

# 국회의 의사진행 및 의사소통: 현실, 문제, 대책\*

박 명 석 | 한국민주시민교육원

국회는 끊임없는 정보교류와 의사소통을 필요로 한다. 특히 사회의 다양한 이익과 가치를 대변하는 정파들이 서로 타협·합의하는 곳이라는 점에서 의사소통의 중요성은 더욱 크다. 그런데 국회 의사소통의 실체는 대내·대외 모두에서 긍정적이지 못하다. 먼저 대국민 의사소통의 장애는 종종 국회를 ‘먼 섬나라’로 변질시키는 결과를 낳았다. 17대 국회의 4대 ‘개혁입법’ 논란은 오히려 국민적 반감을 낳았고, 시의성 면에서도 관심 밖 사안이었다. 그래서 국회는 국민들에게 저들만의 파워게임에 몰두해 있는 전형적인 정치계급 모습으로만 비춰졌다. 국회 내 의사소통의 장애는 소위 파행을 가져온다. 17대 국회의 경우, 파행은 오히려 더 심해진 경향을 보였다. 2004년 4대 개혁입법 문제로 파행을 거듭한데 이어 2005년 12월에도 사학법 강행 처리로 국회는 53일 간이나 파행을 지속했다. 국회파행은 대화와 타협으로 합의에 이르지 못한 경우에 발생한다는 점에서 의사진행의 문제로 이해할 수 있다. 의사진행의 문제는 본회의, 상임회의, 소회의, 대정부질문, 국정감사 등에서 비효율적·폐쇄적 진행행태와 중복된 혹은 비합리적인 절차·형식 등에서부터 강압적인 ‘날치기’ 처리에 이르기까지 다양하다. 국회 내 의사진행상의 문제는 절차와 기술의 문제 외에 의원 간의 왜곡된 의사소통 행태와도 밀접히 연관되어 있다. 논의전개를 방해하는 말 끊기나 끼어들기, 비어나 숙어, 근거 없는 의혹 제기, 인신공격, 흑백논리, 약정질문 등의 왜곡된 발언을 통해 합리적 의사진행을 어렵게 만들기 때문이다. 의원들의 왜곡된 의사소통 행태는 단순히 ‘개인적 자질’ 뿐만 아니라, 국회 자율성 여부에도 원인이 있다. 이들은 청와대, 소속정당 그리고 지역구민·이익단체로부터 영향을 받는다. 따라서 우리가 국회 의사진행과 의사소통의 문제를 개선하려 한다면, 세 가지 차원에서의 접근이 필요하다. 첫째는 국회 내 모든 회의의 의사진행과 관련된 법규나 절차들을 보완하는 일이며, 둘째는 의원 개

\* 본 논문은 2005년도 국회사무처 연구용역으로 이뤄진 것을 수정 보완한 것임.

개인들의 의사소통 능력을 개선하는 일고, 셋째는 국회의 자율성을 제고할 수 있는 방안을 세우는 일이다. 이런 기술적·구조적 차원의 대책을 통해 궁극에는 국회 내 의사소통과 의사절차가 '최적의 공동의사 결정'에 도달할 수 있도록 해야 한다.

**주제어:** 국회의사진행, 국회의사소통, 국회법, 정치계급, 국회토론, 대화의 원칙

## I. 서론

국회는 대내외적으로 끊임없는 정보교류와 의사소통을 필요로 한다. 또한 국회의 사회의 다양한 이익과 가치를 대변하는 정파들이 모여서 서로 타협 합의하는 곳이라는 점에서 의사소통의 중요성은 더욱 크다.

이것을 국회 내에서 검토할 경우, 의원 개인들 간의 의사소통과 각종 회의체 간의 의사소통으로 나뉘 볼 수 있으며, 국회 밖의 경우 헌법기구로서의 국회와 주권자인 국민 간의 의사소통으로 상정해 볼 수 있다.

그런데 우리 국회의 의사소통 실체는 결코 긍정적이지 못하다. 그것도 대내·대외 소통에서 모두 그렇다. 먼저 국회의 대국민 의사소통의 장애는 종종 국회를 '먼 섬나라'로 변질시키는 결과를 낳았다. 17대 국회 출범시의 4대 '개혁입법'의 경우, 오히려 국민적 반감을 낳았고, 시의성 면에서도 당시에는 국민의 관심 밖 사안이었다. 그래서 국회는 결국 국민들에게 저들만의 파워게임에 몰두해 있는 전형적인 정치계급(political class)<sup>1)</sup>의 모습으로만 비춰졌다.

국회 내에서도 파행은 17대에 들어와서 오히려 더 심해진 경향을 보였다. 출범 당시부터 원(院) 구성을 둘러싸고 합의를 보지 못해 2004년 6월 7~30일까지 23일간 공전되었으며, 2004년 9월 개최된 정기국회에서도 10월 28일~11월 11일까지

---

1) 정치계급의 개념은 유권자와 정치인 간의 괴리현상을 비판하는데 적용된다. 즉 정치인들은 더 이상 유권자의 이익과 가치실현을 위해 활동하지 않고, 유권자로부터 동떨어져 자신의 이익만을 추구하고 있다는 점을 지적하면서 바로 이런 괴리현상을 야기하는 이기주의적 정치인을 가리켜 정치계급이라는 용어로 표현했다. 정부, 의회, 정당 등에서 일정한 지위를 지닌 선출직 사람들이 바로 이 계급에 속하며, 이들은 이미 별도의 사회계급으로 성장했다고 비판하는 것이다(박병석 1992, 134).

15일 간 공전되었고, 또한 2005년 9월의 정기국회와 연말 임시국회에서도 본회의가 네 차례나 파행 내지는 공전되었다.<sup>2)</sup> 특히 2005년 12월 9일에 의장 직권으로 상정·통과된 개정사학법을 둘러싸고 2006년 1월 31일까지 53일 동안의 파행을 기록했다.

상임위도 마찬가지로 2004년 12월 7일까지의 경우를 살펴보면, 예결특위가 13일간, 정무위가 12일간 각각 공전되었다. 그리고 12월 8일부터 임시국회 때인 22일까지 14일 동안 한나라당 위원들이 법사위 회의장을 점거 농성할 때에는 사실상 전체 국회운영이 마비되었다. 특히 '4대 개혁입법안'을 두고서 벌어진 파행으로 주요 민생·경제관련 입법안에 대해서는 논의조차 할 수 없게 되었다. 이로써 전체회기의 1/3가량이 공전되었다. 2005년 9월 정기국회와 12월 임시국회의 경우는 더욱 심각했다. 정기국회 3개월 동안 국감증인채택, 사학법개정안, 쌀협상비준안, 중부세법 처리 등을 놓고 상임위가 10여 차례 공전되었으며, 12월 임시국회에서는 한나라당의 등원거부에 따라 예산결산위원회도 '반쪽위원회'의 형태로 운용되었다.<sup>3)</sup>

국회파행을 국회 의사진행 측면에서 볼 경우, 결국 힘에 의한 일방적 의사진행 내지는 의사방해에 큰 원인이 있음을 알 수 있다. 특히 2005년 12월 9일부터 한나라당이 장외투쟁으로 나선 것도 사학법개정안이 소관 상임위의 의결을 거치지 않고 의장 직권으로 본회의에 상정되어 통과되었다는 절차상의 이유에서 비롯된다.<sup>4)</sup> 또한 합의정신과 정상적인 국회절차를 무시한 날치기 통과였다는 주장도 제

2) 2005년 11월 23일 쌀협상비준안 처리(민주노동당 저지), 12월 8일 종합부동산세법 처리(한나라당 등원거부), 12월 9일 사립학교법개정안 처리(한나라당 저지), 12월 28-29일 예산안, 이라크파병연장동의안 처리(한나라당 등원 거부) 등으로 본회의가 파행으로 전개되었다(참여연대 의정감시센터 2006b).

3) 법안처리에 있어서도 2004년 5월 30일 개원 이후 2005년 7월 6일 임시국회까지 제출된 법률안 수는 16대 국회의 연간 618건보다 3배 이상 증가한 1,892이었지만, 처리비율에서는 16대의 71%에 크게 뒤진 47%에 그쳤다(경향신문 05/9/12).

4) 국회법 제85조(심사기한) ①에는 '의장이 심사기한을 정하여 안건을 위원회에 회부할 수 있다. 이 경우 의장은 각 교섭단체대표의원과 협의하여야 한다'고 규정하고 있다는 점에서 한나라당은 사전협의를 강조하고, 여당과 의장 측에서는 제85조 ②항과 제86조 ②항, 즉 '위원회가 이유 없이 그 기한 내에 심사를 마치지 아니한 때에는 의장은 ... 바로 본 회의에 부의할 수 있다'는 점을 근거로 삼았다. 그 외 절차상 문제로 지적되었던 것은 의석마다 설치된 전자투표기의 대리투표의혹이다.

기되었다.

국회 의사진행의 문제란 국회의 각종 회의, 즉 본회의와 상임위원회, 인사청문 특별위원회, 예산결산특별위원회, 국정감사 등에서의 비효율적·폐쇄적 진행행태와 중복된 혹은 비합리적인 절차·형식 등을 말한다.

본회의의 경우, 의장의 정치적 중립성, 의사정족수 및 의결정족수, 자유(교차) 투표 및 기록표결, 대정부질문제도, 전원위원회제도 등이 의사진행과 관련하여 지적될 수 있다.

상임위원회 의사진행의 문제점으로는 인적·업무적 전문성 부족, 소위원회의 폐쇄적 운용, 축조심사의 비합리성, 공청회·청문회·인사청문회의 실효성 저하 등을 들 수 있다. 특히 활동기간, 회의공개 여부, 위증과 모욕발언 및 질문에 대한 제재, 질의방식 등이 의사진행의 문제점으로 지적된다.

국회 내 각 회의과정에서의 문제는 우선 단계별 심사의 진행이 비체계적이라는 데 있다. 의사진행에 관한 구체적 운영기준이 마련되어 있지 않아서 주로 위원장과 간사협약에만 의존하고 있는 실정이다. 이로 인해 진행의 일관성과 계속성이 결여되고, '정치적 타협'으로 귀결되는 경우가 많다는 점이 문제다.

국정감사의 경우에도 질문절차, 자료제출, 증인제도, 중복감사, 사후검증 결여 등의 제도적 규정들이 실제 회의진행의 측면에서 문제로 지적되며, 또한 의원들의 '이탈적' 감사태도와 전문성 부족 그리고 피감기관의 불성실한 수감태도 등도 문제점으로 나타나고 있다.<sup>5)</sup>

대정부 질문에서 보인 의사진행상의 문제는 주로 의제 외 질의응답에서 비롯된다. 야당의 의원들은 국무위원들의 무조건 사퇴를 주장하거나 황당한 질문을 던지고, 반대로 여당의원들은 형식적 질문을 던지는 경우가 많았다. 하지만 여야 모두 정치공세나 혹은 의원 개인의 선전 기회로 이용하는 경우도 적잖이 보였다.<sup>6)</sup>

5) 2005년 9-10월의 국정감사에 대해 정책국감으로의 가능성을 보여줬다는 평가도 있으나, 피감기관과의 부적절한 술자리, 준비부족, 수준이하의 질문, 피감기관의 불성실한 답변 등이 되풀이 되어 정책국감으로 평가하기에는 아직 이르다(참여연대 의정감시센터 2006a, 2). 이런 결과 역시 의사진행상의 문제와 연관되어 있다.

