

責任政治와 國會機能의 向上

朴 東 緒*

〈目 次〉	
I. 序	III. 機能向上方案
II. 現況評價	IV. 結語

〈요 약〉

政治發展과 責任政治를 이룩하는데 重要한 國會의 機能이 6月抗爭과 6공직 후의 民主化의 강한 요망 및 與小野大의 國會構成으로 상승되었다가 최근의 3黨의 合黨과 議員非理로 인한 구속사건 등으로 인해 그 評價가 저하되고 있다.

國會의 機能向上에 이런 정치세력, 權力的인 것이 큰 영향을 미치는 것은 사실이나 本 研究에서는 國會法에 규정된 運營, 節次, 機能을 中心으로 國會 機能을 評價한 후에 이의 向上을 위한 方案을 제시하였다.

國會의 機能向上을 위한 方案을 살펴 보면, 첫째, 參與, 公開, 討論 등의 國會活動의 長點을 살리기 위해 議員들의 參與와 討論의 機會를 擴大해야 하며 둘째, 豫算國會를 제외한 會期가 짧아 非生産的인 結果를 초래하는나, 閉會期間中에도 議員의 持續的인 活動이 必要하다.

셋째, 國會의 運營은 常任委員會 中心이므로 이를 正常化, 活性化하여 常任委員會의 議案審査機能을 提高해야 한다.

넷째, 主要案件의 協商, 妥協, 審議를 수행하는 小委員會가 非公式的으로 운영되고 있어 이의 制度化가 요구되며, 다섯째, 行政府의 獨走로 인한 國會의 立法機能경시를 개선하기 위해 國會는 立法活動을 充實히 수행해야 할 것이다.

여섯째, 豫算審議가 잘 되도록 豫算審査節次가 개선되어야 하고,

일곱째, 特別委員會의 난립을 예방하고 이의 設置妥當性을 높여야 한다.

여덟째, 우리의 議會政治는 黨中心의 운영이므로 表決이나 發言에 있어 黨의 規制를 받고 있음을 볼 때 黨內民主化의 先行과 함께 表決制度의 개선이 필요하다. 마지막으로 國會議長이 國會의 운영, 秩序維持 및 交涉團體間的 協商促進 機能 등을 수행할 수 있도록 議長의 地位를 補強해야 할 것이다.

이와 같은 國會의 機能向上을 위한 方案들은 國會가 그 機能을 보다 바람직 하게 수행하기 위해 어떻게 개편해야 하는가를 現法制와 慣行을 근거로 하여 改善案을 제시한 것이다.

* 서울大學校 行政大學院 教授

1. 序

우리가 염원하는 政治發展・責任政治를 이룩하는데 國會의 기능이 대단히 중요하며 이에 대한 평가가 6共후 향상 되었다가 최근에 다시 저하된 것으로 평가를 받고 있다.

이러한 기능의 상승과 하강의 주요 요인으로서 몇가지를 든다면 우선 상승의 요인으로서 6月抗爭과 6共직후의 민주화의 강한 요망과 여소야대의 국회구성을 들수 있겠으며 하강의 요인으로서 有權者의 의사에 반하는 3黨의 합당과 「의원비리」로 인한 구속사건 등이라고 하겠다.

우리가 원하는 國會의 기능향상에 이러한 정치세력, 권력적인 것이 기본적으로 큰 영향력을 갖고 있다고 하는 것은 의심의 여지가 없으나 이번 연구에서는 이러한 최근에 「인위적」으로 야기된 일에 크게 구애 받지 않고 종래 장기간에 걸쳐 이루어져 온 운영, 절차, 기능을 염두에 두고 우선 평가를 한후 그의 기능 향상을 위한 주요방안을 사견으로 제시해 보고자 한다.

그러므로 이번 연구의 대상은 우리나라의 國會가 되며 시기적으로는 일차로 6共후의 운영이 되겠으나 이의 특성이 해방후 계속 축적되어 온 것이므로 6共후로 한정할 수 없다고 하겠으며 이 글을 쓰는데 이용된 정보는 개인적인 것과 더불어 그간 國會內外에서 축적된 것에 주로 의존 하였다.

