

15대 국회의 빛과 그림자

15대 국회(1996.6 ~ 2000.4) 의정활동평가 토론회

일 시 : 2000년5월25일(목), 오전10시

장 소 : 국회 의원회관 소회의실

주 최 : 참여연대 의정감시센터

후 원 : 한겨레신문사



15대 국회의 빛과 그림자

- 15대 국회(1996.6 ~ 2000.4) 의정활동에 대한 평가토론회 -

● 취 지 :

- 뇌사국회, 방탄국회, IMF국회 등의 오명을 안고 부패·무능 국회로 막을 내린 15대 국회. 국민의 대표인 국회의원들의 의식과 가슴 속에 정작 국민은 없고 당리와 당략만 가득했으며, 개혁을 열망한 국민의 목소리를 외면한 채 그들만의 정치로 일관했던 15대 국회.
- 역사의 뒷편으로 묻혀져 가는 지난 4년을 정리하면서, 15대 국회의 빛은 무엇이었고, 어둠은 무엇이었는데에 대한 심도 있는 분석과 평가를 통해 16대 국회가 어떻게 운영되어야 할지에 대한 통찰력을 얻고자 함.
- 그 어느 국회보다 열렬하고 높았던 정치개혁에 대한 열망을 안고 뛰어난 정치인과 새로운 정치에 대한 희망을 걸고 있는 국민들에게 새로운 천년의 국회가, 지난 국회를 반성하면서 어떠한 모습으로 국민들 앞에 모습을 보여야 할지에 대한 대강의 그림을 얻고자 함.

● 일시 및 장소 :

- 2000년5월25일(목), 오전10시~오후12시, 국회 의원회관 소회의실.

● 발제자 및 토론자 :

사 회 : 김수진교수(이화여대 정외과)

발 제 20분 : 손혁재박사(참여연대 협동사무처장)

토 론 각 10분 : 김문수의원(한나라당)

김영환의원(새천년 민주당)

김정수실장(환경운동연합 정책실)

이경숙대표(한국여성단체연합 공동대표)

임성호교수(경희대 정외과)

임종훈실장(국회사무처 법제실)

정대화교수(상지대 정당정치연구소)

(가, 나, 다 순)

● 주 최 : 참여연대

● 후 원 : 한겨레신문사

- 내 용 -

● 발제. 15대 국회의 빛과 그림자	1
	손혁재박사
● 토론 1.	25
	김문수의원
● 토론 2.	26
	김영환의원
● 토론 3.	28
	김정수정책실장
● 토론 4.	30
	이경숙공동대표
● 토론 5.	32
	임성호교수
● 토론 6.	34
	임종훈법제실장
● 토론 7.	37
	정대화교수
첨부자료 - 16대 국회에서는 없어져야할 국회의원들의 예산 낭비 관행	38

● 발제문

15대 국회의 빛과 그림자

손혁재박사(참여연대 협동사무처장)

1. 머리말

곧 제16대 국회가 문을 연다. 2000년대의 첫 국회가 과연 국민의 기대에 걸맞게 활동할 수 있을 것인가. 제16대 국회에 대한 기대는 제15대 국회에 대한 실망에서 비롯되는 문제이다. 사실 수치상으로만 보면 제15대 국회는 활발하게 움직인 것으로 나타난다. 그러나 제15대 국회를 바라보는 국민의 눈길은 곱지 않았다.

제15대 국회는 오랜 동안의 권위주의가 무너지고 참된 민주주의가 뿌리를 내리는 과도기인 김영삼 정부와 사상 첫 평화적 정권교체로 수립된 김대중 정부에 걸쳐 활동했다. 전반기 2년은 김영삼 정부였으며, 후반기 2년은 김대중 정부였다. 15대 국회는 격동과 혼란의 20세기를 마감하고 희망의 21세기를 맞이하는 국회로서 민주주의의 기틀을 마련하고 통일의 초석을 닦는다는 기대를 받았다. 그러나 15대 국회는 역대 어느 국회보다도 국민에게 많은 실망을 안겨주었다.

지난 2년 반 동안 우리 정치의 가장 커다란 화두는 정치개혁이었다. 정치개혁의 목소리는 높았으나 유감스럽게도 정치 개혁은 전혀 이루어지지 않았다. 국민의 정서, 언론의 비판과 지적, 정치권의 반성과 다짐과는 달리 성과가 하나도 없었다. 새롭게 태어나기는커녕 낡은 정치의 추악한 모습만 보여주었다. 국회는 내내 헛돌았고 여야는 사사건건 팽팽하게 맞서기만 했다. 6·4 지방선거를 비롯해서 몇 차례의 재·보궐 선거에서는 지역감정과 흑색선전이 기승을 부렸다. 국민의 정치 불신이 높았던 터에 정치가 제 구실을 못하자 국민소환제 주장이 나오고 국회의원들을 고발하고 손해배상을 청구하는 사태까지 벌어졌다. 얼마 전에 치러진 제16대 총선에서는 시민단체의 낙천·낙선 운동이 유권자의 대대적 지지를 받았고 또 상당한 성과를 거두었다. 정치에 대한 국민의 불신이 냉소주의나 무관심에 머물지 않고 정치에 대해 경멸하고 환멸을 느끼는 상황을 거쳐 정치를 증오하고 분노하는 단계에 이르렀기 때문이다.

2. 제15대 국회의 속성

제15대 국회의원을 뽑는 총선거는 1996년 4월 11일에 실시되었다. 지역구 의원정수 253석에 모두 1,389명이 입후보하여 5.5 대 1의 경쟁율을 보였다. 이는 6.5대 1의 경쟁율을 기록했던 제6대 국회의원 총선거 이후 가장 높은 비율이다. 선거 결과 신한국당이 121석(전국구 18석을 포함하면 139석)을 얻어 제1당이 되었다. 이는 과반수에 미치지 못하는 것으로 제13대 국회의원 총선거(1988.4.27) 이래 나타난 여소야대 현상이 다시 한 번 나타난 것이다. 15대 총선에 후보를 낸 정당은 모두 8개였으나 4개 정당은 단 한 명의 당선자도 내지 못했다. 선거법이 정당과 현역의원에게 유리하게 되어 있어 무소속 입후보자들이 무당파 국민연합이라는 정당을 결성한 우스꽝스런 일도 있었다. 비례대표제가 갖는 의미를 살리지 못한 전국구 국회의원들은 최고 지도자에 의해 일방적으로 선출되는 경우가 많아 일반대중과 유리된 상태였다.

제15대 국회의원들은 모두 334명이다. 1996.4.11 총선에서는 지역구 253명과 전국구 46명을 선출했지만 재보궐선거 당선자와 전국구 의원직 승계자를 합쳐서 모두 334명이 된다. 한나라당의 이회창 총재는 4.11 총선 당시 전국구로 당선되었다가 의원직을 사퇴했는데, 1999년 5.30에 치러진 서울 송파 갑 재선거에서 당선되어 15대에만 국회의원에 두 번 당선되는 진기록을 세웠다.

< 표 1> 제15대 총선 입후보자와 출마자 현황

		의원정수	총계	신한국당	새정치 국민회의	통합 민주당	자유민 주연합	대한 민 주당	무당파 국민연합	21세기 한독당	천만당	무소속
출마	계	299	1,550	299	276	253	254	6	62	5	1	394
	지역구	253	1,389	253	230	225	219	6	56	5	1	394
	전국구	46	161	46	46	28	35	-	6	-	-	-
당선	계	299	299	139	79	15	50	-	-	-	-	16
	지역구	253	253	121	66	9	41	-	-	-	-	16
	전국구	46	46	18	13	6	9	-	-	-	-	-

출처: 중앙선거관리위원회, <제15대 국회의원선거 총람>, 1996.

당선횟수로 보면 초선의 비율이 제일 높아 45.8%를 차지했다. 재선은 22.4%를 기록했다.

< 표 2> 제15대 총선 당선자의 당선횟수별 분포

	의석수	초 선	재 선	3 선	4 선	5 선	6 선	7 선	8 선	9 선
계	299	137	67	48	21	15	4	5	1	1
지역구	253	106	65	44	19	11	2	4	1	1
전국구	46	31	2	4	2	4	2	1		
제4대	299	119	84	46	30	7	7	3	2	1
제3대	299	169	58	41	16	6	6	2	1	
제2대	276	101	111	34	12	12	4	2		

출처: 중앙선거관리위원회, <제15대 국회의원선거 총람>, 1996.

제헌 국회부터 제15대 국회까지 국회의원 수는 모두 3,780명이다. 성별로는 남자 국회의원 수가 3,692명으로 전체의 97.9%이며, 여성 국회의원은 78명으로 2.1%에 지나지 않는다. 제15대 국회는 13명(3.9%)으로 이전보다는 늘어났으나 아직도 여성은 과소대표되고 있다. 특히 15대 국회의원 총선거 당시에는 지역구 2명에 전국구 7명으로 총 9명이었던 것이 보궐선거와 전국구 의원직 승계를 통해 13명으로 늘어난 것이다.

국회의원의 나이를 보면 당선 때를 기준으로 전체 평균은 50세이며 40대와 50대가 전체의 75%를 차지하고 있다. 12대 국회 이후로 의원들의 나이가 많아져서 12대에 51.5세였던 것이 15대에 와서는 55.3세로 고령화 현상이 나타났다. 이런 현상은 신진 엘리트의 정치진출의 길이 막혀 있기 때문이다.

< 표 3> 제15대 총선 당선자의 연령별·성별 분포

	의석수	연령별								성별	
		30 이하	31-35	36-40	41-45	46-50	51-55	56-60	61이상	남	여
계	299	-	3	7	31	38	71	91	58	290	9
지역구	253	-	2	6	28	33	65	79	40	251	2
전국구	46	-	1	1	3	5	6	12	18	39	7
제4대	299	-	-	8	18	52	90	89	42	296	3
제3대	299	1	3	14	33	78	92	46	32	298	6
제2대	276	-	1	6	50	92	61	41	25	268	8

출처: 중앙선거관리위원회, <제15대 국회의원선거 총람>, 1996.

의원들의 교육수준은 점점 높아지고 있다. 1960년의 5대 국회까지만 해도 약 30%의 의원들이 고졸 이하의 학력이었으나 70년대에 들어와서는 고졸 이하의 학력이 10% 미만으로 줄어들었고 15대

총선에서는 10명(3%)만이 고졸이었다.

< 표4 > 제15대 총선 당선자의 학력별 분포

	의석수	독학	초졸	고퇴	고졸	전문대졸	대퇴	대졸	대학원수료	대학원졸
계	299		1	1	8		9	176	5	99
지역구	253		1	1	7		9	152	4	79
전국구	46				1			24	1	20
제4대	299		2		5		14	141	50	87
제3대	299	1	2		1	1	6	172	116	
제2대	276	1			2	2	6	153	112	

출처: 중앙선거관리위원회, <제15대 국회의원선거 총람>, 1996.

< 표5 > 제15대 총선 당선자의 직업별 분포

	의석수	국회의원	정차인	상업	광공업	약사 의사	변호사	회사원	교육자	출판업	농축 산업	건설	무직	기타
계	299	113	119	4	1	10	24	1	8	3			2	14
지역구	253	106	103	2	1	8	18	1	4	2			2	6
전국구	46	7	16	2		2	6		4	1				8
제4대	299	132	109	4	2	3	9	10	4		1	2	5	18
제3대	299	88	94	4	9	5	19	8	16	5	5	6	6	34
제2대	276	126	94	8	3	1	4	3	9	5	3	1	1	17

출처: 중앙선거관리위원회, <제15대 국회의원선거 총람>, 1996.

3. 제15대 국회의 의정활동

제15대 국회의원의 임기는 1996년 5월 30일부터 시작되었다. 국회의원 총선거 뒤 첫 임시회를 임기 개시 뒤 7일로 규정한 국회법(제5조 제2항)에 따라 6월 5일에 열린 첫 임시회는 개회식도 못함으로써 파란 많은 앞길을 예고했다.

98년에 국회는 모두 296일이나 문을 열었다. 그러나 회의가 열렸던 날은 54일에 지나지 않았다. 99년에는 제199회 임시국회부터 제205회 임시국회까지 8월 31일 현재 179일이 열렸지만 회의가 열린 것은 34일에 지나지 않았다. 회의가 열렸던 실시간은 모두 84시간 43분으로 하루 8시간 노동을 기준으로 하면 10일 남짓 일한 셈이다.

