

# 갈등의 현실과 합의에 대한 소망: 국회 운영 및 의사결정 방식에 대한 17대 국회의원들의 인식

손 병 권

중앙대 국제관계학과

가 상 진

단국대 정치외교학과

본 연구는 정당간 갈등 가운데 필요에 의한 합의제 운영이라는 현실 속에서 과연 우리나라의 국회의원들은 국회운영과 의사결정 방식을 어떠한 성격의 것으로 인식하고 있으며, 향후 우리 국회가 지향해야 할 의사운영의 방식은 어떠한 것이 되어야 한다고 인식하고 있는지에 대해 설문조사를 통해 논의하는 것을 목적으로 하고 있다. 특히, 국회운영과 의사결정 방식에 대해 의원들의 인식이 다수결형을 원하는지 아니면 합의형을 희망하는 것인지를 살펴보는 것이 이 논문의 가장 중요한 연구 질문이다. 의원들에 대한 설문조사를 통해 국회의 운영 및 의사결정 방식에 대해 의원들은 정당간의 대결로 인해 다수결형이라고 대답한 의원들도 상당한 비중을 차지하고 있지만 그 보다는 합의형으로 파악한 의원들이 좀더 많다는 점을 알 수 있었다. 또한, 두 가지 경향과 상관없이 국회의원의 절대다수는 국회운영의 바람직한 방향은 여야간 합의를 통한 방식이라고 강하게 인식하고 있음을 알 수 있었다. 그리고 합의형에 대한 의원들의 강한 선호는 상임위원회 위원장 배정방식에 대한 의견을 통해서도 발견할 수 있었다. 이러한 결과는 현재 국회운영이 정당간의 대결로 다양한 갈등 양상을 보임에도 불구하고 합의에 의하지 않고는 국회운영이 어렵다는 현실을 잘 보여주고 있는 것이다. 또한, 설문조사 결과는 갈등 속의 합의라는 우리 국회의 운영과 정책결정의 현실 속에서 의원들은 정당간의 갈등보다는 정당간 합의에 의한 의사운영이 바람직하다는 소망을 보이고 있는 것이라 하겠다.

**주제어:** 합의형, 다수결형, 국회운영, 상임위원회

## I. 서론

1987년 민주화 이후 한국사회 전반에 걸친 많은 변화의 와중에서 국회도 예외일 수는 없었다. 무엇보다 민주화 이후 국회에서 찾아볼 수 있는 가장 큰 변화 가운데 하나는 여당이 항상 국회 과반수 의석을 차지하는 다수당이 아닌 경우가 빈번히 있었다는 점이었다. 민주화 직후 하나의 예를 들어보면 1988년 4월에 실시된 선거에서 여당인 민주정의당은 과반수에 필요한 150석의 의석 확보에 실패하면서 국회 운영에 있어 야당의 협력이 필수불가결함을 절박하게 느끼게 되었고, 마침내 3당 합당을 위한 은밀한 작업을 진행하기까지 이르게 되었다.<sup>1)</sup> 이러한 현상은 12대 국회까지 다수당에 의한 국회의 독점적 운영이 13대 국회부터 크게 바뀌게 됨을 예고하는 것이었다. 실제로 과거 12대 국회까지 여당이 다수당의 위치에 있으면서 국회의장과 상임위원장을 독식하고 있었는데, 13대 국회에 들어오면서 다수당의 위치를 차지하지 못하게 되자 기존의 이러한 관행은 야당의 힘에 밀려 붕괴되기 시작하였다. 무엇보다도 여당이 과반수의 의석을 차지하지 못함에 따라 국회운영은 과거 다수당이었던 여당에 의한 독점적 운영 및 결정 방식에서 불가피하게 정당간 의견을 조율하고 서로의 주장을 부분적으로 수용할 수밖에 없는 합의형 방식으로 바뀌게 되었다. 정당간 대립의 분위기 속에서 원활한 국회운영을 위한 합의의 불가피성에 따라서 상임위원회 위원장도 정당 의석 비율에 따라 배분되기 시작하였다.<sup>2)</sup> 특히 1990년 13대 국회 후반기 원구성에 있어 1990년 1월 민주정의당, 통일민주당, 신민주공화당 합당으로 218석의 거대 여당이 된 민주자유당이 과거 전통에 따르지 않고 13대 국회 전반기와 같이 평화민주당에게 4곳의 상임위원장직을 배분하게 되자 의석 비율에 따른 상임위원장 배분은 정례화되기에 이르렀다.

그 후 상임위원회 위원장 배분 및 국회의장 선출에 있어 많은 어려움을 경험한 한국 국회는<sup>3)</sup> 관례와 규칙을 통해 상임위원회 위원장 및 국회의장 선출을 결정해

1) 13대 국회의원 선거결과 여당인 민주정의당은 125석을 확보하는데 그친다. 야당인 평화민주당이 71석, 통일민주당이 60석, 신민주공화당이 35석 그리고 그 외 8명의 의원이 있었다.

2) 이에 따라 민주정의당은 7개, 평화민주당은 4개, 통일민주당은 3개, 신민주공화당은 2개의 상임위원회 위원장직을 차지하게 된다.

나갔다. 뿐만 아니라 국회의 의사결정 방식에 있어서도 많은 변화가 있었는데, 과거 다수당 중심의 독점적 의사결정 방식은 점점 사라지고 정당 간 합의를 중시하는 합의형 방식으로 전환되었다. 그리고 이러한 합의형 방식으로의 전환은 정당 간 자율적 협조를 토대로 이루어진 것이라기 보다는 오히려 정당 간 대립으로 인해 국회운영의 파행을 막으려는 국회 차원의 불가피한 선택으로 나타난 것이었다. 필요에 의해서 의사결정 방식은 합의형으로 바뀌었으나 정당 간 자발적 협력을 유도하는 의회 제도화 수준이 매우 낮아서, 의사결정에 있어 정당 간 갈등이 잦고 의회가 파행으로 가는 경우가 빈번하게 발생하고 있다는 점이 여전히 우리 국회의 현실이었다.

본 연구는 “정당간 갈등 속에서 필요에 의한 합의제 운영”이라는 현실 속에서 과연 우리나라의 국회의원들은 국회운영과 의사결정 방식을 어떠한 성격의 것으로 인식하고 있으며, 향후 우리 국회가 지향해야 할 의사운영의 방식은 어떠한 것이 되어야 한다고 인식하고 있는지 설문조사에 근거해서 논의해 보고자 한다. 이를 위해서 본 연구는 현재 국회 운영 및 의사결정 방식과 상임위원장 배분 방식에 대한 의원들의 인식을 조사하여, 국회의원들이 이러한 사안에 대해 어떻게 평가하고 있는지 알아보고, 이를 통해 그들이 지향하고 있는 국회의 의사결정 방식은 무엇인지 조사해 보는 것을 목적으로 한다.<sup>4)</sup> 의원들의 인식이 다수결형 국회운영과 의사결정 방식을 원하는 것인지, 아니면 합의형을 희망하는 것인지를 살펴보는 것이 이 논문의 가장 중요한 연구질문이라고 할 수 있다. 이를 위해 먼저 제II장에서 한국 국회운영의 특징을 알아보고, 제III장에서는 다수결형과 합의형 의회운영에 대해 간단히 고찰해 보기로 한다. 제IV장에서는 17대 국회의원들은 국회 운영에 대해 어떻게 평가하고 있으며 어떤 방향을 지향하고 있는지 설문조사를 통해 조사해 보기로 한다. 마지막으로 제V장에서는 이 논문의 내용을 요약, 정리하고 이 논문의 분석결과가 가지는 의미에 대해서 간단히 생각을 정리해 보고자 한다.

