야 하는 법정 기본 제출서류를 확대해야 한다. 현재는 직업·학력·경력, 병역, 재산, 납세 및 체납실적, 범죄경력의 다섯 가지에 국한하고 있다(121).

121) 「인사청문회법」 제5조(임명동의안 등의 첨부서류) ① 국회에 제출하는 임명동의안 등에는 요청서류 또는 의장의 추천서와 다음 각호의 사항에 관한 증빙서류를 첨부하여야 한다. 1. 직업·학력·경력에 관한 사항 2. 공직자등의병역사항신고및공개에관한법률의 규정에 의한 병역신고사항 3. 공직자윤리법 제10조의2제2항의 규정에 의한 재산신고사항 4. 최근 5년간의 소득세·재산세·종합토지세의 납부 및 체납 실적에 관한 사항 5. 범죄경력에 관한 사항 ② 제1항 각호의 규정에 의한 서류는 국회의 동의 또는 인사청문을 요하는 공직후보자에 대하여는 임명권자(대통령당선인을 포함한다) 또는 지명권자가, 국회에서 선출하는 공직후보자에 대하여는 당해 공직후보자가 이를 의장에게 제출한다. ③ 국회에서 선출하는 공직후보자는 필요한 경우 제1항 각호의 규정에 의한 서류를 국가기관, 지방자치단체 등 유관기관의 장에 대하여 요구할 수 있으며, 그 요구를 받은 당해 기관의 장은 이에 응하여야 한다.

한편, 다섯 가지 제출서류를 구체적으로 살펴보면, 1에는 이력서, 졸업증명서, 재직증명서, 경력증명서, 2에는 병역사항 신고서, 본인 및 직계비속의 병역사항, 병적증명서 또는 복무확인서, 재산신고사항 공개목록, 재산신고사항 고지거부이유서, 재산신고서, 3에는 소득금액증명, 근로소득원천징수영수증, 지방세 세목별 과세(납세)증명서, 납세(체납)증명서, 지방세 납세(체납)증명서, 범죄경력 조회서 등을 포함한다.

인사청문회 과정에서 위원들의 추가 자료 요구가 가장 빈번한 주민등록이전내역, 부동산 거래내역, 주식 및 채권 거래내역을 필수 제출서류에 포함시켜, 최소한 8가지 서류를 임명동의안과 함께 제출하도록 할 필요가 있다. 법정 기본제출 서류에 청와대가 고위공직자 후보에 대해 실시한 사전검증 정보와 자료를 포함하여 인사검증의 실효성을 높이고, 인사청문회가 정책검증에 더 많이 집중할 수 있도록 해야 한다. 이는 ‘사전 검증 강화와 정보공유’ 항목에서 보다 상세히 설명한다.

국회가 국정감사·조사, 청문회 등을 핑계로 불필요한 자료 제출을 과다하게 요구함으로써 정부의 행정업무에 과도한 부담을 주고 심지어 업무 마비까지 일으킨다는 비판이 있다. 자료제출 요구의 범위나 내용을 명확히 하여 과중한 부담을 덜어 야 한다.

먼저, 자료제출 요구의 중복을 방지하기 위해 각 의원들의 자료제출 요구를 위원회에서 조정할 수 있도록 하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 이와 관련, 국회는 지난 2002년 「국회법」 등을 개정해 국회와 행정부 간에 서면 이외에 전자자료로도 유통할 수 있도록 하고, 이를 지원하는 정보시스템인 ‘의정자료전자유통시스템’을 구축했다(임동진 외, 2010).

아울러 국회는 개인정보를 포함한 자료를 해당 목적 외의 용도로 이용할 수 없도록 규정하여 자료가 유출되지 않도록 확실하게 차단함으로써 해당 기관들이 자료제출 요구에 응할 수 있도록 해야 한다(국회 개혁자문위원회, 2014).

2) 증인·증언의 실효성 제고

「국회법」(제129조)에 따르면, 본회의나 위원회는 그 의결로 안건의 심의 또는 국정감사·조사를 위하여 증인, 감정인, 참고인의 출석을 요구할 수 있도록 되어 있으며, 이에 대한 구체적인 내용은 관련 법률에서 상세하게 규정하고 있다.

「국회증언감정법」(제2조)¹²²⁾은 안전심의 또는 국정감사나 조사와 관련하여 증인·참고인으로 출석이나 감정의 요구를 받은 때에는 “이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 다른 법률에도 불구하고 누구든지 이에 따라야 한다”고 규정하고 있다.

증언을 거부할 수 있는 사유와 관련하여 동법 제3조¹²³⁾는 증인이 자신이나 친족 등의 형사책임과 관련된 경우, 그리고 변호사, 의사 등이 업무상 지득한 타인의 비밀로 공익상 필요치 않은 경우로 한정하고 있다(「형사소송법」 제148조, 제149조¹²⁴⁾). 감정인은 첫 번째에 해당하는 경우 감정을 거부할 수 있다.

또한, 동법 제4조¹²⁵⁾는 공무원 또는 공무원이었던 사람이 국회로부터 증인의 요구를 받았을 때 ‘직무상 비밀에 속한다는 이유로’ 증언을 거부할 수 없으며, 다만, 군사·외교·대북관계의 국가기밀에 관한 사항으로 국가 안위에 중대한 영향을 미칠 수 있다는 점이 명백함을 주무부 장관이 소명하면 증언하지 않을 수 있는 것으로 규정하고 있다.

「국감국조법」(제10조)¹²⁶⁾에서는 위원회(소위원회 또는 반 포함)는 그 의결로 증인·감정인·참고인의 출석을 요구하고 검증을 할 수 있도록 한다.

국회의 요청을 받은 증인들이 불출석하거나 참석하여 허위 진술을 하면 국회에 의해

122) 「국회증언감정법」 제2조(증인출석 등의 의무) 국회에서 안전심의 또는 국정감사나 국정조사와 관련하여 보고와 서류 및 해당 기관이 보유한 사진·영상물(이하 “서류 등”이라 한다)의 제출 요구를 받거나, 증인·참고인으로서 출석이나 감정의 요구를 받은 때에는 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 다른 법률에도 불구하고 누구든지 이에 따라야 한다.

123) 「국회증언감정법」 제3조(증언 등의 거부) ① 증인은 「형사소송법」 제148조 또는 제149조에 해당하는 경우에 선서·증언 또는 서류 등의 제출을 거부할 수 있다. ② 감정인은 「형사소송법」 제148조에 해당하는 경우에 선서 또는 감정을 거부할 수 있다.

124) 「형사소송법」 제148조(근친자의 형사책임과 증언 거부) 누구든지 자기나 다음 각호의 1에 해당하는 관계있는 자가 형사소추 또는 공소제기를 당하거나 유죄판결을 받을 사실이 발로될 염려 있는 증언을 거부할 수 있다. 1. 친족 또는 친족관계가 있었던 자 2. 법정대리인, 후견감독인

동법 제149조(업무상 비밀과 증언 거부) 변호사, 변리사, 공증인, 공인회계사, 세무사, 대서업자, 의사, 한의사, 치과의사, 약사, 약종상, 조산사, 간호사, 종교의 직에 있는 자 또는 이러한 직에 있던 자가 그 업무상 위탁을 받은 관계로 알게 된 사실로서 타인의 비밀에 관한 것은 증언을 거부할 수 있다. 단, 본인의 승낙이 있거나 중대한 공익상 필요 있는 때에는 예외로 한다.

125) 「국회증언감정법」 제4조(공무상 비밀에 관한 증언·서류 등의 제출) ① 국회로부터 공무원 또는 공무원이었던 사람이 증인의 요구를 받거나, 국가기관이 서류 등의 제출을 요구받은 경우에 증언할 사실이나 제출할 서류 등의 내용이 직무상 비밀에 속한다는 이유로 증언이나 서류 등의 제출을 거부할 수 없다. 다만, 군사·외교·대북 관계의 국가기밀에 관한 사항으로서 그 발표로 말미암아 국가안위에 중대한 영향을 미칠 수 있음이 명백하다고 주무부 장관(대통령 및 국무총리의 소속기관에서는 해당 관서의 장)이 증언 등의 요구를 받은 날부터 5일 이내에 소명하는 경우에는 그러하지 아니하다.

126) 「국감국조법」 제10조(감사 또는 조사의 방법) ① 위원회, 제5조 제1항에 따른 소위원회 또는 반은 감사 또는 조사를 위하여 그 의결로 감사 또는 조사와 관련된 보고 또는 서류 등의 제출을 관계인 또는 그 밖의 기관에 요구하고, 증인·감정인·참고인의 출석을 요구하고 검증을 할 수 있다. 다만, 위원회가 감사 또는 조사와 관련된 서류 등의 제출 요구를 하는 경우에는 재적 위원 3분의 1 이상의 요구로 할 수 있다

고발되고 실형이나 벌금형 등의 처벌을 받는다. 우리 국회의 불출석·위증에 대한 처벌 수준은 강력한 편이며 고발을 위한 절차적 요건¹²⁷⁾도 상대적으로 용이하다.¹²⁸⁾

[표 5-12] 「국회증언감정법」 중 처벌 규정

죄 명	내 용	처 벌
불출석 등의 죄 (제12조)	- 정당한 이유 없이 출석하지 아니한 증인 - 고의로 출석요구서의 수령을 회피한 증인 - 보고 또는 서류제출 요구를 거절한 자 - 선서 또는 증언이나 감정을 거부한 증인이나 감정인 - 정당한 이유 없이 증인·감정인·참고인의 출석을 방해하거나 검증을 방해 한 자	3년 이하의 징역 또는 1천만원 이상 3천만원 이하의 벌금
국회모욕의 죄 (제13조)	- 증인이 본회의 또는 위원회에 출석하여 증언함에 있어 폭행·협박·기타 모욕적인 언행으로 국회의 권위를 훼손한 때	5년 이하의 징역 또는 1천만원 이상 5천만원 이하의 벌금
	- 증인이 동행명령을 거부하거나 고의로 동행명령장의 수령을 회피한 때 - 증인이 제3자로 하여금 동행명령장 집행을 방해하도록 한 때	5년 이하의 징역
위증 등의 죄 (제14조)	- 선서한 증인 또는 감정인이 허위의 진술(서면 답변 포함) 이나 감정할 때	1년 이상 10년 이하의 징역*

자료 : 「국회증언감정법」의 관련 규정.

* 위증과 관련해서는 “다만, 범죄가 발각되기 전에 자백한 때에는 그 형을 감경 또는 면제할 수 있다. 이때 자백은 국회에서 안전검사의 또는 국정감사나 국정조사를 종료하기 전에 하여야 한다(제14조).”고 규정.

문제는 국회의 고발에도 불구하고 검찰과 법원의 처벌이 솜방망이에 그치고 있다는 사실이다. 불출석하거나 위증을 한 증인들에 대해 고발이 이뤄지더라도 무혐의로 끝나거나 불기소하는 경우가 많고, 기소하더라도 실형보다는 벌금형에 그치는 경우가 대부분이다.¹²⁹⁾

127) 「국회증언감정법」 제15조(고발) ① 본회의 또는 위원회는 증인·감정인 등이 제12조(불출석 등의 죄)·제13조(국회모욕의 죄) 또는 제14조(위증 등의 죄) 제1항 본문의 죄를 범하였다고 인정한 때에는 고발하여야 한다. 다만, 청문회의 경우에는 재적위원 3분의 1 이상의 연서에 따라 그 위원회의 이름으로 고발할 수 있다.

128) 미국에서는 의회모독죄에 대해 100달러 이상 1,000달러 이하의 벌금 또는 1개월 이상 1년 이하의 징역을 부과할 수 있도록 하고 있다. 미국 의회에서 증인에 대한 의회모독죄 고발을 위해서는 상원이나 하원 본회의의 의결이 요구되는 것에 비하여 우리 국회의 경우 위원회의 의결 또는 청문회 개최 시 위원회 재적위원 3분의 1 이상의 연서로 그 위원회의 이름으로 고발이 가능하다

129) 검찰과 법원의 처벌이 약한 이유와 관련, 2010년 국정감사 평가를 진행한 ‘경제정의실천시민연합’의 고계현 정책실장은

이러한 사실은 제13대~19대 국회의 증인 고발 현황¹³⁰⁾에서 확인된다. 동 기간 동안 국정감사 및 국정조사, 청문회에 불출석이나 위증 등으로 고발된 증인은 227명인데, 대부분이 ‘혐의 없음’으로 불기소되었다. 기소된 증인들도 거의 약식 기소로 벌금형(최소 200만원~최대 1,500만원)을 받았으며, 실형을 받은 증인은 13명(고발 사유는 불출석 2명, 위증 11명)에 그쳤다.

최근 들어 국회의 증인 고발 건수도 줄고, 검찰 및 법원의 처벌도 약화되는 추세라는 사실도 흥미롭다. 실제로 16대 국회에서 가장 많은 67명의 증인이 고발을 당했는데, 17대 국회 56명, 18대 국회 43명, 19대 국회 34명 등으로 줄어들었다.¹³¹⁾ 국회가 고발한 증인에 대한 형사처벌도 18대, 19대 국회에서는 한 명도 실형을 받지 않고 무혐의나 벌금형에 그쳤다.

다만, 20대 국회에서는 증인의 불출석(동행명령 거부 포함) 또는 위증으로 고발된 증인이 90명으로 크게 늘어났다. 그럼에도 불구하고 고발된 증인 대부분은 무혐의 또는 불기소되었고, 10명만이 벌금형을 받았다. 처분 결과는 검찰에서 해당 위원회로 통보함으로써 확인되는데, 검찰이 답변서를 제출하지 않아 ‘확인 불가’가 된 경우도 상당수다.¹³²⁾

미국 의회는 20세기 초까지 불출석 증인을 강력하게 처벌했으나 오늘날에는 증인 불출석에 대해 민형사상 제재 수단을 사용하는 경우는 드물다. 최근에는 증인 불출석에 대한 제재는 예외적이며 대부분의 증인들이 자발적으로 출석하고 있다. 이는 오랜 정치적 경험과 제도를 통해 의회의 권한이 강화되었고 사회적으로도 의회의 권한을 존중하는 관행이 확립된 데 따른 것이다. 이처럼 미국 의회가 장기간에 걸쳐 권한을 다진 것처럼, 우리 국회도 증인출석요구제도의 실효성이 확보될 때까지 더욱 단호한 제재를 통해 불출석에 대응할 필요가 있다는 의견이다(최정인, 2017b).

“불출석 사유에 대한 요건이 명확하게 규정되어 있지 않는 등 제도적으로 허점이 있다. 고발을 결의하는 과정이 복잡해 고발 건수가 적은 것도 문제이다. 고발을 결의 하더라도 정당 간 의견이 나뉘는 경우가 많아 검찰에서도 적극적으로 처벌에 나서지 않는다”라고 설명했다.(고계현, 2016)

130) 국회사무처(2016), 「2016 의정자료집」.

131) 역대 국회의 증인 고발 건수/실형 사례를 보면, 13대 10명/1명(국감 위증·증언거부·국회모욕), 14대 국회 6명/3명(상임위원회 위증), 15대 국회 11명/3명(상임위원회 위증), 16대 67명/4명(국감 위증 2명, 국감 불출석 2명), 17대 국회 56명/2명(국감 위증), 18대 국회 43명/실형 없음, 19대 34명/실형 없음 등으로 나타나고 있다(국회사무처, 2016, 「2016 의정자료집」).

132) 국회사무처 의사국 자료 참조.

이와 관련, 20대 국회는 두 번에 걸쳐 「국회증언감정법」의 관련 내용을 개정(2017. 3. 21.과 2018. 4. 17.), 불출석이나 위증에 대한 처벌 수준을 강화했다. 구체적으로 증인·참고인의 주소·전화번호 등을 확보할 방안을 마련하여, 소환의 정확성을 높이고 불출석의 책임을 확실하게 물을 수 있도록 했다(제5조 ⑦항 신설). 증인이 고의로 출석 요구서 수령을 회피한 경우도 ‘불출석 등의 죄’에 포함하였고, 불출석에 대한 형량을 ‘3년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금’에서 ‘3년 이하의 징역 또는 1천만원 이상 3천만원 이하의 벌금’으로 상향 조정했다(제12조 ①항).¹³³⁾

이외에 증인불출석에 대한 형사제재의 실효성을 높이기 위해 고발요건 완화를 검토할 필요가 있다. 현재 불출석하거나 동행명령을 거부하는 증인을 처벌하기 위해서는 청문회의 경우를 제외하면 위원회 또는 본회의 재적위원 과반수 출석과 출석 의원 과반수 찬성이 요구된다. 청문회의 증인 불출석의 경우 이미 재적위원 3분의 1 이상의 연서로 고발이 가능한 것에 비추어, 「국회증언감정법」 위반 행위에 대한 고발 요건을 ‘재적위원 3분의 1 이상’으로 완화하는 방안을 적극 검토해야 한다.

한편, 인사청문회에서 공직후보자의 허위 진술에 대한 처벌이 논란이 되고 있다. 현행법을 보면, 증인이나 감정인이 허위 진술·감정을 한 경우에는 처벌하지만, 공직후보자의 허위 진술을 제재하는 규정은 없다. 그러나 제3자인 증인이나 참고인의 허위 진술은 처벌하면서, 정작 자질을 검증받는 공직후보자가 국회를 기망하는 행위를 처벌할 수 없다는 것은 형평에 맞지 않는다는 지적이다. 허위 진술은 고위공직자로서의 기본적인 자질을 의심케 하는 것인 만큼 형사처벌로 인사청문회의 실효성을 제고해야 한다는 것이다.¹³⁴⁾ 다만, 형사상 불리한 자기진술거부권(헌법 제12조 제2항)에 반한다는 의견이 있는 만큼 위헌성 여부에 대한 검토가 선행되어야 할 것이다.¹³⁵⁾

133) 그 밖에 증인이 폭행·협박 등 모욕적인 언행으로 국회권위를 훼손하는 경우에는 5년 이하의 징역 또는 1천만원 이상 5천만원 이하의 벌금에 처하도록 하고(제13조 ①항), 동행명령을 거부하거나 고의로 동행명령장의 수령을 회피한 때, 제3자로 하여금 동행명령장의 집행을 방해하도록 한 때에는 종전과 동일하게 5년 이하의 징역에 처하도록 하였다(제13조 ②항).

134) 공직후보자가 적극적인 기망을 한 경우에 국회 모독죄로 처벌할 수 있다는 것이다. 현재 국회에는 공직후보자가 허위 진술을 할 경우 3년 이하의 징역, 3,000만원 이하의 벌금에 처하도록 하는 인사청문회법 개정안(이종배 의원 대표발의, 2019. 7. 3.)이 제출되어 있다. 또한 최근 윤석열 검찰총장 후보자 인사청문회(2019. 7. 8.)에서 허위 진술이 논란이 된 이후 공직후보자가 인사청문회에서 위증하지 않기로 선언한 뒤 거짓진술을 하거나, 허위 서면답변을 할 경우 1년 이상, 5년 이하의 징역형에 처하도록 하는 내용 등을 담은 개정안(오신환 의원 대표발의, 2019. 7. 10.)이 발의되었다.

135) 공직후보자의 허위 진술에 대한 처벌과 관련해서는 상반된 의견이 있다. 형사처벌이 타당하지 않다는 입장에서는 ▲ 형사상 자신에게 불리한 진술을 하지 않을 헌법상 권리(헌법 제12조 제2항, ‘자기부죄금지(自己負罪禁止) 원칙’)가 있다는 점 ▲ 형사 처벌은 죄형법정주의 원칙상 매우 엄격하게 적용해야 한다는 점 ▲ 개인의 헌법상 권리만 침해할 뿐 소기의 공익적

다만, 공직후보자의 허위 진술에 대한 비행사적 제재 수단을 검토할 필요가 있다. 공직후보자가 허위 진술을 한 것이 확인되면 국회 차원의 관련 사실 공표 및 의견서 제출을 하거나 소관 위원회의 의결로 지명 철회 또는 임명동의안 철회 건의를 할 수 있다. 공직후보자가 임명된 후에 허위 진술을 한 것이 드러나면 국회 고발 및 해임 건의도 할 수 있다(이현출, 2010).

국회는 증인이 청문회에 불출석할 경우 동행명령장을 발부할 수 있고(「국회증언감정법」 제6조). 증인이 동행명령을 거부하면 5년 이하 징역에 처할 수 있다(동법 제13조(국회모욕의 죄)). 그러나 동행명령에 불응해도 처벌이 이뤄지는 경우가 드물다. 실제로 2017년 12월 열린 이른바 ‘국정농단 의혹사건 진상규명을 위한 국정조사특위’ 청문회에서 증인 25명에게 동행명령장이 발부됐지만, 이 중 1명만 출석했을 뿐 나머지 24명은 불응했다. 동행명령장에 불응한 증인이 고발되면 최대 5년까지 징역형을 받을 수 있지만, 무혐의 처리되는 경우가 대다수다. 제13대 국회에서 19대 국회까지 동행명령 불응에 따른 국회모욕죄로 고발된 건수는 총 25건이지만, 21건이 무혐의 처리됐다. 나머지 4건도 벌금형에 그쳤다.

따라서 지금과 같은 임의동행방식의 동행명령제도가 아닌 강제구인제도를 도입해야 한다는 의견이 제시된다. 그러나 피의자가 아닌 증인의 출석을 강제하는 강제구인제도는 그 목적에 비해 수단이 지나치며, 사법권의 독립에 부정적인 영향을 미칠 우려가 있다는 지적도 있다.

국회가 직접 구인장을 발부하는 것은 헌법상 원칙인 영장주의에 어긋난다는 의견도 있다. 하지만 국회가 사법기관에 구인장 발부를 신청하고 법관이 발부 여부를 결정하면 그 자체로 영장주의 위배라고 보기는 어렵다. 그러나 강제구인은 신체의 자유를 매우 강하게 제한하는 것이라는 점에서 기본권 침해가 문제될 수 있다. 따라서 증인출석을 강제하기 위한 강제구인제도의 도입은 위헌 가능성에 대한 심도 있는 검토가 전제되어야 할 것이다.

효과를 거두기 쉽지 않다는 점 ▲ 공직후보자가 사실관계를 정확하게 답변하기 어렵다는 점 등을 지적한다. 반면에 형사 처벌이 필요하다는 입장에서는 ▲ 공직후보자가 사실을 말하겠다고 선서했다는 점 ▲ 인사청문회가 수사행위나 법적 진술에 관한 것이 아니어서 ‘자기부죄금지 원칙’이 적용되지 않는다는 점 ▲ 공익적 목적이 있어서 ‘자기부죄금지 원칙’을 제한할 수 있다는 점 ▲ 증인은 처벌하면서도 후보자는 처벌하지 않는 것은 형평에 어긋난다는 점 등을 지적한다(이현출 외, 2010).

실제로 1988년 7월 9일 동행명령제도를 신설할 당시, 당초에는 구인제도를 포함하는 「국회증언감정법」 개정안이 국회에서 가결됐으나 대통령이 거부권을 행사했고, 재의결에서 통과되지 못하였으며, 같은 해 7월 23일 현재와 같은 동행명령제도를 담은 개정안이 통과되었다.¹³⁶⁾

증인 불출석에 대한 처벌 강화에 앞서 무분별한 증인 채택이나 사생활 침해, 증인에 대한 모욕, 부적절한 질문 등의 문제들을 개선해야 한다는 지적에도 귀를 기울여야 한다. 실제로 매년 국감 때마다 약 4천 명의 증인들이 출석하고 있지만, 한 번도 질문을 받지 못하는 경우도 있다.

충분한 검토 없이 ‘일단 불러놓고 보자’는 식의 증인 채택은 지양하고 필수적인 증인만 출석시키고 가능하면 사전 답변서 제출로 대신하는 방안 등을 적극 검토해야 한다. 참고인도 전문적인 지식이나 감정이 필요한 경우로 한정하여 출석을 요청하는 것이 바람직하다. 국감 증인 채택의 요건을 현재보다 강화하고 직접적인 관련이 없는 증인의 출석을 제한하는 제도적 장치 마련이 필요하다(이옥남 외, 2015).

증인들은 자신의 권리와 의무¹³⁷⁾, 질의 사항 등에 대해서 알지 못해 불안감을 느끼고 출석을 기피하는 경향을 보이는 만큼 이에 대해 사전에 상세하게 서면 고지하여 불안감을 완화하고 불이익을 당하지 않을 수 있도록 해야 한다. 화상증언은 시간적, 공간적 한계로 참석이 어려운 경우에 증언을 확보할 수 있는 효과적인 방법이다. 최근 인터넷의 발달이나 스마트폰의 보급 등으로 기술적인 문제는 어느 정도 해소되었다고 볼 수 있지만, 증인의 적극적인 참여가 필요하다.

이와 관련해 국회는 지난 2016년 12월 16일 증인신청 절차의 투명성과 책임성을 강

136) 1987년 개헌과 1988년 「국감국조법」 제정을 통해 국정감사·조사제도가 부활한 이후 「국회증언감정법」 개정이 논의되는 과정에서 당시 야당은 증인구인제도 도입을 강력히 주장하였다. 이른바 ‘5공 청문회’ 등을 앞두고 핵심 증인들의 출석을 확보하기 위해 강제구인의 필요성이 대두된 상황이었다. 국회는 1988년 7월 9일, 증인구인제도를 포함하는 「국회증언감정법」 개정안을 통과시켰다. 증인이 정당한 이유 없이 2회 이상 불출석한 경우 위원회가 그 의결로 법원에 구인장 발부를 요청하고 법관의 심사를 거쳐 구인장이 발부되면 증인에 대한 강제구인이 가능하도록 하는 내용이었다. 이에 대해 대통령은 사법권 침해, 신체의 자유 침해, 입법만능주의 등을 이유로 재의를 요구했고, 1988년 7월 18일, 재의결에 부쳐진 「국회증언감정법」 개정안은 출석의원 3분의 2 이상의 찬성을 얻지 못하여 폐기되었다. 이후 여야 4당은 합의하여 구인제도를 삭제하고 동행명령제를 두되 동행명령 거부 시 처벌규정으로 국회모욕죄를 신설한 「국회증언감정법」 개정안을 1988년 7월 23일에 통과시켰으며, 이때 도입된 동행명령제도의 내용은 현재까지 유지되고 있다(최정인, 2017a).

137) 증인의 권리로 명시하여야 하는 것은 1. 묵비권, 2. 증언을 하지 않아도 되는 사항, 3. 증언 시 변호사조력을 받을 권리가 될 것이며, 증인의 의무로 명시하여야 하는 것은 1. 출석 의무, 2. 진실만을 증언할 의무이며, 3. 이를 위반할 경우의 법적 효과 등이다(이현출 외, 2010).

화하는 내용의 「국회증언감정법」 개정안을 통과시켰다(제5조 ②항)¹³⁸⁾. 개정안은 의원의 증인신청 시 신청 이유, 안건 또는 국정감사(조사)와의 관련성 등을 기재한 신청서를 제출하도록 하였다. 누가 무슨 이유로 증인을 신청하는지를 명확하게 하여 과도하고 무분별한 증인 소환을 합리적으로 제한하는 절차를 마련한 것이다. 증인 신문(訊問)의 효과도 제고하고, 증인 소환의 합리성과 예측가능성도 높일 수 있을 것으로 기대되고 있다. 지난 2016년 11월 30일 국정감사 결과보고서에 증인채택 현황 및 증인신문 결과를 포함하도록 하는 「국감국조법」 개정안이 통과된 것 역시 과도한 증인 채택을 막고 제도의 실효성을 제고하려는 취지가 담겨 있는 것이다(제15조 ②항).¹³⁹⁾

증인에게 사전에 구체적인 신문 요지를 알리는 등 예측가능성을 높여 증인의 협조를 이끌어내는 노력도 병행해야 한다. 서면답변을 통해 증언을 대신할 수 있을 경우에는 이를 적극 활용하도록 해야 한다. 증인 선정을 둘러싼 논란을 해소하기 위해 원칙적으로 간사 간 협의를 거쳐 위원회 의결로 증인을 채택하되 여야 간 협의가 이뤄지지 않는 경우에는 교섭단체 의석 비율에 따라 교섭단체별로 각각 증인을 선정하는 방안도 검토해 볼 필요가 있다.

국회에 출석하는 증인은 변호인을 대동하여 조력을 받을 수 있고, 회의의 비공개를 요구할 수 있으며, 국정감사·조사 시 작성한 서류 등은 외부에 공표할 수 없다. 특히, 증인·감정인·참고인은 「국회증언감정법」에서 정한 처벌 외에 증언·감정·진술로 어떠한 불이익한 처분도 받지 않도록 규정하고 있다¹⁴⁰⁾. 그러나 이 규정으로 증인에 대한 형사상 책임까지 면제되는 것은 아니다.¹⁴¹⁾

138) 「국회증언감정법」 제5조(증인 등의 출석요구 등) ... ② 의원 또는 위원은 제1항에 따라 출석 요구할 증인을 의장 또는 위원장에게 신청할 수 있다. 이 경우 의원 또는 위원은 증인 신청의 이유, 안건 또는 국정감사·국정조사와의 관련성 등을 기재한 신청서를 제출하여야 한다.

동 개정안은 ‘국회의원 특권 내려놓기’의 일환으로 진행되었다. 당시 정세균 국회의장은 국회의원 특권 개혁을 통한 국민 신뢰 회복을 목적으로 2016년 7월 18일 각 교섭단체에서 추천한 외부 전문가로 구성된 ‘국회의원 특권 내려놓기 추진위원회’를 설치하였고, ‘국회의원 특권 내려놓기 추진위원회’는 3개월 간의 논의를 거쳐 국회의장에게 국회의원의 권한 및 대우에 대한 개혁방안을 담은 건의를 제출하였다.(최정인, 2017a)

139) 「국감국조법」 제15조(감사 또는 조사 결과의 보고) ... ② 제1항의 보고서에는 증인 채택 현황 및 증인신문 결과를 포함한 감사 또는 조사의 경과와 결과 및 처리의견을 기재하고 그 중요 근거 서류를 첨부하여야 한다.

140) 「국회증언감정법」 제9조(증인의 보호) ③ 국회에서 증인·감정인·참고인으로 조사받은 사람은 이 법에서 정한 처벌을 받는 외에 그 증언·감정·진술로 인하여 어떠한 불이익한 처분도 받지 아니한다.

141) 이는 미국 의회에서 증인에 대해 기소면제권(congressional grants of immunity)을 부여하고 있는 것과 비교된다. 의회에 출석한 증인이 헌법상 특권(‘피고가 자신에게 불리한 증언을 거부할 수 있는 권한’)을 들어 증언을 거부하면 위원회는 3분의 2 이상의 동의를 얻어 이후의 형사소추에서 증인의 증언을 이용할 수 없다는 법원의 명령을 받을 수 있다. 증인에 대한

증인 및 참고인들이 불출석하는 데에는 너무 많은 증인 요청, 증인의 정보 부족과 불안감, 국민적 의무에 대한 소양 부족 등에 원인이 있다. 원칙적으로 필수적인 증인 10인 이내로 제한하고, 참고인도 전문적인 지식이나 감정이 필요한 경우에 한정해 출석을 요청하는 것이 바람직하다. 그 외에는 가급적 서면 증언으로 대체할 필요가 있다.

지금까지의 긴 논의를 정리해보자. 대의제 체제에서는 국민의 대표인 국회가 권력의 출발점이다. 현대 사회의 행정부의 비대화 현상을 고려할 때 정책을 집행하는 행정부에 대해 국회의 상시적 감시와 통제는 더욱 강조되어야 한다. 그런 면에서 국정감사제도는 국회의 강력하고 직접적인 국정통제수단으로서 의미가 있다. 감사 범위의 포괄성(‘국정 전반’)과 시기(기간)의 정기성(‘매년 정기국회 이전 30일’)은 그 자체로서 행정부에 대한 사전적 통제기능을 수행하고 있는 것이다.

국정감사는 국회의 행정부 통제라는 측면에서 긍정적으로 평가할 수 있지만, 국정조사와 기능이 중첩하는 점은 물론이고 정치감사, 부실감사, 일회성 감사, 전문성 결여 등 운영상 많은 부작용과 문제점들이 드러난 것도 사실이다. 국정감사제도가 없어도, 상임위원회 활동이나 국정조사권만으로도 충분한 국정 통제가 가능한 것은 외국의 사례에서 확인해 볼 수 있다.

다만, 국정감사제도는 헌법 사항이다. 개헌을 통해 폐지될 때까지 헌법에 보장된 국정감사를 당장 중단하기는 어렵다.¹⁴²⁾ 우리 헌법과 법률이 정하고 있는 국회의 정당한 권한이자, 의무이기 때문이다. 국정감사제도를 폐지하기 전까지는 미흡한 부분을 꾸준히 개선해야 한다. 이미 수많은 논의와 검토가 진행되어 왔기 때문에 정치권의 의지만 있다면 어렵지 않게 해결할 수 있다.

큰 방향은 정책감사 성격을 강화한 충실한 국정감사 운영에서 찾아야 한다. 구체적으로 시기 조정문제, 피감기관 축소, 예비감사제도 도입, 자료제출 요구권 강화, 증인 불출석·위증 처벌, 감사결과 사후통제, 감사원과의 통합적 연계, 전문성 강화 등 그동안 논란이 되어 왔던 국정감사제도의 전반적 문제를 손질, 보완해야 한다.

다만, 근본적인 해결책은 국정조사의 활성화에서 찾는 것이 바람직한 것으로 보인다. 상임위원회의 상시적인 감사 활동과 상임위 중심의 국정조사를 통해 행정부에 대한 감

기소면제권은 정치적 결정으로 볼 수 있으며, 증인의 증언을 실질적으로 확보하는 유용한 수단이다.

142) 일부에서는 개헌 없이 「국감국조법」 개정만으로도 국정감사 폐지가 가능하다고 주장하기도 한다(이관희, 2014).

시·통제 기능을 수행하는 가운데 자연스럽게 국정조사 중심으로 전환해 나가자는 것이다.

이를 위해서는 개최 요건이나 절차를 개선하여 국정조사를 보다 용이하게 개최할 수 있도록 해야 한다. 그래야 소수 야당이 국정조사권 발동을 통해 효과적으로 집권 여당과 행정부의 비리를 적발하고 법적·정치적 책임을 물을 수 있을 것이다. 소수당 의원에 의한 행정부 통제를 원천적으로 봉쇄하여 제도 밖에서의 갈등을 양산한다는 비판도 해결할 수 있다. 독일이나 프랑스에서 국정조사권을 행정부에 대한 견제보다는 집권당인 여당을 견제할 수 있는 권리로 이해하며, 의회 내 소수세력의 국정조사 권한을 보장하는 방식으로 운영하고 있다는 점을 참고할 필요가 있다(신성용, 2019).

상임위원회 중심의 국정조사 활성화도 필요하다. 이는 단지 국정조사를 특위를 구성해 실시할 것이냐, 상임위에 회부할 것이냐를 결정하는 문제가 아니다. 각 상임위원회가 자체적으로 판단, 의결하여 소관 분야 사안에 대한 국정조사를 실시할 수 있도록 하는 것이다. 국정조사 실시가 용이해지는 것은 물론 상임위원회의 전문성을 살려 시의성 있게 현안에 대응할 수 있다. 사안이 여러 위원회 소관과 관련이 있거나 국가적으로 중대한 사안이어서 하나의 위원회에서 조사를 실시하기 어려울 때에는 국회 차원에서 특위를 구성하여 국정조사를 실시해야 할 것이다. 이를 통해 그동안 수많은 비판과 질타를 받아온 국정감사제도를 근본적으로 개혁하기 위해 여야 정치권이 힘과 지혜를 모을 수 있기를 기대해 본다.

제6장

국회, 참여와 개방

제1절 참여와 개방의 가치

제2절 청문회 활성화

제3절 청원권 실질화

참고1. 여성의 정치참여

참고2. 청년의 의회참여

이 장에서는 ‘국회의 시민 개방’과 ‘시민의 국회 참여’의 문제를 다룬다. 이와 관련해 현행 제도 가운데 가장 중요한 것은 청문회 및 청원제도이다. ‘청문회 활성화’와 ‘청원권 실질화’ 이외에 여성과 청년의 참여와 대표의 범위를 확대하는 과제도 살펴야 할 것이다. 아울러 국회 내 몇몇 위원회 기구에 중립적 시민위원이 참여하는 방안도 모색할 필요가 있다.

제 1 절 참여와 개방의 가치

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

최근의 사회문제는 ‘미세먼지’와 ‘저출산’처럼 그 발생 원인이 복잡다기하고, 해결 과정에도 다양한 이해관계가 충돌하며, 심각한 사회갈등으로 정책의 조정과 결정, 해결도 어려움에 봉착해 있다. 하지만 정치 민주화의 진전으로 그동안 억눌려 왔던 ‘부조리하고 불합리한 제도와 관행’에 대한 불만과 저항감, 갈등, 민원, 이익 추구 욕구 등을 사회 곳곳으로부터 다양한 방식으로 표출하고 있다(고문현, 2018). 또한 정보통신기술(ICT)의 발달 등 기술 고도화를 통해 참여의 접근성이 좋아진 현실 또한 정치참여의 요구가 확대되는 사회적 기반으로 작동한다. 새로운 시민 정치의 한 가지 측면은 정치참여이고, 이제 시민이 경제적·정치적 결정수립 과정에 더 많이 참여하는 것이 중요한 사회적 목표가 되었다(라미경, 2016).

일반적으로 ‘정책(policy)’은 특정한 목표를 달성하기 위해 개인이나 조직, 기업, 정부 등 행위자나 기관이 취하는 공식적인 결정 혹은 행동 계획이라고 말할 수 있다(주성수, 2004). 특히 공공정책은 “국가기관이 취하거나 국가기관과 관련한 공식적인 결정 혹은 행동계획”(Richardson & Smith, 2002; 주성수, 2004 재인용) 즉 공공성에 기반한 정책으로 정의할 수 있다는 점에서 일반 ‘정책’과 구분된다. 한편, 다이는 “정부가 추진하고 있거나 하려고 하지 않는 일”을 공공정책으로 정의함으로써 ‘하려고 하지 않는 일’의 영역도 중요한 공공정책의 영역으로 간주했다(Dye, 1992; 주성수, 2004 재인용). 이는 공공정책에 있어 시민의 관여(civic engagement)를 왜 요구하는지 설명한다.

또한 ‘정책과정(policy process)’이란 정책의제의 설정(혹은 배제)에서부터 시작하여 정책형성의 단계를 거쳐 결정된 정책이 집행되고 평가되는 일련의 과정이다. 미국의 정책학자 앤더슨은 정책과정을 ① 정책의제 설정 단계, ② 정책형성 단계, ③ 정책채택 단계, ④ 정책집행 단계, ⑤ 정책평가 단계의 5단계로 구분하였다(J. Anderson, 1975). 따라서 ‘정책과정에의 국민참여’란, ‘국가기관이 취하거나 국가기관과 관련한 공식적인 결정 혹은 행동계획’이 ‘설정, 형성, 배제/채택, 집행, 평가를 포함하는 과정’에 ‘국민이 개입하여 영향력을 행사하는 것’으로 규정할 수 있다. 이때 국민참여는 참여행위의 합법성 여부와 관계없이 시민들이 공공정책의 형성, 결정, 집행과정에 영향력 행사를 목적으로 하는 행위로서 공직자 선출을 위한 투표 행위, 정책형성 및 결정에 직접 참여, 항의 및 집회 참가 등의 전반적인 시민 행동이다(오현순, 2016).

일반적으로 정책과정에의 국민참여의 필요성과 기능으로 ① 대응성 향상, ②민주성 확보, ③ 정책투입의 효율성과 효과성 증진, ④ 신뢰성 제고, ⑤ 의사결정의 질과 공공성에 대한 인식과 시민적 덕성 향상 등을 꼽는다. 그러나 국민참여의 문제점도 있는데, ① 특정 계층의 참여와 불평등 조장 가능성, ② 의사소통과 심의과정이 보장되어 있지 않을 경우에 성찰적이고 합리적인 결정이 아닌 즉흥적 판단에 의존할 가능성, ③ 시민 참여에 드는 많은 비용과 인력, 그리고 비전문성 등이다(오현순, 2016).

[표 6-1] Arnstein의 시민참여 단계별 유형

참여의 단계	참여 형태
8) 시민의 통제(citizen control)	시민 권력의 실질적 참여 (degrees of citizen power)
7) 권한 위임(delegated power)	
6) 파트너십(partnership)	
5) 회유(placation)	형식적 참여 (degrees of tokenism)
4) 자문(consulting)	
3) 정보제공(informing)	
2) 치료(therapy)	참여가 아님 (non-participation)
1) 조작(manipulation)	

※자료: 오현순(2016).

정부는 다양한 국민 참여제도를 운영하고 있다. 정책 단계별로 봐도 정보 제공 측면, 협의 측면, 능동적 참여 측면에서 다양한 방법들을 제도화하고 있다. 그러나 본질적이

고 중요한 과제는 어떻게 시민의 자발적 참여를 통해 일상의 민주주의를 복원하느냐는 문제인데, 참여 민주주의는 이익집단이나 전문가가 아닌 ‘대표되지 않은 일반 시민’의 참여를 어떻게 가져올 것인가의 문제를 수반한다(정상호, 2014).

[표 6-2] 중앙부처 정책과정별 민간참여 유형

위원회	정보제공		협의	능동적 참여
	정부 ⇨ 국민	국민 ⇨ 정부		
의제설정	- 인터넷 웹사이트 - 검색 코너 - 질의응답	- 열린마당(게시판) - 기관장과의 대화 - 대화방 - 여론수렴 코너	- 정책설문 조사 - 여론조사 - 온라인 투표 - 정책포럼	- 정책제안 - 사이버참여제안
정책형성	- 입법예고 - 정책설명회 - 정책고객관리 - 정책결정과정 공개 - 메일링 서비스	- 법률안 의견제출 - 정책토론평 - 정책고객관리	- 자문위원회 - 정책협의회 - 세미나, 간담회 - 정책토론회 - 전문가 커뮤니티	- 공청회 - 전자공청회 - 심의/의결위원회 - 민관TF 운영
정책집행	- 행정정보 공개 - 메일링 서비스 - 정책고객관리 - 홍보책자 발간 - 인터넷신문 발간 - 특허 고객콜센터	- 정책전문가 DB관리 - 인터넷 의견수렴 - 시민감사청구제 - 민원신고센터 - 제보/신고	- 제도개선협의회 - 정책자문위원회	- 민간자원봉사자 - 민관합동정책집행 - 자율감시체제 - 민간과 참여협정
정책평가	- 백서, 연보 - 평가결과 공개 - 행정정보 공개	- 서비스만족도 조사 (고객, 방문객, 수혜자, 이용자) - 고객 평가제 - 사이버 정책평가	- 정책모니터링 제도 - 사이버 모니터	- 여론조사 - 온라인 여론조사 - 국민 만족도조사 - 옴부즈맨 - 자체평가위원회

자료: 김상묵 외(2004).

복잡다기한 사회문제 해결과 민주주의 가치실현을 위해 세계 각국은 정책과정에 국민참여를 확대, 즉 협력적 거버넌스(협치, collective governance)를 강화하고 있다.

OECD는 공공정책 개발에 대한 시민들의 정보접근성, 협의 및 정책결정에의 참여를 강화하기 위한 조치를 위한 실질적인 지침서를 발간하였다. 이는 경제협력개발기구(OECD)가 회원국의 정부 관리들과 함께 실시하는 정부-시민 관계 강화에 관한 주요 연구 결과에서 도출한 것이다. 지침서는 정부관료들에게 정부와 시민들 간의 관계를 강

화하는데 실질적인 도움을 주는 것을 목적으로 하고 있다. 지침서는 공무원들에게 정부와 시민의 관계를 강화하는데 실질적인 도움을 주기 위해 개발된 것이기는 하지만, 국회 정책과정의 국민참여 방안 모색에 참고할 수 있다. 특히 국회 행정체계의 혁신방안에 많은 시사점을 준다.

『OECD 지침서』는 정보, 협의, 적극적인 참여를 통해 시민과 관계를 강화한다고 강조한다. 그 이유를 크게 세 가지 차원에서 제시하는데, 먼저 더 나은 공공정책의 가능성을 확장한다. 보다 강력한 정부-시민 관계는 시민이 공공문제에 시간과 노력을 들일 것을 장려한다. 시민의 정책과정 참여를 자원으로써 이용하고 중시한다. 정보, 컨설팅 및 적극적인 참여는 정부가 일종의 민주주의 학습기관이 될 수 있도록 한다. 동시에, 시민이 정책에 대해 잘 알고 그 개발에 참여했기 때문에, 더 효과적인 실행을 보장한다.

둘째, 정부에 대한 신뢰를 증대시킨다. 정보제공, 정책협의 및 적극적인 참여는 시민에게 정부의 정책 계획에 대해 배우고, 정부 의견을 듣고, 정부 의사결정에 대한 시민 의견을 제공할 기회이다. 이러한 개입은 정치적 결과에 대한 더 큰 수용을 가져온다. 정부는 개방성을 보여줌으로써 시민, 즉 민주주의의 주권자에게 더 신뢰감을 준다. 정부에 대한 시민의 신뢰와 더 나은 공공정책을 구축함으로써, 정부-시민 관계를 강화하고 정부의 정당성을 굳힌다.

셋째, 더 강한 민주주의로 나아간다. 정보제공, 정책협의 및 적극적인 참여는 정부를 더욱 투명하고 책임감 있게 만든다. 정부와 시민 관계를 강화하면 사회에서 시민권의 기반이 더욱 굳어진다. 또한 정치적 논쟁, 투표, 협회 등과 같은 공공영역에서 시민참여를 지원한다. 이 모든 것이 더 강한 민주주의로 이어진다(OECD, 2011, pp. 18-20).

정부와 시민의 관계 강화는 정부가 더 나은 공공 정책, 더 큰 신뢰, 더 강한 민주주의를 달성하도록 돕는 중요한 활동이다. 이러한 과정에 시간, 전문지식, 예산과 같은 자원이 필요하다. 이를 근거로 반대하는 목소리도 있다. 그러나 『OECD 지침서』는 정책과정에 국민의 참여를 확대하는 과정에서 소요하는 비용은 정책이 유의미한 성과를 거두기 위해 필요한 총액에 비해 훨씬 적음을 강조한다. 더구나 더 나은 실행 기회, 더 나은 정책, 자발적인 준수, 정부에 대한 신뢰 증가와 같은 정부-시민 관계 강화 효과가 있다. 부실하게 설계하고 시행한 정책에서 발생하는 문제들을 고려할 때, 정부는 시민들과의 관계를 강화하는 것이 투자 가치가 있다. 또한 많은 정부들이 단기적으로 정책 실패와

장기적으로는 신뢰의 상실, 정당성 하락, 정책 효과 부진 등으로 인해 훨씬 더 많은 비용이 들어갈 수 있음을 제시한다(OECD, 2011, pp. 21-24).

『OECD 지침서』는 각국의 사례를 분석하여 시민들과 정부 관계를 강화할 때 염두에 두어야 할 원칙과 성공을 위해 필수적인 10가지 실용적인 조언을 제시한다. ① 리더십의 결단(정치인의 인식변화), ② 시민의 정보취득, 정책상담, 참여권한 인정(주관부서 독립), ③ 목표와 한계 초기설정(지나친 기대감 피하기), ④ 정책상담과 참여는 정책형성 초기부터(가능한 일찍 계획표 작성), ⑤ 공평한 참여기회 보장(기준 제시), ⑥ 재정적, 인적, 기술적 지원 보장(가치의 우선순위), ⑦ 정책조정 및 조율(조정기능 강화, 네트워킹 확대, 혁신), ⑧ 정치적 책무(책임과 업무), ⑨ 평가(시민 참여적 평가, 적절한 평가방식), ⑩ 적극적인 시민(시민교육에 투자, 시민사회 역량강화) 등이 그것이다(OECD, 2001).

[표 6-3] 성공적인 민관협치를 위한 10계명

리더십의 민관협치에 대한 결단	정치인의 인식변화
시민의 정보취득, 정책상담, 참여 권한 인정	민관협치 주관부서의 독립
민관협치의 목표와 한계 초기 설정	지나친 기대감 피하기
정책상담과 참여는 정책형성 초기부터	가능한 일찍 계획표 작성
공평한 참여 기회 보장	기준 제시
재정적, 인적, 기술적 지원 보장	민관협치 가치 우선순위
정책조정 및 조율	조정기능 강화, 네트워킹 확대, 혁신
정치적 책무	책임과 업무
평가	시민 참여적 평가, 적절한 평가방식
적극적인 시민	시민교육에 투자, 시민사회 역량 강화

자료 : OECD(2001).

국회는 본래 입법기관으로서 법률을 제·개정하는 역할이 본질적 과업이다. 그러나 대의기관이기도 한 국회가 이 기능을 수행하는 과정에서 정파적인 이해관계 관철하는 데만 충실할 뿐 국민의 다양한 의견과 이익을 조정하고 진정한 국가 의사를 발견하는 과제를 도외시하는 상황이라면 자연스럽게 이에 대한 대처로써국민이 입법과정에 적극적으로 참여할 계기를 마련할 것이다. 우리 법제에서도 국회의 입법 과정을 통해 전문가나 이해관계자 등 국민 의견을 청취할 수 있는 제도적 장치를 마련해놓고 있다(허진성, 2017).

문제는 접근성, 대응성, 효과성, 지원체제와 관련된 사안이다. 첫째, 누구나 접근할 수 있는지 개방적인지문제는 소외가 발생하지 않도록 접근성을 높이는 점이 중요하다. 누구나 참여할 수 있도록 현행법과 규칙으로 규정하고 있지만 현실의 사각이 발생하지 않도록 하는 것이 핵심이다. 가령 청소년과 같은 특정 연령대의 참여 문제, 장애로 인한 접근의 제약, 재외국민처럼 공간·지리적 제약 등 참여의 최저기준(내셔널 미니멈)을 고려할 필요가 있다.

둘째, 참여는 단순 제안부터 결정·집행, 그리고 평가·환류과정 참여까지 다양하다. 국민들이 인식하는 ‘대응성 결핍’ 문제는 상당히 심각하다(김은주 외, 2018). 현재 국회 참여의 수준은 단순 의견제안 수준에 머물러 있어, 참여의 효능감을 갖기가 어려운 실정이다. 국회 정책과정의 전단계로 국민 참여를 확대하는 한편, 각 과정에서의 논의·결정한 내용을 제안자에게 공유(피드백)하는 과정이 참여의 효능감을 높이는 데매우 중요하다.

셋째, 국회 정책과정 국민참여의 질이 국회기능(입법·행정부 견제·예산 등)의 품질을 높이는 데 기여하는가의 문제이다. 이는 단순히 입법행정의 효율성의 문제를 넘어 국회 본래의 기능과 관련한 것으로 국민참여를 지원하는 기능과 의제 당사자들의 참여를 보장하는 것이 중요하다. 국회 정책과정 의제와 관련한 핵심 관계자들의 폭넓은 참여를 통한 공론·숙의과정은 사회갈등비용을 낮추고 정책의 효과성을 높여준다.

넷째, 국회 정책과정에 국민참여를 확대하기 위해서는 안정적인 지원체제가 중요하다. 특히 국회 행정혁신, 즉 국민참여 확대를 위한 지원체제의 혁신이 중요하다. 리더십의 결단, 독립적인 주무부서, 목표설정, 정책상담, 공정한 참여기회, 정책조정과 조율, 정치적 책무, 시민참여 평가, 시민교육 투자 등이 이와 관련한 세부 항목이다.

물론 국민참여가 특정집단이나 잘 조직된 소수의견의 개입만 쉽게 만들거나 선택된 소수에게 차별화된 기회를 부여하는 상황으로 귀결될 가능성은 없는지, 이로 인해 평등한 참여와 다수 지배의 원리가 손상될 가능성은 없는지 등의 문제는 사전에 잘 살펴야 할 것이다.

이상의 기준으로 참여와 개방의 문제를 다루고자 하는데, 국회활동 개방과 관련해 가장 중요한 것이 청문회라면 시민의 국회참여와 관련해 가장 중요한 것은 청원권과 공청회일 것이다. 차례로 살펴보자.

제2절

청문회 활성화

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 청문제도의 현황과 과제

1988년 11월 3일, 대한민국 헌정사상 첫 청문회가 열렸다. 이른바 ‘5공비리 청산’(제5공화국에 있어서의 정치권력형 비리 조사특별위원회) 청문회였다. 국민의 열화와 같은 관심과 성원 속에 열린 청문회는 정치사에 한 획을 긋는 사건이었다. 청문회는 TV로 생중계되며 ‘청문회 스타’도 배출했다. 첫 청문회의 한계도 있었다. 운영절차와 국회 규칙의 미비로 회의 운영을 둘러싸고 마찰을 빚었다. 청문위원들은 짧은 준비시간과 경험 부족을 드러냈다. 충분한 준비나 조사를 못 한 채 증인에게 호통을 치거나 추궁하는 방식으로 청문회를 진행했다. 방송을 의식한 의원들의 의욕 과잉은 비판을 받았다. 엉뚱한 질문으로 오히려 증인들로부터 면박을 받는 일도 벌어졌다.

이처럼 온 국민의 큰 관심을 받으며 시작된 청문회제도는 이제 도입된 지 30년을 넘겼다. 그동안 조사청문회를 통해 국가적인 사건의 의혹을 파헤쳐 진실을 규명하고 그 책임을 묻고, 대책을 수립하는데 기여했다. 입법(정책)청문회는 국민들이 국회의 입법 과정에 참여하는 기회를 제공함으로써 입법의 민주적 정당성을 제고했다. 비단 개방성을 제고하는 효과만이 아니라, 국회의 행정부 견제 및 입법역량 강화에도 큰 기여를 하는 것이 청문회이기도 하다.

일각에서는 청문회, 특히 조사청문회가 너무 자주 열리면 행정부에 과도한 부담을 주게 되며, 심지어 업무가 마비될 수 있다고 우려한다. 그러나 대통령제하에서 국정이 원활하게 운영되고 대의제하에서 의회가 정치의 중심이 되기 위해서는 입법부의 행정부에 대한 견제와 균형이라는 의회 민주주의 대원칙을 실현해야 한다. 미국 상·하원에서는 각 상임위와 소위원회에서 수시로 청문회를 개최하여 거의 일 년 내내 청문회가 열리고 있다. 청문회로 시작해서 청문회로 끝난다는 말을 들을 정도지만 행정부 업무가 마비된다는 얘기는 들리지 않는다.

다만, 청문회의 제도적 미비점, 운영상의 문제점은 개선해야 한다. 입법(정책)청문회가 거의 열리지 않고 있다는 점, 입법청문회와 공청회의 차이가 모호하다는 점, 상임위 중심의 청문회 활동이 필요하다는 점, 청문회의 실효성을 확보하기 위한 방안을 강구해야 한다는 점 등이 지적된다. 청문회를 활발하게 개최하여 그 목적과 취지를 제대로 구현할 수 있도록 절차와 방법을 손질할 필요가 있다. 정치권과 국회가 입법부의 위상을 세우고 국민으로부터 수입한 그 역할을 충실히 수행하는 차원에서 의지를 갖고 개혁에 나서야 할 것이다.

청문회(聽聞會, Hearings)는 국회가 의정활동을 수행하는 과정에서 사실이나 진상의 규명, 입법 정보의 수집을 위하여 관련 전문가 또는 단체의 의견을 청취하고 판단의 기초가 되는 정보나 자료를 수집하는 제도이다. 「국회법」 제65조(청문회)는 “위원회(소위원회를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)는 중요한 안건의 심사와 국정감사 및 국정조사에 필요한 경우 증인·감정인·참고인으로부터 증언·진술의 청취와 증거의 채택을 위하여 그 의결로 청문회를 열 수 있다.”고 규정하고 있다.

국회 본회의 또는 위원회가 회의와 관련하여 증인 등을 출석시켜 증언을 청취할 수 있으나, 이 경우 증언 청취는 회의의 한 부분에 지나지 않기 때문에 이를 청문회라고 하지 않는다. 이에 비해, 청문회는 증인·참고인 등에 대한 신문과 증언 등의 청취가 회의의 모든 과정을 구성한다. 따라서 청문회의 개최 안건, 공고 등에 관한 별도의 규정을 명문화하는 것이다. 청문회에서의 위증, 증언거부, 폭언, 동행명령 거부 등에 대해서는 「국회에서의 증언·감정에 관한 법률」(이하 「국회증언감정법」)에 의해 처벌할 수 있도록 규정하고 있다.

청문회에는 입법청문회, 조사청문회, 감독청문회, 인사청문회 등이 있다.¹⁴³⁾ 미국 의회에서는 다양한 형태의 청문회가 거의 매일 열리고 있으나 우리 국회에서는 인사청문회와 조사청문회가 주로 열리고 있다. 청문회의 모든 과정은 국민에게 공개하는 것이 원칙이나 사안에 따라 비공개로 열 수 있다.

청문회는 ‘전문가 위촉’과 ‘사전 조사’를 거쳐 진행할 수 있도록 하고 있으며, 청문회

143) 이 글에서 청문회를 네 가지로 구분하는 것은 기본적으로 미국 의회에서 실시하는 청문회 종류에 기초한 것이다. 세부 내용은 아래에서 상세히 설명한다. 양원제인 미국에서 인사청문회는 상원에서만 실시하며, 입법·조사·감독청문회는 상·하원 모두에서 실시한다(김일환·장인호, 2010).

에서 이루어지는 증언은 「국회증언감정법」을 준용(「국회법」 제65조 ⑥항)하도록 하고 있다. 법적 규정만으로 볼 때, 국회법 제65조에 따른 청문회는 거의 국정조사에 버금가는 실질적인 내용성을 확보하고 있다.

국회 청문회는 1988년 6월 「국회법」을 개정하면서 처음 도입되었다. 뒤이어 1988년 8월 「국회증언감정법」을 제정하여 국정감사·조사 과정에서 청문회 개최가 가능하게 되었다. 청문회의 한 형태라고 할 수 있는 인사청문회는 여야 간의 오랜 논란 끝에 제15대 국회의 마지막 회기였던 2000년 2월에 「국회법」 개정을 통하여 입법화되었고, 같은 해 6월 「인사청문회법」이 제정되면서 관련 규정이 마련되었다.

청문회는 크게 4종류로 나뉘볼 수 있다. 첫째는 조사청문회(Investigative Hearing)이다. 조사청문회(Investigative Hearing)는 의회가 조사권(Congressional Investigative Power)을 행사하는 과정에서 특정 사안이나 사건의 진상을 파악하는 데 필요한 자료 및 정보를 획득하기 한 절차이다. 국정감사 및 조사 시 필요한 경우 증인, 참고인, 감정인으로부터 증거채택 및 증언·진술 청취를 하게 된다. 쟁점 현안의 사실이나 진상의 규명에 초점을 둔 것이다.

미국에서 조사청문회는 보통 공무원이 업무수행 중에 또는 개인의 사업이나 기타 활동 등과 관련하여 비행을 저지른 의혹이 발생하였을 경우 의회가 조사권을 발동하여 개최한다. 본질적으로 조사청문회는 다른 청문회보다 대립적이거나 적대적이기 때문에, 증인은 소환장에 의해 출석요구를 받고 증인선서하에 증언을 한다.

청문회 과정에서 새로운 사실 발견, 증거 제시, 정보 제공이 이뤄질 경우는 행정의 능률적인 집행을 촉진하고 입법에 필요한 유익한 자료를 찾아낼 수 있게 된다. 나아가 청문회 과정에서 국민이 궁금해하는 사안에 대해 정보를 제공함으로써 주권적 의사 형성에 도움을 주기도 한다. 미국에서는 막대한 적자가 발생했던 1980년대에 조사청문회가 활발하게 열렸다.

두 번째는 입법청문회(Legislative Hearing)이다. 입법청문회(Legislative Hearing)는 입법 현안과 관련된 정보와 전문적 지식의 청취를 위한 것이다. 입법과 관련한 사실을 확인하고 정보를 수집하기 위한 절차로서 입법 과정상 중요한 부분을 차지한다. 입법 의안 심사를 위한 회의라는 점에서 공청회와 유사한 점이 많다. 입법청문회는 쟁점 현안에서 사실이나 진상의 규명에 초점을 둔 조사청문회와는 다르다. 입법청문회는 사

실상 국회 차원에서 자문을 구하는 활동이라고 봐도 되므로 다른 청문회와는 분위기가 매우 다르다.¹⁴⁴⁾

입법청문회는 재적위원 3분의 1 이상의 요구만으로도 개최할 수 있다. 제정 법률안이 나 전문개정 법률안을 위원회에서 심사하는 경우에는 공청회 또는 청문회를 개최하여야 한다. 다만, 위원회의 의결로 이를 생략할 수 있다. 청문회를 개최하기 위해서 반드시 법안을 발의하거나 위원회에 회부할 필요가 없으며, 때로는 법안 발의 이전에 법안 성안을 위한 목적으로 청문회가 개최되기도 한다.

세 번째는 감독청문회(Oversight Hearing)이다. 감독청문회(Oversight Hearing)는 미국 의회에서 행정부에 대한 감시·감독 기능을 수행하기 위해 실시하는 청문회이다. 즉 의회가 공공정책의 집행을 검토하고 감독하기 위해 필요한 정보와 자료를 확보하기 위한 절차인 것이다. 의회는 행정부가 법의 집행에서 입법의 취지와 공공의 이익에 충실하도록 감독하는 역할을 한다. 정부 활동의 효율성, 경제성, 효과성을 증진하기 위한 목적으로 실시하는 것이다.

미국에서 감독청문회는 주로 국가정책, 행정부 관료들의 행위에 초점이 맞춰진다. 공무원의 비행에 대한 사후적 감독 활동의 의미인 조사청문회와 달리 감독청문회는 올바른 공무집행을 담보하 사전적·사후적 감독 활동을 포괄한다는 점이 특징이다. 하지만 이러한 감독청문회가 발단이 되어 조사청문회로 이어지는 경우가 많기 때문에 감독청문회와 조사청문회의 구분이 그리 용이하지만은 않다.

네 번째는 인사(인준)청문회(Confirmation Hearing)이다. 인사(인준)청문회(Confirmation Hearing)는 고위공직 후보자의 적임성을 검증하기 위한 청문회이다. 대통령이 공직인사를 할 때, 고위공직 후보자로 지명된 사람이 공직을 수행하는데 적합한 업무능력이나 인간적 자질을 갖췄는지를 검증하는 것이다. 우리 국회에서는 2000년 6월 도입됐다.

인준청문회를 가장 모범적으로 운영하는 국가는 미국이다. 미국 헌법(제2조 2항)은 대통령이 모든 고위 공직자를 임명할 때 의회의 '조언과 동의'를 얻어서 임명하도록 하고 있다. 이에 따라 의회(상원)는 대통령이 지명하는 행정부나 사법부의 고위공직 후보

144) 청문회 개최 요건 역시 입법청문회에 비해 조사청문회가 더욱 엄격하다. 입법청문회는 상임위 1/3의 의결로 개최가 가능하지만, 조사청문회는 상임위원회나 특별위원회의 의결(재적위원 과반수 출석과 출석위원 과반수의 찬성)이 있어야 개최가 가능하다.

자에 대해 인준청문회를 열어 후보자의 도덕성과 업무능력을 검증하고 인준 여부를 결정한다. 다만, 인준청문회는 장차관이나 연방대법관을 비롯한 최고위직을 대상으로 하며, 그 밖의 공직은 관례적으로 임명하고 있다.

「국회법」 제65조¹⁴⁵⁾에 따르면 청문회는, ① 중요한 안건 심사에 필요한 경우 증인, 참고인, 감정으로부터 증언 및 진술 청취와 증거채택을 위한 것으로 ② 해당 상임위원회나 특별위원회의 의결을 거쳐야 하고 ③ 청문회 5일 전에 안건, 일시, 장소, 증인 등 필요한 사항을 공고해야 하며, ④ 진행 과정은 공개가 원칙이다.

국회 상임위원회는 ‘중요한 안건’의 심사와 ‘국정감사 및 국정조사’에 필요한 경우 증인·감정인·참고인으로부터 증언·진술의 청취와 증거의 채택을 위하여 그 의결로 청문회를 열 수 있다. 다만, 법률안의 심사를 위한 청문회는 재적위원 3분의 1 이상의 요구로 개최할 수 있다(「국회법」 제65조 ②항).¹⁴⁶⁾

제정 법률안과 전부개정 법률안에 대해서는 청문회(또는 공청회)를 개최하여야 한다. 다만, 위원회의 의결로 이를 생략할 수 있다(「국회법」 제58조 ⑥항).¹⁴⁷⁾ 중요한 안건이냐의 여부는 위원회가 결정하며 안건은 안을 갖추어 소정의 절차를 거쳐 제출한 의안, 입법 법률안, 청원 등을 의미한다.

청문회는 위원회의 회의이므로 재적위원 5분의 1 이상의 출석으로 개최한다. 국민들이 참여할 수 있도록 개회 5일 전에 안건·일시·장소·증인 등 필요한 사항을 공고한다. 통상 청문회 공고는 국회 홈페이지에 게시하고 국회공보 등에 게재하고 있다.

145) 「국회법」 제65조(청문회) ① 위원회(소위원회를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)는 중요한 안건의 심사와 국정감사 및 국정조사에 필요한 경우 증인·감정인·참고인으로부터 증언·진술을 청취하고 증거를 채택하기 위하여 위원회 의결로 청문회를 열 수 있다. ② 제1항에도 불구하고 법률안 심사를 위한 청문회는 재적위원 3분의 1 이상의 요구로 개최할 수 있다. 다만, 제정 법률안과 전부개정 법률안의 경우에는 제58조 제6항에 따른다. ③ 위원회는 청문회 개회 5일 전에 안건·일시·장소·증인 등 필요한 사항을 공고하여야 한다. ④ 청문회는 공개한다. 다만, 위원회의 의결로 청문회의 전부 또는 일부를 공개하지 아니할 수 있다. ⑤ 위원회는 필요한 경우 국회사무처, 국회예산정책처 또는 국회입법조사처 소속 공무원이나 교섭단체의 정책연구위원을 지정하거나 전문가를 위촉하여 청문회에 필요한 사전조사를 실시하게 할 수 있다. ⑥ 청문회에서의 발언·감정 등에 대하여 이 법에서 정한 것을 제외하고는 「국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률」에 따른다. ⑦ 청문회에 대해서는 제64조 제2항부터 제4항까지를 준용한다. ⑧ 그 밖에 청문회 운영에 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.

146) 2000년 이전에는 상임위원회 의결로만 청문회를 개최할 수 있었으나, 15대 국회의 국회법 개정(2000.2.16.)에서 상임위원회 의결로 개최가 가능한 것은 물론 법률안의 심사를 위한 청문회의 경우에는 상임위 재적위원 3분의 1 이상의 요구로 개최할 수 있도록 요건을 완화하였다.(「국회법」 제65조의 ②항)

147) 「국회법」 제58조(위원회의 심사) ... ⑥ 위원회는 제정 법률안과 전부개정 법률안에 대해서는 공청회 또는 청문회를 개최하여야 한다. 다만, 위원회의 의결로 이를 생략할 수 있다.

청문회는 공개하는 것이 원칙이다. 다만, 위원회의 의결로 청문회의 전부 또는 일부를 공개하지 아니할 수 있다. 예컨대, 증인을 보호하기 위해서 증인·참고인이 중계방송 또는 사진 보도 등에 응하지 아니한다는 의사를 표명하거나, 특별한 이유로 회의의 비공개를 요구한 때에 위원회가 의결로 공개하지 않을 수 있다(「국회증언감정법」 제9조 ②항)¹⁴⁸⁾.

위원회는 안전과 관련된 보고나 필요한 서류의 제출을 요구하고 증인 등을 출석시켜 증언을 청취하며, 필요한 경우 검증을 행할 수 있다. 이러한 서류제출, 증언 등에 대하여 국회법에서 정하고 있는 것을 제외하고는 「국회증언감정법」에 따르도록 하고 있으므로 이러한 절차는 국정감사 또는 조사상의 서류제출이나 증인 등의 출석요구 등과 동일하다(「국회법」 제127조~129조).

청문회의 증인 등의 선정과 증언 시간은 위원회가 정하지만, 신문(訊問) 방법과 신문 시간, 신문 순서 등에 대하여는 명문의 규정이 없으므로, 위원장이 간사와 협의하여 정하거나 위원회에서 의결로 정한다. 위원장은 간사와 협의하여 중복신문을 피하고 효율적인 신문이 되도록 신문 시간을 어느 정도 제한할 수 있다.

청문회 사전조사제도는 청문회에 필요한 자료를 사전에 충분히 확보하여 청문회의 실효성을 제고하기 위한 것이다. 2000년 「국회법」 개정 과정에서 필요한 경우에는 외부 전문가를 위촉하여 사전 조사를 실시할 수 있도록 근거 규정을 마련하였다. 이후 18대 국회 「국회법」 개정(2011.5.19)에서 청문회의 사전준비를 내실화하고자 사전 조사요원의 범위를 확대하여 국회 사무처, 국회 예산정책처, 또는 국회 입법조사처 소속 공무원이나 교섭단체의 정책연구위원도 위촉이 가능하도록 하였다. 전문가의 위촉에 관한 절차 등은 「국회법」 제43조(전문가의 활용)를 준용한다.

13대 국회인 1988년 청문회제도가 도입된 이래 13대~20대 국회에서 총 133차례의 청문회가 개최됐다.¹⁴⁹⁾ 2000년 도입된 인사청문회를 제외하면, 그동안 개최된 대부분의 청문회가 조사청문회였고, 법률안 심사나 정책을 다루는 입법(정책)청문회는 제19대

148) 「국회증언감정법」 제9조(증인의 보호) ② 국회에서 증언하는 증인·참고인이 중계방송 또는 사진보도 등에 응하지 아니한다는 의사를 표명하거나, 특별한 이유로 회의의 비공개를 요구할 때에는 본회의 또는 위원회의 의결로 중계방송 또는 녹음·녹화·사진보도를 금지시키거나 회의의 일부 또는 전부를 공개하지 아니할 수 있다.

149) 청문회는 개최 횟수와 관련, 13개 특위에서 96차례의 청문회를 개최하는 등 한 위원회에서 여러 차례 청문회를 개최하는 경우가 많았다(국회사무처, 2016, 「2016 의정자료집」).

국회인 2013년에 처음 열리는 등 네 차례만 열렸다.¹⁵⁰⁾ 129차례 개최된 조사청문회 중에서 국정조사특위에서 주관하여 열린 청문회가 96차례이고, 해당 상임위에서 열린 청문회가 33차례였다.¹⁵¹⁾ 조사청문회와 입법(정책)청문회를 합해 상임위에서 주관하여 개최한 청문회는 37차례였다.

[표 6-4] 역대 국회의 청문회 개최 횟수

	국정조사특위		상임위			계
	위원회 수	조사청문회	조사청문회	입법청문회	정책청문회	
제13대	2	26	6	-	-	32
제14대	-	-	-	-	-	-
제15대	3	43	-	-	-	43
제16대	2	9	1	-	-	10
제17대	2	5	9	-	-	14
제18대	1	1	8	-	-	9
제19대	1	3	4	3	1	11
제20대	2	9	5	-	-	14
계	13	96	33	3	1	133

*자료 : 국회사무처, 2016.

**20대 국회 청문회 개최 횟수는 2019년 10월 20일 현재까지 기록임(국회회의록시스템 참조)

국정조사특위에 의한 청문회는 국정조사 발동(국정조사계획서에 대한 본회의 의결)을 전제로 하는 등 개최요건이 까다롭다. 그러나 상임위 의결로 열 수 있는 조사청문회나 그보다 개최가 용이한 입법청문회(재적위원 3분의 1 이상)라고 해서 더 자주 열리는 것은 아니다.

국회는 국민적 관심이나 사회적 파장이 큰 사안들을 중심으로 국정조사를 실시하고 그 일환으로 청문회를 개최하는 경우가 많다. 이는 미국의 상·하원에서 위원회나 소위원회의 주관 하에 거의 일 년 내내 청문회를 개최하고 있는 것과 비교된다.

150) 2013년 4월 22일 법제사법위원회에서 사면법 개정을 주제로 개최한 것이 첫 입법청문회이다. 이후 2014년 터진 카드사의 개인정보 유출 사건과 관련하여 피해확산 방지와 재발 방지 등을 위한 입법청문회(미래창조과학통신위원회의, 2014.2.13./ 안전행정위원회, 2014.2.19.)를 연이어 개최했다. 정책청문회는 기획재정위가 2013년 7월 3일 개최한 '가계부채 정책청문회'였다.

151) 현재 우리 국회에서 가장 많이 열고 있는 청문회는 인사청문회이고, 다음으로는 조사청문회, 입법(정책)청문회 등의 순으로 열고 있다. 조사청문회는 다시 국정조사특위가 구성되는 경우와 해당 상임위에서 열리는 경우로 나뉘 볼 수 있다.

한편, 2014년11월 「4·16 세월호 참사 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 청문회」는 국회 청문회가 아닌 특별법에 의해 별도로 조사특위가 구성되고 청문회를 개최했다. 관련 특별법(2014.11.19. 제정)은 세월호 참사의 발생원인·수습과정·후속 조치 등의 사실관계와 책임소재의 진상을 밝히고 피해자를 지원하며, 재해·재난의 예방과 대응 방안을 수립하여 안전사회를 건설·확립하는 것을 목적으로 제정된 법이다. 특별조사위원회는 한시적 중앙행정국가기관으로서 역할을 했다.

인사청문회를 제외하고 역대 국회의 청문회 개최 현황을 살펴보면 다음과 같다.

① 13대 국회(1988년~1992년) : 3개 위원회에서 총 32차례 실시

주관 위원회	개최 기간	횟수	내용
제5공화국 정치권력형 비리 조사특위	1988. 11. 3.~1989. 3. 17.	9회	일해재단, 부실기업 정리 등
5·18 광주민주화운동 진상조사특위	1988. 11. 18.~1989. 2. 24.	17회	5·16 광주민주화운동 관련 제반 사항
문교·공보위원회	1988. 11. 20.~12. 13.	6회	80년대 언론인 해직·언론 통폐합·언론통제 등에 관한 사항

② 14대 국회(1992년 ~ 1996년) : 한 차례도 개최되지 않음

③ 15대 국회(1996년 ~ 2000년) : 3개 위원회에서 43차례

주관 위원회	개최 기간	횟수	내용
한보사건 국정조사특위	1997. 4. 7.~5. 1.	22회	대출압력 및 뇌물 수수, 비자금 조성, 김현철 국정 개입 등
IMF환란 원인규명과 경제위기 진상조사를 위한 국정조사특위	1999. 1. 25.~2.11.	14회	외환위기 초래한 경제 정책, 기아사태, 종합금융사 부실 감독 등
조폐공사 파업유도 진상조사를 위한 국정조사특위	1999. 8. 26.~9. 3.	7회	파업에 대한 검찰의 관련성 등

④ 16대 국회(2000년~2004년) : 3개 위원회에서 10차례

주관 위원회	개최 기간	횟수	내용
한빛은행 대출 관련 의혹사건 등의 진상조사를 위한 국정조사특위	2001. 1. 12.~17.	5회	
공적자금의 운용실태 규명을 위한 국정조사특위	2001. 1. 16.~20.	4회	
법제사법위원회	2004. 2. 12.	1회	불법대선자금 의혹 등 진상조사

⑤ 17대 국회(2004년~2008년) : 8개 위원회에서 11차례

주관 위원회	개최 기간	횟수	내용
이라크 내 테러집단에 의한 한국인 피살사건 관련 진상조사특위	2004. 7. 30.~8. 3.	3회	
쌀 관세화 유예연장 협상의 실태규명을 위한 진상조사특위	2005. 6. 13.~14.	2회	
농림해양수산위원회	2007. 5. 2.	1회	한미FTA 농업 부문의 협상과정 및 결과에 대한 검증과 실태 규명
보건복지위원회	2007. 6. 18.	1회	한미FTA 보건·의료분야 협상과정 및 결과에 대한 검증과 실태 규명
환경노동위원회	2007. 6. 25.~26.	2회	주한미군 반환기지 환경치유
문화관광위원회	2007. 6. 27.	1회	한미FTA 영화·저작권·방송부문 등의 협상과정 및 결과에 대한 검증과 실태 규명을 위한 대책 강구 청문회
농림해양수산위원회	2008. 5. 7.	1회	쇠고기 시장 전면개방 진상규명 및 대책 마련
통일외교통상위원회	2008. 5. 13.~15.	3회	대한민국과 미합중국 간의 자유무역협정에 관한 청문회

⑥ 18대 국회(2008년~2012년) : 8개 위원회에서 9차례

주관 위원회	개최 기간	횟수	내용
미국산 쇠고기 수입 위생조건 개선 관련 한미 기술협회의 과정 및 협정 내용의 실태 규명을 위한 진상조사특위	2008. 9. 5.	1회	
법제사법위원회·기재위원 회 합동 진상조사위	2008. 11. 13.	1회	현재의 종합부동산세법 헌법소원 등 사건과 관련한 기재부장관 발언 진상조사
교육과학기술위원회	2010. 11. 8.	1회	상지대 등 분쟁사학 정상화 추진 관련
정무위원회	2011. 4. 20.~21.	2회	저축은행 부실화 원인 규명 및 대책 마련
환경노동위원회	2011. 6. 29.	1회	한진중공업 경영상 해고 및 노사 관계 관련 문제 해결방안 모색
환경노동위원회	2011. 8. 18.	1회	한진중공업 사태에 대한 청문회
지식경제위원회	2011. 11. 8.	1회	유사취발유 불법 유통근절 관련
지식경제위원회	2011. 11. 9.	1회	3대(카드, 백화점 판매, 은행) 수수료 인하에 관한 청문회

「저축은행 부실화 원인 규명 및 대책 마련을 위한 청문회」는 정무위(2011년 4월 20일)에서 먼저 청문회를 개최한 이후에도 국민적 의혹이 더욱 커지자 같은 해 6월 23일 국정조사특위가 구성되어 45일간 활동했다.

⑦ 19대 국회(2012년~2016년) : 9개 위원회에서 11차례

주관 위원회	개최 기간	횟수	내용
환경노동위원회	2012. 9. 20.	1회	쌍용차 정리해고 관련 청문회
환경노동위원회	2012. 9. 24.	1회	산업현장 폭력용역 관련 청문회
환경노동위원회	2012. 11. 12.	1회	MBC 장기파업 관련 청문회
법제사법위원회	2013. 4. 22.	1회	사면법 일부 개정 법률안 심사를 위한 입법청문회*
기획재정위원회	2013. 7. 3.	1회	가계부채 정책청문회
국가정보원 댓글 의혹사건 등의 진상규명을 위한 국정조사특위	2013. 8. 14.~ 19.	3회	

주관 위원회	개최 기간	횟수	내용
미래창조과학방송통신위	2014. 2. 13.	1회	개인정보 보호 및 피해확산 방지를 위한 입법청문회
정부위원회	2014. 2. 18.	1회	카드사 개인정보 유출사태 관련 국정조사청문회
안전행정위원회	2014. 2. 19.	1회	개인정보유출 재발방지 위한 입법청문회

⑧ 제20대 국회(2016년~2020년) : 6개 위원회 14회

주관 위원회	개최 기간	횟수	내용
박근혜 정부의 최순실 등 민간인에 의한 국정농단 의혹사건 진상규명을 위한 국정조사특위	2016. 12. 6.~ 2017. 1. 9	7회	특위(2016. 11. 17. 의결)는 60일간 활동
가습기살균제 사고 진상규명과 피해구제 및 재발방지 대책 마련을 위한 국정조사특위	2016. 08. 29.~ 30	2회	
조선·해운산업 구조조정 연석 청문 소위원회 (기획재정·정무)	2016. 9. 8.~9	2회	조선·해운산업 구조조정 연석청문회
안전행정위원회	2016. 9. 12	1회	백남기 농민 청문회
국방위 병역특례제도 개선 소위	2018. 12. 7	1회	예술·체육요원 편입 및 운영실태 관련 청문회
과학기술정보방송통신위원회	2019. 4. 17	1회	KT 화재 원인 규명 및 방지대책에 대한 청문회

자료 : 국회의회의록시스템(2019. 10. 20. 현재)

2 비교의 준거 : 미국의 청문회제도

청문회가 가장 잘 발달한 나라는 미국이다. 미국에서는 청문회 없이 법안이 입법되는 사례가 없다고 할 만큼 청문회가 의회 활동의 필수불가결한 과정으로 정착되어 있다. 상·하원 상임위와 소위원회 모두에 개최 권한이 있어 연간 5,000회에 가까운 청문회가 개최되는 등 사실상 미국 의회에서는 일 년 내내 청문회가 열린다고 볼 수 있다. 미국 의회는 입법과 행정부 감독, 고위공직자 인준, 부패나 비리 등 다양한 분야의 사안들을 대상으로 청문회를 개최했다. 대표적인 사례로는 타이타닉호 침몰, 베트남전쟁, 워터게

이트 사건 등이 있다.

청문회는 의회가 정책결정 및 감시활동을 위해 사용하는 광범위한 정보획득 도구이자 정책결정과정에 민의를 반영시킬 수 있는 장이다. 미국 국민들은 청문회를 통해 의회의 입법 과정을 낱알이 지켜볼 수 있다. 강력한 조사권은 물론이고 불출석이나 위증에 대한 처벌 등 청문회의 실효성 측면에서 보면 그 차이는 더욱 두드러진다.

미국의 청문회에서는 정부의 대표, 이해관계에 있는 집단의 대표나 시민들, 관심 있는 다른 의원이나 학자 등이 참여하여 법안에 대한 의견을 제시하고 자신들의 입장을 반영하기 위해 노력한다. 특히, 입법청문회에 정부 대표가 참여하는 것은 의회가 법률안 제출권을 독점하고 있는 미국에서 정부가 입법 과정에 관여할 수 있는 기회가 된다.

'입법청문회'(legislative hearing)는 위원회가 심사하는 법안이나 정책 이슈에 대한 정보와 자료를 수집하고 여론을 반영하고자 개최한다. 청문회 증인으로는 정부 관료, 이익집단 등 이해관계 당사자, 관련 전문가 등을 채택한다. 중요 법안은 위원회에서 심사하기도 하지만, 대부분 소위원회에서 청문회를 개최한다.

'감독청문회'(oversight hearing)는 연방 사업의 성과나 정부 관료의 업무수행에 초점을 둔 것으로 의회의 고유 권한인 행정부 감독을 위해 열린다. 정부 운영의 효율성·경제성·효과성을 증진하는 것을 목적으로 하며, 행정부가 정책을 제대로 집행하지 못한다고 판단할 때 개최할 수 있다.

'조사청문회'(investigative hearing)는 공무원의 비리·부정·부패 의혹에 대한 조사나, 일반 시민 또는 회사의 활동에 대한 입법적 개선이 필요할 때 개최된다.

'인준청문회'(confirmation hearing)는 상원에서만 실시한다. 대통령이 지명하는 행정부나 사법부의 고위직에 대한 인준 여부를 결정하는데, 고위공직 후보자를 검증한다는 점에서는 우리 국회의 인사청문회와 유사하지만, 방식과 권한 등에서 상당한 차이가 있다.

미국 의회의 경우 각 상임위원회와 소위원회는 소관 사항 중 조사가 필요하다고 위원회가 의결한 사항에 대해 조사할 수 있다. 일반적으로 상임위원회는 특정 분야에 전문적인 지식이나 관심을 가진 의원들로 구성되며, 각 상임위원회 아래에는 여러 소위원회가 있다. 특별위원회는 특별한 목적을 갖고 만들어진 위원회이고, 합동위원회는 상원과

하원 의원들이 함께 꾸린 위원회이다.

미국의 상임위 및 소위원회는 행정부 편제와 상관없이 국회 자체에서 세부 정책 위주로 구성하며, 하나의 법안이라도 여러 상임위 및 소위에 배정하여 법안을 입체적이고 다각도로 심사 평가한다. 의원들은 다양한 위원회 및 소위원회에 복수로 속하여 자신의 전문성을 발휘할 수 있다. 소위원회는 실질적으로 법안을 심사할 수 있는 권한을 갖는다. 상임위는 소위의 의견을 청취하고 법안을 논의하여 여러 법안을 다루는 상임위의 업무 부담을 줄인다. 그 결과 법안을 효율적으로 발의하고 통과할 수 있다.

하원은 위원회의 조사권을 효과적으로 사용하기 위해 상무위원회 등 일부 상임위원회가 조사 활동을 전문으로 하는 상설 조사소위원회를 두고 있다. 특히 하원의 정부개혁·감시위원회와 상원의 정부문제위원회는 회계감사원의 보고서를 접수·검토하고 그 보고서에 대한 권고안을 본회의에 제출하고 있을 뿐 아니라 정부 활동의 전반에 대해 지속적으로 감시하고 조사함으로써 상시적인 국정조사가 가능하다.

청문 절차는 다음과 같은 제도나 절차를 통해 진행된다.

첫째는 모두진술제도(opening statement)이다. 증인에게 사전에 서면으로 증언요지를 제출하도록 하고, 회의를 시작하면서 증인이 이를 진술하도록 하는 제도이다. 이 제도는 우리 국회에서는 빈번하게 일어나는 중복질문을 피하며 신문을 효과적으로 이끌 수 있는 장점이 있다.

둘째는 위원회 직원의 증언녹취(Staff Depositions)이다. 미국 의회에서는 조사관을 중심으로 한 보조직원도 증인 신문에 참여한다. 조사청문회에 앞서 정보를 수집하기 위해 직원의 비공식적인 인터뷰를 활용하는 것이다. 직원의 증언녹취는 의원들이 장시간의 청문회에 비생산적인 시간을 할애할 필요 없이, 빠르게 신뢰할 수 있는 증언을 얻을 수 있다. 공개 청문회보다 증인으로부터 솔직한 답을 얻을 수 있으며, 제3자를 모욕하거나 죄를 뒤집어씌우는 증인의 진술을 공개적인 청문회 이전에 확인할 수 있다. 지리적으로 멀리 있는 증인의 진술을 확보할 수 있다는 점에서도 편리하다.

셋째는 의회의 기소면제권(congressional grants of immunity)이다. 미국 수정헌법 제5조가 부여한 ‘피고가 자신에게 불리한 증언을 거부할 수 있는 권한’은 의회의 조사 활동에 참여하는 증인에게도 적용된다. 위원회에 소환된 증인이 헌법 특권을 들어

증언을 거부하면, 위원회는 전체 위원 3분의 2의 찬성을 얻어, 이후의 형사소추에 있어서 증인을 기소할 때 증인의 증언(증언으로부터 얻은 정보 포함)을 이용할 수 없다는 법원의 명령을 받을 수 있다. 증인에 대한 기소면제 결정은 의회의 정치적 결정이다. 증인에 대해 면책특권을 부여함으로써 자신을 유죄로 만들 수 있는 증언을 포함한 거의 모든 증언을 실질적으로 확보할 수 있다. 그 밖에 변호사 동반권, 비공개 증언 요구권 등을 인정한다.

넷째는 청문회 지원 조직의 역할이다. 회계감사원(GAO)은 행정부의 운영 및 업무수행을 회계감사·조사·평가·검토함으로써 위원회를 지원한다. 정기검토보고서를 발간함은 물론 조사에 필요한 특정 문제에 대한 검토보고서를 제공하며 회계감사처의 전문가들이 증인으로 청문회에 출석하기도 한다. 의회조사국(CRS)은 국정조사에서 다룰 어젠다의 선택, 배경 및 정책검토, 데이터베이스 탐색 및 문헌정보 제공, 이익집단 및 주요 증인들의 입장에 대한 정보 제공, 증인 추천 및 의원들이 신문할 내용 기안, 비당파적 입장의 증인으로 출석, 증언 분석, 조사보고서에 포함할 자료와 검토보고서를 준비할 뿐 아니라 국정조사절차에 대한 법규, 국정조사에 필요한 방법 등을 안내한다. 의회에 산처(CBO)는 미국경제, 연방예산, 그리고 연방 사업에 대한 주요 정보를 제공하며, 각종 사업 및 정책의 비용추계, 조사 자료에 대한 분석을 위원회에 제공하고 있다.

미국 의회는 조사의 전문성과 효율성을 확보하기 위해 상·하원에 법무관실을 두어 국정조사 도중에 발생할 수 있는 법적 문제에 대한 조언을 하도록 한다. 의회모욕죄·위증죄에 대한 고발과 면책특권의 신청 시 법정에서 의회를 대리하도록 하고, 증인들의 발언을 분석하여 그에 대한 의회모욕죄·위증죄의 적용이 가능한 지 여부에 대한 의견서를 제출한다.

다섯째는 특별조사청문회이다. 특별 사안에 대한 청문회는 1950년대 초의 매카시즘의 조 매카시 의원이 주도한 청문회, 1970년대 초 닉슨 대통령을 사임까지 몰고 간 워터게이트 청문회, 1980년대 중반 이란콘트라 사건 청문회, 그리고 1990년대 말 클린턴 대통령의 성추문 위증 혐의에 대한 탄핵 청문회 등이 대표적이다.

특별조사청문회는 복잡한 법률적 문제 및 민감한 정치적 사안들을 다루기 때문에 양당 수석수사관을 비롯한 전문가 집단에 의해 주도된다. 따라서 증인 선정, 소환, 심문 등도 이들 전문가 집단에 의해 이루어지고 국회의원들은 이들 뒤에서 정치적 득실을 위

한 방향을 설정한다.

여섯째는 사전 조사 및 결과의 처리이다. 미국 의회는 효과적인 청문회의 진행을 위해 증인에게 신문서를 사전에 보내 증인들로 하여금 서면 증언을 청문회 실시 하루 내지 이틀 이전에 제출하도록 하고 청문회장에서는 서면 증언의 요약만을 구두로 증언하도록 하고 있다. 증인의 구두 증언이 끝나고 나면 보통 5분 규칙하에 위원회 소속의원들이 선임자 우선 원칙에 입각하여 신문한다. 청문회가 폐회되고 난 이후에는 청문회 사후활동에 들어간다. 예컨대, 조사청문회의 경우에는 위원회는 청문회를 통해 밝혀진 내용을 중심으로 조사보고서를 만든다. 특히 밝혀진 문제가 구조적인 문제인 경우에는 이를 시정하기 위한 입법활동에 들어간다.

이를 위해 의회에 조사권을 포함해 여러 권한이 주어지는데, 이에 대해 살펴보자. 우선 미국 의회의 국정조사권은 의회의 입법 기능을 보조하기 위한 필수적인 권능이며 조사권의 범위도 광범위하다. 예컨대, 미국 의회의 조사권은 정보공개를 금지하는 법조문의 적용을 받지 않을 뿐 아니라 재판에 계류 중인 사건일지라도 증언을 청취할 수 있고, 형사소송에 대한 연방규칙에 의해 비공개 보호를 받지 않는 자료 등을 제공받을 수 있다.

이를 위해 의회는 몇 가지 권한 절차를 가질 수 있는데, 첫째는 의회의 조사감독활동의 수단으로 소환장(subpoena)을 발부하는 제도가 있다. 상·하원의 위원회 및 소위원회는 소환장을 발부하여 청문회에서의 증인 출석을 요구할 권한이 있다. 이를 통해 조사에 필요한 서류·증언 등을 효과적으로 확보할 수 있다. 다만, 소환장을 발부하는 경우는 많지 않으며, 공적인 의혹 사건 등 특정 사안에 대한 조사청문회에서 주로 발부한다. 증인이 출석거부 의사를 밝히는 등 출석을 두고 논란이 있을 때 발부하는 경우가 많다.

미국 의회의 증인출석 및 자료제출 요구 권한이 실효성을 갖는 이유는 위원회의 소환장이 법원에 의해 집행되는 강제력을 갖고 있으며, 이를 거부할 경우 의회모독죄로 형법에 의해 처벌될 수 있다는 사실 때문이다(전진영, 2010).

둘째는 의회모독죄(contempt of congress)로 제재할 수 있다. 미국 의회는 증인이 출석 또는 자료제출을 거부하거나 출석 요구에 응했어도 증언을 거부하면 ‘의회모독죄’로 처벌할 수 있다. 의회모독죄로 처벌하려면 하원이나 상원 본회의 의결이 필요하다. 고발장을 넘겨받은 연방 검찰이 이를 대배심으로 이송해 기소한다.

다만, 의회 소환을 받은 증인들은 의회모독죄로 고발되기 전 대개 의회 소환에 응하고 있어 고발 결의안이 본회의에서 가결되는 경우는 드물다. 미국 연방법에 따르면 의회모독죄로 기소된 사람은 재판을 받고 최저 100달러에서 최고 1,000달러 벌금을 내거나, 최소 징역 1달에서 최장 징역 1년 형을 선고받을 수 있다.

셋째는 불출석, 위증 등에 대한 고발 권한이다. 미국 의회는 소환에 불응하거나 신문에 대한 답변을 거부할 경우 의회 스스로가 모욕죄로 처벌(의사당 내에 구금)할 수 있는 권한(본래적 모욕죄)을 가지고 있을 뿐만 아니라 형사법에 의거한 고발조치로 사직(司直) 당국에 그 처벌을 의뢰할 수 있다(형사상 모욕죄). 게다가 상원의 경우에는 상원이 요청하면 연방 지방법원은 상원의 소환에 불응하거나 불응하겠다고 위협하는 자에게 이에 응하도록 하는 법원 명령을 내릴 수 있으며, 법원의 명령에도 불응할 경우, 법원이 강제집행하거나 법정모욕으로 처벌(민사상 모욕죄)할 수 있도록 하고 있어 자료 및 증언을 실질적으로 확보할 수 있는 장치가 되고 있다. 한편, 의회에 출석하여 의도적으로 거짓 증언을 한 경우 증죄로 기소할 수 있다.

넷째는 의회의 증인 강제구인 및 구금 권한이다. 미국 의회는 의회의 소환에 따르지 않은 사람을 자체적으로 강제 구금하는 권한을 갖고 있다. 의회가 직접 본회의 심판절차를 거쳐 의회모독죄 결정을 하고, 증인이 증언할 때까지 의사당 내에 구금할 수 있다는 것이다. 이는 의회의 내재적 권한(inherent contempt power)으로 법률에 근거하지 않은, 영국 의회의 전통으로부터 계승된 의회의 고유 권한으로 인정한다. 다만, 구금된 증인은 법원에 인신보호영장(writ of habeas corpus) 신청을 통해 구금의 적법성을 다툴 수 있다. 그러나 의회의 직접적인 구인 및 구금 권한은 1935년 이후로는 발동하지 않고 있다.

3 청문 제도 개선 방안

가. 입법청문회 활성화

최근 국회에 제출되는 법률안 수가 기하급수적으로 증가하고 있다. 18대 국회에서 이미 1만 건을 넘었고, 제20대 국회에서는 이미 2만 건을 상회하여 역대 최고를 기록할

전망이다. 흥미로운 점은, 이처럼 크게 늘어난 법률안의 대부분이 의원발의 법률안이라는 사실이다.

14대 국회에서 321건이던 의원발의 법률안(위원장 발의 법률안 포함)은 15대 국회에서 1,144건으로 4배 가까이 늘어났다. 16대 국회 1,912건, 17대 국회 6,387건으로 계속 늘어나 18대 국회(1만 2,220건)에서는 1만 건을 넘어섰고, 20대 국회에서는 2만 건을 상회하고 있다.

전체 발의 법률안에서 의원발의 법률안이 차지하는 비중도 비례해서 늘어났다. 14대 국회 36%(902건 중 321건), 15대 국회 59%(1,951건 중 1,144건)로 계속해서 늘어났고, 19대 국회에서는 전체 법률안의 94%(1만 7,822건 중 1만 6,729건)를 의원발의 법률안이 차지했다. 20대 국회에서는 91%(2만 1,744건 중 2만 646건, 2019년 10월 31일 현재)에 달해 국회에 제출된 거의 모든 법안이 의원발의 법안이다.

[표 6-5] 역대 국회의 법률안 제출 및 가결 현황

	총계			의원 발의			정부 제출		
	제출	가결	가결률	제출	가결	가결률	제출	가결	가결률
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	13,913	2,353	17%	12,220	1,663	14%	1,693	690	41%
제19대	17,822	2,793	16%	16,729	2,414	14%	1,093	379	35%
제20대*	21,744	1,702	10%	20,646	5,124	25%	1,029	595	58%

자료 : 국회사무처(2016), p. 1001.

* 20대 국회의 내용은 국회의안정보시스템 자료(2019. 10. 31. 현재) 참조

입법은 헌법에 명시된 국회의 가장 대표적인 기능이자 고유한 권한이다.¹⁵²⁾ 그러나 국회가 입법기관으로서 역할을 충실히 수행하고 있느냐에 대해서는 의문을 제기하는 목소리가 높다. 제16대 국회를 계기로 의원발의 법률안 건수가 급증한 데에는 당시 시

152) 「헌법」 제40조, 입법권은 국회에 속한다. 제52조, 국회의원과 정부는 법률안을 제출할 수 있다.

민단체 등에서 의원발의 법률안 건수를 의정활동 평가의 지표로 활용하기 시작한 점이 큰 영향을 미쳤다는 것이 일반적인 평가다.¹⁵³⁾ ‘양’적으로는 크게 늘어났지만, ‘질’적으로는 현저히 낮아졌다는 비판을 받고 있다.¹⁵⁴⁾

법률안의 내실을 기하고 질적 수준을 높이기 위해서는 입법과정에서 국민의 의사를 보다 적극적으로 반영하도록 해야 한다. 관련 제도로 입법예고제나 청원제도, 입법청문회와 공청회 등이 있다.

입법예고제도¹⁵⁵⁾는 국회에 제출한 법률안의 내용을 입법예고하는 것으로 국회의 입법과정에 대한 국민 참여 첫 단계 조치라고 할 수 있다. 정부의 입법과정에 국민의 참여를 보장함으로써 새로운 입법으로 혹시라도 불이익을 받게 될 국민들에게 사전에 그들의 입장을 개진할 수 있는 기회를 제공한다는데 의의가 있다(임종훈, 2016).

또한, 청원제도¹⁵⁶⁾ 중에서 법률안의 제·개정, 폐지 등을 요구하는 청원을 ‘입법청원’이라고 부르는데, 입법청원은 국민이 주도적으로 입법 내용까지 제시한다는 점에서, 청문회의 진술인으로 선정되어 수동적으로 입법과정에 참여하는 것 이상의 의미가 있다. 그에 따라 입법청원은 제도화되지 않은 ‘국민발안’이라고 할 수도 있다는 평가를 받는다(임종훈, 2016).

입법청문회는 국회가 입법 과정에 필요한 자료를 수집하고 전문가 및 이해당사자, 그

153) “16대 국회부터 의원 발의 법안 수가 급증한 가장 큰 원인은 시민단체 등에서 의원 발의 건수를 의원들의 의정활동 평가 지표로 활용한 결과라는 것이 정설이다. 이로 인해 많은 부작용도 생겨났다. 의원들은 법안 발의 건수를 늘리기 위해 다른 의원의 법안에 이름만 얹는 ‘무등타기’, 서로서로 법안을 공동 발의하는 ‘폼앗이’, 동일 규정을 적용하는 ‘쌍둥이 법안 제출하기’, 폐기된 법안을 조금 손보거나 그대로 제출하는 ‘재활용’, 혹은 법률의 숫자나 한두 자구만 수정하는 ‘단순 정비’ 개정안 내기(이 경우 가결의 가능성도 높아짐) 등 다양한 방법을 동원하고 있다. 이 때문에 자신이 발의한 법안에 부표를 던지는 윗 뜯 상황도 간혹 벌어진다”(이영조, 2016).

154) 다만, 의원발의 법안의 급증은 사회의 입법 수요를 반영하고 있다면서 긍정적으로 바라봐야 한다는 의견도 있다. 의원발의 법안의 증가를 “입법의 주도권이 정부에서 국회로 넘어왔음을 보여주는 것”(김한근 전 국회법제실장)이라고 평가하기도 한다(머니투데이, 2016. 7. 13, 「국회 평가, 양보다 질이다」).

155) 「국회법」은 제82조의 2(입법예고)에서 “위원장은 간사와 협의하여 회부된 법률안의 입법 취지와 주요 내용 등을 국회공보 또는 국회 인터넷 홈페이지 등에 게재하는 방법 등으로 입법 예고하여야 한다.”고 규정했고, 2012. 2. 27. 제정된 「국회입법예고에 관한 규칙」에서 세부 내용을 규정하고 있다. 그러나 ‘입법예고제도’에 대한 국민들의 참여가 대단히 저조하고, 처리 절차에 대한 규정이 없으며, 입법예고를 통해서 제출된 국민들의 의견이 입법과정에 실제로 어떻게 반영(feedback)되는지를 확인하기 어렵다는 지적이 나온다(임종훈, 2016).

156) 국회는 지난 2019. 4. 16. 「국회법」 제123조(청원서 제출)를 개정하여 국민들이 청원제도를 보다 용이하게 활용할 수 있도록 했다. ‘의원의 소개를 받아’라는 내용을 ‘의원의 소개를 받거나 ... 일정한 수 이상의 국민의 동의를 받아’ 청원서를 제출할 수 있도록 개정함으로써 그동안 국회의원의 소개를 얻도록 함으로써 청원권 행사를 일부 제한했다는 지적을 수용한 것이다. 아울러 청원의 제출·접수·관리 등 관련 업무를 효율적으로 처리하기 위한 ‘전자시스템’을 구축하도록 했다.

리고 국민 의견을 청취함으로써 입법과정에 내실을 기하고 국민 여론을 반영하는 제도적 장치이다. 문제가 되는 사안에 대해 전문가의 식견을 듣고 쟁점을 분석하며 해결방안을 모색하여 법률안에 반영한다. 국민 참여를 확대하고, 입법의 질을 제고하는데 기여할 수 있다.

15대 국회인 2000년 2월 16일, 「국회법」을 개정하면서 제정 및 전부개정 법률안에 대한 청문회(공청회) 개최를 의무화(「국회법 제58조(위원회의 심사) ⑥항)했다. 하지만 그 뒤에도 입법(정책)청문회는 거의 개최하지 않고 있다. 19대 국회인 2013년에 처음 열리는 등, 총 4차례만 열렸다. 대신 의원실이 개최하는 각종 토론회와 간담회 등은 매우 활성화되어 있다.

입법청문회의 활성화를 통해 기대할 수 있는 긍정적 효과에는 다음과 같은 것이 있다.

첫째, 시민들이 국회의 입법과정에 참여할 수 있도록 함으로써 법안의 민주적 정당성을 제고할 수 있다. 국회의 심사안건과 관련한 전문가와 이해당사자들에게 의견을 진술할 기회를 제공함으로써 국회의 대표성과 사회갈등 통합 기회를 높일 수 있다.

둘째, 전문가와 이해관계자의 견해를 청취하고 국민의 다양한 의견을 수렴하여 입법에 반영함으로써 법안 심사를 보다 충실하게 한다. 이는 입법의 책임성과 일관성을 제고하며, 궁극적으로 입법에 대한 신뢰 제고에 도움이 된다. 이를 통해 시민 일반은 물론 이해당사자들의 자발적인 법 준수를 가능하게 할 것이다.

셋째, 입법과정의 투명성을 강화하고 관련 당사자의 폭넓은 참여를 통해, 특정 정파나 이익집단, 그리고 조직화한 세력이 입법을 편향할 가능성을 줄일 수 있다. 공개적인 입법청문회를 통해 입법과정에서 특정 세력·집단에 의해 좌우되지 않고 다양한 이익과 다수의 의사를 반영할 수 있도록 했다.

넷째, 일반 국민의 입법에 대한 관심을 높이고, 쟁점의 공론화를 통해 사회갈등을 최소화하여 국민을 통합하는 데 기여한다. 입법청문회는 ‘입법예고’나 청원제도, 전문가 활용처럼 입법과정에서 대국민 소통을 하거나 사회적 합의를 도출하기 위한 절차인 것이다.

다섯째, 의원들의 입법 및 심사 능력을 제고하는 데 도움이 된다. 입법청문회는 그 준

비 및 실행과정에서 의원들에게 특정 현안에 대한 전문적 정보와 지식, 그리고 다양한 정책적 평가를 수집하거나 청취할 기회를 제공하여 의정활동의 전문성 제고에 기여할 수 있다.

여섯째, 입법청문회는 주요 국정 현안에 대한 정보와 지식, 이해당사자들 간의 쟁점 등을 국민에게 공개·전파함으로써 국민의 알 권리 신장에 기여한다. 또한, 주요 정책결정 또는 국정 현안에 대한 국회의 대정부 감시활동에 간접적으로 국민의 참여를 보장해주는 효과도 지니고 있다.

이외에 국회는 입법청문회를 통하여 국회는 주요한 국정 현안들과 관련하여 ▲ 새로운 입법의 필요성에 대한 점검 ▲ 입법 추진에 필요한 기록의 축적 ▲ 관련 단체나 시민들의 불만 또는 의견의 표출기회 제공 ▲ 정부로부터 의견 청취 및 정부 정책집행에 대한 점검 등의 효과를 얻을 수 있다.

입법청문회를 활성화하기 위해서는 개선해야 할 사안이 있다. 첫째는 ‘개최 요건 완화’이다. 입법의 양적 증가를 넘어 질적인 향상을 위해서는 상시적인 법안심사 체계로서 입법청문회 활성화가 필요하다. 무엇보다 안건의 심사에 필요한 의결정족수를 낮추어 개최 요건을 완화하는 방안을 검토해야 한다.¹⁵⁷⁾ 예컨대, 현행 국회법 제65조 2에 재적위원 3분의 1 이상을 재적위원 4분의 1 이상으로 완화하여 좀 더 손쉽게 청문회를 개최할 수 있도록 하는 것이다.

