



2020.12.31

국회미래연구원 | 연구보고서 | 20-24호

국회의 기능과 역할, 무엇이 문제이고 어떻게 개선할 수 있을까

박상훈 엮음



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

국회의 기능과 역할, 무엇이 문제이고 어떻게 개선할 수 있을까

연구진

내부 연구진

박상훈 초빙연구위원(연구책임자)

외부 연구진

김보미 국회 보좌진

박선민 국회 보좌진

박성진 국회 보좌진

손낙구 국회 보좌진

이서진 국회 보좌진

임이랑 국회 보좌진

정동규 국회 보좌진

조병수 국회 보좌진

홍기돈 국회 보좌진

홍지웅 국회 보좌진

최한솔 국회 보좌진

- ◆ 출처를 밝히지 않고 이 보고서를 무단 전재 또는 복제하는 것을 금합니다.
- ◆ 본 보고서의 내용은 국회미래연구원의 공식적인 의견이 아님을 밝힙니다.

발 | 간 | 사

국회미래연구원은 미래의 우리 사회를 이끌 국회의 정책역량을 강화하는 데 기여할 목적으로 만들어진 기관이다. 이를 위해 의정활동을 주도하는 국회 내 다양한 구성원들과 공동의 노력을 확대하는 데 힘쓰고 있다. 그 가운데 국회 내 최대 직역(2,700명)을 이루고 있으면서 입법과 국정감사 등 의정활동 전반을 실질적으로 뒷받침하는 존재인 의원실 보좌진과의 협업도 중요한 비중을 차지한다. 이번 협업 연구는 2019년 우수 연구모임이자 2020년 최우수 연구모임으로 선정된 <의회정치의 미래(공동대표 홍기돈 더불어민주당 보좌관, 홍지웅 국민의힘 보좌관, 박선민 정의당 보좌관)>와 함께 했다. 바쁘게 돌아가는 국회 일정 속에서도 많은 보좌진들이 참여해 세미나와 토론, 학습, 집필의 역할을 맡아주었기 때문에 가능한 일이었다.

이번 협업 연구는 두 개의 결과보고서를 만들어냈다. 하나는 우리 국회가 개선해야 할 과제의 하나로서 과도한 법안 발의의 문제점을 실증 분석한 보고서로, <더 많은 입법이 우리 국회의 미래가 될 수 있을까>라는 제목으로 제출되었다. 사회적 통념과는 달리, 우리 국회의 법안 발의가 선진 의회민주주의 국가들보다 적게는 2배, 많게는 90배가 넘는 수준이라는 사실은 우리 국회의 미래와 관련해 새로운 접근이 필요함을 잘 보여준다. 현재와 같은 법안 발의가 계속되는 한 책임 있는 법안 검토와 심사는 불가능하기 때문이다. 1년 300일 동안 하루 4시간씩 동료 의원이 발의한 법안을 읽고 검토한다 해도 한 건당 할애할 수 있는 시간은 10분여밖에 되지 않기 때문이다. 그런데도 발의된 법안 가운데 법률에 반영되는 법안 수는 다른 나라들에 비해 최소 21배(미국과 비교)에서 최대 172배(영국과 비교)에 달하는 수준이니 입법의 질 제고는 물론 국회의 권위를 높이는 것에도 근본적인 한계가 있을 수밖에 없다. 법안의 양적 폭증과 그것이 가져온 여러 문제를 처음으로 실증 분석해 냈다는 점에서 이 보고서의 성과는 결코 작지가 않다.

또 다른 보고서는 우리 국회가 나아가야 할 미래를 내부자의 시각에서 살펴본 <국회의 기능과 역할, 무엇이 문제이고 어떻게 개선할 수 있을까>이다. 앞의 보고서 <더 많은 입법이 우리 국회의 미래가 될 수 있을까>의 경우 국가 간 비교 연구의 방법론을 따랐다면, 두 번째 보고서인 <국회의 기능과 역할, 무엇이 문제이고 어떻

게 개선할 수 있을까)는 일종의 참여 관찰의 방법으로 보좌진 스스로가 집필자로 나섰다든 점에서 특별하다. 그간 우리 사회에서 이루어진 국회 연구는 국회 밖 학자나 전문 연구자에 의해 수행되어왔다. 의원이나 보좌진은 연구의 대상이었지 주체는 아니었다. 그런 점에서 이번 결과보고서는 ‘국회 내부자에 의한 국회 연구’의 최초 성과가 아닐 수 없다. 연구의 주제도 폭넓다. 내부자가 볼 때 민주화 이후 지난 34년을 지나는 동안 우리 국회의 변화를 발전적으로 평가할 수 있는지 아니면 그렇지 않은 측면도 큰지를 다룬 1장에서부터 국회 내 젠더 대표성의 문제를 다룬 11장에 이르기까지 하나 같이 중요한 주제들이다. 밖에서 볼 때는 “비쟁점 민생법안”으로 통칭되는 법안들이 안에서 보면 그 가운데 상당수가 쟁점 법안임을 분석한 것도 가치 있는 발견이라 할 수 있다. 법률의 개정과는 달리 새로운 제정법이 만들어지기 위해서는 여야는 물론 관련 이해당사자들 그리고 행정 부처와 청와대 사이에서 거부권 행사의 여지를 줄여가는 것이 왜 필요한지를 다룬 것도 유익하다. 의원실의 회계 담당자의 관점에서 본 정치 자금 지출 개선방안을 살펴본 것도 처음 있는 시도다. 국회 안에서 미래 의제가 다뤄져 온 방식이나 보좌진의 총원과 승진 문제, 나아가 법사위의 긍정적, 부정적 역할과 같은 주제 역시 내부자가 아니고서는 주목할 수 없는 발견이 아닐 수 없다. 그런 점에서 국회 연구 수준의 질적 심화에도 크게 기여할 것이라는 기대감을 갖게 한다.

이 보고서는 본 원의 박상훈 박사의 총괄 아래 최하예 연구원 그리고 문지혜 연구 조원에 의해 마무리되었다. 박상훈 박사는 <더 많은 입법이 우리 국회의 미래가 될 수 있을까>를 집필했고, 보좌진 연구모임인 <의회정치의 미래>와 함께 조직한 공동 세미나에서 여러 번 발표를 맡았다. 김형철 성공회대학교수와 서복경 서강대학교수, 유혜영 뉴욕대학교수, 이대근 우석대학교수, 최선 조선대학교수 등은 토론자로 참여해 다양한 관점에서 문제를 더 깊고 넓게 조명해주었다. <국회의 기능과 역할, 무엇이 문제이고 어떻게 개선할 수 있을까>는 박상훈 박사가 서문을 집필했고 10차례가 넘는 집필자 세미나를 통해 장별 주제를 심화시키는 역할을 했다. 집필에 참여한 11명의 보좌진은 물론 <의회정치의 미래> 연구모임 공동대표 세 분에게도 감사한다.



국회가 더욱 신뢰받는 공적 기관이 되기 위해서는 입법과 예산, 감사와 갈등조정 등 다양한 영역에서 더 많은 연구와 토론이 이어져야 할 것이다. 이번의 첫 연구로 우리 국회에 대한 모든 문제가 해명되고 그 대안이 만들어졌다고는 할 수 없을 것이다. 따라서 이번 결과보고서의 성과는 국회 구성원들 사이에서 더 논의되어야 할 것이고 더 나은 국회 연구로 이어져야 할 것이다. 관련해서 본 원 또한 국회 내 다양한 연구모임과의 협업을 통해 책임 있는 노력을 계속해 갈 것이다. 이번의 두 보고서가 국회의 정책역량을 강화하는 데 의미 있는 기여가 될 수 있기를 기대한다.

2020년 12월
국회미래연구원장 **김 현 곤**

서문 : 왜 국회인가	1
제1절 우리는 왜 국회를 특별하게 보는가	3
제2절 대통령제와 국회	5
제3절 민주주의 정부와 국회	8
제1장 대한민국 국회의 과거와 현재	13
제1절 변화의 관점에서 본 국회	15
제2절 국회는 무슨 일을 하는가	17
제3절 민주화 이후 국회는 어떻게 달라졌는가	22
제4절 많은 일을 하는데도 왜 우리 국회는 존중받지 못하는가	30
제5절 국회는 어떻게 운영하는가 : 국회 원(院) 구성 협상을 중심으로 ...	33
제6절 원내정당화는 의회정치를 강화시켰는가	35
제7절 다른 수단에 의한 정치와 국회의 권한 약화	37
제8절 정치 양극화의 심화와 국회 신뢰도의 저하	40
제9절 SNS는 신뢰받는 정치를 만들고 있는가	44
제10절 더 나은 미래를 위한 제언	48

제2장 국회와 정치 양극화 1 : 무엇이 의회정치를 사납게 만드나 .. 51

제1절 20대 국회는 정말 최악의 국회였을까?	53
제2절 20대 국회의 성과 및 한계	55
제3절 입증을 위한 사례 분석	63
제4절 어떻게 달라져야 할까	79

제3장 법사위를 통해 본 우리 국회의 정치 양극화

제1절 데자뷰	91
제2절 법사위 쏠림현상	93
제3절 대안으로서의 법사위 개편안	97
제4절 법사위의 문제점	99
제5절 나아질까	111

제4장 국회와 입법1 : 제정법(협동조합기본법) 만들기

제1절 협동조합기본법 제정의 의의	117
제2절 협동조합기본법안의 발의	120
제3절 협동조합기본법안의 심사와 통과	132
제4절 앞으로의 과제 : 협동조합에 금융을 허하라	142

제5장 국회와 입법 2 : 비쟁점법안에 대한 이해와 오해 147

제1절 문제로 등장한 비쟁점법안	149
제2절 언론에서 시작된 용어, ‘비쟁점법안’	151
제3절 비쟁점 법안, 언제 많이 등장했나	153
제4절 비쟁점법안과 그렇지 않은 것	156
제5절 비쟁점법안, 어떻게 생산되는가?	158
제6절 여전히 따라오는 질문들	161
제7절 더 깊은 이해를 위해	163

제6장 국회와 입법 3 : 주요 국가의 입법 과정 비교 165

제1절 입법 과정은 왜 중요한가	167
제2절 미국의 입법과정	170
제3절 영국의 입법과정	175
제4절 일본의 입법과정	179
제5절 우리나라의 입법과정	182
제6절 비교를 통한 시사점	185

제7장 우리나라 국회의 미래 정치 역량 189

제1절 기술의 진보와 정치의 역할 191

제2절 왜 미래전략이 필요한가? 194

제3절 우리나라 국가 미래전략의 수립 경과 및 평가 198

제4절 국회의 미래역량 및 평가 202

제5절 상설 미래전략위원회 구성 필요 212

제8장 법사위의 특별한 풍경 : 법사위는 어떻게 작동하는가 .. 215

제1절 법사위에 대한 지배적 이미지 217

제2절 현실의 법사위 220

제3절 법사위에 대한 이해와 오해 233

제4절 더 나은 미래를 위한 제언 240

제9장 정치와 돈 : 정치자금 사용 관련 실무적 개선 방안 .. 243

제1절 문제의 정치자금 245

제2절 정치인의 돈 246

제3절 정치자금의 유입과 지출 247

제4절 정치자금의 규제 262

제5절 해외 사례 269

제6절 정치자금 유입과 지출의 개선방향 271

제10장 국회의원 보좌진 제도 : 현황과 과제	273
제1절 국회의원 보좌관 현황	275
제2절 국회의원 보좌진의 역할	276
제3절 누가 보좌진이 되는가?	278
제4절 보좌진의 근속연수와 전문성	281
제5절 국회 보좌진 업무의 갈등 요인	284
제6절 보좌진의 향후 진로	287
제7절 국회 보좌진 제도에 대한 문제점 제기	289
제8절 21대 국회의 모습을 바라보며	291
제11장 국민을 닮은 국회 만들기	293
제1절 2020년, 국회는 국민을 닮지 않았다	295
제2절 국민을 닮은 국회는 어떤 모습일까?	299
제3절 국민을 닮은 국회를 만들려면 무엇이 필요할까?	305
제4절 국회에 더 많은 정체성을 담자	309
참고문헌	313
Abstract	323

표 목 차

[표 1-1]	국회법 전면개정의 역사	23
[표 1-2]	역대 국회 개혁을 위한 특별위원회 구성 현황 및 결과(국회 운영위 소관)	27
[표 1-3]	역대 국회의장 자문기구 구성 현황 및 결과(국회 제도개선 관련)	28
[표 1-4]	주요국 입법부에 대한 신뢰도 조사 결과	43
[표 2-1]	역대 국회 발의 주체별 법안 발의 현황	59
[표 2-2]	18~20대 국회 법안심사 소위 개최일수 및 회의시간	61
[표 2-3]	18~20대 법안심사 소위 상정 법안 건수 및 처리건수	62
[표 2-4]	2019년 11월 병합 심의된 13건의 도로교통법 일부개정법률안	64
[표 2-5]	역대 국회 법안 공동발의 인원 현황	74
[표 2-6]	20대 국회 회기별 법안 통과 건수 현황	80
[표 2-7]	20대 국회에서 의결된 도로교통법 현황	82
[표 2-8]	20대 국회 성폭력 범죄의 처벌 등에 관한 특례법 대안 통과 현황	84
[표 2-9]	행안위 법안심사소위 속기록	85
[표 2-10]	〈성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법〉 개정안 발의 현황 및 대안 마련 경과	86
[표 2-11]	14대 국회 이후 긴급 현안 질문 현황	87
[표 3-1]	21대 국정감사 기간 중 국회 상임위원회별 언론 노출 빈도 및 비율	93
[표 3-2]	법사위 종합감사 출석 기관장 발언 수 (2020. 10. 26)	95
[표 3-3]	개정안의 주요 내용	98
[표 3-4]	기관장의 필요 경력과 자질	101
[표 3-5]	18대부터 20대까지 검사 출신 국회의원 현황	106
[표 3-6]	정치의 사법화 도식	109
[표 3-7]	언택트 강화와 법사위 과열 축소 가능성	111
[표 4-1]	연도별 협동조합 설립 현황	117
[표 4-2]	정부입법 절차 단계별 소요기간	127

[표 4-3]	협동조합기본법의 제안 이유	135
[표 4-4]	협동조합기본법안의 구성 체계 비교	136
[표 4-5]	제19대, 제20대, 제21대(2020년) 국회의 협동조합기본법 개정 연혁	144
[표 5-1]	2005~2020.11월간 ‘비쟁점법안’이 있는 기사 수	153
[표 7-1]	네 가지 미래연구의 특성	196
[표 7-2]	16대 국회 미래전략특별위원회(2001.03.05.~2002.05.29.) 회의 개최 현황 ..	205
[표 7-3]	국회 미래전략 관련 특별위원회 구성 현황	206
[표 7-4]	17대 국회 미래전략특별위원회(2004.09.06.~2005.06.30) 회의 개최 현황 ..	208
[표 8-1]	제377회 국회 임시회 법사위 전체회의 대체토론 현황 (2020년 4월 29일) ..	227
[표 8-2]	제378회 국회 임시회 법사위 전체회의 대체토론 현황(2020년 5월 20일) ..	231
[표 8-3]	법사위 전체회의 현안질의 현황(2020년 4월 29일, 5월 20일)	233
[표 9-1]	국회의원실 e-HR 서무권한자 직급 통계	260
[표 10-1]	국회의원 보좌진의 역할	277
[표 10-2]	국회 보좌진 설문조사 기초 통계자료	278
[표 10-3]	보좌관 및 비서관의 근속연수	281
[표 10-4]	21대 국회의원 선수 현황	282
[표 10-5]	국회의원 보좌관 재직 기간 현황	283
[표 10-6]	보좌진 신규 채용 인원(이전 보좌진 재직경력 없음)	283
[표 10-7]	국회 보좌직원 연도별 연가 현황	286
[표 11-1]	OECD 회원국의 민주주의 지수와 여성의원 비율 비교	302
[표 11-2]	IPU 기준(2019.02) 세계 각국 여성의원 비율 상위 30개국 순위	306

그림 목 차

[그림 7-1] 미래예측의 네 가지 유형	195
[그림 9-1] 정치자금 프로그램에서 선거비용 외 정치자금 지출 표시	266
[그림 9-2] 정치자금 프로그램에서 선거비용의 지출유형 표시	266

요 약

1 사업의 목적과 취지: 국회 보좌진 연구모임과의 공동 연구

국회 연구는 국회 외부의 학자나 연구자에 의해 국회와 그 구성원을 대상으로 수행되었다. 그에 반해 본 연구는 국회를 구성하는 가장 많은 직역의 종사자인 국회의원 보좌진들이 참여해 우리 국회의 문제를 토론하고 개선방안을 모색하고자 했다는 점에서 특별하다.

정원 2,700명에 이르는 보좌진들은 국회의원이 중심이 된 의정활동 전반을 뒷받침하고 조력하는 역할을 한다. 선출직 시민 대표이자 의원 각자가 독립된 헌법기관인 의원의 그림자 조직으로서 보좌진들의 기능과 역할은 크고 실질적이다. 2천 5백 년 전 아리스토텔레스가 정치학이라는 학문을 세우면서 이를 ‘이론 학문’이 아니라 ‘실천 학문’으로 정의하고 분류한 것을 상기하는 것은 가치가 있다. 이는 정치 분야 연구의 미래에 대해서도 적지 않은 시사점을 준다. 즉 정치적 실천가와 정치학 연구자의 분리나 단절보다는 결합과 협력의 중요성을 말해 주기 때문이다.

정치를 대상으로 연구하는 정치학과 정치 내부자의 관점과 결합하는 것이 가치 있듯, 의회 전공 연구자가 의회 활동가와 공동연구를 수행하는 것 역시 그런 의미에서 미래지향적일 수 있다. 이와 같은 문제의식에서 본 연구는 국회 보좌관 연구모임 가운데 2019년 우수 연구모임으로 선정된 <의회정치의 미래(공동대표 홍기돈 민주당 보좌관, 홍지웅 국민의힘 보좌관, 박선민 정의당 보좌관)>와 함께 우리 국회의 현황과 문제, 그리고 개선방안을 둘러싸고 공동연구를 진행했다. 연구책임자인 국회미래연구원의 박상훈은 의회 및 민주주의 관련한 정치학에서의 논의를 주도했고, 참여한 11명의 보좌진들은 의정활동에 대한 자신들의 경험을 참여 관찰 형식으로 돌아가며 발표했다. 이와 같은 방식의 공동 세미나는 1년에 걸쳐 진행되었는데, 이 보고서는 그 성과를 집약한 것이다.

이 연구는 여야 의원실에 속한 보좌진들이 참여하고 토론하고 집필을 맡았다. 소속정당의 차이로 인해 우리 국회가 안고 있는 문제나 개선해야 할 과제를 둘러

싸고 서로의 판단이 서로 다를 수도 있었다. 하지만 연구를 진행하면서 발견하게 된 것은 참여 보좌진들 사이에 공유하는 내용이 매우 많았다는 점이다. 각자의 의견 형성에 있어서 중요하게 작용한 것은 소속정당의 차이가 아니라, 국회 경험의 시간 길이였다. 보다 더 많은 경험을 통해 관련 사례를 잘 알고 있는 보좌진의 판단과 조언이 존중되었고 이로 인해 집필이 진행될수록 좀 더 발전된 내용으로의 진작이 이어졌다. 이 연구의 가장 큰 성과로 평가될 것이 있다면 바로 여기에 있다.

2 연구의 주요 내용

제1장은 1987년 민주화 이후 우리 국회의 변화를 발전적인 측면 못지않게 그렇지 못한 측면을 크게 세 차원에서 짚어보고 있다. 첫 번째 차원은 ‘일하는 국회’를 위한 법, 제도적 변화이다. 당연히 국회법 내용이 어떻게 변화되었는지가 초점이 된다. 두 번째는 그간 정치개혁, 국회개혁, 정당개혁의 차원에서 도입되었던 변화이다. 원내정당화, 정책정당화 등이 대표적인데, 목표나 의도에 맞게 변화의 효과가 있었는지를 살펴본다. 세 번째는 고전적인 대의 민주주의의 정치양식과는 다른 정치 현상이 가져온 변화를 별도의 독립된 차원에서 논의한다. 폭로, 고발, 기소 등 사법의 언어가 정당과 국회를 압도하는 ‘다른 수단에 의한 정치’나 여야 간 적대와 대립이 심화되는 ‘정치 양극화’, 대중과의 거리를 좁히려는 ‘SNS 정치’ 등이 낳은 결과를 추적하는 것이 대표적이다. 그러면서 과거의 ‘낡은 정치’ 전통이 부정적이지만은 않았던 점을 상기시키며 오히려 잦은 법 제도적 변화나 개혁이 낳은 부작용에 주목할 것을 강조하고 있다. 특히 정치 리더십과 정당 조직의 역할을 약화시킨 것, 무분별한 참여 내지 개방이 맹목적인 개혁의 목표로 강요되어 온 것, 정당의 조율 기능이 약화되고 의원 개개인의 자율성이 커진 것 등이 결과적으로 정치를 점점 더 사납고 거칠게 만드는 결과를 낳고 있다는 지적은 국회 외부에서 개진되어 온 개혁론에 신선한 반론이 아닐 수 없다. 그런 의미에서 1장은 전통적인 대의민주주의와 의회정치 나아가 정당 정당의 가치를 새롭게 주목하게 하는 역할을 하고 있다. 교섭단체 중심으로 운영되고 있는 국회에서 정당의 역할이 튼튼해야 좋은 의회정치가 실현될 수 있음을 강조하는

대목이 대표적이다. ‘훈련된 정치인’이 좋은 의회정치를 이끌 수 있음을 강조하면서, 국회 내 정치교육 기능을 강화해야 한다고 제안하는 것도 마찬가지로 맥락으로 이해할 수 있다.

제2장은 최근 우리 국회에서 심화되고 있는 정치 양극화 현상을 내부자의 관점에서 다룬다. 특히 법안을 발의하는 데 있어서 의견을 수렴하고 숙고하여 준비하기보다 신속한 발의와 원활한 처리가 중요시되고, 차분한 논쟁을 통해 이견에 대한 합의점을 찾아가기보다 갈등 회피라는 손쉬운 선택을 하고, 여론에 반응하는 수준을 넘어 여론에 지배되는 정치 활동을 하는 경향이 커지고 있는 것을 문제로 삼는다. 특히 주목하고 있는 것은 패스트트랙 안건이 지정·통과되는 과정에서 발생한 물리적 충돌은 어떻게 이해되어야 하는지, 정치 양극화 심화에 대한 대책으로 제도개선안이 제기된 것에 대해서는 어떻게 평가할 수 있는지, 20대 국회가 일을 안 한 최악의 국회라는 비판은 정당한 것인지에 대한 것이다. 이러한 질문을 추적하면서 2장은 20대 국회가 전반기와 후반기 매우 다른 모습과 성과를 보였음을 강조한다. 그리고 이를 입증하기 위하여 어린이보호구역 안전 강화를 위한 <도로교통법> 개정 사례, 디지털 성범죄 방지를 위한 <성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법> 관련 사례, <국민기초생활보장법> 공동발의에 참여한 의원들의 정당 간 분포 및 교차현황, 국정조사 특위·긴급현안질문을 중심으로 한 여야합의에 의한 활동의 변화 등을 분석한다. 그 결과 20대 국회 전반기는 안전 심사가 역대 국회와 다를 바 없이 진행되었음을 보여주고, 후반기에 이르러 패스트트랙 지정과 함께 정당 간 갈등이 심화됨에 따라 안전 심사가 제대로 이루어질 수 없었음을 대비시킨다. 나아가 <도로교통법>, <성폭력 범죄에 관한 특별법>을 사례로, 거의 1년 간 법안 심사의 공백을 초래했으며 그렇기에 ‘일하지 않는 국회’의 진짜 원인은 ‘국회의원 개개인의 업무 해태’나 ‘국회의 무능’, ‘제도적 미비’가 아니라 ‘정당 간 갈등’에 있었다는 점을 실증적으로 보여준다. 궁극적으로 국회에 대한 불신과 불만이 커지는 근본적 원인은 사회 갈등을 완화하고, 통합하는 정당의 기능이 발휘되지 않고 있는 데에 있음을 강조한다.

제3장은 17개 국회상임위 가운데 언론 노출이 가장 많은 법제사법위원회를 다룬다. 또한 법사위는 정쟁의 장으로 변질될 우려가 가장 높은 상임위이기도 한데, 그런 법사위의 문제점을 구조적 차원, 운영의 차원, 피감기관과 법사위원 인적 구성의 차원 등으로 나누어 분석하고, 이에 더해 ‘정치의 사법화’가 상임위의

문제점을 가속화시키는 점을 지적한다. 법사위 문제의 요체는 체계자구 심사에 있다. 이 때문에 법사위에 주어진 법적 기능과 상관없는 질의를 전 부처를 상대로 할 수 있다. 체계자구심사권이 그 자체로 각 상임위를 통과한 법안에 대한 상원 역할을 한다면, 이 현안질의는 각 상임위의 피감기관 감독 업무에 대한 상원 역할을 한다. 이는 우리 국회의 입법 과잉 문제와도 연결된다. 법안 발의 수가 많아지면 자연스럽게 각 상임위를 통해 법사위로 넘어오는 법안도 많아지게 되며, 법사위가 '상원'으로 기능할 '기회'도 자연히 더 많아지기 때문이다. 위원들이 (고발·감사청구 등을 통해) 소속기관에 이해관계가 생기는 문제도 있다. 법사위 피감기관에는 검찰·법원·감사원 등 사정기관이 포진해 있기 때문에, 법사위원이나 당관련자(또는 유관 시민단체)가 특정 사안에 대한 직접 고발, 수사촉구·감사청구, 그리고 피감기관인 검찰·법원·감사원·헌법재판소에 수사·재판(유죄판결)·감사 등을 촉구하는 것이 가능하다. 스스로 상임위 현안의 생산자가 될 수 있다는 점에서 타 상임위와 구별되는 특징을 갖고 있다는 것이다. 이를 바탕으로 3장은 법사위 기능의 정상화를 강조하고, 이를 위해서는 법사위를 바라보는 유권자·언론·정치인 등 행위자의 역할 또한 달라져야 함을 주문한다.

제4장은 2011년 12월 협동조합기본법이 제정되기까지 법안 준비, 발의, 상임위(소위)와 법사위 심사 과정을 다루고 있다. 이를 통해 입법의 가치가 실현되기 위한 여러 조건들을 살펴보고자 하는데, 그 핵심은 중요한 사회적 과제가 어떻게 하면 정치적 영역으로 제때 들어와서 논의될 수 있게 하느냐에 있음을 강조한다. 사회경제적 빈부격차가 심각한 한국의 현실에서 협동조합과 같은 사회적 경제 영역이 제대로 자리 잡도록 하는 것은 중요한 과제가 아닐 수 없는데, 1999년 개별법 제정 이후 어느 정도 자리 잡았던 생활협동조합이 그 이후 보편적인 설립과 활동의 자유를 얻기까지 왜 그리 오래 걸렸는지를 이해할 필요가 있다. 우선 경제민주화 담론의 연장선에서 대안경제체제의 하나로서 협동조합경제가 주목된 것이 전에 없던 변화였는데, 이처럼 대기업 중심의 경제체제를 넘어설 수 있는 다양한 대안경제체제의 하나로 협동조합기본법 제정 추진이 힘을 얻게 된 점이다. 다른 한편 협동조합의 설립과 활동의 자유는 민간 협동조합 진영의 오랜 꿈이었는데 이 주제에 대한 한국협동조합연구소의 국회사무처 연구용역과 여기에 포함된 협동조합기본법안 초안이 있었기 때문에 정치권에서 빠른 논의가 가능했다는 점이다. 이 연구용역과 초안이 없었다면 법안을 추진할 엄두를 내기가 쉽지

않았을 것이다. 다음으로 법안의 심사 과정을 입법부가 실질적으로 주도할 수 있는 능력과 여건이 갖춰졌다는 점이다. 의원 10명이 동의하면 법안을 발의할 수 있지만 해당 상임위(소위)와 법사위를 거쳐 본회의에서 통과될 수 있느냐는 전혀 다른 문제이다. 여야는 물론 정부 그리고 이해당사자들의 움직임이 두루두루 작용하며, 특히 정부의 태도가 많은 영향을 미치는데, 협동조합기본법의 경우 야당 대표가 발의한 법안이라는 점과 함께 청와대와 기재부 장관을 중심으로 정부 내에서도 문제의식을 공유하는 분위기가 있었다. 그뿐만 아니라 주무부처를 기재부로 명시한 법안 내용도 긍정적으로 작용하였다. 이처럼 제정 법률의 제정을 위해서는 국회 안팎에서 여러 조건이 맞춰져야 했다. 특히나 관련 이해 당사자들의 전략적 선택은 물론 해당 시기의 정세와 같은 우연적 요소도 입법 과정을 이끄는 중요한 변수라는 점도 확인할 수 있다. 법은 만들고 싶다고 해서 만들어지는 것이 아니라, 만들어질 만한 상황이 받쳐 줄 때 가능한 것이다.

제5장은 정치와 언론에서 많이 언급하지만 정확히 그 성격이나 본질이 무엇인지 모호하게 이해되어 온, 이른바 ‘비쟁점법안’을 다룬다. 정당 간 갈등이 양극으로 치닫는 우리 국회에서 어떻게 ‘쟁점이 없는 법’이 수백 건씩 만들어질 수 있는지, 이를 가능하게 하는 입법 절차적 특성과 관련 법안의 내용적 속성은 무엇인지 살펴본다. 이를 위해 필요한 것은 ① 쟁점의 소거와 구획이다. 198건 중 1회 상정하여 통과된 법안은 142건이다. 법안을 심사하는 것은 쉬운 작업이 아니다. 해당 법안의 제안 취지를 이해하고, 제·개정에 따른 영향을 가늠하며, 정확한 언어가 적용되었는지를 판별해야 한다. 정부 부처 또는 직능단체 등 이해관계자가 있다면, 이들의 입장 또한 사전에 수렴하여야 한다. 그런데 이런 일련의 과정을 거친다면, 한낱한시의 수백 건의 법안 통과는 불가능하다. 그러나 국회는 예전부터 이런 일, 즉 비쟁점법안 수백여 건 처리를 무리 없이 수행해 왔다. 어떻게 가능했을까? 국회 상임위와 법안소위에 국회의원 위원 외에, ‘또 한 명의 위원’, 상임위 (수석) 전문위원이 있기 때문이다. 이들은 법안이 제출되면, ‘검토보고’를 통해 국회의원이 발의한 법안을 분석하고 평가하며, 이해관계자들의 입장 또한 들어본다. 나아가 관련 행정부처의 이견을 수용하고, 체계 및 자구 조정까지 협의한다. 이런 과정을 거쳐 소위 심사에 올라온 법안은 상당 부분 ‘비쟁점화’되어 있는 경우가 다반사다. “소위위원장의 법안 상정 ⇒ 수석전문위원 검토보고 ⇒ 정부의견 청취 및 전문위원 의견 수용 여부 판단 ⇒ (국회의원)위원 의견 묻고,

이견 없으면 가결”로 이루어지는 이 과정은 전형적인 비쟁점법안의 생산공정이며, 상기 142건과 병합 법안 중 무작위로 선별하여 회의록을 살펴본바, 거의 이런 절차를 따른 것으로 나타났다. ② 실적 경쟁의 산물인 점도 중요하다. 수백 건의 비쟁점법안 중 단순히 문구를 수정하는 내용을 담고 있는 법안이 69건이었다. 이런 법안이 발의되고, 또 반복되는 이유는 ‘실적’ 때문이다. 발의 건수와 통과율로 국회의원을 평가하는, 언론 기사와 특정 집단의 조사가 붙이는 꼬리표(“의정 활동 저조”) 때문에라도 법안 ‘성적’은 관리되어야 한다. 더욱이 이런 문구 수정 법안과 사회적 파급력이 큰 법안 모두 같은 1건으로 취급되는 것을 감안하면, 수치를 올리기 위한 손쉬운 방법이 무엇인지는 비교적 명확하다. 아울러 단어 수정 외에도, 법안 개정의 필요가 뚜렷하지 않음에도 법안을 발의하여 수치를 누적하기도 한다. 기존 조항과 외형은 다르되, 같은 의미의 조항을 하나 더 추가하는 동어반복, 선언적이고 윤리적인 조항의 신설, 실효성 없는 ‘할 수 있다’ 조항 남발, 법문 내 단어가 아닌 장이나 조 제목 수정 등의 기법도 있다. 시간에 쫓기고, 할 일 많은 보좌진이 이런 법안을 기안하는 이유는 고용인으로서 ‘외부의 시선’을 의식하기 때문이다. 요컨대 비쟁점법안은, 74건의 단어 수정 법안과 같이, 실적이라는 목적하에 작위적으로 만들어지기도 한다. ③ 비쟁점으로 조정된 법안도 중요하다. 2회 이상, 그리고 최대 8회까지 상정된 내용을 가진 법안이 56건이었다. 의사 일정 3건 중 1건으로, 상정의 회수가 의미하듯 발의 자체가 이슈인 법안이 많았다. 여기에는 개인정보를 세분화하여 영리 목적의 활용을 가능토록 한 <데이터 3법>, 기초연금 및 장애인연금, 농어업인 국민연금의 수혜 범위를 확대한 <연금 3법>, 19대 국회부터 논의가 시작되어 20대 국회에도 발의, 복수의 상임위에서 심사를 거친 <청년기본법>, 수입차의 연속된 화재를 기화로 차량 결함에 대한 신속한 리콜과 자료요구권, 징벌적 손해배상제가 마련된 속칭 <BMW법(자동차관리법)>, 이외에도 <소상공인기본법>, <수소경제법> 등 품이 많이 들어가는 제·개정법들이 속해 있었다. 해당 법안은 사회의 재화를 재분배하고, 이해관계를 재조정하는 강한 효력을 갖기에, 사실 ‘쟁점법안’으로 이해해야 한다. 이들은 법안의 통과에도 불구하고 집행 효과의 검토가 필요하고, 보완 입법이 요구되는 법안들이다. 쟁점이 조율되었지만, 어디까지나 완결이 아니라 한시적인 성격을 갖는다. 그런데 국회의 협상 과정에서 왜 이런 법안을 비쟁점법안으로 명명하고, 언론은 민생법안, 무쟁점법안이라고 묶어서 언급할까? 답변은 어렵다. 법이

어떻게 심의되고, 누가 주도하고 반대하며, 주요 이견의 충돌 지점은 어디인지, 어떤 흐름으로 타결되어 '비쟁점화' 되는지에 대해서는 조사가 어렵기 때문이다. 따라서 '비쟁점법안'이 호명되는 정치적 맥락에 주목하면서, 국회에서 발의되는 법안에 대한 세분화된 연구와 분석이 필요하다는 것이 5장의 결론적 주장이다.

제6장은 우리 국회가 보다 나은 입법 활동을 할 수 있도록 미국, 영국, 일본 등 주요국과 우리나라의 입법과정을 비교해 본다. 이를 통해 우리 국회의 입법과정에 적용할 수 있는 시사점을 확인함과 동시에 우리 국회의 입법과정이 보다 내실화될 수 있는 방안을 모색해 보고 있다. 주요국의 입법과정과 우리나라 입법과정을 비교해 봤을 때 우리나라 입법과정의 문제점은 크게 두 가지로 나타났다. 첫째, 우리나라도 미국처럼 위원회 중심주의지만 상대적으로 위원회에서의 법률안 심사 밀도가 떨어지기 때문이다. 그 때문에 의원은 상임위 전문위원 검토보고 의견과 정부 의견에 의지할 수밖에 없고, 의원의 역할은 법률안 발의에만 머무르고 법률안 심사자로서의 역할에는 한계가 있다. 두 번째, 문제점은 의원입법의 경우 정부처럼 사전 입법영향에 대한 검토가 없어 검증이 부족한 상태로 법률안이 제출될 여지가 많다는 점이다. 주요국과 비교했을 때 상대적으로 많은 법안이 의원발의 법률안으로 발의되는데 사전 입법영향평가를 거치는 경우가 거의 없다. 의원실 자체적으로 정부, 유관 기관 등에 의견 조회를 하는 경우가 있긴 하지만 대부분 법률안의 소관 상임위 회부 이후 입법조사관이 정부, 기관, 유관단체 등을 대상으로 법안이 미칠 영향에 대해 의견을 조회하는 정도이다. 세 번째, 사회가 복잡해지고 새로운 기술과 산업이 나타남에 따라 새로운 법의 수요가 증가하는 것이 사실이다. 그러나 법의 수요가 많아진다고 해서 새로운 법률안이 꼭 필요하거나 기존 법률안을 자주 개정해야 하는 것만은 아니다. 기존 법률에서 큰 틀을 잡아 주고 세부적인 사항은 시행령이나 규칙에서 정해 가급적 법을 자주 개정하지 않아야 법의 안정성을 공고히 할 수 있을 것이다. 이상과 같은 문제점 진단 위에서 6장은 하나의 법률안이 수많은 시민들에게 어떤 영향을 끼칠지 다방면으로 고려하고 최선의 방안이 무엇인지 숙고하여 의원은 법률안을 발의할 것을 주문한다. 법률안 제출과정에서 통과까지 충분한 숙의 시간이 필요하고 이를 제도화하기 위한 방안의 도입도 필요하다고 주장한다.

제7장은 우리 국회의 미래 준비를 다룬다. 2000년대 이전까지 우리 국회에서 행정부의 미래전략을 평가하고 이를 입법과 예산에 반영하기 위한 노력 또한 부

재했다. 그나마 2000년대 들어 16대, 17대, 18대 국회 연속으로 미래전략특별위원회를 구성해 행정부의 미래전략을 검토하고 이를 입법에 반영하는 등 의회에서 수용하기 위한 노력이 진행되었다. 그러나 17대 국회에서 구성된 미래전략특별위원회를 제외하고는 형식적 부처 업무보고에 그쳤다. 하지만 보다 먼 미래를 예측하고 다양한 변수를 고려해, 이로 인해 발생할 수 있는 갈등을 미리 검토하고, 그 결과를 입법과 예산에 반영하는 전략적 기능이 상시적으로 준비되어야 한다. 이런 문제를 개선하기 위해 2018년 국회미래연구원이 출범했다. 하지만 우리나라 국회가 국가미래비전에 대한 평가 또는 미래전략에 기반한 입법활동을 하고 있는지에 대해 7장은 여전히 비판적이다. 입법은 기본적으로 미래를 다루는 영역이라고 할 수 있다. 따라서 국회가 국가의 미래를 예측하고 이에 기반한 입법활동을 하기 위한 역량을 높여야 한다. 이런 문제의식에서 우리나라 국회의 미래 대응의 한계를 지적하고, 상설미래전략위원회 구성의 필요성을 제안하고 있다. 국회는 미래전략특별위원회 말고도 ‘저출산 고령화’ 문제를 다루기 위한 특별위원회와 ‘지속가능발전 특별위원회’, ‘청년미래 특별위원회’, ‘미래일자리 특별위원회’, ‘4차산업혁명 특별위원회’ 등이 구성된 바 있다. 해당 의제들은 모두 여러 개 부처와 연관된 과제를 가지고 있다. 그리고 단기적 처방으로 문제가 해결되거나 사안이 마무리되지 않는다는 특성도 있다. 그러나 그동안 국회는 이런 의제들을 단기적으로 여야 간 합의에 따라 비상설 특별위원회를 구성해 대응해 왔다. 지속적·종합적·장기적 과제들임에도 불구하고 단기적·단편적으로 다뤄 온 것이다. 또한 국회미래연구원의 미래연구가 현재의 상임위원회 체제에서는 제대로 반영되기 어렵다는 문제도 있다. 미래연구가 기본적으로 중장기적임과 동시에 융합적 성격을 띠기 때문이다. 현재의 개별 부처 중심의 상임위원회 체제에서는 개별 부처의 미래전략을 평가할 수는 있지만, 종합적인 정책 제안과 입법으로 이어지기 어렵기 때문이다. 이러한 한계를 극복하기 위해 미래전략을 다루는 상설위원회의 구성이 필요하다는 것과 함께 국회 미래연구원의 기능과 역할도 강화해야 한다는 것이 7장의 결론이다.

제8장은 20대 국회 마지막 ‘법사위 전체회의’를 관찰한다. 이를 통해 국회 법사위에 대한 ‘여야 투쟁의 장’, ‘갑질 상원’이라는 지배적 이미지는 마지막 회의로 확인된 실제 체계·자구심사 사이에는 상당한 간극이 있다는 점을 보여준다. 따라서 현재의 체계·자구심사를 폐지한다고 해서 법사위 문제가 쉽게 개선될 거

라고 기대하기 어렵다. 게다가 한국 국회는 어느 나라와 비교할 수 없을 만큼 많은 법안을 발의하는 것으로 유명하다. 그런 과다입법의 상황에서 현재 법사위가 수행하고 있는 2심 기능을 제거하고 상임위로 일원화한다면 적어도 두 가지 부작용을 감수해야 한다. 첫째, 부실 입법이 증가할 가능성이 높아진다는 점이다. 먼저 상임위로 법안심사가 일원화되면 상임위 법안소위 위원들의 권한은 크게 높아진다. 이는 위원들 간 담합이나 거래를 통해 과거에는 적어도 법사위 단계에서 걸리졌거나, 걸리질 것을 우려해서 만들어지지 않았을 법안들이 상임위를 통과하고, 본회의로 올라갈 가능성이 커지게 된다. 전문기구가 심사하더라도 자구 수정 등에 그칠 가능성이 큰데, 그 이상으로 법안을 손보려고 할 경우 해당 의원의 항의는 물론이고, 입법권 침해 논란에서 자유롭기 어렵기 때문이다. 둘째, '상임위 포획'의 문제가 커질 가능성도 있다. 현행 상임위 법안 심사는 소관 부처 입장에 매몰될 가능성이 높은 구조인데, 소관 부처의 이익만 반영하거나, 소관 부처 이해관계자들의 민원성 법안을 상임위원들이 푹푹 뭉쳐 통과시킬 경우, 상임위와 별개로 존재하는 심사단위가 제거된 '개선된' 시스템에서는 이를 견제할 수단이 없다. 법사위가 여러 가지 문제를 갖고 있는 것은 분명하지만, 이런 문제들 대부분은 법령과 현실의 간극에서 비롯된 것이다. 또한 현재 상임위 중심주의를 채택하는 우리 국회에서 과도하게 상임위원들의 이해관계에 경도된 법안을 거르는 긍정적 기능도 있다. 그래서 진짜 문제는 체계·자구심사권 자체가 아니라, 상임위 소관주의를 보완하며 이견·이해관계 조정을 중심으로 한 2심을 체계·자구심사권이라는 이름으로 진행해 온 데 있었던 것도 고려해야 한다고 본다. 따라서 법사위의 체계·자구심사권을 의도대로 폐지하면 갑질과 정쟁 등 제기된 문제들은 줄어들 수 있겠지만, 그렇게 개선된 새로운 국회는 부실 입법과 상임위 편향 법안의 난립이라는 새로운 문제와 씨름하게 될 것이라는 점도 균형 있게 고려해야 한다는 것이 8장의 결론이다.

제9장은 국회 의원실에서 정치자금을 다루는 회계실무를 다년간 담당하면서 겪었던 문제의식을 바탕으로, 정치자금의 올바른 쓰임에 대해 살펴본다. 나아가 개선이 필요한 부정적 사례를 통해 현 정치자금 제도의 보완점을 제시하고 있다. 우선 모금액 한도 제한은 정치적 의사 표현을 침해당하는 유권자와 정치인 모두에게 과잉 규제라고 지적한다. 따라서 법 개정과 논의를 통해 정치자금 유입의 규제를 완화할 필요가 있다. 그럴 경우 유입의 규제 완화로 인해 발생할 수 있는

부작용은 지출의 투명성을 강화함으로써 예방할 수 있다고 본다. 특히 정치자금의 지출은 선거기간의 비용처럼 더 명확하게 구분하고, 의정활동 범주의 항목별 지출을 통제하는 등 최소한의 가이드라인을 만들면 우려할 만한 문제를 통제할 수 있다. 또한 의정활동 지출의 흐름을 알기 위해서는 300개 의원실마다 다르게 사용되는 지출 통계 방식을 통일해야 한다고 주장한다. 이를 위해서는 데이터를 자료화해야 하는 데, 현재 국회의원실에서 사용하는 정치자금 회계프로그램을 이용하면 항목별로 자료화하는 것은 어렵지 않다고 본다. 또한 회계보고의 주기를 단축하고 정보공개 기간을 상시화하는 방안도 제시한다. 정치인의 의정활동 흐름에 맞춰 지출을 상시적으로 공개한다면 더 투명하게 관리할 수 있기 때문이다. 정치자금에 대한 시민들의 불신과 혐오는 큰데, 정보공개와 접근성 확대를 통해 자금의 흐름을 공개하고 유입을 확대함으로써, 정치자금이 가치 있는 정치 활동으로 선순환되게 만들 수 있다는 것, 이를 통해 정치 자금 제도의 합리화가 민주 정치의 건전한 발전에도 기여할 수 있다는 것, 이것이 9장의 결론이다.

제10장은 국회의원 보좌진 제도의 현황과 과제를 다룬다. 국회의원의 의정활동이 언론에 거의 실시간으로 노출되고 있는 만큼 의원 스스로 더 많은 역할을 요구받고 있고, 이에 국회 보좌진도 그만큼 더 많은 역할을 보조해야만 한다. 점점 더 많은 역할을 요구받고 있는 것이 현실이지만 국회 보좌진 제도에 대한 진지한 논의는 이루어지고 있지 않다. 이런 현실 진단 아래 10장에서는 체계적으로 보좌진을 육성하여 국회의 질적 향상이 필요함을 강조한다. 나아가 보좌진이 국회의원 개인의 비서뿐만 아니라 국가 정책과 입법을 담당하는 전문가이기에 뒷받침할 제도적 보완점을 제안하고 있다. 특히나 보좌진 교육은 시급한 과제가 아닐 수 없는데, 정책업무를 비롯해 국회에서 벌어지는 다양한 상황들에 대해 세부적인 보좌진 교육 프로그램이 국회 차원에서 확충되길 요청한다. 보좌진 데이터베이스 관리 또한 10장이 제안하는 과제이다. 국회 사무처 차원에서 보좌진 데이터베이스를 구축한다면 새롭게 보좌진이 필요한 의원들이 이를 열람하고 활용할 수 있을 뿐 아니라, 보좌진으로 일하고 싶어 하는 사람들에게도 기회를 열어줄 수 있다. 보좌진 입장에서든 수시로 자신의 이력서를 수정할 수 있으며 인원보충이 필요한 의원실로부터 연락을 받을 수 있을 것이기 때문이다. 의원의 낙선이나 갑작스러운 사직으로 갑자기 실업자가 된 인재들도 연속적으로 일할 기회를 만들어 줄 수 있다. 결론적으로 10장은 국회의원의 보좌진에 대한 인식 개

선을 주문한다. 보좌진을 단순히 의원을 도와주는 하급 조력자로서가 아닌 정치적 동반자이자 입법 지원자로 생각할 때 좀 더 나은 의원실 운영이 가능하다고 제안한다.

제11장은 2020년 현재의 국회가 충분한 대표성을 갖추지 못했음을 다룬다. 보좌진이 목격한 국회에 여성, 청년, 장애인 대표성이 부족했던 모습을 경험적으로 드러내고, 실제 인구 구성과 비교해도 국민 일반과 거리가 먼 국회를 대표성 문제를 분석한다. 특히나 장애인 정치인들이 국회 기자회견장 단상이나 상임위 책상 높이 때문에 겪어야 했던 어려움을 생생하게 드러낸다. 청년은 물론 그 가운데 여성 청년들을 우리 국회나 언론이 대우하는 방법도 개선할 점이 많다. 이런 경험적 사례를 바탕으로 10장은 여성, 청년 등 소수 집단의 대표성을 확보한 해외 사례와 비교한다. 이를 통해 우리 국회가 더욱 국민을 닮은 모습을 확보하려면 명시적인 제도적 노력이 필요하다는 점을 강조한다. 나아가 우리 국회가 좀 더 민주적이려면 더 많은 정체성을 구성원으로 담을 수 있는 길을 제안하고 있다.

서문

왜 국회인가

제1절 우리는 왜 국회를 특별하게 보는가

제2절 대통령제와 국회

제3절 민주주의 정부와 국회

제 1 절

우리는 왜 국회를 특별하게 보는가

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

의회(議會) 혹은 국회(國會)는 관행과 불문율(unwritten law)이 지배하는 국가기관이다. 공식화된 법과 절차를 엄격하게 준수해야 하는 행정부나 사법부와 달리 스스로가 따라야 하는 의사 절차를 스스로 결정해야 하기 때문이다. 따라서 고정된 법규보다는 규범과 선례, 용례의 영향력이 크다는 점에서 국회는 특별하다.

국회는 합의에 의해 움직이는 국가기관이다. 하나의 조직 원리나 위계적 구조로 움직이는 관료제나 기업, 학교, 교회 등과 비교해 보자. 이들 제도나 기관과는 달리, 국회만이 복수의 대립 세력에 의해 공동 운영된다. 정당 내지 교섭단체라고 불리는, 서로 다른 '정견과 가치, 이념, 이익'을 가진 집단들이 다투고 경합하면서도 주기적으로 '평화협정'을 맺는 것을 기관 운영의 원리로 삼는 매우 특별한 제도라는 뜻이다.

국가 간 관계가 외교와 협상의 노력이 없다면 쉽게 갈등과 전쟁 상태로 빠질 수 있듯이, 국회가 그 특별한 운영 원리에 맞게 제 역할을 하지 못한다면 어떤 민주주의 국가도 적대와 갈등을 다룰 수 없다. 안정된 질서와 구성원 전체의 통합은 가능하지 않을 것이다. 그런 의미에서 국회야말로 현대 민주주의자들이 발견한 최고의 '평화 기획'이 아닐 수 없다. 제도적으로는 중세 '신분 의회'에 그 기원을 두고 있지만, 그 뒤 시민혁명과 의회주권, 입헌주의를 거쳐 야당의 출현과 다원주의적 대표의 원리가 결합해 만들어진 오늘날의 의회는 완전히 새로운 민주주의 기관이 되었다.

대통령은 없어도 민주주의는 가능하다. 하지만 의회 없는 민주주의는 있을 수 없다. 민주주의 국가인지 아닌지를 따지는 데 있어서 의회의 역할만큼 중요한 것은 없다. 영국, 네덜란드, 노르웨이, 덴마크, 스웨덴, 룩셈부르크, 벨기에, 스페인 모두 왕 또는 군주가 있고 정식 명칭은 왕국이나 공국이지만 동시에 민주주의 국가들이다. 의회가 주권 기관 내지 제1의 정부 기관으로서 역할을 하기에, 입헌군주정이면서 동시에 민주정 국가들이다.

민주주의는 의회가 제 기능과 역할을 하는 곳에서만 운영될 수 있다. 그래서 영어로

‘말하다’는 뜻의 고대 불어에서 온 ‘Parliament’나, ‘결합하다’는 뜻에서 온 ‘Assembly’, ‘함께 가다’는 의미의 ‘Congress’, ‘입법부’라는 기능을 가리키는 ‘Legislature’, 매일 모이고 받는 ‘일당’(日當)이라는 뜻에서 온 ‘Diet’ 등으로 불리는 국회나 의회라는 이 특별한 기관이 어떤 역할을 하느냐에 따라 각 나라의 민주주의가 가진 유형과 특징과 발전 정도를 살펴보게 된다.¹⁾

1) 참고로 영국 의회는 Parliament라 하고 한국의 국회나 프랑스 의회는 Assembly, 미국 의회는 Congress, 일본 국회는 Diet로 표기한다. 그밖에도 의회는 독일어로 ‘Bundestag’, 스칸디나비아어로는 ‘Riksdagen’이나 ‘Stortinget’, 스페인어로는 ‘Cortes’, 러시아어로는 ‘Duma’, 폴란드어로는 ‘Sejm’이라고 불린다.

제2절 대통령제와 국회

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

흔히 정부 형태(a form of government)에 대한 유형화는 대통령제와 의회제를 양축으로 삼고, 여기에 혼합형의 여러 사례를 양 중간에 추가하는 방식으로 이루어진다. 의원집정제나 분권형 대통령제, 준대통령제, 총리형 대통령제 등이 대표적인 예라 할 수 있다. 하지만 한 가지 염두에 뒤야 할 것은 이런 유형론 때문에 대통령제와 의회제를, 서로 양립할 수 없다는 의미에서 상호 배타적인(mutually exclusive) 제도로 이해해서는 안 된다는 점이다. 대통령제를 채택하더라도 민주주의 정치체제로 분류될 수 있으려면, 의회제의 기초가 튼튼해야 한다. 그런 의미에서 민주주의 국가의 정부 형태는 모두 의회제라는 특징을 공유한다. 따라서 의회제이면서 의원내각제이고, 의회제이면서 대통령제여야 민주주의이지, 의회제가 아닌 민주주의 국가는 없다고 할 수 있다.

대표적으로 미국을 들 수 있다. 미국은 세계 최초로 ‘대통령제 민주주의’의 길을 연 나라다. 엄밀히 말해 대통령제는 인류 역사상 처음으로 미국에서 탄생했다고 할 수 있는데, 그런 미국의 대통령제는 확고한 의회제 위에 세워졌다. 지금으로부터 240여 년 전 연방정부를 만들면서 미국의 헌법 제정자들은 의회를 가장 강력한 정부 기관으로 삼는 동시에 그 위에서 행정부가 안정된 법 집행 기능을 수행하길 바랐다. ‘미국 헌법의 아버지’로 일컬어지는 제임스 매디슨이 당시 분명히 했듯, “공화정에서는 필연적으로 입법권이 우선”해야 한다고 본 것이다.

대통령직을 신설하면서도 당시 헌법 제정자들 가운데 적지 않은 사람들이, 선출직 군주정이 되면 어쩌나 하는 두려움을 가졌고 그래서 처음에는 대통령을 의회에서 뽑을 생각이었다. 그랬다면 미국은 유럽의 의회중심제와 다르지 않은 정부 형태를 가졌을 것이다. 의회가 중심인 정부를 만든다는 것은 기본적인 합의였지만, 그럼에도 불구하고 당시 미국이 처한 조건 때문에 헌법 제정자들의 고민은 거기서 멈출 수 없었다.

가장 앞선 정부 형태는 영국에서 찾아볼 수 있었다. 하지만 왕은 물론 귀족도 인정할 수 없었던 미국이 입헌군주정을 할 수는 없었다. 게다가 사실상 독립된 국가로서 13개

주가 이미 존재해 있었고, 이들 주의 대표들이 모인 연합의회의 결정은 번번이 집행이 되지 못했다. 따라서 확고한 의회제를 하되, 어떻게 하면 안정된 집행부, 즉 효과적인 행정부를 만들 것인가를 고민하지 않을 수 없었다. 대통령을 의회가 아닌 의회 밖 선거인단에 의해 선출하게 된 것은 그런 고민의 결과였다.

그래도 불안해서 대통령을 3명을 뽑아 서로 견제하게 할까(벤저민 프랭클린 안), 단임제(핑크니 안)로 할까 등등 여러 논란이 있었다. 논란은 쉽게 마무리되었는데, 그럴 수 있었던 것은 조지 워싱턴이라는 개인 변수의 역할이 컸다. 미국 독립전쟁의 영웅이자, 마음만 먹으면 황제도 될 수 있었던 그가 권력에 대한 욕심 없이 고향으로 돌아갔던 것은 미국인은 물론 유럽 사람들에게도 존경심을 갖게 했다. 1787년 연방헌법을 만들고자 했을 때 각 주 대표들로 구성된 헌법제정회의를 갈등 없이 이끌 권위를 가진 사람도 조지 워싱턴밖에 없었다.

의장직을 맡아 달라는 요청을 고사하던 그를, 제임스 매디슨을 포함해 헌법제정위원들 일부가 설득해 고향 마을에서 데려올 수 없었다면 헌법제정회의는 진행되지 않았지도 모른다. 의장으로서 워싱턴은 헌법 내용에 대해 독자적인 의견을 내지 않았지만 그가 '무언의 통합자' 역할을 했기에, 작은 주와 큰 주 사이에 해결하기 어려운 갈등이 존재했음에도 불구하고 4개월 가까운 회의가 진행될 수 있었다. 마지막으로 대통령 선출 방법에 대한 논란이 제기되었을 때 쉽게 마무리된 것 역시, 대통령은 조지 워싱턴이 될 거라는 예상 위에서 이루어졌기 때문이다. 그가 자식이 없어 권력의 남용과 부패 가능성을 걱정할 필요가 적었던 것도 곧 등장할 대통령에 대한 두려움을 줄였다.

그렇게 해서 대통령이 처음으로 등장하게 되었는데, 대통령이 조지 워싱턴임에도 불구하고, 의회는 대통령에게 별도의 비서나 보좌진을 고용할 예산은 허용하지 않았다. 그래서 한동안 대통령들은 사비를 들여 문서 수발이나 전령 역할을 할 사람을 써야 했다. 미국에서 대통령 비서실 비슷한 게 생기기까지는 그 뒤에도 족히 100년이 걸렸다. 1900년대 초가 되어야 10명 정도의 비서진 예산을 의회로부터 배정받을 수 있었다. 한마디로 말해 미국이 세계 최초로 만든 대통령제 민주주의 역시 의회제 위에 행정 수반인 대통령을 얹은 정부 형태이지, 의회제가 아닌 대통령제를 만든 게 아니다.

시민의 자유를 폐지할 수 없는 한, 다시 말해 과거처럼 소수의 가문과 혈통만이 통치의 특권을 갖는 세습직 군주정이나 귀족정 체제로 돌아가지 않는 한, 의회 없이 유지될

수 있는 정치체제는 상상할 수 없다. “시민의 동의”에 의해 정부가 형성 및 운영된다고 할 때, 의회가 없다면 가장 중요한 정당성(legitimacy)의 기반은 만들어질 수 없기 때문이다. 그렇게 되면 시민사회의 다양한 이익과 열정이 국가의 권위 구조와 적법하게 연결될 길은 없다. 결국 사회적 통합도, 공동체적 기반도 평화적으로 절차에 따라 이루어질 방법은 마련될 수 없다.

한번 상상해 보자. 국회를 없애면 한국 사회는 어떻게 될까? 공적 기구들 사이에서 해결할 수 없는 갈등이 분출할 것이고, 시민 집단들은 자신들의 문제를 직접 해결하려는 열정을 절제할 수 없게 된다. 그 최종적 결과는 내전(civil war)이다. 선거의 승자가 국회 없이 행정부를 자의적으로 운영한다고 해보자. 법과 예산의 집행과 공권력의 운용이 어떻게 이루어지게 될까? 정부 행위가, 의견을 달리 하는 시민들 사이에서 평화적으로 수용될 수 있을까? 이런 이유로 지금으로부터 350년 전 영국의 명예혁명을 이끈 철학자 존 로크의 다음과 같은 말에는 조금의 과장도 없다는 생각을 하게 된다.

“국가(commonwealth)의 구성원들이 서로 연합하고 결합해 하나로 통합된 생명체가 되는 것은 바로 입법부 안에서 이루어진다. 입법부야말로 공화국에 형태를 부여하고 생명을 불어넣고 연합체가 되게 해주는 영혼이다. 이로부터 공화국의 여러 구성원이 상호 영향을 미치고, 감정을 공유하고, 서로 연결된다. 따라서 입법부가 무너지거나 해산되면 국가의 해체와 죽음이 이어진다(John Locke 1689: 212번 문장).”

제3절

민주주의 정부와 국회

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

입법부, 행정부, 사법부로 이루어진 정부 안에서 가장 개방적인 기관이 입법부, 즉 의회다. 행정부 내부의 논의나 관료적 결정 구조에 일반 시민이나 언론, 나아가 관련 이해 당사자들의 개방적 참여는 쉽지 않다. 2000년대 중반 들어와 ‘민관 거버넌스’, ‘협치’라는 말이 많이 사용되고 있는데, 이런 개념을 동원해야만 행정 관료제의 개방과 이해 당사자의 참여를 허용할 수 있다는 사실이야말로 행정부의 본래적 특징을 잘 보여준다.

민관 협치를 내건 그간의 행정부나 지자체 활동이 시민사회의 자율성을 약화시키고 “관료제적 고리(bureaucratic rings)”의 사회적 확장만을 가져왔다는 비판적인 평가도 많다. 이런 사례 역시 개방과 참여가 행정부나 관료제와 양립하기 어렵다는 것을 잘 보여준다. 분명 의회중심제에서의 내각이나 대통령중심제에서의 행정부는 집권 정당이나 집권 연합이 주도하는 가장 당파적인 기구이다. 하지만 그 같은 당파적 논의나 결정 과정은 의회처럼 쉽게 노출되지 않는다. 있었다 하더라도 기록을 확인하기도 어렵다.

사법부는 어떨까? 더 심하다. 검사나 판사들의 협의나 결정 과정을 의회의 각종 위원회는 물론 청문회나 공청회, 본회의 등에서처럼 들여다볼 수 있을까? 판사는 판결을 내리지만 판결에 도달하는 과정을 말해 주지 않으며, 자료로라도 남기거나 공개하지 않는다. 의회는 그럴 수 없다. 역설적이게도 의회는 개방성을 본래의 특징으로 삼고 있기 때문에, 민주주의 정치에 대한 불만과 항의, 비난이 집중될 수밖에 없다. 그 과정이 역기능보다 순기능을 하면 사회 내의 여러 갈등을 다원적으로 표출하고 집약하고 통합하는 기능을 하게 된다. 개방과 참여, 사회적 대표의 기능은 입법부로서의 의회가 가진 가장 큰 특징이며, 이를 행정관료체제나 사법체제를 통해 실현하기는 어렵다.

일견 의회는 정부 기구 가운데 가장 약한 기관처럼 보인다. 군사 쿠데타 앞에서 가장 무기력하게 해산당하는 의회, 무기력한 몇몇 의원들의 외침은 지난 인류의 역사 속에서 자주 보았던 모습이 아닐 수 없다. 행정부와는 달리 의회는 무장하고 있지 않으니 외부의 강한 힘 앞에서 물리적으로 취약하다. 그러나 그것은 예외적인 상황에서의 모습이라

할 수 있다. 보통의 정상적인 정치과정에서 의회는 강력하다. 헌법을 제외하고 가장 상위의 공적 명령은 입법과 의회의 의결을 통해 이루어지기 때문이다.

모두에게 구속력을 갖는 법률이든, 생산과 노동의 결과를 재분배하는 정부 예산이든 의회의 결정 없이는 누구도 합법적으로 집행할 수 없다. 법률에 의하지 않고 누구의 인신도 제어할 수 없고, 누구의 자유와 생명, 재산을 처분할 수 없다. 다른 정부 기구의 명령과 규칙과는 비교가 안 되는, 상위의 의무를 부과할 수 있는 제1의 권력 부서는 입법부인 의회다. 민주주의에서 가장 강력한 정부 기관이 의회라는 사실을 부정할 수 있는 정치학 이론은 존재하지 않는다.

의회는 가장 조롱받기 쉬운 정부 기구다. 앞서 살펴보았듯이, 행정부나 사법부의 결정과는 달리 의회의 심의와 의결의 과정이 공개되기 때문이기도 하지만, 사회로부터 자신을 보호할 갑옷으로서 관료제의 요소가 가장 약하기 때문이다. 가장 덜 관료화되어 있고, 따라서 사회를 직접 통제할 수 없으며, 또 그래야 하는 정부 기구가 의회다. 그래서 의회는 본질적으로 권위주의화가 안 되는 정부 기구다. 설령 의회라는 기관이 불의를 지향하고자 해도 기껏해야 '무장할 수 없는 불의'에 불과하다. 권위주의 독재는 의회의 비굴함에서 발생할지는 몰라도 행정부와는 달리 의회가 용기를 낸다 해도 권위주의 독재 기관이 되기는 어렵다. 반면 행정부의 과도한 용기나 오만은 권위주의로의 퇴행적 결과를 가져올 수 있다.

권위주의 체제는 집행의 효율성에서 분명한 장점이 있다. 그러나 사회를 다원적으로 대표하고 통합하기 어려운 것은 물론, 자유와 평등의 가치와 충돌하기 쉽다. 이 점에서 때로 시끄럽고 소란스럽고 오래 걸리더라도 의회가 갖는 확실한 '민주적 장점'이 있다. 본성상 의회는 권위주의의 안티테제이자, 빠른 것의 단점을 제어하면서 공적 결정을 느리게 하는 동안 사회의 다양한 의견과 이익, 열정이 표출되고 조정될 기회를 넓히는 기능을 한다. 한마디로 말해 "오래 걸리지만 오래 가는 변화"를 만들어 내는 역할을 하는 정부 부서가 의회이며, 따라서 의회에 "당장", "즉각" 결과를 내놓으라고 요구하는 것은 기관의 본성에 반하는 일이 될 때가 많다.

시민들에게 성마르고 화난 삶을 권장할 생각이 아니라면, 의회에 성급한 결정을 강요할 일은 아니라고 본다. 자유롭게 이견이 표출되고 교환되는 속에서 합의를 이뤄 가는 의회의 기능과 역할이야말로, 다원화된 사회에서 자유로운 시민이 차이와 갈등에도 불

구하고 평화로운 삶을 살 수 있는 유일한 길이다. 모든 요구나 변화가 지체 없이 즉각 이루어지기를 바란다면 사실 의회보다는 행정부와 대통령, 민주주의보다는 권위주의에 기대를 거는 것이 합당할 때가 많다.

관료화 내지 효율적 결정 대신 의회를 움직이는 것은 (교섭단체라고 불리는) 주요 정당들 사이의 합의인데, 이는 결코 유약한 과정이 아니다. 의회 안에서 주요 정당이 합의만 한다면 대통령은 물론 그 어떤 정부 기구도 의회를 당해 낼 재간은 없다. 자본의 힘도 군대의 힘도 의회를 통해 이루어지는 시민적 합의보다 더 강력할 수 없다는 것, 이게 민주주의다. 복지국가나 사민주의적 개혁이 대통령 중심제 국가와 의회 중심제 국가 가운데 어디에서 더 잘 이루어졌을까를 생각해본다면, 왜 의회가 강한 민주주의 기관인지 금방 알게 된다.

정당들이 의회를 잘 운영할 실력을 갖추는 때에만, 더 크고 넓은 개혁을 더 평화롭고 안정적으로 추진할 수 있다. 입법부로서 의회는 근대 시민혁명이 가져온 최고의 선물이었다. 현대 민주주의를 입헌(constitutional) 민주주의라 한다면 그 핵심 역시 의회에 있다. 의회는 특별한 정부 기구다. 약한 것 같지만 강하다. 늘 시끄럽고 소란스럽지만 확실한 '민주적 역할'을 하는 곳이다. 행정부나 사법부는 "민주적 통제"로부터 벗어나 스스로 권위주의 기구가 될 위험이 상존하지만 입법부로서 의회는 무기력해서 문제일 수는 있어도 권위주의 독재의 길을 갈 수 없는 기구다. 이런 의회가 없다면 민주주의는 강한 소수의 전제로 이어질 수밖에 없다. 의회는 특별하지만, 민주적으로 특별하다는 점에서 가장 존중받아야 할 제1의 시민주권 기관이다. 의회를 함부로 야유하는 것은 시민주권의 기초를 허물어뜨리는 결과를 낳을 때가 많다.

어떻게 하면 우리 국회가 입법부로서의 민주적 권위를 실현할 수 있을까? 밖에서 보는 국회의 문제점과 달리, 국회 내부자들은 우리 국회의 문제를 어떻게 보고 있을까? 민주화 33년 동안 국회는 그 안으로부터 볼 때 변화된 것과 변하지 않은 것은 무엇이고, 정치발전의 기준에서 볼 때 변화된 것에 대해서는 어떻게 평가할 수 있을까? 국회 안에서 정당은 어떤 역할을 하고 있을까? 정당 간 갈등은 사회적 요구를 다원적으로 표출, 통합하는 효과를 낳고 있는가, 아니면 분열과 적대를 부추기는 역할을 하고 있는가? 어떤 법이 제정되고 그 과정에서 국회와 행정부 및 이해 당사자들의 협력은 어떻게 이루어질 수 있을까? 흔히 비쟁점 법안이나 민생법안으로 불리는 것의 실체는 무엇인

고, 그것이 얼마나 비갈등적이고 어떤 이유에서 합의제적일 수 있을까? 나라별 입법 과정의 차이가 낳는 결과는 어떻게 다르고, 미래의제와 관련해 우리 국회의 노력은 어떻게 평가될 수 있을까? 특별한 상임위로서 법사위 역할은 과연 얼마나 부정적이며, 또 그렇게만 볼 수 없는 측면은 무엇이 있을까? 누가 의원실 보좌진이 되며, 그들은 제도적으로 성장하고 있을까 아니면 소모되고 있는 걸까? 보좌관과 의원의 관계는 국회 대수를 거듭하면서 어떻게 변화되어 왔을까? 정치자금은 얼마나 투명하고 책임 있게 지출되고 있으며, 여성과 청년 등 사회 대표의 기능은 얼마나 좋아지고 있을까?

이제 본격적인 이야기를 시작해 보자.

제1장

대한민국 국회의 과거와 현재

제1절 변화의 관점에서 본 국회

제2절 국회는 무슨 일을 하는가

제3절 민주화 이후 국회는 어떻게 달라졌는가

제4절 많은 일을 하는데도 왜 우리 국회는 존중받지 못하는가

제5절 국회는 어떻게 운영하는가 : 국회 원(院) 구성 협상을 중심으로

제6절 원내정당화는 의회정치를 강화시켰는가

제7절 다른 수단에 의한 정치와 국회의 권한 약화

제8절 정치 양극화의 심화와 국회 신뢰도의 저하

제9절 SNS는 신뢰받는 정치를 만들고 있는가

제10절 더 나은 미래를 위한 제언

제 1 절

변화의 관점에서 본 국회

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

우리 국회는 민주화 이후 30여 년이 지난 오늘날까지 많은 변화가 있었다. 87년 민주화 직후에는 군부 권위주의 시절 ‘통법부’로 전락한 의회를 원래의 자리로 되돌려 놓으려는 노력이 있었다. 지난 20여 년 동안 우리 국회는 특별위원회와 국회의원 자문기구를 만들어 국회 개혁과 혁신을 추진해 왔다. 그 결과 원내정당화, 상시국회 제도화, 국회의원 특권 내려놓기 등 생산적인 국회, 일하는 국회를 위한 다양한 노력이 있었다.

우리 국회의 법안 발의 및 처리량은 세계 최고 수준이며, 연간 평균 회기일수도 300 일에 가까울 만큼 많은 일을 하고 있다. 특활비와, 퇴임 국회의원에게 지급되는 헌정회 지원비 등 의원들의 특권도 포기하거나 대폭 줄였다. 우리나라의 의원 교체율은 50%에 가까워 세계 최고 수준이며, 의원들의 개인 스펙도 세계 최고 수준이 되었다. 의원들의 노동(의정활동) 시간도 상상 이상으로 높은 편이다. 그럼에도 불구하고 우리나라 의원들은 더 유능한 입법자가 되었는가, 동료 의식을 갖고 최고의 주권 기관인 입법부를 운영하고 있다고 할 수 있는가, 책임 있는 정당 구성원으로 활동하고 있는가, 민주화 이후 지금까지 국회 개혁과 혁신을 말하며 제도 개혁을 해 왔음에도 국회는 왜 비난의 대상이 되고 있는가, 정치는 왜 더 양극화되고 국회는 왜 더 민주적인 권위를 갖지 못하는 기관이 된 걸까.

이 글에서는 이러한 의문에 대한 나름의 해답을 찾아보고자 한다. 이를 위해 먼저, 민주화 이후 우리 국회가 어떻게 달라졌는지, 국회 운영과 제도는 어떤 변화과정을 거쳐 왔는지 <국회법>을 중심으로 살펴볼 것이다. 두 번째는 ‘원내정당화’ 등 국회 개혁을 위해 동원한 제도들이 의회정치를 강화시켰는지, 어떤 영향을 미쳤는지를 분석할 것이다. 세 번째는 다른 수단에 의한 정치, 정치 양극화, SNS 정치 등 새로운 정치 현상들은 의회정치에 어떻게 영향을 미치고 있는지를 검토할 것이다. 마지막으로 결론은 더 중요한 일을 하는 국회, 더 나은 미래를 위한 제언으로 마무리하고자 한다.

이 글은 순수한 학술논문이라기보다는 정치 에세이와 학술논문의 중간 형태가 될 것

이다. 필자는 민주화 이후 14대 국회부터 20여 년간 국회의원 보좌관과 국회의장 비서관으로 국회를 경험했다. 대학에서는 정치학을 강의한 학자이기도 하다. ‘학문으로서의 정치학’과 ‘실천으로서의 정치’를 같이 경험한 것이다. 따라서 본 논문의 연구방법론은 일종의 ‘참여관찰(participant observation)’²⁾에 가깝다고 볼 수 있다. 이를 통해 민주화 이후 우리 국회가 무엇이 어떻게 변화했는지, 그 변화는 의회민주주의의 발전에, 또는 퇴행에 어떤 영향을 미쳤는지를 살펴볼 것이다.

2) ‘참여관찰’은 질적인 연구방법의 하나로서, 조사자가 직접 참여하여 문제를 관찰하고 이에 대한 해답을 구하는 방법이다. 한국에서 참여관찰 연구는 처음에 선거 분야에 적용되었고, 이후 다른 정치학 분야로 확대되었다. ‘참여관찰’ 연구의 대표적 성과는 한국정당학회가 발간한 『제17대 총선 현장 리포트』, 2004. ; 『18대 총선 현장 리포트』, 2009. ; 『19대 총선 현장 리포트』, 2012. 그리고 김용호 외, 『2016 총선현장에서 배우다: 20대 총선현장 참여관찰 보고서』, 2016를 참고할 것.

제2절

국회는 무슨 일을 하는가

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 국회의 구성

헌법과 국회법에 따르면, 우리 국회는 크게 네 가지 축으로 구성되어 있다. (1) 국민에 의해 선출된 국회의원, (2) 전문성과 중립성을 갖춘 심사기관인 위원회, (3) 정당정치를 실현하는 원내교섭단체, (4) 효율적인 국회 운영을 이끄는 국회의장단이 그것이다.

1) 국회의원

국회의 구성에서 가장 중요한 단위가 국회의원이다. 국회의원 정수는 지역구 국회의원 253명과 비례대표 국회의원 47명을 합하여 300명이다. 임기는 4년으로, 21대 국회의원 임기는 2020년 5월 30일부터 2024년 5월 29일까지이다. 헌법에 따르면 국회의원은 ‘국회 구성원으로서의 지위’(헌법 제41조①)와 ‘국민의 대표자로서의 지위’를 갖는다. 우리 헌법은 국회의원은 국가이익을 우선하여 양심에 따라 직무를 행하며(헌법 제46조), 의원은 국민의 대표자로서 소속 정당의 의사에 기속되지 아니하고 양심에 따른 투표, 즉 자유투표(국회법 제114조의2)를 명기하고 있다. 또한 국회의원은 ‘정당 구성원으로서 지위’를 갖는다. 현대 정당 민주주의하에서 국회의원은 대부분 특정 정당에 소속되어 정당의 의사결정에 참여하고 정당을 대외적으로 대표하는 역할을 담당한다.

한편 우리나라 국회의원은 국회에서 직무상 행한 발언과 표결에 관하여 국회 외에서 책임을 지지 않는 ‘면책특권’(헌법 제45조)과, 현행범인 경우를 제외하고는 회기 중 국회의 동의 없이 체포 또는 구금되지 않는 ‘불체포특권’(헌법 제44조①)을 가진다. 이와 함께 헌법 준수의 의무(국회법 제24조), 품위유지의 의무(국회법 제25조), 청렴의 의무(헌법 제46조)도 함께 지닌다.

국회의원의 면책특권과 불체포특권은 의회를 절대 권력이나 집권자의 부당한 압력 또는 탄압으로부터 보호하는 중요한 제도적 장치라고 할 수 있다. 그러나 우리나라 국

회는 면책특권 남용으로 국민의 공분을 사고 있으며, 최근 '정의와 공정'에 대한 요구가 커지면서 국회의원 특권에 대한 엄격한 적용, 심지어 폐지의 목소리가 커지고 있다. 불체포특권은 행정부에 의한 부당한 체포·구금으로부터 자유로운 국회 기능을 보장하는데 목적이 있다. 그러나 불체포특권의 남용과 검찰수사가 진행 중인 국회의원의 체포를 막기 위한 '방탄 국회' 소집 등의 문제점이 끊임없이 제기되고 있다. 외국의 경우 미국, 영국, 독일처럼 면책특권을 인정하는 나라는 그 적용을 엄격하게 하고 있다. 국회의원이 '명예직'인 스웨덴은 면책특권과 불체포특권이 아예 없으며, 이탈리아는 1992년 마니 풀리테(Mani Pulite, 깨끗한 손)로 부패 관련 면책특권을 스스로 내려놓았다.

2) 위원회

전문성과 중립성을 갖춘 심사기관인 위원회도 국회에서 중요한 역할을 한다. 위원회의 전문위원은 전문성과 정치적 중립성을 유지하여야 하며(국회법 제42조), 위원회의 의사일정과 개회일시는 교섭단체 간사와 협의하여 정한다(국회법 제49조). 위원장은 예측 가능한 국회운영을 위하여 특별한 사정이 없으면 의사일정 및 개회일시(매주 월요일·화요일 오후 2시)를 정한다(국회법 제49조의2). 위원회는 본회의 심의에 앞서 의안을 심사하는 기관이며, 현재 17개의 상임위원회와 1개의 상설 특별위원회(예산결산특별위원회)가 있다.

우리 국가가 군부 권위주의 시절 '통법부'라는 오명을 들었을 때는 상임위원장을 청와대가 지명하고, 행정부가 파견하는 전문위원이 존재했었다. 행정부의 국회 수석전문위원 파견제도는 군사정권이 입법부를 견제하기 위해 도입한 것으로, 1981년 신군부 집권 이후 관행으로 정착되었다. 특히 통일외교통상위, 법사위, 재경위, 국방위, 정무위, 예결특위 등 6개 중요 상임위는 행정부 파견인사가 수석전문위원을 맡아 왔다. 이들은 대부분 1~2년 근무 후 행정부로 승진 복귀하기 때문에 예산과 법안 심사과정에서 행정부 편향적일 수밖에 없었다. 그러나 16대 국회에 와서야 이만섭 국회의장이 입법부 위상 독립을 위해 행정부의 국회 수석전문위원 파견 관행을 깨고, 내부승진을 원칙으로 한다는 방침을 정했다(동아일보 2000/12/24.). 그리고 위원회 전문위원에 대한 '정치적 중립성' 유지 조항은 2005년 7월 28일 국회법 개정으로 이루어졌다.

3) 교섭단체

교섭단체는 원활한 국회 운영을 위한 의원단체로, 국회에 20명 이상의 소속의원을 가진 정당은 하나의 교섭단체가 된다(국회법 제33조). 교섭단체는 위원회의 위원 구성, 회의에서의 발언자 수 등을 정할 때 교섭단체 소속의원의 비율이 기준이 되는 등 국회 운영과정에서 중요한 역할을 맡고 있다. 다른 교섭단체에 속하지 아니하는 20명 이상의 의원으로 따로 교섭단체를 구성하는 것도 가능하다. 즉 서로 다른 ‘정견과 가치, 이념, 이익’을 가진 집단들이 다투고 경합하면서도 주기적으로 대화와 타협의 ‘평화협정’을 맺는 것을 국회 운영의 원리로 삼는 것이다.

우리나라 정당의 당헌에도 원내대표의 권한을 명시하고 있어 우리 국회가 교섭단체 중심으로 운영되고 있음을 알 수 있다. 더불어민주당 당헌 제56조는 “원내대표는 국회에서 당을 대표하고 국회운영에 관하여 책임을 가지며, 원내 업무를 통할한다”고 되어 있다. 국민의힘도 당헌 제61조에 “원내대표는 교섭단체 대표로서 국회운영에 관한 책임과 최고 권한을 갖는다”고 되어 있다. 즉 우리나라 주요 정당들은 대중정당 보다는 ‘원내정당화’를 지향하고 교섭단체 대표의 권한을 명확히 하고 있다.

우리 국회의 경우 교섭단체 소속의원의 입법활동을 보좌하는 교섭단체 정책연구위원(국회법 제 34조)도 소속의원 수 비율에 의하여 정원 및 직급별 배정을 하고 있다(교섭단체 정책연구위원 임용 등에 관한 규칙 제3~5조). 이외에도 국회사무총장, 국회도서관장 등 국회 소속 기관장에 대한 임명권도 교섭단체 간 배분이 관례화되어 있다. 관례적으로 국회사무총장은 원내 제1당이, 국회도서관장은 원내 제2당이 차지하고 있다.³⁾ 외국의 경우 영국이 정당의 역할이 가장 강력한 의회 모델을 대표한다. 다수의석을 가진 정당이 의회는 물론 내각, 즉 행정부를 지배한다. 미국은 정당의 역할이 약한 의회 모델로 알려져 있다. 그렇지만 미국 의회의 상임위원장 배분은 우리나라처럼 교섭단체 의석 비율에 따르지 않고 제1당이 독점하는 승자독식의 원리로 이루어진다.

3) 국회사무총장은 의장의 감독을 받아 국회의 사무를 통할하고 소속 공무원을 지휘·감독한다(국회사무처법 제4조). 국회도서관장은 의장이 국회운영위원회의 동의를 받아 임명한다(국회도서관법 제4조)고 규정하고 있지만, 관례적으로 원내 제1,2당이 각각 차지한다.

4) 국회의장단

국회는 의장 1인과 부의장 2인을 두고 있으며, 임기는 각각 2년이다. 의장은 입법부 수장으로서 국회를 대표하고 의사를 정리하며, 질서를 유지하고 사무를 감독한다(국회법 제10조). 또한 의장은 국회의 연중 상시 운영을 위하여 각 교섭단체 대표의원과의 협의를 거쳐 연간 국회 운영 기본을 정한다(국회법 제5조의2). 이외에도 의장은 회의의 질서 유지(국회법 제145조)를 위해 경고나 제지 발언 금지, 퇴장을 명할 수 있다. 의장은 중립의무를 위해 당적 보유가 금지되어 있다(국회법 제20조의2). 부의장은 의장이 사고가 있을 때 그 직무를 대리하거나 대행한다.

국회의장과 관련하여 가장 큰 쟁점은 중립성이다. '통법부'로 불릴 때는 청와대 지시에 따라 의장이 '날치기' 처리에 나서거나 여당 단독으로 의안을 처리하는 경우도 있었다. 심지어 민주화 이전에는 의장을 대통령이 지명하기도 했다. <국회법>에 의장의 중립의무가 규정되어 있는 지금도 제1당에서 배출한 국회의장이 여당 편을 든다는 야당 측의 오해는 수그러들지 않고 있다. 미국과 영국의 하원 의장은 의회 최고의 지도자로서 높은 권위와 위상을 가지고 있다. 의장 임기도 다수당이 바뀌지 않는 한 새로 구성된 의회에서 기존 의장이 연임하는 관행을 지키고 있다. 그러나 미국의 경우 소속정당의 이익을 대표하는 당파적 지도자로서의 역할이 강조되는 반면, 영국은 철저하게 당파성을 배제하고 중립적으로 의회를 이끌어 갈 것을 요구받는다. 한국의 국회의장도 선출과 동시에 당적을 이탈해야 한다는 점에서 중립적 중재자로서의 역할이 강조되는 영국식 의장 모델에 가깝다고 할 수 있다(전진영 2017a).

2 국회의 권한

첫째, 입법 활동이다. 우리 헌법은 입법권은 국회에 속한다(헌법 제40조)라고 명시하고 있다. 개헌, 법률 제정·개정, 조약체결·비준동의 등이 입법 활동에 속한다. 국민의 다양한 의견을 수렴하여 이루어지는 입법 활동은 국회의 가장 중요한 기능 중의 하나이다.

둘째, 재정 활동이다. 국회는 국가의 예산안을 심의·확정한다(헌법 제54조 제1항). 예산안 심의 및 결산심사, 기금심사, 예비비지출 승인, 국책발행 동의 등이 재정 활동에

속한다. 나라 살림을 점검하고 심의·의결하는 재정 활동은 입법 활동과 함께 국회의 가장 중요한 기능 중의 하나이다. 주로 각 상임위원회에서 해당 부처 예·결산 심사와 예산결산특별위원회에서 국가 전체 예·결산 심의로 이루어진다.

셋째, 행정부를 견제하는 활동이다. 여기에는 국정감사 및 조사(헌법 제61조), 국무위원 출석 요구 및 질문(헌법 제62조), 국무위원 해임건의(헌법 제63조), 대통령·국무위원 등에 대한 탄핵소추(헌법 제65조), 긴급명령 승인, 계엄해제 요구, 일반사면 동의, 선전포고 및 해외파병 동의(헌법 제60조 제2항), 국무총리 및 국무위원 인사청문회 등이 해당된다.

넷째, 대한민국을 널리 알리고 국익을 추구하는 의회외교 활동이다. 의회외교(Parliamentary Diplomacy)는 외국 의회와의 협력증진 및 교류확대, 그리고 국내외 현안에 대한 국제적 지지 확보 등 국가외교기반의 확대를 목적으로 의회 차원에서 펼치는 외교활동이다. 우리 헌법과 국회법에는 의회외교 활동에 대해 특별히 기술하지 않고 있다. 다만 <국회의원의 외교활동에 등에 관한 규정>(국회규정 제850호)에 따르면 의회 외교에는 방문외교, 초청외교, 의회관계 국제회의 참석 및 개최, <국회법> 제35조에 따른 위원회의 상호교류 및 자료조사 등을 위한 해외시찰, <국회사무처법> 제10조에 따라 설립된 법인의 외교활동 등이 있다.⁴⁾ 최근 의회외교는 공공외교(Public Diplomacy)와 더불어 갈수록 그 중요성이 더해지고 있다.

4) 의회외교의 성과에 대해서는 국회사무처 국제국(2020); 국회입법조사처(2020a)를 참조할 것.

제3절

민주화 이후 국회는 어떻게 달라졌는가

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1987년 민주화 이후 2021년 현재 한국 정치는 9번째 입법부를 경험하고 있다. 민주화 이후에도 우리 국회의 구성은 바뀌지 않았지만, 운영과 제도적 측면에서는 많은 변화가 있었다. 여기에서는 <국회법>을 중심으로 국회의 운영과 제도의 변화 그리고 국회의 변화를 추동한 주요 정치적 사건들을 중심으로 살펴보기로 하자.⁵⁾

먼저 13대 국회(1988.05.30.~1992.05.29)는 헌정사상 최초로 여소야대 국회로 시작하였다. 13대 총선 결과, 여당인 민주정의당이 125석(42%)으로 과반수 의석 확보에 실패함으로써 평화민주당, 통일민주당, 신민주공화당의 4당 체제로 운영되었다. 군부권 위주의 시절의 정부 여당의 독주가 사라지고, 국정감사가 16년 만에 부활되었으며, 의정사상 최초로 청문회제도를 도입⁶⁾하는 등 국회의 위상이 제고되었다.

민주화 이후 첫 국회인 13대 국회에서 전부개정된 <국회법>은 오늘날 <국회법>의 근간이 되고 있다. 주요 내용은 ① 정기국회의 회기일수를 100일로 연장함에 따라 정기회의 집회일을 10일 앞당겨 9월 10일로 하고, ② 연중 총회기일수는 150일을 초과할 수 없도록 한 제한 규정을 삭제하였으며, ③ 정부에 대한 보고·서류제출요구나 증인·감정인·참고인 등의 출석요구를 할 수 있도록 하는 법률적 근거를 마련하였고, ④ 국회의 사활동에 관한 TV 등의 중계방송을 원칙적으로 허용하여 일반 국민에게 개방하였다.

우리 <국회법>은 1948년 10월 2일 제헌의회에서 국회의 구성 및 의사절차 등을 제정한 이래 2020년 11월 현재까지 총 80차례 개정되었다. 그중 전부개정은 모두 다섯 차례로, 권력구조의 변화나 급격한 정치변동을 반영하였으며, 주요 내용은 [표 1]과 같다.

그러나 여소야대 정국에서 여당인 민주정의당은 국정운영에 어려움을 겪게 되자, 1990년 1월 22일 통일민주당, 신민주공화당과 3당 통합을 결정하고 민주자유당을 창

5) 국회사무처(2013). 『헌법·국회법 연혁집』; 대한민국국회 홈페이지 “국회의 역사”(https://www.assembly.go.kr/views/cms/assm/assembly/asshistory/asshistory0101.jsp 검색일: 2020.11.7.)를 참고하였다.

6) ‘제5공화국에 있어서의 정치권력형비리조사특별위원회’와 ‘5.18광주민주화운동진상조사특별위원회’를 구성하여 신군부정권에서 일어났던 과거사의 진실규명을 할 수 있었다.

당하였다. 3당 통합으로 여당인 민주자유당이 전체 의석의 72%에 해당하는 216석을 차지하면서, 여소야대 정국은 2년여 만에 여대야소 정국으로 반전되었다.

[표 1-1] 국회법 전면개정 역사

구분	제안자	제·개정 사유	공포일
9차 전부 개정	국회법개정법률안 기초특별위원장	(4.19 혁명 이후 의원내각제 시행) 헌법 개정으로 대통령중심제와 단원제가 내각책임제와 양원제로 됨에 따라 양원제 운영에 부합되도록 전면개정	1960. 09.26
폐지 제정	국가재건최고회의 (운영기획위원장)	(5.16 이후) 구헌법의 양원제 국회법을 개정헌법에 부합하도록 단원제 국회법으로 제정	1963. 11.26
제5차 전부 개정	비상국무회의 (대통령)	(유신헌법체제) 유신헌법에 따라 능률적이고 생산적인 국회운영 도모, 합리적 의회주의의 확립, 의안의 효율적 처리 등 국회 운영의 합리화와 의원의 긍지와 품위 향상에 기여	1973. 02.07
제10차 전부 개정	국가보위입법회의 국회운영위원장	(신군부 등장) 의원의 직을 각계 전문가가 겸직할 수 있도록 겸직범위 확대, 민의 대변·반영, 국익 최우선, 민주정치 발전에 기여	1981. 01.29.
제14차 전부 개정	국회법개정특별 위원장	(87년 민주화 이후 최초 국회, 4당 체제) 정기국회 회기일수 100일로 연장, 정부에 대한 보고·서류제출요구나 증인·감정인·참고인 등 출석요구의 법적 근거 마련, 국회 의사활동 TV 중계방송 허용	1988. 06.15

14대 국회(1992.05.30.~1996.05.29.)는 1993년 2월 25일 최초의 문민정부 출범에 따라 과거 비민주적이고 권위적인 군사정권의 잔재를 청산하고자 <국가보안법>과 <국가안전기획부법>을 개정하였다. 또한 깨끗한 정치, 돈 안 드는 선거풍토를 조성하기 위하여 <공직선거 및 선거부정방지법>, <정치자금에 관한 법률> 등 정치관계법을 개정하였다. 특히 여야 합의로 1995년 6월 27일 지방의원(광역·기초) 선거, 지방자치단체장(광역·기초) 선거 등 4대 지방선거가 실시되면서, 우리 헌정사에서 30여 년 만에 지방자치가 부활하였다.

또한 연간 국회 운영 기본일정 수립, 본회의 개의 시간 법정화, 국정외의 현안문제 발생 시 국민의 의사를 적시에 수렴·반영하기 위한 대정부 질문 제도 개선, 위원회에서 의원의 발언기회 확대를 위한 균등 발언 제도 도입, 국회 상설화를 위한 폐회 중 상임위원회의 매월 정례회의 개최, 국민의 '알권리'를 충족시키는 계기가 된 의정활동의 TV 생

중계 등 국회운영제도를 개선하였다.

15대 국회(1996.05.30.~2000.05.29.)에서는 1998년 2월 25일 헌정사상 최초로 여·야 간 정권교체가 있었다. 특히 1997년에 발생한 IMF 환란을 극복하고자 <노동조합 및 노동관계조정법> 등 기업구조조정·정부조직개편 관련 법률을 정비하고, 1999년 1월 7일 'IMF 환란 원인 규명과 경제위기 진상 조사를 위한 국정조사특별위원회'를 구성하여 외환위기를 초래한 경제정책, 종합금융사 감독부실과 기아사태·한보사건 등에 대한 국정조사를 실시하였다. 1998년 4월에는 '정치개혁입법특별위원회'를 구성하고 2000년 2월 9일 국회의원 정수 축소(273인), 연중 상시개원체제, 예산결산특별위원회의 상설화, 전원위원회제도와 인사청문회제도 도입 등 정치개혁 입법을 마련하였다.

16대 국회(2000.05.30.~2004.05.29.)는 <국군부대의 이라크 전쟁 파견 동의안>을 2003년 3월 28, 29일 2일간의 전원위원회 심사를 거쳐, 4월 2일 재석 256, 찬성 179, 반대 68, 기권 9표로 가결하였다. 이로써 자이툰 부대로 명명된 이라크 평화 재건 사단이 2004년 8월 3천 명 규모로 이라크 북부 아르빌 지역에 재건을 목적으로 파견되었다. 2004년 3월 12일 국회 본회의에서 '대통령(노무현) 탄핵소추안'이 상정되어 원안 가결되었고, 헌법재판소는 2004년 5월 14일 동 탄핵심판에 대하여 기각 결정을 내렸다.

17대 국회(2004.05.30.~2008.05.29.)는 2004년 4월 15일 치러진 총선 결과, 전체 299석 중 열린우리당 152석, 한나라당 121석, 민주노동당 10석, 민주당 9석, 자민련 4석, 기타 3석으로 구성되었다. 17대 국회는 여당인 열린우리당이 과반수 의석을 차지하여 그동안의 여소야대 국회가 거대 여당체제로 전환되었다. 또한 최초로 도입한 '정당명부식 비례대표제' 시행에 힘입어 헌정사상 처음으로 민주노동당이 원내에 입성하였다. 총 299명의 국회의원 중 초선이 211명을 차지했으며, 30~40대 의원 비율이 43%로 크게 증가하였다. 여성 의원의 비율도 13%(39명)를 차지해 두 자릿수로 증가하였다.

17대 국회에서는 신행정수도 건설이 위헌이라는 헌법재판소의 판결에 따라 2005년 3월 2일 <신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법>을 통과시켜 연기·공주 지역에 행정중심복합도시를 건설하도록 하였다. 2005년 6월 30일에는 <정당법> 등 정치관계법을 개정하여 선거권 연령을 20세에서 19세로 하향조정하고, 영주체류자격 취득 후 3년이 경과한 외국인에게도 지방선거권을 부여하는 등 국민의 선거 참여를 확대하였다. 기초의원예 대한 정당공천제 실시 등 책임정치

기반을 강화하였다.

이외에도 입법 및 정책과 관련된 사항을 조사·연구하여 국회의원에게 제공하는 ‘국회 입법조사처’를 설립하여 국회사무처, 국회도서관, 국회예산정책처와 함께 국회의원의 의정활동을 위한 정책적 지원을 강화하였다.

18대 국회(2008.05.30.~2012.05.29.)는 총선결과 국회의원 정수 299석 중 집권여당인 한나라당이 원내 과반이 넘는 153석을 차지하였으며, 통합민주당이 81석, 자유선진당 18석, 친박연대 14석, 민주노동당 5석, 창조한국당 3석, 무소속이 25석을 각각 획득하였다. 18대의 국회의원 정수는 299인으로 제17대 국회와 동수를 유지하였으나, 지역구 의원 수가 243명에서 245명으로 2명 증가한 대신 비례대표 의원 수는 56명에서 54명으로 2명이 줄었다. 2009년 2월 5일에는 <공직선거법>, <국민투표법>, <주민투표법>을 개정하여 재외국민에게도 투표권을 부여하였다. 이 법률 개정으로 19세 이상의 재외국민 240만 명이 대통령 선거와 국회의원 비례대표 선거에 투표권을 행사할 수 있게 되었다.

