



정책토론회

# ‘국회평가’, 어떻게 할 것인가?

- 정량정성 평가의 합리적 균형 모색 -

일 시 | 2016년 2월 18일(목) 오전 10시

장 소 | 프란치스코교육회관 430호

주 최 | 바른사회시민회의



## 【 프 로 그 램 】

시간	주요 내용	비 고
10:00~10:10	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 등록</li> </ul>	
사회 : <b>이영조</b> (바른사회시민회의 공동대표)		
10:10~10:30	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ '국회평가', 이대로 괜찮은가?</li> </ul>	<b>김형준</b> 명지대 교수
10:30~10:50	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 합리적 국회평가 방안</li> </ul>	<b>최창렬</b> 용인대 교수
10:50~11:00	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 토론 1</li> </ul>	<b>김기수</b> 변호사
11:00~11:10	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 토론 2</li> </ul>	<b>이옥남</b> 바른사회시민회의 정치실장
11:10~11:25	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 종합토론</li> </ul>	



## 【 목 차 】

### 발 제 문

- '국회평가', 이대로 괜찮은가? ————— 09  
김 형 준 (명지대 교수)
- 합리적 국회평가 방안 ————— 17  
최 창 렬 (용인대 교수)

### 토 론 문

- 대한변호사협회는 공법인으로서의 정치적 중립의무를 지켜야 — 25  
김 기 수 (변호사)
- '국회평가'의 목적은 국회제도 개선이 되어야 ————— 29  
이 옥 남 (바른사회시민회의 정치실장)



‘국회평가’, 어떻게 할 것인가?  
- 정량정성 평가의 합리적 균형 모색-

# 발 제



[발제1 ①]

## ‘국회 평가’, 이대로 괜찮은가?

김 형 준  
명지대 인문교양학부 교수

### 1. 19대 국회는 역대 최악의 국회

#### (1) 국회에 대한 민심의 현주소

세계경제포럼(WEF)의 발표에 따르면 정치인에 대한 한국인들의 신뢰도는 140개국 중 94위였다. 정책 투명성 항목에서는 123위를 기록하는 불명예를 안았다. 한국보건사회연구원이 실시한 2015년 사회통합 인식조사에서도 입법부를 '신뢰하지 않는다'는 답변이 응답자 중 76.7%에 달하는 등 조사 대상 13개 기관·단체 가운데 국회 신뢰도가 꼴찌였다.

한국갤럽이 2015년 10월 6~8일(3일간)에 실시한 조사 결과, 19대 국회가 2012년부터 지금까지 국회의 역할을 잘했다고 보는지, 잘못했다고 보는지 에 대해 질문에서 82%가 '잘못했다'고 평가했고 '잘했다'는 응답은 10%에 불과했으며 8%는 의견을 유보했다(어느 쪽도 아님 3%, 모름/응답거절 5%).

#### (2) 왜 19대 국회는 역대 최악이 되었는가?

##### ① 대통령 선거라는 중대한 정치적 사건을 목전에 두고 개원

여야의 관심과 초점이 오직 대선 승리에 집중되어 있어 여야 국회의원들의 국회 내 모든 행태와 결정의 기준은 대선에 유리한가 아닌가에 맞춰질 수밖에 없었다.

##### ② 국회선진화법이 적용된 최초의 국회

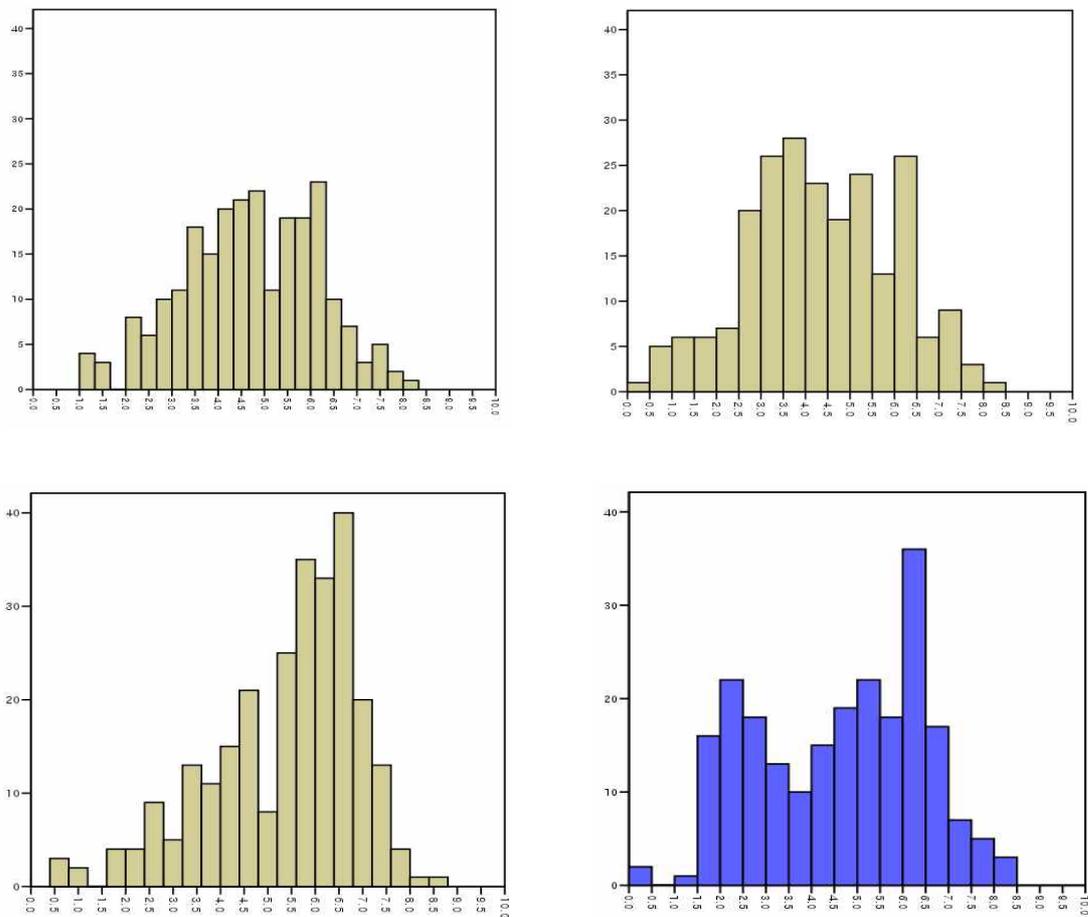
과반수 의결이라는 민주주의 전통을 깨고 5분의 3 원칙을 도입했다. 국회 내 폭력 사태는 사라졌지만, 단 한 개의 법안도 야당 동의 없이 통과되지 못하는 소수독재를 정당화시키는 왜곡이 발생, 특히, 야당의 법안 연계 투쟁이 일상화되었고, 예산 심의가 졸속으로 이뤄지면서 상임위 활동이 무력화 되었다.

