

## 제 10 장

## 국회의 행정부 견제

국정조사, 국정감사 및 청문회를 중심으로

이 연 호

연세대학교 정치외교학과 조교수

## 1. 문제의 제기

우리 시민들은 국회가 국가의 중심이라는 생각을 갖지 못한다. 정치인들과 지식인들은 우리정치가 의회민주주의를 지향한다고 말하지만 현실적으로 우리 정치의 중심은 국회라기보다는 청와대와 정부이다. 미국의 대통령이 국정을 집행하기 위해서 의회를 설득하려 고심하는 모습은 우리의 정치현실에서 다소 생소하게 느껴진다. 미국의 경우 의회는 정책의 방향을 정하고 예산을 책정하는 국가의 중심이고 행정부(administration)는 말 그대로 의회의 결정을 실행하는 기관이다. 물론 미국에서도 행정부의 역할이 강화되는 추세임을 부정할 수는 없으나 우리처럼 국가를 지배하는 정부(government)로서의 모습과는 다르다.

상황이 이렇다보니 국회의원들 자신도 국회를 정부에 대한 감독자 또는 견제자로 인식하기보다는 지역구의 이익을 행정부의 정책에 반영하기 위한 로비의 장소로 여기는 경향이 있다. 예컨대 국회가 행정부를 견제하는 주요수단 중의 하나인 국정조사가 국회의원이 판료를 길들이고,

자신의 의정활동을 지역구민에게 선전하기 위한, 또 지역민원을 해결하기 위한 정치적 쇼로 변질되기도 한다. 국회의원들은 정책을 연구하여 행정부를 선도하고 감독하는 활동을 전개하기보다는 지역구의 머슴역할을 하는 것이 재당선의 지름길이라고 생각하게 된다. 이러한 악순환이 정책국회를 만드는 데 가장 중요한 장애물이다.

정부를 감독할 수 있는 국회가 되려면 궁극적으로 거시정책과 가치판단능력을 보유한 정책국회가 되어야 할 것이다. 궁극적으로 정책국회가 되는 것만이 행정부를 잘 감독할 수 있는 국회, 그리고 의회주의를 실현할 수 있는 지름길이다. 이러한 목표가 달성되기 위해서는 정책국회의원이 많이 탄생해야 하고 이들이 국회의원직을 오랫동안 보유할 수 있는 문화적 그리고 제도적 여건이 조성되어야 한다. 그러나 국회의원이 지역구민의 머슴이 되어 주기를 바라는 국민들의 의식이 아직도 강하게 존재하고 있고 국회의원들로 하여금 정책중심의 의정활동을 하도록 유도할 제도적 인센티브가 미약한 것이 현실이다.

우리나라에서 국회중심주의가 정착할 수 있는 제도적 여건이 미약하게 된 이유는 무엇인가? 의회중심주의를 잘 실천하는 미국은 연방국가이다. 상원은 각 주의 대표이며 따라서 주정부의 연방정부에 대한 견제 욕구가 의회주의로 나타난 것으로 볼 수 있다. 반면에 우리는 효율적 경제발전을 위해서 전통적으로 행정부의 독주를 용인했다. 국회가 행정부를 감독하고 견제하는 것은 국정을 비효율적으로 만들 수 있다는 그릇된 공포를 오랫동안 간직하고 있었다. 정당 내의 다툼 그리고 정당간의 대립까지도 정치의 당연한 현상으로 인식되기보다는 비효율적 정치행태로 인식되었다. 정치적 비효율에 대한 우려가 국회중심주의의 발전을 저해하는 중심요인이었다.

그러면 제도적으로 강한 국회를 만들어 주기만 하면 우리 국회가 정책국회로 탈바꿈할 수 있는 것일까? 물론 그렇다고 단언할 수만은 없다. 지역구 민원해결에 지나치게 많은 에너지를 낭비해야 하는 정치문화가

강력하게 존재하는 한 국회의 제도적 팽창은 민원해결사의 기능을 강화하는 데만 기여하고 본래의 목적인 정책기능을 강화하는 데는 공헌하지 못할 수도 있다. 강한 국회를 만드는 것이 입법부의 행정부에 대한 견제능력을 제고하는 방향보다는 지역구 이익의 표출능력 강화로 나타날 우려가 있다는 것이다. 그럼에도 불구하고 정책국회가 형성될 수 있도록 제도를 개혁하는 것은 매우 시급한 과제가 분명하다. 정치문화가 변하는 데 시간이 걸린다 하더라도 우선 제도적 개혁을 통해 정책국회를 만드는 방향으로 발전이 있어야만 한다. 국회의원들이 지역구보다는 정책개발을 위해 매진할 수 있는 제도적 여건을 마련할 필요가 있다. 일단 국회의원이 되고 나면 정책연구를 등한히 하게 되는 분위기가 변화할 때 비로소 진정한 행정부 감독이 가능할 것이다. 제도적·정책적 통제보다는 정치적 통제에만 관심을 갖는 국회의 분위기가 변화해야 한다. 또한 국회자신이 자기감독을 할 수 있는 역량을 갖추어야 하며 이를 바탕으로 행정부를 감독할 수 있는 역량을 배양해야 한다. 제도적 장치를 마련해 주었을 때 이를 오용 또는 남용하지 않는 엄격한 자기규제가 있어야 한다.

국회로 하여금 정책국회로 발전하도록 동기를 부여하고 아울러 국회가 정책적 능력을 가지고 행정부를 효율적으로 견제할 수 있도록 하기 위해서는 어떠한 것들이 개혁되어야 할 것인가? 현행법상 우리 국회가 정부를 감시하고 견제하기 위해 활용할 수 있는 제도적 장치로 탄핵소추권, 국무위원 해임건의권, 각종 동의권, 국정감사, 국정조사, 청문회, 대정부 질문 등을 열거할 수 있다. 이 중에서도 정책국회의 모습을 국민들에게 가장 직접적으로 보여줄 수 있는 제도로서 단연 국정조사 및 국정감사 그리고 청문회를 들 수 있을 것이다.

이 글은 이 제도들을 중심으로 개혁의 방향을 모색해 보고자 한다. 국회의원들로 하여금 정책지향적 국회의원으로 변화할 수 있는 동기를 부여하기 위해서 어떠한 방향으로 제도적 개혁이 모색되어야 하는지 논

의하는 것이 이 글의 목적이다.

## 2. 국회의 행정부 감독 및 견제

20세기 들어 권력분립 및 상호견제의 원리에 다소 변화가 발생했다. 이러한 변화의 주역은 간접국가의 등장이었다. 북미 및 서구 유럽지역에서는 전후복구과정에서 복지국가가 등장하였고 뒤늦게 산업화에 뛰어들던 동아시아 개발도상국들에서는 발전국가가 등장하였다. 전자는 국가가 분배 및 형평의 문제를 해결하기 위한 방편으로 완전고용을 달성하기 위해 적극적 재정정책을 사용하고 후자는 전략산업의 보호 및 육성을 위해 산업정책을 활용한다는 점에서 간접국가적 성격을 갖고 있다. 이처럼 간접국가가 등장한 결과 국가의 확대현상이 나타나고 이는 다시 행정부의 거대화 그리고 권력의 통합으로 이어졌다.

