

立法院에 의한 行政統制

—第 1, 2, 3, 4 共和國—

安 海 均*

<目次>			
I. 序 言	1. 第 1 共和國		
II. 立法院의 行政統制	2. 第 2 共和國		
1. 意 義 2. 目 標	3. 第 3 共和國		
3. 效 果 4. 方 法	4. 第 4 共和國		
III. 立法院의 行政統制比較	IV. 結 言		

《要 約》

(1) 本研究는 主題에 관한 學術文獻이 他에 비해 상대적으로 희소하다는 점에서 問題意識을 찾았다. 우리나라의 議會에 의한 行政統制의 實際를 憲政 30年을 통해서 살펴 보고 問題點과 앞으로 展望을 하려는데 그 目的이 있다.

(2) 우선 議會에 의한 行政統制의 意義・目標・效果・方法 등을 記述하고 韓國의 議會에 의한 行政統制를 제 1, 2, 3, 4共和國을 중심으로 比較考察하여 結論을 導出하였다.

(3) 本研究에서 導出된 内容을 要約하면 다음과 같다.

제1共和國下에서의 議會와 行政府의 관계는 1, 2代國會의 경우 議會의 行政府統制機能과 協助關係가 이룩되어 효과적인 統制機能을 수행하였다고 볼 수 있다. 그러나 3, 4代國會의 경우 行政府가 院內의 多數黨을 支配하게 되어 議會의 行政統制機能은 약화되어 갔다.

제2共和國의 5代 國會는 議員內閣制의 채택과 構成期間의 단명으로 그 特徵을 살펴볼 수 없지만

議員內閣制에서 본 議會의 行政府統制機能은 원활하였다.

제3共和國의 6代 國會에서 議會와 行政府의 관계는 議會가 行政府統制機能을 어느정도行使하고 있는 것으로 나타나고 있다. 그러나 7代國會 이후 審議와 統制機能은 극소화 경향을 나타내었다. 이러한 原因은 國會의 議決機能이 政黨의 指令과 方針에 따라 지나치게 기계적으로 수행되었기 때문이다. 議決을 통한 對立의 처리가 양극화되고 때로는 폭력화되기도 하였다. 이는 문제 해결을 위한 非正式의立法規範이 없고, 議員들의立法役割이 약화되었고, 政策立案이나 法制定에 필요한 충분한 情報가 부족한데에 원인이 있다.

특히 중요안건처리후면 혼히 登院拒否와 國회 공전이 뒤따르는 것도 공통된 國會의 役割과 機能, 目標지향성이 부족하기 때문이다. 다른 原因 중의 하나는 第3共和國의 經濟開發政策의 執行過程에서 나타나고 있다. 議會의立法過程에는 專門的知識이 대체로 缺如되어 있기 때문에 官僚의

* 教授, 서울大學校 行政大學院

專門的 知識의 지원을 얻어 議會가 立法權을 行
사할 수 밖에 없었다는 불가피성은 議會통제의
약화를 조성하는 요인이 되었다. 특히 政府가 강
력한 經濟開發政策을 추구해 나갈 때 官僚의 政策
能力이 한층 우월하게 된다. 韓國議會政治에서
의 行政權의 優位現象은 결국 議會의 立法自律性
을 減少시키며 議會組織이나 節次의 凝集力과 安
定性을 저해하였다. 이러한 傾向은 政黨의 劃一
的 運營體系와 立法規範의 變則性등에 의해 한층
더 강화되었다.

특히 7代國會構成에 있어서 民主共和黨(與黨)의
異常肥大現象은 國會가 行政府의 一方의 權威의
支配를 받게 하였으며, 立法過程에 있어서 行政
首班이나 行政權이 리더쉽을 작동할 수 있는 기
회를 확대시켰다.

제4共和國(9대 국회)의 경우 行政의 內部統制
機構가 그 機能과 權限을 強化시켜 온 반면 議會
에 의한 統制는 對內外 與件과 政治體制의 特性
으로 인해서 가장 弱한 傾向을 보여왔다. 특기할
사항은 議會가 外交·國防問題에 관해서는 政府
를 독려하고 支援하여 온 사실이다.

近代化, 經濟發展이 國家의 基本目標가 되어
行政부의 主導機能이 불가피 하겠지만, 行政優位
의 강행에서 오는 시행착오와 國民의 政策에 대
한 不滿과 厥구를 政策定過程에 충분히 반영하기
위해서는 國會가 自律性을 앞으로는 확보하여야
한다. 이는 政治行政過程에 있어서의 Feedback기
능의 원활한 수행을 확보하고 國民에 대한 行政
責任을 보장하기 위해서도 必要하다.

I. 序 言

本論文의 주된 목적은 韓國에 있어서의 政權의 變革에 따르는 政治體制의 特牲과 관련시
켜 行政부에 의한 行政統制의 特牲을 史的으로 比較記述하여 보고 議會에 의한 行政統制의
課題를 展望하는데 있다.

立法府가 行政을 統制하는 機能은 行政府가 제출한豫算審議·法案審議·政策調查·法이
정한 高位職公務員의 任命承認 및 政策質疑와 社會輿論의 葛藤解消등으로 집약할 수 있는
데 이러한 統制機能의 제側面을 중심으로 主題를 전개 시켜야 마땅하지만 本稿에서는 자
료에의 接近 및 分析등의 여전의 制約으로 인하여 제1, 2共和國의 議會의 行政統制는 주로
法案의 處理를 중심으로 하였고 제3, 4共和國에서는法案處理·行政부와 行政부사이의 統
制와 관련된 제關係 및 行政부와 政黨간의 관계를 分析比較의 기준으로 택하였다.

따라서 史的比較記述과 評價 基準의 論理的一貫性에 무리가 있음을 자인 하나 이는 앞
으로의 研究課題로 미루기로 한다. 다만 主題의 比較전개에 있어서法案의 提出·審議라는
측면에서는 그 一貫性을 지적할 수 있다.

제3共和國下에서는法案處理이외에 行政부의 長官解任建議, 議會와 政黨關係, 與野의 對
立과 葛藤의 解消를 記述하였고 특히 政治體制가 과거와는 다른 維新體制(이하 제4共和國
으로 부르기로 한다)下에서는 國會權限의 法律的側面과 9대 國會의 統制機能을 주된 記述
의 대상으로 삼았다.

II. 立法府에 의한 行政統制

1. 立法府에 의한 行政統制의 意義

현대 民主國家에 있어서 議會의 行政統制는 議會의 機能중에서 제1차적인 기능으로 되어 있다.

오늘날의 이른바 行政國家에 있어서 광범한 權限과 막대한 豫算이 行政官僚에게 맡겨져 있으며, 行政官僚는 여러가지 方法으로 國民에게 奉仕, 指導 및 規制를 가하고 있다.⁽¹⁾

議會는 國家의 政策과 計劃의 수립에 그치고 政策과 計劃의 현실적 執行은 行政府에 맡겨진다는 것이 일반적인 學說이다. 그러나 議會는 國民의 代表機關으로서 國家政策의 수립에만 그치고, 이의 집행을 行政府에 전적으로 맡겨 둘 수는 없다. 그것은 議會는 行政府가 「무엇을」「어떻게」집행하고 있는가에 관심을 두지 않을 수 없는 까닭이다.

즉 議會는 國家政策과 계획의 집행이 어떻게 되어 가는가, 政策이 목표한 결과를 산출하고 있는가를 監視해야 하며, 감시한 결과 결함이 지적될 때에는 그에 대한 是正措置를 취해야 한다.⁽²⁾ 따라서 議會의 行政統制는 行政의 代表性을 보강하는 것 뿐만 아니라 行政統制와 環境간의相互作用의 均衡維持와 對立葛藤의 解消라는 機能과 體制目標指向的 活動 및 委任된 權限에 의한 모든 行政活動과 이에 따른 政策과 事業計劃의 監視·調整的 機能을 통해서 行政에 대한 統制기능을 행사하는 것으로 볼 수 있다.

2. 議會統制의 目標

「해리스」(J. P. Harris)는 議會가 行政統制를 하는 目標를 다음의 여섯가지로 지적하고 있다.⁽³⁾

<첫째> 議會가 수립한 政策이 성실하고 능률적으로 수행되고 있는가, 그리고 결함을 是正하기 위한 새로운立法은 필요치 않은가를決定하기 위하여,

<둘째> 議會가 수립한 計劃이 의도한 目標를 달성하고 있는가, 그리고 새로운立法이 필요치 않은가를決定하기 위하여,

<셋째> 法律이 公益에 따라 집행되고 있는가의 여부를 확인하고 行政官僚의 성실성을 보장하기 위하여,

(1) Harris, J. P. Congressional Control of Administration, (Washington D. C.: Brookings Institution, 1964.) p.1.

(2) 최근에 와서 議會는 行政體制에 대해서 監視 및 誤謬探知와 是正機能을 담당하는 外部 Feed-back 장치의 代表的 機能을 수행하고 있다.

安海均, 「政治·行政體制의 分析模型」韓國行政學報, 4號, 韓國行政學會, 1970, pp. 290-305.

(3) Ibid., pp. 1-2.

<넷째> 行政관료의 自由裁量權의 남용, 자의적 행동 및 重過失 등을 밝히기 위하여,
<다섯째> 行政府 내부의 自體管理 및 통제를 경제하고 이의 타당성과 有效性을 확인하기 위하여,

<여섯째> 行政관료의 公共資金 및 기타資源의 사용에 관한 議會에의 責任性을 확보하기 위한 것 등이 의회의 行政統制의 목표가 된다.

韓國의 경우, 의회의 行政 통제는 統制의 일반적인 目標이외에 정부의 對北·對外政策에 관련된 國家政策의 「生產的이고 能率的」인 決定과 집행을 확보하는데 議會統制의 特성이 있다고 할 수 있다.

3. 議會統制의 効果

議會統制의 효과는 民主的 統制의 行政의 能率性과도 관련되어 있다. 즉 議會統制가 약화되면 立法府의 결정사항의 오용, 公共資金 및 豊算의 낭비, 자의적인 操作을 하거나 혹은 違法不當한 처분을 할 위험성이 증대되고 한편 의회통제가 過度하고 불합리하게 強化되면 行政의 신축성과 적응성을 말살하고, 行政의 能率性을 低下시키고 行政을 질식시키게 된다. 또한 때로는 의원개인이 出身區 其他의 명목으로 行政에 대하여 公益에서 벗어난 要求나 請託 등의 壓力を 가할 때에는 行政의 公共性마저 상실하게 된다. 이렇게 되면 議會統制의 근본 意義를 상실하는 결과를 가져오게 된다.⁽⁴⁾

따라서 問題는 行政의 裁量性과 伸縮性을 유지하면서 어떻게 行政을 의회의 효과적인 監視와 統制하에 두느냐 하는 점과 議員의 行政에 대한 個人的인 不當한 壓力を 어떻게 방지하느냐 하는 점에 있다고 보아야 한다.⁽⁵⁾

4. 議會統制의 方法

議會統制의 方法은 内閣責任制 하에 있어서와 大統領中心制에 있어서 각각 그 양상을 달리하고 있다. 대체로 大統領中心制를 택하는 국가는 다소 엄격한 三權分立을 택하고 있으므로 議會는 行政府에 대한 견제와 批判에 그치고 있으나,⁽⁶⁾ 내각책임제 國家에서는 의회와 行정부는 밀접한 관련을 가지고 있는 까닭에 의회는 行정부에 대한 견제와 비판에 그치지 않고 그 存廢까지를 좌우하므로 議會의 통제가 상대적으로 강하다고 할 수 있다.⁽⁷⁾

또한 大統領中心制의 국가의 경우 議會의 통제가 주로 常任委員會를 통해 행사되는데 비하여,⁽⁸⁾ 内閣責任制를 택한 국가의 경우는 本會議가 중심이 되어 운영되고 있다.⁽⁹⁾

(4) ① Ibid., p. 2-3.

② 韓國에 있어서 이러한 統制의 逆機能은 1, 2, 3共和國體制 下에서 過多하게 경험하였다.

(5) 朴祚鉉, 行政過程에 대한 議會統制, (서울大 行政大學院, 碩士學位論文, 1965), p. 33.