6) '파행국회'는 민주화된 정부들에서도 여전히 이어지고 있다. 이런 평가는 시민단체의 의정감시 총평에서도 나타난다: "대화와 타협, 상생의 정치를 약속했던 17대 국회의 2004년에 이어 2005년에도 정기국회를 파행으로 끝내고, 연말 임시국회마저 해답 없는

국회 내 의사진행상의 문제는 절차와 기술의 문제 외에 의원 간의 왜곡된 의사소통 행태와도 밀접히 연관되어 있다. 회의진행은 결국 의원 개개인들에 의해 이뤄지기 때문이다. 논의전개를 어렵게 만드는 말 끊기나 끼어들기, 욕설과 같은 비어니 속어를 사용해서 회의진행을 방해하는 경우가 흔히 발생한다.

또한 회의 중 불필요하게 혹은 의도적으로 자리를 비워 분위기를 어수선하게 만들고 그리고 근거 없는 의혹을 제기하며, 상대방을 자극하는 인신공격과 금기어를 사용하는 경우도 흔히 관찰되며, 아울러 흑백논리로 상대를 몰아가거나 약정질문을 통하여 시간을 의도적으로 자신에게 유리하게 사용하기도 한다.

그런데 의원들의 왜곡된 의사소통 행태는 단순히 '개인적 자질' 뿐만 아니라, 국회 자율성 여부에도 원인이 있다. 국회(의원)의 자율성은 정부행태에 기인한 행정부와 청와대로부터의 영향이 있을 것이며, 또한 당론과 공천권을 지닌 소속정당과 의원 개개인의 지지기반인 지역구민과 이익단체로부터도 영향을 받을 것이다. 이 가운데 앞의 요소는 여당에게만 해당되는 것이라면, 나머지 둘은 여야 모두에게 해당되는 것으로 볼 수 있다.

따라서 우리가 국회 의사진행과 의사소통의 문제를 개선하려 든다면, 세 가지 차원에서 접근이 필요하다. 첫째는 국회 내 모든 회의의 의사진행과 관련된 법규나 절차들을 보완하는 일이며, 둘째는 의원 개개인들의 의사소통 능력을 개선하는 일고, 셋째는 국회의 자율성을 제고할 수 있는 방안을 세우는 일이다.

바로 이런 문제의식과 과제를 고려하여 아래에서는 먼저 회의별 의사진행과 의사소통의 실제 및 문제점들을 기술하고, 나아가 이런 문제들을 개선할 수 있는 대책들을 검토한다.

## II. 의사소통과 의사진행에 관한 이론적 검토

의사소통의 개념과 기능은 학자에 따라 다양하게 정의되고 있지만, '사람들이

---

공방으로 몰고 가는 구태정치를 재연했다. 이번 정기국회의 각종 현황을 통계·분석한 결과 2005 정기국회는 성실성과 책임성에 있어 낙제점을 받기에 충분한 것으로 평가되었다”(참여연대 의정감시센터 2006b, 1).

무엇인가를 공유하는 행위를 말하며, 이를 통해 사회 전체적으로는 사회통제, 구성원의 사회화와 통합 그리고 문화의 창조·향유·계승기능을 수행하는 것이다'라는 점에서는 공통적이다.

그래서 인간의 의사소통은 일차적으로 사회문화적 맥락에서 파악된다. 여기서 언어에 의한 상징적 소통으로 인해 의사소통은 문화적 성격과 형태를 띠게 된다고 본다(Shannon 외 1963; Sloane 외 1993). 같은 맥락에서 이질적 문화영역 간의 의사소통이 쉽지 않고, 동일 문화권이라 할지라도 계급·계층, 지역, 섹터 등에 따라 기호와 메시지의 의미가 달라 의미론적 노이즈가 발생한다고 여긴다(Wood 1996).

의사소통이 정치·경제시스템 영역으로부터도 크게 영향 받는다는 점을 강조하여 기호학적 기능과 문화적 성격 외에도 공공성(Öffentlichkeit)의 기능을 갖는 것으로 이해된다. 여기서의 공공성은 공공의 의사소통을 통해 만들어지는 것으로 모든 사람들로부터 일정한 의미를 획득한 공론을 의미한다(Habermas 1981).

만약 의사소통 개념을 국회차원에서 검토한다면, 마찬가지로 의원 개별 차원과 전체 사회의 차원에서 고려해 볼 수 있다. 거시적 수준(macro-level)에서 국회와 국민 간의 의사소통과 미시적 수준(micro-level)에서 의원들 간의 의사소통 그리고 이들의 중간영역에서 전개되는 메조 수준(meso-level)의 국회 회의별 내지는 집단 단위의 의사소통으로 분류해 볼 수 있다.

첫째 수준은 시스템 영역에 위치한 국회가 그 대칭인 바깥, 특히 공론의 장에서 이루어진다는 점에서 시스템과 생활세계의 상관관계에 기초하여 의사소통의 메커니즘과 그 매체들을 중심으로 현실적 논의를 전개할 수 있다. 둘째 수준은 의회 내에서 의원 개인들 간에 이루어지는 의사소통이라는 점에서 의사소통의 절차와 내용, 즉 전달방식과 수사학적 표현 등을 중심으로 분석해 볼 수 있다. 셋째 수준은 의회에서 개최되는 각종 회의들 간의 의사진행관계를 중심으로 논의해 볼 수 있을 것이다.

특히 둘째 수준의 미시적 분석은 곧 의원 간의 대화를 분석하는 것이기 때문에 국회의 주요 회의에서 전개되는 의원들 간의 대화를 해부할 필요가 있다.<sup>7)</sup> 이를

7) 하지만 국회 내에서 이뤄지는 의원 간의 대화는 이미 공공성을 띤 가운데 이뤄지는 지는 것이기 때문에 사적인 의사소통(private Kommunikation)과는 구분된다.

위해 국회의 대표적 회의를 몇 개 선정하여 거기서 오간 대화를 분석해야 하는데, 여기에는 영국의 언어철학자 그라이스가 설정한 네 가지 대화규칙을 적용한다 (Grice 1975).

그라이스에 따르면 일반적 의사소통 행위인 대화의 규칙으로 양의 규칙, 질의 규칙, 적절성의 규칙, 방식의 원리 등을 제시했다. 이들 네 가지 규칙 중 어느 하나라도 위반하면 대화의 협동원칙은 지켜지지 않은 것으로 간주된다.<sup>8)</sup> 바로 이런 대화규칙을 기준으로 국회 안에서 이뤄지는 의원들 간의 대화를 분석한다면, 국회 내 의사소통 행위들이 얼마만큼 논리성과 합리성에 근거해 있으며, 또한 그것이 설득·협상·타협을 가져오는데 과연 적합한 것인가를 보여줄 수 있을 것이다.<sup>9)</sup>

한편, 의사진행은 회의나 집단의 공동의사를 결정짓는 행위이고, 공동의사의 결정은 다시 회의나 집단의 구성원들에 의해 이뤄지므로 의사진행과 의사소통은 서로 교차관계에 있다고 할 수 있다. 따라서 의사진행의 기술적 규정들도 결국 앞서 기술한 대화규칙들의 고려 하에 정해져야 할 것이다.<sup>10)</sup> 거기엔 물론 '가장 적합한 공동의사 결정'이라는 최종 목표가 내재돼 있다.

국회는 상이한 정당 정파들이 모여서 서로의 의사를 전달하고 또 조정하는 곳이다. 이러한 의사조정은 물론 상충된 사회적 이익과 가치들 위에서 이뤄지기 때문에 의사소통의 역할은 곧 국회의 효율성과 민주성 정도를 나타낼 수 있다. 하지만 국회의 효율성 정도를 계량화해서 측정한다는 것은 방법론 면에서나 내용면에서 지극히 제한적일 수밖에 없기 때문에 그 결과 또한 극히 제한적 의미만을 지니게 된다.<sup>11)</sup>

8) 이들 네 가지 규칙에 대한 부연 설명은 단원 4.1. 참조.

9) 대화규칙들을 국회법 의사규정들에 적용해 볼 경우, 양의 규칙에는 국회법 제60, 99, 100조, 질의 규칙에는 제55, 75조, 적절성의 규칙에는 제58, 99, 102조, 방식의 원리에는 제106조 등이 관련되어 있는 것으로 볼 수 있다(국회사무처 1990).

10) 의사진행 관련 기본 규칙들을 보면, 회의는 기본적으로 구성원들의 평등한 발언권을 전제로 진행되기 때문에 사회자는 모든 구성원들에게 골고루 발언권을 쥐야 하고, 남의 의견을 자기 주관대로 왜곡·설명해서는 안 되며, 또한 자신의 발언비중을 크게 해서도 안 된다고 함으로써 주로 사회자가 지켜야 할 사항들에 대해 집중한다. 물론 회의 구성원들의 발언 시 지켜야 할 사항들도 있지만, 대부분 대화규칙의 내용을 그대로 담고 있다.

11) 예로서 의정활동의 생산성을 평가하는데 있어 활동에 들어간 명목비용, 이를테면 의원세비, 수당지급액, 의원실 지원비, 보좌직원지급액 등을 투입이라고 하고, 활동의 결과

따라서 본 연구에서는 의사소통과 관련된 측정변수의 선정 적용을 통해 국회의 생산성을 평가하기보다는 '최적의 공동의사 결정'에 도달하기 위한 국회 의사진행(meso-level)과 의사소통(micro-level)의 기술적 구조적인 문제에 집중한다.

### III. 국회 의사진행의 현실과 대책

국회 의사진행이란 국회주관의 각종 회의에서 정해진 의제를 처리하기 위해 진행되는 회의절차를 말한다. 어떤 회의를 막론하고 그 목적은 정해진 의제에 대한 여러 사람들의 의견을 모아서, 이것을 복합적으로 검토하고, 궁극에는 모든 참가자들이 동의하는 구체적 타협을 끌어내는 데 있다. 국회에서 벌어지는 모든 회의도 물론 이런 목적에 충실해야 한다. 동시에 타협이전의 각 단계의 회의마다 여러 정파나 이해당사자로부터의 의견청취도 매우 중요하다.