3) 예컨대 1992년 14대 국회 전반기 국회의장과 상임위원장 선출에 있어서 정당간 갈등은 매우 심하여 원구성 협상에 125일이 소요되어 9월에 정기국회가 열리지 못하는 일이 발생하였다. 이에 대한 자세한 설명은 유병곤(2006)을 참조 바람.

4) 이 논문을 위해서 이용된 설문조사는 국회의원, 국회출입기자, 그리고 일반기자를 대상으로 실시하였다. 하지만 여기에서는 국회의원들에 대한 설문조사 결과를 중심으로 논의를 전개하였다. 설문조사에 대한 보다 자세한 내용에 대해서는 IV장을 참조하기 바란다.

## II. 한국 국회 운영의 특징

한국은 제2공화국 시기를 제외하고 대통령제 정부형태를 현재까지 지속적으로 유지해 오고 있다. 그러나 대통령제의 전형인 미국의 대통령제가 부처간 견제와 균형의 원칙에 충실한 권력분립형 대통령제를 고수하고 있는 반면, 한국의 대통령제는 대정부 질문제도, 총리제도, 당정협의제도 등을 두고 있어 의회제적 요소를 다수 채택하고 있다. 한국 대통령제의 이러한 제도적 특이성은 대통령을 정치의 전면에 내놓지 않으면서도 어떤 의미에서 대통령의 존재를 격상시킬 수 있는 방법 가운데 하나로 여겨질 수도 있다. 한편 한국의 대통령제는 전통적인 행정국가적 전통과 결부되어 대통령의 권한을 상당히 강화시키는 경향을 보여 왔으며, 특히 권위주의 정부시절 대통령과 행정부의 권한은 의회의 견제없이 중앙집권적이고 전횡적인 방식으로 운영될 수 있었다. 이러한 상황에서 민주화 이전 권위주의 정권 시절 동안 한국은 제왕적 대통령제를 경험할 수밖에 없었으며 의회는 행정부 주도로 작성된 법안을 통과시키는 통법(通法)부의 역할에 만족해야 했다(박찬욱 1995).

민주화 이후 한국 국회는 자신의 고유권한을 회복하기 위해 많은 제도적 노력을 시도하여 왔다. 특히 민주화 이후 국민들의 다양한 민주적 그리고 정책적 요청에 부응하기 위해 국회는 제도화와 전문화를 높이기 위한 많은 조치를 취한 바 있는데, 국정감사를 실시하여 행정부에 대한 견제를 실질적으로 작동시키고 의원 입법 지원체계를 지속적으로 확대, 발전시켜 의원들의 입법활동을 지원하는 것 등이 그 예가 될 수 있을 것이다. 이러한 노력 속에 의원들의 법안 발의는 꾸준히 증가하기 시작하였고, 의원들이 발의한 법안의 통과율도 증가하게 되었다. 의회의 정책결정 기능을 더욱 강화시키기 위해 2004년 국회 예산정책처가 설립되었고, 2007년 국회 입법조사처가 출범하여 의회의 기능과 역할을 강화시키기에 이르렀다.

그럼에도 불구하고 정책의제 설정(*agenda setting*)에 있어 행정부는 국회보다 우월한 위치에 있었으며, 행정부와 여당의 당정협의를 통해 설정된 의제가 국회에서 여당과 야당에 의해 논의되면서 대립과 갈등을 야기하곤 하였다. 대통령의 정책의제 설정에 충실한 여당이 대통령의 의제를 일방적으로 추종하면서 입법화하는 것이 일상화되어 있는 현실 속에서, 우리 국회는 권력분립의 원칙과 견제와 균형의 원리에 따라서 대통령과 행정부를 견제하기 보다는, 여당과 야당으로 나뉘어 행정부가

설정한 정책 의제를 둘러싸고 갈등과 타협을 통해 의사를 진행시키는 것이 일반적이었다. 이러한 대립 속에서 의사진행의 필요성과 국민의 비난을 의식하여 우리 국회는 다수당이나 여당의 일방적인 주도에 의한 정책결정보다는, 불가피하게 합의를 통해서 정책쟁점을 해소하고 갈등해결을 위해 타협하는 방식을 취할 수밖에 없었다. 이와 같은 합의의 추구과정은 결국 오랜 시간을 소모할 수밖에 없었고, 여소야대의 상황에서 이러한 경향은 더욱 두드러지게 되었다. 여소야대 상황에서 여당은 야당의 지지를 이끌어내기 위해 타협을 통해 합의를 도출해야 하며, 그렇지 않을 경우 국회는 대체로 파행으로 치닫는 경향을 보이게 되었다. 민주화 이후 여소야대 상황이 적지 않게 나타났고 여당이 단점정부를 구성한다고 해도 의석이 차이는 크지 않아 야당의 협조 없이 법안을 통과시키는 일은 불가능해졌다. 요컨대 전 반적인 우리 국회 운영의 일반적인 상황은 단독 다수당이 존재하거나 여당이 다수당 혹은 제1당의 지위를 점하고 있을 경우라도 다수결형 의사진행 방식을 과감하게 추진하기는 어려운 것이 현실이며, 파행의 방지를 위해서 합의제를 지향하고 있는 것으로 보인다. 이러한 서로 다른 모드의 국회 운영 및 의사결정 방식에 관한 의원들의 의견은 제IV장에 제시될 것이며, 다음 장에서는 제IV장의 내용을 좀더 이론적인 시각에서 파악하기 위해서 다수결형 및 합의제형 의사운영 양식에 대해서 간단히 개괄하고자 한다.

### III. 합의형과 다수결형 의회

일반적으로 의회의 운영과 의사결정 방식은 크게 합의형과 다수결형으로 구분해 볼 수 있을 것이다. 그리고 실제에 있어서 이와 같은 두 가지 양식의 의회 운영 및 정책결정 방식은 이상형(ideal type)으로 존재할 뿐 실은 다양한 나라들이 이와 같은 이상형의 여러 요소를 상이한 방식으로 엮어 가면서 운영하고 있다고 보는 편이 현실적일 것이다. 또 의회 내 정당간 의석 비중이나 선거당시 균열구조의 양상에 따라서, 그리고 의회 외적인 요소의 영향력에 따라서 동일 국가도 시기적으로 다른 양식의 운영 및 의사결정 방식을 채택할 수 있을 것으로 보인다. 예컨대 미국 의회의 경우를 보면 전통적으로 의회의 의사진행은 상임위워회를 중심으로 이익분배적인 양상으로 진행되어 정당정부적인 측면이 약한 것이 사실이었다. 그러

나 1994년 공화당 혁명 이후 의회의 운영 양식은 다수당 중심의 다수결형으로 변모한 측면이 있고 이러한 양상은 특히 부시(George W. Bush) 대통령의 등장 이후 다수당의 의회 규칙의 오용 등으로 대변되듯 더욱 강화된 측면이 있다. 그러나 또한 전통적으로 미국 상원은 의사진행 방해(filibuster)를 막기 위한 토론종결(cloture)에 60명 이상의 찬성을 요구하고 있어 소수를 보호하는 의사규칙을 고수하고 있다.

