

# 행정부 우위시대의 국회 경쟁력 제고방안: 입법사례분석을 중심으로

이 경 제 | 폴리시앤리서치

이 글의 목적은 행정국가화가 심화되어 가는 현대 행정환경에서 「어떻게 하면 국회의 기능을 강화하여 ‘牽制와 均衡’의 3權 分立 원리에 의한 代議民主主義를 제대로 구현할 것인가」를 분석하고자 하는 것이다. 필자는 국회의 입법갈등과정에 초점을 두고 상임위원회에서의 입법갈등 조정모형을 세워 상임위원회의 입법갈등 조정원리 및 대응전략, 조정방법을 알아보고 입법과정에 참여하는 정책행위자들의 행태를 분석하여 국회상임위원회의 입법갈등조정능력 제고 방안을 모색하려고 하였다. 이러한 조정 메커니즘을 16대 국회에서의 입법사례인 재외동포법과 남북교류협력법의 입법과정에 적용하여 사례연구를 하였다.

본 논문은 다음과 같이 5개의 章으로 구성된다.

제1장은 序論으로 연구의 목적·범위·방법 등을 서술하였다.

제2장은 理論的 背景으로 국회의사결정의 핵심기구인 상임위원회에서 입법갈등조정이 어떻게 이루어지는지를 분석하기 위한 이론적 배경과 입법갈등 조정 모형과 분석의 틀을 제시하고 갈등조정과정을 설명한다.

본 논문에서는 입법갈등 과정에 참여하는 정책행위자들을 合理的 人間이라고 전제하고, 이들이 ‘정치적 합리성’에 따라 행위한다는 假定을 세웠다. 이에 따라 상임위원회의 조정원리는 정당과 국회의원은 「특표극대화 원리」, 이익집단은 「이익극대화 원리」, 행정부처는 ‘예산극대화 모형’과 ‘관청형성 모형’에 의한 「부처 이익극대화 원리」에 의해 행동한다는 것을 조정원리로 한다. 이러한 조정원리를 바탕으로 調整方法은 상임위원회 내부조정방법, 상임위원회 외부적 조정방법, 최고정책결정집단에 의한 조정방법으로 분류하였으며, 대응전략은 협상, 연합구조 형성, 설득, 갈등공개 등의 전략을 혼합적으로 사용한다는 것을 설명한다.

제3장은 이러한 분석틀에 따라 재외동포법과 남북교류협력법 개정 과정에 참여한 이익집단, 행정관료, 정당 등 정책행위자들의 행위 양태와 입법갈

등 전개 양상을 살펴보고 상임위원회가 이러한 입법갈등을 어떻게 조정하는지 살펴본다.

제4장은 상임위원회 갈등조정과정의 문제점을 극복하기 위한 방안을 제시하였다. 본 연구에서는 이와 관련된 제반 문제점을 다루지만 특히 국회의원 補佐職員 제도의 構造的 脆弱性이 모든 문제의 근원임을 밝히고 이의 해결방안에 초점을 두고 국회의 自律性과 專門性 제고방안에 대하여 중점적으로 서술하였다. 이러한 문제인식이 여타 다른 연구와의 差別性이며 국회의원 보좌관으로서 근무하고 있는 연구자의 생생한 經驗에 의한 問題認識과 診斷 및 處方임을 밝힌다.

제5장은 결론으로 본 연구의 내용을 요약하였다.

**주제어:** 국회상임위원회, 행정관료, 입법과정, 입법갈등, 조정 메커니즘, 국회의원 보좌관

## I. 서론

### 1. 연구의 목적 및 필요성

근대 민주정치는 3권 분립에 의한 '견제와 균형'을 근본원리로 하고 있다. 그러나 현대 行政國家化 현상으로 인하여 행정권이 다른 국가권력에 비하여 상대적인 우월관계에 있게 되었다(박현모 1995, 178).<sup>1)</sup> 나아가 현대 情報化 社會의 특성상 議會政體가 늑거버넌스라는 分化政體 모형으로의 이행을 가져왔고(정용덕 2002, 296-302). 이에 따라 행정부 우위 현상은 더욱 촉진되고, 행정에 대한 통제가 입법부와 사법부에 의해서만 통제되는 것이 아니라 시민단체, 시장, 政策연결망 등 분화된 체제에 의해 통제되고 있다. 결국 현대국가에서 의회의 對행정부 통제력이 점점 약화되는 議會主義의 弱化 현상이 지속되고 있는 것이다.

이와 동시에, 우월한 행정력에 대한 議會의 통제는 갈수록 중요해지고 있으며,

---

1) 의회쇠퇴론은 의회의 政策제안기능이라는 과거의 기준에 의거해 평가를 함으로써 현대 의회의 政策심의·확정 기능과 행정부에 대한 감독기능을 경시하고 있다. 또한 政策기능 이외에 국민을 대표하고 통합하는 기능을 수행하고 있으며, 행정부 안에 대해 대안 제시는 못하지만 상당한 정도의 심의능력을 보유하여 행정부안을 수정하고 거부할 수 있는 '반응적 의회'의 기능을 지적하면서 의회쇠퇴론을 반박한다.

代議民主主義 국가 체제에서는 1차적으로 그 기능을 의회가 담당하여야 한다는 요구가 커지고 있다. 따라서 전문화·복잡화·계획화 되어가는 현대행정을 통제하기 위해서는 의회의 專門性和 對應性 강화가 수반되어야 한다. 의회의 전문성과 대응성의 강화 방안은 무엇인가? 그 방안의 하나는 한국의회의 중심인 常任委員會의 專門性和 對應性的 강화에서 찾을 수 있으며, 이는 의회의 가장 중요한 본연의 기능 중 하나인 立法過程에서 常任委員會의 立法葛藤調整 能力的 제고를 통하여 가능할 것이다.

이러한 문제의식 하에 본 연구는 법안심의 과정에서 첨예하게 대립되는 立法葛藤의 양상을 살펴보고 立法葛藤이 常任委員會를 통하여 어떻게 투영되고 조정되어 가는지를 필자가 실무자로 담당하였던 법률안 심의 사례를 중심으로 논의를 진행한다.

본 연구의 目的은 첫째, 立法過程에서 관련 이해당사자들의 상반된 立法葛藤이 常任委員會를 통하여 어떻게 투영되고, 常任委員會는 이들 政策行僞者들의 대립 갈등 해결에 있어 어떤 역할을 하고, 갈등 해결 논리와 전략은 무엇이며, 해결의 결과가 政策에 미치는 영향은 무엇인가, 그리고 결과적으로 法律(政策)이라는 산출물이 나오는데 가장 큰 영향력을 미치는 政策行僞者는 누구인가 등을 다각적으로 분석한다(이기석 1996, 2) 둘째, 법안의 처리과정에서 나타난 立法葛藤의 여러 측면을 분석한다. 그 결과 立法過程에서 행정부처의 주장과 의지, 이를 대체로 답습하는 常任委員會 전문위원의 검토보고서가 가장 강력한 결정요소로 작용하고 있음을 밝혀냄으로써 국회의 본연의 기능인 立法過程, 그 중 의원입법에서조차 行政府 優位가 나타나는 현대 行政國家化 현상을 입증하고 이를 견제하기 위한 국회(常任委員會)의 전문성과 立法葛藤 조정 능력 강화 방안이 무엇인가를 모색한다.

## 2. 연구의 범위와 대상

본 연구의 범위는 立法過程을 국회내 立法過程에 국한하지 않고 발의 이전의 시민단체, 언론, 정부 등의 움직임을 비롯한 쉰 立法過程을 연구범위로 포함한다. 시간적 범위로는 16대 국회까지를 원칙으로 하되 필요한 경우는 최근 17대 국회까지의 논의도 추가한다.

본 연구의 대상은 『재외동포의출입국과법적지위에관한법중개정法律안』의 발의

배경부터 시작하여 개정까지의 全過程을 연구대상으로 한다. 그리고 理念의 문제가 개입할 경우 合理性은 배제되고 冷戰의 논리가 아직도 지배하면서 극단적인 대결양상을 보이는 특수한 국회의 현상을 살펴 볼 수 있는 좋은 사례로써 북한과의 인터넷을 개방하자는 『남북교류협력법개정안』을 둘러싼 理念的 立法葛藤을 추가 분석한다.

## II. 이론적 배경

### 1. 立法過程論

#### 1) 국회의 입법권과 立法過程의 기능

우리 헌법 제40조는 '입법권은 국회에 속한다'라고 명시함으로써 입법권은 국회의 가장 본질적이고 핵심적인 권한으로 法律제정에 관한 한 국회가 전속적인 권한을 갖고 있음을 천명하고 있다. 본 연구에서는 입법과정을 "법률제정과정에 참여하는 정책행위자들이 국회를 무대로 입법목적 달성을 위해 펼치는 모든 공식비공식 행위나 작용이 행해지는 일련의 총체적 과정"이라고 정의한다. 立法過程의 기능을 보면 첫째, 法律의 제정 그 자체보다는 오히려 政治體系의 발전과 유지를 위하여 갈등과 대립의 해소와 정치사회의 統合化에 기여한다는 것이다(박찬표 2002, 19-20). 둘째, 국민의 政治參與의 기회를 보장하는 기능이다. 셋째, 立法過程을 통한 少數者의 保護 機能이다. 넷째, 의회는 정부법안의 심의·수정을 통해 국민의 입장에서 행정권력을 견제하고 권력간의 균형을 이루는 역할을 수행한다.

#### 2) 한국의회의 立法過程의 특징

의회의 立法過程의 특징은 정치체제와 의회유형에 따라 다르다. 박찬표 교수는 한국의회를 다수결형(majoritarian model) 정치체제인 동시에 競合場型 의회(legislature as arena)에 속한다고 보고 한국의회의 立法過程의 특징을 분석하고 있다. 그에 의하면 한국정치체제는 입법부와 행정부가 분리된 대통령제 정치체제를 취하고 있지만 대통령으로의 권력집중으로 인해 입법부와 행정부의 완전한 분립이 이루어지지 않고 있다고 한다(박찬표 2002, 36-39).<sup>2)</sup> 그러나 참여정부 출범 이

후 이러한 특징은 다소 완화되고 合意型과 變換型으로 이행되어 가는 중간형에 속한다고 볼 수 있다.<sup>3)</sup> 다수결형과 경합장형 의회는 政策기능에서는 약하지만 책임정치와 사회통합 기능에서 강점을 발휘한다고 한다. 그러나 우리 국회는 책임정치의 실현에도 실패하고 있으며 政策기능은 물론 사회통합 기능도 취약하다고 할 수 있다.<sup>4)</sup> 남북교류협력법 개정안을 둘러싼 국회 常任委員會의 역할에서는 오히려 갈등을 증폭시키는 모습을 찾아 볼 수 있다. 그리고 立法過程을 통한 국민의 정치참여 보장 기능은 민주화 이후 급속도로 향상되었다고 할 수 있으나, 政黨을 통한 제도적 참여가 아직 충분히 보장되지 못하고 있는 가운데, 특정 利益集團이나 시민단체 중심의 편향되거나 때로는 과잉 참여현상이 나타나기도 한다. 마지막으로 행정부 견제기능은 행정부의 法案提出權으로 인해 입법을 통한 행정부 견제와 통제에 애초에 결함을 갖고 있다 할 것이다. 국회심의 과정에서 행정부의 專門性과 組織力, 제도적 응집성 등을 국회가 따라갈 수 없기 때문에 행정부에 대한 견제

- 
- 2) 폴스비(Polsby)는 의회유형을 변환형 의회(transformative legislature)와 경합장형 의회(legislature as arena)로 구분한다. 변환형 의회란 법안의 실제 성립과정을 둘러싸고 다투는 의회로서, 사회의 요구를 法律이라는 형태로 변환시키는 능력이라는 점에서 예산을 포함 모든 법안을 의원입법의 형태로 처리하는 미국의회를 모델로 한다. 경합장형 의회란 입법보다는 정치권력을 둘러싼 여야간의 투쟁에 의정활동의 중심이 놓여지는 의회로써 선거를 통해 여야간 의석비율이 정해지면 이에 근거하여 법안의 성립여부가 결정되고, 이후 의회는 정부여당의 신속한 통과를 노리는 여당과 이를 비판하고 막는 야당간의 논쟁의 장이 된다고 한다. 경합장형 의회는 政策기능에서는 떨어지지만 공정한 정치경쟁과 선거의 메커니즘을 통해 사회통합 기능을 수행함으로써 정치체제의 유지와 발전에 순기능적으로 작용한다.
  - 3) 국회사무처의 『국회뉴스레터』 제6호, 2005년 4월 28일자에 의하면, 17대 국회 출범 1주년을 맞아 같은 기간 16대 국회의 입법활동과 비교한 결과 의원발의 法律안은 1,174건으로 3.3배 증가하였음에 반해 정부제출 법안은 231건으로 13% 증가에 그침. 의원발의 법안과 정부제출법안의 가결비율 또한 16대 국회 22:78이던 것이 17대 국회에서는 57:43으로 역전되었음. 그러나 의원발의 法律안의 가결율은 13.5%이고, 정부제출법안의 가결율은 51.1%에 이르고 있어 아직도 입법에 있어서 실질적인 영향력은 행정부가 더 크다는 것을 알 수 있음.
  - 4) 17대 국회 첫 정기국회에서도 소위 4대입법(과거사법, 국가보안법, 사립학교법, 언론법 등)을 둘러싼 여야의 극심한 정치적 대립으로 2004년도 정기국회가 파행을 거듭하였고, 2004년 12월 31일 저녁 야당이 본회의장을 점거하여 2005년도 예산안을 해를 넘겨 통과시키는 등 진통을 겪었다.