□ 방탄국회

제15대 국회의 문제점을 이야기할 때 지적되는 것이 바로 ‘방탄국회’이다. 특정의원을 보호하려는 이른바 방탄국회는 15대 국회에서 나타난 새로운 문제였다. 회기중 국회의 동의 없이 국회의원을 체포 또는 구금할 수 없다는 국회의원의 불체포 특권을 악용해 구속영장이 발부된 자당 의원의 체포를 저지하려는 것이었다. 방탄국회는 모두 11번 열렸으며 모두 야당인 한나라당이 소집을 요구하였다. 이 가운데 다섯 차례는 단 하루도 회의가 열리지 않았다.

< 표 6> 제15대 국회의 방탄 국회

회 기	기 간	사 유
제90회	30 (1998.3.6-4.4)	강경식 관련
제92회	15 (1998.5.1-5.15)	이산행 관련
제93회	30 (1998.5.25-6.23)	이산행 관련
제94회	30 (1998.6.24-7.25)	이산행 관련
제95회	29 (1998.7.25-8.22)	이산행 관련
제96회	10 (1998.8.24-9.2)	서상목 관련
제97회	6 (1998.9.4-9.9)	서상목 관련
제99회	20 (1998.12.19-1999.1.7)	서상목 관련
제100회	30 (1999.1.8-2.6)	서상목 관련
제101회	30 (1999.2.8-3.9)	서상목 관련
제111회	15 (2000.2.15-2.29)	정형근 관련

□ 제15대 국회의 효율성

15대 국회의 임기가 시작된 96년 5월 30일부터 마지막 정국국회를 앞둔 8월 31일까지 의원 세비와 지원 경비 등을 감안할 때 의원발의 입법은 1건 당 4,476만원인 것으로 나타났다(한국유권자운동연합·대한매일 ‘15대 국회 및 국회의원 입법활동실태조사’, 1999).

8월 31일 현재 15대 국회에 제출된 법안은 모두 1,566건인데 이 가운데 76%인 1,190건이 처리되었다.

< 표 7> 제14대, 15대 국회의 입법활동 비교

	제14대 국회			제15대 국회		
	발의건수	통과건수	통과율	발의건수	통과건수	통과율
의원발의	321	119	37.1%	910	357	39.2%
정부발의	581	537	92.4%	603	523	86.7%

정부 제출 법안 656건 가운데 603건이 처리되어 91.9%의 처리율을 보였다. 603건 가운데 523건이 가결되었고 80건은 부결되었다. 의원 발의 법안 910건 가운데 64.5%인 587건이 처리되었다. 의원 발의 법안 가운데 300건이 원안대로 가결되었는데 법안이 문제가 없었기 때문이 아니라 졸속심의였기 때문이다. 14대 국회는 정부 제출안이 많았는데 15대 국회는 의원발의가 많아졌다. 이는 의원들의 입법활동이 활발해서라기보다는 정부가 마련한 법률안을 당정협의를 통해 여당 의원의 이름으로 제출하기 때문이다.

98년 1월부터 99년 6월까지 처리된 의원발의 법안 296건 가운데 상임위에 상정된 당일로 본회의 처리절차까지 마친 게 절반에 가까운 124건(41.9%)이었다. ‘국민연금법’, ‘의료보험법’, ‘국민보건보험법’, ‘최저임금법’, ‘남녀고용평등촉진법’, ‘주택건설촉진법’ 등 민생과 밀접하게 관련된 법안들이 제대로 검토되지도 않고 통과된 것이다.

< 표 8> 의원발의 법률안 처리 건수

처리 일수	당일	1일	2일	3-15일	16일 이상 3개월 미만	3개월 이상 6개월 미만	6개월 이상	계
처리 건수	124	24	17	30	52	32	17	296

특히 민생 관련 법안들의 처리가 부실했다. 15대 국회에서 의원 발의 민생관련법안 284건 가운데 94건(31.2%)이 통과되었다. 46.2%인 121건이 폐기되거나 철회되었으며, 69건(24.2%)이 계류중이다. 전체 법안 가운데 폐기 철회된 법안이 230건이므로 민생관련법안이 절반 이상인 것이다. 97년 12월 대통령 선거전에는 민생법안 처리율이 48.6%였는데 대선 이후에는 22.6%로 낮아졌다.

제15대 국회의 문제점은 국회의 임기 만료로 자동 폐기되는 안건 수가 역대 어느 국회보다도 많다는 점에서 다시 한 번 드러난다. 제15대 국회 임기 4년 동안 접수된 안건은 2000년 4월 15일 현재 모두

2,569건이다. 이 가운데 2,111건이 처리돼 82.2%의 처리율을 나타냈다. 처리하지 못해 계류중인 458건(17.8%)은 제15대 국회의 임기 만료로 자동 폐기되었다. 이는 제14대 국회의 151건(1,439건 접수에 10.5%의 비처리율)이나 제13대 국회의 162건(비처리율 11.3%)에 비해 매우 높은 비율이다(한국일보, 2000.5.2일자). 내용을 보아도 부패방지기본법, 인권법, 통신비밀보호법 등 중요한 개혁법안의 상당수가 자동폐기되는 것이다.

정치개혁입법특위는 7차례씩이나 활동시한을 연장했으나 특위에 상정된 44건의 법안 가운데 단 두 건만 통과시켰을 뿐 38건은 처리되지 않았다. 처리된 6건 가운데 4건은 폐기되었다. 그나마 통과된 법안은 중앙당 및 지구당 후원회의 기부 한도액을 2배로 늘린 것으로서 의원들의 이해관계가 걸린 정치자금법 개정안이었다.

국민의 뜻이 정치에 반영되는 몇 안 되는 통로 가운데 하나인 청원의 처리도 부실했다. 15대 국회에 접수된 520건의 청원 가운데 25%인 135건만이 처리됐다. 나머지 385건은 손도 대지 않았다. 처리된 130건 중 채택된 것은 딱 1건(한나라당 박성범 의원 외 37명이 소개한 '서울 중구 관광특구 지정 청원') 뿐이다.

윤리위원회의 활동도 거의 없었다. 윤리특별위원회에 상정된 징계 요구 등은 모두 51건인데 이 가운데 단 한 건만이 가결되었다. 수뢰 혐의로 의원직을 상실한 의원들은 스스로 뇌물을 받았음을 인정했어도 법원의 판결로 의원직을 상실 당할 때까지 윤리특위는 움직이지 않았다. 와병으로 임기 내내 의정활동을 하지 않은 의원에 대해서도 국회는 아무 조치를 취하지 않았다.

4. 제 15대 국회 정치개혁의 성과와 한계

1) 정치개혁의 올바른 방향

정치개혁은 지금까지의 갈등과 대립의 정치를 화합과 조화의 정치로 바꾸는 것이다. 국민을 평소에는 소외시키고 배제시켰다가 필요할 때만 동원했던 동원의 정치에서 참여의 정치로 바꾸어야 하는 것이다. 민주 정치의 성립 여부는 자치와 참여에 있다. 자신과 관계된 모든 결정에 스스로 참여할 수 있을 때 새로운 정치라고 부를 수 있다. 다시 말하면 새로운 정치적 패러다임의 기본틀은 권력이 분산되고 일반 국민의 자치와 광범한 직접 참여가 보장된 참여민주주의가 되어야 한다. 명령과 통제 대신 협력과 도움에 익숙하고 민주적이고 개방적이며 수평적인 인간관계가 이루어지는 참여민주사회를 이루어나가기 위한 법과 제도의 개선, 정치문화의 변화가 올바른 정치개혁의 방향이다.

그러기 위해서는 의회·선거·정당 등 정치과정의 실질적인 민주화가 이루어져야 한다. 이론적으로만 논의되고 법조항으로만 보장되던 형식적인 시민권과 참정권이 실질적으로 행사될 수 있어야 하는 것이다. 나아가 지금까지 정책결정과정에서 배제되었던 반대자나 정치적 소수자의 참여도 보장되어야 한다.

기존의 정치 체제가 안고 있는 문제 가운데 하나는 국민의 요구를 제대로 빠르게 파악하여 정치 과정에 반영하지 못하는 데 있다. 따라서 의회의 활성화가 매우 중요하다. 현대 복지국가에서는 행정권의 권한이 너무 커져서 실질적으로 행정국가적인 경향을 띠고 있다. 따라서 이 점을 보완하기 위해서는 시민입법권을 보장해 주거나 국민투표, 국민소환제나 국민발안제도 등을 도입하는 것이 필요하다.

‘탄환 대신 투표로(Not Bullet, But Ballot)’-국민 정치참여의 중앙통로인 선거의 중요성을 강조한 말이다. 선거는 주권자인 국민의 자유로운 정치적 의사형성을 보장하고 국민 의사를 바탕으로 통치권을 행사하기 위한 수단이다. 따라서 선거의 자유는 최대한 보장되어야 한다. 참여의 원리와 중요성을 아무리 강조해도 참여의 기회나 가능성이 보장되지 않으면 공허한 말 잔치에 그친다. 선거에서의 투표는 물론 정권교체가 가능한 공정한 선거제도를 확립하는 것이 중요하다. 그러기 위해서는 불법 타락선거의 여지를 없애고 정책대결의 선거 기반을 마련해 나가는 최선의 방법은 선거공영제를 확대해야 한다.

또 대의성을 확보하기 위한 제도적 장치로서는 정당명부식 비례대표제를 도입해야 한다. 정당명부식 비례대표제는 다원화된 사회에서 계층과 직능대표성을 높이고 지역구 활동이 어려운 전문가나 소수 정파의 대표나 신진 세력이 쉽게 정치에 참여할 수 있도록 하는 취지를 갖고 있다. 또 사회적 소수자의 정치적 권리 보장도 필요하다. 신체에 중대한 장애가 있어 투표권의 행사를 포기하는 일이 있어서는 안되기 때문이다.

정당체제도 바뀌어야 한다. 이념적 성향이나 지지기반이 서로 다른 정당들이 자유롭고 평등한 정책 경쟁을 통해서 정권을 담당할 수 있는 기회 균등이 보장되는 복수정당제도가 필요하다. 소수의 보호에 의해 뒷받침되지 않는 복수정당제도는 사실상의 일당독재를 위장하기 위한 수단에 지나지 않는다. 소수자 보호를 기본적 이념으로 하지 않고 선거를 중심으로 한 정당들은 많은 한계가 있다. 정당에 대한 국민의 통제가 이루어져야 하며, 정당구조는 지방자치가 활성화되면 바뀌게 될 것이다.

또 지방자치의 활성화도 필요하다. 국민이 자신의 삶의 터전에서 공동체적인 삶을 꾸려나가는 것은 민주주의 발달에 커다란 도움을 줄 것이다. 그러기 위해서는 지방단위에 권력을 넘겨주어 중앙집권의 통치구조를 지방분권체제로 바꾸어야 하는 것이다. 지방자치단체의 기본적인 권한과 기능이 보장되지 않는다면 지방자치가 기능을 제대로 발휘할 수가 없다. 따라서 중앙정부의 권한과 재정의 상당부분을 지방정부로 돌려주어야 한다.

2) 정치개혁의 성과

우여곡절 끝에 국회는 2000년 2월 9일 정치법을 다음과 같이 개정했다.