국회 회의의 종류에는 본회의, 상임위원회, 인사청문회, 국정감사, 예산결산특별위원회 등의 법안심사와 의결 그리고 정해진 업무를 수행함에 있어 수반되는 조정, 조사, 질문, 답변 등의 회의가 있다. 아래에서는 우선 국회 회의의 실제진행과 관련하여 지금까지 지적된 문제점들 중심으로 그 대책을 검토한다.

#### 1. 본회의

국회 본회의의 진행과 관련하여 나타나는 주요 문제로는 의장의 정치적 중립성, 의사정족수 및 의결정족수, 교차투표와 기록표결 원칙, 대정부질문제도, 전원위원회제도 등을 들 수 있다.

---

로 얻은 입법건수나 예산 삭감·증액의 변동금액 등을 산출이라고 할 때, 이 투입과 산출의 비율로써 양적 생산성은 도출할 수 있을 것이다(함성득 외 2000). 하지만 그 결과가 과연 공익성 차원에서 생산적이었나 하는 문제는 전혀 별개다. 국회의 생산성이란 궁극적으로 국민의 의사를 얼마만큼 반영하고 또 정치, 경제, 사회, 교육 등 모든 면에서 국민에게 얼마만큼 이득을 가져다주었느냐 하는 점에서 결정되기 때문이다. 따라서 국회생산성은 단순히 회기별 투입비용과 수적 결과물으로써만 평가될 수는 없다.

### 1) 의장의 정치적 중립성

본 회의 의사진행에서 의장의 정치적 중립성이 요구되는 이유는 과거에 관행처럼 행해지던 의사진행상의 편파성 문제에 기인한다. 그간 의장의 중립성 보장을 위한 법적 장치는 상당 수준 갖추어졌지만,<sup>12)</sup> 이런 장치는 주로 국회 내 과정을 위해 보장된 것들이다.

의장 중립성은 여전히 외부요인에 의해 많이 영향 받는다. 대통령과 소속 내지는 출신정당으로부터의 영향이 그것이다. 대통령으로부터의 영향은 실질적 추천자가 대통령이라는 점에 있다. 비록 국회에서 표결로 의장을 선출하긴 하지만, 의회에서 다수의석을 가지고 있는 여당에 의해 대통령 추천자가 어김없이 선출될 수밖에 없다.

이런 메커니즘이 작동하는 데는 의원들의 개별적 결정이 정당·당론으로부터 자유롭지 못하다는 것에도 원인이 있다. 우리 정당은 그간 당내 민주화가 진전되어 왔지만, 일단 지도부의 구성과 운영체제가 짜이면 대부분의 소속의원들은 지도부와 당론을 따르지 않을 수 없게 된다.

의장의 중립성이 단순히 의장의 당적포기로 실현될 수 있는 것은 아니기 때문에, 행정부견제·감시라는 헌법상 위상과 기능을 고려하여 의회 내에서 자율적으로 선출하는 것이 필요하다. 그런데 의회에서의 자율선출은 의장후보를 당내에서 민주적으로 선출하는 것을 전제로 한다. 이렇게 당내 선출과정을 통해 선정된 정당별 후보는 국회 본회의 표결을 통해 최종 선출하게 하는데, 이런 단계별 선출방법을 제도화하기 위해 앞으로 그 절차들을 좀 더 구체화 할 필요가 있다.

보다 근본적인 문제는 의장과 의원 개인들의 의지와 행태이다. 아무리 제도적 조건을 갖추었다 해도, 실질적 행태가 중립성을 잃어버리면 아무런 의미가 없다. 동료의원들 역시 의장의 중립의무와 의지를 충분히 이해해서 의장의 권위를 인정해줘야 한다.

12) 의장의 중립성은 '국회를 대표하고 의사를 정리하며, 질서를 유지하고' (국회법 제10조), 또한 '그 직에 있는 동안은 당적을 가질 수 없다' (국회법 제20조의 2)는 국회법 규정에 따라 법으로 보장되고 또 '의무화' 되어 있다.

## 2) 직권상정과 대정부질문

의장의 정치적 태도가 국회 의사에 결정적으로 영향을 미치는 경우는 의장 직권상정 및 의결이다. 직권상정은 국회의장이 소관 상임위를 통과하지 못한 안건을 직권으로 본회의에 상정하는 것을 말한다(국회법 제85 ②, 제86조 ②). 지난 2005년 3월 2일 통과된 '행정도시특별법'과 2005년 12월 9일 통과된 '사학법개정안'도 국회의장이 본회의에 직권상정·의결한 경우이다. 직권상정은 1973년 9대 국회 때 제도가 도입된 이래 15번이나 이뤄졌다.

직권상정은 극한 갈등상황이나 위기상황에서 예외적으로 적용해야 한다는 통념에 비추어 볼 때 의장의 직권상정은 정치적 중립성을 고려하여 매우 신중하게 행사되어야 한다.<sup>13)</sup> 2004년 12월 이른바 '4대개혁법안'의 처리를 둘러싸고, 여당의 직권상정 요구가 강하게 제기되었지만, 첨예한 대립안건에 대한 사전합의를 우선시하는 의장의 태도 때문에 실현되지 못했던 것은 이 제도의 오용을 막은 좋은 사례이다.

그 외 의장의 정치적 태도는 대정부질문에도 큰 의미를 미친다. 의장은 의원의 질문과 정부의 답변이 교대로 균형 있게 유지되도록 하여야 하지만(국회법 제122조의2 ⑤), 현실적으로 의장이 공정하게 의사를 진행하기란 쉽지 않다. 여당의 지지로 선출된 것인 만큼, 정부·여당에 불리하게 대정부질문을 진행해 나가지는 못하기 때문이다. 그래서 간혹 야당의원의 대정부질문 도중에 마이크를 끄거나, 발언권을 제한하는 경우도 종종 발생한다.

## 3) 의사·의결정족수

정족수란 어떤 회의나 의안심사·의결에 있어 필요한 일정 수의 회의 참석자를 가리키는데, 이 정족수에는 재적 의원수를 기본으로 하여 산출하는 재적 정족수와 법으로 미리 정해놓은 법정 정족수 등 두 가지가 있다. 그래서 의사정족수는 개회

13) 2005년 12월 9일 의장직권으로 개정사학법이 강경통과 된 것과 관련하여 한나라당의 김석준 의원 등은 2006년 1월 5일 의장직권 삭제를 담은 국회법 개정안을 발의했다. 취지에서 "민의를 전당인 국회에서 대화와 타협이야말로 가장 중요한 덕목이며, 우리 국회는 본회의가 아닌 상임위 중심주의인데, ... 그럼에도 불구하고 국회의장이 직권으로 본회의에 안건을 상정해 이를 강행 표결처리하는 것은 의회민주주의를 근본적으로 훼손하고, 의회 내 대화와 타협을 원천 봉쇄하는 것"이라고 비판했다.

할 수 있는 정족수를 말하고, 의결정족수는 표결할 수 있는 정족수를 의미한다.

국회 본회의의 경우, 개회에 필요한 최소한의 출석의원 수는 1977년 초 15대 국회 때부터 재적의원의 1/5 이상으로 완화되었다(국회법 제73조 ①). 그렇지만, 이 정족수도 교섭단체대표의원이 굳이 의사정족수의 충족을 요청하는 경우가 아니면, 효율적인 의사진행을 위해 회의를 계속할 수 있다(국회법 제73조 ②).

의원들의 출석률이 낮다는데도 문제가 있지만, 법안표결에 있어 각 상임위별로 여야가 충분히 심사·합의한 것을 다시 본회의에서 표결하는 것 자체를 무의하게 보는 시각도 있다. 말하자면 중복 표결이라는 실질적 판단에 근거하여 본회의 출석 자체를 경시하고 있는 것이다.<sup>14)</sup> 더군다나 우리 국회는 법률안이 상정되면 심사보고만 할 뿐, 찬반토론이 제대로 이루어지지 않아 본회의 처리는 단순히 형식적인 측면도 강하다(유병곤 1996).

그래서 상임위에서 만장일치로 의결된 법안이나 안건은 본회의에서 의사·의결 정족수 문제 등을 따지 말고 별도로 일괄 처리할 수 있도록 하는 예외규정도 검토할 만하다. 다만 상임위에서 합의되지 않은 채 의장의 직권상정 등을 통해 올라온 법안에 대해서는 표결만 하는 것이 아니라, 표결 이전에 충분한 토론을 거칠 수 있는 기회도 가져야 한다.

#### 4) 자유투표와 기록표결 원칙

자유(교차)투표 역시 국회 내의 보장만으론(국회법 제114조의2) 충족될 수 있는 것이 아니기 때문에<sup>15)</sup> 역시 의원 개개인의 외적 자율성이 선결되어야 실효성을 거

14) 제17대 국회는 2004년 6~12월 기간 동안 국회 본회의의 안건 당 처리시간은 평균 21분이었다. 이에 비해 미국 상원의 본회의는 안건 당 93분, 하원 본회의는 70분이 걸린 것으로 나타났다. 또한 우리 국회는 총 32일, 102시간 41분 동안 본회의를 열고 총 292건의 안건을 처리하였다. 그래서 본회의 평균시간은 3시간 13분이었다. 그렇지만 미국 상원은 작년 한 해 동안 133일, 1031시간 31분 동안 본회의를 열었다. 상원이 통과시킨 안건은 총 663건으로 안건 당 93이 걸려서 본회의 평균시간은 8시간 정도였다. 하원은 110일, 879시간 3분 동안 본회의를 열어 총 747건의 안건을 처리해서 안건 당 70분이 걸렸다. 하원의 평균시간도 8시간이었다(조선일보 05/03/14).

15) 실제 16대 국회의 경우, 김두관 행정자치부장관의 해임결의안, 윤성식 감사원장 임명동의안, 대통령측근비리에 대한 특검법 등의 처리에서 의원들의 자유투표는 행사되지 않았다. 17대 국회에서는 정당별로 당론 정하기가 곤란한 의제에 대해선 자유투표가 실시

둘 수 있다. 말하자면 정당인이자 의원이기 때문에 당론으로부터 많은 영향을 받는다. 특히 우리 정당은 미국과 달리 조직과 운용 면에서 정당법과 당헌에 의해 제도화되어 있으므로 당의 공동의사로부터 자유로울 수가 없다. 그렇다고 유럽 정당들처럼 제도화 수준뿐만 아니라, 사회적 수준까지 '공고화된' 구조를 지닌 것도 아니다. 그래서 우리 정당은 법과 제도적으로는 유럽 정당들처럼 강하게 구성되어 있지만, 사회구조적으로는 미국의 정당처럼 느슨하게 뿌리박고 있다.

따라서 국회 내 자유투표를 미국 의회의 수준으로까지 끌어올리기에는 현실적으로 어렵다. 이것은 당내 민주화를 실현한다고 해서 해결될 일도 아니다. 유럽 국가들의 경우, 높은 수준의 당내민주화에도 불구하고 자유투표는 사실상 이뤄지지 않고 있다.