먼저 다수결형 의회운영 및 정책결정의 대표적인 사례는 웨스트민스터 모형의 영국의회라고 할 수 있다. 영국의회는 전통적으로 보수당과 노동당의 양당제와 단순다수제하 소선거구제를 통해 양당제도를 발달시켜 왔으며, 이를 토대로 책임정당 정치를 구가해 왔다. 원내 다수당은 단독으로 정부의 조각을 책임지고 수상을 중심으로 정책결정과정을 주도하면서 의회선거를 통해서 국민의 심판을 받는다. 정기적인 선거 기간 중의 의회운영은 철저히 다수당, 즉 여당(집권당) 위주로 진행되며 의회 소수당인 야당은 정책결정과정에서 배제되며 본회의를 중심으로 정부에 대한 비판과 견제의 기능에 국한될 뿐이다. 집권 다수당은 단독 책임정당으로 당정협의과정을 통해서 정부와 의회간의 상호 이익을 대변하면서 의사일정을 독점적으로 운영하고 정책결정과정을 주도하는 것이 일반적이다. 소수당은 차기 의회선거에서 승리할 때까지 이러한 다수당 주도의 국정운영을 현실로 받아들이지만, 집권당과 내각의 국정운영 방식에 대해서는 지속적으로 비판하는 방식으로 의사에 임하게 된다.

이와 달리 합의형 의회운영 및 정책결정 방식은 문화, 인종, 언어, 종교 등 다양한 균열구조하에서 사회적 합의를 도모하는 방식으로 국정을 운영할 필요가 있을 경우 채택되는 경향이 있다. 따라서 합의형 의회 운영은 대체로 비례대표제도를 채택하고 있으며 특정한 1개의 사회적 균열구조만으로 절대다수 의석을 장악하는 집권당을 만들어 내기 어려운 연립정부하의 의회에서 빈번히 발견된다. 예컨대 벨기에의 경우 왈론 지방과 플랑드르 지방간의 언어적 차이로 인해 연방제를 채택하면서 동시에 비례대표제를 통해서 연립정부를 구성하고 있는 경우, 의회는 분열적 요소를 극복하기 위해서 엘리트간 합의에 의해서 운영되는 것이 일반적이다. 그리고 다수의 이질적 엘리트들 국정과정에 참여시키기 위해서 비례대표제가 일반적으로 채택되고 있어서, 영국형 의회제 국가가 아닌 대륙형 의회제 국가에서 합의제 의회운영 및 정책결정 과정이 일반적이다. 소위 벨기에의 협의제 민주주의나 스위스의 협의형 대통령제하에서 의회 운영은 모두 소수세력의 배제를 방지하기 위해서 도

입되었다고 볼 수 있다.

우리 정치와 국회 현실을 보면 다수결형과 합의제형의 두 가지 양상이 모두 가능할 여지가 있다. 첫째, 우리나라의 경우 의석의 대다수가 단순다수제하의 소선거구제에 의해서 선발됨에도 불구하고 전통적인 지역주의와 정책정당의 약화 및 인물중심의 정당정치로 인해서 국회 내 절대다수 의석을 획득하는 정당의 출현이 드물다. 여기에 더하여 1인2표제하의 비례대표제는 군소정당의 출현을 조장하는 측면이 있어서 다수당의 출현을 더욱 어렵게 하고 있다. 이러한 상황은 우리 국회의 의사 운영 및 정책결정 양상을 불가피하게 합의형으로 유도할 가능성이 있다. 한편 대통령제라는 우리의 권력구조는 지역주의 등으로 인해서 빈번히 소수파 대통령(minority president)을 생산해 내에도 불구하고 국회 내 여당은 대통령의 정책 의제를 중심으로 일사분란하게 움직이는 경향이 강하다. 게다가 전통적으로 정당 간 여야 간 불신의 골이 깊어 국회의 여당 대 야당, 대통령 지지연합 대 대통령 반대연합간의 투쟁 양상이 빈번하며 정당 간 대결의 가능성이 크다. 그리고 이러한 정당 간 대결은 다수당 대 소수당 혹은 다수연합 대 소수연합 간의 대결을 조장할 수 있어서 다수결형 국회운영의 단초를 제공하고 있다. 과연 이러한 이중적 잠재성 속에서 우리 국회의원들은 현재 국회운영 및 의사결정 양식에 대해서, 그리고 바람직한 국회운영 방식에 대해서 어떠한 견해를 가지고 있을까? 다음 장에서는 설문조사를 중심으로 이러한 사안에 대한 의원들의 인식을 검토해 보고자 한다.

#### IV. 국회의원들의 인식 조사

국회 운영 및 의사결정 방식에 대해 국회의원들은 어떻게 생각하고 있는지 알아보기 위해 이들을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 국회 운영과 관련하여 의원들에게 현재 국회 운영에 대해 어떻게 생각하고 있는지, 원활한 국회운영을 위해 필요한 것은 무엇이라 생각하는지 물어보았다. 이와 함께 의원들은 국회 의사결정 방식에 대해서 어떠한 태도를 가지고 있는지 알아보기 위해 합의형과 다수결형 중 무엇을 선호하는지 조사해보았다. 또한, 상임위원장 배분 및 결정에 대한 질문을 통해 의원들의 국회 운영과 의사결정 방식에 대한 의견을 알아보았다.

설문조사는 2007년 6월에 실시되었고 109명으로부터 응답을 얻을 수 있었다. 본

표 1. 의원들 지역구

	빈도	비율(%)
수도권	37	36.3
영남권	23	22.5
호남권	9	8.8
충청권	8	7.8
강원·제주	5	4.9
비례대표	20	19.6
계	102	

연구는 설문조사에 응답한 국회의원들을 소속 정당, 의정경험, 지역구를 중심으로 구분하여 살펴보았다.<sup>5)</sup> 설문에 응답한 109명의 국회의원 중 103명만이 소속을 밝혔는데 열린우리당 소속 의원은 40명으로 38.8%를 차지하고 있었다. 한편, 한나라당 소속 의원은 44명으로 42.7%였으며, 통합신당 소속은 7명으로 6.8%, 민주당과 민주노동당, 그리고 기타 의원들이 각각 4명으로 3.9%의 비율을 차지하고 있다. 응답한 의원들을 의정경험으로 구분해 보면 초선의원이 61명으로 60.4%의 비율을 차지하고 있다. 이는 17대 국회의 특징인 높은 초선의원 비율을 반영한 결과라고 하겠다. 재선의원은 22명으로 21.8%를 차지하고 있으며, 삼선 이상 의원은 18명으로 17.8%를 차지하고 있다. 설문에 응답한 의원들을 지역 및 비례대표로 구분해 보면 표 1의 결과를 얻게 된다. 비례대표의원은 20명으로 19.6%의 비율을 차지하고 있으며<sup>6)</sup>, 수도권 지역 의원이 37명으로 36.3%의 높은 비율을 차지하고 있다. 그리고 영남지역의 의원이 그 뒤를 따르고 있다는 점을 발견할 수 있다. 설문에 응답한 의원들은 109명으로 전체 의원의 36.5%에 해당되지만 소속 정당, 지역구, 의정경험 등으로 구분하여 보았을 때 109명 의원은 의원 전체를 잘 대표하고 있는 것으로 나타나고 있다.

