

第253回國會
(臨時會)

國會改革特別委員會會議錄

第 8 號

國 會 事 務 處

日 時 2005年4月28日(木)

場 所 第3會議室(145號)

議事日程

1. 국회관계법 개정에 관한 공청회

審査된案件

1. 국회관계법 개정에 관한 공청회 1

(15시05분 개의)

○위원장 이윤성 의석을 정돈해 주시기 바랍니다.

성원이 되었으므로 제8차 국회개혁특별위원회를 개의하겠습니다.

1. 국회관계법 개정에 관한 공청회

○위원장 이윤성 의사일정 제1항 국회관계법 개정에 관한 공청회를 상정하겠습니다.

먼저 오늘 바쁘신 가운데에서도 공청회에 참석해 주신 위원 여러분들과 진술인 여러분 그리고 관계자 여러분들께 감사의 말씀부터 드리겠습니다.

특히 지금 회기 중입니다. 그리고 각 분야별로 상임위원회가 계속되고 있습니다. 더더욱 4·30 재·보궐선거 때문에 선배·동료 의원들이 현장에서 지원유세를 계속 하고 있습니다. 오늘 여기에서 보니까 각 유세현장에서 맞닥뜨렸던 선배·동료 의원 여러분들의 얼굴이 보입니다. 아무쪼록 좋은 성과가 있으시기를 바랍니다.

가서 느끼셨겠지만 국회의원의 경우에 여섯 자리가 이번에 생겼는데 굉장히 치열합니다. 국회에는 서로 들어오려고 하는데 17대 국회에 거는 국민들의 기대는 자꾸 멀어지고 있지 않나 해서 굉장히 안타깝고 걱정입니다.

그래서 오늘 공청회를 합니다마는 어깨가 무겁게 시작한다는 말씀부터 드리겠습니다.

그리고 오늘 보시는 것처럼 국회방송이 시작부

터 특위상황을 생중계하고 있고 KBS에서 연락이 왔습니다. KBS스페셜에서 오늘 공청회 실황을 녹화하셨다가 5월 20일 저녁 8시 KBS 1TV를 통해서 17대 국회 1년을 돌아보고 향후 국회운영의 방향을 모색하는 프로그램을 하는데 내용으로 사용하겠다고 요청해 와서 쾌히 승낙을 했습니다. 실황녹화중계도 되고 있다는 말씀을 드리겠습니다.

오늘 공청회는 국회법 제64조제1항의 규정에 의해서 지난 제7차 국회개혁특별위원회에서 국회관계법 개정 문제에 대해서 공청회를 하기로 의결함에 따라서 입법절차와 국회운영에 관해서 학식과 경험이 풍부하신 관계 전문가들로부터 의견을 수렴해서 보다 심도 있는 법안심사를 하고자 마련이 되었습니다.

오늘 공청회에서는 법사위 체계·자구 심사제도의 개선 그리고 국회의원에 대한 윤리심사 강화 문제, 의원특권 제한 문제, 국무위원 전원에 대한 인사청문회 확대 실시 문제 그리고 연중 상시 국정감사체제 구축 문제, 교섭단체 중심의 국회운영에 대한 개선방안, 국회 차원의 국민고충처리조직 신설 문제 그리고 입법활동 지원조직 개편 문제 등 입법절차 그리고 국회운영에 관한 중요한 내용들이 논의될 것입니다.

아무쪼록 오늘 공청회가 국회개혁을 위한 국회관계법 심사에 큰 도움이 되기를 기대해 봅니다.

그러면 공청회의 진행에 대해서 잠깐 말씀드리겠습니다.

먼저 네 분의 진술인께서 한 분씩 차례로 진술한 다음에 위원님들께서 진술인에게 일문일답 형식으로 질의답변하는 순서로 진행하겠습니다.

위원님들께서는 능률적인 공청회 진행을 위해서 진술인의 발표 중에는 질의를 자제해 주시기 부탁드립니다. 또한 진술인 상호간에는 질의응답을 하지 않는 것이 관례로 되어 있습니다.

그리고 진술인들께서는 앉은 자리에서 발표하시되 15분 정도의 범위 내에서 해 주시면 감사하겠습니다.

또한 방청인 여러분께 한 가지 당부드릴 것은 공청회는 위원회의 회의로 진행하기 때문에 회의장의 질서가 유지될 수 있도록 유념을 해 주시고 필요 시에는 위원장이 국회법 제152조, 153조, 154조의 규정에 따라 질서 유지를 위해서 조치를 하게 된다는 점도 먼저 양해해 주시기 바랍니다.

그러면 오늘 발언할 진술인들을 가나다순으로 소개를 해 드리겠습니다. 앉은 자리에서 그냥 목례로 인사해 주시기 바랍니다.

먼저 김민전 경희대 교양학부 교수를 소개합니다.

다음은 박종흡 공주대 행정학과 교수를 소개합니다.

다음은 정선애 함께하는 시민행동 정책실장님을 소개합니다.

그리고 정종섭 서울대 법학과 교수를 소개합니다.

(진술인 인사)

고맙습니다.

이상으로 진술인 소개를 마치고 진술을 듣도록 하겠습니다.

먼저 김민전 진술인께서 진술해 주시기 부탁드립니다.

○진술인 김민전 먼저 이렇게 진술의 기회를 주신 것에 대해서 감사의 말씀을 드리도록 하겠습니다.

현재 국회특위에 여러 가지 국회법 관련된 개정안들이 많이 발의되어 있는 것을 보고 17대 국회의원님들께서 국회개혁의 의지가 굉장히 높으신 게 아닌가라고 생각을 하면서 매우 기쁘게 이 자리에 오게 되었다는 말씀을 먼저 드리도록 하겠습니다. 그러나 17대 국회에 나와 있는 개정안에 대한 각각에 대해서 제 말씀을 드리기에 앞서서 17대 국회가 안고 있는 근본적인 문제는 무엇이고 그에 대한 개선방안은 무엇인지에 대해서

먼저 말씀을 드리도록 하겠습니다.

제가 이렇게 근본적인 문제에 대한 문제 제기와 함께 거기에 대한 개선방안이 중요하다고 말씀드리는 이유는 사실은 1988년에 국회법이 전면 개정된 이후에 열세 차례에 걸쳐서 국회법이 개정되어 왔습니다. 그래서 전 세계의 소위 종다라는 제도들은 거의 다 가져오다시피 했는데 국민들이 느끼는 국회에 대한 체감지수는 좋아지는 것이 아니라 오히려 나빠지고 있는 것이 아니라라는 생각을 할 수 있을 것 같습니다. 그렇기 때문에 세세한 개혁의 방향, 법안의 방안, 이런 것보다는 보다 근본적인 문제가 무엇인가에 대해서 좀 말씀을 드리도록 하겠습니다.

사실 17대 국회는 제가 그동안 학자의 입장에서 국회를 관찰한 입장에서 본다고 하면 국회의원 개개인의 입장에서 보면 그 어느 때의 국회보다도 의원들의 개혁의 열정이나 뭔가 일을 잘해봤으면 좋겠다라고 하는 진정성이 굉장히 높은 국회이다라고 생각을 하고 있습니다. 그뿐만 아니라 그동안에 우리 국회를 지배해 왔던 권위주의적인 문화가 상당히 무너지고 소위 민주국회로 나아갈 수 있는 싹이 보이는 국회다 이렇게 생각을 하고 있습니다.

그럼에도 불구하고 우리 17대 국회가 지난 한 해 동안 보여온 성과라고 한다면 그것은 굉장히 개개인의 노력과 개개인의 의지와는 상관없이 굉장히 미약하다, 국민들 입장에서 봐서는 굉장히 모자란다고 이렇게 얘기를 할 수 있을 것 같은데요. 과연 그 이유는 무엇이나 여기에서부터 오늘 말씀을 시작하도록 하겠습니다.

제가 보기에 가장 중요한 문제점이라고 한다면 그것은 바로 17대 국회는 원내 교섭단체 대표 중심의 국회 운영이 한계에 이른 것에서 17대 국회가 의사결정에 있어서 굉장히 문제점을 노정하고 있다 이렇게 생각을 하고 있습니다.

사실 현재 우리 국회법의 의사결정 시스템을 보게 되면 기본적으로 절차에 관한 문제는 원내 교섭단체 대표의 협의에 의해서 운영하도록 되어 있고 그 이외에 법안의 수정이나 법안의 통과 여부는 국회의원들의 다수결로 운영하도록 되어 있습니다. 그래서 절차는 협의에 의하고 내용은 다수결로 정하는 것으로 되어 있습니다.

그러나 이러한 국회법과는 상관없이 실제적으로 그동안 우리 국회는 어떻게 운영되어 왔느냐라고 하면 바로 원내 교섭단체 대표의 협의에 의

해서 운영이 되어 왔다 이렇게 보실 수 있습니다.

그런데 이 협의에 의한 운영이 가지고 있는 문제점은, 그동안에 많은 지적이 있었습시다만, 이 원내 교섭단체를 구성하지 못하는 정당은 협의의 대상에 들어가지 않는다는 측면에서, 그뿐만 아니라 정당 지도부의 의견이 주로 협의에 들어가게 되고 정당의 평의원의 의견들은 별로 반영이 되지 않는다는 차원에서 매우 비민주적이다 이러한 식의 비난은 굉장히 많이 있었던 것이 사실입니다. 그럼에도 불구하고 원내 교섭단체 대표의 협의에 의한 운영이 사실은 효율적인 측면도 있었던 것은 분명하다 이렇게 얘기를 드릴 수 있습니다.

그러나 16대까지 이 원내 교섭단체 대표의 협의에 의한 운영이 비민주적이지만 효율적인 측면이 있었다면 17대에 와서는 비민주적일 뿐만 아니라 굉장히 비효율적이다 이렇게까지 얘기를 드릴 수가 있습니다. 그 이유는 뭐냐 하면 바로 정당구조가 16대와 달리 17대에 와서는 상당히 민주화되었습니다. 이에 따라서 의사결정의 성격이 굉장히 많이 바뀌었다 이렇게 보실 수 있어요.

예를 들어서 원내 교섭단체의 협의에 의한 운영이 16대까지, 정당이 민주화되기 이전까지는 이것이 원 레벨 게임(one level game)이었다고 하면 이제 이것은 두 레벨 게임(two level game)으로 그 게임의 성격이 바뀌었다 이렇게 보실 수 있습니다. 좀더 쉽게 말씀을 드리면 16대까지는 정당이 민주화되어 있지 않기 때문에 정당 지도부의 생각이 곧 당론이었습니다. 그렇기 때문에 굳이 당론을 만드는 과정이라는 것이 있지 않았고 그냥 교섭단체 대표회담, 다시 말해서 총무회담에 가서 얘기하는 것이 곧 당론이었고 거기에서 결정되는 것이 당에 와서 실현되는 데 아무런 문제가 없었다 이렇게 보실 수 있습니다. 그러나 이제 정당민주화에 의해서 각 정당이 있어서 당론을 만드는 과정 자체가 매우 어려워졌다 이렇게 보실 수 있을 뿐만 아니라 이것을 바탕으로 해서 또 총무회담, 교섭단체 대표회담에 가서 회의를 하는 과정에 있어서도 교착의 가능성이 과거보다 오히려 더 커졌다 이렇게 보실 수 있어요.

당론이 과거와는 달리 공개적으로 천명되어 있는 상태기 때문에 이제는 오히려 타협의 여지가 더 없어졌다 이렇게 보실 수 있을 뿐만 아니라

또 거기서 가까스로 타협을 했다고 할지라도 이것을 당에 가지고 와서 실현시킬 수 있는 지도력을 이제는 당 지도부가 가지고 있지 않다 이렇게 보실 수 있습니다. 그렇기 때문에 게임의 성격이 과거에는 원 레벨 게임이었다라고 하면 이제는 두 레벨 게임이고, 두 개의 정당을 가정한다면 과거에는 총무회담이라고 하는 한 곳에서 교착 가능성이 있었다고 하면 지금은 정당의 당론을 만드는 과정, 그다음에 대표회담 과정, 그리고 그것을 실현하는 과정 이렇게 해서 5개의 곳에서 교착 가능성이 있어졌다 이렇게 보실 수 있습니다.

그렇기 때문에 정당이 민주화되면 될수록 교섭단체의 대표회담에 의해서 국회를 운영하는 형식은 오히려 더 비효율적으로 오게 되는 역설이 발생하게 되었다 이렇게 보실 수 있을 것 같습니다.

두 번째로 우리 국회가 안고 있는 굉장히 중요한 문제는 현재 상임위원회 체제가 굉장히 잘못 운영되고 있다고 하는 사실입니다.

사실 우리가 의회론적으로 본다고 하면, 의회를 운영하는 가장 중요한 두 가지의 유닛을, 단위를 얘기한다고 하면 하나는 정당이고 다른 하나는 위원회다 이렇게 보실 수 있습니다.

그리고 정당과 위원회는 서로 대체재의 관계에 있기 때문에 위원회가 강화되면 정당이 좀 약화되고, 위원회가 약하면 정당이 강화되는, 그러한 국회 운영에 있어서 대체재의 관계에 있다고 보실 수 있습니다.

그래서 의회에 있어서 위원회를 만드는 이유는 본회의가 가지고 있는 비전문성을 보완하기 위해서 위원회를 만들기도 하지만, 다른 한편에 있어서는 의회를 운영하는 데 정당이 유닛이 됨으로써 정당 간의 갈등이 너무 심화되는 것을 막기 위해서, 이 위원회를 통해서 정당 간의 갈등을 약화시키는 게 또 하나의 목적이다 이렇게 보실 수 있습니다.

그러나 그동안에 우리 국회는 위원회를 어떠한 형태로 운영해 왔느냐라고 하면, 일반론적인 국회론과는 달리 사실은 위원회를 정당의 에이전트로 이용해 왔습니다. 그렇기 때문에 위원회가 오히려 정당 간의 갈등을 수행하는 하나의 첨병 역할을 해 왔다고 보실 수 있을 것 같습니다.

위원회가 위원회로서 자체의 전문성을 가지고 자체의 공동의식을 가지는 것이 아니라 간사 중

심으로 운영이 되고, 이 간사는 위원회에서 정치적인 문제가 제기될 때마다 결국 원내 교섭단체의 대표나 혹은 정당 지도부의 의견을 물어서 위원회를 운영하는 식으로 감에 따라서 위원회가 오히려 각 정당이 전체 의원을 동원하는 것을 더 쉽게 하기 위한 에이전트로 이용되어 왔다라고 하는 것이 우리 국회가 가지고 있는 또 하나의 문제점이라고 보실 수 있을 것 같습니다.

세 번째 문제점을 든다고 하면 바로 원내 정당의 문제를 얘기드릴 수 있을 것 같습니다.

우리 국회가 보다 국회 중심으로 운영되겠다라고 하는 의지에서…… 과거에 우리 국회를 누르면 누르는 대로 의원들이 반응한다라고 해서 소위 리모트 콘트롤 정당이라고 하는 얘기를 해 왔는데, 이것을 벗어나기 위해서 한쪽에 있어서는 같은 정부 내 정당인 행정부로부터의 자율성을 가지고, 또 다른 한쪽에 있어서는 조직으로서의 정당으로부터의 자율성을 가질 수 있도록 하기 위해서 원내 정당화라고 하는 것을 추구하겠다고 얘기를 해 왔지만, 실제로 17대 국회에서 운영되는 모습들을 보시면 원내 정당화가 제대로 이루어지는 것이 아니라 오히려 국회 내에 와서 정당의 싸움을 벌이는 형태, 다시 말해서 의회활동이 중심이 되는 것이 아니라 여전히 정당활동이 중심이 되고 있다라는 말씀을 드리겠습니다.

그래서 우리가 원내 정당화가 되는 가장 지름길 중의 하나는 바로 의원직과 원내직, 그다음에 정당직을 분리하는 것이 가장 좋은 방법이다라고 얘기를 하고 있지만 사실상 국회개혁의, 정당개혁의 초기의 얘기와는 달리 실질적으로는 의원들이 의회직과 정당직을 겸직함으로써 결국은 정당활동에 매달리게 되고 끊임없이 정당의 전당대회나 전국대회 이런 것들이 이루어지고 혹은 그것을 이루자, 혹은 이루지 말자 이런 것을 중심으로 여전히 당내 문제가 의회에 있어서의 입법 활동을 압도하는 현상이 나타나고 있다라고 하는 것이 현재 우리 국회가 안고 있는 또 하나의 문제점이라고 말씀드릴 수 있겠습니다.

네 번째 문제를 말씀드리면, 이것 또한 국회정당의 개혁이 상당히 잘못된 방향으로 추진되어가는 데서 나오는 하나의 부작용이라고 볼 수 있겠는데요.

원내 정당화라고 하는 것을 조금 잘못 이해를 해서 마치 의총을 중심으로 해서 모든 것이 결정되면 이것이 원내 정당화이고, 결국은 이것이 정

당의 민주화가 이루어지는 형태이다라고 좀 잘못 이해를 해 왔습니다.

이에 따라서 의총이 너무 강조되다 보니까 결국은 의총의 대체재라고 할 수 있는 전원위원회나 본회의 이런 것들이 거의 무용지물이 되어 버리는 현상이 지금도 계속 나타나고 있습니다. 의총은 이백몇 시간의 의총 이런 것들이 이루어지지만 사실상 전원위원회는 이루어지지도 않고 있고 본회의라고 하는 것도 거의 형식화되어 있는 수준에 와 있다고 보실 수 있습니다.

뿐만 아니라 마지막으로 제가 우리 국회가 안고 있는 문제점을 말씀드리다면, 가장 중요한 것은 끊임없이 개혁을 해 왔지만 그 개혁은 사실은 명분의 개혁 혹은 총론적인 개혁에 지나지 않음으로써 실질적인 개혁의 프로그램이 없었다라고 하는 것이 매우 큰 문제점이다라는 지적을 드리겠습니다.

예를 들어서 예결위를 상설화했지만 상설화를 했을 때 어떤 프로그램을 돌릴 것이냐, 전원위원회를 만들지만 그 전원위원회를 통해서 우리가 어떻게 전원위원회를 운영할 것이냐라고 하는 것과 같은 세부적인 개혁 프로그램이 없기 때문에 그런 제도들을 도입은 해 놓고 있지만 실질적으로 어떻게 운영해야 될지 아무런 아이디어가 없는 상태에서 그냥 그대로 내버려 두지고 있다라고 하는 것이 우리 국회가 가지고 있는 큰 문제점이다, 이렇게 요약해 볼 수 있을 것 같습니다.

그러면 어떠한 방향으로 나가야 할 것이냐? 제가 지금 시간이 많지 않기 때문에 간단히 말씀드리겠습니다.

지금까지 원내 교섭단체의 대표를 중심으로 운영되어 왔던 부분은 크게 보아서는 두 가지로 분해가 가능할 것 같습니다.

하나는 최대한으로 상설화한다라고 하는 것이 가장 중요한 개혁의 방향이 아닌가 싶습니다.

대한민국의 대부분의 노동자가 1년에 주5일 근무를 하고 있듯이 이제는 국회도 적어도 주4일은 근무하는 체제로 가야 합니다. 아마 제가 이렇게 얘기드리면 우리 의원들이 얼마나 바쁜데 그런 얘기를 하느냐라고 말씀하실지 모르겠지만 의원들의 하루일과를 보게 되면 사실은 의회에서의 활동보다 그 이외의 활동에 너무 많은 시간을 쏟고 있다라는 말씀을 드릴 수 있습니다.

이것은 선진국 의회의 의원들이 대부분 하루의

11시간 이상을 의회와 관련된 활동을 하고 있는 것과 비교를 해 본다면 상당히 다른 차원이라고 얘기를 드릴 수가 있는데, 진정한 원내 정당화라고 한다면 이제는 진짜 의회 활동을 하는 데 대부분의 시간을 쓰는 것으로 가야 한다고 말씀을 드릴 수가 있을 텐데요.

그래서 가능하면 상설화를 하는 것이 바람직하고 그래서 적어도 겨울휴가, 여름휴가를 제외하고는 1년 열두 달 국회의 문은 여는 것이고 대부분의 노동자가 몇 시에 출근할까를 합의하거나 타협하지 않고 계속해서 정해진 시간에 회사에 나가듯이 국회도 정해진 시간에 문을 열어야 한다는 것이 기본적인 하나의 방향이다, 이렇게 말씀드리겠습니다.

그리고 그동안에 교섭단체 대표들이 행사해 왔던 의사일정과 관련해서는 이제는 자동의사목록제라고 해서 각 위원회를 통과하는 법안들이 자동으로 본회의에 상정되는 형태로 가야 한다, 물론 그 법안들 가운데에는 상당히 시급히 처리되어야 될 법안들도 있는 것이 사실입니다.

이런 것들에 대해서는 운영위원회가 중심이 되어서 그 순서를 바꿀 수 있도록 하되 이제는 원내 교섭단체 대표가 의사일정과 관련된 것들을 가지는 것이 아니라 가능한 한 이것을 자동화하는 것이 바람직하다고 말씀을 드리겠습니다.

뿐만 아니라 위원회의 운영에 있어서도 이제는 교섭단체가 좌지우지하는 것에서 벗어나서 위원회가 자율적으로 운영이 되어야 되겠다, 언제 국정감사를 할 것인지, 언제 국정조사를 할 것인지 혹은 언제 인사청문회를 할 것인지 이런 것들 역시도 이제는 위원회가 자율적으로 결정해야 된다고 말씀을 드리겠습니다.

지금 시간이 거의 다 됐는데요, 중요한 나머지 얘기들은 혹시 토론시간에 제가 계속해서 말씀을 드리도록 하겠습니다.

고맙습니다.

○위원장 이윤성 김민전 교수님 고맙습니다.

시간을 정확히 지켜 주셔서 더욱 고맙습니다.

다음은 박종흠 진술인께서 진술해 주시기 바랍니다.

○진술인 박종흠 주최 측에서 오늘 논의할 토의를 정해 주셔서 저는 거기에 대해서만 설명을 드리고 나중에 질의가 있으시면 답변하는 형태로 보충설명을 드리도록 하겠습니다.

우선 직접적 이해관계에 있는 상임위원의 선임

제한 문제에 대해서는, 현행 제도는 과거 제5공 이전에는 원칙적으로 전부 다 금지제도였습니다. 그런데 5공 초에 대폭적인 검직허용제도로 변환되어서 지금까지 왔습시다마는, 그때의 취지는 물론 전문성을 살린다는 취지도 있었겠습니다마는 아시다시피 과거에는 정치의 직업화에 따라서 국회의원에 낙선되고 나면 사실상 직업이 없어서 굉장히 곤욕을 치르는 일이 아주 많았습니다. 그래서 그것을 없애기 위해서 어느 정도 명예직화하면서도 국회의원에서 낙선되면 본래 생업으로 가도록 하는 것이 정치 안정에 도움이 되지 않겠느냐 해 가지고 대폭적인 개혁의 일환으로 그때 이것을 도입했습니다마는, 그런데 지금 통계를 보니까 과반수 이상이 검직 의원으로 되어 있고 아마 앞으로도 그게 증가추세가 될 것으로 저는 보고 있습니다.

저는 이 제도는 잘 됐다고 보고 있습니다. 그래서 이러한 제도가 지금 막 정착되어 가고 있는데 이것을 자꾸 제한하려고 하는 제도적인 장치는 찬성하지 않습니다. 만약에 한다고 하면 선임 과정에서 교섭단체에서 고려를 하는 정도면 모르겠습니다마는 국회법에다가 못을 박아서 이것은 된다, 안 된다 하는 것은 저는 반대하는 입장입니다.

특히 문제가 되는 것은 상임위원회 보직과 관련해서 소위 공익과 사익의 충돌 문제(conflict of interest)라고 하는 것인데 이게 윤리 문제로 해 가지고 미국을 비롯해서 많이 논란이 되는 문제지요. 그래서 국회법에다가 상위 보직을 제한한다는 것은 미봉책일 것입니다. 그러니까 이것을 하려면 윤리 강화 차원에서 접근을 하시는 것이 더 바람직하지 않을까 그런 생각이 들고……

아시다시피 미국 같은 데에도 그런 스캔들이 많았지요. 뇌물 스캔들도 많았습니다마는 미국은 가끔 단호한 조치를 취합니다. 미국도 윤리위원회가 있습니다. 거기서 동료 의원들을 징계하는 것에 대해서…… 어느 나라나 어렵지요. 그러나 국민들 의식이 있고 하니까 단호할 때는 단호한 것을 보여 줘야 되지 않겠느냐 그래서 그런 차원에서 보시면 좋겠고요.

예를 들어서 미국에서 적용되는 것은 사기업에 대한 특혜부여와 뇌물수수, 사기업에 의한 보수적 성격의 금전수수, 퇴직 후의 취업약속 등 이런 것이 명백히 드러났을 때에는 예외 없이 윤리위원회에 제소가 되어야지요. 그런데 저희는 안

되고 있지 않습니까?

그리고 지금 의장, 위원장, 의원들이 요구하게 되어 있습니다마는 누구도 안 하려고 그러는 것 아닙니까? 솔직히 말씀드리어서 이게 안 되니까 그런 것이지요. 그러니까 이것이 반드시 이루어지는 방향에서 한번 고려를 해 봐 주셨으면 하는 게 제 생각이구요.

두 번째로 공청회·청문회 제도인데, 저도 읽어 봤습니다마는 공청회·청문회를 의무화하고 현재는 제정법·전문개정법만 하게 되어 있습니다마는 그것을 확대한다는 것에 대해서는 저로서는 대폭 찬성합니다.

그런데 여기에서 한 가지 말씀드리고 싶은 것은, 지금 공청회·청문회가 이원적으로 국회법에 되어 있습니다마는 제가 청문회를 5공 청산 차원에서 미국 것을 도입했지 않았습니까? 제가 운영위원회 수석전문위원을 하면서 직접 손질한 사항입니다마는, 그때 부랴부랴 도입하다 보니까 공청회는 과거처럼 전문가 의견 듣는 게 공청회고 청문회는 주로 조사청문회를 염두에 뒀었습니다.

그런데 사실은 국회법 보시면 알겠지만 청문회도 입법청문회, 예산청문회, 감독청문회, 조사청문회 다 가능하게 되어 있습니다마는 지금 청문회 그러면 조사하는 것으로만 되어 있기 때문에, 사실 양 제도로 되어 있습니다마는 하나 활용이 안 되지요. 국정조사할 때만 하는 거지요.

그래서 저는 본래 도입취지대로 한다면, 미국식을 도입했으면 미국식으로 순수하게 전환해서 통합 일원화하는 것이 좋겠다. 미국은 어떻게 되어 있느냐 하면 전문가 진술, 증인 진술 이런 구분이 없지요. 다 히어링이니까요. 공청회나 청문회나 영어로는 다 퍼블릭 히어링입니다. 그래서 저희처럼 전문가를 불러올 때는 인비테이션 레터(invitation letter)를, 초청장을 보내는 것이고, 그리고 저희처럼 국정조사 때 필수증인을 부를 때는 소위 쉑피너(subpoena)라고 소환장을 발부하는 그 차이지요. 그러니까 우리도 이것을 통합해서 해야 둘 다 활성화되지 않겠는가 그런 생각을 해 봅니다.

세 번째 법안발의 시 법안비용추계서, 이것 현행법에도 있습니다. 그런데 사실 사문화되고 있는 것이지요. 이것 한다는 것에 찬성입니다. 그런데 집행비용이 안 드는 법안 있습니까? 그러니까 하시려면 이것에 대한 어떤 기준이 있어야 되겠지요. 그래서 일단 정부법안에 대해서 의무화하

는 것은 찬성입니다. 왜냐하면 정부에는 많은 인력이 있지 않습니까? 그런데 정부법안도 비용추계 하나도 안 내고 있지 않습니까? 정부 자체에서도 못 하고 있어요. 도리어 국회 쪽이 지금 예산정책처 만들어 가지고 더 앞서가는지도 모르겠어요. 그러니까 정부 측 것은 의무적으로 하고, 의원발의법안이 지금 폭증하고 있지 않습니까? 이것 전부 하라고 그러면 아마 의원님들이 못 하실 겁니다. 그러니까 내실 적에 예산정책처 같은 데의 의견서 정도를 일단 붙이고 심사단계에서 비용이 많이 들겠다 그러면 더 정밀한 분석추계서를 내도록 하는 이런 장치가 도리어 현실적으로 작동 가능하지 않을까 하는 생각을 해 봅니다.

제정·전문개정법률의 제명에 발의의원 실명표기는 조금 착각이 있지 않은가 그런 생각입니다. 이것 사실 미국에 있는 제도인데 미국은 왜 그러냐 하면 정부에 법안발의권이 없습니다. 의원만 있어요. 그러니까 전부 의원발의법안이지요. 그래서 의원명을 붙이는 것에 대해서 받아들이는데, 우리처럼 정부도 제출하고 의원도 제출하는 경우에는 잘못하면 혼선이 되고 국민들도 혼선되는 그런 측면이 있어서 좀 신중히 하시는 것이 좋지 않을까 그런 생각이 듭니다. 물론 의원발의 활성화하는 데 도움이 될지 모르지만 잘못하면 국민들 입장에서는 혼선의 가능성이 있지요.

그다음에 국회에서의 표결제도 개선은 여러 개 정안을 봤습니다마는 대폭 찬성입니다. 사실 미국 같은 데는 인사안건이라고 비밀투표하고 그런 것 없지요. 다 기록표결하고 있지요. 미국 의원들은 기록이 생명이니까. 우리는 미국하고 좀 다릅니다. 정당이 미국은 분권화되어 있지만 우리는 집권화되어 있어서 당의 기속성이 강하기 때문에 그게 어느 정도나 될지 모르겠습니다마는 부작용도 있겠지요. 하여튼 우리도 이 부분만은 과감하게 기록표결제도로 가는 것에 대해서 저는 찬성합니다.

다만 지난번에 탄핵정국이 있었습니다마는 탄핵소추안은 원칙은 본회의에서 직접 표결하는 것으로 되어 있고 필요하다면 법사위로 돌리는 임의규정으로 되어 있는데 지난번에 제가 겪으면서 보니까 완충시기도 없고 그래서 일단은 탄핵소추안이 들어오면 법사위원회로 반드시 돌리도록 국회법을 고치는 것이 더 합리적이지 않을까 그런 생각이 듭니다.

여섯 번째로 법안 등 심사안건에 대한 입법예고 실시, 이것 제일 끝에서 말씀드리려고 그러니다마는 한마디로 말씀드리서 규칙을 안 만드셔서 그런 것이지요. 국회법에 규칙으로 정한다고 그 래놓고는 안 만드시고 있지 않습니까? 쉬운 것부터 만드셔야 되는데 하나도 안 만들고 계시지요. 정부 측에서도 입법예고 하고 있으니까 그것 준 용하셔도 좋다는 생각입니다. 정부법안에 대해서는 일단 정부 측에서 입법예고를 한 것이니까 국회에서는 좀 오래 안 하셔도 되지 않을까 그런 생각이 듭니다.

법제사법위원회의 체계·자구심사 절차 개선은 우리 국회만 가지고 있는 특수한 제도지요. 제헌 국회 때 자구·체계를 해야 되겠는데 어디 맡길 데는 없고 법사위원회에 몰사 출신들이 있으니까 거기에서 맡기자 그래 가지고 그렇게 된 것입니다. 다른 나라에는 이런 예가 없습니다. 왜냐하면 체계·자구를 포함해서 모두 소관 상임위원회에서 하는 것이지요. 다만 필요한 때에 법제실 같은 데의 지원을 받는 그런 제도가 보편적인 제도인데 우리는 이런 제도가 지금 정착화되어 있습니다. 과거에도 이것을 고치려고 그랬는데 법사 위원들이 굉장히 반대를 하셨습니다. 그래서 못하고 있었습니다.

그러니까 이것은 개혁 차원에서 하시려면 진짜로 다른 나라처럼 하시든지, 아니면 소관 상임위원회에서 요청할 때 법사위원회에서 심사를 하도록 하시든지요. 제가 진술서에 썼습니다마는 여러 가지 고려를 해 보시는 것이 좋겠습니다.

특권의 합리적 제한 문제는 제 진술요지서에 있습니다마는 찬성입니다. 발의요건 강화, 처리시한 설정, 공개기록포결 다 찬성입니다. 아마 이것이 국민정서에 맞을 것 같습니다.

검직제한 문제는 앞에서 진술을 했습니다. 다만 천영세 의원 등이 제안하고 있는 국무총리, 국무위원 등으로 확대하는 것은 좀 고려를 해 보시는 것이 좋지 않을까. 일단은 국무위원, 장관에 대해서 확대하고 그 후에 또 보시는 것이 어떨까. 너무 한꺼번에 확대를 하시면 사법부하고도 마찰이 있을 것 같고 대통령 권한하고도 마찰이 있을 것 같으니까 점진적인 전략이 좋지 않을까 하는 생각이 듭니다.

윤리특위 활동 강화 문제, 사실 윤리특위는 위원님들 아시다시피 유명무실하지 않습니까? 이번에 공개석상에서 사과하라고 했다고 해서 대서특

필하고 있습니다마는 그것 가지고 국민정서에 맞겠습니까? 하려면 철저히 하시든지 해야 되겠지요. 그래서 개정안에도 나왔습니다마는 시한도 정하고 심사요구절차도 좀 더 완화시키고요. 다 찬성합니다.

다만 질서위반사항, 의원님들이 의회 내에서 의사하다가 서로 고함지르고 하는 사건이 있는가 하면 형사 문제 같은 사건이 있는데, 주로 전자의 것은 정당끼리 책임회피수단으로 윤리위에 제소하거든요. 그래가지고 질질 끌다 그냥 끝나고. 이것은 저는 모습이 좋지 않다고 봅니다. 그리고 의원님들의 뇌물사건이니 무슨 사건이니 하셨을 때는 사실 기소가 되면, 미국 같은 데는 그러면 거의 일단은 윤리위원회에 가지 않습니까? 그런데 우리는 안 가지 않습니까? 고발을 안 하십니다. 이것 고쳐야 되지 않을까 그런 생각이 듭니다.

그리고 심사청구제인데 외부사람들이 참여해 가지고 자문위원회 구성하고 이런 것에 저는 반대입니다. 왜냐하면 지금 국회가 자율성이 그렇지 않아도 부족한데 외부인사들이 참여해 가지고 하면 인민재판 비슷하게 변질될 가능성이 있어서 저는 현 단계에서는 반대하는 입장입니다.

그다음에 대정부질문 제도, 이 기회에 말씀드리고 싶은 것은 현재와 같이 정치·외교·안보 이렇게 뭉뚱그린 추상적인 의제로 질문하는 것은 사실 유신 전까지는 없었습니다. 유신 이후에 야당 무마하는 차원에서, 야당이 국회에서 뭘 떠들게 해야 되는데 너무 구체적으로 하면 골치 아프니까 의제를 뭉뚱그려라 그래가지고 한 것이 지금 아주 고착화되었습니다. 그것 아주 당연한 것처럼 의원들이 받아들이시는데 과거에는 다 특정 의제로 했습니다.

그래서 제가 안을 냈습니다마는 정기국회하고 연초에만 정책기조 질문을 지금처럼 하고, 임시국회 때는 당해 임시국회에 계류되어 있는 정책 이슈나 안건에 대해서 질문을 하고, 수시로 일어나는 사회적인 이슈 이런 것은 긴급현안 질문제도를 활용하시는 식으로 운영하는 게 더 옳지 않을까 하는 생각이 듭니다.