또한 <대한민국과 미합중국 간의 자유무역협정(FTA) 비준 동의안>이, 2007년 6월 30일 양국 정부 간 공식 서명이 이루어진 지 4년 5개월 만인 2011년 11월 22일 국회 본회의에서 통과되었다. 이날 표결에는 야당인 민주당과 민주노동당 의원이 불참하였고, 한나라당 의원과 자유선진당, 미래희망연대 의원들만 표결에 참가하였다.

18대 국회는 ‘국회선진화법’이라고 불리는 <국회법>을 개정하여 이견조정이 필요한 안건 처리를 위해 여야 동수로 구성되는 ‘안건조정위원회’를 둘 수 있도록 하였다. 또한 위원회 안건 숙려기간 및 안건 신속처리제, 예산안 및 세입예산안 부수법률안(12월 1일)의 본회의 자동부의제도, 본회의에서의 무제한 토론제 등을 도입하였다. 의원의 의장석(위원장석) 접거 및 국회 회의장 출입방해 행위를 금지하고, 이를 위반하면 징계하도록 하는 등 기존의 의회 운영 패러다임을 개선하였다.

19대 국회(2012.05.30.~2016.05.29.)는 총선 결과, 집권여당인 새누리당이 152석으로 과반의석을 차지하여 제1당이 되었으며, 민주통합당이 127석, 통합진보당이 13석, 자유선진당이 5석, 무소속이 3석을 각각 획득하였다. 19대 국회에서는 <국회법>을 개정(2013.7.2)하여 국회의원의 겸직·영리업무를 엄격히 제한하고, 위반 시 징계할 수 있도록 하였다. <대한민국헌정회 육성법>을 개정하여 전직 국회의원에 대한 과도한 특

혜로 지적되어 온 헌정회 연로회원에 대한 지원금을 일정한 기준에 따라 지급대상을 제한하였다.

헌법재판소가 2014년 12월 19일 통합진보당을 해산한다는 결정을 선고함에 따라 통합진보당 소속 국회의원 5명이 의원직을 상실하였다. 이승만 정부 시절인 1958년 죽산 조봉암 선생이 이끌던 진보당이 행정청 직권으로 강제 해산된 적이 있지만, 1962년 5·16 이후 정당 관련 조항이 헌법에 도입된 이래 헌법 절차에 따라 정당이 강제 해산된 것은 헌정사상 처음 있는 일이었다.

2012년 5월 2일 <국회법> 개정으로 무제한 토론이 다시 도입되었다. 무제한 토론은 본회의에 상정된 안건에 대하여 재적의원 3분의 1 이상의 요구로 시간의 제한을 받지 아니하고 토론할 수 있는 제도다. 이는 소수의견 개진 기회를 부여하고, 다수당과 소수당이 합의를 통해 안건을 처리하도록 유도하기 위한 것이다. 무제한 토론은 1973년 이전의 <국회법> 제97조에 “발언시간은 국회의 의결로 제한할 수 있다”는 조항이 1973년 2월 7일 개정된 <국회법>에서 “의원의 발언시간은 30분을 초과할 수 없다”로 의원의 발언시간을 제한하면서 사실상 폐기되었으나, 19대 국회에서 다시 도입된 것이다.

실제로 2016년 2월 23일 제340회 국회(임시회) 제7차 본회의에서 정의화 국회의장이 <국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법안>을 직권으로 상정하고, 이에 더불어민주당 이종걸의원 외 107인이 무제한토론요구서를 의장에게 제출하여 무제한 토론이 실시되었다. 2월 23일부터 시작된 무제한 토론은 3월 2일 더 이상 토론할 의원이 없어서 종결될 때까지 9일間に 걸쳐 더불어민주당 의원 27명, 국민의당 의원 5명, 정의당 의원 5명, 무소속 의원 1명 등 총 38명의 의원이 191시간 35분간 발언하였다.

20대 국회(2016.05.30.~2020.05.29.)는 총선 결과, 더불어민주당 123석, 새누리당 122석, 국민의당 38석으로, 15대 국회 이후 16년 만에 첫 여소야대 국회이자 3개 교섭단체의 다당제 국회로 개원하였다. 특히 20대 국회에서는 박근혜 대통령에 대한 탄핵안이 가결되었다. 2016년 11월 17일 <박근혜 정부의 최순실 등 민간인에 의한 국정농단 의혹 사건 규명을 위한 특별검사의 임명 등에 관한 법률안> 가결과 국정조사특별위원회를 구성하여, 12월 9일 ‘대통령(박근혜) 탄핵소추안’을 가결시켰다.

2018년 3월 26일에는 문재인 대통령이 <대한민국헌법 개정안>을 발의하였으나, 5월 24일 의결정족수 미달로 투표불성립이 되었다. 2019년 4월 30일에 <고위공직자범죄수

사처 설치 및 운영에 관한 법률안), <고위공직자부패수사처 설치 및 운영에 관한 법안>, <검찰청법 일부개정법률안>, <형사소송법 일부개정법률안>, <공직선거법 일부개정법률안>이 신속처리대상안건으로 지정되어, 12월 23~25일에 <공직선거법 일부개정법률안>과 12월 27~28일 <고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률안>에 대한 무제한 토론이 있었다.

민주화 이후 지금까지 우리 국회는 국회운영의 효율화와 신뢰받는 국회, 일하는 국회를 목표로 제도개혁을 추진해 왔다. 그 방법은 국회 개원 시 원 구성 협상에서 여야 합의를 통해 국회운영위원회 소관의 특별위원회 형태로, 혹은 국회의장 직속의 자문위원회를 구성해 왔다. 그러나 국민과 언론의 평가는 긍정적이라고 보기 어렵다. 심지어 20대 국회는 ‘역대 최악의 국회’로 평가되고, 동물국회·식물국회 등 온갖 부정적 단어로 묘사될 정도로 부정적 평가를 받았다.

[표 1-2] 역대 국회 개혁을 위한 특별위원회 구성 현황 및 결과(국회 운영위 소관)

대별	위원회명 (위원정수)	위원장 (소속정당)	활동 기간	활동 결과(입법화)
제17대	국회개혁 특별위원회 (20)	남경필/ 이윤성 (한나라당)	'04.6.5.~ '05.7.6	<ol style="list-style-type: none"> 1. 소관 상임위원회 직무와 관련한 영리 행위 금지 2. 예산 등의 조치가 수반되는 의안 제출 시 비용추계서 제출 의무화 3. 상임위 행정입법검토에 대한 정부의 사후 결과보고 절차 신설 4. 전임위원회 심사기간(2일 이내, 1일 2시간) 및 발언시간 제한(5분) 폐지 5. 소위원회 회의록 작성 의무화 6. 전자국회 활성화를 위해 본회의장에서 노트북 사용금지 조항 삭제 7. 회의진행에 방해되는 물건·음식의 회의장 반입 포괄적 금지 8. 위원회 전문위원의 정치적 중립성 보장 9. 국무위원, 헌재 재판관, 중앙선관위원까지 인사청문회 대상 확대 10. 의원석방요구안 발의요건 강화(의원 20인 이상 → 재적의원 1/4 이상) 11. 윤리특위에 윤리심사자문위원회 설치 12. 의원의 입법·정책개발 지원을 위한 경비지원 근거 마련 13. 기획예산처 소관 법률안, 재정부담 수반 법률안에 대한 예결위와의 사전 협의제도 신설 14. 예산안·기금에 대한 예결위 공청회 개최 의무화

국회의 기능과 역할, 무엇이 문제이고 어떻게 개선할 수 있을까 ...

대별	위원회명 (위원정수)	위원장 (소속정당)	활동 기간	활동 결과(입법화)
제19대	국회쇄신 특별위원회 (20)	정희수 (새누리당)	'12.7.9.~ '12.12.31	1. 국회의원 겸직 및 영리업무 금지 2. 국회폭력 예방 및 처벌 강화 - 국회 회의 방해죄 신설, 국회 회의 방해죄 유죄확정시 피선거권 제한, 회의 방해죄 유죄확정시 보좌직원 당연 퇴직
	정치쇄신 특별위원회 (18)	김진표 (민주통합당)	'13.3.22.~ '13.9.30	
제20대	정치발전 특별위원회 (18)	김세연/이명수 (새누리당)	'16.7.13.~ '17.6.30	1. 불체포특권 개선: 체포동의안이 본회의에 보고된 후 72시간 내에 표결이 이루어지지 않은 경우, 다음 본회의에 의무적으로 상정하여 표결 2. 4촌 이내 친인척 보좌 직원 채용 제한 3. 국회의원 민방위대 편성 포함 4. 연중 상시국회 운영 - 8월 임시회(16~31일) 명문화 - 폐회중 상임위 정례회의 확대(폐회 중 3, 5월 세 번째 월요일부터 1주간) 5. 요일별 의사일정 작성기준 도입 - 위원회: 월·화 오후 2시(전체회의), 수 오전 10시(소위원회), - 본회의: 오후 2시 6. 대정부질문 제도 개선: 오후 2시 실시 8. 국민의 청원권 보장 및 청원 심사 절차 개선: 청원 자동상정제도 및 심사기간 신설

[표 1-3] 역대 국회의장 자문기구 구성 현황 및 결과(국회 제도개선 관련)

대별 의장	명칭	위원장 (위원 정수)	활동기간	활동 결과
제14대 이만섭	국회제도개선위원회	박권상 (15)	'93.12. ~'94.4월	국회제도 및 운영에 관한 개혁안 건의
제15대 박준규	국회제도운영개혁위원회	채문식 (17)	'98.10. ~11월	국회제도 및 운영 개선, 국회지원조직 개편안 마련
제16대 박관용	범국민정치개혁협의회	박세일 (11)	'03.11. ~12월	정치자금법 등 정치개혁 관련 법안에 대한 의견 제출
제17대 김원기	입법지원조직개선 기획위원회	박찬욱 (12)	'05.1. ~6월	입법지원조직 확충 방안 마련
	정치개혁협의회	김광웅 (13)	'05.1. ~6월	정치관계법 개정 의견 제출
제18대 김형오(전)	국회운영제도개선 자문위원회	심지연 (16)	'08.9. ~'09.5월	국회법, 국회의원 윤리규칙 등 개정 의견 운영위 제출

대별 의장	명칭	위원장 (위원 정수)	활동기간	활동 결과
제18대 박희태(후)	의정활동지원강화 자문위원회	김기춘 (10)	'10.11. ~'11.3월	국회법 개정 의견 등 총 14건의 개선안 제출
제19대 강창희(전)	국회 정치쇄신 자문위원회	정종섭 (14)	'13.1~7월	총 12건의 개정의견 운영위·행안위 등에 제출
제19대 정의화(후)	국회개혁자문위원회	최석원 (18)	'14.7~12월	국회법 등 개정의견 총 10건 운영위 제출
제20대 정세균(전)	국회의원특권내려놓기 추진위원회	신인령 (15)	'16.7. ~10월	의원특권 개선안 마련
제20대 문희상(후)	국회혁신자문위원회	심지연 (10)	'18.9. ~'20.5월	국회혁신자문위원회 결과보고서 발간

제4절

많은 일을 하는데도 왜 우리 국회는 존중받지 못하는가

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

- 07:30 ○○○조찬간담회(국회)
- 10:00 ○○○상임위원회 전체회의(국회)
- 11:00 ○○○시장 면담(국회)
- 15:00 ○○○방송 집중토론(지역)
- 17:30 ○○시당 상무위원회(지역)
- 19:00 ○○동 주민자치회 의제발굴 워크숍(지역)

이는 지방 ○○시 출신 여당 초선 의원의 하루 일정표이다. 보통 의원들은 7시쯤 조찬모임으로 하루 일과를 시작하는 경우가 많다. 아침 일찍부터 저녁 늦게까지 국회와 지역을 오가며 시간을 쪼개서 활동한다. 대부분의 의원들은 하루에 공식 일정만 5~6개, 여기에 비공식 일정까지 소화한다. 소속 상임위 활동과 입법활동, 예결산 심사, 국정현안 등 국회의원으로서는 기본적으로 해야 할 일들을 준비하고 공부해야 한다. 민원인이 찾아오면 시간을 조정해서 만나야 한다. 당직을 맡으면 당무까지 챙겨야 한다. 하루에도 상임위, 본회의 등 국회 회의, 의원총회 등 소속정당 회의, 정책간담회, 민원인 면담, 언론 인터뷰, 각종 미팅, 지역구 활동 등 많은 일정을 소화해야 한다. 일정을 조정하는 일이 일정 담당 비서의 가장 큰 고충이 될 정도이다. 이렇게 우리나라 국회의원은 강도 높은 의정활동을 하는데도 왜 존중받지 못하고, 심지어 비난받고 조롱받을까.

먼저 국회의 입법활동을 분석한 자료에 따르면(박상훈, 2020a), 1987년 민주화 이전 39년 동안 4,563건의 법안이 접수되고 그 가운데 2,981건이 입법에 반영되었다. 그리고 1988년 민주화 이후 33년 동안에는 6만 9,663건이 접수되어 3만 617건이 입법에 반영되었다. 구체적으로 살펴보면 접수된 법안의 경우, 13대 국회 938건에서 20대 2만 4,141건으로 15배 이상 급증하였다. 같은 기간 행정부 제출 법안은 3배 정도 증가

한 반면, 의원발의 법안은 570건(13대 국회)에서 2만 3,047건(20대 국회)으로 40배 넘게 증가하였다. 접수된 법안 가운데, 통과된 법안은 707건(13대 국회)에서 8,799건(20대 국회)으로 증가했고, 그 가운데 의원발의 법안은 352건에서 8,061건으로 급증하였다.

국회 입법활동의 증가는 민주화 이후 입법부의 역할이 커졌음을 반영한다. 이는 법안 접수와 법안 반영에 있어서 민주화 이전에는 행정부 비중이 의원보다 더 컸던 데 비해, 민주화 이후에는 의원 비중이 압도적으로 커졌기 때문이다. 전체 법안 가운데 의원발의 건수만 따로 비교해도, 접수는 2,981건에서 6만 2,330건으로 30배 이상 늘고, 반영은 1,037건에서 2만 4,707건으로 20배 이상 증가하였다. 20대 국회를 기준으로, 전체 법안에서 의원발의 법안의 반영 비중은 92%로 우리 국회에서 의원들의 입법 주도성이 크게 높아졌음을 볼 수 있다. 20대를 기준으로 우리 국회의 법안 발의 및 제출 현황을 주요 국가와 비교해 보면, 프랑스의 20배, 독일의 60배, 영국의 90배를 상회한다. 우리보다 인구가 7배나 많은 미국에 비해서도 2배가 되고, 일본보다는 60배가 넘는다.

법안 가결 및 반영 건수를 비교하더라도 다른 나라들에 비해 최소 21배(미국)에서 최대 172배(영국)에 달한다. 의원 1인당 검토해야 할 법안 건수를 비교하면 한국이 미국의 2배, 프랑스의 23배, 영국의 91배, 독일의 67배, 일본의 62배나 된다. 의원 1인당 통과시킨 법안 건수는 한국이 미국의 21배, 프랑스의 49배, 영국의 172배, 독일의 37배, 일본의 49배에 이른다. 본회의 의결 효율성 역시 우리 국회가 세계에서 가장 높은 수준이다. 본회의 회당 평균 법안 통과 건수를 보면, 의회 선진국의 경우 한 회당 0.2건에서 많아야 2.1건이다. 반면 우리 국회 본회의는 회당 평균 50건에 가까운 법안을 반영시켰고, 많을 때는 하루 200건 안팎의 법안을 통과시킨다.

입법의 양적 성과만을 놓고 본다면 우리나라 국회가 세계에서 가장 많은 일을 하고 있다. 그러나 문제는 우리 국회의 양적 성과가 좋은 평가로 이어지지 못하고 있다는 점이다. 가장 큰 이유는 실적에 비중을 두는 정치문화를 들 수 있다. 그러다 보니 ‘더 좋은 입법’이나 ‘더 중요한 입법’이 아니라 ‘더 많은 입법’에 입법활동의 무게를 두는 관행이 굳어지고 있다. 여기에는 시민단체나 언론에서 의원들의 의정활동 평가를 ‘정성평가’보다는 ‘정량평가’에 초점을 맞추는 행태가 크게 작용하고 있다. 또한 정당의 공천심사에서 입법의 양적 성과를 반영한 것도 영향을 미치고 있다. 실적에 비중을 두다 보니

시행령이나 시행규칙 등 하위법에 규정해야 될 내용을 법률로 끌어올려, ‘입법의 질’을 떨어뜨리는 경우도 생긴다.

둘째, 의안발의 요건을 크게 낮춘 것도 입법 폭증에 영향을 미치고 있다. 의원발의 요건이 기존에는 “20인 이상의 찬성”으로 가능했으나, 16대 국회에서 국회법 개정(2003.2.4.)을 통해 “10인 이상의 찬성”(국회법 제79조)으로 그 요건을 낮춘 것이다. 의원들의 활발한 입법활동을 위해 개정된 법 취지가 ‘입법 폭증’이라는 ‘의도하지 않은 결과’를 낳게 된 것이다. 과거에는 비중 있는 법안의 경우 여야를 넘나들며 200명까지도 공동발의를 받았으나, 그 요건이 10명으로 낮춰지면서 마치 ‘폼앗이’ 하듯이 공동발의를 하게 되고 너무도 쉽게 의원발의가 성립되는 것이다.

셋째, 법안의 과다 제출은 철회법안의 증가, 법안 반영률과 가결률의 저하, 그리고 심사기간의 절대 부족으로 부실한 심사를 낳게 된다. 법안심사소위에서 법안 1건당 소요된 평균심사 시간을 계산해 보면, 17대 국회 23분, 18대 19분, 20대 13분으로 줄어들고 있다. 18대를 기점으로 법안심사소위 개최 일수와 개최 시간이 증가하긴 했지만 법안 숫자의 증가 속도를 따라갈 수는 없는 상황이다(박상훈, 2020a).

국회의 입법활동은 크게 네 가지 기능을 갖는다. 정책 기능, 사회통합 기능, 갈등관리 기능, 체제의 정통성 제공 기능이 그것이다(박찬표, 2002). 그러나 과도한 법안발의와 빈번한 법안 제·재정은 법안심사와 토론, 조정 등 국회의 입법 기능 자체에도 심각한 과부하를 낳을 뿐만 아니라, 예결산 심사와 행정부 견제 등 국회 본연의 역할도 어렵게 하는 문제가 생긴다. 우리 국회가 ‘더 많은 입법’이 아니라, ‘더 중요하고 더 좋은 입법’을 만들어야 하는 이유이다.

제5절

국회는 어떻게 운영하는가 : 국회 원(院) 구성 협상을 중심으로

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

4월 국회의원 선거가 끝나고 5월 30일 국회가 개원하면, 여야가 가장 먼저 하는 일이 원 구성 협상이다. 원 구성이란 국회가 회의체 및 의결체로서의 역할과 기능을 하기 위한 조직을 갖추는 것을 말한다. 원 구성은 의장단과 상임위원장을 선출하고 상임위원회 위원을 배정함으로써 완료된다. 우리 국회는 의장단과 상임위원장 및 상임위원의 임기가 2년이므로, 국회의 4년 임기 중반에 후반기 원 구성을 다시 하도록 되어 있다.

우리 국회의 운영은 의장이 교섭단체 대표의원과 협의를 통해 운영하고 있다. 국회 원 구성이 교섭단체 간의 협상에 따라 결정되기 시작한 것은 13대 국회 이후이다. 그러나 원 구성 지연이 반복되자, 14대 국회에서 <국회법> 개정을 통해 원 구성 기한을 규정하였다. 우리 국회는 국회의원 총선거 후 첫 임시회를 의원의 임기 개시 후 7일에 집회하도록 규정하고 있다(국회법 제5조③). 국회의장과 부의장 선출은 총선 최초 집회일에 선출하도록 규정하고 있으며(국회법 제15조②), 상임위원장은 최초 집회일로부터 3일 이내에 선출되어야 한다(국회법 제41조③).

그러나 우리 국회는 법 규정에도 불구하고 원 구성 지연이 계속되었고, 국회가 개원하고도 국민의 대표기관이자 입법기관으로서 제 기능을 수행하기 위한 기본조직조차 구성하지 못한다는 국민적 비난을 받는다. 13대 국회부터 20대 국회까지 국회 원 구성에는 평균 41.4일이 소요되었고, 후반기(평균 35.3일)보다 전반기(평균 47.5일) 원 구성이 더 오래 걸렸다(전진영·이구형, 2020). 특히 14대 전반기 원 구성은 무려 125일이나 걸렸다. 국회 원 구성이 늦어지면 국회의장과 부의장의 궐위(闕位)로 국회사무총장이 의장을 직무대행하게 된다(국회법 제14조). 그러나 이러한 사태는 국회의원 스스로가 국회의 권위를 떨어뜨리는 행위일 뿐 아니라, 외국 의회 대표단이 방한할 때도 국회의장이 아닌 국회사무총장을 만날 수밖에 없어 의회외교에도 적잖은 차질을 빚게 된다.

원 구성이 늦어지는 가장 큰 이유는 교섭단체별 상임위원장직 배분에서 비롯된다. 특히 국회에서 게이트키퍼(gatekeeper) 역할을 하는 법제사법위원장과 행정부의 예·결산을

다루는 예산결산특별위원장, 국회 운영과 청와대 비서실을 다루는 국회운영위원장 등 핵심 상임위원장을 놓고 여야 간에 협상이 제대로 이루어지지 않는 경우 원 구성이 지연되었다. 관례적으로 상임위원장 배분은 교섭단체의 의석비율과 비례해서 이루어졌지만, 교섭단체 간 협상이 원활하지 않을 경우 원 구성이 지연될 수밖에 없었다. 21대 국회에서는 총선에서 과반의석을 훌쩍 넘는 180석을 얻은 여당인 더불어민주당(비례위성정당인 더불어민주당 포함)과 103석을 얻은 미래통합당(비례위성정당인 미래한국당 포함) 간에 원 구성 협상이 결렬되자, 여당인 더불어민주당이 18개 상임위원장을 모두 차지하였다. 심지어 21대 국회는 두 명의 국회 부의장 중 국회 개원 6개월이 지난 오늘날까지도 다른 한 명의 부의장을 선출하지 않아 국회 구성이 완전히 이루어졌다고 보기 힘들다.

〈국회법〉에 의하면 우리 국회는 민주화 이후 13대 국회부터 정당정치의 실현 그리고 원활한 국회 운영을 위하여 ‘교섭단체 간 합의’에 기반을 둔 국회 운영 원칙을 견지하고 있다. 상임위원장 배분 방식에서도 미국식 승자독식형(winner-takes-all)이 아니라, ‘원내교섭단체 의회’라고 불리는 독일의 의회 모델에 가깝다. 그러나 교섭단체 간 합의에 실패할 경우 다수당 단독 국회나 야당에 의한 ‘방탄국회’ 등으로 국회 공전이 빈번히 일어나고 있다. 이에 원 구성이나 국회 개회는 교섭단체 간 협상의 대상이 될 수 없도록 공전 없는 신속한 원 구성과 상시회기 도입을 위한 주장도 제기되었다.⁷⁾ 그러나 국회 원구성은 입법 및 정책결정기관으로서 국회가 제 기능을 수행하기 위하여 가장 기본적인 틀을 갖추는 것이다. 따라서 국회운영 전반을 지배하는 ‘교섭단체 간 협의주의’가 원 구성에도 적용되는 것이 바람직하다. 또한 양당체제에서는 교섭단체를 20명 이상 소속의원을 가진 정당으로 구성하는 것이 바람직하지만, 다당제에서는 구성요건을 10명 정도로 낮추는 방안이 원활한 국회운영에 도움이 될 것이다.

7) ‘상시국회운영체계 마련을 위한 국회법 개정안’(문화상 국회의장 대표발의, 2020.03.04.)과 공전없는 국회(신속한 원 구성)를 위해 국회의장은 1당 원칙, 상임위 배분은 교섭단체 의석 순으로 1개씩 선택토록 명문화하자는 ‘일하는 국회법’(21대 총선 불출마 여야 중진 제안, 2020.03.27.)을 들 수 있다.

제6절

원내정당화는 의회정치를 강화시켰는가

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

원내정당화는 민주화 이후 민주주의 공고화를 위한 정치제도를 모색하는 과정에서 나온 것이다. 일부에서는 민주주의 정치과정의 핵심 제도라 할 수 있는 정당과 의회의 형태 및 운영방식을 놓고 바람직한 형태로 원내정당 모델을 주장한다. 원내정당화의 핵심은 후보 선출 및 선거운동 지원과 같은 선거 관련 업무와, 당원 관리, 정책 홍보, 자금 모금 등 주로 정당의 원외조직(원외정당) 관장 사항을 제외한, 정책 개발, 입법 등 나머지 정당의 업무들은 정당의 원내조직(원내정당)에서 주도적으로 다루도록 하자는 것이다. 이처럼 정당의 주 활동무대를 의회 밖에서 의회 안으로 옮김으로써 의회가 정치의 중심 장이 되면서 활성화될 때 정당 간 힘겨루기를 하는 의회가 아니라 실제로 일을 하는 의회로 변화될 수 있다고 보는 것이다(정진민, 2007: 117). 이를 위하여 정당의 인력과 자원도 원내정당의 정책역량 강화에 더 많이 투입하며, 특히 원내정당이 주도적으로 그 역할을 수행하기 위해서는 원외정당으로부터 원내정당의 자율성 및 원내정당의 주요 구성원인 의원들의 자율성이 확보될 필요가 있다는 것이다. 이를 통해 원내정당은 일하는 생산적 의회, 의회의 대행정부 견제의 기능이 강화될 것이라고 보고 있다.

17대 국회와 2003년 11월 열린우리당 창당은 한국 의회정치에서 중요한 전환점이 되었다. 당시 열린우리당은 정치개혁의 일환으로 원내정당화를 주장하고 의원의 자율성 확대, 의원총회의 정치적 대표성 강화, 중앙당 축소, 지구당 개혁, 개방형국민경선제 등을 추진하였다. 열린우리당의 원내정당화 추진 배경에는 2002년 대선에서 국민경선제를 통한 노무현 후보의 승리와 특히 한나라당의 ‘차떼기 사건’⁸⁾으로 촉발된 돈 안 드는 선거 등이 작용하였다.

한국의 정당들이 원내정당화를 추진하면서 당 조직은 ‘제왕적 총재’의 원톱체제에서 당 대표와 원내대표 중심의 투톱체제로 변하였다. 당 3역으로 불리던 사무총장, 원내총

8) 2002년 대선 당시 한나라당 이회창후보 캠프가 고속도로 휴게소에서 250억원이 담긴 차량의 키를 넘겨 받은 뒤 이를 차량 채로 가져간 사건. 이 사건으로 국민의 정치혐오와 불신이 커졌고, 한나라당은 오래도록 ‘차떼기당’이라 불렸다. 2003년 검찰수사 결과, 2002년 대선에서 한나라당이 삼성, SK 등 대기업으로부터 받은 불법 대선자금은 823억원, 민주당은 113억원으로 밝혀졌다. 이후 국내의 법인 또는 단체는 정치자금을 기부할 수 없게 된다(<정치자금법> 제31조).

무, 정책위 의장 중 조직과 자금을 담당하던 사무총장의 역할은 대폭 축소되었다. 원내 대표는 당 총재에 의한 지명직 원내총무에서, 의원총회에서 의원들의 직접투표로 선출되면서 권한이 대폭 강화되었다. 원내정당화는 정책정당을 표방하면서 정책위 의장의 역할도 강화될 것으로 기대되었으나, 정책위원장의 역할과 위상이 강화되었다고 보기는 힘들다.⁹⁾ 특히 정당들이 선거를 중시하면서 당의 정책기능은 홍보, 전략기획, 여론조사 등의 기능에 비해 중요도가 떨어지고 있다. 당의 교육훈련 기능이 약해지면서 연수원장의 역할도 축소되었다. 과거 야당에서 시민사회와의 협력과 연대의 창구 역할을 했던 인권위원장과 대외협력위원장의 역할은 거의 눈에 띄지 않는다.

주요 정당의 정책연구원(더불어민주당의 민주연구원, 국민의힘의 여의도연구원 등)은 정책기능 강화를 위해 국고보조금(경상보조금)의 30%를 받고 있다(정치자금법 제28조). 연구원 설립 초기에는 당 정책위원회와 정책경쟁을 펼치기도 했지만 최근에는 '선거연구소'로 전략하였다는 평가도 있다. 특히 최근에는 거대 양당의 연구원이 정책개발 보다는 여론조사, 인재 영입, 공천 관여, 선거전략 수립 등 선거 준비에 힘을 쏟고 있다. 한국의 정당들이 원내정당화를 추진하면서 국회에는 당대표실, 정책실 등 정당의 주요 조직들이 사무공간을 차지하면서 정작 국회사무처와 국회입법조사처, 국회예산정책처 등 주요 기관들의 사무공간이 부족한 현상도 나타나고 있다.

그렇다면 원내정당화 추진 결과, 국회의 주요 기능인 국민대표 기능, 입법 기능, 예결산심의 기능, 행정부 및 사법부에 대한 견제 기능 등이 강화되었다고 할 수 있는가. 원내정당화 추진은 정당의 사무공간 일부가 원내로 옮겨가면서 저비용 정치 실현에는 기여했는지 모르지만, 정당의 정책기능이 강화되고, 의회정치와 의회민주주의가 강화되었다고 주장하기는 어렵다. 원내에서의 갈등 관리 및 해소가 제대로 기능하지 못하는 상황에서 오히려 원내에서의 정당 경쟁이 강화되어 국회 공전사태 등 부정적 현상이 빈번하게 발생하고 있다. 한국의 정치가 돈 안 드는 정치와 정당개혁의 실마리로 원내정당 모델을 채택하면서 허약한 정당정치 체계에서 내포하고 있던 정치의 문제점이 고스란히 원내(의회)로 옮겨진 것이다. 특히 의회에서는 국회의원에 대한 면책특권과 불체포 특권이 적용되면서 거칠고 사나운 정치, 폭로정치, 다른 수단에 의한 정치가 더욱 강화되는 악순환이 전개되고 있다.

9) 더불어민주당의 경우 정책위원장을 “당대표가 최고위원회와 협의를 거쳐 임명”(당헌 제44조2항)하고, 국민의힘은 “의원총회에서 원내대표와 동반출마 당선제로 선출”(당헌 68조3항)한다.

제7절

다른 수단에 의한 정치와 국회의 권한 약화

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

민주주의는 갈등을 제도화하는 하나의 방식이다. 이 제도적 틀은 경쟁하는 정치행위자들이 정치영역 내에서 정치를 통하여 사회적 갈등과 이익의 충돌을 해결할 수 있게 한다. 그러나 정치적 갈등과 경쟁을 정치영역 밖으로 끌고 나가 일반적인 정치의 방법이 아닌 제3의 무기로 법과 제도를 동원하는 현상이 확대되고 있다. 이 과정에서 사법부의 영향력과, 헌법과 같은 사법적 권위가 증대된다. 정치의 중심이 사회의 갈등과 균열을 대표하는 정당들 간의 경쟁과 타협이 발생하는 정치의 장이 아니라, 사법부와 검찰, 언론으로 옮겨 가는 것이다. 이러한 현상을 ‘다른 수단에 의한 정치(Politics by Other Means)’라고 부른다.

미국의 정치학자 긴스버그와 쉐프터(Ginsberg and Shefter, 1990)는 1970년 이후 미국 정치를 ‘다른 수단에 의한 정치’로 설명하고 있다. 정당 간의 이념적 선명성이 약하고 유권자들의 안정적인 지지가 없어진 최근 미국 정치 상황에서 정치인들은 다음 선거에서의 경쟁을 피하고자 한다. 그래서 선거경쟁 기간 동안에 확보한 스캔들을 언론에 풀어 상대 정치인을 공격한다. 언론을 통해서 ‘폭로(revelation)’하면 경찰이 ‘수사(investigation)’하고 검찰이 ‘기소(prosecution)’하는 방식으로 정치경쟁이 전개된다는 것이다. 닉슨 대통령의 워터게이트 사건, 레이건 행정부의 이란-콘트라 사건, 클린턴 대통령의 르윈스키 스캔들 등이 그러한 경우에 해당된다.

긴스버그와 쉐프터가 지적하듯 다른 수단의 정치가 부각된다는 것은, 정치가 정상적으로 작동할 때 정치영역 내에서 제기되고 해소될 수 있는 문제들이 정치영역 외부의 힘, 즉 언론이나 검찰, 사법부의 힘을 거쳐 외부화되고 이들이 관장하게 되는 상황이 많아지게 된다는 것을 의미한다. 중요한 사실은 경쟁하는 정당이나 정치인들 스스로가 이러한 상황을 불러들인다는 사실이다. 사법기구와 언론이 정치의 주요한 수단으로 활용되고 부패와 위법 혐의가 정치경쟁의 중심 소재로 다뤄지면서, 정치와 정치인에 대한 시민들의 불신과 혐오는 더욱 확대되었고, 그 결과 미국은 절반에 가까운 유권자들이

(민주주의 정치에서 가장 기본적인 참여 양식인) 투표에도 참여하지 않게 된다.

‘선출되지 않은’ 검찰과 언론이 윤리와 도덕 법률을 무기로 정당과 선거를 대신하는 정치를 하게 된다면 그만큼 선거와 정당, 민주주의의 가치와 효능은 줄어들 것이다. 2009년 7월 22일 미디어법 처리과정에서 국회의 문제가 국회 내에서 정당들 간의 자율적인 대화와 토론으로 해결되지 못하고 헌법재판소로 넘어가면서 사법부가 국회를 대신하게 되었다. 즉, 국가의 중요한 정책결정이 정치과정이 아닌 사법과정으로 해소되는 ‘정치의 사법화(Judicialization of Politics)’ 현상이 나타난 것이다. 정치의 사법화는 법 해석권한을 사법부가 독점하는 효과를 낳음으로써 법의 지배라는 정치원리를 형해화시킬 수 있을 뿐만 아니라 삼권분립에 입각한 근대 대의제 민주주의의 존립을 위협할 수 있다. 이러한 정치의 사법화 현상은 대의민주주의의 위기적 징후로서 국회와 정당의 약화를 상징적으로 보여준다. 문제는 이러한 정치의 사법화 현상이 민주화 이후 갈수록 점증하고 있다는 사실이다.

다른 수단에 의한 정치가 증가하면서, 선출되지 않은 권력이 강화되는 현상이 나타나고 있다. 대표적으로 사법행정사무를 관장(법원조직법 제19조)하고, 법원의 행정을 지원한다는 명분으로 설치된 법원행정처가 실제로는 법원의 최고 권력을 장악하고 있다는 사실이 2017년 최순실 국정농단 사건에서 드러났다. 선거와 국민투표의 공정한 관리, 정당 및 정치자금에 관한 사무를 처리(선거관리위원회법 제3조)하기 위하여 설치된 중앙선거관리위원회는 1992년 선거법위반행위에 대해 고발·수사를 의뢰할 수 있는 권한을 명문화한 이래 선거범죄 권한을 꾸준히 확대해 나가고 있다. 이제 선출되지 않은 선관위가 선출된 권력인 국회의원직 상실에도 영향을 미치게 되었다. 선거구 획정을 선관위에 맡기는 경우도 정치권력 스스로가 정치력이 없음을 보여주는 꼴이라고 할 수 있다.

국회의장의 지휘·감독을 받아 국회의원의 입법 및 예산결산심사 활동을 지원하고 행정사무를 처리(국회법 제21조)하는 국회사무처도 그 권한이 점점 더 강화되고 있다. 특히 동물국회로 불리던 20대 국회에서는 본회의나 상임위원회에서 여야 간 대치상태가 빈번해지고, 선출된 의원들이 이에 대한 적법성 여부를 ‘국회법’ 전문가들인 국회사무처 직원들에게 문의하는 상황이 자주 발생하였다. 여야 모두가 고소·고발에 대비하기 때문이다. 선출된 권력인 국회의원 스스로가 ‘정치 공무원’으로 전락하는 순간이다. 이러한 과정에서, 선출되지 않은 국회사무처의 권한은 점점 강화되고 있는 현상을 보인다.

정치의 사법화나 다른 수단에 의한 정치는 의회민주주의의 약화, 나아가 한국 민주주의의 위기를 반영하는 현상이다. 이러한 위기는 정치사회의 문제해결 능력 상실이라는 문제와, 이를 대체하는 사법권력의 전면화라는 또 다른 문제가 복합적으로 작용한 결과다. 특히 정치권력이 정치영역에서 스스로 해결할 수 있고, 해결해야 하는 문제들을 선관위나 사법부 등에 맡김으로써 정치의 공간을 정치인 스스로가 협애화 시키고 있다. 이 과정에서 면책특권을 악용하여 상대에 대해 고소·고발을 남발한 결과, 정치가 더욱 날카로워지고 정치 양극화가 심화되는 현상을 불러온다. 실제로 국회의원이 범죄사건의 대상으로 고소·고발된 현황을 보면, 2017년까지 133명에 불과했던 의원수는 2018년에는 1,344명으로 10배나 늘었다. 2019년은 3분기까지만 1,578명에 달해, 단순 계산하면 의원 1명당 평균 5.26건의 사건에 연루되었음을 보여준다(시사저널 2019/11/06).

특히 선관위나 검찰 고발은 결과에 따라 해당 정치인의 정치적 기회(피선거권)를 박탈하거나 벌금 등의 처분을 받기도 한다. 이런 경우 ‘증오의 악순환’으로 이어져, 더욱 심각한 문제가 될 수 있다. 정치적 문제는 정치권력 스스로가 정치로 풀어야 한다. 예컨대, 본회의장에서 의사진행을 방해할 경우 검찰 고발보다는 의장이 경고를 3회하고, 따르지 않으면 퇴장을 시키고, 정당은 이러한 행위를 다음 총선 때 공천에 반영해서 정치적으로 해결하는 것이 바람직할 것이다.

제8절

정치 양극화의 심화와 국회 신뢰도의 저하

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

정치 양극화(Political Polarization)란 유권자와 정당이 맺는 정치적 대의관계가 어떤 이슈와 쟁점에 따라 서로 반대 의견과 정체성을 가지게 되는 상태(state)와 이것이 시간에 따라 심화되는 과정(process)을 말한다(Evans and Bryson, 1998: 693). 정치 양극화에 대한 논의는 1980년대 이후 지구화, 후기산업화, 탈냉전, 정보화 등 변화된 시대환경에 적응하는 과정에서 등장한 미국 정당정치의 분열과 교착현상의 특징과 배경을 설명하기 위하여 등장하였다. 오늘날 정치 양극화는 민주주의 국가들의 보편적인 현상이 되었다. 다만 유럽의 경우 기존 정당체계 밖에서 기존 정당체계에 도전하는 제3정당의 출현 혹은 좌우파 포퓰리즘의 문제로 정치 양극화 문제를 다루고 있다면, 미국과 한국의 경우는 기존의 거대 양당 사이의 문제로 다뤄진다는 차이가 있다.

대통령제 국가인 우리나라에서 대통령의 성향이 정책에 반영되는 것은 자연스러운 현상이라고 할 수 있다. 그러나 정권이 계속 교체되면서 2000년대 중반 이후에는 이념적 성향을 띤 정책들을 중심으로 정치권이 좌우를 기준으로 구별 짓고 서로 비난하는 일이 많아지고 있다. 이런 현상은 키르크하이머(Kirchheimer 1966)의 '포괄정당론(catch-all party)' 가설과는 다른 모습으로 전개되고 있다. 노태우 정부부터 문재인 정부까지 정권별 주요정책의 이념적 차이를 비교한 한 연구결과에 따르면(이정진 2019), 첫째, 2000년대부터 한국 정당들의 이념적 대립이 점차 심해지고 중도수렴 현상은 보이지 않는다. 둘째, 정당들은 경제 및 대북·외교정책 등 주요 이슈에서는 양보 없이 자신들의 이념적 노선을 추진하며 차별성을 갖는다. 셋째, 대통령 지지도가 높을 때는 대통령과 핵심 세력의 이념적 성향이 국정에 반영되어 주요 정책에 투영된다. 심지어 지지도가 낮은 경우에도 중요한 외교노선에는 대통령의 이념적 성향이 반영된 사례도 확인된다.

그동안 보수당 계열 정당과 민주당 계열 정당의 정책적 간극이 큰 대표적인 분야가 대북통일정책, 복지와 조세 정책, 노동과 대기업 정책이라고 볼 수 있다. 그렇지만 최근

복지와 경제민주화 등 일부 분야에서는 정책적 합의의 기반이 확대되고 있어 주목된다.¹⁰⁾ 특히 대한민국 헌법은 “평화적 통일을 추진하고”(헌법 제4조), “사회복지의 증진에 노력할 의무를 지니며”(헌법 제34조 2항), “경제민주화를 위하여 규제와 조정을 할 수 있다”(헌법 제119조 2항)라고 명시하고 있다. 거대 양당인 더불어민주당과 국민의힘의 정강정책을 비교해 보면, 헌법의 틀 안에서 정당 간 정책적 경쟁이 충분히 가능하다. 즉 헌법적 가치와 당의 정강정책을 준수한다면 최소한 정책을 놓고서는 국회를 파행으로 몰고 갈 만큼 여야가 싸울 이유가 없는 것이다. 우리 국회의원과 입법자들이 헌법을 항상 곁에 두고 의정활동의 나침반으로 삼았으면 좋겠다.

한국에서 정치 양극화의 등장은 대체로 2008년 18대 국회와 함께 출범한 이명박 정부 시기라고 본다. 2008년 말부터 2009년 1월 초 사이에 한미 FTA를 둘러싸고 국회에서 여야의 폭력적 충돌이 발생한 이후, 정치 양극화는 2009년 한 해 동안 ‘입법 전쟁’, ‘보혁 이념 갈등’, ‘극단적 정당 갈등’으로 그 의미가 정의되었다. 한마디로 정치 양극화란 정당정치나 의회정치가 관용의 범위 밖으로 뛰쳐나간, ‘과도한 정당 갈등’, 혹은 ‘정치가 해야 할 타협과 조정 대신 극단적 대립으로 치닫는 것’을 가리키는 정치 용어로 고정된 의미를 갖게 되었다고 할 수 있다(박상훈 2020: 3).

특히 18대 국회에서는 오늘날 한국 정치의 부정적 측면들이 본격적으로 부각되기 시작했다는 점에서 주목된다. 10년 만의 보수진영에 의한 정권교체와 국정운영의 전환, 노무현 대통령의 죽음 등 거대한 정치변화로 정치 양극화와 진영정치가 강화되고, 증오의 정치와 보복의 정치가 등장한 계기가 되었다. 민주당 계열 정당의 운동권 586 출신과 보수당 계열 정당의 검사와 관료 출신들이 거대 양당의 주류를 이루게 된다. 정치 양극화의 기저에는 운동권 리더로서, 검사로서 대화와 타협에 익숙하지 않은 이들이 각각 당내 주류로 자리 잡으면서 주류 세력 간 강(強) 대 강(強) 대결이 형성된 측면도 있다. 특히 우리 국회에서 법조계 출신 국회의원의 수는 점점 증가하여 일정한 숫자를 형성하고 있다. 총선에서 여야 없이 법조인 영입 경쟁을 펼치면서, 법조인이 과대 대표되고 있다는 평가도 있다.¹¹⁾

10) 특히 보수 계열 정당인 국민의힘은 2020년 9월 2일 개정된 정강정책에서 경제민주화 구현, 사회적 양극화 해소, 소외계층을 위한 국가의 책임과 의무 강화 등과 함께 5.18 민주화운동, 6.10 항쟁 등 민주화운동 정신 계승을 제시하고 있다.

11) 법조계 출신 국회의원 수는 14대 25명, 15대 41명, 16대 42명, 17대 54명, 18대 58명, 19대 42명, 20대 49명(16.3%)으로 점점 늘어나, 최근에는 국회의원 정수의 1/6에 달한다.

문제는 정치 양극화와 ‘진영정치’의 강화 현상이 악순환 구조로 이어지고 있다는 점이다. 원내정당화 추진 결과 여야 간 충돌이 원내로 옮겨가는, 정당 경쟁의 원내화 현상이 그것이다. 특히 원내에서는 국회의원 면책특권과 불체포특권을 이용하여 더욱 날선 비방과 폭로, 고소·고발로 이어지고 있다. 정당 대변인 논평보다 원내 대변인, 원내대표 등 원내에서의 논평이 더욱 날 서고 강한 현상 역시 면책특권과 불체포특권을 악용한 사례로 볼 수 있다. 결국 20대 국회는 ‘동물국회’ 아니면 ‘식물국회’로 취급받으면서 ‘역대 최악의 국회’라는 오명을 받았다.

2002년 16대 대선에서 당시 새천년민주당이 도입한 개방형 국민경선제 역시 동원정치를 통한 진영정치를 강화하는 ‘의도하지 않는 결과’를 가져왔다. 즉 개방형 국민경선제는 당원뿐만 아니라 지지자들에게도 정당의 후보선출 기회를 개방했지만, 갈수록 당원과 지지자를 동원의 대상으로 여기고, 동원된 지지자가 진영에 편입하게 되는 악순환의 구조로 이어지면서 진영정치의 폐해가 드러나고 있다. 정치 양극화와 진영정치의 강화는, 정당 내 강경파(국회의원과 당원을 포함해서)의 영향력을 키우고, 이들이 당론과 당의 정치적 진로를 좌우되게 만들며, 나아가 ‘증오의 정치’로 증폭시키고 있다.¹²⁾ 마치 거대 양당의 경쟁이 ‘적대적 공존’¹³⁾ 관계에 있는 것처럼 보인다. 이러한 적대적 공존 개념을 국내 정치에서 정치 양극화와 진영정치의 강화를 설명하는 데 사용해도 크게 무리가 없을 정도로, 여야 주류 정치세력들은 적대적 공존을 위한 동원정치에 의지하고 있는 듯하다.

이러한 정치 양극화와 진영정치의 심화는 정당정치를 근간으로 하는 국회의 신뢰도를 떨어뜨리는 데 커다란 영향을 미친다. 2019년 『시사IN』의 신뢰도 조사에 따르면 국회는 10점 만점에 2.9점으로 『시사IN』이 신뢰도 조사를 실시한 이래 가장 낮은 점수를 받았다. <오마이뉴스>가 실시한 ‘2019 국가사회기관 신뢰도’ 여론조사에서도 국회를 신뢰한다는 응답은 2.4%에 불과했다. 우리 국회에 대한 심각한 불신은 국제적으로 비교해도 매우 높은 편이다. 2010~2014년 세계가치관조사(World Value Survey)에 따르면 입법부에 대한 신뢰도 질문에 대해 한국의 응답자들 가운데 74.1%가 신뢰하지 않는다고 응답했다.

12) 이러한 현상을 강준만(2013)은 ‘증오 상업주의(Hatred Commercialism)’로 설명하고 있다.

13) ‘적대적 공존’은 냉전시대 미국과 소련의 관계에서 보듯이 서로 적대적인 상태에서도 서로 공존하는 관계를 설명하는 개념이다. 박정희-김일성 시대 남북관계를 설명할 때도 이 개념을 사용한다.

[표 1-4] 주요국 입법부에 대한 신뢰도 조사 결과

국가	매우 신뢰한다	다소 신뢰한다	신뢰 합계	그다지 신뢰하지 않는다	전혀 신뢰하지 않는다	불신 합계
미국	1.7	18.5	20.2	57.1	19.6	76.7
한국	3.2	22.3	25.5	52.9	21.2	74.1
호주	4.7	23.6	28.3	51.6	17.8	69.4
일본	1.3	18.5	19.8	51.6	15.4	67.0
네델란드	1.3	31.3	32.6	48.3	12.1	60.4
스페인	3.5	30.0	33.5	44.7	17.1	61.8
뉴질랜드	3.7	32.0	35.7	46.1	9.2	55.3
독일	5.0	38.4	43.5	44.7	9.1	53.8
스웨덴	7.3	52.0	59.3	31.2	6.7	37.9
싱가포르	20.6	54.9	75.5	21.5	3.1	24.6

자료: World Value Survey Wave 6(2010-2014)

제9절

SNS는 신뢰받는 정치를 만들고 있는가

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

SNS(Social Network Service)는 개방된 플랫폼을 기반으로 하여 이용자 간 정보를 실시간, 상호적으로 전달하고 공유하는 매체적 특성을 가진다. 개방·공유·참여를 특징으로 하는 SNS의 정치적 이용은 개인화된, 하지만 네트워크화된 정치를 촉진시켰다. 현대 정치가 인터넷이나 SNS에 주목하는 이유는 현존 민주주의 정치체제가 가지고 있는 대의적 기능의 한계를 보완해 줄 수 있다는 기대 때문이다. 특히 인터넷 기술이나 디지털 융합기술의 발달에 따른 SNS의 확산은 시민들의 직접적인 정치개입을 용이하게 만들었다.

20대 국회에서 개설한 ‘국민동의청원’이나 문재인 정부 청와대의 ‘국민청원’이 대표적이다. 국회의 ‘국민동의청원’은 홈페이지를 통해 30일 동안 10만 명 국민의 동의를 받아 제출할 수 있다(국회법 제123조). 2020년 11월 18일 현재까지 위원회에 회부된 청원은 2건으로 <텔레그램을 통한 미성년자 대상 성범죄 강화 및 신상공개에 관한 청원>은 ‘본회의불부’로, <텔레그램에서 발생하는 디지털성범죄 해결에 관한 청원>은 ‘대안반영폐기’되었다. 미성립된 청원은 총 8건이다.¹⁴⁾

청와대의 국민청원은 국정현안 관련, 30일 동안 20만 명 이상이 추천한 청원에 대해 정부 및 청와대 책임자가 답하는 제도이다. 국민청원제도를 도입한 지 3년간 20만 명 이상의 동의를 받은 청원은 189건으로, 178건의 답변이 이루어졌다. 271만5,626명의 국민이 동의하여 최다 동의 청원으로 기록된 “텔레그램n번방 용의자 신상공개 및 포토라인 세워 주세요”는 <성폭력처벌법>과 <형법> 등 관련법 개정을 통한 디지털 성범죄 처벌 강화와 범정부 합동 ‘디지털 성범죄 근절대책 수립’(2020.04.23.) 등의 성과를 낼 수 있었다.¹⁵⁾

국회의 국민동의청원이나 청와대의 국민청원은 이념이나 정파적 이슈가 아닌 국민적

14) 대한민국국회 홈페이지 국민동의청원. <https://petitions.assembly.go.kr/referred/done>(검색일: 2020.11.18).

15) 대한민국 청와대 홈페이지 국민청원 3년. <https://www1.president.go.kr/petitions>(검색일: 2020.11.18)

공감대를 형성하는 이슈에 한해서는, 대의민주주의가 작동하지 않을 때 온라인을 통한 직접민주주의가 등장할 수 있다는 것을 보여주는 사례라고 할 수 있다.

한편 정치인들은 시민과의 소통을 강화하고 업적을 홍보하기 위해 인터넷과 SNS를 적극 활용한다. 19대 국회의원의 인터넷·SNS 이용현황을 보면(김유향, 2013), 인터넷 홈페이지 76.0%, 블로그 71.0%, 트위터 88.6%, 페이스북 85.0%, 미투데이 49.0%로 나타났다. 정당별로는 보수정당 계열인 새누리당은 인터넷 홈페이지와 트위터를, 민주당은 블로그와 페이스북의 이용률이 높았다. 또 지역구 의원들이 비례대표 의원들에 비해 인터넷과 SNS 이용률이 높았다. 성별로는 남성 의원의 이용률이 전반적으로 높았고, 여성 의원은 남성 의원에 비해 블로그를 더 선호하는 것으로 나타났다. 연령별로는 40, 50, 60대 의원들의 SNS 이용률이 높았다. 선수별로는 선수가 높은 의원일수록 인터넷과 SNS를 잘 활용하였다. 의원들의 SNS 이용목적은 유권자와의 소통, 의정활동의 홍보 등에 비중을 많이 두었다. 인터넷과 SNS 활용이 의정활동에 도움이 된다고 응답한 비율이 약 90%에 달했다. 서비스 선택 이유는 '조작과 이용의 간편성'과 '이용자 수'를 들었으며, 이용빈도는 하루 1~3회 이용이 가장 많았다. 이용에 있어 불편사항으로는 '관리에 많은 시간 소요'와 '방문자 확보의 어려움'을 지적하였다.

18대 국회의원의 인터넷·SNS 이용은 홈페이지 94%, 트위터 76%, 블로그 54%, 싸이월드 38%, 페이스북 29%로 나타났다. 18대와 19대 국회의원의 인터넷·SNS 이용을 비교해 보면, 18대 의원들은 인터넷 홈페이지를 대부분 운영하고 있었으며, SNS로는 트위터를 많이 이용하였다. 19대 의원들은 18대 의원들에 비해 인터넷 홈페이지 이용률은 낮지만, 나머지 모든 SNS 이용률이 대폭 증가하였다. 특히 페이스북은 19대 들어 폭발적으로 증가하였다.

초선 의원들이 많아지고, 의정활동에서 유권자와의 소통과 홍보가 더 중요해지고 있는 정치 현실을 감안하면, 21대 국회의원들의 인터넷·SNS 이용률은 더욱 늘어날 수밖에 없을 것이다. 그렇다면 인터넷·SNS의 확산이 과연 참여민주주의와 속의민주주의를 진작시킴으로써 대의제와 정당의 위기를 극복할 수 있게 해 주는가. 여기에는 SNS가 쌍방향적 소통기술로 인해 정보의 전달과 공유 및 온라인 공간에서의 집단적 네트워크 형성을 보다 용이하게 한다는 '교차 네트워크 이론'과, 소셜 미디어의 부정적 효과를 강조하는 '고립주의 이론'으로 설명하고 있다(차재권, 2013). 여기서는 이론적 논의보다

는 SNS가 우리 현실정치에서 어떻게 작용하고, 어떤 영향을 미치는가에 주목하고자 한다.

첫 번째 주목되는 현상은 정치인과 유권자 관계에서 정치인들은 SNS를 정책이나 업적의 홍보에 활용하는 반면, 시민들은 정치이슈에 더 관심을 보이고 공격적인 태도를 보인다는 점이다. 특히 금태섭 의원의 더불어민주당 탈당에 대한 민주당원들의 공격이나 김종인 비대위원장에 대한 국민의힘 당원들의 공격에서 보듯이 SNS를 통한 공격적인 정치활동은 주로 진영의 핵심 지지층에서 나타나고 있다.

두 번째는 인터넷·SNS 활용이 증가하면서 숙의나 심의보다는 속도를 중시하는 경향이 점점 더 강해지고 있다는 점이다. 국회의 본회의나 상임위 그리고 정당의 각종 회의 중에 국회의원이 지지자들에게 SNS를 통해 즉각 내용을 전달하는 경우가 있다. 정치인과 유권자의 적극적인 소통은 바람직하지만, 숙의나 심의 과정 없이 ‘남들보다 빨리’만을 위해 SNS를 활용하는 것은, 숙의민주주의(Deliberative Democracy)보다는 ‘속도 민주주의(Speed Democracy)’를 선호하는 것처럼 비친다. 그러나 민주주의는 시끄럽고 혼란스럽고 느리게 진행된다.

세 번째는 SNS 활용이 ‘확증편향(confirmation bias)’으로 이어지는 경우가 증가하고 있어 우려스럽다. 확증편향은 “보유하고 있는 기존의 신념, 기대, 가정에 편향되는 방법으로 증거를 찾거나 해석하는 것”으로서, 처음에 믿게 된 내용을 그대로 유지하거나 강화하고자 하는 인간의 성향을 말한다. 확증편향에 빠지면 자신의 생각에 동조하는 정보만 선택하고 반대의 정보는 부정하게 된다(박휘락, 2020). SNS 환경에서는 팩트의 판단 기준이나 절차에 대한 합의가 존재하지 않아 팩트에 대한 관념이 큰 도전에 직면했기 때문이라는 게 그 이유다. SNS를 생각이 다른 사람이나 집단과의 소통 수단으로 활용하기보다는, 생각과 행동이 비슷한 사람끼리 뭉치는 수단으로 활용하는 경향이 심화되고 있는데, 이런 흐름이 확증편향을 부추기는 요인으로 작용한다는 것이다.

네 번째는 최근 들어 온라인 팬덤 정치의 부작용이 부쩍 늘고 있다는 점이다. 더불어민주당의 경우 ‘문파(문재인 대통령 열성 지지층)’로 불리는 지지자들이 2020년 8월 당 전당대회에서 특정 후보의 당선에 커다란 영향을 미쳤다는 분석이다. 이들은 주로 2015년 온라인 당원 모집 당시 가입한 당원들로 파악되고 있다. 국민의 힘도 2019년 2월 전당대회에서 책임당원 가입 열풍이 불었고, 태극기로 지칭되는 팬덤이 전당대회에서 영향을 미치고자 노력하였다. 이들 팬덤은 당내 정치에 영향을 미칠 뿐만 아니라, 특

정 정치인에게 지지와 압박을 가하는 경우도 있다. 신진욱 교수는 “참여 욕구와 능력 면에서 긍정적이지만 과도하게 진영화되고 영향력이 비대해진다는 점에서 우려된다”고 진단한다(서울경제 2020/10/17).

이들 팬덤은 원조 정치인 팬클럽인 노사모와 비교된다. 노사모는 노무현 대통령 당선에 결정적 역할을 했고, 탄핵 위기에서 열린우리당 창당의 공신이였다. 그러나 정권 출범 후엔 자신들의 정체성을 ‘노감모(노무현 감시 모임)’로 바꾸며 비판적 지지를 선언하는 이들도 나왔다. 노 대통령 역시 자신의 지지자들에게 건강한 비판자 역할을 요구하기도 했다. 특히 코로나19가 장기간 지속되면서 기존의 직접 대면 정치가 ‘비대면 정치’로 바뀌면서, SNS를 중심으로 한 온라인 정치가 ‘포스트 코로나’ 시대의 새로운 정치로 부상하고 있다. 따라서 SNS를 활용한 건강한 온라인 정치를 모색해야 한다.

제 10절 더 나은 미래를 위한 제언

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

87년 민주화 이후 20년 이상이 지난 오늘날 우리 국회는 양적으로는 많은 성과를 내고 있지만, 정치가 더 나아졌다고 말하기는 힘들다. 일하는 생산적 의회와 정책정당을 표방했던 원내정당화는 저비용 정치 실현에는 기여했을지 모르지만, 의회정치가 좋아졌다고 주장하기는 어렵다. 오히려 정당 간 갈등이 원내로 옮겨가면서 면책특권과 불체포 특권에 기대 폭로정치가 증가하고, 정치가 더욱 사나워지고 있다. 기존의 정당정치가 의회로 공간이동을 한 셈이다. 또한 정치로 해결해야 할 사안들을 다른 수단에 의한 정치로 해결하는 경향이 증가하고 있다. 정치 스스로 정치의 공간을 협애화하고 있는 것이다. 특히 정치의 사법화 현상은 국회사무처, 법원행정처, 중앙선거관리위원회 등 선출되지 않은 권력이 강화되는 현상으로 나타났다. 정치 양극화가 심화되고 진영정치가 강화될수록 이에 비례해 국회의 권위와 신뢰도는 저하된다. 한때 정치권에서 ‘상생의 정치’를 하자고 목소리를 높였지만, 현실에서는 ‘적대적 공존의 정치’가 우리 국회를 지배하고 있다.

우리 국회는 정당정치를 실현하지는 취지에서 교섭단체 중심으로 운영하고 있다. 원내교섭단체를 구성하는 여야가 대화와 타협을 통해 합의를 할 때 정상적인 국회 운영이 가능한 것이다. 의회민주주의의 기본원리는 다수결주의를 따르지만 다수결의 원리 내에서 소수파의 권리도 존중한다. 4당 체제인 13대 국회에서 ‘명 원내총무’로 이름을 날렸던 “김원기 전 국회의장이 말하는 21대 국회의 길”은 지금의 정치지도자들이 새겨들을 만하다고 생각한다.

“87년 민주화 이후 첫 국회인 13대 국회는 민주정의당, 평화민주당, 통일민주당, 신민주공화당으로 구성된 4당 체제였다. 당시 나는 지금의 원내대표인 평민당 원내총무를 맡고 있었다. 4당 체제에서도 5공 청산, 5.18 광주민주화운동 등 구체제의 문제를 해결했다. ‘정치 행위자’가 4명일 때도 복잡한 문제들을 대화와 협상으로 풀었는데, 양당체제에서 나라와 국민을 위한다면 뭘 못 하겠는가”(월간중앙 2020년 6월호 인터뷰 중에서).

결국 정당이 튼튼해야 의회민주주의가 실현될 수 있다. 국회의 주인은 국회의원이다. 스펙 좋은 정치인보다 훈련된 정치인이 국회에서 성장할 수 있어야 한다. 한국의 정당은 유럽처럼 대중에 기반을 둔 강한 정당이 아니라 인물 중심의 허약한 정당이기 때문에 정치인과 예비 정치인 대한 훈련 기능은 매우 약하다. 더구나 지구당 폐지와 원내정당화로 교육연수원의 기능도 축소되었다. 한국의 정당은 ‘선거전문가정당’에 가까워 당내 교육을 통해 인물을 키우기보다 선거 때마다 외부 전문가 영입을 통한 공천에 관심을 기울인다. 그러나 정당활동 경험이 전혀 없는, 국회의원 선거 두세 달 전에 영입된 국회의원이 정당정치나 의회정치의 본질, 대의민주주의 원리 등에 대한 이해가 없는 상태에서 대화와 타협, 갈등조정 등 의회민주주의의 본질을 기반으로 하는 의정활동을 수행하기란 쉽지 않다.

필자는 차선책으로 국회의원에 대한 정치교육을 제안한다. 현재 국회의정연수원의 의원 참여 프로그램은 국회 최고위 과정, 외국어 과정 등이 있다. 여기에 ‘좋은 의회정치’ 구현을 위한 강좌를 개설하자는 것이다. 대의민주주의, 의회정치, 정당정치, 헌법과 법치주의, 정치인의 말과 글(수사학), 비교의회연구, 의회외교의 기능과 역할, 한반도 평화와 국회의 역할, 공공갈등 조정 및 공존협력, 민주적 리더십 등 최소한 국회의원이 갖추어야 할 정치의 본질에 대한 강좌를 개설하는 것이다. 이를 통해 ① 열정·책임감·균형적 판단을 갖춘 정치인(베버 2019)으로 배출하고, 둘째, 의회정치에 대한 이해 능력을 키우는 것은 물론 ③ 국회를 가능성의 공간을 만들어서 ‘좋은 의회정치’의 기반을 조정해가자는 것이다. 우선, 4월 국회의원 선거 후 5월 30일 국회 개원 전까지 당선인을 대상으로 집중 강좌를 개설하고, 국회 개원 이후에는 아침 강좌를 개설하면서 제도화의 길을 모색하는 것에서 시작할 수 있을 것이다.

앞에서도 말했듯이, 우리 국회의 입법 활동은 양적인 측면에서 보면 세계 최고 수준이다. 국회의원 개개인은 새벽부터 밤늦게까지 시간을 쪼개 가며 의정활동과 지역구 활동을 한다. 국회의원의 특권도 많이 내려놓았고, 의정활동의 투명성도 강화되었다. 그럼에도 불구하고 “일은 안하고 싸움만 하는 국회”라고 비난받는다. ‘더 많은 입법’이 아니라, ‘더 중요한 입법’이 우리 국회의 미래가 되어야 한다. 미래의 우리 국회에서 ‘훈련된 정치인’이 ‘좋은 의회정치’를 만들 수 있기를 기대한다.

제2장

국회와 정치 양극화 1 : 무엇이 의회정치를 사납게 만드나

제1절 20대 국회는 정말 최악의 국회였을까?

제2절 20대 국회의 성과 및 한계

제3절 입증을 위한 사례 분석

제4절 어떻게 달라져야 할까

제 1 절

20대 국회는 정말 최악의 국회였을까?

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

2004년부터 국회에서 일하고 있다. 17대 국회부터 20대 국회에 이르기까지 변화한 점을 비교하면 과거보다 훨씬 발전한 부분도 있고, 예전보다 후퇴했다고 느껴지는 부분도 있다. 여야가 협력하여 대통령 탄핵을 의결하는 등 필요한 시기에 정치적 대리자 기능을 충실히 이행했다는 점, 폭력적 방법을 사용하거나 장외투쟁을 하는 것보다 정치의 방법으로 일하는 게 더 효과적이라는 인식이 자리 잡았다는 점, 협력을 통한 점진적 변화의 중요성을 누구나 인정하게 됐다는 점, 입법의 기능이 활발해졌다는 점 등은 나아진 면이라 할 수 있다. 나빠진 점은 뭐가 있을까? 법안을 발의하는 데 있어서 의견을 수렴하고 숙고하여 준비하기보다 신속한 발의와 원활한 처리가 중요시되고, 차분한 논쟁을 통해 이견에 대한 합의점을 찾아가기보다 갈등 회피라는 손쉬운 선택을 하고, 여론에 반응하는 수준을 넘어 여론에 지배되는 정치 활동을 하는 경향이 커지고 있다. 특히 여야 간 타협의 공간이 점점 좁아지고 있어 양극화 정치가 심화되고 있는 것은 아닌지 우려된다.

그런데 국회에 대한 평가는 외부와 내부의 시선에 상당한 차이가 있다. 20대 국회에 대해서는 내외를 막론하고 ‘일하지 않는 국회’라는 평가가 주를 이루었다. 언론은 야당의 상습적인 보이콧으로 최악의 식물국회가 됐으며(이데일리 2020/04/27) 이로 인해 법안 처리율이 역대 최저인 36.6%(2020년 5월 5일 기준)를 기록했다고 지적한다(서울신문 2020/05/05). 그 원인에 대해서는 여당과 야당의 분석이 다르다. 여당은 ‘고위공직자 범죄수사처와 연동형 비례대표제 신속 처리안건 지정에 따른 야당의 보이콧’을, 야당은 ‘여당이 야당의 목소리에 귀를 기울이지 않는다’는 점을 문제의 근원으로 지적하고 있다(뉴스핌 2020/04/30).

20대 국회를 ‘역대 최악의 국회’라고 말하는 근거는 법안 처리율이 낮다는 것이다. 이에 따라 ‘일하는 국회’를 만들기 위한 방안이 경쟁적으로 제출되었다. 법안 처리율을 높이기 위해 회의를 정례화하고, 불참 시 징계하거나 수당을 삭감하여 참여를 강제하

고, 나아가 시민 참여를 제도적으로 보장하여 거대 여당의 입법 독주를 견제하고, 야당의 보이콧을 원천적으로 막아야 한다는 내용이다. 21대 국회 개원 두 달여가 지난 2020년 7월 24일 기준 ‘일하는 국회’ 관련 법안은 모두 20여 건이 발의됐다. 기본전제는 ‘20대 국회는 여야 대립으로 파행을 거듭’하여 신뢰를 잃었기 때문에 국회에 대한 시민들의 신뢰를 회복하기 위해서는 제도화된 규율이 필요하다는 것이다.

나는 의문이 생겼다. 시간이 갈수록 의원실 업무는 증가하고(과거에는 큰 비중을 차지하지 않던 홍보 업무가 추가됐으며 입법 관련 업무량이 대폭 늘었다), 나와 의원실 동료들은 정기회 때에는 야근은 물론, 주말·공휴일도 반납하고 일하는데 왜 ‘일하지 않는 국회(의 구성원)’라는 비난을 받는 것일까? 최근 법안 발의는 폭증을 거듭하고 있는데, 입법을 더 많이 하면 신뢰를 회복할 수 있을까? 제도화된 규율은 과연 좋은 해법이 될 수 있을까? 국회에서의 갈등을 억제하고, 정치 양극화를 개선하는 데 효과적인 방법은 뭘까? 이 글은 이러한 의문에서 출발했다.

정치적 갈등은 사회통합의 기능을 할 때 의미가 있다. 그런데 현재의 정당 간 갈등은 사회 갈등을 완화하거나 통합하는 기능을 하고 있다고 보기 어렵다. 오히려 사회 갈등을 증폭시키고 있다. 정당들의 상호 적대적 관계가 강화됨에 따라 사회경제적 문제는 소홀히 다루어졌고, 입법은 청와대의 요구 또는 여론에 따라 유동하거나, 경제 권력 또는 이익집단의 요구에 반응하는 데 머물렀다. 국회가 과거보다 나빠졌다고 느끼는 것은 이런 지점이다. 이런 상황에서는 국회 구성원이 아무리 열심히 일해도 시민들의 삶은 나아지기 어렵다.

이런 문제의식하에 20대 국회의 성과와 한계를 살펴보고, 사례를 통해 20대 국회의 정치 양극화 심화 현상을 실증하며 향후 대안을 모색해 보고자 한다. 열심히 일한 만큼 보람을 느끼고 싶다.

제2절

20대 국회의 성과 및 한계

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 제도를 통한 강제의 허약함

20대 국회는 전반기와 후반기로 나누어 봐야 한다. 국회 운영의 양상이 전혀 달랐기 때문이다. 20대 국회 전반기는 역대 어느 국회 못지않게 열심히 일했고, ‘합의민주주의’가 생동했던 시기라 할 수 있다. 국회는 ‘박근혜 정부의 최순실 등 민간인에 의한 국정농단 의혹 사건 진상규명을 위한 국정조사’를 2016년 11월 17일부터 2017년 1월 15일까지 2개월간 진행했고, 11월 17일 <박근혜 정부의 최순실 등 민간인에 의한 국정농단 의혹 사건 규명을 위한 특별검사의 임명 등에 관한 법률안>(특검법)을 통과시켜 특검수사를 실시했으며, 2016년 12월 9일 본회의에서 찬성 234인, 반대 56인, 무효 7인, 기권 2인, 불참 1인으로 박근혜 대통령에 대한 탄핵 소추 의결서를 가결했다. 탄핵 소추안을 의결하기 위해서는 국회 재적의원 과반수의 발의, 국회 재적의원 3분의 2 찬성이 필요하다. 박근혜 대통령 탄핵소추안은 300명 중 171명 발의, 234명의 찬성으로 가결됐다. 발의는 야당들만으로도 가능하지만 통과는 야당 단독으로는 어렵다. 탄핵소추안의 가결은 당시 여당이었던 보수정당 의원들의 협조를 통해 이루어졌다. 이러한 협조적 관계가 어긋난 것은 새로운 정부가 출범한 이후 진행된 ‘신속 처리 안건 지정(이하 패스트트랙)’과 연관이 있다.

20대 국회에서 패스트트랙의 대상이 된 안건은 <사회적 참사의 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별 법안>(이하 ‘사회적 참사법’), 유치원 회계 투명성 강화를 위한 <사립학교법>, <유아교육법>, <학교급식법> 개정안(이하 ‘유치원 3법’), 선거제 개편을 위한 <공직선거법> 개정안, 검경 수사권 조정을 위한 <형사소송법> <검찰청법> 개정안(이하 ‘검경 수사권 조정법’), <고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률안>(이하 ‘공수처법’) 등 크게 네 분야로 나뉘 볼 수 있다. ‘사회적 참사법’은 2016년 12월 26일 신속 처리 안건으로 지정됨에 따라 2017년 11월 24일 일찌감치 통과됐고, <공직

선거법)은 2019년 12월 27일, '공수처법'은 같은 해 12월 30일, 유치원 3법과 '검경 수사권 조정법'은 2020년 1월 13일 통과됐다. 신속 처리 대상 안건으로 지정된 시기는 유치원 3법이 2018년 12월 27일, <공직선거법>과 '검경 수사권 조정법', '공수처법'은 모두 2019년 4월 30일이다. 이 중 사회적 참사법은 지정과 통과가 두 정부에 걸쳐 있고, 시기적으로도 앞서 있어 국회 파행사태와 큰 상관이 없다. 나머지 유치원 3법, 검경 수사권 조정법, 공수처법 등이 패스트트랙으로 지정·통과되는 과정에서 물리적 충돌이 발생했다. 이른바 '국회 선진화법'¹⁶⁾ 개정 이후 처음 있는 일이었다. 이 사건으로 인해 의원과 보좌진 27명이 재판에 받게 됐다.

과거에는 주로 소수 정당이 다수당의 일방적 안건 처리에 항의하고, 그 부당성을 주장하기 위해 점거나 항의 등 물리적인 방법을 사용했다. 여론을 집중시켜 다수당을 압박하는 수단으로 삼았고, 정치 쟁점화하는 효과도 있었지만 의회정치에 대한 신뢰감이 낮아지는 결과를 가져왔고, 소수 정당의 입장에서도 물리적인 방법으로는 실제 통과를 저지할 수 없어 그 효용성에 대한 회의감이 커졌다. 결국 정당들은 합의 수준을 높이기 위한 절차적 방법을 모색하기에 이른다. 그렇게 '국회 선진화법'이 만들어진 것이다. 하지만 8년 만에 또다시 충돌이 발생했다.

제도의 시효기간은 '8년'뿐이었다. 제도를 통한 강제의 허약함을 드러낸 것이다. 물론, 현행 법 위반에 따른 법적 절차가 주는 부담감으로 인하여 앞으로 상당 기간 폭력을 동반한 충돌은 발생하지 않을 가능성이 높다. 제도적 규율이 갈등을 완화하는 효과가 아예 없는 것은 아니다. 뒤집어 말하면, '8년의 억제' 효과가 있었고, 법적 제재는 향후 이 기간을 더 늘릴 것이다. 다만, 규율이 효과적으로 작동하기 위해서는 규범 준수에 대한 정당 간 합의가 필요하다는 점을 강조하고자 한다. 결국 '합의'를 통해 작동하는 것이 의회 민주주의이기 때문이다. 제도는 정치를 지배하지 못한다.

16) 2012년 물리적 충돌사태를 방지하기 위하여 <국회법>을 개정함. 통상 국회 선진화법으로 지칭됨.

2 또다시 등장한 제도개선안

나는 제도의 한계가 드러났다고 봤지만 양당의 갈등이 심화되었던 20대 국회 후반기 상황에 대한 해법으로 보다 강화된 제도개선안이 등장하였다. 이른바 ‘일하는 국회법’이다. 21대 총선에서 더불어민주당과 정의당은 제도개선 방안을 공약으로 내놓았고, 문희상 전 국회의장은 임기를 마치기 전 관련 법을 제안하였으며, 중진의원들도 공동으로 개정안을 내놓았다. ‘반성적’ 책임감의 발로였다고 본다.

각각의 안이 다소 차이는 있지만 ▲임시회 소집 의무화 ▲회의 불출석 제재 : 불출석 시 세비 삭감 및 징계 ▲윤리특위 상설화 및 외부 심사기구 설치 ▲법사위 체계 자구 심사권 폐지 ▲국민소환제 추진(정의당, 민주당) 등을 의회정치 개혁을 위한 제도개선 과제로 제안하고 있다.

크게 보면 ① 국회 운영 개선, ② 시민들의 직접 참여 확대, 두 가지로 볼 수 있다. 국회 운영에서 주축이 되는 내용은 회의 정례화이다. 정해진 일시에 회의를 정례적으로 진행하고, 불참 시 불이익을 주는 방식이다. 하지만 이는 결과적으로 다수 의석을 차지한 정당에게 더 유리하게 작동할 소지가 크다. 정해진 회의일에 의결정족수만 충족하면 법안 의결을 강행할 수 있기 때문이다. 또한 회의 불참 시 세비 삭감, 의원 징계 등의 조치를 취하도록 하는 것은 정당 간에 발생한 문제를 정치인 개인에게 불이익을 주는 방식으로 개선하겠다는 것으로, 원인과 해법에 차이가 있다.

시민들의 직접 참여 확대와 관련한 내용으로는, 민주당 공약 중 입법 직접 청구 제도, 입법 직접 심사 제도, 윤리 심사 국민배심원단 제도 도입이 있고, 정의당은 세비 최저임금 연동 상한제를 실시하면서 전원 외부인으로 구성한 국회의원 보수산정위원회에서 결정하도록 하고, 민간위원 다수로 구성한 윤리심판원에서 의원 징계를 결정하며, 전원 외부인으로 구성한 국외 활동심사 평가위에서 심사·평가하도록 하는 등의 내용을 공약으로 제시했다.

정치의 기능은 사회적 갈등을 정치 안에서 해결하는 것인데, ‘시민들의 직접 참여’ 확대는 이와는 반대로 정치적 갈등을 시민들 간의 갈등으로 확장하는 결과를 낳을 수 있다. 특히 입법권 개방은 대의민주주의에 위배됨은 물론, 의회의 기능을 무력화하는 것으로 정치 양극화를 개선하기는커녕 오히려 양극화를 심화할 우려가 크다. 서로 다른

이해를 가진 집단들이 각각의 요구를 관철하기 위해 '직접적'으로 행동한다면 의회는 자연 상태가 될 것이기 때문이다. 정당은 이러한 요구를 수렴하고, 조정하기 위해 존재한다. 정당과 국회의원이라는 완충지를 없애고 시민들의 직접 참여를 통해 연계 되는 이익이 그로 인한 불이익보다 크지 않을 것이다.

'일하는 국회'를 만들기 위한 제도개선 안이지만 살펴본 바와 같이 부정적 효과를 배제할 수 없다. 그렇다면 제도의 한계를 넘어 '일하는 국회'를 만들기 위한 방안은 무엇이 있을까? 그에 앞서 20대 국회는 정말 일을 안 했는지, 그 평가가 정당인지부터 살펴 보겠다.

3 20대 국회는 정말 일을 안 했을까?

20대 국회는 법안 반영률이 최악이었다고 지적된다. 발의된 법안 중 1만5,342건이 통과되지 않았다는 것이다. 20대 국회의 법안 반영률이 낮은 것은 사실이다. 법안의 반영률은 1981년 11대 국회 이후 2004년까지는 50%가 넘는 수준이었으나 16대 63.0%에 이어 17대 이후에는 17대 50.3%, 18대 44.4%, 19대 41.7%, 20대 국회 36.4%로 점차 하락하고 있다. 하지만 반영률만으로 판단할 수 없다. 반영률 하락은 법률안 발의 폭증에 기인한 것이기 때문이다.

실제 반영 건수를 기준으로 보면, 16대 1,028건, 17대 2,893건, 18대 4,890건, 19대 6,626건, 20대 국회는 8,799건으로 지속적으로 증가하고 있다. 20대 국회는 16대 보다 8.6배 많은 법안이 반영 통과되었다. 같은 기간 법안 발의 건수는 9.6배 증가했다. 20대 국회를 역대 최악의 국회라 하고, 너도나도 '일하는 국회'를 만들어야 한다고 하지만 법안 발의 및 반영 건수를 보면 일하지 않는 국회라고 보기 어렵다. 오히려 20대 국회는 역대 최대로 일을 많이 한 국회다. 따라서 '법안 반영률'만을 가지고, 폐기된 법안의 숫자가 많다는 이유로 20대 국회를 비난하는 것은 타당하지 않다.

[표 2-1] 역대 국회 발의 주체별 법안 발의 현황

구분	의안	법안 (A+B)	의원·위원회(A)	행정부(B)	법안반영건 수(C)	법안반영률* (C/A+B*100)
제헌의회 (1948~1950)	507	246	103	143	168	68.3%
2대(1950~1954)	1,314	416	201	215	252	60.6%
3대(1954~1958)	1,243	409	170	239	172	42.1%
4대(1958~1960)	648	324	123	201	92	28.4%
5대(1960~1961)	666	297	138	159	78	26.3%
국가재건최고회의 (1961~1963)	1,797	1,156	543	613	1028	88.9%
6대(1963~1967)	1,200	658	416	242	435	66.1%
7대(1967~1971)	877	534	243	291	405	75.8%
8대(1971~1972)	247	139	44	95	42	30.2%
비상국무회의 (1972~1973)**	270	270	0	270	270	100.0%
9대(1973~1979)	951	633	154	479	572	90.4%
10대(1979~1980)	309	129	5	124	100	77.5%
국가보위입법회의 (1980~1981)	215	189	33	156	189	100.0%
11대(1981~1985)	774	491	204	287	383	78.0%
12대(1985~1988)	641	378	210	168	283	74.9%
13대(1988~1992)	1,439	938	570	368	707	75.4%
14대(1992~1996)	1,439	902	321	581	728	80.7%
15대(1996~2000)	2,570	1,951	1,144	807	1,424	73.0%
16대(2000~2004)	3,177	2,507	1,912	595	1,579	63.0%
17대(2004~2008)	8,368	7,489	6,387	1,102	3,766	50.3%
18대(2008~2012)	14,762	13,913	12,220	1,693	6,178	44.4%
19대(2012~2016)	18,735	17,821	16,728	1,093	7,429	41.7%
20대(2016~2020)	24,996	24,141	23,047	1,094	8,799	36.4%

주 : * 법률 반영 : 본회의에서 가결된 법률안, 본회의에 부의되지 않았으나 위원회에서 제안한 대안에 반영된 법률안 등 국회에서 법률안을 심의한 결과 최종적으로 법률에 반영된 법률안.

** 이 시기는 행정부만 법률안을 제출할 수 있었다.

자료 : 국회 의안 정보 시스템 (필자 재구성)

반영률 하락의 주요 요인이기도 한 법안 발의의 증가는 큰 문제다. 20대 국회에서는 2만4,996건의 의안이 발의됐고, 이 중 2만4,141건이 법안이다(의원, 위원회 발의안, 정부 제출 법안 모두 포함). 이는 17대 국회에서 발의된 법안 7,489건보다 3.2배, 16대 국회 2,507건과 비교하면 9.6배, 15대 국회 1,951건과 비교하면 12.4배, 14대 국회 902건과 비교하면 무려 26.8배 증가한 것이다. 한정된 의원실 인력으로 발의된 법안을 제대로 검토하기가 점점 어려워지고 있다.

법안 발의가 증가한 이유는 긍정적이지 않다. 정당 내 조정기능이 사라지고, 의원 개인 간 경쟁이 심화된 측면이 있기 때문이다. 법안 발의 건수, 통과율이 의정 활동에 대한 시민단체의 평가는 물론, 공천에 반영되는 정당 내 평가에서도 지표로 활용됨에 따라 경쟁은 더욱 가속화됐다. 지나치게 많은 법안 발의는 법안의 수준을 떨어뜨리고, 통과율을 낮춰 불필요한 비난을 야기한다. 무엇보다 큰 문제는, 중요한 법안일수록 사회적 쟁점이 되는 경우가 많은데, 법안이 많이 발의되면 통과율을 높이기 위해 이른바 갈등적 요소가 적은 '비쟁점' 법안을 먼저 다루게 되므로 정작 사회적으로 중요한 법안은 쟁점 법안으로 밀려 다루어지지 않는다는 데 있다. 20대 국회는 양적으로는 일을 많이 했으나 질적으로는 잘했다고 보기 어렵다.

4 안건 심사를 결정하는 요인

한편, 법안 반영률이 가장 높았던 시기는 민주화 이전이다. 의회 기능이 사실상 정지되었던 비상국무회의(1972~1973), 국가보위입법회의(1980~1981)는 100%에 달하고, 유신 때인 9대 국회는 90.4%, 10대 국회는 77.5%, 민주화 이전인 11대 국회(1981~1985)도 78.0%에 이른다. 법안 통과율이 높다고 해서 그 자체로 시민들의 요구가 잘 반영되고 있다고 볼 수 없다. 따라서 '일하는 국회'의 기준이 법안 통과율이 되는 것은 적절하지 않다.

지금처럼 법안이 '대량'으로 발의되는 상황에서 통과율을 높이기 위해서는 역시 '대량' 심사가 필요하다. 이는 줄속 심사를 야기할 가능성이 매우 높다. 실질적으로 법안심사가 이루어지는 상임위원회 법안소위 심사 일수와 회의 시간을 보면 18대 국회는 각각 729일, 2,687시간, 19대 국회는 667일, 2,932시간, 20대는 국회 674일, 2,668시

간으로 18대와 큰 차이가 없다. 적어도 회의 일수와 회의 시간에 있어서는 20대 국회가 일을 하지 않았다고 볼 수 없다.

하지만 법안소위에 상정된 법안 건수와 처리된 법안 건수를 보면 18대 국회는 상정 8,376건, 처리 5,935건에서, 19대 국회는 상정 9,836건, 처리 6,617건으로 증가했고, 20대 국회에 이르러서는 상정 1만2,224건, 처리 7,519건으로 대폭 증가한다. 건당 심사 시간은 이와 반비례로 줄어들게 된다. 법안소위에서 법안 1건을 처리하는 데 걸린 시간은 18대 국회 0.453시간에서 20대 국회는 0.355시간으로 감소하였다.

법안의 증가를 회의 시간이 못 따라가고 있다. 사실 회의를 더 많이 한다고 해도 모든 법안을 제대로 심사하기에는 어려움이 있다. 이러다 보니 이른바 ‘비쟁점 법안’이라 불리는, 갈등 요인이 적고, 행정부가 동의하고, 전문위원이 긍정적으로 심사한 법안들이 우선 처리 대상 안건이 되고 있다. 짧은 시간에 더 많은 법안을 효율적으로 심사하기 위해 비쟁점 법안 우선 처리 관행이 고착화되고 있다.

그런데 비쟁점 법안이라 하더라도 여러 요인들이 겹쳐 심사 대상 안건에 포함되지 못한 경우들이 종종 있다. 20대 국회에서 발의했던0 법안 중에는 거주시설 중심의 장애인 정책을 지역사회 지원정책으로 전환하도록 하는 <장애인복지법> 개정안이 있었다. 장애인단체, 보건복지부와 긴 논의를 거쳐 합의안을 마련하였고, 보건복지위원회 법안소위 안건에도 포함되어 있었으나 통과되지 못했다. 당시 여러 법안들 중 장애 관련 법안은 안건 순서가 후순위였기 때문이다. 보건의료 분야, 사회복지 분야 법안의 심사가 끝나야 장애 관련 법안이 논의될 수 있었는데 결국 ‘단 한 번의 법안소위’가 열리지 않아 임기 만료 폐기되었다. 비쟁점 법안이라 하여도 안건의 우선순위에 포함되지 않으면 이처럼 통과 가능성이 낮아진다.

[표 2-2] 18~20대 국회 법안심사 소위 개최일수 및 회의시간

구분	법안심사소위 개최 일수	법안심사소위 회의시간
18대 국회	729	2687:09
19대 국회	667	2932:47

자료: 이은주 의원실 보도자료(2020.10.3), 필자 재구성.

[표 2-3] 18~20대 법안심사 소위 상정 법안 건수 및 처리건수

구 분	소위 상정(법안) 건수	소위 처리 건수	평균 처리 시간 (법안소위 회의 시간/처리 건수)
18대 국회	8,376	5,935	0.453
19대 국회	9,836	6,617	0.443
20대 국회	12,224	7,519	0.355

자료: 이은주 의원실 보도자료(2020.10.3), 필자 재구성.

그럼, 우선순위는 어떻게 정해지는 것일까? 법안 발의 일자 등을 고려하여 교섭단체 간 합의로 정한다. 보통 양당 상임위 간사는 소속 정당 상임위 위원들에게 ‘본인이 발의한 법안 중 어떤 법안의 통과를 원하는지’ 조사하여 안건 순서에 반영한다. 비교섭단체는 이런 통로가 없으니 안건 심사 순서에서 밀리는 경우가 많다.

때때로 외부적 요인에 의해 우선 심사 안건이 되는 경우가 있다. 외부적 요인으로는 여론의 압박이 대표적이고, 청와대의 요청도 들 수 있다. 두 가지가 결합되면 어떨까? 다음 절에서 살펴보자.

제3절

입증을 위한 사례 분석

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 어린이보호구역 안전 강화를 위한 <도로교통법> 개정 사례

문재인 대통령은 2019년 11월 19일 열린 “국민이 묻는다, 2019 국민과의 대화”에서 고(故) 김민식 군의 부모에게 질문을 받고, “국회와 협력하여 통과되도록 하겠다”고 답변하였다. 김 군은 2019년 9월 11일 어린이보호구역에서 횡단보도를 건너던 중 발생한 교통사고로 사망하였는데, 이후 어린이보호구역 내 안전강화 조치가 필요하다는 여론이 뜨거웠다. 이에 어린이보호구역에 신호등과 과속 단속 장비 설치 등을 의무화하는 내용의 <도로교통법> 개정안(‘민식이법’)이 발의된 상황이었다. 대통령 발언 직후 법안은 일사천리 통과되었다. 그전까지 이 법은 ‘일하지 않는 국회’의 대표적인 법으로 회자됐고, 국회는 어린이 생명 관련법을 소홀히 다룬다는 비난을 받았다. 왜냐하면 어린이보호구역 내 시설, 장비 등을 갖추고, 단속을 강화하여 어린이를 교통사고로부터 보호해야 한다는 내용의 법안은 김 군 사건이 발생하기 이전에 이미 제출되었지만 통과를 위한 법안 심사가 진척되지 않고 있었기 때문이다.

이 법은 대통령의 답변 직후인 2019년 11월 21일 소관 상임위(행정안전위원회) 법안소위에서 통과됐다. 11월 27일 행안위 전체회의를 통과하고, 11월 29일 법사위를 통과한 데 이어 12월 10일 본회의에서 가결됐다. 이와 함께 법제사법위원회에서는 2019년 10월 11일 강훈식 의원이 대표 발의한 <특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률> 일부개정안과, 같은 해 10월 15일 이명수 의원이 대표 발의한 <특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률> 일부개정안을 11월 29일 상정하여 제안설명, 검토보고, 대체토론을 진행하고, 같은 날 위원회 대안을 의결한다. 어린이 보호구역에서 자동차(원동기 장치 자전거를 포함)의 교통으로 인하여 어린이를 사망 또는 상해에 이르게 한 경우에는 가중 처벌하도록 하는 내용이다. 이어 12월 10일 본회의에서 의결한다. 앞선 법안과 같은 날이다.

[표 2-4] 2019년 11월 병합 심의된 13건의 도로교통법 일부개정법률안

대표발의	발의일자	경과	주요내용
김영호의원	2017.6.15	전체회의(2017.9.18)상정 법안심사소(2019.9.19)의결	외국인은 외국인등록을 하거나 외국인등록이 면제된 사람에 대해서만 운전면허 발급이 가능하도록 함
김영진의원	2018.1.22	전체회의(2018.8.21)상정 법안심사소위(2019.9.19)의결	원동기장치자전거면허의 효력이 정지된 상태에서 운전한 사람도 무면허 운전자와 동일하게 처벌하도록 함
이채익의원	2019.3.20	전체회의(2019.6.27)상정 법안심사소위(2019.9.19)의결	차량정체 시 경찰공무원의 신호 또는 지시에 따라 갓길 통행이 허용될 수 있도록 함
이연주의원	2016.7.8	전체회의(2016.11.7)상정 법안심사소위(2019.11.21)의결	어린이 보호구역 지정시설의 주 출입문으로부터 100미터 이내의 횡단보도에는 신호기를 우선적으로 설치관리할 수 있도록 함
이용득의원	2016.7.21	전체회의(2016.11.7)상정 법안심사소위(2019.11.21)의결	어린이 보호구역에 무인 교통단속용 장비의 설치를 의무화하고, 정차 및 주차를 금지함
이용주의원	2016.10.28	법안심사소위 직접 회부 (2016.11.22) 법안심사소위(2019.11.21)의결	어린이 보호구역에 안전표지, 무인 교통단속용 장비, 과속방지시설 등을 의무적으로 설치하도록 함
박남춘의원	2016.12.13	법안심사소위 직접 회부(2017.7.17) 법안심사소위(2019.11.21)의결	어린이 보호구역에 무인 교통단속용 장비를 우선적으로 설치·관리할 수 있도록 함
박명재의원	2017.7.24	전체회의(2016.11.7)상정 법안심사소위(2019.11.21)의결	어린이 보호구역에 무인 교통단속용 장비 등 대통령령으로 정하는 장비 또는 시설을 설치하고, 특별한 사유가 없으면 보도와 차도를 구분하여 설치하도록 함
정재호의원	2017.9.22	법안심사소위 직접 회부 (2018.1.31) 법안심사소위(2019.11.21)의결	어린이 보호구역 무인 교통단속용 장비 설치를 의무화 함
손금주의원	2018.4.3	법안심사소위 직접 회부 (2018.8.21) 법안심사소위(2019.11.21)의결	어린이보호구역 내 과속단속 카메라 또는 안전용 CCTV 등을 설치하도록 함
김수민의원	2019.8.8	전체회의(2016.11.7)상정 법안심사소위(2019.11.21)의결	교통지도를 위한 자율봉사활동 인력이 부족한 학교의 요청이 있는 경우 인력 등을 지원할 수 있도록 하고, 어린이 보호구역 내 교통단속용 장비를 의무적으로 설치하도록 함
강훈식의원	2019.10.11	법안심사소위 직접 회부 (2019.11.11) 법안심사소위(2019.11.21)의결	어린이 보호구역 내 무인교통단속 장비를 의무적으로 설치하도록 함
이명수의원	2019.10.15	법안심사소위 직접 회부 (2019.11.11) 법안심사소위(2019.11.21)의결	도로표지, 도로반사경, 과속방지시설, 미끄럼방지시설, 방호울타리, 무인 교통단속장비 설치를 의무화하고 그 비용은 국가가 우선적으로 전부 지원하도록 함

자료 : 국회 의안 정보 시스템 (필자 재구성)

여기서 우리가 생각해 봐야 할 지점은 왜 국회는 대통령의 답변-지시가 있기 전까지 법안을 논의하지 않았을까, 대통령의 지시에 따라 곧장 법안 논의가 이루어지고 통과되는 것이 적절한가, 법안 논의의 우선순위는 어떻게 정해지는 것이 바람직한가 등이다. 이에 관련 법의 통과과정을 좀 더 상세히 살펴보도록 하겠다.

〈도로교통법〉 13건의 법안이 병합된 위원회 대안의 주요 내용은 “① 어린이 보호구역에 지방경찰청장, 경찰서장 또는 시장 등에게 무인 교통단속용 장비, 횡단보도 신호기 등 어린이 안전을 위한 시설·장비를 우선적으로 설치하도록 의무를 부여함, ② 차량 정체 시 신호기 또는 경찰공무원 등의 신호나 지시에 따라 갓길 통행이 허용될 수 있도록 함, ③ 대한민국 국적을 가지지 않은 외국인의 경우 외국인등록을 하거나 외국인등록이 면제된 사람, 재외동포의 경우 국내거소신고를 한 사람에 대해서만 운전면허 발급이 가능하도록 함, ④ 원동기장치자전거를 운전할 수 있는 운전면허를 받지 아니하거나 원동기장치자전거를 운전할 수 있는 운전면허의 효력이 정지된 경우, 국제운전면허증 중 원동기장치자전거를 운전할 수 있는 것으로 기재된 면허증을 발급받지 아니하거나 운전이 금지된 경우 및 유효기간이 지난 경우에 원동기장치자전거를 운전한 사람을 처벌하도록 함.” 등이다.

그런데 이 중 ②, ③, ④에 해당하는 내용은 이미 2019년 9월 19일 행안위 법안소위에서 의결했다. 상임위 전체회의에서 통과되지 않았을 뿐이다. 이때부터 11월 다음 법안소위가 열릴 때까지 국정감사, 예산심사가 진행됐고, 그에 따른 안전을 중심으로 상임위 전체회의가 진행되면서 직전 법안소위에서 의결된 법안임에도 통과되지 못하고 계류됐다. 이는 행정 절차적인 문제로 국회가 일을 게을리 했다는 증거로 보기 어렵다.

‘민식이법’에 해당하는 내용은 ① 어린이 보호구역 내 시설·장비 우선 설치를 하도록 의무를 부여하는 것으로 나머지 10개 법안이 해당된다. 그런데 이 중 8건은 김 군 사건이 발생하기 전에 이미 발의되어 있었다. 관련 법 중 가장 앞선 것은 이연주 의원 대표발의 법안으로 2016년 7월 8일에 발의됐고, 이외에도 2016년 3건, 2017년 2건, 2018년 1건, 2019년 1건 등이 발의된 상황이었다. 이연주 의원 안이 통과됐거나 적어도 2016년에 발의된 이용득, 이용주 의원의 법안이 같은 해 11월 16일에 통과된 〈도로교통법〉 대안과 병합 심의됐다면 2019년 11월과 같은 문제 제기는 없었을 것이다.