③ 의원들의 이념적 양극화 심화 ⇒ 진영의 논리에 쉽게 매몰됨

국회의원들은 과거에 비해 정당 별 이념적 거리가 매우 뚜렷해졌고 정책에 대한 태도에 있어서도 뚜렷한 이념적 차이를 보인다는 특징이 있다.

<그림 1>에서 보듯이, 16대 국회에서 정상 분포(normal distribution)를 보였다가 제17대 국회부터 이념의 분포가 커지고 있음이 발견된다. 그는 “제17대 국회에서 민주노동당의 입성, 탄핵으로 인해 많은 신진세력의 등장, 그리고 정당 간 정책을 둘러싼 의견이 뚜렷한 차이를 보인 것이 원인이다”고 설명한다. 18대 국회는 ‘보수 편향 국회’로 평가되며, 19대 국회는 ‘진보-보수의 양극화 국회’였다.

<그림 1> 제16대-제19대 국회의원의 이념 분포



출처: 가상준(2015). “한국 국회는 양극화되고 있는가?”

제17대 국회, 왼쪽 아래가 제18대 국회, 오른쪽 아래가 제19대 국회의 이념 분포다. <표2>는 의원들의 소속 정당별 이념 분포를 분석한 것이다.

<표 2> 소속 정당별 의원들의 평균 이념 비교·분석

국회	정당	N	평균	최소값	최대값	분산	t값	평균차이
제16대	한나라당	126	5.298	1.31	8.01	1.412	10.073 (p<0.001)	1.543
	민주당	97	3.755	1.33	6.68	1.120		
제17대	한나라당	100	5.411	2.20	8.10	1.387	11.811 (p<0.001)	1.959
	열린우리당	102	3.452	1.40	6.70	1.391		
제18대	한나라당	142	6.142	3.13	7.71	0.603	18.329 (p<0.001)	2.374
	통합민주당	71	3.768	1.67	6.88	1.179		
제19대	새누리당	129	5.863	3.60	8.20	0.952	24.770 (p<0.001)	3.154
	민주통합당	84	2.709	1.10	4.70	0.629		

출처: 가상준(2015).

전반적으로 보았을 때 제16대 국회에서 제19대 국회로 오면서 두 정당 간 이념의 차이는 점점 커지며 정당 내 의원들의 분포도는 작아져 양극화 현상이 나타나고 있음을 알 수 있다.

## 2. 국회 및 국회의원에 대한 기존 평가 고찰

평가 기관	평가 범위	평가 방법	평가 결과	평가 함의
자유경제원	국회 시장친화성 평가	시장친화지수 산출 방식(국회에서 가결된 기업 및 시장관련 제 개정 법률을 선정해서 평가)	- 총 104개 의안 중 35.6%인 37건은 시장친화적, 64.4%인 67건은 반시장적 의안인 것으로 드러났음.	19대 국회는 반시장적이었던 18대에 비해 훨씬 더 반시장적
매일경제신문 · 아울네스트	지난 4년간 댓글 1억4842만건을 추출한 뒤 정치 관련 기사에 달린 댓글 33만건 분석	국회, 정치인, 정부 등을 키워드로 먼저 찾은 뒤 댓글 내에서 어떤 연관 단어가 가장 많이 등장했는지 분석하는 방식이다.	국회와 가장 많이 연관돼 쓰인 단어는 '민주'였지만 2~5위는 '문제' '개혁' '반대' '쓰레기' 순서로 나타났다. '한심' '잘못' '부정' '거지'란 연관어도 10위 안에 들었다.	국민들의 정치 및 국회 혐오가 위험 수위에 도달
경실련	입법 활동의 성실성과 전문성평가	19대 국회의원의 법안 발의 및 가결에 대한 분석과 평가	▲18대에 비해 발의는 상승·가결률은 하락 ▲동일 규정 적용 개정안 제출, 개정안 반복 제출, 철저히 재발의 ▲가결률 높은 의원도 단순	전문성도 성실성도 없는 19대 국회. 건수 늘리기를 위한 과잉 발의로 인해 정작 중요한 법안들이 국회에서 심도 있게 논

