

● 질의응답

▪ 박재창

소위원회가 모두 공개되어야 한다고 하셨는데요. 그런데 아시다시피 소위원회 심의에서는 여야간의 협상이 이루어집니다. 이런 비밀리의 협상을 공개하게 되면 오히려 국회의원들을 쫓아내는 격이 되지 않겠습니까? 우리나라는 소위원회 자체가 운영이 제대로 안되고 있으니 공개를 해야 한다고 하는데 저는 그렇게 해서는 실효성이 없다고 봅니다. 미국에서도 소위원회 회의는 기록하지 않습니다.

▪ 양상훈

당론 자체를 막을 수는 없기 때문에 사실 의정활동의 표를 추적해 봐야 별로 의미가 없습니다. 그럼에도 불구하고 의원의 평가를 전문으로 하는 많은 시민단체들의 경우는 이 투표결과를 집계하여 평가의 기초로 삼고 있습니다. 그런 문제의식에는 동의를 하지만 우리나라의 현재 상황에서 볼 때 과연 표의 숫자로 의원들에 대한 평가의 기준이 될 수 있는지에 대해서는 별로 동의하지 않습니다. 그러나 국회가 지금은 능력이 없어도 그럴수록 권한과 책임이 주어져야 합니다. 과도기적인 상황이 분명 발생하겠지만 시행착오를 통해서 올바른 방향으로 정착할 것입니다. 의장의 권한강화의 문제도 과거 권위주의 시대에는 입도 뻥긋 하지 못하는 주장이었습니다. 그러나 지금은 상황이 아주 많이 변하지 않았습니까? 제가 답변을 너무 돌려서 한 것 같은데요. 의회문제 해결의 방법으로서는 불가피합니다. 소위원회에서 이루어지는 협상들, 특히 반드시 되어야 하는 안전이지만 특정세력들의 반대가 예상되는 경우는 비공개로 하는 것이 좋습니다. 그러나 우리나라는 세세하게 모든 것을 다 비공개로 하지 않습니까? 개혁에는 위험성을 동반하는 것이 당연하고 정치개혁이라는 것은 이런 위험을 무릅쓰고 단행되어야 하는 것이라고 생각합니다.

제 6 장

국회와 시민단체 및 언론

정당하게 평가받을 권리의 회복

양 상 훈

이 자리에 나오기 전에 과연 국회의 바람직한 모습은 어떤 것일까에 대해서 생각해 보았습니다. 기자인 저의 입장에서 보자면 성공적인 국회라는 것은 기자들이 몰려드는 국회입니다. 기자들은 기사거리가 있는 곳에 모이기 마련입니다. 그러나 국회회기중 저녁 6시경 국회에 가보시면 우리 국회의 실상이 어떠한 지 바로 알 수가 있습니다. 6시는 상임위가 속개되는 시간인데 이때 동시에 십여 개가 열립니다. 그리고 기자들은 신문사별로 1~2명 정도가 남아 있습니다. 상임위 부처 출입기자는 아예 오지도 않습니다. 그런데 상식적으로 생각해볼 때 기자 한 사람이 상임위 열몇 개를 담당한다는 것은 말이 되지 않습니다. 그렇지만 한국의 국회에서는 이게 말이 됩니다. 기사거리가 없기 때문입니다. 만일 국회에서 실질적인 토론이 이루어지고 뉴스거리가 있다면 기자들이 안 갈 수 있겠습니까? 지금 우리 국회는 검문소 국회입니다. 통과만 시키

면 되고 어떻게든 자신만 망신 안 당하면 되는 것입니다. 그렇다면 국회의 개혁이란 무엇입니까? 저는 국회가 본래 해야 할 일에서 그 권한을 회복하는 것이 개혁이라고 말씀드리고 싶습니다.

그러기 위해서는 국회와 국회의원이 정당하게 평가받을 권리를 회복해야 합니다. 국회와 국회의원이 정당하게 평가받을 때 여러 가지 정치적인 문제들이 해결될 수 있습니다. 정당하게 평가받고 있지 않기 때문에 오히려 잘못을 해도 비판을 받지 않는 것입니다. 그렇다면 국회를 평가할 수 있는 기관은 어디입니까? 바로 시민단체와 언론입니다. 그러나 저희 《조선일보》만 보더라도 정치부 기자 약 20명 가운데 정당을 출입하는 기자는 12명 정도입니다. 이 정도의 인력으로는 국회를 제대로 평가하기 어렵습니다. 그렇기 때문에 의원이 어떤 맥락에서 그런 발언을 했는지 파악하지 못하고 기사를 쓰는 것이 현실입니다. 그래서 좀더 과장해서 기사를 쓰는 면도 없지 않습니다.