5) 소속 상임위원회에 대해서도 물어보았지만 51명만이 대답하여 여기서는 다루지 않기로 한다.

6) 17대 국회에서 비례대표 의원이 차지하는 비율(56명)은 19%로 응답자 가운데 비례대표 의원의 비율과 매우 비슷하다.



## 1. 국회 운영에 대한 인식

우리 국회의원들 자신이 국회 운영에 대해 어떠한 평가를 내리고 있는지, 어떤 의견을 가지고 있는지, 그리고 우리 국회 운영에 무엇이 필요하다고 생각하는지 알아보기 위해 설문은 국회운영과 관련된 질문을 던져 보았다. 먼저 설문조사는 의원들은 현재 국회운영에 대해 어떻게 평가하고 있는지 알아보았다. 이에 대한 결과를 표 2가 보여주고 있는데 그 평가가 매우 부정적임을 알 수 있다. 매우 원활하다고 응답한 의원은 1명뿐이었고 대다수의 의원들은 국회운영은 경직되어 있다고 대답하고 있다. 이러한 결과는 현재 국회가 운영되는 방식 및 이에 따른 결과에 대해 의원들은 만족하지 못하고 있다는 점을 보여주는 것이라고 하겠다. 국회의원들의 이러한 평가는 의정경험과 소속 정당에 상관없이 일관되게 나타나고 있어 의원들의 국회 운영에 대한 부정적인 평가는 매우 보편적이라는 점을 알 수 있다.<sup>7)</sup>

의원들이 국회 운영에 대해 경직되어 있다는 평가를 내리고 있는데 이에 대한 이유가 무엇인지 알아보기 위해 설문에서는 국회운영이 경직되어 있다고 답한 응답자에 한해 그렇게 평가한 중요한 원인을 선택해 달라고 요청하였다. 여기에 대한 결과를 표 3이 보여주고 있는데 여당의 비타협적인 태도라고 대답한 응답자가 가

표 2. 국회운영 평가

	빈도	비율(%)
매우 원활하다	1	0.9%
원활한 편이다	22	20.2%
경직되어 있는 편이다	85	78.0%
매우 경직되어 있다	1	0.9%
계	109	

7) 의원들을 의정경험(초선, 재선, 삼선 이상)과 정당(열린우리당, 한나라당, 통합신당, 민주당, 민주노동당, 기타)으로 구분하여 분산분석을 시도한 결과 평균에 차이가 없다는 점을 발견하였다. 이는 의원들이 의정경험과 소속 정당에 관계없이 국회운영에 대해서 동일한 평가를 내리고 있다는 점을 보여주는 것이다.

표 3. 경직된 국회 운영의 이유

	빈도	비율
여당의 비타협적 태도	38	45.8%
야당의 비타협적 태도	32	38.6%
논쟁적이고 양극화를 야기하는 법안의 등장	7	8.4%
대통령의 국회 개입	5	6.0%
국회내 온건파 의원의 입지 축소	1	1.2%
386세대 의원의 등장	0	0%
계	83	

장 높은 비율(45.8%)을 보였고, 야당의 비타협적인 태도라고 대답한 응답자가 그 다음으로 높은 비율(38.6%)을 보여 주고 있다. 국회내 온건파 의원의 입지 축소라고 응답한 의원은 1명, 386세대 의원의 등장의 등장이라고 응답한 의원은 아무도 없었다. 이러한 설문결과는 결국 의원 대다수는 국회 운영의 파행 이유에 대해 여당 혹은 야당에게 책임을 돌리고 있다는 점을 잘 보여주고 있다.

설문조사를 통해서 나타난 의원들의 의견은 그들이 속한 정당에 따라 다르게 나타날 것이라고 예측할 수 있는데 위의 응답을 소속정당을 중심으로 구분해 보면 열린우리당 대부분 의원들은 야당의 비타협적 태도로 인해 국회가 경직되었다고 말하는 반면 야당인 한나라당, 통합신당, 민주당, 민주노동당 의원들은 여당의 비타협적 태도로 인해 국회가 경직되었다고 주장하고 있음을 알 수 있다. 한편 열린우리당 의원 중 3명이 여당의 비타협적인 태도로 인해 국회가 경직되고 있다고 주장하고 있고, 열린우리당 소속이었던 통합신당 의원들조차도 여당의 비타협적 태도로 인해 국회가 경직되었다고 주장하고 있어 경직된 국회 운영에 대한 여당 책임론이 일부 지적되기도 하였다.

또한 설문조사는 의원들에게 원활한 국회 운영에 가장 중요한 책임을 지고 있는 사람 혹은 기관은 무엇이라고 생각하는지 물어보았다. 이에 대한 결과를 표 4가 보여주고 있는데 응답자의 91.4%가 각 정당의 지도부가 원활한 국회 운영에 가장 중

표 4. 국회운영에 있어서 중요한 역할 담당자

	빈도	비율(%)
운영위원회	7	6.7%
법제사법위원회	1	1.0%
국회의장	0	0%
각 정당의 지도부	96	91.4%
국회 사무처	1	1.0%
계	105	

요한 역할을 담당하고 있다는 의견을 보여주고 있다. 이는 각 정당 지도부가 협상과 타협을 통해 국회 운영에 관련된 사항을 결정하며 이러한 그들의 결정이 국회 운영에 직접적인 영향을 미치고 있음을 보여주는 적절한 사례라고 할 수 있다. 국회 운영위원회가 국회 운영에 중요한 역할을 한다고 대답한 의원은 7명(6.7%)으로 두 번째로 높은 빈도를 보여주고 있으나 전자에 비해서 상대적으로 매우 적은 편이며, 국회의장의 역할이 중요하다고 응답한 의원은 단 한 명도 없었다. 이현우(2002)가 주장하고 있듯이 국회의 독립성을 위해서 국회의원의 권한이 제고될 필요가 있을 뿐만 아니라, 국회의 원활한 운영을 위해서도 국회의장의 권한이 증가해야 함을 잘 보여주는 증거라고 볼 수 있을 것이다.<sup>8)</sup>

한편 설문조사는 원활한 국회운영에 있어 각 정당의 지도부의 역할을 강조한 이유에 대해서 물어보았는데 “의사운영의 실질적인 책임기관 혹은 책임자이므로”라고 응답한 의원이 37명(38.5%)으로 가장 높은 빈도를 보이고 있었으며, “정당간 합의도출의 결정적 기관이므로”라고 응답한 의원이 33명(34.4%)으로 그 뒤를 따르고 있었다.<sup>9)</sup> 이러한 결과가 의미하는 것은 각 정당 지도부가 의사운영 및 정당간 합의

8) 이 설문항목에 대한 국회의원들의 의견을 정당별로 그리고 의정경험에 따라서 구분하여 살펴보았는데, 소속 정당과 의정경험에 따라 의견이 다르게 나타나지 않는다는 결과를 얻게 되었다. 즉, 소속 정당 및 의정경험과는 무관하게 대부분 의원들은 각 정당의 지도부가 원활한 국회 운영을 위해 중요한 역할을 하고 있다고 대답하고 있다.