(6) G. B. Galloway, The Legislative Process in congress, (N.Y.: Crowell 1953), p. 437.

(7) Ilbert and Can, Parliament, (London: Oxford, 1956), p. 201.

(8) E. S. Griffith, The American System of Government(N.Y.: Praeger 1954), p. 55.

그러나 실제로 있어서는 그 나라의 政治的背景(political setting)에 따라 상이하다.⁽¹⁰⁾

英國과 같은 國家는 内閣責任制를 채택하고 있으면서도 의회는 내각의 지도하에 놓여 있어 의회는 다만 내각활동을 正當化시켜 주는 裝置에 불과하다고도 볼 수 있다.⁽¹¹⁾

各國에서 사용되는 議會統制의 방법을 분류해 보면 公式的(formal)인 방법과 非公式的(informal)인 방법이 있다.⁽¹²⁾ 공식적 방법은 ①立法權, ②豫算同意權 및 決算審議權 ③高級官僚任命同意權, ④政策質議權, ⑤國政監查權, ⑥條約同意權, ⑦其他 각종 전의등에 의하여 행사하는 방법이다.⁽¹³⁾,

비공식적인 方法은 이상과 같은 公式的인 權限에 의하여 행하여지는 것이 아니라 공식성을 떠나서 행해지는 方法이다.

예컨대, 議會에서 어떤立法를 고려한다든가, 상정된 어떤 案件에 대하여 議員, 委員會 또는 小集團(Small Group)이 그意思를 표시한다든가 또는 의원이 질문이나 의사표시를 한다든가 하는 것은 그것이 法律制定까지 이르지는 않는다 하더라도 行政機關에 중대한 영향을 주는 것은 사실이다.⁽¹⁴⁾

아울러 의원개인이 行政에 대한 영향력있는 「로비스트」(lobbyist)로서 行政官僚와의 相談, 提議, 忠告, 觀察, 言約 또는 指示등을 통하여 行政에 壓力を 가하는 것도 사실이다.⁽¹⁵⁾

이와같이 議會가 行政에 非公式的으로 統制力を 행사하지마는 非公式的 방법은 너무 다양하고 불명확해서 그 파악과 分類가 거의 불가능하다.⁽¹⁶⁾

韓國의 경우에도 議會의 行政부 統制手段으로서 歷代政府가 의회에 대하여立法權,豫算同意權, 高級官僚任命同意權, 質問權, 國政調查權, 條約同意權, 其他 각종 전의등을 인정하여 왔다.

비공식적 방법으로도 利益團體나 經濟분야의 壓力團體등이 자기들의 이익을 위하여 의회를 통하여 行政기관의 行政決定에 영향을 주었음을 볼 수 있다.

그러나 아직 先進國家에서처럼 「로비스트」(lobbyist)들의 활동이 증대되지 못하고 있다.

大統領責任制를 채택한 제1共和國에서는 本會議 중심의 議會統制이 있으며, 제3共和國에 와서도 자연히 本會議 중심이 되었다. 그러나 제4共和國에서는 國會의 能率性과 生產性 提高와 本會議에서의 發言者 數의 制限등으로 인하여 常任委員會 중심으로 議會에 의한 行政統制를 행사하고 있다.

(9) 李常民, 「英·美議會의 國家權力構造의 役割」, 國會報, No. 57 (1966, 7월호) p. 134.

(10) J. P. Harris, op. cit., pp. 3-8.

(11) V. S. Amery, The Nature of British Parliamentary Government, (Parliament Campaign 21, London, 1955), p. 42.

(12) V. O. Key Politics, Parties and Pressure Groups, (N. Y.: Thomas Y. C(rowell, 1950). p. 313.

(13) ① J. P. Harris, op. cit., pp. 13-14. ② V. O. Key, op. cit., pp. 313-315.

(14) ① V. O. Key, op. cit., p. 315, ② J. P. Harris, op. cit., pp. 8-9.

(15) ① V. O. Key, op. cit., p. 315, ② J. P. Harris, op. cit., p. 8.

(16) ① V. O. Key, op. cit., p. 315. ② J. P. Harris, op. cit., p. 8.

그러나 常任委員會 중심의 議會運營制度는 아직도 그 機能의 效果性에 많은 문제를 내포하고 있으며 國會議員들 또한 常任委員會에서의 發言 따위 같은 活動보다 本會議에서의 發言등에 더 많은 관심을 가지고 있다.

III. 議會에 의한 行政統制의 比較分析

1. 제 1 共和國

1) 制憲國會(單院) (1948. 5. 31~1950. 5. 30)

制憲國회는 1947년 11월의 한국의 독립문제에 대한 「유엔」 總會의 決議 및 1948년 2월 26일의 「유엔」 總會의 決議에 의거하여 실시된 5.10 總選으로 구성되었으며, 1948년 5월 31일 그 歷史的 開院을 보았다.

制憲國會는 2년 동안에 2回의 定期會와 4回의 臨時會 등 6回의 會期를 통하여 憲法, 國會法, 政府組織法, 法院組織法 등 149件의 法律案과 其他 主要議案을 審議・通過시킴으로써, 新生 民主共和國의 터전을 마련하여 制憲國會로서의 機能을 수행하였다. ⁽¹⁷⁾

制憲國會에 提出된 총 234件의 法案 중 議員發議가 89件으로서 提出된 總案件의 38%, 政府提出이 145件으로서 62%를 점하고 있으며, 可決된 149件의 法案 중 43件이 議員發議法案으로 34.9%, 政府提出法案이 106件으로 65.1%를 차지하고 있다.

또한 議員 및 政府提出案件에 대해 통과된 比率도 議員發議의 89件 중 43件으로 48.3%

〈表-1〉 制憲國會法律案處理狀況 (1948. 5. 31부터 1950. 5. 30까지)

處理內容 會期別	議員發議法律案							政府提出法律案							合計						
	發 議 數	可 決	廢 棄	否 決	撤 回	保 留	會 不 廢	提 出 數	可 決	廢 棄	否 決	撤 回	保 留	會 不 廢	提 出 數	可 決	廢 棄	否 決	撤 回	保 留	會 不 廢
第 1 回	16	13	—	—	—	—	3	8	7	—	—	—	1	—	24	20	—	—	—	1	3
第 2 回	21	5	3	—	—	5	1	58	11	2	—	—	—	2	79	16	5	—	—	5	3
第 3 回	6	3	—	—	—	—	1	20	—	—	—	—	—	4	26	13	—	—	—	—	5
第 4 回	13	5	6	—	—	1	—	9	12	—	—	—	—	—	22	17	6	—	—	1	—
第 5 回	12	7	3	—	—	—	—	23	28	3	—	—	—	—	35	35	6	—	—	—	—
第 6 回	21	10	11	1	—	—	11	27	48	3	—	1	2	21	48	58	14	1	1	2	32
計	89	43	23	1	—	6	16	145	106	8	—	1	3	27	234	149	31	1	1	9	43
%	—	48.3	25.8	—	—	—	18	—	73.1	5.5	—	—	—	18.6	議員 및 政府提出數에 대 한 各百分率						
%	38	34.9	74.2	—	—	—	34.8	62	65.1	25.8	—	—	—	62.2	合計에 대한 百分率						

p. 186.

p. 178.

p. 177.

資料：國會十年誌，大韓民國 民議院事務處 法制調查局，1958.

註：「會不廢」는 會期不繼續으로 인한 廢棄임。

(17) 國會十年誌，民議院事務處，1958, pp. 1-3 參照。

가 가결되었으며, 政府提出 145件 중 73%가 可決되었음을 볼 때 政府提出法案이 量的인 면에서 뿐 아니라 그 通過된 率이 높음을 알 수 있다(表 1 參照)

제1代國會에서 憲政最初의 立法府와 行政府의 對立은 反民族主義者特別調查委員會의 活動, 農地改革法, 地方自治法등의 制定過程에서 나타났다. 특히 地方自治法의 制定에는 建國初期의 강력한 行政의 확립을 주장하면서 大統領이 2次에 걸쳐 拒否權을 행사하는 사태로 발전되었다.

行政統制의 원활화를 기하기 위해서는 國會에 交涉團體를 설치하는 것이 效果的이라는 意見에 좇아 1949년 7월 9일 제6次本會議에서 交涉團體制度의 채택을 主內容으로 하는 國會法改正案이 통과됨으로써 能率的이고 秩序 있는 議事進行이 可能케 되고, 民主政治의 基本인 政黨政治의 俱現을 위한 制度의 확립을 보게 되었다.

이 당시 院內 第一黨인 民主國民黨은 李大統領에 의한 行政府의 獨走를 견제하기 위하여 소위 「內閣責任制改憲案」을 제출하였으나 行政府의 支援을 받는 改憲反對派와의 票對決에서 改憲案이 廢棄되었다.⁽¹⁸⁾

우리 憲法에서 議會의 主要 行政統制 方法中 하나인 國政監查가 제5回 國會의 제5次 本會議의 결의에 따라 처음으로 實施되었다. 이는 建國初創期에 각종 法制가 未備狀態에 있어 日本의 法規를 그대로 담습함으로써 생기는 여러가지 非民主的인 法運營과 未熟한 行政裁量에의 放任을 統制하기 위한 것이었으며 특히 國防, 治安, 產業政策에 중점을 두고 실시된 本 國政監查에서 問題되었던 것은 감사과정에서의 檢찰청의 수감 거부사건이었다.

2) 제 2代國會(單院) (1950. 5. 19~1954. 4. 30)

제2代國會는 開院된지 1주일만에 6. 25動亂으로 인하여 1953년 7월 27일 休戰되기 까지 많은 受難을 겪지 않으면 안되었다.

6. 25동란중 死亡 또는 拉北된 國會議員이 35名이나 되며, 수차에 걸친 國會議事堂 移轉이 불가피 하였으나 이 기간에 24件의豫算案과 212件의 法律案을 發議·通過시켰으며, 특히 1952年 7월 4일에는 憲法制政 아래 最初의 憲法改正案이 通過되었는데 그 改正된 要旨는 다음과 같다.

- ① 正·副統領의 直接選舉制.
- ② 兩院制.
- ③ 國務總理의 國務委員提請權 認定.
- ④ 國會의 國務院不信任權 認定.

한편 改正憲法에 따라 실시된 1952年 8月 5일의 正·副統領 直接選舉에서 自由黨 所屬의 李承晚 博士와 咸台永氏가 正·副統領으로 각각 當選되었다.⁽¹⁹⁾

(18) 表決結果 出席議員 179名중, 可 79, 否 33, 棄權 66, 無效 1로서 改憲案이 폐기 되었다.

(19) 國會十年誌, 前揭書, pp. 3-4. 大韓民國 國會概觀(再版), 民議員事務處, 1959, pp. 4-5 參照.

第2代國會는 제7回 國會로 부터 第18回 國會까지를 말하겠으나, 제7회 국회는 6.25동란으로 開會日 6日만에 자연 閉會되었으며, 當時의 書類가 全部 紛失 혹은 燒失되어 法案處理狀況을 揭記치 못하고 있다.

