

제 7 장

입법과정의 개혁

김민전

경희대학교 테크노경영대학원 교수

1. 왜 입법과정 개혁인가

현행 헌법 제 40조의 “입법권은 국회에 속한다”는 규정이 시사하듯 입법권은 국회의 가장 본질적인 권한이다. 그리고 여러 차례에 걸쳐 비민주적 방식으로 개헌이 이루어졌음에도 불구하고 이 권리가 헌법상 공식적으로 부인된 적은 없다. 그렇다고 해서 우리의 국회가 국민의 여론을 수렴하고 민의를 반영하는 차원에서 입법권을 행사한 것도 아니어서 이에 대한 문제점이 자주 지적되고 있다.

우리 국회가 이처럼 개혁의 대상으로 된 것은 여러 원인이 있지만, 그 중에서도 입법기능을 충실히 수행하지 못한 것을 들 수 있다. 입법부로서 해야 할 기능, 즉 법률안의 발의와 이에 대한 심사를 제대로 하지 못했기 때문에 그와 같은 문제가 발생한 것이다. 이는 지금까지 국회가 입법기능에 필요한 제반 소프트웨어를 갖추지 못하고 외형적 측면에만 매달려 왔기 때문이다. 이로 인해 입법의 질이 매우 낮은 상태에 머물고 있어 시급히 개혁하지 않으면 안 되는 실정이다.

입법의 질이 낮다는 것은 우선적으로 잦은 법개정에서도 나타난다. 통계상으로는 1년에 3차례 법을 개정할 예까지 있을 정도인데 이러한 풍토 아래서 장기적으로 국민생활에 불편을 주지 않는 법이 제정되기를 기대하기 어렵다. 잦은 법개정 외에도 위헌입법을 하는 경우도 적지 않으며, 최근 선거법 개정에서 나타나는 것처럼 헌법재판소의 위헌심판이 내려진 후에도 법개정에 미온적이거나 개정시한을 넘기는 일도 있다. 그리고 집단소송제와 같이 국민 다수가 원하는 입법임에도 불구하고 이익단체의 압력에 밀려 입법이 되지 않는 경우도 있으며, 의약분업사태 때와 같이 국회가 사회갈등을 수렴하지 못하고 시민단체의 조정에 맡기는 사태도 발생하고 있다.

이와 같은 현상이 재발하는 것을 막기 위해서 입법과정의 개혁은 반드시 필요하다. 시대변화에 보조를 맞추어 뒤떨어진 법을 개정하고 사회발전을 유도할 수 있는 법을 만들 수 있도록 입법과정을 바꾸어야 한다는 것이다. 이 글에서는 질 낮은 법이 양산되는 문제의 근원을 전체적으로 살펴보고 난 다음 이를 다시 입법단계별로 접근하여 해결책을 모색해 보려고 한다.

2. 문제의 근원은 어디에 있는가—전체적 접근

우리 국회의 입법과정이 생산적이지도 효율적이지도 못한 근원적 원인은 무엇인가? 가장 근본적인 것으로는 국회가 법안을 심의하는 날이 많지 않다는 사실을 들 수 있을 것이다. 천재는 1%의 영감과 99%의 노력으로 만들어진다는 말이 있듯이 아무리 좋은 두뇌를 가진 학생이라 할지라도 노력하지 않는다면 좋은 성적을 기대하기 어렵다. 국회도 마찬가지이다. 의원 개개인의 자질이 아무리 높다고 할지라도 법안을 심의하는 시간 자체가 절대적으로 부족하다면 좋은 결과를 기대하기 어렵다.

우리 국회가 회의를 한 기간을 보면 15대에는 4년간 216일, 14대에는 4년간 147일을 개최하였다. 연평균 14대에는 42일, 15대에는 54일간 본회의를 개최한 셈이다. 그러나 개최하였다고 해서 그 기간 내내 하루도 빠지지 않고 법안심사를 한 것도 아니어서 문제가 된다. 본회의 기간 중에는 각종 결의안을 채택하기도 하고, 각 당이 대표연설을 하기도 하고, 대정부 질문을 하기도 한다. 따라서 본회의 개의시간이 모두 법안심의에 소요된 것은 아니라고 하는 점을 주목해야 한다.

실제 법안이 심의된 날짜를 따져보면, 제 13대 의회에는 총 41일, 제 14대 국회에서는 40일, 제 15대 국회에서는 61일만이 법안심의에 소요되었다. 1년에 10일 남짓 정도가 법안 심의하는 데 소요되었을 뿐이다. 바로 이 때문에 우리 국회의 본회의에서는 하루에도 몇 건의 법안이 동시에 처리되기도 하는데, 제 15대 국회에서는 하루에 최대 82건까지 법안이 처리되기도 하였다. 하루에 82건의 법안이 처리되는 상황에서 법안의 제목이나 내용 및 그 의미를 제대로 알고 있는 의원이 몇 명이나 있을지 의심하지 않을 수 없다.

이에 덧붙여 우리는 더욱 놀라운 통계를 발견할 수 있다. 민주화 이후 본회의를 개최하지 못한 날, 다시 말해서 국회를 열어 놓고도 의사일정이 합의되지 못하여 본회의가 열리지 못한 날이 적지 않았다. 이를 보면 12대 국회에서는 114일, 13대 국회에서는 120일, 14대 국회에서 335일, 15대 국회에서는 442일이나 되었다. 정당간의 합의가 이루어지지 못하여 본회의가 열리지 못한 것은 그러한 일도 발생하지 못했던 제 9대, 10대, 11대 국회와 비교한다면 상당히 민주화가 되었음을 보여주는 지표라고 할 수도 있다.

그러나 이는 정당간의 대립이 그만큼 심하여 오히려 국회가 진지한 심의를 하지 못했다는 것을 보여주는 통계임에 틀림없다. 제 12대 국회에서는 정당간의 미합의 때문에 국회가 개최되지 못한 날이 114일이었지만, 제 13대 국회에서는 120일로 늘어났고, 14대 국회에서는 335일,

15대 국회에서는 442일로 급증하였다. 이처럼 국회의 대수가 거듭될수록 정당간의 대립은 격심해지고 국회가 정당의 불모로 되는 경우가 더욱 많아지고 있는데, 이는 곧 정당간의 대립을 완화하는 것이 국회의 실질적 심의를 가능하게 하는 가장 근원적인 처방임을 보여주는 것이라고 할 수 있다.