이런 현실적 그리고 제도적 관계를 감안할 때, 우리 국회는 안전별 자유투표를 실시할 수밖에 없다. 그러나 특정안건의 자유표결에 대한 높은 사회적 요구에도 불구하고, 이를 의도적으로 회피하려는 태도는 어떤 방법으로든 제재 받아야 할 것이다.

의원들의 자유투표를 실현하는데 기여할 수 있는 장치로는 기록표결제가 있다. 본회의에서 단순히 이의 유무만을 묻는 구두표결방식(국회법 제112조 ③)은 의원 개인의 자유로운 투표의지를 가로 막을 수 있기 때문에 전자투표제와 같은 기록표결제를 도입하고 있다. 특히 17대 국회에 들어와서는 유권자의 알권리 차원에서 전자표결을 실시하고 있지만 기록표결이 오히려 심리적 압박으로 의원개인의 양심에 따른 자유표결을 방해할 수도 있기 때문에 안전에 따라 탄력적으로 운용함이 필요하다. 다른 한편으로는 소속 정당으로부터 오는 자유투표 저해요소들을 제거해 나가는 노력도 필요하다.

##### 5) 대정부질문제도

국회 의사진행의 실체가 가장 적나라하게 들어나는 곳이 바로 대정부질문이다. 모든 진행과정이 고스란히 공개되기 때문이기도 하지만, 각 정파나 의원개인들이

---

되었다. 2005년 11월 23일 쌀 협상 비준동의안 국회 처리에서 열린우리당과 민주노동당은 각각 찬성과 반대를 당론으로 정하고 표결한 반면, 한나라당 의원들은 소신에 따라 자유투표를 실시했다. 여기서 한나라당 의원들은 찬성 30, 반대 51, 기권 18로 나타났다.

이것을 정부에 대한 감시나 질책의 장으로서 보다는 오히려 자기선전의 기회로 활용하려 하기 때문이다. 그래서 수차례의 국회법 개정을 통해 가능한 한 본래 목적에 맞게 진행될 수 있도록 질문과 답변방식을 변경해 왔다.<sup>16)</sup>

대정부질문의 효과적 진행을 위해서는 먼저 백화점식 나열보다는 필요할 때마다 질문할 수 있는 긴급현안질문(국회법 제122조의 3)이나 서면질문(제122조 ①)을 활용하도록 하는 것이 효과적일 것이다. 그렇지만 긴급현안질문의 경우, 회기 중에만 할 수 있도록 하고 있어서 정작 긴급현안을 처리하는 데는 별다른 실효성이 없는 것으로 나타났다(유병곤 1996). 더군다나 이미 상임위별로 비회기 중에도 현안 관련 회의를 열고 정부관계자에게 질의할 수 있기 때문에 기존의 본회의상 긴급현안질문은 사실상 무의미하다. 이로써 대정부질문의 제도적 의미도 크게 감소되었다.

굳이 본회의에 대정부질문제도를 두려면, 비회기 중에 실시할 수 있도록 해야 의미를 가질 수 있다. 대신에 본회의에서는 정부로부터 국정현안 브리핑을 듣고, 의원들은 이 브리핑을 중심으로 소속 상임위 관련 현안에 대해 자연스레 질문하고 또 답변을 듣는 방식이 필요하다. 이렇게 할 경우, 본회의가 상임위와는 달리 국민들에게 모두 개방된다는 장점이 있기 때문에 대국민 정책홍보 및 여론형성의 효과를 얻을 수 있다.

## 6) 전원위원회제도

전원(全院)위원회(국회법 제63조의 2) 제도는 상임위의 의결과는 별도로 본회의에서도 법안을 수정할 수 있도록 보완하는 장치이다. 이 제도는 제헌의회 때 도입된 후 중간에 폐지되었다가 2000년 재도입되어(손병권 2001) 16대 국회 때인

16) 2000년 법률개정으로 모두(冒頭)질문 15분, 질문응답 15분으로 변경되었지만, 대정부질문의 실재는 별로 개선되지 않았다. 다시 2003년 2월, 현행 대정부질문제도로 개정하여(국회법 제122조의 2) 대정부질문은 일문일답의 방식으로 하되, 의원의 질문시간은 20분을 초과할 수 없으며, 이 20분에는 답변시간이 포함되지 않도록 했다. 집중적인 질의응답을 위한 것이었다. 하지만 실험결과는 긍정적이지 못했다. 2005년 4월 정기국회의 경우, "의원 개인의 정견발표나 웅변으로 점철되고 있는 것이다. 부실질문은 다반사고, 종종 농담 주고받기도 벌어진다. 지역구 민원을 질문에 포함시키는 '고질병'은 여전히 전하다. 답변하는 장관들도 '모르쇠'로 일관하기 일쑤다"(동아일보 05/04/14).

2003년 3월 28~29일 이라크파병 논의 때 적용되었다. 71명 의원이 전원위원회 소집요구서에 서명하고, 100여명의 의원들이 토론에 참가했다. 의원들은 구체적 질의보다는 개인적 소신발표에 그쳤고, 국무위원들 역시 일괄답변 형식으로 대응해서 상호 토론이 이루어지지 못했다. 또한 2시간의 시간제한으로 인해 물리적으로도 충분한 토론이 불가능했다(윤종빈 2003).

전원위원회가 본래의 실질적 효과를 거두기 위해서는 미국 전원위원회의 심사절차에서처럼 세분화된 발언순서와 시간, 토론방법(대체토론) 등을 명시할 필요가 있다.

미국의 심사절차를 보면, 상정된 안건의 낭독(read in full)과 대체토론(general debate)에 이어 수정동의를 낼 수 있는데, 여기에는 자구수정까지 포함한다. 수정안 토론은 5분 규칙에 따라 제안설명과 반대발언 모두 1인당 5분씩만 주어진다. 이어서 수정대상 조문에 대해 표결하고, 다음 조문의 심사로 넘어간다. 그러나 조문별 표결결과가 바로 최종 의결은 아니며, 이 결과는 수정내용과 함께 본회의에 보고된다. 본회의에서는 회부된 각각의 수정안에 대해 최종 표결처리한다. 여기서 만약 안건을 전원위원회에 재 회부하자는 동의가 나오면 10분의 토론시간이 주어지는데, 이 시간은 정당별로 나누어 쓴다. 제1당의 요구가 있을 시에는 10분이 아니라, 1시간이 주어진다. 이런 과정들이 모두 지나면, 각각의 수정안에 대해 표결하고, 이어서 최종표결을 거친 후 전체의사를 마친다(*Standing Rules of the Senate* (2000), Rule VIII, XV etc.).

우리 국회의 경우, 회의기간은 하루 2시간씩 이틀 동안만 열 수 있고, 또 의원 1인당 5분만 주어지도록(국회법 제63조의 2 ⑤) 했다가, 이 기간규정은 2005년 7월 국회법 개정으로 폐지되었다. 하지만 그 외 자세한 규정은 별도로 정하지 않고, 다만 국회규칙으로 정하도록 하고 있어서 의사진행관련 내용은 구체적이지 않다. 하지만 국회 본회의와 위원회에 적용할 수 있는 의사규칙에 따른다면 국회법 제60, 61조, 제99~108조, 제122조의 2, 제146, 147조 등에 준해서 구체화할 수도 있다.

## 2. 상임위원회

일반적으로 국회 상임위의 법안심의과정은 법률안 제안자의 취지 설명, 전문위원의 검토 보고, 법률안에 대해 질의·토론하는 대체토론, 소위원회 심사, 상임위

전체회의에서의 소위원회 심사결과보고(축조심사), 공청회 개최, 상임위 전체회의에서의 최종안에 대한 토론 및 표결 절차를 거치게 되며, 여기서 파생되는 의사진행관련 사안들로는 상임위원회의 전문성 강화, 소위원회 활성화, 예산결산특별위원회의 기능 활성화, 축조심사의 활성화, 공청회 및 청문회 활성화, 인사청문회 제도의 활성화 등을 들 수 있다.

### 1) 전문성 문제

상임위원회는 심의능률의 향상, 증대하는 안건의 신속한 처리, 전문화·세분화 요구에의 충족뿐만 아니라, 국회운영의 탄력성 증대에서도 없어서는 안 될 제도이다. 의사진행 면에서 본다면, 소관 사안에 대한 위원들의 전문성은 물론이고, 위원회 구조·운영의 전문성이 모두 갖춰졌을 때 최대효과를 얻을 수 있다.

그래서 위원선정에 있어서도 분야별 사회경력과 전문지식 여부를 철저히 고려해야 한다. 실제 상임위 배정은 의원들의 전공·경력분야와 상호 일치하지 못하는 경향이 있다(최낙훈 2001). 전문성이 무시될 경우, 의원들의 상임위 활동은 소신보다는 소속정당의 당론에 지배되는 결과를 가져오며, 동시에 상임위의 모든 심의 절차가 '합리적 협상'이 아닌 정파 간 권력게임의 양상으로 변질될 수 있다.

### 2) 공청회 및 청문회

상임위원회 활동의 전문성 제고와 민주적 정당성 강화를 위해서는 관련 전문가와 이해관계자의 의견 청취가 필수적이다. 그래서 공청회(국회법 제64조)와 청문회(국회법 제65조)의 활성화가 요구된다. 그런데 입법과정에서 나타난 공청회의 활용도는 개최 횟수에 비해 그리 높은 편이 아니다. 청문회 역시 채택안건에 대한 사실적 진술과 증언을 듣고, 이를 바탕으로 입법정보를 확보하거나 안건에 대한 진상을 밝힌다는 취지와는 달리 실제로는 '정치적' 쟁점들에 대한 정파 간 선전의 장으로 변질되는 경향을 보였다. 또한 증언자에 대한 형사면책제도나 사전증언청취제도 등과 같은 보완적 장치가 마련되지 못해서 실질적 효과를 거두지 못하고 있다.

공청회와 청문회의 취지를 살리기 위해선 먼저 의사진행방법을 개선하고, 동시에 인센티브장치를 도입하는 것이 필요하다. 그간 개최 조건과 절차에 관한 제한을 위원회 의결이 아닌 재적의원 1/3 이상의 요구로 완화한 것은 바람직한 일이지

만, 의사진행 관련 규칙을 위원회에서 상황에 따라 정하도록 하고 있어서(국회법 제64조 ③, 제65조) 의제 외의 돌발적·파행적 발언이 나올 수 있다. 그래서 엄격한 발언규칙을 만들어 이런 문제를 미리 예방할 수 있도록 해야 한다. 이런 규칙은 물론 기존의 관련 규정들(국회법 제60, 61, 99~106조)과 연계시켜 구체화해야 할 것이다.