따라서 제8回 國會로 부터 제18回 國會까지 11回分의 法案處理狀況을 檢討해 보면, 의회에 提出된 總 法律案 397件中 議員發議가 181件 (총수의 45.6%), 政府提出이 216件(54.6%)를 각각 占하고 있으며, 可決된 212件의 法案中 75件이 議員發議法案으로 35.3%, 政府提出法案이 137件으로 64.7%를 차지 하고 있다. 그리고 國會를 통과한 비율은 議員發議 181件중 75件으로 41.4%, 政府提出 216件중 137件으로서 93.4%가 각각 可決되었음을 보면, 政府提出法案이 發議件數 아니라 可決된 比率도 훨씬 높다(表 2 參照)

〈表-2〉 第2代 國會 法律案處理狀況 (1950. 6. 19부터)
(1954. 4. 30까지)

處理內容 會期別	議員發議 法律案							政府提出 法律案							合計							
	發議數	可決	廢棄	否決	撤回	保留	會不廢	提出數	可決	廢棄	否決	撤回	保留	會不廢	提出數	可決	廢棄	否決	撤回	保留	時廢不	
第8回	18	5	5	—	—	2	—	28	22	3	—	—	—	—	44	27	8	—	—	2	—	
第9回	—	1	—	—	—	—	—	1	1	—	—	—	—	—	1	2	—	—	—	—	—	
第10回	34	11	3	1	1	—	—	37	23	3	—	—	—	—	71	34	6	1	2	1	—	
第11回	29	14	7	—	—	1	—	29	17	4	—	—	—	—	58	31	11	—	—	1	—	
第12回	25	9	2	—	—	—	—	31	7	2	1	1	—	—	56	16	4	1	1	—	—	
第13回	6	4	9	—	—	—	—	8	8	1	—	—	—	—	14	12	10	—	—	—	—	
第14回	13	3	5	—	—	—	—	11	16	6	—	—	—	—	24	19	11	—	—	—	—	
第15回	10	11	2	—	—	—	—	30	9	4	—	3	—	—	40	20	6	—	3	—	—	
第16回	20	7	9	—	—	—	—	10	3	3	—	—	—	—	30	10	12	—	—	—	—	
第17回	4	1	2	—	—	—	—	2	6	—	—	—	—	—	6	7	2	—	—	—	—	
第18回	24	9	27	—	—	4	25	29	25	6	—	1	3	—	53	34	33	—	1	7	62	
計	181	75	71	1	1	8	25	216	137	32	1	6	3	37	397	212	103	2	7	11	62	
%	—	41.4	39.3	—	—	—	13.8	—	63.4	14.8	—	—	—	17	議員 및 政府提出數에 대 한各百分率							
%	45.6	35.3	68.9	—	—	—	40.3	54.6	64.7	31.1	—	—	—	—	59.7	合計에 대한 百分率						

pp. 205~206.

p. 193.

p. 192.

資料：國會十年誌，大韓民國 民議院事務處 法制調查局, 1958.

註：第7回 國會는 6.25動亂으로 6月 27日 새벽 會議를 最終으로 自然 閉會되었는데 當時의 書類가 全部 消失 혹은 損失되어 會議期間 기타 모든 事項을 揭載치 못함.

2代國會의 行政統制는 戰爭遂行過程중에 생긴 行政政府의 政策에 관심을 두었다. 이는 1951년 2월 「國民防衛軍・居昌兩大事件」을 國會가 監查하여 行政政府의 非違에 憲제를 가하였다.

이어 國會는 戰時下의 國會運營의 合理화와 能率化를 기하기 위하여 國會議長團・各常任委員長 및 各交涉團體代表委員 連席會議를 열고 各種議案에 대한 專門的인 審查와 議案處理의 能率化를 위해 常任委員會의 活動에 國會가 支援을 해주기로 하는 「國會運營에 관한

決議案]에 합의하여 從來의 國會運營에 一大改革을 가져왔다. ⁽²⁰⁾

會期初부터 李大統領은 院內에서 劣勢이어서 國會에 의한 경제를 받았으나 釜山政治波動 아래 自派勢力を 확충하여 行政府에 批判的이던 國會가 與黨인 自由黨의 支配에 놓이게 되었으며 以後國會는 계속 執權黨의 支配를 받게 되었다. ⁽²¹⁾

議會와 行政府와의 관계는 制憲과 2代國會時に 葛藤관계에서 경제와 협조 관계로 발전했다. 특히 2代 國會의 경우 戰時下에서도 行政府의 독주에 대항하고 民權守護를 위해 大統領의 拒否權에 대한 과감한 統制機能을 발휘한 것은 憲政上의 그 意義를 남겼다고 볼 수 있다.

3) 第3代國會(單院) (1954. 6. 9~1958. 5. 29)

1952年 7月 7일에 公布한 改正憲法에 따라 제3代國會는 小選舉區制에 의한 民議院과 中選舉區制에 의한 參議院의 兩院으로 構成되도록 되어 있었으나 參議院 구성에 필요한 立法措置의 未備로 1954年 5月 20日 民議院 選舉만이 실시되었다.

제3代國會는 會期中 94件의 豫算案과 156件의 法律案을 審議・通過시켰으며, 1954년 11월 29일에는 제2次 憲法改正案을 通過시켰는데 그 주요한 骨子는 다음과 같다. ⁽²²⁾

- ① 李承晚 大統領에 대한 連任制限의 廢止.
- ② 一部 憲法條項에 대한 國民投票制의 採擇.
- ③ 大法官 其他 高級公務員의 任命에 대한 參議員의 認准權.
- ④ 國務總理制와 國務院에 대한 不信任의 廢止.
- ⑤ 軍法會議의 憲法的 根據 明示.
- ⑥ 民議院의 國務委員에 대한 不信任決議權.

1956年 5月 15日 直接選舉로 實施된 제3代 正・副統領 選舉에서는 自由黨 所屬 李承晚博士가 大統領으로 選出되었고 民主黨 所屬의 張勉博士가 副統領으로 嘗選되었다.

제3代國會는 第19回 國會로부터 第28回 國會까지를 말하나, 第28회 國會(開會 1958. 5. 21—閉會 1958. 5. 29)는 임시회로서 會期 9일만에 成員 未達로 自然히 流會되어 法案處理狀況이 空으로, 揭記하지 않고, 第19회로부터 第27회까지의 9會期分의 法案處理狀況을 검토해 보고자 한다.

(20) 1951년 7월 3일 제32차 本會議.

(21) 自白黨(院外)은 新羅會 및 院內 自由黨 소속의원을 비롯하여 무소속 구악부, 심지어 민국당소속의원을 포함하여 1953년 5월 30일 현재 전체의석의 과반수를 횡선 능가하는 163석을 확보하였다.

(22) 總投票者數 202名중 可 135票, 否 60票,棄權 7票로 1票가 부족하여 改憲案이 否決로 宜布되었다. 改憲案表決當時의 院內勢力分布는 自由黨이 137席, 無所屬同志會 31席, 民國黨 15席, 無所屬 20席, 이었으며 反對意思를明白히 한다는 뜻으로 無所屬 1名이 不參함으로서 202名이 參席하였다. 改憲案의 否決은 自由黨議員들 중에 反對나 棄權을 한 의원들이 있었고 '무소속에서贊票를 던진 의원들이 있었기 때문이다.'

그러나 1954년 11월 27일의 國會本會議에서 自由黨所屬의 崔淳周副議長에 의해 1票不足으로 否決된 改憲案이 하루 밤 사이에 可決된 것으로 뒤집혀 四捨五入의 改憲波動이 일어났다.

國會에 提出된 總法律案 410件中 議員發議가 169件으로 總數의 41.2%, 政府提出의 241件으로 58.8%를 차지하고 있다.

또한 可決된 156件의 法案中 71件이 議員發議案으로서 45.4%, 政府提出法案이 85件으로 54.6%를 차지하고 있어, 法案提出의 量이나 法案의 可決도 行政府가 우세함을 볼 수 있다 <表 3参照>.

〈表-3〉

第3代國會法律案處理狀況

(1954. 6. 9부터)
(1958. 5. 29까지)

處理內容 會期別	議員發議 法律案							政府提出 法律案							合 計							
	發 議 數	可 決	廢 棄	否 決	撤 回	保 留	會 不 廢	提 出 數	可 決	廢 棄	否 決	撤 回	保 留	會 不 廢	提 出 數	可 決	廢 棄	否 決	撤 回	保 留	會 不 廢	
第 19 回	16	6	—	—	—	—	—	51	10	3	—	—	—	—	67	16	3	—	—	—	—	
第 20 回	14	11	—	—	—	—	—	26	9	2	—	1	—	—	40	20	2	—	—	—	—	
第 21 回	30	5	3	—	—	—	—	16	13	3	—	—	—	—	46	18	6	—	—	—	—	
第 22 回	32	16	8	1	1	—	—	34	29	4	—	2	—	—	66	45	12	1	3	—	—	
第 23 回	9	6	2	—	—	—	6	1	2	—	—	1	—	8	10	8	2	—	1	—	14	
第 24 回	4	—	1	—	—	—	39	27	1	1	—	—	—	—	66	31	1	2	—	—	—	105
第 25 回	25	4	—	—	—	—	—	65	1	4	—	—	—	—	90	5	4	—	—	—	—	—
總 26 回	23	13	7	—	—	—	—	15	13	3	—	—	—	—	38	26	10	—	—	—	—	—
第 27 回	16	10	7	—	—	—	23	6	7	3	—	1	—	—	54	22	17	10	—	—	—	77
計	169	71	28	1	1	—	68	241	85	23	—	5	—	—	128	410	156	51	1	6	—	19
%	—	42.16.5	—	—	—	40.2	—	35.2	9.5	—	—	—	—	—	53.1	議員 및 政府提出數에 대 한各百分率						
%	41.245.454.9	—	—	—	—	34.758.854.640.1	—	—	—	—	—	—	—	—	65.3	合計에 대한 百分率						

p. 231

p. 218

p. 218

資料：國會十年誌，大韓民國 民議院 法制調查局，1958.

註：第28回 國會(臨時會)는 成員未達로 자동 流會

制憲國會에서 制定되어 1950年 4月20日 公布된 國會議員選舉法이 그대로 제3代國會에도 適用되어 選舉制度상 많은 모순점을 내포하고 있었다. 그러나 5.20總選舉의 特기할 만한 事件은 與黨인 自由黨과 院內第 1野黨인 民主國民黨이 각각 公薦候補者를 추천하여 韓國選舉史上 최초로 與·野가 立候補者公薦制를 실시하였다. 여기서 自由黨은 同選舉를 통하여 改憲線을 確保함으로써 李大統領에 한하여 大統領 3選의 길을 터놓기 위해 公薦候補者를 選定할때 前提條件으로서 國民投票制와 現大統領의 3選改憲을 支持해야 한다는 原則을 決定하고 覺書를 받은 후 立候補者の 公薦을 해주었다.⁽²³⁾

開院초부터 改憲問題등을 내포하고 있던 國會는 제19回定期國會에서 이른바 「四捨五入改憲波動」으로 인하여 與·野 간의 극한대립을 가져왔다. 이러한 대립 결과는 쌀 값의 暴騰과 肥料政策의 실패등의 責任을 물어 任哲鎬農林部長官의 解任決議案을 可決 통과시켰는데

(23) 第19回國會, 國會史, (서울, 大韓民國國會事務處, 1971) p. 1062.

長官이 議會에 의하여 解任 되기는 自由黨政權에서는 처음 있는 일이었다.⁽²⁴⁾

自由黨은 제4代國會議員選舉를 앞두고 言論制限條項을 삽입한 國會議員選舉法改正案을 제출하였는데 이 選舉法案은 言論界의 강한 反對에 부딪치면서 진전되지 못하였다. 그후 1958年 國會議員總選舉에 대비하기 위하여서는 選舉制度의 改善必要性을 인식한 野黨들은 與黨과 協商하였으나 言論條項때문에 문제가 발생되었다. 그러나 1957年 除夜國會에서 수 시간 동안의 停會를 거쳐 民主黨이 태도를 바꾸어 言論規制條項에 관하여 自由黨에 동조하였다. 이것은 與·野黨이 자기들의 이익을 추구하기 위해서는 國民들의 反對에도 불구하고 협조할 수 있다는 性向을 의미한다.⁽²⁵⁾ 뿐만 아니라 議會에 의한 行政統制의 하나의 限界를 의미한다고 보아야 할 것이다. 議會의 法律案發議를 살펴보면 다음과 같다.

發議法律案의 可決은 의원발의가 169件中 71件으로 42%, 政府提出 241件中 85件으로 35.2%로 制憲國會나 第2代國會와는 다른 현상 즉 의원이 發議하여 통과된率이 行政府의 發議보다 우세함은 制憲國會와 第2代國會에서는 政局의 不安에 따른 의원들의立法活動低調와 政黨體制가 확립되지 못하였으나 第3代國會에 와서는 政局의 安定과 自由黨體制의 확립과 再選議員이 44名이나 되었으므로 의원들의立法活動이 어느 정도 활발해진 결과인 것으로 생각된다.⁽²⁶⁾

그러나 제3代 國會부터는 議會가 與黨의 劢力優位로 인해서 行政統制의 效果를 기대할 수 없게 되었다. 그 대표적例로서 議員들은 憲法·國會法이 보장하는自律性의 保障을 所屬政黨의 決定에 服從하여야 한다는 強制性으로 인하여 사실상 國會로서 행사해야 하는 行政統制機能을 自由롭게 할 수 없는 여전하게 되었다.⁽²⁷⁾

4) 第4代國會(單院) (1958. 6. 7~1960. 7. 25)

제4代國會 역시 憲法上으로는 民議院과 參議院으로 구성되도록 되어있었으나 參議院構成에 필요한立法措置의 未備로 말미암아 1958年 5月 2日에 233名의 民議院 議員選舉만을 實施함으로서 單院制 國會를 免할 수 없었다.