당시(2016년 11월) 행안위 전문위원이 작성한 검토보고서 상 〈도로교통법〉은 29건

이며, 이 중 11월에 대안 반영된 법안은 정부 제출 법안 등 6건이다. 29건 중 6건만 다루어진 이유를 정확히 알 수는 없으나 전문위원 검토보고서에 언급된 내용으로 추정해보자면 예산상의 사유였을 가능성이 높다.

“다만, 경찰청에 따르면 2016년 6월 말 현재 전체 어린이보호구역 16,191개소 중 무인교통단속장비가 설치된 곳은 전체의 1.7%에 해당하는 277개소에 불과한바, 신규장비 구입·설치 시 대 당 2,000만 원 정도의 예산이 소요된다는 점을 감안할 때, 무인교통단속장비가 설치되지 않은 어린이보호구역 15,914개소에 신규 설치를 위해서는 3,000여억 원의 예산이 소요될 것으로 추산되고, 이에 더하여 설치된 장비운영을 위한 보험료, 통신료, 유지보수비 등과 같은 운영비 소요도 고려해야 할 필요가 있는 것으로 보임. 참고로, 경찰청의 2016년도 무인교통단속장비 구입예산은 95억 3,000만 원으로, 약 400대의 장비를 구입할 수 있는 규모임.”

(안행위17) 전문위원 송병철검토보고서, 67-68쪽, 이용득 의원 안에 대한 검토의견)

20대 국회에서 <도로교통법>은 총 288건이 발의됐으며 79건이 대안반영폐기됐고, 10건의 위원회 대안과 수정안이 본회의에서 가결됐다. 도로 교통 안전강화를 위한 내용 등이 반영된 10건의 대안이 통과된 날짜를 보면, 2016년 11월 16일, 2017년 3월 10일, 2017년 9월 27일, 2018년 2월 28일, 2018년 5월 28일, 2018년 9월 20일, 2018년 12월 6일 등으로 ‘패스트트랙’ 정국이 시작되기 전이다.¹⁸⁾ 이후 ‘민식이법’이 통과되는 2019년 11월 29일까지 가결된 법안이 없다. 2020년 4월 29일, 5월 20일은 선거 후 마지막 법안 통과였다. 즉, 2018년 말과 2019년 말까지 1년의 단절이 있었다는 의미다.

문제는 이 법이 패스트트랙으로 법안 심사·처리가 단절되어 논의가 진행되지 않았던 상황에서 대통령의 발언·지시에 따라 전격적으로 상정·통과되었다는 점이다. 국회가 스스로 책임성 있는 입법의 주체가 된 것이 아니라 여론과 대통령의 압박에 떠밀려 안전이 정해진 것이다.

심사 안전이 이런 식으로 정해지는 것은 앞으로도 문제가 될 소지가 크다. 안전의 순

17) 당시 상임위 명칭은 안전행정위원회였다.

18) <참고1> 20대 국회에서 의결된 도로교통법 현황

서는 매우 중요하다. ‘일하는 국회’라는 제도적 강제에는 안전의 순서에 대한 고려가 없다. 예산이 수반되거나 행정부 또는 관련 이익 단체가 반대할 경우 ‘쟁점 법안’으로 분류되어 심사가 이루어지지 않는다. 이런 상황에서 대통령의 지시가 최우선 안전이 된다면 모든 갈등은 ‘대통령’으로 집중될 소지가 크다. 입법권이 대통령 권력을 강화하는 하나의 수단이 되는 것이다.

소극적이지만, 이런 방식으로 통과시키는 것이 타당한가에 대한 문제 제기가 있긴 했다. 법안 자체에 대해서는 반대하지 않는다는 전제하에, 행안위 법안소위에서 대통령의 발언에 따라 안전을 조정하는 것은 국회의 존재 의미를 격하하는 것이라는 야당 의원의 지적이 있었다.

“대통령께서 엇그저께 한 국민과의 대화에서 이 문제가 급부상돼서 오늘 이렇게 직결로 처리가 된다면 앞으로 대통령이 이 비슷한 얘기를 하면 또 우리가 이렇게 해야 됩니까? (중략) 국회가 뭐 하러 존재합니까? 대통령한테 찾아가서 얘기하면 다 되는 건데. 절차와 순서가 이렇게 무시되어 가지고 하는 것은 유감스럽다. (중략) 저는 같은 위원을 하면서도 이런 경우는 몇 번 못 봤어요. 이게 아주 특이한 상황입니다. 앞으로 법안소위에서만이라도 우리가 어느 정도는 지킬 걸 지켜 가면서, 대통령의 말씀이 아니라 그 누가 얘기를 해도 절차와 순서에 따라서 하는 걸로 우리가 지켜 나가야지 이렇게 대통령 말씀 한마디에 절차를 무시하고 여기까지 와서 이렇게 되는 것은 저는 유감스럽다.”

(2019년 11월 21일(목) 행정안전위원회 법안심사소위(제371회 행정안전소위 제7차 회의)¹⁹⁾

이에 대해 여당 의원은 “여야 간사들의 합의에 의해서 안전으로 상정”한 것이라고 주장한다. 어느 쪽도 2016년도에 발의된 법안 중 위원회 대안 7건이 통과될 동안 왜 ‘어린이보호구역 보호 강화’ 관련 법안은 심사되지 않았는지, 2018년 말 이후 2019년 말에 이르기까지 일 년간 왜 심사가 이루어지지 않았는지에 대한 책임 있는 발언은 없다. 여기서 돌아봐야 할 지점은, 예산상의 사유 등으로 인해 기 발의된 법안에 대한 논의가

19) <참고2> 행안위 법안심사소위 속기록

진척되지 않았고, 이후 적극적 논의를 회피했으며 그나마도 패스트트랙 상황에서 여야 간 갈등이 심화되어 법안 심사 공백이 발생했다는 점이다.

결론적으로, ‘민식이법’은 단순히 국회가 ‘일하지 않아서’ 통과되지 않은 것이 아니라 ‘제대로’ 일하지 않아서 그제야 통과된 것이다.

2 디지털 성범죄 방지를 위한 <성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법> 사례

20대 국회 후반기 뜨거운 쟁점 중 하나는 ‘디지털 성범죄 관련 법’이었다.

먼저 언론 동향을 보자. 2020년 3월 23일 연합뉴스에 따르면 “더불어민주당은 23일 이른바 ‘텔레그램 n번방’ 사건에 대한 강력한 처벌을 촉구하면서 재발 방지를 위해 관련법 개정 및 특별법 제정을 추진키로 했다. 민주당 이인영 원내대표는 이날 국회에서 ‘텔레그램 n번방 성폭력 처벌 강화 긴급 간담회’를 열고 ‘외국은 중신형이 가능한 범죄지만 우리 법률은 디지털 성범죄 처벌에 너무 관대하다’면서 ‘여당 원내대표로서 디지털 범죄에 날개를 달고 악성 포자를 퍼트리는 변종 성범죄는 용납하지 않겠다’고 말했다. 이어 ▲성적 촬영물을 이용해 협박하는 행위를 형법상 특수협박죄로 처벌 ▲불법 촬영물·복제물을 스마트폰 등 휴대용 단말기 또는 컴퓨터에 다운로드 받는 행위 자체를 처벌 ▲불법 촬영물에 대해 즉각적인 조치를 취하지 않은 정보통신서비스 제공자를 처벌 등을 위한 ‘n번방 사건 재발방지 3법(형법·성폭력처벌법, 정보통신망법 개정안)’을 거론한 뒤 ‘총선 후 4월 말 5월 초에 국회를 다시 소집하는 한이 있어도 임기 내 처리하겠다’고 말했다(연합뉴스 2020/03/23).”

2020년 3월 30일 연합뉴스에 따르면 “문 대통령은 30일 청와대에서 정세균 국무총리와 주례회동을 하고 ‘다시는 유사한 사건으로 국민들이 고통받지 않도록 국무총리실을 중심으로 관계부처는 물론 민간 전문가까지 참여하는 TF를 구성해 종합적인 디지털 성범죄 근절대책을 마련해 달라’고 당부했다고 총리실이 보도자료를 통해 밝혔다. 문 대통령은 이번 사건에 대해 ‘인간의 삶을 파괴하는 잔인하고도 반인륜적인 범죄’라고 강조하면서 ‘정부는 디지털 성범죄를 근절해 달라는 국민적 요구를 무겁게 받아들여 가

해자에 대한 철저한 수사 및 피해자 지원에 소홀함이 없도록 해 달라'고 말했다고 총리실이 전했다. 문 대통령의 지시에 따라 정부는 앞으로 디지털 성범죄 대응 TF를 부처간 업무 조정기능이 있는 총리실 산하에 꾸려 법무부와 행정안전부, 문화체육관광부, 경찰 등 관계부처와 민간 전문가를 참여시킬 방침이다(연합뉴스 2020/03/30)."

2020년 4월 23일 <오마이뉴스>에 따르면 "임기를 한 달여 앞둔 20대 국회가 총선 직후 테이블 위에 올려놓은 의제는 'n번방 방지법'이었다. 더불어민주당이 총대를 땀다. 민주당은 23일 국회에서 당정 회의를 열고 디지털 성범죄 처벌 강화와 피해 아동·청소년 보호 확대를 위한 법안 마련을 논의했다. 목표로 제시한 시한은 '20대 국회 내'였다. (민주)당내 디지털성범죄근절대책단장을 맡은 백혜련 의원은 이날 기자들과 만나 'n번방 재발방지3법 등 계류 중인 법안을 추려 20대 국회에서 조속히 처리되도록 정부와 협력하기로 했다'고 밝혔다. 유죄 판결 전이라도 성범죄 수익이라면 몰수하게끔 하는 독립몰수제 도입과 형법상 미성년자 의제 강간 연령을 13세 미만에서 16세 미만으로 상향하는 내용이 담겼다. 핵심은 처벌 강화와 피해자 보호에 맞춰 있다. 특히 디지털 성범죄의 양형을 확대하는 동시에, '~년 이하'가 아닌 '~년 이상'으로 형량을 상한에서 하한으로 설정해야 한다는 목소리도 반영됐다(오마이뉴스 2020/04/23)."

소관 상임위원 법제사법위원회는 2020년 4월 29일 19건의 법률안 내용을 통합·조정해 위원회 대안으로 제안하기로 의결했고, 같은 날 본회의에서 원안 가결됐다. 이 중 5건은 전체회의를 거치지 않고 법안심사 제1소위원회에 하루 전날인 4월 28일 직접 회부됐다.²⁰⁾ 이 법은 21대 총선 이후 20대 국회 임기가 종료되기 직전에 통과된 법안 중 하나다.

통과된 법안의 주요 내용은 ▲특수강도강간 등, 특수강간 등, 13세 미만에 대한 강제추행 및 공중 밀집 장소에서의 추행의 죄의 법정형을 상향함(안 제3조제1항, 제4조제1항·제2항, 제7조제3항 및 제11조), ▲장애인에 대한 강제추행, 성적 목적을 위한 다중이용장소 침입행위 및 통신매체를 이용한 음란행위의 죄의 벌금형을 징역 1년당 벌금 1천만 원의 비율에 맞추어 상향함(안 제6조제3항, 제12조 및 제13조), ▲카메라 등을 이용한 촬영과 반포 등의 죄의 법정형을 상향하고, 자신의 신체를 직접 촬영한 경우에도 그 촬영물을 촬영 대상자의 의사에 반하여 반포 등을 한 사람은 처벌된다는 점을 명

20) <참고3> <성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법> 일부개정법률안 발의 현황 및 대안 마련 경과.

확히 규정함(안 제14조제1항부터 제3항까지), ▲불법 성적 촬영물 등을 소지·구입·저장 또는 시청한 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금에 처하도록 함(안 제14조제4항 신설), ▲성적 욕망 또는 수치심을 유발할 수 있는 촬영물 등을 이용하여 사람을 헐박 또는 강요한 자는 각각 1년 이상, 3년 이상의 징역에 처하도록 함(안 제14조의3 신설), ▲특수강도강간 등 일정한 죄를 범할 목적으로 예비·음모한 사람은 3년 이하의 징역에 처함(안 제15조의2 신설) 등 주로 처벌을 강화하는 내용이다.

이른바 ‘텔레그램 N번방’ 사건 등 ‘디지털 성범죄’는 2019년부터 언론 보도를 통해 알려졌으며, 2020년 초 언론이 집중적으로 다루면서 커다란 사회문제로 부각됐다.²¹⁾ 20대 국회가 디지털 성폭력에 관한 비판 여론이 거세어지기 이전까지 성폭력 관련 법안을 통과시키지 않은 것은 아니다. 이전에도 성폭력 방지 및 처벌 강화 관련 법에 대한 논의가 있었다. 우선 2018년 2월 21일 정춘숙 의원이 대표 발의한 <여성폭력방지 기본법안>이 2018년 12월 7일 본회의를 통과한 바 있다. 이 법은 여성가족위원회 소관 법률로 “여성에 대한 폭력 방지와 피해자 보호 지원에 관한 국가의 책임을 명백히 하고, 여성폭력방지정책의 종합적·체계적 추진을 규정하며, 여성폭력 특수성을 반영한 피해자 지원시스템 및 일관성 있는 통계구축, 교과과정 내 폭력예방교육을 통한 성평등 의식 확산 등 여성폭력 피해자 지원정책의 실효성을 높이고자” 하는 법이다. 법사위에 서도 2018년 11월 29일 디지털 성범죄 관련 법안이 통과된 바 있다.

20대 국회에서 <성폭력 범죄의 처벌 등에 관한 특례법> 개정안은 총 135건이 발의되었고(위원회 대안 포함), 위원회 대안으로 5건이 통과되었다. 대안 반영된 법률안은 총 37건이다. 통과된 37건 중 23건은 2020년 초 국회가 성폭력 관련 범죄 법안 처리에 늦장을 부린다는 여론의 지적 이후 통과된 것이다.

이전에 통과된 법안 14건의 내용을 보자. 2016년 12월 성폭력 범죄자 신상정보 관리를 강화하는 법안, 2017년 11월 화장실 등 다중이용장소를 성적 목적을 위한 침입

21) “불꽃은 최초 보도자, 최초 신고자입니다. 저희는 2019년 9월 뉴스통신진흥회 ‘제1차 탐사 심층 르포 취재물’ 공모전에서 상을 받았습니다. 수상한 기사는 지난해 7월 한 달간 텔레그램 ‘AV-SNOOP 고담방’을 중심으로 퍼진 각종 불법 촬영물 공유 대화방과 ‘N번방’을 잠입 취재한 탐사보도입니다. 2019년 9월 저희 기사가 뉴스통신진흥회 홈페이지에 공개됐습니다. 텔레그램 N번방 사건을 취재하며 심각성을 인지했고 2019년 7월 중순, 지방 경찰청에 신고했습니다. 같은 해 11월 한겨레, 2020년 2월 MBC, 국민일보, SBS 등에 제보했습니다. 언론에는 2019년 7월부터 채증해 둔 대화방 링크와 갈무리 등을 제공했습니다.” (출처: 추적단 불꽃 <https://m.blog.naver.com/PostView.nhn?blogId=56flame&logNo=221867629293&categoryNo=6&proxyReferer=>)

금지 대상에 추가해 장소의 범위를 명확히 하는 법안, 2018년 11월 촬영물의 유포에 관한 처벌을 강화하는 법안이 통과되었다. 이처럼 국회가 관련 법 심사를 아예 하지 않은 것은 아니다. 2016년, 2017년, 2018년 연말에 관련 법안을 심사 의결했다. 하지만 역시 앞서 살펴본 ‘민식이법’과 마찬가지로 ‘1년 이상의 공백’이 발생했다. 이후 2020년 3월 5일 영상물을 편집, 반포한 경우에 대해서도 처벌 규정을 마련하고, 영리 목적으로 반포하는 경우 가중처벌하는 법안이 통과되고, 이어 4월에 이른바 ‘디지털 성범죄 관련 법’이 통과된다.²²⁾ ‘민식이법’보다 상황이 안 좋았던 것은, 해를 넘겼다는 측면도 있다. 패스트트랙 정국에도 불구하고, 만약 2019년 연말에 관련 법이 통과됐다면 문제 제기의 강도는 줄어들었을 것이다. 하지만 여론의 압박이 있기 전에는 적극적 심사를 하지 않았고, 총선 전(3월) 통과된 법안은 그동안 발의된 관련 법안을 모두 병합 심사한 것이 아니라 민경욱 의원, 이종걸 의원, 박광온 의원, 박대출 의원이 발의한 개정안만을 병합 심사했기에 문제 제기가 계속됐고, 결국 4월 말에 또 하나의 대안을 심사 의결하기에 이른다. 이때 병합 심사한 19건 중 5건은 3월 심사의결 이후에 발의된 것이다. 기존에 발의된 법안을 적극적으로 심사했다면 비난은 줄어들었을 것이다. 추가 법안 발의가 꼭 필요했는지도 의문이다. 무엇보다, 중요한 법안을 여론에 떠밀려 심사하는 게 적절하다고 보기 어렵다.

심사 내용에 있어서도 살펴볼 점이 있다. 협박할 목적으로 촬영물이나 복제물을 촬영 대상자에게 도달하게 한 사람은 5년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금에 처하도록 함으로써 디지털 성폭력으로 인한 2차 피해를 방지하고자 하는 윤상직 의원 개정안에 대한 전문위원 검토보고서상의 의견²³⁾을 보면 법무부는 신중 검토, 법원행정처도 신중 검토 의견을 제시한다. 하지만 심사 과정에서 이러한 의견이 충분히 논의됐는지는 나타나지 않는다. 필자 역시 법무부와 법원행정처가 제시한 ‘신중 검토’ 의견에 동의하는 바는 아니지만 이와 상관없이 행정부의 ‘이유 없는’ 갑작스런 입장 번복은 의아한 일이다.

22) <참고4> 20대 국회 성폭력 범죄의 처벌 등에 관한 특례법 대안 통과 현황

23) 윤상직의원 대표발의(의안번호 제18097호) 전문위원 검토보고서 (2019. 7.)

○ 법무부: 신중검토

- 입법취지에 공감하나, 협박 목적으로 촬영대상자에게 촬영물이나 복제물을 도달하게 한 경우 협박 또는 협박미수로 처벌할 수 있고, 촬영물 전송행위는 협박 수단으로 양형 고려요소에 해당하므로 별도 처벌규정을 둘 실익에 대하여 신중히 검토할 필요가 있음.
- 또한, 정보통신망을 통하여 촬영물을 반복적으로 도달하게 한 경우 <정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률> 위반²⁴⁾으로도 처벌이 가능한 점을 고려할 필요가 있다는 의견을 제시함.

○ 법원행정처: 신중검토

- <성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법> 제14조의 ‘카메라등이용촬영죄’는 피해자의 성적 자유 및 함부로 촬영당하지 않은 자유를 보호법익으로 하는바,²⁵⁾ 협박 목적으로 촬영물을 촬영대상자에게 도달하게 하는 행위는 위 범죄와 보호법익의 측면에서 부합되지 아니하는 면이 있음.
- 피해자 본인에게 촬영물을 보내는 것 자체가 피해자에 대한 협박의 의미를 가지는 경우 협박죄가 성립할 수 있고, 피해자에게 촬영물을 보낸 후 협박행위를 한 경우 협박죄로 처벌이 가능할 것으로 보임.
- 개정안의 경우 <성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법> 제42조에 따른 신상정보 등록 대상이 될 수 있으므로, 협박행위의 성격을 가지는 범죄를 신상정보 등록대상으로 하는 것이 적절한지 추가적으로 검토와 논의가 필요함.
- 개정안의 경우 <성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법> 제15조에 의하여 미수범 처

24) <정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률> 제74조(벌칙) ① 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처한다.

3. 제44조의7제1항제3호를 위반하여 공포심이나 불안감을 유발하는 부호·문언·음향·화상 또는 영상을 반복적으로 상대방에게 도달하게 한 자

제44조의7(불법정보의 유통금지 등) ① 누구든지 정보통신망을 통하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 정보를 유통하여서는 아니 된다.

3. 공포심이나 불안감을 유발하는 부호·문언·음향·화상 또는 영상을 반복적으로 상대방에게 도달하도록 하는 내용의 정보

25) 대법원 2008. 9. 25. 선고 2008도7007, 헌법재판소 2016. 12. 29. 선고 2016헌바153 선고

별이 가능한바, 그 실행의 착수 및 기수 시기, 실제로 촬영물이 피해자에게 도달하지 않은 행위의 가벌성 등에 비추어 그 미수범을 처벌할 필요가 있는지 신중한 검토가 필요함.

디지털 성폭력 방지법의 통과를 환영하지만, 여론과 20대 국회 임기 종료 시한에 쫓겨 다루어진 것에 대해서는 아쉬움이 크다. 2019년 한 해 동안 기 발의된 법안이 충분히 논의되었다면 이런 아쉬움은 남지 않았을 것이다. 여야 간 대치 정국이 미친 영향이 가장 크고, 관련 사안에 대한 상임위 위원들의 낮은 이해도 뒤늦은 통과에 한 몫 했을 것이다. ‘일하는 국회’를 만들기 위해서는 상임위가 소관 현안에 더 집중할 수 있어야 한다.

3 <국민기초생활보장법> 공동발의 사례

박선민(2020)은 『국회라는 가능성의 공간』에서 <국민기초생활보장법> 공동발의에 참여한 의원들의 정당 간 분포를 분석하였다. 16대 국회부터 20대 국회(2020년 2월 24일 기준)까지 발의된 해당 법안의 대표·공동(찬성) 발의자의 정당 간 분포를 살펴본 결과 정당 간 거리가 떨어진 것을 확인할 수 있었다.

다른 당과 교차 없이 같은 정당 소속 의원끼리만 발의한 경우를 살펴보면, 16, 17대 국회는 어느 한 정당이 단독으로 발의한 법안이 한 건도 없었는데, 18대 국회는 31.4%, 19대 국회는 59.0%, 20대 국회 55.3%로 증가했다. 더불어민주당(계열)과 자유한국당(계열) 의원이 공동발의에 참여해 교차가 이루어진 경우는 16대는 3건의 개정안 모두(100%), 17대는 12건 중 9건(75%), 18대는 35건 중 18건(51.4%), 19대는 39건 중 9건(23.1%), 20대는 38건 중 4건(10.5%)으로 비율이 낮아졌다. 20년 만에 10분의 1로 줄어든 것이다.

이념적으로 거리가 더 먼 진보정당과 보수정당이 공동발의한 경우를 살펴보면,²⁶⁾ 17대는 민주노동당 소속 의원이 발의한 2건 모두 한나라당 소속 의원이 공동발의에 참여

26) 대표 발의, 공동발의를 구분하지 않았음. 민주당 대표 발의 법안에 두 정당이 공동발의로 참여한 경우도 포함하였음.

했다. 이 중 1건은 민주노동당 소속 의원이 대표 발의한 법안이며 한나라당 의원 2인이 공동 발의했다. 18대 역시 민주노동당 소속 의원이 발의에 참여한 경우는 5건이며, 5건 모두 한나라당 소속 의원도 공동 발의했다. 이 중 2건은 민주노동당 의원이 대표 발의한 법안이며 각각 한나라당 2인, 1인이 공동 발의했다. 다른 2건은 한나라당 소속 의원이 대표 발의한 법안에 민주노동당 각 1인이 공동 발의한 것이다. 상황이 변화한 것은 19대부터이다. 19대는 정의당(통합진보당 포함) 소속 의원이 공동 발의한 9건 중 새누리당 소속 의원이 공동 발의한 경우는 2건에 불과했다. 교차가 발생한 2건은 민주당 소속 의원이 대표 발의한 법안이다. 두 정당 소속 의원이 대표 발의한 법안에 대해서는 교차가 이뤄지지 않았다.

20대에 정의당이 공동 발의한 8건 중 자유한국당이 공동 발의한 경우는 1건이었다. 이는 민주평화당 소속 의원이 대표 발의한 법안으로 더불어민주당, 자유한국당, 민주평화당, 바른미래당 모두 공동 발의자로 참여했기 때문에 교차가 이루어졌다고 보기 어려운 사례다. 사실상 정당 간 교차는 없었다. 이런 상황이 지속될 경우 의원 상호 간 정책적 협조 가능성도 줄어들게 된다.

역대 국회의 법안 공동발의 인원 현황을 보면 13대 국회 73.2명에서 20대 국회에는 12.5명으로 크게 줄었다. 공동발의 최소인원으로 발의한 경우가 13대 국회에서는 11건에 불과했으나 20대 국회에서는 1만465건으로 증가했다. 전체 발의 건수 대비 비율로 보면 13대 국회에서는 462건 중 11건, 2.4%에 불과했지만, 20대 국회에 이르러서는 전체 2만1,594건 중 1만465건, 48.5%로 폭증했다. 최소인원으로 발의하는 경우는 대부분 동일 정당 의원이다. 정당 간 교차의 가능성은 더 줄어들게 된다.

[표 2-5] 역대 국회 법안 공동발의 인원 현황

구분	법안 발의 건수 (의원발의)	공동발의 평균 인원 ²⁷⁾	공동발의 최소 인원 건수	최소 인원
제헌국회	74	1.1	0	10인
2대국회	124	26.8	8	10인
3대국회	113	38.5	1	10인
4대국회	93	19.7	3	10인
5대국회	115	19.4	12	10인
6대국회	313	24.4	5	10인

구분	법안 발의 건수 (의원발의)	공동발의 평균 인원 ²⁷⁾	공동발의 최소 인원 건수	최소 인원
7대국회	179	22.9	1	10인
8대국회	41	53.9	0	10인
9대국회	113	43.3	4	20인
10대국회	5	42.2	0	20인
11대국회	164	55.1	0	20인
12대국회	181	58.5	26	20인
13대국회	462	73.2	11	20인
14대국회	252	66.6	7	20인
15대국회	806	59.4	26	20인
16대국회	1,651	39.0	97	20인
			46	10인
17대국회	5,728	21.3	1,097	10인
18대국회	11,191	19.9	3,557	10인
19대국회	15,444	13.6	7,144	10인
20대국회	21,594	12.5	10,465	10인
21대국회 현재	2,855	14.2	912	10인

자료: 이은주 의원실 보도자료(2020.10.3.)

4 국정조사 특위, 긴급현안질문의 사례

국정조사와 긴급현안질문은 특성상 여야의 합의를 전제로 한다. 어느 한 당이 단독으로 개최할 수 없기 때문이다. 따라서 그 변화를 살펴보면 합의의 정도를 파악하는 데 하나의 지표가 될 수 있을 것이다.

20대 국회에서는 2건의 국정조사가 진행됐다. ‘박근혜 정부의 최순실 등 민간인에 의한 국정농단 의혹사건 진상규명을 위한 국정조사’와 ‘가습기 살균제 사고 진상규명과 피해 구제 및 재발 방지 대책 마련을 위한 국정조사’다. 20대 국회에서는 국정조사가 이루어진 2건 외에도 17건의 국정조사 요구가 있었다. 그런데 그 내용을 보면, ‘더불어

27) * 공동발의 평균인원 : 제헌 국회의 경우 찬성자 정보가 존재하지 않고 발의자 정보도 누락된 것이 많아 계산 수치의 의미가 없음. 제2~17대의 경우 찬성자 데이터가 일부 누락되어 오차가 있음. (찬성발의 포함)

** 제헌국회 : 1948.10.2. 시행, 9대 국회 : 1973.2.7. 시행, 16대 국회 : 2003.2.4. 시행

민주당과 정부의 공영방송 장악 음모에 대한 진상규명과 언론 자유 수호를 위한 국정조사 요구'(정우택 의원 등 105인), '이명박·박근혜 정부의 방송 장악 등 언론 적폐 사건 진상 규명을 위한 국정조사 요구'(우원식 의원 등 121인)를 비롯해 '김기식 금융감독원장 관련 의혹들에 대한 진상 규명과 청와대 인사 체계 점검을 위한 국정조사 요구'(김성태 의원 등 110인), '민주당원 댓글 공작을 둘러싼 김경수 의원 및 청와대·민주당 관련 의혹과 수사 당국의 축소 은폐에 대한 진상 규명을 위한 국정조사 요구(김성태 의원 등 114인)' 등 사안 자체가 여야가 합의해 처리하기 어려운 것들이다.

추미애 법무부 장관이 취임한 지 일주일 만인 2020년 1월 10일에는 '청와대와 법무부 장관 추미애의 인사권 남용을 통한 수사 방해 의혹 등에 대한 진상 규명을 위한 국정조사 요구'(심재철 의원 등 108인)가 발의되기도 했다. 국정조사가 입법부라는 공동의 정체성에 기반해 행정부를 견제하고 감시하는 것을 본질로 하는 제도라는 측면에서 본다면, 이런 국정조사 요구는 본연의 목적과 거리가 멀다. 이는 20대 국회의 갈등 양상을 보여 주는 것이기도 하다.

참고로, 21대 국회에서도 추미애 법무부 장관 탄핵소추안이 주호영 의원 등 110인에 의해 2020년 7월 20일 발의됐고, 2020년 7월 23일 본회의에서 부결됐다. 또한 <윤석열 검찰총장 탄압금지 및 추미애 법무부장관의 공정한 직무수행을 촉구하는 결의안>(주호영 의원·권은희 의원 외 104인) 2020년 7월 3일 발의되었고, <추미애 법무부장관의 윤석열 검찰총장 직무정지 명령 등으로 인한 법치 문란 사건 진상규명을 위한 국정조사 요구>(주호영 의원 등 2인 외 108인)도 같은 해 11월 27일 발의되어 계류중이다. 21대 국회도 양극화 심화가 우려되는 상황이다.

국정조사는 19대 국회에서 '정부 및 공공 기관 등의 해외 자원 개발 진상 규명', '개인 정보 대량 유출 관련 실태 조사 및 재발 방지', '세월호 침몰 사고의 진상 규명', '국무총리실 산하 민간인 불법 사찰 및 증거인멸 사건의 진상 규명', '공공 의료 정상화', '국가정보원 댓글 의혹 사건 등의 진상 규명'을 위한 국정조사 요구서 등 6건이 의결된 바 있다. 20대 국회보다 훨씬 많다. 또한 '쌍용자동차 정리해고 진상 규명', '민주당 정부의 영토주권 포기 등 진상 규명'을 위한 국정조사 요구도 제안됐으나 의결되지는 않았다. 19대 국회의 경우 사회적으로 큰 파장을 일으킨 사건을 중심으로 국정조사 요구가 있었고, 상대에 대한 공격적 요구는 찾아보기 어려웠다는 점에서 20대 국회와 큰 차

이가 있다.

18대 국회에서는 ‘저축은행 비리 의혹 진상 규명’, ‘쌀 소득 보전 직접 지불금 불법 수령 사건 실태 규명’, ‘미국산 쇠고기 수입위생 조건 개정 관련 한·미 기술 협의의 과정 및 협정 내용의 실태 규명’을 위한 국정조사가 진행되었다. 의결되지는 않았지만, 이 시기에는 ‘이명박 정부의 방송 장악 및 네티즌 탄압 실태 규명’, ‘이명박 정부의 용산 철거민 폭력 살상 진압의 진상 규명’, ‘정부가 추진 중인 4대강 살리기 사업의 실태 규명’, ‘공영방송 MBC 장악을 위한 정치 공작 등의 의혹 규명’을 위한 국정조사 등 집권 여당과 행정부의 주요 정책과 그에 따라 발생한 사회적 문제 등 행정부에 대한 문제 제기성 국정조사 요구가 여러 건 제안됐다. 역시 의결되지는 않았지만 ‘한진중공업 4대 의혹 규명’, ‘한국외환은행 대주주 론스타 펀드에 대한 적격성 심사 부실 등 각종 의혹 진상 규명’, ‘제주 해군기지 건설 관련 각종 의혹과 법률 준수 여부 규명’을 위한 국정조사 요구 등도 같은 맥락에서 제안됐다.

17대 국회에서는 ‘쌀 관세화 유예 연장 협상의 실태 규명’과 ‘이라크 내 테러 집단에 의한 한국인 피살 사건 관련 진상 조사’가 의결됐다. 이 시기에는 사회적 문제와 정치적 문제가 분리되지 않았다.

여야합의에 따른 국정조사는 활성화될 필요가 있다. 국정감사가 기관 중심으로 이루어진다면 국정조사는 의제 중심으로 이루어지기 때문에 하나의 의제로 여러 기관을 조사할 수 있어 사회적 문제를 다루는 데 더 효과적이다. 국정에 대한 조사권은 활용하기에 따라 ‘상시 국정감사’와 같은 기능을 할 수 있다. 또한 상임위원회 차원의 국정조사를 연간 1회만 실시하더라도 국정감사 이상의 효과를 볼 수 있을 것이다. 특히 여러 부처와 다수의 권력기관이 연관되어 있는 문제라면 국정조사를 실시하는 것이 한 부처만 상대하는 국정감사보다 효과적이다. 국정조사는 행정부에 대한 입법부의 견제 기능은 물론, 여야 간 합의에 기반한다는 점에서 활성화될수록 갈등의 민주적 해결에 기여할 수 있을 것이다.

긴급 현안 질의에 대해서도 살펴보자. 20대 국회에서 실시된 긴급 현안 질문은 모두 4건이었다. 2016년 7월 19일, 20일 이틀간 실시한 ‘사드(THAAD, 고고도 미사일 방어 체계) 배치에 대한 긴급 현안 질문’, 2016년 11월에 실시한 ‘최순실 게이트 등 진상 규명에 대한 긴급 현안 질문’, 2017년 3월에 실시한 ‘탄핵 인용 이후 정국 정상화 논의

를 위한 긴급 현안 질문’, 2018년 2월 실시한 ‘김영철 북한 노동당 부위원장의 2018 평창 동계올림픽 참석에 관한 긴급 현안 질문’ 등이다.

긴급 현안 질의는 14대부터 20대까지 30회 진행됐고, 다루어진 현안을 크게 정치, 대북(외교 포함), 사회(경제 포함) 분야로 나누어 살펴보면 정치 11회, 대북 11회, 사회 13회 등으로 고르게 다루어졌다(중복 포함). 대수별로 보면 차이가 있는데, 14대는 사회, 정치 각 1회, 15대는 정치 3회, 대북 2회, 사회 1회, 16대는 정치 1회, 대북 3회, 사회 1회로 이때까지는 정치와 대북 문제가 사회경제적 문제보다 더 많이 다루어졌다. 17대는 대북 1회, 사회 1회였고, 18대는 정치 2회, 대북 3회, 사회 5회로 전보다 긴급 현안 질의가 많이 실시되었으며, 사회문제도 많이 다루었다. 19대에는 정치 2회, 사회 3회로 대북 관련 질의는 없었다. 그런데 20대 국회에서는 정치 2회와 함께 다시 대북 관련 질의가 2회 있었고, 반면 사회경제적 현안은 다루어지지 않았다.²⁸⁾

긴급 현안 질문은 정치의 흐름과 깊은 연관이 있다. 국정조사와 마찬가지로 여야 간 합의에 따라 실시되며, 그야말로 ‘긴급한 현안’이라는 필요성이 인정된 사안이기 때문이다. 행정부에 대한 질의라는 특성상 야당의 발언권이 더 강력하지만, 긴급 현안 질의에 합의한 안건은 대부분 여당과 야당 어느 한쪽이 문제를 외면할 수 없을 만큼 심각하고 중요한 사안이다. 대북 문제 등 중대한 정치 사안이 발생하면 사회문제는 후순위로 밀린다. 정치의 안정, 남북 관계의 진전은 사회경제적 문제 해결과도 깊은 연관이 있다.

긴급 현안 질문은 18대에 가장 활발했고, 19대, 20대에는 줄어드는 양상을 보이고 있다. 그나마도 2018년 2월 이후에는 한 건도 진행되지 않았다. 이는 20대 국회 후반기 여야 간 갈등 상황을 드러내는 하나의 지표가 될 수 있을 것이다.

28) <참고5>14대 국회 이후 긴급 현안 질문 현황

제4절

어떻게 달라져야 할까

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

20대 국회 회기별 본회의 법안 통과 건수 현황을 보면 패스트트랙이 미친 영향을 파악할 수 있다. 법안은 통상 정기회와 직후 임시회 때 가장 많이 처리된다. 같은 기간의 법안 처리 건수는 2016년 정기회 597건, 직후 임시회 108건, 2017년은 각각 1194건, 148건, 2018년 1340건, 336건이고, 2019년은 844건, 22건이다. 임기 첫해를 제외하고, 2019년 정기회(와 직후 임시회)가 가장 낮은 건수를 기록하고 있다.

2019년 유의해서 봐야 할 기간은, 패스트트랙이 지정된 4월 30일 이후다. 367회 임시회가 끝난 4월 5일 이후부터 370회 임시회가 시작된 7월 29일 사이에 처리된 법안은 11건에 불과하다. 이는 철회 10건, 폐기 1건으로 유의미한 법안 통과가 아니다. 즉, 이 시기는 단 한 건의 법안도 처리되지 않은, 완전한 입법 공백이 발생한 것이다.

패스트트랙 안건이 지정된 때부터 패스트트랙 안건이 처리되기 직전까지 국회의 법안심의를 저조했다. 한편, 패스트트랙 안건이 통과 이후 법안 처리는 매우 활발했다. 373회, 374회, 375회 임시회는 패스트트랙 안건이 통과된 본회의인데, 각각 159건, 614건, 5건 등 총 778건의 법안이 처리되었다. 이는 같은 해 정기회 처리 건수에 육박하는 것이다. 또한 패스트트랙 처리 이후 임기 만료 직전까지 1143건을 처리했다. 패스트트랙 안건이 통과되던 때부터 임기만료까지 약 5개월 동안 20대 국회 전체 통과 법안의 21.4%를 처리했다. 일 년간의 입법 공백을 만회하기 위한 것으로, 여론에 즉각적으로 반응한 안건 처리 또는 비쟁점 법안의 무더기 처리가 이루어졌다. 임기 말 국회의원 선거 이후 당락이 결정된 상황에서 법안의 충실한 심사가 가능했을까? 행정부의 의견이 더 많이 반영되지 않았을까?

※ 패스트트랙 법안 지정일, 통과일

공직선거법 2019년4월30일 / 2019년12월27일

공수처법 2019년4월30일 / 2019년12월30일

검경수사권 조정법 2019년4월30일 / 2020년1월13일

유치원3법 2018년12월27일/ 2020년1월13일

[표 2-6] 20대 국회 회기별 법안 통과 건수 현황

회기	회기 시작일	회기 종료일	법안 통과 건수 전체*	(철회)
378	2020-05-20	2020-05-29	15322 (임기만료폐기 15002, 통과 320)	0
377	2020-04-16	2020-05-15	245	0
376	2020-02-17	2020-03-17	578	1
375	2020-01-13	2020-01-14	5	0
374	2019-12-30	2020-01-10	614	3
373	2019-12-26	2019-12-28	159	0
372	2019-12-11	2019-12-25	22	0
371	2019-09-02	2019-12-10	844	21
370	2019-07-29	2019-08-27	360	2
369	2019-06-20	2019-07-19	9	9
368	2019-04-08	2019-05-07	2	1 (*1건 폐기)
367	2019-03-07	2019-04-05	402	7
366	2019-01-19	2019-02-17	2	2
365	2018-12-17	2019-01-15	336	5
364	2018-09-01	2018-12-09	1340	29
363	2018-08-16	2018-08-31	67	4
362	2018-07-13	2018-07-26	72	0
361	2018-06-01	2018-06-30	2	2
360	2018-05-02	2018-05-31	204	2
359	2018-04-02	2018-05-01	14	2
358	2018-03-12	2018-03-30	163	2
357	2018-03-05	2018-03-05	4	1
356	2018-01-30	2018-02-28	518	4
355	2017-12-11	2017-12-29	148	7
354	2017-09-01	2017-12-09	1174	21

회기	회기 시작일	회기 종료일	법안 통과 건수 전체*	(철회)
353	2017-08-18	2017-08-31	44	0
352	2017-07-04	2017-07-22	89	2
351	2017-05-29	2017-06-27	6	4
350	2017-03-03	2017-04-01	169	3
349	2017-02-01	2017-03-02	417	3
348	2017-01-09	2017-01-20	62	2
347	2016-12-12	2016-12-31	108	7
346	2016-09-01	2016-12-09	597	27
345	2016-08-16	2016-08-31	9	9
344	2016-07-19	2016-07-27	1	1
343	2016-06-07	2016-07-06	2	2

주: 철회 포함 건수

자료 : 국회 의안 정보 시스템 (필자 재구성)

이상 살펴본 바와 같이, 대통령 탄핵이라는 사상 초유의 사태를 겪었던 20대 전반기는 국회가 ‘입법부’로서 기능에 충실했다고 볼 수 있다. 합의민주주의가 비교적 잘 작동했고, 패스트트랙 지정 전까지는 안전 심사가 역대 국회와 다를 바 없이 진행됐다. 하지만 패스트트랙 지정과 함께 정당 간 갈등이 심화됨에 따라 후반기는 안전 심사가 제대로 이루어지지 않았고, 이는 <도로교통법>, <성폭력 범죄에 관한 특별법> 사례에서 볼 수 있듯이 거의 1년 간 법안 심사의 공백을 초래했다. 이 과정에서 안전 심사 우선순위를 정하는 데 있어서의 문제점도 드러나는데 ‘비쟁점 법안’을 위주로 심사하는 관행과 함께, 여론과 대통령 권력에 대한 반응으로 안전의 순서가 정해졌기 때문이다.

법안 공동발의 분석에서도 16대 국회와 비교하여 20대 국회의 정당 간 교차가 줄어들었음을 확인할 수 있었다. 정당 간 거리가 멀어지면 정책적 합의점도 줄어들게 된다. 여야의 합의를 전제로 하는 국정조사 및 긴급 현안 질의의 경우도 20대 국회는 역대 국회와 다른 양상을 보였다.

20대 국회 후반기는 합의 의제보다 갈등 의제를 중심으로 운영되었고, 양극화가 심화되는 양상을 드러냈다. 패스트트랙은 ‘안전 신속 처리’라는 자체의 기능과 무관하게, 여당의 안전 처리 강행 - 야당의 반발 속에 ‘양극화’ 현상을 심화시켰으며 이런 상황이 해

소되기 전까지 의회는 ‘법안심의’라는 정상적 역할을 하지 못했다. ‘일하지 않는 국회’의 진짜 원인은 ‘국회의원 개개인의 업무 해태’나 ‘국회의 무능’, ‘제도적 미비’가 아니라 ‘정당 간 갈등’이었다.

20대 국회는 양적 지표 자체가 ‘일하는 국회’에 대한 기준이 될 수 없음을 보여주기 도 하였다. 1년의 입법 공백에도 패스트트랙 이후 ‘일하지 않은 국회’라는 비난을 만회 하기 위해 처리율을 높인 데 힘입어 20대 국회는 역대 국회 중 법안 발의를 가장 많이 했고, 가장 많은 법안을 처리했다. 따라서 향후 ‘일하는 국회’를 둘러싼 논의는 일하는 국회를 ‘어떻게’ 만들까보다 ‘어떤 일’을 하는 국회를 만들 것인지에 더 주목해야 한다. ‘일하는 국회를 만들자’는 말은 누구도 반대할 수 없는 윤리적 주장으로 정치 양극화의 본질을 가리고, 책임을 상대에게 떠넘기는 측면이 있다. 정치 양극화를 해소하고 의회 정치가 제 역할을 할 수 있도록 하는 방법을 찾는 일은 상대를 공격하기 위한 소재가 아니라 여야를 막론하고 모든 정당이 함께 고민해야 할 과제다. 이는 제도나 규칙만으로 강제되기 어렵다. ‘상호 관용’과 ‘제도적 자제’로 이루어진 연성 가르레일이 잘 작동 해야 민주주의가 제 기능을 할 수 있다는 지적처럼(스티븐 레비츠키·대니얼 지블렛 2018) 비제도적 행위 규범을 만들어 가기 위한 공통의 노력이 필요한 상황이다.

국회는 정당들이 경쟁하는 곳이다. ‘일하지 않는 국회’라는 인식이 확산되고 국회에 대한 불신과 불만이 커지는 근본적 원인은 사회 갈등을 완화하고, 통합하는 정당의 기능이 발휘되지 않고 있기 때문이다. 국회의원 개개인의 무한 경쟁, 여론에 대한 즉각적 반응, 적대적 관계에 기반한 정치 활동을 줄이는 방법 또한 정당에 있음은 주지의 사실이다.

【표 2-7】 20대 국회에서 의결된 도로교통법 현황

의결일자	주요 내용
2016-11-16	간급자동차 접근 시 운전자의 양보의무만을 규정하고 그 구체적인 양보방법은 통상적인 운전자의 인식에 따를 수 있도록 개선하고, 주·정차된 차량을 손괴하는 교통사고를 일으킨 가해 운전자로 하여금 피해자에게 이름과 전화번호 등 인적 사항을 남기도록 함으로써 가해 운전자가 피해배상을 하지 않고 도주하지 않도록 하며, 어린이통학버스 운전자에게 운행을 마친 후 모든 어린이가 하차하였는지 확인하도록 하여 어린이통학버스 안에 어린이가 방치되는 사고를 예방하고, 운전면허 발급 시 필요한 경우 지문정보를 확인할 수 있도록 하고, 제주특별자치도지사(자치경찰)도 교통법규 위반에 따른 통고처분 불이행자 등에 대한 즉결심판을 청구할 수 있도록 하며, 횡단보도 앞 일시정지의무 위반 등 교통법규 위반행위를 한 운전자의 고용주등에게 과태료를 부과할 수 있도록 함.

의결일자	주요 내용
2017-03-10	사고유발가능성이 높은 도로의 모퉁이, 대중교통의 정류지, 소방 관련 시설의 주변 구역을 주정차특별금지구역으로 지정하고 그 구역에서의 불법 주·정차에 대한 처벌 수준을 강화하도록 하며, 주정차특별금지구역에 설치되는 정차·주차금지표지의 경우 위반사항에 대한 과태료와 범칙금의 금액을 명기하고 설치를 확대시켜 위반행위에 대한 경각심을 높이고자 하며, 해당 정차·주차금지표지 설치 및 관리에 필요한 비용은 주차장특별회계에서 사용할 수 있도록 근거를 마련함.
2017-09-27	운전면허 상호인정협정을 맺은 경우 상대국이 발행한 국제운전면허증을 인정하고, 음주운전자 적발 시 해당 차 견인의 근거 및 비용부담 규정을 마련하며 도로 외의 곳에서도 주·정차된 차량을 손괴하고 인적사항을 제공하지 않은 경우에는 '운전'의 개념에 포함시켜 처벌의 근거규정을 마련하고, 특별교통안전교육을 의무교육과 권장교육으로 구분하고, 그 교육대상을 확대함.
2018-02-28	경사진 곳이나 주차장 등 도로 외의 곳에 주차된 자동차의 제동장치가 풀려 미끄러질 경우 인명사고 등의 위험이 크에도 이에 대한 제재 규정이 부재한바, 이를 방지하기 위한 조치를 의무화하고, 국제운전면허증을 발급받으려는 사람이 납부하지 아니한 범칙금 또는 과태료가 있는 경우 국제운전면허증의 발급을 거부할 수 있는 규정을 신설하며, 75세 이상인 고령자의 운전면허갱신과 적성검사 기간을 현행 5년에서 3년으로 단축하고, 운전경력증명서 발급수수료를 무료로 전환하는 한편, 교통안전교육기관이 긴급자동차 교통안전교육 대상자로부터 수강료를 받을 수 있도록 근거 규정을 마련하며, "다른 사람의 자동차 등을 훔치거나 빼앗은 경우"를 필요적 운전면허 취소처분 대상에서 제외하여 임의적 취소처분 대상으로 전환하고, 현행 교통약자 자전거의 보도통행 특례에서 전기자전거를 제외하고, 자전거 이용 시 모든 운전자 및 동승자의 인명보호장구 착용을 의무화하며, 자전거 음주운전도 단속 처벌할 수 있도록 근거규정을 마련하며, 자동차 운전 시 모든 좌석의 승차자가 안전띠를 착용하도록 의무화함. 노면전자 및 노면전자 전용로의 정의 규정을 두고, 통행방법 및 운전자의 준수사항과 의무 위반 시 벌칙의 근거 규정 등을 신설하며, 운전면허 취득 받아야 하는 교통안전교육 내용에 "교통사고의 예방과 처리에 관한 사항"을 추가하고, 자율주행 자동차·자동주차 등 기술 발전을 위한 규제 완화조치로서, 현행 교통단속용 장비의 기능을 방해하는 장치를 한 차 등의 운전 금지 규정에, "자율주행자동차의 신기술 개발을 위한 장치를 장착하는 경우"에 대한 예외를 규정하는 단서규정을 신설하고, 운전자가 운전석을 떠나는 경우 반드시 원동기를 끄도록 했던 현행 규정을 "교통사고를 방지하는 조치"를 하는 포괄적 규정으로 변경함.
2018-05-28	주·야간이나 기상상태 등과 관계없이 운전자 및 보행자에게 시인성이 확보되도록 하는 내용의 교통안전시설의 설치·관리기준을 행정안전부령으로 정하도록 하며 시장 등에게 교통안전시설을 설치할 때, 교통안전시설의 설치·관리기준의 준수의무를 규정함
2018-09-20	어린이통학버스를 운전하는 사람은 어린이나 영유아의 하차 여부를 확인할 때 어린이 하차확인장치를 작동하도록 하며, 위반 시 20만 원 이하의 벌금이나 구류 또는 과료에 처하도록 하고, 국가 또는 지방자치단체는 어린이 하차확인장치 설치·운영에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있도록 함
2018-12-06	음주상태의 혈중알코올농도 기준, 법정형 수준, 운전면허 취소 등 행정처분 수준을 강화하고 운전면허 취소 시 재취득이 제한되는 기간을 연장함.
2019-11-29	어린이 보호구역에 무인 교통단속용 장비, 횡단보도 신호기 등 어린이 안전을 위한 시설·장비를 우선적으로 설치하도록 의무를 부여하고, 차량정체 시 신호기 또는 경찰공무원등의 신호나 지시

국회의 기능과 역할, 무엇이 문제이고 어떻게 개선할 수 있을까 ...

의결일자	주요 내용
	에 따라 갓길 통행이 허용될 수 있도록 하고, 외국인의 경우 외국인등록을 하거나 외국인등록이 면제된 사람, 재외동포의 경우 국내거소신고를 한 사람에 대해서만 운전면허 발급이 가능하도록 하며 원동기장치자전거 운전 금지 및 처벌 규정을 명시함.
2020-04-29	어린이통학버스 안전교육 대상에 동승 보호자를 포함하고, 어린이통학버스 운전자 및 운영자의 의무사항을 위반한 경우 이에 대한 벌금액을 현행 20만원에서 30만원으로 상향시키며, 과태료 규정을 신설하고, 안전운행기록을 작성, 보관 및 제출하도록 하며, 어린이통학버스 운영 의무 위반하여 어린이 사상사고 발생을 유발한 경우 그 사실을 경찰청 또는 주무기관의 홈페이지에 공개하도록 함.
2020-05-20	전동킥보드 등의 이용자가 증가하는데 비해 이에 대한 운행 규정이 미비한 상황으로 이를 보완·개선하여 사회적·기술적 변화를 법률에 반영하고, 초고속 운전 등에 대한 처벌을 강화하여 도로에서의 안전을 확보하며, 긴급자동차·소방차의 경우에도 경찰용 긴급자동차와 마찬가지로 필요한 경우 고속도로등에서 주·정차할 수 있도록 근거를 마련함.

[표 2-8] 20대 국회 성폭력 범죄의 처벌 등에 관한 특례법 대안 통과 현황

통과일	대안반영	내용
2016.12.01	정부 김도읍의원 안	신상정보의 등록기간을 차등화함으로써 위헌성을 제거하는 한편, 재범 위험성이 높은 성폭력범죄자에 대한 신상정보 확인주기를 단축하여 등록된 신상정보 관리를 강화함.
2017.11.24	신용현의원 안 심재철의원 안 윤호중의원 안 이원욱의원 안 이정현의원 안 김삼화의원 안	현행법상 성적 목적을 위한 침입 금지 대상 공공장소의 개념을 “화장실, 목욕장·목욕실 또는 발한실, 모유수유시설, 탈의실 등 불특정 다수가 이용하는 다중이용장소”로 개정함으로써 명확성의 원칙을 준수하는 범위에서 장소의 범위를 확대 설정하여 입법적 공백을 방지함.
2018.11.29	남인순의원 안 정춘숙의원 안 김경진의원 안 황주홍의원 안 진선미의원 안 이동섭의원 안	자외에 의해 스스로 자신의 신체를 촬영한 촬영물을 촬영대상자의 의사에 반하여 유포한 경우도 처벌할 수 있도록 함. 촬영 당시에는 촬영대상자의 의사에 반하지 아니하여도 사후에 그 의사에 반하여 유포되는 경우 촬영 당시 촬영대상자의 의사에 반하여 촬영된 촬영물을 유포하는 경우와 동일하게 처벌하고자 함. 한편, 영리를 목적으로 촬영대상자의 의사에 반하여 정보통신망을 이용하여 촬영물 또는 복제물을 유포한 경우에는 법정형에서 벌금형을 삭제하여 처벌을 강화함.
2020.03.05	민경욱의원 안 이종걸의원 안 박광온의원 안 박대출의원 안	사람의 신체 등을 대상으로 한 영상물 등을 대상자의 의사에 반하여 성적 욕망 또는 수치심을 유발할 수 있는 형태로 편집 또는 반포 등의 행위를 한 자에 대한 처벌 규정을 마련함과 동시에 영리 목적으로 정보통신망을 이용하여 반포 등을 한 경우 가중처벌함 ※ 텔레그램에서 발생하는 디지털성범죄 해결에 관한 청원(최유라외 100,000인) 포함

통과일	대안반영	내용
2020.04.29	김수민의원 안 윤소하의원 안 윤상직의원 안 임재훈의원 안 백혜련의원 안 진선미의원 안 한정애의원 안 정성호의원 안 송희경의원 안 이종배의원 안 박대출의원 안 박인숙의원 안 이만희의원 안 조응천의원 안 이언주의원 안 박광온의원 안 백혜련의원 안 김영호의원 안 윤상현의원 안	특수강도강간 등, 특수강간 등, 13세 미만에 대한 강제추행 및 공중 밀집 장소에서의 추행의 죄의 법정형을 상향함. 장애인에 대한 강제추행, 성적 목적을 위한 다중이용장소 침입행위 및 통신매체를 이용한 음란행위의 죄의 벌금형을 징역 1년당 벌금 1천만원의 비율에 맞추어 상향함. 카메라 등을 이용한 촬영과 반포등의 죄의 법정형을 상향하고, 자신의 신체를 직접 촬영한 경우에도 그 촬영물을 촬영대상자의 의사에 반하여 반포등을 한 사람은 처벌된다는 점을 명확히 규정함. 불법 성적 촬영물 등을 소지·구입·저장 또는 시청한 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금에 처하도록 함. 성적 욕망 또는 수치심을 유발할 수 있는 촬영물 등을 이용하여 사람을 협박 또는 강요한 자는 각각 1년 이상, 3년 이상의 징역에 처하도록 함. 특수강도강간 등 일정한 죄를 범할 목적으로 예비·음모한 사람은 3년 이하의 징역에 처함.

[표 2-9] 행안위 법안심사소위 속기록

<p>2019년11월21일(목) 행정안전위원회 법안심사소위(제371회 행정안전소위 제7차 회의)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 홍문표 위원 : 저는 이 법에 대해서는 찬성한다는 전제 말씀을 드리고, 대통령께서 엇그저께 한 국민과의 대화에서 이 문제가 급부상돼서 오늘 이렇게 직결로 처리가 된다면 앞으로 대통령이 이 비슷한 얘기를 하면 또 우리가 이렇게 해야 됩니까? • 소위원장 이채익 : 이 심의는 대통령의 그 발언과 전연 상관이 없는 얘기입니다. 이것은 우리가 독단적으로..... • 홍문표 위원 : 아니, 이게 본래 처음부터 순서에 의해서 올라오지 않았잖아요? • 소위원장 이채익 : 그런데 그것은 우리 여야..... • 홍문표 위원 : 그러니까 여야가 합의해서 올라온 것은 좋은데 순서에 의해서는 그렇지 않지 않느냐 말이에요. 우리가 분명히 해야지. 그러면 앞으로 대통령께서 현안 문제 얘기하다가 무슨 법 얘기가 나오면 또 이런 식으로 할 겁니까? • 소위원장 이채익 : 그것은 전연 아니고요. 거듭 제가 말씀드립니다만 이것은 대통령의 발언 때문에 우리가 하는 게 아니고 지금 어린이 안전 문제가 이슈가 되고 또 오늘, 어제 학부모들도 국회에 와서 여러 가지 의견도 개선하고 해서 저희들이 이 법안의 시급성을 충분히 판단해서 오늘 심의하는 겁니다. • 홍문표 위원 : 제가 좀 늦어서 죄송합니다만 막 국회에 들어오는데 대한변호사협회하고 몇 군데에서 전화가 왔어요. 오늘 어떻게 되느냐고 그래서 가 봐야 알겠습니다 하고 말았는데. 국회가 법 정신, 법
--

정신 얘기를 하는데 좀 더 신중한 모습으로 처리를 해야지 대통령의 말씀이 있으면 그것이 현실화돼서 급속돼 갖고 처리가 되고 아니라고 하면 안 된다면 대한민국에 법이 뭐 하러 있습니까? 국가가 뭐 하러 존재합니까? 대통령한테 찾아가서 얘기하면 다 되는 건데. 절차와 순서가 이렇게 무시되어 가지고 하는 것은 유감스럽다는 말씀을 드리고. 제가 이 기회에 다시 한번 말씀을 드리는데, 지난번의 유관순 1등급 문제도 아직 이 행안위원회에서 계류 중이어서 숙성을 시키고 있는 과정인데 우리 민주당 위원님들하고 정부가 나서서 이건 1등급인데 3등급이라고 하니깐…… 1등급이 돼 버렸어요. 그러면 행안위원회에 접수해서 공론화하고 공청회·토론회 하는 것은 무슨 의미가 있습니까? 이 비슷한 상황이기 때문에 그런 거예요. 또 이·통장 문제도 마찬가지입니다. 이렇게 국회라는 곳을 우리 스스로, 뭐 잘하는 것도 있지만 스스로 이렇게 망가뜨려 가면서까지…… 이거 참, 저는 같은 위원을 하면서도 이런 경우는 몇 번 못 봤어요. 이게 아주 특이한 상황입니다. 앞으로 법안소위에서만이라도 우리가 어느 정도는 지킬 걸 지켜 가면서, 대통령의 말씀이 아니라 그 누가 얘기를 해도 절차와 순서에 따라서 하는 걸로 우리가 지켜 나가야지 이렇게 대통령 말씀 한마디에 절차를 무시하고 여기까지 와서 이렇게 되는 것은 저는 유감스럽다는 말씀을 드리고, 이 자체는 저는 찬성을 합니다. 이상입니다.

- 김민기 위원** : 저도 좀 바로잡을 사실관계를 하나 말씀드리겠습니다. 이 법안이 대통령 말씀 하나에 없던 법안을 바로 만들어서 바로 상정해서 지금 논의한다 이렇게 여겨질 수가 있습니다만 이 건에 대해서 말씀을 드리면 16년 7월 8일 날 이연주 의원의 대표발의가 있었고, 16년 7월 21일 이용득 의원, 16년 10월 28일 이용주 의원, 16년 12월 13일 박남춘 의원, 17년 7월 24일 박명재 의원, 17년 9월 22일 정재호 의원, 18년 4월 3일 손금주 의원, 19년 8월 8일 김수민 의원, 19년 10월 11일 강훈식 의원, 19년 10월 15일 이명수 의원, 대통령의 말씀은 그저께 있으셨고요. 이런 것들이 지금까지 논의됐기도 했고 또 될 예정이었기도 했습니다만 우리 국회에서 더디게 더디게 진행됐던 것은 맞습니다. 오히려 국가가 직무를 좀 더디게 한 거지요. 그래서 이것이 지금 이 위원회에서 논의가 되고 있는데 이 논의 과정도 절차를 무시했거나 그런 게 아닙니다. 여야 간사들의 합의에 의해서 안건으로 상정하고 지금 심사를 하고 있다는 것을 말씀드려야 되겠습니다. 마칩니다.

[표 2-10] <성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법> 개정안 발의 현황 및 대안 마련 경과

발의자	발의일자	경과
윤상현의원 등 11인	2017. 06. 28.	전체회의(2017.11.23.) 상정/심사 제1소위원회 회부
정성호의원 등 11인	2017. 09. 07.	전체회의(2018.2.21.) 상정/심사제1소위원회 회부
이만희의원 등 10인	2017. 12. 29.	전체회의(2018.5.28.) 상정/심사제1소위원회 회부
백혜련의원 등 11인	2018. 01. 05.	전체회의(2018.5.28.) 상정/심사제1소위원회 회부
이연주의원 등 10인	2018. 03. 06.	전체회의(2018.5.28.) 상정/심사제1소위원회 회부
윤상직의원 등 10인	2019. 01. 09.	전체회의(2019.7.16.) 상정/심사제1소위원회 회부
김수민의원 등 10인	2019. 01. 16.	전체회의(2019.7.16.) 상정/심사제1소위원회 회부
윤소하의원 등 10인	2019. 03. 13.	법안심사제1소위원회 직접 회부(2019.7.16.)
조응천의원 등 15인	2019. 04. 29.	법안심사제1소위원회 직접 회부(2019.7.16.)
임재훈의원 등 11인	2019. 05. 03.	전체회의(2019.11.19.) 상정/심사제1소위원회 회부
김영호의원 등 11인	2019. 05. 07.	전체회의(2019.11.19.) 상정/심사제1소위원회 회부

발의자	발의일자	경과
박인숙의원 등 10인	2019. 08. 19.	전체회의(2019.11.19.) 상정/심사제1소위원회 회부
진선미의원 등 15인	2019. 10. 30.	전체회의(2020.3.4.) 상정/심사제1소위원회 회부
이종배의원 등 10인	2020. 01. 20.	법안심사제1소위원회 직접 회부(2020.4.28.)
백해련의원 등 18인	2020. 03. 23.	법안심사제1소위원회 직접 회부(2020.4.28.)
송희경의원 등 12인	2020. 03. 25.	법안심사제1소위원회 직접 회부(2020.4.28.)
박광온의원 등 12인	2020. 03. 31.	법안심사제1소위원회 직접 회부(2020.4.28.)
박대출의원 등 11인	2020. 04. 09.	법안심사제1소위원회 직접 회부(2020.4.28.)
한정애의원 등 15인	2020. 04. 21.	법안심사제1소위원회 직접 회부(2020.4.28.)

[표 2-11] 14대 국회 이후 긴급 현안 질문 현황

구분	날짜	분류	안건
14대	1995년 5월 4일	사회	대구 가스 폭발 사고에 관한 긴급 현안 질문
	1995년 11월 30일	정치	12.12와 5.18 사건 및 노태우 전 대통령 부정 축재에 관한 긴급 현안 질문
15대	1998년 3월 25일	대북	북풍 의혹 진상 규명에 관한 긴급 현안 질문
	1999년 1월 14일	정치	안기부 국회 정치 사찰 관련 긴급 현안 질문
	1999년 4월 6일	정치	재·보궐선거 및 정부 조직 개편안 등 국정 현안 관련 긴급 현안 질문
	1999년 6월 18일	대북	북한의 서해 북방 한계선 침범 행위 및 교전 사태 등 국정과 관련한 긴급 현안 질문
	1999년 8월 3일	정치 사회	최근의 주요 정치·경제 현안에 관한 긴급 현안 질문
16대	2001년 6월 19일	대북	북한 선박의 북방 한계선 침범과 6·15남북정상회담 밀약설에 관한 긴급 현안 질문
	2001년 7월 18일	사회	현 정권의 언론사 세무조사 등에 관한 긴급 현안 질문
	2002년 12월 30일	대북	북한 핵 개발 문제 관련 긴급 현안 질문
	2003년 8월 13일	대북	국방 및 안보 문제와 경제 활성화 대책 관련 긴급 현안 질문
	2004년 3월 2일	정치	노무현 대통령 불법 사전 선거운동에 관한 긴급 현안 질문
17대	2004년 6월 24일	사회	이라크에서 납치된 한국인 인질 피살 사건에 관한 긴급 현안 질문
	2006년 10월 10~12일	대북	북한의 핵실험에 관한 긴급 현안 질문
18대	2008년 7월 16, 18일	사회	쇠고기 협상 및 경찰 진압 관련 긴급 현안 질문
	2008년 7월 21일	대북 외교	독도 영유권 문제 및 금강산 총격 사건 관련 긴급 현안 질문

국회의 기능과 역할, 무엇이 문제이고 어떻게 개선할 수 있을까 ...

구분	날짜	분류	안건
	2008년 7월 22, 23일	사회	고물가·고유가 대책 및 공기업 선진화 관련 긴급 현안 질문
	2009년 2월 11일	사회	용산 참사 사건 관련 긴급 현안 질문
	2010년 4월 2일	대북	천안함 침몰 사건 관련 긴급 현안 질문
	2010년 11월 10일	정치	청목회 입법 로비 의혹 관련 긴급 현안 질문
	2011년 4월 12일	사회	원전 안전 운영 및 고유가 대책 관련 긴급 현안 질문
	2011년 12월 22일	대북 정치 사회	김정일 사망과 관련 한반도 안정과 평화 문제에 관한 사항, 중앙선관위 홈페이지 디도스(DDoS) 공격에 대한 사항, 서해안 중국어선 불법 조업 단속 중 해경 사망 사고에 대한 사항 관련 긴급 현안 질문
19대	2013년 10월 1일	사회 정치	기초연금 및 채동욱 전 검찰총장 관련 긴급 현안 질문
	2014년 5월 20, 21일	사회	세월호 침몰 사고에 대한 긴급 현안 질문
	2014년 12월 15, 16일	정치 사회	청와대 문건 유출과 비선의 인사 개입 의혹, 4대강 사업, 자원 외교, 방산 비리 관련 의혹 및 공무원 연금 개혁에 대한 긴급 현안 질문
	2015년 6월 8일	사회	중동 호흡기 증후군 확산 및 대책에 대한 긴급 현안 질문
20대	2016년 7월 19, 20일	대북 외교	사드(THAAD, 고고도 미사일 방어 체계) 배치에 대한 긴급 현안 질문
	2016년 11월 11일	정치	최순실 게이트 등 진상 규명에 대한 긴급 현안 질문
	2017년 3월 16, 17일	정치	탄핵 인용 이후 정국 정상화 논의를 위한 긴급 현안 질문
	2018년 2월 28일	대북	김영철 북한 노동당 부위원장의 2018 평창 동계올림픽 참석에 관한 긴급 현안 질문

자료: 국회 회의록 시스템(검색일: 2020/03/12).

제3장

법사위를 통해 본 우리 국회의 정치 양극화

제1절 데자뷰

제2절 법사위 쏠림현상

제3절 대안으로서의 법사위 개편안

제4절 법사위의 문제점

제5절 나아질까

제 1 절 데자뷰

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

2020년 9월 8일(화)은 추 장관 아들의 군 휴가 특혜 의혹이 ‘제2의 조국 사태 조짐’이라는 기사가 쏟아지던 날이었다. 일간지 1면에는 어김없이 법무부 장관이 등장하고 [“추미애 당대표실서 아들 통역병 청탁의혹”(중앙), “秋 아들 용산 보내라 자대 배치 때도 청탁”(조선), “秋 아들 군복무 논란 속 ... 나란히 국회 나온 추미애·정경두”(동아), “秋 아들 휴가연장 지시 ‘의문의 대위’ 2명 압축”(한국) 등], 의혹의 신빙성을 더해 줄 수 있는 간접 정황들이나 [“지원단장 ‘이철희(당시 국방위 與간사)에게도 청탁받은 사실 털어놔”](동아일보)] 국민적 공분을 일으킬 만한 대조적 사례[“‘흠수저일병’은 복귀 17분 늦어 감옥 갔다”(조선일보)], 더불어 아들 外 딸에 대한 의혹까지[추미애 前보좌관 “秋지시로 외교부에 딸 유학비자 청탁”(조선일보) 등의 단독보도 포화가 이어졌던 바로 그 날이었다.

마침 업무 노트를 집에 두고 온 나는 서랍을 뒤지다가 빈 페이지가 제법 남은 수첩 한 권을 운 좋게 찾았다. 마지막 기록엔 날짜가 없었다. 법사위 현안 질의를 고민하면서 이것저것 끄적거린 것들이었다.

..... ‘검찰 스스로의 정치적 판단이 문제’, ‘만약 탈검찰 장관이 아니었으면 어땠을까?’, ‘자식 사랑으로 포장할 일 아냐 백없는 흠수저 두 번 죽이는 말’, ‘장관의 내로남불 행태를 두둔할 것이 아니라 검찰의 과도한 수사를 비판해야. 그러려면 장관의 무엇이 문제인 건지 설명할 수 있어야’, ‘보수가 원하는 프레임은 박근혜=문재인’

“이게 언제 메모지? 최근에 쓴 건가?” 이런 생각으로 앞장과 페이지 구석구석에 적힌 내용을 자세히 확인해 본 후에야 그게 이른바 ‘조국 사태’, ‘울산시장 선거개입사건’, ‘최강욱 기소’ 등으로 시끄럽던 연말 연초에 작성된 것임을 확인할 수 있었다.

‘조국’이라는 글자를 지우고 나면 지금의 상황과 딱 들어맞는 점도 놀라웠지만, 법사위가 도돌이표처럼 똑같은 상황을 반복하고 있다는 점 때문에 큰 충격을 받았다. 뉴스 스크랩 속에서 장관 개인의 이슈가 아닌 법사위 피감기관의 이슈를 찾기가 어려워진 지는 이미 오래된 일이 되었다. 그뿐이라, 덕분에 다른 상임위 이슈는 다뤄지지도 못하고 있을 정도였다.

“법사위는 늘 이렇게 흘러가는 건가”

“(20대에서 21대로) 원 구성이 바뀌어도 달라지지 않는건가”

“대체 법사위는 왜 이럴까”

나는 국회 경력 4년차 보좌진으로, 법사위 경력은 2년이 채 되지 않는다. ‘윤석열 총장 인사청문회’를 시작으로, ‘조국 사태’, ‘검언유착’, ‘전문수사자문단 관련 수사지휘’, ‘추 장관 아들 사건’, ‘김봉현 문건’, ‘공수처’, ‘주택임대차보호법 개정’, ‘원전 감사’ 등 시끄러운 현안들이 이어졌기 때문에, 내가 ‘일반적인 법사위’를 겪어보지 못했을 수 있다는 점도 미리 밝혀 둔다.

본문은 현안질의 사이사이, 국감을 준비하고 상임위 현장을 지키면서 들었던 개인적인 생각들을 정리해 본 것이다.

제2절

법사위 쓸림현상

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 정기국회에는 법사위만 일하는가

법사위, 추 장관, 윤 총장 관련 기사가 전체 36.8%를 차지할 정도로 상임위 중 최고 주목을 받는 게 법사위였다. BIGkinds를 분석해 보면, 2020년 국정감사 기간(10/7~10/26) 동안 ‘국정감사’로 검색되는 중앙지와 방송사의 뉴스는 총 2,717건이었다.

[표 3-1] 21대 국정감사 기간 중 국회 상임위원회별 언론 노출 빈도 및 비율

위원회	노출빈도	비율
1. 국회운영위원회	-	-
2. 법제사법위원회	499 (1001)	18.4% (36.8%)
3. 정무위원회	230	8.5%
4. 기획재정위원회	88	3.2%
5. 교육위원회	67	2.5%
6. 과학기술정보방송통신위원회	112	4.1%
7. 외교통일위원회	186	6.8%
8. 국방위원회	206	7.6%
9. 행정안전위원회	195	7.2%
10. 문화체육관광위원회	43	1.6%
11. 농림축산식품해양수산위원회	74	2.7%
12. 산업통상자원중소벤처기업위원회	127	4.7%
13. 보건복지위원회	89	3.3%
14. 환경노동위원회	76	2.8%
15. 국토교통위원회	132	4.9%
16. 정보위원회	-	-
17. 여성가족위원회	-	-

주: 겸임위원회인 운영·정보·여성가족위원회와 상설특위인 예결특위는 국정감사 기간이 달라 조사에서 제외함.

자료: 빅카인즈 2020.10.7.~26.

〈국회법〉 제37조에는 17개 상임위(특위 제외)가 나열되어 있으며, 각자 정부부처·기관들의 업무를 소관으로 하고 있다. 그렇다면 국정감사 관련 뉴스들은 각 상임위에서 다뤄진 이슈들을 차별 없이 보도했을까? 상임위 이름으로 결과 내 검색을 해본 결과는 [표 3-1]과 같다. 역시 법사위가 18.4%로 가장 높았다. 그마저 추미애·윤석열을 추가 검색어로 포함했을 경우에는 전체 국정감사 뉴스의 36.8%를 차지했다. 이번 21대 첫 국감에 대해 “‘추미애’로 시작해 ‘윤석열’로 끝났다”는 언론 보도 또한 어렵지 않게 찾을 수 있었다(뉴시스 2020/10/24).

상황이 이렇다보니 다들 ‘법사위가 핫하지 우리는 뭐’ 이런 식으로 타 상임위 의원이 법사위 의원에게 국감 때 고생했다며 말을 건넨다. 신동근 의원은 20대 국회에서 교육위·문체위 위원으로 활동했는데, 21대에 법사위원으로 배정되었다. 그는 21대 첫 법사위 업무보고(2020.6.18.)에서 “법사위가 참 핫한 데구나(하는 생각이 든다)”라며 말문을 연 바 있다.

타 상임위 의원들 사이의 대화를 들어봐도 법사위에 대한 평가는 다르지 않다.²⁹⁾ 국회의원뿐만 아니라 외부의 시선도 마찬가지다. 외부 전문가·기자 등과 대화를 나누다 보면, 법사위가 다른 상임위의 ‘상원’과 같은 역할을 한다는 인식이 넓게 퍼져 있으며, 대중적 관심도가 높다는 것 역시 어렵지 않게 알 수 있다. 즉, 법사위가 ‘핫하다’는 평가는 ‘역할이 많다’는 것과 더불어 ‘관심이 많다’는 의미로도 볼 수 있는 것이다.

2 법사위에서는 ‘법무부’, 법무부 중에서는 ‘검찰’에 집중

아래 표는 종합감사 시, 법무부(검찰)에 72.2% 질의가 집중되고 법제처는 1번도 질의가 없음을 보여준다.

29) 상임위 회의장 별 카메라 숫자를 비교해 봐도 유의미할 것으로 보임. 다만, 현재는 코로나19로 출입 카메라의 수가 제한되어 있어 ‘조국사태’ 때 카메라로 발 딛을 틈 없던 상황은 재현되지 않았음.

[표 3-2] 법사위 종합감사 출석 기관장 발언 수 (2020. 10. 26)

피감기관의 장	발언 수	비율
법무부장관 추미애	348	72.2%
법원행정처장 조재연(대법원)	79	16.4%
감사원장 최재형	46	9.5%
헌법재판소사무처장 박종문	9	1.9%
법제처장 이강섭	0	0.0%

한편, 법사위 중에서도 어떤 피감기관에 대한 관심이 높은지를 질의 빈도로 살펴봤다. 종합감사에서는 피감기관의 장들이 모두 출석한다. 법사위도 10월 26일 열린 종합감사에 법무부장관을 비롯하여 법원행정처장·감사원장·헌법재판소사무처장·법제처장이 모두 배석³⁰⁾했다. 당시 속기록을 통해 의원들의 질의에 따른 답변 수로 피감기관별 관심 집중도를 따져 보았더니, 추미애 법무부장관의 답변이 전체 피감기관장 답변의 72.2%에 달해 질의가 압도적으로 집중된 것을 알 수 있었다.

대조적으로 이날 법제처에는 오전 10시 개의부터 20:53분 감사 종료 시까지 단 한번의 질의도 없었다. 즉, 국회 상임위 중에서 법사위에 보도가 집중되었다면, 법사위 안에서는 ‘법무부’에 대한 집중도가 높은 것이다.

○ 법무부 감사, 86.8%가 검찰국 사안

법무부 실국본부	언급 수 (비율)	법무부 실국본부	언급 수 (비율)
법무실	5 (1.5%)	인권국	5 (1.5%)
범죄예방정책국	5 (1.5%)	교정본부	12 (3.6%)
감찰관	1 (0.3%)	출입국본부	16 (4.8%)
검찰국	290 (86.8%)	계	334 (100%)

그렇다면 법무부 안에서는 어떨까? 법무부는 법무실·인권국·검찰국·범죄예방정책국·교정본부·출입국본부·감찰관실로 실국본부의 업무가 나뉘어 있다. 10월 12일 열린 법무부 국정감사 속기록을 토대로 각 실·국·본부가 언급된 규모를 분석해 보니, 법무부

30) 검찰은 법무부의 외청이기 때문에 검찰총장은 별도로 출석하지 않음

소관 업무 중 ‘검찰’ 사안이 전체의 86.8%에 달했다. (한편, 이는 각 실국본부가 언급된 빈도를 추출한 것이기 때문에 실제로 ‘검찰 관련’ 사안을 다룬 것은 더 많았을 가능성이 높다.)

법무부는 검찰 사무만 총괄하는 것이 아니라 국가송무(법무실), 범죄예방, 소년원 및 범죄자의 재범관리(범죄예방정책국), 인권옹호(인권국), 교도소 등 수용시설관리(교정본부), 출입국 및 외국인정책 관리(출입국외국인정책본부) 등을 관장하고 있는데, 이 중에서 검찰국 사안에 압도적인 관심이 집중되어 있는 것이다.

‘조두순 출소(20.12.12.)’를 앞두고 성범죄자의 출소 후 감시감독 문제에 관심이 높았다지만, 해당 업무 소관인 범죄예방정책국에 대한 질의와 언급은 1.5%에 불과했다. 범죄피해자 보호와 관련한 업무(인권국, 1.5%)도, 스가 일본 총리 취임이라는 중요 현안에 따른 ‘강제징용’(법무실, 1.5%) 관련 분야에도 무관심하기는 마찬가지였다. 다양한 현안이 있었지만 검찰국 소관을 제외한 업무에 대해서는 관심도가 떨어지는 것이다.

3 쏠림현상, 무엇이 문제인가

우선 연1회에 불과한 국정감사에서 피감기관의 사업을 균형 있게 다루지 못한다는 문제가 가장 크다. 또 유독 형사사건의 수사와 관련한 언론 노출이 증가하면서 사건이 자연히 여론의 도마에 올라, ‘사법기능’이 ‘여론재판’으로 확대되는 문제도 추가적으로 발생한다.

‘여론재판’은 법과 원칙에 따라 이루어져야 하는 사법기능에 균열을 일으킨다는 점에서, 여론에 부합하는 결론이 나오든 그렇지 않든 사법 불신을 심화시킨다. 어차피 수사와 재판 중에 있는 사안은 답변을 거부할 수 있는 상황에서 국정감사장은 위원들의 주장만 있는 정쟁의 장으로 손쉽게 변질된다(이후 ‘정치의 사법화’ 부분에서 다시 설명하겠다). 국민들의 피로도를 증가시키고 정치혐오를 불러일으키는 것도 이와 무관하지 않다.

제3절

대안으로서의 법사위 개편안

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

다음은 김태년 의원이 대표발의한 <국회법> 일부개정안(의안번호2101891, '20.07.14. 발의) 내용으로, 제안 이유 가운데 법사위 관련 내용을 뽑은 것이다.

“... 아울러 빈번한 월권행위로 인한 부작용이 많았던 법제사법위원회의 체계·자구 심사권은 폐지하고, 위원회 심사단계에서 전문검토기구에 체계·자구 검토의견을 의뢰하여 법률의 체계정합성을 유지하도록 할 필요가 있음.”

개정안은 법사위 ‘체계·자구 심사권’의 문제점을 해결하려는 노력의 일환으로 볼 수 있다.

한편, 법사위는 타 상임위의 심사·의결을 마친 법안에 대해 체계·자구의 심사권을 가지고 있어³¹⁾ 실질적으로 상원의 역할을 하고 있는 것 아니냐는 비판을 받아 왔다. 현재 타 상임위를 통과한 법안은 법사위 전체회의에 이르러 위원들의 심사를 통해, 본회의로 바로 부의될지 아니면 법사위 제2소위로 넘겨 추가적인 심사를 하게 될지, 혹은 전체회의에 계류를 시켜 다음 법사위 전체회의에서 다시 판단될지의 기로에 놓이게 된다.

이 과정에서 ① 각 정당이 상대 당의 법안을 교섭 수단으로 이용해 법안 통과를 저지하려 하거나, ② (정부발의 법안의 경우에 특히) 각 의원들이 타 상임위 소속 기관들과의 관계에서 우위를 점하기 위해 법안 통과를 지연시키거나, ③ 이해관계자 의견수렴이나 사회적 상황성숙을 고려해야 한다는 시기상조론 등 상임위를 통화한 법안이 발목이 잡히는 다양한 변수가 발생하게 된다.

타 상임위 피감기관장의 출석을 기회로 사실상 전 상임위에 대한 현안질의가 이루어지게 되므로 해당 상임위에서 겨우 논의가 종식된 사안들이 새삼 문제로 불거지는 경우도 발생한다. 이는 타 상임위의 기능을 무력화하는 불필요한 업무 중복으로, 법사위가

31) 국회법 제86조

사실상 정쟁의 장으로 이용되는 문제로 변질된다.

[표 3-3] 개정안의 주요 내용

구분	주요내용
회의 개최 활성화	<ul style="list-style-type: none"> • 폐회기간(7.15~8.15/12.11.~31.) 외에 매달 1일 임시회를 집회하도록 의사일정 작성기준 변경 • 매월 4회 이상 상임위원회(소위원회 포함) 개최 의무화 • 위원의 회의 출석상황 공개 및 불성실 위원회에 대한 의장의 제재조치 신설 • 상임위원회별 2개 이상의 상설소위원회 설치 의무화
안건 처리 절차 개선	<ul style="list-style-type: none"> • 회부된 순서에 따라 심의대상 안건 결정(선입선출 원칙) • 소위원회 재적위원 4분의 1 이상 요구에 따른 소위원장의 표결절차 진행 의무화
법사위 체계·자구 심사 폐지	<ul style="list-style-type: none"> • 법제사법위원회의 체계·자구 심사제도 폐지 • 소위원회는 법률안 심사를 마친 후 반드시 전문검토기구의 체계·자구 검토를 거치도록 함
원구성 절차 법정화	<ul style="list-style-type: none"> • 의장·부의장 선거를 후보자 등록제로 변경 • 상임위원장 선출 지연 시 의장의 상임위원장 추천제도 도입
국회윤리심사 기능 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 의원의 징계에 관한 사항을 조사하기 위하여 국회의장 소속으로 「국회의원윤리조사위원회」 신설 • 법제사법위원회와 윤리특별위원회를 통합하여 “윤리사법위원회” 신설 • 의원 징계안 등에 대한 윤리특별위원회 심사기한 및 본회의자동부의제도 신설
입법영향분석 제도 신설	<ul style="list-style-type: none"> • 제정 및 전부개정법률안 등 특정 종류의 법률안을 발의하는 경우 국회입법조사처의 입법영향분석서를 제출하도록 함
기타	<ul style="list-style-type: none"> • 문화체육관광위원회와 여성가족위원회를 통합하여 “문화체육관광여성가족위원회” 신설 • 청원심사기간을 90일에서 60일로 단축 • 위원회가 제안하는 의안에 대한 비용추계서 및 조세특례평가 자료의 제출을 생략할 수 없도록 함

이에 김태년 의원의 국회법 개정안은 이와 같은 문제를 일부 개선하기 위해 법사위에 부여된 체계·자구심사권한을 폐지하려는 것으로 보인다.

제4절

법사위의 문제점

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 상임위의 고유한 문제

1) 법사위의 구조적 특징

앞서 설명한 바와 같이 법사위는 체계·자구 심사권을 근거로 타 상임위를 통과한 법안들을 심사하고 있다. 이때 관련 국무위원·기관장이 배석하므로, 법사위원들에게는 각 부처에 현안질의를 할 수 있는 기회가 생긴다.

사실상 체계자구 심사와 상관없는 질의를 전 부처를 상대로 할 수 있는데, 체계자구 심사권이 그 자체로 각 상임위를 통과한 법안에 대한 상원 역할을 한다면, 이 현안질의는 각 상임위의 피감기관 감독 업무에 대한 상원역할을 하는 것이라고 볼 수 있다.

한편, 이는 우리 국회의 입법 과잉과도 연결되는 지점이 있다. 법안 발의 수를 기준으로 의원을 평가하는 정량적 방식으로 말미암아, 20대 국회에 발의된 법안은 무려 2만4천여 개에 달했다. 여기에는 꼭 필요하거나 혁신적인 법안도 있지만, ‘성과’를 올리기 위한 법안도 많은 상황이다. 법안 발의 수가 많아지면 자연스럽게 각 상임위를 통해 법사위로 넘어오는 법안도 많아지게 되며, 법사위가 ‘상원’으로 기능할 ‘기회’도 자연히 더 많아지게 된다.

위원들이 (고발·감사청구 등을 통해) 소속기관에 이해관계가 생기는 문제도 있다. 법사위 피감기관에는 검찰·법원·감사원 등 사정기관이 포진해 있기 때문에, 법사위원이나 당 관련자(또는 유관 시민단체)가 특정 사안에 대한 직접 고발, 수사촉구·감사청구, 그리고 피감기관인 검찰·법원·감사원·헌법재판소에 수사·재판(유죄판결)·감사 등을 촉구하는 것이 가능하다. 스스로 상임위 현안의 생산자가 될 수 있다는 점에서 타 상임위와 구별되는 특징을 갖는 것이다.

실제로 추미애 법무부장관 아들의 병역기간 중 특혜 의혹 건은 자유한국당 이름으로

고발(황교안 대표)된 사안이고, 공수처법에 대한 헌법소원 및 효력정지가처분 신청은 보수계 시민단체가 청구한 사안이다. 최근 대전지검에서 수사 중인 월성원전 조기폐쇄 관련 사건 역시 국민의힘 당이 고발인인 사건이다.

이처럼 법사위 위원들은 의혹 제기와 동시에 피감기관에 고발 또는 감사의뢰 등을 청구하고, 상임위에서 해당 피감기관들에 대해 질의의 형식으로 합법적인 압력을 가할 수 있다.

이러한 면, 검찰에 고발한 후 상임위장에서 법무부장관이나 검찰총장에게 유죄의 상당성을 피력하며 살펴보라고 주문한다. 수사 중인 사안인 점을 들어 피감기관이 말을 아끼는 가운데, 위원들의 일방적인 주장들이 여과 없이 공표되고 언론을 통해 전달된다. 사안이 검찰의 기소를 통해 재판으로 회부되면, 상임위에서는 또 법원을 대상으로 질의자에 유리한 판결을 촉구한다. 만약 검찰이 기소하지 않으면 불기소의 부당함을 법무부나 검찰에 따진다. 감사원·헌재에 대해서도 마찬가지다. 감사청구나 헌법재판 청구를 한 후, 결론이 나올 때까지 청구의 당위성과 질의자에게 유리한 결과를 공표하도록 지속적으로 발언한다.

이는 타 상임위와 비교했을 때 법사위의 독특한 특징이라고 할 수 있다. 타 상임위의 경우, 이미 발생한 사안들에 대한 피감기관의 대응을 문제 삼는 것이 주가 된다면, 법사위의 경우 현안을 직접 창출해서 질의할 수 있다는 점에서 차이가 있다. 한마디로 자급자족식 질의가 가능하다는 것이다. 또한 이 과정에서 법사위의 대다수를 차지하고 있는 법률가 위원들은 ‘효율적’ 역할을 분담하게 된다.

한편, 특히 법무부장관에 대한 의혹을 제기하며 고발을 할 경우에는 법무부장관 본인이 본인 사건을 수사하는 기관의 감독자라는 점에서, 청구인인 법사위원으로서 고발에 이어 피감기관장의 ‘이해관계’를 문제 삼으며, ‘사퇴하라’거나 ‘손 떼라’는 주장으로 이어지기 쉽다.

여야 대립이 격화될 경우 이런 현상은 더 심해지게 된다. 상임위원들 간의 대화와 타협보다는, 피감기관인 검찰·법원·감사원·헌재 등의 처분(기소, 유죄판결 등)으로 문제를 해결하고 명분을 쌓으려는 경향이 강해지는 것으로 보인다. (이는 정치의 사법화와 연결된다.)³²⁾

법사위는 상임위 중에서 대표적으로 ‘사업’이 적은 상임위이다.³³⁾ 법사위의 법무부를 과학기술정보방송통신위원회의 과학기술정보통신부와 비교해 보면, 2021년도 일반회계 세출예산안 총괄표 기준으로 법무부는 사업이 총 115개인 반면, 과학기술정보통신부는 총 292개에 달한다(특별회계 제외). 사업이 적고 지역구와 관련 있는 현안이 적다는 점 역시, 법사위가 정쟁의 장으로 쉽게 소비될 여지를 더해 준다고 볼 수 있다.

2) 법사위의 성격적 특징

체계자구 심사권이 갖는 권한상의 문제점 말고 또 어떤 문제점이 있을지 생각해봤을 때 과열된 인사청문회를 빼놓을 수 없다. ‘법은 도덕의 최소한’으로 기능해야 하는 데 이를 넘어 ‘(도덕적) 자격’을 문제 삼기 쉬운 상임위 역할을 하기 때문이다.

법사위 피감기관(특히 법무부와 대검찰청)에 대한 공세는 그 기관장에 대한 인사청문회부터 시작된다. 이해를 돕기 위해 타 상임위 인사청문회에서 논의되는 사안과 비교해 보면 [표 3-4]와 같다.

법무부 장관의 자질로서 가장 중요한 것은 ‘준법성’이다. 준법의 문제는 다른 국무위원 모두에게도 적용되는 것이지만, 문제는 법무부의 경우 이 기준이 매우 엄격하다는 데 있다.

[표 3-4] 기관장의 필요 경력과 자질

구분	필요한 경력과 자질
국방부 장관	(경력) 군인 (자질) 안보관
교육부 장관	(경력) 교육전문가 (자질) 편향되지 않은 교육관, 각 교육정책에 대한 입장
....
법무부 장관	(경력) 법조인 (자질) 준법성

32) 한편, 반대 방향의 이해관계로, 본인들과 관련된 사법 처벌을 무마해 달라는 취지로 질의하는 경우도 있다. 서울고검·중앙지검·남부지검 등에 대한 국정감사 회의록(2019.10.7.)을 보면, 여상규 위원장이 패스트트랙 수사와 관련된 고발(남부지검 관할)에 대해 정당행위라고 항변하는 취지의 질의를 하는 상황이 나온다.

33) 기재위도 법사위와 더불어 사업이 적은 상임위임

구체적으로 타 상임위에서는 주로 당사자의 형사처벌이나 행정벌이 문제가 된다면, 법무부장관의 경우에는 본인의 민사나 가사소송(예-안경환 후보자 혼인무효 소송)이라던지 혈족·인척 관련 사안까지도 자질 평가의 대상이 되고 있다.(예-안경환 후보자 아들, 조국 장관 동생 관련 등) ‘법은 도덕의 최소한’이라는 법언이 있는데, ‘준법’을 까다롭게 강조할수록 법과 도덕의 경계가 허물어져 도덕적 문제로까지 전선이 확대되기 때문일 수 있다.

한편, 법무부의 영문명이 Ministry of Justice 라는 점에서 ‘정의’와 ‘공정’의 문제도 법무부장관의 자격을 논하는 단골 이슈가 된다. 결과적으로 법사위는 준법성 여부로 후보자를 검증하는 것이 여의치 않을 경우 언제든지 후보자의 신상에 대한 도덕적 흠집 내기로 발전할 가능성이 높은 상임위라고 볼 수 있다. 특히 정부나 집권 여당의 핵심 가치가 ‘도덕성’에 있는 경우, 자연스럽게 법사위 피감기관 장의 도덕성 논란이 심화된다.

이런 점에서 김태년 의원의 <국회법> 개정안에서 윤리특위를 법사위와 결합할 것을 제안하고 있는 점은 그렇게 놀랄 일 아니다. 실제로 '91년도까지 의원의 자격심사나 징계에 대한 사안은 법사위 소관이었는데, 이는 법적인 문제가 윤리 내지는 도덕의 문제와 밀접한 관계가 있다는 점을 방증한다고 볼 수 있다.

한편, 위와 같은 ‘자질’에 대한 문제 제기나 의혹 제기는 한번 이루어지면, 객관적 증거가 없는 상황에서, 당사자가 사실 관계를 들어 반박하기 어려운 상황에 봉착하게 된다. 이와 관련하여 추후에 소명이 되어 구제를 받게 되더라도 이미 윤리적 낙인이 찍혀 버린 이후이기에 피해를 회복하기 어려운 상황에 봉착하게 된다. 34)

이런 상황에서, 방어하는 정당의 위원으로서는 논의에 휘말리지 않기 위해 적극적으로 정책 질의를 할 수도 있다. 그렇지만 이 경우 후보자의 결점을 ‘객관적’으로 보지 않고 외면하는 것 아니냐는 식의 비난에 휘말리게 될 우려 또한 상존한다. 따라서 자연스럽게 여당은 문제의 신상 이슈에 대해 적극적으로 방어하는 의원들과, 적극적으로 정책 질의하는 의원들로 나뉘게 된다.

정책 질의 외 신상 공격을 종식시키는 방법으로 ‘어록 찾기’가 선호된다. 서로 자승자

34) 안경환 후보자는 본인의 40여년 전 혼인무효 소송과 아들 성폭력 주장 등으로 낙마했다. '20.5.14. 대법원은 주광덕 의원 등 자유한국당 의원들에게 '안경환 아들의 성폭력 관련 허위 의혹 제기'에 대한 손해배상 책임을 질 것을 판결하였으나, 안 후보자는 이미 후보를 사퇴한 뒤였다. 본인과 가족의 피해가 완전히 회복되었다고 볼 수 없는 사안이었다.

박의 논리로 상대를 제압하기 위해 상대 측(당)의 과거 어록이나 사례들을 찾게 되는데, 이 경우 ‘그때는 맞고 지금은 틀리다’나 ‘내로남불의 내로남불’을 따지게 되기 때문에 건설적인 논의는 이루어지지 않게 된다. ‘무엇을 위한’ 논쟁인지를 잊고 싸움 그 자체만 남는 것이다.

3) 법사위 운영상의 문제

법사위는 의사결정에서 표결에 부치지 않고 컨센서스의 방식으로 결론을 내는 것을 관행으로 한다고 알려져 있다. 이에 따라 전체회의에서 타 상임위 법안에 대해 2소위로 회부할지 여부를 결정하는 경우에, 통상 1명이라도 소위 회부 의견을 내면 2소위에 회부하는 식으로 진행³⁵⁾하는 것이 관례다.

물론 합의제는 긍정적인 측면이 있으나, 법사위처럼 참여하게 대립하는 상임위에서는 극단적인 ‘비토크라시’ 행태가 ‘민주적 관행’으로 포장되는 문제가 발생한다. 규정대로 의사진행하기 어려운 현실적 문제도 있다.

- 위원장 윤호중: △△△ 위원님 왜 손을 계속 들고 계세요?
- △△△ 위원: 의사진행발언……
- 위원장 윤호중: 예, 말씀하시지요. 간단하게 좀……
- △△△ 위원: 예, 그러겠습니다. ...

...(중략)...