와 통제력은 매우 취약하다 할 것이다. 이 점이 본 논문이 분석하고자 하는 주제이며 한국의회의 발전과제이기도 하다.

### 3) 한국의회의 立法過程과 行政官僚制의 영향

우리헌법상 政策의제 제안권은 국회와 행정부가 나누어 갖고 있다. 따라서 정부발의법안과 국회발의법안의 건 수 및 처리비율을 보면 누가 政策의제 설정 주도권을 갖고 있으며 누가 政策결정 과정에서 더 큰 영향력을 행사하는지 쉽게 파악할 수 있다. 제헌국회 이래 17대 국회(05. 5. 28)에 이르기까지 법안발의 현황을 분석해 보면 일부를 제외하고는 政策의제 설정에 있어서 지속적으로 국회가 행정부에 의해 압도되어 왔음을 알 수 있다. 그러나 15대 국회 이후 의원발의 건수가 정부발의 건수를 초과하기 시작하여 17대 국회 1년 동안에는 정부발의 법안의 약 5배나 더 많은 등 국회의 政策의제 설정 능력에 현저한 발전이 있음을 알 수 있다. 하지만 처리율이나 가결을 측면에서는 여전히 행정부 우위 현상을 보임으로써 질적인 개선은 미미함을 알 수 있다(뉴스메이커 04/11/26).

政策과정에서도 행정부의 영향력은 여전하다. 政策의제형성 및 설정과 政策결정으로 크게 나누어 분석해 볼 때 양과정에서도 역시 行政官僚의 전문성, 조직력, 정보력의 우위로 인해 행정관료가 가장 큰 영향력을 행사하고 있다(정정길 2003, 155-157).

## 2. 立法葛藤의 본질

### 1) 사회현상으로서 갈등의 의의와 유형

인간사회, 더 나아가 모든 실존의 세계에는 공존의 원리와 동시에 본질적으로 갈등이 내재해 있다고 할 것이다. 이에 대해 사회학자들은 사회는 葛藤과 合意라는 두 가지 측면을 갖고 있으며 양자는 서로를 위한 필수조건이라고 인식한다(Ritzer 1992, 182). 본 연구에서는 立法過程에서의 권력적 갈등에 초점을 두고 있기 때문에 다렌도르프의 광의의 갈등의 개념을 채택하여 “갈등이란 사회현상의 모순이 첨예화되어 나타나는 항의, 대립, 적대, 긴장, 경쟁, 투쟁 등을 포함하는 것”으로 광범위 개념으로 정의한다.

이러한 갈등은 그 원천이나 성격, 형태, 행위주체 등에 따라 다양하게 분류할

수 있다. 본 연구에서는 연구의 편의상 갈등의 원천과 성격에 따라 양립가능한 갈등과 양립이 어려운 갈등으로 나누어 본다.

(1) 양립 가능한 갈등

행위 주체들간의 이해관계에 관한 갈등은 타협이나 조정의 여지가 있는 갈등으로 볼 수 있다. 이 경우는 갈등 조정과정에서 협상, 설득, 갈등 공개, 위협, 지연, 보상 등의 통상적인 전략으로 갈등 해소가 가능하다. 본 연구에서 재외동포법안의 경우가 이에 해당한다고 할 수 있다. 그러나 한방·양방 대립, 수도이전 문제 등과 같이 첨예한 集團간 이해대립의 경우는 最高政策決定 집단의 결단이나 헌법재판소와 같은 국가최고결정기구의 결정이라는 非常的 方法에 의해 해소가 가능하다.

(2) 양립 불가능한 갈등

행위자들간의 가치, 理念, 신념 등에 의한 본질적 갈등은 일반적으로 양립이 어려우며, 통상적인 갈등해소 전략으로는 해결이 어렵다. 종교갈등, 인종갈등, 민족갈등, 理念갈등 등을 예로 들 수 있겠다. 이러한 본질적 갈등은 때로는 집단자체를 완전히 파멸 시킬 정도의 강렬하고 극단적인 형태로 나타나기도 하는 등 행위자간에 양립이 불가능한 경우가 대부분이다. 한편, 양립불가능한 갈등은 개인차원이나 집단차원이나에 따라 다른 모습을 나타낸다. 개인차원의 경우는 종교를 바꾸는 改宗의 경우처럼 타협의 여지가 있지만 집단차원의 경우는 타협이 불가능한 경우가 대부분이다. 본 연구의 남북교류협력법안은 본래는 理念대립을 직접 야기할 성질의 것이 아님에도 불구하고 보수세력과 공안관련 정부기관의 개입으로 인해 理念대립으로 비약 확대된 경우로써 양립불가능한 갈등양상에 해당한다고 할 수 있다.

2) 立法葛藤의 의의와 기능

(1) 立法葛藤의 의의

立法葛藤이란 본 연구에서 설정한 갈등의 개념을 적용하면 “입법체계의 구성부분들(국회의원, 政黨, 정부, 이익단체, 시민단체, 언론 등)이 立法過程에서 양립할 수 없는 것으로 인식하는 목표(가치)를 둘러싸고 항의, 대립, 긴장, 경쟁, 적대, 투쟁 등 물리적·심리적으로 충돌하고 있는 의식적인 상호작용이다.”

입법은 현대 사회에서 인간사회의 질서와 제도화를 담당하는 핵심적 수단이므로 立法過程은 政治過程의 축소판이라고 할 수 있다. 체계이론을 원용하면 立法過程도 ‘사회적 가치의 권위적 배분과정’이라 할 것이다(Easton 1968, 285). 立法過

程은 이해를 달리하는 행위자들간의 갈등과정이라 볼 수 있으므로 立法葛藤이란 인간사회의 질서와 제도를 수립하기 위한 당사자들간의 '가치배분'의 측면과 이를 둘러싼 '집단간 상호작용'이라는 측면을 갖고 있다.

### (2) 立法葛藤의 기능

일반적으로 갈등을 보는 시각은 크게 긍정과 부정의 두 가지이지만 갈등은 그 자체로서는 중립적이기 때문에 갈등의 결과는 긍정적일 수도 있고 부정적일 수도 있다는 통합적 시각이 현실적이다. 입법갈등 역시 政策變動을 통해 사회변화를 초래하는 동시에 갈등해소 과정을 통해 사회의 통합과 안정에도 기여하게 되는 것이다. 또한 입법오차를 예방하고 줄일 수도 있다. 그러나 입법갈등이 비록 체제내의 갈등이기는 하나 극대화 될 경우는 사회혼란과 분열을 초래하기도 한다.<sup>5)</sup>

## 3. 立法葛藤 조정의 場으로서 國會議員委員會

### 1) 常任委員會의 의의와 역할

상임위원회는 국회의 議案의 量的증대와 質的전문화로 인해 의안처리의 효율성을 높이고 국회의 기능을 활성화하여 의회주의의 쇠퇴를 막기 위한 하나의 방안이다. 또한 행정기관에 대한 견제와 감시를 효율적으로 할 수 있게 하고 법안의 집중심을 통해 국회의 통법부화 현상을 저지시키는 주된 기능을 하고 있다. 그러나 위원회 제도가 잘못 운영되거나 그릇된 목적으로 악용되는 경우 정책결정의 왜곡, 위원회와 행정부의 밀착으로 의회의 대행정부 기능약화 등 오히려 국회의 기능과 민주적 정당성 및 효율성을 약화시키는 역기능도 있다(강경근 2004, 989).

### 2) 立法葛藤 조정의 원리 및 대응전략

#### (1) 立法葛藤 조정의 원리

立法過程을 이해당사자들이 참여하는 일종의 게임(game)으로 생각하고 <인간은 자신의 이익을 극대화하는 방향으로 행위한다>는 공리에서 출발하는 합리적 선택론(Rational Choice)을 적용하여 立法過程에서의 참여행위자들의 행위를 분석하고

---

5) 16대, 17대 국회에서의 국회국가보안법 및 사립학교법 갈등의 대표적 예이다(김영평 1991, 14: 154).

자 한다. 즉, 政黨과 국회의원은 득표극대화를 위해, 行政官僚들은 자신들 개인의 이익을 극대화하려 하거나(Niskanen의 예산극대화 모형), 관료들이 속한 행정관청의 이익까지도 포함한 집단적·의도적 이익극대화(Dunleavy 관청형성 모형)를 추구하고(정용덕 2002, 487-510), 利益集團과 시민단체 등은 그들 집단의 이익을 극대화하려고 한다는 가정을 한다.

### (2) 立法葛藤의 대응전략

立法葛藤의 특성상 흔히 사용되는 대응전략으로는 협상, 설득, 갈등의 대외공개, 시간적 지연, 지지세력 동원과 연합구조 형성, 위협 및 협박, 보상 등을 들 수 있겠다(이기석 1996, 15-20). 이를 현실에 적용할 때는 立法葛藤의 강도나 상황의 변화에 따라 각 전략들을 적절히 혼합해서 사용하는 것이 일반적이다. 어느 한 가지 전략에만 의존하거나 특정 전략의 강도가 지나치게 높아도 효율적인 立法葛藤 해결 전략이라 할 수 없을 것이다(박호숙 1996, 31-38).

### 3) 立法葛藤의 조정방법

常任委員會 立法葛藤의 조정방법은 대체로 전형적인 모습을 보이므로 편의상 이하에서는 이기석의 분류를 원용하여 서술한다(이기석 1996, 21-22).

#### (1) 常任委員會 내부적 조정방법(법안 심사절차)

내부적 조정방법이란 常任委員會 내부차원에서 이루어지는 법안심사절차를 의미하는 것으로 제안자의 취지설명, 전문위원의 검토보고, 大體討論과 찬반토론, 축조심사, 소위원회 심의 등 국회법상 규정되어 있는 정형화된 방법이다(국회사무처 2004, 212-221).

#### (2) 常任委員會 외부적 조정방법

常任委員會 외부 입법관계자 내지 집단 등과 常任委員會와의 관계에서 立法葛藤 조정이 이루어지는 것을 의미한다. 이에선 常任委員會와 개인, 常任委員會와 집단, 常任委員會와 정부부처와의 관계가 있다.

#### (3) 最高政策決定集團에 의한 조정방법

정치적 쟁점법안이나 집단간 견해차이가 근본적·구조적 문제의 성격을 띠어 합의점을 찾기 어려운 경우, 특히 양립불가능한 갈등의 경우 상급기관이나 상층부의 계층적 권위의 활용에 의해 갈등이 조정되는 경우가 많다.

#### 4. 立法葛藤 조정결과로서 政策變動

##### 1) 立法葛藤 조정과 政策變動

현실적으로 갈등의 결과는 체제의 신축성, 폐쇄성의 정도, 그리고 이에 따라 다르게 나타나는 갈등의 강도에 의해 체제의 붕괴 또는 체제의 통합이라는 두 가지 모습으로 나타난다. 그러나 立法葛藤은 그 자체가 제도화된 틀 속으로 수용된 갈등이므로 그 強度나 누적의 정도가 급격한 변화를 초래할 정도로 폭발성을 지닌 경우는 드물다 할 것이다. 따라서 立法葛藤의 궁극적 결과는 체제를 붕괴시키거나 파괴시키기 보다는 정책변동을 통해 漸進的, 相呼調整의 사회변화를 초래한다고 할 것이다.