거대한 행정부의 등장은 입법부의 위상에 큰 영향을 미쳤다. 입법부의 가장 중요한 기능은 법을 제정 및 개정하는 것이지만 현대국가에서는 오히려 행정부가 보다 강력하게 입법을 주도하는 경향을 보였다. 법률을 제정하는 것은 궁극적으로 국회가 독점하지만 법률제안권은 입법부와 행정부가 공유하고 있다. 이에 행정부는 여당이나 정당과의 협조를 통해 입법과정에서 자신의 영향력을 확대해 나갔다. 행정부가 입법부의 결정을 집행하는 경향은 약화된 반면 행정부의 독자적 결정이 보다 중요시되는 경향이 등장했다. 행정부의 강화현상이 발생하게 되자 이에 대응하여 입법부의 새로운 기능이 강화될 필요가 생겼다. 입법부는 입법이라는 고유의 기능에 더하여 행정부를 감시하고 견제하는 기능을 추가했다. 정부의 권한 독점을 견제하기 위한 장치로서 의회의 역할이 조명받게 된 것이다.

### 1) 국정조사 및 국정감사

국정조사 및 감사는 법률을 공정하게 집행하고 있는지 등의 행정부 권력남용을 방지하고 국민의 자유를 보호하기 위하여 국회가 행정부를 감시하는 가장 대표적 수단이라 할 수 있다. 국정감사는 ① 국가기관의 비리와 부정 등을 적발 단속하는 기능, ② 국정의 실태를 파악하여 입법 및 예산심의과정에 필요한 자료를 획득하고 국민들의 여론을 환기시키는 적극적 기능(김효정, 1997: 7)을 갖고 있다.

현대국가가 비대화되면서 국정이 효율을 중시하게 되고 그 결과 행정부로 권한이 집중됨과 동시에 관료화가 진행되었다. 반면 입법부는 행정부에 비금기는 전문화를 추구할 수 없었다. 입법부 의원직이 선출직이므로 전문성을 제고하는 데 한계가 있을 수밖에 없기 때문이다. 바로 이러한 한계에 대응하기 위한 수단으로서 위에서 열거한 국정감사의 두 가지 기능이 부각되었다.

국정 감사 및 조사는 입법부에 의한 정부통제수단 중 가장 제도화된 통제양식이다. 그러나 현재 실시되고 있는 국정감사는 오히려 국회의 행정부 견제력을 약화시키거나 심지어 행정권의 독주를 정당화하기 위한 수단으로 남용되는 측면이 있다는 비판도 제기되고 있다(박재창, 2003:265). 즉 여당원의 여당업적 홍보나 정책을 정당화하려는 수단으로 국정감사 및 조사를 활용하고 또 행정관료와 국회의원간에 부적절한 결탁이 형성되는 장으로 남용되는 경향이 있다는 것이다.

국정조사와 감사가 긍정적 면과 부정적 면을 동시에 노정하게 되는 이유는 이를 운영하는 사람의 행태와 제도의 문제 때문이라 할 수 있다. 우선 국정 감사 및 조사의 제도적 골격을 분석해 보면 다음과 같다.

#### (1) 국정감사 및 조사의 제도적 골격

당초 제헌헌법이 국정감사라는 호칭을 사용하면서 지칭하고자 했던

것은 국정조사였다. 본래는 국정조사와 감사가 근본적으로 동일한 것이었다. 그러다가 제헌국회 제 5회 임시국회 제 56차 본회의에서 행정부의 국가운용을 감독하는 국정감사를 실시하자는 취지의 국정감사계획안이 가결되었다. 국정감사에는 특별국정감사와 국정 전반을 심사하는 일반 국정감사 등 두 가지 종류가 있었는데 이 중 전자는 폐지되고 후자만이 남아 현재의 국정감사로 진화하였으며, 그 결과 포괄적 국정감사제도가 형성된 것이다(이관희, 1999: 35~36).

제헌국회에서 시작되어 제 3공화국까지 운영되던 국정감사제도는 1972년 국회가 해산되고 1973년 15차 개정국회법이 유신체제하에서 공포되면서 폐지되었다. 제 5공화국 헌법이 제 97조에서 국정조사권만을 명문화하기는 했으나 한 번도 실제로 발동된 사례 없이 사문화되었다. 이후 제 6공화국 헌법 제 61조에서 국정감사권이 부활되어 국정조사권과 함께 다시 법문화되었다. 그리고 1988년 국정감사 및 조사에 관한 법률, 국회에서의 증언, 감정 등에 관한 법률이 전면 개정되어 시행됨으로써 오늘에 이르고 있다.

현행 헌법 제 61조는 제 1항에서 “국회는 국정을 감사하거나 특정한 국정사안에 대하여 감사할 수 있으며 이에 필요한 서류의 제출 또는 증인의 출석과 증언이나 의견의 진술을 요구할 수 있다”고 규정하고 있다. 그리고 제 2항에서는 “국정감사 및 조사에 관한 절차 기타 필요한 사항은 법률로 정한다”라고 규정하면서 국정감사권과 조사권을 분리하여 정의하고 있다. 국정감사는 국회가 감독자적 입장에서 특정사안이 아닌 국정의 전반적 사항을 대상으로 하여 시행하는 것이며 위법 또는 부적절한 사항이 적발되었을 경우 국회가 해당기관에 대하여 시정을 지시하는 것이 일반적이다. 반면 국정조사는 국회가 반드시 감독자적 역할을 수행하는 것은 아니다. 특정 사항을 지목하여 조사를 수행하고 그 결과 위법 및 부당한 사실이 발견된다 하더라도 즉시 시정지시를 하기 보다는 이에 대한 국회의 의견을 발표함으로써 시정을 건의하는 절차를

밟으며 궁극적으로 해당 사안에 관한 올바른 지식을 획득하는 것을 목적으로 한다(김효정, 1997: 5).

또 국정감사는 국회에서 특별한 요구절차 없이 법률에 의거 실시할 수 있는 법정감사이다(국정감사 및 조사에 관한 법률 2조 1항). 이에 반하여 국정조사는 국회 재적의원 1/4 이상의 요구로 시행된다(감조법 3조 1항). 이 때 1/4 이상의 요구는 조사절차를 개시하는 데 필요한 요건이고 실질적으로 조사활동을 시작하는 것은 조사위원회가 조사계획서를 본회의에 제출하여 의결로써 승인을 얻고 난 이후 비로소 가능하다.

이와 같은 요건상의 차이에도 불구하고 국정감사권과 국정조사권을 엄격하게 분리된 객체로 보아야 할 이유는 없다. 양자는 그 본질, 주제, 방법과 절차 그리고 한계와 효과면에서 거의 동일하며 단지 차이가 있다면 그 시기와 기간 범위 안에서만 차이가 있을 뿐이다.

국정조사 및 감사에 관한 구체적 내용들은 국회법 및 국정감사 및 조사에 관한 법률(이하 감조법)에서 구체적으로 규정되어 있다.

감조법은 국정감사의 시기와 기간과 관련하여 “국회는 국정전반에 관하여 소관 상임위원회 별로 매년 9월 10일부터 20일간 감사를 행한다”(감조법 2조 1항)고 규정하고 있다. 이때 20일이라는 기간은 법정기간으로 이를 연장하거나 단축할 수 없고 “다만 본회의의 의결에 의하여 그 시기를 변경할 수 있다”.