한편 국회의 날치기 입법에 대해 헌법재판소가 쟁점을 박았다. 지난해 말 안기부법 등 5개 법안에 대해 여당이 단독으로 날치기 처리한 것은 국회의원의 법안심의 표결권을 침해한 불법이라고 헌법재판소는 판결했다. 이러한 헌재의 결정은 잘못된 정치에 대한 철회나 다름없다. 안기부법의 날치기 통과가 의원의 심의와 표결의 권한을 침해한 것으로 헌법불합치라고 한 것은 정신이 번쩍 드는 결정이다. 이 결정은 헌법불합치라고 하는 '꼬리'가 달려 있긴 하나, 헌정사에 남을 결정이라는 데 이견이 없다.

너무나 잘 알려진 사실이지만 국회에서 법안을 날치기로 변칙 통과시킨 사례는 너무나도 많다. 그것도 중대사안일수록 변칙적으로 처리되는 일이 많았다. 1952년 제1차 개헌은 테러단의 포위 속에서 기립표결로 처리했다. 1954년 제2차 개헌은 사사오입 처리라고 하는 오명을 남겼다. 1969년 영구집권의 길을 틔운 3선 개헌은 심야에 본회의장이 아닌 제3별관에서 날치기로 통과됐다. 1972년에는 아예 국회를 해산한 상태에서 유신헌법을 제정하였다.

또 반드시 날치기가 아니라고 하더라도 하루에 통과되는 법안의 수가 너무나도 많다보니 그 내용에 대한 심사가 제대로 이루어지지 못하는 경우도 적지 않다. 이는 <표 7-1>의 통계에서 잘 나타나고 있다. 역대 국회별로 하루에 법안을 가장 많이 처리한 건수를 보면 13대 국회가 33건, 14대 국회가 60건, 15대 국회가 82건, 16대 국회가 41건이었다. 사정이 이렇다 보니 법안의 내용은 고사하고 이름조차도 기억할 수 없을 정도여서 양질의 법을 기대한다는 것 자체가 무리라고 할 수 있다.

〈표 7-1〉 날치기 역사 요약표

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
회기	639	1,310	1,270	686	258	789	806	329	615	186	483	414	613	652	1,002	804
본회의 개회일수	399	631	609	212	142	365	241	81	167	28	144	119	164	147	216	120
본회의 개회불능	0	0	9	30	0	0	30	90	0	0	0	114	120	335	442	
본회의 중 법안처리일수	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	41	40	61	37
최다법안 처리건수	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	33	60	82	41
일일법안 처리건수	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5.96	3.37	5.28	3.49

이처럼 우리 국회는 날치기가 횡행하고 합의의 전통이 약해 의사일정이 확정되지 못한 관계로 본회의를 개최하지 못하는 날이 많아졌고, 그 결과 회기 말에 무더기로 법을 처리하는 것이 관례처럼 되어 질 낮은 법을 양산해 내는 것이다. 전체적으로 보아 회의일수의 절대적 부족이 원인이 되어 보다 깊이 있는 심의가 이루어지지 못했기 때문이라고 할 수 있다.

3. 문제의 근원은 어디에 있는가 — 입법단계별 접근

앞에서 본 바와 같이 우리 국회의 입법과정을 전체적으로 보면, 입법 심의를 위한 절대적 시간이 부족한 것을 알 수 있다. 이것은 여러 가지 원인이 누적된 결과 나타난 것인데, 일차로 행정부에서 입법을 사실상 주도해 왔던 권위주의 시절의 국회관행과 관성에서 비롯된다. 그리고 입법이 당락에 미치는 연계의 부족으로 인한 입법활동에 대한 인센티브 결여, 정당간 대립구도 및 정당 거수기로서의 의원역할의 인식 등이 복합적으로 작용한 결과라고 할 수 있을 것이다. 그러므로 현재의 입법과정에서 나타나고 있는 문제점을 극복하기 위해서는 그와 같은 차원에서 의 치유가 필요하다.

그러면 여기에서는 입법의 단계별로 각 단계에서 나타나고 있는 우리 입법과정의 현주소는 무엇이고, 입법과정을 좀더 효율화할 수 있는 방안은 없는지 고찰해 보고자 한다.

1) 발의 단계

국회에 법안을 제출할 수 있는 권한을 가진 자는 행정부와 국회의원이다. 국회의 입법이라고 하지만 <표 7-2>에서 보듯이 역대 국회에서

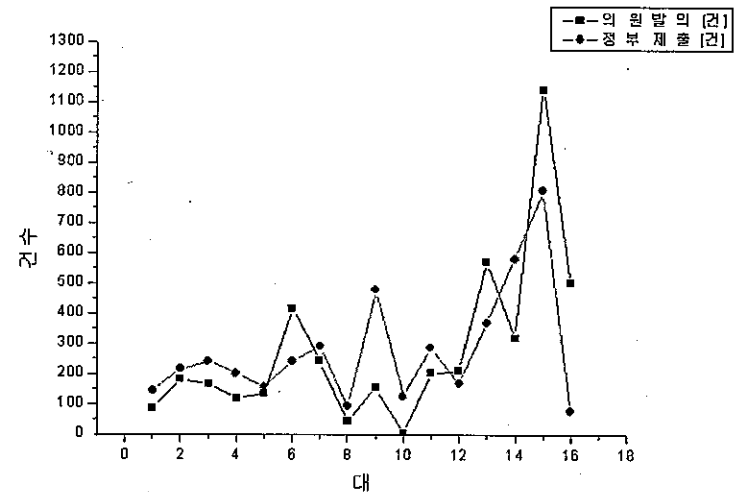
실질적으로 더 많은 법안을 제출한 것은 행정부이다. 따라서 우리의 국회는 입법부라고 부르는 것 자체가 무리라고 할 정도로 행정부에 비해 적게 법안을 발의했다.