□ 선거법 개정 내용

항 목	개정 내용
선거구	현행 소선거구제 유지 지역구와 비례대표 비율 4.9 : 1(15대는 5.5 : 1), 중복입후보 불인정
국회의원 정수	26명 축소(299명에서 273명으로) 인구 상하한선 9만35만(15대는 7만5천 30만)
비례대표 배분	장당별 후보자의 득표수 합쳐 그 득표비율로 배분(현행유지) 지역구에서 5인 이상이거나 유효득표율 5%이상인 정당
보궐선거	4월과 10월중 마지막 목요일에 몰아서 실시
투표연령	조정 안 함
후보자정보공개	병역사항 및 최근 3년간 세금납부실적서 제출 전파기록은 선관위가 조회 바치해서 열람가능 선전벽보에 학력은 수료 및 졸업 당시 학교이름과 수학기간 기재
출구조사	투표에 영향을 주지 않는 범위 안에서 언론사의 출구조사 허용
시민단체 선거운동	장당의 후보추천에 관한 단순한견제 반대이견 가진 및 의사표시허용 후보자 초청 토론회 할 수 있는 단체는 선거기간 중 선거운동 허용
선거부정감시단 구성	선거기간 개시일부터 선거일까지 구시군 선관위별로 50명씩 구성
선거사실심의위원회	신설 선거일전 120일까지 9인 이내로 설치 선거일 후 30일까지 운영 불공정한 선거가시는 언론중재위 통해 정정보도문 게재토록 함
정당활동 제한	당원단합대회 및 당원교육 선거일전 30일부터 금지(15대는 선거기간에만 금지)
공직사퇴사한	국회의원 자지체장 선거입후보시 등록전까지 사퇴 자지체장 국회의원 입후보시 선거일전 180일까지 사퇴(타지는 60일)
기탁금 상향조정	국회의원은 1000만원에서 2000만원으로
선거공영제 확대	자동차 및 확장장치 임차비용 및 유류비용 선거사무장 수당 추가보전

□ 정당법 개정 내용

항 목	개정 내용
유급사무원 축소	중앙당 150명 시도지부 5명 이내로 제한 초과시 국고보조금 감액
당원 의무 강화	당비 납부하거나 자원봉사자에 한해 공직선거후보자 및 당직자 선거권 부여
공천제도	비례대표 여성 30% 이상 할당

□ 정치자금법 개정 내용

항 목	개정 내용
노조의 정치자금기부	초기입단위 연합노조의 정치자금기부 허용, 단위노조는 금지
선거국고보조금	현행 유권자 1인당 800원 유지
정당후원회	연간 납입 납부 한도액을 중앙당 및 시도지부는 1억원(법인은 2억원) 지구당 후원회는 2천만원(법인은 5천만원) 기부행위제한기간에 모금할 수 없는 것에 음악회 출판기념회 추가
기부금 영수증 발행	익명기부, 금융기관에금계좌, 자동응답장치(ARS) 통한 모금 제외

□ 국회법 개정 내용

항 목	개정 내용
국회상사개원	246월의 1일에 임시국회 자동개회 정기회 9월 1일 개회 정기회와 임시회 화기는 각각 100일과 30일
본회의 대정부질문	의원 1인당 서두 질문 15분, 일문일답에 의한 보충질문 15분 5분자유발언 신청을 전일에서 개회 4시간전으로 완화
기록표결제 실시	본회의 표결시 찬반의원 이름 기록되는 전자투표 채택
소위원회 활성화	상임위별 3개 이내의 상설소위 설치 의무화 소위 활동 공개 속기록 작성 의무화
예결위원회상설화	위원의 임기는 1년
인사청문특별위원회	공직후보자의 임명동의선출추천시 본회의 의결이전 인사청문회 개최 대법원장한법재판소장국무총리감사원장대법관한법재판관선관위원
국정조사제도	국정조사요구 조건 재직의원 1/3 이상에서 1/4 이상으로 완화 국정감조사 공개 국정조사 사전전문가에게 사전조사의뢰 추가조사 사전조사 필요시 감사원 등 관계기관에 인력지원 요청 위증자 고발 요건 완화, 이유 없는 불출석이나 증언거부 처벌 강화
전원위원회제도신설	법인의 본회의 의결 이전 재직의원 1/4 요구시 전원위원회 회부
법안살명제	법안발의자를 발의자와 찬성자로 구분 정부는 연초에 법률안 제출계획을 정부에 통지
청문회	전문가에게 청문회 준비에 필요한 사전조사 가능 법안 심사에서 위원회 압법공청회 의무화

3) 정치개혁의 남은 과제

□ 선거법

◎ 정당명부식 비례대표제 도입

1인2표제 또는 정당투표제라고도 불리는 정당명부식 비례대표제는 현재의 전국구 제도를 개선하는 좋은 대안이다. 전국구는 입법취지와 달리 '임명직 국회의원' 처럼 운영되어 왔다. 직능 대표나 여성이나 장애인 등 정치적 약자의 대표, 신진정치세력이 선정되기보다는 당 지도부에 대한 충성도나

지역구를 물려준 원로에 대한 예우, 지역구에서 도저히 당선 가능성이 없는 인사 등이 공천을 받아왔다. 돈 받고 의원직을 파는 매관매직의 방편으로 악용되기도 했다. 전국구 의원의 당선이 지역구 의원이 받은 득표수로 결정되므로 인물을 보고 찍은 유권자의 표가 정당 지지로 왜곡되어 왔다. 더구나 정당의 당내 민주화가 이루어지지 않아 정당의 우두머리가 거의 독재에 가까운 정도의 권한을 행사하는 현실에서 국민이 공정하게 정당을 평가하고 선택할 길이 막혀 있었다.

비례대표의 취지를 잘 살리기 위해서는 정당명부식 비례대표제를 도입해야 한다. 비례대표 명부 작성시 당의 지도부가 일방적으로 결정해서는 안 된다. 지도부나 공천심사위원회가 비례대표 명부의 2-3배수로 후보를 선정하고, 이를 대의성을 가진 기구의 투표를 통해 다득점순으로 순번을 결정하는 방식을 도입해야 한다. 또 비례대표 후보도 지역구 의원 후보와 마찬가지로 학력·경력·전과 등을 소상히 밝혀 국민의 정당 선택에 도움을 주어야 한다.

또 비례대표 배분의 장벽을 낮추어야 한다. 지역구에서 5석 이상을 획득하거나 유효득표의 5% 이상을 차지한 정당에게만 비례대표 의석을 배분하는 봉쇄 조항은 지나치게 높다. 2% 이상의 득표나 1석 이상을 요구하는 현재의 전국구 봉쇄조항보다 강한 이 같은 진입 장벽은 소수 세력이나 신진 세력의 정치권 진출을 원활하게 한다는 취지에서 어긋나는 것이다. 다시 말하면 기존 정치세력들간의 나눠먹기가 되고 말 것이다. 오히려 2% 이상을 득표했으나 지역구 의석이 없는 정당에게 우선 배분을 하도록 해야 한다.

◎ 선거구 획정 법정주의 부활

1월 15일의 합의에서 선거구 획정위를 구성하지 않고 국회가 멋대로 결정했고, 또 국민여론에 밀려 뒤늦게 구성된 선거구 획정위가 제출한 안을 무산시키려 했던 것은 지금의 선거구 획정위가 강제력이 없기 때문이다. 지금 선거구 획정위가 선거구를 결정하도록 되어 있으나 선거구 획정위의 안이 국회에서 부결되면 그것으로 그만이다. 선거구 획정 법정주의를 부활시킬 수 없다면 선거구 획정위에서 정치인을 배제하고 또 획정위에서 결정된 안을 정치권에서 마구 수정하지 못하도록 어느 정도 강제력을 주어야 한다.

◎ 시민사회단체의 선거 운동 자유 보장

시민단체의 선거운동 자유가 이전보다는 완화되었으나 여전히 제한적이다. 총선시민연대가 요구한 87조(단체의 선거운동 금지조항) 폐지와 58조(사전선거운동)의 수정을 받아들이지 않았기 때문이다. 이번 개정으로 정당의 후보추천에 대한 단순한 지지·반대의 의견개진 및 의사표현은 가능해졌지만

선거기간에만 가능하고 방법도 제한시켰다. 예컨대 총선시민연대가 요구한 가두서명이나 장외집회를 금지시킴으로써 낙선운동은 여전히 불법의 테두리에서 벗어나지 못한 것이다. 87조는 전면 폐기하고 시민단체의 낙선 낙선운동은 58조의 사전선거운동의 범주에서 제외해야 한다.

현행 선거법은 지나치게 정당 위주로 구성됨으로써 정작 주권자인 국민과 일반 시민사회단체의 권리나 의무는 경시되고 있다. 이것을 잘 보여주는 조항이 단체의 선거운동을 금지한 선거법 제87조이다. “단체는 사단, 재단 기타 명칭의 여하를 불문하고 선거 기간 중에는 그 명의 또는 그 대표자 명의로 특정정당이나 후보자를 지지, 반대하거나, 지지 반대할 것을 권유하는 행위를 할 수 없다”는 것이다.

조항의 입법 취지는 관변 단체나 불법 유령단체의 선거 개입을 막으려는 것으로서 타당하다고 평가할 수 있다. 그러나 결과적으로 이 조항은 올바른 선거 문화를 정착시키려는 건전한 시민사회단체의 활동을 위축시키고 말았다. 시민 단체는 후보자에 대한 지지 및 반대는 물론이고 후보자의 정책평가마저도 자유롭게 할 수 없었다. 뿐만 아니라 공정하고 깨끗한 공명선거 추진활동도 제대로 이루어지지 못하는 결과를 낳았던 것이다.

통합선거법 제87조는 시민사회단체의 자유로운 의사 표현을 금지함으로써 위헌적 성격을 안고 있으며, 결과적으로 민주주의의 일반 원리에도 크게 어긋나는 독소조항이다. 더구나 제60조에 선거운동 금지의 특정 단체를 명시해 놓고도 다시 제87조에서 모든 단체의 선거운동을 금지한 것은 법체계상으로도 문제가 있다. 다른 나라에서 찾아볼 수 없는 독소 조항으로서 우리 민주주의의 낙후성을 보여주는 부끄러운 일이다.

민주주의의 일반 원리는 인간의 존엄성에 대한 신념을 바탕으로 한 국민주권주의이다. 국민의 자율적 의사와 판단을 바탕으로 정치가 이루어져야 하는 것이다. 정당 이외에 시민단체의 활동이 존중되어야 하는 까닭이 여기 있다. 더구나 정당이 정책대결이 아니라 사사로운 이해관계에 따른 이합집산이 잦은 우리 나라 정치현실에서 건전한 시민사회단체의 활동은 우리 나라의 정치발전에 적지 않은 기여를 해왔다. 그런데 시민사회단체의 건전한 활동이 자유와 공정성이라는 선거법의 기본 이념조차 무시한 제87조에 의해 위축되어 결과적으로 민주주의의 기본 원리가 침해되고 만 것이다.

제87조가 위헌의 여지가 있다는 것은 헌법상에 보장된 국민의 기본권인 참정권과 정치적 자유권, 정치적 활동권을 지나치게 침해하고 있기 때문이다. 헌법은 국민 개개인의 양심과 정치적 지향 등의 사유로 인해 불이익을 받는 것을 막기 위해 기본적 인권의 보장(헌법 제10조)과 양심의 자유(헌법 제19조) 등을 비롯하여 참정권을 국민의 기본권으로 보장하고 있다. 그러나 제87조는 시민사회단체가 후보자에 대한 지지 반대는 물론이고 후보자의 정책에 대한 견해 발표까지 금지함으로써 이것을

침해한 것이다. 또 헌법 전문과 제37조에 보장된 시민운동권도 침해당한 셈이다.
또 헌법에서는 선거운동을 법률이 정하는 바에 의하여 균등한 기회가 보장되도록 하고 있다(헌법 제116조). 이것은 정당뿐만 아니라 유권자 개개인은 물론 시민단체도 선거운동을 공정하게 할 수 있도록 보장해 놓은 것이다. 그러나 제37조는 기존 정당에게만 일방적으로 유리한 조항이므로 위헌이 된다.

◎ 등록사퇴사한의 통일

국회의원이 지방자치단체의 장 선거에 입후보하고자 할 경우에 등록일까지 의원직을 유지토록 하고 지방자치단체의 장이 국회의원 선거에 출마할 경우 6개월전에(다른 지역구에 출마하면 2개월) 사직토록 한 것은 명백히 평등을 해치는 불공정한 조항이다. 국회의원들이 입법권을 행사하면서 집단이 가주의를 드러낸 이 독소조항을 고쳐 동일하게 만들어야 한다.

◎ 선거연령 인하

96년 4.11 총선 직전에 만 20세가 되지 않아 투표권을 행사하지 못하는 대학 1, 2년생과 직장인 15명이 선거법 15조가 헌법 1조 2항의 국민주권과 11조 1항의 평등권 24조의 선거권을 침해한다는 이유로 위헌 헌법소원 심판을 제기하였다. 헌법재판소는 97년 6월 26일 20세 미만자에게 선거권을 주지 않는 통합선거법에 대해 합헌 결정을 내렸다.