9) 이 외에도 “법안의 실질적 진행을 결정하므로”라고 응답한 의원이 16명(16.7%)으로 세 번째로 높은 빈도를 보이고 있었으며, “법안의 최종 내용을 결정하므로”라고 응답한 의원이 7명(7.3%)으로 나타났다. 반면에 “합의된 법안에 대해 합의도출의 최종 책임자이므로

도출에 중요한 역할을 수행하고 있다는 점을 보여주는 것이며, 한편 국회 운영에 있어 정당간 합의가 중요하다는 점을 함축적으로 시사하고 있는 것이다.

또한 설문은 국회운영의 개선에 필요한 사항을 알아보기 위해서 우리 국회의 원활하고 효율적인 운영을 위해서 필요한 것이 무엇이라고 생각하는지 질문해 보았다.<sup>10)</sup> 이러한 질문에 대해서 “원활한 국회 운영을 위해 정당지도부로 구성된 국회 운영위원회의 권한을 강화”해야 한다는 답변과 “정당지도부의 권한을 제한하고 의원 개인의 자율성을 확대”하자는 상반되는 두 개의 응답이 각각 24.5%와 21.6%를 차지하여 가장 높게 나타났다. 첫 번째 의견은 지도부의 역량을 강화하고 많은 권한을 부여함으로써 합의를 통한 국회 운영을 지향하자는 것으로 보이고, 두 번째 의견은 정당간 합의보다는 개개인 의원의 소신을 존중하고 당파적 다수가 아닌 정책과정상의 임의 다수의 의견이 반영되는 방향으로 국회를 운영하자는 의견으로 풀이될 수 있다. 이러한 의견을 의정경험으로 구분하여 살펴보면 초선의원은 정당 지도부로 구성된 운영위원회의 권한을 강화하자는 의견이 다수를 이루고 있고, 의정경험이 많은 삼선 이상 의원들은 의원 개인의 자율성을 확대하자는 의견이 다수임을 발견할 수 있다. 이러한 결과는 의정경험에 따라 국회운영과 관련된 정당지도부의 역할에 대한 의견에 상이성이 있음을 보여주는 것으로, 의정경험이 적은 초선의원은 정당지도부의 역할을 강조하는 반면, 의정경험이 많은 다선 의원은 의원 개 개인의 소신을 중시하고 있음을 보여주고 있다.<sup>11)</sup>

위에 적은 내용을 토대로 지금까지의 논의를 요약해 보면 국회 운영방식에 대한

---

로”라고 대답한 의원은 3명(3.1%)으로 가장 낮은 빈도를 보여주고 있었다.

10) 해당 설문항목에서는 아래와 같이 주어진 문항을 보고 국회의 효율적인 운영을 위해서 중요한 것 두 개를 골라달라고 요청하였다.

- (1) 정당 지도부로 구성된 국회 운영위원회의 권한 강화
- (2) 정당 지도부의 권한 제한과 의원 개인의 자율성 확대
- (3) 비이념적 실용적 법안 중심의 국회운영
- (4) 대통령의 국회개입 배제
- (5) 정당을 초월한 온건파 의원의 양성
- (6) 의회내 소규모 비정파적 조직의 양성과 활성화

11) 소속 정당으로 구분하여 살펴보면 대규모 정당 소속의 의원들은 정당 지도부의 통한 국회 운영을 강조한 반면, 소규모 정당 의원들은 의원 개인의 자율성 확대를 통한 국회 운영을 강조하고 있다.

의원들의 평가는 의정경험과 소속 정당에 따라 조금씩 차이를 보이지만 대부분 비슷한 의견을 보여주고 있음을 알 수 있다. 즉, 대부분의 의원은 국회 운영이 경직되어 있다는 평가를 하고 있으며, 여기에 대한 이유로 여당 혹은 야당의 비타협적인 태도를 제시하고 있다. 한편 의원들은 의정경험에 따라 국회의 효율적이고 원활한 운영을 위해 필요한 것이 무엇인지 조금씩 달리 주장하고 있지만, 대다수의 의원들은 원활한 국회 운영을 위해서는 각 정당의 지도부의 역할이 중요하다는 점을 지적하고 있다. 이러한 이유에 대해 각 정당의 지도부가 의사운영의 실질적인 책임기관 혹은 책임자며 정당간 합의도출의 결정적 기관이기 때문이라는 의견을 제시하고 있는데 이는 정당 지도부의 합의가 국회의 원활한 운영에 사활적임을 강하게 시사하는 것이다.

## 2. 국회 의사결정 방식에 대한 태도

이 절에서는 설문조사 결과를 토대로 국회 의사결정 방식에 대한 의원들의 평가와 의견을 검토해 보기로 한다. 서론에서 간단히 언급한 바와 같이 현재 우리 국회의 의사결정 방식은 다수당의 여야 여부를 불문하고 다수당이 단독으로 의사를 운영할 수 없는 구조라는 점에서 현실적으로 다수결형이라기 보다는 합의형에 가깝다고 말할 수 있다. 이러한 전제하에 필자는 현재 국회 의사결정 방식에 대해 의원들의 의견은 어떤 것인지 먼저 알아보며, 이러한 배경에서 의원들이 선호하는 국회의사결정 방식은 무엇인지 조사해 보았다. 먼저 설문은 의원들에게 현재 한국 국회의 의사결정과정이 여야의 타협과 절충에 의한 합의형인지 아니면 여당이나 제1당 혹은 다수당 주도의 다수결형인지에 대해서 물어보았다. 이에 대한 결과를 표 5가 보여주고 있는데 대체로 합의형이라고 응답한 의원이 50.5%로 가장 높은 비율을 차지하고 있고, 대체로 다수결형이라는 응답이 42.1%로 그 뒤를 따르고 있다. 전체적으로 보았을 때 합의형이라는 의견이 54.2%로 다수결형이라는 의견 45.8%보다 높게 나타나고 있음을 발견할 수 있다.<sup>12)</sup> 이러한 응답은 다수의 의원들은 국회 의사

12) 의정경험과 소속 정당에 의해 국회 의사결정 방식에 대한 인식에 차이가 있는지 분산분석을 통해 통계적으로 검증해 보았지만 유의미한 차이는 발견되지 않았다. 즉, 의원들은 의정경험과 소속 정당에 상관없이 국회 의사결정 방식에 대해서 유사한 의견을 가지고 있는 것으로 나타났다.

표 5. 국회 의사결정 방식에 대한 인식

	빈도	비율(%)
다수결형	4	3.7%
대체로 다수결형	46	42.1%
대체로 합의형	55	50.5%
합의형	4	3.7%
계	109	

결정은 여·야 타협과 절충에 의한 합의형 방식이라고 평가하고 있으나, 여당 혹은 다수당 주도의 다수결 방식이라는 의견도 적지 않다는 점을 잘 보여주고 있다. 예컨대 대부분의 법안은 상임위원회에서 여·야 타협에 의해 그 주요 내용이 결정되고 통과되면 본회의에서 수정되는 경우가 많지 않기 때문에 국회 의사결정을 합의형이라 하는데 무리가 없을 것이지만, 소수의 주요 쟁점 법안이 소수당의 반대에도 불구하고 다수당 주도로 통과되는 경우 국회 의사결정 방식을 100% 합의형이라고 말하기는 힘들 것이다. 후자에 주목하는 경우 다수결형이라는 의견이 꽤 높게 나타날 수 있을 것이다.