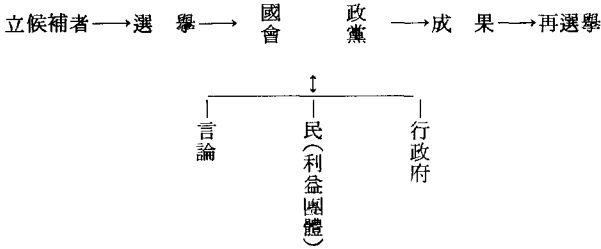
2. 現況評價

우리가 國會에 기대하는 주요기능은 民意의 대변과 통합, 立法, 豫算審議 및 行政統制 등이라고 할 수 있겠는데 이들 기능의 수행이 종류에 따라 동일 하지 않으나 일반납세자의 입장에서 보면 전반적으로 부실하며 주객이 정도 된 감이 있다고 하는 것이다. 왜냐하면 중시 되어야 할 立法이나 豫算審議가 그중에서도 소홀히 다루어지고 있다는 것이다. 議員은 專任이고 「막대한 세비와 기타 돈」을 받으면서 공전이 많고 힘겨루기에 시간을 낭비하고 있다는 것이다.

이와 같이 높은 평가를 받지 못하는 원인을 일반민은 의원에게 지나치게 귀착시키는 분석을 하고 있는 것을 볼 수 있는데 그것이 반드시 옳은 것은 아닌 것이다. 왜냐하면 國會의 成果・業績이라고 하는 것이 議員만에 의하여 이루어지는 것이 아니고 이들을 포함한 여러 구성요소들간의 相互作用에 의하여 이룩

國會的 成果模型

(資質) (公明) (參與, 公開, 討論) (合理性) (再評價)



되는 것이며 이를 모형화 하면 위와 같다.

이와 같이 보는 경우 國會가 기대되는 成果를 낼수 있으려면 우선 良質의 입 후보자가 많이 출마하고 이들의 선거전을 적은 돈으로 不正이나 타락성없이 치르고 의원으로 당선된 후 국회의 운영이 文字 그대로 보다 많은 참여, 공개 및 집단토론이 이루어질 수 있게 되어야 함과 동시에 이러한 활동이 정확, 상세하게 有權者에게 보도되어 다음 선거에 각의원의 업적이 평가를 받아야 하는 것이다.

물론 국회기능에 영향을 주는 변수로서 이 모형도에 제시된 것 외에도 우리의 歷史的인 유산, 정치문화 및 政治, 權力觀 등을 들 수 있을 것으로 생각되며 그중에서도 그간 집권자들의 權力獨占과 유능한 政治人에 대한 학대 등과 같은 여러가지 요인이 복합적으로 작용하고 있다고 하겠다.

그러나 이번에는 이들을 전부 대상으로 다룰 수 없으므로 國會法에 규정된 운영 절차를 중심으로 하고 이와 직접관련된다고 생각되는 범위 내에서 정당, 언론, 이익단체 및 행정부의 문제를 검토 하려고 하는 것이다.

3. 機能向上方案

우리가 바라는 國會像은 돈적계 쓰고 責任 있게 役割遂行하는 것이라고 하겠는데 이와 같은 國會를 개혁하기 위한 接近은 論者에 따라 여러가지 있을 수 있겠으나 필자는 의원 개개인의 윤리 도덕에 크게 의존하는 것 보다 의원들이 전술한 바와 같은 바람직한 활동을 하지 않을수 없는 構造的 與件의 조성에 보다 큰 比重을 두고 접근 하려고 한다. 이와 같은 接近을 하려는 의도는 國會라고 하는 조직이 지니는 비계층적 특성과 權力이 지니는 특성에 비추어 보다 타

당 하다고 생각 되기 때문이다.

이상과 같은 관점에서 外部인이 한정된 시간 내에 사소한 것까지 언급 할 수 없으므로 주요한 몇가지만 다음과 같이 검토 제언 해 보고자 한다.

(1) 參與討論의 機會擴大

國會活動의 장점이 참여, 공개 및 토론인데 우리의 전통문화가 이에 부합되지 않았을 뿐만 아니라 權力者들의 權威主義的인 성격으로 인하여 국회의 운영이 실제에 있어서는 장점을 살리지 못해 왔다고 하겠다.

그러므로 참여, 집단토론의 장점을 살리기 위하여 다음과 같은 사항이 앞으로 고려 되었으면 한다.

① 國會의 모든 종류의 會議에서 1인당 발언시간은 짧게 하되 보다 多數인이 討論에 참여할 수 있게 함과 동시에 一問一答식의 진행이 확립되도록 하므로서 단순히 「말잔치」나 「요식행위」의 성격을 보다 적극적으로 벗어 났으면 한다.