제정 및 전부개정 법률안에 대해 입법청문회를 생략할 수 있다는 국회법상의 단서조항(“위원회의 의결로 생략할 수 있다.”)을 삭제하여 예외 없이 청문회를 실시하도록 하는 방안도 검토할 필요가 있다. 다만 예외가 필요하다면, 요건을 더욱 엄격하게 할 필요가 있다. 예컨대, 입법청문회를 생략할 수 있는 의결정족수를 재적위원 3분의 2로 이상 또는 재적위원 과반수¹⁵⁸⁾ 등으로 의결정족수를 상향 조정하거나 생략 요건을 제한적으로 명시하는 방안 등이 있을 수 있다.

나아가 제정 및 전부개정 법률안은 아니라 하더라도, 국가의 주요 정책 또는 국민의 권리·의무 등과 관련성이 높은 개정안이거나 일부 조문의 개정이라도 해당 법률의 핵

157) 국회 운영제도개선자문위원회(2008)는 조사청문회(정책청문회, 감사청문회 포함)는 개최 빈도가 상대적으로 낮을 수밖에 없고, 정쟁의 도구로 사용되지 않기 위해서는 요건을 엄격하게 할 필요가 있어 과반수 찬성으로 개최하도록 할 것을 제안했다.

158) 입법청문회 생략과 관련, 위원회의 의결(재적위원 과반수 출석과 출석 위원 과반수 찬성)로 가능하도록 되어있는 의결정족수를 상향 조정해 재적위원 과반수의 찬성이 있어야 청문회를 생략할 수 있도록 하는 방안을 제시한다(이현출, 2016).

심적인 내용을 고쳐 전부개정에 준하는 것으로 볼 수 있다면, 입법청문회를 개최하도록 하는 해야 한다는 의견이 제시된다.

둘째는 ‘개최 횟수의 확대’이다. 중요한 법률안의 경우 입법청문회를 1회로 횟수를 제한하지 않고 여러 차례 개최할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 법률안의 쟁점별로 청문회를 개최하여 심도 있는 논의와 실질적인 의견 수렴이 이루어질 수 있도록 하는 방안도 고려할 만하다. 입법청문회 활성화를 위해서는 인터넷을 활용한 온라인 청문회 개최도 검토할 수 있다. 비용절감은 물론 물리적 제약을 넘어서 많은 국민들이 동시에 참여할 수 있어 긍정적이다.

셋째는 ‘정책청문회 제도 도입’이다. 19대 국회에서 「가계부채 정책청문회」를 처음으로 실시한 바 있다. 정책청문회는 정책 입안 과정에서 행정부를 감독하고 대안을 제시할 수 있다. 국민적 관심사나 사회적 현안에 대한 광범위한 의견 수렴이 가능한 장점도 있다. 개최 요건을 입법청문회와 동일하게 위원회 3분의 1 이상으로 규정하는 등 활성화할 방안을 마련해야 한다.¹⁵⁹⁾

넷째는 ‘입법청문회 결과의 입법 반영’이다. 입법청문회를 개최하더라도 형식적인 설명에 그치는 경우가 대부분이고, 그나마도 정략적으로 이용한다는 비판이 있다. 소속 정당의 입장을 천명하고 반대의견을 제압하는 계기로 청문회제도를 활용함으로써 결과적으로 정파 간의 의견대립을 재확인하는 수준에 그치고 있다는 것이다(허진성, 2017).

이러한 비판을 해소하고 입법청문회의 실효성을 확보하기 해서는 최소한 법률안에 첨부하여 본회의에 보고하고 기록을 보관함으로써 이후 법 해석과 사후 입법을 위한 자료로 활용하도록 해야 한다. 입법의 질을 제고하기 위한 방안으로 이해관계자의 의견수렴 및 관계기관의 협의 여부를 법령에 표시하는 것이 필요할 수도 있다. 입법청문회에 정부 측 공무원을 반드시 진술인으로 참여시켜 정부 측의 입장을 개진하도록 제도화하는 방안도 필요하다.

159) 「국회법」 제65조(청문회) ①항의 “중요한 안건의 심사와 국정감사 및 국정조사에 필요한 경우”에 “국가의 주요 정책”을 포함시킴으로써 ‘정책청문회’ 개최의 근거를 마련하고, 법률안 심사와 마찬가지로 ‘국가의 주요 정책에 대한 청문회’에 대해서는 재적위원 3분의 1 이상의 요구로 개최할 수 있다.

나. 입법청문회와 공청회

공청회(Public Hearing: 公聽會)는 학식·경험이 있는 사람들로부터 전문가 의견을 청취하여 입법에 반영함으로써 안건 심사를 충실하게 하기 위한 제도이다. 전문가와 이해관계자 등에게 입법과정에 참여하여 의견을 진술할 기회를 제공함으로써 국민의 의견을 수렴하여 입법에 반영하고, 국민들의 입법에 대한 관심을 제고하며, 입법 과정에서 대두하는 갈등을 해소할 수 있다는 점에서, 입법과정 국민 참여에서 중요한 의미를 지닌다(임종훈, 2016).

공청회는 제헌국회 때부터 도입했는데 11대 국회부터 본격 활용했다. 15대 국회인 2000년 공청회 개최 요건을 완화(재적위원 3분의 1 이상)하고, 제정 및 전문개정 법률안에 대한 공청회/청문회 개최를 의무화(「국회법」 제58조(위원회) ⑤항)하면서 16대 국회에서는 법률안 심사를 위한 공청회 개최 횟수가 크게 늘었다. 이후 17대에서 216건으로 가장 많은 건수를 보였다가 18대, 19대에서 각각 128건, 126건으로 감소하는 추세이다. 의원발의 법률안 건수가 기하급수적으로 크게 늘어나고 있는 상황과 비교해보면 공청회 제도가 사실상 유명무실하다는 평가를 받는다. 19대 국회를 기준으로 보면, 의원발의 법률안 건수 대비 공청회 개최 건수가 1%에도 못 미치는 0.75%에 그치고 있다.

[표 6-6] 역대 국회 공청회 개최 현황

대별	법률안	정책	청원	계
11대	5	2	2	9
12대	2	0	0	2
13대	10	16	0	26
14대	10	22	0	32
15대	33	13	0	46
16대	107	16	1	124
17대	216	56	1	273
18대	128	62	0	190
19대	126	96	1	223

* 서정건 외(2019).

[표 6-기] 입법청문회와 공청회의 비교

	입법청문회	공청회
근거 규정	국회법 제65조	국회법 제64조
개최 요건	상임위 위원 3분의 1 이상	상임위 위원 3분의 1 이상
목적	법률안 심사	중요한 안건 또는 전문지식이 필요한 안건 심사
회의 성격	위원회 회의	위원회 회의
방식	증인·참고인의 증언과 진술 청취	학식·경험 있는 전문가로부터 의견 청취
강제성	국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률 적용(불출석, 위증, 국회모욕 등)	진술인 출석 및 증언을 강제할 수 없고, 위증 등에 대한 처벌 불가능
절차	사전조사 가능	사전조사 불가능
공개 여부	공개가 원칙, 필요 시 비공개	공개가 원칙, 필요 시 비공개

* 허진성, 2017.

공청회는 전문가로부터의 의견 청취를, 청문회는 증인 등으로부터 증언과 진술 청취를 목적으로 한다는 점에서 다르다. 청문회의 경우 전문가를 위촉하여 필요한 사전조사를 실시할 수 있다. 청문회에서는 증인에 대하여 강제력 행사가 가능하다. 청문회에서 증언 감정은 「국회증언감정법」이 적용되어 범죄 구성요건에 해당하는 경우 위증죄, 불출석죄, 국회모욕죄 등의 처벌이 따르게 된다. 반면, 공청회에서는 진술인이라 하여 출석을 강제할 수 없고, 진술과 관련한 처벌을 받지 않는다. 공청회와 청문회 모두 주관하는 위원회의 회의로 하여 진행하고, 공개를 원칙으로 한다는 점에서는 동일하다.

「국회법」은 대통령제 국가인 미국의 청문회제도와 의원내각제 국가인 일본의 공청회 제도¹⁶⁰⁾를 모두 도입하고 있다. 두 제도는 법률안 심사 과정에 국민이 참여할 수 있도록 한다는 점에서는 동일하다. 그러나 차이점은 다소 불분명하다. 또한 공청회를 부분적으로 개최할 뿐 입법청문회 개최는 드물다는 점에서 보완할 필요가 있다는 지적이다.

160) 일본의 청문회제도는 '공청회'로 불리는데, 1946년 일본의 제정헌법에 의해 국회에 국정조사권이 부여된 이후 이와 함께 조사를 목적으로 마련되었다. 증인 등에 대한 출석요구권이 없으며, 출석 거부에도 처벌할 수 없어 미국의 청문회에 비해 그 위상이 매우 낮다. 안건의 심사를 위해 필요한 때에는 이해관계자, 학식이나 경험이 풍부한 자 등 증인 이외의 일반 국민을 진술인으로 참여시켜 폭넓은 여론을 청취하기도 한다(국회 운영제도개선자문위원회, 2008, 「활동결과 보고서」).

① 공청회 폐지하고 입법청문회 활성화

국회 운영제도개선자문위원회(2008)는 공청회 제도를 폐지해 청문회로 통합하고, 청문회를 ▲ 입법청문회 ▲ 정책청문회 ▲ 감사·조사청문회 ▲ 인사청문회의 4가지로 유형화할 것을 제안했다. 입법청문회는 입법·법안 심사를 위한 청문회(전문가 등 진술인, 증인 등 출석)이고, 정책청문회는 법안 이외의 기타 안건 심사 청문회(전문가 등 진술인, 증인 등 출석)이며, 감사·조사청문회는 국정감사 및 조사를 위한 청문회(증인 등 출석)이고, 인사청문회는 공직후보자에 대한 청문회(증인 등 출석)이다.

공청회는 일방적인 설명이나 의견 제시만으로 진행한다는 점에서 한계가 있다. 공개적인 입법청문회를 통해 입법에 필요한 사실 확인과 법률안의 장단점에 대해 전문가와 이해관계자의 의견을 제시하고, 여론을 최대한 수렴함으로써 입법을 위한 공개토론회로서의 장점을 살리는 것이다. 이해관계자 간의 이해조정이 가능해짐으로써 편향된 로비 입법을 방지할 수 있고, 입법의 민주적 정당성을 확보할 수 있는 장점이 있다.

입법청문회를 통해 법안 심의를 보다 논쟁적으로 이끌 필요가 있고, 이를 위해 입법변론제도를 도입할 필요가 있다는 의견이 있다(박균성, 2008). 법정에서 원고와 피고가 각 사실과 주장을 입증하기 위해 논쟁하는 것과 유사한 방식으로 입법청문회를 운영하는 것이다. 입법변론제도는 입법하려는 법안 등을 미리 공지하고 입법변론에 참가할 단체 등의 신청을 받은 후 서면 및 구두로 입법에 대한 논의를 진행케 하고 이를 공개하며, 이를 법률안에 첨부하여 법안 심의에 참조하는 방식이다(배병호, 2017).

다만, 입법청문회를 하는 경우에는 절차가 지연되고 논쟁이 격화되는 등의 부작용이 발생할 수 있으므로 논쟁 요소가 큰 법률을 대상으로 청문회가 필요한 경우에는 일정한 수의 의원들이 찬성이 있어야 개최하는 등의 통제장치가 필요할 수 있다.

② 입법청문회 폐지하고 공청회로 일원화

현행 「국회법」 제65조 제2항에서는 위원회가 법률안의 심사를 위한 청문회를 재적위원 3분의 1 이상의 요구로 개최할 수 있다고 규정하고 있다. 그러나 실제로 청문회는 국정조사나 사회적 의혹 사건 등 중요한 사건의 진상조사를 위하여 활용하고 있으며, 입법에 필요한 법률안 심사를 위하여 활용하는 예는 거의 없는 실정이다. 이러한 점을 고려하여 입법과 관련해서는 청문회에 비해 개최가 용이한 공청회로 일원화하여 최대

한 활용하는 것이 현실적으로 바람직하다는 것이다(임종훈, 2016).

③ 입법청문회와 공청회의 병행

공청회와 입법청문회의 단계를 구분하거나 법률안의 성격에 따라 다르게 적용하여 실시하자는 것이다. 먼저, 시기를 나눠 공청회는 법률안 입안 단계(법률안 제출 전 단계)에서 개최하고, 입법청문회는 위원회의 법률안의 심의 단계에서 개최하도록 하는 방안이 가능하다(이현출, 2016). 공청회는 의안에 대한 대체토론이 끝나고 상설 소위원회에 회부하기 전에 실시하는 것이 적절한 것으로 보는 견해가 일반적이다.¹⁶¹⁾ 그러나 법안이 거의 성안이 된 후에 공청회를 형식적으로 개최하는 경우가 많아서, 공청회의 개최 목적과 실효성이 의심되고 있다.

따라서 공청회 개최 시기를 법률안의 조사 분석 및 비용추계에 대한 검토가 이루어진 이후로 하고, 공청회에서 논의한 내용을 위원회의 심의에서 참고하도록 하자는 것이다. 공청회를 법률안 제출 전 단계에서 실시하게 되면 입법에 대한 공감대 형성과 질적 향상을 도모할 수 있다. 입안 단계에서부터 전문적 검토를 거치는 것은 다양한 이해관계의 조정에도 도움이 될 것이다.

또한 중요한 의안에 대해서는 공청회를 의무화하되 이해관계가 첨예하게 대립하거나 의견이 갈리는 사안에 대해서는 청문회를 거치도록 하는 방안도 가능하다. 청문회는 공청회가 개최됐음에도 논란이 해소되지 않거나 이해관계가 첨예하게 대립하고 있는 법률안에 대해 개최하여 활발한 토론이 이뤄지도록 하는 것이 바람직할 수 있다.

다. 상임위의 조사청문회 활성화

청문회가 너무 자주 열리면 행정부는 물론 기업에도 과도한 부담을 줄 수 있다는 우려가 있다. 그러나 대통령제 하에서 국정을 원만하게 운영하고 의회가 정치의 중심이 되기 위해서는 입법부의 행정부에 대한 견제와 균형의 대원칙이 지켜져야 한다. 이러한 측면에서 청문회는 매우 유용한 수단이다. 미국 의회는 청문회로 시작해서 청문회로 끝

161) 임종훈(2016)은 국회법에서 공청회를 개최하는 시기에 대해 명시적으로 규정하고 있지는 않으나 법률안에 한 국민의 의견을 수렴한다는 취지를 고려할 때 위원회에서 법률안에 대한 대체토론이 끝난 후에 하는 것이 바람직한 것으로 이해된다고 설명한다.

난다는 말을 들을 정도지만 우리 사회 일각이 우려처럼 행정이 마비되는 부작용을 빚지는 않는다.

상임위 중심의 청문회를 활성화해야 한다. 본회의 의결을 필요로 하는 국정조사 청문회는 전체 위원회를 중심으로 청문회를 열어야 해서 효율적인 운영이 어렵다.¹⁶²⁾ 상임위 청문회는 의원들의 자율성과 책임성을 제고할 수 있으며, 상임위 중심의 일하는 국회를 우리 실정에 맞게 정착시키는 계기가 될 수 있다는 점에서 긍정적이다(고계현, 2016). 물론 상임위 청문회 역시 '중요 안건'에 대한 여야 간 합의는 필요하다.

이와 관련, 국회 개혁자문위원회(2014)는 '위원회 청문회제도 활성화'를 제안했다. 현행법상 청문회는 중요 안건 심사를 위한 청문회(일반청문회), 입법청문회, 국정조사 청문회로 구분하지만, 일반청문회의 경우 활용 실적이 저조하다. 국정조사 청문회는 '국정의 특정현안', 일반청문회는 위원회의 '중요한 안건'의 심사가 대상이 되지만, '소관 현안'에 대한 상임위원회 차원의 청문회 규정이 없다. 이 같은 문제를 개선하기 위해 '중요한 안건'의 심사뿐만 아니라 '소관 현안'의 조사를 위한 경우에도 청문회를 실시할 수 있도록 청문회의 개념을 보완하자는 것이다.¹⁶³⁾

국정조사는 복수의 상임위원회 관련 특정 현안을 다루고, 일반청문회는 상임위별 중요 현안에 대해 실시하도록 구분하면, 위원회 차원의 현안 조사 및 수시 감독 기회를 확대하고 상임위 차원의 청문회를 활성화할 수 있을 것이다.

상임위 차원에서 '중요한 안건'의 심사를 위해 청문회를 개최하고 그 결과를 토대로 국정조사를 실시하는 방식도 가능하다. 15대 국회에서 저축은행 부실화 관련 청문회가 개최된 후에 국정조사가 발동되어 열렸던 경우가 하나의 사례다.¹⁶⁴⁾

162) 국정조사는 교섭단체 대표의원과 협의하여 조사위원회 구성을 결정하며, 조사계획서 본회의 승인, 조사결과보고서 제출 및 의결 등 여러 단계를 거쳐야 한다. 반면에 청문회는 위원회 의결(또는 재적위원 3분의 1 이상 요구)만으로 실시 가능하다. 국정조사와 청문회 모두 증인 출석 및 서류제출 요구 등에 관해 「국회증언감정법」의 적용을 받는 것은 공통적이다.

163) 동 위원회의 제안을 반영한 국회법 개정안(정의화 국회의장 대표발의)이 2016. 5. 19. 본회의를 통과했으나 개정안은 정부에 의해 거부(5. 27 재의요구 의결)됐고, 19대 국회 임기만료로 폐기되었다. 개정안의 핵심 내용은 상임위가 법률안 이외의 중요한 안건의 심사나 '소관 현안의 조사'를 위해 필요하다고 판단되면 위원회 의결로 청문회를 개최할 수 있도록 한 것으로 '상시 청문회법'으로 불렸다. 당시 정부는 '365일 청문회'가 가능해져 행정부 업무가 마비될 것이라고 우려했고, 위헌 소지가 있다는 점, 헌법상 국정조사제도 형해화(形骸化, 뼈만 남음)할 우려가 있다는 점, 대상 확대와 상시적 개최, 국정감사·조사와 청문회의 중복적 개최로 정부와 사법부, 기업 등에 과중한 부담을 초래할 수 있다는 점 등을 재의요구의 이유로 제시했다.

164) 2011년 초 부실 저축은행의 영업정지 사태가 터지자 같은 해 4월 정무위원회에서 「저축은행 부실화 원인규명 및 대책마련을 위한 청문회」를 개최했다. 청문회 이후에도 국민적 의혹이 해소되지 않자 같은 해 6월 「저축은행비리 의혹 진상규명을

소위원회의 역할 및 권한 강화¹⁶⁵⁾ 차원에서 소위원회 차원의 청문회 개최도 활성화해야 한다. 미국의 조사청문회는 위원회가 자율적으로 청문회의 개최 여부나 조사 기간을 결정하며, 주로 소위원회가 청문회를 주관하고 있다. 우리 국회법도 소위원회에서 청문회를 실시할 수 있도록 규정하고 있음에도 실제로 소위원회 주관의 청문회를 찾아보기 힘들다.¹⁶⁶⁾ 소위원회 차원의 청문회 개최를 통해 국회의 권한과 책임을 강화해 나갈 필요가 있다.

이와 관련, 국회 혁신자문위원회(2019)는 상임위원회를 뒷받침할 수 있는 상설 소위원회(법안 소위)를 의무화(상시화)하여 법안 심사를 정례화할 것을 제안하였다. 이후 「국회법」 제57조를 개정(2019. 4. 16.)하면서 소위원회의 활성화를 통해 일하는 국회를 위한 제도적 기반을 마련하였다. 상임위원회에 소관 법률안의 심사를 분담하는 둘 이상의 소위원회를 둘 수 있도록 하고, 법률안 심사 소위는 매월 2회 이상 개최하도록 하여 정례적인 법안 심사가 가능해진 것이다.

「국회법」은 위원회가 필요한 경우 국회 공무원과 교섭단체 정책연구위원을 지정하거나 외부 전문가를 위촉하여 청문회에 필요한 사전 조사를 실시할 수 있도록 규정하고 있다(제65조의 5). 이 규정을 최대한 활용하여 지원기관과 인력을 확보, 청문회 전에 증언을 청취하는 사전 조사를 적극 검토해야 한다. 미국 의회가 위원회 직원과 위촉된 외부전문가들에게 증언 청취(deposition) 등 비공식적 조사권한을 부여함으로써 사전 조사를 실시하는 것을 참고할 수 있다.

사전 조사는 청문회 이전에 쟁점을 명확히 하고 증거 조사 과정에 소요하는 시간과 노력을 절감하여 국정조사의 전문성과 효율성을 높일 수 있다. 사전 조사의 절차와 방법을 더욱 구체적으로 정하고 조사자에게 일정한 범위의 조사권한을 부여함으로써, 사전 조사를 한층 활성화할 수 있을 것이다.

한편, 최근 의원발의 법안의 증가와 의안 검토기간 단축으로 인해 상임위와 법제실의 인력이 크게 부족해지면서 심도 깊은 의안 검토가 어려워졌다. 이와 관련, 국회 혁신자

위한 국정조사 특별위원회」가 구성되어 45일간 조사활동을 벌였다.

165) “상임위원회는 운영 중심, 소위원회는 법안의 검토 및 평가 중심으로 역할을 분리하고, 소위원회의 위원장이 최종 법안 통과까지 협상을 주도 할 수 있는 권한을 부여하면서 정책 중심의 소위원회 구성할 필요성이 있다”.(박희봉, 2018)

166) 20대 국회에서 처음으로 소위원회 주관의 청문회가 열렸다. 조선·해운산업 구조조정 연석 청문 소위원회(기획재정·정무, 2016. 9. 8.~9. 9)와 국방위원회 병역특례제도 개선 소위원회(2018. 12. 7.)에서 청문회를 개최했다.

문위원회(2019)는 인원 보강을 비롯하여 종합적인 대안을 모색할 필요가 있다고 제안했다.

청문회는 의회의 다양한 기능 중에서, 특히 행정부 감독 활동을 위해서 필수적인 권한이다. 의회의 권한이 적절하게 활용될 때 국민의 대표기관으로서 국회가 행정부의 정책집행에 대해 감독하고 견제할 수 있다. 또한, 청문회는 의회가 정책결정 및 감시활동을 위해 사용하는 광범위한 정보획득 도구이자 정책결정 과정에 민의를 반영할 수 있는 장이다.

그동안 우리 국회는 청문회 개최 여부와 증인 채택 등을 둘러싼 논란과 여야 간 대립으로 개최가 지연되거나 무산됨으로써 청문회조차도 여야 간 정쟁의 수단이 되었다는 비판의 목소리가 높았다. 이와 같은 갈등을 원천적으로 막기 위해서는 상임위원회(소위원회) 중심의 청문회 활동을 더욱 활성화해야 한다.

국민이 그토록 바라는 ‘일하는 국회’를 실현하기 위해서는 위원회(소위원회) 중심의 ‘상시국회’가 필요하다. 상임위 활성화를 통해 여야가 당론 중심의 대결 프레임에서 벗어나 ‘국회 대 행정부’의 의회주의로 가야 한다. 이를 위한 제도적 장치로 상임위 주관의 청문회가 필수적이다.

위원회(소위원회) 주관 청문회가 활성화되어 너무 자주 열리면 행정부의 업무 마비를 초래할 것이라는 비판과 입법부 권한이 너무 비대해지고 정쟁을 격화시킬 것이라는 우려가 있다. 그러나 대의민주제하에서 국민의 대표인 국회가 행정부를 감시·통제하는 것은 너무도 당연한 일이다. 국회가 중요한 현안을 꼼꼼하게 점검하는 가운데 다양한 국민의 의견을 수렴하여 행정부를 견제해야 한다.

특히, 제왕적 대통령이라고 불릴 정도로 대통령의 권한이 강하고 정부 주도 입법이 많은 우리나라에서 국회가 행정부 감시 기능을 원활히 수행하려면 상임위원회가 특정 정책을 중심으로 독립적이고 심도 있는 심의를 할 수 있어야 한다. 소위원회 기능을 강화함으로써 상임위의 역량과 전문성을 제고하고 전반적인 상임위 기능을 활성화하는 방향으로 가야 한다. 이제 국회는 실질적으로 제도 운용의 새 틀을 짜야 할 시점에 와 있다.

제3절

청원권 실질화

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 청원권의 현황과 과제

청원권(請願權, right to petition)이란 국민이 국가기관에 대하여 피해 구제와 법률의 제정·개정 및 그 밖에 국가기관의 권한에 속하는 사항에 대하여 자신의 의견이나 희망을 자유롭게 진술하고, 이에 대한 적정한 처리를 요구할 수 있는 권리를 말한다. 현행 헌법 제26조 제1항은 “모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가기관에 문서로 청원할 권리를 가진다.”라고 하여 청원권을 기본권의 하나로 보장하고 있으며, 제2항에서 “국가는 청원에 대하여 심사할 의무를 진다”라고 하여 국가의 심사 의무를 두고 있다(이준화, 2018).

청원권은 국가 공권력과 국민 간의 접촉을 강화하기 위한 수단으로서, 국민과 국가 사이의 대화를 보장하는 기능을 한다. 국가권력이 일방적으로 공권력을 행사하는 것이 아니라, 청원에 의하여 국민의 목소리에 귀를 기울이고 국민의 관심사와 이해관계, 의견을 고려할 여지가 있는가를 살피는 것은 국민과 국가 사이의 갈등을 줄이고 이해와 화합을 통한 국민통합에 기여한다(이세정, 2012).

청원제도를 구체화한 청원법은 1963년 제정하여, 2005년과 2014년에 각각 한 차례씩 개정하였다. 청원대상기관, 청원사항·불수리사항, 청원 방법, 심사 절차 등을 명시한 청원법은 총 11개의 조문으로 구성되어 있다(정재환, 2018).

- 청원대상 기관 : 청원인이 청원을 제출할 수 있는 기관은 국가기관, 지방자치단체와 그 소속기관, 법령에 의하여 행정권한을 가지고 있거나 행정권한을 위임 또는 위탁받은 법인·단체 또는 그 기관 등이다.
- 청원 사항 : 청원대상 피해의 구제, 공무원의 위법·부당한 행위에 대한 시정이나 징계의 요구, 법률·명령·조례·규칙 등의 개정·제정 또는 폐지, 공공의 제도 또는 시설의 운영, 그 밖에 국가기관 등의 권한에 속하는 사항이다.

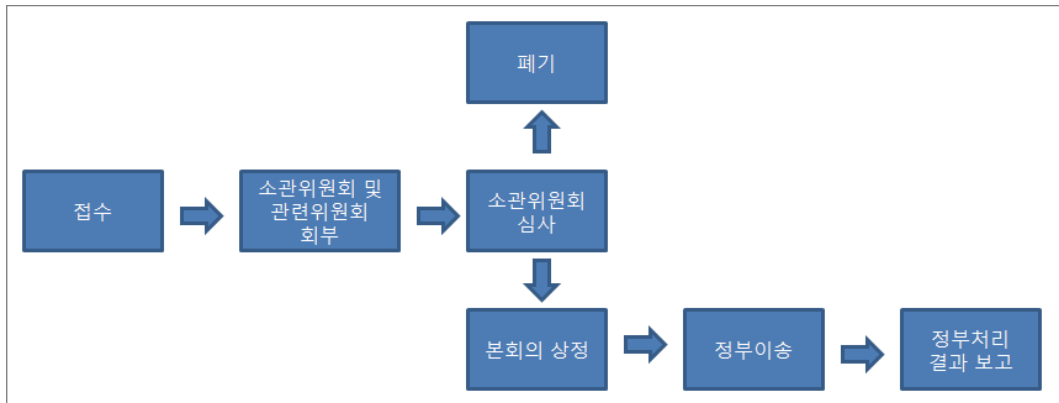
- 청원 불수리 사항 : 감사·수사·재판·행정심판·조정·중재 등 다른 법령에 의한 조사·불복 또는 구제절차가 진행 중인 때, 허위의 사실로 타인으로 하여금 형사처분 또는 징계처분을 받게 하거나 국가기관 등을 중상모략하는 사항인 때, 사인(私人)간의 권리관계 또는 개인의 사생활에 관한 사항인 때, 청원인의 성명·주소 등이 불분명하거나 청원내용이 불명확한 때에는 수리하지 아니한다.
- 청원 방법 : 청원은 청원인의 성명(법인인 경우에는 명칭 및 대표자의 성명을 말한다)과 주소 또는 거소를 기재하고 서명한 문서(전자정부법에 의한 전자문서를 포함한다)로 하여야 한다.
- 청원의 심사 : 청원을 수리한 기관은 청원의 심사에 필요하다고 인정할 때에는 청원인, 이해관계인 및 학식과 경험이 풍부한 사람으로부터 진술을 들을 수 있다. 청원을 관장하는 기관이 청원을 접수한 때에는 특별한 사유가 없는 한 90일 이내에 그 처리결과를 청원인에게 통지하여야 한다.

국회는 청원법과 국회법(제123조~제126조)에 따라 중앙행정기관이나 지방자치단체와는 다른 청원제도를 운영하고 있다. 국회 청원제도는 직접민주주의와 대의민주주의의 긴장과 갈등을 해소할 수 있는 참여민주주의의 한 유형이다(박선웅·정상호, 2009). 국회에 대한 청원은 국민이 국회에 일정한 의견 또는 희망을 표시하거나 일정한 권리 또는 이익을 침해당했을 때 그 피해를 구제해 줄 것을 호소하는 헌법으로 보장된 권리 가운데 하나이다.

국회에 청원을 하기 위해서는 국회의원의 소개를 받아 청원서를 제출하여야 한다. 각 상임위원회(이하 ‘위원회’)에서 청원의 심사를 진행하고 위원회마다 청원심사소위원회를 두고 있다. 본회의에서 채택된 청원 중 정부의 처리가 필요한 경우 정부로 이송한다.

재판에 간섭하거나 국가기관을 모독하는 내용의 청원은 접수하지 아니한다. 의장은 청원을 접수하면 청원요지서를 작성하여 인쇄하거나 전산망에 입력하는 방법으로 각 의원에게 배부하는 동시에 그 청원서를 소관 위원회에 회부하여 심사하게 한다. 청원을 위원회에 회부한 후 30일이 지나면, 이후 처음으로 개최하는 위원회에 상정된 것으로 본다. 다만, 위원장이 간사와 합의하는 경우에는 그러하지 아니한다. 위원회는 청원심사를 위하여 청원심사소위원회를 둔다. 위원회는 청원이 회부된 날부터 90일 이내에 심사 결과를 의장에게 보고하여야 한다. 다만, 특별한 사유로 그 기간 내에 심사를 마치지

못하였을 때에는 위원장은 의장에게 중간보고를 하고 60일의 범위에서 한 차례만 심사기간의 연장을 요구할 수 있다. 국회가 채택한 청원으로서 정부에서 처리하는 것이 타당하다고 인정되는 청원은 의견서를 첨부하여 정부에 이송한다. 정부는 청원을 처리하고 그 처리결과를 지체 없이 국회에 보고하여야 한다.



출처: 김은주 외(2018).

[그림 6-1] 국회청원의 처리 절차

지난 4월 국민이 국회의원의 소개를 받지 않고도 일정 기간 동안 일정 수 이상의 국민의 동의를 받아 국회에 청원할 수 있도록 「국회법」이 개정(2019. 4. 16. 개정)되었고, 이에 따라 주요 사안을 규정하는 국회청원심사규칙 일부개정안이 2020년 1월 9일 가결되었다.

가결된 국회청원심사규칙의 주요 내용은 ① 「국회법」에 따라 국회에 제출하는 청원은 의원소개청원과 국민동의청원으로 구분하고(안 제1조의2 신설), ② 국민동의청원을 하려는 자는 전자청원시스템에 청원서를 등록하고, 청원서가 등록일부터 30일 이내에 20명 이상의 찬성을 받고 불수리사항이 아닌 것으로 결정된 경우 의장은 동의절차를 위하여 해당 청원서를 지체 없이 공개하도록 하며, 청원서가 공개된 날부터 90일 이내에 5만명 이상의 동의를 받는 경우 국민동의청원으로 접수된 것으로 보고(안 제2조의2 신설), ③ 국민동의청원의 청원자는 청원이 공개되기 전에는 본인의 청원을 철회할 수 있고, 청원이 공개된 이후 철회하려는 경우에는 철회이유를 명기한 철회서를 제출하여야

하며, 그 이유가 타당하면 의장이 철회서를 수리한 후 전자청원시스템에 해당 청원의 철회 사실을 그 이유와 함께 게시하도록 하는 것이다(안 제5조제2항 및 제3항 신설).

국민은 법안 발의 (전)단계에서 입법청원권의 행사를 통하여 입법 과정에 참여할 수 있다. 청원권은 실제적 기본권에 대한 침해가 발생한 경우 또는 발생할 우려가 있는 경우에 그 구제 또는 침해의 예방을 위하여 국가기관에 문서로 청원할 수 있는 권리로 재판청구권과 더불어 가장 대표적인 절차적 기본권의 하나다. 특히 입법청원은 오늘날에도 선거 시기가 아닌 때에 국민의 의사를 국정에 직접 반영하는 수단으로서 중요한 역할을 수행하고, 유권자인 국민이 자신의 뜻을 입법과정에 반영할 수 있는 통로일 뿐만 아니라, 의회의 입장에서 입법청원은 국민들의 정치적 견해를 파악하고, 이것을 정책 자료나 입법정보로 활용하는 등 국민과 의회 사이의 긴밀한 유대관계를 유지하게 하는 수단으로서의 의미를 가진다(이세정, 2012, pp. 414~415). 청원권의 기능으로는 ① 권리 침해에 대한 구제수단, ② 국민과 의회의 관계유지 수단, ③ 정치과정의 참여 수단 등을 꼽을 수 있다(이준화, 2018, pp. 24~36).

[표 6-8] 제19대 국회 청원통계 (2012~2016년)

위원회	접수	처리 내용					위원회 계류
		채택	본회의 불부의	철회	폐기	계	
운영위원회	6	-	-	-	6	6	
법제사법위원회	32	-	-	-	32	32	
정무위원회	17	-	3	-	14	17	
기획재정위원회	9	-	2	1	6	9	
미래창조과학방송통신위원회	10	-	-	-	10	10	
교육문화체육관광 위원회	23	-	6	1	16	23	
외교통일위원회	4	-	1	-	3	4	
국방위원회	13	1	9	-	3	13	
안전행정위원회	43	-	9	-	34	43	
지식경제위원회	1	-	1	-		1	
산업통상자원위원회	12	-	1	1	10	12	
농림축산식품해양수산위원회	12	-	1	-	11	12	

위원회	접수	처리 내용					위원회 계류
		채택	본회의 불부의	철회	폐기	계	
보건복지위원회	16	-	2	-	14	16	
환경노동위원회	6	-	1	-	5	6	
국토교통위원회	19	1	8	1	9	19	
정보위원회	3	-	-	-	3	3	
여성가족위원회	1	-	-	-	1	1	
계	227	2	44	4	177	227	

자료: 국회 홈페이지, <https://open.assembly.go.kr/portal/mainPage.do>

[표 6-9] 국회청원 접수 및 처리결과

구분	접수	채택	본회의불부의	철회	폐기
제16대국회	765건	4건	316건	19건	426건
제17대국회	432건	4건	102건	10건	316건
제18대국회	272건	3건	61건	5건	203건
제19대국회	227건	2건	44건	4건	177건

자료: 정재환(2018).

청원과 유사한 제도로써 ‘민원’과 ‘국민제안’을 들 수 있는데, 이들은 ‘민원처리에 관한 법률’, ‘부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률’, ‘국민제안규정’에 따라 실시하고 있다. 민원이란 국민이 행정기관에 대하여 처분 등 특정한 행위를 요구하는 것으로, 문서, 구술 또는 전화로 제기할 수 있으며, 크게 일반민원과 고충민원으로 나뉜다. 일반민원은 다시, 법정민원(인·허가 신청 민원, 등록·신청 등)과 질의민원(법령·절차의 설명이나 해석 요구), 건의민원(행정제도·운영 개선 요구), 기타민원(일상생활 불편사항 등)으로 구분한다. 고충민원은 ‘부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률’ 제2조제5호에 따른 고충민원으로서, 행정기관 등의 위법·부당하거나 소극적인 처분 및 불합리한 행정제도로 인하여 국민의 권리를 침해하거나 국민에게 불편 또는 부담을 주는 사항에 관한 민원을 말한다. 한편 국민제안은 ‘민원처리에 관한 법률’ 제45조에 근거를 두고 ‘국민제안규정’에서 세부적으로 규정하고 있는 민원의 일종으로, 국민이 정부시책이나 행정제도 또는 행정운영의 개선을 목적으로 중앙행정기관의

장, 지방자치단체의 장 또는 교육감에게 제출하는 창의적인 의견이나 고안을 말한다(정재환, 2018).

[표 6-10] 청원과 유사제도

구분	청원	민원	국민제안	청와대 청원
근거법령	청원법	민원처리에 관한 법률/부패방지 및 국민권익위원회 설치와 운영에 관한 법률	‘국민제안 규정’	없음
대상	피해의 구제	일반민원	정부시책이나 행정제도 및 그 운영의 개선	국정현안 관련
	공무원의 위법·부당한 행위에 대한 시정이나 징계의 요구			
	법률·명령·조례·규칙 등의 제정·개정 또는 폐지			
	공공의 제도 또는 시설의 운영			
	그 밖에 국가기관 등의 권한에 속하는 사항			
	공무원의 위법·부당한 행위에 대한 시정이나 징계의 요구			
전자처리 시스템	국민동의청원 서비스	국민신문고, 각 행정기관 홈페이지	국민신문고	청와대 국민청원 게시판

자료: 정재환(2018). 자료를 참조해 수정.

2 비교의 준거 : 주요 국가의 청원권

가. 영국

영국의 경우 성문헌법이 존재하지 않지만 청원권의 발전이 영국의 의회발전사와 맥을 같이 하는 만큼, 오랜 기간에 걸쳐 관습과 판례에 따라 성립한 청원권이 기본적인 헌법 원리로 인정되고 있다. 이미 리처드 2세 재임기(1377~1399년) 최초의 청원이 기록되었으며, 1837년에서 1841년 사이 1만 7,000건의 청원이 제출된 바 있다(Rogers

and Walters, 2006, p. 340). 영국의회의 청원제도는 전통적으로 시행되어 온 일반 문서방식의 청원과 의회와 정부가 공동으로 운영하는 전자청원시스템을 통한 청원으로 구분된다. 이를 위해 하원에는 청원 심사를 담당하는 청원위원회(Petition Committee)를 두고 있으며, 청원의 처리 절차에 대해서는 의회의 의사규칙에 관련 규정을 두고 있다(이준화, 2018, pp. 44~45).

[표 6-11] 영국의 공공청원(public petitions)과의회 규칙 2002(2)

No.	조문	주제
153조	개별법안에 대한 청원이나 개별법안과 관련된 청원이 아닌 청원을 의회에 소개하고자 하는 모든 의원은 청원을 제출한 당사자들이 누구인지, 청원에 동참한 서명자 수가 몇 명인지, 청원에 담고 있는 실질적인 주장들이 무엇인지와 그러한 청원의 내용을 낭독하는 것에 역할이 국한됨.	청원의 소개
154조	(1) 의회규칙 153조를 통해 의회의 특권을 저촉하지 않고 의회의 규칙과 일반적인 관행에 따라 소개하는 모든 청원은 접수할 수 있으며 다음의 일정으로 상정해야 할 것임. (a) 월, 화, 수 목요일에는 개정을 종료하려는 목적으로 정부 측 의원이 정회를 선언할 것이라는 의도를 보인 직후. (b) 금요일에는 공적업무(public business)를 시작하는 시점에. 만일 의회 규칙 14조에 따라 개별의원 법안이 우선권을 지닌 금요일의 10시 정각에도 소개해야 할 청원이 여전히 남아있거나 개정을 종료할 목적으로 정부 측 의원이 정회를 선언하려는 의도를 보인 직후 상정한다면 공적 업무를 시작하는 시점. (2) (1)의 (a)와 (b)에 따른 절차(proceedings)는 회의 중단 시점(at the moment of interruption)에 영향을 받지 않음. (3) 의장(the speaker)은 청원 및 청원과 관련된 어떠한 토론이나 개인적 발언 등을 허락하지 아니할 수 있음; 단 필요에 따라 이는 입법서기(the clerk)가 낭독함.	청원 제출의 시기와 방법

자료 : 김은주 외(2018).

영국에서 의회를 통해 제기되는 전통적인 청원은 공공청원과 개별 법안에 대한 청원으로 구분된다. 공공청원은 하원이 일정한 행동을 취할 것을 요청하는 것으로 하원에 대해 이루어지는 청원이며 하원의원이 의회에 소개함으로써 진행되는 청원이다. 개별법안에 대한 청원은 개인이 특별히 그리고 직접적으로 영향을 받는 경우 해당 법안을 반대하거나 해당 법안을 심의하는 상임위원회에게 법안의 수정을 요청하는 청원이다. 이는 예외적인 경우에 해당하며, 일반적으로 청원이라고 할 때 청원은 공공청원을 의미한다(김은주 외, 2018, p. 120).

[표 6-9] 영국의 공공청원서 양식

청원 문장	설명
하원 귀중 (To the House of Commons)	모든 청원은 반드시 하원(the House of Commons) 앞으로 보내야 함. 이런 식으로 청원서를 시작하는 것은 청원이 누구를 한 것인지 명확히 하는 데 도움이 됨.
○○○의 청원 (The petition of...)	청원자에 대한 짧은 설명을 여기에 포함할 것. 대개 '노르위치 거주민'과 같은 설명이 포함됨.
본 청원은 ~을 주장합니다. (Declares that...)	어떠한 문제나 이슈에 대한 청원인지를 기술할 것. 해당 사안이나 지역을 잘 모르는 사람도 청원의 내용을 명확히 이해할 수 있게 할 것.
청원자는 따라서 ~~~할 것을 하원에 요청합니다./촉구합니다. (The petitioner(s) therefore request(s)/ urge(s) the House of Commons to...)	하원이 청원자가 제기한 사안에 대해 어떻게 해주길 바라는지를 아주 명확하게 언급할 것. 청원들은 종종 정부가 특정한 조치를 취하도록 촉구하라고 하원에게 요구함.
And the petitioner(s) remain(s), etc.	청원의 끝부분임을 나타내는 마무리 문구. 이 부분을 바꾸거나 아무것도 추가하지 않아도 됨.

자료 : 김은주 외(2018).

청원은 청원인의 성명과 청원의 목적, 청원 사항 등을 적은 문서로 하여야 한다. 청원인이 청원을 의원에게 전달하면 의원은 의회의 청원담당자를 통해 청원의 적법 여부에 대한 사전 검토를 거친 후 회기 중에 이를 제출한다. 다만, 사전 검토를 거치지 않고 바로 제출하는 비공식적(informal) 방식도 있다. 제출된 청원은 청원위원회로 회부되어 심사하고, 만일 청원이 개인적 고충에 대한 것으로서 즉각적인 구제수단이 필요한 경우에는 제출 즉시 심사할 수도 있다. 청원위원회에는 청원인에게 추가자료 제출 및 의원이나 정부각료와의 토론에 참여하도록 요청할 수 있으며, 정부나 관련전문가에게 질의할 수 있고, 상임위원회에 해당 청원에 관한 조사를 요청할 수 있다. 청원 심사 후에는 보고서를 발간하며, 정부로 이송된 청원에 대하여 정부가 답변하는 경우에도 이를 공식 보고서로 발간하도록 하고 있다(이준화, 2018, p. 45). 내각제 국가인 영국의 국민청원 제도는 행정부와 입법부가 모두 참여한다. 1만 명 이상의 지지를 얻은 청원에 대해서는 정부가 우선 서면으로 답변을 하고, 10만 명이 넘는 청원의 경우 국회 토론 안건으로 상정한다. 주요 청원에 대해서는 국회가 직접 심의하도록 권한을 부여한 것이 특징이다(박태순, 2019).

한편, 영국의 전자청원제도는 정부의 전격적인 결정을 통해 도입하였다. 다시 말해 장시간에 걸쳐 제도적 완비 등이 이루어지지 않은 채 제도가 시행에 들어간 것이다. 우선 2006년부터 2010년까지 시행한 전자청원제도는 “다우닝 10번가(No. 10 Downing Street)” 전자청원제도라고 알려진 것이다(김은주 외, 2018, p. 124). 이는 전자청원제도의 미비점을 개선하기 위해 2010년 일시적으로 폐쇄되었다가 2011년부터 기존의 전자청원제도의 형식을 보완하여 새로운 형식의 전자청원제도를 도입하고 시행하였다. 이후 영국의 청원은 영국정부에 대한 전자청원과 영국의회에 대한 문서청원(paper petition) 형식으로 이원화되어 5년 정도 운영되었다. 그리고 2015년 영국 정부와 영국의회의 청원제도를 통합한 ‘공동전자청원제도(Joint E-Petition System)’를 마련하였다¹⁶⁷⁾.

종래 영국에서는 20세기부터 의회에 대한 청원의 효과가 미약하여 그 본래의 가치를 잃었다는 평가가 많았고, 행정국가화 경향이 강해지면서 의회보다는 정부에 대한 청원을 선호하는 분위기로 인해 정부가 청원의 처리에 더 많은 관심을 가지고 있었다. 이후 의회에서도 청원권의 강화라는 관점에서 전자청원을 도입하기로 하면서, 2015년부터 하원과 정부가 공동으로 관리하는 방식의 전자청원제도를 시행하였다. 공동시스템을 도입한 이유는 일반 국민이 청원사항과 관련하여 입법조치가 필요한 것인지 정부정책으로 대처할 수 있는 것인지를 판단하기 어렵기 때문에 제출 시점에서 굳이 이를 구분할 필요가 없이 입법청원이든 행정청원이든 모두 주권자인 국민의 정당한 욕구가 반영되어 있는 한 중요하게 다루어야 한다는 관점에서 정부와 의회가 함께 노력할 필요가 있다는 취지를 고려한 것이라고 한다(이준화, 2018, pp. 45~46).

2015년부터 시행한 영국정부와 영국의회의 공동전자청원제도의 플랫폼(platform)은 다음과 같은 구상에 밑바탕을 두고 있다. 첫째, 공동전자청원제도의 플랫폼을 의회와 정부가 공유한다는 것을 보여주도록 재설계하고, 새로운 명칭을 부여하되, 기존 정부의 전자청원 웹사이트를 그대로 활용한다. 둘째, 공동전자청원제도의 주소는 ‘epetitions.parliament.uk’로 함으로써 의회가 청원제도를 관리할 뿐 아니라 의회가 역사적으로 공공청원의 원칙적인 접수자였다는 점을 명확히 한다. 셋째, 공동전자청원 제도는 의회 웹사이트(www.parliament.uk)와 분명히 연동하여 시행하며, 이용자들

167) 영국 전자청원을 위한 웹주소는 UK Government and Parliament, <https://petitions.parliament.uk>

이 기존의 문서청원제도(paper petition system)에 대한 설명에도 접근하기 쉽게 고안해야 한다. 이와 같이 영국정부와 영국의회는 온라인 청원창구인 플랫폼을 구성하는 과정에서부터 의회 중심의 청원제도를 그대로 유지하되 단지 방법론적으로 문서청원 방식에 더하여 발전한 기술력을 활용한 온라인 청원 방식을 추가한다는 의도를 지니고 있다(김은주 외, 2018, p. 125).

영국은 국민 모두 전자청원을 정치참여 수단으로 적극적으로 활용하는데, 이에 대하여 영국 하원의 존 뱅어 사무총장은 ‘국회의원과 민생과의 연결고리’로서 역할을 수행하고 있으며 그간의 어떤 정치참여 독려 활동보다 전자청원제도가 국민의 참여를 더 많이 유도하고 있다고 평가했다. 또한 전자청원이 포퓰리즘으로 이어질 가능성과 우려에 대하여 포퓰리즘은 기존 정치제도를 통해서도 발생할 수 있는 문제로 전자청원 제도가 가지는 본질적인 문제는 아니라는 견해에 공감대를 형성하고 전자청원제도의 필요성 및 당위성을 재확인했다(국회사무처, 2019).

전자청원 처리 과정에 국민이 참여하는 절차를 포함하는데, 청원이 국민에게 참여 기회를 주는 제도라는 측면에서 꼭 필요한 절차이다. 또한, 동의자 수, 동의서명 기간 등 정식 청원이 되기 위한 요건, 상반된 청원의 처리 등에 대한 구체적인 운영 상황을 파악하면 이를우리 국회의 전자청원제도를 위한 국회규칙 개정 시, 직접 참고할 수 있을 것으로 기대한다(국회사무처, 2019).

한편, 영국에서는 전통적으로 대의민주주의에 따라 국민은 의원을 선출하는 것 외에 정치 과정에 대한 아무런 법적 권한이 없다고 여겼으나, 전자청원의 도입 이후 정부나 의회는 일정 수의 서명을 받은 청원의 내용을 고려할 수밖에 없기 때문에 청원을 통한 국민의 정치참여가 실질적인 의미를 갖는다.

[표 6-13] 영국 하원에 접수된 공공청원 통계 (1989~2010년)

기간	소개된 전체 청원	공식소개 (비율)	비공식소개	정부가 검토한 청원 (비율)
1989~1990년	960	235 (24.5%)	725	
1990~1991년	183	87 (47.5%)	96	
1991~1992(a)년	452	56 (12.4%)	396	
1992~1993(b)년	2,651	137 (5.2%)	2,514	
1993~1994년	102	60 (58.8%)	42	
1994~1995년	119	57 (47.9%)	62	73 (61.3%)
1995~1996년	77	49 (63.6%)	26	39 (50.6%)
1996~1997(a)년	55	40 (72.7%)	15	24 (43.6%)
1997~1998(b)년	99	73 (73.7%)	26	55 (55.6%)
1998~1999년	99	56 (56.6%)	43	37 (37.4%)
1999~2000년	87	68 (78.2%)	19	55 (63.2%)
2000~2001(a)년	36	28 (77.8%)	8	26 (72.2%)
2001~2002(b)년	129	109 (84.5%)	20	97 (75.2%)
2002~2003년	220	194 (88.2%)	26	178 (80.9%)
2003~2004년	128	112 (87.5%)	16	82 (64.1%)
2004~2005(a)년	51	44 (86.3%)	7	38 (74.5%)
2005~2006(b)년	293	257 (87.7%)	36	207 (70.6%)
2006~2007년	161	142 (88.2%)	19	112 (69.6%)
2007~2008년	221	195 (88.2%)	26	220 (99.5%)
2008~2009년	123	111 (90.2%)	12	97 (78.9%)
2009~2010년	393	135 (34.4%)	258	343 (87.3%)
연평균	316.1	106.9 (33.8%)	209.1	105.2 (50.3%)

자료 : 김은주 외(2018).

나. 독일

독일의 청원권은 독일 헌법 제17조에 명시한 기본권이다. 이 조항에 따르면 ‘누구나’ ‘언제든지’ 소원이나 불만을 독일의회의 청원위원회에 서면으로 제출할 수 있으며 청원에 따른 불이익이 없도록 보장받는다(박선웅·정상호, 2009, p. 67). 독일기본법 제17조는 바이마르헌법의 규정을 계승하여 청원권을 명시적으로 보장하고 있으며, 하원의 역

할을 하는 연방의회에 상임위원회 중 하나로 청원 심사를 전담하는 청원위원회를 두고 있다. 기본법 외에 연방의회 의사규칙에서 의회에 제출되는 청원의 세부적인 처리 절차를 규정하고 있으며, 전자청원의 처리에 관한 사항을 정한 공개청원 관리 지침을 별도로 두고 있다. 청원의 범위에는 국가기관 등의 작위·부작위 처분, 법령 제정 및 개정 등에 대한 요구나 제안을 내용으로 하는 협의의 청원과 고충 해결을 위한 이의 제기 및 불만 등을 내용으로 하는 소원이 포함되며, 청원의 제출은 원칙적으로 청원인의 서명 또는 기명날인한 문서로 하되, 의원의 소개는 필요하지 않다(이준화, 2018, pp. 47~48).

청원위원회는 청원처리에 관한 기본 원칙을 마련하고, 연방의회의 권한 사항에 관한 청원을 심사하여 그 결과를 연방의회에 권고할 권리와 의무를 가지며, 의원의 임기가 종료되더라도 청원을 폐기하지 않고 새로운 위원회를 구성한 후 계속하여 심사한다. 청원심사 과정에서는 해당 청원의 내용과 관련된 상임위원회의 의견을 청취하고, 청원인과 증인, 전문가를 불러 청문을 실시하며 연방정부나 정보제공의 의무가 있는 다른 기관의 의견을 청취할 수 있다. 또한 직접 담당자를 현장에 파견하여 상황을 조사할 수 있고, 공개자문이나 공청회를 개최할 수도 있다. 심사가 종료되면 청원위원회는 이에 대한 보고서를 의결권고안과 함께 매달 연방의회에 제출하고, 청원인에게 처리결과 및 그 이유를 통보한다. 이때 청원인이 6주 이내에 처리결과에 대해 이의를 제기하면 여당과 야당이 모두 포함된 2인 이상의 의원에 의해 재검토를 받을 수 있다. 이는 타당한 청원이 정치적 상황에 의해 불합리하게 배제되는 것을 방지하기 위함이다(이준화, 2018, p. 48).

한편, 독일 연방의회는 지난 2005년부터 전자청원제도를 도입하여 시행하고 있다. 이 제도의 특징은 전자청원시스템을 통해 제출된 청원이라도 공공의 이익에 관련된 청원만을 선별하여 일반에 공개하고 토론자 지지 서명을 모으는 것이다. 구체적인 절차를 보면, 전자청원을 제출하고자 하는 자는 연방의회 인터넷 홈페이지의 전자청원시스템을 통해 청원인의 이름과 연락처, 청원 사항 등을 기재하고 전자서명을 한 후 제출한다. 제출한 청원은 일단 청원위원회로 전달되어 공개청원으로 다룰지 여부에 대한 사전 검토를 거치는데, 검토 결과 공개청원의 기준을 충족하는 경우에는 인터넷상에서 전자청원의 후속 절차에 들어가게 된다. 그러나 공개청원의 인정 기준에 미달하면 전자청원이

아니라 전통적인 방식으로 의회에 제출된 청원과 동일하게 취급하여 일반적인 절차에 따라 처리한다(이준화, 2018, pp. 48~49).

공개청원으로 인정된 청원은 청원인의 동의를 받은 후 6주 동안 그 내용이 공개되고, 포럼 형식의 찬반 토론을 통해 청원에 찬성하는 사람들의 지지서명을 받는다. 만약 청원을 게시한 후 4주 이내에 5만 명 이상의 서명을 받으면 의회는 해당 청원에 대한 공청회를 의무적으로 개최하여야 한다(이준화, 2018, p. 49). 2017년에 접수된 e-청원은 3,741건이었고, 사이트에 로그인한 사람의 수는 11만 9천여 명이였다. 2009년 9월부터 2018년 10월 현재까지 청원절차가 완료된 청원은 4,503건, 의회에서 조사 중인 청원이 1,507건, 공개되어 동의자 모집 중인 청원은 50건이었다(정재환, 2019, p. 9).

전자청원시스템을 통해 제출하는 청원의 건수는 해마다 증가하는 추세이며, 이를 통한 공개적인 토론과 지지 과정은 국민이 직접 정치과정에 참여하는 일반적인 형태로 인식되고 있다. 이에 따라 독일 의회의 청원제도는 희망사항이나 고충을 알려 입법과 행정에 반영하는 고유한 기능 외에도 국가와 국민 간 대화와 소통의 관점에서 지속적으로 확대·개선되고 있다(이준화, 2018, p. 49). 독일 정부는 청원을 입법이나 행정 등 국정에 민의를 반영하는 수단으로만 보지 않는다. 청원은 이 고유 기능에 더해 시민과 국가 사이의 대화 기회를 제공하며 독일 정부는 소통의 관점에서 청원제의 확대와 개선을 끊임없이 추진하고 있다. 연방의회의 청원위원회는 스스로를 ‘의회의 지진계’라 칭한다. 법률들이 국민들에게 어떻게 작용하는지 가장 먼저 감지해 알아채는 곳이기 때문이다. 새로운 법률이 의도했던 목적을 달성했는지, 새로운 문제점들을 야기하여 다시 비판적으로 검토해야 하는지, 연방의회가 특정 사안을 더욱 적극적으로 논의해야 하는지 등의 여부를 파악하고 설명해야 하는 곳이 곧 청원위원회의 책무요 능력이다. 따라서 청원위원회야말로 정파나 계파의 이해관계와 무관하게 의회의 입법결과를 가장 먼저, 그리고 객관적으로 피드백하는 조직인 셈이다(박선웅·정상호, 2009, p. 68).

독일 연방의회 청원위원회는 원내정당 의석 비율에 따라 26명의 연방의회 의원으로 구성된다. 청원위원회는 청원의 접수 및 처리, 조사 권한을 가지는데, 청원위원회의 자료제출 요구는 법률이 비공개를 규정하는 경우 또는 비밀에 부쳐야 할 긴급한 이유가 있는 경우에만 거부 가능하다. 또한 청원인이나 증인, 전문가를 초청하여 청문할 수 있다. 청원위원회는 처리한 청원들에 대한 보고서 및 결정 건의서를 매월 연방의회에 제

출한다(국회사무처, 2019).

독일 기본법 제 17조는 “누구든지 단독으로 또는 타인과 공동으로 서면으로 청원 또는 소원을 관할기관이나 의회에 제출할 권리를 가진다”고 규정하고 있고, 제45조c는 연방의회 내 청원위원회 설치를 의무화하고 있다. 또한 연방의회 청원위원회 권한에 관한 법률은 청원위원회의 권한과 청원처리절차에 대하여 규정하고 있다.

독일 연방의회 의사규칙에서 의장은 청원의 심의를 청원위원회에 위임하며, 청원위원회는 청원의 심의와 관련하여 다른 위원회의 의견을 구할 수 있고(제109조), 청원위원회는 청원처리에 관한 원칙을 수립하여야 하며, 청원과 관련하여 연방정부의 담당자에게 통보 또는 보고가 이루어지고(제110조), 청원위원회가 처리하는 청원들에 대한 보고는 연방의회에 제출하며 가능한 매월 이루어져야 한다. 또한 연방의회는 매년 서면으로 위원회 활동에 대한 보고를 하여야 한다(제112조). 다만 독일 연방의회 의사규칙이나 연방의회 청원위원회 권한에 관한 법률은 일반적인 청원절차 외에 전자청원의 접수나 처리절차에 관한 별도의 규정은 두고 있지 않다.

2017년 e-청원 3,471건이 접수되었고, 로그인 이용자는 11만 9천여 명이었다. 2009년 9월부터 2018년 10월 현재 절차 완료 청원은 4,503건이었고, 조사 중 청원 1,507건, 동의자 모집 중 청원 50건이었다(국회사무처, 2019).

다. 미국

미국 역시 청원권을 헌법으로 보장하고 있다. 미국 수정헌법 제1조(the First Amendment)는 “미 합중국에서는 종교의 설립을 주선하거나, 자유로운 종교 활동을 방해하거나, 언론의 자유를 막거나, 출판의 자유를 침해하거나, 평화로운 집회의 자유를 방해하거나, 정부에 대한 탄원의 권리를 막는 어떠한 법 제정도 금지한다고 규정함으로써, 정부에 대하여 시민이 청원할 권리를 기본권의 하나로 설정하고 있다(김은주, 2018, p. 131).

미국은 언론·출판의 자유, 집회의 자유와 더불어 청원권을 핵심적인 기본권의 하나로 보장하고 있다. 이를 바탕으로 의회에 대한 청원이 인정되며, 그 구체적인 처리에 대해서는 상원과 하원의 의사규칙에 관련 규정을 두고 있다. 의회에 청원을 제출하기 위해

서는 의원의 소개가 필요하다. 청원을 제출하고자 하는 자는 우선 청원 사항을 소개 의원에게 전달하고 이를 전달받은 의원은 청원에 서명한 후 구체적인 처리 요구사항을 첨부하여 의회에 제출하며, 제출된 청원은 의사록에 등재되어 공식적인 심사 대상이 된다. 청원은 각 소관 상임위원회로 회부하여 심사하며, 별도의 독립적인 청원위원회는 설치되어 있지 않다(이준화, 2018, p. 50).

청원권에 관한 헌법 규정은 미국 모든 주(states)가 각 주 헌법에 청원권을 포함하는 결과를 낳았다. 이에 따라 미국 의회와 각 주 입법부는 시민들의 청원을 접수하고 처리하는 규정과 절차를 마련하였다. 영국과 비교했을 때 미국의 청원제도는 엄격하지 않으며 청원내용의 타당성을 해석하는데 관료 개인의 재량권이 넓다. 또한 연방정부의 성격상 미국 연방의회에 대한 청원은 상대적으로 드물며, 행정부처에 대한 청원이 더욱 빈번한 실정이다(김은주, 2018, p. 131).

미국 의회는 청원심사 과정에서 의회가 가진 조사권을 적극적으로 활용하여 청원 사항을 심사하고 조사함으로써, 권리 규제 외에 행정 통제적 기능을 한다는 점이 특징이라고 할 수 있다. 각 소관 위원회는 청원심사 시 필요한 경우 관련 증인을 채택하여 증언을 청취하거나 관계 전문가의 의견을 들을 수 있고 청원자로부터 진술을 청취할 수 있다. 또한 청원인의 요청에 따라 정부에 관련정보나 현황자료의 제공, 청원 사항에 대한 신속한 검토 촉구, 의견 표명 등을 요구할 수 있다(이준화, 2018, p. 50).

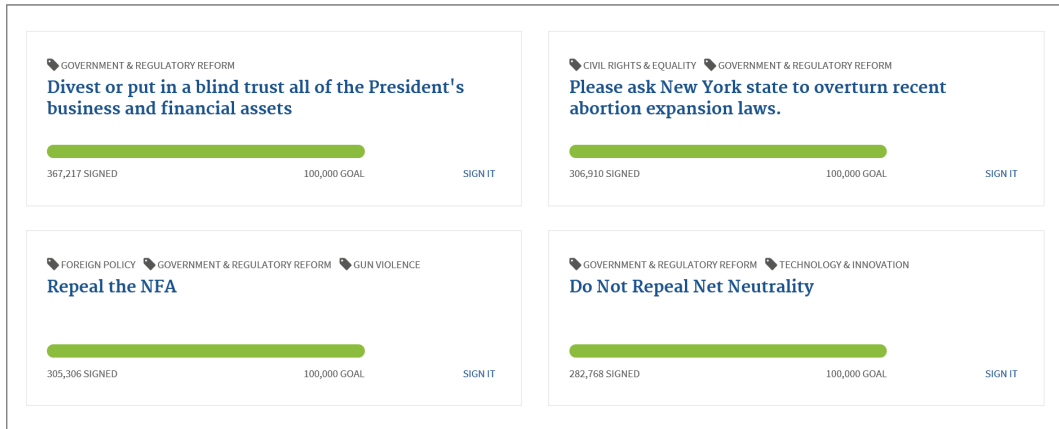
최근 미국의 온라인 청원제도는 2009년 오바마 대통령 취임 직후, ‘개방형 정부 추진(open government initiative)’라고 일컬어지는 미국 정부의 투명성 강화 작업에 대한 지시에 근거를 두고 있다. 2011년 미국 백악관의 ‘위 더 피플(We the People)’이라는 온라인 청원제도는 이러한 근거에서 시행한 것으로 간주된다. 온라인 청원제도의 목적이 정부 개방에 있기 때문에 누구나 쉽게 접근할 수 있고, 소통할 수 있는 장으로서의 역할에 초점을 맞추었다(김은주, 2018, pp. 131~132).

[표 6-14] 위 더 피플 참여 현황, 건수

구분	2013-01-15	2017-07-28
누적 사용자 수	541만 525명	1,950만 7,060명
누적 서명 수	917만 8,278건	2,777만 1,912건
누적 청원 수	14만 1,310건	41만 1,546건
시간당 평균 서명 수	870건	
최다 지지를 확보한 청원의 서명 수	318,283건	
정부의 응답을 받은 청원 수	162건	275건
정부의 응답을 받은 사용자 수	210만 명	245만 9,680명
응답한 정부기관 수	21개	

자료 : 김은주 외(2018).

서비스 초기에는 13세 이상 미국 국민이라면 누구나 글을 올릴 수 있었으며, 개인당 1개의 계정으로 활동(청원 작성, 서명)이 가능하고, 청원 등록 후 30일 이내에 150명의 서명을 받아야 검색 가능하며 정부의 공식 답변은 30일 이내 1만 2,000명의 서명을 받아야 했다. 이러한 기준을 만족할 경우 담당부처의 책임자가 답변해야 하고, 답변은 사이트에 게재하며 청원 당사자와 동조서명을 한 모두에게 이메일로 전달하였다. 이후 이용자들이 지속적으로 늘어나면서 10만 명으로 서명조건을 조정하였다. 위 더 피플은 미국의 정부 서비스가 모두 그러하듯이 깃허브에 소스 코드를 공개하여 누구나 활용할 수 있도록 하고 있다. 2011년부터 2,900만 명이 활동하며 48만 개의 청원에 4천만 건을 서명하였는데, 주로 법안이나 세금에 관한 청원이 다수 올라와 있고 서명에 성공하고 있다. 물질적 보상은 없지만, 실제 정책에 반영될 수 있다는 점에서 참여율이 높게 나타난다(윤성이 외, 2017, pp. 29-30).



자료: 백악관 위 더 피플 현황, www.petitions.whitehouse.gov

2019년 8월 29일 기준

[그림 6-2] 위 더 피플 10만 명 이상이 서명한 청원 중 일부

[그림 6-4]는 위 더 피플의 초기 2년과 6년 동안의 참여 현황을 보여준다. 누적 사용자는 급격히 증가하였으며, 서명과 청원의 건수도 매우 증가하였음을 알 수 있다. 반면, 정부의 응답을 받은 청원은 여전히 전체 청원 건수를 고려할 때 매우 제한적임을 알 수 있다. [표 6-12]에서 알 수 있듯이 청원의 주제는 시민의 권리와 자유를 보장하려는 내용의 빈도가 가장 높다. 다음으로 인권의 중요성이 점차적으로 증가하였음을 알 수 있다. 2013년까지 세 번째에 놓여있던 인권 관련 청원의 빈도가 2017년까지 누적통계에 의하면 두 번째로 증가한다(김은주, 2018, p. 135).

[표 6-15] 위 더 피플 참여 현황, 주제별

2017년07월 28일			
주제	건수	주제	건수
시민의 권리	3만 5,596	시민의 권리와 자유	10만 2,000
정부 개혁	2만 8,900	인권	10만 0,000
인권	2만 8,665	가족	7만 2,000
경제	2만 2,032	정부 개혁	7만 1,000
가족	2만 1,695	형사재판 및 법 집행	5만 6,000

자료 : 김은주 외(2018).

미국의 경우 영국이나 독일에 비 의회에 대한 청원을 활발하게 이용하고 있다고 평가하기는 어려운데, 그 이유로는 다음과 같은 점을 생각해 볼 수 있다. 미국에서는 우선 헌법상 청원권을 근거로 한 로비스트 제도가 합법화되어 있기 때문에 의회에 대한 입법 청원의 상당 부분을 입법 로비가 대체하고 있다. 즉 사회단체나 이익집단이 특정 사항을 입법으로 연결하고자 할 경우 청원의 제출 대신 공식적인 로비 활동을 통해 의회에 의견을 전달할 수 있다. 여기에 현재 연방에 속한 24개 주에서 직접민주주의 방식의 일환으로 주민이 직접 법률안을 제안할 수 있는 주민발안제도를 채택하고 있다는 점도 입법청원의 활용도를 떨어뜨리는 하나의 요인이 된다. 한편, 정부에 대한 청원에서도 연방정부가 인터넷 홈페이지를 통해 전자청원제도를 도입한 이후 상대적으로 접근성이 높은 정부 청원 방식을 국민들이 더 선호하고 있는 것으로 보인다(이준화, 2018, p. 51). 다만 미국의 ‘위더 피플’은 청원 첫단계부터 행정부가 할 수 있는 일에 대해서만 청원을 받고, 그 외 이슈에 대해서는 ‘국회에 호소(call on congress)’로 따로 분류하여 삼권분립 정신에 어긋나지 않도록 거르고 있다. 이와 함께 미국 ‘위 더 피플’은 선출직 공직자에 대한 지지나 반대와 관련한 청원, 연방정부 정책이나 행동과 관련 없는 청원, 소관 사항이 아닌 업무를 요청하는 내용 등은 청원 대상에서 명시적으로 제외하고 있다(박태순, 2019).

3 청원 제도 개선 방안

복잡다기한 사회적 난제에 대한 전통적인 방식, 즉 정부와 정치권의 일방적인 접근으로는 한계에 봉착했고, 민주화의 진전과 정보통신기술(ICT)의 발달 등으로 국민의 정책과정에서의 직접 참여 욕구가 다양한 방식으로 표출되고 있다. 이렇듯 복잡다기한 사회문제의 해결과 민주주의 가치실현을 위해 세계 각국은 정책과정에서의 국민참여 확대, 즉 협력적 거버넌스(협치, collective governance)를 강화하고 있다. 이때 국회의 대표적인 국민참여 제도로 청원제도와 공청회제도를 주목할 필요가 있다.

국회 청원제도는 일반적으로 대의민주주의 정치의 한계를 해소하기 위해 도입한 직접민주주의의 요소이다. 청원권은 국가 공권력과 국민 간의 접촉을 강화하기 위한 수단이다. 청원권의 기능으로는 ①권리침해에 대한 구제수단, ②국민과 의회의 관계유지 수단,

③ 정치과정에서의 참여수단 등을 꼽을 수 있다(이준화, 2018, pp. 24~36).

영국의 국민청원제도는 행정부와 입법부가 모두 참여한다. 1만 명 이상의 지지를 얻은 청원에 대해서는 정부가 우선 서면으로 답변을 하고, 10만 명이 넘는 청원의 경우 국회토론 안건으로 상정한다. 주요 청원에 대해서는 국회가 직접 심의하도록 권한을 부여한 것이 특징이다. 영국도 행정국가화 경향이 강해지면서 의회보다는 정부에 대한 청원을 선호하는 분위기였으나, 2015년부터 하원과 정부가 공동으로 관리하는 방식의 전자청원제도를 시행하면서 청원을 통한 국민의 정치참여가 실질적인 의미를 가지게 되었다.

독일의 청원제도는 헌법에 규정되어 있는 조항으로 온라인, 오프라인을 통해 직접민주주의 실현을 위한 핵심제도로 가동하고 있다. 청원위원회는 의원의 임기가 종료되더라도 청원을 폐기하지 않고 새로운 위원회를 구성한 후 계속하여 심사한다. 청원이 정치적 상황에 의해 불합리하게 배제되는 것을 방지하기 위해, 청원인이 6주 이내에 처리 결과에 대해 이의를 제기하면 여당과 야당이 모두 포함된 2인 이상의 의원이 재검토할 수 있다. 또한, 전자청원시스템을 통해 제출하는 청원의 건수는 해마다 증가하는 추세이며, 독일 의회의 청원제도는 국가와 국민 간 대화와 소통의 관점에서 지속적으로 확대, 개선되고 있다. 연방의회의 청원위원회는 스스로를 ‘의회의 지진계’라 칭한다. 법률들이 국민들에게 어떻게 작용하는지 가장 먼저 감지해 알아차리는 곳이기 때문이다.

미국은 언론·출판의 자유, 집회의 자유와 더불어 청원권이 핵심적인 기본권의 하나로 보장되고 있고, 상원과 하원의 의사규칙에 관련 규정을 두고 있다. 의회에 청원을 제출하기 위해서는 의원의 소개가 필요하고, 청원은 각 소관 상임위원회로 회부하여 심사하고, 별도의 독립적인 청원위원회는 설치되어 있지 않다. 연방정부의 성격상 미국 연방 의회에 대한 청원은 상대적으로 드물며, 행정부처에 대한 청원이 더욱 빈번한 실정이다. 미국은 청원을 활발하게 이용하고 있다고 평가하기는 어려운데, 헌법상 청원권을 근거로 한 로비스트 제도가 합법화되어 있고, 24개 각 주에서 직접민주주의 방식의 일환으로 주민이 직접 법률안을 제안할 수 있는 주민발안제도를 채택하고 있기 때문이다. 또한 2011년 미국 백악관의 ‘위 더 피플(We the People)’은 물질적 보상은 없지만, 실제 정책에 반영 수 있다는 점에서 참여율이 높다.

우리나라의 경우, 2019년 12월 1일부터 국회 전자청원 플랫폼이 개통되었고, 국회법

개정을 통해 전자청원에 대한 법률적 근거를 마련한 상태다. 또한 구체적인 방식, 즉 해당 상임위에 전달될 수 있는 조건(예를 들어 동의 건수 10만 명 등)을 담은 국회 규칙에도 반영이 되었다. 이에 대해 몇 가지 보완이 필요한데, 첫째 담당업무 실무자가 2명에 불과한 상태에서 온라인 청원이 대량 발생할 경우 업무의 과부하로 인한 신속한 처리가 어려워질 수 있다. 이에 대해서는 사전 예측을 위한 시범사업이나, 혹은 관련 예비조사가 필요한 부분이다. 둘째, 민원과 입법청원, 그리고 일반청원이 혼재할 경우 이를 구분하고 즉각적인 답변이 이루어질 수 있는 체계가 마련되어야 한다. 이를 위해 영국과 같이 청와대국민청원시스템과 지방자치단체청원시스템과 같은 연동시스템에 대해서도 심도 있는 조사연구가 필요하다.

마지막으로, 정보통신 기술의 혁신이 사회혁신으로 이어질 수 있도록, 공공데이터의 개방과 활용에 시민의 참여를 유도할 필요가 있다. 또한, 사회적약자를 위한 생활밀착형 서비스 제공을 통해 정부의 공공성을 강화하여, 궁극적으로 ‘국민이 주인인 정치’를 실현해야 한다. 정책과정 국민 참여는 온라인과의 결합이 매우 중요하다. 현업에 바쁜 시민이 공공행정에 보다 쉽게 참여할 수 있는 경로로 온라인 기술기반 시민 참여를 주목할 필요가 있다. 물론 온라인 참여 시스템만을 구축해서 될 일은 아니다. 참여를 통한 공공문제 해결을 체감할 수 있는 실질적인 권한을 부여해야 선순환 구조가 이뤄질 수 있다. 특히 재정민주주의를 주목할 필요가 있는데, 결국 행정부의 정책은 예산으로 귀결되기 때문이다. 시민 참여의 핵심은 얼마나 참여의 효능감을 줄 수 있는가에 있다. 예컨대 연간 700억 규모로 운영하는 서울시 시민참여예산의 최종 시민투표에 10만 명 이상의 시민이 참여하는 것은 참여의 권한이 명쾌하고, 그 권한행사 결과를 확인할 수 있기 때문이다.

[표 6-16] 국내외 전자청원제도 비교

구분	한국	미국	영국	독일
명칭	청와대 국민청원 (2017년~)	We The People(2011년~)	E-Petitions (2015년~)	Petitionen (2005년~)
운영기관	청와대	백악관	의회·정부 공동	연방의회
홈페이지	청와대 홈페이지 내	별도	별도	청원위원회 홈페이지 내
작성 자격	제한 없음	13세 이상	영국 시민권자 또는 영국 거주자	제한 없음
인증 방법	SNS 연계 로그인 (네이버, 트위터, 페이스북)	이메일로 받은 암호를 입력하여 계정생성 후 글 작성	별도 인증 없이 작성(이메일 주소 입력)	이메일 주소로 계정 생성(전자신분증 정보 등록 가능)
청원단계	제목작성(글자 수 제한없음) ↓ 카테고리 선택(1개) ↓ 내용 작성(글자 수 제한 없음) ↓ 참조링크 작성	답변요구/정책제안/입 법요구 등 분류설정 ↓ 제목작성(120자) ↓ 내용작성(800자) ↓ 분야설정(3개) ↓ 이메일로 받은 링크 공유	제목작성(80자) ↓ 배경작성(300자) ↓ 내용작성(500자) ↓ 영국 시민권자 여부 및 우편번호 입력 ↓ 이메일로 받은 링크 공유	청원의 종류 선택 ↓ 아이디 생성 및 개인정보 동의 ↓ 제목 및 요구사항(500자) ↓ 요구의 근거 제시(3,000자) ↓ 온라인 토론을 위한 제안내용(1,000자)
청원 공개 기준	30일 이내 100인 동의 시	30일 이내 150인 동의 시	6인 동의 시	청원접수 시 여론전자청원 여부를 선택→청원위에서 공개여부 심사·결정 ※개별전자청원 제출 가능
청원 공개 전 동의방법	작성자가 이메일·SNS 등으로 공유한 링크를 지지자가 클릭	작성자가 이메일·SNS 등으로 공유한 링크를 지지자가 클릭	작성자가 이메일·SNS 등으로 공유한 링크를 지지자가 클릭	
공식 답변	청와대·정부관계자에 의한 답변서 및 영상을 홈페이지에 게재	정부관계자에 의한 답변서 홈페이지에 게재 및 모든 동의자에게 답변서 메일 발송	1만명 동의 시 정부답변서 홈페이지 게재, 10만명 동의 시 하원 본회의에서 논의	기준 충족 시 연방의회 청원위원회 공청회 개최

자료 : 국회사무처(2019).

이상의 논의를 기초로 제도적 개선방안을 제안한다면 다음과 같은 것이 될 것이다. 첫째는 국회 청원위원회 설치 및 국회사무처 내 청원국 신설로 ‘지원체계’를 강화하는 것이다. 국민청원에 대한 적극적인 대응으로 입법청원에 대한 국회의 책임성을 강화하고, 입법과정에 국민참여를 활성화하여 열린국회와 국민참여 국회로 혁신해야 있다. 겸임 상임위원회로 청원위원회를 신설하여 국회청원에 대한 심의기능을 강화하여 청원제도의 국민적 효능감을 제고할 필요가 있다. 아울러 국회 정책과정에서의 시민참여를 확대하기 위해서는 안정적인 지원체계가 중요하다. 특히 국회 행정혁신, 즉 시민참여 확대를 위한 안정적인 지원체계를 구축하는 것이 핵심이다. 국회사무처 내 국회민원지원센터를 확대 개편하여 청원을 전담하는 청원국을 신설하고, 청원국에서는 접수된 청원에 대해 ① 국회법 제123조 3항에 의한 불수리 청원을 분류, ② 심의절차와 정보 제공, ③ 수리된 청원에 대해 법률안 작성 및 보완 등의 역할을 하도록 한다. 국회 행정 무계중심의 상당 부분을 시민과 함께하는 국회라는 기조로 바꿀 필요가 있다. 결국 시민참여의 접근성, 대응성, 효과성, 효능감의 과제를 구현하기 위해서는 전담기구, 혹은 전담인력의 배치를 선행할 필요가 있다.

둘째는 제안의 심의 단계별 공유로 국회 정책과정에서의 ‘대응성’을 강화하는 것이다. 시민 참여는 단순 민원이나 정책제안에서부터 결정·집행, 그리고 평가·환류과정 참여까지 다양하다. 국민들이 인식하는 ‘대응성 결핍’ 문제는 상당히 심각하다고 볼 수 있다(김은주 외, 2018). 현재 시민의 국회 정책과정의 참여 수준은 ‘누구나 의견을 제안할 수 있다’는 수준에 머물러 있어, 참여의 효능감을 갖기가 어려운 실정이다. 국회 정책과정의 모든 단계 참여로 확대하고, 각 과정에서의 논의·결정 내용에 대해 제안자에게 심의 단계별 공유(피드백) 의무화로 대응성을 높이는 노력이 필요하다. 청원에 대한 피드백 강화해 청원규칙에 따라 심의한 청원은 채택 여부에 관계없이, 관련 상임위원장, 운영위원장, 국회의장 중 한 명이 반드시 그 내용과 처리 과정을 ‘국회방송’을 통해 설명하도록 하고, 국회홈페이지에도 공개하도록 할 필요가 있다. 아울러 심사시간 연장에 관한 예외규정을 삭제하여, 90일 이내 상임위 심사 보고하도록 해야한다(국회법 제125조 5항과 6항).

셋째는 주요 현안에 핵심 이해관계자의 참여 보장으로 ‘효과성’을 증진하는 것이다. 국회 정책과정에서의 시민참여의 질과 관련한 문제인데, 국회기능(입법·행정부 견제·예산

등)의 품질을 높이는데 기여하는가의 문제이다. 이는 단순히 입법행정의 효율성의 문제를 넘어 국회 본래의 기능을 강화하는 것과 관련한 것으로 시민참여를 지원하는 기능과 의제 당사자들의 참여를 보장하는 것이 중요하다. 국회 과정에서 다루는 주요 의제와 관련해 위원회의 의결, 또는 일정 수 이상의 시민동의를 전제로 핵심 이해관계자들의 폭넓은 참여를 통한 공론·숙의 과정을 보장함으로써 사회갈등비용을 낮출 뿐만 아니라 정책의 효과성을 높인다.

넷째는, 일정 수 이상의 동의를 얻은 청원의 상정 등을 통해 참여의 '효능감'을 제고하는 것이다. 시민참여의 핵심은 얼마나 참여의 효능감을 줄 수 있는가에 있다. 국·내외적으로 의회에 대한 불신이 높는데, 그 이유는 크게 제도(국회기능의 효능감과 효율성)와 정치인의 특성, 그리고 양자 간 상호작용에서 발생한다(Cooper, 1999, p. 6). 청와대청원과 서울시시민참여예산제에 대한 시민 호응의 핵심은 '작지만 의미 있는 결정 과정에의 참여'에 있다. 예컨대 다수의 시민 동의를 전제로 상정을 의무화한다던가, 일정 수 이상의 의미 있는 동의가 있는 경우 제안자 진술이나 공청회 개최 등과 연계하는 방안을 검토할 필요가 있다.

다섯째는, 사전정보공개 및 회의공개제도를 도입해 국회 정책과정의 '접근성'을 확대하는 것이다. 누구나 접근할 수 있는 개방성 확대를 위해 소외가 발생하지 않도록 접근성을 높이는 것이 중요하다. 무엇보다 국회와 정당 중심의 접근에서 시민 중심의 국회 정책과정으로 패러다임 전환이 필요하다.

참고 1 여성의 정치참여

가. 여성의 정치참여와 민주주의

여성은 오랫동안 정치에서 배제당해 왔다. 민주주의의 요람이라고 알려진 고대 그리스 아테네의 시민권은 부모가 둘 다 시민인 사람만이 갖게 되는 생득적 권리였을 뿐만 아니라 시민 중에서도 성인 남성에게만 정치 참여의 권리가 주었다. 노예와 노동자, 이주민뿐만 아니라 여성은 배제되는 정치체제였지만 여전히 민주주의라고 불리고 있다. 그리고 민주주의가 다시 부활한 근대에서도 오랜 시간 동안 정치는 여성의 참여를 배제해왔다. 여성에게 참정권을 부여하지 않았음에도 그 정치체제는 민주주의라고 불려왔다.

여성은 성별로만 규정될 수 없는 존재임에도 불구하고 여성이라는 성별만으로도 여성의 정치 배제는 정당화되었다. 모든 권력기관의 100%를 남성들이 차지하는 것은 이상하게 생각하지 않지만 정치에서 여성 대표성이 10%가 넘거나 여성 대통령이 선출되면, 성평등을 달성했다고 생각한다. 수천 년 동안 남성에 의해 남성을 위해 구축되어 온 남성의 정치구조와 제도, 문화와 관습이 100년도 안 되는 시기 동안 여성의 제한적 참여만으로 바뀔 리는 만무하다.

여성의 정치참여가 중요한 이유는 누가 정책 결정에 참여하는가에 따라 그 결과도 바뀌며, 얼마나 많은 여성이 정책 결정에 참여하느냐에 따라 어떤 사안이 정치적 안전이 되고 누구의 이익이 주목받고 있는가 하는 문제도 영향을 받기 때문이다. 또한 민주적 의사결정의 공간이 기존에 남성들이 정의해왔던 공적 영역을 넘어서 전 사회로 확대될 수 있기 때문이다(드루드 달레를, 2018, p. 18).

여성들이 참정권을 획득한 것은 (19세기 말부터) 20세기 초·중반으로 한 세기밖에 지나지 않았고, 이때 여성들의 참정권은 선거권에 한정되었다. 여성들이 피선거권으로서 참정권을 본격적으로 행사하게 된 것은 20세기 중반을 넘어서부터였다. 더욱이 여성들이 대표가 되고자 할 때 여성은 남성보다 더 많은 조건과 기준을 충족시킬 것을 요구받으며, 더 많은 관문을 통과해야 한다. 약 200여 년 전에 올랭프 드 구즈(Olympe de Gouges, 1748~1793년)가 외쳤던 “여성이 사형대에 오를 권리가 있다면, 연단 위에 오를 권리도 있다”는 주장은 여전히 유효하다.

현재 전 세계 의회 내 여성 비율 평균은 여전히 24.5%이다. 20년 전과 비교하면 두 배 이상 높아졌고, 국가별로 살펴보면 이미 40%를 넘은 국가도 있다. 그러나 여전히 많은 국가들에서 여성보다는 남성 비율이 높다. 한국은 1990년대 말까지 여성의원 비율이 5% 수준에 머물렀고, 할당제(gender quota) 도입으로 2004년 17대 국회 때 처음으로 여성의원 비율이 10%를 넘어섰다. 그러나 17대 국회 때 13.0%였던 여성의원 비율은 12년이 지나는 동안 겨우 4%만 증가해 아직도 20%를 넘지 못하고 있다.

남성 독점이라는 용어는 여성 비율이 10% 미만인 상황에서만 사용할 수 있다. 반대로 이야기하면 여성이 정치를 독점하기 위해서는 여성 비율이 90% 이상이어야 한다. 그러나 지금까지 여성이 90% 이상을 독점한 적은 없으며, 여성의 비율이 40~60%인 상황은 여성의 독점이 아니라 성균형(parity or gender balance)을 이룬 상태이다. 그리고 수적 비율로서 성균형은 형식적 수준에서 양성평등의 조건을 충족한 상황일 뿐이다.

여성의 수적 대표성이 중요한 이유는 남성에게 유리한 정치제도와 공식·비공식적인 관습과 절차, 공공정책의 내용 등에서 양성평등한 방향과 내용으로 민주주의를 재구성할 토대가 되기 때문이다. 여성이 여전히 수적 소수인 상황에서 여성들은 정책토론과 같은 공적 자리에서도 성차별적인 발언들을 들어야 하며, 비공식 모임에 끼지 못하는 경우가 많다. 회의가 밤늦게까지 이어지면 가정을 걱정해야 한다. 그리고 당 대표나 당 대변인, 위원장과 같은 유력한 자리에 오르는 데에도 여성은 남성보다 기회가 적으며, 상징적 차원에서 등용되는 경우가 많다. 또한 여성과 관련한 의제는 여전히 의제의 우선순위에서 밀리며 여성의 관점보다는 남성에게 유리한 방향에서 논의하는 경우가 많다. 더욱이 여성 정치인에 대한 인식과 묘사는 부정적으로 이뤄지는 경우가 많을 뿐만 아니라 정치인 개인의 문제이기보다는 여성 전체의 문제로 환원하여 여성의 정치참여를 배제하는 논리로 작동한다.

남성을 정치의 기준이자 규범으로 삼고 있는 정치구조를 자연스럽게 여기는 인식은 정치 변화와 민주주의의 질적 발전을 막는 가장 큰 장벽이며, 한국 정치는 지금도 이러한 인식 속에서 머물러 있다. 이러한 성차별적이며 불평등을 정당화하는 인식체계를 해체하고 민주주의를 민주화하기 위해서라도 더 많은 여성의 정치참여와 대표성 확대가 필요하다.

나. 여성의 정치참여 확대의 효과

여성 대표성 논의에 있어 항상 제기되는 질문은 여성의 수적 증가, 즉 기술적 대표성(descriptive representation)이 여성의 이해(women's interest)¹⁶⁸라는 실질적 대표성(substantive representation) 증가로 연결되느냐였으며, 많은 여성학자들이 이를 증명하기 위해 노력해왔다. 그리고 실제 결과는 여성들이 남성의원들보다 여성/젠더의제와 정책에 더 많은 관심이 있으며, 더 적극적인 실천(법안발의와 표결참여)을 하는 것으로 나타났다. 즉 여성의원이 남성의원보다 여성/젠더의제에 더 많은 관심과 우선순위를 갖고 있으며, 법안심의 과정에서 여성/젠더와 관련된 발언을 더 많이 하며, 여성의 이해를 대표하는 여성정책 법안을 발의하고 지지하는 경향을 보인다(Burrell, 1994; Caiazza, 2004; Dolan, 1997; Swers, 1998; Swers and Caiazza, 2000; Tatalovich and Schier, 1993; Thomas-Welch, 1991; Reingold, 2000; Vega and Firestone, 1995). 또한 여성의원이 증가할수록 여성친화적인 정책(women-friendly policy)이 형성되는 경향이 나타나며(Bratton and Ray, 2002; Celis, 2006), 정치의 중요성에 대한 여성들의 인식이 향상하는 데에도 여성이 영향을 미치는 것으로 나타난다(Bühlmann and Schädel, 2012).

그런데 여성/젠더 의제와 정책에 대한 선호는 단순히 성별에 의해서만 결정되는 것은 아니다. 시기에 따라 차이를 보이기도 하는데 1972년부터 1980년까지 미국 하원에서 통과된 여성정책 법안에 대한 표결데이터를 분석한 결과에 따르면, 여성의원이 남성의원보다 여성정책 법안을 더 지지하는 것으로 나타나지만 그 차이가 시간이 지남에 따라 줄어드는 것으로 나타나며, 특히 남부 지역의 민주당 의원들 간에는 성별 차이가 거의 없는 것으로 나타났다(Welch, 1985). 그러다 1990년대 초반에는 다시 여성의원과 남성의원 간에 유의미한 차이를 보였고 여성의원이 남성의원보다 여성정책 법안을 더 지

168) 초기 서구의 (백인 중산층) 페미니스트 학자들은 여성들이 계급, 종족·인종적 위치 또는 다른 모순에 상관없이 여성으로서 동일한 이해(interests)와 열망(desires)을 가진, 동일한 집단이라고 가정했으며 이러한 가정이 모든 국가의 여성들에게 적용될 수 있다고 생각했다. 하지만 집단으로서 여성이 하나의 공통된 이해를 가진다는 주장은 1980년대 무렵부터 흑인여성들, 노동자계급 여성들, 제3세계 여성들에 의해 비역사적인 개념이라는 비판을 받았다. 몰리뉴(Maxine Molyneux)는 여성의 이해가 형성되는 방식이 시간과 공간에 따라 다르고 변화하기 때문에 젠더이슈에 관한 여성들의 통일성이나 화합을 가정하는 것이 불가능하다는 입장을 밝혔고(Molyneux, 1985, p. 234), 셀리스(Celis, 2006)는 여성의 이해는 객관적으로 정의할 수 있는 것이기보다는 주관적으로 정의될 수밖에 없다고 주장했다. 실제 여성의 이해는 젠더를 포함한 계급, 인종, 민족성, 성적 선호, 다른 사회적 특징들에 의해 형성되기 때문에 단일할 수 없으며(Alvarez, 1990, p. 23), 남성과 여성 간(between women and men)의 차이만큼 여성들 간(between women)의 차이도 크게 나타난다.

지하는 것으로 나타났다(Vega and Firestone, 1995).

또한 성별보다는 소속된 정당의 정치적 성향 또는 당파성(partisanship)이 여성/젠더정책 선호에 더 큰 영향을 미치는 것으로 나타나는데 일반적으로 진보적인 정당일수록 여성정책에 우호적인 태도를 갖는 경향을 보인다(Alvarez, 1990; Katzenstein, 1987).¹⁶⁹⁾ 이로 인해 여성의원이 소속된 정당의 성격에 따라 여성의원들 간에도 서로 다른 태도가 나타나기도 한다(Caiazza, 2004; Evans, 2012; Welch, 1985). 카이아자(Amy Caiazza)의 연구에 따르면, 미국의 민주당 여성의원들은 보수당 여성의원들보다 여성정책 법안을 강력하게 지지하며, 주정부의 권력을 어느 정당이 갖고 있는지에 상관없이 여성정책 법안을 지지하는 태도를 보인다(Caiazza, 2004).¹⁷⁰⁾ 영국 하원의원들의 의정활동을 분석한 에반스(Elizabeth Evans)의 연구에서도 심의 태도뿐 아니라 투표행태에 있어서도 의원의 소속 정당이 중요한 영향을 미치는데 중도좌파 여성의원들이 여성주의적 방향에서 여성의 이해를 실질적으로 대표하는 모습을 보인다(Evans, 2012).

정치적 맥락(political context) 또한 여성의원들의 투표행태에 영향을 미치는데 스위스(Michele L. Swers)의 연구에 따르면, 보수당 여성의원들은 자신이 소속된 보수당이 다수당일 때(104대 의회)보다는 민주당이 다수당을 차지하고 있을 때(103대 의회) 여성정책 법안을 지지하는 경향이 강한 것으로 나타났다. 즉 보수당 여성의원들의 경우, 민주당이 의회 내 다수당일 때는 자신이 소속된 정당의 입장에서 벗어나 여성정책 법안을 적극 찬성하는 반면, 보수당이 다수당일 때는 소속 정당의 입장을 따르는 모습을 보였다. 반면, 민주당 소속 여성의원들은 그러한 정치적 맥락의 차이에 상관없이 일관된 투표행태를 보였다. 즉 의회에서 민주당이 다수당일 때나 보수당이 다수당일 때나 여성정책 법안을 지지하는 투표행태를 보였다. 단, 민주당이 다수당일 때는 민주당 여성의원과 남성의원이 모두 여성정책 법안에 찬성하는 경향을 보여 민주당 여성의원의

169) 여성정책의 성격에 따라 정당의 태도가 다르게 나타난다는 주장도 있다. 즉 보수적인 정당이 남녀가 동등하다는 전제하에 남녀의 동등한 기회를 보장하는 자유주의적(liberal or gender-neutrality) 여성정책에 한정한 여성정책을 추진하는 경향을 보인다면(Sainsbury, 1999), 진보적인 정당은 출산휴가(maternity leave)나 탁아(daycare) 등과 같이 노동과 관련한 여성정책을 추진하는 경향을 보인다. 반면, 여성폭력이나 낙태(abortion), 피임(contraception), 동성애(homosexuality) 등과 관련한 젠더 문제에 대해서는 당파성이 아무런 영향을 미치지 못한다는 주장도 있다(Htun and Weldon, 2007).

170) 여성정책 법안이 아닌 다른 법안에 대해서도 비슷한 연구결과가 있는데 미국 제110대 하원에서 통과된 12개 법안에 대한 투표결과를 분석한 바에 따르면, 젠더 차이는 민주당 여성의원들과 다른 의원들 간의 차이인 것으로 나타났다. 즉 민주당 여성의원들이 남성의원들보다 정당 단합도가 높고 부시 대통령에 대한 지지도가 낮으며 주요 법안 투표에서도 가장 찬성하거나 가장 반대하는 그룹으로서의 특징을 보였다(서현진, 2008).

영향력이 나타나지 않은 반면, 보수당이 다수당일 때는 민주당 여성위원이 여성정책 법안 투표에 있어 유의미한 영향력을 갖는 것으로 나타났다(Swers, 2002).

여성의원들이 남성의원들보다 여성/젠더정책에 더 많은 관심을 갖고 있고, 공통의 문제의식을 공유하고 있기는 하지만 정책대안에 있어 여성의원들 간에 차이가 존재하기도 한다. 일과 가정의 양립과 관련한 이슈에 있어 보수적인 정당의 여성의원들은 개인적인(사적인) 해결책을 지지하는 반면, 진보적 정당의 여성의원들은 국가의 개입을 통한 해결책을 지지하는 경향을 보인다(Skjeie, 1992; Wängnerud, 2009, p. 63, 재인용).

여성의 기술적 대표성과 실질적 대표성 간의 (상관)관계를 증명하기 위한 연구들이 한국에서도 다수 진행되었고, 그 결과는 서구의 연구결과와 크게 다르지 않다. 많은 연구들이 여성위원이 남성의원보다 여성/젠더 관련 법률안 발의나 발언에 있어 더 적극적으로 여성의 이해를 대변하려는 태도를 보인다고 밝혀왔다(김원홍·이현출·김은경, 2007; 김원홍·윤덕경·최정원, 2008; 김원홍·양경숙·정형옥, 2009; 김은경, 2010; 박숙자·김혜숙, 1999; 박영애·안정화·김도경, 2011; 서복경, 2010; 엄태석, 2010; 이해숙, 2014; 최정원·김원홍·윤덕경, 2007).

특히 여성의 정치참여에 대한 관심이 높아지고 여성 대표성 확대를 위한 할당제 도입 운동을 본격적으로 시작한 1990년대 말과 2000년대 초중반 시기에 여성들이 제기해왔던 여성/젠더 의제들이 입법화되었다. 대표적으로 1994년, 성폭력범죄의 피해자보호 등에 관한 법률(현: 성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률)이 제정되었고, 1995년 여성발전기본법(현: 양성평등기본법)이 제정되었다. 1997년에는 가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률과 가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법이 제정되었고, 2000년에는 청소년의 성보호에 관한 법률이 제정되었다. 2004년에는 성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률과 성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률이 제정되었고, 2005년에는 호주제 폐지 운동이 시작된 지 거의 60년 만에 민법에서 호주제 조항이 삭제되었다. 또한 여성/젠더 의제를 다룰 수 있는 권한과 조직, 예산을 확보한 여성부(현: 여성가족부)가 2001년에 신설되었다.

(낮은 비율임에도 불구하고) 여성위원의 대표성 확대는 여성/젠더의제 또한 정치적·정책적 의제라는 것을 인식시키고 이에 대한 논의가 이뤄지는 데 영향을 미쳤을 뿐만 아니라 남성의원들 또한 여성/젠더의제에 대한 관심을 갖게 하는 동시에 여성/젠더 관

런 법안 발의를 증가시키는 데도 영향을 미쳤다. 국회여성가족위원회에 따르면, 17대 국회에 제출된 여성정책 법안은 16대 47건(법률 제·개정 45건, 결의안 2건)보다 두 배가 넘는 108건(법률 제·개정 104건, 결의안 2건, 동의안 1건, 건의안 1건)이었다(국회여성가족위원회 수석전문위원실, 2008, p. 921). 18대 국회에서 법안 건수는 다소 줄었지만 전대와 크게 차이가 없다[참고 표1].

[참고 표 1] 제17~18대 국회 여성정책 법안 분류와 개수

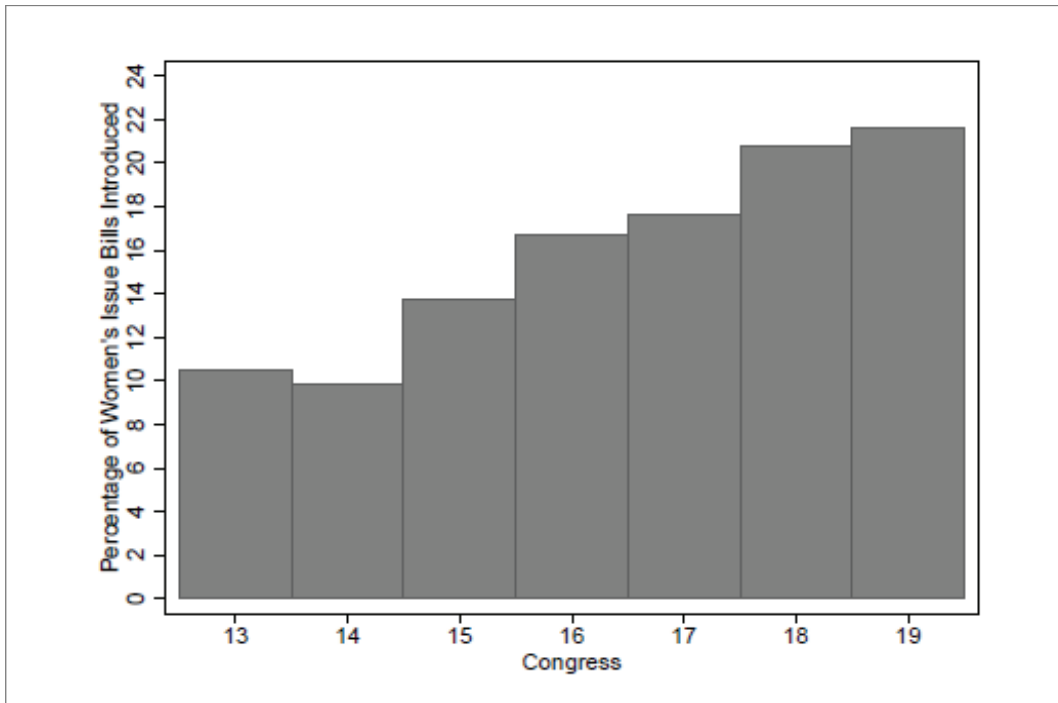
제17대 국회	분류	제18대 국회
13	남녀차별 개선	6
28(여성건강 포함)	여성폭력 방지	38
13(취약계층 중심)	여성·가족복지 증진	19
8	돌봄노동의 사회화	8
22	일·가족 양립	12
11	사회참여 확대	5
3	성인지·성 주류화 추진	5
7	여성정책 추진체계 정비	2
4	결의안·동의안·건의안	5
109	합계	100

자료: 국회여성가족위원회 수석전문위원실(2008; 2012) 자료를 참조해 수정.

출처: 권수현(2015), p. 341.

13대 국회부터 19대 국회까지 의원들이 발의한 법안 중 여성의제 법안 비율을 살펴보면, 지속적으로 증가하는 경향을 보이고 있다[참고 그림-1](Kweon and Ryan, 2019). 그리고 17대 국회부터 19대 국회까지 의회에 제출된 의원법안 중 여성정책 법안을 대상으로 선거제도와 여성의 실질적 대표성(여성정책 법안) 간의 관계를 분석한 연구결과에 따르면, 여성의원일수록 여성정책 법안에 관심을 가지는 경향을 보이는 한편, 비례대표 여성과 남성의원은 지역구 여성과 남성의원보다 여성정책 법안을 더 많이 발의하는 것으로 나타났다[참고 표 3]. 또한 비례대표 의원이 발의한 여성정책 법안이 지역구 의원이 발의한 여성정책 법안보다 통과되는 경향이 높았다. 이는 비례대표제가 정치적으로 배제된 집단들의 이해를 대표하는 데 중요한 제도인 동시에 여성의원이 여성의제를 대표할 수 있도록 하며, 동료 남성의원들 또한 여성의 이해를 대표할 수 있도록

록 하는 제도라는 것을 보여준다(Kweon and Ryan, 2019). 중요한 것은 비례대표제가 이러한 결과를 가능하게 한 것은 현재 비례대표제에 적용하는 할당제(보다는 동수) 때문이다. 비례대표 후보 50% 여성할당제와 교호순번제를 도입함으로써 여성 대표성 증가가 이뤄질 수 있었고, 이를 통해 들어온 여성의원들이 의회 내 인적구성의 다양성 뿐만 아니라 의제의 다양성을 확대하는 역할을 한 것이다.



출처: Kweon and Ryan(2019).

[참고 그림 1] 의원들이 발의한 여성의제 법안 비율

[참고 표 2] 여성의제 법안에 대한 선거제도와 성별 영향

	(1)	(2)
Gender of Sponsor (Female=1)	0.43* (0.04)	0.48* (0.06)
Electoral System of Sponsor (PR=1)	0.40* (0.04)	0.44* (0.05)
Terms Served of Sponsor	-0.03 (0.01)	-0.03 (0.01)
Sponsor University Educated (Yes=1)	-0.17* (0.08)	-0.16 (0.08)
Sponsor Age	-0.01* (0.002)	-0.01* (0.002)
Number of Bill Cosponsors	-0.01* (0.001)	-0.01* (0.001)
Yearly GDP per Capita	0.14 (0.19)	0.14 (0.19)
Gender × Electoral System		-0.11 (0.08)
Constant	-1.57* (0.66)	-1.62* (0.66)
Party Fixed Effects	Yes	Yes
Congress Fixed Effects	Yes	Yes
Pseudo R-squared	0.02	0.02
N	30,333	30,333

출처: Kweon and Ryan(2019), p. 18.

제20대 국회의원을 대상으로 실시한 설문 조사 자료를 바탕으로 여성과 남성의원들 간에 정책 선호에 차이가 있는지를 살펴본 결과(4점 척도: 1점은 전혀 없음, 4점은 매우 많음),¹⁷¹⁾ 여성의원은 여성/복지/노동(3.87), 경제/산업(3.51), 과학/정보통신/교육(3.33), 외교/안보/국방/통일(3.28), 문화/체육/관광(3.23), 환경/농업/어업/축산업(3.13) 순으로 관심도를 나타낸 반면, 남성의원은 경제/산업(3.71), 외교/안보/국방/통

171) 이 설문 조사는 한국연구재단의 지원을 받은 일반공동연구팀(ReGINA: Research on Gender Inequality in the National Assembly)에 의해 2017년 2월부터 3월까지 진행되었고, 299명의 국회의원 중 163명(회수율 54.3%)이 응답했다. 이 부분이 내용은 일반공동연구팀(ReGINA)이 국회입법조사처와 함께 진행한 「여성의원과 남성의원, 무엇이 다른가」라는 제목의 발표회 자료집에서 이진욱(2017)의 「여성정책에 대한 국회의원 인식의 성차 분석」 내용을 발췌한 것이다.

일(3.61), 여성/복지/노동(3.52), 과학/정보통신/교육(3.40), 환경/농업/어업/축산업(3.29), 문화/체육/관광(3.27)로 나타나 성별이 정책 선호에 영향을 미치는 것으로 드러났다[참고 표 3].