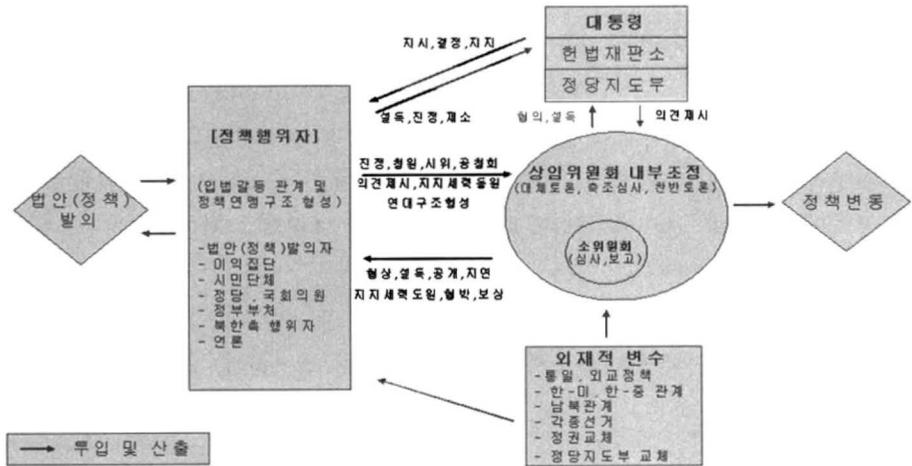
政策變動의 모습은 立法過程에서 이해 당사자들간의 힘의 크기와 이익투입 여하에 따라 달라지게 되는 것이다. 국회常任委員會 立法葛藤 조정 결과 政策變動의 모습은 원안가결(政策유지), 부결(政策취소), 폐기(政策취소), 수정안가결(政策승계), 대안가결(政策혁신) 등이 있다.

#### 5. 분석의 틀

어떤 사회적 이슈가 政策議題化되어 法律案으로 구체화 되는 과정을 밝게 되면 이 법안과 이해관계를 가진 개인이나 집단들의 대응과 행위방식은 어떻게 나타나는가? 이들은 당해 입법이 자신들에게 미칠 비용·편익, 利·不利에 따라 개별 또는 각각 연대구조(coalition building)를 형성하여 참여행태를 결정하게 된다(이기석 1996, 37-39).<sup>6)</sup> 법안이 해당상임위원회로 회부되면 관련 정책행위자들간의 연대 내지 적대관계는 더욱 더 응집성과 결속력을 강화해 가며 나아가 政黨들과도 확대된 연대관계를 형성하면서 상대세력들과 갈등적 상호작용을 통하여 자신들의 주장과 의지를 관철시키고자 노력하게 된다. 이러한 立法葛藤 상황의 전개는 常任委員會에서의 입법갈등 조정과정을 거쳐 법안(政策)이 수정되거나 변경되는 政策變動이라는 결과를 산출한다. 이러한 상임위원회 조정과정을 표시하면 그림 1과 같으며 본 논문의 분석틀로 이용한다.

6) 이하에서는 제4절 연구의 틀 설정을 참조함.

그림 1. 국회상임위원회에서의 입법갈등 조정 모형



본 논문의 從屬變數는 政策變動(법안수정)으로 정하고, 獨立變數는 본 논문의 분석대상인 政策行爲者들의 主張과 意志이다. 媒介變數는 독립변수와 종속변수의 사이에서 독립변수의 결과인 동시에 종속변수의 원인이 되는 것으로 最高政策決定 집단(대통령, 헌법재판소, 政黨지도부)의 지시, 결정, 지지 등이다. 분석틀 밖에서 政策變動(종속변수)에 영향을 미치는 外生變數로는 한·중 관계 변화, 한·미 관계 변화, 남·북 관계 변화, 정부의 外交政策, 統一政策, 政黨지도부 교체, 정권교체, 각종 선거 등이 있다. 이들 변수들은 고정되어 있다고 가정하고 분석한다.

### III. 「재외동포법안」· 「남북교류협력에관한法律개정안」의 통일외교통상위원회와 법제사법심사위원회에서의 立法葛藤 조정과정

본 논문에서 사례로 분석하고자 하는 재외동포기본법 制定案, 재외동포위원회 법 制定案, 재외동포의출입국과법적지위에관한法律改正案, 재외동포재단법改正案 등 4개법안과 남북교류협력법 개정안의 발의배경과 입법과정은 논문의 핵심주제가 아니므로 본고에서는 생략하고 입법갈등조정과정부터 서술하고자 한다.

## 1. 常任委員會의 立法葛藤 조정과정과 行政官僚의 영향력

### 1) 立法葛藤 조정의 원리 및 대응전략

동 사례에서 나타난 국회 常任委員會의 조정과정에서 나타난 立法葛藤은 어떤 형태였는가? 재외동포의 정의를 확대하여 중국동포를 포함시켰을 때 발생이 우려되는 중국과의 외교적 마찰 등 제반 사회문제를 우려하는 외교부, 법무부 등의 관련 부처와 인도주의 측면과 재외동포의 국내정치적 영향력을 감안 정치적 득실을 고려한 정치권과의 갈등구조였다.

남북교류협력법의 경우는 남북간 인터넷 개방을 둘러싸고 공안관련 부처와 경제부처의 대립, 사업확장을 추구하는 기업체와 북한 합영회사, 남북 인터넷 통일이라는 명분을 추구하는 시민단체, 정치적 득실을 계산하는 정치권 등 각 행위자들간의 상호작용 및 갈등구조로 분석할 수 있다.

두 사례 모두 政治的 合理性 및 得票極大化, 利益極大化 추구가 立法葛藤 조정논리의 핵심이었다. 다만 남북교류협력법의 경우는 제3의 변수였던 북한이 직접 개입하여 독립변수로 등장하고 理念대결의 문제로 비화됨으로써 정치적 합리성을 벗어나는 맹목적인 반대가 이루어지게 되었다. 그러나 엄밀히 따져보면 理念上 무조건적인 반대라는 것도 궁극적으로는 보수세력의 표심을 얻고자 한 것으로 이해되므로 정치적 합리성의 틀 안에서 행해진 반대라고 볼 수 있다.

### 2) 대응전략의 사용

실제 본 연구사례에서도 각종 대응전략이 혼합적으로 사용되었다. 본 사례의 경우는 政黨간 대립과 갈등구조는 약한 것이 특징이며, 이해집단과 시민단체 등과의 갈등이 주류를 이루고 있다. 구체적 분석은 생략한다.

### 3) 立法葛藤의 조정방법

분석해 본 결과 앞장에서 검토한 이론적 방법을 벗어나지 않았음을 알 수 있었다. 구체적 내용은 생략한다.

### 4) 常任委員會와 行政官僚

行政官僚가 어떻게 常任委員會에서 立法過程에 자신들의 견해와 이익을 투입하

는가. 재외동포법의 경우 行政官僚는 입법이전 단계에서부터 외교적 마찰 가능성, 중국동포의 대거 유입 등 여러 문제를 제기하여 왔다. 입법발의 이후에는 전문위원실과 상임위원들에게 자신들의 주장을 홍보 설득하였으며, 모호한 부분은 자신들에게 유리하게 정보나 자료를 해석하는 등 위원들을 오도하기도 하였다.

남북교류협력법의 경우에는 行政官僚의 영향력이 더욱 잘 드러났다. 법안의 실제 내용은 전혀 理想的 논쟁을 불러일으킬 사안이 아님에도 일부 보수 의원들이 북한과의 문제라는 것만 가지고 理想 문제를 제기하자, 이에 직접 관계되는 공인기관들, 국방부, 법무부, 대검찰청 등은 의도적으로 이러한 가능성을 부풀려 언론에 보도하고 보수 의원들에게 자료를 제공하는 등으로 理想논쟁을 부추겼다. 결국 두 법안 모두를 폐기 시키는 성과를 거두게 되는 것이다.

#### 5) 常任委員會와 利益集團

利益集團의 常任委員會에 대한 이익투입 방식은 청원, 진정, 공청회 등을 통한 압력과 지지라는 형태로 나타난다. 두 법안의 경우 통상적으로 거론될 수 있는 방식을 모두 사용하였음을 알 수 있다. 상세내역은 생략한다.

#### 6) 常任委員會와 政黨(국회의원)

政黨(국회의원)이 常任委員會의 立法葛藤 조정과정에서 어떻게 작용하고 영향을 미치는가? 政黨은 '득표극대화'의 논리에 의해 행동한다. 본 사례에서 政黨은 어느 법안에서도 적극적인 찬반의사를 표명하지 않고 적극 개입하지 않으려 한 흔적을 찾아 볼 수 있었다. 이는 政黨들이 '득표극대화'의 입장에서 보았을 때 찬반 어느 쪽이 득표를 더 많이 가져다줄 지 예측하기 힘들고 양측 모두 부작용과 파장이 클 것으로 인식하였기 때문이다.<sup>7)</sup> 최근 첨예화되고 있는 檢·警 수사권 조정문제에 대해 어느 政黨도 적극적으로 개입하거나 입장을 표명하지 않고 있는 것도 같은 사유라 할 것이다.

7) 이는 조웅규 의원실에서 법안통과를 위해 한나라당 정책위 전문위원, 정조위원장, 정책위의장 등과 논의하는 과정에서 파악된 내용이다.

## 7) 立法葛藤 조정 결과로서 政策變動과 行政國家 현상

### (1) 政策變動

재외동포법의 경우 통외위 법안은 폐기되었고, 법사위 상정안이 개정시한이 임박하자 행정부는 명분상 법률을 개정해 주더라도 실질적으로는 하위법령을 사용하여 종전과 같은 제약이 가능하다는 판단하에 타협안에 동의하여 이를 통과시키게 되었다.

남북교류협력법의 경우는 통일부의 검토의견, 이를 반영한 상임위 전문위원의 검토의견, 법무부의 의견, 공청회를 통한 지적사항을 수용하여 수정안을 발의하였다. 수정안의 내용은 행정부처의 견해를 대부분 수용한 것이었다.

### (2) 行政國家 현상

두 법안의 수정결과는 모두 行政官僚의 의사가 반영되었다. 立法過程이 정치적 과정이므로 궁극적으로는 세력들간의 힘의 크기에 의해 입법결과가 결정된다고 할 것이다. 현실적으로 행정부가 막강한 조직력과 정보력, 이를 바탕으로 한 로비력은 立法過程의 참여자 중 가장 크다고 할 것이다. 이에 따라 '행정부 우위' 현상이 의원발의 입법과정에서조차 나타나고 있다.

## 2. 國會常任委員會의 立法葛藤 조정기제로서의 문제점

### 1) 조정의 원리문제

재외동포법안의 상임위에서의 조정의 원리는 '정치적 합리성' 원칙에 의한 득표극대화 가설과 행정부처 등 이해당사자의 이익극대화 가설이 충실히 적용된 사례에 해당한다. 반면 남북교류협력법 개정안의 경우는 理念上의 문제로 인해 마치 국가보안법 개폐 논의처럼 보수와 진보의 대결장으로 비화됨으로써 과반수가 넘는 의원이 공동발의한 법안임에도 보수냉전세력들의 막무가내식 반대로 국회임기 만료와 함께 폐기되는 立法過程상 특이한 경로를 거쳤다. 그러나 理念을 내세우지만 실제로는 이를 통한 해당 조직이나 기관의 이익을 극대화하려는 의도가 숨어 있음을 알 수 있었다.<sup>8)</sup>

8) 필자는 대검공안부 공안부장과 법안을 설명하기 위해 개별면담을 하기도 하였고, 통일부 담당 국장, 과장 등 관계 공무원들과 수 차례 개별면담을 할 기회가 있었다. 당시 이

## 2) 조정방법의 문제

내부적 조정방법의 문제점으로는 대체토론의 형식화, 전문위원 검토보고서의 지나친 행정부 의존성이다. 외부적 조정 방법의 문제점으로 우선 청원 및 진정의 경우 1~2건에 불과할 정도로 적극 활용되지 못하였다.

공청회에서 개진된 의견들이 법안심의에 제대로 반영되지 않는 것도 문제이다. 개진된 의견이 행정부 등 우위세력에 부합되는 것이라면 당장 반영되지만 그 반대측 의견은 거의 고려되지 않기 때문에 공청회를 하나하나 하다는 비판이 있다. 또한 공청회 주최측의 편향된 진술자 선정 등의 문제도 있다.<sup>9)</sup>

이익집단의 경우, 여전히 政策결정의 흐름에 익숙하지 않아 효과적인 로비가 이루어지지 않음을 알 수 있었다. 또한 시민단체들은 그들의 이름을 알리기 위한 이벤트 내지 홍보성 행사에 치중하는 면이 없지 않아 立法過程에 직접 투입 효과가 약하게 되는 결과도 초래하였다.<sup>10)</sup> 이런 상황에서 여야 정치권은 그들의 득표극대화 논리에 따라 利益集團을 정략적 연합세력으로 활용하는 수준에 머물기 때문에 利益集團의 활동이 밀접하게 政策과정에 투입되기 어려운 것이다.