평가 기관	평가 범위	평가 방법	평가 결과	평가 함의
			정비 법안이 대부분 ▲여야 중진급 의원 다수, 법안 10건도 발의 안 해	의되지 못하는 경우가 발생
조선일보·한겨레	19대 의원 이념성향 全數 분석	현직 의원 295명이 19대 국회가 문을 연 2012년 7월부터 2015년 1월까지 1,458개 법안에 대한 40만 9366건의 표결 행태를 과학적인 통계기법을 활용해 분석비슷한 투표 성향을 보이는 의원들에게 비슷한 '이념 점수'를 부여해 의원들 간의 상대적 이념 위치 파악	19대국회는 18대 국회에 비해 양극화가 더 심화. 가장 진보 성향을 보인 여당 의원보다 보수 성향인 야당 의원은 2명뿐이었다. 야당에서 가장 보수적인 의원보다 진보적인 성향의 여당 의원은 19명에 그쳤다.	최근 들어 여야 의원들의 표결 행태가 개인의 소신보다는 당론에 크게 영향을 받았기 때문으로 해석된다
The 300	국회의원 의정활동 종합 평가를 실시	총점 100점 만점에 △입법실적(법안 발의·통과, 50점) △성실도(회의 출석률·대정부 질문 참여, 20점) △다면평가(동료의원·기자보좌진 평가, 30점) 등 4가지 항목별 배점을 합산하는 방식으로 실시했다.	▲정당별 상위 10% 의원들을 분석한 결과 초·재선 의원의 의정활동이 중진들에 비해 좋은 평가를 받았다. ▲지역구 의원들에 비해서 비례대표 의원들이 좋은 평가를 받은 것으로 나타났다.	여야 정당에서 가장 높은 평가를 받은 의원은 전체 100점 만점에 각각 77.9점과 74.6점에 불과하다는 것은 19대 국회의원들의 자질과 능력이 지극히 낮다는 것을 보여주는 것임..
세금바로쓰기 납세자운동	19대 국회 출범 이후 4년간의 성과 분석	19대 국회가 시작된 2012년 5월부터 최근까지 본회의와 상임위 출석률, 그리고 법안 대표발의 3가지 항목에 대해 평가	3개 항목에서 모두 하위 2/3 선인 200위 이하를 차지한 의원은 모두 35명	
바른사회 시민회의	19대 국회 종합평가	발의된 법안과 최종 가결된 의원발의 법률안 분석.	법안 발의가 양만 늘고 질이 떨어짐. 발의된 법안 1만5172건 중 최종 가결률은 11.5%로 지속적 하락(16대 27%, 17대 21.2%. 18대 13.6%)	국회의 고질병인 '꼼수 입법'이 근절되지 않고 19대 들어서는 더욱 심화. 의원들이 실적쌓기에만 몰두해 졸속 법안을 남발
법률소비자 연맹	국회의원 4개년 의정활동	법안 투표율, 국정감사 성적, 처리 법률안의	제19대 국회 종합의정활동 성적은 100점 만점에 평균 약	

평가 기관	평가 범위	평가 방법	평가 결과	평가 함의
	종합평가	공동 대표발의 현황, 상임위 전체회의 출석률, 국회 본회의 복합재석률, 국정감사 출석률, 예산결산특위 활동 실적, 상임위 내 소위 출석과 활동, 발의법안에 대한 기권·반대여부, 대정부질문 활동성적, 윤리특위 활동, 비상설특위 활동, 윤리위 징계상정여부 등 13개 항목을 토대로 평가	66점. 낙제점 의원은 93명.	
이소영	제19대 국회 개원 평가	원구성과정과 입법 활동 평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ 상임위원장 자리 배분을 둘러싼 여·야간 갈등이 원구성 지연의 가장 큰 요인</li> <li>▲ 의원들의 이념적 양극화가 갈등 심화</li> </ul>	대선 정국이라는 조건 하에서 상임위원장의 배분과 핵심 현안들이 협상의제로 복잡하게 얽히면서 협상은 교착상태에 빠지게 되었다

### 3. 기존 국회 평가의 문제점

#### (1) 국회가 지향하는 가치 및 기능에 대한 평가가 부재

입법 기능, 대표 기능, 체제 유지 기능, 갈등 해소 기능 등 국회의 핵심 기능을 종합적으로 평가하지 못하고 있다. 더불어, 매 국회 개원 당시 제기되었던 핵심 가치가 제대로 수행되었는지에 대한 평가가 빈약하다.

#### (2) 기존의 국회의원 평가 잣대는 대부분 출결 실적 등 근면성 위주

민주화와 더불어 시민단체들이 국회의원들의 활동을 평가해오긴 했지만, 평가의 기준은 대부분 출결·발언 및 질문 실적 등 근면·성실성 위주였다.