인사청문 대상 확대, 확대하시는 것은 좋습니다. 아까 제가 조금 실수한 것 같습니다마는 장관 정도로 일단 하시는 것이 어떨까 하는 생각이 듭니다.

연중 수시 국정감사에 대해서 제가 네 가지 안

을 냈습니다마는 개정안에는, 손봉숙 의원님도 내시고 다 내셨지만 주로 상임위별 연중 수시 감사를 하자는 것인데 저는 이것에 대해서는 조금 의의가 있습니다. 왜냐하면 국정감사가 지금까지 유지되어 온 것은 그래도 헌법에서 반드시 해라 그랬기 때문입니다. 수시로 하라고 그러면 호지부지될 가능성이 많습니다. 그리고 어느 기간에 집중되니까 언론의 스포트라이트도 받고 그러지 각 위원회가 산만하게 1년 내내 하면 이슈가 없는 위원회는 다 죽고 이슈가 있는 위원회는 살고 그래가지고 아마 여러 가지 문제가 있을 겁니다.

그래서 제가 안을 냈습니다. 1, 2, 4가 다 종합될 수 있는 안입니다. 예를 들면 현행 정기 법정 감사기간을 약간 늘리고 대상기관 선정기준을 엄격히 하고 정기감사에서 미진한 부분과 수시발생 문제 감사를 위해서 연간 실령을 두어 가지고 그 기간 범위 안에서 각 상임위가 자율적으로 수시 감사를 하도록, 그러니까 정기감사는 두고 수시 감사에 실령을 두어 가지고 하는 방법이 어떨까 하는 제안을 합니다.

교섭단체 문제입니다.

교섭단체라는 것은 다당제하에 있는 것입니다. 영국이나 미국 같은 데는 교섭단체라는 개념 자체가 없습니다. 양당제이기 때문예요. 구라파는 다 다당제 아닙니까? 그런 데에서는 교섭단체가 우리처럼 20인…… 독일의 경우 5%라는 것이 봉쇄율을 적용했기 때문에 그런 것이지요. 20인이라는 것도 과거에는 의원발의를 20인으로 해 가지고 거기에다 맞추려고 그랬습니다마는 앞으로 다당제로 가지 않겠습니까? 독일식으로 반씩은 비례대표 준다고 그러면 군소정당이 앞으로 더 나오지 않겠습니까? 그러면 이것은 미래지향적으로 좀 고치는 것이, 물론 한나라당이나 열린우리당 이런 큰 교섭단체를 가진 분들은 더 반대하겠습니까마는 미래지향적으로 생각할 때가 되지 않았나 그런 생각이 듭니다.

그리고 교섭단체가 전부 협의하도록 된 것, 우리나라는 국회법상으로는 단일지휘체제입니다마는 총무들 모셔 놓고 차 대접하고 사진 찍고 그런 정도의 의장이지요. 국민들이 보면요. 그러니까 의장한테 권한을 주든지 아니면 아예 구라파식으로 집단지도체제로 나가든지 그 두 방향 중에 택일을 하셔야지 이렇게 하면 이것도 아니고 저것도 아니다 하는 생각이 듭니다.

마지막으로 국회규칙을 왜 안 만드시는지 모르

겠어요. 몇만 명을 가진 나우르 국회도 의사규칙이 있습니다. 우리 국회는 헌법에도 규칙 만들라고 그랬는데 50년이 지나도 국회의사규칙 하나 없지 않습니까? 이런 나라는 지구상에 없습니다. 그러니까 의사규칙 만드셔 가지고, 지금 논의되는 것은 다른 나라에서는 다 의사규칙사항이에요. 국회법은 13대 초에 대통령이 거부권 행사까지 했어요. 법률로 다 할 필요가 뭐 있습니까? 자율권으로 하라고 그랬는데 그것은 안 하시고 맨 법만 고쳐 가지고 몇 조문 가지고 운영하는 나라는 아마 지구상에 우리나라밖에 없을 겁니다. 이것 꼭 좀 실현해 주셨으면 좋겠습니다.

미안합니다. 조금 지났습니다.

○위원장 이윤성 박 교수님 수고하셨습니다.

다음은 정선애 진술인게 진술 부탁드립니다.

○진술인 정선애 저는 내용적으로 두 가지 얘기하겠습니다. 하나는 지금 현안으로 올라와 있는 내용이고, 또 하나는 본질적으로 근본적으로 생각해 봐야 될 문제 이렇게 두 가지로 나누어서 얘기를 하겠습니다.

먼저 직접적 이해관계가 있는 상임위원 선임 제한에 관해서는 기본적으로는 세 가지의 원칙이 있다고 생각합니다. 하나는 유권자의 권리를 기본적으로 침해하지 말아야 된다는 것하고 그다음에 의원직에 충실해야 된다는 것, 공적지위의 남용이나 재산과 관련된 이해충돌을 막아야 된다는 것입니다.

이런 관점에서 평가를 해 보면 저는 겸직이나 이해관계의 충돌을 엄격히 제한해야 된다고 생각을 하고요, 지금 논의되고 있는 것이 겸직 정도인데 저는 전직도 제한되어야 된다고 생각합니다. 실제로 이번에 행자위에서 지방자치법 개정안을 통과시키는 과정에서 전직이 문제가 되어서 그 요건이 굉장히 어려워졌다고 느낄만한 사안이 있었습니다.

그다음에 겸직과 관련해서 저는 국무총리, 국무위원, 정부위원 겸직도 다 문제가 된다고 생각합니다. 일단 기본적으로 의원들을 뽑아 준 유권자의 입장에서 보면 그것은 분명하다고 생각합니다. 언제 다시 돌아올지 모르는 국회의원을 위해서, 그런 때는 2, 3년 있어도 보궐도 못 하잖아요. 그러니까 유권자 권리를 분명히 침해하는 것이라고 생각을 합니다. 예를 들어서 비례대표의원 같은 경우 대부분 전문성을 반영해서 국회에

들어오시는데 그분이 장관이 되었다 이러면 해당 분야의 이해를 대변하지 못하는 문제가 있다고 생각을 합니다. 그리고 또 하나는 예산도 집행되고 있는 것이지요. 가졌음에도 불구하고요. 특히 국무위원으로 가시거나 이런 것.

그런 것에 비추어 보았을 때 일단 제한이 되어야 되는데 제한되는 내용에 있어서는 잠재적 충돌까지도 포함을 해야 된다고 생각을 하고, 재산의 이해충돌과 직무상의 충돌은 구분해서 들어가야 된다고 생각합니다. 또 제척·회피조항, 예를 들어서 상임위 조항뿐만 아니라 자기와 관련된 것의 표결에 참여하지 않는다든지 이런 것도 포함되어야 된다고 생각을 합니다.

그다음에 공청회·청문회 관련해서는 기본적으로 공청회를 생략할 수 있다는 단서조항을 과감하게 삭제하는 것이 필요할 것 같습니다. 의무적으로 해야 될 공청회·청문회를 명기하는 것이 필요하고, 그중에서 예산공청회 의무화를 꼭 넣어야 된다고 생각을 합니다.

그다음에 법안발의 시 법안비용추계서 제출 의무화인데 최근 8개월 것인 160건을 조사해 봤는데 90% 정도가 기본요건도 갖추지 않은 채 제출되고 있었습니다. 그래서 준수율이 높아졌지만 별로 의미가 없었습니다.

그래서 법안비용추계 세부규정, 예를 들면 비용추계서를 첨부해야 되느냐 말아야 되느냐 판단을 누가 할지의 문제, 의무를 불이행할 때 어떻게 해야 될지, 추계서의 기본요건은 뭐가 되어야 될지 이런 것들을 구체적으로 제정해야 된다고 생각을 합니다.

그다음에 비용추계의무 이행 여부를 관리하는 전담기구가 있어야 된다고 생각하고, 예산정책처의 비용추계기능을 강화해야 됩니다. 지금의 비용추계가 주로 경제성 중심의 비용추계인데 저는 비용추계기능이 강화된다고 하면 예를 들면 성인 지적 비용추계도 가능할 수 있도록 되어야 한다고 생각을 합니다.

그리고 예산부수법안에 대해 예를 들면 체계·자구심사 이런 것 한번 다 보듯이 사실 상임위에서 법안이 통과되기 전 단계에서 예산부수내용에 대해서 한번 걸러지는 장치가 필요하다고 생각합니다.

그다음에 전문개정법률의 제명에 발의의원 실명 표시하는 것, 저는 굳이 반대는 안 하지만 그렇다고 실명 표기하는 것이 크게 입법책임성을

향상시킨다 이렇게 보지는 않습니다.

그다음에 국회에서의 표결제도 개선에 관해서인데 실제로 기록표결이 명시되어 있지만 관행적으로 많이 생략이 되고 있습니다. 실제로 상임위원회 회의록 조항에는, 국회법 69조1항8호에는 표결수만 기록하게 되어 있습니다. 그래서 사실은 굉장히 지난하게 찾아보지 않으면 누가 어떤 법안에 찬반을 했는지 어렵게 되어 있어요. 그래서 일단 모든 회의록에 찬반을 기록하게 할 필요가 있다고 생각을 하고, 최대한 정보접근성이 높도록 게시해야 된다고 생각합니다. 지금은 법률안이 있으면 제안이유, 통과절차, 과정 정도만 나와 있는데 거기에 찬반까지 굉장히 정보접근이 가능하고 쉽도록 되어야 된다고 생각합니다.

그리고 기록표결 예외조항 삭제에 대해서 제가 조금 오해가 있게 쓴 것 같은데 제가 의미하는 바는 체포동의안, 석방요구안, 임명동의안, 해임건의안, 탄핵소추안도 기록표결해야 된다는 것입니다.

그다음에 국회 전체 차원의 조정기능 강화와 관련해서는 저는 다양한 방식의 민간의 참여구조와 참여수준이 있으면 있을수록 좋다 이렇게 생각합니다. 사실 시민단체의 경우에는 정부하고 각종 위원회를 많이 구성해서 참여하고 이러는데 오히려 국회가 국민의 의견을 다양하게 수렴하고 다양한 이해관계나 갈등을 조정해야 한다고 보면 사실 지금 정부에 붙어 있는 각종 위원회는 국회에 훨씬 더 많이 있어야 된다고 생각합니다. 상설위, 특위 이런 것 이외에도.

한 가지 모델을 들면 덴마크 같은 경우에는 덴마크기술위원회라고 하는 합의제를 운영하는데 이것은 전문가라기보다도 보통의 상식을 가진 사람이 구체적인 정보를 가지고 토론해서 시민의안을 제시하는 겁니다.

그래서 결정을 국회의원이 하는 문제하고는 다르게 굉장히 다양한 의사결정수준과 운용방법들은 많이 들어오면 들어올수록 좋다고 생각합니다.

그다음에 입법영향평가제도 도입도 근본적으로 한번 생각을 해 봐야 된다고 생각하는데, 예를 들면 이렇습니다. 환경영향평가제도가 있는데 사실 그것은 시행 여부가 확정된 개발사업에 한해서 합니다. 그러니까 정작 환경적으로 큰 영향을 미치는 것은 특별법이나 개발법 이런 법률 차원에서는 다 비껴가게 돼 있기 때문에 환경영향평

가가 실효성을 가지지 못하는 문제가 있습니다. 비단 환경뿐만이 아니라 사회적으로 여러 차원에서 영향평가들이 법안이 마련되는 과정에 도입되는 게 법의 실효성이나 안정성, 책임성 이런 것들을 위해서 필요한 단계가 아닌가 하는 생각이 듭니다.

그다음에 입법예고 실시에 관해서도 상임위 제량으로 돼 있는 것을 반드시 절차를 만들어서, 말씀하신 대로 행정상 입법예고 및 행정예고절차가 있습니다. 그것에 준해서 절차를 만들면 될 것 같고, 또 하나는 입법안에 대해서 공청회를 하고 의견이 모아지는 것들은 반드시 알기 쉽게 모든 사람이 볼 수 있게 제공되는 것이 필요하다고 생각합니다.

그다음에 법제사법위원회의 체계·자구심사 절차 개선과 관련해서 저는 분리하는 것이 맞다고 생각합니다. 심사가 법안의 본질을 심하게 왜곡할 경우에 재의절차도 마련돼야 된다 이렇게 생각합니다.

그다음에 국회의원 특권의 합리적 제한 문제와 관련해서는 석방요구안의 발의요건을 강화하는 것, 아까 말씀드렸던 대로 다섯 개의 인사 관련 안건은 공개표결하는 것이 많은 도움이 될 수 있다고 생각합니다.

다른 것은 자료를 보셨으면 하고요, 교섭단체의 구성·운영 및 국회법상 특권에 관한 사항에 대해서 말씀드리겠습니다.

김민전 교수님께서도 말씀하셨다시피 사실 교섭단체는 국회법상 개념도 없습니다. 그냥 20인으로 구성한다 이것 말고 교섭단체가 무엇을 하는 것인지도 안 나와 있는 채 관행대로 운영되는 것입니다.

어쨌든 교섭단체가 만들어진 배경은 국회운영의 효율성, 합리성을 위해서인데 오히려 최근 들어서는 국회파행의 주된 원인이 양 교섭단체 간에 의사일정을 합의 못 하는 것으로 돼 있기 때문에 교섭단체 요건을 완화하는 이런 차원에서가 아니라 교섭단체가 왜 필요한가에 대해서 근본적으로 생각해야 될 시기라고 봅니다.

도입배경에 있어서도, 실제로 현재 국회의 상황하고 제헌국회의 상황하고는 많이 다르지요. 그때는 군소정당, 무소속, 단체소속 의원이 과반수를 차지했기 때문에 워낙 의사일정에 합의하기가 어려워서였다는 것, 그다음에 아까 1레벨 2레벨 이런 말씀을 하셨지만 정당 상황도 많이 변했

다는 것도 있고요, 구성요건 20명의 타당한 근거도 없다는 것입니다. 사실 국회의원 정족수는 계속 많이 변해 왔습니다. 그럼에도 불구하고 73년 이후에 20석으로 고정돼 있는 것이지요.

그다음에 또 하나의 문제점은 법이나 관례는 제쳐 둔 채 교섭단체의 협상에만 과도하게 내맡기는 관행이 계속되고 있고, 비교섭단체를 심하게 차별하고 있어서 대표성을 왜곡하는 문제도 있다고 생각합니다. 비교섭단체 의원이라고 하더라도 어쨌든 직접선거로 선출된 국회의원은 하나의 입법기관의 역할을 합니다. 17대만 하더라도 비교섭단체 정당득표비율이 25.9%인데 국회운영과정에서 사실은 이것이 제대로 반영되고 있지 않는 것입니다. 정당득표율에 따라서 비례대표를 배분하는데 20석이라고 하는 구조 때문에 사실은 이중장벽의 역할을 하고 있는 것이라고 볼 수 있습니다. 국회운영상 다수결의 원리를 채택하고 있는 게 사실은 소수를 배제하라 이런 것은 아니지 않습니까? 그런 면에서 보면 지나치게 대표성을 왜곡하고 있다고 생각합니다.

그다음에 과도한 특권이 있음에도 불구하고 의무나 책임은 거의 없습니다. 교섭단체에 계신 분들이 교섭단체가 행한 일들 때문에 윤리위에 회부가 되거나 그런 일 없잖아요. 국고보조금도 그렇고 정책연구위원 정원 문제, 국회법상뿐만이 아니라 선거법상 교섭단체에 부과되는 혜택 이런 것도 굉장히 많이 있습니다. 교섭단체 특별활동비 지원을 비롯해서요.

그렇기 때문에 요약해서 말하자면 교섭단체는 왜 필요한가 이런 것을 생각해 봐야 될 단계라고 하는 것이고, 그것에 기초해서 어쨌든 현재의 교섭단체는 과도한 특권이나 권한에 비해서 책임을 전혀 지고 있지 않고 오히려 파행의 원인이 되는 것이라는 것입니다.

교섭단체를 없애면 정당정치를 약화시키는 것 아니냐라고 말씀하시는데 그것도 아까 김민전 교수님이 말씀하신 대로 구체적인 근거가 있는 얘기는 아니라고 생각합니다. 저는 교섭단체 문제가 국회개혁의 의지에 관한 가늠대 같은 역할을 하는 것이다, 사실 근본적으로 개혁할 의지가 있느냐 하는 것은 교섭단체를 어떻게 보느냐와 관련돼 있다고 생각합니다.

그다음에 기타의견 관련해서 저는 사·보임의 엄격한 제한이 필요하다고 생각합니다. 저희가 최근에 일일이 질의서도 보내고 조사해 봤는데

국회법을 위반하면서까지 사·보임을 하고 계셨습니다. 임시회 중에 국회법을 위반하면서까지 사·보임 하셨는데, 사·보임함으로써 국회의 전문성이 심각하게 저해됩니다.

예를 들면 국가보안법 폐지 상정 문제다 이러면 몸싸움이 일어난다는 이유로 사실 여성위원이 빠지고 그러거든요. 당시의 법사위 같은 경우 국가보안법 상정 처리라고 하는 굉장히 막중한 임무를 자의이든 타의이든 간에 방기한 것이라고 생각합니다. 이런 것 많습니다. 예를 들면 국민연금법 가지고 해당 상임위에서 얘기하려고 하는데 전문가가 부족하다 그러면 다른 상임위에 있는 위원님들 잠깐 모셔옵니다. 그런데 모셔오기 위해서는 사·보임이 돼야 되니까, 이렇게 오시면 사실 얼떨결에 한 자리가 비는데 그 자리가 의결이 있는 상임위다 하면 다른 상임위에 있는 분들이 연쇄적으로 그 상임위에 잠깐 왔다가 끝나면 연쇄적으로 다 돌아가시는 이런 상황이 발생합니다. 사·보임은 국회법으로도 엄격하게 제한돼 있는 것이기 때문에 국회법을 어겨가면서까지 이런 일이 있어서는 안 된다고 생각합니다.

그다음에 또 하나, 이것은 특권과 관련한 것도 되는데 친·인척의 보조직원 임명 제한은 엄격히 돼야 된다고 생각합니다. 저희가 이 자료를 좀 찾으려고 했더니 어디에도 누구의 사위, 아들, 딸이 보조직원으로 등록이 돼 있는지 기초자료조차도 없었습니다. 제가 개인적으로 확인하지는 않았지만 기사나 이런 것을 보면 실제로, 특히 마지막 회기 국감이 끝나면 굉장히 많은 친·인척 보좌관들이 6월 동안의 월급을 위해서 임용되는 경우가 굉장히 많다고 이 안에 계시는 분들이 말씀을 하시거든요. 그러니까 엄격한 제한이 필요합니다.

방법으로는 예를 들면 보좌관을 쓸 때 관계 여부를 밝히고 그런 것들이 공개되는 것도 필요하다고 생각하고, 그다음에 배우자나 사촌 이내 혈족과 인척은 임명을 제한하는 제도가 필요하다고 생각합니다.

○위원장 이윤성 정선애 진술인 고맙습니다.

다음 진술인 네 분 가운데 마지막 순서입니다.

정종섭 진술인께서 진술해 주시기 바랍니다.

○진술인 정종섭 제가 말씀드릴 내용은 국회의 운영 부분이 아니고 이번 공청회 대상 중 국회제도 디자인 부분에 관련된 내용입니다. 따라서 그 항목에 한해서 제가 말씀드리도록 하겠습니다.

제도를 디자인할 때는 어떤 이해관계를 절충하는 방법도 있지만 가장 중요한 것은 그 제도를 지배하고 있는 원리와 원칙과 이념이 무엇이나 하는 것을 명확히 인식하면 그 정답은 아주 쉽게 찾아진다 이렇게 생각합니다. 그래서 본인의 진술도 다음 다섯 가지의 원칙에 기초해서 말씀드리도록 하겠습니다.

제가 설정한 기준은 다음과 같습니다.

첫째, 국회는 대의민주주의에서 국민대표기관으로서의 지위를 가지기 때문에 국회의 모든 활동이나 시스템은 대의민주주의의 원리와 합치해야 된다는 것입니다.

두 번째, 법치주의는 모든 국가기관을 기속하는 헌법원리이기 때문에 국회의 모든 활동이나 제도는 법치주의원리에 합치해야 된다는 것입니다.

세 번째, 국회는 가장 강력한 민주주의적 정당성에 기초하고 있기 때문에 국정 중심이 되어야 한다는 것입니다. 대통령제 정부형태라고 하더라도 이제 우리나라는 대통령 중심의 국정운영에서 국회 중심의 국정운영으로 전환되어야 된다고 봅니다.

네 번째, 국회의원은 전적으로 의정활동에 몰입해야 된다는 것입니다.

다섯 번째, 국회의 기능과 의원활동을 중심으로 국회의 시스템이 구축돼야 된다.

이 다섯 가지의 기준점을 설정하시면 지금 논란이 되고 있는 제도의 정답이 쉽게 찾아진다 저는 그렇게 봅니다.

첫째, 상임위원의 선임 제한의 문제인데 이해관계 충돌의 회피는 법치국가원리의 핵심적인 내용을 이루는 부분입니다. 국가의사는 사회공동체의 부분이익이나 특수이익을 추구하거나 대변하는 것이 아니라 국민전체의 이익을 추구하는 것이고 이것이 곧 루소가 얘기했던 일반의사입니다. 대의민주주의라고 하는 것은 이런 일반의사를 실현하기 위한 시스템입니다.

이런 점에서 상임위원회 위원 선임 제한의 문제 이전에 국회의원은 영리 또는 비영리의 다른 직을 겸직해서는 안 됩니다. 이러한 직의 겸직은 이해관계 충돌의 회피라는 목적을 달성할 수 없게 하고, 국가의사와 국가정책의 결정에 있어서 특정한 부분이익과 특수이익의 추구가 국가의사 결정에 침투할 수 있게 만드는 것입니다. 그렇기 때문에 이러한 것은 국가의 계급적 중립성과 공

공성에도 위반됩니다. 뿐만 아니라 해당 검직으로 인해서 행정부와 관계에서 행정부로부터 영향을 받거나 지배를 받기 때문에 이러한 것은 의정활동에 영향을 주게 됩니다.

따라서 상임위원회의 위원 선임의 제한 문제를 명시적으로 보지 마시고 국회의원의 검직을 금지하는 문제로 보시면 이 문제는 전부 해결됩니다.

두 번째, 공청회·청문회 제도의 개선입니다.

오늘날 대의정치 또는 대의민주주의라고 하는 것은 선거가 곧 국민대표자의 지위에 적합한 사람을 선별하는 선출을 보장하지 않습니다. 다시 말해서 우리가 일렉션(election), 즉 선거를 한다고 그래서 과연 국회의원에 적합한 사람을 정확하게 국민이 골라내느냐 하는 셀렉션(selection)에 일치하지 않는다는 점에 심각한 문제가 있습니다.

따라서 의회에서의 결정이라고 하는 것은 국회의원이 결정하였다라는 그 사실만으로 정당화되는 것이 아니라 합리적인 절차를 거쳐서 결정되었는가 하는 절차적 정당성이 있을 때 비로소 정당성이 확보됩니다.

국가의사의 결정에 있어서 절차적 정당성과 과정의 합리성은 현대 민주주의와 법치주의의 핵심적인 징표를 이루고 있습니다. 이는 표결의 사실과 결과만으로 의사결정이 정당화되는 것이 아니고 의사결정에 이르게 된 과정이 얼마나 합리적이고 정당한 것이었는가에 따라서 정당화됩니다.

이런 관점에서 볼 것 같으면 현재의 청문회·공청회라고 하는 것은 입법청문회, 조사청문회, 인사청문회를 포함해서 모든 것이 일상화돼야 된다는 것이 제 생각이고, 그러한 청문절차를 거쳐서 결론에 도달했을 때만이 절차적으로 정당한 결론에 도달할 것이다, 따라서 그것은 정당성을 얻는다 이렇게 볼 수가 있습니다.

그리고 제도 디자인의 측면에서 보면 아까도 나왔습니다마는 청문회와 공청회를 분리할 필요가 없습니다. 공청회라고 하는 것은 일반인도 참여하는 것을 말합니다마는 그것은 청문회를 어떻게 운용하느냐에 따른 기술상의 문제입니다. 이 해관계인이나 혹은 전문인이나 일반국민을 그때 그때 어떻게 배합을 해서 운용할 것이냐 하는 것은 청문회 운용의 기술이기 때문에 청문회와 공청회는 통합을 해서 하나의 청문회로 하시는 것이 맞습니다.

법안 발의 시 법안비용추계서를 제출하는 것은

정부가 법률안을 제출한 경우에는 당연히 인정되고 있습니다마는 의원발의의 경우에도 동일하게 의무화하는 것이 맞다, 원래 법률안의 타당성 여부를 판단하는 데 있어서는 비용에 대해서 동시에 판단하지 않으면 타당성 여부를 판단하기 어렵기 때문에 정부가 법률안을 제출하는 경우에도 마찬가지로 그렇게 하는 것이 맞다는 것입니다.

법률의 제명에 발의의원 실명 표시는 사실은 별 실익이 없습니다. 헌법상 국회의 입법권과 입법행위는 국회의원의 권한이 아니고 국회의 권한이기 때문에 법률의 명칭에 발의의원의 실명을 표시하는 것은 타당하지 않습니다. 부기하는 것도 타당하지 않습니다.

아까 말씀드린 대로 예를 들어서 의원발의나 의원입법을 활성화한다든지 혹은 책임성을 묻는 다든지 하는 문제는 법률안 제안서의 양식을 개발해서 그러한 입법안이 제안된 배경을 상세히 설명하고 누가 어떤 절차를 통해서 어떤 의미로 그런 활동을 하게 되었는가 하는 것을 기록으로 남기고 나머지 부분은 국민들의 의정감시활동으로 넘겨주는 것이 맞다고 생각합니다.

국회에서의 표결제도 개선인데요, 이 문제는 상세하게 들여다볼 필요가 있습니다.

우리가 전자투표만 한다고 해서 개혁이 되는 것은 아닙니다. 다시 말해서 표결방법의 문제는 그 사안의 본질과 성격에 맞추어서 결정되는 것입니다. 그렇기 때문에 모든 것을 다 기명으로 표결한다고 그래서 개혁이 되는 것도 아니고 또 그것이 사안에 적합한 것도 아닙니다.

임면동의안, 해임결의안, 탄핵소추의 의결을 포함해서 인사에 관한 안건의 표결은 무기명투표로 하고 있습니다. 이는 해당 안건의 처리에 있어서 공정함과 국회와 국회의원의 정상적인 기능 수행에서도 필요합니다.

체포동의안, 석방요구안에 대해서 무기명투표와 기명전자투표 중 어느 것이 상대적으로 타당한가 하는 문제가 있습니다. 이는 동료 의원에 대한 결정이므로 기명투표로 하는 경우에는 정실에 흘러서 공정하고 객관적으로 처리할 수 없게 만들 우려가 우리나라에서는 상대적으로 다른 나라보다 큼니다. 그렇기 때문에 우리나라에서는 최대한 무기명투표로 하는 것이 오히려 이 제도를 제대로 하는 것이다 이렇게 봅니다. 이것을 기명투표로 하면 체포나 석방을 하지 말라는 것

이지요. 그런 것이 일어나지 않을 것이다.

대통령으로부터 환부된 법률안에 대한 표결도 무기명투표로 하고 있으나 이는 국회법 112조1항에 따라서 전자투표에 의한 기록표결로 하고 공개하는 것이 맞습니다. 통상의 입법에서 국회의원이 전자투표로 하고 각자의 견해를 밝히는 것이 요구되는 것과 차이를 둘 이유가 없기 때문입니다. 권위주의 통치하에서는 개별 국회의원에 대한 대통령의 정치적인 보복을 염두에 두어서 사안의 공정한 처리를 위해서 이러한 무기명투표를 고려할 수 있지만, 현재 우리나라에서는 더 이상 이러한 것은 필요하지 않습니다.

법률안에 대한 입법예고 실시입니다.

행정부의 경우와 마찬가지로 국회에서도 입법예고를 의무화하고 필수적으로 하고, 예외적으로 의정의 운영에서 불필요하고 낭비적이라고 하는 부분만 위원회가 의결해서 입법예고에서 배제시키는 것이 맞습니다.

법제사법위원회의 문제입니다.

현 단계에서 법제사법위원회의 존치는 저는 실익이 있다고 봅니다. 다시 말해서 아직까지 우리나라에서 입법기술이라는 것이 발전하지 않고 또 입법에 대한 전문적인 지원기구가 아직까지 충실하게 마련돼 있지 않기 때문에 현재로서는 법제사법위원회를 폐지하는 것은 좀 문제가 있다고 보되 장기적으로는 폐지되어야 될 것이라고 봅니다.

다만 현 단계에서 체계·자구를 이유로 해서 해당 상임위원회의 결정사항을 바꾸는 것이 문제가 되기 때문에 법사위원회의 문제가 되는 것입니다. 법제사법위원회의 원래 기능에 보면 해당 상임위원회의 결정사항을 변경할 수가 없습니다. 체계·자구의 변경이 해당 상임위원회의 결정에 변경을 가져오면 그것은 법제사법위원회의 권한을 일탈하는 것입니다.

따라서 법사위의 체계·자구심사 결과 해당 상임위원회의 결정사항에 변경이 있을 수가 있다고 생각되는 경우에는 그 안을 해당 상임위원회에 회부해서 검토를 다시 하게 만드는 절차를 도입하는 것이 필요합니다.

국회의원 특권의 문제입니다.

국회의원의 불체포특권이 우리나라에서는 늘 문제가 되는데 이것이 국회의 도덕성과 관련해서 상당히 심각한 수준에 다다랐다 이렇게 보는 것이고, 따라서 더 이상 국회가 동료 의원의 범죄

행위를 감싸는 기구로 변질되어서는 안 되는 것입니다.

잘 아시다시피 불체포특권이라고 하는 것은 옛날 군주정치시대 때 군주가 검찰권을 동원해서 국회의원을, 국회를 탄압할 때를 방어하기 위한 대항무기로서 개발된 것입니다. 오늘날은 이러한 형태의 집행부로부터 국회를 공격하기 위한 위협성은 상당히 낮아졌습니다. 그렇다면 불체포특권의 문제라고 하는 것은 국회의 기능을 정상화하는 범위 내에서만 인정하는 것이 맞고, 장기적으로는 헌법을 개정해서 범죄행위에 대해서는 불체포특권을 인정하지 말아야 될 것입니다.

그러면 현재로서는 어떻게 해야 될 것이냐? 헌안 문제가 되는 것이 국회관계법의 개정 문제인데, 우리 헌법 44조의 규정을 보면 불체포특권이 인정되는 행위를 포괄적으로 정하고 있기 때문에 현재 국회법을 개정해서 헌법의 내용을 변경할 수 없습니다. 이번 국회법 개정에서는 이 부분을 교정할 수가 없고 이 사항은 전적으로 헌법 개정사항에 해당됩니다. 그 점을 유의하셔야 될 것으로 생각합니다.

국회의원의 겸직제한 문제를 다시 말씀드리겠습니다.

우리나라는 대통령제 정부 형태를 취하고 있기 때문에 권력분립 원칙상 국회의원은 국무총리, 국무위원 등 행정부의 공무원을 겸직할 수 없습니다. 이원정부제인 프랑스에서도 이런 겸직이 금지돼 있습니다. 의원내각제에서조차도 이런 것을 금지하고 있는 나라도 있습니다.

현재 국회법이 겸직금지를 정하면서 국회의원이 국무총리나 국무위원, 정부위원을 겸직할 수 있도록 하는 것은 헌법에 위반됩니다. 이것은 위헌입니다. 국회법을 이번에 개정해서 이러한 겸직금지를 명시하는 것이 필요합니다.

국가정책결정에서의 공정성과 이해관계 충돌을 회피하기 위해서는 모든 영리 목적의 직을 금지하는 것이 타당합니다. 국회의원이 받는 금액의 다과에 관계없이 기업이나 노동조합, 단체에 속한 각종의 직의 겸직을 금지하여야 됩니다. 겸직을 인정해야 될 아무런 이유가 없습니다.

사회단체, 시민단체, 공공단체 등 비영리직도 원칙적으로 겸직을 금지해야 됩니다. 예외적으로만 허용하는 것이 타당합니다. 예외적으로 허용되는 경우에는 겸직하는 직과 직접적인 이해관계가 있는 위원회의 위원은 될 수 없도록 하고 위

원회의 전문성의 확보를 위하여 해당 위원회의 위원이 되게 하는 경우에는 겸직하고 있는 직의 활동은 하지 못하게 하는 것입니다. 예를 들어서 변호사업을 할 수 없게 하고 교수직을 휴직하도록 하는 것입니다. 현행법에서도 교수직을 휴직하게 되어 있습니다.

전문성은 겸직이 금지되는 직에서의 과거 경력으로 충족되기 때문에 현직을 유지해야만 전문성이 유지되는 것은 아닙니다. 위원회의 전문화라고 하는 것은 국회보조기구의 전문성, 청문회·공청회를 통한 전문성, 전문가들의 의견 청취제도를 통해서 충분히 충족이 됩니다.

그다음에 하나, 우리나라에서 이것이 거의 애기가 안 됩니다마는 국회의원이 변호사로 활동하는 것이 타당하나 하는 것이 문제인데 다른 영리 직업에 대해서는 금지를 하면서 왜 변호사로 활동하는 것을 놔두느냐 하는 데 대해서 아마 의원님들 사이에서도 말씀하시기를 서로 꺼리시는 것 같은데 이것은 완전히 금지되어야 합니다. 이를 인정해야 될 아무런 이유가 없습니다. 변호사의 자격은 유지하지만 변호사로서의 활동을 국회의원직을 유지하면서 하는 것은 국회의원직과 충돌이 됩니다. 무료의 변호사 활동도 허용되지 않습니다. 무료 변론을 통해서도 마찬가지로 이해관계가 충돌되는 문제가 여기에 개입을 하게 됩니다. 월급을 받든 받지 않든 로펌의 구성원도 물론 금지됩니다. 역시 이것이 국가 의사결정에 영향을 미칩니다.

겸직금지를 명문화하고 겸직신고를 의무화하며 금지된 직을 겸직하는 경우에는 허위의 겸직 신고로 형사처벌하고 의원직을 상실시키는 제도를 뒤야 합니다. 겸직금지활동에 위반되는 활동을 하는지에 대해서는 감시기구를 뒤야 합니다.

이 문제를 의원 윤리 문제로만 다루는 데는 한계가 있다, 제가 처음에 말씀드린 대로 이 문제는 다시 말해서 법치주의 문제이고 대의민주주의 문제이기 때문에 사후적으로 부당한 행위를 한 경우, 위법행위를 한 경우에 대해서 의원 윤리 문제로 다루는 것은 한계성을 가지고 있다 하는 것을 말씀드립니다.

인사청문의 문제인데요.

이것만 말씀드리고 끝내겠습니다.