이와 같은 제안을 하는 이유는 우리의 경우 아직 토론문화가 형성되고 있지 않아 발언의 내용이 요령 없이 장황하기만 하고 간결하지 못함으로서 시간의 낭비가 많기 때문이다. 그러므로 점진적으로 일인당 발언시간을 단축케 함으로써 보다 시간을 활용하여야겠다는 것이다.

이와 동시에 國會는 토론의 광장이 되어야 하는데 의원은 일방적으로 자기 생각만 제시하고 답변을 할 行政人은 여러의원의 발언을 한테 몰아서 답변을 하게 되므로 답변의 적절성도 문제이지만 그러한 경우 의원이 다시 발언할 수 있는 가능성이 제약된다고 하는 것이다. 그러므로 양자의 발언과 답변이 깊이 있게 다루어지기 어렵게 된다고 하는 것이다. 그러므로 가급적 일문일답식으로 앞으로는 전개되었으면 하는 것이다.

② 本會議에서 발언자수를 3인으로 제한하지 말고(98條) 교섭단체별로 시간을 할당하고 보다 많은 사람이 발언할 수 있게 하는 것.

우리는 본회의에서의 一人當 발언시간을 30분이나 주면서(97條) 인원수는 3인으로 제한하고 있는데 이경우도 이와 같이 하지 말고 보다 많은 사람이 참여하여 보다 다양한 발언을 간결하게 하기 위하여 교섭단체 별로 시간을 할당하고 각 교섭단체는 그 범위 내에서 일이다. 발언시간을 현재의 30分 보다 단축해 가면서 보다 많은 사람이 발언에 참여케 하므로써 발언의 내용을 다양하게 함과 동시에 듣는 사람도 흥미를 가질 수 있게 하자는 것이다.

③ 議員活動의 활성화를 위하여 發議나 請願紹介議員으로 하여금 직접 취지

를 설명케 하는 제도의 도입을 기하는 것. 이와 같이 제안 하는 이유는 본회의에 300명의 의원이 모이는데 여기서 나가 발언 하는 사람의 수는 현재 극히 제한 되어 있음으로 이 외에 의원의 중요한 본무를 수행하는 사람에게 발언의 기회를 짧은 시간이나마 주므로서 인정감과 참여 의욕을 고양 하여 의원의 본무에 보다 성의를 갖게 하고져 하는 것이다.

④ 소수의견자의 본회의 보고제도를 도입하므로써 이의 존중을 기하는 것이다(63條) 왜냐하면, 특히 國會의 경우 黨利에 좌우되는 경우가 많으므로 오늘 의 少數 의견이 미래에 보다 공익에 이바지 될 수 있는 성격을 지니는 경우가 있을 수 있기 때문이다. 따라서 소수의견이라고 해서 무시하지 말고 기록에 남길 뿐만 아니라 본회의에서 보고 할 때에 이를 언급, 보고케 하므로써 모든 의원에게 정보를 제공 하여 앞으로 보다 공익에 부합되는 결정을 하는데 도움을 주고져 하는 것이다.

(2) 閉會期間中の 活動持續

간단적으로 國회가 開會되면 豫算國會를 除外하고 會期가 짧은데 이기간 중에 안전의 조정, 합의에 시간을 많이 소모하고 실제 중요한 안의 협상 합의는 언제나 시간이 모자라 成事를 이룩하지 못하거나 또는 끝에가서 시간에 쫓겨 졸속으로 끝나는 경우가 적지 않기 때문에 비생산적인 결과를 초래하고 있는 것이다. 그러므로 이의 시정을 위하여 다음의 사항이 고려 되었으면 한다.

① 議員은 專任이며 정당이나 사무처 및 보좌관이 상근하고 있으므로 開會中에도 여야간의 협상은 지속적으로 이루어지는 것이 관례화 되었으면 한다.

우리의 경우 이러한 것이 가능한 것은 대통령중심제라고 하지만 비교적 순수한 權力分立型을 지니고 있으면서 정당이 항시적 활동을 하지 않고 있는 미국과 달리 우리는 內閣責任制가 가미되고 있으므로 정당이 항시적인 활동을 하면서 의회 활동을 주도하고 있기 때문인 것이다.