그렇다면 시민단체의 경우는 어떻습니까? 한 번은 참여연대에서 국회의원들을 평가하기 위해 조사위원들을 모든 상임위에 다 참관하도록 한 적이 있습니다. 이렇게 해서 국회를 정확히 평가할 수 있는 것도 아니고 그 평가수준도 대학생 아르바이트 수준에 불과합니다. 실제 상임위에서 무엇이 토론되고 있는지 그 본질에 대해서는 전혀 모르고 국회에서 쓰는 용어도 잘 모르고 발언을 받아적는 것이 평가의 전부입니다. 미국은 국회를 평가하는 일만 전담으로 하는 시민단체가 여럿 있습니다. 이곳에서는 국회와 관련한 좋은 자료들도 많이 출판하고 있습니다. 이에 비해 우리는 국회를 평가할 수 있는 제대로 된 기관이 없다고 하겠습니다.

● 질의응답

▪ 김병국

저 역시 말씀하신 것처럼 국회가 정당하게 평가받을 권리가 이루어지는 매우 어렵다고 봅니다. 시민단체의 문제점을 보완할, 즉 국회를 평가할 만한 전문지식이 있으면서 이를 또 대중들이 알 수 있도록 포장하는 기술을 갖춘, 즉 언론도 할 수 없는 그런 역할을 할 수 있는 조직이 있습니까?

▪ 양상훈

국회출입기자가 10명 정도 됩니다. 이들이 보통 상임위 2~3개씩을 담당하고 있는데요. 때문에 정치부 기자들에게 각 상임위의 구체적인 현안에 대해서 전문지식을 요구하는 것은 무리입니다. 신문도 오보를 작성하거나 핵심에서 벗어나 잘못 쓴 경우도 물론 있습니다. 일부분에서는 언론의 평가를 납득하기 어렵고 인정하기 어려운 것이 사실이지만 그래도 언론의 역할이 가장 중요합니다. 전파력이 크기 때문에 영향력도 가장 크니까요.

국회에 대한 언론보도의 문제

박 관 용

국회에 대한 언론의 보도를 보면 참으로 문제가 아닐 수 없습니다. 의원들은 언론보도에 대해 민감할 수밖에 없습니다. 그런데 이 언론보도의 문제는 중요한 사안에 대한 내용들이 많은데도 실어주는 언론이 없다는 것입니다. 중요한 사안이어도 기자가 전문성의 부족으로 이해를 못 해서 안 싣고 또는 복잡해서 싣지 않습니다. 더 큰 문제는 이 보도들이 국회의 본회의에 영향을 주는 것은 물론이거니와 국민들에게도 큰 영향을 끼친다는 것입니다. 그래서 전문기자들이 국회에 많이 들어왔으면 좋겠습니다. 주로 폭로성·가십성 기사에 대해서는 언론들의 관심이 많은 것 같습니다. 권력에 저항하는 발언들도 기사의 비중이 큼니다. 권위주의 시대에는 이런 저항성 발언들이 민주화의 이름으로 허용이 되지만 지금은 그런 시대가 아님에도 이상하게 아직까지도 이런 관행들이 남아 있습니다. 물론 많이 바뀌고 있지만 과도기적인 기간이 너무 길고 그런 의식들이 여전히 남아 있는 것이 문제입니다.

● 질의응답

· 김의영

입법활동에서 전문성과 독립성을 동시에 확보해야 한다고 말씀해 주셨는데요, 기초생활보장법이라든지 부패방지법 등과 같은 예를 볼 때 입법의 상당부분이 시민사회의 입법청원에 의해 이루어진 것으로 알고

있습니다. 시민사회의 입법청원에 대해서는 어떻게 생각하십니까?

· 박관용

무엇보다 시민단체에 대한 신뢰가 확보되어야 합니다. 우리나라의 시민단체는 선진국과는 달리 아직까지 제 역할을 하고 있지 못하는 것 같습니다. 시민단체는 먼저 전문성을 확보해야 합니다. 그리고 시민단체의 운동방식이 먼저 바뀌어야 합니다. 오히려 시민단체의 구조가 더 권위주의적인 곳도 있습니다. 국회에 정책을 관철시키기 위해서는 객관적인 설득력이 중요합니다.