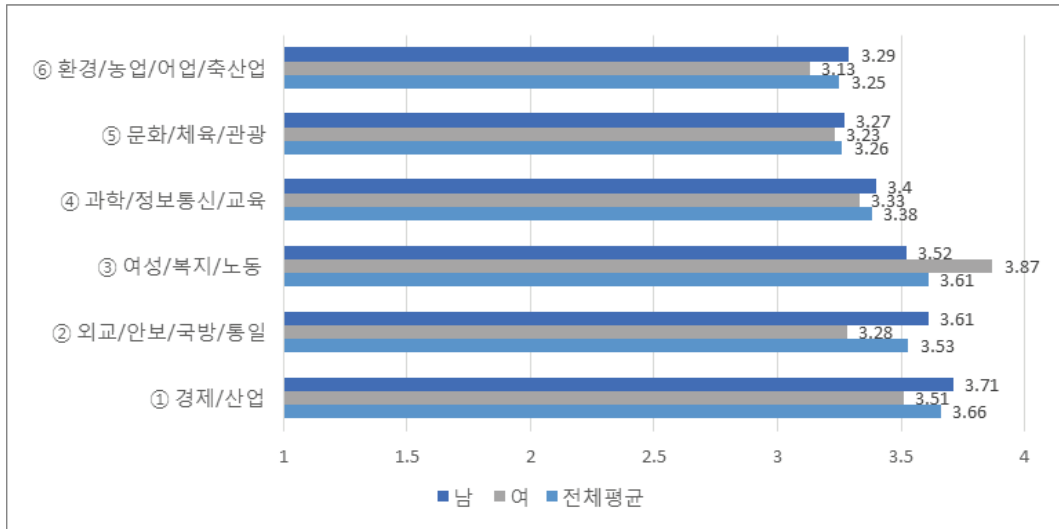
한편, 여성의원원이 남성보다 더 큰 관심을 보이는 정책(여성/복지/노동)이 대표유형에서는 비례대표 의원이 더 큰 관심을 보이는 정책으로 나타나는데 이는 비례대표 내 성별 비율이 50%로 성균형 상태이기 때문이다. 다시 말해, 지역구에서는 남성의원 비율이 절대적으로 높기 때문에 남성의원의 정책 선호가 그대로 반영된 반면, 비례대표에서는 성비가 비슷하기 때문에 여성의원원의 정책 선호가 드러날 수 있었다고 할 수 있다.

[참고 표 3] 제20대 국회의원들의 정책 선호

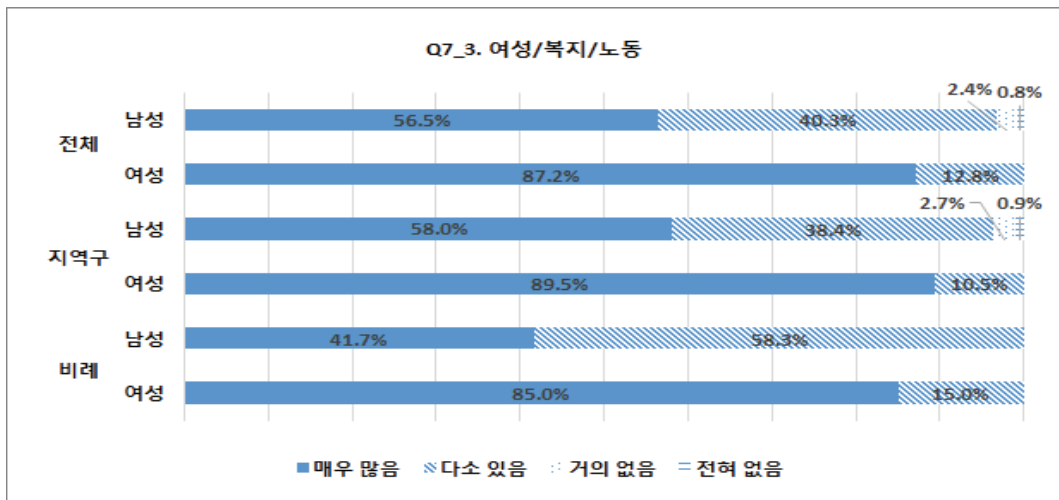
정책분야	전체평균	여	남	지역구	비례
① 경제/산업	3.66	3.51	3.71	3.74	3.34
② 외교/안보/국방/통일	3.53	3.28	3.61	3.62	3.19
③ 여성/복지/노동	3.61	3.87	3.52	3.59	3.69
④ 과학/정보통신/교육	3.38	3.33	3.40	3.40	3.31
⑤ 문화/체육/관광	3.26	3.23	3.27	3.37	2.81
⑥ 환경/농업/어업/축산업	3.25	3.13	3.29	3.30	3.06

여성의원원들이 가장 높은 정책 선호를 보인 분야는 국민의 일반적인 생활과 복지에 관련된 여성/복지/노동 영역인데 여성 평균(3.87점)과 남성 평균(3.52점) 간에 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 즉 여성의원원이 남성의원보다 여성/복지/노동정책을 더 많이 선호하는 경향을 보인다. [참고 그림 4]에서도 확인되듯이 응답한 여성의원 중 이 정책분야에 대해 관심이 “매우 많다”고 응답한 비율이 87.2%이다. 이는 여성의원들이 의정활동에 있어서 여성 대표성과 생활정치를 구현하고자 하는 의지가 높은 것으로 해석할 수 있다.

반면, 남성의원이 평균적으로 가장 높은 관심도를 보인 경제/산업 분야를 살펴보면, 성차(여 3.51, 남 3.71)가 존재할 뿐만 아니라 대표유형에 따른 차이도 확인된다[참고 표 3]. 즉 지역구 의원(3.74)이 비례대표 의원(3.34)보다 경제/산업에 훨씬 큰 관심을 보이고, 재선 이상 의원이 초선 의원보다 상대적으로 큰 관심을 보이는 것으로 나타났다.¹⁷²⁾

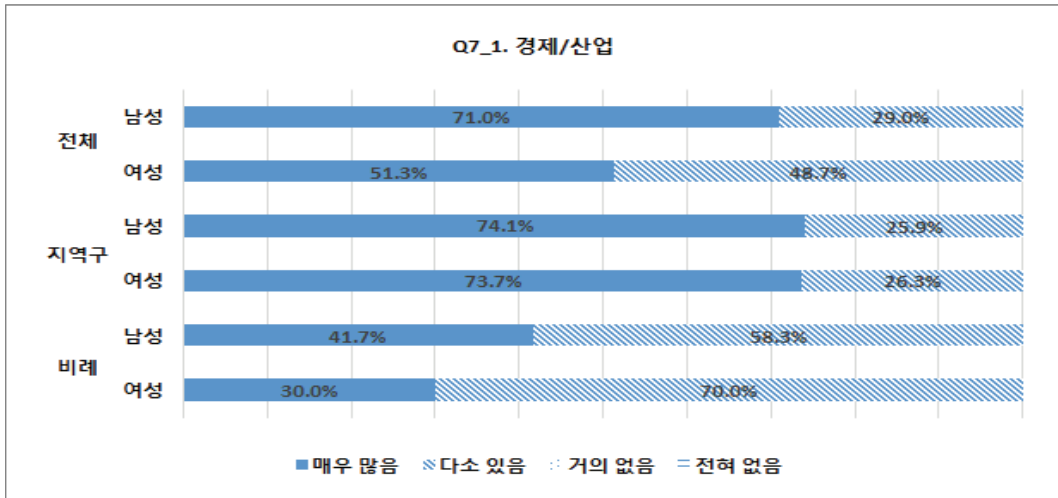


[참고 그림 2] 제20대 국회의원들의 정책 선호: 성별 비교



[참고 그림 3] 여성/복지/노동 정책 선호

172) 외교/안보/국방/통일 분야에서도 여성 평균 3.28점, 남성 평균 3.61점으로 성차가 나타났는데 이와 함께 대표유형(지역구 3.62, 비례 3.19)과 선수도 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그 외의 정책분야에서는 성차가 발견되지 않았다. 한편, 특이한 부분은 문화/체육/관광 분야인데 지역구 의원은 3.37점으로 매우 높은 관심을 보인 반면, 비례대표 의원은 2.81점으로 상대적으로 낮은 관심도를 보였다. 또한 의원의 선수가 높을수록 그리고 연령대가 높을수록 이 분야에 대한 높은 관심을 나타냈다. 이는 지역구 의정활동의 일환인 선심성 정책으로 문화/체육/관광 분야의 관심도가 높은 것으로 해석될 수 있다(이진욱, 2017).



[참고 그림 4] 경제/산업 정책 선호

정책 선호에서 발견된 성차는 여성정책에 대한 선호에서도 동일하게 확인된다 [참고 표4]. 여성의원이 남성의원보다 여성/복지/노동에 대한 정책적 관심이 높게 나타났다는 결과와 마찬가지로 여성정책 전반에서 여성이 남성보다 큰 관심을 보이는 것으로 나타났다. 전체 평균점수가 높은 순으로 살펴보면, 첫째, 비정규직의 정규직화, 성별 임금격차 해소, 일·가정 양립, 경력단절 축소 등의 내용을 담은 고용차별 해소의 문제가 남성(3.76점)과 여성(3.85점) 모두의 응답에서 가장 높은 평균점수를 나타냈다. 여성이 남성보다 평균점수가 높기는 하지만 통계적으로 유의미하지 않는 것으로 나타난다.

다음으로는 남녀 모두 높은 관심을 보인 여성정책 분야는 돌봄 문제(여 3.85점, 남 3.68점), 빈곤 문제(여 3.79점, 남 3.60점), 여성에 대한 폭력(여 3.79점, 남 3.53점) 순이며, 이 모든 분야에서 여성이 남성보다 더 큰 관심을 보였다는 점에서 성차는 일관적으로 발견된다. 그런데 여성 대표성 강화 분야에서는 여성의원들이 상대적으로 높은 관심(3.72점)을 보인 반면, 남성의원은 매우 저조한 관심(3.19점)을 보이고 있어 이 분야에서 가장 큰 성차가 발견되었다. 여성 대표성 강화와 비교해 남성의원은 소수자 권익 증진에 더 큰 관심을 보였으나(3.46점) 이는 여전히 여성의원 평균 3.69점보다 낮은 수치이다.

[참고 표 4] 여성정책 분야별 선호

여성정책 분야	전체 평균	여	남	지역구	비례
① 여성에 대한 폭력(성폭력, 가정폭력, 아동폭력 등) 근절	3.60	3.79	3.53	3.59	3.63
② 소수자(장애인, 성 소수자, 이주노동자, 다문화 가정 등)의 권익 증진	3.69	3.69	3.46	3.50	3.59
③ 여성 대표성 강화(선출직과 고위직에 여성할당제 실시, 여성정치발전기금 확대 등)	3.32	3.72	3.19	3.28	3.47
④ 고용차별 해소(비정규직의 정규직화, 성별 임금격차 해소, 일·가정 양립, 경력단절 축소 등)	3.78	3.85	3.76	3.76	3.84
⑤ 돌봄 문제(임신, 출산, 양육, 돌봄 등) 해결	3.72	3.85	3.68	3.70	3.78
⑥ 빈곤 문제(아동·여성·노인 등의 빈곤) 해결	3.64	3.79	3.60	3.65	3.63

정책선호에 대한 여성과 남성의원 간의 차이는 여성이 왜 정치에 더 많이 참여해야 하는지에 대해 어느 정도 정당성을 부여한다. 왜냐하면 여성이 정치에 참여하지 않을 경우, 여성/젠더 의제가 정책의 우선순위에서 사라질 수 있으며, 다른 의제들에 대해서도 여성주의 관점에 기초한 정책 분석과 입법이 불가능하기 때문이다. 여성은 남성과 따로 존재하는 것이 아니라 남성들이 존재하는 모든 곳에 여성들 또한 존재한다. 여성/젠더 의제는 여성만의 의제가 아니라 우리 사회 모두의 의제이자 성차별과 성 불평등이 가속하는 지금 시기에 더욱더 핵심적으로 다뤄야 할 의제이다. 또한 경제, 노동, 과학, 문화 등 모든 영역의 의제들은 성인지 관점에 기초해 다뤄져야 한다. 따라서 여성은 한 국가의 모든 문제들을 다룰 권리가 있으며, 이를 다루기 위해 여성과 남성의 평등한 정치참여를 보장하여야 하며, 그렇게 할 때 남성 중심의 편향된 민주주의를 양성평등한 민주주의로 바꾸는 모두를 위한 민주주의가 가능하다.

다. 여성의 정치참여 활성화 방안

현재 한국에서 여성의 정치참여 활성화를 위한 법적제도로는 여성할당제, 여성정치발전비(또는 여성정치발전기금), 여성후보추천보조금제가 있다. 정당의 당헌이나 당규를 통해 규정된 여성정치참여 활성화 제도는 모두 법적제도에 기반하고 있어 원내정당에서 독자적인 제도를 갖고 있다고 하기는 어렵다. 따라서 이 부분에서는 법으로 규정된

제도를 중심으로 현황과 한계, 대안 등을 논하고자 한다.

우선, 할당제와 관련해 살펴보면[참고 표 4], 비례대표 후보 50% 여성할당제는 의무사항으로 되어 있고, 20대 총선에서 일어났던 변칙 사례(교호순번 변경)¹⁷³⁾를 막기 위해 여성 홀수와 남성 짝수 원칙을 지키지 않을 경우 중앙선거관리위원회에서 비례대표 명부를 받지 않는 것으로 법이 개정되었다. 그런데 비례대표 의석수는 할당제가 적용되기 시작한 제17대 국회 때부터 지속적으로 축소했고 따라서 비례대표제 의석수가 증가하지 않는 한 비례대표 할당제를 통한 여성의원 증가는 불가능한 상황이다.

이러한 점에서 20대 국회에서 진행되는 선거제도 개혁에 있어 비례대표 의석수 확대는 반드시 이뤄져야 한다. 17대 국회 때 56석이었던 비례대표 의석을 정당한 이유 없이 지속적으로 축소해왔기 때문에 할당제가 17대 총선 때보다 더 나은 제도효과를 발휘하기 위해서는 비례대표 의석이 최소 60석 이상은 되어야 한다.

더 나아가 지역구 의원과 비례대표 의원 간 위계적이고 종속적인 관계를 해소하기 위해 지역구와 비례대표 의석 간 비율을 최소 2 대 1, 궁극적으로는 1 대 1로 법제화할 필요가 있다. 그리고 비례대표 또한 지역구와 마찬가지로 연임이 가능하게 하는 것도 고려해볼 필요가 있다.¹⁷⁴⁾ 또한 선거 시기에 지역구 후보와 비례대표 후보의 선거운동 조건의 차이도 폐지해야 한다.¹⁷⁵⁾

한편, 지역구 후보 30% 여성할당제는 법적으로도 의무사항이 아닌 권고사항에 머물러 있어 제도효과가 전혀 발휘되지 못하고 있다. 할당제가 실시된 이후 총선에서 원내 정당 중에 지역구 후보 30% 여성할당을 지킨 정당은 없다.¹⁷⁶⁾ 이 조항이 실효성을 발휘하기 위해서는 무엇보다 지역구 후보 30% 여성할당을 의무조항으로 변경해야 하며,

173) 20대 총선에서 새누리당과 더불어민주당은 비례대표 명부에 여성을 각각 59%와 56% 공천했으나 후순위에 배치된 경우가 많았다. 더욱이 더불어민주당은 당선가능 순번으로 점쳐진 15번에 남성을 배정함으로써 홀수 순번의 여성후보 추천규정을 위반했다(이진욱·황아란·권수현, 2017, p. 216). 이 외에도 기독교자유당은 비례대표 후보 10명 중 9명을 남성에게, 통일한국당은 비례대표 후보 4명을 모두 남성에게, 기독교당 3명 중 2명을 남성에게 배정했다. 일제·위안부·인권정당, 개혁국민신당, 불교당, 한국국민당은 비례대표 한 명을 모두 남성에게 배정하는 등 소수정당들 다수가 교호순번제를 위반했다(권수현·이진욱, 2016).

174) 이는 지역구 남성후보(의원)들을 구제하기 위한 수단인 동시에 지역구 의원들의 힘을 더 강하게 할 뿐인 석패율제를 도입하는 것보다 더 낫다.

175) 현재 공직선거법 제56조 제1항 제1호는 비례대표 후보의 유세를 금지하고 있으며, 제79조 제1항은 선거운동 기간 중 공개된 장소에서 비례대표 후보의 연설과 대담을 금지하고 있다.

176) 지방선거에서는 2018년에 치러진 7대 지방선거에서 더불어민주당이 최초로 기초의회 선거에 여성후보를 38% 공천했으며, 자유한국당은 28%를 공천했다(김은경, 2019).

이를 지키지 않았을 경우에 선거보조금과 여성추천보조금을 삭감하는 것과 같은 제재 조항을 함께 법제화해야 한다.

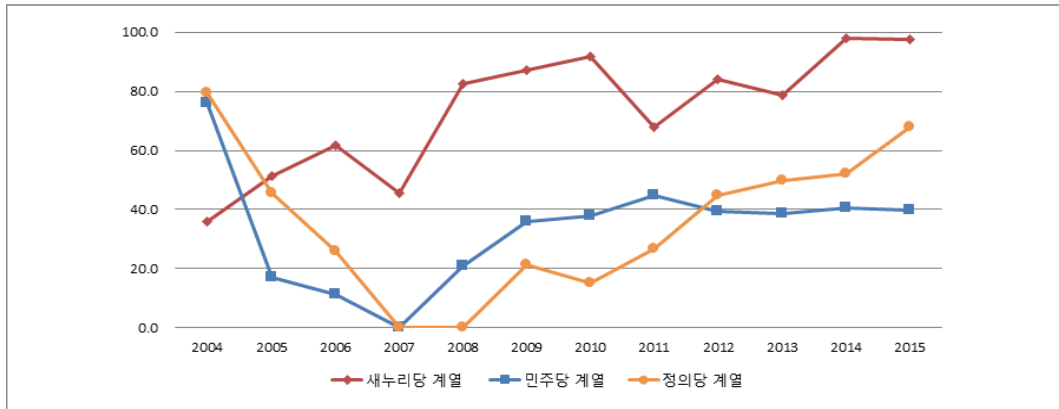
[참고 표 5] 여성할당제의 변화

년도	국회	광역의회	기초의회
2000년	• 비례대표 후보 30% 이상 여성 추천(의무사항)		
2002년		• 비례대표 후보 50% 이상 여성 추천+명부 교호순번제(의무사항)+위반 시 등록 무효 • 지역구 후보 30% 여성 추천(권고사항)+여성추천보조금 지급	
2004년	• 비례대표 후보 50% 이상 여성 추천(의무사항)+지역구 후보 30% 이상 여성 추천(권고사항)+여성추천보조금 지급		
	• 여성정치발전기금 법제화		
2005년	• 비례대표 후보 50% 이상 여성 추천+명부 교호순번제(홀수번 여성 배정)		• 지역구 중선거구제 실시 • 지역구 후보 30% 이상 여성 추천 • 비례대표제 후보 50% 이상 여성 추천+명부 교호순번제(의무사항)
2006년			• 비례대표 후보 명부 위반 시 등록 무효 • 지역구 여성추천보조금 지급
2010년		• 광역의회나 기초의회 선거 중 한 선거에서 국회의원 지역구마다 1명 이상을 여성으로 추천(일부 지역 제외)+위반 시 등록 무효	
2018년	• 비례대표 후보 명부 위반 시 등록 무효		

출처: 국회법률정보시스템 내용을 바탕으로 직접 재구성

정당 내 여성을 위해 사용할 수 있는 공식적인 비용이 존재한다는 것은 여성의 정치 참여 확대에 있어 중요한 전진이라고 할 수 있다. 문제는 법제화된 여성정치 발전비가 그 목적에 맞게 사용되고 있는지 여부라고 할 수 있는데 특히 여성정치발전비를 인건비

로 지출하는 것이 과연 바람직한지 여부는 여성정치발전비와 관련해 가장 논란이 되는 사안이다. 2005년부터 10년간 새누리당·민주당·정의당 계열의 정당들이 여성정치발전비에서 인건비로 지출한 금액과 비율은 [참고 그림 5]와 같다.



* 민주당 계열의 2007년 자료는 대통합민주신당의 자료로 2007년 9월부터 12월까지의 지출 내역이며, 3개월 동안에는 인건비 지출이 없었음.

[참고 그림 5] 여성정치발전비 중 인건비 비율 : 2004~2015년*

새누리당 계열은 2004년에는 여성정치발전비 중 인건비 지출 비율이 가장 낮았으나 현재는 거의 대부분을 인건비로 지출하고 있다. 민주당 계열의 경우, 2004년 당시 인건비 비중이 높았으나 2005년부터 2008년까지 그 비율이 낮아졌다. 2000년대 후반부터 다시 높아졌고 2010년대에는 40% 전후를 유지하고 있다. 정의당 계열의 경우, 2004년에 인건비 비중이 가장 높았으나 이후 인건비 비중을 낮추기 시작했고, 2007년과 2008년에는 인건비로 한 톨도 지출하지 않았다. 그러나 2010년대에 들어서면서부터 인건비 비중이 다시 증가하기 시작했다. 이 시기는 민주통합당과의 분당 이후 진보정의당과 현재의 정의당 시기인데 현재 인건비 비중이 70%에 육박하고 있다.

여성정치발전비를 인건비로 지출하는 현상이 만연하게 된 데는 2008년 중앙선거관리위원회의 유권해석이 어느 정도 영향을 미쳤다고 할 수 있다. 2008년 한나라당 강재섭 대표최고위원은 중앙선거관리위원회에 “여성정치참여 확대·발전을 위한 업무 등을 담당하는 중앙당 여성국 및 각 시·도당 여성팀장의 인건비를 여성정치발전비로 사용 가능한지 여부”를 질의했고, 중앙선거관리위원회는 “중앙당 여성국과 시·도당 여성팀 등

여성정치발전에 필요한 활동을 기획·집행하는 부서를 둔 경우 그 유급사무직원 인건비를 경상보조금에서 지급하는 것은 ‘정치자금법’ 제28조 제2항에 따라 여성정치발전을 위하여 경상보조금을 사용하는 것에 해당될 것”이라고 답했다(중앙선거관리위원회 선거법령정보). 이는 그동안 여성단체들과 정당 내 여성들이 여성정치발전비를 인건비로 사용되지 않도록 비공식 규범으로 제도화하려는 노력을 무력화했고, 정당 내에서 이에 대해 문제제기하는 것을 어렵게 만들었다. 2008년부터 새누리당 계열이 여성정치발전비에서 인건비 비율이 급속하게 증가한 데는 중앙선거관리위원회의 유권해석이 중요한 역할을 했다.

그런데 새누리당과 민주당 계열의 두 거대정당이 여성정치발전비에서 인건비를 지출하는 것을 어쩔 수 없는 현실로 받아들이고 중앙선거관리위원회 유권해석을 바탕으로 이를 정당화한 것과 달리, 당시 민주노동당은 중앙당 여성위원회에 여성정치발전비를 독자적으로 운용할 수 있는 권한을 부여하고, 여성당직자의 인건비와 놀이방 운영비용을 모두 당의 경상비로 사용하기로 결정하는 등 다른 길을 걸었다. 그리고 이러한 결정을 바탕으로 2007년과 2008년에 민주노동당은 여성정치발전비에서 단 한 푼의 인건비도 지출하지 않았다. 이는 결과적으로도 여성정치발전비 운용에 있어 균형적인 배분을 가능하게 했다. 즉 인건비 부분이 사라지면서 민주노동당은 지역 여성당원을 대상으로 한 사업을 확장할 수 있었고, 교육과 정책 사업에도 더 많은 투자를 할 수 있게 되었다.

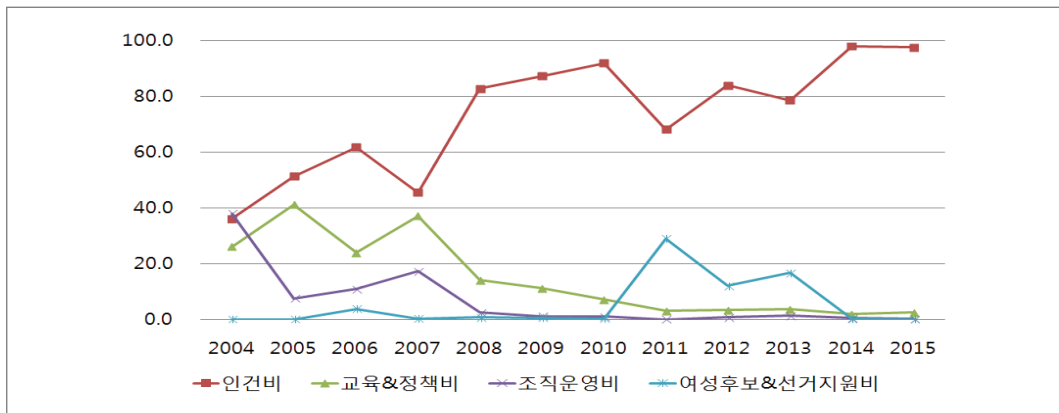
이러한 민주노동당의 실험사례를 고려할 때 인건비 지출이 합법적 지출이라고 하더라도 여성정치발전비의 대부분을 인건비로 지출하는 것은 재고해야 한다. 정당과 중앙당의 지출항목에 ‘인건비’가 엄연히 존재하는 상황에서 여성국이나 여성위위원회 직원 이외에 다른 국 여성직원들의 인건비까지 여성정치발전비로 지출하는 것은 여성정치발전비 목적에 부합하지 않을 뿐만 아니라 정당 내 여성들의 기반을 약화한다.

인건비를 제외한 나머지 비용을 어디에 사용하는지를 분석하기 위해 여성정치발전비 지출 내역을 인건비, 교육·정책비, 조직운영비, 여성후보·선거지원비, 기타 5개 항목으로 나누었다. 교육·정책비는 정치아카데미, 정치학교, 공모사업 등 정기적으로 진행되는 교육뿐 아니라 간담회, 워크숍, 토론회와 같이 일회성으로 진행되는 사업들, 그리고 정책 용역사업 등에 지출한 비용을 말한다.¹⁷⁷⁾ 조직운영비는 여성위원회나 여성국을

177) 여성 당원을 대상으로 하는 거의 모든 활동을 교육으로 묶은 이유는 정당 관계자들이 중앙과 지방의 여성 당원들이 만나는 것 자

운영하는 데 사용되는 비용으로 여성위원회 위원들의 활동비, 물품과 기기의 구입, 임대료, 출장비, 신문구독료, 연대단체에 대한 후원금·분담금 등을 말한다. 여성후보·선거지원비는 여성후보 개인에 대한 선거지원금뿐만 아니라 선거지원을 위해 파견한 당직자에 대한 출장비와 식비, 회의비, 선거 시기에 진행된 토론회나 간담회, 회의 등 선거와 관련해 지출된 모든 비용을 의미한다. 기타는 앞서 나열한 항목에 포함하기에 불명확한 비용을 의미하는데 실제 한두 건을 제외하면, 거의 0% 수준이다. 따라서 기타 부분은 제외하고 논한다.¹⁷⁸⁾

우선, 지출 내역에 따른 비율을 살펴보면, 새누리당 계열(2020년 현재는 미래통합당)은 인건비 관련 비중이 워낙 높기 때문에 인건비를 제외한 항목들에 지출된 비율이 절대적으로 낮다(참고 그림 6). 2004년부터 2007년 사이에 20~40% 사이를 유지했던 교육·정책비는 2008년부터 20% 미만으로 떨어졌고 2010년대부터는 5% 미만에 머물러 있다. 반면, 2010년대부터 여성후보·선거지원비가 증가하며, 여성후보·선거지원비가 상승한 경우에 한 해 인건비 비중이 낮아지는 모습을 보인다.



(2004~2015년)

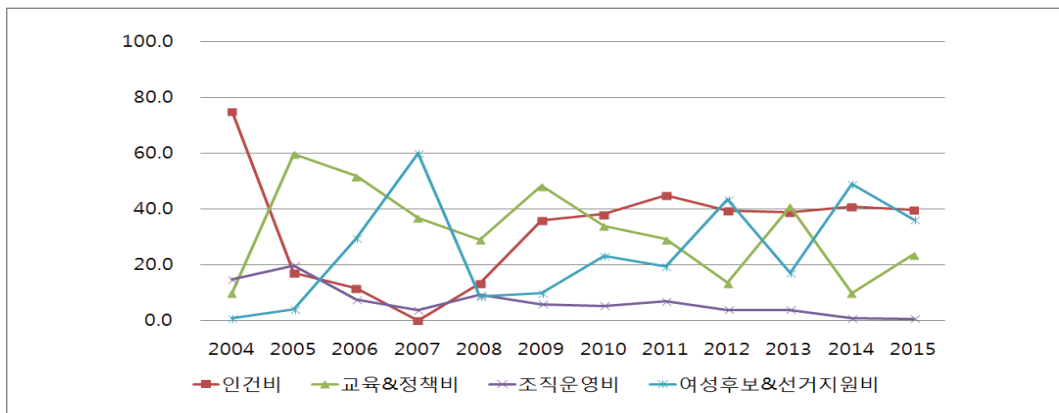
중앙선거관리위원회로부터 받은 정기회계보고서 자료를 바탕으로 직접 재구성

[참고 그림 6] 새누리당 계열의 여성정치발전비 지출 내역별 비율

체도 교육의 일환으로 봐야 한다는 여성국과 여성위원회 관계자들의 문제 제기 때문이다. 그리고 교육과 정책을 하나로 묶은 것은 정책과 관련된 사업의 비중이 낮아 독자적으로 분리하는 것이 무의미하다고 판단했기 때문이다.

178) 인건비를 제외하면 지출 내역을 명확히 구분해 정리하는 것이 쉽지 않으며, 지출 내역의 구분은 연구자 본인의 주관적인 판단이 작용한 부분이 분명히 존재한다. 이로 인한 한계와 문제는 본 연구자의 책임이다.

민주당 계열의 경우, 인건비 비중은 80%까지 육박한 시기도 있고 20% 미만인 시기도 있는데 2010년부터 40% 수준을 유지하고 있다[참고 그림 7]. 교육·정책비는 줄었다 늘었다를 반복하고 있는데 2005년에 60%까지 육박한 이후 지난 10년 동안 전체적으로 감소하는 추세이다. 여성후보·선거지원비 비율도 등락이 심한데 2008년부터 증가하는 경향을 보인다. 특히 2010년부터 교육·정책비와 여성후보·선거지원비 간의 관계를 보면, 새누리당 계열과 마찬가지로, 선거가 있는 해에는 여성·후보지원비가 증가하고 교육·정책비가 감소하는 경향이 뚜렷하게 나타나고 있다. 이는 일상적이고 정기적으로 운영되어야 하는 교육·정책이 부정기적으로 진행되는 선거로 인해 영향을 받고 있고, 그 영향이 서로를 상쇄시키는(trade-off) 방향으로 작동하고 있음을 보여 준다.



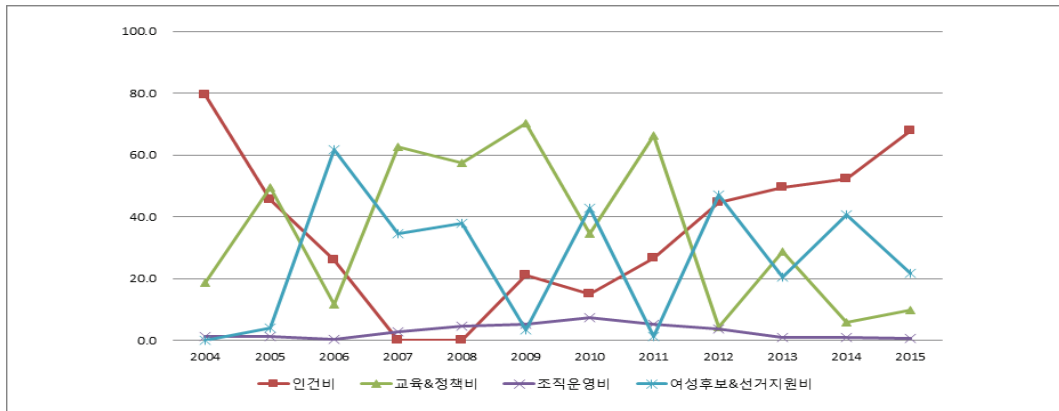
(2004~2015년)

중앙선거관리위원회로부터 받은 정기회계보고서 자료를 바탕으로 직접 재구성.

[참고 그림 7] 민주당 계열의 여성정치발전비 지출 내역별 비율

정의당 계열의 경우, 인건비 비중은 민주당 계열과 비슷하게 2004년 80%에 육박했으나 지속적으로 감소해 2007년과 2008년에는 0%를 기록했다[참고 그림 8]. 그러나 2010년부터 인건비 비중이 다시 상승하기 시작해 현재는 약 70% 수준을 기록하고 있다. 다른 두 계열의 거대정당과 마찬가지로 정의당 계열 또한 선거가 있는 기간에는 여성정치발전비에서 여성후보·선거지원비가 차지하는 비율이 증가하면서 교육·정책비와 상쇄관계를 형성하고 있다. 반면, 여성정치발전비에서 인건비가 지출되지 않았던 2007년과 2008년에는 교육·정책비와 여성후보·선거지원비 간 상쇄 효과가 크지 않다. 이러

한 사실은 인건비가 정당 내 여성을 대상으로 하는 다양한 사업과 활동에 상당한 제약을 주고 있음을 나타낸다. 이러한 점에서 여성정치발전비에서 인건비를 지출하는 것이 법적으로 아무런 문제가 없다고 하더라도 정당 차원에서는 재고할 필요가 있다.



(2004~2015년)

중앙선거관리위원회로부터 받은 정기회계보고서 자료를 바탕으로 직접 재구성.

[참고 그림 8] 정의당 계열의 여성정치발전비 지출 내역별 비율

인건비를 제외한 여성정치발전비 지출 내역과 관련한 첫 번째 문제는 여성정치발전비에서 선거관련 지출이 가능해지면서 선거비용이 급격히 증가하고 이로 인해 일상적으로 진행해오던 교육·정책사업이 축소되거나 아예 진행되지 않는 경우가 발생하는 것이다. 여성후보선거지원비와 교육·정책비 간에 상쇄관계가 발생하고 있다. 선거는 정당의 사활이 걸린 사안이고 정당의 모든 자원이 동원되기 때문에 여성정치발전비에서 선거관련 지출이 이뤄지는 것은 불가피한 측면이 있다.¹⁷⁹⁾ 하지만 선거비용과 교육사업 간 상쇄관계가 지속하는 한, 여성의 정치참여와 정치인 육성을 위한 교육과 사업 체계가 정당 내에 자리를 잡을 수 없다.

두 번째 문제는 여성정책 개발과 관련된 지출이 거의 이뤄지지 않는 것이다. 교육비

179) 원내정당은 정당의 일상적 활동을 보조하기 위한 경상보조금 외에 선거 기간에 선거보조금, 여성추천보조금, 장애인추천보조금을 지급받을 수 있다. 이러한 선거보조금이 있음에도 여성정치발전비의 상당 부분이 선거비용으로 지출되는 상황은 선거보조금이 양성평등한 방식으로 배분·운용되고 있는지에 대해서 의문을 제기한다. 이는 여성후보나 여성운동원이라는 명목으로 선거비용을 여성정치발전비에 전가시키는 것은 아닌지 하는 의문을 불러일으킨다.

와 정책개발비를 함께 묶을 수밖에 없을 정도로 여성정책 개발과 관련한 활동이 거의 이뤄지고 있지 않다. 여성정책 간담회나 토론회와 같이 일시적인 활동은 자주 진행되고 있지만 여성정책 의제를 발굴하고 정책화하는 작업은 거의 실시되고 있지 않다. 정당과 중앙당 차원에서 정책개발비 항목으로 지출하는 내용 중에 여성정책 관련 내용이 존재하는 것도 아니다. 예를 들어, 2015년 더불어민주당 정책개발비 항목을 살펴보면, 여성과 직접적인 관련이 있을 것으로 추정되는 정책개발비 항목으로는 ‘혐오발언 제재를 위한 입법토론회 진행비’가 거의 유일했다.

여성정치발전비가 의도한 목표와 취지에 맞지 않는 방향으로 운용되는 가장 근본적인 원인 중 하나는 한국 정당체제의 불안정성이다.¹⁸⁰⁾ 선거 때마다 탈당과 분당, 창당을 반복하기 때문에 여성정치발전비를 어떤 목적하에 어떤 방식으로 사용할 것인지에 대해 장기적인 계획을 세우고 추진하는 것이 불가능하다. 열린우리당의 사례에 나타나듯이 장기계획을 세웠다 하더라도 선거를 비롯해 내·외부적으로 상황이 변화하게 되면, 이전에 세웠던 계획이 변경되거나 폐기되는 것이 일반적이다. 더욱이 여성위원회나 여성국 또는 정당 내 여성들이 정당에서 차지하는 지위와 권한이 약하기 때문에 이러한 변화에 저항하는 것도 거의 불가능하다.

두 번째는 여성정치발전비와 관련한 공식 제도의 문제이다. 정치자금법은 여성정치발전비로 사용할 수 있는 용도를 명확하게 규정하고 있지 않다. 경상보조금을 인건비로 사용할 수 있고 여성정치발전비가 경상보조금의 일부이니 인건비 지출이 정당하다는 것이 중앙선거관리위원회나 정당(남성)들의 주장이다. 그런데 회계보고서 지출항목에 인건비 항목이 별도로 존재하는 상황에서 여성정치발전비로 지출한 인건비를 인건비 항목이 아닌 여성정치발전비 항목으로 표기하는 것은 회계처리를 왜곡하는 측면이 있다. 또한 여성정치발전비로부터 인건비를 받는 직원과 다른 직원을 구분·분리하는 것으로 제도를 성차별적으로 운용하는 것이기도 하다. 만약 여성정치발전비에 인건비를 포함시키고자 한다면, 여성정치발전비 취지에 맞는 활동을 하는 여성 인력에만 한정해 사용할 필요가 있으며, 궁극적으로 각 정당에서 운영하는 정책연구소와 마찬가지로 여성정치발전비를 사용할 수 있는 권한을 여성위원회나 여성국에 부여해 독자적으로 회계를 운영할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

180) 정당체제의 제도화 또는 안정성을 측정하는 지표인 선거변동성(electoral volatility) 연구에 따르면, 한국의 정당체제는 세계 최고 수준으로 불안정하다(하석재, 2017).

세 번째는 정당 차원의 공식 제도 문제이다. 당헌과 당규에 명시된 정당들의 여성정치발전비 관련 제도화 수준은 낮은 편이며, 낮은 수준의 제도 또한 현실적으로 강제력이 전혀 없다. 특히 여성위원회나 여성국은 여성정치발전비의 집행 주체임에도 불구하고 비용과 사업 집행에 있어 권한과 자율성이 많지 않다. 이뿐만 아니라 당내 위상도 낮고 인적자원도 부족하다. 여성위원회와 여성국이 여성정치발전비에 대해 전적인 권한과 자율성을 가질 때 이전보다 더 지속적이고 체계적인 사업의 집행이 가능할 뿐 아니라 정당 내 여성들이 여성위원회와 여성국을 통해 정당 내 정치세력화를 도모할 수 있다.

네 번째는 비공식제도의 문제이다. 남성화된 관습과 인식이 여성정치발전비를 본래의 목적에 맞게 사용하려는 여성위원회와 여성국 관계자들의 노력을 무력화하고 있다. 남성화된 관습과 인식은 남성만 갖는 것은 아니며, 여성들, 심지어 여성위원회와 여성국 관계자들도 갖고 있는 경우가 있다. 남성의원들이 여성위원회나 여성국이 주최하는 행사에서 여성혐오 발언을 거침없이 할 수 있는 것은 여성들 또한 남성화된 관습과 인식에 익숙해져 있다는 것을 보여준다.

여성정치발전비는 여성의 정치세력화와 여성 대표성을 위한 하나의 작은 제도에 불과하다. 그래서 지금까지 정치적·사회적으로 큰 관심을 받지 못한 측면이 있다. 그런데 여성의 정치세력화와 여성 대표성 확대를 위한 활동을 하기 위해서는 자금이 필요하고, 여성정치발전비는 이를 위한 유용하고 소중한 종잣돈이다. 적더라도 자금이 없는 것보다는 있는 것이 낫고 어떻게 사용하느냐에 따라 그 결과는 천지 차이가 날 수 있다.

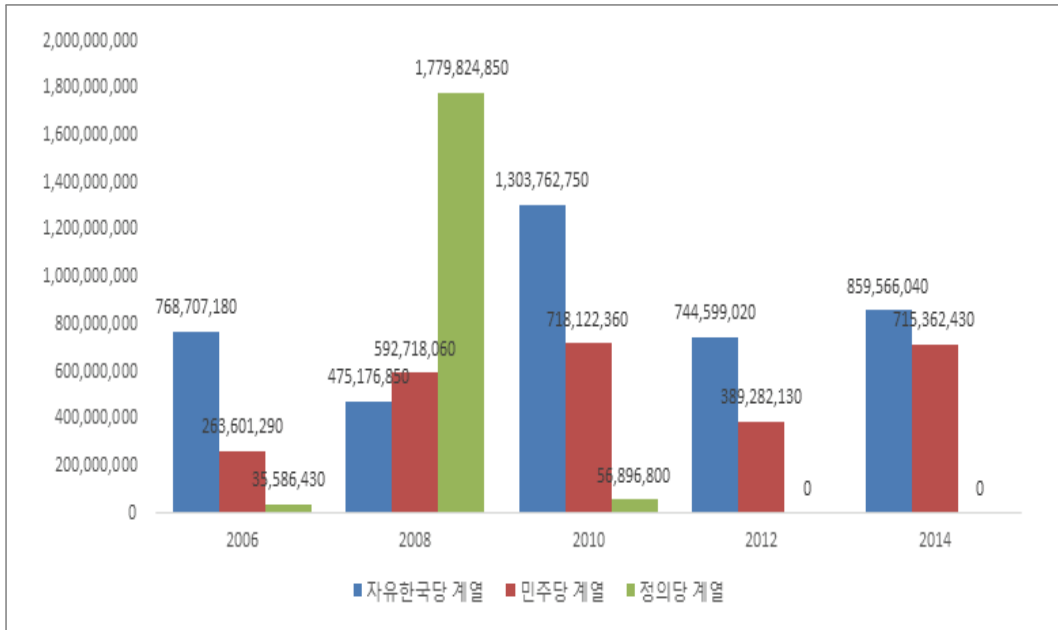
여성정치발전비와 관련한 문제는 오래전부터 지적해 왔고 해결책도 이미 다양하게 제시되어 있다. 예를 들어, 정치자금법 내 여성정치발전비 사용 내역을 구체화해 여성정치발전비 집행의 강제력을 강화하거나 정당이 목적성기금을 위한 후원회를 개최할 수 있게 정당법을 개정하고 정당 내 여성위원회나 여성국이 여성정치발전비를 위한 목적성후원회를 열고 이를 통해 모은 돈은 오직 여성정치발전을 위해서만 사용할 수 있도록 하는 것이다. 핵심은 이미 존재하는 다양한 대안들을 제도화해 실행하는 것이다. 이를 위해 정당 내 여성(조직)들과 여성단체들의 연대를 통한 여성의 정치세력화가 다시 한 번 필요하다.

다음으로 여성추천보조금에 대해서도 살펴보자. 2002년 여성추천보조금이 도입되었

을 당시 배분 방식은 기존의 정당국고보조금 배분 방식을 준용했다. 선거 당시 정당별 국회의석수 비율과 최근 실시한 국회의원 선거에서 정당이 얻은 득표율(지역구와 비례 대표 득표수를 합산)이 배분의 기준이 되었다. 여성추천보조금 총액은 최근 실시한 국회의원 선거의 유권자 총수에 단가 100원을 곱한 액수이며, 선거가 있는 해에 계상하였다. 그리고 지역구 전체 후보자 중 30% 이상을 여성으로 공천한 정당만이 여성추천보조금을 받을 수 있었다.

문제는 여성후보를 30% 이상 공천한 원내정당이 없었기 때문에 어느 정당도 여성추천보조금을 받지 못했다. 이에 2005년 정치자금법을 개정하면서 여성추천보조금을 받을 수 있는 여성후보 공천비율 기준을 세분화했다. 즉 ① 여성후보를 30% 이상 공천한 경우, ② 15% 이상 30% 미만으로 공천한 경우, ③ 5% 이상 15% 미만으로 공천한 경우로 나누었다. 그리고 ①의 경우에는 보조금 총액에서, ②의 경우에는 보조금 총액의 50%에서, ③의 경우에는 보조금 총액의 30%에서 앞서 언급한 배분 방식(절반은 정당의 의석수 비율에 따라, 절반은 정당 득표율)에 따라 지급하도록 했다.

여성추천보조금 규정은 2006년에도 개정하였는데 이때는 선거가 있는 해에 지급하는 여성추천보조금 총액을 100%에서 50%로 하향 조정했다. 즉 당해 선거에 지급되는 여성추천보조금 총액이 기존의 절반으로 줄었고, 따라서 동일한 조건일 경우에 정당이 받을 수 있는 금액도 절반으로 줄게 되었다. 그런데 2006년 지방선거 선거 이전에 여성추천보조금을 받은 정당이 없었기 때문에 정당이 받을 수 있는 여성추천보조금이 줄었다는 것을 피부로 느끼는 정당은 없었다.



(2006~2014년)

중앙선거관리위원회로부터 받은 정기회계보고서 자료를 바탕으로 직접 재구성.

[참고 그림 9] 여성추천보조금 지급액

2006년부터 여성추천보조금을 받는 정당이 등장하기 시작했고, 2014년까지 선거 때 정당들이 지급받은 여성추천보조금 액수는 [참고 그림 9]와 같다. 2006년과 2010년, 2014년은 지방선거가, 2008년과 2012년은 국회의원 선거가 치러진 해이다. 최근 선거인 2016년과 2018년 선거가 포함되어 있지 않기 때문에 과대해석을 경계해야 하지만 2006년부터 2014년까지 정당들이 (2008년 정의당 계열을 제외하고) 여성추천보조금을 받기 위해 특별한 노력을 했다고 평가할 수는 없다. 새누리당과 민주당 계열은 거대정당으로서 여성후보 추천을 통해 정의당보다 더 많은 여성추천보조금을 받을 수 있음에도 불구하고 2008년 정의당 계열이 받은 금액보다 더 많은 금액을 받은 적이 없기 때문이다.

선거에서 자금이 중요함에도 불구하고 정당들이 여성추천보조금을 받기 위해 적극적인 노력을 기울이지 않는 데는 제도의 한계가 어느 정도 영향을 미치고 있다. 무엇보다 선거보조금이 여성추천보조금보다 절대적으로 많다. 여성추천보조금이 도입되던 당시

여성추천보조금 단가는 100원이었으며 현재까지도 100원이다. 반면, 선거보조금 단가는 당시 800원이었고 이 단가는 매년 물가상승률을 감안해 상승해 2018년 기준으로 1,011원이다. 또한 보조금 배분방식이 선거 직전 국회의원 선거에서의 의석 비율과 투표율에 따라 결정되기 때문에 정당에게는 여성후보를 추천하는 것이 아니라 의석수와 득표수를 늘리는 것이 더욱 중요할 수밖에 없다. 그리고 거대정당은 적은 노력으로도 많은 보조금을 받을 수 있는 반면, 소수정당은 노력에 상응하는 보조금을 받기 어려우며, 원외정당은 보조금 지급대상에서 제외되기 때문에 어느 정당에게도 여성후보 추천을 강제할 유인이 없다.

이러한 문제점으로 인해 여성단체들은 지속적으로 지역구 여성후보자 총합에서 각 정당이 추천한 여성후보 비율에 따라 여성추천보조금을 배분할 것과 여성추천보조금 단가를 100원에서 200원으로 인상할 것을 요구해왔다. 그러나 이러한 요구는 2016년에 최소한으로만 수용되었다. 즉 ①, ②, ③의 경우에 상정한 보조금 총액의 40%를 의석수 비율, 40%를 득표수 비율, 나머지 20%를 “각 정당이 추천한 지역구 여성후보자의 수의 합에 대한 정당별 지역구 여성후보자 수의 비율”에 따라 배분하는 것으로 개정되었다[참고 표 6].

배분 방식에 정당이 추천한 여성후보자 비율이 고려됨으로써 정당이 여성후보를 추천할 유인이 생기는 했지만 보조금 총액의 20% 내에서 이뤄진다는 점에서 여전히 부족하며, 정당보다는 여성에게 노력을 요구할 가능성이 높다. 물론, 2016년 20대 국회의원 선거에서 지역구 여성 당선자(26명)가 비례대표 여성 당선자(25명)보다 높아 지역구에서도 여성의 당선경쟁력이 높다는 것을 증명했다(권수현·황아란, 2017). 그러나 정치구조와 제도가 여전히 남성에게 유리하며, 정치환경 변화에 따라 여성들의 노력이 공정하게 평가받지 못한다는 점에서 여성의 지역구 출마를 여성 개인의 노력에 의존하는 방식은 한계가 있다. 더욱이 한국 정당들에게 여성 대표성 확대를 위한 자발성을 기대할 수 없는 조건이기 때문에 법적 제도를 통해 정당들이 여성을 후보로 추천할 수밖에 없는 유인을 만들어야 하며, 이러한 점에서 정당이 여성후보를 많이 추천할수록 더 많은 보조금을 받을 수 있도록 여성추천보조금 배분 방식과 액수를 개정하는 노력을 지속해야 한다.

[참고 표 6] 여성추천보조금 지급 방식: 정치자금법 제26조

여성후보 공천비율 30% 이상	15% 이상 30% 미만	5% 이상 15% 미만
• 보조금 총액(선거가 있는 연도에 책정한 총액(=유권자 총수×100원)의 50%)의 40% = 지급 당시 정당별 국회의 석수 비율에 따라 배분/지급 • 보조금 총액의 40% = 최근 실시한 국회의원 선거에서 정당이 얻은 득표수 비율(비례대표와 지역구에서 정당이 얻은 득표수 비율의 평균)에 따라 배분/지급 • 보조금 총액의 20% = 정당별 지역구 여성후보자 수에서 정당의 지역구 여성후보자 수의 비율에 따라 배분/지급	• 보조금 총액의 50%를 앞의 기준에 따라 배분/지급	• 보조금 총액의 30%를 앞의 기준에 따라 배분/지급

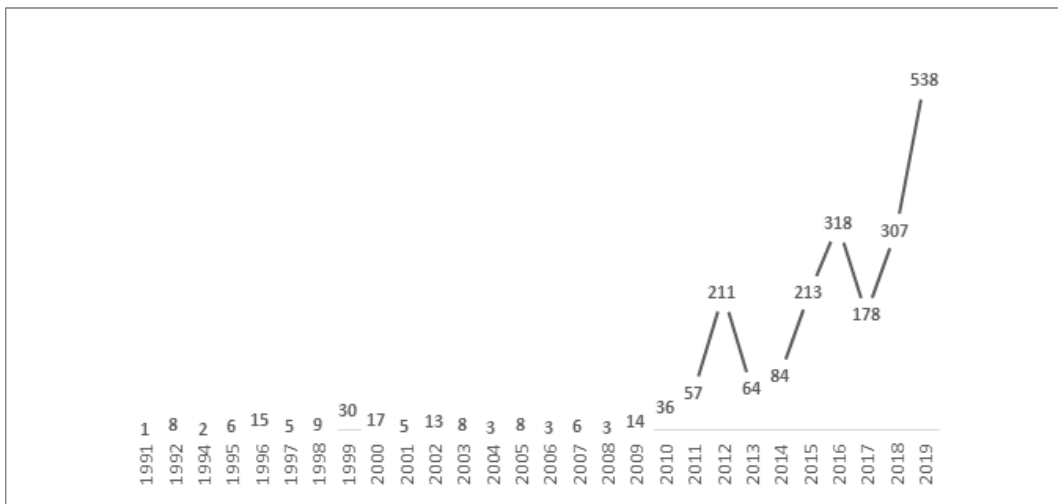
(2016년 1월 기준)

출처: 국회법률정보시스템 홈페이지 내용을 참조해 직접 재구성.

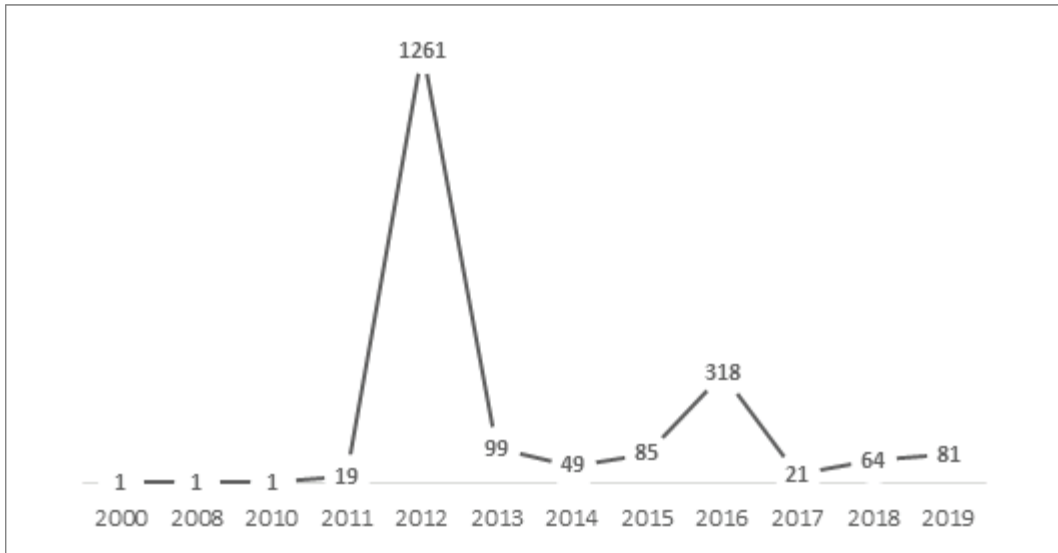
참고 2 청년의 의회참여

가. 청년정치의 등장

한국언론진흥재단에서 제공하는 빅카인즈를 통해 1990년 이후 54개 매체에 대한 기사를 검색해보면 ‘청년정치’ 키워드는 제18대 국회의원 선거를 실시한 2012년에 그 사용 빈도가 급격히 증가하는 것을 알 수 있다. 2012년 이후 감소하였다가 제20대 국회의원 선거가 있었던 2016년부터 다시 증가하여 2020년 제21대 국회의원 선거로 급격히 증가하는 추이를 볼 수 있다. ‘청년비례’ 키워드도 2012년에 보도기사 수가 급격하게 증가하였다. 즉 ‘청년정치’ 키워드는 국회의원 선거와 같은 주기로 등락하는 추이를 보인다.



[참고2 그림 1] ‘청년정치’ 보도기사 수



[참고2 그림 2] '청년비례' 보도기사 수

2012년 4·11 총선 당시 화두는 '청년정치'였다. 대학등록금, 청년 실업 등 사회문제를 바탕으로 청년층에 대한 선거전략을 마련하였고 새누리당 김상민, 김세연, 문대성, 이자스민, 이재영 의원, 민주통합당 김광진, 장하나 의원, 통합진보당 김재연 의원 등 9명의 30대 국회의원이 배출되었다. 2016년 4·13 총선 역시 저출산과 저성장, 청년 실업, 청년주거 등 '청년'을 위한 공약을 내세워 더불어민주당 김해영 의원, 새누리당 신보라 의원, 국민의당 김수민 의원 등 3명의 20~30대 국회의원이 배출된 바 있다.

'청년정치'는 크게 두 가지 분류로 나누어 살펴볼 수 있다. 첫째는 '청년' 당사자의 정치 참여이다. '청년'들이 선거 출마, 투표, 언론 활동, 시민사회 단체 참여 등을 통해 정치에 참여하는 방법이다. '청년'들이 자신의 의사를 정치에 반영하기 위한 모든 활동을 '청년정치'라고 말할 수 있다.

둘째는 '청년'이라는 특정 연령대가 정치와 정책의 대상과 목적이 되는 것이다. 권력을 획득하기 위해 사람들을 설득하고 내용을 생산할 때 그 초점을 사회여론에서 크게 주목받는 '청년'이라는 특정 연령대에 맞춘다. 취업난, 주거 빈곤 등 청년층에서 드러나는 문제를 정치, 정책 영역에서 다루기 위해 청년을 대상화하고 목적화하는 일련의 과정을 포함한다.

나. 현황 및 문제점

최근 핀란드의 산나 마린(Sanna Mirella Marin) 총리는 34세 나이로 취임하여 관심을 끌었다. 마린은 사회민주당 정당 내 청년단 활동을 시작으로 27세에 탐페레 시의회 당선, 시의회의 의장 역임, 30세 국회의원, 34세 교통통신장관 등의 정치경력이 있다. 오스트리아 제바스티안 쿠르츠(Sebastian Kurz) 총리 역시 30대 총리이다. 그는 국민당 소속으로 22세에 정계 입문하여 빈 시의회 의원, 사회통합부 정무차관으로 일했으며, 27세인 2013년 총선에 출마하여 원내에 진입하였으며 동년도에 외교장관으로 임명되었다. 2017년 12월부터 2019년 5월까지 첫 번째 총리를 역임하였고, 2020년 1월부터 두 번째 총리직을 수행하고 있다. 프랑스의 경우, 1977년생인 에마뉘엘 마크롱(Emmanuel Jean-Michel Frederic Macron)이 2014년, 36세의 나이로 올랑드 행정부의 경제산업디지털부장관에 취임하였고 2016년 ‘앙마리슈(En Marche!, 전진이라는 뜻)’를 창당하여 2017년 39세의 나이로 제25대 대통령으로 당선되었다. 벨기에의 샤를 미셸(Charles Yves Jean Ghislaine Michel)은 1975년 출생으로 16세의 나이로 청년자유당에 입당하며 정치 활동을 시작하였다. 2000년 25세의 나이로 왈롱 주 정부의 내무장관이 되었고 2006년 31세에 우아브르 시장이 되었다. 39세였던 2014년부터 2019년까지 제52대 총리의 임기를 수행하였다. 캐나다 총리 역시 마찬가지로이다. 1971년생인 쥐스탱 트뤼도(Justin Trudeau)는 자유당 소속으로 2008년 퀘벡주 몬트리올의 파피뉴 지역구 국회의원에 출마하여 당선되며 공식적으로 정계에 입문하였고 2013년 캐나다의 자유당 당수로 선출되었으며, 2015년부터 총리직을 수행하고 있다.

주요국의 국회의원 평균 연령을 살펴보면 우리나라 국회의원 평균 연령이 상대적으로 높은 편이다. 한국과 국민연령이 비슷한 오스트리아, 프랑스, 독일, 영국, 캐나다 등을 비교했을 때 한국 국회의원 평균 연령이 55.5세로 가장 높았다. 국회의원 평균 연령과 국민 중위연령을 비교했을 때도 우리나라 국회는 상대적으로 노령화되어있다. 우리나라의 경우 국회의원 평균 연령과 국민 중위연령이 13.7세 정도 차이가 나는 것을 확인할 수 있다.

[참고2 표 1] 2018년 주요국의 국회의원 평균 연령

구분	국회의원 평균 연령	국민 중위 연령	비고(차이값)
한국	55.5세	41.8세	13.7세
일본	54.8세	47.3세	7.5세
캐나다	52.0세	42.2세	9.8세
영국	50.5세	40.5세	10세
독일	49.4세	47.1세	2.3세
프랑스	48.7세	41.4세	7.3세
오스트리아	47.9세	38.7세	9.2세

※ 출처 : 국제의원연맹(IPU), CIA World Factbook, 2018년 기준

그뿐만 아니라 국제의원연맹(IPU)에 따르면 우리나라 국회 내 40대 미만 국회의원 비율은 OECD 국가들 가운데 최하위인 것으로 나타났다. 주요국의 40대 미만 국회의원 구성 비율을 살펴보면 덴마크의 경우 41.34%로 구성되어 있으며, 핀란드, 스웨덴, 네덜란드의 경우 40대 미만의 국회의원 구성이 30%가 넘는다. 한국의 경우에는 0.66%로 40대 미만의 국회의원 구성 비율이 1%에도 미치지 않는다는 것을 알 수 있다.

[참고2 표 2] 주요국 의회의 40대 미만 국회의원 구성 비율

	덴마크	핀란드	스웨덴	네덜란드	벨기에	프랑스	싱가포르	독일	일본	미국	중국	한국
비율	41.34	36.00	34.10	33.33	28.67	23.22	21.74	17.59	8.39	6.67	5.61	0.66

※ 출처 : 국회의원연맹(IPU) 2018년 보고서

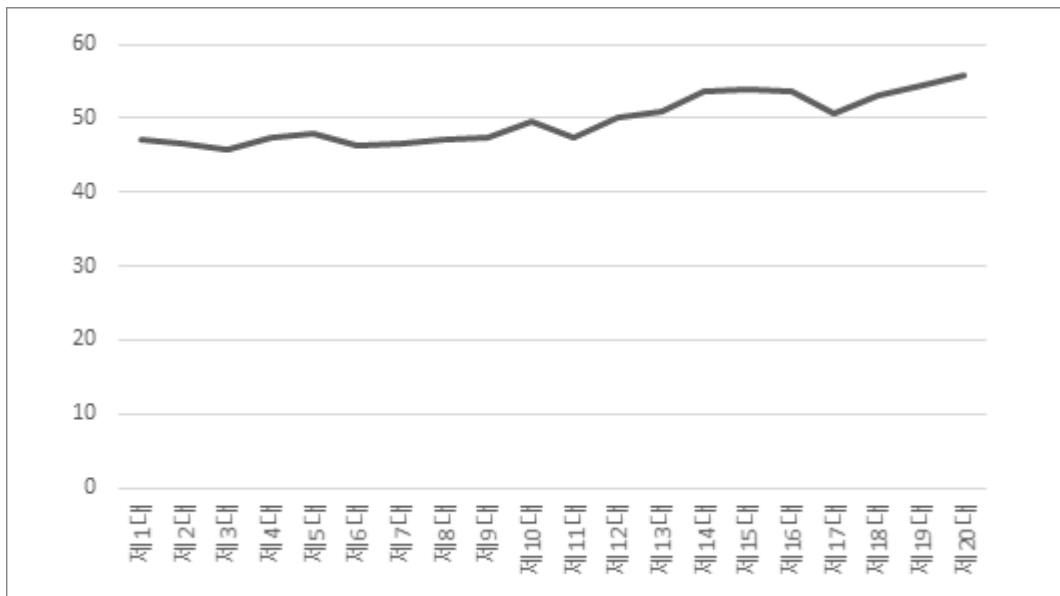
우리나라 역대 국회의원 평균 연령을 지역구 기준으로 살펴보면, 2016년 제20대 국회 당선인 평균 연령(지역구 기준)은 55.7세였다. 제17대 평균 연령 50.8세에서, 제18대 53.2세, 제19대 54.5세, 제20대 55.7세로 지속적으로 고령화하는 추이다. 비례대표를 포함해도 제17대 51세, 제18대 53.7세, 제19대 53.9세, 제20대 55.5세로 마찬가지로 지이다. 역대 우리나라 국회의원 평균 연령이 가장 낮았던 국회는 1954년 제3대 국회로, 평균 연령이 45.7세였다. 평균 연령이 가장 높았던 국회는 2016년 제20대 국회로, 평균 연령 55.7세를 기록했다.

[참고2 표 3] 역대 우리나라 국회의원 평균 연령(지역구)

(단위: 세)

구분	제1대	제2대	제3대	제4대	제5대	제6대	제7대	제8대	제9대	제10대
평균 연령	47.1세	46.7세	45.7세	47.5세	47.9세	46.3세	46.6세	47.1세	47.5세	49.6세
구분	제11대	제12대	제13대	제14대	제15대	제16대	제17대	제18대	제19대	제20대
평균 연령	47.3세	50.2세	50.9세	53.7세	54.0세	53.7세	50.8세	53.2세	54.5세	55.7세

※ 자료 : 중앙선거관리위원회 홈페이지, 지역구 의원 기준



[표4]에 따르면 우리나라 제18대 총선에서 20~30대 국회의원은 7명으로, 전체의 2.34% 정도를 차지했다. 제19대 총선에서는 9명으로, 전체의 3% 의석수를 구성했으며 제20대 총선에서는 3명이 진입하여 전체의 1% 정도를 차지했다. 지난 총선까지 20~30대 국회의원의 비율은 1~3%에 불과했으며, 19대 총선에서는 18대 총선보다 다소 증가하였으며, 20대 총선에서는 불과 3명에 그쳤다.

[참고2 표 4] 제19~20대 국회의원 연령별 당선인 수(비율)

	20대	30대	40대	50대	60대이상	전체
18대 총선	0명 (0%)	7명 (2.34%)	88명 (29.43%)	142명 (47.49%)	62명 (20.74%)	299명 (100%)
19대 총선	0명 (0%)	9명 (3%)	90명 (30%)	132명 (44%)	69명 (23%)	300명 (100%)
20대 총선	1명 (0.33%)	2명 (0.66%)	50명 (16.66%)	161명 (53.66%)	86명 (28.66%)	300명 (100%)

※ 자료 : 선거관리위원회 홈페이지

[참고2 표 5] 제18~20대 20~30대 국회의원 명단

구분	의원명	출생년도	소속정당	비고
18대	1 강용석	1969년	한나라당	서울 마포을
	2 김동성	1971년	한나라당	서울 성동을
	3 김세연	1972년	한나라당	부산 금정구
	4 김유정	1969년	통합민주당	비례
	5 이정희	1969년	민주노동당	비례
	6 양정례	1977년	친박연대	비례
	7 홍정욱	1970년	한나라당	서울 노원병
19대	1 김광진	1981년	민주통합당	비례
	2 김상민	1973년	새누리당	비례
	3 김세연	1972년	새누리당	부산 금정
	4 김재연	1980년	통합진보당	비례
	5 문대성	1976년	새누리당	부산 사하갑
	6 이연주	1972년	민주통합당	경기 광명시을
	7 이자스민	1977년	새누리당	비례
	8 이재영 (李宰榮)	1975년	새누리당	비례
	9 장하나	1977년	민주통합당	비례
20대	1 김수민	1986년	국민의당	비례
	2 김해영	1977년	더불어민주당	부산 연제구
	3 신보라	1983년	새누리당	비례
	4 정은혜	1983년	더불어민주당	이수혁 의원의 주미대사 내정 이후 비례대표 국회의원직 승계('19. 10. 11)

[표 6]의 제20대 국회의원 연령대별 선거인을 보면 19세부터 30대까지의 선거인 비율은 약 35.5%이다. 그에 비해 해당 연령대의 국회의원 비율은 1%에 불과하다.

[참고2 표 6] 제20대 국회의원 연령대별 선거인

구분	19세	20대	30대	40대	50대	60대 이상	총계
비율(%)	1.6	15.8	18.1	21.0	19.8	23.6	100.0

이렇듯 우리나라의 정치권 연령은 고령화하고 있으며, 20~30대 정치인 진입도 줄어들고 있다. 한 사회의 인구구성을 반영하는 정도를 나타내는 공식적/형식적 대표성(formalistic representation)의 관점에서 우리나라 청년의 정치적 대표성이 거의 확보되지 못함을 알 수 있다.

다. 청년의회정치와 민주주의

청년정치인이 의회에 진입하는 것은 어떤 의미일까? 청년의회정치 확대는 민주주의에 어떤 영향을 미칠 수 있을까? 대의민주주의는 대표(representative)와 민주주의(democracy)의 결합이다. 국민의 대표가 국민의 의사를 충분히 반영하여 정치제도에 반영해야한다. 우리나라 ‘청년’이 처한 사회, 경제, 문화, 교육 등의 조건을 파악하여 이를 국회에 반영할 수 있는 정치인이 필요하다.

‘청년의회정치’에서 ‘청년’ 정치인의 연령은 국가마다 차이가 있지만, 앞서 살펴본 대로 국제의회연맹(IPU)의 경우, 청년의원의 권한 강화(Youth empowerment)를 30세 미만 국회의원(Global percentage of MPs under 30)과, 40세 미만(under 40), 45세 미만(under 45)을 기준으로 삼고 있다. 국제의회연맹(IPU)은 의회의 국제적인 조직으로서 평화, 민주주의, 지속적인 발전을 고취하기 위해 의회와 국회의원의 권한을 강화하는 국제기구이다. 특히, 의회 강화, 인권, 의회 외교, 지속가능한 발전, 성 평등, 청년 권한 강화, 글로벌 거버넌스 등을 강조한다.

데이비드 파렐(David Farrell)은 『선거제도의 이해(2017)』에서 선거제도에 따라 의회 대표성이 달라지고 여성과 소수 인종 집단의 대표성에도 영향을 줄 수 있다고 말한 바 있다. 이는 청년의 대표성에도 적용될 수 있다. 청년의 의회정치가 중요한 이유는 누가 입법에 참여하는가에 따라 정책의 내용과 결과가 달라지며, 얼마나 많은 청년이 의

회에 참여하느냐에 따라 어떤 법안이 정치적 안전이 되고 누구에게 이익이 되는지 영향을 받기 때문이다. 청년 정치인이 제도권에 진입하여 의회를 구성하면 보다 다양한 사회집단을 대변하고 이는 민주주의를 공고화할 수 있다.

‘청년’의 정치적 대표성

청년의회정치가 강화하면 ‘청년’의 정치적 대표성이 확대된다. 의회 구성을 다양화하면 민주주의가 그 가치에 맞게 발전할 수 있다. 국제의회연맹(IPU)에 따르면 ‘청년(Young people)’은 민주주의의 미래이다. 오늘날의 청년은 내일의 리더이다. 그들은 이미 글로벌 문제를 해결하는 새로운 아이디어를 제시하고 있다.

그러나 우리나라의 경우 제19대 및 제20대 국회의원의 비율은 약 1~3%였다. 그에 비해 19세~30대 선거인의 비율은 35.5%이다. ‘청년’ 선거인의 연령대에 비해 국민을 대표하는 해당 연령대의 ‘청년’ 국회의원은 지극히 소수이기 때문에 ‘청년’ 정치인의 입법활동 및 효과성 등에 대한 대표성은 상당 부분 저하할 수밖에 없는 상황이다.

‘청년’ 정치인의 의석수가 기존보다 확대되어야 ‘청년’의 정치적 대표성을 확보할 수 있다. Pitkin(1967)은 정치적 대표성을 1) 공식적/형식적 대표성(formalistic representation), 2) 상징적 대표성(symbolic representation), 3) 묘사적/기술적 대표성(descriptive representation), 4) 실질적 대표성(substantive representation) 등으로 분류했다. 먼저, 공식적/형식적 대표성은 대표성을 확보하는 과정에서 공식적규칙 존재 여부를 의미한다. 의원의 선출규칙이나 협정과 같은 형식적인 제도와 관련이 있다. 우리나라의 경우 여성의 정치참여 활성화를 위한 법적 제도로는 여성할당제, 여성정치발전비(또는 여성정치발전기금), 여성후보추천보조금제가 있다. 그러나 20~30대 연령대 청년 정치인의 원내진출을 위한 제도는 전무하다. 일부 정당의 경우 당헌이나 당규를 통해 ‘청년위원회’ 등의 조직이 규정되고 운영되고 있기는 하나, 공천에 직접적인 영향을 미치는 것은 아니다. 공식적/형식적 대표성의 관점에서 우리나라 정치적 대표성이 확보되지 않고 있음을 알 수 있다.

상징적 대표성은 유권자들이 의원을 어떻게 인식하는지와 관련이 있다. 정치인들은 ‘페미니스트’, ‘경제전문가’, ‘소통전문가’ 등 정치인 나름의 정체성을 상징성에 담고 있어야 한다. ‘청년정치인’은 상징적 대표성 측면에서도 그 정치적 대표성을 확보하지 못

하고 있다. Bouza(2014)는 젊은 사람(Young people)이 의회 내에 존재한다는 사실만으로 다른 젊은 층의 정치적 효능감이 상승한다고 하였다. 그러나 우리나라의 경우 매 선거 때마다 정당별로 ‘청년영입’, ‘청년전략’을 추진하며 ‘청년’의 상징을 기표로 활용하지만 실제 청년 공천은 미흡하다. 이번 제21대 국회도 상황은 크게 다르지 않다. 청년 공약을 내세웠던 거대양당의 예비후보를 살펴보면 민주당의 경우 1.9%, 통합당은 4.9%에 미쳤다(2020년 3월 4일 기준). 경선 뒤에 실제 공천은 더욱 줄어들 것으로 전망한다. 이는 우리나라의 청년정치가 상징적 대표성을 역시 확보하고 있지 못함을 나타내는 것이다.

묘사적/기술적 대표성 역시 확보하고 있지 않다. 국회는 국민을 닮아야 한다. 정치인은 대표자 당사자의 특징이 대표자에게 반영되어야 한다는 뜻이다. 제19대 국회의 20~30대 국회의원은 9명으로 전체 의석수의 3%를 차지했고, 제20대 국회는 3명으로 전체 의석수의 1%에 그쳤다(이후 더불어민주당 이수혁 의원의 주미대사 취임으로 2019년 10월 11일 1983년생인 정은혜 후보가 비례대표 국회의원의직을 승계하였다).

실질적 대표성의 관점에서도 우리나라 국회는 청년의 정치적 대표성을 확보하지 못했다. 실질적 대표성은 대표자의 행위에 초점을 맞추어 정치인이 무엇을 어떻게 대표하는지가 중요하다. Mansbridge(1999)는 인구구성학적 대표성 강화는 실질적 대표성 상승으로 연결된다고 하였다. ‘청년’ 정치인은 당사자로서 청년을 대표해야 한다. 그러나 우리나라 제19대 국회의 경우, 청년정치인들이 청년을 대표해 국회에 입성했지만 청년과 직접적인 상관없는 법안이라는 지적이 있었다.

그렇다면 청년의 정치적 대표성이 의회정치에 대해 갖는 의미는 무엇일까? 박영환 외(2018)는 18~20대 국회의원의 인구 사회적 변수와 여성가족위원회 소관 법률안의 내용 분석을 통해 한국 국회의 인구사회적 대표성과 실질적 대표성의 관계를 통계 분석한 결과, 인구사회적 대표성은 실질적 대표성의 전제조건이라는 것을 확인하였다. 또한 Winsvold, Odegard, and Bergh(2017)는 청년이 제도정치 내에 존재하는지 여부는 대의민주주의가 잘 작동하고 있는지를 보여주는 지표라고 언급한 바 있다. 2018년 IPU 보고서에 따르면 청년의원이 많아지면, 청년의 정치적 대표성이 확보될 수 있고 국회의 신뢰도를 회복(restore)할 수 있다고 한다. 따라서 ‘청년’ 정치인의 의회 진입을 확대하면 다양한 대표성을 확보할 수 있고 국회의 신뢰도를 제고할 수 있으며 이는 민

주주의의 확대로 나아갈 수 있다.

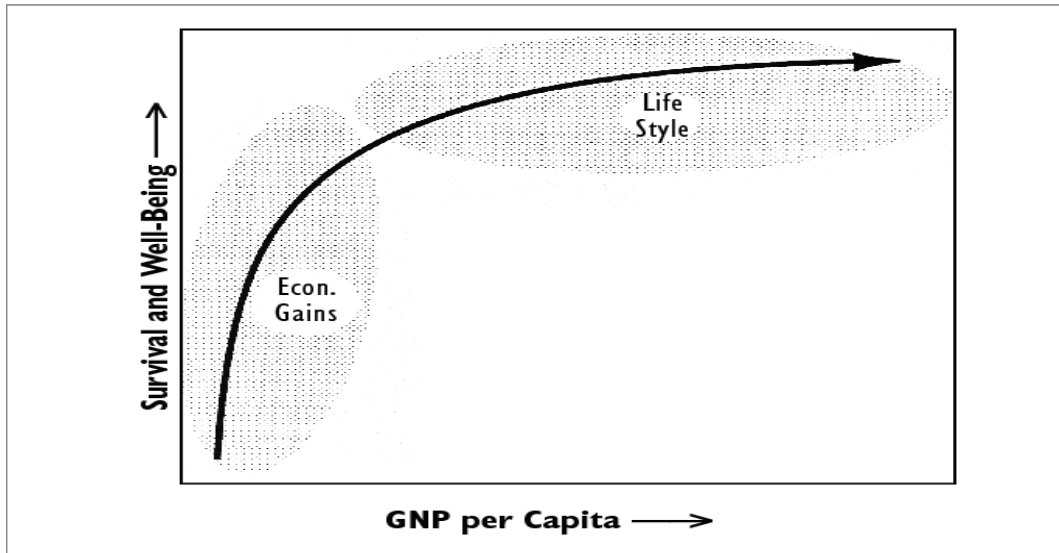
미래세대를 위한 법률안 발의

‘청년의회정치’는 정치의 대상과 목적이 ‘청년’이 되는 정치를 말한다. 취업난, 주거 빈곤, 정신건강, 환경 등 청년세대와 직간접적으로 연관된 문제를 정치와 정책 영역에서 다루는 것이 청년의회정치이다.

핀란드의 산나 마린 총리는 주 4일, 하루 6시간 근무하는 탄력 근무제 도입을 검토하고 있다. 또한, 오스트리아 제바스티안 쿠르츠 총리는 ‘우파-녹색’ 연정을 구성하여 균형점을 제시했다. 그런데 한국의 경우 기존 정당의 관행과 관성이 여전히 과거를 답습하고 있다. ‘청년’을 위한 정치, 나아가 미래세대를 위한 정치는 무엇일까? ‘청년’ 정치인들은 미래세대를 위한 정치를 실현할 수 있을까?

신좌파(New Left) 운동은 1960년대 후반 포스트모더니즘의 영향을 받아 기존의 정치사회경제 등에서 나타난 권위주의에 대한 비판으로 생겨난 조류이다. 미국의 사회학자 라이트 밀즈(C. Wright Mills)가 쓴 『신좌파에게 보내는 편지(Letter to the New Left)』에서 이 용어를 처음 사용하였다. 1960년대 미국에서 대학생 중심의 정치운동으로 나타났으며, 신좌파로부터 영향을 받은 대표적인 사례로는 1968년 유럽 68혁명 등을 들 수 있다.

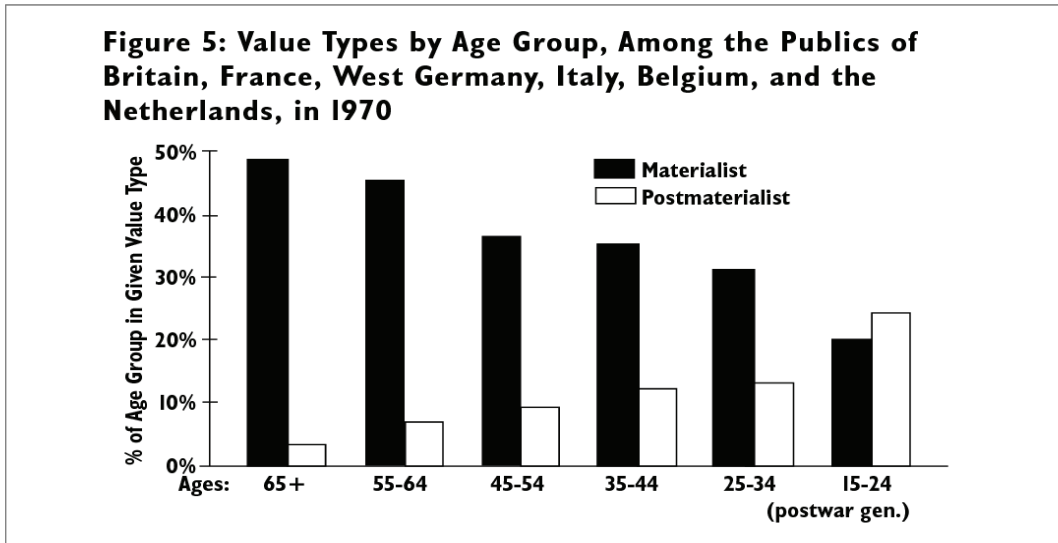
나아가 Ronald Inglehart(2011)에 따르면 민주주의는 인류발전 과정에 따라 진화한다. 경제가 발전할수록 대중이 가치와 신념의 변화를 중시하며 이는 민주주의를 더욱 효과적으로 만들 것이라는 점에 주목한다. 특히 잉글하트는 1인당 GNP가 증가할수록 초기에는 경제적인 산물에서 삶의 질이 증가하지만, 일정 수준 이후에는 생활 방식에 영향을 받는다[참조2 그림 3].



[참조2 그림 3] 잉글하트(1997), 경제성장에 따른 생존 전략의 변동

잉글하트(2018)는 점점 더 많은 인구는 다른 가치 즉, 탈물질적 가치를 지향하게 된다고 말하며 이들을 탈물질주의자(Postmaterialist)로 지칭한다. 물질주의적 가치들(경제성장, 이윤추구적 사고, 권위주의)은 탈물질주의적 가치들(삶의 질, 자아실현, 정치참여)로 변환된다. [참조2 그림 4]에서 알 수 있듯 1970년대 영국, 프랑스, 서독, 이탈리아, 벨기에, 네덜란드를 대상으로 연구한 결과 연령이 낮아질수록 물질주의자의 비율이 줄어들고 탈물질주의자의 비율이 증가하는 것으로 나타났다. 또한 잉글하트(2011)는 경제적으로 풍요로운 선진 민주주의 국가일수록 자기표현 가치(self-expressive value)가 사회경제적 발전과 민주제도에 영향을 미치며 ‘환경’, ‘낙태’, ‘여성’, ‘동성애’ 등 과거에는 정치적인 문제로 언급되지 않았던 문제들이 확산되어 민주주의가 과거와는 다른 요구와 방식을 수용해야 한다고 말한다. 즉 미래세대는 탈물질적 가치, 새로운 정치적 운동, 그리고 기존과는 분명히 구분되는 사회적 의식이 규정하고 지향한다.¹⁸¹⁾

181) 잉글하트, 『포스트모던 사회』, 『당신은 어떤 세계에 살고 있는가? 2』, 2003.



[참조2 그림 4] 잉글하트(1997), 1970년대 서구국가 연령별 가치유형

우리나라의 경우, ‘청년’을 위한 정치, 미래세대를 위한 정치가 실현되고 있는가? 한국법제연구원(2016)에 따르면 제19대 국회의 법률안은 공업·규격·계량 분야가 대안 반영 포함 78%의 가결률을 보이며 환경, 상업·무역·공업, 해운 등이 높은 비율을 보여서 이해관계 및 이념적 대립이 덜한 분야의 가결률이 높음을 확인할 수 있다.

제19대 국회의 청년정치인의 의정활동을 법률안 중심으로 살펴보면 먼저, 대표발의 법률안의 평균 건수는 61건이다.

[참고2 표 기] 제19대 국회 청년정치인 대표발의 법률안 분석

	의원명	소속정당	대표발의 법률안 건수
1	김광진	민주통합당	162
2	김상민	새누리당	47
3	김세연	새누리당	45
4	김재연	통합진보당	12
5	문대성	새누리당	30
6	이언주	민주통합당	111
7	이자스민	새누리당	42
8	이재영	새누리당	39
9	장하나	민주통합당	68
평균			61.78

‘청년’을 대표해 국회에 입성하여 청년을 위한 입법 활동을 발의한 것에 대해 청년과 직접 상관없는 법안이라는 평가도 있지만, ‘환경’, ‘복지’, ‘사회적기업’ 등은 미래세대의 새로운 시각을 반영했다고 볼 수 있다. 제19대 장하나 의원의 경우, 영유아보육법, 고등교육법, 남녀고용평등 관련한 법 등을 대표발의 하였다. 특히 폐기물관리법, 생물 다양성 보전 및 이용, 야생생물 보호 및 관리, 환경정책기본법 등 환경 및 생태와 관련된 법안을 다수 대표발의하여 미래세대를 지향하는 법률안을 적극 발의하였다. 제19대 김광진 의원도 저출산·고령사회기본법 일부개정법률안, 청년발전기본법안, 영유아보육법, 청년고용촉진 특별법 등 청년, 미래세대의 권리와 이익을 위한 법안을 다수 대표발의하였다.

국제의회연맹(IPU)은 청년의 적극적인 참여가 기후변화와 같은 미래세대를 위한 정책에 긍정적인 역할을 할 것으로 평가한다. 따라서, 청년의회정치를 확대하면 청년 당사자 기반으로 한 이해를 바탕으로 미래세대를 위하는 법률안 발의가 증가할 가능성이 크다.

라. 청년의회정치 확대 방안

현재 한국에서 청년의 정치참여 활성화를 위한 법적제도는 전무하다. 제19대 국회에서 비례대표 청년할당제 법안이 발의되어 논의된 바 있으며 2012년 총선에서 민주통합당이 청년비례대표를 선정한 사례가 있다. 그러나 처음 발표와는 다르게 실제 비례대표

를 선정하는 과정에서는 선정기준, 운영방식 등이 체계적으로 운영되지 않았다.

핀란드, 오스트리아, 캐나다, 프랑스 등 대부분의 국가는 정당 가입연령이 10대 중반으로 청년의 정치 활동이 상당히 자유롭다. 30대의 국가수장들은 대부분 청년당원의 경력을 가지고 있으며, 시의원, 장관 등 두터운 정치경력을 가지고 있다. 그에 비해 우리나라의 ‘청년’ 정치인은 대체로 영입된다. 대중에게 영입인재 1호, 2호 등의 타이틀로 소개한다.

‘청년’ 정치인이 의회에 진입하기 위해서는 체계적인 인재양성 시스템이 구축되어야 한다. 『스물아홉, 취업 대신 출마하다』의 저자이자, 지역구최연소 국회의원 후보였던 20대 오창석은 “오로지 좋은 정치를 가능하게 하는 것은 선순화될 수 있는 공천의 과정과 양질의 정치인을 키워낼 수 있는 시스템”이라고 말한 바 있다.

정당가입 연령 하향 조정

청년이 정치에 참여하기 위해서는 정당가입 연령을 하향 조정할 필요가 있다. 먼저, 선거연령을 살펴보면 오스트리아의 경우 2007년부터 16세 이상의 국민은 선거에 참여할 수 있다. 우리나라의 경우 2019년 연말 공직선거법 개정안이 최종 통과됨에 따라 2020년 총선부터 선거연령은 만 18세로 적용한다. 정당법 제22조에 정당 입당자격을 규정하고 있으며, 정당 가입연령은 국회의원 선거권자와 일치시키고 있다. 정당 가입연령을 법으로 규정하는 것에 대해서는 논란이 있다. 한국은 정당법으로 규정하고 있지만 대부분의 국가는 정당의 당헌 및 당규로 가입연령을 규정하고 있으며, 별도의 법적규제가 없기 때문이다.

[참고2 표 8] OECD 회원국 선거연령

국가	구성	선거제도유형	선거연령(만)
오스트레일리아	양원	다수대표제	18세
오스트리아	양원	비례대표제	16세(2007년부터)
벨기에	양원	비례대표제	18세
캐나다	양원	다수대표제	18세
칠레	양원	비례대표제	18세
체코	양원	비례대표제	18세

국가	구성	선거제도유형	선거연령(만)
덴마크	단원	비례대표제	18세
에스토니아	단원	비례대표제	18세
핀란드	단원	비례대표제	18세
프랑스	양원	다수대표제	18세
독일	양원	혼합형	18세
그리스	단원	배례대표제	18세
헝가리	단원	혼합형	18세
아이슬란드	양원	비례대표제	18세
이스라엘	단원	비례대표제	18세
이탈리아	양원	비례대표제	18세
일본	양원	혼합형	18세(2015년부터)
한국	단원	혼합형	18세(2020년부터)
룩셈부르크	단원	비례대표제	18세
멕시코	양원	혼합형	18세
네덜란드	양원	비례대표제	18세
뉴질랜드	단원	혼합형	18세
노르웨이	단원	비례대표제	18세
폴란드	양원	비례대표제	18세
포르투갈	단원	비례대표제	18세
슬로바키아	단원	비례대표제	18세
슬로베니아	양원	비례대표제	18세
스페인	양원	비례대표제	18세
스웨덴	단원	비례대표제	18세
스위스	양원	비례대표제	18세
터키	단원	비례대표제	18세
영국	양원	다수대표제	18세
미국	양원	다수대표제	18세

※ 자료 : 2017년도 『선거연구원 연구용역 보고서』 수정 인용

공직선거법이 최종 통과함에 따라 우리나라 선거연령도 18세로 적용한다. 정당법의 경우 제22조(발기인 및 당원의 자격)에 “국회의원 선거권이 있는 자는 …(중략) 정당의 발기인 및 당원이 될 수 있다”고 규정한다. 주요국의 정당가입연령을 살펴보면 다음과 같다.

[참고2 표 9] 주요국의 정당 가입연령

국가	가 입 연 령
한국	- 국회의원 선거권이 있는 자 (* 2020년 공직선거법이 개정됨에 따라 만 18세로 조정할 전망)
영국	- 당원 가입연령을 규제하는 법률적 제한 없음 - 정당의 당헌과 당규로 당원자격 규정 - 보수당 : 별도의 연령 제한 없음 - 노동당: 만 15세 이상
미국	- 당원 자격 규정하는 별도의 법규나 전국단위의 규제 없음. - 당원 자격 등 관리나 지역 정당 운영은 주 정당을 통해 이루어짐 - 미주리주의 경우, 민주당 당원 가입연령은 18세 이상
독일	- 정당 당헌 및 당규를 통해 자율적으로 결정. 기민당 : 만 16세 이상 당원 가입 허용 사민당 : 만 14세 이상 당원 자격 부여
프랑스	사회당 : 만 15세 이상 당원 가입 가능
일본	대부분 선거권 연령과 동일한 18세 이상 자민당 : 별도 연령규정 없음 민진당 및 공명당 : 만 18세 이상
스위스	- 국민당 등 대부분의 정당이 만 16세 이상
오스트리아	- 사민당 등 대부분의 정당이 만 16세 이상
캐나다	자유당(Liberal Party) : 만 14세 이상 캐나다보수개혁연합(Canadian Reform Conservative Alliance) : 만 16세 이상
호주	자유당 : 선거권을 가진 자 노동당 : 거주민으로 다른 정당에 가입하지 않은 자 누구나 가입 허용
이탈리아	국민연맹당 : 만 14세 이상
뉴질랜드	국민당(National Party) : 만 18세 이상 노동당(Labour Party) : 만 15세 이상

※ 자료 : 2017년도 『선거연구원 연구용역 보고서』 수정 인용

실효성 있는 정당 내 청년조직 운영

주요국의 정당 내 청년조직을 살펴보면 개별 집단을 조직하여 당원을 충원하고 정치참여를 확대하는 목적으로 청년층을 발굴하고 그들의 정치 활동을 지원한다. 선거법이 아닌, 각 정당의 당규에 따라 운영한다. 영국, 미국, 프랑스 등은 당규 자체적으로 시스템을 마련하여 정당의 청년정치인이 원내로 진입할 수 있도록 체계적으로 양성한다.

[참고2 표 10] 주요국의 정당 내 청년조직 운영 내용

국가	조직	주요 내용
영국	보수당	- “보수당의 미래(Conservative Future)”라는 청년조직 운영. - 30대 미만 대상. - 가입 시, 연간 5파운드 당비 납부. 23세 이상은 연간 25파운드. 당내 선거에서의 선거권 및 투표권 가짐. 당 대회 참석 가능. - 전국적으로 1만 5,000명 이상 가입. - 전국조직과 지역조직 구분하여 운영.
	노동당	- 청년 노동당(Young Labour). - 26세 이하 대상. - 당규에 26세 이하의 모든 노동당원은 청년노동당에 편성한다고 규정. - 지지 확대 및 정책 반영. - 청년정치인 발굴 및 인재 양성.
미국	민주당	- 청년위원회(Youth Council) 구성. - 청년층 정치 활동 지원. - 36세 이하 민주당 전국위원회 위원 모두 소속. - 당내 활동 활성화 도모. - 희망연구소(Hope Institute)를 통해 청년인재 양성 도모. 정치 캠페인, 선거자금 모금, 정치조직 구성 등 프로그램 운영.
프랑스	사회당	- 15~28세 청년층을 대상으로 청년사회주의자운동(MJS) 운영. - 사회주의자들과 함께 활동. 다양한 정당 활동 참여 가능.

청년정치인의 의회 진출은 청년의 인구통계학적 대표성을 확보할 수 있다. 나아가 미래세대를 위해 청년정책 의제를 발굴하고 정책화하는 ‘청년’ 정치가 활성화될 수 있다. 이는 민주주의의 회복으로 이어진다. 근본적으로는 한국 정당의 인재육성시스템에 대한 의지가 중요하다. 선거 때마다 분당, 창당을 반복하여 정당내의 프로그램을 지속적으로 운영하기가 어렵지만 정치인의 양성은 정당 내에서 이루어져야 하며, 정치인은 정당 내에서 성장해야 한다.

핀란드의 산나 마린 총리는 고등학교를 졸업하고 사민당의 청년단으로 활동하며 27세 시의원, 28세 의장을 역임하였고, 30세에 국회의원과 장관을 거쳐 34세 나이로 세계 최연소 총리로 취임하였다. 유럽 대부분의 국가는 전통적으로 정당 내 청년조직을 운영하고 있다. 청년들은 자연스럽게 정당 활동을 하면서 관련 전문성을 확대해나갈 수 있다. 우리나라도 청년공천제를 제도적으로 구축할 필요가 있다. 기본적으로 자본, 전문성, 조직을 확보하기 어려운 청년정치인들이 안정적이고 지속적으로 원내에 진출하기

위해서는 실효성 있는 정당조직이 운영될 필요가 있다. 정당 내에서 청년후보가산점제 등 공천과 관련한 시스템을 마련하고, 이를 정당 프로그램에서 양성된 인재로 할당하는 제도가 필요하다.

제7장

국회, 윤리성과 책임성

제1절 정치언어와 협치문화

제2절 공직윤리 기준 강화 및 윤리위원회 제도

제3절 불체포특권 및 면책특권

제4절 종합과 제언 : 국회의원 품위규범 제정과 미래협치특위 설립

이 장에서는 윤리성과 책임성의 측면에서 국회를 살펴보고 개선 방안을 논의한다. 구체적인 주제는 정치언어와 협치문화를 개선하는 문제와 공직윤리의 기준을 세우는 문제, 나아가 불체포특권 및 면책특권을 실효성 있게 운영하는 문제를 다루게 될 것이다.

‘윤리성’은 국민의 대표자인 국회의원으로서는 마땅히 지켜야 할 도리와 규범을 말한다. 의원윤리는 의회의 제도적 역할을 제대로 수행하기 위하여 요구하는 것으로서, 의원으로서 직무수행의 공정성이나 직무 전념 측면에서 방해되는 행위를 하지 않을 의무를 의미한다.¹⁸²⁾

‘정치언어’란 정치에 사용되는 언어 또는 정치적 의미를 담은 언어를 말한다. 정치는 일반적으로 언어로 이루어지는 행위 또는 현상이다. 정치언어는 대화, 토론, 연설, 지시, 명령, 인터뷰, 진술, 제안, 법률, 규정 등 다양한 형태로 연출될 수 있다. ¹⁸³⁾

‘공직윤리’란 공직에 종사하는 사람들이 마땅히 지켜야 할 도리 또는 공무원으로서의 직업윤리라고 볼 수 있다.¹⁸⁴⁾ 공직자가 업무를 수행할 때 국민 전체에 대한 봉사자로서 당연히 준수해야 할 행동 규범을 통칭하는 개념이라고 할 수 있다.

‘책임성’은 국회의원이 국민으로부터 위임받은 권력을 행할 때 그 행위의 결과에 대해 책임지는 것을 말한다. 즉, 민주적으로 국민의 대표로 선출된 국회의원이 유권자에게 정치적인 책임을 지는 것을 일컫는다.

‘불체포특권’은 국회의원이 비록 범죄행위가 있다고 하더라도 국회 활동 중인 의원을 국회의 동의 없이는 체포 또는 구금할 수 없게 하는 제도이다. 이미 체포 또는 구금된 국회의원이더라도 국회의 요청이 있으면 석방하도록 한다.

‘면책특권’은 국회의원이 국회에서 직무상 행한 발언과 표결에 관하여 국회 밖에서 책임을 지지 아니하는 특권을 말한다. 헌법 제45조에 국회의원의 발언 및 표결의 자유를 보장하기 위함이다.

182) 임성호(2010), pp. 43~52.

183) 김창남(2015).

184) 국가기록원 홈페이지 참조, <http://www.archives.go.kr/next/search/listSubjectDescription.do?id=001689>.

제 1 절

정치언어와 협치문화

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 정치언어의 실태와 문제점

‘정치언어’란 정치에 사용하는 언어 또는 정치적 의미를 담은 언어를 말한다(김창남, 2015).¹⁸⁵⁾ 김창남(2015)의 연구에 따르면, “대중은 정치언어로 전달하는 언어 이미지를 통해 정치 현상을 지각한다. 정치인이 사용하는 정치언어의 효과성은 그 정치인의 효과성을 결정하는 요인이 된다. 정치적 의미를 창조하고 전파하는 행위인 정치 커뮤니케이션도 언어(또는 표시) 없이는 성립할 수 없다. 정치언어는 대화, 토론, 연설, 지시, 명령, 인터뷰, 진술, 제안, 법률, 규정 등 다양한 형태로 연출할 수 있다. 정치언어는 또한 묘사, 일반화, 비교, 추론, 설명, 해석, 연관 짓기 등의 기법을 사용할 수 있다.”고 한다.

또한 김창남(2015)은 “정치인(또는 정치행위자)들은 정치적 의미를 전달하기 위해 정치언어를 사용한다. 정치언어의 효과적 사용을 통한 메시지 전달력은 정치인의 성패를 결정하는 핵심 변수다. 정치언어를 통해 메시지를 효과적으로 전달하지 못하는 정치인은 대중의 관심에서 멀어진다. 정치언어의 1차적 기능은 정보전달이다. 정치언어는 정치와 정치행위자에 대한 정보를 제공한다. 정치와 관련한 정보 제공은 대중에게 대단히 중요하다. 정치언어를 효과적으로 사용하는 정치인은 정치언어를 통해 미래에 대한 기대를 자극하기도 하고, 과거의 상황을 재창조하기도 한다.”고 말한다. 따라서 국회의원의 정치언어의 부적절한 사용이 협치를 기반으로 하는 정치 문화의 형성과 정착에 미치는 부정적 영향은 결코 적지 않다.

국회의원의 이른바 막말에 대한 비판과 근절에 대한 오랜 논의가 있었지만, 개선되고 있다는 평가는 찾기 어렵다. 박근혜 전 대통령의 탄핵과 최근 조국 사태를 겪으면서 정파갈등이 점차 심화되면서, 오히려 정치인의 막말이 일상화하는 분위기이다. 근래 소통수단의 중심이 되어가는 SNS의 활성화도 상황을 더 악화시키고 있다. 따라서 본 고에

185) 김창남(2015).

서는 정치언어의 사용 실태와 품위 있는 정치언어의 사용 문화가 잘 정착하지 않는 원인을 살펴보고 주요 선진국 의회의 정치언어 규제 사례를 검토함으로써 한국적 현실에 맞는 정치언어 규제를 위한 가능한 대안들을 다루려고 한다.

특히 대안과 관련해서는 우리의 헌법과 국회법의 테두리 내에서 개선 가능한 방법을 찾아보려고 한다. 나아가 법적인 규제와 함께 정치인의 자질과 협치문화를 제고하는 정치적 해법도 살펴보려고 한다. 이 글에서 국회의원의 정치언어를 다루는 범위는 우선 헌법상 면책특권이 부여되는 본회의, 상임위 등의 공식적 회의에서 국회의원의 직무상 발언을 중심으로 다루고, 필요한 범위에서 주로 국회의 공식적 회의가 아닌 토론회나 SNS에서의 공개한 발언을 포함하려고 한다.

우선 관련 현황을 보자. 지난 13대 국회에서 18대까지 국회윤리특별위원회(이하 ‘국회윤리위’)에 접수된 국회의원 징계요구 사유 중 모욕이나 허위사실 유포 등 언어와 관련한 사안이 총 41.5%로 압도적으로 1위를 차지하였다(박혁, 2019). 20대 국회에서는 정치언어 관련 사안의 비중이 더 높아졌다. 2019년 6월 기준으로 국회윤리위에 징계요구된 38건 중 인격모욕과 허위사실에 대한 건은 28건으로 무려 74%를 차지하였다.

막말, 망언 등으로 통칭되는 국회의원의 부적절한 정치언어의 논의를 구체화하기 위해 국회법 등을 기준으로 범주화할 필요가 있다. 국회법 제146조에 따르면, 금지되고 있는 정치언어는 ‘타인에 대한 모욕’, ‘타인의 사생활에 관한 사항’ 두 가지로 압축된다.¹⁸⁶⁾ 또한 국회법 제25조와 국회윤리강령 등의 의원의 ‘품위유지 의무’의 규정을 굳이 언급하지 않더라도 국민의 대표자라는 상식적 기준으로 설사 모욕이나 사생활 관련이 아니더라도 비속어 등을 사용하지 말아야 할 것이다.

부적절한 정치언어를 기존의 경험사례에 따라 좀 더 세분화해 보면 모욕, 허위사실, 사생활의 세 가지로 분류해 볼 수 있겠다. 모욕은 국어사전상의 ‘깎보고 욕되게 함’의 의미로 규정하면 될 것이고, 형법에서 모욕과 명예훼손을 구분하는 추상성과 사실의 차이를 두지 않고 다 포함하는 개념으로 쓰면 될 것이다. ‘모욕’에는 성적인 언사, 욕설과 같은 비속어, 특정 지역에 대한 비하도 포함될 것이다. 사회적 약자 비하를 모욕의 범주에 포함시키지 않고 별도로 구분하려는 의견이 있다. 국회의원이 사회적 약자에 대한 배려와 포용에 대한 의무를 지닌 정치인이라는 점을 강조하려는 취지는 이해할 수 있으

186) 국가법령정보센터. 「국회법」 제146조. <http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=208376&efYd=20190717#0000>.

나 사회적 약자를 어떻게 규정하느냐는 논란을 피하기 어렵다. 굳이 사회적 약자로 구분하지 않더라도 모욕의 범주에서 충분히 다룰 수 있기 때문에 새로운 범주를 만들 필요는 없다고 판단한다.

‘허위사실’은 정치적 의견이나 일정한 과장과 쉽게 구분하기 어려운 점이 있어서 매우 의도적이고 명백한 경우라는 조건이 필요할 것이다. 허위사실은 국내뿐 아니라 국제적으로 정치언어에서 점차 그 의미가 중요해지고 있다. 인터넷 시대라는 특성상 가짜뉴스의 생산 및 위장능력, 전파속도와 영향력이 상상 이상으로 커지고 있고 일상적 여론 형성 뿐 아니라 주요 공직 선거에 결정적 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 가짜뉴스는 유력 정치인이 그 유통자가 될 경우 신뢰를 얻어 그 폐해가 더 커진다.

‘사생활 보호’는 헌법 제17조 모든 국민은 사생활의 비밀과 자유를 침해받지 아니하는 기본권의 영역이다.¹⁸⁷⁾ 국회의원은 대통령 견제, 인사청문회, 행정부처 감시 등의 정치활동 과정에서 관련자의 사생활을 공개하거나 비판대상으로 삼을 위험성이 항상 있다. 이때 당사자의 공적 활동에서 발생한 비리 등의 문제와 뗄 수 없이 연결된 경우가 아닌 순수한 사생활의 비밀을 공개하는 것은 기본권의 침해이자 현실적으로 큰 피해를 줄 수 있어서 반드시 규제해야 한다.

그렇다면 부적절한 정치언어 사용이 늘어나는 원인은 무엇인가? 정치언어에 대한 비판의 목소리가 늘어나고 있음에도 불구하고 부적절한 언어 사용이 오히려 증가하고 있는 원인은 크게 세 가지로 정리해 볼 수 있다.

첫째, 국회윤리위의 유명무실화를 들 수 있다. 정치언어의 규제는 현 제도에서는 국회윤리위가 제 기능을 한다면 가장 효과적으로 가능하다. 국회는 헌법 제64조 ②항에 따라 국회의원의 징계권을 갖고 있다.¹⁸⁸⁾ 국회 내에서 징계권을 통해서 가능한 자율적으로 국회의 품위유지와 정상적인 입법 활동의 환경을 마련하라는 것이다. 법상 국회의 권한은 국회본회의 의결을 통해서 행사되는 만큼 국회의원의 징계는 최종적으로 본회의를 거쳐야 하며, 국회법 제46조에 의해 의원의 자격심사·징계에 관한 사항을 심사하기 위해 국회윤리위를 두고 있다.¹⁸⁹⁾ 그러나 18대~20대까지 약 12년간 ‘모욕 발언’으

187) 국가법령정보센터. 「헌법」 제17조. <http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=61603&efYd=19880225#0000>.

188) 국가법령정보센터. 「헌법」 제64조. <http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=61603&efYd=19880225#0000>.

189) 국가법령정보센터. 「국회법」 제46조. <http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=208376&efYd=20190717#0000>.

로 많은 징계요구안이 제출되었지만 실제로 징계를 받은 의원은 2011년 여성아나운서 성적 비하발언으로 인해 30일 출석정지를 당한 강용석 의원이 유일하다. 국회윤리위에는 제소한다고 해도 실제 징계를 받지 않으면 아무런 불이익이 없기 때문에 이런 결과는 국회윤리위가 사실상 정치언어 규제의 역할을 전혀 못 하는 사실을 잘 보여주고 있다.