이와 동시에 閉會中에도 활동을 정당과 國회를 중심으로 계속하여야 막대한 國회의 지원으로 운영되고 있는 의원, 정당, 國회사무처직원들이 年中 國政을 위하여 일을 하게 되며 납세자로 부터 높은 평가를 받게되는 것이기 때문이다.

② 閉會中 常任委員會는 月 1~2回 定例會議를 개최 하므로써 적시에 안전을 지속적으로 다룰수 있게 하는 것이다.

(3) 常任委員會의 議案審查機能提高

現國會의 운영은 常委中心으로 되어 있으므로 여기서 모든 의안에 대한 심의가 밀도 있게 이루어져야 하는데 물론 당에 의한 규제와 인원수가 많다고 하는 것, 의원의 전문성 취약 등의 요인도 있지만 다분히 실제 심의는 기대수준에 미치지 못하고 있는 것이 실정이라고 하겠다.¹⁾ 그러므로 이를 정상화, 활성화하기 위하여 다음과 같은 사항이 고려 되었으면 한다.

① 專門委員의 검토, 보고와 질의가 있는 후 심의의 신중을 기하기 위하여 반드시 大體討論이 이루어 졌으면 한다.

② 法案인 경우 逐條審查節次가 의무화 되었으면 한다. 경우에 따라서는 條文別이 곤란한 경우 최소한도 章·節別로라도 축조심의를 이루어져야겠다는 것이다.

③ 심사를 위한 준비가 필요 하므로 최소한 提出 3日後 심사 개시토록 하므로써 준비 없는 심사는 배제 되어야 할 것 같다.

여기의 3日間은 최소한도인 것이며 이와 같은 제의를 하는 것은 심의의 충실을 기하기 위한 것도 있지만 경우에 따라서는 졸속처리를 기하기 위하여 의도적으로 늦게 의안을 제출하는 바람직 하지 못한 것을 사전에 예방하기 위한 것이다.

④ 심사를 충실하게 하기 위하여 의원의 전문성 향상을 위한 배려가 常委配置에 있어서 고려 됨과 동시에 國會內의 여러 연구, 보좌부서의 活用이 있었으면 한다(立法調查局, 國會圖書館, 常委職員, 補佐官을 위시한 관리직원 등).

우선 常委配置의 결정을 權限과 이에 따르는 役割 위주로 안배하는 것이 지양되어야 함과 동시에 자주 교체하는 것도 삼가야 하는 것이다. 왜냐하면 이와 같이 해서는 복잡한 관장사항을 이해할 수 없으며 더구나 정보추적이 불가능하므로 의원의 모든 役割遂行이 어려워지기 때문이다.

이와 동시에 의원들의 이러한 활동을 지원하기 위하여 정당에도 지원인력이 있지만 우리의 경우 야당은 여당에 비하여 극히 열세 하므로 상술한 국회의 여러 補佐人力이 活用되어야 하는 것이다. 그러나 이들이 우선 活用될 수 있으려면 의원의 요망과 이에 부응할 수 있는 補佐能力이 있어야 하는 것이다. 이러한 점에서 우리의 경우 전자도 문제지만 후자의 경우 바람직한 能力을 갖추게

1) 李殷鎬 外 2人, 國會常任委員會의 專門性 提高方案, 議政研究, 10집, 1984, pp.24-30.

하기 위하여 현재 보다 획기적인 예산의 지원과 이들이 하는 일 특히 立法調查局과 圖書館職員에 대한 人事上의 우대를 통한 안정감과 사기의 양양책이 강구되어야 할 것이다.²⁾

⑤ 이와 같은 本分에 보다 의원들이 충실케 하기 위하여는 토론 심사 내용이 보다 충실하게 國會內外에서 보도 되어야 하며 이러한 점에서 各委員會의 방청석의 증설, 언론인의 증파와 전문성 및 국회내에서의 공보기능의 확대라고 하겠다.

이와 같은 제의를 하는 것은 主權者인 有權者에 의한 代議者로서의 의원에 대한 통제가 일단 선출된 후에는 너무나 취약하기 때문이다. 그러므로 우선 앞으로 의원들의 의회내에서의 활동내용이 보다 많이 충실하게 보도 되므로써 有權者에게 알려져야겠다는 것이다.³⁾

이러기 위해서는 매스컴에서 이에 할애되는 지면이나 시간이 많아져야 함은 물론 후술 되겠지만 의원들의 발언만이 아니라 투표내용도 점차 공개될 수 있어야겠다는 것이다. 이와 같은 것이 구현 되려면 각 매스컴회사에서 국회에 파견되는 인원수가 증가 되어야 함은 물론 政治部에서만 독점하지 말아야 할 것이다. 왜냐하면 국회의 各常委에서 다루는 내용이 고도의 전문성, 자언과 학성을 지니는 것도 있으므로 정치부 기자만으로는 적절히 취재 보도 될수 없기 때문이다.