판결의 요지는 “만 20세 미만자에게 선거권을 주지 않는 입법 행위는 입법재량의 범위를 벗어난 것으로 볼 수 없다”는 것이다. 재판부는 결정문에서 “선거 연령을 20세로 규정한 것은 미성년자는 정치적 판단 능력이 미숙한데다 고교 재학생이 정치에 참여하는 것은 바람직하지 않다는 점 등을 종합적으로 고려한 합리적 입법으로 헌법이 보장하는 평등권 등에 위배된다고 볼 수 없다”고 밝혔다. 선거 연령 조정 문제가 이것으로 완전히 마무리된 것은 아니다. 선거 연령 20세는 18세부터 성인으로 인정하는 다른 법률과 형평에 어긋나기 때문이다. 민법에서는 18세부터 성인으로 취급한다. 18세면 부모의 동의 없이 혼인할 수 있고 운전 면허를 교부 받을 수 있으며 공무원으로 임용될 수 있다. 또 유해한 작업장에서의 근로자격, 병역 의무 및 현역 입대 자격 등도 18세가 되면 주어진다. 그런데 유독 참정권만 20세인 것이다.

만 20세 미만의 직장인은 세금은 꼬박꼬박 내는 등 국민의 의무를 다하면서도 이에 상응하는 권리, 특히 선거에 참여할 권리를 부당하게 박탈당하고 있는 셈이다. 이들에게 투표권을 부여하지 않는 것은 결과적으로 참정권의 중대한 침해가 된다. 선거가 정치적 판단력을 전제로 하기 때문에 연령에

의한 제한은 당연하고 합리적인 요건이라 할 수 있지만 현재 세계적으로 선거 연령이 낮아지는 추세이다. 많은 나라들이 사회적 정치적 변화에 맞추어 선거 연령을 점차 낮추고 있다.

현재 만 18세를 기준으로 선거권을 부여하는 나라는 미국·영국·독일·프랑스·중국 등 70여 개 나라가 넘는다. 선거 연령이 가장 낮은 나라는 이란으로 16세부터 투표권을 주고 있으며 북한만 해도 17세부터 투표권을 주고 있다. 우리나라는 48년 헌법 제정 당시 일본의 경우를 참조하여 20세로 결정되었는데 50년이 지나도록 바뀌지 않고 있다.

우리나라에서도 선거 연령을 18세로 낮추자는 주장이 많이 있고, 이를 선거 공약으로 내걸은 정당도 있었다. 그런데 20세인 선거 연령 조정 문제가 정치·경제·사회적 여건에 맞추지 않고 오로지 당리 당략이라는 관점에서 다룬다보니 지금까지 20세로 굳어져 있는 것이다. 대체로 젊은 층이 정부 비판적인 성향을 보였기 때문에 다수당인 여당이 줄곧 이 문제를 반대해 왔던 것이다. 선거 연령이 만 18세로 조정될 경우 국내 유권자는 약 200만 명 가량이 증가하게 된다.

우리나라도 국민의 정치 참여의 폭을 넓힌다는 의미에서 선거 연령을 만 18세로 낮춰야 한다. 만일 18세로 낮출 경우 고등학생 일부가 선거에 참여하는 것이 문제가 된다면 19세 정도로 낮출 수도 있을 것이다. 그러나 고등학생이 선거에 참여하는 것이 문제가 된다는 주장은 근거가 없는 것으로서 자신에게 불리한 일을 하지 않으려는 정당들의 핑계일 뿐이다. 따라서 선거 연령을 18세로 낮추어야 한다.

◎ 선거기탁금 조정

선거기탁금을 국회의원의 경우 1000만원에서 2000만원으로 상향조정했는데, 이를 다시 1000만원으로 원상회복시켜야 한다.

□ 국회법

◎ 인사청문회 대상 확대

국무위원(장관), 검찰총장, 경찰청장, 국정원장, 국세청장 등까지도 청문회 대상으로 포함시켜야 한다.

◎ 예결위 상설화와 전문성 강화

상설화된 예결특위를 일반상임위로 바꾸어야 한다. 국회의 주요 권한 가운데 하나가 나라 살림살이 규모를 정하는 것이다. 그러나 예·결산 심사의 졸속으로 국회의 재정 통제 기능이 오히려 정부의

예산요구권에 밀리고 있다. 국회의 정부 예산안 조정 비율이 2%안팎에 지나지 않았다는 점이 이를 잘 드러낸다. 전문성도 떨어지고 종합적인 시각에서 다루지 못하기 때문에 국회의 예산안 심의는 ‘통과 의례일 뿐이다. 예결위 상설화는 예산안 심의는 물론 정부의 예산안 편성부터 시작하여 예산 결산의 모든 과정을 국회가 연중 심사하는 체제로 바꾸야 그 의의가 살아난. 또 위원의 임기 1년은 당직자나 회직자를 제외한 모든 의원이 4년 임기 동안에 한 번은 예결위원을 할 수 있도록 하자는 것으로서 문제가 있다. 위원의 임기를 다른 상임위와 마찬가지로 2년으로 해야 한다.

결산을 충실하게 심사할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 예결위가 국정감사가 끝난 뒤 구성됨으로써 결산 심사를 하지 않은 상태에서 국정감사를 실시했다. 따라서 지금까지 결산 심사는 충분히 검토되지 않은 상황에서 거의 문제제기 없이 통과되었다.¹⁾ 이 때 중요한 것은 결산 심의에서 발견되는 예산 집행 과정의 위법 부당한 행위에 대해서 무효 또는 취소시킬 수 있는 법적 효력을 주어야 한다는 점이다.

또 안기부와 국방부 관련 예산, 특별 교부금 등 국회가 제대로 심의하지 못하고 있는 예산 심의의 사각지대를 없애는 방안이 필요하다.

◎ 소위 공개와 속기록 작성 의무화

상임위의 심사 과정에서 대개 5명 안팎으로 구성되는 소위원회가 심사하는 것이 관례이다. 따라서 소위에 들어가지 않으면 어떤 안건이 다루어지는지, 그 내용이 무엇인지 알지 못하는 경우가 많다. 따라서 질의나 대체토론 절차를 반드시 거친 뒤에 소위로 법률안을 넘기도록 해야 한다. 이렇게 하면 소위의 심의 방향을 정해주어 소위가 엉뚱한 결정을 내리지 못하도록 막는 효과도 있다.

◎ 위임입법(헌법 제75조)의 통제

위임 입법으로 만들어지는 많은 시행령(대통령령)이 국회에서 제정한 모법과 어긋나는 경우가 많기 때문이다. 해당 법률의 개폐 이외에는 행정입법권에 대해 뚜렷한 통제수단을 갖지 못한 국회에 입법 거부권을 주던가 사후 보고제도를 의무화해야 한다.

◎ 국정감사 운영방식 개선

국회가 가장 적극적인 형태로 행정부를 견제하고 통제할 수 있는 제도인 국정감사는 국회의 정책

1) 1980년부터 1995년까지 결산 심사일수는 평균 3.7일에 불과하다.

의지를 국정에 바르게 반영시키기 위한 마지막 수단이다. 국정감사의 목적은 행정부의 과오 및 비리를 찾아내어 이를 올바른 방향으로 고치도록 하는 것이다. 다시 말하면 정부 정책이 국회의 입법 의도에 어긋나지 않았는지, 또는 엉뚱한 방향으로 추진되지는 않았는지 따지는 것이다.

국정감사제도의 운영 방식을 바꿔야 한다. 국정감사의 주목적은 예산 결산의 심사에 필요한 자료와 정보의 수집이나 실제로는 정치적 쟁점에 따라 운영되고 있다. 국정감사를 지금처럼 20일 동안에 집중적으로 실시하는 것은 문제가 있다. 짧은 기간에 너무나 많은 기관을 감사하다 보니 효율적이고 깊이 있는 감사가 불가능했다. 또 행정부가 감사에 매달리는 국정감사 기간 중에는 국정이 마비될 정도로 국정의 공백이 생긴다. 국정감사를 위원회별로 중복되지 않도록 일정을 조정해야 한다. 국정조사에 필요한 경우 감사원 및 관계기관에 인력자원을 요청할 수 있도록 한 것은 잘한 일이나 한 걸음 더 나아가 감사지정권을 주면 더 좋을 것이다. 위원회가 특정 사안에 대해 감사해서 국회에 보고할 것을 요구하면 감사원이 거부할 수 없도록 하는 것이다. 장기적으로는 대통령 소속의 감사원을 국회 소관으로 옮기는 문제도 검토해야 한다.²⁾

일정한 기간 동안 외부 전문가에게 의뢰해서 예비조사를 하는 예비조사제도를 도입한 것은 잘한 일이다. 여기에서 한 걸음 더 나아가 본회의나 국정조사위 의결로 국정조사사안에 대해 특별 감사를 임명하도록 해야 할 것이다. 국회의원에게 강제수사권이 없어서 국정조사에 필요한 자료와 증언의 확보가 대단히 어렵기 때문이다.

◎ 국회의장 자유선출³⁾ 당적 보유 금지⁴⁾

장기적으로는 정당정치의 정신을 살려 국회의장의 당적 보유를 허용해야겠지만 국회의장 권위가 살아날 때까지만 한시적으로 당적 보유를 금지해야 한다. 이때 국회의장의 권한을 강화하고 임기를 보장해 주어야 한다. 국회의장이 당적을 갖지 않는다면 자칫 국회의장이 의사진행에서 소외되어 허수아비가 되고 말 수도 있기 때문이다.

◎ 전문위원 검토보고 없애고 의원 보고책임자 제도 도입

2) 미국이나 영국은 감사원이 의회에 소속되어 있다.

3) 사실 자유투표는 크게 문제될 것이 없다. 국회법 제15조 제1항에 “의장과 부의장은 국회에서 무기명투표로 선거하되 재적의원 과반수의 득표로 당선된다”고 하였으므로 지금까지 여당이 국회의장을 지명하던 관행을 포기하면 되는 것이다.

4) 당적 포기도 굳이 법제화할 필요가 없다. 여야가 합의하고 그 합의를 잘 지켜나가면 될 것이다. 영국과 일본의 경우도 법제화되어 있지 않으나 관례적으로 의장이 당적을 이탈하고 있다.

중립적이지 않은 전문위원의 견해가 심사에 영향을 많이 주어, 결과적으로 전문위원이 입법과정에 상당한 영향을 미치기 때문이다. 위원 중에서 선출된 보고책임자가 입법보좌요원들을 활용하여 상임위 심의 과정을 책임지고 이끌어가야 한다.

◎ 입법 지원 조직 강화

국회의 입법 지원 조직은 능률성과 전문성 측면에서 문제가 있으며, 의원들도 입법 지원 조직을 거의 활용하지 못하고 있다. 국회사무처는 입법지원 체계 중심으로 구조 조정해야 한다. 현재 국회사무처는 입법보좌조직과 행정관리조직으로 이원화되어 있다. 그런데 입법보좌조직보다 행정관리조직이 더 크고 인원도 더 많다. 게다가 입법보좌조직마저 행정관료화되어 있다. 행정관리조직을 크게 줄이고 입법보좌조직을 늘려야 한다. 아울러 상임위 소속의 인원을 최소한으로 줄이고 나머지 인력과 기능을 입법지원조직으로 전환시켜야 한다.

예산 분석 전문 기구 보강도 필요하다. 예결위 활동을 돕는 입법 보조 기구로 1994년에 신설된 법제예산실이 있으나 예·결산 심사에 중요한 기능을 수행하지 못하고 있다. 예결위원들이 예산 및 결산 심의를 위한 각종 자료와 정보를 분석·평가하고, 정부 정책의 타당성과 효과 등을 분석·평가하는 것이 거의 불가능하다. 따라서 법제예산실의 인원을 늘리는 등 기능을 강화시켜야 한다.⁵⁾

◎ 법제실 업무 확장

상임위 심사를 거친 법안은 본회의 상정에 앞서 법사위를 거치게 된다(국회법 제86조). 법안의 오류를 막기 위해 법안의 체계, 형식, 자구 등을 심사하기 위해서다. 그런데 이 과정에서 법안심사가 지연되기도 하며 법사위의 업무도 과중해진다. 따라서 현행 제도의 법사위 심사절차를 법제실이 담당해야 한다.

◎ 상임위 위원 정수 조정

상임위원회 위원 정수는 인기 상임위 집중을 방지하고 상임위 활동량에 따라 조정해야 한다. 재정경제위나 건설교통위는 정원이 30명인데 두 개 부처를 소관으로 하는 환경노동위나 과학기술정보통신위는 18명밖에 되지 않는다. 이것은 활동량에 따른 적절한 비율은 아니다. 게다가 재정경제위나 건설교통위 정수를 늘리고 환경노동위 등의 정수를 늘리려는 것은 말이 안 된다. 상임위 정수와

5) 다른 나라의 경우 전문 기구의 인원이 매우 많다. 미국의 의회 예산처(CBO)와 회계검사원(GAO)에 소속된 예결산 전담 직원의 수는 무려 6,000 명 가까이 된다. 이에 비해 우리 나라 법제 예산실의 직원은 40명 정도이다.