국회윤리위가 제 기능을 못 하는 결정적 원인은 의사결정을 하는 위원회의 위원들 즉, 국회의원들이 정파성을 갖고 자당 의원들을 적극적으로 보호하기 때문이다. 윤리위원들 다수가 자당 의원들의 징계를 막기 위한 목적으로 이 업무를 맡고있는 것이 현실이다. 그런데 국회윤리위는 그 성격상 특정당에 의해 일방적으로 운영되어서는 안 되는 원칙을 지켜야 해서 주요정당의 합의제를 채택하는 것은 불가피하다. 결국 국회윤리위에 제소되는 안건들에 대해 주요정당의 간사들이 안건처리를 반대하는 방법으로 기능 불능 상태를 만들고 있다.

둘째, 국회의장 등의 회의 질서유지 기능이 약하다. 국회는 가장 최전선에서 경쟁 정파 간의 투쟁이 벌어지는 현장이라서 회의의 질서유지가 매우 중요하다. 우리는 국회법 제145조(회의의 질서유지)에서 국회 규칙이나 회의질서 위반 시 의장이나 위원장은 경고하거나 제지할 수 있고 이를 거부 시 발언 금지나 퇴장도 가능하다.¹⁹⁰⁾ 이때 포괄적인 질서유지의 내용 안에는 모욕이나 폭언을 포함하고 있다. 회의 운영과 관련해서 의장 등이 적절하게 부적절한 발언을 제한하는 전통의 축적 과정이 있었다면 일정한 개선이 가능했을 것이다. 특히 주의 조치에 불응할 때 퇴장 등의 벌칙을 가할 경우 언론을 통해 널리 알려질 것이므로 국회의원들에게 압력이 될 것이다.

그러나 국회의장과 상임위원장들도 결국 특정당 소속이기에 자당 의원은 물론이고 타당원의 반발을 불러올 것을 두려워해서 사회권 행사에 극히 소극적이었다. 그 결과 단상 점거 등 물리적 행사가 아닌 경우에는 모욕적 발언을 하거나 의원 간 비속어를 동원한 언쟁이 벌어져 회의진행이 현저히 방해받던데도 적당히 방치하거나 무마하는 관행이 자리 잡고 말았다. 만약 누군가 갑자기 사회권을 엄격히 행사하여 벌칙을 가하는 것이 오히려 이상한 상황이 되어버렸다. 국회의 회의는 때로는 격론이 벌어질 수도 있어서 사회권 행사가 지나치게 경직되는 것은 피해야겠지만, 현재처럼 필요한 때에도 벌칙을 가할 수 없는 상황에 이른 것은 국회 기능의 부실사례가 아닐 수 없다.

190) 국가법령정보센터. 「국회법」 제145조. <http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=208376&efYd=20190717#0000>.

셋째, 정파 갈등이 갈수록 심화하고 있다. 유권자들이 국회의원들의 이른바 막말 등을 보편적으로 혐오하는 것 같지만, 구체적으로 들여다보면 뚜렷한 정파적 기준이 작용한다. 특정 정당을 지지하는 유권자들 다수는 그 정당 국회의원이 반대편 정파에 속하는 정치인들에 대해 막말을 하면 오히려 지지를 보낸다. 바로 이런 사정 때문에 의식적으로 대통령을 비롯하여 반대 정파의 지도적 정치인을 모욕적인 표현을 동원해 공격하는 의원들이 늘어나고 있다. 좀 더 차별화된 거칠고 원색적인 표현을 쓰면 언론에서 관심을 보여주고 널리 존재를 부각시키는 이익이 있다고 보는 것이다.

특히 야당의 경우 대통령에 대한 모욕적 표현을 자당을 강력하게 지지하는 유권자들에게 어필하는 가장 효과적인 수단으로 삼고 있다. 한국은 민주주의의 경험이 서구에 비해 짧아서 대통령에 대한 최소한의 존중이 필요하다는 의식이 낮고 특정정파의 지도자로만 인식하는 경향이 일반적이다. 한국의 양대 주요정당 내에는 당내의 여론을 주도하고 각종 공직 후보자 경선에 커다란 영향력을 행사하는 열성층이 존재한다. 이들 열성층은 더 적극적으로 상대 정당에 대한 공격을 원하는 지향을 갖고 있어서 국회의원들은 이들의 호응을 얻는데 큰 관심을 보이게 된다. 국회의원들이 가장 중요하게 생각하는 요소가 공천인데, 경선을 좌우하는 열성 지지층의 이런 요구가 막말 정치의 악순환을 가져오고 있다.

국회의 막말 문화가 협치를 어렵게 하는 면이 있다. 또한 상향식 경선의 제도화 등 참여민주주의의 활성화에 따라 한국 정치의 실질적인 파워 세력으로 부상한 주요정당의 열성 지지층이 협치에 역행하는 지향을 가지면서 막말 정치가 더 악화되고 있다.

2 정치언어 규제방안과 관련한 쟁점

이른바 ‘제 식구 감싸기’ 문제에 대해 외부인사를 윤리위에 참여시키자는 주장이 꾸준히 있었다. 그러나 헌법상 국회의원의 징계권은 국회(국회의원)만이 행사할 수 있어서, 현실적 대안이 되기가 어렵다. 2019년 10월 31일 박주민 더불어민주당 의원은 국회윤리위의 상설화와 윤리심사과정에서 국민배심원제를 도입하는 내용의 법안을 발의하였다.¹⁹¹⁾ 국회윤리위의 상설화는 기존에 국회법 제44조에 의거 비상설 특위로 운영되는 약점을 보완하자는 것이다.¹⁹²⁾ 현재 국회윤리위는 설치할 때마다 활동 기간을 정

하고 그 기간이 만료되면 처리되지 않은 안건은 자동적으로 폐기하는 절차를 밟고 있다. 상설화 대안은 안건의 폐기를 기대하면서 시간을 끄는 편법을 막자는 취지이다. 마치 국회의 상임위처럼 국회윤리위를 운영하자는 것이다. 국회윤리위의 상설화는 일정한 개선이 가능하다는 점에서 긍정적으로 판단된다. 다만 국회윤리위가 상설화한다고 해서 그 위원이 되는 국회의원들의 의안처리 시간 끌기, 징계 기피 현상을 근본적으로 개선할 수 있는지는 의문이다.

한편 국민배심원제는 외부인사가 참여하여 징계의결과정에서 의견을 제시할 수 있도록 하자는 것이다. 결론부터 말하면 이는 실효성이 거의 없을 것으로 보인다. 안전처리를 해야만 국민배심원제가 의미를 가질 수 있는데 국회윤리위의 치명적 문제는 접수한 안전처리 자체를 미루는 것이다. 이미 국회법 46조의 2에 의거 외부인사가 참여하는 윤리심사자문위원회가 설치되어 있다. 그러나 이 자문위는 국회윤리위의 의사 절차에 영향력을 행사할 수 없기 때문에 외부인사 참여라는 선전효과를 주고 있을 뿐이다. 국민배심원제가 기존의 자문위와 달리 실질적인 국회윤리위의 개선을 가져오리라는 확증은 어디서도 발견할 수 없다.

독일은 연방기본법 제46조에 따라 의원이 명예훼손적 비방을 할 경우에는 면책특권을 박탈하고 있다.¹⁹³⁾ 독일 사례를 참고하여 우리도 모욕적 발언 등에 대해서는 면책특권의 예외로 두어야 한다는 주장이 나오고 있다. 면책특권은 국회의원의 행정부 감시와 견제 활동이 가능한 위축되지 않도록 하자는 취지의 권리이다. 우리 헌법 제45조는 “국회의원은 국회에서 직무상 행한 발언에 관하여 국회 외에서 책임지지 않는다.”고 규정하고 있다.¹⁹⁴⁾ 여기서 ‘국회 외에서 책임지지 않는다’는 민형사상 소추를 받지 않는다는 의미이다. 그러나 직무상 굳이 불필요한 모욕적 발언까지 면책특권으로 보호할 이유는 없다는 주장은 충분히 일리가 있다. 문제는 이는 개헌사항이고 한국은 개헌이 매우 어렵게 되어있어서 상당 기간 면책특권 박탈을 기대하기 어렵다.¹⁹⁵⁾

191) 국회입법예고시스템 홈페이지, http://pal.assembly.go.kr/search/readView.do?lgsltpald=PRC_L1N9X1A0M3B1O1POU3J6R1Q0T9V9Z0.

192) 국가법령정보센터, 「국회법」 제44조, <http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=208376&efYd=20190717#0000>.

193) 세계법제정보센터 「연방기본법」, http://world.moleg.go.kr/web/wii/lgslInfoReadPage.do?CTS_SEQ=37924&AST_SEQ=1145&ETC=1.

194) 국가법령정보센터, 「헌법」 제45조, <http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=61603&efYd=19880225#0000>.

195) 국가법령정보센터, 「형법」 제307조 및 형법 제311조, <http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=205820&efYd=20181218#0000>.

헌법상 면책특권은 국회 외에서만 책임지지 않는다는 것이므로 현재 국회법에서 징계 등으로 규율하고 있듯이 모욕 발언 등은 국회 내에서는 자율적 방식으로 문제로 삼고 있다. 다만 일반적인 경우 형사상 명예훼손죄(형법 307조) 또는 모욕죄(형법 311조), 민사상 손해배상 등을 청구할 수 있는 사안에 대해서도 국회의원의 직무상 발언에 대해서는 피해자 구제수단이 없는 상황이다.

SNS에서와 같이 국회의 직무와 무관한 국회의원의 모욕, 사생활침해, 허위사실 유포는 피해자가 형사상 명예훼손죄나 모욕죄로 고소할 수 있으며, 민사상 손해배상도 청구할 수 있다. 기존 사례를 보면 대체로 법원은 정치 활동의 특성을 고려하여 국회의원에 대한 명예훼손죄 등에 대해 관대하게 판결하는 경향이다.

이와 관련해 민주주의 선진국의 경우는 어떨까. 미국은 우리와 유사하게 의원들로 구성된 의회의 자율적인 윤리위원회를 운영하고 있는데, 역시 정파성의 작용으로 기능이 잘 작동하지는 않는다. 그러나 특별히 정치언어의 영역에 관해서는 우리와 달리 구체적인 매뉴얼이나 가이드라인이 있으며, 우리도 이의 도입을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 미국 하원은 기존에 제퍼슨매뉴얼, 하원선례집, 하원업무편람 등에서 하원 회의에서 의원이 해서는 안 되는 발언을 구체화하고 있다. 우선 하원의장에 대해서는 불손한 말, 모욕하는 단어나 부당하게 비판하는 단어, 사적으로나 공식적으로 명예를 실추시키는 표현, 의장의 행동을 풍자하는 표현 등이 금지되어 있다. 의원에 대해서는 개인적 동기를 비판하거나, 의원의 인격을 공격하는 말, 회의에 참석 중인 의원의 행동에 대해서 발언하는 것이 금지되어 있다.

2009년까지 미국 하원은 대통령에 대한 발언의 가이드라인은 없었는데, 그동안 대통령에 대한 최소한의 존중문화가 지켜져서 굳이 불필요했을 것이다. 그러나 미국도 오바마 대통령 등장을 계기로 유권자 수준까지 민주-공화 양당갈등이 심화되었고, 트럼프가 집권하면서 더 격화하여 대통령에 대한 예의는 실종되고 있다. 특히, “지난 2009년 9월 버락 오바마 대통령이 상·하원 합동연설에서 건강보험 개혁과 관련된 연설을 하던 도중 조 월슨 공화당 하원의원은 “거짓말이야(You lie)!”라고 외쳤다.¹⁹⁶⁾ 이를 계기로 하원에서 비난 결의안이 채택되었고 대통령에 대한 발언의 가이드라인을 만들었다. 미국 하원에서 의원에게 발언 예절을 강제할 수 있는 수단은 우리와 유사하게 매우 제한

196) 중앙일보(2019.03.13.). <https://news.joins.com/article/23409322>.

적이다. 크게 세 가지가 있는데 의장의 경고나 주의 조치, 의원의 의사진행 발언과 발언 삭제 요청, 특권적 의제(questions of privilege)의 제기 등이 있다. 특권적 의제의 제기는 앞서 오바마 대통령 비난발언에 대한 대응과 같이 의제로 삼아 비난결의안 등을 내는 것을 말한다.

유럽은 의원내각제가 대부분이고 프랑스는 의원집정부제라서 우리와는 정치제도가 크게 다르지만 참고삼아 강제수단 중심으로 간략히 살펴보자. 우선 독일은 앞서 언급한 명예훼손적 비방의 경우는 면책특권 박탈을 할 수 있고, 회의장 막말 등에 대해 의장 직권으로 30일까지 출석정지가 가능하다. 프랑스는 의원을 모욕, 선동, 위협하는 발언을 할 경우 회의록에 기록되는 주의처분과 함께 1개월간 의원수당의 4분의 1을 감액하며 이는 의장 직권으로 가능하다. 의회나 의장, 대통령과 수상, 정부각료를 모욕, 선동, 위협할 경우 자격정지와 함께 일정 기간 의사당 등원을 금지하고 2개월간 의원수당의 2분의 1을 감액한다. 이는 의장단 의결로 가능하다. 독일과 프랑스는 우리와 달리 국회의 의결이 아닌 의장 직권이나 의장단 의결로 징계할 수 있다는 차이가 있으며, 즉각적인 조치가 가능하다는 점이 참고할 만하다. 영국은 의제 이외의 발언이나 회의를 방해하는 발언 등에 대해서는 의장 직권으로 주의, 발언중지, 퇴장명령, 호명제재 등을 할 수 있다. 회의방해 발언에 대해서 본회의 의결을 통해서도 직무 정지 처분을 내릴 수 있고 이 경우 그동안의 세비를 지급하지 않는다고 한다.

3 협치를 위한 정치문화 개선방안

올바른 정치언어의 사용은 협치를 위한 정치문화 형성에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 따라서 단기적인 가이드라인 마련, 중장기적인 개선 노력, 제도적 규제를 모두 고민해야 할 필요성이 있다.

정치언어의 규제에 있어서 각급 회의를 우선적으로 중요하게 다루어야 한다. 국회의 공식회의에서의 모욕적 발언, 허위사실 유포 등은 국회의 품위하락과 갈등유발에 그치지 않고 국회의 핵심적인 역할인 입법 활동, 행정부 감시에 직접적인 차질을 빚게 하기 때문이다. 따라서 국회회의에서 정치언어를 효과적으로 규제하기 위해서는 모욕, 허위사실, 사생활 영역 등 범주의 설정에서 더 나아가 좀 더 구체적인 가이드라인을 정할

필요가 있다. 어떤 발언을 규제할 것인지 구체적으로 정해놓으면, 국회의원들이 사전에 이를 숙지하여 발언의 수위를 조절할 수 있으며, 벌칙을 가할 때 논란을 줄일 수 있다.

가이드라인은 위의 3가지 카테고리과 대상별로 정한다. 대상은 대통령과 국회의장에 관한 사항을 특별하게 정할지 판단하는 문제이다. 미국 하원의 사례를 참고하여 누구에게나 보편적으로 적용하는 공통 내용을 정하되 대통령과 국회의장에 관해서는 더 엄격한 사항을 추가할 수 있을 것이다. 대통령은 특정 정파의 지도자이면서도 국가를 대표하는 지위에 있기 때문에 이에 상응한 예의가 필요하다. 국회의장은 국회를 대표하고 본회의를 주재하는 역할을 하기 때문에, 국회 스스로의 권위 확보를 위해서 국회의장에 대한 존중이 필요하다.

가이드라인은 지나친 규제가 되지 않도록 네거티브 방식으로 금지하는 발언의 유형을 정하는 방식이 적절할 것이다. 기존에 여론의 비판을 받았거나, 국회윤리위에 안건화된 사안들을 위주로 검토하여 작성하면 될 것이다. 그 성격은 법률로 하기에는 지나치게 구체적이어서, 국회법에 근거조항은 만들되 기존의 국회의원윤리실천규범과 같이 국회규칙으로 정하는 것이 타당할 것 같다. 국회규칙의 지위를 부여하면 필요할 때 첩삭이 쉽다는 장점이 있을 것이다. 국회규칙은 그 형식적 효력은 명령(命令)에 준하는 것으로 보는데, 이 가이드라인은 국회의 활동에 관한 사항이라 본회의의 의결이 필수적이어서 그만큼 구속력을 가질 수 있다.

미국에서는 앞에서 언급한 조 월슨의원 사건을 계기로 하원 규칙위원회(Committee on Rules)가 2009년 9월 15일 발언 예절에 관한 구체적인 가이드라인을 발표했고, 그 내용은 하원 본회의에서 의결하였다.¹⁹⁷⁾ 의원이 대통령 대상으로 금지된 발언은 다음과 같다. 대통령은 ‘거짓말쟁이’다, 대통령은 ‘위선자’이다, 대통령의 법안에 대한 거부권 행사는 비겁하다, 대통령은 지적으로 정직하지 못하다, 대통령이 적(敵)에게 도움과 위로를 주고 있다, 대통령이 성적으로 비행을 저지른 것으로 보인다. ‘지적으로 정직하지 못하다 같이’ 한국의 정치문화에서는 지나치게 엄격해 보이는 조항도 있는데, 우리에게 주는 시사점이 크다.

197) 권순희(2013, p. 22)에 따르면, “미국 하원의 발언 예절에 대한 일반 규정은 하원의사규칙 제17장에 규정되어 있으며, 제퍼슨 매뉴얼(Jefferson’s Manual, 11), 하원 선례집, 회기 초에 하원의원이 공표하는 방침(Speaker’s announced policy)에도 발언 예절의 규칙이 제시되어 있다.”

[표 7-1] 미국 하원 의원에게 허용하거나 금지하는 발언

대상	허용 및 금지 발언
다른 의원 또는 특정 의원집단에 대한 발언	• 의원의 개인적 동기를 비판하거나 의원의 인격을 공격하는 말은 금지. • 의장을 포함하여 회의에 참석 중인 의원의 행동에 대해서 발언하는 것은 금지. • 토론 중에 입법적 입장에 대한 개인적인 동기를 발언하는 것은 금지. • 토론 중에 입법적 입장에 대한 다른 의원의 정치적 동기에 초점을 맞추어 발언하는 것은 허용. • 민주당이나 공화당의 동기와 같이 '집합적인 정치적 동기'에 대해서 비판적으로 발언하는 것은 허용. • 특정 의원이나 의원 집단의 동기가 확인되지 않은 상태에서 하나의 특징적인 측면을 단정하여 말하는 것은 금지. • 법안이나 정책을 특징화하는 비판적 단어는 허용. • 의원의 개인적 동기나 특징을 설명하는 것은 금지. • 토론 중에 다른 의원을 비판하기 위하여 외부자료를 읽는 것은 금지. • 다른 사람이 발언한 반의화적인 단어를 토론 중에 반복하는 것은 금지.
하원의장에 대한 발언	• 의장에게 불손하게 말하는 것 금지. • 의장을 모욕하는 단어나 부당하게 의장을 비판하는 단어 사용 금지. • 의장의 행동을 풍자하는 것도 발언 예절 위반이며 의장의 행동에 대한 비판 금지.
윤리위원회에 계류 중인 사건에 대한 발언	• 윤리위원회가 현직 의원의 행동과 관련된 사건을 심사 중인 경우 윤리위원회에 제기된 고발, 고발을 한 의원의 동기, 윤리위원회가 심사 중인 사건에 대해서 본회의에서 발언하는 것 금지. • 과거에 윤리위원회에서 심사하였던 사건에 대한 발언도 현직의원의 행동과 관련된 경우에는 금지. • 의원에 대해 징계를 제안하는 결의안이 특권적 의제로 하원에 상정되었을 경우 개인적 욕지거리 금지. • 의장의 행동과 관련된 과거 사례의 발언은 비록 그런 행동이 계류 중인 결의안과 관련이 있을지라도 금지.
미국 대통령에 대한 발언	• 대통령의 공식적 정책 활동이나 의견에 대한 비판은 허용. • 대통령의 정치적 동기에 대해서 질문할 수는 있지만 대통령의 개인적 동기에 대한 질문은 규칙위반이고 대통령을 개인적으로 욕하거나 풍자하거나 조롱해서는 안 되며 비난하거나 단순히 풍자하기 위해서 대통령의 개인적인 행동을 의제로 삼는 것은 규칙위반임. • 대통령에 대한 발언에서 '경멸적인 언어'를 사용하는 책이나 신문기사 등이 자료, 개인적인 발언을 인용해서는 안 됨. 하원 본회의에서 대통령에게 직접적으로 발언하는 것은 규칙위반임.

* 출처 : 권순희(2013), p.23~24.

중장기적인 관점에서 고려해야 할 점도 있다. 국회의원의 언어문화 문제는 규제와 함께 장기적으로 자율적인 수준의 성장으로 풀어내는 것이 가장 바람직하다. 이를 위해서는 우선 유권자의 압력이 필수이다. 국회의원들은 정치시장에서 부정적 평가를 받아 결정적으로는 공천탈락, 낙선 등으로 퇴출되는 것이 가장 큰 패널티이기 때문이다. 그러나 앞서 언급했듯이 정치현장은 정파성으로 인해 매우 복잡한 상황이다. 특히 양대 주류정당의 적극적 지지층은 경쟁당과 그 지도자들에 대해 비판 정서를 넘어 적대감을 갖는 경우가 늘어나고 있다. 반복해서 강조하지만, 바로 이 문제로 인해 자기 정파의 적극 지지층의 호응을 받고자 의도적으로 막말을 하는 사례를 쉽게 볼 수 있다. 막말을 하는 것이 오히려 정치적 이익이 되는 정치문화를 바꾸지 않고는, 정치언어의 개선을 기대할 수 없다는 의미이다.

‘태극기’, ‘친문’으로 속칭하는 주류 양대 정당의 적극 지지층들은 SNS 등 온라인 여론조성에 머물지 않고 각종 거리시위, 당 내부 경선에 적극 참여하여 커다란 영향력을 행사하고 있다. 이를 놓고 한국사회의 이념 갈등의 심화를 지적하는 주장이 많지만, 오히려 정파 갈등적 성격이 더 강하다고 본다. 거리 시위 현장, SNS, 기사에 대한 댓글 등을 보면 많은 국민들이 이념이나 진영을 자신의 정체성 중의 핵심 요소로 삼고 있다는 사실을 알 수 있다. 그런데 그 내용을 자세히 살펴보면, 좌우로 분류되는 이념적 요소보다는 한국 주류 양대 정당이나 그를 대표하는 인물들에 대한 찬반 즉 정파성을 더 강하게 지니고 있다. 만약 일관된 이념성을 가치 기준으로 갖고 있다면, 어떤 사안에 대해 정파에 무관하게 그 이념 기준에 따라 찬반을 정할 건데 이런 태도는 보기 드물다.

대중 정치운동이라고 부를 수 있는 주류정당의 적극 지지층들의 존재는 정치언어의 선진화 및 협치 실현에 있어서 그 영향력이 점점 더 중요해지고 있다. 이 세력이 현재와 같이 진영 갈등을 더 증폭시키는 역기능을 하면 이들을 기반으로 정치적으로 생존하려는 정치인들이 늘어날 수밖에 없다. 결국 정치시장의 적극 참여자들인 이들이 성숙한 민주주의 의식을 갖는 것이 관건이라고 할 수 있다. 성숙한 민주주의 운영원리는 공동체의 구성원에 대한 ‘배제나 척결’이 아니라 ‘경쟁’을 통해 여론의 자발적 지지를 얻어서 정치적 뜻을 이루는 것이다.

대중 정치운동 세력의 협치의식의 함양과 아울러 정치 지도층의 협치에 대한 적극적인 리더십의 발휘도 반드시 필요하다. 근래 아래로부터의 참여민주주의가 활성화함에 따라

과거에 비해 정치의 리더십 역할이 약화하고 대중에 영합하려는 경향이 강화된다는 지적이 나오고 있다. 경쟁 정파들 간의 타협과 협력은 결국 정치지도자들의 공동체 전체에 대한 이익을 우선한 결단이 필수적이기 때문이다.

제도적으로 규제가 가능하도록 노력하는 것도 중요하다. 앞서 살펴보았듯이 국회법 145조에는 회의질서 유지 차원에서 국회의장과 (상임)위원장이 규칙을 위반하는 의원에게 경고나 제지를 할 수 있고 이를 거부할 때는 발언 금지나 퇴장 조치가 가능하다. 따라서 정치언어와 관련한 가이드라인을 국회규칙으로 만들면, 이에 따라 부분적인 규제는 가능하다. 다만 국회의장과 상임위원장들이 이 조항의 벌칙 조항인 발언 금지나 퇴장을 실제 적용하는 경우가 거의 없다는 사문화 문제가 있다.

정치언어 가이드라인 위반은 국회윤리위가 다룰 수 있도록 제도화해야 실효성이 있을 것이다. 그러나 이미 지적했듯이 국회윤리위는 제 기능을 못 하고 있고, 활성화를 기대하기 어려운 여러 걸림돌이 있다. 국회윤리위의 기능회복만 기다릴 수 없으며, 정치언어와 관련한 독자적인 대책을 강구해야 한다.

따라서 기존의 제도만 가지고는 정치언어 가이드라인이 결과적으로는 강제성이 없는 선언적 내용이 될 가능성이 높다. 그렇게 되면 기존의 윤리규칙이 의원들의 행동에 압력을 주지 못하는 문제가 또 반복될 것이 틀림없다. 이 같은 문제를 극복하기 위해서는 징계 논란을 피하면서도 실질적으로 국회의원에게 압력이 될 만한 벌칙이 강구되어야 한다.

국회의장의 책임하에 첫째, 각급 국회회의의 속기록을 근거로 가이드라인 위반사항을 육하원칙하에 기록한다. 둘째, 정기적으로(예컨대 반기별) 이를 의무적으로 공개하고 이 정보에 국민들이 쉽게 접근할 수 있도록 다양한 방법을 동원한다. 이때 영상기록도 함께 공개한다. 셋째, 일정 기준 이상의 반복적인 가이드라인 위반 시는 국회의장이 본회의에서 이를 공개적으로 알리고 주의 조치한다. 가이드라인 위반에 대한 벌칙 내용은 국회법에 그 근거조항을 두고 자세한 사항은 국회규칙으로 정하는 것이 적절할 것이다.

끝으로 SNS(소셜미디어) 포함 국회회의 외의 활동에 관한 규제 문제도 생각해보자. 국회의원은 국회회의 외에도 각종 토론회, 당내회의 등 공개적 발언의 기회가 많이 주어진다. 나아가 인터넷 시대를 맞으면서 정치인의 SNS(트위터, 페이스북, 유튜브 등)활동이 계속 늘어나고 있다. 국회의원의 국회회의 바깥 활동에서 발생하는 정치언어의 문

제는 어떻게 규제할 수 있을지 살펴보자.

국회의원의 국회의회의 외의 활동에서 벌어지는 발언은 헌법 제45조의 면책특권이 부여되는 ‘국회에서 직무상 행한 발언’에 속하지 않는다. 따라서 피해자에 의한 민형사상의 소추가 가능하며, 국회의원의 의정활동을 위축시킬 가능성을 고려한 법적 보호가 불필요한 영역으로 볼 수 있다. 반면 국회의 직무와 무관하다는 것은 엄격함을 요구하는 공식성의 범위에 포함되지 않는 경우가 대부분이라는 의미이다. 그렇다면 예컨대 SNS, 공개 정치토론 등의 경우 그 특성상 풍자, 일정한 과장 등에 대해서는 유연하게 대해야 할 것이다.

국회의원의 직무와 무관한 발언에 대해서도 기본적으로는 국회의 본회의, 상임위 등에 적용하는 가이드라인을 기준으로 그 적절성 여부를 판단하면 될 것이다. 다만 그 모든 발언과 SNS 내용을 모니터링하는 것은 불가능할 뿐 아니라 표현의 자유를 침해할 수 있다. 현실적으로 직무와 무관한 국회의원의 발언은 언론을 통해서 논란이 벌어진 사안에 대해서만 국회차원의 접근이 가능하다. 예를 들어 2019년 2월 자유한국당의 이종명, 김진태, 김순례 의원이 토론회에서 행한 5.18 광주민주화운동에 대한 부적절한 발언들이 문제가 되자 국회윤리위에 제소가 되었다. 국회윤리위는 늘 그래왔듯이 주요정당 합의가 되지 않아 안건 처리를 못 하였고, 자유한국당 당내 징계로 종결하였다.

직무와 무관한 국회의원의 발언을 국회법상 회의질서 유지차원에서 부여한 국회의장과 위원장들의 권한으로 조사하고 국회 차원의 내용 공개 등을 하는 것은 위법 논란을 부른다. 원칙적으로 국회의원의 직무외의 발언은 명예훼손의 소지가 발생하면 행위자와 피해자 당사자끼리 해결하는 것이 원칙이다. 따라서 직무 외 발언에 대해서는 그 내용 판단에 있어서는 ‘정치언어 가이드라인’을 기준으로 삼더라도 그 처리방식은 달리할 필요가 있다. 현 제도하에서는 국회윤리위를 통해서 규제가 가능하다. 국회법 155조에 16호에 의하면 국회의원이「국회의원윤리강령」이나 「국회의원윤리실천규범」을 위반하였을 때는 국회윤리위에서 징계할 수 있는데, 부적절한 정치언어는 품위유지 위반에 해당한다.¹⁹⁸⁾ 윤리실천규범 2조에는 ‘직무수행함에 있어서 품위손상 행위’로 규정하고 있어 논란의 소지가 있지만, 윤리강령에는 포괄적으로 ‘품위유지’로 규정하고 있어서 국회의회의 밖에서의 발언에 대해 징계대상으로 삼을 수 있다.¹⁹⁹⁾

198) 국가법령정보센터, 「국회법」 제155조, <http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=208376&efYd=20190717#0000>.

SNS의 여론 형성 영향력이 점점 더 높아지고 있고 이에 따라 국회의원들의 SNS 활동이 늘어나는 상황에서 국회윤리위가 심각한 사안에 대해서 징계조치를 통해 적절한 가이드라인을 정하지 못할 경우, 이른바 막말의 경쟁적 에스컬레이션과 막말 일상화는 막기 어렵게 된다. 정치인들의 페이스북, 트위터, 유튜브 등 주요 SNS의 발언은 자신의 지지세력을 향한 정보나 의견전달 행위가 대부분이다. 2019년 1월 2일 민주당 손혜원 의원은 페이스북에서 문정부에 대한 내부자 폭로를 했던 신재민 전 기재부 사무관에 대해 “나쁜 머리 쓰며 의인인 척 위장하고 순진한 표정을 만들어내며 청산유수로 떠드는 솜씨가 가증스럽기 짝이 없다.”고 했고, 2019년 4월 16일 자유한국당 정진석 의원은 페이스북에 “세월호 그만좀 우려먹으라 해라.”, “이제 징글징글하다.”는 메시지를 누군가에게 받았다고 공개했다가 논란을 겪고 결국 사과했다.

정치적 지지기반을 대상으로 호응을 얻으려는 SNS 활동은 내용은 물론 표현에 있어서 부적절한 정치언어를 사용할 가능성이 매우 높다. 특히 그 대상이 고인이 된 정치지도자 이거나 현직 대통령일 경우 여러 가지 이유로 일반인과 같은 법적구제조치를 취하기가 어렵다. 현재로서는 국회윤리위에게 이에 대한 적절한 역할을 기대하기는 어렵다. 실제로 매일 엄청나게 쏟아지는 국회의원의 SNS 발언을 징계 대상으로 논의하는 것조차 불가능하다. 현재의 기술 수준으로도 AI를 동원하여 국회의원 300명의 SNS를 모니터링하여 미리 합의된 가이드라인이 있다고 가정하면 이를 벗어나는 사례를 파악하는 것은 결코 어려운 일은 아닐 것이다. 문제는 이러한 합의가 쉽지 않고 특히 한두 가지를 징계하면 그 기준에 따라 많은 경우 전부 문제가 되는 상황이 되었기 때문이다. 이런 상황에서는 국회에서 SNS 관련 구체적 가이드라인을 합의해 국회규칙으로 만들 필요가 있다. 그 위반에 대해 당장 징계는 못하더라도 SNS 가이드라인을 만들어 놓으면 언론과 시민들에 의한 감시와 견제는 가능할 것으로 보인다.

한편 SNS를 통한 허위사실 유포는 그 파괴력을 고려해서 신속하고 엄중하게 다룰 필요성이 커지고 있다. 유럽 여러 나라들이 ‘가짜뉴스’를 처벌하는 입법을 하거나 검토하고 있는 상황을 참고하여 독자적 입법을 통해 규제하는 것을 적극 고려할 필요가 있다. SNS를 통한 ‘가짜뉴스’ 유포를 처벌하는 법이 생기면 국회의원도 면책특권의 범위 밖

199) 국가법령정보센터, 「국회의원윤리실천규범」, <http://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EA%B5%AD%ED%9A%8C%EC%9D%98%EC%9B%90%EC%9C%A4%EB%A6%AC%EC%8B%A4%EC%B2%9C%EA%B7%9C%EB%B2%94>.

의 활동에 대해서는 민형사상 책임을 지게 된다.

지금까지 살펴본 것처럼 국회의원들의 부적절한 정치언어의 사용이 오히려 늘어나고 있고, SNS를 통한 허위사실 유포와 같은 새로운 문제도 발생하고 있다. 그 일부는 정치인의 자질문제에서 비롯하는 경우도 있지만, 이른바 막말을 해도 아무런 제재를 받지 않고, 오히려 지지세력의 호응이라는 정치적 이익을 얻는 구조가 결정적인 문제이다. 심지어 '다수 국민에게 비판 받는 발언이라도 지지층의 호응을 받으면 정치적 이익이 될 수 있다'고 믿는 것이다.

국회의원들이 대중의 주목을 끌기 위해 이른바 계산된 막말을 하는 상황에서는 막말에 대해 손해가 아니라 오히려 보상이 주어지는 구조를 바꾸어야 한다. 우선 실질적 규제가 가해져야 하는데 국회윤리위의 기능 정상화와 같은 획기적인 개선은 어려운 것이 현실이다. 따라서 우선 정치언어 가이드라인을 만들어 국회규칙으로 정하고 이를 근거로 국회의장 주도로 위반사항의 공개를 중심으로 압력을 가하는 방법을 강구한다. 둘째, SNS 관련해서는 특별히 별도의 가이드라인을 만들어 국회의원들이 이를 기준으로 삼도록 하고 언론과 시민들의 감시를 유도한다. 나아가 허위사실 유포에 대해서는 그 심각성을 고려하여 별도의 입법을 통한 규제가 필요하다.

이른바 막말 정치인을 정치시장에서 퇴출하는 것이 가장 효과적인 방법이다. 정당의 공천을 받더라도 국민들이 심판을 해서 퇴출시킬 수 있는 것이 가장 이상적인 방법이지만, 현실적으로는 쉽지 않다. 특정당의 강세지역에서는 공천만 받으면 당선이 용이한 정치환경이기 때문이다. 그만큼 정당 내 공천과정에서 막말 정치인이 걸러지는 것이 중요하다. 이를 위해서는 정당 내 여론형성과 경선에서 주도력을 발휘하는 적극 지지층의 변화가 필수적이다. 이들은 개별적으로 존재하지 않고 온오프라인 상호 교류를 통해 세력화되어 있어서 집단적인 정치운동세력이라고 할 수 있다. 이 정치운동세력의 존재를 과소평가하면 정치언어와 협치의 해법을 찾을 수 없다.

정치운동세력의 강력한 성장에 따라 정치인과 언론은 자신에 우호적인 대중정치운동의 선조기준을 크게 벗어나면 생존하기 어려운 상황이 되어버렸다. 따라서 통합적 정치적 리더십이 출현하면 된다는 식의 해법만으로는 한계가 있다. 양 진영의 기준에서 보자면 적극적인 입장에서 정치운동에 참여하고 있는 사람들이 바뀌어야만 갈등과 대립보다는 타협과 공존을 추구하는 정치의 정상화가 가능하다.

제2절

공직윤리 기준 강화 및 윤리위원회 제도

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 현황과 문제점

국회의원은 국회라는 헌법기관의 구성원인 동시에 국회의원 각 개인이 헌법기관이기도 하다. 국회의원에게 주어진 권한과 역할이 중대한 만큼 헌법과 법률에서 국회의원이 지켜야 할 의무와 책임은 물론 윤리 기준에 대한 명시적 규정을 곳곳에 두고 있다.

먼저 헌법을 살펴보면, 제46조에 “① 국회의원은 청렴의 의무가 있다. ② 국회의원은 국가이익을 우선하여 양심에 따라 직무를 행한다. ③ 국회의원은 그 지위를 남용하여 국가·공공단체 또는 기업체와의 계약이나 그 처분에 의하여 재산상의 권리·이익 또는 직위를 취득하거나 타인을 위하여 그 취득을 알선할 수 없다”라고 국회의원의 의무와 책임을 명시하고 있다.²⁰⁰⁾ 아울러 헌법은 겸직금지 의무(헌법 제43조)를 규정하고 있다. 국회의원은 취임 시에 국회법 제24조에 규정된 다음과 같은 국회의원 선서를 하도록 돼 있다. “나는 헌법을 준수하고 국민의 자유와 복리의 증진 및 조국의 평화적 통일을 위하여 노력하며, 국가이익을 우선으로 하여 국회의원의 직무를 양심에 따라 성실히 수행할 것을 국민 앞에 엄숙히 선서합니다.”

국회법에는 국회의원으로서 지켜야 할 의무와 금지 사항에 대한 법 조항이 여러 곳에 나열돼 있다. 품위유지의 의무(국회법 제25조), 겸직금지와 영리업무 종사금지(국회법 제29조, 제29조의 2), 청가 및 결석(국회법 제32조) 등을 두고 있으며 국회법 제145조에서 제148조에 걸쳐서 △회의의 질서유지, △모욕 등 발언의 금지, △발언 방해 등의 금지, △회의 진행 방해 물건 등의 반입 금지, △의장석 또는 위원장석의 점거 금지, △회의장 출입의 방해 금지에 대해 규정하고 있다. 한편 국회의원의 윤리와 관련한 법규로는 「국회의원윤리실천규범」과 「국회의원윤리강령」이 있으며, 「공직자윤리법」과 「부정청탁금지법」과 같은 일반법에서도 국회의원의 윤리에 관한 사항을 규정하고 있다. 또

200) 국가법령정보센터, 「헌법」 제 46조, <https://law.go.kr/lslInfoP.do?lsiSeq=61603&efYd=19880225#0000>.

한 헌법 제46조와 국회법, 공직자윤리법 등에 적시된 국회의원의 의무와 금지 사항을 위반하였을 때에는 국회법 제155조에 의하여 징계하도록 규정하고 있다. 아울러 동법 제163조에서는 징계의 종류를 ▲ 경고, ▲ 사과, ▲ 30일 이내 출석정지, ▲제명 등 4가지로 규정하고 있다.²⁰¹⁾

헌법과 법규에 명시되어 있는 내용을 중심으로 국회의원이 준수해야 할 윤리기준과 원칙을 정리하면 다음과 같다. ▲ 청렴의 의무, ▲ 국가이익 우선, ▲ 양심에 따른 직무 수행, ▲ 직권남용 금지, ▲ 직무관련 금품 등 취득금지, ▲ 겸직금지, ▲ 영리업무 종사 금지, ▲ 회의출석 및 표결 의무, ▲ 품위유지 의무, ▲ 자유투표 등이다. 이 중에서 겸직금지 및 영리업무 종사와 관련한 사항은 그동안 국회의원의 교수 및 각종 단체장 겸직 논란 등을 겪으면서 관련 법 개정이 이루어졌으며 지금은 확고하게 정착했다고 본다.

한편 국회는 의원의 자격심사·징계에 관한 사항을 심사하기 위하여 윤리특별위원회를 설치하고 있다.(국회법 제46조) 윤리특별위원회에 윤리심사자문위원회를 두도록 의무화하고 있으며 “윤리특별위원회는 의원의 징계에 관한 사항을 심사할 때에는 윤리심사자문위원회의 의견을 청취하여야 하며, 이 경우 윤리심사위원회의 의견을 존중하여야 한다”²⁰²⁾고 정해놓고 있다.

위와 같이 국회의원이 지켜야 할 공직윤리기준이 명문화되어 있고 사안에 따라서는 세부적인 사항이 여러 법규에 걸쳐 마련되어 있다. 그럼에도 국회의원의 공직윤리에 대한 국민의 지탄과 언론의 비판이 끊이지 않는 것이 현실이다. 심지어 국회의원의 윤리심사 및 징계를 담당하는 윤리특별위원회가 정쟁과 책임회피의 수단으로 활용되고 있다는 비판은 국회에 대한 국민의 신뢰를 떨어뜨리는 중요한 요인의 하나이다. 국회 내에서 윤리문제가 발생하더라도 징계를 받지 않거나 징계 심사조차 착수하지 못하는 일이 반복되고 있으며 징계가 이루어지더라도 솜방망이 처벌로 시늉만 한다는 비판이 있다. 국회윤리특위에서 나온 자료만 보더라도 이것은 증명이 된다.

국회 윤리특별위원회 자료에 따르면²⁰³⁾, 15~16대 국회에서 의원 징계안은 각각 13

201) 국가법령정보센터 참조. <http://www.law.go.kr/LSW/main.html>.

202) 「국회법」 제46조 제3항.

203) 국회 윤리특별위원회 의안처리 현황, <http://moral.na.go.kr/moral/budget/budget0201.do>.

건, 44건을 제출했지만 징계 결정이 이루어진 것은 전무하다. 이후 국회의 의원 징계안 처리 현황은 아래 표에 나타난 바와 같다. 17대 국회는 37건 접수에 가결은 10건, 18대 국회는 54건 접수에 가결은 1건, 19대 국회는 39건 접수에 가결은 1건이다. 18대와 19대에서 4년간 각 1건씩만 징계가 이루어졌다. 그리고 대부분의 징계안은 임기만료로 폐기하거나 철회 또는 부결로 처리했음을 알 수 있다.

구분	접수	처리	처리내용				심사기한 만료	임기만료 폐기
			가결	부결	철회	기타		
징계안	37	21	10	5	5	1		16
윤리심사안	45	21	7	11	2	1	24	
계	82	42	17	16	7	2	24	16

* 출처: 국회 윤리특별위원회 의안처리 현황

[그림 7-1] 제17대 국회의원 징계안 처리 현황

구분	접수	처리	처리내용				심사기한 만료	임기만료 폐기
			가결	부결	철회	기타		
징계안	54	24	1	7	16			30
윤리심사안	2						2	
계	56	24	1	7	16		2	30

* 출처: 국회 윤리특별위원회 의안처리 현황

[그림 7-2] 제18대 국회의원 징계안 처리 현황

구분	접수	처리	처리내용				심사기한 만료	임기만료 폐기
			가결	부결	철회	기타		
징계안	39	14	1		6	7		25
자격심사안	2	2				2		
계	41	16	1		6	9		25

* 출처: 국회 윤리특별위원회 의안처리 현황

[그림 7-3] 제19대 국회의원 징계안 처리 현황

제20대 국회 윤리위 현황을 살펴보면 현재(2019년 9월 15일 기준) 기준으로 국회 윤리위에 쌓인 의원 징계안은 모두 43건이며 특히 2019년에는 21건을 안전화했지만, 지금까지 단 한 건의 징계도 없었다. 윤리위에 회부한 안건들 다수는 국회법 제155조(징계)에 열거된 의사 진행의 현저한 방해, 타인 모욕이나 사생활 관련 발언, 윤리강령 또는 윤리실천규범 위반 등에 명백히 해당하는 데도 불구하고 징계가 이루어지지 않는 이유는 윤리위를 구성하고 있는 의원들이 소극적이기 때문이다. 윤리위는 교섭단체 정당들의 사전협의 절차를 두고 있는데, 여기서 합의가 이루어지지 않아 제동이 걸려버린다. 통상 상대방 의원들에 대한 징계 처리를 우선 요구하다 결국 징계안 처리를 못하고 회기가 끝나버린다. 이것은 ‘제 식구 감싸기’라는 비판을 받고 있다. 이외에도 윤리위에 회부된 사안들 대부분은 특정의원들에게만 해당하는 이례적인 사안이 아니고 다수의 의원들에게도 해당한다는 점이 문제의 본질에 가깝다. 모욕적 발언을 예로 들면, 형평성을 추구하자면 상당수 의원들의 행위가 윤리위 심사문제가 되어버리는 것이다.

국민들은 국회의원들의 막말, 법을 벗어난 회의 운영, 권한 남용 등은 윤리위의 징계로 견제해야 한다는 기대를 갖지만, 현실에서 다반사로 벌어지는 일을 윤리위 징계로 규제한다면 오히려 징계 남발을 피할 수 없다. 국회윤리특위의 존재에 대한 의문과 불신만 의문과 불신만 자라나는 실정이다. 더 나아가 입법부의 문제를 사법에 맡기는 정치의 사법화가 빈발하면서 과연 국회가 자체의 자정 기능을 발휘할 수 있는가 하는 심각한 의문을 제기하지 않을 수 없다.

국회의원윤리강령은 말 그대로 선언문으로 원칙과 방향성만 정한 문서에 지나지 않

는다. 또한 국회 의원윤리실천규범은 윤리강령 준수, 품위유지, 청렴, 직권남용 금지 직무 관련 금품 등 취득 금지, 국가기밀 누설 금지 등 총 15개 조문으로 구성되어 있는데 그 내용이 2페이지에 불과하다. 외국 의회의 윤리실천규범과 비교하면 추상적이며 구체성과 명확성이 떨어지다 보니 입장에 따라 해석이 갈리고 결국 제재의 실효성이 떨어진다는 비판을 받고 있다.²⁰⁴⁾ 또한 제개정만지 오래되어 현행 「국회법」, 「부정청탁금지법」 및 「공직자윤리법」 등의 관련 법률과 상충하거나 현실을 제대로 반영하지 못하고 있다는 지적이 있다.

2 관련 해외사례

미국은 상원과 하원 모두 자체 윤리규범을 갖추고 있다. 분량은 상원이 542쪽, 하원이 456쪽으로 우리 국회의 윤리규범과는 내용과 분량 면에서 비교가 되지 않을 정도로 상세하고 구체적이다. 하원의 윤리규범을 보면 의원 스스로가 윤리 기준이 무엇인지 손쉽게 알 수 있도록 상세하고 광범위한 내용을 담고 있다. 하원의 윤리규범은 ▲일반 윤리 기준 ▲선물 ▲출장 ▲선거운동 ▲외부고용 및 외부소득 ▲공직자 재산 공개 ▲보좌관의 권리 및 의무 ▲민원 사무 ▲공적 지원비 ▲공적단체 및 외부단체 등 총 10장의 주제로 나뉘 각 장마다 하위 기준을 또다시 세분화해 윤리기준적용 범위와 기준을 구체적으로 명시하고 있다.²⁰⁵⁾

또한 미 하원은 2008년에 윤리위반 사실에 대한 사전 조사 및 보고를 담당하는 하원 내 독립기구인 의회윤리국(Office of Congressional Ethics)을 설치했다. 의회윤리국은 의원이 윤리위반을 했는지 초기 단계에서 검토하는 독립적이고 비당파적인 기구이다. 윤리 심의위원회는 8명의 민간인으로 구성되어 있다. 윤리국 심의위원회가 사안을 자체 조사 후 따져봐야 한다고 결정하면, 윤리위는 심사에 들어간다. 심사결과 벌금, 경고, 견책, 제명 등의 징계를 한다. 윤리위 차원에서 단독으로 내리는 징계로 주의서한(letter of reproof)도 있다. 미 하원은 윤리문제에 있어서 ‘유죄 추정’을 한다. “사법

204) 서울신문 (2018. 9. 5.). 「청렴 국회를... 한국당, '의원 윤리실천규범' 강화 추진」, <http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20180906008005>.

205) 더팩트(2019. 10. 27), 「국회의원 윤리규범, 병폐 떠안은 채 25년간 '방치'〈상〉」, <http://news.tf.co.kr/read/ptoday/1645800.htm>

절차가 완전히 종료되지 않더라도 하원은 유죄 인정 또는 평결을 통지할 수 있다”고 규정했다.²⁰⁶⁾

미 의회 윤리규범의 특징은 다음 두 가지로 요약할 수 있다. 첫째 ‘구체성’이다. 규범의 분량이 많은 까닭이다. 둘째 ‘절차의 실효성’이다. 윤리위반 예방 교육부터 처벌까지 전 과정에서 처리시한을 정해놓았다. 예를 들면 의회 보좌직원들은 업무개시일로부터 60일 이내에 윤리교육을 받아야 한다. 기존 보좌관은 2년에 한 번씩 추가 교육을 받는다. 교육을 안 받으면 제재를 받는다. 시한이 없으면 규정이 무용지물이 될 수 있어서다.²⁰⁷⁾ 미 의회 상원과 하원 모두 윤리위원회 홈페이지가 별도로 있고 윤리위 홈페이지에 들어가면 윤리규범집을 쉽게 찾아볼 수 있다. 또한 추가했거나 개정한 윤리규범은 뉴스 형태로 제공한다. 이뿐만 아니라 윤리위원회 활동을 담은 연간보고서는 1월 말 이전에 공개하도록 한다.

영국 의회의 경우, 윤리규범은 자율규제와 자기통제의 기본 정신을 바탕으로 하고 있지만 2009년 여러 의원들의 공개사과, 지출금 반납, 사임과 해임, 은퇴 선언을 일으켰던 ‘의회지출 스캔들’ 이후 의회, 정부, 정당으로부터 독립적이고 법적 구속력을 지닌 ‘독립의회 윤리기관(Independent Parliamentary Standard Authority)’을 창설하였다.²⁰⁸⁾ 영국은 의원의 윤리규범 위반 관련 의회 윤리위원회를 보좌하는 독립기구에서 조사를 담당한다.

호주와 뉴질랜드 의회는 총선 후 새로운 의회가 구성될 때, 의원 행동강령을 여야 간 합의하에 제정한다. 의원 행동강령을 위반할 경우에는 필수적으로 반부패위원회에 제소하거나 의회의 ‘의원 특권 및 윤리위원회’에 제소하는 절차를 만들어 의원들이 행동강령을 준수하도록 강제하고 있다.

위에 서술한 바와 같이 주요 국가의 의회 윤리는 구체적이고 엄격한 윤리규범을 기반으로 의원에 대한 윤리 의무와 책임을 강화해 나가는 추세이다.

206) 주간조선 (2018. 4. 8.), 「美 하원 윤리규정 적용 땐 한국 국회의원 아윗!」, http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2018/04/06/2018040601784.html, (2019. 10. 27).

207) 주간조선 (2018.4.8.), 「美 하원 윤리규정 적용 땐 한국 국회의원 아윗!」, http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2018/04/06/2018040601784.html, (2019. 10. 27).

208) 정하윤, 2013, 「유명무실 국회윤리특위, 법규 정비 필요하다」, 참여연대 칼럼, <https://www.peoplepower21.org/Politics/1079934>.

3 제도 개선 방안 : 국회윤리감시센터

우선 선언적이고 추상적으로 구성된 국회의원 윤리실천규범을 보다 구체화하고 세분화하는 등 대폭적인 정비가 필요하다. 예를 들면, 국회의원 윤리실천규범 7조의 경우 “국회의원은… 통상적이고 관례적인 기준을 넘는 사례금을 받아선 안 된다”라고 규정하는데, ‘통상적이고 관례적인 기준’은 자의적 판단 여지가 있으며 세밀하게 한도액과 범위를 기술하여 이 규정을 읽는 이는 누구나 쉽게 알 수 있도록 해야 한다. 한편, 「부정청탁금지법」은 국회의원에게도 적용한바 ‘외부강의 등의 사례금 수수제한 조항(제10조) 등은 사례금의 범위와 한계를 매우 구체적으로 규정하고 있다. 이것을 보면 국회의 국회의원 윤리실천규범이 현실은 물론 다른 법규와도 부합하지 않음을 알 수 있다.²⁰⁹⁾

미국과 영국 의회 모두 윤리 규범과 별도로 매뉴얼을 만들어서 ‘허용하는 것’과 ‘금지하는 것’을 상세하게 규정하고 있다는 점을 고려해 봐도 우리 국회도 국회의원 윤리실천규범을 개정하거나 ‘국회윤리규칙’을 별도로 제정하는 등의 방법을 통해 명확한 기준을 마련할 필요가 있다. 이미 19대 국회 윤리특위에서 “국회의원 윤리강령과 윤리실천규범을 통합해 하나의 의원윤리규칙으로 제정하되, 그 내용을 구체화하고 세분화해야 한다”는 의견을 제시한 바 있다.

한편 국회가 제 기능을 할 수 있도록 ‘제도 윤리’를 강화하는 기존의 틀을 개선해야 한다. 그동안 국회 윤리특별위원회는 정쟁의 도구로 이용하거나 ‘제식구 감싸기’ 관행으로 자체의 자정 기능을 수행하지 못하고 있었다. 지난 4월 패스트트랙 처리를 둘러싸고 여야는 몸싸움을 하거나 물리력을 동원해 회의개최를 막고 의사진행을 방해했다. 이 사건 이후에 여야는 국회법 등 위반 이유로 검찰에 상호 고소고발을 하는 등으로 국회 불신이 한층 높아졌다. 국회에서 여야 또는 국회의원이 대화와 타협으로 해결해야 할 입법부의 운영과 절차, 언어와 행태 문제 등에 대해서 상호 고소고발을 남발함으로써 정치의 사법화를 자초해 스스로 입법부의 권위를 훼손하고 있다.

따라서 국회의원 윤리의 제도적 개선을 위한 우선 사항은 윤리특위(이하 ‘윤리위’) 기능을 제대로 작동시키는 데 있다. 그렇게 하려면 징계의 인플레이 현상이 벌어지지 않는 제한 속에서 보편적 기준하에 명백하고 중한 윤리위반 사항은 징계할 수 있어야 한다.

209) 국가법령정보센터 참조. <http://www.law.go.kr/LSW/main.html>.

윤리위가 징계를 할 수 있어야만, 이를 의식한 의원들의 자기 규율이 작동하고 이를 통해 윤리위반사례를 감소시킬 수 있다. 그러나 윤리위가 의원들이 주도하는 자율규제기관의 성격을 유지하는 한, 앞에서 살펴보았듯이 윤리위의 획기적인 기능 개선을 기대하기는 어려울 것 같다. 그 주된 원인인 정파성에 따른 자당의원 보호 관행, 윤리위반 사례의 과잉 등이 바뀔 가능성이 거의 없기 때문이다.

윤리위의 유명무실화에 대해 그동안 꾸준히 ‘학계, 시민사회단체 등 외부 인사들로 구성된 윤리특별조사위 설치’, ‘징계안 처리 기간을 두어 의결 강제’ 등의 제안이 있었다. 그동안 이런 개선안을 적극 검토하지 않은 국회도 문제가 있지만, 이런 제도적 강제에 대한 법리적 반론이나 현실적 한계도 무시할 수는 없다. 국회의원은 국민이 선거를 통해 뽑은 헌법기관이기에 사법부의 판결이 아닌 방법으로 징계하는 데는 신중할 수밖에 없다는 주장이 있다. 외부개입이 일정 경계와 균형을 넘어서면 또 다른 역기능을 불러오기 때문이다. 그러므로 윤리위의 자율기관에 대한 외부인사 주도의 조사위 구성은 신중한 징계원칙을 필요 이상으로 훼손할 수 있으며, 새로운 소모적 정쟁을 유발할 수도 있다. 징계시한 설정 또한 국회법 제155조의 “징계할 수 있다”는 사법처벌과 구분되는 선택적 원칙에 위배되고 기계적인 강제는 현실성이 떨어질 뿐만 아니라 ‘양심에 따른 직무수행’이라는 헌법에 따른 정치 행위 자체를 위축할 우려가 있다는 점에서 신중해야 한다.

윤리위의 제도적 개선은 꾸준히 시도할 필요가 있지만, 정치의식과 문화의 발전이라는 기반적 요소의 변화를 통해서 기능을 정상화하는 것이 바람직해 보인다. 그럼에도 사실상 기능부진 상태인 현재 윤리위 제도의 개선은 시급하다는 측면에서 몇 가지 제안을 하면 다음과 같다. 첫째 윤리특별위원회를 구성하면서 의장 또는 부의장이 위원장을 맡고 각 당의 원내대표를 비롯한 중진 의원들이 참여하는 방안이다. 윤리특위가 사실상 상원의 권위를 가지도록 인적구성을 하는 방안이다. 현재 윤리특위는 비상설인바 상설 전환을 검토할 필요도 있다. 현재는 윤리위가 초선이나 비례대표 의원들로 구성돼 있어 소속 정당의 중진의원의 징계안을 심사하는 데 상당한 부담감을 갖고 있다. 둘째 윤리심사자문위원회의 구성과 권한에 있어서 중립성과 자율성을 강화하여야 한다. 자문위원은 각 교섭단체의 대표의원이 추천하도록 되어 있어, 8명중 절반은 현행대로 하되 나머지 절반은 공익단체나 협회의 추천을 받아서 의장이 위촉하도록 해야 한다. 위원장은 공익단체나 협회의 추천자 중에서 상호 선출로 뽑도록 한다. 셋째 윤리특위 회의는 원

칙적으로 공개한다. 윤리심사자문위원회의 국회의원의 징계에 관한 사항에 대한 의견은 공개를 원칙으로 한다. 윤리심사자문위원회의 의견 청취는 윤리위에 국회의원 징계안이 제출된 때로부터 일정기간 내에 처리하도록 실효성을 명문화할 필요가 있다. 넷째, 윤리심사자문위원회에 사전 조사권과 심사권 등 실질적인 권한을 부여하는 방안도 검토해야 한다.

국회의원 윤리실천규범을 구체화·명확화하는 개정 작업은 당장이라도 할 수 있는 일이다. 내년 총선 이후 21대 국회가 구성되면 첫 번째로 착수해야 할 일 중 하나가 국회의원실천규범 개정작업이 되어야 한다. 미국이나 유럽의 의회 사례에서 보듯이 상세한 실천규범은 국회의원 스스로 지켜야 할 윤리 기준을 명확히 인식하는 효과가 있을 뿐만 아니라 사회적인 합의와 규범에 대한 실천성을 담보하는 효과도 있다. 그리고 국회 윤리특위와 윤리심사제도의 개선을 통해 실효성을 확보하는 방안과 아울러 다른 제도적 수단은 없는지 찾아볼 필요가 있다. 무엇보다도 국회의원들의 윤리성과 책임성 문제를 사법제도나 형사처벌 등에 맡기는 것보다 국회 스스로의 자정 기능을 높이는 일에 역점을 두어야 한다. 이 글에서는 그 대안으로서 국회윤리위원회와는 별개로 운영하는 국회 윤리감시센터 설치를 고려할 필요가 있다.

국회의원의 행위 중 형사적인 처벌 대상이 되는 행위는 윤리위의 자율규제의 틀 속에서는 주요하게 고려할 필요가 없을 것이다. 본래 윤리위 등을 통한 규제는 형사처벌 대상이 되지는 않으나 국회의원의 권한 남용처럼 정치의 품격을 떨어뜨리는 행위를 줄여서 선진적인 의회 문화를 정착시키는 데 있다. 국회법, 국회의원윤리실천규범 등을 살펴보면 형사처벌 대상이 아니지만 가장 빈번하게 벌어지면서 국민의 지탄을 받는 행위를 범주화하면 네 가지로 구분된다. 첫째, 국회의원의 직권남용(이른바 ‘갑질’)이 있다. 과도한 자료요청, 부당한 압력 등 행정부에 대한 갑질도 문제가 되지만 이는 입법부의 행정부 견제라는 고유활동에서 윤리위반의 경계선을 긋기가 쉽지 않아서 주로는 국감의 증인 등 기업인 등 민간인에 증인 요구에 대한 갑질에 관심을 압축할 필요가 있다. 둘째, 온오프라인을 막론하고 일상적으로 가장 빈번하게 문제가 되는 폭언과 막말이 있는데, 이는 그 피해대상을 따로 구분할 필요는 없을 것이다. 셋째, 근래 새롭게 문제가 되는 가짜뉴스 유포도 그 피해는 크지만, 형사적 규제가 쉽지 않은 사각지대 성격이 있어서 윤리적 문제의 틀 속에서 다룰 필요가 있다. 끝으로 주로 성희롱 범주에 포함되는 성 윤리 위반이 있다.

이런 네 가지 범주에 속하는 윤리위반을 기존의 윤리위에서는 사실상 실효적으로 다루는 것이 거의 어려웠다. 따라서 이런 사안만을 다루되 국회의원의 관여를 배제하는 독립적인 기구를 국회의장 직속으로 두어야 한다. 국회의원 징계 권한을 주지는 않되 조사와 판단 권한을 주고, 사실 확정 후 윤리규정 위반 시 상응한 벌점(교통위반 스티커와 유사한 방식)을 주는 방안을 적극 검토해 본다. 기존 윤리위와 영역 구분이 명확하게 되어 서로 보완적인 역할을 할 수 있는 기구를 상정해본 것이다. 사실 확정과 그에 따른 벌점 부과는 징계가 아니기 때문에 외부인사가 국회의원의 징계권을 갖는다는 논란을 피할 수 있다. 국회 윤리위와 구분을 위해 명칭을 국회윤리감시센터로 할 수 있을 것이다.

선진국에는 한국처럼 대통령중심제를 택하는 국가가 거의 없기 때문에 대통령중심제 하의 의회제도는 미국 사례를 살펴보는 것이 비교 효과가 있다. 미 하원은 자율기구인 윤리위원회의 한계에 대한 비판이 강화되자 독립된 기구로서 의회윤리국(Office of Congressional Ethics)을 설립했다. 의회윤리국은 2008년 3월, 제110대 의회에서 하원결의안 895호에 의해 창설되었다. 8명의 위원으로 구성되는 의회윤리국은 윤리위원회와 달리 그 구성원이 의원이 아닌 전원 민간인이다. 의회윤리국은 이글에서 제안하는 국회윤리감시센터와 기능이 같지는 않으며 자체 조사를 통해 필요하다고 판단되는 사안에 대해 윤리위원회에 조사를 의뢰하는 권한이 있다.

국회윤리감시센터는 사실관계 판단을 하는 위원들이 정파성, 여론 등에 대해서 독립성을 유지할 수 있어야 한다. 국회의원의 윤리 기준의 적합 여부는 국회의원을 선출하고 대의해야 할 국민의 상식과 윤리 기준에 부합해야 한다는 측면에서 위원 구성을 시민들 중에서 추첨으로 선발 보임하는 방안을 제안한다. 위원들은 비상근으로 하며 사안이 있을 때 회의에 출석하여 안건을 심사하고 3분의 2 이상 동의로 의결하도록 한다. 임기는 1년으로 한다. 센터는 위원들을 보좌하여 사실조사를 하는 상근직원들의 공정성과 중립성을 잘 보장해야 한다.

국회윤리감시센터는 미리 정해진 기준에 따라 벌점을 기계적으로 부여하되, 윤리의식 제고의 효과를 거두기 위해 누적벌점 총량과 국회의원 내 순위의 선거 공보책자 표시 의무화를 할 필요가 있다. 나아가 국회 홈페이지 및 각종 SNS를 통해 유권자들이 확정된 위반사항과 그 벌점 등 정보에 쉽게 접근하도록 할 필요가 있다.

제3절

불체포특권 및 면책특권

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 제도 현황과 실태

최근 국회 쇄신 노력의 하나로 국회의원의 불체포특권을 포기하겠다는 주장이 제기되어 주목을 받고 있다. 하지만 그 주장의 저변은 특권 자체를 포기하거나 헌법개정사항을 제시한 것이라기보다는, 불체포특권의 남용과 오용을 방지하기 위해 노력하겠다는 의미로 받아들일 수 있을 것이다. 왜냐면 의원 개개인이 입법기관이 되는 성격상 국회의원의 불체포특권은 헌법이 보장하는 권리이기에, 포기의 대상이 될 수 없기 때문이다(김철수, 2008; 성낙인, 2009).

‘불체포’라는 것은 비록 범죄행위가 있다고 하더라도 국회 활동 중인 의원을 국회의 동의 없이 체포 또는 구금할 수 없게 하고(헌법 제44조), 이미 체포 또는 구금된 국회의원이라도 국회의 요청이 있으면 석방하도록 하는 제도이다(헌법 제45조). 겉으로 보면 국회의원이 법률 위에 존재하고, 법 앞의 평등을 무시한 ‘특권’인 것처럼 보인다. 하지만 그 자체를 특권으로 단정할 수는 없다.

정부가 의회를 부당하게 탄압하는 것에 대항함으로써 법치주의와 국회의 기능을 제대로 운영하기 위한 장치이기 때문에 법 앞에 평등의 위반으로 파악할 것이 아니라, 국회의원이 직무를 원활히 수행하도록 하는데 필요한 일종의 헌법적 보호장치로 볼 수 있다. 즉, 불체포특권은 행정부에 의하여 국회의 기능이 약화되거나 국회의원의 활동이 제약받지 않도록 하고, 국회의 정상적인 활동을 보장하기 위한 것이다.

불체포특권이 계속 문제가 되는 것은, 상대적으로 의회의 위상이 높아져 오히려 남용될 우려가 크다는 현대 의회주의에 대한 반성에서 비롯되었다. 또 의원의 불체포특권이 그 취지와는 다르게 모든 국민이 공분하는 범죄사실이 있는 경우에도 불체포특권을 남용한다거나, 소위 ‘방탄 국회’를 열어 정당한 사법작용에 대한 부당한 회피 수단으로 이용하는 사례가 문제라고 할 수 있다. 이 절에서는 국회의원의 헌법적 보호장치인 불체

포특권과 면책특권을 구분하여 각각에 대해 유래 및 연혁, 주요 내용과 사례를 검토하고, 그것들의 남용을 막기 위한 제도적 개선방안을 살펴보고자 한다.

불체포특권의 역사는 의회제도의 모국이라 할 영국에서 그 유래를 찾아볼 수 있다. 영국에서 1290년 David 사건에서 국왕이 국왕의 자문위원을 회기 중에 체포하도록 허용하는 것은 부적합하다고 선언하였다. 1543년에는 Ferrers 사건에서 채무보증을 한 의원을 왕실재판소가 체포한 사건에서 의회가 그 석방을 요구하면서 불체포특권의 인정이 필요하게 되었다. 그리고 이를 1603년 의회 특권법(privilege of parliament act)에서 명문화하였다. 그러나 이는 형사상 구금을 피하려고 인정된 것은 아니었다. 불체포특권이 형사 구금과 관련되어 규정된 것은 미국에서였다. 근대에 들어 미국에서 성문헌법으로 이를 규정한 이래 세계 각국의 헌법에서 규정하게 된 의회의 특권이라 할 수 있다.

한편 우리나라 국회의원의 불체포특권의 역사는 1948년 제헌헌법 이래 계속 규정되어 왔다. 즉, 1948년에 “국회의원은 현행범을 제한 외에는 회기 중에 국회의 동의 없이 체포 또는 구금되지 아니하며, 회기 전에 체포 또는 구금되었을 때에는 국회의 요구가 있으면 회기 중 석방된다”고 규정한 이래 10차 개정헌법인 현행 헌법에 이르기까지 항이 바뀌기는 하였지만 계속 동일 내용을 유지하고 있다. 헌정사의 관점에서도 국회 기능수호를 위한 국회의원의 불체포특권은 매우 중요하게 보고 있다.

불체포특권은 내용 면에서 헌법적 근거에 따른다. 국회의원의 불체포특권은 우리 헌법 제44조에서 규정하고 있다. 즉 국회의원은 현행범인인 경우를 제외하고는 회기 중에 국회의 동의 없이 체포 또는 구금되지 아니한다는 것(제44조 제1항)과 국회의원이 회기 전에 체포 또는 구금된 때에는 현행범인이 아닌 한 국회의 요구가 있으면 회기 중 석방된다는 것(제44조 제2항)이다. 구체적 내용은 (1) 회기 중 또는 계엄 상황, (2) 체포동의안의 처리절차, (3) 체포 또는 구금의 석방으로 구분한다.

‘회기 중’이라고 함은 집회일로부터 폐회일까지를 말하며, 국회의원은 휴회 중인 기간을 포함해 이 회기 중에 체포 또는 구금하지 않는다.²¹⁰⁾ 단, 계엄선포 중인 경우는 회기 중이 아니더라도 현행범을 제외하고 어떤 경우에도 체포 또는 구금하지 않는다. 이는 계엄을 통해 국회의 기능을 마비시키려고 하는 의도가 있을 경우를 우려하여 규정

210) 「계엄법」 제13조(국회의원의 불체포특권) 부분

한 것이다. 회기 중이라 하여도 현행법은 체포할 수 있다. 실제로 1949년 5월 21일 제헌국회 제3회 임시회의 집회일에 의원이 체포된 바 있고, 1952년 4월 25일 제2대 국회 제12회 정기회의 회기 중 의원이 현행법으로 체포된 사례가 있다.

의원의 체포 또는 구금을 위해 국회의 동의를 받으려고 하는 때에는 관할법원의 판사가 영장을 발부하기 전에 체포동의요구서를 정부에 제출하여야 한다. 그리고 정부는 이를 수리한 후 지체 없이 그 사본을 첨부하여 국회에 체포동의를 요청하여야 한다(국회법 제26조). 의장은 체포동의를 요청받은 후 처음 개의하는 본회의에 이를 보고하고, 본회의에 보고된 때부터 24시간 이후 72시간 이내에 표결한다. 이때 72시간 이내에 표결하지 않으면 부결된 것으로 보는가에 관하여 논란이 있었다. 즉, 72시간만 넘기면 체포동의안을 표결하지 못하는가 하는 문제가 있다.

우선 입법기관으로서의 국회가 정한 국회법에 따라 72시간 이내에 체포동의안을 처리하도록 하는 것은 타당하다. 그러나 국회법 제26조 제2항은 강행규정이라고 보기 어렵다. 더욱이 국회의원의 체포나 구금만을 결정하는 것이지, 형사상 소추나 수사, 형 집행 등을 방해하는 특권이 아니다. 불가피하게 72시간을 넘긴 경우에도 불체포특권 동의안에 대한 표결은 가능하다고 보는 것이 불체포특권의 취지상 타당하다. 또한, 의원의 체포 또는 구금 동의에 대해서는 위원회의 심사를 거치지 않고, 본회의에서 정부의 체포이유에 대한 설명과 본인 또는 본인을 대리한 다른 의원의 변명을 듣고 토론 없이 동의 여부를 무기명 투표로 표결한다. 이때 표결 대상인 당사자는 퇴장하는 것을 관례로 하고 있다.²¹¹⁾

인사에 관한 안건은 국회 관례상 질의나 토론을 하지 않는데, 의원 체포동의안 표결 시 법무부장관에게 질의한 사례가 있다. 즉 2004년 6월 29일 제17대 국회 제247회 임시회 제4차 본회의에서 국회의원 박창달 체포동의안 표결 시 3명의 의원이 법무부장관에게 질의하였다.

정부는 체포되거나 구금된 국회의원이 있을 때는 지체 없이 국회의장에게 영장의 사본을 첨부하여 이를 통지하여야 한다. 구속 기간의 연장이 있을 때도 같다. 국회의원은 회기 전에 체포 또는 구금된 때도 회기 중에는 국회의 요구가 있으면 석방되는데, 이전 회기에 국회가 체포 또는 구금에 동의하였다고 하여도 다시 석방요구를 할 수 있다.

211) 국회사무처(2008), 「국회선례집」 p.77.

불체포특권 제도의 실태를 보자. 크게는 ① 체포동의안 처리, ② 석방요구안 처리, ③ 체포동의안 가결 후 같은 회기 중 석방요구, ④ 체포특권의 남용에 따른 ‘제한 입법’의 요구 사례가 있다. 먼저 제헌국회로부터 18대 국회 중 2011년 12월 31일까지 국회의원에 대한 체포동의요청을 국회에서 처리한 사례는 총 44건이다. 처리결과를 보면, 가결 9건, 부결 12건, 철회 1건, 폐기 22건이다. 관련 죄명을 보면, 공금부당 지출, 간첩 공모, 암살 공모, 시계밀수, 부정선거, 명예훼손, 국가보안법, 뇌물, 공갈, 직무유기, 횡령, 정치자금과 관련된 것이었다. 18대 국회에서는 3건이 있었는데, 횡령죄와 관련된 체포동의안이 가결된 사례가 있다. 그러나 알선수뢰와 변호사법 위반 피의사건으로 인한 체포동의안과 공직선거법 위반에 의한 체포동의안은 결국 폐기되었다.²¹²⁾

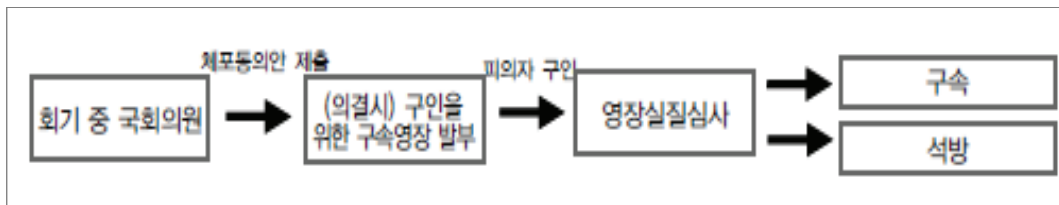
제헌국회부터 제20대 국회까지 국회의원의 석방요구안은 총 24건이 있었다. 이중 가결 12건, 부결 6건, 폐기 4건, 철회 2건이 있었다. 체포동의안 가결 후 같은 회기 중 석방요구는 어떻게? 1956년 3월 3일 제3대 국회 제22회 정기회 제7차 본회의에서 의원의 체포동의요청이 가결되었으나, 같은 회기 중 6월 11일 석방요구의 건이 제출되어 동일자로 가결된 사례가 있다. 1986년 10월 16일 제12대 국회 제131회 정기회 제8차 본회의에서는 의원의 체포동의요청이 가결되었으나, 같은 회기 중인 10월 22일 「국회의원 석방요구의 건」이 제출되었다. 이에 국회의장이 체포동의한 안전에 대하여 같은 회기 중 석방요구가 가능한지에 관한 유권해석을 1986년 10월 28일 법제사법위원회에 의뢰하였다. 이에 대한 유권해석이 나오지 않은 상태에서 1987년 5월 7일 제133회 임시회 중 석방요구 건이 철회되고, 동일자에 다시 이중재 의원 외 65인이 연서하여 「석방요구의 건」이 제출되었다. 하지만 이 역시도 제12대 국회의 임기 만료로 결국 폐기되었다.

2002년 불법대선자금과 관련된 정치권의 부패가 국민에게 커다란 충격을 주고 국민의 정치부패 척결과 정치개혁에 대한 요구가 비등한 상황에서 비리혐의 동료의원들에 대한 체포동의안이 모두 부결되는 등의 사태가 발생하였다. 바로 이것이 국회의원의 불체포특권을 의원 개인의 비리 방패로 악용하는 것으로 인식하는 중요한 계기로 작용했다. 2003년 6월 이후 SK 비자금 100억원을 현금으로 지하주차장에서 넘겨받은 의원을 포함하여 비리혐의 의원 7명에 대한 체포동의안을 처리하지 않았다. 이에 여론의 악

212) 국회의원 체포동의안, 의안번호 1809096 본회의 보고 원안가결(2010.9.1.); 국회의원 체포동의안, 의안번호 1800838, 본회의 보고(2010.8.3. 폐기); 국회의원 체포동의안, 의안번호 1800837, 본회의 보고(2008.9.5., 2008.10.24. 폐기).

화로 12월 30일에 본회의에 체포동의안이 일괄상정 되었지만 모두 부결된 것이 중요한 사례 중의 하나이다. 이에 따라, 국회의원의 불체포특권을 제한해야 한다는 의견이 분분했다. 2004년에는 대한 변호사협회 등에서 불체포특권을 제한하기 위한 공청회를 여는 등 시민사회의 반발도 컸다. 또한, 국회에서도 국회법상 불체포특권을 제한 또는 보완하도록 하는 개정안이 제출되기도 하였다.²¹³⁾

여기에는 제한 입법의 내용으로 (1)체포동의안이 72시간 내 처리되지 않을 경우, 동의한 것으로 보는 규정을 설치할 것과 (2)체포동의안 심사기준을 법률에서 정할 것, 석방요구안의 정족수를 강화할 것 등을 요구하였다(김갑배, 2004). [그림 7-4]는 체포동의안 제출 피의자 구인(의결 시)을 위해 회기 중 국회의원의 구속영장 발부 영장실질심사 후 석방 또는 구속까지의 과정이다.



* 출처 : 국회의원특권내려놓기추진위원회 활동결과보고서, 2016.

[그림 7-4] 회기 중 국회의원의 구속 여부 과정

현행 제도상 회기 중 의원은 영장실질심사에 자진 출석이 불가능하다. 또 체포동의안 표결 전 각 의원에게 제공하는 정보·자료가 미흡하다. 본회의 보고 후 정부의 구두 발언과 체포 이유만 듣고 토론 없이 표결할 때도 적지 않다. 그런데도 체포동의안 표결을 의도적으로 지연한다는 지적이 있다. 체포동의안의 처리기한이 경과한 경우 처리에 관한 규정이 없어 국회의원의 불체포특권을 남용한다는 비판이 있기도 하다.

면책특권은 대한민국 헌법 제45조에 국회의원이 국회에서 직무상 행한 발언과 표결에 관하여 국회 외에서 책임을 지지 않는다. 의원이 검증되지 않은 허위사실을 유포하여 개인, 집단의 명예를 훼손하는 경우 면책특권을 적용하여야 하는지에 대하여 문제가

213) 심재권 의원 외 11인(2004.1.19.). 국회법개정법률안 의안번호 163105; 이종걸 의원 외 150인 발의(2008.9.5.) 의안번호 170115, 국회법개정법률안; 박주선의원 등 86인 국회법개정법률안 의안번호 1800857 등.

지속적으로 제기되어 왔다. 타인에 대한 모욕행위 등을 한 경우에도 국회 내부에서 징계의결이 실제로 이뤄지는 경우가 매우 드물다. 국정감사 등 상대방의 모욕행위, 공무원 기밀의 누설 위반 등 윤리심사 및 징계 사유가 가능함에도 직무상을 이유로 면책되는 것이 근본적인 문제이다.

[표 7-2] 면책특권 관련 국회법 조항

제54조 2항 (정보위원회에 대한 특례)	② 정보위원회의 위원 및 소속 공무원(의원보조 직원을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)은 직무 수행상 알게 된 국가기밀에 속하는 사항을 공개하거나 타인에게 누설해서는 아니 된다.
제118조 (회의록의 배부 반포)	④ 공개하지 아니한 회의의 내용은 공표해서는 아니 된다. (단서 생략)
제146조 (모욕 등 발언의 금지)	의원은 본회의 또는 위원회에서 다른 사람을 모욕하거나 다른 사람의 사생활에 대해 발언을 할 수 없다.
제155조(징계)	국회는 의원이 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 때에는 윤리특별위원회의 심사를 거쳐 그 의결로써 이를 징계할 수 있다. (단서 생략)
	2. 제54조의 2 제2항을 위반한 때.
	5. 제118조 제4항을 위반하여 공표금지 내용을 공표한 때.
	7. 제146조를 위반하여 본회의 또는 위원회에서 다른 사람을 모욕하거나 다른 사람의 사생활에 대한 발언을 한때.

* 출처: 국회 헌법개정특별위원회, 2017, 「민주주의 구현을 위한 입법부 기능 및 책임성 제고」, 「헌법개정 주요 의제 개헌보고서」.

2 관련 해외 사례

불체포특권에 관한 해외 주요국의 입법사례를 미국, 일본 그리고 독일의 순으로 보면 다음과 같다. 우선, 미국은 인신을 구속할 수 있는 영장은 실질적으로 체포영장밖에 없다. 우리나라의 구속영장과 같은 종류의 영장은 존재하지 않는다. 미국에서는 상당 이유가 있으면 경찰관의 재량에 의한 체포를 광범위하게 허용한다. 다만 인권보호 차원에서 체포 후 치안판사가 즉각 피의자를 인치(引致)하여 심문하는 절차 등을 마련하고 있다. 즉, 정식재판이 열리기 전에 체포에서부터 체포영장 발부 및 최초 법정출석(피의자 인치), 기소 전에 예비심문절차(Preliminary examination) 등을 거치면서 구속 사유를 심사받는 장치를 마련하고 있다.²¹⁴⁾

한편 미국 의회의 불체포특권과 관련하여 미국은 헌법으로 양원의 의원에게 반역죄, 중죄, 공안을 해하는 죄 이외에는 불체포특권이 있음을 규정하고 있다.²¹⁵⁾ 그러나 법원이 ‘반역죄, 중죄 및 공안을 해하는 죄’ 구절은 ‘모든 형사범죄에는 불체포특권을 인정하지 않는’ 것으로 해석해야 한다고 판결하는 등 여러 행위 및 조치들이 적용 대상에서 제외됨에 따라 현재 불체포특권은 형사소송에서는 적용되지 않는 것으로 해석되고 있다.²¹⁶⁾

일본은 우리나라와 달리 체포전치주의를 취하고 있어 체포된 피의자만을 구류할 수 있게 하고 있다. 즉, 체포된 자를 계속 유치할 필요가 있다고 판단하면 구류영장 발부를 재판관에게 청구하고, 재판관은 법원에 인치된 피의자에게 피의사실에 대한 진술 기회를 부여한 후 구류영장 발부 여부를 결정하게 된다. 구류질문을 위해 법원에 인치되는 것은 기왕에 있었던 체포의 효력에 의하여 가능한 것으로 보고 있다(이정민·황태정, 2013).

하지만 일본 역시 우리나라와 유사하게 「헌법」과 「국회법」에서 의원의 불체포특권에 관해 규정하고 있다. 현행법을 제외하고는 회기 중에 국회의 동의 없이 체포될 수 없도록 하여 불구속 상태의 형사소송 진행만을 허용하고 있다.²¹⁷⁾

독일은 의원이 현행법일 경우, 사전영장에 의한 구속 후 법관에게 인치되어 범죄사실에 관한 심문을 거친 다음 구속 여부에 관한 판단을 받게 된다.²¹⁸⁾ 피의자가 법관 앞에서 필수적으로 자신에게 유리한 사실, 혐의사실에 대한 부인 등 주장을 하게 된다는 점에서 우리나라 영장 실질심사제도와 유사한 제도로 볼 수 있다.

의원이 현행법 이외의 경우 국회의 허락 없이 회기 중 신체를 구속하지 않으며, 연방 국회의 동의를 있을 때 한하여 문책을 하거나 체포할 수 있다고 정하여 불체포특권을 인정하고 있다. 사실상 우리나라의 현행 국회 무동의 불체포특권과 유사하다.²¹⁹⁾

214) 정식 기소로 일반 심리에 들어가기 전, 치안판사가 변호인과 검사의 출석 하에 정식재판에 기소할 만큼 검찰 측이 충분한 증거를 확보하여 신병을 구속할 만한 혐의의 여부를 심사하는 절차이다.

215) The U.S. Constitution Article I, Section 6., https://www.usconstitution.net/xconst_A1Sec6.html

216) Williams v. U.S. 207 U.S. 425(1908), <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/207/425/>

Long v. Ansell 293 U.S. 76(1934), <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/293/76/> 등 참조.

217) Japan Fact Sheet. “일본 헌법 제50조” Web Japan. <http://web-japan.org/>; 세계법제정보센터.

“일본 「국회법 제33조」 원문”. http://world.moleg.go.kr/web/wli/lgsllInfoReadPage.do?CTS_SEQ=45901&AST_SEQ=2601&ETC=0#.

218) 헌법재판연구원, 2014, “「형사소송법」 제115조” 『독일연방공화국 기본법』 헌법재판소, p. 17.

주목할 점은 체포동의요청이 있는 경우 의장이 본회의 상정 전 ‘선거 심사, 불체포특권 등 의원의 특권 관리, 의사규칙 등을 관리하는 위원회’에 해당 사건을 회부시켜 관련 내용을 조사하게 한다. 위원회는 작성된 조사보고서를 의원들에게 제공하고 불체포특권 정지청구의 타당성을 심사하여 본회의에 보고와 함께 표결에 부친다.

면책특권의 해외 사례를 보면, 영국, 미국, 독일, 프랑스, 일본은 모두 의원이 의회에서 발언 등에 대한 면책특권을 인정하고 있다[표7-2]. 그러나 영국의 경우 명예훼손 발언 시 의회 내부적 징계대상이 되며, 독일의 경우 면책특권을 규정하고 있는 기본법 제46조 제1항에서 “중상적 명예훼손”에 대해서는 면책특권을 적용하지 않도록 명시적으로 규정하고 있다.

[표 7-3] 주요 선진국의 면책특권 규정

국가	관계 법령	조문 내용
영국	권리장전 제9조	의회에서 발언과 토의의 자유 및 의사 절차는 의회 이외 어떠한 법원 또는 그 외 어디에서도 고발되거나 조사받아서 안 된다(*의원뿐만 아니라 모든 의사 절차 관련인 면책특권 적용함).
미국	연방헌법 제1조 6항	양원의 의원은 의회 내에서 행한 발언 또는 토의에 관하여 의회 외의 어떠한 장소에서도 신문을 받지 아니한다.
독일	기본법 제46조 1항	의원은 연방의회 또는 위원회에서 발언 또는 표결에 대하여 기간의 제한 없이 재판상 또는 직무상 소추되거나 연방의회 밖에서 책임을 지지 아니한다. 다만 이 규정은 ‘중상적 명예훼손’에 대해서는 적용되지 않는다.
프랑스	헌법 제26조 1항	의회의 의원은 직무수행 중에 행한 발언이나 표결과 관련하여 소추, 수색, 체포구금 또는 재판을 받지 아니한다.
일본	헌법 제51조	양 의원의 의원은 원내에서 행한 연설, 토론 또는 표결에 대하여 원외에서 지지 아니한다.

* 출처: 국회의원특권내려놓기추진위원회 활동결과보고서, 2016.

면책특권의 해외 사례는 헌법이 보장하는 의회 권한과 그것을 제한하거나 폐지할 경우 가저울 의회의 비판감시 기능의 훼손 우려를 담고 있다. 이는 본질적 의원들의 자질과 의회의 책임성 강화에 초점이 있다. 하지만 직무상 이유로 회기 때마다 비일비재하게 발생하는 중상적 모욕 발언과 행동 등은 의회 기능을 오히려 실추시킨다는 점에서 제한장치가 필요하다.

219) 헌법재판연구원, 2014, “『형사소송법』 제115조” 『독일연방공화국 기본법』 헌법재판소. p. 17.

3 개선 방안

가. 불체포특권의 개선 방안

국회의원의 불체포특권은 궁극적으로 국회의 기능을 보장하기 위한 헌법적 안전장치이다. 하지만 불체포특권을 국회의원 개인의 비리나 부당한 권한 남용의 도구로 사용하는 것이 근본적인 문제이다. 국회의원 불체포특권에 대한 제한입법이 필요하다는 움직임도 이에 대한 대책이 필요하다는 문제의식에서 나온 것이다. 최근에는 불체포특권을 포기한다는 선언까지 나오는 실정이다. 그러나 불체포특권은 국회의 기능을 정상화하기 위한 장치이기 때문에 없애거나 제한하는 것은 바람직하지 않다. 법률로의 제한 규정 역시 헌법에서 규정한 취지를 충분히 고려하여, 그 취지를 훼손하지 않는 선에서 제한 여부를 정해야 한다.

이에 대한 제도적 보완방안은 다음과 같다. 첫째, 72시간 내 체포동의안이 미처리 시, 동의한 것으로 간주하는 이른바 자동 체포동의안 규정을 신설하는 것이다. 또 체포동의안 심사기준을 법률로 규정하는 것이다. 체포동의안 부결 건과 관련하여 현행 「형사소송법」이 구인장 없이 영장실질심사가 불가능한 것으로 규정하고 있어 문제가 되므로 무조건 구인을 해야 하는 규정을 개정하자는 의견, 현행 「국회법」상 체포동의요청 절차 및 표결 과정을 보완하자는 의견, 불체포특권의 제한 및 한계규정을 마련하자는 견해 등이 제시되고 있다. 이 견해들은 신중한 접근이 필요하다. 따라서 윤리심사위원회가 법무부와 법원에 관련 자료를 추가로 요청할 수 있는 권한을 부여하도록 추가적인 개정이 필요하다.

둘째, 회기 중 국회의원이 영장실질심사에 자진 출석할 수 있도록 하는 방안은 형사소송 체계의 개편이 필요하므로 위원회에서 본격적으로 논의하는 것은 어렵다. 영장실질심사제도는 피의자 인권보장의 목적에서 필수적 절차로 개정되었다. 인권 보호와 소송경제 측면 등을 고려할 때, 피의자들의 경우 구인장 발부에 따른 강제구인 외에 자발적 참여를 기대하기 어렵다. 따라서 현재로서는 강제구인이 가장 합리적인 방법이라 사료한다.

셋째, 해외 주요국의 경우, 대개 구속에 대해 강제구인에 의한 피의자 심문이 이루어지고 있다. 또한 「국회법」 등 개정 논의와 관련해서는 국회 스스로 규율을 강화함으로

써 한 단계 발전을 가져오는 계기가 된다. 그러나 규제 위주의 제도 변화가 행정부나 사법부에 의한 의회 질서 침해 여지를 제공한다는 문제를 제기할 수 있다.

넷째, 체포동의안 의결 절차에 국회 내부 조사권을 발동하여 사건의 중대성, 체포 필요성 등을 파악하고, 이에 관한 정보를 의원들에게 제공하는 절차를 도입하는 방안을 고려할 수 있다. 하나의 대안적 방법은 현행 무기명으로 진행되는 체포동의안 및 석방요구안 표결을 기명으로 전환하는 것이다.²²⁰⁾

현행 국회법 제112조 제5항에 따르면 인사와 관련한 안건은 무기명 투표를 표결원칙으로 한다. 의원의 체포동의안과 석방요구안이 이에 해당하는 것으로 해석되어 오면서, 비리 국회의원들의 체포동의안까지 부결되는 사례가 즐비해 왔다. 그 대표적 사례가 2018년 자유한국당 염동열·홍문종 의원 체포동의안 부결이다.²²¹⁾ 일부 여당 의원들도 반대표를 던진 것으로 분석되었는데, 이런 결과가 가능한 이유가 무기명 투표이기 때문이다.

하지만 체포동의안, 석방요구안에 대한 개별 국회의원들의 표결이야말로 국민이 알 권리를 실현하기 위해 반드시 공개해야 한다. 따라서 체포동의안, 석방요구안에 대한 표결은 기명 표결로 하도록 국회법 제112조 제5항을 개정하는 것도 필요하다.

마지막으로, 직무 수행에서 국회의원 개개인은 하나의 입법기관으로서의 자주성과 독립성을 확보해야 한다. 하지만 동시에 중차대한 범죄에 해당하는 사안에 대해서는 엄중한 잣대가 있어야 한다. 이를 위해서는 관련 제도의 문제점을 꼼꼼히 인식하고 개선의 방향 설정을 위해 범국민적 논의가 필요하다.

그러나 무엇보다 중요한 것은 국회의원이 자발적으로 불체포특권의 남용사례를 만들지 않도록 하는 입법기관으로서의 책무와 자정 노력을 선행해야 한다. 체포동의안에 대한 의결이나 석방요구결의도 사익보다 국익을 우선하여 양심에 따라 결정하여야 할 것이다.

불체포특권이 국민으로부터 질타받는 족쇄가 아니라 입법활동을 보다 잘하도록 만드

220) 정치개혁공동행동·심상정의원실(2019), 「국회 특권 폐지와 혁신을 위한 대안」, 『국회개혁방안 토론회 자료집』, p. 22~23.

221) “이 두 의원은 강원랜드 채용 청탁 의혹과 사학재단 자금 불법 수수 혐의로 영장이 청구돼 2018년 5월 21일 국회 본회의에 각각 체포동의안이 상정됐지만, 염동열 의원은 찬성 98표 반대 172표 기권 1표 무효 4표, 홍문종 의원은 찬성 129표 반대 141표 기권 2표 무효 3표로 모두 부결됐다”(정치개혁공동행동, 2019, pp. 22~23).

는 방패로 활용해야 하기 때문이다.

나. 면책특권의 개선방안

면책특권은 국회의원이 직무상 행한 발언과 표결에 관하여 국회 외에서 책임을 묻지 않는 헌법상 보장된 고유권한이다. 그렇다면보니 국정감사 등 상대방의 모욕 행위, 공무상 기밀의 누설 위반 등 윤리심사 및 징계 사유가 기능함에도 직무상 이유로 면책되는 것이 근본적인 문제이다.

의원이 검증되지 않은 허위사실을 유포하여 개인, 집단의 명예를 훼손하는 경우에도 면책특권을 적용하여야 하는지에 대한 문제가 지속적으로 제기되어 왔다. 타인에 대한 모욕 행위 등을 한 경우에도 국회 내부에서 징계 의결이 실제로 이뤄지는 경우가 매우 드물다.

이를 제도적으로 개선하기 위해서는 모욕 행위에 대한 국회 내부의 윤리심사를 강화해야 한다. 이를 위해 징계안에 대한 윤리특별위원회의 심사기한을 설정하고 심사기한 경과 시, 본회의에 자동으로 부의한다. 아울러 징계 등 윤리심사의 객관성 및 공정성을 확보하기 위하여 윤리특별위원회에서 명확하고 구체적인 윤리심사 기준을 마련하도록 권고한다. 해외사례의 경우, 영국은 특히 명예훼손 발언을 하면 의회 내부에서 징계대상이 된다. 독일의 경우 면책특권을 규정하고 있는 기본법 제46조 제1항에서 “중상적 명예훼손”에 대해서는 면책특권을 적용하지 않도록 명시적으로 규정하고 있다. 우리 역시 제도 요건을 강화할 필요가 있는데, 이를 구체적으로 살펴보자.

우선, 의원의 자격심사·징계에 관한 사항을 심사하기 위하여 “국회 윤리특별위원회”가 설치되어 있다. 하지만 위원회에서 제출한 의견이 윤리특위 전체회의에서 의결되지 못하고 대부분 임기 만료로 폐기되고 있는 것이 현실이다. 자문위 구성(2010년 10월) 이후 현재까지 자문위가 징계의견을 제출한 총 22건 중 2건만 특위에서 의결된다. 징계 종류의 결정 기준이 명확하지 않아 윤리심사의 객관성 및 공정성이 미흡하고, 심사의 효율성도 저하하고 있다.

따라서 윤리특별위원회(이하 윤리특위)의 권한을 제도적으로 보장하고 강화할 필요가 있다. 윤리특위의 제도적 강화는 특위가 독자적으로 의원 윤리문제에 대해 심사할 수

있고, 그 결과에 대해 윤리특위가 최대한 존중하도록 권한과 활동영역을 확대할 필요가 있다. 국회의원의 자율성을 침해할 가능성도 있지만, 국회의원의 비윤리적인 언행을 방지하는 데 있어 긍정적인 측면이 있을 것으로 판단된다. 또한 국회에서 발생한 문제를 고소·고발 등을 통해 사법부에서 판단하는 현 상황에 비추어 국회 내 윤리심사 강화를 통해 자율적인 규제를 기대할 수 있다. 개선방안으로 첫째, 윤리특별위원회에서 명확하고 구체적인 윤리심사기준을 마련한다. 둘째, 체포동의안에 대한 조사기능을 수행한다.

국회의원은 의정활동을 수행함에 있어서 공익을 우선시하고, 의원으로서의 직위를 이용하여 사적인 이익을 취하지 않아야 한다. 이를 위해서 대부분의 의회는 의원윤리규범을 제정하여 의원에게 준수할 것을 요구하며, 이를 어기면 의회 차원에서 제재를 가하기 위해서 의원윤리심사 및 징계제도를 갖추고 있다.

의원윤리 심사제도는 제헌국회부터 존재하였는데, 국회는 의원이 징계 사유에 해당되는 행위를 할 경우 이를 심사하여 국회 의결로 징계하도록 하였다. 의원윤리심사의 소관위원회는 징계자격위원회, 법제사법위원회였다가 1991년에 국회윤리특별위원회를 신설하여 의원윤리심사를 전담하도록 하였으나, 2018년 윤리특별위원회는 비상설 위원회로 전환되었다. 1948년 제정국회법 이후 8번의 국회법 개정을 통해 의원 윤리심사제도는 강화되어 왔다. 의원들의 이권행위 금지, 윤리제도의 윤리심사와 징계심사의 이원화 또는 통합의 법적 보완을 이루었다. 또 윤리특위를 규칙에서 제도적 법률로 격상한 점에서 노력의 흔적이 나타난다.

그럼에도 불구하고 윤리심사자문위는 설치근거만 있고 그 기능이나 역할 강화를 담는 내용은 미흡하다, 또 윤리특위가 상설기구에서 일반특위로 전환하면 의원들의 비윤리적 행위에 대한 상시적 감시나 견제기능이 저하하여 제도적 사각지대를 만들어 낸다. 따라서 이에 대한 제도적 재개정이 필요하다. 특히 윤리특위가 상설특위로 전환함으로써 의회 윤리심사에 대한 제도적 뒷받침을 강화할 필요가 있다.

국회의원 국회의원의 윤리에 관한 사항을 규정하고 있는 법령으로는 헌법, 「공직자윤리법」, 「국회법」 등이 있다. 또한 「공직자윤리법」의 하위규정으로 「공직자윤리법의 시행에 관한 국회규칙」(국회규칙 제211호)과 「공직자윤리법의 시행에 관한 국회규정」(국회규정 제614호)이 있으며, 국회의원의 윤리에 관한 사항을 규정하고 있는 규범으로는 「국회의원윤리실천규범」(국회규칙 제200호)과 「국회의원윤리강령」(강령 제1호)이 있다.

국회의원의 윤리규범에 대한 헌법 조문으로는 제43조와 제46조에서 규정하고 있는 겸직금지와 청렴의 의무, 양심의 의무, 그리고 지위를 이용한 사익추구 금지 등을 들 수 있다. 국회의원의 윤리규범에 대한 헌법 및 국회법 관련 사항은 겸직금지(헌법 제43조, 국회법 제20조), 품위유지 의무(국회법 제25조), 영리행위에 대한 종사금지(헌법 제46조 3항) 등으로 규정된다. 국회의원의 겸직 방지와 청렴의무는 지위 남용 방지에 관한 법, 그 지위를 남용하여 국가·공공단체 또는 기업체와의 계약이나 그 처분과 관련한 재산상의 권리·이익 또는 직위를 취득하거나 타인을 위하여 그 취득을 알선할 수 없도록 하고 있다. 또 국회법에서도 의원들의 겸직금지, 청렴의 의무, 양심의 의무, 그리고 지위를 이용한 사익추구 금지 등을 다루고 있다.

하지만 헌법과 국회법은 의원으로서의 품위, 도덕적 당위성과 의무로만 명시하고 있을 뿐, 그것을 어겼을 때 책임과 처분에 관한 어떠한 조항도 발견할 수 없다. 따라서 이를 제도권 내에서 책임을 물을 수 있는 법적 개정이나 부칙 조항을 설치하는 등 제도적 안전장치를 만들 필요가 있다.

한편 국회의원은 선출직 공무원으로서 「공직자윤리법」과 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」의 적용대상이기도 하다. 따라서 「공직자윤리법」에서 규정하고 있는 이해충돌방지의 의무 및 재산등록의 의무와, 「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」에서 규정하고 있는 부정청탁과 금품수수 금지의무 등이 모두 국회의원에게 적용된다.

「국회의원윤리실천규범」의 내용 역시 품위유지 의무, 청렴의무, 직권남용 금지, 직무 관련 금품 등 취득금지, 국가기밀 누설금지 등이다. 하지만 「국회의원윤리실천규범」은 어디까지나 선언적인 결의안으로 의원들이 법적 책임 이전에 스스로 도덕적 책임과 실천이 따르지 않는 이상 제도권 내에서 강제하기가 힘들다.

국회는 1991년에 의원의 자격심사·윤리심사·징계심사를 위해서 윤리특위를 상설 특별위원회로 신설하고, 윤리특별위원회의 구성과 위원회 운영 관련 필요한 사항은 「윤리특별위원회 구성 등에 관한 규칙」에 규정하였다. 윤리특별위원회는 위원장 1인을 포함하여 15인의 위원으로 구성하며, 위원장을 제외하고 14인의 위원 중 절반은 제1교섭단체에, 다른 절반은 나머지 교섭단체에 의석비율에 따라서 배정하였다. 다른 상임위원회와 달리 윤리특위의 경우 위원구성 전체를 교섭단체 의석비율에 따르지 않고 다수당과

소수당의 비율을 절반으로 규정하고 있는 것은 의원윤리심사라는 소관 업무의 특수성에 기인하는 것이다.

또한 국회는 2005년에 ‘의원에게 의원윤리심사’를 맡기는 한계를 극복하기 위해서 외부인사로 구성된 윤리심사자문위원회를 두도록 하였다. 자문위원회는 위원장 1인을 포함한 8인의 자문위원으로 구성하며, 자문위원은 각 교섭단체대표의원의 추천에 따라 의장이 위촉하도록 하였다. 각 교섭단체대표의원이 추천하는 자문위원 수는 교섭단체소속의원 수의 비율에 따르는데, 이 경우 소속의원 수가 가장 많은 교섭단체대표의원이 추천하는 자문위원 수는 그 밖의 교섭단체대표의원이 추천하는 자문위원 수와 같아야 한다.

그러나 이처럼 의원윤리심사를 강화하기 위한 외부자문기구의 설치에도 불구하고, 2018년 윤리특위가 비상설특위로 전환되기까지 의원윤리심사 기능의 부진은 여전하다는 비판을 받았다.

징계대상이 되는 국회의원의 행위는 「국회법」 제155조에 규정되어 있다. 앞 장에서 살펴보았던 헌법이나 「국회법」, 「공직자윤리법」 등 국회의원 윤리에 대한 규정을 여기는 것뿐만 아니라, 「국회법」에서 금지규정을 어길 경우에도 윤리심사 대상이 된다.

[표 7-4] 국회의원 징계에 대한 국회법 조문

제155조(징계) 국회는 의원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하였을 때에는 윤리특별위원회의 심사를 거쳐 그 의결로써 징계할 수 있다. 다만, 의원이 제10호에 해당하는 행위를 하였을 때에는 윤리특별위원회의 심사를 거치지 아니하고 그 의결로써 징계할 수 있다.	1. 헌법 제46조 제1항 또는 제3항을 위반하는 행위를 하였을 때.
	2. 제29조의 겸직금지 규정을 위반하였을 때.
	3. 제29조의2의 영리업무 종사금지 규정을 위반하였을 때.
	4. 제54조의2 제2항을 위반하였을 때.
	5. 제102조를 위반하여 의제와 관계없거나 허가받은 발언의 성질과 다른 발언을 하거나 이 법에서 정한 발언 시간의 제한 규정을 위반하여 의사 진행을 현저히 방해하였을 때.
	6. 제118조 제3항을 위반하여 게재되지 아니한 부분을 다른 사람에게 열람하게 하거나 전재 또는 복사하게 하였을 때.
	7. 제118조 제4항을 위반하여 공표 금지 내용을 공표하였을 때.
	8. 제145조 제1항에 해당되는 회의장의 질서를 어지럽히는 행위를 하거나 이에 대한 의장 또는 위원장의 조치에 따르지 아니하였을 때.
	9. 제146조를 위반하여 본회의 또는 위원회에서 다른 사람을 모욕하거나 다른 사람의 사생활에 대한 발언을 하였을 때.
	10. 제148조의2를 위반하여 의장석 또는 위원장석을 점거하고 점거 해제를 위한 제145조에 따른 의장 또는 위원장의 조치에 따르지 아니하였을 때.
	11. 제148조의3을 위반하여 의원의 본회의장 또는 위원회 회의장 출입을 방해하였을 때.
	12. 정당한 이유 없이 국회 집회일부터 7일 이내에 본회의 또는 위원회에 출석하지 아니하거나 의장 또는 위원장의 출석요구서를 받은 후 5일 이내에 출석하지 아니하였을 때.
	13. 탄핵소추사건을 조사할 때 「국정감사 및 조사에 관한 법률」에 따른 주의의무를 위반하는 행위를 하였을 때.
	14. 「국정감사 및 조사에 관한 법률」 제17조에 따른 징계사유에 해당할 때.
	15. 「공직자윤리법」 제22조에 따른 징계사유에 해당할 때.
	16. 「국회의원윤리강령」이나 「국회의원윤리실천규범」을 위반하였을 때.

* 출처: 전진영(2019), p. 6.

위 표에서 보면 국회는 의원 개개인이 16가지 조항 중 각 호의 하나라도 행위를 위반하였을 때 윤리특위 심사를 거쳐 의결로 징계한다. 물론 의장석 또는 위원장석을 점거(제148조의 2항 위반)하거나, 점거 해제를 위한 의장 또는 위원장의 조치에 따르지 아니하였을 때(제145조)는 윤리특위를 거치지 않고 의결로 징계할 수 있다. 하지만 대부분 윤리특위 심사는 집행의 강제성이 없고 권고 조치 수준이며, 징계 사유가 불명확하

거나, 설령 사유가 있어도 ‘의회 죽이기’라는 명목으로 의회 내에서 징계 되는 것이 사실상 거의 불가능하다.

2005년에 윤리심사자문위원회를 신설한 것은 ‘국회의원에 의한 의원윤리심사의 한계’를 극복하기 위한 노력이었다. 즉, 국회윤리특위로 하여금 의원의 자격심사나 징계에 관한 사항을 심사하기 전에 윤리심사자문위원회의 의견을 청취하고, 그 의견을 존중하도록 「국회법」 46조에 규정한 것이다. 윤리심사자문위원회는 사실상 독립적인 조사권이나 의결권을 갖고 있지 못하며, 외부인사로 구성되는 윤리심사자문위원회의 의견을 윤리특위가 반드시 따르도록 강제하는 것이 사실상 불가능하기 때문에, 자문위원회 설치의 취지가 제대로 실현되기는 쉽지 않다. 더군다나 자문위원 위촉을 원내교섭단체에 맡김으로써, 자문위원들이 자신을 추천한 정당의 입장을 대변함으로써 윤리심사자문위원회가 또 다른 교섭단체 대결의 장이 되는 현상이 발생하였다.