한편, 의원들은 원활한 국회 운영을 위해서 의사결정 방식이 다수결형과 합의형 중 어느 쪽으로 가야한다고 생각하고 있는지 알아보았다. 표 6은 이러한 질문에 대한 결과를 보여주고 있는데, 다수의 의원들은 원활한 국회 운영을 위해 합의형 행태의 의사결정 방식을 택해야 한다고 대답하였다. 다수결형을 선택한 의원은 17명으로 15.6%에 지나지 않았다. 이러한 결과가 강력하게 의미하는 것은 다수당 중심의 다수결형보다는 정당간 합의를 통한 의사결정 방식이 원활한 국회 운영을 위해 필요하다는 것에 대해서 의원들의 절대 다수가 동의하고 있다는 점이다. 다수결 방식이 의회의 신속한 의사결정을 담보할 수 있을지는 모르지만 이에 따른 부정적 파장이 크다는 점을 인식하면서 의원들은 합의형을 선호하고 있다고 말할 수 있다. 또한 한 정당이 의회 과반수 의석을 차지한 경우가 많지 않았던 것이 사실이므로 다수결 방식을 통한 의사결정은 현실적으로 어렵다고 판단하고 합의형을 선호한 것이라 풀이할 수도 있을 것이다.

표 6. 국회 의사결정 방식에 대한 선호

	빈도	비율(%)
다수결형	17	15.6%
합의형	92	84.4%
계	109	

표 7. 의정경험별 국회 의사결정 방식에 대한 의견

	초선	재선	삼선이상	계
다수결형	5(8.2%)	6(27.3%)	4(22.3%)	15
합의형	56(91.8%)	16(72.7%)	14(77.7%)	86
계	61	22	18	101

한편, 국회 의사결정 방식에 대한 의원들의 의견을 의정경험을 중심으로 분석해 보았다. 표 7은 이에 대한 결과를 보여주고 있다. 결과를 통해 알 수 있는 것은 의정경험이 낮은 초선의원이 다른 의원들에 비해 합의형 의사결정 방식을 더 선호하고 있다는 점이다. 초선의원 중 91.8%가 원활한 국회 운영을 위해 합의형 방식으로 가야 한다고 주장하고 있는 반면 재선 의원의 72.7% 그리고 삼선 이상 의원의 77.7%가 합의형 방식을 선호하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 경향은 17대 국회에서 정당간 많은 갈등을 목격한 초선의원들의 경험으로부터 나온 결과로도 해석될 수 있을 것이다.<sup>13)</sup>

한편, 국회의 의사결정이 더딘 가장 큰 이유는 여야간 갈등으로 인해 혹은 특정 정당의 반대로 인해 논의되고 있는 법안의 상임위원회 통과가 어렵거나 상임위원회를 통과하였다고 해도 본회의 상정이 안 되고 있는 경우가 많이 발생하고 있기 때문이다. 이럴 경우 국회의원들은 어떠한 방식으로 문제 해결을 원하고 있는지 알아보았다.<sup>14)</sup> 표 8은 국회의원들의 의견을 보여주고 있는데 의원들이 가장 선호하

13) 의원들을 소속 정당으로 구분하여 응답의 차이가 있는지 여부를 살펴보았지만 소속 정당간 차이는 나타나지 않았다.

14) 이 항목에서 설문은 국회의원들에게 “귀하는 중요한 법안이 특정 정당의 반대로 상임위원회 통과가 어렵거나 혹은 본회의에 상정되고 있지 않을 때 어떠한 방식으로 해결해

표 8. 정당간 갈등 해결방식에 대한 의견

	빈도	비율
지속적으로 정당간/의원간 대화 통해 합의	60	56.1%
정당지도부의 타협에 의존	5	4.7%
여론이 원하는 바를 수용	25	23.4%
다수결 원칙에 의해	17	15.9%
계	107	

는 방법은 정당간 혹은 의원간 대화를 통해 합의하는 방식으로 56.1%의 의원이 이에 동의하였다. 다음은 여론이 원하는 바를 수용한다는 의견으로 23.4%가 여기에 해당된다. 다수결 원칙을 선호하는 의원들도 있었지만 15.9%로 앞에 제시한 두 의견에 비해 소수 의견이다. 이러한 결과는 의원들이 다수결을 통한 의사결정보다는 합의를 통한 의사결정 방식을 선호하고 있다는 점을 다시 한번 보여주는 결과라 하겠다.

결론적으로 위의 결과를 통해 알 수 있는 사실은 현재 국회의원들이 인식하고 있는 바 한국 국회의 의사결정 방식은 다수결형이라기보다는 합의형이라는 점이며, 의원들이 국회가 나아가야 할 방향으로 선호하는 방식 또한 합의형 의사결정 방식이라는 점이다. 13대 국회 이후 의회 과반수 이상을 차지하는 정당의 출현이 매우 적었고 이에 따라 국회파행을 방지하기 위해서 불가피하게 정당간 합의에 따른 운영이 일반적이었다는 점에서 보면 이러한 결과는 자연스러운 것이라고 말할 수 있다. 한편, 의원들은 정당간 갈등을 해소하고 정당들의 의견이 좀 더 반영될 수 있는 합의형 의사결정방식이 우리 국회의 운영방식으로 더 적당하다고 생각하고 있음을 알 수 있다.

### 3. 상임위원장 배분 및 결정

위 두 절에서는 국회 운영에 대한 의원들의 인식과 의견을 알아보았고 이번에는 국회에서 정당간 갈등의 주요 원인으로 자리 잡고 있는 상임위원장 배분 방식에

야 한다고 생각하십니까?” 라고 물어보았다.



대해 의원들은 어떤 의견을 가지고 있는지 알아보았다. 13대 국회 이후 상임위원회 배분 방식은 크게 변화하게 되었는데, 변화의 근본원인은 이전과 달리 13대 국회의 원선거에서 여당이 국회 의석 과반수를 차지하지 못하게 되었기 때문이다. 이러한 결과로 인해 여당은 야당과의 협의를 통해 상임위원장직을 배분하게 되었는데 이후 이러한 전통은 현재까지 지켜지고 있다. 그러나 상임위원장직 배분에 대한 정확한 규정이 없는 관계로 정당들은 더 많은 상임위원장직을 차지하기 위해 노력하게 되고 이러한 와중에서 정당간 심각한 갈등과 대립현상이 빈번하게 노정되었다(유병곤 2006).<sup>15)</sup> 그럼에도 불구하고 이러한 정당간 상임위원장직 배분방식이 점점 정착되어 관행화되고 있는 추세에 접어들고 있다.

