

한국 의회의 제도화, 1948-2006: 행정부와 대비한 위상 변화를 중심으로*

김정신^{**} · 정용덕^{***}

<目 次>

- I. 서론
- II. 의회 기능의 수행
- III. 의회의 정치적 및 행정적 여건
- IV. 결론

<요약>

건국이후 현재까지 60년 가까운 기간에 한국 의회의 발전을 실증적으로 분석한다. 분석 결과, 한국에서 의회는 대의민주주의 제도로서 기대되는 주요 기능을 수행함에 있어서 그리고 이를 뒷받침하는 정치적 구조 및 행정적 하부구조 면에서 모두 심한 굴곡의 변화 과정을 겪어 왔음을 확인할 수 있다. 1948년의 제1공화국 시작에서 1961년 제2공화국 말까지 13년간은 의회가 대체로 활발하게 역할을 수행한 기간이었다. 1972년 제4공화국(유신정권)의 출범에서 1987년 제5공화국 말까지 15년간은 의회가 주요 기능의 수행과 정치적 및 행정적 구조면에서 모두 위축되었던 시기였다. 1988년 제6공화국 출범 이후 현재까지 19년 동안은 의회의 역할 수행과 그에 필요한 정치적 여건 및 행정적 하부구조의 뒷받침이 지속적으로 향상되고 있는 시기이다. 이 세 단계의 시기를 대의민주주의의 도입과 활성화 단계, 권위주의의 팽창과 대의민주주의의 위축 단계, 민주주의 이행에 따른 대의민주주의의 재활성화 단계로 각각 특징 지을 수 있다. 이처럼 시기별로 의회의 기능 수행과 정치적 및 행정적 구조의 변화가 이루어짐에 따라 국가성에 의미 있는 영향이 미쳐졌을 것으로 짐작할 수 있다. 전국정부에서 1960년대 초까지 의회가 활성화된 시기에는 국가자율성이 상대적으로 약화되었을 것으로, 유신정권에서 제5공화국 말까지 의회가 위축되었던 시기에는 ‘강성국가’의 제도화와 국가자율성의 상대적 강화가 이루어졌을 것으로, 1987년 이후부터 현재까지 의회가 다시 활성화되고 있는 시기에는 국가자율성이 상대적으로 약화되고 있을 것으로 추정할 수 있다.

【주제어: 의회, 의회-행정부관계, 의회행정, 대의민주주의, 국가자율성】

* 이 논문은 2003년도 서울대학교 발전기금의 연구비 지원에 의한 것임.

** 서울대학교 대학원 행정학 박사과정.

*** 서울대학교 행정대학원 교수.

I. 서 론

건국과 더불어 한국에서 대의민주주의가 도입되었다. 그러나 도입된 이후 60년 가까운 기간의 제도화 과정은 순탄하지 않았다. 굴곡에 가까운 대의민주주의의 제도화 과정은 특히 의회와 행정부 간의 위상에서 뚜렷하게 드러난다.

의회는 대의민주주의의 핵심 제도이다. 국가와 사회를 매개하면서 시민들의 정서와 선호를 국가정책에 반영하고 그 집행을 감독하며 더 나아가 이를 통해 국가에 정당성을 부여하기 때문이다. 이처럼 실질적이고 상징적인 역할 수행을 통해 의회는 가장 중심적인 대의민주주의 기구로서의 위상을 차지한다.¹⁾ 국정 운영에서 의회가 행사하는 상대적인 영향력의 정도를 대의민주주의 정부의 척도로 간주하는 것은 이 때문이다 (Heywood, 1997: 309).

국정운영에서 의회가 차지하는 상대적 영향력은 국가자율성의 결정 요인인기도 하다. 국가자율성이란 국가(혹은 국가제도들)가 사회로부터 독자적으로 행동할 수 있는 여지, 즉 국가와 사회간의 상대적인 역량을 뜻한다. 국가자율성은 국가 자체의 내부적 요인, 특히 국가제도들간의 상대적 역량에 의해서도 영향을 받는다. 즉 시민사회와 선호에 대한 대응성이 높은 순서인 의회, 대통령, 사법부, 행정관료제의 순으로 국정운영이 좌우되는 정도에 따라 그만큼 국가자율성은 낮아진다 (Bensel, 1990; 정용덕, 1999).

이 논문은 건국이후 현재까지 한국 의회와 행정부간의 관계를 실증적으로 분석하기 위한 것이다. 대의민주주의의 발전과 그것이 국가성(stateness)의 변화에 미친 함의를 밝히기 위한 것이다. 다음과 같은 두 가지 사항에 초점을 맞추어 논의하기로 한다.

첫째, 의회가 국정운영에서 어느 정도의 역할을 수행했는가 하는 점이다. 일반적으로 의회가 수행할 것으로 기대되는 입법, 예산심의, 행정감독, 정치충원 등의 기능을 실제로 어떻게 수행했는가를 분석한다.

둘째, 의회가 이와 같은 기본적인 기능들을 수행하는 데 뒷받침이 되는 정치적 및 행정적 기반에 대한 것이다. 각각의 기능에 직접 관련된 기반(예로써, 행정감독 기능을 효과적으로 수행하기 위한 국정감사 시스템의 제도화)에 대해서는 각 해당 기능별 분석에서 논의하되, 전반적으로 의회의 기능과 위상을 뒷받침하는 정치적 구조나 행정적 자원 등에 대해서는 별도의 지면(제III절)에서 분석한다.

1) 의회는 일반 대중으로부터 그들의 선호를 대의하는 사람들에 의해 국정이 운영된다고 하는 믿음을 이끌어 냈으므로써, 이를 통해 국가의 정당성을 부여하는 상징적인 역할을 수행한다. 또한, 국정에 시민사회와 선호를 반영함으로써 그만큼 국가의 독자적 행동의 범위를 실질적으로 제약 한다 (Hague et al., 1998: 184).

II. 의회 기능의 수행

의회는 매우 다양하고 복합적인 기능을 수행한다. 그 구체적인 역할 범위나 수준은 나라에 따라 그리고 정치체계에 따라 의미 있는 차이가 있다. 그러나 대개 입법, 예산심의, 행정감독, 정치충원 등을 의회의 주된 기능으로 간주한다.²⁾

1. 입법 기능

흔히 의회를 ‘입법부(legislature 또는 legislative branch)’로 지칭하는 것에서도 알 수 있듯이, 입법은 의회에 부여된 가장 중요한 기능 가운데 하나이다.³⁾ 의회는 애초에 국민들이 스스로 법률을 제정할 수 있도록 하기 위해 마련된 제도이며, (누구에 의한 것이든) 제안된 법률안(들)이 공개적으로 토론될 수 있는 장(forum)이기도 하다. 이 때문에 제정된 법률이 보다 권위 있고 구속력이 있도록 하기 위해서라도 의회를 입법권의 핵심 기구로 간주하는 경향이 있다.

그러나 어느 나라 어느 정치체제에서든 의회에 입법권을 독점적으로 부여한 경우는 없다. 국민투표나 대통령령 등을 통해 사실상의 많은 법규의 제정이 의회의 영역 밖에서 이루어진다.⁴⁾ 또한, 의회가 입법 기능을 수행하는 경우 조차도 그것이 항상 적극적인 방식에 의해 이루어지는 것은 아니다. 행정부에 의해 마련된 법률안을 의회는 단지 부결하거나 수정하는 등의 소극적 방식에 의해 입법 기능을 수행하는 경우도 많으며, 그것도 제한적인 범위 내에서 이루어지는 경우가 대부분이다.

전술한 것처럼, 형식상 의회는 ‘입법부’로서 입법 활동을 적극적으로(positive) 수행하도록 되어 있지만, 현실은 그렇지 않은 경우가 많다. 예로써 헌법 개정의 경우 국민투표(예: 아일랜드 등)나 ‘특별헌법회의(constitutional convention)’(예: 벨기에)에 의해 이루어진다. 프랑스의 행정부 공무원들은 포고령에 의해 법률을 제정하며(임도빈, 2000), 미국의 대통령들은 의결된 법률안에 대해 거부권을 행

2) 근대 의회의 핵심 기능으로 대의, 심의, 입법을 들 수 있다. 그 밖에 (나라에 따라 차이가 있지만) 정부구성, 예산심의, 행정감독, 엘리트 충원과 사회화, 정당화 등도 포함된다 (Heywood, 1997: 297-301; Hague et al., 1998: 190-96).

3) 의회를 지칭하는 여러 용어들이 혼용되고 있으나, 그 의미에 다소 차이가 있다. 시민들의 모임의 장소를 의미하는 ‘assembly,’ 입법기구를 의미하는 ‘legislature,’ 토론이나 심의를 의미하는 ‘parliament’ 등이 그것이다 (Heywood, 2000: 214-6).

4) 미국의 예를 들면, 헌법 창시자들에 의해 주창된 엄격한 삼권분립이 시대가 지나면서 점차 삼권간의 권력중복 현상이 나타나기 시작했다. 즉 의회의 입법권 가운데 많은 부분이 독립규제위원회에 부여한 준입법권이나 정부기관에 부여한 규칙제정권 등을 통해 행정부에 위임된 것이다. 존 로크가 염려한 의회의 입법권 위임 금지를 위배하는 현상이 나타난 것이다 (함성득, 2002: 40).

사할 수 있고, 유럽의회(European Parliament)는 장관회의(Council of Ministers)에서 대부분의 입법이 이루어지기 때문에 입법 기구로 간주할 수 있는지 조차 의문이다. 심지어 법적 주권이 부여된 영국 의회에서도 장관들은 의회 조사에 효과적으로 구속되지 않는 법적 수단들을 통해 법률을 제정하는 것이 보통이다 (Heywood, 1997).

이처럼 실제로는 의회가 입법권을 적극적으로 행사하지 못하게 되는 이유 가운데에는 행정부가 차지한 좀 더 유리한 위상을 포함시킬 수 있다. 의회에 비해 행정부는 좀 더 강력한 조직적 응집력을 바탕으로 정책결정에 필요한 전문가의 조언이나 정책정보에 접근하기 유리한 위치에 있기 때문에 보다 정교한 법률과 정책 프로그램들을 제안할 수 있는 것이다. 선진국 중에서도 가장 독립적이고 강력한 영향력을 행사하는 것으로 알려진 미국 의회조차도 그것이 검토하는 법률안의 80% 이상이 대통령에 의해 제출된 것이라고 한다. 이와 같은 경향은 대통령제보다도 의원내각제인 경우에 더욱 커진다. 예로써, 일본의 경우는 90% 이상이 행정부 제출안이다. 그러나 일본처럼 의원내각제인 경우는 행정부 제출 법률안이 많은 비중을 차지한다고 해서 그것이 곧 의회의 입법기능 부진을 의미하는 것으로 보기는 어렵다. 의원내각제의 경우, 의회의 다수당이 행정부를 구성하고 있기 때문에 행정부 법률안을 마련하는 과정에서 정부와 의회 (즉, 여당 의원들) 간에 사전 조정이 이루어지기 때문이다 (Wildavsky, 1975: 101-13).

1) 법률과 행정부령의 상대적 비중

의회와 행정부가 수행한 입법기능의 상대적 비중을 파악하기 위해 법률과 행정입법(대통령령, 총리령, 부령)⁵⁾의 상대적 비중을 분석해 본다.⁶⁾ 법률은 반드시 의회에서 입법이 이루어지지만, 행정입법은 일정한 제약 범위 내에서 행정부에 의해 이루어질 수 있다 (성낙인, 2002: 846; 정종섭, 2006: 808-809; 977-982) 예컨대, 대통령은 “법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 대통령령을 발할 수 있다” (성낙인, 2006: 916, 현행헌법 제75조).

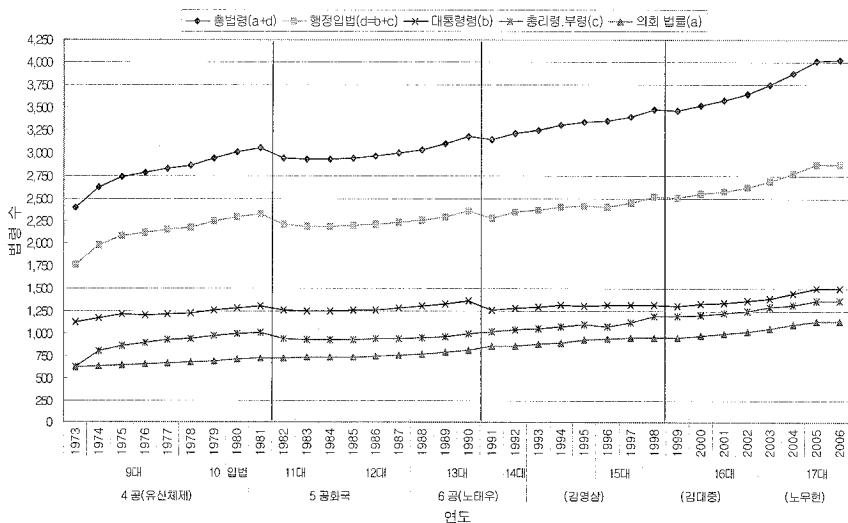
5) 행정입법은 “그 성질과 효력에 따라 법규명령과 행정명령(행정규칙)으로 구분되며,” 이들은 모두 “행정기관이 정립한다는 점”에서 공통점이 있다. 그러나 법규명령은 “일반적·대외적 구속력을 갖는 법규범이라는 점에서 행정명령과 구별된다.” 법규명령에는 “대통령령, 총리령 및 부령” 뿐만 아니라, “국회규칙, 대법원규칙, 헌법재판소규칙, 중앙선거관리위원회규칙 등”이 포함된다 (성낙인, 2002: 847). 여기서는 행정입법 가운데 행정부의 행정기관이 정립하는 대통령령, 총리령 및 부령만을 분석대상으로 한다.

6) 법률과 행정부령의 상대적 비중을 측정하기 위해서는 여기에서처럼 양적 규모의 단순 비교보다는 법령의 조문 수, 조항의 크기까지 충분히 고려하는 것이 바람직하다. 이 부분은 익명의 심사자에게서 시사 받았다.

한국에서 전체 법령의 수는 지속적으로 증가해 왔다 (<그림 1>). 구체적으로 법률의 수는 1973년의 629개에서 2006년의 1,145개로 증가했다. 행정입법의 수도 1973년의 1,762개에서 2006년의 2,873개로 늘었다. 매년 법률은 15건, 행정입법은 그 두 배가 넘는 33건씩 증가하여 전자가 후자에 비해 점증주의적인 변화를 보였다. 전체 법령의 수가 전두환 5공정부 시기에는 감소한 반면, 박정희 유신정부와 노무현 참여정부 시기에는 빠르게 증가하는 등 기복이 있었다.