국정감사 대상기관은 상임위원회가 자체적으로 선정할 수 있다. 위원회 선정대상기관은 ① 정부조직법 기타법률에 의하여 설치된 국가기관, ② 지방자치단체 중 특별시·광역시·도, ③ 정부투자기관관리기본법 제 2조의 규정에 의한 정부투자기관, 한국은행, 농업협동조합중앙회, 수산업협동조합중앙회 등이다. 지방자치단체들의 경우 그 감사범위는 국가위임 사무와 국가가 보조금 등 예산을 지원하는 사업으로 한정된다. 예외적으로 본회의의 의결이 필요한 경우도 있다. 본회의 의결대상 기관은 위원회 선정대상기관 이외의(제 1호 내지 제 3호 외의) 지방행정

기관, 지방자치단체 그리고 감사원법이 규정한 감사원의 감사대상기관들을 포함한다(감조법 제 7조).

국정감사 및 조사의 방법으로는 ① 보고, 서류제출, 증인, 감정인, 참고인 등의 출석요구, ② 청문회의 개최, ③ 동행명령제 등이 있다(감조법 제 10조). 국정감사의 장소는 국회 또는 감사대상현장이나 기타의 장소를 택할 수 있다. 또한 국정감사는 공개를 원칙으로 하지만 공개여부를 위원회의 의결로 달리 정할 수 있다(감조법 제 12조). 국정감사가 종료되고 난 후에는 지체 없이 감사의 경과와 결과 및 처리의견을 기재하여 의장에게 보고하고 의장은 지체 없이 본회의에 이를 보고하게 되어 있다. 또한 정부 등 해당기관은 국회의 시정요구를 즉시 처리하고 그 결과를 국회에 보고해야 한다(감조법 제 16조).

## 2) 청문회

기본적으로 청문회는 국회가 여러 가지 기능을 적절하게 발휘할 수 있도록 정보를 수집하는 장치이다. 국회는 청문회에서 증언을 청취하고 증거를 접수함으로써 정보를 획득한다. 따라서 조사 청문회는 검찰과는 달리 범죄사실을 규명하기보다는 그러한 부당한 사건이 발생하게 된 제도적 원인을 규명하는 데 초점을 두고 있다.

우리나라에서는 1987년 헌법개정과 더불어 국정감사·조사제도가 부활하면서 청문회가 도입되었다. 1988년 13대 국회가 5공 청산을 위한 수단으로 청문회를 활용함으로써 청문회가 본격적으로 작동하기 시작했다. 청문회는 어떤 기능을 목적으로 하느냐에 따라 입법청문회, 조사청문회, 인사청문회 등으로 구분할 수 있다.

우리 국회의 청문회는 미국식제도를 모방하여 만들어진 것이지만 조사청문회의 경우 국정조사발동을 전제로 하고, 조사기간이 본회의의 의결기간에 한정되며, 전체위원회를 중심으로 청문회가 열려 효율적 운영이

어렵다는 점에서 미국의 청문회와 구분된다.<sup>1)</sup>

### (1) 청문회의 제도적 골격

우리 국회의 청문회는 대체로 세 가지 형태로 현행법하에서 존재한다고 볼 수 있다. 첫째는 주로 입법청문회에 해당하는 공청회로서 국회법 제 64조 1항은 “위원회가 중요한 안전 또는 전문지식을 요하는 안전을 심사하기 위하여 그 의결 또는 재적위원 3분의 1 이상의 요구로 공청회를 열고 이해관계자 또는 학식, 경험이 있는 자 등으로부터 의견을 들을 수 있다”고 규정하고 있다. 또 동법 제 65조 2항은 “법률안의 심사를 위한 청문회의 경우에는 재적위원 3분의 1 이상의 요구로 개최할 수 있다”고 규정하고 있다. 둘째는 국회법 제 65조에서 규정하고 있는 청문회, 즉 조사청문회이다. “위원회는 중요한 안전(국정감사 및 조사를 포함한다)의 심사에 필요한 경우 증인, 감정인, 참고인으로부터 증언진술의 청취와 증언의 채택을 위하여 그 의결로 청문회를 열 수 있다”(국회법 제 65조 1항). 세 번째 유형은 인사청문회이다. 국회법 제 65조 2항은 “인사청문을 위하여 인사에 관한 청문회를 연다”고 규정하고 있다. 인사청문회의 대상은 헌법에 의하여 그 임명에 국회의 동의를 요하는 대법원장, 헌법재판소장, 국무총리, 감사원장 및 대법관과 국회에서 선출하는 헌법재판소 재판관들을 포함한다.

1) 미국의 경우 청문회 개최여부와 조사기간을 위원회가 자율적으로 결정하며 소위원회가 주로 청문회를 주관한다(박종흡, 1997: 73).

### 3. 문제점

#### 1) 국정감사 및 조사의 문제점

첫째, 가장 흔히 지적되는 문제는 국정감사 및 조사의 대상이 되는 피감기관의 수가 많다는 점이다(김효정, 1997: 8).

피감대상기관의 수가 감사주체인 국회가 감당할 수 있는 역량에 비해 너무 많다. 예컨대 1998년 현재 34개 기관에 대하여 감사를 수행한 재경위는 피감기관 수가 과도한 대표적 사례로 지적될 수 있다(이관희, 1999: 17). 감사일수는 20일로 규정되어 있으나 공휴일 등을 제외하고 나면 실제로 감사에 임할 수 있는 기간은 15~18일에 불과하다. 이 기간 동안 각 상임위원회별로 약 20~30개를 초과하는 기관을 감사하는 것은 사실상 무리이며 따라서 심도 있는 감사를 기대하는 것은 불가능하다. 감사대상기관이 너무 무리하게 설정되어 있다는 비판도 이러한 이유 때문이다. 1990, 1991, 1992, 1997년을 제외하고는 감사대상기관의 숫자가 300개를 상회하고 있으며 1998년 현재 약 330개 정도를 유지했다. 다시 말해 위원회는 매 국정감사당 평균 약 20개 기관을 감사한 것이며 1일 평균 1.2개 내지 1.3개 기관을 상대로 감사한 것으로 볼 수 있다(박종흡, 1998: 8~9).

둘째, 이와 관련하여 지적될 수 있는 문제는 감사시간이 매우 촉박하다는 점이다. 실감사시간을 기준으로 볼 때 피감사기관당 평균감사시간은 약 4시간 안팎이다. 질문과 답변에 할애할 수 있는 시간은 각각 95분이며 총 190분 정도이다. 따라서 가장 위원 수가 많은 재경위(30인)의 경우 위원 1인당 할애될 수 있는 시간은 3분이고 제일 수가 적은 법사위의 경우(15인)에도 6분에 불과하다. 보고나 질문에 대한 답변을 서면으로 제출하는 경우가 많은 이유도 바로 여기에 있다(박종흡, 1998: 8~9).

셋째, 안이한 태도로 국정조사 및 감사에 임하는 의원들이 감사자료

를 직접 수집하는 대신 피감기관에 대하여 자료요구권을 남발하는 것도 중요한 문제이다. 국정감사가 부활한 1988년 16,222건의 서류제출요구를 시발로 1992년 14대 국회에서는 서류제출 요구건수가 3만 건대로 증가했으며 1998년 48,793건으로 3배 이상 증가하는 경향을 보였다. 의원 1인당 평균 146건의 자료제출을 요구했으며 피감기관당 평균 148건의 자료제출을 준비한 셈이다(박종흡, 1998: 10).