#### (3) 총선 선거홍보용으로 전략한 우수의원 평가

역대 최악의 평가를 받는 19대 국회에서 그 구성원 대다수(80%)가 우수 국회의원으로 분류. 국회 성과는 저조한데 개별 의원은 자화자찬하는 형국. 'NGO 모니터단 국정감사 우수 의원'에는 2015년에만 국회의원 90명이 선정됐다. 이는 현역 국회의원의 3분의 1에 달하는 숫자다.

#### (4) 종합적인 시각에서의 평가 부재

국회 구조 및 운용에 대한 평가와 국회의원들의 입법 활동을 분리해서 평가하는 경향이 있다.

#### (5) 평가 주체의 낮은 신뢰성

레이더P 조사 결과, 국회의원을 대상으로 한 상이 수십 가지에 달하는 것으로 나타났다. 국회가 직접 주는 것은 물론 정당과 각종 단체에서 국회의원을 평가해 상을 수여한다. 의원이 발의한 입법, 국정감사 결과, 의정활동 전반, 국회도서관 이용 등 수상 기준도 다양했다.

새누리당은 지난 국정감사 기간 일일·주간 국감 우수 의원을 12개 상임위별로 1명씩 선정해 발표했다. 국감기간 하루 12명씩 우수 의원이 배출된 셈이다. 더불어 민주당 역시 자체적으로 '국정감사 우수 의원'을 선정해 상을 수여했다.

#### (6) 질병 치료나 수감, 당 지도부 활동이나 내각 참여 등 특수 상황에 대한 고려가 없는 단순한 수치 자료 제공

### 3. 어떻게 평가해야 하나?

#### (1) 의정평가 연구원(가칭) 발족 ⇒ 체계적인 의회 평가 지수 수립

국민 모금으로 '의정평가 평가원'(가칭)을 발족. 과학적이고 체계적인 의정 활동 지수를 개발해 주기적으로 국회 평가해야 한다.

#### (2) 종합적이고 포괄적인 의정 활동 평가 도출

국회(구조 및 운용)와 국회의원들의 입법 활동평가를 분리해서 평가하는 것이 아니라 함께 고려해서 평가해야 함. 국회가 제대로 기능하지 못하는 이유가 국회의 구조적인 문제인지, 운영상의 문제인지, 아니면 정당의 문제인지. 개별 국회 의원들의 자질과 능력의 문제인지를 과학적이고 체계적으

로 분석해야 한다.

**(3) 단순히 양에 치우치기보다는 질을 우선하는 심층적인 평가가 필요**

국회의원을 평가하는 기준은 여러 가지가 있겠지만 국회 출석율과 법안 발의수는 국민이 요구하는 최소한의 기준. 제대로 된 법안 하나가 이름만 올리는 법안 여러 개보다 민생에 도움이 된다는 전체 하에 양적 평가 못지않게 제정된 법안의 전반적인 정책 효과를 포함하여 면밀하게 평가

**(4) 단순한 숫자보다는 법안 성격 및 내용을 중심으로 가중치 평가**

의원이 제출한 법안이 단순 개정인지, 아니면 전면 개정인지 등 법안의 성격 및 내용을 중심으로 평가해야 한다. 따라서, 법안별로 가중치(weight)를 두고 평가 하는 것이 필요함.



[발제 ②]

## 합리적 국회평가 방안

최 창 렬

용인대 교양학부 정치학 교수

### 1. 문제제기

국회의원의 활동은 원내활동과 원외활동으로 나눌 수 있다. 현재 이루어지고 있는 의원들에 대한 평가는 원내활동에 대한 정량적 평가가 많은 비중을 차지하고 있다. 의원들의 원내외 활동이 균형있게 평가받지 못하거나 지나치게 양적인 측면에서 이루어지는 현상은 바람직하다고 볼 수 없다. 따라서 의원들에 대한 평가가 원내와 원외, 정량적 측면과 정성적 측면의 양쪽에서 균형있게 이루어져야 한다는 문제의식에서 살펴보고자 한다.

### 2. 원내활동과 원외활동 : 원외활동의 중요성이 상대적으로 증가

정당의 하향식 공천과 지역주의적 투표행태가 기본적으로 재선에 영향을 주는 요인이다. 그러나 상향식 공천과 지역주의 약화가 현실인 상황에서 원외활동을 통한 유권자들의 지지확보가 의원들에게 중요한 것이 사실이다.

① 대의민주주의에서 책임성(responsibility), 대표성(representation)과 반응성(responsiveness)은 민주적 거버넌스의 중요한 측면.

② 의정활동에서 누구를 대표할 것인가의 문제(대표적 거버넌스의 문제)

③ 지역구 활동은 의원에게는 선거적 안정성(electoral security) 확보.

④ 정부를 대상으로 지역구 유권자의 요구를 반영하고, 민원해결 등이 정치적 대표성의 주요개념

⑤ 의원들의 의정활동과 행태, 이념에 유권자집단(constituencies)이 가장 큰 영향력 행사한다고 보아야

1) 의원의 기능

입법기능, 행정부 견제 기능, 이익대표 기능을 가지고 있는 의원은 규범적으로 볼 때 지역구보다는 국가 전체의 이익에 기여가 타당하다. 그러나 재선을 위해 입법기능 비롯한 원내활동에 주력하기 보다는 지역구 활동을 비롯한 원외활동에 주력하고 있다.

