

第284回國會 政治改革特別委員會會議錄 第 4 號  
(定期會)

國會事務處

日 時 2009年9月25日(金)

場 所 第3會議場(245號)

議事日程

- 1. 국회운영제도에 관한 공청회

審査된案件

- 1. 국회운영제도에 관한 공청회 ..... 1

(10시06분 개의)

○위원장 김충조 의석을 정돈해 주시기 바랍니다.

제284회 국회(정기회) 제4차 정치개혁특별위원회를 개의하겠습니다.

지난 23일부터 시작된 정치개혁특위의 공청회가 오늘로 3일째에 접어들고 있습니다. 첫날은 공직선거 관련 그리고 두 번째 날은 정당 및 정치자금 관련 그리고 오늘은 국회 운영 제도에 관한 공청회를 갖고 있습니다.

정치개혁특별위원회의 활동에 대해서 일부 언론에서 아주 호되게 비판하고 있는 것을 접하고 있습니다. 오늘 다루게 되는 이 문제에 관한 공청회는 특히 그동안에 우리 정치권이 국민으로부터 환영받지 못해 왔던 이런 것들을 어떻게 바로잡아 나갈 것이냐 하는 명제가 그 앞에 주어져 있기 때문에 참으로 큰 관심의 대상이 되지 않겠는가 이런 생각을 갖습니다.

참 꿈같은 얘기일지 모르겠습니다. 우리 정치권이 더 이상 국민으로부터 존경까지는 아니라 할지라도 신뢰를 받지 못하는 이런 시대를 빨리 마감하고 신뢰와 존경의 대상이 바로 정치권이라고 하는 이와 같은 시절이 오기를 간곡히 바라면서 불초 저를 비롯한 우리 정치개혁특별위원들께서 가슴을 열고 새로운 정치의 지평을 여는 그런 소명 의식에 철저히 하시리라 저는 그렇게 믿고 확신하는 바입니다.

오늘은 조금 전에 말씀드린 것처럼 국회 운영

제도와 관련해서 이 분야에 대해서 전문가 세 분을 모시고 공청회를 갖게 되겠습니다.

1. 국회운영제도에 관한 공청회

(10시09분)

○위원장 김충조 그러면 의사일정 제1항 국회운영제도에 관한 공청회의 건을 상정합니다.

공청회를 시작하기에 앞서서 공청회 개최의 취지 그리고 진행 방법에 대해서 말씀을 드리겠습니다.

우리 정개특위원회는 지금 진영 의원이 대표발의한 국회법 일부개정법률안 등 117건의 관계 법률안이 계류되어 있습니다. 그리고 여기에 보태어 그동안 국회의장께서 국회운영제도개선자문위원회를 통해서 내용이 반영된 관련된 의견을 의장 명의로 저희 위원회에 제시해 두고 있습니다.

오늘 공청회에서는 국회 운영 제도 분야의 전문지식을 갖춘 세 분 공술인들을 모시고 법률안 심사에 참고가 될 수 있는 의견을 청취하는 것으로 하겠습니다.

바쁘신 일정일 것임에도 불구하고 오늘 이 공청회 공술인으로 참여해 주신 세 분 교수님께 깊은 감사의 뜻을 전하는 바입니다.

진행 순서와 방법에 대해서 간략히 말씀드리겠습니다.

오늘 주제와 관련해서 공술해 주실 세 분의 공술인 분들의 공술이 모두 끝나면 이어서 우리 위원님들의 질의가 있겠고요. 이 질의에 대해서 공

술인 분들의 답변이 있겠습니다.

공술인 분들의 발표 시간은 각자 15분 이내로 돼 있습니다. 불가피하게 약간 초과하는 경우는 어쩔 수 없겠습니다마는 가능하면 시간을 지켜 주시면 감사하겠습니다. 또 가능한 대로 공청회 안건에 국한되는 내용만 말씀해 주셨으면 합니다. 벗어나도 제어할 방법은 없습니다마는 참고해 주시기 바랍니다.

국회법상 공청회는 국회 위원회 회의로 되어 있습니다. 그렇기 때문에 오늘 혹시 방청인 가운데서 ‘질의해야 되겠다’ 하는 생각을 갖고 계신 분들은 이 법상 우리 정개특위 위원들만이 질의를 할 수 있다 하는 점도 참고해 주시기 바랍니다.

오늘 공술할 순서에 따라서 공술인 세 분을 소개해 올리겠습니다.

먼저 조정관 전남대학교 교수이십니다.

손혁재 경기대학교 교수이십니다.

그리고 마지막으로 윤종빈 명지대학교 교수이십니다.

(진술인 인사)

감사합니다.

지금 소개 올린 대로 공술인 분들의 의견을 들도록 하겠습니다.

먼저 전남대학교 교수이신 조정관 공술인 의견을 개진해 주시기 바랍니다.

○진술인 조정관 방금 소개받은 조정관입니다.

아침에 비행기를 타고 멀리 광주에서 여기까지 이렇게 올 수 있게 초대해 주신 정개특위 위원님들께 감사드립니다.

국회 문제를 여러 가지 각도에서 연구하고 토론해 온 저의 경험과 그동안의 어떤 논의, 특히 학계에서의 주류 의견을 중심으로 말씀을 드리고자 합니다.

우선 모두에 먼저 말씀드려야 될 것은 국회 운영 제도 개선의 문제는 좀 성과성을 떠나서 위원님들께서 의견을 빨리 모아서 좋은 개선이 이루어지도록 하는 것이 우리 국민 속에서 국회가 발전하고 또 말하자면 신뢰받을 수 있는 그런 일이 아닌가라는 생각을 합니다.

오늘날의 국회, 지금 대한민국의 국회는 1987년도 민주화 이후에 13대부터 여러 차례의 총선과 국회 구성과 그리고 국회를 진행해 왔는데 대체적으로 국민으로부터 크게 불신을 받고 있습니다.

가장 큰 이유가 무엇인가라고 하면 다른 무엇보다도 ‘대통령과 행정부를 견제하고 또 국민을 대표하고 이런 일들을 해야 될 국회가 정당과 정당으로 나뉘어서 정쟁을 일삼고 있다’ 이런 게 국민들의 일반적인 인식이고 학계의 진단이기도 합니다.

현재 국회의 가장 큰 문제라고 우리가 얘기할 때 299명의 의원이 필요가 없는 국회가 아니겠는가라는 이야기를 합니다. 무엇보다도 정당과 정당의 대표들 또는 대권 후보들 몇 사람만이 사실상 발언하고 있고 중요한 입법에 있어서는 그러한 당론을 중심으로 한 집단적인 의정과 갈등 그런 것들이 299명 의원들의 다양한 의견을 듣고 그것을 토론하고 타협할 수 있는 분위기와 과정을 만들지 못하고 있다라고 하는 것입니다.

그래서 국회 운영 제도 개선의 기본적인 방향을 저는 무엇보다도 정당 중심의 운영에서부터—즉 정당 중심이라 하면 교섭단체입니다. 교섭단체 중심의 운영으로부터 회의 중심의 운영 그리고 합의적인 결론이 가능할 수 있는 기능적인 운영을 하는 방향으로 만들어 가야 된다는 것입니다.

이것은 얼핏 보면 현재 각 교섭단체 대표들이나 각 정당의 입장에서는 받아들이기가 매우 어려운 개혁안일 수 있습니다. 그러나 사실은 여든야든 다 똑같이 정당 중심이 아니라 의원 중심으로 간다고 하면 중국적으로는 상생해서 오히려 국회가 훨씬 더 나아지고 각 의원님들이 훌륭하게 의정을 수행할 수 있는 구조가 될 수 있다는 점을 강조하고 싶습니다.

국회 운영 제도 개선의 대체적인 디자인, 제가 가지고 있는 문건의 6페이지를 중심으로 보시자면 다른 무엇보다도 교섭단체 중심의 집단적 의정에서 회의체 중심의 의정으로 바뀌어야 된다는 것입니다.

그래서 상시국회라고 하는 것이 분명히 확립이 돼야 되겠다. 연간 의사일정과 고정된 회의시간표를 통해서 의사일정을 잡기 위한 소모적 갈등을 줄여야 되겠다라는 것입니다.

또 의사일정은 사실 국회법상 운영위원회에서 모든 것이 결정되도록 되어 있음에도 불구하고 관습적으로 편의적으로 교섭단체 중심으로 되어 있고 또 법상 교섭단체 간에 합의가 안 되면 진행되지 못하는 방향 쪽으로 법이 되어 있는 부분들을 개정해서 운영위원회를 통해서 국회를 운영

해야 되겠다라는 것입니다.

이런 이야기를 하는 이유는 대체로 교섭단체의 대표들 간의 합의라고 하는 것은 대개 대정당들 간의 합의입니다. 소수파의 소리가 충분히 들어갈 수가 없는 구조인데 비해서 운영위원회는 그렇지 않다라는 그런 현실을 우리가 직시할 필요가 있다 하는 것입니다.

물론 그럼에도 불구하고 사실 국회의 다수당, 다시 말해서 과반수 이상의 의석을 갖고 있는 정당은 운영위원회의 표결을 통해 가지고 충분히 의사일정을 끌어갈 수는 있습니다, 이렇게 한다 하더라도요. 그래서 운영위원회를 중심으로 운영하는 것이 결코 국회의 기능을 약화시키는 것은 아닐 것이다라는 것을 말씀을 드리고 싶고요.

그다음에 교섭단체 구성 요건이 약화돼야 되겠다라는 것을 얘기를 드리고 싶습니다.

현재 20명으로 정해져 있는 교섭단체 구성 요건은 여러 나라를 비교해 볼 때 지나치게 높고 또 뿐만 아니라 교섭단체가 된 정당과 되지 못한 정당 간에 차이가 너무 많이 납니다. 그러니까 사실은 구성 요건도 약화시키고 또 동시에 교섭단체가 된 정당과 그렇지 않은 정파들 간의 차별도 약화시키는 방향 쪽으로 가야 됩니다. 그렇게 해서 의원 한 분 한 분이 중요성을 갖는 국회가 되도록 해야 되겠다 이런 얘기입니다.

또 그다음에 국회 운영에 있어서는 상임위원회 중심의 실질적이고 심도 있는 운영을 지향해야 되겠다는 것을 말씀드리고 싶습니다.

다른 무엇보다도 상설 소위원회를 반드시, 사실 명목상으로 돼 있습니다라는 정식으로 그것이 운영될 수 있도록 해야 되겠고 그다음에 국정조사가 연중 내내 활발하게 진행될 수 있도록 변화돼야 되겠고 국정감사나 청문회나 이런 것들이 내실화될 수 있도록 변화돼야 되겠다. 현재 제출돼 있는 법안들은 대체적으로 그러한 내용들을 만족하고 있다고 봅니다.

그다음에 매우 중요한 것은 상임위원회 중심으로 운영을 하다 보면 국회의원 전체 즉 299명이 각자 의견을 진술하고 토론을 할 수 있는 그런 기제—사실은 본회의지요. 본회의가 활성화 되어야만이 국민 전체가 대표될 수 있습니다.

그런데 본회의는 현실적으로 토론보다는 주로 표결을 중심으로 갈 수밖에 없는 것이 오늘날 국회의 모습이기 때문에 미국에서처럼 전원위원회를 활성화를 해서 국가적인 주요 쟁점에 대해서

전체적인 토론과 합의 형성을 가능하게 해야 되겠다라는 것을 말씀드립니다.

이게 첫 번째 구조의 측면에서의 제 말씀이고요.

두 번째는 운영의 측면에서 말씀을 드리자면 다른 무엇보다도 정쟁이 될 수 있는 부분들을 줄이고 기능화시켜야 된다는 것입니다.

그래서 이미 말씀드렸습니다마는 상임위원회를 활성화시키기 위해서 상설 소위원회 구성을 의무화할 필요가 있다. 또 국정조사를 발동할 수 있는 요건을 약화하고 국정조사를 실질적으로 자주 발동할 수 있도록 돼야 되겠다. 자주 발동할 수 있게 되면 국정조사 발동을 둘러싸고 싸우는 일은 오히려 적을 수도 있다라는 것을 말씀드리고 싶고요.

매우 논란이 되는 것 중의 하나인 대정부질문 문제는 사실 대정부질문은 어떻게 보면 학계에서는 일종의 쇼라고 생각을 합니다. 쇼라고 생각하기 때문에 본회의 상에서의 대정부질문은 축소를 하고 말하자면 상임위상에서 국무위원을 불러서 난타할 수 있는 그런 구조를 만들어 가야 되고 전원위원회를 활성화한다면 그런 것들이 달성될 수 있다라고 말씀드릴 수 있습니다.

세 번째로 입법 활동 강화를 위해서는 상임위원 임기를 4년으로 하는 것이 반드시 필요하다. 또 이와 동시에 의장 임기를 4년으로 하는 것도 같이 검토될 수 있다고 생각합니다.

그러나 다른 무엇보다도 상임위원 임기 4년이 왜 필요하냐면 현실적으로 상임위원회를 2년씩밖에 하지 않는 상황에서는 의원들은 모두 단기적인 자신의 홍보 효과라든가 단기적인 싸움에 전력하게 되어 있기 때문에 4년으로 바꾸어서 전문성을 함양시킬 필요가 있다라는 것을 말씀드리고 싶고요.

청문회를 활성화하기 위해서 입법청문회 개최요건을 완화해야 되고, 기타 여러 가지 내용들을 제가 적어 두었습니다.

여기서 반드시 제가 강조하고 싶은 것은 상설 소위원회를 설치하고 상설 소위원회별로 스태프 인력을 배치할 필요가 있다라는 것입니다. 현실적으로 현재 상임위원회가 여러 가지 입법적 부담 때문에 현실적으로 많은 법안들이 제대로 검토되지 못한 채 넘어가고 있습니다. 그것을 변화시키지 않고서는 국회가 제 기능을 찾기 어렵다는 것입니다.

그다음에 행정부 전체의 실질화를 추진할 필요가 있는데 첫째는 국정감사 제도가 실질화될 수 있도록 국정감사 시기 자체를 위원회별로 연간의사일정 속에서 조정을 해서 정기국회가 아닌 시기에 실시를 해야 되고 그다음에 국정조사 활동을 위원회 차원에서 아주 다양하게 발동할 수 있도록 변화되어야 된다는 것을 말씀드리고 싶습니다.

의장 임기는 4년으로 하고 권한을 강화하는 것이 옳다고 생각합니다. 대통령의 임기가 5년인데 의장이 2년 하고 그다음 2년을 기약할 수 없는 상황에서 국회가 대통령을 충분히 견제하기는 쉽지 않다고 말씀을 드리고 싶고, 국회에 있어서 의사일정이나 모든 것에 리더십을 발휘하는 데 있어서 의장 임기는 4년으로 변화되는 것이 좋겠다라고 얘기를 드리고 싶고요.

국정감사, 국정조사, 감사원 감사요청 등 각종 조사결과나 이에 따른 시정조치 요구가 실효성 있게 환류되도록 제도를 개선할 필요가 있습니다.

다섯 번째로는 의원윤리 강화 문제인데요.

역시 우리가 위원회 중심이다 이렇게 운영을 하려고 한다면 실제로 위원회가 부드럽게 운영될 수 있게 되어야 되고 그렇다면 물을 존중하는 위원회들이 되어야 합니다. 그러기 위해서는 물을 어긴 국회의원에 대해서 그 이유 여하에 관계없이 반드시 처벌을 받도록 되어야 된다는 것입니다. 반드시 처벌을 받도록 하기 위해서는 우리가 윤리조사를 현재 국회 내부적으로 의원들이 주로 수행하는, 의원들이 모든 결과에 대해서 영향을 미칠 수 있는 과정을 배제하고 외부인사가 참여해서 조사를 하고 그 조사결과를 의원들이 무조건적으로 받아들이도록 하는 그러한 제도개선이 필요하다는 것이고요. 그 내용은 저도 함께 참여했습니다마는 국회운영제도개선자문위원회(안)에, 그 보고서에 자세히 나와 있습니다.

쟁점 사항을 중심으로 각론 몇 가지만 말씀을 드리고 싶습니다.

첫째, 교섭단체 구성 요건 완화의 문제인데요.

정당 득표율이 5% 이상이고 의석수 10석 이상의 단일정당으로 교섭단체를 구성하도록 완화할 필요가 있다는 것은 현재의 어떤 정쟁적 상황하고는 전혀 무관하게 다른 근거를 갖고 있습니다. 다른 무엇보다도 현실적으로 우리가 정당 득표를 통해서 대표될 수 있는 비례대표를 내어올

수 있는, 비례대표를 보낼 수 있는 정당이라면 말하자면 교섭단체를 구성할 수 있어야 한다는 것입니다.

혹자는 상임위원회 숫자가 16개 정도, 특위까지 하면 약 20개 이상의 위원회가 돌아가는 상황에서 현실적으로 20명 이상의 의원을 가져야만이 교섭단체가 제대로 활동할 수 있지 않겠느냐라고 이야기를 하지만 제가 보기에는 그것은 말이 되지 않고 어떤 면에서는 오히려 적은 숫자면 적은 숫자대로 나름대로 알아서 전략적으로 교섭단체가 의원들을 배치하면 된다고 얘기를 할 수 있겠습니다.

그다음에 여러 가지 이야기가 있습니다마는 시간이 많지 않기 때문에 제가 말씀드리고 싶은 것 한 가지만 더 말씀드리면 법사위의 체계·자구심사는 없어져야 된다는 게 거의 모든 학자들의 공통된 의견이라고 저는 생각을 합니다.

왜냐하면 상임위 위에 또 다른 상임위가 있는 것은 현실적으로 불가능합니다. 전문성의 문제로서 체계·자구의 문제는 의회의 보조기구인 법제실이든가 또는 필요하다면 또 다른 형태의 스텝진을 만들어서 활용을 해야 되는 것이지요.

다만 이 문제가 이 18대 국회는 구성되는 과정에서 나름 어떤 정치적인 여러 가지 고려를 통해서 위원회들이 형성됐기 때문에 제19대 국회부터 아예 법사위의 체계·자구심사를 하지 않는 것으로 바꾸는 것이 좋지 않겠는가라고 생각을 합니다.