<표 7-2>에서 주목할 만한 것은 제헌국회에 비하여 시간이 갈수록 제출된 법안의 수가 엄청나게 증가하고 있다는 사실이다. 뿐만 아니라 권위주의 정부하에서보다는 민주화 이후에 의원들의 발의건수가 급격하게

<표 7-2> 법률안 접수 건수

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
의원 발의	89	182	169	120	137	416	244	43	154	5	202	211	570	321	1,144	503
정부 제출	145	216	241	202	159	242	291	95	479	124	287	168	368	581	807	78
계	234	398	410	322	296	658	535	138	633	129	489	379	938	902	1,951	581

<그림 7-1> 법률안 접수 건수 그래프



늘어나고 있는 것을 볼 수 있다. 4공화국의 10대 국회에서는 의원 발의 법안이 5건에 지나지 않던 것이 제 15대 국회에서는 1,144건으로 비약적 증가가 이루어진 것이 그 단적인 예이다.

그러나 이러한 양적 증가에 비하여 질적 발전은 따르지 못한 것으로 알려져 있다. 그리고 법안을 발의한 의원들도 이익집단의 압력에 못이겨 마지못해 법안을 제출하는가 하면, 입법 의지가 없으면서 건수 올리기 식으로 제출하는 경우 등이 있는 것으로 알려지고 있다. 이 때문에 의원발의 법률안이 입법화되는 비율은 정부 제출법안에 비하여 현저히 낮은 편이다.

물론 하나의 법안을 한 명의 의원이 성안하여 제출하는 것은 쉬운 일이 아니다. 이는 전문적 관료조직의 지원이 없는 가운데서는 더욱 그렇다. 그러나 새로운 법안을 만드는 것보다 더 중요한 작업이 있다. 그것은 다른 의원이나 정부가 제출한 법안을 갖고 닦는 작업이다. 무엇보다도 법안의 심의과정에서 다양한 이익의 조화와 타협의 과정이라 할 수 있는 수정안의 발의가 필요하다는 것이다. 그런데 우리의 의안 제출현황을 보면 의원들이 법안의 발의에는 관심을 갖고 있지만 수정안을 제출하는 것에는 별로 관심을 가지지 않고 있는 것을 볼 수 있다.

〈표 7-3〉에서 보는 것처럼 제출된 법안에 대해서는 거의 수정안이 제출되지 않고 있다. 그나마 수정안이 제출된 것도 의원발의 법안에 집중되어 있고, 정부발의 법안에 대해서는 15대 국회 들어 단 한 차례 있었을 뿐이다. 결론적으로 수정안 발의가 빈약함으로 인해서 상대적으로 불완전한 법이 제정될 가능성이 높아지고, 이것이 최종적으로는 법의 질을 낮추는 방향으로 작용했다고 할 수 있다.

한편 법안의 시기별 제출현황을 보면 정기국회에 법안의 제출이 집중되어 있음을 알 수 있다. 〈표 7-4〉에 나타나듯이 제 15대 국회만 보더라도 5월에 제출된 법안은 단지 25건에 지나지 않는 데 반해, 정기국회인 11월에 제출된 법안은 620건에 이르고 있다. 이처럼 법안의 제출이

〈표 7-3〉 수정안 제출 현황

		대	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
의원 발의	위원회 심사중	-	-	-	-	-	1	-	1	3	-	3	1	-	-	-	-
	본회의 심사중	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	2	2	17	-	33	-
정부제출		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-

정기국회에 집중되고 있기 때문에 심각한 문제가 발생한다. 정기국회에 제출된 법안은 시간적 제약으로 인해 심도 깊은 심의를 하지 못한 상태에서 하루 수십 건이 본회의를 통과하기 때문이다.

이러한 현상은 권위주의 시대의 잔재로 이해될 수 있다. 권위주의 정부 아래에서는 행정부가 통과시키기를 원하는 법안의 거의 대부분을 국회가 통과시켜 주었다. 이 때문에 각 행정부처의 입장에서는 미리 법안을 제출하여 여론이나 국회의원들로부터 문제점을 지적받기보다는 가능한 한 법안을 늦게 제출하는 전략을 취했다. 여론의 집중적 조명과 검토를 받지 않은 채 법안이 통과되기를 바라는 행정부처의 의도가 반영된 것이라고 할 수 있다. 이와 같은 권위주의 시대의 관행과 타성은 그대로 남아, 민주화가 진전된 13대 국회 이후에도 지속되고 있어 하루 속히 시정해야 한다고 생각한다.

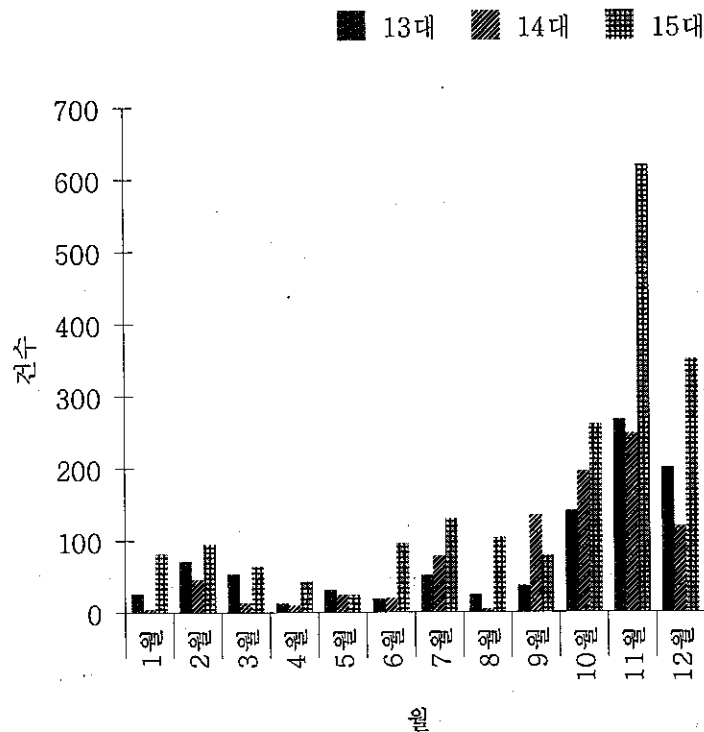
입법과정의 내실을 꾀하는 데 있어서 1차적으로는 다량의 양질의 입법제안이 존재해야 한다. 그리고 양질의 입법제안이 존재하기 위해서는 민생의 현안과 어려움에 대해서 지역주민과 관계 이익단체로부터 많이 듣는 것 역시 중요하다. 이러한 작업을 하는 데 있어 정책적 전문성을 보완해 줄 수 있도록 정책전문 보좌기관의 양과 질을 증대시키는 것도 대단히 중요하다고 할 수 있다.