이처럼 자료요구권을 남발하는 주된 이유는 무엇보다도 보좌관들을 활용하여 직접자료를 수집하려는 노력을 거의 기울이지 않기 때문이다. 자료요구권은 정보를 얻고 동시에 정부를 견제하는 수단이기도 하다. 그러나 무리하게 자료요구권을 행사하다보니 피감사기관에 대해 심대한 업무방해를 초래하고 있으며 인적, 물적 손해 역시 간과할 수 없다. 의원들은 행정부의 자료제출 태도가 불성실하여 자료제출을 철저히 요구할 수밖에 없다고 주장하고 있다. 또 자료를 제출하는 피감기관들이 태만하여 국감당일이나 전날에야 자료를 제출하고 그 결과 자료분석 시간을 충분히 가질 수 없다고 주장하고 있다. 그러나 전반적으로 국회가 감사를 진행함에 있어서 피감기관이 제출한 자료에 지나치게 의존하고 있다는 비판을 면하기 어렵다(박종흡, 1998: 15~17).

그러나 국정감사에 임하는 감사위원 즉 국회의원들의 전문성이 낮고 의원 보좌진들의 전문성 역시 부족할 뿐더러 평소 임시국회와 상임위활동을 통해 대상기관을 충분히 파악하지 못해 이러한 사태가 발생하고 있다는 사실도 간과할 수 없다.

넷째로 지적될 수 있는 것은 지방감사의 편중문제이다. 감조법 제7조는 “지방자치단체 중 특별시, 광역시, 도에 대한 감사를 실시할 수 있다”고 규정하고 있다. 다만 그 “감사범위는 국가위임사무와 국가가 보조금 등 예산을 지원하는 사업으로 한다”고 한정하고 있다(제2항). 그런데 현실적으로는 국회가 (지방자치단체) 위임사무를 감사하는 과정에서 자치사무와 중첩되는 상황이 발생하고 있으며 고유업무와 위임업무를

구분하는 것이 매우 모호하다.

이러한 문제에도 불구하고 국회는 자치단체에 대한 감사를 고집하고 있다. 국회의 감사부담이 과중한 상황에서 지방자치단체나 지방행정기관에 대한 과도한 감사는 분명히 무리한 부담임에 분명하다. 따라서 국회의원들이 자신들의 영향력을 보여주기 위한 수단으로써 이러한 부담을 자처하고 있다는 비판이 제기되고 있다 (박종흡·임종훈, 1996: 63).

다섯째는 중복감사와 병합감사의 문제이다(이충우, 1998; 이관희, 1999: 47). 동일피감기관에 대하여 복수의 위원회가 감사를 집행하고 있다. 특히 서울시와 같은 지방자치단체의 경우에 이런 문제가 빈번하게 발생하고 있다. 반면에 병합감사의 문제도 제기되고 있다. 시간이 촉박하다는 이유로 동일 위원회가 유관피감기관을 함께 묶어 병합감사를 하고 있다. 매년 평균 50회 정도의 병합감사가 발생하는 것으로 파악되고 있다.

여섯 번째 문제는 국정감사가 정책성을 결여하고 있다는 점이다. 우리의 국정감사는 정책감사보다는 정치감사의 성격을 많이 갖고 있다. 감사에 임하는 의원들은 발전적 비판이나 대안을 제시하기보다는 각종 비리의 폭로나 정치적 문제에 보다 관심을 갖고 있다.

한 연구에 의하면 1998년 현재 국정감사의 3/4 이상이 정치감사에 해당한다고 한다. 문제에 대한 규명도 제대로 하지 못한 채 정치적 의도에 따라 단순히 문제를 제기하는 수준에서 감사활동이 종결되는 경향을 보이고 있다. 국정감사에서 정책감사가 차지하는 비중은 5% 정도에 불과한 것으로 파악된다(박재창, 2003: 286~299).

국정감사가 의회의 대행정부 통제장치로 기능하기보다는 정치적 선전을 위한 의회 활동에 불과하다는 비판이 제기되는 것도 이러한 맥락이다. 국회의원들은 국정조사 및 감사를 이용해 해당공무원을 압박하고 이를 이용하여 자신의 현안, 예컨대 지역구의 문제를 해결하기 위한 수단으로 활용하는 경향도 있다. 게다가 일각에서는 행정부 및 지방정부

의 업무진행을 방해한다는 부정적 측면, 특히 정기적 국정감사는 실효성이 없다는 이유로 인해 이를 폐지해야 한다는 의견도 제기되고 있다.

일곱 번째 문제는 증인채택에 관한 문제이다. 증인을 과다채정하여 실제 감사에서 질문을 한 번도 받지 않는 경우가 허다하다. 이처럼 증인을 과다하게 선정하는 것은 청문회의 내실을 기하기 위해서라기보다는 국회의원들이 자신들의 영향력을 과시하려는 행태로 인식되고 있다.

여덟 번째로 지적할 수 있는 것은 국정감사에 임하는 의원들의 행태에 관한 것이다. 우선 많은 경우 국정감사가 매우 형식적으로 진행되고 있다. 언론이 주목할 때만 국정감사를 진행하는 행태를 보이고 언론이 철수하면 매우 안이하게 감사를 진행하는 양태를 보인다.

감사에 임하는 의원들은 보좌진이 작성해 준 질문서를 장시간 낭독하거나 핵심을 결여한 채 백화점식으로 질문을 열거하고 일단 질문을 마치고 나면 답변에는 관심을 두지 않는 등 부적절한 행태를 보여주고 있다. 일관질의방식에 의거하여 질의하는 데 하루종일 시간을 낭비하고 답변은 늦게 매우 간략하게 듣는 등 마는 등 하기도 한다. 피감기관 역시도 눈치보기, 물타기 답변을 자행하고 써 준 답변서 읽어내려 가는 등의 문제점을 보이고 있다. 또한 의원들이 인기를 의식하여 한견주의적 행태와 폭로성 발언을 고질적으로 되풀이하고 있다. 또한 고함, 욕설 등 짐작지 못한 행동도 문제가 되고 있다(박종흡, 1998: 8~9).

마지막으로 감사결과보고서에 관한 문제가 지적될 수 있다. 감사결과를 정리한 보고서가 지연처리되어 그해 예산 및 각종 법안에 반영되지 못한다. 이렇게 되는 데에는 시정요구 내용이 비현실적이거나 일반적인 것도 한 원인이다.

## 2) 청문회의 문제점

청문회 역시 매우 중요한 견제수단이라는 하나 우리의 청문회가 너무

형식적이며 진실을 밝히기에는 의원들의 준비 및 역량이 부족하다는 지적도 많다. 지난 청문회를 돌아켜볼 때 핵심 있는 질문을 던지는 의원들이 별로 없었다는 것이 일반적 지적이다. 청문회에 임하는 의원들은 질문보다는 자신의 정견발표를 일삼는 등 자질을 의심케 하는 행동을 자행하는 경우가 많았다. 나아가 설사 진실이 밝혀졌다 하더라도 이를 통해 법적인 제재를 가할 수 없다는 한계가 있다. 진실을 밝히지 못하고 정치적 쇼로 변질되는 청문회가 과연 필요한가 하는 문제가 제기되고 있다. 언론이 정책입안에 관련된 사안보다는 의원들의 투쟁적 행태를 보다 중요한 기사거리로 다루는 등 선정주의적 경향을 보이는 것도 문제다(안영섭, 1998).

청문회와 관련하여 제기될 수 있는 첫 번째 문제는 청문회 개최요건에 관한 것이다. 국회법의 제 65조는 1항에서 “위원회는 중요한 안건의 심사에 필요한 경우 증인, 감정인, 참고인으로부터 증언진술의 청취와 증거채택을 위하여 그 의결로 청문회를 열 수 있다”고 규정하고 있으며 제 2항에서는 “제 1항의 규정에도 불구하고 법률안의 심사를 위한 청문회의 경우에는 재적위원 3분의 1 이상의 요구로 개최할 수 있다”고 규정하고 있다. 법조문만을 두고 보면 국회의 각 위원회가 청문회의 개최가 필요하다고 판단하는 경우 위원회의 의결만으로도 언제나 개최할 수 있다는 것이다.

