

# 국회 소위원회 제도의 운영 현황과 발전 방안

강원택 | 서울대학교

## | 논문요약 |

민주화 이후 국회에 대한 제도적 개선은 대통령과 행정부에 대한 견제력 강화에 주로 초점이 집중되었다. 이에 반해, 정보와 경험의 축적과 전문성 제고에 대해서는 도외시되어온 것이 사실이다. 이 글은 국회에서의 소위원회의 역할 활성화의 중요성을 강조한다. 현재의 체제는 비효율적이고 불필요한 정치적 갈등 때문에 상임위원회에 너무나 큰 부담을 지우고 있다. 정책결정과정에서 소위원회의 제도적 역할 강화는 의회의 특정 정책 영역에서 효율성과 전문성의 제고를 가져올 것이다.

## I. 서론

민주화 이후 한국 정치가 여러 가지 면에서 적지 않은 진전을 이뤄 왔지만 여전히 국회 활동에 대한 국민의 평가는 그다지 긍정적이지 않다. 한 연구 결과에 의하면 국회가 역할을 잘하고 있다고 긍정적으로 평가한 응답의 비율은 전체 응답자의 4.1%에 불과했다. 이에 비해 절반이 넘는 59.6%가 국회의 역할을 부정적으로 평가했다(가상준 2009, 20). 이처럼 국회 활동이 국민들로부터 낮은 평가를 받고 있는 가장 중요한 까닭은 쟁점 법안을 둘러싼 정파적 이해관계와 갈등을 국회가 효과적으로 해결해 내고 있지 못하기 때문일 것이다. 즉 여야 간의 정치적 갈등을 제도적으로 잘 풀어내지 못하고 있다는 것이다. 그러나 이와 함께 국회 스스로가 각종 법안 처리나 정책 대안 형성 과정에 효과적으로 대응하지 못하고 있다는 점도 이런 부정적 평가의 중요한 원인이 되고 있다. 즉 정책적 대응성(responsiveness)과 효율성을 높이기 위한 국회의 제도적 노력 역시 절실한 시점이다.

이런 점에서 볼 때 제도적 개선의 초점은 본회의보다 실제 정책적 논의의 공간이 되고 있는 상임위원회에 우선적으로 맞춰져야 할 것이다. 상임위원회의 운영이 보다 효율적이고 전문성을 가지도록 하기 위한 제도적 개선책의 마련은 법안 처리뿐만 아니라 국회에 대한 국민적 신뢰를 높인다는 차원에서도 커다란 의미를 가질 수 있다. 상임위원회의 활성화를 위한 논의는 그동안 적지 않았지만, 그 중에서 상임위원회 산하의 소위원회의 기능 강화를 위한 토의는 그다지 활발하지 않았다. 소위원회에 대한 관심이 크지 않았던 것은 이 제도가 도입된 것이 1988년 13대 국회 때였기 때문에 시기적으로 비교적 최근의 일이라는 사실과도 관련이 있을 것이다. 이와 함께 상임위원회에서의 여야 간 논의가 전문성을 갖춘 심도 있는 정책 토론을 중심으로 행해졌기보다는 정치적 공방의 형태로 진행되어 왔다는 사실과도 관련이 있을 것이다. 정치적 논쟁이 앞서다보니 사안에 대한 심도 있고 전문적인 토론에 대한 관심은 상대적으로 소홀했던 것이다.

그러나 우리 국회에 소위원회 제도가 도입된 것은 상임위원회의 입법 활동

을 보다 전문적이고 효율적으로 처리하기 위한 목적 때문이었을 것이다. 즉 소위원회를 두도록 한 것은 법률안이나 주요 안전에 대한 기본적 검토를 하도록 함으로써 법안 처리의 효율성을 높이도록 하는 목적과 함께 특정 정책 분야에 대한 의원들의 전문성을 높이기 위한 목적을 갖는다고 할 수 있다. 소위원회 활동이 매우 활발한 미국 의회에서는 소위원회가 소관 사항에 대해 관련 법안을 검토하고 청문회나 공청회를 통해 필요한 정보를 수집하여 상임위원회에 보고하는 역할을 담당하고 있다. 따라서 입법 활동의 효율성과 전문성을 높여 궁극적으로 국회에 대한 국민적 신뢰를 높이기 위해서는 현재 사실상 형식적으로 존재하고 있는 소위원회의 제도 도입의 취지를 살리고 이를 활성화하기 위한 방안의 마련이 필요하다. 이런 문제의식으로부터 이 글에서는 현재 우리 국회에서 소위원회 제도가 어떻게 운영되고 있는지 그 현황을 검토하고 이를 토대로 바람직한 운영 방안에 대해서 논의할 것이다.

## II. 소위원회 제도의 도입과 활용 현황

우리 국회에서 소위원회가 도입된 것은 민주화 직후인 1988년 총선 이후 구성된 13대 국회에서 과거 권위주의 시대의 국회법을 전면 개정하면서부터이다. 전면 개정된 이때의 국회법 제 54조는 “위원회는 소위원회를 둘 수 있다”는 규정을 포함하면서 소위원회 제도를 우리 국회에 처음 도입했다. 이후 1991년 개정을 통해서도 소위원회에 대한 규정을 보다 구체화했다. 여기서는 ‘특정한 안전의 심사를 위하여 소위원회를 둘 수 있’으며, ‘상임위원회는 그 소관사항을 분담, 심사하기 위하여 상설 소위원회를 둘 수 있다’고 규정했다. 그러나 상설 소위원회의 수는 3개를 넘지 못하도록 했다. 2000년의 국회법 개정에서는 상설 소위원회의 수를 3개로 정한다고 개정하였다. 상설 소위원회의 수적인 제한이 없어진 것은 2005년 7월의 국회법 개정 때였다. 여기서는 수적 제한 규정을 아예 삭제함으로써 소위원회가 제도적으로 활성화될 수 있는 보다 개

선된 법적 요건을 갖추게 되었다.

그러나 전체적으로 볼 때 이러한 법 규정의 변화에도 불구하고 소위원회 제도는 도입 이후 그다지 활성화되지 못했다고 평가할 수 있다. 그동안 소위원회 활동은 특정 안전의 심사를 목적으로 하는 안전 심사위원회를 의미하는 것이었다. 따라서 소위원회 활동도 대체로 이 안전심사 소위원회를 중심으로 이뤄졌으며 안전심사 소위원회는 특정 안전의 심사 종료와 함께 소멸되기 때문에(한세동 1998, 49) 기능적으로 볼 때 상설 소위원회라기보다는 일시적 기구의 의미가 강했다.

소위원회의 활동을 보다 활성화시키기 위한 취지로 국회는 1998년 8월 국회 상설소위원회 설치 등에 관한 규칙을 제정하였다. 당시 제정된 소위원회 규칙에서 15개 위원회마다 동일하게 세 개씩의 소위원회를 구성하도록 규칙을 정했는데 1991년 국회법에서 상설 상임위원회의 수는 3개를 넘지 못하게 규정하고 있었기 때문이다. 그런데 1991년부터 2005년 개정 이전까지 14년 동안 모든 상임위원회에서 일률적으로 3개의 소위원회를 두도록 했음에도 불구하고 이에 대해 별다른 문제 제기나 제도 개선의 노력이 시도되지 않았던 것으로 미뤄 볼 때 제도 도입 이후에도 오랫동안 소위원회의 활성화에 대한 필요성은 그다지 크지 않았던 것으로 보인다.

참고로 미국 하원의 경우에는 의사규칙(Rule X) 제5조(d)에 따라 각 상임위원회는 5개가 넘는 소위원회를 둘 수 없도록 규정하고 있다. 다만 감독 소위원회(an oversight subcommittee)를 둔 상임위원회는 이를 포함하여 최대 6개의 소위원회를 둘 수 있도록 하고 있다. 예외적으로 세출위원회(Appropriations Committee)는 13개, 정부감독 및 개혁위원회(Oversight and Government Reform Committee)는 7개까지 소위원회를 두고 있다. 제110대 의회에서는 하원 의결에 따라 군사위원회와 외교위원회는 7개, 교통 및 인프라위원회는 6개의 소위원회를 둘 수 있게 했다. 미국 하원과는 달리 상원에서는 소위원회 수의 제약은 없다.

그동안 소위원회의 운영 상황을 고려하면 제도적으로 허용은 되었지만 각 상임위원회마다 절실한 내부적 운영상의 필요에 의해 소위원회의 구성을 추구했던 것은 아니었다고 할 수 있다. 그때까지 소위원회 운영의 경험도 전무했지

만 소위원회의 실질적 기능이나 역할에 대한 진지한 고민이 부족했던 것으로 보인다. 법안 제정 당시 구체적인 활용의 방안에 대한 공감대하에서 만들어진 것도 아닌 것 같다. 더욱이 <표 1>에서 보듯이 1998년 당시 만들어진 상임위원회별 소위원회의 명칭을 보면 기존 상임위원회의 활동을 다시 세분화하여 나눠놓은 것일 뿐 적극적으로 활용하겠다는 의지가 보이지는 않는다. 통일외교 통상위원회를 예로 들면, 통일소위원회, 외교소위원회, 통상소위원회로 구분하고 있다. 이런 기능적 분류는 실제로 적극적으로 활용되었다면 나름대로 의미를 가질 수 있는 것이지만, 당시 소위원회의 분류는 그 뒤의 미진한 활동으로부터 미뤄볼 때 기능적 분화를 염두에 두었다기보다는 단지 행정적 편의에 의해 나눈 것이라는 인상이 짙다.

<표 1> 규칙 제정 당시 국회 상임위원회별 소위원회 (1998. 8)

상임위	소위원회	상임위	소위원회	상임위	소위원회
운영위원회	국회소위	법제사법위원회	법무소위	정무위원회	국무조정소위
	국제협력소위		법제감사소위		공정거래소위
	기획예산소위		사법소위		금융감독소위
재정경제위원회	경제정책소위	통일외교통상위원회	통일소위	국방위원회	군사정책소위
	조세소위		외교소위		병무소위
	금융소위		통상소위		방위력개선소위
행정자치위원회	선거관리소위	교육위원회	교육자치소위	과학기술정보통신위원회	과학기술소위
	행정·지방자치소위		대학교육소위		정보통신소위
	치안행정소위		교육개혁소위		기상소위
문화관광위원회	문화예술소위	농림해양수산위원회	농림소위	산업자원위원회	산업무역소위
	체육청소년관광소위		해양수산소위		자원소위
	신문방송소위		협동조합소위		중소기업소위
보건복지위원회	보건의료소위	환경노동위원회	환경소위	건설교통위원회	건설소위
	사회복지소위		환경국제협약소위		국토계획수자원소위
	식의약품안전소위		노동소위		교통소위

〈표 2〉 현재 국회 상임위원회별 소위원회 (2010. 5)

상임위	소위원회	상임위	소위원회	상임위	소위원회
운영위원회	법안심사소위	법제사법위원회	법안심사제1소위	정무위원회	법률안심사소위
	예산안심사소위		법안심사제2소위		
	청원심사소위		예산결산심사소위		예산결산기금심사소위
	국회방송심의소위		청원심사소위		
			법조인력양성제도 개선소위		
위헌법률검토소위					
기획재정위원회	경제재정소위	외교 통상 동일 위원회	법안심사소위	국방위원회	법안심사소위
			예산결산기금심사소위		예산결산기금심사소위
	조세소위		청원심사소위		청원심사소위
	예산결산소위		외교통일전략 및 역량 강화 소위		방위력개선 및 방위산업진흥소위
행정안전위원회	법안심사소위	교육과학위원회	법안심사소위	문화체육 관광방송 통신 위원회	법안심사소위
	예산결산기금심사소위		예산결산기금심사소위		예산결산기금심사소위
	청원심사소위		청원심사소위		청원심사소위
농수산식품위원회	법안심사소위	지식경제위원회	법안심사소위	보건 복지 위원회	법안심사소위
	예산안 및 결산기금심사소위		예산결산 및 기금 심사소위		예산결산기금심사소위
	청원심사소위		청원심사소위		청원심사소위
환경노동위원회	법안심사소위	국토해양위원회	법안심사소위	정보위원회	법안심사소위
	예산결산기금심사소위		예산결산기금심사소위		예산결산기금심사소위
	청원심사소위		청원심사소위		청원심사소위
여성가족위원회	법안심사소위	예산결산 특별 위원회		윤리 특별 위원회	징계자격심사소위
	예산결산기금심사소위				
	청원심사소위				윤리심사소위
	성폭력대책소위				

자료: 국회 홈페이지 (<http://committee.na.go.kr/intro.html>) (검색일 2010. 5. 4)

그런데 <표 2>에서 2010년 현재 각 상임위원회별 소위원회의 구성을 보면 이전에 비해서 각 상임위원회별로 마련한 소위원회의 명칭이 달라졌고 일률적으로 세 개씩 만들어졌던 소위원회의 구성에도 상당한 변화가 생겼다. 현행 국회법은 소위원회와 관련하여, 특정한 안건을 심사하기 위하여 두는 특정 안건 심사 소위원회(제57조 제1항)와 상임위원회의 소관사항을 분담 심사하기 위하여 상설 소위원회(제57조 제2항)를 둘 수 있도록 하고 있으며, 청원심사를 위한 청원심사소위원회(제125조 제1항)를 각 위원회 별로 두도록 규정하고 있다. 이 외에 운영위원회에 국회방송심의소위원회(제149조 제3항)를 두도록 규정하고 있다. <표 2>에서 보듯이 각 상임위원회에 일률적으로 법안심사소위와 청원심사소위가 포함된 것은 이 때문이다.

그러나 현행 소위원회의 구성은 <표 1>에 비해 진전된 형태임에도 불구하고 ‘실질적 활동’과 관련해서는 이전과는 별다른 차이가 나타나지 않는다. 첫째, 전체적으로 볼 때 대다수 상임위원회의 소위원회는 법안심사소위원회, 예산결산기금심사소위원회, 청원심사소위원회 등 세 소위원회로 이뤄져 있다. 이 세 가지 소위원회로만 구성된 상임위원회는 정무위원회, 행정안전위원회, 교육과학기술위원회, 문화체육관광방송통신위원회, 농수산식품위원회, 지식경제위원회, 보건복지위원회, 환경노동위원회, 국토해양위원회, 정보위원회 등 무려 10개 위원회에 달한다. 이 세 가지 소위원회 중 청원심사소위나 예산결산소위 등은 상시적인 활동을 위한 기구로 보기 어렵다는 점에서 실무적 의미보다는 ‘형식적’ 속성이 강한 기구로 볼 수 있을 것 같다. 말하자면 이들 세 개의 소위원회로만 구성된 10개 상임위원회에는 사실상 실질적인 소위원회 활동이 거의 이뤄지지 않고 있음을 시사해 준다. 이들 소위원회 활동이 형식적이라는 것을 잘 보여주는 사례 중 하나가 교육과학기술위원회의 청원심사소위원회로 여기에는 단 한명의 의원도 배정되어 있지 않다.

또한 특별위원회를 제외하면 현재 전체 상임위원회에 속하는 소위원회의 수는 모두 56개인데 이 가운데 법안심사소위원회, 예산결산기금심사소위원회, 청원심사소위원회를 제외하면, 전체 상임위원회에 마련된 소위원회는 9개에 불과하다. 상임위원회의 소관사항을 분담 심사하기 위하여 상설 소위원회를 두도록 국회법에서 규정하고 있지만, 기능적인 다양성이 소위원회 구성에 반

영되어 있지 못하며, 전반적으로 형식적인 규정 이외에 마련된 소위원회의 수도 적다는 사실을 알 수 있다.

둘째, 앞에서 제기한 문제점과도 관련이 있는데, 각 상임위원회의 기능적 전문성을 확보하기 위한 차원의 소위원회 구성의 모습이 보이지 않는다. 오히려 이보다는 현안이 생겼을 때 이를 논의하기 위한 목적에서이거나 혹은 국회가 여론을 의식하여 국민적 관심에 대응하기 위한 차원의 소위원회 조직의 구성으로 보이는 것이 많다. 미국 하원 외교위원회(Committee on Foreign Affairs)의 산하에 둔 소위원회의 명칭과 비교해 보면 우리 국회의 이러한 특성이 보다 분명하게 드러난다. 미국 하원 외교위원회는 모두 7개의 소위원회를 두고 있는데, 각 소위원회의 명칭은 아프리카·세계보건 소위원회(Africa and Global Health), 아시아·태평양·지구환경 소위원회(Asia, the Pacific and the Global Environment), 유럽 소위원회(Europe), 테러리즘·비확산·무역 소위원회(Terrorism, Nonproliferation and Trade), 국제기구·인권·감시 소위원회(International Organizations, Human Rights and Oversight), 중동·남아시아 소위원회(the Middle East and South Asia), 서반구 소위원회(the Western Hemisphere) 등이다. 각 소위원회에게 부여된 역할은 지역별로 구분되어 있을 뿐만 아니라 지구환경 문제나 테러리즘, 인권과 같은 기능적 측면이 함께 포함되어 있다. 그리고 각 소위원회는 정책 영역이 서로 일정하게 배타적이고 자율성을 가질 수 있도록 구분되어 있다. 이에 비해서 미국 하원 외교위원회에 해당하는 우리 국회의 통일외교통상위원회는 법안심사소위원회, 예산결산기금심사소위원회, 청원심사소위원회, 외교통일 전략 및 역량 강화 소위원회로 소위원회를 구분하고 있다. 두 사례의 비교를 통해 알 수 있듯이 사실 우리 국회에서 소위원회라는 제도적 장치를 도입한 근거가 되는 전문성, 효율성 제고를 위한 구체적인 기능과 역할은 이런 조직적 구성 속에서는 찾아보기 힘들다.

오히려 우리나라 국회는 정책 영역에 따른 기능적 구분에 의해 소위원회의 업무를 나누고 이를 통해 특정 분야에 대한 전문성을 높이고 논의의 효율성을 증대하려고 하기보다는, 단기적 과제, 현안을 처리하기 위한 대책위원회(task force)적 속성을 갖는 특성이 더 강해 보인다. 예를 들면, 외교통상통일위원회의 '외교통일 전략 및 역량 강화 소위원회', 국방위원회의 '방위력 개선 및 방

위 산업 진흥 소위원회’, 법제사법위원회의 ‘법조 인력 양성 제도 개선 소위원회’, 여성가족위원회의 ‘성폭력 대책 소위원회’ 등이 여기에 해당하는 것이다. 소위원회를 특정 안건에 대한 task force적인 형태로 활용하는 것을 반드시 부정적으로 평가할 필요는 없다. 행정부에만 맡겨둘 것이 아니라 필요하다면 국회 차원에서 역량 강화나 산업 진흥 혹은 인력 양성을 위한 개선 방안을 모색해 볼 수 있으며, 해당 상임위원회의 소위원회에서 집중적으로 이에 대한 검토 작업을 행하는 것은 전문성이나 효율성의 측면에서 바람직한 일이다.

그러나 문제는 기본적으로 우리 국회에서는 소위원회 차원에서 특정 정책 영역을 반복적으로 다뤄 전문성을 갖춘 기구보다는 단기적 대응을 위한 기구로서의 특성이 더욱 강하게 나타난다는 점이다. 장기적으로 국회 상임위원회라는 제도적 차원에서 특정 정책 영역에 대한 정보와 지식을 축적하고 이를 통해 전문성을 확보하려는 노력은 소위원회 구성에서 찾아볼 수 없다. 다시 말해 소위원회를 상임위원회 내에 영역별로 분리되고 각각 독립성과 전문성을 갖는 세분화된 조직으로 간주하기보다는, 단기적 과제를 처리하기 위한 상임위원회 산하의 ‘하위 실무 부서’와 같은 성격으로 소위원회를 이해하려는 것으로 보인다. 아마 이런 인식을 가장 잘 보여주는 것이 국방위원회에 설치된 ‘국정감사결과보고서 작성 소위원회’일 것이다. 국정감사결과 보고서 작성을 위해 별도의 소위원회 조직을 상임위원회 산하에 만든다는 것이 오늘날 소위원회를 바라보는 우리 국회의 인식이 아닐까 생각된다.

세 번째, 소위원회를 전문적인 논의의 공간으로 활용을 못하면서 대신 별도의 특별위원회를 설치하는 경향이 강하다. 예컨대, 최근 다음 지방선거 때부터 기초의회를 폐지하기로 한 결정은 행정자치위원회 산하에 설치된 ‘행정·지방자치소위원회’에서의 기본적 검토와 논의를 거쳐 본 상임위원회에서 의결한 것이 아니라 별도로 구성된 국회 ‘행정 체제 개편 특별위원회’를 통해 이뤄진 것이다. 즉 현재의 소위원회 구성에서 유사한 정책 영역을 담당하는 기구가 있는 경우에도 기존의 상임위원회 혹은 소위원회를 활용하기보다는 특별위원회와 같은 별도의 조직을 만들어 처리하는 것이 관행처럼 되어 왔다. 국회법 44조에는 “수개의 상임위원회 소관과 관련되거나 특히 필요하다고 인정한 안건을 효율적으로 심사하기 위하여 본회의의 의결로 특별위원회를 둘 수 있다”고

규정하고 있기 때문에 이런 특별위원회의 구성이 잘못된 것이라고 볼 수는 없다. 그러나 우리 국회에서 특별위원회에 대한 의존은 다소 지나쳐 보인다. <표 3>은 윤리특위나 예산결산특위와 같은 상설 특별위원회를 제외하고 18대 국회 출범부터 2010년 4월 22일까지 구성된 특별위원회의 목록과 활동 상황을 정리한 것이다. 그 사이에 모두 30개의 특별위원회가 구성되었다. 이 가운데 국회법 46조 3의 법률로 구성을 규정한 인사 청문 특별 위원회가 6건, 또한 국정감사 및 조사에 관한 법률 3조에서 규정한 특별위원회 2건을 제외하면, 22건의 특별위원회가 대략 2년이 채 되지 못하는 기간 동안 구성된 셈이다.

그런데 특별위원회(ad hoc committee)는 그 명칭이 말해주듯이 특정 목적을 위해 일시적이거나 임시방편으로 구성되어 활동하는 것이므로 연속성을 가질 수 없다. 국회법 44조 2항에도 특별위원회를 구성할 때에는 그 활동 기한을 정하여야 한다고 규정하고 있다. 다시 말해 한시적으로 활동하도록 되어 있는 특별위원회에서의 논의를 통한 전문성의 축적은 제도적으로 이뤄질 수 없는 것이다. 그러나 만일 이와 같은 특별위원회를 통한 논의 대신 관련 상임위원회 산하 소위원회를 통해 이뤄졌다면 그 활동을 통한 정보와 지식은 축적될 수 있을 것이고 그만큼 전문성을 높이는데 기여했을 것이다.

앞에서 행정자치위원회 산하 ‘행정·지방자치소위원회’를 두고 별도로 ‘국회 행정 체제 개편 특별위원회’를 구성했다는 점을 지적했지만 사실 <표 3>을 보면 그 명칭에서 알 수 있듯이 굳이 특별위원회를 구성하지 않아도 되는 것들도 많아 보인다. 해당 상임위원회에서 소위원회 활동을 활성화하거나 제도화한다면 상당한 부분을 흡수할 수 있는 것이다. 한국 국회에서의 논의 과정이 제도화되어 있기보다, 당시의 여론을 의식한 형태로 ‘보여주기’ 위한 방식으로 사안에 대한 대처가 이뤄지고 있음을 보여주는 것으로 보인다. 다시 말해 정책적 접근보다는 여론을 의식한 ‘정치적 접근’이라는 특성이 여기서도 확인되고 있다. 실제로 특별위원회가 구성되었지만 ‘국군 부대의 유엔 레바논 평화유지군 파병 연장 동의 심사특별위원회’처럼 단 한 차례 특위 모임을 갖고 끝난 것도 있다. 물론 특별위원회가 소위원회에서보다 효율적으로 처리할 수 있는 사안도 적지 않을 것이다. 또한 경우에 따라서는 여야 동수로 구성함으로써 정파적 이해관계를 조정하려는 현실 정치적 필요에 따른 것도 있을 것이다.

〈표 3〉 18대 국회 특별위원회 (2010. 4. 22 현재)

특별위원회	2008		2009		2010 (4.22)	
	특위	소위	특위	소위	특위	소위
미국산 쇠고기 수입 위생 조건 관련 국정조사 특별위원회	15	0	0	0	0	0
국군 부대의 유엔 레바논 평화유지군 파병 연장 동의 심사특별위원회	1	0	0	0	0	0
가축 전염병 예방법 개정 특별위원회	7	2	0	0	0	0
공기업관련대책특별위원회	7	0	0	0	0	0
민생안정대책특별위원회	8	0	0	0	0	0
국회법 및 국회상임위원회 위원 정수 개정에 관한 규칙 개정 특별위원회	1	0	0	0	0	0
대법관(양창수) 임명 동의에 관한 인사청문회 특별위원회	3	0	0	0	0	0
감사원장(김황식) 임명 동의에 관한 인사청문회 특별위원회	2	0	0	0	0	0
기후변화대책 특별위원회	3	0	7	6	0	0
규제 개혁 특별위원회	2	0	1	0	0	0
국가균형발전 및 행정중심복합도시 대책 특별위원회	5	0	2	0	0	0
국제경기대회 지원 특별위원회	2	0	3	1	0	0
독도영토수호대책 특별위원회	3	0	3	1	0	0
미래전략 및 과학기술 특별위원회	3	0	6	0	0	0
저출산 고령화 대책 특별위원회	3	0	1	0	0	0
2012년 여수세계박람회 지원 특별위원회	3	0	2	2	0	0
쌀 소득 보전 직접지불금 불법수령 사건 실태 규명을 위한 국정조사 특별위원회	12	0	0	0	0	0
남북관계발전특별위원회	2	0	2	0	0	0
정치개혁 특별위원회			6	2	0	0
대법관(신영철) 임명 동의에 관한 인사청문회 특별위원회			3	0	0	0
중소기업경쟁력 강화 특별위원회			3	0	0	0
정치개혁특별위원회 (2)			3	15	1	3
지방행정체제 개편 특별위원회			8	3	0	7
대법관(민일영) 임명 동의에 관한 인사청문회 특별위원회			3	0	0	0
국무총리(정운찬) 임명 동의에 관한 인사청문회 특별위원회			6	0	0	0
중앙선거관리위원회 위원(이한구) 선출에 관한 인사청문회 특별위원회			1	0	0	0

특별위원회	2008		2009		2010 (4.22)	
	특위	소위	특위	소위	특위	소위
세계박람회 지원 특별위원회					1	1
국제경기대회 개최 및 유치지원 특별위원회					3	0
사법제도 개혁 특별위원회					5	0
일자리 만들기 특별위원회					4	0

그러나 기존의 상임위원회, 그리고 그 산하의 소위원회를 통해 처리할 수 있는 것들도 한시적인 특별위원회를 만들어 해결하고자 하는 것은 우리 국회의 상임위원회 기능의 제도화가 그만큼 취약하다는 사실을 보여주는 것이다. 전문성 제고와 경험과 정보의 축적을 위해 상임위원회와 소위원회를 적극적으로 활용하려는 인식의 전환이 필요하다.

네 번째로 들 수 있는 점은 정치적 통제에서 정책적 전문성을 확보하는 방향으로 상임위원회 활동에 변화가 필요하다는 것이다. 사실 그 동안 우리 국회의 상임위원회의 운영을 보면 ‘야당에 의한 정부와 여당의 감시, 비판 기능이 매우 강하고 정책적 기능 역시 정파적 입장에 따라 진행되는 것이 상례화’ (손병권 2010, 396)되는 모습을 보이고 있다. 즉 상임위원회는 법안이나 정책을 둘러싼 실질적 토의보다는 여야 간 정치적 격돌의 장이 되는 경우가 많았다. 이처럼 여야 간 정치적 격돌이 격화되는 것은 우리 국회가 상임위원회 중심주의를 채택하고 있어서 상임위원회가 법안 처리 과정에서 현실 정치적으로 가장 중요한 단계이기 때문이기도 하겠지만, 실무적 검토의 장이기보다는 (대외적으로 노출된) 여야 간 정치적 공방의 공간 성격을 강하게 지니고 있기 때문이다. 따라서 상임위원회보다 상대적으로 노출이 덜 한 한 단계 낮은 수준에서 여야 간 ‘실무적 차원에서’ 쟁점과 이견을 조정하고 합의 도출을 모색하려는 노력이 필요해 보인다. 정치적 입장이 서로 다르다고 하더라도 전문성을 갖춘 위원들 간의 축적된 지식과 정보를 토대로 한 논의라면 그렇지 않은 경우에 비해 타협 도출의 가능성은 그만큼 더 높을 것이다. 더욱이 소위원회의 정책 영역 구분이 기능적으로 세분되어 있다면 한 곳에서의 갈등과 교착이 다른 정책 영역으로까지 확대되는 일도 줄일 수 있을 것이다. 그런 차원에서 볼 때 국회

의 논의 과정이 불필요하게 정파 간 정치적 갈등으로 비화되는 것을 막고 쟁점에 대한 타협의 가능성을 높이기 위해서도 기능적으로 세분화된 소위원회 단계에서 보다 실무적 차원의 논의를 전개하도록 하는 일은 중요하다.

미국에서 1970년대에 이뤄진 의회 개혁의 중요한 원인 중 하나는 당시 상임위원회의 운영과 법안 회부, 소위원회의 구성과 위원 임명 등에서 막강한 영향력을 행사해 온 상임위원장의 권한을 제한하고 이를 소위원회 수준으로 분권화시키고자 한 시도였다. 그런데 상임위원회에 대한 이러한 미국 의회의 개혁은 우리에게도 시사하는 바가 적지 않다. 우리 국회에서 상임위원장의 소속 정당에 따라, 법안의 성격에 따라, 정치적 갈등이 가열되는 경우가 많았기 때문이다. 이런 일은 국회 운영이 강한 기율을 갖는 정당을 중심으로 이뤄지는 한 근본적으로 해결되기 어려운 것이지만, 소위원회를 기능적으로 분화하고 자율성과 독자성을 부여한다면 하나의 사안이 전체 상임위원회의 법안 심의를 막아버리거나 장기간 공전으로 이어지게 하는 문제점은 상대적으로 완화할 수 있을 것으로 보인다.

### Ⅲ. 제도적 개선책의 검토

이상에서 살펴본 대로 그동안 우리 국회에서 소위원회는 형식적으로 설치되어 있기는 하지만 실질적으로 정책적 전문성이나 법안 처리의 효율성 증대에 중요한 역할을 해 온 것으로 보기는 어렵다. 소위원회를 어떻게 하면 제대로 활용할 것인가에 대한 고민의 부족이 이렇게 된 한 가지 근본적 원인이지만 동시에 우리 국회 상임위원회의 운영이 행정부에 대한 정책적 통제보다 정파적 대결의 공간으로 활용되어 왔다는 점과도 긴밀한 관련을 지니고 있다. 따라서 1차적으로 상임위원회가 정책 논의와 법안 토의의 전문성을 갖추기 위해 노력하지 않는다면 소위원회가 활성화되는 데는 한계가 있을 수밖에 없다. 이런 점에서 본다면 그동안 정치개혁 논의에서 자주 제기되었던 상임위원회 위원의

임기 중 잦은 사보임을 금하고 회기 2년마다 원 구성을 새로이 하는 관행도 폐지하는 것이 마땅하다. 박찬표(2006, 85)는 “2년마다 상임위원장과 위원을 개선하는 것은 곧 상임위에 대한 ‘재산권’을 인정하지 않는 것으로서 정책 전문성 축적의 유인 요인을 일체 부정하는 것이며 ‘정당과의 관계에서 볼 때 상임위원회는 거의 전적으로 정당의 원내 운영 전략에 종속되어 있다’고 비판했다. 따라서 상임위원회가 그간의 논의와 경험을 통해 축적된 ‘재산’을 어떻게 제도적으로 축적하도록 할 수 있을지에 대한 방안을 마련하는 일이 중요하다. 미국 의회처럼 동일한 상임위원회에 오래 머물수록 상임위원장 선임에 유리한 선임자 우대제(seniority system)와 같이(손병권 2010, 397), 의원들이 한 상임위원회에 장기간 봉직할 수 있도록 하는 제도적 유인책을 고려하는 것도 필요해 보인다. 현재처럼 2년 마다 원 구성을 변경하여 해당 상임위원회를 바꿀 수 있도록 하는 것은 국회의 전문성 제고에 도움이 되지 않는다. 적어도 4년을 동일한 상임위원회에서 유사한 정책을 반복적으로 검토하게 된다면 전문성을 높이는데 크게 기여할 것이고 자연히 행정부 견제 역량도 증대될 것이다.

이런 점이 중요한 것은 우리 국회가 상임위원회 중심주의를 채택하고 있기 때문이다. 그동안 우리 국회에서의 법안 처리 과정을 보면 상임위원회에서의 결정이 ‘사실상 최종적인’ 것이 되는 경우가 많다. 실제로 16대 국회에서 상임위원회가 의결한 법안이 본회의에 상정되어 부결된 경우는 4건에 불과하며 17대 국회에서는 5건에 그쳤다(전진영 2010, 192). 이처럼 상임위원회가 사실상 법안을 결정하는 역할을 하고 있다만 상임위원회 내부에서의 법안 심의와 검토 작업의 전문성을 보다 강화할 필요가 있다. 소위원회의 기능 강화는 이런 측면에서 커다란 중요성을 갖는다. 국회법 57조 7항에서 소위원회에 축조심사(逐條審査)의 생략을 금하는 것은 이런 점에서도 이해할 수 있다. 특히 최근 들어 국회 개혁에 대한 논의가 제기될 때마다 항상 국회의 상시 개최의 필요성이 강조되고 있고 또 본회의 폐회 중에도 상임위원회 정례회의 개최가 촉구되어 왔던 것을 감안한다면(손병권 2010, 382), 소위원회의 기능 강화의 중요성은 매우 시급해 보인다.

소위원회의 기능을 강화하기 위한 첫 번째 방법은 상임위원회의 관할 정책 영역을 기능적으로 분화하여 각 소위원회가 부여된 기능적 영역 내에서 독자

적이고 자율적으로 사안을 다룰 수 있는 권한을 부여하는 것이 필요할 것이다. 이를 위해서는 소위원회 조직 구성에 대한 근본적인 인식의 전환이 필요하다. 무엇보다 현재 모든 상임위원회에 설치해 둔 법안심사소위원회, 예산결산기금심사소위원회, 청원심사소위원회 등을 중심으로 구성된 조직 구성을 변화시키는 것이 필요하다. 말하자면 법안심사소위원회가 맡아온 각종 법안 검토를 보다 전문화된 영역으로 세분하여 소위원회에서 활동하는 의원들이 이를 통해 해당 영역에서 보다 전문화된 지식과 정보를 축적할 수 있도록 해야 한다는 것이다. 앞서 미국 하원 외교위원회의 사례에서 본 대로, 현재 우리 외교통일통상위원회의 조직을 예컨대 남북관계·통일 소위원회, 국방 안보 소위원회, 유럽·아프리카 소위원회, 아시아·태평양 소위원회, 통상 소위원회 등과 같이 기능적이고 전문화된 영역에 따라 분화시켜야 한다는 것이다.

소위원회의 이런 기능적 분화를 통한 전문성 제고는 효과적인 입법부의 행정부 통제라는 측면에서도 매우 커다란 중요성을 갖는다. 대공황, 1, 2차 세계대전, 복지국가 건설 등을 거치면서 지난 수십 년간 행정부의 규모는 지속적으로 증가해 왔다. 특히 우리나라는 이런 추세에 더해 국가 주도의 경제발전으로 인해 다른 영역에 비해 행정부의 영향력이 압도적이라고 할 만큼 강력해졌다. 또한 현대 사회에 들어오면서 사회가 복잡다기했고 세계화의 진전으로 인해 국제정치, 국제경제의 주요 행위자도 이전과는 크게 달라졌다. 한편 정보통신, 원자력, 우주과학, 생명과학, 환경 등 고도의 전문적 지식에 기반한 산업의 성장과 함께 이런 정책 분야를 다루기 위한 전문성의 확보 역시 중요한 문제가 되었다. 이에 대응하기 위해 행정부는 점차 더욱 더 분화되고 전문화된 영역으로 나뉘면서 그 규모가 전체적으로 크게 확대되어 왔지만, 이에 비해 국회의 전문성은 그만큼 증대되지 못했다. 조직적이거나 재정적 차원에서 국회는 행정부에 비해 이런 변화에 대응하는 데 크게 뒤처져 있다.

국회의 이런 '뒤처짐'에는 구조적인 요인도 있다. 국회는 "국민의 대의기관이라는 본질 때문에 전문성보다는 국민 각계각층을 대표하는 대표성이 우선하며 또한 정기적 선거를 통해 교체되는 유동성을 그 특징으로 하고 있기 때문에 구조적으로 전문성 확보와 축적에 취약한 조건에 처해 있다"(박찬표 2002, 121). 또한 과거 권위주의 정권하에서 의회는 정책의 구체적 내용을 검토하고

수정하는 공간이기보다는 민주·반민주 구도를 둘러싼 정치적 대립과 정쟁의 장으로서 그 의미를 찾을 수 있었다. 의회는 권위주의 체제하에서 정권의 반민주성과 정통성 결여를 부각시키고 정책을 비판하며 이를 통해 정치적 이슈를 제기하는 등 정치적 공세에 집중한 반면 정책형성 능력은 그다지 중요하지 않았던 것이다(박찬표 2002, 148). 그런데 이러한 과거 의회 정치의 관행은 민주화 이후에도 근본적으로 변화하지 않은 채 유지되어 왔다는 데 문제의 심각성이 있다.

이런 관점에서 볼 때 상임위원회는 특히 주목의 대상이 된다. 상임위원회 중심주의를 채택하고 있지만 그동안 우리 국회에서 상임위원회는 정책 토론을 통한 행정부 견제보다 정파적 논쟁을 통한 정치적 통제의 경향이 강했다. 다시 말해 구체적인 정책 사안에 대한 축적된 역량을 통해 행정부를 견제하는 역할은 제대로 행하지 못했다. 따라서 우리 국회가 행정부를 보다 효과적으로 통제할 수 있도록 하기 위해서는 전문성을 증대시키는 것이 무엇보다 중요하다. 상임위원회를 활성화하고 전문성을 강화하는 방안은 바로 소위원회를 기능적으로 분화시켜 보다 구체적으로 정의된 정책 분야에서 의원들의 정보와 지식을 축적하도록 함으로써 전문성을 늘리는 것이다. 사실 어떤 면에서 본다면 그동안 법적으로 소위원회를 구성하도록 하고도 그 활동이 활성화되지 못한 것은 정책적 논의보다 정치적 공방에 더 힘을 기울인 때문으로도 볼 수 있다.

따라서 현행 법안심사소위원회는 앞에서 예를 든 대로 전문성을 축적할 수 있도록 정책 영역을 세분화하여 기능적으로 분화하는 일이 필요하다. 또한 국회법에 따라 각 상임위원회마다 설치된 청원심사소위원회 역시 별도의 소위원회로 두는 대신 청원의 내용에 따라 정책 영역별로 분화된 해당 소위원회에서 청원 내용을 처리하도록 하는 것이 보다 바람직할 것으로 보인다. 즉 기능적으로 분화된 소위원회에서 법률 검토와 청원심사를 모두 맡도록 하는 것이 바람직하다는 것이다.

한편, 예산결산기금심사소위의 경우에는 현재 이 분야에 대한 우리 국회의 권한과 의사일정을 고려할 때 각 상임위원회마다 별도의 소위원회로 두는 것은 불가피해 보이기도 한다. 그러나 현실적으로는 해당 상임위원회에서 통과된 예산안이 구속력이 없기 때문에 상임위원회의 예비심사와는 별개로 예산결

산특별위원회에서 '실질적으로' 예산을 조정해 오고 있다. 그리고 그 활동 역시 현재로서는 상시적이라기보다 정기국회 기간에만 이뤄지는 것이므로 굳이 상설 소위원회로 모든 상임위원회마다 두어야 하는지 재고해 볼 필요가 있다. 따라서 미국 의회처럼 장기적인 관점에서 전문성을 제고하도록 현재의 소위원회 구성은 근본적으로 개편되는 것이 마땅하다.

또 다른 측면에서 본다면 우리 국회의 상임위원회 기능별 분류는 행정부에 대응하여 조직되어 있다. 말하자면 국정 의 각 정책 영역을 기능적으로 구분하여 상임위원회 조직을 만든 것이 아니라 행정부의 각 부서에 조응하는 상임위원회를 조직하는 형태이다. 이런 조직은 국회가 독자적으로 어떤 국정 의제를 선택하여 주도적으로 이끌고 가기보다는 관련 행정부에서 마련한 법안이나 정책을 수동적으로 검토하는 역할에 더 비중을 두고 있는 형태라고 할 수 있다. 입법 과정에서 이런 국회의 수동적 역할에서 벗어나 보다 적극적인 행위자로 변화하기 위해서라도 소위원회 구성이 기능적 분화에 기초해야 한다는 점은 중요하다. 국회가 입법과정에서 적극적 역할을 하기 위해서는 전문성의 축적이 무엇보다 시급하다.

두 번째, 운영 면에서는 소위원회의 활동을 보다 활성화시키려는 노력이 필요하다. 현재처럼 소위원회가 제도적으로는 마련되어 있지만 현실적으로는 거의 활용되지 않는 문제점을 극복해야 한다. 이를 위해서는 우선적으로 형식적이거나 대외 과시용으로 보이는 특별위원회의 구성을 가능한 줄이고 해당 정책을 관장하는 상임위원회 산하의 소위원회 등을 통해 실무적이고 전문적으로 사안을 논의하는 관행을 마련하는 것이 필요하다. 말 그대로 '특별'하고 한시적인 기구보다는 제도화된 논의의 공간에서 주요 정책 사안이 논의되도록 함으로써 그 경험과 정보가 축적되도록 하는 일이 중요하다.

한편, 2008년 국회의장 직속 국회운영 제도 개선 자문위원회는 최종결과 보고서를 통해 상시국회 도입에 따른 상설 소위원회의 활성화를 위해 현재 임의 사항으로 되어 있는 상설 소위원회 구성 규정을 상설소위원회를 반드시 구성하도록 하는 강행 규정으로 개정하도록 권고했다. 그러나 앞서 지적한 대로 강행규정 여부와 무관하게 현재 존재하는 소위원회의 구성을 기능적으로 재편하도록 하는 일이 중요하다. 소위원회를 반드시 두도록 법적으로 강요하는 것보

다 선행되어야 하는 것은 왜 상설 소위원회가 필요하고 또 어떻게 활용할 것인지에 대한 공감대가 확산되는 일이다.

또한 국회운영 제도 개선 자문위원회는 상설 소위원회를 활성화하여 심도 있는 안전심사가 이루어지도록 하기 위해, 위원회 전체회의에 상정된 안건을 소위원회로 회부하기 위해 위원회의 의결 절차가 필요한 현행 규정을 고쳐, 위원회에 상정된 모든 안건은 별도의 의결 절차 없이 소위원회에 자동적으로 회부되어 그 심사를 거치도록 하도록 자문했다. 이는 소위원회를 통한 효율적이고 심도 있는 논의라는 관점에서 필요한 제안으로 생각되지만, 여기서도 이러한 제안이 의도한 효과를 내기 위해서는 소위원회의 기능적 분화가 선행되어야 할 것이다. 심도 있는 논의가 이뤄지기 위해서는 전문성이 축적될 수 있는 제도적 여건을 마련하는 것이 먼저 중요하다는 것이다.

세 번째, 또 다른 중요한 점은 소위원회 활동이 속기록을 통해 공개되어야 한다는 것이다. 현재 국회법 57조 5항에는 소위원회 회의는 공개한다고 규정하고 있지만, 단서 조항을 두어 소위원회의 결의로 공개하지 않을 수 있도록 했다. 소위원회 회의록 공개에 대한 이 조항은 비교적 최근인 2000년 국회법 개정 때 새로이 포함된 것으로 국회 활동에 대한 투명성을 높이고 법안 심사 과정에 대한 공정성과 신뢰성을 높이겠다는 취지에 따른 것이다. 그러나 실제로는 소위원회 활동에 대한 기록이 제대로 공개되지 않고 있다.

지난 17대 국회를 예로 들면, 7개 상임위원회(법사위, 국방위, 과기정위, 산자위, 환노위, 건교위, 여성위)는 소위원회 속기록을 아예 작성하지 않았다. 과기정위, 산자위, 건교위는 17대 국회뿐만 아니라 16대 국회에서도 전혀 속기록을 작성하지 않았다. 이에 비해 17대 국회에서 소위원회 속기록을 빠짐없이 작성한 위원회는 국회운영위(12-회의차수/12-회의록작성횟수), 행자위(8/8), 보건복지위(3/3), 예결특위(2/2)이다. 한편, 재정위 소위원회의 속기록 공개 비율은 33.3%, 통일외교통상위원회는 50%로 나타났다.<sup>1)</sup> 2000년 개정 이후에도 제대로 속기록 공개가 이뤄지지 않고 있음을 보여주고 있다. 이런 현상은 18대

1) 자료: 참여연대 의정감시센터(<http://blog.peoplepower21.org/Politics/12425>, 검색일: 2010. 5. 5).

국회에서도 크게 달라지지 않았을 것으로 보인다. 소위원회의 활성화를 위해서는 기능적 재편뿐만 아니라 활동 상황에 대한 공개를 통해 의정 활동에 대한 국민적 신뢰를 높이는 일 또한 매우 중요한 조건이 될 것이다.

이런 점은 우리나라의 과거의 의정 경험을 고려할 때 특히 중요하다. 예컨대 본회의 중심에서 상임위원회 중심으로 전환된 데에는 전문성과 효율성 제고라는 운영의 차원이 중요한 동기였지만, 이와 함께(특히 권위주의 시절) 정부가 의회를 상대할 때 비교적 소수의 전문화된 상임위원회 위원들을 대상으로 행정부처가 법안의 취지와 목적을 이해시키고 동의를 이끌어내는 것이 상대적으로 용이하다는 점도 고려가 되었다(조진만 2010, 116). 일단 상임위원회에서 가결된 법안이 본회의에서 수정되거나 부결되는 경우가 적기 때문에 행정부(혹은 이익집단)의 입장에서 이런 점은 오히려 유리할 수 있다. 이런 우려는 소위원회의 경우 더욱 크게 제기될 수 있기 때문에 속기록 공개를 통한 투명성의 확보는 정책 토의에 대한 국민적 신뢰 제고를 위해 매우 중요한 일이다.

더욱이 소위원회의 기능적 세분화가 정책 결정의 폐쇄성을 강화할 것이라는 지적도 있다. “특정한 위원회에서 전문성을 개발하면서 세력을 구축하게 되는 상임위원회 위원들은 이들과 결탁된 이익집단 및 이들의 정책 개발을 집행하는 집행부의 해당 관료집단과 ‘철의 삼각형’이라는 배타적인 정책 결정망을 형성하여 외부 세력의 침입을 막고 특정 이익의 지속적인 발달을 위해 봉사하게 된다”(조찬래 2002, 24)는 우려도 존재하는 것이 사실이다. 이런 우려를 불식하기 위해서라도 소위원회에서의 논의 과정이 속기록을 통해 투명하게 밝혀지도록 하는 일은 소위원회 활성화를 통한 국회의 전문성 제고를 위해 대단히 중요한 일이다. 이와 함께 소위원회 논의 단계에서 외부의 전문가들을 적극 활용하려는 노력도 중요하다. 이는 전문적 지식과 정보의 획득이라는 차원에서도 의미가 있지만 논의 과정이 폐쇄적이고 배타적으로 이뤄지지 않는다는 점을 보이기 위해서도 중요한 부분으로 생각된다. 박찬표(2004, 89)는 소위원회가 소규모의 좁은 소관 영역을 가지게 되므로 전문성은 높아지지만 소수의 분파적 이익 추구 경향이 높아질 위험이 있다고 하면서, 이런 문제점을 극복하기 위해서 소위원회 구성은 특정 분야에 높은 이해관계를 가진 동질적 위원이 아니라 전문성을 가지고 있지만 선호는 상이한 이질적 위원들로 구성되는 것이

필요하다고 주장했는데 적절한 지적이라고 생각된다. 소위원회의 구성원의 다양성을 어떻게 확보할 것인가에 대한 고민도 매우 중요한 점이다.

## IV. 결론

지금까지 국회 활성화의 한 방안으로 소위원회의 전문성 강화의 필요성에 대해서 논의하였다. 그동안 국회의 권한 강화나 전문성 제고와 관련한 많은 논의가 있었지만 소위원회의 기능적 세분화를 통한 전문 역량 축적에 대한 부분은 사실 거의 논의되지 않았다. 어떤 점에서 본다면 민주화 직후 국회법 전면 개정에서 소위원회 도입을 결정했지만 이의 제도적 활용에 대한 깊이 있는 고민은 없었던 것 같다. 그동안 소위원회가 활성화되지 못한 것은 이런 점과도 관련이 있는 것 같다. 그러나 소위원회의 활성화를 통해 행정부에 대한 국회의 견제와 입법 역량을 강화하는 방안에서 주목할 점은 이러한 제도적 개선이 외부 기관의 지원에 의존하는 형태가 아니라 국회 스스로 구체적 정책 영역에 대해 전문성을 키워나갈 수 있다는 점이다. 즉 정책 논의의 경험과 정보가 국회 내에 축적될 수 있는 여건을 마련해 줄 수 있다는 점이다.

또한 상임위원회에서의 논의 과정이 법안 결정에 실질적으로 매우 중요한 단계이므로 상임위원회에서의 토론이 종종 정치적 갈등과 정파적 격돌로 이어지곤 했는데 하위 논의 단계에서 기능적으로 분화된 영역별로 심의와 토론이 이뤄지게 된다면 불필요한 정치적 갈등을 피하는 데도 도움을 줄 수 있을 것으로 기대된다.

물론 소위원회가 지나치게 많이 늘어나는 것은 또 다른 문제점을 낳을 수 있다. 예컨대 소위원회 간 일부 업무 영역이 중복될 수 있으며, 소위원회 심사라는 또 다른 입법 절차 마련으로 인한 법안 처리의 어려움 가중 등의 문제를 발생시킬 수 있다. 또한 미국의 경험에서 본 대로, '소규모 단위의 위원회가 본회의의 집합적인 선호가 아닌 특정 지역, 이념 및 이익단체에 영향을 받고 전략

적으로 이용되는 편향된 권력체'가 될 가능성도 있다(최성재 2006, 19). 이를 위해서는 앞서 지적한 대로, 소위원회가 폐쇄적인 논의의 장이 되지 않도록 하기 위한 방안의 마련 역시 필요하다. 속기록 공개나 외부 인사를 적극적으로 활용하는 것 등이 폐쇄적이고 배타적인 정책 결정 구조로 변모하는 것을 막기 위한 방안이 될 수 있을 것이다.

모든 정치개혁이 그러하듯이 하루아침에 이상적인 목표를 성취하고자 할 수는 없다. 미국 역시 시기별로 상이한 의회 정치의 경험을 거치면서 오늘날에는 소위원회가 강화되는 구조로 변모해 왔다. 우리의 출발점은 현재의 국회의 모습일 것이다. 그리고 목표의 우선순위를 어떻게 설정할 것인가 하는 것이 중요한 논의의 시작일 것이다. 만약 우리 국회의 전문성 강화를 통한 위상 제고와 보다 효과적인 행정부 통제가 시급한 일이라고 한다면 소위원회의 구조를 재편하여 여기서의 활동이 활성화되도록 하고 나아가서는 보다 효율적이고 전문화된 기구로 발전할 수 있도록 하기 위한 방안은 매우 효과적이고 유용할 것으로 보인다. 국회의 정책 역량 강화는 매우 거창한 목표처럼 들릴 수도 있지만 어떤 면에서 본다면 매우 사소해 보이는 지점에서부터 출발할 수 있는 것이다.

## [참고문헌]

- 가상준. 2009. “국민 인식 속의 국회와 객관적 국회의 비교 분석.” 이갑윤, 이현우 편저. 『한국 국회의 현실과 이상』. 오름, pp. 15-44.
- 강원택. 2005. 『한국의 정치개혁과 민주주의』. 인간사랑.
- 국회운영제도개선 자문위원회. 2008. 「국회운영제도개선 자문위원회 활동결과 보고서」.
- 박찬표. 2006. “의회 운영의 기본단위로서 원내정당과 위원회 관계: 상보적 관계 구축을 위한 이론적 탐색.” 2006년 한국정치학회 하계학술회의 자료집. 「대표의 원리와 국회 위원회 제도 개선 방안, 의원 발의 법안의 동인과 특성」(고려대 인촌 기념관), pp. 72-92.
- \_\_\_\_\_. 2004. “국회 위원회 제도의 이론적 탐색과 개선 방안.” 『헌법학연구』 10권 3호, pp. 75-107.
- \_\_\_\_\_. 2002. 『한국 의회정치와 민주주의: 비교 의회론적 시각』. 오름.
- 손병권. 2010. “국회 발전을 위한 개혁의 방향과 과제.” 의회정치연구회. 『한국 국회와 정치과정』. 오름, pp. 371-406.
- 전진영. 2010. “국회 입법 과정.” 의회정치연구회. 『한국 국회와 정치과정』. 오름, pp. 181-208.
- 조진만. 2010. “국회의 구조.” 의회정치연구회. 『한국 국회와 정치과정』. 오름, pp. 101-130.
- 조찬래. 2002. 「국회 상임위원회 발전 방안: 선거제도의 영향을 중심으로」. 국회운영위원회 정책연구개발과제 2002-04.
- 최성재. 2006. “미국 상임위원회 제도의 위상: 전문성과 대표성.” 2006년 한국정치학회 하계학술회의 자료집. 「대표의 원리와 국회 위원회 제도 개선 방안, 의원 발의 법안의 동인과 특성」(고려대 인촌기념관), pp. 3-22.
- 한세동. 1998. “국회 상설소위원회 어떻게 운영할 것인가.” 『국회보』 11월호, pp.49-58.

투고일: 2011.09.21    심사일: 2011.09.30    게재확정일: 2011.10.03

[ABSTRACT]

## Reforms of the National Assembly and Roles of Subcommittees in South Korea

Kang, won taek | Seoul National University

Rigorous reforms over the National Assembly since democratization have primarily focused upon strengthening its power of check against the President and the administration. By contrast, it has been generally neglected to enhance institutional capacity of the National Assembly in terms of specialization and accumulation of information and experiences. This article emphasizes the importance of vitalizing the roles of subcommittees in the National Assembly to meet the purpose. A current system puts too much legislative burden on standing committees, causing inefficiency and unnecessary political conflicts. Strengthening institutional roles of subcommittees in the policy-making processes will enhance its efficiency and professionalization over specific policy areas in the legislature.