인사청문 대상을 확대할 것이냐 말 것이냐 하는 것은 헌법의 문제입니다. 헌법의 문제이고 헌법의 규정을 어떻게 해석할 것이냐 하는 문제인

데 이 문제는 무엇이고 하면 현행 헌법에 대통령이 공무원임명권을 가지고 있습니다. 그리고 지금 그 공무원임명권에 대해서 헌법이 명시적으로 제한을 하고 있는 것은 국회가 사전에 동의하는 제도를 통해서만 제한을 하고 있습니다. 그러면 대통령이 공무원을 임명함에 있어서 국회가 사전에 동의를 하지 않는 절차에서 과연 인사청문을 할 수 있느냐 이게 바로 핵심 쟁점인데 인사청문을 확대를 하자 하는 문제와는 별개의 문제로서 현행 실정법의 문제에서 허용되느냐 하는 그런 문제가 있습니다.

여기서 헌법학자들 간의 의견이 두 개로 나뉘어 있습니다.

하나는 현 상태에서 국회의 사전동의 절차가 아닌 절차에서 인사청문회를 한다고 하더라도 그것은 국회가 대통령의 임명권을 직접적으로 제어하는 것이 아니라 간접적으로 통제하는 것이고 국회의 의사표시에 불과하다 그렇기 때문에 이것이 합헌이다 하는 의견이 있고요. 현행 실정법의 해석기준을 볼 때 그렇게 늘려서 해석을 하면 실정법의 해석 방법이 너무 늘어난다, 다시 말해서 확대해석을 하게 되니까 가능한 한 실정법을 엄격히 지키는 방법은 현재 국회가 동의하는 과정에서만 인사청문회를 하고 인사청문회의 필요성이 있다면 헌법을 개정해서 이 제도를 본격적으로 받아들이는 것이 맞다 하는 것으로 의견이 두 개가 있습니다.

저는 헌법 해석으로는 이것이 둘 다 공존할 수 있다고 봅니다. 다시 말해서 이러한 것이 확대해석의 범위를 완전히 일탈한 것도 아니고 또 엄격히 해석하는 쪽에서는 가능한 한 실정법 규정을 엄격히 해서 하자는 쪽도 설득력이 있기 때문에 양자는 다 설득력이 있는 제도입니다. 그래서 만일 이런 해석상에 있어서의 문제가 해결된다면 저는 인사청문의 대상을 확대하는 것이 맞다는 쪽이고요. 헌법의 해석에서는 저는 어떤 입장을 취하느냐 하면 다른 헌법조항을 해석할 때도 마찬가지로 엄격하게 해석해야 되는 것과 같이 이 조항에서도 국회가 사전동의를 할 때만 인사청문회를 하는 것이 원래 제도에 합치되는 것이고 그렇지 않은 경우에는 너무 확대하는 것이다 하는 것이 제 개인적인 생각이고 저의 개인적인 생각은 헌법 해석의 두 가지 가능한 것 중에 하나에 해당되는 것이고 이것이 전적으로 옳은 의견은 아닙니다.

연중 수시 국정감사 실시 문제는 제 진술서에 쓰여져 있습니다마는 가능한 한 이것을 도입하고 국회라고 하는 것이…… 24시간 모든 위원회에서 입법과 인사와 혹은 국정 통제와 관련해서 조사 위원회가 열리고 청문회가 열려야 된다는 것이 기본적으로 국회가 국정의 중심에 서는 방법이기 때문에 저는 이러한 것은 좋다고 봅니다.

이상으로 진술을 마치겠습니다.

○위원장 이윤성 수고하셨습니다.

지금까지 네 분 진술인의 고견을 들었습니다.

그러면 위원님들의 질의에 들어가는 순서입니다. 질의시간은 답변을 포함해서 10분 이내로 해주시기를 부탁드립니다. 그리고 꼭 해야 되겠다 하실 경우에는 추가로 약 5분 동안 보충하실 수 있는 시간도 생각하고 있다는 말씀을 드리겠습니다.

질의 순서는 진술인의 진술이 계속되는 동안에 신청을 받았고요. 그 순서대로 하되 각 당과 각 소속 위원들께서 교대로 질의가 가능하도록 진행을 하겠습니다.

질의에 들어가기 전에 한 가지 양해말씀을 드려야 될 텐데요. 방금 마지막 순서로 진술해 주신 정종섭 진술인께서는 오래 전에 약속된 중요한 행사 때문에 5시까지만 질의에 응해 주시고 회의장을 떠나야 한다는 양해를 미리 구해 왔다는 말씀을 드리겠고요. 가능하면 질의하실 때 정종섭 진술인 쪽으로 먼저 해 주셨으면 고맙겠습니다.

그러면 먼저 이상민 위원님께서 질의가 있겠습니다.

○이상민 위원 열린우리당 대전 유성구 출신 이상민입니다.

진술인들께서 말씀하시는 것 잘 들었고 도움 많이 됐습니다.

김민전 교수님께 질의를 하겠습니다.

교섭단체 구성요건 완화와 관련해서 모든 정당이 교섭단체를 구성할 수 있도록 하고 무소속의 경우는 2인 이상이면 교섭단체를 구성할 수 있도록 하자는 것은 지금 교수님 문안에도 나와 있지만 자칫 정당의 파편화를 초래할 수 있고 실제로 이것을 운영하는 데에 상당한 번잡함, 의사 운영에 대해서 의결하고 협의하는 과정에 있어서 상당수의 많은 대표자들이 참가를 해야 되는 우려가 있습니다. 그런 우려는 생각해 보지 않았습니까?

○진술인 김민전 일단 이렇게 말씀드리겠습니다. 지금 현 구도에서 교섭단체를 운영하는 경우에 있어서 교섭단체의 구성요건을 완화시키는 경우에 있어서는…… 일단 총무회담만 해도 5~6명 혹은 10명이 와서 회의를 한다고 하면 굉장히 비효율적이다 이렇게 생각을 하실 수 있겠는데요.

제가 진술을 드릴 때 기본적으로 이제는 교섭단체 대표의 협의에 의한 국회 운영 방식을 탈피하자고 말씀을 드렸습니다. 그렇기 때문에 의사 일정과 관련된 것은 가능한 한 모든 것을 상설화시키고 그다음에 실질적인 의사 안전과 관련된 것들은, 의사 목록과 관련된 것들은 운영위원회에서 처리하는 것으로 하자고 말씀드렸기 때문에 제가 얘기하는 것에 따른다고 하면 우리가 보아왔던 것과 같은 총무회담이나 이런 것들이 열릴 수 있는 가능성은 거의 없습니다. 그렇기 때문에 그것이 가지고 오는 번잡함이나 이런 것은 없다고 분명히 말씀을 드릴 수가 있을 것 같습니다.

뿐만 아니라 또 하나의 우려의 목소리는 너무나 우리의 정치가 파편화되는 것이 아니냐, 그렇게 되는 경우에 있어서는 거대정당이 몇 개로 쪼개질 가능성이 높지 않겠느냐 이런 것에 대해서 우려하시는 분들도 계실 것 같은데요.

그러나 제가 진술서에서도 적고 있습니다마는 기본적으로 우리의 선거제도가 소선거구, 최다득표제이고 뿐만 아니라 대통령선거 역시도 최다득표제이기 때문에 이러한 선거제도하에서는 결국은 거대정당한테 상당히 유리할 수밖에 없습니다. 그렇기 때문에 가능한 한 거대정당으로 뭉치고자 하는 구심력이 작동할 가능성도 또한 있기 때문에 교섭단체의 요건을 완화한다고 해서 그것이 가지고 올 파편화의 영향은 크지 않다 저는 그렇게 판단하고 있습니다.

○이상민 위원 교섭단체의 요건을 완화, 2인 이상 무소속 이렇게 교섭단체를 부여하는 것보다는 지금 교섭단체에 부여하고 있는 보조금 지급이라든가 여러 가지 특권이 있지 않습니까? 이런 데에서 누리고 있는 비합리적인 부분을 고쳐서 특권을 오히려 제한하거나 삭제하는 그런 방향으로 개선하는 게 더 합리적이라고 생각되지 않습니까?

○진술인 김민전 지금 현재 특권을 상당히 제한하고 교섭단체가 가지고 있는 운영에 관련된 권한뿐만 아니라 실질적으로 법안의 통과 여부까지

결정해 온 이 권한을 박탈한다고 하면 실제로 구성요건이 10명이나 5명이나 이것이 사실 중요하지 않다 이렇게 생각도 해 보실 수 있을 것 같습니다.

○**이상민 위원** 다른 진술인들께서도 모두 윤리위원회의 강화 또는 실질화를 말씀하셨는데요. 제 자신이 윤리특위 위원이기 때문에 나름대로 고민이 있습니다. 시민단체나 외부에 계신 분들은 윤리특위에 외부인사를 참여토록 해서 소위 제 식구 감싸기가 안 되도록 하라라는 주문사항이 있는데요.

정종섭 교수님, 국회의 자율성이나 국회의원의 신분의 보장이라는 측면과 관련해서 심사하기 위해 외부인사를 참여토록 하는 것이 법리상 위헌여지가 없겠습니까?

○**진술인 정종섭** 윤리위원회가 가지고 있는 권한을 봤을 때 일반 국민이 그것을 같이 행사할 수가 없는 권한입니다. 다시 말해서 그게 국회의 권한이라는 말이지요. 그래서 일반 국민들이 그것을 감시를 하고 그것에 대해서 평가를 하는 것은 가능하겠지만 일반인이 국회의원과 동일한 자격으로 그 위원이 되는 것은 법리에 맞지 않지요. 저는 그렇게 생각합니다.

○**이상민 위원** 그러면 외부인사가 참여하는 것은 법리상 적절치 않다 이 말씀이십니까?

○**진술인 정종섭** 예, 저는 찬성하지 않습니다.

○**이상민 위원** 박종흡 교수님은 어떻게 생각하십니까?

○**진술인 박종흡** 저도 아까 그것은 찬성하지 않는다고 했습니다마는 헌법 제64조를 보시면 “국회는 의원의 자격을 심사하며, 의원을 징계할 수 있다.”고 했는데 이게 무슨 얘기이냐 하면 그것은 의회의 아주 고유한 자율권입니다. 그러니까 자율권을 가진 이 영역에 외부인사가 들어와 가지고 고발을 한다든지 청구를 한다든지 이런 것은 너무 자율권을 침해당하지 않나 그래서 저도 반대하는 입장에 있습니다.

○**이상민 위원** 김민전 교수님은 반대 견해가 있으신 것 같은데요.

○**진술인 김민전** 지금 윤리위원회의 공개를 요구하는 시민단체나 학자들이 주장하는 것은 윤리위원회에 외부전문가들을 위원으로 같이 앉히자는 주장이 아닙니다. 이것은 어디까지나 조사관으로 사용을 하든지 해서 외부인사들이 종사하는 것을 결국 위원회 위원들이 결정하도록 하자라고

하는 것이 주된 안입니다. 그렇기 때문에 외부인사들이 국회의 자율성을 해친다고 하는 주장은 저는 옳지 않다 이렇게 보고 있습니다.

뿐만 아니라 전 세계 의회 중에서 가장 자율성이 강하고 가장 국회의원의 존엄성이 존중되는 국회라고 한다면 우리가 미국 의회를 들 수 있습니다. 미국 의회의 윤리위원회가 어떻게 운영되는가에 대해서는 제가 잠시만 말씀을 드리겠습니다. 미국 의회 같은 경우는 아예 제소권 자체를 의원이 아닌 경우에도 청원 형태로 제소할 수 있도록 하는 것을 허용하고 있습니다. 뿐만 아니라 이것은 사실 우리가 윤리위원회에 관련된 제도를 바꾸지 않아도 지금 현재도 저는 얼마든지 할 수 있다고 보는데요. 미국 의회 같은 경우에는 외부전문가를 조사관으로 임명하고 있습니다. 마치 특검을 운영하듯이 유명한 변호사나 이런 사람들을 조사관으로 임명해서 그 사람들이 사실관계를 파악해서 그것을 윤리위원회에 보고하도록 하고 있습니다. 그리고 그 과정에 있어서는 소환권이 나 이런 것을 이용해서 소환장을 보내기도 하고 증거를 확보하거나 이러한 행동들도 그 조사관들이 하고 있습니다. 그렇기 때문에 외부인사가 그러한 조사를 한다라고 해서 이것이 윤리위원회 혹은 나아가서 국회의 자율성을 해친다라고 하는 주장은 조금 잘못되었다 이렇게 판단을 합니다.

○**이상민 위원** 그러면 김 교수님께서도 본심의 심판 기능을 맡는 것은 적절치 않다는 점에는 동의하십니까?

○**진술인 김민전** 그렇습니다. 심판 기능은 의원들 본인께서 하셔야 합니다.

○**이상민 위원** 독자적으로 하고 다만 자문이나 또 조사의 역할 그 정도는 괜찮다는 이 말씀이십니까?

○**진술인 김민전** 예.

○**이상민 위원** 정 교수님, 그런 정도 역할은 법리상 위헌 여지가 없습니까?

○**진술인 정종섭** 저는 그 문제는 국회의 권한을 침해한다고 보지 않습니다. 그것은 합리적인 구조를 취하면, 예를 들어서 자료를 수집하고 그것을 수사하는 그 프로세스는 의원의 권한을 침해하는 것이 아니다……

○**이상민 위원** 제소를 지금 말씀하신 청원이나 이런 형태를 통해서 외부인사가 참여토록 하는 방법은 어떻습니까?

○**진술인 정종섭** 제소라는 것은 표현이 이상함

니다. 고발이 되겠지요. 일상적으로 고발권이라는 것은 국민들이 가지고 있는 권한이기 때문에 국회 윤리위원회에만 고발하는 것이 아니라 일상적인 다른 모든 국가기관에 대해서 처벌을 해 달라 하는 의사표시는 할 수 있겠지요.

○이상민 위원 그것에 의해서 국회가 기속되어야 된다는 말씀이십니까?

○진술인 정종섭 기속은 될 수가 없지요.

○이상민 위원 제소 결정 여부는 국회 내부에 맡겨져 있다 그런 뜻입니까?

○진술인 정종섭 예.

○이상민 위원 정 교수님, 이어서 아까도 말씀하신 국회의원 특권 제한 문제와 관련해서인데요. 국회법으로 일정한 행위에 대해서 불체포특권을 배제하는 것을 정하는 것은 불가능하다, 그러니까 헌법으로 정하는 것은 가능하다는 뜻이지요?

○진술인 정종섭 예.

○이상민 위원 그러면 헌법으로 어떻게 이런 사항을 정할 수 있겠습니까?

○진술인 정종섭 불체포특권의 대상에서 제외를 시키는 것을 헌법개정안에 명시하면 되지요.

○이상민 위원 불체포특권 자체를 아예 삭제하자는 뜻입니까?

○진술인 정종섭 아니요. 불체포특권의 범위에 해당되지 않는 것을 명시하면 되지요.

○이상민 위원 예를 들면 어떤 경우가 있겠습니까?

○진술인 정종섭 범죄행위라든지 아니면 범죄행위도 유형적으로 설시를 한다든지 이런 방식이겠지요.

○이상민 위원 그게 합리적으로 가능하겠습니까?

○진술인 정종섭 그것이 가능하면 입법은 얼마든지 가능하지요.

○이상민 위원 국회법으로 정하는 것은 가능치 않고 헌법사항이기 때문에 헌법으로 정한다고 하셨는데……

○진술인 정종섭 지금 국회법으로 정하지 말라는 것은 그렇게 하는 것이 잘못된 것이 아니고, 예를 들어서 불체포특권을 제한하자는 그 자체가 잘못된 것이 아니고 헌법의 규정 내용에서 볼 것 같으면 이미 포괄적으로 모두 불체포특권의 대상에 들어가 있기 때문에 하위법률로서 상위법률의 내용을 변경을 못하기 때문에 그렇습니다. 이것

은 순전히 헌법과 하위법률 관계의 문제이기 때문입니다.

○이상민 위원 그러니까 헌법으로는 가능하다는 말씀이십니까?

○진술인 정종섭 헌법 개정을 해서……

○이상민 위원 가능하다는 말씀이십니까?

○진술인 정종섭 예.

○이상민 위원 그러면 헌법으로 어떻게 예시를 해서 그게 가능하겠습니까? 그러니까 불체포특권의 적용이 배제되는 경우와 안 되는 경우 구분을 어떤 방법에 의해서 할 수 있겠습니까?

○진술인 정종섭 그것은 단서조항을 달면 되지요.

○이상민 위원 글썄요. 범죄유형을…… 파렴치범을 살인이나 성범죄나 이런 것으로 해야 되는 것이지……

○진술인 정종섭 아니요. 그렇기 때문에 사실상 우리가 어떤 범죄행위를 개별적으로 따져 봤을 때 과연 개별적으로 범죄행위를 배제할 것이냐 그렇지 않으면 모든 범죄를 배제할 것이냐 그런 문제가 있거든요.

○이상민 위원 그런데 법리상 우리 헌법에서는 무죄추정의 원칙을 채택하고 있고 선언하고 있고 불구속원칙을 채택하고 있지 않습니까? 국회의원이 라고 해서 무조건 수사를 불체포로 해야 된다……

○진술인 정종섭 아니지요. 피의자로 범죄혐의를 받고 있으니까……

불체포특권은 뭔가 하면 그 사람이 범죄인이라는 게 아니고 국가 수사기관이 수사를 하겠다는 것이거든요. 그렇기 때문에 일방적으로 국회의원이라는 이름만으로 수사를 하지 말라는 것은 안 된다는 말이지요.

○이상민 위원 제 얘기는 헌법 자체가 무죄추정의 원칙을 선언하고 있고 불구속수사를 원칙으로 하고 있는데요. 국회의원이든 일반 민간인이든 그런 방향으로 가는 것이 형사사법의 대원칙일 텐데 여론의 압력에 의해서 그렇게 후퇴하는 것이 오히려 적절하느냐라는 말씀입니다.

○진술인 정종섭 불체포특권 범위에서 배제된다는 것은 국회의원이라고 하더라도 일반인과 동일한 대우를 받는다 이 말입니다. 다시 말해서 강제수사를 함에 있어서…… 그런데 지금 국회의원에서 적용되는 불체포특권은 뭔가 하면 국회의원의 지위를 가지고 있기 때문에 일반인과는 다르

게 대우하는 것입니다. 그런데 일반인과 다르게 대우하는 부분에서 일정부분은 그것을 배제시켜서 동일하게 대접을 해도 국회의 기능이나 국회의원의 업무 수행에 별 문제가 없다는 것이지요.

○**이상민 위원** 그 부분은 시간제약 때문에 토론을 깊이 있게 해야 될 필요가 있는데요. 제 생각으로는 현실적으로 무죄추정의 원칙과 불구속수사 원칙이 실현이 안 되고 있거든요. 오히려 정반대로 형사사법이 운영되고 있어서 그런 부분에 있어서 현실에 맞추기 위해서 헌법상 대원칙이 후퇴되는 것 아닌가 싶은 의문점이 있고요.

마지막으로 하나만 더 질의하겠습니다.

지금 여기 나뉘드린 문안에 보면 체포동의안이 일정한 기간 내에 처리를 반드시 하도록 하고 만일 안 되면 체포한 것으로 보는 그런 의미입니까? 그것이 위헌 여지는 없겠습니까? 국회에서 어떤 의사결정이 없었음에도 불구하고 일정한 기간 내에 처리가 안 됨으로써 곧바로 의사결정이 있었던 것으로……

○**진술인 정종섭** 국회에게 그 문제를 처리하게 했음에도 불구하고 처리를 안 했을 때, 체포라는 것은 다른 것이 아니고 강제수사이거든요.

○**이상민 위원** 아니, 제 뜻은 그런 의사결정이 없었음에도 불구하고 그 기간 내에 국회의 의결이 있는 것처럼 간주하는 게 오히려 위헌의 여지가 없느냐는 것입니다. 물론 지금 말씀하신 요망사항 중에 정해진 기간 내에 빨리 처리해야 된다는 점은 저도 동감입니다. 그렇다고 해서 그 기간 내에 어떤 의사결정이 없었음에도 불구하고 법에 의해서 의제를 하는 것이 과연 법리상 적절한지를 묻는 것입니다.

○**진술인 정종섭** 그 기간 안에서 의결 여부를 판단할 수 있는 것은 국회의 권한인데 그 기간에 조건을 달아서 그 기간이 제한되면 그다음에 의결 여부의 권한은 국회에게서 없어져 버리는 것이지요.

○**이상민 위원** 글썄요?

이상입니다.

감사합니다.

○**위원장 이윤성** 이상민 위원님 수고하셨습니다.

○**손봉숙 위원** 위원장님, 의사진행발언입니다.

○**위원장 이윤성** 말씀하세요.

○**손봉숙 위원** 정종섭 진술인이 5시에 가시면 반드시 정종섭 진술인에게 물어야 될 것을 후순

위에 있는 질의자는 물을 수 없으니까 저희 위원들 중에서 꼭 정종섭 진술인에게 묻고 싶은 위원님은 먼저 물을 수 있는 기회를 주시면, 그리고 나서 순서대로 가면 좋을 것 같습니다.

○**위원장 이윤성** 그것도 가능하겠지요?

그런데 시간 제한을 해야 되겠습니다.

○**손봉숙 위원** 2, 3분을 주더라도……

○**위원장 이윤성** 그러면 한 단락씩만 여쭙는 것으로 하겠습니다.

이혜훈 위원님 조금 양보해 주시기 바랍니다.

그러면 손을 들어서 해 주시기 바랍니다.

○**노현송 위원** 위원장님!

○**위원장 이윤성** 예, 노현송 위원님.

○**노현송 위원** 손 위원님 먼저 하시지요.

○**손봉숙 위원** 제가 먼저 한다는 것은 아닌데 그러면……

○**위원장 이윤성** 한 2분만 써 주십시오.

○**손봉숙 위원** 그렇겠습니다.

정종섭 진술인에게 묻겠습니다.

저희들이 대통령책임제하에서 국회의원이 국무총리와 국무위원을 겸직하는 것이 바람직한가 하는 문제제기를 했습니다.

그런데 여당 측의 반응은 현재와 같이 상당수의 의원이 국무위원을 겸하고 있는 이 시점에서 이 문제를 논한다는 것은 정치적으로 굉장히 텔리킷하다 그래서 논의 자체에 대해서도 상당히 과민 반응을 보이고 있는 상태입니다.

거기에 대해서 어떻게 생각하시는지 말씀을 해 주시기 바랍니다.

○**진술인 정종섭** 그것은 양쪽 정치하시는 분들의 의견이고 저는 이것이 헌법에 위반된다고 봅니다. 그리고 이렇게 해서는 안 되지요. 이렇게 해서 안 되는 법을 국회법이 만들어 냈기 때문에 이것은 정치적 이해관계를 고려하지 마시고 한 나라가 어떻게 운영되는 것이 헌법에 합치되고 국가운영에 합치되느냐 하는 관점에서 이번에 국회법을 개정해서 금지시켜야 됩니다.

○**손봉숙 위원** 저도 개인적으로 전적으로 공감합니다. 특히 지역구 국회의원들은 지역구 활동을 해 달라는 부탁으로 대표로 뽑았는데 그 대표가 지역구 활동을 안 하고 완전히 행정부로 옮겨서 정부의 일을 본다는 것은 바람직하지 않은 대의민주주의 원칙에도 어긋나고 또 입법부와 행정부라는 상호 견제와 균형의 차원에서도 어긋난다고 생각합니다.

박종흡 진술인은 어떻게 생각하시는지 대답해 주시기 바랍니다.

○진술인 박종흡 저도 사실은 정종섭 교수님과 비슷한 생각인데 우리 헌법이 대통령제를 택하고 있으면서도 내각제적인 요소들이 많이 들어와 있거든요.

사실 대정부질문 이것, 국무위원을 국회로 부르는 것은 대통령제에서는 없지요. 그리고 손 위원님도 아시다시피 해임건의안제도 불신임제도의 한 아류인데 이것도 지금 내각제적인 요소가 들어와 있고 지금 얘기하시는 국무위원 겸임 이것은 헌법사항이 아니라 국회법 겸직조항에 갖다 댄 거거든요. 그러니까 이것은 법을 고치면 될 수 있을 것 같습니다마는 사실 순수한 대통령제로 가려면 겸직 못하도록 해야지요.

○손봉숙 위원 그래서 이번 국회법 개정이 정치적인 시각이 아니라 국회운영의 정상화라는 대원칙하에서 개정 논의가 이루어졌으면 하는 희망을 가지고 있습니다.

감사합니다.

○위원장 이윤성 수고했습니다.

다음은 노현송 위원님, 정종섭 진술인에 한해 주십시오. 다른 분께는 다음에 또 여쭙고요.

○노현송 위원 교수님 말씀 잘 들었습니다.

저도 손봉숙 위원님께서 말씀하신 것과 같은 내용인데 겸직의 문제점에 대해서는 본 위원도 인식을 같이 하고 이 문제를 어떻게 개선해야 될 것인가 하는 생각은 가지고 있습니다.

그러나 그것은 별론으로 치고 아까 위헌이라고 단언적으로 말씀하셨기 때문에 과연 이것이 위헌인가 하는 말씀을 드리겠습니다.

헌법 제43조에 “국회의원은 법률이 정하는 직을 겸할 수 없다.” 이렇게 되어 있지요? 그런데 이것을 어떻게 해석하느냐에 따라 다르다고 생각합니다.

그런데 이것을 겸직금지라고 해석을 하시는 것이지요?

○진술인 정종섭 ……

○노현송 위원 그런데 만약에 겸직을 금지하는 것이라면 ‘국회의원은 다른 직을 겸해서는 안 된다’ 저는 이것이 겸직금지라고 생각합니다.

따라서 국회 법률이 정하는 직을 겸할 수 없다는 것은 법률이 정하지 않은 직은 겸할 수 있다는 얘기이거든요. 따라서 법률이 정하는 직을 겸할 수 없기 때문에 국회법에다가 겸할 수 없는

직을 정한 것입니다.

그래서 겸할 수 없는 직을 국회법에 정해 놓고 그에 따라서 그 직을 겸할 수 없게 해 댄기 때문에 국회법이 위헌이다라는 견해에 대해서는 저는 동의하지 않거든요. 이 부분에 대해서 어떻게 생각하십니까?

○진술인 정종섭 하위법을 해석할 때 우리 헌법의 다른 조항에도 다 “법률이 정하는 바에 의해서” 이렇게 써 댄습니다. 그런데 원칙적으로 국회가 입법권을 다 가지고 있거든요.

그러면 ‘국회가 법률의 형식만 취하면 무엇이든지 정할 수 있느냐?’ 그렇지는 않습니다. 다시 말해서 국회 입법권도 헌법의 원리에 기속을 당한다는 말이지요. 그러면 어디까지가 국회에서 자율적으로 국회의 재량 안에서 정할 수 있는 범위이고 어디까지가 국회의 재량을 넘어서는 범위냐 하는 문제가 생겨난다는 말이지요. 그리고 그 선을 긋는 방법은 결국 헌법의 해석일 텐데, 그래서 우리가 헌법상의 원칙들을 계속 따지는 이유가 ‘국회가 법률로서 정하면, 법률이라는 이름으로 형식만 취하면 뭐든지 정한다’ 이것은 절대적으로 안 되고요. 예를 들어서 기본권을 제한할 때도 헌법 제37조제2항에 보면 법률로서 기본권을 제한할 수 있게 되어 있거든요.

그래서 법률로서 제한할 수 있게 되어 있기 때문에 ‘국회는 무엇이든지 목적만 정당하면 다 제한할 수 있다’ 이렇게 하면 그것이 헌법재판에서 다 위헌으로 되거든요.

그것이 뭔가 하면 입법권의 한계가 거기에 있는 것입니다. 따라서 겸직금지라고 했을 때의 국회의 기능과 대의민주주의라고 하는 원칙은 국회법보다 더 상위에 있는 헌법상의 내용이거든요.

그러면 소위 말해서 사행업을 하는 사람이 국회에 들어와서 법률로서 ‘겸직해도 된다’ 이렇게 정해 버리면 어떤 정책을 하면서 자기 개인적인 이익을 거기에 투여시키고 혹은 자기가 대변하는 계층의 이익을 투여시키고 하는 것은 누가 봐도 안 되는 것이거든요.

그러면 그렇게 해서는 안 된다고 하는 내용은 어디 있느냐? 헌법에 있는 대의민주주의 원리 때문에 그렇습니다.

그다음에 방금 말씀드린 국회의원이 국무위원을 겸직하면 안 된다고 하는 것은 우리의 정부 형태가 대통령제이기 때문에, 기본적인 대통령제 형태라고 하는 것은 입법부와 행정부가 독립성의

원리에 따라서 적용되는 것이거든요.

그렇기 때문에 아까 박 교수님 말씀하신 대로 해임건의권도 대통령은 기속받지 않습니다. 국가가 해임건의를 하더라도 기속을 안 받고 아주 저 순위에서 통제하는 권한인데 국무위원과 국회의원을 겸직시키는 이것은 굉장히 고강도로 정부 형태의 변경을 가져오는 것이예요. 다시 말해서 이것은 완전히 의원내각제 형태라는 것이지요.

그래서 아무리 입법권을 행사한다 하더라도 기본적으로 헌법이 설정하고 있는 대통령제의 본질 자체를 완전히 뒤집는 그런 형태의 입법은 할 수 없다는 관점에서 이것이 대통령제 원리의 기속을 받는 것이지요. 그 범위 내에서 한계가 있는 것이지요.

○노현송 위원 지금 말씀하신 것은 어디까지나 정 교수님의 의견이시지요?

○진술인 정종섭 제 의견이 아니라 헌법 교수들은 아마 다 그렇게 해석을 할 것입니다.

○노현송 위원 아까 박 교수님도 말씀하셨는데 내각제적 요소를 포함하고 있는 것에 대해서는 어떻게 생각하십니까?

○진술인 정종섭 그것 잘 보셔야 되는데 우리나라에서는 통상적으로 대통령제와 의원내각제가 결합되어 있다 이런 식으로 설명을 해요.

그런데 엄밀하게 따지면 대한민국은 대통령제 국가입니다. 대통령제 국가이고 거기에 대통령의 권한을 통제하는 범위 내에서, 대통령제의 성격을 다치지 않는 범위 내에서만 그것이 들어와 있어요.

예를 들어서 국회가 사전동의를 하겠다라고 달려드는 것도 사실은 엄밀하게 따지면 대통령의 권한을 제한하는 것이거든요. 그것을 놓고 의원내각제적 요소라고 얘기하지는 않지요.

그런데 지금 의원내각제와 대통령제가 결합된 대표적인 예가 뭐냐고 했을 때 국무총리제다, 국무총리제야말로 의원내각제와 대통령제의 혼합 형태를 아주 티피컬(typical)하게 보여주는 것이 다라고 하는데 이제까지 국무총리제도가 무엇이냐라고 했을 때 그에 대한 연구가 전무하기 때문에 최근에 제가 그 논문을 발표했는데요.

국무총리제도가 어디에서 나왔느냐 하면 프로이센 입헌군주제 시대 때 군주를 보좌하는 제도로서 내각제를 만들어 놓은 것입니다. 그것을 일본이 명치헌법을 만들면서 명치헌법에 내각제를 받아들였어요. 왜냐하면 일본도 입헌군주제이거

거든요.

그래서 국무총리가 좌장으로 있는 내각은 어떤 경우에도 수상하고는 전혀 성격을 달리하고 그것이 국가의 헤드 오브 스테이트(Head of State)가 지명을 하고 임명을 하고 그 명을 받아서만 움직이게 되어 있습니다. 그리고 제헌헌법 이후 우리가 받아들인 것도 전부 대통령이 지명하고 대통령이 임명을 해서 대통령의 명에 의해서만 움직이는 보좌기관에 불과하거든요.

그래서 이것은 전혀 의원내각제 요소가 아닙니다. 하물며 그런 것조차 의원내각제 요소가 아니기 때문에 사실은 우리 헌법에서 의원내각제 요소를 찾아보면 거의 없어요. 그래서 대통령의 권한을 통제하는 권한의 형태로 들어와 있고 나머지는 명백하게 대통령제입니다.

○노현송 위원 그러면 아까도 지적이 있었지만 해임건의권이나 국회에 출석해서 답변하는 부분에 대해서는 어떻게 생각하십니까?

○진술인 정종섭 저는 국회 출석에 대한 것은 의원내각제 요소로 보지 않습니다.

○노현송 위원 해임건의권은요?

○진술인 정종섭 해임건의권은 대통령 통제권인데 의원내각제에서는 해임건의를 안 하지요. 내각 불신임을 해 버리니까요. 그렇기 때문에 의원내각제 요소라고 볼 수 없지요. 이것은 대통령제 형태에서 허용될 수 있는 통제권이겠지요. 그렇게 봐야 됩니다.

○노현송 위원 그러면 이것을 내각제적 요소로 볼 것이냐, 안 볼 것이냐 하는 것은 개인에 따라 의견이 다를 수가 있겠네요?

○진술인 정종섭 그것은 제가 모르지만 그것이 티피컬한 의원내각제 요소는 아니라고 보는 것입니다.

○위원장 이윤성 노 위원님, 정종섭 진술인과 다수의 헌법학자들의 해석이 그럴 수도 있다는 것으로 받아주시면 좋겠습니다.

다음은 김희정 위원님 질의해 주십시오.

○김희정 위원 정종섭 교수님께 여쭙겠습니다.

국정을 감사한다는 것에 대해서 원론적으로는 찬성하시지만 조사청문회를 일상적으로 만들어서 대체할 수 있을 것이라는 의견을 주셨습니다.

그런데 앞서 청문회와 공청회에 관련된 의견을 제시하시는 데 있어서는 오히려 공청회와 청문회를 구별할 필요가 없다라고 말씀을 하셨고 다른 진술인들도 말씀하시는 과정에서 이 청문회를 조

사청문회가 아니라 안전심사를 하거나 예산심사를 하는 청문회로 활용하자라고 말씀하셨습니다.

그렇다면 말 그대로 오디트(Audit)하는 개념으로 청문회를 정규화하는 것과 국정을 감사하는 것과는 완전히 분리가 된다고 생각하기 때문에 저는 이 대안은 오히려 적합하지 않다고 봅니다. 그래서 오디트 기능은 완전히 별도로 가고 국정감사를 할 필요가 있다고 보고요.

그리고 전문위원 검토보고서도 보면 국정조사에 대해서는 그동안 결과가 불충분한 사례를 제시하고 있습니다. 매년 시도를 했으나 결과보고서가 제대로 채택된 것이 없고 그리고 증인채택 문제나 이런 것들이 문제가 있기 때문에 현재로서는 국정감사가 가장 실효성 있게 실시가 되고 있는 감사 방법이라고 생각합니다.

더군다나 감사원 이전 문제나 이런 것이 확정이 안 된 상태라면 이미 잘 돌아가고 있는 국정감사를 확대하는 것이 가장 효율적이지 않을까라고 생각을 하는데 의견을 좀 말씀해 주시기 바랍니다.

○진술인 정종섭 아시다시피 우리나라의 국정감사제도는 좀 특이합니다. 사실 합리적인 제도 같으면 어떤 문제가 있을 때 특정 사안에 대해서만 집중적으로 조사해 들어가면 사실 대행정부 통제권이라는 것은 거의 다 해결이 되거든요.