### 3) 소위원회

국회 입법과정 가운데 실질적 심사는 상임위 소위원회에서 이루어진다. 현재 상임위마다 상설소위원회를 두도록 하고 있고(국회법 제57조 ②), 폐회 중에도 열 수 있도록 하고 있지만(국회법 제57조 ⑥), 실제에서는 안전이 상정된 후, 시사성이나 급박성 정도에 따라 불규칙하게 운영되고 있어서 체계적이고 실질심사가 어렵다. 또한 대부분의 소위원회는 비공개로 진행되고 또 회의록도 제대로 작성되지 않아서 의사진행과정의 투명성에 문제가 있다.<sup>17)</sup>

의회 운영이 점차 소위원회 중심으로 변화되는 추세이므로 본회의와 상임위 그리고 소회의의 활동 등 각 회의체 간의 체계적 협력이 요구된다. 특히 소위원회의 기초 작업은 단계적 심의·의결의 절차를 밟는 과정에서 무척이나 중요하다. 그런 만큼 소위원회 회의는 국민들이 충분히 알 수 있도록 투명하게 진행되어야 한다.

소위원회 활동이 공개되지 않을 경우, 의안심사가 자칫 정파 간 이해관계나 관련사회집단의 영향력 혹은 부처이기주 등에 밀려 그 결과가 왜곡되거나 국민의 이익과 가치에 반할 수도 있기 때문이다. 그러므로 공개 제한규정(국회법 제57조 ⑤)은 가능한 한 좁게 명시할 필요가 있다.

### 4) 축조심사와 대체토론

상임위 법률안 심의 과정에서 소위원회의 심사결과가 보고되는데, 이때 상임위

17) 지난 2000년 9월의 공적자금 추가조성 문제를 논의한 재경위 소위원회 회의, 2002년 2월 정치관계법 개정관련 정치개혁특위의 소위원회 등의 경우, 회의록조차 작성되지 않았다. 예결위 소위도 제한적으로만 공개되어 예산 증감분에 투명성 확보에 문제가 제기된다. 소속 위원들의 지역구에 대한 선심성 예산배정 등에 대해 국민적 의혹이 더해지고 있다는 점을 고려하면, 지원사업의 구체적 사업계획과 타당성 여부 그리고 소요예산의 세부내역 등을 공개해야 함은 필요하다.

전체회의를 통해 법률안의 조문을 하나씩 읽어가며 재검토하는 축조심사를 실시한다. 이에 앞서 소위원회의 축조심사도 있다(국회법 제57조 ⑦). 해당 소위원회로 넘기기 전에 타당성 여부를 심사하는 대체토론이 이뤄지는데, 이 토론은 “안건 전체에 대한 문제점과 당부(當否)에 관한 일반적 토론을 말하며, 제안자와의 질의·답변을 포함한다”(국회법 제58조 ①).

소위원회에서의 대체토론과 축조심사는 결국 위원들 간의 충분한 의사표현과 의견교환 그리고 상호 내지는 찬반토론을 통해 법안의 합의점을 찾아가도록 하는 방법이다. 따라서 위원 각자는 정해진 의사진행법과 토론방법을 준수하여 의제를 중심으로 압축적으로 그리고 설득력 있게 자신의 의사를 개진해야 한다.

문제는 현실이다. 대체토론을 본래 의미대로 상임위 위원들이 안건을 중심으로 집중적으로 토론한다면, 실질심사에 도움이 될 것이지만, 간혹 정파 간 정쟁의 도구로 오용되는 경우가 있어서 회의자체가 안건심사보다는 정치선전장으로 변질되곤 한다. 물론 이런 경우를 대비하여 일정한 발언규칙도 정해 두고 있지만 별 효과가 없다.<sup>18)</sup> 현실적으로 우리의 토론문화 역시 선진국 수준에 미치지 못한다. 국회의원들 역시 대체로 민주적 토론문화에 익숙지 못하기 때문에 지금 당장 고도의 토론기술을 요구할 수도 없다.

그러면 어떻게 상임위와 소위원회 등에서의 토론을 효과적으로 그리고 민주적으로 진행할 수 있을까? 일차적으로는 우리에게 주어진 문화적 교육적 조건 및 한계를 충분히 고려한 후에 토론능력의 향상방법을 모색해야 한다. 말하자면, 토론규칙 등과 같은 제도적 보완장치를 통해 지금까지 행해져온 위원들의 기형적 토론행태를 방지하는 것부터 시작하고, 다음에는 의원 개개인의 차원에서 스스로 토론규칙을 몸에 배게 하는 교육 훈련의 기회도 제공해야 한다.

특히 막연히 시간제한이나 순서지정이 아닌 다양한 집단토론의 기법을 규칙으로 구체화하여 적용토록 하는 것이 필요하다. 아직 자신의 의사를 정해진 시간 내에 상대방에게 확실히 전달하는데 미숙한 위원들이 많기 때문에 ‘메타플랜’과 같은 집단토론기법의 도움을 받을 필요가 있다(박병석 2002; 2005). 이것은 대체토

18) 국회법 제60조에 따르면, 비록 위원은 동일의제에 대하여 횡수나 시간 등에 제한 없이 발언할 수 있지만, 위원장은 발언희망자가 2인 이상일 때에는 간사와 협의하여 15분의 범위 내에서 각 위원의 발언시간을 균등히 정하도록 하고 있다. 그리고 질의는 일문일답 방식을 택하고 있으며, 위원회 의결이 있을 경우엔 일괄질의 방식도 사용할 수 있다.

론과 축조심사뿐만 아니라, 위원회 및 소위원회의 모든 회의에도 적용할 수 있다.

### 3. 인사청문회

인사청문회(제65조의 2)에는 헌법에 의해 국회의 임명동의를 요하는 인사청문 특별위원회와 임명동의를 필요치 않는 일반청문회가 있다. 전자는 국무총리, 감사원장, 대법원장과 대법관, 헌법재판소장과 국회선출 헌법재판관 및 중앙선관위원 등을 대상으로 하고, 후자는 국가정보원장, 국세청장, 검찰총장, 경찰청장 그리고 2005년 7월 개정국회법(제65조의 2 ②)으로 국무위원 전원과 헌법재판관 전원(헌법재판소법 근거)에까지 대상을 늘렸다.

인사청문회는 먼저 임명동의권을 요하는 경우, 운용상의 미숙으로 인해 본래 취지를 충분히 살리지 못하고 있고, 임명동의권을 요하지 않는 경우엔 무용론까지 대두되고 있다.<sup>19)</sup> 또한 국회활동이 행정부 견제라는 본래 취지를 살리기보다는, 도리어 행정부의 부속기구로 전락시키는 결과를 가져온다는 지적도 있다(이병길 2003).

인사청문회는 원래 1787년 미국의 헌법제정과정에서 대통령과 의회가 타협한 산물로서 도입되어 지금까지 운용돼 오고 있다. 그런데 겨우 6년째 운용하는 우리로서는 당장 모든 문제가 해결되기를 기대하기는 무리일 것이다. 보다 근본적으로는 국회 자율성, 즉 당론에서 벗어난 자유로운 의사표현이 어렵다는 점에 문제가 있을 것이다. 따라서 우리의 이러한 정치구조와 권력체계를 고려하여 지금부터 문제점들을 하나씩 풀어나가는 게 필요하다.<sup>20)</sup>

이런 관점에서 우선 불합리하고 비효율적인 질의응답 등 의사진행 절차 행태에서 나타난 문제들을 짚어봐야 할 것이다. 의사진행 순서를 보면, 먼저 후보자가

19) 지난 2003년의 고영구 국정원장에 대한 인사청문회와 2006년 2월의 5개 부처장관과 경찰청장에 대한 인사청문회에서도 여야 내지는 야당의 반대의견에도 불구하고 노무현대통령이 청문회 다음 날 바로 임명한 것은 결국 '검증 따로, 임명 따로'라는 비판이 제기될 수밖에 없다.

20) 2006년 2월 한나라당은 국회 인사청문회가 대통령에게 정치적 부담을 가할 수 있는, 이를테면 국회 본회의 의결을 거쳐 그 결과를 전달한다는 내용의 국회법 개정안을 제출할 예정이다.

10분 이내의 모두발언을 하고, 이어 위원들과 후보자 간에 1문 1답식 질의가 이뤄진다(인사청문회법 제7조). 필요할 경우, 일괄질의 등 다른 방식도 가능하다.

그런데 위원 1인당 질의시간은 위원장이 간사와 협의하여 정하도록 되어 있어서 이것을 정하는데 정과 간 갈등이 생길 수 있다. 질의내용을 당시의 정치적 현안과 관련지어 상대 정당에 대한 공격이나 자기당의 선전에 활용하고자 하기 때문이다.

그래서 후보자의 사생활을 침해하거나 인격을 모욕하는 언어구사를 막고, 동시에 후보자를 포함한 증인, 참고인 등의 위증을 방지하기 위해 실효성 있는 제재조치도 마련해야 한다. 미국 인준청문회의 경우, 다양한 규정을 통해 질의·답변시간을 제약하고, 질문과정에서의 품위유지를 중요시하며, 나아가 상호 인격존중, 사실위주와 자질관련 질문만을 하도록 함으로써<sup>21)</sup> 청문회의 효율적 진행을 도모하고 있다(홍준형 2000).

인사청문회의 기간도 필요할 경우, 준비기간 연장 등 탄력적 운용이 필요하다. 후보자의 소신이나, 자세, 공식화된 자료 등은 서면을 통해 미리 알리고, 회의에서는 이들 기초자료를 바탕으로 바로 질문에 들어가는 형식이 효과적일 것이다. 다만, 검증관련 의제에서 벗어난 질문과 답변일 경우에는 간사의 건의나 위원장 직권으로 직접 제재할 수 있도록 해야 한다.

#### 4. 예산결산특별위원회

국회의 예산심의는 먼저 각 상임위별로 예비심사가 있는 다음에 특위의 종합정책질의가 이뤄지고, 이어서 분과위원회별 또는 부별 심사가 실시된다. 그리고 특

21) 미국의 상원 인준청문회는 상원의 일반규칙(*Standing Rules of the Senate, Rule XXVI, committee procedure*)과 지명절차규칙(*Rule XXXI, executive session - proceedings on nomination*)에 따라 진행된다. 인준청문회는 해당 상임위에서 실시되므로 구체적 절차는 각 상임위의 의사규칙에 따른다. 각 상임위의 의사규칙도 상원의사규칙과 마찬가지로 청문회 일반규정과 인준청문회 절차규정을 두고 있다. 재미 있는 것은 인준청문회 후 상임위에서 인준동의안 의결을 거친 다음, 결과를 본회의에 회부하는데, 간혹 상임위 의결과정에서 필리버스터(*filibuster; Senate Historical Office 2000*)를 통해 심의를 지연시키거나 본회의의 회부를 연기함으로써 간접적으로 인준을 거부하기도 한다. 2005년 가을, 유엔대사 월포워츠의 의회인준 과정에서 이런 양상이 수차례 벌어졌다.