그리고 또 하나는 위원장님께 거듭 건의를 드리는데요. 제발 위원장님, 발언권 좀 주셔서 회의 진행을 해 주시면 좋겠습니다.

- 위원장 윤호중: 지금까지 발언권을 줬 왔습니다.
- △△△ 위원: 아니, 그런데 지금 실제 진행은 그렇게 안 되고 있기 때문에 그렇습니다.
- 위원장 윤호중: 아니, 그렇게 해 왔지 않습니까? 목소리 큰 분들이 있어서 그렇지 마이크가 들어간 게 아닙니다.

위 의사록은 지난 2020년 11월 16일 예산안 심사 전체회의 당시의 내용이다. 해당 위원은 발언권을 얻기 위해 계속 손을 들고 있었으나, 목소리 큰 의원들이 먼저 발언을 하게 됨에 따라 발언 순위가 밀렸다. 오히려 순서를 기다리기 위해 말없이 손을 들고

35) 위원장별 예외는 있다. 예컨대, 여상규 위원장은 채이배·이철희 의원의 반대에도 불구하고 ‘타다법’을 2소위로 회부하지 않았다.

있는 점이 의아하게 보일 정도였다.

상임위 회의는 질의나 의사진행발언 등 위원들의 ‘발언’으로 구성된다. 이때 효율적인 회의 진행을 위해서는 발언에 대한 규칙이 필요한데, 현행 <국회법>에는 발언을 하기 앞서 위원장의 허가를 받도록 하고 있다.³⁶⁾ 그런데 이런 규정에도 불구하고, 많은 경우 소위 ‘목소리가 큰’ 위원들이 발언권을 쉽게 얻는 상황들이 자주 발생한다.

더군다나 법사위는 정쟁이 과열되기 쉽기 때문에 소위 ‘화력’이 강한 의원들이 투입되는 경향이 있다. 이들의 역할은 주로 발언권이 없는 상황에서 두드러지는데, 상대 당 의원들이 발언할 때 ‘헛웃음’을 치거나 ‘비아냥’거리는 듯한 발언을 통해 질의에 대한 집중을 흐트러트리거나 발언자를 흥분시켜 질의를 완결하지 못하게 하며(질의시간 초과) 결과적으로 회의가 파행되도록 만들기도 한다.

이런 행위들은 비록 마이크가 꺼져서 방송으로 송출되지 않더라도 현장의 의사진행에 영향을 주기에 충분한 것이다. 위원의 발언 중에 이러한 일이 벌어지게 되는 경우, 현장에서는 굉장히 거슬리게 되며 이로 인해 긴장도가 높아져 질의가 중단되는 경우 또한 많다.

한편 이러한 휘방을 문제 삼을 경우 서로 집단적으로 대응하게 됨으로써, 자칫 피감 기관 앞에서 의원들끼리 언성을 높여 싸우는 불쌍사나운 모습이 연출될 우려도 높다. 이 때문에 원활한 회의 진행을 위해 ‘당하는’ 사람이 참아야 하는 상황도 발생하는데, 이런 일이 반복되면 문제 행위를 하는 의원들이 오히려 아무 제지 없이 행동하는 악순환으로 이어지게 된다.

결과적으로 상임위 회의장은 발언권을 얻지 않고 큰 목소리로 말하는 의원들에게 유리하게 진행될 가능성이 높아진다. 또한 이런 의원들이 다시 ‘화력’ 보강 차원으로 법사위로 배치되면서 정쟁이 심해지는 경향이 발생하며, 이는 의사 진행의 비효율과 무질서를 초래한다.

36) 「국회법」 제71조(준용규정) 위원회에 관하여는 이 장에서 규정한 사항 외에 제6장과 제7장의 규정을 준용한다. 다만, 위원회에서의 동의(動議)는 특별히 다수의 찬성자가 있어야 한다는 규정에도 불구하고 동의자 외 1명 이상의 찬성으로 의제가 될 수 있으며, 표결은 거수로 할 수 있다.

제99조(발언의 허가) ① 의원은 발언을 하려면 미리 의장에게 통지하여 허가를 받아야 한다.

② 발언 통지를 하지 아니한 의원은 통지를 한 의원의 발언이 끝난 다음 의장의 허가를 받아 발언할 수 있다.

③ 의사진행에 관한 발언을 하려면 발언 요지를 의장에게 미리 통지하여야 하며, 의장은 의제와 직접 관계가 있거나 긴급히 처리할 필요가 있다고 인정되는 것은 즉시 허가하고, 그 외의 것은 의장이 그 허가의 시기를 정한다.

물론 이는 법사위만의 문제라고 볼 수는 없다. 그렇지만 상임위의 마지막 관문인 법사위에서 문제적 상황들이 좀 더 집약적으로 일어난다는 점은 분명하다.

4) 피감기관의 문제

법사위는 피감기관이 자료를 잘 제출하지 않는 상임위이기도 하다. 피감기관에 대한 상임위의 감시·감독은 자료요구를 바탕으로 이루어지는데, 법사위 피감기관 가운데 법무·검찰은 대표적으로 자료를 늦게 또는 부실하게 제출하는 기관이다.

국회운영위의 피감기관인 국회사무처 제출자료에 따르면, 국회사무처의 지난 6~9월 기간 중 평균 자료답변 기간은 4.96일(전체 574건)이었다. 동기간 중 의원실에 제출한 법무부(검찰 포함)의 평균 자료답변 기간은 11.93일(전체 140건)로 국회사무처답변 기간의 약 2.4배에 달했다. 또 법무부가 가장 늦게 제출한 자료는 요구일로부터 90일이나 경과한 것이었다(동 기간 중 미제출 자료도 9건이었으며, 이는 계산에서 제외).

또 법무부의 경우 부처에 불리한 자료 같은 경우, 담당 실국의 자료작성과 내부 상신이 완료되었다고 하더라도, 최종 제출과정에서 결재를 미뤄 해당 전체회의가 지나고 나서야 제공하는 경우가 빈번하다.

그 결과 법사위 위원으로서의 피감기관의 자료를 기반으로 정확한 근거를 갖춰 업무에 대한 밀도 있는 질의를 준비하는 데 위험성이 따르게 된다. 따라서 다른 기관이 제출한 자료를 참조해 간접적으로 보강하거나,³⁷⁾ 그마저도 보강할 타 기관이 없으면 언론 보도를 참고해 질의를 하게 되는 일이 자주 벌어진다.

이에 따라 자연히 현안 의존도가 높아지며, 새로운 뉴스 보도 따라 당일 질의서가 변경되는 경우도 비일비재하게 발생한다. 그 결과 심도 있는 정책 질의와 멀어지게 된다.

피감기관이 정치 행위자로 의심받는 문제도 있다. 법사위 피감기관 중에서 법원은 사법농단 사건을 계기로, 법원 구성원이 정치적 고려를 바탕으로 재판을 진행했던 점이 드러나 재판의 공정성이 의심받은 바 있다. 검찰에 대해서는 이미 정치적일 뿐만 아니라 ‘정당’과 같이 움직이고 있다는 지적이 이어지고 있는 상황이다. 또한 검사들의 퇴직

37) 예컨대, 범죄 통계에 대한 자료를 검찰에 요구하면 2주일 이상 소요되고 그 또한 내용이 제대로 담겨서 온다고 보장할 수 없기 때문에, 경찰에 입건자료를 요청하거나 방송통신심의위원회 등(인터넷 허위정보 관련)에 적발 자료를 받는 식이다.

후 정계 진출에서도 정치화 현상이 드러난다³⁸⁾는 의견도 있다.

[표 3-5] 18대부터 20대까지 검사 출신 국회의원 현황

18대 (30명)	한나라당		20명	
	민주당	통합민주당	5명	6명
		민주당	1명	
	무소속		4명	
19대 (14명)	새누리당		11명	
	민주통합당		2명	
	무소속		1명	
20대 (18명)	자유한국당	새누리당	8명	12명
		자유한국당	4명	
	국민의당		3명	
	더불어민주당		2명	
	무소속		1명	

자료: 국회사무처 제출 2019년도 인청요구자료

주: 국회의원기록카드 기재 기준

한편 2019년도 대한 변협 설문조사를 살펴보면,³⁹⁾ 응답한 변호사의 62.8%가 ‘검찰권 행사가 불공정하다’고 밝혔는데, 불공정한 이유에 대해서는 67.7%가 ‘검찰 스스로의 정치적 고려 때문’이라고 답한 바 있다. 법원·검찰은 대표적인 사정기관으로, 법과 원칙에 따른 엄정한 법의 적용과 정치적 중립성이 강하게 요구된다. 그럼에도 불구하고 이들이 정치 행위자들과 같은 행보를 하고 있다는 사회적 우려가 높은 상황이다. 이 역시 법사위가 정쟁의 장으로 소모되는 것을 심화시키는 작용을 한다고 볼 수 있다.

38) 『문재인·김인희의 검찰을 생각한다』. 18대부터 보면 국회 정원 대비 적게는 4.67%, 많게는 10%가 검사 출신이다.

39) 국회 법제사법위원회 이철희 의원은 2019년 국정감사 활용을 위하여 대한변호사협회와 함께 대한변협 회원인 전국 변호사들을 상대로 법원과 검찰 업무수행의 현황 및 개선에 대한 설문조사로, 조사명은 「재판 및 사법제도 관련 설문조사」이며, 실시 기간은 2019. 9. 24.(화) ~ 2019. 9. 30.(월) 12:00까지였고, 설문 방법은 46문항의 온라인 설문으로 총 1,354명이 응답했다.

[검찰권 행사의 공정성에 관한 인식]

(가) 검찰의 수사권과 기소권이 대상에 관계없이 공정하게 이루어지는가에 대하여 850명(62.8%)이 그렇지 않다고 응답하였음. 공정하다고 생각하는 의견은 218명(16.1%)으로 검찰 수사권 행사에 대한 불신이 변호사들 사이에서도 높다는 사실이 확인되었음.

의견	응답수
매우 그렇다	40명, (3%)
그렇다	178명 (13.1%)
잘 모르겠다	286명 (21.1%)
그렇지 않다	569명 (42%)
전혀 그렇지 않다	281명 (20.8%)

(나) 검찰권 행사가 불공정한 이유 선택 (5개 보기, 복수선택)

검찰권 행사의 불공정성과 관련하여, 검찰 스스로의 정치적 고려하에 판단하기 때문이라는 의견이 573명(67.7%)으로 가장 많았고, 그다음으로 검찰의 제 식구 감싸기 때문이라는 의견이 많았음 (537명, 63.5%). 로비·유착관계 등의 작용을 이유로 꼽은 응답자도 463명(54.7%). 각 사유로 제시한 항목들에 대하여 모두 변호사의 과반수가 이유로 꼽았다는 점을 주목해 볼 만함.

복수 선택이 가능하다는 점을 고려하면, 대다수 응답자들이 제시된 모든 이유가 복합적으로 작용하여 검찰권 행사에 영향을 미친다고 판단함.

항목	응답자수
검찰 제 식구 감싸기	537명 (63.5%)
정치권의 영향 (정권의 입맛에 맞는 검찰권 행사)	498명 (58.9%)
검찰 스스로의 정치적 고려	573명 (67.7%)
로비, 유착관계 등의 작용	463명 (54.7%)
기타	22명 (1.6%)

5) 법사위원, 인적 구성의 문제

현재 법사위원 18명 중 양측 간사를 포함한 11명이 법률가이고, 피감기관의 기관장들도 모두 법률가이다. 법률가는 법이 적용되고 포섭되는 영역을 잘 알고 있다고 일반적으로 생각되기 때문에, 법적 책임과 관련한 의혹과 논란을 문제 삼을 때 더 높은 신뢰성을 가지게 된다. 법률가 위원이 제기하는 법률적 문제제기의 파장이 큰 것이다. 또

한 법률가는 유무죄의 관점에서만 판단하기 쉽다는 점에서, 정쟁이 격화된 상황에서는 불법만 아니면 적법하다는 생각이 도덕적 감수성을 떨어뜨릴 수도 있다.

한편, 법제, 사법기관 및 사정기관을 다루기 때문에, 법사위에는 으레 법률가가 보임(補任)되지만, 정작 법사위 피감기관 ‘전문가’가 없다는 것도 문제이다. 이를테면 법조인으로서 각 기관에서 역할한 사람들이 포진해 있지만, 정작 해당 피감기관의 정책이나 행정 문제를 들여다보고 고민해 본 사람은 적다는 아이러니가 있는 것이다. 소송을 통해 개개의 사건을 법리적으로 파헤치는 것이 법조인의 영역이라면, 피감기관의 업무, 정책, 인적 구성 등을 분석하고 제도 개선점을 찾아내는 것이 법사위원의 역할이다. 그런 점에서 법사위에는 법률가가 많지만 역설적이게도 법사위 전문가는 적다는 문제가 있다.

상임위 가운데 법사위는 인지도에 비해 국회의원들이 선호하는 상임위는 아닌 것으로 알려져 있다. 사업이 적고 지역구 현안과 거리가 있다는 점에서 지역구 의원들에게는 유리함이 적은 것이다. 그러나 본회의로 가는 마지막 관문이기 때문에 역할은 적지 않기 때문에, 통상 각 당에서는 중요사안이 있는 경우 법사위원들의 역할을 인정해 공천 등에서 유리한 점수를 주는 것으로 알려져 있다. 이는 법사위에서의 발언과 행위들이 당선(표)과는 직결되지 않는다는 것을 의미하고, 이에 따라 법사위원의 언행과 정치적 책임이 연동되지 않게 되는 문제로 이어진다.

2 ‘정치적 사법화’

먼저 헌법재판소로 가는 정치의 문제를 보자. 헌법재판소는 사법부는 아니지만 사법기관이고 독립된 헌법기관이다. 현재는, ‘권한쟁의심판’이라는 독특한 제도를 통해 국회 안에서 이루어지는 사보임행위, 심의·표결권의 문제를 다룰 수 있다는 점에서 정치적 행위들에 대한 헌법합치여부를 다루는 유일한 기관이라고 볼 수 있다. 또한 ‘헌법소원 심판제도’를 통해 공권력의 (불)행사가 헌법에 위반되는지 여부를 판단할 수 있다. 헌법재판소나 대법원은 각 결정례와 판례를 통해 사법심사를 할 수 있는 통치행위가 무엇인지 실시한 바도 있다.⁴⁰⁾

40) **대법원** (96도3376)계엄선포의 요건 구비여나 선포의 당부당을 판단할 권한은 사법부에 없다. (2010도5986) 법치주의의 원칙상 통치행위라 하더라도 헌법과 법률에 위반되어서는 아니 되고, 법원으로서서는 마땅히 사법 심사권을 행사해야 한다.

그런데 최근 문제되고 있는 ‘정치의 사법화’는 통치행위나 국회 내 의결권 침해의 위헌성 등 ‘정치행위’ 자체에 대한 다툼보다, 정치적 주장을 법적 유무죄로 뒷받침하려는 성격이 강하다는 점에서 주로 ‘법원으로 가는 정치’를 의미한다. 법원으로 가는 정치의 문제도 있다. 정치의 사법화를 도식화해 보면 [표 3-6]과 같다.

도식의 앞부분에서 보듯, 정치적 사안이 정치적 공론의 장에서 해결되지 않는 문제는 정치적 양극화 심화 문제와 관련이 있는 것으로 보인다. 정치적 대화로 문제를 해결하는 것이 아니라, 소송을 통해 제3의 기관을 통해 유무죄를 식별하자는 ‘법대로 하자’주의가 정치권에 팽배하다. 그 결과 정치적으로 해결할 사안의 입지는 더 좁아지게 된다.

한편 도식의 뒷부분에서 보듯, 문제를 법적으로 해결하려는 이유는 법적 해결이 유효하다고 판단하는 구체적 이유별로 나눠서 생각해볼 수 있다. 우선 사법적 해결이 ① 간명한 문제해결 방식이기 때문이라는 입장, ② 사법적 해결로 청구인에게 유리한 결론이 나오거나 청구인이 유리한 정치적 입장을 갖게 된다는 믿음이 있겠다. 이때 정치의 사법화를 통해 오히려 정쟁이 심화되는 측면이 있다는 점에서 ②가 더 큰 유인일 것으로 유추해 볼 수 있다.

[표 3-6] 정치의 사법화 도식

정치적으로 해결할 사안을 법적으로 해결하려는 것	
<정치적 해결이 어려운 이유> ↳ ① 안하니까 ↳ ② 못하니까 ↓ 정치적 양극화의 문제에서 기인	<법적으로 해결하려는 이유? 법적 해결이 유효하니까> ↳ ① 해결이 간명하니까 ↳ ② 청구인에게 유리하니까
	↓ 법원·검찰이 ‘법과 원칙’에 따라 판단하지 않는다는 방증 <②에서 악순환의 고리> 고발 → ㉠ 고발취지에 부합하는 기소·판결이 나오거나 ㉡ 그런 결과가 나왔다고 해석하는 언론 보도, ㉢ 그에 부합하지 않는 결과에 대해 정치적 입김이 작용했다고 하는 보도와 정치평론 → 사법불신의 가중 → 사법적 청구가 청구인에게 유리하다는 판단으로 다시 고발 증가

헌법재판소 (93헌마186) (금융실명제 사건) 고도의 정치적 결단에 의하여 행해지는 국가작용이라고 할지라도 그것이 국민의 기본권침해와 직접 관련되는 경우에는 당연히 헌법 재판소의 심판대상이 될 수 있다. (2003헌마814) (이라크파병) 이 사건 파견 결정은 고도의 정치적 결단을 요하는 문제로서 헌법과 법률이 정한 절차를 지켜 이루어진 것이 명백하므로 대통령과 국회의 판단은 존중되어야 하고 우리 헌법재판소가 사법적 기준만으로 이를 심판하는 것은 자제되어야 한다.

이 경우, ㉠, ㉡처럼 고발의 취지에 부합하는 검찰·법원의 판단이 나오는 경우에는 정치적 행위에 사법기관이 편을 들어줬다는 모양새가 갖추어진다는 점에서, ㉢처럼 부합하지 않는 결과가 나오는 경우에는 정치적 입김이 작용한 것이라는 평론을 내고 본인들이 '희생자'라는 모양새를 갖출 수 있다는 점에서, '법대로 하자'는 해결방식이 어느 측면에서 봐도 손해 보지 않는 결과로 이어진다는 점을 유추해 볼 수 있다. 이 과정에서 사법 불신이 심화되며, 정치(정권)의 명운을 결정하는 힘이 한 명의 판사 등 사법기관에 주어진다는 비극 또한 주어진다.

3 「국회법 일부 개정법률안」(김태년의원 대표발의)으로 개선될 수 있는 점

앞서 「국회법」 개정안 상의 체계·자구심사권의 폐지로 법사위가 갖는 상원으로서의 기능과 그에 따른 국회 의사 진행의 비효율은 일부 개선될 수 있을 것으로 보인다. 그렇지만 체계·자구심사를 전문검토기구에 의뢰하면서 검토의견의 수용 여부를 상임위에서 결정하도록 하고 있기 때문에, 여전히 수용여부를 심사하면서 현재와 같이 절차를 지연시킬 여지가 있다.

그밖에도 법사위의 성격상 특징과 운영상의 문제라든지 피감기관에서 비롯되는 문제 등은 해결하기 어렵다는 한계가 있다. 정치의 사법화를 막기 어려운 것도 마찬가지다.

제5절

나아질까

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 '의원윤리의 강화'와 국회 '입법의 질 강화' 모색 필요

1) 의원윤리의 '규범력' 강화

코로나19의 장기화로 인해 국회의 풍경은 이전과 많이 달라졌다. 법사위 역시 참석 기자들의 수가 제한되어 무분별한 의사진행 방해 발언에 대한 경쟁적 보도가 비교적 제한적으로 이루어지게 되었다. 의원총회도 온라인으로 진행되어 총회 전후로 이루어지는 각 의원들의 발언이나 인터뷰도 많이 줄어들었다.

만약 질병 확산 상황이 더 악화된다면 상임위 회의장이라는 물리적인 공간도 온라인으로 옮겨갈 가능성이 있을 것이다(물론 이는 국회법의 개정사항이기는 함). 물론, 이 경우 상임위장에서 충분히 이뤄지지 못하는 발언들은 개별 인터뷰나 SNS 등 '장외'에서 이루어지거나 정당별 메시지의 내용으로 포섭될 가능성도 있다.

[표 3-기] 언택트 강화와 법사위 과열 축소 가능성

		정치발언에 대한 수요	
		현상유지	사회/여론 변화
회의 방식	현상 유지	현상유지	법사위: 정상화 소모적 정치발언 총량감소
	언택트 강화	법사위에서 '장외'로 이동 법사위는 정상화 될 여지 ↑ 그러나 소모적 발언의 총량은 유지	상동

위와 같은 언택트의 긍정적 효과와 같은 결과를 가져올 수 있는 것으로, '의원 윤리의 규범력 강화'를 들 수 있다. 언택트의 강화는 의원간 거리두기의 강화와 의사진행에 대한 규정 강화와 연결될 수 있기 때문이다. 이를테면 타 의원의 발언 중에는 끼어들 수

없도록 한다든지 회의 진행에 방해가 되거나 질의 성격과 맞지 않는 발언을 금지하는 것 등을 예로 들 수 있다. 의원 윤리의 규범력이 강화된다면, 「국회법」상의 의사 규정들도 비로소 제 기능을 할 수 있을 것으로 보인다. 의원들이 의사 규정들을 준수하며 회의를 했을 때, 법사위의 ‘운영상’의 문제점이 상당 부분 해소될 수 있을 것으로 기대할 수 있다. 다만, 의원 윤리의 규범력을 어떻게 강화할 수 있을 것인지, 어떻게 의원들이 규정을 준수하도록 할 것인지는 과제로 남는다.

2) 입법의 질 강화

국회가 ‘입법 숫자 경쟁’이 아니라 ‘입법의 질’로 경쟁하는 방향을 고민해 볼 수 있다. 입법의 질로 경쟁하기 위해서는 정책에 대한 기획력을 제고해야 한다. 이는 모든 상임위와 관련이 있지만, 모든 상임위의 법이 꼭 거쳐 가야 하는 법사위에 특히 의미가 있는 사안이다.

법사위의 경우 법사위 고유법 분야와 관련해서는 특히, ‘범죄를 막기 위해 ‘형을 가중하는 것’ 이상의 대안을 고민해야 한다. 이와 관련하여 최근 무분별한 입법이라든지 실적 쌓기용 보여 주기식 입법에 대한 비판적 여론과 더불어 ‘엄벌주의가 범죄율을 낮추는 것은 아니’라는 지적이 이어지는 것은 긍정적 신호로 보인다.

3) 법원과 검찰의 신뢰회복

정치의 사법화를 줄이기 위해서는 ‘정치적 해결’을 강화하는 것과 ‘사법적 해결’을 줄이는 것이 필요하다. 정치적 해결을 강화하기 위해서는 ‘정치적 양극화’의 문제를 해소해 나아가는 노력이 필요하다. 그렇지만 이미 서로 한 치의 양보도 할 수 없는 극단적인 입장에 있기 때문에 정치권 안에서 이를 극복하는 것은 쉽지 않을 수 있다. 다만 후단과 관련해서는 악순환의 고리를 끊을 수 있는 행위자들의 역할을 고려해 볼 수 있다.

먼저 법원·검찰은 정치적 고려 없이 ‘법과 원칙’에 따라 판단함으로써 신뢰를 회복할 필요가 있다. 현재 우리나라 사법기관은 잘못된 법적 판단(이른다면 정치적 기소와 판결)에 대해 사후적으로 평가를 통해 처벌받거나 책임을 지도록 하는 제도가 없다. 이에

대해 상급 기관이나 제3의 기관으로 하여금 소추권 행사의 부적절성이나 법적 판단의 문제점을 살펴보게 해서 검사나 법관이 본인의 법적 판단에 대해 책임을 지도록 하는 제도의 도입을 검토해 볼 수 있다.

국회에 대한 자료 제출을 신속하고 성실하게 함으로써, 국회를 통한 견제와 감시가 충분히 이루어질 수 있도록 협조해야 할 것이다. 이는 ‘정치의 사법화’를 개선할 뿐 아니라 법사위가 현안으로 공전되는 일도 방지해 줄 수 있는 방안이다.

4) 언론의 역할, 보도윤리 강화 필요

기자들과 대화를 해보면, 법조의 메인은 ‘검찰’이고, ‘출입을 하다 보면 아무래도 출입처에 가까워진다’는 얘기를 많이 듣게 된다. 일례로 모 언론사 기자에게 ‘사법기관 신뢰도 조사’ 결과에 대해 얘기하며, 신뢰도 순위가 경찰>법원>검찰 순으로 나왔다고 하자, ‘경찰이 1위를 하고 검찰이 꼴찌를 했다고 하니 법조(기자)에서 심드렁하다’는 답이 돌아왔다.

언론의 친검찰화의 원인이, 최근 문제되고 있는 ‘검찰 출입기자단’ 운영의 문제인지, 암암리에 이루어지는 검찰발 피의사실 공표가 문제인지는 정확히 알 수 없지만, 검찰이 스스로 정치 세력화되고 있다는 여론이 높은 상황에서, 언론이 특정 세력의 입장을 두둔하고 있다는 우려에 대해서는 심각하게 받아들일 필요가 있다.

또한 언론은 검찰·법원의 판단이 정치적으로 과도하게 해석되거나 이용되지 않도록 감시하는 역할도 해야 한다. 그렇게 함으로써 법원·검찰의 신뢰 회복에 도움을 줄 수 있을 것이다.

5) 감시자로서의 시민의 역할과 정치가

국민 개개인은 정치인의 소모적 문제 제기 또는 이에 대한 언론보도를 비판적으로 감시하고 책임을 물을 수 있는 최후의 감시감독자이자 제어자라고 할 수 있다. 유권자가 날카롭고 단호한 판단으로 ‘정치의 사법적 해결 득표에 유리하지 않다’는 인식을 심어 준다면 정치인 스스로 정치의 사법화를 줄여나가게 될 것이다.

지난 11월 24일 추미애 법무부 장관이 윤석열 검찰총장을 직무 배제한 이후, 나는 ‘법

사위 최악의 시나리오'를 쓰기 시작했다. '내년 상반기까지 법사위의 상황이 어떻게까지 악화될 수 있을까?' 상상할 수 있는 최악의 상황들을 쪼로록 정리해 봤다. 가까운 법조 기자도 거들어 주어서 집단지성의 '막장' 결과물이 얼추 완성되었다. 그렇지만 시나리오 작업은 열흘 만에 중단됐다. 연일 '상상 그 이상'의 현실들이 펼쳐졌기 때문이다. 수정에 수정을 거듭하다 의미없다고 손을 놓으며, '내가 인간에 대한 이해가 부족했다'고 반성했다.

나는 법사위에 있으면서 역설적이게도, 세상을 바꾸는 것은 '법'과 같은 제도가 아니라 '인간'이라는 점을 더 확신하게 되었다. 허점이 없는 완벽한 제도란 가능하지 않기 때문이다. 입법 취지와 다른 주장을 하는 것도 제도의 루프홀을 찾아내는 것도 결국 사람이다. 법이 촘촘할수록 개인이 스스로 옳고 그름이나 무엇이 바람직한 대안인지 판단하는 영역은 축소된다고 생각된다.

앞서 정치의 사법화를 끊을 행위자들의 역할을 열거했지만, 사실 가장 중요한 것은 정치인의 역할이라고 생각한다. 그렇지만 '어떤 사람이 리더가 되어야 하는가'는 쉽지 않은 문제다.

법사위에 한정해서 보자면, (본문에서도 언급했지만) 법사위에 지금 필요한 리더는 '전문가'다. 법사위는 다수의 법조인으로 구성되어 있지만 상임위 전문가는 적다는 문제점을 갖고 있다. 법사위 인적 구성을 상임위 전문성이 높은 사람으로 바꿔나갈 수 있다면,.. 정치적 공세에 대해 휘둘리지 않고 사안을 객관적으로 정리할 수 있는 사람이 많다면 지금보다는 나아지지 않을까.

또한 필요하다고 생각되는 것은 '가장 노련한 정치인'이다. 정치의 명운이 '법'에 또 사법부나 수사기관에 달리지 않도록, 법사위의 많은 갈등 상황에 대해 정치적인 해법을 제시해줄 수 있는 가장 노련한 정치인이 필요하다고 생각된다.

법사위 최악의 시나리오를 작성해보곤 하는 '나'이지만, 그래도 나아질 수 있겠지라고 마음 한켠 생각하는 것은 사람에 대한 희망이 그보다 더 크기 때문이다. 언젠가 국회에서 '법사위의 지금'을 돌이켜 반면교사로 삼게 될 날을 기다리고 또 바라며 글을 마친다.

제4장

국회와 입법1: 제정법(협동조합기본법) 만들기

제1절 협동조합기본법 제정의 의의

제2절 협동조합기본법안의 발의

제3절 협동조합기본법안의 심사와 통과

제4절 앞으로의 과제 : 협동조합에 금융을 허하라

제 1 절

협동조합기본법 제정의 의의

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

2011년 12월 29일 국회 본회의에서 협동조합기본법이 통과되어 이듬해 1월 26일 정부가 이를 공포하고, 같은 해 12월 1일부터 시행되었다. 법 제정 당시 정부나 협동조합 진영 내에서는 법 시행 이후 5년 내에 협동조합이 1만 개 정도가 설립될 것으로 예상했으나 이 예상을 뛰어넘어 2017년 말까지 1만2000여 개를 기록했고, 법 시행 9년이 지난 2020년 말 현재 1만9496개가 설립되었다. 매년 2~3천 개 규모로 설립되던 협동조합은 2017년 처음으로 2천 개 미만을 기록했으나 2018년부터 다시 2천 개를 넘어서며 증가세로 돌아섰다.

[표 4-1] 연도별 협동조합 설립 현황

(단위 : 개)

연도	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
신규설립	52	3,055	2,725	2,333	2,046	1,922	2,139	2,463	2,761
누계	52	3,107	5,832	8,165	10,211	12,133	14,272	16,735	19,496

자료 : <http://www.coop.go.kr>.

잘 알려져 있듯이 협동조합은 19세기 중엽 영국에서 자본주의 시장경제의 극심한 빈부격차와 자본의 이윤 추구에 맞서 가난한 사람들이 스스로 벌어들여 살아남기 위해 시작된 경제 주체이다. 이후 170여 년 동안 각국에서 다양한 형태로 발전하여 주식회사와 같은 자본주의 기업과는 구별되는 독특한 성격으로 자리 잡아 왔다. 국제협동조합연맹(ICA)이 채택한 협동조합의 정의와 원칙에 함축된 이용자 소유기업이라는 공동소유의 성격, 출자금과 상관없는 1인1표 의결권의 민주적 운영 방식, 이윤 극대화가 아닌 조합원의 편익 추구하고 지속가능한 경영, 인적 자원 중심의 운영에 따른 일자리 확충과 고용 안정 기능, 지역경제에 대한 높은 기여도 등은 협동조합만의 특성이라 할 수 있다.⁴¹⁾

41) 국제협동조합연맹 홈페이지(<http://www.ica.coop/coop/principles.html>) 참조.

이 같은 협동조합의 독특한 소유와 운영의 원리는 자본주의의 취약점을 보완할 수 있는 요소가 될 수 있기 때문에, 자본주의 경제가 위기를 맞을 때마다 주목받아 왔다. 특히 2008년 세계 금융위기를 겪으면서 수많은 기업들이 생산이 줄고 수익성이 떨어져 도산하는 가운데서도 협동조합은 오히려 사업을 확장하고 일자리를 늘리면서 협동조합의 사회경제적 가치를 새롭게 인정받게 되었다.

그에 비하면 우리나라 협동조합은 역사가 짧고 규모나 사회적 역할에서도 초보적인 단계이지만 앞으로 제대로 발전한다면 한국 사회의 고질적인 빈부격차를 완화하고 사회적 경제의 가치를 두텁게 하는 데 많은 도움이 될 수 있을 것이다. 이 같은 점을 감안하면 협동조합기본법의 제정은 적지 않은 의미가 있다고 할 수 있다.

강민수에 따르면 협동조합기본법 제정의 의의는 크게 네 가지로 정리할 수 있다(강민수 2020: 16-17). 첫째, 협동조합기본법이 제정됨으로써 금융·보험업을 제외한 모든 산업 분야에서 협동조합을 자유롭게 설립할 수 있게 되었다. 기존에는 8개 개별법이 존재하는 영역 이외에는 협동조합을 설립할 수 없었을 뿐 아니라, 그 경우에도 지역농협의 경우에는 1000명, 생협은 300명 이상의 조합원이 있어야만 하는 등 설립의 문턱이 높았다. 그런데 5명만 모이면 누구나 자유롭게 협동조합을 설립하고 운영할 수 있도록 협동조합 설립의 자유가 보장된 것이다.

둘째, 협동조합기본법이 제정됨에 따라 상법과 민법에 의한 법인이 아닌 새로운 형태의 법인격이 우리 사회에 출현할 수 있게 되었다. 이는 기존 상법과 민법에 의해 만들어지는 법인의 틈을 매우는 중요한 연결고리가 될 수 있다. 기존에 주식회사는 상법을 통해 영리기업을 규율했고, 다수의 비영리조직들은 민법을 통해 법인격을 부여받았는데 그 중간영역에서 사업을 전개하려는 사람들에게 적절한 법인격을 부여할 수 있도록 한 것이다.

셋째, 비록 협동조합기본법과 개별법이 공존하는 구조이긴 하지만 협동조합기본법이 제정됨에 따라 협동조합기본법 시행 이후 설립될 협동조합들을 규율할 근거로 작용한다는 점에서 협동조합기본법은 '협동조합 설립과 운영을 위한 총괄규범으로서의 역할'을 가지며 이로 인해 다른 법령의 제·개정 의무를 부과하는 역할'도 갖는다.

넷째, 협동조합기본법 제정을 통해 기존에 농림수산식품부, 산림청, 중기청, 금융위, 행정안전부, 공정거래위원회로 나뉘어 시행되던 협동조합 정책이 기획재정부를 통해 통

일적으로 수행 가능해짐에 따라 개별법 구조를 넘어 국가 차원에서 국가와 지자체 차원에서 통일적 정책 수립과 협력이 가능해졌다.

협동조합기본법을 처음 대표 발의한 것은 당시 18대 국회 제1야당 대표였던 손학규 의원이었다. 당시는 2008년 대선에서 이명박 후보가 당선되었고, 그해 18대 국회의원 총선에서 299석 중 한나라당이 153석, 통합민주당 81석, 자유선진당 18석, 친박연대 14석, 민주노동당 5석, 창조한국당 3석, 무소속 25석을 각각 얻었으니 압도적인 여당 야소 정국이었다. 의석수로는 제20대 국회 국민의힘(110석)에도 훨씬 못 미치는 야당 대표의 법안이 여당의 동의 속에 제정법안으로는 이례적으로 빠른 속도로 통과되었다.

필자는 손학규 의원실 정책 보좌관으로 일하면서 협동조합기본법안을 준비하고 각 단계별 법안 심사를 거쳐 본회의를 통과할 때까지 실무를 담당하였다. 지금 돌아보면 이 법안이 담고 있는 여러 가지 의의에 대해 어렵듯하게나마 생각하고는 있었지만 협동조합에 대해 그리 체계적으로 알고 있지는 못했던 것 같다. 어쨌든 협동조합기본법 제정은 한국 사회에 꼭 필요한 입법 작업이었다는 점에서 그 과정을 기록으로 남길 만한 가치가 있다고 하겠다.

개정법안에 비해 제정법안은 없던 법률을 새로 만드는 일이기도 하고 상임위 공청회 개최와 소위원회 축조심사를 원칙으로 하기 때문에 절차도 까다로워 통과되기가 쉽지 않다. 정부 또는 정부의 의향을 담은 여당 발의 법안에 비해 야당의 제정법안이 통과되는 것은 더 어렵다. 그런 점에서 야당이 발의했던 제정법안이 불과 두 달 만에 본회의를 통과하였다는 점에서 협동조합기본법은 상당히 이례적이다. 이것이 어떻게 가능했는지 그 요인을 찾아보면서 입법 과정을 살펴본다면 국회의 제정법안 준비와 심사, 통과 과정을 보다 풍부하게 이해할 수 있는 사례가 될 수 있을 것이다.

이 글에서는 당시의 실무 경험을 바탕으로 협동조합기본법이 제정되기까지의 과정을 기록해 보려 한다. 이 기록이 협동조합기본법 그 자체의 제정 과정을 정확히 이해하는 것과 함께 국회의 제정법안 입법 과정의 사례로서도 조금이나마 도움이 되길 기대한다.

제2절

협동조합기본법안의 발의

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 국회의원의 주말 공부

협동조합기본법안은 당시 제1야당 대표를 맡고 있던 손학규 의원이 18대 국회에서 대표발의한 유일한 법안이었다. 당시만 해도 여야를 막론하고 당 대표가 법안을 발의하는 일은 극히 드물었다. 그는 왜 이 법안을 만들려고 했을까? 훗날 손학규 의원은 경제민주화를 실현할 수 있는 ‘포지티브한 방법’을 찾는 과정에서 협동조합이 대안이 될 수 있으리라 판단해서였다고 말하였다.

협동조합기본법을 대표 발의했는데, 왜 협동조합이 중요하다고 보나.

“경제민주화라고 하면 재벌개혁을 가장 먼저 이야기하지만, 그것은 네거티브한 접근이다. 그렇다면 뭘 어떻게 해야 하는지 막연했을 때 협동조합을 알게 됐고 ‘이게 대안이 될 수 있다’고 생각했다. 협동조합은 조합원인 생산자나 소비자 모두가 약자들이다. 그들이 살려면 대기업의 횡포를 규제하는 것도 좋지만 그것만으론 곤란하다. 뭔가 포지티브한 방법을 찾아야 한다. 그게 바로 약자들이 힘을 모아 살 수 있도록 하는 것이다(경향신문 2013/01/08).”

필자가 기억하기에도 비슷한 맥락이었던 것 같다. 2004년부터 국회에서 일하면서 느낀 것 중 하나는, 국회의원은 세상에서 제일 바쁘게 일하면서 가장 욕을 많이 먹는 직업이라는 것이다. 여기에는 여러 가지 이유가 있겠지만 어쨌든 바쁜 가운데서도 열심히 공부하는 의원들도 있다. 손학규 의원도 그중 한 사람이었다. 당 대표를 맡아 눈코 뜰 새 없이 바쁘게도 주말마다 거르지 않고 자문교수단과 한국 사회의 여러 문제에 대해서 강의를 듣고 토론했다. 2008년 글로벌 금융위기를 거치면서 국제적으로 신자유주의에 대한 성찰의 분위기가 확산되는 가운데, 한국에서도 신자유주의의 문제점과 사회경제적 양극화를 극복할 대안으로 경제민주화와 복지 담론이 대두되던 때였다.

그 연장선에서 민주당 내 기구로 경제민주화특별위원회와 보편적복지특별위원회를 설치하고 정치적 해결책을 모색하던 중이었기 때문에 그해에 경제와 복지에 대한 공부를 많이 했다. 2011년 7월 주말 어느 날 공부 주제는 협동조합이었다. 한국협동조합연구소 김기태 소장 등 3명이 주제 발표를 했다. 정확히 기억나지는 않지만 발표자들은 대체로 협동조합 일반에 대한 이해, 한국의 현실에서 협동조합이 대안이 되는 이유 등에 대해 말했다.

생판 모르는 내용은 아니었으므로 발표를 들으면서 모두가 자연스럽게 ‘어떻게 할 것인가’ 하는 쪽으로 생각이 기울었고, 어느 순간 손 대표와 자문교수단 대표를 맡고 있던 서울대 최영찬 교수와 필자 셋의 눈이 동시에 마주쳤다. ‘이거 한 번 해볼 수 있겠는데~’ 하는 공감감이 이루어진 순간이었다. ‘모든 것은 실무로 풀어야 하기 때문에’ 필자는 공부 끝나고 김기태 소장과 둘이서 호프집에서 맥주잔을 기울이면서 주로 실무적인 얘기를 더 나눴다.

집으로 돌아가는 전철 안에서 필자는 머릿속으로 이날 건진 수확물을 하나둘 정리해 봤다. 거친 형태로나마 이미 협동조합기본법안이 성안돼 있다, 내년 2012년은 UN이 정한 세계협동조합의 해이고 UN이 회원국에 협동조합 법 제도 정비를 촉구하는 결의문을 채택했다, 현재 UN 사무총장이 한국인이다……. ‘무기’(법안초안)도 있고 명분도 있다는 판단이 들었다.

2 협동조합운동의 오랜 꿈

월요일에 출근해 자료를 찾아보니 김기태 소장이 말한 협동조합기본법안은 한국협동조합연구소가 2010년 10월 국회 사무처에 제출한 보고서 “「협동조합기본법」제정에 대한 연구” 부록에 수록되어 있었다((사)한국협동조합연구소 2010). 민간 협동조합운동 진영의 오랜 꿈인 협동조합기본법 제정을 위한 활동의 일환으로 국회 연구 용역 모집에 응모하여 작성한 것으로, 기본법 제정의 필요성과 법안 내용에서 검토해야 할 사항이 종합 정리되어 있었다. 특히 다소 거칠지만 협동조합기본법 시안 두 가지를 조문화하였고, 민간 차원의 협동조합기본법 제정 추진기구를 구성하여 선도적인 활동을 전개할 필요성을 제기하고 있었다.

더 자료를 찾아보니 협동조합운동 진영의 법 제정 활동 논의는 2011년 2월 사회투자 지원재단·한국지역사회활동센터협회·한국협동조합연구소 등이 ‘협동조합기본법 제정 동향과 과제 공감을 위한 간담회’를 열면서 시작되었다. 3월 22일 대안기업연합회·한국의료생협연대·한국사회적기업중앙협의회·돌봄노동네트워크·ICOOP협동조합 등 9개 단체가 ‘법 제정 추진 준비위원회’를 구성하였다. 준비위원회의 주된 활동목표는 법 제정의 필요성을 공감하는 단체들을 조직해 연대회의를 조직하는 것이었고, 내용적으로는 법률의 방향과 법률 명칭에 대한 초안을 마련하는 것이었다(문보경 2012: 44).

2월 간담회 이후 5월까지 석 달 동안 법률 제정 추진을 모색하면서 임시로 정한 법률 명칭은 ‘(가칭) [8개 개별법 협동조합을 제외한]협동조합 설립에 관한 법률’이었다.⁴²⁾ 기존 8개 개별법 외의 협동조합(특히 노동자협동조합)의 설립이 보장되는 제도적 장치를 모색하고 있었다는 것을 알 수 있었는데, 법률의 명칭이 협동조합기본법이 아니었던 점이 눈에 띈다. 또한 2012년까지 법 제정이 이루어질 수 있도록 한다는 계획하에 2011년에는 법안의 마련과 여론 형성에 주력하는 것을 목표로 하였으며, 이를 위해 법률제정팀 구성에 착수하였다. 이 같은 점을 감안하면 2011년 5월 시점까지는 민간 협동 진영이 2011년 내 ‘협동조합기본법’ 제정을 직접적인 목표로 삼지는 못하고 있었다. 물론 그 1차적 이유는 정치권의 무관심 때문이었다.

3 손학규 의원실 협동조합 TF의 활동과 법안 발의

법 제정 추진을 위해 손학규 의원실은 2011년 7월부터 자체적으로 TF를 구성하고 본격적인 법안 내용 준비에 착수하였다.⁴³⁾ TF에는 최영찬 서울대 농업생명과학대학 교수, 이종훈 명지대 법학대학 교수, 김용진 서강대 경영대 교수, 그리고 필자 등이 참여하였다. 7월 5일 첫 회의를 연 TF에서는 초기에는 협동조합 진영과 공동으로 법안 준

42) 문보경(2011) ‘8개 개별법’은 농협, 중기협, 수협, 신협, 새마을금고, 연연초생협, 생협, 산림협 등 기존 개별 협동조합의 설립 근거가 되는 법률들을 말한다. 이처럼 그 동안 개별법에 의해서만 설립할 수 있었기 때문에 그 외의 산업과 분야에서는 협동조합을 만들 수 없었고 1999년에 활동이 시작된 생협을 제외하고는 관주도적 성격이 강하여 협동조합으로서의 정체성이 미약했다.

43) TF의 정식 명칭은 ‘기업정의&중소기업 육성 TF’로 경제민주화와 서민경제 활성화, 중소기업 육성을 위한 법안 마련을 과제로 삼았다. 그 해 11월까지 활동한 손학규 의원실 TF에서는 협동조합기본안 외에도 공정거래법 일부 개정 법률안을 성안하였으며, (가칭)중소기업 활성화를 위한 특별조치법안 성안도 시도하였다.

비를 추진하였다. 그러나 양쪽의 법안 준비 속도에 차이가 있고 서로 역할을 분담하는 것이 낫겠다는 판단에 따라 7월 21일 제3차 회의를 기점으로 독자적인 법안 발의 준비에 나선다. 7월 28일 제4차 회의에서 1차 초안을 검토하는 한편, 8월 2일에는 그간 토의한 법안 내용을 바탕으로 국회사무처 법제실과 예산정책처에 법안 검토 및 비용추계를 요청하였다.

8월 11일에는 문보경 사회적경제연구센터 부소장, 김신양 성공회대 외래교수, 서종식 노무사 등 민간 협동조합 진영 전문가를 초청하여 그간 준비한 법안을 놓고 간담회를 개최했다. 8월 말과 9월 초로 접어들면서 손학규 의원실은 협동조합기본법으로 그 성격을 명확히 한 가운데 내용을 구체화해 갔다. 이는 앞서의 민간 협동조합 진영 및 뒤에 얘기할 청와대 등 이명박 정부 내부의 움직임에도 일정한 영향을 미쳤으며, 전체적으로는 2011년 내 법안 통과를 목표로 추진하는 분위기가 조금씩 무르익어 가는 형국이 되었다.

9월 23일 법제실로부터 법안 검토보고서가 도착하자 법안 성안 작업은 마무리 국면으로 접어들었다. 9월 29일 회의에서는 의원실 자체안과 법제실안 및 협동조합 진영에서 마련한 초안을 종합 검토하였다.⁴⁴⁾ 이후 약 열흘간 막바지 법안 성안을 거친 뒤 10월 10일 TF에서 성안한 최종안이 손학규 대표에게 보고되었다.

2011년 10월 12일 마침내 손학규 의원은 당시 민주당 의원 대다수인 74명이 참여한 협동조합기본법안을 대표 발의하였다.⁴⁵⁾ 모두 5장 55조로 구성된 법안의 주요내용은 다음과 같다.

44) 국회사무처 법제실에서는 단순한 법안 검토 보고서가 아니라 총 5장 58조에 달하는 별도의 법안을 성안하여 손학규 의원실에 제출하는 등 기획재정위원회 전문위원들과 함께 협동조합기본법 제정에 직간접적인 기여를 하였다. 한편 9월 말이 되면 민간 협동조합 진영에서도 자체 마련한 총 4장 본문 38개조 부칙 5개조로 구성된 초안을 중심으로 법안 성안이 한창이었다.

45) 공동발의 의원 명단 : 손학규·강봉균·강창일·김동철·김부겸·김상희·김성곤·김성순·김우남·김유정·김재균·김재윤·김진애·김진표·김춘진·김충조·김학재·김효석·김희철·노영민·문학진·박기춘·박병석·박상천·박선숙·박영선·박우순·박은수·박우선·박지원·백재현·서종표·송민순·송훈석·신 건·신낙균·신학용·안규백·안민석·양승조·오제세·우윤근·우제창·원혜영·유선호·이낙연·이석현·이성남·이용섭·이윤석·이종걸·이찬열·이춘석·장병완·장세환·전병현·전현희·전혜숙·정동영·정범구·정장선·조경태·조배숙·조영택·조정식·주승용·최규성·최규식·최영희·최인기·최종원·추미애·홍영표·홍재형 의원

손학규 의원 대표발의 협동조합기본법안의 주요 내용⁴⁶⁾

- 협동조합은 모든 산업 분야에서 5명 이상의 발기인이 창립총회를 거쳐 설립등기를 하면 그 법인격을 취득하도록 하는, 즉 인가주의가 아닌 신고주의를 채택함으로써 자유롭게 설립할 수 있도록 하였음(제18조).
- 협동조합에의 가입과 탈퇴의 자유를 보장하고, 조합원은 출자좌수에 관계없이 1개의 의결권을 갖도록 하였음(제11조~제14조). 단, 협동조합연합회의 의결권은 출자좌수를 기준으로 산정토록 하여 운영의 효율성을 기하였음(제48조).
- 협동조합의 원칙에 따라 조합원 및 회원에 대한 교육·정보제공 및 다른 협동조합과의 상호협력 증진에 노력하도록 하였음(제6조).
- 협동조합 및 협동조합연합회는 그 성격에 걸맞게 상법상 유한책임회사로 법인격을 부여하였음(제3조).
- 국가 및 공공단체는 협동조합의 자율성을 침해하여서는 아니 되며, 기본계획의 수립 및 실태조사 등을 통해 협동조합 육성의 책무를 다하게 하고, 기획재정부 장관이 협동조합 정책을 총괄하게 하였음(제7조, 제8조).
- 그 외에 자발적으로 설립하여 공동으로 소유하고 민주적으로 운영하기 위해 꼭 필요한 설립, 기관, 회계, 합병·분할·해산 및 청산(제2장 제2~3절, 제5~6절)과 관련된 내용을 법률로 규정하되, 나머지 협동조합의 사업 및 운영을 위하여 필요한 사항은 정관·규약·규정으로 정하도록 함으로써 자율성을 최대한 보장함(제19조, 20조, 34조).
- 다만 공제사업의 경우 기획재정부 장관의 인가를 받도록 함으로써 무분별한 공제사업을 제한할 수 있게 하였음(제35조).
- 다른 법률에 따라 설립된 협동조합에 대하여는 이 법을 적용하지 않고, 이 법에 규정된 사항 외에는 상법 또는 민법을 준용토록 하였음(제9~10조).

법안 발의 6일 뒤에 2011년 10월 18일 협동조합기본법안 제정 과정에 중요한 영향

46) 의안번호 1813419 협동조합기본법안(손학규 의원 등 74인)의 주요내용을 요약. 당시 유한책임회사는 법 개정을 통해 상법에 반영되었지만 시행되지는 않고 있었는데, 변호사이자 상법을 전공한 이종훈 교수의 적극적인 제안으로 협동조합의 법인격을 담는 형식으로 반영되었다.

을 미치는 사건이 한 가지 더 추가된다. 즉 제23차 민주당 정책의총에서 협동조합기본법을 당론으로 추인한 것이다. 당 대표가 법안을 대표 발의하는 일이 거의 없었기 때문에 손학규 대표의 협동조합기본법안 대표발의는 당 대표의 강력한 제정 의지가 담긴 것으로 해석되었고, 이 법안이 당론으로 추인됨으로써 법안 통과를 위해 당 차원의 힘을 집중시키는 발판이 되었다. 이로써 협동조합기본법안은 2011년 정기국회에서 반드시 통과시켜야 할 중점 법안으로 자리 매김되었다.

이 대목에서 한 가지 덧붙일 이야기가 있다. 협동조합의 주무부처를 어디로 할 것이냐에 관한 것이다. 협동조합 진영에서는 기존 8개 개별법을 각각 다른 부처가 맡고 있는 만큼, 이들 부처를 통합하는 국무총리실로 하자는 견해가 있었다. 필자는 반대했다. 왜냐하면 필자가 국회에서 일하면서 느낀 것은 가장 힘이 센 곳은 총리실이 아니라, 돈줄(예산권)을 쥐고 있을 뿐 아니라 정부 경제정책을 총괄하는 기획재정부였다. 물론 ‘모피아’라는 비판을 받기도 하지만, 실질적인 힘이 있는 기획재정부로 하여금 협동조합정책을 총괄하도록 해야 정부가 협동조합 정책을 더 적극적으로 펼 수 있다고 생각했다. 이것이 협동조합 발전과 관련한 전략적인 판단이라면, 기획재정부를 협동조합기본법 제정에 적극적으로 나서게 할 수 있지 않을까 하는 전술적 판단도 했다.⁴⁷⁾ 이 주장을 끝까지 밀고 나갔던 것은 지금 돌아봐도 적절했던 것 같다.

이와 관련해서 당시 국경복 기획재정위원회 수석전문위원은 협동조합기본법안이 기획재정위원회로 회부되는 과정에서 기획재정부가 이 법률의 소관 부처가 되는 데 동의한 사실을 다음과 같이 설명하고 있다.

“협동조합기본법안은 제정법안이기에 때문에 심사해야 할 위원회를 어디로 할 것이냐가 선결 문제였다. 이는 법안의 소관 부처를 어디로 정해야 하는지의 문제와 직결되었다. 통상 법률안 소관위원회 결정은 국회의장이 하는데, 사전에 전문적이고 실무적인 검토는 차관급인 입법차장의 책임하에 이루어진다. 당시 기획재정위원회 수석전문위원이었던 나는 기획재정부에 연락하여 이 법안을 맡을 의사가 있는지를 물었다. 며칠 후 국회의 결정을 따르겠다는 답변이 왔다. 관련 위원회 수석전문위원들이 모인 입법차장 주재 회의에서 우리 위원회에 이 법안들을 회부하는 것으로 의견이 모아졌다.”⁴⁸⁾

47) 새로운 법률을 담당하는 주무 부처가 되면 인력이나 예산, 권한이 늘어나기 때문에 해당 부처로서는 반기지 않을 수 없다.

4 이명박 정부의 움직임과 법안 발의⁴⁹⁾

이명박 정부는 ‘기업 프랜들리’를 내세우며 대기업 위주의 경제정책을 편 것으로 널리 알려져 있다. 그런데 국제적으로 자본주의의 대안으로 떠오르는 협동조합을 활성화시키기 위한 협동조합기본법이 제정된 것도 이명박 정부 시기이다. 시기만이 아니라 이명박 정부의 적극적인 노력이 덧붙여져서 이뤄진 결과다. 이것을 어떻게 설명해야 할까.

협동조합기본법이 제정되는 데 큰 역할을 한 이명박 정부 내 인사로는 경실련 사무총장 출신의 박병옥 당시 청와대 시민정책비서관, 임태희 전 대통령 비서실장, 박재완 당시 기획재정부 장관 등이 꼽힌다. 2011년 8.15 경축사에서 이명박 대통령이 ‘공생발전’이라는 화두를 던졌고, 정부는 이 대통령의 공생발전을 뒷받침할 정책이 필요했다. 박병옥 당시 비서관은 ‘공생발전과 협동조합’이라는 서류를 임태희 당시 대통령실장에게 보고했다.

임 실장이 힘을 실어 주면서 기획재정부와 함께 협동조합기본법 제정을 추진하기 위한 ‘청와대TF’가 만들어졌다. 박 비서관이 팀장을 맡았다. 박 비서관과 같은 경실련 출신의 박재완 기재부 장관은 협동조합에 대한 이해도가 높았고, 경제정책 총괄 부처 장관으로서 그 필요성을 인식하고 있었기 때문에 큰 도움이 되었다.

이와 같은 과정을 거쳐 2011년 8월 말부터 박 비서관 주재로 기획재정부·법무부·고용부·공정거래위원회·금융위원회 등 관계 부처와 민간 전문가 등이 4차례 회의를 개최하며 협동조합설립법 제정 방안을 검토하였다(기획재정부 정책조정국 2011: 3) 그 과정에서 제1야당 대표인 손학규 의원이 협동조합기본법을 대표 발의한다는 사실을 알게 되었고, 그 내용도 대체로 공유하고 있었던 것으로 판단된다. 그런데 정부 내 협동조합기본법 제정 움직임은 너무 늦게 시작되었다. 정부 입법안을 국회에 제출하기 전까지 통상 5~7개월의 시간이 필요하다는 점을 감안하면, 그 기간을 아무리 단축한다 해도 2011년 하반기 정기국회 통과는 물론이고 18대 국회 임기 내 통과는 목표로 추진하기

48) 국경복 국회예산정책처장, “훌륭한 법은 지혜의 산물이자 우리 사회에 유익한 공공재,” 이대중(2013)을 참고할 것.

49) 필자의 경험으로는 적어도 협동조합기본법 제정 과정에서만큼은 이명박 정부 내 청와대와 기획재정부는 민주당 등 야당 정치권은 물론 민간 협동진영과 머리를 맞대고 힘을 모으는 공동의 협력자였다. 그러나 법안의 최초 기획과 준비 과정 등에 대한 이명박 정부 내부의 상세한 움직임에 대한 공식 자료는 아직 드러나지 않고 있기 때문에, 그 정황을 비교적 잘 담고 있는 것으로 판단되는 경향신문 2013년 1월 6일자 기사 “협동조합, 자본주의 대안으로 뜬다”의 내용을 중심으로 필자의 기억을 결합하여 재구성해 본다.

에도 빠듯했다.⁵⁰⁾

[표 4-2] 정부입법 절차 단계별 소요기간

	입법과정	소요기간
1	법령안의 입안	약 30~60일
2	부패영향평가 등	약 15~30일
3	관계기관과의 협의	약 10일 이상
4	입법예고	약 40~60일
5	규제심사	약 15~20일
6	법제처 심사	약 20~30일
7	차관회의 심의	약 7~10일
8	국무회의 심의	약 5일
9	대통령 재가 및 국회 제출	약 7~10일
	계	약 149~235일

자료 : 법제처 홈페이지(<http://www.moleg.go.kr>)

그러나 이미 손학규 의원의 법안 대표 발의가 기정 사실화되고 있었기 때문에, 정부 입법 대신 의원 입법의 경로를 선택하여 가장 시기가 빠른 손학규 의원 법안을 기준으로 심의 절차를 밟을 경우 불가능한 일은 아니었다. 이 경우 정부 제출 법률안을 내지 않고 대신 정부 의견을 반영한 별도의 의원 입법안을 발의하여 절충을 시도하는 경로를 밟게 된다.

시기가 늦은 문제가 있었지만 내용적으로는 정부, 야당, 민간 3자가 추진하는 법안 내용에 공통점이 많았다. 당시 민간 협동조합 진영이나, 야당, 정부가 추진하려는 협동조합 활성화를 위한 법 제도 정비 방향에 근본적인 차이가 있는 것은 아니었던 것이다. 당시 ‘청와대TF’의 실무운영 담당자이자 이후 기획재정부 초대 협동조합팀장을 맡은 이 대중 팀장의 다음 인식은 야당이나 민간 협동조합 활동가의 인식과 거의 차이가 없었다.

50) 헌법 제52조에 따르면 법률안은 국회의원뿐 아니라 정부도 제출할 수 있지만, 정부 제출 법률안의 경우 주무부처의 입안 → 관계부처와의 협의 → 당정협의 → (40일간의)입법예고 → 규제심사 → 법제처의 심사 → 차관회의·국무회의 심의 → 대통령의 서명과 국무총리 및 관계 국무위원의 부서(副署)의 절차를 거쳐 국회에 제출된다. 행정부 내에서 입법과정에 걸리는 기간은 법령이 종류 및 내용 등에 따라 다르지만 통상 약 5~7개월 정도 걸린다(상세한 정부입법절차는 법제처 홈페이지 <http://www.moleg.go.kr> 참조).

당시 이대중 기획재정부 협동조합팀장(현 외교통상부 한중일협력사무국 정무팀장)은 협동조합기본법이 전격적으로 제정된 배경에 대해 “내부적으로 시민단체나 협동조합 활동가들의 요구뿐만 아니라 국회와 정부 등에서 시대적 필요와 요구가 있었다”면서 “우리나라 정부 차원에서 협동조합을 주목한 가장 큰 이유는 일자리 창출과 취약 계층 복지 측면이다. 유엔의 자료에 따르면 협동조합이 전 세계에서 활동하고 있는 다국적 기업들보다 더 많은 일자리를 만들어 내고 있다고 한다.”고 설명했다(경향신문 2013/01/06)

청와대TF가 정부 입법 대신 의원 입법 경로를 선택한 것은 이 같은 상황을 종합해 판단한 결과로 보인다. 2011년 11월 2일 당시 기획재정부위원이었던 한나라당 김성식 의원이 협동조합기본법안을 발의했다.⁵¹⁾ 이명박 정부의 협동조합법안이 국회로 제출되는 순간이었다.⁵²⁾

정부입법안이 김성식 의원을 통해 발의된 것은 손학규 의원의 첫 발의 이후 약 20일이 지난 뒤였는데, 그 내용 중에는 손학규 의원 법안과 민간 협동조합 진영 간에 차이를 조정해 보려는 정부의 의견도 담겨 있었다. 대표적으로 당시 협동조합의 법인격에 대해 손학규 의원은 유한책임회사를, 협동조합 진영은 비영리법인을 각각 그 형식으로 제시하고 있었다. 이에 대해 정부 견해가 담긴 입법안은 양자를 수렴하는 방안을 제시하고 있었다.

김성식 의원 대표발의 협동조합기본법안 주요내용⁵³⁾

- 협동조합은 모든 분야에서 설립 가능하며, 협동조합과 연합회는 각각 법인으로 하고, 영리를 목적으로 하지 않는 “사회적 협동조합”을 설립할 수 있음. 협동조합은 시·도지사에 대한 신고, 사회적 협동조합의 경우 기획재정부 장관의 인가로 설립(제2~4조).
- 협동조합의 주무부처는 기획재정부로 하고, 매년 7월 첫째 토요일을 협동조합의 날, 협동조합의 날 이전 1주간을 협동조합 주간으로 함(제11~12조).

51) 공동발의 의원 명단 : 김성식·권영진·주광덕·조진래·정태근·이두아·김선동·김성수·박민식·김무성 의원.

52) “정부 입법으로 하기에는 시간이 촉박해 당시 국회 기획재정위원회 소속의 김성식 의원을 통해 발의하는 방식을 택했다”(박 병욱 전 청와대 서민정책비서관, 위의 경향신문(2013/01/06) 기사).

53) 의안번호 1813725 협동조합기본법안(김성식 의원 등 10인) 주요 내용을 요약.

- 다른 법률에 따라 설립된 협동조합 등에 대하여는 이 법을 적용하지 아니하도록 하되, 협동조합 등에 관하여 이 법에 규정된 사항 외에는 상법 또는 민법을 준용(제13~14조).
- 협동조합에의 가입과 탈퇴의 자유를 보장하고, 조합원은 출자좌수에 관계없이 1개의 의결권을 가지도록 함(제15~18조).
- 협동조합이 공제사업을 하는 때에는 공제규정을 정하여 기획재정부 장관의 인가를 받도록 하고, 기획재정부 장관은 공제사업 인가 시 금융위원회와 협의하도록 함(제40조).
- 협동조합의 잉여금에서 100분의 10 이상(사회적 협동조합은 100분의 30 이상)을 법정적립금으로 적립하도록 하고, 협동조합사업의 이용실적 및 납입출자금에 대한 배당이 가능(사회적 협동조합은 불가능)하도록 함(제45~46조).
- 기획재정부 장관 및 시·도지사는 협동조합등에 대하여 그 업무를 감독하고 필요한 조치를 명할 수 있으며, 별도로 협동조합의 의무위반사항에 대한 벌칙을 규정(제60~64조).

5 협동조합운동 진영의 입법 청원

민간 협동조합 진영은 3월부터 9월까지 8차례 준비모임과 2차례 대표자 회의를 거쳤다. 앞에서 썼듯이 9월이 가까워지면서 민주당의 협동조합기본법 제정 움직임이 빠른 속도로 가시화되었고, 청와대의 적극적인 움직임도 감지할 수 있게 되었다. 이에 협동조합 진영은 정치권의 움직임에 적극 대응하면서 법안의 성격은 '(가칭)[8개 개별법 협동조합을 제외한]협동조합 설립에 관한 법률'에서 '협동조합기본법'으로, 기구의 명칭은 '(가칭)[8개 개별법 협동조합을 제외한] 협동조합 설립에 관한 법률 제정 추진 연대회의'에서 '협동조합기본법 제정 연대회의'로 최종 확정해 나간다.

2011년 10월 11일 32개 단체가 참여하는 '협동조합기본법 제정 연대회의'가 출범하여 비공식 협동조합 진영과 생활협동조합 진영을 대표하는 위상을 갖고 협동조합기본법 제정 국면에 적극 대응한다.

11월 초가 되면 협동조합 진영은 손학규 의원 법안과 정부 법안(김성식 의원안)에 대응하여 독자적인 법안을 성안하여 입법청원안을 제출한다. 청원안에서 밝힌 법안 작성의 주요 문제의식은 다음과 같다.

협동조합기본법안 작성의 원칙과 기본 구조⁵⁴⁾

1) 법안 작성의 원칙

- 조속히 법제정이 되도록 법안을 작성한다.
- 다양한 협동조합의 성격의 공통분모를 반영한다.
- 협동조합의 공공적 성격을 최대한 부각한다.

2) 법안의 기본구조

- 4장 37조로 조문을 최소화한 설립법으로 구성
- 연합회와 조합의 법적 성격을 최대한 동일하게

3) 주요 문제의식

- 개별법이 아닌 기본법(법안명칭)
- 협동조합을 비영리법인으로(제3조)
- 소액 대출 및 공제 운영 허용(제7조 3항)
- 협동조합 간 협동은 공정거래법 적용 배제(제7조 4항)
- 국가의 지원 및 간섭 최소화(제8조 1·3항)
- 인가주의가 아닌 등록주의 채택(제9·10조)
- 의사결정의 민주성 구현(제13조 2항, 제14조 2항, 제34조)
- 조합원의 유한책임 명시(제13조 4항)

54) 의안번호 1800253 협동조합기본법 제정에 관한 청원 이병학 외 3인(소개 의원 : 이정희 의원).

- 잉여금 배당제한 강화(제26·27조)
- 영리법인으로 합병·분할·전환 불가(제29조)
- 협동조합 전환 시 한시적 동일법인 간주 특례(부칙 제3조)

11월 11일 기획재정위원회 법안 공청회에도 회원단체인 한국협동조합연구소 김기태 소장이 연대회의를 대표하여 참여하였다. 법안 상정 이후 기획재정위원회 경제재정소위원회 심사가 진행 중이던 12월에도 다양한 인맥을 통해 여야 정치권과 정부 측에 연대회의의 견해를 전달하고 반영시키려 노력하는 등 막판까지 적극적으로 대응하였다.⁵⁵⁾

55) 한 예로 12월 8일 기획재정위 경제재정소위가 논의 초안으로 '협동조합기본법 소위원회 심사자료'를 만들자 연대회의는 즉각 자신들의 견해를 정리하여 정치권에 전달하는 등 대응에 나섰다. 주요 내용은 다음 6가지였다(협동조합기본법제정연대회의, 「협동조합기본법(대안초안)에 대한 협동조합기본법제정연대회의 최종 제안 의견」, 2011.12.14.). 1. 협동조합의 비영리적 성격을 사회적 협동조합에 한정하지 말고 전체 협동조합에 명시 2. 다양한 협동조합에 대한 보편적 표현 사용 3. 소액대출 및 상호부조 조건의 완화 4. 영리법인의 협동조합 전환 허용 5. 협동조합 연합회의 공제사업 허용 6. 사회적 협동조합의 비조합원 이용 금지 폐지.

제3절

협동조합기본법안의 심사와 통과

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

“국회에서 법률 하나를 개정하려면 나무 수백 그루를 베어야 만들 수 있는 분량의 복사 용지가 필요하다.”

공무원들 사이에 농담 반 진담 반으로 도는 이야기다. 그만큼 거쳐야 하는 절차도 많고 따져 볼 것도 많아서 시간도 오래 걸린다는 얘기다. 특히 무에서 유를 창조하는 제정 법안은 더 복잡한 절차와 시간을 필요로 한다. 그래도 처리되고 통과되면 다행이다. 처리된 법안보다 임기 만료 폐기된 법안이 훨씬 많기 때문이다. 그런데 손학규 의원이 협동조합기본법을 처음 발의한 지 78일 만인 12월 29일 전격적으로 통과되었다. 어떻게 가능했을까.

정부가 의원입법의 경로를 선택함으로써 이미 법안을 발의하여 당론으로 추인한 야당의 입법안에 대해 정부가 적극 지원하여 여당의 동조를 이끌어 내 2011년 정기국회 통과를 현실화시킬 수 있는 발판이 마련되었다.

뿐만 아니라 정부의 선택은 협동조합기본법에 ‘부정적 이해관계’를 가진 세력을 약화시키거나 중립화시키는 데도 일정한 영향을 미쳤다. 청와대와 기재부 등이 적극 나서는 가운데 중소기업중앙회는 반대 의견을 적극 개진했으나 큰 힘을 발휘하지 못했고, 전국경제인연합회는 정치세력화를 우려하였으나 적극적 반대는 하지 않았다(박범용 2012: 31) 특히 당시 정부나 야당은 모두 농협의 움직임을 주시하고 있었다. 농협은 전국적인 조직력을 갖춘 영향력 있는 세력이자 협동조합의 기득권자라 할 수 있기 때문에 그 움직임은 큰 변수가 되기에 충분했다. 그러나 당시 농협은 신경분리 문제로 기본법에 큰 관심을 기울이지 못하고 있었다.

야당과 정부, 협동조합 진영의 3자 공조체제가 구축된 가운데 ‘부정적 이해관계자’들의 움직임이 중립화 또는 약화된 2011년 11월과 12월은 협동조합기본법안 통과에 적

기가 아닐 수 없었다. UN이 선포한 2012년 세계협동조합의 해라는 계기성도 나름 긍정적 조건이었다.

만약 이 기회를 놓치게 되면 2012년에 총선과 대선이 동시에 치러져 국회의원과 대통령이 모두 교체되기 때문에 3자 공조체제가 재구축되는 데는 상당한 시간이 걸릴 가능성이 높았다. 더구나 ‘부정적 이해 관계자’들이 적극적으로 이해관계를 관철하려 나선 경우 그 시기는 더 늦어질 수도 있었다. 이 같은 정세 판단은 법안 심의 과정에도 작용하여 짧은 시기 동안 주요 쟁점에 대해 양보와 절충을 통해 합의를 이끌어 내는 배경으로 작용하였다.

이하에서는 기획재정위원회 경제재정소위원회 법안 심사 과정을 중심으로 국회 협동조합기본법안 심의 과정을 살펴보려 한다.

1 법안의 상정과 소위원회 회부

의원이 발의한 법안은 국회법에 따라 국회의장이 해당 상임위원회에 회부함으로써 본격적인 심사가 시작된다.⁵⁶⁾ 11월 4일 가장 먼저 발의된 손학규 의원 법안이 제303회 정기회 기획재정위원회 제4차 전체회의에 상정되어 제안설명, 전문위원의 검토보고, 대체토론을 거쳐 경제재정소위원회에 회부되었다.⁵⁷⁾ 이날 회의에서는 직전인 11월 2일 김성식 의원법안이 발의되었고, 하루 뒤 연대회의법안이 청원되었다는 사실도 보고되었다. 김성식 의원이 대표발의한 협동조합기본법안은 관련 법안의 병합심사를 위해 제1차 경제재정소위원회(2011.11.7.)에 상정되었으며, 이정희 의원 소개로 이병학 외 3인이 제출한 협동조합기본법 제정에 관한 청원도 같은 제1차 경제재정소위원회(2011.11.7.)에 상정되었다. 협동조합기본법 제정을 추진하던 3자의 법안이 모두 소위원회에서 만나게 된 것이다.

제정법에 대해서는 공청회나 청문회를 거치도록 한 국회법 제58조에 따라 11월 11

56) 제출된 법안은 국회법에 따라 크게 ① 상임위원회(상정 → 제안설명 → 검토보고 → 대체토론 → 소위원회 심사 → 위원회의 결) ② 법제사법위원회(체계·자구심사) ③ 본회의 심의의 절차를 거치게 된다. 이 가운데 핵심은 상임위 법안소위의 심사 과정이다. 여야 간 견해 차이가 큰 법안의 경우 법사위 심사 과정도 난항을 겪는다.

57) 경제재정소위원회 회부 경과는 국회사무처(2011a); 국경복(2011) 참조.

일 ‘협동조합기본법안에 관한 공청회’가 개최되었다. 공청회에는 김기태 한국협동조합 연구소 소장, 김종걸 한양대 국제학대학원 교수, 이종훈 명지대 법학대학 교수 겸 변호사, 장종익 연세대학교 경제연구소 연구위원이 진술인으로 참여하였다.⁵⁸⁾

이후 약 50일간 기획재정위원회 경제재정소위원회에서 대안을 성안한 끝에 12월 22일부터 26일 사이에 세 차례에 걸쳐 집중적으로 법안을 심사하였다.⁵⁹⁾ 소위원회에는 소위원회 위원장인 민주당 이용섭 의원, 한나라당 김성식 의원이 참여해 양 당의 견해를 반영하였고 기획재정부에서는 신제윤 차관이 참여하여 정부 각 부처의 견해를 조율하였다. 연대회의 쪽 의견도 사실상 실시간으로 전달되어 토의되고 상당 부분 반영되었다.

2 제정의 취지

세 가지 법안의 제안 이유에 담긴 협동조합기본법 제정의 취지는 다양한 분야에서 협동조합을 쉽게 설립하고 운영할 수 있는 일반법적인 규율을 제정함으로써 일자리 창출, 좋은 성장, 사회통합 등에 기여하고 아울러 UN총회의 결의도 이행하려 한다는 점에서 크게 다르지 않았다.

소위원회가 마련한 위원회 대안에서도 협동조합 설립·운영에 관한 기본적인 원칙을 규정하는 기본법으로서 그 간의 입법적 불비상태를 정비하고, 자주·자립·자치적인 협동조합 활동을 촉진함으로써 사회통합과 국민경제의 균형 있는 발전에 기여하고자 한다는 점을 제안 취지로 제시하였다.

58) 공청회의 자세한 내용은 국회사무처(2011b); 국회 기획재정위원회(2011) 참조. 공청회 진술인은 법안을 발의한 두 의원과 기획재정부, 연대회의의 추천을 받아 정한 것인데, 추천된 진술인 후보자 다수가 겹쳤다. 협동조합기본법안 제정을 위해 도움을 받은 전문가들 역시 크게 다르지 않았던 것이다.

59) 경제재정소위원회 심사 과정을 전체를 보려면 국회사무처(2011c)를 참조. 경제재정소위원회 회의 출석위원은 다음과 같다. 22일(6인) : 권경석, 김성식, 이영애, 이용섭, 이한구, 조배숙. 23일(3인) : 권경석, 김성식, 이용섭. 26일(5인) : 권경석, 권영세, 김성식, 이용섭, 정양석. 또한 전문위원으로 국경복 수석전문위원이, 정부측에서 기획재정부 신제윤 제1차관과 류성걸 제2차관이 참석하였다.

[표 4-3] 협동조합기본법의 제안 이유

손학규안	다양한 산업과 분야에서 협동조합의 설립과 민주적 운영 및 협동조합 간 협동을 보장하여 지속가능한 성장과 일자리 창출에 기여하고, 협동조합 정책의 통일성을 증진시키며, UN 사무총장을 배출한 국가로서 UN 총회 결의에 부응하려는 것임.
김성식안	“지속적이고 포용적인 성장(sustainable and inclusive growth)”이 추구되는 상황에서 자주, 자립, 자치, 민주적으로 운영되는 협동조합의 설립근거를 마련함으로써, 취약계층의 새로운 일자리를 창출하고 서민경제를 활성화하며 나아가 공생발전과 국민의 삶의 질을 향상하고자 함.
연대회의안	협동조합기본법 제정의 필요성 - 국내 내수경제 진작 및 경제양극화 해소에 기여 - 기존 협동조합 친화형 사업체의 활성화 계기 - 국제적 기준(글로벌 스탠다드)에 부합하게 제도개선
위원회 대안	협동조합 설립·운영에 관한 기본적인 원칙을 규정하는 기본법으로서 그 간의 입법적 불비 상태를 정비하고, 자주·자립·자치적인 협동조합 활동을 촉진함으로써 사회통합과 국민경제의 균형 있는 발전에 기여하고자 함.

3 구성 체계

세 가지 법률안은 4~6개 장을 중심으로 구성되어 있다. 제1장 총칙에서는 법인격 및 협동조합 육성계획 수립과 실태조사, 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 적용 배제를 규정하고 있다. 제2장 협동조합에서는 조합원의 1인 1표 의결권, 설립신고 절차, 공제 사업 시 기획재정부 장관 인가와 보험업법 적용 배제, 손실보전과 잉여금 배당, 해산 시 정관에 따른 처분을 규정하였다. 제3장 협동조합연합회에서는 출자좌수를 기준으로 하는 의결권 규정, 연합회 설립신고 절차를 규정하고 있다.

손학규 의원안과 김성식 의원안에서는 제4장 감독과 제5장 벌칙에서 기획재정부 장관과 시·도지사의 업무 감독과 의무위반사항에 대한 벌칙을 규정하고 있다. 반면 연대회의 청원은 위 제4장 감독이 없이 곧바로 벌칙으로 가는 총 4장 37개조 본문과 부칙 3개조로 구성되어 있다. 또한 김성식 의원안은 제6장(보칙)이 추가된 총 6장 65개조 본문과 부칙 3개조로, 손학규 의원안은 총 제5장 55개조 본문과 부칙으로 구성되었다.

경제재정소위원회가 세 가지 법안의 내용을 수렴하여 마련한 위원회 대안은 제7장 119개조의 본문과 부칙 3개조로 구성된 대형 법안이 되었다.

제1장 총칙에서는 목적, 정의, 명칭, 법인격, 협동조합 기본계획의 수립과 실태조사, 협동조합의 날 제정, 타 법에 따라 설립된 협동조합 등에 대한 적용 배제를 규정하였다.

제2장 협동조합에서는 설립신고 절차, 조합원(자격, 가입, 출자, 1인 1표 의결권, 탈퇴, 제명), 기관(총회, 대의원총회, 이사회, 임원, 선거), 사업, 회계, 합병·분할·해산 및 청산, 등기 등을 규정하였다.

제3장 협동조합연합회에서는 협동조합과 같은 구성으로 연합회의 설립, 조합원, 기관, 사업, 회계, 합병·분할·해산 및 청산, 등기 등을 규정하였다.

[표 4-4] 협동조합기본법안의 구성 체계 비교

순학규안	김성식안	연대회의안
제1장 총칙 - 목적, 정의, 법인격, 명칭 - 협동조합 설립목적, 운영원칙, 책무 - 국가의 책무 및 정책 - 공정거래법 적용배제, 다른 법률 준용	제1장 총칙 - 목적, 정의, 법인격, 사회적 협동조합 - 협동조합 설립목적, 운영원칙, 책무, 선거관여 금지 - 국가의 책무 및 정책 - 공정거래법 적용 배제, 다른 법률 준용, 협동조합의 날	제1장 총칙 - 목적, 정의, 법인격, 명칭 - 협동조합 설립목적, 운영원칙 - 국가의 협력 - 공정거래법 적용 배제, 다른 법률 준용
제2장 협동조합 조합원(가입, 출자, 의결권, 탈퇴) 설립(절차), 기관(총회 등) 사업(범위), 공제, 회계 합병·분할·해산·청산 등	제2장 협동조합 조합원(가입, 출자, 의결권, 탈퇴) 설립(절차), 기관(총회 등) 사업(사회적 협동조합 사업범위), 공제, 회계 합병·분할·해산·청산 등	제2장 협동조합 설립(절차) 조합원, 기관(총회 등) 사업, 회계 합병·분할·해산·청산 등
제3장 협동조합연합회 회원, 탈퇴, 의결권, 설립절차, 사업 준용규정	제3장 협동조합연합회 회원, 탈퇴, 의결권, 설립절차, 사업 준용규정	제3장 협동조합연합회 회원, 의결권, 사업 준용규정
제4장 감독	제4장 감독	
제5장 벌칙	제5장 벌칙	제4장 벌칙
	제6장 보칙(권한위임)	
제5장 55개조 본문과 부칙	제6장 65개조 본문과 부칙 3개조	제4장 37개조 본문과 부칙 3개조

제4장 사회적협동조합에서는 사회적 협동조합의 설립, 조합원, 기관, 사업, 회계, 합

병·분할·해산 및 청산, 등기 등을 규정하였다.

제5장 사회적협동조합연합회는 사회적협동조합연합회의 설립·인가·창립총회의 의사결정을 규정하고, 나머지 규정은 제2~4장의 관련 규정을 준용하도록 했다.

제6장 보칙에서는 권한의 위임에 관한 사항을, 제7장 벌칙에서는 형벌과 과태료·양벌규정에 관한 사항을, 부칙에서는 시행일 및 경과조치에 관한 사항을 규정하였다.

4 주요 쟁점의 절충·조정·종합⁶⁰⁾

경제재정소위원회의 법안 심사 과정은 세 가지 법률안의 주요 쟁점에 대한 절충과 조정 및 종합의 과정이기도 했다. 먼저 법의 명칭을 무엇으로 할 것이냐 하는 점인데, 이는 입법형식과도 연관된 문제였다. 각국 협동조합법의 입법형식은 다양하지만 한국의 경우 이미 8개 개별법 체계가 굳혀진 상황이었기 때문에 새로운 협동조합법의 입법형식을 어떻게 할 것이냐는 하나의 쟁점이 될 수 있었다. 세 가지 법안은 모두 기본법의 입법형식으로 제출되었다.

소위에서는 이 법안이 기존 개별법의 영역에서 규정하고 있지 않은 모든 협동조합의 설립과 운영 등 기본적인 사항을 규정하고 있다는 점에서 기본법의 성격을 띠고 있으며, 명칭도 기본법을 사용하는 것이 적절하다는 데 의견을 모았다.

법인격의 형식을 어떻게 부여할 것인가는 가장 중요한 쟁점이었는데, 세 가지 법안은 각각 다른 법인격 형식을 제시하고 있었다. 손학규 의원안은 협동조합을 상법상 유한책임회사로 보고 있고, 연대회의 청원은 비영리법인으로 규정하고 있으며, 김성식 의원안에서는 협동조합을 법인으로 명확히 규정하고 있는 반면 사회적 협동조합에 대해서는 비영리적 성격만을 언급하고 있다.

이에 대해 소위원회에서는 각국에서 협동조합이 다양한 유형으로 나타나고 있는 점을 감안할 때 다양한 수요를 고려하여 단층구조가 아닌 다층구조를 갖추는 것이 바람직하다고 판단하였다. 법인격을 경제활동 중심의 협동조합과 공익적·비영리적 성격의 사

60) 경제재정소위원회의 심사과정은 다음을 참조. 국회사무처(2011c) ; 기획재정위원회 수석전문위원(2011) (보건사회연구원이 주최한 『협동조합기본법 합동교육』 자료집에 수록).

회적 협동조합에 대한 수요를 동시에 고려하는 중층구조로 하기로 한 것이다.

경제활동 중심의 전통적인 협동조합은 손학규 의원안과 같이 상법상 유한책임회사로서의 성격을 많은 부분 공유하고 있는 게 사실이었다. 다만 배당 제한과 같은 협동조합의 독특한 성격이나 기존 개별법에서 법인으로의 인격을 부여하는 점을 감안해 법인격을 법인으로 부여하는 방안이 타당하다고 결론지었다.

또한 김성식 의원안에 반영되어 있는 공익적·비영리적 성격의 사회적 협동조합은 영리를 목적으로 하지 않는 협동조합으로 정의되고 있음에도 이에 대한 법인격을 별도로 부여하고 있지 않은 점은 문제가 됐다. 사회적 협동조합은 그 성격에 맞게 비영리 법인의 법인격을 명확히 부여하기로 한 것이다.

주무관청은 애초 손학규 의원안에서 처음 명시하고 김성식 의원안도 그대로 반영한 기획재정부로 하였으며, 관 주도 오해 가능성이 있는 '협동조합 육성 기본계획'은 반영하지 않되 협동조합 관련 정책 수립의 책무와 3년 주기 실태조사 및 국회 보고 의무를 지웠다.

다른 법률과의 관계도 논쟁점이었다. 기존 8개 개별법에 따라 설립된 협동조합에 대해 기본법을 적용하지 않는다는 점에서는 세 가지 법안이 같았고 소위에서도 적절하다고 판단했다. 그러나 중소기업이 협동조합을 통해 대기업과 대등한 관계에서 기업활동을 할 수 있도록 협동조합에 대해서는 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 적용을 배제하도록 한 손학규 의원안과 관련하여 정부가 김성식 의원안을 통해 반대의견을 분명히 했다. 이 조항은 소위원회 심사 과정에서도 절충을 시도했으나 정부 내 공정거래위원회의 강력한 반대에 부딪혀 결국 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 관련 조항을 그대로 옮겨 담는 방식으로 조문화되었다.

세 가지 법률안 모두 협동조합의 공제사업을 허용하고 있었으나 상조업이나 신용사업 위주의 편법적 협동조합이 난립할 우려가 있다는 이유로 공제사업을 불허하였다. 당시 심각한 문제로 대두된 저축은행 사태 등을 내세워 정부 내 금융위원회 등에서 강력히 반대한 탓이다. 다만 협동조합 진영의 강력한 이의제기를 반영하여 공익목적의 사회적 협동조합에만 총 출자금의 3분의 2 한도 내에서 소액대출 및 상호부조를 허용하기로 하였다.

정부쪽에서는 여기에 그치지 않고 금융 및 보험업 분야의 협동조합 설립을 금지하는 조항을 강력히 주장하였다. 역시 당시 저축은행 사태로 고조된 문제의식과 금융 및 보험 관련 사업이 무분별하게 시행될 경우 조합원과 지역사회에 해악을 끼칠 우려가 있다는 명분을 내세웠다. 결국 이 같은 주장이 받아들여져 반영되었는데, 협동조합 발전의 장애가 될 수도 있는 가장 큰 문제조항으로 판단된다.

부칙의 시행 시기도 소위에서 중요하게 다뤄진 주제였다. 세 가지 법률안은 공포 후 6개월~1년이 경과한 날부터 시행토록 하였고, 소위에서도 2012년이 세계협동조합의 해임을 감안하여 조기 시행 의견이 강했다. 그러나 정부는 난색을 표하였다. 제정법을 시행하려면 시행령과 시행규칙을 비롯해 인력과 집행체계, 최소한의 인프라 등 준비기간이 2년은 필요하다는 것이었다. 결국 정부가 준비를 좀 더 서두르기로 하고 세계협동조합의 해인 2012년 연내 시행을 추진키로 하여 부칙 제1조를 다음과 같이 성안하였다.

제1조(시행일) 이 법은 2012년 12월 1일부터 시행한다.

최종적으로 12월 26일 열린 소위원회에서 2건의 협동조합기본법안은 지금까지 심사한 결과를 반영하여 본회의에 부의하지 않고 이들을 하나로 묶은 위원회 대안을 제안하기로 의결하였다. 또 청원은 그 취지가 반영되었기 때문에 본회의에 부의하지 않기로 하였다.

5 제정·공포·시행

12월 28일 열린 기획재정부 전체회의에서 이용섭 소위 위원장은 그간의 활동을 종합하여 다음과 같이 위원회 대안의 내용을 보고하였다.

협동조합기본법안 기획재정위원회 대안의 주요 내용⁶¹⁾

- (법인격 부여) 첫째, 협동조합의 법적 성격을 법인으로 하고, 통상의 협동조합은 소재지를 관할하는 시도지사에게 설립신고를 하고, 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 사회적 협동조합은 기획재정부 장관의 인가를 받아 설립하도록 함.
- (정부의 역할) 둘째, 기획재정부 장관이 협동조합에 관한 정책을 총괄하고, 조합의 자율적인 활동을 촉진하기 위하여 기본계획을 수립하도록 하는 한편, 3년마다 실태조사를 실시하고 그 결과를 국회 소관 상임위원회에 보고하도록 함.
- (공정거래법 적용배제) 셋째, 대통령령으로 정하는 일정한 요건에 해당하는 협동조합의 행위에 대하여는 “독점거래 및 공정거래에 관한 법률”을 적용하지 아니 하되, 다만, 불공정거래행위 등 일정한 거래분야에서 부당하게 경쟁을 제한하는 경우에는 동 법을 적용하도록 함.
- (협동조합의 사업) 넷째, 협동조합의 사업은 원칙적으로 정관에서 자율적으로 정하여 수행할 수 있도록 하되, 통계청장이 고시하는 한국표준산업분류에 의한 금융업 및 보험업은 영위할 수 없도록 하였으며, 조합원에 대한 소액대출과 상호 부조는 일정한 제약하에서 사회적 협동조합만이 할 수 있도록 규정함.
- (배당) 다섯째, 협동조합은 이익잉여금을 협동조합의 이용실적과 납입출자액에 따라 배당할 수 있으나, 사회적 협동조합의 경우에는 공익적·비영리적 성격을 고려하여 이익잉여금을 배당하지 못하도록 함.

협동조합기본법안은 이날 오전 기획재정위원회 전체회의를 통과하였고 같은 날 저녁 법제사법위원회에서도 경미한 자구 수정을 거쳐 통과되었으며,⁶²⁾ 12월 29일 본회의에서는 재석 176인 전원 찬성으로 통과되었다(국회사무처 2011e: 30). 2012년 1월 26

61) 국회사무처(2011d) 31쪽 요약 정리.

62) 국회사무처(2011d) 35쪽, 66쪽 참조. '경미한 자구수정'의 내용은 협동조합기본법안(대안) 제11조제2항의 기획재정부 장관이 협동조합에 관한 정책을 수립할 때 의견을 요청할 수 있는 대상에 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사 외에 지방자치법의 관련 규정에 맞추어 특별자치시장을 추가하는 것이다. 또한 쉼표 삭제나 '단 → 다만', '위해 → 위하여', '해태하여 → 게을리하여', '특정 정당을 지지하거나 → 특정 정당을 지지·반대하는 행위 또는' 등과 같이 본뜻말을 살리거나 표현을 순화 또는 수정하거나 유사 입법례에 맞춰 고친 것 등이다. 법제사법위원회 수석전문위원 이한규, 「협동조합기본법안(대안) 검토보고」, 2011.12.28.

일 정부가 이를 공포하였고, 11월 12일엔 시행령을, 11월 27일엔 시행규칙을 제정 공포하여 12월 1일부터 시행되었다.⁶³⁾

당시 정부조차 협동조합기본법안이 정기국회 내에 통과될 것을 예상하지 못하고 있었다. 정부 쪽 협동조합기본법 제정 추진 실무팀은 정기국회 막판까지도 협동조합기본법이 이듬해 2월 임시국회로 미뤄져 처리될 것으로 예상하였던 것이다.⁶⁴⁾ 그러나 민주당이 당 대표가 발의한 협동조합기본법을 당론으로 추진하여 정기국회에서 시급히 통과시켜야 할 중점 법안으로 삼아 챙기고 있었고, 이 점에 정부와 여당도 공감하고 있었기 때문에 법제사법위 여야 간사 간 법안 처리 일정에 대한 합의가 어렵지 않았다. 또 법제사법위원장이 야당인 민주당의 우윤근 의원이었다는 점 등이, 숙려기간에도 불구하고 법사위 조기 통과를 가능하게 했다. 당시 필자가 연말 법사위 심의를 앞두고 손 대표에게 법안 통과를 위해 마지막 ‘한방’으로 우윤근 법사위원장에게 꼭 전화를 해 달라고 보고했던 기억이 난다. 마침내 법사위 통과 직후 본회의로 바로 상정되어 만장일치로 통과되었다. 2011년 12월 29일, 대한민국 역사상 처음으로 협동조합 설립의 자유가 보장되는 순간이었다.

63) 최종 공포된 협동조합기본법과 시행령 및 시행규칙 내용은 법제처 국가법령정보센터 www.law.go.kr 참조.

64) 2011년 12월 26일 기획재정부 경제재정소위에서 협동조합기본법안(대안 초안)이 의결되자 정부 내 협동조합법 제정 TF는 그 결과를 상부에 보고하면서 향후 처리전망을 다음과 같이 예상하였다(협동조합법 제정 TF(2011) 2쪽).

3. 처리전망

□ (기재위) 금일 경제소위에서 큰 논쟁 없이 법안이 의결됨에 따라 내일 기재위 전체회의(12.27)에서 통과될 전망.

□ (법사위·본회의) 법사위 숙려기간(5일), 남은 국회일정(12.29(목) 법사위, 30(금) 본회의) 등을 감안할 때 부득이 내년 2월 임시국회에서 논의·처리될 것으로 보임.

제 4 절

앞으로의 과제 : 협동조합에 금융을 허하라

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

법안이 전격적으로 통과되었지만 아쉬움이 없을 수 없었다. 가장 큰 아쉬움은 금융을 배제한 비금융 협동조합만 할 수 있게 한 것이다.

금융 협동조합을 금지한 협동조합기본법 제45조 3항

- 〈협동조합기본법〉 제45조(사업)** ① 협동조합은 설립 목적을 달성하기 위하여 필요한 사업을 자율적으로 정관으로 정하되, 다음 각 호의 사업은 포함하여야 한다.
1. 조합원과 직원에 대한 상담, 교육·훈련 및 정보 제공 사업
 2. 협동조합 간 협력을 위한 사업
 3. 협동조합의 홍보 및 지역사회를 위한 사업
- ② 협동조합의 사업은 관계 법령에서 정하는 목적·요건·절차·방법 등에 따라 적법하고 타당하게 시행되어야 한다.
- ③ 협동조합은 제1항과 제2항에도 불구하고 「통계법」 제22조제1항에 따라 통계청장이 고시하는 한국표준산업분류에 의한 금융 및 보험업을 영위할 수 없다.

당시 법안을 처음 발의했던 손학규 의원안은 물론이고, 김성식 의원안, 연대회의안에는 모두 금융 협동조합 금지 조항이 없었으며 모든 영역에서 협동조합 활동을 보장하고 있었다.

금융협동조합을 허용한 손학규/김성식/연대회의안

손학규안	김성식안 / 연대회의안
제34조(사업) 협동조합은 정관으로 정하는 바에 따라 설립 목적의 달성에 필요한 사업을 할 수 있다.	제37조(사업) 협동조합은 설립목적을 달성하기 위하여 필요한 사업들을 자율적으로 정관으로 정하되, 다음 각호의 사업은 반드시 포함하여야 한다. 1. 조합원과 직원에 대한 상담, 교육훈련 및 정보제공 사업 2. 협동조합 간의 협동을 위한 사업 3. 협동조합의 홍보 및 관할 지역에 대한 기여를 위한 사업

그런데 정부 각 부처의 의견을 조율하는 과정에서 금융위원회가 이를 반대함에 따라 금융 및 보험업 행위를 원천 금지하는 조항이 추가된 안이 대안으로 통과된 것이다.

당시 필자와 협동조합운동 진영으로서는 정부 부처의 강력한 반대에 대해 상당히 곤혹스러웠던 기억이 난다. 세계 협동조합의 역사를 보더라도 금융 협동조합은 그 자체가 협동조합의 정체성을 잘 보여줄 뿐 아니라, 전체 협동조합의 성장·발전을 위한 젓줄의 기능을 하기 때문에 타협할 수 있는 문제가 아니었다. 문제는 여러 가지 정세와 정부 내 움직임을 종합해 볼 때 금융업 불허 이슈로 논란이 길어질 경우 협동조합기본법 통과는 어렵잖아 5년은 더 걸릴 것이라는 냉정한 현실이었다. 시간이 걸리더라도 금융을 포함한 모든 분야의 협동조합 설립으로 가느냐, 아니면 일단 기본법을 정기국회에서 통과시키고 다음 단계의 과제로 풀어 가느냐 하는 선택의 문제였다. 결국 금융업 불허는 정부의 반대만이 아니라 협동조합 진영으로서도 차마 전자를 선택할 수 없었던 정세 판단의 결과이기도 했던 것이다.

가보지 않은 길은 미련이 많이 남는다. 기본법 제정 이후 협동조합은 양적으로 많은 설립 건수를 기록하고 있지만 질적 발전의 지체라는 풀어야 할 무거운 숙제를 안고 있다. 필자가 보기에 질적 발전은 금융의 젓줄 없이는 해결이 어려운 문제다.