한 가지만 더 말씀을 드리자면 그다음 10페이지 쪽으로 넘어가서 전원위원회 문제입니다.

전원위원회 문제는 사실 심각한 문제입니다. 만약에 우리가 상임위 활동을 활성화하고, 상임위가 보통 국회의원이 20명, 25명, 뭐 많아도 30명이네요. 그 밑에 상설소위원회를 열도록 5명, 4명 이렇게 만약에 짜 가지고 법안심사를 한다면 사실은 법안이 성립하고 불성립하는 가장 중요한 관건은 서너 명 정도밖에 안 되는 국회의원 혹은 20명 정도밖에 안 되는 국회의원이 좌우를 하게끔 됩니다.

보통 기능적인 법안들에 대해서는 그러한 정도의 어떤 심사에도 별문제가 없겠지만 현실적으로 국회를 299명으로 구성한 이유가 있습니다. 국민 여러분의 다양한 이해관계, 다양한 대표를 우리가 모아서 전체 하나의, 전원 합의적인 어떤 정신으로 토론을 해야 된다는 것이거든요. 그런

점에서 상임위원회를 활성화하고 소위원회를 활성화함과 동시에 전원위원회가 활성화되지 않으면 안 된다, 그리고 전원위원회가 확실히 활성화된다면 실제로 우리가 본회의장에서 나타나고 있는 표결을 둘러싼 격돌이라든가 본회의장에서의 여러 가지 문제점도 훨씬 더 완화될 수 있다 그런 점을 말씀드리고 싶습니다.

마지막으로 이 정치개혁특위에서 토론되고 있는 이런 내용들이 우리 국민들도 많이 공감을 하셔서 가지고 어느 정파를 위한 어떤 국회의 개선이 아니고 모두를 위한 국회의 개선이라는 점이 충분히 홍보가 되고 이해가 됐으면 좋겠습니다.

고맙습니다.

○위원장 김충조 조정관 교수님 수고하셨습니다.

다음은 손혁재 경기대학교 교수님께서 공술을 해 주시겠습니까.

○진술인 손혁재 안녕하십니까?

손혁재입니다.

저도 옆에 계시는 조정관 교수와 함께 국회운영제도개선자문위원회에서 활동을 했었기 때문에 제가 이야기하고자 하는 내용의 상당수가 조정관 교수님과 겹치고 있습니다. 겹치고 있는데요, 우선 제가 겹치는 부분들은 가능하면 빼고 이야기를 하도록 하겠습니다.

저는 제가 국회운영제도개선자문위원회 활동을 하면서 느꼈던 것이 이런 것이 있습니다. 사실 국회운영을 제대로 하기 위해서 필요한 규정이나 법이 없다면 그것을 만들면 되겠지만 문제는 규정이나 법이 있는데도 불구하고 그것들을 의원님들이 지키지 않거나 무시하거나 어기거나 그럴 때는 어떻게 해야 되나 하는 그런 고민이 있었습니다.

왜냐하면 의원님들은 개개인이 독자적인 헌법 기관이고 국민의 대표인데 그래서 최대한 자율성을 보장해 줘야 되는데 자꾸 이렇게 문제가 생긴다 그래 가지고 규정을 강화하거나 또는 처벌조항을 넣거나 이렇게 되면 국회의원들의 자율성을 침해하게 되는 것이 아닌가, 결국 국민의 대표로서의 어떤 대표성 이런 것들에 자꾸 족쇄를 걸게 되는 것이 아닌가 싶은 그런 생각이 들었습니다. 결국은 의원님들의 의식이라든가 지금까지 국회가 운영되어 왔던 관행이라든가 하는 이런 것들의 문제를 과연 규정만 바꾸는 것으로 우리가 해결할 수 있을까 하는 그런 고민들이 있었습니다.

그리고 저는 이 국회운영제도를 개선하는 과정에서 몇 가지 기본전제가 필요하다고 생각을 하는데요.

첫 번째는 일단 국민의 신뢰를 회복하는 것이 중요하다는 생각이 듭니다. 국민의 대표기관인데요, 사실은 2007년 11월 달에 한국사회과학데이터센터라고 하는 곳에서 그 당시에 여론조사를 했었는데요. 거기에 굉장히 놀라운 결과가 있었습니다.

예를 들면 국회가 국민을 대표하고 있다라고 생각하는 국민들이 그 당시 응답자의 5.3%밖에 나오지 않았습니다. 국민의 손으로 뽑아 놓은 국회의원들을 국민의 대표라고 인정하지 않고 있는 이런 사실, 현실이 상당히 참 큰 문제라고 생각이 들었고요.

그 당시에 국회를 신뢰하느냐라는 질문도 있었는데요. 거기에 대해서 ‘국회를 신뢰하지 않는다’라는 응답은 62%가 나왔고요, ‘국회를 신뢰한다’는 응답은 5%에 불과했습니다. 그래서 상당히 충격적인 내용이었어요.

그다음에 국회가 발목을 잡아서 정부의 정책 추진이 어렵다라고 생각하느냐 이런 질문이 있었는데 그 문항에 대해서도 국민의 66%가 ‘그렇다’라고 대답하는 것으로 나타났습니다. 국회에 대한 국민의 불신이 얼마나 강하냐라고 하는 것을 알 수 있는 그런 여론조사 결과였는데요. 이런 국회의 불신은 단순히 국회의 불신에 그치는 것이 아니고요. 대의정치, 나아가서 의회민주주의에 대한 불신으로 이어지는 것이 아닌가, 그래서 저는 선거 때 점점 투표율이 낮아지는 중요한 이유 중의 하나가 그것이 아닌가 싶은 그런 생각이 듭니다. 그래서 무엇보다도 국민의 신뢰를 회복하려는 노력이 필요하다는 그런 생각이 들고요.

두 번째로는 생산성의 향상이라는 문제, 조정관 교수님은 일하는 국회라는 말로 표현을 하셨는데 많은 국민들이 실제로 들여다보게 되면 국회가 상당히 많은 활동을 하고 있음에도 불구하고 국민들의 머리 속에는 우리나라 국회는 대표적인 고비용 저효율이다 이런 생각을 하는 것이 아닌가 싶어서 이 문제를 고민해야 된다는 생각이 들고요.

그다음에 국회의 자율성을 강화하는 쪽으로 제도가 개선되어야 되는 것이 아닌가 생각이 듭니다. 최근에 보게 되면 국회에서 여야 간에 갈등이 빚어졌을 때 이것을 정치적으로 풀어나가는

것이 아니라 헌법재판소라든가 검찰이라든가 이런 쪽으로 자꾸 문제를 끌고 가서 해결하려는 그런 경향들이 짙어지고 있는데 참 문제가 아닌가 생각이 듭니다.

국회는 국민이 선출한 권력입니다. 헌법재판소나 검찰은 임명받은 권력입니다. 그런데 국민의 선택에 의해서 선출된 권력이 임명받은 권력에게 뭔가 판단을 해 달라고 그쪽으로 문제를 끌고 가는 것, 이것은 참 보기 좋지 않은 그런 것이 아닌가 싶은 생각이 듭니다.

그래서 국회의 일을 국회가 스스로 해결하도록 하는 자율성의 문제, 또 하나의 자율성은 정부나 사법부를 비판하고 견제하고 감시하는 역할이 국회가 하고 있는 중요한 역할 가운데 하나인데 이런 것들이 조금 약화되는 것 같아서 이런 행정부나 사법부에 대한 자율성 이런 것들도 강화하는 것이 필요한 것이 아닌가 이런 방향에서 저는 국회운영제도가 개선이 되어야 된다 이런 생각을 합니다.

먼저 국민의 신뢰 회복을 위한 여러 가지 조치들이 필요할 텐데요. 일단 저는 국회가 운영되는 과정 또는 국회의원 개개인들의 활동이 다 투명하게 국민들에게 알려지고 그다음에 국회운영의 민주화, 제도화, 공식화 이런 것들이 관행으로 굳어지는 것이 필요하다 이런 생각이 들고요.

두 번째로 소통국회, 국민에게 봉사하는 국회가 되어야 되겠다라는 그런 생각이 듭니다.

현재 보게 되면 이 국민이 국회에 대해서 직접 의견을 제시할 수 있는 통로가 청원이라든가 진정 뭐 이런 것밖에 없는데 어쨌든 이와 같은 여러 가지 제도를 통해서 대국민 민원서비스를 지원하는 시스템 이것을 강화할 필요가 있다 이런 생각이 들고요.

그다음에 의원윤리제도 문제에 대해서 조 교수가 말씀하셨습니다만 구체적인 내용을 제가 더 보충설명을 드리자면 일단 현재 국회의원의 윤리심사 및 징계제도를 좀 개선해야 하는데 먼저 그러기 위해서는 이 윤리심사나 징계요구에 대한 여러 가지 조건들을 좀 완화시킬 필요가 있지 않나 싶은 그런 생각이 들고요.

그다음에 윤리심사자문위원회가 현재도 법에 있습니다만 잘 안 되고 있는데 이 구성을 의무화하고 윤리특별위원회가 윤리심사를 할 때 자문위원회의 의견을 청취하는 절차 이것을 반드시 거치도록 해야 되지 않나 싶은 그런 생각이 듭니

다.

그다음에 생산성 향상과 관련된 여러 가지 조치들이 있을 텐데요. 상시국회제도를 도입하는 문제 또는 국회 운영위원회 중심의 국회운영을 제도화하는 문제 이런 문제들은 조정관 교수님이 말씀하셨으니까 생략하고 넘어가도록 하겠습니다.

그리고 국정감사 제도도 우리가 개선할 필요가 있다고 생각이 되는데요. 보통 의원님들 10월 초가 되면 20일 동안 국정감사를 하시게 될 텐데요. 사실은 국정감사를 하게 되면 20일이라는 기간 동안에 수백개의 기관들을 하다 보니까 사실은 제대로 심도 있는 국정감사가 안 되는 그런 경우들이 많은 것 같습니다.

그래서 저는 이 국정감사를 한꺼번에 몰아서 하는 것이 여러 가지 좋은 면도 있겠지만 저는 상임위원회별로 자율적으로 상시 국정감사 시기를 결정해야 되는 것이 아닌가, 그래서 위원회별로 1년 내내 국정감사를 해야 되는 것이 아닌가 싶은 그런 생각이 듭니다.

그래서 위원회가 총 20일의 범위 안에서 기간과 횟수에 제한 없이 감사를, 예를 들면 20일 몰아서 하는 것이 아니라 필요하면 5일 했다가 나중에 15일은 다른 때에 하는 식으로 하는 것도 필요하다는 생각이 들고요. 다만 모든 국정감사는 원칙적으로 정기회가 시작되기 이전에 완료하는 것을 원칙으로 해야 되지 않나 싶은 그런 생각이 듭니다.

그리고 국정조사 제도도 우리가 상당히 현재 발동도 어렵고 실효성도 없는데요. 저는 이 국정조사를 좀 실효성 있게 자주 활용해야 되는 것이 아닌가 싶은 생각이 듭니다.

그러기 위해서는 저는 이 국정조사를 상임위 차원에서 상임위 의결만으로도 할 수 있도록 해야 되는 것이 아닌가, 그래서 본회의 의결을 통해서 하는 국정조사도 있고 거기에 상임위 의결을 통해서 하는 상임위 차원의 국정조사제도도 도입해야 되는 것이 아닌가 싶은 그런 생각이 듭니다.

그리고 국정감사·조사 제도의 실효성 확보 문제나 상임위원회 임기 변경하는 문제, 상설소위원회 제도 운영을 실질화하는 문제는 조 교수가 상세히 설명을 하셨으니까 그것은 제가 넘어가도록 하겠습니다.

그다음에 이 자리가 공청회로 운영이 되고 있

는데요. 현재 우리가 일본식의 공청회와 미국식의 청문회 제도를 둘 다 도입을 하고 있는데 저는 이것을 단일화해야 되는 것이 아닌가, 그래서 공청회를 폐지하고 청문회를 좀더 활성화시켜야 되겠다, 그래서 청문회가 지금은 대개 인사청문회라든가 아니면 국정조사와 관련된 청문회 이런 것들이 주류를 이루고 있는데 저는 입법청문회 정책청문회 국정감·조사청문회 인사청문회 이렇게 유형화시켜 가지고 좀 활성화시킬 필요가 있겠다, 그러기 위해서는 청문회 개최요건을 좀 완화시키자, 그래서 재적의원 3분의 1의 요구로 청문회를 열 수 있도록 돼 있는데 이것을 4분의 1 정도로 완화시켜야 되는 것이 아닌가 싶은 그런 생각이 들고요.

청문회가 실질적으로 정책과 입법에 긍정적 역할을 하기 위해서는 소위원회가 활성화된다면 또는 상설소위원회 제도가 운영이 된다면 소위원회에도 청문회 개최 권한을 좀 부여하자라는 그런 생각입니다.

그리고 지난주와 이번 주에 인사청문회가 열렸었는데요. 지금 인사청문회가 두 종류로 운영이 되고 있지 않습니까? 그래서 저는 이것을 일원화시킬 필요가 있다, 그래서 예를 들면 인사청문회를 별도로 할 것 없이 모든 인사청문회는 소관 상임위원회에서 하도록 해야 되지 않을까, 예를 들면 국무총리 같은 경우는 정무위원회가 하면 될 거고요, 그 밖에 헌법 사안인 감사원장이라든가 대법원장이라든가 대법관, 헌법재판소 재판관들 이들에 대한 것은 별도의 인사청문특별위원회를 만들 것이 아니라 법사위원회에서 하면 될 것이 아닌가 싶은 그런 생각이 듭니다.

그리고 대정부질문제도 개선 문제를 아까 조정관 교수님이 말씀해 주셨습시다라는 여기에 대해서 무용론 폐지론이 나오고 있는데 저는 대정부질문제도가 여러 가지 문제가 있기는 합니까만 아직까지도 정부를 견제할 수 있는 중요한 수단인 하나이기 때문에 대정부질문제도를 폐지하거나 축소하는 것보다는 다른 쪽으로 활용해야 될 필요가 있지 않나 싶은 그런 생각이 듭니다.

그러기 위해서는 일단 대정부질문에 대해서는 국무총리에 대해서만 하도록 하고 나머지 국무위원들에 대해서는 상임위별로 정책청문회를 통해서 하면 되는 것이 아닌가 싶은 그런 생각이 듭니다.

그리고 저는 대정부질문도 지금처럼 국무총리

나 또는 국무위원들을 불러다가 호통치고 혼내고 이렇게 하는 것이 아니라 실질적인 성과를 거두기 위해서는 질문서를 사전에 정부 측에 전달해서 대정부질문을 하게 되면 먼저 사전에 전달받은 질문을 국무총리가 구두답변을 먼저 하도록 하고 그 이후에 필요한 경우에 보충질문답변을 진행하는 이런 식으로 하면 훨씬 효율적으로 진행될 수 있지 않을까 하는 그런 생각이 듭니다.

그렇다면 대정부질문 제도가 축소되는 셈이 되는데요. 저는 그대신 긴급현안질문제도를 활성화시키면 되지 않을까 생각이 됩니다. 그러기 위해서는 현재의 긴급현안질문제도가 신청시한이 24시간 전으로 돼 있는데 이것을 12시간 전으로 완화하고 의원별 질문시간이나 질문의원 수는 교섭단체별로 자율적으로 운영하면 되지 않을까 싶은 그런 생각이 듭니다.

그리고 전원위원회 활성화 문제는 조정관 교수님께서 말씀하셨으니까 넘어가도록 하고요.

저는 법안에 대한 비용추계를 좀 강화할 필요가 있다, 그래서 심사보고서에 비용추계서를 첨부하도록 하고요. 그다음에 위원회 심사법안에 대한 비용추계는 국회예산정책처가 있기 때문에 국회예산정책처가 그것을 제공하도록 하는 그런 쪽으로 법을 고치면 좋겠다 그런 생각이 듭니다.

그리고 법사위 문제도 조정관 교수님과 같은 의견이고요.

그다음 국회의 자율성을 강화하는 그런 문제가 있는데요.

저는 국회의장의 역할과 의무를 좀 강화시켜줘야 되겠다는 생각이 듭니다. 특히 국회의장의 의사정리권을 강화할 필요가 있다고 생각이 되는데요. 예를 들면 현재 여러 가지 것들이 있습니다마는 이것은 한 세 가지 정도로 나누어서 우리가 정리를 해야 될 것 같습니다.

하나는 뭐냐 하면 현재 교섭단체 대표의원과의 협의를 하도록 되어 있는 것 가운데 실질적으로 의장이 단독으로 결정하는 것들은 그냥 의장 단독 결정으로 만들어 두는 것이 더 효율적이라고 생각이 되고요.

그다음에 교섭단체 대표의원과의 협의가 필요한 경우 그런 경우에 협의를 하도록 하지만 만약에 그것이 되지 않으면 의장이 직권 행사할 수 있는 그런 안들, 그런 것도 그렇게 하도록 하고요.

그다음에 아까 조정관 교수님이 제시하셨습시다만 교섭단체 대표의원과의 협의하는 대신에 국회

운영위원회와 협의하도록 하는, 다만 그 경우에도 국회 운영위원회와 협의가 이루어지지 않을 경우에 의장이 직권 행사할 수 있는 그런 안들을 만들어 두게 되면 보다 효율적으로 국회가 운영되지 않을까 싶은 생각이 들고요.

국회의장의 임기를 연장하는 문제가 있는데 이것은 논란이 있을 수 있기 때문에 이번 국회는 안 되고 19대부터 시행돼야 되지 않을까 싶은 생각이 듭니다.

그리고 회의장의 질서 유지 문제가 있는데요. 저는 회의장의 질서 유지는 사실은 처벌을 강화하는 것이 바람직한 방법은 아니라고 봅니다. 그래서 이것은 여야가 자율적으로 이것을 해 나가야 되는데 그것을 어떻게 해야 될 것인가 하는 이런 고민들을 위원님들이 하시는 것이 상당히 중요하다 그런 생각이 듭니다.

그다음 교섭단체 구성요건 완화 문제도 저는 조정관 교수님과 의견이 같습니다.