위의 예산안 조정소위가 종합심사를 실시한 후, 특위 전체의결과 본회의 의결이 이뤄진다. 이런 과정이 실질적인 심사로 이어지기 위해서는 각종 회의의 의사진행을 비롯한 전체적인 운영제도도 폭넓게 개선돼야 한다.

상설특위로<sup>22)</sup> 연중 운영된다는 점을 적극 살릴 필요가 있다. 그래서 예산안·결산심사 외에 예산수반법안의 심의라든가 주요 국책사업의 현장조사 등을 입체적으로 심사할 수 있도록 집중심사제도인 분과특위를 구성·운영하게 한 것은 큰 의미가 있다. 하지만 변칙심사를 방지하고, 예산안 증감액에 대한 종합적 심사를 가능토록 하기 위해서는 구체적 심사절차도 정비할 필요가 있다.

그간 국민적 감시대상이 되어온 예산안 수정과정의 투명성 확보라든가 깊이 있는 심사를 위해 소위원회 회의는 가능한 한 공개되어야 한다. 아울러 심의과정을 기록한 회의록도 보존해야 한다. 소위원회 회의의 공개규정(국회법 제57조 ⑤)에도 불구하고 회의공개가 실제 잘 이뤄지지 않았다. 그것은 ‘소위원회 의결로 공개하지 않을 수도 있다’는 규정에도 이유가 있지만, 회의록이 예산안조정소위에서 아예 작성조차 되지 않고, 심사결과만 기록해 두는 것은 어떤 경우든 문제가 된다. 그래서 공개요건을 포함한 예산안조정소위원회의 운영방법이 실천적 측면에서 많이 개선되어야 한다.

공청회도 적극 활용해야 한다. 공청회는 한편으로는 정부의 재정운용방향과 예산편성내용 등을 미리 국민에게 공개하여 재정운용의 투명성을 높이고, 다른 한편으로는 국회가 전문가나 국민들로부터 다양한 의견을 수렴하여 합리적 예산심사를 할 수 있도록 하는데 기여할 수 있다. 그래서 정부가 예산편성을 시작할 때와 편성 후 국회에 제출할 때를 맞춰 연 2회 이상 실시할 필요가 있다. 이런 관점에서 2005년 7월 개정국회법의 ‘예산관련 법률안에 대한 예결위와의 협의’ 조항과 ‘예산안·기금운영안에 대한 공청회 의무’ 조항의 신설은 매우 바람직한 것으로 볼 수 있다.

22) 16대 국회부터(2000년 6월) 예산결산특별위원회가 상설화되었다(국회법 제45조). 상설화는 의회의 예산에 대한 감독권과 정부부처에 대한 통제권을 강화하려는 의도에서 비롯되었다.

## 5. 윤리특별위원회

국회 윤리특위는 국회의 정상적인 의사진행과 의사소통을 방해하는 행동이나 발언에 직접적으로 제재를 가할 수 있다는 점에서 국회 내 의사진행과 의사소통 향상을 위해 매우 중요한 역할을 담당하고 있다. 제재 대상으로는 의원들의 모욕 발언(명예훼손, 중상모략 등), 의제 외 발언, 의사진행방해(졸속심의, 무더기처리, 날치기처리 등 목적), 공개금지사항 외부유출, 회의장내 질서문란, 의회무단 불참, 품위상실을 비롯하여 청렴의무, 이권운동금지 등 헌법적 의무사항 위반 등을 들 수 있다.

제재의 판단기준으로는 국회의원윤리행동강령과 그 실천규범이 있다.<sup>23)</sup> 그러나 실제 잘 지켜지지 않을 뿐만 아니라, 제재조치도 거의 취해지지 않고 있다. 17대 국회 중 윤리특위가 2005년 6월 28일 김문수 의원에게 '5일간 국회출석정지' 제재 조치를 취하기 전까지는 1991년 5월 윤리특위가 출범한 이래 단 한 차례의 징계도 이루어지지 않았다.

하지만 실질적 토론·협상·합의라는 국회 본연의 의사과정을 제대로 전개하기 위해서는 의사진행 방해에 대한 강력히 제재는 반드시 필요하다. 예로서 날치기처리나 폭력행위 등의 심각한 의사진행방해 행위나 의제 외 발언·폭언·욕설 등과 같은 품위손상 발언에 대해서도 즉각 윤리위원회에 회부되어 제재가 이루어질 수 있도록 해야 한다.

품위손상 발언의 경우, 의원을 징계할 수 있는 근거조항은 국회법 제155조 2항의 11개 항목이며, 이 가운데 1, 3, 7항 등은 의사진행과 직접적으로 관련된 것으로 볼 수 있다. 1항은 의회 회의 중 다른 사람을 모욕하거나 사생활에 대해 언급하는 것을 금지하는 것이고, 3항은 발언시간 초과나 의제 외 발언을 통해 의사진행 방해할 못하게 하는 것이며, 7항은 회의장의 질서를 문란하게 하는 행위를 방지하고자 하는 것이다. 그 외 제147조 규정은 의원이 폭력을 행사하거나 회의 중에 함부로 발언하고 소란을 피워 다른 사람의 발언을 방해할 수 없도록 하고 있다.

23) 국회의원윤리강령의 내용은 국민대표로서 인격과 식견을 함양하고, 예절과 품위를 지키며, 공익우선정신으로 직무를 수행하고, 청렴·검소하게 출선수범하며, 정치활동에서는 충분한 토론으로 문제를 해결하고, 책임지는 자세를 취한다는 것을 골자로 하고 있다.

이에 대한 제재 요구는 국회법 제156-157조에 따라 이뤄지며, 심사는 비공개로 진행된다. 윤리위가 징계를 결의했을 경우엔 심사보고서를 의장에게 전달하고, 의장은 이것을 즉시 본회의에 회부하여 의결한다.

이들 규정에 따르면, 심사·징계를 위한 발의요건은 사실상 원내교섭단체만이 할 수 있도록 되어 있는데, 이것을 일반 안건이나 결의안처럼 10명 선으로 하향조정하여 원내 군소정당들에게도 열어둘 필요가 있다.

3개월의 심사종결 규정은 여론이나 국민들이 잊기에 충분한 만큼 너무 긴 기간이다(함성득 2004). 그래서 징계요구서가 제출되면 3~5일 이내에 윤리위를 열어 심사여부를 결정하고, 이어 심사안건으로 결정되면, 1개월 안에 심사결과를 내놔야 한다. 이 과정에서 조사와 심사를 구분하여 규칙위반여부를 먼저 조사하고, 징계정도를 심사·결정하는 절차를 밟는 것도 필요하다. 만약 이 기간에 아무런 결과가 나오지 못하면, 막연히 기간을 연장하기보다(국회법 제157조 ③) 의장 직권으로 본 회의에 상정하여 징계여부와 수준을 한데 묶어 표결에 부치는 것이 효과적일 것이다.

본회의 표결은 징계별 선호투표(preference vote)를 실시하는데, 구체적으로는 공개회의에서의 경고, 공개회의에서의 사과, 30일 이내의 출석정지 및 수당감액, 제명(국회법 제163조 ①), 징계불가 등 다섯 개 항목 가운데 하나를 선택하게 하는 것이 합리적이다.

이렇게 실시하려면 법 개정도 필요하다. 또한 의사 의결정족수 등 세부사항도 미리 정해야 할 것이다. 여기에 '3진 아웃제'와 같은 누진 처벌을 가한다면 더욱 효과적일 것이다. 그렇지만 윤리위에서 일정한 제재결의가 나올 경우엔, 본회의에서는 현행처럼 찬반투표에 부쳐 제재여부만 결정한다. 이렇게 하면 국민 대의기관인 국회 내에서 자율적으로 결정하도록 하는 원칙을 지키면서도 실제 제재효력을 가질 것이다.

그 외 의사진행을 방해하는 본회의나 상임위원회에서의 야유, 고함, 의제 외 비방, 폭로 그리고 직접적 신체행위 등은 합리적 토론과 협상 자체를 가로 막는 것이기 때문에 의장이나 위원장의 현장 제지·경고 외에 윤리위원회의 즉각적이고 강력한 제재가 가능토록 함이 필요하다. 여기에 시민단체나 민간감시위원회가 이들의 행위와 결정을 상시로 감시·평가한다면, 더 큰 성과를 얻을 것이다.

## 6. 국정감사

제헌의회 때부터 채택되어온 국정감사 제도(국회법 127조)는 그간 실효성 여부를 두고 계속 논란이 되어 왔다. 국감의 효율성을 높이기 위한 노력도 꾸준히 전개돼 왔다. 그럼에도 불구하고 17대 국회의 국정감사 역시 중대한 문제점을 노출했다. 크게는 국회 대(對) 정부라는 여야공동의 연대의식 결여에서부터 질의시간의 부족에 이르기까지 기존의 문제들이 또다시 나타났다.

특히 중복질문이나 의제 외 발언, 질의시간 부족, 불성실 답변 등은 의사진행과 직접 관련된 사항이라고 할 수 있다. 국정감사뿐만 아니라, 의회의 모든 회의에서 발생할 수 있는 이러한 의사진행방해 행위를 방지하기 위해 법적으로도 질문·답변방법에 관하여 규정하고 있다(국회법 제60, 61조, 제99~108조, 제122조의2, 제146, 147조).

의사진행과 관련하여 개선되어야 할 사항은 우선 질의위원들의 명확한 역할분담을 통해 중복질의를 피하는 일이다. 이를 위해 각 위원들은 당과 위원회 차원에서 질의분야를 꼼꼼히 할당하여 상호 보완적·입체적 질의가 될 수 있도록 해야 한다. 그렇지만, 일련 순서에 따라 기계적 질의가 이루어진다면 감사 자체의 동력과 긴장감을 감소시킬 수 있기 때문에 중간질의 등의 방식으로 부(副)질의자가 개입할 수 있도록 함이 필요하다.

같은 맥락에서 질의의 백화점식 나열도 피해야 한다. 이는 모든 문제를 혼자 다 다루겠다는 욕심에 기인하는 것인데, 결과는 초점이 흐려져서 산만해질 수 있다. 그래서 주제, 일관성, 논리성을 갖춘 테마질의를 펼쳐 나갈 수 있도록 해야 한다.

일문일답식 질의응답의 실효성을 높이기 위해서 질의시간을 충분히 늘려야 한다. 물론 회수나 시간에 관계없이 위원들이 발언할 수 있도록 규정하고 있지만(국회법 제60조 ①), 실제에서는 정해진 전체감사시간과 일정 때문에 위원 1인당 질의시간은 기껏해야 15분에 불과하다.<sup>24)</sup> 국감의 목적이 피감기관으로부터 정책추진 상황을 들은 후, 문제점을 지적하고 개선하도록 하는데 있다면, 충분한 질의 답

24) 24명의 상임위원 경우, 15분씩 질의하면 총 6시간이 소용되고, 여기에 보충질문과 의사진행발언 등을 포함하면 평균 8~10시간 정도 소요된다. 전체 국감시간을 평균 13시간 정도로 볼 경우, 점심·저녁식사 1시간씩 2시간을 제외하면 피감기관으로부터 들을 수 있는 시간은 길어야 2~3시간이다.