필자는 설문조사를 통해서 의원들이 상임위원회 위원장 배분방식에 대해 어떤 의견을 가지고 있는지 알아보았으며, 또한 국회에서 중요한 역할을 담당하고 있는 국회 운영위원회와 법제사법위원회 상임위원장직 배분에 대해 어떻게 생각하고 있는지도 분석해 보았다. 먼저 설문은 원활한 국회 운영을 위해 상임위원장 배분은 어떠한 기준에 의해 결정되어야 한다고 생각하는지 물어보았다. 표 9을 통해 알 수 있듯이 다수의 의원들은 의석수에 비례해서 배분해야 한다는 의견을 제시하였다. 반면 다수당이 상임위원회 위원장직을 모두 차지해야 한다고 생각하는 의원은 전체 응답자 중 10.4%로 매우 낮은 비율에 머물렀다. 미국과 같은 다수당 독식의 상임위원장직 배분이 아닌 의석수에 비례하여 배분하는 방식을 선호하고 있다는 점은 다수결형보다는 합의형을 중시하는 의원들의 견해가 상임위원회 위원장 배분방식에 도 다시 나타난 것이라 말할 수 있다.<sup>16)</sup> 이러한 경향은 그들의 소속 정당이나 의정 경험에 상관없이 유사하게 나타나고 있음을 분석을 통해 알 수 있었다.

다음으로 국회 운영과 입법과정에 중요한 영향을 미치는 운영위원회와 법제사법위원회 위원장 배정 방식에 대한 의원들의 의견을 묻는 설문 항목이 제시되었다. 일반적으로 운영위원회 위원장은 여당의 원내대표가 맡고 있고, 법제사법위원

15) 그 대표적인 경우가 1992년 14대 국회 전반기 상임위원장직 배분을 둘러싼 여야간 갈등이라고 하겠다. 당시 더 많은 상임위원장직을 얻기 위한 정당간 갈등으로 인해 정기국회가 9월에 개원하지 못하게 되는 상황이 발생하였다.

16) 설문조사 결과 “다수당이 모든 상임위원장직을 차지하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까”라는 질문에 대해서는 응답의원의 83.2%가 반대(절대 반대한다 + 대체로 반대한다)한다고 대답하고 있다.

표 9. 상임위원회 위원장 배분방식에 대한 의견

	빈도	비율
의석수에 비례해서 배분	95	89.6%
다수당이 모두 맡음	11	10.4%
계	106	

표 10. 여당 운영위원회 지명에 대한 의견

	빈도	비율
매우 찬성한다	7	6.4%
대체로 찬성한다	56	51.4%
대체로 반대하는 편이다	45	41.3%
매우 반대한다	1	1%
계	109	

회 위원장은 반대로 야당이 차지하고 있다. 이러한 관행에 대해서 설문은 의원들의 의견을 물어보았고, 동시에 의석의 과반수를 차지하는 정당이 있을 경우 운영위원회 위원장은 누가 맡아야 한다고 생각하는지 물어보았다. 먼저 운영위원회 위원장을 여당이 맡고 있는 것에 대해 어떻게 생각하는지 알아보았다. 이러한 질문에 대한 결과를 표 10이 보여주고 있는데 찬성한다는 의견이 반대한다는 의견에 비해 조금 더 높은 비율을 차지하고 있는 것으로 나타나고 있다.<sup>17)</sup> 이러한 결과는 여당이 운영위원회 위원장을 차지하는 것에 대해 다수가 동의하지만, 다수당을 포함한 특정 정당이 고정적으로 운영위원회 위원장직을 맡아서는 안 된다는 의견의 목소리도 크다는 점을 보여주는 것이다.

위의 항목의 연장선상에서 설문은 또한 의원들에게 만약 야당이 의회 과반수를 넘는 다수당일 경우 운영위원회 위원장은 누가 맡아야 한다고 생각하는지 물어보

17) 의원들의 이러한 견해는 의정경험과 상관없이 나타나고 있으나 소속 정당별로 구분하여 이에 대한 의견을 살펴보았을 때 커다란 차이가 있다는 점을 발견할 수 있었다. 여당인 열린우리당 위원들은 여기에 대해 찬성하고 있으나 제1야당인 한나라당은 반대하고 있는 것으로 나타나고 있다.

표 11. 야당 다수당일 경우 운영위원회 지명방식에 대한 의견

	빈도	비율
당연히 야당	36	33.3%
그래도 무조건 여당	25	23.1%
교섭단체간 합의로 결정	46	42.6%
운영위원회 소속 최선임 의원	1	1%
운영위원회 소속 최다선 의원	3	2.8%
계	108	

았다. 이는 의회 내에서 지켜지던 전례를 중시하여야 하는지 아니면 과반수 이상의 정당에게 많은 권한을 줌으로써 책임정치를 강조해야 하는지와 관련된 질문이었다. 표 11은 이 질문에 대한 의원들의 의견을 보여주고 있는데, 야당이 과반수를 넘는 다수당일 경우 운영위원회 위원장은 교섭단체간 합의로 결정해야 한다는 의견이 다수였다. 이에 비해 당연히 야당이라고 응답한 의원이 33.3%로 나타났고, 그래도 무조건 여당이 맡아야 한다고 응답한 의원도 23.1%로 그 뒤를 따르고 있다. 이 결과는 만약 야당이 의회 과반수를 넘는 다수당의 지위를 차지하면서 국회 운영위원회 위원장직을 요구할 경우 정당간 많은 갈등이 발생할 것이라는 점을 잘 보여주는 것이다.<sup>18)</sup>

한편, 설문은 또한 법제사법위원회 위원장직을 제1야당이 차지하고 있는 것에 대해 의원들의 의견은 무엇인지 알아보았다. 법제사법위원회의 국회에서의 역할은 매우 중요한데 이는 법제사법위원회가 모든 상임위원회에서 통과한 법률안, 국회 규칙안의 체계, 형식과 자구심사의 권한을 가지고 있기 때문이다. 이로 인해 중요한 법안이 관련 상임위원회에서 통과되었지만 법제사법위원회에서 통과되지 못해 본회의로 상정되지 못하는 경우가 있기 때문에 법제사법위원회의 역할은 국회 운영에 있어 중요한 위치를 차지하고 있다. 설문결과를 보면 법제사법위원회 위원장

18) 이러한 점은 이들의 의견을 소속 정당으로 구분해서 살펴볼 경우 더욱 뚜렷하다. 야당인 한나라당 의원은 당연히 야당이 위원장직을 맡아야 한다(72.1%)고 대답한 반면, 여당인 열린우리당 의원은 교섭단체간 합의로 결정해야 한다(45%) 혹은 그래도 무조건 여당이 맡아야 한다(42.5%)고 대답한 의원이 대부분이었다.