한편, 전체 법령 수에서 법률의 수가 차지하는 비중은 늘 30%에 미치지 못한다. 다만, 1970년대에 24%, 1980년대에 25%, 1990년대에 27%, 그리고 2000년대에 28%로 법률의 비중이 점차 증대되고 있어서 주목된다.

<그림 1> 한국에서 제정된 의회 법률과 행정입법의 수



자료: 법제처, 1999: 2253-2256; 법령통계 (www.moleg.go.kr) 2006년 2월 28일 현재

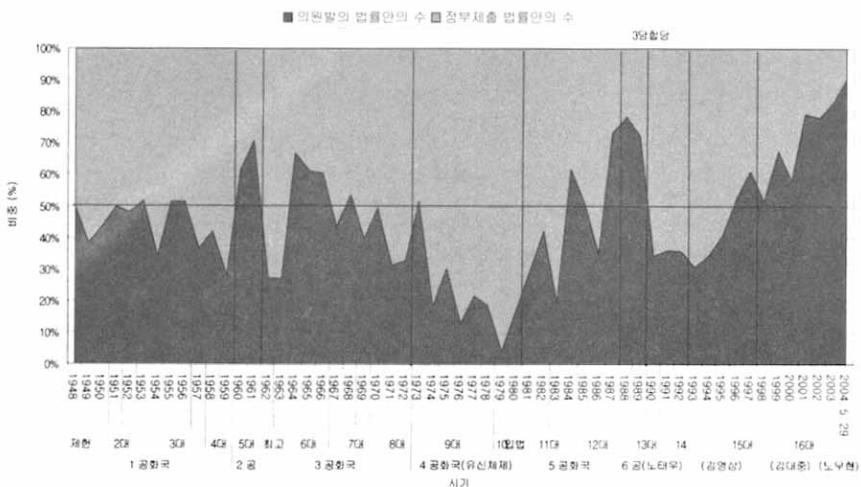
2) 의회와 행정부간의 법률안 제출 비중

한국에서 의회에 제안된 법률안 가운데 의원발의 법률안이 행정부제출 법률안보다 더 많았던 시기는 그 반대의 경우에 비해 매우 짧다 (<그림 2>). 제2공화국(장면 정부) 시기에 의회(제5대 국회)의 입법 활동이 활발했으나, ‘5·16 군사 쿠데타’에 의해 침체기로 이어졌다. 제3공화국 초기 제6대 국회의 입법 활동이 활발했었던 것이 흥미롭다. 민주주의 이행이 이루어진 제6공화국 초기에 의회(제13대 국회 초)의 입법 활동이 활발했으나, 1991년 이후 다시 침체기에 들어선 이유는 ‘3당 합당’에 의해 설명할 수 있을 것이다.⁷⁾ 그 후 문민정부에서

현재 참여정부에 이르기까지 의회(제15대 국회에서 제17대 국회까지)가 더 많은 법률안을 제출하고 있다.⁸⁾ 제헌국회 이후 의회의 법률 제출 활동이 가장 침체된 시기는 제3공화국 중반부터 유신정권을 거쳐 제5공화국(제7대 국회에서 제12대 국회)까지이다.

의원발의 법안 중에는 실제로 행정부가 기안하였지만 의회 입법이 보다 쉽게 이루어지도록 하기 위해 행정부가 “전략상” 추진한 경우도 적지 않다. 그럼에도 불구하고, 이 또한 의회의 결정 권한이 중요하게 작용하여 나타나는 현상이기 때문에 의회의 입법 기능을 가늠하는 지표로서 의의가 있다.

〈그림 2〉 한국에서 의회에 제안된 법률안 중 정부 제출안과 의원발의안의 상대적 비중



주: 2004년의 경우 완전한 통계 아님 (의원발의: 47, 정부제출: 5).

자료: 의안정보시스템 (search.assembly.go.kr/bill) 처리의안통계의 법률안 목록을 토대로 하여 제안 일시(예외적으로 미기재시는 의결일시)를 기준으로 연도별로 재분류.

7) ‘3당 합당’이란 1990년 당시 집권당이던 민주정의당이 야당인 통일민주당 및 신민주공화당과 합당하여 거대 여당(민주자유당)을 탄생시킨 것을 의미한다. 이와 같은 소위 ‘전면적 변형주의(trasformismo)’가 발생한 이후(최장집, 2001: 207; 박찬표, 1999), 대립과 교착이 지속되는 가운데 국회의 활동이 국도로 침체되었으며, 민주자유당의 쟁점 법안 날치기 통과, 평화민주당의 의원직 사퇴서 제출과 김대중 총재의 단식 등이 있었고, 그 결과 1990년 정기국회의 100일간의 회기 중 70일간의 공전이 이루어지는 사태가 발생했다 (김용호, 2000: 44).

8) 아직 회기 중인 제17대 국회는 분석에서 제외하였다. 그러나 2006년 5월 5일 현재까지 제안된 전체 법률안 (3,835건) 가운데 의원발의 법률안은 87.1% (3341건)이고 정부제출 법률안은 12.9% (494건)으로 역시 마찬가지 추세가 이어지고 있음을 알 수 있다 (search.assembly.go.kr/bill).

3) 의회의 행정부 제출 법률안에 대한 가결

의회가 적극적인 입법 활동을 수행하지 못하는 대신에 행정부 제출 법률안을 부결하거나 수정하는 등의 소극적인 입법권을 행사하기도 한다. 그러나 이와 같은 소극적인 입법 기능조차도 매우 제한적으로 이루어진다. 영국에서 행정부가 제출한 법안이 하원(House of Commons)에서 통과되지 않은 경우는 극히 드물다는 사실이 이를 입증한다.⁹⁾ 프랑스에서는 의회에 제출된 총 법안 가운데 의원 제안 법안 수는 행정부제출 법안 수의 거의 8배에 가깝지만, “채택된 건수만을 본다면…, 의원제출안은 행정부제출안의 약 5% (특히 1981년부터 1986년 사이는 낫음)에 불과하다.” 더욱이 “위원회의 수가 6개로 제한되어 있고… 위원회에서 심의한 법률안을 본 회의에 넘길 것인가의 여부에 관한 결정권은 위원회가 아닌 정부의 손에 있다.”¹⁰⁾

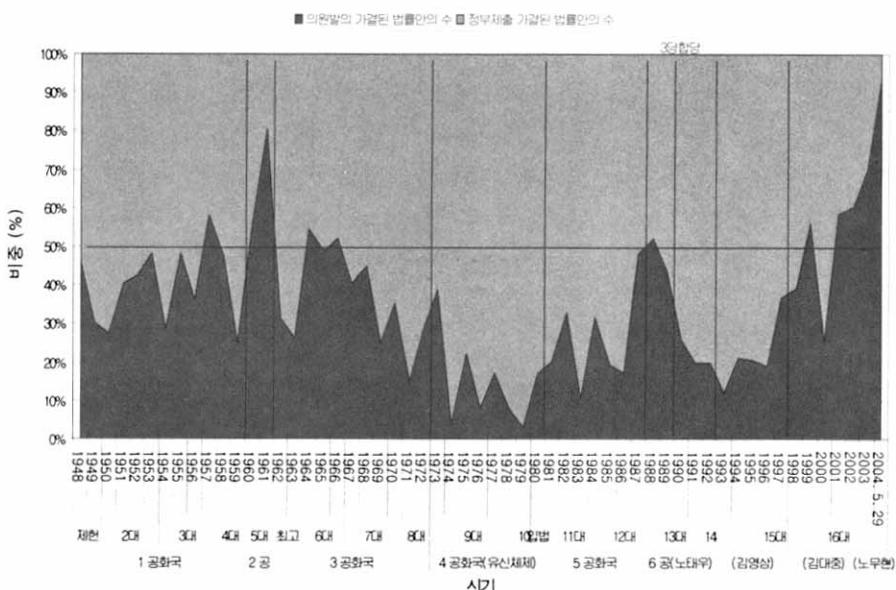
한국에서 의회가 가결한 법률안 가운데 의원발의 법률안보다는 행정부제출 법률안의 비중이 더 크다 (<그림 3>). 이는 의회가 자체 제출안에 비해 행정부 제출안을 더 많이 가결해온 것을 의미한다. 다만, 가결된 법률안의 의원발의안과 행정부제출안간의 상대적 비중의 시기별 양상은 제출된 법률안 수의 경우 (<그림 2>)와 유사하다.¹¹⁾ 즉 ‘5.16 군사쿠데타’ 직후와 제3공화국 중반에서 제5공화국까지의 기간에 의원발의안의 비중이 매우 낮다.

9) 1986년의 Shop Bill의 거부나 1995년의 국내 연료에 대한 부가가치세의 두 번째 인상 시도의 좌절처럼 행정부 안이 하원에서 패배한 경우도 있으나, 이는 극히 예외적인 사건으로 받아들여진다. 이 때문에 입법은 “의회에 의해서(by)라기보다는 의회를 통하여(through)” 지나갈 뿐이라는 지적이 있다(Heywood, 1997: 298).

10) 이와 같은 점을 감안할 때, 프랑스는 ‘행정엘리트 모델’에 해당 한다(Macridis, 1987: 98; Rossetto, 1992: 151; 임도빈, 2002: 80에서 재인용).

11) 제17대 국회의 경우, 2006년 5월 5일 현재 가결 법률안 745건 중 의원발의안은 70.1% (522건), 정부제출안은 29.9% (223건)이다(search.assembly.go.kr/bill).

〈그림 3〉 가결된 법률안 중 의원발의안과 행정부제출안의 상대적 비중



주: 2004년의 경우 완전한 통계가 아님 (의원발의: 14, 정부제출: 1).

자료: 의안정보시스템 (search.assembly.go.kr/bill) 처리의안통계의 법률안 목록을 제안일시 (이해적으로 미기재시는 의결일시)를 기준으로 연도별로 재분류함.

예산이 부수되는 법률안의 경우 그렇지 않은 법률안의 경우보다 가결율이 낮을 것으로 예상할 수 있다. 자료의 제약¹²⁾으로 인해 제16대 국회만을 대상으로 분석해 보면, 전체 의원발의 법률안의 가결율은 27.0%인데 비해, 예산명세서 첨부법안의 가결율은 19.7%에 그치고 있다 (〈표 1〉) 이는 예산이 필요한 법률안의 경우, 가결율이 낮아진다는 점을 시사한다.

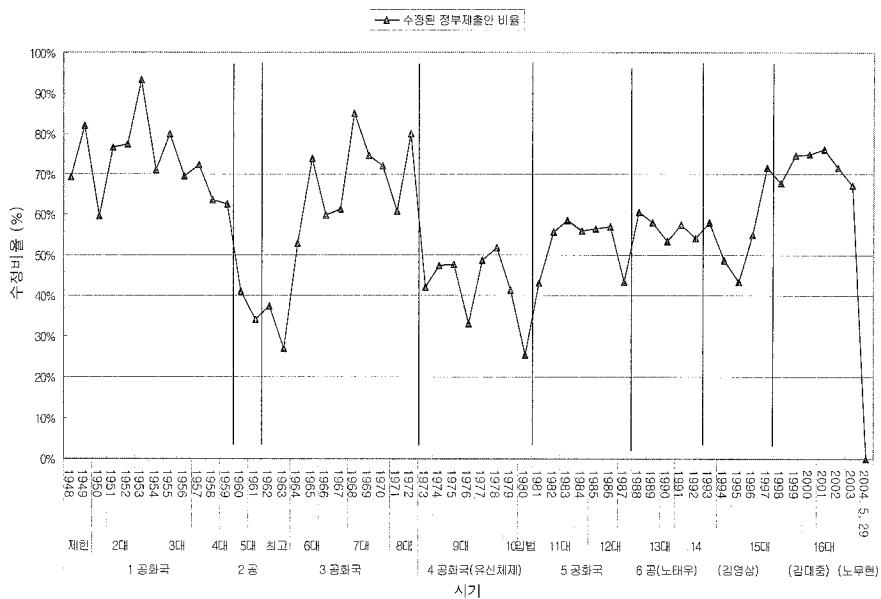
〈표 1〉 한국 제16대 국회의 의원발의 법안의 가결율

국회	의원발의 법안 수(a)	가결 법안 수(b)	가결율 (= b/a)
16 대	1,912 (의원발의 전체법안)	517	27.0%
	76 (예산명세서 첨부법안)	15	19.7%

출처: 임명현. 2004: 225; 국회 처리의안통계 (search.assembly.go.kr)

12) 의원발의안에 소요예산을 기술한 예산명세서를 성실히 첨부하기 시작한 것은 제16대 국회 후반기인 2003년에 이르러서이다(임명현, 2004: 225).

〈그림 4〉 한국 의회의 행정부제출 법률안의 수정 가결율



주: 정부제출안의 수정가결율 = 수정가결된 정부제출안수/원안 (또는 수정)가결된 정부제출안 수. 2004년의 경우 완전한 통계가 아님 (제안된 정부제출안: 5, 이중 원안가결: 1, 수정가결: 0).

자료: 의안정보시스템 (search.assembly.go.kr/bill) 처리의안통계의 법률안 목록을 제안일시 (이례적으로 미기재시는 의결일시)를 기준으로 연도별로 재분류.

또한, 행정부제출 법률안에 대한 의회의 수정가결율을 보면, 1960년 (41%), 61년 (34%), 62년 (37%), 63년 (27%)에 비율이 매우 낮음을 알 수 있다 (〈그림 4〉). 제2공화국의 제5대 국회의 경우 수정가결율이 낮은 이유는 당시 의원내각제 하에서 의회와 행정부간의 권력 통합에 의한 것으로 설명할 수 있을 것이다. 반면에, '5.16 군사쿠데타' 직후에는 국회의 기능이 정지된 채 국가재건최고회의가 입법 활동을 담당함으로써 역시 수정 비율이 낮았던 것으로 설명할 수 있다. 제3공화국 시기 (제6, 7, 8대 국회)에 행정부 제출법안에 대한 수정 비율이 예상 외로 높아 당시 야당의 입법 활동이 나름대로 활발했음을 알 수 있다. 제4공화국 (유신정권) 시기에 법안 수정 비율이 가장 낮았으나, 전두환 정부와 제6공화국의 노태우 정부 사이에 뚜렷한 변화는 없다. 하지만 김영삼 정부 충반인 1995년 이후에 구성된 제15대 국회부터는 수정가결율이 그 이전에 비해 단절적으로 상승한 뒤 그 수준을 유지하고 있다. 이렇듯 의회의 수정가결율이 높은 수준을 보이고 있는 것은 민주화에 따라 의회의 입법 활동이 활발해진 것으로 해석할 수 있다.¹³⁾

4) 국민투표, 국가긴급권, 그리고 법률안 거부권

의회 밖에서 이루어지는 가장 대표적인 입법권의 시행인 국민투표가 한국에서 실시된 경우를 정리해보면 <표 2>와 같다. 국민투표는 모두 6번에 걸쳐 시행되었는데, 이들 모두가 헌법과 관련하여 시행되었다. 특이한 것은 1948년 헌법 제정에서 1960년의 제4차 개헌에 이르기까지 다섯 차례에 걸친 헌법관련 입법이 모두 의회에서 이루어졌는데 반해, 1962년부터 1987년까지 시행된 다섯 차례의 헌법 개정은 모두 국민투표에 의해 이루어진 점이다 (<표 3>).