변시간이 주어져야 한다. 그 외 국감일정을 나누어 유연성 있게 운영하는 방안도 고려해 볼 수 있다.

위원 스스로의 명예를 떨어뜨리거나 상대 정당의 위원, 피감기관장·직원, 증인·참고인 등에게 모욕적 발언을 했을 경우, 반대로 피감기관장·직원이 위원을 무시하는 언행하거나 의도적으로 불출석했을 경우에는 철저히 제재할 수 있도록 해야 한다.

정부의 대국민 정책홍보와 정책집행과정의 투명성 제고 차원에서 회의과정을 공개할 필요가 있다. 물론 피감대상이나 내용에 따라 비공개로 할 수도 있지만, 가능한 한 국민에게 공개하여 국민의 알권리를 충족시켜줘야 한다. 이러한 공개는 정부정책 실행과정에 대한 감시효과도 갖는 것이어서 더욱 필요하다.

## IV. 의사소통의 현실과 대책

### 1. 대화의 원칙

의사소통을 수사학적 측면에서 본다면, 화자(話者)가 자신의 생각이나 느낌을 말이나 표정 및 제스처어 같은 비언어적인 요소를 통하여 상대방에게 전달하고, 이에 대한 상대의 반응을 해석해 나가는 연속적인 상호작용 행위를 가리킨다. 국회의정활동도 이런 의사소통을 통해 전개된다. 따라서 의원들의 의사소통 역량에 따라 우리 국회의 효율성과 민주성도 결정되는 것이다.

의사소통 행위인 대화와 관련하여 영국의 언어철학자인 그라이스(Grice 1975)는 대화의 네 가지 규칙을 제시했다. 질의 규칙(maxim of quality), 양의 규칙(maxim of quantity), 관련의 규칙(maxim of relevance) 및 방식의 규칙(maxim of manner)이 그것이며, 이들을 일컬어 대화의 협동원칙(cooperative principle of conversation)이라고 불렀다.

질의 규칙이란 사실만을 말하며, 증거가 부족한 것은 말하지 않는다는 것이며, 양의 규칙이란 필요한 만큼만 말한다는 것을 가리킨다. 관련의 규칙은 현재의 대화 내용과 연관되게 말하는 것이며, 방식의 규칙이란 모호하고 난해한 것은 피하고, 간결하면서 명료하게 말하는 것을 말한다.

국회의 다양한 회의들이 여야 의원 간의 협동 원칙에 따라 진행되는 의사소통 행위라고 간주한다면, 그라이스가 제시한 대화의 규칙은 이들 국회 회의에도 적용해 볼 수 있다.

또한 의사소통을 방해하는 것에 대해서는 노이즈 개념을 적용해 볼 수 있다 (Wood 1996). 노이즈에는 물리적, 심리적, 의미적 잡음이 존재하는 데 본 여기서는 회의 과정에서 발생하는 다양한 잡음을 가리킨다.

여기서는 주로 의사진행을 방해하는 언어적·비언어적 소통행위를 지적하는데 중점을 둔다. 이런 행위는 다시 절차와 내용 부분으로 나뉘서, 각각의 방해요소를 분석한다. 여기서 절차의 문제는 회의 중 나타난 대화내용 이외의 요소와 관련된 사항들을 말하며, 내용은 주로 수사학적 오류나 부적절한 표현과 관련된 발언들을 가리킨다.

## 2. 대화의 방해요소

### 1) 절차의 문제

절차의 문제는 원활한 회의진행을 방해하는 행위로 여기에는 국회 요구 자료에 대한 해당 부서의 제출거부나 기한 내에 미제출 등으로 자료가 구비되지 못한 경우를 비롯하여, 상대가 발언하는 도중 말을 끊거나, 끼어들어서 원활한 회의진행을 방해하는 경우를 말한다. 또한 이유 없이 자리를 비우거나 상대 정당의 발언 중에 회의장을 떠나서 그간 진행된 내용을 숙지하지 못한 경우도 해당된다. 대표적 유형과 사례는 다음과 같다.

#### 가. 회의의 지연

2005년 6월 29일 본회의는 오후 2시 30분에 개최하여 3시 30분에 교섭단체 대표들의 요청으로 한 시간의 정회를 가졌다. 그러나 예정된 속개 시간이 훨씬 지나도록 회의는 속개되지 않았다. 이유는 한나라당의 의원총회가 6시 넘도록 계속되었기 때문이다. 회의의 속개는 정회 후 5시간만이 오후 8시 30분에야 이뤄질 수 있었다.

#### 나. 몸싸움

2005년 6월 29일 본회의의 최고 쟁점 사안은 정부조직법이었다. 국방장관 해임

건과 정부조직법을 가지고 열린우리당과 민주노동당 사이에 빅딜이 있었다는 의혹이 한창 제기되던 즈음이었다. 이날 방위사업청 신설을 골자로 한 정부조직법안에 대한 설명을 위해 민주노동당 이영순 의원이 단상에 오르려 하자 한나라당 의원들이 몸으로 밀어냈다. 이때 민노당 의원들은 다시 한나라당 의원들을 몸으로 막아섰다.

#### 다. 발언사례

“이 안건에 대해서는 … 이영순 의원 나오셔서 수정안에 대해 제안 설명 해주시기 바랍니다(장내 소란). 자, 자리로 들어가서 앉으세요. 김 의원, 자리에 들어가서 앉으시라고. 앉아, 앉아. 들어가 앉아. 여기에서 하지 말고 앉아. 자 들어가 앉아요. 들어가라고(장내 소란). 대표들끼리 합의를 해서 오라고. 합의해서 와(장내 소란)” - 국회 의장(2005년 6월 30일 제8차 본회의회의록, 14).

## 2) 수사적 오류

합리적인 의사결정을 이끌어 내기 위해서는 의사결정 과정에 참여하는 사람들이 타당성있는 논리를 전개하여야 함은 물론 질 높은 주장을 펴야만 한다. 이같은 의견 및 주장 전개과정에서 논리적 오류를 범하는 것은 당사자의 국회의원으로서의 자질을 의심케 만들 뿐만 아니라 참여자들을 혼란에 빠뜨려 참인 주장을 거짓 주장과 구별하기 어렵게 만들고 의사진행의 효율성을 떨어뜨리게 된다. 수사적 오류의 실재는 다음 유형들로 분류해 볼 수 있다.

#### 가. 의혹제기

“군인은 명예와 사기를 먹고 산다고 합니다. 그런데 대통령과 코드가 맞아서 고등학교 동창이라 잘리지 않고 부하들의 사직서를 받게 된다면 무슨 명예가 있겠습니까? 또 다른 장병들은 장관에 대해 어떤 생각을 하겠으며, 또 그들의 사기 저하는 누가 책임을 진단 말입니까?” - P 의원(2005년 6월 29일 제7차 본회의회의록, 45).

#### 나. 인신공격

“도의적 책임을 지겠다는 윤 국방장관은 이제는 꿀 먹은 벙어리처럼 아무 말도 하고 있지 않습니다. 오히려 고교 후배인 대통령의 그늘에서 나오지도 않고 있습니다. … 체통을 지킬 줄 알아야지 후배가 붙잡는다고 놀러 앉는 것은 무슨 행태란 말입니까?” - P 의원(2005년 6월 29일 제7차 본회의회의록, 46).

#### 다. 여론에의 호소

“노무현 대통령은 ‘국방개혁을 완수하기 위해 국방장관을 해임할 수 없다’ 이렇게 말하고 있습니다만 국민들은 과연 정부가 무엇을 위한 국방개혁을 하겠다는 것인지 알 수가 없습니다. … 노무현 대통령은 국방장관을 해임하라는 국민들의 여론을 왕조시대의 유물이나 잔재로 폄하하고 있는데 그것은 국민들을 호도하는 정치논리에 불과합니다. 그리고 이것을 그대로 받아들일 국민들은 아무도 없습니다.” - P 의원(2005년 6월 29일 제7차 본회의회의록, 45).

#### 라. 감정에의 호소

“주민들을 야만적 즉결재판으로 공개처형하는 김정일 정권에 대해 국제사회가 모두 분노하고 있는데 정작 동포들의 아픔에 누구보다 앞장서야 할 우리 정부 여당은 입을 막고 눈을 가리기에 급급합니다.” - J 의원(2005년 6월 29일 제7차 본회의회의록, 20)

#### 마. 잘못된 유추

“노무현 대통령께서도 미국을 ‘우리의 친구’ 라고 말씀하셨습니다마는, 우리가 친구로 생각하지 미국이 우리를 친구라고 생각합니까? … 제대로 먹지도 못하는 막내 동생 같은 사람에게 한쪽 주머니에는 사탕 2개 넣어 주고, 다른 한쪽 주머니에서는 (그 안에 든) 떡을 빼앗아 가는 이런 미국에게 우리 입법부가 … 당당하게 이 (살협상) 비준안을 거부해 주실 것을 간곡히 호소드립니다.” - K 의원(2005년 6월 29일 제7차 본회의회의록, 26).

#### 바. 충격어와 금기어

“정부가 하는 일에 여당 의원은 거수기가 되는 것이 당연하고, 또 국회는 아직도 통범부입니까?” - L 의원(2005년 6월 29일 제7차 본회의회의록, 18). “내가 하면 개혁이고 남이 하면 날치기입니까? 지난해 노무현 대통령 탄핵안이 가결되었을 때 열린우리당이 국회 본회의장을 어떻게 깹판쳤습니까? 내가 하면 민주주의이고 남이 하면 깹판입니까? 내가 하면 훈장이고 남이 하면 징계입니까?” - K 의원(2005년 6월 29일 제7차 본회의회의록, 15).

#### 사. 흑백논리

“제가 국회 역사상 최악의 국회의원인지, 저를 징계한 국회 윤리위원회가 잘못되어 있는지 둘 중의 하나일 것입니다.” - K 의원(2005년 6월 29일 제7차 본회의회의록, 15).

“윤리특위가 뭐하는 겁니까? 바로 나서야 될 자리가 이 대목입니다. 저의 이런

주장이 국회 윤리 도덕에 어긋난다면 차라리 저를 제명시켜 주십시오.” - J 의원 (2005년 6월 29일 제7차 본회의회의록, 17).

### 3) 부적절한 표현

표현의 적절성은 표현-화자, 그리고 표현-상황 사이에서 따져볼 수 있다. 전자는 화자가 자기 기품에 어울리는 표현방법을 사용하는가 여부이고, 후자는 일반적으로 인정된 말투를 고르는가의 여부를 판단하는 것이다. 말하자면 대상과 상황에 맞게 어휘를 구사하라는 의미다.