그동안 협동조합기본법을 개선하려는 노력이 꾸준히 이루어졌다. 기본법 개정안은 제 19대 국회에서 16건이 발의되어 12건은 대안반영 및 의결 처리되었고 4건은 임기만료로 폐기되었다. 제20대 국회에서 개정안 12건이 발의되어 7건이 대안반영 및 의결 처리되었고 5건은 임기만료로 폐기되었다. 전체적으로 보면 제20대 국회까지 주요하게는 총 5차례 개정되는 등 많은 개선이 있었다. 제21대 국회에서도 2020년에만 7건이 발의되어 3건이 대안반영으로 개정되었다.

그러나 금융 협동조합 금지 조항은 아직도 요지부동이다. 필자도 제20대 국회 김병욱 의원실 정책 보좌관으로 일하던 2018년 국정감사 때 정책보고서 “협동조합에 금융을 허(許)하라”를 펴내고 금융 협동조합 허용을 내용으로 하는 개정안을 발의한 적이 있으나 임기만료로 폐기되었다(김병욱, 2018)⁶⁵⁾

뒤돌아보면 협동조합기본법 제정 당시 금융업 금지 조항은 어디까지나 당시 저축은

65) 김병욱(2018), 2018.10; “의안번호 2015976 협동조합기본법 일부개정법률안(김병욱 의원 등 10인).

행 사태가 빌미가 된 임시방편적인 성격의 조치였다. 실제로 소위원회 회의록을 보면 “사업을 무분별하게 시행하여 조합원과 지역사회에 해악을 끼칠 우려가 있으므로 이 법 제정 시에는 금지할 필요성이 있어” 금융 및 보험업을 금지하게 되었다고 설명하고 있다. 임시방편적 조치의 빌미가 됐던 비정상적인 상황은 해소된 지 오래다. 따라서 금융업 불허라는 임시방편이 지속되는 것은 협동조합이나 한국 사회의 발전에 걸림돌로 작용하고 있다.

[표 4-5] 제19대, 제20대, 제21대(2020년) 국회의 협동조합기본법 개정 연혁

	개정 시기	주요내용
1차	2014.01.21	기존 법인의 협동조합으로의 조직변경 촉진, 협동조합의 합병 및 분할 근거 신설, 연합회의 회원 상호부조 공제사업 허용, 협동조합 유사 명칭 사용 금지, 사회적협동조합 제품 공공기관 우선 구매 촉진
2차	2014.12.30	정책심의위 규정 신설, 비회원 이용을 원칙허용으로 변경
3차	2016.03.02	조직변경 가능 법인 대상 확대, 조직변경 기한 연장 등
4차	2017.08.09	조합원의 당연 탈퇴 사유에서 파산한 경우를 제외
5차	2020.03.31	이종(異種)협동조합연합회 허용, 우선출자제도 도입, 인허가 신고수리 절차에 대한 간주제도 도입, 휴면협동조합의 해산 간주제 도입
6차	2020.12.9	피한정후견인 임원 자격 부여, 선거운동시 조합원 호별 방문 등의 금지 기간을 명시(위헌결정 반영)

자료 : 국가법령정보시스템 홈페이지(<http://www.law.go.kr>)

이제 협동조합에 금융을 허(許)하여 질적 발전을 이룸으로써 가난한 사람들이 스스로 마음껏 벌어먹고 살아남을 수 있도록 하는 동시에 한국 사회의 품격을 갖춘 발전에 기여할 수 있도록 해야 할 것이다. 이것이 필자가 협동조합기본법 제정 과정을 떠올리면서 기억하는 큰 아쉬움이고 숙제이다.

끝으로 협동조합기본법 제정 과정을 통해 국회에서의 기본법 제정 과정에 대해 생각해볼 만한 점 두 가지를 덧붙인다.

먼저, 중요한 사회적 과제가 어떻게 하면 정치적 영역으로 제때 들어와서 논의될 수 있게 하느냐 하는 점이다. 사회경제적 빈부격차가 심각한 한국의 현실에서 협동조합과 같은 사회적 경제 영역이 제대로 자리 잡도록 하는 것은 중요한 과제 중 하나이다. 그러나 생활협동조합 영역이 1999년 개별법 제정 이후 어느 정도 자리 잡았을 뿐 보편적

인 협동조합 설립과 활동의 자유는 2011년 손학규 의원이 처음 협동조합기본법을 대표 발의하기 전까지 정치영역에서 다뤄지지 못했다. 손학규 의원이 법안을 발의하게 된 데는 당시 정치권에서 풍미하던 경제민주화 담론의 연장선에서 대안경제체제의 하나로서 협동조합경제를 주목하였기 때문에 가능하였다. 경제민주화를 대-중소기업 간 공정한 경제질서 확립이라는 중심축과 함께 대기업 중심의 경제체제를 넘어서 수 있는 다양한 대안경제체제의 구체적 방안을 아울러 고민하였기 때문에 협동조합기본법 제정을 추진할 수 있었던 것이다. 한편 협동조합의 설립과 활동의 자유는 민간 협동조합 진영의 오랜 꿈이었고, 이를 위해 다양한 활동이 전개되어 왔다. 특히 이 주제에 대한 한국협동조합연구소의 국회사무처 연구용역과 여기에 포함된 협동조합기본법안 초안이 있었기 때문에 정치권에서 빠른 논의가 가능하였다. 일부 개정법안과 달리 제정법안 또는 전부 개정법안은 법안을 준비하는 과정이 더 까다롭고 복잡하다는 점에서, 거칠기는 하지만 연구용역과 초안이 없었다면 법안을 추진할 엄두를 내기가 쉽지 않았을 것이다. 이처럼 정치권이나 민간영역 모두 중요한 사회적 의제와 담론에 대해 보다 구체적이고 실질적인 접근이 필요하다고 할 수 있다.

다음으로 법안의 심사 과정을 입법부가 실질적으로 주도할 수 있는 능력과 여건을 갖춰 나갈 필요가 있다. 의원 10명이 동의하면 법안을 발의할 수 있지만 해당 상임위(소위)와 법사위를 거쳐 본회의에서 통과될 수 있는냐는 전혀 다른 문제이다. 여야는 물론 정부 그리고 이해당사자들의 움직임이 두루두루 작용하며, 특히 정부의 태도가 많은 영향을 미친다. 협동조합기본법의 경우 야당 대표가 발의한 법안이라는 점과 함께 청와대와 기재부 장관을 중심으로 정부 내에서도 문제의식을 공유하는 분위기가 있었고, 주무부처를 기재부로 명시한 법안 내용도 긍정적으로 작용하였기 때문에 결국 통과될 수 있었다. 그러나 정부 내 일부 부처의 금융분야 협동조합 반대 의견을 끝내 넘어서지 못하였다. 이 같은 일부 부처의 태도는 현재까지도 이어지고 있고 '정부가 반대하는 내용을 의회가 쉽게 추진하기 어렵다'는 분위기도 현재진행형이다. 정부의 의견은 의견대로 감안하되, 꼭 필요한 정책과 제도의 입법화는 의회가 독자적으로 추진할 수 있는 능력과 여건을 갖추지 않으면, 입법 과정이 정부에 지나치게 영향을 받는 상황을 개선하기 어려울 것이다.

제5장

국회와 입법 2 : 비쟁점법안에 대한 이해와 오해

제1절 문제로 등장한 비쟁점법안

제2절 언론에서 시작된 용어, '비쟁점법안'

제3절 비쟁점 법안, 언제 많이 등장했나

제4절 비쟁점법안과 그렇지 않은 것

제5절 비쟁점법안, 어떻게 생산되는가?

제6절 여전히 따라오는 질문들

제7절 더 깊은 이해를 위해

제 1 절

문제로 등장한 비쟁점법안

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

예정된 긴장이었다. 2019년 11월 29일, 고위공직자수사처 설치 법안과 공직선거법 개정안의 본회의 상정 여부를 두고 더불어민주당을 축으로 하는 ‘여권’과 야당인 자유한국당의 갈등이 고조되었다. 다수제 국회하에서 과반을 확보한 여권이 절대적으로 유리한 상황이었고, 결과 또한 예상되었지만, 그에 이르는 전개 과정이 어떻게 펼쳐질지가 관건이었다. 표결, 항의, 퇴장, 폭력 또는 합의 등 야당에는 여러 선택지가 놓여 있었지만, 결과가 바뀔 양상은 아니었다.

자유한국당이 선택한 것은 지연이었다. 공수처 및 선거법 등 쟁점이 되는 법안과 함께 본회의로 올라온 199개 안건에 대한 필리버스터를 신청하면서, 시간을 확보하는 방식으로 대응했다. 이 시점부터 언론, 그리고 여권에서는 “비쟁점법안, 또는 민생법안까지 볼모로 잡느냐”라는 성토가 쏟아졌다. 쟁점 법안의 통과를 늦추기 위해 이와 관련이 없는 법안들까지 처리를 미루는 것이 온당하냐는 지적이었다.

익숙한 장면이다. 국회 회기 동안 각 상임위원회 및 예하 소위 심사를 거쳐 본회의 표결까지 이른 법안의 목록은 수십, 때로는 수백여 개에 달한다. ‘안’을 떼고 ‘법’이 되 고자 하는 법안들이 사전 일정대로 본회의를 통과하는 경우는 거의 없다. 이 법과 함께 처리되어야 하는 ‘쟁점 법안’이 병목현상을 일으키기 때문이다. 적게는 1~2건에 불과한 법안임에도 여야 간 타결에 이르지 않는 이상 다량의 법안은 정체를 빚는다.

‘비쟁점법안’은 이 시점에 등장한다. 소수의 정쟁에 다수의 민생이 인질로 잡혀 있다는 익숙한 표현이 더해지고, ‘민생법안’과 혼용되어 쓰이기도 한다. 상기 199건의 패스트트랙 신청을 두고 유력 일간지 사설 제목이 “민생법안을 정쟁도구로 삼지 말라”였다. ‘비쟁점법안’은 보통 시민의 삶과 밀접한 관련이 있는 것으로, 여야 간 싸움만 아니라면, 빨리 통과되어야 할 성격으로 규정된다. 1차선에 차 세워 두고 과실비율 다툼하지 말고, 일단 차부터 갖길로 빼놓으라는 논리다.

하지만 이상하다. 법은 이해관계의 변화를 가져온다. 테어도어 로위(T. J. Lowi)라는 학자가 정책의 유형을 배분, 재분배, 규제, 구성정책으로 구분한바, 정책의 근거가 되는 법 또한 동일한 효과를 유발한다. 법이 신설되고 폐됨으로써 없던 이득이 생기는 집단과 개인이 있고, 부담이 가중되는 관계도 생긴다. 때로는 가지고 있던 몫을 타의로 내놓아야 할 때도 있다. 경영의 범위가 좁아지는 기업이 생기고, 같은 행동이라도 어제까지는 형벌이 아니었는데 오늘부터는 '죄'가 된다. 법 자체에 이해득실이 내포되어 있음에도 '쟁점이 없다'라고 하니 이상하다. 신이 아닌 이상에야 인간이 어떻게 이런 완전무결한 것을, 그것도 국회에서 창조할 수 있는가.

그래서 나는 오해라고 생각한다. 관용 어구와 같이 쓰이지만, 실상 '비쟁점법안'이 무엇인가?라고 질문하면, 나 또한 "본회의 표결을 붙이면 이견 없이 통과되는 법안" 이상으로 대답하기 어렵다. 시민과 전문가 대다수도 정쟁에 발목 잡힌, 꼭 필요한 정책들 또는 우리 사회에 적용되어도 무해한 목록 정도로 인식하고 있다. 언론이라고 다르지 않다. 애초 민생과 비쟁점법안을 동일어로 치환하고, 정당 간 인질극의 희생양이라는 관점을 만들어 낸 것이 언론이기 때문이다. 100% 국민이 만족하는 법률을 만드는 것은 정치의 영역이 아니다. 그리고 해당 법들이 '민생'에 도움이 되는지도 불분명하다. 국회에서 갈등으로 다루어지지 않는 사안이라고 해서, 모두에게 '착한 효과'만을 가져오는 것 또한 아니다.

이해가 필요하다. '비쟁점법안'이라는 어구가 어디에서 왔고 누가 만들었는지, 애초 어떤 맥락에서 사용했고 용례의 변화는 없었는지 알아보려 한다. 무엇보다도 비쟁점법안은 실제 '쟁점'이 없는 법안인지, 국회의 법안심의 과정에서 어떻게 갈등이 거세되었는지, 그것이 타협의 산물인지, 주목받지 못한 결과인지, 아니면 사회적 긴장이 가득한 법안인지 구분해 보고자 한다. 요컨대, 여야합의로 수치상 한해 수백여 개의 '민생법안'이 국회에서 통과되고 있지만, 국회의 갈등 강도는 높아지고 있는 불비례적 상황 속에서, 비쟁점법안을 어떻게 이해해야 하는지에 대해 시론적으로 정리해 보았다.

제2절

언론에서 시작된 용어, '비쟁점법안'

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

아무도 연구한 사람이 없다. 학술논문을 비롯하여 각종 보고서, 학술지 등을 살펴본 바, 우리 국회의 '비쟁점법안'과 관련된 국내 연구자료는 전무하다. 못 찾은 것일 수도 있고, 쓰이는 맥락이 달라서일 수도 있지만, 이를 주제로 삼은 결과물은 없었다. 그러나 '단어'로서의 비쟁점법안의 활용 빈도는 언론 기사에서 다수 나타난다. 포털 <다음> 기준, 최근 5년간(2016년 1월 1일 ~ 2020년 11월 6일) "비쟁점법안"이 포함된 기사는 약 4,830건에 달한다. 익숙한 현상, 관용화된 언어임에도, 이게 왜 정치적 의미를 갖는지는 정치학적 검토가 없었다는 점이 의아할 따름이다.

이낙연 기자가 먼저 쓴 것 같다. 국회입법조사처의 협조로 국회회의록시스템, 국회도서관, 뉴스라이브러리 등을 검색한 결과, "비쟁점법안"이라는 용어가 언론에 처음 등장한 것은 1982년 11월 25일 『동아일보』 이낙연 기자의 기사다. 기사 제목은 "세법안 심사, 공허한 진통, 총무회담에 타결 위임한 세법소위의 전말"이었으며, 당시 제11대 국회 재무위원회 세법심사소위 내용을 담고 있다. 기사 내용 중 "..... (중략) 세법심사소위는 지난 16일 가동, 20일까지 비교적 쟁점이 적은 상속세법 특별소비세법 및 조세감면규제법 개정안에 대한 심사를 마쳤다. 이들 3개 비쟁점 세법안은 대체로 정부안을 받아들이면서 부분적으로 야당의 의견을 수용하는 식으로 조정이 됐다"라는 대목에 '비쟁점법안'이 나온다.

국회 발언은 생각보다 최근이다. 국회회의록시스템에서 '비쟁점법안'이라는 용어가 처음 등장한 것은 제17대 국회, 2006년 2월 16일 제258회 제2차 문화관광위원회 법안심사소위에서 이상호 의원이 "..... (중략) 대체토론을 한 이후에 비쟁점법안들 중에 통과시킬 수 있는 법안들에 대해 축조심사를 하는 형태로 진행하도록 하겠습니다"라는 기록이다. 완전히 일치하지는 않지만, 2005년 12월 7일 제256회 제15차 재정경제위원회 조세법안소위에서 송영길 소위원장이 "여야 간 합의한 비쟁점 사항들에 대해서 처리를 하겠습니다"라는 발언도 거의 용례의 시초로 볼 수 있겠다. 한편, 국회 본회의에서

‘비쟁점법안’이 등장한 것은 2019년 7월 3일 제20대 국회 제369회 더불어민주당 이인영 원내대표의 교섭단체 대표연설에서 “여야 이견이 없는 비쟁점법안부터 신속하게 논의를 진척시키고, 심의하고 결정해 나갑시다”라는 언급이다.

유사한 맥락이 보인다. 언론 기사와 국회에서 초기 용례에서 나타나는 공통점은, ‘합의’다. 이낙연 기자의 부연 설명과 같이, ‘정부와 여당의 법안에 야당의 의견이 수용, 조정’되거나, 송영길 의원의 ‘여야 간 합의한’, 이인영 의원의 ‘여야 이견이 없는’과 같이, 비쟁점법안은 타협의 교집합으로 취급된다. 아무리 여야 갈등이 심화되어도, 최소한의 공통점이 존재하는, 동의의 최소 영역으로 인식한 것 같다.

제3절

비쟁점 법안, 언제 많이 등장했나

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

2014년과 2019년에 무슨 일이 있었을까. 포털 <다음> 기준, ‘비쟁점법안’이라는 단어가 포함된 기사의 빈도를 모아 보니 특이한 흐름이 나타난다. 2009년을 제외하고, 2013년까지 관련 기사의 빈도는 극도로 작았다. 하지만 2014년 들어 322건으로 급증, 2016년까지 2백여 개 이상을 유지하다가, 2018년 603건에 이어 2019년에 3,030건으로 수직 상승했다. 2020년 또한 11월까지 619건의 기사가 집계됐다. 인터넷 언론사의 증가를 고려한다고 해도, 특정 년도에 숫자가 급증하는 것은 이례적이다.

그때는 몸싸움이 국회법이었다. 2008년 연말부터 2009년은 국회 폭력의 최정점이었다. 극도로 빈약한 교섭력을 보여준 국회의장과 170여 석의 여당(한나라당과 친박연대), 이전 국회 대비 절반 가까이 의석을 잃은 야당(통합민주당, 민주노동당)으로 구성된 제18대 국회는, 애초 협상보다는 ‘숫자 대결’이라는 결론으로 직진했다. 이런 환경에서 의석이 적은 야당이 법안 통과를 반대할 수 있는 도구는 육탄 저지 외에 뾰족한 수가 없었다. 보좌진은 공성전 사병으로 동원되었고, 일상생활에 긴급히 쓰이는 물건이 타인을 위협하는 도구가 되었으며, 국회의사당의 창문과 문은 모두 파손되어 향후 뜻하지 않게 리모델링되었다. 여성 보좌진은 되레 몸싸움의 최전방에 차출되었다. 육체를 만지기 어렵다는 이유로 말이다. 2009년 1월, 『타임』지는 아시아 민주주의 실패를 주제로 삼아 한국 국회의 몸싸움 사진을 아시아판 표지에 실었다. ‘비쟁점법안’이 실린 기사가 갑자기 늘어난 것은 이런 배경으로 보인다. 싸워도 ‘민생법안’은 좀 통과시키고 하

[표 5-1] 2005~2020.11월간 ‘비쟁점법안’이 있는 기사 수

년도	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
기사수	1	5	1	1	167	4	42	13
년도	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020.11
기사수	21	322	222	287	293	603	3,030	619

자료: 포털 <다음>을 참고.

라는 언론의 ‘당부’가 이쯤부터 등장했으며, 드문드문 이루어진 여야휴전에서 체면치레로 ‘비쟁점법안’ 수십 건을 통과시키곤 했기 때문이다.

2014년이 되면 식물국회라는 비판이 시작된다. 2014년 비쟁점법안 기사 건수는 322건으로 전년 21건 대비 급증한다. 2009년과 같은 국회 폭력도 발생하지 않았는데 왜일까. 다툼의 방식이 달라졌기 때문이다. 2009년 ‘동물국회’의 여파는 2011년까지 반복되었고, 국회의원들의 인내심과 피로감 또한 임계점에 다다랐다. 결국, 여야합의로 2012년 5월, ‘국회선진화법(〈국회법 개정안〉)’이 통과된다. 국회 폭력에 대한 형사처벌, 필리버스터와 패스트트랙의 도입, 국회의장 직권상정의 원칙적 봉쇄 등 법안 통과 의 비토권이 강화되었다. 이로 인해 법안, 특히 ‘쟁점법안’의 통과 허들이 높아졌다. 그 결과 비쟁점법안이 쟁점법안의 ‘인질’이 되었다. 여야가 특정 몇 개의 법안을 두고 통과 또는 수정을 하기 위한 지난한 협상과 대치가 이어졌고, 상임위를 통과한 ‘비쟁점법안’들이 본회의 테이블에 쌓이기 시작했다. 화끈한 공성전이 지루한 참호전이 되면서, 언론은 수백 건에 이르는 비쟁점법안들을 거론하며 국회의 비효율성을 비판하기 시작했다. 이런 추세는 2018년까지 이어지는데 그에 따라 비쟁점법안과 관련된 기사 또한 꾸준히 나왔다.

2019년, 동물과 식물이 만났다. 2019년 비쟁점법안에 대한 기사 수는 3천 개를 넘어선다. 2016년 총선과 박근혜 대통령 탄핵을 거치면서 당시 여당(현 국민의힘)은 다수당 지위를 상실하고, 야당으로 위치가 바뀐다. 아울러 탄핵에 따른 반동으로 친박 지지자들과 유튜브가 결합한 소위 ‘광화문 우파’가 출현하고, 이들의 목소리가 야당의 의견에 투영된다. 민주당 또한 다른 정당과 다수연합을 구성하여 제1야당을 배제하는 전략을 추진한다. 국회 내 비타협성이 고조되었고, 법안 통과는 더욱 난제가 되어 갔다. 여당은 비쟁점법안, 민생법안의 발목을 잡지 말라고 주장하고, 야당은 쟁점법안을 비쟁점법안으로 호도하지 말라고 응대했다. 아울러 4월, ‘패스트트랙 사태’가 터지면서 국회 폭력이 재생된다. 제1야당은 삭발, 단식, 장외집회가 일상이 되고, 여당은 비쟁점법안만이라도 우선 통과시키자고 회유했다. 언론은 ‘사상 최악의, 일 안하는 국회’라며 힐난했고, 민생법안의 적체를 지적했다. 이 와중에 2019년 연말, 제1야당은 쟁점법안 외 190여 개에 이르는 법안 전체에 필리버스터를 걸면서, 비쟁점법안은 정쟁의 또 다른 소재로 동원된다. 가히 비쟁점법안에 관한 기사가 쏟아질 수밖에 없는 정치환경이었다.

비쟁점법안은 공격의 수단으로만 활용됐다. 비쟁점법안은 정당, 의원, 언론에 의해 국회 안팎에서 수도 없이 불렸지만 어떤 법안이 비쟁점법안의 범위로 포괄되는지, 비쟁점법안은 어떻게 통과되고 합의에 이르는지, 쟁점 요소를 내포하고 있는지 등 ‘비쟁점법안’ 자체에 대한 검토보다는 정쟁을 비판하고, 상대를 공격하는 언어로만 호명됐다. 왜 이런 형식이 고착되었을까? 비쟁점법안이라고 해도 그 규모가 수백 건에 이르고, 무슨 분리수거 하듯 일거에 통과시킬 수 있다는 것 또한 자연스럽게 받아들여지고 있다. 국회에서 빛어지는 여야갈등의 그림자가 짙어지는 만큼, 비쟁점법안의 이해 또한 가로막힌 것은 아닐까? 비쟁점법안의 기사 숫자가 비약적으로 늘어난 시점은 모두 국회 내 긴장과 교착이 최고점에 이르렀을 때다. 비쟁점법안이 중요해서 언급되었다기보다는 정쟁을 지적하는 하나의 소재로 쓰였다는 인상이다.

제4절

비쟁점법안과 그렇지 않은 것

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

그때 그 법안들을 검토했다. 법안처리를 위해 비쟁점법안이라는 레이블을 붙인 ‘법안 묶음’은 예년부터 많이 존재했다. 이 중 가장 논란을 일으켰던 2019년 11월 29일, 필리버스터가 걸린 ‘199개 민생법안’을 사례로, 각 법안이 어떤 맥락에 있는지 살펴보았다. 199개 법안 중 특정범죄 가중처벌법 및 도로교통법 개정안(일명 ‘민식이법’), 주차장법 개정안(일명 ‘하준이법’)은 12월 10일 통과되었기에 제외하고, 몇 개 법안들이 더해진, 최종 1월 9일 통과된 법안 198개(제374회 국회 임시회 제2차 본회의, 의사일정 1번에서 198번)가 대상이다.

사실은 500건이었다. 국회 본회의에는 대표발의자 1명의 원안 또는 수정안, 정부안 외에, 법률의 명칭은 1개이나 각기 다른 발의자와 내용의 법안이 합쳐진, ‘대안’의 형식으로 올라온다. 기실 대안이 붙여진 법안은, 여러 국회의원이 발의한 복수의 법안을 한 주머니에 묶은 셈이다. 이에 대안 법안의 비쟁점 여부를 살펴보기 위해서는 대안에 반영된 법안의 심사양식 또한 살펴야 했다. 이렇게 대표발의자 1인, 정부안, 대안반영폐기 법안을 모두 세어 본바, 대안 1건에 최대 29개의 법안이 반영된 경우를 비롯하여 총 법안은 500건에 달했다. 다른 말로, 본회의 한 회에 500건의 법안을 일거에 통과시킨 것이다.

1회에 합이 맞을 수도 있다. 법안이 소위에 상정되어서 단번의 논의로 통과되고, 상임위와 법사위를 거쳐 본회의에 직행했다면, 상대적으로 쟁점의 강도가 약한 것으로 가늠했다. ‘비쟁점법안’의 한 조건으로 ‘소위 1회 상정’을 공통기준으로 삼아 봤고, 상정 횟수가 2회 이상이라면 ‘비쟁점’에서 일단 비켜났다. 아울러 여러 법을 담고 있는 대안의 경우, 병합된 법안 중 2회 이상 상정 건이 있는 경우도 ‘비쟁점’에서 제외했다. 사실 각 법안마다 어느 당의 누가 발의했고, 얼마나 공동으로 참여했는지, 소위의 심사는 어떻게 진행되었는지 등의 요소를 지표로 삼을 수 있으나, 물리적인 한계로 인해, 비쟁점 법안을 가릴 수 있는 최소 기준만을 적용했다.

10건 중 7개는 단회 통과됐다. 법안 198건 중 142건은(71.7%) 소위에 1회 상정되었

고, 심사가 완결되었다. 단회 상정법안 중 54건은 대안인데, 병합된 법안이 모두 1회 상정된 경우였다. 가령 의사일정 185번 <국민연금법 개정안(대안)>의 경우 병합된 10건이 모두 1회 소위 상정, 심사 후 전체회의로 넘겨졌다. 의사일정 179번의 <도시공원 및 녹지 등에 관한 개정안(대안)> 또한 반영된 법안 8개가 모두 1회의 소위 심사를 거쳤다. 비록 142건에서 제외되었지만 실상 단회 심사로 볼 수 있는 대안 또한 존재했다. 의사일정 41번 <국민체육진흥법 개정안(대안)>은 병합된 10건의 법안 중 9건이 단회 심사였고, 1건만 2회 심사였다. 198건을 기준으로 삼았기에 비쟁점 범위에서 제외되었지만, 대안에 반영된 법안까지 모두 펼쳐서 분석할 경우, 단회 상정으로 ‘비쟁점법안’으로 분류될 법안이 규모나 비율에서 더 증가할 것으로 짐작되는 대목이다.

민망한 법안도 있다. 198건의 법안 중 69건은(34.8%) 법문의 특정 단어를 고치는 법안이거나, 그런 법안을 포함하고 있는 대안이었다. 법문의 수정으로 어떤 법익이 바뀌거나 생활 저변의 수요가 반영되는, 그런 수준의 것이 아니다. 원안 상정된 49번 <농약관리법 개정안>만 해도, “판명된”을, “밝혀진”으로, “경과된”을 “지난”으로, “공익상”을 “공익을 위하여”로 바꾸는 것에 불과하다. 본회의를 통과한 법안 10건 중 3건 이상이 이런 종류의 내용을 담고 있었으며, 발의자 또한 여야 가릴 것 없이 4~5명으로 다양했다. 법안의 제안 이유는 소위 ‘복붙’이었으며, 상정 횟수는 모두 1회로 당연히, ‘비쟁점’ 법안이었다.

비쟁점이 아닌 법안도 있었다. 198건 중 56개의(28.2%) 법안은 최소 2회 이상 소위에 상정되었거나, 그런 법안을 담은 대안이었다. 2회 상정의 사유야 각양각색이겠지만 그래도 2번 이상 논의되거나, 그 목록에 올랐다는 것은 소위에서 여야 간 조율의 시간이 필요했다는 의미로 인식했다. 상정 횟수가 가장 많은 법안은 191번 <신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률 개정안> 대안에 포함된 법안 중 하나로, 소위에 8회나 상정, 심의되었다. 대안에 반영된 19건의 법안이 모두 3~5회가량 상정된 180번 <자동차관리법 개정안>이나, 189번 <개인정보보호법 개정안>의 사례도 있었다. 상정 2회 이상의 56개 법안은, 데이터 3법, 연금 3법, 청년기본법, 소상공인기본법, BMW리콜법 등 논의 과정에서 언론의 주목도가 높았던 법안은 물론, 대외적으로 알려지지 않았던 법안임에도, 9번 <법무사법 개정안>이나 176번 <공인노무사법 개정안>과 같이 법 개정으로 이해관계자의 이익을 재조정함으로써 사회적 긴장을 유발하는 사례가 많았다.

제5절

비쟁점법안, 어떻게 생산되는가?

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

한 묶음이지만 다르다. 모두 ‘비쟁점법안’으로 호명되었지만, 단지 상정 횟수와 내용의 중복 여부만으로도 법안의 결을 다르게 볼 수 있었다. 그렇다면 비쟁점법안은 어떻게 만들어질까? 법안 각자가 어떻게 성안되느냐가 아니라, 어떻게 한 테이블에 198건, 넓게는 500건이 올라오고, 또 통과될 수 있을까? 3가지로 구분 지어 봤다.

① 쟁점의 소거와 구획이다. 198건 중 1회 상정하여 통과된 법안은 142건이다. 법안을 심사하는 것은 쉬운 작업이 아니다. 해당 법안의 제안 취지를 이해하고, 제·개정에 따른 영향을 가늠하며, 정확한 언어가 적용되었는지를 판별해야 한다. 정부 부처 또는 직능단체 등 이해관계자가 있다면, 이들의 입장 또한 사전에 수렴하여야 한다. 그런데 이런 일련의 과정을 거친다면, 한날한시의 법안 통과 수백 건은 불가능하다. 그러나 국회는 예전부터 이런 일, 즉 비쟁점법안 수백여 건 처리를 무리 없이 수행해 왔다.

이게 어떻게 가능했을까? 국회 상임위와 법안소위에 국회의원 위원 외에, ‘또 한 명의 위원’, 상임위 (수석) 전문위원이 있기 때문이다. 이들은 법안이 제출되면, ‘검토보고’를 통해 국회의원이 발의한 법안을 분석하고 평가하며, 이해관계자들의 입장 또한 들어본다. 나아가 관련 행정부처의 이견을 수용하고, 체계 및 자구 조정까지 협의한다. 이런 과정을 거쳐 소위 심사에 올라온 법안은 상당 부분 ‘비쟁점화’되어 있는 경우가 다반사다. “소위위원장의 법안 상정 ⇒ 수석전문위원 검토보고 ⇒ 정부의견 청취 및 전문위원 의견 수용 여부 판단 ⇒ (국회의원)위원 의견 묻고, 이견 없으면 가결”로 이루어지는 이 과정은 전형적인 비쟁점법안의 생산공정이며, 상기 142건과 병합 법안 중 무작위로 선별하여 회의록을 살펴본바, 거의 이런 절차를 따른 것으로 나타났다.

1회 상정임에도, 여야 간 치열한 논의가 이루어질 수 있다. 하지만 사전에 정부 측과 전문위원 간 예민한 쟁점을 소거 또는 조율하고, 국회의원에게 최종 결정 권한의 틈을 남겨 둔, 일종의 ‘구획된 대화’ 그 이상의 의미가 있을까. 입법자, 심의자로서 쟁점을 받

굴하기보다는, ‘만들어진 쟁점’ 속에서 사후 추인의 역할만을 담당하는 것은 아닐까. 물론 이런 생산 양식으로 인해 법안 심사의 신속성은 확보되고, 법안 통과율은 축적된다. 요컨대 비쟁점법안은, 국회의원의 고유 권한과 재량을 특정인에게 일부 양도한다는 전제하에, 심의의 절차적 효율성이 극대화됨에 따라, 그 양산의 조건이 갖추어진다.

② 실적 경쟁의 산물이다. 수백 건의 비쟁점법안 중 단순히 문구를 수정하는 내용을 담고 있는 법안이 69건이었다. 전체 500건을 기준으로 할 때, 총 74건에 이른다. 단순 문구 수정이라도, 무언가를 ‘금지’ 또는 ‘허용’한다거나, 납부금의 비율을 ‘0.1%’에서 ‘0.2%’로 바꾸는 등의 개정은 시민의 삶에 가하는 영향이 상당하다. 하지만 “만약”을 “만약에”로 바꾸고, “그리고”를 “이와 함께”로 바꾸는 것이 우리 공동체에 무슨 의미가 있을까? 이는 쟁점 자체를 거론하는 것이 되레 소모적일 정도의 ‘유사(類似) 법안’에 다름 아니다. 만약 2019년 11월 29일 필리버스터로 인해 실제 무제한 토론이 진행되었다면, 본 법안들을 주제로 토론에 나선 국회의원들은 어떤 말을 했을까. 민망하고 불편하지 않았을까. 민생법안이라고 역설했던 정치인들과 언론들 또한 머쓱하지 않았을까.

이런 법안이 발의되고, 또 반복되는 이유는 ‘실적’ 때문이다. 발의 건수와 통과율로 국회의원을 평가하는, 언론 기사와 특정 집단의 조사가 붙이는 꼬리표(“의정활동 저조”) 때문에라도 법안 ‘성적’은 관리되어야 한다. 더욱이 이런 문구 수정 법안과 사회적 파급력이 큰 법안 모두 같은 1건으로 취급되는 것을 감안하면, 수치를 올리기 위한 손쉬운 방법이 무엇인지는 비교적 명확하다. 아울러 단어 수정 외에도, 법안 개정의 필요가 뚜렷하지 않음에도 법안을 발의하여 수치를 누적하기도 한다. 기존 조항과 외형은 다르되, 같은 의미의 조항을 하나 더 추가하는 동어반복, 선언적이고 윤리적인 조항의 신설, 실효성 없는 ‘할 수 있다’ 조항 남발, 법문 내 단어가 아닌 장이나 조 제목 수정 등의 기법도 있다. 시간에 쫓기고, 할 일 많은 보좌진이 이런 법안을 기안하는 이유는 고용인으로서 ‘외부의 시선’을 의식하기 때문이다. 요컨대 비쟁점법안은, 74건의 단어 수정 법안과 같이, 실적이라는 목적하에 작위적으로 만들어지기도 한다.

③ 비쟁점으로 조정된 법안은 2회 이상, 최대 8회까지 상정된 내용을 가진 법안이 56건이었다. 의사 일정 3건 중 1건으로, 상정의 회수가 의미하듯 발의 자체가 이슈인

법안이 많았다. 개인정보를 세분화하여 영리 목적의 활용을 가능토록 한 <데이터 3법>, 기초연금 및 장애인연금, 농어업인 국민연금의 수혜 범위를 확대한 <연금 3법>, 19대 국회부터 논의가 시작되어 20대 국회에도 발의, 복수의 상임위에서 심사를 거친 <청년 기본법>, 수입차의 연속된 화재를 기회로 차량 결함에 대한 신속한 리콜과 자료요구권, 징벌적 손해배상제가 마련된 속칭 <BMW법(자동차관리법)>, 이외에도 <소상공인기본법>, <수소경제법> 등 품이 많이 들어가는 제·개정법들이 속해 있었다. 해당 법안은 사회의 재화를 재분배하고, 이해관계를 재조정하는 강한 효력을 갖기에, 사실 ‘쟁점법안’으로 이해해야 한다. 더욱이 ①의 1회 상정으로 합의되어 후속 입법의 가능성이 거의 소멸한 것이 아니라, 법안의 통과에도 불구하고 집행 효과의 검토가 필요하고, 보완 입법이 요구되는 법안들이다. 쟁점이 조율되었지만, 어디까지나 완결이 아니라 한시적인 성격을 갖는다.

그런데 국회의 협상 과정에서 왜 이런 법안을 비쟁점법안으로 명명하고, 언론은 민생 법안, 무쟁점법안이라고 묶어서 언급할까? 무지의 소산인가? 본회의 통과 절차만 남은 것의 형식성 때문일까? 이 법안들을 ①과 ②의 경우와 같은 범주로 이해하는 것이 합당한가? 그리고 이를 자연스럽게 받아들이는 대다수의 국회 구성원과 관계자들은 또 왜 그런가? 자문했지만, 답변은 어렵다. 단 어슴푸레 가늠해 보자면, 법의 ‘발의’와 ‘통과’에 대한 관심만큼, 법이 어떻게 심의되고, 누가 주도하고 반대하며, 주요 이견의 충돌 지점은 어디인지, 어떤 흐름으로 타결되어 ‘비쟁점화’ 되는지에 대해서는 조사가 어렵기 때문이 아닌가 싶다. 국회의원을 평가하는 지표에 발의 건수와 통과 건수는 있을지라도, 대립하는 법들을 조정하고 타협하여 대안으로 만들어 내는 능력을 측정하는 지표는 부재하고, 만들어내기도 어렵기 때문이다. 아마 소위 심사 과정에 의해 법안의 성격을 재분류하는 기법이 있다면, ①의 법안은 차치하고서라도, 최소한 ②와 ③의 법안을 같은 ‘민생법안’으로 취급하는 경우는 자제되지 않을까.

제6절

여전히 따라오는 질문들

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

더 풀지 못한 어려운 문제가 있다. 법안을 분류해서 이해해 봤지만, 의회정치의 좀 더 진전된 미래를 위해서는 시간과 생각이 더 필요한 질문들이라고 생각한다.

첫째, ①과 ③은 왜 다르게 논의되었을까. ①은 왜 1회 상정에 통과되고, ③은 여러 번 상정되어 논의되었을까. ①과 같은 법안에 대해서는 소위의 국회의원들이 전문위원과 행정부처의 사전 조정안을 수용한 반면, ③의 경우 용인하지 않았을까. 법안의 내용이 갖는 성격, 상임위의 특색, 위원들 간의 관계, 정당 간 갈등의 강도 등 여러 요인이 있을 것이다. 전개 방향이 왜 다른지는 여전히 모르겠지만, 하나 강조코자 하는 것은, ③으로 분류되는 법안은 중요한 의미를 갖는다는 점이다. 긴장과 공전의, ‘사상 최악의 국회’라는 책망 속에서도, 비록 교섭단체에 국한된 것일 수도 있지만, 여야 간 공감, 동의, 설득 등의 행위가 투영된 것이 ③번과 같은 종류의 법안이다. 앞서도 언급한바, 정쟁으로 나아가지 않고, 쟁점 수준에서 타협이 이루어진 ‘합의의 경계선’이라고도 볼 수 있지 않을까. 따라서 입법부 연구, 특히 법안을 소재로 여야관계를 조사하는 데 있어 ①과 ③을 혼용하여 검토하는 것은 지양해야 한다. ①은 타의에 의해 쟁점이 소거된 법안이고, ③은 한시적일지라도 나름 쟁점이 여야 입법자 간 조정된 법안이다. 입법부의 법률 산출 성과를 이해하는 데 있어 두 법안을 섞을 경우, 우리나라 국회는 매우 원만한 합의를 이루는 곳으로 나타날 것이다. 하지만 ③에 해당하는 법안, 그리고 ③ 중에서도 어떤 것이 ‘안’을 떼고 ‘법’이 되었는지를 검토한다면, 우리나라 의회정치의 동학을 더 심도 있게 이해할 수 있을 것이다.

둘째, ‘비쟁점법안’에 내재한 법안 심의양식들, 즉 전문위원 검토보고, 수십여 개에 달하는 대안 반영, 한 차례의 본회의에서 수백 건의 법안이 통과되는 것과 같은 특징들이 유독 우리나라 의회만의 모습인지, 해외 의회의 유사 사례는 없는지 의문이다. 미국과 일본을 대상으로 국회입법조사처가 조사한 자료에 따르면, 미국 하원의 경우 상임위원회에 법안이 보고되면, 의사국에서 4개의 의안목록 중 하나에 해당 법안을 등재한다.

유니언 의안(세입, 세출 등 예산 법안), 하우스 의안(예산 증액 등이 필요 없는 법안), 사법 의안(국민 전체가 아닌, 특정 개인이나 소집단 관련 법안)이 있고, '논쟁의 여지가 없는' 법안은 교정 의안에 속한다. '교정(Correction)의안'은 낡고 불필요한 조항을 철폐하는 용도인데, 상임위에서 새로운 안을 제안하지 않는 한, 수정이 이루어지지 않으며, 매월 둘째, 넷째 목요일 심의를 원칙으로 한다. 일본 의회는 여야가 맞서는 중요 법안보다 내용이 가벼운 법안을 먼저 심의하여 본회의에 상정하는데, 이를 '미쿠라(배계) 법안'이라 한다. 법안심의를 선입선출로 하는 일본 의회의 특성상, 야당은 미쿠라 법안으로 시간을 끌면서 여당의 주요 입법을 저지한다. 이상의 미국의 교정의안이나, 일본의 미쿠라법안이 우리나라의 '비쟁점법안'과 언어적 맥락을 공유하는지, 의회의 어떤 요인이 입법 심사의 차이를 유발하는지 비교해 보는 것은 학술의 영역이다. 아무도 시도하지 않았던 연구 주제가 아닌가 한다.

셋째, 비쟁점법안은 '민생법안'과 같은 의미일까. 깊게는 아니지만, 198건의 법안을 살펴본바, 양자가 일치한다고 보기 어렵다. 예의 '민생법안'이 갖는 직관적 의미, 곧 시민의 실생활에 도움을 주고, 공동체의 여건을 개선하며, 특정 이익을 가로질러 보편적인 혜택을 '부여할 것 같은' 그런 내용이 198건 모두에 해당하지는 않기 때문이다. 일례로 ②번 74건의 문구 수정 법안이 수백, 수천 건이 통과된들, 우리 보통 시민의 삶은 전혀 달라지지 않을 것이다. 그런데도 왜 비쟁점법안은 '민생법안'으로 호명될까, 최근 들어서는 '비쟁점법안'보다는 그냥 '민생법안'이라고 칭하는 보도가 더 많아졌다. 일거에 처리되는 법안에 '민생'이라는 수사를 붙인 연원은 무엇일까. '민생'이라는 딱지가 붙는 순간부터, 각각의 법안이 성안된 배경과 발의 과정, 심사의 치밀함과 입법에 따른 영향이 매몰된다. 한 글자 고치는 법안도 민생이고, 특정 단체에 이득을 주는 것도 민생이며, 누군가를 처벌하는 것도 민생이다. 본회의 안전에만 올라가면 민생이다. 의회, 정당, 언론 어떤 곳에서도 이게 진짜 민생인지 되묻지 않는다. 우리나라에서 '민생'만큼 강한 정치적 레토릭이 있을까? "일하는 국회"를 위해 새벽까지 수십, 수백 건의 '민생법안'을 통과시키지만, 국회를 향한 시민의 신뢰는 점차 낮아지고, 양극단의 정치 갈등은 심화된다. 결국 '민생법안'이란 용어는 법안 자체에 대한 탐색보다는, 애초 정쟁의 언어로 쓰이면서 현실을 정의하지 못한 채 국회와 언론 어딘가에서 무의미하게 부유하고 있다. '민생법안'의 정체를 누군가 밝혀 줬으면 좋겠다.

제7절 더 깊은 이해를 위해

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

비쟁점법안 모두가 다툼이 없는 법안이 아니며, 전부 정쟁과 거리가 먼 순전한 ‘민생 법안’도 아니다. ‘비쟁점법안’이라고 불리는 법안의 묶음에는 쟁점이 사전에 조정되거나 소거되어, ① 쟁점 자체를 다룰 여지가 없었던 ‘비쟁점화된 법안’도 있고, ② 법안의 성안 이유가 불분명한 법안도 있으며, ③ 정말 첨예한 논쟁의 결과로 도출된 법안도 있다. 이들을 동일 범주화하여 전체를 비쟁점법안이라 명명하고, 통과되지 않으면 보통 시민의 삶에 심대한 타격이 올 것처럼 상징화하는 것은 과잉이다.

걱정은 접어 두자. 결국 비쟁점법안이라는 것은 “본회의에서 100%에 가까운 찬성표결이 예상되는 법안 리스트”다. 이 기술적 맥락하에서 상대적으로 중요하게 다뤄온 법안과 그렇지 않은 법안이 있는 것이다. 시급하고, 심오한 의미를 담고 있지 않으며, 정쟁에 인질 잡힌 희생양으로 측은하게 인식할 필요성도 낮으니, 통과가 안 되고 있다고 불안해할 것도 없고, 불만을 조장할 필요도 없다.

관심의 방향을 비쟁점법안이 왜 통과되지 않느냐가 아니라, 왜 주기적으로 생겨나고, 어떻게 대량으로 만들어지는지로 선회해야 한다. 하루가 멀다 하고 싸우고, 합의와 타협과는 거리가 먼 것으로 이해되는 국회에서, 어떻게 만장일치에 가까운 법안이 수십, 수백 개씩 쏟아져 나오는지, 그렇게 갈등하면서 이렇게 많은 법안을 만들어 내는 ‘일하는 국회’의 비결이 무엇인지가 더 주목받아야 한다. 요컨대 ‘비쟁점법안’의 관습적 거론으로 매몰된 문제들, 가령 외주에 가까운 법안심사, 법의 양산을 입법실력으로 오인하는 것, 입법자로서 소위에서의 존재감 등이 더 관심 받았으면 좋겠다.

그 시작으로, 법안 자체에 대한 기록과 추적이 필요하다. 국회의원이 발의한 법안은 그 자체에 많은 내용이 담겨 있다. 공동발의한 의원은 누구이고, 어느 정당에 속해 있으며, 숫자는 얼마나 되는지, 어느 위원회와 소위에서 몇 번이나 다루어졌고, 전문위원과 시민 의견은 어떠했으며, 소위 이외에 청원 및 공청회 등 다른 논의의 기회는 없었는지,

발의에서 통과에 이르기까지 며칠이나 걸렸고, 비용추계나 입법 영향 분석이 수반되었는지, 본회의 통과 시 찬반 비율과 누구에 의해 본회의까지 올 수 있었는지 등 지표화가 가능한 요소가 매우 다양하다.

이렇게 법안이 법률에 이르기까지의 전 과정이 데이터화된다면, 의회정치에서의 합의와 정쟁의 영역을 숫자와 글로 (낮은 수준이라도) 규정하는 것도 불가능한 일이 아닐 것이다. 특히 발의 건수와 통과율에 국한된, 국회의원 채점 기준의 빈약함 또한 개선할 수도 있지 않을까. 법안을 발의하는 데 정당을 가로질러 받아 낸 동의의 비율이 어떻게 되는지, 법안소위 상정의 반복성과 논쟁의 귀착에서 원안과 대안의 차이와 반영 여부는 어느 정도나 되는지 등이 표집된다면, 어떤 국회의원이 예민한 사안을, 당파성의 중간에서 실질적인 결과로서 이끌어 내는지 가늠해 볼 수 있지 않을까. 최소한 법안 발의 및 가결 건수로 줄세우고, 순위를 매겨서 입법능력을 평가하는 단편적 시각은 탈피할 수 있을 것이다.

상기 작업을 위해서는 돈과 사람, 조직이 필요하다. 가칭 ‘국회입법데이터센터’를 별도의 국회 산하 기관으로 신설하든, 국회미래연구원과 같은 동류의 조직에 두든, 아니면 다른 기관에 외주를 주어서 운영하든 국회의 현실을 알고, 미래를 밝히기 위해서는 예산을 만들고 사람을 채용해서 지금까지 없는 자료를 축적해야 한다. 언론에서 수천 회에 걸쳐 ‘비쟁점법안’과 ‘민생법안’을 언급했지만, 이를 연구하고 규명한 국회의 연구 보고서가 있을까? 없다. 국회 곳곳의 경관과 시설은 때마다 심고, 깎고 짓고 세우고 있지만, 정작 입법자의 가장 중요한 활동에 대해서는 대답을 못 한다. 의회정치의 가장 중요한 요소인 입법이, 정작 국회에서는 ‘비쟁점화’되어 가고 있는 것은 아닐까.

제6장

국회와 입법 3: 주요 국가의 입법 과정 비교

제1절 입법 과정은 왜 중요한가

제2절 미국의 입법과정

제3절 영국의 입법과정

제4절 일본의 입법과정

제5절 우리나라의 입법과정

제6절 비교를 통한 시사점

제 1절

입법 과정은 왜 중요한가

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

입법은 사회구성원의 다양한 의사를 입법기관이 수렴하여 이를 법규범으로 변화시키는 과정으로 정치적 통합의 성격을 갖는다. 입법과정은 법률을 제정하고 행정부를 감독하며 국민을 대표하는 입법부의 모든 기능과 활동뿐만 아니라 입법 활동에 참여하는 시민, 이익단체, 행정부, 정당 등 입법부 이외의 정치적 행위자들이 의회를 중심으로 입법을 둘러싼 활동이나 작용을 영위하는 모든 과정이라고 할 수 있다. 한편 좁은 의미의 입법과정이라 함은 형식적 의미의 법률 제·개정절차로 한정해 법안의 생성과 제출, 법안에 대한 국회의 심사와 합의 및 의결의 과정이라고 할 수 있다(오일석, 2016: 23). 아래에서는 좁은 의미의 입법과정에 한해 논의해 보고자 한다.

국회의 입법과정은 선행연구들에서 언급되었듯 민의수렴 기능, 갈등해결과 통합 기능, 정치과정으로서의 기능 등의 특징을 갖는다(임종훈, 2012: 6). 특히 대한민국 국회 입법과정의 주요 특징은 ‘신속성’이라고 할 수 있다. 의원입법의 경우 의원실에서 법안에 대한 아이디어만 있다면 법제실을 통해 2주 정도 기간에 성안이 가능하다. 성안이 된 법률을 대표발의하기 위해 공동발의할 의원 9명만 확보하면 의안과 제출이 가능하다. 정부 법률안에 비해 제출까지의 시간이 상대적으로 짧은 편이다.

제출된 법률안이 소관 법률안 상임위에 상정된 후 상임위 법안소위 심사, 법사위 심사, 본회의 상정 및 통과 등의 순서를 거쳐 최종적으로 법률안이 공포된다. 의안정보시스템에서 확인한 결과 21대 국회에서 법안 제출에서 본회의 통과까지 두 달밖에 걸리지 않은 사례가 있었다(윤관석 의원 주택법 개정안, 백혜련 의원 인사청문회법 개정안 및 국회법 개정안).⁶⁶⁾ 이러한 법안 통과와 신속성 때문에 정부에서 조속히 발의해야 하는 법률안, 쟁점 사항이 있는 법안의 경우 상대적으로 제출과 통과가 빠른 의원입법의 형식으로 정부 입법안을 제출하기도 한다.

대한민국 국회의원이 제출하는 법률안 건수는 증가하는 추세다. 21대 국회 개원 직후

66) 국회의안정보시스템 참조.

인 2020년 5월 30일부터 2020년 11월 30일까지 제출된 의원발의 법률안은 5,448건이고 처리된 의원발의 법률안은 1,083건으로 나타났다. 6개월 동안의 법률안 처리율은 19%였다. 20대 국회에서 같은 기간 제출된 의원발의 법률안은 3,567건, 19대 국회에서 같은 기간 제출된 의원발의 법률안은 2,448건이었다. 대수를 거듭할수록 임기 초반 6개월 동안의 의원제출 법률안은 증가경향을 보이고 있으며, 21대 국회의 경우 19대 국회와 같은 기간(5/30~11/30)을 비교했을 때 2배 이상 증가한 것으로 나타났다.⁶⁷⁾ 21대 국회 개원 후 6개월 동안 제출된 의원 법률안 5,448건을 의원 수로 나누면 대략 의원 1인당 18건의 법률안을 대표발의한 셈이다. 물론 아직 단 한건의 법률안도 발의하지 않은 의원이 있는 것을 감안하면 평균보다 더 많은 수의 법률안을 발의한 의원도 있다. 법률안 발의 숫자만 보면 의원들이 임기초 열심히 입법활동을 한 것으로 보인다.

의원이 법률안을 많이 제출하는 만큼 폐기되는 법안도 상당수이다. 상임위 법안소위에서 폐기되는 경우가 있고, 임기 말 처리되지 못해 자동폐기되는 경우가 있다. 전자를 구체적으로 살펴보면 통상적으로 상임위원회 법안소위에서는 의원 간 법안에 대해 이견이 있을 경우 다음 회의에서 논의하기로 하고 보류시키는 경우가 일반적이다. 그러나 특정 상임위의 경우 법안소위 위원장 및 일부 의원의 재량으로 소위에 회부된 법안을 추가 논의하지 않고 단 한 번의 회의에서 폐기하는 경우도 있었다. 법안을 소위원회에서 폐기하면 위원회에서 논의할 법안의 총량이 줄어드는 효과가 있으므로 위원회 회의 진행 차원에서는 용이한 측면이 있겠지만, 법안을 발의한 의원 입장에서는 법안소위에서 제대로 논의조차 되지 않고 법안이 폐기되는 상황이 달갑지는 않다. 임기 말 자동폐기되는 법안의 경우 그만큼 상임위원회 및 법사위에서 임기 내 소화할 수 없을 정도의 많은 법률안이 발의되었기 때문에 임기 내에 처리하지 못하고 많이 폐기가 된다고 볼 수 있다.

한편 21대 국회 개원 6개월 만에 의원제출 법안이 5천 건이 넘는 상황을 어떻게 해석해야 할까? 국회의원은 임기 초 자신의 성과를 보여주기 위해 다방면으로 노력하는데 그중 하나가 법률안을 발의하는 것이다. 특히 지역구 국회의원은 지역 현안 관련 법률안 발의가 공약 이행과도 직결되기 때문에 법률안 발의에 더 열심일 수밖에 없다. 그동안 언론에서 많이 언급되었듯이 국회의원의 성과지표로 삼을 만한 수단이 마땅치 않은

67) 국회의안정보시스템 참조.

상황에서 의원의 법률안 발의 건수가 성과측정의 도구로 사용되는 것이 일반적이다. 시민단체, 언론 등에서 성과측정의 지표 중 하나로 법률안 발의 건수를 사용하기 때문에 국회의원들이 법률안 발의에 적극적이기도 하다. 이런 상황을 종합해 보면 의원 한 명 한 명이 독립적이라기보다 외부요인에 다소 취약한 입법기관이라는 생각이 든다. 국회는 국민의 의견을 수렴하고 숙의하는 곳이지만 필자가 경험한 18~21대 국회에서는 숙의보다는 실적 위주의 속도주의 입법경향이 두드러지게 나타났다.

이렇듯 국회의원 보좌진으로서 우리나라 국회의 입법과정을 들여다보니 해외 주요국의 입법과정은 어떠한지, 우리 국회의 입법과정이 특별한 것인지, 주요국에서도 비슷한 상황이 두드러지는지, 입법과정에 있어 참고할 만한 점이 있을지 등의 의문점이 생겼다.

이에 우리 국회가 보다 나은 입법활동을 할 수 있도록 미국, 영국, 일본 등 주요국과 우리나라의 입법과정을 비교해 보고, 우리나라의 입법과정에 적용할 수 있는 시사점을 확인해 보고자 한다. 이를 통해 우리나라 국회 입법과정이 보다 내실화될 수 있는 방안을 고민해 보고자 한다.

제2절 미국의 입법과정⁶⁸⁾

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

미국은 영국이 채택하고 있는 의원내각제와 달리, 성문헌법 형태의 연방헌법 제정에 근거하여 대통령제로 운영한다. 미국이 채택한 대통령제는 권력분립과 견제와 균형의 요소를 주요 특징으로 삼고 있다. 의원내각제에서 적용되는 국회의원과 정부각료의 겸직은 허용되지 않고, 국회의 내각불신임권이나 대통령의 국회 해산권은 인정되지 않는다.

미국의 입법기관인 연방의회는 상원과 하원, 양원으로 구성되어 있다. 양원의 의원은 각각 법률안을 제출할 수 있고, 상원과 하원에서 각각 최종표결까지 거친 후에 서로 다른 의회에 법률안을 송부하여 또 한 차례 최종표결에 이르는 절차를 거치게 된다. 그 결과 양원을 모두 통과한 최종 법률안은 대통령에게 보내진다. 이때, 대통령이 법률안에 서명함으로써 최종 확정하거나 거부권을 행사할 수 있다.

1 법령제정 주체

1) 의회: 법률제정

연방의회는 공무원임명권에 대한 통제권, 예산안심의 및 확정권, 전쟁선포권, 조약체결 동의권, 탄핵소추권 등의 권한을 행사하여 정부의 독단적인 의사결정을 제어할 수 있다.

연방의회는 상원(Senate)과 하원(House of Representative)의 양원제를 채택하고 있다. 상원은 각 주에서 선출한 의원(Senator) 2인씩으로 구성되며 임기는 6년이다. 상원의 경우, 각 주마다 평등성을 유지하기 위하여 각 주의 유권자 인구수에 상관없이 2명의 상원의원으로 하여 총 100명을 선출하게 된다. 하원의 임기는 2년이며, 인구비례에 따라 선출된 435명의 의원으로 구성된다. 1929년 하원 의석을 영구적으로 435명으

68) 해당 장은 한국법제연구원(2020)을 참고하였음.

로 하는 의석 재배분제와 자동 재배분제가 도입되었다. 하원의 경우, 각 주에서 적어도 1명 이상의 하원의원을 선출하여야 하며, 10년마다 실시되는 인구조사로 확정된 각 주의 인구수와 균등비례방식으로 결정된 주별 배분 의석수에 따라 의원을 배출한다. 50개 주는 각각 독립성을 가지며, 주의 입법권을 행사하는 주의회를 둔다. 단원제를 채택하고 있는 네브라스카 주를 제외하고 그 외의 주의회는 연방과 마찬가지로 양원제를 채택하고 있다.

2) 정부: 행정입법

연방의회의 위임으로 행정부는 명령과 규칙을 제정할 수 있다. 또 대통령은 행정권을 가지고 있으며, 법률을 성실하게 집행할 책무를 지며 미국의 모든 공무원에게 직무를 위임한다(헌법 제2조 제1항). 이에 대통령은 행정명령 등을 발령하는 방식으로 권한을 행사하고, 연방행정기관 등도 권한을 위임받는다. 이때 행정기관은 미국 헌법에서 행정기관 설치조항을 명백하게 규정하지 않았기 때문에 의회가 법률로 정하는데, 대체로 행정부에 속한다. 즉, 행정기관에는 삼권분립 원칙에 따라 입법부와 사법부를 제외하고, 미 연방행정부 기관 중 대통령도 제외한 행정부 소속의 기관인 부통령·대통령실과 15개 부(농무부, 상무부, 국방부, 교육부, 에너지부, 보건후생부, 국토안보부, 주택도시개발부, 내무부, 법무부, 노동부, 국무부, 교통부, 재무부, 보훈부)의 내각과 독립기관 등이 해당된다.

2 법령제정 절차

1) 의회의 법률제정 절차

(1) 법률안 제출

연방의 입법절차는 법률안 제출·위원회 회부 및 심의·본회의 보고 및 심의·법률안 이송 및 공포의 절차로 진행된다. 의회의 상원과 하원은 동등한 권리를 가지기 때문에 하원에 우선적으로 제출해야 하는, 재정에 관한 법률을 제외하고 양원 중 어디든 먼저 법률안을 제출할 수 있다.

미국 의회에서는 공식적으로는 의원만이 법안을 발의할 수 있지만, 실제로는 대통령, 행정부, 이익집단 등 다양한 곳으로부터 법안이 나온다. 행정부가 법안을 제출할 권한은 없지만, 실제로 대통령과 행정부의 정책의제가 여당 의원을 통해 발의되는 경우가 많다. 대통령은 매년 1월 연두교서를 발표하고, 그 외 예산교서나 특별교서를 의회에 송부하여 정부의 입법계획을 권고한다. 행정부 각 부처는 대통령이 발표한 정책의제를 법안으로 만들어서 각 부장관이나 대통령의 명의로 권고서한과 함께 의장 및 원내대표에게 송부하며, 여당이 다수당인 경우에는 의장이나 소관 상임위원장의 명의로 법안이 발의된다.

법안이 제출되면 의장이 소관 상임위원회에 회부한다. 상임위원회의 소관업무는 의사규칙에 상세히 명시되어 있기 때문에 관할권 다툼이 일어날 가능성은 많지 않다. 소관 사항이 겹칠 때에는 2개 이상의 위원회에 회부되기도 한다. 다른 원(院)을 통과하고 제출된 법안은 동일 법안(companion bill)이 의사일정에 이미 상정되어 있는 경우 통상위원회 심사를 거치지 않고 바로 본회의에 상정된다.

(2) 심의 및 의결

양원의 의원이 각각 제출한 법률안은 소관 상임위원회에 회부된다. 위원회에서는 중요도에 따라 공청회를 개최할 수 있으며, 회의는 일반적으로 공개된다. 위원회의 토의와 수정을 거쳐 통과된 법률안은 전체회의에 보고되지만, 의결되지 못한 법률안은 폐기된다. 상원과 하원 각각의 소위원회의 심사를 마치고 본회의에 회부된 법률안은 그 내용에 따라 각각 해당되는 의안대장 또는 의사목록에 등재되고, 등재된 순서에 따라 전체회의에서 토의에 회부되고 수정안이 제출될 수 있으며 그 후 최종표결에 부쳐진다.

① 하원 입법과정

법안이 소관위원회에 회부되면 위원회 의사일정에 상정되며, 상설 소위원회로 회부하여 실질적인 법안심사가 시작된다. 중요법안의 경우 전체위원회에서 심사하기도 하지만, 대부분의 경우 소위원회에서 청문회를 개최하고 법안을 심사한다.

② 위원회 심사

소위원회는 청문회를 열어 관계기관이나 이익집단 등 민간인 증인으로부터 증언을 청취한다. 청문회는 입법과정에 이해당사자와 전문가를 참여시켜 정보를 수집하고 여론을 반영하는 기능을 한다. 청문회 이후 소위원회는 법안을 조문별로 면밀히 검토하는 축조심사를 실시한다. 소위원회가 법안심사를 보고하면, 전체위원회는 소위원회의 심사 절차를 다시 반복하거나 그대로 의결하고, 심사보고서를 법안에 첨부하여 본회의에 송부한다.

③ 본회의 심의

위원회에서 의결한 안건에 대한 심사보고서는 위원회의 서기에게 제출된 날로부터 7일 이내에 본회의에 보고되어야 하며, 위원회가 심사보고하는 법률안은 의안목록에 기재된다. 심사보고서가 의원에게 배부된 후 3일이 경과하기 전에는 해당 안건을 심사할 수 없다.

④ 상원 입법과정

미국 상원은 하원과 달리 법안심의회와 의결절차가 비교적 비공식적이고 비정형적이라는 특징을 보인다. 또한 원내지도부 중심으로 운영되는 하원에 비해서 상원에서는 당 지도부나 위원장, 의원들 간의 관계가 상대적으로 수평적이다. 다수당 중심의 하원운영에 비하면, 상원은 모든 의원에게 원내활동을 위한 입법 활동에 참여할 기회를 주는 합의적 문화가 지배적이다. 법안이 발의되면 소관 상임위원회에 회부되고, 상임위원회 심사과정은 하원 위원회 심사과정과 크게 다르지 않으며 청문회, 축조심사, 표결, 등의 단계를 거쳐 본회의에 보고된다. 법안은 ‘만장일치동의’와 ‘동의’에 의해 본회의에 상정되는데, 전통적으로 상원의 의사는 주로 ‘만장일치동의’ 결정에 의해 본회의에 상정된다. 하원과 달리 상원에서는 언제든지 법안의 조항에 대해서도 수정안을 제기할 수 있다.

(3) 다른 원의 의결

최종표결로 의결된 법률안은 상원의 법률안인 경우 하원에, 하원의 법률안인 경우 상원으로 송부되어 승인을 받아야 한다. 송부된 법률안은 각 의회에서 이전 단계와 동일

한 절차를 거치게 된다. 만일 이 과정에서 수정이 있게 되면 상원과 하원으로 구성된 위원회에서 조정절차를 거친다.

① 상·하원의 이견조정(양원협의위원회)

법안이 대통령에게 이송되기 위해서는 상하 양원을 동일한 내용으로 통과해야 한다. 양원이 통과시킨 법안이 상이할 경우, 양원협의위원회의 심의를 거쳐야 한다. 양원협의위원회 위원 과반수가 합의에 이르면 위원들은 협의위원회의 결정내용을 설명하는 보고서를 작성하도록 협의위원회 보좌직원에게 지시한다. 양원협의위원회에서 합의된 보고서는 상하 양원에서 모두 의결되어야 대통령에게 이송될 수 있다.

(4) 서명 및 공포

양원을 모두 통과한 최종 법률안은 대통령에게 보내지고, 대통령은 서명을 하여 법률로 확정하거나 거부권을 행사할 수 있다. 거부권 행사에도 불구하고, 거부권이 행사된 법률안에 대하여 상원과 하원이 각각 3분의 2 이상으로 재의결하면 법률로 확정된다. 또한 대통령이 서명이나 거부권을 행사하지 않고 10일이 경과하면 자동으로 법률로 확정된다.

제3절

영국의 입법과정⁶⁹⁾

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

입법을 위해 상원과 하원 모두 법률안을 제출할 수 있다. 각 의회는 의결절차를 거친 법률안을 상원은 하원에, 하원은 상원에 서로 제출하여 규정된 독회 및 의결과정을 거쳐 법률을 입법하고, 국왕의 재가를 받아 공포한다. 제정된 법률(Act)의 위임으로 정부 기관이나 지방자치단체가 제정하는 하위법령은 2차 법원이라고도 하는데, 조례(By-law), 명령(Orders) 및 규칙(Regulations), 칙령(Orders in Council)의 세 가지가 대표적이다.

법을 집행하는 행정부는 수반인 국왕과 총리와 내각으로 구성된다. 국왕은 상징적인 측면에서 국가를 대표하고 실질적 권력은 내각을 중심으로 하는 총리에게 부여되어 있다. 총리는 최종적인 정책결정, 최고 정부통솔기능 및 부처 간 업무조정 역할을 한다. 의회를 중심으로 행정부의 권력이 융합된 양원제 의원내각제로 총리와 각부 장관은 모두 의원이며, 의회(하원)의 신임을 잃으면 총사퇴하거나 의회가 해산된다.

1 법령제정 주체

1) 연방의회: 법률제정

영국의 법체계에서 핵심적인 가치는 법의 지배, 의회주권, 삼권분립이다. 특히, 법의 지배 원리를 통해 국정이 운영되고 있으며, 국왕이 임석한 의회를 최고의 입법기관으로 인정하는 경향이 강하게 드러난다. 영국 불문헌법 제1의 원리는 의회주권의 원칙으로 “오늘의 의회는 내일의 의회를 구속할 수 없으며”, 의회를 통과한 법률에 대해 영국의 사법부는 유효성(Validity) 여부에 대해 판단할 권한이 없음을 의미한다.

헌정주의 관련해 이러한 태도는 EU의 다른 국가들이 미국 등 성문헌법체제를 가진 나라들과는 매우 다른 특징을 가진다. 성문헌법을 가진 국가의 경우는 입법이 헌법에

69) 해당 장은 한국법제연구원(2020)을 참고하였음.

위배되는 경우에 위헌법률심사를 통해 효력이 정지될 수 있으나, 영국과 같은 의회주의 국가에서는 의회가 제정한 법률에 대한 심사가 원칙적으로 용인되지 않는다. 이러한 의회주의는 명예혁명이라 불리는 17세기 군주의 절대적 권한에 대한 투쟁으로 1689년 권리장전이 마련되고 왕의 절대적 권리는 의회 안에서 행사하도록 한 데서 비롯되었다. 그 결과, 법원은 입법을 해석하고 적용하는 기능을 담당하지만 의회가 제정한 법률의 사법적 심사를 통한 집행에 영향을 미치지 않는다.

영국의 의회는 양원제이다. 상원(House of Lords)은 귀족들로 구성되고 하원(House of Commons)은 시민으로 구성되는데, 상원은 오늘날 실질적인 힘을 가지고 있기보다는 국민이 선출하여 막강한 힘을 가진 하원을 견제하는 기능을 수행한다. 하원이 막강한 것은 영국의 정부형태가 의원내각제를 채택하고 있어, 하원 다수당의 당수 및 당 간부들로 내각이 조직되기 때문이다. 영국의 의원내각제에서는 의회가 행정부인 총리와 내각을 선출하고 이를 통제할 수 있는 권한과 의무를 가지고 있으며, 만일 과반수의 지지가 필요한 안전에 대해 필요한 투표수를 획득하는 데 실패하면 각료 모두에 대하여 총사퇴 또는 해산을 요구할 수 있다.

2) 정부: 행정입법

영국은 입헌군주제와 의원내각제를 채택하고 있다. 입헌군주제로 국왕은 국가의 원수로서 행정부의 수반이면서 의회에서는 상·하원과 법률을 제정하는 과정에서 형식적인 권한을 가진다.

구체적으로 의회의 소집과 해산, 법률안 승인, 조약 체결, 영토의 분할·통합 등에 관해 의회의 권고를 받아 권한을 행사한다. 국왕은 비상대권으로 일반법을 변경할 수 있는 권한은 없으나, 제한된 범위 내에서 추밀원령(Order in Council)을 발하여 권한의 행사가 가능하다.

한편, 영국의 양당제에 기초한 의원내각제는 의회를 중심으로 정부의 권력이 융합하는 형태를 취하는 권력일원화 체제이다. 총리와 내각은 의원 중에서 선출되며 의회에 책임을 진다. 이것은 정부가 의회(하원) 다수의 지지와 신임을 획득하는 것을 의미한다. 즉, 총리는 하원 과반수의 지지가 없으면 총리의 직위를 유지할 수 없고, 재정과 관련된 법률안은 반드시 하원에 먼저 제출되어야 한다. 추밀원(Privy Council)이나 장관에게

행정입법의 제정 권한이 주어진다. 위임사항이 헌법적인 성격을 지니거나, 특별히 중요한 사항일 경우에 추밀원령으로 해야 한다. 행정입법은 협의, 공청회, 공표 등의 절차를 규정한 법률에 따라 제정되는 경우가 많다.

2 법령제정 절차

1) 의회의 법률제정 절차

(1) 법률안 제출

입법과정에서는 상원과 하원의원 모두 법률안을 발의할 수 있다. 법률안은 제정 주체에 따라 정부제출안·의원제출안, 성격에 따라 공법률안(Public Bills)·사법률안(Private Bills)으로 구분되는데, 상·하원에 모두 법률안이 제출될 수 있다. 다만, 재정법률안을 포함한 정부안의 경우에는 하원에 제출되고, 그 후 상원에 회부된다. 또한 예산·재정·조세와 관련된 법률안도 하원에 제출되어야 한다.

(2) 하원의 법률안 심의 및 의결

발의된 법률안이 공포되기까지의 절차를 하원을 기준으로 예를 들면 다음과 같다. 하원의 의원은 하원에 법률안을 제출하여 제1독회에 부친다. 제1독회(상정)는 회부된 법률안의 제목을 낭독하고 법률안이 인쇄되는 소개의 단계이며, 본격적인 논의는 제2독회(대체토론)에서 이루어진다. 제2독회에서는 법안의 조항별로 구체적 내용에 대한 논의는 진행되지 않으며, 법안의 기본방향을 승인할지 여부에 대한 토론만 이루어진다. 제2독회에서 법안의 기본방향이 결정되면 보다 면밀한 심사를 위해 위원회에 회부된다. 하원에서 별도의 의결이 없는 경우 법안은 16명에서 50명 사이의 의원으로 구성되는 법안심사위원회에 회부된다. 법안심사위원회는 해당 법안에 대한 축조심사를 진행하는데, 해당 법안을 수정할 수는 있지만 법안을 부결시키거나 법안의 기본방향을 이전 단계에서 승인한 것과 반대방향으로 수정할 수는 없다. 법안에 대한 중요한 의사결정은 의원 전원이 참석하는 본회의에서 결정하도록 되어 있다. 위원회 심사가 종료되면, 법안에 대한 심사결과는 본회의에 보고된다. 본회의에서 추가적인 법안에 대한 수정이 가능하

다. 제3독회는 본회의 보고단계 이후에 소집되는 단계로, 여기에서 하원은 법안에 대한 최종 토론을 진행한다. 제3독회에서 하원의 토의내용은 자구수정만이 허용되며, 이 과정을 거친 후 하원에서 의결한다.

(3) 상원의 심의 및 의결

하원 사무총장은 하원을 통과한 법안을 상원으로 송부하며, 해당 법안은 상원에서 동일한 절차를 거친다. 상원에서 법안이 수정된다면 하원은 다시 수정안을 표결에 부친다.

(4) 국왕의 재가 및 공포

상·하원에서 통과된 법률안은 국왕의 재가를 받아 공포된다.

제4절

일본의 입법과정⁷⁰⁾

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

일본은 통합 국가의 상징으로서 천황제를 두는 한편 정치체제로서 의원내각제를 채택하고 있다. 이때 내각의 수장인 총리와 국무대신의 과반수 이상은 국회의원으로 임명한다. 국회는 유일하게 입법권을 갖는 기관으로 참의원(상원)과 중의원(하원) 양원제로 구성된다. 참의원과 중의원은 독립적으로 운영되며 국회의사 결정 시에 양원의 의사가 일치해야 한다. 그러나 일정한 사안의 경우 중의원에 우월적인 지위를 인정한다.

국회가 법률을 제정하는 절차는 다음과 같다. 먼저 내각·국회의원·위원회에서 국회에 법률안을 제출한다. 국회는 본회의 심사와 중의원 및 참의원의 교차 의결을 거친 법률안을 내각에 송부한다. 최종적으로 천황이 법률안에 서명한다.

1 법령제정 주체

1) 국회: 법률제정

국회는 일본의 유일한 입법기관으로 중의원과 참의원으로 구성된 양원제이다. 참의원은 선거구와 자유명부식 비례대표제로 선출되며, 임기는 6년으로 3년마다 의원수의 절반을 새로 선출한다. 중의원은 지역구와 비례대표로 구성되며 임기 4년에 임기 중 내각에 의해서 해산될 수 있어서 민의 반영에 더 충실한 것으로 인정되고 있으며, 내각불신임안을 제출할 수 있다. 양원은 서로 독립적이며 서로 의사가 일치해야만 국회의 의사가 성립되지만, 일정한 사안에 대해서는 중의원에 우월적인 지위를 인정하고 있다.

70) 해당 장은 한국법제연구원(2020)을 참고하였음.

2) 정부: 행정입법

(1) 중앙행정조직

정치체제는 의원내각제로 입법과 행정이 밀접하다. 이때의 내각은 협의(狹義)의 내각으로서 내각 총리대신 및 그 외 국무대신으로 구성된 합의제기관이다. 최고의 행정기관으로 국회의 신임 아래 구성되고, 국회에 대하여 책임을 진다. 내각의 수장인 내각총리대신은 국회의 의결로 국회의원 중에서 지명되지만, 행정각부를 담당하는 국무대신은 그 과반수가 국회의원이면 족한 것으로 정하고 있어 국무대신 모두가 국회의원이어야 하는 것은 아니다. 정부조직은 1부 12성청, 9개 위원회, 18청으로 구성되어 있다. 이러한 구성은 2001년 개편한 이래 2007년 방위성, 2009년 소비자청, 2012년 부흥청 신설 외에 지금까지 큰 변화 없이 유지되고 있어 개편이 잦지 않다는 점이 일본 정부조직의 특징이라 할 수 있다. 한편, 내각은 행정기관으로서의 성격과 더불어 중의원 해산, 법률안 제출, 외교관계 처리, 조약 체결, 예산작성 제출, 사면권 등 정치적으로 권한을 갖는 집행기관으로서의 성격도 갖는다.

2 법령제정 절차

1) 국회의 법률제정 절차

(1) 법률안 제출

법률안은 내각·국회의원·위원회에서 제출할 수 있다. 내각이 제출하는 법률안은 각법(閣法), 중의원이 제출하는 법률안은 중법(衆法), 참의원이 제출한 법률안은 참법(參法)이라 지칭하며, 법률안은 참의원 및 중의원의 각 법제국과 내각법제국에서 조정되는 과정을 거친다.

내각은 각 소관부처의 초안 → 관계부처와 의견조율 → 심의회 자문 또는 공청회 의견청취 → 내각법제국 예비심사 → 소관부처의 내각관방에 법률안 국회제출 요청 → 내각관방이 내각 법제국에 각의요청안 송부 → 내각법제국 최종심사·내각관방에 회부 → 각의결정 → 내각총리대신의 법률안 국회 제출의 과정을 거친다. 내각에서 법률안을 제

출하는 때에 내각총리대신은 참의원 또는 중의원 의장에게 제출한다. 그리고 실제 내각 제출법률안을 국회에 제출하는 사무는 내각관방 소관이다.

국회의원은 해당 법제국을 거쳐 작성된 법률안을 중의원은 의원 20인 이상(예산동반 법률안 50인), 참의원은 의원 10인(예산동반 법률안은 20인) 이상의 찬성을 얻어 각 원의 의장에게 제출한다. 법안에는 이유서를 첨부하고, 찬성자와 연서하여 의장에게 제출한다. 예산이 수반되는 법안에는 법률시행에 필요한 경비명세서를 첨부한다. 그 외에 상임위원회 또는 특별위원회의 위원장도 소관 사항에 대한 법률안을 제출한다.

(2) 법률안의 회부와 위원회의 심사

각 의장은 제출된 법률안을 각 의원에게 배부하고 해당 상임위원회에 회부하여 심사를 의뢰하며, 심사는 제출자의 제안설명·질의·공청회·연합심사·참고인 의견진술·토론·표결 과정을 거친다. 양원은 각각 그 재적의원 3분의 1 이상이 출석해야만 개의하고 의결할 수 있다. 헌법에서 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고 양원은 출석의원 과반수로 의결하고, 가부 동수인 경우에는 의장이 결정한다. 또한 양원의 회의는 공개를 원칙으로 하지만, 출석의원 3분의 2 이상의 다수로 의결한 때에는 비밀회의를 할 수 있다.

(3) 본회의 심의와 타 의원 송부

위원장의 명의로 제출된 위원회 통과 법률안은 본회의에서 위원장 보고·질의·토론·표결을 거쳐 통과된 후 서로 다른 의원(議院)에 송부된다. 송부된 법률안은 마찬가지로 또 한 번의 의결절차를 거치며, 서로 의결이 다른 때에는 양원협의회를 거친다.

(4) 법률의 성립과 공포

참의원과 중의원 모두에서 의결된 법률안은 법률로 성립되고, 이 법률은 내각을 경유하여 내각총리대신이 연서한 후 천황에게 제출되며, 천황은 법률을 받은 날로부터 30일 이내에 공포한다. 공포된 법률은 관보에 게재된다.

제5절

우리나라의 입법과정⁷¹⁾

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

법률은 국민의 의사를 대표하는 국회의원으로 구성된 국회(입법부)에서 제정된다. 입법을 위한 법률안은 국회의원 10인 이상의 찬성으로 제출하거나 정부에서 제출할 수 있으며, 제출된 법률안은 위원회의 심의를 거쳐 본회의에 회부된다. 본회의에서 의결된 법률안은 정부로 이송되어 대통령이 서명한 후 관보에 게재되어 공포된다. 이 과정에서 국회에서는 법률안과 심사보고서, 회의록 등의 입법정보가 생산된다.

법률이 성립된 후, 각 부처의 장관은 법률에 근거하여 하위법령(명령)을 제정할 수 있고, 지방자치단체는 법령의 범위 내에서 조례와 규칙을 정할 수 있다. 그에 따라 법체계는 헌법 - 법률·조약 - 명령·규칙 - 자치법규 순의 위계를 갖는다.

1 법령제정 주체

1) 국회: 법률제정

국회는 국민의 의사를 대표하는 주권행사기관으로서 국회의원으로 구성된 합의체 의사결정 기관이다. 국회의 본질적이고 고유한 권한은 입법권이며, 회의는 입법 및 의정 활동을 수행하는 수단이다. 회의는 의원의 임기 동안 의회가 활동할 수 있는 기간으로 설정되는 기간, 곧 회기에 따라 정기회·임시회로 구분된다.

입법을 위해 국회에는 의사결정을 하는 기구로, 국회의원 전원으로 구성되는 본회의와 상임위원회와 특별위원회로 구성되는 위원회가 설치된다. 본회의는 국회의 의사를 최종 결정하는 기관으로 심사보고를 듣는 한편, 질의 및 토론의 장(場)으로 기능한다. 반면, 위원회는 본회의 상정 여부를 결정하기 위하여 분야별로 상임위원회 및 특별위원회를 구성하고 소관사항에 대한 의안과 청원 등을 심사한다. 또한 국회 내의 단체로서

71) 해당 장은 한국법제연구원(2020)을 참고하였음.

교섭단체를 두어 정파 간 의견을 조율할 수 있도록 하고 있다. 입법예고 및 본회의·위원회·소위원회의 회의는 의사공개의 원칙에 따라 공개되며, 회의결과는 인쇄 및 온라인 형태의 회의록으로 존재한다.

2) 정부: 행정입법

정부형태로 대통령제를 채택하고 있다. 그러나 실질에 있어서는 대통령제·의원내각제·이원정부제가 절충된 것으로 이해되고 있기도 하다. 대통령은 국가원수이자 행정부의 수반이며, 5년 단임제로 국민투표를 통하여 선출된다. 입법·행정·사법 삼권분립 원칙에 따라 사법부가 독립되어 있는 것은 물론, 입법부와 집행부로서의 행정부는 조직·구성·운영 측면에서 각각 독립성을 갖는다. 중앙행정기관은 소관사무 수행에 필요가 있는 경우에 지방행정기관을 둘 수 있으며, 대통령을 비롯한 각 부처의 장관들은 명령을 발할 수 있다.

2 법령제정 절차

1) 국회의 법률제정 절차

(1) 법률안 제출 및 회부

입법권은 국회에 있으며, 법률안은 국회의원과 정부가 제출할 수 있다. 법률안은 의원제출 법률안의 경우 국회의원 10인 이상의 찬성을 받은 것이어야 하고, 정부제출 법률안의 경우 국무회의의 심의를 거쳐 대통령이 서명하고 국무총리와 관계 국무위원이 부서한 것이어야 한다. 국회의장은 제출된 법률안을 의원에게 배부하고 본회의에 보고하며, 소관 상임위원회에 회부하고 일반에 입법예고한다.

(2) 심의 및 의결

① 위원회 심사

소관 상임위원회는 회부된 법률안을 위원회에 상정하고, 제안자의 취지를 청취한 후,

전문위원의 검토보고를 받는다. 이후 대체토론, 소위원회 심사보고, 축조심사, 찬반토론을 거쳐 전체회의의 의결 순서로 심사가 진행된다.

위원회의 심사를 통과한 법률안은 법제사법위원회에 회부되며, 체계 및 자구심사를 거치게 된다. 위원회가 심사하였거나 위원회가 제안하는 의안 중에서 정부조직에 관한 법률안, 조세 또는 국민에게 부담을 주는 법률안 등 주요 의안에 대해서는 당해 안건의 본회의 상정 전이나 상정 후 재적의원 4분의 1 이상의 요구가 있으면 의원 전원으로 구성되는 전원위원회의 심사를 거칠 수 있다.

② 본회의 심의 및 의결

체계 및 자구에 대한 심사를 거친 법률안은 본회의에 상정되고 심사보고, 질의·토론을 거쳐 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성으로 의결된다.

③ 정부이송 및 공포

국회의장은 국회에서 의결된 법률안을 정부에 이송하며, 이송된 법률안은 대통령이 15일 이내에 공포한다. 이때 대통령은 법률안에 이의가 있는 때에 15일 이내에 재의를 요구하는 거부권을 행사할 수 있다. 재의 요구된 법률안에 대하여 국회가 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 전과 같은 의결을 하면 그 법률안은 법률로 확정된다. 정부 이송 후 15일 이내에 대통령이 공포하지 않거나 재의 요구를 하지 않는 경우 그 법률안은 법률로 확정된다.

확정된 법률을 대통령이 공포하지 않는 때에는 국회의장이 공포한다. 법률은 특별한 규정이 없으면 공포한 날로부터 20일을 경과함으로써 효력을 발생하며, 관보에 게재됨으로써 공포된다.

제6절

비교를 통한 시사점

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

미국은 의원만이 법률안을 제출할 수 있으며, 의원 1인만으로도 법률안 발의가 가능하지만 의원법률안 제출이 우리나라처럼 많지는 않다. 미국의 경우 상하원 위원회는 의회에 제출된 수많은 법안 중에서 심사받을 만한 가치가 있는 법안을 취사선택하는 역할을 한다. 이로 인해서 위원회는 '법안의 무덤'으로 불리며, 법안이 본회의에 이르는 과정에서 문지기 역할을 한다. 위원회 보고서는 법안의 본회의 상정여부 그리고 최종 가결에 절대적인 영향력을 행사한다(한국경제연구원, 2014: 15). 미국의 입법은 위원회 중심주의라는 특징을 가지며, 의원에 의해 발의된 법안은 바로 소관 위원회로 회부된다. 위원회 자체가 법안의 통과를 결정짓지는 않지만 위원회의 의견이 법안의 최종 통과여부에 지대한 영향을 미친다(한국경제연구원, 2014: 63-64). 위원회 중심주의와 위원회의 의견이 법안의 통과여부에 영향을 미치는 특징은 우리나라와 유사성을 보인다. 미국 헌법이 입법을 의회의 고유권한으로 명기하고 있으나, 사실상 대통령이 주도하는 정부입법이 많이 행해지고 있다. 행정부는 법안을 제출할 권한은 없지만, 실제로 대통령과 행정부의 정책의제가 여당 지도부나 의원을 통해 발의되는 경우가 많다(한국경제연구원, 2014: 65-66). 행정부가 소관사항에 관심을 가지는 의원에게 법률안 발의를 의뢰하므로 의회에서 심의되는 법률안의 다수는 행정부에서 입안된 것으로 볼 수 있으며 이는 우리나라와 유사한 것으로 보인다.

미국 의원입법이 비교적 높은 품질을 유지하고 있는 요인을 입법 담당자의 전문성에서 찾은 선행연구가 주목할 만하다. 미국 연방의회의 입법절차가 상당히 복잡하고 까다롭기 때문에 의원들은 원하는 입법을 이루려면 입법에 관한 한 상당한 수준의 전문성을 갖춰야 하며 의원의 전문성을 자연스럽게 보장하는 배경 중 하나로 높은 재선율을 들 수 있다(한국경제연구원, 2014: 80-81). 우리나라의 경우 다선 국회의원에 대해 입법 전문성을 인정하기보다는 장기간 재임을 부정적인 시선으로 보며, 새로운 인물로의 세대교체를 정당 및 지역구에서 요청하는 경우가 많기 때문에 다선 의원이 미국처럼 많지 않은 것으로 보인다. 의원의 전문성 증대를 통한 의회 전문성 확보를 위해 다선 의원의

긍정적인 측면을 생각해볼 여지는 분명 있다.

영국은 공법률안(공공정책에 관한 사항을 다루고 일반적인 성격을 가지는 법률안)의 경우 의원만이 제출할 수 있으며 의원 1인만으로도 발의가 가능하다. 영국은 전형적인 의원내각제 국가로, 법률안 제출에서 정부가 주도적인 역할을 수행한다. 집권당이 행정부의 기능뿐 아니라 의회의 심의도 사실상 통제할 수 있기 때문에 입법절차에 있어서 법률안의 대부분이 당정 간 협의를 거쳐 정부가 제출하며 의회는 사실상 정부가 제출한 법률안을 심의하는 기능을 수행(이상윤·홍성민, 2017: 10)하고 있다.

일본 입법과정의 특징은 법률안의 입안에서부터 성립까지 관료가 주도적 역할을 수행하는 점, 비공식적이고 불투명한 사전 당내 심사절차인 여당심사나 기관승인의 관행을⁷²⁾ 통해 입법권을 제약하고 국회심의를 형해화시킨다는 점 등이 있다. 일본 국회에는 많은 법률안이 제출되지 않는다. 내각제출법률안은 내각법제국의 엄격한 심사를 거쳐 제출되며, 의원제출법률안은 정당 내의 실질적이고 사전적인 입법통제가 있기 때문이다(한국경제연구원, 2014: 19).

우리나라는 법률안을 제출하는 데 의원이 주도적인 역할을 수행한다. 의원 법률안 발의가 압도적이고 행정부가 정부 여당 의원을 통해 정부안을 발의하는 경우 또한 다수 있다. 이를 두고 쟁점의 소지가 있는 법안을 정부가 의원입법을 통해 면피하려 한다는 문제점 등이 지적된 바 있다. 한편 의원 법률안 발의 건수의 증가 이유로는 국회의원의 전문성이 제고되고 국회의 입법지원조직이 확대됨과 함께 시민단체의 의정활동평가를 의식하여 국회의원들이 입법활동을 활발하게 하는 것 등을 들 수 있다.

주요국의 입법과정과 우리나라 입법과정을 비교해 봤을 때 우리나라 입법과정의 문제점은 크게 두 가지로 나타났다. 첫째, 폭증하는 법률안 발의 건수로 인해 상임위에서 법률안을 심사할 시간이 부족해지고 결과적으로 법률안 심사를 면밀히 진행하기 어렵다는 점이다. 우리나라도 미국처럼 위원회 중심주의지만 상대적으로 위원회에서의 법률안 심사 밀도가 떨어지는 것으로 보인다. 그 이유 중 하나가 법안 심사 시간의 부족이다. 이 때문에 의원은 상임위 전문위원 검토보고 의견과 정부 의견에 의지할 수밖에 없고, 의원의 역할은 법률안 발의에만 머무르고 법률안 심사자로서의 역할에는 한계가 있

72) 의원이 법률안 및 결의안 등을 제출할 경우 사전에 당3역(간사장·총무회장·정무조사회장)과 국회대책위원장의 승인을 얻지 못한 경우에 중의원 사무국이 수리하지 않는 것을 가리킨다.

는 것 같아 아쉬움이 남는다.

두 번째 문제점은 의원입법의 경우 정부처럼 사전 입법영향에 대한 검토가 없어 검증이 부족한 상태로 법률안이 제출될 여지가 많다는 점이다. 주요국과 비교했을 때 상대적으로 많은 법안이 의원발의 법률안으로 발의되는데 사전 입법영향평가를 거치는 경우가 거의 없다. 의원실 자체적으로 정부, 유관 기관 등에 의견 조회를 하는 경우가 있긴 하지만 대부분 법률안의 소관 상임위 회부 이후 입법조사관이 정부, 기관, 유관단체 등을 대상으로 법안이 미칠 영향에 대해 의견을 조회하는 정도이다. 법안 발의 전에 사전 입법영향평가 진행된다면 의원발의법률안이 보다 내실화되고 현안이나 이슈에 좌우되어 단발적으로 법률안을 제출하는 상황이 줄어들 것이라고 생각한다. 한편 의원발의 법률안의 사전 입법영향평가에 대해 의원의 입법권 침해 소지가 있다는 문제 또한 지적된 바 있다.

유럽의 주요 국가들은 정부제출 법률안의 경우에 입법영향분석이 의무화되어 있는 반면, 의원발의 법률안에 대해서는 의무화되어 있지 않다. 이는 유럽 국가들의 경우 제출·통과되는 법안의 비중 측면에서 정부제출 법률안의 비중이 압도적이기 때문에 의원발의 법안을 입법영향분석의 대상에서 제외하더라도 큰 문제가 없는 것으로 보인다(국회입법조사처, 2018: 17-18) 한편 영국에서는 정부제출법률안뿐만 아니라 의원발의법률안에 대해서도 영향평가를 실시한다. 의원발의법률안에 대한 영향평가는 해당 법령을 주관하는 정부부처가 실질적으로 수행하며 일반적으로 민간부문, 시민사회 조직 및 공공서비스에 영향을 미치는 모든 규제에 대해 영향평가가 요구된다. 법률 등이 신설되는 경우만이 아니라 강화되거나 폐지되는 경우도 영향평가를 실시해야 한다. 작성된 영향평가서는 최종제안 단계에서 법안과 함께 의회에 제출되어, 의원들이 법안을 심사하는 과정에서 중요한 기초자료로 활용된다(국회입법조사처, 2020a). 영국은 의원내각제 국가로 법률안 제출에서 정부가 주도적인 역할을 수행하기 때문에 정부의 사전 입법영향평가도 가능한 것으로 보인다. 우리나라의 경우 정부에서 의원발의법률안에 대한 사전 입법영향평가를 수행한다면 의원의 입법권 침해 소지 여부가 문제될 것이다. 정부가 아닌 독립된 기관에서 사전 영향평가를 하는 방안이 검토되어야 할 것으로 보인다.

사회가 복잡해지고 새로운 기술과 산업이 나타남에 따라 새로운 법의 수요가 증가하는 것이 사실이다. 그러나 법의 수요가 많아진다고 해서 새로운 법률안이 꼭 필요하거

나 기존 법률안을 자주 개정해야 하는 것만은 아니라고 생각한다. 기존 법률에서 큰 틀을 잡아 주고 세부적인 사항은 시행령이나 규칙에서 정해 가급적 법을 자주 개정하지 않아야 법의 안정성을 공고히 할 수 있을 것이다. 그동안 일부 의원들이 법률안 발의 실적을 늘리기 위해 단순 자구를 수정하는 등의 실적주의 입법행태를 보이는 경우가 있었다. 선진국회로 나아가기 위해서는 이런 행태를 지양해야 한다.

법은 수많은 개인과 우리 사회에 지대한 영향을 미친다. 의원에게 입법권한을 준 것은 국민을 대표하는 국회의원이 국민에게 꼭 필요한 법률안을 만들 수 있도록 하기 위함이다. 하나의 법률안이 수많은 국민들에게 어떤 영향을 끼칠지 다방면으로 고려하고 최선의 방안이 무엇인지 숙고하여 의원은 법률안을 발의해야 한다. 이를 위해서는 법률안 제출과정에서 통과까지 충분한 숙의의 시간이 필요하고 이를 제도화하기 위한 방안의 도입을 검토해 볼 수 있을 것이다. 아울러 상임위원회에서는 제출된 법률안이 충분히 논의될 수 있도록 해야 할 것이며, 제출된 법률안의 논의 시간을 보장할 수 있도록 제도를 마련하는 것도 하나의 대안이 될 것이다. 정부가 쟁점이 있는 법안을 여러 단계의 검토과정을 거치지 않는다는 이유로 의원 입법을 통해 제출하여 가뜩이나 갈등 상황이 많은 국회에서 불필요한 갈등을 촉발하지 않도록 해야 할 것으로 보인다. 21대 국회에서는 법의 안정성을 유지하며 국민과 국가에 꼭 필요한 법률안이 발의되고 충분한 논의 시간을 거쳐 결실을 맺을 수 있길 기대해 본다.

제7장

우리나라 국회의 미래 정치 역량

제1절 기술의 진보와 정치의 역할

제2절 왜 미래전략이 필요한가?

제3절 우리나라 국가 미래전략의 수립 경과 및 평가

제4절 국회의 미래역량 및 평가

제5절 상설 미래전략위원회 구성 필요

제 1절

기술의 진보와 정치의 역할

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 기술진보와 미래변화

이제 우리나라에서 4차 산업혁명이라는 단어를 들어보지 못한 사람은 없을 것이다. 정부 정책에서도, 기업의 경영목표에서도, 개인들의 일상에서도 4차 산업혁명을 이야기한다. 국회도 마찬가지이다. 그러나 돌아보면 4차 산업혁명이 우리 생활에서 자연스럽게 받아들여지고 이야기되기 시작한 지는 얼마 되지 않았다. 2016년 1월 제46회 다보스포럼에서 세계경제포럼 창립자인 클라우스 슈밥(Klaus Schwab)이 “4차 산업혁명의 이해”라는 발표를 한 후 4년이 지났을 뿐이다.