① 개인지지투표(personal vote)에 대한 선호 증가

- 지역구 활동, 민원증가, 지역구 예산 증액(쪽지예산)
- 정당정치의 유동성 강화(당명개정, 탈당, 분당, 창당, 통합 등의 이합집산)

② 현역의원에 대한 의정활동에 대한 평가는 일반적으로 부정적, 신뢰도 낮음

- 지역구 이익에 봉사, 특정인물과 계파에 충성하는 현재의 정당문화와 무관치 않음  
(입법기능과 대의기능에 소홀)

③ 1인2표 제도가 정당과 후보에 투표할 수 있으므로 정책이나 이념은 정당, 지역구 활동으로는 후보. 따라서 원내활동보다는 원외활동이 득표의 주요 요인으로 작용

그러나 원외활동에 대한 정의가 정립되었다고 보기 어렵고, 원외활동에 대한 객관적 지표나 시민 단체 등에 의한 통계나 평가를 찾기 어려운 상황이다.

2) 재선에 영향을 주는 주요 요인.(2009 서강대 현대정치연구소)

① 17대

- 지역구 활동 66 %, 여야 여부 8.5 %, 현직여부 7.2%, 정당지원 5.5%, 국회 내 표결내용 0.6 %

② 18대

- 지역구 활동 56%, 소속정당 19.7%, 의정활동에 대한 외부평가 12.6%, 정당지원 4.2%, 정당지 도부와의 관계 2.5%.

18대 국회의원들의 표결에 영향을 주는 요인 중 가장 많은 영향을 주는 요인은 소속정당의 당론 57.1%, 의원개인의 신념 33.6%, 지역구 4.2%, 당내계파 2.5 %의 순으로 나타났다(17대도 순서와 수치에 큰 차이 없음). 즉 의원들은 표결이 자신의 재선에 크게 영향을 주지 않는다고 생각한다.

3) 소속정당의 당론과 지역구 이익이 상충할 때

예를 들어 『1996년 위천공단 문제, 지금의 새누리당내의 신공항 문제(가덕도, 밀양)』 문제를 볼 때.

- ① 17대 당론 40.7%, 지역구 이익 60%
  - ② 18대, 당론 26.4%, 지역구 이익 68.4%
- 으로 나타났다.

#### 4) 원내활동과 원외활동

##### ① 공약과 민원처리

공약은 주로 해당기관을 지역에 유치, 지역개발사업 등 이른바 숙원사업, 이는 원내활동 통해 해당 부처와 어떠한 관계와 영향력을 맺어나가느냐에 따라 좌우될 개연성이 높다. 입법활동 중 자신의 지역구를 위한 입법활동도 많다. 지역구 선심사업을 유치했다면 이를 원내활동으로 볼 것인가, 원외활동으로 볼 것인가?

##### ② 원내활동의 계량화는 상대적으로 쉬워

- 법안발의, 본회의와 상임위 등 회의참석률, 언론 노출빈도 등 평가기준의 한계, 공천때도 cut off 등 영향, 그리고 승복하느냐의 문제

##### ③ 원외활동은 어떻게 수량화할 것인가의 문제

- 지역구 활동 등 원외활동은 가시적, 비논쟁적
- 입법활동 등 원내활동은 비가시적, 논쟁적
- 유권자들은 입법활동 보다는 지역구 활동에 더 관심이 큼

의회와 의원에 대한 평가가 다를 수 있다는 점을 시사하며, 미국의 경우도 그런 경우가 많다고 한다. 또한 선거 전후 발생할 수 있는 현저한 이슈(salient issue)의 영향력에서 자유로울 수 있다. 일부 시민단체나 이익단체, 기관에서 행해지는 원내활동의 평가에 비하여 원외활동에 대한 자료와 연구 부족한 것이 사실이다. 원외활동에 대한 수량화의 定量的 평가가 반드시 바람직하느냐의 문제와는 별개로 계량화가 가능할 지에 대한 연구가 필요하다.

원외활동에 대한 객관적 평가와 기준이 마련되어야 한다. (선출직 공직자에 대한 판단의 기준 제 공 필요)

#### <18대 국회 평가>

- 본회의 출석률 89% 저조, 상임위원회 평균출석률 84%.
- 제출법안 처음으로 만 건 돌파(입법활동의 양적성장)
- 정부제출법률안의 수정비율은 역대 최저 : 정부건제가 약했다는 평가 가능.

### 3. 정량적 평가의 예 : 정량적 평가의 한계

#### 1) 국회 공전 일수

- 1위 14대 국회 : 125일 만에 원구성
- 2위 7대 국회 : 97일 만에 원구성
- 3위 18대 국회 : 83일 만에 원구성

\* 18대 289일 개회일수 중 153일 개회 : 무노동 무임금 원칙 적용 제기.

#### 2) 본회의 출석률 통한 평가

- 출석률은 회의의 시작 때 참석했다는 것만을 나타냄. 참석해서 어떠한 활동을 했는지에 대한 평가가 없는 한계.

- 중간에 자리를 뜬 경우 안전표결 불참

\* 17대 국회 본회의 출석률 : 86%

\* 18대 국회 본회의 출석 : 89%

\* 참고로 미국 의회는 95% 가까운 출석률.

- 회의 불참 시 특별활동비 감액하는 제제조항 있으나, 액수가 적고 사유서 제출하면 지급되기 때문에 실효성 없음

- 프랑스 의회의 경우는 한 위원회 회의에 정당한 사유없이 3회 불참하면 사임으로 간주. 급여 대폭 삭감

- 터키, 1달 동안 5회 이상 본회의 불참, 의원직 박탈

#### 3) 상임위 출석률

- 대개 80% 대. 소수야당이 상대적으로 저조하나 어떠한 상관관계가 있다고 보기 어려워

#### 4) 법안 심사 통한 평가

- 법안발의, 법안가결, 법안수정의 건수, 양적인 면에 치중하는 경향.

- 제정이나 개정 법률안의 수준이나 실현가능성, 재원 관련 등에 관한 정량적 평가가 없어

\* 의원발의법률 12,000여건.

\* 정부제출법률 1,600여건

\* 15대부터 의원발의법안이 정부제출법안을 양적으로 앞서

\* 법안실명제와 시민단체, 언론기관 등의 법안발의실적이 의정활동의 평가지표로 활용되는 영향도

있다고 볼 수 있어

- 제정법률안, 전부 개정 법률안보다 폐지, 일부개정법률안이 압도적으로 많아. 제정, 또는 전부 개정 법률안은 1%에 불과
- 의원발의 법률안의 양적증가가 질적향상과 동반되지 않을 가능성
- 따라서 정량적으로 법안발의가 많다고 해서 의정활동을 잘 했다고 평가함은 평가의 단순함을 보이는 것이라 볼 수 있어. 물론 정량적 평가의 의미가 완전히 퇴색되는 것은 아님

- 의원발의 중 가결된 법안은 의원발의법안 중 13% 정도, 정부제출법률안 통과 비율은 대체로 40% 안팎이라는 점에 비추어 볼 때 발의건수만 많은 것을 의정활동을 잘 했다고 보는 것은 무리가 있을 수 있음

- 현실적 타당성이나 실천가능성, 재원마련 등에 대한 면밀한 검토가 수반되지 않는 보여주기 식, 업적과 성과 위주의 법안 발의의 문제가 제기될 수 있음
- 따라서 단순 숫자에 의한 정량적 평가의 의미는 반감될 수밖에 없으며, 지역구 유권자 의식한 생색내기용 법안발의의 경우도 배제할 수 없음

- 시민단체나 이익단체 등의 정량적 평가의 논리적 부정합성

\* 법률안 수정 비율은 의원발의법률안 17대 39% 정도에서 18대 23%로 16% 감소

정부제출법률안 17대 75% 대에서 18대 45%로 30% 급감

- 수정은 정부에 대한 국회의 중요 통제 과정이므로 정부제출법률안에 대한 수정 비율이 급감했다는 것은 그만큼 국회의 행정부 견제 기능의 약화로 해석할 수 있음(13대 국회에서 17대 국회 까지 평균 수정 비율은 50% 정도)

#### 5) 직권상정 통한 평가

- 직권상정 법안 대다수가 행정부가 제출한 법안, 특히 대통령이 주도한 의제 : 행정부 통제 기능 취약

#### 6) 예산 심의 통한 평가

- 18대는 4년 연속 여야 합의 처리 불발
- 매년 연말, 여당 단독으로 일방 처리

#### 7) 국정감사 통한 평가

#### 4. 평가의 바람직한 방향

전반적인 의원 발의 법률안의 양적 증가, 국정감사에서의 충실한 출석 등은 바람직한 변화이지만, 의정활동의 질적 내용이나 수준이 어느 정도인지는 정량적 평가로는 측정하기 어렵다. 앞에서 살펴보았듯이 원외활동의 의미도 가볍게 볼 수 없고, 이는 의원의 원외활동에 대한 지역구 유권자의 반응 성과도 관련이 있다고 볼 수 있다. 따라서 원내활동이라고 볼 수 있는 본회의, 상임위 출석 등과 숫자상의 발의 등을 가지고 의원들에 대한 평가를 제대로 했다고 볼 수 없다.

또한 당직을 가지고 있는 경우, 표결에 참여하지 못하는 경우도 상정해야 한다. 지역 유권자와 관련 있는 법안 표결에 불참하는 경우 등을 고려한다면 표결 불참 등이 과도하게 의정활동의 나태함으로 평가되는 것은 단순함의 위험이 있다. 투표참여 여부를 결정하는 것도 주요한 정치행위로 간주될 수 있다. 지역구 유권자 사이에 찬성 또는 반대 입장이 첨예하게 대립할 경우, 지역구에 중요한 이해(interest) 등이 걸린 사안이 아닌 경우, 본 회의 불참 결정 경우에는 또 다른 평가가 필요하다.

규범적으로 바람직하지 않지만 정치적 현실로 인정하고, 이를 반영하는 평가 방법을 개발하는 것이 필요하다. 양적인 평가가 남용되거나 국회 평가의 본질로 인식되어서는 안 된다. 당선횟수, 주요 당직 보유 여부 등이 같이 고려되어야 정확한 평가가 될 수 있다.

단순한 정량적 평가(본회의, 상임위 출석률, 공약 이행 여부, 법안발의 등), 공약도 당선을 위해 지역에만 유리한 지역이기주의에 해당하는 공약을 실세라는 지위를 이용하여 완수할 수도 있는 정치적 지형도 같이 고려되어야 할 필요가 있다. 당론과 ‘동원의 정치’(political mobilization)의 관점에서라도 定性的 평가도 병행되어야 한다.