그다음에 예결특위의 상임위화 문제가 있는데요.

저는 현재 국회가 재정심사를 하는 것도 굉장히 중요한 정부 견제 수단이라고 생각이 됩니다. 그래서 국회의 재정심사 기능을 강화할 필요가 있다고 생각이 되는데 그러기 위해서는 특별상설위원회라고 하는 현재 예결특별위원회를 상임위원회로 전환해야 되는 것이 아닌가, 말하자면 3공화국 이전의 상태로 되돌려 놓아야 된다 그런 생각이 듭니다.

그러면서 국가재정이라든가 예결산 문제, 회계검사에 관한 사항을 예결위원회가 중점적으로 다뤄야 된다 그런 생각이 듭니다.

물론 장기적으로는, 이것은 헌법 개정 사항이기 때문에 그렇기는 합시다마는 장기적으로는 예산안 심의는 물론이고 정부의 예산안 편성부터 시작해서 예산 결산의 모든 과정을 국회가 연중 심사하는 그런 체제로 바뀌어야 되지 않나 싶은 그런 생각이 듭니다.

그러기 위해서는 예를 들면 현재 국가재정운용계획과 예산안편성지침 같은 것도 행정부가 만들고 있는데 이것을 만들게 되면 행정부가 이것을 각 부처에만 보내는 것이 아니라 국회에도 의무적으로 보고해야 되는 것이 아닌가 싶은 그런 생각이 듭니다.

그리고 국회에서 예결산 심의할 경우에, 현재 정부가 디지털예산회계시스템을 운영·관리하고

있는데 여기서의 접근권을 국회에도 줘야 되는 것이 아닌가, 그래야 국회가 예산과 결산 심사를 할 때 효율적으로 할 수 있을 것이다 하는 그런 생각이 듭니다.

그리고 현재 예비비 지출에 대해서 국회 승인을 받도록 되어 있는데 저는 이것을 세입세출예산에 대한 승인과 분리해 가지고 매 분기마다 승인을 받도록 하는 것, 즉 결산심사 때 한꺼번에 받는 것이 아니라 매 분기마다 예비비 지출에 대한 승인을 받도록 해야 된다는 생각이 듭니다.

그리고 위원의 임기를 현재는 1년으로 되어 있는데 전문성 강화를 위해서는 2년으로 바꾸고 장기적으로는 4년으로 바꿀 필요도 있다 이런 생각이 듭니다.

그리고 현재 국정원과 국방부 관련 예산, 특별교부금 등은 예산심의가 잘 안 이루어지고 있는데 이런 예산심의의 사각지대를 다 없애야 된다, 국민의 대표인 국회가 국민의 세금을 쓰는 모든 행위에 대해 가지고 심의를 해야지 국가안보라는 이름으로 국정원이나 국방부 또는 고도의 통치행위라 그래 가지고 특별교부금 이런 데 대한 예산심의가 빠져 있는데 이런 것도 다 국회의 예산심의의 영역으로 가져와야 된다 이런 생각이 듭니다.

그리고 현재 국회 예산을 정부가 짜고 있는데요, 저는 국회가 자신의 예산을 스스로 짜야 되는 것이 아닌가, 그래서 독립기관인 국회의 예산요구안, 그다음에 정부가 그것을 바탕으로 감액안을 내면 이것을 놓고 국회에서 협의해서 국회가 스스로 결정해야 되는 것이 아닌가 싶은 그런 생각이 듭니다.

제가 좀 시간을 넘겼는데요.

이것으로 제 의견을 마치도록 하겠습니다.

고맙습니다.

○위원장 김충조 손혁재 교수님 수고하셨습니다.

다음은 윤종빈 명지대학교 교수님께서 공술해주시겠습니다.

○진술인 윤종빈 반갑습니다.

방금 소개받은 윤종빈입니다.

우리나라의 정치개혁을 위해서 매우 중요한 자리인 것 같습니다. 지금 연일 선거법 정치자금법 정당법 그리고 오늘 국회법 공청회를 하고 있는데요. 미약하나마 일반 국민들의 생각에 가까운 것이라고 저 스스로 판단하는 그런 대안을 말씀

드릴 기회가 되어서 무척 감사하게 생각하고요.

앞의 두 분의 말씀, 사실은 상당한 공감대가 이미 만들어져 있다고 생각이 됩니다. 많은 좋은 대안들이 있는데요.

그런데 사실 문제는 오늘 앞선 두 분 진술이나 저를 포함해서 말씀드리는데 이런 대안들이 제 기억으로는 이미 15대 국회, 더 거슬러 올라갈 수도 있지만 15대 국회 때부터 이미 나온 얘기입니다. 개인적으로 16대 국회에서 두 차례에 걸쳐서 제가 국회 운영제도 개선에 관한 학술논문을 쓴 적도 있습니다. 그때 이미 저뿐만 아니라 다른 분들도 다 얘기가 됐던 것입니다.

그럼에도 불구하고 10년이 지난 이 자리에서 또다시 똑같은 얘기를 하고 있다는 것이 굉장히 유감스럽게 생각되고요.

상대적으로 정치관계법은 2004년에 획기적인 변화를 했다고 생각합니다. 이제 국회 운영제도, 국회법도 뭔가 국민들의 요구를 받아들여서 조금 조정하는 모습, 그리고 새로운 모습을 보여줘야 될 때가 아닌가라는 생각을 했습니다.

그래서 구체적인 얘기를 말씀드리기 전에, 지금 많은 좋은 제도적인 대안들이 얘기가 되고 있는데요, 저는 개인적으로 과연 이 제도들을 몇 개를 바꾸면 우리 국회가 달라질까라는 생각을 조금 부정적인 측면에서 생각을 했습니다.

그런데 제일 중요한 것은 여기 정개특위 위원님들도 계시지만 당사자인 국회의원들의 인식의 전환이 필요하다고 생각합니다. 과연 일반 국민들이 얼마나 국회 개혁을 시급하고 절실하게 생각하는지에 대해서 좀 느끼셔야 되는데, 아마 대부분이 느끼고 계시리라고 생각됩니다마는 현실적으로 정당 간의 갈등구조가 너무 크기 때문에 개인 의원으로서 할 수 없는 부분이 사실은 많다고 생각됩니다. 어쩌면 개별 국회의원도 희생양이 아닌가라는 생각도 들고요.

그래서 이런 부분들을 조금 더 전향적으로 생각해서, 아마 작년 한 해 동안 앞선 진술인 두 분이 국회제도개선자문위원회 활동을 하신 것으로 알고 있는데 안이 아무리 나오더라도 최종적으로 정개특위에서 그것을 법안으로 개정하고 만들지 않는다면 아무런 의미가 없는 것 같습니다. 그것을 좀 전향적으로 생각해 주셨으면 좋겠고.

또 하나 바람은 자문기구가 수도 없이, 그동안 정치개혁자문위원회부터 몇 차례 있었습니다마는 아무리 좋은 안이 나와도 결과적으로 위원회 일

정이 너무 바쁘다 보니까 마지막에 몰려서 심도 있는 검토가 안 되는 것 같습니다. 좋은 의견이라는 공감대는 위원님들께서 다 갖고 계신 것 같은데, 그래서 이것을 좀더 시간을 두고 검토를 해야 아마 서로 공감대도 만들어지고 국민들 눈높이에 맞춘 좋은 대안들이 법으로 만들어질 것 같은데 그런 것을 조금 더 중요하게 생각해야 될 것 같습니다.

그래서 결국은 좀더 전향적인 국회 운영제도 개선에 대한 인식 변화가 필요하다는 말씀을 강조해서 드려야 될 것 같습니다.

그런 얘기를 많이 듣습니다. ‘우리가 이것 얘기하기는 힘든데요’ 하면서 ‘너무 힘든 부분이 있습니다’ ‘이게 혼자만의 생각입니다마는 당에서 어떻게 볼지, 지도부에서 어떻게 볼지……’ 그런 경우가 많은 것 같습니다.

그래서 아까 말씀드리다가 제가 방향을 틀었는데요. 자문기구 이런 것을 만들 때는 그것을 한번 최종안이라고 무조건 받아들이면 어떻겠나 이런 생각도 해 봅니다. 선거구 획정이든 뭐든 안만 받아서 검토할 시간 부족으로 사장되는 모습들이 돌이켜 보건대 너무 안타까웠습니다.

그러다 보니까 모두에 말씀드렸지만 똑같은 얘기를 10년째 반복하고 있습니다. 그게 참 국민의 한 사람으로서 정말 유감스러운 부분입니다.

나머지 몇 가지 쟁점은 사실 다 공감하고 계시는 것으로 알고 있습니다.

이외에 무슨 쟁점이 되는 부분도 있겠습니다마는 상시 개원제도 문제, 정기국회가 9월 1일 날 개원이 되고 100일간의 일정으로 시작되고 있습니다마는 늘 그런 것 같습니다, 시간이 부족한 것 같습니다. 오늘도 어제도 보니까 대부분의 의원님들께서 위원회가 중복이 되고 이런 모습들이 정말 안쓰러워 보였습니다, 죄송한 말씀입니다마는.

그래서 상시개원을 한다면, 지금 임시회를 짝수달에 열지요, 그래서 홀수달을 포함해서 짝수달까지 국회를 개원을 한다면, 말하자면 365일 개원을 한다면 국민들 보기도 일하는 국회의 모습이 될 것이고 실질적으로 심도 있는 논의가 많이 이루어지지 않겠나, 시간부족이라는 부분은 더 이상 얘기가 되지 않지 않겠느냐라는 생각을 했습니다.

국정감사도 앞에서 두 분이 말씀하셨습니다마는 정해진 시간에 하려다가 보니까, 물론 제가

알기로는 7월 8월부터 국감 준비를 하시는 것으로 알고 있습니다. 그러나 그러다 보니까 과도하게 자료 요구를 하게 되고 행정 일선에 계시는 분들은 업무에 방해된다는 얘기가 나오고, 이것을 좀 더…… 상시개원을 하게 된다면 1년으로 쪼개 펼쳐진다면 아주 괜찮을 것 같습니다.

그런데 데이터를 보니까 우리 국회가 정기국회 100일인데 실제로 개원한 일수는 50일 이쪽저쪽 이더라고요. 미국 국회는 1년에 개원하는 날짜가 한 150일 정도 됩니다. 그러면 결국은 미국 국회는 한 3배 정도 많은 일수를 개원을 하고 있는 것이지요. 그래서 그런 부분들 말씀을 드리구요.

교섭단체 구성요건 완화인데요, 이 부분도 이미 10년 전부터 얘기가 되어 가지고 많이 공감들을 하고 계신 것 같습니다. 아마 어느 정도 완화해야 되느냐, 17명이나 15명이나 10명이나 이런 부분들은 얼마든지 조정이 가능할 것 같고요.

그 외의 방법으로 제가 개인적인 생각을 살짝 적었습니다마는 지역구 의석 8석 혹은 정당투표나 대선투표에서 12.5% 득표, 나름대로 개인적인 잣대를 가지고 한번 만들어 보았습니다.

그래서 기본은 교섭단체의 구성요건을 완화해서 군소 정당도 같이 정당정치라는 큰 틀에서 발전할 수 있도록, 진입할 수 있도록 좀 길을 만들어 주자라는 생각을 했구요.

그리고 법사위의 체계·자구 심사 부분이 있습니다.

이 부분은 사실 법사위의 상임위 선호도를 작년인가 제작년에 조사한 연구를 보니까 법사위 선호도가…… 국회의원분들한테 직접 질문한 것인데 선호하는 의원이 딱 한 분 계셨습니다. 나머지 알짜배기 위원회는 37명, 30명 이렇게 대답을 하셨는데, 저는 몰랐는데 법사위가 아주 인기가 없는 위원회더라고요. 그럼에도 불구하고 상임위 위의 또 다른 상임위라는 비판을 또 받고 있고요. 그래서 과연 그 효율성이 어떤가 모르겠습니다.

그래서 미국 같은 경우에는 아시디시피 상원·하원 양원에 법제실이 있습니다. 그리고 우리랑 인원 숫자는 비슷한 것 같습니다. 그래서 대략 30~40명 수준인 것 같고요.

그런데 우리랑 다른 점은 우리는 법제실에 변호사나 법학박사분들이 아마 10명 안쪽으로 알고 있습니다. 대여섯 분 계시는 것으로 알고 있는데, 미국 같은 경우에는 거의 대부분의 연구인력은

변호사로 충원되어 있습니다.

이런 부분들이 실질적으로 효율성을 발휘하기 위한 어떤 인적 구성 면에서 많은 차이가 있는 것 같습니다. 그런 부분을 보완해서 법제실의 체계·자구 심사의 기능을 강화한다면 꼭 법사위가 있어야 되느냐라는 생각을 했습니다. 왜냐하면 법사위가 결국은 1차전은 개별 상임위에서 벌이고 여야 간의 갈등 부분에서 2차전을 벌이는 또 다른 갈등의 장소가 되어 왔던 것 같습니다.

그리고 의장 및 부의장의 임기는 앞에 두 분하고 비슷한 생각이구요.

그리고 예결특위의 상임위화 이 부분도 대부분의 의원님들도 아마 공감하고 계시지 않나 생각이 되고요. 그래서 상시개원제도가 도입된다면 예결특위의 상임위화도 아마 큰 효과가 나타나지 않나라는 생각을 하고요.

마지막으로 국회의 전문성 강화 이 부분은 아마 행정부를 견제하기에는 아직도 우리 국회의 전문성이 부족하다는 의견이 지배적인 것 같습니다. 위원님들께서는 동의하지 않으실지 모르겠지만.

그래서 사실은 미국 의회의 개혁 과정도 들여다보면 결국은 의회의 전문성 강화에 초점이 맞추어진 것 같습니다. 그래서 개별 의원이 전문성을 강화할 수 있는 방법은 하나의 상임위에서 오래 활동을 하는 방법이 제일 좋은 방법입니다마는 우리는 현실적으로 대부분 의원이 쉽지 않은 것 같습니다. 그래서 보좌기구의 확충을 통해서 전문성을 보완하는 방법이 있습니다. 그것은 미국 의회의 개혁 과정에서 계속적으로 나타났던 현상이구요.

그래서 우리도 지금 현재 다행히도 2000년 이후에 예산정책처하고 입법조사처가 만들어졌습니다. 2000년 이후의 국회운영제도 개선의 가장 두드러진 변화라고 저는 개인적으로 생각하는데요.

그래서 이 부분이 제가 토론회나 이런 과정에서 얘기를 하다 보니까 과연 중립성이나 비정파성에서 얼마만큼 자유로운지에 대해서 아직까지 우려의 목소리가 있는 것 같습니다. 왜냐하면 인사권에서, 어떤 특정 정당의 인사권 행사에서 독립적이지 못하기 때문에, 자유롭지 못하기 때문에 그런 부분에서 인사권 부분을 전향적으로 생각해서 좀 자유롭게 중립적인 목소리를 낼 수 있도록 하는 방안을 생각해야 되겠고요.

그리고 거기에서 일하는 박사님들 많이 계십니

다. 제가 개인적으로 아는 분도 당연히 있고요, 정치학 박사님들도 많이 계시기 때문에. 보니까 계약직으로 3년 계약 이런 식으로 들어가는데요, 미국하고 단순히 비교하자면 미국은 예를 들자면 교수 하다가 CRS나 이런 데 들어가서 평생을 일하는 분도 계십니다.

그 정도까지는 아니더라도 뭔가 직업 안정성을 보장할 수 있는 방법을 좀 논의할 필요가 있지 않느냐, 그러면 일하는 분들의 전문성도 확대될 것이고 또 잡(job)에 대한 프라이드도 강화될 것이고, 그러다 보면 의원님들의 입법활동에 훨씬 많은 도움이 되지 않을까라는 생각을 했습니다.

이상입니다. 감사합니다.

○**위원장 김충조** 윤종빈 교수님 수고하셨습니다.

세 분 공술인분들의 공술이 끝났습니다. 이제 위원님들의 질의, 그리고 이 질의에 대한 공술인분들의 답변 순서가 되겠습니다.

질의에 들어가기 전에 우리 최구식 위원님 오늘 간단하게 인사 말씀해 주시기 바랍니다. 다른 위원님들도 다 인사를 했습니다.

○**최구식 위원** 열심히 하겠습니다.

○**위원장 김충조** 감사합니다.

질의와 답변은 일문일답 식으로 하도록 하겠습니다. 질의 시간은 7분입니다.

그리고 질의를 하실 위원님들께서는 세 분 공술인분들 가운데에서 지명을 하셔서 질의해 주시기 바랍니다.

그러면 제일 첫 번째 질의에 한나라당의 구상찬 위원님께서 질의하시겠습니다.

○**구상찬 위원** 안녕하십니까? 서울 강서갑 출신의 구상찬 위원입니다.

세 분 선생님들 너무 감사하고 고맙습니다. 공청회 공술을 위해서 아침 일찍 이렇게 나와 주셔서 대단히 감사하고요, 또 조정관 선생님 아까 말씀 중에 아침 일찍 기차 타고 왔다고 말씀하셨는데 감사드립니다. 또 우리 손혁재 선생님이나 윤종빈 선생님은 이틀 동안 계속 이렇게 나와 주셔서 정말 고맙습니다.

또 윤종빈 선생님은 공술 중에 우리 특별위원회 위원들이 여러 가지 상임위나 예결산위원회에 중복 소속이 되어서 왔다갔다하는 것을 보고 참 안타깝고 안쓰럽다는 말씀을 해 주셔서 저희들의 어려운 점 이해해 주시는 것 같아서 정말 고맙습

니다. 감사합니다.

조정관 선생님께 하나 제가, 멀리서 오셨지만 좀 서운한 말씀부터 하나 드리고 시작을 해야 되겠습니다.

우리 조정관 공술인께서 아까 말씀 중에, 물론 극단적인 예라고 말씀을 하셨지만 정리를 하고 갈 필요가 있어서 제가 한번 말씀을 드리고 넘어가도록 하겠습니다.