그런데 저희들이 현대사를 보면 어쨌든 행정부 전체를 도마 위에 올려놓고 1년에 한 번씩은 국회가 확실하게 제어해야 된다 하는 것이 있는데 저는 사실 이것이 행정부 우위적인 국정운영의 대안으로 나온 것이라고 보고 또 명백히 현실 적합성이 있다고 봅니다.

그런데 아직까지는 우리가 대통령 우위적인 상황을 극복하지 못하고 있잖아요. 그리고 아직까지는 대통령 우위적이고 감사원조차도 아직 독립성을 확보하지 못하고 있고 그리고 대통령을 중심으로 하는 대통령부의 핵심세력 안에 들어있는 내용들이 아직 컨트롤이 안 되는 이른바 컨트롤 밖에 있는 상황이기 때문에 어쨌든 1년에 한 번은 국회가 모든 문제를 짚어 들어가는 것은 아직은 현실 적합성이 있다고 봐요. 그렇기 때문에 저는 다른 학자와 달리 국정감사를 폐지하자는 입장은 아직 취하고 있지 않습니다.

그러나 의회가 국정통제나 예산심의나 입법 활동을 하는 충분한 시스템이 갖추어지고 국회가 어떤 문제에 대해서 수시로 위원회에서 조사하는

것이 일상화된다면 상당부분이 일상적인 조사청문회에 의해서 걸러지기 때문에 그 수준으로 가기 위해서는 우선 조사청문회를 보다 더 활성화 시켜서 수시적으로 하고 이 수시적인 조사청문회를 통하면 사실상 국정감사를 안 해도 될 만큼의 성과는 얻는다고 보거든요. 그러면 그다음부터는 국정감사는 없어져도 되지 않느냐 이렇게 보는 것이고 그러한 이행 단계를 거치지 아니한 상황에서는 국정의 민주화를 위해서 국정감사는 필요하다는 관점이지요.

○김희정 위원 그런데 현실적으로는 저희가 당장 법안을 개정해야 되기 때문에 질의를 했습니다.

그러면 현재는 국정조사나 조사청문회, 감사원이전보다는 국정감사 일수를 늘리는 것이 가장 손쉽고 효율적인 방법이라는 것에는 동의하시는 것이지요?

○진술인 정종섭 국정감사 기간이 필요하다면 늘리는 문제는 입법 재량권의 사항이니까 할 수 있다고 봅니다.

○김희정 위원 좋습니다.

○박재완 위원 위원장님!

○위원장 이윤성 그러면 박재완 위원님까지 하고 순서대로 돌아가는 것으로 하겠습니다.

2분 안에 하시되 자기 의견은 빼고 질의만 해주십시오.

○박재완 위원 정종섭 교수님, 저하고 모든 문제에서 의견이 일치돼서 굉장히 기쁩니다.

인사청문회를 현행 헌법상 할 수 있느냐, 없느냐 두 가지 견해가 대립된다고 하셨는데 저는 대통령의 인사권이 자유재량이 아니고 기속재량이다라는 관점에서 엄격한 해석보다는 인사청문을 확대하는 것이 중요하다는 생각을 가지고 있습니다.

어쨌든 그런 입장에서 인사청문을 한다면 또 현재 이른바 빅4인 검찰총장, 경찰청장, 국세청장, 국가정보원장에 대한 인사청문을 하고 있기 때문에 그런 관점에서 만약에 인사청문을 확대한다면…… 지금 국무위원의 경우는 국회가 통제수단이 있습니다. 해임건의권도 있고 탄핵소추권도 있고 그리고 국무위원은 임기가 없기 때문에 결정적으로 잘못을 하면 중간에 해임을 할 수가 있습니다.

그런데 이른바 권력기관장, 특수기관장이라고 할 수 있는 공정거래위원장, 금융감독위원장 등

은 임기가 정해져 있습니다. 그것은 특히 정치적 중립성이 요구되기 때문에 그랬던 것 같은데 사실 이분들에 대해서는 해임건의 같은 것을 통해서 국회가 통제를 할 수 없습니다.

그래서 임기가 정해져 있기 때문에 한 번 임명하면 나중에 책임을 묻기가 곤란한 직위에 대해서는 오히려 임명할 때부터 신중을 기해야 되지 않느냐, 그래서 어떻게 보면 국무위원보다는 오히려 임기가 정해져 있는 그런 권력기관장들에 대한 인사청문의 필요성이 상대적으로 더 크지 않을까 하는 소박한 견해를 갖고 있는데 고견을 좀 주시기 바랍니다.

○진술인 정종섭 저는 그 점에 있어서 필요성은 인정합니다.

제가 과거 정부가 출범할 때도 그 문제에 대한 입장을 밝혔는데 제가 왜 그렇게 엄격하게 실정법을 해석하느냐 하면 어떤 실정법을 해석하는 그 폭이, 헌법학자 쪽에서는 인사청문회뿐만 아니라 다른 사안에 대해서도 그 폭을 동일하게 적용해야 되거든요.

우리 헌법 규정이 “대통령은 공무원 임명권을 가진다.” 그리고 거기에 대한 아무런 제어 규정이 없습니다. 다만 국회가 동의 절차만 정하고 있기 때문에 반대로 해석해 보면 이것은 국회에서 동의하는 절차가 아니면 대통령제 정부하에서 대통령은 공무원 임명권에 대해서는 전권을 가진 다라고 해석이 되는 것이 이 공무원 임명 문제뿐만 아니라 다른 사안에 가셔도, 이게 법기술 문제로서 법률전문가들끼리의 문제인데, 그런 구조로 입법이 되어 있다면 동일한 구조로 해석을 해야 되기 때문에 이것을 확장해 놓으면 인사청문 문제와 다른 문제로 갔을 때 자꾸 확장이 된다는 거지요.

그러면 법이 그야말로 정치적인 역학관계에 따라서 그때그때 기준을 상실하고 진폭이 너무 커진다는 관점에서 제가 인사청문회를 확대해야 될 필요성을 알고 있음에도 불구하고 그것을 엄격히 해야 된다는 입장을 취하고 있는 것은 이 법의 해석 문제 때문입니다.

사전 동의가 없는 상황에서 지금 인사청문회를 실질적으로 하고 있지 않습니까? 저는 이것도 문제라고 보는데, 만약 이 정부가 헌법을 그런 식으로 해석한다면 그것을 늘려 가는 것은 받아들이 수밖에 없는 것 아니냐 이렇게 보는데 그것은 제가 헌법을 해석하는 관점과는 조금 다르지요.

○박재완 위원 제 질의의 요지는 국무위원과 권력기관장 중에서 인사청문 절차가 어느 게 상대적으로 시급한가?

○진술인 정종섭 사실상 지금 말씀하신 빅4, 권력…… 사실은 그게 권력기구가 될 수 없는 자리거든요. 공정거래위원장이나 금융감독위원장·국세청장 이것이 권력기구가 될 수 없는데 과거에 국정원이나 검찰을 동원하다가 안 되니까 그것을 통치수단으로 동원하면서 지금 이것이 권력기구화되어 있습니다. 그렇기 때문에 어떻게 하면 이것이 권력기구화되지 않도록 할 것이냐 하는 데 오히려 포커스를 맞춰 주시고, 그럼에도 불구하고 ‘이게 현실적으로 달리 방법이 없다. 이것은 경제 영역에 있어서의 다시 말해서 국정원이나 검찰이나 똑같다’라고 보시면 국회에서는 그것을 인사청문 대상으로 넣으실 수 있지요. 그런 점에서 봤을 때는 그것은 상당히 비중을 가질 수 있다고 저는 봅니다.

○위원장 이윤성 박재완 위원, 양해해 주십시오.

이혜훈 위원님 오랫동안 기다리셨습니다. 그러면 정상적인 질의순서로 돌아가겠습니다.

이혜훈 위원님!

○李惠薰 委員 이혜훈입니다.

진술인들께서 써 주신 진술서를 미리 보고 왔는데 진술서를 읽으면서 굉장히 낮이 뜨거워지고 송구스러운 마음을 금할 길이 없었습니다.

일부 부분은 사실 17대 국회의 부정적인 면을 지나치게 과장한 측면이 있다고 생각은 하면서도 전반적인 서술의 기조는 저희들이 많이 반성해야 될 부분들을 꼬집고 계셔서 굉장히 송구했고, 또 오늘 어려우신데도 귀한 시간을 내서 여기에 와서 좋은 지혜를 주셔서 감사드립니다.

검직 금지에 대해서 여쭙 보겠습니다.

두 분의 진술인은 찬성하신다고 명백히 밝히셨고 박종흡 교수님께서 찬성이 아니라 반대의견을 밝히셨는데요, 제가 아까 듣고 이해하기로는 두 가지 이유를 드신 것 같습니다. ‘전문성 활용도 필요한 측면이 있지만 그것보다 더 중요한 것은 정치인들이 낙선하고 난 후 생업에 복귀할 수 있도록 용이토록 해 줘야 될 것 아니냐’ 그런 말씀을 하셨는데 저도 정치인이지만 도저히 납득이 안 되는 말씀입니다. 다른 직업과 달리 정치인들에게 그 직업 이후의 생계를 보장해 주는 것을 제도적으로 해야 될 만큼, 어떤 법률로 규정을 해야 될 만큼 다른 이유가 뭐가 있습니까?

○**진술인 박종흠** 이게 델리캣(delicate)한 문제인데요. 사실 제가 언급하기 꺼리는 것을 했습니다마는, 과거에는 그것이 현실이었습니다. 과거에는 그 직업으로 복귀를 못 하기 때문에 죽을 때까지 출마하시는 것 아닙니까?

○**李惠薰 委員** 말씀하지 못하신 부분이 오히려 죽을 때까지 출마하는 것을 막자고 하시는 건가요?

○**진술인 박종흠** 예, 그러니까 국회의원 한번 나가시면 낙선돼도 또 나오고 하는 이유가 다른 직업을 찾지 못하기 때문에 그런 문제가 있었거든요. 그래서 그때 그것을 해결하기 위해서 대폭적으로 겸직을 풀었거든요. 정종섭 교수 말씀대로 과거에는 겸직 금지였지요, 전혀 못 했어요. 그런데 그때부터 특정한 공직을 빼놓고는 전부가 겸직할 수 있다 그거 아닙니까? 그러니까 사기업체도 좋고 변호사도 좋고 할 수 있는 것은 다 해라 그거지요.

○**李惠薰 委員** 물론 그런 부분도 제가 일리가 없다고 말씀드리는 것은 아니지만 사실 이 국회의원직이라는 게 국민의 대표로서 직무를 정확하게 이행하려면 현재 24시간도 모자란다는 것이 17대 초선들의 생각이거든요. 그런데 겸직을 하면서 국회의원으로서의 직무를 과연 제대로 충실히 이행할 수 있다고 생각하시는지 그것을 한번 여쭙 보고 싶습니다.

○**진술인 박종흠** 사실상 제가 다른 제도를 여러 번 연구한 적이 있습니다마는 다른 나라에서도 특수한 공직을 빼놓고는 다 겸직을 허용하고 있습니다, 미국도 그렇고. 미국 국회의원은 그런 문제가 안 생기는데 왜 우리 국회의원만 생기느냐 이런 각도에서 설명이 될 수 있습니다. 미국 국회의원도 ‘겸직 변호사 하지 마라’ 이런 것은 없습니다. 그런데 그분들은 바빠서 하라고 해도 못 해요. 그리고 그런 문제로 해 가지고 아까 얘기한 소위 컨플릭트 오브 인터레스트(conflict of interest)가 생겼을 때, 그분들이 사익을 위해서 공무를 했느냐 아니면 공익만을 위해서 직무활동을 했느냐 했을 때 그 잣대를 굉장히 엄정하게 하는 것이고, 우리나라는 그게 구분이 애매한 거지요.

○**李惠薰 委員** 저는 두 가지 문제는 구분할 필요가 있다고 생각합니다. 공익과 사익의 컨플릭트 오브 인터레스트의 문제가 생기는 것도 문제지만 그것보다 더 중요한 문제는 이 중차대한 직

무를 수행하는 데 전력투구하지 않고 다른 일을 하면서 부업으로 한다는 자세 자체가 굉장히 문제가 있다고 생각을 하거든요.

김민전 교수님은 사실 이 문제에 대해서 진술하시는 동안에 입장을 전혀 안 밝히셨는데, 어떠신가요? 미국에서 공부하신 것으로 알고 있는데 미국이 겸직을 허용하고 있습니까?

○**진술인 김민전** 정확하게 말씀드리면 저는 겸직에 반대하고 있습니다. 원래 겸직을 허용하느냐, 하지 않느냐는 ‘시민이 뽑느냐, 아니면 직업으로서의 정치인이나’ 이런 구체적인 이론으로 들어갈 수도 있는데요. 어찌됐든 간에 미국 같은 경우를 보면 겸직을 허용하지 않을 뿐만 아니라, 이것은 윤리규정입니다, 세비의 15%를 넘는 소득은 얻지 못하도록 되어 있습니다. 그래서 강연료 이런 것을 합쳐서 세비의 15%를 넘는 경우는 자동적으로 기부를 하도록 되어 있습니다.

○**李惠薰 委員** 제가 알기로도 미국이 로이어(lawyer)를 겸직할 수 있도록 법적으로 허용하고 있다는 것은 금지초문이라서 김민전 교수님께 여쭙 봤습니다.

그리고 또 여기에 뭐라고 쓰셨느냐 하면 ‘현재 국회의원들의 겸직 신고 통계를 보면 현재 과반이 넘고 이것은 나날이 증가하는 추세에 있기 때문에 이것을 갑자기 허용하지 않고 금지하게 되면 추세에 역행한다’고 했습니다. 아마 국민들도 납득이 잘 안 될 텐데, 국회의원인 저도 납득이 안 됩니다.

저는 겸직은 마땅히 금해야 한다고 생각합니다. 왜냐하면 국민들의 대표로서 여기에 와서 해야 될 중차대한 일일 뿐만 아니라 아까 많은 경우에…… ‘왜 국회가 상설화되지 않느냐’라는 얘기를 하면서 모 진술인께서 ‘국회의원들의 일정을 보면 국회와 관련되지 않은 활동들로 너무 많이 바빠다’ 그런 말씀을 하셨습니다. 사실 국회의 일을 소홀히 하는 가장 큰 이유 중에 하나가 다른 일정들이 바빠다는 핑계이면서 무슨 시간이 남아서 겸직을 할 수 있는지? 도저히 납득이 안 됩니다.

그리고 전문성 활용 얘기를 많이 하시는데 전문성은 전직에 계시는 동안에 축적해 오신 것만으로도 저는 충분하다고 보고 현직에 계시는 동안에는 전문성을 활용해서 기여하는 것보다는 오히려 컨플릭트 오브 인터레스트되는 그 부분이 더 많을 것으로 생각합니다.

정선에 진술인께 여쭙 보겠습니다.

저는 사실 진술하신 부분에 대해서 전반적으로 다 공감을 하는데 이런 걱정이 있습니다. 의원들에게 의정활동을 잘하라고 자꾸 제도를 많이 만들다 보니까, 저는 아웃풋(output)에 대해서 정확한 평가가 이루어지는 것이 오히려 더 효율적이라고 생각하는데 자꾸 인풋(input)을 컨트롤하는 그런 제도들을 많이 만드는 경향이 있다고 생각을 하거든요. 아까 보좌진을 임명하는 데 있어서 사촌 이내의 혈족을 금지해야 한다든지…… 저는 오히려 그런 것보다 사실 보좌진을 도움이 되지 않는 사람을 썼을 때 의정활동 평가를 나쁘게 받으면 자연히 도태되도록 하는 것이 오히려 더 좋을 것 같고, 꼭 필요하고 유능하고 도움이 되는 보좌관이면 그런 혈족이나 아니냐 하는 규정보다는 능력으로 판단하도록 의원들의 성과를 확실히 평가하는 쪽으로 가는 게 더 나을 것 같습니다.

지금 보좌관을 5급 1명, 4급 2명 이렇게 제한을 해 놓았습니다. 예산의 전체적인 상한만—실링(ceiling)만—정해 주고 차라리 의원이 알아서 1억짜리 1명을 쓰는 1000만 원짜리 10명을 쓰는 재량에 맡기는 쪽으로, 인풋 컨트롤은 줄이면서 아웃풋 평가를 확실히 하는 쪽으로 가는 것이 어떤가라고 생각하는데 말씀을 주십시오.

○진술인 정선애 저는 기본적으로 제대로 만들어지는 과정에 대한 개입이 훨씬 많아야…… 사실 나중에 사후적으로 저질러진 일들을 수습하는 것은 사회적 비용 문제에 있어서나 개입할 여지의 문제에 있어서나 굉장히 제한적이라고 생각을 해요. 그렇기 때문에 기본적으로는 오히려 지금의 의정활동 과정에서 제대로 잘 만들어지는 게 훨씬 부족했기 때문이기도 하고, 사후적인 것은 통제하기도 어렵고 개입할 여지도 없다는 점에서 저는 사전에 최대한 제대로 잘 만들게 하는 절차가 필요하다 이런 생각이구요.

두 번째, 보좌진 임명 문제에 관해서는 그게 결정적으로 중요한 문제라고 생각하지 않지만 어쨌든 전반적으로 국민의 인식에 있어서 오해를 살 만한 여지가 있는 부분은 털고 가는 게 억울한 누명을 받는 것보다는 의정활동하시고 윤리적 책임성을 보여 주시는 데 훨씬 더 도움이 되지 않겠나 그런 관점에서 말씀을 드린 겁니다.

○李惠薰 委員 저도 사실 기본적으로 말씀하신 것에 공감합니다. 사후적으로 비용도 굉장히 많이 들고 적발할 수 있는 확률도 높지 않아서 사

전에 규제하는 것이 오히려 효율적일 때가 있다는 것에 동감합니다. 그래서 아까 박종흡 교수께서 얘기하신 공익과 사익이 충돌하는 경우 사후적으로 윤리적인 제재를 강화하는 게 더 낫지 않느냐 하는 것에 제가 다른 의견을 가지고 있는 겁니다. 사익과 공익이 충돌했는지 안 했는지를 사후적으로 판단하는 것이 굉장히 어렵고 판단을 한다 하더라도 이론의 소지가 많습니다. 그래서 저는 오히려 그런 경우에는 검칙 금지로 사전에 틀어막는 것이 훨씬 중요하다고 보고, 보좌진 문제는 사전에 인풋 컨트롤을 안 하는 것도 방법이다 그런 생각이 듭니다.

말씀하신 부분에 대해서 제가 공감은 하기 때문에 법으로 된다, 안 된다고 하기보다는 차라리 시민단체나 이런 데서 조사하셔서 발표하는 게 더 낫지 않나 싶어요.

○진술인 정선애 조사하기 위해서 데이터를 남겨 주셨으면 좋겠습니다. 공무원이 되기 위해서 이력서나 뭐 내잖아요.

○李惠薰 委員 의원과의 관계 정도는……

○진술인 정선애 관계 정도만을 표시한 거라도 해 주시면 저희가 꼼꼼히 따져 볼 텐데, 지금은 그것조차도 안 되어 있는 것이 문제라고 봅니다.

○李惠薰 委員 감사합니다.

아까 기명표결 문제가 나와서 제가 이것은…… 사실 저도 기명표결해야 된다고 생각합니다. 그런데 우리나라 정서나 문화상 보면 특히 국회 내에서의 선거, 즉 국회의장을 뽑는다 부의장을 뽑는다 상임위원장을 뽑는다 이런 국회의원끼리의 선거에 있어서는 기명표결을 하면 오히려 정실인사가 될 가능성이 높은 측면도 있거든요. 밖에 계시는 분들이 내부에서 돌아가는 논리나 이런 것들에 대해서 조금 더 양해를 해 주시면 좋겠다는 생각이 들어요. 국회의원들의 특권과 관련된 여러 가지 표결들은 저는 기명표결해야 된다고 보고, 단지 국회 내부에서의 선거는 조금 다르게 봐도 되지 않을까 그런 생각이 듭니다.

감사합니다.

○위원장 이윤성 이해훈 위원님 수고 많으셨습니다.

지금 5시가 돼서 정중섭 진술인께서는……

다음에 또 한번 뵙겠습니다.

이원영 위원님, 질의해 주시기 바랍니다.

○이원영 위원 열린우리당 경기 광명갑 출신 이원영 위원입니다.

17대 국회는 가장 깨끗한 선거에 의해서 이루어졌고, 그리고 어느 때보다도 각 당의 당 내 민주화가 이루어져 있어서 대화와 토론에 의한 정책을 중심으로 하는 정치를 기대했었습니다.

저는 초선 의원입니다마는 선배 의원님들의 말을 빌리자면 지금 17대 국회의원님들이 개인적으로 보면 다 진정성을 가지고 있고 또 열심히 의정활동을 하고 있다고 합니다. 그럼에도 불구하고 '17대 국회는 전 국회와 다른 점이 없다. 왜 싸움질만 하느냐'라는 국민의 비난을 받고 있습니다. 그것의 가장 큰 원인은 정파적인 입장에 따른 법률안 부분이 통과되는 것을 도저히 못 보겠다고 일부에서 극단적이고 물리적 행사를 해서 충돌을 일으켜 자기의 의사를 관철시키는 것이라고 봅니다. 이런 것이 국민들로 하여금 '싸움질만 하는 국회, 똑같다'…… 그래서 17대 국회의 신뢰를 떨어뜨렸다고 생각합니다.

국가보안법을 둘러싸고 국가보안법이 법사위에 상정조차 되지 못하도록 법사위의 회의장을 점거하고 또 직권상정을 염려해서 본회의장을 점거하고, 이번에 행정도시건설법과 관련해서 여야가 합의했습니다마는 자기 당의 당론과 어긋나게 이 법은 통과되어서는 안 된다는 일부 의원들이 법사위 회의장을 강제로 점거하고 또 본회의장에서 난동을 부려서 결과적으로 의회주의를 부정하는 결과를 가져오고 이런 것들이 국민의 신뢰를 매우 떨어뜨리는 것이라고 생각됩니다.

그래서 자기들의 정파적인 입장과 다른 법안이 통과되는 것을 물리적이고 강제로 막으려고 하는 이러한 부분을 어떻게 해결할 것인가, 이것을 어떤 제도로 해결할 것인가 이 부분을 해결하는 것이 17대 국회에서 국민의 신뢰를 얻을 수 있는 방안이라고 생각합니다. 그런 점에서 김민전 교수님께 묻겠습니다.

대화와 토론, 그리고 다수결에 의한 의사결정, 의회주의·민주주의의 원칙에 어긋나서 자기 자신들의 견해와 반대되는 법안이 통과되지 않도록 하는 이런 부분을 돌파할 수 있는, 해결할 수 있는 제도는 뭐라고 생각하십니까?

○진술인 김민전 지금 말씀하신 것과 같이 우리 국회가 가장 불신을 받는 이유 중의 하나는 바로 비의회적인 언동과 언사가 많기 때문인 것 같은데요. 이게 왜 발생하느냐라는 문제를 따지고 들어가 보면 저는 크게 두 가지 원인에서 나온다고 보고 있습니다.

하나는 어느 신문에 '그동안 내가 그렇게 지탄해 왔던 모습을 나도 가지고 있었고, 나도 그렇게 하더라'라는 초선 의원들의 고백을 봤는데 이것은 우리 모두가 의회의 규칙을 지켜야겠다라고 하는 의식이 부족한 것에 있겠지만, 저는 그보다 더 중요한 문제는 사실 이 국회가 집단적인 의사결정을 해 나가는 의사규칙을 제대로 만들지 못한 것에 그 원인이 있다고 봅니다. 쉽게 얘기하면, 지금 현재 각 당에서는 당론을 정하고 있습니다. 이 당론이 정해진 상태에서 다수결을 하게 되면, 사실 과반 이상의 정당의 당론은 항상 과반수로 정하게 되어 있습니다. 그렇다라고 했을 때 소수당이 할 수 있는 것은 뭐냐? 다수결이라는 이름하에 표결에 들어가면 항상 진다는 것을 알고 있다면 결국은 그것이 옳든 옳지 않든 간에 의사절차를 방해하고자 하는 유혹에 빠질 것이다 이런 생각을 할 수 있을 것 같습니다.

그렇기 때문에 결국 의사절차를 방해하는 그와 같은 현상이 나타나지 않게 하기 위해서는 집단적인 의사결정에서 투표 결과가 무엇인지에 대해서 개개인의 예측이 불가능해야 된다고 봅니다. 다시 말씀드리면 각 당이 지금 현재 당론을 정하고 보팅(voting)에 들어가는 것, 즉 당론을 먼저 정하는 관행이 없어지지 않고는 끊임없이 의사절차를 방해하고자 하는 유혹에 빠질 것이다 이렇게 보고 있습니다.

특히 우리나라 같은 경우는 지금 현재 의총이 굉장히 잘못 운영되어서 본회의가 시작 되어도 의총을 하고 있다고 본회의에 오지 않고 본회의를 하다가도 의총 한다고 나가 버리고, 지금 의총 지상주의에 빠져 있는데요, 이것을 벗어나지 않고는 국회의 무질서는 계속 될 것이다 그렇게 봅니다.

○이원영 위원 죄송합니다. 제 발언시간이……

하나 묻겠습니다.

정당이 갖고 있는 고유 기능이 있지 않습니까? 정당은 자기 정치이념과 그 이념을 실현할 정책을 내걸고 정치적 의사를 형성하는 중요한 기능을 갖고 있는 집단이거든요. 그러한 정당에서 당론을 정하지 않는다는 것은 '너희는 정치이념을 갖지 말아라' 하는 것과 마찬가지로 현실적으로 어려운 감이 드는데요.

○진술인 김민전 그렇습니다. 각 정당은 당론이 있기 마련이고 당도 정책적인 이념과 정책이 있기 마련입니다. 그러나 어느 나라의 국회를 봐도

우리나라처럼 각 사안에 대해 의총을 해서 당론을 정하고, 본회의보다 오히려 의총이 중요시되는 이런 국회는 없다는 점도 인정을 해 주시면 좋겠습니다.

이렇게 의총을 통해 계속해서 당론을 만들지 않아도 자연스럽게 당론은 형성됩니다. 거기에 찬성하지 않는 20~30% 사람들이 오고가면서 균형을 잡아서 사실상 의회의 집단적인 의사결정은 다수결에 의해서 가능하도록 우리가 인정을 해줘야 된다 이렇게 생각합니다.

○이원영 위원 각 당이 당론은 정했지만 전체 의원들이 소신에 따라서 의사결정을 한다면 그 시대 국민의 대표적인 의사결정으로 인정될 수 있는 것 아니냐? 그래서 전원위원회와 본회의의 활성화 부분이 저는 중요하다고 생각하는데요.

전원위원회는 상임위원회의 성격을 갖고 있잖아요. 그래서 각 당이 당론을 정하는데 그 당론과 반대되는 의원도 있을 수 있으니까 전원위원회에서 서로 솔직하게 얘기하고 그 결과가 투표된다면 이런 부분을 돌파할 제도로서 활용 가치가 있지 않을까 싶은데 어떻게 생각하십니까?

○진술인 김민전 저는 좋다고 생각합니다.

○이원영 위원 다만 지금 현재 전원위원회는 상임위원회를 거치거나 상임위원이 상임위원회에서 전원위원회로 제안하는데 이 규정에 따르면 전원위원회 활성화가 어려울 것 같습니다. 그러니까 어떤 상임위를 뛰어넘어서 전체 의원들의 의사를 물어볼 필요가 있는 주요 사안이라든지 또는 상임위에 상정조차 안 된다는지 아니면 상임위에서 정파적인 입장에 따라서 논의가 제대로 되지 않는 사안도 의원 일정 수가 전원위원회의 회부를 요구했을 때 전원위원회가 열려서 의사가 진행되는 부분이 바람직하지 않을까 생각하는데 어떻게 생각하십니까?

○진술인 김민전 예, 그렇습니다.

사실 전원위원회는 존재의 형식에 있어서는 상임위원회지만 그 성격에 있어서는 본회의의 성격을 갖는다고 생각할 수가 있는데요. 꼭 상임위원회를 통과하지 않은 것만 전원위원회에서 다루는 것이 아니라 사실 상임위원회를 통과한 가운데서도, 또 우리가 상임위원회 중심주의를 얘기하지만 상임위원회는 그 나름의 본회의 전체 의원들과 다른 인터레스트(interest)를 가질 수가 있습니다.

우리가 교육 개방만 해도 교육위원회에 소속되

어 있는 의원들께서는 대부분이 교육 개방에 찬성하지 않으십니다. 그러나 설문조사를 해 보면 과반수 이상의 의원들은 교육 개방에 찬성하고 있는 것으로 나타나고 있거든요. 이런 식의 위원회 위원들이 가지고 있는 또 다른 편견이 있을 수 있기 때문에 이것을 교정하기 위해서도 전원위원회라고 하는 절차를 또 한번 거치는 것은 바람직하다고 말씀드릴 수가 있는데요.

문제는 무엇이냐면 앞에서 박 교수님께서도 말씀하셨지만 전원위원회를 어떻게 운영해야 될 것이냐에 대한 절차적인 합의나 규칙이 만들어져 있지 않아서 지난 이라크 파병 당시에 전원위원회를 운영했을 때도 사실은 대정부질문과 별로 차이가 나지 않는 형태로 운영되었는데 이제는 전원위원회를 어떻게 운영할 것인가에 대해서 좀 더 깊은 고민을 하고 결과물을 내놓아야 될 때가 되지 않았나 생각합니다.

○이원영 위원 정선에 진술인께 묻겠습니다.

제가 법제사법위원회 위원인데 법제사법위원회에 타 상임위에서 온 법안의 체계와 자구 심사기능을 부여할 것이냐 하는 부분에서 정선에 진술인께서는 체계와 자구 심사는 필요하다는 입장이시지요?

○진술인 정선애 체계와 자구 심사는 필요하지만 그것을 현재의 법사위 기능으로 하는 것은 바람직하지 않다고 말씀드렸습니다.

○이원영 위원 법사위에서 타 상임위 법률안의 체계와 자구 심사는 헌법과의 합치 여부 또는 다른 법률과의 충돌 여부 또는 어느 한 법률이 부칙에서 자기 소관 부처가 아닌 법률도 개폐하는 부분들을 조정하고 통할해서 체계를 제대로 세우고 법률 용어를 순화시키는 기능은 충분히 필요하다고 생각합니다. 다만 어디다 맡길 것이냐 하는 부분인데 법제사법위원회에서 해서는 안 된다는 근거로 무엇을 들고 있습니까?

○진술인 정선애 저는 굳이 안 되지도 않지만 굳이 할 필요도 없다고 생각합니다. 예를 들면 체계·자구 심사의 정의를 어떻게 볼 것이냐에 따른 것인데 제가 생각하는 체계·자구 심사는 헌법과의 합치 여부, 타 법률과의 관계 이런 것을 중심으로 하고 법률적 용어가 제대로 쓰여 있느냐 이런 걸로만 봤을 때 사실 저희가 조사해 봤더니 법제사법위원회가 회의 일수나 시간이 굉장히 압도적으로 많습니다. 그렇지 않아도 다루어야 될 사안이 너무 많은데 체계·자구 심사를

그렇게 정의한다면 그런 것까지 굳이 하시기보다는 오히려 국회의 전문적인 지원을 받아서 다른 형태로 운영하는 것이 법제사법위원회를 위해서도 바람직한 방향이 아닐까 생각합니다.

○이원영 위원 체계와 자구 심사 기능은 정책 내용까지 건드리는 것은 아니지요. 그 정책 내용은 소관 위원회의 의견을 존중해 주고 다만 법적인 체계나 자구를 보는 것인데, 법제사법위원회를 사법위원회와 법제위원회로 나누는 부분에는 저도 동의할 수 있습니다. 다만 법률안의 체계·자구 심사 기능을 국회 내에 전문기구를 하나 마련해서 그쪽으로 많은 권한을 넘기는 것은 민주성이라는 관점에서 볼 때 국민이 뽑지 아니한 직원들에 의해서 중요한 체계·자구 심사가 이루어지는 것은 오히려 민주성을 해치는 것이 아니냐 하는 생각이 듭니다. 그 부분은 어떻게 생각하십니까?

○진술인 정선애 제가 말씀드린 것은 전문가의 도움을 받아서 법률 관계 위원들이 심사하는 위원회를 따로 두자고 얘기한 것입니다.

○이원영 위원 예, 잘 알겠습니다.

수고하셨습니다.

○위원장 이윤성 이원영 위원님 수고하셨습니다.

다음은 유승희 위원님께서 질의해 주시기 바랍니다.

○유승희 위원 열린우리당 유승희 위원입니다.

아까 박종흠 교수님께서 지적하셨듯이 국회개혁특위가 만들어졌는데 국회의사규칙 하나 제정하지 못한 것에 대해서 송구스럽고 정말 답답한 심정입니다. 저는 이러한 해묵은 사안을 해결하기 위해서라도 저희 특위의 기한이 연장되어야 될 것을 거듭 주장합니다. 지난번 국회특위 회의에서 조승수 위원님께서 강력하게 요구하셨고 또 정개협과 같은 외부 전문가가 참여하는 논의 기구 구성을 요청하신 바가 있습니다. 다시 한번 이런 제안을 강력하게 드리고, 이 제안에 대해서 박종흠 교수님은 어떻게 판단하십니까? 간략하게 답변해 주십시오.

○진술인 박종흠 저는 찬성이지요. 그렇게 만들어 주시면 좋지요.

○유승희 위원 김민전 교수님께 여쭙 보겠습니다.

17대 국회가 국민에게 실망을 주는 것은 결국은 구조적인 문제라고 하는 접근을 해 주셔서 정

말 감사드리고요, 굉장히 도움이 많이 됐습니다.

아까 정종섭 교수님도 말씀하셨듯이 국회가 국정의 중심이 되어야 되는데 그렇게 되지 못한 것에는 원내 정당화 그리고 상임위 중심의 국회로 운영된 구조적인 문제가 있는 것 같고, 그래서 국회제도 개선의 원칙과 그중에 많은 것들을 제시해 주셨는데요. 사실 이라크파병 연장 동의안에 대해서도 그때 전원위원회 소집을 요구했는데 결국 무산된 경험이 있습니다. 그리고 시간 제한 폐지를 제시하셨는데 굉장히 좋은 제안으로 혹시 추가로 더 제안해 주실 말씀이 있으시면 해 주시기 바랍니다.

○진술인 김민전 전원위원회가 좀더 활성화되기 위해서는 지금 현재 2시간씩 이틀에 한해서 하도록 되어 있는 것이 폐지될 필요가 있습니다. 그래서 국민의 여론이 굉장히 나뉘는 법안에 대해서는 밤새워서라도 며칠을 두고 얘기할 수 있는 것이 필요하고요.

그리고 또 수정안이 법률안의 발의보다 더 어렵게 되어 있습니다. 이것은 굉장한 아이러니인데 지금 30인 이상의 찬성이 있어야 수정안을 내놓을 수 있도록 되어 있는 요건도 좀더 낮추어서 전원위원회에서 수정안을 통해서 서로 의견을 접근해 갈 수 있도록 하는 것이 필요합니다. 그뿐만 아니라 수정안을 발의하는 것도 시간적인 제한을 두지 않고 그 현장에서도 수정안 발의가 가능하도록 해야 될 것이고요.