그러나 현실적으로는 이 두 규정이 오히려 청문회 개최의 장애로 작용하기도 한다. 위원회의 의결이 과반수에 의해 이루어짐에 따라 여야가 첨예하게 대립하는 중요 안건이나 여당, 야당이 상호간에 회피하려고 하는 안건은 오히려 개최되기 어렵다는 문제가 있다. 물론 법률안의 심사를 위한 청문회의 경우에는 재적위원 3분의 1의 요구만으로도 개최가 가능하다. 그러나 현실적으로 우리의 청문회는 입법 청문회는 거의 전무하고 조사청문회가 주종을 이루고 있다. 게다가 국정조사와 동반된 청문회는 위원회의 의결로만 가능하지 않으며 국정조사계획서에 대한

국회 본회의 의결을 필요로 한다는 점(감조법 제 3조)도 청문회의 수월한 개최를 어렵게 하는 요인이다(정영국, 1999: 191~192).

둘째로 지적될 수 있는 문제는 위원회 전문직원의 질문권이 결여되어 있고 선서증언 청취제도가 부재하다는 점이다. 현행제도에는 위원회 전문직원이 증인에게 질문하거나 직원이 선서증언을 청취하는 것을 허용하지 않고 있다. 청문회에서의 증인이나 참고인을 심문하고 증언을 청취하는 데는 전문적 지식과 기술이 필요하며 따라서 전문가들의 도움이 필요하다. 미국의 경우 위원회에 채용된 직원들이 의원들의 의정활동을 지원하고 있다.

우리나라의 경우에도 ‘국회법과 국정감사 및 조사에 관한 법률’에서 위원회가 외부 전문가를 고용할 수 있는 법적 근거를 마련해놓고 있다. 국회법 제 43조는 “위원회는 그 의결로 중요한 안건 또는 전문지식을 요하는 안건의 심사와 관련하여 필요한 경우 당해 안건에 관하여 학식과 경험이 있는 3인 이내의 전문가를 심사보조자로 위촉”할 수 있고(1항), 이에 대해 “의장은 예산 사정 등을 감안하여 그 인원 또는 위촉 기간 등을 조정할 수 있다”(2항)고 규정하고 있다. 또 감조법 제 6조는 “감사 또는 조사에는 사무보조자의 보조를 받을 수 있으며”(1항), “사무보조자는 전문위원 기타 국회사무처 소속직원과 교섭 단체 소속의 정책연구위원으로 한다. 다만 필요한 경우에는 감사 또는 조사의 대상기관의 소속이 아닌 전문가 등을 사무보조자로 위촉할 수 있다”(2항)고 규정하고 있다. 그럼에도 불구하고 실제로 위원회가 고용할 수 있는 외부전문가의 숫자는 극도로 제한되어 있다.

물론 국회 위원회는 각 9~17명의 전문위원들을 두고 있다. 그러나 이 중 행정사무직을 제외하고 법률안이나 예산안 등 의안의 검토나 자료분석에 직접 참여하는 직원은 수석 전문위원과 입법 조사관 등 4~7명에 불과하다.<sup>2)</sup> 대부분이 ‘심사보조자’나 ‘사무보조자’로서의 역할만을 수행함으로써 청문회에서 의원들은 위원회 전문직원들과 국회입법지원 조



직의 도움을 충분히 받지 못하고 있다. 또한 특별위원회는 기존 상임위원회에서 몇 명의 직원을 차출하여 보좌하고 있을 뿐이다. 결국 우리의 국정조사와 청문회는 국회지원조직의 지원을 받아 이루어지기보다는 의원 개인수준에서 처리되고 있고 “신문기사 등에 의존한 심문 이상의 수준을 기대하기 어렵게 된다”(정영국, 1999: 194; 김민전, 1998: 19).

셋째로 지적될 수 있는 문제는 소수당 증인제도가 부재하다는 것이다. 청문회에서는 누구를 증인, 감정인 또는 참고인으로 채택할 것인가 하는 점이 매우 중요하다. 따라서 여·야당이 증인채택을 둘러싸고 첨예하게 갈등하는 경우가 허다하게 발생하고 있으며 의회위원회의 의사규칙에 따라 과반수 이상을 점하는 다수당의 의도대로 증인이 일방적으로 채택될 가능성이 매우 높다. 그러나 다수당의 의도대로 일방적으로 증인을 채택하는 것은 청문회의 활동을 제약하거나 왜곡시킬 우려가 있다. 따라서 소수당이 요구하는 증인 등을 채택할 수 있는 기회를 제도적으로 보장하는 것이 필요하다.

미국 의회에서는 청문회 종결하기 전에 소수당 소속위원 과반수 이상의 요구로 선정된 증인을 소환하여 최소한 1일 이상 증언토록 하는 제도를 도입하고 있다(정영국, 1999: 195; 박종흡, 1997: 6). 그러나 우리는 이러한 소수당 증인제도가 마련되어 있지 않다.

마지막으로 위원회의 기초자료 접근권이 미흡하다는 점을 지적할 수

- 2) 의원의 정책활동을 지원할 수 있는 보좌관 및 비서진의 숫자가 부족하고 국회 차원의 정책연구 지원기능도 빈약한 것이 현실이다. 미국의 경우 CBO (Congressional Budget Office), CRS (Congressional Research Service), GAO (General Accounting Office), JCT (Joint Committee on Taxation) 등과 같은 의회기구들이 의원들의 정책입안활동을 전문적으로 지원하고 있다. 또 예산수립기능을 의회가 전적으로 갖고 있어서 행정부에 대한 정치적 정책적 통제가 가능하다. 반면 우리의 경우 정당정책 전문위원의 전문성이 높지 않고, 정당의 정부기능에 정책기능이 눌러 있으며, 특히 야당의 경우 전문성에 있어서 정당의 정책 전문위원과 사무처 직원 간의 차별성이 매우 약하다.

있다. 효과적 심문과 조사에 필요한 기초자료에 접근할 수 있는 법률적 근거가 충분하게 마련되어 있지 못하다. 이러한 이유로 해당 사안에 대한 실질적 조사가 불가능하게 되고 따라서 청문회를 장광설이나 호통으로 일관하는 경향을 보이게 되는 것이다.

#### 4. 개선대안의 모색

이상에서 국정감사 및 조사 그리고 청문회가 가지고 있는 행태적 그리고 제도적 문제점을 기존의 논의를 중심으로 분석해 보았다. 이상에서 제기한 모든 문제를 일거에 해결할 수 있는 대안을 제시하는 것은 불가능하다. 그러나 현실적으로 논의가 가능한 대안을 중심으로 개선방안을 아래와 같이 모색해 볼 수 있을 것이다.