4차 산업혁명이 대두된 이후 4차 산업혁명으로 표현되는 기술의 진보는 인간의 삶의 양식을 완전히 다르게 변화시킬 것이라는 전망이 제기되고 있다. 특히 제조업 기반 산업사회에서 ICT(Information and Communications Technologies) 기반의 새로운 디지털 경제의 확산은 일하는 방식의 변화, 도시 구조의 변화, 생산과 소비라는 소비 형태의 변화 등 지금까지와는 다른 새로운 변화가 발생할 것이라는 전망도 제기되고 있다. 또한 개인이 직접 운영하는 미디어의 확장은 개인의 사회적 영향력을 확대하고, 소수의 정보 독점을 다수의 정보 획득으로 변화시키고 있다. 이는 수직적 사회구조에서 수평적 사회구조로의 변화를 의미하기도 한다.

문제는 이러한 과학 기술의 진보에 의한 사회변화가 우리 사회가 처한 다양한 사회문제를 해결하는 방향으로 진행되고 있는가에 대한 의문이다. 우리 사회가 처한 경제적 불평등을 심화시킬 수 있다는 지적도 제기되고 있다. 과학 기술 자체는 중립적이지만, 부와 권력을 독점한 사람들에게 유리한 ‘자본 편향적 기술진보’가 발생하지 말란 법이 없기 때문이다.

‘자본 편향적 기술진보’를 우려하지 않더라도 기술의 진보는 우리가 생각하는 범위를 벗어난 사회적 변화를 가져올 수도 있다. 예를 들어 자율주행 자동차의 경우 2025년이

면 사람의 간섭 없이 운행이 가능한 레벨4 단계에 진입할 것으로 예상된다(국무조정실 2018). 자율주행 자동차의 기술이 자동차 사고에 대한 우려 없이 구현된다면 우선 적용될 분야가 대중교통에서도 노선버스일 가능성이 크다. 자동차를 소유하지 않고 공유플랫폼을 이용하는 서비스의 확대도 예상할 수 있다. 이는 대중교통의 일자리 구조와 제조업의 구조변화를 의미한다. 사고의 감소와 사고 주체의 판단 문제로 보험 산업의 구조변화도 발생할 것이다. 모두 기존의 일자리를 위협하는 논쟁거리들이다. 이에 반해 운전 시간의 감소로 인한 여가의 증가는 다양한 엔터테인먼트 산업을 활성화하고, SNS를 통한 교류의 확대와 사회참여의 확대로 이어질 수도 있다. 여기에 저출산·고령화로 인한 인구구조 변화와 경제활동인구의 감소는 경제성장률의 저하와 함께 국가의 활력을 저하할 수도 있다. 이외에도 우리가 예측하지 못하는 변화가 발생할 수 있다.

2 미래를 준비하기 위한 정치의 역할

새로운 산업의 등장, 기존 노동력의 대체는 현세대와 미래세대 간의 일자리 갈등을 불러올 것이다. 실제 기준전망과 혁신전망의 2가지 시나리오로 2030년까지의 인력수요 전망을 예측한 2018년 고용노동부의 “2016~2030, 4차 산업혁명에 따른 인력수요 전망(고용노동부 2018)”에 따르면 전문가 등 고숙련 직업군에서는 취업자 수가 증가할 것으로 예상되고 단순노무직 등 저숙련 직업군은 증가 폭이 줄어들거나 오히려 일자리 자체가 감소할 것으로 예상된다.

따라서 정치의 역할이 더 중요하다. 기술의 진보가 인류에게 더 나은 삶의 편의를 제공한다고 해도 그것이 더 행복한 삶이 되지 않을 수 있기 때문이다. 민주주의 체제에서 갈등은 필연적이지만, 현실의 갈등을 넘어 미래의 더 나은 삶을 고민하지 않는 정치는 바람직하지 않다고 생각한다. 문제는 우리의 정치가 기술진보의 발전과 그에 따라 변화가 예상되는 미래의 갈등 요소를 예측하고 이를 어떻게 바람직한 방향으로 전환할 것인가를 잘 준비하고 있는가이다. 여기에 저출산·고령화에 따른 인구구조의 변화, 남북·북미 관계를 비롯한 분단의 문제로 인한 사회적 갈등 요소 또한 폭넓게 검토하고 다양한 미래의 가능성을 예측해야 한다.

문제는 기술의 발달 속도는 빠르고, 사회변화를 추동하는 요인도 다양하게 나타나고

있지만 이에 대응하는 정치의 속도는 느리다는 것이다. 선진국을 추격해 온 경제성장 모델에서 4차 산업혁명에 맞는 시스템으로의 전환이 필요하다. 물론 이 과정에서 사회적 포용이 상실되면 안 된다. 한 번의 실패가 좌절로 끝나지 않고, 반복적 도전이 사회적으로 응원받아야 한다. 기존의 일자리를 상실한 사람들이 낙오자로 인식되지 말아야 한다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 때론 담대한 정치적 결정이 필요하고, 유권자의 적극적 지지도 필요할 수 있다.

그나마 국가 차원에서는 부족하지만, 단기 또는 중장기의 국가 미래비전을 제시하고 이를 정책적으로 수용하기 위한 움직임이 있었다. 국회는 2018년 국회미래연구원을 출범시켰다. 하지만 아직 행정부의 국가미래비전과 미래전략에 대한 분석과 평가에 기반한 입법부 지원이 부족하다는 평가가 지배적이다. 국회도 국가의 미래를 예측하고 비전을 제시하고 미래를 준비하기 위한 전략을 수립하는 데 필요한 역량을 높여야 한다. 급격한 미래의 변화에 수없이 생겨나는 갈등을 조정하면서 동시에 기회를 놓치지 않는 능동적 변화를 주도할 정치적 역량을 어떻게 마련할 것인가를 검토해야 한다.

제2절

왜 미래전략이 필요한가?

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

국가 미래연구가 필요한 이유는 무엇일까? 그것은 미래가 불가피하게 오는 것이 아니라 어떤 결정을 하느냐에 따라 바뀔 수 있는 문제이기 때문이다. 즉, 미래는 다양성이 열려 있고 이 다양성 중 어떤 결정으로 연결되느냐는 정치적 결정의 문제이기 때문이다.

특히 4차 산업혁명으로 인한 급격한 기술변화로 다양한 사회적 갈등이 예상된다는 점에서, 새로운 사회적 전환에 따른 변화의 요인을 예측하고, 그것이 가져올 갈등을 어떻게 관리할 것인가에 대한 준비가 필요하다.

그동안 우리나라의 미래예측과 이에 기반한 미래전략은 되도록 낙관적 전망(목표)을 설정하고 이를 달성하기 위한 실행계획을 수립하는 방법이 중심이었다. 이는 성공모델을 빠르게 추격하는 방안으로는 의미가 있었다. 그러나 이제 우리나라 앞에는 이러한 추격형 전략을 사용할 성공모델이 없다고 해도 과언이 아니다. 오히려 코로나 19에 대한 대응에서 보여지듯, 우리나라의 사례가 다른 나라들에게 성공모델 내지 새로운 표준으로 인식되는 수준에 이르렀다. 이런 조건에서는 그동안 우리나라가 답습해 온 낙관에 근거해 추격형 실행전략을 수립하는 미래연구와 미래전략은 효용성이 사라졌다고 할 수 있다.

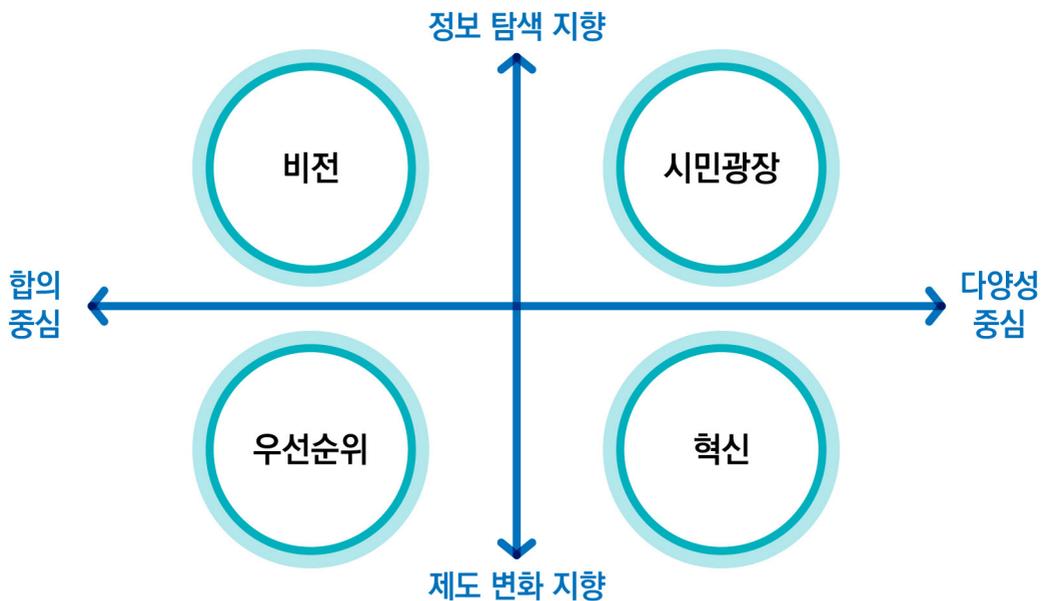
이에 이 장에서는 국가 차원에서 진행되는 미래연구의 형태와 해외의 미래연구 및 전략 수립 기구의 형태를 살펴봄으로써 향후 우리 국가가 취해야 할 미래연구 및 미래전략 수립 방안을 마련하기 위한 기초적 탐색을 하고자 한다.

1 국가 미래연구의 형태

국가의 미래연구 형태는 나라마다 다양하다. 그것은 미래연구와 미래전략 수립에 시간이 오래 걸리고 수립된 연구와 전략의 결과를 측정하기 어렵기 때문이다. 그럼에도

미래연구를 통한 미래전략 수립의 중요성을 인정한 선진국들은 지속해서 미래연구를 진행하며 연구 방법을 발전시켜 왔다.

박성원은 이런 여러 연구 방법들을 분석하여 미래연구 선진 9개국의 전략적 미래예측의 사례들을 네 가지의 틀로 분류해 분석했다. 네 가지 틀은 Konnola 등(2011)의 관점을 사용한 것으로 방법적 측면에서 다양성(diverse), 합의(consensual) 중 무엇을 중시하는지와, 결과적 측면에서 새로운 정보탐색(informative)과 사회의 제도변화(institutional) 중 무엇을 추구하는지로 구분했다. 이에 따라 이를 다시 네 가지 틀로 구분하여 미래예측 활동을 정리할 경우, 미래예측의 방법과 목적에 따라 아래의 그림과 같이 비전, 시민광장, 우선순위, 혁신의 네 가지 유형으로 구분된다(국무총리비서실 2014).



[그림 7-1] 미래예측의 네 가지 유형

(Konnola 2011 재정리)

시민광장은 정보탐색을 목적으로 다양한 정보와 역량을 구축한다. 다양한 탐색이 주가 되기 때문에 미래예측의 첫 단계로 보는 것이 타당할 것이다. 비전은 다양한 정보를 탐색하되 합의를 통해 조직의 비전을 도출하려는 방식이라고 할 수 있다. 우선순위는

정책의 우선순위를 결정하기 위해 진행된다. 특히 정부의 경우 제도변화를 염두에 두고 다양한 의견을 조율해야 한다. 이 과정에서 부처 간 협업 등이 검토되어야 한다. 혁신은 제도변화를 지향하지만 다양한 의견을 포괄함으로써 혁신을 일궈낼 아이디어를 폭넓게 탐색한다.

이러한 미래연구의 특성을 구분하여 연구 방법과 연구 결과, 연구 목표, 정부의 역할 등으로 구분해 보면 <표 7-1>와 같다.

[표 7-1] 네 가지 미래연구의 특성⁷³⁾

	연구 방법	연구 결과	연구 목표	정부 역할	국가	사례
시민광장	장기 예측, 미래 워크숍, 참여적 시나리오 작성, 위험 요인 분석	시민과 연구 공유	쟁점 파악, 균형적 시각 유지, 새로운 정보 발굴	부처 간 협업, 미래정보가 정부에 자연스럽게 흘러들어가도록 유도	스웨덴, 싱가포르, 네덜란드	스웨덴 국가 환경 프로젝트, 싱가포르 RAHS
비전	미래 워크숍, 다양한 대안 시나리오, 전문가 의견 조사	정책 기획용	참여자들 미래 태도 변화 유도, 이해관계자 협상 유도	미래연구 과정의 신뢰성 보장, 정부 개입 최소화	프랑스, 독일, 일본	2005년 프랑스 기술예측, 일본 기술예측 델파이, 독일 Futur
우선순위	환경 스캐닝, 스캔 자료 해석 중시, 규범적 미래예측	정부 프로젝트로 연결, 의회에 전 과정 보고	미래의 기회 및 위험 요인 파악, 현재의 재인식	연구 결과를 토론, 부처간 협업 모색	영국, 캐나다	영국 정부 미래 프로젝트, 퀘벡주 미래예측 프로그램
혁신	의사결정자들의 미래워크숍, 전문가 집중 토론, 새로운 이슈 분석법	대통령에게 보고 정책보완 및 제언용	현재와 비교해 의미 있는 차이를 도출, 경제발전 도모, 사회변혁 요인 탐색	관련 법 개정 및 조기대응 체제 구축	핀란드, 미국	NASA 미래 지배구조 프로젝트, 핀란드 2030 교육의 미래

73) 국무총리비서실(2014) 참조

다른 나라의 미래연구는 나라별 정치체제에 따라 입법부형과 행정부형으로 나뉜다. 입법부형의 대표적 사례는 핀란드이다. 핀란드는 의회 내 미래상임위원회를 통해 국가의 미래전략 수립에 영향을 미친다. 실제로 핀란드 의회의 미래상임위원회는 행정부에 '국가미래전략보고서'를 요구하고 이를 평가하며, 행정부의 미래전략을 예산 과정과 연계하도록 하고 각 부처의 미래전략 추진실태 및 협력체계를 점검하는 기능을 한다.

행정부형은 정치체제가 대통령제인지 의원내각제인지와 상관없이 대통령 또는 총리 등 최고정책결정권자 직속 기구로 운영되는 특성이 있다. 미국의 경우 국가정보국장(DNI) 산하에 국가정보위원회(NIC)가 있고, 영국의 경우 2010년 폐지되기는 하였으나 총리실 직속으로 미래전략처가 설치되어 있었다. 싱가포르의 경우 총리실 직속 NSCS가 있다. 미국의 국가정보위원회의 경우 위원회 형태로 연구와 자문기구로 운영된다. 주로 정보 수집·분석, 싱크탱크·학계·전문가 등 외부 싱크탱크와 연계, 정책 입안 정보 제공 등의 기능을 하는 것으로 알려져 있다. 싱가포르의 NLCS는 독임제 형태로 운영되고 연구 및 조정기구로 운영된다. 주요 기능은 국가안보 관련 정책개발·자문, 미래위험 요소 분석평가, 범정부 차원의 조정 및 협업 등이다.

통상 행정부형이 일관적인 전략추진에 유리하고, 입법부형은 다양성과 유연성이 높은 것으로 평가한다. 그러나 의원내각제로 의회나 위원회를 두고 있는 핀란드의 경우 행정부형 미래전략기구보다 정책 동력이 오히려 강한 것으로 보인다. 결국, 해당 국가가 미래예측과 그에 따른 전략을 대하는 태도에 따라 미래전략기구의 역할과 역량이 달라지는 것으로 보인다.

제3절

우리나라 국가 미래전략의 수립 경과 및 평가

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

우리나라 국회의 미래 대응 역량을 키우기 위해서는 행정부, 입법부가 각각 어떻게 미래예측을 해왔고 이를 어떻게 미래비전과 전략으로 구체화했는지를 살펴볼 필요가 있다. 우리나라의 경우 5년 단임의 대통령이 행정부의 수반으로서 입법부인 국회보다 더 큰 정책 주도성을 갖는 특성이 있다. 따라서 미래예측과 미래전략 수립의 역사도 행정부가 주도해 왔다고 볼 수 있기 때문이다.

1 우리나라의 역대 국가 미래전략 수립 경과⁷⁴⁾

현재 우리나라 행정부에서 국가의 중장기비전과 전략을 제시하는 기구는 대통령 직속의 ‘정책기획위원회’⁷⁵⁾와 기획재정부의 ‘장기전략국’⁷⁶⁾이 있다. ‘정책기획위원회’는 당초 국가의 중장기 국가발전목표를 설정하고 이를 대통령에게 건의하고 자문하기 위해 노태우 정부 당시인 1989년 6월 대통령소속 자문기관인 ‘21세기위원회’로 발족했다. 이후 김영삼 정부가 1995년 6월 ‘정책기획위원회’로 명칭을 변경한 후 현재에 이르고 있다.⁷⁷⁾

74) 이규연(2015) 2~5쪽.

75) 정책기획위원회의 설치 및 운영에 관한 규정 제3조(기능) 위원회는 다음 각 호의 사항에 관하여 대통령의 자문에 응한다.

1. 국정과제의 조정 등 국정과제 추진 및 국정과제 관련 보고회의 지원에 관한 사항
2. 국가 중장기 발전전략 및 정책방향의 수립에 관한 사항
3. 각 분야별 정책 및 현안과제 연구에 관한 사항
4. 대통령이 요구하는 국가 주요정책의 연구에 관한 사항
5. 정부출연연구기관과의 정책교류 및 협력에 관한 사항
6. 그 밖에 위원회의 기능과 관련하여 위원장이 필요하다고 인정하는 사항

76) 정부조직법 제27조(기획재정부) ① 기획재정부장관은 중장기 국가발전전략수립, 경제·재정정책의 수립·총괄·조정, 예산·기금의 편성·집행·성과관리, 화폐·외환·국고·정부회계·내국세제·관세·국제금융, 공공기관 관리, 경제협력·국유재산·민간투자 및 국가채무에 관한 사무를 관장한다.

기획재정부와 그 소속기관 직제 제17조의3

1. 중장기 국가발전 전략 및 국가 미래비전의 기획
2. 경제사회의 중장기 위험요인 분석, 대응전략의 수립 및 총괄·조정

그러나 우리나라 최초의 본격적인 국가 미래전략계획은 1962년 2월 박정희 정부가 수립한 제1차 경제개발 5개년계획으로 볼 수 있다. 이에 앞서 1960년 4월 3개년 경제개발계획을 수립한 바 있으나, 4·19 혁명으로 무산되었다. 이후 출범한 민주당 정부에서 이를 기반으로 경제개발계획을 다시 구성하던 중 5.16 군사정변으로 정권을 탈취한 박정희 정부에서 이를 활용해 제1차 경제개발 5개년계획을 발표하였다. 이후 노태우 정부까지 이어진 경제개발 5개년계획은 개발도상국이 취한 국가개발 모델 중 가장 성공한 국가발전계획으로 평가된다. 그러나 경제개발 5개년계획은 지나친 경제 위주 정책으로 인구, 생활환경, 교육 등의 다양한 영역의 변화를 예측하지 않았다는 점에서 한계가 명확하다.

노태우 정부에서 ‘21세기위원회’를 발족시킨 것은 이러한 경제개발 5개년계획의 평가에 기초한 것으로 보인다. ‘21세기위원회’는 30년 이후를 내다보는 ‘2020년 한국’ 프로젝트를 통해 하나의 미래가 아닌 복수의 미래를 전망하고 현실의 연장으로서 미래와 바랍직한 미래를 구상하는 규범적 접근을 하기도 하였다. 이 위원회는 5년간의 활동을 통해 1994년 공식 보고서를 정부에 제출했다. 그러나 이 보고서는 제대로 정부 차원에서 검토되고 미래전략으로 구체화하지 못한 것으로 평가된다. 노태우 정부에 이어 출범한 김영삼 정부가 ‘세계화추진위원회’를 만들어 세계화 정책을 추진했기 때문이다. 결국 ‘21세기위원회’는 1995년 ‘국가정책자문위원회’로 명칭과 기능이 변화되었다. 이후 김대중 정부에서 ‘정책기획위원회’로 명칭이 변경되었지만 국가의 장기 미래를 구상하는 기능을 현재까지 수행하지 못하고 있다. 특히 문재인 정부 들어서는 정책기획위원회가 정부의 국정과제를 이행하는 데 있어서 정책적 지원을 하는 기구로 인식되는 경향도 보인다.

국가 차원의 미래전략 수립에서 주목할 정부는 노무현 정부와 이명박 정부이다. 노무현 정부는 ‘비전 2030’ 프로젝트를 통해 25년 뒤의 미래상과 이에 대비한 다양한 분야의 전략을 구상했다. 무엇보다 미래예측에만 머문 것이 아니라 재정적 타당성 등 재정계획을 포함하는 구체성을 가졌었다. 이명박 정부의 경우 미래라는 단어를 전면내세운 ‘미래기획위원회’를 설립했다. 청와대에는 미래기획수석과 미래비전비서관을 두기도 했다. 하지만 이명박 정부는 대통령 참모조직과, 미래예측과 대응을 위한 전담기구를

77) [네이버 지식백과] 정책기획위원회(21세기 정치학대사전, 정치학대사전편찬위원회)

설립했음에도 불구하고 제대로 된 실적은 남기지 못했다.

박근혜 정부도 미래를 강조하기는 하였다. 교육과학기술부에서 과학기술부를 독립시키면서 미래창조과학부를 신설하고, 청와대에 미래전략수석실을 신설했다. 그러나 과학기술도 미래예측과 미래전략도 제대로 수행했다는 평가를 받지는 못하고 있다.

이렇듯 우리나라의 국가 미래전략 수립 역량은 다양하게 명맥을 유지해 오고는 있지만, 체계적이고 지속적이지 못한 측면이 있다. 그렇다면 국가 차원에서 장기적 미래전망을 예측하고 이에 기반해 국가 발전전략을 구상하기 위한 본격적 기관인 '21세기위원회'를 만든 지 30년이 지났음에도 불구하고 국가 차원의 미래전략 구상이 체계적·지속적이지 못한 이유는 무엇일까?

가장 많이 지적되는 것이 5년 단임의 대통령제 구조이다. 국가미래전략은 20~30년의 장기 전망과 추세가 중심이 될 수밖에 없다. 그러나 5년 단임의 대통령제는 5년 안에 자신이 선거기간 동안 제시한 과제의 실현에 집중할 수밖에 없다. 당연히 이전 정부의 미래전망과 미래비전을 폐기하거나 무시하고 새로운 과제 설정에 따른 전략을 수립하게 된다. 또한, 국가 미래전망과 전략은 장기 전망과 추세 중심적이지만 5년 단임의 대통령제는 2~5년 안에 성과를 내기 위한 단기전략을 구사한다. 이 과정이 유기적이어야 하지만 부처 간 칸막이, 계량화된 목표 수치에 집착하는 풍토, 선진국 모델을 추종하는 문화 등이 장기 전망을 기초로 유기적 전략을 수립하는 것을 저해했다고 할 수 있다.

이외에도 그동안 우리나라의 국가 주도 미래예측과 전략 수립은 너무 낙관적인 미래상 위주로 기술하거나, 사회나 환경보다는 경제성장 위주로만 연구를 진행했다. 또한 집권 세력의 코드에 맞춰 계획을 수립하고, 세계화·정보화·고령화 등 몇 가지 이슈에만 집중할 측면도 있다. 여기에 짧은 연구 기간에 맞추기 위해 소수의 연구기관만이 참여하고 일반 대중의 폭넓은 의견이 반영되지 못하는 한계 등이 있었다.

2 문재인 정부의 국가 미래전략 수립 체계

문재인 정부의 경우 앞에서 잠깐 언급한 것과 같이 '정책기획위원회'와 기획재정부의 '장기전략국'이 있지만, 정책기획위원회는 정부의 주요 현안 과제는 물론 국정과제를

모두 다루는 사실상의 정책자문기구로 역할이 한정된 것으로 보인다. 또한, 기획재정부의 장기전략국의 경우 지나친 경제 중심 예측과 전략에 편향된 것으로 판단된다.

정부는 정책기획위원회와 기획재정부 장기전략국 외에도 개별분야에서 국가 장기 미래전망을 예측하고 정책을 수립하는 위원회가 있다. 대통령 직속위원회인 ‘4차산업혁명위원회’, ‘저출산·고령사회위원회’, ‘국가교육회의’, 국무총리실 산하의 ‘녹색성장위원회’, 기획재정부 산하의 ‘증장기전략위원회’가 대표적이다.

그러나 이들 위원회 또한 증장기 예측과 정책 연계에 한계를 드러내고 있다. 대표적으로 2005년 9월 출범한 대통령 직속 ‘저출산고령사회 위원회’가 있다. 저출산·고령화로 인한 인구구조 문제를 분석하고 이에 대응하기 위해 범정부 차원의 사업을 계획하고 집행력을 확보하기 위해 대통령을 위원장으로 출범시켰지만, 출산율은 계속해서 낮아지고 있을 뿐이다.⁷⁸⁾

“초연결·초지능 기반의 4차 산업혁명 도래에 따른 과학기술·인공지능 및 데이터 기술 등의 기반을 확보하고, 신산업·신서비스 육성 및 사회변화 대응에 필요한 주요 정책 등에 관한 사항을 효율적으로 심의·조정”⁷⁹⁾하는 것을 목적으로 2017년 9월 출범한 4차산업혁명위원회의 경우 2019년 10월 25일 ‘4차 산업혁명 대정부 권고안’을 발표하는 등 증장기 미래전략을 제시했지만, 권고안의 내용이 기술변화에 따른 다양한 사회변화에 따른 갈등 관리 요소와 인구구조 변화 등 다른 사회 요소를 제대로 반영하지 못하고 너무 기술 발달의 낙관성에 치우쳤다는 비판을 받았다. 또한, 권고문 작성과정에서 민간 전문가 100명의 참여가 있었다고 하지만 개별 정부 부처와의 사전 협의 과정이 부족하고, 이해관계자의 의견수렴이 충분하지 않은 한계가 있는 것으로 보인다.⁸⁰⁾

78) [네이버 지식백과] 저출산고령사회위원회 (사회복지학사전, 2009. 8. 15., 이철수)

79) 4차산업혁명위원회의 설치 및 운영에 관한 규정 제2조(설치 및 기능) ① 초연결·초지능 기반의 4차 산업혁명 도래에 따른 과학기술·인공지능 및 데이터 기술 등의 기반을 확보하고, 신산업·신서비스 육성 및 사회변화 대응에 필요한 주요 정책 등에 관한 사항을 효율적으로 심의·조정하기 위하여 대통령 소속으로 4차산업혁명위원회를 둔다.

80) 4차산업혁명위원회 평가는 다음의 기사를 참고하여 작성했다. 지디넷코리아(2019.11.26.), 지디넷코리아(2020.4.28.), 오마이뉴스(2019.11.12.), 프레시안(2019.12.19.)

제4절

국회의 미래역량 및 평가

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

지금까지 살펴본 바와 같이 우리나라는 국가 미래전략을 수립하는 데 형식은 물론 절차, 기간 등 일관성이 있는 체계를 가지고 있지 않다. 다르게 이야기하면 정부 차원의 국가미래예측 연구와 이를 통한 전략을 수립하는 체계가 제대로 갖추어지지 못했다는 것을 의미한다. 5년 단임제 대통령제하에서 행정부는 매 정권마다 새롭게 제시되는 과제, 성과 중심 단기전략을 수립했기 때문이다. 문제는 이러한 시스템적 한계가 단기 국가의 장기 미래예측과 전략 수립에만 영향을 미친 것이 아니라 ‘저출산·고령사회위원회’와 같은 장기 전략을 구상해야 하는 위원회 또한 비슷한 오류를 범하고 있다는 것이다.

이러한 문제가 반복되는 이유는 여러 가지가 있겠지만 그중에서도 국회의 역할 부재의 영향이 크다. 국가 미래전략은 국가의 장기 미래에 대한 가능성을 탐색하고, 그 탐색의 결과를 통해 긍정적 가능성을 실현하기 위한 전략과 부정적 가능성을 회피하기 위한 전략을 수립하는 것을 의미한다. 결국, 행정부의 국가 미래예측과 전략에 대한 타당성을 검토하고, 검토된 타당성에 근거해 단기적 또는 중장기적 이행과제에 대한 입법과 예산 등의 후속 조치가 필요하다는 것이다. 입법부는 기본적으로 입법을 통해 제도의 변화와 미래의 변화를 꾀하는 속성이 있다. 더불어 행정부의 예산편성을 심의하고 이를 수정 요구하고 승인하는 임무를 수행한다. 즉, 입법부는 미래예측과 전략이 현실화하는데 있어 중요한 의사결정자이다. 더군다나 입법은 본질적으로 미래지향적 행위다. 거기에 더 복잡해지고, 더 다원화되는 현대사회에서 유권자에 의해 선출된 의회는 국민의 다양한 의견을 수렴해 정책에 반영하는 속성을 가진다. 미래의 다양한 가능성을 검토하고 그 가능성에 대한 사회전략을 수립하는 미래연구에서 의회의 기능이 중요할 수밖에 없는 이유이다.

1 우리나라 국회의 미래전략 대응 경과

세계적으로 입법부의 미래대응 역량이 높다고 평가되는 나라는 핀란드이다. 핀란드는 기본적으로 행정부인 총리실이 4년의 임기가 시작되면 2년 이내에 정부 미래 보고서를 작성해 의회에 의무적으로 보고하게 되어 있다. 의회는 정부 미래 보고서를 받으면 의회 내에 설치된 상설 상임위원회인 미래상임위원회에서 검토하고 미래전략의 우선순위 등에 대한 합의를 도출하는 등 행정부에 미래 보고서에 대한 의견을 전달한다. 더불어 미래 문제와 관련한 의견을 다른 상임위원회에 전달하기도 하고, 스스로 미래연구를 수행하고 그 결과를 바탕으로 다양한 대안을 수립해 행정부에 다시 전달하기도 한다.

우리나라는 국회 내에 그동안 진정한 의미의 미래전략을 다루는 상설 기구는 존재하지 않았지만, 비정기적으로 미래전략을 논의하는 특별위원회가 설치된 적이 있다. 다음에서 이를 살펴보자.

2 16대 국회 최초의 미래전략특별위원회

우리나라 국회에 ‘미래’라는 명칭을 사용한 첫 위원회는 16대 국회에서 특별위원회로 구성된 ‘미래전략특별위원회’다. 당시 ‘미래전략특별위원회’는 전반기와 하반기에 같은 명칭으로 각각 구성되었다. 최초로 구성된 전반기 ‘미래전략특별위원회’는 국회운영위원장의 제안으로 구성되었으며, “국가발전전략과 비전을 수립하고, 이를 국가정책에 적극 반영할 수 있도록 하기 위하여(국회운영위원장 2001)”라는 명목으로 위원 수 20명으로 2001년 3월 5일부터 2002년 5월 29일까지 운영되었다. 앞에서 살펴본 바와 같이 행정부의 미래전략기구가 1989년 6월 노태우 정부 당시 ‘21세기위원회’로 구성되었던 것과 비교하면 미래전략을 검토하는 의회 내 첫 공식 기구는 10년 늦게 구성된 것이다.

행정부의 미래전략기구보다 늦었지만, 의회에서 미래전략을 논의하는 기구가 만들어진 배경은 당시 언론 기사를 통해서 알 수 있다. 국회에서 미래전략특별위원회가 구성되고 얼마 되지 않은 2001년 4월 25일 〈〈취재수첩〉 미래 준비 없는 ‘미래특위’〉라는 기사에 따르면, 국회 미래전략특별위원회는 2000년 4월 13일 총선 직후인 4월 24일 김대중 대통령과 이회창 한나라당 총재 간 영수회담 당시 합의로 구성되었다. 그러나

실제 구성에는 1년 가까운 시간이 걸렸다. 한편 당시 영수 회담에서 미래전략특별위원회 구성에 합의했던 이유는, 당시 기사에 “뉴밀레니엄 첫 총선에서 미래에 대한 국민의 기대를 안고 출범한 16대 국회가 국가 장기 발전 전략을 마련하기 위해 구성된 것”이라는 언급에서 알 수 있듯이, 새로운 세기의 시작을 맞아 새로운 국가미래전략을 수립해야 한다는 사회적 분위기에 부응하고, 인터넷의 도입과 개인 컴퓨터 보급 확산에 따라 디지털 중심의 사회경제적 구조 변화가 예상되므로 미래전망을 세울 필요가 있었기 때문으로 생각된다. 실제로 2001년 1월 19일 제안된 “미래전략특별위원회구성결의안”은 제안 이유에 “21세기를 맞이하여 우리 민족의 도약기반을 조성하고 무한경쟁시대와 지식정보사회에 적극 대처하기 위하여, 장기적인 국가 발전 전략과 비전을 제시하고 새로운 국가 건설의 제도적인 틀을 논의하여, 이를 국가정책에 적극 반영할 수 있도록 하기 위하여”라고 미래전략특별위원회의 구성 필요성을 설명하고 있다.

그러나 당시 구성된 미래전략특별위원회가 당초의 목적에 맞게 활동했는지는 의문이다. 2001년 3월 5일부터 2002년 5월 29일까지 구성되어 활동한 전반기 미래전략특별위원회는 총 11차 회의를 개최했다. 그러나 이 중에 실제 국가미래전략을 종합적으로 검토한 회의는 사실상 없었다. 실제로 위원장과 간사 선임을 위한 제1차 회의와, 국가 발전 전략 개발을 위한 공청회였던 제9차 회의를 제외하고 나머지 회의는 모두 미래와 관련한 정책 기능이 있는 부처와 기관에 업무를 보고하는 데 그쳤다.

실제 미래전략특별위원회와 관련하여 한국언론진흥재단의 빅카인즈 시스템을 통해 2001년 1월 1일부터 2002년 10월 7일까지를 기준으로 ‘미래특위’, ‘미래전략특별위원회’로 기사를 검색한 결과 ‘미래특위’는 총 14건, ‘미래전략특별위원회’는 25건의 기사가 검색될 뿐이다. 기사도 대부분 관련 부처나 기관이 ‘미래전략특별위원회’에 업무 보고를 위해 제출한 자료의 한국 경제 전망 등 관련 기사나, 2001년 4월 24일 교육인적자원부 업무 보고가 진행된 제2차 회의가 파행되었다는 기사가 대부분이었다. 물론 이런 기사의 양만으로 당시 미래전략특별위원회의 활동을 긍정적 혹은 부정적으로 평가하기는 선부르다. 그러나 제2차 회의가 열렸던 2001년 4월 24일 다음 날 『매일경제』에 보도된 기사를 보면 당시 미래전략에 대한 준비는 행정부도 의회도 부족했던 것은 분명해 보인다.

[표 7-2] 16대 국회 미래전략특별위원회(2001.03.05.~2002.05.29.) 회의 개최 현황

회의	개최일	안건	출석
제1차	2001년 3월 5일	1. 위원장 선임의 건 2. 간사 선임의 건	10명
제2차	2001년 4월 24일	1. 미래전략 관련 업무 보고 가. 교육인적자원부	11명
제3차	2001년 4월 25일	1. 미래전략 관련 업무 보고(계속) 가. 과학기술부	8명
제4차	2001년 4월 26일	1. 미래전략 관련 업무 보고(계속) 가. 기획예산처	15명
제5차	2001년 5월 7일	1. 한국개발연구원 보고 (한국개발연구원이 보는 한국 경제의 미래)	12명
제6차	2001년 5월 10일	1. 한국전자통신연구원 보고 (정보통신산업 및 기술의 현황과 전망)	9명
제7차	2001년 6월 25일	2. 미래전략 관련 업무 보고 가. 정보통신부	10명
제8차	2001년 6월 29일	3. 미래전략 관련 업무 보고 가. 보건복지부	12명
제9차	2001년 7월 13일	1. 국가발전전략 개발을 위한 공청회	6명
제10차	2002년 1월 16일	1. 미래전략 관련 업무 보고 가. 재정경제부	6명
제11차	2002년 1월 17일	1. 미래전략 관련 업무 보고 가. 국토연구원	7명

국가의 장기발전 계획과 전략을 논의하기 위해 설치된 국회 미래전략특위가 첫 회의에서부터 불쌍사나운 광경을 연출, 특위 ‘미래’를 어둡게 했다. 신영국(한나라당) 미래특위원장은 24일 특위 회의에서 김상권 교육인적 자원부 차관으로부터 업무보고를 받던 중 ‘보고자료 부실’을 이유로 들어 일방적으로 회의를 중단시켜 동료 의원 들로부터 원성을 샀다.

정회 후 열린 간담회에서 신 위원장은 “보고내용이 부족하고 미래에 대한 고민이 부족하다”면서 “준비 안 된 회의를 중단하고 미루는 것이 낫다”고 주장했다.

신 위원장은 “각 부처에 미래 전략이 없다는 것이 문제”라면서 김 차관을 비롯한 교육인적자원부 직원들을 심하게 질타했다.

이에 김 차관은 “교육인적자원부로 개편된 뒤 인력배치와 직제가 새로 짜여져 제대로 준비가 안 된 상태”라면서 “현재 중·장기 계획을 수립 중에 있다”고 해명하자 신 위원장은 “그 자체가 문제다. ‘컨닝’을 해서라도 만들었어야 했다”고 말해 주변을 아연실색케 했다.

이재정·배기선 의원 등 민주당과 자민련 의원들은 “미래전략특위가 열리는 첫 회의에서부터 파행으로 몰고 가면 어떻게 하느냐”며 회의 속개를 요청했다.

의원들은 특히 “자료가 미흡했다면 사전에 자료보충을 지시하던지, 아니면 회의 자체를 연기할 것이지, 의원과 공무원들을 다 불러 놓고 일방적으로 회의중단을 결정하면 어떻게 하느냐”고 거세게 항의했다.

이날 회의에는 20명 위원 중 신 위원장과 김부겸, 유성근, 안경률, 박종희, 정의화 한나라당 의원과 이재정, 김희선, 김효석, 신계륜 민주당 의원, 배기선 자민련 의원 등 11명만이 참가해 의원들의 ‘미래’에 대한 무관심을 여실히 드러냈다(매일경제 2001/04/24)

[표 7-3] 국회 미래전략 관련 특별위원회 구성 현황

구분	16대 전반기	16대 후반기	17대 전반기	18대 전반기
명칭	미래전략 특별위원회	미래전략 특별위원회	미래전략 특별위원회	미래전략 및 과학기술특별위원회
기간	2001.03.05.~ 2002.05.29	2002.10.08.~ 2004.05.29	2004.09.06.~ 2005.06.30	2008.08.26.~ 2009.08.25
구성	한나라당 10인 민주당 7인 비교섭단체 2인	한나라당 10인 새천년민주당 8인 비교섭단체 2인	열린우리당 10인 한나라당 8인 비교섭단체 2인	한나라당 10인 민주당 5인 비교섭단체 2인
회의 개최 횟수	11회	7회	10회	9회
주요 내용	미래전략 업무보고, 공청회	미래전략 업무보고, 공청회	미래전략 업무보고, 전문가 발제	미래전략 업무보고
업무 보고 기관수	9개 기관	5개 기관		14개 기관

3 국회 역대 미래 관련 특별위원회 구성 현황

2000년대의 시작과 함께 처음으로 구성되었던 국회 내의 미래전략기구는 앞에서 살펴본 바와 같이 의제설정과 운영에 한계를 드러냈다. 하지만 국회가 처음으로 미래전략을 논의하기 시작했다는 데 의미가 있다고 할 것이다.

이후에도 미래전략 관련 논의를 위한 국회 내의 시도는 계속되었다. 국회에 미래전략 특별위원회가 구성된 것은 모두 4차례로 앞에서 살펴본 16대 국회 전반기 미래전략위원회를 포함하여 16대 후반기, 17대 전반기, 18대 전반기에 각각 설치된 바 있다. 19대와 20대 국회에서는 특별위원회가 아닌 상설상임위원회로 미래창조과학방송통신위원회가 구성되었다. 그러나 미래창조과학방송통신위원회는 국가미래전략을 검토하는 상임위원회가 아닌, 미래창조과학부의 부처 업무를 상대하는 상임위원회로 별도의 미래전략을 논의하는 기구는 아니었다.

이외에 포괄적 국가미래전략을 검토하고 구상하는 특별위원회는 아니었지만, 인구구조의 변화에 따른 미래 변화를 다루기 위해 저출산·고령화에 대응하는 저출산고령사회 특별위원회(17대, 18대, 20대)나 지속가능발전특별위원회(19대), 청년미래특별위원회(20대), 미래일자리특별위원회(20대), 4차산업혁명특별위원회(20대)가 구성된 바 있다.

4 주목해야 할 17대 미래전략특별위원회

국회 내 특별위원회 설치 현황을 통해 살펴보면 2000년대 들어 우리나라 국회도 국가의 미래전략 또는 미래의 변화에 대응하기 위한 노력이 필요함을 인식했다고 할 것이다. 그러나 국회 내 미래전략 논의기구는 행정부의 부처별 중장기 업무계획을 보고 받는 수준에 그쳤다. 행정부의 미래전략을 분석해 평가와 대안 등을 제시하는 기능은 없었다.

그러나 이 중 17대 국회에서 구성되었던 미래전략특별위원회의 활동을 주목할 필요가 있다. 16대 국회 전반기와 후반기에 구성된 미래전략특별위원회의 경우 단순 부처별 미래전략 업무 보고에 그쳤지만, 17대에 구성된 위원회는 위원회에서 다룬 의제를 사전

에 여야 간사와 특별위원회 수석전문위원 및 직원, 관계기관 전문가와 간담회를 통해 결정하고 이를 다시 전체 회의에 올려 논의를 통해 의결했다. 또한 의제별 소위원회를 구성해 각 소위원회별로 위원과 전문가 집단이 참여해 토의한 결과를 평가보고서로 작성하기도 하였다. 실제 2004년 9월 22일 개최된 2차 회의 안건을 보면 ‘한국의 미래산업 전망과 정부의 대응 방향’, ‘미래 국가전략과 국회의 역할’을 보고받고, 3번째 안건으로 ‘위원회 활동의제 결정의 건’을 상정해 논의를 통해 위원회에서 논의할 5가지 의제를 선정하고 소위원회를 구성하기로 하였다.⁸¹⁾

여야 간사와 특위 수석전문위원 등이 참여한 간담회를 통해 선정한 5가지 의제는 ‘전략과학기술의 개발 및 보호’, ‘저출산·고령화 시대의 국가대응전략’, ‘미래 산업구조에 부합하는 교육 및 인력 양성 전략’, ‘자원 고갈 및 환경 변화에 따른 국가대응전략’, ‘신성장 동력으로서 문화·관광 콘텐츠산업 발전전략’이었다.

[표 7-4] 17대 국회 미래전략특별위원회(2004.09.06.~2005.06.30) 회의 개최 현황

회의	개최일	안건	출석
제1차	2004년 9월 6일	1. 위원장 선임의 건 : 위원장(안상수) 인사 2. 간사 선임의 건 : 간사(원혜영·이군현) 인사	18명
제2차	2004년 9월 22일	1. 한국의 미래산업 전망과 정부의 대응 방향에 관한 보고 2. 미래국가전략과 국회의 역할에 관한 보고 3. 위원회 활동 의제 결정의 건 4. 소위원회 구성의 건	16명
제3차	2004년 10월 26일	1. 과학기술 발전전략에 관한 보고 2. 환경 및 자원관리대책에 관한 보고 3. 문화·관광산업 대책에 관한 보고 4. 기획소위원회 구성의 건	16명
제4차	2004년 12월 10일	1. 미래상의 예측을 위한 델파이 기법에 관한 보고 2. 보건복지부 소관 미래전략에 관한 보고	9명
제5차	2004년 12월 15일	1. 과학기술부 소관 미래전략에 관한 보고 2. 한국영화산업의 발전방향에 관한 보고	11명
제6차	2005년 2월 1일	1. 21세기 국가 경쟁력 강화 방안에 관한 보고 : 창의 교육과 동북아 경제권을 중심으로 2. 2010 대한민국 트렌드에 관한 보고	15명

81) 제17대국회 제250회 제2차 미래전략특별위원회 회의록, 2004년 9월 22일.

회의	개최일	안건	출석
제7차	2005년 3월 3일	1. 문화산업발전을 위한 미래 국가전략 모색에 관한 공청회 : 한류 확산을 위한 영상산업 지원을 중심으로	7명
제8차	2005년 3월 17일	1. 미래의 국가 과학기술 핵심 역량 강화를 위한 교육 및 R&D system	4명
제9차	2005년 5월 4일	1. 지식·인적자원 강국 도약을 위한 교육·인적자원 분야 미래 전략에 관한 보고 2. 간사 선임의 건 : 간사(이인영) 인사	15명
제10차	2005년 6월 30일	1. 지식·인적자원 강국 도약을 위한 교육·인적자원 분야 미래 전략에 관한 보고(계속)	
제10차	2005년 6월 30일	1. 21세기 디지털 혁명과 도전	12명

17대 국회의 미래전략특별위원회는 부처의 업무보고가 아닌 의제별 전문가보고를 받고, 추가로 특위의 활동 방향과 운영방안 등을 기획·조정하기 위한 기획소위원회를 구성하기도 하였다. 최종적으로 소위별 결과보고서를 작성하는 등 이전의 위원회와 달리 체계적이고 내용성 있게 운영되었다.

5 국회미래연구원 설립

18대 국회까지 비상설 특별위원회 형태로 미래전략을 다뤘지만 19대 국회에서는 새롭게 미래연구를 위한 상설기구인 국회미래연구원의 설립 노력이 시작되었다. 다만 이는 국회 여야 정당들의 주도로 추진한 것은 아니었다. 2014년 12월 4일에 제출된 ‘국회미래연구원법안’은 국회의장의 의견 제출 형식으로 국회운영위원회에 제출되었다.

이후 2015년 3월 24일 국회운영위원회 공청회를 거치는 등 입법화를 위해 노력했지만 19대 국회에서는 설립되지 못했다. 이후 20대 국회에서 2017년 3월 13일 정세균 국회의장이 ‘국회미래연구원법 제정에 관한 의견’을 국회운영위원회에 제시한 이후 2017년 11월 23일 국회운영위원장의 제안으로 ‘국회미래연구원법안’이 발의되어 2017년 11월 24일 국회 본회의를 통과하여 국회미래연구원이 설립되었다. 국회미래연구원 설립이 제안된 지 3년 만에 설립 근거가 마련된 것이다.

행정부의 미래전략이 5년 단임의 대통령제하에서 대통령 임기 내 성과를 고려할 수

밖에 없다는 한계와, 부처 간 칸막이 구조로 말미암아 융합적 관점이 부족할 수밖에 없다는 점에서 이를 넘어서기 위한 초석이 만들어진 것이다. 그러나 이렇게 만들어진 국회미래연구원, 사회적 합의가 요구되는 중장기 미래에 대한 전략을 수립하고, 이를 바탕으로 국회의 정책 역량을 강화하리라는 애초에 기대에 미치지 못하고 있다고 판단된다.

우선 연구원 설립 초기 국회입법조사처와 국회예산정책처의 기능 중복으로 인한 예산 낭비라는 지적을 의식해 전문 연구 인력을 최소화하고 연구과제별로 정부와 민간의 네트워크 방식으로 연구를 수행하기로 결정한 것이 기능과 역할을 제약하고 있는 것으로 보인다(시사위크 2018/05/28) 이는 또 다른 국회사무처 소속 기구를 만들고 이로 인해 국회미래연구원이 제대로 된 싱크탱크 역할을 하지 못할 것을 우려한 것으로 보인다. 그러나 이로 인해 오히려 현재의 국회미래연구원이 제대로 된 미래전략 연구역량을 구축하지 못한 것은 아닌지 평가할 일이다. 물론 설립된 지 이제 2년이 조금 지난 국회미래연구원에게 제대로 된 역할을 기대하는 것이 무리일 수가 있다. 하지만 “국가 미래 연구에 대한 여·야 간의 지(知)적·정책적 합의기반으로 국회미래연구원을 설립하여 초당적 합의에 근거한 중립적 연구를 수행하도록 함으로써, 국가 중장기 발전전략의 도출에 절차적 정당성과 범국가적 추진동력을 제공”⁸²⁾하겠다는 당초의 법 제정 사유가 변하는 것은 아니다(전상수, 2015).

더불어 연구의 정치적 중립성과 기관의 독립성을 통해 연구결과의 신뢰성을 확보해야 한다는 압박이 오히려 국회미래연구원의 활동에 제약을 가져온 것은 아닌지 평가해 볼 필요가 있다. 연구원은 2014년 설립 필요성이 제기된 당시부터 연구원의 독립성과 정치적 중립성을 어떻게 확보할 것인가에 대한 압박이 있었다(박철, 2015). 이는 앞서 기능 중복과 그로 인한 예산 낭비 우려와 함께 연구원 설립의 가장 큰 걸림돌 중에 하나였던 것으로 보인다. 이에 연구원은 특별법에 의한 독립법인으로 이사회의 구성, 원장의 임명 및 연구과제 선정 등에서 여야 간 합의에 기반하도록 하기 위한 제도적 장치를 두었다. 이러한 정치적 중립에 대한 요구가 연구의 독립성과 자율성까지 제한하고 있는 것은 아닌지 평가가 필요해 보인다. 실제로 국회미래연구원이 2018년부터 2019년까지 수행한 2050년 미래연구의 과정을 고찰한 “국회미래연구원 2050년 미래연구

82) 관련 내용은 2015년 4월 국회운영위원장이 주관한 <‘국회미래연구원법’ 제정에 관한 공청회> 자료집을 참고했다.

과정 고찰” 연구보고서(박성원, 2019)에는 ‘정치적 중립성을 유지하는 정책개발에 신중한 접근이 요구됨’이라는 표현이 나온다. ‘정권의 부침에 관계없이 미래연구를 장기적으로 수행’해야 하는 것에 동의하지만, 정치적 중립성이 정책개발의 기준이 되어야 하는가는 의문이다. 정책개발과 관련하여 정치적 중립성을 유지하기 위한 신중한 접근이 필요하다는 주장이 내부 연구진의 자유로운 미래연구를 제약하는 역할을 하지 않아야 한다고 생각된다.

제5절

상설 미래전략위원회 구성 필요

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

4차 산업혁명으로 대표되는 기술 진보는 일자리 구조를 비롯한 경제사회 전반에 엄청난 영향을 주고 있다. 여기에 기후변화, 자원문제, 저출산·고령화에 따른 인구구조의 변화 등은 당장의 대응도 필요로 하지만, 장기적이고 거시적인 관점에서의 대응방안도 필요하다. 국가의 미래를 준비하는 미래역량이 필요한 이유이다. 그러나 미래는 시간이 지남에 따라 통제할 수 없는 수많은 변수가 발생하는 불확실성의 영역이다. 따라서 미래를 연구하거나 미래전략을 수립한다는 것은 불확실성을 감내해야 한다는 것을 의미한다. 불확실성을 극복하려면 현실을 직시하면서 미래를 내다보아야 한다. 그리고 때로는 과감한 도전을 통해 기존의 질서를 뛰어넘어야 한다. 그러나 기존의 질서를 뛰어넘는 도전은 다양한 이해관계의 충돌과 사회 구성원 역할의 재정립을 요구한다. 즉, 사회적 갈등이 발생한다. 그리고 이러한 갈등은 정치적 경합을 통해 조정된다. 갈등의 조정을 고유 기능으로 하는 국회가 국가의 미래를 예측하고 이에 따른 대응전략을 고민해야 하는 이유이다.

앞서 살펴본 바와 같이 우리나라의 미래전략 수립과 관련한 역량은 행정부 중심으로 진행되어 왔다. 박정희 정부의 '제1차 경제개발 5개년계획'(1960년), 노태우 정부의 '21세기위원회', 김대중 정부의 '국가정책자문위원회'(1995년), 노무현 정부의 '비전 2030' 프로젝트와 같은 미래전략기구 설치와 미래연구는 물론, 이명박 정부와 박근혜 정부의 청와대 미래전략기구 설치 등이 대표적 사례이다. 그러나 행정부 중심의 미래전략 수립은 5년 단임 대통령제하에서 연속성과 중립성을 확보하지 못했다. 이로 인해 '미래' 전략임에도 불구하고 2~5년 안에 성과를 내기 위한 단기전략을 구사함으로써 전략적으로 입법과 행정의 영역에서 다뤄지지 못했다.

국회 또한 미래대응에 취약한 모습을 보여 왔다. 행정부의 미래전략을 평가하고 이를 입법과 예산에 반영하기 위한 노력 또한 부재했다. 그나마 2000년대 들어 16대, 17대, 18대 국회 연속으로 미래전략특별위원회를 구성해 행정부의 미래전략을 검토하고 이를

입법에 반영하는 등 의회에서 수용하기 위한 노력이 진행되었다. 그러나 17대 국회에서 구성된 미래전략특별위원회를 제외하고는 형식적 부처 업무보고에 그쳤다. 물론 5년 단임 대통령제에서 행정부의 미래전략 자체가 단기적이었다는 점에서 의회가 제대로 된 역할을 하기 어려웠을 수도 있다. 하지만 앞에도 말했듯이 입법부는 기본적으로 입법을 통해 제도의 변화와 미래의 변화를 꾀한다. 그리고 예산을 심의하고 승인함으로써 미래 예측과 전략을 현실화하는 중요한 의사결정자이다. 따라서 보다 먼 미래를 예측하고 다양한 변수를 고려해, 이로 인해 발생할 수 있는 갈등을 미리 검토하고, 그 결과를 입법과 예산에 반영하는 전략적 기능이 상시적으로 준비되어야 한다.

그나마 2018년 국회미래연구원이 국회 첫 출연 연구기관으로 설립되어 각종 미래연구를 수행하기 시작했다는 점에서 정부 미래전략 수립의 한계를 극복할 수 있을 것이라는 기대가 생겼다. 행정부에 대응하는 미래연구역량을 구축하겠다는 애초의 목표가 사라지지 않은 만큼 지금까지의 활동을 평가해 앞으로 좀 더 의미 있는 역할을 하기 위한 노력이 필요해 보인다.

국가미래연구원의 기능과 역할을 높이는 문제와 별개로 국회의 미래역량을 실질적으로 구축하기 위한 상설위원회 형태의 상시기구 설치를 검토해야 한다. 그리고 이를 통해 국가미래전략이 구체적으로 입법과 예산에 반영되고, 행정이 독려될 수 있도록 해야 한다. 더불어 미래에 발생할 수 있는 다양한 갈등을 사전에 검토하고 이를 우리 사회가 어떻게 다룰 것인가를 사전에 논의함으로써 갈등으로 인한 사회적 비용을 줄이고, 오히려 국가발전의 동력으로 전환시켜야 한다. 시간적으로 중장기를 다루는 미래연구의 특성상, 상설적 미래전략위원의 설치가 비효율적이라는 주장이 제기될 수도 있다. 그러나 국회가 16대 국회부터 미래전략특별위원회를 구성했음에도 불구하고 비상설 특별위원회의 한계로 인해 정부의 미래전략이 제대로 검토되고 구체적으로 행정과 입법에 반영되었다는 증거를 찾기 어렵다. 정부의 미래전략이 5년 단임의 대통령제하에서 단기적 성과에 치중되고 실제 정책으로 수렴되지 못한다고 하여도, 국회가 해당 미래전략을 상시적으로 검토하고, 이를 기반으로 입법과 행정에 반영할 수 있도록 한다면 정부의 미래전략도 지금까지 그랬듯이 수립만 하고 집행되지 않는 결과를 반복하지 않을 것이다.

다양한 미래의제를 종합적으로 검토하는 융합적 연구를 위해서도 상설기구가 필요하다. 앞서서도 말했듯이, 우리나라 국회에서 미래의제를 다룬 특별위원회는 미래전략특

별위원회 말고도 ‘저출산 고령화’ 문제를 다루기 위한 특별위원회와 ‘지속가능발전 특별위원회’, ‘청년미래 특별위원회’, ‘미래일자리 특별위원회’, ‘4차산업혁명 특별위원회’ 등이 구성된 바 있다. 해당 의제들은 모두 여러 개 부처와 연관된 과제를 가지고 있다. 그리고 단기적 처방으로 문제가 해결되거나 사안이 마무리되지 않는다는 특성도 있다. 그러나 그동안 국회는 이런 의제들을 단기적으로 여야 간 합의에 따라 비상설 특별위원회를 구성해 대응해 왔다. 지속적·종합적·장기적 과제들임에도 불구하고 단기적·단편적으로 다루 온 것이다. 또한 국회미래연구원의 미래연구가 현재의 상임위원회 체제에서 제대로 반영되기 어렵다는 문제도 있다. 미래연구가 기본적으로 중장기적임과 동시에 융합적 성격을 띠기 때문이다. 현재의 개별 부처 중심의 상임위원회 체제에서는 개별 부처의 미래전략을 평가할 수는 있지만, 종합적인 정책 제안과 입법으로 이어지기 어렵기 때문이다.

결국, 이러한 한계를 극복하기 위해서는 미래전략을 다루는 상설위원회의 구성이 필요하다. 국회 미래연구원의 기능과 역할도 높여야 한다. 국회미래연구원은 국회가 행정부의 미래전략을 평가하고 이를 입법과 예산에 반영할 수 있도록 지원하고, 더 나아가 국회가 스스로 국가 중장기 미래전략을 수립하고 이를 정책에 반영될 수 있도록 지원해야 한다.

제8장

법사위의 특별한 풍경: 법사위는 어떻게 작동하는가

제1절 법사위에 대한 지배적 이미지

제2절 현실의 법사위

제3절 법사위에 대한 이해와 오해

제4절 더 나은 미래를 위한 제언

제 1절

법사위에 대한 지배적 이미지

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 작은 국회, 법사위

법사위는 실제로 어떻게 작동하는가? 정치인의 말이나 언론의 보도를 통해 우리가 갖게 된 이미지는 얼마나 정확한가? 이 글의 목적은 소박하다. 지배적 이미지를 통해 우리가 이해하는 법사위와 실제의 법사위가 얼마나 같고, 또 다른가를 확인하는 것이다. 이를 위해 20대 국회 법사위 마지막 전체회의를 꼼꼼히 살펴보려 한다. 마침 법사위 제도개혁이 진행 중이다. 개혁은 문제에 대한 처방이며, 특정한 진단을 전제로 한다. 지금 제출된 처방 대로면 법사위는 치료될 수 있을까? 그에 앞서 진단은 얼마나 정확한 걸까? 이에 대해서도 시사점이 나오기를 기대한다.

먼저 우리가 알고 있는 법사위 이미지를 추려 보자. 일단 법사위는 자주 싸운다. 스무 명이 채 안 되는 법사위원들은 법사위 안에서 싸우고, 나머지 의원들은 여야로 나뉘어 법사위 밖에서 싸운다. 다음으로 법사위에 대한 드높은 불만과 원성이다. 국회의원들과 이해관계자들이 법안 처리 결과를 두고 법사위에 분통을 터뜨리는 것은 익숙한 풍경이다. 법사위는 왜 싸우나? 왜 다른 상임위와 달리 말도 많고 탈도 많은가?

무엇이 법사위를 특별하게 만들까? 이제는 비밀도 아니지만, 바로 국회법 제86조 ①항의 체계·자구심사권이다. 국회는 입법기관이고, 입법권은 국회 권능의 요체이다. 정부와 국회의원이 제출한 법안은 거칠게 말해 상임위, 법사위, 본회의를 거쳐서 법이 된다. 이 중 본회의는 소수의 예외를 제외하면 의례적 절차⁸³⁾에 가깝다. 법사위가 법안의 운명을 실질적으로 좌우하는 2심(二審)이며, 최종 관문이다. 즉 “위원회에서 법률안의 심사를 마치거나 입안을 하였을 때에는 법제사법위원회에 회부하여 체계와 자구에 대한 심사를 거쳐야 한다”는 한 줄의 규정으로 법사위는 ‘상임위 위의 상임위’가 된다.

법사위는 입법(立法)뿐 아니라 정쟁(政爭)의 결절점이다. 이 역시 체계·자구심사권의

83) 제18대 국회에서 상임위원회를 통과한 법안 97.4%가 본회의에서 의결되었다(전진영, 2017b).

산물이다. 체계·자구심사를 위해 법사위로 넘어오는 법안은 소관 부처의 장관들과 함께 온다. 법사위 법안심사가 있는 날이면 회의장 밖에 전(全) 부처 장관들이 대기하다 순번에 따라 들고 난다. 전체회의에서 법사위원들은 법안에 대한 대체토론과 함께 국무위원들을 상대로 현안질의를 할 수 있다. 일종의 순차적 ‘대정부질문’이 열리는 것이다. 여든 아든 입심 좋은 의원들을 법사위에 배치하고, 뜨거운 정치 현안이 발생하면 법사위부터 시끄러워지는 이유는 여기에 있다. 그런 점에서 법사위는 여러 상임위 중 하나가 아니라 ‘작은 국회’에 가깝다.

2 법사위의 두 가지 이미지 : ‘여야 투쟁의 장’과 ‘갑질 상원’

법사위 개혁은 국회 개혁의 단골 소재가 되어 왔다. 21대 국회 들어 법사위 개혁의 목소리는 어느 때보다 드높다. 특히 176석을 가진 거대 여당의 의지가 매우 강하다. 더불어민주당은 21대 국회 출범을 앞두고 법사위 개혁 등 국회개혁을 위한 ‘일하는 국회 추진단’을 구성했다. 이를 바탕으로 지난 7월 14일 김태년 원내대표가 대표발의하고 소속 의원 전원이 참여하는 ‘국회법 개정안’이 발의됐다. 해당 개정안에서 가장 중요하고 관심을 모았던 사안은 법사위 개선이었다. 구체적으로 법제사법위원회의 ‘체계·자구심사권’을 폐지하고, 법제사법위원회와 윤리특별위원회를 통합하는 ‘윤리사법위원회’를 신설한다는 것이 골자다(의안번호: 2101891).

지금까지 제출된 수많은 법사위 개혁안들도 어떤 수준에서든 체계·자구심사권 문제를 다뤄 왔다. 그러나 집권 여당이 당론으로 체계·자구심사권 ‘폐지’ 법안을 발의하고, 정기국회 통과를 공언하는 상황은 일찍이 없던 일이다. 체계·자구심사권은 오랫동안 논쟁의 대상이었던 만큼 찬반양론도 분분하다. 그러나 이 글의 관심은 찬반양론보다는 ‘폐지’라는 과격한 결론에 이르게 된 진단에 있다. 즉 ‘체계·자구심사권’ 폐지라는 극약 처방을 내리게 된 법사위의 문제는 무엇인가? 또 개혁가(reformer)들의 머릿속에 있는 법사위의 지배적 이미지는 무엇인가?

20대 법사위 마지막 회의에서 송기현 여당 간사의 의사진행발언은 법사위에 대한 이해를 잘 요약하고 있다.⁸⁴⁾ 그는 “국회는 상임위 중심주의로 운영되고 있는 것이 원칙”이라며 법사위가 “체계·자구 심사라는 것을 구실로 해서 사실은 정책적 판단, 정무적

판단을 근거로 해가지고 법사위에 계류시킨 채 해당 상임위 위원들의 결정을 도구화시키는 것”을 가장 큰 문제로 지적했다. 21대 법사위원장을 맡은 윤호중 의원 역시 “그동안 다른 상임위 법안에 대해 상원(上院) 노릇을 하며 갑질을 해 온 법사위의 모습을 개혁하겠다”고 선언했다(동아일보 2020/6/16). 김태년 원내대표도 라디오 인터뷰에서 “법사위를 게이트키퍼 수단으로 활용하는 악습을 끊을 때”라고 말했다(연합뉴스 2020/5/11).⁸⁵⁾

당시 언론의 인식은 얼마나 다를까? 이 무렵 『경향신문』은 사설에서 “그동안 야당이 위원장을 맡은 법사위가 체계·자구심사권을 이용해 국정운영의 발목 잡기를 해온 건 부인할 수 없는 사실”이라며 “‘상원’ 노릇을 하며 정치 투쟁의 장으로 변질된 법사위를 개혁해야 한다”고 주장했다(경향신문 2020/5/12). 『한겨레』 역시 사설에서 “체계·자구심사를 핑계 삼아 다른 상임위의 상전 노릇을 하고 있다. ... 법안의 형식뿐 아니라 내용까지 좌지우지하고, 정치적 이유로 법안 통과를 저지하는 월권 행사도 비일비재하다”며 “게다가 제1야당에서 위원장을 맡는 게 관례가 되면서 법사위는 정부·여당 견제 수단으로 활용됐다. 법사위가 쟁점법안 통과를 위한 여야의 마지막 전쟁터가 될 수밖에 없다”고 비판했다(한겨레신문 2020/6/16).

물론 모두의 인식이 진보파의 그것과 같지는 않다. 법사위 체계·자구심사의 순기능을 주장하는 목소리도 만만치 않은 것이 사실이다. 하지만 위의 인용만으로 체계·자구심사권 폐지로 귀결되는 법사위의 지배적 이미지를 어렵지 않게 이끌어 낼 수 있다. 하나는 ‘여야 투쟁의 장’이며, 둘째는 ‘갑질 상원’이다. 여기서 두 이미지에서 법사위의 대립 구도는 다르다는 점을 지적할 수 있다. 전자에서 대립 구도는 야당 대(對) 정부·여당이 되지만, 후자에서는 법사위 대(對) 다른 상임위가 된다. 이런 차이에도 불구하고 법사위를 ‘갑질 상원’ 또는 ‘여야 투쟁의 장’으로 만드는 원천은 같다. 바로 법안의 내용까지 좌지우지하고, 정치적 이유로 법안 통과를 저지하는 수단인 체계·자구심사권이 그것이다. 이제 이런 두 이미지를 기억하고 실제 법사위 회의장에 들어가 보자.

84) 5월 20일 20대 마지막 전체회의에서 본격적인 심사에 들어가기 전, 야당의 김도읍 간사와 여당의 송기현 간사는 의사진행발언을 빌어 20대 국회 법사위 활동에 대한 소회를 밝혔다.

85) 물론 이 같은 법사위에 대한 여당의 인식은 21대 국회 개원 과정에서 법사위원장직을 두고 치열하게 전개된 여야 갈등과 한 동안의 관례를 깨고 여당이 위원장직을 가져가는 데 따른 정치적 이해관계가 포함돼 있다는 점이 고려되어야 한다.

제2절

현실의 법사위

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

법사위 전체회의는 법사위를 포함한 모든 상임위에서 올라온 법안들의 갈림길이다. 다른 상임위와 달리 법사위 전체회의는 법사위 법안소위(1소위, 2소위)에서 올라온 법률과 함께, 다른 위원회에서 회부된 법률을 함께 심사한다. 심사가 진행되는 방식은 법사위 1소위, 2소위, 각 상임위 순으로 일괄해 상정하고, 각 법률안별로 대체토론을 진행한 후 의결을 하게 된다. 법사위 심사를 마친 법안들은 그 결과에 따라 3가지 행선지로 향한다. 본회의 부의, 2소위 회부, 전체회의 계류가 그것이다.

20대 국회 법사위의 마지막 전체회의는 5월 20일에 열렸다. 이날 20대 국회는 마지막 본회의를 열어 133건의 법률안을 가결했다. 이 글에서는 5월 20일 회의에 더해 4월 29일 회의도 함께 살펴본다. 첫 번째 이유는 5월 20일 회의만으로는 토론 법안 수가 너무 적기 때문이다. 이날 상정된 안건은 144건이었지만 법사위원들 간 실질적인 찬반 토론이 진행된 것은 4건에 불과했다. 그래서 125개의 안건이 상정되고 역시 4건의 법안에 대해 토론이 이뤄졌던 4월 29일자 회의를 추가한다. 흥미롭게도 4월 29일 전체회의는 위원장을 포함한 참석자들 상당수가 그날 회의가 20대 마지막 전체회의가 될 수도 있다는 생각 아래 진행됐다는 점이다. 특히 2개의 법안은 두 회의에 걸쳐서 심사되었다. 그런 점에서 20대 국회 마지막 법사위는 1부와 2부로 나누어 진행된 것으로 볼 수도 있다.

마지막 회의는 이 글의 목적과 관련해 좋은 사례가 아닐 수 없다. 첫째는 법사위원들이 정치 현안이 아니라 법안 심사에 집중했다는 점이다. 이는 마지막 본회의에서 처리할 법안을 공급한다는 기능적 측면이 강조되다 보니, 정치 현안을 둘러싼 여야 간 다툼이 최소화된 상태로 진행되었기 때문이다. 둘째는 마지막 회의이다 보니 ‘2소위 회부’나 ‘전체회의 계류’가 입법 실패로 간주되면서, 정부와 이해관계자 그리고 법사위원들 등 행위자들의 법안에 대한 선호와 전략이 선명하게 드러났다는 점이다. 그런 점에서 마지막 회의는 여야 간 정치 공방에 방해받지 않고 법사위원들의 실제 체계·자구심사를

온전하게 관찰할 수 있는 좋은 사례가 된다.

1 2020년 4월 29일 법사위 전체회의 주요 대체토론 (제377회 국회 임시회)

(토론1) 공익신고자보호법 개정안

29일 전체회의에서 법사위원들 간 토론이 전개된 안건은 정부가 제출한 공익신고자 보호법 개정안이었다.⁸⁶⁾ 토론은 여당 소속 김종민 위원이 “집회·시위 권한을 침해할 우려”를 이유로 추가 법안에서 집시법을 삭제하자는 수정안을 제시하며 시작되었다. 야당 김도읍 위원이 “애초에 안 들어가 있으면 몰라도 법사위에서 뺀다고 그러면 집시법 규정을 위반해서 하더라도 괜찮은 듯 보일 수 있다”며 법사위 계류를 주장하며 맞선다.

원안에 대한 반대(수정·의결)는 모두 여당 위원들에게서 나왔다. 박주민 위원은 “잡은 공익신고가 있게 되면 ... 집회·시위의 자유가 위축된다”며 제외를 주장했고, 이재정 위원도 “악용될 소지가 농후한데도 통과시킨다는 것은 정부의 책임을 방기하는 것”이라며 거들었다. 그러자 야당 정점식 위원이 소위에 회부해서 다른 법률 모두 문제가 없는지 검토해 보자고 나선다.

처음에는 수정·의결에 찬성했던 박은정 권익위원장도 법안 통과가 불투명해지자, “2년 동안 정무위에서 토론이 있었고 별 이의가 없었다”며 통과시켜 줄 것을 호소한다. 여성규 위원장이 “정부안 입법인데 그냥 입법해 놓고 안 되면 나중에 개정하면 되지 않느냐”며 정부를 거들고, 여당 송기현 간사도 여당 위원들에게 양보를 설득한다. 결국 김종민 위원은 “야당 위원이 (수정·의결에) 반대하면 원안대로 통과하자”며 한 발 물러서고, 여 위원장은 원안 가결을 선언하며 토론은 종결된다.

86) 공익신고자 보호법 일부개정법률안 (대안)은 공익신고 활성화와 공익신고자 보호를 위해 현재 284개인 공익침해행위 대상 법률에 184개를 새로이 추가하는 내용을 담은 것이었다.

(토론2) 신용협동조합법 개정안

4월 29일 전체회의에서 위원들 간 가장 뜨거운 토론이 전개된 법안은 신용협동조합법 개정안이었다.⁸⁷⁾ 야당 채이배 위원이 정부와 타 금융기관들의 이견이 존재한다며 2소위 회부를 주장했다, 은성수 금융위원장도 정무위에서 ‘신중한 검토 필요’ 의견을 냈다면서 반대편에 섰다. 이에 대해 여당 김종민 위원은 “본질적인 내용 가지고 막는 것은 안 맞다. ... 정무위에서 합의해서 올린 것을 뒤집으면 갑질 사례가 된다”며 원안 통과 의견을 낸다. 이때 채이배 위원이 “아까 공익신고자보호법도 정무위에서 다 합의해서 왔다”고 지적하자 김 위원은 “그것은 체계의 문제가 있어서”라고 응수한다.

그러자 야당 장제원 의원이 “본질의 문제가 아니다. ... 타 업계와 형평성 문제로 충돌되는 지점이 있으면 2소위로 보낸다”며 반대편에 가세한다. 그러면서도 개정안이 “일반금융의 역할을 하게 해달라는 것이며 ... 신협 목적에 반할 수 있다”며 내용에 대한 반대 의견을 밝힌다. 야당 오신환 위원은 “시대에 맞게 규제를 풀어 주고 필요하면 농협이나 수협 경우도 광역단위로 풀어 주는 게 맞다”며 내용상 공감을 밝히고는 “정무위에서 통과돼 올라온 거니까 처리를 하자”며 찬성 편에 선다.

여당 송기현 간사는 “형평성에 맞는지 확인이 돼야 한다”며 전체회의 계류를 주장하고, 여당 백혜련 위원도 “소위로 넘기지 말고 전체회의 한 번 더 하자”며 반대편에 가세한다. 이에 대해 같은 당 김종민 위원이 “정무위에서 다 논의가 됐다. ... 규제완화를 해야지”라며 응수하자, 야당 여상규 위원장도 “정무위원회에서 이미 없이 통과돼 올라온 것 ... 농협 알아봐 가지고 안 된다 하면 안 할 거냐”고 거들고 나선다. 나아가 여 위원장은 반대 위원이 4명에 달하는 상황임에도 다음 회의가 불확실하다며 “소위 보낸다는 것은 안 하겠다는 소리”라며 통과를 주장한다.

그러자 같은 당 장제원 위원이 “3명의 위원이 계류시키자는 것을 위원장 독단으로 통과시키려 하면 안 된다. ... 법사위는 1명이 얘기를 해도 계류를 했다”고 반기를 든다. 그러자 여상규 위원장은 앞서 채이배 위원이 인터넷전문은행법에 대해 표결처리를 주장한 점을 언급하며 “법사위는 지금까지 그렇게 운영되지 않았다. ... 반대의견이 있으

87) 신용협동조합법 일부개정법률안(대안)(정무위원장 제출)은 현행 시·군·구로 한정되어 있는 영업기반 및 공동유대 범위를 확대하는 것으로 신협은 물론이고 유사한 금융기관인 새마을금고, 농수축협, 저축은행 등의 이해관계가 첨예하게 엮이는 법안이었다.

면 소수의견으로 기재하고 그냥 처리했다”며 통과 의사를 내비친다. 채이배 위원이 “반대의견이 있으면 계류하거나 2소위로 보내는 것이 관행이었다”며 반박했지만, “그것도 경우에 따라서 그렇다”며 일축한다.

다시 장제원 위원이 “이해충돌이 있으면 업계 의견을 물어보는 게 2년 동안의 관행이었는데 왜 생략하자느냐”며 여 위원장을 거세게 비판하자, 여당 김종민 위원이 “사실상 부결 결정을 하는 것”이라며 야당 위원장 편을 든다. 여 위원장이 “다음 회의가 없을지 모른다는 절박함이 있다”며 상황의 특수성을 내세워 보지만, 장 위원은 “임기가 아직 한 달 남았다”며 일축한다. 위원들의 반대가 계속되자 여상규 위원장은 여야 간사를 불러 의견을 나눈 후, 전체회의 계류를 선언한다.

(토론3) 집시법 개정안

이날 3번째로 토론이 진행된 법안은 집시법 개정안이었다.⁸⁸⁾ 개정안이 현재 결정 취지에 반한다는 여당 이재정 위원의 문제 제기로 토론은 시작됐다. 같은 당 박주민 위원도 거의 동일한 이유를 들어 반대편에 섰다. 정부 측 민갑룡 경찰청장이 “현재 결정이 충분히 반영됐고 ... 행안위 과정에서도 가다듬었다”고 해명하지만, 여상규 위원장은 두 위원이 이의를 제기한다며 곧장 전체회의에 계류를 선언한다.

본격적인 토론은 위원장의 계류 선언 이후 전개됐다. 야당 김도읍 간사가 정부 편을 들며 “오늘 통과가 안 되면 어떤 현상이 생기지요” 묻자, 민 청장은 “금년 1월 1일부터 법의 효력이 정지된 상태이기 때문에 국회, 법원, 현재 이런 데서 제약 없이 집회시위를 하는 문제가 생긴다”고 답변한다. 그러자 김 위원은 “법 통과 안 되면 국가 무질서 상태 되는데 ... 여당 위원들이 할 일인지 모르겠다”며 강력하게 비판한다. 민 청장은 김도읍 간사 의견에 동의하며 “혼란이 초래되는 것을 막기 위해서 꼭 개정안 통과가 필요하다”며 호소한다. 전체회의의 계류를 주장하던 박주민 위원은 현행규정으로도 무질서를 막을 수 있다며 반박한다.⁸⁹⁾

88) 집회 및 시위에 관한 법률 일부개정법률안 (대안) (행정안전위원장 제출)은 헌법재판소의 헌법불합치에 따라 국회의사당, 국무총리 공관, 각급 법원 및 헌법재판소의 경계 지점으로부터 100미터 이내의 장소에서 집회·시위를 예외적으로 허용하는 내용을 담은 법안이었다.

89) 여기서 박주민 위원의 반대 논리는 흥미롭다. 박 위원이 “5조 있잖아요. 그걸로 국회 앞이나 법원 앞에서 집회 신고 들어왔을 때 ‘아, 이것 질서를 훼손할 것 같다’ 그러면 금지할 수 있어요, 없어요? ... 민변 변호사일 때 5조를 경찰이 어떻게 써 왔는지 잘 알고 있습니다. ... 이 5조를 적용해서 다 금지해왔어요. 우려가 있다는 이유로”라며 정부와 야당의 ‘무질서’ 주장을 반박하

이재정 위원이 “이것은 위헌성 시비가 있어서 잡는 겁니다”라고 주장하자, 야당 정점식 의원은 “헌법불합치 결정 이후 개정된 법률안과 동일한 형태로 개정이 되었기 때문에 헌법적으로 아무런 문제가 없다”고 반박한다. 논쟁이 가열되자 여당 송기헌 간사가 (전체회의 계류로) “일단 결정을 했으니까”하며 진화를 시도해 보지만, 여상규 위원장은 “계류시키는 것은 방망이 때리는 건 아니”라며 “청장님 말씀 들어보면 모든 게 다 검토가 되어서 행안위에서 통과되었다”며 계류를 주장한 두 의원에게 의견을 바꿀 생각이 없는지를 묻는다. 이재정 위원은 “다시 위헌을 받을 소지가 충분하다”며 반대의사를 굽히지 않는다.

토론을 지켜보던 야당 장제원 위원이 “앞으로 내용으로 다 잡자고요”라며 핀잔을 주자, 이재정 위원은 “내용이 아니라 위헌성”이라며 “전체 법률의 체계에 부합하는지 등등 ... 취지를 판단하는 법사위 권능이 있다”고 맞선다. 마지막까지 민갑룡 청장이 현재 결정례를 충실히 따랐다면 “꼭 마무리됐으면 하는 바람”을 밝혔지만, 여 위원장은 “여전히 전체회의 계류를 주장하고 계시는” 위원들이 있다며 토론을 종결한다. 결국 집시법은 다음 회의인 5월 20일 전체회의에서 통과된다. 이날도 박주민 위원은 개정안이 집회·시위 자유를 제한할 우려가 있다며 반대의견을 제시했으나, 이재정 위원은 별다른 의견을 제시하지 않았다. 여당 송기헌 간사가 “박주민 위원이 우려하는 바는 이해가 간다. ... 입법 흠결의 문제가 될 수 있고 일단은 하자”로 정리하며 원안대로 가결된다.

(토론 4) 주한미군 소속 한국인 근로자 지원 특별법

4월 29일 마지막 토론 법안은 ‘주한미군 소속 한국인 근로자의 지원 등을 위한 특별법’이었다.⁹⁰⁾ 원내지도부에서 합의 처리를 약속한 법안이었기에 법사위 쟁점이 될 것으로는 사실 누구도 생각하지 못했던 것이었다. 발단은 여당 송기헌 간사가 일부 조항을 수정·의결하자고 제안하면서 시작된다. 정경두 국방장관의 동의를 구한 송 위원은 회의장에 있던 기재부 구윤철 차관의 의견을 묻는다. 구 차관이 기다렸다는 듯이 찬성 입장

자, .민 청장은 “지금은 그렇게 적용할 수 없지 않습니까?”라며 반문한다. 즉 박 위원은 헌법가치를 훼손할 우려를 근거로 개정안에 반대하면서, 법안 통과를 시급성을 반박하기 위해 과거 자신이 지적해온 경찰의 ‘위헌적’ 집시법 적용을 활용하고 있는 것이다.

90) 주한미군 소속 한국인 근로자의 지원 등을 위한 특별법안 (대안) (국방위원장 제출)은 한미 방위비분담금특별협정 타결이 지연되면서 무급 휴직 상태인 주한미군 소속 한국인 근로자들에게 정부가 금전적 지원을 하기 위한 법안이었다.

을 밝히자, 송 위원은 “국방위 논의과정에서 정확히 안 살펴보고 논의가 됐던 것 같다”며 수정안이 담긴 유인물을 배포한다. 여상규 위원장이 회의장에 배포된 수정안이 누구의 의견이냐고 묻자, 허병조 전문위원은 기재부라고 답한다. 송 간사는 “국방부하고 기재부가 같이 협의해서 이렇게 되어야겠다는 의견을 제가 말씀드린 겁니다”라고 답한다.

야당 김도읍 간사가 수정안이 개정 취지에 부합하는지를 묻자, 정경두 장관은 “원래 (국방부의) 원안이 지금 수정하고자 하는 안”이라며, “(국방위에서) 너무 포괄적으로 위임하는 것이 아니냐 해서 2항과 3항을 넣었습니다. ... 2항, 3항을 제외해 달라는 것이 기재부의 의견이다”라며 자초지종을 설명한다. 야당 정점식 위원이 “국방위에서 너무 포괄 위임이라 보고 2항, 3항을 마련했는데 다시 돌아간 것이냐”고 정리해서 묻자, 정 장관은 “그렇다”고 확인한다.

그러자 여당 이철희 위원이 “소관 상임위에서 충분히 논의해서 넣은 취지가 있는데 왜 존중을 안 하고 ... 기재부가 반대한다고 바꾸냐”며 정 장관을 거세게 몰아붙인다. 또 “국방위 국회의원들이 협의해서 만든 안이 기재부 반대로 휴지조각이 됐다”며 원안 의결을 주장한다. 같은 당 위원의 강한 이의제기에 당황한 송 간사가 정 장관에게 국방위와 협의된 것 아니냐고 묻자, 시간이 없어 야당 간사와는 협의를 못했다는 사실을 고백한다.

머쓱해진 송 간사가 “왜 다시 바꾸자는 거냐”며 정 장관을 쏘아붙이자, 구윤철 차관이 답변을 자청한다. 이철희 위원이 끼어들어 기재부는 국방위에서 얘기를 했어야 했다고 비판하자, 구 차관은 “국방위가 부르지도 않았고 모르는 사이에 가결이 됐기 때문”이라고 억울해 한다. 여상규 위원장이 “국방위에서 통과된 안을 수정해서 안이 나왔는데 정체도 지금 불분명하다”며 “회의 도중에 이런 안을 돌리고 해 달라는 건 좀 이상하다”며 불만을 터트린다. 여당 정성호 위원은 “절차적으로 상당히 문제가 있고 ... 내용적으로도 국방위에서는 60% 정도 주라는 것인데 ... 대통령령으로 정한다면 그 이하로 떨어지는 것”이라며 수정안 반대에 동참한다.

송기현 간사와 구윤철 차관이 “정액으로 주게 되면 사정에 안 맞다는 거죠? ... 너무 경직적이다”라며 수정안 구하기에 나서 보지만, 분위기는 조금씩 나빠진다. 여 위원장이 “간사의 수정안으로 처리하느냐”고 묻자 송 간사는 “위원회의 수정안”이라 답한다. 같은 당 정성호 위원은 “위원회 수정안이면 새로 절차를 밟아야 한다”고 지적한다. 이

를 지켜보던 야당 위원들은 “정부하고 여당하고 호흡이 안 맞아”(김도읍), “여당끼리도 호흡이 안 맞다”(장제원)며 비꼰다.

여상규 위원장이 위원들에게 두 안 중 선택을 요구해 보지만, 이철희 의원은 국방위 안을, 장제원 의원은 수정안 처리를 주장한다. 여당 이재정 의원은 “법사위 권한을 넘는다”며 국방위안에, 같은 당 김종민 의원은 “내용상 수정안이 맞다”며 대립한다. 위원들 간 언쟁이 계속되자 여상규 위원장은 국방부 요구대로 수정안으로 의결하겠다는 의사를 내비친다. 그러자 이철희 의원은 “국방부는 원안대로 하자는 것이다”라며 반박한다. 여 위원장이 확인을 요청하자 정경두 장관은 “국방부에서 최초로 제시했던 안으로 해주시면 좋은데 ... 그 안에 대해서 국방위가 검토를 했기 때문에 국방위에서 한 안대로 가겠다”고 답한다.

장관의 오락가락 발언에 여 위원장은 “왜 또 그렇게 움츠려 드냐”며 타박하고, 기재부 차관의 의견을 구한다. 그러자 구 차관은 많이 수정하기 어려우면 “금액으로 한다. 그러면 딱 정해지니깐 ‘할 수 있다’ 정도로 해달라”며 재수정의견을 제시한다. 여 위원장이 “국방위에서 올라온 안대로 가되 2항 마지막 부분을 ‘금액으로 한다’에서 ‘금액으로 할 수 있다’ 이렇게만 고쳐 달라는 겁니까?”라고 묻자 “그렇다”고 대답한다.

이에 대해 장제원 위원이 “그것을 고칠 수 있나”하고 가우뚱하자, 송기현 간사는 “법사위는 그렇게 많이 해 왔어요. 강행규정을 임의규정으로 많이 바꾸어 왔어요”라고 대답한다. 이철희 의원은 “그러면 완전히 체계가 달라지는 건데”라고 반발했고, 이재정 위원도 “체계·자구 부분이 아닌 것 같다”며 “국방위의 권능을 무너뜨리는 방식으로 부처의 의견이 이렇게 수정해서 올라온다는 것 자체가 국회 스스로 권위를 부정하는 것”이라며 기재부 차관의 재수정안에 반대한다. 정점식, 장제원 위원이 ‘집시법’도 마찬가지로 였다고 비판하자, 이재정 위원은 집시법은 ‘체계 문제’라 응수한다.

여상규 위원장이 마지막으로 국방 장관에게 재수정 안을 받을지 타진하지만, 정 장관은 “국방위에서 결정된 대로 결정해 주시면 감사하겠습니다”며 거절한다. 여 위원장은 “괜히 시간만 허비했다”며 “뭘 하러 이런 의견을 내서 복잡하게 하나”고 불만을 토하며 원안대로 의결을 선언한다.

[표 8-1] 제377회 국회 임시회 법사위 전체회의 대체토론 현황 (2020년 4월 29일)

법안명	반대토론		찬성토론	
	토론자	주요 발언	토론자	주요 발언
공익신고자보호법 * 원안 의결	김종민 (여) 박주민 (여) 이재정 (여)	수정 의결 수정 의결 수정 의결	김도읍 (야) 정점식 (야)	원안 의결
신용협동조합법 * 전체회의의 계류	채이배 (야) 장제원 (야) 송기현 (여) 백혜련 (여)	2소위 회부 2소위 회부 전체회의의 계류 전체회의의 계류	김종민 (여) 오신환 (야) 여상규 (위)	원안 의결 원안 의결 원안 의결
한국산업은행법 * 원안 의결	채이배 (야)	2소위 회부	-	-
인터넷전문은행법 * 원안 의결	채이배 (야)	표결 처리	-	-
집시법 * 전체회의의 계류	이재정 (여) 박주민 (여)	전체회의의 계류 전체회의의 계류	김도읍 (야) 정점식 (야)	원안 의결 원안 의결
긴급재난지원금기부금모집법 * 원안 의결	김도읍 (야) 장제원 (야)	우려 표명	송기현 (여)	-
주한미군소속한국인근로자 지원특별법 * 원안 의결	송기현 (여) 장제원 (여) 김종민 (여) 여상규 (위)	수정 의결 수정 의결 수정 의결 수정 의결	이철희 (여) 정성호 (여) 이재정 (여)	원안 의결 원안 의결 원안 의결

3 2020년 5월 20일 법사위 전체회의의 주요 대체토론 (제378회 국회 임시회)

(토론1) 교원노조법 개정안

5월 20일 전체회의에서 두 번째 쟁점 법안은 ‘교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률’ 개정안이었다.⁹¹⁾ 토론은 여당 박주민 위원이 법안에 당사자들의 의사에 반하는 ‘교섭창구 단일화’ 규정을 문제 삼으며 시작됐다. 이에 대해 이재갑 고용노동부 장관은 “노동조합의 의견도 잘 수렴하면서 효율적인 교섭창구 단일화 제도를 만들어 가겠

91) 교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률 일부개정법률안(대안)(환경노동위원장 제출)은 현재의 헌법불합치 결정 취지를 반영해 교원이 노동조합을 설립 및 가입할 수 있도록 하는 내용이었다.

다”며 통과를 호소한다.

박주민 의원은 “2010년 이후 지속적으로 노조들이 문제 제기를 해왔다”며 “교섭의 효율성은 사용자의 요구가 강조된 입법”이라며 재차 반대의견을 제시한다. 같은 당 이재정 위원도 “교섭권이 ... 단결권을 침해하는 방식으로까지 운영되고 있다”며 “새로운 법안을 지금 만드는 것이 그토록 시급한 것인가”라며 반대에 동참했다. 이 장관은 “교원노조법에 있는 교원의 정의조항이 실효되어 있는 상태”라며 교수노조의 설립 신고를 위해서라도 법의 보완이 불가피하다고 강조한다.

송기헌 간사가 박주민, 이재정 두 위원이 제기하는 문제가 환노위에서 충분히 다뤄졌는지를 묻자, 이 장관은 “노동계가 반대한다는 것을 염두에 두고 논의하신 것”이라고 답한다. 송 위원은 “이해관계가 있는 반대하는 쪽이 있다고 하더라도 소관 상임위에서 충분한 논의를 해서 판단한 부분에 대해서는 법사위가 다시 논의하거나 그 이유로 해서 법이 통과되지 않도록 한다는 것은 적절하지 않다”며 두 위원에게 환노위 의견을 존중할 것을 요청한다. 박주민 의원은 “다양하게 의견을 수렴해서 법을 개정할 수 있는데 지금 이렇게 신속하게 법을 개정할 필요가 없다”며 반대 의사를 굽히지 않는다.

여당 위원들의 반대토론을 지켜보던 야당 장제원 의원은 “지금 교원노조법 관련해 30분 정도 토론을 하고 있는데요, 이게 체계입니까, 자구입니까” 따지며 “명백한 환노위의 입법권을 침해하는 내용의 문제”라고 비판한다. 나아가 시급성까지 들고 나오는 것은 “체계·자구 심사를 빌미로 법안 발목 잡기 하지 말자라고 주장하는 ... 구태의 모습”이라며 “노조 눈치 보기 해서 그런 발언들을 속기록에 남기기 위한 것 아니냐 ... 최소한의 체계·자구 심사에 걸맞은 심사가 돼야 된다고 생각한다”고 비판을 이어간다. 박지원 의원이 ILO 비준 이후 규정 정비가 필요하다는 근거로 반대의견을 더했지만, 여상규 위원장은 간사들과 협의 끝에 원안의결로 결정한다.

(토론2) 방송통신발전 기본법 개정안

5월 20일 전체회의에서 위원들이 가장 첨예하게 부딪혔던 법안은 ‘방송통신발전 기본법’ 개정안이었다.⁹²⁾ 반대토론은 여당 김종민 위원이 시작한다. 김 위원은 “정보통신

92) 방송통신발전 기본법 일부개정법률안 (대안) (과학기술정보방송통신위원회 제출)은 아현국 화재 사건을 계기로 방송통신재난관리 기본계획에 방송통신시설 관리 및 무선통신시설의 공동이용에 관한 사항을 포함하는 내용으로, 노용래, 박선숙, 윤상

방법에도 IDC 규제가 있다 ... 중복규제로 과잉금지에 위배된다는 판단이 든다”며 IDC는 제외하는 것이 어떠냐고 질의한다. 최기영 과기부 장관은 “상임위에서 상당히 논의를 해서 준비가 된 법안”이라며 중복성 문제가 없고, 일부 있더라도 시행령으로 해결될 수 있다고 설명한다. 김종민 위원은 “민간 정보들이 유출될 가능성에 대한 우려로 사업자체가 위축”된다고 하며 업계의 우려를 전하자, 최 장관은 “물리적 재난의 경우에만 해당되며 저장된 데이터는 적용이 안 된다”며 반박한다.

채이배 위원은 ‘방송통신발전 기본법’ 논의가 아현국 화재사건으로 시작됐다고 하며, “이제야 법이 만들어지는 것은 국회가 책임을 굉장히 늦게서야 지는 것”이라며 조속한 통과를 주문한다. 송기현 위원은 규제의 복잡성을 지적하며 “법체계상의 문제라는 게 이런 것을 얘기하는 것”이라며 “어떤 식으로든 정리를 해야 하는 것 아니냐”고 질의한다. 최 장관은 “정비하면 더 깔끔하게 만들 수 있겠지만 굉장히 많은 시간을 투자해야 한다”고 부정적 의견을 제시한다. 그러자 야당 정점식 위원은 “사전, 사후(규제)체계가 구분되는 것이 이해되지 않는다는 것이 송기현, 김종민 위원의 지적이며 저도 같은 취지”라며 반대에 동참한다.

여상규 위원장은 “중복규제 또는 법 체계상의 문제를 제기한 위원들이 많다”며 최 장관에게 “중복 규제가 되지 않게 할 자신이 있느냐”고 묻는다. 최 장관이 “상임위에서도 의견 일치가 돼서 방송통신발전 기본법에 재난에 대한 것을 모으자 해서 만들어진 법안”이라며 중복 규제 문제가 없도록 시행령을 잘 준비하겠다고 답한다. 이때 정점식 위원이 송기현 위원과 상의했다며 “데이터센터를 방송통신재난기본계획 수립대상자로 하는 4호만 삭제”하는 절충안을 제시하지만, 최 장관은 “데이터센터의 재난대비가 중요하다”며 거부 의사를 밝힌다. 채이배 위원도 “그것을 빼면 알맹이가 없는 법”이라며 거든다.

송기현 위원이 “그러면 21대에 하시라”고 장관을 압박하자, 채이배, 백혜련 위원이 상임위가 2개 법안 중 하나로 모은 것을 법사위가 체계에 안 맞다고 할 순 없다고 거들고 나선다. 그러나 “체계가 안 맞다”(여상규), “체계자구 심사는 법사위 고유권한이다”(장제원), “21대 가서 해도 늦지 않다”(송기현) 등 반대발언이 이어진다.

여상규 위원장이 입장을 바꿔서 “장관이 급하다고 호소하니까 통과시켜서 시행하게 하고 21대 가서 한 군데로 모으는 게 어떠냐”며 위원들 설득에 나서고 채이배, 백혜련

직 등 여야 의원 3명의 개정안을 통합, 조정해 위원회 대안으로 회부한 법안이었다.

위원이 동조하지만, 장 위원은 “위원들 몇 분이 체계가 안 맞다 얘기하는 것을 뭐가 급해서 땡처리 하는 식으로 하나 ... 각 상임위에서 체계를 정리해 왔다 해서 법사위에서 체계를 다시 한 번 고치는 게 뭐가 문제예요, 법사위의 고유권한이데, 그게 뭐 월권이에요”라며 강력하게 반발한다. 채이배 위원이 “상임위 가면 또 그렇게 결정해 올 것”이라 하자, 장 위원은 그러면 2소위로 보내자고 한다.⁹³⁾ 결국 여상규 위원장은 최종 보류를 선언한다. 아현국 화재 사건을 계기로 재난 관련 대응을 높이자는 취지에서 정부와 여야가 함께 준비했던 법안은 1년 넘게 심의만 하다 임기만으로 폐기됐다.