이러한 일치가 이뤄지지 않으면 신뢰를 잃거나 혹은 선동 효과를 일으킬 수 있다. 특히 대화·협상·타협을 통해 합의를 끌어내야 하는 국회 안에서 부적절한 표현이 빈발할 경우, 스스로 자신의 의무와 위상을 파괴하는 결과를 가져올 수 있다.

실제 국회 안에서 행해지는 부적절한 표현의 사례는 주로 속어와 반말의 형태로 나타난다. 속어는 국회의원으로서의 품격뿐만 아니라, 국회라는 의사소통 공간 자체의 권위를 훼손시킬 수 있다. 반말은 회의석상에서 국회의원 간의 관계가 사적인 관계로 착각을 가져올 수 있다. 때로는 의원들이 상대를 비하하고 자극하는 수단으로 사용하여 속어와 반말을 확대 재생산하게 되는 악순환을 되풀이 하는 인상마저 주고 있다.

#### 가. 속어

“솔직히 얘기하면 쪽수가 모자라는데 표결처리해서 뭐해요?” - J 의원(2004년 12월 24일 제 3차 교육위원회회의록, 43), “나쁜 놈은 일단 용서를 구하고 사면해 줘야지요. 용서를 구하지 않으면 조져야 되는 것 아니에요? 나쁜 놈은 심판을 해야지요.” - K 의원(2004년 12월 22일, 행정자치위 제4차 법안심사소위원회회의록).

#### 나. 반말

“말이 안 돼!”, “각성해!”, “차라리 합당을 해라!”, “상정하지 않기로 했잖아!” (2005년 6월 29일 제7차 본회의회의록 중)

### 3. 개선 과제들

위의 사례에서 나타나듯이 국회는 사회의 다양한 이익과 가치들의 충돌을 대화와 타협, 협상을 통해 조정·합의하는 곳이지만, 이것을 본래 절차대로 수행하기에는 아직 많은 어려움이 있다. 여전히 정상적 의사소통이 전개되지 못하기 때문이다. 이런 문제점들을 해결하기 위해선 '이탈적' 의사소통행위를 엄격하게 규제할 법적 장치를 만들거나, 아니면 의원들의 의사소통능력을 스스로 높이게 하는 길 밖에 없다.

법적 장치의 경우, 앞서 단원 3.5에서 언급한 대로 국회의원윤리강령에 실효성을 불어 넣는 방안을 검토해 볼 수 있다.

다른 방법은 의사소통 원칙이나 매뉴얼을 제작 공급하는 방안도 생각해 볼 수 있다. 동시에 자발적으로 참가하는 교육·훈련의 기회를 제공한다면 그 효과 또한 배가될 것이다(Park 2004).

## V. 맺는말

국회에서 진행되는 각종 회의는 사회의 분야별 이익과 가치를 정치적 차원에서 가장 적나라하게 드러내고, 동시에 조정하고 타협하는 장소다. 그래서 국회의 모든 회의의 의사진행은 의원들 간의 원활한 의사소통을 가져오도록 체계적으로 그리고 효율적으로 이뤄져야 한다. 그렇지만 우리 국회의 의사진행 실체는 지금까지 살펴보았듯이 결코 긍정적이지 못하다.

따라서 각종 회의들 간의 소통능력을 개선하기 위해 먼저 국회 전체과정, 즉 상위 회의와 하위 회의 간의 수직적 전개과정에서 나타난 의사진행의 불합리 요소들을 제거하고, 동시에 실질적 토론과 효과적 의사결집이 되기 위한 의사진행규칙의 체계화가 필요하다. 특히 중복되거나 실효성 없는 절차는 과감히 정리할 필요가 있다. 같은 맥락에서 개별 회의 내에서의 불합리한 의사진행·의사소통 요소도 제거하고 또 재조정해야 한다. 제도적 개선에는 의원들의 자유로운 의사개진과 의결을 가능케 하는 국회 자율성의 제고방안도 포함한다.

이러한 제도적 개선과 함께 의원 개인 차원의 의사소통능력 향상도 꾸준히 이뤄

져야 한다. 우선 의원 개인 차원의 교육·훈련 기회나 의사소통·진행 메뉴얼 등을 제공하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 메뉴얼은 막연한 시간제한이나 순서지정이 아니라, 다양한 집단토론의 기법을 유형별로 만들어, 이를 실제회의에 적용토록 하는 것이 필요하다.

의사소통과 의사진행의 방해 행위에 대한 제재규정도 필요하다. 특히 윤리특별위원회의 제재조치를 더욱 강력한 것으로 만들어 적용한다면, 예방효과를 거둘 수 있을 것이다.

이번 연구는 지금까지 보았듯이 국회 의사소통을 미시적 차원(micro-level)과 매조 차원(meso-level)에서만 다루었다. 그러나 국회의 의사소통은 대외적으로 국민들과 끊임없이 교통해야 한다는 점에서 거시적 차원(macro-level)의 연구를 필요로 한다. 더군다나 오늘날 국회의원들은 국민의사와는 동 떨어진 채 저들만의 권력게임에만 몰두한다는 소위 '정치계급'(political class)으로 취급된다는 점에서 더욱 필요하다. 따라서 국회와 국민이 상시 소통하고, 그럼으로써 양자 간의 거리를 좁힐 수 있는 방안을 연구해야 할 것이다.

## 참고문헌

- 국정감사NGO모니터단. 2004. 『2004년도 국감평가보고서』.
- 국회사무처. 1990. 『주요국 의회의 의사규칙』.
- 박병석. 1992. “정치자금과 정치계급의 형성 - 서유럽과 미국의 경우를 중심으로.” 『경제와 사회』 제16호(겨울).
- . 2002. 『민주시민교육, 메타플랜과 함께 하면 훨씬 재밌습니다』. 탐메타플랜.
- . 2005. 『의사소통교육, 메타플랜을 통한 훈련방법』. 탐메타플랜.
- 윤종빈. 2003. “운영제도.” 『의정연구』 9권 2호.
- 손병권. 2001. “본회의 활성화를 위한 제도: 개정국회법의 전원위원회제도 및 대정부 질문제도를 중심으로.” 한국정치학회 하계대회.
- 유병곤. 1996. “미국하원의 입법절차와 한국국회의 입법과정 개선에 관한 연구.” 한국의회발전연구회 연구논문.
- 이병길. 2003. “국회 인사청문회의 위력과 무기력.” 국회운영위원회 자료.
- 이진중. 2003. 『회의진행과 의사표현』. 따님.

- 참여연대 의정감시센터. 2004. 『2004년도 의정감시결과보고서』.  
 —————. 2005. 『2005년도 의정감시결과보고서』.  
 —————. 2006a. 『제256회 정기국회 모니터보고서』.  
 —————. 2006b. 『통계로 본 2005 정기국회』.
- 최낙훈. 2001. “국회상임위원회의 전문성 제고방안에 관한 연구.” 『의정자료』 28호.  
 함성득. 2004. “국회위원의 윤리강화 방안.” 국회윤리특별위원회 공청회 자료집. 9월.  
 함성득·임동욱. 2000. “생산성을 기준으로 인식한 국회의 현실.” 『의정연구』 10호.  
 홍준형 외. 2000. 『제16대 국회운영방안에 관한 연구: 개정국회법을 중심으로』. 국회 사무처.
- Grice, H. 1975. “Logic and conversation.” P. Cole & J. Morgan. eds. *Syntax & Semantics: Speech acts* 3. New York: Academic Press, 41-58.
- Habermas, Jürgen. 1981. *Theorie des kommunikativen Handelns*. Frankfurt: Main.
- Park, Byeong-Seog. 2004. “Projekteseminar für Politische Jugend und Erwachsenenbildung.” *Bundeszentrale für politische Bildung*. Weimar.
- Senate Historical Office. 2000. *Senate Legislative Process*.
- Shannon, C. E. & W. Weaver. 1963. *Mathematical Theory of Communication*. Urbana: University of Illinois Press.
- Sloane, N. J. & A. D. Wyner. 1993. *Claude Elwood Shannon: collected papers*. New York: IEEE Press.
- Wood, J. T. 1996. *Everyday encounters: An introduction to interpersonal communication*. Belmont, CA: Wadsworth.
- 국회정보화증장기발전계획(2000).  
 국회홈페이지 회의록 및 국회관계법 DB(www.assembly.go.kr).  
 국회 제7차 본회의회의록(2005. 6. 29).  
 국회 제8차 본회의회의록(2005. 6. 30).  
 국회교육위원회 제3차 교육위원회회의록(2004. 12. 24).  
 국회건설교통위원회 국정감사회의록(2004. 10. 18).  
 재경위 국감회의록(2004. 10. 22).  
 국회법사위원회 검찰총장 인사청문회회의록(2004. 10. 22).  
 국회인사특별위원회 헌법재판소재판장 인사청문회회의록(2005. 7. 4).  
 국회행정자치위원회 제4차 법안심사소위 회의록(2004. 12. 22).

국회행정자치위원회 제6차 전체회의 회의록(2004. 12. 30).

『경향신문』 2005. 9. 12.

『동아일보』 2005. 4. 14.

『조선일보』 2005. 3. 14.

*Standing Rules of the United State Senate* (2000)

**ABSTRACT** ■ ■ ■

## Internal Parliamentary Communication and Moderation: Problems and Alternatives

**Byeong-Seog Park** | The Korean Democratic Citizenship Education Center

Parliament, as the highest national instance of negotiation, compromise and control of different social and party interests, needs constant internal and external communication. However, the realities of such parliamentary communication in South Korea cannot be positively considered. In mass media, it is often called a far staying island from the nation. Above all, the debate on 4 reform laws in this legislative period has not roused interest, but rather antagonistic feelings among most people. After passage of the Korean Private Schools Law in lightning manner and in absence of the opposition party, the national assembly had no more parliamentary meetings for 53 days from December 8, 2005 to February 1, 2006, thereby delaying deliberation on other pressing bills. The National Assembly is considered to be a typical 'political class,' concentrated on their own political power games. The politicians' isolation comes from internal hindrance as well, with procedural hindrance from moderating and communicating plenum or committee meetings. If a controversial bill cannot be regularly or numerically passed or refused, the minority group makes any further procedure impossible by physically interfering. There are also serious problems of 'irrational' acts and regulations regarding parliamentary moderating and communicating. To make matters worse, most Assemblymen do not have refined dialog nor communication skills. They often make obstructive comments both intentionally and unintentionally, for example, cutting each other off or snatching away another's speech, bringing up groundless rumors, throwing insults, and so on. They also make no further orderly procedures. Three ways of resolving these problems of parliamentary internal communication and moderation are to revise related acts and laws,

improve debate and moderating capacity of Assemblymen, and increase autonomy away from the Chief Executive, the President.

**Keywords:** parliamentary moderation, parliamentary communication, legislative process, political class, cooperative principle of conversation