##### 1) 국정감사 및 조사 개선방안

###### (1) 회계감사 기능의 국회이전

첫 번째로 고려할 수 있는 대안은 감사원의 회계감사 기능을 국회로 이전하는 것이다. 감사원은 감사업무에 관한 전문성은 있으나 정치적 역량에 있어서 한계가 있다. 반면 국회는 정책적·실무적 전문성의 한계가 있다. 이를 보완적으로 통합하거나 협력체제를 구축할 필요가 있다. 예컨대 현재 감사원이 보유한 정부감찰 기능은 그대로 두더라도 정부회계에 대한 감사기능을 국회로 이전하는 것이 국회의 행정부 견제를 강화하는 첫걸음이 될 수 있다. 돈의 문제를 다룰 수 있는 능력을 보유하였을 때 국회도 정책에 대해 보다 진지한 관심을 갖게 될 것이다. 또 특수한 사항에 관해서는 감사원이 조사하여 국회에 보고하거나 통보하는 방안도 고려될 필요가 있다. 물론 우리 국회가 미국처럼 예산수립 기

능을 감당하는 것은 요원하며 현재의 상황에서는 바람직하지도 않다. 그러나 예산에 관련된 감사기능을 국회가 보유하는 것은 국회의 대정부 감독 및 견제기능을 강화시키는 데 도움이 될 것이다.

이처럼 감사원의 기능이 국회의 국정감사기능에 통합될 경우 국회는 보다 거시정책적 사안에 대하여 집중 감사를 시행하고 감사원의 회계감사기능을 활용하여 미시적·기능적 감사를 수행할 수 있다(김주현, 1995: 82). 2002년 2월에 이루어진 국회제도개혁의 결과로 '국정조사시 감사원 등에 대한 지원 요청제도'가 도입되었는데 이를 국정감사에도 적용할 필요가 있다. 위원회의 의결로 감사원 등 관계행정기관의 장에게 인력, 시설, 장비 등의 지원요청을 할 수 있다(감조법 제 15조 2항)(함성득 외, 2002: 162).

## (2) 입법 및 정책제안 보좌기능의 강화

예산 및 결산에 필요한 전문지식을 제공할 수 있는(예컨대 미국의 CBO와 유사한) 조직이 강화될 필요가 있다. 현재 국회에는 미국 CBO(Congressional Budget Office: 의회예산실)에 해당하는 예결특위 전문위원실 12명과 사무처 예산정책국 24명(사무관 이상)이 고작이다.

미국 CRS(Congressional Research Service: 입법조사국)에 해당하는 국회도서관 입법정보서비스실의 인원은 정치외교팀, 경제산업팀, 사회환경팀, 그리고 해외정보팀에 총 27명이 배치되어 있을 뿐이다. 1964년 국회도서관 입법조사국으로 창설되어 1999년 도서관 입법조사분석실이 폐지되고 입법전자정보실의 입법정보지원과로 축소 개편되었다가 2003년 도서관 입법전자정보실의 입법정보지원과를 입법조사 1·2과로 개편하여 오늘에 이르고 있다. 해당 연구원들이 전문성을 발휘하기에는 턱없이 부족한 숫자이다. 우리와 직접적 비교는 불가능하나 참고로 자료를 제시하면 미국 CBO에는 230명, JCT(Joint Committee on Taxation: 합동조세위원회)에는 연구보좌진이 60명, CRS 700명, 그리고 결산 및

정부평가를 담당하는 GAO(General Accounting Office: 일반회계실)에 3,300명이 근무하고 있다. 반면 현재 국회에는 예결특위 전문위원실 12명과 사무처 예산정책국 24명(사무관 이상), 그리고 국회도서관 입법정보서비스실 27명이 고작이다. 이를 보다 강화하고 전문가를 충원해야 한다. 전문화되고 세분화된 우수인력을 확보해야 한다. 우리의 현실에서 미국처럼 CBO, GAO, CRS, JCT 등을 제각각 유지하는 것은 힘들다. 이를 모두 통합한 의회소속 의장직속의 싱크탱크를 설립할 필요가 있다. KDI를 벤치마킹하여 최고급 두뇌들을 유치해야 한다.

국회의원들은 국회의 정책기능을 강화하기 위해서는 국회의원 보좌관 및 비서관의 숫자를 늘려줄 것을 요구하고 있으나 이는 별 실효를 거두지 못할 것이다. 지역구 중심의 의정활동이 두드러진 현 상황에서 늘어난 숫자의 보좌관들과 비서관들은 지역구 관리 등의 용도로 전용될 가능성이 높다. 우리의 정치현실이 개선되지 않는다면 정책연구에 집중하는 의원들보다는 정치투쟁이나 지역구 관리에 적극적인 의원들이 선출될 가능성이 높다. 따라서 이를 개선하지 않고 비서관 수를 늘릴 경우 국민의 부담만 늘리고 국회의원들의 도덕적 해이를 유발할 가능성이 높다. 이보다는 오히려 정치적 중립을 유지할 수 있는 상기한 입법 및 정책보좌 연구기관의 설립하고 우수한 인력을 이 기관으로 유치하는 것이 보다 효과적일 것으로 보인다.

## (3) 정기 국정감사의 축소 및 수시 국정조사의 확대

제 6공화국 헌법을 통해 부활된 국회의 국정감사권은 국회로 하여금 정부를 감독하고 견제할 수 있는 주요한 수단을 제공한다는 점에서 의미가 있지만 현재의 국정감사는 본래의 목적과 취지를 달성하지 못하고 있다. 오히려 의원들이 국정감사를 통해 담당공무원에게 자신의 권한을 과시하는 수단으로 활용하는 경향마저 생김으로써 정책중심의 행정부 견제와는 동떨어진 결과가 발생하고 있다. 현행 국정감사체도는 정책형 국

회의원을 배출하는 데 실패하고 있다. 정기적으로 시행되는 국정감사의 범위를 축소조정하고 행정부의 문제를 사안별로 직접 감시할 수 있는 국정조사를 수시조사체제로 전환토록 하며 상임위원회 활동을 강화하는 한편 청문회와 대정부질문을 활성화하는 방안을 고려할 필요가 있다.

현실적으로 국정감사에서 국회의원들이 제기하는 질문들과 상임위원회에서 평상시에 제기되는 질문과 근본적 차이를 보이지 않는다. 일부에서는 국정조사와 국정감사를 통폐합하자는 견해를 제시하기도 한다. 그러나 국정조사와 감사를 일원화할 경우 여야가 조·감사에 합의하지 못하면 그나마 정기적 감사마저도 어려울 수 있다는 문제가 있다. 그리고 미국처럼 상임위별로 필요할 때 항상 감사를 실시하는 연중감사체제로 갈 경우 행정부가 지나치게 위축될 수도 있다.

따라서 정기국정감사는 유지하되 감사의 폭을 대폭 축소하여 앞서 지적한 낭비적 요인을 제거하고 장기적으로 국정조사를 활성화하는 방향으로 제도를 개편하는 것이 바람직하다. 아울러 각 상임위별로 수시감사체제로 전환한 후(함성득 외, 2001: 164) 상설소위원회로 하여금 청문회 형식을 빌어 국정조사를 보다 빈번하게 적극적으로 진행할 필요가 있다. 현행 국회법 제 57조 2항은 정보위원회를 제외한 상임위원회가 최대 3개의 상설소위원회를 설치하여 소관사항을 분담할 수 있다고 규정함으로써 상설소위원회로 하여금 감사 또는 조사를 담당할 수 있도록 법적 근거를 제시하고 있다(안병욱, 2000: 95).

이처럼 제도적 전환이 이루어지기 위해서는 국회 상임위원회 활동이 우선 활성화되어야 하며 상임위원회의 정책전문성이 체고되어야 한다는 것과 청문회가 활성화되어야 한다는 전제가 만족되어야 할 것이다.