1960年 3月 15日에 실시된 第4代 正·副統領選舉에서 大統領에 李承晚 博士, 副統領에 李起鵬氏가 「不正選舉」를 통해서 각각當選되었으나 「4.19 학생의거」로 말미암아 李承晚博士가 1956年 4月 27日 大統領職을 辭任케 되었다.

第4代國會는 1958年 6月 7日에 開會하여 1960年 4月 26일의 時局收拾에 관한 決議案에 의하여 1960年 7月 25日 自進解散에 이르기까지 約 2年間에 걸쳐 4件의豫算案과 75件의

(24) 在席 184人중 可103, 否 73, 無效 1, 棄權 3으로 가결시켰으며 이때에는 自由黨內 비주류파 의원들의 상당수가 可票를 던졌다.

(25) 與黨은 選舉公告制의 채택으로 선거과정에서 野黨의 선전 공세를 막을수 있다고 생각하고, 野黨은 參觀人의 權限擴大로 與黨의 不正選舉을 막을수 있다고 생각하였다.

(26) 韓貞一, 韓國政策決定論, (서울; 한일문고, 1972), p.161.

(27) 閔俊基, 韓國議會政治의 制度化에 관한 研究, 韓國政治學會報, 8輯, 1974, p. 61.

法律案을 審議·通過시켰고, 1960年 6月 15日 內閣責任制 改憲案을 採擇하였는 바 그 要旨는 다음과 같다.

- ① 大統領의 權限을 弱化한 것.
- ② 國會에 대하여 책임을 지는 國務總理에게 실질적인 行政權을 부여한 것.
- ③ 民議院의 認准을 받아야 하는 國務總理의 指名權을 大統領에게 부여한 것.⁽²⁸⁾ 등이다
第4代國會는 第29回國會로부터 第35回 國會까지를 말하며 이 期間中 諸案提出件數는 322件으로서 그 중 議員發議가 120件으로 37.2%, 政府提出法案이 202件으로 62.8%를 각각 점하고 있으며, 可決된 75件의 法案中 의원 발의가 31件으로 41.3% 政府提出이 件으로 58.7%를 차지하고 있어 역시 정부가 우세함을 볼 수 있다(表 4 參照).

〈表-4〉 第4代 國會 法律案處理狀況 (1958. 6. 7부터 1960. 7. 25까지)

處理內容 會期別	議員發議 法律案							政府提出 法律案							合計								
	發 議 數	可 決	廢 棄	否 決	撤 回	保 留	會 不 廢	提 出 數	可 決	廢 棄	否 決	撤 回	保 留	會 不 廢	提 出 數	可 決	廢 棄	否 決	撤 回	保 留	會 不 廢		
第 29 回	15	2	—	—	—	—	—	52	8	3	—	—	—	—	67	10	3	—	—	—	—		
第 30 回	26	10	8	—	—	—	—	21	23	12	6	—	1	1	44	49	22	14	—	1	1	65	
第 31 回	2	—	—	—	—	—	—	2	45	—	—	—	—	—	45	47	—	—	—	—	—	47	
第 32 回	18	—	1	—	—	—	—	53	—	—	—	—	—	—	71	—	1	—	—	—	—	—	
第 33 回	31	9	6	—	—	—	—	33	24	24	4	—	—	—	49	55	33	10	—	—	—	82	
第 34 回	1	—	—	—	—	—	—	1	1	—	—	—	—	—	1	2	—	—	—	—	—	2	
第 35 回	27	10	3	—	—	—	—	14	4	—	—	—	—	—	4	31	10	3	—	—	—	—	18
計	120	31	18	—	—	—	—	71	202	44	13	—	1	1	143	322	75	31	—	1	1	214	
%	—	25.8	15	—	—	—	—	59	—	21.8	6.4	—	—	—	—	—	70.8	議員 및 政府提出數에 대 한各百分率					
%	37.2	41.3	58	—	—	—	—	33.1	62.8	58.7	42	—	—	—	—	—	66.9	合計에 대한 百分率					

p. 106.

p. 95.

p. 94.

資料：第4代 國會經過報告書，民議院事務處

그러나 可決된 法律案 數는 議員發議가 120件중 31件으로 25.8%， 政府 제출이 202件중 44件으로 21.8%로 제3代國會 처럼 의원이 發議하여 통과된 法律案이 우세하나 양측 모두 대부분의 안건이 會期 不繼續으로 인해 폐기 되었음을 볼 때， 의원들이 法案處理에 상당히 優重을 기한 것으로 생각된다. 第4代國會의 院內構成은 兩黨政治體制⁽²⁹⁾의 확립을 가져왔고 「前代의 의원중 97명」이 再選되었다.

특히 5.2總選의 결과는 自由，民主 兩黨과 群小政黨·無所屬等 四色戰을 이루어 與黨은 農村과 小都市에서 野黨은 서울·釜山·大邱등 大都市에서 進出하여 與村野都의 投票性向

(28) 國會概觀, pp. 10-11.

(29) 당시 議員의 구성비는 議員 233名중 自由黨 126名, 民主黨 79名, 統一黨 1名, 무소속 27名이었다.

을 나타내었다. 그러나 不正選舉로 인한 野黨의 對與公세로 인하여 與·野間의 關係가 다시 硬化되었다.

第30回定期國會에서는 違法的인 手段(2.4波動)으로 國家保安法, 地方自治法, 新年度豫算案 등 政府案을 통과시켜서 議會기능의 마비현상을 가져왔다. 이는 곧 兩黨의 극한적인 투쟁을 유발시켜 法案處理에 있어서도 會期不繼續으로 인한 폐기가 그 어느 때보다 많았음을 보여주고 있다. ⁽³⁰⁾

2. 第二共和國

1) 제5代國會(兩院)(1960. 8. 8~1961. 5. 3)

제5代國會는 制憲이래 최초로 民·參兩院으로 構成된 되었는바 1960年 7月 29日에 실시한 총선거에서 233명의 民議院 議員과 上院에 해당하는 參議院 議員 58명이 選出되었다.

1960年 8月 12일에는 최초의 兩院合同會議에서 間選으로 民主黨 所屬 尹潽善氏를 제2共和國의 大統領으로 선출하였으며, 1960年 8月 19일에는 民議院에서 民主黨의 張勉氏를 國務總理로 任命·同意하였다.

제5代國會는 1961年 5月 16日 軍事革命에 의하여 解散되기까지 약 9개월간 1件의 豫算案과 69件의 法律案을 심의·통과시켰으며, 1960年 11月 29日 不正選舉 關聯者와 不正蓄財 등을 처벌하기 위한 第4次 憲法改正案을 採擇하였다. ⁽³¹⁾

제5代國會는 兩院制 및 內閣責任制로 構成된 첫 國會로서 제36회 國회로부터 제38회 國회

〈表-5〉 第5代國會 法律案處理狀況 (1960. 8. 8부터)
(1961. 5. 3까지)

處理內容 會期別	議員發議 法律案						政府提出 法律案						合計									
	發 議 數	可 決	廢 棄	否 決	撤 回	保 留	會 不 廢	提 出 數	可 決	廢 棄	否 決	撤 回	保 留	會 不 廢	提 出 數	可 決	廢 棄	否 決	撤 回	保 留	會 不 廢	
第36回	7	—	—	—	—	—	6	—	—	—	—	—	—	—	7	—	—	—	—	—	6	
第37回	78 (1)	16	23	1	—	—	38	69	22	—	—	—	—	—	47 (1)	147	38	23	1	—	—	85
第38回	52 (2)	14	7	—	—	—	33	90	18	2	—	1	—	69 (1)	142	32	9	—	1	—	102	
I	137	29	30	1	—	—	77	159	40	2	—	1	—	116 (1)	296	69	32	1	1	—	193	
%	—	21.0	21.7	—	—	—	56.1	—	25.1	1.2	—	—	—	73 (1)	—	—	—	—	—	—	—	
%	46.2	42.0	93.7	—	—	—	39.8	53.8	58	6.3	—	—	—	60.2	—	—	—	—	—	—	—	
議員 및 政府提出數에 대한 百分率																						
合計에 대한 百分率																						

註：括弧內數字는 前 會期로부터의 繼續審查議案임.

否決 1件은 民議院에서 可決되었으나 參議院에서 否決되어 民議院의 再議의 附하여 否決된 것임.

資料：第5代 國會 第36, 37, 38回國會 會議錄에서 각각 拔萃한 것임.

(30) 韓貞一, 前揭書, p. 164.

(31) 第5代國會, 民·參會議錄 參照.

까지를 말하며, 이 기간에 의회에 제출된 法律案은 총 296건으로 그중 60건이 심의·통과되었으며 32건이 폐기되었고 1건이 撤回되고 1건의 法律案은 民議院에서 1차 可決되었으나 參議院에서 부결되어 결국 민의원의 再議에 부하여 졌으나 否決됨으로써 原案자체가 부결되어 兩院制의 특징을 보여주었으며 기타 會期不繼續으로 인한 폐기가 193건이나 되었다.

제5代國會에 提出된 총 269건의 法律案中 의원발의가 137건으로 46.2%, 정부제출이 159건으로 53.8%를 점하고 있어 정부제출안이 우위를 차지하고 있으며, 可決通過된 69건의 法律案中 의원발의가 29건으로 42%, 정부제출이 40건으로 58%를 차지하고 있어, 政府가 제출한法案이 더 많이 통과되었음을 알 수 있다(表 5 參照)。

3. 第三共和國

1) 제6代國會(單院) (1963. 12. 17~1967. 6. 30)

5.16軍事革命 이후 國家再建最高會議는 제3共和國의 수립을 위하여 1962年 12月 17日 역사적인 國民投票를 실시한 결과 78.7%의 찬성을 얻어 憲法改正案을 大韓民國憲法으로 확정시켜 同年 12月 26日 이를 公布하였다. 改正된 헌법의 主要內容은 다음과 같다.⁽³²⁾

- ① 大統領中心制
- ② 國會를 單院制로 하고 구성은 地域區代表와 全國區代表로 構成.
- ③ 國會議員選舉에서 無所屬立候補者の 禁止.
- ④ 憲法改正案의 國民投票 실시
- ⑤ 國會議員의 兼職 및 利權運動의 禁止.

第6代國會는 1963年 12月 17日 開院되어 1967年 6月 30일까지 3年 7個月 동안 13件의 政府豫算案과 332件의 法律案을 심의·통과시켰으며, 또한 越南派兵(1964. 7. 31, 1965. 1. 26, 1965. 8. 13), 韓日條約(1965. 8. 14), 韓美行政協定(1966. 10. 14)등을 각각 批准·同意하였다.

특히 제3共和國부터 國會의 運營을 종래의 本會議中心의 3讀會制를 止揚하고 常任委員會中心의 의회운영을 하였다.

제6代國회에 제출된 의안의 총수는 歷代國會 가운데서 가장 많은 1193건으로 이 가운데 가결된 것이 671건, 부결된 것이 7건, 폐기가 265건, 撤回된 것이 33건으로서 결국 처리된 것은 976건으로 81.8%에 이르고 任期滿了로 인해 폐기된 것은 18.2%인 217건이다.⁽³³⁾

제6代國회에 제출한 총 658건의 法律案에서 332건이 可決·通過(50.4%)되었으며, 161건은 廢棄(24.4%)되었고, 이 중 95건은 代案이 통과됨으로써 폐기된 것이며, 6대 국회의 任期滿了로 그간 未上程했거나 審查未契으로 된 150건은 자연폐기(22.7%)되었다(表6参照).

議員發議 法律案이 416건, 政府提出이 242건으로 可決된 총수 332건중 議員측이 178건

(32) 第三共和國 憲法 參照.