이러한 매스컴의 기능도 중요하지만 국회는 납세자이며 유권자가 언제나 쉽게 의원들의 활동을 근접해서 볼 수 있어야 하는데 현재 우리의 경우 우선 국회출입자체가 어렵게 되어 있음과 동시에 더욱 곤란한 것은 의원의 주요 활동 무대라고 할 수 있는 본회의장이나 상임위원회에 가서 방청하는 것이 용이하지 않다고 하는 것이다. 그러므로 방청을 쉽게 할 수 있게 절차개혁과 공간을 보다 많이 할애해야 할 것 같다.

끝으로 국회내의 각부서에서 어제 무슨 일이 이루어졌고 오늘의 일정은 어떠한가 하며 내일은 어떠한 일이 계획되어 있다는 공보자료가 수집되어 발간 되므로써 國會關係者에게는 물론 매스컴을 통해서 공보되어야 한다는 것이다. 그래야 有權者가 관심있는 사항의 심의 결정에 실기함이 없이 관심을 표명할수 있게 되기 때문이다.

2) 韓東柱, 立法補佐機能 強化方案에 관한 研究, 議政研究, 30집, 1988, pp.18-22.

3) 金學銖, 鄭壽景, 國會常任委員會 政策質疑活動과 言論報道傾向에 관한 研究, 議政研究, 14집, 1985, pp.23-25.

⑥ 많은 안건의 경우 利權關係가 크므로 의원의 倫理問題가 중시되는데 이의 수준향상은 우선 의원의 身分取得 및 身分維持에 돈이 적게 드는 方案이 의원들간의 합의로 대담하게 강구되어야 하며, 둘째로 뇌물의 개념규정 및 정치자금과의 분별이 명확하게 이루어져야 하며, 셋째로 이러한 일로 인하여 지구당의 일이나 중요한 안건에 관한 솔직한 발언이나 찬반에 영향을 주어서는 안될 것이다. 그러므로 이러한 特殊利益과 公益間의 관계에 관한 합의가 조성될 수 있게 사전토의가 광범하게 있어야 할 것 같다. 넷째로 私有財産登錄은 하되 一般公開하는 것보다 個別的으로 必要時 관리자의의 사람도 볼 수 있게 합과 동시에 일단 실시하게 되면 전원 준수 하도록 의무화 해야 할 것이다. 다섯째 이를 관장 하기 위한 倫理 위원회가 國會法에 설치 근거를 두고 신설되는데 常委化할 필요는 없다고 생각된다.

급년초에 의원의유와 수서건으로 많은수의 의원이 구속되는 불행한 일이 있었으며 이로 인하여 절대 다수의 국민들로부터 비난을 받았으며 의원에 대한 평가가 대단히 저하 되었던 것이다.

그러나 의원이 되기 위하여 그간 계속 막대한 돈을 써야 했으며 또한 당선된 후에도 그들의 신분유지를 위하여 돈이 소요되는데 4년간 최소한도 10억 이상이 소요된다고 하는 것은 것은 공지의 사실인것이다. 그러므로 많이 받는다 고 하는 세비로서는 엄청나게 부족하게 되는 것이다.

따라서 의원이 되고 나면 재선을 위하여 돈의 조달이나 그들의 이름을 좋은 일에 메스콤을 통해서 알리는데 전념하게 되는 것이며 따라서 많은 사람의 일을 도와주고 그에 대한 사의 또는 「대가」로 반대급부를 받고 지지자를 확보해 나가는 것이다.

이와 같은 활동을 거의 절대다수의 의원이 하지 않을수 없는 구조적 여건하에 있어서 과거부터 해 왔는데 이의 중지를 위한 사전조치, 합의가 없이 갑자기 특정시절 특정인 부터 「뇌물」시 하고 法的問題시 하고 있는데 문제가 있으며 따라서 「형평」의 문제 「정치공작이나 공안정치」의 평을 이러한 사정을 이해하고 있는 식자들로 부터 받게된 것이다.