## 3) 최고정책결정집단에 의한 조정 문제

본 연구 사례에서는 당 지도부, 청와대까지 민원이 제기되고 다양한 루트로 접촉이 이루어졌으나 최고의사결정권자로서의 책임을 회피하게 된 경우이다. 다만, 재외동포법의 경우는 헌법재판소라는 헌법상 최고기구에 의해 위헌결정과 그 후 헌법재판소의 결정문 해석을 둘러싼 논란에 대한 헌법재판소 사무총장 명의의 유권해석을 통해 立法過程에 개입하게 되는 극히 예외적인 과정을 거치게 된다. 결과적으로 最高政策결정집단 역시 법안의 이해관계가 복잡하고 정치적 득실이 분

들은 “법안 내용이나 취지에는 동의하지만 조직의 특성상 반대를 할 수밖에 없다”는 진술을 했다(인터뷰 일자: 2004년 1~3월).

- 9) 재외동포법, 남북교류협력법 공청회의 경우 발의 의원에게 한사람씩 추천하라고 통보한 후에는 나머지 출연진은 전문위원실 임의로 선정하기 때문에 의도하든 의도하지 않든 간에 편향된 공청회가 진행되었다. 이로 인해 조응규 의원실과 전문위원간에 연쟁을 벌이기도 하였다.
- 10) 예를 들면, 시민단체가 그들만의 공청회를 개최한다든지 농성, 서명운동, 성명서 발표 등을 행함에 있어서 해당 상임위 위원을 초청하지도 않는 등의 사례이다.

명하지 않은 경우는 당위성이 있는 법안이라 할지라도 적극적인 입장표명을 유보한다는 것을 알 수 있다.

#### 4) 위원회 구성 및 구조 문제

위원회에는 별정직 수석전문위원과 일반직 공무원으로 補해지는 전문위원 등의 직원을 두게 되어 있다. 현실적으로는 별정직 수석위원도 대부분 일반직 공무원이 승진하므로 위원회는 결국 모두 일반직 공무원으로 구성되어 있다. 위원회 일반직 공무원의 경우 정치적 중립성과 신분상 안정만 강조하다 보니 정치현장으로서의 입법과정에서 이해당사자들의 의견을 제대로 반영하지 못할 뿐만 아니라 일반직 공무원들의 순환보직의 수단으로 변질되었으며, 오히려 행정부의 입장을 대변하는 수준에서 크게 벗어나지 못하고 있다.<sup>11)</sup> 결국 전문위원은 행정부에 의존하고 국회의원은 전문위원에 의존하게 됨으로써 결과적으로 국회의원이 行政府에 從屬되는 뜻하지 않은 결과에 이르는 것이다.

다음으로 위원회 구성과 경직된 운영 문제이다. 2년마다 위원회 재구성을 하게 됨으로써 위원들의 專門性 축적이 어렵다는 것이 가장 큰 문제가 되고 있다. 남북 교류협력법 심의의 경우 국회운영이 신축적이고 탄력적이었다면 정보통신위와 연석회의를 하든지, 아니면 인터넷을 잘 아는 위원으로 일부위원을 사보임을 하든지 하는 방법을 택해야 했음에도 법안 내용 자체도 잘 이해하지 못하는<sup>12)</sup> 고령의 보수성향의 위원들에게 전적으로 맡겨 둬으로써 남북관계의 역사적인 대전환을 초래할 수도 있는 중대한 입법안이 법안내용에 대한 이해부족과 理想的·感性的 대결 속에 死藏되고 말았던 것이다.

11) 현실적으로 이러한 현상이 일어나는 이유는 전문위원실의 인력부족과 대부분의 정보와 자료를 행정부에 의존하므로 검토보고서가 행정부의 입장을 대변할 수 밖에 없게 됨. 필자가 경험한 바로는 행정부가 제출한 행정부의 의견을 전문위원 검토보고서에 그대로 복사하여 인용하는 경우도 있었음.

12) 제243회 국회, 통일외교통상위원회 제2차 법안 소위 회의록(2003. 11. 12), 5-7.

## IV. 국회 常任委員會의 立法葛藤 조정능력 및 국회경쟁력 제고 방안

이상에서 논의된 바를 중심으로 국회 常任委員會의 立法葛藤 조정능력을 제고할 수 있는 방안을 살펴본다. 국회(常任委員會) 기능 강화 방안에 대해서는 다수의 연구실적을 찾아 볼 수 있다. 그러나 본 연구에서는 필자가 직접 의정활동 현장에서 체험한 경험과 고민을 바탕으로 기존 연구들과는 다른 시각으로 방안을 제시해 보고자 한다. 본 연구에서 제시하는 방안들이 기존 연구들과 근본적인 차이는 巨視的·構造的 차원에서 접근하여 立法府의 規模나 組織이 행정부를 견제하고 감시하기에는 절대적으로 劣惡하다는 사실을 지적하고, 최근 사회의 민주화와 함께 시민단체, 언론 등의 국회 감시 기능이 강화되는 동시에 국회에 대한 요구증가 및 국회의원간의 경쟁과열로 인해 국회의원의 業務가 爆增하고 있는 현실을 고려하였다.

### 1. 국회의 규모는 적정한가

#### 1) 국회의 규모

입법부의 위상과 기능 강화를 요구받고 있는 상황에서 국회의 예산규모는 어느 정도일까? 국회전체 예산규모는 04년 2,906억원, 05년 3,367억원이다. 이는 2005년도 정부 일반회계 예산 134조 3천억원의 0.25% 비율로써 극히 미미하다(기획예산처 2005, 185-193). 이는 대통령 비서실과 경호실, 대통령 소속 위원회 예산을 합한 청와대 총 예산에도 못미치는 수준이다. 비슷한 예산 규모(2005년 기준)의 중앙부처로는 관세청, 문화재청, 농촌진흥청등이며, 이를 통해 볼 때 입법부 예산이 정부 外廳 수준에도 미치지 못하고 있음을 알 수 있다.<sup>13)</sup> 선진국 의회 예산과 우리나라 국회 예산의 비교분석에 대한 연구는 별도로 진행될 필요가 있는 과제라 할 것이다.

한편 주요국의 입법부와 행정부의 인력을 비교하면 다음 표 1과 같다. 선진국의

13) 대통령실 제출자료(유정복 의원 요구자료, 2004. 12.)

표 1. 주요국의 행정부(중앙부처) 대비 입법부 인력비교표<sup>14)</sup>

국가	행정부(a)	입법부(b)	비율 (b/a)*100	의원 수	인구수 (천명)	의원 1인당 인구
미국(2004)	2,649,319	30,049	1.13	535	275,372	514,714
영국(2004)	513,000	2,680	0.52	659	58,655	89,006
일본(2002)	481,905	4,153	0.86	727	126,926	174,589
한국(2004)	588,482	3,290	0.55	299	47,008	157,217
합계(평균)	4,232,706	40,172	0.94%	2,220	507,961	228,811

행정부 대비 입법부 인력 비율은 평균 0.94%이고, 한국은 0.55%로서 평균에 미치지 못하고 있다. 선진국 입법부 평균 인력 규모(0.94)에 근접하기 위하여 우리나라 국회인력은 5,531명이 되어야 한다. 이러한 단순 계산으로 보면 현재보다 2,241명(68% 증원)이 증원되어야 한다는 것이다.

그런데 문제는 예산 및 인력증가를 국회의 어느 분야에 어떻게 적용할까 하는 것이다. 국회의원 定數를 늘려야 할 것인지, 국회의원 지원조직을 늘려 의원 수는 현행을 유지하더라도 의원의 의정활동의 質의 수준을 높이는 것이 나올지는 좀 더 심도 있게 분석해 보아야 할 것이다.

국회의원 定數와 관련하여서는 근래 학계 및 정치권 일각에서 증원 논의가 있었다. 정치권에서는 노무현 대통령이 지역구도 타파를 명분으로 2003년 12월 국회에 전달한 서한을 통해 지역구의 50% 수준으로 권역별 비례대표 의석 확대를 제안하면서, "... 350석 정도 국회의석이 된다고 하더라도 정치구조는 기본적으로 고쳐야 한다. ..."고 말한 바 있다. 이어 2005년 2월 25일 취임 2주년 국회연설에서도 "의석수를 늘려서라도 지역구도는 반드시 극복해야 한다"라고 하였다.<sup>15)</sup> 이에 따라 국회 정치개혁협의회와 정치개혁특위에서도 비례대표 증원 논의가 진행되었다.<sup>16)</sup>

14) 미국출처: [www.opm.gov/feddata/html/2004/september/sep04.pdf](http://www.opm.gov/feddata/html/2004/september/sep04.pdf), 영국출처: [www.civilservice.gov.uk](http://www.civilservice.gov.uk), 일본출처: [www.stat.go.jp/data/nihon/24.htm](http://www.stat.go.jp/data/nihon/24.htm)(검색일: 2005. 6. 17-20), 한국출처: 기획예산처 2005. 입법부 인력은 예산정원임. 인구 數에 관해서는 김도종 외 2003, 82. <표 4> 참조.

15) "<국정연설>-지역주의 극복과 선거구제 개편"(연합뉴스 05/2/25): "노 대통령 '의원 수 늘려서라도 지역구도 극복'"(동아일보 05/2/25).

16) "'선거법 개혁안' 발표 ... 부재자 투표 '걸림돌' 없앤다"(한겨레 05/4/15).

이어서 열린우리당 문희상 의장의 국회의원 수 350명선 확대 검토 발언,<sup>17)</sup> 김원기 국회의장의 17대 국회 개원 1주년 기념 기자간담회에서 “국회의원 정수가 299명으로 묶여 있는데 국회가 정부를 견제하려면 이를 벗어나야 한다”는 발언 등이 이어졌다.<sup>18)</sup>

학계의 의견으로는 김도중·김형준의 「국회의원 정수 산출을 위한 경험: OECD 회원국들과의 비교·분석을 중심으로」이 대표적이라 할 수 있다(김도중 외 2003, 73-87).<sup>19)</sup> 이 연구에서는 국회의원 定數算定을 국민에 대한 代表性과 의정활동의 生産性, 效率性이라는 3가지를 기준으로 하여 OECD국가들과 한국을 비교한 결과, 우리 국회의원 정수는 100여명 정도 부족하다고 한다. 그리고 인구, GDP, 정부예산, 공무원 수 등을 종합적으로 고려하여 산출한 우리나라 국회의원 정수는 현재보다 약 50여명 늘어난 346명이 적정하다고 제안하고 있다. 그러나 의정활동 현장에 있는 필자의 견해로는 국회의원 정수 확대는 현재로서는 非효율적인 방안이라고 판단되며 의정활동 강화의 목적은 지원조직의 전문화와 강화를 통해 달성될 수 있다는 것을 설명하고자 한다. 우리 국회의원 定數가 일각에서 주장하는 바와 같이 결코 적은 수라고 생각하지는 않는다. 왜냐하면 미국의 경우 인구 2억 7,537만 2천명의 인구에 국토의 넓이는 우리의 거의 100배에 가깝지만 의원 수는 상원 100명, 하원 435명을 합쳐서 총 535명에 불과하여 인구 514,714명당 의원 1명이 대표함으로써 한국의원의 대표인구(157,217명)보다 3배 이상이나 많은 수치이다. 그러나 정예화된 의원 개인 보좌관 숫자는 1997년말 현재 11,692명이라고 한다. 의원 1인당 평균 22명에 달하는 숫자이다(송의달 2000, 194-195). 이는 의원 정수가 곧바로 의회의 位相강화와 의정활동의 質의수준 제고로 직결되는 것은 아니라는 것을 의미한다. 오히려 적정수준의 의원정수만 유지된다면 의원보좌직원의 정예화와 전문성 강화가 의정활동의 質과 의회의 위상제고에 직접 영향을 미친다는 것을 알 수 있게 한다. 일본 역시 1억 2,692만 6천명 인구에 의원 정수 727명으로 의원 1인당 174, 589명을 대표하고 있다. 우리나라는 의원 1인당 인구가 독일,

17) “여권내 ‘의원 숫자 늘리기’ 기류 모락모락”(프레시안 05/4/22)

18) “김의장 ‘의원정수 제한만이 능사 아니다’”(연합뉴스 05/5/23); “김원기 의장의 황당한 ‘의원 늘리기’ 주장”(프레시안 05/6/1); “김원기 ‘의원 299명으론 모자란다’”(경향신문, 05/6/1).