‘국회평가’, 어떻게 할 것인가?  
- 정량정성 평가의 합리적 균형 모색-

# 토론



[토론 ①]

## 대한변호사협회는 공법인으로서의 정치적 중립의무를 지켜야

김기수

변호사/자유와통일을향한변호사연대 부대표

최근 대한변호사협회는 '법률지역비례대표' 국회의원 선출을 여야 정당에 촉구하는 한편 자체 성명서를 통해서 전관예우철폐, 대법관 증원, 재정신청제도 개선, 심리불속행제도 폐지, 국선변호사제도 변형 통합관리 등 중점 추진업무에 대한 관심과 이해를 바탕으로 관련 법안을 발의하고 통과시키는 일을 수행할 국회의원이 절실히 필요하다는 입장을 밝힌 바 있다.

그러면서도 "총선 예비후보등록 변호사 수가 115명에 달하는 등 역대 가장 많은 수의 변호사들이 국회 입성에 뜻을 두고 활동에 나서고 있다"며 국회는 입법기관이므로 법률전문가인 변호사들이 국회에 진출하는 것은 바람직하다"고 자체 평가를 하면서 19대 국회와 달리 20대 국회에서는 국민을 위하여 헌신할 국회의원으로서 법조인 출신의 역할이 중요하다는 입장을 내비치고 있다.

그러나 과연 그런 것일까 의문이다. 지난 19대 국회에는 법조인 출신이 40여 명씩이나 포진하였다는 점에서 일반국민들의 입장에서는 위와 같은 대한변협의 입장을 수긍하기 힘들 것이다.

최근 대한법협은 2015년도 최우수 국회의원 10인을 선정하고 시상식을 거행한 바 있다. 대한법협은 에게 '최우수 국회의원상'을 수여하면서 국회의원들이 계파나 특정세력의 이해관계를 떠나 오로지 국가 발전과 국민 행복을 위해 헌신하도록 하기 위해서는 국회의원평가 필수적이며 이러한 국회의원평가 및 입법평가의 최적임자는 법률의 전문가 집단인 대한법협이라는 입장이다.

대한법협이 2015년도 최우수 국회의원상 수상자로 선정한 국회의원 김우남(더불어민주당), 김진태(새누리당), 서기호(정의당), 양승조(더불어민주당), 여상규(새누리당), 윤상현(새누리당), 이명수(새누리당), 이연주(더불어민주당), 조경태(새누리당), 주승용(국민의당) 등이다.

이와 같이 선정한 이유에 대하여 대한법협은 "선정지표는 구체적이고 객관적인 기준을 담고 있고 외부인사도 포함된 변협의 법제위원회와 입법평가위원회에서 선정되었다면서 나름대로의 공정성을 내세웠다.

대한법협은 지난 해 가을 법관평가제, 검사평가제에 이어 국회의원평가제를 도입하겠다고 천명한 바 있으나 회원들의 반발이 심한 점을 고려하여 국회의원평가제는 도입하지 않겠다는 입장을 연 초에 밝히면서도 한편으로 위와 같이 사실상의 최우수의원을 선정하는 방식으로 간접적인 방식에서의 국회의원평가를 하고야 말았다.

대한법협의 이와 같은 국회의 활동에 대한 평가시도는 아래와 같은 점에서 매우 우려할 만하다.

일반 시민단체에 의한 낙선운동 또는 국회의원의 의정활동평가는 국민의 참정권의 행사로서 정당화 될 수 있겠지만, 특별한 공공목적을 위하여 특별법률인 변호사법에 근거하여 설립되고 공공의 이익에 부합되는 업무를 수행할 책무가 부여된 공법인인 대한변호사협회가 이러한 정치적 활동의 시작을 천명한 것은 대한민국의 기본질서에 해당하는 법치주의에 대한 중대한 변화를 예고하는 것이다.

작년에 대한법협은 국회의원의 의정활동 평가를 하고, 국회의원 300명에 대한 평가 결과를 각 정당에 제공하는 한편 내년 국회의원 총선거를 앞둔 오는 12월쯤 상위·하위 각 10%(30명) 명단을 공개하기로 하였다고 발표한 바 있으나 최근 최우수의원을 선정하는 선에서 일단 대한법협회원들의 내부 반발을 제지하고 있으나 현재 대한법협 집행부의 태도로 보아 20대 국회의원들에 대한 의원평가를 시도하지 않는다는 보장은 없을 것이다.

현재 각 정당마다 공천 작업이 진행되는 지극히 예민한 시점에 최우수국회의원을 발표하며 대한법협회의 정치적 영향력을 극대화하려는 시도를 하고 있는 것이다.

변호사법 제2조는 ‘변호사는 공공성을 지닌 법률 전문직으로서 독립하여 자유롭게 그 직무를 수행한다.’고 규정하고 있고, 변호사법 제78조는 대한변호사협회의 설치목적으로 ‘변호사의 품위를 보전하고, 법률사무의 개선과 발전, 그 밖의 법률문화의 창달을 도모하며, 변호사 및 지방변호사회의 지도 및 감독에 관한 사무를 하도록 하기 위하여 대한변호사협회를 둔다.’라고 규정하고 있다.

아울러 대한변호사협회 회칙 제2조는 ‘기본적 인권의 옹호와 민주적 기본질서의 확립, 준법정신의 양양과 법률지식의 보급을 그 목적으로 한다.’고 명시하고 있다.