(33) 第6代 國會經過書 參照.

第6代 國會法律案處理狀況 (1963. 12. 17부터~1967. 6. 30까지)

處理內容 會別期	議員發議案												政府提出法律案												合計												
	發議數	可決	否決	廢棄	撤回	不要	審查未了	上程	未上程	保留	未審查	未了	可決	廢棄	撤回	不要	保留	未上程	未審查	未了																	
第39回	1(1)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—			
第40回	10(11)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—			
第41回	33(44)	—	(2)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—			
第42回	21(54)	—	(4)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—			
第43回	7(55)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—			
第44回	8(58)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—			
第45回	43(89)	—	2(12)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—			
第46回	5(80)	—	1(1)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—			
第47回	15(91)	—	(4)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—			
第48回	20(99)	4	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—			
第49回	6(105)	—	(4)	—	(3)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—			
第50回	12(105)	5	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—			
第51回	5(110)	—	(1)	—	(4)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—			
第52回	6(111)	—	(5)	—	(4)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—			
第53回	38(123)	13(3)	4(5)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—			
第54回	14(124)	4(4)	1(3)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—			
第55回	71(131)	3(4)	—	(2)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—			
第56回	7(131)	1(2)	—	(12)	—	(4)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—			
第57回	47(142)	16(9)	2(15)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—			
第58回	69(159)	23(8)	4(12)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—			
第59回	71(148)	8(12)	—	(6)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—		
第60回	15	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—		
:	416	178	98	6	/	1	—	—	—	—	—	—	—	4+129	242	154	63	/	8	—	—	—	17	658	332	161	/	14	—	—	—	—	—	—	—	—	—
%	—	42.7	23.5	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	31.9	—	63.6	26.0	—	—	—	—	—	7.0	議員提出數에 대한 百分率	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—		
%	63.3	53.6	60.8	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	88.6	36.7	46.4	39.2	—	—	—	—	—	11.4	合計에 대한 百分率	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—		

資料 : ① 第39回~第60회 國會經濟報告書, 國會事務處, 1967. 7. pp. 101~123.

② 第6代 國會經濟報告書, 國會事務處, 1967. 7. pp. 101~123.

註 : ① 議員發議法律案의 審査未了件數은 133件로 政府提出法律案의 審査未了件數은 150件로 第6代 國會任期滿了로 인해 自動的으로 緊湊된다.

② 括弧내의 數字는 前會期에 保留在期満了로 自然廢棄된다.

③ 計欄의 未上程件과 審査未了件은 政府提出法律案의 審査未了件數은 66件이 諸多로 사실상 그中 19件은 政府提出法律案의 審査未了件數은 47件로 議員發議法律案의 審査未了件數은 161件로 通過된 47件는 「議決不要」를 말함.

④ 議件數입.

⑤ 「不要」는 「議決不要」를 말함.

(53.8%), 政府側이 154건(46.4%)을 차지하고 있어 외관상으로는 立法府가 行政府보다 우세한 것처럼 보이지마는 사실은 政府가 多數黨을 背景으로 하여 法律案 内容에 따라 정책적인 면을 고려하여 黨조직을 통해 與黨議員들로 하여금 발의토록 하였다.

또한 제6대 국회는 常任委員會中心로운 운영되었으므로 行政各部處와의 긴밀한 협조를 이루어서 行政府案은 사실상 그 통과율이 높음을 알 수 있다.

이처럼 行政府는 그들이 제출한 議案을 조속히 그리고 많이 可決시키기 위해 때로는 權力의 最上層部를 통해 共和黨의 組織體系에 壓力を 加해 오기도 했다. 그래서 國會는 가끔 他意로 밤을 세워가며, 의안심의를 강행하지 않을 수 없었고 「行政府의 侍女」라는 비축을 사기도 하였다.⁽³⁴⁾

그러나 大統領年頭敎書와 각 交涉務體의 政策基調演說등 새로운 전통을 세우고, 政策對決의 先例를 확립하였다는 점에서 큰 의미가 발견된다.

6代國會는 國會에 의한 行政統制의 機能이 정상적으로 발휘되기 시작하였지만 6代國會 이후로 議會의 行政府에 대한 統制機能이 약화되어 갔다는 점은 크게 주목할 만하다.

2) 제7代國會(單院)(1967. 7. 10~1971. 6. 30)

제7代國會는 不正選舉의 是非로 野黨이 登院을 거부함으로써 1967년 7월 10일 共和黨議員들만이 參席한 가운데 開院되었다.

9월 1일에 開會된 定期國會도 野黨의 登院 거부로 약 1개월간의 공백을 면치 못하였고, 그 후 11월 20일 共和·新民兩黨全權代表者회담이 성공하여 「議定書」를 合議·決定함에 따라 11월 29일 新民黨議員이 일제히 國會에 출석함으로써 약 5개월만에 國會가 正常화되었다.

제7代國會는 1968年度豫算案을 與黨에 의해 변칙적으로 통과시켰다(1967. 12. 28). 이로 말미암아 大統領年頭敎書와 각 政黨의 基調演說도 中斷시키는 결과를 가져왔다.

1969년 5월 10일豫備軍法案이 與黨에 의해一方의으로 通過되었으며, 1969년 4월 8일 野黨에 의해 제출된 文教部長官 해임건의안이 可決되었고,⁽³⁵⁾ 9월 14일 새벽 與黨인 共和黨에 의해 일방적으로 國民投票法案과 함께 三選改憲案이 變則處理되었다(9.14波動) 그 후 70년 5월까지 野黨이 불참한 가운데 共和黨만으로 國會가 단독으로 운영되었다.

이후 新民黨은 大統領·國會議員選舉法을 改正하기 위하여 登院하였으나 「民主戰線」事件, 兼職議員波動이 일어나자 국회운영은 다시 空轉되었다. 11월 23일 與野重鎮會談을 통해選舉關係法改正案이 12월 17, 18일 양일간에 심의·통과되었는데, 이는 1971년 兩大選舉를

(34) 韓貞一, 前揭書, p. 173.

(35) 權五炳 文教部長官 解任建議案의 可決時に 상당수의 與黨인 共和黨議員들이 共和黨의 黨命을 어기고 解任建議案에 可票를 행사하였다. (在席 152人中, 可89, 否57, 票3로 可決)이로 인하여 與黨내의 「4.8抗命波動」이 야기되어 民主共和黨은 심각한 진통을 겪었으며 執權黨인 共和黨내에 黨論統一의 문제가 제기되었다.

위한 與野간의 妥協에 不過하였다. ⁽³⁶⁾

第7代國會는 15件의豫算案과 決算의 處理를 비롯하여 375件의 법률안을 통과 시켰다.

〈表 7 參照〉

7代國會 당시에는 國會의 運營이 난관에 봉착할 때마다 「與野重鎮會談」이라는 會談체계를 수시로 설치하여 國會運營을 해결하려 하였다. 이는 國會運營 및 行政統制를 지나치게 政黨이 行使하였다고 볼 수 있다.

3) 제8代國會(1971. 7. 26~1972. 10. 17)

제8代國會는 野黨이 制憲國會이래 가장 많은 議席數를 차지하였다는 點에서 그 意義를 찾아볼 수 있는데, ⁽³⁷⁾ 10月 維新으로 인하여 任期를 마치지 못한 채 解散되고 말았다.

그러나 8代 國會議員의 出身背景, 經歷, 專攻등으로 미루어 볼때 專門的인 分野의 知識을 가진 議員들이 多數 진출하였다는 사실은 國會의 專門化 및 行政統制의 效率화라는 觀點에서 볼때 높이 評價할 만한 일이었다. 특히 專門的인 知識을 가진 다수 議員들이 진출하였다는 사실은 行政統制의 效率化라는 면에서 바람직한 현상으로 받아들여지지 않을 수 없다.

政治充員은 그 概念上 ① 非政治的인 役割로부터 영향력을 행사하는 政治的 役割에로의 轉化를 뜻하며 ② 특정한 政治的 役割을 위하여 사람들에게 어떤 課題를 부과하거나 또는 그러한 사람을 選定하는 것을 의미한다. ⁽³⁸⁾ 이런 의미에서 볼때 8代 國會는 行政統制 및 國會의 機能強化를 위해서도 政治充員이 效率적으로 되었다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 8代 國會는 1971. 7. 26일에 開院하였으나 정상적인 機能과 活動을 하지 못하고 말았다 그 원인은 同年 7月 28日 檢察에 의한 이른바 「判事拘束令狀事件」이 政治問題化 됨으로써 國會가 開院되자 다시 與野가 격돌하게 된데에 있다. 그후 1971년 定期國會에서 (1971. 10. 2) 國會가 新民黨이 제출한 吳致成 內務部長官 解任建議案을 可決통과 시켰다. ⁽³⁹⁾

이는 소위 「10. 2抗命波動」으로 執權黨인 共和黨體制에게는 危機의 試練이었다.同年 12月의 朴大統領의 國家安保를 政策의 基本으로 하기 위한 非常事態宣布는 政局을 다시 硬化시켰으며 12월 27일 共和黨과 無所屬議員만으로 國家保衛法案을 전격 의결하여 同日公布하였다.

1972년 1월 21일 新民黨의 要求로 第79回 임시국회가 開會되었으나 共和黨의 不參으로

(36) 韓貞一, 前揭書 p. 178.

(37) 全國區議席을 포함하여 民主共和黨 113, 新民黨 89, 國民黨 1, 民衆黨 1名이었는데, 國會議員選舉時 有效投票數는 民主共和黨 52.45%, 新民黨 47.55%의 比率로 나타나 與가 5%를 더 많이 차지하였다. 따라서 憲政史上 처음으로 院內野黨에 의한 강력한 統制의 계기를造成하였다.

(38) 李廷植, “政治充員過程의 세 패턴” 政經研究, 第99號(1973. 4.), p. 18.

(39) 解任決議案이 可 107, 否 90, 無效 8로서 당시 與黨인 共和黨 議員 30~40 명이 可票를 행사하였다. 당시 建議案의 주요 제안 이유는 實尾島의 軍人亂動事件, 城南團地住民亂動事件, 派越技術者の 勞使분규로 인한 KAL빌팅 亂動事件등의 秩序를 혼란시킨 事件責任을 吳致成長官이 지고 解任해야 한다는 것이었다.