‘국회의원에 의한 의원에 대한 윤리심사’가 근본적으로 한계를 갖는다는 문제점은 우리나라뿐만 아니라 미국이나 영국 등 주요국에서도 공통된 고민이었다. 이 문제를 극복하기 위해서 미국과 영국 모두 의원윤리 심사과정에 의원이 아닌 자를 참여시키는 방안을 제도화한 바 있다. 미국의 경우 2008년에 하원의장 직속으로 하원의회윤리실(The House Office of Congressional Ethics: OCE)을 설치하여 외부전문가로 구성된 위원들이 의원윤리와 관련하여 사전조사를 실시하여 그 결과를 윤리위원회에 송부하도록 하였다(전진영, 2014). 이들은 의원이 아닌 위원들로 구성되지만, 조사권을 부여함으로써 실질적인 윤리심사가 가능하도록 하였다.

‘의원에 의한 의원윤리심사’의 한계를 극복하기 위한 영국 하원의 대처방안은 미국 경우 이보다 더 파격적이다. 영국 하원은 2013년 1월에 하원윤리위원회(Committee on Standards and Privileges)를 윤리위원회(Committee on Standards)와 특권위원회(Committee on Privileges)로 분리하고, 의원윤리심사를 담당하는 윤리위원회에 최소한 3인 이상의 외부인사를 위원으로 선임하도록 하였다. 「하원 의사규칙」에서 외부인사인 위원이 출석하지 않을 경우 윤리위원회 회의를 열지 못하도록 하고 있다.

영국의 경우처럼 국회의원이 아닌 자를 윤리특위의 위원으로 선임하는 방안은 제19대 국회개원 이후 국회쇄신 방안으로 논의한 바가 있다. 윤리특위에 외부인사가 위원으로 참여할 경우에 의원윤리심사와 아무런 이해관계를 갖고 있지 않은 사람에 의한 공정

하고 객관적인 윤리심사가 가능하며, 이는 의원윤리 심사과정의 투명성과 책임성을 높여서 윤리특위의 위상을 강화할 수 있을 것이다. 나아가서 윤리문제에 대한 국회 차원의 자정 기능이 작동하여 국회에 대한 국민의 신뢰를 제고할 수 있는 장점을 갖는다. 반면에 윤리특위에 국민에 의해 선출되지 않은 외부인사가 위원으로 참여하는 것은 대의민주주의의 원칙이나 헌법적 원칙에 위배될 수 있다는 논란이 제기될 수 있다. 이와 관련하여 새누리당 윤리특위강화TF가 개최한 국회토론회 김종철 연세대 교수는 “국회의 위원회가 국회기능을 증추적으로 수행하는 장으로, 국회 본회의의 축소판으로서만 설치해야 할 헌법적 당위나 논리필연적인 이유가 없고, 또 모든 국회의 기관이 국회의원으로 구성되도록 헌법이 요청하고 있는 것이 아니며, 오히려 국회 본회의의 최종적 권능을 완전하게 유지하는 한, 국회 권능의 합리적이고 전문적인 수행을 위해 필요하다면 의회 행정과 같이 그 직무의 성격이나 목적에 따라 국회의원이 아닌 자를 참여하게 하는 것이 대의민주주의나 의회주의의 효과적인 구현에 바람직할 수도 있다”고 주장한 바 있다.²²²⁾

현재 국회의원의 윤리와 관련된 내용은 헌법이나 「공직자윤리법」은 별도로 하더라도, 「국회법」, 「국회의원윤리강령」, 「국회의원윤리실천규범」 등에 산재해 있는데, 이를 통합하여 국회 차원에서 보다 구체적인 「국회의원윤리규칙」을 제정할 필요가 있다. 특히 현행 「국회의원윤리강령」, 「국회의원윤리실천규범」은 ‘건전한 정치풍토의 조성,’ ‘품위 유지’와 같이 추상적이고 선언적인 규정으로 구성되어 있어서, 실제 규범적 준칙으로 기능하기에는 한계가 있다. 따라서 의원이 직무 수행에 지켜야 할 행위규범을 구체적으로 규정하는 내용의 윤리규칙을 제정할 필요가 있다.

국회의원 윤리규칙은 의원들이 의정활동에서 해도 되는 것과 해서는 안 되는 것에 대하여 구체적인 설명을 담아야 한다. 얼마 전 국회의원 외국 출장이 문제가 된 바 있는데, 미국 의회의 경우 의원의 외국 출장과 관련하여 허용하는 것과 금지하는 것에 대한 명확한 기준을 마련하여, 출장을 가기 이전에 사전에 윤리위원회에 신고하도록 하고 있다. 특히 미국의 경우 500여 페이지에 이르는 의원윤리 매뉴얼을 발간하여 명확한 윤리적 기준을 제시하고 있다는 점을 참고할 필요가 있다. 이와 관련해서 미국 의원윤리 매뉴얼의 목차는 [표 7-5]과 같다.

222) 홍일표 의원실 주치, 「국회윤리특위, 어떻게 강화할 것인가?」 국회토론회 자료집, (2012.6.26.).

[표 7-5] 미국 의원윤리 매뉴얼

〈목차〉	
제1장. 윤리규정 일반	1
개관	1
일반 윤리규범	2
윤리규범의 위반	3
윤리위원회 연혁	4
윤리위원회 절차	8
하원의 신뢰성 유지를 위한 행동	12
하원규칙의 준수정신	16
유죄평결을 받은 의원에 대한 입법활동 제한	17
정부윤리법	20
의원, 하원직원, 위원회를 위한 규칙	21
권고의견	21
제2장. 선물	23
개관	23
연방법에 의한 금지사항	25
선물규칙 연혁	27
하원 선물규칙	30
선물의 정의	31
선물규칙의 적용대상	32
50달러 이하의 선물	34
특수상황에서의 규칙적용	35
정부윤리법	38
허용하는 선물	39
개인적 친분에 의한 선물	39
행사 참여(식사 포함)	41
경미한 가치를 가진 식사나 간식(리셉션 참석)	50
식사나 교통편 제공	52
경미한 가치를 가진 품목	53
기념적 품목	53
서적, 정기간행물, 기타 정보자료들	54
연방정부, 주정부, 지방정부가 지불한 품목	55
외국정부와 국제기구가 준 선물	57
외부활동으로 인한 이득	59

개인의 사적인 호의	61
법률비용기금(Legal Expense Fund)과 무료법률상담에 대한 기부금	63
‘출신 주(州)’의 생산품	65
명예학위와 비영리적인 공공서비스 수상	66
하원에 이익이 되는 교육 훈련	67
광범위하게 허용되는 기회와 이익	67
대출	68
수상	69
친척으로부터 선물	69
다른 의원이나 하원직원으로부터의 선물	70
선물규칙 면제가 인정되는 물건들	70
기타 허용되는 선물들	71
명백하게 금지된 로비스트 선물	71
허용되지 않는 선물의 처리	73
선물의 시장가격 지불	73
기부자에게 즉각 반환	74
특이한 선물이나 예술품	75
외국정부로부터의 선물	76
의원이나 직원을 축하하는 행사	76
정당대회	77
뇌물과 불법적 선물	79
모금행사와 의정보고회	83
선물공개	84
 제3장. 여행	 87
개관	87
사적 부문(Private Source)이 지불한 공무원관련 여행	88
규칙요약	88
공무여행의 조건	90
로비스트나 외국대리인을 고용한 사기업이 후원한 여행	92
기타 사기업이 후원한 여행	93
로비스트 동반과 기타 관여의 금지	95
공무여행 경비의 적절한 원천	97
행사(event)와 여행의 공무목적 간의 관계	98
수락 가능한 여행경비	99
친인척 동반	101
장기간 정회 시 의원과 직원의 여행	103
여행 전 확인, 윤리위 승인, 여행 후 공개의 요건	103

사적 부문이 지불하는 공무와 무관한 여행	105
외부업무나 고용, 기타 활동을 위한 여행	105
개인적 친분에 기초한 여행 선물	107
기타 선물 규칙 조항	107
연방정부, 주정부, 지방정부가 지불하는 여행	108
외국정부가 지불하는 여행	108
FGDA에 따른 외국정부의 여행경비 지불	109
MECEA에 따른 외국정부의 여행경비 지불	110
정치조직이 지불하는 여행	111
공무여행	112
공무활동의 사기업 보조를 금지하는 조항의 적용가능성	113
정부할인요금의 이용	115
공무여행을 통해 취득한 마일리지의 사용	115
다목적 여행	116
자선행사를 위한 여행	117
비 상용항공기(Non-Commercial Aircraft)의 이용금지	118
개인적, 공식적, 선거자금을 항공기 운항에 이용하는 것에 대한 금지조항의 예외	118
 제4장. 캠페인 활동	 121
개관	121
캠페인 활동이나 정치적 목적에 공식적 자원 이용금지	123
공식적 자원의 적절한 이용에 관한 법과 규칙	125
의회사무실에서 일어나는 제한적인 캠페인 관련 활동	132
하원직원의 의회사무실 밖에서 개인시간을 이용한 캠페인 활동	135
직원의 '개인시간'의 정의	136
캠페인 활동 동안 하원직원에게 적용하는 법과 규칙준수의 필요성	137
하원직원의 선출직 출마	142
캠페인 기부금과 기부자	143
캠페인 자금모금과 정치적 기부	143
기부금 처리와 영수증	148
당파적이거나 정치적인 고려와 공무 활동의 연계금지	150
캠페인 자금과 자원의 적절한 사용	152
실제 캠페인과 정치적 목적에의 사용	154
캠페인 자금이나 자원의 개인적 사용금지와 관련증명요건	163
공식적인 하원의 목적을 위한 캠페인 자금과 자원의 사용	173
적용가능한 기타 법률, 규칙, 윤리규범	179
캠페인 편지용지에 관한 법률과 규칙	179
캠페인 활동에 적용되는 선물규칙 조항	182
선거구획정에 영향을 미치기 위한 기금에 대한 의원의 관여	183

캠페인 활동에 적용되는 연방 형법의 기타 조항들	183
제5장. 외부고용과 소득	185
개관	185
의원과 보좌진의 외부고용에 관한 법률, 규칙, 윤리규범	185
사적인 이익을 위해서 하원 내 지위의 이용금지	186
사례금(honoraria) 수취에 관한 규칙	189
외부 고용주로부터 받은 보수나 기타 가치 있는 물건에 적용되는 선물규칙	196
의회사무실 자원의 이용금지	197
법률사무(practice of law)	197
정부가 당사자이거나 이해관계가 있는 재판에서 다른 당사자 대표의 금지	198
연방정부와의 계약	200
연방정부직과의 겸직금지	203
지방 선출직의 유지	204
외국정부로부터의 보수취득 금지	205
보좌진의 외부고용에 적용되는 사항들	206
미래의 고용관련 협상	208
외부고용 및 소득제한의 배경	211
의원과 선임보좌관(Senior Staff)에게 적용되는 외부고용 제한	213
외부고용과 외부소득제한을 받는 '선임보좌관'의 정의	214
재판 참여나 기타 전문적 활동에 대한 보수취득 금지	214
다른 조직(기업)의 대리인이나 이사로 재직하는 대가취득 금지	222
교직(teaching)에 대한 보수 관련 위원회의 사전승인 필요	223
출판계약에 관한 위원회 승인필요와 인세의 사전취득 금지	224
의원과 선임보좌관에게 적용하는 외부소득 제한	228
연간 제한 액수	228
외부고용 및 외부소득 제한의 관리 및 집행과 제한의 효과	232
관리 및 집행	232
제한의 효과	233
개인적 이해관계를 갖는 문제에 관한 의원의 투표와 기타 공식 활동	233
하원에서 의원의 투표 조건	233
개인적 이해관계가 있는 문제에 대한 투표와 활동	234
재정 관련법에서 재정적 이해 관계 없음의 입증	238
고용된 이후의 제한들	240
제한의 적용 가능성	240
제한의 범위	241
예외	242
벌칙	243

의원과 보좌진의 배우자 고용	244
제6장. 재산신고(Financial Disclosure)	247
개관	247
재산신고와 기타 재정적 이해관계에 관한 법률과 규칙	248
재산신고에 깔려 있는 정책	249
구체적인 신고요건	252
재산신고 대상	252
배우자와 가족 정보	253
소득	254
거래	257
채무	258
선물	258
여행 경비지원	259
지위	260
계약	261
한 곳에서 받은 \$5,000을 초과하는 보수	261
신탁	262
고용종료 신고	263
신고기한, 위원회 검토, 수정	263
보고서 보유와 일반인 공개	264
재산 미신고나 허위 사실 신고	265
제7장. 보좌진의 권리와 의무	267
개관	267
차별	267
하원규칙	268
1995년 의회책임법	268
공정한 노동기준(Fair Labor Standard)	269
친인척 고용	272
불법적인 고용과 해고 관행	273
급여 가로채기	274
일반고용과 보수조항	276
의원 보좌진	276
위원회 스태프	277
모든 스태프	277

연간 윤리교육 요건	283
총액 지불(Lump Sum Payments)	283
자원봉사자, 인턴, 펠로우, 파견관	284
정의	285
인턴쉽과 펠로우쉽 프로그램	286
자원봉사자	288
파견관(Detailee)	292
컨설턴트	293
로비	294
허용되는 선물	295
비공개(confidential) 재산신고	296
 제8장. 민원 처리(Casework)	 299
개관	299
비공식적이고(Off-the-Record) 편파적인(Ex Parte) 커뮤니케이션 금지	300
사법적 제한	303
의회의 기준	305
지지자에 대한 지원	308
비 지역구민에 대한 지원	309
지역구 내의 정부 조달계약 및 보조금에 관한 문제	310
법원과의 커뮤니케이션	311
주 정부 및 지방정부와의 접촉	312
비정부 당사자(사인)간의 관계에 개입	313
정부기관으로부터 얻은 정보의 기밀유지	313
사적인 재정적 이해관계	314
민원 처리에 대한 선물과 보수	314
정부기관의 채용·고용에 대한 추천	316
연방정부의 공개경쟁 채용직위	317
연방정부의 정무직	318
우편 서비스	319
군대 및 학계(Military Services and Academies)	319
주 정부 및 사적 부문(the Private Sector)	319
편지지(Letterhead)	320
그 밖의 고려 사항	321
 제9장. 공식 급여	 323
개관	323

의원의 의정활동 급여(Representational Allowance)	323
비공식 사무계정(Unofficial Office Accounts)	326
공무 출장(Official Travel)	330
허위 청구 및 사기	331
우편서비스제공(Frank)	332
의회우편윤리위원회(Commission on Congressional Mailing Standards: The Franking Commission)	333
동료의원에게 보내는 편지	333
 제10장. 공식 조직과 외부 조직들	335
개관	335
공식적 지원조직	336
의원 단체	336
의회 직원단체	337
비공식적인 의원 및 직원단체	337
의원 단체와 목적을 공유하는 사적 단체(Private Entities)	338
의원 자문단	339
컨퍼런스 및 타운홀 모임(Town hall meeting)	340
의원사무국 후원행사에 대한 하원 의사규칙 제24편의 적용 가능성	341
외부 활동 및 외부 단체와의 관여	344
외부 단체와의 행사	345
예술품 공모	346
공식후원의 표시나 상징	346
외부 단체의 기금모금이나 외부 단체를 위한 기금모금	347
영리기업에 대한 지원	349
비공식적인 대표활동	351
우편발송목록과 외부 조직	

의원윤리의 심사를 소관 사항으로 하는 윤리위원회가 상설특위에서 일반특위로 그 위상이 격하된 이후로, 현재 위원회 구성조차 되어 있지 못하다는 사실은 국회가 스스로 의원윤리심사와 관련된 자율권을 포기한 것이나 마찬가지이다. 주요국 의회 중에서 미국·영국·일본은 윤리위원회를 상임위원회로 설치하여 의원윤리심사를 전담하도록 하고 있다. 우리나라 국회도 윤리위원회를 상임위원회로 전환하여 상시적으로 의원윤리심사가 가능하도록 할 필요가 있다.

미국 연방하원의 경우 의원윤리 관련 사항을 규정하고 심사하는 위원회는 윤리위원회(Committee on Ethics)²²³로, 상임위원회 중에서 유일하게 위원구성이 양당 동수

로 이루어지는 위원회이다. 이는 윤리위원회의 업무 성격상 불편부당한 방식으로 윤리 심사 및 결과의 권고를 책임지기 때문이다.

특히 영국 하원의 경우 윤리감찰관(Parliamentary Commissioner for Standards)을 두고, 의원의 윤리적 문제에 대한 고발을 심사하는 점이 특징이다. 윤리감찰관은 의원이 아니며, 하원 의결로 임명되는 상근직으로서 하원 의결을 통해서만 해임할 수 있기 때문에 신분과 활동의 독립성을 보장받는다.

일본의 경우, 양원에 의원의 징계 및 자격심사에 관한 사항을 심의하는 징벌위원회를 상임위원회로 설치하여 운영하고 있으며, 집권당과 야당이 위원을 절반씩 맡도록 함으로써 윤리심사의 공정성을 확보하도록 하고 있다.

이러한 사례를 준용한다면 우리 현실에 맞는 의원윤리 매뉴얼을 발간하여 윤리적 기준을 좀 더 명확히 하는 일은 가능하고 또 바람직할 것이다.

223) 미국 하원 윤리위원회, <https://ethics.house.gov>.

제4절

종합과 제언 : 국회의원 품위규범 제정과 미래협치특위 설립

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

이 장은 개개인이 헌법기관으로서 지위를 가지는 국회의원의 윤리성 강화와 책임성 확대를 통해 민주주의의 질적인 수준을 향상시키고 국민적 신뢰를 제고하기 위한 제도적 대책을 제시하고자 하였다. 먼저, 국회의원의 윤리성 강화를 위한 제도적 접근방안을 정리하면 다음과 같다. 우선 정치언어를 규제하기 위한 가이드라인을 마련해야 한다. 미국 하원의 사례를 참고하여 누구에게나 보편적으로 적용하는 공통 내용을 정하되 대통령과 국회의장에 관해서는 더 엄격한 사항을 추가하는 방안을 고민해야 한다. 그러나 지나친 규제가 되지 않도록 네거티브 방식으로 금지되는 발언의 유형에 관해서만 정하는 방식이 적절할 것이다.

또한 정치언어 위반에 대한 효율적인 관리를 위하여 각급 국회의회의 속기록을 근거로 가이드라인 위반사항을 육하원칙에 따라 기록하는 시스템 마련이 필요하다. 그리고 다양한 방식을 통하여 정기적으로 이를 의무적으로 국민에게 투명하게 공개해야 한다. 가이드라인 위반에 대한 벌칙 내용 역시 국회법에 그 근거조항을 두고 자세한 사항은 국회 규칙으로 세부적이고 명확하게 정할 필요가 있다. 특히 최근 국회에서 SNS 관련 구체적인 가이드라인을 합의해 이 역시 함께 국회 규칙으로 정할 필요가 있을 것이다.

그리고 현재 유명무실화한 윤리실천규범 및 윤리특위 정비와 관련한 제도적 접근 방안을 정리하면 다음과 같다. 국회의원 윤리실천규범을 개정하거나 ‘국회윤리규칙’을 별도로 제정하는 등의 방법을 통해 선언적이고 추상적으로 구성된 국회의원 윤리실천규범을 보다 구체화하고 세분화하는 등 대폭적인 정비가 필요하다. 의원 직무 수행 시 지켜야 할 「국회의원 의사규칙」, 「행위규범 백서」를 만들어 구체적으로 규정하는 내용의 윤리규칙을 제정하는 것 역시 하나의 방안으로 고려해 볼 수 있다.

윤리특위(이하 ‘윤리위’) 기능을 제대로 작동할 수 있도록 정비해야 한다. 윤리특별위원회를 구성할 때 초선이나 비례대표 의원들로 구성하는 관행에서 벗어나 의장 또는 부

의장이 위원장을 맡고 각 당의 원내대표를 비롯한 중진 의원들을 참여하도록 해야 할 필요가 있다. 또한 현재 비상임위원회인 윤리위원회를 상임위원회로 전환하고, 윤리감찰관(Parliamentary Commissioner for Standards) 제도를 신설하는 방안도 함께 고민해보아야 할 것이다.

윤리심사자문위원회의 구성과 권한에 있어서도 중립성과 자율성을 강화할 수 있도록 자문위원 8명 중 절반은 각 교섭단체의 대표의원이 추천하는 현행대로 하되 나머지 절반은 공익단체나 협회의 추천을 받아서 의장이 위촉하도록 해야한다.

완전하게 독립성을 보장하는 방법은 본래 없지만, 사회적 경험으로 볼 때 현직 판사를 중심으로 학자, 시민운동가들로 구성하는 것이 바람직할 것이다. 이때 정파성과 거리를 두고 공정성을 유지할 학자와 시민운동가를 선별할 방법을 잘 연구할 필요가 있다. 이 센터에는 위원들을 보좌하여 특히 사실조사를 하는 상근직원들의 공정성과 중립성을 잘 보장할 방법도 연구해야 할 것이다.

더 나아가 국회의원의 직권남용(이른바 ‘갑질’), 폭언과 막말, 가짜뉴스 유포, 성 윤리 위반 등에 대해서는 국회의원의 관여를 배제하는 독립적인 ‘국회윤리감시센터’를 국회의장 직속으로 두어 윤리위처럼 국회의원 징계 권한을 주지는 않되 조사와 판단 권한을 주고 사실 확정 후 윤리규정 위반 시 그 정도에 상응한 벌점(교통위반 스티커와 유사한 방식)을 주는 방안을 고려해 볼 필요가 있다.

윤리 분야에서의 ‘깨진 유리창’ 현상의 악순환을 끊기 위해서는 윤리규제의 자율적 원칙을 존중하면서 의원들에게 개선의 압박을 효과적으로 줄 수 있는 독립적 기관인 국회 윤리감시센터의 설치를 적극적으로 검토할 것을 제안한다.

국회의원의 책임성 강화를 위한 제도적 접근방안을 정리하면 다음과 같다. 불체포특권은 회기 중 체포(구류구금 등 모든 신체의 구속)되지 않을 권리를 보장함으로써 의정활동의 독립성과 공백을 방지하는 위한 것이다. 하지만 헌법적 보호장치를 의원들이 부당한 회피 수단으로 이용하는 것이 근본적 문제이다.

해외 사례의 경우, 미국은 예비심사절차를 거쳐 구속 사유를 심사받는 장치를 마련하되 형사소송은 예외로 둔다. 일본은 체포전치주의를 취하지만 국회 동의 없는 의원 체포는 불가능하다는 점에서 우리와 유사하다. 반면, 독일은 체포동의요청이 있는 경우

특권관리위원회에 회부하도록 하고 있다.

이를 해결하기 위한 제도적 개선방안은 다음과 같다. ① 72시간 내 체포동의안이 미처리 시, 동의한 것으로 간주하는 이른바 자동 체포동의안 규정을 신설하는 것이다. 이른바 ‘동의 추정’의 원칙의 제한 입법도 시행해 볼 수 있다. 또 ② 체포동의안 심사기준을 법률로 규정하는 것이다. 의장이 체포동의안 심의를 위하여 필요하다고 인정하는 경우, 윤리심사위원회가 1주일간 조사한 후 그 결과를 보고하도록 하고, 그 이후 표결이 이루어지도록 한다. ③ ‘의정활동특별윤리심사위원회’(가칭 ‘의정특위’)를 상설 기구화하고, ④ 국회 내부조사권을 발동하여 사건의 중대성, 체포 필요성 등을 파악하고, 이에 관한 정보를 의원들에게 제공하는 절차를 도입해야 한다.

면책특권은 국회의원이 직무상 행한 발언과 표결에 관하여 국회 외에서 책임을 묻지 않는 헌법상 보장된 고유권한이다. 그렇다 보니 국정감사 등 상대방의 모욕행위, 공무상 기밀의 누설 위반 등 윤리심사 및 징계가 가능함에도 직무상 이유로 면책되는 것이 근본적인 문제이다. 이는 앞서 제시한 바 있는 윤리성 강화를 위한 제도적 접근 방안에서 제시한 방안이 하나의 대안이 될 것이라 생각한다.

이러한 기초 위에서 추후 사회적·정치적 합의를 통하여 도입을 검토할 만한 제도적 개선 방안을 제안하고자 한다. 그것은 ‘국회의원 품위규범’ 제정과 ‘미래협치특별위원회의 제도화’로 집약할 수 있다. 첫째, 국회의장 또는 앞선 제안에 따라 상임위 전환과 외부인사 참여 등으로 독립성과 권한이 보장된 윤리특위를 중심으로 ‘국회의원 품위규범’ 제정을 제안한다. 국회의원의 품위유지와 관련한 규정은 “「국회법」, 제25조(품위유지의 의무)”, “「국회의원윤리실천규범」, 제2조(품위유지)”, “「국회의원윤리강령」, 1항”에 선언적인 수준에서 명시되어 있다.

민주주의는 강제나 협박이 아닌 합리적인 설득과 말의 힘을 통해 작동하는 체제이다. 말과 행동이 나쁘면 민주 정치는 권위를 상실하게 된다. 국회의원은 시민의 적법한 대표이자 입법자로서, 국회의원이 품위와 권위를 잃으면 그를 지지한 시민이 모멸받는 것이 민주주의이다. 시민적 정중함과 예의(civility)는 동료 시민들 사이만이 아니라 국회의원들 사이에 더 절실하게 요청되는 덕목이다.

그러나 처벌이나 징계 중심의 기존 접근은 국회의 권위를 스스로 떨어뜨리는 접근인 동시에, 입법자가 가진 주권적 행위를 위협할 수 있다. 그보다는 국회와 의원 스스로가

더 나은 말과 행동의 규범을 형성, 발전시킴으로써 시민으로부터 신뢰를 얻음은 물론 민주주의 교육자로서 합당한 역할을 할 수 있어야 한다.

미국의 ‘의사규칙 17장’, ‘제퍼슨 매뉴얼’과 같이 의원의 발언과 행위에 관련된 규범을 대한민국 국회도 갖는 것이 필요하다. 미국 의회는 하원 의사규칙, 제퍼슨 매뉴얼, 하원 선례집, 하원 업무편람 등을 통해 정치언어의 구체적 기준과 제한 조치들을 자세히 정리하고 있다. 그 외 독일과 프랑스, 영국 등 대부분의 선진국에서도 명예훼손적 비방이나 모욕, 선동, 회의 방해 등에 대해 강력한 규제 장치와 자정 노력들을 진행하고 있다.

이제는 우리도 대한민국 국회에 맞는 품위규범을 검토할 필요가 있다. 품위규범에 포괄할 사항으로는 ▲ 의제의 심의와 결정을 어렵게 하는 말과 행동 절제 규범(의제와 무관한 제안이나 논의를 제한하는 규범), ▲ 동료 의원을 비난, 조롱하는 미디어 활동 절제 규범(방송은 물론 SNS 및 다양한 뉴 미디어상에서 개인적 차원의 조롱과 비난 행위 제한하는 규범), ▲ 개인의 도덕적 동기나 내면의 자율성을 억압하는 말과 행동 절제 규범(“반성하라”, “거짓말하지 마”, “당신이 공무원이야”, “사기꾼 같으니” 등 상대를 도덕적으로 정형화하는 언어 행위 제한하는 규범), ▲ 절대주의적이고 권위주의적인 언어 절제 규범(“당장 제출하라”, “절대 용서 못 한다”... 등 억압적인 언어 행위를 절제하는 규범), ▲ 장애인, 여성, 성적 취향, 결혼 다양성 위협하는 비유 금지(무의식적으로 사용하는 통상어가 소수 집단을 비하하거나 야유하는 효과 낳지 않도록 절제하는 규범), ▲ 욕설, 저속어 금지(과거에는 찾아보기 힘들었으나 최근 사례가 나타나고 있는 욕설, 저속어 사용 절제 규범) 등이 있을 수 있다.

품위 규정 작성 방안의 하나로, 윤리 특위를 중심으로 품위규범 마련하고 발전시키는 방안이 있을 수 있다. 기존 윤리 특위가 처벌과 징계 중심으로 접근됨으로써, 마치 마치 못해 처벌하고 징계하는 듯한 부정적 인상을 주어 온 것에서 탈피해, 미래 지향적이고 건설적인 품위와 명예 규범의 형성 및 발전을 위한 자발적 활동으로 전환하는 계기를 마련하는 방안이다. 다른 하나는, 국회의장 중심으로 품위규범 안을 마련하는 방안이다. 실권 없는 국회의장의 역할을 국회의 권위와 명예를 세우는 데 기여하는 ‘규범 형성자’로 바꾸고, 매 국회 회기마다 의원의 말과 행동의 품격이 점차 나아지는 방향을 이끄는 ‘의회 지도자’로서의 면모를 일신하는 방안이다.

품위규범을 통해 대한민국 국회의 권위와 명예를 바로 세우는 노력이 필요하다. 초선 의원에 대한 교육 자료 및 기존 의원들에 대한 재교육 기회를 마련하고 모두가 공유하는 국회의 품위와 전통 확립의 계기 마련이 필요하다.

둘째, 한국사회의 미래와 관련된 여야 공통 관심 사안을 논의해 결정하는 ‘미래협치 특별위원회의 제도화’를 제안한다. 상임위원 견제와 감사 중심의 의원 활동은 결국 ‘행정부 중심 국가 운영’에 대한 사후적이고 소극적인 대응의 형태를 띠 수밖에 없고, 결과적으로 행정부 강화에 기여하는 의도하지 않은 효과를 낳는다. 국회가 정부 정책을 이끌고 기획하고 주도하는 권능을 갖지 못하는 한 변화는 기대하기 어렵다. 의회의 권능을 확대하기 위해서라도 갈등과 대립이 불가피한 현 위원회 구조와는 별도로 협치와 공동 통치의 위원회 공간을 열고, 이를 통해 행정부를 민주적으로 통제할 수 있는 역할을 강화해가는 노력이 중요하다.

민주 정치의 모든 사안이 여야 사이의 공격과 방어의 방식으로 이루어져야 하는 것은 아니다. ‘행정부의 기본계획서’에 상응하는, 국회 차원의 국정 기획과 방향성의 제시가 필요하다. 민주 정치는 공익을 누가 더 잘 실현할 수 있는가를 둘러싼 경쟁 체계를 지향한다. 그 가운데 한국사회의 미래를 위한 협치와 공동 통치의 의제와 사안도 존재한다. 적어도 이 사안에서는 여야, 진보 보수를 떠나 ‘공통의 기반(common ground)’을 가져야, 정치적 갈등과 경쟁이 공익 실현의 엔진이 될 수 있다. 모든 것을 두고 싸우는 것은 민주 정치의 가치나 이상과도 맞지 않는다. 고령 사회, 지방 소멸, 4차산업과 기술 환경 변화, 기후변화, 미세먼지는 물론, 재정과 정부 역할, 노사관계와 한국형 복지국가 모델 등 많은 의제에 여야 공통의 관심과 노력, 합의가 필요하다.

이 장이 제안하는 미래협치특위 구성과 운영 방법은 다음과 같다. 국회의장 취임과 동시에 교섭단체 대표들과 협의해 한시적 미래협치특위를 구성하도록 한다. 이를 위해서는 국회의장의 권한을 확대할 필요가 있지만, 교섭단체의 동의를 통해 일종의 규범과 전통으로 자리 잡게 할 수도 있다. 2년을 주기로 소집된 미래협치특위는 교섭단체의 원내대표와 정책위 의장을 중심으로 20명 안팎의 의원으로 구성하되, 한국 사회의 미래와 관련한 여야 공통 관심 사안을 논의해 결정한다. 필요한 경우 소위를 설치해, 분야별 미래협치의제에 대한 실질적 합의 기반을 보강할 수 있을 것이다.

미래협치특위에서 대한민국 미래협치 의제를 선정하면 국회미래연구원은 행정부의

기본계획서에 대응하는 “미래협치 기본계획서” 작성을 하고, 이를 2년 뒤에 다시 설치 될 다음번 미래협치특위에 보고하도록 한다. 보고를 받은 미래협치특위는 새로운 의제를 선정하거나, 기존의제에 대한 확대, 보완을 다시 결정할 수 있을 것이다. 필요하다면 미래협치특위의 성과에 따라 상설화를 검토할 수도 있다. 상설화한 미래협치특위에서는 행정부의 기본계획서와 국회미래연구원의 기본계획서를 검토할 수 있는 상설 분과를 운영하도록 한다. 이러한 노력을 통해 상임위별 견제와 감사 중심의 소극적 의원 활동에서 벗어나 적극적이고 주도적인 국회의 사회적 어젠다 주도 능력을 확보해야 한다. 그래야만 의회 내 정당 간 경쟁과 협력을 통한 의회 정치, 의회 민주주의 발전의 기초를 다질 수 있다.

제8장

국회, 권한과 역량

제1절 행정입법에 대한 국회의 관여

제2절 예산법률주의

제3절 국회의 회계감사 권한

제4절 독립적인 과학기술평가기구(OTA) 설치

제5절 정당 정책연구소 강화 및 국회 기능 연계 방안

제 1절

행정입법에 대한 국회의 관여

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 행정입법의 현황과 과제

절대왕정국가에서 근대민주주의국가로 발전해오면서 ‘시민혁명’과 ‘선거혁명’을 거쳐 이루어낸 근대민주국가체제는 존립 기반으로 권력적 정당성을 입법 과정에 두고 권력 분립과 대의제를 민주주의 수호를 위한 제도적 필수 장치로 사용했다(조원제, 2015). 즉, 민주국가는 행정부 대비 입법부의 상대적 우위에 기초를 둔 입법국가의 확립을 지향하며, 행정조직과 활동에 대해 국회가 제정한 법률에서 가능하면 상세하게 정하는 것을 요청하고 있다(조원제, 2015). 기본적으로 헌법 40조에 규정하는 바와 같이 입법(권)은 국회에 속한다. 본질적으로 법을 제정하는 곳은 국회지 행정부가 아니다.

한편, 헌법 제75조에서 “대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 대해 대통령령을 발할 수 있다”고 규정하고 있다. 즉, 법률 위임에 따른 대통령령을 통해 행정부가 법규명령을 만들어 낼 수 있다는 행정입법을 인정하고 있다. 더 나아가 헌법 제95조에서 “국무총리 또는 행정각부의 장은 소관 사무에 대하여 법률이나 대통령령의 위임 또는 직권으로 총리령 또는 부령을 발할 수 있다”고 규정하고 있다. 즉, 대통령령에 이어 국무총리와 각 부처 또한 법규명령, 즉 행정입법을 할 수 있다고 인정하고 있다. 즉, 국회와 법률의 위임에 의해 대통령령, 총리령, 부령 등으로 대통령과 행정부가 행정입법을 할 수 있음을 폭넓게 인정하는 것이다.

이러한 행정입법은 사회국가 발달로 인해 행정기능이 팽창, 전문화됨에 따라 사회 변화에 탄력적으로 대응하기 위해 입법으로서 필요성이 정당화된 것이다. 일반적으로 위임입법의 필요성은 ① 국회의 전문적 기술능력 한계, ② 국회의 시간적·상황적 즉시 대응능력 한계, ③ 국회의 지방적·지역적 사정의 고려 한계 등 크게 3가지를 꼽는다(조원제, 2015).

그러나 현대국가에서 행정권 강화가 법률유보가 아닌 행정유보까지 가고 있다는 우려가 커지고 있는 반면, 행정입법에 대한 의회 통제는 약해지고 있는 현실이다(권영호, 2016). 행정입법이 무분별하게 쏟아지는 상황에서 현재 국회는 실제 법률안 처리를 하고 있지만, 국민들이 체감하기 어렵고, 또한 여야 대립적 갈등 상황에서 처리해야 할 법안들을 처리하지 않고 산적하면서, 존재 이유이자 독자적 권능인 입법권이 무색하게 되고 있다(성중탁, 2018). 이렇게 되면, 입법-사법-행정이라는 삼권분립의 큰 틀에서 행정부가 사실상 입법 기능까지 도맡아 하면서 과도한 행정부 독주와 더불어, 민주주의는 형식화하고, 국민의 기본권까지 위협될 수 있다(성중탁, 2018).

‘행정입법(行政立法)’이란 행정권에 의하여 법규를 정립하는 것 또는 그 법규를 말한다(김승렬, 1995). 행정기관이 행정의 정책 목적을 법적으로 실현하는 작업이며, 제반 행정 정책 목적의 일반적·추상적 법규범 정립 작용을 의미하는 것이라고 할 수 있다(채향석, 2017). 일반적으로 행정입법은 중앙정부에 의한 입법을 일컫지만, 광의의 개념으로 보자면 지방자치단체의 자치입법도 행정입법으로 포함할 수 있다. 행정입법은 입법권을 국가기관에 위임한다는 의미에서 위임입법이라고 불리며, 국회의 입법권을 전제로 한다는 점에서 종속입법, 준입법 등으로도 불리기도 한다.

행정입법은 국회가 정한 법률의 집행을 위해 정부가 세부 사항을 정하는 것으로 법규로서의 성질을 갖는지 여부에 따라 구속력이 있는 법규명령과 대외적인 구속력이 없는 행정규칙으로 구분된다. 법규명령에는 △대통령의 긴급명령, 긴급재정·경제명령(헌법 제76조), △대통령령(헌법 제75조), △총리령·부령(헌법 제95조), △「감사원법」 제52조에 근거한 감사원규칙 등이 있다. 행정규칙에는 행정기관의 △사무분장규정, △사무처리규정, △훈령·지시·예규 등이 포함된다. 다만 행정규칙이라 할지라도 법령보충적 행정규칙²²⁴⁾의 경우에는 대외적 구속력을 갖는 법규명령으로서 기능한다.²²⁵⁾ 이 중 가장 일반적인 행정입법은 대통령령과 총리령 및 부령이다. 특히 대통령령은 법률에서 구체적인 범위를 정하여 위임한 사항과 법률의 집행을 위하여 필요한 사항에 관하여 대통령령이 발하는 것으로 보통 ‘시행령’이라 불린다(김승렬, 1995).

224) ‘법령보충적 행정규칙’은 법령의 직접적인 위임에 따라 행정기관이 그 법령을 시행하는 데 필요한 구체적인 사항을 정한 경우, 그 제정형식이 고시, 훈령, 예규, 지침 등이라도 상위 법령의 위임한계를 벗어나지 아니하는 한, 상위 법령과 결합하여 대외적인 구속력을 갖는 법규명령으로서 기능한다.

225) 국회 법제실(2016), pp. 3~4.

행정입법의 법률적 근거는 「헌법」 제75조와 「헌법」 제95조에 근거해 행정부에 주어진 권한이다. 헌법 제75조는 “대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 대통령령을 발할 수 있다.”고 명시하며, 헌법 제95조에는 “국무총리 또는 행정각부의 장은 소관사무에 관하여 법률이나 대통령령의 위임 또는 직권으로 총리령 또는 부령을 발할 수 있다.”고 규정한다.

1996년 정기국회에서 제정된 행정절차법에 의한 행정상 입법예고제도와 1997년의 행정입법의 국회제출제도 및 2000년의 행정입법의 국회검토제도가 도입되어 현재에 이르고 있다(김현태, 2016).

3권분립의 원칙에 따라 입법권은 국회의 고유한 권한이다. 그러나 현대사회는 행정의 복잡성과 다양성에 대한 요구로 입법부가 제정하는 법률만으로는 실효성 있는 행정수요를 감당하기 어렵다. 국회입법은 상대적으로 많은 시간을 소요하고, 사회 변화에 신속히 대응하기도 어렵다. 변화되는 사회의 흐름에 맞게 모든 사항을 법률로 명문화한다는 것도 불가능하다. 이에 행정입법은 사회국가의 발달로 인한 행정기능의 확대·전문화 현상에 따른 사회 변화에 탄력적으로 대응하기 위한 입법으로서의 필요성의 인식이 정당화되고 있다(성중탁, 2018). 법률의 위임에 따른 법률의 집행을 위하여 행정기관이 구체적이고 상세한 사항은 행정입법을 통해 보충하는 것이다. 세부적이고 기술적 사항에 대한 규율은 입법권이 아닌 행정권을 통한 규율이 보다 효과적이다.

그럼에도 불구하고 현행 헌법 제40조는 “입법권은 국회에 속한다”라고 규정하며 국회의 고유한 입법권을 규정하고 있다. 즉 “국민의 권리·의무의 형성에 관한 사항과 국가의 통치조직·작용에 관한 기본적인 본질적인 사항은 반드시 국회가 정하도록 하고 있는 헌법의 이념이다.”²²⁶⁾ 따라서 국회 중심의 입법주의하에서는 행정입법이 상위법에 근거하지 않거나 본질적인 내용이 모법(母法)에 저촉되지 않아야 한다. 행정입법은 국회의 입법권으로부터 파생한 제한적 권한이기 때문이다. 행정입법이 국회의 입법권을 훼손하지 않는 범위 내에서 제한적으로 행사되어야 한다. 이는 ‘위임명령’²²⁷⁾으로서, 행정입법이 갖는 한계이다. 국회 법제실은 “입법부가 행정부에게 행정입법을 위임하는

226) 국회 법제실(2016), p. 6.

227) 국회 법제실(2016), 「제19대국회 행정입법 분석·평가 사례」, pp. 4~5. 행정입법 중 법규명령은 다음과 같은 위임명령의 한계를 갖는다. 첫째, 일반적·포괄적 위임의 금지. 둘째, 국회 전속적 입법사항에 대한 위임금지. 셋째, 처벌규정의 위임금지. 넷째, 조세의 종목과 세율 등에 대한 위임의 제한. 다섯째, 재위임의 한계이다.

때에도 의회의 고유한 입법 기능이 무력화되지 않도록 행정부가 행정입법 수권의 한계를 지켜야 한다.”고 지적한다. 228)

국회는 행정입법이 모법에 위반되지 않도록 그 한계를 적절히 통제해야 한다. 행정입법에 대한 통제제도는 △의회적 통제, △행정적 통제, △사법적 통제로 구분해서 살펴볼 수 있다. 의회적 통제는 직접적 통제로 행정입법에 대한 의회제출제도 및 의회검토·통보제도와 의회의 동의, 승인권 유보제도를 두고 있다. 행정적 통제는 행정감독권과 「행정절차법」, 「행정심판법」에 따른 통제제도를 두고 있다. 사법적 통제는 행정입법의 위헌과 위법여부를 법원과 헌법재판소가 판단하는 통제제도를 두고 있다.

행정국가화 현상으로 복지를 비롯한 행정기능이 질적 양적으로 폭주하고 있는 오늘날 행정입법은 불가피한 정도가 아니라 이미 국회입법을 압도하고 있는 것이 현실이다. 229) 실제 국가법령정보센터에 의하면, 법령 종류별로 구분하면 전체 법령은 총 5,066건으로 헌법을 비롯해 법률 1,664건, 대통령령 1,724건, 그 외 총리령 등 하위법령 1,678건로 구성되어 있다. 230) 법률이 전체의 30%인 반면, 대통령령 등 하위법령이 70%에 이른다.

그러나 종래의 행정입법에 대한 통제는 주로 사법적 통제가 중심이었다. 그러나 사법적 통제는 구체적사건에서 행정입법이 헌법이나 법률에 위반되는지 여부가 재판의 전제인 경우에만 심사하는 사후적·간접적 통제이므로 그 구제가 늦어지거나 불완전한 가능성이 있다. 231) 또한 헌법재판소에 의한 통제 역시 사후적·간접적 통제이며, 헌법소원은 보충성 등 전제요건을 충족해야만 청구할 수 있다는 한계가 존재한다. 232) 행정입법이 의회유보의 원칙 233) 차원에서 국회에 의해 위임된 입법이라는 점, 사법적 통제는 사후적 통제라 사전에 국민의 권익 침해가 방지될 수 있다는 점 때문에 국회에 의한 행정

228) 국회 법제실(2016).

229) 김선택(2019)에 따르면, “미국의 경우 연방법전은 35권 정도인데 반하여 연방규칙전은 200권을 훌쩍 넘고 있다”고 한다. 독일의 경우에도 “전체 법령의 3분의 2를 넘고 있다”고 하니 행정입법이 법률의 2배를 넘는다.

230) 국가법령정보센터 홈페이지, <http://www.law.go.kr/lsSc.do?tabMenuId=tab18&query=> (2019. 09. 01. 검색).

231) 국회 법제실(2016), p. 9.

232) 국회 법제실(2016), p. 9.

233) 위키백과, “법률유보(法律留保)의 원칙이란 일정한 행정권의 발동은 법률에 근거하여 이루어져야 한다는 공법상 원칙이다. 법률유보는 인권의 내용이나 그 보장의 방법 등의 상세한 것은 법률로 정하지 않으면 안 된다는 의미의 규율유보, 인권을 제약하는 경우에는 반드시 법률에 의하지 않으면 안 된다는 제한유보가 있다. 법률유보의 원칙은 헌법상 민주주의 원리, 법치주의 원리, 기본권보장 원리에서 도출되는 원리이다.”, (https://ko.wikipedia.org/wiki/%EB%B2%95%EB%A5%A0%EC%9C%A0%EB%B3%B4%EC%9D%98_%EC%9B%90%EC%B9%99).

입법 통제가 바람직하다. 의회 차원의 심사가 정치적 심사이면서 사전적 심사라면, 법원 차원의 심사는 사법적 심사이며 사후적 심사로서의 의미가 크다.

행정입법에 대한 의회 통제의 당위성은 첫째로 민주적 정당성 제고, 둘째로 의회중심주의의 정착, 셋째로 권력분립의 원칙에 기초한 견제와 균형, 넷째로 사법적 통제의 한계 극복이라는 차원에서 정당하다(서은철, 2017, p.22~26). 국회는 대통령령·총리령 및 부령 등이 법률의 취지나 내용에 어긋남이 없는지를 지속적으로 감시하고 감독하는 역할을 해야 한다.

「국회법」 제98조의2 제1항에서는 “중앙행정기관의 장은 법률에서 위임한 사항이나 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항을 규정한 대통령령·총리령·부령·훈령·예규·고시 등이 제정·개정 또는 폐지되었을 때에는 10일 이내에 이를 국회 소관 상임위원회에 제출하여야 한다. 다만, 대통령령의 경우에는 입법 예고를 할 때(입법 예고를 생략하는 경우에는 법제처장에게 심사를 요청할 때를 말한다)에도 그 입법예고안을 10일 이내에 제출하여야 한다.”는 행정입법 제출제도를 규정하고 있다.

또한 「국회법」 제98조의2 제3항에서는 “상임위원회는 위원회 또는 상설소위원회를 정기적으로 개최하여 그 소관 중앙행정기관이 제출한 대통령령·총리령 및 부령(이하 이 조에서 ‘대통령령등’이라 한다)의 법률 위반 여부 등을 검토하여 법률의 취지 또는 내용에 합치되지 아니한다고 판단되는 경우에는 소관 중앙행정기관의 장에게 그 내용을 통보할 수 있다. 이 경우 중앙행정기관의 장은 통보받은 내용에 대한 처리계획과 그 결과를 지체 없이 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.”는 행정입법 검토제도를 규정하고 있다.

[표 8-1] 「국회법」 제98조의 2 (대통령령 등의 제출 등)의 내용

「국회법」 제98조의 2 (대통령령 등의 제출 등)²³⁴⁾

제98조의2(대통령령 등의 제출 등) ① 중앙행정기관의 장은 법률에서 위임한 사항이나 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항을 규정한 대통령령·총리령·부령·훈령·예규·고시 등이 제정·개정 또는 폐지되었을 때에는 10일 이내에 이를 국회 소관 상임위원회에 **제출**하여야 한다. 다만, 대통령령의 경우에는 입법예고를 할 때(입법예고를 생략하는 경우에는 법제처장에게 심사를 요청할 때를 말한다)에도 그 입법예고안을 10일 이내에 **제출**하여야 한다.

② 중앙행정기관의 장은 제1항의 기간 이내에 제출하지 못한 경우에는 그 이유를 소관 상임위원회에 통지하여야 한다.

③ 상임위원회는 위원회 또는 상설소위원회를 정기적으로 개최하여 그 소관 중앙행정기관이 제출한 대통령령·총리령 및 부령(이하 이 조에서 “대통령령등”이라 한다)의 법률 위반 여부 등을 **검토**하여 법률의 취지 또는 내용에 합치되지 아니한다고 판단되는 경우에는 소관 중앙행정기관의 장에게 그 내용을 **통보**할 수 있다. 이 경우 중앙행정기관의 장은 통보받은 내용에 대한 처리 계획과 그 결과를 지체 없이 소관 상임위원회에 **보고**하여야 한다.

④ 전문위원은 제3항에 따른 대통령령등을 검토하여 그 결과를 해당 위원회 위원에게 제공한다.

[전문개정 2018.4.17.]

우리나라의 행정입법에 대한 국회통제 제도는 1997년 이후부터 지속적으로 확대해왔다. 1997년 15대 국회를 시작으로 2015년 19대 국회에서 본격화하였고, 현재까지도 논란이 진행형이다. 행정입법에 대한 국회 차원의 통제는 수차례에 걸친 국회법 개정 논의를 통해 진행하였다.

○ 1997년 1월 13일, 국회법 개정안(15대 국회)

- 15대 국회에서 처음으로 행정입법 국회제출제도 도입.
- 행정입법을 제·개정할 경우, 7일 이내에 국회에 ‘송부’하도록 규정.

○ 2002년 3월 00일, 국회법 개정안(16대 국회)

- 행정입법이 제·개정 또는 ‘폐지’될 경우, 10일 이내에 국회 상임위원회에 ‘제출’하도록 규정.
- 행정입법을 소관 상임위원회에 직접 제출하도록 명시.

○ 2005년 7월 28일, 국회법 개정안(17대 국회)

234) 국회법률정보시스템 홈페이지, <http://likms.assembly.go.kr/law/lawsLawtInqyDetl1010.do>.

- 대통령령의 입법예고안도 국회에 제출하도록 규정.
- 사유가 법률 취지 또는 내용에 합치되지 않을 경우, 행정기관에 통보하고 중앙행정기관의 장은 통보받은 내용에 대한 처리계획과 그 결과를 지체 없이 상임위에 보고.

○ 2015년 5월 29일, 국회법 개정안(19대 국회)

- 상임위원회는 중앙행정기관의 장이 제출한 사유가 법률 취지 또는 내용에 합치되지 않을 경우, 중앙행정기관의 장에 ‘수정·변경을 요구’ 할 수 있음.
- 행정기관은 ‘수정·요구받은 사항을 처리’하고 그 결과를 상임위에 보고.

제16대 국회(2000. 5. 30.~2004. 5. 29.)에서 처음 도입한 행정입법에 대한 검토제도는 필요성 및 실효성 부족으로 적극적으로 활용하지 못했다. 국회 상임위원회의 행정입법 검토 건수 대비 통보 건수는 미미한 수준이다. 서은철(2017)의 연구에 따르면, “검토대상인 법규명령 중 문제가 있어 중앙행정기관의 장에게 통보된 행정입법은 ▲제16대국회에서는 4.4%, ▲제17대국회에서는 6.2%, ▲제18대국회에서는 2.6%에 그쳤다.”²³⁵⁾

「국회 사무처 직제」 제7조(법제실) 2의 대통령령·총리령 및 부령에 대한 분석·평가에 근거하여 국회사무처 법제실에서는 행정입법을 검토하여 관련 자료를 제공하고 있다. 국회사무처 법제실 분석·평가에 따르면 18대 국회의 경우 의뢰받은 총2,572건 중 141건을, 19대 국회의 경우 의뢰받은 총3,391건 중 139건에 문제가 있다는 의견을 송부하였다(국회사무처, 2014). 제19대 국회에서의 행정입법 분석·평가 사례를 유형별로 살펴보면, ‘법령체계의 부적합’과 ‘위임범위의 일탈’ 사례가 가장 많았고, 그다음으로 ‘내용의 불합리성’이 그 뒤를 이었다.

235) 서은철(2017, pp. 76~81)에 따르면 상임위원회 차원의 행정입법 검토현황에서, 통보한 행정입법 비율은 전체 검토 대상 행정입법 중 △제16대국회에서는 4.4%, △제17대국회에서는 6.2%, △제18대국회에서는 2.6%에 그쳤다.

제19대 국회에서의 행정입법 분석·평가 사례 중 행정기관별로는 환경부와 국토교통부가 가장 많았고, 다음으로 기획재정부와 보건복지부가 그 다음으로 많았다. 이 기관들은 타 부처에 비해 영향력이 높은 기관이고 소관법령이 많기 때문이라는 분석이다.

제20대 국회에서의 행정입법 분석·평가 사례의 경우, ▲보건·복지분야(2018년 11월)와 ▲고용·노동분야(2018년 7월), ▲중소기업 및 공정거래분야(2017년 11월)에 한해서 진행되었다.

2 비교의 준거로서 주요국 의회의 행정입법 통제²³⁶⁾

행정입법이 행정부의 행정편의주의 남발로 국민의 기본권 침해와 입법부의 권한을 훼손할 수 있다는 우려 때문에 대부분의 모든 나라들이 다양한 형태의 통제방안을 도입하고 있다.

가. 미국

대통령제 국가인 미국은 행정입법에 대한 의회심사제도를 두었다. 대표적인 것이 ‘의회거부권(legislative veto)’ 제도인데 부적절한 행정입법을 무력화할 수 있는 제도로 개별 법률규정에 따라 행사하며 단원 및 양원 결의로 가능한 제도이다. 미국은 1932년 이후 50여 년간 의회거부권 제도를 유지했으나, 1983년 연방대법원의 ‘차다(Chadha) 사건’²³⁷⁾을 계기로 위헌 결정했다.

이후 미 의회는 행정입법 통제를 위한 ‘의회규칙심사’ 제도라는 새로운 제도를 도입한다. 1996년 도입된 ‘의회심사법(CRA, congressional review of agency rulemaking act)’이 대표적이다. 행정부는 행정입법 제정 시 시행 60일 전에 의회에 행정입법안을 의무적으로 제출하는데 연방의회와 감사원에 행정입법과 함께 서면보고서(규정안, 규정

236) 주요국 의회의 행정입법 통제 사례 내용은 국회운영위원회 김승기 수석전문위원의 『국회법 일부개정법률안 검토보고서』의 내용을 요약 발췌한 자료임.

237) 1983년 ‘차다(Chadha) 사건’은 문제를 일으키지 않은 장기거주 불법체류자에게 추방을 유예해 주는 이민법에 대해 의회가 거부권을 행사하자, 연방대법원이 이민귀화국의 손을 들어줌으로서 위헌판결이 났다. 연방대법원은 의회의 거부권 행사가 삼권분립과 양원제 원칙에 위배되며, 대통령의 거부권에 부합하지 않다고 지적했다.

의 취지, 규정의 발효예정일을 포함)를 제출하도록 규정한다.

특히 주요규칙에 대해서 감사원장은 제출받은 날로부터 15일 이내에 의견서를 첨부하여 연방의회에 보고한다(박종보, 2015). 상하원의 의원은 행정입법에 대해 양원 합동 불승인결의안 제출이 가능하고, 불승인결의안은 10시간의 토론절차를 거친 뒤 원안표결에 들어간다. 물론 불승인결의 자체로 효력이 발생하는 것은 아니고 대통령의 서명이 있어야 가능하다.

미 의회 관리예산국(OMB, Office of Management and Budget)은 행정입법을 경제적 영향 정도에 따라 ‘주요규칙’과 ‘비주요규칙’으로 구분하고 있다. 주요규칙의 경우 의회 제출 이후 60일간 효력 발생이 유보되는 반면에, 비주요규칙은 정해진 시기에 효력이 발생한다. ‘주요규칙’에 대해서는 심사를 통해 양원이 결의해야 시행이 가능하도록 하는 등 엄격하게 통제한다.

불승인 행정입법에 관해서 대통령은 불승인결의안 거부권(veto)을 행사할 수 있는데, 대통령이 거부권을 행사할 경우 양원 각각 3분의 2 이상이 찬성하면 비토가 불가능하다. 미국의 경우, 의회에 보고된 행정입법 중 의회로부터 불승인되는 행정입법은 거의 없고 막강한 권한에 비해 의회 통제가 매우 관대한 경향을 보인다.

김선택(2019)의 연구에 따르면, “미국에서는 행정입법 과정 자체에서 의회의 소관 상임위원회와 꾸준히 의견을 교환하는 관행이 구축되어 있어서 의회의 입법 취지에 반하는 행정입법은 거의 성립할 수 없다는 점도 유의하여야 한다.”고 지적했다.(김선택, 2019).

나. 영국

의회중심주의를 채택하고 있는 영국은 행정입법에 대한 의회의 관여와 통제가 구체적이다. 우선 영국은 개별 수권법률에서 행정입법 제정 시 의회 제출을 의무화하도록 규정하고 있다. 의회는 행정입법에 대한 사전적 통제수단을 두고, 일부 행정입법에 대해서는 승인권을 보유하고 있으며, 행정입법을 무효화할 수 있는 권한도 보유하고 있다.

영국은 행정입법을 전담하여 심사하는 ‘행정특별위원회’를 설치하여 운영하고 있으

며, 개별 수권법률에서 다양한 행정입법 통제절차를 두고 있다. 절차적으로는 “의회에 제출할 의무만 부여하는 단순제출, 행정입법을 폐지하는 거부결의, 효력을 발생시키는 승인결의, 행정입법안을 의회에 제출해 효력을 발생시킬 수 있도록 하는 초안제출 등의 절차들이 있다.”²³⁸⁾ 이 중 가장 많이 활용되는 절차는 ‘거부결의’ 절차이고, 그다음으로 ‘초안제출’ 절차이며 ‘승인결의’ 절차는 강력한 효력을 가지지만 적극 활용하지는 않고 있다.

[표 8-2] 행정입법 통제 절차 유형

구분	승인결의 절차	폐지의결 절차	단순제출 절차	초안제출 절차	절차배제
효력 발생 시점	본회의 승인결의 이후 효력 발생	제정 즉시 효력 발생, 상원 또는 하원의 폐지 의결 시 효력 상실	제정 즉시 효력 발생, 법안의 의회제출로 절차 종료	본회의 승인결의 이후 효력 발생, 폐지의결 이후 자동 폐기	제출 없이 효력 발생

*출처: 김승기(2018), p. 13.

제출된 행정입법은 하원의 경우 하원위임입법위원회(Delegated Legislation Committees, DLC)가 담당하고, 상원의 경우 상원행정입법검토위원회(Secundary Legislation Scrutiny Committee - House of Lords, SLSC)가 담당한다. 그리고 상하원 합동행정입법위원회(Joint Committee on Statutory Instruments, JCSI)는 해당 행정입법의 합법성, 모법의 위임권한 일탈 여부를 검토하고 있다.

하원위임입법위원회는 행정입법의 이점(merit)에 대해 심사하고, 상원행정검토위원회는 정책적 내용을 주로 검토한다. 그리고 상하원 합동행정입법위원회는 합법성에 관한 사항을 주로 심사하는 등 각각의 역할을 구분하여 운영하고 있다.

다. 독일

의원내각제를 채택하고 있는 독일은 기본적으로 의회 중심의 입법주의를 채택하고 있어서 행정부에 입법권을 위임하는 것에 대해 부정적이다. 상당히 제한적으로만 행정입법을 허용하는 등 의회 통제가 강력하다. 독일 기본법 제80조에 행정입법의 근거와

238) SBS 취재파일(2015. 06. 02), 「행정입법에 대한 국회의 통제, '3권 분립' 위반이라지만」, <https://news.v.daum.net/v/20150602104514202>, (2019.11.7. 검색)

요건을 규정한다. 독일 기본법은 “행정입법에 위임을 할 경우 제80조 제1항에 따라 수권의 목적, 내용 및 범위를 수권법률에 명확히 규정하도록 일정한 제한을 둔다. 일정한 경우 행정입법에 대한 동의와 폐지 등을 의결도록 하며, 의회가 동의의 대상인 행정입법을 연방정부에 제출함으로써 행정입법에 대한 의회 통제권을 실질적으로 보장하고 있다.”(홍선기, 2015).

독일의 행정입법에 대한 통제는 사전적 통제의 형태로 실시한다. 행정입법에 대한 의회의 통제가 개별 위임법률에서 구체적으로 이를 명시하기 때문이다. 독일은 행정입법 통제수단으로 연방 참의원의 동의를 통해 효력을 갖는 ‘동의권 유보’, 행정입법 공포 전에 의회가 내용수정을 통해 승인하는 ‘수정권 유보’, 행정입법 시행 후라도 의회의 결정으로 이를 폐지할 수 있는 ‘폐지권 유보’ 제도를 두고 있다. 그 외에 행정입법 제정 전 본회의 또는 위원회에서 청문을 실시하기도 한다.

연방하원회의규칙(Geschäftsordnung des Bundestages) 제92조(법규명령(Rechtsverordnungen)는 위임된 법규명령(안)에 대하여 의회의 동의를 얻어야 하거나 의회가 거절할 수 있는 경우, 의회에 제출된 법규명령(안)에 대해서 해당 상임위원회는 보고서를 제출하고 다음 회기에서 이를 안건으로 처리한다.

라. 프랑스와 일본

분권형 대통령제인 프랑스는 헌법 제37조에 동 헌법 제34조에 열거된 법률 사항을 제외하고는 정부의 독점적 영역인 행정입법으로 정하는 사항으로 규정하고 있다. 따라서, 프랑스 의회는 행정입법에 대한 검토·통제 권한을 가지고 있지 않고, 행정입법에 대한 통제 권한의 대부분이 사법부에 있다. 다만 “수권법률에서 정한 기한 내에 법률명령을 승인하는 법률안을 의회에 제출하지 않으면 법률명령은 무효로 본다.”는 헌법 38조 2항이다(김재광, 2015).

의원내각제를 채택하고 있는 일본은 헌법의회가 행정입법을 통제하기 위한 법률 규정 자체가 부재하다. 긴급재해사태, 건강보험의료비와 관련한 규칙 등 일부 행정입법에 대하여만 제한적으로 관여하는 절차를 마련하고 있다. 사법부를 통해서 행정입법이 통제받고 있다.

[표 8-3] 행정입법 검토 제도관련 해외 사례

국 가	주요 내용
미 국	• 양원의회의 합동불승인의결을 통하여 행정입법의 효력이 발생하지 않도록 법적 구속력 부여. • 행정입법을 경제적 영향 정도에 따라 구분하여 주요한 행정입법(주요규칙)에 한하여 보다 엄격한 통제. • 전문성 있는 소속 기관(감사원) 활용.
영 국	• 행정입법을 전담하여 심사하는 특별위원회 설치. • 개별 수권법률에서 행정입법 통제절차로서 승인의결절차, 폐지의결절차 등을 규정.
독 일	• 개별 수권법률에서 동의유보, 변경유보, 폐지유보 등 다양한 방식의 유보 규정. • 행정입법 제정 전 본회의 또는 위원회에서 청문 실시.
프랑스	• 의회 통제가 아닌 사법적 통제(행정법원 제소) 중심.
일 본	• 의회의 행정입법 사전적 통제절차 미비. • 일부 행정입법을 사후승인하거나 의회에 보고.

*출처: 김승기(2018), p. 13.

이상의 검토를 볼 때, 행정입법의 통제제도는 각 국가의 권력 구조와 정부 형태, 역사적 맥락에 따라 상이한다. 의원내각제를 채택하고 있는 영국과 독일의 경우 행정입법에 대한 통제 강도가 높고 통제 방식도 다양하다. 반면에, 대통령제를 도입하고 있는 미국과 프랑스의 경우 행정입법에 대한 통제 강도가 의원내각제 국가보다 상대적으로 낮고 제도적 활용도가 낮다.

각 국가별 행정입법에 대한 의회통제 제도와 우리나라의 제도를 비교한 시사점 및 차이점은 아래의 표와 같다.

[표 8-4] 미국과 한국의 행정입법 차이점

구분	미국	한국
기본 특징	의회결의로 법적구속력(○)	단순통보로 법적구속력(×)
제출 방식	편익분석안 등 각종 정보 제공	단지 행정입법안만 제출
심사 방식	주요법령과 비주요법령 구분 (주요법령 강한 통제 적용)	법규명령과 행정규칙 제출 (법규명령만 상임위 검토 진행)
전문성	전문성 있는 회계감사원(GAO) 보고서 제출	상임위 전문위원실 검토보고서 제출

미국은 양원 의회의 결의로 행정입법의 효력이 발생하지 않도록 하는 강력한 법적 구속력이 있지만, 우리는 소관 중앙행정기관에 통보만 하고 법적구속력이 없다는 차이가 있다. 우리는 단지 행정입법안만 제출하면 되지만, 미국은 완전한 비용편익 분석안까지 제출하는 등 각종 입법정보를 제공해야 한다. 미국은 주요규칙과 비주요규칙으로 구분하여 주요규칙에 관해서는 별도로 제출받아 강한 통제절차를 적용한다. 반면에 우리는 법규명령과 행정규칙을 모두 제출하도록 하지만, 상임위원회에서는 법규명령만 검토를 진행하는 차이가 있다. 또한 미국은 전문성 있는 회계감사원(GAO)의 보고서를 제출하도록 하지만, 우리는 상임위원회에서 활동하는 전문위원의 검토 보고를 제출받는 수준에 그치고 있다.

[표 8-5] 영국과 한국의 행정입법 차이점

구분	영국	한국
기본 특징	통제 의지 강하고 적극적 다양한 직접 통제 절차 확보 (단순제출, 거부결의, 초안제출)	통제 의지 약하고 소극적 직접통제 절차 미비
제출 방식	중요성에 따라 의회 제출 (법규명령과 행정규칙 구분)	중요성 구분 없이 의회 제출 (법규명령과 행정규칙 미구분)
심사 방식	본회의 심사와 위원회 심사	소관 상임위원회만 심사
전문성	행정입법 합동위원회 설치	전문적인 심사위원회 없음

영국은 행정입법에 대한 통제 의지가 매우 강하고 적극적이라는 특징이 있다. 단순제출, 거부결의, 초안제출 등 다양한 직접통제 절차를 확보하고 있다. 반면에 우리는 행정입법에 대한 통제 의지가 약하고 매우 소극적이다. 직접통제 절차 또한 미비한 실정이다. 그리고 영국은 법규명령과 행정규칙을 구분하는 등 중요성에 따라 의회 제출 절차를 달리한다. 우리는 법규명령과 행정규칙에 대한 구분 없이 단순히 의회 제출에 머무르는 수준이다. 영국은 행정입법에 대해 본회의 심사와 위원회 심사를 모두 하는 반면, 우리는 소관 상임위원회에서만 심사가 이루어진다. 특히 영국의 경우 행정입법 합동위원회라는 행정입법만을 전담해 검토하는 특별위원회가 설치되어 운영되지만, 우리는 전문적인 심사위원회가 없다.

[표 8-6] 독일과 한국의 행정입법 차이점

구분	독일	한국
기본 특징	다양한 통제 수단 확보 (동의권 유보, 수정권 유보, 폐지권 유보, 의회제출제도)	통제 수단이 비교적 단순 (제출제도, 검토제도)
통제 강도	직접적으로 강력하게 통제	법규명령만 검토 단순 통보제도 운영
협력 방식	연방의회의 협력권 및 연방참사원의 동의권 유보, 폐지권 유보 등	사전협력제도 없음
처리 결과	행정입법의 40% 정도가 의회동의로 처리	처리는 거의 미미 보고는 70%, 30%는 미보고

독일은 행정입법에 대한 의회의 다양한 통제 수단을 확보하고 있다. 동의권 유보, 수정권 유보, 폐지권 유보 외에도 의회제출제도를 통해 행정입법에 대한 통제를 강력히 시행하고 있다. 반면 우리는 통제수단이 제출제도와 검토제도로 비교적 단순하다. 독일이 직접적이고도 강력한 의회통제를 실시하는 반면에 우리는 법규명령만을 검토하는 등 단순한 통보제도에 그치고 있다. 특히 독일은 연방의회의 협력권과 연방참사원의 동의권 유보, 폐지권 유보를 통해 사전협력제도가 원활히 이루어지고 있는 반면에 우리의 경우는 별다른 사전협력제도가 도입되어 있지 않다.

3 국회법 개정안 논의와 개선방안

제19대 국회 때인 2015년 5월 29일 교섭단체 간 합의내용²³⁹⁾을 바탕으로 국회운영위원회 대안 의결 후, 법사위·본회의에서 개정안이 의결됐다.²⁴⁰⁾ 2015년 6월 15일 국회를 통과한 개정안이 정부로 이송되었지만, 2015년 6월 25일 정부가 정부의 행정입법권 침해 우려와 위헌 소지 등을 이유로 거부권을 행사함으로써 국회법 개정안은 다시 국회로 돌아와 재의결 과정을 거쳤지만 논의가 진척되지 못하고 이후 자동폐기 되었다.

239) 여야 교섭단체 합의문: “5월 29일 본회의에서 대통령령·총리령·부령 등 행정입법이 법률의 취지 또는 내용에 합치되지 아니하다고 판단되는 경우, 국회가 수정·변경을 요구하고, 수정·변경 요구를 받은 행정기관은 이를 지체 없이 처리하도록 하는 ‘국회법’ 개정안을 처리한다.”

240) 제19대 국회법 일부법률개정안은 재석의원 244명 중 찬성 211명, 반대11명, 기권 22명으로 개정안이 통과되었다.

[표 8-7] 제19대 국회 「국회법」 심사 및 재의 요구 경과

「국회법」 제98조의 2 제3항	본회의 의결안
상임위원회는 위원회 또는 상설소위원회를 정기적으로 개최하여 그 소관중앙행정기관이 제출한 대통령령·총리령 및 부령에 대하여 법률의 위반여부등을 검토하여 당해 대통령령등이 법률의 취지 또는 내용에 합치되지 아니한다고 판단되는 경우에는 소관중앙행정기관의 장에게 그 내용을 통보할 수 있다. 이 경우 중앙행정기관의 장은 통보받은 내용에 대한 처리 계획과 그 결과를 지체 없이 소관상임위원회에 보고하여야 한다.	상임위원회는 소관 중앙행정기관의 장이 제출한 대통령령·총리령·부령 등 행정입법이 법률의 취지 또는 내용에 합치되지 아니한다고 판단되는 경우 소관 중앙행정기관의 장에게 수정·변경을 <u>요구</u>할 수 있다. 이 경우 중앙행정기관의 장은 수정·변경 요구 받은 사항을 처리하고 그 결과를 소관상임위원회에 보고하여야 한다. * 의안정리과정에서 ‘요구’를 ‘<u>요청</u>’으로 수정하여 이송

*출처: 김승기(2018), p. 11.

정부가 재의요구 사유²⁴¹⁾로 ▲정부의 행정입법권 침해 우려, ▲사법권 침해에 따른 위헌소지, ▲정부 정책의 효율성과 일관성 침해 등을 내세웠지만, 2015년 교섭단체 간 합의로 통과한 국회법개정안의 내용은 “그저 국회입법 의사에 반하는 행정입법에 대하여 국회가 수정을 ‘요구할’ 권한을 유보하는 것에 불과하였다. 국회가 행정입법을 직접 수정하는 것도 아니고, 요구한 대로 수정해야 할 의무라든가 기속력이 주어진 것도 아니고, 수정요구에 대한 처리결과를 통보하는 데 시간적 제약을 부과하는 것도 아니었다. 행정입법의 국회통제수단으로는 아직도 충분하다고 말할 수 없는 수준이었다.”(김선택, 2019)는 점에서 대통령의 거부권 행사가 적절했느냐는 비판이 제기되었다. 앞으로도 국회가 유사한 개정법률안 의결을 지속적으로 시도할 가능성이 높고, 행정부가 또한 이에 반발해 국회의 행정입법 통제에 반발할 것이다. 행정입법의 국회통제에 대한 논쟁은 계속될 것으로 보인다.

19대 국회의 경우 행정입법에 대한 국회 관여를 위한 제도화 방안으로는 점진적 방식과 급진적 방식으로 구분하여 논의되었다. 점진적 방식은 행정입법에 대한 ‘제출제도’를 중심으로, 급진적 방식으로는 행정입법에 대한 ‘수정·변경요구’ 제도라고 할 수 있다.

241) 김승기(2018, p. 12)에 따르면, 정부의 재의요구 사유로는 첫째, 국회 상임위 요청대로 정부가 행정입법을 수정·변경해야 할 경우, 헌법 제75조 및 제95조에 의한 정부의 행정입법권을 침해할 소지가 있다. 둘째, 헌법 제107조제2항은 행정입법이 헌법이나 법률에 위반되는지 여부가 재판의 전제가 된 경우에 한하여 대법원이 심사하도록 규정하고 있으나, 국회 상임위원회가 이를 심사하여 수정·변경하도록 할 경우 헌법이 법원에 부여한 심사권보다 포괄적인 심사권을 국회 상임위원회에게 부여하여 위헌 소지가 있다. 셋째, 국회 상임위의 요청에 따라 행정입법을 수시로 수정·변경할 경우, 정부 정책의 효율성과 일관성이 심각하게 저해될 가능성이 있다고 밝혔다.

핵심 쟁점	19대 국회(2012-2016)			
	유성엽의원안	강창일의원안	민병두의원안	김민기의원안
행정입법 제출관련 (점진적)	-	• 행정입법 제출 전 소관상임위와 사전 협의하는 제도 도입 • 대통령령의 경우 입법예고를 하기 전 소관상임위와 사전 협의하도록 함	-	• 대통령령 뿐만 아니라 총리령, 부령의 경우도 입법예고를 국회에 제출 • 행정규칙 중 법률에서 위임하거나 법률을 집행하기 위해 필요한 사항을 규정한 행정규칙만 상임위에 제출
행정입법 수정변경 (급진적)	• 행정입법 검토기준에 적법성 뿐 아니라 타당성, 적정성도 추가함 • 행정기관의 수정변경의무 발생 • 수정변경이 어려운 경우 소관 상임위원회 동의 필요	-	• 행정입법에 대한 시정요구권 부여 • 시정요구 처리기간 내에 결과가 보고되지 않을 경우 본 회의 의결로 행정입법 폐지	-

*출처: 신현재(2017), p. 84.

[그림 8-1] 행정입법에 대한 국회 관여 제도화에 대한 국회법 개정 시도

20대 국회에서 국회법 개정안 논의는 2017년, 유승민 의원 대표발의 242)를 통해 시작했다. 2017년 9월, 바른정당 유승민 의원은 행정입법에 대한 사후적 통제 수단을 강화하려는 취지에서 「국회법 일부법률개정안(의안번호 9578)」을 대표발의했다. 개정안에서는 “행정입법에서 법률에서 위임한 범위를 벗어나거나 위임 없이 국민의 구체적인 권리·의무를 규율하는 경우가 있어 문제가 된다”고 지적하며, “이는 행정입법이라는 제도의 취지에 어긋나는 것이다. 그럼에도 불구하고 현행법상 행정입법에 대한 국회의 사후적 통제는 권고에 가까운 약한 수준에 머무르고 있다”고 지적했다.

이에 개정안에서는 “상임위원회가 소관 중앙행정기관의 장이 제출한 대통령령·총리령·부령 등 행정입법이 법률의 취지 또는 내용에 합치되지 아니한다고 판단하는 경우 소관 중앙행정기관의 장에게 수정·변경을 요청할 수 있도록 하여, 국회의 행정입법에 대한 사후적 통제 수단을 강화하려는 것임(안 제98조의2제3항)”이라고 개정안의 제안 이유를 제시했다.

242) 국회 의안정보시스템 홈페이지 검색, <http://likms.assembly.go.kr>.

[표 8-8] 유승민 의원 대표발의 국회법 개정안

현 행	개 정 안
第98條의2(大統領令등의 제출등) ①·② (생 략)	第98條의2(大統領令등의 제출등) ①·② (현행과 같음)
③ 常任委員會는 委員會 또는 常設小委員會를 정기적으로 開會하여 그 소관中央行政機關이 제출한 大統領令·總理令 및 部令(이하 이 條에서 "大統領令등"이라 한다)에 대하여 法律에의 위반여부등을 檢討하여 당해大統領令등이 法律의 취지 또는 내용에 합치되지 아니한다고 판단되는 경우에는 소관中央行政機關의 長에게 그 내용을 통보할 수 있다. 이 경우 중앙행정기관의 장은 통보받은 내용에 대한 처리 계획과 그 결과를 지체 없이 소관상임위원회에 보고하여야 한다.	③ 상임위원회는 소관 중앙행정기관의 장이 제출한 대통령령·총리령 및 부령(이하 이 조에서 "대통령령등"이라 한다)이 법률의 취지 또는 내용에 합치되지 아니한다고 판단되는 경우 그 의결로 소관 중앙행정기관의 장에게 수정·변경을 요청 할 수 있다. 이 경우 중앙행정기관의 장은 수정·변경 요청 받은 사항을 처리하고 그 결과를 소관상임위원회에 보고 하여야 한다.
④ (생 략)	④ (현행과 같음)

2018년 5월 25일, 정세균 국회의장 대표발의²⁴³⁾도 있었다. 20대 국회에 들어와, 정세균 국회의장은 국회의 행정입법 검토제도를 실효적으로 운영하자는 취지에서 「국회법 일부개정법률안(의안번호 13751)」을 대표발의했다.

개정안에는 첫째, 상임위원회는 대통령령·총리령 및 부령이 법률의 취지 또는 내용에 합치되지 아니한다고 판단되는 경우 검토의 경과와 처리의견 등을 기재한 검토결과보고서를 작성하여 의장에게 제출할 수 있도록 하였다(안 제98조의2제4항 신설). 둘째, 의장은 상임위원회의 검토결과보고서가 제출되면 본회의에 보고하고 국회는 본회의의 의결로 검토결과를 처리하며 이를 정부에 송부하도록 했다(안 제98조의2제5항 및 제6항 신설). 셋째, 정부는 국회로부터 송부받은 검토결과를 처리하여야 하며 소관 중앙행정기관의 장은 그 검토결과를 송부받은 날부터 6개월 이내에 그 처리결과(송부받은 검토결과에 따르지 못하는 경우 그 구체적인 사유를 포함한다)를 소관 상임위원회에 보고하도록 했다(안 제98조의2제7항 신설).

정세균 의장의 국회법 개정안은 행정입법에 대한 역대 가장 강력한 국회통제 방안을 제시했다. 특히 소관 부처는 수정·변경 요청 처리결과에 대한 검토결과보고서를 국회

243) 국회 의안정보시스템 홈페이지 검색, <http://likms.assembly.go.kr>.

의장에게 제출하고, 의장은 본회의에 보고하며, 본회의 의결로 정부에 송부하도록 함으로서 행정입법에 대한 국회 통제의 주체를 해당 ‘상임위’가 아닌 ‘국회’로 적시한 것이다.

[표 8-9] 정세균 국회의장 대표발의 국회법 개정안

현 행	개 정 안
제98조의2(대통령령 등의 제출 등) ①·② (생략)	제98조의2(대통령령 등의 제출 등) ①·② (현행과 같음)
③ 상임위원회는 위원회 또는 상설소위원회를 정기적으로 개최하여 그 소관 중앙행정기관이 제출한 대통령령·총리령 및 부령(이하 이 조에서 “대통령령등”이라 한다)의 법률 위반 여부 등을 검토하여 법률의 취지 또는 내용에 합치되지 아니한다고 판단되는 경우에는 소관 중앙행정기관의 장에게 그 내용을 통보할 수 있다. 이 경우 중앙행정기관의 장은 통보받은 내용에 대한 처리 계획과 그 결과를 지체 없이 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.	③ ----- ----- ----- ----- ----- 검토하여야 한다. <후단 삭제>
<신 설>	④ 상임위원회는 제3항에 따라 검토한 결과 해당 대통령령등이 법률의 취지 또는 내용에 합치되지 아니한다고 판단되는 경우에는 그 검토의 경과와 처리 의견 등을 기재한 검토결과보고서를 작성하여 의장에게 제출할 수 있다.
<신 설>	⑤ 의장은 제4항의 검토결과보고서가 제출된 때에는 이를 본회의에 보고하여야 한다.
<신 설>	⑥ 국회는 본회의의 의결로 대통령령등에 대한 검토 결과를 처리하고, 이를 정부에 송부한다.

2019년 9월 18일, 김현아 의원도 대표발의²⁴⁴⁾를 했다. 가장 최근 발의한 김의원은 행정입법의 절차와 내용을 민주적으로 통제하자는 취지에서 「국회법 일부개정법률안(의안번호 22533)」을 대표발의했다. 개정안은 제98조의2제3항 전단 중 “소관 중앙행정기관의 장에게 그 내용을 통보할”을 “상임위원회 의결로 소관 중앙행정기관의 장에게 시정을 요구할”로 하고, 같은 항 후단 중 “통보받은”을 “시정 요구받은”으로, “대한”을 “대하여 3개월 이내에”로, “계획과 그 결과를 지체 없이 소관 상임위원회에”를 “결과를 상임위원회에”로 한다고 명시했다.

244) 국회 의안정보시스템 홈페이지 검색, <http://likms.assembly.go.kr>.

또한 제98조의2제4항을 제5항으로 하고, 같은 조에 제4항을 “④제3항에 따라 상임위원회의 시정 요구를 받은 중앙행정기관의 장이 기한 내에 그 처리결과를 보고하지 아니할 경우 상임위원회는 본회의에 부의할 수 있고 본회의에서 법률의 취지 또는 내용에 합치되지 아니하다고 심의·의결되는 행정입법은 그 효력을 상실한다.”고 명시했다.

김현아 의원의 국회법 개정안은 청와대와 정부가 각종 시행령을 통해 행정권을 남용하면서 입법부를 무력화하고 있다고 지적한다. 대표적으로 교육부의 ‘유치원 3법 관련 시행령 개정’과 국토교통부의 ‘분양가 상한제 관련 시행령 개정’, 법무부의 ‘검찰 공보 준칙 개정’ 시도 등이 한국당이 꼽는 대표적인 ‘입법패싱’ 사례로 지적되고 있다.²⁴⁵⁾

[표 8-10] 김현아 의원 대표발의 국회법 개정안

현 행	개 정 안
제98조의2(대통령령등의 제출등) ①·② (생 략)	제98조의2(대통령령등의 제출등) ①·②(현행과 같음)
③ 상임위원회는 위원회 또는 상설소위원회를 정기적으로 개최하여 그 소관중앙행정기관이 제출한 대통령령·총리령 및 부령(이하 이 條에서 “大統領令등”이라 한다)에 대하여 법률에의 위반여부 등을 검토하여 당해대통령령등이 법률의 취지 또는 내용에 합치되지 아니하다고 판단되는 경우에는 소관 중앙행정기관의 장에게 그 내용을 통보할 수 있다. 이 경우 중앙행정기관의 장은 통보받은 내용에 대한 처리 계획과 그 결과를 지체 없이 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.	③ ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----상임위원회 의결로 소관 중앙행정기관의 장에게 시정을 요구할----- 시정 요구받은-----대하여 3개월 이내에 -----결과를 상임위원회에 -----.
〈신 설〉	④ 제3항에 따라 상임위원회의 시정 요구를 받은 중앙행정기관의 장이 기한 내에 처리결과를 보고하지 않을 경우 상임위원회는 본회의에 부의할 수 있고 본회의에서 법률의 취지 또는 내용에 합치되지 아니하다고 심의·의결되는 행정입법은 그 효력을 상실한다.
④ (생 략)	⑤ (현행 제4항과 같음)

*출처: 한공식 (2017). “국회법 일부개정법률안 검토보고서”, 국회운영위원회. p15. 재구성.

245) 한국경제, 2019.10.24. 검색(<https://www.hankyung.com/politics/article/2019101565681>).

이상에서 보듯, 행정입법의 민주적 통제를 위한 국회 차원의 『국회법 일부개정법률안』이 지속적으로 추진되어 왔다. 19대 국회에서 유성엽의원안, 강창일의원안, 민병두의원안, 김민기의원안이 발의되었고, 20대 국회에서도 김태년의원안, 송옥주의원안, 윤소하의원안, 유승민의원안, 정세균의원안, 김현아의원안 등이 발의되었다. 여당·야당, 보수·진보를 막론하고 행정입법의 국회통제를 위한 『국회법 일부개정법률안』에 대한 재개정의 필요성에 대해서는 공감대가 높다.

2018년 4월 17일 개정된 국회법에 따르면, 행정입법의 제출 대상은 대통령령, 총리령, 부령, 훈령, 예규, 고시 등으로 규정한다. 다만 검토 대상은 대통령령과 총리령, 부령으로만 한정하고 있다. 제출 시기는 행정입법 제정·개정·폐지 10일 이내(대통령령 입법예고 시 입법예고안 후 10일 이내)로 규정하고 있다.

그러나 현행 국회법은 행정입법에 대한 상임위 조치가 강제성이 없는 단순한 ‘통보’라는 점에서 실효성이 부족하다는 지적이다. 위원회의 통보의 효력이 사실상 권고의 수준이다 보니 정부가 거부하거나 의도적으로 회피할 경우 마땅히 강제할 방법이 없다. 소관부처의 의무에 있어서도 통보 내용에 대한 처리계획·결과를 ‘지체없이’ 상임위에 보고하도록 하고는 있으나 이 또한 처리시한이 구체적으로 제시되어 있지 않아 강제성이 없다는 지적이다.

[표 8-11] 제20대 국회법 개정안 주요 내용 비교

구 분	현 행 (18. 4. 17.)	김태년의원안 (16. 6. 8)	송옥주의원안 (16. 11. 14)	유승민의원안 (17. 9. 25)	정세균의원안 (18. 5. 25)	김현아의원안 (19. 9. 18)
제출 대상	대통령령, 총리령, 부령, 훈령, 예규, 고시 등					
제출 시기	행정입법 제정·개정·폐지 10일 이내 (대통령령 입법예고 시 입법예고안 후 10일 이내)	행정입법 제정·개정·폐지 5일 이내 (모든 행정입법 입법예고·행정예고 시 그 후 5일 이내)			현행과 동일	

구 분	현 행 (18. 4. 17.)	김태년의원안 (16. 6. 8)	송옥주의원안 (16. 11. 14)	유승민의원안 (17. 9. 25)	정세균의원안 (18. 5. 25)	김현아의원안 (19. 9. 18)
검토 대상	대통령령, 총리령, 부령(훈령, 예규, 고시 예외)	제출대상인 모든 행정입법	현행 + 규제관련 고시	대통령령, 총리령, 부령 등 행정입법	대통령령, 총리령, 부령 등 행정입법	현행과 동일
상임위 조 치	통보	시정요구	수정·변경 요구	수정·변경 요구	수정·변경 요구	시정
소관 부처 의 무	통보 내용에 대한 처리계획·결과를 지체 없이 상임위에 보고.	시정요구 내용에 대한 처리계획과 결과를 지체 없이 보고.	수정·변경 요구 받은 사항에 대한 처리결과를 지체 없이 보고.	수정·변경 요청 처리결과를 상임위에 보고.	수정·변경 요청 처리결과를 본회의에 보고.	시정요구 내용에 대한 처리계획과 결과를 3개월 이내에 상임위에 보고.
기 타	-	이미 공포된 시행령이라도 위법한 내용이 포함된 경우, 의원 10인의 연서로 소관 상임위에 행정입법의 위법성 검토 요구 가능.	행정입법 제출 시 조문대비표, 조문별 설명자료, 입법예고 관련 의견, 공청회 내용, 규제개혁위원회 심사내용, 관계기관 의견, 법제처 심사 경과 등 자료 첨부 의무화.	중앙행정기관의 장은 수정·변경 요청 받은 사항을 처리하고 그 결과를 소관 상임위원회에 보고.	상임위원회가 행정입법 검토 결과보고서를 작성하여 의장에게 제출. 의장은 이를 본회의에 보고하고, 국회는 본회의 의결로 검토결과를 정부에 송부. 중앙행정기관의 장이 6개월 이내에 소관 상임위원회에 보고 (검토 결과를 따르지 못하는 경우 그 구체적인 사유를 소관 상임위원회에 보고).	상임위원회의 시정 요구를 받은 중앙행정기관의 장이 기한 내에 처리결과를 보고하지 않을 경우 상임위원회는 본회의에 부의할 수 있고 본회의에서 법률의 취지 또는 내용에 합치되지 아니하다고 심의·의결되는 행정입법은 그 효력을 상실.
		전문위원의 행정입법 검토 및 검토결과 제공 규정 삭제.	상임위 행정입법검토를 국회 사무처 법제실이 지원.			

행정입법의 국회 통제를 강화하기 위한 개정안은 기재안된 유승민의원안(의안번호 9578), 정세균의원안(의안번호 13751), 김현아의원안(의안번호 22533)을 병합 심사한 결과를, 통합·조정하여 대안을 마련하는 방안이 적절하다. 유승민의원안에서 제기된

‘통보’를 ‘수정·변경 요구’로, 정세균의원안에서 제기된 ‘의장보고 및 본회의 의결’을, 김현아의원안에서 제기된 ‘3개월 이내’ 처리시킨 등을 종합적으로 반영하는 수정안이 대안으로 제시될 수 있다. 바람직한 개정안의 대안은 다음과 같다.

첫째, 현재의 ‘통보’ 규정을 ‘수정·변경 요구’로 개정하여 강제성과 실효성을 제고할 필요가 있다. 국회의 소관위원회가 법률의 취지 또는 내용에 합치되지 아니한다고 판단 되는 경우 소관 중앙행정기관의 장에게 그 내용을 ‘수정·변경’ 하도록 요구해 정부가 이를 수용하지 않거나 회피하지 않도록 구속력을 강화하여야 한다. 여기서 ‘수정·변경 요구’는 특정 내용으로 바꾸라는 의미보다는, 일정한 의무를 부과하여 정치적 구속력을 갖도록 하기 위함이다.

둘째, 소관부처의 의무사항으로 수정변경 요구 내용에 대한 처리계획과 결과를 ‘3개월 이내’에 상임위에 보고하도록 구체화할 필요가 있다. ‘지체 없이’라는 표현이 갖는 모호함과 시간적 제약의 불명확성을 제거하기 위해서 보고의무 기간을 명시하는 것이 바람직하다. 물론 ‘지체 없이’가 시간적 즉시성을 일정하게 요구하는 표현이기는 하지만, 해석 여부에 따라 지체하지 않는 범위가 어디까지인지가 불분명하고, ‘사정이 허락하는 범위 내에서는 지체가 허용될 수 있다’는 의미로도 해석이 가능해 논쟁적일 수 있다.

셋째, 상임위원회의 수정·변경 요구를 받은 중앙행정기관의 장이 기한 내에 처리결과를 보고하지 않을 경우, 상임위원회는 본회의에 부의할 수 있고 본회의에서 법률의 취지 또는 내용에 합치되지 아니하다고 심의·의결되는 행정입법은 그 효력을 상실하도록 해야 한다. 행정입법 의회 통제 주체를 해당 상임위원회가 아닌, 국회의장과 본회의로 바꾸는 방안은 특정 상임위원회가 국회 전체의 의사를 대표할 수 없다는 점에서 본회의 보고 및 심의·의결 절차는 반드시 필요한 과정이다.

이상의 논의를 바탕으로 제안할 행정입법의 의회 통제 과정은 다음과 같다. “소관 상임위 제출 및 검토·심사 → ‘수정·변경요구’(의무 부과) → 소관 중앙행정기관장이 소관 상임위에 처리결과 3개월 이내에 ‘보고’ → (미보고 시)본회의 부의 및 심의·의결 → 정부 송부(해당 행정입법 효력상실) 순서와 절차가 바람직하다.

결론적으로 말해, 행정입법의 의회 통제 필요성에 대한 정치권의 인식과 공감대는 높다. 여야를 막론하고 행정부가 각종 시행령으로 국회의 입법과정 없이 정책을 집행하는

것에 대해 비판적 태도와 입장을 취해 온 바 있다. 박근혜 대통령은 김대중 정부 집권 시기인 1999년 11월 30일에, 당시 변정일 한나라당 의원이 대표발의한 국회법 개정안 발의에 ‘찬성 의원’으로 공동발의에 참여했다.²⁴⁶⁾ 더불어민주당의 전신인 새정치민주연합이 야당이던 2015년 6월 당시, 새정치연합은 ‘상위법 위반 시행령 및 시행규칙’ 14개(세월호 특별법, 5·18희생자 보상법, 누리과정 교부금 지원법 등)를 취합해 발표하기도 했다. 최근 자유한국당은 ‘법무부의 검찰 공보준칙 개정 시도’, ‘교육부의 유치원 3법 관련 시행령 개정’, ‘국토교통부의 분양가 상한제 관련 시행령 개정’ 등이 행정부 ‘국회패싱’ 사례라며 국회법 개정안 통과를 주장했다.

문제는 여야가 정치적 이해관계에 따라 태도와 입장을 달리한다는 점이다. 야당일 때는 국회법 개정안에 적극 찬성하는 입장을 보이지만 집권당이 되면 소극적인 태도로 일관한다는 점이다. 여야가 공수교대만 되었지 ‘내로남불’이라는 비판으로부터 자유로울 수 없다. 대통령제하에서의 여당의 역할이 갖는 구조적 문제가 일차적 원인일겠지만, ‘당리당락’에 따라 입장과 태도를 달리하는 정치권의 모습은 비판받아 마땅하다. 국회법 개정안의 필요성을 야당일 때만 주장하는 악순환을 끊어야 입법부로서의 국회가 본연의 역할을 할 수 있다.

행정입법에 의회의 민주적 통제를 강화하기 위해서는 우선 『국회법 일부개정법률안』의 통과에 여야가 머리를 맞대는 노력이 필요하다. 여당과 야당이 입법 발의한 『국회법 일부개정법률안』중 유승민의원안(의안번호 9578), 정세균의원안(의안번호 13751), 김현아의원안(의안번호 22533)을 병합 심사하여 하여, 통합·조정한 대안을 마련하는 방안이 필요하다. 새로이 마련할 『국회법 일부개정법률안』의 대안에는 유승민의원안에서 제기된 ‘통보’를 ‘수정·변경요구’로, 정세균의원안에서 제기된 ‘의장보고 및 본회의 의결’을, 김현아의원안에서 제기된 ‘3개월 이내’ 처리시킨 등을 종합적으로 반영하는 수정안이 제시되어야 한다.

그러나 『국회법 일부개정법률안』의 통과가 행정입법의 의회 통제의 충분조건이라고 말할 수는 없다. 『국회법 일부개정법률안』의 통과는 의회의 민주적 통제를 위한 ‘시급하고도 최소한’의 제도적 보안장치일 뿐이다. 물론 행정입법의 의회 통제에 대한 기본

246) 박근혜 전 대통령이 당시 공동발의로 참여한 국회법 개정안 98조2항 “상임위원회는 대통령령 등이 법률의 취지 또는 내용에 합치되지 아니하거나 적당하지 아니한 경우에는 중앙행정기관의 장에게 그 시정을 요구할 수 있다.”고 규정되어 있는 등 국회의 ‘시정요구권’이 명시되어 있다.

방향을 현재의 절차를 잘 지킬 수 있는 실효성 있는 방안을 강구하는 방향으로 갈지, 아니면 직접적 통제를 강화하고 법적 구속력을 확보하는 방향으로 갈지 고민이 필요하다. 그러나 해외 사례에서 볼 수 있듯, 세계 각국은 행정입법에 대한 다양한 의회 통제 절차와 방안을 마련해서 실시하고 있다. 세계 각국은 행정입법에 대한 제출제도, 검토제도, 통보제도, 운영체계를 다양하게 운영하며 의회 통제를 효과적으로 실시하고 있다. 이는 대한민국 국회에 시사하는 바가 크다.

따라서 국회법 개정안 통과 외에도 행정입법의 의회 통제를 원활히 수행하기 위해서는 국회법 개정 외에도 다음과 같은 제도적 개선도 논의되어야 한다. 첫째로 행정입법 제출제도를 독일의 사례처럼 행정입법에 대한 사전협력제도를 적극 도입하는 방안이나, 위임규정에 대한 소관 상임위원회 차원의 위임규정 심사를 강화하는 방안을 강구할 필요가 있다. 둘째로 행정입법 검토제도의 경우 현재 제출 시한만 있는데 검토 시한에 대한 규정을 마련할 필요가 있고, 정식의안처럼 자동상정 및 전문위원 검토보고 제출 시한을 명확히 규정할 필요가 있다. 검토대상을 ‘법령보충적 행정규칙’까지 포함하도록 하는 방안도 논의될 필요가 있다. 셋째로 행정입법의 통제를 원활히 수행하기 위해서는 총괄기구와 전담인력의 확충과 같은 운영체계의 개편도 불가피하다. 필요하다면 소관 상임위원회 내에 ‘행정입법심사소위원회’를 별도로 설치하여 운영하거나 소관 상임위원회 전문위원을 두는 등 전담인력 확충방안도 마련할 필요가 있다.

제2절

예산법률주의

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 예산법률주의 도입의 필요성

대한민국은 조세법률주의를 채택하여 사용하면서도 예산은 비법률주의를 사용하고 있다. 예산비법률주의는 지출근거법률과 지출예산의 이원화로 인해 예산과 법률의 불일치 문제가 발생하고 정부의 예산정보 미공개 부분에 따라 재정민주주의에 위배되며 세출에 대한 국회의 책임성 문제가 나타나고 있다.

예산법률주의는 국가를 운영하는 자금에 관한 내용을 법률화한다는 것으로 권력구조 개편 이상의 의미를 가진다. 예산법률주의는 재정 운용의 중심을 행정부에서 국회로 이관하는 것으로 국정운영체계를 근본적으로 변화시키는 것이다. 예산법률주의는 예산을 법률로 제정하여 예산에 법률적 효력을 부여하고 법률의 형태로 편성하는 것이다. 예산이 법률이 되면 입법권을 가진 국회는 예산에 대해 모든 권력을 갖게 된다. 현행 헌법 상으로는 행정부는 예산편성권을 갖고 국회는 심의확정권을 갖는데 예산 법률주의가 채택되면 국회가 예산편성권과 심의확정권을 갖되 예산편성권을 행정부에 위임하여 국회가 예산을 통제 편성할 수 있게 된다. 즉, 예산과 재정에 관한 모든 권한이 입법부로 넘어오는 것이다.

예산이 법률로서 성립하면 예산에 대한 대통령의 거부권을 인정한다. 현재는 대통령이 거부권을 행사할 필요가 없는 예산비법률주의이고 이는 행정부의 결정에 따른 것이기 때문에 예산에 대하여 행정부의 수장을 동시에 맡은 대통령의 권한이 절대적이 된다. 하지만 예산법률주의가 되면 예산 집행에 대한 회계책임성(accountability)은 강화되면서 예산에 대한 국회통제권이 강화된다.

예산을 법률 형태로 만들면 개별 예산 항목의 집행방법을 실질적으로 규율하는 수단을 확보할 수 있다. 예산법률주의에서는 각각의 예산 항목을 법률용어로서 규정하고 이 과정에서 지출 용도와 목적·내용·제약·권한과 책임 등 다양한 내용을 서술할 수 있다.

또 이렇게 함으로써 기존 법률의 예외 및 유예 적용을 규정할 수 있기 때문에 사업별로 신축적인 예산집행이 가능하다. 한국의 현행 예산서는 통계표 형식을 취하고 있어서 비목별 집행기준 준수에 더 많은 관심을 둘 뿐 사업의 실질적 효과는 상대적으로 약한 실정이다.

예산법률주의를 채택하여 국회의 재정통제권을 강화하는 데에는 국회의 예결산심사에 대한 국민적 신뢰가 중요하다. 예산심사가 합리적이지 못하면 국회의 재정 통제권 강화는 국가재정의 방만한 운용을 초래하여 국가적 문제가 생긴다.

예산법률주의란 예산을 법률로 제정하여 예산에 법률적 효력을 부여하고 법률의 형태로 편성해야 한다는 원칙이다. 반면, 예산비법률주의는 예산을 법률의 형식으로 편성하지 않는 것을 말한다.

우리나라는 삼권분립 원칙에 따라 헌법 제54조에 의거, 국회가 국가의 예산안을 심의·확정하는 고유권한을 갖고 있으나, 헌법 제54조에 의거 예산안 편성 및 제출권은 정부에 한정하고 있다. 한편, 헌법 제40조에서 “입법권은 국회에 속한다”라고 규정되어 있는 데, 이는 예산과 법률의 처리 절차를 달리하는 것이다(이창수 외, 2012). 우리나라는 예산안 편성 및 제출을 정부가 하면서 국회는 법률로 통과시키지 않고 심의·의결권만을 행사한다. 그렇기에 예산안 법률 처리 여부는 큰 차이가 있다. 법률은 행정부와 국회의원이 제출할 수 있는 반면, 예산은 행정부만 제출할 수 있다.

[표 8-12] 법률과 예산의 차이

구분	법률	예산
제출권자	행정부, 국회의원	행정부
제출 기한/심의 기한	무제한	회계연도 개시 90일/30일 전
심의 범위	무제한	증액 및 신비목 설치 불가
대통령 거부권	적용함	적용하지 않음
효력 발생 요건	대통령 서명 및 공포 필요	대통령 서명 및 공포 불필요
시간적 효력	원칙적 다년도	원칙적 다년도
대인적 효력	국가기관, 국민에 대한 구속력 인정	국가기관 내부적 관계
상호관계	예산 편성 효력 없음	법률 규정 변경 불가

자료: 김세진(2010), pp.195~196.

헌법 제54조에 의거 새로운 회계연도 개시 전까지 예산안을 의결하지 못할 경우 정부는 국회에서 예산안 의결 시까지 준예산을 집행할 수 있다. 이는 국회가 예산안을 심의 확정하지 못하더라도 정부가 가예산을 편성해 집행할 수 있게 하여 정부의 예산운용권이 더 큰 반면, 의회의 예산 개입권에 제한이 있는 것이다. 더 나아가 예산안 증액이나 새 비목 설치에 정부 동의 없이 못 하게 하여 예산 심의·확정 및 수정 권한에 제한을 가하고 있다.

아울러 실제 정부 예산안에 국회의 심의·확정과정에서 수정되는 예산은 전체 정부 예산규모에 비해 별로 크지 않다. 전체적으로 약간 삭감 그리고 세부 사업별로 지역구 국회의원들의 소속 지역 숙원사업 새로 편성, 일부 사업들의 증액 및 감액 등에서 그친다. 이러한 양상은 실질적으로 정부 예산안 결정에 있어 국회의 개입 정도가 사실상 크지 않고, 정부 예산에 대한 편성권도 없지만, 실질적인 심의·확정 권한 자체가 제대로 행사되지 못하게 되는 상황까지 온다. 이에 따라 예산법률주의의 필요성이 대두한다.

국회는 2008년 7월 헌법연구 자문위원회를 설치하고 결과보고서를 발표한 바 있다. 국회 헌법연구 자문위원회는 국회의 재정 통제권 강화를 위한 예산법률주의 채택을 활발하게 논의하였다. 예산법률주의 채택 시 행정부 예산운용의 경직화 등을 고려했으나 최종적으로는 예산법률주의 도입을 권고한 바 있다.²⁴⁷⁾ “감사원의 회계검사 기능을 국회로 이관하고 지출승인법 제정 또는 세출위원회 설치 등 부대적인 제도적 장치를 마련하면서 예산법률주의를 채택하는 것이 바람직하다”는 것이다. 국회 헌법개정연구보고서에 나타난 예산법률주의 관련 내용들은 다음과 같이 정리될 수 있다,

첫째, 2009년 8월 31일 국회의장 자문기구 헌법연구 자문회의가 국회의장에게 제출한 헌법개정안 연구결과 보고서는 재정 관련하여 다음과 같은 내용을 거건의하고 있다. ① 예산법률주의 채택 ② 감사원의 회계검사 기능의 국회 이관 및 국회 소속하에 회계검사기관 설치 ③ 예산결산특별위원회의 상임위원회화 ④ 재정에 관한 별고의장을 신설하고 재정 권한은 국회의결로 행사하는 것을 명시 ⑤ 조세뿐만 아니라 정부의 수입을 법률로 명시하는 세입법률주의채택 ⑥ 세입세출균형 재정원칙명시 ⑦ 기금

247) 2009년 헌법연구 자문위원회 결과보고서는 예산법률주의의 도입 등 재정민주주의의 보장 그리고 감사원의 회계기능 검사기능의 국회이관 및 국회 소속하에 회계검사기관 설치 등을 요구하고 있다. 상세한 내용은 헌법연구자문위원회 결과보고서, 2009.8, 국회사무처 pp. 145~155 과 pp. 233~247을 참조. 2014년 국회의장 헌법개정자문위원회 결과보고서, 2017년 헌법개정특별위원회 자문보고서, 헌법개정특별위원회 자문위원회 제1소위원회 경제·재정분과 내용을 참조.