<표 2> 한국에서 시행된 국민투표

시기	투표율	찬성률	내용
1962. 12. 17	85.3%	78.8%	제5차 헌법개정 (제3공화국 헌법 제정)
1969. 10. 17	77.1%	65.1%	제6차 헌법개정 (대통령의 3선 허용)
1972. 11. 21	91.9%	91.5%	제7차 헌법개정 (제4공화국 유신헌법 제정)
1975. 02. 12	79.8%	78.0%	유신헌법의 정당성에 대한 찬반 투표
1980. 10. 22	95.9%	91.6%	제8차 헌법개정 (제5공화국 헌법 제정)
1987. 10. 27	78.2%	93.1%	제9차 헌법개정 (제6공화국 헌법 제정)

자료: 선거관리위원회 역대선거정보시스템(www.nec.go.kr/necis/index.html) 자료를 토대로 작성.

<표 3> 한국에서 시행된 헌법 제정 및 개정

헌법 관련 입법	시기	내용	방법
헌법 제정	1948.7.17 (제헌국회)	헌법제정, 제1공화국 성립	의회표결
제1차 개헌	1952.7.7 (제2대국회)	“발췌 개헌”	의회표결
제2차 개헌	1954.11.29 (제3대국회)	“4사5입 개헌”	의회표결
제3차 개헌	1960.6.15 (제4대국회)	제2공화국 성립	의회표결
제4차 개헌	1960.11.29 (제5대국회)	반민주행위자 처벌의 근거마련	의회표결
제5차 개헌	1962.12.26 (국가재건최고회의)	전문개정, 제3공화국 성립	국민투표
제6차 개헌	1969.10.21 (제7대국회)	3선개헌	국민투표
제7차 개헌	1972.12.27 (비상국무회의)	전문개정, 유신헌법	국민투표
제8차 개헌	1980.10.27 (대통령제안)	전문개정, 제5공화국성립	국민투표
제9차 개헌	1987.10.29 (제12대국회)	전문개정, 현행	국민투표

자료: 국회 법률지식정보시스템(nalaw.assembly.go.kr/law) 헌법지식데이터베이스의 개정연혁일람표 수정

의회 밖에서 이루어진 또 다른 형태의 입법권 행사는 대통령의 긴급명령, 긴급조치, 긴급재정처분 등을 일컫는 이른바 ‘국가 긴급권’의 발동이다. 즉 “대통

13) 제17대 국회의 경우, 2006년 5월 5일 현재, 79.4%(가결된 정부제출안 223건 중 수정가결된 것이 177건)의 수정가결율을 보이고 있다(search.assembly.go.kr/bill).

령의 긴급명령권 및 긴급재정경제명령권(현행 헌법 제76조)은 그 규범적 효력이나 가치에서 형식적 의미의 입법과 동일하기 때문에 실질적 의미의 입법”으로 간주할 수 있다 (성낙인, 2002: 701). 또한 유신헌법 제53조에 의하면, 대통령이 필요하다고 인정할 때에는 이 헌법에 규정되어 있는 국민의 자유와 권리를 잠정적으로 정지하는 긴급조치를 발할 수 있고, 정부나 법원의 권한에 관하여 긴급조치를 할 수 있다고 하였다. 긴급조치는 사법적 심사의 대상이 되지 않았다. 한국에서 역대 대통령이 발동한 국가긴급권 중 긴급명령과 긴급조치를 보면, 1955년의 긴급명령 제14호와 1993년의 긴급명령 제16호를 제외하면, 모두 ‘한국 전쟁’이라는 비상시국이나 유신정부의 시기에 이루어졌다 (<표 4>).

<표 4> 한국에서 시행된 대통령 긴급명령과 긴급조치

시기	제목	내용
1950. 6. 25	긴급명령 제1호	비상사태하의 범죄처벌에 관한 특별조치령
1950. 6. 28	긴급명령 제2호	금융기관예금 등 지불에 관한 특별조치령
1950. 7. 16	긴급명령 제3호	철도수송화물 특별조치령
1950. 7. 19	긴급명령 제4호	금융기관예금대출에 관한 특별조치령
1950. 7. 26	긴급명령 제5호	계엄하군사재판에 관한 특별조치령
1950. 7. 26	긴급명령 제6호	징발에 관한 특별조치령
1950. 7. 22	긴급명령 제7호	비상시 향토방위령
1950. 7. 22	긴급명령 제8호	비상시 경찰관 특별징계령
1950. 8. 4	긴급명령 제9호	비상시 향토방위령 (2)
1950. 8. 28	긴급명령 제10호	조선은행권의 유통 및 교환에 관한 건
1950. 12. 1	긴급명령 제11호	지세에 관한 임시조치령
1952. 10. 4	긴급명령 제12호	포획심판령
1953. 2. 15	긴급명령 제13호	통화에 관한 특별조치
1955. 9. 5	긴급명령 제14호	통상우편물의 종류 및 요금에 관한 법률 중 개정의 건 (23건의 긴급재정처분 수반)
1972. 8. 2	긴급명령 제15호	경제의 안정과 성장에 관한 긴급명령
1974. 1. 8	긴급조치 제1호	헌법에 대한 반대/개정 주장 등의 금지, 유언비어 날조/유포 금지 등
1974. 1. 8	긴급조치 제2호	긴급조치 위반자를 심판하기 위한 비상군법회의의 설치 등
1974. 1. 14	긴급조치 제3호	저소득자에 대한 조세부담의 경감, 사치성 소비의 억제 등
1974. 4. 3	긴급조치 제4호	전국민주청소년학생총연맹과 이에 관련된 제 단체의 조직/가입/직간접적 관여 행위 금지 등
1974. 8. 23	긴급조치 제5호	긴급조치 제1호와 제4호의 해제
1974. 12. 31	긴급조치 제6호	긴급조치 제3호의 해제
1975. 4. 8	긴급조치 제7호	고려대학교의 휴교 명함, 동교 내에서 일체의 집회와 시위 금지 등
1975. 5. 13	긴급조치 제8호	긴급조치 제7호의 해제
1975. 5. 13	긴급조치 제9호	유언비어 날조/유포의 금지, 헌법 반대/개정 등의 행위 금지, 학생의 집회·시위 또는 정치 관여 행위의 금지 등
1993. 8. 12	긴급명령 제16호	금융실명거래 및 비밀보장에 관한 긴급재정경제명령

자료: 법제처 종합법령정보센터 (www.klaw.go.kr); 박영도·김인재. 1993.

끝으로 법률안 거부권¹⁴⁾의 경우, 의회 밖에서 행사되는 적극적 의미의 입법권으로 볼 수는 없겠으나, 대통령이 소지한 “입법에 관한 권한”임에는 틀림없다 (성낙인, 2006: 912). 그리고 국민투표회부권, 긴급명령권 등과 함께 정부가 “국회를 통제할 수 있는” 여러 수단 중 하나이기도 하다 (정종섭, 2006: 745-746). 1948년부터 2004년 3월까지 모두 61건¹⁵⁾의 법률안에 대해 거부권이 행사되었다. 이승만 대통령이 행사한 45건 가운데 여소야대 상황에 있던 제헌국회(14건)와 제2대국회(25건)에서 총 39건이 행사되었다 (국회사무처, 2004: 376). 박정희 대통령이 행사한 5건은 모두 여대야소 상황에서 행사된 점에서 특이하다. 노태우 대통령(7건), 노무현 대통령(2건)과 고건 대통령권한대행(2건)은 모두 분점정부 하에서 행사했다 (전형철·함성득, 2005: 67-68). 김영삼, 김대중 대통령 시기에는 단 한 건의 행사도 없었다. 이처럼 예외는 있으나, 법률안 거부권은 대체로 분점정부 상황에서 행사되는 경향이 있음을 알 수 있다 (전형철·함성득, 2005: 성낙인, 2006: 913).

5) 정치적 및 행정적 변화

지금까지의 논의를 토대로 종합하면, 한국에서 의회는 입법 활동에서 매우 심한 기복을 겪었다. 제2공화국의 제5대 국회에서 활발한 입법 활동을 수행했으나 ‘5.16 군사 쿠데타’ 발발에 의해 의정이 중단되고 국가재건최고회의에 의해 대체되어 극심한 침체기를 겪었다. 제4공화국(유신정부)과 제5공화국(전두환 정부)에 이르는 기간(즉, 제9대 국회에서 제12대 국회까지)에 또 한 차례 침체기를 맞았다. 그 후 1988년 제6공화국 출범이후 민주화와 더불어 다소의 기복을 보이면서 점차 활성화 되고 있다.¹⁶⁾

-
- 14) 현행 헌법에서는 “국회에서 의결된 법률안은 정부에 이송되어 15일 이내에 대통령이 공포 한다”(제53조 제1항), 그리고 “법률안에 이의가 있을 때에는 대통령은 제1항의 기간 내에 이의서를 붙여 국회로 환부하고, 그 재의를 요구할 수 있다. 국회의 폐회 중에도 또한 같다”(제53조 제2항)고 규정하고 있다.
- 15) 제2공화국의 제5대 국회 시기에도 9건이 행사되었으나, 당시 의원내각제 하에서 대통령의 거부권제도가 없었으며(국회사무처, 2004: 378) 참의원들에 의해 환부된 것이기 때문에 여기서는 제외 되었다(전형철·함성득, 2005: 67).
- 16) 단순히 의원입법의 양적 비중을 근거로 의회의 입법 기능 수행을 평가하는 것은 조심스러운 일이다. 예를 들면, 행정부가 “정치적으로 부담”이 있는 사안의 경우에 의원입법 형식으로 발의하는 경우가 있기 때문이다.

〈표 5〉 입법관련 국회법상 각종 제도의 개선

개정 시기	해당 조항	개정 취지 및 내용
2000년 2월 16일	제5조 3	법률안의 연중 상시심의를 위하여 정부는 연초에 법률안제출계획을 국회에 통지하도록 함
	제64조 1항, 제65조 2항 및 5항	공청회 및 입법청문회의 개최요건을 완화하여 상임위원회의 경우 재적위원 3분의 1이상의 요구가 있는 경우 그 개최가 가능하도록 하고, 재정법률안 등에 대해서는 공청회 또는 청문회의 개최를 의무화하며, 전문가로 하여금 청문회 준비에 필요한 사전조사를 할 수 있도록 함.
	제112조	책임정치구현을 위한 기록표결제를 전면적으로 실시하기 위하여 본회의 표결시 투표자 및 찬·반의원의 성명이 기록되는 전자투표를 일반적인 표결방법으로 채택함.
2002년 3월 7일	제114조의 2	의원이 자율적인 의사에 따라 표결할 수 있도록 자유투표제를 명문화함
2003년 2월 4일	제48조 6항	위원회의 전문성을 강화하기 위하여 위원회 위원은 임시회의 경우 동일회기 중에, 정기회의 경우 선임 또는 개선 후 30일 이내에는 개선될 수 있도록 함
	제79조 1항	의원발의 입법의 활성화를 기하기 위하여 의원 10인 이상의 찬성으로 의안을 발의할 수 있도록 의안발의 요건을 완화함.
2003년 7월 18일	제22조의 2 1항	국가의 예산·결산·기금 및 재정운용과 관련된 사항에 관하여 연구분석·평가하고 의정활동을 지원하기 위하여 국회예산정책처를 둠
2005년 7월 6일	제59조	법률안이 위원회에 회부되어 상정되기 이전의 최소 계류기간을 일부개정법률안의 경우에는 15일, 제정법률안 및 전부개정법률안의 경우에는 20일로 확대함
	제79조의 2	정부가 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 제출하는 경우 비용 추계서 및 재원조달방안 관련 자료의 제출을 의무화함.
	제98조의 2	대통령령의 경우 입법예고를 하는 날부터 10일 이내에 입법예고안을 추가로 국회에 제출하도록 하고, 상임위원회의 행정입법검토 결과 통보에 대한 행정부의 사후 결과보고 절차를 마련함.

자료: 국회 법률지식정보시스템 (nalaw.assembly.go.kr/law) 국회법지식데이터베이스에서 각 시기 개정안의 “제안이유 및 주요 내용”을 발췌 정리.

1987년 민주주의 이행 이후 시민사회의 의회 입법 활동에 대한 감시 활동이 활발하게 전개되고 있는 것은 의회의 입법 활동을 촉진시키는 요인으로 작용하고 있다. 총선시민연대의 낙천/낙선운동 등에 의원들의 의정활동 평가 항목이 포함되어 있는 것이 좋은 예가 될 것이다.¹⁷⁾

의원들이 입법 활동을 좀 더 용이하게 할 수 있도록 하기 위한 제도 개선이

17) 예를 들면, 2000년 당시 총선시민연대의 공천부적격자 선정 항목에는 “의정활동의 성실성”이라는 항목이 있으며, “법안 발의, 발언, 출석률 등을 종합적으로 고려”한다고 되어 있다(시민의 신문, 2000. 1. 31). 그 외에도 참여연대 의정감시센터는 본회의 안건 투표율 30% 이하 의원, 본회의 출석률 60% 이하 의원, 상임위 출석률 60% 이하 의원 등의 명단을 공개하고 있다(참여연대 의정감시센터, 2006).

이루어진 것도 또 다른 하나의 요인이 될 것이다. 의원발의 입법의 활성화를 기하기 위하여 의원 10인 이상의 찬성으로 의안을 발의할 수 있도록 의안발의 요건을 완화 (2003년 2월 4일 개정, 국회법 제79조 제1항)하는 등 입법 활동과 관련된 다양한 제도의 개선이 최근 몇 년 사이에 이루어져 왔다 (<표 5>).