함께 환경노동위를 환경위와 노동위로 나누는 등 부처 단위로 상임위를 조정해야 한다.

◎ 회의 시간 변경

회의시간의 효율적 운영이 필요하다. 본회의를 오후 2시에 개회(국회법 제72조)하던 것을 오전 10시로 바꾸어야 한다.

◎ 날치기 방지

적법한 의사절차를 거치지 않고 다수당이 일방적으로 비정상적인 방법으로 의안을 처리하는 날치기는 '다수의 횡포로 소수자의 보호라는 민주주의의 기본 원리를 무시하는 행태이다. 또 날치기는 국회 운영의 파행을 불러오곤 했다. 날치기를 막기 위해 의사절차를 제대로 거치지 않고 통과된 안건은 무효 처리해야 한다.

◎ 기타

로비 등의 잡음을 막기 위해 기업체 등 다른 직을 겸하는 의원을 유관 위원회에 배정하는 것을 금지해야 한다.⁶⁾ 아울러 정당한 사유 없는 의원의 장기불출석과⁷⁾ 장기 해외 체류를 규제해야 한다.⁸⁾

□ 정치자금법

◎ 정치자금의 투명성을 보장할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 한다.

□ 국민소환제 도입

국회의원은 국민의 보통 직접 비밀 평등 선거로 선출된 선거직 공직자이다. 우리 나라에서 국민이

6) 지금도 유관 상임위 위원 선임은 제한되어 있다(국회법 제48조). 그러나 “공정을 기할 수 없는 현저한 사유가 있다고 인정하는 때에는 해당 상임위원회의 위원으로 선임하거나 선임을 요청하여서는 아니 된다”고 되어 있어 구속력을 갖지 못했다. 절대 유관 상임위에 배정해서는 안 된다.

7) 14대 국회 95년의 경우 본회의가 37일 열렸는데 12.6%의 결석률을 보였다. 여기에 출장과 청가(請假)를 빼면 본회의 출석률은 더 낮아질 것이다.

8) 물론 정당한 이유 없이 국회 집회일로부터 7일이 넘도록 본회의나 위원회에 출석하지 않으면 징계 사유가 되고(국회법 제155조 제2항 제8호), 윤리심사대상이 되며(국회법 제155조), 특별활동비를 받지 못하게 되어 있다(국회법 제32조 제2항). 그러나 실제로 장기적 불출석이나 장기 해외 체류로 징계를 받거나 윤리심사를 한 적이 없으므로 실효성이 없다. 좀 더 강한 규제가 필요하다.

직접 선출하는 공직자는 대통령과 국회의원, 지방자치단체의 장과 지방의원 뿐이다. 국회의원은 다른 공직자와 마찬가지로 공직자로서의 책임과 의무를 져야 한다. 더구나 국민의 뜻을 대변하는 국회의원은 국민 전체에 대한 봉사자로서의 지위와 책임이 다른 공직자보다 한층 더 크다. 헌법에 “국회의원은 국가 이익을 우선하여 양심에 따라 직무를 행한다.”고 되어 있는데, 이는 국회의원이 국민의 뜻을 충실하게 국정에 반영시켜야 한다는 의미를 강조한 것이다. 국회의원의 청렴 의무와 지위남용금지 의무를 헌법에 명문화시켜 놓고, 국회의원의 불체포 특권과 면책특권을 보장하고 있는 것도 이 때문이다. 따라서 국회의원들은 자신의 행동에 대하여 국민에게 정치적인 책임을 져야 한다. 주기적인 선거를 통해서 책임을 따지고 신임 여부를 확인하는 것도 정치적 책임을 묻는 절차의 하나이다.

선거는 주기적으로 치러진다. 98년 1년 동안 국회가 직무를 유기했는데, 선거는 2000년 4월이나 치러질 것이기 때문에 그 때까지는 국회가 제 구실을 하도록 압력을 가하는 방법이 전혀 없다는 게 문제이다. 국회를 바라보는 국민의 눈길이 곱지 않아지면 국회를 움직이는 사능만 할뿐이다. 따라서 국회가 스스로 열심히 일하지 않으면 안되겠다고 할 정도의 압력수단을 만들어야 한다. 그 방법 가운데 하나가 바로 국민소환제이다. 국민소환제는 국민 스스로가 선거를 통해 선출한 공직자를 국민 일정수의 동의를 얻어 임기만료 전에 해임을 청구할 수 있도록 한 제도이다. 헌법을 침해하는 선거직 공직자에 대한 국민소환제도는 강력한 헌법 보호 수단이 되기도 한다.

국회의원 선출권이 국민에게 있다면 해임권 역시 국민에게 주어져야 한다. 국민에 의한 선출직 공무원들의 해임권을 제도화하는 것이 필요하다. 헌법에는 국회의 고급공무원 탄핵소추권이 보장되어 있다. 또 청원권을 통해 국민이 공무원의 파면을 청원할 수도 있다. 따라서 국민이 자신이 선출한 국회의원의 해임을 요구하는 것이 법 정신에 어긋나지는 않을 것이다. 원래 국민소환권은 국민발안권, 국민투표권 등과 함께 입헌주의 초기에 나타난 직접적인 권력 통제 수단이었다. 그러나 그 뒤 간접적인 권력 통제수단이 나타나면서 국민투표권 이외의 직접적인 권력통제수단은 약화되어 가고 있다. 현재 미국과 스위스 몇 개 주와 일본의 자치단체 등에서 주민소환제를 실시하고 있다. 사실 국민소환제는 헌법 조항과 상충되는 점이 있다. 따라서 국민소환제를 헌법으로 보장할 것인지, 국민소환에 관한 별도의 입법을 할 것인지, 국민소환에 관한 규정을 선거법에 둘 것인지, 아니면 지방자치법에는 규정되어 있으나 정치권의 직무유기로 제정되지 못하고 있는 주민투표법에 국민소환 관련 조항을 넣을 것인지를 법체계를 헤아려 결정해야 할 것이다.

다만 국민소환제가 실시되었을 경우 정치적 악용의 우려가 있다. 따라서 국민소환제가 남용되거나 정쟁에 악용되는 것을 막기 위한 안전 장치의 마련이 필요하다. 특히 정치적으로 악용될 경우에는 당사자에게 해명권을 주는 것으로는 부족하다. 국민소환의 대상이 되었다는 사실 자체가 정치적 타격이 크기 때문이다. 이는 52년 부산 정치 파동 당시 이승만 정부가 지방의회를 이용해 벌였던 국회의원 소환운동의 사례에서 아주 잘 드러난다. 따라서 소환운동을 벌일 수 있는 경우를 매우 구체적으로 엄격하게 한정시켜야 한다. 헌법의 침해 여부가 중요한 판단 기준이 되어야 한다.

□ 부패방지법의 제정과 특별검사제 도입

김대중 정부의 개혁 의지를 읽을 수 있는 사금석은 특별검사제라 할 수 있다. 야당 시절 검찰의 중립화를 외치며 특별검사제 도입을 주장했던 김대중 대통령은 특별검사제라는 돌아올 수 없는 다리를 건너야 한다. 특별검사제는 검찰의 위상을 약화시켜 권력의 기반을 약화시키는 조치가 아니라 정치적 눈치보기와 인권유린으로 점철됐던 검찰권 행사에 종지부 찍는 과거와의 단절인 것이다. 지금 진행되는 사정도 특별검사가 했다면 편파시비가 없었을 것이다. 특별검사제는 엄청난 수의 희생자 낳는 금융개혁 노동유연화와 달리 극소수 비리관련자를 빼 나머지 국민이 혜택 받는 저렴한 고 효과적 개혁이다.

5. 국회의원의 문제점

1) 국회와 국회의원의 권한

국회를 민의의 전당이라 부르는 것은 국회가 국민으로부터 위임받은 권한을 국민을 위해서 행사하기 때문이다. 국회는 국민이 선출하는 국회의원들로 구성되는 합의체 국가의사결정기관이다. 국회는 기능적으로 볼 때 국민의 뜻을 대표하는 대의기관이며, 입법권을 행사하는 입법기관, 정부의 정책 집행을 감시·견제·비판하는 국정통제기관이다.

□ 국회의 권한

국회가 가진 권한은 크게 입법에 관한 권한, 재정에 관한 권한, 국정통제에 관한 권한과 자율권으로 나누어 볼 수 있다.

입법권(헌법 제40조)은 국회의 대표적 권한이다. 법률은 민주주의 나라에서 국민의 뜻을 바탕으로 만들어진다. 따라서 모든 국가작용의 근거가 되는 법을 만들고 고치거나 없애는 일은 국회의 기능

가운데 가장 중요하다. 국회는 법률을 만들고 헌법개정을 제안한다. 법률안 제출은 정부도 할 수 있지만 제정은 국회만이 할 수 있다. 물론 위임입법이 보장되어 대통령령(시행령)을 정부가 제정할 수 있지만 그 근거가 되는 모법은 국회만이 제정할 수 있는 것이다.

국회가 갖고 있는 또 하나의 중요한 권한은 나라 살림살이의 규모를 정하는 권한이다. 예산안의 심의권과 확정권 예비비 설치에 대한 동의권과 그 지출에 대한 승인권 등이 국회의 재정권한이다. 결산 집행이 제대로 되었는지도 국회가 심의한다. 이밖에 국채의 모집과 예산 이외에 국민의 부담이 될 계약의 체결에 대해서도 국회의 동의가 필요하다.

국회는 국정을 감시하고 통제하는 많은 권한을 갖고 있다. 우선 국회는 헌법기관의 구성에 관한 동의권을 갖고 있다. 일반적으로 대통령이 법률이 정하는 바에 따라 대부분의 공무원을 임명하도록 되어 있다. 그러나 국무총리·감사원장·대법원장·대법관·헌법재판소장은 국회의 동의를 얻지 못하면 임명할 수가 없다. 헌법재판소의 재판관 9인 가운데 3인 중앙선거관리위원회 위원 9인 가운데 3인은 국회가 선출한다. 2000년 2월 9일의 정치법 개정으로 인사청문회가 도입되어 국회 권한은 더욱 커졌다. 국회는 국무총리 또는 국무위원의 해임을 국회 재적의원 3분의 1 이상의 발의와 국회 재적의원 과반수의 찬성으로 건의할 수 있다.

또 국회의 탄핵소추권도 중요한 정부통제권한이다. 국회는 대통령을 비롯하여 국무총리·국무위원·행정 각부의 장·헌법재판소 재판관·법관·중앙선거관리위원회 위원·감사원장·감사위원·기타 법률에 정한 공무원이 그 직무를 집행하면서 법률을 위배한 때에는 탄핵소추를 의결할 수 있다.

또 국회는 국무총리, 국무위원 또는 정부 위원을 국회의 본회의나 위원회에 출석시켜 국정처리상황에 대한 보고를 받거나 질문할 권리를 갖는다. 국회는 국정전반에 관하여 매년 정기국회 중 소관 상임위원별로 국정감사를 실시한다. 또 국정의 특정 사안에 대하여 국회의 의결로 수시로 필요한 때에 국정조사를 할 수도 있다.

국회는 대통령이나 행정부, 사법부로부터 독립적인 지위를 유지하기 위하여 자율권을 행사할 수 있다. 헌법이나 법률에 저촉되지 않는 범위 안에서 의사와 내부 사항에 대하여 자율적으로 결정할 권한이 있는 것이다. 국회의 집회, 휴회 및 회기 등의 결정권 의장단 선출 등의 내부 조직권 의사와 내부 규율에 관한 규칙 제정권 국회 안에서의 경호권 및 질서유지권 의원의 징계 등 의원의 신분에 관한 권한은 다른 국가기관의 간섭을 받지 아니하고 스스로 결정할 수 있다. 의원의 사직도 국회만이 결정할 수 있다.