아까 299명의 국회의원의 정수가 필요 없다, 단 몇 분의 정당지도자들과 대권 주자들만 있으면 되는 구조다라고 말씀을 하셨습니다. 물론 극단적인 예를 드신 겁니다마는 국민들은 정치를 언론을 통해서만 접할 수가 있기 때문에 제가 조금 말씀을 올린다면 언론에 보도되는 분들이 정당지도자 몇 분이고 또 대권 주자 위주의 언론보도 형태 때문에 많은 국민들이 그렇게 이해할 수는 있습니다마는 많은 우리 의원님들께서 입법과 예·결산 심의, 또 행정부의 견제 기능을 강화하고……

의원회관에 한 12시쯤 한번 와 보십시오. 볼꺼진 방이 거의 없습니다. 그만치 묵묵히 국민들이 주신 여러 가지 업무를 열심히 수행하고 있다는 말씀을 먼저 드리겠습니다.

물론 선생님께서는 극단적인 예를 드신 겁니다마는 또 국회라는 게 속기록에 남기 때문에 제가 먼저 우리 국회의 말씀을 하지 않을 수가 없어서 먼저 이런 말씀을 드립니다.

또 대정부질문 말씀도 하셨는데, 우리 손혁재 선생님 의견에 저는 동의를 합니다. 대정부질문이 필요 없다 이렇게 말씀을 하셨는데, 대정부질문은, 상임위 위주의 국회가 되어야 한다는 말씀에는 제가 선생님 말씀에 전적으로 동의합니다.

상임위 위주의 국회가 되어야 된다는 말씀에 전적으로 동의하면서도 대정부질문에서 많은 행정부의 잘못된 점, 또 예·결산의 잘못된 점들을 다 지적하고 해서 개선하고 있는 그런 여러 가지 제도입니다.

또 자기 소속 상임위가 아닌 의원님들께서 다른 소속 장관들이나 분야의 잘못된 점을 지적하고 또 개선하고 이런 여러 가지 좋은 점이 있다는 것도 아울러 말씀을 좀 드리고 싶습니다.

선생님께서 오늘 여러 가지 말씀하신 것을 종합해 보면 교섭단체 중심의 집단적 의정에서 회의체 중심의 의정으로 바뀌어야 된다 이런 말씀으로 제가 이해를 했습니다.

선생님, 그렇지요?

○진술인 손혁재 (고개를 끄덕임)

○구상찬 위원 대부분의 민주주의 국가들은 정당과 위원회를 축으로 의회 조직을 운영하고 있습니다, 이끌어 가고 있고.

예를 들면 미국의 경우는 상임위 위주, 그러니까 위원회 중심으로 의회를 이끌어 가고 있고요. 또 유럽의 경우는 정당을 중심으로 이끌어 가고 있습니다.

우리 조정관 진술인의 안은 제가 보기에는 미국식 위원회 운영을 염두에 두고 미국식의 의회 시스템에서 좋은 점을 따 가지고 와서 해야 되겠다 하고 제안하신 것으로 제가 이해를 하고 있습니다.

그런데 우리나라에서도 정당마다 시스템이 다 천차만별입니다. 또 정당의 의사결정 과정도 다 조금씩 다릅니다. 따라서 정당 중심의 의회 운영을 개혁하는 것에 앞서 정당 개혁을 먼저 논의하는 것이 더 중요하다고 저는 생각을 합니다.

정당의 잘못된 관행이나 행태가 분명히 있습니다. 그런 것을 가지고 정당의 역할 자체를 폄하하는 듯한 그런 것은 다소 비약적인 요소가 있지 않나 이렇게 생각을 합니다.

먼저 정당의 역할 중에서 선생님 말씀대로 개별 의원들의 견해가 잘 수용될 수 있도록 하는 정당의 정책결정 구조를 만드는 것은 정말로 중요한 생각이고, 또 선생님 말씀에 전적으로 동의합니다. 또 그런 일을 하기 위해서 저희 의원들이 더 노력하고 그 일을 선행해야 되겠지요.

정당 내부에서 상향식 정책결정 구조의 수립 및 공고와 같은 문제는 여기에 있는 제가 소속되어 있는 우리 당의 문제만도 아니고 야당의 문제일 수도 있고 여야 공히 정당 정책결정 구조에 많은 문제점이 있는 것은 사실입니다.

그런데 오늘 선생님 말씀은 정당보다는 상임위원회의 역할을 너무 강조하신 것 아닌가 이런 생각이 듭니다. 제 생각에는 정당과 상임위의 역할이 함께 강조되어야 되지, 정당의 구조, 정당의 의사정책결정만 중요하다고 생각하기보다는 저는 오히려 함께 강조되어야 되지 않나 이런 생각을 해 봅니다.

우리 사회가 대통령제하고 의회제도의 충돌, 제도적 충돌 같은 문제를 잠시 잊고 있거든요. 그래서 많은 국민들의 질타가 국회로만 쏟아집니다. 국회의원들에게만 쏟아집니다.

이런 것들은 제가 보기에는 제도적 충돌인데, 이런 문제를 좀 더 균형감각을 가지고 평가를 해야 되지 않느냐 이런 생각을 하고 있는데, 우리 조 선생님 어떠십니까?

또 세 분 위원님 말씀, 오늘 따끔한 지적들 충분히, 아주 곁혀히 수용을 합니다. 그렇지만 이런 문제는 조금 시각의 조정이 필요하지 않겠나 이런 생각이 드는데……

우리 조정관 진술인 어떻게…… 답변 좀 해 주시지요.

○진술인 조정관 고맙습니다. 좋은 질의 감사합니다.

한정된 시간 때문에 많은 이야기를 하려다 보니까 설명이 많이 부족했던 부분들이 있거든요.

저는 국회의원 299명 여러분께서 굉장히 열심히 일하고 있다는 것을 전혀 부정하지 않습니다. 문제는 쟁점 법안이나 당론투표가 요구되는 법안들에 대해서 상당수의 의원들이 당과는 조금 다른 생각을 가지고 있음에도 불구하고 그것을 따라야 된다는 것이 그동안 우리 국회의 운영이고, 또 그 따르는 과정에서 그렇게 된다면 우리 국민들 보기에 299명이 다 필요하겠느냐라는 이야기가 나올 수밖에 없는 것이지요.

미디어법을 예를 들어도 그걸 극단적으로 반대하는 야당들 속에서도 그걸 반대하는 이유가 다들 좀 다릅니다. 또 마찬가지로 여당 안에서도 그 법에 대해서 상당히 비판적인 의원들이 있는 걸로 저는 압니다. 그런데도 불구하고 그 법안을 가지고 극단적인 물리적 충돌까지 가게 되는 것은 아까 말씀하신 당론 형성 과정에서의 문제가 물론 있겠지요. 그렇지만 당론이라고 해서 무조건 그것을 따라야 되는 현실구조가 문제가 있다는 거예요.

그런데 그게 위원님이 말씀하신 것처럼 단순히 정당 내부의 정당 당내민주주의만의 문제는 아니라고 저는 생각을 합니다. 그러니까 의회의 운영 전체를 교섭단체 중심으로 가져가고 있기 때문에 사실은 여러 가지 목소리가 충분히 나오지 못하고 있고, 언론들도 마찬가지입니다. 교섭단체 중심으로 가니까 교섭단체의 대변인 목만 바라보고 있는 것이지요, 사실은. 이제 그런 모든 기제를 바꿔 나가야 되는데, 물론 저도 정당 내에서의 당론 형성 과정이 변화되어야 된다는 것에 전적으로 동의하고 정당 개혁이 굉장히 중요하다는 것을 생각하지만 동시에 의회 내부에서도 국민들

은 정당을 보고 의원을 뽑기도 하지만 동시에 인물을 보고 의원을 뽑기도 합니다. 그래서 그런 부분이 충분히 발현될 수 있도록 다양한 목소리가 나올 수 있어야만이 현실적으로 뭐라고 할까 사회적 합의, 의회에서의 합의가 가능해진다는 것이지요. 현재와 같은 구조에서는 합의가 불가능한 상황이 아닌가 이 부분을 강조한 겁니다.

그래서 부연설명을 좀더 하자면, 말씀하신 대로 미국이 위원회 위주로 운영을 하고 유럽은 정당 위주로 운영한다, 맞는 말씀입니다. 그런데 권력구조에 심대한 차이가 있습니다, 기본적으로. 우리가 정당 중심으로 운영한다고 하는 모든 유럽의 국가들은 내각제, 그리고 유일하게 프랑스 같은 경우에는 이원집정부제입니다. 그래서 그들 나라에서는 그것이 당연한 구조입니다. 다시 말해서 여당은, 거기에서는 여야 간 구분이 있는 거지요, 내각제에서는. 여당은 스스로 행정부를 형성하고 있습니다. 따라서 행정부의 입장을 옹호하는 것이 어느 정도 여당의 해야 될 역할입니다. 그런데 우리나라는 국민이 대통령도 뽑고 국회도 따로 뽑거든요. 대통령제입니다. 물론 의회제적 요소가 상당히 가미가 되어 있지요, 그래서 국무총리제라든가 여러 가지 문제가 있습니다마는.

그러나 문제는 우리나라에서는 대통령의 정당이 그렇다면 해야 될 역할이 한편으로는 대통령의 정책을 옹호하기도 하지만 또 한편으로는 분명히 행정부에 대해서 견제·균형을 해 줘야 되고 입법적 차원에서는 상당히 독립적으로 활동을 해야 됩니다. 그런데 현실적으로는 그렇게 잘되지 않고 있다 그런 문제가 있는 거지요.

그래서 저는 구 위원님 의견에 대해서 전면적으로 반대하거나 그러지는 않습니다. 다만 현재까지 지나치게 정당 위주로 되어 왔는데 그것을 풀어 줘야만이 개별의원들의 뛰어난 역량이 최대한 잘 발휘될 수 있도록 되는데 그걸 풀어주기 위해서는 교섭단체의 역할이 많이 축소되는 것이 필요하다는 것이지요. 제가 운영위원회를 예로 들었는데 운영위원회를 중심으로 의사일정을 가져가야 된다 하는 이유는 사실은 운영위원회 안에서 분명히 다수당이 다수 의석을 갖고 있기 때문에 다수당이 지배를 할 겁니다.

그러나 운영위원회라고 하는 회의체 안에서 논의를 통해서 극단적인 소수파나 혹은 지금으로 치면 민주노동당의 심상정 의원이나 이런…… 죄

송합니다. 민주노동당 같은 그런 분들도 포함되어 있을 수 있고 하기 때문에 그런 부분에서 제3자나 제4자들이 중간에 유효의 역할을 할 수도 있고 또 블로킹의 역할도 물론 할 수 있겠습니다. 마는 그런 과정들을 만들어 줘야만이 우리가 299명의 의원들을 뽑아내 가는 말하자면 의미가 있다라는 것이지요. 그래서 제 생각에는 말씀하신 모든 것들을 긍정적으로 받아들이면서도 위원회가 위원회 자체의 기능을 회복해 가는 것이 맞다……

한 가지만 더 말씀을 드리겠습니다.

혹자는 위원회 중심으로 가면 추미에 의원님 같이 말하자면 위원장이 너무 전권을 행사를 해가지고 오히려 문제가 될 수도 있지 않겠느냐라는 생각을 하시기 쉬운데 제가 생각할 때는 전혀 그렇지 않을 거라고 봅니다. 왜냐하면 그 위원회를 구성하고 있는 사람들이 위원장을 뽑고 또 위원장 스스로가 그것에 의해서 권위가 부여되기 때문에 오히려 자기 정당의 전략적 입장보다는 위원장 자신의 의원으로서의 어떤 역할과 권위를 위해서 노력을 하게 될 것입니다. 그래서 그런 면들을 다 감안해 본다면 이번에 운영제도 개선의 전체적인 포커스는 회의체 중심 쪽으로 가야 되지 않겠느냐라고 하는 것을 강조한 것입니다.

○위원장 김충조 수고하셨습니다.

○구상찬 위원 감사합니다.

○위원장 김충조 다음은 민주당의 양승조 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○양승조 위원 민주당의 천안갑 양승조 위원입니다.

교수님들의 우리 국회에 대한 여러 가지 지적 사항들을 정말 달게 받아들이고요. 국회에 대한 불신을 손혁재 교수님이 말씀하셨는데 거기에 통감합니다. 통감하고 다만 반성하는 자세를 전제로 하면서 다만 이제 국회에서 갈등이라든가 역기능이 너무 과도하게 확대 내지 재생산되어서 우리가 국민에게 알려지는 면도 충분히 있다 그런 말씀을 드리겠습니다.

조정관 교수님께 몇 가지 질의 드리겠습니다.

조정관 교수님께서 ‘의원들이 정당의 노예가 되어’라든지 ‘상생하지 못하는 국회’ 이런 표현을 해 주셨는데요. 일부 충분히 수용할 수 있습니다. 다만 몇 가지 제가 말씀드리면, 의원들이 당론 반대투표도 상당히 있다는 점도 지적하고요. 아울러서 혹시 교수님께서 그런 분석을 해 보셨는

지 모르지만 우리 국회 본회의에서 전체 상정하는 법률안이라든가 의안 중에 여야가 합의로 통과되는 게 한 97% 98% 됩니다. 97% 98%는 각 당 의원들이 자유스럽게 투표하는 거거든요. 다만 아주 쟁점 법안 한 2% 정도 되면 1년에 많아봤자 한 10건 정도, 한 20건 정도가 안 되지요. 이런 법안에 대해서만 여야가 쟁점에 대해서 우리가 나름대로 치열하게 상황이 전개되는 상황인데 그래서 최소 95% 이상이 여야 합의로 통과되고 있다 그런 말씀을 지적하고요.

우리 국민들이 보고 계시기 때문에 한 말씀 더 드리면, 미국발 금융위기 시 긴급금융지원제도 때 미국 같은 경우는 오바마 대통령이 내놓은 안에 대해서도 미국공화당의 상원 하원 중에서 오바마가 낸 안에 찬성한 사람이 하원은 1명도 없습니다. 상원은 3명으로 기억하거든요. 그런데 우리 같은 경우는 예를 들어서 여야 간에 정말 그렇게 싸움만 한다고 그러지만 이명박 대통령께서 낸 안에 대해서 그 당시에 야당도 98% 정도는 다 찬성을 했거든요. 그래서 이런 여야 합의 간에 상생하는 면이 95%가 넘는다, 다만 갈등 법안에 대해서 우리가 4, 5% 정도 되는 것을 치열하게 논쟁도 하고 더 나아가서 몸싸움도 하는 면이 있는데 그 95% 정도가 상생하고 합의해서 통과되는 면이 우리 국민들께 너무 전달이 되지 않는다 이런 말씀을 드리면서……

한 가지만 말씀드리면, 운영위 중심으로 우리 국회가 운영되어야 된다는 말씀은 옳으신 지적이라고 보고요. 다만 국회운영위원회도 역시 마찬가지로 양당 원내대표님 들어가시지요, 수석부대표님 들어가시지요, 원내부대표단이 포진을 합니다. 지금과 같이 지적하시는 게 그대로 재연돼요, 더 나아질 게 없고. 오히려 완전하게 100%는 아니겠지만 상임위 중심주의로 전환되어야만 우리가 여러 가지 갈등 문제가 해결될 수 있다고 보는데 어떻습니까?

○진술인 조정관 말씀드리겠습니다.

우선 간단하게 운영위 얘기부터 먼저 말씀드릴게요.

저도 운영위가 현실적으로 국회 운영일정을 짜게 된다면 그 안에 그런 구조가 형성된다는 것을 부정하지 않습니다. 그러나 문제는 기존의 이제 거대 정당들 간에, 교섭단체 대표는 대표끼리 정치전략적인 판단을 통해 가지고 의사일정을 합의하는 것과는 달리 운영위는 회의록을 우선 남기

게 되지요. 회의록을 남기게 되고 또 소수정당들이 들어갑니다. 따라서 소수정당의 입장에서 할 수 있는 얘기를 적어도 반영을 하든 안 하든 간에 그것이 국회의 기록으로 남는 것입니다. 우리 위원회가 지금 기록을 만드는 것과 같다고 저는 생각을 하거든요. 그래서 정통성을 부여할 수가 있습니다. 국회 운영을 국회운영위원회에서 해나간다고 하는 것이지요.

그다음에 두 번째는 상임위원회의 의사일정은 당연히 상임위원회가 짜야지요. 운영위원회는, 제가 말씀드리는 것은 전체 국회의 의사일정과 본회의, 전원위원회의 의사일정들에 관한 이야기입니다.

그다음에 앞에서 말씀드린 부분에 대해서 말씀을 드리겠습니다.

아마 상당히 굉장히 기분이 나쁘신 것 같습니다, ‘의원들이 정당의 노예가 됐다.’라는 표현이. 그런데 저는 이것을 개별 의원님 한 분 한 분들은 사실은 이 부분에 대해서 깊이 생각을 해 보셨으면 하는 마음에서 도발적으로 그런 문장을 쓰게 된 것입니다. 왜냐하면 많은 부분에서 좋은 일을 하고 굉장히 열심히 일을 함에도 불구하고 쟁점 법안 몇 개 때문에 말하자면 의원들 숫자가 그렇게 많이 필요 없다라는 이야기를 실질적으로 국민들이 하고 있습니다. 또 한편으로는 말씀하신 대로 많은 부분이 합의 통과되고 있는데 저희가 생각할 때는, 밖에 있는 교수들이나 국민들이 생각할 때는 합의 통과되고 있는 법안들도 충분히 심도있게 논의와 토론이 되고 있는가에 대해서도 사실은 확신을 갖고 있지 못하다는 거예요.

국민들이 국회를 불신하는 것은 두 가지 측면입니다. 쟁쟁하는 국회의 측면도 있지만 정말로 우리의 의견들을 충분히 대표하고 있는가라고 하는 부분도 있거든요. 그런데 대체로 합의 토론 또는 합의하지 않고 토론이라고 하는 것들이 어떻게 결정되고 있느냐 하면 각 당의 위원회의 간사라든가 또 당 안에서 여러 가지 논의 과정을 통해 가지고 많은 부분들이—물론 그렇지 않은 법안들도 있습니다—이야기가 되고 있는 걸로 저는 알고 있습니다. 그래서 제가 생각할 때는 그런 부분들에 대해서 이 말씀을 드린 것이지요.