#### (4) 지방자치단체 감사 폐지

현재 지방자치단체는 국회국정조사, 감사, 감사원감사, 지방자치법에 의한 감사, 행정감사규정에 의한 감사, 자체감사 등 과도한 감사의

대상이 되고 있다. 이처럼 과도하게 중복된 감사는 결국 업무차질을 초래한다. 따라서 지방자치단체에 대한 감사는 우선적으로 폐지할 필요가 있다.

#### (5) 국정감사 대상기관의 축소 또는 국정감사기간의 연장

앞에서 지적한 대로 국정감사 대상기관이 지나치게 확대되어 있다. 국정감사 대상기관 수를 축소하여 행정불편을 최소화하고 감사의 질적 향상을 도모하는 방안을 고려할 필요가 있다. 만약에 피감기관 수를 축소하는 것이 불가능하다면 감사기간을 연장하여야 할 것이다. 현재의 감사기간은 20일로 되어 있는데 이를 연장하는 것이다(이관희, 2001: 30). 그러나 이 중 어떤 경우라 하더라도 불필요한 자료요구 또는 증인 출석요구를 자제할 필요가 있다.

#### (6) 증인을 실무자 중심으로 재편

국정감사에 응하는 증인들을 기관의 장보다는 감사사안에 직접적으로 연루되어 있는 실무자 중심으로 개편하는 것이 필요하다. 실무자를 증인으로 소환하지 못하는 이유는 피감사기관의 문제이기보다는 감사주체들이 감사사안에 대해서 충분한 검토를 하지 못하기 때문이기도 하다. 따라서 의원들은 감사사안에 대해 철저하게 검토한 후 증인을 소환함으로써 기관장 중심의 피상적 증언청취를 가급적 지양해야 할 것이다.

#### (7) 국정감사 공개 및 생중계

현행 국조법 제 12조에 의하면 국정감사 및 조사는 공개로 하는 것을 원칙으로 하고 있으며 다만 위원회의 의결로써 비공개 진행할 수 있다. 이러한 공개원칙에도 불구하고 감사 및 조사과정이 일반 유권자들에게 충분히 공개되지 않고 있으며 감사 주체·객체들의 불성실한 행태가 방치되고 있다. 따라서 국가안보에 직결된 사안들이 아니라면 전문 방송

채널을 통해 감사과정을 생중계함으로써 국민의 알 권리를 충족시키고 국회의원들로 하여금 성실하게 감사에 임하도록 자극할 필요가 있다.

#### (8) 각종 절차개혁

우선 준비절차와 관련하여 충분한 준비기간을 확보하고 소위원회를 중심으로 사전감사를 실시하며, 각종 요구서를 7일 전 송부토록 할 필요가 있다. 감사실시 절차와 관련하여 사전 서면질문을 실행하여 피감기관으로 하여금 답변을 하게 하고 이에 부족한 부분을 보충질문하는 방식으로 개혁할 필요가 있다. 현행 총괄질문 후 총괄 답변방식을 일문일답식 진행으로 바꾸고, 사전협의율 통해 위원들간에 질의를 분담하고, 감사를 돕는 전문위원들로 하여금 보충질문을 하도록 해야 한다. 또 감사결과 처리와 관련하여 국감결과 사후검증제도를 도입하고, 시정요구 설명제를 실시하며, 전년도 국감 지적사항 개선추진 실적보고를 제도화해야 한다.

### 2) 청문회 개선방안

#### (1) 청문회를 활성화하기 위한 제도적 여건 조성

우선 먼저 고려할 수 있는 대안은 청문회를 활성화시키기 위한 제도적 여건을 조성하는 일이다. 우리의 청문회는 지나치게 사건규명을 위한 조사청문회 중심으로 운영되고 있고 정작 입법 및 정책수립 관련정보를 획득하기 위한 입법청문회는 개최되지 않는다는 문제가 있다. 따라서 청문회를 활성화하여 국정조사, 입법 그리고 정책입안의 주요한 수단으로 활용하는 것이 바람직하다. 우선 위원회 재적 1/3 이상의 의결로 개최가 가능한 입법 청문회를 활성화하여 심의법률안 중 제정법률안과 전면개정법률안에 대해 입법청문회 개최를 의무화시킬 필요가 있다. 조사청문회에 대해서도 의결요건을 완화하여 위원회 재적 1/3 이상

의 요구가 있을 경우 청문회를 개최할 수 있도록 하는 것이 좋을 것 같다. 현행 국회법은 법안심사를 위한 청문회의 경우 재적의원 1/3 이상의 요구로 개최할 수 있으나 조사를 목적으로 하는 청문회 개최요건으로 '위원회 과반수 의결'로 규정하고 있다. 아울러 입법청문회의 경우와 동일한 개최요건을 적용하여 정책청문회를 활성화할 필요가 있다. 정책입안과정에서 행정부를 감독하고 대안을 제시할 수 있는 정책청문회는 우리 국회가 개척해야 할 중요한 영역 중의 하나임이 분명하다.

#### (2) 청문회 일정 계획 및 증인 등의 채택요건 강화

두 번째 대안으로 제시될 수 있는 것은 청문회 일정 계획 및 증인 등의 채택요건을 강화하는 일이다. 현재의 법은 청문회에 관한 일정계획, 그리고 증인채택에 관한 사안들을 '위원회 의결'로 규정하고 있다. 그러나 청문회를 개최하는 사안들은 대부분 여야가 첨예하게 대립하는 사안들이어서 이 조항이 오히려 청문회를 개최하는 데 장애로 작용하고 있다. 따라서 청문회 일정계획 및 증인 등의 채택은 기본적으로 위원회의 여야간사 합의에 의해 결정하도록 하지만 청문회 개최를 의결한 후 10일 이내에도 합의에 도달하지 못할 경우 위원장이 1주일 이내에 직권으로 중재하거나 결정하도록 하는 것이 바람직하다(정영국, 1999: 199).

#### (3) 소수당 증인제도 도입

세 번째로 고려할 수 있는 것은 소수당 증인제도를 도입하는 것이다. 관련 현행법은 위원회에서 다수당이 소수당의 요구를 수용하지 않을 경우 청문회의 진행이 난관에 봉착할 수 있는 문제점을 내포하고 있다. 따라서 다수당의 전횡을 방지하고 소수당의 의견을 존중하는 맥락에서 미국에서 실시하고 있는 소수당 증인제도를 도입함으로써 소수당 소속위원 과반수 이상의 요구로 선정된 증인이나 감정인 또는 참고인을 소환하여 증언을 청취할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

#### (4) 특별위원제도를 도입

네 번째로 고려할 수 있는 대안은 특별위원제도를 도입하는 것이다. 현 국회법 43조는 “위원회는 청문회를 위하여 ‘학식과 경험이 있는 3인 이내’의 외부 전문가를 심사보조자로 위촉할 수 있고 국회전문위원 기타 국회사무처 소속직원과 교섭단체 소속의 정책 연구위원을 사무보조자로 위촉(감조법 6조)할 수 있다”고 규정하고 있다. 이와 같은 위촉 외부 전문가의 수를 확대하고 청문회의 전문성을 제고토록 하고 나아가 위원장이 승인할 경우 증인 등에 대한 심문권 행사와 사전 증언 청취권을 부여하여 특별위원으로 활용할 수 있도록 하는 방안이 고려되어야 한다.