그러므로 무엇 보다도 先決되어야 할 것은 돈이 적게 소요되는 의원선거, 의원생활이 정착되어야 합과 동시에 정치비용, 정치자금과 뇌물과의 分別을 分明히 의원들 간의 합의로 이룩한 후 위배자에 대한 처벌이 뒤따라야 하는데 이번 일은 순서가 잘못된 것 같다. 그러나 이와 같은 관행은 어떠한 면으로나 바람직 한 것이 못되므로 앞으로 개선의 계기가 반드시 되어야 하며 그러하지 않

은 경우 이들의 구속은 더욱 오해를 받게 될 것이다.

(4) 小委員會의 常設化

常委가 여러가지 이유로 깊이 있는 토론이나 본격적인 협상이나 타협을 이룩하는데 직결하지 못하므로 중요한 안건의 협상, 타협 및 깊이 있는 심의는 많은 경우 小委를 구성 하여 여기서 이루어지고 있으며 여기서 합의된 안이 제출되면 常委에서는 거의 그대로 통과 되고 있는 것이다. 그런데 유감인 것은 이와 같이 중요한 小委의 운영이 현재로서는 너무나 비공식적으로 운영 되고 있다는 것이다.⁴⁾ 그러므로 시급히 다음과 같은 사항이 고려 되었으면 한다.

- ① 小委의 會議를 公式化하고 常委못지 않는 會議體로 운영하여야 한다는 것.
- ② 따라서 會議의 절차를 밝아서 운영함은 물론 속기를 하므로써 회의결과가 보관 되어야 한다.
- ③ 會議室의 설비도 제대로 갖추어 진지한 회의진행이 이루어질 수 있는 여건을 갖추게 하는 것 등을 들수 있겠다.

(5) 立法活動의 充實化

지난 날의 行政府 獨走로 인하여 우리 國會는 그의 本務인 立法機能이 너무나 경시되어 왔으며 따라서 어떠한 면에서 보면 國會의 主任務가 行政統制로 전환된 것과 같은 착각을 일으킬 정도 이므로 개선되어야 할것 같다.

① 우선 議員 스스로 立法이 主任務라는 役割認知를 해야 할 것 같다. 왜냐하면 현행 법제상의 잘못이 있어 이의 개정이 필요 하거나 또는 새로히 立法을 할 필요가 있으면 立法府의 의원으로서 직접 작업에 착수 하면 되는데, 의원들은 行政府의 장관보고 「무엇을 개정할 생각이 없는가」하는 질문을 하는 것을 너무나 자주 목격하게 되기 때문이다.

② 이러한 役割認知가 이루어지면 이를 위한 준비로서 연구가 이루어져야 하는데 이는 現在의 우리 사정에서는 黨이나 交渉團體別로 이를 전담하는 부서가 제기능을 다 할수 있게 갖추어져 있어야 하는데 현재는 黨間에 격차가 심한 것 같다. 특히 야당의 경우 자원의 부족으로 제약되어 있으며 여당의 경우도 고급 공무원을 파견 받아 활용하고 있음은 잘못이며 스스로 黨僚로서 전문인을 키워

4) 全河聲 外 2人, 國會常任委員會의 小委員會에 관한 研究, 議政研究, 33집 1989, pp. 10-16, pp. 29-470

야 할 것이다. 왜냐하면 그들은 일차 충성이 黨보다도 승진되어 돌아갈 행정부 처에 있기 때문이다.

③ 이러한 연구를 당별로 하는데 있어서 나같이 國會의 諸補佐機構成員들의 도움을 받고 活用하게 되므로 이러한 기대에 부합되게 國會內的 이러한 役割擔當員들의 能力 士氣昂揚이 특별히 강구되어야 할 것이다.

이점에 있어서 우리는 같은 대통령중심제이지만 미국과 다른 것이다. 미국의 경우는 黨이 立法作業을 도우는 일이 없으며 또한 黨보다도 各議員이 自律적으로 제각기 立法活動을 하므로 이들에 대한 지원을 거의 전적으로 國會에서 하게 되는 것이다. 그러나 우리는 일차로 各정당이 하게 되어 있으므로 各黨은 自體內에 補佐能力 있는 人力과 情報를 축적하고 있어야 하는데 이에 는 막대한 재원이 소요 되므로 國會가 이를 갖추어 모든 黨의 立法活動을 지원케 하는 分業과 協業이 우리의 경우 필요하다고 생각되기 때문이다.⁵⁾

③ 이러한 준비가 되면 法條文作成을 도우는 法制室에 창설되어야 한다. 현재는 立法機關인 國會에 제일 중시 되어야 할 法制室조차 없다고 하는 것은 스스로의 主任務를 등한시 하고 있다는 것을 증명하고 있는 것이라고 하겠다.