표 12. 야당 법제사법위원회 지명에 대한 의견

	빈도	비율
매우 찬성한다	3	2.8%
대체로 찬성한다	65	61.9%
대체로 반대하는 편이다	32	30.5%
매우 반대한다	5	4.8%
계	105	

직을 야당이 맡고 있는 것에 대해 많은 의원들은 찬성한다는 의견을 보여주었다. 약 64.7%의 의원들은 찬성한다고 대답한 반면, 35.3% 의원들은 반대한다는 의견을 제시하였다.<sup>19)</sup> 이러한 결과는 법제사법위원회 위원장 배정에 있어 의원들은 소속 정당의 국회내 수적 위상에 따라 상이한 의견을 제시하고 있으나, 대체로 운영위원회 위원장의 여당 배정의 경우보다 반대의견의 비율이 약한 것으로 나타나 흥미롭다.<sup>20)</sup>

지금까지 이 절의 논의를 통해서 전체적으로 판단해 볼 때 상임위원회 위원장 배정 양식에 나타난 의원들의 의견은 합의형 방식을 선호하는 것으로 보인다. 그리고 운영위원회 위원장과 법제사법위원회 위원장 선발에 관한 기존의 관행에 대해서는 일반적으로 여야간 의견이 갈리는 것으로 보이며, 반대의 정도는 운영위원회 위원장의 여당배분에 대해서 더 강하게 나타나고 있다. 그러나 두 경우 모두 반대의 의견을 개진한 의원들은 정당간 합의에 의한 위원장 선출을 희망하고 있어서 기존의 관행이 아니라면 역시 합의형 방식이 도입될 수 있었을 것으로 판단된다.

19) 반대하는 의원들에게 그러면 어떠한 방식에 의해 법제사법위원회 위원장을 결정해야 한다고 물어보았다. 대부분의 의원들은 교섭단체간 합의에 의해 결정해야 한다는 의견(61.1%)을 제시하였다.

20) 의원들의 의견을 소속 정당별로 구분해서 살펴보면 여당인 열린우리당은 반대 의견을 제시하고 있는데 비해 야당인 한나라당은 찬성의 의견을 제시하고 있는 것으로 나타나고 있다.

## V. 결론

설문조사를 토대로 실행된 본문의 경험적 연구결과를 간단히 요약하면 다음과 같이 정리될 수 있다. 일반적 국회운영 현황과 관련하여 의원들은 국회운영이 매우 경직되고 있고 그 주요한 원인으로 여야간 혹은 정당간의 대립적인 태도를 거론하고 있다. 그리고 이러한 운영의 경직성을 해결하는데 있어서 여야 지도부의 역할과 노력이 중요하다고 인식하고 있다. 이와 아울러 현재 국회의 운영 및 의사결정 방식에 대해서 의원들은 정당간의 대결로 인해 다수결형이라고 대답한 의원들도 상당한 비중을 차지하고 있지만 그보다는 합의형으로 파악한 의원들이 좀더 많았다. 그리고 이러한 두 가지 경향과 상관없이 국회의원의 절대다수는 국회운영의 바람직한 방향은 여야간 합의를 통한 방식이라고 강하게 인식하고 있다. 합의형에 대한 의원들의 강한 선호는 현재와 같이 여야 합의에 의해서 상임위원회 위원장이 선발되어야 한다는 점에 동의하고 있다는 점에서도 잘 포착되고 있을 뿐만 아니라, 국회 운영위원장과 법제사법위원장의 선발을 기존 관행처럼 여야가 나누어 갖지 않을 경우 정당간 합의에 의해야 한다고 의견을 개진한 점에서도 잘 나타나고 있다.

설문결과를 토대로 파악한 바 의원들은 전반적으로 국회운영의 파행원인으로 정당간의 대결적 태도를 거론하는 것으로 보인다. 그리고 이러한 현실인식을 바탕으로 의원들은 현재의 국회의 운영양식이나 의사결정 방식을 합의형으로 파악하는 비중이 약간 우세한 가운데 대결형으로 파악하고 있는 비율도 실제로는 상당히 높은 것으로 나타나고 있다. 그럼에도 불구하고 개선방향에 있어서 의원들은 모두 합의형을 선호하는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 현재 국회운영이 정당간의 대결로 다양한 갈등 양상을 보임에도 불구하고 합의에 의하지 않고는 국회운영이 어렵다는 현실을 잘 보여주고 있다. 그리고 갈등 속의 합의라는 우리 국회의 운영과 정책결정의 현실 속에서 의원들은 정당간의 갈등보다는 정당간 합의에 의한 의사운영이 바람직하다는 강한 소망을 드러내고 있다. 국회운영과 의사결정과정의 현실에 대한 평가와는 일정 수준 다른 모습으로 드러난 의원들의 이러한 소망은 국회운영에 있어서 정당간의 타협과 협력의 문화가 절실함을 잘 나타내 주고 있다. 이와 함께 정당 지도부의 경직된 태도로 인해서 타협이 어려워질 경우 정책을 중

심으로 찬성과 반대의 연합이 좀더 유연하게 형성될 수 있는 의원들의 개별적인 자율성이 제고될 필요성도 강하게 부각된다고 하겠다.

## 참고문헌

- 가상준. 2007. "정치적 선호도와 당선횟수로 본 17대 국회 상임위원회 특징." 『사회과학 연구』 15-2: 236-278.
- 김현우. 1999. "국회의 구성과 운영." 백영철 외. 『한국의회정치론』 서울: 건국대학교 출판부.
- 박찬욱. 1995. "한국 의회정치의 특성." 『의정연구』 제1권. 제1호.
- 박찬욱. 2004. 국회 조직과 구성: 정책역량이 있는 균형의회의 모색. 『국회의 성공조건: 윤리와 정책』 박찬욱, 김병국, 장훈 공편. 서울: 동아시아연구원.
- 유병곤. 2006. 『갈등과 타협의 정치: 민주화 이후 한국 의회정치의 발전』 서울: 도서출판 오름.
- 이현우. 2002. "국회발전과 국회의장 권한." 『의정연구』. 10권 1호.
- 임성호. 1998. "한국 의회민주주의와 국회제도 개혁방안." 『의정연구』 제4권. 제2호.
- 전진영. 2006. "국회의원의 갈등적 투표행태 분석: 제16대 국회 전자표결을 중심으로." 『한국정치학회보』 40-1: 47-70.
- 정진민. 2008. "생산적 국회운명을 위한 대통령-국회 관계와 정당." 『정당학회보』. 7권 1호.
- Cox, Gary W., and Mathew D. McCubbins. 1993. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley: University of California Press.
- Davidson, Roger H. and Walter J. Oleszek. 2004. *Congress and Its Members*, 9th ed. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.
- Krehbiel, Keith. 1992. *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor: The University of Michigan Press. D.C.: Congressional Quarterly Inc.
- Shepsle, Kenneth A. and Barry R. Weingast. 1995. *Positive Theories of Congressional Institutions*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

**ABSTRACT** ■ ■

## Conflicts in Reality and Desire for Consensus

**Byoung-Kwon Sohn** | Chung-Ang University

**Sangjoon Ka** | Dankook University

Many conflicts over interests exist among political parties within the National Assembly. Nevertheless, they have always resorted to a principle of consensus in dealing with their own problems due to circumstantial demands. This paper aims at examining, through questionnaires, Korean congressmen's understanding of their decision-making process for congressional operation and their perspective on the issue. In particular, this research attempts to find out which system is preferable between majoritarian decision making and consensual decision making.

A significant finding is that quite a few lawmakers prefer "decision by majority", which is thought to be a byproduct of confrontation among political parties, but still a majority of them prefers "decision by consensus". This tendency is well reflected in their opinion on the distribution of the chairmen in standing committees. It also indicates that they can hardly manage the Assembly affairs smoothly without consensus among themselves. As a result, the research advocates consensus rather than confrontation for productive congressional operation and wise decision-making within the Assembly.

**Keywords:** Decision by majority, Decision by consensus, Congressional operation, Decision-making process, Standing committees