2. 예산안 심의

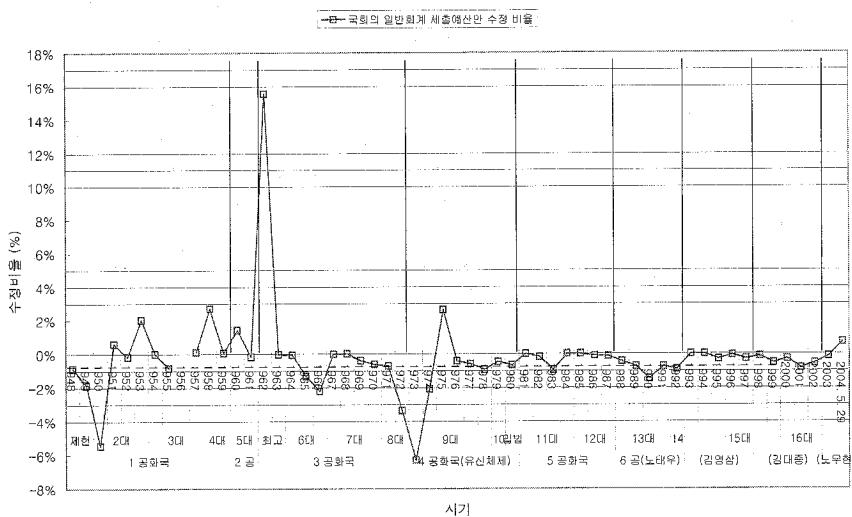
예산에 대한 의회의 심사는 역사적으로 의회 제도의 발달과 깊은 연관이 있다. 예산이라는 재정적 자원의 지원 없이 국가는 작동될 수 없다. 이 때문에 예산에 대한 의회의 통제는 행정을 통제하기 위한 가장 중요한 수단 가운데 하나가 된다.

1년 단위로 결정과 집행이 이루어지는 예산을 미국처럼 법률의 형태로 운영하는 경우 행정부 예산안에 대한 의회의 심의는 입법과 동일하다. 그러나 한국을 비롯하여 대부분의 나라에서는 예산이 법률의 형식을 취하지 않는다.

1) 행정부 예산안에 대한 수정 비율

‘한국전쟁’ 시기인 1950회계년도와 ‘유신정권’ 초기인 1973회계년도에 예외적으로 행정부제출 예산안을 감액시킨 경우와 1960년대 초 ‘5.16 군사쿠데타’ 세력의 집권 시기에 예외적으로 행정부제출 예산액을 크게 증액한 경우를 제외하면, 의회는 행정부제출 예산안에 약 ±1%이내의 소폭 수정을 가했다 (<그림 5>). 민주주의 이행이후인 1988회계년도 (-0.44%), 1989회계년도 (-0.74%), 1990회계년도 (-1.46%)에 삭감의 정도가 차례로 높아진 점은 흥미롭다. 그러나 민주화이후에도 1990회계년도 (-1.46%)를 제외하고는 역시 ±1%이내의 소폭 수정이 이루어지고 있다.

<그림 5> 한국 의회의 행정부예산안 수정 비율



주: 수정 비율 = 국회의 수정액 (증액 + 또는 감액 -)/정부제출예산액; 양 (+)의 수정비율은 증액을, 음 (-)의 비율은 감액을 뜻함; 여기서 각 연도는 회계연도 (FY)임. 따라서 A FY의 예산안은 (A-1) FY의 시기의 의회가 수정한 것임; 1956년도 예산안은 1956. 6. 27 재정법 개정에 따른 회계연도 변경으로 부재; 단위: 1948- 52년도 백만圓, 1953- 61년도 백만환, 1962- 2004년도 백만원; 예산은 일반회계 세출예산안임.

자료: 한국재정사십년사편찬위. 1991a: 32; 국회사무처. 2000: 537; 기획예산처. 2004.

<표 6> 예산심의 및 결산심사 관련 제도의 개선

개정시기	해당 조항	개정 취지 및 내용
2000년 2월 16일	제45조	상설의 예산결산특별위원회를 설치. 위원 임기는 1년
2003년 2월 4일	제84조 제2항 후단	결산심사 결과 정부 또는 해당기관의 위법 또는 부당한 사유가 있는 경우에는 변상 및 징계조치 등 시정을 요구하고 처리결과를 국회에 보고하도록 함
	제84조 제5항	소관상임위원회에서 사감한 세출예산 각항의 금액을 증가하거나 새 비목을 설치할 경우에는 소관상임위원회의 동의를 얻도록 하되, 새 비목의 설치에 대해서는 소관 상임위원회가 72시간 이내에 예산결산특별위원회에 통지하지 아니하는 경우에는 동의한 것으로 보도록 함
	제 93조의 2 제2항	법률안의 효율적인 심사를 위해 정기국회기간 중에는 원칙적으로 예산부수법안만 처리하되, 긴급하고 불가피한 사유로 위원회 또는 본회의 의결이 있는 때에는 예산부수법안이 아닌 경우도 처리 할 수 있도록 함
	제128조의 2	국회는 결산 (기금결산 포함)을 다음 회계연도 5월 31일까지 제출하도록 정부에 대하여 요구하고, 결산에 대한 심의·의결은 정기회 개최 전까지 완료하도록 함

(다음 쪽에 계속)

개정시기	해당 조항	개정 취지 및 내용
2003년 7월 18일	제22조의 2 제1항	국가의 예산·결산·기금 및 재정운용과 관련된 사항에 관하여 연구분석·평가하고 의정활동을 지원하기 위하여 국회예산정책처를 둠
	제79조의 2	정부가 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 제출하는 경우 비용추계서 및 재원조달방안 관련 자료의 제출을 의무화함
2005년 7월 6일	제83조의 2	기획예산처 소관 법률안과 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 법률안을 심사하는 소관 위원회는 미리 예산결산특별위원회와의 협의를 거치도록 함
	제84조의 3	예산안 및 기금운용계획안에 대한 예산결산특별위원회의 공청회 개최를 의무화

자료: 국회사무처. 1998: 1158-1159; 국회 법률지식정보시스템 (nalaw.assembly.go.kr/law) 국회법지식 D/B에서 각 시기 개정안의 “제안이유 및 주요 내용”을 발췌 정리.

2) 예산심의 및 결산 제도의 개선

행정부제출 예산안에 대한 의회의 소폭 수정이라는 특징은 그다지 변화가 없으나, 의회의 예산안 심사 및 결산 심사 과정에서 의원의 활동을 지원하기 위한 여러 가지 제도화가 이루어졌다 (<표 6>). 미국 의회예산처(Congressional Budget Office)에 해당하는 예산정책처를 2004년에 설립한 것이 한 예가 될 것이다. 예산결산위원회가 일반특별위원회 형태로 매년마다 예산국회 회기 중에 구성되어 활동함으로써 지속성과 전문성이 제약받는다는 학계와 실무계로부터의 지적에 따라, 2000년 2월 16일 국회법 개정에서 예산결산특별위원회의 지위를 연중 운영되는 상설특별위원회로 전환하기도 했다.¹⁸⁾

3. 행정 감독 및 조사

의회는 입법부로서 그리고 ‘대의(representation)’ 기구로서의 기능이 점차 감소한 반면에 행정부의 권력을 견제하거나 활동을 제한하는 역할은 점차 더 강조되어 왔다. 행정부로 하여금 책임성을 확립하도록 하기 위한 의회의 이른바 ‘조사기관(scrutinizing bodies)’으로서의 역할이 강화되어 온 것이다 (Heywood, 2000). 이와 같은 감독 및 조사 기능을 수행하기 위해 의회는 다양한 형태의 수단들을 제도화해 왔다.¹⁹⁾ 한국의 경우 대표적인 제도적 장치로는 국정감사와 국

18) 예산결산특별위원회가 상설화되었지만, 소속 위원이 여전히 다른 상임위원회의 위원직을 겸임할 수 있도록 함으로써 이른바 “상임화”라는 차이가 있다(국회법지식DB 참고; nalaw.assembly.go.kr/law).

19) 예컨대, 영국에서 하원의 이른바 ‘질문 시간(Question Time)’처럼 장관들은 정례적으로 의회의 구두 또는 서면 질문에 응하도록 하고 있다. 총리의 경우, 일주일에 두 번 반대 신문을 받는(cross-examined) 것이 허용되어 있고, 다른 선임 장관들은 2주마다 1

정조사 그리고 인사청문회 등을 들 수 있다.²⁰⁾

1) 국정감사와 국정조사

한국에서 의회의 국정감사 제도는 다른 나라에는 없는 제도로서 그 순기능에 의문이 제기되기도 한다.²¹⁾ 그러나 대의민주주의의 제도화가 취약한 한국에서 의회가 그나마 행정부를 대상으로 매년 예산국회 시기에 정례적으로 실시해 온 국정감사 제도는 의회의 대(對)행정부 감독 기능 수행을 위해 가장 중요한 제도적 장치로서 기능해 왔음을 부인하기는 어렵다 (김현구, 1999).

제헌의회에서 제도화된 국정감사는 1973년 유신정부에서 1988년 전두환 정부가 끝나기까지(즉, 제9대 국회에서 제12대 국회)까지 15년간의 공백을 제외하고는 매년 1회씩 정례적으로 실시되었다 (Jung, 2005) (<표 7>).

번씩 비슷한 조사를 받게 되어 있다. 독일과 핀란드의 경우, 일종의 구두 질문의 과정인 ‘interpellation’이라는 관행이 있으며, 이 과정이 끝나면, 과정 중에 있던 답변들에 대한 의회의 견해를 확립하기 위한 투표를 한다. 회의 시에 질문과 논쟁이 일반화되는 경향을 방지하기 위해 많은 조사관련 업무들은 관련 위원회에 의해 이루어지도록 하는 것도 한 가지 방법이다. 미국 의회의 강력한 위원회들이 대표적인 예가 될 것이다(Heywood, 1997).

- 20) 미국의 경우, 의회는 입법 외에 행정관료제를 통제하기 위해 다양한 수단과 절차를 제도화하였는데, 여기에는 행정감독, 예산심의, 대통령이 지령한 상위직 공무원에 대한 의회의 승인(approval) 등이 포함된다(Weingast, 2005: 321).
- 21) 이관희 (2005)에 의하면, 국정감사 제도는 제헌헌법을 기초하던 당시에 선진국의 국정조사 제도를 잘못 이해하여 도입된 것으로 외국에서는 유사한 입법례를 찾아보기 힘들며, 20일 동안 국정전반을 감사한다는 것은 물리적으로 불가능하며, 준비 기간을 포함하여 약 2개월 동안 국정에 큰 부담을 초래한다. 따라서 각 상임위원회의 정책 질의, 위원회 결의 또는 위원회 재적위원 3분의 1 이상에 의한 관련서류 제출 요구 (국감·조법 제10조 제1항 단서, 국회법 제128조 제1항), 그리고 국정조사권의 활성화 등을 통해 국정감사 기능을 대체할 수 있다고 주장한다.

<표 7> 한국 의회의 국정 감사 및 조사 실시

국회	연도	국정감사		국정조사	계
		일반	특별		
제헌	1948-1950	1	0	15	16
제2대	1950-1954	4	2	41	47
제3대	1954-1958	3	10	64	77
제4대	1958-1960	2	1	14	17
제5대 (민/참)	1960-1961	1/1	1/1	11/5	13/7
제6대	1963-1967	3	0	12	15
제7대	1967-1971	4	5	8	17
제8대	1971-1972	2	0	1	3
제9대	1973-1979	-	-	0	0
제10대	1979-1980	-	-	0	0
제11대	1981-1985	-	-	0	0
제12대	1985-1988	-	-	0	0
제13대	1988-1992	4	-	4	8
제14대	1992-1996	4	-	4	8
제15대	1996-2000	4	-	3	7
제16대	2000-2004	4	-	322)	7
제17대	2004-2006. 5.	2	-	223)	4

자료: 국회, 1998: 1183; Jung, 2005.

국정감사와는 달리 국정조사는 정례적으로 실시되지 않고 의회의 발의에 의해 필요에 따라 실시되는 제도이다. 역시 제헌의회에서부터 제도화된 이후 1973년부터 1988년까지 (제9대 국회에서 제12대 국회) 이어진 권위주의의 시대를 제외하고는 실시되었다. 1950년대의 제2대와 특히 제3대 국회에서 가장 활발하게 실시되었다. 그 까닭으로 첫째, 당시 국정조사에 필요한 구체적인 절차법 (1954년 ‘국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률’의 제정)의 완비와 둘째, 입법자료 수집 목적으로 국정조사의 형식을 이용했던 점 등을 들 수 있다²⁴⁾ (박종흡, 1989: 239-242). 참고로 현재의 국정조사는 주로 사건조사를 목적으로 한다.

22) “한빛은행 대출관련 의혹 사건 등의 진상조사를 위한 국정조사”(2000년 12월 20일 본 회의 승인, 이하 승인 일시), “공적자금의 운용실태 규명을 위한 국정조사”(2000년 12월 27일), “공적자금 국정조사”(2002년 9월 2일)

23) “이라크 내 테러집단에 의한 한국인 피살사건관련 진상조사를 위한 국정조사”(2004년 7월 5일), “쌀 관세화 유예 연장협상의 실태규명을 위한 국정조사”(2005년 5월 4일)

24) 예를 들어, 제3대 국회의 경우, 총 64건의 국정조사 중, 사건조사 성격의 국정조사가 32건이고 입법자료 수집의 목적을 지닌 국정조사 역시 32건을 차지하였다(박종흡, 1989: 242).

2) 청문회

의회가 행정부를 감독하고 견제하기 위한 수단 가운데에는 각종의 청문회를 들 수 있다. 한국에서는 민주주의 이행 직후인 1988년부터 국정감사와 국정조사의 부활에 더하여 그것을 보다 활성화하기 위한 방안의 하나로 청문회를 실시할 수 있도록 제도화했다.

2003년부터는 대통령이 요청한 국가정보원장, 국세청장, 검찰총장, 경찰청장 등 이른바 4대 권력기관의 장의 후보자에 대해 인사청문회를 소관 상임위원회에서 실시하도록 했다. 또한 2005년부터는 국회 인사청문의 대상을 확대하여 모든 국무위원과 대통령이 직접 임명하거나 대법원장이 지명하는 헌법재판소 재판관 및 중앙선거관리위원회 위원에 대하여도 소관 상임위원회의 인사청문회를 거치도록 했다. 그러나 의회의 인준이 임명에 요건이 되는 국무총리와는 달리 다른 직책들에 대한 인사청문은 임명 자체에 대한 가부를 결정하는 요건은 아니며, 이 때문에 인사청문회가 유명무실하다는 지적도 있다 (이병길, 2003).

3) 행정감독 기능을 지원하기 위한 제도들

의회가 효과적으로 행정감독 기능을 수행하기 위해서는 행정부로부터 정책정보를 추출해내는 능력이 있어야 한다. 충분한 그리고 정확한 정보 없이, 의미 있는 국정 감사나 조사는 불가능하기 때문이다. 이를 위해 각국은 다양한 형태의 제도들을 마련해 왔다. 미국, 프랑스, 네덜란드, 캐나다, 그리고 호주에서 정부의 정보와 기록들에 대해 공공이 접근할 수 있는 일반적인 권리를 확립하기 위한 공식적인 ‘정보공개법(freedom of information act)’이 제정된 것이 좋은 예가 될 것이다.

한국 의회도 이와 같은 제도화의 노력을 꾸준히 강구해 왔다. 그러나 내실 있는 제도적 장치들의 마련은 민주주의로의 이행이 이루어진 1987년 이후부터라고 할 수 있다 (<표 8>).