국회와 시민단체

이 해 찬

· 장 훈

국회의 정책·입법·예산기능이 전체적으로 강화될 필요가 있고 이를 뒷받침하기 위해 재정, 인력지원이 보강되어야 하는 것은 저희들도 모두 공감하고 있는 부분입니다. 그러나 능력과 지원을 강조할 때는 이에 대한 책임도 함께 강조되어야 합니다. 예를 들면 CRS(미 의회조사국)나 CBO(미 의회예산처)가 정치적 중립성을 유지하기 위해서는 이를 감시하고 견제할 수 있는 제도도 함께 고려해야 합니다. 조금 전에 말씀하셨다시피 의원활동에 대한 평가와 같이, 확대된 국회의 능력에 대한 견제는 어디서 담당할 수 있다고 생각하십니까? 우리나라의 시민단체나 학계 수준에서는 의회를 평가한다는 것이 예산으로 보나 규모로 보나 어려운 현실입니다. 그런 점에서 볼 때 의회가 편성권의 일부를 소유한다든지 증액동의권을 가졌을 경우, 이런 확대된 예산활동의 체계적인 관리에 대한 구체적인 구상을 가지고 제시니까?

· 이해찬

아직 그 부분까지는 생각해 보지 않았습니다. 제 개인적인 소견으로는 정치의 평가는 상대적이라고 생각합니다. 정책노선에 따라 사적 조명이 달라질 수 있습니다. 우리 사회의 맹점은 선출한 의원에 대해서 평가를 하지 않는 것입니다. 최근에 와서야 시민단체에서 하고 있지만 제가 봐도 주먹구구식이 많고 출석일수나 발언횟수로 평가하는 등 체계적이지 않습니다. 종합적인 평가기준을 마련하는 것이 필요합니다. 가능

하면 시민단체나 전문가들이 평가기준을 만드는 것을 주도하고 언론을 통해 보도하여 국민들이 이를 보고 판단할 수 있도록 해야 합니다.

· 김병국

진짜 우리가 고민해야 할 것은 이익집단과 국회의 관계라고 생각합니다. 법안이 있으면 로비가 이루어지는 것은 당연합니다. 이 부분에서 국회가 투명성과 경쟁성을 가지도록 하는 것은 매우 중요합니다. 우리 국회의 가장 큰 맹점은 정책 차원에서 로비가 이루어지지 않는 것입니다. 이런 문제점이 의정활동 지원체제 강화로 어느 정도는 해소될 수 있을지 모르겠지만 이것만으로는 부족하다는 생각이 듭니다.

· 이해찬

물론 투명성과 경쟁성의 강화가 가장 중요합니다. 개인적인 경험을 먼저 말씀드리면 이익집단과 국회의 관계에서 로비를 통해 자신의 이익을 관철시키는 경우는 크게 두 가지 방식으로 볼 수 있습니다. 하나는 집단적 시위를 통한 방식과 두 번째는 후원회와 같이 정치자금 형식으로 로비를 하는 것입니다. 실제 효과가 있는 경우는 정치자금을 통해 후원하는 경우입니다. 자금이 있는 사람들은 대개 재계에 있는 분들인데요. 이 분들은 의원 개인을 후원하거나 또는 전문적인 인력을 충분히 확보하고 있기 때문에 사안에 대한 자세한 설명과 대안을 제시할 수 있습니다. 반면 시위 역시 합법이든 불법이든 효과를 거두는 경우도 있지만 두 경우 모두 왜곡이 발생할 수 있습니다. 그래서 사전에 이를 합리적으로 중재할 수 있는 조정제도가 필요합니다. 그래야 급격한 왜곡의 발생이 감소될 것입니다. 우리나라와 같은 정치풍토에서 가능할지는 모르겠지만 로비스트를 양성화하는 것은 매우 중요합니다. 양성화되지 않을 때 입법과정에서 보이지 않는 왜곡이 많이 발생합니다.

■ 김의영

재계는 자금과 인력을 확보하고 있기 때문에 정보를 제공하고 대안을 제시할 수 있다고 하셨습니다. 이 부분에서 시민단체가 활동할 수 있는 공간을 마련해 주는 것은 어떻게 생각하십니까?