의 근거를 헌법에 명시 ⑧ 정부가 결산을 국회에 제출토록 규정 ⑨ 재정수입도 법률에 근거 명시 ⑩ 국회의 지출예산 증액 및 새 비목 설치제한 규정 삭제 ⑪ 국가채무부담을 법률 한도 내에서 수행하도록 헌법에 명시할 것 등을 건의하고 있다. 248)

둘째로 2014년 헌법개정자문위원회 결과보고서를 들 수 있다. 2014년 5월의 국회 의장 헌법개정자문회의 결과보고서에서는 분권형 권력 구조를 중심으로 하는 헌법개정안을 발표했다. 내용은 다음과 같다. ① 국회를 분권제로 하여 민의원(하원)과 참의원(상원)으로 권력을 분산하는 양원제 도입 ② 정부도 분권제로 하여 대통령과 국무총리(정부)로 나누어 권력을 분산 ③ 예산법률주의 도입하여 민의원에 우선결결권 부여 ④ 감사원을 감사원과 회계검사원으로 분리 및 헌법상 독립기관화 ⑤ 상시국회 근거 마련 ⑥ 국정감사 폐지 및 국정조사 강화 등을 제안하였다. 249)

셋째로 2017년 헌법개정자문특별위원회 제1소위원회 경제, 재정분과 자문보고서이다. 여기에서는 재정민주주의와 경제민주주의를 실현하기 위해서는 국가재정의 대원칙 신설, 예산의 투명성과 책임성을 제고하기 위한 제도의 개편, 예산법률주의 도입, 국민이 부담하는 부담금 등에 관한 헌법적 근거마련, 결산과 기금에 관한 규정 정비 등 재정 제도를 개편하기 위한 헌법개정사항을 제시하고 있다. 이 연구보고서에서는 헌법개정 시 재정과 관련하여, ① 재정의 장 및 재정의 원칙 신설 ② 재정민주주의와 재정의 책임성 강화를 위한 예산법률주의를 도입하되 예산편성권은 정부에, 예산법률안제출권은 국회에 부여, ③ 회계연도 개시 120일 전까지 예산안 국회제출, ④ 현행 헌법상의 증액동의권 조항은 삭제하고, 그 대안으로 국회가 정부가 편성한 예산액의 총액을 증가하거나 또는 신규 사업을 추가하는 경우에는 정부의 동의를 얻도록 하는 예산총액동의권으로 변경 ⑤ 국가와 지방자치단체는 법률이 정한 경우에 한하여 기금을 설치할 수 있고 기금의 수입과 지출은 세입세출예산에 의하도록 하는 기금규정 신설 ⑥ 조세법률주의 규정 외에 수수료, 사용료, 부담금에 관한 규정 신설 ⑦ 국회의 결산심사권 강화를 위해 정부가 감사원에 결산을 보낼 때 국회에도 결산을 동시에 송부하도록 함 ⑧ 대통령 소속으로 있는 감사원을 독립기구화하고, 현재와 같이 회계검사 기능과 직무감찰 기능을 통합하여 수행하도록 함, ⑨ 경제력 집중방지를 명시하고 경제민주화 조항을 강행규정으로 강화함 등의 내용을 제안하고 있다. 250)

248) 국회사무처(2009), 『헌법연구자문위원회 결과보고서』, pp. 145~155; pp. 233~247.

249) 국회사무처 (2014), 『국회의장 헌법개정자문위원회의 결과보고서』, pp. 24~24; pp. 63~66.

2 관련 해외 사례

우리나라는 전형적인 예산비법률주의로 일본만이 우리와 같다. 반면, 미국, 영국, 프랑스 등 다른 대부분의 국가들이 예산법률주의를 채택하고 있다. 특히, 일본은 내각책임제인 데 반해, 대통령중심제 국가에서 예산비법률주의를 하는 곳은 우리나라뿐이다.

일본은 헌법 제83조에서 국가재정 처리권을 국회 의결에 따라 행사해야 한다는 기본 원칙을 명시하고 있다. 또한 헌법 제84조에서 주요 재원취득 수단인 조세의 부과 및 징수는 법률에 근거하여 조세법률주의를 취하고 있다. 헌법 제85조에서는 재정지출이 국회의결에 의하여야 함을 규정하고 있다. 즉, 예산처리가 국회 법률이 아닌 의결로 처리되기에 예산비법률주의 형식을 취하고 있으며, 우리의 예산제도가 일본과 같은 것은 일제강점기 일본의 영향을 많이 받았기 때문이다(김세진, 2010).

미국은 전형적인 예산법률주의 국가로 미국 연방헌법 제1조 제9항 제7호에서 “법률로 규정된 지출승인에 의하지 않고 국고로부터 어떠한 금전도 인출될 수 없다”라고 규정되어 있어. 예산이 법률임을 명시하고 있다. 또한 연방헌법 제8조 제1항에서 “의회는 조세를 부과·징수할 권한을 가진다”고 규정하고, 제9조는 “어떠한 금전도 법률에 의한 세출 승인이 아닌 이상 재무성으로부터 인출할 수 없다”고 규정하고 있다(김세진, 2010). 이에 따라 정부는 연방의회에서 예산안이 최종 승인되지 않으면, 준예산 집행도 불가하여, 정부 활동이 중지가 된다. 또한 정부의 예산안 제출권도 인정하지 않으며, 비록 대통령 예산(President's budget proposal)이라는 형태로 제출되지만, 반드시 연방의회 의원을 통해서만 제출이 가능하다(이창수 외, 2012). 즉, 미국은 재정 권한이 행정부가 아니라 기본적으로 온전히 의회에 있음을 명시하고 있다. 결국, 미국의 예산법제는 행정부와 의회 간 재정에 관한 역할과 더불어 그 역할에 따른 책임 배분이 특징이다(김세진, 2010).

영국 또한 예산이 법률로서 성립되는 예산법률주의를 취한다. 예산안은 재무부에서 편성하고, 하원 의회에서 주요 예산안에 대한 논의를 거쳐 법안으로 채택되며 상원에서 형식적 심의를 거쳐 왕의 재가를 받은 후 법률로 제정되게 된다. 그러나 영국의 경우, 예산심의 과정에서 행정부가 제출한 예산안이 수정되는 경우가 거의 없으며, 예산권과

250) 헌법개정특별위원회 자문위원회 제1소위원회 경제·재정분과(2017), 『헌법개정특별위원회 자문보고서』

관련하여 의회는 실권이 없고 의회 예산과정은 실질적인 의미는 없다(김종면 외, 2009; 이창수 외, 2012).

프랑스 또한 예산법률주의 국가로, 프랑스 헌법 제34조에 의거 “예산법률은 조직법률에 의해 정해진 조건과 그 유보 하에 국가의 재원과 부담을 정한다”라고 규정하고 있다. 즉, 조세법률주의와 세입세출 예산법률주의를 규정하고 있다. 그러나 예산안 제출권은 정부에 있으며, 국회의 심의·의결 과정에서 정부 예산안에 수입감소, 지출증가 초래 수정은 금지하는 등 수정은 제한하며, 국회에 편성·발의권이 없다(김종면 외, 2009; 이창수 외, 2012). 프랑스는 재정에 관한 조직법률 제1조 제3항이 예산법률의 종류를 당해연도예산법, 추가경정예산법, 결산법, 조직법률 제45조에 규정된 법률로 규정하고 있다. 또한 예산에 대한 결산도 법률의 형태를 취하고 있다(김세진, 2010).

독일은 연방의회 역사 속에서 재정수단에 대한 의회의 동의권은 의원내각제 정부가 관철되기 위해서 가장 중요한 수단으로 평가된다. 예산안 작성은 정부가 갖고 예산안 제출 또한 정부의 중심권한이다(김세진, 2010). 독일 역시 예산법률주의로, 독일 헌법 제110조에 의거, 연방정부가 예산을 편성하여 연방의회에 제출하면, 연방의회는 이를 심사하고, 법률로 확정한다(독일 헌법). 다만, 연방의회의 심의·확정 과정에서 정부제출 예산안에 대한 수정이 제한되며, 의회에 제출권이 없다(이창수 외, 2012). 예산에는 대외적 효력이 결핍되어 있더라도 연방정부와 지방정부의 예산안은 예산법률에 의해 확정되기에 의회가 예산권을 갖고 있다(김세진, 2010).

[표 8-13] 해외 주요 국가와 우리나라의 예산 법률주의/비법률주의 비교

국가	한국	일본	미국	영국	프랑스	독일
법적 성격	비법률주의	비법률주의	법률주의	법률주의	법률주의	법률주의
편성권	정부	정부	의회	정부	정부	정부
의회 수정권한/ 대통령 거부권	증액/새 비목 설치 정부 동의 필요	제한 없음	수정가능/ 대통령 거부권 행사 가능	거의 수정 안 됨	수정 제한	수정 제한
정부형태	대통령제	의원내각제	대통령제	의원내각제	대통령제	의원내각제

예산법률주의가 도입되면, 예산안 또한 일반 법률과 마찬가지로 법규적 효력을 갖게 된다. 예산법률주의를 채택할 경우 다음의 장점이 있다(김세진, 2010).

첫째, 국민주권에 충실하게 되어 재정입헌주의와 재정민주주의 실현이 가능해진다. 국회의 예산 및 재정통제기능을 강화할 수 있고, 예산 수립과 집행에 있어 효율성과 정당성 확보가 가능해진다. 둘째, 예산의결과 집행을 위한 법률 제정을 2중으로 할 필요가 없어지는 등 예산과 법률의 불일치 문제를 해소한다. 셋째, 예산안 입법 과정에 대한 통제와 참여를 가능하게 해 재정민주주의 실현을 가속화한다. 넷째, 자의적 집행이나 예산전용이 어려워지기에 재정 운용상 효율성과 부패방지 효과를 높일 수 있다. 다섯째, 예산 관련 개별입법을 복잡하게 안 해도 되고, 관련 법률 개정 또한 용이해진다. 여섯째, 법률 제정 과정을 반드시 거치게 되므로 예산심사의 졸속과 강행을 막을 수 있게 된다. 일곱째, 예산비법률주의는 정부 예산 운용이 법적 통제를 받지 않고 광범위한 재량이 허용되는 데 반해, 예산법률주의는 부당집행에 대한 위법책임을 물을 수 있고 재정상 낭비와 잘못된 집행에 대해 법적 통제가 가능해진다.

상기와 같이 예산법률주의가 갖는 다양한 장점이 있는 반면, 다양한 단점 또한 발생할 수 있다(정문식, 2010; 김세진, 2010). 첫째, 예산법률은 의회 의결을 거쳐 통과되기에 법률로 인정이 되긴 하지만, 형식적 법률이지 실체적 의미의 법률은 아니다. 예산안이 개별적으로 자세히 기술된 지출명세서 등 다양한 부속서류를 첨부하여 통일체로서 법률을 구성하고 있기 때문이다. 둘째, 법률 집행 위반 시 구체적 징계나 공직자 탄핵 조치가 가능하여 책임성 강화에 장점이 있다고 하나 개별 집행은 타 근거법률에 기초해야 하기에 구체적 집행근거법령 위반 여부에 대한 평가가 더 실질적인 책임성 문제를 거론할 수 있게 된다. 그렇기에 총액 범위를 넘어 직접적인 예산법률 위반에 해당하지 않는다면 실질적 책임 추궁 및 처벌이 상당히 어려워진다. 셋째, 예산법률이 갖는 조직법적 혹은 수권법적 성격 탓에 구체적 규범 통제나 헌법소원 대상이 될 가능성은 극히 예외적인 경우에만 있다. 독일·프랑스와 달리 추상적 규범 통제 절차가 없기에 이런 절차에 의한 통제는 사실상 어렵다. 그럼에도 불구하고 권한쟁의심판 등 절차를 통한 통제는 가능성이 상당히 높은 편이다.

3 예산법률주의의 도입 방안

예산법률주의가 필요하다고 해서 단번에 정치체에 대한 고려 없이 들여올 수는 없는 일이다. 나라마다 재정문화와 시스템의 차이가 존재하기 때문이다. 따라서 우리도 우리 실정에 맞고 체질적으로 쉽게 받아들여질 수 있는 예산 법률주의가 필요하다. 한국에 맞는 예산법률주의를 만들어 내기 위해서는 한국의 통치구조에 대한 이해와 고려가 필요하다. 따라서 예산 법률주의는 단지 예산을 법률의 형식으로 의결하는 것 이상의 의미를 갖는 것으로 파악하고 이는 행정부와 입법부의 역할과 책임의 분배와 결부시켜 이해하여야 한다. 예산 법률주의 도입이 헌법개정 사항 여부와 상관없이 논의가 모여진다면 헌법개정까지도 가능한 환경이 마련되었다. 이에 헌법개정을 포함한 예산 법률주의 마련 방안은 외국의 입법례를 통해 충분히 검토 가능하다.

예산법률주의 도입을 위해 제도적 차원에서 1)헌법적 측면, 2)법률적 측면을 나누어서 봐야 한다(김세진, 2010). 우선 헌법적 측면에서, 헌법 제54조에서 예산을 법 규범으로 간주하기에는 해석적 한계가 있기 때문에 헌법개정이 필요하다. 헌법 제54조 제1항을 다음 문장에서 괄호의 부분이 삽입된 “국회는 국가의 예산안을 심의(하고 법률로) 확정한다”로 명확히 개정해야 한다. 하지만 헌법개정 즉, 개헌을 위해 국회 2/3 이상의 동의가 필요하기에 사실상 쉬운 일이 아니다. 그렇기에 일단 현행 헌법규정을 유지하면서 법률적 측면을 손보는 방법을 고민해 볼 필요가 있다.

예산안법률주의를 헌법개정이 아닌 법률 개정을 통한 현실적 실현방안을 고려하면 다음을 생각해 볼 수 있다(김세진, 2010). 예산의 형식적 차원에서 예산법률주의가 아닌 예산의 실질에 관한 예산원칙 실현과 개선 여부에 관한 법률개정 혹은 제도 개선을 심도 있게 논의할 필요가 있다. 구체적으로 여러 예산 원칙 들 중 예산의 경제성·효율성을 제고하는 길이다. 예산 수립 및 확정, 결산 등에 있어 경제성과 효율성 원칙의 정립과 실질적 실현, 재정 통제를 통해 규율될 수 있게 제도개선과 법률개정을 하는 것이다. 즉, ①예산에 관한 국회와 대통령의 권한관계 규정 방향, ②국가예산의 효율적·공정적 기능 발휘 및 실제 운영 상 통제 강화 방향 등이다.

둘째, 국회예산정책처가 있긴 하지만, 아직 기획재정부 수준의 예산안 편성 역량을 가지지 않은 국회에 편성권을 주기는 어렵다. 실제 대부분의 국가들 또한 재정부 예산

안 편성권을 갖고 있다. 다만, 의회 수정 권한에 있어 증액 및 새 비목 설치 관련해서는 국회에 권한을 줌으로써 수정권을 사실상 인정하는 것이 필요하다. 예산법률주의가 실질적으로 도입되기 위해서는 감사원의 국회 이관, 그리고 국회예산정책처와 국회입법지원조직 및 인력의 보강 등이 함께 이루어져야 한다.

셋째, 예산비법률주의하에서도 국가 재정이 합목적성과 합법성을 함께 갖추기 위해서는 의회 의결절차에서 정책적 사안 및 쟁점에 대한 투명한 공개, 예산편성의 구체성 확보, 국민 감시와 정보공개 방법의 투명화가 담보되어야 한다(김세진, 2010). 이를 위해서는 예산투명화법 제정이 필요하다. 정부 부처가 예산사업을 기안하거나 기존 예산사업을 평가하고자 한다면 예산사업 실무자와 소통을 해야 한다. 그런데 예산사업 실무자들은 해당 예산의 이해관계자인 경우가 대부분이다. 그런데 정부는 다양한 민원인을 어떻게 만나고 커뮤니케이션을 할까? 정부도 국민의 생활에 직간접적으로 영향을 미치는 각종 다양한 예산사업을 이해당사자와 소통 없이 작성할 수는 없다. 탁상공론에 그칠 수 있기 때문이다. 그러나 놀랍게도 민원인을 만나서 설명을 듣고 의견을 주고받을 수 있는 절차를 규정한 법 규정은 전혀 없다. '예산사용의 투명성'을 제고하기 위해 다음과 같은 장치는 필수적이다.

첫째는 예·결산 통합 데이터를 마련한다. 국회가 예산안을 심의하여 확정하면 정부가 이를 집행한다. 정부가 예산을 올바르게 집행했는지는 결산을 통해 드러나게 된다. 정부는 물론 예산서와 결산서를 모두 공개하고 있다. 그런데 정부 예산과 결산이 해당 사업별로 통합 연계되어 있지 않다. 예산과 결산을 연계하지 않아 통계적 사업평가가 어렵다.

우리나라의 예산, 결산 정보의 공개 정도는 생각보다는 나쁘지 않다. 다만 방대한 자료가 통합적으로 정보화되지 않고 파편화되어 공개된다. 체계적으로 분류되고 통합적으로 관리되지 않은 파편화된 자료는 정보로서의 이용가치가 대단히 떨어진다. 통합적으로 관리되어야 할 예산 정보 중 가장 시급한 것이 바로 예산자료와 결산자료를 연계하여 공개하는 것이다.

현재는 단위사업별 예산액수가 각 연도 예산금액별로만 정리되어 있다. 결산자료는 따로 각 부처의 결산자료를 보고 결산액수를 별도로 파악해야 한다. 특히 단위사업 분류는 다른 사업과 통폐합 또는 부분적 조정이 빈번하여 예산액수와 결산액수의 차이가

예산집행의 차이가 아니라 회계기준의 변화 차이를 나타내는 경우가 많다. 예산과 결산 자료를 통합한 데이터베이스를 마련하지 않는다면 국회와 전문가들의 예산, 결산 검증은 큰 효과를 거두기 어렵다.

둘째는 보조금 수혜자 통합적 공개이다. 투명성 강화는 단순히 자료를 공개하는 것뿐 아니라 자료를 효과적이고 통합적으로 공개하여 각종 자료가 지닌 정보성을 취득해야 투명성이 강화된다. 보조금의 사용 내용은 공개하지만 각종 보조금의 전체 수혜자를 통합적으로 데이터베이스화하여 공개하지는 않고 있다. 중앙정부 예산, 기금, 자치단체 보조금 수혜자 데이터베이스를 통합적으로 공개해야 한다.

셋째는 세부사업 수준의 통합적 공개이다. 우리나라 예산분류 단계는 현재 분야, 부문, 프로그램, 단위사업, 세부사업으로 나누어서 관리하고 있다. 그런데 정부는 단위사업 수준까지만 통합적으로 공개한다. 세부사업은 제외한다는 의미이다. 그러나 실제 정부의 예산안 편성과 국회에서 심의되는 예산안 및 결산안은 단위사업이 아니라 세부사업 기준으로 이루어져 있다.

정부 예산안은 세부사업 기준으로 이루어져서 국회의 심의와 심사를 받지만, 통합적으로 공개하는 범위는 세부사업이 아닌 단위사업으로 되어 있다. 세부사업 기준으로 이루어진 국회의 심의와 심사가 어떻게 반영되고 어떻게 집행되는지 통합적으로 확인하기가 대단히 어렵다. 통합적 공개 예산의 범위를 현행 단위사업이 아닌 세부사업(중장기적으로는 세부사업)까지 넓혀야 한다.

넷째는 성질별, 기능별 분류와 통합적 공개이다. 예산안은 성질별 기준에 따라 분류하기도 하고 기능별 기준에 따라 분류하기도 한다. 예를 들어 '지역아동센터 지원'이라는 예산사업을 기능별로 분류한다면 사회복지 분야의 취약계층지원 부문에 속한 사업에 속하게 된다. 반면, 이를 성질별 기준에 따라 분류한다면 여비, 업무추진비, 보조금, 연구용역비 등으로 나뉜다.

현재는 각각의 예산 사업별로는 성질별 분류와 기능별 분류를 공개하고 있으나 이 둘이 통합적으로는 공개되고 있지 않다. 성질별, 기능별 분류를 통합적으로 공개해야 실제 예산을 적절하게 사용하였는지 알 수 있다.

다섯째는 예산작성기준 변경 시 소급 적용이다. 예산이 가진 중요성에 비해 국민의

관심은 항상 부족하다. 그 이유는 예산자료가 워낙 방대하고 복잡하기 때문이다. 그래서 통일된 기준을 통해 통일된 형식으로 공개해야 정보로서 가치를 지닐 수 있게 된다. 그런데 예산 분류기준이 부처마다 매년 변동되어 예산의 변화추이를 분석하기가 대단히 어렵다.

예산 통계에서 어떤 특정 사업의 예산액이 작년보다 급격히 늘거나 감소했다고 해서 실제 사업 규모의 증감을 뜻하지는 않는다. 단지, 특정 항목에서 진행되었던 세부사업이 올해부터는 다른 항목으로 변경되어 동일하게 진행되는 일이 많다. 또한, 어떤 사업의 연구용역비가 급감하고 보조금이 급증했다는 통계도 실제로는 인건비 증가와 보조금 급증을 의미하지 않을 수 있다. 다만 분류체계가 변해서 과거에는 연구용역비로 분류되었던 항목이 올해부터 보조금으로 분류되고 있을 뿐이다. 이 또한 부처마다 분류기준과 방법이 제각각 달라서 비교하기조차 어렵다.

예산편성 과정에서 분류기준을 합리적으로 개선할 수도 있다. 또한, 조직과 부서를 개편해서 동일한 사업을 다른 부서에서 진행하게 되는 일도 많다. 다만, 이렇게 예산 작성 기준이 변경되었을 때는 반드시 새로운 분류기준을 사용해서 과거의 예산자료를 소급해서 변경해야 기간별 비교 가능성이 증대된다. 회계기준이 변동되었을 때, 과거의 회계자료를 소급해서 적용하여 공개하는 것은 일반 사기업에서는 매우 상식적이다. 500조 원의 국민의 돈을 다루는 국가 회계 시스템이 아직 이러한 통계의 기본조차 마련하지 않고 있다는 것은 놀라울 정도다.

여섯째는 예산의 책임성 강화이다. 이를 위해서는 납세자소송 제도 도입이 필요하다. 피해자는 있지만, 가해자는 없는 일은 자주 일어난다. 가해자가 누군지 특정할 수 없거나 밝혀지지 않은 피해자도 있게 마련이다. 가해자가 없어 배상받을 길이 없는 피해자가 발생하면 참 안타깝다.

그런데 가해자는 있지만, 피해자가 없는 일이 있을까? 가해라는 것은 누구에게 피해를 주었다는 의미다. 논리적으로 보면 가해자가 있으면 피해자는 반드시 존재할 수밖에 없다. 예를 들어 국가가 예산집행을 잘못해서 아까운 세금을 낭비하면 누가 가해자고 누가 피해자일까. 쉬운 문제처럼 보인다. 가해자는 예산을 잘못 집행한 자다. 피해자는 물론 세금을 낸 국민이다.

그런데 우리나라 법은 이렇게 쉬운 문제를 풀지 못하고 있다. 이명박 정부가 추진한

캐나다 석유생산회사 하베스트사 인수 사건을 예를 들어보자. 지난 2009년 한국석유공사는 하베스트 인수 금액을 단 3일 검토 후 시세보다 3,133억원 높은 가격으로 인수했다. 이로 인해 석유공사에 무려 1조 3,000억원대 손실이 발생하였다. 피해자는 석유공사의 손실을 대신 떠안은 국민이다. 그리고 가해자는 하베스트를 비싸게 인수한 당시 한국석유공사 사장과 경영진이라고 생각하는 것은 당연하다.

그러나 우리나라 법원은 이 상식을 인정하지 않는다. 현재 민사소송법으로는 우리나라 국민이 손해배상소송을 할 수가 없다는 얘기다. 우리나라는 납세자소송 제도가 없어 실제로 피해당한 납세자를 민사소송법상 원고 자격으로 인정하지 않기 때문이다. 법치국가에서 실질적 피해자에게 손해배상에 관한 법적 권리를 인정해주지 않고 피해구제를 방치하는 것은 참 이상한 일이다.

납세자소송은 예산 낭비를 방지해줄 수 있는 효과적인 수단이다. 납세자소송이 활발한 미국은 지난 2011년까지 약 20조 원을 환수했다고 한다. 소송참여자에게 아낀 예산 일부를 포상금으로 주니 내부고발자의 이익을 증대한다. 관료의 은밀한 예산 낭비를 지적하려면 내부고발자가 필요하다. 그리고 명예뿐만 아니라 경제적 보상이 뒤따라야 내부고발자가 나올 수 있다.

일곱 번째, 시민 참여 및 전문가 참여를 통한 협치 강화이다. 예산사업은 특정 부서와 사업에 한정되지 않고 전 분야 전 부처를 아울러서 통계화하고 평가한다. 이에 각 분야 이해 당사자, 시민사회, 전문가의 참여가 필수적이다. 행정부의 예산집행을 국회가 예산심의회와 결산심사를 통해 견제할 수단이 있다. 예산자료를 통합적으로, 완전하게 공개해야 공개된 예산자료가 정보성을 획득할 수 있다. 방대한 예산정보의 바다에 자료를 흠뻑려 놓는 것은 실질적으로는 자료를 공개한 것이 아니다. 또한, 정부와 지자체는 전문가, 시민사회의 참여방안을 마련해야 한다. 참여예산 제도, 재정진단, 간담회 등을 더욱 확대해야 한다. 신뢰는 쌓이기는 어렵지만 한순간에 깨질 수 있다는 사실을 항상 염두에 두어야 한다.

제3절 국회의 회계감사 권한

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 현황과 과제

예산은 상시로 다루어져야 한다. 예산은 완벽한 것이 아니다. 예산은 정책의 하위단위로서 존재하지만 예산을 둘러싼 정책들의 내용과 변수들이 통제될 수 있는 수준을 넘어서는 것에 대해서는 무방비상태일 수밖에 없다. 그렇기 때문에 엄청난 자연재해라든지 국제정치의 급작스런 변화에 따른 재정문제의 한계 같은 문제에 대처하기 위해서는 예산을 상시적으로 다루고 고치고 변경하여야 한다.

국회 예산결산특별위원회를 상임위원회로 하는 문제에는 예산의 심사문제가 발생된다. 사실 국회의 예산결산위원회가 처음부터 비상설로 만들어진 것은 아니었다. 1953년 일반 상임위원회로 신설된 예산결산위원회는 1963년 박정희 정권 시인 제6대 국회에서 11월 정기총회 중 한시적으로 활동하는 비상설 특별위원회로 격하 전환하였다. 국가재정의 중요성이 높아짐에 따라 국회의 예산결산 심사기능을 전문화하고 효율화할 필요성이 높아졌다. 제16대 국회부터 예산결산특별위원회를 상설 특별위원회로 운영하고 있으나 아직까지는 상임위원회화하지는 못한 실정이다(전혜원 외, 2010).

예산은 본예산, 수정예산, 추가경정예산, 준예산, 단년도 예산과 다년도 예산 등으로 분류할 수 있으며, 예산총칙, 세입세출예산, 계속비, 명시이월비와 국고채무부담행위를 총칭하는 개념이다(박찬표, 2002).

국회의 예·결산 과정은 제1단계인 정부의 예산편성과 국회제출, 제2단계인 국회의 예산안 심의와 의결, 제3단계인 정부의 예산집행과 감사원의 회계검사, 그리고 제4단계인 국회의 결산을 하나의 과정으로 한다.

정부의 예산편성 과정은 재정 소요와 자원조달 방안을 검토하는 준비단계를 거쳐 각 부처가 기획재정부에 제출한 요구 내용을 사업별, 분야별로 검토하는 과정이다.

국회의 예산심의절차는 정부의 예산안에 대한 시정연설, 소관 상임위원회의 예비심

사, 예산결산특별위원회의 종합심사, 그리고 본회의의 심의확정으로 종결된다. 예산이란 한 회계연도의 국가 수입과 지출 실적을 확정 계수로 표시한 것으로, 정부는 감사원의 검사를 거친 세입세출 결산을 국회에 제출하고, 예산안에 한 심의의결절차와 마찬가지로, 상임위원회의 예비심사, 예산결산특별위원회의 종합심사, 본회의의 심의·의결을 거치게 된다.²⁵¹⁾

예산결산특별위원회는 제헌국회 이래 ‘예산안 및 결산’ 등을 심사하는 위원회로서 상임위원회>비상설 특별위원회>상설 특별위원회로 변천되어 오늘에 이르고 있다.²⁵²⁾ 예산결산특별위원은 50인으로 구성되며, 임기는 1년이고, 회의 운영원칙으로는 회의공개의 원칙, 다수결의 원칙, 회기계속의 원칙, 일사부재의 원칙, 1일1차 회의의 원칙 등이 있다.

그간 예산·결산심사 과정상의 문제들에는 다음과 같은 지적이 있었다. 첫째, 예산심의에서 출신지역구의 이익편중 경향과 예산결산특별위원회에서 삭감될 것을 알면서도 선심성 예산을 추가하는 경향 등 위원의 편향성 문제, 예산을 볼모로 정치공세를 펴는 문제가 있다. 둘째, 예결특위는 매년 정기국회에서 새로이 구성되고 위원들의 선호도도 매우 높으므로, 위원 교체도 더 빈번하고 따라서 위원의 재임 기간도 다른 상임위원회에 비해서 단기간이다. 이와 같은 예산결산특별위원의 잦은 교체는 심의의 계속성을 결여하고 전문성을 가로막아 예산안에 관한 실질적인 심의를 어렵게하는 원인이 된다. 셋째, 예산결산특별위원이 다른 상임위원회에 속한 겸임위원들로 구성되기 때문에 소속 상임위원회의 압력이나 관련 부처를 의식한 심의 태도에서 벗어나 공정한 입장에 서기 어려운 문제가 있다. 넷째, 예산안 심사 기간 동안 예산안의 전반적인 총계·부문별 기

251) 예산안 심의과정은 정부제출→상임위원회 예비심사→예결위 종합심사→본회의 의결확정 등으로 진행된다. 정부는 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 예산안을 제출, 본회의에서 시정연설을 통해 다음연도 예산과 관련한 기본적인 시정방침과 사업계획을 밝힌다. 예산안은 먼저 상임위에 회부되는데 상임위 예비심사는 소관부처 장의 신년도 시정방침 및 제안설명→전문위원 검토보고→대체토론(소관부처 예산안에 대한 정책질의 및 소관부처장의 답변)→소위원회의 부처별 예산안 조정 및 심사보고→상임위 전체회의에서의 부처별 예산의결로 진행된다. 상임위 예비심사를 종료하면 예결위의 종합심사를 진행한다. 예결위 심사는 기재부 장관의 예산안 제안설명→전문위원검토보고→종합정책질의→부별정책질의→예산안조정소위원회(계수조정소위)심사→전체회의에서 찬반토론 및 의결. 예결위 종합심사 종료 후 본회의 부의하여 예결위원장의 심사보고 및 찬반토론을 거쳐 본회의 의결한다.

252) 1953년의 상설위원회에서 출발하여 1963년 비상설위원회로 바뀐 것은 1948년 건국 당시 의회양원제를 기반으로 한 초안에서 이승만 개인의 독선적 주장으로 단원제로 바뀌고 이후 야당의원들의 노력으로 상설위원회가 되었으나 1961년 쿠데타로 인하여 의회권의 약화를 노리고자 비상설 특별위원회로 하고 회기도 60일이라는 짧은 기간을 결정한 것은 행정부 주도의 의회 권력장악이라는 측면을 부정할 수 없다.

능별 배분·정책 방향 등을 검토하기보다는 세부 항목의 조정에 치우칠 수밖에 없는 구조적인 문제를 내포한다. 다섯째, 예·결산 심의 구조가 상임위원회의 예비심사와 예결산위원회의 종합심사라는 2단계 심사구조로 구성되어 있어 위원회 간 중복심사에 따른 상임위원회의 예·결산 심의에서 책임을 결여할 수 있다. 상임위 예비심사의 실효성이 의문시되고 중복심사로 인한 효율성 저하도 문제가 된다. 여섯째, 결산심사 결과 위법 또는 부당한 사항에 관한 시정요구권이 신설되어 국회가 제도개선, 징계요구 등을 정부 및 해당기관에 하고 있으나, 그 실효성을 확보할 수 있는 수단이 마련되지 않아 그 효과가 미흡하다는 문제가 있다.

국내에 비견하여 주요국 의회의 예결산심사내용을 살펴보면, 미국·독일·프랑스·일본 등 주요 선진국은 예결산심의위원회가 일반 상임위원회로 설치·운영되고 있고, 위원 겸직여부는 프랑스나 일본과 같이 겸직 가능한 경우도 있고, 미국처럼 위원회별로 겸직 가능한 위원회와 불가능한 위원회를 구분하는 경우도 있듯이 다양한 입법례가 있다. 특히, 미국은 상·하 양원에 예산위원회, 세출위원회, 세입위원회, 지출 승인위원회를 각각 설치하여 예산심의 과정을 다단계로 분권화하고 있다(이창수·예승우, 2012).

[표 8-14] 주요국의 예결위 운영 체계

구분	위원회명		운영 형태	위원의 임기		위원 수		소위원회 수	
	상원 참의원	하원 중의원		상원 참의원	하원 중의원	상원 참의원	하원 중의원	상원 참의원	하원 중의원
미국	예산위원회		상임 위원회	2년		22인 겸직가능	43인 겸직가능	9	
	세출위원회					28인 겸직가능	60인 겸직가능	13	
	세입위원회					20인 겸직가능	39인 겸직가능	5	
일본	예산위원회		상임 위원회	6년	4년	45인 겸직가능	50인 겸직가능	-	-
	결산위원회	결산행정 감시위원회				30인 겸직가능			
프랑스	재정·예산통제 국가경제예산결 산위원회	재정·일반경제· 계획위원회	상임 위원회	3년	-	43명 겸직가능	-	-	-

자료 : 『2008년 국회운영제도개선 자문위원회 최종보고서』, (2009. 1. 12. 국회제출)

예결위의 상임위 전환 방안은 재정민주주의의 강화 차원에서 접근해야 하며, 다음과 같은 방안을 고려할 수 있다. 첫째, 현행 상임위원회의 사전 예비심사제도 및 예결위의 종합심의제도를 유지하되, 예결위를 상임위원회로 전환하는 방안이다. 이 경우, 예결위의 재정관련 법률안의 심의 기능, 기획재정부에 대한 국정감사 및 수시 업무보고 등의 통제 기능을 추가하여 결의·재정·통제 기능을 강화하는 장점이 있지만 다른 상임위원회의 예·결산 권한을 약화할 수 있다는 단점이 있다.

둘째, 예산결산위원회에 총지출·총수입, 각 분야별 예산배정 등 거시적 예산편성기능과 각 사업별 지출규모를 최종 조정하는 기능을 부여하고, 일반 상임위원회에 각 부처 사업별 사업의 신규 계상·준속·수정 여부 각 사업별 예산규모를 결정하는 미시 예산편성 기능을 부여하는 방안을 고려할 수 있다. 이 경우, 국회의 예산 과정이 복잡해지고 예결위와 일반 상임위원회 간의 견해 차이가 심할 경우 예산안 확정이 상당 기간 지연될 수 있다.

셋째, 예산결산특별위원회를 예산위원회와 결산위원회로 분리하여, 심사의 전문성을 제고하고, 상대적으로 소홀하게 다루어져 왔던 결산심사 기능의 강화를 도모하는 방안이 있다. 이 경우, 전담전문가와 직원의 확보가 용이하고 심사의 내실화, 전문화를 기할 수 있는 장점이 있지만 결산심사와 예산심사 간에 연계가 어려울 수 있다는 문제점도 있다.

어느 방안의 경우라도, 겸직 문제 해결을 통한 전문성 제고, 전문적 보조기관의 강화, 결산심사 결과에 한 실효성 확보 방안 강구, 국정감사와 예결산 심의의 역할 분담, 관련 법령의 개정문제 등을 함께 고려하여야 할 것이다.

2 회계감사 기능의 국회 이관 및 국정감사 축소

국가예산의 결산심사 즉 회계관리권은 개선되어야 한다. 국회예산권의 확보는 민주정치의 재정적 측면에서 반드시 필요하며 이는 다시 회계감사권을 통해 행정부의 예산 적정사용을 확인해야 한다. 따라서 감사권의 의회이관이 이루어져야 하며 이것이 현실적으로 어렵다면 감사원을 행정부와 의회로부터 독립적인 기구로 만들어 국회가 상시적으로 회계검사와 효율성 평가를 요구할수 있도록 법적 권한을 가져야 한다. 영국이나 미국은 의회 소속 회계검사기관이 의회의 요구에 따라 상시적인 회계검사 기능을 수행하고 있는데 반하여 한국의 감사원은 정기국회에 결산검사보고를 제출할 의무만 있을 뿐 국회가 감사원에 대해 행정부에 관한 회계검사를 요청할 권한이 없다.

한국의 국회는 회계검사권을 현재형이 아닌 과거형 즉, 1년 후에 다름으로써 사실상 행정부가 사용한 것을 사후에 승인하는 통과외레 수준에 있다는 약점을 지닌다. 영미국가는 영국 회계검사국(NAO, National Audit Office)나 미국 의회소속이면서 독립기구인 회계검사원(GAO, General Accounting Office)을 통해 재정집행기능에서 상시적 회계검사 기능을 수행하고 있다(박찬표, 2002).

이 문제는 2003년 노무현 대통령의 대통령 국정연설 후 ‘뜨거운 감자’로 떠올랐었다. “...(중략)또 이미 밝혔듯이, 감사원의 회계감사 기능을 국회로 이양하겠습니다. 그렇게 하면 국회의 감사 기능과 정책 역량이 향상될 것입니다. 국회의 감사역량이 더욱 개선

되면 결국 행정의 투명성도 제고될 것입니다...”²⁵³⁾

노무현 대통령이 회계감사권을 감사원에서 국회로 이관할 의지를 밝힘에 따라 국회와 감사원이 팽팽한 긴장 관계에 놓이게 됐다. 먼저 국회는 정부에 대한 견제를 더 강화할 필요가 있기 때문에 이관을 서둘러야 한다는 입장이다. 반면 감사원은 국회로 회계감사 기능을 이관하면 정치적 중립성을 잃을 수 있다며 이관을 반대하고 있다. 지금까지 국회와 감사원은 몇 차례 협의를 거치고 문재인 정권 인수위원회에서 공약으로 정하였지만 쉽게 절충점을 찾지 못하고 있다.²⁵⁴⁾ 그동안 감사원은 감사 결과를 공개하고 국회는 감사청구권을 수용하는 등 몇 가지 대안만이 오갔을 뿐이다.

행정부에 대한 재정통제권은 국회의 고유 권한으로 꼽힌다. 이것은 헌법이 뒷받침한다. 헌법 제61조는 국회는 국정 전반 또는 특정한 국정사안에 대해 감사 또는 조사를 할 수 있게 명시하고 있다. 국회는 이때 필요한 서류를 요구할 수 있다. 필요한 서류에는 회계장부와 영수증 등 증명서류를 포함한다. 이러한 맥락에서 해석하면 국회에 회계감사 기능을 이관하는 것이 맞는다. 미국 등 대통령제 국가가 회계감사권을 국회에 부여하는 이유도 마찬가지다.

하지만 개헌 과정 없이 감사원이 행사해 온 회계감사권이 국회로 넘어가면 여야의 정쟁과 이해다툼 속에 그 본래의 취지가 퇴색될 수 있다. 무엇보다 감사원의 ‘회계감사권 이관 반대’에 가장 힘을 실어주는 것은 기능이 중복될 수 있다는 점이다. 국회로 회계감사권이 넘어가면 감사원의 업무와 중복되는 부분이 생겨 인력과 예산에서 낭비를 초래할 수 있기 때문이다. 또한 수감기관은 감사 준비를 두 번씩 해야 하는 경우도 있기 때문에 업무에 차질을 빚을 가능성도 있다.

회계감사권 이관 반대의 또 다른 이유로는 국회사무처 직원들의 회계조사가 위헌소지가 있다는 것이다. 특정한 사안에 대해 회계조사가 필요하다면 국정조사 절차를 거쳐

253) 2003년 4월 2일 국회에서 행한 노무현 대통령의 국정연설 일부 내용.

254) “문재인 정부의 ‘인수위원회’ 역할을 하는 국정기획자문위원회가 28일 감사원의 회계감사권과 직무감찰권의 분리를 제안했다. 국정기획자문위원회의 정치·행정분과 박범계 위원장(더불어민주당 의원)은 이날 서울 통의동 금융감독원연수원에서 진행된 감사원 업무보고 모두발언에서 ‘감사원의 직무상 독립성, 전문성을 높이고 헌법이 규정하고 있는 회계감사권과 직무감찰권을 제대로 수행하게 하는 것이 중요하다’며 이처럼 말했다. 이와 관련, 문재인 대통령은 대선 중 권력기관 개혁의 일환으로 감사원 개혁을 공약했다. ▶감사원의 회계감사권 국회 이관 ▶국회소속 회계감사기관 설치 ▶감사원장과 감사위원 임기보장 등을 통해 감사원의 독립성 강화 ▶감사위원회 의결 공개 등이 골자다. 문 대통령은 감사원의 투명성과 공정성을 높이기 위해 국회 소관 상임위원회의 요구시 비공개 감사 사항도 상임위에 보고하도록 하겠다고 밝혔다.” (중앙일보, 2017. 5. 28, 「국정기획위, “감사원 회계감사·직무감찰 분리 검토」.

국회의원들이 직접 수행하는 것이 타당하다는 것이다. 헌법상 국회의 권한은 국회의원들로 구성된 회의체의 권한을 의미하기 때문이다. 예컨대 판사가 사법권에 속하는 재판 업무를 직접 처리하듯이 국회 공무원들에게 위임할 수 없다는 것이다. 게다가 감사가 ‘회계감사’와 ‘직무감찰’이 서로 유기적으로 연관될 수밖에 없는 ‘성과감사’와 ‘행정사무감찰’의 형태로 이루어지는 것에도 문제가 있다. 회계검사권만 독립적으로 떼어내어 수행하는 것은 사실상 불가능하기 때문이다. 국회가 회계검사와 유사한 회계조사업무를 수행할 경우 불가피하게 직무감찰 영역을 침범할 수 있다는 것이다.

하지만 국회의 고유 기능인 결산심사권을 내실화하는 길은 감사원의 회계검사권을 이관하는 것이고 행정부보다는 오히려 정치적으로 중립적인 위치에 있는 국회가 회계감사권을 갖는 것이 타당하다. 무엇보다 권력분립의 맥락에서 헌법의 명시적 규정이 없더라도 국회가 회계검사권을 행사하는 것이 재정민주주의 이념에 부합한다.

국회가 감사원의 회계검사권 이관을 추진하며 내세우는 대정부 감시기능 강화론은 설득력이 있다. 회계검사권 이관이 헌법에 근거가 없다는 감사원의 제기도 타당성이 있다. 그러나 분명한 건 감사원이 대통령 직속기관이지만, 엄밀하게 얘기하면 헌법에서 보장하는 독립된 헌법기관이라는 사실이고 국회는 국민의 직선으로 구성된 기관이라는 사실이다. 결국 회계검사권 이관은 국민적 합의가 뒷받침돼야 한다는 것이다.

“프랑스의 회계검사원은 의회나 행정부 소속이 아닌 독립된 헌법기관이다. 다만 회계검사원장은 국무회의 의결을 거쳐 대통령이 임명한다. 원장의 임기도 정년 68세까지 신분보장을 받는다. 회계검사원 사무총장과 2명의 부총장은 모두 법원의 판사이며, 회계검사원장의 감독하에 회계검사원의 행정을 책임진다.

회계검사원의 독립성은 법원으로서의 지위에 따라 보장한다. 또한 법관들로 구성된 위원들의 임기보장 및 회계검사원이 적합하다고 보는 활동계획을 수립하는 권한으로 뒷받침한다. 회계검사원장은 매년 7개 원(Chambers)의 각각 사업에 대한 계획을 정한다. 이 계획은 사전감사 일정과 매 4년 혹은 5년마다 의무적 감사를 받아야 하는 기관들의 목적에 의해 정한다.

회계검사원은 프랑스의 재판소와 마찬가지로 검사국(Parquet)의 지원을 받는다. 검사국은 회계검사원에 공공의 이익과 관련된 사안에 대해 특히 법률자문을 하며, 한정된 사안에 관해 검사로서 역할을 한다. 검사국이 정부와 회계검사원 사이에서 중계기관의

역할을 하는 것이다.

프랑스 회계감사원은 의회와 상호보완 관계이다. 회계감사원은 양원 재정위원회에 회계감사원이 발견한 사항과 관찰한 내용을 제출한다. 의회는 회계감사원에 정부조직에 대해 특정한 감사의 이행을 요청할 수 있다.

반면 미국 회계감사원은 의회 소속의 독립된 조직이다. 회계감사원은 흔히 ‘의회의 감시견’으로 불린다. 본부는 워싱턴에 있으며, 미국 전역 10여 개의 주요도시에 지부가 있다. 회계감사원장은 임기가 15년으로 중임할 수 없다. 미국 정부 내에서는 드물게 장기 업무의 계속성을 보장해 준다. 또한 회계감사원의 독립성은 기술과 경험에 기초해 고용한 경력직 공무원으로 대부분 구성된다. 회계감사원장 및 부원장은 상원의 승인과 자문을 거친 후 대통령이 임명한다. 다만 회계감사원장이 탄핵되는 경우는 직무태만, 부정행위, 범죄행위 등으로 적발되면 의회의 청문을 거쳐 공동결의안으로 퇴직시킨다.

회계감사원장은 규정제정권과 회계감사 및 결산 확인 등의 임무를 수행한다. 특히 정부의 수입과 지출 등 사용 내역에 관한 모든 사항을 조사하며, 정부 사업과 활동에 대한 평가권도 가진다. 특히 회계감사원은 정부의 정책과 사업이 얼마나 잘 운영되고 있는지를 조사하고 평가해, 법적인 결정과 의견을 표명함으로써 의회의 감시를 지원한다.

미국의 회계감사원은 일차적으로 의회가 의사결정을 내리고 정부에 대한 감독책임을 이해하도록 지원하는 것이다. 그렇기 때문에 의회에 소속되어 있으며, 의회가 회계감사원장의 임명과 회계감사원의 사업계획을 결정한다.²⁵⁵⁾

3 감사원의 국회 이전 검토

앞서도 지적했듯, 노무현 정부에서 감사원의 회계감사 기능의 국회 이관을 추진한 적이 있었다.

노무현 전 대통령은 “감사원 조직이 대통령 소속으로 돼 있어서 현행 헌법 내에서 국회 소속으로 바꿀 수 없어도 기능의 일부를 국회에 소속시키는 것은 입법적으로 가능

255) Economy 21(2003. 7. 11.), 「포커스, 회계감사권 국회로 넘어가나」.

할 것으로 생각한다”고 한 바 있다. 아울러 노 전 대통령은 “대통령 직속 기구 일부를 국회 귀속시키면 대통령에 대한 불신도 해소되고, 감사원 위상도 높아질 것이다. 국회의 정책적인 역량을 강화해야 하는데 국정 전반에 관한 정보를 갖고 있지 않으면 소용이 없으니 감사원이 그 같은 기능을 맡아주는 것이 적합하다고 생각한다”고 말한 바 있다) 그러나 당시 이종남 감사원장은 헌법 97조에 감사원이 회계검사와 직무감찰 기능을 담당하도록 규정하고 있기에 헌법개정 없이 회계검사 기능만 따로 분리시켜 국회 이관하는 것은 헌법에 위배되므로 입법이 불가능하다고 판단했다. 또한 회계검사 기능의 국회 이관 시 정당 간 이해상충으로 감사기능의 독립성과 중립성 훼손이 우려되기에 중복감사 폐해 발생 우려가 있다고 반대한 바 있다(동아일보, 2003년 3월 28일).

2013년 2월 13일, 당시 민주통합당 박기춘 원내대표는 2월 7일 교섭단체 연설 등을 통해 대통령 직속 감사원을 국회 산하로 이관하자고 새누리당에 제안한 바 있다. 새누리당 김학용 의원은 “정권 눈치를 보면서 감사를 한다는 국민적 의심이 있다. 감사원 스스로가 의혹 해소에 대한 대책을 마련해야 한다. 감사의 공정성과 독립성을 확보할 방안을 정리해야 한다”고 말한 바 있다. 사실 감사원 국회 이관 문제는 2013년 당시 민주통합당뿐만 아니라 새누리당에서도 개헌의 주요 항목으로 검토한 사안이었다. 2012년 11월, 새누리당 정치쇄신평위에서도 “헌법개정 시 감사원은 당연히 국회 아래에 뒀야 하는 것 아니냐”는 얘기도 나왔었다(SBS뉴스, 2013년 2월 10일).

2013년 당시 양건 감사원장은 이종남 전 감사원장과 같은 이유로 즉, 감사원 국회 이관 행정부로부터 독립이라는 장점이 있지만, 국회의원들로부터의 정치적 영향을 배제하기 어렵다며 반대 의사를 표명했다. 양 원장은 감사원의 독립성 강화 방안으로 인사 독립과 예산편성 자율권 인정 등을 제시했다. 아울러 행정부나 의회 소속이 아닌 감사원의 완전 독립기구화 방안도 제시했다. 그러나 그러면서도 우리나라처럼 부패문제가 심각한 나라에서 감사원의 독립기구화는 감사 실효성 저하 등 문제도 크다고 지적했다(뉴시스, 2013년 2월 13일).

2017년 1월 3일, 총 36인(더불어민주당 15명, 자유한국당 14명, 국민의당 5명, 바른정당 1명, 정의당 1명)공식 출범한 국회 헌법개정특별위원회 자문위원회는 대통령 소속의 문제점이 노정된 감사원과 관련하여 감사원을 국회 소속 기관화 안과 독립기관화 안에 대하여 장단점 분석과 각 안별 부작용을 해소할 수 있는 제도적 방안 등에 대한 자문요청을 진행했다.

2017년 대선에서 문재인 후보를 비롯한 5당 후보 모두 감사원의 회계감사 기능을 국회로 이관하겠다고 공약했다. 문재인 대통령은 국회입법조사처는 2017년 3월 16일 발간한 이슈와 논점 ‘감사원 회계감사 기능의 국회 이관에 관한 쟁점 과제’ 보고서를 내어 ‘의회의 탄생 유래 자체가 행정부의 재정 통제이며, 의회의 재정통제기능을 정상적으로 확보하기 위해 독립적 회계감사기관을 설치하는 일이 시급하다’고 주장했다(조규범·김선화, 2017; Daily NTN 2017년 3월 16일)

2017년 4월 12일(수) 후보 시절, 국회 헌법개정특위 ‘대통령후보의 개헌관련 의견청취 전체회의’ 모두 발언을 통해 “감사원의 회계감사 기능을 국회로 이관하는 것도 검토해야 한다.” 라고 한 바 있다.

국회 헌법개정특위 경제·재정분과는 감사원을 독립기관을 설치하고 감사위원을 감사위원후보추천위원회를 통해 임명하고, 감사원장 호선제를 도입하는 등 제도적 개선을 통해 감사원의 정치적 중립성과 공정성을 확보하고 국민적 신뢰를 제고할 필요가 있다고 보았다(국회헌법개정특위위원회 자문위원회, 2018.1).

이러한 헌법개정 특위의 감사원 개편논의에 대해 공찬현(2017) 전 감사원장은 감사원의 국회 이관에 대해 각각 다음과 같이 평가했다. 우선 전자의 관점인 감사원의 국회 이관 방안은 대통령으로부터 독립성 확보와 국회 지원의 장점이 있지만, 국회로부터 정치적 중립성 확보에 어려움이 있다는 우려가 있다. 2014년 국회 헌법개정 자문위에서도 국회 소속 감사원에 대해 정치적 중립성 확보의 어려움을 이유로 회계감사원을 국회 소속으로 두는 것을 부결하고 독립기구화 하는 안을 최종결정한 바 있다. 감사 수행 측면에서도 국회 감사원이 지자체 자치사무 감사 가능성이 어렵지 않겠냐는 논란이 제기될 수 있으며, 국회와 행정부 간 관계가 갈등이 생기면 행정기관의 감사 저항 및 비협조가 발생할 수 있다는 우려가 있다. 국회 국정감사와 기능 조정도 필요하기에 감사원의 회계감사 기능의 국회 이관 방안에서는 앞에서 제기된 다양한 문제를 반드시 고려해야 한다.

전체적으로 볼 때, 국회와 국회입법조사처, 대통령 후보와 민주당 출신 대통령들은 감사원의 국회 이관을 주장하는 반면, 감사원에서는 국회 소속으로 갈 경우 정치적 중립성 유지의 어려움을 들며, 행정부 소속이나 국회 소속이 아닌 독립기관화를 주장하고

있다. 결국엔 국회 헌법개정특위 자문위원의 의견도 독립기관화 쪽으로 의견이 모아지고 있다. 만약 감사원이 국회 소속으로 이관하자는 주장을 할 경우, 특히 정치적 중립성과 독립성 유지 방안을 확실히 갖고 있어야 할 것으로 보인다.

【표 8-15】 감사원 소속 유형별 장단점 및 해당 국가 현황

소속 유형	행정부 소속형	의회 소속형	독립기관형
특징/장점	대통령 소속 감사원 체제. 회계감사 기능과 직무감찰 기능의 통합적 수행을 통한 국가행정의 효율성·적정성 확보.	감사원 기능이 국회 재정통제권과 기능적 연계·시너지 효과, 대통령으로부터 감사원 독립적 직무 수행 불가, 국회 소속 적정.	현행 중앙선관위처럼 행정부/의회가 아닌 독립기관으로 둬. 소속으로 인한 간섭 문제 해소.
단점	직무 독립성의 법률적 보장만으로 대통령 소속 감사원의 헌법상 조직적 한계 극복 불가.	감사원이 정쟁에 휘말릴 수 있음. 행정부로부터 감시 정보·자료 수집 어려움. 감사결과/조치 행정부 불이행 가능.	감사원의 독립화에 상응하는 법제도 기반구축 필요, 피감기관 협조체제 구축 어려움.
해당 국가	한국, 스위스	미국, 영국, 오스트리아, 호주, 핀란드, 스웨덴 등.	일본, 캐나다, 독일, 프랑스, 노르웨이, 덴마크 등.

자료: 조규범 외(2017)의 내용을 요약 및 재정리함.

【표 8-15】 감사원 소속 유형별 장단점 및 해당 국가 현황표를 볼 때 알 수 있는 것은 행정부 소속형의 장점이 몇 가지 있음에도 대부분의 국가들이 의회 소속 혹은 독립기관형을 채택하고 있다는 것이다. 행정부 즉, 대통령 소속으로 두는 것은 상당히 예외적인 경우로 볼 수 있다. 의회 소속형이나 독립기관형에서 볼 수 있듯 대통령 소속으로 있는 한 감사원의 사실상 직무상 독립은 불가능하다는 점이다. 아울러 행정부 독주 국가이고 비록 대통령제와 내각제 요소를 가미한 형태를 운영하고 있지만, 여전히 강력한 대통령제가 중심인 국가에서 감사원의 행정부 소속 유지는 적절하지 않다고 볼 수 있다. 비록 정쟁에 휘말리더라도 감사원의 회계감사 기능이 국회 재정통제권과 기능적 연계 및 부합성이 높고, 시너지 효과가 큰 의회 소속형으로 전환이 필요하다. 피감기관인 각 행정부처의 정보·자료 수집 및 감사결과 조치 이행 등의 어려움이 있더라도, 이는 국회에 실질적인 권한 부여를 하는 등 제도적으로 문제를 풀어가야 한다.

이러한 맥락에서 감사원 회계감사 기능의 국회 이관을 위해서는 다음의 3가지를 긴

요하게 고려해야 할 것으로 보인다. 첫째, 국회의장의 감사원 개입(인사·조직·재정 운용 및 감사 진행 모두)을 최대한 배제하는 등 독립성 보장이다. 감사원이 감사 실시 여부와 시기를 자율적으로 정할 수 있어야 한다. 그렇다고 감사원이 국회의 감사 요구를 여러 가지 이유로 거부하는 것은 옳지 않기에, 감사의무 진행사항을 규정하고, 거부 시에는 정당한 이유를 제시하도록 해야 할 것이다.

둘째, 감사원의 회계감사 기능은 행정부 재정권을 통제하는 것이 국회 고유 감독 권한이기에 맞지만, 직무감찰 기능은 당연히 각 부처와 공공기관 및 공무원 등 공공부문 인력을 지휘·통솔·감찰하는 삼권분립적 권한을 갖고 있는 행정부와 대통령 소속으로 이루어지는 게 합당할 것이다. 직무감찰 기능이 국회로 오는 것은 권력분립 차원에서 문제가 될 소지가 크다. 그럼에도 불구하고, 대통령 및 행정부의 직무감찰 또한 국회가 국정감사를 할 수 있는 사항으로 행정부 전제는 현재와 같이 얼마든지 해나가야 한다.

셋째, 감사원의 회계감사 기능이 국회 소속으로 전환될 경우 국회는 상시감사가 가능해진다. 결국 매년 정기적으로 실시하는 국정감사제도의 유지 필요성에 대한 검토가 필요하다. 국정감사 또한 상시감사가 가능해지기 때문이다. 감사원을 갖고도 국정감사를 고집한다면 행정부의 업무 부담이 가중될 거라는 지적이 있다.

감사원의 회계감사 기능을 국회로 이관하는 것은 국회 재정심사 기능 및 행정부의 재정통제권 등 견제 기능 강화를 위해 바람직하다. 하지만, 현행 제도 하에서는 감사원의 회계감사 기능의 국회 이관을 위해 헌법개정이 필요하다. 제97조에 “국가 세입세출 결산, 국가 및 법률이 정한 단체의 회계감사와 행정기관 및 공무원 직무에 관한 감찰을 위해 대통령 소속 감사원을 둔다”고 규정하고 있다, 즉, 국회로의 감사원의 회계감사 기능 이관은 헌법 제97조의 개정을 요구한다.

우선적으로 현행 헌법 내에서 국회 회계감사 기능을 강화할 수 있는 방안이 필요하다. 감사원 국회 이관은 필요하지만 헌법개정 사항으로 실질적인 어려움이 있어 현행 헌법 내에서 국회 회계감사 기능 강화 방향을 고민할 필요가 있다. 첫째, 활용도가 미흡한 감사원 회계감사 기능을 살려 국회의 감사원에 대한 감사요구제도를 적극 활용할 필요가 있다. 현재 각 상임위별로 10명 이상의 발의를 거쳐 상임위별 과반의 찬성이 있을 경우 상임위 의결 및 발의안으로 감사원에 대한 감사 요구를 할 수 있다. 국회법 제127조의 2에 따르면, “감사원의 직무 범위에 속하는 사항 중 사안을 특정하여 감사를 요구할 수 있다. 이 경우 감사원은 감사 요구를 받은 날부터 3개월 이내에 감사 결과를 국

회에 보고하게 되어 있다. 감사원은 특별한 사유로 감사를 마치지 못했을 때 중간보고를 하고 감사 기간 연장을 요청할 수 있으며, 이 경우 의장은 2개월 범위에서 감사기간을 연장할 수 있다”고 되어 있다.

둘째, 국회의 감사원 소관 상임위를 현행 ‘법제사법위원회’에서 ‘예산결산특별위원회’로 전환을 요구한다. 이를 위해서는 추가적으로 예산결산특별위원회가 특정 기간에 열리는 특별위원회가 아닌 상임위원회로의 전환이 전제되어야 한다. 감사원의 회계감사에 관한 사항을 예결위 소관으로 변경할 경우 국회 예·결산 기능의 내실화를 함께 도모할 수 있다.

셋째, 감사원과 상임위인 법사위(전환 시 예결위)의 전문성 강화 방안이 마련될 필요가 있다. 양 기관 간 원활한 협조를 위해 감사원은 원내에 국회 전담조직을 강화하고 국회의 인력파견을 확대해야 한다. 아울러 특정 감사결과에 대한 브리핑 제도를 도입할 필요가 있다. 이는 국회의 감사원에 대한 감사요구제도에 따른 감사결과의 활용성과 투명성을 촉진하고 제고할 것이다. 더불어 감사원의 지원에 대한 국회 체감도를 높여줄 뿐 아니라 감사 실효성을 제고하는 장점이 있다.

국회 소속 회계감사원은 우선, 국회(의장)이 임명 동의하는 감사원장 1인과 최대 10명(감사정책/집행, 재정(예·결산), 회계검토, 법률검토, 선거감사, 감사결과 처리, 공직윤리, 일반 국민 등) 이내(현행 6명에서 증원할 필요 있음)로 하는 감사위원 등 총 11명으로 구성될 필요가 있다. 감사위원은 형식적으로 감사원장의 추천(입법(국회의장·정당협의추천)·사법·행정·선관위·감사원장 등 각 추천 인원 검토 필요) 임명하되, 감사원장 임명은 국회(의장) 권한으로 하되 국민투표 선출 혹은 국회 선출 2가지를 검토할 필요가 있다.

박노호(2008)의 논의를 참고하여 회계감사원의 감사 업무는 스웨덴의 사례처럼 크게 2가지로 구분할 수 있다. 첫째, 행정부(정부부처 및 중앙행정기관(공공기관), 지방자치단체 및 지방행정기관(지방공공기관))의 회계업무에 대해 연간 회계보고서를 대상으로 감사하는 업무이다. 여기에 회계보고서 신뢰성, 회계절차 명확성, 그리고 관련 규정 준수 등을 중점적으로 감사한다. 둘째, 예산집행의 효율성 감사로, 예산집행의 적절성과 국회와 정부(지자체)의 예산편성 취지 부합성을 기준으로 중점적인 감사를 실시한다. 회계감사원의 감사결과는 정부와 지방자치단체, 중앙·지방행정기관 등의 예산편성에서 중요한 역할을 하게 해야 한다. 회계감사 및 예산집행 효율성 감사에서 문제가 된 예산

은 동결 및 삭감 조치가 가능토록 해야 한다.

스웨덴 의회의 사법 옴부즈맨(Justitieombudsman)제도를 벤치마킹하여, 회계감사원 산하에 국회 특별사법대리인제도(혹은 국회 옴부즈맨)을 둘 필요가 있다. 회계감사원은 국회 특별사법대리인 4인을 임명·구성하고, 국가기관 및 행정관료들의 불법행위 또는 부당한 행정처분으로 인해 피해를 입은 시민이 구제를 호소할 경우, 일정 권한의 범위 내에서 조사 및 시정조치를 취하는 특별사정 및 사법기관으로 권한을 부여할 수 있다. 스웨덴 옴부즈맨은 조사와 기소권이 동시에 있는 데 반해, 덴마크 옴부즈맨은 조사 후 기속력이 없는 권고 기관의 역할을 수행한다. 권한부여의 범위에 대해서는 검토할 여지가 있다. 또한 스웨덴 옴부즈맨은 사법부까지 조사대상으로 하는 한편, 덴마크는 사법부는 제외하고 있다. 사법부는 삼권분립 원칙을 고려해 행정부의 경우 조사권과 기소권, 조사권 정도만 갖는 권한 부여를 고려할 수 있다.

[표 8-16] 국회 소속 회계감사원의 설립 방향(안)

구성	선출방식 국회(의장) 임명	업무	감사결과 이행·처리 권한	산하기구: 국회 옴부즈맨 설치
감사원장 1인 감사위원 10인	감사원장(국민투표 or 국회선출) 감사위원(입법·사법· 행정·원장 추천 안배).	① 중앙·지방정부 및 공공기관 회계감사. ② 예산집행 효율성 감사.	① 다음해 예산편성 반영. ② 감사결과 조치 강제, 문제예산 동결·삭감 가능.	국회특별사법대리인 운영(4인). 조사권·기소권(검토) 등 구속력 부여.

제4절

독립적인 과학기술평가기구(OTA) 설치

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 국회 독립적인 과학기술평가기구(OTA) 설치의 필요성

과학기술 관련 이슈가 점차 증가하면서 사회 전영역의 정책과 결합하여 사회갈등을 증폭하거나 정치화하고 있다. 국회 차원의 과학기술 관련 갈등관리 역량을 제고할 필요가 있다. 행정부의 과학기술 정책 및 예산, 사업 그리고 기술변화에 따른 사회 전 영역에 미치는 영향에 대한 국회의 유능한 견제 및 평가와 더불어 방향성에 대한 올바른 제안이 필요하다.

이제 정부 주도 과학기술 정책을 견제하고 시민사회 노력을 통합하는 기술영향 평가에 대한 새로운 패러다임 구축에 공론을 모아야 할 때이며, 국회가 보다 적극적으로 참여할 필요가 있다. 국회 내 독립적인 과학기술평가 전담기구(OTA: Office of Technology Assessment) 설치 등을 통해 민주적 과학기술 거버넌스 정립을 도모할 때이다. 최근 과학기술 정책 결정에 기술영향평가, 합의회 등 시민참여 모델이 개발되고 있다. 국회 내 과학기술 전담기구 설치 등을 통해 민주적 과학기술 거버넌스 정립이 점차 가능할 것이다.

현재 행정부 과학기술 관련 독주와 독점적 전횡을 견제할 국회 역량이 매우 취약한 상황이다. 현재 국회 내 과학기술 평가·조사 담당 조직은 국회입법조사처 산하 사회문화조사실 과학방송통신팀 수준으로 운용되고 있다. 1개팀 조직에 11명 인력에 불과하여 제대로 된 행정부 과학기술 예산·사업에 대한 견제 자체가 불가능하다. 기술변화에 대해 갖는 행정부와 입법부 간 정보 격차와 권력 불균형으로 국회가 행정부관료(과학기술분야 정부출연연구기관)들이 입안하는 과학기술 정책과 예산에 대해 중요한 의사 결정 및 견제·평가를 하지 못하고 ‘도장 찍는 기계’로 전락하고 있다. 특히, 국회는 4차 산업혁명 도래 및 기술변화가 야기할 잠재적 긍정·부정적 측면, 정부 과학기술 연구개발(R&D)사업에 대한 기술적·조직적 분석·평가가 가능한 조사 연구조직이 필요한 상황이다.

이현출·유재국(2013)과 권성훈(2014) 또한 정부 주도 과학기술 정책을 견제하고 시민사회 노력을 통합하는 기술영향평가에 대한 새로운 패러다임 구축에 공론을 모아야 할 때이며, 국회가 보다 적극적으로 참여할 필요가 있다고 보았다. 아울러 국회에서 기존 기술과 신기술에 대한 공정하고 객관적 평가가 있을 때 국가적으로 새로운 가치가 창출되고, 국회의원에게 제공하는 전문지식이 정책결정과정에서 발생할 수 있는 민주적 결핍을 예방할 것이라고 주장한 바 있다.

2 의회 과학기술평가기구(OTA)의 해외 사례

가. 유럽의회 과학기술평가국(STOA)

유럽의회 과학기술평가국(STOA: The Science and Technology Options Assessment)은 과학기술의 사회경제적 영향을 평가하는 독립기구이다. 유럽의회의 미래예측 연구를 수행하기 위한 방법론을 개발 및 실시하며, EU 전역의 시민, 정책입안자 및 입법가 등의 이해를 반영한다.

유럽의회 과학기술평가국(STOA)는 최근에 ‘우리 삶을 변화시킬 10대 기술’을 선정하여 발표한 바 있다. 그 10대 기술은 1)자율주행차량(Autonomous Vehicles), 2)그래핀(Graphene, 탄소신소재), 3)3D프린팅(printing), 4)대규모 온라인공개강의(MOOCs: Massive Open Online Courses), 5)가상화폐(Virtual Currencies, Bitcoin), 6)착용기술(Wearable technologies), 7)드론(Drones), 8)아쿠아포닉 시스템(Aquaponic systems, 수경농어업 기술), 9)스마트홈 기술(Smart home technologies), 10)전력 저장, 수소(Electricity storage, hydrogen) 등이었다. 대부분 4차 산업혁명 관련 기술들로 면밀히 근접해 있다. 10개의 다양한 과학적·기술적 동향은 EU 전체에 걸쳐 정책결정자와 입법제정자, 시민의 관심을 반영하여 연구 및 조사하고 있다. 각 동향의 요약 내용은 각 기술의 동향과 관련한 ‘예견된’ 그리고 ‘예기치 않은’ 모든 영향의 전반을 제공한다. 각 기술의 동향이 EU에서의 정책 결정을 방해할 때 정책결정자들과 입법제정자들을 위해 고려해야 할 절차적이고 입법적인 문제들을 법적 분석을 통해 조명한다.

나. 독일 연방의회 기술평가국(TAB)

독일 연방의회 기술평가국(TAB: Technology Assessment Bureau)은 1990년 연방의회 산하기관으로 최초 설립되어 3년간 시범 운영을 거쳐 1993년 상설기관으로 발족하였다. 관련 상임위원회에 과학기술문제에 대해 자문하는 독립적인 과학기구이다. 기술평가국(TAB)은 연방의회와 계약으로 카를스루에공과대학 기술분석시스템연구소(ITAS)가 운영하고, 연방의회 교육·연구기술평가위원회가 기술평가국(TAB)을 감독하고 있다.

기술평가국(TAB)은 과학기술 관련 정책 결정자들이 선택 사항을 검토하고 논의·결정하기 위한 과학적 근거를 연방의회에 제공하는 역할을 담당한다. 중립적인 입장에서 모든 다양한 첨단기술을 대상으로 평가 프로젝트를 실시하고 그 결과를 보고하고 있다. 과학기술에 관련 복잡한 정책과제를 광범위하고, 학제적으로 접근하고 있다. 기술평가 프로젝트를 수행하고, 중요한 과학기술 트렌드 관련 사회발전을 모니터링하고 있다.

다. 미국 연방의회 회계감사원의 기술평가 기능

미국 연방의회 회계감사원(Government Accountability Office)은 1995년 없어진 과학기술평가국(OTA: Office of Technology Assessment)의 기술평가(TA) 기능을 수행하고 있다. 2002년 미국 회계감사원(GAO)은 과학적 조언 기능을 강화하기 위해 시험적으로 국경관리 기술, 특히 생태인증기술(바이오메트릭스) 평가를 실시하고 있다. 미 회계감사원(GAO)은 기술평가 기능을 2008년부터 영속화하고, 수석 과학자(Chief Scientist) 보직을 만들어 운영하고 있다.

최근, 미국 연방의회에서 민주당 손 캐스튼(Sean Casten) 의원은 2019년 4월 3일, 과학기술평가국(OTA)의 필요성과 조직의 부활을 위해 의회에서 연설을 한 바 있다. 캐스튼 의원은 왜 의회에 전보다 더욱 기술평가국(OTA)이 필요한 지를 역설하였다. 그는 의회의 기술평가가 등장하는 기술들의 잠재적 혜택과 영향을 분석하는 작업을 촉진할 뿐만 아니라, 민간 그리고 공공부문 모두에서 떠오르는 에너지 저장과 퀀텀 컴퓨팅, AI 처럼 직면한 신기술 활용을 고려하게 만들 것이라고 주장했다. 또한, 그는 “기술혁신의 촉진, 그것들의 혜택에 대해 이해하고 전략적 투자를 해야 하기에 OTA가 필요하며, 새

롭게 등장하는 기술들이 초래할 도전에 대해 가장 잘 준비할 수 있게 도움을 줄 것이다”라고 보았다.²⁵⁶⁾

3 국회 과학기술평가기구(OTA)의 설치 방안

과학기술평가기구를 국회 내 추가적 입법지원 기구로서 혹은 국회입법조사처 산하조직이라도 독립적인 역할을 수행하기 위해 국회법에 설립에 따른 근거조항을 만들어 운용할 필요가 있다. 국회법 제22조의3(국회입법조사처)에 하위 추가조항 혹은 22조의4(국회과학기술평가국) 조항을 신설(예: 국회입법조사처 산하에 과학기술의 사회경제적 영향평가, 국가 과학기술 및 연구개발사업 평가 및 미래 예측역량 제고를 위한 과학기술평가국을 둔다)할 필요가 있다.

우선 국회 내 상설기구로 국회입법조사처 산하에 과학기술평가조사국(현행 과학방송통신팀 승격) 신설을 제안한다. 국가 과학기술·연구개발 정책 및 사업타당성 평가, 문제점 진단, 개선방안 모색 등 국회 과학기술 통제기능 강화를 주요 역할로 삼고자 한다. 구체적으로 OTA는 1)환경, 안전, 보건의료, 시스템 및 사업·연구개발 평가, 2)과학기술 발전에 따른 새로운 도전과 과제, 잠재적 위험, 긍·부정적 효과를 예측·평가하는 조사·연구조직이다.

현재 과학기술정보통신부 산하 과학기술혁신본부와 과학기술 분야 정부출연(연) 중 하나인 한국과학기술기획평가원(KISTEP)에서 이와 유사한 기능을 수행 중이다. 특히, KISTEP 조직을 확대 재편성하여 국회로 가져오거나 적극 활용하는 방안을 검토할 수 있다.

둘째, 입법발의 및 시민사회 의사소통 기능 동시 수행 등 거버넌스 조직화가 필요하다. 이를 위해 연간 연구주제를 의원지원(입법발의) 기능과 시민사회 의사소통 기능에 대해 7:3 비율로 수행할 것을 제안한다. 각 기능은 각각 다른 독립적인 위원회로 관리할 수 있을 것이다. 입법발의 관련 위원회는 각 정당별 관련 의원-정책위/정책연구소(연구인력) 및 정보통신 연구개발(ICT·R&D)기업 및 정부·과학기술 출연(연) 간 네트워크

256) <https://www.techdirt.com/articles/20190425/17231842088/why-congress-needs-office-technology-assessment-more-than-ever.shtml>

크를 구상하고, 시민사회 의사소통 관련 위원회는 의원-정당(정책연구소 포함)-ICT·R&D 기업-시민사회·과학기술단체-일반 국민) 간 네트워크 즉, 거버넌스 조직을 구상할 수 있다.

셋째, 신설을 제안하는 국회 과학기술평가기구의 팀 구성 제안이다. OTA 산하 구체적인 팀으로 1) 과학기술정책팀, 2) 방송정보통신·보안팀, 3) 4차산업혁명·기술혁신평가팀, 4) 연구개발(R&D)평가조사팀 등 네분야를 제안한다. 그러나 향후 미래 우리 삶의 영향을 미치는 각 기술별로 더욱 세분화할 수는 있을 것이다.

마지막으로, 향후 국회입법조사처 산하가 아닌 국회에서 별도의 독립적인 입법지원조직으로 과학기술평가기구(OTA)를 확대하는 것이다. 점차 4차산업의 촉진 및 기술변화, 시민사회 소통에 대한 수요가 점차 커지게 되면, 국회 내 타 입법지원조직과 위상을 같이하여 국회입법조사처 산하가 아닌 독립적인 입법지원조직으로 발돋움시킬 필요가 있을 것이다.

제5절

정당 정책연구소 강화 및 국회 기능 연계 방안

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 정당 정책연구소 강화 필요성

정당 정책연구소는 정책 정당화를 통해 한국의 정당정치를 정상화하기 위한 시대적 요구에서 설립하였다. 지난 17대 국회에서 여야는 정쟁을 지양하고 합리적인 정책경쟁을 해보자는 뜻에서 정당에 주는 국고보조금의 30%를 정책연구소에 우선 배분할 것을 정당법에 명시하여 원내정당의 정책연구소 운용을 의무화했다.

정당 정책연구소는 다음의 6가지 문제로 운용 개선 및 정책 역량 강화가 필요하다. 첫째, 조직운영 자율성 부족에 따른 전문성 저하가 우려된다. 현행법은 정당과 별도의 독립된 법인으로 정책연구소를 설립하고 운영하도록 규정하고 있지만 실상은 인력 및 조직운영 측면에서 당으로부터 독립성과 자율성을 확보하지 못하고 있다. 구체적으로 정당법상 중앙당은 당직자를 100명까지 한정하여 운용할 수 있기에 인력 규모 제한이 없는 정책연구소에 중앙당의 추가인력 채용을 할당·강제함으로써 실질적으로 채용해야 할 전문 연구인력 정원을 잠식하고, 주어진 재원에 비해 연구인력의 부족을 야기하여 정책연구소의 전문성 및 정책 역량 저하로 이어지고 있다.

또한 정의정책연구소를 제외한 민주연구원, 여의도연구원, 바른미래연구원 등 대부분의 정당 정책연구소는 당 대표가 당연직으로 이사장이 되는 현실이다. 이에 따라 당의 실질적인 싱크탱크 역할보다는 당 최고책임자인 대표의 보좌기구로 전락하고 있다. 이에 따라 정책연구소가 정치와 직접적으로 연계하면서 특정 지도자나 정파 이익을 옹호하는 문제가 발생한다. 이처럼 정책연구소가 ‘연구소’라는 인식보다 ‘정당(하부)조직’이라는 인식이 강한 게 현실이다. 이러한 정책연구소 정체성 문제는 연구소 독립성과 정책 역량에 영향을 미친다.

둘째, 재정적 독립성 부재 및 부족한 예산에 따른 정책 역량 약화이다. 현행 중앙당을 거쳐야 국고보조금을 받을 수 있는 지급 구조와 정당지원금이 연구소 예산의 70~80%

이상을 차지하는 수입 구조는 중앙당에 대한 연구소의 예측으로 이어지고 있다. 연구 출판물의 유상 판매는 가능하나, 사실상 구매수요가 거의 없어 연구소 수입으로 이어지지 않는다.

셋째, 현재 각 정당 정책연구소별 연간 국고보조금은 8억~60억원에 불과한 상황이다. 2018년도 기준, 국고보조금 규모는 교섭단체 정당 정책연구소인 민주연구원 57억원, 여의도연구원 60억원, 바른미래연구원 34억원 수준이다. 반면 비교섭단체 정당 정책연구소인 민주평화연구원 7억원, 정의정책연구소 8억원에 불과하다. 독일 에버트 재단이 약 1,700억원, 미국 헤리티지 재단이 약 940억원 정도이다. 경제 규모나 정부 예산 수준을 비교하더라도 독일과 미국에 비해 턱없이 부족한 상황이다.

더 나아가 넷째, 비교섭단체 정당 정책연구소의 영세한 재정으로는 연구인력 채용, 각종 연구용역 및 정책 네트워크 구축 사업 등의 집행 자체가 제약되어 정책 역량 발휘에 사실상 양적·질적으로 한계가 있을 수밖에 없다. 즉, 국고보조금 배분 방식이 지나치게 원내교섭단체 큰 정당 중심으로 이루어져 ‘정책 개발의 빈익빈 부익부’ 현상이 고착화하고 있다. 소수정당 소속인 바른정책연구소와 정의정책연구소에 비해 민주연구원과 여의도연구원의 연구 인력은 약 7~8배, 재정은 6~8배의 차이가 난다. 소수정당 연구소에 대한 최소한의 연구 역량 보장을 위한 재정지원이 필요하다.

다섯째, 중앙당과 원내 입법활동 보조기관 및 선거전략 연구기관으로 전락하는 문제가 있다. 장기적인 정책이나 비전을 제시하지 못하고 중앙당의 요구 및 의석의 유지·확대를 위해 단기적인 선거전략 연구에 매몰되고 있다. 당초 정책연구소의 설립 취지는 정당이 추구하는 가치와 비전을 바탕으로 정책을 입안하고 정책 공약을 제시함으로써 정책 정당화에 기여하는 것이다. 그러나 실상은 중앙당과 원내 입법활동의 보조적 역할이나 선거 공약과 전략의 방향성 제시에 그치는 한계를 보인다.

여섯째, 정당 정책연구소별 정책 및 당원 교육·연수 활동이 저조한 상황이다. 2017년 정당 정책연구소별 교육·연수 활동 실적을 보면, 민주연구원 21건(3.8%), 여의도연구원 6건(1.4%), 국민정책연구원 2건(0.8%), 정의정책연구소 18건(5.3%) 등 전반적으로 저조한 실적을 보인다. 당내 당원 및 정책 이해관계집단(노조원·여성·청년·학부모·노인 등 각종 정치주체 집단)에 대한 민주시민 및 정치 및 정책교육의 장을 마련하지 못하고 있다.

2 정당 정책연구소의 국가별 유형과 특징

가. 정당 연계 국고지원형 싱크탱크(정치재단): 독일

독일에서 정당 정책연구소는 한국과 같이 정당에 직접 소속된 것은 아니며, 연방의회 원내정당과 밀접한 관계를 맺는 정치재단이 있다. 연방의회 선거에서 4회 이상 5% 이상 의석을 얻은 정당은 정치재단을 직접 지정하여 국고보조금 요청을 할 수 있다. 독일에서 정당과 연계하여 국고보조금을 받는 정치재단은 프리드리히 에버트 재단, 콘라트 아데나워 재단, 로자 룩셈부르크 재단 등이 있다. 그 중 프리드리히 에버트 재단은 사회민주당과 밀접한 관계를 맺고 있다.

각 정치재단은 한국처럼 국고보조금을 받아 운영하면서 특정 정당과 정치이념과 가치를 공유하며 정당의 정책 방향을 제시한다. 반면, 조직, 재정·예산, 인사, 재단 활동 등 거의 모든 측면에서 정당과는 완전히 독립적으로 운영된다. 정당보조금은 정당을 통하지 않고 재단에 직접 지급된다. 그렇기에 한국처럼 정치재단의 재정 운용은 연방감사원 및 자금조달 관련 각 부처의 공적 통제를 받는다. 현재 정치재단들은 운영비 대부분을 국고보조금에서 충당하며, 자체재원 확보를 위해 기업·시민으로부터 기부금 수령 및 연구결과물 판매 등이 가능하다.

정치재단의 활동은 특정 정당의 정책 방향을 제시하기도 하지만, 무엇보다 일반 시민들의 정치교육활동, 즉 민주시민교육이라는 공익적 목적을 수행하고 있다.

나. 독립형 민간 싱크탱크: 미국

미국은 2만여 개가 넘는 정책연구소가 있지만 대부분 특정 정당에 속하지 않거나 밀접한 관계에 있지 않은 독립형 민간 싱크탱크이다. 한편 일부 연구소에 한해 정당과 밀접히 관련되어 정책기능을 하고 있기도 하다. 대표적인 것으로 브루킹스연구소와 헤리티지재단이 있다.

브루킹스연구소는 당초 민주당과 관련이 있었으나 현재는 비당파적 입장을 추구하며, 중도 성향을 띠고 있다. 반면, 헤리티지재단은 공화당을 지지한다. 진보정책연구소(Progressive Policy Institute)는 빌 클린턴 대통령을 비롯한 새로운 민주주의자(New

Democrats)를 위한 정책 아이디어 개발 및 제공을 목적으로 1989년 설립됐다. 진보 정책연구소는 민주당과 정치이념을 공유하고 있다.

이러한 정책연구소들은 특정 정당과 이념적 친화성이 있지만, 독일이나 한국에 비해서는 낮고, 재정·조직·인력 운용은 정당과 완전히 분리된 독립형 민간 싱크탱크이다. 또한 이들 연구소들은 국고보조금 지원을 받지 않으며 재정수입은 대부분 개인 및 기업의 기부금으로 충당된다. 높은 기부금 의존성은 정당으로부터 자율성·독립성은 높은 반면, 기업이나 고액기부자의 영향력에서 자유로울 수 없는 단점이 함께 존재한다.

다음은 한국의 정당 정책연구소, 독일·미국의 가장 큰 정치재단(정책연구소)의 성격 및 재원, 주요 활동 방향, 정당독립성 등을 비교한 표이다.

[표 8-17] 한국·독일·미국의 주요 정당 정책연구소 비교

국가	한국	독일	미국
정책연구소	정당 부설 정책연구소	프리드리히 에버트 재단	헤리티지재단
성격	정당 소속 비영리재단	정당 공익재단	민간 정책연구소+정당연계
재원조달	국고보조	국고보조+개인·기업후원	개인·기업후원
예산 규모	10~100억원 (2018년 기준)	1억 3,900만유로 (2013년 기준)	8,100만달러 (2012년 기준)
인력 규모	10~80명	600여 명	300여 명
주요 활동	정책연구개발	민주시민교육, 정책개발, 국제협력	정책연구개발
정당 독립성	종속 (재정·조직·인사)	완전 독립	완전 독립

3 정당 정책연구소 강화 및 국회 기능 연계 방안

정당 정책연구소의 강화를 위해 국회 내 입법지원 조직과의 업무·법안·자료 연계, 정책연구소 자체의 재정·조직운영 독립성 제고 및 역할 강화 등을 다음과 같이 다양하게 제안하고자 한다. 우선 각 국회 입법지원 조직과의 연계 강화 방안이다. 이는 국회 입법 역량과 입법과정의 전문가 및 시민참여를 근본적으로 강화하는 계기가 될 것이다.

첫째, 각 정부 부처에 대응하는 차원에서 국회 각 상임위 및 상설특위별 입법지원센

터를 설치할 필요가 있다. 그 과정에 정당 정책연구소가 각 센터에 파견 혹은 보고서 작성 및 상시적인 연구 네트워크 인력으로 참여할 것을 제안한다. 각 센터는 국회 상임 위 각 분야별 각종 해외 연구·조사 지원뿐만 아니라 정부 예산감시 및 견제 강화 지원, 미래 예측평가 기반, 입법제안, 국민소통처의 국민 민원해결 지원 기능 등의 업무를 부여받고 그 과정에서 주요 중앙당 정책위 및 정당 정책연구소의 관련 분야별 연구인력이 참여하여 정책보고서를 작성하거나 의견을 개진하는 역할을 할 수 있을 것이다.

[표 8-18] 국회미래연구원 산하 각 상임위 지원센터와 정당 정책연구소 연계 방안

- 국회의 정부 견제역량 강화 및 국회 각 상임위 의정 및 의사결정 지원을 위해 상임위별 대응 지원센터 20개 설치.
- 각 센터별 약 20명 내외, 약 400여 명의 법·정책연구 및 입법지원 인력 배치.
(개방형 임기제 채용 입법지원 인력+원내정당 정책위/정책연구소 파견연구 인력)

둘째, 국회소통처 설립과정에 국가 주요 의제별, 즉 1) 미래환경(기후변화·미세먼지 대응)위원회, 2) 국민행복(불평등개선·국민삶의질 제고)위원회, 3) 미래교육위원회, 4) 정치개혁(국회 신뢰제고) 위원회 등 각 4개 거버넌스형 위원회에 정당 정책연구소가 담당 소장/부소장, 연구인력 등이 각종 의견 개진 및 의사결정(관련 상임위에 국가 의제별 해결 대안 및 법안 마련 제안/촉구)에 적극 참석할 필요가 있다.

셋째, 국회예산정책처-국회입법조사처-국회도서관-정당정책연구소 간 업무MOU를 맺어 각종 정부/국회 예산안·법안 자료 및 법안 작성·분석·검토 지원, 해외자료 번역 등의 서비스를 정당 정책연구소가 직접 주고받게 하고, 각 입법지원 조직에서 요구하는 정당 정책연구소의 의제/정책/법안에 대한 의견 및 각종 보고서, 연구자료 등을 연구소로부터 받게 할 필요가 있다. 이를 통해 국회 입법지원 조직과 정책연구소 간 정보자료 연계 및 정책 네트워크를 강화하고 동시에 국회와 정당의 정책 역량을 동시에 높이는 계기가 될 것이다.

다음은 정책연구소의 재정적·조직적 독립성을 제고하고 정책연구개발 역량 및 시민 정치교육 기능을 강화할 방안이다.

첫째, 재정 독립성 제고 및 정책연구개발 인력 증원 방안이다. 정당법상 정당보조금의 30%는 정책연구소에 미리 할당된 것이기에 중앙선관위에서 연구소에 직접 지급하

는 형태로 변경해야 한다. 정책연구소 재정 수입증대를 위해 외부 연구용역 수주 허용, 10만원 이내 소액 다수 개인기부 등 후원회 허용 등의 제도 도입이 필요하다. 다만, 총액 상한선을 설정하고, 법인 기업 및 특정 단체의 기부는 부작용이 크기에 엄격히 제한할 필요가 있다.

독일 및 미국 등 외국의 정책연구소와 비교할 때 우리나라 정당 정책연구소들의 예산은 상당히 낮은 상황이다. 좀 더 활발한 정책 활동을 위해 현행 정책연구소 총 200억원 규모 국고보조금에서 약 2배 이상 증액해야 한다. 이를 통해 현행 국회 17개 상임위원회와 1개 예산결산특별위원회(상설 특별위원회)를 더한 숫자인 18개에 맞춰 원내 소수 정당 정책연구소의 최소 정책연구인력 확보 기준을 18명, 최소 국고보조금을 18억원으로 하여 각 상임위에 대응할 수 있는 최소한의 정책역량을 확보 및 유지할 수 있게 해야 한다.

둘째, 조직 및 운영 자율성 제고 방안이다. 정책연구소는 단기처방식의 연구 및 공약 마련에 그칠 게 아니라 중장기 정책과 전략을 개발할 수 있어야 한다. 이를 위해 중앙당과 일정 거리의 유지 및 운영의 자율성을 담보하여야 한다. 당 대표 교체와 상관없는 연구소장 임기의 법적 보장, 연구소와 중앙당 인력(당직자) 간 분리운영, 당 대표의 당연직 이사장 겸직 제한 등을 요구한다. 국회의원의 정책연구소 이사회 총원 비율을 1/5 이내로 제한하여 정책연구소에 대한 당내 의원들의 정책 및 조직 운용상 간섭을 줄여야 한다.

셋째, 연구진 정책 실명제와 자체 평가제도를 도입하여 정책 개발 책임성을 높일 필요가 있다. 또한 매년 시행 중인 연구 인력/재정 규모 대비 연구 활동 실적평가(예, 연구인력 1인당 혹은 재정 1억원당 연구실적) 결과에 따라 매년 1억원 이상의 재정 인센티브 지급이 필요하다.

넷째, 시민 정치교육 기능 강화이다. 현재 중앙선관위에서 담당하고 있는 민주시민 정치교육 기능을 정당 정책연구소로 이관하거나 중복되더라도 정책연구소가 정치교육을 할 수 있게 허용해야 한다. 이를 통해 각 정당이 정책연구소를 통해 차세대 인재양성과 지지자 발굴 육성에 적극적인 노력을 기울일 수 있을 것이다. 이를 통해 시민들이 공감하는 정책 제시와 담론 형성을 통한 공론의 장을 확대하여 민주적 가치들을 정착시키고 시민참여를 강화하도록 지속적으로 노력해 나갈 수 있을 것이다.

제9장

결론 :
한국의 국회 신뢰, 대안과 함의

제1절 제도 개선 방안

제2절 신뢰 제고 방안

앞서 서론 격인 1장에서 밝혀두었듯이, 9장, ‘한국의 국회 신뢰도, 대안과 합의’는 본론의 논의를 3장의 조사 분석과 결합하여 현실적인 결론을 모색해 보려 한다. 따라서 본론 4장에서 8장까지의 논의를 그대로 요약하고 있는 것은 아니다. 이는 국회 활동을 실질적으로 지원하는 의원실의 보좌관들이 개진한 의견도 고려해 판단했기 때문이기도 하다.

또한 9장은 ‘일 안 하고 노는 국회’, ‘싸우는 국회’, ‘특권 국회’, ‘정당의 당리당략’ 등과 같은 한국의 국회 저신뢰 현상과 관련한 쟁점을 비판적으로 살펴보는 기회도 될 것이다. 2장에서 언급했듯, 국회 신뢰도가 제도와 운영, 기능과 역할과 같은 객관적인 측면도 포함하고 있지만 동시에 주관적인 측면으로부터 영향도 받기 때문에 사실상 의회 제도와 의회정치를 어떻게 이해할 것인가는 여전히 중요한 문제가 아닐 수 없다.

제 1 절

제도 개선 방안

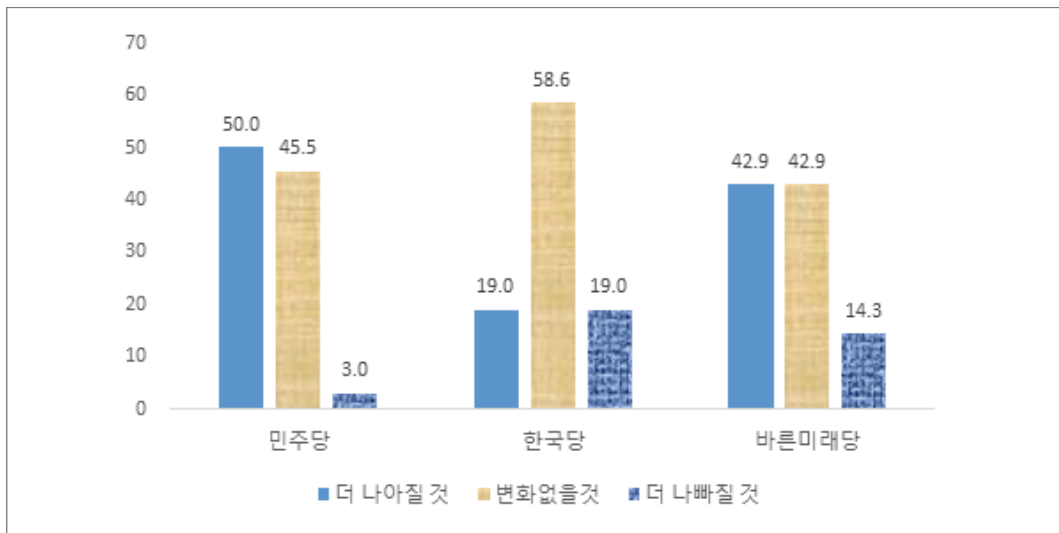
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 입법과정 관련 제도

가. 상시국회 제도 도입 여부

현행 회기제도는 헌법에 따라 100일의 정기회와 30일 이내의 임시회로 구성되며, 국회법에 따라 2·4·6·8월에 임시회를 개최하도록 되어 있다. 그러나 오래전부터 연중 회기 운영을 위한 제도 개선이 필요하다는 제안이 꾸준히 있어 왔는데, 특히 입법심의회 내실화가 주요 이유였다. 17대 국회 이래 매 국회는 회를 거듭할수록 접수 법률안이 폭증하는 추세에 있으며 이러한 입법수요를 감당하기 위해서는 연중회기제도를 운영할 필요가 있다. 물론 현행 국회법 체제하에서도 비회기기간위원회와 법안심사소위원회 운영은 의무화되어 있지만, 상시회기운영을 통해 법안심의를 위한 절대 시간을 확보하고 정례화하는 것이다.

그러나 국회 보좌진들의 의견은 상시국회 제도 도입을 통해 ‘국회 운영이 더 나아질 것(37.1%)’이라는 기대보다 ‘크게 달라지지 않을 것(49.5%)’이라는 의견이 더 우세한 것으로 확인되었다. 보좌진들의 소속정당별로 보면 상시국회에 대한 긍정적 인식은 민주당 소속 보좌진에서 가장 높았으며(50.0%), 큰 변화가 없을 것이라는 의견은 자유한국당 소속 보좌진에서 가장 우세했다(58.6%).



[그림 9-1] 소속 정당별 상시국회에 관한 의견 (단위 %)

상시국회가 되면 나아질 것이라고 응답한 56명에게 추가로 어떤 면이 나아질 것으로 기대하는지를 질문한 결과, 입법 기능의 개선이 60.0%, 행정부 견제 기능 개선이 30.7%, 대표 기능 개선이 7.8%로 나타나 기재출한 상시국회 제도 도입 주장과 궤를 같이하는 것으로 확인하였다. 반면 상시국회가 되어도 국회에 별로 변화가 없을 것이라고 응답한 75명에게 그 이유를 추가로 질문한 결과, 정당의 행태가 바뀌지 않기 때문(78.3%)이 대부분의 이유였으며 임시회 개회제도가 바뀌지 않았기 때문이라는 응답이 12.1%로 나타났다.

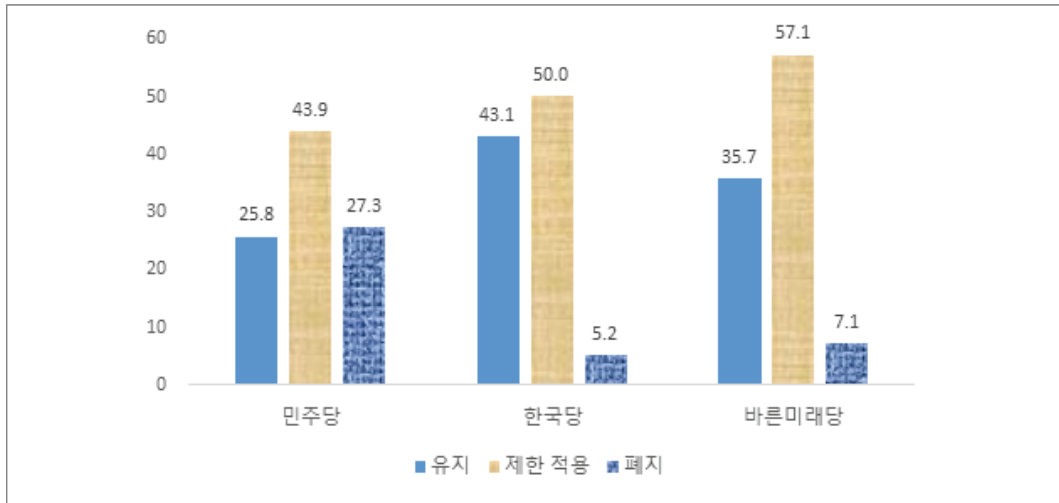
나. 법제사법위원회 체계·자구심사 제도 폐지 여부

법제사법위원회의 체계·자구(문구)심사 제도는 두 가지 이유에서 오래전부터 논쟁의 대상이었다. 폐지 입장에서는 이 제도가 입법 과정에서 법사위를 ‘제2의 원(院)’으로 만들어 상임위 평등주의에 위배한다는 것과, 일반 상임위에서도 전문가의 도움을 얻는 등의 방법으로 충분히 체계·자구심사를 수행할 수 있음에도 불구하고 법사위를 ‘옥상옥’으로 만들어 독립적인 헌법기관인 의원들의 평등한 대표성을 훼손한다는 논거를 제시해왔다.

“모든 법에 대해서 다 체계·자구 들어가는 순간 잡아놓고 여기를 통과해야 본회의에 들어가는데, 이거는 상임위에 상원을 만들어 놓은 거거든요. 간사들이 상임위 중심주의에 의해서 상임위에서 처리한 것도 다시 원내대표가 막는 곳이... 어디냐, 법사위에서 다시 막아버리거든요, 여기서 다시 조정을 하는데...”

반면 법사위 체계·자구심사가 개별 상임위 소관 법률을 넘어선 유관 법률들과의 충돌 여부를 걸러내고 상임위 간의 이해 충돌을 조정하는 기능을 수행하기 때문에 존속해야 한다는 입장 역시 오랜 역사를 가진다.

“부처 간에 다툼 있는 거는 법사위에서 (갈등 조정을) 해줘야 해요... 다툼이 있는 법들은 각 상임위에서는 서로 통과시키려고 하죠. 그 상임위에서는 다 로비하는 사람들이 대상들이 다르니까. 그런데... 다툼이 있는 법안에 대해서는 법사위에서 정리를 해줄 필요가...”



[그림 9-2] 소속 정당별 법사위 심사권한 변경 의견 (단위 %)

보좌진 설문 조사 결과는, ‘현행 제도 존속 의견(34.2%)’보다는 ‘법사위의 권한을 제한할 필요가 있다(46.2%)’는 의견이 다수로 나타났다. 그러나 ‘법사위의 심사기능을 없애야 한다(16.2%)’는 강한 개선 요구는 소수였다. 현행대로 법사위의 권한을 유지하는 것이 바람직하다는 의견은 한국당 소속 보좌진 집단에서 가장 높았고(43.1%) 민주당(25.8%)에서 가장 낮았으며 법사위의 현재 심사기능을 폐지해야 한다는 의견은 민주당에서 가장 높았다(27.3%).

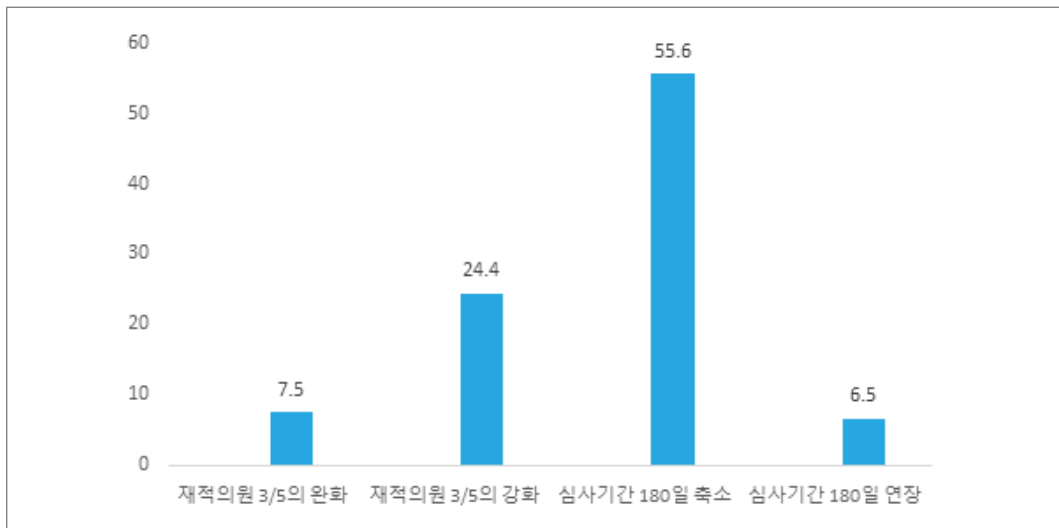
다. 안전의 신속처리절차(패스트 트랙)

일명 ‘국회선진화법’에 따라 도입된 신속처리절차는 20대 국회에서 특히 여러 입법의 안에 적용되었다. 이 제도는 두 가지 방향에서 제도 개선의견이 있었다. 한 방향은 명칭이 ‘신속처리절차’임에도 실제 제도는 ‘신속’하지 못하기 때문에 명칭에 걸맞게 법안심의의 신속성을 강화하는 쪽으로 제도 변화가 필요하다는 입장이다. 다른 방향에서는 이 제도가 위원회 및 본회의 안전상정 단계에서 정당 간 합의규범을 훼손함으로써 원내정당 간 갈등을 격화시키고 소수정당의 권한을 침해하기 때문에 지정요건을 더 강화하거나 폐지하여야 한다는 개선의견 또한 제안되었다.

보좌진 조사 결과, ‘패스트 트랙’에 대해서는 현행유지 의견이 17.4%에 그치며, 대다

수(70.3%)가 ‘유지는 하되 개선이 필요하다’고 인식했고, 폐지를 주장하는 의견도 10.5%로 소수에 그쳤다. 정당별로 보면 현행 제도를 그대로 유지해야 한다는 응답 비율은 민주당 21.2%, 한국당 13.8% 그리고 바른미래당 14.3%를 보였다. ‘개선하여 유지해야 한다’는 입장은 세 당 모두에서 과반수가 훨씬 넘었으며, 한국당에서만 유일하게 폐지의견이 20%는 넘어 24.1%에 달했다.

제도개선 의견 집단에게 ‘어떻게 개선하는 것이 바람직한지’에 대해 추가질문을 한 결과, 해당 상임위원회 심사상한 기간(180일)을 줄여야 한다(55.6%)는 의견이 가장 많았으며, 재적의원 3/5가 필요한 지정요건을 강화해야 한다(24.4%)는 의견이 두 번째로 많아 서로 반대 방향의 제도개선 선호를 발견할 수 있었다. 180일인 심사 기간을 줄이는 의견은 민주당에서 85.1%로 가장 높게 나타났으며 한국당 보좌진에서는 25.7%, 바른미래당 보좌진에서는 41.7%로 확인되었다. 한편 여당 보좌진 중에 지정요건 강화 의견은 4.3%에 불과했지만 한국당 보좌진에서는 51.4%, 바른미래당 41.7%가 지정요건 강화를 제도보완책으로 제시했다.



[그림 9-3] 패스트 트랙 개선 방안별 선호 비율 (단위 %)

라. 전자청원제도 도입 여부

국회 입법청원을 온라인으로도 가능하도록 하는 제도는 2019년 국회법 개정과 2020년 전자청원 홈페이지 개설로 이미 시행이 되었으나, 이 조사는 국회법 개정 이전에 실시한 것이다. 전자청원제도 도입에 대해 응답 보좌진의 절반 이상(55.7%)이 찬성했지만 반대 의견도 1/3이 넘었다(38.6%).

정당별로는 민주당 소속 보좌진들의 찬성 비율이 가장 높았고(64.6%), 바른미래당 소속 보좌진의 찬성 비율도 57.1%로 과반을 넘었다. 반면 한국당 소속 보좌진에서는 44.8% 찬성과 50%의 반대로 의견이 팽팽하게 갈렸다. 반대 의견 집단에게 이유를 물은 결과, 주된 이유는 ‘무분별한 참여로 정치 갈등이 증폭될 것을 우려하기 때문(74.9%)’이었고 ‘국회가 제대로 준비하지 못해서 불신이 증가할 우려 때문’이라는 응답도 16.1%에 달했다. 2020년 시행 이후 이런 우려들이 현실화할지 주목하고 문제가 발생한다면 그에 맞는 대안이 마련되어야 할 것이다.

2 대 행정부 견제 관련 제도

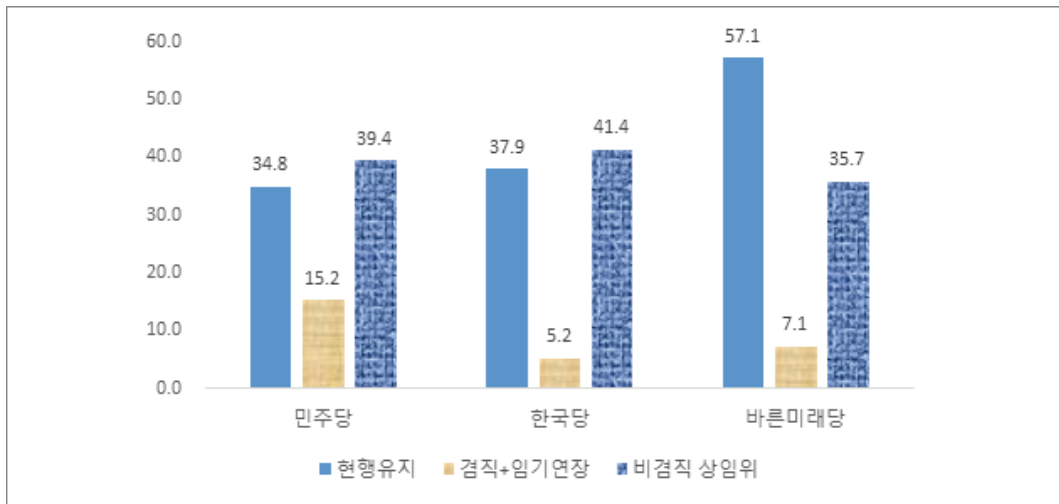
가. 예산결산특별위원회의 상임위화

국회의 대 행정부 견제 기능은 재정 통제와 국정감사 및 조사 등의 제도로 수행되는 국정감독 권한의 행사로 보장한다. 이 가운데 예결산심사 내실화로 국가 재정운영 전반을 지금보다 더 강하게 견제하기 위해서는, 예결산심의 위원회를 1년 임기 특위제도가 아닌 상임위로 운영해야 한다는 주장이 오래전부터 있었다.