〈표 8〉 행정부 감독 관련 제도의 개선

법률	개정 시기	해당 조항	개정 취지 및 내용
국회 법	2000년 2월 16일	제98조의 2	중앙행정기관이 제출한 대통령령·총리령 및 부령 (이하 “대통령령 등”)이 법률에 위반하는지를 검토하여 법률의 취지 또는 내용에 합치되지 아니한다고 판단되는 경우 소관 중앙행정기관의 장에게 그 내용을 통보할 수 있음.
	2003년 2월 4일	제65조의 2 제2항	대통령이 요청한 국가정보원장·국세청장·검찰총장·경찰청장 후보자에 대한 인사청문을 소관상임위원회에서 실시하도록 함.
		제122조의 2	대정부질문의 효율적인 운영을 위하여 모두(冒頭)질문은 폐지하고, 대정부 질문은 일문일답 방식으로 20분간 하도록 하되, 답변시간은 이에 포함하지 않도록 함.
		제127조의 2	국회가 감사원에 대해 사안을 특정하여 감사를 요구할 수 있음. 이에 대해, 감사원은 3개월 (2개월 연장 가능) 내에 그 결과를 국회에 보고하여야 함.
	2003년 7월 18일	제22조의 2 제1항	국가의 예산·결산·기금 및 재정운용과 관련된 사항에 관하여 연구분석·평가하고 의정활동을 지원하기 위하여 국회예산정책처를 둠.
	2005년 7월 6일	제59조	법률안이 위원회에 회부되어 상정되기 이전의 최소 계류기간을 일부개정법률안의 경우에는 15일, 제정법률안 및 전부개정법률안의 경우에는 20일로 확대함.
		제65조의 2	국회의 인사청문 대상을 확대하여 모든 국무위원과 대통령이 직접 임명하거나 대법원장이 지명하는 현법재판소 재판관 및 중앙선거관리위원회 위원에 대하여도 소관상임위원회의 인사청문을 거치도록 함.
		제79조의 2	정부가 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 제출하는 경우 비용추계서 및 자원조달방안 관련 자료의 제출을 의무화함.
		제98조의 2	대통령령의 경우 입법예고를 하는 날부터 10일 이내에 입법예고안을 추가로 국회에 제출하도록 하고, 상임위원회의 행정입법검토 결과 통보에 대한 행정부의 사후 결과보고 절차를 마련함.
국정감 / 조사법	1988년 8월 5일	제10조 제2항	국정감·조사의 방법으로 청문회 추가함.
	2000년 2월 16일	제9조의 2	국회직원이나 전문가들로 예비조사 실시할 수 있게 됨.
		제15조의 2	추가조사나 사전조사가 필요할 경우 관계 행정기관에 지원요청가능.
		제3조의 제1항	국정조사 절차 개시 요건이 재적의원 3분의 1 이상 요구에서 4분의 10이상 요구로 완화.
	2002년 3월 7일	제2조 제1항	감사기간 (20일) 법정화, 실시시기를 매년 9월 10일로 고정하여 안정화를 시도.

자료: 국회사무처, 1998; 국회 법률지식정보시스템 (nalaw.assembly.go.kr/law) 국회법지식데이터베이스에서 각 시기 개정안의 “제안이유 및 주요 내용”을 발췌 정리.

4. 정치충원 기능

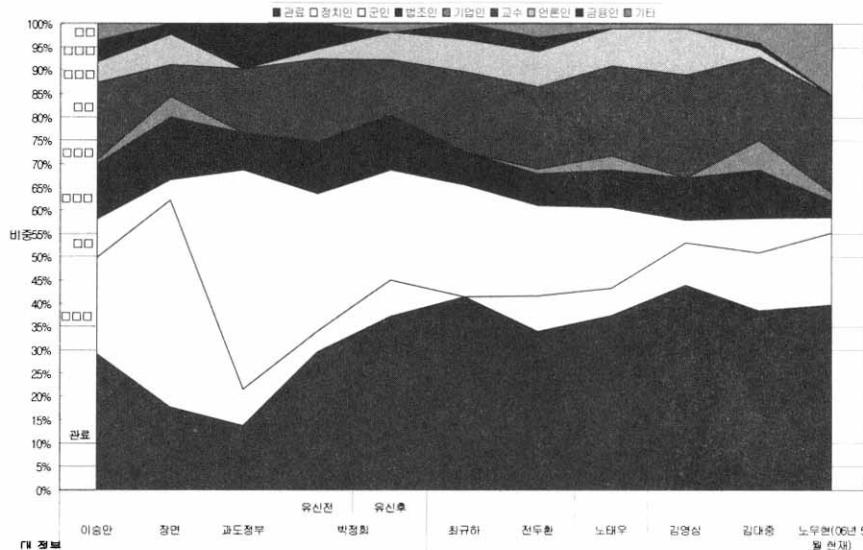
의회가 수행하는 기능 가운데에는 유능한 정치지도자를 육성하고 배출하는 이른바 정치충원 기능이 포함된다. 이 기능은 권력분립 원칙에 의해 현직 의원들이 행정부처의 직위를 차지하는 것이 어려운 대통령 중심제보다는 의원내각제에서 더 적실성이 있다. 의원내각제에서는 장관과 총리에게 요구되는 경력 경로가 바로 의회 경력이다.²⁵⁾ 의회는 정치적 논쟁과 정책분석 경험을 부여함으로써 다음 세대를 이끌 정치 지도자들을 충원하고 훈련시키는 역할을 한다 (Heywood, 1997: 300). 한국에서는 제2공화국의 윤보선 대통령과 장면 총리 외에는 의회에서 정치적 기반을 구축한 행정수반이 배출되지 않다가 민주화와 더불어 김영삼, 김대중, 노무현 대통령처럼 의회에서 정치적 기반을 구축한 정치지도자들이 계속해서 행정수반이 되고 있다.

이처럼 정치엘리트의 양성과 조달이라는 의회 기능에 대하여 특정 시기에 행정 각료 가운데 직업정치인(즉, 국회의원 또는 정당인)이 차지하는 비중을 통해 의회의 시각이 내각을 통해 국정에 미치는 영향을 간접적으로 측정할 수 있다. 이 방법은 특히 한국처럼 대통령 중심제이면서도 의원내각제의 요소를 겸하고 있어 현직 의원들의 내각 참여가 가능한 경우에 더욱 적실한 지표가 될 수 있을 것이다.

이승만 정부(20.9%)와 장면 정부(44.4%)에서 각료 가운데 정치인 출신의 비중이 커 있으나, 박정희 정부 이후 급격히 감소했다 (<그림 6>). 제3공화국의 경우 단 4.4%만을 차지했고, 유신정부 (7.8%)와 제5공화국 (7.8%)의 경우도 작은 비중을 유지했다. 민주주의 이행 이후 김영삼 정부 (9.0%), 김대중 정부 (12.5%), 노무현 정부 (2006년 5월 현재 15.5%)로 이어지면서 점차 증가추세에 있다. 이 자료를 통해 군인 출신에 비해 민간인 출신이 행정수반인 경우에 정치인을 각료에 임명하는 비중이 큰 것을 알 수 있다.

25) 대통령 중심제인 미국의 경우, 전직 주지사 출신들이 대통령에 당선되는 경향이 커지고는 있지만, 케네디(John F. Kennedy)나 닉슨(Richard M. Nixon) 대통령처럼 하원의원으로 정치적 활동을 시작한 경우도 적지 않다.

〈그림 6〉 한국에서 역대 정부 장관들의 주요 경력:
전체 장관 대비 정치인 장관의 비중



주: 이시원·민병익 (2002)이 설정한 기준에 따라 여기서 “장관”은 국무위원의 지위를 가지면서 행정부처를 지휘하고 있는 장관만 포함하고, 따라서 정무장관 (무임소장관), 법제처, 원호처 (보훈처), 기획처 (이승만 정부)의 장은 제외함. “정치인”은 국회의원 또는 정당의 고위직 출신자를 뜻함. 정부의 교체에도 불구하고 해당 장관직에 유임된 경우는 새 정부에서 다시 임명된 것으로 처리; 한 정부 내에서 부처 명이 변경되거나 개편된 후, 해당 부처의 장관을 유임한 경우에는 이를 구분하지 않고, 이전 부처에 속하는 것으로 처리함. 제1공화국 당시 4개 처 (총무처, 법제처, 기획처, 원호처)가 장관급의 지위였는지 그 해석상 논란 있어서 제외함. 노무현 정부의 경우, 정치인으로 분류된 인사는 정동영, 천정배, 정동체, 김영진, 정세균, 김근태, 유시민, 한명숙, 이상수 이상 9명임.

자료: 이승만 정부부터 김영삼 정부까지의 자료는 이시원·민병익. 2002: 69; 김대중 정부는 박동서·함성득·정광호. 2003: 73; 노무현 정부는 이시원·민병익. 2002의 기준에 따라 필자가 수집 정리했음.

III. 의회의 정치적 및 행정적 여건

이상에서 의회가 수행하는 주요 기능별로 한국에서 건국 이후 의회의 역할을 행정부와의 상대적 비중을 고려하면서 분석해 보았다. 의회가 이와 같은 기능을 수행하는 데에는 여러 가지 정치적 구조나 행정적 제도들에 의해 영향을 받는다. 특히 다음과 같은 사항들이 중요한 일반적 여건으로 작용할 것으로 보인다.

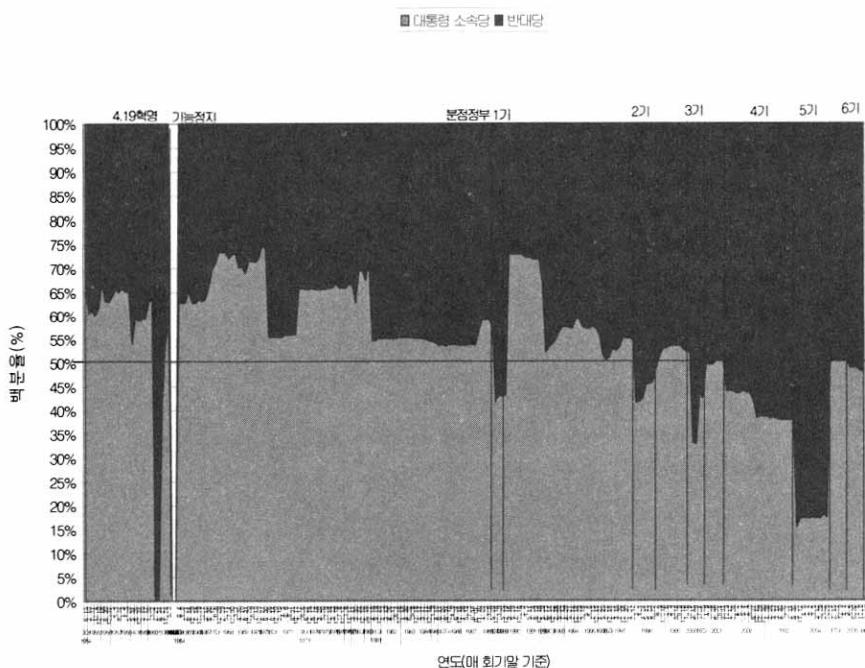
1. 정치적 구조

1) 분점정부의 출현

의회가 효과적으로 기능을 수행하는데 영향을 미치는 정치적 요건 가운데에는 의회 구성이 이른바 ‘여소야대’로 되어 분점정부(divided government)가 형성되었는지 여부가 포함될 수 있다. 여소야대가 형성되는 경우에 의회는 행정부를 보다 효과적으로 견제할 수 있는 실질적인 힘을 갖게 된다.

건국초기를 제외하면, 한국에서 분점 정부는 민주화 이후부터 나타나기 시작했다 (<그림 7>, <표 9>, <표 10>). ‘4·19 학생 의거’ 직후인 1960년에도 비슷한 상황이 나타나기는 했으나, 당시에 교섭단체로서의 민주당이 공식적으로 출현하기 이전이기 때문에, 대통령 소속 당을 특정하기 어려운 상황이었다. 그러나 민주화 이후에는 20년이 채 안 되는 시기에 분점정부가 무려 6차례나 출현했다.

<그림 7> 한국 의회에서 여당이 차지한 의석의 비중(제3-17대 국회)



주: 2006년 1월 10일 현재 기준.

자료: 국회사무처. 2000: 96-138; 2004: 147-155; 매 회기 국회 경과보고서에서 재구성.

〈표 9〉 한국 의회의 시기별 대통령 소속 정당

국회	대통령 소속 정당	기간
제3대	자유당	
제4대	자유당	
제5대(민의원)	민주당	
제6대	민주공화당	
제7대	민주공화당, 십오구락부 (정우회)	
제8대	민주공화당	
제9대	민주공화당, 유신정우회	
제10대	민주공화당, 유신정우회	
제11대	민주정의당	
제12대	민주정의당	
제13대	민주정의당, 민자당	
제14대	민자당 (신한국당)	
	신한국당 (한나라당)	- 98. 2. 24
제15대	새정치국민회의/ 자유민주연합	98. 2. 25 김대중 대통령 취임 00. 2. 23
	새천년민주당	00. 2. 24 이한동 자민련 총재 공동 여당 포기선언
	새천년민주당	- 01. 1. 7
	새천년민주당/ 자유민주연합	01. 1. 8 DJP 공조복원 01. 4. 8
제16대	새천년민주당/ 자유민주연합/ 민국당	01. 4. 9 민주당+자민련+민국당 정책 연합 01. 9. 2
	새천년민주당/ 민국당	01. 9. 3 임동원 통일부 장관 해 임으로 민주당+자민련 연합 파기 03. 9. 19
	열린우리당	03. 9. 20 열린우리당(국민통합신 당) 창당 04. 5. 29
제17대	열린우리당	04. 5. 30 -

〈표 10〉 민주화이후 분점정부 개시 및 종료 시기

분점 정부	대통령 소속당 비중 (최저 ~ 최고)	개시	종료
1기	41.81% - 43.14%	1988. 5. 30 (13대국회개시)	1990. 2. 15 (민자당창당)
2기	41.50% - 48.83%	1998. 2. 25 (김대중대통령 취임)	1998. 9. 2 (연쇄적인 한나라당의원 탈당으로 9월 2 일 회의 기해 분점정부 종료)
3기	32.89% - 49.82%	2000. 2. 24 (이한동총재 공동여당 포기선언)	2001. 4. 8 (민주당+자민련+민국당 정책연합 전일)
4기	37.87% - 44.12%	2001. 9. 3 (임동원장관 해임으로 민주당+자 민련 연합 파기)	2003. 9. 19 (열린우리당 (국민통합신당) 창당 전일)
5기	15.44% - 18.08%	2003. 9. 20 (열린우리당 (국민통합신당) 창당)	2004. 5. 29 (16대 회기 종료)
6기	48.16% - 48.83%	2005. 5. 5 (4월 30일 재보궐선거 결과)	-

〈표 11〉 민주화 이후 대통령 소속당의 의석이 과반에 미달한 총선

총선시기	대통령 소속당	대통령 소속당의 의석	대통령 소속당의 과반수 미달의석
1988년	민주정의당	125석 (41.8%)	25석
1992년	민주자유당	149석 (48.9%)	1석
1996년	신한국당	139석 (43.5%)	11석
2000년	새천년민주당	115석 (42.1%)	22석

자료: 김용호. 2000: 34.