(토론3) 예술인의 지위 및 권리보장에 관한 법률 개정안

‘예술인의 지위 및 권리보장에 관한 법률’ 개정안에 대한 대체토론은 김도읍 간사의 지적으로 시작된다.⁹⁴⁾ 김 위원은 해당 법안이 제정법인데 토론회가 생략된 이유를 묻자, 박양우 문체부 장관은 “여야 합의로 안 하는 것으로 되었다”고 대답한다. 김도읍 위원은 “법원행정처에서 의견을 낼 정도로 체계와 자구에 문제가 있다. ... 1년 동안 묵히고 있다가 제정법에 대해 심사할 시간 자체가 없다”며 “법사위 심사권을 뺏고 날치기처럼 통과시키려는 거냐”고 강하게 비판한다.

법안 통과를 위해 여당 송기헌 간사가 “작년 4월에 발의가 된 이후 여러 차례 논의를 해서 축조심사를 하고 문체위에서 통과된 사안이라고 봐도 되겠냐”고 거들자, 박 장관은 “굉장히 심도 있게 여야 위원들이 논의를 해주셨다”고 맞장구친다. 송 위원은 박장호 전문위원을 상대로 법원행정처의 의견도 반영해서 수정됐는지 묻자, 박 위원이 “전문위원실과 문체부가 협의해서 다 반영했다”고 답한다. 송기헌 간사는 “예술인들 지원하기 위해 필요한 법”이라며 “20대 국회에서 의결했으면 한다”고 호소한다. 그러나 여상규 위원장은 위원 2명이 문제 제기한다는 이유로 의결을 거부한다.

소위에서 몇 차례 논의됐는지를 묻는 김도읍 간사의 질문에 박 장관이 “실무적으로는 꽤 됐고 소위는 마지막에”라며 얼버무린다. 김도읍 간사는 해당 법안이 “(작년) 4월에

93) 장제원 위원의 주장에 대해 김도읍 간사는 “그러면 체계에 맞지 않다고 지적을 말든지”하며 “일관되게 좀 하라”며 타박한다. 나아가 “어떤 때는 체계·자구심사 권한이 있다, 어떤 때는 월권이다. 한 분이 똑같은 상황에 대해서 얹치락뒤치락 이렇게 주장하는 것은 안 맞다”고 지적한다.

94) 예술인의 지위 및 권리보장에 관한 법률안(김영주 의원 대표발의)은 ‘블랙리스트 사태’와 ‘예술계 미투 운동’ 등 예술인에 대한 권리침해와 성평등한 환경을 조성하기 위해 마련된 법안이다.

발의됐고 11월 18일날 소위에 회부가 되고 5월 7일 소위 한 번 열고 그날 전체회의 열고 바로 보냈다. 제정법인데 공청회도 없었다”는 점을 확인하면서, “뭘 심도 있게 논의한 거냐”며 장관이 다른 말을 한다고 호통 친다. 장제원 위원도 법원행정처 자료를 들어 보이며 “여기 보면 몇 가지를 지적하고 있는지도 모르겠다”며 이런 법안을 통과시키려 하냐고 따진다. 결국 여상규 위원장은 “제정법을 이렇게 통과시킬 수는 없다”며 “21대 국회에 가서 하시라”며 보류를 선언한다.

[표 8-2] 제378회 국회 임시회 법사위 전체회의 대체토론 현황(2020년 5월 20일)

법안명	반대토론		찬성토론	
자동차관리법 * 전체회의 계류	오신환 (야) 정점식 (야)	전체회의 계류 전체회의 계류	-	
교원노조법 * 원안 의결	박주민 (여) 이재정 (여) 박지원 (야)	우려 표명 우려 표명 반대	송기헌 (여) 장제원 (야)	원안 의결 원안 의결
폐자원안전관리및 주민지원특별법 * 수정 의결	오신환 (야)	수정 의결	-	-
고용보험법 * 수정 의결	송기헌 (여)	수정 의결	-	-
전기통신사업법 * 원안 의결	금태섭 (여) 백혜련 (여) 박주민 (여)	우려 표명	-	-
방송통신발전기본법 * 전체회의 계류	김종민 (여) 정점식 (야) 송기헌 (여) 장제원 (여)	수정 의결 수정 의결 전체회의 계류 전체회의 계류	채이배 (야) 백혜련 (여) 여상규 (위)	원안 의결 원안 의결 원안 의결
예술인의지위및권리보장법률 * 전체회의 계류	김도읍 (야) 장제원 (야)	전체회의 계류 전체회의 계류	송기헌 (여)	원안 의결
집회및시위에관한법률 * 원안 의결	박주민 (여)	우려 표명	-	-
신용협동조합법 * 전체회의 계류 (절충)	채이배 (야) 김종민 (여) 송기헌 (여)	전체회의 계류 시행령 절충 시행령 절충	장제원 (야) 박지원 (야)	원안 의결

(토론4) 신용협동조합법 개정안

5월 20일 전체회의에서 법사위원들이 마지막으로 토론을 했던 법안은 4월 29일 결론을 내리지 못했던 신탁법이었다. 지난 회의에 이어 채이배 의원은 “농협, 새마을금고와 형평성의 문제가 있다 ... 영업 범위를 넓히면 위험할 수 있다”는 주장을 이어간다. 김종민 의원은 “자금 운용에 관해서 광역단위로 확대되지 않으면 (영업을) 하지 말라는 것”이라며 반박하면서, 금융위원장에게 신탁과 “자금운용과 관해서 광역단위로 확대하고 ... 공동유대는 인접 시군까지 확대하는 것”으로 얘기된 것이 맞느냐고 묻는다.

은성수 금융위원장이 협의를 인정하자, 송기현 간사는 대출권역을 확대하기로 한 시점이 언제냐고 묻는다. 은위원장이 빨리 하겠다고 답하자, 이를 정부의 동의로 오해한 여상규 위원장은 서둘러 의결을 시도한다. 송기현 간사가 황급히 “이 건은 보류하는 것”이라며 “법으로 하지 않고 시행령으로 하겠다”는 뜻이라 설명한다. 이전 회의에서 반대했던 장제원 위원이 “(시행령보다는) 법안을 통과시키는 것이 낫다”고 주장하자, 송간사는 “그렇게 신탁하고 정부하고 합의했다”고 답답해한다.

여상규 위원장이 “언제 그렇게 합의가 됐냐.”며 “의결할 필요가 없으면 뭐 하러 진행했냐”고 힐난하고, 장제원 위원은 계속 “법으로 통과시키면 더 명확하다”고 주장한다. 다급해진 송기현 위원은 “어제 저녁에 합의를 했다”면서 “법은 두 분이 반대한다”고 시행령 절충안의 불가피성을 역설한다. 여기에 박지원 위원까지 법안이 낫다고 가세하자, 은성수 금융위원장이 “개정안은 수신과 여신을 전부 광역화하자는 거고 시행령은 여신만 광역화하는 것”이라고 설명한다.

여상규 위원장은 “시행령으로 다 하기로 했고, 이 법은 개정할 필요가 없다면 이걸 상정하고 토론과정을 거칠 필요가 없었다”면서 화를 낸다. 송기현 위원이 “법으로 하면 수신 부문에서 차별이 생겨서 또 논란이 있기 때문에 이 법은 보류하고 신탁에서 원하는 여신에 대한 차별을 해소할 수 있게 금융위가 약속을 하면 어느 정도 형평에 맞다”면서 “상정을 해야지 그 부분(시행령으로 여신을 풀어 준다)을 확인할 수 있었다”고 설명한다. 김종민 위원이 “아니 그걸 위원장님에게 설명도 안 했어”라고 면박을 주자, 여상규 위원장은 “이 자리에서 처음 알아요 ... 뭐하는 거야 이게”라며 분통을 터트린다. 결국 여상규 위원장은 “시행령을 조속히 개정해 새마을금고 수준으로 맞추라”는 당부와 함께 신탁법 개정안 보류를 선언한다.

제3절

법사위에 대한 이해와 오해

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

마지막 회의를 통해 확인한 실제 법사위는 지배적 이미지와 얼마나 같고 얼마나 다른가? 본격적인 분석에 앞서 마지막 회의가 법안 심사와 별개로 존재하는 정치 현안을 둘러싼 여야 다툼이 최소화된 회의였다는 점이 강조될 필요가 있다. 법사위에서 여야 공방은 뉴스 화면에 자주 등장하면서 비단 국회 구성원들뿐 아니라 대중의 머릿속에도 ‘여야 투쟁의 장’으로서 법사위 이미지를 강화하는 데 기여해 왔다.

흥미롭게도 4월 29일, 5월 20일 두 번의 회의에서 현안 질의는 뜨겁지 않았다. [표 8-3]에서 보듯이 4월 29일 현안질의에 나선 의원은 3명에 불과했고, 모두 야당 의원이었다. 질의 내용도 해당 위원들이 국감 등 평소 상임위 활동에서 관심을 가졌던 문제를 중심으로 주무 부처 장관에게 주의를 환기시키고 향후 관심을 촉구하는 ‘정책성’ 질의가 대부분이었다. 여야가 관련 장관을 앞에 놓고 질의 형식을 빌려 정파적 주장을 일방적으로 늘어놓고, 다시 맞대응하는 일은 29일에는 없었다.

[표 8-3] 법사위 전체회의 현안질의 현황(2020년 4월 29일, 5월 20일)

4월 29일			
위원	장관	질의요지	유형
채이배 (야)	조재연 법원행정처장	전용차량 축소 구체적 방안 마련 촉구	정책
채이배 (야)	추미애 법무부장관	대한항공 리베이트 사건 철저 수사 촉구	정책
김도읍 (야)	성윤모 산업부장관	중소기업 납품대금 관리감독 철저 촉구	정책
김도읍 (야)	은성수 금융위원장	중소기업 지원 실효성 제고 촉구	정책
채이배 (야)	은성수 금융위원장	기업구조조정 GP 관심 촉구	정책
오신환 (야)	유은혜 교육부총리	등록금 반환 요구 미온적 대응 질타	정책
5월 20일			
김종민 (여)	추미애 법무장관 조재연 법원행정처장	한만호 비망록, 채널A사건 수사지휘 및 제도개선 촉구	정치
김도읍 (야)	조재연 법원행정처장	국가기관 불신 분위기 조장 비판	정치

5월 20일			
위원	장관	질의요지	유형
송기헌 (여)	추미애 법무장관	윤한홍 검찰 잘못된 수사 관행 확인 촉구	정치
채이배 (야)	추미애 법무장관	고액경제사범 취업금지 규정 개선 촉구	정책
채이배 (야)	조재연 법원행정처장	N번방 양형기준 강화	정책
오신환 (야)	김형연 법제처장	정치적 법령해석 비판	정치
김종민 (여)	조재연 법원행정처장	한만호 비망록 관심 촉구	정치
정점식 (야)	조재연 법원행정처장	김종민 위원 발언 비판	정치
박주민 (여)	조재연 법원행정처장	한만호 비망록 사법농단 관련성 제기	정치
김도읍 (야)	백승주 기재부기조실장	하단-녹산선도시철도 건설 예타 협조 당부	지역
여상규 (위)	백승주 기재부기조실장	세무사법 개정안 조정안 마련 촉구	정책
채이배 (야)	이재갑 고용노동부장관	산재예방정책 강화 주문	정책
김도읍 (야)	이정옥 여가부장관	윤미향관련 진상조사 촉구	정치
장제원 (야)	이정옥 여가부장관	윤미향관련 자료제출 요구	정치
오신환 (야)	이정옥 여가부장관	위안부 지원 관련 실태조사 촉구	정치

5월 20일 회의에서 ‘정치적’ 질의가 일부 있었다. 현안질의에 나선 9명 중 4명이 한만호 비망록, 채널A사건 등 정치적으로 민감한 현안을 소재로 다뤘다. 여당 위원들은 현안에 대한 자신이나 당 입장을 전달하는 기회로 질의를 활용했다. 야당 의원들도 여당 위원의 주장을 반박하는 데 질의를 활용했다. 여당은 김종민, 송기헌, 박주민 의원이 나섰고, 야당에서는 김도읍, 정점식 의원이 맞섰다. 이날 야당도 당시 쟁점이었던 윤미향 의원의 위안부 사업과 관련해 정치적 질의를 제기했으나, 여당의 대응은 없었다.

1 법사위는 여야 ‘투쟁의 장’인가?

1) 여당 위원도 정부의 발목을 잡는다

먼저 ‘여야 투쟁의 장’이란 이미지부터 확인해 보자. 20대 국회 마지막 전체회의들에 한정해서 볼 때, 정부 법안을 발목 잡은 것은 야당이 아니라 여당 위원들이었다. 정부·여당의 입법 의지가 강했던 공익신고자보호법의 경우 여당 위원들이 수정·의결을 요구하면서 법안 통과는 위기에 봉착했다. 정부(권익위원장)가 원안통과를 호소했지만 여당

위원들은 집시법 삭제 의사를 굽히지 않았다. 결국 야당 위원장의 설득과 ‘2소위’로 보내겠다는 야당의 반-협박이 있고서야 본회의로 갈 수 있었다.

비슷한 상황은 집시법 개정안에서도 되풀이됐다. 사실상 정부안이었음에도 여당 위원들은 본회의 부의에 반대했다. 오히려 정부(경찰청장) 편에서 원안 통과를 강력히 요구한 것은 간사를 포함한 야당 위원들이었다. 결국 집시법 개정안은 4월 29일 한 번 붙잡혔다가 5월 20일 회의에서야 간신히 통과될 수 있었다. 5월 20일 상정된 교원노조법도 여당 위원들의 반대로 통과에 진통을 겪었다. 정부(고용노동부 장관)와 야당 위원장에 더해 여당 간사까지 설득에 나서고 나서야 교원노조법 개정안은 본회의로 갈 수 있었다.

흥미로운 점은 공익신고자보호법, 집시법, 교원노조법은 시민단체와 노조가 강하게 반대했던 법안이라는 점이다. 참여연대와 교원노조 등 관련 단체들은 법사위 개최를 앞두고 성명이나 법사위원실 방문 등을 통해 법안 저지 활동을 펼쳤다. 공교롭게도 이날 전체회의에서 반대의견을 제시했던 박주민, 이재정 등 위원들은 이들 단체와 긴밀한 관계를 맺어 온 이들이었다. 교원노조법 토론 과정에서 제기된 “노조 눈치 보기 해서 그런 발언들을 속기록에 남기기 위한 것 아니냐”라는 야당 위원의 발언은 이런 배경을 겨냥한 비판이었다.

2) 정부도 여당도 한 편이 아니다

4월 29일 원안 의결된 ‘주한미군 소속 한국인 근로자 지원 특별법’은 법사위에서 여야의 단일한 대립구도라는 신화를 여지없이 깨트리는 사례이다. 여야 원내지도부의 사전 합의가 있었음에도 해당 법안을 놓고 장시간 토론이 전개된 이유는 정부 부처 간 이견 조정이 실패했기 때문이다. 최초 정부안을 수정한 상임위 합의안에 문제의식을 느낀 기재부는 법사위 단계에서 법사위 여당 간사를 움직여 상임위 합의를 뒤집으려 했다. 그러나 기재부의 예상과 달리 수정안은 일사천리로 진행되지 못했다. 사전에 치밀한 정지작업 없이 현장에서 작성 주체도 분명하지 않은 유인물을 배포하는 방식이 빌미를 제공했다. 여당 간사 뒤에 숨은 기재부가 드러나자 여당 위원들이 반발하고 나섰다. 이철희 위원을 필두로 상임위 합의안을 기재부가 뒤집는 상황을 강하게 비판했다. 그 과정에서 국방위 야당 간사와의 협의도 없었다는 점이 확인된다. 그러자 법사위 수정안 제출에 동의했던 국방부가 법사위에서 상임위 합의안을 뒤집는 상황에 부담을 느끼고 찬

성으로 입장을 선회한다. 결국 기재부의 뒤집기 시도는 사전 의견 조율 과정에서 배제된 여당 위원들의 강한 반발과 국방부 장관의 입장변화로 무산된다.

‘주한미군 소속 한국인 근로자 지원 특별법’은 여러 면에서 흥미롭다. 무엇보다 다양한 차원의 리더십이 법사위원들의 판단에 영향을 주지 못했다는 점이다. “처리한다”는 여야 원내 원내지도부의 합의 자체가 뒤집힌 것은 아니지만, 그렇다고 큰 영향을 끼친 것도 아니었다. 여당 소속 간사나 야당 소속 위원장의 권위도 같은 당 위원들에게 인정되지 않았다. 더구나 기재부와 국방부는 같은 정부 소속임에도 하나의 법안에 대해 일치된 의견을 유지하지 못했다.

3) 만인에 대한 만인의 투쟁

두 번의 법사위 전체회의에서 또 하나 인상적인 사실은 규제법안에서 여야 구분은 무의미하다는 점이다. 법안마다 위원들의 각개전투가 벌어졌고, 법안마다 전우가 뒤바뀌었다. 4월 29일 신협법과 5월 20일 방송통신발전법 기본법을 둘러싼 토론은 좋은 예이다. 먼저 신협법의 경우 채이배(야), 장제원(야), 송기현(여), 백혜련(여) 위원이 “붙잡자”는 편에 섰고, 김종민(여), 오신환(야), 여상규(야) 위원이 “올리자”는 편에 섰다. 방송통신발전 기본법에서도 여야 갈등축의 부재는 재연되었다. 김종민(여), 정점식(야), 송기현(여), 장제원(야) 등이 법안 저지에 나선 반면에, 채이배(야), 백혜련(여), 여상규(야) 위원 등은 원안통과를 주장했다. 신용협동조합법의 경우 정부는 조심스레 반대의견을 제시했고, 방송통신발전 기본법의 경우 강한 찬성의견을 냈지만, 정부의 의견은 여야 법사위원들이 입장을 정하는 데 이렇다 할 영향을 주지 못했다.

두 번의 전체회의에서 정부 법안을 여당이 옹호하는 전통적 이미지에 부합하는 유일한 법안은 5월 20일 상정된 ‘예술인의 지위 및 권리보장에 관한 법률’ 개정안이었다. 이는 정부(문체부)가 공을 들인 법안이었을 뿐 아니라, 여당 지지층을 중심으로 찬성의 목소리가 높던 법안이었다. 전체회의에서 송기현 간사가 유일하게 옹호에 나서 보지만, 법안 자체가 줄속으로 올라왔다는 지적을 뒤집기에는 역부족이었다. 결국 여당 간사를 제외한 여당 위원들의 싸늘한 외면 속에 법안은 폐기되고 만다.

2 법사위는 ‘갑질 상원’인가?

‘갑질 상원’이란 이미지는 법사위가 주어진 권한을 넘어선 행위로 상임위의 권한을 침해한다는 주장이다. 그렇다면 법안심사와 관련해 법사위에 주어진 정당한 권한은 무엇일까? 국회법 제86조에 규정된 체계·자구심사의 의미와 범위는 무엇일까? ‘체계심사’는 법안내용의 위헌 여부, 다른 관련 법률과 저촉되는지 여부, 자체 조항 간의 모순 유무를 심사하면서 법률형식을 정비하는 것이며, ‘자구심사’는 법규의 정확성, 용어의 적합성과 통일성 등을 심사하여 각 법률 간 용어의 통일을 기함으로써 법률용어를 정비하는 것이다(국회사무처, 2018). 심사범위와 관련해 국회사무처는 “체계자구심사권은 체계와 자구의 심사에 한정하고 법률안의 정책적 내용까지 실질적으로 심사할 수는 없다”고 못 박고 있다(국회사무처, 2018). 그러나 실제 법사위에서 자구의 문제를 제기하는 경우는 거의 찾기 어렵다. 위원들이 명시적으로든 암묵적으로든 문제 삼는 것은 거의 대부분 ‘체계의 문제’이다.

1) 법사위는 체계·자구심사를 하지 않는다?

그렇다면 이 글이 살펴본 두 번의 전체회의에서 위원 간 토론이 벌어졌던 8개의 법안 중 ‘정당한’ 체계·자구심사가 진행되었을까? 법사위원들은 ① 위헌 여부, ② 타법과의 상충, ③ 조항 간의 모순을 근거로 본회의의 부의를 반대할 걸까? 두 번의 회의에서 7개 법안을 대상으로 진행된 대체토론 중 엄밀한 의미에서 체계·자구심사로 볼 수 있는 법안은 많지 않다.

4월 29일, 5월 20일 두 번 모두 가장 뜨거웠던 법안인 ‘신용협동조합법 개정안’의 경우 심사 근거는 정부와 관련 업체의 이견이었다. 전체회의 계류 또는 2소위 회부를 주장하는 위원들은 이구동성으로 “타 업계와의 형평성 문제가 있다”는 주장을 펼쳤고, 본회의의 부의를 주장한 위원들은 “정무위에서 논의가 다 됐다”는 주장으로 맞섰다. 양념처럼 “본질적인 내용을 가지고 막는 것은 안 된다”는 반박도 곁들여졌지만, 찬성 측의 주된 요지는 역시 ‘상임위 합의’였다. 여기서 대단히 흥미로운 사실은 적어도 법사위원들 사이에는 ‘정부 부처나 관련 업체의 이견’이 체계·자구심사의 합당한 대상이라는 공감대가 있다는 점이다.⁹⁵⁾

‘방송통신발전 기본법’ 개정안 역시 주된 반대 이유는 업계의 이견, 정확히는 데이터 센터에 대한 규제 신설을 반대하는 IT기업들의 요구였다.⁹⁵⁾ 그러나 주의할 점은 신설 규제에 대한 업계의 반대에서 비롯된 논쟁이었지만, 이들에 동조한 법사위원들은 자신들의 문제제기가 ‘체계의 문제’라는 점을 강조했다. 이들은 방송통신 규제들이 정보통신망법과 방송통신발전 기본법에 혼재돼 있고, 중복규제 소지가 있다는 점을 파고들었다. 주무부처 장관이 시행령에서 중복규제가 발생하지 않도록 하겠다고 여러 차례 약속하고, 찬성 측 법사위원들도 상임위에서 방송통신발전 기본법에 재난 관련 규제를 모은 것을 법사위가 문제 삼는 것은 맞지 않다는 주장을 펼치며 맞서 보지만, 법사위의 문턱을 넘는 데는 실패했다.

법안을 붙잡으려는 위원들이 ‘월권 논란’을 의식해 ‘체계의 문제’를 근거로 내세우는 행태는 다른 법안 심사에서도 발견된다. 공익신고자보호법 개정안과 집시법 개정안이 그런 경우다. 공익신고자보호법의 경우 “헌법에서 인정한 기본권인 집회·시위자유가 위축된다”(박주민), 집시법의 경우 “위헌을 받을 소지가 충분하다”(이재정)며 위헌성을 근거로 제시했다. 그러나 해당 법안의 위헌소지는 이미 상임위 단계에서 검토되었고, 정부와 전문위원, 찬성 위원들은 동의하지 않는 것이었다. 결국 “내용으로 다 잡자고요”라는 비판과 “이건 위헌성이예요”의 반박이 되풀이된다.

‘교섭창구 단일화 조항’의 삭제를 요구한 교원노조법의 경우는 위헌성 또는 중복성의 명분도 내세울 수 없었다. 문제를 제기한 위원들은 노조의 문제제기나 단결권 침해 등 내용에 대한 것이 전부였다. 결국 체계심사라는 최소한의 외피도 쓰지 못했기에 찬성 위원으로부터 “노조 눈치 보기 해서 그런 발언들을 속기록에 남기기 위한 것 아니냐 ... 최소한의 체계·자구 심사에 걸맞은 심사가 돼야 한다”는 비판을 자초한다.

2) 갑질이 아니라 규칙부재가 문제다

법사위에 대한 지배적 이미지 중 하나인 ‘갑질 상원’은 타 상임위 대 법사위라는 위원

95) 이런 인식은 김도읍 위원의 마지막 의사진행발언에서도 확인된다. 그는 체계·자구심사권 폐지에 반대하면서 “법사위가 최선을 다해 부처 간 이견 및 권한 침해 여부, 관련 업계 이견 등을 조정하기 위해 노력해 왔다”고 말한다. 여기에는 이해관계 조정 이 법사위의 정당한 임무라는 인식이 깔려 있다.

96) 이는 송기현, 정점식 등 여야 반대 측 위원이 토론 중에 정부 측을 대상으로 데이터센터에 대한 규제 신설 조항만 빼면 통과시켜 주겠다는 제의를 한 데서도 잘 확인된다.

회 간 대결 구도를 상정하고 있다. 그러나 마지막 전체회의를 통해 확인된 사실은 월권의 주체는 법사위원회가 아니라 법사위원들이라는 점이다. 더더욱 흥미로운 점은 법안을 붙잡으려는 위원에 맞서 법안을 통과시키려는 위원들이 내세우는 주된 근거가 바로 ‘상임위 합의 사항’이라는 점이다. ‘법사위 갑질 반대’는 두 번의 전체회의에서 거의 모든 법안 심사에 빠지지 않고 등장한 찬성 편 위원들의 논리였다.⁹⁷⁾ 즉 법사위 회의장에는 갑질을 행사하는 법사위원들과 저항하는 법사위원들이 공존했다. 또 다수의 위원들은 법안마다 그 역할을 바꾸는 것을 주저하지 않았다.

나아가 법사위원들은 체계·자구심사권을 선택적이고 자의적으로 적용했다. 무엇이 정당한 체계·자구심사에 들어가는지, 그 범위는 회의마다 위원마다, 심지어 법안마다 달라졌다. 신용협동조합법 토론과정에서 김종민 위원이 “정무위에서 여야가 합의해서 올린 것을 뒤집으면 갑질 사례가 된다”고 말하자, 채이배 위원이 “아까 공익신고자보호법도 정무위에서 다 합의돼서 왔다”고 꼬집는 광경은 좋은 예다. 또한 방송통신발전 기본법 토론과정에서 김도읍 간사가 자당 장제원 위원에 대해 “어떤 때는 체계·자구심사권이 있다, 어떤 때는 월권이다. 한 분이 똑같은 상황에 대해서 엮치락 뒤치락 이렇게 주장하는 것은 안 맞다”고 비판하는 대목도 같은 맥락이다.

법사위원들 간 체계·자구심사의 범위만 일관성이 떨어지는 것이 아니었다. 흔히 관행으로 표현되는 법안을 붙잡는 기준도 그때그때 달랐다. 앞서 살펴본 것처럼 법사위 전체회의에 상정된 법안은 심사결과에 따라 본회의나 2소위로 가거나 전체회의에 남았다. 그러나 전체회의 계류, 2소위 회부라는 법안이 “잡히는” 요건은 그때그때 달랐다. “법사위는 1명이 얘기를 해도 계류를 한다”(장제원), “반대의견 있으면 소수의견 기재하고 그냥 처리했다”(여상규), “이해충돌이 있으면 2소위로 보내는 것이 관행이다”(채이배) 등 두 번의 전체회의에서 위원들은 저마다 다른 관행과 기준을 제시했다. 이런 혼란은 회의를 주재하는 법사위원장의 기준도 흔들리며 가중되었다. 신협법 토론과정에서 위원 4명의 명시적 반대에도 원안의결을 밀어붙이려 했던 여상규 위원장은 집시법 개정안에서는 위원 2명의 반대 발언이 끝나자마자 전체회의 계류를 선언했다.

97) “정무위원에서 여야가 합의해서 올린 것을 뒤집으면 갑질 사례가 된다”(신용협동조합법), “상임위에서 충분한 논의를 해서 판단한 부분에 대해서는 법사위가 다시 논의하거나 그 이유로 해서 법이 통과되지 않도록 한다는 것은 적절하지 않다”(교원노조법).

제4절

더 나은 미래를 위한 제언

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

법사위의 '체계·자구심사권 폐지 주장으로 이끈 지배적 이미지라 할 '여야 투쟁의 장'과 '갑질 상원'은 부분적으로만 사실이었다. 현안 질의나 증점 법안을 중심으로 여야 간 '강 대 강' 대립이 벌어지지만, 특정 법안심사에서는 여야의 구분은 눈 녹듯 사라졌다. 여당 위원이 정부법안의 발목을 잡았고, 정부 간에도 입장이 달랐다. 또 이전 법안에서 첨예하게 싸우던 여야 위원이 다음 법안에서 동지가 되는 일도 흔했다. 갑질도 다르지 않았다. 체계·자구심사 범위 밖의 내용의 문제로 법안을 붙잡는 월권은 일상이었지만, 정작 이에 대한 견제는 동료 법사위원들의 '갑질 반대'에 부딪혔다. 월권으로 상임위의 법안심사권이 침해되는 것도 사실이지만, 명백한 월권 또는 갑질이 쉽게 관철되는 것도 아니었다.

그런 점에서 법사위의 본질적인 문제는 '여야 투쟁'도 '갑질'도 아니라, 법령상의 법사위와 실제 법사위 사이에 존재하는 간극이었다. 그리고 그 간극을 채워 온 것이 관행이라는 데 있다. 물론 의회는 성문화된 법령에 따라서만 움직일 수는 없다. 그러나 제도의 운영을 규율하는 법령은 힘을 발휘하지 못하고, 모든 것을 관행에 떠맡기는 현재의 방식은 필연적으로 비효율과 소모적 갈등을 야기할 수밖에 없다. 그런 점에서 한국 국회의 법사위는 본질적인 기능을 수행하는 데 있어 '제도화 이전 상태'에 있다고 말할 수 있다. 이것이 20대 국회 마지막 법사위를 관찰한 잠정적 결론이다.

그렇다면 이 글의 두 번째 목적과 관련해 시사하는 바는 무엇일까? 즉 현재 여당이 추진 중인 체계·자구심사권 폐지를 중심으로 하는 법사위 개혁은 의도한 결과를 낳을 것인가? 현행 개정안(의안번호: 2101891)에 따르면 법사위의 체계·자구심사 기능을 폐지하고, 위원회 심사단계에서 전문검토기구에 체계·자구 검토의견을 의뢰한다는 것이다. 문제는 지금도 기술적인 체계·자구심사는 법사위 국회의원들이 아니라 국회 법사위 공무원들이 하고 있다는 점이다.⁹⁸⁾ 송기현 간사는 마지막 의사진행발언에서 “체계·자

98) 법사위 소속 입법조사관들이 '체계·자구심사보고서'를 제출하며 전문위원이 나와 구두로 “일부 경미한 자구수정을 했다”,

구심사가 정확하게 위원들의 검토로 이뤄지지 않는 경우도 많이 있다. ... 굉장히 문제가 있다.”고 지적한다. 체계·자구심사권 역시 본질에서 입법권이라는 점에서 어디가 되었던 외부기관에 외주화 할 수 없는 부분이다. 결국 새로운 전문검토기구에 현재 법사위 소속 공무원들이 하던 일을 넘어서는 역할을 기대할 수는 없다. 이것이 의미하는 바는 현재 추진 중인 개혁이 실현되면 현재 3단계로 이뤄진 법안심사를 2단계로 축소하는 것이 된다. 다시 본회의가 실질적인 심사 기능을 수행하지 않는다는 점에서, 실질적인 법안심사는 오로지 상임위 수준에서 결정되게 됨을 의미한다. 상임위로의 법안심사 일원화가 법사위제도 개선의 요체인 것이다.

그래서 법사위 개혁을 둘러싼 본질은 현재 체계·자구심사라는 이름으로 진행 중인 법안심사의 2심(二審) 기능을 어떻게 볼 것이며, 또 어떻게 할 것인지가 되어야 한다. 여기서 한국 국회가 어느 나라와 비교할 수 없을 만큼 많은 법안을 발의하는 것으로 유명하고, 최근 그런 경향이 더욱 가속화되고 있다는 점을 지적할 필요가 있다. 과다입법의 상황에서 현재 법사위가 수행하고 있는 2심 기능을 제거하고 상임위로 일원화하는 것은 적어도 두 가지 문제를 야기할 것으로 보인다.

먼저 부실 입법이 증가할 가능성이 높아진다. 먼저 상임위로 법안심사가 일원화되면 상임위 법안소위 위원들의 권한은 크게 높아진다. 이는 위원들 간 담합이나 거래를 통해 과거에는 적어도 법사위 단계에서 걸러졌거나, 걸러질 것을 우려해서 만들어지지 않았을 법안들이 상임위를 통과하고, 본회의로 올라갈 가능성이 커지게 된다. 전문기구가 심사하더라도 자구 수정 등에 그칠 가능성이 큰데, 그 이상으로 법안을 손보려고 할 경우 해당 의원의 항의는 물론이고, 입법권 침해 논란에서 자유롭기 어렵기 때문이다. 둘째, ‘상임위 포획’의 문제가 커질 가능성도 높다. 20대 국회 야당 간사를 지냈던 김도읍 위원이 정확히 지적한 대로 “현행 상임위 법안 심사는 소관 부처 입장에 매몰될 가능성이 높은 구조”이다. 소관 부처의 이익만 반영하거나, 소관 부처 이해관계자들의 민원성 법안을 상임위원들이 푹푹 뭉쳐 통과시킬 경우, 상임위와 별개로 존재하는 심사단위가 제거된 ‘개선된’ 시스템에서는 이를 견제할 수단이 없다.

현재 법사위가 여러 가지 문제를 갖고 있는 것은 분명해 보인다. 그러나 이런 문제들

“별다른 문제점이 없다”는 식으로 체계·자구심사를 보고한다. 위원들의 체계·자구심사를 빗자한 토론에서 법안 수정이 이뤄지지 않는 경우 “전문위원이 수정한 부분은 수정한 대로”, 기타 부분은 원안대로 의결한다.

대부분은 법령과 현실의 간극에서 비롯된 것이다. 또한 법사위는 체계·자구심사권에 근거해 또는 이를 빌미로 상임위가 할 수 없는 준거와 관점으로 법안에 대한 2심을 수행하고 있다는 점이다. 그리고 이는 현재 상임위 중심주의를 채택하는 우리 국회에서 과도하게 상임위 이해에 경도된 법안을 거르는 긍정적 기능을 수행하고 있는 것으로 보인다. 부처와 이해관계 당사자 간 이견 조정이 엄밀하게 체계·자구심사 대상이 아님에도 적어도 법사위원들 간에는 정당한 권한과 기능으로 받아들여지고 있는 이유도 여기에 있다. 그래서 진짜 문제는 체계·자구심사권 자체가 아니라, 상임위 소관주의를 보완하며 이견·이해관계 조정을 중심으로 한 2심을 체계·자구심사권이라는 이름으로 진행해 온 데 있는지도 모른다.

그런 점에서 현재 체계·자구심사권 폐지를 중심으로 한 여당의 개혁안은 어쩌면 허수아비를 상대로 진행하는 개혁일지도 모른다. 따라서 법사위의 체계·자구심사권을 의도대로 폐지하면 갑질과 정쟁 등 제기된 문제들은 줄어들 수 있겠지만, 그렇게 개선된 새로운 국회는 부실 입법과 상임위 편향 법안의 난립이라는 새로운 문제와 씨름하게 될 것이다. 국회가 법안을 만들면서 시끄러운 것과 국회에서 만든 법안으로 사회가 시끄러운 것 양자 중에서 무엇이 더 큰 문제일까?

제9장

정치와 돈 : 정치자금 사용 관련 실무적 개선 방안

제1절 문제의 정치자금

제2절 정치인의 돈

제3절 정치자금의 유입과 지출

제4절 정치자금의 규제

제5절 해외 사례

제6절 정치자금 유입과 지출의 개선방향

제 1 절 문제의 정치자금

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

학계에서는 정치자금의 유입, 운영, 사용 모두를 규제하는 곳은 대한민국밖에 없다고 지적한 바 있다. 일부 사람들은 시민의 알 권리와 투명성을 강화하기 위해서는 더 규제되고 공개돼야 한다고 주장하지만, 이는 정치적 표현의 자유 침해와 정치 참여도 저하를 초래할 수 있다. 나라마다 정치에 사용되는 돈에 대한 가치관이 다른데 우리나라는 '투명성 강화'라는 규제에 더 초점이 맞춰져 있다. 정치적 표현의 자유보다 규제에 초점이 맞춰져 있음에도 정치 활동에 사용되는 돈은 시민들로부터 관심과 지지를 받지 못하는 실정이다. 이에 대의 민주주의를 실현하면서 정치자금 관련 제도와 운영에 있어서 꼭 필요하다고 여겨지는 개선방안을 실무 경험을 바탕으로 찾아보고자 한다.

정치자금법 제1조에는 '이 법은 정치자금의 적정한 제공을 보장하고 그 수입과 지출 내역을 공개하여 투명성을 확보하며 정치자금과 관련한 부정을 방지함으로써 민주정치의 건전한 발전에 기여함을 목적으로 한다'라고 규정하고 있다. 우리나라는 2004년 한나라당 '차떼기 대선자금' 스캔들 이후 정치자금에 대한 대대적인 개혁이 있었고 그 후 지구당 폐지, 법인과 단체 후원 금지, 후원금 모금한도 설정 등 상세한 규제를 통해 정치자금의 투명성을 높이려 했다. 소액 다수 후원과 자금 흐름의 투명성이라는 성과는 이뤘지만, 지구당을 폐지함으로써 풀뿌리 민주주의가 소실됐고, 정치적 표현의 자유라는 권리는 훼손됐다.

정치자금법을 전면 개정된 후에도 시민의 정보 접근성과 공개성 부분에서 여전히 폐쇄적이며, 정치에 막 입문하려는 후보의 입장에서는 자금 유입 면에 많은 장애와 한계가 있다. 특히나 정치자금을 회계 보고한 이후 3개월 동안만 열람이 가능하다거나, 사본 교부 비용을 요청자가 부담해야 하는 점 등 자료의 접근성과 정보공개 부분에서 다른 나라보다 매우 뒤떨어져 있다.

정치자금 사용 공개를 적시에 공개하는 외국의 사례와 우리나라의 정치자금 규제를 비교해 보고, 정치자금 회계를 담당해 온 경험을 토대로 실무적인 방안에 대해서도 고민해 보았다.

제2절 정치인의 돈

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

정치인에게 가장 중요한 목표는 당선일 것이다. 당선, 나아가 재선에 필요한 표를 얻기 위해서는 의정활동으로 자신의 가치를 입증하고 홍보해야 한다. 이 모든 일련의 과정은 선거라는 틀 안에서 평가되고 증명되며, 결국 돈이 든다. 또한 모든 정치 활동의 시작과 끝이 돈으로 시작해서 돈으로 매듭지어진다. 이 돈이 바로 정치자금이다.

의정활동의 한 예를 들어보자. 어떤 제도나 정책에 대해 문제해결을 요청하는 시민 또는 단체가 있다. 이들은 이 같은 문제를 공론화시켜 입법적인 대응 방안을 모색할 수 있으며 관련한 법안의 제·개정을 추진할 수 있다. 공론화 과정에서 이해관계자들과 간담회를 진행할 수 있고, 식사 자리를 가질 수도 있다. 또한 입법 성과를 알리기 위해 문자메시지를 발송할 수 있고, 홍보물을 만들어서 배포할 수도 있다. 그리고 관련한 문제를 더 깊게 분석하기 위해 연구용역을 진행할 수 있고, 여론 동향을 위해 조사를 진행할 수도 있다. 이 돈이 정치인에게는 '정치자금'이라는 단어로 사용되며 의정활동의 토대이자 모든 활동의 근거가 된다.

시민이 생각하는 정치인의 돈은 '후원금' 혹은 '세금'일 수 있다. 유권자는 내 생활에 영향을 미치는 입법과 정책을 살펴보고 정치인 또는 정당에 대해 후원의 형식으로 지지 의사를 전달할 수 있다. 정치인 개인이나 정당의 정책이 일각에서 비판을 받는다 해도 내게 이익이 된다고 생각하거나 나와 견해가 같다면 후원금을 낼 수 있으며, 이것이 시민의 정치적 자유다.

시민의 후원은 정치인이 다시 표를 얻기 위해 노력하는 의정활동 자금으로 쓰인다. 정치의 혜택을 누리는 시민이 많아지면 후원금 모금은 활발히 이뤄질 것이고 정치인들은 유입된 자금으로 다양한 의정활동에 매진할 수 있다. 이런 순환이 이루어지려면 정치자금은 더 투명하게 운용되어야 할 것이다. 정치에 무관심한 시민은 정치인의 돈은 내가 낸 세금이고, 정치인들이 낭비하고 있다고 생각할지도 모른다. 그것을 후원금으로 생각하든 세금으로 생각하든 이들이 정치를 신뢰하려면 정치자금의 투명성과 정보 접근성이 반드시 필요하다.

제3절

정치자금의 유입과 지출

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 정치자금의 유입

1) 정치자금 유입의 종류

정치자금은 크게 정치후원금과 개인 자산으로 유입된다. 당에서 지원받는 보조금과 보조금외지원금도 있으나 그 자금들은 주로 선거기간에만 사용된다. 정치후원금을 받으려면 선거가 있는 해에 후보자등록을 하고 후원회를 개설하면 된다. 현역 의원이라면 기존 국회의원 후원회를 유지할 수 있다. 후보자 또는 현역 정치인이 아닌 경우에는 후원회가 없기 때문에 대가성이 없더라도 정치자금을 모금할 수 없다. 후보자등록 전에 지역에서 활동하는 정치 신인의 경우 정치자금을 모금하는 데 불리한 구조다. 후보자나 현역 정치인이 아니어도 정치 활동에는 돈이 필요한데 합법적으로 후원을 받을 수 없기 때문이다.

고(故) 노회찬 의원이 원외 시절 불법 정치자금을 받은 것이 문제가 돼 지난 2018년 세상을 떠난 후 이 문제가 공론화되었고, 이와 관련해 여러 개정안이 발의됐지만, 현재 까지도 개선된 건 없다. 제21대 국회에서도 원외 정치인들이 정치후원금 모금과 지역 사무실(지구당)을 낼 수 있도록 하는 정당법·정치자금법 개정안이 발의됐다. 아직 상임위에 계류 중이지만 개정된다면 정당이 시민과 만나는 지구당이 부활하게 된다. 이는 풀뿌리 민주주의 활성화에 실효 있는 제도가 될 것이다. 그리고 지역위원회의 후원회를 개설할 수 있으므로 원외 정치인도 후원금을 모금할 수 있게 되는데, 이는 정치 활동에 큰 동력이 될 것이다.

개인 자산을 정치자금에 유입하는 경우를 보자. 후보자가 후원금이 충분히 모이지 않았다면 자산으로 선거를 치를 수밖에 없다. 당선이 유력한 후보라면 선거에 소요되는 비용을 추후 보전금액을 받아 결제하는 방식으로 선거를 치르거나, 보전받을것을 고려하여 선거에 적극적으로 지출할 것이다. 하지만 소수 정당이나 당선이 희박한 정치인의 경우 선거비용을 보전받을 수 있을지 예측하기 어려우므로 오롯이 개인 비용으로 선거

를 치르는 경우도 많다. 당연히 선거운동 전반에 걸쳐 수준과 질이 떨어질 수밖에 없다. 초선의원인 경우 개인 자산을 정치자금으로 차입하여 사용하고 연말에 후원금이 모금 되면 차입금(개인자산)을 반환받는 형식으로 사용하는 경우가 많다.

정치자금으로 유입되는 돈은 아니지만, 정치를 하면서 돈을 유입할 수 있는 합법적인 통로 가운데 출판기념회가 있다. 과거에는 출판기념회를 통해 많게는 억 단위까지도 모금한다고 들었다. 하지만 19대 국회 이후 점점 시민단체와 언론의 감시가 심해지면서 책값도 현금보다는 카드 단말기 등 증빙된 결제 수단으로 받는 문화가 많이 생겼다. 그래도 출판기념회는 합법적으로 책값과 축하금을 포함해서 현금을 받을 수 있다. 이날의 현금은 공식 정치자금으로 잡히지 않는다.

2) 법인 또는 단체의 후원금 모금 금지

지난 2002년 한나라당의 대선 불법 자금 수수 ‘차떼기’ 사건을 계기로 2004년 정치관계법이 개정되었고, 법인이나 단체는 정치인에게 후원할 수 없게 되었다. 이후 시민의 소액기부 문화가 정착되었지만, 실상은 법인이나 단체에서 편법으로 진행하는 소액후원이 대부분을 차지한다. 많은 노조 또는 단체가 정치후원금 모금 담당자를 두고 있고, 조직에서 하기 쉬운 후원방식⁹⁹⁾을 의원실에 요구하는 등 조직적 후원이 만연해 있다.

국회 입법조사처 자료(허석재 2019)에 따르면 개인만 정치 후원을 할 수 있는 우리나라와는 달리 대부분의 나라들은 정당이 중심이 되어 법인이나 단체의 정치기부금 모금을 받는다. 미국은 정당이나 후보자에 대한 기부금 모집을 목적으로 ‘정치위원회’(Political Action Committee, 이하 PAC)¹⁰⁰⁾가 구성되어 활동하고 있다. 기업이나 노조 등 기타 이익집단이 후보자·정당에 직접 기부할 수는 없으나 PAC을 통한 기부금 모금은 허용하고 있다. 또한 정당에 직접 기부하여 주와 지방 정당 활동에 사용할 수 있도록 ‘소프트머니(Soft Money)’를 규제 없이 무제한으로 모금할 수 있다.

더 나아가 미연방대법원은 수정헌법 제1조에 근거해 기업 및 노동조합의 정치적 지출을 금지하는 법은 위헌이라는 판결을 내렸다. 이 판결 이후로 기업, 노동조합 등을 포

99) 계좌이체, CMS 출금, 카드단말기, 위임에 의한 현금모금 등 실무적인 다양한 후원 방법

100) PAC은 1) 연간 총 1천 달러를 초과하는 기부금을 받거나 지출하는 위원회·클럽·협회·기타의 단체, 2) 기업 또는 노동조합에 의해 설립되는 별도 기금, 3) 연간 총 5천 달러를 초과하는 기부금을 받는 정당의 지역위원회를 의미함

함한 영리단체도 정치광고를 할 수 있게 되었고, 이러한 영리단체의 자금까지 기부받을 수 있는 PAC을 ‘슈퍼팩(Super PAC)’¹⁰¹⁾이라 한다. 슈퍼팩은 PAC의 일종으로, 일반 PAC과는 달리, 특정 정치인이나 정당에 직접 자금을 받는 방식이 아니라, 광고 또는 홍보 등 간접적인 방법으로 무한정 돈을 모으거나 쓸 수 있다. 미국 비영리 단체인 ‘대응정치센터(CRP)’ 집계에 따르면 2020년 3월 9일 기준으로 미국 안에는 슈퍼팩이 1669개가 있으며, 이들 슈퍼팩은 지금까지 약 5억 달러를 모았고, 8600만 달러를 썼다고 보고했다. ¹⁰²⁾

일본은 정치적 노선이나 후보에 대해 지지 혹은 반대를 목적으로 활동하는 정치단체가 정치자금을 조달하고 지출할 수 있다. 이러한 정치단체는 정당이 스스로 설립할 수 있고 자금제공을 목적으로 정당이 지정할 수도 있다. 정당이나 정당이 지정한 정치단체에 대한 기부는 개인이나 회사 및 기타 단체에 대해 허용되지만, 그 밖의 정치단체에 대해서는 개인의 기부만 허용된다.

2 정치자금의 지출

1) 선거기간 외 정치자금 지출 : 국회의원 4년 동안 의정활동을 위한 정치자금

선거의 후보자가 아닐 때의 정치자금 지출을 선거기간 외 정치자금이라 한다. 즉, 국회의원 4년 임기 중 의정활동에 수반되는 비용지출을 말한다. 선거기간 외 정치자금은 1년에 한 번, 1월 1일부터 12월 31일까지의 기간에 사용한 지출내역을 보고한다. 다음 연도 1월 31일 안에 보고해야 하며, 비례대표는 과천에 있는 중앙선거관리위원회에서 지역구 국회의원은 각 지역선거관리위원회에서 감독을 받는다.

1년의 회계보고 기간 내에 의원이 당직 선거, 대선, 지방선거 등 다른 선거의 후보자가 될 경우, 기존 국회의원 정치자금 회계보고도 동시에 시행한다. 예컨대, 현직의 A의원이 6월에 당 대표 선거에 출마하면 당대표선거후보자후원회를 개설하고 후원금을 모금할 수 있으며 선거 종료 후 당대표회계보고와 함께 6월까지의 국회의원회계보고도 같이 실시하는 것이다. 이는 정치자금 비용이 다른 선거비용에 사용되는 것을 우려해

101) 중앙선거관리위원회, “세계 속 민주주의를 만나다 : 미국의 정치자금,” 2020.

102) “[미국 대선 ABC] 슈퍼팩 (1) : 슈퍼팩이란 무엇인가?” (VOA뉴스),

전체적인 회계 보고를 하는 것이다.

정치자금법 제2조 3항에 따르면 정치자금 지출에 대한 규제는 정치 활동을 위하여 소요되는 경비로만 지출하여야 한다. 그러므로 의정활동에 소요되는 모든 행위에 대한 지출이 가능하다. 과거 식사 위주의 정치에서 유튜브 시대에 맞게 온라인 플랫폼을 활용하는 홍보 정치로 변화하면서 정치자금의 지출 사례도 다양해지고 있다. 정치자금 지출과 관련해 19대, 20대, 21대 국회를 거치면서 경험한 사례를 들어 보자.

2) 정치자금 지출 사례

가장 빈도가 높은 지출은 식대 지출일 것이다. 식대는 상시적이고 필수적으로 이루어지는 지출이기 때문이다. ‘식사 정치’라는 조어가 어색하지 않을 만큼 밥과 정치는 가깝다.

정치자금에서 식대는 주로 의원과 보좌관(4급 상당)이 사용한다. 의원이 기자부터 동료 정치인, 지역 유지·관계자, 입법 조력자 등을 만나려면 돈을 써야 하기 때문이다. 그 다음이 보좌관의 정무적인 만남에 따라 의정활동 전반에서 지출된다. 의정활동이라는 범위 안에서 사용되지만 지출항목에 대한 상세한 규정은 없다.

2016년 9월 김영란법(부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률)이 시행되기 전에는 일인당 식대에 대한 지출 규정이 없어서 금액 단위가 높았던 것으로 기억한다. 19대를 지나 20대 국회 들어 김영란법에 대한 인식이 생겼고 여의도 인근 식당들도 3만원 이하 식사 코스가 만들어지는 등 식사문화가 달라지면서 식대에 차지하는 비용이 상당히 줄어들었다.

선거관리위원회에서 항목별 지출통계를 만들고 있지 않아 지출이 어느 정도 감소했는지 통계를 볼 수는 없다. 다만, <오마이뉴스>가 선거관리위원회에 정보공개를 청구해 얻은 정치자금 사용 내용을 보면 김영란법이 시행되기 전과 후의 국회 식대 비용의 증감을 알 수 있다(오마이뉴스 2018/10/19).

김영란법 시행 직후인 2016년 10월부터 2017년 12월까지의 식대 지출과, 시행 이전인 2012년 10월부터 2013년 12월까지의 식대 지출을 비교해 봤을 때, 정치자금으로 지출한 식대는 총 5억5206만5791원이 줄었다. 김영란법 시행 이전보다 16% 정도 감소한 수치라는 내용이 있다. 이 두 시기는 각각 20대, 19대 국회 초반 15개월에 해당한다.

▲ 2012년 10월 ~ 2013년 12월 총 식대 : 34억 8,955만 2,478원

▲ 2016년 10월 ~ 2017년 12월 총 식대 : 29억 3,748만 6,687원

김영란법의 취지에 비추어 봤을 때 큰 변화는 아니라는 내용의 기사였지만 실제 회계 실무를 보고하는 실무자로서는 ‘김영란법’이 입법화되고 식대뿐 아니라 단체후원이나 선물을 받는 것, 주는 것, 각종 의전행사 등에서 분명한 영향을 받았고 지금도 받고 있다.

정치자금에서 정기적으로 적지 않은 금액이 지출되는 항목으로 지역사무실의 임대료, 인건비, 차량 유류비, 문자메시지 발송비 등이 있다. 먼저 지역사무실에 정치자금을 사용할 수 있는 비용의 범주는 넓다. 지역사무실의 계약금, 보증금, 임대료, 관리비, 리모델링은 물론 각종 비품비, 다과비 등 지역사무실에서 사용하는 모든 비용이 여기에 해당한다. 정치인이 출마를 고려하는 지역에 사무실을 개소하는 것은 당연한 수순이다. 지역구 당선자 국회의원이라면 선거후보자로 등록하고 지역구에 사무실을 개소한다. 지역사무실을 개소하면 1년 1억5000만 원의 후원금이 부족하다고 느껴질 만큼 지출이 상당히 많다. 지역마다 다르겠지만 사무실 임대료와 관리비, 운영비 등 매달 고정적인 비용으로 적지 않은 비용이 지출된다.

지역사무실에서 근무하는 유급 사무직원의 인건비는 정치자금으로 줄 수 있다. 국회 보좌직원 이외에 인건비를 최대 5명까지 줄 수 있고, 그 지역사무실이 후원회 사무실과 겸용한다면 후원회 계좌에서 최대 2인까지 인건비를 줄 수 있다. 하지만 비용을 감당할 수 없어서인지 지역사무실에는 두 명 내지 세 명 정도 근무하는 것이 보통이다. 다선의 원이라면 더 많은 사람을 고용할 수도 있다.

정치자금에 인건비에 대한 상세한 규정은 없다. 국가공무원법 제33조의 결격사유에 해당하지 않아야 한다는 규제도, 4대 보험 가입 의무도, 급여 범위에 대한 제한, 나이 제한, 근무 형태의 제한도 없다. 물론 지역구 관리라는 업무 특성상 사무직원을 고용하는 데 위의 요건들이 필요하지 않을 수도 있다. 하지만 후원금으로 급여를 지급하는 만큼 인건비 지출과 관련해서는 조금 더 엄격해질 필요가 있어 보인다.

인건비는 정치자금에서 고정적으로 지출되는 비용 중에는 가장 큰 액수를 차지할 것이다. 그래서 상대적으로 정치자금이 부족한 비례대표 의원실의 경우 일부는 국회의원 회관의 보좌진을 지역사무실에 상근하게 한다. 지역구 의원이라면 대부분 지역사무실과

회관 보좌진의 직급을 나누어 고용한다. 지역에서 영향력 있는 사람이 근무하게 되면 지역 정치에 상당한 도움이 될 것이다. 식사 정치만큼이나 사람 정치가 중요하므로 ‘인건비’ 역시 정치와는 뗄 수 없는 비용일 것이다.

정치자금에서 차량에 사용할 수 있는 지출 범위는 차량 구입비, 차량 임대료, 차량 보험료, 차량 주유비, 차량 정비 수리비, 세차비, 차량 내 물품구입(차량냉장고, 수납함, 차량개조 등), 차량에 비치하는 다과도 포함된다. 정치인의 의전차량에 소요되는 비용을 정치자금으로 본다. 단, 과태료나 범칙금은 예외다.

정치자금에서 차량에 대한 지출에 관대하다 보니 19대에는 ‘주유소 깡’이라는 단어가 언론에 보도됐고, 실제 <뉴스타파>는 한 달에 주유비만 300만 원 이상 사용한 정치인에 대한 이야기를 다루기도 했다(뉴스타파 2014/05/28). 당시 새누리당 울산시장 후보는 20개월 동안 6200여 만 원을 정치자금으로 지출했으며, 선거지역의 특정 주유소에서 98% 지출했다고 한다.

<오마이뉴스>에는 주유비 정산을 미루었다가 한번에 500만 원, 300만 원 지출하는 경우도 있었고(오마이뉴스 2016/04/15), <프레시안> 기사에서는 당시 한나라당 서울시장 후보가 2년간 약 5700만 원어치를 주유비로 사용했으며, 심지어 하루 4차례 주유하기도 했다는 기사도 있었다(프레시안 2011/10/21). 언론의 질타를 받아 지금 국회에서는 노골적인 ‘주유 깡’은 없어진 것 같지만 여전히 차량에 관한 규정이 명확하지 않으므로, 신종 ‘깡’이 성행하고 있을지는 모를 일이다.

정치자금은 기본적으로 자산으로 남기는 지출을 금하고 있다. 차량을 구매한다면 임기종료 전에 중고로 매각해야 하고, 그 비용을 다시 정치자금으로 귀속시켜야 한다. 이때 자산에 대한 매각에 관한 규정이 없으므로 지인에게 헐값에 매각하거나 다른 방법으로 처분하여 껌껌히 비용으로 만들 수도 있다.

차량뿐만 아니라 국회의원 임기 중 정치자금으로 구매한 자산(물품)은 임기가 종료되면 서류¹⁰³⁾ 한 장에 모두 사라진다. 서류에는 대부분 중앙당에 귀속했다고 하거나 폐기했다고 작성한다. 4년 동안 지출된 몇 천만 원에서 억 단위의 물품들이 소멸하는 것이다. 임기가 종료된 정치인의 정치자금에 대해서는 선관위가 철저하게 검증하지 않기 때문이다.

103) 정치자금사무관리 규칙 별지 제23호서식 잔여재산의 인계·인수서 서류 양식.

임기가 종료된 주변 의원실의 이야기를 들어보면 홍보를 담당했던 보좌진이 몇 백만 원짜리 렌즈를 가져갔다거나, 보좌관이 임기 중 혈값에 의정 지원 차량을 구매했다거나, 지역사무실에서 사용했던 물품들을 재기를 위한 차기 의원사무실로 가졌다는 소문도 있었다. 다음 국회가 바뀌면 의원실들은 다시 고가의 카메라와 의정 지원 자동차, 지역사무실 물품들을 구매할 것이다. 정치자금으로 의정활동에 필요한 합리적인 물품 구매는 당연히 필요하지만, 소문과 같이 개인의 이익에 남용된다면 시민이 원하는 민주정치의 건전한 발전에 기여하는 지출은 아닐 것이다.

20대 국회는 ‘랜선 정치’라고 해도 과언이 아닐 만큼 많은 정치인이 유튜브에 도전했다. 어쩌면 앞으로의 선거에서는 온라인 플랫폼에서 이기는 사람이 승리하지 않을까 싶다.

과거 19대 정치자금 지출을 생각해보면 홍보비에 큰 비중을 두지 않았던 것 같다. 부지런한 의원실이라면 1년에 한 번 의정보고서를 제작, 블로그 개설, 페이스북, 트위터 등을 하면서 의정활동 홍보를 하는 것이 대부분이었고, 이마저도 비례의원들은 지역구가 없기 때문에 4년에 한 번 만들기도 했다.

최근 의정보고서를 만들면 동료 의원들에게 배포하고, 누가 더 눈에 띄는 의정보고서를 만드느냐를 두고 의원실 간 경쟁이 치열하다. 특이한 디자인의 의정보고서는 언론에도 많이 소개된다. 20대 국회에서 가장 눈길을 끌었던 의정보고서는 홍보와 디자인에 일가견이 있는 모 의원의 의정보고서가 아닐까 싶다. 임기 마지막 연도인 2019년 12월, 국회가 패스트트랙으로 참여한 갈등을 겪고 있는 와중에 300개 의원실에 배부됐다.

디자인은 물론 여태껏 국회에서 볼 수 없었던 형식의 의정보고서였다. 당시 언론에도 소개될 만큼 화제였고 큰 비용이 소요됐다는 소문도 있었다. 보통 의정 보고서를 만들 때 국회사무처에서 연 제작비 1300만 원과 최소 200만 원 이상의 발송비를 지원한다. 그 외의 비용은 정치자금으로 사용하는 것인데, 사진이 많이 들어가고 많은 페이지에 고급 종이를 사용한 만큼 제작비부터 발송비까지 적잖은 비용이 들었을 것으로 추측된다.

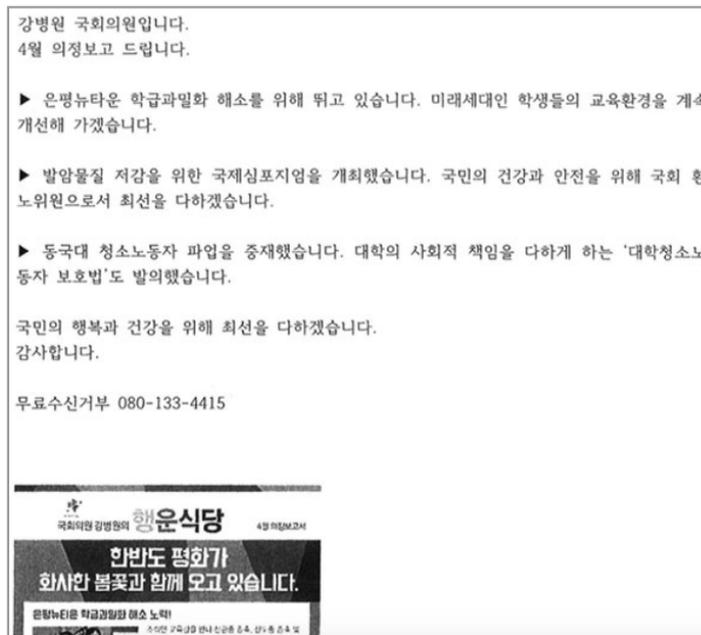
같은 해에 진보정당의 비례의원은 다음에 출마하는 선거구 지역 주민들에게 자필 편지 형식의 의정보고서를 발송하여 비용은 더 절감하면서 신선하고 호소력 짙은 인상을 주었다는 평을 받은 바 있다. 의정 보고의 방법은 정치인마다 다양한 개성을 살릴 수 있지만, 과도한 정치자금의 소요되는 부분은 지양하고 시민들의 눈높이에 맞는 정치홍보물을 만들어야 하지 않을까 싶다.

국회의 기능과 역할, 무엇이 문제이고 어떻게 개선할 수 있을까 ...

다양한 의정활동을 정기적이고 합리적인 비용으로 전달하는 매체는 문자메시지다. 요즘은 의정보고서 대신 카카오프러스 친구, 포토문자메시지, 음성문자메시지 발송으로 더 자주 유권자들에게 의정활동을 알릴 수 있다. 문자메시지로 전하는 내용은 의정 홍보, 지역구 예산 확보, 의원 동정, 명절 인사뿐만 아니라 투표 독려, 정치후원금 계좌 알림까지 다양하다.

문자메시지 발송비 역시 정치자금에서 비용과 횟수 제한에 대한 규제가 없으므로 많은 비용이 소요된다. <뉴스타파>가 20대 국회의원 의정 활동비 지출내용을 분석한 결과, 2016년 6월부터 2018년 9월까지 2년 4개월 동안 국회의원들이 지출한 문자메시지 발송비용은 40억3334만 원인 것으로 집계됐다(뉴스타파 2018/12/17). 이 기간 문자메시지 발송비를 지출한 의원은 283명으로 한 의원당 평균 1425만 원가량 지출한 셈이다.

문자메시지 비용이 시민 세금으로 조성된 국회사무처 예산이나 공적 관리를 필요로 하는 정치자금에서 지원되고 있는 만큼, 불필요한 내용과 남발된 문자메시지 발송으로 재정 낭비와 더불어 시민의 정치 외면을 가중하는 식의 의정 활동은 지양되어야 할 것이다.



▲ 강병원 의원이 지역 유권자들에게 보낸 문자메시지 내용

그 외 정치자금 지출 사례로 의원 간 후원금, 선거법 재판 등의 변호사 선임료, 정치 기획사 비용, 사진 촬영비, 연구용역비, 현수막 제작·설치비, 보좌진 상여 및 퇴직금 등이 있다.

■ 방송출연
KBS <사사건건>에 고정출연하고 있습니다. 많은 관심과 시청 바랍니다.
○ 매주 화요일, 16:00
○ KBS1TV <사사건건>
* 다시보기
<https://youtu.be/qabTtb4aHvU>

공정하고 정의로운 대한민국, 안전하고 편리한 사상 만들기에 최선을 다하겠습니다.

사랑합니다. 감사합니다.

국회의원 장재원 올림

▲ 장재원 의원이 유권자 등에게 보낸 문자메시지 내용

동료 선배 국회의원 간에 후원금을 주고받을 수 있다. ‘품앗이 기부’라고도 하는데, 본인이 후원받은 정치자금으로 한 후원회당 500만 원 한도로 최대 2000만 원까지 다른 국회의원에게 후원할 수 있다. 간혹 출판기념회 등 행사를 하는 의원실에 현금 전달 보다는 본인 정치자금 계좌에서 후원 계좌로 입금하는 의원들도 있다. 300만 원 초과 후원자는 선거관리위원회에 별도로 보고되고, 공개되기 때문에 소액후원이 더 많을 것이며 당내 경선, 지방선거 후보 등 선거가 있는 해에 더 활발히 동료 간 후원이 이루어 질 것이다.

선거와 관련된 혹은 의정활동 중에 고발된 건에 대한 재판 변호사 비용도 사용할 수 있다. 단 변호사 선임 비용은 무죄의 확정판결이 있을 때는 정치 활동을 위하여 소요되는 경비로 보아 정치자금으로 지출할 수 있으나, 유죄판결을 받으면 형의 경중을 불문하고 사적 경비 또는 부정한 용도로 보아 정치자금에서 지출할 수 없다. 기 사용액은 개인 돈으로 반환해야 한다.

정치기획사에 지급하는 비용 역시 의정활동의 일부로 판단하여 금액 제한 없이 계약할 수 있다. 보통 기획사는 홍보물 포함 전반적인 선거 기획 업무를 한다. 금액도 제한

이 없고, 업무도 가이드라인이 없으므로 지인 또는 이해관계가 있는 기획사와 계약을 하면 비용 대비 결과가 실망스러운 상황이 종종 발생한다.

연구용역비 역시 비용의 상한선이 없다. 국회사무처에서 매년 5백만 원 이상 2천만 원 미만의 정책개발비 항목이 지원되지만 부족한 경우 의정활동 관련 연구용역비는 정치자금에서 지급할 수 있다.

사실 이 비용은 점점 정치자금에서 지출하지 않는 추세다. 20대 국회에서 시민단체인 '세금 도둑 잡아라'의 하승수 대표가 의원실에서 정책연구비로 허위 계약을 체결해 돈을 다시 돌려받거나, 전문성이 떨어지는 인사에게 연구용역을 발주한 부정한 사례 등을 모아 검찰에 고발한 사건이 있었다. 그 후 사무처 연구용역비 지원이 까다로워졌고, 정치자금에서도 지출하기 조심스러워진 부분이 있다.

연구용역비는 국회에서는 탐구할 수 없는 의정활동과 관련된 정책연구를 위해 사용하고, 다시 의정활동에 반영해 대안을 입법화하고 시민을 위한 제안으로 선용될 수 있는 비용인데 여러 의원의 부정으로 활성화되지 못하는 비용이 되어 버린 것 같아 안타깝다.

문자메시지나 의정보고서보다 가장 확실한 홍보 수단이 '현수막 정치'가 아닐까 싶다. 길거리 현수막 제작 설치비, 토론회 및 간담회 현수막, 기자회견 현수막 모두 정치자금에서 지출한다. 지역구 국회의원이려면 지역 현안 관련 현수막, 예산확보 및 정책 현수막을 상시 교체하기 때문에 비용지출이 많다. 임기 중 정치자금에서는 현수막 설치에 제한이 크지 않지만, 선거기간에는 선거 총비용에 대한 제한이 있어 현수막에 편중된 비용을 지출하는 데 한계가 있다.

정치자금으로 보좌진의 상여 또는 퇴직금을 지급할 수도 있다. 국회사무처에 등록되어 급여를 받는 직원에게는 정치자금에서 정기적인 금액을 지원할 수 없지만, 특별한 경우 또는 임기가 종료된 시점에 보좌진 상여, 퇴직금을 지급할 수 있다. 수고비 또는 격려금의 성격으로 지급하며 인원 제한이나 금액 제한은 사실상 없다.

임기 종료 시점에 보좌직원들의 퇴직격려금은 남은 정치자금을 손쉽게 지출하기에 적당한 항목이다. 『매일경제』 뉴스에 따르면 올해 20대 국회를 마치며 보좌진 1인에게 1100만 원 격려금을 지급하는 등 한 의원실에서 격려금 항목으로만 6천만 원을 지출한

것으로 보도됐다(매일경제 MBN 2020/07/12). 국회의원을 겸직한 국무위원들도 마찬가지로 고액의 격려금을 지급했다고 나와 있다. 선거기간 동안 고생하고 일자리가 없어지는 아쉬운 상황에서 의원이 지급할 수 있는 비용이라고 생각할 수 있다. 하지만 시민이 정치 활동을 위해 후원해 준 비용으로 퇴직 격려금을 지급하는 것이 맞는지에 대한 고민은 있다. 별정직 공무원인 국회 보좌진은 공무원연금공단에 매달 퇴직기여금을 납부하고 있으므로 퇴직 시 연금을 받을 수 있고, 1년 이상 근무자는 퇴직수당을 받을 수 있다.

이상 정치자금에서 유의미하게 지출되는 항목과 그 사례를 살펴봤다. 사례를 통해 고찰해 봐야 할 점은 민주주의의 국가에서 정치 활동에 수반되는 비용의 필요성을 인정하면서, 투명하고 공정하게 사용될 수 있도록 제도적 장치들이 마련되어야 올바르게 정치자금이 사용될 수 있고 건강한 정치문화가 조성될 것이라는 점이다.

3) 선거기간 정치자금

‘선거’에서의 정치자금은 일상적인 의정활동의 정치자금과는 다르다. 가장 큰 차이로는 지출 제한액이 있다. 선거비용 지출은 지역구마다 인구수에 비례해서 산정되는 ‘선거비용 제한액’ 내에서 사용해야 한다. 공고된 선거비용 제한액의 200분의 1 이상을 초과지출한 경우 선거사무장, 선거사무소의 회계책임자가 징역형 또는 300만 원 이상의 벌금형 선고를 받는다. 이 경우 해당 후보자의 당선은 무효가 된다.

‘선거’ 시기 정치자금은 지출에도 엄격한 규제가 따른다. 전문가격조사기관이 산정한 통상거래가격¹⁰⁴⁾에 준하여 적용된다. 통상거래 가격에 준하여 지출해야만 선거관리위원회로부터 선거비용 보전금액을 높게 받을 수 있기 때문이다.

선거에서 15% 이상 득표하면 본선 기간¹⁰⁵⁾에 지출한 선거비용의 전액(100%)을 10% 이상 15% 미만이면 선거비용의 절반(50%)에 해당하는 금액을 선거관리위원회로부터 보전받는다.

비용 보전의 취지는 일정 득표율의 지지를 얻을 만큼 후보자의 능력이 있다면 자산이나 정치자금이 충분하지 않아도 다음번 선거에 출마할 기회를 제공한다는 것인데, 그렇

104) 통계청장이 고시한 전국소비자물가변동률을 감안하여 산정한 금액.

105) 본선기간이란 투표일 전 13일간을 가리킨다. 13일 전부터는 선거사무원과 유세차 등 본격적인 선거운동을 할 수 있으며 이 기간에 사용되는 돈은 보전받을 수 있다.

다면 당선자들은 보전해 주지 않아도 될 것 같다. 당선자라면 당연히 전액 보전까지 받고 같은 해 후원금을 3억까지 모금할 수 있으니 정치자금에 너무 쌓여있게 된다.

선거 정치자금은 선거기간 종료 시점으로 열흘 이내 보전 비용을 신청한다. 예비후보자 기간부터 후보자는 후원회를 개설할 수 있으며, 선거비용을 지출할 수 있다. 선거 종료 30일 이내에는 선거비용 회계 보고와 정치자금 회계 보고를 제출한다. 현역 의원일 경우 선거회계보고 날짜에 맞춰서 국회의원 정치자금도 같이 보고한다. 후보자의 선거자금과 국회의원 정치자금의 수입과 지출이 순환되기 때문이다.

선거비용 보전 비용은 60일 이내 지급되며, 보전받은 날로부터 30일까지 남은 정치자금의 반환과 선거보전비용의 인계인수서가 제출되어야 선거 회계가 마감된다. 국회의원 선거가 4월 15일에 종료된다면 회계보고를 마감하는 데까지 걸리는 기간은 90일 정도로, 7월 중순까지 이어진다. 선거가 끝나면 당선된 후보자도 낙선한 후보자도 회계 보고를 마감하는 이 시간이 가장 인내하기 힘들고 가혹하다.

총선 이후 낙선한 의원들은 5월 29일 전에 의원실을 비워야 하고, 새로 배정받은 다음 국회의원들은 5월 30일까지 사무실에 입주하길 원한다. 이런 경우 회계 담당자는 선거 회계가 끝나지 않은 상태에서 새로운 의원실에 취업해야 한다. 새로운 의원실과 전 의원실의 일을 동시에 해야 하는 상황도 생긴다. 새로운 의원의 열정에 맞추고자 노력하고 낙선한 의원에게 더 높은 비용 보전을 받게 하고 싶은 마음에 한숨이 깊어지는 시기다.

선거 회계는 보고 7일 이내 관할 선거관리위원회에서 회계보고서 열람 및 사본교부가 이루어지며 선거비용은 공고일로부터 3개월간 인터넷 공개가 된다.

이렇게 보고된 선거 회계는 정치자금법 제42조(회계보고서 등의 열람 및 사본 교부)에 따라 수입과 지출명세서를 선거관리위원회의 인터넷 홈페이지를 통하여 공개한다. 정치자금은 1년 주기로 다음 연도 1월에 보고하고 공개하는 반면 선거 회계는 120일이라는 짧은 기간 동안 보고에서 공개까지 숨 가쁘게 진행된다. 또한, 선거 회계의 경우 비용제한액과 통상거래가격도 있어 선거기간이 아닐 때의 정치자금보다는 더 투명한 자금처럼 느껴진다.

현직 국회의원이 임기 중에 후보자 신분이 되면 선거의 정치자금과 선거비용을 구분해서 사용해야 한다. 지출할 수 있는 계좌가 두 개가 되는 것이다. 이런 비용을 선거비

용과 선거 외 비용이라 말한다. 이 가운데 선거비용으로 지출한 항목만 선거비용 제한액에 포함된다.

선거 외 비용과 선거비용은 미묘한 차이가 있어서 회계 담당자의 오판으로 선거 외 비용인 줄 알았던 비용이 나중에 알고 보니 선거비용이어서 제한액을 넘기는 사고가 날 수도 있다. 또는 통상거래가격을 잘못 인지해서 보전을 많이 못 받는 경우, 보전신청을 꼼꼼하게 하지 않아서 신청에서 누락해서 보전비용을 받지 못하는 경우 등 선거에서 회계담당자의 역할이 임기 중 어느 때보다 중요하다.

4) 정치자금 지출권자, 회계 담당 보좌직원의 역할과 한계

의원실마다 역할이 다르겠지만 회계 담당자는 선거 시기에는 선거예산 플랜, 집행, 후보자 등록 서류부터 통상거래가격에 맞는 물품업체 선정, 업체 계약, 증빙서류 구비까지 실무적인 업무를 맡는다. 선거에는 정책 공약, 홍보, 선거운동, 사람 관리까지 중차대한 많은 인력이 참여하지만 돈에서 시작해서 돈으로 끝나는 선거라는 큰 이벤트에 회계 담당자의 역할이 작지 않다. 회계 담당자의 영민함이 선거비용을 좌우한다 해도 과언이 아니다.

통상 '행정비서'라고 불리는 의원실 회계 담당자는 대부분 의원 임기 중에는 정치자금 회계 보고와 후원회 회계 보고를 하고, 선거 때에는 선거 회계 보고를 한다. 주 업무가 통상은 그렇지만 때로는 입법 정책, 지역구 관리 등 필요에 따라 다른 업무도 할 수 있다. 회계 담당자라고 모두가 선거 회계를 하지는 않는다. 오래 근무했어도 선거 회계 경험이 없는 사람도 주변에서 찾아볼 수 있다. 그래서 의원실에서는 채용 시 선거 회계를 많이 해보고 보전비용을 높게 받는 사람을 선호하기도 한다.

국회에서 행정비서는 누구나 쉽게 할 수 있는 경리사무 자리라고 생각하는 편견이 깊어 임기가 바뀔 때마다 주로 젊은 여성이 채용된다. 그리고 낮은 직급에 한정해 채용 공고를 올린다. 회계 담당자의 실수로 의원직을 상실할 수도 있는 중요하고 신중한 자리라는 데 이견이 없지만, 채용에 전문성을 고려하느냐는 별개인 것 같다.

의원실당 행정비서는 보통은 1인이 담당하고 있으며, 국회사무처에 비용을 청구하는 시스템(E-HR)에 서무 권한자로 등록되어 있다. 사무처에 의원실 비용을 청구하려면 담

당자 개인의 인사관리시스템으로 접속해야 하기 때문에 대부분이 행정회계 담당자가 서무 권한자로 등록되어 있지만, 각 의원실의 사정으로 신고한 서무 담당자와 실제 업무를 처리하는 사람이 다를 수 있다.

국회사무처에 국회 개원부터 임기 종료까지 매년 서무 권한자의 직급 통계를 통해 전문적인 인력으로 성장해 가는지를 수치로 확인해 보고 싶었다. 하지만 국회사무처에서는 서무 권한자에 대한 통계를 작성하지 않는다고 했다. 운전겸무신청을 하는 수행비서는 시기별 데이터가 있어 통계를 볼 수 있었지만, 행정·회계를 담당하는 직원은 현재의 직급만 알 수 있었다. 행정·회계를 하는 비서와 운전겸무를 등록하는 절차가 비슷한데 왜 자료화는 다르게 하는지 이해하기 어렵다. 또한 국회사무처는 전문보좌진의 공적 정보를 제공해야 할 의무가 있다고 생각한다.¹⁰⁶⁾

[표 9-1] 국회의원실 e-HR 서무권한자 직급 통계

21대 국회 2020.08.11. 기준 <국회사무처 인사과>

직급	남자	여자	합계
비서관(5급 상당)	-	12	12
비서(6급 상당)	2	28	30
비서(7급 상당)	2	47	49
비서(8급 상당)	1	106	107
비서(9급 상당)	12	90	102
합계	17	283	300

106) “국회 보좌직원 운전겸무 등록자 직급별 통계”(2016.07.01.,2020.05.01.,2020.07.01. 기준), <국회사무처 인사과>.

구분	보좌관 (4급상당)	비서관 (5급상당)	비서 (6급상당)	비서 (7급상당)	비서 (8급상당)	비서 (9급상당)	총계
2016.07.01 (20대국회 초기)	5	36	79	115	미신설	37	272
2020.05.01 (20대국회 말기)	4	54	90	87	26	12	273
2020.07.01 (21대국회 초기)	-	22	65	101	62	27	277
총합계	9	112	234	303	88	76	822

운전과 의정활동의 일정을 수행하는 비서도 행정·회계비서와 행태가 비슷하다. 의원실에서 수행비서의 노고를 크게 인정하지만, 채용 시에는 기록하지 않다. 국회사무처에서 제출한 자료를 보면 20대 국회 초기의 7급~9급 인원이, 같은 국회 임기 종료 전에는 승진하여 5~6급으로 채용됐음을 확인할 수 있다. 하지만 21대 국회 개원 채용 시 다시 7~9급 상당에 분포하고 있음을 확인할 수 있다.

사무처에서 제출한 2020년 8월 기준, 국회의원실 서무 권한자를 살펴보면 여성이 94%를 차지했고 8급과 9급이 전체 직급 중에 69.6%였다. 연령별 통계는 없지만 낮은 급수는 급여가 적고, 당연히 젊은 사회 초년생들을 채용할 확률이 높다.

이렇게 낮은 급수에 채용된 행정·회계비서들은 정책을 담당하는 비서로 전환하지 않는 이상 혹은 정책과 업무를 겸하지 않으면 회계 업무만으로는 더 높은 급수로 승진하기 어렵다. 경력이 10년 이상 혹은 훨씬 오래되고 몇 번의 선거를 통해 능력을 인정받는다 고 해도 회계 담당자는 7급 이상 승진하기 힘들다.

더 안타까운 점은 행정·회계 비서의 대부분은 다음 국회에서 채용될 때 경력을 인정받지 못한다는 점이다. 재선한 의원실이 아니라면 다음 국회에 행정비서 자리는 다시 낮은 급수부터 시작해야 한다. 한 예로 원내대표실까지 12년 이상 경력에 당내 선거는 물론 국회의원 선거 회계도 전문가인 7급비서가 있었는데 21대 국회에서 8급으로 다른 의원실에 채용됐다. 7급에서 8급으로 단순히 급수가 한 단계 낮아졌다고 생각할 수 있지만 이러한 처우 문제가 개인의 전문성을 인정받고 있지 못하다는 점에서 예민한 문제일 수 있다. 의원을 보좌하는 다른 하나의 보직일 뿐인데 전문성에 있어 한계와 제약을 받는 것은 형평성에 맞지 않는다.

정책을 담당했던 보좌진의 경우 인턴으로 시작하면 몇 년간 업무를 경험한 후 정식 보좌 직원으로 채용될 것이다. 이때 이들은 7~9급 사이에 수행비서와 행정·회계 비서 그리고 홍보 담당 비서를 건너뛰고 그 이상의 자리로 채용된다. 알 만한 사람은 아는 의원실의 채용 구조다. 그래서 국회에서 경력이 오래된 보좌관들은 회계 담당 비서에게 정책을 배울 것을 권한다.

회계의 고유성과 전문성을 확보해 주지 않는다면 정치자금의 투명성을 담보할 수 없다. 회계 담당 보좌진은 의원의 정치 활동에 많은 영향을 주는 자리인 만큼 전문적인 소양이 인정되고 역할이 확대되는 방안이 마련되면 좋을 것이다. 전문적인 보좌진으로 성장해 갈 수 있는 과정과 체계가 필요하다.

제 4 절

정치자금의 규제

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 직접적인 규제

정치자금의 민주적 운영을 규제하는 직접적인 요소로는 법상에 규정되어 있는 후원금 모금 한도 제한, 법인과 단체의 후원 금지가 있다.

정치자금법 제12조에서는 후원회의 모금·기부 한도를 규정하고 있다.

제12조(후원회의 모금·기부한도) ①후원회가 연간 모금할 수 있는 한도액(이하 “연간 모금한도액”이라 하고, 전년도 연간 모금한도액을 초과하여 모금한 금액을 포함한다)은 다음 각 호와 같다. 다만, 신용카드·예금계좌·전화 또는 인터넷전자결제시스템 등에 의한 모금으로 부득이하게 연간 모금한도액을 초과하게 된 때에는 연간 모금한도액의 100분의 20의 범위에서 그러하지 아니하되, 그 이후에는 후원금을 모금할 수 없다.

1. 중앙당후원회는 중앙당창당준비위원회후원회가 모금한 후원금을 합하여 50억원
2. 삭제 <2008. 2. 29.>
3. 대통령후보자등후원회·대통령선거경선후보자후원회는 각각 선거비용제한액의 100분의 5에 해당하는 금액(후원회지정권자가 동일인인 대통령후보자등후원회는 합하여 선거비용제한액의 100분의 5에 해당하는 금액)
4. 국회의원·국회의원후보자등 및 당대표경선후보자등의 후원회는 각각 1억5천만원(후원회지정권자가 동일인인 국회의원후보자등후원회는 합하여 1억5천만원)
5. 지방자치단체장후보자후원회는 선거비용제한액의 100분의 50에 해당하는 금액

비례 의원은 1억5천만 원, 선거가 있는 해에는 지역구 의원은 3억으로 후원금 모금을 제한하고 있다. 우선 비례 의원과 지역구 의원의 모금액 한도는 불평등한 측면이 있다. 지역사무실과 인건비 등이 더 소요될 것으로 생각해서 차이를 둔 것이겠지만 요즘은 비례 초선 의원도 개원하고 1년 안에 지역사무실을 개소하고 지역활동을 시작한다.

비례와 지역구 의원 모두 의정활동 비용지출이 비슷한데 모금액 한도를 두 배나 차이를 둔 것은 초선 정치인에게 형평성에 맞지 않는 규정이다.

모금액 한도 설정은 내가 후원하고 싶은 정치인의 후원모금액이 초과했다면 더 이상 유권자 후원금을 받아 줄 수 없는 물리적인 조치가 된다. 개인의 정치적 자유 표현을 억압하는 하나의 직접적인 규제가 되는 것이다. 정치자금의 유입에서 기업과 노조 후원은 논의해 봐야 할 지점이 있지만 개인 후원의 정치적 자유까지 침해할 수 없기에 후원금의 한도를 완화해야 할 필요가 있다.

모금액 한도는 실무적으로 꼼수를 야기한다. 후원을 더 많이 받고 싶은 의원실은 후원모금액을 초과하여 모금 받을 수밖에 없는 불가피한 사유를 만들어 1억5천만 원 이상을 받으려고 애쓴다. 원칙적으로는 후원금을 초과하는 당일 그다음 날까지 후원 계좌를 입금 정지시켜야 한다. 그런데 후원금이 초과되는 걸 알면서도 통장 확인을 하지 않고 일정 시간 뒤에 확인하는 경우, 비영리법인(국회의원후원회)의 대표자의 인감증명 등 서류 구비를 늦게 해 통장 입금 정지를 못 하는 경우, 카드단말기 결제일이 늦게 돌아와서 통장 입금 정지를 못 하는 경우, 위임에 의한 현금후원금이 후원계좌 마감 이후 모금된 경우 등 다양한 후원 방법만큼이나 꼼수도 다양하다. 이런 불가피한 사유로 모금한도액을 초과해서 받은 것이 인정된다면 다음 해에는 정치자금으로 지출할 수 있는 비용이 더 많아지는 것이다. 후원금으로 모인 돈이 정치자금 계좌로 이체되어 의정활동 비용으로 쓰이기 때문이다.

한 예로 2013년도 19대 국회에서는 진보정당의 초선 비례의원이 1억9,517만 원을 모아 국회의원 300명 가운데 후원금 모금 1위를 차지했다. 2위는 같은 당 의원(1억 9,403만 원)이 차지했다. 선거가 없는 해여서 지역구 의원들 모두 같은 금액을 모금 받았지만, 진보정당의 비례 초선이 후원금 1위를 한 것이다. 정말 불가피한 사유로 인해 모금액을 초과했을 수도 있지만, 반복적으로 많은 의원실이 모금 한도를 지키지 않았고, 초과해서 받는 것이 관례화됐을 무렵, 2017년 정치자금법이 개정되었다. ‘모금한도액을 초과하게 된 때에는 연간 모금한도액의 100분의 20의 범위에서 그러하지 아니하되, 그 이후에는 후원금을 모금할 수 없다.’라는 규정이 신설되었고, 불가피한 사유여도 전체 후원금의 20% 이상은 어떤 사유든 초과할 수 없게 된 것이다. 3억 원이 한도인 지역구 의원이라면 6천만 원까지 초과 후원금이 허용된다. 단, 다음 년도 모금액에 6천

만 원이 이월된다. 선거가 있는 해라면 2억4천만 원까지만 모금할 수 있는 것이다.

결론은 모금액 한도 제한은 후원금을 기부하고 싶어 하는 지지자들에게도, 편법을 써서라도 후원금을 더 많이 받고 싶어 하는 정치인에게도 민주적이지 않다는 것이다. 후원금의 한도에 대한 규제는 고민이 필요한 지점이다.

현행 정치자금법 제31조에 따르면 국내외 법인 또는 단체는 정치자금을 기부할 수 없다. 정치자금 기부 제한을 두는 것 또한 위와 마찬가지로 정치적 의사결정을 침해한다. 이런 규제에도 노조나 단체의 조직적인 후원을 관철하기 위한 다양한 방법이 있으며, 실제로 이루어지고 있다. 하지만 법인의 쪼개기 후원과 결사체의 소액후원은 의미가 좀 다르지 않을까 싶다.

예를 들어 불법 정치자금의 경우, 기업은 국회의원에게 청탁을 목적으로 조직적이고 불법적인 후원을 한 사례가 많았다. 반면, 노조 또는 단체들은 입법기관의 제도와 정치에 공생하는 결사체라 할 수 있는데, 이들은 관철시키고 싶어 하는 입법이나 제도 등을 목적으로 정치인과 정당에 후원하고 지지하는 관계를 형성한다. 다년간 후원업무를 담당하면서 생각하게 된 것은, 노조와 단체들은 후원을 통해 정치참여를 하고 정치인은 이를 기반으로 문제에 접근하는 활동을 하거나, 의원의 정치 활동이 노조나 단체들의 후원 참여로 이어지는 경우가 많은데, 이는 정치후원금과 의정활동의 선순환 관계를 보여준다는 점이다. 하지만 법인과 단체의 기부 제한이 옳은가 하는 문제는 여전히 논란의 대상이며 향후 사회적 공감대 형성을 거쳐 개선할 사안이 아닌가 한다.

실무적인 규제로 심야 시간에 비용 지출 금지, 주류 항목 금지, 지역구 활동에 있어 기부행위로 간주하는 비용 금지, 업태가 주점일 때 비용 지출 금지 등이 있다. 하지만 호프집으로 등록된 치킨집에서 간담회를 진행하는 것은 가게 업태에 따라 문제가 될 수 있다. 보통 이런 문제가 발생했을 경우 선거관리위원회로부터 행정처분을 받지는 않지만, 소명서를 제출해야 하며 의정활동으로 소명되지 않는 부분은 개인 비용을 반환해야 한다.

정치자금 지출에서는 사적 경비로 사용하지 못한다는 점만 명시되어 있을 뿐 특별한 규제는 없다. 가령 지출은 한도 제한이 없어서 자금이 있으면 많이 사용해도 된다. 지금과 같은 코로나 시기에는 토론회, 식사 자리 등 사람을 대면해 만날 수 있는 자리가 줄어들어 정치자금 사용 빈도와 액수가 작을 것이다. 모금액 액수는 고정적인데 지출은 줄었으니 정치자금 통장의 잔고가 많이 쌓였을 것이다. 3선, 4선의 다선 의원실 정치자

금 잔액을 물어본 적이 있는데 선거 때마다 보전 비용도 많이 받고 후원금 모금액을 매년 채우는 다선 의원일수록 다른 직책을 겸하고 있거나 왕성하게 의정활동 비용을 지출하지 않아서 3억 원이 넘는 현금이 항상 정치자금 통장에 남아 있다고 한다. 그렇다고 돈을 쓰라고 할 수도 없고 올바르게 어떻게 사용하는지에 대한 가이드라인도 없으므로 지출에는 한계가 있다.

이에 정치자금 지출에 대한 평가와 규제가 필요해 보인다. 정치자금 지출 내역을 의정 평가 지표의 하나로 만드는 것이 첫 번째이고, 선거 회계처럼 지출 항목 범주를 나누어 최소한의 쿼터제 방식으로 지출할 수 있도록 하는 게 두 번째다.

첫 번째, 정치자금이 법안 발의 과정에서 어떻게 사용되고 입법으로 이어지는지를 하나의 의정 활동 지표로 만들어 유권자에게 정보를 제공하는 것이다. 이를 어떻게 지표로 만들 것인가는 추가로 연구가 필요하겠지만, 이를 통해, 정치자금의 지출이 의정활동의 수단으로만 여겨지는 것이 아니라 선용될 수 있는 비용으로 인식의 패러다임이 변화되기를 기대한다. 또한 회계 담당 비서가 단순한 결제 집행자에서 의정활동을 보좌하는 전문가로 성장하는 방안이 될 수 있다. 이런 평가는 누가 하며, 어떤 식으로 평가받을지는 이해관계자들의 합의와 법 개정이 필요하겠지만 그 전에라도 각 정당이 자발적으로 정치자금의 흐름을 투명하게 하기 위한 대안이 필요하다.

두 번째, 회계감사를 보고하려면 정치자금도, 후원회도 선거관리위원회에서 제공하는 정치자금 프로그램을 사용해야 한다. 이 프로그램에서 선거기간 외 정치자금 지출은 주관적으로 사용처에 대한 설명을 간단히 적으면 된다. 반면, 선거기간에는 지출 범주에 따라 항목을 선택하여 지출을 표기한다. 선거기간이 아닌 때의 정치자금 기재방식도 선거비용 시기처럼 일정 시간의 정치자금 지출의 데이터를 축적 후 지출 범주를 정하고 지출 한도를 정하면 무분별하게 사용되는 비용이 절감될 것이다. 이런 지출 제한은 의정활동 위축으로 이어진다는 비판이 존재할 수 있다. 하지만 가령 인건비, 식대, 홍보비 등 지출 항목을 범주로 묶어서 한쪽으로 편중되는 지출을 막기 위한 최소한의 가이드라인을 두자는 것이다.

국회의 기능과 역할, 무엇이 문제이고 어떻게 개선할 수 있을까 ...

순번	계정	과목	지출일자	금액	지출대상자	내역	증빙첨부	증빙서	미첨부사유	비고
1	후원회기부금	선거비용외 정치	2020-01-02	935,000		12월 의정보고서 제작	Y	1		
2	후원회기부금	선거비용외 정치	2020-01-02	55,000		커피대신현탈	Y	2		
3	후원회기부금	선거비용외 정치	2020-01-02	775,000		근조기사용료 12월	Y	3		

[그림 9-1] 정치자금 프로그램에서 선거비용 외 정치자금 지출 표시

순번	계정	과목	지출일자	금액	지출대상자	내역	증빙첨부	증빙서	미첨부사유	비고
1	후원회기부금	선거비용외 정치	2020-01-07	3,000,000		예비후보자 기탁금	Y	기-1		
2	후원회기부금	선거비용	2020-01-07	198,000		예비후보자 명함 12,000장 제작	Y	기-2		
3	후원회기부금	선거비용	2020-01-07	500,000		문자발송비	Y	기-3		

[그림 9-2] 정치자금 프로그램에서 선거비용의 지출유형 표시

정치자금 지출규제에 대한 부분은 이해관계자들의 합의가 필요하며, 부정적인 견해가 많을 것 같다. 하지만 여러 번의 선거회계를 하면서 정치자금도 이렇게 분류화해서 지출하고 자료화하면 의정활동의 지출용도를 명확하게 구분할 수 있으리라 생각한다. 자료화해서 통계를 낸다면 자금의 흐름을 한눈에 볼 수 있을 것이고 잘못된 지출을 통제할 수 있을 것이다.

2 간접적인 규제

현행 정치자금법상 회계 보고는 정보의 적시성과 정보 접근성이 부족하다. 1월 1일부터 12월 31일까지 회계보고를 다음 연도 1월 31일까지 선거관리위원회에 제출하고 7일 이내 열람 기간을 제시한다. 빠르게 변화하는 정치 현실에서 1년 전 지출을 분석하기에는 적시성이 떨어진다. 미국처럼 48시간 안에 모든 지출 내역을 홈페이지에 공개하는 것이 어렵다면 연 1회 보고하는 회계 보고 주기를 최고 분기별로 단축하고 상시 공개로 한다면 투명성을 확보하는 데 용이할 것이다.

1월 31일까지 보고된 전년도 회계 보고 문서는 기본적으로 문서 ‘열람’ 형태이며, 시민이 3개월 내에 관할 선거관리위원회 사무소에 비치된 수입 지출 내용을 열람하거나 서면으로 신청하여 비용을 지불하고 사본을 교부받을 수 있다. 유권자가 자신이 관심 있는 정치인의 정치자금 회계 내용에 대해 알아보려면 시간과 비용이 많이 드는 것이다(임채진, 2013).

선거비용에 한해서는 열람기간 동안 선거관리위원회의 인터넷 홈페이지를 통하여 공개된다. 그러나 열람 기간이 아닌 때에는 볼 수 없다. 선거자금 외 일반비용은 인터넷에 공개되지 않으며, 임의 규정이기 때문에 선거관리위원회의 판단에 따라 공개하지 않을 수 있다.

그러나 제3자에 의한 인터넷 게시 금지 규정, 즉 ‘공개된 정치자금 기부내역을 인터넷에 게시하여 정치적 목적에 이용하여서는 아니된다’는 규정이 정치자금 정보의 활용성을 저해한다는 지적이 있다(엄기홍, 2010). 공정선거를 해칠 우려 때문에 마련된 규정이지만 이는 외국에서는 사례를 찾기 힘든 규제로, 결과적으로 시민단체 및 일반 유권자들이 정치자금에 대한 단순 정보에도 접근하기 어렵게 만든다는 것이다(임채진, 2013).