그리고 또 전원위원회에서 법률안에 대한 실질적인 토의가 되기 위해서는 주요 법안에 대해서는 독회를 하는 것도 필요하지 않겠느냐, 조문별로는 어렵다 할지라도 몇 개 조문을 합쳐서 읽고 거기에 대해서 수정안을 제안하는 식으로 하는 것도 중요할 것 같고요.

그다음에 실질적으로 지금과 같은 본회의장으로는 전원위원회에서의 토론이 쉽게 일어나기는 어렵습니다. 긴 복도를 따라 내려가고, 올라올 때 또 악수하고 인사하는 식으로 되어 가지고는 실질적인 토의는 할 수 없고 연설만 할 수 있는 구조인데요.

그리고 현장에 앉아서 투표만 하는 것이 아니라 발언의 신청이나 이런 것들도 컴퓨터를 통해서 할 수 있도록, 지금 우리가 IT 강국인데 IT 국회로 가는 것도 전원위원회를 아주 효율적으로 운영하는 데 굉장히 좋은 방법이 될 것입니다. 뿐만 아니라 IT 시대에 보자기에 엄청난 서류더

미를 쌓아 놓은 국회 본회의장이 화면으로 비칠 때마다 굉장히 부끄러운데 이제는 이런 문서들도 전부 다 각자 의석의 모니터를 통해서 접근이 가능하도록 하면 훨씬 더 효율적인 운영이 가능하지 않을까 싶습니다.

○**유승희 위원** 절대 공감입니다.

사실 이번 17대 국회에서 의장님께서도 그렇고 사무총장께서도 디지털 국회를 지향하고 본회의장 리모델링 계획이 있는 것으로 알고 있습니다.

박종흠 교수님께서 말씀하신 예산 부수 법안의 정부 법안 발의 시에 법안비용추계서 제출을 의무화하는 것에 대해서는 굉장히 합당한 의견이라고 생각합니다. 그리고 지금 의원발의가 늘어나고 있는 상황에서 의원발의안까지 법안비용추계서 제출을 의무화하게 될 경우에는 의원 법안 발의를 약간 위축시킬 수도 있다고 생각합니다. 반면에 정부 법안은 예산 부수 법안이 아니라는 이유로 법안을 막 만들어서, 예를 들면 정부 산하 단체를 마구 만든다든지 이런 폐단도 있는 것으로 알고 있습니다. 좋은 지적 감사드리고요.

국회사무처에 오래 계셨으니까 입법행정, 그리고 나아가서는 법제지원서비스체계의 점검이 필요하다는 말씀을 드리고 싶습니다. 사실 국회가 국민에게 불신을 받는 가장 큰 이유 중의 하나가 국회 운영이 너무나 권위주의적이고 비합리적으로 된다는 데 있다고 봅니다. 그리고 사무총장도 2년마다 바뀌고 어떻게 보면 경영의 주인이 없는 문제도 있는데 이런 매니지먼트의 비효율적인 문제에 대해서 간략하게 지적하시고 싶은 부분이나 우리가 할 수 있는 일이 무엇인지 지적해 주시기 바랍니다.

○**진술인 박종흠** 의회조직 모델에는 구라파 모델이 있고 미국식 모델이 있는데 저희는 지금 대통령제이면서 정치 행태는 구라파의 내각제적인 요소도 많습니다. 지원조직은 사실은 구라파는 검소형입니다. 의원 보좌관도 그렇게 많지 않고 일본도 공식적으로는 둘밖에 없는데 저희는 미국형을 따르고 있지요. 그런 여러 가지 사정이 있습니다마는 제가 늘 생각건대 결국 장기적으로 국회의원들이 살 길은 전문 지원조직을 강화하는 길 이외에는 없을 것이라는 것이 제 확신입니다.

왜냐하면 국회의원님들은 시대가 가면 또 바뀌는데 지금 현재 행태는 국회의원님들이 여러 가지 불신들이 많으세요. 그러니까 국회사무처라고 하면 어느 편일 것이다, 사무총장은 여당 편일

것이다, 의장은 누구 편일 것이다, 그런데 아까 지적하셨듯이 2년이면 다 바뀌지 않습니다. 그러니까 지속성도 없고 모델도 어느 모델인지도 모르겠고 우왕좌왕하고 있는 것이지요.

전문위원 제도만 하더라도 사실은 좋은 제도인데 중립성이 보장 안 되면 여러 가지 문제가 있는데도 불구하고 중립성을 보장할 수 없는 상태로 정치 행태는 반대 방향으로 가니까 저 같은 사람이 볼 때는 답답하지요.

○**유승희 위원** 하여튼 앞으로 고견을 많이 들도록 하겠습니다. 시스템이 필요하다는 말씀으로 알겠습니다.

그리고 정선애 실장님께 여쭙 보겠습니다.

아까 국회 차원에서도 민간이 참여할 수 있는 각종 위원회가 필요하다, 지금 ‘참여정부가 위원회 정부냐’ 이런 말도 들긴 하지만 사실은 민간과의 네트워크를 강화시키는 순기능적 측면이 있다고 봅니다. 저도 그렇게 생각하고 여러 가지 측면에서 시민단체와의 연계를 많이 가지면서 법안 개정을 추진하는데 실질적으로 우리나라 같은 대통령중심제하에서 위원회 제도를 두게 될 경우의 실효성 문제, 또 한편으로는 아까 윤리특위와 관련해서도 말씀하셨지만 오히려 국회 기능을 약화시키는 측면이 있지 않을까라는 말씀에 대해서 간략하게 먼저 답변해 주시고요.

그다음에 입법영향평가제도에 대한 제안은 정말 좋은 제안이라고 생각합니다. 그 부분에 대해서 좀더 구체적으로 연구하신 것이 있으면 말씀해 주시기 바랍니다.

○**진술인 정선애** 계속 국회의 본질적인 권한 침해에 관한 얘기가 많이 나오는데 저는 국회의 본질적인 권리와 권한을 얘기하기 전에 다양한 국민의 의사를 수렴하고 이해관계나 갈등을 잘 조정하고 통합하는 것이 국회 본연의 임무라고 생각합니다. 그런 면에서 보면 국회가 그런 의견 수렴을 하기 위한 각종 위원회나 절차나 과정을 두는 것은 사실은 자율성을 침해하는 문제라고는 전혀 차원이 다른 문제라고 생각하고요.

다만 저는 지금에 있어서 어떤 결정을 하는 위원회가 되어야 될지 어떻게 이런 여부는 구체적인 사안에 따라서 다 달라야 할 것이고, 다만 여러 층위의 조직들이 필요하다는 것이고 그것이 여태까지 관행상 전문가나 시민단체 관계자로 제한되어 있던 폭도 오히려 훨씬 더 넓어져야 된다고 말씀드리는 것이고요.

입법영향평가와 관련해서 독일 같은 경우는 92년에 행정부 차원에서 지침 같은 것이 만들어져서 법안을 만들 때 그 지침을 중요하게 고려하도록 하는 사례와 연구들이 이미 나와 있어서 그것을 많이 참조하면 그런 모델을 찾는 것은 어렵지 않을 것 같습니다.

○**유승희 위원** 좋은 제안 감사드리고요. 성 인 지적 관점에서의 비용추계 포함 제안도 감사드립니다. 좋은 제안이라고 생각합니다.

이상입니다.

○**위원장 이윤성** 유승희 위원님 수고하셨습니다.

조승수 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○**조승수 위원** 민주노동당 조승수 위원입니다.

진솔인들의 말씀을 소중하게 잘 들었습니다.

우선 김민전 교수님께 질의를 드리겠습니다.

아까 원래 원내정당은 당직과 선출직 -국회직-의 분리를 전제로 한다고 하셨는데 물론 그런 측면도 있겠지만 저는 지난번 17대 국회 구성의 과정에서 원내 정당의 애기가 특히 많은 나온 이유는 핵심적으로는 거대한 정당 운영비용, 고효율의 정당 운영비용 문제 때문에 많이 제기되었지 않았나 생각이 들고요. 그런 면에서 오히려 지금 원내 정당을 좀더 효율적으로 하는 방안이 국회직과 당직의 분리라고 보시는 것인지 의견을 간단하게 말씀해 주시기 바랍니다.

○**진솔인 김민전** 일반적으로 봐서 정당의 조직이라고 하면 정부 내의 정당과 조직으로서의 정당, 그리고 유권자 내의 정당 이렇게 세 가지로 나눌 수가 있습니다. 그리고 정부 내의 정당은 바로 원내 정당과 행정부 내의 정당으로 나뉘어져 있는데 우리가 그동안에 굉장히 큰 문제점으로 생각했던 것은 바로 조직으로서의 정당과 원내 정당이 분리되어 있지 않고 행정부 내의 정당이 원내 정당을 상위에서 컨트롤하고 있었다는 것이었지요.

그래서 의회가 항상 빈 공간이 될 수밖에 없는 상황이 나타났기 때문에 이제는 이것을 개혁하자는 방향으로, 한편에 있어서는 대통령 정당으로부터 자율성을 획득할 수 있고 다른 한편에 있어서는 조직으로서의 정당으로부터 자율성을 획득하고, 결국 조직으로서의 정당으로부터 자율성을 획득하게 되면 의원들은 일반 유권자로부터의 상당한 압력을 받아들이게 될 가능성이 매우 큼니다. 그렇기 때문에 정당을 바라보고 하는 의정

활동이 아니라 국민 전체를 바라보고 할 수 있는 의정활동이 될 가능성이 굉장히 크다는 측면에 있어서 사람들은 원내 정당을 지지하고 있습니다.

그러나 안타깝게도 지금 말씀들은 참 많이 하셨는데 결국 조직으로서의 정당이라는 당직을 버리지 않고 다들 가지고 계십니다. 따라서 결국 정당활동이 의회활동보다 더 앞서게 되는 현상들이 나타나고 있고, 앞에서 국무위원의 겸직 문제가 나왔는데 결국 행정부 내에 겸직함에 따라서 행정부의 정당으로부터 원내 정당이 자율성을 갖지 못하는 현재의 상황에 봉착해 있다고 보실 수가 있을 것 같습니다.

그래서 그런 부분들을 탈피하기 위해서는 결국은 겸직을 금지하는 것이, 그것은 행정부직도 마찬가지로 당직도 마찬가지로 보는데 그렇게 하는 것이 결국 원내 정당이 의회활동을 열심히 하게 하는 근본적인 방향이라고 보고 있습니다.

○**조승수 위원** 다른 분들은 다 위원회 중심주의를 말씀하셨고 상임위원회의 상설화 또 운영위원회의 강화 이런 부분들을 하나의 대안으로 말씀하셨는데 지금 우리 위원회가 비정상적으로 운영되고 있는 것은 정당의 에이전트 역할을 하면서 당 지도부의 방침이 그대로 상임위원회에 와서 주요 쟁점에서 정쟁화하는 것으로 봤을 때 단지 위원회의 활동을 상설화하고 자동의사목록제를 채택한다든지 여러 가지 부분들을 강화한다고 해서 기존에 가졌던 위원회의 정당의 에이전트화라는 문제가 해결될 수 있겠는가, 제가 개인적으로 볼 때 이것은 의사결정과정에서 있어서의 당내 민주주의, 정당 민주화의 문제들하고 결합되지 않으면 그것만으로는 해결되지 않을 것이라고 보거든요. 그에 대한 의견을 간단하게 말씀해 주시지요.

○**진솔인 김민전** 예, 그렇습니다.

근본적으로 봐서는 지금 상임위원회가 정당의 에이전트로서의 기능을 하는 것을 막기 위해서는 당내 민주화가 무엇보다도 필요합니다. 그러나 지금 현재 위원회의 운영이 간사 중심의 운영인 것이 위원회가 정당의 에이전트로 운영되는 하나의 도구로서 그야말로 간사가 에이전트의 사슬고리로서의 역할을 하고 있는 것이지요. 그렇기 때문에 위원회가 간사 중심의 운영에서 벗어난다면 그런 사슬고리가 상당히 약화될 것이라고 볼 수 있지 않을까 싶습니다.

○조승수 위원 예, 감사합니다.

다음은 박종흠 교수님께 질의를 드리겠습니다.

아까 말씀 중에 윤리위원회의 외부인사 참여에 대해서 반대를 하셨습니다. 말하자면 인민재판식으로 흐를 수가 있고 바람직하지 않다고 말씀하셨는데 그런데 사실 지금 많은 국민들이나 또 전문가들이 국회에서는 적어도 윤리위 기능에 있어서는 스스로의 자정기능을 상실하고 있다고 보고 있거든요. 대표적인 사건을 굳이 예를 들지 않더라도 그렇고 또 드러나지 않는 소소한 부분에 있어서도 윤리위 제소부터 어렵고 그리고 제소를 한다고 그래도 윤리위에서 그 의원에 대한 징계 조차도 어려운 사항이라면, 결국 자정기능을 잃은 단위가 있다면 이것은 외부 수혈을 통해서 문제를 해결하는 것이 바람직하다, 다만 이것이 의원직 상실이라든지 아주 중징계 부분의 결정이 아니라고 한다면 그 징계 결정을 통해서 국민들이 그 의원의 행위에 대한 평가를 할 수 있도록 공개적인 어떤 근거를 남기는 것은 반드시 필요하지 않느냐, 현행 윤리위원회는 그 기능을 할 수 없다라고 봅니다. 이 부분에 대해서 좀더 첨언하실 의견이 있으신지……

○진술인 박종흠 저는 이렇게 생각하고 있습니다.

지금 논의하시는 특위도 자정 기능이 없으니까 윤리특위를 강화하자는 것 아닙니까? 그러니까 이것을 강화하시면 되는 것이지 우리가 자정기능이 없으니까 외부사람을 참여시키는 방향으로 제도 개선을 하자, 이것은 외부사람이 볼 때 조금 이상하지 않느냐 그래서 말씀을 드린 것인데, 자정 기능이 없으면 자정 기능을 만드셔야지요. 그래서 이것 하시는 것 아닙니까?

그런데 시민들이 감시하는 것은 비단 국회뿐만 아니라 지방자치단체, 중앙정부 다 지금 추세가 감시기능이 강화되고 있는 것은 사실이지요. 그러나 그렇다고 해서 현 단계에 자정 기능도 없는 데 거기에다가 그냥 센 약을 갖다 부으면 될 것이냐, 거기에 좀 회의가 있어서 말씀드렸습니다.

○조승수 위원 알겠습니다.

두 번째는 아까 ‘다당제하의 교섭단체 기준을 완화해서 다수 정당에게 교섭단체의 권한을 주는 것이 다당제하에서는 바람직하다’라고 말씀하셨는데, 사실은 현재 양당제라고 얘기를 하지만 양당제라는 제도 자체가 법률로 기속되는 것은 아니지 않습니까? 결과적으로 만들어진 구조이고

또 그렇다고 본다면 지금 다당제하이기 때문에 교섭단체이나보다도 오히려 양당제의 거대 정당 사이에 사실은 소수 정당이 지금 존재하고 있고 또 그 소수 정당은 나름대로 국민의 대표성, 의사의 대표성을 가지고 의미가 있는 정책과 이념에 따른 정당들이 이제 원내에 진입을 하기 때문에 이런 조건일수록 교섭단체가 완화되어서 오히려 정상적인 국회 운영에 기여하도록, 자기 의사를 제대로 표현할 수 있도록 하는 것이 맞지 않느냐 이렇게 생각하는데 혹시 의견이 좀 있으시면 말씀해 주십시오.

○진술인 박종흠 맥락은 같은 생각입니다마는 지금 단계에서 보면 앞으로 비례대표, 신문에 의장자문기구가 자꾸 나오는 것 같습니다마는 비례대표 비율도 늘어날 가능성도 있다고 하고 또 솔직히 말씀드리어서 지역정당화가 급방 사라질 것 같지도 않고 그렇게 되면 지금 10석 정당이 두 정당이 있습니다마는 그런 정당이 앞으로 더 많이 생기지 말라는 법도 없을 것 같아서 지금은 둘이나 열이나 5%나 사실 물이 없어요. 쉽게 말씀을 드리면 그 의회 실정에 맞도록 조정하는 것이지요. 그러니까 꼭 원칙이 있어서 이렇게 해야 된다는 것은 아닌데 추세가 그렇다면 거기에 맞추는 것이 좋지 않느냐는 것이지요.

○조승수 위원 고맙습니다.

정선애 선생님께 묻겠습니다.

입법영향평가제도 도입 필요를 말씀하셨는데 지금 보면 비용추계 문제도 전담부서를 뒤흔성인지적 관점에서 한 비용추계도 같이 들어갔으면 좋겠다고 하셨는데 오히려 크게 본다면 결국 하나의 입법이 만들어지면서 이 입법이 미칠 영향 그리고 이 입법에 따른 여러 가지 부수적인 행정적·예산적 준비 이런 부분들을 입법영향평가제도하에 통합해서 제도를 운영하는 것도 바람직하겠다고 판단하고 있는데 의견이 있으신가요?

○진술인 정선애 넓은 의미에서 보면 사실 비용추계하는 것도 영향평가의 일환이라고 볼 수가 있는데 굳이 구분해서 말씀드린 것은 사실 새롭게 될 하자고 하는 것이 아니고 법률안비용추계 제도는 이미 국회법에 의무로 규정되어 있습니다. 의무로 규정되어 있음에도 불구하고 제대로 안 하고 있는 것을 잘하자고 얘기해야 되니까 굳이 분리시켜서 얘기한 것이고요. 제가 보기에 입법영향평가제도는 상임위의 벽을 허무는 효과도 있다고 생각해요. 상임위 간의 벽을 허물지 않으

면 사실 요즘 논의되기 어려운 법들이 굉장히 많거든요. 입법영향평가제도를 도입하는 것이 그럴 때도 큰 역할을 할 수 있을 것이라고 생각합니다.

○조승수 위원 위원장님, 1분만 더 하겠습니다.

○위원장 이윤성 그렇게 하십시오.

○조승수 위원 지금 공청회 제도에 대해서 많은 진술인들이 비슷하게 말씀들을 해 주셨는데, 사실 오늘도 법 개정을 위한 공청회인데 일반 시민 사회단체나 다른 주제를 가지고 밖에서 하던 공청회에 비해서 제일 황당스러운 부분은, 물론 공청회라고 하면 어떤 법 제·개정에 있어서 이해관계자나 전문가들의 의견을 들을 수 있지만 사실은 진술인들이 너무 한정되어 있다라는 겁니다. 그리고 발언도 시간을 정해서 돌아가면서 하다 보니까 대단히 집중적으로 하는 측면도 있겠지만 대단히 형식적이라는 느낌을 지울 수가 없어서 앞으로 공청회나 청문회도 마찬가지로 외부인 의견을 문서의 형태로 하거나 아니면 일반 공청회처럼, 물론 모두 다 풀 수는 없지만 플로어(floor)에서도 발언할 수 있는 제도의 도입이 국회에서도 필요한 것이 아니냐고 생각하는데 혹시 의견이 있으십니까?

○진술인 정선애 공청회가 지금 위낙, 국회개혁특위가 1년 전에 만들어져서 공청회도 여러 번 했어야 되는데 한 번 하니까 이런 문제가 생기는데요. 이것을 여러 번 자주한다고 치면 플로어의 질문이든 아니면 아예 다른 대상을 가지고 하는 청문회든 못할 이유가 없지요. 그것을 너무 적게 하고 있으니까 이런 상황이 되지 않나 싶습니다.

○조승수 위원 마무리하겠습니다.

방금 정선애 선생님도 말씀하셨지만 사실 오늘이 국회개혁 공청회가 한편으로는 감개무량하고 한편으로는 굉장히 초조한, 긴장되는 측면도 있습니다. 왜냐하면 작년 5개월 정도의 활동기간 중에는 예결위 상임화 문제 외에는 한 번도 이 논의를 해 본 적이 없습니다.

그래서 과연 앞으로 이 문제가 얼마나 제대로 충분히 논의가 될지 굉장히 우려가 되고, 아까 유승희 위원도 잠깐 말씀을 하셨는데 정치개혁특위에 조응해서 구성상으로는 조금 문제가 있을 수 있다고 보이지만 어쨌든 의장이 추천해서 정개협을 구성해서 그 정개협의 의견들이 정치개혁특위에 반영될 수 있도록 계속 언론 발표도 하고 있는데, 사실 어떻게 보면 국민들이 지탄하고 있

는 것은 전부 국회개혁 부분에 많이 몰려 있습니다. 여기에 대해서 개인적으로 의장한테도 말씀드렸고 위원장님께도 말씀드렸지만 아직까지도 방안을 찾지 못하고 있는데 국회개혁특위에 조응하는 좀 새로운 틀의 자문기구가 반드시 구성되어야 된다, 왜냐하면 모든 개혁은 때가 있다고 했던 것처럼 사실 17대 국회 개원하자마자 모든 정당과 의원들이 국회개혁을 얘기했지만 이제 1년이 지난 지금 전부 이해득실의 문제로 다 접근을 하고 있습니다. 그래서 국회개혁특위가 정말 충실한 내용을 확보하기 위해서라도 반드시 외부 자문기구의 성격 부분이 필요하다고 보는데 그 부분에 대해서 짧게 세 분 의견을 좀……

○진술인 김민전 사실 1988년에 국회법이 전면 개정되고 난 이후에 2000년에도 대규모의 개혁이 있었습니다. 그 당시에 굉장히 좋은 제도들이 많이 도입이 되었는데 그게 어디서 나온 것이냐 하면 1998년에 국회개혁자문위원회가 만들어졌었습니다. 거기에서 나온 안들이 대거 2000년에 반영된 예가 있기 때문에 얼마든지 가능하지 않나 생각하고 있습니다.

○진술인 박종흠 전문가 활용 문제인데 사실 국회의원님들한테 필요한 제도지요. 이것은 특위뿐만 아니라 각 상임위원회에서도 전문가 활용 규정이 국회법에도 있어요. 그런데 안 하시니까 문제지요. 하시면 좋지요.

○진술인 정선애 이 사안은 저희를 비롯해서 시민단체들이 의장님께 건의를 드린 사안이기도 합니다.

○조승수 위원 예, 고맙습니다.

○위원장 이윤성 예고 하나 하겠습니다.

존경하는 정병국 위원님의 질의가 끝나면 한 10분간 정회하려고 합니다.

정병국 위원님 질의해 주십시오.

○정병국 위원 정병국 위원입니다.

진술해 주신 여러분들의 의견을 들으면서 지금 방금 김민전 교수께서도 말씀하셨습니까마는 역대 국회마다 논의를 해 왔던 부분들이 왜 지금까지 해결이 안 되고 또다시 논의가 되느냐 하는 자괴감부터 느껴집니다.

그리고 특위가 구성되어 있음에도 불구하고 지금에 와서 공청회를 처음으로 한다는 것도 상당히 아쉽다라는 생각이 듭니다.

우선 먼저 진술해 주신 것을 중심으로 몇 가지만 여쭙어 보겠습니다.

우선 김민전 교수님, 원내 교섭단체 대표 중심의 국회 운영이 여러 가지 문제점을 낳는다고 말씀을 하셨어요. 원내대표라고 하는 교섭단체를 둔 것은 국회 운영의 효율성을 기하기 위해서 했다는 것은 동의하시지요?

○진술인 김민전 예.

○정병국 위원 교수님께서서는 자세하게 구체적으로 어떤 방향으로 운영을 바꾸어 갔으면 좋겠다는 좋은 의견을 주셨는데 그렇게 됐을 경우에 효율성 제고라고 하는 측면, 그러니까 보다 더 민주적이면서 의원들의 모든 의사가 반영될 수 있다라고 생각하시는 것인지, 예를 들어서 의사결정을 하는 데 있어서 20명을 기준으로 해서 원내 교섭단체를 구성했을 경우에 합의가 된다면 다수의 의견으로 가는 것 아니겠습니까? 그렇게 하지 않는다고 하면 다수결의 원칙에 의해서 의사진행 방법을 결정해야 될 텐데 결국은 그렇게 합의될 것이라고 하면 이것이 더 효율적일 수도 있지 않겠는가 하는 생각이 들거든요. 그런 부분에 대해서는 어떻게……

○진술인 김민전 사실 원내 교섭단체 대표의 협의에 의해서 국회를 운영하는 것은 1988년 이후 국회법의 기본 원칙입니다. 그리고 1963년 이후의 원칙들을 보면 의장이 국회 운영을 주도하도록 되어 있고요. 그 이전을 보면……

○정병국 위원 그것은 다 봤고요. 제가 질의한 내용에 대해서 답을 해 주세요.

○진술인 김민전 제가 말씀드리고 싶은 것은 교섭단체가 중심이 되어서 운영하지 않던 때도 과거에 우리가 운영을 해 봤었다라는 말씀을 드리고요. 그래서 그것이 불가능한 것이 아니다라는 말씀을 드리겠습니다.

○정병국 위원 그다음에 국회 상설화 말씀을 하셨거든요. 국회 상설화 주4일제……

지금 현재 짝수 달에만 임시국회를 하게 되어 있고 9월부터는 정기국회를 하게 되어 있는데 1월 7월을 뺀 달은 상설화를 했으면 좋겠다는 개정안을 제가 내놓고 있는데요. 실질적으로 상설화를 말만, 지금도 상임위는 상설화를 하게끔 되어 있거든요. 그런데 운영을 안 합니다. 이것이 법으로 제도화되었다고 해서 만능적으로 되는 것인지 그 부분에 대해서는 어떤 의견을 가지십니까?

○진술인 김민전 그렇습니다. 제도화를 시켜도 하지 않은 것의 예가 전원위원회이고, 전자투표

는 거의 2000년에 도입이 되었지만 2003년도에 와서……

○정병국 위원 그러니까 운영이 안 되는 부분에 대해서는 어떻게 하면 운영이 될 수 있게끔 할지 의견이 있으시면……

○진술인 김민전 일단 법이 있으면 그것을 근거로 해서 왜 법을 여기냐는 시민단체들의 압력이 있을 수 있고……

○정병국 위원 지금 현재도 상임위원회는 상설화되어 있어요. 그런데도 운영을 안 하거든요.

그다음에 상임위원회 운영의 문제점을 드시면서 역시 마찬가지로 간사 위주로 운영이 된다고 말씀하셨는데, 맞는 말씀이라고 생각이 들어요. 지금 김 교수님께서 주장하신 대로 하게 되면 결국은 당의 당론이라는 것이 없어질 수 있지 않습니까? 그렇다면 정당정치는 어떻게 구현할 수 있는지……

○진술인 김민전 지금 제가 주장하는 대로 해도, 사실은 미국 의회 같은 경우가 아주 대표적으로 위원회의 자율성 혹은 개인 의원의 자율성을 인정하고 있지만 그런 경우에 있어서도 미국 의회의 두 정당이 정책에 차이가 없다, 이념에 차이가 없다라고 얘기하지 않고 있지 않습니까? 그럼에도 불구하고 본원적으로 사실은 비슷한 정책과 비슷한 생각을 가진 사람들이 모이기 때문에 기본적으로 70% 정도는 당론과 유사하게, 결과적으로는 당론과 유사하게 투표가 일어나는 것을 볼 수 있습니다.

○정병국 위원 정선애 씨께 여쭙어 보겠는데요.

표결제도에 있어서 기록표결방식을 확대했으면 좋다는 말씀을 주셨고 또 박종흡 교수님께서도 같은 말씀을 하셨는데, 대표적으로 인사의 문제라든가 이런 부분에 대해서 과거 군사독재정권에서는 기록표결을 했지요. 그런데 그 이후에 민주화 되는 과정 속에서 집권자의 횡포 이런 부분들 때문에 오히려 무기명으로 바꾼 것 아닙니까? 그런데 실질적으로 많은 위원님들이 지적했다시피 과거의 역효과를 통해서 봤을 때 실명화하는 것이 오히려 양심에 더 반하는 표결을 할 수 있다라는 의견이 상당히 많습니다. 이 부분에 대해서 어떻게 생각하십니까?

○진술인 정선애 일단 그것은 사회적으로 잘못된 관행이나 구조 때문에 생겨난 문제이기 때문에 그것을 바로잡아야지 그것을 그대로 인정하고 그에 걸맞은 제도를 유지해야 된다는 것은 안 맞

는 것 같아요.

저희가 기록표결제를 강조하는 이유가 또 어떤 측면이 있냐면 부정적으로 생각하는 것만이 아니라 의원님들의 정책 일관성을 좀 보고 싶어서 그러는 거예요. 사실 정당은 당론이 있으니까 어떤 의견을 가지고 하는지 저희가 알 수 있고 중요한 사안에는 더더욱 그렇지만, 사실 의원님들이 어떤 생각을 갖고 있는지는…… 기록표결을 안 하시고 그러니까 어떤 입장을 갖고 계시는지 질의서를 막 보내요. 그러면 어떤 입장인지 마땅히 답을 해 주셔야 되잖아요. 그런데 그것을 일단 꺼려하시는 것은 기본적으로……

○정병국 위원 아니, 제가 말씀드린 것은 인사와 관련된 부분이라든가 의원 체포동의안이라든가 석방요구안에 대해서만 비밀투표를 하고 있단 말이지요. 나머지는 다 공개가 되고 기록이 되잖아요. 이런 부분의 역작용에 대해서는 어떻게 생각하시나 이거지요.

○진술인 정선애 그것은 넘어가야 될 과정이라고 생각합니다.

○정병국 위원 넘어가야 된다면 역으로 과거에 공개투표를 했을 때 오히려 양심에 반하는 결과가 나왔단 말이지요. 그렇기 때문에 오히려 비밀투표를 하는 것이 어떤 측면에서는 지금 정선애 씨께서 말씀하신 대로 넘어야 할, 양심에 준해서 해야 될 그런 상황이라고 보는 것이지요. 이것이 공표가 됐는데, 동료의원들을 상대로 해서 하는데 진짜 양심에 준하는 투표를 할 수 있다고 생각하세요?

○진술인 정선애 저는 공개·비공개 여부가……

○정병국 위원 좋습니다.

국회의 기본적 기능 그러니까 입법기능 또 예산안 심의·확정 기능 및 결산심사기능이라든가 또는 국정감시기능이라고 하는 대전제 속에서 어떻게 하면 보다 이것을 효율화시키고 투명화해서 이루어 나갈 것인가 하는 측면에서 봤으면 싶은데요.

제가 생각하고 있는 것에 대해서 몇 가지 질의를 드리겠습니다.

입법기능을 보면 의원보좌관이 미국과 같은 경우에 비하면 터무니없이 적고, 의원보좌관이 적기 때문에 효율적인 입법기능을 다하지 못한다고 생각하지는 않아요. 그래서 국회 내에 미국식의 CRS 그러니까 의회조사국 같은 것을 설치해서 지원을 받는다고 하면 어떨까 하는 생각을 갖

는데 김민전 교수님께서서는 이 생각에 대해서 어떻게 생각하십니까?

○진술인 김민전 저는 전적으로 찬성입니다.

○정병국 위원 그리고 이해훈 위원께서 지적하셨는데 의원들이 독립된 헌법기관임에도 불구하고 일반 다른 기관에 비해서 실질적으로 예산이라든가 인사권이라든가 이러한 부분에 대한 독립성을 갖고 있지 않다고 보거든요. 그래서 미국식의 의원실 예산총액제를 도입하는 것이 보다 더 자율적이면서도 보다 더 차별화된 의정활동에 도움이 될 것이라는 생각을 갖는데 정선애 씨는 이 부분에 대해서 어떻게 생각하세요?

○진술인 정선애 그것도 예를 들면 지나치게 정당중심의 의사결정이나 이런 것들을 막는 데 좋은 방법이라고 생각할 수 있는데 전제는 어쨌든 투명성이라고 생각합니다.

○정병국 위원 박종흡 교수님께서서는 국회에서도 근무를 해 보셨기 때문에 많은 전문적 지식을 갖고 계신 것 같은데 국회의 사무처 조직이, 현재 운영되는 시스템이 합리적이라고 보시는지…… 많은 분들이 국회의원을 위해서 사무처가 있는 것인지, 사무처를 위해서 국회의원이 있는 것인지 잘 모르겠다는 얘기들을 많이 해요. 이 부분에 대해서는 어떻게 생각하십니까?

○진술인 박종흡 지금 사무처에 사무직이 너무 많습니다. 그래서 그것을 줄여서 전문직으로 대폭 전환시켜야 된다는 것이 제 생각인데요.

그러니까 사무처도 이제는 하우스키핑이니 이런 것은 줄이고…… 지금 미국의회에 스태프가 많다고 그러지만 사무처 직원은 적습니다, 몇 명이 안 돼요. 전부 다 전문직원들이지요. 그런 방향으로 가야 될 것 같습니다.

○정병국 위원 예산결산과 관련해서 몇 가지 또 여쭙보겠습니다.

예결위 상임화에 대해서는 김민전 교수님, 동의하시지요?

○진술인 김민전 예.

○정병국 위원 감사원 국회 이관에 대해서, 이게 헌법 개정사항이지만 어떻게 생각하세요? 동의하십니까? 박종흡 교수님께서서는……

○진술인 박종흡 동의합니다.

○정병국 위원 정선애 교수께서는 동의하십니까?

○진술인 정선애 예.

○정병국 위원 국정감시기능과 관련해서 몇 가

지 또 여쭙보겠습니다.

수시 국정감사제도 도입에 대해서 김민전 교수님이 ‘보완을 하면 상당히 효율성 있게 운용이 될 것이다’라는 말씀을 하셨는데 저도 같이 동의합니다.

인사청문회 대상에 대해서는 아까 정종섭 교수께서는 위헌적 요소가 있다고 반대를 하셨는데 박종흠 교수님께서도 그것을 찬성하십니까?

○진술인 박종흠 글썄, 제가 법률전문가가 아니라서 정 교수처럼 얘기할 수는 없습니다마는 미국은 헌법에 근거가 있는 것이고 저희는 헌법에 근거가 있는 것만 1차적으로 도입했다가 소위 검찰총장, 경찰청장, 국정원장, 이런 분들을 나중에 도입했는데 실효성 문제가 나왔지요.

그러니까 근거가 없는데, 대통령한테 국회의 공식의사로 보내지 않으니까 무시당하는 경우도 생겼고 그런 문제인데 이번 경우도 똑같은 문제가 생기니까 차라리 행정부 쪽에서도 찬성하는 것부터 시작하는 게 실효적이지 않을까 저는 그런 각도에서 말씀드렸지요. 법률적인 각도보다도 정치적인 각도에서 말씀드린 겁니다.

○정병국 위원 지금 현재 상임위원회를 운영하는 것을 보면 소위원회가 있어요. 법률소위라든가 또는 예산결산심사소위라든가 있는데 일반적 사안, 정책을 놓고 이슈별로 소위원회 구성이 안되어 있거든요. 이 부분을 활성화시켜야 된다는 부분에 대해서는 동의하십니까? 김민전 교수님.

○진술인 김민전 예.

○정병국 위원 이상입니다.

○위원장 이윤성 수고하셨습니다.

그러면 잠시 10분간만 정회를 하겠습니다.

정회를 선포합니다.

(17시52분 회의중지)

(18시10분 계속개의)

○위원장 이윤성 성원이 되었으므로 회의를 속개하겠습니다.

노현송 위원님 질의해 주십시오.

○노현송 위원 노현송 위원입니다.

진술인 여러분 바쁘신데 이렇게 참여해 주셔서 감사하고요, 늦은 시간까지 대단히 수고가 많습니다.