□ 국회의원의 지위와 권한

국회의원은 선거에 의해서 선출된 선거직 공직자로서 국민의 의사를 국정운영에 반영시킬 책임을 지는 합의회 통치기관의 구성원으로서의 지위를 갖는다. 국회의원은 헌법기관인 국회의 구성원인 동시에 그 스스로도 헌법으로 그 권한과 의무가 분명하게 정해져 있는 독립적인 헌법기관이다. 이 같은 지위를 갖는 국회의원은 헌법상의 책무를 다하기 위해 여러 가지 권한과 의무를 지닌다. 국회의원이 개별적으로 갖는 권리는 상임위원회 소속 활동권, 발언·동의권, 질문권, 토론·표결권, 수당과 여비 수령권, 교통편익권 등이다. 국회의원이 하나의 집단으로 행사할 수 있는 권리는 임시회 소집 요구권, 의안발의권 등이 있다.

이 같은 권리 이외에 국민의 대표로서 책무를 다하기 위해 국회의원은 헌법에 의한 특별한 보호를 받는다. 국회의원의 직무상의 특권은 불체포특권과 면책특권 등이 있다. 국회의원은 헌행범이 아니라면 회기중 국회의 동의 없이 체포 또는 구금되지 않고(헌법 제 44조 제1항), 회기가 아닌 때에 체포되거나 구금되어도 국회의 요구가 있으면 석방되는(헌법 제44조 제2항) 것이다. 면책특권은 국회의원이 직무상 국회에서 행한 발언이나 표결에 관하여 국회 밖에서 책임을 지지 않는 것(헌법 제45조)을 말한다.

국회의원은 헌법을 준수하고 국민의 자유와 복리의 증진 및 조국의 평화적 통일을 위하여 노력하며, 국가이익을 우선으로 하여 그 직무를 양심에 따라 성실히 수행할 의무를 진다. 국회의원이 갖는 의무로는 국익 우선 존중의 의무(헌법 제46조 제2항), 청렴 의무(헌법 제46조 제1항)와 지위남용 금지(헌법 제46조 제3항), 겸직 금지(등이 있다. 위의 의무는 헌법상의 의무이며, 국회법상의 의무로는 품위유지의 의무, 회의출석의무, 의사에 관한 법령과 규칙의 준수 의무, 회의장 질서 준수 의무, 의장의 경호권 존중 의무 등이 있다.

3) 국회의원의 문제점

이처럼 많은 권한을 갖고 있는 국회가 그 권한을 제대로 사용하지 못하고 있다. 국회의원들도 자신을 뽑아준 국민의 뜻을 어기면서 제멋대로 의정활동을 하고 있다. 권한도 제대로 행사하지 못할 뿐만 아니라 의무를 제대로 이행하지 못하고 있는 것이다. 그 요인은 여러 가지가 있겠지만 국회를 불편하게 생각하고 국회를 정치의 변두리로 밀어낸 역대 권위주의적 지도자들에게 1차적인 책임이 있을 것이다. 또 국회의원을 선출하는 선거가 혼탁하게 치러짐으로써 국민의 주권행사가 제대로 이루어질 수 없었던 측면이 있는 것도 사실이다.

제15대 국회 임기 중에 국회의원 직을 상실한 사람은 모두 35명이다. 이 가운데 사망(8명)이나 공적인 또는 사적인 사유로 인한 사직(14명), 그리고 자신의 정치적 판단에 따른 탈당(2명)으로 인한 것이야

어쩔 수 없는 일이다. 그러나 선거법을 위반한 데 따른 당선무효(6명)와 형 확정(5명)에 따른 의원직 상실의 많았다는 것은 국회의원들의 도덕성을 보여주는 사례가 된다. 또 합당이나 당명의 변경에 따른 당적 변경은 제외하고 한 차례 이상 당적을 옮긴 의원이 85명이나 된다는 것은 정말 문제이다.

우리 나라 선거는 'B + @'의 선거이다. 여기서 B는 특정한 지역에 압도적인 지지기반을 갖고 있는 정당 총수를 말한다. B가 큰 지역은 후보 개인의 능력이나 자질인 @와는 무관하게 당락이 결정된다. 온 나라의 절반이 넘는 지역에서 특정 정당의 공천만 받으면 당선이 확정되는 선거판도인 것이다. 이런 상황에서 정치인들은 @를 늘리기보다는 B가 큰 지역에 공천을 받기 위해 수단과 방법을 가리지 않게 된다. 이 과정에서 낙하산 공천, 돈 공천, 나눠먹기 공천, 밀실 공천이 이루어진다. 정치인들도 국민을 위해서 일하기보다는 보스에게 잘 보이기 위해서 일하게 된다. 의정활동이 멋대로 이루어질 수밖에 없다.

결국 정당의 공천이 국민의 주권을 유린하는 상황이 전개되는 것이다. 완만한 속도로 정치발전을 이룬 다른 나라는 선거권의 확대에 의해 후보자와 공직자 선출과정에서 민주적 방식을 도입해야 하는 필연성이 대두된다. 절차상의 민주화 없이는 대중의 지지를 받을 수 없기 때문이었다. 각 정당은 많은 수의 당원과 지지자를 확보하기 위해 노력하였고 당원들을 민주적인 방식으로 후보자를 지명하거나 선출하는 방식을 택했다. 공천문제가 해결된다면 국회가 지금까지 국민으로부터 외면 받는 상황은 되지 않을 것이다.

정치충원이란 사회구성원 일부를 선택하여 이들에게 정치적 인식능력과 가치관 등을 제공하고 적절한 기술을 갖추도록 훈련시키면서 특정한 정치적 역할을 맡기는 과정이다. 입법 엘리트의 충원 과정에서 우리가 관심을 가져야 할 것은 주로 세 가지이다. 충원의 기회로서 어떤 환경이 충원에 유리한가 둘째 엘리트로 충원되는 사람의 자질과 속성은 무엇인가 셋째로 엘리트의 지위를 차지하려는 사람의 동기는 무엇인가 이다.

우리 나라 정당들은 공천권을 당내 고위층이 독점해왔다. 심사기구가 만들어지지만 오히려 이런 기구는 당원들의 접근을 제도적으로 봉쇄하고 지도부의 영향력을 강화하는 효과를 가진다. 당원의 역할은 지도부의 결정을 추인하는 정도의 형식적인 민주절차에서 의미를 찾아야 할 뿐이다. 후보의 지명권이 당원에게 주어진다 해도 그 권한의 행사가 매우 제한적이어서 미국의 예비선거와 같은 공개성이 보장되지 않으며 많은 경우 관례에 머무르고 만다.

15대 총선에서 국민회의는 후보공천을 매우 늦게 했는데 그 이유 가운데 하나는 총선에 압박해서

공천자를 발표함으로써 당내 반발을 최소화할 수 있으며 조직이 이탈하는 경우 후유증을 최소화할 수 있기 때문이었다. 이는 국민회의 공천이 지구당의 의사를 제대로 반영하지 않았음을 보여준다. 민주적 의사결정에 따른 공천이 아니었다. 15대 대선을 염두에 둔 충성도를 기준으로 한 공천이었다. 충성도가 공천의 기준이었다면 국민의 의사를 대표하는 공적기구로서의 정당의 태도라고는 할 수 없다.

6. 맺음말

이제 낡은 정치의 관행에 물들은 낡고 썩은 정치인들은 물러나고 새 시대를 끌어갈 수 있는 신진정치 세력이 국민의 대표가 되어야 할 것이다. 21세기를 끌어갈 새로운 정치세력이 추구해야 할 궁극적인 목표는 크게 두 가지로 볼 수 있다. 첫째, 시민적 토대를 바탕으로 한 열린 참여민주주의를 지향해야 한다. 둘째, 인물중심의 무원칙한 연줄정당이 아니라 이념과 노선, 정책의 동질성에 기초한 정책정당을 지향해야 한다. 당원의 당비에 의한 정당재정의 자립적 토대를 구축하고, 당내 민주주의를 활성화 하며, 시민사회에 대하여 개방적인 정당구조를 만들어야 한다. 또 중앙당과 지구당의 관계를 수평적인 관계로 만들고, 정치자금을 투명하고 효율적으로 운용해야 한다. 망국적 지역대결구도도 뛰어넘어야 한다. 그리고 하향식 공천제도는 상향식으로 바뀌어야 한다.

● 토 론 1.

김문수(한나라당 국회의원)

● 토 론 2.

김영환(민주당 국회의원)

I. 15代 국회의 사회정치적 배경

- 전반부 2년 김영삼 정부, 후반부 2년 김대중 정부로
여·야 정권교체 및 IMF관리체제

II. 15대 국회의 빛과 그림자

- 1) 빛은 (i) 여·야 최초 정권교체 (ii) IMF극복
- 2) 그림자는 (i) 정치개혁과 민생개혁을 제대로 수행하지 못했다. 구체적으로는 국민들이 IMF 고통중에 있었음에도 정치가 국난극복에 여야의 정쟁을 넘어 국민을 위해 희생하지 못함으로써 국민을 절망케했다. (ii) 정보화, Digital시대에 걸맞는 21C 정치를 열지 못했다. 마치 '비에 젖은 갑옷'을 입은 것과 같다. 이에 정치개혁에 대한 요구가 분출되었으나, 정치권이 자기개혁을 이룩하지 못하는 안타깝고 답답한 상황이 계속되었다. 결국, 여·야대치, 파행·뇌사·식물·방탄국회 등의 오명을 듣는 국민적 비판에 직면하게 되었다.

III. 정치개혁을 이루지 못한 원인과 배경

- 최초의 정권교체로 인해 여당은 여당으로서의 책임감과 체질이 내화되지 못하고 야당은 처음으로 정권을 잃은 상황을 제대로 받아들이지 못함으로써 여·야 정체성 정립이 제대로 되지 못했다.
- 정당의 전근대성으로 인하여 대화, 토론문화가 정착되지 못했다. 정당내부의 비민주적 관행과 역량의 부족으로 인해서 탄력 있는 정치가 이루어지지 못했다.
- 국민을 두려워하지 않는 정치권의 태도 그 이유로는 (i) 어떤 경우라도 공천을 받아야 정치적 연명이 가능한 정치적 환경을 정치인 스스로가 잘 알기 때문이다. 또한 공천이 상향식으로 이루어지지 못하는 조건에서 당의 입장에 무시할 수 없다. 야당의 경우 폭로, 한견주의식 정치를 하여 언론과 국민의 시선을 붙잡으려하고 여당은 이러한 폭로에 맞서 대응하는 과정을 점철함으로써 정치개혁을 위한 역량을 유실하였다. (ii) 한국정치가 지역주의 위에 올라앉아 있는 상황에

서 올 바른정치, 국민을 두려워하는 정치가 가능하겠는가! (iii) 정당의 뿌리가 약하고 지구당과 당원의 체질이 국민과 밀착되기는커녕 새로운 정치에 커다란 부담이 되는 조건

IV. 15대 의정에서 나타난 희망의 싹

- 시민사회단체의 의정활동에 대한 지속적인 평가 작업에 힘입어 정책개발 등 의정활동이 국회의원의 활동영역에 있어 중심축으로 자리를 잡아가고 있다는 점
- 국회의원 정족수 축소, 국회상설개원, 예결위상설화, 비례대표제 여성30% 할당 등 몇몇 개혁의 성과를 거둠
- 무엇보다 지난 4.13총선을 앞두고 전개된 총선시민연대의 낙천·낙선운동은 국회의 자기개혁노력을 시민운동이 앞서 견인함으로써 정치인이 개혁하지 않으면 안되는 조건과 힘을 창출했다. 아직 지역주의를 극복할 정도는 아니지만 우리 사회 변화에 엄청난 자극과 계기를 마련(시민혁명에 준하는 정치개혁, 사회 변화에 커다란 기여를 했다는 평가를 할 수 있다.)

V. 15대 의정에 대한 개인적인 평가와 반성

- 당 정세분석위원회 위원장을 맡아 싸우는 국회에 일조하는, 특히 폭로에 맞서 폭로하는 모습을 보였다.
- 상임위활동을 하면서 언론을 의식하여 정책대안을 꼼꼼히 마련하는 김호흡의 의정활동에 아쉬움이 있다.
- 당내에서 개혁적인 입장을 완강하게 지키는 자세를 확고히 견지하지 못하였다.
예) 옷사건, 조폐창사건/ 7.21보궐선거평가서/ 과거의 관행과의 단절(도감청, 인사평등 등)

VI. 16대 국회에 임하는 자세와 의정활동 방향에 대하여

- 철저하게 준비하고 공부하는 자세를 갖추고자 한다.
- 언론, 인기에 영합하지 않고 노력하는 정치활동을 전개한다.
- 상생, 대화정치도 준비가 필요하다. 여·야의원간의 작고 큰 대화체널을 갖고 토론하고 협력하는 자세와 문화를 키워가고자 한다.
- 탈정치적이면서도 무한한 민생영역의 활동을 충실히 해간다.
- 여·야의 시각이 아닌 국회의원으로 본분과 역할에 충실하고자 한다.