이와 동시에 입법절차적 측면에서 의원발의 요건을 폐지하는 것도 하나의 방법이 될 수 있다고 생각한다. 우리의 국회법은 원내교섭단체를

〈표 7-4〉 법률안의 월별 제출건수

	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
13대	26	72	54	13	32	19	52	24	37	141	267	201
14대	5	46	14	10	25	20	78	5	135	196	248	120
15대	82	95	65	43	25	96	130	104	79	261	620	351

〈그림 7-2〉 법률안의 월별 제출건수 그래프



구성하는 데 필요한 최소한의 의원 수와 의원발의의 요건을 동일하게 해왔다. 이는 의원내각제 국가들에서 흔히 볼 수 있는 방식으로 의원 개인의 발의를 가능한 제한하려는 의도에서 생겨난 제도이다.

이를 본받아 우리의 국회도 2003년 국회법이 개정(발의요건을 의원 20인 이상 찬성에서 10인 이상의 찬성으로) 되기 전까지는 의원발의 요건은 원내교섭단체 구성요건과 동일하였다. 이러한 실정이기 때문에 원내 총무는 의원들의 도장을 모두 지니고 법안을 제출할 때 임의로 이를 사용하고 있는데, 이제 이러한 관행은 바뀌어야 할 때가 되었다고 생각한다.

국회법개정시 외국의 예를 따라 우리도 대표발의자 이름을 법안의 부제로 사용할 수 있게 고쳤는데, 언론에서 부제를 많이 사용하도록 권장하는 것도 의원발의의 유인책이 될 수 있다고 생각한다. 법안에 자신의 이름이 들어가면 자신의 명예가 걸려 있는 문제로 되어 발의에 보다 많은 노력을 기울이고 완벽을 기하기 위해 철저한 심의를 할 것이기 때문이다. 이와 동시에 수정안에 대해서도 의원 이름을 부제로 사용하는 방안도 적극적으로 고려하는 것이 좋다고 생각한다.

2) 위원회 회부 및 심사

위원회제도는 본회의가 지닐 수 있는 비전문성의 문제점을 극복하기 위해 만들어진 제도이다. 그러나 위원회제도 역시 그 나름의 문제점을 지닐 수 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 관련위원회의 폭넓은 의견을 들을 수 있게 해야 할 뿐 아니라, 법안이 회부된 해당위원회 내에서도 심도 깊은 심사가 일어나야 한다.

(1) 위원회 회부

국회법 제 81조에 의하면 의안이 제출되면 의장은 의안을 인쇄하여 의원에게 배부하고 본회의에 보고하며, 위원회에 회부하도록 되어 있

다. 회부의 권한이 의장에게 있는 것이다. 그러나 소관위원회가 명확하지 않을 때에는 운영위원회와 협의하여 결정하고, 협의가 이루어지지 않을 때에는 의장이 결정하도록 규정하고 있다. 또한 의장은 그 안전이 다른 위원회의 소관사항과 관련이 있다고 인정할 때에는 관련위원회에 심사기간을 정하여 회부할 수 있도록 하고 있다.

어느 법안을 어느 위원회가 심사하느냐 하는 문제는 입법심사를 중요하게 간주하는 의회라면 매우 신중하게 취급해야 하는 사항이다. 얼마나 많은 법안에 대해 영향력을 행사할 수 있는가에 따라 위원회의 위상과 영향력이 결려 있기 때문이다. 이 때문에 외국의 경우 소관위원회를 결정하는 데 있어 위원회 사이에 보다 많은 법안을 회부받기 위한 로비가 일어나기도 한다.

그러나 우리의 국회에서는 어느 법안을 어느 위원회에서 심사할 것인가 하는 문제를 두고 위원회가 의장에게 로비를 하는 등의 행태는 별로 발견되지 않는다. 이는 어떤 의미에서는 입법에 대해 그만큼 충실하지 못하다는 것을 나타내는 반증이기도 하다. 뿐만 아니라, 우리 국회법은 관련위원회의 의견을 듣거나 관련위원회와 연석회의를 개최할 수 있게 되어 있다. 이는 특정위원회가 특정법안을 단독심사함으로써 폭넓은 의견을 수렴하지 못하게 되는 폐단을 막기 위한 것인데, 제대로 활용되지 못하고 있다. <표 7-5>에 제시된 바와 같이 연석회의가 개최된 횟수는 극히 미미하며, 그것도 14대 이후에는 단 한 번도 개최되지 않았다.

이는 관련위원회의 폭넓은 의견이 수렴되지 않은 가운데 법안에 대한 위원회의 심사가 일어나고 있음을 추론할 수 있다. 이와 동시에 <표 7-6>에서 볼 수 있듯이 관련위원회에서 의견을 제시하는 비율도 여전히 낮은 것으로 나타나고 있다. 위원회 심사단계에서 관련위원회의 의견을 보다 광범위하게 반영하기 위해서는 지금의 법안회부체계를 변화시켜야 한다. 위원회 내부의 체계변화도 필요하며 국회전체의 운영차원에서의 변화도 필요하다.

<표 7-5> 연석회의 건수

	제 11대	제 12대	제 13대
건수	5	3	1

<표 7-6> 관련위원회 회의 및 의견 제시

	13대	14대	15대
접수건수	1,439	1,439	2,570
위원회 회부 건수	2	165	438
의견제시	1	47	80
회부 비율	0.1%	11.5%	17.0%
의견 비율	50%	28.5%	18.3%

현 국회법은 법안이 국회에 제출되면 국회의장이 본회의에 보고하도록 되어 있는데, 이를 고칠 필요가 있다. 본회의에 대한 보고와 더불어 각 위원회에 그 법안을 보내는 제도를 도입해야 한다. 각 위원회 차원에서 그 법안이 자신의 위원회와 관련이 있는 것인지를 판단할 수 있는 기회를 부여하고 관련이 있다고 판단할 경우 자신의 위원회에 해당법안을 회부해줄 것을 요청하는 의견을 제시할 수 있도록 해야 한다는 것이다.