여러 가지 좋은 말씀 많이 들었는데요, 저는 발의된 여러 가지 법안 중에서 법사위의 체계·자구 심사 기능에 관련해서 집중적으로 질의를 드릴까 합니다.

저도 공동발의자 중 한 사람인데요, 법사위의 체계·자구 심사 기능을 개선하는 개정안이 제출된 이유는 우선 법사위에 부여된 체계·자구 심사 기능이 원래 취지와는 다르게 악용되고 남용되는 사례가 빈번히 일어나기 때문에 이것이 국회 정상화에 상당히 저해가 된다, 따라서 이것을 개선해서 국회 정상화를 저해하는 요인을 없애야 되겠다는 취지입니다.

일부에서는 이것이 정략적이지 않느냐 하는데 전혀 그런 것이 아니고 또 이것은 당론으로 발의된 안도 아닙니다. 이 취지에 공감하는 위원들이 함께 참여해서 발의한 법안입니다.

남용되고 악용된다고 말씀을 드렸는데 우선 악용되는 사례로는 체계·자구 심사 기능이 정략적으로 입법을 지연시키는 수단으로 사용되고 있습니다. 이것이 제일 나쁜 사례라고 보고요, 또 하나는 원래 기능과는 다르게 법안의 내용에 손을 댄으로 인해서 해당 상임위의 권한을 침해하는 사례가 있습니다.

그래서 이것은 원래 법사위에 부여된 권한의 범위를 넘어서는 것이기 때문에 만약 이러한 일이 일어나지 않는다면 법사위에 뭐든 전혀 문제가 없다고 생각합니다마는 문제가 일어나기 때문에 그러면 이것을 과연 어떻게 개선할 것이냐 하는 문제가 되겠지요.

그리고 또 하나는 실질적으로 현재 법사위에 맡겨진 체계·자구 심사 기능이 법사위 모든 위원님들의 손을 거쳐서 이루어지느냐 하면 현실적으로 그렇지 못 합니다. 워낙 법안이 많다 보니까 실질적으로는 전문가 그룹에서, 전문위원이라든지 의안과 직원들이 함께 참여해서 최종적으로 정리를 하고 있는 실정입니다.

따라서 현실적으로도 그렇고 그런 문제를 해결하기 위해서는 이것이 개선될 필요가 있다는 생각인데요.

또 한 가지 중요한 것은 우리나라 헌법이나 법률로는 국회가 단원제이고 국회에서의 모든 상임위는 동등한 권한을 갖고 있습니다. 그런데 이것이 마치 상원과 같은 역할을 하고 있기 때문에 궁극적으로는 우리 법률에도 맞지 않는 역할을 하고 있다 그런 인식이 있고요, 그래서 이것을 개정하자는 것인데 이 안에 대해서 이것은 국회의원의 입법권을 침해하고 법치주의를 무시하는 처사다 이런 주장이 있습니다.

이런 주장에 대해서 김민전 교수님은 어떤 생

각을 가지고 계신지 말씀해 주시기 바랍니다.

○**진술인 김민전** 저도 지금 말씀하신 것과 마찬가지로 위원회 간에 있어서의 동등성이라고 하는 차원뿐만 아니라 효율적인 국회 운영을 위해서라도 법사위원회에 너무 과도한 업무와 권한이 부과되는 것은 방지해야 된다고 생각을 하고 있습니다.

그런데 여기에 반대논리를 펴시는 분들은 바로 의원의 자율성이 침해되지 않느냐라는 말씀들을 많이 하시는데요, 사실은 위원회 심사 과정에 전문가 혹은 전문가가 되겠지요, 법제실이나 이런 데서 체계·자구와 관련된 의견을 내는 것으로 해서, 앞에서 입법심사 과정 가운데에서 입법 영향평가가 필요하다고 얘기를 했는데 그러한 항목 가운데 하나로 넣으시면 될 것이라고 생각합니다.

그래서 전문적인 의견을 그 안에 넣고 그것을 바탕으로 상임위원회에서 최종적으로 결정을 하는 것으로 간다라고 하면 이것이 의원의 자율성이나 국회의 자율성을 침해하는 부분은 전혀 없다고 생각을 하고 있습니다.

○**노현송 위원** 우리 박 교수님은 어떤 생각을 하고 계십니까?

○**진술인 박종흠** 자율성이 어떤 의미인지는 잘 모르겠습니다마는 과거의 제 경험으로 1992년에 국회개혁특위가 있어서 거기에서 개혁 논의점 중 하나로 이것이 포함되어 있었거든요, 그때 계신 분들이 전부 다 법사위 가는 것은 폐지해야 되겠다 그랬어요. 그런데 최종 단계에서 법사위원들이 도저히 안 되겠다고 해 가지고 실현이 안 돼서 지금까지 온 사항입니다.

이상론적으로 얘기하면 폐지하는 것이 옳지요. 사실 상임위원회 소관주의에 위배되는 것이니까요.

그리고 한 가지 고려점은 법사위원들을 다 을사 출신으로 했다는 데 장점이 있어서 그랬는데 근래에는 을사 아닌 분들도 법사위원회에 들어가고, 또 통계가 기억이 안 나는데 을사 출신들이 오십 분인가 들어온 것으로 되어 있는데 열두 분인가가 법사위원회에 있고 나머지는 다 다른 위원회에 가 계실 것 아닙니까? 그런 환경 변화가 있는 것을 보면 앞으로 그런 제도는 없애기는 없애야 될 텐데 그러면 과연 그것을 대체할 수 있는 기능이 있느냐 하고 현실적인 문제를 보면 지금 사무처 법제실 가지고 그것을 할 수가 있을

까, 그것도 또 의문이에요.

○**노현송 위원** 그 문제는 제가 다시 질의를 드릴기로 하고요.

우선 찬성하시는지 그것만……

○**진술인 박종흠** 원론적으로는 찬성합니다.

○**노현송 위원** 우리 정선애 실장님……

○**진술인 정선애** 아까 말씀드린 대로……

○**노현송 위원** 찬성하고 계시지요.

저는 이 문제에 관해서 여러 가지 자문을 해봤는데 객관적인 입장에 계신 분은 이것을 반대하는 분이 한 분도 안 계셨어요. 다만 이것과 이해관계가 있는 경우에 한해서만 조금 반대의견을 피력하시는 것을 제가 봤습니다.

그래서 이것은 반드시 개선이 되어야 된다고 생각하는데 그렇다면 그 대안이 뭐냐, 어떻게 대안을 만들어 낼 것인가 그것이 가장 중요하다고 생각합니다.

지금 여러 가지 안들이 있습니다마는 우선 김민전 교수님께서서는 현행 법제실을 활용하자는 의견을 내 주셨는데 사실 저는 지금 법제실 인원만 충분하다면 가능하다고 생각합니다. 그런데 지금 현재, 특히 17대에는 의원입법들이 굉장히 많습니다. 그래서 사실은 그것을 소화하기도 굉장히 어려운 실정이라고 보기 때문에 이 자구심사를 할 수 있는 법률적 전문지식을 가진 기구를 별도로 하나 만드는 것이 어떤가 하는 생각을 가지고 있습니다.

이 점에 대해서 어떤 생각을 가지고 계신지 그리고 조언의 말씀이 있으시면 부탁드립니다.

김민전 교수님!

○**진술인 김민전** 지금의 법제실 인원으로 그런 역할을 하기에는 절대적으로 인원이 부족하지 않느냐라는 말씀에 절대적으로 동의를 합니다. 뿐만 아니라 새로운 기구를 창출할 것이라고 한다면 기존의 법제실을 조금 더 확대하는 것이 오히려 더 바람직하지 않겠느냐, 미국의 경우도 법제실에서 이런 역할들을 동시에 하고 있습니다. 그렇기 때문에 우리도 그런 것을 참조하는 것이 바람직하지 않겠는가 생각합니다.

○**노현송 위원** 인원을 그대로 늘려서 법제실에 맡기는 것도 괜찮다는 의견이시고요.

그다음에 박 교수님은 어떤 생각이십니까?

○**진술인 박종흠** 아까 노 위원님께서 오·남용 문제를 많이 지적하셨습니까마는 제 입장은 그렇습니다. 여기 표현을 했습니다마는 두 가지를 생

각할 수 있다고 보는데요, 하나는 지금 이것은 강제조항 아닙니까? 모든 법안은 다 가게 되어 있지 않습니까. 그것을 의장이나 그 소관 위원회에서 문제가 있다고 해서 특별히 법사위원회에서 의견을 들어서 고쳐 주기를 원하는 것, 그러니까 임의조항으로 바꾸는 방법 하나, 또 하나는 지금 문제가 되는 오·남용을 방지하는 데 목적이 있지 않습니까? 그러니까 체계·자구 심사에 대한 개념정의를 국회법에, 의사규칙이나 이런 데 구체화시키는 방법, 이 범위를 넘는 것은 안 된다는 식으로……

○**노현송 위원** 그 문제에 관해서는 제가 바로 말씀을 좀 드리면 그 규정은 만들어 봐도 소용이 없어요.

지금도 법규상으로는 자구·체계 심사만 하게 되어 있습니다. 그런데 그것을 넘어서서 하고 있기 때문에 아무리 거기에다 규정을 만들어 봐도 위원회에 맡기는 한 그것은 개선이 되지 않습니다. 그런 문제가 있지요.

○**진술인 박종흠** 그런데 제가 법사위원회에 가령 100개의 법안이 들어온다고 그러면 대개 90%는 자구정리 정도예요. 문제가 되는 체계는 이미 위원회에서 그 문제가 논의가 되어서 오는데 체계라는 것이 타 법과의 상충문제, 가령 벌과금의 형량이 타법하고 다른가 같은가 이런 것을 보라고 그러는 것인데 사실상 그것을 지연하는 방법으로 쓰기도 하고 거꾸로 어떤 때에는 상임위원회에서 놓쳐가지고 법사위원회에서 고쳐달라고 하는 방법도 쓰기도 해요.

제 개인 의견은 이상주의적인 것 같습니다마는 임의규정으로 바꾸는 방법을 생각해 보시면 어떨까 하는 것입니다.

○**노현송 위원** 임의규정으로……

○**진술인 박종흠** 상임위원회에서 문제가 있다고 보는 것은 대개 어디선가 이의를 제기하거든요. 그럴 때만 보내면 어떨까 그런 생각이 드네요.

○**노현송 위원** 참고로 하겠습니다.

제가 시간을 조금만 더 쓰겠습니다.

가족이나 친인척을 보좌직원으로 채용하는 것을 법으로 금지하자는 내용에 관해서 여러 가지 의견들이 있으신데, 사실 이런 것까지 법으로 만들어야 되는 현실에 대해서 저 자신도 참으로 부끄럽다고 생각합니다. 그러나 현실이 이런 것을 만들게끔 하고 있기 때문에 그래서 어쩔 수 없이 이 의견을 여쭙어 보겠습니다.

취지 자체는 국회의원의 윤리의식 함양, 보좌직원의 전문성을 제고하자는 데 있습니다. 그런데 문제는 이것에 이의를 제기하시는 분들의 이야기 중 대부분은 ‘본인이 그런 능력을 충분히 가지고 있다, 자질과 능력을 가지고 있는데 그런 사람들에게까지 이것을 제한하는 것은 문제가 있는 것 아니냐’ 하는 의견들을 말씀을 하십니다.

그런데 이것이 모든 의원실에 해당되는 것이 아니거든요. 본인하고 친인척 관계에 있는 의원실만 해당이 되는 것입니다. 따라서 충분한 자질과 능력이 있는 경우에는 얼마든지 다른 의원실 보좌직원으로 들어가면 되는 것이지요.

이런 문제에 대해서 어떻게 생각하시는지 의견 좀 듣고 싶습니다. 김민전 교수님, 어떻게 생각하세요?

○**진술인 김민전** 의견을 말씀드리다가보다 제가 예를 말씀드리겠습니다.

미국 같은 경우에 로버트 케네디가 법무장관에 임명되었을 적에 친척을 임명하는 것을 금지시키는 법안을 만들자는 일부 논의가 있었습니다. 그러나 행정부 차원에서 그것이 되지 않았는데 의회 차원에서는 미국 의회윤리규정에는 그것을 금지하는 규정을 두고 있습니다. 그래서 미국 의회 차원에서는 그것은 못 하고 있습니다.

○**노현송 위원** 박 교수님도 오래 국회에 계셨기 때문에 그 내용을 잘 알고 계실 텐데 어떻게 생각하십니까?

○**진술인 박종흠** 흔한 케이스는 아닌데 옛날에는 유명한 국회의원 한 분이 자기 부인을 비서로 한 적도 있었지요. 그런데 그것보다 문제가 더 됐던 것은 이름만 걸어놓고 나오지 않고 월급을 사무실 운영비로 쓰고 그런 케이스가 도리어 문제가 더 많았던 것 같습니다.

그래서 이것을 그렇게까지 법제화할 필요가 있을까 그런 생각도 듭니다.

○**노현송 위원** 정 실장님은 찬성하는 취지로 말씀을 해 주셨는데 ‘능력을 가지고 있는 사람까지도 제한하는 것은 문제가 있다’ 그 의견에 대해서는 어떻게 생각하세요?

○**진술인 정선애** 능력 있는 사람이 꼭 그 사람 밖에 없느냐 이런 문제인데요, 예를 들면 이해관계 충돌 문제도 사실은 이해충돌이 일어날 여지가 있는 것을 포괄적으로 생각해서 금지하자고 저희가 얘기하는 것이잖아요.

상식적으로 보았을 때 이해관계 충돌의 여지가

있다는 것을 얘기하는 것이기 때문에 이것도 그런 범주 안에 있는 얘기라고 생각합니다.

○노현송 위원 좋은 의견 감사합니다.

○위원장 이윤성 다음은 손봉숙 위원님인데요, 잠시 양해 말씀드리겠습니다.

오늘 진행되고 있는 공청회 내용과 관련해서 정선에 진술인께서 모 방송국하고 잠깐 인터뷰가 있기 때문에 6시 40분부터 한 10분 동안 나갔다 들어오시더라도 양해해 주시기 바랍니다.

그러면 존경하는 손봉숙 위원님의 질의입니다.

○손봉숙 위원 정선에 진술인께 먼저 물어야 될 것 같습니다.

많은 분들이 국회에 교섭단체를 두는 것은 국회 운영을 원활하게 하기 위해서 두는 것이라고 얘기를 합니다. 그러나 제가 국회에 들어와서 1년 동안 경험한 바로는 ‘교섭단체가 오히려 국회를 파행으로 몰고 가는 주범이 되고 있다’ 이렇게 증언을 할 수 있을 것 같습니다.

또 많은 의원 내지 국민들도 오해를 하고 있는 것이 있는데 “교섭단체가 없으면 299명의 의원들이 각자 나와서 교섭을 하느냐” 이렇게 묻습니다. 그게 아니고 각 소속 의원들은 소속된 정당이 있습니다. 정당의 원내대표가 할 수 있는 일이 교섭단체대표가 할 수 있는 일이라고 생각합니다.

정선에 진술인께서 어떻게 생각하시는지 말씀해 주시기 바랍니다.

○진술인 정선애 제가 진술내용에도 자세히 기술을 했는데 일단 저는 거꾸로 이렇게 여쭙고 싶습니다.

그동안 그러면 비교섭단체가 국회 운영을 저해했느냐? 비교섭단체가 국회 운영을 저해하기보다는 교섭단체가 운영의 파행에 더 많은 기여를 했다면 어쨌든 운영의 효율이라고 하는 것은 더 이상 명분이 될 수 없다고 생각을 하고요.

그다음에 아까 의사일정을 상당부분 자동화하는 문제, 운영위를 강화하는 문제, 그다음에 교섭단체가 아니더라도 정당의 원내대표들이 다 있고 심지어 무소속까지도 사실은 의사과정에 참여할 수 있는 길을 열어주어야 한다는 점에서 중요하다고 생각하고 이것이 정당정치를 약화 시킨다 이런 것은 근거가 없는 얘기라고 생각합니다.

○손봉숙 위원 감사합니다.

교섭단체를 많은 분들이 완화하자는 의견제시를 많이 하고 있습니다. 그런데 저는 교섭단체제

도를 폐지해도 된다고 생각하는 사람 중의 하나입니다. 김민전 진술인께서는 거기에 대해서는 어떻게 생각하십니까?

○진술인 김민전 저도 동의하고 있습니다. 제가 말씀드릴 때 “정당 소속의원이 1명이거나 무소속 의원도 2명 이상이면 교섭단체의 구성요건으로 하는 것이 바람직하지 않겠느냐”고 말씀드린 것은 폐지나 사실상 같은 내용이라고 말씀드릴 수 있고요.

또 특권이나 운영에 있어서의 권한 이런 것들도 자동화하고 또 특권도 득표율 중심으로 가면 사실상 없는 것이나 있는 것이나 마찬가지로 이렇게 보실 수 있겠지요.

○손봉숙 위원 제가 굉장히 기가 막히는 것은 국회 상임위원회도 그렇고 특별위원회도 그렇고, 특별위원회가 하나 구성이 되지 않습니까? 그러면 위원 명단이 죽 방으로 들어옵니다. 위원장 누구, 간사 누구, 위원 누구 이렇게 명단을 만들어서 돌리고 그날 의사일정 1. 위원장 선임의 건, 2. 간사 선임의 건, 이렇게 나옵니다.

그리고는 위원들이 모른 척하고 앉아서 “위원장 선임의 건을 상정하겠습니다. 위원장을 추천해 주십시오” 그러는데 위원들은 위원장이 누구라고 인쇄된 것을 이미 받았는데 누군가 위원장을 구두로 천거하고 마치 그 사람의 천거를 받아서 선거를 하는 것 같은 모양새를 취하는 것이 정말 짜고 치는 고스톱판에 저도 한 손을 내밀고 있는 것 같아서 민주주의를 실현하고 민주주의를 국민들한테 가르쳐야 되는 국회의원이 이런 위장된 회의를 한다는 것 자체가 저는 굉장히 자존심 상하고 있을 수 없다고 생각하는데 현실적으로 이런 일이 일어나고 있습니다.

김민전 교수님, 그런 것에 대해서는 어떻게 생각하십니까?

○진술인 김민전 저의 진술이 필요 없이 너무나 다들 가슴아파하는 부분이 아닌가 이런 생각이 들고, 너무 오랫동안 이런 관행에 젖어 있어서 이것을 너무나 당연한 것처럼 느끼는데 이제는 이것을 바꿀 때가 됐다고 생각합니다.

특히 2004년에 정치자금법, 정당법, 선거법은 굉장히 다원민주주의를 받아들이는 방향으로 바뀌었습니다. 그러나 2004년에 우리가 국회법은 손대지 못했었습니다. 그래서 이번에는 국회법이 다원민주주의를 수용하는 쪽으로 바뀌어야 할 바로 그때이다, 이렇게 말씀드리고 싶습니다.

○**손봉숙 위원** 감사합니다.

박종흠 진술인께서는 상임위원회 위원장을 호선하는 것, 가짜가 아니고 정말 호선하는 것에 대해서 어떻게 생각하십니까?

○**진술인 박종흠** 그렇게 하면 좋지요.

손 위원님께서는 죄송한 말씀입니다마는 법을 아무리 고쳐도 현실과 너무 거리가 떨어져 있으면 작동을 안 하거든요. 만약 호선한다고 했더라도 또 그렇게 되면 그러니까 이것은 제가 보건대 제도를 고친다고 해결될 문제가 아니고 미국처럼 각자 알아서 하라고 하는 그런 크로스보팅이 된다고 하면 되겠습니까마는 한국 정치 사정이 정당정치하에서 당의 기속성이 이렇게 강한데 법을 그렇게 만들어 놓았다고 해서 과연 그렇게 될지 그것은 의문입니다.

○**손봉숙 위원** 제가 국회법을 개정하는 작업을 하면서 국회법을 죽 훑어보니까 사실은 많은 것이 이미 법에 규정되어 있습니다. 법에 규정이 되어 있는 것을 지키지 않는 것이 국회의 근본적인 문제가 아닌가 그런 생각을 해 보았습니다.

박종흠 선생님께서는 법률안비용추계 의무화에 대해서 “의원들까지 의무화하는 것은 어렵지 않겠느냐”는 의견을 내셨는데 제가 생각하기로는 정부는 당연히 의무화가 되어 있고 실제로 제출을 하게 되어 있습니다.

그런데 이게 이름이 ‘재정소요추계서’로 되어 있고 첨부 의무화가 되어 있지만 ‘이것은 법률안의 일부가 아니라 법률안에 대한 참고자료다’ 그러고 제출하지 않고 있을 뿐이지 제출하는 것이 원칙이고요.

그러나 의원들도 법률안비용추계안을 의무화하는 것이 있습니다. 그러나 굉장히 형식적으로 되어 있어서 제대로 된 법률안비용추계서를 첨부할 필요가 있다, 왜냐하면 국회 안에도 예산정책처가 생겨서 전문적으로 보좌할 수 있는 기능이 생겼다고 봅니다. 그런데도 여전히 의무화하는 것은 어렵다고 생각하십니까?

○**진술인 박종흠** 어렵다는 것이 아니라 일단 제출은 하는데 처음부터 정확한 추계서를 낼 것이 아니고 일단은 의견서 정도로 내고……

○**손봉숙 위원** 그렇게 될 경우에 무려 10배 이상 예산상의 차이가 납니다. 이것은 엄청난 차질을 가지고 오기 때문에 아예 제대로 된 비용추계서를 내야지 대강 내라고 그러면 10만 원 드는 것을 1만 원 든다고 하고 내 버린다는 말이에요.

그것 가지고 우리가 법률안을 심의한다는 것은 아무런 쓸모가 없는 것이지요.

○**진술인 박종흠** 지금 의원발의 법안이 엄청나게 늘었더라고요. 그런데 그것 다 내라고 하면 의원들이……

○**손봉숙 위원** 그렇지만 모든 법률이 예산을 수반하는 것은 아니기 때문에 예산을 수반할 경우에는 반드시 의무화하는 것이 옳다고 저는 생각합니다.

○**진술인 박종흠** 저도 그것은 찬성하는데 처음부터 모든 법안을 추계서를 다 내라고 하면 의원들이 하실 분이 별로 없겠다 그런 생각이 들어서 그런 것이고 일단 의견서 정도로 하고 실링이 있어서 ‘한 100억이 든다’ 이런 기준을 정해서 그런 경우에는 구체적으로 내라 이런 절차가 어떠냐 그런 뜻이지요.

○**손봉숙 위원** 알겠습니다.

국회법에 보면 정기회·임시회 개최 일자, 시간까지도 명시되어 있습니다. 그럼에도 불구하고 총선 이후 첫 개원국회가 항상 파행을 거듭해 왔고, 한 달씩 개원도 되지 못한 채 국민의 비난을 받은 경우가 굉장히 많았습니다.

그래서 아예 정기회 개최일자나 선거 후 첫 회의 개최 요건 같은 것은 헌법에 명시해서 국회가 자동적으로 개최되도록 하는 것에 대해서는 어떻게 생각하시는지, 세 분 간단하게 대답해 주시면 감사하겠습니다.

○**진술인 김민전** 미국 헌법 같은 경우가 개시일자만 딱 정해 놓고 그 이후로는 아무 얘기가 없고, 그리고 그것이 자동적으로 운영되도록 되어 있는데 우리 같은 경우에도 지금과 같은 정기회·임시회 이 체계가 아니라 상설국회로 간다고 하면 정말 연중 운영되는 것으로, 지금은 임시회를 상설적으로 여는 것이 되다 보니까 똑같이 대표연설이 있고, 국정감사 있고, 똑같은 것을 계속 반복하기 때문에 실질적인 상설화는 안 되고 있습니다.

그런데 이제는 실질적인 의미에서의 상설화가 필요하지 않나 이렇게 생각합니다.

○**손봉숙 위원** 그렇습니다.

한 달 걸러 열리면서 계속해서 교섭단체대표연설을 들으면 ‘한 달 만에 그 정당의 정책노선이 바뀌었을까’ 그런 생각으로 보게 되고, 안 바뀌었다면 똑같은 얘기를 두 번 듣는 것이 되기 때문에 그것은 정말 필요 없는 일을 하고 있는 것입

니다.

그리고 소수 정당도 국민들에게 어떤 정책을 가지고 원내 활동을 하는가를 알려줄 의무가 있고 국민들은 알 권리가 있다고 생각합니다. 소위 말하는 '비교집단체도' 원내대표 연설과 같은 동일한 기회를 가져야 된다고 생각하는데 어떻게 생각하시는지 박종흠 진술인 대답해 주십시오.

○진술인 박종흠 그것은 정하기 나름이겠지요. 저는 그것에 반대할 이유가 없지요.

현행 국회법이 '교섭단체대표연설' 이렇게 표현되어 있기 때문에 그런 것인데 그것만 개정하시면 국민들도 그것에 반대할 이유가 없을 것 같습니다.

○손봉숙 위원 감사합니다.

본회의나 위원회 정회 시 속개시간에 대한 공지를 일체 하지 않고 있습니다. 정회가 되면 우리는 대기상태입니다. 2시에 열린다고 하면 2시까지, 4시에 열린다, 6시에 열린다, 9시에 열린다, 그리고 밤 12시에 열리는 경우도 있습니다.

어떤 예측 가능한 의사일정이 있어야 효율적으로 우리 시간을 쓸 수 있는데 지금 전혀 그렇지 안 되고 있는데 정회 시에 속개시간을 공지하고 속기록에 그것을 기재하는 것에 대해서는 어떻게 생각하시는지, 김민전 교수님 답변해 주십시오.

○진술인 김민전 정회 같은 경우 의석에서 '의장님 얼마간 정회하기를 원합니다'라는 발언이 있고 그것을 받아서 의견을 물어서 하는 것이 아니라 일방적으로 총무들의 의견에 의해서 정회가 되는 이런 일방적인 의사절차가 운영되고 있습니다.

민주적인 국회라면 이제는 앞으로 의사절차에 있어서도 본회의 의석에서 동의가 있고 그 동의에 대해서 합의가 있고 난 다음에 운영되는 형태로 가는 것이 바람직하지 않나 생각할 수가 있겠고요.

대부분의 선진국 국회 같은 경우 정회의 경우도 시간을 다 공지하고 있습니다.

○손봉숙 위원 그리고 속개시간을 공지한 상태에서 그 속개시간을 지키지 않고 지연할 경우에 지연 사유도 속기록에 기록하는 것이 옳다고 생각하는데 거기에 대해서 박종흠 교수님 어떻게 생각하십니까?

○진술인 박종흠 전적으로 찬성입니다.

○손봉숙 위원 김민전 교수님도 찬성하시겠지요?

○진술인 김민전 예. 굉장히 창의적이네요.

○손봉숙 위원 감사합니다.

○위원장 이윤성 수고하셨습니다.

다음은 양승조 위원님 질의해 주십시오.

○양승조 위원 양승조 위원입니다.

김민전 교수님께 몇 가지 질의하겠습니다.

교수님의 '17대 국회가 고향과 욕설과 공전으로 점철되었다'는 지적이 있었습니다. 조금은 억울한 마음도 있는데 하여튼 교수님의 지적에 커다란 부끄러움을 느끼고 또 자성의 계기로 삼고자 합니다.

다만 우리가 민주주의 국가에서 정당 간이라든가 아니면 의원 간의 의견 대립과 충돌은 어느 정도 불가피한 면도 있고 입법부의 활성화라는 면에서 긍정적인 면도 있다고 봅니다.

그런 면에서 교수님은 실제로 우리나라의 형태를 선진 민주국가의 의회 운영 형태와 비교할 때 어느 정도 수준이라고 보십니까?

○진술인 김민전 어느 정도라고 객관적으로 말씀드리기는 상당히 어려운 질의이신데요, 그러나 이런 얘기는 할 수 있겠습니다.

분명히 어느 국회나 정당 간에 있어서 혹은 의원 개인 간에 있어서 입장의 차이, 정책의 차이가 있는 것은 분명한데 그것을 물리적인 수단을 동원하지 않고 대화와 타협을 통해서 집단적인 의사결정을 해 낸다면 그것은 바로 선진 민주국가가 되는 것이고, 그렇지 못하다라고 하면 아직 민주주의가 공고히 이루어지지 못한 상태가 아니냐 이렇게 얘기를 할 수 있겠습니다.

지금 우리와 같이 아직도 폭력이나 물리적인 행동에 의존해야 된다고 하면 아직 우리가 민주주의에 있어서 선진국이라고 얘기하기는 어렵지 않나 이렇게 생각합니다.

○양승조 위원 교수님의 진술 내용에는 없는데 국가보안법 파동과 관련해서 질의하겠습니다. 아까 동료 위원님이 잠깐 물어본 것 같은데……

150명이 넘는 의원들이 발의해서 국가보안법 폐지법률안을 제출했습니다. 교수님도 아시다시피 작년에 법사위에서 '상정 투쟁'이라는 용어가 있다시피 상정시키려는 노력 때문에 여야 간에 굉장한 충돌이 있었습니다. 결국 상정조차도 못하고 국민의 절대적인 관심사인 국가보안법 폐지에 대한 단 한 번의 토론도 없었습니다. 폐지법률안이 나온 지 한 10개월 정도 되는 것으로 알고 있는데 아직까지 토론 한 번 없었습니다.

이와 같이 의원들이 낸 법률안이 특정 정당에 의해서 무기한 상정이 방해되고 있을 때 발의한 후 일정한 기간이 경과한 때에는 자동 상정이라든가 어떠한 대책이 있어야 되지 않겠느냐 이렇게 보는데 교수님께서 그 점에 대해서 생각하신 것이 있습니까?

○진술인 김민전 비슷한 질의에 대해 아까 제가 대답을 드렸기 때문에 유사한 대답이 되겠는데요, 가장 중요한 것은 의사 절차를 지킨다라고 하는 그런 관행이 중요한데 그동안 우리의 민주주의라고 하는 것이 파괴를 통해서 달성을 해 오다 보니까 아직까지 이것을 너무나 너그럽게 봐주고 있는 관행이 있지 않느냐 이런 생각을 합니다.

그러나 또 중요한 것은 그동안에 우리 국회의 운영이, 앞서서도 말했지만 이 합의제가 실질적인 국회법의 정신이 아님에도 불구하고 합의제와 유사한 형태로 운영이 되어 왔습니다. 그러다 보니까 합의되지 않은 것은 처리되어서는 안 된다고 생각을 하는 쪽이 있는 것은 분명합니다.

그러나 이 합의제가 말은 좋은데요, 다른 편에서 보면 이 합의제라고 하는 것이 어떻게 보면 누구도 책임지지 않게 만드는 것이 합의지요. 모두가 동의하고 모두가 책임진다고 얘기하지만 그것은 결국 국민의 입장에서 보면 아무도 책임을 지지 않는 것이 또 합의제다 이렇게 볼 수 있기 때문에 이제 우리 국회가 나아가갈 방향은 다수결로 나아가야 된다 이렇게 생각을 합니다.

그러나 다수결을 소수당이 받아들일 수 있도록 하기 위해서는, 앞서서도 말씀을 하셨지만 당론 위주의 다수결이라고 하면 그것은 어느 소수당도 받아들일 수가 없습니다. 당론이 전제되지 않은 다수결로 가야만이 다수결이 정착될 수 있다, 그것이 굉장히 중요한 전제조건이 아닌가 이렇게 생각을 합니다.

○양승조 위원 그런 전제조건을 말씀하신 것은 충분히 이해가 되는데요, 우리가 토론하고 나름대로 대화를 할 때 합리적인 결론이 도출될 수 있다고 봅니다.

그런데 국가보안법폐지법률안 같은 경우는 상정조차 되지 않았거든요. 그런데 작년의 운영을 볼 때 실질적으로 상정 자체를 할 수 있는 방법이 또 마땅하지 않습니다, 물리적 충돌 외에는. 그래서 그런 사태가 벌어졌을 때 아까 말씀드린 대로 자동 상정이라든지 그런 어떤 방법이 없습

니까?

○진술인 김민전 그런데 사실 위원회의 가장 중요한 역할은 어떻게 보면 키퍼 제도입니다. 굉장히 많은 법률안이 제출되는데 그 가운데서 상당 부분을 위원회가 거르는 역할을 하지요. 그래서 우리가 게이트 키퍼 파워라고 얘기를 하는데, 그래서 위원회를 통과하는 법은 실질적으로 발의된 법안의 10% 정도가 되고 있습니다. 그렇기 때문에 위원회 차원에서는 자동 상정이라는 것이 사실 가능한 제도는 아니다 이렇게 생각을 하고 있습니다.

○양승조 위원 저희들이 한번 더 깊이 연구하겠습니다.

교수님, 교섭단체의 구성요건에 관해서 원내의 모든 정당이 교섭단체를 구성할 수 있다고 말씀하셨지요? 그러니까 1인 교섭단체도 가능하다는 거지요?

○진술인 김민전 예, 저는 그렇게 보고 있습니다.

○양승조 위원 교수님이 낸 자료에서 보면 교섭단체 구성요건이 의원 1인인 경우도 상당히 많습니다. 물론 그 취지라든가 주장하시는 것은 충분히 이해를 하는데, 교섭단체를 둔 데는 여러 가지 이유가 있습니다. 그 이유 중의 하나가 의사활동의 원활함을 꾀하자 이런 측면도 충분히 있다고 보는데, 만약에 1인 교섭단체가 구성된다고 볼 때 그런 의사활동의 원활함을 꾀하는 것과 충돌하는 것은 없겠습니까?

○진술인 김민전 아마 원활함보다 더 중요한 것은 민주성이 아닌가 이렇게 생각하는데요, 그러나 그 문제에 앞서서 교섭단체가 없는 나라들도 많이 있습니다. 미국 같은 경우도 교섭단체가 전혀 없지만 교섭단체가 없어서 의회 운영이 안 된다는 얘기는 안 하고 있거든요.

그래서 교섭단체라고 하는 것이, 사실은 교섭단체가 필요한 것은 의원내각제에 있어서 연합을 해서, 콜리션(coalition)을 통해서 내각을 창출해낼 때 그때 교섭단체가 많이 필요하지만 그 이외에 있어서는 교섭단체에 우리처럼 이렇게 과도한 권한을 주고, 특히 교섭단체 대표에게 이렇게 과도한 권한을 주고, 이렇게 과도적으로, 조금 나쁘게 표현하면 카르텔적인 의회 운영을 하도록 할 필요는 전혀 없다고 보고 있습니다.

○양승조 위원 잘 들었습니다.

박종흠 교수님께 질의하겠습니다.

윤리위원회 구성에 대해서, 교수님께서서는 외부 인사가 참여하는 윤리심사자문위원회 같은 기구의 설치에 바람직하지 못하다 그런 의견이시지요?

○진술인 박종흠 예.

○양승조 위원 또 바람직하지 못한 이유가 국회의 자율성을 저해할 우려가 있다 는 것이지요?

○진술인 박종흠 예.

○양승조 위원 다른 진술인들은 외부 인사의 참여를 주장하고 있습니다. 또 외부인사의 참여가 국회의 자율성을 저해할 우려가 있다고 하셨는데 그 저해할 우려는 구체적으로 어떤 것을 들 수 있겠습니까?

○진술인 박종흠 저는 이런 원칙하에서 얘기하는 거지요. 그러니까 국회의원들의 윤리 심사를 하는 데 전문적인 지원을 하는 이런 형태는 얼마든지 좋으나, 여하튼 자문위원회가 심사에 영향을 주는 것 아닙니까? 이런 케이스는 심사를 적극적으로 하는 게 좋다든지, 아니면 거기서 고발을 하는 게 좋다든지 그런 의견을 내기 위해서 자문위원회가, 저는 그렇게 이해를 했습니다마는 그런 형태라면 지금 의원들의 자율성을 헌법에 보장하고 있는데, 징계권이라는 것을, 침해당할 소지가 있지 않겠는가……

그러면 자문위원회의 구성이 어떤 사람들이 되겠는가 상상을 해 보면 어떤 경우에는 시민단체가 들어올 수도 있는 거고 그런 거 아니겠습니까? 전문가라고 그래서 교수들만 들어와 가지고 중립적인 사람만 들어오겠습니까? 또 운영이 그렇게 되겠습니까? 그럴 경우에 의원들이 그렇지 않아도 곤혹스러운 문제인데 해결은 안 되면서 계속 언론 같은 데 파급만 되고 그런다면 혹시 당황스럽지 않으실까 그래서 제가 말씀드린 겁니다.

○양승조 위원 표결 결과, 기명투표와 무기명투표에 대해서 간단히 질의하겠습니다.

우리가 17대 국회에 들어서 야당의 모 의원에 대한 체포동의안 부결을 계기로 해서 국회 내에서도 이러한 경우에 기명투표를 하자는 주장이 강하게 제기된 바 있습니다.

그런데 교수님께서서는 기명투표 내지 기록표결을 찬성한다고 하셨는데, 정종섭 진술인은 이런 경우에 정실에 따른 우려도 있다는 지적을 하셨습니다. 교수님께서 그런 우려에 대해서 생각해 보셨습니까?

○진술인 박종흠 조금 우려는 있지요. 우려가 있는데도 불구하고 이왕 하려면 원칙이 있어야 되지 않겠는가, 그러니까 제 원칙은 뭐냐 하면 만약 의원 내부의, 의원 간의 인사 문제는 이해가 돼요. 혹시 그런 문제가 있을 수 있다고 그래서 양해가 되지만 행정부 통제 차원, 뭐 이런 데에 대해서 표결을 하시는 거라면 떳떳하게 하시는 게 좋다, 그런 원칙이지요.

○양승조 위원 그런 면에서 볼 때는 우리가 인사에 관한 안전의 범위를 국회법 제112조제5항에서 기명투표와 무기명투표로 할 것을 구체적으로 규정하는 것이 타당하다는데 보는데, 그 점에 대해서 교수님께서 어떻게 생각하십니까?

○진술인 박종흠 제 말씀이 그런 거지요.

○양승조 위원 정선에 실장님한테 질의를 드려야 되는데 어떻게 하지요?

○위원장 이윤성 나중에 추가질의를 원하시면 하도록 해 드리겠습니다.

○양승조 위원 그렇게 하겠습니다.

○위원장 이윤성 수고하셨습니다.

다음은 김희정 위원께서 질의해 주십시오.

○김희정 위원 지금 좋은 말씀 잘 들었습니다.

앞아 계신 두 분께서 법사위의 체계와 자구를 넘어선 심사에 대한 문제점을 제시해 주셨는데요, 혹시 그 부분에 대해서는 어떻게 생각하십니까? 보통 자기 위원회에서 직접 의결을 하는 게 아니라도 관련 항목이 들어가 있을 경우에는 관련된 상임위로부터 의견 제시를 받아서 위원회가 심사를 할 때 참조를 하도록 돼 있습니다.

그렇게 하듯이, 지금 현재는 법사위가 마치 상원처럼 기능을 하고 있는데 순서를 바꿔서 심사를 하기 이전에 법사위가 먼저 이 법이 통과될 경우에 어떤 체계상 문제나 자구에 대한 심사 의견을 소관 상임위에 송부를 하고 최종 결정은 소관 상임위에서 할 수 있도록 하는 것에 대해서 어떻게 생각하시는지 두 분의 답변을 부탁드립니다.

○진술인 김민전 저는 그것은 얼마든지 가능하다고 보고 있습니다.

관련 상임위원회에서 의견서를 내거나 아니면 연석회의를 하거나 이런 것은 우리 국회법에서도 지금 보장을 하고 있는 제도지요. 그러나 그렇게 한다고 했을 적에 법사위가 그렇게 의견서를 내겠는가라는 문제는, 사실 어떻게 운영이 될 수 있을지는 잘 모르겠습니다. 아마 의견서를 내지

않지 않을까……

○**김희정 위원** 아니요, 그것을 법제화하자는 거지요. 그런 것에 대해서 타당성이나 실효성이 있어 보이는지, 제가 말하는 실효성이라고 하는 것은 실천 여부를 말하는 실효성을 얘기하는 게 아니라 체계나 자구를 다루는 데 있어서 문제가 없나라는 게 담보가 될 것 같은지에 대한 의견 진술을 두 분이 해 주셨으면 합니다.

○**진술인 김민전** 그런데 그렇게 문제가 있을지 없을지 여부에 대해서 진술을 한다고 하면 왜 굳이 법사위원회가 해야 하느냐, 오히려 다른 법률 전문가들이 하는 것이 위원회 간에 있어서의 균형성이나 형평성이라고 하는 차원에서 더 옳지 않겠느냐 이런 생각을 할 수 있을 것 같습니다.

○**김희정 위원** 그러면 아예 체계와 자구 심사의 권한을 법사위에 주는 것 자체를 반대하신다는 거지요?

○**진술인 김민전** 예.

○**김희정 위원** 그러면 박 교수님은?

○**진술인 박종흠** 글썄요, 그것도 한 방안이 될 것 같네요.

그러니까 지금 관련 위원회 회부 제도가 국회 법에도 있거든요. 그것이 독일에서 따온 제도예요. 다른 국회에도 다 있는 게 아닌데, 그런데 지금 현재 관련 위원회 회부 제도가 잘 운영이 안 되고 있지요.

그런데 수많은 법을 처리해야 되는, 이 법안에 대해서 관련 위원회 회부 제도를 의무화하자는 거지요? 무조건 법사위원회에서 의견을 내라, 그러자는 거지요?

○**김희정 위원** 예.

○**진술인 박종흠** 글썄요, 아이디어는 좋은 것 같습니다마는 김민전 교수 말마따나 정말 법사위원들이 그렇게……

○**김희정 위원** 그러니까 법사위의 실현성 여부만 두 분이 걱정되신다는 거지요?

○**진술인 박종흠** 좋은 생각 같기도 하네요.

○**김희정 위원** 좋습니다. 그리고 박 교수님께 계속 대정부질문 제도의 개선에 대해서 좀 여쭙겠습니다.

특정의제 선정을 해서 했으면 좋겠다고 말씀하셨는데, 그러면 의제 선정 권한은 누가 가지는 거지요?

○**진술인 박종흠** 그것은 운영위원회에서 할 수도 있고요, 의원 요구로 본회의에서 할 수도 있

고 그런 거지요. 그 방법은 과거에도 많았습니다. 주로 운영위원회에서 했지요.

○**김희정 위원** 좋습니다. 그리고 제가 생각하기에는 물론 특정의제, 이슈가 되는 의제에 대해서 하는 것도 좋지만 대정부질문을 다양한 의원들과 다양한 당에서 준비하다 보면 자기 소관 상임위원회에서 다루지 못했던 새로운 문제를 끌어 주는 기능을 또한 하고 있습니다.

그런데 특정의제를 다룰 경우에 너무나 준비된 의제에 대해서만 생각을 하고 나머지 이슈가 되지 못한 부분에 대해서는 오히려 국회마저 등을 돌리는 결과를 낳을 가능성은 없는지 말씀해 주시기 바랍니다.

○**진술인 박종흠** 그런 측면도 조금은 있지요. 그런데 지금 국회 대정부질문 자체가 나쁘다고 그래서 그러는 게 아니라 대정부질문 운영상에서 나타난 행태가 나쁘다는 것 아닙니까? 그러니까 의원들이 너무 산만하게 질문하고 정쟁적으로 얘기를 하고 연설적으로 얘기하고, 뭐 이런 것 때문에 지금 문제가 생기는 것 아닙니까?

○**김희정 위원** 그러면 이것은 어떻습니까? 이것도 제가 한번 두 분께 여쭙 보고 싶은 건데, 특정 의제가 되든 아니면 광범위한 의제가 되든 질문서를 사전에 미리 서면으로 행정부에 보내고 답변도 사전에 서면으로 받아서 이미 가지고 있는 답변을 기초로 해서 상호간의 문제와 서로 인식이 공유되지 못하는 부분에 대해서 질문을 하는 걸로 한정하는 방식으로 진행하는 것에 대해서는 어떻게 생각하시는지 두 분이 진술해 주시기 바랍니다.

○**진술인 김민전** 지금 말씀하신 거는 굉장히 좋은 말씀이시라는 생각이 드는데요, 그러나 앞에서 말씀하신 것처럼 대정부질문이 의원의 입장에서 봤을 때는 자기 소관이 아닌 부분에 대해서도 얘기를 할 수 있다라는 측면에 있어서 좋은 점이 있는 것도 분명한 것 같습니다.

그러나 국민의 입장에서 본다고 하면 대정부질문이 가지고 있는 효용성은, 사실은 민주화되기 이전에는 대정부질문이 상당히 효용성이 있는 부분이 있었지만 민주화 이후에는 그 효용성이 없지 않느냐 이렇게 생각할 수 있을 것 같습니다.

사실은 각 위원회에서 조사청문회나 이런 것들을 한다고 하면 대정부질문보다 훨씬 더 많은 정보를 얻을 수 있고 보다 더 많은 팩트들을 구

해 낼 수가 있는데 굳이 대정부질문이라는 이름하에 상당히, 어떻게 보면 어색한 그런 장면들을 굳이, 국민들 입장에서는 아무런 새로운 정보도 없고 이런데 그것을 봐야 될 필요가 있는가 하는 생각은 좀 있습니다.

○**김희정 위원** 그러니까 지금 김 교수님은 대정부질문 제도의 방식을 바꾸는 것보다는 폐지 쪽에 훨씬 더……

○**진술인 김민전** 저는 폐지돼도 그것이 국회의 역량이나 영향력을 줄인다고 전혀 생각하지 않습니다.

○**김희정 위원** 좋습니다. 박 교수님은 어떠세요? 제가 말씀드렸듯이 저는 폐지보다는 개선 방안을 찾고자 하기 때문에 그런 방안에 대해서 질의를 드린 건데……

○**진술인 박종흠** 지금 위원님이 말씀하신 게 영국식 제도지요. 영국은 소위 퀘스천타임 제도라고 그래 가지고 본회의 시작하고 1시간 운영하는 거지요, 본회의가 있는 날은. 그래 가지고 어떻게 하느냐 하면 사전에 의원들이 질문요지서를 내는데 저희처럼 ‘정치에 관한 질문’ 그러면 한 수십 가지 내는 게 아니고 하나씩 내지요. 둘 내고 싶으면 또 다른 항목으로 내고 그래 가지고 행정부로 갑니다. 그러면 행정부에서 거기에 대한 답변을 하는데 의원이 ‘이것은 서면답변해 주시오’ ‘이것은 구두답변해 주시오’ 하는 데 구두답변을 할 적에는 별표를 해 가지고 보냅니다.

그래 가지고 질문시간이 되면 어떻게 진행이 되느냐 하면 우리처럼 의원이 일어나 가지고 구두로 질문하는 게 아니고, 이미 질문서는 가 있지 않습니까? 의사일정처럼 프린트되어 가지고 나오는 거지요. 그러니까 의장이 “질문 1항” 그러면 우선 장관이 답변하는 거지요, 질문을 아니까.

○**김희정 위원** 그러니까 방금 제가 말씀드린 방식에 찬성하시는 거지요?

○**진술인 박종흠** 예, 그러면 어떻게 되느냐 하면 답변을 듣고 의원이 불충분하다 그러면 거기서 보충질문을 하는 거지요. 그리고 보충질문이다 끝나면 다른 의원도 궁금할 것 아닙니까? 그러면 다른 의원이 손을 들어요. 그래 가지고 지명을 하지요. 그런 제도지요.

○**김희정 위원** 좋습니다. 그러면 박 교수님, 추가로 무성의한 답변에 대한, 제재에 대한 방식을 혹시 생각해 보신 것 있습니까?

○**진술인 박종흠** 대정부질문은 영국이 모국입니다. 그 후로 다 된 건데, 영국에서는 의사규칙에 이러이러한 질문은, 가령 ‘신문에 난 건데 그것을 확인하는 질문은 안 된다’, 구체적으로 다 있어요.

○**김희정 위원** 좋습니다. 그리고 김 교수님께 말씀드리고 싶은데요, 교섭단체의 장점은 뭐가 있을까요?

○**진술인 김민전** 장점은 생각해 보지를 못 했는데요.

○**김희정 위원** 그러면 원인과 결과에 대한 정확한 인과관계에 대해서 질의를 하고 싶은데, 현재 교착상태, 국회에서의 교착상태가 물론 원내대표간의 교섭 결렬에서 일어나는 경우가 굉장히 많습니다. 그런데 그것이 숫자가 2개거나 3개이기 때문에, 다수당으로만 있었기 때문에 일어나는 결과라고 원인과 결과를 다수당에 연결시키는 부분에 있어서는 저는 상당히 오류가 있다고 봅니다.

왜냐하면 그것이 반드시 교섭단체에 의해서 생긴 문제라고 어떻게 장담을 할 수가 있으며, 또한 다수당에 의해서도 그 정도 교착상태가 있는데 소수당까지 끼어들면 어떻게 교착상태를 풀어나갈 수 있을지에 대한 답변이 좀 저는, 여러 위원님들이 질의하시는 도중에 김 교수님이 하신 답변에서 미비함을 느꼈습니다. 그래서 그 부분에 대해서 역으로 질의해 보신 적이 없으십니까?

○**진술인 김민전** 지금 말씀하시는 것은 제가 정확하게 질의의 내용을 알아듣지는 못했지만 제가 생각하기에는 교섭단체의 숫자가 많아지면 그만큼 교착의 가능성이 더 크지 않느냐, 아마 이 말씀이신 것 같은데요.

제가 앞에서도 말씀드렸지만 제가 지금 주장하는 국회의 운영은 교섭단체의 협의에 의해서 운영되는 것이 아니라 그야말로 상설화, 자동화하자라고 얘기를 하고 있기 때문에 이렇게 가는 경우에 있어서는 교섭단체의 숫자가 얼마나 많아지느냐 여부가 국회의 파행을 가져오지는 않는다고 보고 있습니다.

○**김희정 위원** 그러면 지금 교섭단체를 중간단계로 두자고 했던 이유는 현실상 교섭단체를 아예 없애자는 말이 지금은 불가능하기 때문에 두자라는 말씀이시고, 장점에 대해서는 전혀 없다고 본인이 생각을 하시는 것과 똑같은 답변으로 들어도 되겠습니까?

○진술인 김민전 예.

○김희정 위원 그러면 지금 계속 예로 드신, 미국 이외의 다른 나라에서 교섭단체를 많이 두고 있는 방식에 대해서는 정치학자로서 어떻게 설명을 하시겠습니까?

○진술인 김민전 그렇습니다. 제가 앞에서도 말씀드렸지만 사실 의원내각제에 있어서는 가장 중요한 의회의 역할 중의 하나가 내각을 구성하는 겁니다. 내각을 구성할 적에 단독으로 구성이 가능하면 좋지만 그렇지 않은 경우가 많지요. 영국 같은 경우에 단독으로 구성이 가능하기 때문에 굳이 교섭단체라는 것이 필요가 없습니다.

그러나 다른 나라들에 있어서 연합을 통해서 내각을 구성하는 경우에 있어서는 교섭단체 대표들의 합의에 의해서, 바기닝(bargaining)을 통해서 내각이 구성된다 이렇게 볼 적에 교섭단체의 유용성이 있다 이렇게 보실 수 있을 것 같습니다.

○김희정 위원 단지 정치적인 행위로만 교섭단체를 지금 판단하시는데 그것을 다시 대통령제에 해당되는 우리 한국에 투입해서 볼 경우에 중간 단계로서 교섭단체를 줄여 나간다 하더라도, 또 의원 개개인이 움직인다 하더라도 큰 선거를 앞두고 과연 평상시와 똑같이 개개인 의원들이 움직일 수 있을지에 대해서는 오히려 교섭단체가 있을 때보다 저는 국회가 더 혼란될 수 있다라고 봅니다.

특히 정당의 구도는 그대로 있는 상태에서 교섭단체가 없을 경우를 상정하면 큰 선거를 앞두고 탈당과 분당이 잇따라 일어날 때 과연 아무리 자동 국회 개회를 둔다 하더라도 의원들 간의 원활한 모습이 진행될지에 대해서 저는 의문성을 가지고 있기 때문에 말씀을 드린 겁니다.

○진술인 김민전 교섭단체가 굉장히 활성화되어 있는, 우리가 3김 정치하에서도 사실은 굉장히 많은 정당의 변화가 있었습니다. 정당의 변화라고 하는 것은 사실은 개인 의원의 차원에서라기 보다는 오히려 정당의 보스들에 의해서 정당의 합당과 그다음에 분당과 그다음에 새로운 당이 탄생되기도 했었기 때문에, 사실 의원 개개인이 오히려 정국에 파행을 가지고 올 것이다 이렇게 생각하는 것은 조금 무리가 있지 않나 이렇게 생각합니다.

○김희정 위원 그러면 박 교수님, 저도 교섭단체 숫자를 지금처럼 그대로 가는 것에 대해서는

찬성하지 않습니다. 그래서 의원 정수가 변하는데 따라서 비율을 정해서 하는 것에 대해서 어떻게 생각하십니까?

○진술인 박종흠 저도 그런 각도지요. 그런데 제가 지금 한 가지 말씀드리고 싶은 것은 영국이나 미국이 양당제라고 그래서 교섭단체가 없다, 이것은 아니지요. 왜냐하면 교섭단체라는 말을 안 쓴다는 뜻이지요.

그러니까 예를 들어서 미국에 공화당·민주당 총무 있지 않습니까? 그것 교섭단체 대표 아닙니까? 그것이 우리 식으로 하면 교섭단체지요. 거기에 의사결정기구가 코커스(caucus)고, 뭐 그런 것은 다 아시는 것 아닙니까? 그러니까 오해는 하시지 마십시오.

그러니까 양당…… 교섭단체가 문제가 되는 것은 구라파 식으로 타 당, 덴마크 같으면 스물몇 개 당 아닙니까? 그러니까 이것을 어떻게 할 수가 없으니까 교섭단체라는 개념이 들어온 거고, 그 교섭단체가 하도 군소정당이 많으니까 한 명, 두 명 이런 제도가 나왔다는 거지요. 독일은 당이 하도 많으니까, 녹색당이 다섯 명부터 시작된 것 아닙니까? 지금은 연정까지 하고 있지 않습니까?

그러니까 그렇게 발달된 제도가 교섭단체인 것이고 본래 교섭단체 의미는 의사의 효율성이 맞는 것이지요. 왜냐하면 의장이 국회를 이끌어 나가는데 누군가 협의창구를 통일한다는 의미에서 교섭단체 제도가 팔러멘트리 파티라고 그러지요. 그러니까 원내 정당이라고도 그러고 단체라고도 그러는데, 그렇게 발달되어 나온 것인데 이것을 몇 명으로 하느냐는 것은 그 나라의 정치 발전 단계, 다당제로 어느 정도로 갈 수 있느냐에 따라서 융통성이 있어야지 20명이다, 이것 가지고 절대 못 변한다, 이렇게는 하실 필요 없다는 뜻이지요.

○위원장 이윤성 마무리해 주십시오.

○김희정 위원 좋습니다.

저는 박 교수님 대답이 김민전 교수님에 대해서 대답이 됐을 것 같습니다.

마지막으로 정선에 실장님께 지금 바로 답변이 안 되면 다음번에 혹시 저희가 2차 공청회를 요청할지 모르겠는데, 예산 수반 부분에 대해서 성인지적 관점에서의 예산평가까지 제안하셨습니다. 그 부분에 대해서 혹시 실천하고 있는 나라가 있습니까?

○진술인 정선애 지금 여성부에서 성 인지적 정책평가를 이미 시범단계로 하고 있어서 정부의……

○김희정 위원 저는 분석단계에서 하고 있는 나라는 있는 것으로 알고 있습니다만 아까 발언할 때는 예산 수반할 때부터 성 인지적으로 평가해서 검토의견서를 수반하자고 얘기했는데 그렇게 하고 있는 나라가 있는지 질의한 겁니다.

○진술인 정선애 제도가 그렇게 도입되어 있는지는 모르겠는데 사례로는 독일이나 네덜란드에서 환경정책의 성 인지적인 평가나 예산이 있는 것으로 알고 있는데요, 전문적인 연구가 보고된 적은 없습니다.

○김희정 위원 모든 법안에 대해서 다 하고 있는 않은 것이지요?

○진술인 정선애 예, 그렇지는 않습니다.

○김희정 위원 감사합니다.

○위원장 이윤성 수고하셨습니다.

오래 기다리셨습니다.

전병헌 위원님 질의해 주십시오.

○전병헌 위원 안녕하십니까?

저는 본래 국회개혁특위를 업무가 과중해서 사양했었는데 어느 날 보니까 다시 복귀되어서 이 자리에 있게 되었습니다.

여러 좋으신 위원님들과 당분간이라도 함께 많은 부분을 고민하고 건설적인 대안을 만들어 나가는 데 합심 협력하는 노력을 아끼지 않겠다는 말씀을 인사말로 하면서 간단하게 몇 가지만 말씀드리겠습니다.

국회 상설화 문제인데요.

저는 국회 상설화 문제는 어떻게 생각하면 국민을 속이는 위당이다 이렇게 생각합니다. 제가 당선자 시절에 열린우리당 내의 국회개혁특위를 하면서 ‘국회 상설화를 통해서 일하는 국회를 만듭시다’ 이런 이야기를 처음 꺼낸 사람 중의 하나인데 실제 제가 의정생활을 해 보니까, 아까 정병국 위원님께서도 말씀하셨지만 현재 짝수 달에 열리게 되어 있고요. 그리고 상임위원회는 상설화라고 해 봤자 사실상 3월하고 5월, 두 달 정도 더 여는 것이거든요. 그래서 상설화하는 것이 마치 국회의 커다란 개혁이고 일하는 국회로서 국민들한테 선보이는 것이라고 얘기하는 것은 국민을 속이는 게 아닌가 생각합니다.

왜냐하면 제가 실제 일을 해 보니까 이렇게

다.

자료를 수집하고 연구하는 기간이 필요합니다. 그리고 어떤 법안을 하나 준비하더라도, 저도 다른 위원들 못지않게 비교적 법안을 많이 내고 있다고 생각하는 사람인데 그 법안을 하나 만드는데 있어서도 고려할 대상과 대화할 단체들이 상당히 많더군요. 그런 것들을 하려면 중간 중간에 숨고르기가 필요하다고 생각합니다.

그래서 실질적으로 양보다 질 우선으로 가야지, 국회를 상설화한다 그러고서 이것이 국민들에 대한 서비스, 국회의 활동을 활성화하고 양성화하는 것이다 이렇게 얘기하는 것은 대단히 위험하고 잘못된 생각일 수 있다는 점을 지적하고 싶고요.

그리고 김민전 교수님께서 국회의원들이 국회의정활동 외에 다른 일을 많이 하고 있는 것이 문제라고 말씀하셨습니다.

저도 국회의원이 되어 가지고 기득권자가 됐는지는 모르겠습니다만, 어떤 다른 일을 많이 하는지 모르겠습니다만 국회가 열리면 거의 지역활동을 못 합니다. 그리고 실제 국회가 열리지 않는 달에도 지역활동을 많이 할 수는 없습니다. 다만 지역에 가서 지역민들과 대화할 수 있는 시간은 상대적으로 많습니다.

그런데 그것이 단순히 국회의원의 차기를 위한 득표 전략이나 지지 호소나 이렇게 판단할 것이냐라는 문제는 문제가 있다고 봅니다.

왜냐하면 우리가 선거를 치른다는 것이 결국은 여러 국민의 계층으로 보면 저 하위계층 그러니까 힘도 없고 하소연 할 데도 없는 사람들의 의사나 의견을 국회의원들이 선거 한 표를 갖고 있다는 이유로 그들을 보다 더 존중하고 그분들의 이해나 사정에 귀 기울일 수 있는 제도라는 것이 우리가 갖고 있는 소중한 선거제도이고 그것이 민주주의 근간이라고 보여집니다. 그래서 국회가 열리지 않는 비회기 중에 의원들이 지역에 가서 활동하는 것조차 반의정적인 활동이라고 본다면 문제가 있다고 보고요.

그런 측면에서 국회의 상설화는 우리가 대단히 심각하게 고려하고 너무 인기편향주의적으로 나가는 부분이 있다고 생각합니다.

의견 있으시면 나중에 말씀해 주시고요.

그다음에 감사원을 국회에 두어야 된다는 의견이 나왔는데, 물론 감사원의 기능이 의회 쪽에 있는 부분도 일부 있습니다만 현재 감사원의

기능이라는 것은 행정 감사를 중심으로 하고 있는 것이고, 실제적으로 저는 국회의원 개개인의 의정활동이 입법활동을 제외하고서는 상당 부분이 감사활동 기능이라고 생각합니다. 그래서 만약에 감사원이 국회에 들어오면 국회의원의 일이 절반은 없어진다고 생각하고요.

그런 측면에서 이것도 우리가 너무 기관이기주의나 배타적인 생각을 갖고 있는 것이 아닌가, 더군다나 아까 김 교수님 말씀하셨습니다마는 한국의 정치문화가 과거 군사독재하고 계속 싸우던 체제에서 형성됐고 그래서 항상 다수의 입장이었던 군사독재 세력들이 소수의 입장이었던 민주세력을 다독이고 딱 하나 주는 식으로 해 왔던 관행들이 오히려 역설적으로 국회의 원활한 의사결정 시스템이나 기능을 대단히 방해하고 장애로 나타나고 있다고 보여지는데, 여전히 그런 후진적 정치문화가 남아 있는 상태에서, 다시 말하면 타인의 불행이 나의 행복이고 타인의 행복이 나의 불행이라는 식의 여야 입장에서의 사고, 이런 것들이 고쳐지지 않는 한은 감사원의 기능이 국회에 왔을 때는, 감사 기능이 개선하고 고치고 바로 잡으려는 기능으로 작동되어야 되는데, 이것은 우리가 흔히 보아왔듯이 정치적으로 악용되고 의혹 부풀리기로 될 가능성이 대단히 높다고 생각합니다.

제가 지금 말씀드리고 있는 것은 열린우리당이 항상 영구적으로 여당을 할 것이라는 전제로 말씀드리는 것은 아니고요.

그래서 오히려 감사원을 국회로 가지고 오는 문제는 더군다나 헌법 개정사항이 걸려 있기 때문에 차라리 저는 국회의원들의 정보나 자료제출 요구권, 정보접근권을 보다 더 세심하고 세부적으로 규정해서 만드는 것이 훨씬 더 실효성 있고 실질적으로 국회의 국정감사가 됐든 상당 부분 의정활동에 있어서의 질을 증진시킬 수 있는 방안이 아닐까 그렇게 생각하고요.

그리고 솔직히 얘기해서 저는 국회가 상설화되고 감사원이 국회로 왔을 때 우리와 같은 문화풍토에서 과연 행정부가 일할 수 있을까 그런 생각도 듭니다.

어찌됐든 잘 낫든 못 낫든 간에 국민들과 직결된 정책을 집행하고 그 결과에 대해서 책임을 지는 것은 행정부고 또 국민들의 일상생활 흔히 얘기하는 민생에 가장 결정적인 영향력을 갖고 있는 것은 행정부거든요. 그런 의미에서 국회가 견

제라는 이유로 늘 견제만 하기 위해서 이런 식으로 배타적이고 기관이기주의적 성격이 있는 논리로 자꾸만 기능을 플러스해 나간다면 결국 돌아오는 것이 국회의원들한테는 좋겠지만 국민들한테는 과연 좋은 것인가라는 점에 있어서 우리가 고려해 볼 필요가 있지 않느냐 이렇게 생각되고요.

그다음에 현재 국회법을 보면 대개 ‘여야 협의로 한다’ 이렇게 되어 있는데 이것을 합의로 확대 해석해 가지고 모든 국회 운영과 관련된 문제들이 협의라는 용어로 인해서 분쟁이 발생되고 갈등이 조성되고 있는데, 이것은 김민전 교수님께서 우리 의회주의가 파괴를 통해서 발전해 온 부분이 있기 때문에 억지를 쓰고 점거하고 물리력을 동원하는 소수파를 여전히 관대하게 봐주고 있다, 그런 것들이 앞으로 개혁의 대상이고 그런 것들이 정제될 때 의회민주주의가 보다 더 착근될 수 있지 않겠는가 그런 의도로 말씀하신 것 같은데 저도 거기에 대해서 적극적으로 동감하고요.

마지막으로 법제사법위원회 문제인데요.

그야말로 체계와 자구심사 이렇게 되어 있는데 대단히 기능적인 표현으로 되어 있거든요. 실제 기능적인 일만 해야지만 다른 위원회 또는 다른 위원들이 입법권을 침해받지 않는다고 생각하고요. 그런 차원에서 정말 개선되어야 될 부분이다 이렇게 생각하고요.

일부 공술인들께서 말씀하셨습니다마는 실제로 법제실이 오버로드가 많이 걸려 있어요. 그래서 이것을 저 단위로 승격시켜 주고 거기에 정말로 기능적인 부분을 보완할 수 있는 법제심의위원회 같은 것을 전문가로 구성해서 기능적으로, 예를 들어서 해당 상임위원회에서 통과되면 현재는 5일 전에 법제사법위원회로 넘어가도록 되어 있는데, 그런 기간을 정해서 아주 중립적이고 민간 전문인들이 심의하게 되면 이러한 부분에 있어서 보다 효율적이고 체계 및 자구심사라는 목적에 부합될 수 있지 않을까 이런 생각을 합니다.

정파성이 있는 국회의원들이 이런 체계 및 자구심사를 하니까 이것을 빌미로 자꾸만 정치적인 논쟁이 법제사법위원회에서 끊이지 않고 또 그런 결과 다른 의원들이나 다른 위원회의 입법권을 상당히 훼손하고 침해하는 경우가 많이 발생하고 있거든요.

그래서 그런 부분은 어떤가라는 말씀을 드리면

서 제 의견에 대해서 세 분께서 간략하게 설명해 주시면 좋겠습니다.

○**진술인 김민전** 먼저 저는 기본적으로 입법부와 행정부와 사법부 간에 있어서의 균형과 견제라고 믿는 있는 대통령제가 우리 헌법의 정신이라고 믿고 있었는데 전 위원님 말씀을 들으니깐 상당히 슬픈 마음이 듭니다. 여전히 행정부가 중심이고 의회는 거기에 대한 보조기구로서 생각하고 계시는 것 같아서 상당히 슬픈 마음이 드는데요.

어찌됐든 상설화 그 자체보다도 실제 내용에 있어서 질이 중요한 것이 아니냐라는 말씀을 하시는데요, 어찌면 그 말씀이 맞는 것인지도 모르겠습니다.

저희가 상설화를 외치는 이유 중에는 질을 담보하기 위해서 최소한의 시간이 투입되지 않고는 좋은 질이 나올 수 없다는 생각 때문에 상설화를 주장하고 있는 것이라는 말씀을 드리겠는데요, 우리 의회에서 나오는 것의 질이 얼마나 낮은가에 대해서 두 가지만 얘기하겠습니다.

제가 지금 정확한 통계를 가지고 있지 않습니 다마는 우리 법 중에서는 1년에도 두 번, 세 번씩 개정되는 법이 많이 있습니다. 특히 소득세법 같은 경우에는 전후해서 거의 100회가 넘게 고쳐졌습니다. 계속해서 끊임없이 법이 고쳐지는 이유가 어디 있느냐? 사회가 그만큼 빨리 변하기 때문에 그러하냐? 사실 그것보다는 입법 당시에 모든 것을 다 고려하지 못하고 입법을 했기 때문에 그러한 경우가 많이 있다고 보고 있습니다.

잡은 법의 개정이라고 하는 것은 법의 안정성을 해치고 결국 법치주의를 엄청나게 해치고 있다 이 말씀을 드림으로써 생산되고 있는 법의 질이 얼마나 낮은가에 대해서 죄송스럽지만 말씀을 드리고 싶습니다.

뿐만 아니라 우리나라에 시위가 왜 이렇게 많은가 차원에서 모든 책임이 의회에 있다고 생각하지는 않습니다마는 상당 부분은 국회에 책임이 있다고 보고 있습니다.

만일 모든 이해당사자들이 관련법에 대해서 얘기할 수 있는 기회를 국회에서 공청회나 청문회 형식으로 계속해서 주고 있다면 굳이 삭발하고 지하철을 점거하는 식의 형태로 나타날 필요가 있느냐, 이렇게 엄청난 비용을 쓰는 정치행위가 일어날 필요가 있느냐라는 생각을 하고 있습니다.

그렇기 때문에 상설화가 되어서 끊임없이…… 우리 국회에서 1년에 일어나고 있는 청문회 숫자가 50회도 채 못 되는 경우가 대부분입니다. 제가 자꾸 미국 의회를 말씀드리어서 죄송스러운데 상원 같은 경우는 1년에 8000회 가까이 청문회가 일어나고 있습니다. 같은 법안에 대해서도 두 달, 석 달씩 청문회를 하기도 합니다.

그렇기 때문에 굳이 시위하는 것보다 의회에 찾아가서 진술하는 것이 오히려 법에, 정책에 더 많은 영향을 줄 수 있는 것이다 이렇게 보고 있는 겁니다. 그런 이유 때문에 저희가 상설화를 주장하고 있습니다.

○**위원장 이운성** 죄송합니다. 간단간단하게 해주십시오.

○**진술인 박종흠** 연중 국회 상설화를 주장하는 이유는, 의원님들한테는 준비기간이 문제가 있는 게 아니라 미국 국회의원도 연중 국회지만 하실 것 다 하지요. 지역구에 내려가서 일도 하시고 기자회견도 하시고 조깅도 하시고 할 건 다 하시면서 하시는 건데 그것하고 연결시키니까 답변하기가 좀 그렇습니 다마는 여하튼 그런 방향으로 가는 게 이상적일 겁니다.

그리고 감사원 문제는, 감사하는 게 국회의원의 매력적인 역할인 것만은 사실인데 그렇게 되면 감사원의 할 일이 더 없어지지 않느냐 그랬는데 사실 감사원이 감사하는 것뿐만 아니라 미국 같은 데서는 의원들한테 입법정보를 주는 측면이 굉장히 크거든요. 예산정보 같은 것, 그런 측면도 있으니까……

그리고 OECD 국가 중에서 감사원이 행정부형으로 되어 있는 나라가 우리나라하고 두세 나라 더 있던가요? 제가 잘 기억이 안 납니다마는 그런 정도이고 세계조류에도 잘 안 맞는 것 같고, 헌법 개정사항이니까 지금 국회법에서 논의될 사항은 아니니까 장기적으로 그렇게 하자는 뜻이고요.