■ 이해찬

제가 보기에는 참여연대나 민주노총이 그러한 역할을 그나마 많이 하고 있는데요, 이러한 조직의 문제는 문제점을 제기하지는 하지만 대안을 만들어내지 못한다는 것입니다. 정책적인 대안제시를 못하면 타협하기가 어렵습니다. 이것은 관료들만 정책을 만들 수 있기 때문에 그렇습니다. 정책개발의 기능이 관료들과 기업에게만 편중되어 있기 때문에 다른 조직에서는 대안을 개발하기가 어렵습니다. 당의 연구재단에서 정책을 연구개발하여 관료와 기업만 정책개발 기능을 독점하도록 해서는 안 됩니다. 제가 항상 아쉽게 생각하는 것은 관료 외에는 전문가가 아니라는 인식입니다. 이러한 인식 때문에 국회가 발전이 없는 것입니다. 관료들의 전문성이라는 것이 상당히 기능적입니다. 기능적이라는 의미는 지식이 자기와 관련한 테마중심으로 편식(偏食)되어 있다는 것입니다. 그래서 이런 기능적인 부분을 판단할 수 있는 능력과 이를 활용할 수 있는 능력이 있어야 합니다. 따라서 관료들의 이런 기능적인 전문성을 통제할 만한 능력을 어디서든 갖추면 되는 것입니다.

국회와 시민사회

내부위원 토론

■ 박세일

국회와 시민사회와의 관계는 양면성을 가지고 있다고 봅니다. 이를 어떻게 규정해야 한다고 보십니까?

■ 김민전

저는 이것을 국회의원을 어떻게 바라보느냐에 달려 있다고 봅니다. 의원을 단순한 대리인(*trustee*)으로 볼 것인지 아니면 대표(*delegate*)로 볼 것인지에 따라서 시민사회와 국회의 관계가 달라질 수 있습니다.

대리인의 개념을 가지고 있는 영국 의회나 독일의 경우는 위원회를 잘 공개하지 않습니다. 위원회를 공개하게 되면 외부압력에 의해 의원들의 결정이 위협을 받을 수 있다고 생각하기 때문입니다. 반면 미국과 같이 의원의 개념이 대표인 경우는 위원회 활동을 완전히 공개하고 있습니다. 우리나라도 미국을 따라 위원회를 공개하도록 하고 있습니다만 표결에 대해서 공식적인 기록을 하지 않고 있습니다. 이러한 이유는 바로 대리의 개념이 더 강하기 때문에 그런 것입니다. 제 생각에는 우리가 가야 하는 방향은 대표의 방향입니다. 그래서 위원회가 공개되고 비판 받는 방향으로 가야 한다고 생각합니다. 그래야 지금과 같이 국회가 정당에 구속되어 있는 구조에서 탈피할 수 있을 것입니다.

그리고 시민·사회단체가 의회에 관여할 수 있는 부분이 국정감사라고 할 수 있는데요, 미국은 국정감사가 우리 국회와는 사뭇 다른 형식으로 진행이 됩니다. 미국의 국정감사는 행정부가 그 대상이기보다 행정

부는 하나의 참고진술인이 되고 이 정책의 이해관련 당사자의 진술을 종합하여 국회가 판단할 수 있도록 하고 있습니다. 그런데 우리 국회의 국정감사는 행정부의 보고만을 놓고 질타하는 형식으로 구성되어 있습니다. 우리도 이런 식으로 진행되어서는 안됩니다. 미국과 같이 정책이 잘 집행되고 있는지에 대해 관련한 다른 기관의 진술도 들을 수 있도록 한다면 시민·사회단체들이 국정운영에 관여할 수 있는 부분이 더 확대 될 것입니다.

그리고 미국의회에서 또 배울 점은 미국은 일반인들도 국회의 윤리위원회에 제소가 가능하도록 규정하고 있습니다. 그리고 이에 따라 윤리위원회에서도 처벌을 할 수 있도록 하고 있습니다. 반면 우리나라는 의원들에 한해서 윤리위원회에 제소할 수 있도록 하고 있는데요. 윤리 부분에서도 외부에서 개입할 수 있는 여지를 준다면 국회의 윤리의식이 더 제고될 수 있을 것입니다.

제 3 부 국회 운영 및 역할과 책임

제 7 장 국회의 운영 및 조직

제 8 장 입법 기능

제 9 장 예산 심의·의결기능

제 10 장 국회의 윤리의식