정치자금법 제42조(회계보고서 등의 열람 및 사본교부)

② 관할 선거관리위원회는 제40조제3항 및 제4항의 규정에 의하여 보고된 재산상황, 정치자금의 수입·지출내역 및 첨부서류를 그 사무소에 비치하고 제1항의 규정에 의한 공고일부터 3월간(이하 “열람기간”이라 한다) 누구든지 볼 수 있게 하여야 한다. 다만, 선거비용에 한하여 열람대상 서류 중 제40조(회계보고)제4항제1호의 수입과 지출명세서를 선거관리위원회의 인터넷 홈페이지를 통하여 공개할 수 있되, 열람기간이 아닌 때에는 이를 공개하여서는 아니된다. <개정 2010. 1. 25.>

③ 누구든지 회계보고서, 정치자금의 수입·지출내역과 제40조제4항의 규정에 의한 첨부서류(제2호 및 제3호의 서류를 제외한다)에 대한 사본교부를 관할 선거관리위원회에 서면으로 신청할 수 있다. 이 경우 사본교부에 필요한 비용은 그 사본교부를 신청한 자가 부담한다. ...

⑤ 누구든지 제2항 및 제3항의 규정에 의하여 공개된 정치자금 기부내역을 인터넷에 게시하여 정치적 목적에 이용하여서는 아니된다.

정보공개 방법은 현시대에 뒤떨어지는 시스템이라고 생각한다. 정치후원금을 받는 방법은 모바일, 인터넷 웹페이지, 카드 포인트, 네이버페이 등 다양한 온라인 플랫폼을 활용하면서 정보공개는 PDF 파일 및 사본 교부밖에 안 되니 돈을 받을 때와 받고 나서의 간극이 있다. 방법을 개선해 시민과 유권자들에게 알 권리를 확대해야 할 필요가 있다. 정치자금과 후원회 회계 보고는 프로그램을 통해 지출 항목과 범위, 사용에 대한 기록을 데이터화할 수 있다. 하지만 현재까지도 정치자금의 개별 지출 항목에 대한 통계는 없다. 기록하고 통계를 내는 것은 단순한 수치를 넘어 정책의 방향을 알려줄 수 있는 지표다. 통계를 통한 데이터화의 목적은 단순 공개와 시민의 감시를 넘어 정치자금이 개선돼야 할 부분을 찾기 위함이다. 휴대전화 하나로 정치참여는 물론 감시까지 할 수 있는 시대가 와야 한다.

제5절

해외 사례

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

국회 입법조사처 정치자금의 지정권자 제도에 대한 회답 자료에 따르면 많은 나라들이 후원회 지정권자를 두고 있지 않고 규제보다는 정보공개의 범위를 확장해 정치자금의 투명성을 강화하는 추세로 보인다.

정보접근성이 가장 좋았던 미국은 정치자금의 투명성을 담보하는 규제보다 수정헌법 제1조에 근거해 개인의 정치적 표현의 자유 부분에 초점을 맞췄다. 미국의 정치자금 회계보고는 보고서 수리 후 48시간 이내 공개(전자파일이면 24시간 이내)를 원칙으로 분기별 4회, 선거 전후 20일 이내 보고하며, 온라인 신고제도를 통해 공개한다. 1,000달러 이상 기부가 발생하면 기부액과 기부자의 인적 사항을 48시간 내에 연방선거 위원회에 보고하고, 매 선거 주기당 200달러 초과 기부는 인터넷에 공개(검색, 분류, 다운로드)를 한다. 금액을 알 수 없는 막대한 비용이 유입되는 미국의 선거 정치에서 PAC을 통한 제한 없는 정치후원금 모금으로 정치적 표현의 자유를 보장하고 실시간 온라인 정보공개제도를 통해 시민의 알 권리를 강화하며 정치자금 제도의 투명성을 유지하고 있다.

영국은 우리나라와 다르게 정당이 정치자금 조달 및 지출의 중심 주체이며 기부금액을 규제하고 있지 않지만 정당 및 의원 등 선출직 정치인에 대한 연간 1,500파운드 이상 기부는 인터넷을 통해 공개(검색, 분류, 다운로드)하고 있으며, 중앙당은 연간 7,500파운드 이상, 지방당은 1,500파운드 이상일 경우 기부자의 인적 사항을 공개한다. 회계 보고에 있어 정당은 선거비용을 25만 파운드 이하로 지출한 경우 선거일 후 3개월 이내에, 25만 파운드 이상 지출한 경우 선거일 후 6개월 이내에 비용을 보고해야 하며, 독립적인 회계감사관(Independent Auditor)을 통해 보고해야 한다. 선거관리관은 부속서류를 포함한 보고서가 제출된 후 10일 이내에 선거구 내 2개 이상의 신문에 그 보고서의 열람 일시 및 장소를 고시해야 하고, 이 보고서의 사본은 2년간 일반인에게 제공된다.

독일도 정당이 정치자금 조달 및 지출의 중심이 되는 정치체계이며 정치자금 규제 대상도 정당이다. 기부금에 대한 금액 제한은 두고 있지 않으며, 정당은 매년 자금의 출처와 사용 및 정당의 재산에 대하여 독일연방하원의장에게 회계검사보고를 제출해야 한다. 지출한도액 등 지출에 대한 규정이 없으며, 회계검사보고 전 공인회계사에 의한 심사를 거친 후 제출해야 한다. 연간 5천 유로 초과 기부금은 기부자 성명, 주소, 금액을 연방의회 의장에게 보고해야 하며, 한 기부자로부터 연간 1만 유로를 초과하는 기부금은 공개대상으로, 연방의회 인쇄물과 의회 웹페이지에 공개된다. 하지만 선거 후보자의 기부금 수령 등에 대하여는 보고 및 공개 제도가 없다.

일본의 경우 정치단체와 정당이 회계보고의 대상이며 정치단체와 정당의 회계 책임자는 매년 12월 31일 현재 해당 정치단체와 관련된 그 해의 수입, 지출, 기타 사항을 기재한 보고서를 3월 이내에 해당 선거관리위원회 또는 총무성 장관에게 제출해야 하며, 회계보고의 주요내용과 고액기부내역을 인터넷에 공개한다. 정치단체로부터 회계보고서를 제출받으면 총무장관 또는 도도부현의 선거관리위원회는 관보 게재를 통하여 공표한다. 5만 엔을 초과하는 고액기부자는 인터넷 정보공개로 분류하고 검색할 수 있게 한다. 관할 선거관리위원회는 선거운동에 관한 수입·지출 보고서에 대해 수리한 날로부터 3년간 보존하며, 시민의 요청에 따라 감사보고서의 열람 또는 사본 교부를 청구할 수 있다.

제6절

정치자금 유입과 지출의 개선방향

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

이상으로 정치자금이 어떻게 조성되고 어떻게 사용되는지 그 흐름과 함께 정치자금의 투명성과 시민의 알 권리를 가로막는 여러 제도적 한계점을 살펴보았다. 다른 나라의 정치자금 사례와 비교해 보면 우리나라는 2004년 정치자금법 개정 이후 규제 중심으로 정치자금의 투명성을 강화하려 했다. 하지만 정치적 표현의 자유와 시민의 알 권리 측면에서 개선될 부분이 없지 않다.

모금액 한도 제한은 정치적 의사 표현을 침해당하는 유권자와 편법을 써서라도 모금액 한도를 초과하고 싶은 정치인 모두에게 과잉 규제이다. 따라서 법 개정과 논의를 통해 정치자금 유입의 규제를 완화할 필요가 있다.

일부에서 지적하는, 유입의 규제 완화로 인해 발생할 수 있는 부작용은 지출의 투명성을 강화함으로써 예방할 수 있다. 정치자금의 지출은 선거기간의 비용처럼 더 명확하게 구분하고, 의정활동 범주의 항목별 지출을 통제하는 등 최소한의 가이드라인을 만들면 된다.

의정활동 지출의 흐름을 알기 위해서는 300개 의원실마다 다르게 사용되는 지출 통계 방식을 통일해야 한다. 이를 위해서는 데이터를 자료화해야 한다. 현재 국회의원실에서 사용하는 정치자금 회계프로그램을 이용하면 항목별로 자료화할 수 있다.

또한 회계보고의 주기를 단축하고 정보공개 기간을 상시화해야 한다. 정치인의 의정활동 흐름에 맞춰 지출을 상시적으로 공개한다면 더 투명하게 관리할 수 있다. 또한 온라인 공개를 통해 정보의 접근성을 확대한다면 시민의 알 권리를 강화할 수 있을 것이다.

정치자금에 대한 시민들의 불신과 혐오는 크다. 정보공개와 접근성 확대를 통해 자금의 흐름을 공개하고 유입을 확대함으로써, 정치자금이 가치 있는 정치 활동으로 선순환되게 만들 수 있다. 적극적인 정치참여를 통해 민주정치의 건전한 발전에도 기여할 수 있다.

시민이 후원하고 감시하며 정치에 참여함으로써 뉴스에서만 보던 정치가 아닌 내 생활에 필요한 정치가 되어야 한다. 결국, 정책과 입법 그리고 정치자금의 투명성 확대는 시민의 요구와 참여가 있어야 가능하다. 정치자금의 흐름을 개선하는 것도 대의 민주주의를 발전시키는 중요한 수단으로 인식되어야 한다. 요컨대 정치자금법의 한계와 운용 방식의 문제점을 최소화하면서 유권자들의 정치적 의사 표현과 알권리를 보장하는 방향으로 정치자금이 개선되어야 할 것이다.

제10장

국회의원 보좌진 제도 : 현황과 과제

제1절 국회의원 보좌관 현황

제2절 국회의원 보좌진의 역할

제3절 누가 보좌진이 되는가?

제4절 보좌진의 근속연수와 전문성

제5절 국회 보좌진 업무의 갈등 요인

제6절 보좌진의 향후 진로

제7절 국회 보좌진 제도에 대한 문제점 제기

제8절 21대 국회의 모습을 바라보며

제 1 절

국회의원 보좌관 현황

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

대한민국 제 211대 국회는 지역구 의원 253명, 비례대표 47명으로 총 300명의 국회의원으로 구성되어 있으며 단원제 의회다. 국회의원 보좌진에 관한 법령은 <국회의원수당 등에 관한 법률> 제9조에 명시하고 있다. 2017년 12월 12일에 개정된 보좌직원의 정원은 보좌관(4급 상당) 2명, 비서관(5급 상당) 2명, 6·7·8·9급 비서가 각 1인으로 총 8명으로 구성되며 총 2,400명의 보좌진이 국회 보좌진으로 등록되어 있다. 여기에 각 의원실에서는 유급 인턴 1명을 추가로 고용할 수 있어 2,700명의 유급 보좌진 체계로 구성되어 있다.

보좌진은 국회의원 개인의 의정활동을 지원하는 별정직 공무원¹⁰⁷⁾이다. 소속은 국회 사무처 소속이며 근무는 개별 의원실에서 하고 있다. 급여 등 예산상의 지원과 임·면직 등 행정적인 부분은 국회사무처에서 담당하고 있지만 각 소속 의원이 보좌진에 대한 모든 인사권한을 가지고 있기에 소속 의원의 영향력이 절대적이다.

국회법상 4급 보좌관과 5급 비서관은 국회의장이 임명하고, 6·7·8·9급 비서는 국회 사무총장이 임명한다. 별정직 국가 공무원이기에 공무원으로서 결격사유가 있다면 사무처에서 임명이 거부될 수 있다. 또한 소속 의원의 친인척인 경우에도 임명이 거부된다. 아울러 국가 공무원법에 따른 모든 법을 적용받고 있어 도덕적 청렴성을 요구받는다.

107) 국가공무원법(2조 3항 2호)과 지방공무원법(2조 3항 2호)에서 별정직 공무원으로 규정되어 있는 공무원은 '비서관·비서 등 보좌업무 등을 수행하거나 특정한 업무 수행을 위하여 법령에서 별정직으로 지정하는 공무원'이다.

제2절

국회의원 보좌진의 역할

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

국회의원의 의정활동은 보좌진의 역할과 능력에 따라 크게 변화할 수 있다. 보좌진은 사실상 국회의원의 모든 정치적 활동에 영향을 미치기 때문이다. 보좌진이 없다면 국회의원의 활동은 크게 제약받고 위축될 것이다.

때문에 국회의원은 지역구, 경력, 소속정당, 당선횟수, 당내외의 주요 직책 활동에 있어 경험이 풍부한 보좌진의 도움을 받는다. 이 과정에서 국회의원 개인의 성향과 관심사에 따라 보좌진은 맞춤형 보좌를 하게 되며 정치적 동지로서 의원의 정치활동에 깊숙하게 관여하게 된다.

국회의원 보좌진은 부여된 업무에 따라 다양한 역할을 수행한다. [표 10-1]에서 정리한 것처럼 정책 보좌, 홍보활동, 선거요원의 역할, 정치참모의 역할, 일반 비서의 역할 등으로 크게 분류할 수 있다. 이외에도 국회의원이 원하는 모든 활동에 있어 의원이 원하는 모든 보좌 업무를 수행하게 된다.

국회의원 보좌진의 역할은 무엇보다 의정활동의 질적 향상을 위해서다. 국회 경험이 짧은 국회의원의 경우 오랜 경험을 바탕으로 국회 시스템을 잘 이해하고 있는 보좌진의 도움이 필요하다. 국회의원은 말과 행동은 모두 공개되므로 전문성과 이해가 높지 않을 경우 자칫 국민들의 비난을 받을 수도 있다.

특히, 국회에 처음 입성하는 의원들은 본회의에서의 대정부질문, 5분 자유발언, 상임위 인사청문회 및 현안질의, 예산 및 결산 심사, 입법 관련 업무 등에서 개인의 노력만으로 많은 업무를 소화하기는 어려운 것이 현실이다. 따라서 의원들은 해당 업무를 수행하기 위해 경험과 전문성을 갖춘 보좌진들이 사전에 충분히 확인하고 점검한 내용을 보고받는 것이 반드시 필요하다. 보좌진의 업무는 단순히 의원 개인의 역할을 대신하는 것에만 국한되지는 않는다. 행정부 협의와 입법과정, 민원처리에 전방위적으로 의원보다도 깊숙이 해당 사안에 관여하며 문제를 해결하게 된다. 최근 다양하고 전문적인 부분에서 더 많은 업무를 요구받는 국회의원에게 보좌진들의 역할은 매우 결정적이다.

[표 10-1] 국회의원 보좌진의 역할

구분	내용
정책보좌	<ul style="list-style-type: none"> - 본회의 및 상임위원회 연설문, 질의서 작성 - 법률안 발의 및 의안 심사 - 국정감사 및 조사 - 예·결산안 심의 및 의결 - 민원의 처리
홍보활동	<ul style="list-style-type: none"> - 공공용 홍보매체 홍보 (TV, 라디오, 신문 등) - 홍보자료의 작성
선거요원의 역할	<ul style="list-style-type: none"> - 지구당의 운영과 당원 및 선거구민의 지지도 분석 - 의원을 대신한 선거구민 민원 해결
정치참모의 역할	<ul style="list-style-type: none"> - 소속정당의 입장, 소속정당 내에서 자신이 속한 계열의 입장, 의원의 입장 등 환경변인들을 고려한 방향 건의 - 각종 정보를 수집, 판단하여 의원에게 보고
일반비서의 역할	<ul style="list-style-type: none"> - 문서·자료 관계 업무 - 전화 응대 등 대인관계 업무 - 일정 관계 업무 - 회계 관련 업무 등 기타 업무

자료 : 최은영(2000) 자료를 정리

제3절 누가 보좌진이 되는가?

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

2018년 11월 국회 보좌진 103명을 대상으로 사례연구를 위한 설문조사를 실시했다. 총 2,700명의 보좌진 중 103명은 표본으로서 매우 적은 숫자인 한계가 있다. 하지만 이번 설문조사는 국회에 상주하는 보좌진들 중 주로 정책분야를 다루는 보좌진들을 위주로 조사하였다. 따라서 다양한 보좌진의 역할에 비해 일부 역할에 편향된 결과를 가져올 수 있다. 향후 보다 정확한 조사와 연구를 위해서는 보좌진에 대한 전수 조사가 이루어지길 희망한다.

[표 10-2]에 따르면 입사 시 직급이 인턴인 비율이 70%에 이른다. 이는 보좌진의 영역이 점차 전문화되면서 정치지방생으로서 꿈을 실현하기 위해 현장으로 유입된 경우가 많다는 것을 보여 준다. 또한 국회의원들도 보좌진의 전문성을 인정하고 경험을 높이 사며 중용하고 있는 것으로 볼 수 있다. 특히 정책 보좌 업무가 많은 것은 지역 보좌 관과는 달리 국회에 상주하기에 비율이 높은 것일 수도 있지만 그만큼 정책 보좌진이 국회 보좌진으로 오랜 시간 역할을 하고 전문적인 영역으로 인정받고 있다는 증거이기도 하다.

[표 10-2] 국회 보좌진 설문조사 기초 통계자료

		빈도(명)	비율(%)
성별	남	72	69.9
	여	31	30.1
연령	20대	13	12.6
	30~34세	46	44.7
	35~39세	18	17.5
	40대	19	18.4
	50대 이상	7	6.8

		빈도(명)	비율(%)
근무기간	1~4년	44	42.7
	5~8년	36	35.0
	9~12년	11	10.6
	13년 이상	12	11.7
직급	4급 보좌관	12	11.7
	5급 비서관	26	25.2
	6급 비서	17	16.5
	7급 비서	16	15.5
	8급 비서	11	10.7
	9급 비서	17	16.5
	인턴	4	3.9
입사시 직급	4급 보좌관	2	1.9
	5급 비서관	13	12.6
	6급 비서	2	1.9
	7급 비서	5	4.9
	9급 비서	8	7.8
	인턴	73	70.9
담당 업무	정무	5	4.9
	정책	68	66.0
	행정	14	13.6
	수행	8	7.8
	조직관리	1	1.0
	홍보, SNS	4	3.9
	기타	3	2.9
전공	정치학	30	29.1
	법학	9	8.7
	행정학	9	8.7
	인문사회과학 (정치학, 법학, 행정학 제외)	27	26.2
	자연과학	3	2.9
	공학	9	8.7
	기타	16	15.5

국회의 기능과 역할, 무엇이 문제이고 어떻게 개선할 수 있을까 ...

전공별로 보면 정치학, 법학, 행정학 등 국회와 직접적인 연관이 있는 학과의 비율이 46.6%로 절반에 이르고 있다. 이들을 제외한 인문사회 계열 출신도 26%로 4명 중 3명은 인문사회 계열 출신이 국회 보좌진으로 활동하고 있다. 이외에도 자연과학, 공학 등 다양한 분야의 전공자들도 보좌진으로서 역할을 하고 있다. 이러한 경우는 국회의원의 전문성에 따라 관련 전공자들을 선발하여 활용하고 있는 경우가 많다.

제4절

보좌진의 근속연수와 전문성

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

어려운 경쟁을 뚫고 국회에서 기회를 얻은 보좌진이라 하더라도 그 직을 길게 이어가는 것은 쉽지 않다. 2020년 3월 10일 기준 국회 사무처에 등록된 보좌진 중 보좌관과 비서관의 근속연수를 확인해 보면 보좌진의 교체가 매우 빈번하게 일어나고 있음을 알 수 있다.

[표 10-3] 보좌관 및 비서관의 근속연수

구분	보좌관(4급 상당)		비서관(5급 상당)	
4년 미만	172	29.4%	284	48.5%
4년 이상 ~ 8년 미만	126	21.5%	176	30.1%
8년 이상 ~ 12년 미만	139	23.7%	74	12.6%
12년 이상 ~ 16년 미만	89	15.2%	35	6%
16년 이상 ~ 20년 미만	46	7.8%	11	1.9%
20년 이상	14	2.4%	5	0.9%
합계	586		585	

자료 : 국회 사무처 (2020년 3월 10일 기준)

비서관의 경우 전체의 절반에 해당하는 48.5%가 4년 미만의 경력을 가지고 있다. 8년 미만도 30.1%로 전체 약 80%에 해당하는 인원이 8년 미만의 경력을 가지고 있다. 보좌관의 경우도 절반에 해당하는 50%가 8년 미만의 경력을 가진 것으로 나타났다.

통상 국회에 비서직으로 입직해 보좌관이 될 때까지 평균적으로 약 10년 이상의 경력이 요구된다는 점을 고려하면 대부분의 보좌진이 그 전에 국회를 떠난다는 것이다. 보좌진의 업무 근속연수가 짧다는 것은 업무의 연속성이 떨어지는 결과를 가져올 수 있다. 업무 연속성이 단절되면 깊이가 떨어질 수 있고 국회의원의 의정활동을 보좌하는데 있어서도 실력을 쌓기도 어렵다.

업무 연속성으로 인한 질적 향상 부재뿐 아니라 현행 보좌진 제도의 가장 큰 문제점으로 지적되는 부분은 보좌진의 직업 안정성 측면이다. 보좌진 인사의 전권을 의원이 가지고 있어 언제든지 의원의 의중에 따라 임명과 면직이 가능하기 때문이다. 19대 국회, 20대 국회에서 보좌진들은 ‘면직 예고제’를 도입해 한 달 전 면직을 예고하는 제도를 법률로 정해 도입하려 했으나 이마저도 국회의원들의 반대로 실현되지 못했다.

제21대 국회는 5월 31일부로 시작되었다. 제 21대 국회의원의 당선횟수를 나타내는 선수 현황을 표시한 [표 10-4]를 살펴보면 초선의원이 151명으로 절반이 조금 넘는 50.3%에 이르고 있다. 재선도 24.7%로 전체 국회의원 4명 중 3명은 국회 경력이 짧은 초·재선 의원들이다.

[표 10-4] 21대 국회의원 선수 현황

선수	초선	재선	3선	4선	5선	6선
인원(명)	151	74	42	19	13	1
비율(%)	50.3	24.7	14	6.3	4.3	0.3

자료 : 국회 홈페이지

그 이유는 언론이나 시민단체에서 조사하는 여론조사를 살펴보면 국회에 대한 신뢰도가 언제나 하위권에 머물고 있어 각 정당은 선거에서 이기기 위해 신뢰를 잃어버린 사람들을 과감하게 바꾸고 새로운 인물로 변화와 혁신을 찾으려고 한다. 새로운 인물이 가져오는 참신함과 새로움이 정당의 이미지를 바꾸고 그 결과 선거에서 승리할 수 있다고 믿기 때문이다. 이처럼 국회의원의 교체 비율이 절반 이상인 우리 국회에서는 국회의원들이 전문성을 가지기 어려우므로 경험과 전문성을 갖춘 보좌진의 필요성이 상대적으로 높다.

그렇지만 국회의원이 보좌진을 채용하는 짧은 시간에 각 보좌진이 가진 전문성을 충분히 파악하기는 어렵다. 또한 선거 과정에서 도움을 받은 사람들을 채용하거나 지인의 청탁을 외면하기가 쉽지 않은 것이 현실이다.

<표 10-5>에서 나타난 것처럼 78.2% 즉 4명 중 3명은 8년 미만의 경력을 가지고 있다. 이것은 지역구를 관리하고 있는 지역 상주 보좌진의 경우 새롭게 의원과 친분이 있

는 사람들로 주로 구성되기 때문에 경력이 짧은 사람들이 대거 임명되기 때문이다. 심지어 보좌관과 비서관의 직급에서도 의원과의 친분이 있거나 각 상임위에 적합한 외부 인재를 영입하여 채용하는 경우도 있어 초창기 개원 직후에는 보좌진의 경력이 매우 짧게 나타난다.

[표 10-5] 국회의원 보좌관 재직 기간 현황

구간	1년 미만	1~4년 미만	4~8년 미만	8~12년 미만	12~16년 미만	16~20년 미만	20년 이상	합계
인원(명)	773	605	477	284	116	85	32	2372
비율(%)	32.6	25.5	20.1	12.0	4.9	3.6	1.3	100

자료 : 국회사무처(2020년 7월 29일 기준)

[표 10-6]은 2020년 8월 24일 기준 국회의원 보좌진의 신규채용 현황이다. 이전에만 한 번도 보좌진으로 일해 본 적이 없는 인원들만 나타난 숫자다. 21대 국회가 시작된 5월에 새롭게 보좌진으로 일하게 된 사람은 무려 540명이고 전체 보좌진 2,400명의 22.5%에 해당하는 숫자다. 4명 중 1명은 기존에 보좌진으로 일해 본 적이 없다는 점에서 일의 연속성과 전문성에는 한계가 있을 것임을 보여준다.

[표 10-6] 보좌진 신규 채용 인원(이전 보좌진 재직경력 없음)

	4급상당	5급상당	6급상당	7급상당	8급상당	9급상당	총합계
1월	3	4	3	5	6	12	33
2월	4	6	2	8	6	14	40
3월	3	8	5	6	6	13	41
4월	4	9	4	4	5	10	36
5월	83	119	61	74	84	119	540
6월	17	18	12	6	16	17	86
7월	6	10	4	1	1	8	30
8월	1	5	1	1		3	11
총합계	121	179	92	105	124	196	817

자료 : 국회사무처 (2020년 8월 24일 기준)

제5절

국회 보좌진 업무의 갈등 요인

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

국회 보좌진의 근속연수가 짧은 것에서도 알 수 있듯이 오랜 시간 국회 보좌진으로 일하기 위해서는 끊임없는 노력이 요구된다. 함께 일하는 국회의원의 재선을 위한 노력과 능력을 인정받아 이후 해당 의원실을 그만두게 되더라도 다른 위원실로 이직할 수 있어야 가능하다. 또한 정치상황이 자신에게 유리한 방향으로 움직이는 운도 필요하다.

국회라는 화려한 정치의 현장에서 일하는 것은 많은 사람들이 원하는 직업 중의 하나였을 것이다. 그러나 외부로 보이는 화려함의 이면에는 마치 '정글'과 같은 곳에서 살아남기 위해 치열하게 부딪혀야 하는 보좌진들의 삶이 있다. 화려함을 쫓아 국회에 들어온 소위 스펙 좋고 뛰어난 친구들이 불과 1년을 버티지 못하고 떠나는 모습을 많이 볼 수 있었다.

보좌진으로 입성해 미처 꿈을 펼쳐 보지 못하고 국회를 떠나는 갈등요인을 3가지로 분류해 보았다. 사실 국회에 입성한 젊은 보좌진들이 떠나는 데에는 대부분의 직장에서 겪는 것과 비슷한 갈등 요인들이 있다. 이러한 갈등 요인들 중 국회 보좌진의 시선으로 바라본 갈등 요인들을 풀어 보았다.

먼저 업무 방식의 갈등이다. 국회는 언제나 이슈 중심의 새로운 것을 추구한다. 국회 의원들은 남들이 하지 않는 새롭고 신선한 것을 끊임없이 요구한다. 때로는 하나의 주제로 심도 있게 연구하고 싶지만 그런 여유로운 시간은 주어지지 않는다. 새로운 이슈가 생겼을 때 함께 일하는 의원이 주목받아야만 인지도가 상승하고 재선에서 유리한 고지를 점할 수 있기 때문이다.

대부분 보좌진에게는 자신이 잘할 수 있고 관심 있는 상임위가 있을 수 있다. 해당 상임위를 지속하다 보면 전문성과 인맥이 쌓이게 된다. 그렇지만 상임위는 관례적으로 2년에 한 번씩 옮겨야 하며 때로는 이보다 짧을 수도 있다. 때문에 하나의 상임위를 꾸준히 하려면 관련 상임위의 의원들을 찾고 옮겨 다니며 일해야 한다. 지속적인 관련 업무가 가능하지만 매번 다른 의원을 찾아야 하는 것이 오히려 해당 의원실의 분위기나

지역구 상황 등을 파악하지 못해서 오는 부적응을 만들기도 한다. 의원실에 적응하지 못해 결국 해당 의원실을 떠나야 하는 상황을 맞이할 수 있다.

보좌진에게 주어진 업무는 대부분 국회의원이 원하는 업무다. 보좌진이 하는 업무가 국회의원이 원하는 업무 방향과 범위에서 크게 벗어나지 않는 경우가 많다. 보좌진이 개별적으로 업무를 진행할 수 있지만 흔한 일은 아니다. 상임위원회와 본회의 질의서 등 정책적 업무 이외에도 각종 민원을 상대해야 하고, 의원이 원하는 개인적인 업무들을 하다 보면 내가 원하는 일보다는 의원이 원하는 일만 하게 되는 경우가 많다. 의원이 시키는 개인적인 일까지 업무로 처리하다 보면 업무에 대한 불만이 쌓일 수밖에 없다. 이럴 경우 나의 정체성과 일에 대한 의욕이 떨어져 업무에 대한 갈등이 생기고 결국 국회를 떠나기도 한다.

또한 사람 간의 갈등이다. 국회 보좌진은 각자 속한 의원실에서 소수의 동료 보좌진과 함께 오랜 시간 업무를 진행한다. 지역구에 상주하는 보좌진을 제외하면 4~5명 정도가 대부분의 국회 업무들을 처리한다. 그러다 보니 한 사람 한 사람이 차지하는 업무의 비중이 매우 크다. 누군가 한 명이 업무 처리가 미숙하다거나 이탈할 경우 이를 대신 처리하기 위해서는 소수의 인원에게 업무가 가중되고 시간 또한 많이 소요되며, 이로 인해 직원들 간 갈등이 유발되기도 한다.

의원실 내부 승진을 위해서는 상위 급수의 보좌진이 이동을 해서 공백이 생겨야 가능하다. 그래서 의원실은 하나의 팀으로 일하지만 한 명 한 명이 경쟁하는 구도이기도 하다. 다른 의원실로 승진 이동할 수도 있지만 타 의원실로의 이동은 새로운 환경에 적응해야 하는 부담이 있다. 회사 내 부서 이동이 아닌 타 회사로의 이직이나 다를 바 없기 때문이다. 그리고 모든 인사권을 가진 의원이 전체 보좌진을 구성하고, 업무를 수행하는 모습이 언제나 즉각적으로 인사 조치에 반영되기에 의원의 영향력은 절대적이다. 의원실 내에서도 의원뿐 아니라 상급 보좌진의 불합리한 지시에 항의하여 갈등이 야기되면 즉각적인 인사 조치가 이루어질 가능성이 크다.

국회 보좌진의 구조적 갈등이다. 보좌진은 국가 공무원으로서 직위와 직책을 부여받고 있다. 그러나 실상 보좌진은 국회의원실에 소속되어 있는 별정직 공무원이다. 국회 업무 특성상 주말과 휴일이 온전히 보장되지 않으며 야근은 물론 새벽 출근도 일상적으로 이루어진다. 의원실 분위기와 상황에 따라 다르지만 대부분 비슷한 상황이다. 특히

각 의원의 성향에 따라 24시간 메신저를 통해 업무를 지시하기 때문에 긴장의 끈을 놓을 수 없는 업무 환경이다.

국회 보좌직원의 연도별 연가현황을 나타내는 [표 10-7]을 보면 연가를 사용한 보좌직원은 약 10%에 지나지 않는다. 실제 사용한 보좌직원의 경우에도 평균 4일을 넘지 않고 있다. 국회 보좌직원의 경우 1년 연가 부여 일수가 법정 21일에 개별적으로 가산 연가일수를 더하면 평균 23일을 부여받고 있음을 감안할 때 대부분의 보좌직원들이 연가를 사용하지 못하고 있다. 오히려 각종 정치적 집회 참석, 국정감사, 지역구 행사, 총선·대선 등 선거 시 주말 근무 등 추가 근무가 이어지지만 별도의 보상이 이루어지지 않는다는 점이다. 이처럼 보좌진은 인사권을 가진 의원의 성향과 활동에 따라 그 역할의 범위가 결정된다.

[표 10-7] 국회 보좌직원 연도별 연가 현황

	사용 인원 수	평균 사용일 수	총사용일 수
2018	231 (9.6%)	4	900
2019	265 (11%)	4	1081
2020	232 (9.6%)	4	925
총합계	728	4	2906

주: 공가, 병가, 경조휴가 등 특별휴가 제외, 전체 인원은 평균 재직인원(2350~2360명)을 기준으로 산정

자료 : 국회사무처 (2020년 8월 24일 기준)

보좌진은 소속 의원실과 정당이 추구하는 가치에 따르는 경향이 강하다. 구조적으로 당의 지도부가 내린 결정과 당이 추구하는 방향에 맞게 일해야 한다. 자신이 가진 가치관과 갈등이 생겨도 대항하거나 문제를 만들기는 매우 어렵다. 또한 의원이 요구하는 방향과 가치에 대해 이견이 있어도 관철하기는 쉽지 않다. 이는 구조적으로 해결하기 어려운 문제이므로 갈등 요인이 될 수 있다.

제6절

보좌진의 향후 진로

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

국회 보좌진은 선출직 정치인의 입문과정으로도 통한다. 정치인으로서 필요한 입법과정과 행정부 견제에 대한 풍부한 경험을 쌓을 수 있기 때문이다. 21대 국회의 경우에도 보좌진 출신으로 국회의원에 당선된 사례가 있고 누구보다 국회활동에 익숙하기에 활발한 의정활동을 펼치고 있다. 이처럼 국회의원이 되어 다시 국회로 오는 경우도 있으며 지방선거를 통해 지방의회 의원, 시장, 군수로 진출하는 경우도 있다.

실제 국회의원이 되어 돌아온 보좌진의 경우 국회 활동을 깊숙이 이해하고 있어 의원으로서의 시행착오가 적고 관련 상임위에 대한 이해도가 높아 활발한 의정활동을 펼친다. 각 당에서도 이러한 보좌진의 능력을 알고 있어 공천 시 가산점을 부여하는 등 이를 독려하는 분위기를 만들고 있다. 21대 총선에서 각 당은 공천 가산점을 부여했는데 작은 점수 차이로 당락이 결정되는 당내 경선에서 유리한 측면으로 작용했다.

이외에도 입법과정에 대한 이해도가 높고 인맥을 갖춘 보좌진의 경우 대기업의 대외협력이나, 각종 협회 등 이익집단으로 진출하는 경우도 많다. 국회에서 비서관이나 보좌관까지의 경력이라면 국회가 원하는 부분을 정확히 알고 있고 이를 반영해 원하는 입법에 성공할 수 있다는 믿음이 있기 때문이다. 앞에서 언급한 것처럼 국회에서 10년 이상 근무한 보좌진 중 정책 분야를 오랫동안 경험한 사람의 숫자는 많지 않다. 특히 장기간 정책 분야를 경험한 보좌진은 쉽게 찾아보기 힘들기에 이들에 대한 영입 경쟁이 활발한 편이다.

보좌진으로 약 8년간 근무하다 대기업의 대외협력으로 영입되어 일을 하는 분의 말에 따르면 회사가 요구하는 것은 정보에 대한 보고라고 한다. 회사와 관련된 상임위 차원의 논의가 진행되고 있는지, 회사가 사업하고 있는 분야의 규제 관련 정보를 수시로 보고해야 한다. 특히 국정감사 시기에 회사의 사업 분야에 대한 언급과 오너에 대한 출석요구를 막는 것도 이들이 해야 할 가장 중요한 업무라고 한다. 회사와 관련해 사회적 이슈가 되지 않도록 중간에서 역할을 해줄 것을 요구받는다.

국회에서 일할 때보다는 근무 여건이 나은 편이지만 성과의 측정이 명확하지 않다는 점과 낮은 회사에서 일하는 경우 직원들과의 융화 문제 등에서 어려움을 겪고 있다고 한다. 또한 공적인 영역에서 진행되는 업무 영역과는 달리 회사의 이익 중심의 업무 방향 설정에 대해서도 초기 갈등 요인으로 작용한다고 말했다.

이익집단인 협회 등에 취업하는 경우도 크게 다르지 않았다. 국회에서 10년간 보좌진을 하고 모 협회로 이직한 분에 따르면 협회의 이익을 위한 입법이 가장 큰 업무라고 한다. 관련 단체의 이익을 위한 법안 개정을 비롯해 국회의원실과의 토론회 및 세미나를 통해 자신들이 주장하는 부분을 국회에 알리는 과정이 업무 평가에 반영된다고 말했다.

제7절

국회 보좌진 제도에 대한 문제점 제기

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

국회위원의 의정활동이 언론에 거의 실시간으로 노출되고 있는 만큼 의원 스스로 더 많은 역할을 요구받고 있다. 이에 국회 보좌진도 그만큼 더 많은 역할을 보조해야만 한다. 점점 더 많은 역할을 요구받고 있는 것이 현실이지만 국회 보좌진 제도에 대한 진지한 논의는 이루어지고 있지 않다. 국회 보좌진 제도에 대한 연구와 개선책을 마련해야 국회가 스스로 발전할 수 있다고 생각한다. 국회의원의 역량 또한 보좌진에 따라 더 크게 발현될 수 있고 그렇지 못할 수 있기 때문이다. 현행 보좌진 제도의 아쉬운 점을 고민해 보았다.

첫째, 보좌진 교육에 관한 부분이다. 보좌진으로 일을 하게 되면 바로 실전에 투입된다. 다행히 경험이 많고 업무에 익숙한 선배를 만난다면 많은 것을 배우고 빠르게 업무를 파악할 수 있지만 그렇지 않은 경우가 더 많다. 모두가 의원들의 업무지시로 바쁜 가운데 후배들을 세심하게 가르치며 일할 수 있는 여건이 안 되기 때문이다. 그들 또한 의원이 요구하는 자료들을 빠르게 만들어 내야 하기 때문이다. 그렇다고 늦은 시간에 야근을 하면서 일을 가르치려 하면 바로 거부감을 드러낸다.

의원들도 새로 들어온 직원들을 교육하기보다는 의정활동을 위한 현장에 즉각적으로 투입되어 맡은 업무를 해결해 주길 기대한다. 유일하게 국회 업무를 전수받을 수 있는 사람은 같은 의원실의 선배이지만 업무가 바빠 일을 전수받기 어려우므로 스스로 상황을 판단하고 경험을 쌓아 가는 것이 대부분이다.

국회 사무처가 준비한 보좌진 관련 교육이 있지만 그 정도로는 실전에서 사용하기가 쉽지 않다. 해당 교육 시간이 턱없이 부족한 것은 물론 의원실 사정에 따라 교육시간을 별도로 할애해 주지 않을 수도 있기 때문이다. 무엇보다 실전 경험이 풍부한 선배 보좌진으로부터 실전 강의를 충분히 들을 수 있다면 보다 빠른 업무 적응이 가능할 텐데 그런 교육은 많지 않다. 정책업무를 비롯해 국회에서 벌어지는 다양한 상황들에 대해 세부적인 보좌진 교육 프로그램이 확충되길 기대한다.

둘째, 보좌진 데이터베이스 관리다. 보좌진은 누가 어디에서 어떻게 근무했는지 알 수 있는 방법이 없다. 보좌진 지인끼리 알아보고 어떤 사람인지 소문으로 판단할 수밖에 없다. 의원실에 결원이 생겨 해당 업무에 적합한 사람을 찾으려면 보좌진끼리 수소문해서 겨우 찾아내는 경우가 대부분이다.

보좌진 경력자들에 대한 데이터베이스를 구축한다면 이러한 문제를 해결할 수 있다. 국회 사무처 차원에서 보좌진 데이터베이스를 구축하고 있다면 새롭게 보좌진이 필요한 의원들이 이를 열람하고 활용할 수 있을 것이다. 이는 기존 보좌진 이외에도 보좌진으로 일하고 싶어 하는 사람들에게도 기회가 될 수 있다. 국회에서 제공되는 공고만으로는 제때 채용 정보를 알기 어렵고 필요한 기회를 놓칠 수 있기 때문이다.

보좌진 입장에서도 수시로 자신의 이력서를 수정할 수 있으며 인원보충이 필요한 의원실로부터 연락을 받을 수 있을 것이다. 의원의 낙선이나 갑작스러운 사직으로 갑자기 실업자가 된 인재들도 연속적으로 일할 기회를 만들어 줄 수 있을 것이다.

셋째, 국회의원의 인식 개선이다. 국회의원이 생각하는 보좌진의 모습은 어쩌면 자신의 부족한 부분을 채워 주고 귀찮은 일들을 대신해 주는 사람쯤으로 여길 수도 있다. 국회의원과 보좌진 간의 갈등의 씨앗도 결국 여기서 나온다고 생각한다. 국회의원들에게 보좌진 선발과 역할 부여, 동기부여 등 관련 교육 프로그램을 운영한다면 보다 많은 갈등을 사전에 예방할 수 있을 것이다. 국회의원들도 보좌진에 대한 인식을 개선하고 단순히 나를 도와주는 것이 아닌 정치적 동반자이자 조력자로 생각하게 될 것이다.

제8절

21대 국회의 모습을 바라보며

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

보좌진으로서 21대 국회는 원 구성을 비롯해 출발부터 실망스러운 모습이었다. 170석이 넘는 거대 의석을 차지한 여당과 100석을 겨우 넘긴 제1야당은 토론하고 합의를 이끌어 내기보다 대립하는 경우가 더 많았다. 패스트 트랙 등으로 촉발된 극심한 갈등은 21대 국회에 들어 더욱 커졌다. 국회의원의 갈등문제는 보좌진들에게도 영향을 미치고 있으며 전문가로서 양당을 오가며 의원을 보좌하는 이들을 이제는 찾기 어려워졌다.

지난해 정치권은 양극단으로 분열되었고 국민들의 정서도 분열되었다. 우리 사회의 갈등의 골은 양극단 진영의 끊임없는 거리 집회로 이어졌다. 동원된 인원이 어느 쪽이 더 많은가를 가지고 논쟁을 벌이기까지 했다. 하루하루 먹고사는 문제가 걱정인 대다수의 국민들은 안중에도 없이 정치 이슈들을 폭발시키고 그것에 수많은 사람들을 동원하며 토론과 협치를 저버린 국회의 모습에 실망하기도 했다.

여야가 숙의하여 합의한 법안을 통과시키는 것은 민주주의 국가에서는 당연히 거쳐야 할 과정이다. 야당은 다른 목소리를 내는 국민들을 대변하고 있기 때문이다. 18대 총선에서 통합민주당은 81석이었다. 당시 한나라당, 자유선진당, 친박연대를 합하면 185석이었음에도 범여권은 통합민주당을 무시하거나 일방적으로 배제하지는 않았다. 반대의 목소리를 듣고 협의하는 것이 민주주의이기 때문이다.

매번 다수결로 모든 결정을 추진한다면 결국 갈등만 야기될 것이다. 야당과 야당을 지지하는 국민의 목소리도 존중되어야 한다. 이를 기초로 보다 진지하게 토론하고 진정성 있는 합의를 이끌어 내야 한다. 야당도 투쟁보다는 대안을 두고 국민들을 설득해야 한다. 이런 역할이 국회의 존재 이유이며, 민의의 전당인 국회의 참 모습일 것이다.

제11장

국민을 닮은 국회 만들기

제1절 2020년, 국회는 국민을 닮지 않았다

제2절 국민을 닮은 국회는 어떤 모습일까?

제3절 국민을 닮은 국회를 만들려면 무엇이 필요할까?

제4절 국회에 더 많은 정체성을 담자

제 1절

2020년, 국회는 국민을 닮지 않았다

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 '여성' 위원장이 당연하지 않은 국회

2018년 10월 24일, 심상정 정의당 의원이 정치개혁특별위원회 위원장으로서 첫 회의를 주재했다. 진보정당의 국회의원이 처음으로 국회직을 맡은 의미 있는 날이었기에 심상정 의원실의 보좌진들은 다 함께 국회방송을 통해 회의를 시작부터 지켜봤다. 이 자리가 특별히 무겁고 숙명처럼 느껴진다고 말한 심상정 의원은 선거제도 개혁과 정치 개혁을 위해 최선의 노력을 하겠다 약속했고, 그의 의지도 그만큼 강렬해 보였다. 심상정 위원장의 회의 진행도 나무랄 데 없었다.

하지만 내 눈에는 몇 가지가 아쉬웠다. 위원장 의자가 너무 크고 낮아서 의자에 앉은 심 위원장은 책상에 놓인 노트북에 상체가 거의 가려지고 얼굴만 보였다. 그가 손에 쥐고 정개특위의 첫 전체회의 개의를 알린 의사봉도 심 위원장의 손에 비해 너무 길어 보였다. 그건 단지 심 위원장이 유난히 키가 작고 손이 작았기 때문일까?

21대 국회에서는 김상희 의원이 국회 부의장을 맡아 사상 최초의 여성 부의장이 탄생했다. 무척 반가운 일이다. 그런데 김상희 부의장이 의장 대신 본회의를 주재할 때, 아마 본회의장 의장석에서도 비슷한 광경을 목격하리라는 쓸쓸한 확신이 든다. 그가 국회 본회의장 의장석에 앉았을 때도 아마 의자는 너무 크고 낮을 것이며, 그가 의사봉을 들었을 때도 의사봉은 너무 길고 무거울 것이다.

그리고 보니 상임위원회 회의실에서도 심 의원은 의자에 쿠션을 받쳐 놓고 앉곤 했다. 그것 역시 단지 심 의원이 키가 작은 탓일까? 이후 21대 국회에서 국토교통위원회 위원장을 맡은 진선미 위원장의 상임위 회의실 내 위원장석에서도 나는 비슷한 쿠션을 목격했다. 진선미 위원장도 그리 키가 큰 편은 아니지만, 그렇다고 그저 개인차로 넘어가기에는 국회의 모든 것이 여성에게는 참 불편하다. 상임위 회의실 위원석과 위원장석의 유난히 크고 깊은 의자 같은 사소한 것마저 그렇다.

그저 의자일 뿐이라고, 뭘 그렇게 의미를 부여하느냐고 할 수도 있다. 하지만 그동안 내가 봐온 국회는 매번 그랬다. 여성 국회의원이 그 의자에 앉으리라고는 생각도 못 해 봤던 것처럼, 여성 의원의 의자에 쿠션을 추가해 줄 뿐이다. 본회의장과 상임위장에 크기가 다른 의자를 갖추거나 높낮이를 조절할 수 있는 의자를 갖춘 낌새는 아직 없다. 아마 예외적인 경우를 위한 쿠션과 발받침 정도만 갖춰져 있을 것이다. 그것도 국회가 제공하는 것이 아니라 각 의원실이나 위원장실에서 운영비로 각자 구매하게 할 가능성이 크다.

2 '장애인' 국회의원을 상상하지 못하는 국회

21대 총선 정의당 비례대표 후보였던 배복주 후보가 휠체어를 타고 국회 기자회견장에서 기자회견을 하러 갔을 때, 그는 깜짝 놀랐다. 배 후보는 “기자회견장의 단상 높낮이가 휠체어에 맞게 조절되었다. 기대하지 않았던 부분이어서 무척 놀랐다.”라고 했다(오마이뉴스 2020/02/23). 18대 국회 곽정숙 의원 덕분이다.

곽정숙 의원은 척추 장애인으로 신장이 130cm였다. 국회 기자회견장 단상이 그 키와 비슷했다. 곽 의원은 국회에서 신상 발언을 신청하고 이를 지적했다. 이후 국회 기자회견장의 단상은 높낮이를 조절할 수 있는 것으로 교체되었다. 본회의장의 발언대 단상도 높낮이 조절이 가능하다. 하지만 곽정숙 의원이 상임위원장이거나 국회 의장이 되리라고는 아무도 상상하지 못했는지, 기자회견장 외의 의장석을 비롯해 여러 단상과 책상은 높낮이가 조절되지도, 여러 규격이 준비되어 있지도 않다.

지난 20대 국회에는 휠체어를 타는 이상민 의원이 사법개혁특별위원회 위원장을 맡았고, 당시 이상민 위원장은 위원장석 의자에 앉아 사법특위 회의를 진행했다. 지팡이를 짚고 이동할 수 있기 때문으로 보인다. 반면 21대 국회의 최혜영 의원은 상임위나 본회의에 출석해서도 기존의 의자가 아닌 본인의 휠체어를 계속 사용한다. 상임위 회의실 의자보다 휠체어가 낮기 때문에 최혜영 의원이 앉은 모습을 보면 책상이 팔꿈치보다 훨씬 위쪽에 위치한다. 그래서 최혜영 의원은 상임위에서 발언할 때 책상에 팔꿈치를 올리고 상체를 앞으로 쪽 당겨서 마이크 가까이 얼굴을 붙이곤 한다. 같은 21대 국회의 이종성 의원의 경우에도 마찬가지다. 이종성 의원의 상임위 발언 모습을 찾아보면, 최

혜영 의원보다는 키가 좀 더 크긴 하지만 여전히 책상이 휠체어보다 높아 보인다. 한두 번도 아니고 4년 내내 그렇게 일한다면 꽤 불편할 것 같다.

이처럼 국회는 장애인 국회의원이 여러 명 나타나리라고는 조금도 예상치 못한 것만 같은 모습이다. 하지만 2019년 현재 등록 장애인 수는 261만8천여 명으로 5500만 인구 중 약 5%가량이다. 300명 국회의원 중에 장애인 국회의원이 15명쯤 되어도 이상할 일이 없는 셈이다.

3 ‘청년’ 국회의원을 보고 놀라는 국회

국회는 20대 청년 국회의원이 본회의장에 얼굴을 보이리라 상상도 못 한 것처럼 화들짝 놀라곤 한다. 21대 국회에는 그래도 예전보다 청년 국회의원의 수가 많이 늘었다. 하지만 아직 국회는 이들이 혼한 20대 청년의 모습을 보일 때마다 당황하는 것만 같다.

류호정 국회의원은 2020년 8월, 본회의장에 밝은 색상과 나풀거리는 재질의 원피스를 입었다. 그 모습이 언론에 보도되면서 전국이 들썩였다. 긍정적인 반응도 일부 있었지만 대체로 부정적인 반응이 격렬하게 일었다. 그가 입은 원피스는 7부 가량의 소매 길이와 무릎 위로 조금 올라오는 스커트 길이에 흰색, 자주색, 파란색 등의 작은 삼각형 무늬가 반복적으로 배열된 랩스커트 원피스로, 언론에서는 ‘분홍색 원피스’라고 지칭되었다. 이 원피스의 형태와 무늬를 굳이 자세하게 묘사한 이유는 ‘나랏일을 하는 국회 본회의장에 예의를 지키지 않은 복장’이라는 식으로 비판받을 만한 복장인지를 묻고 싶기 때문이다.

다행히도 국회는 윤리위원회 등을 통해 공식적으로 류호정 의원의 복장을 비판하지는 않았다. 다만 국회 입법조사처는 “국회의 품위에서 벗어나지 않는 의원 복장을 명확히 하는 ‘최소주의적 규정’을 마련해야 한다”, “국회의 의정활동에서 본질적인 문제가 아닌 불필요한 논란을 차단하려는 노력이 필요하다”는 보고서를 냈다(국회 입법조사처, 2020c).

이 논란이 가장 우스운 지점은 20~30대 사무직 직장인 여성에게 그 정도 길이와 생김새, 색깔과 무늬의 원피스는 출근할 때 입을 만한 복장이라는 점이다. 정장 재킷까지

갖춘 포멀한 복장이 필수적인 사무직도 있지만 후드 티셔츠나 운동화가 아무렇지 않은 곳도 있기 마련이다. 특히 IT업계나 스타트업 등에서는 캐주얼하고 자유로운 복장을 입고 출근해도 일만 잘하면 아무도 신경 쓰지 않는다. 류호정 의원이 입었던 원피스는 그 중간쯤에 있다. 그런데 그 복장이 나랏일 하기에는 부적절하다거나, 국민 앞에 서기에 예의가 없다거나 하는 식으로 비난을 받았다.

그 모습을 지켜보는 청년 여성 직장인들에게는 이 논란 자체가 우스꽝스럽기만 했다. 20~30대 여성들이 많이 사용하는 SNS나 인터넷 커뮤니티에서는 황당하다는 반응이 많았다. 내가 매일 입고 출근하고 일하는 옷을 또래의 국회의원이 입고 가서 일했을 뿐인데, 그게 저렇게까지 비난을 받는다고? 일하는 청년 여성의 모습을 아무도 본 적이 없는 걸까? 20대 여성이 다른 20대 여성처럼 일하는 모습이 그렇게나 생경할 일인가? 이들의 황당함은 곧 그동안 국회에 20대 여성이 없었다는 점을 새삼스럽게 상기하는 것으로 이어졌다.

21대 국회는 여성이 19%이며, 장애인은 3명으로 1%에 불과하고, 청년은 20~30대가 12명으로 4%다. 국회가 국민의 인구 구성 비율을 그대로 재현하기를 기대하는 것은 아니다. 국회가 여론조사 표본도 아니고 말이다. 하지만 매년 여성·장애인·청년을 토큰처럼 간신히 끼워 주고¹⁰⁸⁾ 예외로 취급하는, 국민을 전혀 닮지 않은 국회의 풍경도 그다지 정당하지 않다.

108) 소수자를 배제한다는 비난을 면하기 위해 한두 명의 소수자를 끼워 넣는 행위를 토큰리즘(Tokenism)이라 한다.

제2절

국민을 닮은 국회는 어떤 모습일까?

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 청년의 국회

국민을 닮은 국회, 국민의 다양한 정체성이 반영된 국회는 어떤 모습일까. 먼저 최근 우리 언론의 많은 주목을 받았던 핀란드의 30대 여성 총리, 산나 마린의 사례를 살펴보자.

마린은 정치 경력을 지방의회에서부터 시작했다. 27세의 나이에 탐페레 시의회에서 당선되었고, 당선 이듬해인 2013년부터 2017년까지 시의회 의장을 역임했다. 2015년 총선에서 피르칸마 선거구 하원의원으로 당선돼 핀란드 의회에 입성했다. 그때가 30세였다. 4년 뒤 같은 선거구에서 재선하고, 같은 해인 2019년 교통장관으로 내각에 참가했으며 연말부터 소속된 사회민주당의 당대표가 되었다. 그리고 총선에서 당을 승리로 이끌어 세계 최연소 총리가 되었다. 이처럼 마린 총리가 최연소 총리가 될 수 있었던 것은 그가 20대의 나이부터 지방의회 및 하원의회에서 경력을 쌓을 수 있었기 때문이다. 실제로 핀란드는 의회 여성의원 비율이 41.5%에 달한다. 산나 마린 총리와 핀란드는 단순히 의회 내 여성의원의 수가 많거나 최연소 총리를 배출했다는 특이한 모습만으로 주목받는 것이 아니다. 핀란드는 한 해에도 평균 수천 회 이상의 시민사회와 의회의 광범위한 입법 협의를 통해 개방적이고 포용적인 민주주의를 실현한 것으로 유명하다(서현수, 2019: 266).

아울러 핀란드 의회 선거에서 산나 마린은 그리 특이한 경우가 아니다. 지난 2019년 총선에서 핀란드 의회에 당선된 의원들의 평균 연령은 46세다. 30세 이하가 8명으로 4%, 30~44세가 88명으로 44%, 45~64세가 94명으로 47%이며, 65세 이상이 10명으로 5%에 해당된다. 그중 가장 어린 24세의 리리스 수오멜라 의원은 재학 중인 탐페레 대학교 이사회 임원이자 탐페레 시의회 부의장이기도 하다(서현수, 2019: 358-359).

우리 국회의 모습과 비교하면 아직 낯설다. 이번에 최연소 국회의원이 된 류호정 의원은 만 28세다. 21대 국회의 첫 국정감사에서 류호정 의원은 피감기관인 공영홍쇼핑

의 대표에게 질의했다. 해당 기관의 대표는 71세로, 질의에 답변하던 중 서로 사실관계에 대한 입장 차로 인해 공방이 일어나자 류 의원에게 “어이.”라고 말해 물의를 일으켰다. 국정감사에서 피감기관이 국정감사위원의 발언을 끊거나 방해하는 행동은 그 자체만으로도 부적절하다. 그런데 심지어 반말투로 “어이”라고 말했으니, 여타 국회의원이 그런 말을 들었다면 해당 의원뿐만 아니라 상임위원장부터 강력히 항의하고 나설 만한 일이었다. 하지만 상임위원장은 문제제기도 하지 않고 국정감사를 계속 진행했다. 문제의 공영홈쇼핑 대표는 그날 오후 변명에 가까운 사과를 하는 것으로 마무리되었다. 그마저도 언론에서 크게 다루어지고 논란이 확대되니 떠밀리듯 이루어진 사과였다. 상임위장에 20~30대 국회의원이 대여섯 명씩 있었다면 어땠을까? 자신의 말을 끊고 발언의 진위를 따져 묻는 저 20대 국회의원이 어엿한 당 대표였다면, 또는 그가 곧 장관이나 국가수반이 될 가능성이 큰 사람이었다면 그래도 71세의 피감기관 대표가 류 의원에게 “어이”라며 말을 끊었을까?

심지어 류 의원이 피감기관 대표에게 질의했던 내용은 채용과정에서 발생한 비리 의혹에 대한 것이었다. 청년실업 문제가 갈수록 확대되고 있는 시점에서 청년 세대가 무척 중요하게 여기는 채용비리에 대한 문제제기가 “어이”라는 한 마디로 제지되었고, 또한 “어이” 논란으로 인해 주목받을 기회도 놓쳐 버렸다. 21대 국회에서 30대 이하 국회의원 당선자가 13명, 즉 4.3%에 불과하고 지난 7회 지방선거에서 당선된 30대 이하 지방의원 당선자도 238명으로 6%에 불과한 현실이 아쉽기만 하다.

2 여성의 국회

OECD 회원국의 민주주의 지수와 여성의원 비율의 관계도 같은 맥락에서 살펴볼 수 있다. 민주주의 지표인 Polity IV 지수와 여성의원 비율 순위를 비교해 보면, [표 11-1]과 같이 민주주의 지수가 높은 노르웨이, 아이슬란드, 스웨덴, 핀란드 등 북유럽 국가들에서 여성의원 비율도 높다. 이 북유럽 국가들은 공통적으로 비례대표제를 채택하고 있다. 다만 민주주의 지수가 높더라도 여성의원 비율이 낮게 나타나는 아일랜드, 호주, 캐나다의 경우에는 다수대표제(소선거구) 선거제도를 채택하고 있다.

물론 각국의 여성 정치 대표성을 여성의원 비율로만 설명하기는 어렵다. 또한, 여성

의원 비율과 민주주의 지수가 직접적 상관관계를 갖는 것도 아니다. Polity IV 지수를 비롯해 민주주의를 측정하는 지표들이 대개 제도적 민주주의 수준을 측정하는 데에 그치기 때문에 정량적인 분석도 딱 들어맞게 나오지 않기도 하다. 다만 여성 대표성의 수준이 민주주의를 구성하는 중요한 요인이라는 것만은 부인할 수 없다.

정치학자 드루드 달레롭은 여성의 수적 대표성에 근거한 남성의 정계 장악 정도를 크게 네 가지로 구분했다. 선출된 여성의 비율이 10% 미만인 경우를 남성 독점, 10~25%를 작은 소수의 여성(a small minority women), 25~40%를 거대한 소수의 여성(a large minority women), 그리고 40~60%를 젠더 균형으로 지칭했다(드루드 달레롭, 2018: 52-53).

달레롭의 기준에 따라 젠더 균형이 실현된 지역은 북유럽이 유일하다. 북유럽은 전세계 지역 중에서 여성의원 비율이 가장 높은 곳으로, 42.5%가량에 달한다. 미주 지역이 30.6%, 북유럽을 제외한 유럽이 27.2%, 사하라 이남 아프리카 지역이 23.9%, 아시아 지역이 19.9%, 중동과 북아프리카가 19.0%, 태평양 지역이 16.3%이다.¹⁰⁹⁾ 북유럽을 제외한 유럽의 여성 정치 대표성이 생각보다 낮다는 점은 놀랍다. 하지만 현재 국회 여성의원 비율이 19%에 불과한 우리 정치보다는 한참 앞서 있는 모습으로도 보인다.

유럽연합 전체 회원국 의회에서 여성 국회의원의 비율은 제2차 세계대전 직후인 1950년 5%에 불과했다. 1980년에는 10%, 2007년에는 22%, 이후 2019년에는 31%에 도달했다. 유럽연합의 젠더평등정책은 1990년대 중반부터 2000년대 중반 이전까지는 균등한 기회, 적극적 우대 조치, 젠더 주류화와 같은, 고용과 관련된 의제가 중심이었다. 2000년대 중반 이후부터 가족정책, 가정폭력 및 정치적 의사결정에서 남녀의 지위와 같은 새로운 의제로 범위를 넓혀 가기 시작했다(박채복, 2014: 15-18). 여성의원의 비율이 30%를 넘기 전까지는 여성의 사회 진출 기회를 늘리는 양적인 의제를 중심으로 다루었던 반면, 30% 이상이 되어서야 질적인 의제를 주요 의제로 다룰 수 있었던 것으로 보인다.

109) 유럽 젠더평등기구(European Institute for Gender Equality)의 젠더통계데이터베이스.

[표 11-1] OECD 회원국의 민주주의 지수와 여성의원 비율 비교

국가명	EIU 민주주의 지수(2019년)		OECD 회원국 여성의원 비율 순위 (IPU, 2019 기준)	Polity IV Project Polity data scores for 2018			
	총점	순위		Democracy	Autocracy	Polity datasets IV number	Polity datasets IV category
노르웨이	9.87	1	5(40.8%)	10	0	10	Full Democracy
아이슬란드	9.58	2	8(38.1%)	-	-	-	-
스웨덴	9.39	3	2(47.3%)	10	0	10	Full Democracy
뉴질랜드	9.26	4	6(40.0%)	10	0	10	Full Democracy
핀란드	9.25	5	3(41.5%)	10	0	10	Full Democracy
아일랜드	9.24	6	29(22.2%)	10	0	10	Full Democracy
덴마크	9.22	7	10(37.4%)	10	0	10	Full Democracy
캐나다	9.22	7	23(26.9%)	10	0	10	Full Democracy
호주	9.09	9	19(30.0%)	10	0	10	Full Democracy
스위스	9.03	10	14(32.5%)	10	0	10	Full Democracy
네덜란드	9.01	11	16(31.3%)	10	0	10	Full Democracy
룩셈부르크	8.81	12	24(25.0%)	10	0	10	Full Democracy
독일	8.68	13	18(30.9%)	10	0	10	Full Democracy
영국	8.52	14	15(32.0%)	8	0	8	Democracy
스페인	8.29	16	4(41.1%)	10	0	10	Full Democracy
오스트리아	8.29	16	11(37.2%)	10	0	10	Full Democracy
프랑스	8.12	20	7((39.7%)	9	0	9	Democracy

우리 정치의 현실은 아직 양적인 의제를 중심으로 하고 있다. 여성의 정치 대표성 자체가 아직 미흡하기 때문인지 여성 할당제나 남녀동수제 등에 대한 제도적 논의가 정치권을 중심으로 담보 중이다. 하지만 2015년을 전후로 한 페미니즘 붐과 함께 우리 사회의 여성 의제는 국회보다 훨씬 빨리 변하고 있다.

3 세상의 변화를 따라가지 못하는 국회

지난 2020년 2월, ‘텔레그램 N번방’을 위시한 디지털 성범죄를 제대로 처벌하고 예방하는 법제도를 요구하는 목소리가 간신히 국회 담벼락을 넘었다. ‘텔레그램에서 발생하는 디지털 성범죄 해결에 관한 청원’은 2019년 연말부터 디지털 성범죄의 충격적인 성착취 양상에 대한 언론 보도에 힘입어 국회동의청원의 청원 접수 요건인 10만 명을 사상 처음으로 돌파했다. 청원은 텔레그램 성범죄 해결을 위해 국제 공조수사, 수사기관의 전담부서 신설, 디지털 성범죄에 대한 양형 기준 강화 등을 요구했고, 국회 법제사법위원회에서는 ‘성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법’을 일부 개정하는 것으로 응답했다.

문제는 3월 3일 법사위 법안심사 제1소위원회 제1차 회의의 논의 내용과 수준이 국회 밖의 요구보다 한참 미흡했다는 점이다. 청원이 요구한 디지털 성범죄 양형 기준 강화가 아닌, 디지털 성범죄의 한 종류인 딥페이크에 대한 처벌 규정만을 논했다. 심지어 법사위원들의 딥페이크에 대한 무지와 무관심이 역력히 드러나서 더욱 문제가 되었다. 김인겸 법원행정처 차장은 “이것도 소위 ‘n번방 사건’이라는, 저도 잘은 모르는데요”, “(딥페이크는) 자기는 예술작품이라고 생각하고 만들 수도 있거든요”라고 했다. 김오수 법무부 차관은 “청소년이나 자라나는 사람들은 자기 컴퓨터에 그런 짓 자주 한다”고 했다. 송기현 의원은 “나 혼자 스스로 그림을 그린다고 생각하는 것까지 처벌할 수는 없잖아요. 내 일기장에 내 스스로 그림을 그린단 말이에요”라고 했고, 김도읍 의원은 “청원한다고 법 다 만들니까”라고도 했다. 정점식 의원은 “내가 자기만족을 위해서 이런 영상을 가지고 나 혼자 즐긴다 이것까지 (처벌이) 갈 거냐...”라고 말하기도 했다(국회사무처, 2020).

해당 소위의 회의록을 읽고 있다면 국회만이 아니라 행정부와 사법부 모두 딥페이크나 디지털 성범죄에 대한 인식이 부족하다는 사실이 여실히 드러난다. 문제 발언을 한 이들이 모두 남성이었다는 것을 굳이 문제 삼고 싶지는 않지만 그렇다고 우연의 산물이라고 하기도 어려운 면은 있다.

이 회의록을 읽는 내내, 법사위 법안1소위의 유일한 여성이었던 백혜련 의원의 발언이 계속 눈에 밟혔다. 김도읍 의원이 청원한다고 법을 다 만들어 줘야 하느냐고 하자, 백혜련 의원은 “새로운 시대의 물결이에요”라며 필요하다고 발언했다. 김인겸 법원행정

처 차장이 n번방 사건은 잘 모르지만 딥페이크 관련한 개정안이 그에 대한 법이라고 말하자 백혜련 의원은 “그런데 n번방 사건은 이것하고는 좀 다른 형태 아니에요?”라고 묻기도 했다. 소위에 출석한 6명의 의원들 중에서 반이라도 백혜련 의원만큼의 이해와 문제의식이 있었다면, 디지털 성범죄를 무겁게 보는 여성이었더라면, 청년이었더라면 회의록의 내용이 매우 달라졌을 것이다.

제3절

국민을 닮은 국회를 만들려면 무엇이 필요할까?

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

국회가 국민을 닮게 하려면 높낮이를 조절할 수 있는 기자회견장 단상, 상임위원장의 의자의 쿠션, 또는 더 작고 가벼운 의사봉을 구비하는 것만으로는 한참 부족하다. 국회는 다양성을 최대한 확보하고 국민을 닮으려고 노력해야 할 의무가 있다.

그나마 여성 대표성 확대에 있어서는 여러 노력이 있어 왔다. 비례대표 홀수 번 여성 할당제나 한국여성의정, 여성발전기금 등이 그것이다. 특히 여성 할당제는 의회 내 여성의원의 비율을 높이는 데 큰 몫을 하는 제도다. OECD 회원국 중 1995년부터 2017년까지 여성의원 비율이 15% 이상 증가한 13개 국가 모두 할당제를 도입하고 있다. 우리나라에서도 비례대표 중 홀수 번에 여성을 할당하는 현행 제도는, 여성의원 수 0명으로 시작한 제헌의회에서 57명의 여성의원을 배출한 21대 국회가 만들어지기까지 분명 매우 큰 공헌을 했다. 하지만 300명 국회의원 중 비례대표 수는 47석에 불과하고, 지역구 국회의원 후보로 여성 후보 공천을 꺼리는 정당 문화 탓에 우리 국회의 여성의원 수 증가 추세는 아직 더디다.

2019년 2월 기준으로 세계 각국의 여성의원 비율 상위 30개국 순위는 [표 11-2]와 같다. 상위권에는 르완다, 쿠바, 볼리비아, 멕시코, 스웨덴 등이 자리하고 있다. 민주주의와 성평등 선진국으로 꼽히는 북유럽 외에도 중남미와 아프리카 등의 국가가 상위권에 있는 점이 주목할 만하다.

의회 내 여성의원 비율이 높은 이들 국가는 할당제, 남녀동수제 등 법·제도적 장치를 두거나 정당의 당헌·당규에서 여성할당 규정을 두는 등의 방식으로 여성대표성을 향상하려 하고 있다. 세계 각국의 여성 할당제는 크게 3가지 유형으로 구분할 수 있다.

첫 번째 법률로 정하는 유형이 있다. 아프리카 지역 12개국은 의석 중 일정 수를 여성에 할당할 것을 헌법 또는 법률에서 정하는 ‘법률에 의한 의석 할당제(Reserved seats)’ 유형이다. 두 번째 유형은 헌법 또는 법률에 의한 후보자 할당제(Legislated Candidate Quotas)이다. 이 유형은 의원 후보자 명단의 일정 비율을 여성이 차지하도록

록 하는 것을 헌법 또는 법률에서 정한다. 국회의원(하원 또는 단원제) 선거에서 후보자 할당제를 도입한 국가는 한국을 포함하여 34개국이다. 세 번째 유형은 정당에 의한 자발적인 할당제(Voluntary Political Party Quotas)이다. 이 유형은 정당이 당의 규칙 등에 의해 의원 후보자의 일정 비율을 여성에게 할당할 것을 정한다. 국회의원 선거에서 정당에 의한 자발적 할당제를 도입한 국가는 영국 등 유럽국가 19개국을 포함하여 52개국이며, 이 중 36개국은 정당에 의한 자발적 할당제만 도입했고, 16개국에서는 의석 할당제 또는 후보자 할당제(법적 할당제)와 정당에 의한 자발적 할당제가 병용되고 있다(김유정, 2016).

성평등 지수가 높은 북유럽뿐만 아니라 보수적이고 가부장적인 문화가 강한 중남미, 아프리카 지역에서도 여성대표성이 높은 이유는 이들 국가에 공통으로 여성할당이 제도화되었기 때문이다. 문화를 이기는 제도의 힘에 주목해야 할 지점이다.

우리 국회도 여성의 정치참여 확대를 위해 지역구 선거에서 여성할당 규정을 강화하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 현재 국회의원 선거의 경우 지역구 후보의 30% 이상을 여성후보로 추천하도록 권고하고 있지만, 아직 그 어느 정당도 이 권고를 준수한 바가 없다. 이에 30% 의무할당제나 남녀동수제 등이 20대 국회에서 대안으로 논의되기도 했다. 하지만 제도도 사회적 논의도 모두 지지부진하다. 남성 후보에 대한 역차별 논란 등으로 인해 사회적 공감대 형성이 어려운 탓이다.

[표 11-2] IPU 기준(2019.02) 세계 각국 여성의원 비율 상위 30개국 순위

순위	국가명	하원 또는 단원			상원		
		총 의석수	여성 의석수	여성 비율(%)	총 의석수	여성 의석수	여성 비율(%)
1	르완다	80	49	61.3	26	10	38.5
2	쿠바	605	322	53.2	-	-	-
3	볼리비아	130	69	53.1	36	17	47.2
4	멕시코	500	241	48.2	128	63	49.2
5	스웨덴	349	165	47.3	-	-	-
6	그라나다	15	7	46.7	13	4	30.8
7	나미비아	104	48	46.2	42	10	23.8
8	코스타리카	57	26	45.6	-	-	-

순위	국가명	하원 또는 단원			상원		
		총 의석수	여성 의석수	여성 비율(%)	총 의석수	여성 의석수	여성 비율(%)
9	니카라과	92	41	44.6	-	-	-
10	남아프리카공화국	393	168	42.7	54	19	35.2
11	세네갈	165	69	41.8	-	-	-
12	핀란드	200	83	41.5	-	-	-
13	스페인	350	144	41.1	266	98	36.8
14	노르웨이	169	69	40.8	-	-	-
15	뉴질랜드	120	48	40.0	-	-	-
-	동티모르	65	26	40.0	-	-	-
17	프랑스	577	229	39.7	348	112	32.2
18	모잠비크	250	99	39.6	-	-	-
19	아르헨티나	255	99	38.8	72	30	41.7
-	에티오피아	547	212	38.8	153	49	32.0
21	북마케도니아	120	46	38.3	-	-	-
22	아이슬란드	63	24	38.1	-	-	-
23	벨기에	150	57	38.0	60	26	43.3
-	에콰도르	137	52	38.0	-	-	-
25	세르비아	247	93	37.7	-	-	-
26	덴마크	179	67	37.4	-	-	-
27	오스트리아	183	68	37.2	61	22	36.1
28	탄자니아	393	145	36.9	-	-	-
29	브룬디	121	44	36.4	39	18	46.2
30	튀니지	217	78	35.9	-	-	-

청년의 정치 참여에 대해서는 아직 제도가 많이 부족하다. 정치자금법 개정을 통해 여성 추천 보조금처럼 청년 추천 보조금을 지급하도록 하거나 국고보조금의 일부를 청년 정치 발전을 위해 사용하도록 법제화하는 방안이 논의되기는 했다. 또는 정당법 개정을 통해 정당 가입 연령을 낮추거나 폐지함으로써 정당을 통한 정치 교육과 정당 활동을 확대하는 방안도 논의되고 있다. 하지만 실효성 있는 노력은 아직 많이 부족하다. 그나마 21대 총선을 앞두고 선거권 연령이 19세에서 18세로 하향되면서 덕분에 정당 가입 연령도 18세로 하향된 정도다.

장애인 정치 대표성에 대한 논의는 더욱 부족하다. 장애인 정치 세력화에 대한 명확한 정의도, 목적도 아직 정립되지 않은 것이 현실이다. 장애인 당사자가 정치인이 되어 활동을 해야 실질적인 정치세력화가 이루어질 것이라는 정도의 합의에 그치는 정도다 (소셜포커스, 2020).

제4절

국회에 더 많은 정체성을 담자

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

국회에서 일하다가 목격한 장면을 생각하면, 국민을 닮은 국회가 과연 가능할까 싶은 생각이 든다. 국민을 닮고자 하는 의지가 있는지 의심스럽기도 하다. 고작 상임위원회 위원장의 의자와 의사봉, 기자회견장의 단상이 얼마나 중요하냐고 반문할지도 모른다. 하지만 이런 풍경이 반복되는 이유는 국회가 비장애인 중년 남성을 기본값으로 하기 때문이다. 작게는 체격 조건부터 시작해 크게는 의정활동의 범위와 내용, 정치적 역할까지, 국회는 중년 남성이라는 정체성을 기본값으로 하지 않는 국회의원을 상상한 적이 없는 것처럼 보이곤 한다.

‘정체성 정치(identity politics)’는 1970년대 미국의 신사회운동(New Social Movement)을 중심으로 등장했으며, 특정 집단 또는 소수집단이 가진 고유의 정체성이 주류 집단에 의해 억압을 받고 있다는 인식을 바탕으로 한다. 예를 들어 여성은 전 인구의 절반이지만, 사회 내에서 남성과 동등한 사회적·정치적 권리를 향유하지 못하고 있다는 현실을 자각하고 남성과의 평등한 권리를 추구했다(이상환, 2018). 정체성 정치는 특권 문화 또는 주류 문화에 저항하여 소속 집단의 정체성이 사회 내에서 인정받도록 하는 것을 목표로 한다. 그러다 보니 정체성에 기초한 소수집단, 즉 여성, 흑인, 성소수자 등이 주류 집단과는 다른 차이의 인정을 요구하는 정치운동으로 발전했다.

다만 1980년대를 지나면서 정체성 정치는 사회집단의 파편화·분절화와 맞물리면서 포퓰리즘이 부상하는 발판이 되었다(이대희 2018). 특히 트럼프 미 대통령의 당선과 함께, 빈곤층 백인 남성이 자신의 소수자성인 경제적 계급에 대한 불만을 그의 다수자성인 백인 인종에 대한 우월적 지위 유지 욕구로 치환하면서 극우 포퓰리즘이 대두되었다(김은형 2018). 독일, 프랑스, 오스트리아, 이탈리아 등 유럽에서도 우익 포퓰리즘은 반(反)난민·반(反)이민의 정체성 정치로 백인 유권자의 표를 얻어 세력화하고 있기도 하다(한승완, 2018). 한국 정치에서는 아직 정체성 정치가 큰 힘을 발휘하지 못하고 있지만 극우 포퓰리즘이나, 난민 차별·에이지즘(ageism)과 같은 또 다른 차별로 흐르

지 않도록 주의해야 할 것으로 보인다. 미국과 유럽의 우파 포퓰리즘이 소수집단을 억압하는 것을 도구로 득세한 전례가 한국 정치에서 반복되지 않도록 각별한 주의가 필요하다(손병권, 2019).

하지만 정체성 정치가 지금의 국회에 주는 함의도 존재한다. 정치철학자 마이클 왈저가 말했듯, 정체성 정치는 주변화되고 비하되어 온 정체성을 회복하고, 소수집단의 지위 강화가 아닌 포용을 목표로 하기 때문이다. 즉 정체성 정치는 국가 공동체에 들어가 고자 하고, 다른 시민들과 동등한 지위를 가진 구성원이 되고자 하는 배척된 소수에서 출발한다.¹¹⁰⁾ 이는 사실 정체성 정치라는 특정한 정치운동에만 효용이 있는 목표가 아니다. 다원주의와 맞물리는 현대사회의 민주주의라면 반드시 챙겨야 할 사회적 약자와 소수자 권리 보장과 같은 맥락이다.

그렇다고 정체성 정치가 국회의 잃어버린 ‘절대반지’라고 주장하고 싶은 것은 아니다. 여성이라고 해서 페미니즘 이슈에 밝지도 않으며, 청년이라고 해서 청년정책의 모범답안을 알고 있는 것도 아니고, 장애인이 보건복지부 장관을 한다고 우리나라가 복지국가 되는 것도 아니다. 하지만 중년 비장애인 남성 300명이 아닌, 다양한 정체성이 제 몫을 자유롭게 요구할 수 있는 국회라야 페미니즘도, 청년정책도, 복지국가도 더 쉽게 논할 수 있다.

민주주의는 둘을 하나로 합치는 것이 아니라 하나를 둘로 나누는 것이다. 민주주의 사회가 계속될수록 시민들은 공통의 역사와 의식을 가진 단위보다는 각자의 의제와 가치를 가진 수많은 조직으로 나뉘게 된다. 그렇기에 민주주의는, 그리고 국회는 언제나 더 많은 정체성 ‘들’을 포용하는 정치를 지향해야 한다.

20대 국회의 첫 해인 2016년부터 지금까지 국회에서 보좌진으로서 4년여를 일하는 동안 필자는 ‘여성 대통령 300명 만들기’가 목표라는 말을 반쯤 농담 삼아 해오고 있다. 그리고 대통령 1명을 만들기 위해서는 그를 지지하는 핵심 세력이자 향후 내각을 구성할 여성 국회의원 10명씩이 필요할 것이기에, 여성 국회의원 3,000명을 만들어야 한다는 말을 덧붙인다. 마지막으로 여성 국회의원을 당선시키고 또 그의 의정활동을 보

110) 관련 내용은 다음을 참조했다. 마이클 왈저 지음, 홍수민 옮김, “어떻게 다수파를 형성할 것인가?,” 정치발전소, 2020.04. 23. 이 글은 정치발전소 사이트에서 볼 수 있다. <https://www.powerplantkr.com/Book/?idx=3743082&bmode=view&fbclid=IwAR1Y9F7sHlaWDR5ELz9DBqntUBM2TXco9TOPqtrWpc-mqxJkr5p-1l-BTKc> (최종검색일: 2020년 11월 24일)

좌할 여성 보좌진이 3만 명 필요해야 가능하다는 것도 함께. 여기에 청년, 장애인, 성소수자, 이주민 등 다양한 정체성을 고려하면 아마 국회는 머리끝부터 발끝까지 모두 바꾸어야 하겠구나 싶기도 하다.

얼마 전 미국에서 카멀라 해리스는 최초의 여성 부통령이자 흑인·아시아계 부통령으로 확정되었다. 지방 검사와 주 검찰총장, 상원의원 등을 역임했던 그의 약력을 살펴보다가 해리스 부통령 당선자가 대학생 시절, 앨런 크랜스틴 캘리포니아 주 상원의원의 인턴으로 일한 적이 있다는 점을 알게 되었다. 해리스가 인턴으로 일하던 때의 그 상원의원이 박원순, 오거돈, 안희정과 같은 사람이었다면 그런 변화는 없었을지도 모른다.

여성, 청년, 장애인 등 소수집단의 정치 참여를 확대해야 한다고 말할 때마다 정당들은 쓸 만한 후보가 아직 없다고 불멘소리를 하곤 한다. 어쩌면 그 ‘쓸 만한 후보’들은 이미 오래전에 우리 곁에 있었던 것은 아닌지. 비동의 강간죄 폐지, 차별금지법 제정, 스토킹처벌법 제정으로 그들을 지켜야 우리에게도 한국판 해리스가 나타날 수 있는 것은 아닌지.

아울러 이들 사건에서 가장 먼저 피해자의 편에 서겠다고 말한 것은 류호정, 장혜영 의원 등 청년 여성 정치인이었다. 비동의 강간죄 폐지와 차별금지법 제정 등을 각각 추진하고 있는 정치인이기도 하다. 결국, 사회적 약자와 소수자의 인권을 보호하고 확대하는 정치인이 더 많아져야 국회도 정치도 국민을 닮을 수 있다.

참고문헌

1. 문헌 자료
2. 신문 기사
3. 웹사이트

참 고 문 헌

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 문헌자료

- 강남구(2011), 「국회보좌관의 공공직무동기와 입법보좌업무의 성과에 관한 연구」.
- 강민수(2020), 「협동조합기본법 개정의 의미와 과제」, 「세계협동조합의날 기념토론회 자료집」.
- 강준만(2013), 「중요 상업주의: 정치적 소통의 문화정치학」. 서울: 인물과사상사.
- 국경복(2011), 「협동조합기본법안(손학규 의원 대표발의) 검토보고」.
- 국무조정실(2018), 「자율주행차 미래, 미리 내다보고 선제적으로 규제혁신(2018.11.07.)」.
- 국무총리비서실(2014), 「미래연구·미래전략 수립의 선진국 사례연구 : 핀란드·네덜란드·스웨덴을 중심으로 : 제3차 정당원 해외연수 결과보고서」.
- 국회사무처(2011a), 「제303회 국회 정기회 기획재정위원회 회의록(제4호)」.
- 국회사무처(2011b), 「제303회 국회 정기회 기획재정위원회 회의록(제5호)」.
- 국회사무처(2011c), 「제304회 국회 임시회 기획재정위원회 경제재정소위원회 회의록(제1호~제3호)」.
- 국회사무처(2011d), 「제304회 국회 임시회 기획재정위원회 회의록(제1호)」.
- 국회사무처(2011e), 「제304회 국회 임시회 본회의 회의록(제2호)」.
- 국회사무처(2013), 『헌법·국회법 연혁집』.
- 국회사무처(2020), 「제376회 국회(임시회) 법제사법위원회 법안심사제1소위원회 회의록」.
- 국회사무처 국제국(2020), 『2020 의회외교 백서』.
- 국회운영위원장(2001), 「미래전략특별위원회구성결의안」.
- 국회입법조사처(2018), 「입법영향분석 제도의 해외사례와 시사점」.

- 국회입법조사처(2020a), 「주요국 사전 입법영향분석 제도(제3장)」.
- 국회입법조사처(2020b), 「주요국의 입법과정」.
- 국회입법조사처(2020c), 「주요국 의회의 의원 복장규정」.
- 국회입법조사처(2020), 『2020 의회외교포럼 백서』.
- 김대근(2015), 「정치자금 투명성 제고방안 연구」, 한국형사정책연구원.
- 김병욱(2018), 「협동조합에 금융을 허(許)하라」, 「국정감사 자료집 2」.
- 김용호 외(2004), 『제17대 총선 현장 리포트: 13인 정치학자의 참여관찰』, 서울: 푸른길.
- 김용호 외(2016), 『2016 총선현장에서 배우다: 20대 총선현장 참여관찰 보고서: 대학생들이 본 다양한 선거전략과 유권자의 형태』, 서울: 푸른길.
- 김용호(2011), 「한국의 선거: 참여관찰 연구에 대한 성찰」, 「한국정당학회보」 10(1).
- 김유정(2016), 「일본의 공직선거 <후보자 남녀균등법> 제정 배경과 주요 내용」, 「이슈와 논점」 1479, 국회입법조사처.
- 김유향(2013), 「19대 국회의원 인터넷·SNS 이용현황」, 「제19대 국회의원 인터넷·SNS 이용 현황 및 소통 전략의 모색」.
- 김은형(2018), 「트럼프, 에머슨, 그리고 정체성 정치: 민주주의의 위기와 그 대안의 모색」, 「안과밖」.
- 김 준(2018), 「입법영향분석 제도의 해외사례와 시사점」, 국회입법조사처.
- 김태윤 외(2014), 「우리나라 의원발의 규제입법제도 개선방안에 관한 연구」, 한국경제연구원.
- 단국대학교 산학협력단(2018), 「정치자금 실시간 공개제도의 실효성 확보 방안에 대한 연구」.
- 드루드 달레롭(2018), 『민주주의는 여성에게 실패했는가』, 현암사.
- 막스 베버(2019), 『직업으로서의 정치』, 전성우 역(2019), 서울: 나남.
- 문보경(2011), 「협동조합법 제정추진 현황」, 「사회적경제리뷰」 창간호, 사회투자지원재단.
- 문보경(2012), 「협동조합기본법 제정, 우리에게 어떤 영향을 미치는가」, 「사회적경제리뷰」

- 뷰], 1, 사회적경제연구회·사회투자지원재단.
- 박범용(2012), 「협동조합기본법 제정의 의미와 대응」, 공공운수노조연맹 복지협동사업단. 「제2회 협동조합 학교 자료집」.
- 박상훈(2020a), 「더 많은 입법이 우리 국회의 미래가 될 수 있을까」, 「국가미래전략 Insight」, 04.
- 박상훈(2020b), 「한국의 정치 양극화: 기원, 구조, 특징」, 「한국정치학회 춘계학술회의」.
- 박찬표(2002), 『한국의회정치와 민주주의: 비교의론의 시각』, 오름.
- 박채복(2014), 「유럽연합과 정치적 대표성의 젠더화」, 「아시아여성연구」, 53(2).
- 박 철(2015), 「국회미래연구원법안 Q&A」, 「국회보」, 582.
- 박휘락(2020), 「문재인 정부의 비핵화 협상: 오인식 → 확증편향 → 집단사고」, 「Hansun Brief」, 118.
- (사)한국협동조합연구소(2010), 「협동조합기본법 제정에 대한 연구」, 2010년도 국회사 무처 법제실 연구용역보고서.
- 서현수(2019), 『핀란드의 의회, 시민, 민주주의』.
- 손병권(2019), 「미국 패권의 미래: 트럼프 이후 미국은 어디로?, 백인 민족주의 정체성 정치의 등장과 미국의 미래」, EAI 워킹페이퍼.
- 스티븐 레비츠키·대니얼 지블렛(2018), 『어떻게 민주주의는 무너지는가』, 박세연 역 (2018), 어크로스.
- 엄기홍(2005), 「정치적 평등과 한국의 정치자금법: 미국의 연구 결과를 통해 본 한국 정치자금법의 실효성 평가」, 「의정연구」.
- 오일석(2016), 『입법과정의 이론과 실제』. 홍문관.
- 이규연(2015), 「한국과 핀란드의 국가미래전략 수립 비교연구」.
- 이대중(2013), 『협동조합, 참 쉽다』. 푸른지식.
- 이대희(2018), 「지역주의와 정체성의 정치」, 「인문사회과학연구」, 19(4).
- 이상윤·홍성민(2017), 「주요국 입법절차와 현황」, 한국법제연구원.
- 이상환(2019), 「정체성 정치의 두 얼굴: 정체성 정치에서 탈중심화된 시민권으로」, 「대동

철학」, 87.

이정진(2019), 「정권별 주요정책의 이념적 차이 비교」, 『한국지방정치학회보』, 9(2).

이현출 외(2012), 『19대 총선 현장 리포트: 17인 정치학자의 참여관찰』. 서울: 푸른길.

이현출·임채진(2013), 「주요국의 정치자금 투명성 관리제도」, 국회입법조사처.

임종훈(2012), 『한국입법과정론』. 박영사.

전상수(2015), 「국회미래연구원법안의 배경과 주요 내용」, 『국회보』, 579.

전진영(2017a), 「국회의장의 선출과 임기를 둘러싼 쟁점: 미국·영국과의 비교」, 『이슈와 논점』, 1277, 국회입법조사처.

전진영(2017b), 「법제사법위원회 체계·자구심사를 둘러싼 쟁점과 개선방안」, 국회입법조사처.

전진영·이구형(2020), 「제21대 국회 원(院) 구성 일정과 쟁점」, 『이슈와 논점』, 1704, 국회입법조사처.

정진민(2007), 「민주화 이후의 정치제도: 원내정당화를 중심으로」, 『국가전략』, 13(2).

차재권(2013), 「선거와 인터넷·SNS의 영향력」, 『제19대 국회의원 인터넷·SNS 이용 현황 및 소통 전략의 모색(서울, 11월)』.

최은영(2000), 「국회의원 비서진의 직무 실태에 관한 연구」.

한국경제연구원(2014), 「우리나라 의원발의 규제입법제도 개선방안에 관한 연구」.

한국법제연구원(2020), 「미국·유럽·아시아 11개국 법체계 알기 쉽게 풀기」, 국회도서관.

한승완(2018), 「정체성 정치(dentity politics)와 자유주의 국제질서」, 국가안보전략연구원.

함성득·임동욱(2000), 「생산성을 기준으로 인식한 국회의 현실」, 『의정연구』, 6(2).

허석재(2019), 「정치자금 사용범위, 후원회 지정권 및 정치자금 수입경로」, 국회입법조사처.

협동조합법 제정 TF(2011), 「「협동조합기본법」 경제소위 심사결과 등 보고」.

DiMaggio, Paul John Evans and Bethany Bryson(1996), “Have Americans Social Attitudes Become More Polarized?”, *American Journal of Sociology* 102(3).

John Locke(1689), *The Second Treatise of Government*.

Ginsberg, Benjamin and Martin Shefter(1990), *Politics By Other Means: The Declining Importance of Election in America*. New York: Basic Books, Inc.

Kirchheimer, Auto(1966), “The Transformation of West European Party System” Joseph LaPalombara and Myron Weiner(eds.) *Political Parties and Political Development*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, pp.177-200.

2 신문 기사

경향신문(2013.01.06), 「협동조합, 자본주의 대안으로 뜬다.」.

경향신문(2013.01.08), 「신년 기획-왜 사회적 경제인가(5) 손학규 민주통합당 상임고문 인터뷰」.

경향신문(2020.05.13), 「국회 운영 발목 잡는 ‘상전 법사위’ 더 이상 안된다.」.

뉴스타파(2014.05.28), 「한 달 주유비만 300만원」.

뉴스타파(2018.12.17), 「20대 국회의원, 2년여 동안 문자메시지발송비 40억 지출」.

뉴스스(2020.10.24), 「막 내리는 21대 국회 첫 국감...‘추미애’로 시작, ‘윤석열’로 끝」.

동아일보(2000.12.24), 「이만섭의장 “국회 수석전문위원직 파견 안 받는다.」.

매일경제(2001.04.24), 「미래 없는 미래특위 …… 소속의원 무관심속 첫회의 파행」.

매일경제(2020.07.12), 「‘1월까지 탈탈’ 금배지 떼기 전 후원금 땡처리 여전」.

서울경제(2020.10.17), 「아이들 응원하듯...팬덤정치, 목소리는 크나 울림은 없다.」.

소셜포커스(2020.05.12), 「추웠던 20대 국회 지나니 봄 왔다... 장애인 정치세력화 꽃 피울까.」.

- 시사위크(2018.05.28), 「국회 첫 싱크탱크 ‘미래연구원’ 개원 ... ‘세금낭비’ 비판 극복이 숙제」.
- 시사저널(2019.11.06), 「고소·고발로 얼룩진 2019년 ‘범죄 국회’」.
- 연합뉴스(2020.03.20), 「문대통령 ‘n번방, 반인륜적 범죄...성범죄 근절책 조속히 마련」.
- 연합뉴스(2020.03.23), 「여, 디지털성범죄특별법 추진... ‘회원도 공범, 경중 올려야」.
- 연합뉴스(2020.05.11), 「김태년, 게이트키퍼라면 법사위 양보 못 해 (종합)」.
- 오마이뉴스(2016.04.15), 「정치자금으로 쓴 주유비로 지구를 돌면 835바퀴」.
- 오마이뉴스(2018.10.19), 「김영란법 2년, 대한민국 국회는 얼마나 바뀌었나?」.
- 오마이뉴스(2019.11.12), 「사람 죽었는데... 4차산업혁명위원회의 어이없는 보고서」.
- 오마이뉴스(2020.02.23), 「남성·비장애인 주류인 ‘아재국회,’ 이젠 바꿀 때가 됐다」.
- 오마이뉴스(2020.04.23), 「추미애도 허점 인정, n번방 피해자 보호, 20대 국회가 해낼까」.
- 지디넷코리아(2019.11.26), 「4차산업혁명위, 실행력 부족...태생적 한계」.
- 지디넷코리아(2020.04.28), 「4차위, B학점...실행력 높이고 AI 백년대계 짜야」.
- 프레시안(2011.10.21), 「한나라당 후보 2년간 주유비 5700만 원, 하루에 4차례 주유 하기도」.
- 프레시안(2019.12.19), 「문재인 정부 4차 산업 대응, 노동이 빠졌다」.
- 한겨레(2020.06.16), 「‘6개상임위원장 선출’ 강해 민주당, 법사위 개혁 실행해야」.

3 웹사이트

국회의안정보시스템. <http://likms.assembly.go.kr>

국제협동조합연맹 홈페이지. www.ica.coop

[단독 인터뷰] “김원기 전 국회의장이 말하는 21대 국회의 길(월간중앙. 2020년 6월호)”
<https://jmagazine.joins.com/monthly/view/330036> (검색일: 2020.11.15.).

대한민국국회 홈페이지 “국회의 역사” <https://www.assembly.go.kr/views/cms/assm/>

assembly/asshistory/asshistory0101.jsp (검색일 : 2020.11.7.).

대한민국국회 홈페이지 국민동의청원. <https://petitions.assembly.go.kr/referred/done>
(검색일: 2020.11.18).

대한민국 청와대 홈페이지 국민청원 3년. <https://www1.president.go.kr/petitions>
(검색일: 2020.11.18.)

법제처 국가법령정보센터. www.law.go.kr

법제처 홈페이지. www.moleg.go.kr

중앙선거관리위원회 <세계 속 민주주의를 만나다 -미국의 정치자> YouTube(2020년)

Abstract

The function and role of the National Assembly; what is the problem and how can it be improved

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

This report is special in that parliamentary aides participated as writers. Until now, research of this kind has been conducted only by scholars or professional researchers outside of the National Assembly. In this regard, this report is the first research done by National Assembly members. The subject of the study is wide-ranging. In the eyes of National Assembly members, these are all important topics, ranging from Chapter 1, which evaluates the changes in the Korean National Assembly over the last 34 years since democratization, to Chapter 11, which covers gender representation in the National Assembly. Furthermore, this report is an effort to analyze a number of bills, which are referred to as ‘non-issue bills,’ and to analyze topics such as future agendas, the recruitment and promotion of parliamentary aides, and the positive and negative roles of the Legislative and Judiciary Committee.

국회의 기능과 역할, 무엇이 문제이고 어떻게 개선할 수 있을까

인 쇄 2020년 12월 27일
발 행 2020년 12월 31일
발 행 인 김 현 곤
발 행 처 국회미래연구원
주 소 서울시 영등포구 의사당대로 1
국회의원회관 2층 222호
전 화 02)786-2190
팩 스 02)786-3977
홈페이지 www.nafi.re.kr
인 쇄 처 (주)케이에스센세이션 (02-761-0031)

©2020 국회미래연구원

ISBN 979-11-90858-37-3 (93300)

내일을 여는 국민의 국회



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE