

국회 소위원회를 통한 토론 활성화 방안 모색*

가상준 | 단국대학교

| 논문요약 |

본 연구는 현재 국회 내 소위원회 운영상황을 살핍으로써 나타나고 있는 문제점에 대해 알아보고 이를 해결하기 위한 대안은 무엇인지 제시해 보는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 현재 국회에서 소위원회는 어떻게 운영되고 있는지 살펴보고 우리가 모델로 삼고 있는 미국 의회 내 소위원회는 어떻게 운영되고 있는지 조사해 보았다. 미국 상원과 하원 소위원회에 대한 연구를 통해 미국의 경우 업무에 대한 분화가 잘 이루어져 있다는 점을 알 수 있었다. 또한 소위원회 업무를 배타적으로 잘 구분시켜 놓았으며 무엇보다 시대와 상관없이 지속적인 업무가 가능한 형태로 구분시켜 놓았다는 점을 발견할 수 있었다. 이에 비해 한국의 소위원회는 법안 관련 현안 및 단기적 과제를 위한 대책반으로 운영되고 있으며 현재 소위원회 구조는 위원회 업무를 기능적으로 분화한 형태가 아니라 위원회의 업무에 대한 고려 없이 국회법 조항과 배치되지 않도록 일률적으로 구분한 형태다. 국회의 입법기능과 행정부 견제기능이 매우 취약한 편이다. 이를 극복할 수 있는 방법 중 하나는 소위원회 제도를 활성화하는 것이다.

주제어 | 소위원회, 국회, 미국 의회, 기능적 분화, 입법활동

* 본 연구는 2010년도 국회연구용역 과제의 일환으로 수행되었습니다.

I. 서론

국회 내 정당들은 국회의 기능이 제대로 발휘되기 위해서는 정당 간 논의와 대화, 협상과 타협의 중요성을 인지하고 있지만 정당이익을 극대화시키기 위해서는 갈등과 대립 그리고 파행과 공전이라는 극단적인 방법과 상황을 주저하지 않고 있다. 그러나 이러한 그들의 전략과 태도는 국회 내 입법활동 약화를 불러왔으며 행정부 견제 상실이라는 현실적 문제점을 불러왔다. 무엇보다 한국 국회의 입법활동과 행정부 견제활동은 정당 간 그리고 의원들 간 충분한 논의를 통해 이루어져야 함에도 불구하고 정당 간 이해관계 및 역학관계에 따라 전개되는 경향을 보이고 있어 국회가 사회적 요구를 효율적으로 수용하고 있다고 말하는 것이 쉽지 않다. 특히 법안은 사회적 갈등 및 혼란을 해결하기 위한 제도적 결과로 만족스러운 법안의 생산을 위해서는 충분한 논의와 토론이 전제되어야 함에도 외부적인 요인에 영향을 받아 나타난다는 점은 갈등이 재생산된다는 문제점을 낳을 수 있다.

현재 국회에서 통과된 법안이 충분한 토론과 논의를 통해 도출되지 못하고 있다는 점, 국회가 사회적 요구에 따른 의정활동을 제기하지 못하고 있다는 점, 그리고 이러한 결과로 인해 국민들의 신뢰로부터 크게 벗어나 있다는 점 등은 민주화 이후 지속적으로 제기되고 있는 문제점들이지만 개선의 여지를 보이고 있지 않은 것들이다. 그럼에도 정당 간 갈등이 점점 심각해지면서 협의를 통해 합의를 이루려고 하는 노력보다는 힘의 정치, 여론의 정치에 초점을 맞추고 있는 실정이다.

현재 국회의 생산 수준을 향상시키고 국민들의 정책적 요구에 반응하는 국회가 되기 위해서는 의원들의 행태변화와 함께 제도적 변화를 필요로 한다. 국회 내 토론을 활성화시켜 법안심사기능을 강화하고 의원들의 전문성이 향상될 수 있도록 상설소위원회제도의 정착이 요구된다. 소위원회는 “위원회가 그 의결로 정하는 범위 안에서 의안·청원 등 안건의 심사나 그 소관사항을 분담·심사하기 위하여 일정한 소수위원으로 구성하는 위원회의 내부기관”이다(홍준형 외 2000, 120). 소위원회는 위원회 위원들의 전문성을 바탕으로 법안 및

안전에 대한 심도 있는 조사와 검토를 가능하게 함으로써 위원회의 심사가 충실하게 이루어질 수 있도록 하고 분업화를 통해 효율성을 극대화시키기 위해 고안된 제도다. 그러나 현재 소위원회는 도입취지가 무색하게 경직적으로 운영되고 있다고 말해도 과언이 아니다. 본 연구는 현재 국회 내 소위원회 운영상황을 살핌으로써 나타나고 있는 문제점에 대해 알아보고 이를 해결하기 위한 대안은 무엇인지 제시해 보는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 학문적으로 국회 및 소위원회에 대한 연구는 어느 수준인지 알아본다. 이와 함께 현재 국회에서 소위원회는 어떻게 운영되고 있는지 살펴보고 우리가 모델로 삼고 있는 미국의 의회 내 소위원회는 어떻게 운영되고 있는지 조사해 본다.

II. 연구동향 및 배경

국회에 대한 연구는 선거, 정당에 비해 상대적으로 비약한 상황이라고 말할 수 있다. 총선에 대한 연구가 활발한데 비해 선거에 의해 선출된 국회의원에 대한 연구가 상대적으로 미비한 것은 자료에 대한 접근성에 차이가 있기 때문일 것이다. 그러나 과거와 다르게 국회에 대한 많은 정보와 데이터를 인터넷 등을 통해 손쉽게 얻을 수 있는 여건이 형성되고 국회 연구에 대한 중요성이 강하게 인식되면서 국회에 대한 연구는 상당히 진척된 수준이다. 특히 17대 국회에서는 의원들의 법안 발의가 현격하게 늘어남과 동시에 본회의에서 가결되는 법안의 수도 의원발의 법안이 정부제출 법안에 비해 월등히 앞선 수준에 이르게 되면서 국회에 대한 연구도 활기를 띠기 시작한다. 물론 아직 이러한 입법활동의 증가가 국민들의 기대를 만족할 만한 수준으로 이르게 한 것은 아니지만, 한국 국회의 발전이 실질적으로 한국 민주주의의 발전을 보여준다는 점에서 국회 입법활동의 증가 그리고 이에 상응한 연구의 진척은 그 의미가 크다고 하겠다.

국회에 대한 대부분의 연구는 본회의 법안 통과과정에 주목하고 있다. 특히 학자들은 국회의 입법활동이 강화되어야 한다는 점을 강조하면서 국회의 입법

활동과 행정부 견제활동을 강화시키기 위한 대안을 다양하게 제시해 왔다. 국회의 입법활동을 분석하기 위해 단순히 의원들이 발의한 법안과 정부가 제출한 법안의 건수를 조사하고, 가결된 법안, 특히 정부가 제출한 법안들의 수정 가결된 법안들의 건수를 조사하였다(박찬표 1999, 2002; 신명순 1985; 최정원 2004; 하세현 2003). 그러나 민주화 이후 18대 국회에 이르기까지 현격한 증가추세를 보여 온 국회의 의정활동을 체계적으로 다루지 못하였으며 이에 만족할 수준의 연구결과가 나오지 않은 것도 사실이다. 현재 국회 관련된 많은 연구들이 진행되고 있으나 대부분이 법안관련 연구로 논쟁적 법안의 본회의 통과에 있어 영향을 미친 요인은 무엇인지 알아보는 데 초점을 두고 있다(가상준 2009a; 이현우 2005a; 2005b; 전진영 2006; 2009).

또한 국회에 제안된 법안들의 가결처리 속도에 미치는 영향을 찾는 연구도 일부 있었다(목진휴 2009; 목진휴 외 2명 2007). 그러나 이들 선행연구들은 법안의 건수에만 초점을 맞추는 경향을 보이거나 소수 법안에 대한 비교 연구에 치중하다 보니 국회에 제안된 법안들을 종합적 시각에서 이론화하는 연구 성과가 없었다. 이에 비해 미국에서는 의원들의 본회의에서의 활동을 알아보기 위해 의원들의 표결에 관한 연구가 활발하게 이루어지는 편이다(Canes-Wrone et al. 2002; Fleck and Kilby 2002; Griffin and Newman 2005; Jackson and Kingdon 1992; Kalt and Zupan 1984; 1990; Snyder and Groseclose 2000). 미국의 경우 표결을 통해 의원들의 이념을 측정하고 이들을 중심으로 의원들의 활동에 대한 분석을 시도하곤 한다.

한편 상임위원회에 대한 연구는 상임위원회에 대한 의원들의 선호도 파악(김민전 1996; 박천오 1998)과 상임위원회 전문성 고취를 위한 발전적 제안 제시(박찬욱 2004; 박천오 1998)가 주를 이루고 있으며, 의원발의에 있어 상임위원회가 차지하는 역할과 비중에 대한 비판적 연구(최정원 2004), 비례대표 의원 선출 경향(신명순 1994) 및 직업적 배경과 상임위원회 활동에 대한 분석(정영국 1995), 상임위원회 소속 의원들 의정활동에 영향을 미치는 변수에 관한 연구(손병권 2004; 이성로 2001), 정치적 선호도와 당선횟수 측면에서 각 상임위원회의 특징을 분석한 연구(가상준 2007; 2009b) 등이 있다.

국회에 대해서는 양적으로 질적으로 많은 변화를 이루고 있지만 소위원회에

대한 연구는 전무하다. 최근 들어 박희태 국회의장의 취임 후 소위원회 활성화 제언에 따라 소위원회 활성화에 대한 논의가 시작되고 있다(강원택 2010; 임성호 2010). 이러한 연구들은 국회 내 소위원회제도 운영 현실을 알아보고 궁극적으로는 변화를 가져오려는 데 목적을 두고 있다. 현재는 이를 위해 소위원회 제도가 잘 정착되어 있는 미국 의회를 역사적으로 기능적으로 분석해 가고 있는 상황이다.

Ⅲ. 현실상황 및 문제점

한국 국회는 상임위원회 중심주의를 택하면서 상임위원회가 입법활동, 행정부 견제활동에 핵심적인 역할을 수행하고 있다. 상임위원회 제도는 국회의 분업화와 전문화를 목적으로 하고 있는데 이는 법안 심사의 강화와 행정부 견제의 효율화를 위함이다. 상임위원회에는 상설소위원회를 설치할 수 있는데 대부분의 위원회는 법안심사소위원회, 청원심사소위원회, 예산결산소위원회를 두고 있을 뿐이다. 이로 인해 상설소위원회는 제도적 기대와 달리 그 효과를 보이고 있지 못한 실정이다. 상설소위원회는 전문성을 바탕으로 위원회의 업무를 분업화함으로써 전반적으로 효율성을 가하고 궁극적으로는 국회의 생산성을 향상시키기 위한 취지로 도입되었다. 그러나 제도의 도입 취지가 무색하게 상설소위원회는 찾을 수 없으며 상임위원회는 상설소위원회의 설치를 꺼려하는 모습을 보이고 있다.

현재 국회에서 소위원회 설치는

- (1) 특정한 안건의 심사를 위한 소위원회(국회법 57조 1항)
- (2) 소관사항을 분담·심사하기 위한 상설소위원회(국회법 57조 2항)
- (3) 청원심사를 위한 청원심사위원회(국회법 125조 1항),
- (4) 국정감사 및 조사를 위한 소위원회(국정감사 및 조사에 관한 법률 5

조 1항)

- (5) 국회운영위원회의 방송심의소위원회(국회법 149조 3항)
- (6) 자격심사·윤리심사 및 징계에 관한 사항을 분담·심사하기 위한 윤리 특별위원회의 윤리심사소위원회와 징계·자격심사소위원회(윤리 특별위원회 구성 등에 관한 규칙 4조)에서 찾을 수 있다.

한편 상설소위원회 설치에 관한 규정은 1988년 이후 지속적으로 변화여 현재의 모습을 갖추게 되는데 <표 1>은 이에 대한 자세한 내용을 보여주고 있다. 1988년 국회법을 개정하면서 위원회의 소위원회 설치의 법적 근거가 마련되기 시작한다. 1991년 국회법 개정을 통해 소위원회 설치 규정은 “위원회는 특정 안전의 심사를 위하여 소위원회를 둘 수 있다.”는 규정과 함께 “상임위원회는 그 소관사항을 분담·심사하기 위하여 상설소위원회를 둘 수 있다. 다만 이 경우 소위원회의 수는 3개를 초과할 수 없다.”로 변경된다. 2002년 국회법 57조 2항은 “상임위원회(정보위원회를 제외한다)는 그 소관사항을 분담·심사하기 위하여 3개의 상설소위원회를 둔다.”로 개정되며 마지막으로 2005년 “상임위원회(정보위원회를 제외한다)는 그 소관사항을 분담·심사하기 위하여 상설소위원회를 둘 수 있다.”로 개정되었다.

국회법 개정을 통해 알 수 있듯이 상설소위원회의 필요성은 1988년부터 제기되었다. 1991년 개정된 국회법에는 위원회는 3개를 초과하지 못하는 선에서 상설소위원회를 둘 수 있다고 규정함으로써 상설소위원회에 대한 규정을 구체화하기 시작한다. 과거 국회에서 소위원회는 특정안전의 심사를 목적으로 하는 안전심사소위원회를 의미하였고 소위원회 활동도 안전심사소위원회를 중심으로 이루어졌다(한세동 1998). 그러나 안전심사소위원회는 해당 안전에 대한 심사가 종료되면 사라진다는 점에서 상설소위원회와 구분되었다. 상설소위원회제도가 도입되었지만 안전심사소위원회 외의 활동은 찾아볼 수 없었고 상설소위원회는 활성화되지 못하였다. 국회는 1998년 “국회상설소위원회설치 등에 관한 규칙”을 제정함으로써 상설소위원회 활성화를 도모한다. 또한 국회는 이 규칙에 의거하여 각 교섭단체의 합의로 “국회상설소위원회운영준칙”

〈표 1〉 소위원회 관련 국회법 수정 내용

제14차 전부 개정 1988.6.15
第54條(小委員會) ① 委員會는 小委員會를 둘 수 있다. ② 豫算決算特別委員會는 第1項의 小委員會외에 그 審査의 필요에 의하여 이를 數個의 分科委員會로 나눌 수 있다.
↓
제16차 일부 개정 1991.5.31
第57條(小委員會) ① 委員會는 특정한 案件의 審査를 위하여 小委員會를 둘 수 있다. ② 常任委員會는 그 所管事項을 分擔·審査하기 위하여 常設小委員會를 둘 수 있다. 다만, 이 경우 小委員會의 수는 3個를 초과할 수 없다. ③ 常設小委員會의 委員長은 委員會에서 小委員會의 委員중에서 選出하고 이를 本會議에 보고하며, 小委員會의 委員長이 事故가 있을 때에는 小委員會의 委員長이 小委員會의 委員중에서 지정하는 委員이 그 職務를 代理한다. ④ 小委員會의 활동은 委員會가 議決로 정하는 범위에 한한다. ⑤ 小委員會는 閉會중에도 활동할 수 있으며 그 議決로 議案의 審査와 직접 관련된 보고 또는 書類의 제출을 政府·行政機關 기타에 대하여 요구할 수 있고, 證人·鑑定人·參考人의 출석을 요구할 수 있다. 이 경우 그 요구는 委員長의 名義로 한다. ⑥ 小委員會에 관하여는 이 法에서 다르게 정하거나 성질에 반하지 아니하는 한 委員會에 관한 規定이 적용된다. ⑦ 豫算決算特別委員會는 第1項의 小委員會외에 그 審査의 필요에 의하여 이를 數個의 分科委員會로 나눌 수 있다. [전문개정 1991.5.31][제54조에서 이동, 종전 제57조는 제61조로 이동 1991.5.31]
↓
제23차 일부 개정 2000.2.16
第57條(小委員會) ① 委員會는 특정한 案件의 審査를 위하여 小委員會를 둘 수 있다. ② 常任委員會(情報委員會를 제외한다)는 그 소관사항을 分擔·審査하기 위하여 3개의 常設小委員會를 둔다. <개정 2000.2.16> ③ 常設小委員會의 委員長은 委員會에서 小委員會의 委員중에서 選出하고 이를 本會議에 보고하며, 小委員會의 委員長이 事故가 있을 때에는 小委員會의 委員長이 小委員會의 委員중에서 지정하는 委員이 그 職務를 代理한다. ④ 小委員會의 활동은 委員會가 議決로 정하는 범위에 한한다. ⑤ 小委員會의 會議는 公開한다. 다만, 小委員會의 議決로 公開하지 아니할 수 있다. <신설 2000.2.16> <종전 제5항은 제6항으로 이동 2000.2.16> ⑥ 小委員會는 閉會중에도 활동할 수 있으며 그 議決로 議案의 審査와 직접 관련된 보고 또는 書類의 제출을 政府·行政機關 기타에 대하여 요구할 수 있고, 證人·鑑定人·參考人의 출석을 요구할 수 있다. 이 경우 그 요구는 委員長의 名義로 한다. <제5항에서 이동, 종전 제6항은 제7항으로 이동 2000.2.16>

- ⑦ 小委員會에 관하여는 이 法에서 다르게 정하거나 성질에 반하지 아니하는 한 委員會에 관한 規定이 적용된다. 다만, 小委員會는 逐條審査를 생략하여서는 아니된다. <개정 2000.2.16> <제6항에서 이동, 종전 제7항은 제8항으로 이동 2000.2.16>
- ⑧ 豫算決算特別委員會는 第1項의 小委員會외에 그 審査의 필요에 의하여 이를 數個의 分科委員會로 나눌 수 있다. <제7항에서 이동 2000.2.16>



제29차 일부 개정 2005.7.28

- 第57條(小委員會) ① 위원회는 특정한 안건의 심사를 위하여 소위원회를 둘 수 있다
- ② 상임위원회(정보위원회를 제외한다)는 그 소관사항을 분담·심사하기 위하여 상설소위원회를 둘 수 있다. <개정 2000.2.16, 2005.7.28>
- ③ 상설소위원회의 위원장은 위원회에서 소위원회의 위원중에서 선출하고 이를 본회의에 보고하며, 소위원회의 위원장이 사고가 있을 때에는 소위원회의 위원장이 소위원회의 위원중에서 지정하는 위원이 그 직무를 대리한다.
- ④ 소위원회의 활동은 위원회가 의결로 정하는 범위에 한한다.
- ⑤ 소위원회의 회의는 공개한다. 다만, 소위원회의 의결로 공개하지 아니할 수 있다. <신설 2000.2.16>
- ⑥ 소위원회는 폐회중에도 활동할 수 있으며 그 의결로 의안의 심사와 직접 관련된 보고 또는 서류의 제출을 정부·행정기관 기타에 대하여 요구할 수 있고, 증인·감정인·참고인의 출석을 요구할 수 있다. 이 경우 그 요구는 위원장의 명의로 한다.
- ⑦ 소위원회에 관하여는 이 법에서 다르게 정하거나 성질에 반하지 아니하는 한 위원회에 관한 규정이 적용된다. 다만, 소위원회는 축소심사를 생략하여서는 아니된다. <개정 2000.2.16>
- ⑧ 예산결산특별위원회는 제1항의 소위원회외에 그 심사의 필요에 의하여 이를 수개의 분과위원회로 나눌 수 있다.

[전문개정 1991.5.31]

을 만들고 의장의 결재를 받아 각 상임위원회에 통보하게 된다.¹⁾ “국회상설소위원회설치 등에 관한 규칙”은 정보위원회를 제외한 15개 상임위원회에 3개의 구체적인 상설소위원회를 두게 하였다.²⁾ 이와 함께 “국회상설소위원회설치 등에 관한 규칙”은 소위원회의 구성, 임기, 직무 등에 대해 명시하고 있다. 한편 “국회상설소위원회운영준칙”에서는 상임위원회와 소위원회의 관계에 대해 명시하고 있고 소위원회 소위원장 및 간사 등 구성에 대해 규정하고 있다. 또

1) “국회상설소위원회설치 등에 관한 규칙”과 “국회상설소위원회운영준칙”은 부록 참조.

2) 예를 들어 재정경제위원회에는 경제정책소위원회, 조세소위원회, 금융소위원회를 두게 하였고 통일외교통상위원회에는 통일소위원회, 외교소위원회, 통상소위원회를 두게 하였다.

한 “국회상설소위원회운영준칙”은 의사·의결정속수, 발언, 질의·답변, 공청회·청문회 등과 같은 소위원회 운영과 관련된 사항을 제시하고 있다.

앞서 언급했듯이 “국회상설소위원회설치 등에 관한 규칙”은 정보위원회를 제외한 15개 상임위원회에 3개의 구체적인 상설소위원회를 두게 하였는데 이는 1991년 국회법 개정57조 2항이 “상임위원회는 그 소관사항을 분담·심사하기 위하여 상설소위원회를 둘 수 있다. 다만, 이 경우 소위원회의 수는 3개를 초과할 수 없다.”는 규정에 상응한 것이라 말할 수 있다. 한편 이 규칙은 2000년 개정된 국회법 57조 2항 “상임위원회(정보위원회를 제외한다)는 그 소관사항을 분담·심사하기 위하여 3개의 상설소위원회를 둔다.”는 규정에 영향을 미쳤다. 2005년 국회는 57조 2항을 “상임위원회(정보위원회를 제외한다)는 그 소관사항을 분담·심사하기 위하여 상설소위원회를 둘 수 있다.”고 개정하게 되는데 이를 통해 3개의 상설소위원회를 둔다는 내용을 삭제한다. 1991년에 상임위원회에 3개를 초월할 수 없는 상임소위원회를 둘 수 있다는 규정이 2005년까지 지속되었던 것은 상임소위원회 필요성 및 활성화가 크게 요구되지 않았기 때문이라 말할 수 있다(강원택 2010).

상설소위원회가 활성화되지 못하였다는 점은 국회 회의록 및 논의를 통해 더욱 알 수 있는데 1991년 국회법 57조 2항이 개정된 이후 1998년까지 상설소위원회 설치에 대한 논의가 이루어진 상임위원회는 소수에 불과하다. 제13대 국회 제155회 제1차 동력자원위원회(1991년 07월 15일) 상설소위원회구성건의(2건)이 최초며,³⁾ 제14대 국회 제159회 제1차 보건사회위원회(1992년 10월 05일), 제14대 국회 제159회 제3차 상공위원회(1992년 10월 08일), 제14대 국회 제161회 제1차 상공자원위원회(1993년 05월 10일), 제14대 국회 제169회 제4차 문화체육공보위원회(1994년 07월 13일), 제14대 국회 제169회 제6차 행정경제위원회(1994년 08월 24일), 제14대 국회 제169회 제5차 상공자원위원회(1994년 08월 30일), 제15대 국회 제180회 제2차 환경노동위원회(1996년 07월

3) 1991년 동력자원위원회는 5인으로 구성되는 2개의 상설소위원회를 두게 되는데 제1상설소위원회는 석탄, 석유, 가스 등의 분야를 소관하고 제2상설소위원회는 전력, 광업, 에너지 등의 분야를 소관하도록 함. 1991년 동력자원위원회의 이러한 결정은 걸프전쟁으로 인해 발생한 석유문제에 근원하고 있다.

22일), 제15대 국회 제181회 제10차 통상산업위원회(1996년 12월 10일)가 상설 소위원회 구성에 대한 안건을 논의하였다.

한편 “국회상설소위원회설치 등에 관한 규칙”이 1998년 8월 22일 본회의를 통과한 후 8월 25일 정무위원회는 상설소위원회 구성의 건이 상정되어 논의를 하게 되는데 3개의 상설소위원회 소관업무에 대해 논의하고 상설소위원회 정당별 구성에 대해서는 합의를 보지만 정당별 선임 및 소위원장 보임 등에 대해서는 나중에 논의하도록 하고 상설소위원회 구성의 건에 대한 논의를 마친다.⁴⁾ 이후 회의록에서 상임위원회 상설소위원회 설치에 대한 논의는 찾아볼 수 없다. 2005년 국회법 개정으로 인해 상임위원회 상설소위원회 설치에 대한 규정이 자유스러워졌음에도 불구하고 회의록을 통해 상설소위원회 설치에 대한 논의는 찾을 수 없다.

이러한 결과가 의미하는 것은 첫째 현재 상설소위원회의 활동을 발견하기 힘들며 상설소위원회 설치에 대한 논의가 활발하지 않은 것은 이에 대한 필요성을 절실히 느끼지 못하기 때문이며 상설소위원회 역할 및 활동에 대한 이해가 부족하기 때문이다. 이러한 점은 상설소위원회 활성화를 위해 제정된 “국회상설소위원회설치 등에 관한 규칙” 제정과정을 통해서도 발견할 수 있다. 1998년 “국회상설소위원회설치 등에 관한 규칙”은 각 상임위원회에 상임위원회 소관사항을 기준으로 3개의 상설소위원회를 두게 하였고 상설소위원회 명칭도 기술한다. 그러나 이 명칭들은 상임위원회 활동과 소관사항에 따라 세분화하여 나열해 놓았을 뿐 실질적 기능과 역할을 염두에 두고 나눈 것이라 말하

4) 국회상설소위원회설치 등에 관한 규칙에 의거하여 정무위원회는 국무조정소위원회, 공정거래소위원회, 금융감독소위원회를 두게 된다. 국무조정소위원회는 국무총리실 소속기관과 국가보훈처에 대해 공정거래소위원회는 공정거래위원회, 금융감독소위원회는 금융감독위원회와 그 산하기관을 각각 분담해서 예산안과 법률안을 포함한 소관사항을 심사하도록 3당 간사간 합의를 본다. 소위원회 정원은 국무조정소위원회 8인(한나라당 4인, 국회의회의와 자민련 각 2인), 공정거래소위원회 10인(한나라당 5인, 국회의회의 3인, 자민련 2인), 금융감독소위원회 12인(한나라당 6인, 국회의회의 4인, 자민련 2인)으로 정당간 합의를 봄. 그러나 국민회의와 한나라당 위원 명단은 제출되어 있지만 자민련 명단이 제출되어 있지 않아 소위원 구성과 소위원장 보임은 추후로 미루고 국무조정소위원회 8인, 공정거래소위원회 10인, 금융감독소위원회 12인으로 하는 안만 통과시킴.

기 힘들다(강원택 2010). 물론 상설소위원회가 설치되었다는 점에서 이에 대한 의미를 찾을 수 있을 것이다. 또한 상임위원회를 위원회 소관사항을 중심으로 기능적으로 3개의 상설소위원회를 두었다는 점도 의미가 있다. 그러나 “국회 상설소위원회 설치 등에 관한 규칙안”이 국회운영위원회에서 논의될 때 제안자 외에 다른 위원들은 이에 대한 사전 이해를 하지 못한 상태에서 규칙이 가지고 있는 취지(국회상설소위원회제도를 활성화하여 생산적이고 능률적인 국회, 선진화되고 전문화된 국회상을 정립)가 호소력이 있어 가결된 것이다. 또한 규칙안이 법제사법위원회에 논의될 때 사전연구가 미비하였고 이에 국회법과 충돌될 가능성이 농후하다는 점이 지적되었지만⁵⁾ 차후 보완해 나갈 것을 약속하면서 본회의에 상정하게 되고 본회의에서 가결되게 된다.⁶⁾ “국회 상설소위원회 설치 등에 관한 규칙”이 국회운영을 실질적으로 바꿔보겠다고 하는 점보다 정치적 성격을 띠고 태어났다는 점을 법제사법위원회 회의를 통해 알 수 있다. 법제사법위원회 조홍규 의원은 의사진행발언을 통해

“이 규칙안이 국회에 대한 국민적 시각같은 것을 고려해서 국회 환경을 고쳐 보자는 어떤 정치적인 환경변화의 산물인 것 같습니다. 또 여야간에 합의를 본 것 같고 다만 전문위원이나 우리 조순형 선배님께서 지적하신 것이 문제점이되니까 조건부로, 지금 전체의원이 본회의장에서 대기 중이니깐 57조를 포함해서 국회법 전반에 걸쳐서 검토해 볼 것을 운영위원회에다가 촉구하고 이 규칙안은

5) 법제사법위원회 전문위원이 체계 및 자구를 검토한 결과 규칙안 2조에서 각 상임위원회별로 그 명칭과 함께 3개 상설소위원회를 설치하도록 하고 있는데 국회법 제57조 2항은 상설소위원회 설치하는 상임위원회가 그 소관사항을 분담·심사하기 위하여 그 수가 3개 초과하지 않는 범위 안에서 둘 수 있도록 규정하여 소위원회 설치여부 등을 상임위원회 결정에 따르도록 하고 있다는 규정과 저촉된다는 점을 지적하였다.

한편 법제사법위원회 조순형 위원 또한 규칙안이 모법인 국회법과 저촉되고 있다는 점을 강조하고 있으며 이와 함께 실제로 운영을 안 해 본 상설소위원회를 규칙으로 정해 운영하게 되면 여러 가지 문제가 생길 수 있는데 거기에 대해 깊은 연구가 있지 않다는 점 그리고 국회사무처 차원에서 전문위원이나 전문가들이 자문도 듣고 외국의 소위원회 운영사례도 참고해야 하는데 그렇지 않다는 점에 대해 지적한다.

6) 국회운영위원회, 법제사법위원회, 국회 본회의 가결이 모두 1998년 8월 22일 하루에 이루어진다.

세부적인 것은 더 보완하기로 하고 일단 통과시켜서 …… 정치적인 산물인 것 같습니다. 그러니까 시시콜콜이 따질 성질의 것이 못 될 것 같으니까 그렇게 해서 타결합시다.”

라고 말한다. 이는 국회의원들의 사전 이해 및 사전 연구 없이 국민적 시각을 고려해서 만들어진 정치적 산물이라는 점을 보여주는 것으로 규칙안은 의원들 간 합의 혹은 필요성에 의해 제정된 것은 아니다. 이로 인해 이 규칙안이 국회에서 가결되었지만 실질적으로 상임위원회 소위원회제도를 바꾸는 데 영향을 미치지 못하였고 전문성과 능률성을 향상시키는 역할을 하지 못하였다.

상설소위원회에 대한 이해와 상설소위원회 활성화에 대한 필요성이 미약하다는 점은 현재도 이어지고 있다고 말할 수 있다. 특히 이러한 점은 상임위원회에 설치되어 있는 소위원회를 통해 알 수 있다. <표 2>는 18대 국회 후반기 상임위원회와 상임위원회에 설치된 소위원회들을 보여주고 있다.⁷⁾ 소위원회 명칭을 통해 상임위원회 소위원회 운영에 조금의 변화가 있는 것처럼 보인다. 그러나 전혀 그렇지 않다는 점을 쉽게 알 수 있는데 무엇보다 과거와 다르지 않게 대부분의 위원회는 법안심사소위원회, 예산결산기금심사소위원회(혹은 예산결산심사소위원회), 청원심사소위원회로 이루어져 있다. 법안심사소위원회, 예산결산기금심사소위원회(혹은 예산결산심사소위원회), 청원심사소위원회로만 이루어진 상임위원회는 16개 중 국회운영위원회를 포함 10개며, 전통적인 3개 소위원회를 포함하고 있는 상임위원회는 14개다. 청원심사소위원회와 예산결산기금소위원회의 활동이 미비하다는 점을 고려할 때 법안심사소위원회 외에 다른 활동은 거의 없다고 할 수 있다. 또한 상설소위원회 활동은 거의 이루어지고 있지 않다고 말할 수 있다. 특히 2005년 “그 소관사항을 분담·심사하기 위하여 3개의 상설소위원회를 둔다”는 국회법 내용을 “그 소관사항을 분담·심사하기 위하여 상설소위원회를 둘 수 있다”고 개정하였지만 이에 상응하는 결과는 전혀 찾을 수 없다.⁸⁾

7) <표 2>의 내용은 18대 전반기 국회와 비교하여 크게 다르지 않다.

8) 한편 2005년 국회법 일부 개정을 통해 상설소위원회에 대한 규정을 과거 “상임위원회(정보

〈표 2〉 18대 국회 상임위원회와 소위원회

상임위원회	소위원회
국회운영위원회	• 법안심사소위원회 • 예산안심사소위원회 • 청원심사소위원회 • 국회방송심의소위원회
법제사법위원회	• 법안심사제1소위원회 • 법안심사제2소위원회 • 예산결산심사소위원회 • 청원심사소위원회 • 위헌법률검토소위원회
정부위원회	• 법률안심사소위원회 • 예산결산기금심사소위원회 • 청원심사소위원회
기획재정위원회	• 경제재정소위원회 • 조세소위원회 • 예산결산소위원회
외교통상통일위원회	• 법안심사 소위원회 • 예산결산기금심사소위원회 • 청원심사 소위원회 • 외교통일전략 및 역량강화소위원회
국방위원회	• 법률안심사소위원회 • 예산결산기금심사소위원회 • 청원심사소위원회 • 방위력개선 및 방위산업진흥 소위원회 • 국정감사결과보고서작성소위원회
행정안전위원회	• 법안심사소위원회 • 예산결산기금심사소위원회 • 청원심사소위원회
교육과학기술위원회	• 법안심사소위원회 • 예산결산기금심사소위원회 • 청원심사소위원회 • 과학기술소위원회

위원회를 제외한다)는 그 소관사항을 분담·심사하기 위하여 3개의 상설소위원회를 둔다.”에서 “상임위원회(정보위원회를 제외한다)는 그 소관사항을 분담·심사하기 위하여 상설소위원회를 둘 수 있다.”로 수정하였다. 이러한 이유 및 근거를 찾기 위해 위원회 회의록과 본회의 회의록을 찾아보았지만 이에 관련된 내용을 찾을 수 없었다.

상임위원회	소위원회
문화체육관광방송통신위원회	• 법안심사소위원회 • 예산결산기금심사소위원회 • 청원심사소위원회
농림수산식품위원회	• 법률안심사소위원회 • 예산안 및 결산심사소위원회 • 청원심사소위원회
지식경제위원회	• 법안심사소위원회 • 예산결산 및 기금심사소위원회 • 청원심사소위원회
보건복지위원회	• 법안심사소위원회 • 예산결산심사소위원회 • 청원심사소위원회
환경노동위원회	• 법안심사소위원회 • 예산결산기금심사소위원회 • 청원심사소위원회
국토해양위원회	• 법안심사소위원회 • 예산결산기금심사소위원회 • 청원심사소위원회
정보위원회	• 법안심사소위원회 • 청원심사소위원회 • 예산·결산심사소위원회
여성가족위원회	• 법안심사소위원회 • 예산결산기금심사소위원회 • 청원심사소위원회 • 성폭력대책소위원회

자료: 국회 홈페이지(2010년 10월 1일 현재)

둘째, 이러한 결과는 상설소위원회에 대한 필요성은 제기되었지만 아직 절실하지 않은 상황이라는 점을 의미하는 것이다. 이는 국회에서 중요한 토의와 대화는 상임위원회와 법안심사소위원회를 중심으로 이루어지고 있다는 점을 보여주는 것으로 전문성과 분업성을 바탕으로 충분한 토의와 대화가 이루어질 수 있는 장이 마련되지 못하고 있다는 점을 말해 준다. 무엇보다 상설소위원회

가 위원회의 결정에 의해 설치될 수 있음에도 그러한 모습을 보여주지 않고 있는 것은 상임위원회 위원장을 포함 위원들은 상설소위원회에 대한 관심이 낮다는 점을 보여주는 것이다. 한편으로 상설소위원회에 대한 낮은 관심도 그리고 필요성에 대한 요구가 낮게 나타나는 것은 의원들이 속한 상임위원회에 대해 소속감 및 책임감 등이 낮기 때문이다. 상임위원회 위원들의 변동률이 높고 임기가 2년인 관계로 상설소위원회 설치 및 이에 따른 소관사항 분담에는 관심이 없다. 상설소위원회를 설치하기 위해서는 상임위원회 소관사항 등 업무과약이 선행되어야 하고 이에 따라 효율적인 기능적 분화를 시도해야 하지만 이는 많은 사전연구 및 검토를 필요로 하기에 이를 2년 임기 동안 수행한다는 것은 한계가 있다. 만약 상임위원회 업무에 대해 관심이 높고 상설소위원회 설치에 대해 필요성을 느낄지라도 배정된 위원들의 전문성이 낮은 상황에서 어떠한 형태로 기능적 분화를 할 것이며 어떻게 위원들을 소위원회에 배정해야 할지에 대해서도 위원들 간 그리고 정당 간 합의를 본다는 것이 쉽지 않기에 이에 대한 시도를 찾아보기 힘든 것이다. 이에 따라 논란이 되는 현안과 과제에 대해 상임위원회 차원에서 임시방편적인 대응만이 이루어지고 있는 상황이다.

국회의원들의 상임위원회 배정과정을 보면 의원이 가지는 전문성 그리고 전문성 개발과는 상관없이 선호도가 높은 특정 상임위원회에 대한 관심만이 높은 상황이다. 또한 상임위원회 배정에 있어 전문성보다는 균등성을 강조하고 있으며 특정 법안의 여야 극한 대치상황에서는 의원 변동이 수시로 이루어지고 있어 전문성과 분업성, 그리고 이에 따른 효율성 극대화는 기대하기 힘든 상황이기에 상설소위원회 도입 취지가 달성된다는 것은 기대하기 힘들다. 상설소위원회가 활성화되기 위해서는 미국과 같이 의원들의 전문성과 지역구 관련성을 바탕으로 상임위원회 및 소위원회에 대한 배정이 이루어져야 하며 상임위원회에 대해 지속적 관심과 재임을 통해 전문성을 높이는 방향으로 상임위원회 운영이 이루어져야 할 것이다.

셋째, 상임위원회 위원들은 전문성을 갖춘 상설소위원회보다는 현안에 대한 대응 그리고 국회에 대한 국민들의 여론에 반응하기 위한 차원에서 소위원회를 조직하고 운영하고 있다고 말할 수 있다(강원택 2010). 모든 상임위원회에 존재하는 법안심사소위원회는 전문성을 토대로 효율성의 극대화에 주안점을

두고 있기보다는 대통령(행정부) 및 여당의 관심 과제 및 현안 혹은 중요성이 부각되는 정책을 다루는 기구가 되어 버렸다. 강원택(2010)의 지적대로 소위원회가 단기적 과제 및 현안을 처리하기 위한 대책위원회(task force)적 속성을 갖고 있다는 특성을 보이고 있는데 소위원회가 상임위원회 내에 독립성과 전문성을 갖는 세분화된 조직이라기보다는 상임위원회 하위 실무부서로서 기능하고 있는 실정이다. 이로 인해 전문성과 효율성 증대를 통한 국회의 운영 향상은 기대하기 쉽지 않은 실정이다. 이러한 점은 나중에 논의하겠지만 기능적 분업과 전문성을 강조하고 있는 미국 위원회 소위원회제도와는 다른 차원에서 소위원회가 운영되고 있다는 것을 말해준다.

넷째, 현재 상임위원회 소위원회 운영은 경로의존성(path dependency)의 모습을 보이고 있다. 국회 상임위원회는 행정부의 구조와 상응한 구조를 보이고 있는데 이는 분업화를 통해 행정부에 대한 감시 및 감독을 효율적으로 수행하기 위해서다. 18대 국회에 16개의 상임위원회가 있는데 17대 국회 17개 상임위원회 및 그 명칭에 있어 차이를 보이고 있다. 이는 이명박 정부 들어와 행정부 구조가 변화하면서 행정부 감시·감독을 맡고 있는 국회 상임위원회에도 변화가 온 것이다. 행정부에 대한 감시·감독을 더욱 효율적으로 하기 위해서는 상임위원회 내 소위원회는 상임위원회 소관사항을 중심으로 그리고 관련 업무의 유사성을 중심으로 이루어져야 한다. 그러나 현재는 상임위원회 상설소위원회는 찾아 볼 수 없을 뿐만 아니라 존재하는 소위원회는 획일적인 모습을 보이고 있어 행정부에 대한 효율적 감시·감독을 위한 것인지 아니면 심도 있는 법안 심사에 초점을 맞추기 위한 것인지 의도를 알 수 없는 상황이다. 이러한 문제점을 국회의원들도 알고 있고 생산적인 국회를 위해서는 현재 소위원회 운영에 커다란 변화가 있어야 한다는 점을 알고 있지만 이를 바꾸기에는 너무나 현재의 모습에 익숙해져 있는 상황이다.

국회 상설소위원회 운영이 미비한 가운데 전문성을 필요로 하는 심도 있는 논의는 특별위원회가 담당하고 있는 모습을 보여주고 있다(강원택 2010). 현재 18대 국회 후반기⁹⁾ 예산결산특별위원회와 윤리특별위원회를 제외한 특별

9) 18대 국회에 설치된 전체 특별위원회에 대해서는 강원택(2010)을 참고 바람.

위원회를 살펴보면 지방행정체제개편특별위원회(위원장 한나라당 허태열), 국제경기대회개최 및 유치지원특별위원회(위원장 한나라당 황우여), 세계박람회지원특별위원회(위원장 민주당 김충조), 사법제도개혁특별위원회(위원장 한나라당 이주영), 일자리만들기특별위원회(위원장 민주당 이종걸), 독도영토수호대책특별위원회(위원장 민주당 강창일)가 있다.¹⁰⁾

특별위원회가 상황에 따라 필요한 것은 사실이지만 위에 과제를 특별위원회가 아닌 상임위원회 내 소위원회를 통해 접근하는 것이 바람직해 보인다. 강원택(2010)이 지적하듯이 특별위원회가 과다하게 많이 설치되는 것은 상임위원회 내 소위원회를 통해 문제에 대한 접근이 가능함에도 소위원회 운영이 미비하기 때문이며 무엇보다 현안에 대한 여론을 의식해 국회차원의 대응을 보여주기 위한 정치적 모습이 반복되고 있기 때문이다. 이러한 국회의 정치적 대응은 상임위원회 및 소위원회가 전문성을 축적할 수 있는 기회와 관련된 사항 혹은 유사한 사항이 현안으로 나타날 경우 이에 대한 국회의 대응성 및 대처 능력을 높일 기회를 날려버리는 행태다. 이는 궁극적으로 전문성과 효율성을 통해 국회의 생산성을 높이기 위한 취지와 맞지 않게 운영되고 있음을 말하는 것이다.

IV. 해외사례: 미국을 중심으로

1. 미국 소위원회

현재 국회 소위원회가 제도 취지에 맞게 잘 운영되기 위해서는 미국 국회의 소위원회 운영은 어떻게 이루어지고 있는지 알 필요가 있다. 이는 한국 국회의 많은 제도와 운영방식이 미국 의회를 모델로 하고 있기 때문이다. 19세기 초

10) 2010년 8월 16일 현재 특별위원회로 여기에서 대법관(이인복) 임명동의에 관한 인사청문특별위원회와 국무총리(김태호) 임명동의에 관한 인사청문특별위원회는 제외시켰다.

미국 의회에는 소수의 상임위원회만이 존재하였고, 이러한 상임위원회도 임시위원회(select committee) 혹은 특별위원회(special committee) 형식을 빌려서 나타났다. 이후 이러한 임시 혹은 특별위원회가 정책개발 본연의 기능을 원만하게 수행하기 시작하자 이를 상임위원회로 변경시켜 영구화하였고, 이후 미국은 19세기 말 이후 상임위원회제도를 확립하기에 이른다(Cooper 1981). 미국 상임위원회 내에 소위원회가 언제 설치되어 운영되었는지 정확히 알지는 못한다. 그러나 19세기부터 소위원회가 전문성과 분업성 차원에서 활동하였음을 연구를 통해 알 수 있다(French 1915). 상임위원회 제도는 분업화와 전문화를 목적으로 하고 있으며 소위원회는 상임위원회의 목적을 달성하기 위한 제도적 보완이라 할 수 있다(French 1915). 특히 소위원회 관련 업무와 결정은 전문성이라는 측면에서 봐야 한다.

French(1915)의 의정경험과 연구를 통해 미국 의회 소위원회의 취지에 대해 설명하고 있는데 상임위원회 산하 소위원회를 구성할 때 고려해야 할 점은 업무와 관련된 점이며 무엇보다 그 업무가 지속적이며 공식적(formal) 업무인가 하는 점과 업무가 과다하여 분업을 필요로 하는가가 중요한 관점이라고 말했다. 즉, 상임위원회의 지속적이며 공식적인 업무는 전문화와 분업화를 위해 소위원회를 두어야 하며 특히 업무가 과다하다면 분업화를 위해 소위원회가 필요하다고 말하고 있다. 소위원회는 영속성(permanent)을 띌 수 있도록 제도화해야 한다는 점을 강조하고 있다. 이와 함께 영속성을 띠는 상설소위원회와 함께 특별소위원회의 설치도 고려해야 한다고 주장했다. 고정된 업무보다는 많은 다양한 업무를 다루어야 하는 위원회의 경우 상설소위원회보다는 특별위원회 설치를 권장하고 있으며 특정 사건에 대한 위원회 차원의 조사(investigation)가 필요할 경우 특별소위원회가 요구된다고 하였다. French(1915)는 소위원회를 필요치 않는 위원회는 일반적으로 위원회가 하나가 되어 업무에 대한 집중이 필요한 위원회로 이들 위원회의 특징은 위원의 숫자가 적다는 특징을 지니고 있다는 점을 지적하고 있다. French(1915)의 경우 모든 상임위원회 위원들이 모든 정보를 듣고 회의할 기회를 가지지는 못하지만 소위원회로부터 얻은 보고와 정보를 통해 얻은 것이 위원회 전원이 모든 스케줄을 소화하면서 논의하는 것보다 더 유용하다고 경험을 언급하고 있다.

앞의 논의를 통해 알 수 있듯이 미국 의회 소위원회는 전문성과 분업성을 통해 상임위원회 업무의 효율성을 높이는 데 목적을 두고 있다. 미국 의회의 소위원회는 지속적이고 공식적인 업무는 소위원회가 담당하게 하고 관련 업무에 대해 소위원회가 영속성을 떨 수 있도록 제도화한 것이다. 소위원회의 역할이 중요성을 띠면서 소위원회의 수는 지속적으로 특히 1946년 이후 현격하게 증가하였으나 20세기 말 공화당이 의회 다수당이 되면서 소위원회의 수는 감소하는 추세를 보였다. 소위원회의 역할과 함께 소위원회가 가지는 권한은 의회 권력구조와 깊은 관련성을 띠고 있다. 19세기 하원은 막강한 영향력을 행사한 하원의장의 시기였는데, 이 시기에 하원의장과 정당리더들은 위원장 임명 및 의원의 위원회 배속 권한 등을 통해 의회결정에 막강한 영향력을 행사하였다. 20세기 초 하원의원들은 막강한 영향력을 행사한 하원의장의 권한을 축소시키고 축소된 권한을 위원장들에게 배분하였다.

이로 인해 위원장들의 권한이 강화되었고 이는 1970년대까지 지속되면서 상임위원장의 시기를 경험하게 된다. 이 시기에 위원장들의 영향력은 정당조직 및 정당리더들로부터 자율적인 편이었다. 그러나 1960년대 들어와 사회개혁의 필요성이 제기되어 입법화의 필요성이 대두되나 위원회 및 위원장들의 독점적 권한으로 인해 법안심사 및 통과가 어렵게 되었다. 이로 인해 새로운 의회개혁이 실시되는데 위원장들의 권한을 축소시키고 의원총회(*party caucus*) 및 정당리더의 권한을 신장시키는 방향으로 전개되었다. 또한, 1970년대 들어와 상임위원장 권한을 축소하는 대신 소위원회의 영향을 확대하는 방향으로 개혁이 이루어졌고(Cox and McCubbins 1993) 안전 상정 및 의사일정 결정 등에 대한 하원의장의 영향력이 회복되었다(Owens 1997; Rohde 1991; Sinclair 1992). 무엇보다 1973년 소위원회 권리장전(*Subcommittee Bill of Rights*)은 소위원회의 권한과 영향력 증대를 가져왔다.

1994년 중간선거에서 공화당이 승리하여 의회 다수당이 된 후 하원의장의 권한을 강화시키는 변화가 이루어진다. 특히 위원회 배정, 위원장 선임, 그리고 하원의 의사운영 등에 있어 하원의장과 정당지도부의 영향력은 커진다. 한편 상임위원장과 소위원장의 임기에 제한을 둬으로써 상임위원장과 소위원장의 권한이 확대되는 것을 막는다. 특히 소위원회의 관할권, 예산, 인력 등을 상임위원

장 통제하에 놓으며 과거 소위원회의 권한을 대폭 축소하는 변화를 가져왔다. 이러한 경향은 민주당이 다시 의회 다수당이 된 후에도 지속되고 있는 편이다.

의회 내 권력관계에 따라 소위원회 및 소위원장의 권한은 변화가 있었지만 소위원회가 미국 의회에서 차지하는 역할은 과거에도 그렇고 현재도 매우 큰 편이다. 공화당이 1994년 선거를 통해 의회 다수당으로 등극한 후 소위원회와 소위원장의 권한을 많이 줄였지만 소위원회가 법안에 미치는 영향력은 아직도 큰 것으로 나타나고 있다(Baughman 2006).

2. 미국 소위원회 현황

미국 의회 소위원회가 한국 국회 소위원회와 달리 기능적으로 분화하고 있으며 법안심사 및 행정부 감시·감독 등에 있어 중요한 역할을 수행하고 있다. 현재 상원에는 16개의 상임위원회가 있고 하원에는 20개의 상임위원회가 있다. 상임위원회에 내에 소위원회가 있는데 하원의사규칙에 의하면 상임위원회는 5개보다 많은 소위원회를 둘 수 없게 되어 있다(Rule X, clause 5 (d)(1)).¹¹⁾ 그러나 감독권(oversight)을 가지고 있는 위원회의 경우 예외적으로 6개까지 소위원회를 둘 수 있으며 세출위원회(Appropriations Committee)의 경우 13개까지 그리고 정부감독 및 개혁위원회(Oversight and Government Reform Committee)의 경우는 7개까지 소위원회를 둘 수 있다(Rule X, clause 5 (d)(2)). 예외는 있지만 하원은 의원이 동시에 두 개가 넘는 상임위원회에 배정되는 것을 금하고 있으며 4개 넘게 상설소위원회에 배정되는 것을 금하고 있다(Rule X, clause 5 (b)(2)(A)).

미국 의회 상임위원회 내 소위원회가 어떠한 구도로 분화하여 운영하고 있는지 <표 3>과 <표 4>가 보여주고 있다. 다음의 표를 통해 한국 국회 소위원회와 명칭이 다르다는 점을 알 수 있으며 무엇보다 상임위원회 업무와 관련

11) 상임위원회 중에는 소위원회가 없는 위원회도 있다. 또한 상원의 경우 소위원회 숫자에 대한 규정은 없다.

해서 기능적으로 분화하여 운영되고 있음을 발견할 수 있다. 상원과 하원의 상임위원회 명칭 그리고 이에 따른 관할권에 조금의 차이가 있으나 매우 유사한 구조를 보이고 있다. 각 상임위원회 소위원회의 명칭도 조금 차이를 보이고 있으나 매우 상응하는 구조를 보이고 있다. 상원의 외교위원회(Foreign Relations Committee)는 하원의 외교위원회(Foreign Affairs Committee)와 비교하여 비슷한 명칭을 사용하고 있으며 각 위원회는 7개의 소위원회를 두고 있다.¹²⁾ 상원 외교위원회에는 (1) African Affairs (2) East Asian and Pacific Affairs (3) European Affairs (4) International Development and Foreign Assistance, Economic Affairs, and International Environmental Protection (5) International Operations and Organizations, Human Rights, Democracy and Global Women's Issues (6) Near Eastern and South and Central Asian Affairs (7) Western Hemisphere, Peace Corps and Narcotics Affairs 소위원회가 있으며, 하원 외교위원회에는 (1) Africa and Global Health (2) Asia, the Pacific and the Global Environment (3) Europe (4) Terrorism, Nonproliferation and Trade (5) International Organizations, Human Rights and Oversight (6) Middle East and South Asia (7) Western Hemisphere 소위원회가 있다. 외교위원회를 먼저 크게 지역에 따라 구분하고 있으며 이와 함께 지속적으로 역점을 두고 수행해야 할 업무를 중심으로 구분하고 있다는 특징을 발견할 수 있다. 상원과 하원의 군사위원회(Armed Services Committee)는 동일한 명칭을 사용하고 있는데 상원에는 6개 하원에는 7개 소위원회가 있다.¹³⁾

상원 군사위원회 소위원회는 (1) Airland (2) Emerging Threats and Capabilities (3) Personnel (4) Readiness and Management Support (5) SeaPower (6) Strategic Forces이며, 하원 군사위원회에는 (1) Readiness (2) Seapower and Expeditionary Forces (3) Air and Land Forces (4) Oversight and Investigations (5) Terrorism,

12) 하원 외교위원회에는 7개를 넘는 소위원회를 둘 수 없다는 규정이 적용되고 있다. 107대와 108대 의회에서는 6개를 넘는 소위원회를 둘 수 없었지만 109대 의회부터 7개로 바뀌었다.

13) 하원 군사위원회는 7개를 넘는 소위원회를 둘 수 없다는 규정이 적용되고 있다. 108대와 109대 의회에서는 6개를 넘는 소위원회를 둘 수 없었지만 110대 의회부터 7개로 바뀌었다.

〈표 3〉 미국 상원 상임위원회와 소위원회

상임위원회	소위원회
Agriculture, Nutrition and Forestry (5)	• Domestic and Foreign Marketing, Inspection, and Plant and Animal Health • Energy, Science and Technology • Hunger, Nutrition and Family Farms • Production, Income Protection and Price Support • Rural Revitalization, Conservation, Forestry and Credit
Appropriations (12)	• Agriculture, Rural Development, Food and Drug Administration, and Related Agencies • Commerce, Justice, Science, and Related Agencies • Defense • Energy and Water Development • Financial Services and General Government • Homeland Security • Interior, Environment, and Related Agencies • Labor, Health and Human Services, Education, and Related Agencies • Legislative Branch • Military Construction, Veterans Affairs, and Related Agencies • State, Foreign Operations, and Related Programs • Transportation, Housing and Urban Development, and Related Agencies
Armed Services (6)	• Airland • Emerging Threats and Capabilities • Personnel • Readiness and Management Support • SeaPower • Strategic Force
Budget	
Banking, Housing, and Urban Affairs (5)	• Economic Policy • Financial Institutions • Housing, Transportation, and Community Development • Securities, Insurance, and Investment • Security and International Trade and Finance
Commerce, Science and Transportation (7)	• Aviation Operations, Safety, and Security • Communications and Technology • Competitiveness, Innovation, and Export Promotion • Consumer Protection, Product Safety, and Insurance • Oceans, Atmosphere, Fisheries, and Coast Guard • Science and Space • Surface Transportation and Merchant Marine Infrastructure, Safety, and Security

상임위원회	소위원회
Energy and Natural Resources (4)	• Energy • National Parks • Public Lands and Forests • Water and Power
Environment and Public Works (7)	• Children's Health • Clean Air and Nuclear Safety • Green Jobs and the New Economy • Oversight • Superfund, Toxics and Environmental Health • Transportation and Infrastructure • Water and Wildlife
Finance (5)	• Energy, Natural Resources, and Infrastructure • Health Care • International Trade and Global Competitiveness • Social Security, Pensions, and Family Policy • Taxation, IRS Oversight, and Long-Term Growth
Foreign Relations (7)	• African Affairs • East Asian and Pacific Affairs • European Affairs • International Development and Foreign Assistance, Economic Affairs, and International Environmental Protection • International Operations and Organizations, Human Rights, Democracy and Global Women's Issues • Near Eastern and South and Central Asian Affairs • Western Hemisphere, Peace Corps and Narcotics Affairs
Health, Education, Labor, and Pensions (3)	• Children and Families • Employment and Workplace Safety • Retirement and Aging
Homeland Security and Governmental Affairs (6)	• Contracting Oversight (Ad Hoc) • Disaster Recovery (Ad Hoc) • Federal Financial Management, Government Information and International Security • Oversight of Government Management, the Federal Workforce and the District of Columbia • Investigations (Permanent) • State, Local, and Private Sector Preparedness and Integration (Ad Hoc)

상임위원회	소위원회
Judiciary (7)	• Administrative Oversight and the Courts • Antitrust, Competition Policy and Consumer Rights • The Constitution • Crime and Drugs • Human Rights and the Law • Immigration, Refugees, and Border Security • Terrorism and Homeland Security
Rules and Administration	•
Small Business and Entrepreneurship	•
Veterans' Affairs	•

〈표 4〉 미국 하원 상임위원회와 소위원회

상임위원회	소위원회
Agriculture (6)	• Conservation, Credit, Energy, and Research • Department Operations, Oversight, Nutrition, and Forestry • General Farm Commodities and Risk Management • Horticulture and Organic Agriculture • Livestock, Dairy, and Poultry • Rural Development, Biotechnology, Specialty Crops, and Foreign Agriculture
Appropriations (12)	• Agriculture, Rural Development, Food and Drug Administration, and Related Agencies • Commerce, Justice, Science, and Related Agencies • Defense • Energy and Water Development • Financial Services and General Government • State, Foreign Operations, and Related Programs • Homeland Security • Interior and Environment, and Related Agencies • Labor, Health and Human Services, Education, and Related Agencies • Legislative Branch • Military Construction, Veterans Affairs, and Related Agencies • Transportation, Housing and Urban Development, and Related Agencies

상임위원회	소위원회
Armed Services (7)	• Readiness • Seapower and Expeditionary Forces • Air and Land Forces • Oversight and Investigations • Terrorism, Unconventional Threats and Capabilities • Strategic Forces • Military Personnel
Budget	
Education and Labor (5)	• Early Childhood, Elementary and Secondary Education • Healthy Families and Communities • Higher Education, Lifelong Learning, and Competitiveness • Health, Employment, Labor, and Pensions • Workforce Protections
Energy and Commerce (5)	• Commerce, Trade, and Consumer Protection • Communications, Technology, and the Internet • Energy and Environment • Health • Oversight and Investigations
Financial Services (6)	• Financial Institutions and Consumer Credit • Housing and Community Opportunity • Domestic Monetary Policy and Technology • International Monetary Policy and Trade • Capital Markets, Insurance, and Government-Sponsored Enterprises • Oversight and Investigations
Foreign Affairs (7)	• Africa and Global Health • Asia, the Pacific and the Global Environment • Europe • Terrorism, Nonproliferation and Trade • International Organizations, Human Rights and Oversight • Middle East and South Asia • Western Hemisphere
Homeland Security (6)	• Border, Maritime and Global Counterterrorism • Intelligence, Information Sharing and Terrorism Risk Assessment • Transportation Security and Infrastructure Protection • Emerging Threats, Cybersecurity, and Science and Technology • Emergency Communications, Preparedness, and Response • Management, Investigations, and Oversight

상임위원회	소위원회
House Administration (2)	• Elections • Capitol Security
Judiciary (5)	• Courts and Competition Policy • Constitution, Civil Rights, and Civil Liberties • Commercial and Administrative Law • Crime, Terrorism, and Homeland Security • Immigration, Citizenship, Refugees, Border Security, and International Law
Natural Resources (4)	• Energy and Mineral Resources • Insular Affairs, Oceans and Wildlife • National Parks, Forests and Public Lands • Water and Power
Oversight and Government Reform (5)	• Domestic Policy • Federal Workforce, Postal Service, and the District of Columbia • Government Management, Organization, and Procurement • Information Policy, Census, and National Archives • National Security and Foreign Affairs
Rules (2)	• Legislative & Budget Process • Rules & Organization of the House
Science and Technology (5)	• Technology and Innovation • Energy and Environment • Investigations and Oversight • Research and Science Education • Space and Aeronautics
Small Business (5)	• Finance and Tax • Contracting and Technology • Regulations and Healthcare • Rural Development • Entrepreneurship and Trade • Investigations and Oversight
Standards of Official Conduct	
Transportation and Infrastructure (6)	• Aviation • Coast Guard and Maritime Transportation • Economic Development, Public Buildings, and Emergency Management • Highways and Transit • Railroads, Pipelines, and Hazardous Materials • Water

상임위원회	소위원회
Veterans' Affairs (4)	• Disability Assistance and Memorial Affairs • Economic Opportunity • Health • Oversight and Investigations
Ways and Means (6)	• Health • Income Security and Family Support • Oversight • Select Revenue Measures • Social Security • Trade

Unconventional Threats and Capabilities (6) Strategic Forces (7) Military Personnel 소위원회가 있다. 상원과 하원 군사위원회 소위원회 명칭은 조금의 차이는 있지만 매우 유사한 형태로 소위원회가 자리 잡고 있음을 알 수 있다.

미국 상원과 하원 소위원회를 통해 알 수 있는 것은 업무에 대한 분화가 잘 이루어져 있다는 점이다. 특히 상임위원회 업무를 배타적으로 잘 구분시켜 놓았으며 무엇보다 시대와 상관없이 지속적인 업무가 가능한 형태로 소위원회를 구분시켜 놓았다는 점이다. 앞서 논의한 것과 같이 외교위원회 소위원회는 지역과 함께 환경, 인권과 같은 중요 이슈에 따라 분화되어 있다. 군사위원회 또한 공군과 육군, 원정군, 즉응력 등과 같이 군사위원회의 업무를 기능적 차원에서 구분하여 분화한 형태며 분화함에 있어 소위원회의 업무 지속성이 깊숙이 고려되었음을 소위원회 명칭 및 관할권을 통해 알 수 있다. 소위원회의가 기능적 측면을 고려한 분화며 특히 행정부에 대한 감독 및 의회 내 분업을 통한 전문성 강화를 고려하고 있다는 점을 알 수 있다. 세출위원회(Appropriation Committee) 국토안보(Homeland Security)소위원회의 설치과정을 통해 이러한 점을 더욱 알 수 있게 된다. 행정부의 국토안보부 신설로 인해 108대 국회는 이에 상응하는 위원회 및 소위원회를 출범시키는 데 세출을 담당하고 있는 세출위원회도 이에 따라 소위원회를 재조직하게 된다. 무엇보다 국토안보소위원회를 신설하고 이를 과거에 있던 교통과 재무(Transportation and Treasury)소위원회와 우편서비스와 일반정부(Postal Service and General Government)소위원회와 합치게 된다. 이러한 점은 행정부 변화에 따른 의회 차원의 대응이며 나아가 의회 효율적 운

영을 위한 상임위원회의 새로운 기능적 분화라고 말할 수 있다.

V. 대안 및 결론

앞서 본 미국 상원과 하원의 소위원회는 한국 국회 소위원회와 다른 차원에서 운영되고 있음을 보여주고 있다. 한국과 미국 소위원회의 도입 취지는 전문성과 분업성을 통해 입법생산성을 높이고 행정부를 효율적으로 감시·감독하겠다는 것이다. 그러나 동일한 취지하에서 다른 운영방식이 나타나고 있다는 점은 취지에 맞지 않게 운영되고 있기 때문이다. 한국의 경우 소위원회제도를 공식적으로 도입하였지만 현재의 모습은 아직은 상임위원회를 중심으로 운영이 되고 있는 상황이다. 국회 내 소위원회는 법안 관련 현안 및 단기적 과제를 위한 대책반으로 운영되고 있으며 현재 소위원회 구조는 위원회 업무를 기능적으로 분화한 형태가 아니라 위원회의 업무에 대한 고려 없이 국회법 조항과 배치되지 않도록 일률적으로 구분한 형태다. 여기에는 위원회의 법안 심사의 전문성 강화 및 분업을 통한 효율성 증진 궁극적으로 국회의 생산성 강화는 염두에 없었다.

취지에 맞는 소위원회제도가 정착되고 이를 통한 국회의 발전을 모색하기 위해서는 소위원회 구분을 현재와 같은 방식에서 미국과 같이 상임위원회 업무의 기능적 분화를 통해 소위원회를 설치하는 것이 필요하다. 특히 소위원회 업무의 지속성을 염두에 두고 구분함으로써 소위원회가 영구성을 띌 수 있도록 해야 할 것이다. 이를 위해 먼저 선행되어야 하는 것은 의원들의 상임위원회 배정이 의원들의 전문성과 관심을 통해 이루어져야 한다는 점이다. 현재 상임위원회 배정은 전문성보다는 균등성에 초점을 맞추고 있어 의원들의 상임위원회 이동률이 높고 임기 동안 교체율도 높은 편이다. 이로 인해 전문성과 효율성을 극대화시키기 위해 도입된 소위원회제도뿐만 아니라 상임위원회제도도 도입 취지에 따른 결실을 얻는데 성공적이지 못한 상황이다.

상임위원회 위원들의 교체율이 높은 관계로 상임위원회에 상설소위원회를 설치한다는 것은 어려운 작업이 되어버렸다. 상설소위원회의 설치에 오랫동안 동일 상임위원회에 봉사하고 있으며 상임위원회 소관사항에 대한 관심이 높고 전문성이 뛰어난 위원들에 의해서 이루어져야 한다. 소관사항 및 업무에 대한 이해 그리고 관심이 낮은 위원들은 그들의 결정에 의해 상임위원회가 기능적으로 분화된다는 자체에 대해 부담을 느끼기 때문에 상설소위원회 설치를 꺼리게 된다. 현재와 같이 위원들의 상임위원회 이동률 및 교체율이 높은 상황에서는 상설소위원회 설치를 기대하기 힘들며 상설소위원회가 설치된다 하더라도 효율성을 띤 기능적 측면이 강조된 분화를 기대하기 힘들다.

상임위원회는 소관사항 그리고 정책 영역을 바탕으로 분화하여 3~7개 사이의 소위원회를 설치하여야 한다.¹⁴⁾ 물론 상임위원회 업무에 따라 상설소위원회가 필요하지 않은 위원회도 있을 것이다. 이는 기능적 분화보다는 상임위원회가 하나가 되어 업무에 대한 집중이 필요한 위원회가 이러한 경우에 해당될 것이다. 한편 상설소위원회제가 취지에 맞도록 운영되기 위해서는 의원들의 상임위원회 배정은 현재와 같이 1인 1상임위원회 원칙 속에서 1인 2소위원회(혹은 3소위원회) 원칙을 설정해야 할 것이다. 상설소위원회가 위원들의 높은 참여를 통해 활발하게 운영되기 위해서는 현재 많은 특별위원회를 통해 추진되고 있는 업무들이 상임위원회 소위원회로 전환되어야 할 것이다. 이럴 경우 현재 국회의원들이 상임위원회뿐만 아니라 특별위원회의 활동으로 인해 분산되어 있는 관심 및 활동을 소속 상임위원회와 소위원회로 집중시킬 수 있다 또한 특별위원회

14) 이에 대해서는 국회법 혹은 국회규칙을 통해 규정해야 할 것이다. 이를 규정함에 있어 커다란 논의의 대상은 소위원회의 수, 소위원회 구성, 소위원장의 권한 및 소위원장 정당 간 배분이다. 소위원회 수는 상임위원회 기능적 분화와 함께 소위원장의 수와 관련된 사항으로 미국과 같이 소위원회 설치 숫자에 최고(maximum) 규정을 둘 필요가 있다. 한편 모든 상임위원회에 일률적인 규정을 둘 수 없으므로 소관사항 및 관련 정책업무를 염두에 두고 소위원회 수에 차별성을 두어야 할 것이다. 한편 소위원회 구성과 소위원장 배분은 상임위원회에 일임하는 것을 권장한다. 소위원장의 권한은 독자적이고 자율적으로 사안을 다룰 수 있도록 해야 할 것이다(강원택 2010). 현재 “국회 상설소위원회 운영 준칙”은 소위원회 운영에 관한 내용을 기술하고 있는데 소위원회와 소위원장 권한을 높이는 방향으로 개정될 필요가 있다.

업무가 관련 소위원회로 전환될 경우 소위원회 위원들의 전문성과 업무 관련성을 통해 효율적인 업무추진이 가능하며 이는 궁극적으로 임시 성격의 특별위원회가 빈번하게 나타나는 것을 막게 될 것이다. 특별위원회는 구성에 대한 정당한 협의에 많은 시간이 소요되고 이후 업무 추진 및 결과물 도출에 많은 시간이 소요된다는 점 그리고 결과물이 가지는 의미 및 지속성이 낮다는 점에서 문제가 있다고 하겠다. 소위원회는 이러한 문제점을 해결하는 대안이 될 것이다.

상설소위원회가 설치되면 현재 상임위원회에 일률적으로 있는 법안심사소위원회, 예산결산심사소위원회, 청원심사소위원회는 없애고 각 소위원회가 관련 법안 심사 및 검토 그리고 청원심사를 맡음으로 전문성을 바탕으로 업무를 처리하는 것이 효율성을 늘리는 방안일 것이다. 한편 소위원회 및 상임위원회의 예산관련 업무의 부담을 현격하게 줄여주기 위해서 현재 예산결산특별위원회를 상임위원회로 전환시켜 운영해야 할 것이다. 현재 기금의 운영에 대한 논의와 관심이 높아지고 있는 상황임으로 예산, 결산, 기금운영에 대해 일차적으로 책임지고 업무를 담당하는 예산결산위원회의 상임위원회 전환이 절실한 상황이다. 이럴 경우 예산결산위원회에도 상설소위원회를 두어 업무를 관장해야 하며 예산결산위원회 다른 상임위원회 업무와 관련해 소위원회를 설치해야 할 것이다.

상설소위원회 설치에 대해 부정적 시각이 있는 것도 사실이다. 부정적 시각의 주요 내용은 현재 정당 간 갈등이 첨예한 가운데 상임위원회는 갈등이 대립되는 장이 되고 있는데 상설소위원회는 갈등 대립의 구도를 현재의 상임위원회, 법제사법위원회, 본회의에서 소위원회, 상임위원회, 법제사법위원회, 본회의로 만드는 결과를 가져올 것이라는 것이다. 특히 정당 기율이 강해 의원들의 자율성이 약한 상태에서 소속 정당의원을 설득하고 상대 정당의원을 설득한다는 것은 기대하기 힘들기에 소위원회는 대립의 장을 하나 더 마련해 주는 것과 같다는 것이다(임성호 2010). 이러한 시각은 정당 간 대립으로 인해 교착상태를 보이고 있는 현재 국회 상황을 대변하는 것이라 하겠다. 그러나 상설소위원회는 일단 대화의 장을 만든다는 데에 의미가 있다. 분야 전문가들이 정당의 안을 정리해서 논의해 보고 타협에 의한 절충안이 가능한지 소수 전문위원들에 의해 토론해 보는 것은 중요하다. 한편 현재 중요 정책 및 현안에 대한 정당의 결정은

정당 지도부에서 이루어지는 경우가 많다. 정당의 결정이 난 후 상임위원회에서 논의되다 보니 정당 간 의견이 커다란 차이를 보인다면 정당 간 갈등을 불러오는 요인으로 작용한다. 정당이 중요 정책 및 안전에 대한 결정을 내림에 있어 관련 소위원회 전문가들을 활용하고 이들의 의견을 존중하는 차원에서 결정이 이루어져야 할 것이다. 정당 간 의견을 달리할지라도 전문가들이 중요 정책 및 현안에 대한 의견은 대화와 타협이 가능할 것이기에 정당 간 참여한 대립은 줄여갈 수 있을 것이다.

현재 국회의 많은 문제점을 수정하기 위해서는 의원들의 행태적 변화와 함께 제도적 변화가 병행되어야 한다. 현재 국회는 토론과 대화, 논의와 타협이 부재한 상태에서 안전이 상정되고 정책이 결정되는 모습을 보이고 있다. 그렇다 보니 정당 간 갈등은 더욱 첨예해지고 국회 생산성은 떨어지고 있는 상황이다. 이러한 문제에 대해 제도적으로 접근하기 위해 현재 전혀 활성화되고 있지 않은 상설소위원회의 설치 및 활용은 국회에 새로운 변화를 위한 중요한 시도라 말할 수 있다. 상설소위원회제도가 도입 취지와 부합하게 운영된다면 국회 전문성과 분업화에 따른 효율성이 높아질 것이고 국회 고유기능인 입법기능과 행정부 견제기능은 강화될 것이다.

[참고문헌]

- 가상준. 2009a. “국회의원 투표 행태 분석: 지방교육자치 관련 법안을 중심으로.” 『의정연구』 15-2: 67-88.
- . 2009b. “18대 국회 상임위원회 구성의 특징.” 『한국정당학회보』 8-2: 67-95.
- . 2007. “정치적 선호도와 당선 횟수로 본 17대 국회 상임위원회 특징.” 『사회과학연구』 15-2: 236-279.
- 강원택. 2010. “국회소위원회제도의 운영현황과 발전방안.” 국회입법조사처 선진정책국회 구현을 위한 소위원회 활성화 방안 발표논문.
- 김민전. 1996. “14대 국회의원의 의사결정 구조: 상임위원회의 배정과 그 활동을 중심으로.” 한국정치학회 하계학술대회 발표논문.
- 목진휴. 2009. “법률안 국회통과 소요기간의 결정요인에 관한 연구.” 『한국행정논집』 21-3: 821-839.
- 목진휴 · 박기묵 · 안국찬. 2007. 『우리 나라 국회의 법률안 처리속도에 관한 연구』. 서울: 한국 행정연구원.
- 박찬욱. 2004. “국회 조직과 구성: 정책역량이 있는 균형의회의 모색.” 박찬욱 · 김병국 · 장 훈 공편. 『국회의 성공조건: 윤리와 정책』. 서울: 동아시아연구원.
- 박찬표. 2002. 『한국의회정치와 민주주의: 비교의회론의 시각』. 서울: 도서출판 오름.
- . 1999. “입법기능과 입법과정: 제도, 실제, 특징.” 백영철 외. 『한국의회정치론』. 서울: 건국대학교 출판부.
- 박천오. 1998. “국회의원의 상임위원회 선호성향과 동기.” 『한국정책학회보』. 제7집 1호.
- 손병권. 2004. “의원의 의정활동: 의원의 상임위원회 활동 참여에 대한 평가와 전망.” 『한국정당학회보』 제3권 2호.
- 신명순. 1986. “한국 국회의 입법활동에 관한 실증적 분석.” 박동서 편. 『의회와 입법과정』. 서울: 법문사.
- 이성로. 2001. “국회의원 의정활동 성적의 결정요인.” 『중앙행정논집』 제15집 1호.
- 이현우. 2005a. “한국과 미국의 국회의원 표결요인 비교: 자유무역협정 비준의 경우.” 『국제정치논총』 45-3: 105-126.
- . 2005b. “국회의원의 표결 요인분석: 정당, 이념 그리고 지역구.” 『한국과 국제정치』 21-3: 187-218.

- 임성호. 2010. “미국의회의 소위원회제도의 역사적 변천과 정치적 양면성.” 국회입법조사처 선진정책국회 구현을 위한 소위원회 활성화 방안 발표논문.
- 전진영. 2006. “국회의원의 갈등적 투표행태 분석: 제16대 국회 전자표결을 중심으로.” 『한국정치학회보』 40-1: 47-70.
- 전진영. 2009. “여성의원은 양성평등법안을 더 지지하는가?” 『의정연구』 15-2: 187-217.
- 정영국. 1995. “전국구 의원의 국회 상임위원회 활동 분석.” 『한국과 국제정치』 제11권 1호.
- 최정원. 2004. “법안발의 제도와 국회 입법과정의 정치역학.” 한국정치학회 엮음. 『한국의 회정치와 제도개혁』. 서울: 한울아카데미.
- 하세헌. 2003. “한국국회의 심의기능에 관한 동태 분석.” 『대한정치학회보』 제10집, 제3호.
- 한세동. 1998. “국회상설소위원회, 어떻게 운영할 것인가.” 『국회보』 11월호.
- 홍준형 · 기노진 · 노재석 · 손석창 · 이남수 · 이시우 · 최연호. 2000. “제16대 국회운영방안에 관한연구: 개정 국회법을 중심으로. 2000년도 국회연구용역과제 연구보고서.” 국회사무처.

Baughman, John. 2006. “The Role of Subcommittees After the Republican Revolution.” *American Politics Research* 34-2: 243-268.

Canes-Wrone, Brandice, David W. Brady, and John F. Cogan. 2002. “Out of Step, Out of Office: Electoral Accountability and House Members’ Voting.” *American Political Science Review* 96-1: 127-140.

Cooper, Joseph, and David W. Brady. 1981. “Institutional Context and Leadership Style: The House from Cannon to Rayburn.” *American Political Science Review* 75-2: 411-425.

Cox, Gary W., and Mathew D. McCubbins. 1993. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley: University of California Press.

Fleck, Robert K., and Christopher Kilby. 2002. “Reassessing the Role of Constituency in Congressional Voting.” *Public Choice* 112: 31-53.

French, Burton L. 1915. “Sub-Committees of Congress.” *American Political Science Review* 9-1: 68-92.

Griffin, John D., and Brian Newman. 2005. “Are Voters Better Represented?” *Journal of Politics* 67-4: 1206-1227.

- Jackson, John E., and John W. Kingdon 1992. "Ideology, Interest Group Scores, and Legislative Votes." *American Journal of Political Science* 36-3: 805-823.
- Kalt, Joseph P., and Mark A. Zupan. 1984. "Capture and Ideology in the Economic theory of Politics." *American Economic Review* 74-3: 279-300.
- . 1990. "The Apparent Ideological Behavior of Legislators: Testing for Principal-Agent Slack in Political Institution." *Journal of Law & Economics* 33: 103-131.
- Owens, John E. 1997. "The Return of Party Government in the US House of Representatives: Central Leadership-Committee Relations in the 104th Congress." *British Journal of Political Science* 27-2: 247-272.
- Rohde, David W. 1991. *Parties and Leaders in the Postreform House*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Sinclair, Barbara. 1992. "The Emergence of Strong Leadership in the 1980s House of Representatives." *Journal of Politics* 54-4: 657-684.
- Snyder, James M. Jr., and Tim Groseclose. 2000. "Estimating Party Influence in Congressional Roll-Call Voting." *American Journal of Political Science* 44-2: 187-205.

투고일: 2010.09.25

심사일: 2010.10.07

게재확정일: 2010.10.13

[부록]

국회법

제57조(소위원회) ①위원회는 특정한 안건의 심사를 위하여 소위원회를 둘 수 있다.

②상임위원회(정보위원회를 제외한다)는 그 소관사항을 분담·심사하기 위하여 상설소위원회를 둘 수 있다. <개정 2000.2.16, 2005.7.28>

③상설소위원회의 위원장은 위원회에서 소위원회의 위원 중에서 선출하고 이를 본회의에 보고하며, 소위원회의 위원장이 사고가 있을 때에는 소위원회의 위원장이 소위원회의 위원 중에서 지정하는 위원이 그 직무를 대리한다.

④소위원회의 활동은 위원회가 의결로 정하는 범위에 한한다.

⑤소위원회의 회의는 공개한다. 다만, 소위원회의 의결로 공개하지 아니할 수 있다. <신설 2000.2.16>

⑥소위원회는 폐회 중에도 활동할 수 있으며 그 의결로 의안의 심사와 직접 관련된 보고 또는 서류의 제출을 정부·행정기관 기타에 대하여 요구할 수 있고, 증인·감정인·참고인의 출석을 요구할 수 있다. 이 경우 그 요구는 위원장의 명의로 한다.

⑦소위원회에 관하여는 이 법에서 다르게 정하거나 성질에 반하지 아니하는 한 위원회에 관한 규정이 적용된다. 다만, 소위원회는 축조심사를 생략하여서는 아니 된다. <개정 2000.2.16>

⑧예산결산특별위원회는 제1항의 소위원회 외에 그 심사의 필요에 의하여 이를 수개의 분과위원회로 나눌 수 있다.

[전문개정 1991.5.31]

제125조(청원심사·보고등) ①위원회는 청원심사를 위하여 청원심사소위원회를 둔다.

②위원장은 폐회중이거나 기타 필요한 경우 청원을 바로 청원심사소위원회에 회부하여 심사보고하게 할 수 있다.

③청원을 소개한 의원은 소관위원회 또는 청원심사소위원회의 요구가 있을 때에는 청원의 취지를 설명하여야 한다

제149조(국회에 의한 방송) ①국회는 방송채널을 확보하여 본회의 또는 위원회의 회의 그 밖의 국회 및 의원의 입법활동 등을 음성 또는 영상으로 방송하는 제도를 마련하여 운용하여야 한다.

②제1항의 방송은 공정하고 객관적이어야 하며, 정치적·상업적 목적으로 사용되어서는 아니 된다.

③국회운영위원회는 제1항의 방송에 대한 기본원칙의 수립 및 관리 등 필요한 사항을 심의하며, 이를 위하여 국회방송심의소위원회를 둔다.

④제1항의 방송에 관한 절차, 대상 그 밖에 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.

[전문개정 2005.7.28]

국정감사 및 조사에 관한 법률

제5조(소위원회등) ①감사 또는 조사를 행하는 위원회(이하 "위원회"라 한다)는 위원회의 의결로 필요한 경우 2인 이상의 위원으로 별도의 소위원회나 반을 구성하여 감사 또는 조사를 시행하게 할 수 있다. 위원회가 상임위원회인 경우에는 국회법 제57조제2항의 규정에 의한 상설소위원회로 하여금 감사 또는 조사를 시행하게 할 수 있다. <개정 2000.2.16>

②제1항의 소위원회나 반은 같은 교섭단체소속 의원만으로 구성할 수 없다.

③제1항의 소위원회나 반에 관하여는 성질에 반하지 아니하는 한 국회법 또는 이 법의 위원회에 관한 규정을 준용한다.

윤리특별위원회 구성 등에 관한 규칙

제1조(목적) 이 규칙은 「국회법」 제46조제4항의 규정에 따라 윤리특별위원회 및 윤리심사자문위원회의 구성과 운영 등에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제4조(소위원회) 위원회는 자격심사·윤리심사 및 징계에 관한 사항을 분담·심사하기 위하여 윤리심사소위원회와 징계·자격심사소위원회를 둘 수 있다.

국회 상설소위원회 설치 등에 관한 규칙

[제정 1998.8.29 국회규칙 제104호]

제1조(목적) 이 규칙은 국회법 제57조제2항의 규정에 의한 상설소위원회의 설치 등에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(상설소위원회의 설치) 국회법 제37조의 규정에 의한 각 상임위원회(정보위원회는 제외한다)는 다음과 같이 상설소위원회를 둔다.

1. 국회운영위원회
 - 가. 국회소위원회
 - 나. 국제협력소위원회
 - 다. 기획예산소위원회
2. 법제사법위원회
 - 가. 법무소위원회
 - 나. 법제·감사소위원회
 - 다. 사법소위원회
3. 정부위원회
 - 가. 국무조정소위원회

- 나. 공정거래소위원회
- 다. 금융감독소위원회
- 4. 재정경제위원회
 - 가. 경제정책소위원회
 - 나. 조세소위원회
 - 다. 금융소위원회
- 5. 통일외교통상위원회
 - 가. 통일소위원회
 - 나. 외교소위원회
 - 다. 통상소위원회
- 6. 국방위원회
 - 가. 군사정책소위원회
 - 나. 병무소위원회
 - 다. 방위력개선소위원회
- 7. 행정자치위원회
 - 가. 선거관리소위원회
 - 나. 행정·지방자치소위원회
 - 다. 치안행정소위원회
- 8. 교육위원회
 - 가. 교육자치소위원회
 - 나. 대학교육소위원회
 - 다. 교육개혁소위원회
- 9. 과학기술정보통신위원회
 - 가. 과학기술소위원회
 - 나. 정보통신소위원회
 - 다. 기상소위원회
- 10. 문화관광위원회
 - 가. 문화예술소위원회
 - 나. 체육청소년·관광소위원회
 - 다. 신문방송소위원회
- 11. 농림해양수산위원회
 - 가. 농림소위원회
 - 나. 해양수산소위원회
 - 다. 협동조합소위원회

12. 산업자원위원회
 - 가. 산업·무역소위원회
 - 나. 자원소위원회
 - 다. 중소기업소위원회
13. 보건복지위원회
 - 가. 보건의료소위원회
 - 나. 사회복지소위원회
 - 다. 식의약품안전소위원회
14. 환경노동위원회
 - 가. 환경소위원회
 - 나. 환경국제협약소위원회
 - 다. 노동소위원회
15. 건설교통위원회
 - 가. 건설소위원회
 - 나. 국토계획·수자원소위원회
 - 다. 교통소위원회

제3조(소관사항) 상설소위원회의 소관사항은 당해상임위원회에서 정하며 소관사항을 변경하는 경우에도 또한 같다.

제4조(구성) 상설소위원회의 위원 수는 소위원장을 포함하여 12인 이내로 하되 그 수는 당해상임위원회에서 정한다.

- 제5조(임기) ①상설소위원회의 위원 및 위원장의 임기는 상임위원으로서의 임기와 같다.
②보임 또는 개선된 상설소위원회의 위원의 임기는 전임자의 잔임 기간으로 한다.

제6조(직무) 상설소위원회는 그 소관에 속하는 의안 등의 심사 기타 소관사항과 관련되는 직무를 행한다. 다만, 특정한 안건의 심사를 위하여 별도의 소위원회를 두는 경우는 예외로 한다.

제7조(위임) 이 규칙에서 정한 이외의 상설소위원회의 운영 등에 필요한 사항은 당해 상임위원회가 국회운영위원회와 협의하여 정한다.

부칙 <제104호, 1998.8.29>

이 규칙은 의결한 날부터 시행한다.

국회 상설소위원회 운영 준칙

제1조(목적) 이 준칙은 국회상설소위원회설치 등에 관한 규칙에 의한 상설소위원회(이하 “소위원회”라 한다)의 운영 등에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(상임위원회와 소위원회의 관계) ①소위원회는 소관사항에 관한 법률안, 예산안과 결산 기타 의안 등을 심사한다. 다만, 법률안과 예산안·결산 등에 관하여 당해 위원회가 제1조의 규정에 의한 상설소위원회가 아닌 별도의 소위원회를 구성하는 경우에는 그러하지 아니한다.

②소위원회가 제1항의 규정에 의한 의안 등의 심사를 하는 경우에는 국회법 제58조의 규정에 의하여 상임위원회가 당해 안건에 대한 대체토론을 끝낸 후 소위원회에 회부한 경우에 한한다.

③소위원회는 소관사항과 관련된 직무를 행하는 경우 상임위원회가 의결로 범위를 정하여 위임하는 직무의 범위를 초과할 수 없다.

제3조(소위원회의 구성) ①소위원회의 위원(이하 “소위원”이라 한다)은 당해 상임위원회 위원으로 구성되며, 하나의 소위원이 된다.

②상임위원장은 소위원회의 위원장이 될 수 없다. 다만, 상임위원자임 희망하는 경우에는 소위원은 될 수 있다.

제4조(소위원장) ①소위원회의 위원장(이하 “소위원장”이라 한다)은 소위원회를 대표하고 의사를 정리하며, 질서를 유지하고 사무를 감독한다.

②소위원장은 소위원회의 의사일정과 개최일시를 정한다.

③위원회는 소위원장이 결위된 때에는 지체 없이 소위원장을 새로 선출한다.

제5조(소위원회 간사) ①소위원회는 각 교섭단체별로 소위원회 간사 1인을 둘 수 있다.

②소위원장이 사고가 있을 때에는 소위원장이 지정하는 소위원회 간사 또는 소위원이 소위원장의 직무를 대리한다.

제6조(소위원회의 개최) ①소위원회는 상임위원회의 의결이 있거나, 상임위원장 또는 소위원장이 필요하다고 인정할 때, 재적 소위원 4분의 1 이상의 요구가 있을 때에 개최한다.

②소위원회는 상임위원회의 의결이 있거나 상임위원장이 필요하다고 인정하여 각 교섭단체 간사와 협의한 경우를 제외하고는 상임위원회 회의 중에는 개최할 수 없다.

제7조(소위원회의 의사·의결정속수) 소위원회는 재적 소위원 3분의 1이상의 출석으로 개최하고, 재적 소위원 과반수의 출석과 출석 소위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

제8조(소위원의 발언) ①소위원은 소위원회에서 동일의제에 대하여 회수와 시간 등에 제한 없이 발언할 수 있다. 다만, 소위원장은 발언을 원하는 소위원이 2인 이상일 경우에는 15분의 범위 안에서 각 소위원의 첫 번째 발언시간을 균등하게 정하여야 한다.

②소위원회에서의 질의는 1문 1답의 방식으로 한다. 다만, 소위원회의 의결이 있는 경우 일괄질의의 방식으로 할 수 있다.

제9조(질의·답변) 소위원회에서 안전심사 등과 관련하여 의원이 정부측을 상대로 질의를 하는 경우 원칙적으로 국무위원 또는 정부위원이 답변하여야 한다. 다만, 소위원장이 허가하는 경우 통계수치 또는 기타 경미한 사항 등에 대하여 정부측 실무자(과장급 이상)에게 확인할 수 있다.

제10조(소위원이 아닌 의원의 발언청취) 소위원회는 안전심사와 관련하여 소위원 아닌 의원의 발언을 들을 수 있다.

제11조(공청회·청문회) ①소위원회는 중요한 안전 또는 전문지식을 요하는 안전을 심사하기 위하여 공청회 또는 청문회를 열 수 있다.

②소위원회의 공청회는 소위원회의 의결로, 청문회는 상임위원회의 의결로 정한다. 다만, 청문회의 경우 상임위원회는 증인 등의 선정, 청문회의 개최공고 및 공개여부 등에 관한 사항을 포함하여 의결하여야 한다.

③소위원회가 주관하는 공청회 또는 청문회는 그 소위원회의 회의로 한다.

제12조(소위원회회의록) 소위원회의 의사는 속기방법으로 이를 기록한다.

제13조(보고·서류제출·증인 등 출석요구) ①소위원회는 그 의결로 의안의 심사와 직접 관련된 보고 또는 서류의 제출을 정부, 행정기관, 기타에 대하여 요구할 수 있고, 증인·감정인·참고인의 출석을 요구할 수 있다.

②제1항의 경우 소위원장은 보고·서류제출요구 또는 증인 등의 출석요구를 상임위원장에게 요구하고, 상임위원장은 상임위원장의 명의로 이에 따른 조치를 하여야 한다.

제14조(국무위원 등의 출석요구) ①소위원회가 제13조에 규정한 이외의 사유로 국무위원 또는 정부위원의 출석을 요구할 경우에는 국회법 121조 제2항의 규정에 의한 상임위원회 의결을 거치도록 한다. 다만, 국무위원 등의 자진 출석하는 경우는 예외로 한다.

②제1항의 규정에 의한 소위원회의 출석요구가 있을 때에는 국무위원 또는 정부위원은 출석·답변하여야 하며, 국무위원은 상임위원장의 승인을 얻어 정부위원으로 하여금 대리하여 출석·답변하게 할 수 있다. 이 경우 상임위원장은 소위원장장과의 협의하여야 한다.

제15조(회의장의 질서유지) ①소위원회에서는 의원이 아닌 자는 소위원장의 허가를 받아 방청할 수 있다.

②소위원장은 질서를 유지하기 위하여 필요한 때에는 정부측 관계자 및 방청인의 퇴장을 명할 수 있다.

제16조(다른 소위원회의 설치) 국회법 제57조 제2항 및 국회상설소위원회설치 등에 관한 규칙에 근거하지 아니한 국회법 제125조 및 제149조의 규정에 의한 청원심사소위원회 및 방송심의소위원회는 각 상임위원회 내에 별도로 설치할 수 있다.

제17조(기타 사항) 상설소위원회의 운영과 관련하여 이 준칙에서 정하지 아니한 사항은 당해 상임위원회가 국회운영위원회와 협의하여 정한다.

[ABSTRACT]

Improving Debate's Environment in the National Assembly by the Development of the Standing Subcommittee System

Ka, Sangjoon | Dankook University

This Study aims at seeking a way of improving political culture of the National Assembly where debates among legislators on important bills and issues are always insufficient. To find feasible answers this study examines the subcommittee system in the National Assembly and compared with the U.S. Congress. In studying the subcommittee system of U.S Congress, the study finds that a Committee is efficiently divided into subcommittees based on tasks and permanent characters. On the other hand, committees in the National Assembly are divided into subcommittees without regard to functional tasks. Therefore, subcommittees are operated like a task force which is run in a short period time for salient bills or special issues. In result, subcommittee have not played a role in improving lawmaking activities of the National Assembly. In order for the National Assembly to strengthen legislative activities and to oversee the administration effectively, the subcommittee system in the National Assembly should be more invigorated.

Key Words | subcommittee, National Assembly, U.S Congress, functional division, lawmaking activities