第7代 國會法律案處理狀況

(1967. 7. 10~1971. 6. 30까지) 1971. 7. 1現在

處理 內容 會期別	議員發議法律案										政府提出法律案										合計								
	發 議 數	可 決	否 決	決 策	廢 棄	未 上 程	審 查 未 了	提 出 數	可 決	否 決	決 策	廢 棄	未 上 程	審 查 完 了	提 出 數	可 決	否 決	決 策	廢 棄	未 上 程	審 查 未 了	提 出 數	可 決	否 決	決 策				
第 61 回	-	-	-	-	-	-	-	9 (9)	(2)	-	-	-	-	(1)	9 (6)	9 (9)	(2)	-	-	-	-	(1)	9 (6)	-	-	-			
第 62 回	19(18)	1 (7)	-	-	(4)	-	-	11 (1)	17 (6)	43(30)	20 (6)	-	-	-	4 (3)	19(21)	62(48)	21(13)	-	-	(4)	-	15(4)	26 (27)	-	-	-		
第 63 回	16(19)	4	-	-	-	-	-	2 (3)	10(16)	21(41)	3	-	1	-	-	(3)	17(38)	37(60)	7	-	1	-	2(6)	27 (54)	-	-	-		
第 64 回	4(23)	- (6)	-	-	-	-	-	4(17)	5(46)	-	(7)	-	(2)	-	(1)	-	(5)	5(31)	9(69)	- (13)	-	(2)	- (1)	- (5)	9 (48)	-	-	-	
第 65 回	14(28)	3 (3)	- (2)	-	-	-	-	11(23)	11(44)	2(17)	-	1 (1)	-	1	-	1	7(26)	25(72)	5(20)	-	1	(3)	-	1	18 (49)	-	-	-	
第 66 回	20(40)	1 (6)	1 (4)	(6)	-	-	-	17(28)	14(34)	6 (5)	-	(1)	-	1	-	1	7(28)	34(74)	7(11)	1	1	(7)	-	1	24 (56)	-	-	-	
第 67 回	59(57)	25	-	5	-	-	-	29(57)	49(44)	26	-	7 (2)	-	-	-	-	16(42)	108(101)	51	-	-	12 (2)	-	-	45 (99)	-	-	-	
第 68 回	5(62)	- (3)	-	-	-	-	-	5(59)	7(49)	-	(7)	-	-	-	(1)	-	(3)	7(38)	12(111)	- (10)	-	-	- (1)	- (3)	12 (97)	-	-	-	
第 69 回	11(68)	2 (4)	-	(2)	-	-	-	(1)	9(61)	6(45)	2 (3)	-	(3)	-	(1)	-	(1)	4(37)	17(113)	4 (7)	-	-	(5)	- (1)	- (2)	13 (98)	-	-	-
第 70 回	15(75)	2 (3)	-	-	-	-	-	(1)	13(71)	23(45)	14	-	2 (1)	-	1	(1)	6(43)	38(120)	16 (3)	-	1	(1)	-	1 (2)	19(114)	-	-	-	
第 71 回	5(75)	2 (9)	-	(7)	-	-	-	-	3(59)	6(50)	- (15)	-	(4)	-	-	-	6(31)	11(125)	2(24)	-	-	(11)	-	-	9 (90)	-	-	-	
第 72 回	12(62)	8	-	1	-	(1)	-	(1)	3(60)	32(37)	23 (1)	-	3	-	(1)	-	(2)	6(33)	44 (99)	31 (1)	-	4	-	(2)	- (3)	9 (93)	-	-	-
第 73 回	22(80)	3 (7)	-	(2)	-	(1)	-	3	16(70)	32(66)	1 (27)	-	(1)	-	1	-	30(38)	54(146)	4(34)	-	-	(3)	- (1)	4	46(108)	-	-	-	
第 74 回	8(76)	2 (4)	-	(10)	-	-	-	-	6(62)	2(40)	- (20)	-	(3)	-	-	(1)	2(16)	10(116)	2(24)	-	-	(13)	-	-	8 (78)	-	-	-	
第 75 回	34	18	-	4	-	-	-	-	12	31	27	-	2	-	-	-	2	65	45	-	6	-	-	-	14	-	-	-	
..	244	123	1	44	2	-	-	74	291	234	-	34	4	1	18	535	357	1	78	0	1	92	-	-	-				
%	-	50.4	-	18.0	-	-	-	30.3	-	80.4	-	11.6	-	-	-	6.5	議員 및 政府提出數에 대한 百分率	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
%	45.6	24.5	-	56.4	-	-	-	80.4	54.4	65.5	-	43.6	-	-	-	19.6	合計에 대한 百分率	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		

資料 : 第61回~第75回 國會經遇書法律案處理狀況統計에서 按 種 作成. 國會事務處.

註 : ① 第76回 國會(臨時會)는 成員 未達豆 自然流會되었음.

② 括弧내 數字는 前會期에서 未上程 審查未了로 다음會期에 移越된 件數임.

③ 否決 1件 위 金泳三議員이 發議한 土壤備軍設置法 鐵止에 計한 法律案이 있었으나, 1968. 6. 27日 第66回 臨時國會 第7次 本會에서 起立表決呈立 在席 115人 中, 34, 否81로써 否決되었다. (第7代 國會 第66回 國會會議錄 p. 134 參照)

④ 廢棄 78件 中 代案 50件 (政府提出 22, 議員發議 28)이 通過함으로써 사실상 廢棄된 件은 28件이며 그 중 12件은 政府提出件, 16件은 議員發議件 數임.

⑤ 議員發議法律案의 審查未了 件 數 計 74件 과 政府提出法律案의 審查未了 件 數 計 18件 를 未上程 計 1件 과 合計에 대한 百分率

本會議를 한번도 열지 못하고 閉會되었다. 이에 1972年 3月 7일에 召集된 第80回 임시국회와 1972年 5月 8일에 召集된 第81回 임시 국회 마저도 國會를 開會하여야 할 理由가 不分明하다는 理由 때문에 共知黨이 不參合으로써 자동 閉會되었다. 그 후 1972年 9月 9일에는 大統領이 發布한 緊急財政經濟命令을 共和黨 單獨으로 承認하였고 이어 內外與件의 變化에 대처하기 위한 朴大統領의 特別宣言으로 國會는 1년 3개월만에 해산되고 말았다.

4) 제3共和國下의 議會機能의 評價

제3共和國의 國會는 制度面에서 ① 單院制 ② 議案審議에 있어 常任委員會中心制運營⁽⁴⁰⁾ ③ 兩黨政治의 確立등을 特징으로 하였지만 運營面에서 있어서 많은 문제점이 노출되어 國會議員 자신들도 議會機能에 대해서 회의를 가질 정도였다.⁽⁴¹⁾ 뿐만 아니라 「波動國會」「汚物國會」「無能國會」는 말이 나타나듯이 國會는 막강한 行政을 統制하는 기능을 제대로 수행 할 수 없었다.⁽⁴²⁾

第3共和國의 國會가 본래의 Feed back 議會가 기능을 효과있게 수행할 수 없었던 주된 이유는 다음과 같은 데서 기인한다.⁽⁴³⁾

(1) 行政政府의一方的強要와 執權黨의 數的優位.

「無所屬人士 출마 금지」, 「脫黨의 경우 國會議員職 당연 사퇴」, 「比例代表制」등으로 黨은 所屬議員들을 강력하게 통제하는 한편, 특히 집권당은 一絲不亂한 命令體系에 입각하여 行政政府의 活動을 전적으로 지원하는 까닭에 國會에서는 討論보다 黨命에 의한 案件처리만 있게 되었다.⁽⁴⁴⁾

(2) 國會議員의 決定能力喪失

所屬議員에 대한 黨의 統制가 強力하여 議員들이 黨의 指示를 따르지 않을 수 없었다는 점과, 議員들이 法案을 審議·議決할 때 이와 관련되어 있는 모든 問題를 충분히 分析·評價할 만한 時間과 能力 그리고 政策情報活動이 부족했고 이를 지원하기 위한 國會 常任分科委의 專門 委員들의 研究不足과 支援이 크게 미약했다.⁽⁴⁵⁾

(3) 行政優位의 政治文化

政黨과 國會에 관한 憲法 규정이 있음에도 불구하고 實제 운영에 있어서는 權威主義的政治文化가 제3공화국 國會를 變則的으로 운영케 했던 것이 큰 원인중의 하나이다.⁽⁴⁶⁾

(40) 國會의 委員會는 常任委員會와 特別委員會가 있는데 常任委員會로서는 法司, 外務, 內務, 經財, 國防, 農水產, 建設, 交通, 保社, 商工, 文公, 運營委員會등 12個委員會가 있었으나 1970年 12月 31日 國會法改正으로 財經委員會를 財務委員會와 經濟科學委員會로 分離하여 13個常任委員會와 特別委員會로서는 豫算決算委員會를 設置하고 있다.

(41) 申東俊, 「第7代國會議員들」 國會報 (1968. 2), pp. 4-56.

(42) 任洪彬, 「制度上으로 본 6代國會」 國會報 (1967. 5), p. 21.

(43) 安海均, 「第三共和國 行政體制分析」, 行政論叢, 第15卷, 第1號 (서울大, 行政大學院, 1976), p. 102.

(44) 禹炳奎, 「第7代國會의 立法 활동」 國會報 (1971. 5), p. 17.

(45) 申東俊, 前揭書, pp. 4-56.

(46) 安海均, 前揭書, p. 102.

朴大統領의 경우도 항상 自由民主主義를 강조하고 있었으나, 한편으로는 「行政的 民主主義, 韓國的 民主主義」를 내세워 責任있는 行政府・能率的인 行政府를 강조하였다. ⁽⁴⁷⁾

(4) 議會는 그 構造와 機能 및 節次 그리고 리이더쉽 등에 있어서 政治社會의 葛藤의 調整과 統合에 크게 기여하지 못함으로써 「立法體系의 危機」에 처해 있었음을⁽⁴⁸⁾ 부인할 수 없다. 이런 危機와 관련된 內的問題은 (ㄱ) 立法規範과 立法行態사이의 괴리 (ㄴ) 議員과 의立法府와의 一體感결여 (ㄷ) 立法體系로서 役割의 未分化와 役割의 代替 (ㄹ) 立法情報의 결여와 流通媒體의 未完등등으로 지적된다.

이와 같은 政治文化와 法制사이의 마찰과 갈등으로 인해서 政治人뿐 아니라 一般市民 사이에도 議會民主主義에 대한 不信과 혐오감을 불러 일으키게 되었다. ⁽⁴⁹⁾

그러나 제3共和國下에서 議會의 行政統制機能을 살펴볼 때 議會가 國家發展目標를 추진하고 있는 行政府를 統制하고 國民의 代辯者로서 만족하지는 못했지만 그대로 어느정도는 그 役割을 수행하였다고 評價하지 않을 수 없다.

4. 제4共和國

1) 제9代國會(1973. 3. 12~1978. 6월 현재)의 特徵.

제9代 國會는 地域區 146, 統一主體國民會議에서 大統領의 추천으로 선출된 73명으로⁽⁵⁰⁾ 구성되어 1978년 6월 현재까지 운영되고 있다. 9代 國會의 탄생과 特性의 論據는 다음과 같다.

즉 9대 國會의 權限이 제 1, 2, 3共和國 하에서의 그것과 비교하여 볼때 크게 축소되었는데 그原因是 과거에 경험하였던 바 政治權力의 不法行爲에 대한 極限鬭爭, 發展政策에 역행하는 非能率性, 政策보다는 權力構造의 变혁을 위한 極限對立의 장으로 議會의 歷史가 가져온 치방적인 조치로서의 議會의 機能의 適正化와 制限對立의 불가피하는데 찾아 볼 수 있다.

國力의 組織化, 能率化 그리고 北韓의 共產集團의 도전과 대결하고 급변하는 國際情勢 속에서 民族의 生存을 保存하기 위한 安保強化에 따르는 10月維新의 論理가 바로 그것이다.

우선 9代國會의 活動상을 이러한 점에서 정리해보면 다음과 같이 간략하게 요약할 수 있는 바 이는 곧 維新國會像이라 표현 할 수 있다.

維新國會像이란 朴大統領이 9代國會의 開院을 맞아 발표한 致辭에서 지적한 세 가지 指標

(47) ① 朴正熙, 우리 民族의 나갈길 (서울, 東亞出版社, 1962), pp. 231-232.

② 韓昇助, 「韓國政治의 指導理念과 領導者」金雲泰外共著, 韓國政治論, (서울, 博英社, 1976), pp. 525-526.

(48) 禹炳奎, 立法過程論(서울 : 一潮閣, 1970), pp. 32-38 참조.

(49) 朴承載, 「國會의 無能과 民權守護」思想界(1970. 1), pp. 84-98.

(50) 地域區議員들의 구성을 보면 民主共和黨 71, 新民黨 52, 無所屬 23명이며 院內構成은 維新政友會 73, 民主共和黨 71, 新民黨 52, 無所屬 23명으로 되어 있었다.

즉 國家觀確立, 國力培養 및 能率的운영이라고 할 수 있다.⁽⁵¹⁾

이러한 國會의 機能的 指標를 실천하기 위해서 國會는 能率의이고 生產的인 國會像을 定立하기 위해 상당히 노력하여 왔다.

政府・與黨측은 體制의 定着을 서둘러야 했던 반면, 충격에서 깨어난 野黨등 一部勢力은 維新體制에 대한 當爲性의 受容如否의 決定과 새로운 姿勢의 定立과 적응이 필요하였다. 초반에는 體制構築勢力과 反體制勢力사이에 심한 對立과 葛藤을 보였고 원만한 調整을 통한 合意의 구축이 어려울 수 밖에 없었으나 결국 다수에 의한 物理的劃一化가 되풀이 될 수 밖에 도리가 없었다. 5年을 지나서야 비로소 當初 意圖했던 能率과 生產을 위한 기반조성을 할 수 있었다.⁽⁵²⁾

그러나 能率을 강조하는 國會라고 할지라도 지나친 議案의 速決主義는 그동안 많은 葛藤과 問題點을 노출시켜 왔음이 事實이다. 졸속에 가까운 國會의 議案處理는 그 자체만으로도 문제가 아닐 수 없으려니와 주로 立法案을 마련하는 政府의 기초작업에도 문제가 없던 것은 아니다.⁽⁵³⁾

그밖에 9代國會는 政治的狀況變數를 감안하고 시급한 國家發展目標를 달성하기 위해서 여타의 後進國과 마찬가지로 行政府의 종속변수로서 기능하였던 것도 사실이다.⁽⁵⁴⁾

그러나 國民의 議會支持率은 80.6%가 肯定的이며 議會가 存在하므로서 66.7%는 有益하고 63.1%는 議會가 있기 때문에 더 잘 살 수 있다고 믿고 있는 調查結果가 나오고 있는 것은 國民이 國會의 存在와 그 效用을 認定하고 큰 기대를 가지고 있다는 사실을 立證한다고 보아야 한다. 또한 이 調查結果에 의하면 國民이 議員들에게 誠實性・正直性・選舉民에 대한 理解, 훌륭한 教育등을 바라고 있으며 議員들의 社會的名聲, 훌륭한 職業, 選舉區에 대한 장기체류 등을 國民이 원하지 않는 것으로 볼때 國會의 效率的인 기능을 國民들이 원하고 있다는 사실은 與黨과 指導層이 責任을 통감하고 깊이 반성 하여야 할 문제이다.⁽⁵⁵⁾

2) 第9代國會의 權限과 統制過程

9代國會의 權限과 機能을 憲法, 法規등을 통하여 理論的인 考察을 한 다음, 9代國會의 行

(51) 朴大統領은 9代國會의 開院을 「우리나라의 가장 엄숙하고 진지한 역사적 순간」이라고 전제 「남들이 만들어 놓은 民主主義의 神話로부터 과감히 탈피하여 우리 實情에 가장 알맞는 우리 자신의 民主主義를 뿌리박는 순간」이라고 강조하면서 9代國會의 任務를

- ① 투철한 國家觀의 확립,
- ② 國力培養에의 절대적 기여.
- ③ 生產的이고 能率의 운영이라고 定義했다.

(52) 朴實「9代國會」, 政經研究, (1978. 1) p. 226.

(53) “慎重精密해야 할 立法定議” 社說, 1975年の 定期國會 136件, 1976年の 定期國會 117件, 1977年の 定期國會 75件을 處理, 東亞日報, 1977. 12. 16 參照

(54) 徐元宇 “政治發展과 立法府의 기능” 行政論叢, 12, Vol. 1. (서울, 서울大行政大學院, 1974), p. 146.

(55) 金宗林, 裴成東, 엠제원교수의 共同調查: 미국 아이오와 大學校 附說 「比較立法調查研究所」가 행한 全國 12個選舉區에서 2,276名의 응답자료. 國會報, 1976. 5月 6月 合併號에서 再引用.

政統制過程을 實際의인 資料를 통하여 살펴보기로 한다.

우선 議會를 議會의 權限내지 機能의 측면에서 살펴보면⁽⁵⁶⁾, 이미 앞에서 지적한바와 같아 國民代表權, 立法機能, 國政의 監視·批判機能, 財政에 관한 權限등으로 크게 분류된다.

그러나 9代國會는 제3共和國下의 國會보다 그 權限이 상당히 축소되었다.

그 内容은 大統領의 國會解散權이 認定되었고, 憲法國政監查權이 삭제되었으며, 國會의 會期는 1年에 150日을 초과할 수 없고, 憲法條項 大統領의 要求에 의하여 召集된 臨時會議에서는 政府가 제출한 議案에 한하여 처리하게 되어 있다(憲法82條 52項).

國會召集은 大統領이 集會要求時に 定한 기간에 한하여 開會한다(憲法82條 5項) 舊憲法에서는 議員 30人以上의 要求에 의해 國務總理, 國務委員 또는 政府委員의 出席·答辯을 要求할 수 있는데 비해 現憲法에서는 國會와 委員會의 議決에 의해서만 요구할 수 있게 되었다.⁽⁵⁷⁾(憲法92條 2項)

그러나 國會는 다음과 같은 機能 및 權限을 가지고 있다.

<첫째> 國會는 國民의 普通·平等·直接·秘密選舉에 의하여 선출된 議員 및 統一主體 國民會議가 선거하는 의원으로 구성한다는 憲法 第76條 1項의 규정은 國會가 國民代表의 성격을 띠고 있음을 明示하고 있다.⁽⁵⁸⁾

<둘째> 國會가 立法機能을 수행한다는 것은 「立法權은 國會에 屬한다」는 憲法 第75條 규정에서 도 볼 수 있다. 政府는 國會에 法律案을 提案할 수 있을 뿐이라(憲法 第87條)는 同規程은 國會가 立法機能을 獨占하고 있다는 것을 의미하는 것은 아니다.

<세째> 國會는 國民代表機關으로서 行政府 및 기타 國家機關을 감시하고 비판하는 기능을 가지고 있다.⁽⁵⁹⁾

그러나 대부분의 歷代國會가 행한 몇몇 特別調查를 제외한 一般監查는 行政府 上部層의 職權濫用, 非行調查·적발 등 이른바 國政監查의 소극적 목적을 수행하는데 있어서 혼히 龍頭蛇尾꼴이 되고 形式的인 감사에 불과하였을 뿐만 아니라, 立法準備로서의 國民의 經濟的·文化的·社會的 실정을 조사하기 위한 이른바 國政監查의 적극적 목적도 소홀히 한 것은 물론이었다.⁽⁶⁰⁾

<넷째> 國會는 財政에 관한 權限으로서 豫算案審議確定權(憲法 第89條), 豫備費設置同意權, 豫備費 支出에 관한 承認權(第90條 2項), 起債同意權(第93條), 豫算外 國家의 부담이 될 契約체결에 대한 同意權(第93條), 豫算審查權(第73條)등 國家財政에 관한 權限을 보유하고 있다.

(56) 金雲泰外共著, 前揭書 p.308.

(57) 上揭書, p.310.

(58) 金箕範, 「韓國憲法」, (서울, 教文社, 1973), pp.420-421.

(59) 金雲泰, 前揭書, p.309.

(60) 朴文玉, 韓國政府論, (서울, 博英社, 1963), p.406.

위에서 살펴 본 바와 같이 第7次改憲에 의한 現行 第4共和國 憲法의 특징의 하나는 國會의 權限이 과거에 비해 크게 약화되고, 이에 反比例해서 政府의 權限이 強化되었다는 點이다.⁽⁶¹⁾ 그러면 過去憲法에 비하여 國會의 權限이 축소된 狀況下에서 실제 統制機能을 行使한 것을 살펴보기로 한다.

9代國會에서 統制類型을 보면 法律制定을 통한 行政統制, 調査權을 통한 行政統制,豫算審議와 決算審查를 통한 行政統制, 公務員任命同意·起債同意·條約締結·協約批准同意를 통한 行政統制, 國政質問을 통한 行政統制, 國務總理·國務委員 解任議決權을 통한 行政統制, 緊急措置解除建議를 통한 行政統制, 請願·陳情書등의 처리를 통한 行政統制을 통하여 立法院가 行政府를 통제한 것으로 나타나고 있다.⁽⁶²⁾

우선 法律制定을 통한 行政統制를 보면 政府提出法案이 230件, 議員發議法案이 97件이며, 이중 通過된 法律案은 政府提出法案이 224件(97.4%), 議員發議法案이 62件(63.9%)으로서 통과율이 정부가 훨씬 우세한 것으로 나타내고 있다.

또한 제출된 法案 327件중 政府提出法案이 70.3%, 議員發議法案이 29.7%를 차지하고 있으며, 통과된 法律에 있어서도 274件중 政府提出法案이 78.2%, 議員發議法案이 21.8%를 차지하고 있다(表 8参照)。

〈表一8〉 第9代 國會 政府與 議員發議 法律案處理現況 (第85回～第94回)

區 分	提 出	可 決	廢 棄	撤 回	審查完了
政府 提出 法律案	230	221	4 ③	1	4
議員 發議 法律案	97	53	14 ⑨	3	27
計	327	274	18 ⑩	4	31

※ 國會關係 各種統計는 1976년 3월 立法調查局의 자료에 의거 作成한 것이며, 上記統計中 ○內數字는 原案이 廢棄되고 代案이 通過된 것임.

※ 第85回부터 第94回까지이나 실제는 第85回는 第9代國會 開院의 臨時國會였으므로 該當事項이 없다

法案提出件數나 通過件數에 있어서 政府는 國會를 압도하고 있다. 이것은 行政國家化的 현상에 따르는 專門的立法의 要請에 國會보다 政府가 훨씬 용이하게 부응할 수 있기 때문이다. 또한 이는 政府提出의 法案중 97.4%가 通過된 것을 보더라도 잘 알 수 있다.

물론 이 같은 法案處理狀況은 與黨과 政府간의 政治관계로 인해 國會가 政府를 支援하고 正統化시켜 주기 위해서, 혹은 領導的 大統領制의 特징上 불가피한 결과라는 점을 감안하더라도, 第9代 國會는 專門國會의 水準에는 이르지 못하며 동시에 專門的인 法案의 審議處理에는 미약하다는 점을 보여준다고 하겠다.⁽⁶³⁾

이처럼 立法過程에 있어서 政府의 役割이 立法指導者로 지칭될 정도임을 볼 때⁽⁶⁴⁾ 法制定

(61) 金箕範, 前揭書, pp. 30-31.

(62) 朴炳淳, 行政府統制論, (서울, 中央大學校博士學位論文, 1977), pp. 63-137 參照.

(63) 上揭書 p. 67.

(64) 上揭書, p. 68.

을立法府의固有한機能이라고보는傳統的觀念은크게변절된것이다.⁽⁶⁵⁾

이러한경향은비단한국의경우만이아니라.美國의경우에도美聯邦議會에서制定되는重要法律案80%이상이정부에서着想되고발의되고있는것으로나타나고있다.⁽⁶⁶⁾

그러면수적으로열세한野黨이통제기능을다른統制機能보다제대로발휘할수있었던國政質問을통한行政統制를살펴보고자한다.

〈表-9〉

本會議에서의發言內容別區分表

公期	區分	發言者數	國政質問	議事進行	審查報告	身上發言	補充發言	提案說明	討論	歸國報告
85	回									1
86	回	9	8							
87	回	8	5	1				1	1	
88	回	95	24	5	45	3	2	1	15	
89	回	18	16	1				1		
90	回	38	19	1	1			5	7	5
91	回	11	9			2				
92	回	7	6			1		1	6	
93	回	43	16	4	16			5	10	4
94	回	150	13	9	107	1	1			
計		379	116	21	170	6	3	14	39	10

※ 資料：國會會議錄

國會經過報告書(第85回, 第94回)

國會會報(第85回, 第94回) 및 國會立法調查局의 資料提供에 依據作成된 朴炳淳 上揭論文을 再引用한 것임.

國會立法調查局提供

〈表-10〉

第九代國會 本會議質問者數對比表 및 (政黨별 交涉團體別)

會期別	交涉團體別	維政會	共和黨	新民黨	無所屬一黨	計	備考
第 85	回						○內數는民主統一黨
86	回	2	2	3	1	8	73. 5. 17 ~ 6. 6
87	回	1	1	2	1 ^①	5	73. 6. 25 ~ 6. 27
88	回	5	5	0	4	24	73. 9. 20 ~ 12. 18
89	回	2	2	9	3	16	74. 8. 1 ~ 8. 12
90	回	5	5	7	2 ^①	19	74. 9. 20 ~ 12. 18
91	回	2	2	4	1	9	75. 3. 11 ~ 3. 20
92	回	1	1	3	1	6	75. 5. 17 ~ 5. 20
93	回	5	3	6	2	16	75. 6. 28 ~ 7. 9
94	回	3	3	5	2	13	75. 9. 22 ~ 12. 18
計		26	24	49	17 ^②	116	○內數는 計에包含

※ 國會議員, 國會經過報告書, 國會公報 및 國會立法調查局의 資料提供에 依據 朴炳淳 上揭論文을 引用한 것임,

(65) 朴炳淳, 立法過程論, (서울, 一潮閣, 1970), p. 118.