또한 각 위원회가 자신의 소관임을 주장할 때에는 이를 조정할 수 있는 제도를 만들어야 한다. 그러한 방법 중의 하나는 미국 하원의 규칙위원회와 같이 별도의 기구가 법안의 회부를 결정하도록 하는 방법이 있다. 이 기구가 어떤 위원회에 회부할 것인가? 복수위원회에 회부할 것인가? 아니면 예산결산위원회에도 회부할 것인가? 또는 관련위원회의 의견을 듣도록 할 것인가를 결정할 수 있도록 하여야 한다. 한편 규칙위원회의 결정에 위원회가 이의를 제기하고자 할 때에는 본회의에서 이에

대해 이의를 제공할 수 있도록 하는 규정을 두어야 한다.

(2) 위원회 심사

현 국회법은 법안이 위원회에 회부되면 대체토론을 거쳐 소위원회에 회부되고 소위원회에서 자구심사 등을 거쳐 전체위원회가 최종결정을 하여 그 결과를 본회의에 보고하도록 하고 있다. 위원회의 심사는 앞서 지적한 바와 같이 본회의에서 최종결정을 내리기 위한 판단자료를 수집하여 본회의에 제공하는 것을 목적으로 한다.

이러한 위원회 본연의 기능에서 볼 때 우리의 위원회심사는 상당히 부실한 모습을 보이고 있는 것이 사실이다. 위원회제도를 채택하고 있는 것은 앞서 지적한 바와 같이 동일한 종류의 법안을 지속적으로 다루으로써 전문성을 확보하기 위한 것이라고 할 수 있다. 그러나 <표 7-7>에서 보듯이 위원회의 높은 교체율과 지나치게 많은 사임과 보임으로 전문성을 확보할 여지가 많지 않은 것으로 나타나고 있다.

위원회의 높은 교체율은 특정위원회에서 자신의 전문성을 추구하는 의원들의 욕구보다는 이른바 ‘물 좋은’ 상임위원회에 대한 수요가 높기 때문이다. 그렇다 보니 이를 해소하기 위해 냉탕 온탕식으로 ‘물 좋은’ 상임위원회와 그렇지 못한 상임위원회를 번갈아 왔다갔다 하는 것이 관례처럼 되어 위원회의 교체율이 매우 높게 나타나고 있는 것이다.

뿐만 아니라 제 13, 14대 국회에서 260여 회에 지나지 않던 사·보임 횟수가 제 15대 국회에서는 515회로 증가하였고, 제 16대 국회에서는 809회로 증가한 것에서 보듯이 위원회에서의 사·보임이 급증하는 것으로 나타났다. 사·보임은 의원들의 개인사정에 연유한 것도 없지는 않다. 그러나 대부분의 경우 위원회 내에서 정당간의 대립이 있을 때 이른바 주공격수들을 집어넣기 위한 것이었다는 점을 감안하면, 위원회의 운영이 법안에 대한 착실한 심사를 하기보다 정쟁의 장으로 이용되고 있음을 알 수 있다. 통계에서 알 수 있듯이 민주화와 더불어 정쟁이 더욱

<표 7-7> 상임위원회 사임·보임현황

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
사임·보임 수	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	260	264	515	809

강화되는 역설적 현상이 나타나고 있는데, 이를 막기 위해서는 위원회의 사·보임을 가능한 제한하고 위원의 임기를 연장하여 의원들이 전문성을 갖추도록 하는 것이 필요하다.

위원회 심사과정에서 가동되어야 할 주요한 기능 중의 하나는 정보의 수집이다. 위원회는 본회의를 대신하여 법안에 대한 정보를 수집해야 한다는 것이다. 정보를 수집하는 가장 좋은 방법은 청문회를 개최하는 것인데, <표 7-8>에서 보듯이 각 위원회에서 개최되는 공청회의 횟수는 극히 제한적임을 알 수 있다. 법률안에 대한 공청회를 보면 제 8, 9, 10대 국회에서는 단 한 건의 공청회도 열리지 않았으며 제 11대, 12대 국회에 들어와서는 각각 5건과 1건의 법안에 대해서만 공청회가 열렸을 뿐이다.

제 13대 이후 공청회를 하는 법안의 건수가 늘어나지만 제 13대는 11건, 제 14대는 14건, 제 15대는 31건, 제 16대는 33건으로 전체 법안의 수에 비한다면 여전히 공청회를 개최하는 법안의 건수는 너무 미미하다고 할 수 있다. 이것은 위원회가 폭넓게 정보를 구하고 민의를 수렴하여 본회의에 제공하는 역할을 하지 못하고 있는 것으로 판단할 수 있다. 이를 감안하여 공청회와 청문회를 가능한 확대하는 조치와 아울러 이를 권장하는 제도가 필요하다.

심사시간이 절대적으로 짧은 것은 법안의 내용에 대한 충분한 심사가 일어나지 못하고 있을 개연성이 있음을 의미하는 것이며, 그리고 위원회 차원에서 표결이 거의 일어나지 않고 있는 것은 위원회 단계에서의

책임성을 추구하기 어려운 측면이 있다고 생각할 수 있다.

뿐만 아니라, 위원회의 활동시간을 보면 위원회가 법안의 심의에 투자하는 시간 역시 많지 않은 것으로 나타나고 있다. 또한 위원회 단계에서는 <표 7-9>에서 보듯이 표결 역시 거의 일어나지 않는 것으로 나타나고 있다.