좀 더 구체적으로 살펴보면, 1960년 초반까지 계속 안정적인 단점정부가 유지되었으며, 1964년부터 1971년까지 매우 안정된 다수 여당 구조(최저: 62.86%, 최고: 74.69%)를 유지했다. 그러나 제8대 국회를 구성하는 총선에서 야당의 선전에 의해 1971년부터 1972년까지 겨우 여대야소(최저: 55.39%, 최고: 55.88%)를 유지할 수 있었다. 유신정권이 출현하면서 1973년부터 1980년까지 압도적으로 강력한 국회의 여당 지배(최저 62.77%, 최고 71.64%)가 이루어졌다. 이는 당시 왜곡된 비례대표제 등의 방식을 적용하여 대통령 소속 당에 유리한 의석 배분을 했기 때문에 가능했다.²⁶⁾ 1981년 제11대 국회를 구성하는 총선에서 여당 의석 비중은 약화되었다. 이 비중은 제5공화국 내내 유지되었다. 민주화 이후 분점정부가 지속적으로 나타나기 시작했으나, 1990년의 이른바 ‘3당 합당’에서 보는 것처럼 정당간의 합당이나 무소속 의원의 영입 등을 통해 인위적으로 단점정부를 구성하는 경우도 발생했다 (〈표 11〉).

요컨대, 민주주의 이행 이후 한국 의회에서 분점정부가 자주 나타날 뿐만 아니라, 제14대 국회 말기인 1996년 1월 이후에는 단점정부가 구성된다 하더라도 대통령 소속 당이 최대 56%를 넘은 적이 없다. 이는 한국에서 의회가 행정부를 통제할 수 있는 정치 구조가 그만큼 강화되고 있는 것으로 볼 수 있다.

2) 의회 원칙과 정당 규율

의회의 효과적인 활동은 정당간의 의석 배분 외에도 의회가 어떤 운영 원칙으로 운영되는가에 의해서도 좌우된다. 즉, 의회가 이른바 ‘의회중심’ 혹은 ‘정당중심’ 가운데 어떤 원칙에 의해 운영되는가 하는 것이다 (박찬욱, 2001: 232-233). 위에서 검토한 여소야대 혹은 여대야소 정국의 출현 여부가 중요해지는 것은 의원 각자가 선거구민의 선호를 반영하여 독립적인 피신탁자(trustee)로서 행동하는 이른바 ‘버크식 원칙’이 지배하는 의회중심 혹은 ‘웨스트민스터

26) 예를 들면, 유신정부 시대에 대통령의 추천으로 통일주체국민회의에서 선거하는 의석 수는 국회의원 정수의 1/3로서(유신헌법 제40조), 73명(제9대 국회) 내지 77명(제10대 국회)이었다.

(Westminster)형'의 운영방식이 적용되는 경우에서가 아니다. 대안적 대의제 원리인 이른바 '위임원칙doctrine mandate)'에 의해 소속 정당의 엄격한 규율에 따라 행동하는 정당중심형의 의회 운영방식이 적용되는 경우에 더 중요하다. 한국에서 정당중심 및 위임원칙이 의회를 지배한다고 볼 수 있다.

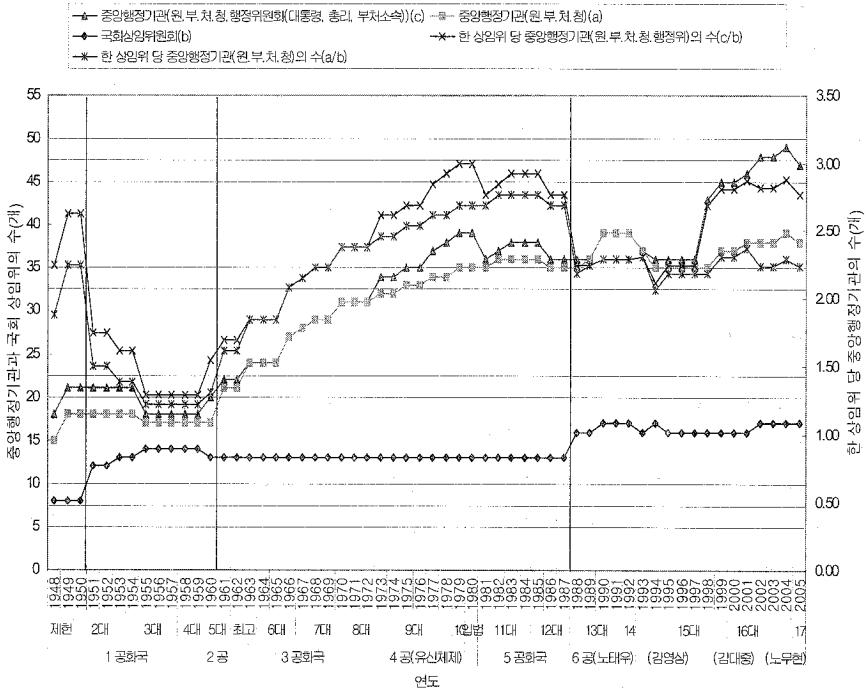
의회의 운영방식은 정당규율에 의해 영향을 받는다. 특히 의원 입후보자에 대한 중앙당의 공천권 행사 여부가 의원들의 소속 정당에 대한 충성도를 높이는 수단이 되어 왔다. 한국에서 소속 의원들을 통제하기 위한 강력한 수단으로 줄곧 행사되다가 제17대 국회의원 선거 시기부터 부분적이지만 지역구 정당원들이 경선에 입후보한 이들 중에서 본 선거 출마자를 선정하는 방식으로 변화가 이루어지고 있다. 한국에서 정당은 내부규율이 매우 높이 적용되며 당의 1인 지도자에 대한 충성도가 높았다 (김용호, 2000: 51; 장훈, 2001: 108; 진영재 외, 2002: 126; 김욱, 2002: 23; 윤종빈, 2002: 14). 이 때문에 의회에서 대통령 소속 당이 차지하는 의석 비중은 곧 의회-행정부간의 상대적인 영향력을 나타내는 타당한 척도가 될 수 있다.

3) 위원회의 제도화

의회내부의 위원회²⁷⁾ 구성 방식에 따라 의회의 역량이 달라질 수 있다. 전술한 것처럼, 예산결산특별위원회를 매년 임시의 위원회 형태로 구성하느냐, 아니면 상설의 위원회로 구성하느냐에 따라 그 위원회의 전문성과 지속성 등에서 차이가 나타나게 된다. 같은 맥락에서, 하나의 위원회가 광범위한 정책사안들을 다루는 경우보다는 가능한 좁은 범위의 정책사안들을 다루는 경우가 소속 의원들의 전문성을 증대하여 그 위원회의 역량을 강화시키는데 기여할 것이다 (임도빈, 2000: 111). 이와 같은 가정에 입각하여 한국 의회에서 하나의 상임위원회가 평균적으로 담당하는 중앙행정기관의 수를 다음과 같이 두 가지 방식으로 측정해 보기로 한다 (<그림 8>).

27) 의회 상임위원회의 지위와 역할에 대해서는 상임위원회를 소관 정책분야에 대한 통제력을 갖는 자율적 단위로 보는 '독립적 위원회'의 시각, 원내정당이 그 정책선포에 충실한 의원들을 특정 위원회에 배치하고 정책의제 판월을 목표로 하는 '정당지배(party-dominated) 위원회'의 시각, 상임위원회가 좋은 정책을 형성하기 위해 모체 의회에 정보와 전문지식을 제공하는 것으로 보는 '모원지배(chamber-dominated) 위원회'의 시각이 있다(박진욱, 2004: 254-256).

〈그림 8〉 한국 국회의 상임위원회 당 평균 중앙행정기관의 수



주: 국무총리소속 기관 중 1955-1959년에 존재한 “실”을 포함했음.

자료: 행정자치부. 1998: 121; 행정자치부. 1999년 이후 각 연도 정부기구 도표; 국회사무처. 2000: 634; 국회 법률지식정보시스템 (nalaw.assembly.go.kr/law)의 국회법지식데이터베이스.

첫째, 중앙행정기관의 범위를 원·부·처·청으로 국한했을 경우이다. 이 경우에 의회의 상임위원회 당 평균 행정기관 수는 1950년대에 가장 적어서, 제3대 및 제4대 국회에서는 1.2개에 불과하던 시기도 있었다. 1960년대 초 ‘5.16 군사쿠데타’ 이후부터 점차 증가하기 시작하여 제5공화국의 제11대 국회에서는 2.8개에 달한 적도 있다. 1961년대부터 1987년까지의 시기에 의회 상임위원회 수는 13개로 고정되었던 반면에 국가주도의 경제성장정책을 추진하면서 중앙행정기관 수가 크게 확대되었기 때문이다. 민주주의 이행이 이루어진 1988년부터 상임위원회 수가 16개로 확대되면서 그 후 약 2.3개 정도를 유지하고 있다.

둘째, 중앙행정기관의 범위에 원·부·처·청 외에 행정위원회까지 포함시키는 경우이다. 1997년까지 1개에 불과하던 행정위원회가 김대중 정부가 출범한 직후에 8개로 늘어났다.²⁸⁾ 이 때문에 의회 상임위원회 당 행정기관의 수가 약 2.8개

28) 한국에서 행정위원회는 1994년에 공정거래위원회(총리 소속)가 신설되었고, 1998년에 기획예산위원회, 여성특별위원회, 중소기업특별위원회(이상 대통령 소속), 공정거래위

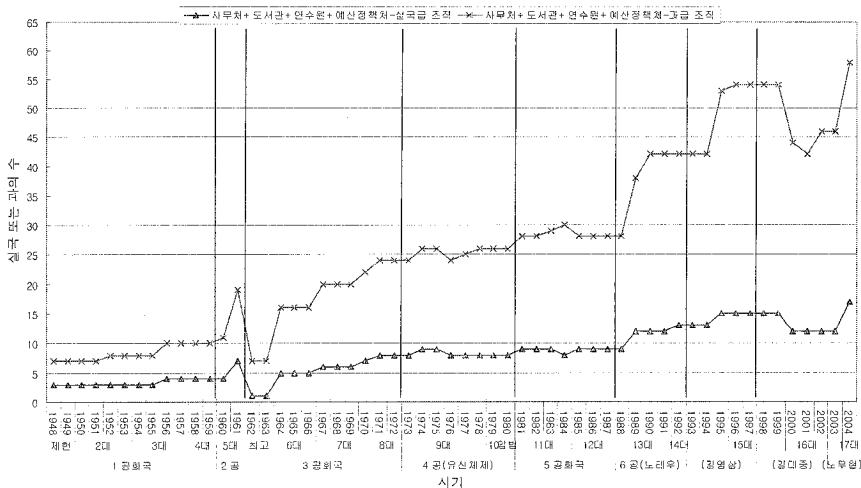
로 증가하게 되었다.

요컨대, 중앙행정기관의 범위를 원·부·처·청에 한정할 경우, 민주주의 이행이 후 상임위원회 차원의 전문성이 향상된 것으로 해석할 수 있다. 그러나 그 대상 범위를 행정위원회까지 포함할 경우, 민주화 이후 향상된 전문성이 1998년 행정위원회가 다수 설립되면서 다시 악화된 것으로 해석할 수 있다. 이 두 가지 현상 곧, 의회(상임위원회) 역량의 개선과 (민주화 이후 증대된 행정수요를 반영하기 위한) 행정위원회 조직의 신설을 모두 민주화의 결과로 간주할 수 있을 것이다.

2. 행정적 하부구조

행정부에 대한 감시 감독을 효과적으로 수행하기 위해서는 의회 의원들이 충분한 행정적 자원을 갖추어야 한다. 더불어 정책연구기관과 전문가들의 조언에 쉽게 접근할 수 있어야 한다. 의원들이 심의하는 정책에 대한 정보를 행정부 관료들에게 의존하면 할수록 의회의 대 행정부 자율성은 낮아진다. 의원들에 대한 제도적 지원 수준은 나라마다 큰 차이가 난다. 풍부한 자금과 직원들을 공급받는 미국 의원에서부터 적은 월급에 부족한 자원만을 공급받는 영국 하원 의원에 이르기까지 다양하다 (Heywood, 1997: 299). 한국에서 의회 활동을 지원하기 위한 행정적 자원의 제도화가 어떻게 이루어졌는지를 분석해보기로 한다.

〈그림 9〉 한국의 의회 행정조직의 변화



주: 52~55년 도서실은 1개의 과로 간주; 56~63년 도서관은 1개의 국으로 간주; 참의원 사무처는 60년 9월말에 설립됨. 61년 수치에 반영; 62, 63년 조직은 국가재건최고회의의 사무처임; 70~80년 비상계획관은 1개의 과로 간주; 71, 72년 도서관의 법제자료실은 1개의 과로 간주; 76~80년 연수원은 1개의 국으로 간주하되, 교수 항목은 산입하지 않음; 81년 조직은 국가보위법회의의 사무처임. 이 시기 기획감사관과 비상계획관은 각각 1개의 국으로, 기획감사관 아래 3인의 담당관은 각각 1개의 과로 간주. 또한 이 시기 도서관의 비상계획관, 감사담당관, 현정자료관, 그리고 해외주재관은 각각 1개의 국으로 간주; 95년 이후의 의정연수원의 연수부, 연구부는 각각 1개의 국으로 간주; 2000년은 교수 (professors) 항목은 산입하지 않음; 03년 7월 법제실 2개 과 증설, 04년에 반영; 04년 1월 방송기획관 신설; 04년 3월 예산정책처 신설.