○양승조 위원 한 말씀 더 드리면, 상임위 차원에서 통과되는 것은 반드시 간사 만에 의해서 좌우되는 법률안은 거의 없고요. 사실 보통 우리가

본회의에서 1분 안에 처리하는 것 같지만 각 상임위에서 2년 3년 거의 4년 가까이 아주 밀도 있게 심도있게 통과되는 법률안이 훨씬 더 많다는 점도 말씀을 드리겠습니다.

다만 몇 가지 더 질의를 드리면, 교수님들 세 분이 대개 비슷한 의견이신데 “제3자의 개입을 통한 의원윤리조사 거기에 전적으로 따르는 게 맞다.” 이런 말씀을 해 주셨는데요.

손혁재 교수님, 그 말씀에 동의하면서도 만약에 제3자, 외부인사를 통한 의원윤리특위 같은 게 구성되어서 전적으로 그 견해에 따른다면 국회의 자율권 침해 우려는 어떻게 극복하시겠습니까?

**○진술인 손혁재** 그런데 제가 말씀드린 것은 반드시 따른다 그런 얘기가 아니고요. 하여튼 현재 법으로도 규정은 되어 있습니다만 이게 이제 잘 안 지켜지고 있으니까 윤리심사자문위원회를 반드시 구성해야 되고, 그다음에 윤리특별위원회가 활동을 하지 않아도 윤리심사자문위원회는 이제 활동을 할 것 아니겠습니까? 그러면 거기에서 여러 가지 결과가 나오게 되고 그런 것들이 기속력을 강제적으로 갖는다는 것이 아니라 윤리특별위원회가 윤리 심사를 할 때 자문위원회는 어떤 의견을 갖고 있는지 그걸 반드시 들어서 그것을 반영을 하라 그런 의미로 제가 말씀을 드린 겁니다.

**○양승조 위원** 딱 1분만이요.

손혁재 교수님 말씀 중에 위임입법 통제 부분은 아주 정말 적절한 말씀이라고 보여지거든요. 사실 입법부에서 입법이 되면서 시행령에서 입법의 본질이 침해되는 사례도 상당히 많습니다, 왜곡되고, 그런 면에서 사후보고제도의 의무화라든지 우리 국회에 입법거부권을 주신다는 말씀을 하셨는데 아주 적절한 표현이라고 보여지고요. 만약 국회에 입법거부권을 준다는 것을 상세하게 풀어 말씀하시면 어떤 식으로 입법거부권을 주신다는 말씀이신지요?

**○진술인 손혁재** 입법거부권은 뭐냐 하면 모법이 만들어지고 모법에서 구체적인 내용은 대통령령으로 정한다라든가 이렇게 이제 넘어가지 않습니까? 그러면 이제 대통령령이든 아니면 각 부령이든 그런 것들이 만들어지게 되면 행정부에서 만들게 되는 것인데 그때 그런 것들을 국회에 보고를 하게 되면 국회가 그 시행령이 모법에 어긋나나 어긋나지 않는가 이것을 판단해 가지고 만

약에 모법의 정신을 어기고 있다라든가 아니면 모법과 다른 내용이라면 그것을 거부해서 시행령을 다시 짜라, 다시 제정하라, 이렇게 돌려보낼 수 있는 그런 것을 의미하는 겁니다.

**○양승조 위원** 마지막으로 한 가지만 더 질의 드리겠습니다.

윤종빈 교수님, 세 분 다 마찬가지로이신데요. 법사위의 체계·자구심사권을 폐지하고 우리가 법제실의 도움을 받아서 하자 그 말씀에도 동의합니다, 저도 법사위를 해 봤거든요. 그런데 문제는, 자구심사 같은 경우는 충분히 동의할 수가 있어요. 그런데 체계라는 것은 헌법과의 문제, 법률과 법률과의 문제인데 이것은 입법권 중에서 가장 중요한 입법권의 핵심 중의 하나로 보여지거든요. 그랬을 때 이것을 법제실 심사에 맡긴다, 의원의 기본적인 입법권이 약화 내지 침해될 우려도 충분히 있다고 보여지는데 그 점에 대해서 윤종빈 교수님이 말씀해 주시고, 제 질의는 마치는 걸로 하겠습니다.

**○진술인 윤종빈** 지금 말씀하신 부분이 고려가 되어야 되겠지요, 당연히.

그래서 지금 우리 입법보좌 시스템이 그렇게 되면 법제실이 좀더 강화가 되면 아마 그런 부분들을 좀더 심도 있게 처리할 수 있을 것 같고요. 지금 입법조사처나 이런 기관하고 뭔가 좀더 원스톱으로 연계가 될 수 있는 부분의 체계가 생긴다면 지금 말씀하신 부분에 대해서 조금 우려가 적지 않을까…… 그래서 궁극적으로 의원의 입법 자율성을 해치는 정도까지 되는 것은 아니지 않을까라는 생각이 듭니다.

**○위원장 김충조** 수고했습니다.

다음, 한나라당의 김기현 위원님 질의하실 차례입니다.

**○김기현 위원** 울산 남구을의 한나라당 김기현 위원입니다.

조금 오해가 계신 것 같아서 제가 설명을 조금 드리고 질의를 시작하는 게 좋을 것 같습니다.

앞에 위원님들의 지적이 있었습니다마는 국회가 늘 싸우기만 하고 정당의 노예로 되어 있고 이렇게 표현되어야 되는가…… 저는 상당히 그 부분에 대해서 한편 죄송스럽게 생각하면서 한편 굉장히 큰 의문을 가지고 있습니다.

아까 말씀 중에 보니까 간사끼리 다 상임위에서 합의해 가지고 처리해 버리고 심도 있는 논의는 안 되고 상임위 위원들은 그냥 별 역할도 없

는 것 아니냐 하는 그런 우려를 가진 시각이 있는 것 같은데 전혀 이게 근거 없는 주장이라고 저는 단정적으로 말씀드릴 수가 있습니다.

오늘 좀 전에 제가, 저희 수석 상임위원회가 지식경제위원회이고 제가 한나라당 간사를 맡고 있습니다마는 그 회의 때문에 오늘 좀 늦게 왔습니다. 어저께 법안소위 심사를 다 마치고 오늘 다시 전체회의 최종 의결하는데 또 의결하는 과정에서 또 다른 의견이 제시가 되어 가지고요, 한참 토론을 한 다음에 거기에서 소수의견 붙일 것은 붙이고 수정할 것은 수정하고 법안을 다 처리를 했거든요.

또 국정감사의 증인하고 참고인에 대해서, 그 위원회에 소속해 있는 당이 한나라당, 민주당, 그리고 자유선진당, 진보신당, 무소속, 이렇게 각양, 컬러가 다 있습니다.

이분들이 각자 신청한 것들이 다 다른 걸 다 조정해 가지고 원만하게 합의를 봐서 좀 전에 합의해서 증인하고 참고인 문제를 다 마무리 짓고 의결을 했거든요. 그런데 이런 것이 거의 절대다수를 차지하는데도 불구하고 자꾸 부정적인 측면들만 너무 강조되는 것이 아닌가, 그래서 상임위원회가 그냥 껌데기만 있는 것이 아닌가 하는 오해를 받고 있는 것에 대해서 매우 안타깝다 그런 말씀을 드리고요.

이제 제가 질문을 들어가겠습니다.

조정관 교수님께 여쭙 보려는데요.

국회의 의사일정과 관련해 가지고 지금 여러 가지 논란이 있고 그것 때문에 국회가 공전한 사례들이 많다 이렇게 되어 있는데 국회의장에게 의사일정에 관한 결정권을 줌으로써, 원내 교섭단체 간의 협의를 원칙적으로 하겠지만 그것이 일정 시간까지 안 됐을 경우에는 의장이 그 결정권을 가지는 방식은 어떤 것인지 한번 의견을 여쭙 봅니다.

○진술인 조정관 먼저 구체적인 것 말씀드리겠습니다.

손혁재 박사님께서 말씀하신 부분이 바로 거기에 포함되어 있는데요, 저도 동의합니다, 기본적으로.

왜냐하면 운영위원회에서 협의가 완료되지 않는 경우에, 일정한 기간 이내에 안 된다면 당연히 의장이 리더십을 가져야 되겠지요. 그런데 그 앞에 부분 한 가지만 더 말씀을 드리겠습니다. 아마 오해가 있으신 것 같은데요.

상임위원회 안에서 논란이 열심히 있고 열심히 개별 위원들께서 노력하시는 것을 모르는 바는 아닙니다. 그리고 상당 부분 그것이 사실이고 또 열심히 하시니까 이 나라가 그만큼 굴러가고 있지 않은가라는 생각도 합니다.

그런데 문제는 실질적으로 중요한 법안들 내지는 실질적으로 쟁점이 되고 있는 법안들에서는 그런 모습을 찾아보기가 어렵다는 것이 우선 하나고요.

두 번째는 국정감사나 조사 등등에 관한 행위들을 우리가 보면 됩니다.

무슨 말이나 하면 충분히 세간의 의혹이 있고 문제가 되는 경우에도 국정조사나 감사를 하려고 할 때 예를 들어 여당은 그것을 막는 입장이 되고 있어 왔거든요. 이번 국회만 그런 게 아니라 예전까지 계속 그렇습니다.

그러다 보니까 국회가 행정부를 실질적으로 효율적으로 견제할 수가 없습니다. 국회가 갖는 굉장히 중요한 기능이 행정부 견제 기능이거든요.

그다음에 그 외에도 이제 우리가 물리적인 쟁투나 이런 것들이 벌어지는 상황을 생각해 보시면 그렇습니다. 그런데 이러한 활동들 속에서 의원님들이, 물론 의원으로 재직하시면서 날마다 열심히 일을 하시는 것은 알지만 궁극적으로 매우 중요한 결정에 들어가면 예를 들어 대통령 탄핵이 됐던지 굉장히 중요한 결정에 들어가면 어쩔 수 없이 정당을 따라간다고 하는 상황이 현실적으로 있지 않습니까?

○김기현 위원 제가 질문한 것에 대한 답변을 중심으로…… 왜냐하면 지금 시간이 많지가 않아서요.

조정관 교수님께 계속 질의하는데요, 예결특위를 상임위원회 하자라는 게 세 분 진술인이 다 똑같은 말씀을 하고 계시는데요. 이게 오랫동안 논의가 되어 있습니다마는 그러면 예결위원회가 상원이 되어 버리고 모든 권력이 집중되는 것 아닌가 싶은데 조 교수님 생각은 어떠세요?

○진술인 조정관 그렇지는 않지요.

○김기현 위원 좋습니다. 그렇지 않다……

윤종빈 교수님, 이렇게 지금 예결특위에 위원들 넣어 놓으니까 지역구 나눠 먹기만 한다 그러니까 예결을 상임위원회화 해야 된다 이렇게 지적하셨는데요. 상임위원회화 하면 지금 특위 하는 것보다 숫자가 훨씬 줄어들 수밖에 없지 않습니까? 그렇지요? 한 3분의 1 수준으로 줄어들 것

같은데요, 4분의 1이나.

○진술인 윤종빈 뭐가 들어든다고요?

○김기현 위원 위원 숫자가요. 예결위원회라든가 상임위원회가 되면 거기에 40명, 50명 위원을 넣을 순 없지요. 그건 위원회가 아니지요, 대회의 체니까. 그래서 많으면 한 20명 내외, 아니면 15~20명 내외 이렇게 될 텐데 그러면 그 사람들 끼리 더 나눠 먹을 것 아닙니까?

그러니까 제가 말씀드리고자 하는 것은 예결특위를 상임위원회화 하고자 하는 것은 만약에 나눠 먹기가 극심하다 그러면 그 문제는 상임위화하는 차원으로 방식이 해결될 수 있는 것이 아니지 않느냐 하는 의문을 가지고 있다는 말씀이구요.

예결특별위원회를 상임위원회 만들어 놓으면 예산을 거기서 다 갖고 있는데 다른 위원회는 껍데기지요. 그 위원회에 못 들어간 국회의원은 완전히 아무것도 할 수 없는, 그냥 돈 없는 것 아무리 얘기해 봐야 무슨 소용 있겠느냐 하는 생각이 들거든요. 그 부분에 윤종빈 교수님 생각은 어떠세요?

○진술인 윤종빈 의정활동을 너무 권력배분 관계로만 보시지 마시고 나머지 상임위원회에서 또 열심히 활동하시는 분들도 계시는데 그럴 필요는 없을 것 같고요, 그거는 너무 지나친 우려이신 것 같고 제가 드리는 근본적인 우려는 숫자가 적어지면 나눠 먹기가 더 극심해지지 않겠느냐 이런 우려를 하시는데 그래서 아까 말씀드렸지만 상시 개원을 한다면, 지금은 왜 나눠 먹기가 심각한가 하면 짧은 기간에 막판에 결정을 하기 때문에 의원들도 모르는 사이에 국민들도 모르는 사이에 결정이 되는 부분이 있다는 말씀이지요. 이걸 좀더 길게 갖고 간다면 아마 언론이나 많은 의원들, 국민들의 관심이 집중되기 때문에 그런 의견은 너무 지나친 우려가 아니신가 생각이 됩니다.

○김기현 위원 좋습니다, 의견이 그러시다는 건데요.

조정관 교수님께 마지막 시간 관계 때문에 간단하게 여쭙 보려고 하는데 법사위의 체계자구 심사 기능을 폐지하자 그러면 다른 분들의 의견하고 마찬가지로 법제실에서 체계자구 심사를 하자 이런 취지로 이해를 하면 되겠습니까?

○진술인 조정관 체계와 자구에 대해서 상임위에서 법안 표결 들어가기 전에, 혹은 법안 표결

이 된 이후에라도 그건 제도를 그렇게 만들기 나름인데요. 법제실로부터 심사 의견을 받는 방법이 있습니다.

○김기현 위원 그 취지 같은데요. 이게 법사위의 체계자구 심사 기능이 가지고 있는 성격을 아주 그거만 단순하게 보시는데 어떤 문제가 있느냐 하네요. 각 행정부처별로 자기 부처이기주의가 있습니다. 그렇지 않습니까? 자기 부처의 권한을 더 강화하려고 한다는 말이지요, 예산을 더 많이 받으려고 하고.

상임위도 여전히 마찬가지로 성격을 가지고 있습니다. 자기 상임위 것을 보호하려고 하는 거는 어떤 단체든지, 원래 또 그렇게 해야 되고 그러면서 거기서 부딪히는 것을 조정하는 역할을 또 다른 기관에서 하는 것 아니겠습니까? 그렇지요?

그런데 각 상임위별로 이렇게 해 가지고 아까 다른 의견에 보니까 다른 위원회가 해당되는 사안에 대해서 의견을 많이 제시하는 방식도 있겠다고 하는데 물론 지금도 현재 그렇게 하고 있습니다.

그런데 각 상임위 별로 그 상임위 중심으로 흘러가는 문제들을 결국 최종 다시 한번 더 걸러서 이것이 헌법에 위반되지 않는지를 검토하는 것이 저는 법사위 차원에서 필요한 것이 아닌가, 그렇기 때문에 이 문제를 그렇게 단순히 법제실 차원에서 체계자구, 가 나 다 라 마 바 사가 맞는지를 따져 보는 정도의 수준이 아니라 위헌적 요소가 있는지까지도 심사해야 되는 것이 있다는 생각을 기본적으로 가지고 있거든요. 그 의견만 듣고 제 질문 마치겠습니다.

○진술인 조정관 한 마디만 말씀드리겠습니다.

법사위 체계자구 심사와 같은 그런 기능이 다른 나라 의회에는 없습니다, 선진국 의회. 우리나라 의회의 경우에는 아주 옛날에 만들어진, 그 당시에는 의원들이 너무나 전문성이 없었고 의원들의 스텝도 없었고 위원회 스텝도 아주 소수였을 때, 그때 법사위 체계자구 심사가 만들어졌다는 사실, 그 말씀만 드리겠습니다.

○김기현 위원 시간 관계상 마치겠습니다.

○위원장 김충조 수고하셨습니다.

다음 민주당의 박선숙 위원님, 질의해 주시기 바랍니다.

○박선숙 위원 민주당 박선숙입니다.

좋은 말씀 잘 들었습니다.

3일째 공청회를 하면서 오늘처럼 진술인들의

의견이 거의 공통분모로 모아진 일은 처음인 것 같습니다. 국회가 개혁의 대상이 되어 있는 현실을 반영하는 게 아닌가 하는 생각이 듭니다.

그럼에도 불구하고 국회가 이를테면 의원들의 입법활동이 15, 16, 17, 18대로 넘어오면서 좀더 양적으로나 질적으로나 발전하고 있다는 점, 그런 점들이 충분히 국민들의 의사를 국회에 반영하기 위한 노력이 충분했는가라는 것에 관해서는 항상 반성해야 하지만 그러한 노력이 국민들께 충분히 전달되지 못하고 있다는 것에 대해서는 참 안타깝게 생각이 됩니다.

저는 일단 앞에 많은 위원님들이 지적하셨던 법사위 문제하고 예결위 문제 간단하게 좀 말씀드리겠습니다.

이 논의의 전제는 위헌의 요소나 혹은 법과 법의 상충에 대해서 사전적으로 충분히 검토될 수 있다는 것을 전제로 하는 것이어야 합니다. 그리고 그것은 상임위 단위의 논의 과정에서 정부의 의견과 또 다양한 의견이 반영되어서 그런 상충의 요소를 다 제거하고 본회의에 올라와야 된다는 것을 전제해야 됩니다.

그런데 실제로 현실이 아직 그러하지 못하고 특히 정부 안에서 정부가 법안을 제출할 때에는 위헌요소와 법의 상충 문제를 법제처의 집중적인 심사를 통해서 거르고 난 다음에 오게 되어 있는데 요즘에는 정부가 정부의 명의로 입법절차를, 최소한 그 과정이 그래서 몇 개월이 소요가 되는데 요즘에 최근 1년간 해서 정부가 의원입법의 형태로 국회에 내놓은 법들은 사실은 정부 안에서 합의가 안 된 법들이 많았습니다. 그랬을 때 법의 상충 문제는 상임위 단독으로 심사하기가 어렵습니다.