<표 7-8> 공청회 개최 현황

대별	헌법개정안		법률안		중요정책		청원		계	
	건수	횟수	건수	횟수	건수	횟수	건수	횟수	건수	횟수
제헌										
제 2대	1	5	2	3					3	8
제 3대			1	1					1	1
제 4대	1	1	5	5					6	6
제 5대			2	2					2	2
국가재건 최고회의			1	1					1	1
제 6대			6	6	3	5			9	11
제 7대			4	4					4	4
제 8대										
제 9대					1	1			1	1
제 10대	1	6							1	6
제 11대			5	5	1	2	1	2	7	9
제 12대			1	2					1	2
제 13대			11	12	9	14			20	26
제 14대			14	11	20	21			34	32
제 15대			31	33	13	13			44	46
제 16대			33		7		1			
계	3	12	85	87	46	55	1	2	134	155

<표 7-9> 위원회 표결 현황

	예산 및 결산	법률안	동의안	결의안	책임 및 탄핵소추	중요동의	기타	계
13대	16	54	4	4		2	23	103
14대	10	37	7	3		5	22	70
15대	9	29	1	0		32	1	72
16대	14	6,276	101	192	88	3	93	6,767

법안의 심의절차를 보면 위원회의 심사결과 본회의에 상정하기로 결의한 법안들은 법사위원회를 거치도록 되어 있는데, 이것 역시 적지 않은 문제점이 있다고 생각한다. 국회가 전문화되어 있지 못하던 시절에는 상대적으로 법률 전문가들이 많이 모여 있는 법사위원회가 위원회를 통과한 법안의 자구와 체계를 심사할 필요가 있었다. 그러나 국회에 상당한 보좌인력이 확충된 오늘날에도 법사위원회가 각 위원회를 통과한 법안에 대해 손질을 하도록 하는 것은 위원회의 역할분담이라는 차원에서 볼 때 바람직하지 않다고 생각한다.

이러한 문제를 해결하기 위해 그리고 법사위원회의 법안심사 건수가 너무 많아 업무량이 과중하다고 하는 차원에서도 법사위원회를 분리하는 것이 바람직하다. 예를 들어 법사위원회를 법제위원회와 사법위원회로 나누어 문안수정을 비롯한 법체계와의 조율업무는 법제위에 맡기고, 사법업무에 관한 분야는 사법위로 넘기는 방안도 검토될 수 있다. 그렇지 않으면 국회 내의 법제실이 각 상임위원회에 자구와 체계에 대한 전문적 검토의견을 해당 상임위원회에 제출하도록 하고, 상임위원회는 법제실의 검토의견을 고려하여 법안에 대한 심사를 할 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이다.

그리고 앞에서 지적한 바와 같이 법안에 의해 사실상 예산이 결정되

는 강제지출의 경우에는 예산의 전체를 속에서 통제되지 못하는 문제점을 안고 있다. 이 경우 예산결산위원회에 동시에 회부하거나 예결산위원회의 의견을 듣도록 강제할 필요가 있다.

뿐만 아니라 위원회에 접수된 법안 중 위원회를 통과하는 법안의 비율이 25%를 넘지 않고 있는 실정임을 감안하면 위원회가 지니고 있는 게이트키퍼 파워는 엄청나다고 할 수 있다. 이에 반하여 위원회 내부에서 얼마나 책임 있게 심사가 이루어지는지, 또 위원회가 얼마나 본회의의 의견을 반영한 심사를 하는지, 그리고 위원회가 얼마나 전문성을 발휘하는지에 대해서는 의문의 여지가 많은 것이 사실이다. 그리고 위원회가 수집한 정보가 본회의에 얼마나 잘 전달되는지에 대해서도 또한 의문이 들지 않을 수 없다.

위원회가 전체 의원의 의사와 달리 특정법안의 통과를 지연시키거나 통과를 거부할 수도 있으며, 위원회가 자신의 의사를 반영한 법안을 통과시킬 수 있는 여지는 얼마든지 있다. 위원회의 이러한 게이트키퍼 파워를 견제하는 방안을 마련해야 한다. 즉, 전체의원들의 선호와는 달리 위원회가 위원회의 특수한 이익을 반영하기 위하여 법안의 본회의보고를 거부하는 경우에는 위원회의 심사권을 박탈하는 조치를 취할 수 있도록 할 필요가 있다. 이러한 조치는 위원회의 관할권을 부정하는 중대한 조치이므로 3분의 2 이상의 찬성과 같은 높은 기준을 적용하면 별다른 물의가 없을 것이라고 생각한다.

또한 위원회가 수집한 정보를 보다 자세하고 충실하게 본회의에 보고하도록 하기 위해서는 지금과 같은 보고양식에서 벗어나야 한다. 각 위원회에서 토론된 내용과 청문회의 내용, 그리고 각 안건에 대한 위원들의 표결을 철저하게 제시하여 전체 의원들이 보고서를 통해 그 법안에 대한 정보를 얻을 수 있게 해야 한다. 뿐만 아니라, 위원회 내에서의 표결을 모두 기록표결로 하여 본회의 보고서에 포함시킴으로써 자신과 성향이 비슷한 의원들로부터 문제해결의 단서를 얻을 수 있도록 하여야 한다.

현실적으로 위원회 심사에서 간사회의가 실질적 결정을 하는 경우가 많은데, 이 점은 반드시 고쳐야 한다. 즉, 대부분의 위원회는 간사들이 모여 회부된 안건에 대해 합의를 하고 이를 소위원회에 넘기면, 소위원회는 이를 다시 전체위원회로 넘기는 것이 하나의 관례처럼 되어 있다. 그러나 이는 사실상 당대표 및 총무의 의사를 대리하는 것에 불과하고 이로 인해 위원회가 정쟁의 중심에 서게 되어 심사를 소홀하게 만들고 있기 때문에 시정하지 않으면 안 된다.

3) 상정

국회법에 의하면 의장은 개의시간과 부의안건의 순서를 기록한 의사일정을 작성하고 본회의 전일까지 본회의에 보고한다고 규정되어 있으나, 제대로 지켜지지 않고 있다. 의사일정의 사전작성이 이루어지지 않고 총무회답의 결과에 따라서 의사일정이 수시로 변경되기 때문이다. 본회의 상정과정에 있어 가장 큰 문제점은 국회법이 의사일정을 미리 보고하도록 하고 있지만, 본회의심의에 대한 예측가능성이 높지 않아 사전보고가 이루어지지 않고 있다는 사실이다. 뿐만 아니라 앞의 여러 통계에서 본 바와 같이 의사일정이 합의되지 못하여 회의가 유회된 경우가 적지 않아 시급히 고치지 않으면 안 되는 실정이다.