④ 委員會에서 의안 심사시 現구성원의 능력만으로 부족 할때는 外部專門家가 많이 活用될 수 있게 法的根據가 마련 되었으면 한다.

⑤ 정기적으로 國會內的 立法 기타 活動狀況이 종합적으로 신속하게 수집되어 印刷物로 발간됨으로써 누구나 수시로 그때 그때 國會의 업무진행상황이 파악 될 수 있게 公報되어 立法의 內實化에 도움이 되었으면 한다.

(6) 豫決算審査節次의 개선

國會의 主任務인 예산심의가 잘 이루어지려면 우선 충분한 양질의 관련정보를 갖고 있어야 하며 이를 도우는 것이 決算의 검토와 國政監査制라고 하겠다. 그런데 특히 유감인 것은 이러한 사전 정보의 수집에 입각한 심사보다도 增減額에 치우치고 있다는 것이다. 그러므로 다음과 같은 사항이 개선 되었으면 한다.

① 반드시 決算을 國政監査에 앞서 충실히 하되 현재 보다 훨씬 많은 시간을 할애할 수 있게 함과 동시에 이것이 보다 충실히 이루어질 수 있으려면 國會內에도 前年度의 諸主要事業에 대한 평가를 할 유능한 評價擔當員이 독립적으로 평가를 할 수 있어야 할 것이다.

5) 朴東緒, 國會事務處 役割의 比較考察, 1982年 6月 pp.23-26.

② 國政監査는 앞으로 시작되는 地自制나 지난 몇해의 경험에 비추어 앞으로 우선 이의 실시日의 개정, 地方自治團體監査, 證人の 과다, 제출자료요구의 과다, 各對象機關의 巡訪의 필요성 등이 현실 적합성 있게 재검토 되었으면 한다.

③ 常委에서는 原則적으로 예산이 삭감되어야 하는데 이를 증액하고 있는 것이 관례화 되어 있는데 이의 금지 법제화 문제

④ 豫決委의 상설을 의원들의 利害關係로 반대한다면 이의 구성에 있어서 전문성이 보다 높고 고려 되었으면 한다.⁶⁾

⑤ 豫決委의 심사에 있어서 本會議부터 비슷한 對行政府 질문 답변이 계속(4회) 되풀이 되고 있는데 이것 보다 예산액의 총액이나 세입법안에 관해서는 공청회가 반드시 개최되었으면 한다.

⑥ 豫決委에서의 심사나 결정을 하는데 있어서 보다 충실히 常委에서의 예비심사 의견이 존중됨과 동시에 마지막 계수조정에서 낭비적 비생산적인 예산나누어 먹기식의 결정은 삼가해야 하며 이 사실은 언론에서 크게 비판적으로 기사화 하므로써 규제해야 할 것 같다.

⑦ 전술한 立法活動이나 여기의 豫算業務는 어느정도의 전문성이 요청되는데 우리의 경우 不幸한 것은 총선 때 마다 政治不安으로 의원의 교체율이 높아 더욱 전문성이 저하되고 있는 것이다.

그러므로 이를 보완 하기 위하여 앞으로 총선직후 초선의원에 대한 연수가 이름 있는 대학이나 연구소에서 보다 충실히 이루어 졌으면 합과 동시에 의원들의 外國旅行도 外遊의 비난을 면하려면 그의 수를 감축함과 동시에 반드시 귀국보고서작성에 스스로 참여하고 내용에 기재된 개선 건의 사항이 弘報되고 실천에 옮겨질 수 있는 방안이 모색되어야 할것 같다.

(7) 特別委員會의 설치

特別委員會 구성사유가 모르지 못한가 하면 그의 存續期間도 무절제한 감을 주고 있어 자원의 낭비를 초래하고 있으므로 다음의 사항이 고려 되었으면 한다.

① 새로 特委 구성시 소관 常委의 의견을 청취케 하고 存續期間 指定을 하므로써 난립을 예방하고 설치의 타당성을 높일것.