19) 그 외 강원택 2002, 133-151 등이 있다.

멕시코, 터키, 캐나다, 프랑스 등과 유사한 수준이다. 북구라파의 경우는 의원 1인당 평균 2~3만명으로 대표하는 인구 수가 현저히 작게 나타난다.<sup>20)</sup> 하지만 이들 국가들은 국토면적에 비해 인구 수가 우리와 비교할 수 없을 정도로 적기 때문에 직접 대상이 아니라고 할 수 있다. 우리 정부 형태가 미국식 대통령제를 따르고 있음을 고려할 때 대통령제를 취하고 있는 미국과 멕시코의 의원 정수가 우리가 비교할 대상에 적합하다는 생각을 할 때 현재 국회의원 정수는 일부에서 제기하는 것처럼 100여명을 더 늘려야 할 정도로 적은 규모는 아니라고 생각한다.

따라서 앞에서 살펴 본 바와 같이 행정부 대비 입법부 평균 인력비율 0.94%에 도달하기 위해 입법부 인력 2,241명을 증원한다고 하는 경우 우선 국회의원 보좌직원을 1,000여명 증원하고 추후 부속기관 등에 나머지 인력을 증원하는 것이 타당하리라 생각한다. 요약하자면 본 연구에서는 국회의원 정수를 늘리기 보다는 국회의원 지원조직, 특히 의원개별 보좌조직을 확대·강화하여 의정활동의 질적 수준을 제고하는 것이 국회의 생산성과 효율성을 높이는 현실적 방안이라고 생각하며, 그러한 방안에 초점을 두고 서술한다.

## 2) 국회의 업무증가 현황

국회의원의 업무 중 본연의 기능인 입법활동이나 정책활동은 그 성격상 자료수집·조사·연구 등 많은 시간이 요구되는 업무이다. 그러나 현실적으로 국회의원이 입법 및 정책활동에 투자할 시간이 사실상 없다고 하여도 과언이 아니다.<sup>21)</sup> 따라서 국회의원의 입법 및 정책 기능은 국회의원의 보좌직원이 대부분을 대신할 수밖에 없는 것이 현실이다. 미국의회의 경우 이는 당연한 것으로 받아들여지고 있고, 보좌관들에게 의원의 많은 권한이 위임되어 있다. 보좌관들은 의원의 조역에 머물지 않고 정책결정에 상당한 영향력을 행사하고 있으며, 이를 두고 일부 학자들은 보좌관들을 가리켜 '선출되지 않은 의원' (Un-elected Representatives)이라고 일컫거나 '보좌관 정부' (staff government)라는 신조어가 생기기도 하였다. 나아가 의원들은 보좌관들이 연출하는 바에 따라 연기하는 배우와 같다고도 한다(송의달

20) 김도중 외 2003, 82. <표 4> 참조.

21) 이는 국회의원들의 일정표를 보면 알 수 있다. 중진이나 비중 있는 정치인일수록 각종 행사 등 대외 업무로 거의 대부분 시간을 소진한다.

2000, 193-194).

그렇다면 보좌직원들이 보좌하여야 할 국회의원의 의정활동의 양은 얼마나 증가하였는가? 우선 국회의 공식적인 업무라 할 수 있는 議案의 증가추이를 살펴본다. 역대 국회의 의안처리 통계를 분석해 보면, 군사정권 이후 최초로 합법적 정권 교체를 이루었다고 평가받는 노태우 정부 당시인 13대 국회(1988년~1992년)에서 12대 국회(641건) 보다 두 배 이상 증가한 1,439건의 의안이 제출되었고, 그 후 민주화가 확산되던 15대 국회(1996년~2000년)에서 2,579건, 16대 3,177건, 17대 국회 개원 이후 1년이 지난 현재 2,109건의 의안이 제출됨으로써 국회의 업무 증가가 급속으로 늘어나고 있음을 알 수 있다.

또한 의안 중 국회의 고유 기능인 입법활동의 증가 현상을 법안제안 비율과 함께 분석해 보면 다음과 같다.<sup>22)</sup> 우선 국회의원의 법률안 발의 현황을 보면, 15대 국회부터 급증하여, 17대 국회 1년 동안에만 벌써 16대 국회 4년 실적에 육박하는 법률안을 발의하고 있음을 알 수 있다. 16대 국회보다 거의 4배의 立法活動을 하고 있음을 알 수 있는 것이다. 다음으로 국회의원들이 각종 세미나 공청회 등을 위해 사용한 의원회관, 헌정기념관, 국회도서관 강당의 사용실적을 보면 2004년부터 2005년 4월말까지 약 1년의 기간 동안의 실적은 2003년도에 비교하여 두 배에서 많게는 10배 이상(국회도서관 강당의 경우) 증가하였음을 알 수 있다. 또한 정책자료집 발간현황을 보면 17대 국회 1년 동안 410권의 정책자료집이 발간되었는데, 이 중 초선의원이 260권을 발간하여 왕성한 정책활동을 하고 있음을 알 수 있다. 이러한 실적은 16대 국회 이후 나타나기 시작한 특징이며, 15대 이전에는 정책자료집 발간은 손에 꼽을 정도로 거의 없었다. 16대 국회 중반 2002년부터 2004년 임기말까지 3년간 정책자료집 발간 수는 715권으로 17대 1년간 발간 실적의 두 배도 되지 않음을 볼 때 17대 국회의 의정활동이 얼마나 경쟁적으로 이루어지고 있는지를 알 수 있게 한다.

17대 국회개원 이후 2005년 6월 20일 현재까지 국회에서 처리된 의안현황을 보면 의안과에 접수된 法律案은 1,777건이었다. 法律案에 대하여 의원 개인당 어느 정도의 업무 부담을 지는가를 분석해 본다. 시간상 제약으로 17대 국회에서 가장

22) 국회사무처 제출자료(유정복 의원 요구자료 2005. 5. 19) 지면관계상 생략.

많은 법률안이 회부된 行政自治委員會를 표본으로 삼고자 한다. 행정자치위원회에 상정된 총 198건의 法律案 중 133건이 소위에서 심사를 거쳤는데, 총 28회의 법안심사소위가 개최되었다. 회의록을 분석한 결과 법안심사 소위에서 총소요된 시간은 4,246分으로 나타났다.

따라서 법률안 한 건당 약 31분의 심사시간이 투입되었다는 것을 알 수 있다. 그러나 이마저도 『일제강점하친일반민족행위진상규명에관한특별법개정안』(이하 '친일진상규명법') 2件과 『진실규명과화해를위한기본법제정안』(이하 '과거사법') 3件을 심사하는데 투입된 시간을 제외하면 2,175分이 128件의 법안을 심사하는데 소요되었으므로 대부분의 법안들이 한 건당 약 16분의 심사시간 밖에 없었을 것을 알 수 있다. 이를 소위위원 7인으로 나누면 소위위원 1인당 법률안 한 건을 심사하는데 할당된 시간은 2分 정도에 불과하다는 것이다. 이러한 분석은 행정자치위원회에 국한한 것이지만 여타 상임위원회의 운영도 유사하기 때문에 국회 전체의 결과라고 보아도 크게 틀리지 않을 것이다. 위에서 살펴 본 바와 같이 16대 이후 국회의 업무 증가가 현저함을 알 수 있었다. 특히 17대 국회는 16대 국회보다 최소한 두 배 이상, 15대 국회 이전과 비교하면 4~10배 이상 많은 일을 하고 있다고 할 수 있다. 의안통계를 기준으로 분석해 보면 12대 국회까지는 평균 673건, 13대 1,439건 이후 급증하여 17대 국회에는 지난 1년 동안에만 2,109건의 의안이 제출되어 12대 국회까지의 평균보다 많게는 12배의 업무 증가가 있었다고 볼 수 있다.

그러나 업무량 대비 국회의원 보좌직원 數의 변동과정을 보면 제3대 국회에서 처음으로 1명이 신설 도입된 이후 12대 국회까지 1~4명 수준으로 변동하다가 13대 국회 개원 직후 4급 1명을 신설하여 5명으로 증원하였고, 16대 국회에서 4급 1명을 증원하여 현재 6명에 이르고 있다.<sup>23)</sup> 이처럼 업무는 12배나 증가하였음에도 국회의원 보좌직원 定員은 16대 국회와 마찬가지로 6명이라는 것은 과연 국회의원의 의정활동이 제대로 실속 있게 처리되고 있는지에 대한 의문을 들게 하는 것이다. 더구나 6명의 직원 가운데 통상 2~3명은 지역구 업무로 배정되고 3~4명이 의원사무실에 근무하는데 그 중 여비서 1명, 수행비서(운전기사) 1명을 제외하면 실제 의정활동에 전념할 수 있는 정규인력은 1~2명에 불과하다. 여기에 인턴 직원 2명이 보조인력으로 활용되고 있을 뿐이다. 이런 인력으로 국회의원으로서는 현

23) 정광호 외 2003, 16. <표 3-3> 참조.

법이 부여한 의정활동을 충실히 할 수 있겠는가?

이에 대해 정책보좌관으로서 근무하고 있는 필자의 솔직한 견해를 표명하면 국회의원이 상시 정부를 견제하고 통제하는 역할은 사실상 포기했다고 하여도 과언이 아니라는 생각이 든다. 평소에는 정부 통제를 생각할 틈도 없이 지내다가 단지 상임위가 열리면 현안위주로 언론 기사를 인용하여 임기응변식 질의를 하는 수준을 크게 벗어나지 못하는 것이 대부분 국회의원실의 현실이기 때문이다.

그렇다면 실질적 정부 견제와 감시기능을 충실히 수행하고 입법기능을 내실화하기 위해서는 立法府 規模 擴大를 얼마나 어디서부터 중점을 두고 추진하여야 하는가? 이에 대해 기존의 많은 연구들이 국회의원 보좌직원 보다는 국회사무처와 常任委員會 전문위원, 국회예산처, 입법지원처 등 부속기관 확대를 우선시하고 있으나 필자는 의정활동 현장의 체험을 토대로 국회의원 定數는 현재 299명 수준에서 凍結내지 縮小하고 補佐職員의 우선적인 擴大·強化를 통한 의정활동의 質的제고가 국회기능 강화의 첫걸음이며 核心임을 강조하고자 한다. 이 점이 기존연구와의 차이이며 특색이다. 이를 위해 국회의 자율성 및 전문성 강화와 常任委員會 조정능력 제고 방안으로 나누어 서술한다.

## 2. 국회의 자율성 및 전문성 제고방안

국회가 헌법상 3權分立의 이념에 따라 정부를 충분히 감시하고 견제하기 위해서는 우선 적정 규모를 확보하여야 한다. 그 후 국회의원 개인의 自律性과 專門性을 제고시키는 것이 의회역량 강화의 핵심인 바 이하에서는 국회의원의 자율성과 전문성을 제고시키는 방안에 관하여 서술한다.

### 1) 국회의원의 자율성 제고방안

국회의원은 헌법상 독립된 국가기관으로서 국민과 국익을 위해 양심에 따른 자율적인 역할과 政黨員으로서의 政黨의 黨論과 당 지도부의 지시에 따라야 하는 역할을 동시에 요구받게 되는데, 이러한 이중구조 하에서 두 가지 역할이 상충할 경우, 공천권 등의 이유로 국회의원들은 대부분 政黨의 구성원으로서의 역할을 택하는 경향을 보인다. 지역구 국회의원의 경우는 지역주민 변수가 추가 작용한다. 이

처럼 국회의원의 자율성을 제약하는 政黨구조의 근본원인은 한국政黨이 간부政黨 내지 명망가 政黨, 지역주의 政黨의 수준을 아직도 크게 벗어나지 못하고 있고, 이로 인해 政策政黨이 정착할 수 없고, 政黨내부 의사결정 역시 민주성이 결여되어 있다는 데서 찾을 수 있다. 이를 극복하기 위해서는 政策政黨을 육성하고 政黨의 공천권 제도를 개선함과 동시에 政黨 내부 의사결정 구조를 분권화·민주화하는 것이다. 이를 위한 정치관계법을 개정하고 정당의 정책기능을 강화하여야 하며, 상임위원 선임에 있어서도 별도의 선임기구를 구성하는 등 제도적 개선이 필요하다. 이러한 대책과 더불어 근본적으로는 국민의 政治意識과 市民意識을 함양하여야 할 것이다.