그다음에 법사위원회는 아까부터 얘기했습니다만 저희도 그것을 반대하는 게 아니고 기본적으로는 법사위원회로부터 법제실 쪽에서 하는 게 좋겠다는 게 공통적인 의견이었습니다. 위원님 뜻하고 크게 다른 건 없습니다.

○**진술인 정선애** 의견 말씀드린 것은 말씀 안 드리고요. 상설국회는 말씀하신 대로 생색내기용일 수 있는데, 예를 들면 저는 국회 한 회기 동안 엄청난 법안이 본회의에서 몇 백 건씩 처리되

는데 굳이 상설화라는 말을 안 쓰더라도 예를 들면 한 법안을 심의하고 처리하는 데 걸리는 기본 시간과 요건만이라도 제대로 지켜주면 상설국회라고 하든 말든 굉장히 바빠지지 않을까 생각합니다.

○전병헌 위원 위원장님 의사진행발언 있습니다.

○위원장 이윤성 예, 의사진행발언 드리겠습니다.

○전병헌 위원 죄송합니다.

김민전 교수께서 제가 입법부가 여전히 행정부에 종속되는 시각을 갖고 있는 것 같아서 대단히 슬프다고 말씀하신 것은 제가 말씀드린 진의를 제대로 해석하지 못한 왜곡된 인식으로 그렇게 말씀하신 것 같습니다.

○진술인 김민전 죄송합니다.

○전병헌 위원 그것은 좀 지나친 표현이셨던 것 같고요.

실질적으로 한국의 정치문화 풍토가 과연, 우리가 지금 여기서 논의하고 있는 것들에 대해서 김 교수님이나 박 교수님께서 말씀하시니까 그런 점도 충분히 일리가 있다는 생각은 듭니다만, 그럼에도 불구하고 한국의 여야 정치문화의 풍토가 그러한 부분들을 소화해 낼 수 있을 정도의 수준에 도달되어 있는가라는 부분이 우리들을 가장 반성하게 하고 들여다봐야 하는 부분이 아닌가라는 관점에서 제가 그런 부분들을 지적했다는 점을 말씀드립니다.

○위원장 이윤성 수고하셨습니다.

오늘 위원님들 가운데 가장 효과적으로 질의와 답변을 유도하신 분으로, 고맙습니다.

다음은 박재완 위원님 질의해 주십시오.

○박재완 위원 한나라당 비례대표 박재완입니다.

존경하는 김민전 교수님, 지난번에 논문 발표하신 것 감명 깊게 잘 읽었고요.

국회의 파행과 물리적 충돌을 최소화하려면 주장하신 바와 같이 교섭단체의 굴레를 최소화하는 것이 굉장히 중요하고 그 외에 제가 제안을 해보면, 지난번에도 한번 말씀드린 것 같은데 의결정족수를 다원화하는 게 필요하지 않느냐, 현재 우리 국회 의결정족수는 단순 과반수와 재적 3분의 2 두 가지로 이원화되어 있습니다.

제 생각에는 우리 선관위 등에서 채택하고 있는 5분의 3이라는 것을 의결정족수로 새로 좀 도

입하는 것이 좋겠다, 최적다수 투표이론에 보면 투표의 최적다수는 반대자의 고통, 외부비용(external cost)이라는 것과 의사결정에 소요되는 시간, 절충안을 만드는 데 소요되는 시간과 비용이 두 개의 합을 최소화하는 것이 최적다수의 투표라고 하는데 중요한 사안일수록 외부비용 즉 반대자의 고통이 높기 때문에 신중히 처리해야 된다 보통 이렇게 얘기를 하고 있지요.

그런데 우리 국회가 파행된 걸 보면 우선 식품안전법, 어린이보건법 이런 것 가지고 단상 점거를 하는 게 아니고 국가보안법, 수도분할법, 예산안 주로 이런 몇 개의 법에 한정이 되어 있습니다.

그래서 제 생각에는 3분의 2 의결정족수 외에 국회법, 선거법, 정치자금법, 예산안 그리고 국민투표에 회부할 수 있는 요건에 준하는 주요 사안은 5분의 3 정족수를 신설하면 합의와 타협, 절충을 좀더 효율적으로 촉진할 수 있지 않느냐 이렇게 생각하는데, 김민전 교수님과 박종흡 두 분 교수님께 간단하게 의견을 여쭙고자 합니다.

○진술인 김민전 사실 ‘의결정족수를 얼마로 하느냐’라고 하는 것은 굉장히 중요한 문제인데요, 이런 중요한 문제일수록 그동안에 굉장히 오래 쓰여 온 전통을 지키는 것이 저는 오히려 바람직하다 이렇게 보고 있습니다.

사실 어느 의회고 머저리티(Majority)와 수퍼머저리티(Supermajority) 이 두 가지를 기본 정족수로 하고 있지 이렇게 창의적인 숫자를 의결정족수로 하는 경우는 거의 없습니다.

민주주의가 정착이 되어 있어서 굉장히 자부할 수 있는 그런 단계라고 하면 이런 숫자도 우리가 얼마든지 창의해서 할 수 있겠지만 현재의 우리 상태에서는 이것은 오히려 상당히 그러기에 적절한 의석수를 가진 정당의 또 하나의 정치적인 조작일 가능성이 있다 이렇게 볼 수가 있을 것 같습니다.

○박재완 위원 정치 문화가 선진화 문화로 돼 있으면 2개만, 과반수하고 3분의 1 해도 되는데 그렇지 못하기 때문에 5분의 3을 만들자는 취지였고요.

박 교수님, 잠깐 답변 좀……

○진술인 박종흡 저는 미처 생각지 못했던 부분인 것 같습니다.

5분의 3으로 돼 가지고 여야 간에 충돌을 어느 정도 완화할 수 있다면 좋은 생각인 것 같습니다.

다.

다만 헌법에 이 특별정족수라는 게 예외적인 데만 하는 것 아닙니까? 그러니까 헌법에는 과반수 출석에 과반수 찬성……

○박재완 위원 아니, 그것은 국회법에 나와 있는 사항입니다.

○진술인 박종흠 헌법에 나와 있습니다.

‘가부 동수인 경우에는 부결된다’ 이게 헌법 조항인데요. 그 나머지 법으로 정할 수 있게 돼 있는 건데 지금 과반수가 되는 정당에서 밀어붙였을 때 다른 정당에서 그걸 저지할 수 있는 길이 없으니까 이러니까 조금 올리면 좀 자제하고 협상 기회가 더 많지 않느냐 그런 아이디어시겠습니까?

○박재완 위원 예.

○진술인 박종흠 그러면 생각해 볼만한, 그것도 어떻게 보면 우리 한국의 특수한 정치 상황이지요.

○박재완 위원 기록표결제의 부작용에 대해서 아까 말씀이 많이 나왔는데요. 보통선거는 무기명 비밀선거를 원칙으로 하고 있지 않습니까?

정선에 실장님께 물었는데, 온정적 투표에 의해서 오히려 공정성을 저해할 수 있다 이것 외에도 어떤 경우에, 작년에 국보법 파동 같은 경우에 보면 일부 정당이 내놓은 안이 사실 교섭단체라는 굴레 때문에 이게 강행처리의 일보직전까지 갔던 것이지 예컨대 무기명 표결로 갔더라면—국회법에 의해서 중요한 사안은 무기명표결로 할 수도 있게 돼 있는데—그렇다면 저는 부결되지 않았을까 하는 생각도 해 보거든요.

그러니까 당론을 따르지 않고 소신껏 투표할 수 있는, 무기명투표를 하면 그런 장점도 있지 않느냐 하는 생각을 해 보는데 정선에 실장님 생각은 어떠신지요?

○진술인 정선애 아까도 말씀드렸다시피 저는 기본적으로 정책에 관한 사항은 의원들 자신의 정책의 일관성을 보여주는 차원에서 그 문제가 더 중요하다고 생각합니다.

○박재완 위원 알겠습니다. 감사합니다.

박종흠 교수님은 제 이 제안에 대해서 어떻게 생각하십니까? 무기명투표를 하면 정책적인 사안에 대해서도 당론의 굴레를 벗고 양심적 투표를 할 수 있는 가능성이 있지 않나 하는데요.

○진술인 박종흠 가능성이 있지요.

어떤 제도든지 장점이 있고 단점이 있는 건데

저희 제도는 헌법도 그렇고 모든 법이 튀기예요. 내각제·대통령제 등 좋은 건 다 따다 보니까 순수성이 결여되는 거니까 가시려면 과감히 기록투표로 가시면 어떻겠느냐……

○박재완 위원 알겠습니다.

제가 시간이 없어서 도중에 답변을 자르는 것을 양해해 주시기 바랍니다.

진술 내용에는 없었는데요, 제출된 법안에 이런 게 있습니다. 지금 운영위 소관 부처로 기획예산처, 국가안전보장회의, 중소기업특별위원회 이런 기관들이 있거든요. 그런데 지금 제출된 법안에 중소기업특별위원회는 운영위에서 할 게 아니라 중소기업청·산자부와 같이 산업자원위원회로 넘기자, 국가안전보장회의는 국방위원회로 넘기자, 기획예산처는 재정경제위원회로 넘기자, 그래서 지금 국가건전재정법 같은 것을 내용을 잘 모르는 운영 위원들이 다루는 것보다 재경위에서 다루는 게 좋겠고 NSC도 국방위에서 다루면 좋겠다 이런 법안이 나와 있습니다.

박종흠 교수님 혹시 이에 대해서 어떻게 생각하시는지 소감을……

○진술인 박종흠 현행 국회법에는 운영위원회는 국회 운영, 국회사무처·국회예산정책처 뭐 이런 걸로 돼 있고요. 그거는 지금 어느 특정한 위원회에 가기 어려운 것을 운영위원회로 몰아 왔다 뿐이지 사실 그렇게 하는 게 정상이지요.

○박재완 위원 예.

그리고 아까 인사청문회를 우선은 국무위원회에 한정하는 것이 좋겠다 이렇게 말씀하셨는데 아까 제가 정종섭 교수님께 여쭙았던 바와 같이 국무위원회에 대해서는 어쩌면 국회가 통제할 수 있는 권한이 있거든요. 해임건의권이라든지 탄핵소추권도 가지고 있는데 다른, 제가 표현을 권력기관 장이라고 해서 죄송합니다만 정치적 중립성이 각별히 요구되는 그런 위원장들이나 이런 분들은 임기가 정해져 있고 해서 임명하기 전에 좀 검증을 철저히 하는 것이 필요하지 않느냐 하는 생각을 해 봤습니다.

제 생각으로는 국무위원도 해야 되겠지만 어쩌면 그보다 더 시급한 것은 국회가 한번 임명하고 나면 전혀 통제할 수 없는 한국은행총재라든지 그런 분들이 인사청문회의 필요성에 있어서 더 중요하지 않겠나 이렇게 생각하는데 어떠신지요?

○진술인 박종흠 글썄 제가 헌법학자가 아니라서 잘 모르겠습니다마는 제가 왜 여기에서 그런

얘기를 했느냐 하면 대통령의 인사권뿐만 아니라 사법부의 인사권에 해당되는 부분까지 전부 다 인사청문회 하도록 개정안 속에 있어서 이거는 너무 확대돼 가지고 아주 국회가 입법·사법·행정까지 전부 다 하는 것 같은 느낌이 들어서 전략적인 차원에서 좀 그런 접근이 필요하지 않느냐 그런 생각을 해요.

○박재완 위원 먼 훗날 얘기가 될지도 모르겠습니다마는, 지금 감사원이 행정부 소속이라는 것은 비록 직무상 독립성이 인정되고 있지만 선진국의 사례에 비추어도 희귀하다 할 수 있겠고 또 특히 누구도 자기 사건을 재판할 수 없다 하는 이익상충 시 자기이익 배제의 원칙에도 위배된다고 생각하는데 박종흠 교수님, 동의하십니까?

○진술인 박종흠 동의합니다.

○박재완 위원 그리고 김민전 교수님, ‘대정부질문을 없애버리자’ 이런 말씀을 하셨는데 저도 없애는 것보다 좀 바뀌어야 되겠다는 데는 동의를 하는데요.

저 같은 경우에는 대정부질문 때 제가 속한 상임위 아닌 다른 국무위원 또는 국무위원이 속 시원히 답변할 수 없는 데 총리한테 물어보고 싶은 게 있어서 그런 걸 주로 하게 됩니다. 제 상임위 소속은 질문을 안 하고요.

그런 필요성이 다소 있는 것도 같고 또 긴급한 현안, 전 국민적 관심사가 생겼을 때 일부 상임위에서 하는 것보다는 전체 본회의에서 대정부질문을 놓고 하는 필요성은 있지 않냐 생각을 해보거든요, 어떻게 생각하십니까?

○진술인 김민전 그렇습니다. 앞서서도 여러 가지 말씀이 있었습니까는 본인의 상임위원회가 아니라 다른 소관에 대해서도 얘기할 수 있다는 차원에 있어서 의원님한테로 봐서는 굉장한 유용성이 있는 것이 사실인 것 같습니다.

그러나 국민의 입장에서 그것을 통해서 무엇을 얻느냐라는 질문을 했을 때는 얻는 것이 그렇게 많지는 않지 않느냐 하는 생각을 하고 있습니다.

○박재완 위원 정선애 실장님, 입법영향평가에 대해서 좋은 제안이라고 생각이 되는데 한편 좀 이게 마치 교수들이 얘기하는 너무 이론적이지 않냐, 현재 비용추계서가 따로 있고 그래서 이걸 굳이 거창하게 입법영향평가라고 하기보다는 법안을 제안할 때 좀 어떤 항목을 넣어 가지고 예컨대 재정적인 영향이라든지 또는 이 법안이 목표하고 있는 성과에 관한 주요 지표들이라든

지 그런 것들을 좀 구체적으로 명시하게 하는 걸로 대체할 수 없을까요?

○진술인 정선애 절차나 수준은 얼마든지 있을 수 있다고 생각하고요, 제가 지금 제안하는 것도 사실은 이게 사전단계의 영향평가인데 독일은 사실 사후단계 영향평가까지 생각하고 있는 거니까요. 그 수준은 여러 가지 있을 수 있다고 생각합니다.

○박재완 위원 정선애 실장님께 ‘존경하는’이라는 말씀을 못 붙였는데, 존경하는 정선애 실장님, 국감자료라든지 국회의원이 제출 요구한 서류 등을 일반 국민에게도 공개하는 것이 좋겠다 그런 제안을 하셨는데 여기에는 다소 위험이 있지 않을까요?

저도 그런 요청을 좀 받습니다. 예컨대 어떤 시민단체나 또는 노조에서 직접 자료를 구할 수 없는데 저더러 좀 요구해서 구해 가지고 자기들을 주면 문제점을 분석해서 주겠다, 그래서 제가 국회의원의 지위를 이용해서 구득한 자료를 직무상 직접 활용하지 아니하고 타인에게 넘겨주는 것은 아무래도 코드 오브 에딕스(Code of Ethics), 윤리강령에 어긋나는 것 같다 해서 거절을 한 적이 있는데요.

직무상 직위를 이용해서 획득한 정보를 일반 대중에게 공개한다 하는 데 따른 취약한 점은 없다고 생각하십니까?

○진술인 정선애 저는 지금 정보공개법에 따른 수준에서의 정보는 지금이라도 충분히 공개할 수 있다고 생각하고요.

예를 들어서 그것이 안 된다고 판단할 때는 정보공개청구 제심하고 이런 행정절차가 있듯이 그것에 준하는 과정을 만들면 된다고 생각을 합니다.

○박재완 위원 감사합니다.

저는 이것으로 질의를 마치겠습니다.

○위원장 이윤성 수고하셨습니다.

그러면 1차질의 마지막인 문석호 위원님께서 질의해 주시기 바랍니다.

○문석호 위원 세 분 진술인들, 늦게까지 고생 많으신데요.

정리하는 의미에서 한두 가지만 좀 확인을 하겠습니다.

우리 국회가 국민들로부터 욕을 많이 먹지요. 파행에, 또 여야 격돌 등등 해서 일은 별로 안 하고 싸움질만 한다 이렇게들 인식이 돼 있는데

그동안 제가 국회법 개정의 히스토리를 보니까 사실 여러 차례 개정이 되어 왔고요. 또 외국의 사례들 벤치마킹하다 보니까 주로 미국식을 우리가 많이 따왔는데 또 유럽이나 일부 국가의 장점 되는 제도들도 많이 도입을 했더라고요.

사실 시스템, 제도의 면에 있어선 국제적 기준으로 볼 때 그렇게 부끄러운 수준은 아니라고 저희는 보거든요. 세 분 견해는 어떠신지 김민전 교수님부터 말씀을 한번 해 보십시오.

○진술인 김민전 그렇습니다. 지금 말씀하신 것과 같이 주요국의 좋은 제도들은 다 도입이 되어 있습니다. 그런데 이제 그것이 어떻게 보면 정합성이 있느냐의 문제에 오면 그렇지 않은 부분이 있지요.

우리가 자동차를 수입할 적에 모터는 도요타 걸 달고 껍질은 포드를 달고 이렇게 한다라고 해서 그 자동차가 잘 가느냐라고 하면 오히려 전혀 못 갈 수도 있습니다.

그래서 오히려 우리 국회의 문제는 이렇게 여러 제도가 너무 질서 없이 마구 혼합되어 있는데 더 큰 문제가 있을 수도 있다고 생각을 하고 있습니다.

○문석호 위원 박 교수님.

○진술인 박종흠 거꾸로 말씀드리면 외국 의회에는 있는데 우리나라에는 없는 제도를 한번 손꼽아봐라 그러면 저는 손꼽을 게 없습니다.

제도는 잘 돼 있는데 우리 국회의 문제는 제가 늘 주장하지만 이 제도가 법률 몇 개로 다 되어 있어 가지고 세부 절차가 전혀 없다는 게 문제지요.

○문석호 위원 정선애 실장님.

○진술인 정선애 저는 아주 큰 문제가 있다고 생각하는데 예를 들면 대의민주주의라고 하는 것이 이렇게 저렇게 균열을 일으키고 있는 문제도 있는 것 같고요. 그래서 참여민주주의나 숙의민주주의 이런 것 얘기하듯이 대의과정이라고 하는 것 자체가 그동안에 생각하고 운영돼 왔던 것에 뭔가 균열이 일어나고 있다는 생각이 하나 있고요.

또 하나는 너무 근본적인 얘기이기는 하지만 삼권분립이라고 하는 이 자체에도, 사실은 크게 보면 금과옥조처럼 여겨왔던 것에 대한 균열이 일어나고 있는 거고 그게 전반적인 국회 운영이나 이런 것에도 다 영향을 미치고 있다고 생각합니다.

○문석호 위원 세 분 말씀을 들어봐도 대체적으로 제도 자체가 그렇게 아주 큰 방향에서 잘못돼 있다 이렇게 느끼지는 않으시는 것 같고요.

제가 생각을 해 봐도 법의 문제가 아니라 정치문화 내지 또 운용의 문제점들 이것이 결국은 우리 국회의 부정적인 모습을 국민들에게 각인시키는 단계까지 가지 않았느냐 저는 그렇게 생각을 합니다.

그럼에도 불구하고 우리가 좀더 생산적이고 효율적이고 또 민주적인 국회 운영을 위해서 국회법 등 관계 법령을 손질을 해야 된다고 보고요. 그러기 위해서 이렇게 공청회까지 하고 있습니다. 마는 세 분께서 여러 가지 좋은 말씀, 제안들을 해 주셨어요.

그런데 그중에서 진정으로 우리 국회가 국민들로부터 사랑받는 기관으로, 국회로 거듭나기 위해서 이것만큼은 바뀌야 되겠다, 중점을 뒀서 제안하고 싶은 게 있으면 좀 말씀을 해 주시지요.

정 실장님부터 말씀하실까요?

○진술인 정선애 저는 조승수 위원님께서 말씀하셨다시피 이 문제는 하루아침에 정리가 될 수 없는 중차대한 사안이기 때문에 국회 관련 개혁안을 제대로 낼 수 있는 기구가 안정적으로 좀 심도 있게 논의를 할 필요가 있는 여러 사안들이라고 생각합니다.

○문석호 위원 그건 방법에 관한 말씀을 해 주신 것 같고요.

과제 중에서 이것만큼은 바꿨으면 좋겠다라는 것……

○진술인 정선애 저는 개인적으로는 교섭단체 문제를 어떻게 하느냐가 운영과 특권 문제를 근본적으로 바꾸려고 하느냐 아니냐에 대한 시금석으로 생각하고 있습니다.

○문석호 위원 교섭단체 문제를 가장 중요하게 생각하신다고요? 알겠습니다.

박 교수님 생각은 어떠십니까?

○진술인 박종흠 글썄요, 제 생각 같아서는 우리 국회를 구라파식으로 다당제 국가에서처럼 협의 체제로 끌고 갈 것인가 아니면 영미식으로 양당제하에서의 정치문화가 형성되도록 끌고 갈 것인가에 먼저 초점을 맞추시고, 구라파식은 돈이 좀 덜 들어요, 미국은 돈이 많이 드는 제도입니다.

그런 제도로 간다면 의사협의회 같은 것, 구라파 같은 데는 의장석 옆에 의원들이 의사를 보좌

하는 나라도 많습니다. 우리처럼 사무처 직원이 많아가지고, 말썽만 많잖아요? 무슨 문제 생기면 사무처는 해석하라 그리고, 그런 거나 앞장서고 그래 가지고 말썽 당하고 목도 잘리고 그러니까 마는 그런 데서는 직접 의원들이 다 해결해요.

그러니까 그런 것도 한번 생각해 보시고, 뭐 여러 가지 있습니다마는 그리고 아까도 얘기했습니다마는 지원기구를 확대하는 건데 막상 이걸 해 보면 의원들이 자기 보좌관들 있는 데는 굉장히 적극적이지만 지원기구 하는 거에는 굉장히 인색하다 그런 생각인데 그것 좀 개선해 주시고요.

그리고 지금 의원보좌관제도 같은 것도 그렇습니다. 미국 제도를 지금 지향하고 있습니다마는 미국 제도하고 우리 제도가 다른 것은 미국에서는 총액할당제라고 그래 가지고 돈을 쥐 가지고 그 범위 내에서 어떤 의원은 100명을 쓰든지 10명 쓰든지 맘대로……

○문석호 위원 그거는 대충 알고 있는 거고요.

○진술인 박종흠 그런 거에 대한 개혁도 좀 생각해 보시면 좋겠습니다.

○문석호 위원 여러 가지 제안 말씀 주셨는데 양당제나 다당제냐는 우리 국회가 결정할 수 있는 것은 아니지 않습니까? 결국은 정치 환경이 어떻게 가느냐 하는 국민의 선택의 문제이기 때문에 그 전제는 조금 저희가 동의하기는 어렵고요. 여러 가지 좋은 제안 말씀 감사합니다.

김민전 교수님.

○진술인 김민전 지금까지 말씀은 다 드린 것 같은데요, 가장 중요하다고 하면 지금 말씀하신 거와 같이 교섭단체 중심주의를 어떻게 개혁할 것이냐라는 문제가 가장 중요하고 또 그다음에 중요하다고 하면 지금 현재 절차는 합의제이고 내용은 다수결로 되어 있는 이것을 어느 한 쪽으로 정리를 하시는 것이 좋지 않겠느냐, 그래서 종국적으로 가서는 의사규칙을 채택해야 만이, 지금과 같이 몇 가지의 시나리오가 정해진 게 아니라 현장에서 회의가 가능한 의회로 만들기 위해서는 이제는 의사규칙을 좀더 정교하게 만들 필요가 있다 그것이 가장 중요하다고 생각합니다.

○문석호 위원 세 분 말씀 중에 두 분이 교섭단체에 관한 말씀을 해 주셨는데요.

사실 교섭단체가 순기능의 측면도 있습니다. 아까 박 교수님께서 지적을 해 주셨지만 교섭단

체는 의장의 국회 운영을 조언하고 때로는 협의를 통해서 절차의 정당성이랄까 담보하는 의미가 있거든요. 잘만 운영이 되면 효율적으로 갈 수도 있습니다.

어떻게 보면 교섭단체 때문에 싸운다는 얘기도 들지만 역으로 교섭단체가 없다 그래서 여야가 싸우지 않겠느냐 하는 것도 한번 생각을 해 봐야 되거든요. 아마 싸움이 더 건잡을 수 없게 흐를 가능성도 있다고 봅니다.

항상 우리가 어떤 사안을 분석을 할 때 역지사지의 관점에서 한번 봐야 될 필요도 있는 거거든요.

저는 교섭단체가 너무 20명으로 오랫동안 되어왔기 때문에 현실에 맞도록 요건을 조정할 필요는 있겠다 하는 생각은 들지만, 아까 김민전 교수께서는 ‘교섭단체가 필요 없다’ 이렇게 말씀하시던데 그 견해에는 제가 동의할 수가 없거든요. 사실 없는 것보다는 있는 것이 낫고, 자칫하면 의장이 의회 권력을 독점할 가능성도 있어요. 거기에 대한 견제장치로서도 유용할 수 있지 않느냐고 생각을 하는데 김 교수님 생각은 어떠십니까?

○진술인 김민전 그렇게도 생각하실 수 있을 것 같지만 저는 저대로 교섭단체의 폐해가 오히려 더 크다고 생각합니다. 사실 교섭단체 문제는 소수단체가 의사결정에 못 끼어드는 문제가 있는 것이 아니고 당내에 있어서 대부분의 의원들이 의회의 절차에 의해서 소외되고 있는 것이 저는 너무나 중요하다고 생각을 합니다.

○문석호 위원 과거보다 우리 정치문화와 정당문화가 많이 바뀌었습니다. 당론 표결하는 경우도 있지만 과거처럼 당론 결정하는 횟수가 많지 않습니다. 아까 매일 의총 하는데 국회에서 자율권이 없다고 말씀하셨는데 정당마다 차이는 있을 수 있겠지만 대체적으로 열린우리당을 포함한 어느 정당이든 의원 개인의 선택권을 강조하는 쪽으로 가고 있거든요. 알게 모르게 서서히 변하고 있다는 말씀을 드리고 싶고요.

모든 정치의 후진성이랄까 낙후성을 교섭단체 하나로 지목하는 것은 문제가 있다고 봅니다. 우리가 종합적으로 분석하고 판단을 해야지 교섭단체 때문에 모든 것이 잘못되어 가고 있다고 주장하시는 것은 지나친 것이 아닌가 싶습니다. 제 개인적인 생각입니다.

시간이 지났기 때문에 이상 마치겠습니다.

○위원장 이윤성 수고하셨습니다.

지금까지 열세 분의 1차 질의가 있었고 진술인의 답변이 있었습니다.

공청회가 시작되고 다섯 시간 가까이 되고 있습니다. 꼭 추가적으로 질의하실 분이 있으면 5분 내로 간단하게 끝내 주시기 바랍니다.

양승조 위원님 질의하시지요.

○양승조 위원 정선애 실장님한테 질의하겠습니다.

법제사법위원회는 타 상임위가 휴회 중일 때도 타 상임위 법률안에 대해서 체계라든가 자구심사를 위해서 개의하는 경우가 굉장히 많습니다. 정말 많은 수고를 하는데도 불구하고 오늘 공청회를 보니까 법사위의 체계·자구심사권이 마치 개혁의 대상처럼 여겨지는데 법사위원들이 이런 말씀이 오고가고 있는 것을 알고 있나 하는 생각이 듭니다.

정 실장님이 진술하신 것을 보니까 체계·자구심사는 별도의 위원회를 둔다고 말씀하셨어요. 그 별도의 위원회라는 것은 법사위와는 다른 상임위원회를 말합니까, 아니면 법사위 내의 어떤 소위원회를 상정하고 말씀하신 것입니까?

○진술인 정선애 구체적인 형태에 대해서는 어느 것이 옳다고 얘기하지는 않았고, 현재 법사위라는 상임위가 그 업무를 하는 것은 분리해야 되겠다는 것이기 때문에 두 가지 방안이 다 가능할 수 있다고 생각합니다.

○양승조 위원 분리해야 되겠다는 근거는 무엇이라고 생각하십니까?

○진술인 정선애 첫 번째 말씀드린 것은 법사위원들께서 그것을 심사하느라고 너무 시간을 보내는 것이 법사위 본래의 기능을 수행하는 데 장애가 되고 있다는 것이고, 나머지에 관해서는 다른 분들이 충분히 의견을 얘기하셨기 때문에 거기에 공감하는 것으로 같음하겠습니다.

○양승조 위원 법사위원들이 4년 내내 하는 경우가 많지 않거든요. 업무의 부담이라든가 과중때문에라도 원하지 않는 위원들이 많은데, 그렇다고 볼 때는 이기주의에 의해서 법사위의 체계·자구심사권을 주장하는 위원은 없을 것이라고 봅니다.

그런데 혹시 정 실장님은 이런 생각을 안 해 보셨는지 모르겠습니다. 법사위에서 굉장히 많은 법안심사를 해 보니까 타 상임위원들보다는 법안 전체의 체계라든가 자구심사에 대해서 나름대로

전문성이 습득되는 것 같아요. 지금 현재도 헌법재판소에 의해서 위헌 결정되는 법률이 상당히 증가하고 있는데 만약에 법사위의 체계·자구심사권을 없앴을 때 위헌 결정되는 법률이 증가할 우려는 없다고 봅니다.

○진술인 정선애 체계·자구심사 그 자체를 없애자고는 얘기를 안 했습니다.

○양승조 위원 김민전 교수님께서는 그 점에 대해서 어떻게 생각하십니까?

○진술인 김민전 그 문제는 법제실의 전문인력을 어떤 인력으로 확충하느냐에 달려 있는 것이 아닌가 싶습니다. 좋은 인력을 확충한다면 법사위원회 위원님들께서 아주 과중한 업무 속에서 행하는 것보다 오히려 더 전문적으로 할 수도 있을 것이고, 만일 법사위의 인력이 전문성이 없는 인력으로 확충이 된다면 굉장히 위험할 수도 있을 것 같습니다.

○양승조 위원 교수님께서도 법사위든 아니든 체계나 자구심사권이 필요하다는 것은 인정하시는 것이죠?

○진술인 김민전 그렇습니다.

○양승조 위원 그런데 만약에 국회의원이 아니고 전문위원들에게 체계·자구심사권을 맡겼을 때 문제점은 없다고 봅니다.

○진술인 김민전 심사권이 아니고 그에 대한 의견을 제시하는 것이지요. 그러면 그 의견을 바탕으로 해서 상임위원회가 판단하는 것입니다. 그렇기 때문에 각 상임위원회가 체계와 자구에 대한 심사권한을 가지는 것이지요. 다만 전문적인 의견을 듣는 것입니다.

○양승조 위원 예, 알겠습니다.

마치겠습니다.

○위원장 이윤성 양승조 위원님 고맙습니다.

더 이상 질의가 안 계시면 질의를 종결하도록 하겠습니다.

오늘 공청회에서 입법절차와 국회운영·개혁방안에 관해서 전문적인 지식과 경험을 진술해 주신 진술인 여러분께 다시 한번 감사의 말씀을 드립니다. 특히 끝까지 남아서 답변해 주신 김민전, 박종흠, 정선애 진술인에게 감사를 드립니다.

5시간 가까이 공청회가 계속되었습니다.

좋은 질의를 해 주신 위원님들께도 감사를 드립니다.

오늘 공청회에서 진술인과 위원님들께서 말씀해 주신 좋은 의견들은 앞으로 법안심사 과정에

최대한 반영하도록 하겠습니다.

특위 활동과 관련해서 소위원님들께 한 가지 말씀드리겠습니다. 5월 3일 10시에 법안심사제1 소위원회가 개최될 예정이고, 5월 4일 10시에는 법안심사제2소위원회가 개최될 예정입니다. 소위원장님과 소위원 여러분께서는 특위 활동기간이 얼마 남지 않은 점을 감안하셔서 합의안을 도출하는 데 최선을 다해 주시기를 부탁드립니다. 그리고 합의된 부분과 더 논의가 필요한 부분은 정리해서 전체회의에 보고해 주시면 감사하겠습니다.

○조승수 위원 의사진행발언 있습니다.

○위원장 이윤성 조승수 위원님 말씀하십시오.

○조승수 위원 이번 회기 내에 소위가 연속해서 잡혀 있는데, 2소위는 잘 모르겠습니다마는 제가 소속되어 있는 1소위의 경우는 지난번 회의 때 얘기가 되어서 오늘 각 위원들의 의견을 서면으로 제출해 달라는 의견이 있었습니다.

그때 또 한 가지 추가되었던 부분이 어차피 이것이 각 정당별로 주요하게 논의될 것이기 때문에 각 정당별 국회개혁안에 대해서 제출해 줄 것을 촉구했고 그것을 정당별로 정리해 올 필요가 있다는 얘기가 있었는데 이 부분을 확인해 주시기 바랍니다.

○위원장 이윤성 지난번 전체회의 때도 바로 그 지적인 내용에 대해서 얘기가 있었습니다. 이번에 소위원회 개최를 앞두고 가급적이면 양당 간사를 통해서 또는 각 정당별로 모아진 의견이 소위원회에서 다시 한번 스크린되어서 효율적인 운영이 될 수 있도록 최선을 다하겠다는 말씀을 드리겠습니다. 됐습니까?

○조승수 위원 제가 왜 이 얘기를 드리느냐 하면, 제가 알기로는 한나라당과 민주노동당 안은 나름대로 개인 안까지 포함해서 나와 있는데 열린우리당의 국회개혁안에 대해서는 아직 본 적이 없어서 그렇습니다. 개별 안들은 굉장히 많이 나와 있는데……

○문석호 위원 열린우리당을 구체적으로 지적했으니까 제가 의사진행발언 겸 입장을 간단하게 말씀드리겠습니다.

우리 당은 아시는 바와 같이 몇 가지 안에 대해서는 당론이 결정되었습니다. 그다음에 의원들이 개인적으로 낸 개정안에 대해서는 아직 당론을 결정을 안 하고 있고, 다만 국회개혁특위 내에서 당리당락을 떠나서 재량껏 해 달라는 요청

을 받아 놓고 있는 상태라는 것을 말씀드립니다.

당론 결정 자체가 따로 순서를 거쳐서 할 사항은 아니고, 주요한 당론은 다 결정이 되어 있고 세부적인 것은 우리 회의에서 결정이 된다고 보시면 될 것 같습니다.

○위원장 이윤성 그러면 이상으로 국회관계법 개정안에 관한 공청회를 모두 마치겠습니다.

산회를 선포합니다.

(19시50분 산회)

○出席委員(16人)

김 성 조	김 희 정	노 현 송	문 석 호
박 병 석	박 재 완	손 봉 숙	양 승 조
유 승 희	이 상 민	이 원 영	이 윤 성
이 혜 훈	전 병 현	정 병 국	조 승 수

○請暇委員(1人)

박 기 춘

○出席專門委員및立法審議官

수 석 전 문 위 원	유 병 곤
수 석 전 문 위 원	임 인 규
입 법 심 의 관	문 강 주

○出席陳述人

김 민 전	경희대 교양학부 교수
박 종 흡	공주대 행정학과 교수 (전 국회 입법차장)
정 선 애	함께하는 시민행동 정책실장
정 중 섭	서울대 법학과 교수