● 토론 3. - 지탱 가능한 발전 차원에서 본 15대 국회

김정수(환경운동연합 정책실장)

‘경제의 세기가 저물어 가고’ 환경의 세기를 열어 나가기를 기대하고 출발한 제 15대 국회는 ‘개발연합’의 공복으로서 맡은 바 역할을 충실하게 수행하였다. 그 결과 사람들은 자기가 애써 가꾼 삶의 터전에서 밀려나고, 도시는 점점 커져 교통문제, 에너지 문제, 소음문제, 폐기물 문제 등 스스로 감당할 수 없는 처지에 놓여 문제만 점점 심화되고 있다. 또한 숲은 마구 파헤쳐지고, 숲에 살던 많은 생명들이 생존의 위협에 놓여 있다.

15대 국회에 꼭 한정되는 문제는 아니지만 국회가 갖고 있는 기능 가운데 하나가 예산 심의이다. 돈이 어디로 흘러가는가가 바로 환경문제가 발생 여부를 결정하는 곳이다. 15대 국회에서 과연 돈이 지탱 가능한 발전의 차원에서 검토가 되었는지 묻는다면, 한 마디로 ‘아니올시다!’라고 이야기 할 수 있다.

국회에서 예산 심의의 원칙이 예방과 수요관리 차원에서 이루어지는 것이 아니라 개발과 공급위주의 사고에서 이루어져 환경을 파괴하는데 시민의 혈세를 쏟아 붓는 정부 정책을 감사하기는커녕 오히려 자기 지역구에 개발사업을 유치하기 위해 열심히 노력하고 있다.

자기 지역구가 잘살게 하려는 그 충정은 이해가 가지만 무조건 돈을 끌어다 개발만 하면 지역주민들이 좋아할 것이라고 생각하는 마음에서부터 문제는 시작되어 원칙도, 명분도 없이 서로 자기 지역에 개발사업을 유치하려고 몸부림치는 열정을 보여주었다. 그 결과 그 돈이 가는 곳마다 지역주민들과 그 돈을 이용하여 개발을 하려는 사람들과의 끊임없는 환경갈등의 씨앗을 뿌려왔다. 지역 사람들의 가슴은 멍들고 자연환경은 점차 악화되면서 더욱 더 살기 어려워지는 조건을 만들고 있다.

대표적인 몇 가지의 사례를 통하여 살펴보자.

온천법 개정이 가장 단적인 모습을 보여주고 있다. 개발업자가 온천을 개발하려고 하는데 지방자치단체가 이를 반대하니까 이에 반대의 기회를 봉쇄하기 위해서 개발업자가 개발계획을 세우도록

법을 개정한 것이다. 공익을 담당하고 있는 지방자치단체가 무력화되는 법을 국회의원들이 의원입법으로 처리한 것이다. 의원입법한 건수도 중요하지만 그 내용을 들여다보면 이처럼 더욱 더 그 문제의 심각성이 나타난다.

또 하나의 다른 사례를 살펴보자. 비무장지대는 인간의 출입이 통제되어 자연성이 살아나기 시작하여 생태계가 점차 안정화되고 생물다양성이 높아져 점차 생태적 가치를 높여 나가고 있는 지역이다. 이러한 지역에 개발의 열풍이 불기 시작하였다. 그 배경에는 바로 15대 국회에서 국회의원들이 의원입법으로 제정한 접경지역지원법이 있다.

또한 1962년 제정되고 1971년 전면 개정된 이래 수 차례에 걸쳐 부분 개정되었던 도시계획법이 1999년 국회를 통과하여 전면 개정되었다. 이번 개정으로 그린벨트가 위기에 봉착해 있다. 이 문제를 어떻게 할 것인가? 이는 16대 국회의 과제이다. 토지이용과 관련한 인식의 전환과 법 제도의 정비는 이제 더 이상 미룰 수 없는 상황에 와 있다.

이제 더 이상 사적 이익을 위해 공적 가치를 훼손하는 행위는 더 이상 발붙이지 못하도록 시민참여를 확대해야 한다.

● 토론 4.

이경숙(한국여성단체연합 공동대표)

국회는 국민을 대리하여 법을 제정하고 국정운영을 감시, 비판하는 권한과 기능을 갖고 있다. 국회의회의 방청모니터, 속기록 검토 및 분석, 입법청원 결과를 볼 때 국정운영의 중심에 서지 못했다. 행정부 견제기능을 상실한 입법부(전문성 부족), 비민주적인 정당체계, 투명성이 확보되지 못한 정치자금 및 관례 등이 고비용저효율의 정치구조와 파행국회를 생산함.

1. 긍정적 측면

- 여성국회의원 수가 많지 않았지만 여성관련 입법화를 일정정도 마련
예를 들면 가정폭력방지법(1997), 남녀차별금지 및 구제에 관한 법률(1999), 여성기업지원에 관한 법률(1999), 성폭력범죄의 처벌 및 피해자보호등에 관한 법률 개정(1999), 가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 개정(1998), 국민연령법 개정(1998), 남녀고용평등법 개정(1999) 등이 있다.
- 거의 모든 상임위 활동에서 소수의 초, 재선의원 중심으로 활발한 의정활동을 벌임.
- 2000년 2월 정치관련법 통과
예를 들면, 인사청문회 도입, 후보자정보공개(병역 및 세금납부실적 등), 정당법에 비례대표 중 여성 30%할당, 상임위 소위활동 속기록 작성, 기록표결제 등

2. 부정적 측면

- 15대 여성국회의원은 299명 중 13명(3.9%)으로 9대 219명 중 12명(5.5%) 보다 뒤처짐.
1998년 3월 국제의원연맹(IPU) 조사결과 여성의 의회진출에서 우리나라는 세계 87위로 세계 여성 국회의원 비율 12.3%, 유럽국가 35.9%, 아시아국가 13.9%에 비해 저조함으로서 여성이 과소대표되고 있으며 여성들의 삶의 질은 떨어지고 있다.

- 입법권

임기만료로 자동폐기되는 안건이 많고, 정부제출안건을 통과시켜주는 '통법부' 역할을 함.

- 예산심의권

재정통제 기능이 정부의 예산요구권에 밀리고 있고, 결산 심사는 문제제기 없이 통과

- 국정감사

96년 위원회별로 하루 평균 1.6개 기관을 상대로 기관당 3.9시간 감사

- 의회가 정한 입법의도대로 행정부가 정책사업을 구상해 집행하고 있는 지를 가리는 정책감사가 이루어지지 못하고 비리적발과 폭로를 주된 내용으로 하는 위법성 감사에 중점.

- 의원지적 뒤 추적을 안하고 감사지적 사항이 제대로 시정되지 못함.

- 일괄질의, 일괄답변, 중복질의로 시간낭비

⇒ 이로인해 소나기 국감, 통과의례식 연중행사로 전락됨.

3. 남은 과제

- 개혁입법화하고 정책 정착화 감시 (예: 국민기초생활보장법)

- 정쟁에서 정치생산경쟁으로 목표 전환(국고보조금을 국회발의안건과 입법건수에 비례하여 배분, 여성 30%할당 지키지 않으면 삭감)

- 미완의 정치개혁 단행 (정당운영의 민주화 등)

- 국회 활성화(상시개원체제 및 의정활동 생중계; 미국의 C-SPAN과 같은 방송시스템 또는 인터넷 중계 시스템 구축)

● 토론 5.

임성호교수(경희대 정치외교학과)

1. 법안 처리 등 법제정에 관련된 기능에서는 여전히 낮은 평가를 받을만 함.
 - 개원 지연 공전 등으로 회의 일수가 절대적으로 부족.
 - 충실한 법안 심의가 불가능.
2. 행정부에 대한 정치적 견제, 정부 내의 권력 균형이라는 관점에서는 낙제점.
 - 국회내 권력구도의 인위적 개편을 통해 대통령 중심적 구도는 더욱 강화됨.
 - 개원 때 신한국당은 과반수 미만의 의석 획득. 후에 인위적으로 과반수 이상 확보
 - 김대중 대통령 등장 후에는 역으로 공동행정부가 인위적으로 과반수 이상 확보
 - 정치적으로 국회가 더욱 파동적 객체로 전락했다는 사실은 한국 민주주의 발전에 매우 심각한 일임. 사회가 전반적으로 민주화 분위기를 잡아가는 반면에 국회의 위상은 더욱 실추되고 있음은 한국 민주주의의 아이러니.
3. 15대 국회의 '빛'이 있다면 금년 2월 의결된 국회법 개정일 것이다. 긍정적 조항 많음.
 - 상시 개원제, 국회일정의 캘린더化 (미흡하나마)
 - 정부법률안 제출계획의 통지 의무 (연초에)
 - 예결위의 상설화 (물론, 여전히 특별위원회라는 한계 상존)
 - 상설소위원회 설치, 소위원회 공개, 회의록 작성 의무화
 - 공청회·청문회 활성화
 - 법안실명제, 전원위원회제, 일문일답식 대정부질문, 긴급현안질문의 확대
 - 행정입법 검토제도 명문화 (여전히 한계점: 위반여부를 행정부에 통지하는 것으로 끝?)
 - 전자투표의 일반원칙화 (의원의 자유로운 투표가 가능하지 않는 한 큰 실효 없을 듯)

4. 이번 국회법 개정에서 아쉽거나 반영되지 않은 사안.

- 의정연수원 폐지: 사무처의 중앙통제력이 너무 강화되는 것. 독립적 전문교육기관 필요.
- 상임위 소속의 지속성: 정책전문성 위해 필요. 물론 부작용도 있지만.
- 유인을 통해 유도하는 방안: 위원회 소속 연한에 따라 발언이나 위원장 선출시 우선권.

5. 16대 국회의 기본 방향

- 정치의 중심부로 이동해야.
- 행정부와의 관계에서 자존심을 되찾아야.
 - + '대통령중심제'라는 잘못된 표현
 - + '여당'과 '야당'이라는 잘못된 표현
 - + '의장은 대통령당에서 당연히 나와야 한다'는 자기비하의 주장
 - + '민주당·자민련 공조는 국민과의 약속'이라는 주장: 총선시에 한 국민과의 약속은?

● 토론 6.

임종훈법제실장(국회사무처 법제실)

1. 부정적 측면

가. 비생산성

- 결실없는 국회: 대정부질문, 국정감사에 있어 질문만하고 답변에는 신경안씀. 답변내용이 제대로 이행되었는지 사후 확인도 없음. 국정조사후 보고서가 채택되지 않는 경우도 있음.
- 회의시간의 예측불가능: 개의시간은 안지키고 산회시간은 전혀 예측불능, 회의는 소집해 놓고 실제로 회의는 열리지 않음.

나. 청문회의 한계노출

「모른다」는 답변과 거짓답변으로 진실규명에 실패

2. 긍정적 측면

가. 전자투표장치사용

투표실명제 확보: 대의민주정치의 구현과 관련 중요한 의의

나. 의원입법의 활성화

〈표1〉과 〈표2〉 참조

다. 변칙처리 과정에서의 국회법 준수노력:

1997.7.16 헌재 결정(권한쟁의심판에서 국회의원에게 당사자능력 인정) 이후

라. 국회의 개방: 방청 및 참관의 자유화

<표1> 법률안 제출 및 가결 현황

구분 대별	총계			정부제출			의원발의				
	제출 (A)	가결 (B)	가결률	제출	가결	가결률	제출 (C)	C / A	가결 (D)	D / B	가결률 (D / C)
제헌	234	149	64%	145	106	73%	89	38%	43	29%	48%
제2대	398	214	54%	216	137	64%	182	46%	77	36%	43%
제3대	410	157	38%	241	85	35%	169	41%	72	46%	43%
제4대	322	75	23%	202	44	22%	120	37%	31	41%	26%
제5대	296	70	24%	159	40	25%	137	46%	30	43%	22%
최고 회의	1,162	1,015	87%	608	501	82%	554	48%	514	51%	93%
제6대	658	332	50%	242	154	64%	416	63%	178	54%	43%
제7대	535	357	68%	291	234	80%	244	46%	123	34%	50%
제8대	138	39	28%	95	33	35%	43	31%	6	15%	14%
제9대	633	544	86%	479	460	96%	154	24%	84	15%	55%
제10대	129	100	76%	124	97	78%	5	4%	3	3%	60%
입법 회의	189	189	100%	156	156	100%	33	17%	33	17%	100%
제11대	489	340	70%	287	257	90%	202	41%	83	24%	41%
제12대	379	222	59%	168	156	93%	211	56%	66	30%	31%
제13대	938	492	52%	368	321	87%	570	61%	171	35%	30%
제14대	902	656	73%	581	537	92%	321	36%	125	19%	39%
제15대	1,937	1,108	57%	806	660	82%	1131	58%	448	41%	40%
계	9749	6059	62%	5,168	3,978	77%	4,581	47%	2,081	34%	45%

출처 : 국회사무처 의사국 제15대 국회의 통계는 1999. 12. 31까지의 통계임.