## 2) 국회의원의 전문성 제고방안

국회의원의 전문성 제고방안은 국회의원 個人的 專門性 제고방안과 국회의원 支援組織의 專門性 제고방안으로 나눌 수 있다.

### (1) 국회의원 개인의 전문성 제고 방안

국회의원의 전문성 제고를 위해서는 의원 개개인이 자신의 役割認知를 정확히 하고 스스로 전문성 향상을 위해 노력하는 것이 가장 중요하다. 국회의원 개인은 스스로 21세기 민주화 시대가 요구하는 국회의원의 像이 무엇인지 파악하고 국회의원으로서의 정체성 확립 및 역할인식을 분명히 할 필요가 있다. 그러나 국회의원은 전문가(specialist)이기에 앞서 일반론자(generalist)의 특성이 먼저 요구되며, 선출직 임기제라는 특성을 감안하면 국회의원 개인에게 전문성을 전적으로 요구한다는 것은 지나치다 할 수 있다. 따라서 부족한 전문성과 일관성은 국회의원 보좌조직을 통하여 보충하는 것이 현실적이고 현명한 방안이라 할 것이다.

각국의 의원 보좌제도의 규모에 관해 조사해 본 바에 의하면, 의원 개별 보좌직원 은 평균 4~5명이 대부분이나, 미국은 평균 30명의 높은 수준을 유지하고 있다. 문제는 우리는 미국식 대통령제 국가이며 미국식 常任委員會 中心主義 의회운영 구조를 택하고 있는 등 공통점이 많으므로 미국식 의회발전 방향이 적합하다는 것이 대체적인 견해라는 것이다. 따라서 우리 국회의 의원 補佐官 수는 행정부 통제와 감시라는 '견제와 균형의 원리' 라는 민주주의 원리를 실현하기에는 턱없이 부족하다는 것을 시사한다.

## (2) 국회의원 지원조직의 전문성 강화 방안

현행 국회의원의 입법보좌 체제로는 국회의원 개별 보좌직원, 政黨의 政策委 직원, 국회 常任委員會 직원, 국회사무처 법제실 직원, 국회도서관 입법정보연구관, 국회예산처 직원 등이 있다. 본고에서는 국회의원 보좌직원의 競爭力과 專門性 향상이 현재 한국국회의 개혁의 근원이라고 보고 있기 때문에 여타 지원조직은 생략하고 국회의원 補佐官의 전문성 향상 방안에 대해 별도의 향으로 서술한다.

## 3) 국회의원 보좌직원의 전문성 제고 방안

### (1) 국회의원 補佐官의 신분 불안정성과 전문성 축적 불가능 구조

여러 국회의원 지원 조직 중 국회의원 개인의 의정활동을 직접 지원하고 보좌하는 것은 의원회관내 개별 보좌직원이므로 이들의 役割과 專門性 提高가 가장 중요하다. 그럼에도 이들이 처한 현실은 독립된 근거법률 조차 없이 '국회의원수당등에관한법률' 제9조에 단순히 인원과 직급만 규정해 놓은 것이 전부이다. 이에 따라 극도로 불안정한 신분과 이로 인해 배태되는 각종 불이익과 열악한 처우에 시달리고 있다. 이러한 의원보좌관의 법률적 지위는 개별의원의 전적인 재량에 의한 私法上 근로계약의 형태로 채용되기 때문에 私法上 地位를 가지는 동시에 별정직 국가공무원으로서 公法上 地位도 동시에 가지는 이중적 성격을 갖는다. 이에 따라 법적인 공식적 임기는 의원의 임기와 같은 4년이지만 임명과 면직에 대한 권한을 전적으로 의원에게 일임한 사법상 성격 때문에 의원과 같이 4년 임기를 채우는 경우는 절반에도 훨씬 못미치고 있다(정광호 외 2003, 17-18). 여타 행정부 별정직 공무원은 관행상 정년이 보장되고 있음에도 국회의원 보좌직원들은 단 하루도 보장되는 것이 아니기 때문에 오늘은 잘 근무하지만 누구나 내일부터는 실직자가 될 수 있는 극도의 不安定한 상태에서 근무를 하고 있다. 더욱이 문제는 미국처럼 보좌관 직업이 존중받고 사회 어느 분야로든 진출할 수 있는 길이 열려 있는 것이 아니라 오히려 보좌관 경력이 사회진출을 막는 장애요소로 작용하고 있는 상황에서 보좌관에서의 解任은 財力이 없는 한 곧바로 사회빈곤층으로 추락하는 길이 된다는 것이다. 실제 국회의원 보좌직원의 퇴직자별 근속년수 현황을 국회사무처 별정직과 비교하여 보더라도 월등하게 높은 것을 볼 수 있다. 국회의원 보좌직원의 퇴직현황을 분석해 보면, 임명 후 1년도 안되어 해임되는 경우가 가장 많은 것을 알 수 있다. 16대 국회의 경우 의원회관 보좌직원 정원대비 퇴직률이 2000년 첫째

54.82%, 2001년 17.7%, 2002년 22.95%, 2003년 22.83%, 2004년 58.49%(16대), 12.04%(17대)로서 4년 동안 총 188.83%의 퇴직률을 보이고 있다. 이는 단순히 산술적으로만 해석하자면 국회의원 보좌직원이 전원이 거의 두 번씩 교체되었으며, 4년 계속 근무하는 보좌직원은 단 한명도 없다는 것을 의미한다. 17대 국회 개원 첫해인 2004년 5월 31일부터 12월 말까지 6개월 동안에만 12.4%가 교체되었다. 실제 몇몇 의원실은 보좌관을 2~3개월에 한 번 내지는 6개월에 한 번씩 갈아치우고 있다. 최고기록은 30여 차례를 넘는다고 한다.<sup>24)</sup> 이런 상황에서 보좌관의 專門性 축적을 기대할 수 있겠는가?. 전문성 축적은커녕 당장 내일 실직할지도 모르는 불안한 상황에서 하루하루 연명하기 급급했을 것이다. 이런 처지가 국회의원 보좌관이 라면 국회사무처 및 행정부 공무원 등 외부에서 보좌관을 우습게 볼 수 밖에 없는 것이다. 이는 곧바로 국회의원의 위상 및 능력약화로 이어지고 국민세금의 낭비로 귀결되는 것이다.

이러한 불합리한 현상을 제어하기 위해서는 근본적으로 보좌직원의 私法上 性格을 줄이고 公法上 地位를 강화하는 제도개선이 필요하다. 그리고 우선 실천할 수 있는 현실적 방안 중 하나로 시민단체·언론 등이 국회의원의 의정활동 평가시 評價項目 중 專門性의 경우 그 기준으로 보좌직원의 交替 횟수를 반영하는 것이 필요하다고 본다. 임기 개시 후 보좌직원을 한 번도 교체하지 않는 경우를 100이라 하고 한번 교체시 마다 10점(직급에 따라 4급 10점, 5급 8점, 6~9급 5점 등 차등 감점도 고려) 씩 평가점수에서 감점하는 등의 방법을 활용하면 국회의원들이 수시로 보좌직원을 교체하는 나쁜 관행을 개선하는데 기여할 수 있을 것이다.

또한 국회의원 보좌직원 채용에 대한 아무런 基準이나 資格制限이 없기 때문에 함량미달자 내지 부적격자 등록 등으로 국회의원사무실을 사유화하고, 심지어는 범죄경력자까지 등록시키는 등 무절제와 무질서한 임용관행이 사라지지 않고 있다. 한편, 이러한 국회의원 개인의 무절제·무제한 재량에 의한 임용은 逆으로 국회의원을 스스로 구속시키는 요소로 작용하기도 한다. 선거 때 도운 측근들 중 자질상 의정활동에는 부적합하지만 등록시킬 수 밖에 없는 경우가 있기 때문이다. 보좌직원에 대한 자격기준을 정했다면 不適格者는 아무리 공로가 있다하더라도

24) 보좌직원을 자주 교체하기로 소문난 모 의원실의 경우 추산한 것임.

法律上 자격요건을 내세워 보좌직원으로 등록시키지 않아도 될 것이기 때문이다. 이러한 정황으로 인해 보좌직원은 所信 있는 근무가 어렵고, 파워게임에서 약세에 처하면 언제든지 밀려나갈 소지가 있기 때문에 6명 밖에 안 되는 사무실 직원끼리 갖은 잡음과 모함, 시기, 알력, 내분 등 갈등의 원인이 되어 국회의원실의 경쟁력을 약화시키는 근본원인이 되기도 한다.

(2) 국회의원 補佐官 문제의 공론화 필요성

국회 기능의 正常化와 專門性 향상에 핵심요소인 국회의원 보좌직원의 전문화와 엘리트화에 대해 사회는 관심을 가지고 있지 않다. 이들이 개별 국회의원에 전적으로 예속된 상태이기 때문에 그들 스스로 독자적 목소리를 낼 기회와 처지가 안되고, 국회가 불신 받는 한국적 풍토 하에서 국회의원들이 나서서 말할 분위기도 아니며, 그렇다고 국회 외부의 분위기 또한 우호적이지 않기 때문이다. 시민단체나 언론, 일반시민들은 국회의원 보좌직원들이 무슨 일을 하며, 어떤 역할과 신분의 사람들인지 자세히 알지 못하며 알려고도 하지 않는 것이 현실이다. 게다가 국회사무처 일반 관료들은 국회의원 보좌직원들의 권한이 강해지면 자신들의 영향력이 약화될 것이라 생각해서인지 국회의원 보좌직원의 증원과 신분강화, 처우개선 등에는 알레르기적인 거부 반응을 일으키고 있다.<sup>25)</sup> 사무처 관료조직과 대항할 경우 보좌직원들이 열세에 처할 수 밖에 없는 것은 명분상으로는 국회의원이 국회의 주체이므로<sup>26)</sup> 당연히 국회의원실이 우위에 있어야 하지만, 行政官僚가 국회를 현실적으로 지배하는 경향이 있는 것과 마찬가지로 이유로 국회의원실은 국회사무처 관료에 支配당하고 있는 것이 현실이다. 구체적으로 사무처 공무원에게는 교육훈련 및 연수기회가 주어지고, 국회 예산으로 선진의회 연수를 수시로 다녀온다. 연수보고서를 낸 것을 보면 대부분 의회사무처 관련 보고서뿐이며 미국의회처

25) 국회의원 補佐官 증원 문제는 15대 국회부터 논의되기 시작하였으며 처음에는 3급 補佐官 신설을 제기하였으나 국회사무처의 이의제기로 16대 국회에서 4급을 한 명 더 증원하는 것으로 타협되어 현재 4급 2명으로 의원실이 투톱체계의 비정상적 조직체계를 띠게 된 것이다. 16대 국회에서도 4급 두 명의 사무실 불안정 등을 이유로 1명을 3급으로 직급 조정하려는 입법시도가 있었지만 결국 사무처 및 기획예산처의 반대로 무산되고 말았다. 17대 국회 들어와서도 필자가 중심이 되어 보좌직원 제도 개선을 시도한다는 소문이 돌자 사무처 노조를 중심으로 예민한 반응을 보이고 있고, 한편으로는 보좌관 총액제가 타당하다는 논리를 전파한다는 이야기도 있다.

26) 국회의사무처법 제2조(직무) 참조.

럼 의원보좌직원의 역할과 권한이 막강한 나라의 의원보좌직원에 대한 보고서는 내지 않는 방식 등으로 의원보좌직원의 立場 代辯의 기회를 차단하고 사무처 확대의 필요성만 강조하고 있는 것이다. 또한 국회사무처 소속의 의회발전연구회 등을 통해 연구용역사업을 실시하는데, 여기서 생산된 연구물들도 대부분 사무처의 논리를 따르고 있다. 나아가 학계에서 발표되는 학위논문들 또한 국회의원 보좌직원 경험이 없는 사람들이 기존의 국회사무처 인원 증원이 필요하다는 연구물들을 참고하여 작성한 것이 대부분이므로 국회의원회관의 현실을 제대로 반영하지 못하고 있는 형편이다(김광수 2005, 30).