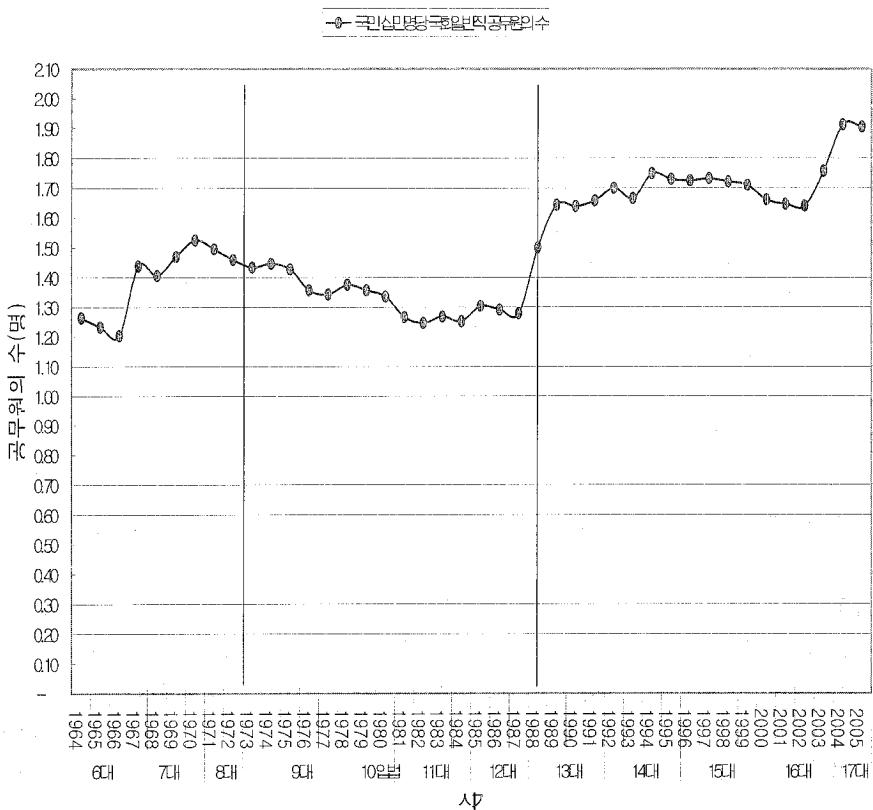
자료: 1948-91년, 1994년은 국회, 1998: 1273-1329; 1992, 93, 95-2002년은 행자부. 각 연도 정부기구도표 (2000년 영문본); 2003-04년은 국회관련 홈페이지 (www.assembly.go.kr; nas.assembly.go.kr; nabo.assembly.go.kr) 참조.

1) 의회의 행정조직

국회사무처, 국회도서관, 의정연수원, 그리고 최근에 신설된 예산정책처 등 국회의 행정조직을 모두 포함하여 하부조직 수의 변화를 살펴보면 <그림 9>와 같다. 실국급 조직의 경우, 건국직후에 3개 국(총무국, 의사국, 법제조사국)으로 시작하여 1956년에 1개 국(도서실을 도서관으로 승격)이, 그리고 1961년에는 제5대 국회 참의원사무처의 3개국이 추가되었다. 그러나 1961년 6월 10일 국가재건최고회의법에 의해 국회공무원은 전원 해직되었으며, 국가재건최고회의는 “최소한의 기구와 인원으로 사무처리 한다는 방침 아래, 국을 두지 않고 4과 1관을 두었다” (국회, 1998: 1279). 그러다가 국회 활동이 재개된 1964년부터 국회의 행정조직이 꾸준히 증가해 왔다. 1964년에 5개 실국이던 것에서 2004년에는 17개 실국으로 확대되었다.

1988년의 민주주의 이행 전후 간에 흥미로운 차이를 발견할 수 있다. 즉, 1964년(5실국)부터 1987년(9실국)까지 23년 동안 단지 4개의 실국이 증가한 반면에 1988년(9실국)에서 2004년(17실국)까지 16년 동안 무려 8개의 실국이 증가되어 1년에 평균 0.5개의 실국이 증가되었다. 과급 조직의 경우, 1964년(16과)에서 1987년(28과)까지 23년 동안 단지 12개 과가 증가했을 뿐이지만, 1988년(28과)부터 2004년(58과)까지 16년 동안에 무려 30개의 과가 증가하여 1년에 평균 2개 과의 증설이 이루어졌다. 2000년에 조직 규모가 다소 축소된 이유는 의정연수원이 폐지되고 국회도서관의 규모도 축소되었기 때문이다. 하지만 2004년에 예산정책처(4실국 16과, 3월)와 방송기획관 (1월)의 신설, 그리고 법제실 2개 과 증설(03년 7월 증설, 04년에 반영)로 인해 한국 의회 사상 가장 큰 조직으로 성장했다.

<그림 10> 국민 10만 명 당 국회 일반직 공무원의 수



주: 추계인구 중 01~05년은 01년 11월에 작성한 장래인구 추계자료를 05년 1월에 발표한 장래인구 특별추계 자료로 수정보완한 자료임

자료: 국회공무원은 행정자치부, 1998: 195~ 233; 99~ 03년 자료는 정부조직관리정보시스템 (org.mogaha.go.kr); 추계인구는 통계청통계정보시스템 (kosis.nso.go.kr)

2) 입법 관료제

의회에서 종사하는 공무원의 절대 수는 계속 증가했다. 그러나 국민 10만 명당 공무원 수는 1970년(1.52명)을 정점으로 1987년(1.28명)까지 지속적으로 감소하다가 민주주의 이행이 시작된 이 해를 저점으로 다시 증가하여 2004년(1.91명)과 2005년(1.90명)에는 1.90명 수준에 이르게 되었다(<그림 10>).

의원들의 활동을 지원하는 조직 가운데 가장 최근에 설립된 예산정책처는 국회 차원의 전문성 증진에 많은 공헌을 할 수 있을 것으로 예상 된다(<표 12>). 그러나 의원 개개인의 활동에 보다 직접적으로 도움이 되는 것은 의원 개인 소속의 보조직원들이다. 현재 국가예산의 지원을 받고 있는 정당소속 연구소들의 경우 대개 정당전체 차원의 정책개발이나 대통령의 공약 사항을 모니터링 하는

일 등에 주력하고 있을 뿐 개별 의원들의 활동에 직접적으로 공헌하지는 못하고 있다 (이경태, 2006). 입법전자정보실은 입법조사 기능을 담당하는 조직이기는 하나, 법안 작성 수준의 기능을 수행하지는 못하고 있고, 상임위원회 소속의 입법조사관은 법안 심사과정에서 법안을 가감해주는 역할을 하는 수준이며, 국회 일반직 공무원들은 의회의 사무처리 기능을 담당하는 것이 주 임무로서 역시 의원들의 입법 활동과는 직접적인 관련이 적다. 결과적으로 의원들은 국회 내 공식 입법지원조직 보다는 개인적 보조직원들(현재 의원 1인당 6명)의 도움에 더 의존한다.

〈표 12〉 입법정보지원조직

구분	국회의원 보좌직원	교섭단체 정책연구위원	위원회	입법 전자정보실	국회 예산정책처	법제실
정원 구성비	1,638 (79.1%)	113 (5.4%)	215 (10.3%)	22 (1.1%)	43 (2.1%)	41 (2.0%)
직무	국회의원의 입법활동 보좌	당해 교섭단체 소속의원의 입법활동 보좌	법률안, 예산안 등 소관안건에 대한 검토보고	입법조사 및 연구, 입법 참고질의 회답	국가예산·결산· 주요정책 및 사업계획의 분석·평가와 정책대안 개발	법률안의 입안 및 검토
	지역구 관리 및 비서업무	정당사무 보좌	소관사항에 관한 자료의 수집·조사·연구 및 소속위원에 대한 자료제공	입법지식 DB 구축운영	외국의 예산·결산 및 정책에 관한 조사 및 연구	행정입법에 관한 분석·평가 및 연구
			의사진행의 보좌 등	입법관련 정보제공		국내·외의 법제에 관한 조사 및 연구
소속 기관	국회사무처	국회사무처	국회사무처	국회도서관	국회의장	국회사무처

주: 명암 부분은 입법지원 기능임.

자료: 임동욱·함성득, 2004: 26 일부 수정.

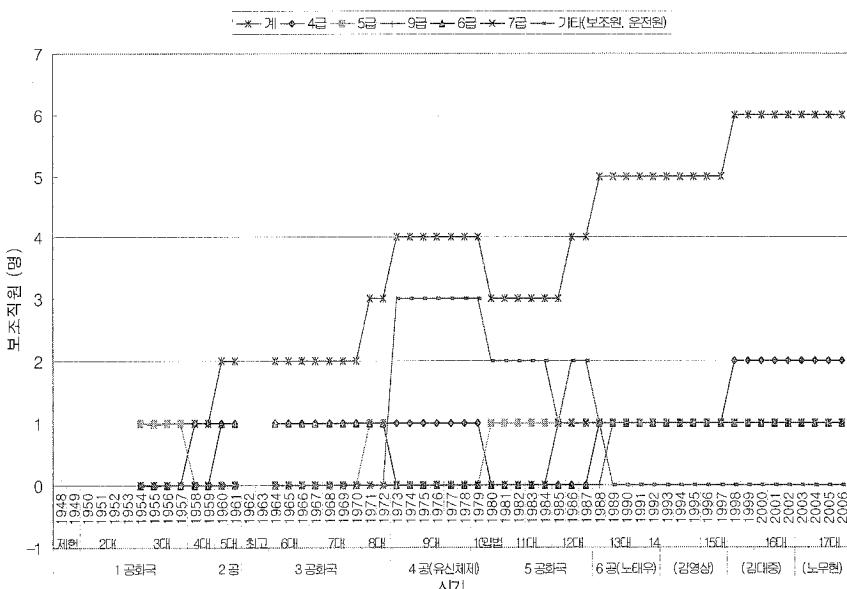
1954년에 현정 사상 처음으로 의원들에게 보조직원 1인을 지원하기 시작하여, 1960년에는 2인, 1971년 3인, 1973년부터 1986년까지는 3-4인, 1988년부터 5인씩, 그리고 1998년 6인으로 계속 증가되었다 (국회, 1998: 1224). 이 중 중견직(4, 5급)에 해당하는 보조직원의 수가 제4공화국의 경우 1명 (4급)이던 것에서 2006년 현재 3명 (4급 2, 5급 1명)으로 증대되었다 (<그림 11>).

3) 의회의 예산

의회의 활동을 지원하기 위한 예산 규모는 절대치 면에서는 계속해서 증가했다. 그러나 전체 정부 지출규모에 대비한 의회 지출규모의 비중 면에서는 감소해 왔다 (<그림 12>). 특히 1960년대 제3공화국 이후부터 비중이 줄어들기 시작한 후 제5공화국 시기에 가장 적은 비중을 차지했다. 이 시기에 나타난 이와 같은 의회 예산의 비중 감소는 빠른 경제성장에 의해 국민경제의 총량이 증대되었기 때문에 비롯된 현상으로 설명할 수 있다. 1987년의 민주주의 이행이후 다소 상승한 뒤 하락하였다. 특히 1999년에 0.19%를 기록하는데, 이는 의정연수원의 폐지와 국회도서관의 규모 축소의 여파로 보인다. 하지만, 2004년에 0.25%로 회복하여 그 수준을 2006년 현재까지 유지하고 있다.

좀 더 의미 있는 분석이 되기 위해서는 의회의 지출규모와 행정부의 ‘일반행정’비 규모을 대비시키는 것이 바람직하다 (<그림 13>). 자료의 한계로 인해 시계열 분석이 어렵기는 하지만, ‘5.16 군사쿠데타’ 직후와 유신정부 및 제5공화국 시기에 비중이 낮았음을 확인할 수 있다. 1988년의 민주주의 이행 직후에 다소 상승하다가, 그 후 다시 감소하고 있다.

<그림 11> 국회의원 1인당 보조직원의 정원



주: 제9대 국회는 공식적으로는 3급 갑류 비서관 1인만 배당. 다만 의원 개인에게 3인 정도의 비서를 고용할 수 있는 경비를 계상하여 지급. 그림에서는 이를 기타 항목에 3

을 코딩하는 식으로 반영.

자료: 다음을 바탕으로 재구성. "국회의원 수당 등에 관한 법률" 법제처 종합법령정보센터 (www.klaw.go.kr); 국회. 1998: 1225; 정광호 외. 2003.

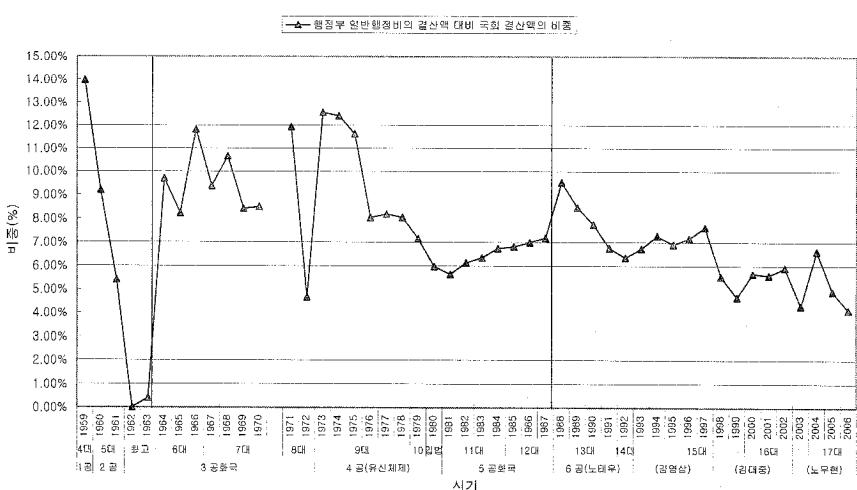
<그림 12> 정부지출액 중 국회지출액의 구성비



주: 일반회계 및 세출예산결산액 기준. 단, 각 자료의 '05, '06은 예산액임.

자료: 국회결산액은, 한국재정사십년사편찬위. 1991a: 84-97; 재정경제부. 각 연도 결산개요 (통계편); 기획예산처. '06 예산개요; 세출결산액은, 한국재정사십년사편찬위. 1991a: 60-61; '88-'02 기획예산처. 예산개요참고자료; '03, '04 재정경제부. 결산개요 (통계편); '06 기획예산처. 예산개요.

<그림 13> 한국 행정부 일반행정비 지출액 대비 국회 지출액의 비중



주: 행정부 일반행정비란, "일반회계 세출 기능별 집행실적" 중 대분류 "일반행정"에서 "입법 및 선거관계"와 "사법 및 경찰"을 제외한 중분류 "일반행정"을 일컬음; '05, '06은 예산액임; 1970년 이전과 이후는 결산 항목변경으로 인해 비교 불가; 1959-76년은 일반재정부문(일반+특별회계), 1977년 이후는 일반회계만 대상으로 분석.

자료: 국회 지출액은, 한국재정사십년사편찬위. 1991a: 84-97; 재정경제부. 각 연도 결산개요 (통계편); 기획예산처. '06 예산개요; 행정부 일반행정비 결산액은, 한국재정사십년사편찬위. 1991b: 350-458; 재정경제부. 각 연도 결산개요(통계편)(nafis.mofe.go.kr); 기획예산처. 2006년도 예산개요.