최근에 한은의 은행에 대한, 금융기관에 대한 단독 조사권을 부여하는 문제 같은 경우 제가 속한 정무위와 기재위 위원들의 의견이 많이 다릅니다. 그리고 그것이 이제 아주 쉽게 밥그릇 싸움처럼 비치는데 그것은 근본적으로 금융감독 체계를 어떻게 가져갈 것인가에 대한 위원회, 위원회 간의 의견 차이들을 반영하고 있습니다. 그랬을 때 기재위가 한은법을 통과시키면 이를테면 법사위가 없으면 정무위는 의견을 개진했습니다마는 그 의견은 법안에 반영되지 않고 의견이 상충되는 상태에서 그러니까 금융위원회법률이나 이런 법률들과 한은법이 상충된 상태에서 본회의 상정되게 됩니다. 그래서 현실적으로 이러한 문

제가 있다는 점 말씀을 드리고요.

포괄위임 문제에 대해서 저는 손혁재 교수님 지적하신 부분에 전적으로 동의합니다. 국회가 시행령에 대해서, 정부가 국회가 심사한 법안의 위임의 범위를 넘어서는 시행령을 만들어 놓고 사실은 보고하도록 되어 있는 절차도 안 지킵니다, 현재로서는.

그러나 보고받고 난 다음에 그것에 대해서 수정을 요구할 권한이 정부에게 없기 때문에 이 법과 시행령의 상충, 또 시행령과 시행규칙, 더 심하게는 법과 시행령에서 어떠한 위임도 받지 않은 고시가 가장 강력한 수단이 되어 있는 경우가 있습니다.

그래서 전체적인 법체계가, 그것도 물론 많이 나아지고 있습니다. 지난 한 10년간 포괄위임 금지를 원칙으로 하여서 법을 끊임없이 수정해 왔기 때문에 많이 나아지고 있습니다마는 이런 문제들이 있다는 점 말씀드리고요.

예결위 문제는 조금 윤 교수님이 말씀해 주신 것처럼 국회의 상시 개원 문제가 한편으로는 조건이고 한편 답일 수가 있습니다. 국회가 상시 개원되어서 상임위가 상시 열려 있으면 예산의 집행 과정에 대한 상시 감독의 역할을 할 수 있게 됩니다.

예결위가 한편으론 그런 기능이 있고 만약에 국회가 상시 개원되어서 별도 상임위가 아닌 복수 상임위로서의 예결위가 상시 활동하도록 보장된다면 이를테면 일주일에 하루는 예결위를 위한 회의 날로 배정하고 하는 합의가 가능하지 않을까 그런 생각이 좀 듭니다.

그래서 상임위에서 따지고 예결위에서 좀더 심사하고 재정의 배분과 집행에 대해서 국회가 심사하고 감독하는 역할을 충분히 못하고 있는 게 맞습니다.

그래서 그 권한은 국회가 어떻게 그 권한에 맞는 활동을 할 것인가에 관해서 여러분들이 주신 의견을 가지고 저희가 최대한 그 취지를 반영해서 어떻게든 방법을 찾아보는 게 옳지 않은가 그런 생각입니다.

국회의장의 권한 강화 문제는 사실은 답이 될 수도 있고 답이 아닐 수도 있습니다. 국회는 입법기관으로서 299분의 의원 전원이 동등한 권한을 갖는다는 것이 전체 운영에서의 가장 중요한 원칙이라고 생각합니다. 그랬을 때 의장의 권한 강화가 그러한 권한의 침해로 나타날 수 있지는

않은가라는 점에 관한 근본적 질문을 일단 하나 드립니다.

그리고 국회에서의 이를테면 몸싸움과 같은 민주적인 절차를 보장하기 위한 대안으로서 이런 제안을 해 주셨다고 생각이 되는데 외려 의원 개인의 권한을 침해하면서 민주적인 절차를 실제로는 조금 더 비민주적인 요소로 가져갈 수 있는 소지는 있지 않은가 이런 말씀 좀 드리고 싶습니다.

의견들이 공통되어서 저도 의견을 진술하는 것으로, 그래서 마지막 질문에 대해서만 한 가지 조 교수님 답변 주시지요.

**○진술인 조정관** 몇 가지 말씀하셨는데 마지막 질문 부분만 대답을 하라니까 그 부분만 말씀드리자면 의장의 권한 강화라든가 의장의 임기 연장 같은 경우에는 어찌 보면 의정 자체의 원활화라고 하는 측면보다는 국회의 위상을 높이고 그리고 전체적으로 예측 가능한 국회가 되게 하는 요소가 있습니다. 특히 지금 전반기와 후반기로 국회가 나뉘어져 있는 그것이 현실적으로 많은 문제를 갖고 있다라는 그런 인식이 있습니다. 이랬을 때 만약에 전·후반기를 갖지 않고 세 분이 같이 주장하고 있는 상임위원회 위원도 4년으로 하고 또 복수상임위가 가능하게 한다든가 이런 것을 포함해 가지고 본다면 의장 임기도 4년으로 가는 것이 대통령 임기라든가 대법원장 임기 그것을 모두 볼 때 그런 측면이 있고, 그다음에 의장의 권한의 문제는 다른 모든 회의체가 상당히 자율적인 기능을 하면서 돌아간다고 한다면 의장의 권한은 조금 더 확대되는 것이 필요하다고 하는 관점입니다. 그런데 이런 부분은 전체적인, 여러 의원님들께서 마지막으로 만들어 갈 때 밸런스를 맞추어서 만들어야 되지 않겠는가라는 생각을 갖습니다.

한 가지만 추가로 말씀을 드리자면 아까 법사위 문제에 대해서 언급을 해야 되겠는데요. 법사위가 체계를 봐 준다면 여러 가지 점에서 분명히 나은 점이 있지요. 그러나 문제는 뭐냐 하면 법사위가 부정적인 기능을 하는 경우들도 상당히 많이 있다는 현실입니다. 그리고 상임위 간의 의견의 차이를 법사위가 있다고 해서 해결할 수 있는 거라고 생각지는 않습니다. 또 체계에 대한 것도 법사위가 전문적으로 앉아 있기 때문에 특별히 더 낮게 해결될 거라고 보는 것은 우리가 지나치게 기존의 제도에 길들여져 왔기 때문에

그렇게 생각하는 부분이 아닌가, 오히려 바깥의 전문가들의 충분한 전문적 역량을 투여함으로써 각 상임위 안에서 훨씬 더 책임 있게 입법이 진행되고 책임 있게 입법이 진행되지 않는 경우에는 전원위원회라고 하는 것을 활용하거나 본회의에서, 주로 저는 전원위원회를 생각합니다마는 다른 방식으로 그것을 해결해 나가야 되는 것이지 법사위라는 다른 상임위원회의 힘을 가지고서 해결해 나가는 것은 아니지 않나라고 하는 그런 주장입니다.

**○위원장 김충조** 수고하셨습니다.

다음은 한나라당의 유기준 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

**○유기준 위원** 저는 오늘 공청회 와서 공술인들 말씀하시는 것을 보고 상당히 놀란 점이 많이 있습니다. 어떻게 보면 국회에 관심이 많고 또 국회의원들에 대해서 하실 말씀을 한 것으로도 볼 수 있지만, 어떻게 보면 극단적인 인식하에서 말씀들을 하신 게 아니냐, 예를 들면 조정관 교수님께서 ‘상생하지 못하는 국회, 불임의 국회, 정쟁의 국회, 불신받는 국회’ 이런 말씀도 있었고 그다음에 또 ‘현실은 의원들이 정당의 노예가 되어 정쟁을 일삼고 있다, 그리고 299명의 정수가 필요 없고 단 몇 명의 정당 지도자들만 있으면 되는 구조’ 이렇게 말씀하셨는데 너무 지나친 인식이 아닌가 생각이 들고요.

이렇다고 하면 우리 국회가 아예 필요 없는, 국회 무용론까지 아마 갈 겁니다. 그러면 3권 분립도 필요 없는 것이고, 효율성만 따진다면 뭐 하러 논의를 하고 국회에서 이런 절차가 필요하겠습니까? 이 부분은 제가 오히려 조정관 교수님께 국회에 대해서 어느 정도 긍정적인 시각도 필요하다, 그래야만 이 국회의원들이 그 기능을 하고 국회도 기능을 할 수 있다 이런 말씀 좀 드리고 싶고요.

다음에 윤 교수님께 제가 하나 말씀드릴 일이 있는데 여기 책에도 보면 24페이지 ‘업무량과 관계없이 1년에 정기회가 100일에 불과하다, 일하지 않는 국회로 인식되는 빌미가 된다, 임시회 소집 요구가 없는 홀수달인 1·3·5·7월에는 본회의가 열리지 않기에 일하는 국회의 모습이 되기 힘들다, 100일 가운데 실제 본회의 개의 일수는 절반인 50일 전후에 불과하다, 이것도 정쟁으로 제대로 진행된다고 보기 힘들고’ 이런 말씀하셨는데 저 같은 경우만 하더라도 제가 국회 농립

수산위원회 소속으로서 정기적인 일도 하지만 또 기후변화대책특위가 있어 가지고 여기는 국회 회기 이외에도 많은 일정을 할애해서 또 일을 해야 됩니다.

그리고 당의 시당위원장으로 지역구에 가서 현안도 듣고 민생투어도 하고 있고 제가 1년이 52주 같으면 지역구에 주말에 한 50주 정도는 내려갑니다. 그래서 이것은 지나치게 현실을 모르시고 하는 말씀이 아니냐, 이렇게 따지면 교수들이 일주일에 한 6시간 강의한다고 생각하면 한 달이면 24시간, 4개월 한다면 96시간, '1년에 200시간밖에 일 안 한다' 이렇게 말하면 되겠습니까? 현실이 그렇지 않지 않습니까? 200시간을 위해서 여러 가지 연구도 많이 하고 또 방학 때는 다른 학회 세미나도 참석하고 그렇게 하거든요.

그래서 지나치게 국회를 이렇게, 잘못된 것에 대해서 비판하시는 것은 좋지만 작은 사실을 이렇게 침소봉대해서 말씀하시는 것은 조금 지양해 주셨으면 하는 그런 당부의 말씀을 먼저 드리겠습니다.

그러시고요. 조정관 교수께 말씀을 드리겠습니다.

'교섭단체 구성요건을 좀 완화를 해서 정당 득표율 5% 이상이고 의석수 10석 이상의 단일정당으로 조정한다' 이렇게 말씀이 있으셨는데, 구성요건을 많이 완화해 가지고 교섭단체가 여러 개가 생기게 되면 교섭단체 간에 협의가 되지 않는 그런 경우가 종종 발생할 소지가 지금보다 훨씬 큽니다. 그리고 또 소수의견이 국민이 바라는 것보다 과도하게 대표될 가능성이 있거든요. 그래서 이런 부분에 대해서는, 물론 소수당을 보호하고 소수의견을 존중해야 된다는 것도 우리가 인식하지만 원활한 국회 운영에는 오히려 차질을 초래할 가능성이 있다고 보는데 이 부분은 어떻게 해법을 가지고 계시는가요?

**○진술인 조정관** 말씀드리겠습니다. 교섭단체수의 증가는 분명히 협상 대상자 숫자를 늘리는 것은 사실입니다. 그런데 협상 대상자 수를 늘리는 것이 반드시 효율을 낮출 것이라고 보는 건 좀 곤란하지 않는가라는 생각입니다. 무슨 얘기냐 하면 현재까지 우리나라 국회의 전반적인 상황은 대통령의 정당하고 대통령에 바로 대항하고 있는 야당 간에 양당 대결의 형국입니다, 기본적으로.

**○유기준 위원** 글썄 쟁점법안이라든지 어떤 이

슈가 담겨져 있는 법안은 아마 그런 인상을 받으셨을 것으로 보이는데 실제 국회 본회의 표결을 할 때 보면 크로스보팅을 하는 예도 있고요. 또 요즘은 권고적 당론 정도만 얘기하지 강제적 당론으로 하는 그런 예가 별로 없습니다. 이 부분은 교수님께서 요새 발생하는 것들을 한번 봐주시기 바라겠습니다.

그리고 손 교수님께 질의하겠습니다.

'국무총리에 대한 대정부질문만 하자' 이런 말씀을 하셨는데요. 국무총리에 대해서만 대정부 질의를 하게 되면 사실은 의원들이 각 국정 모든 현안에 대해서 질의를 할 때 국무총리가 그에 대해서 대비가 되어 있으면 좋지만 또 그렇지 않은 경우가 있고 또 어떠한 상황에 대해서는 국무총리가 구체적인 답변을 하기가 어려운 그런 경우가 있어서 형식적이고 피상적인 질의응답이 이루어질 가능성이 많거든요. 그래서 이 부분에 대해서는 국무총리만 한다는 것은 너무나 이상적인 생각이 아닌가 저는 그렇게 생각하는데 어떻습니까?

**○진술인 손혁재** 그 경우에 국무총리에 대해서 현장에서 직접 질문하는 것이 아니고요. 제가 그 밑에도 써놨습니다만 사전에 질문서를 국무총리에게 보내서 질문에 대한 답변을 준비하는 과정에서 아마 그런 문제가 다 해결될 수 있을지 않을까 하는 생각이 듭니다.

**○유기준 위원** 오히려 국무총리에게만 하게 되면 정쟁이 더 많아지고 여야 간의 대립이 극단적으로 갈 가능성이 더 높아지는데 이 부분을 한번 교수님께서 생각을 재고하시는 게 좋을 것 같고요.

그다음에 윤 교수님께 묻겠습니다.

연간 국회 운영에 대해서 '정기회와 임시회를 구별하고 있는 헌법 제47조를 개정하기는 쉽지 않기 때문에 임시회를 정기국회 기간을 제외하고 매월 1일에 열리도록 규정하면 개원 목적이 달성이 된다, 그리고 위원회별로 일정이 충돌하지 않도록 연간 일정을 연초에 미리 확정해야 된다' 이렇게 말씀이 있으셨는데 이 부분을 이렇게 보완하면 어떨까 싶습니다.

연간 국회 운영 기본일정대로 국회를 운영을 하고요, 임시회 역시 매 짝수 월 1일에 개최하도록 강제하면 목적을 달성할 수 있을 것으로 보이는데, 그런데 이런 법제도의 완비보다는 사실 관행이 있는데요. 국회가 그동안 운영이 좀 원활하

지 않은 이유는 임시회를 매월 짝수 달 1일에 열도록 지금 국회법에 되어 있는데도 불구하고 국회 교섭단체의 협의가 있어야만 국회를 열도록 되어 있는 이런 관행 때문에 국회가 지금 열리지 않고 있었거든요. 이런 관행이 엄연히 존재하고 있는데 법을 아무리 바꾼다고 한들 잘될 것으로 보십니까?

○진술인 윤종빈 제가 드리는 말씀의 취지는 강제로 규정으로 할 수 있는 방법을 찾아보자는 말씀이고요.

그리고 아까 24페이지에 대해서 말씀을 하셨는데 아마 유 위원님도 상시개원이 필요하다고 생각을 하시는 것 같습니다. 그래서 제가 거기에 썼습니다마는 ‘실제 업무량과는 상관없이’라는 표현을 썼습니다. 다시 말씀드리자면 이제 회의……

○유기준 위원 교수님, 그 부분은 제가 묻지 않았고요. 그런데 오해의 소지가 있다는 것을 제가 말씀드린 겁니다.

○진술인 윤종빈 그래서 오해하시는 것 같아서 오해를 풀어드리려고 말씀드리는 겁니다.

○유기준 위원 잘 알겠고요.

○진술인 윤종빈 그런데 안 들으시면 어떻게 합니까?

○유기준 위원 예, 알겠습니다.

○진술인 윤종빈 질문하셔 놓고?

○유기준 위원 질문 아까 제가 했어요? 제가 그렇게 당부를 드린다고 했지.

○진술인 윤종빈 아니, 연결해서 말씀드리면 상시개원제도를 물으시기에 상시개원제도에 대한 취지를 말씀드리는 겁니다.

○유기준 위원 조 교수님, 아까 하실 말씀이……

○진술인 윤종빈 말씀 도중에 그걸 그렇게 끊어버리시면 어떻게 합니까?

○유기준 위원 제가 질의를 하지 않았지 않습니까?

조 교수님 아까 말씀을 좀 덜 하신 것 같은데 말씀하시지요.

○진술인 조정관 글썄요.

○위원장 김충조 수고하셨습니다.

○진술인 조정관 위원장님, 저한테 말씀을 하라고 하셔서……

○위원장 김충조 예, 그래요. 말씀하세요.

○진술인 조정관 한 가지만 말씀드리겠습니다.

오늘 이 자리에 나와서 굉장히 많이 느낀 것

중의 하나가 위원님들께서 생각하시는 국회 운영의 현실하고 학자들이 생각하는 국회 운영의 문제하고 간에 상당한 격차가 있다는 느낌을 받았습니다. 그 얘기가 한편으로는 학자들이 바깥에서 보니까 잘 모르고 그렇다라고 말씀을 하실 수도 있겠지만 또 한편으로는 위원님들이 실제로 바깥에서 국회를 어떻게 보고 있는지에 대해서 너무 무심하신 것이 아닌가 하는 생각을 합니다.

○유기준 위원 윤 교수님 더 말씀하시지요.

○진술인 윤종빈 얘기 다 했습니다.

○위원장 김충조 방금 조 교수님이 말씀이 일응 일리가 있습니다. 학자적 입장, 교수분들의 입장에서 이상지향적인 그런 측면이 없지 않고요. 그렇지 않습니까? 저희 위원들 입장에서는 일정 부분 정치는 현실적 측면을 배제할 수 없다라고 하는 것에 승복할 수밖에 없는 그런 현실에서의 이상과의 괴리 문제, 이 문제를 한쪽으로는 안타까워하면서 그것을 또 어쩔 수 없이 받아들일 수밖에 없는 그런 측면이 있다고 하는 것을 이해해 주시면 감사하겠습니다.