말하자면 저효율 정치의 표본으로 된 것 중의 하나가 본회의상정과 관련되어 있는데, 상황이 이렇게 된 것은 정당간의 합의에 의하여 의사일정을 정하기 때문이다. 즉, 의사절차협의 과정에서 정당들이 특정 이슈에 대해 대립하고 있을 때에는 전체 의사과정이 영향을 받지 않을 수 없게 된다. 따라서 의사과정의 작성과 관련해서는 가능한 한 의사일정이 자동적으로 결정되도록 하는 것이 바람직하다. 장기적으로는 의사일정 작성을 분권화하는 방안을 검토하는 것도 필요하다고 생각한다.

이러한 방안들이 정당간의 대결에 의해 전체국회가 불모로 잡히는 것

을 방지하는 길이며, 또한 보다 예측 가능한 법안의 심의를 가능하게 하기 때문이다. 이럴 경우 이해당사자뿐 아니라 의원들도 의사일정에 대비하여 보다 용이하게 준비할 수 있게 될 것이다.

현재 국회를 기능별로 보면 법안의 심의는 물론이고 국정감사 일정, 그리고 대정부질문 일정 및 각종 국정조사 그리고 인사청문회 일정까지 모두 원내총무회의에서 결정하고 있다. 그러나 이 중 상당부분은 위원회가 자율적으로 결정하여도 아무런 문제가 없는 것들이다. 예컨대 물아치듯이 9월에 모든 상임위원회가 일제히 국정감사를 해야 할 이유가 전혀 없다. 각 상임위원회에서 소관부처의 현실에 맞게 국정감사 일정을 정하는 것이 얼마든지 가능하다.

뿐만 아니라 국회의 전문성이 축적되어 있지 않을 경우에는 일제히 감사를 하고 문제점을 발견한 후, 그에 대한 처방으로 입법활동을 하는 것이 논리적으로도 맞는다. 그러나 지금과 같이 각 부서의 정책이 복잡하고 다양해진 상황에서 일제감사를 통해 소관부처의 문제점을 파악하고 입법활동을 한다는 것은 논리에 맞지 않는다. 인사청문회 역시 관련 소관위원회가 자율적으로 일정을 정하도록 하면 될 것이다. 의사일정을 각 위원회가 자율적으로 정하게 된다면 모든 위원회가 동시에 국정감사를 벌임으로써 행정부 전체가 마비상태에 빠지는 일과 같은 것은 피할 수 있을 것이다.

그리고 의사일정의 예측가능성을 높이기 위해서는 가능한 한 자동적으로 의사일정이 결정되도록 하는 자동의사 목록제도를 채택하는 것이 좋을 것이라고 생각한다. 위원회를 통과한 의안은 그 순서에 따라서 자동적으로 본회의 의안의 순서가 되도록 하는 것이 바람직하다는 것이다. 이러한 일정은 입법일정과 동의안 및 각종 의안처리 일정으로 이원화하는 방안도 생각할 수 있다.

물론 처리의 시급성에 따라 자동으로 결정된 의사목록의 순서를 변경할 수 있는 장치는 만들어야 한다. 예컨대, 운영위원회의 제안으로 본

회의 의결을 거쳐 의안의 순서를 바꿀 수 있게 하거나, 재적의원 4분의 1 이상의 찬성으로 발의하여 본회의의 의결을 얻는 경우에는 의안의 순서를 변경할 수 있게 하는 방안 등이다. 요일별로 보아 위원회는 월·화요일에, 본회의 수·목요일에, 대정부질문은 금요일에 하는 방법이 있을 수 있다. 그렇지 않으면 오전에는 위원회의 회의, 오후에는 본회의로 나누는 방식으로 시간을 분배할 수도 있을 것이다.

한편 의사일정의 작성은 구체적 심의규칙까지 포함되어야 하는데, 심의규칙은 운영위원회에서 결정하는 것이 바람직하다고 생각된다. 운영위원회에서 만든 규칙은 본회의의 승인을 받아 실시해야 함은 물론이다.

4) 전원위원회 및 본회의 심의

2000년 개정된 국회법에는 위원회의 심사를 거치거나 위원회가 제안한 의안 중 정부조직에 관한 법률안, 조세 또는 국민에 부담을 주는 법률안 등 주요 의안의 본회의 상정 전이나 본회의 상정 후 재적의원 4분의 1 이상의 요구가 있을 때에는 의원 전원으로 구성되는 전원위원회를 개최할 수 있게 되어 있다. 그러나 재적의원 4분의 1 이상이라는 요건 외에 운영위원회에도 전원위원회의 개최를 요구할 수 있는 권한을 주는 방향으로 개선하는 것이 바람직하다고 생각한다. 국회운영상 필요하다고 생각할 경우 신속한 소집을 위해 운영위원회에 그러한 권한을 주는 것이 효율적이기 때문이다.

우리 국회에서 제도로써 전원위원회가 존속한 기간은 1948년 6월 10일부터 1960년 9월 25일까지였다. 그것도 <표 7-10>에서 나타나는 것처럼 1대 국회에서 2차례, 2대 국회에서 4차례만 열렸을 정도로 거의 개최되지 않고 유명무실한 상태로 있었을 뿐이었다. 이처럼 과거에 있었던 제도를 다시 도입한 것은 국민의 생활에 중대한 영향을 미치는 안전에 대해서는 해당위원회에 구애되지 않고 의원 전원의 참여로 보다

깊이 있는 심사가 이루어지고 이 과정에서 보다 광범위한 민의가 반영 되도록 하기 위한 의도에서였다. 이와 같은 의도에 충실하기 위해 전원 위원회에서의 심사는 조문별 심의방식을 도입하는 것이 바람직하다고 생각한다.

국회 본회의에서 가장 큰 문제는 수정동의가 거의 일어나지 않아 사실상 심의가 이루어지지 않는 경우가 대부분이라는 점이다. 이는 수정 동의를 하려고 할 경우 안을 갖추고 이유를 붙여서 30인 이상의 찬성자와 연서하여 미리 의장에게 제출하여야 하며, 예산안에 관한 수정동의 일 경우에는 50인 이상의 찬성이 있어야 한다는 규정 때문이다. 이처럼 지나치게 까다로운 요건을 두고 있기 때문에 <표 7-11>에 나타나는 것처럼 본회의에서 수정안이 제출되는 사례가 극히 드문 실정이다.