보좌진 조사 결과, 예결특위의 지위에 대해서는 현행대로 두자는 의견(38.7%)과 일반 상임위로 변경하여 비겸직 상임위가 되어야 한다는 의견(40.1%)이 팽팽한 것으로 나타났다. 현행 1년 임기를 늘리면서 겸직을 허용하자는 의견(10.5%)은 소수였다.

정당별로 보면 바른미래당 보좌진의 현행유지에 대한 의견이 57.1%로 가장 높고 민주당과 한국당 보좌진 중 현행을 유지하는 것이 바람직하다는 의견은 각각 1/3 정도였다. 모든 정당에서 겸직을 허용하되 임기는 늘이는 방향으로 제도개선에 대한 찬성 의

견이 가장 낮으며, 민주당과 한국당 두 당 모두에서 현행대로 유지하는 방안과 비검직 상임위원회로 변경해야 한다는 의견은 비슷한 수준의 분포를 보였다.

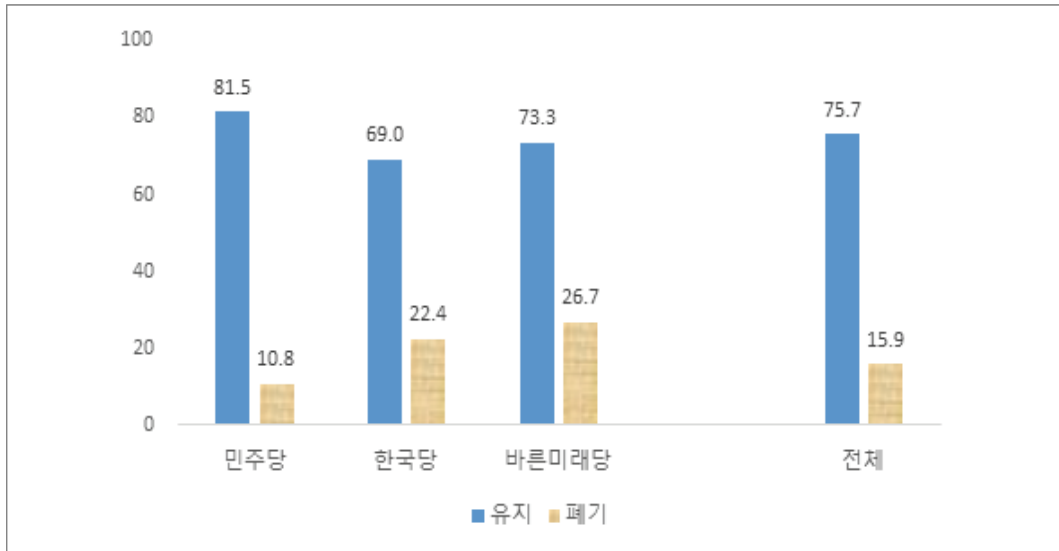


[그림 9-4] 정당별 예결산위원회 제도 변경 의견 (단위 %)

나. 예산안 자동부의제도

국회선진화법에 따라 도입된 예산안 자동부의제도는 헌법 및 법률에 따른 예산심의 일정을 준수할 수 있는 장점 때문에 유지 주장도 상당하지만, 정해진 일정 내에 원내정당 간 합의가 이루어지지 못하면 정부안이 자동 상정되어 사실상 국회의 예산심의 기능을 무력화하는 문제가 있기 때문에 폐지되어야 한다는 주장 또한 근거를 가졌다.

보좌진 조사 결과는 ‘현행대로 유지하는 것이 낫다(76.3%)’ 의견이 ‘폐지해야 한다는 의견(15.8%)’보다 월등히 지지를 받고 있었다. 모든 정당 보좌진들의 다수가 현행대로 유지해야 한다는 의견을 보였지만, 정당별 차이는 유의했다. 여당인 민주당 보좌진 집단에서 유지찬성 비율이 81.5%로 가장 높으며 한국당의 유지찬성 비율이 69%로 가장 낮았고 바른미래당 보좌진 중에서는 73.3%가 현행 유지에 찬성하였다.

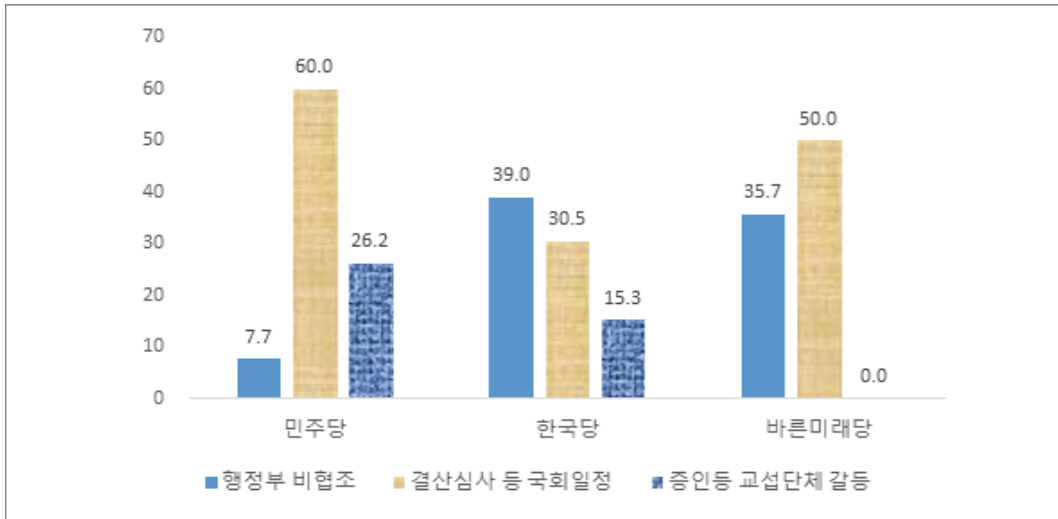


[그림 9-5] 정당별 예산안 자동부의 의견 (단위 %)

다. 국정감사제도

2012년 국회법 개정으로 국회의 국정감사는 정기국회 개회 전에 위원회별로 30일의 동안 국정감사를 시행하여 완료하도록 했지만, 개정 이후 단 한 번도 이 일정이 지켜진 적이 없었다. 국회법 일정에 따르면 정기회 개회 전 결산심사와 국정감사를 완료한 후 정기회에서는 예산심의에 전념하도록 되어 있지만, 국정감사 일정을 항상 본회의 개회 이후부터 진행하는 바람에 예산심의를 위한 절대 시간이 줄어들어 부실 심의 논란을 야기했다.

본 조사에서는 정기회 개회 전 국정감사를 완료하지 못한 이유를 보좌진들에게 물었는데, ‘결산심사 등 국회 일정상의 어려움(47.4%)’을 꼽은 응답자가 가장 많았으며 다음으로 ‘자료제공 등 행정부의 비협조적 태도의 문제(23.1%)’ ‘증인채택 등 교섭단체 간 갈등(19.4%)’을 원인으로 진단했다.



[그림 9-6] 정당별 국정감사 종료 시기 문제 원인 (단위 %)

정당별로 구분해 보면 여당인 더불어민주당 보좌진들은 행정부의 비협조를 원인으로 보는 비율이 7.7%로 가장 낮았던 반면 국회 일정을 이유로 꼽은 응답자들이 60.0%로 가장 많았고, 반대로 야당인 자유한국당 보좌진들은 행정부의 비협조를 꼽은 응답자들이 39.0%로 다수를 차지했다.

전체적으로 보면 국정감사 일정의 지연은 국회 차원의 준비 부족과 행정부의 비협조가 동시에 작동하면서 야기된 결과로 해석될 수 있다. 결산심사는 5월 31일까지 정부가 결산안을 제출한 이후 정기회 개회 전까지 3개월의 심의시간을 보장하므로, 제도적 일정 자체를 문제 삼기는 어렵다. 6월 임시회가 입법심의에 집중하더라도 결산심사를 위한 소위원회 활동은 가능하며, 임시회 의무개회 기간이 아닌 7월에도 소위원회 및 위원회 회의는 가능하다.

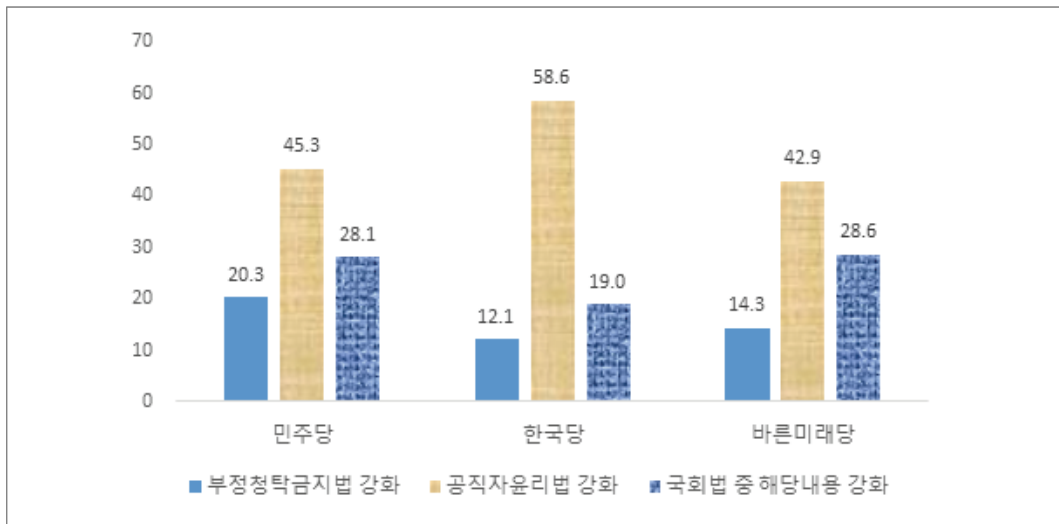
위원회 일정으로 보면 행정부 자료제출요구 및 수령, 증인채택 등의 사전 조율을 위해서는 정부의 결산안 제출 이전에 국정감사 계획은 수립되어 있어야 하지만 국회운영의 관행상 이런 방식은 한 번도 도입한 바가 없기 때문에 국회 차원의 준비 부족 문제를 지적하지 않을 수 없다. 또한 국회의 앞당겨진 요구가 있다 할지라도 행정부처 역시 이런 국정감사 일정에 맞추어 자료를 준비해본 경험이 없기 때문에 국회의 준비와 행정부처의 대응 일정을 함께 조율해나가야만 국회법 기한준수가 가능할 것이다.

3 이해충돌방지 관련 제도

가. 국회의원의 이해충돌방지 입법 방안

일명 '김영란법' 제정 이후 일반적인 행정부 및 사법부 공직자와 입법부 공직자 특히 국회의원의 차별적 기능에 따른 이해충돌방지 입법이 별도로 필요하다는 주장이 꾸준히 제기되어 왔다. 그러나 그 구체적 방안에 대해서는 의견이 갈렸는데 '부정청탁금지법' 자체에 국회의원의 특수지위를 반영하는 개정 방안과 공직자윤리법 개정을 통해 반영하는 방안, 그리고 국회의원의 이해충돌방지만을 별도로 명시하는 '의원윤리법'(가칭) 제정이나 국회법 개선 방안 등이 제출되었다.

보좌진 조사 결과, 가장 높은 지지를 받은 방안은 '공직자윤리법 개정(49.1%)'이었고, 다음은 국회법 개정 등 별도 입법이었으며 '부정청탁금지법'으로 규제하는 방안은 16.6%의 가장 낮은 지지를 받았다. 정당별로 보면 각 방안에 대한 선호비율은 달랐지만 선호 순서는 동일했다.

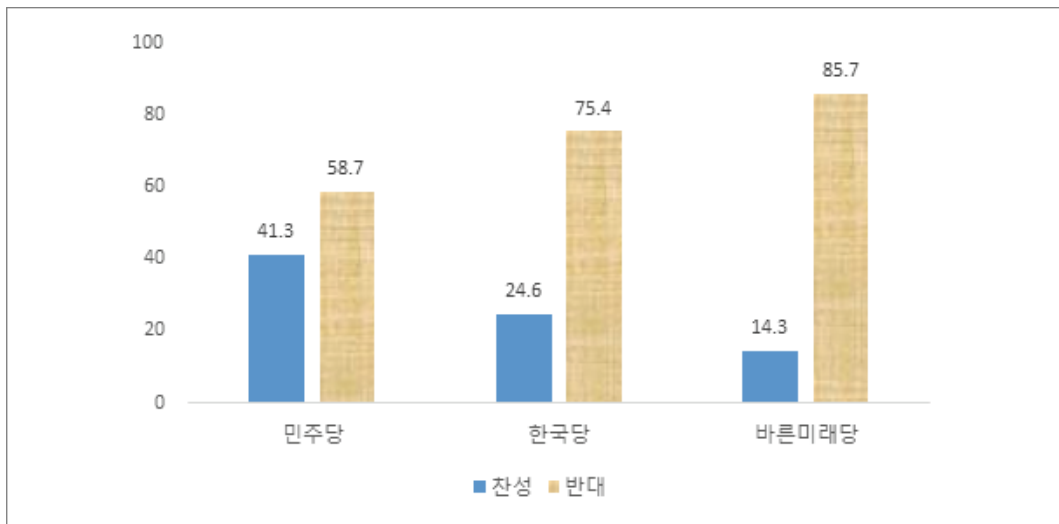


[그림 9-7] 정당별 이해충돌방지 방안 의견 (단위 %)

나. 국회의원 보수 산정 등을 위한 독립기구 설치

최근 국회의원의 이해충돌방지 관련 제도개선안으로 주목을 받는 것이 의원의 보수, 관련 경비 등의 산정을 국회 외부자로 구성된 독립기구를 신설하여 맡기는 방안이다. 이 방안을 제기한 이면에는, 의원이 스스로의 보수와 경비를 산정하는 것이 이해충돌에 해당한다는 국민들의 정서와 실제 영국에서 유사 사례를 도입된 선례가 있었기 때문이다.

보좌진 조사결과, ‘국회의원의 적정한 보수 및 인건비, 사무실 운영경비 등의 산정을 위한 민간인으로 구성된 독립기구 신설’에 대한 보좌진의 의견은 찬성 30.4%, 반대 66.2%로 반대 의견이 찬성 의견의 2배가 넘는 것으로 확인되었다. 모든 정당 소속 보좌진에서 공히 비용산정 독립기구 설치에 반대 의견이 높았지만 상대적으로 민주당 소속 보좌진에서 긍정 비율이 높았던(41.3%) 반면 바른미래당 소속 보좌진에서 반대비율이 85.7%로 가장 높았다. 반대 이유로 가장 많이 꼽힌 것은 ‘국회 외부인이 전문적인 식견으로 판단하기 어렵기 때문(87.9%)’이었다.



[그림 9-8] 정당별 비용산정 독립기구 신설 의견 (단위 %)

제2절 신뢰 제고 방안

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 정확한 문제진단과 방향설정

[표 9-1] 역대 국회 국회법 개정안 접수 및 처리 현황

	발의 법률안	통과 법률안	대안 반영 폐기	임기 만료 폐기	철회	계류
13대	7	6	0	1	0	
14대	5	3	0	2	0	
15대	20	4	0	16	0	
16대	44	3	20	21	0	
17대	124	4	8	112	0	
18대	159	7	7	143	2	
19대	180	16	8	156	0	
20대*	240	5	21	-	1	213
합계	779	48	64	451	3	

* 20대 국회는 2019년 7월 31일 기준임.

지난 30여 년 국회 제도를 더 낫게 만들기 위해 역대 국회가 노력해온 결과, 64건의 국회법 개정안이 대안 반영되었고 48차례의 국회법 개정이 이루어졌다. 또한 민주화 이후 역대 국회는 거의 매번 개원과 동시에 국회 제도나 운영 개선을 위한 국회의장 자문 기구나 국회 의결을 거친 특별위원회를 만들었다. 국회 제도 개선 기구들이 남긴 보고서에 담긴 어떤 제안들은 실제 국회법 개정안으로 결실을 보았고 또 어떤 제안들은 여전히 아이디어로 남아 있기는 하지만, 지금까지의 보고서들은 제도개선안에 관한 다양한 아이디어를 망라하고 있는 게 사실이다. 언론은 국회 불신이 의제가 될 때마다 보고서에 담긴 제안을 선별해 보도하고 시민단체들도 제도개선 촉구하기를 반복하며 국회 역시 이에 호응해 국회 제도를 변경해왔다.



[그림 9-9] 역대 국회 제도개선을 위한 기구 연혁

그럼에도 시민들은 매번 국회가 더 나빠지고 있다고 느끼는 이유는 무엇일까? 시민들은 정치와 국회가 중요하다고 생각하지만 현실의 국회는 이 중요한 임무를 제대로 수행하고 있지 못하다고 느낀다. 국회 내부에서 활동하는 보좌진들은 국민들과 함께 국회의 문제를 느끼고 있지만, 한편으로 지난 시간 국회의 제도와 운영, 관행에 많은 개선이 있었음에도 여러 이유로 이런 개선이 시민들에게 잘 전달되지 않고 있다고 느끼고 있었다.

조사 결과를 종합해보면, 국회를 둘러싼 두 가지 문제영역이 발견된다. 한 가지는 국회 현실을 실제로 개선해야 하는 문제영역이고, 다른 한 가지는 현실 국회와 시민 인식 사이에 간극을 줄이는 문제이다. 두 영역은 각기 다른 분야를 포괄하지만 서로 긴밀히 연계되어 있기 때문에 두 영역을 포괄하여 문제를 진단하고 대안을 모색할 필요가 있다.

가. ‘국회는 일하지 않고 논다?’

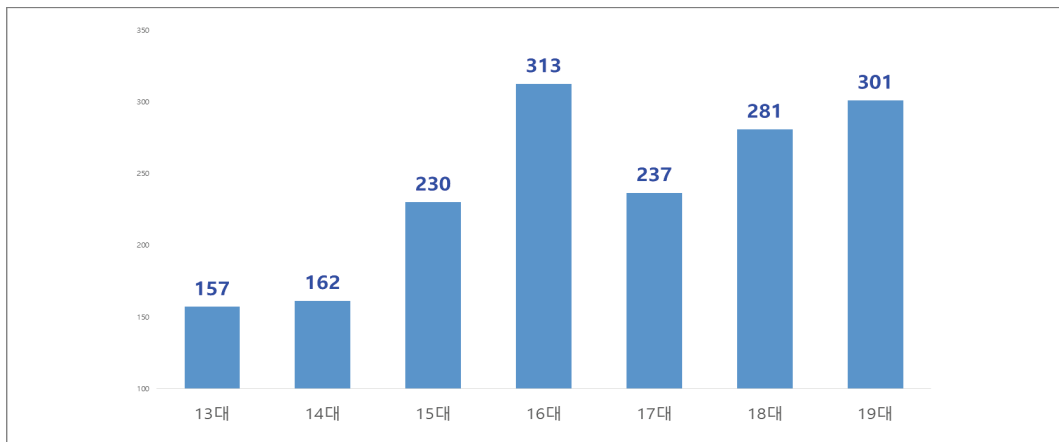
많은 시민들은 ‘국회가 일하지 않고 논다’고 생각한다. 그리고 언론과 일부 시민단체, 혹은 국회 내부에서도 ‘일하는 국회’를 위한 제도 개선안으로 ‘상시국회’체제 도입을 오랫동안 제안해 왔다. 상시국회 체제는 1월 1일부터 12월 31일까지 회기를 계속하되 휴회기를 두는 미국이나 영국, 독일 등의 회기제도를 염두에 둔 것이다. 헌법상 100일의 정기회와 30일 이내의 임시회 제도를 두고 있는 우리나라에서는 30일 이내의 임시회를 연중 반복해서 개최하는 방법으로 연중 회기제도와 비슷한 운영 효과를 볼 수 있으며, 실제 이런 방식으로 역대 국회법이 개정해 왔다.

2000년 법 개정으로 2·4·6월 1일 임시회를 개최하도록 했고, 2016년 개정으로 결산심사와 국정감사를 고려하여 8월 16일에도 임시회를 개최하도록 했다. 1991년에는 폐회 중에도 최소 월 1회 상임위 회의를 개최하도록 했고, 1994년에는 폐회 중 의무 개최 상임위 회의를 최소 월 2회로 확대했으며, 2019년 법 개정으로 상임위원회 법안심사소위원회는 회기, 비회기에 관계 없이 매월 2회 이상 개최하도록 의무화했다. 제도로만 보면 매년 2·4·6·8월에 임시회를 개최하고, 9월 1일(휴일일 경우 2일)부터 100일간 정기회를 개최하며, 회기에 관계 없이 매월 2회 이상 상임위 회의를 진행하고, 매월 2회 이상 법안심사소위를 개최하는 것이다.

현실은 어떨까? 15대 국회 이후 연평균 회기일수 [그림 5-2]는 국회법이 정한 회기일수를 훨씬 상회하는 것으로 확인된다. 물론 아직도 임시회가 의무화되지 않은 달이 1·3·5·7월 남아 있지만, 19대 국회 기준 연평균 회기일수는 301일로, 1·3·5·7월 중 최소 2개월 이상은 임시회를 개최했다는 것이다. 연중회기 제도를 운영하면서 ‘지역구의 날(district days)’ 등으로 지정된 기간에는 휴회를 하고 다른 활동을 할 수 있도록 하는 미국이나 영국, 독일 등의 국가와 비교해도 우리나라 국회의 회기일수는 결코 적지 않다.

“20대 국회를 들어 국회가 안 열리는 날이 언제 있었죠? 거의 없어요. 상임위하고 소위가 중요하다고 생각해요. 회기가 안 돌아도 상임위 열도록 하고, 그다음에 국회법이 정하는 대로 계속 법안심사하고 그러면 사실 아무 문제 없어요.”

인터뷰에 응한 한 보좌진의 지적대로 20대 국회에서도 회기일수만으로는 19대 국회와 큰 차이를 보이지 않는다. 위원회마다 소위원회와 상임위원회 전체 회의 일정이 얼마나 지켜지는지는 편차가 있지만, 월 2회 이상 법안심사소위와 상임위 회의 개최는 매번 (소)위원회에서 안건을 숙지하고 심의할 자료를 검토해야 할 시간을 고려하면 적은 회수는 아니다.

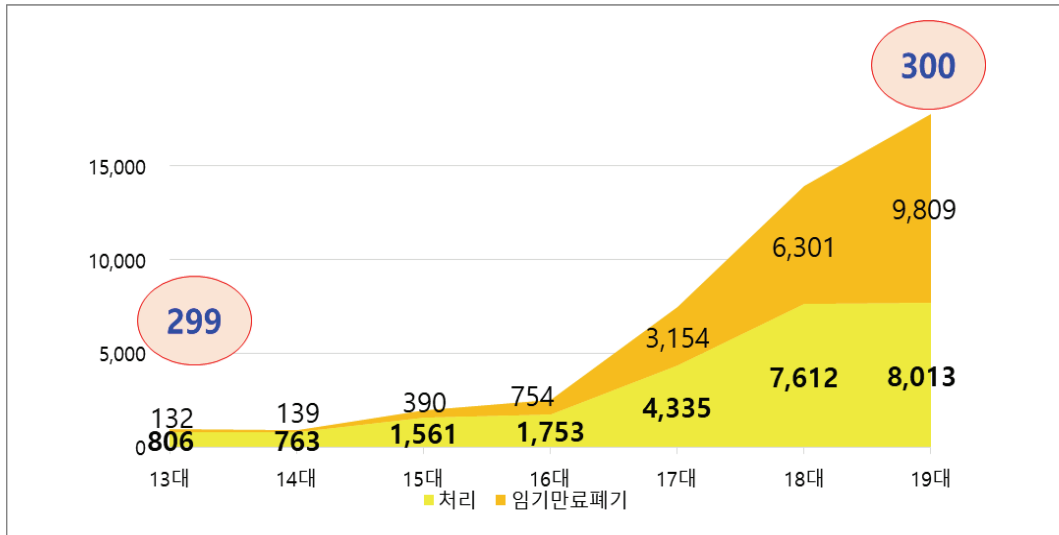


자료 ※ [국회경과보고서] 참조 재구성

[그림 9-10] 역대 국회 연평균 회기일수

그렇다면 ‘국회가 일하지 않고 논다’는 시민들의 인식은 어떤 근거를 갖는 것일까? 회기일수나 위원회 회의 개최는 시민들이 계속해서 체크하지 못하므로 ‘일하는’ 모습으로 인식되지 못할 수 있다. 숫자로 확인되는 역대 국회의 입법실적은 어떨까?

13대 국회는 299명의 의원이 938건의 법안을 접수해서 806건을 처리하고 132건을 임기만료로 폐기했다. 19대 국회는 300명의 의원이 1만 7,821건을 접수해서 8,013건을 처리했다. 지난 30여 년간 우리 국회는 처리한 법률안 기준으로 생산성을 10배나 향상시킨 셈이다. 20대 국회는 5개월여 박근혜 전 대통령 탄핵 소추 및 심판의 건으로 입법, 국정감사 등의 활동을 제대로 수행해내지 못했지만, 접수 법률안 기준 19대 국회를 훨씬 상회하고, 처리 법률안 수도 임기만료 시점에 이르면 19대 국회의 처리 법률안 수를 넘어설 것으로 전망한다. 접수 법률안의 수가 급증했고 처리 법안의 숫자 역시 늘어났기에 20대 국회가 19대 국회보다 더 ‘놀았다’고 말할 근거는 약하다.



※ [국회 의안정보시스템] 참조 재구성

[그림 9-11] 역대 국회 접수 및 처리 법률안 수

국가 간 비교를 통해서 보면 우리나라 국회의 생산성(?)이 훨씬 또렷이 보인다.

[표 9-2] 의회 처리 법률안 국가 간 비교 : 미국·독일·한국

국가	대수	연도	총 처리 법률안(건)	의원1인당 처리 법률안(건)
미국	112~113대	2011~2014	1,934	3.6
독일	17대	2009~2013	906	1.5
한국	18대	2008~2012	3,866	12.9

※ 우리나라 18대 국회 처리 법률안은 의원발의 법률안 중 처리 건수만 포함한 것으로, 미국은 정부가 법안발의권이 없기 때문에 비교를 위해 정부발의 건수를 제외하였음.

우리나라 18대 국회는 의원발의 법률안 중 3,866건의 법안을 처리했고 이를 의원 1인당 처리 법안 수로 환산해 보면 4년 동안 12.9건을 처리했다. 비슷한 시기 독일 연방하원의원들은 4년 동안 1인당 1.5건을 처리했고 미국 하원의원들은 1인당 3.6건을 처리했다. 독일은 본회의 중심제 국가이고 본회의에서 법안 축조심의를 진행하기 때문에 우리나라와 같은 위원회 중심제 국가보다 법안 처리 건수가 적을 수 있다. 그러나 우리나라처럼 위원회 중심제를 택하고 있는 미국 하원의원과 비교하더라도 우리나라 국회

의원들의 법안 처리 실적은 월등함을 알 수 있다.

역대 국회는 매년 법안 접수 및 처리 건수가 증가해 왔고, 다른 나라와 비교해 보더라도 법안 처리 실적이 결코 적다고 볼 수 없는데 왜 시민들은 ‘국회가 일하지 않고 논다’는 인식을 갖고 있는 것일까? 시민들의 인식을 설명할 수 있는 한 가지 가설은 정보 부족이나 정보 왜곡으로 인한 오해의 가능성이다. 국민 설문 조사, 보좌진 설문 조사, 국회 보좌진 인터뷰에서 모두 등장했던 원인 진단 가운데 하나는 언론환경과 그로 인한 정보 편향에 관한 문제였다. 일반 국민들도 언론보도에 부정적 편향이 있다고 인식했다.

“국민들에게 전달하는 과정에는 언론이 있거든요. 그런데 기본적으로 정치부 기자들은 정치하는 사람들 같아요. ‘아마’라고 하는데 뭐 싸우고 대답하는 거 아니면 관심을 안 가져요.”

언론이 국회 활동에서 입법 성과, 국정감사를 통해 비용절감을 하거나 잘못된 법 집행을 바로잡은 성과, 예산심의로 재정 낭비를 바로 잡은 성과 등은 보도하지 않고 갈등 중심 접근을 함으로써 시민들이 성과 측면을 인식할 기회를 갖지 못하여 ‘일하지 않고 논다’는 인식이 형성되었다는 가설은, 분명 현실의 중요한 일면을 설명한다. 그러나 이런 언론환경은 어느 날 갑자기 주어진 게 아니며 국회 입장에서 보면 상수에 가깝다. 특정 상황에서 등장한 변수가 아니라 상수처럼 존재해 온 것이 언론환경이라면, 이에 적절히 대처하지 못한 국회의 책임 역시 무시할 수는 없다. 언론이 국회의 성과 측면 기능을 보도하지 않는다면, 국회가 직접 정보를 생산하고 확산하는 대책을 벌써 강구했어야 한다. 한국 언론이 특히 부정적일 수는 있지만 어느 나라 의회든 주어진 언론환경을 뚫고 시민들에게 정보를 전달하는 문제를 고민한다. 우리 국회도 여러 방면에서 시도를 해왔고 개선 노력을 진행하고는 있지만, 여전히 해야 할 일이 많아 보인다.

‘일하지 않고 논다’는 시민들의 인식에 대한 또다른 설명으로, 입법이 아닌 다른 영역의 기대 미충족 가설을 생각해 볼 수 있다. 언론이나 전문가, 시민단체 수준에서 ‘일하는 국회’는 연중 회기를 운영하고 정례적인 위원회 회의를 개최해서 더 많은 법안심의 및 통과 실적을 의미하는 것일 수 있지만, 시민적 기대는 다른 곳에 있을 수 있다는 것이다.

“아직도 지역에서 예를 들면...○○○ 협회 회장 이취임식. 거기 안 가셨다 이러면 대
변에 연락 와요. 배드민턴협회 ○○○ 지구 정기 총회 또는 대회 이런 거 안가면 바로
욕 나오는... 물론 정치란 게 그래서 어려운 거지만 그런 권위있는 행사에 국회의원이
와서 권위를 실어주기를 바라고 그 사람이 왔나 안 왔냐에 따라서 그걸 주관하는 단체
나 회장이나 개인에 대한 평가를 하는...또 국회의원이 권위적이니 일을 안 하니 하는
게 같이 있는 것 같아요, 제가 보기에는... 국회의원들이 밖에서 보기에는 일을 안 하
는 것처럼 보이겠지만 상당히 합당하지 않은 비난을 현재 제도하에서는 받고 있는 측
면이 있다고 봅니다.”

우리의 민주정치 역사를 돌이켜 보면, 국정운영을 위한 행정부 감독이나 국가적 의제
를 다루는 입법이 아닌 성실한 지역구 활동에 대한 시민들의 기대는 충분히 설명 가능
하며, 이 영역의 기대충족 욕구가 국회 및 국회의원에 대한 불만의 중요요인이 된다는
점도 납득 가능한 부분이다. 1995년까지 우리나라 정치에서 지방정치란 존재하지 않았
고, 독재체제에서 지역구 의원들은 국가적 의제를 다루기보다 지역주민들의 민원해결
업무가 더 중요한 일이었다. 지역주민들의 민원에 얼마나 성실히 응대했는가가 유일한
평가의 기준이었던 시절을 거쳐, 1995년부터 지방정치가 시작되었지만 아직 중앙정치
와 지방정치의 역할 구분이 자리잡기에는 그 시간이 충분하지 못한 것이 현실이다. 기
초 및 광역 지방정부와 의회가 지방의제의 핵심 주체로 등장하기까지는 앞으로도 일정
한 시간이 필요할 것이다. 이런 기대는 나이 든 세대일수록 강하고 젊은 세대일수록 약
한 것으로 확인되며, 지방정치가 활성화될수록 역할 구분도 점차 분명해지고 시민들의
기대 형성 지점도 변화할 수 있을 것이다.

또한 시민들의 이런 기대는 지역구 선출의원 중심의 국회 구성원리와 비례대표직에
대한 각 정당들의 잘못된 운영에도 책임이 있다. 민주화한 이후에도 계속해서 지역선거
구 중심으로 국회의원을 선출했기 때문에 광역의회, 기초의회와 국회의 구성원리 및 기
능적 차별성을 시민들이 인식할 계기가 충분하지 못했다. 2020년 총선에서 전국적 대
표성이 강화된 형태로 선거제도가 변화한다면, 지금과 같은 지역구 민원 중심의 기대형
성은 약화될 수 있을 것이다. 전국적인 대표성과 전문성을 가지고 국가적 의제를 다루
라고 만든 비례대표직을 ‘1회용 조선의원’ 전용으로 만들어버림으로써 지역구 대표성
이외의 대표성 구현 사례를 체감할 수 없도록 만든 점도 고려해야 한다. 각 정당들의
비례대표직 운영이 지금과 달랐다면 지역구 선출의원들의 기능 역시 지역주민 민원 해

결을 넘어 전국적이고 국가적인 의제를 얼마나 잘 다루는지로 평가 영역을 전환할 수 있었을지 모른다. 2020년 총선 선거제도 변화가 가능하다면, 각 정당들의 비례대표직 운영에도 변화가 일어날 수 있을 것이다.

그러나 위 가설들이 현실의 중요한 일면들을 설명한다 하더라도, 이것만으로 ‘일하지 않고 논다’는 불신의 원인을 모두 설명할 수 있을까? 언론이 잘한 일은 전달하지 않아 정보가 편향되어 있고 한국 민주정치의 역사적 특수성으로 인해 지역구 민원을 중심으로 국회에 대한 기대를 가진 시민들이 일부 있다고 하더라도, 여전히 설명되어야 할 무엇은 남는다. 시민들의 입장에서 보면, 국회가 잘했는지 잘 알지 못할 때에 ‘잘못한다’고 할 수는 있지만 ‘논다’고 인식하는 데에는 설명해야 할 단계가 더 있다. 나이 든 세대나 지방정치의 유력자들 입장에서는 지역구 활동 참여가 중요한 기준일 수 있지만, 젊은 세대들일수록 지역구 단위 정치 활동의 세계에 대해 잘 알지 못한다. 그럼에도 ‘논다’는 인식에는 큰 격차가 없다. 왜일까?

다음으로 생각해 볼 수 있는 것은, 실제로 국회가 시민들이 체감할 수 있는 중요한 일을 다루지 않거나 제대로 다루지 못하고 있고 이런 현실에 대한 시민들의 느낌이 ‘논다’라는 부정적인 표현에 압축되어 있을 가능성이다. 지금까지 ‘일하는 국회’를 만들기 위한 제도 개선안으로 제안했고 또 실제로 제도 개선으로 이어졌던 여러 조치들-회기일수를 늘리고 회의 개최를 정례화하고 법안심의에 더 집중할 수 있도록 회의체제와 일정을 조정하는 일들은 국회 내부적으로 보면 필요한 것들이었지만 시민들의 입장에서는 그 자체가 중요한 게 아닐 수 있다. 예컨대 시민들이 대통령에 대해 국무회의를 얼마나 자주 개최하는지, 해외 순방을 얼마나 자주 나가는지, 정책을 챙기기 위해 공무원과 이해당사자들과 회의를 몇 회나 했는지 등을 평가 기준으로 삼지는 않는다. 회의를 몇 번 하든, 얼마나 자주 하든 간에 그 결과로 만들어낸 산물이 행정부 수반으로서 적절한가가 더 중요할 것이다. 사법부에 대해서도 마찬가지다. 사법부의 조직 질서가 얼마나 체계적으로 잘 만들어져 있는지, 각 회의 체계 사이에 기능적 업무 분담이 정확히 이루어져 있는지 등이 기준이 되지는 않는다.

또 계량화된 결과물이 평가지표라는 인식 또한 재고가 필요하다. 생각해 보면 시민들의 입장에서는 판사나 검사 1인당 몇 건의 재판을 진행하는지는 관심의 대상이 아니며 굳이 알 필요도 없다. 몇 건의 재판을 진행하든 그 결과가 시민들이 기대하는 법적 정

의 실현에 부합했는가가 중요할 뿐이다. 행정부 관료 조직 입장에서는 개별 공무원들의 계량적 성과평가가 중요할 수 있지만, 시민 입장에서는 개별 공무원이나 부서가 얼마나 많은 성과를 냈는지는 중요하지 않다. 집단적으로 행정부라는 조직이 정책집행 서비스를 제대로 했는지가 중요할 뿐이다. 마찬가지로 입법부에 대해서도 회의 체계를 얼마나 잘 정비해서 효율적으로 하고 있는지, 얼마나 많은 법안을 접수하고 통과시켰는지가 중요하지 않을 수 있다. 그런 조치들은 입법부라는 제도가 시민들이 기대하는 바를 충족하기 위해 입법부가 스스로 진행하는 내부적인 노력의 영역일 뿐, 중요한 것은 그런 노력의 결과로 만들어내는 무언가가 입법부에 기대되는 바와 부합하는가일 것이다.

얼마나 많은 일을 하는가가 아니라 얼마나 중요한 일을 하는가로 기준이 바뀌어야 한다. 입법부는 행정부 공무원 조직이 아니다. 의원을 발의 법률안 수로, 국회를 접수 법안이나 통과 법안의 양으로 평가하는 방식은 공무원조직의 성과 관리 방식이지 대의민주주의 제1헌법기관으로서 입법부를 평가하는 기준이 되어서는 안 되며, 시민들의 기대도 그 지점에 있지 않을 가능성이 크다. 언론환경 등의 문제를 고려하더라도 매번 갱신되는 법안처리율 기록, 회기일수 기록들이 국회에 대한 신뢰를 높이지 못하는 결과는 문제진단이 잘못되었을 가능성을 뒷받침한다. 많은 일이 아니라 중요한 일을 기준으로 본다면, 현재 국회 제도나 운영관행의 개선지점들이 새롭게 보일 수 있다.

나. ‘국회는 맨날 싸움만 한다?’

국회 불신을 상징하는 시민들의 또 다른 강력한 부정적 인식은 ‘국회는 맨날 싸움만 한다’는 것이다. 보좌진 인터뷰를 통해 확인한 바에 따르면, 국회 내부자들은 국회가 본질적으로 다른 의견들이 갈등하는 곳인데 이 자체가 부정적으로 인식되는 것에 대해 어떻게 대처해야 할지 난감해하고 있었다.

“기본적으로 국회는 끊임없는 싸우는 곳이잖아요. 그런데 그 생리 자체를 거부하면... 그래도 싸움을 통해서 결국은 안을 도출해 내는 거잖아요. 국민들은 그런 걸 좀 안 보고 싸우는 현상만 보는 거거든요, 그 결과물은 보지 않고. 그러다보니까 맨날 싸움만 다... 그렇게 생각을 하시는데, 그러다 보면 결국에는 (결과물이) 만들어지거든요. 이런 결과물도 함께 보긴 봐야 하는데...”

보좌진들의 지적대로 국회는 우리 사회의 핵심 갈등을 대표해서 싸우고 타협하고 조정하는 곳인데, 갈등 자체가 부정적으로 인식된다면 국회의 현실과 시민들이 인식 사이의 간극을 줄이는 건 쉽지 않은 일일 것이다. 갈등이 아름다울 수는 없다. 또 갈등을 바라보는 것이 편안하기도 어렵다. 더욱이 국회는 우리 사회의 가장 첨예한 문제를 둘러싼 갈등을 다루는 곳이니만큼 국회 안팎의 갈등을 보는 시민들의 시선이 날카로울 수밖에 없을 것이다.

그러나 조금 다른 해석도 가능해진다. “국회는 다양한 의견이 제시되는 곳이므로 논쟁이 벌어지는 것은 당연하다”는 진술에 대해 보좌진들은 94.1%가 동의했지만 국민들도 과반이 넘는 65.1%가 동의 의견을 나타냈다. 민주정치의 요란함과 소란스러움에 대한 경험이 적었던 과거에는 갈등 그 자체에 대해 부정적인 의견을 갖는 시민들이 많았던 게 사실이다. 그러나 30년이 넘는 경험을 쌓으면서 우리 사회가 전체적으로 갈등에 대한 인내가 높아지고, 갈등을 민주주의의 본질적 속성으로 받아들이는 수용성도 커졌다. 그렇다면 ‘국회가 싸움만 한다’는 오래된 표현에 대한 동의로 표현된다고 하더라도, 지금은 과거처럼 갈등 그 자체에 대한 부정이 아닌 다른 내용을 담고 있다고 해석해야 하지 않을까?

“비공개 의총 이런 데를 보면, 밖에서 보는 것과 달리 정책에 대해 토론을 즉석에서 벌이는 사례들이 많이 있어요...(중략) 그런데 항상 의총의 마지막에 강조되는 말은 보안을 유지해 달라...”

“건강한 토론인데 그걸 이상하게 봐 버리는...다양한 토론 과정들이 밖에 나갈 때는(언론에 보도되거나 해석될 때) 불협화음 내지는 알력, 내지는 심하게 가면 파벌 다툼... 이런 식으로...”

또한 국회 내부자들은 당내 이견의 공개에도 부담이 컸다. 보좌진들의 지적대로 국회 내에서는 정당 간에서만이 아니라 정당 내부에서도 서로 다른 다양한 의견들이 공존하면서 갈등하는 게 당연한 일이다. 당내 이견들이 갈등하는 모습 자체를 부정적으로 묘사하는 언론보도 관행이 오래전부터 존재해왔던 것도 사실이다. 이런 언론환경은 정당들이 당내 이견을 드러내기를 부담스러워하게 만들고, 의원총회나 당 내부 기구들이 활

발한 토론을 꺼리는 문화가 자리 잡는데 영향을 미쳤을 것이다.

그러나 지난 우리나라 정당정치의 역사를 돌이켜 보면 당내 건강한 토론 문화와 파국으로 치달았던 계파 갈등이 구분이 안 되는 것을 언론이나 시민들의 편견 탓으로 돌리기 어려움을 인정해야 한다. 짧은 정당 지속의 역사, 정당 내 이견을 민주적으로 관리하지 못하고 분당에 이르렀던 수많은 사례들이 있었다. 지금의 정당정치 역시 그런 역사의 한 페이지를 보여주고 있다. 이럴수록 당내 이견을 감추려고 들 것이 아니라, 당내 이견들 사이에 다양한 토론 공간을 만들고 이견이 있더라도 공존할 수 있는 갈등관리 능력을 스스로 증명해 내려는 모습이 필요하다. 민주정치 30년을 경험한 현재 시민들이 원하는 정당 모습 역시, 이견을 억압하여 무조건 하나된 목소리가 아니라 다양한 이견들이 공존하되 중요 의제에 대해서는 합의에 이를 수 있는 능력 있는 정당의 모습일 것이다.

“국회의원들이 발언이나 의정활동에서... 열성 지지층 영향을 많이 신경 쓴다는 생각을 많이 했어요. 특히 그런 분들의 직접적인 집합 행동이라고 해야 하나? 뭔가 이렇게 의원실에 항의 전화를 한다든지 계좌에, 18원 후원금을 한다든지, 아니면 또는 수많은 팟 캐스트 진영에 있는 팟 캐스터나 유튜버도 있나요. 그 의원의 발언이나 법안에 대해서 공격을 한다든지 또 카톡을 돌린다든지 이런 데 신경을 많이 쓰는 게 아닌가 그런 생각이 듭니다.”

“과대 대표 되어있는 유권자들의 눈치를 보는 것. 그런 분위기 속에서 의원들도 발언을 세계 해야 하는 거고...상임위, 소위 활동할 때 불필요하게 과격한 발언과 호전적인 발언을 하게 되는 거고, 그러면 국회의원들도 하나의 인간인데 감정이 상해버리니까...”

또 하나, 모든 보좌진 인터뷰에서 확인된 사실은 정당 간, 정당 내 갈등 양상을 더 날카롭게 만드는 요인으로 각 정당이나 정당 내 특정인 혹은 특정 집단에 대한 강한 목소리를 표현하는 지지자 집단의 역할이었다. 정당 간 이견이 드러났을 때 찬반의견을 가진 시민집단이 생기는 건 자연스러운 일이며, 시민들이 자신의 의견을 자유롭게 표현하는 것은 헌법이 보장하는 권리다. 그리고 누구든 지지의견을 접하면 힘이 나고 반대 의견을 맞닥뜨리면 감정의 기복을 겪는다. 정치인 역시 마찬가지일 것이다.

그러나 갈등의 대표자이자 조정자로서 정당과 정치인에게 요구되는 규범에는 다른 차원이 있다. 때때로 상대정당 지지자들의 강한 반대 의견을 접한 정치인들이 상대정당 정치인들에게 화풀이하듯 하는 발언들을 접할 수 있다. 또는 자신을 지지하는 시민들에게 경쟁 관계에 있는 정당이나 정치인에 대한 부정적 집단행동을 촉구하는 사례들도 발견하게 된다. 그러나 상대정당이나 갈등 관계에 있는 정치인의 지지자 집단이 자신에게 행한 행위와, 경쟁 관계에 있는 정당, 정치인을 구분하고 전자를 경쟁자의 동원이나 공격이 아니라 시민들의 의사표현으로 다룰 수 있어야 한다. 또 자신을 지지하는 강한 의견들이 민주적 규범에 맞지 않다면 적극적으로 설득할 수 있는 능력도 필요하다.

문제는 강한 표현을 하는 시민들의 존재가 아니라, 이들을 양산하게 된 정당들의 선택도 살펴야 하고, 이러한 표현 행위를 민주주의의 규범에 맞게 인식하고 대응하도록 정당 및 정치인의 능력을 키우는 일도 고려해야 한다. 현재의 매체 환경, 한국 민주주의 발전 단계, 능동적 정치 표현의 추세 등을 고려할 때 강한 의견을 가진 시민집단의 존재는 이제 상수로 간주해야 한다. 이 집단은 역동적으로 만들어지고 해체되고 또 만들어진다는 점에서 한시적인 특성을 가진다. 또 위계화된 조직 등에서 집단적으로 의견을 형성하는 과정을 거치지 않으며 원자화된 의견들의 일시적 결집이라는 점에서 정제되어 있지 않고 휘발적이다. 시민들은 기존 정당들과 정치인들이 만들어 낸 민주주의 환경에서 자유롭게 자신들의 의사를 표현할 뿐이다.

이런 특성을 고려하지 않은 채 정당이나 정치인들이 과거 조직화된 이익집단이나 의견집단에 대한 지지 동원전략을 그대로 적용하는 것은 현실에 맞지 않다. 원내정치 과정에서 한시적이고 휘발적인 시민들의 의사표현을 곧바로 대리함으로써 온라인으로 직접 확인되는 지지 의사를 확인하는 행위는 강한 목소리를 갖지 못한 시민들의 정치적 소외를 가져올 수 있고, 국가적 의사결정 과정을 왜곡할 수도 있다. 특히 이런 현상은 최근 원내정치인들의 언어에서 종종 발견된다. 소수의 강한 의견집단들 내에서만 사용하는 용어들을 원내 정치인들이 사용하고 다수 시민들에게 알려져 있지 않은 음모론적 논리 구조가 원내정치 공간에 등장하는 모습은, 그 커뮤니티에 속해 있지 않은 시민들에게 소외감을 불러 일으키고 자칫 국회에 대한 불신을 강화할 수 있다.

이상의 조사결과들을 종합해 볼 때, ‘국회는 맨날 싸움만 한다’는 오래된 진술에 대한 시민들의 동의를 이제 과거와 달리 해석할 필요가 있다. 여전히 갈등 그 자체가 불편한

시민들도 물론 있겠지만, 민주정치의 경험이 쌓이면서 갈등하더라도 규칙과 제도, 상호 존중의 문화에 따라 잘 갈등할 수 있는 능력, 원내정당·정치인들과 국회의 갈등관리능력에 대한 기대가 커지고 이 기대와 현실의 간극이 빚어내는 실망을 중요하게 고려하여야 한다. 싸우지 않는 국회가 아니라 제대로, 잘 싸우는 국회를 고민할 시점이다.

다. ‘국회의원은 특권을 누리고 부패하다?’

국회 불신을 나타내는 세 번째 진술은 국회의원에 관한 것이다. 국민 설문 조사에 의하면, 국회가 제 역할을 못 하는 원인 1위는 ‘정당들의 당리당략(57.4%)’이었고 2위는 ‘의원의 자질 부족(36.9%)’이었다. 설문 조사 방식의 한계 상 ‘의원의 자질 부족’을 꼽은 시민들의 구체적인 의견을 파악하기는 어렵다. 다만 언론이나 포털 기사에 달린 시민들의 댓글, 국회 내부자들이 시민들로부터 듣는 질책들을 종합해 보면, 시민들이 의원의 자질로 기대하는 것에는 도덕성과 청렴이 중요한 기준임을 추정할 수 있다.

“홍보를 강화해야죠. 지금도 지금 제 주변에 물어보는 사람 중에 ‘국회의원 하루만 해도 내 세금으로 연금 받는다매?’ 그런데 그건 몇 년 전에 없어졌어요.”

“아직까지 비행기 공짜로 타는 줄 안다니깐... 기차도 자기 돈 내고 타는데...”

“정치부 기자들 6개월 7개월 된 분들은... 그 이야기하더라고요. 관용 차량이 나오는 거 아니냐고...” “개인 차량에 기름값만 나오잖아요. 저희는 지역이 멀어서 교통비가 어마어마합니다. 전부 개인 돈 쓰고...정치후원금으로 쓰고...”

“우리 의원님 같은 경우에는 김영란법 때문에 기자랑 밥을 먹어도요. 3만원이 딱 돼서 6명이잖아요? 18만 원을 정치자금으로 굶고요. 나머지 오바된 건 개인 자금으로 쓰고...”

“정치자금과 관련해서도 지금 투명화가 많이 됐어요. 그러니까 식대를 누구하고 어디서 뭐 하고 다 써야 해요.”

“요즘에는 뭐 함부로 기업이나 전화 못 해요... 요새는 다 상임위를 통해서 정식으로

시스템을 통해서 자료 주고받지 하지 옛날같이 ‘여기 어디 의원실인데...’ 그런 것도 못 하고. 세상이 점점 많이 바뀌어 가고 있는 것 같아요.”

국회 경력이 오래된 보좌진들은 국회의원이 의정활동에 필요한 것들 이외에 누리던 여러 혜택들이 점점 사라져온 과정을 기억하고 있었고, 과거와 현재의 차이를 구체적으로 진술하고 있었다. 진술대로 지금 국회의원들은 연금을 받지 않고 관용차도 없고 ‘김영란법’의 적용으로 식대도 제한을 받는다. 지난 30여 년 국회가 시민들의 요구에 부응하면서 하나씩 개선해 온 결과다. 그런데 왜 시민들은 여전히 국회의원들이 ‘특권을 누리고 부패하다’고 인식할까?

우선 보좌진들의 지적대로 정보 부족을 이유로 생각해 볼 수 있다. 이미 오래전에 없어진 여러 혜택들을 지금도 유지된다고 인식하고 이를 토대로 부정적 평가를 재생산하는 것이다. 국회의원을 견제해야 하는 언론의 역할도 한몫을 했을 것이다. 새 국회가 개원할 때마다 언론들은 국회 개혁 의제를 제안하는데, 빠지지 않는 아이템이 ‘국회의원의 특권 ○○개’ 식의 기사다. 2016년 20대 국회 개원과 함께 국회는 의장 자문기구를 꾸렸고 국회 개혁의제를 정리한 적이 있다. 당시 언론이나 시민단체가 제기하는 개혁의제들을 모으는 작업을 진행했는데, 그 가운데 한 언론사의 보도가 ‘국회의원 특권 ○○개’라는 기사가 있었다. 기사 제목은 그러했으나 기사 내용에는 ‘○○개’의 특권이 적시되어 있지 않아 ‘○○개의 특권’의 출처가 어디인지 찾아본 적이 있다. 결과적으로 확인된 것은, 1990년대 한 시민단체가 당시 기준으로 의원들의 불합리한 혜택 리스트를 작성했고 해당 리스트에 올랐던 여러 혜택들은 지난 20여 년 동안 상당 부분 사라졌지만, ‘○○개의 특권’이라는 상징적 표현은 사라지지 않고 살아남아 계속 되풀이되어 인용되는 현실이었다. 이런 사례들과 보좌진의 경험을 토대로 정리해 보면, 현재 국회의원의 현실과 맞지 않는 정보들이 여전히 재생산되고 확산되면서 시민에게 잘못된 판단 근거를 제공하고 있을 가능성이 있다.

이 경우 잘못된 정보 재생산에 대한 국회의 책임도 생각해 봐야 한다. 언론의 영향이 있다 해도 국회의 제도와 현실에 대한 정확한 정보를 시민들에게 알려야 할 책임은 국회에도 있기 때문이다. 지난 시간 국회는 선제적으로 정보를 공개하고 적극적으로 알려나가는 접근이 아니라, 정보공개에 소극적이었고 방어적이었다. 오래 근무한 국회 공직자들이나 의회정치를 전문적으로 들여다보는 연구자들에게 국회의 제도변화 연혁은 익숙

한 정보일 수 있지만, 시민들에게는 그렇지 않다. 문제가 제기될 때마다 매번 반복적으로, 성실하게 정보를 제공하고 설명했어야 했지만 그런 노력에 소홀했다. 또한 복잡한 제도를 시민들이 알기 쉽게 설명해야 할 의무에 대해서도 나태했다. 국회의원이 어떤 체계로 보수를 받고 의원실이 받는 지원에는 어떤 내용이 있는지 등은 여러 개의 법규를 종합해야만 확인할 수 있는데, 일반 시민들이 익숙하지 않은 법 조항을 일일이 찾아가면서 알아주기를 바랄 일이 아니다. 관련 내용이 궁금한 시민, 시민단체, 언론사 기자들이 있다면 쉽게 이해할 수 있도록 자료를 가공해서 언제든지 제공해야 했지만, 그러지 않았다. 2019년 12월 국회가 홈페이지를 개편해서 과거에 비해 전향적인 정보 공개를 추진하기로 했다고 하니 반가운 일이지만, 한 번의 노력으로 끝나는 것이 아니라 앞으로도 지난한 후속 과정이 필요할 것이다.

그런데 시민들이 국회의원에 대해 ‘부패하고 특권을 누린다’고 인식하는 것에 정보 부족이 차지하는 비중이 얼마나 될까? 지나온 시간의 관점에서 보면 국회의원의 여러 혜택들이 줄어든 게 맞지만, 시민들은 이런 관점에서 국회를 바라보지 않는다. 항상 지금 당대 기준이 중요하다. 관용차가 없고 연금을 받지 않게 된 건 지금의 시민들에겐 당연한 일이며, 그에 더하여 필요한 당대의 기준들이 새로 생겨난다. 당연하다. 사회는 계속 변화하고 새로운 유권자들이 계속 생겨나며 국회에 대한 시민들의 기대는 계속 갱신되기 때문이다.

당대 시민들이 국회의원에 대해 특권을 누리고 부패하다고 인식하는 근거는 뭘까? 자녀 특혜 채용 의혹, 공공기관 취업 청탁 의혹으로 재판을 받고 있는 의원들이 있다. 사실이라면 국회의원직을 남용한 부패행위가 맞다. 시민들이 지금도 기억하는 사건 목록에는 거액의 공천현금을 받고 국회의원직을 거래했다는 이유로 국회의원직을 박탈당한 정치인들이 있다. 부패행위가 맞다. 의정활동에 필요하고 국민의 알 권리를 보장하기 위한 발언이 아닌, 허위 정보를 언급하거나 특정 시민집단을 비하하거나 현행 법규에 비추어 명예훼손으로 처벌 대상이 되기에 충분한 발언을 하고도 면책특권으로 처벌받지 않는 국회의원들이 있다. 시민들이 보기에 부당한 특권이 맞다. 현행법을 위반하고도 경찰과 검찰의 수사에 응하지 않고 차일피일 시간을 끌면서 지나치게 당당한 의원들이 있다. 가벼운 교통법규를 위반하고도 경찰이 출두하라고 요구하면 없는 시간 쪼개어 순순히 응하는 평범한 시민들의 입장에서 이런 행위들은 특권이 명백하다.

문제는 소수 의원들의 부패와 특권적 행태 때문에 현행 법규를 준수하고 국회의원으로 품위를 유지하려고 애쓰는 대다수 국회의원들이 싸잡아 범죄집단처럼 매도당하는 것이다. 국회의원과 국회 내부자의 입장에서 충분히 억울할 수 있다. 그런데 이게 억울하기만 한 일일까? 집단으로서, 제도로서 국회는 소수 의원들의 일탈에 대해 스스로 조사해서 정보를 공개하고 제도적으로 제재하는 능력을 보이지 못함으로써 시민들이 ‘범죄 의혹을 묵인하거나 심지어 방탄국회 등으로 감싸고 도는 공모자’라고 인식하게 만든 책임이 크다. 국회의원들은 스스로를 독립된 ‘개별의 헌법기관’으로 인식하지만 시민들은 국회를 300명의 의원들이 모인 집단적 제도로 인식한다. 개별 의원들을 지지하는 시민들을 단순 총합하면 그 숫자는 상당 규모이지만, 집단으로서 국회를 신뢰하는 시민들은 드문 이유에 대해 국회의원들은 다시 생각해야 한다. 경쟁대상 정치인이나 정당, 행정부 고위공직자 인사 검증에서는 더없이 날카로운 잣대를 들이대면서 정작 자신이나 자당 의원의 범죄 의혹에 대해서는 일언반구도 없거나 심지어 끈끈한 동료애로 감싸고 도는 행위들이 시민들에게 어떻게 비칠 것인가를 생각해야 한다. 최소한 경찰이나 검찰의 수사에는 스스로 응하거나 동료의원이 응하도록 만들어야 하고, 중대범죄의혹에 대해서는 재판과정 중이라도 윤리위원회를 통해 스스로 조사하고 징계할 수 있어야 한다. 범죄 의혹으로 수사받는 의원들이 항소와 상고로 3심까지 이르면서 의원 임기를 다 채우고 아무런 제재를 받지 않는 그 자체를 시민들은 특권으로 인식한다는 점을 알아야 한다. 그래야 국회라는 제도적 집단에 대한 시민들의 신뢰가 살아날 수 있다.

최근 시민들이 국회의원의 ‘특권’라는 단어에 신는 또 다른 의미가 있다. 과거에는 큰 문제로 여겨지지 않았지만 당대의 시민들에게는 중요한 기준이 되었다. 국회의원의 재산과 나이, 성별이다. 과거에도 국회는 재산이 많은 50대 이상의 남성 국회의원이 다수였다. 이런 국회 구성에 대해 시민들이 큰 문제 의식을 갖지 않았던 시절이 있었지만 지금은 다르다. 다선의원들이나 초재선이라고 하더라도 과거의 정치문화에 익숙한 국회의원들은 변화된 시민들의 새로운 기준이 당황스러울 것이다. 하지만 한국 사회는 빠르게 변하고 국회를 바라보는 시민들의 기준도 같은 속도로 변하고 있다는 점을 인정해야 한다.

2018년 기준 20대 국회의원의 평균재산은 500억 이상 특별히 부자인 의원 3명을 제외하고도 23억 9,767만원이다. 당대 일반 시민들 평균자산의 10배 정도이다. 이런 현실은 시민들에게 고자산층이어야만 국회의원이 될 수 있는 특별한 권한으로 느껴진

다. 일정 비율의 고자산층이 있다는 것 자체를 비난하는 게 아니다. 고자산층 국회의원이 있으면 적정비율로 중산층, 저자산층 국회의원도 있어야 한다는 것이다. 50대 이상 남성 국회의원도 있다는 것에 박탈감을 느끼는 게 아니다. 20대, 30대 남성의원은 왜 없는지, 전 세대를 아울러 여성의원의 수는 왜 그렇게 적은지에 대해 박탈감을 느끼는 것이다.

법적 의미로만 보면 특권은 국회의원의 직위를 획득한 다음에 누리는 특별한 권한이 될 것이다. 그런 의미에서 국회의원이 되기 전에 이미 가져버린 재산, 나이, 성별을 특권의 범주로 인식하는 것에 선뜻 동의하지 않을 수도 있다. 그러나 국회가 한국 사회 전체를 대표하는 기관이라면 국회의원의 구성도 한국사회의 평균적 대표성을 반영해야 한다는 시민들의 의견은 정당하다. 이런 의견이 ‘특권’이라는 언어로 표현되는 것에 대한 동의 여부를 떠나, 이제는 국회의 구성을 변화시킴으로써 시민들의 국회 불신을 덜어내야 한다. 국회의원직이 고자산층 50대 이상 남성의 특별한 권한으로 인식되지 않도록 세대구성, 성별구성, 자산구성을 다양화하는 일에 나서야 한다. 이 일은 국회가 할 수 있는 게 아니라 정당들이 해야 할 일이다.

2 ‘많은 일’이 아니라 ‘중요한 일’을 하는 국회

가. 국가적 의제를 주도할 수 있어야 한다.

시민들이 입법부로서 국회에 기대하는 중요한 일은 무엇일까? 우선 국가적 의제를 주도할 수 있어야 한다. 현재 많은 시민들은 행정부가 국가적 의제를 주도적으로 다루는 반면 입법부인 국회는 중요하지 않거나 국회의원 자신들에게만 중요한 문제에 집중한다고 느낀다.

“여의도 정치에 대한 혐오를 행정부에서 계속 만들고 있잖아요.... 행정부가 결국 국회의 협조를 받아야 일을 하는 구조이기 때문에 입법부를 무력화시킬수록 자기 마음대로 일을 할 수 있는 여건이 생기기 때문에...국민들이 알게 모르게 영향을 받는 부분이 아닌가...”

보좌진 인터뷰에서 확인한 국회 불신에 대한 핵심 원인진단 가운데 하나는 행정부의 우월적 영향력의 문제였다. 역대 행정부, 특히 청와대가 입법부를 무시하거나 우회하고자 했고 이것이 시민들의 인식에 영향을 미쳤다는 것이다. 대통령의 정책의제나 행정부처의 의제를 통과시키기 위해 행정관료나 청와대 비서진이 나서 입법부의 본래적 기능마저 비하하며 ‘일을 하지 않거나 싸움만 하는 국회’에 대한 담론을 확산해온 것은 부인할 수 없다. 이런 행태가 국회 불신에 일정한 기여를 한 것은 역사적 사실이다. 문제는 국회가 이런 원인에서 발원한 국회 불신에 대해 무엇을 해야 하는가, 무엇을 할 수 있는가이다. 국회가 스스로 대책을 마련하지 않은 채 행정부의 관행이나 문화를 탓한다고 해서 행정부 스스로 변화하기를 바랄 수는 없는 일이며 현실성도 없다. 우선 할 수 있는 일을 찾아서 해나가면서 행정부와와의 관계를 재설정하고 그런 실천들이 쌓이면서 시민들의 신뢰를 차근차근 형성해나갈 수밖에 없다.

일단 당대 국가적 의제에 대해 지금처럼 소극적으로 대응이 아니라 대통령이나 행정부처가 대응하는 만큼 혹은 그 이상의 시의성과 전문성을 보여줄 수 있어야 한다. 다양한 정당들이 공존하는 국회의 속성상 문제진단과 해결책에 대한 의견은 제각각인 것은 당연하다. 그러나 합의에 이르는 데 시간이 걸리는 것과 사회적 문제에 대해 시의적절하게 반응하는 것은 다른 차원의 문제다. 예컨대 한일 무역갈등이 발생했다면, 원내정당 간 입장은 다를 수 있으나 일단 국회 차원의 대책기구를 꾸리고 행정부와 논의를 주도할 수 있어야 한다. 시민들이 미세먼지로 인한 고통을 중요하게 느낄 때 행정부처, 시민사회를 아울러 의제를 주도하고 국회 차원의 대응기구를 만들고 다양한 대안들이 경쟁하는 모습을 보일 수 있어야 한다. ‘윤창호법’, ‘김용균법’처럼 다수 시민들이 공감하는 사회적 문제에 대해 행정부의 대응과는 다른 차원에서 입법부만이 할 수 있는 반응을 시의성 있게 내놓을 수 있어야 한다.

또한 행정부 관료조직의 전문성과 입법부의 전문성은 그 영역이 다르다. 관료조직은 매년 정해진 사업과 예산 범위 내에서 정확하게 집행을 해나가는 것이 전문성의 영역인 반면, 입법부의 전문성은 새로운 의제를 발굴하고 경쟁적 대안을 제시하고 공론을 형성해나가는 것이다. 이를 위해서는 입법부인 국회와 원내정당들 각각의 차원에서 정책적 전문성을 높여나가기 위한 기획이 필요하다.

“국회의원들은 정치하시는 분들이고요...낮게 많이 넓게 봐야지, 깊게 알 필요가 없거든요. (필요하면)... 전문가를 초빙하거든요. 이 정책에 대해서 잘됐나 안됐나 평가하고 조정하는 입장인거지 그거를 내가 다 안다고 한다? 그건 잘못된 생각인 거예요. 그럼 교수님들 모셔놓고 다 국회의원 해야 하는 거죠.”

보좌진이 인터뷰에서 지적한 바처럼, 국회의원들의 전문성은 의원 개개인이 특정 정책에 대해 얼마나 깊이 아는가가 아니라 시민사회나 전문가의 다양한 정책적 의견을 국회 안으로 끌어들이고 경쟁적 대안들을 놓고 공론을 조직하며 사회적 합의를 모아 특정 대안을 선택해내는 능력이다. 개별 정당 차원에서는 전문가들을 당내 정책기구에 초대하고 전문가들의 네트워크를 잘 조직해 사회 변화에 맞는 의제들을 발굴하며 정당 정체성에 맞는 대안을 만들어내는 능력을 높여나가야 한다.

다른 차원에서 국회도 독자적인 기획이 필요하다. 국회 공적 지원기관에 다양한 분야의 더 많은 전문가들이 자리 잡고 안정적인 지원을 할 수 있도록 시스템을 갖추어야 한다. 국회 안의 전문가들이 국회 밖 국내외 다양한 전문가, 시민사회 활동가들과 네트워크를 안정적으로 구축해 새로운 의제와 의견들이 시간차 없이 국회 안으로 들어올 수 있도록 관리해야 한다.

새로운 사회문제가 등장했을 때 국회의원들이 물으면 시민사회의 다양한 해석과 대안을 모아 언제든 대답할 수 있는 준비된 지원 능력이 필요한 것이다. 환경문제, 인구변화문제, 산업구조변화나 국제정치적 환경 변화 등 장기지속적인 의제들을 선제적으로 준비해 나갈 때만이 국가적 의제를 주도할 수 있다. 여론이 주목하는 사회문제나 정치문제가 발생했을 때 시민들이 청와대나 행정부처가 아니라 국회와 원내정당들의 의견을 궁금해 하도록 만들어야 한다. 이렇게 되기 위해서는 정당과 국회가 집단적인 차원에서 국가적 의제를 준비해야 하며, 언제든 중요의제에 대해 말할 준비가 되어 있어야 한다.

- 시민들이 바라는 건 ‘많은 일을 하는 국회’가 아니라 ‘중요한 일을 하는 국회’다.
- 여론이 주목하는 사회문제에 대해 국회 차원의 시의성 있는 대처 모델을 만들어, 국가적 의제를 주도할 수 있어야 한다. 행정부에 대한 입법부의 견제력은 입법부의 의제 주도력에서 나온다.

- 국가적 의제에 대한 국회 차원의 전문성을 키워야 하며, 국회 지원기관에 정책전문 인력을 더 많이 고용하고 시민사회와 전문가 네트워크를 안정적으로 관리하여 의제를 발굴하고 전문성을 축적해야 한다. 국회는 시민사회의 의제, 아이디어, 대안의 허브가 되어야 한다.
- 개별 정당들은 국가적 의제에 대해 언제든지 해석하고 대안을 제시할 수 있는 준비가 되어야 하며, 이를 위해서는 정책 전문성을 높일 수 있는 기획과 안정적이고 지속적인 인적, 물적 투자가 필요하다. 정당 경쟁은 반대를 위한 반대가 아니라 국가적 의제에 대한 해석, 대안의 콘텐츠를 두고 진행해야 한다.

나. ‘중요한 일’을 하려면 국회 운영을 효율화해야 한다.

국회가 당대 시민들이 체감하는 중요한 일을 시의성 있게 다룰 수 있으려면, 국회 운영을 효율화하는 문제가 시급하다. 지금 국회는 여러 다양한 원인으로 인해 비효율이 심각한 상태에 있기 때문이다.

“소위원회에 쌓여있는 법안이 너무 많은 거예요. 그러면 이게 일을 해야 하는데, 법안을 다뤄서 처리하는 게 일인 거죠. 소위에서는. 그러다 보니까 쟁점이 되는 건 미뤄두고 왜냐면 오래 걸리니까. 토론하고 논의하면 지지부진하니까 간단한 거는 비쟁점 법안은 처리하고...국민이 원하는 게 언론이 그렇게 만든 걸 수도 있는데 싸우는 모습보다, 뭔가 처리하는 모습을 보이는 게 필요하다고 다들 그렇게 생각하시는 것 같아요. 그러니까 비쟁점 법안만 빨리빨리 처리를 하고...”

“중요한 문제, 갈등 의제를 잘 안 다뤄요....예전에는 갈등 의제...어떤 중요한 새로운 제도를 도입한다, 그걸 놓고 서로 다른 입장을 가지고 보편적으로 지급해야 한다, 저 소득층에게만 지급해야 한다... 이런 식의 논쟁에서 타협점을 찾았다면...이제는 심각한 갈등이 있는 갈등적 의제는 의제로 올리지 않아요. 그러니까 법안을 다룰 때 비쟁점 사안만 올린단 말이에요.”

너무 많은 의원발의 법안을 처리하는 일에 매달리다보니, 중요 의제가 우선순위에서 밀리하고 있는 문제를 구조적으로 해결해 나가는 일이 시급하다. 대수가 거듭될수록 기

하급수적으로 늘어나는 의원발의 법안의 문제를 심각하게 진단할 시점이 되었다. 왜 이렇게 우리 국회에는 의원발의 법안이 많아진 걸까?

“의원들의 평가 부분이란 관련돼서 특히 19대 이후부터 상당히 문제가 되기 시작했는데요. 전혀 대표성이나 무슨 권위를 갖지 못하는 시민단체가 이게 장사가 된다는 거를 빨리 캐치한 게 의원에 대한 평가제도가 있는데요. 서로 공생관계가 되면서 권위가 없더라도 상은 받았으니까 그렇다고 불법도 아니고, 그러면 이제 의정보고서에 쓰고 홍보를 하고 그런 상황이 되어 있는 거거든요...”

“갈등적이고, 해야 될, 싸움이 되더라도 사회를 바꿔나갈 만한 입법들을 해서 노력하고 통과시키려고 해야 하는데, 뭐 모든 법이 똑같이 있는 거에다가 한 줄씩, 한 단어씩 추가한 내용들.... 이런 것들이 오히려 통과되긴 더 쉽다는 거죠. 소위에서 이런 건 뭐 문제가 없으니까 통과시키자 이런 건데...”

보좌진 인터뷰에서 정당을 가리지 않고 공히 지목한 원인 중 하나는 발의법안 수, 통과법안 수를 기준으로 한 의원평가 시스템이다. 과거에는 시민단체들이 이런 기준을 사용해 의원평가를 진행했고 이렇게 제공하는 정보가 시민들이 다음 선거에서 현직의원을 평가하는 중요한 기준이 되었던 게 사실이다. 그러나 지금은 상황이 바뀌었다. 시민단체들이 시민들의 정치적 선택에 미치는 영향력은 크게 줄어들었고, 실제 이런 기준으로 의원평가를 진행하는 시민단체의 수도 많이 줄었다.

현재 문제의 핵심은 정당의 공천이다. 정당들이 현역의원 평가기준으로 발의법안 수, 통과법안 수를 사용하며 이렇게 평가한 결과를 공천 기준으로 활용하기 때문에 현역의원들에게 더 많은 법안 발의와 통과되기 쉬운 법안 발의의 유인을 제공하고 있는 것이다. 불안정한 정당 체제, 매번 바뀌는 정당의 공천기준 때문에 재선을 원하는 현역의원들은 ‘보험 들듯이’ 법안을 발의하고 있다. 또한 일부 정당들은 시민단체들이 이런 기준으로 선정한 갖가지 명목의 상을 공천을 위한 의원평가 기준으로 사용하기도 한다. 그러다 보니 일부 시민단체들은 선정기준이 명확하지 않은 상들을 남발하고 있는 상황이다²⁵⁷⁾. 의원들은 여러 시민단체들이 제공하는 상의 수상 내역을 의정활동보고서에 기

257) 한 시민단체는 20대 국회 2016~2018년 시기 동안 300명의 국회의원 가운데 총 149명에게 모범의원상, 우수의원상, 우수 상임위원회 위원장을 수여했으며, 25명의 의원들에게는 3년 내도록 우수의원상을 수여하기도 했다(법률소비자연맹 홈페이지).

재해 시민들에게 의정활동 성과로 홍보하기도 하는데, 과연 이런 정보들이 얼마나 유의한 평가정보가 될 수 있는지 의문이다.

물론 발의법안 수가 기하급수적으로 늘어난다고 하더라도 사회변화에 맞추어 제도를 개선하기 위한 필요에 기반하여 발의한 것이라면, 그 자체로 사회 대표성의 의미를 가질 수 있을 것이다. 그러나 현재 발의되는 법안들 중 상당수는 이런 사회적 필요를 넘어 의원 개개인의 성과관리 도구로 활용된다는데 문제의 심각성이 있다. 이렇게 발의된 법안들은 소위원회, 위원회의 업무량을 폭증시키고 법안 마련, 접수, 심의를 지원하는 국회 내 기관들의 업무를 증가시킴으로써 정작 중요한 의제를 다루는 데 쓰여야 할 국회 전체의 에너지를 고갈시키고 있다. 구체적인 사례를 들어 살펴보자.

2019년 8월 8일 현재 20대 국회에 제출된 국회법 개정안은 총 240건이었다. 정당별로 보면 더불어민주당 의원들이 총 119건, 자유한국당 의원들이 50건, 바른미래당 의원들이 29건, 민주평화당 의원들이 25건, 정의당 의원들이 11건을 발의했다. 혼자서 10건, 6건의 국회법 개정안을 낸 의원들이 각 1명씩 있었고 5건을 낸 의원이 5명, 4건을 낸 의원이 4명, 3건을 낸 의원이 14명, 2건을 낸 의원들이 33명으로 파악되었다. 한 의원이 복수의 개정안을 낸 사례를 살펴보면, 가장 이른 시점에 낸 개정조항이 두 번째 낸 개정안에 다시 포함되고 세 번째 낸 개정안에는 첫 번째, 두 번째 개정안에 포함된 조항을 다시 포함하는 식으로 만들어져 있었다. 하지만 의원들은 새로운 개정안을 낼 때 기존 개정안을 철회하지 않고 새로운 안을 다시 발의함으로써 동일내용을 중복 발의하는 방식을 취하고 있었다. 이렇게 낸 개정안들은 소위 ‘쪼개기 법안’으로 불리며 법안심사소위에서 별건으로 회부되고, 동일조항에 대한 동일 개정내용을 담은 여러 건의 개정안들을 한꺼번에 수십 건 법안심의에 올리게 된다.

명백한 비효율이 아닐 수 없다. 만약 개별의원들이 새로운 안을 낼 때 기존의 안을 철회하기만 했어도, 먼저 나온 법안들을 검토해 동일 내용을 담은 개정안의 발의를 자제하기만 했어도, 같은 정당 의원들의 동일 개정안들을 정당 차원에서 조정해 하나의 안으로 발의하기만 했어도 법안 마련 및 심의를 지원하는 인력들의 업무량을 줄일 수 있었고 법안심사소위의 업무량을 줄여 더 중요한 의제를 다룰 수 있었을 것이다. 현재 이런 현상은 국회법만이 아니라 모든 위원회에 회부된 법률 개정안에서 공통적으로 나

페이지, 국정감사 NGO모니터단 국정감사우수의원 수상자 명단).

타나고 있으며 국회 전체의 심각한 비효율로 이어지고 있다. 서로 갈등하는 내용을 담은 개정안은 당연히 별건으로 제출해야 하지만, 갈등 쟁점을 담은 것도 아니고 동일 내용을 담은 먼저 낸 개정안이 있음에도 또다시 중복 발의하는 문제는 국회 차원에서 대안이 마련되어야 하고, 의원들의 법안발의 규범에서도 심각한 고민이 필요한 문제가 아닐 수 없다.



[그림 9-12] 제20대 국회, 국회법 개정안 중복 발의 현황 (2019년 08월08일 기준)

- 시민들이 체감할 수 있는 중요한 의제를 다루려면 불필요한 비효율을 제거하여 소위원회, 위원회의 심의 여력과 국회 지원기관들의 에너지를 중요의제에 집중시킬 수 있어야 한다.
- 정당들은 발의법안 수, 통과법안 수를 현역의원 공천 평가기준으로 활용함으로써 의원들에게 국회의 의제와 심의를 왜곡하는 불필요한 법안발의의 유인을 제공해서는 안 된다.

- 의원들은 법안발의 전에 기존에 제출된 개정안에 대한 검토를 의무화하고, 동일 내용 개정안이 있을 경우 법안발의를 자제해야 한다. 또한 동일 법안 개정안을 시차를 두고 제출할 경우, 앞선 개정안은 철회하여 심의를 효율화해야 한다.
- 정당들은 갈등 쟁점을 포함하고 있지 않은 자기 정당 의원들의 동일법안 개정안을 사전에 조율하여 하나의 법안으로 제출할 수 있도록 제도화함으로써, 국회 심의를 효율화한다.

다. 7~8월을 결산과 국정감사의 계절로 만들어야 한다.

헌법이 명시한 국회의 중요한 임무에는 입법, 예결산 심의를 통한 재정감독과 함께 국정감사가 있다. 국회가 행정부의 재정을 감독하는 것이 예·결산 심사라면 정책집행 업무감사를 진행하는 것이 국정감사다. 위원회들이 소관부처별로 진행하는 국정감사는 시민들에게 행정부의 작동 및 오작동에 대한 중요정보들을 제공하고 평가할 수 있게 하는 제도이지만 지난 30년 이 제도가 실질적 기능을 수행했다고 보기는 어렵다. 국회가 행정부처의 업무를 감독하는 기능은 국정감사, 국정조사, 청문회, 현안 질의, 대정부 질문 등의 제도를 통해 연중 이루어진다. 그렇다면 국정감사제도만이 충족할 수 있는 기능적 필요가 있어야 하고 이 기능을 살릴 수 있게 제도가 운영되어야 한다.

다른 행정부 업무 감독제도와 차별화된 국정감사제도만의 기능을 꼽으라면, 특별한 문제가 없어도 정기적으로 부처의 업무를 총괄하여 살펴봄으로써 발생 가능한 문제를 미리 예방하고 혹시라도 인지하지 못한 오작동 사례가 있다면 발견하여 정정함으로써 국정운영의 투명성과 효율성을 유지해나가는 것이다. 이런 기능을 충족하려면 각 위원회가 소관부처들에 대해 실질적인 업무감사를 시행할 수 있도록 일정을 잡고 운영을 이루어야 한다. 이를 위해 국회는 2012년 「국정감사 및 조사에 관한 법률」을 개정하여 ‘정기회 집회일 이전에 30일 이내에 기간을 정해 소관 상임위원회별로 실시’하도록 하였다. 그러나 지금까지 단 한 번도 정기회 이전에 시행한 적이 없다. 왜일까?

가장 오래 반복되어온 표면적인 이유는 행정부처의 준비 미비다. 위원회 소관 행정부처들이 매년 정기회 개회 직후 국정감사를 준비하던 관행을 바꾸어 다른 시기에 국정감사를 받으려면 부처의 연중 업무를 정리하는 일정을 조정해야 하고 위원회실마다 요구하는 자료를 준비하는 등의 조정이 필요한데 준비가 안 되었다는 것이다. 그런데 현재

상태로 행정부와 국회 관계를 지속한다면 부처의 준비는 앞으로도 계속 이루어지지 않을 전망이다. 현행 제도를 오래 지속하면서 부처도, 원내정당들도, 위원회들도 현행 제도가 주는 나름의 유인구조에서 필요를 찾고 있기 때문이다. 행정부처 입장에서는 정기회 개회 직후 모든 부처가 몰아서 받는 국정감사가 편리하다. 모든 위원회에서 동시에 소관부처 감사를 진행하기 때문에 특정 부처에 여론이 쏠리는 부담을 덜 수 있다. 위원회들은 정기회 기간 내에 국정감사에 이어 예산심의를 진행해야 하므로, 국정감사에서 특이점을 발견하더라도 이 문제를 오래 끌지 못하는 것도 장점이다. 집권당도 몰아서 하는 국감의 이런 장점을 함께 누릴 수 있다. 원내 야당들은 모든 부처 감사를 동시에 진행하면서 집권당과 정부의 문제를 집중적으로 제기할 정치적 기회를 얻을 수 있다.

“의원들이 장관과의 개개인의 관계라던가 이런 것들로 통쳐지는 것도 너무 많고...”

“○○부 장관이... 조금이라도 지역구 예산을 까는 순간 그거는 이제 자기한테 완전 독이 되니까...”

“...대부분의 의원들은 그런 걸(부처 자료 검토에서 발견한 문제점) 쥐고 있다 하더라도, 그냥 장관한테 ‘챙겨야 해요’ 하면서 자료를 건네주지 그걸 가지고 정책 질의를 하거나 하지는 않는 거죠.”

예산편성권을 쥐고 있는 부처 장관과 지역구 예산 현안이 걸려 있는 상임위 위원들 사이에 암묵적 거래나 편의 봐주기 문제는 공공연한 비밀이다. 국회의원이 국정감사를 준비하는 과정에서 부처 업무를 살펴보던 와중에 발견한 문제를 국정감사라는 공개된 자리에서 지적해서 바로잡는 게 아니라 장관에게 직접 제공해서 여론의 비판을 막아주고 장관은 지역구 예산편성에 편의를 봐주는 것이다. 이렇게 해서라도 장관이 업무감독을 제대로 한다면 다행이겠지만 만약 그 문제 행위가 장관까지 관여된 것이라면 그 사건은 그대로 묻힐 가능성이 높다. 장기적으로는 지역구 의원들이 지역구 예산사업을 챙겨야 하는 현재의 구조를 바꿔나가야 한다. 단기적으로는 정기회 예산심의와 국정감사 일정을 가능한 한 떨어뜨려 놓아 부처와 위원 간 공생관계의 유인을 최소화해야 한다.

“국회 입장에서는 뭐라도 하나 캐어야 하는데, 시간에 쫓기다 보니까 밤을 세고...행정

부도 마찬가지로... 3주를 국감으로 스트레이트를 하는데, 첫 주는 미리 준비한다고 해도 하다 보면 본인도 과부하 걸리기 때문에 자료를 뒤늦게 보게 돼요. 그러면 바로 전날 바로 전전날 머리에 집어넣고 하니까 밤을 세워서 공부를 안 할 수가 없는 거죠. 그런 식으로 몰빵으로 해서 국정감사를 한다고 했을 때 과연 행정부를 감시할 수 있겠느냐... 한탕, 한방이 있는 국감이 되기 위해서는 큰 이슈를 잡아내려고 하지 국민의 피부에 와닿는 제도, 디테일한 걸 볼 수 있는 시간도 부족하거나 그런 건 별로 중요하지 않은 거예요. 이걸 한방이 아니기 때문에... 예산은 지금 제대로 가고 있는지, (부처들이 집행업무는) 계획대로 하고 있는지. 상시 국감이 필요하다고 봅니다.”

보좌진 인터뷰에서 나온 위 진술은 정기회 예산심의 직전에 몰아서 하는 국정감사의 문제를 적나라하게 드러내고 있다. 모든 위원회에서 동시에 3주간 진행되는 국정감사이기 때문에 위원회 소속 위원들이 언론의 주목을 받고 유권자들에게 평가를 받기 위해서는 ‘튀어야 한다.’ 그럴려면 부처 업무에 대해 작고 세세하지만 중요한 부분을 짚어내기보다 ‘큰 거 한 방’을 찾으려는 유인을 갖게 되고, 부처의 입장에서는 일상업무 전반을 감사받는 태도가 아니라 ‘큰 거 한 방’만 막으면 되는 접근을 하는 것이다. 이런 방식으로 국정감사를 운영해서는 정례적인 부처 업무감독을 통해 커질 수 있는 오작동 사례를 예방하는 효과를 만들어낼 수 없다. 이런 식의 국정감사 운영은 의원들이 국정감사를 언론의 주목을 받고 시민들의 인지도를 높이는 일회용 이벤트로 인식하게 만들고, 행정 부처에겐 정례적 업무감사로 인한 일상적 긴장감을 주는 게 아니라 ‘소나기만 피해가면 되는’ 도덕적 해이를 만들고 있다.

“국회에서... 결산을 너무 쉽게 봐요. 저는 늘 고민했던 게 결산을 국감하고 같이 묶으면 쉬워요... 결산자료가 올 때쯤에 국감을 해 버리면, 그러면 예결위가 상설화가 되는 거죠.”

“현실적으로. 예산, 이게 3년이거든요. 올해 2019년이면 그 예산이 18년도에 수립해서 예산이 통과돼서 쓰고 있잖아요. 결산 2020년도에 하고 이렇게 3개년이라 보시면 되는데...이거를...(예산 집행) 다 끝난 다음에 이듬해 4월에 반영을 해버리면, 결산도 같이하고 국감도 같이하고 작년도에 잘못했던 거 지적하면 되고...결산은 국감이랑 묶어서 4월달에 하고, 예산심의는 정기회 기간에 하면 된다...”

결산심사와 국정감사를 하나의 과정으로 묶어야 한다는 지적은 매우 중요하다. 2020년 국가 예산은 500조 원을 넘을 전망이다. 수십 만의 공무원조직이 500조 원이 넘는 국가재정을 운영하고, 헌법상 행정부 조직의 재정집행 행위를 감독할 권한을 가진 유일한 기관이 국회다. 국회가 행정부의 재정집행 행위가 위법하지 않은지, 위법에 이르지 않더라도 국민의 세금이 소홀히 쓰이고 있지 않은지를 감독하지 않는다면 행정부는 그 어떤 기관의 제재도 받지 않은 채 국민의 세금을 쓰게 된다. 물론 감사원의 감사가 있지만 현행 헌법상 감사원은 행정부 조직이며, 지난 경험은 감사원이 공평무사하게 감독 업무를 수행해오지는 못했다는 것을 확인시켜주고 있다. 국회가 제대로 재정감독과 업무감독 권한을 수행해나가야 감사원도 헌법상 명시된 기능을 좀 더 잘 수행해나갈 수 있을 것이다.

결산심사와 국정감사를 연계과정으로 하여 행정부를 감독하고 이를 바탕으로 다음연도 예산심의를 실질화하는 방법은 얼마든지 만들어낼 수 있다. 문제는 국정감사를 정치적 이벤트로 활용하거나 지역구 예산편성의 기회로 인식하는 것이 아니라 입법부만이 할 수 있는 국정운영 행위라는 국회의 자각이며, 지금과 다른 국정감사를 운영하겠다는 국회의 의지다. 행정부 우위의 기울어진 관계를 바로잡을 수 있는 핵심 제도 역시 국정감사다. 정례 업무감독을 함으로써 행정부처의 업무에 긴장감을 불어넣고 입법부의 권위도 세울 기회를 현재처럼 운영하는 것은 국회의 임무 방기일 뿐 아니라 국가적 손실이 아닐 수 없다. 불과 얼마 전 행정부는 국회의 견제로부터 자유롭게(?) 수십 조 원의 재정을 엉뚱한 곳에 낭비했고, 국회가 수십 조 원의 국민 세금을 전혀 지켜내지 못했다는 것을 시민들은 기억하고 있다.

- 국정감사는 행정부처가 국가 재정운용과 법 집행행위를 잘못하면 언제든지 국회에 의해 잘못이 드러나고 처벌받는다라는 공직규범을 매년 확인해 줌으로써, 입법부가 국정운영 전반을 건강하게 만들 수 있는 제도다.
- 제도의 본래적 기능이 작동할 수 있도록 제도를 운영하겠다는 국회의 의지가 필요하다. 행정부처가 준비되지 않았다면 준비하도록 강제해야 하며 헌법상 그 권한은 국회에 있다.
- 정기회가 ‘예산국회’라는 별칭을 얻었다면 7~8월 임시회를 열어 ‘결산과 국정감사 국회’로 만들어야 한다. 이 시기에 집중적으로 전년도 행정부 운영에 대한 정보를

시민들에게 제공하고 국회가 ‘중요한 일’을 하고 있다는 점을 공유해야 한다.

- 정부의 결산안 제출 시점을 현행 5월 31일에서 4월 30일로 앞당기고, 국회 위원회 및 위원들은 5~6월에 걸쳐 결산안 분석과 국정감사를 위한 행정부처 자료요구 및 분석을 진행하며, 7~8월 임시회에서 결산심사와 국정감사를 함께 진행할 수 있다.
- 지금처럼 3주 동안 수십 개의 소관 부처를 주만간산 격으로 감사하는 방식을 지양하고, 위원회가 준비되는 대로 소관 부처 감사를 나누어 진행할 수 있어야 하며, 이를 위해서는 국정감사 기간에 대해 현행 ‘30일 이내’ 규정을 폐지해야 한다. 정기회 전 7~8월 동안 위원회별로 소관 부처를 나누어 심사할 수 있게 재량권을 부여해야 한다. 또한 모든 소관 기관을 한 해에 감사하는 게 아니라 2년의 임기 동안 나누어 진행할 수 있도록 위원회의 재량적 계획이 가능해야 한다.

3 ‘싸우지 않는 국회’가 아니라 ‘잘 싸우는 국회’

가. 싸우되 규칙에 따라 싸워야 한다

의회 민주주의는 태생 자체가 총칼이 아닌 말로 서로 다른 의견을 다투고 규칙에 따라 결정하기 위해 만들어진 정치체제다. 현실적으로도 서로 다른 정책을 시민들에게 약속한 정당들이 그 약속을 토대로 선택받아 구성한 것이 국회이므로, 원내정당과 국회의원들이 선거 때 약속했던 서로 다른 정책을 두고 갈등하지 않는다면 그것은 대의민주주의의 원리 자체를 위배하는 것이다. 국민 여론조사에서 확인하였듯이 현재의 시민들도 국회가 다양한 이견이 공존하는 공간이라는 점을 인정하고 있다. 이제는 ‘싸우지 않고 사이 좋게 지내는 국회’가 아니라 ‘싸우되 잘 싸우는 국회’가 필요하다.

어떻게 하는 게 잘 싸우는 걸까? 일단 서로 합의해놓은 규칙을 지켜가며 싸우는 원칙이 실천되어야 한다. 어느 나라나 의회의 의사규칙 혹은 국회법은 경쟁하는 다양한 의견들이 경쟁하고 결정에 이르기 위한 규칙을 다룬다. 우리나라 국회법도 마찬가지다. 개별 정당이나 국회의원이 이미 만들어진 국회법에 찬성하거나 반대할 수는 있지만, 일단 그 규칙이 개정되기 전까지는 규칙을 지켜가며 싸워야 한다. 소위원회, 위원회, 본회의로 구성된 회의체계 안에서 싸워야 하고, 발의, 상정, 심의, 의결에 이르는 규칙을 지

켜가며 싸워야 한다. 지금의 시민들 중 다수는 민주화 이후 한국 사회에서 성장한 사람들이며, 합의해놓은 규칙에 따라 이견을 다루어야 한다고 교육받고 자랐다. 이런 시민들의 눈높이에서 보면, 정당이나 국회의원이 국회법을 위반해가면서까지 갈등하는 것은 용납되기 어렵다.

다음으로 시민들이 갈등의 이유를 납득할 수 있어야 한다. 국회에서 정당이나 국회의원이 하는 일의 99%는 문서나 회의를 통해 말하는 것이다. 이 말들 중 일부-입법 발의안, 결의안 등-는 법이 정한 언어와 체계로 구성해야 하지만, 나머지 대부분은 시민들을 향해 발언하는 것이지 경쟁하는 정당이나 정치인의 상호 간 언어로만 구성해서는 안 된다. 그들은 개인의 자격으로 그 자리에 있는 것이 아니라 선출된 대표의 자격으로 그 자리에 있는 것이기 때문이다. 상호 존중이나 배려가 없는 언어, 소수집단들 내에서만 폐쇄적으로 통용하며 다수 시민들은 알아들을 수 없는 언어는 시민의 대표들이 사용해서는 안 되는 언어들이다. 서로 다른 의견을 가진 시민들도 이해가 가능하도록 갈등의 이유를 설명하는 것은 대표자의 재량이 아니라 의무가 되어야 한다.

- 국회법은 갈등하는 의견들이 공존하기 위해 국회 스스로 만든 규칙이다. 국회법은 지켜가며 싸워야 한다. 보통 시민들은 모두 법규를 지켜가며 갈등하고 이를 어길 시에는 처벌을 감내하며 살아간다. 시민들의 눈높이에서 스스로 정한 규칙까지 위반하면서 싸우는 것은 갈등의 내용을 떠나 특권으로 보인다.
- 갈등하는 이유를 설명할 수 있어야 한다. 원내정당과 정치인의 언어는 상호 간의 언어가 아닌 시민을 향한 언어로 구성되어야 한다. 국회의원은 개인이 아니라 대표자이기 때문이다.

나. 원내갈등은 해소하는 게 아니라 관리하는 것이다

일반적으로 갈등은 해소될 수 있는 것도 있고 그렇지 않은 것도 있다. 잘못된 정보에 기초해 만들어진 갈등은 정보를 정정함으로써 사라질 수 있다. 불신에 근거한 갈등은 신뢰를 구축하는 프로세스를 통해 사라질 수도 있다. 그러나 국회가 다루는 갈등의 대부분은 분명한 이유가 있고 이해관계자들이 명확한 갈등이다. 한정된 자원을 나누는 결과로 이어지는 갈등이기 때문에 ‘풀어서 없어질 수 있는 갈등’이 아닌 경우가 많다. 이런 경우 갈등은 관리의 대상으로 접근되어야 한다.

찬반 의견이 50 대 50으로 갈릴 때에는 결정을 유보할 수도 있고, 다수와 소수가 명확히 갈릴 때에는 소수가 규칙에 따라 다수결 원리를 존중하는 방식으로 결정에 이르러야 하며, 다수와 소수가 불명확할 때는 정보를 제공하고 토론의 기회를 가지면서 다수가 가려질 때까지 시간을 가져야 한다. 국회법은 대부분 이런 갈등관리의 규칙을 다룬다. 다른 의견들이 공존하면서도 국가적 주요 의제를 결정해내기 위해서는 심의의 포괄성과 결정의 다수결 원리를 지켜야 한다. 심의과정에서는 소수의 의견은 충분히 개진할 기회를 마련해야 하며 결정의 과정에서는 다수결 원리가 작동해야 한다.

심의의 포괄성 원리가 작동하지 않으면 다수의 횡포가 되며, 사회갈등을 증폭시킬 수 있다. 원내정당과 국회의원 개인들은 모두 시민들의 선택을 받아 시민들의 부분적 의사를 대리하고 있다고 여기기 때문에, 시민들은 내가 지지하는 당이나 의원이 심의과정에서 존중받지 못한다고 느낀다면 반대 의견에 대해 강한 반감을 갖게 된다. 소수라 할지라도 사회적으로 강한 반대가 형성되면 다수의 결정에 승복하기 어렵다. 소수의견이 결과에 승복 가능하기 위해서는 절차상 의견 표명의 권리가 충분히 보장되어야 한다. 그러나 반대로 다수결의 원리가 지켜지지 않는다면 국회는 아무것도 결정할 수 없는 미결정의 교착상태에 빠지게 되며, 이 경우 사회적 다수로 확인된 시민들은 소수의견에 대해 강한 반감을 갖게 된다. 다수가 소수에 대해 강한 반감을 갖는 것의 효과는 훨씬 나쁜 결과를 초래할 수 있다. 이번 국민 여론조사 결과를 보더라도 다수 의견은 합의에 이르도록 노력해야 하지만 다수결의 원칙은 지켜져야 한다는 것이다. 국회가 직면한 의제들 중 많은 것은 시간의 한계 내에서 갈등을 조정해야 하는 것들이다. 무한히 소수의견이 표명되고 다수와 소수를 가릴 수 있으면 좋겠지만 때를 놓치지 않고 결정에 이르러야 하는 의제들이 있고 이 의제들은 다소 불충분하더라도 결정의 시의성이 보장되어야 한다. 이 경우 중요한 것은, 미리 결정해 둔 규칙에서 보장하는 소수의견의 표명 기회, 이전의 조정 기회만큼은 지켜야 하는 것이다.

- 국회는 그 속성상 합의제 기구로 운영할 수 없다. 심의 단계에서는 가능한 한 포괄성의 원칙이, 결정 단계에서는 다수결의 원칙이 적용되어야 한다.
- 원내 많은 갈등은 시간적 제약하에 놓여 있다. 불충분하더라도 지금 결정을 내려야 할 의제일수록 국회법이 규정한 소수의견 표명의 기회는 지켜져야 한다.
- 원내갈등을 관리하는 데에는 공식 제도보다 비공식 규범과 정당 및 의원의 갈등관

리능력이 중요하다.

다. 위원회 간 갈등조정 제도를 활성화하여야 한다

국회의 상임위원회는 소관 부처별로 관할하는 정책영역이 나뉘어 있고, 국회 내에서는 정책영역을 달리 관할하는 위원회 간 갈등도 중요한 영역으로 자리한다. 보좌진 인터뷰에 따르면, 현재는 이 갈등조정 역할은 법제사법위원회 체계·자구심사 단계가 맡고 있는데 원활하게 작동하지 않거나 위원회 간 갈등을 더 증폭하기도 하는 문제가 있었다.

“부처 간에 다툼 있는 거는 법사위에서 (갈등 조정을) 해줘야 해요. 환경부 법이라든지, 예를 들면 국토, 산자, 농림, 해양 이쪽은 환경부하고 많이 부딪히거든요. 환경이 좀 요즘 규모가 커지다보니까. 그런 다툼이 있는 법들은 예를 들어서 각 상임위에서는 서로 통과시키려고 하죠. 그 상임위에서는 다 로비하는 사람들이 대상들이 다르니까. 그런데 그 다툼이 있는 법안에 대해서는 법사위에서 정리를 해줄 필요가 있다고 생각합니다.”

위 보좌진의 인터뷰 진술은, 위원회 간 갈등조정 기능을 수행할 제도적 영역이 필요함을 확인해 준다. 현대의 국가정책은 점점 더 다(多)부처 간 경계를 넘나드는 형태로 구성될 수밖에 없으며, 국회 상임위원회도 기능상 편의를 위해 소관 부처별로 정책영역을 분할해 놓기는 했지만 국가정책의 이런 흐름을 반영하여 위원회 간 경계를 넘어 협의와 조정 기능을 수행할 수 있어야 한다.

“체계·자구는 전혀 문제가 없었는데도 불구하고... 반대하는 한 명만 손들고...체계·자구심사를 이야기하는 게 아니고 ‘반대하는 사람이 있으니까 일단 2소위를 보내서 더 논의를 해봅시다’ 하면, 이러면 그 법은 6개월 이상 길면 1년 이상... 그게 이제 법사위에서 상호 논란인 건데... 이게 엄청난 큰 권한은 맞아요. 그것 때문에 법사위가 여당 간사, 야당 간사, 법사 위원들이 엄청난 로비의 대상이 되고 뭐 손들고 한마디만 하면 되니까요. 조금 더 논의하시죠, 이렇게 되면 또 바쁘니까 200개 300개씩 해야 하니까, 일단 2소위 보내는데, 그렇게 해서 회기가 끝나게 되면 한 달 기다렸다가 또 2

소위 잡아야 하고 한 번 누가 이야기하면...”

그런데 현행처럼 법사위의 체계·자구심사 단계에서 이 기능이 법사위에 의해서 수행되는 것에는 적지 않은 문제점이 있다. 법사위는 법무부 등 소관 부처를 관할하는 업무와 함께 다른 모든 상임위에서 이미 심의가 완료된 법안에 대한 체계·자구심사 기능을 부가적으로 가진다. 문제는 체계·자구심사 기능을 수행하는 단계에서 국회법상 규정되어 있지 않은 기능, 즉 위원회 간 갈등 조정이나 원내정당 간 갈등 의제를 조율하는 기능을 수행하고 있다는 점이다. 제도적으로 할당된 업무가 아니다 보니 법사위의 체계·자구심사 단계에서 갈등조정 기능은 제도로 이루어지는 것이 아니라 여야당 간이나 개별 의원의 판단에 따라서 이루어지고 있는 것이 현실이다.

법사위 위원회 회의록을 통해서 보더라도 특정 법안의 체계·자구심사가 왜 지연되는지 이유를 명확히 알기는 어렵다. 문제를 제기한 의원은 분명한 근거를 제기하지 않고 “좀더 이야기해 봅시다” 등의 발언을 함으로써 심사 기간을 늘린다. 상임위 간 이해 충돌이 발생하는 경우든, 원내정당 간 의견 조율이 이루어지지 않은 이유든 간에 그 자체를 법사위 체계·자구심사 단계에서 언급한다면 이는 체계·자구심사라는 국회법에서 규정하고 있는 법사위의 본래적 기능과 권한을 넘어서는 것이다.

위원회 간 갈등조정 영역이 분명히 필요한 것이 현실이라면, 이를 제도로써 운영해야 한다. 현행 국회법에도 활용할 수 있는 제도가 있다. 관련위원회 회부(제83조)제도와 전원위원회(제63조의2)제도다. 의장이 필요할 경우나 다른 위원회로부터 회부 요청이 있을 경우 의장은 소관위원회와 함께 관련위원회를 지정할 수 있다. 또 위원회 심사를 거치거나 위원회 제안 의안 중 정부조직에 관한 법률안, 조세 또는 국민에게 부담을 주는 법안 등 주요 의안에 대해 재적의원 1/4 이상의 요구로 전원위원회를 개최할 수 있으며, 전원위원회는 의원 1/5 참석으로 개최하고 1/4참석과 과반으로 의결이 가능하다. 현재 이 제도들은 국회법에 명시되어 있기는 하지만 사실상 사문화되어 있는데, 일단 이 제도들을 운영해 보면서 위원회 갈등 조정을 위한 제도적 활용을 시작해야 한다. 공식적으로 회부하여 소관위원회 외에 관련위원회들의 발언권을 보장해야 하고, 2개 이상의 위원회에 걸친 정책은 소관위원회와 관련위원회 간의 합동회의도 개최할 수 있어야 한다.

따라서 위원회 간 갈등조정 제도로써 관련 위원회 회부와 소관위원회-관련위원회 연석회의, 전원위원회를 활성화해야 한다.

4 시민과 직접 소통하는 국회

가. 선제적인 정보 공개와 능동적 정보 확산

국회는 시민들이 느끼기에 국회의원이나 정당들 자기들끼리만 중요한 일이 아니라 시민들이 함께 체감할 수 있는 중요한 일을 해야 한다. 또한 아무리 중요한 일이라 할 지라도 다수 시민들이 모르는 곳에서 알지 못하는 방식으로 진행해서는 시민들에게 제대로 평가받을 수 없다. 국회가 중요한 일을 하고 있다면 알려야 한다. 물론 현재의 언론환경이 우호적이지 않은 면이 있지만, 행정부 탓을 한다고 행정부 스스로 바뀌지 않듯이 언론 탓을 해도 언론 스스로 바뀌지는 않는다. 국회 스스로 주어진 조건을 뚫고 시민들에게 알려야 한다. 지금까지는 입법부로서 국회 차원보다는 정당이나 개별 의원실 단위로 정보전달에 집중했는데, 기관으로서 국회 차원의 정보전달에 더 투자해야 한다. 정당이나 개별 의원들은 국회 전체로서가 아니라 부문의 정보와 이야기만을 전달한다. 또 속성상 당파적 의견을 전달할 수밖에 없다. 이런 노력들은 각각의 차원에서 진행해야 하는 것은 맞지만, 그 자체로 입법부가 하는 중요한 일을 전달하지는 못한다. 원내 정당이나 의원들도 입법부 전체로서 신뢰가 올라가야, 부분으로서 정당이나 의원 활동에 대한 평가도 함께 높아질 수 있다.

우선 지금까지 개별 시민이나 시민단체 수준에서 반복적으로 제기한 정보공개에 관한 사항을 국회가 선제적이고 정례적으로 공개해야 한다. 국회의원의 재산과 보수, 의원실의 예산과 항목, 국회의 회계와 인원, 의원의 외유 등의 항목에 대해 정보공개 청구가 있기 전에 정기적으로 공개해야 한다. 정보공개 방식은 고등학교 수준의 학력과 지식이 있으면 충분히 이해가능한 방식으로 가공되어 제공해야 한다.

다음으로 국회가 다루는 중요 의제들을 국회 내부에서 직접 해석하고 설명하는 정보를 더 자주, 더 많이, 더 다양한 방식으로 제공해서 언론 보도의 소스로 활용될 수 있게 해야 하며, 일반 시민들도 접근할 수 있어야 한다. 지금은 국회예산정책처, 국회입법조

사처, 국회도서관 등에서 정례적인 보고서를 제출하고 있기는 하지만, 여전히 일반 시민들이 접근하기에는 어려움이 있다. 특히 필요한 것은 입법의안에 대한 정보다. 많은 법안들은 오래된 연혁과 역사적 배경을 가지고 있고 쟁점들이 있다. 현재의 언론환경에서는 언론이 법안의 내용을 구체적으로 설명해주기에는 한계가 크다. 국회사무처에서 공보기능의 일환으로 시민들의 관심이 주목되는 법안에 대해 직접 연혁과 쟁점, 해외사례 등을 설명해 줄 수 있어야 한다.