시간도 촉박한데 위원장까지 끼어들어서 대단히 죄송합니다.

다음은 민주노동당의 권영길 위원님 질의 준비 되셨습니까? 질의해 주시기 바랍니다.

○권영길 위원 우선 국회운영제도에 관해서는 저희 위원들이 사실은 격의 없이 모든 것을 털어 놓고 논의하고 하는 것이 실효적일 겁니다. 질의를, 질의라고 하는 게 좀 성격에 맞진 않을 것 같고 실제적으로 국회의 실상을 우리 학자들이나 또는 국민들에게 소상히 알리고 그것에서 의견이나 자문을 구하는 것이 절대적으로 필요하다고 생각을 하고 있습니다. 왜냐하면 이 부분에 관해서 내부적으로 가지고 과연 이게 개선이 될까 하는 의문을 갖고 있습니다. 다른 어떤 정당법이라든지 선거제도에 관해서도 마찬가지지만 특히 국회 운영에 관해서는 내부적으로 잘되지 않을 것이라는 생각을 갖고 있습니다, 워낙 문제점이 많기 때문에.

사실은 위원회 안에서만 발언을 하려고 그렇게 했는데 또 오늘 세 분 나오시고 그래서 저는 질의라기보다는 제가 생각하는 가장 큰 문제점 몇 가지만 말씀을 드리고 함께 고민을 나누었으면 하는 생각을 갖고 있습니다.

국회 기능의 가장 중요한 것이 입법 기능과 예·결산 기능 아니겠습니까? 그것을 바꾸어 말

하면 조 교수님 말씀하신 대로 행정부 견제가 되겠지요. 이 국회가 거의 제대로 못 하고 있다는 생각을 갖고 있습니다. 거의 형식적이다. 그런데 조 교수님도 오늘 지적을 하셨는데 그게 당론이 있기 때문에 비효율적이고 또 국회가 민주적으로 운영되지 못한다, 이른바 말하자면 몸싸움도 하고 하는 것으로 규정지어져 있는데 저는 절대로 그렇게 생각하지 않습니다.

가장 기본은 뭐냐 하면 우리나라 정당이 정당이라고 할 수 있는 정당이 없다는 겁니다. 정당이 제대로 갖춰져 있어야 됩니다. 어제든 정담 문제 토론할 때 제가 말씀을 드렸지만 정당은 뭘니까, 뚜렷한 강령이 있고 정강이 있고 거기에 동의하는 당원들이 있고 그 당원들이 아, 우리당의 강령은 뭐고 우리 당은 뭘 지향을 하고 나는 그래서 당원이 되어서 어떻게 하겠다는 생각이 있어야 되는데, 이른바 거대 양당이라고 하면 대단히 실례의 말씀인데 그 당원들이 제대로 강령을 인지를 하고 거기에 동의해서 당원으로 들어간 사람이 얼마나 될까 하는 데 대해서 의문을 갖고 있습니다. 정당의 민주화가 없는 것이지요. 정당의 어떤 목표가 없는 것입니다. 그러니까 당론이라 하는 것은 그때그때에 따라서 그야말로 여당은 대통령의 뜻에 따라서, 또 다른 쪽도 그 순간의, 당리당략적이라는 용어를 많이 쓰는데 거기에 따라서 이렇게 되는 것이거든요.

그래서 당론이 있는 것이 문제가 아니라 정당이 제대로 골격을 못 갖춰 있고 그다음에 민주화된 정당이 없어서가 문제다. 오히려 당론이 있어야 되는 것이다. 그런 것을 가지고 가서 국회 안에서 대변도 하고 이루려고 해야 되는 것이거든요. 그런데 그 부분이 지적되지 않은 쪽이 큰 문제라고 생각합니다.

그다음에 교섭단체 요건 말씀을 드렸는데 그렇게 되면 교섭단체가 있고 제대로 될 수 있습니다. 지금 우리의 국회는 비정상적인 교섭단체라고 할 수 있습니다. 제대로 된 교섭단체가 아닙니다. 이 교섭단체는 그야말로 여당은 대통령의 뜻 대변하는 것, 어떻게 전달하고, 교섭단체 대표는 그것을 끌어가는 것이고 국민이 바라는 바대로의 어떤 뜻을 이루는 입법 활동을 어떻게 잘할까, 견제 역할을 어떻게 잘할까 하는 것도 아니거든요.

그래서 말씀하신 대로 그렇게 되려면 교섭단체 요건을 낮추는 것이 절대적으로 필요하다. 그것

은 제가 교섭단체 소속이 아니기 때문에 그렇게 이야기를 할 수가 있습니다.

에피소드 같지만 하나 말씀드리자면 정개특위에는, 처음으로 제가 이것 봤습니다, 위원장님. 열 번째 비교섭(민주노동당) 이렇게 되어 있는데 이게 첫 번째 됐습니다. 국회 본회의장에서도 교섭단체는 한나라당 발언자가 누구누구 이렇게 돼 있고 또는 교섭단체가 있지만 비교섭단체는 국회의 석상에 당명이 안 나오고 있습니다. 지금 예·결산위원회를 하다 왔지만 거기에는 한나라당 누구, 민주당 누구의 발언 이렇게 되어 있지만 '민주노동당 권영길' 이렇게 표현 안 돼 있습니다, '비교섭단체' 이렇게. 다른 모든 상임위에서도 그렇게 표현이 돼 있거든요.

○위원장 김충조 이것부터 계획적으로 가고 있습니다.

○권영길 위원 처음으로 제가 보고 안 그래요 어제 고맙다는 말씀을 드리고 이렇게 해야 된다는 이야기를 하려고 그러는데 실정이 이렇게 돼 있는 것이거든요. 그러다 보니까 국회의장의 권한이라는 것은 사실은 없습니다. 직권 상정하는 권한이나 있을까 본회의 석상에서 회의를 제대로 할 수 있는 권한도 없어요, 사실. 다 교섭단체 합의되고 발언자 순서까지도 그렇게 되어 있는데.

그래서 저는 무엇보다 가장 중요한 게 국회 운영제도에 관해서는 정당의 민주화, 제대로 된 정당이 있어야 되는 것이고 거기 따라서 교섭단체 구성은 완화해야 된다는 생각을 갖고 있습니다.

세 분 교수님들 짧게 말씀을 해 주시면 좋겠습니다.

○진술인 조정관 정당, 변해야 된다는 것은 같은 생각입니다마는 국회의 운영도 좀 바뀌는 것이 정당이 변화하는 데도 외부적인 충격도 되고, 사실은 우리나라 정치에서는 원내 정당화를 그동안에 계속 강조해 왔습니다. 원내 정당화를 상당히 달성한 것처럼 걸모습으로는 보입니다. 원내 대표라고 하는 제도가 생긴 게 사실 10년도 안 됐다는 사실은 다 아실 겁니다.

그런데 문제는 그런 식으로 변화를 해 왔지만 그 내용이 다시 원위치가 되더라는 겁니다, 국회에 와서는. 물론 정당이 변화해야 되고 정치인들이 변해야 되고 국민이 변해야 되고, 변해야 될 것은 많습니까마는 저희가 이 공청회에서 담당하고 있는 것은 국회 운영제도에 관한 부분이라서 운영제도를 변화함으로써 거기에 참여하고 있는

사람들의 생각이나 행태도 좀 바뀔 수 있다라고 하는 부분들이 있다 그런 말씀입니다.

○**진술인 윤종빈** 저도 간단히 말씀을 드리자면 권 위원님 말씀하신 부분이 사실은 저희들이 오늘 얘기했던 부분하고 똑같은 말씀을 하신 것 같고요.

그런데 운영제도 개혁이라는 게 우리가 너무 큰 것만 얘기하는 것 같습니다. 조금 전에 보셨지만 우리 일반 국민들이 생각할 때는 회의를 진행하는 자체를 오히려 내용보다는 더 크게 볼 것 같습니다. 이 자리가 청문회 자리가 아님에도 불구하고 위원님들이 이런 식으로 답변을 끊는다는 것 자체가 아마, 일반 국민들이 아쉬워하는 모습이 그것일 겁니다, 내용보다는 오히려.

이런 부분들이, 제가 모두에 말씀드렸지만 뭔가 국민들을 대표하는 것이 아니라 자꾸 균립하는 모습을 보여 주려는 그런 부분들에서 국민들이 실망을 하는 것 같습니다. 그런 인식 변화가 선행되지 않고는 아무리 이런 제도 얘기를 해 봐야 제가 볼 때는 아무 소용이 없습니다. 죄송합니다, 이런 말씀 드려서.

○**위원장 김충조** 정개특위 위원님들 가운데서 교수분들 말씀에 약간 지나치다 이런 식으로 느끼는 것은 사실 실질적으로 위원님들이 하고 있는 역할에 대해서 그것을 좀 소상하게 우리 국민들이 아셨더라면 그렇게 혹독한 평가를 내리지는 않았을 것인데라고 하는 아쉬움을 평소에 느끼고 있습니다. 그런 연장선상에서 오늘 질의 과정에서 얘기가 있었다는 것을 이해해 주시기 바랍니다.

다음은 민주당 강기정 위원의 순서입니다마는 강기정 위원께서 회의 진행에 협조한다는 차원에서 질의를 하시지 않겠다고 통보를 해 와서 마지막으로 장윤석 위원의 질의가 되겠습니다.

한마디, 장윤석 위원께서는 우리 위원들 가운데서 가장 바쁘실 것이다 이렇게 보아짐에도 불구하고 정개특위에 장시간 동안 자리를 함께 해주셔서 감사하다는 말씀을 드리구요.

한나라당의 장윤석 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○**張倫碩 委員** 감사합니다.

지금 같은 시간에 지방행정체제개편특위도 열리고 있습니다. 저도 지방행정체제개편특위를 겸하고 있어서 잠시 아까 자리를 비웠습니다. 죄송합니다.

오늘 공청회 자리입니다. 영어로는 히어링이라고 하지요. 듣는 자리입니다. 국회법에 의하면, 국회법 제64조(공청회) 제65조(청문회) 이렇게 두 가지로 나누어서 운영을 하는데 어쨌든 두 가지가 다 ‘들을 청(聽)’ 자를 중심으로 하는 기능이어서 국회 밖에 있는 전문가 또는 사실 조사가 필요한 청문회에서는 증인 참고인의 진술도 듣는 자리입니다.

저희들이 전문가 의견을 듣고자 하는 것은 입법 과정에 전문가의 의견을 참고하고 또 반영하고자 하는 것입니다. 오늘 세 분 전문가 진술인께서 정말 좋은 말씀을 많이 해 주셔서 앞으로 국회 제도 선진화에 많은 참고가 되리라고 생각을 합니다.

손혁재 교수님이 국회 운영제도 개선의 기본 방향으로 제시한 세 가지 이게 세 분 말씀하시는 것하고 동일하다고 저는 이해를 합니다. 싸우는 국회, 이것 바로 지양해서 국민의 신뢰를 회복해라 하는 말씀이 있고 또 일 안 하는 국회로 각인된 국회, 일 많이 해서 생산성을 향상시켜서 일 하는 국회로 만들어 달라, 또 국회의 자율성을 강화해서 국회가 헌법으로부터 부여받은 본연의 대정부 견제 기능을 회복하고 또 정당과의 관계에서 여러 가지 고려할 점은 있겠습니다마는 국회의원 각자의 헌법기관으로서의 본연의 기능을 회복하는 게 좋겠다 하는 그런 세 가지의 기본 방향의 세 분 말씀에 저도 전적으로 공감을 합니다.

(김충조 위원장, 강기정 간사와 사회교대)

다만 구체적인 사안에서 더러 위원들께서 견해를 달리하는 부분이 있을 겁니다. 또 견해를 달리하지 않는다면 그것도 좀 우스꽝스러운 일이고요. 그래서 위원들께서 견해를 달리하는 부분에 관해서 말씀을 하는 것은 전문가 진술인의 의견을 만에 하나라도 비난하거나 탄핵하자는 것은 절대 아닙니다. 다른 의견을 말해서 공술인들로부터 반론이라고 그럴까요, 의견을 들어서 그것이 정반합의 과정을 거쳐서 좋은 의견을 도출한다면 좋은 길이 아니겠느냐 하는 것이기 때문에 그런 점에서 진술인 세 분의 너른 이해를 바랍니다.

또 그런 점에서 약간의 토론의 성격을 가지면서 이 특위를 운영하는 것도 바람직한 점도 있다, 이게 공청회지 토론장은 아니지만 약간의 토론의 성격을 가질 수도 있다 하는 점을 생각을

합니다.

저는 대한민국 국회 운영의 난맥상, 여러 가지가 있습니다마는 크게 보면 두 가지라고 생각합니다. 헌법상에 주어진 본연의 기능을 제대로 못 해서 무력한 국회가 되었다는 국민의 질타, 그다음에 싸우고 일 안 하는 국회, 심지어는 폭력이 난무하는 국회, 이것 안 되겠다 하는 것 아니냐 생각합니다.

그래서 싸우는 국회가 되지 않으려면 안 싸우면 되는 것이지요. 안 싸우면 되는데 왜 싸우느냐? 결국은 정파 간의 대립 문제인데, 정파 간에 대립이 없을 수 없는 것 아닙니까. 정강, 정책이 다르고 또 국가 경영의 큰 기초가 다르다면 다를 수밖에 없는데 그럼에도 불구하고 왜 싸우느냐? 여기에는 어떤 의미에서는 의식에 문제가 있다. 아무리 다르지만 몸으로 부딪히면서 싸우는 것이 옳지 않다는 확고한 게 있다면 가능한 일 아니냐? 그런데 결국 소수당은 다수당이 일방적으로 횡포를 하니 우리가 물리적으로 안 싸울 수 없는 것 아니냐, 이런 얘기를 하거든요. 그래서 그 문제를 어떻게 할 것이냐 하는 문제가 있고요.

그다음에 또 하나 국회가 난맥상을 보이는 것 중에 하나는 조금 죄송스러운 일입니다마는 유심히 살펴보면 여당 위원이 상임위원장을 맡아 가지고 있는 상임위원회에서 생기는 파행, 난맥상 또는 폭력 현상보다는 야당이 상임위원장을 맡아 가지고 있는 상임위원회의 운영에서 더 많은 것을 볼 수가 있는 것 아닌가, 여기 야당 위원님 계시지만. 그런 관점에서 왜 그런 현상이 생겼느냐…… 이걸 거슬러 올라가면, 여소야대 국회가 출생을 해서 부득이 상임위원장을 나누어 먹기 분배하는, 여야 간에 분배하는 관행이 생긴 이후에 생긴 일 아니냐 이런 생각을 합니다. 그래서 이 문제를 어떻게, 해결할 방법은 없는지……

(강기정 간사, 김충조 위원장과 사회교대)

아까 법사위원회의 체계·자구 심사 문제를 많은 분들이 얘기를 해 주셨지만 그것은 근본적으로 법사위가 체계심사권을 가지고 있어서의 문제라기보다는 그 체계심사권을 가진 법사위를 위원장…… 뭐 꼭 나무라는 건 아닙니다. 한나라당이 야당일 때도 그런 현상이 있었던 게 사실이거든요.

그래서 체계심사권의 존재 여부가 법사위 난맥

상의 원인이 아니라 상임위원장 배분에서 생기는 현상적인 문제가 아니냐 이런 생각에서, 이걸 한번 여쭙어 보고 싶습니다, 세 분 전문가께.

상임위원장은 국회 본회의에서 선출하거든요. 그래서 교섭단체 간에 타협을 해서 후보를 내 가지고 투표를 해서 나오는 것입니다. 그런데 그러지 말고 이것을 법제화를 해 가지고, 미국의 경우에 한 사람만 많아도 다수당이, 상원이든 야당이든 위원장을 차지를 해서…… 그것이 단점도 있겠지만 국정 전체로 보면 그것이 옳다는 생각을 저는 가지고 있습니다.

그래서 이 부분을 법제화해서 시행을 할 방법은 없는지, 혹시 생각을 해 보셨는지, 또 안 해 보셨더라도 이 자리에서 한번 의견을 말씀해…… 세 분 다 말씀을 해 주시면 고맙겠습니다.

○진술인 조정관 지난 6월 30일 날 발행된 ‘의정연구’라는 잡지가 있습니다, 국회 의회발전연구회에서 나오는. 거기에 제가 쓴 논문이 있는데, 그 논문에 장 위원님 말씀하신 제13대 국회에서 오늘날의 의정의 기본 틀이 만들어졌고 그 오늘날의 의정의 기본 틀 중에 상임위원장을 분배한 게 상당히 큰 문제가 된다는 내용이 나와 있습니다.

저는 여·야당을 떠나서, 정파적인 득실을 떠나서 국회 운영에 있어서 의사결정의 기본원리에 대한 합의가 현재 굉장히 애매모호한 상태로 있다고 생각을 합니다. 그러니까 여당이 된 쪽은 항상 다수결을 주장을 하고 야당에 있는 쪽은 항상 소수자 보호와 합의제를 주장을 합니다.

그런데 사실은 의회라고 하는 것의 구성원리는, 근본적으로 의사결정 자체는 다수결입니다. 따라서 저는 그것을 법제화한다는 것은 좀 문제가 있다고 보는데, 왜냐하면 법제화할 경우에는 정당 소속이라고 하는 것 자체가 또는 어떤 교섭단체 소속이라는 것 자체가 자동적으로 의원의 의견을 구속해 버리는 이런 문제가 있기 때문에 법제화하기보다는 위원장이나 의장은 다수결에 의해서 선출을 해야 된다고 봅니다, 기본적으로. 상임위는 상임위원회에서 선출해야 된다고 보는 거지요.

다만 이와 같은 것이 자칫 잘못해서, 다른 모든 제도들과 함께 이것이 개혁이 되면 좋은데 그것만 개혁이 되면 이제 소수와 쪽에서 가만히 있지 않겠지요. 말하자면 기존에 합의제로 나눠 먹던 것을 나눠 먹지 않게 되니까……

그렇지만 전체적으로 위원장이라든가 의장에 대해서는 다수결원칙에 의해서 원 구성을 자동적으로 할 수 있도록 제도를 만들어야 된다는 데는 동의합니다.