<표 7-10> 전원위원회 개최현황

대별	회별	개회일	안건	심사 결과	본회의의 보고	
					보고자	보고일
제헌	제1회	1948. 9. 16 ~17(2일간)	한국정부와 미국정부 간의 재정과 재산에 관한 최초협정동의안	원안 가결	이청천 위원장	제 68차 본회의 1948. 9. 17
	제2회	1949. 4. 28 ~29(2일간)	1949년도 세입세출 예산안	수정 의결	지대형 위원장	제 88차 본회의 1949. 4. 30
제2대	제11회	1951. 11. 29 (1일간)	1951년도 내무부소관 제 3회 추가경정예산	수정 의결	이갑성 위원장	제 106차 본회의 1951. 11. 30
	제12회	1952. 4. 8 ~1952. 4 (1일 이상)	1952년도 예산안	수정 의결	오위영 위원장	제 46차 본회의 1952. 4. 16
	제13회	1952. 7. 3 ~4(2일간)	헌법 개정안	수정 의결	지청천 위원장	제 2차 본회의 1952. 7. 4
	제14회	1953. 6. 13 (1일간)	휴전대책에 관한 건	-	곽상훈 위원장	제 8차 본회의 1953. 6. 13

<표 7-11> 본회의의 표결현황

	예산 및 결산	법률안	동의안	결의안	책임 및 탄핵소추	중요동의	기타	계
13대	4	38	24	1	0	2	8	77
14대	7	51	25	-	25	2	10	120
15대	4	35	21	1	5	3	2	71
16대	0	14	19	12	1	0	3	49

본회의심의를 활성화하는 것은 충실한 입법을 기하기 위해 절대적으로 필요하다. 따라서 수정안 제출요건을 아예 삭제하거나 대폭 완화하는 것이 바람직하다. 법률안 발의요건보다 수정안 제출요건이 더 어렵다는 것은 논리적으로도 모순되기 때문에 시정해야 한다. 수정안 제출요건의 완화 또는 폐지와 동시에 본회의에서 조문별 심사와 의결이 이루어지도록 할 필요가 있다. 시간상의 제약이 있기 때문에 조문별 심사와 의결은 운영위원회나 재적 4분의 1 이상의 찬성이 있을 경우로만 국한하는 것이 바람직하다고 생각한다.

국회법에는 표결은 전자투표에 의한 기록표결로 가부를 결정하고, 특별한 사정이 있을 때에는 기립표결로 가부를 결정하게 되어 있다. 그리고 의장의 제의 또는 의원의 동의로 본회의 의결이 있거나 재적의원 5분의 1 이상의 요구가 있을 때에는 기명·호명 또는 무기명투표로 표결한다고 되어있는데, 이 역시 고치는 것이 바람직하다.

왜냐하면 <표 7-12>에서 나타나듯이 전자투표제도가 도입된 이래 전자투표는 단 15차례만 실시되었을 뿐이어서 특정안건에 대해 누가 찬성을 했고 누가 반대를 했는지 정확한 기록이 남아있지 않다. 이로 인해 의원 개개인의 투표기록이 없어 잘못된 결과나 국민적 비판의 대상이 되는 결정에 대한 책임의 소재를 분명하게 가릴 수 없게 되었다. 어느

〈표 7-12〉 표결종류

	무기명 투표	기립 투표	전자 투표
13대	18	54	0
14대	52	67	0
15대	24	51	9
16대	26	10	6

의원이 평소 의회 내에서 어떠한 표결행태를 보였는지, 또는 대외적 발언과 실제 표결이 일치되는지 여부를 판단할 근거가 없어 의원의 활동에 대한 평가를 어렵게 만들고 있기 때문이다.

예를 들어 비리혐의를 받고 있는 의원들에 대한 체포동의안을 부결시킨 행위는 국민의 지탄을 받아 마땅함에도 불구하고 무기명투표로 표결했기 때문에 책임을 추궁할 방법을 찾을 길이 없다. 마찬가지로 한·칠레 FTA나 이라크 파병안도 무기명투표로 처리되어 정확하게 누가 어떻게 투표했는지 알 수 없게 되었다. 의원들이 평소 자신의 인기를 관리하기 위해 하는 발언과는 전혀 다른 쪽으로 투표하는 경우도 적지 않기 때문에 인사문제와 관련된 사항 외에는 무기명투표는 금지하는 것이 바람직하다. 이중적 처신이나 겉과 속이 다른 발언이 생겨날 수 있는 소지를 원천적으로 봉쇄함으로써 사이비 정치인이 발을 붙일 수 없는 정치풍토를 만들어야 한다. 지킬 수 없는 약속이나 발언을 함부로 하지 못하게 만드는 것이 정치발전의 지름길이라고 생각되기 때문이다.

제 8 장

입법지원체제

박 재 창

숙명여자대학교 정치행정학부 교수

1. 서론

우리나라는 고도로 중앙집권화된 대통령 중심제를 채택하고 있다. 그 결과 대통령을 정점으로 하는 행정부가 집권 여당을 매개로 사실상 국회를 지배해 온 것이 사실이다. 이 과정에서 정치화된 관료제가 국회의 대외적 독자성을 왜곡시켰으며, 국회 내부구조의 관료화는 대내적 자율성을 훼손시켰다. 국회는 그 동안 이중의 질곡에 시달려 온 셈이다.

그런데 이렇게 국회가 행정부와서 권력적으로 무력할 수밖에 없었던 보다 근본적인 이유는 국회의원의 충원이 선거를 통해 이루어지는 데 반해서, 행정관료는 공개경쟁 시험을 통해 실적주의의 정신에 따라 선발된다는 기관 구성원리상의 차이에서 기인한다. 이로 인해 국회의원과 행정관료가 보유하는 전문기술성의 정도에 차이가 나고, 바로 이런 격차는 현대사회의 정책과제가 보다 고도기술화, 전문화, 복잡화의 정도를 배가하면서 국회와 행정부 간의 기관격차로 구체화되는 결과를 낳았다.