② 調査特委의 구성은 앞으로 가급적활성화 시키되 기타 사항에 관한 것은 가급적 억제 되었으면 한다.

6) 吳然天, 國會豫算審議의 實態에 관한 연구, 議政研究, 25집, 1988, pp.17-38.

(8) 表決制度 개선

우리는 大統領中心制이면서 미국과 달리 의회정치가 黨中心의 운영을 하고 있으므로 表決이나 發言에 있어서 대단히 강하게 당의 규제를 받고 있어 의원 개선의 재량성이나 개별적인 활동상을 파악할 수 없게 되어 있다.

이러한 黨中心의 운영이 순기능을 크게 발휘하려면 黨內民主化가 先行되어야 하나 우리의 현실은 공천제 때문에 이를 기대할 수 없는 것이 현실이다. 그러므로 앞으로 다음과 같은 사항이 고려되었으면 한다.

① 앞으로는 공천제의 점진적인 완화와 黨內民主化의 구현이 이루어져야겠다는 것이다.

② 현재의 상황에서도 모든 表決을 획일적으로 하지 말고 점진적으로 自由意思投票(cross voting)를 실시할 수 있게 함으로서 黨內的 비민주성, 참여제약을 완화할 것.

③ 이와 동시에 안전에 따라 呼名表決制(Roll call)를 실시 하기 시작 하므로써 有權者의 의원에 대한 통제기능을 강화시키는 것이다.

(9) 議長의 地位補強

國會라고 하는 조직의 특수성도 있지만 과거 당파성을 띠고 自律性이 적어 비난을 받아 오다 6共後 여소야대시 의장의 지위 권한이 크게 약화되어 하나의 거대한 조직의 책임자로서의 기능수행에 어려움이 있는 것 같다.

그러므로 의장의 지위 보강을 하기 위하여 우선 의장으로서의 權威向上에 注力하고 이것이 수용 인정되면서 의장이 國會라는 조직의 책임자로서 이의 운영 질서유지 및 交渉團體間的 협상을 촉진 할수 있는 기능을 할 수 있게 지위를 보강할 필요가 있을 것 같다.

4. 結 語

6共 前까지 우리 國會는 民主化가 이루어진 先進國의 國會와 같은 기능을 수행하지 못하고 장기집권, 독재정권을 규탄하고 이를 무너뜨리기 위한 극한투쟁, 또는 政權打倒를 위한 투쟁에 注力하지 않을 수 없었으며 또한 이를 통해서 國民의 지원을 받아 왔으며 民主化에 공헌 한 것도 사실이라고 하겠다.

그러나 6月抗爭과 6.29후 民主化의 길을 걷기 시작하고 있으므로 國會도 이

제는 그의 기능이 크게 變化되어야 하는 것이다. 즉 종래의 政權打倒 보다도 우리國民이 원하는 國政目標인 統一, 民主化, 經濟發展, 福祉事業의 擴大 등을 충실히 이룩하는데 민의 대변기관으로서 공헌 해야 納稅者나 有權者로 부터 지원을 받을 수 있는 것이다.

그런데 문제는 이제 우리가 이러한 方向轉換을 하기 시작한지 몇년 되지도 않으며 현의원의 지도자급의 대부분이 오랜 지난날의 타성에 젖어 있었던 成人들이므로 신속한 變身이 어려워 6共後 國會의 기능이 의식수준과 기대수준이 날로 급신장하고 있는 有權者의 기대에 미치지 못하고 심한 비판을 받게 되었던 것이다.

이와 같은 심한 비판을 받았다고 해서 현 13代 國會의 성과가 그전의 國會보다 성과가 미약하다고 볼 수 없으며 이는 정치사정의 변화에 따른 기대가 크게 변화하고 있는데 이것과의 격차가 크기 때문인 것이다.

이러한 새로운 기대가 속히 충족되려면 우선 國會를 구성하고 있는 의원들의 成分이나 정치세력구성이 보다 民主志向性을 가져야 겠으나 이는 4年마다 되풀이 되는 선거에 의존하여야 하나 그것만 기다릴 수는 없으므로 여기서는 전술한 바와 같은 기능을 國會가 보다 바람직 하게 수행 하기 위하여 국회의 운영을 어떻게 개편 하여야 할 것인가 하는 것을 헌법제와 관행을 근거로 하여 개선안을 제시해 본 것이다.