○**진술인 손혁재** 상임위원장을 의석 비율로 배분하는 것은 13대 국회 때 생긴 그런 관행인데요. 사실은 그전까지, 그러니까 유신체제 또는 5공을 거치는 이런 과정에서는 국회의 위상이 상당히 약화가 되고 국회 권한관계가 상당히 약화가 되었었습니다. 그러다가 6월 항쟁 이후에 민주화가 이루어지고 하면서 대통령직선제도 다시 또 도입이 되었고요, 그다음에 국회도 과거의 유신체제나 5공화국에서 폐지되었던 여러 가지 권한들을 다시 회복을 했는데 그 과정에서 여소야대가 만들어짐으로써 이런 관행이 생겨났다고 생각을 합니다.

그래서 저는 원칙적으로 보자면 책임정치라는 측면에서 다수당이 상임위원장을 전체를 책임지고 끌어가야 되는 그런 원론적인, 교과서적인 그런 것도 맞는 거지만 그러나 한국의 의정사라는 관점에서 보게 되면 이 의석 비율에 따라 가지고 상임위원장을 배분하는 것은 사실은 한국 민주주의 회복, 국회의 권한 기능의 회복이라고 하는 그런 과정에서 만들어진 하나의 관행이기 때문에 이러한 관행은 당분간은 지켜져야 되지 않을까 싶은 그런 생각이 듭니다.

그래서 이론적으로 말하자면, 원칙으로 말하자면 우리 장 위원님 말씀이 맞습니다만 그러나 우리가 민주화운동이라고 하는 또는 의정의 발전이라고 하는 이런 과거의 걸 돌이켜보게 되면 지금 현재의 의석 비율로 상임위원장을 배분하는 것은 그대로 당분간은 가져가는 것이 좋겠다라고 저는 생각을 하고 있습니다.

○**진술인 윤종빈** 항상 총선이 끝나고 나면 초선 의원들도 많이 입성하게 되고 국민들은 새로운 국회에 대한 기대가 굉장히 큼니다. 그리고 지켜보지요.

그런데 항상 원 구성이 시작되면서 여야 간의 갈등이 불거지게 되는 것 같습니다. 그래서 그걸한 국회에서 두 번이나 그런 모습을 보여주면서, 특히 시작할 때 원 구성을 둘러싼 과도한 경쟁이, 국민들의 어떤 기대감이 한순간에 무너지는 그런 경우가 많은 것 같습니다. 그래서 그거를 좀 법제화하자는 얘기가 일부 나오고 있습니다, 저도 그런 목소리를 몇 번 냈었고요.

지금 장 위원님께서 아마 다수당 소속이라서 그런 의견을 내신지는 제가 모르겠습니다마는 19대 국회는 아무도 알 수가 없으니까요.

그래서 제 개인적인 견해는 사실 지금 말씀하신 거하고 똑같은 얘기를 했습니다. 미국 경우를 모델로 삼아서 다수당이 차라리 다 가져가자, 그러면 다수당이 되면 되지 않겠느냐, 어차피 총선을 통해서 국민들한테 심판을 받아야 되니까요. 그래서 그런 의견에, 극단적인 조치지만 한번 실험해 보는 것도 가치가 있지 않느냐라는 생각을 하고 있습니다.

이상입니다.

○**위원장 김충조** 수고했습니다.

우리 장윤석 위원 질의를 마지막으로 생각했습니다마는, 오전에 회의 벽두에 회의에 참석하셨다가 타 상임위 일정 때문에 나가셨다가 지금 다시 우리 위원회 활동에 복귀하신 민주당의 서갑원 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○**서갑원 위원** 전남 순천의 서갑원입니다.

오늘 바쁜 시간 내주셔서 고맙습니다. 또 함께 다 듣고, 좋은 의견들 듣고 제가 정개특위에 반영을 했어야 되는데 다른, 문방위에서 법안심사소위를 맡고 있습니다. 중요한 법안들을, 또 소위에서 논의를 하는 거기 때문에 불가피하게 다녀왔습니다. 그러나 다 정리를 해 냈고 또 자료를 통해서 다 검토를 해서 위원님들의 고견이 조금도 소홀하지 않도록, 어쨌든 소홀하지 않고 잘 제대로 반영될 수 있도록 최선을 다하겠다는 말씀도 아울러서 드리겠습니다.

그렇습니다. 우리 윤 교수님께서도 말씀을 하셨고 조 교수님, 손 교수님 다 말씀을 해주셨습니다마는 국회는 단순하게 어떤 세계적으로 무슨 룰을 갖고 있는 게 아니고 각 국가마다의 독특한 역사와 또 문화를 반영하고 또 정치 상황들을 반영해서 국회법에 따라서 어떻게 국회를 운영할까를 규정하고 있거든요.

우리 아시아에서 잘 아시다시피 우리 헌법은 단순하게, 우리가 대통령중심제이기는 합니까마는 아시다시피 의원내각제적 요소를 정말 많이 가지고 있는 헌법입니다. 그래서 대통령 중심 국가인 미국의 예를 가지고 얘기할 수 없고 또 의원내각제인 나라들의 예를 가지고 단순하게 설명할 수 없는 게 우리나라의 실정이거든요.

그런 측면에서 본다면 아까 말씀해 주셨던 상임위 위원장의 배분 문제, 의원내각제에서는

연정을 통해서 다 각 당이 서로 배분을 하거든요. 그러나 대통령중심제인 미국에서는 그러지를 않지요. 또 미국은 우리들과 달리 상하 양원을 두고 있습니다. 명백하게 모든 권한이 다 거의 같습니다, 아마 한두 개 빼놓고는. 그런 것들을 무시하고 일률적으로 이렇게 하는 것은 좀 문제가 있다, 이런 생각이 듭니다. 개괄적으로 말씀을 드리고요.

국회 운영과 관련해서 몇 가지 좀 여쭙겠습니다.

사실 국회의장 권한과 관련된 겁니다. 직권상정제도를 뒀지요, 의안에 대해서.

국회의장이, 직권상정제도를 둔 것은 국회가 파행해서 의사가 제대로 진행되지 않았을 때 실제로 의장에게 권한을 주어서 조정하도록, 파행을 좀 막도록 긍정적인 측면에서 직권상정제도를 도입해서 지금 운영하고 있는데, 현재에 와서는 언제부터인가, 특히 18대 와서 더 그런 게 커졌습니다마는 의장의 의안에 대한 직권상정 권한이 국회 파행을 줄이는 게 아니고 국회 파행의 원인을 사실 제공하고 있습니다. 그것은 우리가, 우리 국민들 모두가 다 그렇게 인식하고 계실 거라고 생각을 합니다.

그러면 세계 어느 나라에도 사실 의장의 의안 직권상정 제도는 없거든요. 이런 부분들을 그러면 우리가 차제에 합리적으로, 정상적으로 돌려놓아야 되지 않겠는지 이런 생각이 들어서 이에 대한 말씀들을 좀, 의견들을 좀 부탁을 드리겠고요.

그다음에 법사위 자구·체계 또 자구 심사제도를 폐지하자, 저도 본 위원도 일견 그런 부분이 없지 않아 있다고 생각을 합니다. 그러다 보니까 오히려 법사위가 상임위 기능은 좀더 약해지지 않는지, 이런 우려도 있거든요.

그래서 한편으로 그러면 법사위는 일반 상임위 처럼 법무부나 검찰청, 대법원, 헌법재판소, 선관위 등에 대해서 상임위 활동을 하게 하고 별도로 자구 심사, 현재 각 상임위에서 통과되어 온 이 법안들의 자구 심사나 체계 정리 이런 것들을 할 수 있는 별도의 위원회를 여야 동수로 두어서 그 기능을 대신하게 하면 실제로 정쟁을 좀 줄일 수 있고 실질적으로 법안에 대해서 좀더 심도 깊은 논의를 할 수 있겠다, 이런 생각도 한편으로 듭니다.

단지 이 위원회에서는 이를테면 직권상정을 없애야 되고, 또 법안자동상정—직권상정이지요—

없애야 되고, 여야가 동수로 함으로써 철저하게 합의제의 정신을 유지할 수 있도록 하는 방안이 어떻겠느냐 이런 생각이 드는데, 우리 위원님들의 의견들은 어떠신지 한번 좀 묻고 싶고요.

지금 현재 또 여러 가지 안들이 있습니다마는 의견들 주신 것 가지고 저희들이 잘 의논하겠습니다. 하나, 지나치게 지금 현재 우리 국회가 여야의, 물론 다수당이 있고 소수당이 있습니다마는 사실 국민들의 표의 등가성에 비추어 보면, 한 표의 가치에 비추어 보면, 의석수는 절대다수당에게 줬습니다마는 표의 가치로 보면 꼭 그렇지만은 않거든요.

그런데 실제로 가장 중요한 소수의견의 수렴이라는, 또 합의정신이라는 가장 중요한 원리가 지금 몰각되고 지나치게 편의적으로 또 지나치게 독선적으로 운영되고 있거든요. 이와 관련해서 사실 제도적으로 그런 장치가 좀 필요하지 않겠나 싶은데, 우리 위원님들 의견 주셨습니다마는 혹시라도 좀더 보완해서 하실 수 있을 건 없는지, 의견 있으면 주시고 없으면 의견 말씀해 주신 대로 해 보겠습니다.

이상입니다.

○진술인 조정관 세 사람 모두 답변하는 거 맞지요?

○서갑원 위원 예, 세 분 다.

○진술인 조정관 첫째, 의장의 직권상정제도가 갈등의 원인일 수 있다는 데 전적으로 동의합니다. 동의하는데, 문제는 직권상정제도를 없앴을 때 그러면 국회가 중요한 법안들에 대해서 잘 해결해 나갈 수 있을 것인가에 대한 확신이 없는 부분도 사실 있습니다.

무슨 얘기냐면 시기적으로 굉장히 시급한 법안들이 얼마든지 있을 수 있는 데에 비해서 한국 국회의 현재 정쟁의 가능성은 대단히 높기 때문에 직권상정제도는, 예를 들어 의장 자문, 국회운영제도개선위원회에서 논의를 하다가 직권상정제도는 현재 상태에서는 그냥 둘 수밖에 없지 않겠는가라고 하는 결론을 내렸습니다마는, 개인적으로는 직권상정제도를 없애는 쪽이 현실적으로 의원들이 결국 책임감을 갖고 마지막 결론을 만들어 나가는 데 도움이 되지 않겠느냐는 거 하나하고.

두 번째는, 만약에 그럼에도 불구하고 결론에 도달하지 못한다고 한다면 그런 법은 안 만드는 게 낫지요.

미국 국회를 우리가 잘 볼 필요가 있는데 생산성이 높은 국회는 아닙니다, 법안 상정과 법안 통과되는 과정으로 보면. 그래서 그런 측면에서 볼 때는 직권상정을 없애는 쪽이 저는 낫다고 보는데, 다만 그 경우에는 동시에 상임위원회 수준에서의 의정이라든가 각 위원회에서의 운영에 있어서의 양, 말하자면 여러 정당들 간의 갈등의 정도를 좀더 낮출 수 있는 다른 제도들이 함께 되는 경우에 직권상정제도를 없앨 수 있지 않겠는가, 이게 제 견해입니다.

두 번째는, 체계·자구를 별도로 담당하는 위원회 부분에 대해서는 좀 비현실적이지 않은가 싶습니다.

왜냐하면 결국에는 여야 동수로 된다고 한다면 그 안에서도 정치적인 싸움이 벌어지지 않는다는 보장이 전혀 없기 때문에, 그렇다면 그건 나중에 효과적으로 소수파가 다수파를 무력화할 수 있는 기제가 될 수밖에 없기 때문에 다수당이 받아들일 수도 없고 현실적으로 좀 어렵지 않겠는가 생각이 돼서, 저는 현재 상임위 자체가 갖고 있는 기능을 최대한 활성화할 수 있는 쪽으로 모든 제도들을 만들어 나가고, 특히 상설소위원회 같은 거 그런 제도들을 충분히 만들어 나가고 심도 있는 의안에 대한 토론과 이런 것들이 되면서 의원들이 좀더 책임감 있게 법안을 상임위 수준에서 만드는 쪽으로 제도를 끌고 가는 수밖에 없지 않겠는가라는 게 제 생각입니다. 그래서 법사위는 없었으면 좋겠다는 것이고.

또 한 가지는, 법사위를 없었으면 좋겠다는 이야기 중에 반드시 부가되어야 되는 부분이, 복수 상임위라든가 상임위 4년제라든가 이런 것들이 함께 가야지 법사위를 없애는 거지, 현재 상태에서 굉장히 무책임한 상임위로 운영되고 있는 과정에서 법사위를 그냥 없애는 것은 그건 또 안 된다는 게 제 생각입니다.

○진술인 손혁재 직권상정제도에 대해 가지고요, 저는 원칙적으로 없애야 된다는 이런 생각을 합니다. 그러나 조정관 교수님이 말씀하신 여러 가지 조건들도 있고 그렇고요.

그래서 저는 만약에 직권상정제도를 당장 없애기 힘들다면 직권상정을 하기 위한 요건을 강화시켜야 되는 것이 아닌가…… 예를 들면 법안을 제출을 하는데, 제출해서 상임위원회에서 보기도 전에 직권상정하는 이런 식으로 하는 건 문제가 있다……

그래서 저는 직권상정하기 위해서는 상임위원회에서 충분히 협의할 시간이 있었음에도 불구하고 그것이 여러 가지 이유로 되지 않았을 때라든가, 이런 식으로 해 가지고 요건을 갖다가 강화시켜 놓고 요건을 충족시키지 않으면 직권상정 못 하도록 하는 것이 필요하지 않을까 하는 그런 생각이 듭니다. 물론 장기적으로는 직권상정제도는 없어져야 된다고 생각을 합니다.

그리고 법사위원회의 체계·자구 심사권 이것이 문제가 되는 것은 법사위원회가 체계·자구를 심사하는 것이 문제인 것이 아니라 그 체계와 자구의 심사권을 빌미로 해 가지고 사실 법안을 갖다 여러 가지 다른 정치적인 판단에 의해서 자꾸 연기시키거나 하는 이런 것들이 문제가 아닌가 싶습니다.

그래서 저는 그런 것들을 하기 위해서는 법제실을 활용하면 되는데, 그 경우에 법제실이 판단하는 것이 아니라 법제실의 의견을 받아서 상임위원회가 최종적으로 반영하는 것이 아닌가 그런 생각이 들고요.

그다음에 가신 박선숙 위원께서는 관련 상임위가 주무 소관 상임위원회에 의견을 제시했을 때 그런 것들이 무시되는 경우 이런 것들 때문에 법사위에서 다시 한번 검토하는 게 필요하다라는 얘기를 하셨는데, 저는 그런 경우는 만약에 관련 상임위원회 의견을 소관 상임위가 무시한 채 했다면 그것은 법제사법위원회에서 반영할 것이 아니라 관련 상임위원회가 전원위원회를 요구해서 그래서 전원위원회에서 그 문제를 중점적으로 다루는 것이 필요하지 않을까 하는 그런 생각입니다.

그래서 저는 법사위가 갖고 있는 체계와 자구의 심사권 이것은 법제실에다가 넘기는 것이 필요하다라는 그런 생각이 듭니다.

○진술인 윤종빈 앞선 두 분의 의견이 거의 제 의견하고 동일한 것 같고요.

그리고 국회 파행의 원인이 일부는 직권상정제도에 있지만 그것보다 더 근본적인 것은 아마 여야의 협상력 부족이 아닌가라는 생각을 하고요. 그 책임을, 굳이 경중을 따지자면 다수당의 책임이 더 크지 않은가라는 생각을 하고요.

그리고 이제 표의 등가성 문제를 얘기하시면서 소수의 목소리라는 말씀을 하셨는데 이 부분은 사실 선거제도 부분 그리고 정치자금에서의 국고보조금 문제, 오늘 논의된 교섭단체의 문제 이런 부분들이 종합적으로 논의가 되어야 되지 않나라

는 생각을 합니다.

이상입니다.

○위원장 김충조 오늘 공청회에 우리 위원님들의 첫 번째 질의가 전부 끝났습니다.

회의 기본원칙대로 하면 추가질의 내지는 보충 질의가 있어야 될 시간입니다마는 우리 위원님들 질의 과정을 통해서 아마 하실 질의 내용이 다 포함된 것으로 생각을 해서 추가질의, 보충질의를 신청하는 위원님들이 계시지 않은 것으로 위원장 입장에서 그렇게 간주를 하겠습니다.

이상으로서 질의답변 순서를 모두 마치겠습니다.

오늘까지로 해서 지난 23, 24, 25 이 3일 동안에 국회 정치개혁특별위원회에서는 공직선거 관련, 정당 및 정치자금 관련 그리고 오늘 국회 운영제도 관련 개혁을 위한 전문가분들의 입장 그리고 또 국민들의 여론 이러한 것들을 수렴하기 위해서 3일에 걸친 공청회를 가졌습니다.

오늘 나와 주신 세 분 공술인분들 깊이 감사를 드리고 세 분께서 오늘 진지한 자세로 개진해 주신 의견은 앞으로 관련 법안을 저희들이 개정해 나감에 있어서 깊이 있게 도움과 참고가 되리라 그렇게 기대하고 확신해 마지않습니다.

오늘 세 분께 다시 한번 감사의 말씀을 드리고 우리 정개특위 위원님들께서도 중첩된 국회 일정임에도 불구하고 나름대로 진지한 자세로 질의에 임해 주신 것에 대해서 감사를 드립니다.

그러면 오늘 일정을 포함해서 지난 3일 동안의 국회 정개특위의 일정 모두를 마치는 것으로 하겠습니다.

산회를 선포합니다.

(12시27분 산회)

○출석 위원(14인)

강기정	구상찬	권영길	김기현
김충조	박선숙	서갑원	양승조
유기준	이범래	이용경	장윤석
정진섭	최구식		

○출석 전문위원

수석전문위원            천    병    호

○출석 진술인

조정관(전남대학교 교수)  
손혁재(경기대학교 교수)  
윤종빈(명지대학교 교수)