- 국회의원, 국회에 대한 다양한 정보를 연간 보고서, 정례 보고서 등의 형태로 제공해서 국회에 대한 시민들의 이해를 높여나가야 한다. 선제적 정보공개는 국회에 대한 신뢰를 높일 수 있다.
- 국회가 다루는 주요 의안들, 특히 법안과 관련해서는 법안 연혁, 쟁점, 해외 사례 등에 관해 국회에서 직접 정보를 제공함으로써 정보의 질을 높이고 정보확산효과를 가질 수 있어야 한다.

나. 시민들의 요구에 대한 반응성을 높여야 한다

청와대 국민청원게시판에 대한 시민들의 높은 활용도는 어떻게 이해해야 할까? 물론 청와대 게시판이 순기능만 수행하는 것은 아니며, 게시판이 없었다면 격화되지 않았을 지도 모르는 갈등을 증폭시키는 기능을 하기도 한다. 하지만 시민들이 이런 부작용을 몰라서 청와대 국민청원게시판에 글을 올리고 동의를 표하는 것은 아니다. 중요한 것은 21세기 한국 민주주의 조건이 바뀌고 있고 시민들이 원하는 민주주의의 양식도 변화하고 있다는 것이다. 현재의 시민들은 능동적 의사표현에 자유롭고 자신의 표현에 대한 대의기관들의 반응을 확인하고 싶어한다.

이런 상황은 2000년 이후 가속화된 매체 환경의 변화와 변화된 매체 환경하에서 자라난 새로운 세대의 등장, 새 매체의 확산에 익숙해진 기성세대의 등장 등의 영향도 있고, 2016~2017년 촛불 이후 정치효능감이 크게 고양된 시민집단의 등장이라는 효과에서 기인한 면도 있다. 또 한국 민주주의가 30여 년의 역사를 넘기면서 헌법이 보장하는 표현의 권리를 경험하고 누려온 시민집단의 크기가 점점 커져온 결과이기도 하다. 분명한 것은 이런 추세가 일시적인 것이 아니라 지속할 것이라는 점이다.

지금의 시민들은 결과 이전에 과정의 규범을 중요시하고 숙고된 심의도 필요하지만 당장의 반응도 중요하게 고려한다. 국회 역시 시민들의 신뢰를 높여나가려면 이러한 시민들의 요구에 반응해야 한다. 2019년 국회는 전자입법청원제도를 도입하기로 결정했고 12월부터 이를 시행하고 있다. 중요한 것은 제도가 아니라 운영이다. 온라인으로 입법청원을 받는다는 제도가 중요한 게 아니라, 이를 활용한 시민들에게 국회가 반응하고 있다는 체감이 중요하다. 온라인청원 게시판을 열어놓기만 한 채 반응하지 않는다면 오히려 불신이 더 커질 수도 있다는 것이다. 뿐만 아니라 정보공개 요구에 대해서도 능동적으로 대처해야 하며 국회TV 등의 매체를 활용해 다양한 의제들에 대한 국회의 입장을 내놓아야 하는 시대다. 정당들은 정당대로, 의원들은 의원대로 대처하지만 그것과 제도로써 국회의 반응성을 높이는 것은 별도로 고려해야 한다.

- ‘참고 기다리시면 제가 알아서 해 드리겠습니다’는 과거의 문법이다. 지금은 ‘접수했습니다, ○○단계에서 처리 중입니다, ○○결과가 나왔습니다.’라는 과정에 대한 피드백이 필요한 시대다.
- 상시적인 정보공개 요구에 대해 언제든지 준비되어 있어야 한다.
- 온라인 입법청원제도의 운영이 중요하다. 온라인으로도 입법청원을 받겠다는 것을 넘어, 입법청원 요건에 이르지 못하더라도 상임위원회나 여야당 간사의 답을 제공할 준비가 되어 있어야 한다.

부록

국회에 대한 일반 국민/보좌진 의식 조사

설문자료

국회에 대한 일반 국민 의식 조사 (웹 서베이)

[응답자 선정 질문]

SQ1. 귀하의 성별은 어떻게 되십니까? [1개 선택]

- 1) 남자 2) 여자

SQ2. 귀하의 출생 연도는 몇 년도 입니까? () 년도 출생

- 1) 만 19세 미만 ☞ 조사 중단 2) 19세~29세 3) 30세~39세
4) 40세~49세 5) 50세~59세 6) 60세 이상

SQ3. 귀하께서 현재 거주하고 계시는 지역은 어디입니까? [1개 선택]

- 1) 서울특별시 2) 부산광역시 3) 대구광역시 4) 인천광역시
5) 광주광역시 6) 대전광역시 7) 울산광역시 8) 세종특별자치시
9) 경기도 10) 강원도 11) 충청북도 12) 충청남도
13) 전라북도 14) 전라남도 15) 경상북도 16) 경상남도
17) 제주도

[정치에 대한 일반적 인식]

Q1. 선생님께서는 평상시 “정치”에 대해 얼마나 관심이 있습니까? [1개 선택]

- ① 매우 높다 ② 높은 편이다 ③ 낮은 편이다 ④ 매우 낮다

Q2. 선생님께서는 “정치가 국가발전에 중요한 역할을 한다”고 생각하십니까?

[1개 선택]

- ① 그렇다 ② 아니다 ③ 모르겠다

Q3. 선생님께서는 “2019년에는 정치가 2018년보다 나아질 것이다”고 생각하십니까?

[1개 선택]

- ① 그렇다 ② 아니다 ③ 모르겠다

Q4. 우리나라 정치발전을 위해 가장 시급한 것은 다음 중 어떤 것이라고 생각하십니까? 중요하다고 생각하는 순서대로 2가지를 골라주세요 [2개 선택]
(보기 로테이션)

- ① 대통령의 책임정치
② 행정부 각료에 전문가 임명
③ 국회의원의 자질향상
④ 국회의 제도개선
⑤ 국민의 정치의식 고양
⑥ 언론의 공정한 보도

Q5. 다음 국가기관들에 대한 선생님의 신뢰 정도를 10점 만점으로 평가하여 주시기 바랍니다.

0점이면 매우 신뢰하지 않음, 5점은 그저 그렇다, 10점은 매우 신뢰함을 의미합니다.

신뢰 정도		매우 신뢰 하지 않음	-----				그저 그렇다	-----				매우 신뢰함
		0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1)	법원	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2)	행정부(대통령)	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
3)	국회	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
4)	경찰	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
5)	검찰	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Q6. 다음 국가기관들이 미치는 영향력의 정도를 10점 만점으로 평가하여 주시기 바랍니다.

0점이면 매우 영향력이 낮음, 5점은 그저 그렇다, 10점은 매우 영향력이 큼을 의미합니다.

신뢰정도		영향력	-----								영향력	
		매우 낮음	그저 그렇다						매우 높음			
		0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1)	법원	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2)	행정부(대통령)	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
3)	국회	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
4)	경찰	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
5)	검찰	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

[국회에 대한 일반적 인식]

Q7. 선생님께서는 평상시 “국회”에 대해 얼마나 관심이 있습니까? [1개 선택]

- ① 매우 높다 ② 높은 편이다 ③ 낮은 편이다 ④ 매우 낮다

Q8. 선생님께서는 민주주의 국가에서 국회가 얼마나 중요하다고 생각하십니까?

[1개 선택]

- ① 매우 중요하다 ② 중요한 편이다
③ 별로 중요하지 않다 ④ 전혀 중요하지 않다

Q9. 그럼 국회가 해야 하는 일 중 가장 중요한 것은 무엇이라고 생각하십니까?

[1개 선택] (보기 로테이션)

- ① 국민 갈등 조정 ② 행정부를 견제하는 것
③ 법을 만드는 것 ④ 지역구를 돌보는 것

Q10. 국회가 한국 정치발전에 기여했는지 여부에 대해 어떻게 생각하십니까?

[1개 선택]

- ① 크게 기여했다 ② 상당히 기여했다
③ 별로 기여가 없다 ④ 전혀 기여가 없다

Q14. 현재 국회가 해야 하는 다음 기능들에 대한 선생님의 평가는 어떻습니까?

국회 기능 평가		잘하고 있다	그저 그렇다	못하고 있다
1)	국민 갈등 조정	1	2	3
2)	행정부 견제	1	2	3
3)	법을 만드는 것	1	2	3
4)	지역구 돌보기	1	2	3

Q15. 현재 “20대 국회”에 대해 평가한다면 10점 만점에 몇 점이나 된다고 생각하십니까?

0점이면 매우 잘못함, 5점은 그저 그렇다, 10점은 매우 잘함을 의미합니다.

매우 잘못함		-----					그저 그렇다		-----					매우 잘함	
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10					

Q16. 그렇다면 이전 국회와 비교했을 때 현재 국회는 어떻게 평가하십니까?

[1개 선택]

- ① 19대 국회보다 낫다 ② 19대 국회와 비슷하다 ③ 19대 국회보다 못하다
④ 잘 모르겠다

Q17. 선생님께서는 현재 국회의원 정수 300명 규모가 어떻다고 생각하십니까?

[1개 선택]

- ① 부족하므로 늘려야 한다 ② 현재 수준이 적당하다
③ 너무 많으니 줄여야 한다 ④ 잘 모르겠다

Q18. 인사청문회가 부적절한 후보를 검증하는 역할을 제대로 한다는 의견과 여야 간 정치 공세의 장이 될 뿐이라는 상반된 견해가 있습니다. 선생님의 생각은 어디에 가깝습니까? [1개 선택] (보기 1,2 로테이션)

- ① 후보 검증 역할을 하고 있다 ② 정치 공세의 장이 되고 있다
③ 잘 모르겠다

Q19. 국회 운영 개선을 위한 다음 의견에 대해 어떻게 생각하십니까?

의견		동의한다	그저 그렇다	동의하지 않는다
1)	국회 운영 개선을 위해 의장에게 더 많은 권한을 주어야 한다	1	2	3
2)	정당 간 의견의 합의가 어려운 사안은 다수결 투표로 결정해야 한다	1	2	3
3)	국회의 규칙을 어기는 의원들을 엄격하게 처벌해야 한다	1	2	3
4)	의원들의 회의 출석, 법안 발의, 경비지출 등 의정 활동에 관한 정보를 국민이 쉽게 볼 수 있도록 제공해야 한다	1	2	3
5)	온라인으로 국민 청원이 가능하도록 제도를 바꾸어야 한다	1	2	3

[20대 국회의원에 대한 인식]

Q20. 선생님이 국회의원 후보를 선택할 때 가장 중요하게 고려하는 것은 무엇입니까? [1개 선택] (보기 로테이션)

- ① 개인적 자질 ② 공약 실천 정도 ③ 소속 정당 ④ 의정 활동
⑤ 지역 현안 해결 ⑥ 국정사업 유치 ⑦ 기타 : _____

Q21. 선생님께서는 우리나라 국회의원 개인 보수(급여 등)의 수준에 대해 어떻게 생각하십니까? [1개 선택]

- ① 너무 많다 ② 적정하다 ③ 너무 적다 ④ 잘 모르겠다

Q22. 우리나라 국회의원 개인 보수는 행정부 장관보다 적고 차관과 비슷한 수준입니다. 선생님께서는 국회의원 개인 보수로 어느 정도 수준이 적당하다고 생각하십니까? [1개 선택]

- ① 장관 수준은 되어야 한다. ② 차관 수준이 적당하다.
③ 차관보다 더 낮아야 한다. ④ 보수가 없어야 한다.

Q23. 국회의원들이 중요 안건에 투표를 할 때 가장 영향을 미치는 것은 무엇이라고 생각하십니까? [1개 선택] (보기 로테이션)

- ① 소속 정당의 의견 ② 의원 자신의 소신 ③ 지역구민의 의견
④ 대통령과 행정부의 입장 ⑤ 국민 여론 ⑥ 기타 :

Q24. 그렇다면 국회의원들이 투표 결정을 할 때 어떤 것을 가장 중요하게 고려해야 한다고 생각하십니까? [1개 선택] (보기 로테이션)

- ① 소속 정당의 의견 ② 의원 자신의 소신 ③ 지역구민의 의견
④ 대통령과 행정부의 입장 ⑤ 국민 여론 ⑥ 기타 :

Q25. 선생님께서는 지역구 국회의원이 누구인지 알고 계십니까? [1개 선택]

- ① 이름/소속 정당 모두 알고 있다 ② 소속 정당만 알고 있다
③ 이름만 알고 있다 ④ 전혀 모른다  Q26으로

Q25-1. [Q25 보기 ①②③ 응답자만] 그럼 선생님의 지역구 국회의원의 활동에 대해 어떻게 평가하십니까? [1개 선택]

- ① 매우 만족한다(매우 잘함) ② 만족하는 편이다(잘하고 있는 편)
③ 보통이다 ④ 불만족한 편이다(잘못하고 있는 편) ⑤ 매우 불만족하다(매우 잘못함)

Q25-2. [Q25-1 응답 내용 제시] 그렇게 생각하는 이유는 주로 무엇 때문입니까?

[1개 선택] (보기 로테이션)

- ① 의원의 개인적 자질 ② 공약 실천 정도
③ 의정 활동 ④ 지역 사업 ⑤ 기타: _____

Q26. 국회의원 중 “여당”과 “야당” 의원의 국회 활동에 차이가 있다고 생각하십니까?

- ① 많은 차이가 있다 ② 약간 차이가 있다
③ 별 차이가 없다 ④ 차이가 없다

Q27. “여당 의원”이 국회에서 해야 하는 가장 중요한 역할은 무엇이라고 생각하십니까? [1개 선택] (보기 로테이션)

- ① 행정부와 정책 조율 ② 청와대와 정책 조율
③ 야당과의 협력 ④ 야당의 도전에 대한 대응
⑤ 지역구 현안 해결 ⑥ 행정부 견제 ⑦ 국민의 의사 수렴

Q28. “야당 의원”이 국회에서 해야 하는 가장 중요한 역할은 무엇이라고 생각하십니까? [1개선택] (보기 로테이션)

- ① 행정부와 정책 조율 ② 청와대 견제 ③ 여당과의 협력
④ 여당의 독주에 대한 견제 ⑤ 다른 야당과의 협력 ⑥ 지역구 현안 해결
⑦ 국민의 의사 수렴

Q29. 선생님께서는 다음 의견에 대하여 어떻게 생각하십니까?

의견		동의한다	그저 그렇다	동의하지 않는다
1)	여당 의원들이 대통령과 행정부를 견제하는 것은 바람직하지 않다	1	2	3
2)	의원들은 국회 표결 시 소속 당론에 따라야 한다	1	2	3
3)	의원들 사이에 상호 존중하는 문화가 있다	1	2	3
4)	인사청문회는 후보자의 자질 검증 기능을 잘 하고 있다	1	2	3
5)	의원들의 의정 활동을 돕기 위해 보좌진의 수를 늘릴 필요가 있다	1	2	3

[국회 관련 정보 취득]

Q30. 선생님께서는 국회에 관한 정보를 주로 어디서 얻고 있습니까?

가장 정보를 많이 얻는 순서대로 2가지만 선택해주세요.

[1,2순위 선택] (보기 로테이션)

- ① 국회TV, 홈페이지 등 국회제공 정보 ② 텔레비전 뉴스나 신문(온-오프라인)
 ③ 인터넷 포털 사이트 ④ 트위터나 페이스북 공유
 ⑤ 카톡, 텔레그램 등 단체대화방 ⑥ 팟캐스트, 유튜브 방송
 ⑦ 가족이나 친구 대화 ⑧ 기타 : _____

Q31. 선생님이 접하시는 국회에 관한 정보 중, 긍정적인 내용과 부정적인 내용의 비율(%)은 어느 정도라고 생각하십니까? 총합이 100%가 되도록 적어주시기 바랍니다.

(예. 긍정 50%, 부정 50%)

긍정적인 내용(%)	+	부정적인 내용(%)	합계 = 100%
------------	---	------------	--------------

Q32. 선생님께서는 신문이나 TV등 대중매체의 국회 보도에 대해 얼마나 신뢰하십니까?

[1개 선택]

- ① 매우 신뢰한다 ② 신뢰하는 편이다
③ 신뢰하지 않는 편이다 ④ 전혀 신뢰하지 않는다

Q33. “언론은 관심을 끌기 위해 국회에 대한 부정적 소식을 보도하는 경향이 있다”는 주장에 대해 어떻게 생각하십니까? [1개 선택]

- ① 동의한다 ② 그저 그렇다 ③ 동의하지 않는다

Q34. 언론이 모범적인 의정 활동을 하는 의원에 관해 보도하는 경우가 얼마나 있다고 생각하십니까?

[1개 선택]

- ① 자주 있다 ② 가끔 있다 ③ 거의 드물다 ④ 거의 없다

Q35. 선생님께서는 국회가 국민들에게 국회 운영이 어떻게 되고 있는지를 잘 알려주고 있다고 생각하십니까? [1개선택]

- ① 매우 잘 알리고 있다 ② 잘 알리고 있는 편이다
③ 별로 알리고 있지 않다 ④ 전혀 알리고 있지 않다

[국회 관심 정도를 알아보는 질문]

※ 지금부터는 국회 제도에 대해 여쭙겠습니다.

※ 아래의 질문은 단순히 국회 관심 정도를 알아보기 위한 것으로, 알고 계시는 범위에서 솔직하게 응답해 주시면 감사하겠습니다.

Q36. 국회의장의 임기는 몇 년입니까? [1개 선택]

- ① 1년 ② 2년 ③ 3년 ④ 4년 ⑤ 잘 모른다

Q37. 현재 국회의장은누구입니까? [1개 선택] (보기5 제외, 보기 로테이션)

- ① 정의화 ② 정세균 ③ 문희상 ④ 유인태 ⑤ 잘 모른다

Q38. 다음 국회의원 선거는 언제 실시한다고 알고 계십니까? [1개 선택]

- ① 2019년 ② 2020년 ③ 2021년 ④ 2022년 ⑤ 잘 모른다

Q39. 현재 국회 교섭단체는 몇 개입니까? [1개 선택]

- ① 1개 ② 2개 ③ 3개 ④ 4개 ⑤ 잘 모른다

Q40. 국회정기회(정기국회)는 언제 열린다고 알고 계십니까? [1개 선택]

- ① 3월 ② 5월 ③ 9월 ④ 소집 요구가 있을 때
⑤ 잘 모른다

Q41. '대통령이 장관을 임명하기 위해서는 국회의 동의를 있어야 한다'는 주장은?

[1개선택]

- ① 맞다 ② 틀리다 ③ 잘 모르겠다

[응답자 특성]

※ 마지막으로 통계 처리를 위해 여쭙겠습니다.

DQ1. 0점을 매우 진보, 5점을 중도, 10점을 매우 보수라고 할 때, 선생님의 이념 성향은 다음 중 어디에 가장 가깝습니까? [1개 선택]

매우 진보 ←-----중도-----→ 매우 보수											
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	

DQ2. 선생님께서는 2017년 19대 대통령선거에서 누구에게 투표하셨습니다?

당시 기호순으로 불러드립니다. [1개 선택]

- ① 문재인 ② 홍준표 ③ 안철수 ④ 유승민
⑤ 심상정 ⑥ 기타 후보 ⑦ 기권했다 ⑧ 투표권이 없었다
⑨ 밝힐 수 없다

DQ3. 선생님께서는 좋아하는(지지하는) 정당이 있으십니까? [1개 선택]

- ① 있다 ->DQ4 ② 없다 ->DQ4-1 ③ 잘 모르겠다->DQ4-1

DQ4. 선생님께서는 다음 중 어느 정당을 가장 좋아하십니까? (지지하십니까?)

보기는 정당 의석순입니다. [1개 선택]

- ① 더불어민주당 ② 자유한국당 ③ 바른미래당
④ 민주평화당 ⑤ 정의당 ⑥ 그 외 정당
⑦ 좋아하는 정당 없음->DQ4-1 ⑧ 잘 모르겠다->DQ4-1

DQ4-1. 그래도 조금이라도 좋아하는 정당(더 낫다고 생각하는 정당)이 있다면 어떤 정당입니까? 보기는 정당 의석순입니다. [1개 선택]

- ① 더불어민주당 ② 자유한국당 ③ 바른미래당
④ 민주평화당 ⑤ 정의당 ⑥ 그 외 정당
⑦ 좋아하는 정당 없음 ⑧ 잘 모르겠다

DQ5. 선생님께서 직업으로 하시는 일은 무엇인가요? [1개 선택]

- ① 농업/임업/어업 ② 자영업 ③ 판매/영업/서비스직
④ 생산/기능/노무직 ⑤ 사무/관리/전문직 ⑥ 주부
⑦ 학생 ⑧ 무직/퇴직/기타 ⑨ 모름/무응답

DQ6. 선생님께서는 본인이 다음 중 어느 계층에 속한다고 생각하십니까?

[1개 선택]

최상위계층	중상위계층	중간층	중하위계층	최하위계층	잘모르겠다
①	②	③	④	⑤	⑥

DQ7. 실례지만, 선생님께서는 학교를 어디까지 마치셨나요? [1개 선택]

- ① 중졸 이하 ② 고졸 ③ 대학 재학 이상

DQ8. 선생님의 거주 형태는 다음 중 어디에 해당하십니까? [1개 선택]

- ① 자가(가족 소유의 주택 포함) ② 전세/월세 ③ 기타

※ 끝까지 응답해 주셔서 대단히 감사합니다.

국회에 대한 보좌진 의식 조사

정치에 대한 일반적 인식

※ 선생님께서는 다음 주장에 대해 어떻게 생각하십니까?

문1. 정치가 국가 발전에 중요한 역할을 한다.

- ① 그렇다. ② 아니다. ③ 모르겠다.

문2. 2019년에는 정치가 2018년보다 나아질 것이다.

- ① 그렇다. ② 아니다. ③ 모르겠다.

문3. 정치 전망을 그렇게 하시는 데 국회가 얼마나 영향을 미치고 있습니까?

- ① 큰 영향을 미친다. ② 어느 정도 영향을 미친다.
③ 별로 영향을 미치지 않는다. ④ 전혀 영향을 미치지 않는다.

문4. 선생님께서는 정치 발전을 위해 가장 시급한 것은 다음 중 어떤 것이라고 생각하십니까?

- ① 대통령의 책임정치
② 전문가의 행정부 각료 임명
③ 국회의원의 자질향상
④ 국민의 정치의식 고양
⑤ 언론의 공정한 보도
⑥ 시민 단체의 적극적 활동

문5. 다음 국가기관들에 대한 선생님의 신뢰 정도를 10점 만점으로 평가하여 주시기 바랍니다. 0점이면 매우 신뢰하지 않음, 5점은 그저 그렇다, 10점은 매우 신뢰함을 의미합니다.

		점수
5-1	법원	
5-2	행정부(대통령)	
5-3	국회	
5-4	경찰	
5-5	검찰	

문6. 다음 국가기관들이 미치는 영향력의 정도를 10점 만점으로 평가하여 주시기 바랍니다. 0점이면 매우 신뢰하지 않음, 5점은 그저 그렇다, 10점은 매우 신뢰함을 의미합니다.

		점수
6-1	법원	
6-2	행정부(대통령)	
6-3	국회	
6-4	경찰	
6-5	검찰	

국회에 대한 일반적 인식

문. 선생님께서는 국회가 해야 하는 일 중 가장 중요한 것은 무엇이라고 생각하십니까?

- | | |
|-----------------|---------------|
| ① 국민 의사를 통합하는 것 | ② 행정부를 견제하는 것 |
| ③ 법을 만드는 것 | ④ 지역구를 돌보는 것 |

문. 선생님께서는 국회가 한국 정치 발전에 기여했는지 여부에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 크게 기여했다. ② 상당히 기여했다.
③ 별로 기여가 없다. ④ 전혀 기여가 없다.

문10. 국회가 해야 하는 다음 기능에 대한 선생님의 평가는 어떻습니까?

	의 견	동의한다	그저 그렇다	반대한다
10-1	국회가 정부를 자주 견제하면 정부는 중요한 일을 해낼 수 없다.			
10-2	어느 정당이 다수당이 되건 국회는 마찬가지다			
10-3	국회의 권한이 줄어들면 국정 운영이 더 나아질 수 있다.			
10-4	국회는 다양한 의견을 제시하는 곳이므로 논쟁이 벌어지는 것은 당연하다.			

20대 국회와 제도개선에 대한 인식

문11. 현재 국회가 제 역할을 하고 있다고 생각하십니까, 아니면 못 하고 있다고 생각하십니까?

- ① 제 역할을 하고 있다. ② 제 역할을 못 하고 있다.
③ 잘 모르겠다.

문12. 국회가 역할을 제대로 하지 못한다는 의견이 많습니다. 그 이유는 주로 무엇 때문이라고 생각하십니까?

- ① 국회의 힘이 행정부에 비해 너무 약해서
② 정당들이 당리당략에 치우쳐서
③ 국회의원들의 자질이 부족해서
④ 시민단체나 이익단체의 지나친 영향력 때문에

문13. 현재 국회가 해야 하는 다음 기능에 대한 선생님의 평가는 어떻습니까?

		잘하고 있다	그저 그렇다	못하고 있다
13-1	국민 의사 통합			
13-2	행정부 견제			
13-3	법을 만드는 것			
13-4	지역구 돌보기			

문14. 현재 20대 국회에 대해 평가를 한다면 10점 만점에 몇 점이나 된다고 생각하십니까?

()점

문15. 지난 제19대 국회(2012~2016년)와 비교했을 때 현재 국회를 어떻게 평가하십니까?

- ① 19대 국회보다 낮다 ② 19대 국회와 비슷하다
③ 19대 국회보다 못하다 ④ 잘 모르겠다

※ 이하에서는 국회 제도 개선에 대한 선생님의 고견을 여쭙겠습니다. 주어진 항목에 마땅한 답이 없다면 기타란에 자유로운 응답을 부탁드립니다.

문16. 선생님께서는 현재 우리 국회가 감당해야 하는 일에 비해 300명의 의원 숫자가 어떻다고 생각하십니까?

- ① 부족하므로 늘려야 한다.
② 현재 수준이 적당하다.
③ 너무 많으니 줄여야 한다.
④ 기타 ()

문22. 현행 국회법에 따르면 정기회 개회 전에 국정감사를 완료하도록 되어 있지만, 지금까지 한 번도 실행된 적이 없습니다. 선생님께서는 그 이유가 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 자료 제공 등 행정부의 비협조 때문에
- ② 결산심사 등 국회 일정 상의 어려움 때문에
- ③ 증인 채택 등 교섭단체 간 갈등 때문에
- ④ 의원들의 준비 미흡 때문에
- ⑤ 기타 ()

문23. 선생님께서는 ‘안전의 신속처리’ 제도(일명 ‘패스트트랙’)에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 현행대로 유지해야 한다.(→문24로!)
- ② 유지하되 개선이 필요하다.(→문23-1로!)
- ③ 폐지해야 한다. (→문24로!)

문23-1. 다음의 어떤 방식으로 개선이 필요하다고 생각하십니까?

- ① 신속처리 안전 지정 요건(재적의원 3/5)을 완화해야 한다.
- ② 신속처리 안전 지정 요건(재적의원 3/5)을 강화해야 한다.
- ③ 신속처리 안전의 위원회 심사 상한 기한(180일 이내)이 더 줄어야 한다.
- ④ 신속처리 안전의 위원회 심사 상한 기한(180일 이내)이 더 늘어야 한다.
- ⑤ 기타 ()

문31. 여당 의원이 국회에서 해야 하는 가장 중요한 역할은 무엇이라고 생각하십니까?

- | | |
|--------------|-----------------|
| ① 행정부와 정책 조율 | ② 청와대와 정책 조율 |
| ③ 야당과의 협력 | ④ 야당의 도전에 대한 대응 |
| ⑤ 지역구 현안 해결 | ⑥ 행정부 견제 |
| ⑦ 국민의 의사 수렴 | |

문32. 야당 의원이 국회에서 해야 하는 가장 중요한 역할은 무엇이라고 생각하십니까?

- | | |
|--------------|-----------------|
| ① 행정부와 정책 조율 | ② 청와대 견제 |
| ③ 여당과의 협력 | ④ 여당의 독주에 대한 견제 |
| ⑤ 다른 야당과의 협력 | ⑥ 지역구 현안 해결 |
| ⑦ 국민의 의사 수렴 | |

문33. 다음 의견에 대하여 어떻게 생각하십니까?

	의견	동의한다	그저 그렇다	반대한다
33-1	여당 의원들은 항상 대통령이나 행정부 편을 든다.			
33-2	야당 의원들은 항상 대통령이나 여당의 의견에 반대한다.			
33-3	의원들 사이에 상호 존중하는 태도가 부족하다.			
33-4	의원들의 의정 활동을 돕기 위해 보좌진의 수를 늘릴 필요가 있다.			

문34. 선생님께서는 국회의원의 이해 충돌 방지를 위한 제도 개선이 어떤 방향에서 이루어져야 한다고 보십니까?

- ① '부정청탁금지법'의 해당 내용을 강화해야 한다.

② ‘공직자 윤리법’의 해당 내용을 강화해야 한다.

③ ‘국회법’의 해당 내용을 강화해야 한다.

④ 기타 ()

문35. 선생님께서는 국회의원의 적정한 보수 및 인건비, 사무실 운영 경비 등의 산정을 위한 민간인으로 구성된 독립기구의 신설 제안에 대해 어떻게 생각하십니까?

① 매우 동의한다.

② 동의하는 편이다.

③ 동의하지 않는 편이다.(→ 문35-1로!) ④ 전혀 동의하지 않는다.(→문35-1

로!)

문35-1. 그렇게 생각하시는 이유는 무엇입니까?

① 국회 외부인이 전문적인 식견으로 판단하기 어렵기 때문

② 어차피 국회의원들이 최종 결정할 것이기 때문

③ 기타 ()

문36. 선생님께서는 의원 개인 및 위원회 위원 선임, 위원회 활동에서 ‘이해 충돌’ 문제를 심의하기 위해 민간인을 포함한 별도의 독립기구 신설 제안에 대해 어떻게 생각하십니까?

① 매우 동의한다.

② 동의하는 편이다

③ 동의하지 않는 편이다(→ 문36-1로!) ④ 전혀 동의하지 않는다(→ 문36-1로!).

문36-1. 그렇게 생각하시는 이유는 무엇입니까?

① 국회 외부인이 전문적인 식견으로 판단하기 어렵기 때문

② 어차피 국회의원들이 최종 결정할 것이기 때문

③ 기타 ()

국회정보 취득

문37. 선생님께서는 일반 국민들이 국회에 관한 정보를 주로 어디에서 얻고 있다고 생각하십니까?

- ① 국회TV, 홈페이지 등 국회 제공 정보
- ② 텔레비전 뉴스나 신문(온-오프라인)
- ③ 인터넷 포털 사이트
- ④ 트위터나 페이스북 공유
- ⑤ 카톡, 텔레그램 등 단체대화방
- ⑥ 팟캐스트, 유튜브 방송
- ⑦ 가족이나 친구 대화
- ⑧ 기타

문38. 선생님께서 국회 외부에서 접하는 국회 관련 정보 중 긍정적인 내용과 부정적인 내용의 비율은 어느 정도라고 생각하십니까? 총합이 10이 되도록 적어주시기 바랍니다. (예 긍정 5, 부정 5)

긍정내용 비율()/ 부정내용 비율()

문39. 신문이나 TV 등 대중매체의 국회 보도에 대해 얼마나 신뢰하십니까?

- ① 매우 신뢰한다. ② 신뢰하는 편이다.
- ③ 신뢰하지 않는 편이다. ④ 전혀 신뢰하지 않는다.

문40. ‘언론은 관심을 끌기 위해 국회에 대한 부정적 소식을 보도하는 경향이 있다’는 주장에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 동의한다. ② 그저 그렇다. ③ 동의하지 않는다.

문41. 언론이 모범적인 의정 활동을 하는 의원에 관해 보도하는 경우가 얼마나 있다고 생각하십니까?

- ① 자주 있다. ② 가끔 있다. ③ 거의 드물다. ④ 거의 없다.

문42. 국회가 국회 운영과 관련하여 국민에게 얼마나 알리고 있다고 생각하십니까?

- ① 매우 잘 알리고 있다. ② 잘 알리고 있는 편이다.
③ 별로 알리고 있지 않다. ④ 전혀 알리고 있지 않다.

문43. 국회 보좌진에 대한 다음 질문을 대한 의견을 말씀해 주십시오.

		동의한다	그저 그렇다	반대한다
43-1	국회 보좌진의 직업 안정성이 낮다			
43-2	국회 보좌진의 전문성은 높은 편이다			
43-3	나는 앞으로 10년 이상 보좌진으로 근무할 예정이다.			
43-4	나는 보좌진으로 국회에서 근무하는 것이 자랑스럽다.			

응답자 정보

배문1. 선생님께서는 국회 보좌진으로 활동하신 지가 얼마나 되십니까? 현재 활동하고 계시는 의원실 근무 기간에 관계없이 전체 의원실 근무 기간을 말씀해 주시기 바랍니다. _____년

배문2. 선생님의 직급은 무엇입니까?

- ① 보좌관 ② 비서관 ③ 비서

배문3. 선생님께서 현재 근무하고 계시는 의원실 의원님의 소속 정당은 무엇입니까?
(이 문항은 응답자 대표성과 분석을 위해서만 활용하므로 편하게 대답해 주십시오.)

- ① 더불어민주당 ② 자유한국당 ③ 바른미래당
④ 민주평화당 ⑤ 정의당 ⑥ 민중당 ⑦ 무소속

배문4. 선생님의 성별은 무엇입니까?

- ① 여성

배문5. 선생님의 나이는 만으로 몇 살입니까?

() 살

배문6. 0점을 매우 진보, 5점을 중도, 10점을 매우 보수라고 할 때, 선생님의 이념 성향은 몇 점 정도 된다고 생각하십니까?

매우 진보			←----- 중도 -----→								매우 보수	
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10		

참고 문헌

1. 국내 문헌
2. 해외 문헌
3. 웹 사이트
4. 법령 자료

참 고 문 헌

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 국내 문헌

- 가상준(2007), 「정치적 선호도와 당선횟수로 본 17대 국회 상임위원회 특징」, 『사회과학연구』, 15(2), pp. 236~278.
- _____(2012) 「18대 국회 상임위원회 전반기와 후반기 비교 연구」, 『한국정당학회보』, 11(1), pp. 5~30.
- _____(2017), 「국회개혁」, 『6·10민주항쟁 30주년 기념 학술토론회 자료집』, 민주화운동기념사업회.
- 가상준 외(2008), 「회의록 분석을 통해서 본 국회 상임위원회 운영의 특징」, 『21세기 정치학회보』, 18(1), pp. 47~67.
- 강원택(2006), 『대통령제, 내각제와 이원정부제』, 인간사랑.
- 강우진(2016), 「한국 의회불신의 결정요인에 대한 연구」, 『국제정치연구』, 19(1).
- 강장석(2010), 『국회예산결산특별위원회의 상임위원회화 방안에 관한 연구』, 국회예산결산특별위원회.
- 강장석 외(2015), 『국정감사의 효과성에 대한 평가방안: 국회입법조사처의 역할:정책연구용역보고서』, 국회입법조사처.
- 강지선·조은영·김광구(2018), 「도시재생 공론화 과정 연구:‘서울로 7017 사업’을 중심으로」, 『한국지역개발학회지』, 30(3), pp. 87~115.
- 고계현(2016) 「국회 개혁의 방향과 내용」, 『여의도연구원 주최 토론회: 국회 70년 총정리, 국회개혁 어떻게 할 것인가?』, 여의도연구원.
- 고경민 외(2010), 「인터넷 항의와 정치참여, 그리고 민주적 합의: 2008년 촛불시위 사례」, 『민주주의와 인권』, 10(3), 전남대학교5.18연구소, pp. 233~269.

- 고광용(2018), 「정책정당: 정당연구소 정책역량(독립·경쟁·협력) 강화 방안」, 『정당연구소 라운드 토론회: 국가 정책경쟁력과 정당연구소의 위상 발표문』.
- 고문현(2018), 「의원입법 활성화에 따른 국회와 정부의 협력방안」, 『2018 입법세미나, 입법과정의 국회-정부 협력방안 자료집』, 법제처.
- 고인석(2015), 「규제입법의 개선 및 합리화 방안」, 『유럽헌법연구』, (18), 유럽헌법학회.
- 고준석·노제훈(2011), 「현행 헌법상 국정감사제도의 문제점과 제도개선방향에 관한 연구」, 『토지공법연구』 53, 한국토지공법학회.
- 공찬현(2017), 「국가감사제도 논의2: 감사원 개편논의에 대한 의견」, 『계간·감사』, 2017-(1), 감사원.
- 구은정(2019), 「일과 삶의 균형 (work-life balance), 그 이론적 함의」, 『경제와사회』, 123, 비판사회학회, pp. 155~181.
- 국회개혁자문위원회(2014), 『국회개혁자문위원회 결과보고서: 2014』, 국가개혁자문위원회.
- 국회도서관(2016), 『주요국 국회의원직 : 한눈에 보기 : fact book』, 국회도서관.
- _____(2018), 『2018 국회도서관 연간보고서』, 국회도서관
- 국회법제실(2016), 『제19대 국회 행정입법 분석·평가사례: 자료집』, 국회사무처
- _____(2019), 『법제이론과 실제』, 국회사무처.
- 국회사무처 의사국(2019), 『국정감사·조사 통계자료집: 2012~2018』, 국회사무처.
- 국회사무처(2008), 『국회선례집 2008』, 국회사무처.
- _____(2001) 『국회 운영과정의 제도와 정치』, 국회사무처, pp. 25~50.
- _____(2016), 『국회법 해설 2016. 8월』, 국회사무처.
- _____(2019), 『국회사무총장 및 국회혁신자문위 영국·독일 의회 운영사례 조사 방문 결과보고서: 2019.5.19.~5.26』, 국회사무처.
- 국회여성가족위원회 수석전문위원실(2008), 『성평등 관련 입법현황 및 향후과제: 제17대 국회』, 국회여성가족위원회.

- 국회여성가족위원회 수석전문위원실(2012), 『제18대국회 성평등 관련 입법현황 및 향후과제』, 국회여성가족위원회.
- 국회예산결산특별위원회(2019), 『2019 예산결산특별위원회 업무 가이드』국회예산결산특별위원회.
- 국회예산재정개혁특별위원회(2013), 『예산결산특별위원회 상임위원회화 등 예산재정제도 개혁방안에 관한 공청회 자료집』, 국회예산재정개혁특별위원회.
- 국회예산정책처(2013), 『대한민국 재정 2013~2019』, 국회예산정책처.
- _____(2017), 『예산의 법규범성 제고를 위한 예산 법률주의 도입방안연구: 2017 연구용역보고서』, 국회예산정책처.
- _____(2018), 『NABO 연차보고서』, 국회예산정책처.
- _____(2019), 『2019 미리 보는 법안 비용추계』, 국회예산정책처, p.12.
- 국회운영위원회 수석전문위원실(2004), 『주요국의 의회제도』, 대한민국국회.
- 국회운영제도개선 자문위원회, 2008, 『국회운영제도개선자문위원회 활동결과보고서』, 대한민국국회.
- 국회운영제도개선 자문위원회(2018), 『활동결과보고서』, 대한민국국회.
- 국회윤리특별위원회(2010), 『주요 선진국 의원윤리심사제도의 비교 연구』, 대한민국국회.
- 국회의원특권내려놓기추진위원회(2016), 『활동결과보고서』, 국회의원특권내려놓기추진위원회.
- 국회의장실(2016), 『국회의원 특권내려놓기 추진위원회 보고서』, 국회의원 특권내려놓기 추진위원회.
- 국회입법조사처(2010), 『장기미처리법률안의 해결방안 현안보고서』, (95), 국회입법조사처.
- _____(2018), 『연차보고서 (NARS Annual Report)』, 국회입법조사처.
- _____(2019), 『2010-2018년 주요국 의회 의원 급여 비교, 의원실 보고자료』, 국회입법조사처.

- 국회정치쇄신 자문위원회(2013), 『2013 최종활동결과보고서』, 정치쇄신평의위원회 수석전문위원실.
- 국회 헌법개정특별위원회(2017), 『민주주의 구현을 위한 입법부 기능 및 책임성 제고: 헌법개정 주요의제 국회 헌법개정특위 자문위원회 개헌보고서』, 국회 헌법개정특별위원회.
- 국회헌법개정특별위원회 자문위원회(2018), 『국회헌법개정특별위원회 자문위원회 보고서』, 국회 헌법개정특별위원회 자문위원회.
- 국회혁신자문위원회(2019), 『제2차 활동결과보고서』, 국회혁신자문위원회.
- 권기현(2012), 「국정감사제도의 실효성 분석 및 정책적 방안에 관한 연구」, 『한국정책학회보』, 한국정책학회.
- 권성훈(2014), 『기술영향평가제도의 현황과 개선과제: 현안보고서』, 232, 국회입법조사처.
- 권수현·이진옥(2016), 『Beyond 20, Toward 2020: 젠더, 청년, 민주주의 제20대 총선평가 집담회』, 젠더정치연구소 여.세.연.
- 권수현·황아란(2017). 「여성의 당선경쟁력과 정당공천 : 제20대 총선 지역구 선거결과 분석」 『한국정치학회보』, 51(2), 한국정치학회, pp. 69~92.
- 권수현, 『여성의 정치참여와 자금 : 한국의 여성정치발전기금 분석을 중심으로』 미발간 자료
- 권순희(2013), 『분야별 화법 분석 및 향상 방안 연구』, 국립국어원, p. 23~24.
- 권영호(2016), 『행정입법에 대한 의회통제권: 2016년 헌법재판연구원-제주대학교 법학전문대학원 공동학술대회 발표자료』, 헌법재판연구원.
- 권영설(1995). 「국회의 위원회 제도: 현행 국회법을 중심으로」, 『고시계』 456, 국가고시학회, pp. 56~64.
- 권영설(2006), 「입법과정의 헌법적 조명」, 『공법연구』, 34(3), 공법학회.
- 권용수 외(2017), 「공무원보수결정시스템 및 원칙 재설계를 위한 국가 간 비교연구」, 『한국인사행정학회보』, 16(1), 한국행정학회.
- 권해호(1993), 「예산법률주의에 관한 연구」, 부산대학교 대학원 법학박사 학위논문,

1993.

- 김갑배(2004), 「불체포특권의 제한 입법의 방향」, 『국회의원의 불체포특권에 대한 공청회 자료집』, 대한변호사협회.
- 김강운(2011), 「국회의원의 면책특권의 제한」, 『원광법학』, 27(4), 원광대학교 법학연구소.
- 김경희(2012), 「국가와 공공선/공동선: 절대선과 개별선 사이의 마키아벨리」, 『정치사상연구』, 18(1), 한국정치사상학회. pp. 33~52.
- 김계홍(2007), 『미국의 행정입법 심사기구와 심사사례에 관한 고찰』, 법제처.
- 김기동(2017), 「제19대 국회 비례대표 의원의 의정활동」, 한국외국어대학교 석사학위논문.
- 김기표(2017), 『예산의 법규정성제고를 위한 예산법률주의 도입방안연구』, 국회예산정책처.
- 김난영(2012), 『의회요청감사제도 해외사례 비교연구: 감사연구원 연구보고서』, 감사원.
- 김도중·윤종빈(2004), 「참여민주주의 활성화를 위한 의원역할에 관한 연구」, 『한국동북아논총』, 32, 한국동북아학회, pp. 345~363.
- 김민전(1999), 「한국의 정치개혁: 민주주의의 공고화를 위한 국회운영제도 개혁 방향」, 『한국정치 50년의 성찰』, 한국정치학회, pp. 741~759.
- 김민호(2014), 『불필요한 국회 특권 줄이기: 발표자료』, 바른사회시민회의.
- 김병수(2019), 「국민참여재판 시행 10년의 평가와 과제」, 『법학연구』, 60(2), 부산대학교 법학연구연구소, pp. 275~304.
- 김상묵 외(2004), 「중앙정부 정책과정과 시민참여」, 『한국행정논집』, 16(4), 한국정부학회.
- 김상준(2017), 「시민정치 헌법화의 경로와 방법: 시민의회를 중심으로」, 『법과 사회』, 54, 법과사회이론학회, pp. 1~33.
- 김선기(2016), 「청년세대 구성의 문화정치학」, 『언론과 사회』, 24(1), 사단법인언론과 사회, pp. 5~68.

- 김선기 외(2016), 『청년 연구과제 개발을 위한 기초연구: 연구동향의 메타분석을 바탕으로』, 고희20청년연구소.
- 김선기, 옥미애, 임동현 (2018), 「사회운동론의 관점에서 정책거버넌스 현상 읽기」, 『한국언론정보학보』, 90, 한국언론정보학회, pp. 7~43.
- 김선택(2004), 「국회의원의 면책특권·불체포특권 제한입법의 헌법적 한계」, 『헌법학연구』, 10(3), 한국헌법학회.
- _____(2019), 「행정입법의 허용가능성과 통제방안」, 『유럽헌법연구』, 28, 유럽헌법학회.
- 김선화(2012), 「국회의원 불체포특권 의미와 남용문제」, 『이슈와 논점』, (354), 국회입법조사처.
- _____(2013), 「국회의원에 대한 국민소환제도에 대한 비판적 검토」, 『입법과 정책』, 5(1), 국회입법조사처.
- _____(2017), 「헌법개정시 국민소환제 도입의 쟁점」, 『이슈와 논점』, (1380), 국회입법조사처.
- 김성준(2017), 『블록체인 생태계 분석과 시사점』, 한국과학기술기획평가원.
- 김세진(2010), 『예산법률주의에 관한 비교법적 연구』, 한국법제연구원.
- 김소연(2006), 「일반 논문: 성공한 합의제도? ‘울산 북구 시민배심원제’의 평가와 함의」, 『시민사회와 NGO』, 4(2), 제3섹터연구소, pp. 175~205.
- 김승기(2018), 『국회법 일부개정법률안 검토보고서』, 국회운영위원회.
- 김승렬(1995), 『행정입법의 한계와 통제』, 법제처 동향연구보고서.
- 김영인(2011), 「입법관련 국회법 개정의 효과 분석 : 법안실명제, 행정입법 통제제도, 법안비용추계서 첨부제도를 중심으로」, 연세대학교 석사학위논문.
- 김용철(2012), 「국민참여입법을 위한 효율성 확보 방안」, 『한국자치행정학보』, 26(1), 한국자치행정학회.
- 김용호(2013), 「상시국감 등 제도개선으로 ‘몰아치기’ 국감에서 벗어나야」, 『국회보』, 565, 국회홍보출판위원회.

- 김원홍·이현출·김은경(2007), 「여성의원이 국회를 변화시키는가?: 17대 국회의원 조사 결과를 중심으로」, 『한국정당학회보』 6(1), 한국정당학회, p. 27~53.
- 김원홍·윤덕경·최정원(2008), 「한국 여성정책 의제의 변화와 확대: 17대 국회 전반기 입법활동을 중심으로」, 『여성연구』, 74(1), 한국여성정책연구원, pp. 139~169.
- 김원홍·양경숙·정형옥(2009), 『기초의회 여성의원 증가에 따른 남녀의원 의정활동 변화에 관한 연구』, 한국여성정책연구원.
- 김유남(2000), 『의회정치론:비교의회연구』, 삼영사
- 김유진(2013), 「의회 입법보좌조직 비교 연구: 한국, 미국, 일본을 중심으로」, 중앙대학교 석사학위 논문.
- 김유환(2007), 『정부입법효율화와 국가발전을 위한 법제업무 지원·조정기능 강화방안 연구』, 법제처.
- _____(2010), 「입법과정에서의 갈등해결 : 한국의 상황과 문제점」, 『이화여자대학교 법학논집』, 24(3), 이화여자대학교 법학연구소, 2010.
- 김윤철(2018), 「2016-2017년 촛불집회의 역사적 맥락과 ‘마지노선 민주주의」, 『21세기정치학회보』, 8(1), 21세기정치학회, pp. 1~19.
- 김은경(2010), 「여성대표성 확보의 기제로서 할당제 효과 : 16, 17대 여성의원의 대표 발의 활동을 중심으로」, 『의정연구』 16(2), 한국의회발전연구회, pp. 101~134.
- _____(2019), 『더불어민주당 여성조직과 여성대표성 확대 방안: ‘2020 총선대비 전문가회의: 연대와 협력을 어떻게 할 것인가’ 토론회 자료집』, 행동하는 여성연대.
- 김은주 외(2018), 『국민참여와 소통 확대를 위한 행정절차 법제 정비 방안 연구』, 한국행정연구원.
- 김의영(2015), 『시민참여적 지역사회 거버넌스 사례를 통해 본 국회입법과정상 시사점 연구, 정책연구용역보고서』, 국회입법조사처.
- 김재광(2015), 『행정입법에 대한 의회의 통제: 국회법개정안 위헌논란: 세미나 토론문』, 바른사회시민회의.
- 김재우(2017), 『한국 시민운동단체 중간지원조직 형성과정에 대한 연구-NGO센터를 중심으로』, 경희대학교 공공대학원 석사학위 논문.

- 김재한(2012), 『대한 민국 국회: 불신과 양극화』, 한림대학교 출판부.
- 김정인(2018), 「숙의민주주의 활성화를 위한 mini-publics 의 유형과 적용에 관한 탐색적 연구」, 『한국공공관리학보』, 32(1), pp. 133~160.
- _____(2019), 「소극적 대표성에 대한 재평가: 지방의원의 연령 대표성을 중심으로」, 『지방정부연구』, 23(3), 한국지방정부학회, pp. 285~307
- 김종면(2010), 「예산법률주의를 생각하다」, 『재정동향』, 1(2), 기획재정부.
- 김주성(2008), 「심의민주주의인가, 참여민주주의인가?」, 『한국정치학회보』, 42(4), 한국정치학회, pp. 5~32.
- 김주영(2010), 「미국 의회의 입법평가제도에 관한 고찰」, 『입법평가연구』, 한국법제연구원.
- 김주찬(2013), 「의원입법과 과잉규제의 역설: 바른사회시민회의 토론회」, 바른사회시민회의.
- 김주형(2018), 「숙의와 민주주의: 토의민주주의의 관점에서 본 공론화위원회」, 『현대정치연구』, 11(3), 현대정치연구소, pp. 69~104.
- 김창남(2015), 『정치와 커뮤니케이션』, 커뮤니케이션북스.
- 김창범(2018), 「헌법불합치결정에 따른 조세법령의 개선입법에 관한 연구: 소급입법 필요성 유무 및 적용성 범위를 중심으로」, 『법제논단』, 법제처.
- 김철수(2008), 『헌법학』, 박영사.
- 김철희(2011), 『재정건전성 강화를 위한 국회의 역할 강화방안: 연구용역보고서』, 국회예산정책처.
- 김춘순(2014), 『국가재정 이론과 실제』, 학연문화사.
- 김태영(2016), 「사회적경제 영역의 광역단위 중간지원조직 역할 수행 분석」, 『정부학연구』, 22(2), 정부학연구소.
- 김태영 외(2017), 『국가재정에 대한 국민감시제도 해외사례연구』, 국회예산정책처.
- 김태윤(2014), 「입법부와 규제개혁: 우리나라 규제입법의 문제점에 대한 제도적 개선방안의 모색을 중심으로」, 『규제연구』, 23, 한국경제연구원.

- 김한근(2016), 「입법평가제도 도입을 위한 입법적 고찰」, 『의정논총』, 11(2), 한국의정연구회.
- 김현태(2016), 「국회의 행정입법 통제방안에 관한 연구」, 『공법학연구』 17(4), 한국비교공법학회.
- 김형민(2011), 「국정조사와 청문회」, 『국회도서관보』, 2011(7), 국회도서관.
- 김형성·정순원(2004), 「국회의원의 면책특권과 불체포특권: 헌법 및 법률 개선 논의를 중심으로」, 『성균관법학』, 16(2), 성균관대학교 법학연구원.
- 김형준 외(2004), 「상임위원회 전문성에 대한 비교·고찰: 한국 국회와 미국 연방하원을 중심으로」, 『한국 의회정치와 제도개혁』, 한울.
- 김환학(2014), 「이민체계의 형성과 문제점」, 『행정법연구』, 40, 행정법이론실무학회.
- 김환학(2016), 『독일연방의회의 행정입법통제, 2016년 헌법재판연구원-제주대학교 법학전문대학원 공동학술대회 발표자료』, 헌법재판연구원.
- 남궁철(1994), 「우리나라 국회의 주요제도변천사」, 『입법조사월보』, 230, 국회사무처, pp. 84~102.
- 노화준(2005), 「고품질 규제발전을 위한 규제영향분석제도에 관한 연구」, 『한국정책학회보』, 14(4), 한국정책학회.
- 라미경(2016), 『민관협치를 바탕으로 한 시민정치-서울시 사례를 중심으로: 한국NGO학회 시민정치포럼, 민관협치와 시민민주주의의 성장』, 한국NGO학회.
- 문태현(2011), 「심의민주주의적 정책결정을 위한 제도화 방향」, 『한국행정논집』, 23(1), 한국정부학회, pp. 45~66.
- 민주당(2014), 『민주당의 ‘국회특권 내려놓기’ 혁신안』, 민주당.
- 민주통합당 정치혁신실행위원회(2014), 『국회의원 특권 200개? 그 실체를 검증한다: 세미나 자료집』, 민주통합당 정치혁신실행위원회.
- 바른사회시민회의(2012), 『국회다이어트 시리즈 4』, 바른사회시민회의.
- 박경미(2010), 「한국 국회의 청문회 제도의 특성과 쟁점」, 『동북아연구』, 18, 경남대학교 극동문제연구소.

- 박규환(2006), 「국회의원의 면책특권의 허용범위 확정에 관한 기본권 이론적 연구: 인격권(명예훼손)을 중심으로」, 『공법연구』, 34(3), 공법학회.
- 박균성(2006), 「프랑스 행정법상 공익개념」, 『서울대학교 법학』, 47(3), 서울대학교 법학연구소, pp. 27~51.
- 박균성 외(2008), 『입법과정의 선진화와 효율성 제고에 관한 연구: 연구용역보고서』, 법제처.
- 박경산·이현우(2005), 「의회에 대한 국민인식 비교」, 『한국 국회의 현실과 이상』, 도서출판 오름.
- 박근후(1994), 「국회입법과정에서 법제사법위원회와 타상임위원회간의 관계에 관한 연구」, 『관대논문집: 인문사회과학편』, 22, 관동대학교출판부, pp. 403~417.
- _____(1995), 「한국 입법심의과정의 문제점 및 개선방안」, 『한세정책』, 15, 한세정책연구원, pp. 38~45.
- 박노호(2008), 「스웨덴 국회의 구조와 기능」, 『EU연구』, 23, EU연구소, pp. 137~163.
- 박명호(2016), 『국정감사 제도의 문제점과 해결방안:토론회(‘정치감사’ 예고된 20대 첫 국정감사, 개선방안은 무엇인가?) 발제문』, 바른사회시민회의.
- 박명호·박재성(2017), 「국회의원 보좌직원 제도의 개선방안 모색」, 『사회과학연구』, 24(3), 사회과학연구소.
- 박수철(2012), 『입법총론』, 한울.
- 박상운(2019), 「유권자 재화 요구와 정당지도부의 선택 : 총선 지역구 공천 방식, 상임위원회 배정」 고려대학교 박사학위 논문.
- 박석희(2007), 「국회의원 윤리제도의 쟁점과 과제 : 주요쟁점에 대한 원칙적 해법의 모색」, 『한국부패학회보』, 11(4), pp. 111~130.
- 박세훈(2015), 「마을만들기 중간지원조직 운영특성 연구: 정부-시민사회 관계의 관점에서」, 『도시행정학보』, 28(3), 도시행정학회.
- 박숙자·김혜숙(1999), 「여성정책에 관한 남녀 국회의원의 관심 및 기여도 비교 분석: 제15대 국회 1년간 회의록을 중심으로」, 『의정연구』, 8, pp. 194~220.

- 박영도(1996), 『입법심사의 체계와 방법론』, 한국법제연구원.
- _____(2002), 『입법학용어해설집』, 한국법제연구원.
- _____(2009), 『입법학입문』, 한국법제연구원.
- _____(2011), 『규제일몰제 확대도입에 따른 법제개선방안』 한국법제연구원.
- 박영도·장병일·안성경(2007), 『주요국가의 입법영향평가 관련제도(Ⅲ): 독일의 입법영향평가제도』, 한국법제연구원.
- 박영선(2015), 「정부의 민간공익활동 지원 제도 연구: 시민사회 조직 지원법을 중심으로」, 『시민사회와 NGO』, 13(2), 한국NGO학회.
- 박영애·안정화·김도경(2011), 「기초의회 여성의원 증가에 따른 입법활동 변화에 관한 연구 : 부산시 기초의회를 중심으로」, 『여성학연구』, 21(1), 33-62.
- 박영창(2014), 「국회의원 윤리심사의 징계요구 사유별 분석과 개선과제」, 『한국의회학회보』, 2(1), pp. 27~50
- 박영환 외(2018), 「한국 국회의 실질적 대표성 증진의 조건」, 『21세기정치학회보』, 28(2), 21세기정치학회, pp. 69~91.
- 박재창(2010), 『한국의 거버넌스』, 아르케.
- 박종보(2015), 「미국 의회거부권 법리의 한국에의 적용가능성 시론」, 『법학논총』, 32(4), 한양대학교 법학연구소.
- 박준·정동재(2018), 『사회갈등지수와 갈등비용 추정: 기본연구과제』, 한국행정연구원.
- 박찬표(2002), 『한국의회정치와 민주주의』, 오름.
- 박천오(1998), 「국회의원의 상임위원회 선호성향과 동기」, 『한국정책학회보』, 7(1), 한국정책학회, pp. 293~315.
- 박천오 외(2000), 『인사행정의 이해』, 법문사.
- 박태순(2015), 「갈등공화국 대한민국, 그 해결의 길」, 『월간 공공정책』, 112, pp. 11~13.
- _____(2018), 「공론화 실패 원인분석과 건설적 공론화를 위한 제언」, 『대입제도개편 공론화 무엇을 남겼나? 토론회 발표문』, 정의당 이정미의원실.

- 박혁(2018), 『국민주권민주주의의 길: 국민주권시대 민주주의의 재구성을 위하여』, 민주연구원.
- 박형준·김춘순(2013), 「예산의 책임성강화를 위한 재정거버넌스 제도고찰: 국회기능강화의 관점에서」, 『예산정책연구』, 제2권 제1호, 2013.5
- 박희봉 외(2019), 「의원입법제도의 비교연구: 한국과 미국의 사례 분석」, 『연구용역보고서』, 국회사무처.
- 배병호(2017), 「입법변론과 그 실천방법에 관한 소고」, 『2017년 한국입법학회 춘계학술대회(‘입법에서의 적법절차(Due Process in Legislation)’) 발표문』, 한국입법학회.
- 배진석(2018), 「정치제도화를 통한 갈등집단이해 조정: 국회선진화법과 예산심의」, 『비교민주주의연구』, 14(1), pp. 29~64.
- 배행식(2012), 『세계의 선거제도』, 홍익출판사.
- 백상건(1992), 『정치학 강의』, 박영사.
- 법제처(2014), 『법령의 헌법합치성 제고를 위한 정비방안: 연구용역』, 법제처.
- 서정건 외(2019), 「국회 입법과정에서의 국민참여 기회 증진을 위한 공청회제도 개선방안; 국회사무처 연구용역보고서」, 국회사무처.
- 성중탁(2018), 「행정입법의 지나친 확대화 경향에 대한 반론」, 『연구논단』, 법률신문.
- 손우정(2012), 「추첨, 선거민주주의의 대안이 될 수 있는가?」, 『경제와사회』, 95, pp. 374~381.
- 손태규(2015), 「왜 한국에서도 회의공개법이 필요한가」, 『공법학연구』, 16(1), 한국비교공법학회.
- 서경석(2018), 「선거형 대의제의 대안으로서 추첨형 대의제」, 『민주법학』, 66, pp. 77~108.
- _____(2019), 「추첨형 대의제와 헌법」, 『민주법학』, 70, pp. 167~201.
- 서복경(2005), 「의회 위원회 제도의 구성과 운영」, 『입법정보』, 199.
- _____(2010), 「국회 위원회 제도의 기원에 관한 연구」, 『의원논총』, 5(1), pp. 51~80.

- _____ (2011), 「17-18대 여성의원의 의정활동 비교: 투입측면을 중심으로」, 『여성연구 논총』 8, pp. 33~60.
- _____ (2013), 『국회의원의 제도적 지위와 적정 권한. 민주통합당 정치혁신 세미나 발표자료』, 민주통합당.
- _____ (2018), 「한국정치는 ‘숙의형 조사’를 어떻게 변형시켰나 ‘신고리5·6호기’, ‘대통령 개헌안’, ‘대입제도개편안’ 사례를 중심으로」, 『시민과 세계』, 32, pp. 1~44.
- _____ (2019), 『국회! 어디로 가야 하나?, 국회개혁 강의자료』, 국회미래연구원.
- 서은철(2017), 「행정입법에 대한 국회의 통제방안에 관한 연구」, 한양대 대학원 석사학위 논문.
- 서재열(2003), 「국회상임위원회 제도의 실증연구」, 경기대학교 박사학위 논문.
- 서정건 외(2019), 『국회 입법과정에서의 국민참여 기회 증진을 위한 공청회 제도 개선 방안: 연구용역보고서』, 국회사무처.
- 서현진(2016), 「국회갈등과 신뢰도에 관한 연구」, 『분쟁해결연구』, 14(2), pp. 159~184.
- 선거연수원(2017), 『연구용역보고서: 국민의 정치참여 확대를 위한 정당제도 개선방안 연구 - 정당법 개정방향에 대한 쟁점을 중심으로』, 선거연수원.
- 선웅·정상호(2009), 『국회입법청원제도의 활성화를 통한 선진 국회 구현 방안』, 한국의정연구회.
- 성낙인(2008), 『헌법학원론』, 박영사.
- _____ (2009), 『헌법학』, 법문사.
- 성중탁(2018), 「연구논단 : 행정입법의 지나친 확대화 경향에 대한 반론」, 『법률신문 법률정보』, 10, 법률신문.
- 신동운(2013), 「국회의원의 면책특권과 그 형사법적 효과」, 『법학』, 34(2).
- 신명순(2007), 『비교정치』, 박영사.
- 신민철 외(2017), 『서울시의회 정책역량 강화를 위한 지원제도 개선방안』, 서울연구원.
- 신성용(2019), 「국정감사제도의 개선방안에 대한 연구」, 성균관대학교 법학과 박사학위

논문, p.136.

신상환(2006), 『독일의 입법과정상 입법평가적용의 구체적 사례분석 및 조망을 통하여 본 한국입법평가의 발전과제』, 법제처.

신현재 외(2017), 「행정입법에 대한 국회 관여 제도화 과정 분석」, 『행정논총』, 55(3).

심준섭·정홍상·김광구(2018), 「공론화 과정 참여자들의 숙의 경험-프레임 분석의 적용」, 『한국정책학회보』, 27(2), pp. 193~220.

안성호(2001), 『스위스 연방민주주의연구』, 대영문화사.

_____(2013), 『양원제개헌론』, 신광문화사.

안용훈(2017), 『의회제도 개혁에 관한 비교연구: 위임입법 통제를 중심으로: 정책연구 용역보고서』, 국회입법조사처.

양태건(2019), 『입법과정과 입법평가제도의 의의, 입법과정에서의 숙의와 평가기능 강화』, 한국입법학회/한국법제연구원.

엄기홍(2009), 「국회 불신과 행정부 불신의 상호 연관성」, 『사회과학 담론과 정책』, 2(1), pp. 27~50

엄태석(2010), 「여성의 정치참여가 지역 여성정책에 미치는 영향에 관한 연구: 고양시 의회 여성의원의 의정활동을 중심으로」, 『정치정보연구』, 13(1), pp. 71~94.

오현순(2016), 「주민참여예산제도 영향 요인에 관한 연구-심의민주주의 관점에서」, 경희대학교 박사논문.

오현철(2009), 「민주주의의 새로운 주체: 작은공중 (minipublics) 을 중심으로」, 『시민사회와 NGO』, 7(2), 257-285.

옥동석(2011), 예산법률주의의 두 가지 의의, 『예산춘추, 예산정책처, 2011-3

유성진(2009), 「국회의 사회통합기능과 국민의 신뢰: 국회에 대한 기대와 현실의 괴리」, 『의정연구』, 15-1, pp. 119~144.

유진식(2011), 「일본의 입법과정과 특징」, 『공법학연구』, 12(1), 한국비교공법학회.

유창복(2016), 『협치, 지속가능한 혁신을 위하여』, 서울협치추진단.

윤성이·이민규(2011), 「한국사회 이념측정의 재구성」, 『의정연구』, 34, pp. 63~82.

- 윤성이 외(2017), 『생활 민주주의 정착을 위한 스마트 투표 활성화 방안』, 중앙선거관리위원회.
- 윤순진(2018), 「원자력발전정책을 둘러싼 사회갈등 해결을 위한 쟁점과 과제: 신고리 5· 6 호기 공론화에 대한 평가를 중심으로」, 『경제와사회』, 비판사회학회, pp. 49~98.
- 윤용희(2006), 『현대미국의회정치론』, 도서출판 청림,
- 윤은기·황선영(2016), 「입법통제 수단으로서의 국정감사제도 개선에 관한 비교 연구」, 『국가정책연구』, 30(3), 중앙대학교 국가정책연구소.
- 윤정식(2011), 「법제사법위원회의 체계·자구심사권에 대하여」, 『국회도서관보』, 국회도서관, pp. 64~69.
- 윤종빈(2013), 「국회 입법교착의 역학: 국회선진화법 입법과정 및 입법동인 분석」, 『21세기정치학회보』, 23(2), pp. 99~119.
- 윤천주(1991), 『한국정치체계』, 일조각.
- 의정활동지원강화자문위원회(2011), 『국회 의정활동 강화 방안』, 의정활동지원강화자문위원회.
- 이강준(2018), 『정책과정에서의 국민 참여 확대 방안』, 한국행정연구원.
- 이곤수·정한울(2013), 「국회신뢰의 영향요인 분석: 국민인식조사를 중심으로」, 『한국행정논집』, 25(2), pp. 359~381.
- 이관후(2018), 「시민의회」의 대표성: 유권자 개념의 변화와 유사성 문제를 중심으로, 『한국정치학회보』, 52(2), 『한국정치학회』, pp. 31~51.
- _____(2018a), 「Deliberative Democracy 의 한국적 수용과 시민의회: 숙의, 심의, 토의라는 번역을 중심으로」, 『현대정치연구』, 11(1), pp. 189~219.
- _____(2018b). 「시민의회」의 대표성: 유권자 개념의 변화와 유사성 문제를 중심으로, 『한국정치학회보』, 52(2), 한국정치학회, pp. 31~51.
- 이관희(2014), 「국정감사 폐지와 국정조사 활성화 방안」, 『바른사회시민회의 긴급토론회(‘첫 분리국감 불발사태, 국정감사 이대로 괜찮은가?’)』, 바른사회시민회의.
- 이금옥(2013), 「국회의원 면책특권의 범위와 한계 그리고 개선방안」, 『법제연구』, 33,

한국법제연구원.

이동윤(2007), 「국회의 입법과정과 시민단체의 역할 : 참여연대의 활동을 중심으로」, 『한국정당학회보』, 6(1), 한국정당학회.

이부하(2017), 「독일 연방의회 의원의 보수에 관한 헌법적 고찰」, 『유럽헌법연구』, 23, 유럽헌법학회.

이상우(2015), 「국회 입법교착의 원인에 대한 탐구-국회선진화법을 중심으로」, 『대한정치학회보』, 23(2), 대한정치학회, pp. 47~75.

이성우(2018), 「정치제도의 정치경제적 영향: 정부형태와 선거제도의 조합 효과를 중심으로」, 『한국정치학회보』, 52(2), 5-29.

이성권 외(2014), 『국회 국정감사의 성과 및 결과처리 효율화 방안: 연구용역보고서』, 국회사무처.

이세정(2012), 「의원입법과정에서 국민참여기능 확대 방안」, 『법제연구』, (43), 한국법제연구원.

이영희(2009), 「기술과 시민: ‘국가재난질환 대응체계 시민배심원회의’의 사례」, 『경제와 사회』, pp. 216~239.

_____(2018). 「신고리 5· 6호기 원전 공론화와 민주주의」, 『동향과 전망』, pp. 186~216.

이우영(2011), 「입법과정과 입법의 민주적 정당성」, 『法學』, 52(4), 서울대학교법학연구소.

이익현(2001), 「미국의 입법과정」, 『법제』, 2001(11), 법제처.

이정민·황태정(2013), 『일본 「형사소송법」 제204-208조 수사구조개혁 관련 일본식 형사제도 도입에 관한 연구. 정책연구용역보고서』, 치안정책연구소.

이정식(1986), 『한국현대정치사 3권: 제2공화국』, 성문각.

이정희 외(2007), 『지구촌의 선거와 정당』, 한국외국어대학교출판부.

이종수(2013), 「국회의원의 특권 폐지를 둘러싼 논의에 대한 비판적 검토: 면책특권과 불체포특권을 중심으로」, 『의정연구』, 제19(2).

이준화(2018), 「국회 청원제도에 관한 헌법학적 연구」, 서울대 법학석사 학위논문.

- 이지문(2017), 「추첨민회 도입을 통한 양원제 개헌 모색」, 『사회이론』, (51), pp. 31~65.
- 이지문(2018), 「시민의회는 직접민주주의인가, 대의민주주의인가?」, 『시민과세계』, pp. 101~135.
- 이진옥(2017), 「여성정책에 대한 국회의원 인식의 성차 분석」, 『젠더정치연구소·국회입법조사처·한국일보 주최, ‘대한민국 제20대 국회의원 정치대표성 인식조사 발표: 여성의원과 남성의원 무엇이 다른가?’ 토론회 자료집』, 국회입법조사처, 7월호.
- 이진옥·황아란·권수현(2017), 「한국 국회는 대표의 다양성을 보장하는가?: 비례대표제와 여성할당제의 효과 한계」, 『한국여성학』, 33(4), pp. 209~246.
- 이창수·예승우(2012), 『예산법률주의 쟁점과 과제: 예산현안분석』, 42, 국회예산정책처.
- 이현우(2006), 「17대 국회에 대한 국민평가: 구조적 문제와 운영적 문제」, 『의정연구』, 12(1).
- _____(2006a), 『상임위원회 운영과정 분석 : 17대 국회 전반기 상임위 회의록 분석』, 국회운영위원회.
- _____(2009), 「국회 상임위원회의 운영: 전문성과 대표성의 재평가」, 『의정연구』, 15(1), pp. 145~176.
- _____(2015), 「국정감사 효율화 방안에 대하여」, 『국회입법조사처보』, 26호, 국회입법조사처.
- 이현우 외(2016), 『국민통합을 위한 20대 국회의 역할과 과제』, 국민대통합위원회.
- 이현출(2016), 「의원입법의 문제점과 개선 과제」, 『국회입법감시단 발족식 및 창립보고회(20대 국회 개원 100일, 의원 입법 발의 현황과 문제점) 발제문』, 국회입법감시단.
- 이현출·유재국(2013), 「국회 과학기술영향평가 기능 강화 방안」, 『이슈와 논점』, (718), 국회입법조사처.
- 이혜미(2012), 「영장실질심사제도와 불체포특권과의 관계」, 『이슈와 논점』, (498), 국회입법조사처.
- 이혜숙(2014), 「지방의회 여성의원의 의정활동과 성평등 의식: 경남지역 여성의원들을

- 중심으로, 『한국여성학』, 30(1), pp. 113~171.
- 이희훈(2015), 「헌법과 국회법상 의원의 불체포특권 규정의 문제점과 개선방안, 『법학연구』, 60.
- 임동욱·함성득 외(2000), 『제15대 국회의 평가와 향후 국회운영채신의 과제』, 국회사무처.
- 임동진 외(2010), 『국정감사 및 조사제도의 효율화 방안 연구』, 한국행정연구원.
- 임병국(2008), 「17대 국회 상임위원회의 배정요인과 활동분석」, 서강대학교 석사학위논문.
- 임성근·서복경(2013), 「정부3.0시대 국회 입법지원조직의 기능 강화 방안 연구: KIPA 연구보고서」, 한국행정연구원.
- 임성호(2010), 「의원윤리의 재개념화: 의회민주주의를 위한 제도윤리의 정립」, 『사회이론』, (37), pp. 39~69.
- 임유진·한정택(2018), 「다당제에서 합의형 입법정치를 위한 제도적 조건과 과제」, 『미래정치연구』, 8(2), pp. 93~120.
- 임은옥 외(2019), 「국정감사제도의 문제점과 개선방안에 관한 연구」, 『한국공공관리학보』, 33(2).
- 임의영(2015), 「경합공간 (agonistic space) 으로서 공론영역과 행정: C. Mouffe 의 급진민주주의를 중심으로」, 『행정논총』, 53(2), pp. 1~25.
- 임종호(2006), 「입법과정의 개선 및 발전방향」, 『공법연구』, 34(3), 한국공법학회.
- 임종훈(2009), 「국회 입법 60년의 평가와 과제」, 『입법학연구』, 5.
- _____(2012), 『한국입법과정론』, 박영사.
- _____(2016), 「우리나라 입법 과정에 대한 국민 참여」, 『입법학연구』, 13(2).
- 임종호(2006), 「입법과정의 개선 및 발전방향」, 『공법연구』, 34(3), 한국공법학회, p. 25.
- 임지봉(2019), 「법률의 체계성과 정합성 제고를 위한 입법적 과제」, 『입법의 현재와 미래: 국회의 역할과 과제를 중심으로, 2019년도 제헌 71주년 기념 학술대회』.

- 입법정책연구회(2014), 『국회의원 보좌관 전문성제고방안』, 입법정책연구회.
- 장우영(2015), 「상생+ 협력: 이념갈등의 진단과 개혁방안 모색」, 『열린충남』, 70, 충남연구원, pp. 66~78.
- 전국경제인연합회(2010), 『의원입법 절차의 문제점과 개선방안』, 전국경제인연합회.
- 전진영(2010), 「미국 의회의 도요타 청문회 개최와 그 시사점」, 『이슈와 논점』, (30), 국회 입법조사처.
- _____(2011), 「국회 입법교착의 양상과 원인에 대한 분석」, 『의정연구』, 33, pp. 171~196.
- _____(2011a), 「주요국 의회의 의원징계 유형」, 『이슈와 논점』, (290), 국회입법조사처.
- _____(2012), 『국회입법조사처 현안보고서: 국회 원 구성 과정의 특징과 문제점』, 154, 국회입법조사처.
- _____(2012a), 「국회 위원회 제도와 주요국 의회의 위원회 제도 비교」 국회입법조사처, 『이슈와 논점』, (456), 국회입법조사처.
- _____(2013), 「예산결산특별위원회의 상임위원회 전환 시 쟁점」, 『이슈와 논점』, 국회입법조사처.
- _____(2013a), 「국회의 의원입법 현황과 주요국 사례의 비교」, 『이슈와 논점』, (671), 국회입법조사처.
- _____(2014), 「외부인사가 참여하는 의원윤리심사기구: 미국과 영국의 사례」, 『이슈와 논점』, (820), 국회입법조사처.
- _____(2014a), 「국회 소위원회 제도 운영현황과 활성화를 둘러싼 쟁점」, 『이슈와 논점』, (935), 국회입법조사처.
- _____(2017), 「국회양원제도입을 둘러싼 쟁점, 이슈와 논점」, 국회입법조사처.
- _____(2018), 「국회 소위원회 운영현황과 활성화 방안」 국회입법조사처, 『이슈와 논점』, (1496), 국회입법조사처.
- _____(2018a), 「국회 의원입법의 현황과 쟁점」, 『국회의원 입법의 질적 향상을 위한 토론회』, 국회입법조사처.

- _____ (2019), 『국회 윤리특별위원회 윤리심사 강화방안』, 국회입법조사처.
- 전진영 외(2011), 「국정조사제도의 운영 현황과 개선방안」, 『이슈와 논점』, 국회입법조사처.
- 전학선(2018), 「의원입법의 문제점과 효율성 제고방안」, 『국회의원 입법의 질적향상을 위한 토론회』, 원혜영의원실.
- 전혜원 외(2010), 『한국국회와 정치과정』, 오름.
- 정광호·김권식(2008), 「국회의원 보좌진의 입법 영향력 탐색」, 『한국행정학보』, 42(1), 한국행정학회.
- 정국현(1997), 「청문회 제도와 이의 개선방안」, 『의정연구』, 3(1).
- 정다빈·이재묵(2018), 「지방선거에서 청년 세대의 대표성 제고 방안연구」, 『사회과학연구』, 25(1), pp. 7~26.
- 정란아(2017), 「중간지원조직에 대한 이해」, 『2017년 e-러닝 콘텐츠 개발용역 NGO 협력실무 과정』, 서울시인재개발원.
- 정만희(2009), 「국정감사제도의 재검토」, 『공법학연구』, 10(1).
- _____ (2016), 「국회 입법과정의 개선방안에 관한 소고-국회선진화법의 개정논의를 중심으로」, 『공법학연구』, 17(4), pp. 33~68.
- 정상호(2014), 「참여민주주의의 관점에서 본 서울시 주민참여예산제 연구」, 『시민사회와 NGO』, 12(1), pp. 3~34.
- 정성희(2001), 「법률안 체계·자구심사의 기능과 한계」, 『국회보』, 415, 국회사무처, pp. 147~151.
- 정수현(2016), 「국회에 대한 인식에 미치는 정치적 요인에 관한 분석: 제19대 국회의원 유권자 조사 분석을 중심으로」, 『사회과학논총』, 18, pp. 53~77.
- 정재환(2018), 「유럽의 e-청원제도와 시사점」, 『NARS 현안분석』, (32).
- 정종섭 외(2006), 『국회의 예산법률안 결산의 심사에 관한 법률 입법방안에 관한 연구』, 국회사무처.
- 정진영(2015), 「국회선진화법은 국회를 선진화시켰는가?」, 『현대정치연구』, 8(1), pp.

99~125.

정진웅(2017), 「국회선진화법이 입법 과정에 미친 영향 분석: 18~19대 국회 쟁점법안을 중심으로」, 『분쟁해결연구』, 15(1), pp. 179~208.

정창수(2002), 「시민단체의 예산감시운동연구, 밑바진 독상을 중심으로」, 경희대학교 대학원.

정치개혁공동행동·심상정의원실(2019), 「국회 특권 폐지와 혁신을 위한 대안」, 『국회개혁방안 토론회 자료집』, 정치개혁공동행동.

조규범·김선화(2017), 「감사원 회계감사기능의 국회이관에 관한 쟁점과 과제」, 『이슈와 논점』, (1275), 국회입법조사처.

조규상(2009), 『재정민주주의』, 리북.

조소영·허진성·윤수정(2018), 「감사원과 정부·국회의 관계정립 방안 연구 -감사원의 직무상 독립성과 감사 요청 간의 관계를 중심으로」, 『감사원 연구용역 보고서』, 감사원.

조영두·송광태(2010), 「지방의회의원 보수체계의 결정기준과 실태분석에 관한 연구」, 『지방정부연구』, 14(2).

조원제(2015), 「한국과 일본에 있어서 행정입법 통제에 관한 비교연구」, 『법제논단』, 법제처, pp. 173~217.

조주현(2019), 「논쟁 중인 한국의 여성운동: 전략적 행동장이론과 실천이론의 관점에서」, 『경제와 사회』, 123(가을), pp. 110~154.

조진만·임성학(2008), 「한국 국회의 불신에 영향을 미치는 정치적 요인 분석」, 『정치정보연구』, 11(2), pp. 213~237.

조철민(2016), 「서울 지역 시민사회단체들(CSOs)의 상태와 중간 지원조직의 지원 활동」, 『신학과 사회』, 30(1).

조희연(2010), 『동원된 근대화: 박정희 개발 동원 체제의 정치 사회적 이중성』, 후마니타스.

주성수(2004), 『공공정책 가버넌스』, 한양대학교 출판부.

주희진(2017), 『재정헌법개정에 대비한 의회예산제도 국제비교분석: OECD국가를 중

- 심으로』,국회예산정책처.
- 중앙선거관리위원회(2016), 『정당 정기회계보고서 2004-2015』, 중앙선거관리위원회.
- 차동연(2015), 「국민참여재판(배심제)이 민주주의 발전에 미치는 영향」, 『법학평론』, (5), pp. 166~208.
- 차진아(2008), 「독일의 입법절차에 관한 비교법적 고찰」, 『의정연구』, 14(1).
- _____(2019), 「독일식 예산법률주의에 대한 연구」, 『고려법학』, 92(92), pp. 89~137.
- 채향석(2017), 「행정입법 과정에서 협력적 거버넌스 실현에 관한 연구」, 고려대대학원 박사학위논문.
- 최갑수(2001), 「서양에서 공공성과 공공영역」, 『진보평론』, (9), pp. 320~346.
- 최대권(1984), 『입법의 원칙』, 서울대학교 법학연구소.
- _____(2017), 「입법과정에서의 적법절차」, 『2017년 한국입법학회 춘계학술대회 자료집』, 한국입법학회.
- 최윤철(2007), 「입법자의 법률관찰의무」, 『토지공법연구』, (21).
- _____(2016), 「규제입법 제정에 있어서 입법원칙에 대한 연구」, 『유럽헌법연구』, (22), 유럽헌법학회.
- 최윤철 외(2012), 『행정특별법의 현황, 문제점과 개선방안: 연구보고서』, 법제처.
- 최정원·김원홍·윤덕경(2007), 「17대 국회의원 입법활동 성차 분석: 여성관련 법률안 입법과정을 중심으로」, 『의정연구』, 14(1), pp. 83~108.
- 최정인(2017), 「미국 의회 증인출석요구 및 불출석 제재 제도의 현황과 시사점」 『이슈와 논점』, (1284), 국회입법조사처.
- 최정인·김지(2010), 『국정감사 및 조사제도의 현황과 개선방안』, 국회입법조사처.
- 최준영(2006), 「의원발의의 동인에 대한 경험적 분석」, 『21세기정치학회보』, 16(2), pp. 307~326.
- 최준영·구본상(2018), 「정당 중심의 국회 상임위원회: 상임위 구성 이론의 비판적 검토와 경험적 증거」, 『한국정당학회보』 17(4), pp. 69~97.

- 최태현(2018), 「참여 및 숙의제도의 대표성: 신고리 5·6호기 공론화위원회 사례를 중심으로」, 『한국행정학보』, 52(4), pp. 501~529.
- 한공식(2016), 『국회의원수당 등에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고서』, 국회운영위원회.
- 한공식(2017), 『국회법 일부개정법률안 검토보고서』, 국회운영위원회.
- 한국경제연구원(2014), 『우리나라 의원발의 규제입법 제도 개선방안에 관한 연구』, 한국경제연구원.
- 한국법제연구원(2017), 『영국입법평가의 최신 동향』, 한국법제연구원.
- 한국법제연구원(2019), 『19대 국회 입법 현황 및 향후 입법 방향성 분석 연구』, 한국법제연구원.
- 한국사회여론연구소(2007), 『의원발의 법률안에 대한 입법부와 행정부의 협의방식에 관한 연구』, 한국사회여론연구소.
- 한국여성의정(2018), 『한국의 여성정치를 보다: 여성국회의원 70년 1948-2017. 제2편』, 여성의정.
- 한국정보화진흥원(2010) 『공공 부문의 성공적인 소셜미디어 도입 및 활용 전략: CIO REPORT』, 한국정보화진흥원.
- 한국정치학회(2004), 『한국의회정치와 제도개혁』, 한울아카데미.
- _____ (2008), 『제18대 국회 운영의 효율성에 관한 연구 : 2008년도 국회연구용역과제 연구보고서』, 한국정치학회.
- _____ (2009), 『의회 윤리 연구』, 한국정치학회.
- 한국행정연구원(2017), 『공동체 기반 서비스를 위한 시스템 및 인프라 구축방안』, 경제인문사회연구회.
- 한동훈(2011), 「프랑스에서의 입법영향평가」, 『입법평가연구』, (5).
- _____ (2016), 「제1주제 토론/행정입법에 대한 의회통제권」, 『2016년 헌법재판연구원-제주대학교 법학전문대학원 공동학술대회 토론자료』, 헌법재판연구원.
- 한상우(2012), 「역대 정부의 규제개혁 추진과 향후 입법적 과제」, 『한국입법정책학회

공동학술세미나 자료집, 법제처.

한성훈(2019), 「국민참여재판의 12 년 성과와 과제-배심원의 책무 및 배심원 평의·평결절차와 효력을 중심으로」, 『아주법학』, 13(1), pp. 120~143.

한승주(1983), 『제2공화국과 한국의 민주주의』, 종로서적.

한인섭(2009), 「한국의 배심원재판: 준비과정과 시행원년의 성과를 검토한다」, 『법학』, 50(2), 서울대학교 법학연구소, pp. 681~710.

한정택(2008), 「국회의원 보좌기구 연구」, 『한국정당학회보』, 8(2).

한정호(2017), 「국정감사 및 조사제도의 문제점과 개선방안 - 「국감국조법」과 「국회증언감정법」의 내용 분석 및 주요판례 분석을 중심으로」, 『서강법률논총』, 6(2).

한준, 설동훈(2006), 「한국의 이념갈등 현황 및 해소방안」, 『한국여성정책연구원』, pp. 245~255.

함성득·김혁·조준우(2004), 「한국과 미국의 의회보좌제도의 비교연구」, 『국제정치논총』, 44(1).

행정안전부(2018), 『공청회운영 매뉴얼 2018』, 행정안전부.

허수열(2012), 「1945 년 해방과 대한민국의 경제발전」, 『한국독립운동사연구』, 43, pp. 463~509.

허영(2002), 『한국헌법론』, 박영사.

허진성(2017), 「국회 입법과정에서 국민참여 제도의 의의와 개선방향 - 공청회 및 청문회 제도를 중심으로」, 『입법학연구』, 14(2).

헌법개정특별위원회 자문위원회 제1소위원회 경제·제정분과(2017), 『헌법개정특별위원회 자문보고서』, 헌법개정특별위원회.

헌법연구자문위원회(2009), 『헌법연구자문위원회 결과보고서』, 국회사무처.

헌법재판소(2015), 『헌법재판실무제요』, 헌법재판소.

_____(2017), 『스페인 헌법·헌법재판소 조직법』, 헌법재판소.

헌법재판연구원(2014), 「독일 기본법」제46조, 『독일연방공화국기본법』, 헌법재판소.

홍선기(2015), 「독일의 의회를 통한 행정입법통제」, 『유럽헌법연구』제18호

- 홍성결(2018), 「국회의원 윤리심사와 겸직제한의 제도적 한계와 개선방안: 윤리심사자 문위원회 활동을 중심으로」, 『입법과 정책』, 10(1), 국회입법조사처, pp. 119~143.
- 홍완식(2002), 「입법자의 법률개선 의무에 관한 연구」, 『공법연구』, 31(2).
- _____(2005), 「체제정당성의 원리에 관한 연구」, 『토지공법연구』, 29, 한국토지공법학회.
- _____(2006), 『입법의 원칙에 관한 연구』, 법제처.
- _____(2007), 「입법과정에서의 문제점과 개선방안」, 『일감법학』, (11).
- _____(2008), 「규제개혁과 입법정책」, 『공법연구』, 36(3).
- _____(2008a), 『의원입법에 대한 합리적 통제방안』, 저스티스.
- _____(2012), 『정부입법절차의 민주성 및 효율성 제고방안 연구』, 법제처.
- 홍완식(2017), 「입법에서의 협치 확대를 위한 고찰」, 『법제연구』, (53), 한국법제연구원.
- 홍완식 외(2012), 『정부입법 절차의 민주성 및 효율성 제고방안 연구: 연구용역보고서』, 법제처.
- 홍일표 의원실(2012), 『국회윤리특위, 어떻게 강화할 것인가?』, 국회토론회 자료집.
- 홍철기(2014), 「[대표의 개념] 과 [선거는 민주적인가] : 정치적 대표와 대의 민주주의의 미래」, 『진보평론』, (61), pp. 266~290.
- 황상민·최은혜(2002), 「Q 방법론의 심리학적 적용과 해석의 문제: 객관성과 주관성의 이중주 (二重奏)」, 『주관성연구』, (7), pp. 4~26.
- 황아란(2008), 「지방의원 유급제와 의정 전문성의 논리적 관계구조」, 『지방정부연구』, 12(2).
- 황정미(2006), 「한국 여성운동의 의제와 성찰성」, 『안과 밖』, 21, 영미문학연구회, pp. 10~39.

2 해외 문헌

- Alvarez, Sonia.(1990), *Engendering Democracy in Brazil: Women's Movements in Transition Politics*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Anderson, J.(1978), Economic Regulatory and Consumer Protection Policies, in Theodore Lowi and Alan Stone, eds, *Nationalizing Government: Public in America*, Beverly Hills, Ca: Sage,
- Bouza, L.(2014), *Addressing Youth Absenteeism in European Elections*, Stockholm: International IDEA and European Youth Forum.
- Bratton, Kathleen A. and Leonard P. Ray.(2002), “Descriptive Representation, Policy Outcomes, and Municipal Day-Care Coverage in Norway”, *American Journal of Political Science*, 46(2), pp. 428-437.
- Budgeon, S.(2003), *Choosing a Self: Young Women and the Individualization of Identity*, Praeger Publishers.
- Bühlmann, Marc and Lisa Schädel.(2012), “Representation Matters: the Impact of Descriptive Women's Representation on the Political Involvement of Women”, *Representation*, 48(1), 101-114.
- Burrell, Barbara C.(1994), *A Woman's Place Is in the House: Campaigning for Congress in the Feminist Era*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Caiazza, Amy.(2004), “Does Women's Representation in Elected Office Lead to Women-Friendly Policy? Analysis of State-Level Data”, *Women & Politics*, 26(1), pp. 35-70.
- Celis, Kren.(2006), “Substantive Representation of Women: The Representation of Women's Interests and the Impact of Descriptive Representation in the Belgian Parliament(1900-1979)”, *Journal of Women, Politics & Policy*, 28(2), pp. 85-114.

- Chang, Kyung-Sup(2010), *South Korea Under Compressed Modernity: Familial Political Economy in Transition*, London: Routledge.
- Cooper, Joseph. ed(1999), “The Puzzle of Distrust”, *Congress and the Decline of Public Trust*. Boulder: Westview Press.
- Dahlerup, Drude, 『민주주의는 여성에게 실패했는가』, 이영아(2018), 현암사.
- Dalton, Russell, Susan Scarrow and Bruce Cain.(2003), *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*, NY: Oxford University Press.
- Davies, Ben B., Kirsty Blackstock, and Felix Rauschmayer.(2005), “‘Recruitment’, ‘Composition’, and ‘Mandate’ issues in Deliberative Processes: Should We Focus on Arguments Rather than Individuals?”, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 23(4), pp. 599-615.
- Davis, J. B.(2003), *The Theory of the Individual in Economics: Identity and Value*, Routledge.
- Dolan, Julie.(1997), “Support for Women’s Interests in the 103rd Congress: The Distinct Impact of Congressional Women”, *Women and Politics*, 18, pp. 81-94.
- Elkink, J. A. et. al.(2017), “Understanding the 2015 Marriage Referendum in Ireland: Context, Campaign, and Conservative Ireland”, *Irish Political Studies*, 32(3), 361-381.
- Engster, D.(2007). *The Heart of Justice: Care Ethics and Political Theory*, Oxford University Press on Demand.
- Evans, Elizabeth.(2012), “From Finance to Equality: the Substantive Representation of Women’s Interests by Men and Women MPs in the House of Commons”, *Representation*, 48(2), pp. 183-196.
- Farrell, D. M., Suiter, J., and Harris, C.(2019), “‘Systematizing’ Constitutional Deliberation: the 2016-18 Citizens’ Assembly in Ireland”, *Irish Political*

- Studies*, 34(1), pp. 113-123.
- Farrell, David, 『선거제도의 이해』, 전용주(2012), 한울 아카데미.
- Farrell, David M. et al.(2019), "The Effects of Mixed Membership in a Deliberative Forum: The Irish Constitutional Convention of 2012-2014", *Political Studies*.
- Fisher, Louis,(2014), *The Law of the Executive Branch: Presidential Power*, Oxford University Press.
- Fishkin, James S., 『민주주의와 공론조사』, 김원용(2003), 이화여자대학교출판문화원.
- Flinders, M., and Curry, D.(2008), "Deliberative Democracy, Elite Politics and Electoral Reform", *Policy Studies*, 29(4), pp. 371-392.
- Hetherington, Marc J.(1998), "The Political Relevance and Trust", *American Political Science Review*, 92(4), pp. 791-808.
- Himmelroos, S., and Christensen, H. S.(2014), "Deliberation and Opinion Change: Evidence from a Deliberative Mini-public in Finland", *Scandinavian Political Studies*, 37(1), pp. 41-60.
- Holmberg, Soren·Lindberg, Staffan·Svenson, Richard.(2016), "Trust in Parliament", *Journal of Public Affair*, 17.
- Holmberg, Soren, Staffan Lindberg, and Richard Svensson.(2017), "Trust in parliament", *Journal of Public Affairs*, 17. pp. 1-2: e1647.
- Inglehart, R, 「포스트모던 사회」,『당신은 어떤 세계에 살고 있는가? 2』, 윤도현 (2010), 한울.
- Inglehart, R, 『민주주의는 어떻게 오는가』, 지은주(2011), 김영사.
- Inglehart, R.(2018), *The Changing Roots of Happiness*. In Cultural Evolution: People's Motivations are Changing*, Cambridge University Press.
- Katzenstein, Mary Fainsod.(1987), "Comparing the Feminist Movements of

- the United States and Western Europe: An Overview”, Katzenstein, Mary Fainsod and Carol McClurg Mueller(eds.), *The Women’s Movements of the United States and Western Europe: Consciousness, Political Opportunity, and Public Policy*, Philadelphia: Temple University Press.
- Kimball, David C. and Patterson, Samuel C.(1997), “Living Up to Expectations: Public Attitudes Toward Congress”, *The journal of Politics*, 59(3).
- Kuyper, J. W.(2018), “The instrumental value of deliberative democracy-or, do we have good reasons to be deliberative democrats?”, *Journal of Public Deliberation*, 14(1), pp. 1-35.
- Kweon, Yesola and Josh M. Ryan.(2019), “Electoral Systems and the Substantive Representation of Marginalized Groups : Evidence from Women’s Issue Bills in South Korea”, *Working paper*.
- Manin, Bernard, 『선거는 민주적인가』,곽준혁(2015), 후마니타스.
- Marte Winsvold, Guro Ødegård and Johannes Bergh(2017), *Young councillors—influential politicians or youth alibi?*, *Representation*, 53, pp. 3-4; pp. 297-311.
- McLaverty, P., and Halpin, D.(2008), “Deliberative Drift: The Emergence of Deliberation in the Policy Process”, *International political science review*, 29(2), pp. 197-214.
- Miller and Listaug.(1990), “Political Parties and Confidence in Government: A Comparison of Norway, Sweden and the United States”, *British Journal of Political Science*, 20(3), pp. 357-386.
- Molyneux, Maxine.(1985), “Mobilization without Emancipation? Women’s Interests, State, and Revolution in Nicaragua”, *Feminist Studies*, 11(2), pp. 227-254.
- Ochiai, E.(2014), “Leaving the West, Rejoining the East? Gender and Family in Japan’s Semi-Compressed Modernity”, *International Sociology*, 29(3),

pp. 209-228.

OECD(2001), *Citizens as Partners: INFORMATION, CONSULTATION AND PUBLIC PARTICIPATION IN POLICY-MAKING*, 발행처정보.

OECD(2003), “Best Practices on Regulatory Impact Analysis in OECD Countries”, 저널명, 발행처정보.

Olson, David M, 『의회민주정치제도』, 장성호(2007), 창문각.

Parker, Glenn R. and Roger H. Davidson,(1979), “Why do Americans Love Their Congressman So Much Than Their Congress?”, *Legislative Studies Quarterly*, 4, pp. 51-61.

Reybrouck, David Van, 『국민을 위한 선거는 없다』, 양영란(2016), 갈라파고스.

Reingold, Beth.(2000), *Representing Women: Sex, Gender, and Legislative Behavior in Arizona and California*, Chapel Hill, London: University of North Carolina Press.

Russell, Wendy.(2015), “Deliberative Democracy Theory and Practice: Crossing the Divide,” *Workshop for Deliberative Democracy Researchers and Practitioners*.

Sevenhuijsen, S.(2003), *Citizenship and the ethics of care: Feminist considerations on justice, morality and politics*. Routledge.

Sintomer, Y.(2018), “From Deliberative to Radical Democracy? Sortition and Politics in the Twenty-First Century”, *Politics & Society*, 46(3), pp. 337-357.

Sokolova, Marina.(2006), “Advocacy Democracy Modes: Benefits and Limitations”, *Informacijos Mokslai*, 37, pp. 110-121.

Squire, Peverill.(1988), “Career Opportunities and Membership Stability in Legislatures”, *Legislative Studies Quarterly*, 13, pp. 65-82.

Stadelmann-Steffen, I., and Dermont, C.(2016), “How Exclusive is Assembly Democracy? Citizens' Assembly and Ballot Participation compared”,

- Swiss Political Science Review*, 22(1), pp. 95-122.
- Suiter, J., Farrell, D. M., and O'Malley, E.(2016), "When do Deliberative Citizens Change Their Opinions? Evidence from the Irish Citizens' Assembly", *International Political Science Review*, 37(2), pp. 198-212.
- 저자명(2007), Svenska Institutet(Sedish Institute), The Swedish System of Government, pp. 1-3.
- 저자명(2007), Sveriges risksdag(The Swedish Parliament), Sveriges riksdag, pp. 20-21.
- Swers, Michele L.(1998), "Are Women More Likely to Vote for Women's Issue Bills than Their Male Colleagues?", *Legislative Studies Quarterly*, 23(3), pp. 435-448.
- Swers, Michele L.(2002), *The Difference Women Make: The Policy Impact of Women in Congress*, Chicago: University of Chicago Press.
- Swers, Michele L. and Amy Caiazza.(2000), "Transforming the Political Agenda? Gender Differences in Bill Sponsorship on Women's Issues", *IWPR(Institute for Women's Policy Research)* Publication #I906.
- Tatalovich, Raymond and David Schier.(1993), "The Persistence of Ideological Cleavage in Voting on Abortion Legislation in the House of Representatives, 1973-1988", *American Politics Quarterly*, 21, pp. 125-139.
- Taylor, M., Spillane, A., and Arulkumaran, S.(2019), "The Irish Journey: Removing the Shackles of Abortion Restrictions in Ireland", *Best Practice & Research Clinical Obstetrics & Gynaecology*.
- Thomas, Sue and Susan Welch.(1991), "The Impact of Gender in Activities and Priorities of State Legislators", *The Western Political Quarterly*, 44(2), pp. 445-456.
- Vega, Arturo and Juanita M. Firestone.(1995), "The Effects of Gender on Congressional Behavior and the Substantive Representation of Women",

Legislative Studies Quarterly, 20(2), pp. 213-222.

Wängnerud, Lena.(2009), "Women in Parliaments: Descriptive and Substantive Representation", *Annual Review of Political Science*, 12, pp. 51-69.

Welch, Susan.(1985), "Are Women More Liberal Than Men in the U.S. Congress?", *Legislative Studies Quarterly*, 10(1), pp. 125-134.

3 웹사이트, DB, 인터넷 매체

국회도서관, <https://www.nanet.go.kr/main.do>

국회미래연구원, <http://nafi.re.kr/nafi/index.do>

국가법령정보센터, <https://law.go.kr>

국회사무처, <http://nas.na.go.kr>

국회상임위원회 및 특별위원회, committee.na.go.kr

국회예산정책처, <https://www.nabo.go.kr/>

국회의안정보시스템, <http://likms.assembly.go.kr/bill/stat/statFinishBillSearch.do>

국회입법조사처, <http://www.nars.go.kr>

국회정보시스템, <http://likms.assembly.go.kr>

규제정보포털, <https://www.better.go.kr>

대한민국국회, <http://www.assembly.go.kr>

법제처 법제업무정보, <http://www.moleg.go.kr/lawinfo/status/statusReport>

세계법제정보센터, <http://world.moleg.go.kr>

헌법재판소, <http://www.ccourt.go.kr>

내일신문(2019. 11. 20), 「국민동의청원(국회전자청원) 12월 개시 ‘삐걱’」.

- 다른백년(2017. 01. 10), 「허석재, 어젠다 열린광장, “결선투표제는 좋은 제도인가?”」
<http://thetomorrow.kr/archives/3618> (2017. 5. 1.)
- 더팩트(2019. 10. 27), 「국회의원 윤리규범, 병폐 떠안은 채 25년간 ‘방치’」,
<http://news.tf.co.kr/read/ptoday/1645800.htm>
- 동아일보(2017. 06. 14), 「예산 편성권 정부독점 조항 수정, 국회 간섭땀 민원 난무」<http://news.donga.com/View?gid=84852682&date=20170614>
- 매일경제(2018. 10. 03), 「헌법적 근거 불명확한 자료요청권…정부 ‘모르쇠’ vs 의원실 ‘갑질’」
- 매일경제(2018. 11. 16.), 「거세지는 국정감사 폐지론, 김민호 성균관대 법학전문대학원 교수 인터뷰」
- 서울신문(2018. 9. 5.), 「청렴 국회를… 한국당, ‘의원 윤리실천규범’ 강화 추진」.
- 시사저널(2019. 08. 24), 「국가사회기관 신뢰도 최하위는 경찰·국회·검찰」,
- 이용섭 의원 보도자료(2012. 9. 3.), 「이용섭, 국회의원 특권 폐지 법률안」
- 조선일보(2018. 9. 27), 「기업규제 법안 791건…국회, 열기만 하면 쏟아내더라」.
- 주간조선 (2018. 4. 8.), 「美 하원 윤리규정 적용 땀 한국 국회의원 아웃!」,
http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2018/04/06/2018040601784.html, (2019. 10. 27).
- 중앙일보(2017. 12. 08), 「의원 1명당 보좌진 9명 … “국회엔 세금 7억 쓰는 회사 300개”」 <http://news.joins.com/article/22186182>
- 중앙일보(2019. 10. 31.), 「공천 커트라인에…1주일새 200건 법안 쏟아낸 '웃픈 민주당'」, <https://news.joins.com/article/23620873>
- 프레시안(2019. 06. 03), 「청와대 국민청원 게시판, 이제 국회에 넘기자, 박태순 기고문」.
- 한국경제(2019. 2. 7.), 「국회 개업 휴업 와중에…의원들 실적쌓기 규제법안 발의폭주」,
- 한국경제(2000. 12. 13), 「실명제영향 국회 법안발의 활발… 16대 들어 30%이상 늘어」

한국경제(2019. 2. 7), 「정치권의 산업이해도가 낮아 규제입법이 남발되고 있다」

Gartner (2018). "Gartner Predicts 2018: 3D Printing Changes Business Models". Retrieve from <https://blogs.gartner.com/pete-basiliere/2017/12/12/gartner-predicts-2018-3d-printing-changes-business-models>

Helpman, Ihanan and Trajtenberg, Manuel (1994). "A Time to Sow and a Time to Reap: Growth Based on General Purpose Technologies". NBER Working Paper No. 4854

국회 혁신위 "의원 정책개발비 검증"...로비스트 양성화 입법제안, 네이버블로그, <http://blog.naver.com/PostPrint.nhn?blogId=adrm&logNo=221332479152>

몽골 헌법개정 숙의여론조사, 스탠퍼드 숙의민주주의센터, <https://cdd.stanford.edu/2017/mongolias-first-national-deliberative-poll-on-constitutional-amendments/>

아일랜드 시민의회,

<https://www.citizensassembly.ie/en/About-the-Citizens-Assembly/Who-are-the-Members/Red-C-Methodology-Document.pdf>

4 법률자료

국회의원 체포동의안. 의안번호 1800837(2008.9.5.). 본회의 보고, 2008. 10. 24. 폐기.

국회의원 체포동의안. 의안번호 1800838(2008.9.5.). 본회의 보고, 2010. 8. 3.

국회의원 체포동의안. 의안번호 1809096(2010.9.1.). 본회의 보고, 2008. 9. 2. 원안 가결.

박주선 의원 등 86인 발의(의안번호 1800857). 국회법개정법률안 2008. 9. 5.

심재권 의원 외. 11인 발의(의안번호 163105). 국회법개정법률안 2004. 1. 19.

이종걸 의원 외 150인 발의(의안번호 170115), 국회법개정법률안 2004. 7. 2.

국회 신뢰 제고 방안 연구

인 쇄 2019년 12월 27일
발 행 2019년 12월 31일
발 행 인 박 진 (朴 進)
발 행 처 국회미래연구원
주 소 서울시 영등포구 의사당대로 1
국회의원회관 2층 222호
전 화 02)786-2190
팩 스 02)786-3977
홈페이지 www.nafi.re.kr
인 쇄 처 (주)에이치에이엔컴퍼니
(02-2269-9917)

©2019 국회미래연구원

ISBN 979-11-90858-03-8 93300

국회 신뢰 제고 방안 연구

정영훈, 박상훈 편



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

서울시 영등포구 의사당대로 1 국회의원회관 2층 222호
Tel. 02-786-2190 Fax. 02-786-3977 www.nafi.re.kr



9 791190 858038

ISBN 979-11-90858-03-8 93300

비매품