<표2> 법률안 수정현황(제6대 국회 이후)

구분 대별	총 계				정 부 제 출			의 원 발 의		
	제출	가결	원안	수정	가결	원안	수정	가결	원안	수정
제6대	658	332 (50%)	179 (54%)	153 (46%)	154 (46%)	60 (39%)	94 (61%)	178 (54%)	119 (67%)	59 (33%)
제7대	535	357 (67%)	170 (48%)	187 (52%)	234 (66%)	84 (36%)	150 (64%)	123 (34%)	86 (70%)	37 (30%)
제8대	138	39 (28%)	15 (38%)	24 (62%)	33 (85%)	12 (36%)	21 (64%)	6 (15%)	3 (50%)	3 (50%)
제9대	633	544 (86%)	311 (57%)	233 (43%)	460 (85%)	256 (56%)	204 (44%)	84 (15%)	55 (65%)	29 (35%)
제10대	129	100 (78%)	55 (55%)	45 (45%)	97 (97%)	54 (56%)	43 (44%)	3 (3%)	1 (33%)	2 (67%)
입법 회의	189	189 (100%)	133 (70%)	56 (30%)	156 (83%)	104 (67%)	52 (33%)	33 (17%)	29 (88%)	4 (12%)
제11대	489	340 (70%)	174 (51%)	166 (49%)	257 (76%)	123 (48%)	134 (52%)	83 (24%)	51 (61%)	32 (39%)
제12대	379	222 (59%)	116 (52%)	106 (48%)	156 (70%)	73 (47%)	83 (53%)	66 (30%)	43 (65%)	23 (35%)
제13대	938	492 (52%)	256 (52%)	236 (48%)	321 (65%)	138 (43%)	183 (57%)	171 (35%)	118 (69%)	53 (31%)
제14대	902	656 (73%)	350 (53%)	306 (47%)	537 (82%)	271 (50%)	266 (50%)	119 (18%)	79 (66%)	40 (34%)
제15대	1,937	1,108 (57%)	568 (51%)	540 (49%)	657 (59%)	215 (33%)	442 (67%)	451 (41%)	353 (78%)	98 (22%)
계	69,278	4,379 (62%)	2,327 (53%)	2,052 (47%)	3,062 (70%)	1,390 (45%)	1,672 (55%)	1,317 (30%)	937 (71%)	380 (29%)

※ 총계란의 가결비율은 제출건수에 대한 비율이고, 의원발의·정부제출란의 가결비율은 총가결건수 대비 비율임.

출처 : 국회사무처 의사국. 제15대 국회의 통계는 1999. 12. 31까지의 통계임.

● 토론 7.

정대화교수(상지대)

첨부자료. - 16대 국회에서는 없어져야 할 국회의원들의 예산 낭비 관행

1. 전직 국회의원에 대한 변칙적인 예산지원 : 국민의 혈세 33억원이 전직 국회의원에 대한 지원금으로 사용되고 있음.

- 실태 :

지금까지 국민들에게는 알려져 있지 않았던 국회의 대표적인 예산낭비 관행으로, 국회 사무처 예산에서는 65세 이상 전직 국회의원에 대하여 매달 1인당 500,000원씩 꼬박꼬박 지원하고 있는 '연로회원 지원금'이란 것이 있다. 이 명목으로 국회 예산에는, 99년도 31억 8백만원 ($500,000\text{원} \times 518\text{인} \times 12\text{월} = 3,108,000\text{천원}$), 2000년도 33억원 ($500,000\text{원} \times 550\text{인} \times 12\text{월} = 3,300,000\text{천원}$)의 큰 금액이 책정되어 있다. 지원방식도 변칙적으로 되어 있다. 법적인 근거없이 전직 국회의원에게 일종의 '연금'을 지급할 수는 없기 때문에, 대한민국 헌정회를 통해 변칙적으로 지원하고 있는 것이다. 즉, 국회가 대한민국 헌정회에 돈을 지급하고, 다시 대한민국헌정회가 전직 국회의원에게 돈을 지급하는 방식을 취하고 있다.

- 문제점 :

대한민국헌정회육성법 제2조 [보조금의 교부]에는 '국가 또는 지방자치단체는 헌정회에 대하여 그 운영에 필요한 자금과 비용 등에 충당하기 위하여 보조금을 교부할 수 있다'고 정하고 있어, '헌정회 운영과 관련없이 매달 지급되는 연로회원지원금은 예산을 책정하는 국회의원들의 명백한 권력 남용인 것이다.

이와 같은 전직 국회의원에 대한 연로회원 지원금은 근거 법령에 반하는 것으로서 국회의원들이 재직시 뿐만아니라 퇴임 이후까지도 국민의 혈세를 낭비하고 있음을 보여준다.

2. 임기는 4년, 수당은 49개월분 지급

- 실태 :

국회의원수당등에관한법률 제4조에 의하면 ‘국회의원의 수당은 국회의원의 임기가 개시된 날이 속하는 월의 수당과 국회의원의 직을 상실하는 날이 속하는 월의 수당을 전액 지급한다’라고 명시되어 있다. 즉, 2000년 5월 30일 임기가 개시되는 16대 국회의 경우, 국회의원의 임기는 전임자의 임기만료일 다음날로부터 4년의 기간이 종료되는 날인 2004년 5월 29일 만료되며, 따라서 2000년 5월은 이틀만 근무하고 1개월분 수당을 지급받게 되고, 전체적으로 48개월이 아닌 49개월의 세비가 지급되는 것이다.

- 문제점 :

이는 일반 공무원의 경우 공무원보수규정 제 22조에 ‘공무원의 보수는 …… 발령일을 기준으로 그 월액을 일할 계산하여 지급한다’라고 명시된 것과 대조적인 것으로서, 국회의원도 국가공무원법 제2조 제3항 제1호에 의해 정무직 공무원으로 구분된 것을 고려하면 역시 형평성에 어긋난 것이다. 국회 스스로 특권의식을 가지고 세금을 낭비한다면 과연 행정부에 대한 예산통제를 국회가 제대로 할 수 있을 지 의문이 아닐 수 없다.

3. 15대 국회 폐회를 앞둔 국회의원들의 나눠먹기식 외유

- 실태 :

낙선 국회의원들이 부인을 동반하고 국회 예산을 쓰면서 관광성 외유를 즐기고 있다는 기사가 보도된 바 있다. 민주당 조흥규, 한나라 박종근, 자민련 구천서 의원이 부부 동반으로 5월 9일부터 13일간의 일정으로 캐나다, 미국, 브라질 등 3개국을 순방중이라는 것이다. 이와 같은 외유에는 6000만원의 예산이 책정되고 국회 사무처직원 1명이 수행하게 되는데, 명목은 ‘방문국의 예산제도 등에 대한 시찰’이지만, 대부분의 일정이 관광과 여흥으로 채워져있다는 것이다.

- 문제점 :

이미 참여연대에서는 지방의원들의 낭비성 해외연수를 중단할 것을 요구한 바 있다. 그럼에도 불구하고 지방의원들의 낭비성 해외연수가 근절되지 않고 있는 상황에서 낙선한 국회의원들마저 해외연수를 가고 있다는 것이다.

우리나라에서는 이러한 국회의원들의 관광 목적 내지 나눠먹기 관행 때문에 ‘해외 국회의원 외교’라는 정식명칭 대신 ‘외유’라고 표현된다. 이번 외유 역시, 국회가 폐회되기 이전에 남은 예산을 나눠먹기식으로 집행하는 관행의 일환이라는 비난을 면하기 어려울 것이다.

참여연대는 이들의 여행 일정, 예산 사용 등에 대한 정보공개를 청구하여, 낭비의 소지가 있을 경우 예산환수를 요구할 것이다.

4. 국회 예비금

- 실태 :

예비금은 ‘예산회계법상 독립기관의 특수성을 감안하여 국회법 등의 개별법에 근거하여 편성운영하는 경비로서 국회, 법원 및 헌법재판소, 중앙선거관리위원회 등의 기관에만 존재하는 예산 항목이다. 예비금은 2000년도 예산에 국회 60억4천8만천원, 헌법재판소 5억9백6십만원, 중앙선거관리위원회 5억9천 7백7십만원이 배정되어, 독립기관 중에서도 국회에 절대적으로 많은 액수가 배정된 것을 알 수 있다. 또한 참여연대가 기획예산처에 대한 정보공개청구를 통해 파악한 바에 의하면 1999년도 국회 예비금 60억4천8만천원이 사용된 예산항목별 구분은 아래와 같다.

103(비정규직 보수)	31,256천원
201(관서운영비)	2,667,484천원
202(여비)	87,689천원
203(특수활동비)	2,907,790천원
204(업무추진비)	131,970천원
205(복리후생비)	8,627천원
407(자산취득비)	205,265천원
계	6,040,081천원

- 문제점 :

예비금은 사용목적이 불투명한 예산이다. 특히 국회의 경우에는 헌법재판소나 중앙선관위보다 훨씬 많은 예비금을 편성하여 사용하고 있다. 그리고 일부 드러난 자료에 의하더라도 상당부분이 특수활동비, 업무추진비 등의 낭비성 예산항목으로 사용되고 있다는 것이다. 자금처럼 국가의 재정이 악화되고 있는 상황에서 국회는 스스로 엄격한 재정규율의 모범을 보여주어야 할 것이다. 참여연대는 사용 목적이 불분명한 채 국회예산에 배정되고 있는 예비금이 어떤 용도로 사용되고 있는지, 그 구체적인 사용내역과 지출증빙서류에 대한 정보공개를 청구하여 실상을 분석할 것이다.

5. 국정감사시 여비나 출장비를 받고 있음에도 피감사기관의 예산으로부터 식사대접을 받는 관행

- 실태 :

지난 3월에 참여연대가 발표하였듯이 재정경제부의 경우, 99년 국정감사 기간동안 10월 14일 하루 밥값으로 9백만원 가까이 쓰고, 같은날 과일 값으로 70만원을 쓰는 등, 10월 국감을 위해서만 1800만 원을 사용한 것으로 밝혀졌다.

그러나 최근 참여연대가 국회 사무처에 정보공개청구한 결과에 의하면, 국회의원들이 과천에 소재한 정부종합청사에 국정감사를 나갈 경우에도 국회 사무처에서 일비, 식비, 교통비를 포함한 출장비 21,700원을 지급하고 있는 것으로 밝혀졌다.

- 문제점 :

이러한 현실은, 국회의원들이 국정감사를 수행하면서 여비는 여비대로 받고 있으면서 국민의 혈세로 식사대접을 받고 있는 세금 낭비의 전형을 보여준다. 국정감사시에 국회의원에게 식대를 포함한 출장비를 지급하는 이유는 피감사기관으로부터 접대를 받지 말고, 독립적으로 감사를 수행하도록 국가 예산에서 지원을 해 주는 것이다. 그런데도, 우리의 국회의원들이 한편으로는 출장비를 받고, 다른 한편으로는 피감사기관으로부터 접대를 받고 있었던 것이다. 또한 이렇게 식사대접을 받아가면서 하는 국정감사가 과연 어느정도 충실하게 진행되는지도 의문이 아닐 수가 없다.



110-240 서울 종로구 안국동 175-3 안국빌딩신관 3층
전화 : 723-5302, 팩스 : 723-5055, 홈페이지 : peoplepower21.org

발행일 : 2000년5월 / 판매가 : 3천원