이에 비해 의원 보좌직원은 국회예산으로 실시하는 별도의 교육 내지 연수 기회도 거의 없을 뿐더러 의원실의 끝도 없이 累積되는 일상적 업무에 시달리느라 자신들의 신분에 대해 고민하고 研究할 기회나 時間조차 없으며, 각자가 의원 개인에게 任免이 전적으로 예측되어 있다 보니 보좌직원 연대 형성이나 단체행동도 불가능한 분위기라는 것 등 모든 열악한 상황은 다 갖추고 있는 四面楚歌의 현실에 처해 있다는 것이다. 이제는 국회 기능의 정상화와 3권분립의 민주주의 理念을 제대로 실현하기 위해서도 그 문제의 근원에 있지만 무시당하고 있는 국회의원 補佐官 제도를 公開討論의 場으로 끌어 내어 社會的 이슈로 논의할 필요가 있다. 이러한 공론화를 통하는 길만이 구조적 취약성에 놓인 국회의원 보좌직원 문제를 해결할 수 있는 길이라고 생각된다.

### (3) 국회의원 보좌직원에 관한 法律 제정 필요성

국회의원의 의정활동의 전문성 제고와 이를 통한 국회의 본연의 기능 향상과 위상 정립을 위해 가장 시급히 서둘러야 할 선결과제가 무엇인가? 국회의 실태를 잘 아는 사람들은 모두 의원보좌직원의 신분강화를 통한 전문화와 엘리트화, 인력확대라고 대답한다.<sup>27)</sup> 이를 위해 현재 법률상 국회의원 개인의 手當에 포함된 종속적 신분상태를 하루 속히 탈피하도록 제도를 개선하여야 한다는 것이 보좌직원들의 한결같은 요구이다. 국회의원 보좌직원이 正當하고 떳떳한 전문직업이라고 말할 수 있기 위해서는 이들의 신분과 지위를 규정한 法律이 제정되어야 하는 것이다.

27) 이는 필자가 한보협 제도개혁특위 위원장이자 운영위원으로서 국회의원 보좌직원과 행정부 국회연락관, 국회도서관 입법정보연구원 등 국회관계자들로부터 의견을 수렴한 결과이다.

한편 필자는 이러한 문제에 대해 고민한 끝에 2005년 3월 한나라당 補佐官協議會 산하에 「한보협제도개혁특별위원회」를 설치할 것을 건의하여 그 위원장으로서 상술한 현안문제를 해결하기 위해 대책을 강구하였다. 그 결과 「국회의원보좌직원임용등에관한법률안」초안을 작성하였다.<sup>28)</sup>

主要骨子 다음과 같다. 임명시 일정한 자격요건과 절차를 두고, 임명 후 1년 이내에는 해임을 제한하고, 3급 수석보좌관 등 3인을 증원하며, 보좌직원을 政策보좌직원과 정무보좌직원, 행정보좌직원으로 구분한다. 그리고 補佐官에게도 일정한 조건하에서 (소)위원회 등에서 발언할 수 있게 하며, 보좌직원도 국가공무원법 제48조(實費辨償 등)의 규정에 의해 국회규칙이 정하는 바에 따라 업무수행에 소요되는 실비변상을 받을 수 있게 하였다. 보좌직원의 청렴 의무 조항을 두며, 보좌직원의 교육훈련을 일반직 공무원 수준으로 강화하고, 보좌직원을 일반직 공무원으로 전환할 수 있게 하거나 관련 공공기관에서 채용할 수 있게 한다는 등의 내용이다.

#### (4) 한국의회의 발전모델

국회의원의 전문성 강화를 위한 지원체계 정립 방향은 앞에서 논의하였듯이 크게 국회의원 개인지원조직을 확대할 것인가, 아니면 국회의원 전체를 지원하기 위한 국회사무처, 입법지원처 등 일반지원조직,<sup>29)</sup> 政黨의 정책전문위원 등 일반 관료화된 조직을 확대할 것인가로 나누어 볼 수 있다. 개별지원조직은 국회의원 개인의 요구와 수요에 따라 맞춤형 지원이 가능하다는 장점이 있으나 의원당 1명만 증원하여도 299명의 인력이 늘어나는 등 인력 증가가 눈에 띄게 크기 때문에 그 필요성과 효과에 대해 국민을 설득하는데 부담이 될 수 있다. 반면 국회의원 전체를 위한 지원조직 체계는 조직의 관료화로 인해 전문성이나 규모의 효과 등을 기대할 수 있는 반면, 다양한 의원 개인별 특성에 따른 수요에 부응하기 어렵다. 고려할 점은 의원개별 조직이 적정규모 확보가 되지 않는다면, 이들 지원조직의 산출물을 활용할 여력도 없게 된다는 것이다. 따라서 둘 중 어느 방식을 택하는 경우

28) 제정 필요성, 제안 취지 및 法律案은 지면관계상 생략함.

29) 2005년 6월 현재 열린우리당 전병헌 의원 대표발의로 미 의회의 입법지원처(CRS)를 본뜬 국회입법지원처 신설을 위한 입법을 추진 중이다. 필자의 견해로는 취지와 필요성은 인정되지만 국회의원 보좌직원 제도를 정비하고 강화하는 것을 우선하여야만 입법지원처 신설의 실질적 효과가 있다는 것이다.

이든 현재 국회의원 보좌조직 인력 6명으로는 나날이 증대해 가는 국회의원의 업무를 수행하기 어렵다는 것이 엄연한 사실이다. 따라서 국회의원 개인 보좌조직 확대 및 강화가 국회개혁과 전문성 강화의 최우선 과제라 할 것이다.

벤치마킹 하여야 할 의원 보좌조직은 앞서도 살펴 본 것처럼 정치체제, 의회운영 등이 유사한 미국식 의회체제를 도입하는 것이 현실적이고 효율적이라고 할 수 있다. 개인의 의정활동에 초점을 두고 있는 미국식 의회제도는 개인의 명예나 업적을 중시하는 입신양명의 유교적 의식이 뿌리 깊은 한국적 전통에 부합하는 시스템이라 생각된다.

미국의회는 의원 개인지원 조직은 규모가 크고 전문화 되어 있지만, 사무처 지원시스템도 기술평가처(OTA, 1972), 의회예산처(CBO, 1974), 일반회계감사원(GAO, 1921), 의회예산처(CBO, 1974), 입법조사국(CRS, 1913) 등으로 잘 발달되어 있다. 그러나 중요한 사실은 이들 의회 부속기관들은 의원 개인 補佐官들의 급속한 팽창이 1960년대 후반부터 1970년대 초반 사이에 먼저 일어난 후에 1970년대 중반부터 부속지원조직이 본격적으로 증가 및 창설되었다는 사실이다(송의달 2000, 194-220). 그런데 우리 국회는 그 正反對 方向인 사무처 부속기구를 먼저 팽창시키면서 국회의원 補佐官 조직 강화와 정비는 말도 꺼내지 못하는 분위기라는 것이 國會正常化 차원에서 볼 때 심각한 문제인 것이다.

한편, 일부에서는 獨逸의 예를 들면서, 의원총회 중심이 아니라 특정 주제별로 소모임을 만들어 집중 토의하는 政策研究 小政黨(Arbeitskreis, AK)이 효율적인 의회시스템이라고 주장하며, 이러한 체제하에서는 국회의원 개인 補佐官 증원은 억제하고 政黨의 政策연구위원 제도를 강화하여야 한다고 주장한다(김병섭 2003, 105-118). 일면 타당한 논리라 생각되지만 우리 정치 현실에서 政黨의 政策연구위원 자리가 政黨 사무처 당료들의 자리안배에 머무르는 상황에서 독일식 제도가 성공하기는 어려울 것이다. 이러한 주장이 설득력을 얻기 위해서는 政黨이 政策연구위원을 편법으로 활용하지 말고 전문가들로 별도 채용하는 방안을 택함으로써 政策연구위원의 전문성을 담보하여야 한다.<sup>30)</sup> 또한 상임위 전문위원을 미국처럼 정

30) 현재 정당들은 政策연구위원을 일반 당 사무처 직원을 순회배정하는 식으로 운영하고 있으며, 국회별정직 공무원 직급을 부여한 경우에도 급여를 政黨이 통합관리하여 당료들의 임금 보전책으로 사용하는 실정이다. 이런 상태에서는 政策政黨의 육성이 요원한 것이다.

당별·교섭단체별 안배 방식으로 전환한다면 政黨소속 政策연구위원을 별도로 둘 필요는 없어질 것이다.

또한 국회의원 개별 의정활동 중심의 국회체제이므로 국정감사 등 의정활동에서 국회의원들은 각자가 서로 쟁점이 되고 뉴스에 부각될 사안을 맡으려고 하며, 아무리 당에서 조정을 하여도 되지 않는 국회의 현실과 시민단체나 언론 등에서 의정활동을 평가할 때도 政黨別 평가를 하는 것이 아니라 299명의 의원에 대하여 순위를 매기는 식이기 때문에 의원들간에 치열한 경쟁이 일어날 수 밖에 없다는 것을 고려한다면 독일식 정당중심의 정책연구위원 제도는 성공할 수 없다는 것이다. 기능면에서도 일반지원 조직은 공통적 관심사와 주요 현안을 정리한 기본적인 자료를 공통적으로 제공할 수 밖에 없다는 한계가 있다. 결국 정당이나 국회사무처 등에서 의정활동이나 국정감사를 지원하는 것은 한계가 있는 것이다. 그러므로 국회의원 개인의 議政活動은 일차적으로 국회의원 개인의 보좌직원의 力量에 맡겨지는 것이다.

또한 국회 일반 지원조직을 우선 확대·강화해야 한다는 논리의 보다 근본적인 문제점은 앞서서도 지적하였지만 이들 국회 사무처 등이 강화되어 行政官僚들을 직접 통제하는 수준이 되면 국회의원이 유명무실해진다는 것이다. 현재도 이러한 현상은 이미 나타나고 있다. 行政官僚들은 국회의원실의 동향에 주의를 기울이기 보다는 상임위 전문위원실, 국회예산처, 법제실 등에 더 신경을 쓰고 더 자주 출입하고 있다. 이러한 현상의 본질적인 문제점은 이들 조직은 국민으로부터 대표성을 부여받은 사람들이 아닌 단순한 직업관료라는 점이다. 국민으로부터 아무런 대표성도 없는 사람들에 의해 국회의원을 제쳐두고 행정부 통제기능을 수행하게 버려둔다는 것은 당장의 국회의원의 역할 약화문제 뿐만 아니라 나아가 민주주의의 근본원리를 상실케 하는 것이다.

이와 관련하여 17대 국회에 설치된 '국회개혁특위'에서 논의되고 있다는 미국식 형태만 본뜬 '국회의원 보좌직원 총액제' 역시 우리 현실에는 매우 부적합하며 더 큰 부작용을 초래할 우려가 있다.<sup>31)</sup>

총액제 주장의 논거는 국회의원이 의정활동에 필요한 보좌인력을 숫자와 직급

31) 송의달 2000, 193-210; 정광호 외 2003; 김병섭 2003; 2003년도 국회연구용역과제 보고서, 41-52; 미국의회홈페이지(www.house.gov; www.senate.gov; voter.cq.com) 등 참조.

에 얽매이지 않고 신축성 있게 활용하도록 함으로써 의정활동의 효율성을 높인다는 것이다.

그러나 이는 명분과 실체가 다른 주장으로 다음과 같은 문제점이 있다.

- 총액제는 契約制 전통을 가진 미국 등 서구사회를 배경으로 함. 계약사회가 성공하기 위해서는 계약 양당사자가 대등한 관계가 전제 되어야 함.

- 미국의 경우도 초기에는 의원들이 친인척 등용, 급여유용, 횡령 등의 부작용이 발생하였음. 수많은 시행착오를 거쳐 세부적 임용기준이 정해지는 등 오늘날 총액제 제도가 정착된 것임.

- 미국의회 보좌직원은 위상과 평판이 높고 미국사회의 개방성으로 인해 補佐官들이 행정부, 의회 위원회, 각종 산하기관, 기업 등 進出路가 넓게 開放되어 있어 補佐官들이 의원에게 일방적으로 예속되는 열등한 처지가 아니라 상대적으로 對等한 관계라는 점.

- 총액제를 도입하기 위해서는 모든 국회의원들이 補佐官과 合理的 契約을 할 수 있을 정도로 道德的 자질이 강화되어야 하는 동시에 補佐官들이 사회적으로 위상이 강화되고, 의원 補佐官 신분을 떠나더라도 사회적出口이 다양하게 보장되었을 경우에만 제도가 성공할 수 있을 것이므로 한국적 현실에서는 전혀 타당하지 않은 제도임.