IV. 결 론

이상에서 건국이후 60년 가까운 시기에 한국에서 의회가 주요 기능들을 어떻게 수행해왔는가에 관해 실증적으로 분석하였다. 또한, 의회의 기능 수행에 영향을 미치는 정치적 및 행정적 구조에 대해서도 분석했다. 분석을 통해 발견된 주요 내용을 정리하면 다음과 같다.

먼저, 의회의 주요 기능 수행과 관련한 분석결과를 요약해 본다. 첫째, 입법기능의 변화를 보기 위해 전체 법령에서 의회 법률이 차지하는 비중을 분석한 결과 그 비중이 꾸준히 증가한 것으로 나타났다. 시기별로 보면, 전체 제안법률안 및 가결법률안에서 의회 발의안이 차지하는 비중이 유신정부에서 가장 낮았고, 1988년 이후 (1991년의 '3당 합당' 직후 일시적으로 낮았던 경우를 제외하면) 점차 증가하여 2000년대에는 50%를 상회하게 되었다. 정부 제출안에 대한 의회의 수정가결율은 1995년을 기점으로 점차 질적 상승을 보이고 있다. 1988년 이후부터는 긴급명령 한 건(1993년, 제16호)을 제외하면 의회 밖에서 법률적 수준의 효력을 가지는 입법이 이루어진 사례가 없으며, 아울러 의회의 입법 활동을 촉진시키는데 도움이 되는 제도화가 지속적으로 이루어져 왔다.

둘째, 예산안 심의 및 결산 심사 기능과 관련하여, 예산안 및 결산 심사 과정에서 의원들의 활동을 지원하기 위한 여러 가지 제도적 장치들이 마련되었다. 예산정책처의 설립과 예산결산특별위원회의 상설화 등을 들 수 있다. 그러나 (심지어 1988년 이후조차도) 행정부제출 예산안에 대한 의회의 수정 규모는 ±1% 수준의 소폭에 머물고 있다.

셋째, 행정부 감독 기능과 관련하여, 국정감사 및 국정조사는 유신 및 5공의 권위주의 체제 (1973-1987년) 하에서 중단되었다가, 1988년 이후에 다시 부활했다. 그리고 2000년대 이후 국회의 인사청문회의 적용 대상 범위가 넓어진 것도 행정부 감독과 관련하여 의미 있는 제도 변화이다.

넷째, 1988년 이후 직업정치인 출신 장관의 비중이 점차 증가하고 있는 것은 의회의 정치적 충원 기능과 관련하여 흥미로운 현상이다.

이어서 의회의 기능 수행에 영향을 미치는 정치적 및 행정적 여건의 변화에 대한 분석결과를 요약해 보면 다음과 같다. 첫째, 1987년 이후 의회 상임위원회의 전문성을 증대시키려는 노력이 이루어지고 있으나, 그 결과 과연 얼마나 실제로 전문성이 높아졌는지에 대해서는 논쟁의 여지가 있다. 한국에서 의회가 정당중심 및 위임원칙에 의해 운영되는 경향이 있고, 특히 1980년대 이후의 분점 정부의 빈번한 출현 등은 모두 의회가 행정부를 좀 더 효과적으로 견제할 수 있는 정치적 구조가 형성된 것으로 해석할 수 있다.

둘째, 의회의 기능 수행을 뒷받침하는 행정적 여건과 관련해서는 현재 의회의 행정조직이 일반직 공무원의 규모 면에서 1964년 이래 가장 큰 수준으로 확대되었고, 하부 조직(실국 및 과)과 국회의원 1인당 보조직원의 수에서도 한국의 의회 역사상 가장 큰 성장이 이루어졌다. 다만, 의회의 예산 규모 면에서는 해석상 논란의 여지가 있다.

이상에서 요약 정리한 분석결과를 통해 한국에서 의회는 대의민주주의 제도로서 본연의 역할을 수행함에 있어서 그리고 이를 뒷받침하기 위한 정치 구조 및 행정 제도적 여건 면에서 모두 심한 굴곡의 변화 과정을 거쳤음을 확인할 수 있다. 이를 다음과 같이 크게 세 단계의 시기로 구분해 본다.

첫째, 1948년의 건국정부에서 1961년 민주당 정부까지 13년간은 대체로 의회의 역할이 활발하게 이루어진 시기였다. 둘째, 1972년 유신정권의 출범에서부터 1987년 제5공화국 정부가 끝날 때까지 15년간은 의회의 기능 수행과 그것을 뒷받침하기 위한 정치적 및 행정적 구조면에서 모두 취약했던 시기이다. 셋째, 1988년의 제6공화국 출범 이후부터 지금까지 19년 동안은 의회의 활동 범위가 점차 넓어지고 있으며 그에 필요한 정치적 여건 및 행정적 하부구조의 뒷받침 또한 계속 향상되고 있는 시기이다. 이 3 단계의 시기를 한국에서 대의제민주주의의 도입 단계, 권위주의의 팽창으로 인한 대의제민주주의의 위축 단계, 민주주의 이행에 따른 대의제민주주의의 활성화 단계로 각각 특징지을 수 있을 것이다.

이와 같은 의회의 기능 수행 및 이를 지원하는 의회의 정치적 및 행정적 구조의 변화에 따라 한국의 국가성에도 의미 있는 영향이 미쳐졌을 것으로 짐작할 수 있다. 건국이후 1960년대 초까지 의회의 활성화는 당시에 국가자율성을 약화시키는 요인으로, 그 이후 15년간에 있었던 의회의 상대적 위축은 ‘강성 국가’의 제도화에 기여하는 요인으로, 그리고 1987년 이후 의회의 재활성화는 국가자율성을 약화시키는 요인으로 각각 작용한 것으로 추정할 수 있다. 행정부에 비해 시민사회의 선호에 좀 더 민감하게 반응하는 의회가 국정운영에 영향력을 행사하는 정도가 크고 작음에 따라 그만큼 국가가 독자적으로 정책을 결정하고 집행할 수 있는 여지는 작아지거나 커질 것이기 때문이다.

이 연구는 60년에 가까운 시기를 분석대상으로 할 뿐만 아니라, 의회의 개별 기능에서 정치적 구조 및 행정적 하부구조에 이르기까지 다양한 주제들을 포함하고 있다. 좀더 구체적인 개별 주제별 심층 분석은 향후 연구과제로 남는다.

참고문헌

- 국회. 1998. 대한민국 국회 오십년사. 서울: 국회사무처.
- 김난영·홍준형. 2006. “행정부 공무원의 입법역량에 관한 실증적 연구,” *행정논총* 44(1): 329-358.
- 김용호. 2000. “21세기 새로운 의회정치의 모색: 분점정부 운영방안,” *의정연구* 6(2): 32-53.
- 김욱. 2002. “대통령-의회 관계와 정당의 역할,” *의정연구* 8(2): 6-31.
- 김현구. 1999. “국정감사 제도와 운영의 분석적 조명 : 1988-1998년의 시행경험을 중심으로,” *한국정치학회보* 33(1): 399-422.
- 김형준. 2005. “한국 국회의원의 의정 활동에 대한 평가: 17대 국회 국정감사를 중심으로,” *한국정치연구* 14(2): 127-163.
- 박동서·함성득·정광호. 2003. *장관론*. 서울: 나남출판.
- 박영도·김인재. 1993. “대통령 긴급명령제도의 검토,” *현안분석* 93-6, 한국법제연구원: 1-22.
- 박종흡. 1989. 박동서·김광웅 공편. *의회와 행정부*. 서울: 법문사: 제6장.
- 박찬욱. 2001. “영국 의회정치에 있어서 대표이론과 그 현실적 적용,” *의정연구* 7(2): 229-237.
- _____. 2004. “미국 연방의회의 내부개혁,” 박찬욱·이현우 외. *미국의 정치개혁과 민주주의*. 서울: 도서출판 오름: 제6장 (201-270).
- 박찬표. 1999. “정치변동과 정당체제의 유동성: 민주화이후 원내정당의 유동성 증가를 중심으로,” 1999년도 한국정치학회 연례학술회의 (의회 정당 선거2 의회정치와 정당체제) 발표문.
- 법제처. 1999. 대한민국 법제 오십년사. 서울: 법제처.
- 성낙인. 2002. *현법학*. 제2판. 서울: 법문사.
- _____. 2006. *현법학*. 제6판. 경기도 파주: 법문사.
- 양재진. 2002. “대통령제, 이원적 정통성, 그리고 행정부의 입법부 통제와 지배: 한국 행정국가화 현상에 대한 합의를 중심으로,” *한국행정연구* 11(1): 168-190.
- 오승용. 2004. “한국 분점정부의 입법과정 분석: 13-16대 국회를 중심으로,” *한국정치학회보* 38(1): 167-192.

- 윤종빈. 2002. “바람직한 의회와 행정부 관계,” 한국정치학회 연말학술대회 발표문.
- 이경태. 2006. “행정부 우위시대의 국회 경쟁력 제고방안: 입법사례분석을 중심으로,” *한국정치연구* 15(2): 21-59.
- 이관희. 2005. “우리나라 국정감사·조사 제도의 개혁방안,” *헌법학연구* 11(3): 519-535.
- 이병길. 2003. “국회 인사청문회의 위력과 무기력,” *의정연구* 9(1): 193-198.
- 이시원·민병익. 2002. “우리나라 역대정부 장관의 재임기간 및 배경분석,” *한국행정연구* 11(3): 53-82.
- 임도빈. 2000. “프랑스에서의 의회와 행정부간 관계,” *정부학연구* 6(2): 103-130.
- _____. 2002. *프랑스의 정치행정체제*. 서울: 법문사.
- 임동욱·함성득. 2004. *국회의원의 정활동 지원체계의 강화방안*. 국회연구용역과제보고서.
- 임명현. 2004. “입법관리의 실태 및 효율화 방안,” *법제연구* 27: 209-234.
- 장 훈. 2001. “한국 대통령제의 불안정성의 기원: 분점정부의 제도적, 사회적, 정치적 기원,” *한국정치학회보* 35(4): 107-127.
- 전형철·함성득. 2005. “한국 대통령의 법률안 거부권에 관한 연구: 영향요인을 중심으로,” *행정논총* 43(4): 63-93.
- 정광호·김혁·윤진호. 2003. *한국과 미국의 의회보좌관제도의 비교*. 국회연구용역과제 보고서
- 정용덕. 1998. “관료제와 의회의 관계,” *의정연구* 4(1): 78-98.
- _____. 1999. “국가자율성의 조직론적 토대,” *신제도주의 연구*. 서울: 대영문화사: 3장.
- _____. 2002. *한일 국가기구 비교연구*. 서울: 대영문화사.
- 김종섭. 2006. *헌법학원론*. 서울: 박영사.
- 정재·함성득·임동욱. 2002. “한국의 ‘여소야대’ 정국과 교차투표: 제13대, 제14대, 제15대, 제16대 국회를 중심으로,” *의정연구* 8(1): 124-157.
- 장집. 2001. *한국 민주주의의 조건과 전망*. 서울: 나남.
- 국재정사십년사편찬위원회. 1991a. *한국재정사십년사 제4권*. 서울: 한국개발연구원.
- _____. 1991b. *한국재정사십년사 제5권*. 서울: 한국개발연구원.
- 정성득. 2002. *미국정부론*. 서울: 나남출판.
- 정자치부. 1998. *정부조직변천사*. 서울: 행정자치부.
- Isel, R. 1990. *Yankee Leviathan: The Origins of Central State Authority in America, 1850-1877*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ke, A., P. Furlong & E. Pageet. 1985. *Power in Capitalist Societies: Theory, Explanations and Cases*. Brighton, Sussex: Wheatsheaf Books.
- cker, H. et al. eds. 1986. *Developments in British Politics 2*. London: Macmillan.

- Hague, R. et al., 1998. *Political Science: A Comparative Introduction* 2nd ed. London: Macmillan.
- Heywood, A. 1997. *Politics*. London: Macmillan.
- _____. 2000. *Key Concepts in Politics*. London: Macmillan.
- Jung, Y. 2005. "Stateness in Transition: The Korean Case in Comparative Perspective," *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE)*, 3(3): 410-433.
- Macridis, R. 1987. *Modern Political Systems*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Rossetto, J. 1992. *Les institutions politiques de la France*. Paris: Armand Colin.
- Weingast, B. 2005. "Caught in the Middle: the President, Congress, and the Political-Bureaucratic System," in J. Aberbach & M. Peterson, eds. *The Executive Branch*, NY: Oxford University Press.
- Wildavsky, A. 1975. *Budgeting*. Boston: Little, Brown, & Co.
- 국회 홈페이지 www.assembly.go.kr
- 국회 법률지식정보시스템 nalaw.assembly.go.kr/law
- 국회사무처 홈페이지 nas.assembly.go.kr
- _____. 2000. 의정자료집. 서울: 국회사무처.
- _____. 2004. 의정자료집. 서울: 국회사무처.
- _____. 매 회기 국회 경과보고서.
- 국회 예산정책처 홈페이지 nabo.assembly.go.kr.
- 국회 의안정보시스템 search.assembly.go.kr/bill
- 기획예산처. 2004. "연차별예산수정현황," www.mpb.go.kr.
- _____. 각 연도 예산개요
- _____. 각 연도 예산개요참고자료.
- 법제처 홈페이지 www.moleg.go.kr
- 법제처 종합법령정보센터 www.klaw.go.kr
- 선거관리위원회 역대선거정보시스템 www.nec.go.kr/necis/index.html
- 시민의 신문. 2000년 1월 31일자.
- 재정경제부. 각 연도 결산개요 (통계편).
- 참여연대 의정감시센터. 2006. "통계로 본 2005 정기국회," watch.peoplepower21.org.
- 통계청 통계정보시스템 kosis.nso.go.kr
- 행정자치부. 각 연도 정부기구도표.
- _____. 정부조직관리정보시스템 (org.mogaha.go.kr).

Abstract

Institutionalizing the National Assembly in Korea, 1948-2006: Focusing on Legislature-Executive Relationships

Cheongsin Kim · Yong-duck Jung

This article explores developments in the Korea's National Assembly from its foundation to the present. The empirical analysis shows that the legislature has radically fluctuated in its major functions (including legislation, budget deliberations, administrative oversights, and political recruitment) and its politico-administrative structure (including emergence of divided governments, institutionalization of committees, and administrative infrastructure). While the Assembly actively functioned during the First and Second Republic (1948-1961), it was severely suppressed during the Fourth and the Fifth Republic (1972-1987). Since the Sixth Republic (1988-present), however, the Assembly has been continuously revitalized and strengthened in terms of institutionalization as well as practice. It is presumed that the fluctuation of the Assembly impacted on the stateness in Korea: its activism of the Assembly during the first stage wakened the state autonomy; its suppression contributed to institutionalization of the strong stateness; and its revitalization since 1987 has contributed to undermining the state autonomy.

【Key words: National Assembly, legislature-executive relations, administration of legislature, state autonomy】