#### (5) 정부기관 자료제출 거부 소명에 대한 국회위원회의 거부권한 도입

다섯 번째로 고려해야 할 대안은 정부기관의 자료제출 거부소명에 대한 국회위원회의 거부권한을 도입하는 것이다. 현행 ‘국회에서의 증언 감정 등에 관한 법률’ 4조 1~3항은 “국가안위에 중대한 영향을 미친다는 주무부장관의 소명에 대해서는” 본회의 의결로 폐회 중에는 해당위원회의 의결로 국무총리의 성명을 요구할 수 있고, 이에 대해 국무총리가 7일 이내에 성명을 발표하지 않으면 “해당증언이나 서류제출을 거부할 수 없다”고 규정하고 있다. 이처럼 정부기관의 자료제출 거부소명이 있는 경우 위원회가 해당 주무부서장의 소명을 심의하여 위원회 재적위원 2/3 이상의 찬성으로 이를 반대할 경우 해당기관이 증언이나 서류제출을 거부할 수 없도록 규정을 개정하는 것도 고려할 필요가 있다(정영국, 1999: 202).

그 외에도 국회가 청문회를 보다 전문적 지식을 가지고 진행할 수 있도록 청문회 지원기구를 강화할 필요가 있으며 위원회의 자료요구권 발동요건을 위원회 재적위원 1/4 이상으로 완화하여 의원들의 자료접근권을 확대하는 방안이 고려될 필요가 있다.

### 5. 결론

서론에서 언급하였듯이 우리의 정치가 의회중심주의를 지향해야 한다는 점에는 큰 이견이 있을 수 없다. 의회중심주의란 국회가 이익집합 및 표출기능을 담당할 뿐만 아니라 입법 및 정책제안기능을 담당하는 것을 의미한다. 노동조합 그리고 시민단체와 같은 시민조직이 의회의 기능을 압도하는 조합주의적 이익표출방식이 우리의 대안은 아닐 것이다.

그러나 2004년 4월 총선을 통해 목도되는 우리의 정치상황은 바로 이러한 우려가 현실화될 수도 있음을 암시하고 있다. 여소야대의 상황에 처했던 정부는 정치개혁이라는 명분하에 시민조직을 이용하여 여당을 비롯한 국회를 압박했다. 노무현 정부는 국가의 중요한 결정을 국회와 상의하여 결정하기보다는 일부 친정부적 시민조직으로 편향되어 대표되는 국민을 상대로 논의하는 행태를 보여주었다. 정치적 부패문제에 봉착한 국회는 이러한 정부와 시민조직의 협공에 못 이겨 이익집합 및 표출의 기능을 제대로 수행하지 못하고 있다. 이러한 상황에서 국회가 정부를 감시하고 견제하는 것은 사실상 불가능하다.

상황이 이렇게 전개된 데에는 물론 국회의원들의 행태가 가장 중요한 문제로 지적될 수 있다. 즉 국회가 국민의 이익을 집합하고 표출하여 정부를 견제하고 정책결정과정에 반영해 주는 기능을 수행하지 못하고 자신의 이익을 챙기거나 심지어 국민들에게 군림하는 수탈적(*predatory*) 행태를 보였다는 인식을 국민들에게 심어주었기 때문이다. 그러나 이러한 행태적 한계에도 불구하고 국회가 정부를 견제할 수 있는 제도적 능력 역시 많은 맹점을 노출하고 있다는 점을 부인할 수는 없을 것이다.

제도적 측면에서 볼 때 우리 정치현실에는 국회의 견제가 있음에도 불구하고 대통령이 자신의 의지를 관철시킬 수 있는 수단이 광범위하게 존재한다. 바로 이러한 이유로 인해 국회의 대정부 견제 및 감독에 관한

고찰이 필요하다고 할 수 있다. 우리는 위에서 국회의 국정감사 및 조사 그리고 청문회를 중심으로 국회의 대정부 견제 및 감독기능을 제도적 관점에서 고찰해 보았다. 물론 위에서 지적한 여러 가지 제도적 문제를 교정하기만 하면 모든 문제가 해결될 것이라고 볼 수는 없다. 국회의원들의 행태적 문제가 교정되지 않는 한 국회의 대정부 견제능력을 제도적으로 강화시켜 주는 것은 오히려 국회의 권력남용을 조장하고 행정의 비효율성과 낭비를 유발할 가능성도 높다. 그러나 정책지향적 국회의원이 그렇지 않은 국회의원보다 국민들에게 선호될 수 있도록 제도적 개혁이 조속히 이루어져야 할 것이다. 현재 운영되는 국회의 대행정부 감독제도는 정책보다는 정치에 강한 국회위원들이 혜택을 보게 하는 제도적 맹점을 갖고 있다. 정책활동을 열심히 하는 의원들이 국민들의 눈에 더 잘 보일 수 있도록 제도를 개혁하는 것이 정책국회를 만드는 첫걸음이 될 것이다. 정책에 강한 국회가 되어야만 행정부를 제대로 감독하고 견제할 수 있다.

물론 국회의 대정부 감독 및 견제라는 과제는 국회의원들 개개인의 철저한 자기개혁을 전제로 하고 있다. 특히 정책국회를 만들겠다는 국회의원들의 도덕적 결의가 매우 중요하다고 할 수 있다. 정책중심의 국회를 만들어 내지 못할 경우 의회중심주의가 위협받을 수밖에 없다.

#### ■ 참고문헌

- 김민전 (1998), “한미의회의 국정감조사 비교분석,” <국회의 어제, 오늘, 그리고 내일 이론과 실제>, 대한민국국회, 한국정치학회 공동주최 국회개원 50주년기념·특별학술회의 주제발표 논문집.
- 김주현 (1995), “1994년도 국정감사 사례로 본 한국국회의 문제점과 개선방향,” 《의정자료》 22권.
- 김효정 (1997), “의회의 대행정부 견제장치로서의 국정감사에 관하여,” 《의정

자료》 24권.

- 박재창 (2003), “국정감사의 운영실제와 기능적 좌표,” 《한국의회정치론》, 오름.
- 박종흡 (1997), “외국의 청문회제도 검토,” 참여연대, 민주사회를 위한 변호사모임, 한세정책 연구원 주최 범국민 대토론회: 국회청문회를 평가한다, 1997년 5월 6일, 국회 의원회관 소회의실.
- \_\_\_\_ (1998), “국정감사·조사제도 개선논의를 위한 발제,” 국회제도운영 개혁위원회 주최 국정감사·조사제도 개선을 위한 토론회, 1998. 11.
- 안병옥 (1998), “국정감사조사제도 개선방안,” 국정감사·조사제도개선을 위한 토론회.
- \_\_\_\_ (2000), “국정감사 및 조사제도와 국회에서의 증언·감정제도의 개선,” 《국회보》 6월호.
- 안영섭 (1998), “국정감사 보도 무엇이 문제인가?,” 한국언론 연구원 주최 토론회: 국정감사보도 무엇이 문제인가?, 1998년 11월 19일.
- 이관희 (1999), “국정감사제도의 문제점과 개선방향: 국정감사 폐지논의를 포함하여,” 《경대 논문집》 19.
- \_\_\_\_ (2001), “정치개혁의 입법적 과제,” 《경대 논문집》 21.
- 이충우 (1998), “효율적 국정감사를 위한 문제점과 개선방향에 관한 소고,” 《의정자료》 25권.
- 임봉훈 (1996), “제 14대 국회 국정감사의 분석과 평가: 국정감사의 문제제기 기능 분석을 포함하여,” 《의정연구》 특집 2권 1호.
- 정영국 (1999), “국회 청문회의 의의와 운영제도의 개선,” 《한세정책》 6권 1호 봄/여름호.
- 함성득·임동욱·박찬표 (2001), “국회법 개정에 따른 제 16대 국회의 과제,” 《행정논총》 39권 1호.