(66) James, C., Cleveland, We Propose: A Modern Congress (N. Y.: McGraw-Hill, 1966), p. 304.

<表-11>

委員會別·政黨別 交渉團體別質問者數

(第9代國會：第85回～第94回)

委員會別	交渉團體：	維政會	共和黨	新民黨	其他	計
法司委		27	36	68	3	134
外務委		35	17	53	21	126
內務委		76	52	120	19	267
財務委		29	37	106	28	200
經科委		30	20	53	21	124
國防委		41	48	95	50	234
文公委		43	56	47	31	177
農水產委		38	59	71	24	192
工商委		37	35	85	29	186
保社委		59	23	62	32	176
交運委		26	15	75	39	155
建設委		9	9	37	19	74
運營委		5	2	10		17
計		455	409	882	316	2,062
豫決委		34	49	105	16	204
合計		489	458	987	332	2,266

※ 國會會議員錄, 國會經過報告書 및 國會立法調查局의 資料提供에 依據作成한 朴炳淳上揭論文을 再引用한 것임.

※ 無所屬 및 統一黨 23名은 便宜上 其他에 包含시켰음.

國政質問을 통한 통제를 보면, 野黨인 新民黨 所屬의 國會議員이 與黨에 비해 本會議와 常任委員會등에서 質問이 많음을 볼 수 있다. <表9>, <表 10>, <表 11 參照>. 이를 통해 國會議員들의 政治意識과 戰略을 導出해 낼 수 있을 것이다. 그러나 根據缺는 推理는 偏見과 誤謬를 초래할지도 모르므로 結論的인 概念化는 후로 미루나, 다음의 한가지 단은 分明히 지적할 수 있다.

즉 野黨議員들은 우리 나라의 制限된 立法體系 내지 構造的 特징속에서 國政質問을 그 政治的 戰略으로 삼아 可能한 보다 많이 發表하고 批判함으로써 그들의 政治的 正統性과 政治的 生命을 연결시키려고 하며, 國民의 代表機關으로서의 기능을 수행한다고 생각하고 있기 때문에 더욱 國政質問의 形式을 活用하는 것이다.⁽⁶⁷⁾

그러나 9代國會에 있어서는 歷代 다른 國會에 비하여 議員들의 입조심, 몸조심 등 消極性

(67) ① 「維新」 구현된 96回 定期國會”라는 政治部記者좌담에서 다음과 같은 내용이 지적되었다 :

① 本會議와 常任委의 對政府政策質問에서 大企業에 대한 면증대출, 서울特別市의 방만한 행정, 國民의 財產權保護문제등이 부각되어 野黨의 必要性을 인정한다.

② 전체적인 國會運營에서 취약했던 野黨이 政策質問에서 용감할 수 있었다.

③ 野黨의 원들의 國政비판이 적극적이고 예리했던 데 비해, 與黨의 원들은 소극적 이여서, 일부 常任委에선 與黨의 원들은 거의 입을 다물고 앉아 있어 政策질의는 야당이 전세낸 것 같은 느낌이 든다. 朝鮮日報, 1976年 12月 19日, 참조.

④ 勤勞所得稅에 관한 國會常任委의 對政府質問, 東亞日報, 1976. 11. 2.

⑤ 朴炳淳, 前揭書, pp. 124-125.

과 無事安逸主義現象이 크게 나타났다. 이는 院內外로 있었던 體制論爭을 緊急措置等 強硬策으로 다스린 行政府의 物理的 힘과 議員 스스로 制約한 감이 없지 않는 院內發言 免責特權의 弱化등으로 연유된 현상이기도 하며⁽⁶⁸⁾ 이는 제97回 定期國會의 速記錄事件등에서 보는바와 같이 與黨議員들이 과잉 신경을 쓰고 있는 것을 보아도 議員들 스스로가 權限弱化등을 초래하고 있다고 볼 수 있다.⁽⁶⁹⁾

그러나 第97回 定期國會에서의 議員들이 常任委員會등에서의 政策의 方向提示, 政府와의 政策對決등을 한 것은 國民들에게 議會의 統制機能등에 상당한 關心을 불러 이르기게 되었으며 이는 立法府에 의한 行政府統制의 機能強化를 國民들은 환영하는 것이라고 볼 수 있다. 특히 維新 이후 國會無用論이 많이 나왔는데 이번 97回定期國會에서 制限된 범위에서 나마 行政府統制에 國會가 活氣를 띠기 시작했다는 評價를 받은 事實은 다행한 일이라고 볼수 있다.⁽⁷⁰⁾

이는 政治發展 및 議會에 의한 行政府統制의 기능을 원활히 함으로서 長期的으로 國家發展에 기여한다고 보아 환영할 만한 것이라고 하겠다.

여기서 注目해야 할 것은 行政統制와 관련된 國會機能을 議員들의 반응을 통하여 볼때 與黨議員들은 주로 法制定, 體制安定化 기능에 중점을 둔데 반하여, 野黨議員들은 行政統制, 國民代表 기능에 대한 認知를 갖고 있는 것으로 나타나고 있다.⁽⁷¹⁾ 그리고 國會에 의한 行政統制의 實績評價에 있어서도 與黨議員들은 대체로 效率의이었고, 野黨議員들은 非效率의였다고 評價하는 경향이 있다. 이는 行政統制를 위한 情報의 量이 부족한데서 기인하여 與黨의원보다는 野黨의원이 더욱 그러했다. 그리고 情報의 質에 있어서 與黨의원들의 경우 行政府에 비해 대체로 부실하거나 저질 정보가 있다는 점은 주목할 만하다.⁽⁷²⁾

그러나豫算과 國政의 方向과 質을 다루는 데 있어서 政策對決이란 명분을 내세워 人氣戰術에만 지나치게 돌보이는 현상이 나타나고 있는 것은⁽⁷³⁾ 國民이 國會에 기대하는 要望과 行政統制의인 측면에서 볼 때 國會議員 자체가 스스로 止揚되어야 할 일이라고 하겠다.

VII. 結論

현대의 民主政治體制下에서 立法府에 의한 行政統制의 意義, 目標, 方法 및 效果에 관한

(68) 朴炳淳：前揭書, p. 237.

(69) 體制에 두리안의 「政治發展」……與野共存意識이 크게 作用, 東亞日報, 1977. 12. 27.

(70) 上揭書.

(71) ① 政策 질의는 野전세 壓迫, 朝鮮日報, 1976. 12. 19.

② 限界性의 誘化性기미, 朝鮮日報, 1977. 11. 6.

③ 朴炳淳, 前揭書, p. 162.

(72) ① 暴露와 是非와 暴力와……政府서도 國政改善파트너로 배려한흔적, 朝鮮日報, 1977. 11. 6.

② 朴炳淳, 上揭書, p. 163.

(73) “國會豫算審議의 評價” 東亞日報社說, 1976. 11. 12. 참조.

一般論을 고찰한 다음 韓國立法院에 의한 行政統制를 第 1, 2, 3, 4共和國을 중심으로 歷史的으로 전개시키면서 比較 評價하여 보았다. 그런데 本考에서 도출 할 수 있었던 것은 立法部에 의한 行政統制의 原理 方法 및 效果등은 先進 議會民主主義諸國의 社會經濟 및 政治文化의 現實的인 與件의 산물로서 그 意義와 實效性을 찾아 볼 수 있는 반면 韓國의 경우는 西歐의 政治, 行政體制를 導入하여 西歐의 社會, 經濟, 文化的인 特性과 전혀 異質的인 것에 移植하였던 까닭에 制度와 現實간의 마찰과 갈등을 일으켜서 西歐의인 政治·行政體制에 있어서와 같은 立法府에 의한 效率的인 行政統制의 方法과 效果는 憲政 30年동안 찾아 보기도문 歷史的經驗을 초래하였다. 그 원인은 이미 지적하였지마는 선진 西歐諸國의 政治, 行政體制의 모방 이식이 크게 보아서는 社會文化, 좁게 보아서는 政治文化에 의해서 강한 저항을 받았던 까닭이다.

특히 合理主義(rationalism) 普遍性(universalism) 非情實性(impersonalism)에 기초하여 成立發展되어온 西歐의 政治·行政體制가 「情의 文化, 支配服縱의 權威關係를 好는 垂直의 인 文化」⁽⁷⁴⁾ 圈 속에서 그 效能을 발휘하기 보다는 違機能과 갈등의 과정에서 서서히 그뿌리를 내리기에는 지난 30年은 너무나 짧은 時日이 있다.

더구나 立法府가 憲法上의 본래의 統制役割을 충분히 수행하지 못하고 院內野黨은 歷代 權力構造의 變革을 추구하고 執權層과 極限對立을 되풀이 하여 온 반면 院內與黨은 行政府의 保護와 支援役割을 수행하여 온 過去를 둘이켜 볼 때 그 주된 原因도 韓國의 社會, 文化的인 傳統으로서의 政治, 行政文化의 特性에서 찾아볼 수 있다. 이미 지적 한바 소위 情의 文化, 權威主義의인 垂直文化는 輿論의 政策化 보다는 體制維持, 支配層 위주의 價值配分, 秩序維持, 官尊民卑등의 官僚行態로 인하여 자칫하면 支配者로서 君臨하려는 性向을 보였고 그 결과 強力한 執權體制를 구축하여 中央集權化된 行政體制를 확보함으로써 議會를 逆으로 조정 통제하려는 풍조를 조성하여 왔다. 한편 議員들도 立法, 對政府政策批判 및 政府統制라는 기능이 憲法上 보장되어 왔음에도 불구하고 특히 野黨議員 들마저 그 役割을 제대로 수행하지 못하여 왔다고 볼 수 있다.

제 1, 2共和國의 國會의 경우 執權層의 權力統制에 그 관심이 주로 집중되었는데 특히 제 3대 國會의 경우는 政治權力의 不法行使에 대한 論爭과 權力權造의 变경에 대한 戰爭등으로 압축된다. 제 5대 國會의 경우는 經濟開發을 위한 開發政策의 수립과 이를 위한 行政의 能率化에 막대한 지장을 초래한 副作用을 조성하였고 제 3共和國下에서는 政黨政治를 통한 國會의 適正機能을 추구했다. 즉 政黨推薦制와 國會組織과 운영을 政黨統制下에 두는 制度의改革이다. 그러나 行政統制보다는 政治戰爭의 場이라는 점에서는 제 1共和國의 경우와 다를 바 없었다. 결국 野黨은 政策研究, 批判등을 통한 行政統制 보다는 權力構造에 대한挑

(74) 白完基, “韓國의 行政過程” 金雲泰, 前揭書, pp. 379-380.

戰이 대부분 이었다.

결국 安保와 經濟發展을 전제로하는 能率的인 政局의 安定을 위해서 議會의 適正機能과 制限對立이 要請되어 제4共和國下의 維新國會의 形態가 불가피하게 制度化되었다. 그런데 제9대 國會는 對內外 정세변화에 적응하는 維新體制 인해서 行政統制도 전에 비해서는 약화되었다.

9대 國會는 (維新)體制에 적응하는 期間이라고 볼 수 있는데 行政에 대한 統制보다도 行政府가 제출한 法案處理와 政策建議, 그리고 行政府에 대한 과다한 協調로 특징지워 진다. 國民의 對政府政策에 대한 不滿에서 오는 葛藤解消와 民意의 投入機能面에서는 극히 미약하였다.

앞으로의 80년대를 향하는 10대 國會의 경우는 國民經濟規模의 擴大, 產業構造의 高度化, 社會機能 分化의 深化, 所得增大등이 예상된다. 따라서 國民의 政治意識構造의 變化는 政治 및 行政過程에의 參與指向의 大衆의 量的 증대를 수반 한다고 볼 때 議會의 活性화와 行政統制의 效率化를 위한 立法府의 自律性確保, 能力發展과 政治發展을 고려하는 대응책이 制度面에서 강구되어야만 先進 韓國의 議會民主政治의 土着化를 기할 수 있으리라고 전망되고 또한 막강한 行government에 대한 效率的인 統制機能을 수행할 수 있으리라고 생각한다.