- 이러한 정치·문화적 배경과 전제조건이 갖추어지지 않은 상황에서 의원들의 편의만 생각하여 도입을 강행할 경우 현재의 열악한 보좌직원의 신분은 더욱 열악해져, 非正規職 일용노동자의 차원으로 전락할 것이며, 총액제 예산은 국회의원 개인의 주머니로 들어갈 가능성 큼. 이는 곧바로 국회의원의 능력과 위상이 저하되는 결과를 초래하여 민주주의의 대전제인 3권분립의 원칙이 무너지는 결과를 초래할 것임. 따라서 현재 논의되는 총액제는 최악의 선택이며 합리적 대안으로 전문보좌관 풀제는 고려할 만하다.

### 3. 常任委員會의 조정능력 제고 방안

본고에서는 요지만 서술한다. 常任委員會 추가 분화, 위원회간의 협동체제 강화, 상임위원 임기제도 및 배정방식의 개선, 상임위 전문위원을 특수경력직 공무원으로 임명하고, 명칭 또한 현재 국회의원과 같이 위원회 '위원'으로써 동등한

지위처럼 표현하고 있는데 이를 개정하여 “위원장과 위원을 보좌하기 위하여 ‘전문보좌관’을 둔다” 등으로 개정할 필요가 있다. 또한 전문위원을 보좌관제로 바꾸기 전까지는 검토보고를 선택사항으로 한다. 한편 상임위 운영방식을 개선하여 逐條審査를 위원회에서 의무화하고, 중요안건에 대한 公聽會 개최를 의무화한다. 상임위 활동의 투명성을 강화하기 위해 그 일환으로 모든 회의(소위원회 포함)의 전과정을 의무적으로 회의록을 작성하고 공개하는 것을 원칙으로 하여야 한다. 입법 flow의 제도적 개선을 통해 입법지원조직이 상호 유기적으로 작용하도록 하여야 한다. 입법단계에서 이들 지원서비스가 다음 입법과정으로 연계되지 않고 단절된다는 문제가 있으므로, 최종적으로 법률안이 상임위원회에 회부되었을 때 법안 작성 과정에서 경유한 내용과 관련자료를 첨부하도록 할 필요가 있다. 그리고 현행 법제사법위원회 제도를 개선하여 현재 법사위가 담당하고 있는 업무 중 法律案과 국회규칙의 체계, 형식과 자구심사에 관한 사항을 전문계약직 공무원으로 구성되는 법제실로 이관하고 법사위는 사법위원회로 명칭을 변경하여 법사위 본래 고유업무를 담당하도록 개선할 필요가 있다.

또한 임시조직(Ad-hocracy)의 활용을 높여야 한다. 남북교류협력법 개정안의 경우는 인터넷의 특성을 잘 이해하고 남북관계에 대해 관심과 이해가 깊은 의원들을 중심으로 임시 위원회를 구성하여 심의할 필요가 있었다. 그랬다면 제대로 논의도 못해본 채 法案을 死藏시키고 마는 아쉬움은 없었을 것이다. 그리고 입법예고제의 강화를 통해 이해관계인으로부터 의견수렴에 충실하여야 한다. 경쟁과 효율을 중시하는 현대사회의 특성상 의정활동에서도 경제적 합리성을 충분히 고려하도록 노력하여야 하한다. 나아가 행정부의 法律案 제출권을 폐지함으로써 대통령제에 충실하고 정부에 대한 국회의 통제를 강화할 필요가 있다.

## V. 결 론

국회 立法過程을 보면 겉으로는 行政官僚, 국회의원과 政黨, 국회 관료조직, 시민단체를 비롯한 이해관계자 등 여러 행위자들이 대등하게 참여하여 법안심의에 영향력을 미치는 것 같지만 실질적으로 내면을 살펴보면 行政官僚가 가장 많은 영향력을 행사하는 것을 알 수 있다. 본 연구의 목적은 立法過程에 참여하는 행위자

의 행동 원리와 과정을 파악한 후 立法過程에서 行政官僚의 의회지배 현상을 분석함으로써 국회 고유권한인 立法過程에서 조차 現代行政國家 현상이 나타남을 입증하고 이를 제어하고 견제하기 위하여서는 國會의 規模가 현재 보다 적정규모 이상 擴大되어야 한다는 것을 주장하는 동시에 의회 기능과 역할 강화 방안이 무엇인가를 모색하는 데 있었다.

입법과정에서의 행정부 우위현상은 민주주의의 발전을 위해서 결코 바람직하지 않다. 이를 극복하기 위해 우선 우리 국회의 현재와 미래 발전방향에 대하여 고려하면서, 독일과 미국 의회형태에 대하여 살펴보았다. 본고에서는 미국의회의 정치체제, 의회운영 형태 등이 의원 개인의 자율성과 독자성이 중시되는 점 등을 고려할 때 미국식 의원 지원 조직 구조를 형성하는 것이 타당하다는 결론에 도달하였다.

이에 따라 국회의 자율성 및 전문성을 강화하고 常任委員會의 갈등조정능력을 강화하는 방안을 모색하였다. 그 중 국회의원 보좌직원 제도의 정비와 강화가 가장 急先務라는 것을 의정활동 현장의 경험을 살려 서술하였다는 것을 하나의 의미로 삼고자 한다.

## 참고문헌

- 강경근. 2004. 『신판 헌법』. 서울: 법문사.
- 국회법제실·한국공법학회. 2004. “의원입법의 발전방안.” 2004 국회 공동학술대회.
- 국회법제실·행정입법이론실무학회. 2004. “의회에 의한 행정입법 통제.” 국회개원 제 56주년 기념 공동학술대회.
- 국회사무처. 2004a. 『국회법 해설』.
- . 2004b. 『의정자료집』.
- 국회운영위원회 수석전문위원실. 2004. 『주요국의 의회제도』.
- 기획예산처. 2005. 『2005 나라살림』.
- 김광수. 2005. “의원입법의 영향과 책임성.” 국회개원 제57주년 학술대회 자료집. 『입법에 관한 국회의 책임과 역할』.
- 김도중·김형준. 2003. “국회의원 정수 산출을 위한 경험: OECD회원국들과의 비교·분석을 중심으로.” 『국제정치논총』 43집 3호.

- 김병섭. 2003. “불확실성하에서의 입법조직의 전문성 제고 방안.” 한국의회발전연구회 연구보고서(2003.12).
- 김영평. 1991. 『불확실성과 政策의 정당성』. 고려대학교출판부.
- 박찬표. 2002. 『한국의회정치와 민주주의』. 서울: 오름.
- 박현모. 1995. 『현대정치학』. 서울: 법문사.
- 박호숙. 1996. 『지방자치단체의 갈등관리-이론과 실제』. 서울: 다산출판사.
- 송의달. 2000. 『세계를 움직이는 미국의회』. 서울: 한울 아카데미.
- 이경태. 2003. “재외동포 4개 법안의 제정과정과 의의.” 한국언론재단/한국기자협회 공동주최 제4회 기자포럼.
- . 2003. “재외동포법 개정 경과와 문제점.” (사)해외교포문제연구소 주최. 교포 정책개발을 위한 포럼.
- 이기석. 1996. “국회常任委員會의 立法葛藤조정에 관한 연구.” 서울대행정대학원 석사 학위논문.
- 이정식 외 편. 1994. 『정치학』. 서울: 대왕사.
- 정용덕. 2002. 『현대국가와 행정』. 서울: 법문사.
- 정정길 외. 2003. 『정책학 원론』. 서울: 대명출판사.
- 한국법제연구원. 1994. 『立法過程의 이론과 실제』.
- 한국의회발전연구회. 2003. 『입법보좌제도의 개선에 관한 연구』. 2003년도 국회연구용 역과제보고서.
- Easton, David. 1968. “Political Science.” David Sills. ed. *International Encyclopedia of the Social Sciences* vol. 10. New York: Macmillian.
- Ritzer, George 저 · 최재현역. 1992. 『현대사회학 이론』. 서울: 형설출판사.
- Simmel, George. 1995. *Conflict and the Web of Group-Affiliations*. New York: The Free Press.
- 국회 통일외교통상위 회의록.
- 국회사무처 제출자료.
- 남북교류협력법개정안.
- 재외동포법제 · 개정 법률안.
- 헌법재판소 결정문 및 결정문 해석의뢰에 대한 회신.
- 『경향신문』. 2005. 6. 1.
- 『국민일보』. 2003. 2. 25.

『국회뉴스레터』 제6호. 2005. 4. 28.

『뉴스메이커』. 2004. 11. 26.

『데일리안』. 2005. 6. 2; 2005. 6. 3.

『동아일보』. 2005. 2. 25.

『문화일보』. 2003. 2. 26.

『연합뉴스』. 2003. 2. 25.; 2005. 2. 25.; 2005. 5. 23.

『오마이 뉴스』. 2003. 3. 3.

『조선일보』. 2003. 2. 26.

『중앙일보』. 2005. 5. 6

『프레시안』. 2005. 4. 22.; 2005. 6. 1.

『한겨레』. 2005. 4. 15.

『한국일보』. 2003. 2. 26.

<http://www.parkwonhong.com>(박원홍 의원 홈페이지).

<http://www.dklotto.com> ; <http://www.Koryobaduk.com>(조선북권합영회사 홈페이지).

**ABSTRACT** ■ |

## A Study on the Standing Committee's Coordination of the Conflict in the Legislative Process of the National Assembly

**Hyeong Tae Lee** | Policy and Research

The purpose of this thesis is to analyze the process of realizing democracy based on the separation of the three mainstream powers in 'checks and balances' by strengthening the functions of the National Assembly in the modern administration. With much focus on the conflicts of the legislative process of the National Assembly, one has proposed to establish an arbitral model that handles the legislative conflict in the standing committee. Moreover, by analyzing the arbitral mechanism, responsive strategy, behavior, or the policy makers involved in the legislative proceedings, one attempts to propose new measures that enhance the standing committee's coordination ability of legislative conflict. Such arbitral mechanisms have been applied in the following case studies on the legislative process of "the Overseas Korean Act" and "the Cooperation between South and North Korea Act" in the 16th National Assembly session.

This thesis is comprised of five chapters as follows:

Chapter 1 is an introduction that examines the purpose, scope and method of this thesis.

Chapter 2 touches upon the theoretical background that explains the arbitral mechanism of the legislative conflict in the standing committee, the core organization that reflects the policy making of the National Assembly. Furthermore, it proposes an arbitral model for the legislative conflict and analytical tools to explain the arbitral process in the conflict.

It is assumed that policy makers involved in the legislative conflict are rational human beings have made hypotheses that their behavior depends on 'political rationality'. Therefore the arbitral mechanism of each group can be as follows: the arbitral mechanism of the standing

committee perceives parties and the lawmakers as a “maximizing voting mechanism”, interest groups as “maximizing interests principle”, administrative bodies as “maximizing budget models” and “bureau-shaping models” thereby bringing about “maximization of profits in each division”. Based on such arbitral mechanisms, the arbitration methods have been categorized into interior and exterior arbitration methods within the standing committee. The arbitration method is made by the most authoritative policy makers. The responsive strategy involves a mixture of different methods such as negotiation, foundation of a united structure, persuasion, discovery of the conflict and so forth.

Chapter 3 examines the behavior of policy makers such as the interests groups, administrative officials, and parties involved in the amending process of “the Overseas Korean Act” and “the Cooperation between South and North Korea Act” as well as the process of the legislative conflict. Furthermore, I will investigate how the standing committee mediates the legislative conflict. It should be noted that the actors involved in legislative proceedings acted based on the political rationality principle. The influence made by the administrative officials were evidently the most significant, however, with regard to the Cooperation between South and North Korea Act, it was an exceptional case in that it did not take into account political rationality but rather turned into an ideological confrontation between the right and left. Yet, from a broader perspective, this case provides empirical evidence in which the right and left wings are conscious of empowering the supporting base in voting. Based on this observation, one evaluates the problems regarding the arbitration of conflict in the standing committee.

Chapter 4 suggests new measures overcoming the problems related to arbitral process in the conflict within the standing committee. Although this thesis deals with these problems overall, it highlights structural weakness(i.e. the staff system of the lawmakers) as the deep-rooted cause of these problems. It focuses on alternative measures to solve these problems and proposes autonomy and specialization of the National Assembly. Based on my experience as the Senior Legislative Assistant to the Lawmaker, this thesis can be distinguished from other theses because its approach is empirically based on evaluating the problems and proposing possible solutions through a realistic lens.

Chapter 5 Conclusion, Summary of this thesis.

**Keywords:** standing committee, administrative officials, legislative procedure, legislative conflicts, arbitral process, senior assistant to lawmaker