위와 같은 법률규정에 비추어 대한변호사협회는 대한민국의 유일한 법정 변호사단체로서 헌법과 법률, 그리고 인권을 수호할 본연의 업무를 충실하게 수행해야 하는 공법인임이 분명하다.

그런데도 불구하고 공법인인 대한변호사협회가 본연의 임무를 망각하고 앞장서서 변호사법 및 정관상 규정된 목적 이외의 정치적 활동을 하거나 정치행위에 개입하는 행위를 하려고 나서는 것은 대한민국의 기본질서에 심각한 훼손을 가져올 수 있는 우려할 만한 행동이라고 할 것이다.

공직선거법 제9조 제1항은 공무원 기타 정치적 중립을 지켜야 하는 자(기관·단체를 포함한다)는 선거에 대한 부당한 영향력의 행사 기타 선거결과에 영향을 미치는 행위를 하여서는 아니 된다. 고 규정하고 있다.

대한민국에 공법인이 대한변호사협회 하나 뿐이 아닐 진데 이러한 공법인이 정치적 행위를 자임하고 나선다면 대한민국의 기본질서는 무너지고 말 것이다. 공법인 스스로 참정권을 주장하는 셈이 되기 때문에 이러한 공법인의 정치관여행위는 대한민국이 민주공화국임을 스스로 부인하고 나서는 법질서 파괴행위라고 할 것이다.

대한변호사협회장 선거가 직선제로 변경된 이후 협회장 선거를 거치면서 변호사단체 내부의 갈등이 증폭됨은 물론 대한변호사협회장의 선거에 금권, 기타 권력이 개입할 소지가 늘어나고 있는 것이 작금의 현실이다.

만약 대한변호사협회가 낙선운동이나 정치행위에 개입하고, 대한변호사협회가 가지는 권위로 인하여 정치적 영향력이 입증될 경우 향후 대한변호사협회의 협회장 선거 역시 정치판이 될 수밖에 없다는 점에 대하여 대한변호사협회의 회원들 스스로도 이를 명확히 인식하여야 할 것이다.



[토론④]

‘국회평가’의 목적은 국회제도 개선이 되어야

이 옥 남

바른사회시민회의 정치실장

□ 문제제기

○ 19대 국회는 이미 역대 최악의 국회라는 평가를 받고 있음. 통상 대통령의 임기 중에 치르는 총선은 ‘정권심판론’으로 흐르기 마련이지만 국민들의 19대 국회에 대한 부정적 인식으로 인해 ‘국회 심판론’이라는 새로운 선거 이슈를 만들어 냄

○ 이러한 분위기에 편승하여 일부 언론 매체 및 시민단체 등에서 ‘국회 및 국회의원 평가’에 열을 올리고 있음. 한편에서는 정치적 불신에 기댄 무분별한 방법 및 자의적 잣대를 통해 국회에 대한 왜곡된 평가를 내리고, 다른 한편에서는 정량적 평가의 과도한 적용으로 평가 자체를 무색하게 함

○ 국회평가는 제도 개선 차원에서 접근해야 하며 특정 정치인을 향한 마녀사냥식 평가는 또 다른 문제점을 낳을 수 있음. 어떤 방식의 평가도 완벽할 수 없는 것이 현실. 따라서 현실적인 여건을 고려한 합리적인 평가 방안 모색이 요구됨

□ 국회평가의 쟁점들

○ ‘국회 비판(criticize)’ > ‘국회 평가(evaluation)’

– 19대 국회는 이른바 ‘국회선진화법’으로 인해 비효율적·비생산적 의정활동 행태를 보여주었고 이는 국민들로 하여금 정치 불신과 혐오증을 증폭시킴

– 입법, 재정, 일반국정, 외교의 권한을 가지고 있는 국회의 특성상 권리만 있지 의무는 없음. 선거로 심판하는 것 외에 국회를 견제할 수 있는 제도적 장치 부재

– 일부 시민단체 및 언론의 국회감사가 유일한 수단이며, 선거를 앞두고 이들은 국회심판론을 염두에 둔 국회평가 작업 실시.

– 이러한 상황에서 국회에 대한 제대로 된 평가(총평, 정량적/정성적 평가, 긍정적/부정적 평가)를 하기 보다는 잘못된 점을 집중적으로 지적하여 부정적인 요소를 부각하는 비판에 가까움

○ ‘국회평가’ 백태

① 정치 불신에 기인한 국회심판론적인 평가

PRESS RELEASE

### 보도자료

홈페이지 : <http://www.taxkorea.org>  
연락처 : 412-1652 / 010-3809-4001

#### 국민 형세 낭비하는 무능한 국회의원 퇴출해야!

- 본회의출석, 상임위출석, 법안대표발의 모두 낙제점 3관할 국회의원 35명  
- 19대 국회의원의 집단한 의정활동 성적표

19대 국회가 사실상 마무리된 상황에서 19대 국회의원의 본회의 출석률, 상임위 출석률, 법안 발의 및 기결 건수 등을 분석한 결과 상당수 국회의원의 의정 활동 성적이 낙제점인 것으로 드러났다.

우리는 이에 국민 형세를 낭비하며 무능과 무사안일에 연루하고 있는 의정활동 낙제점 의원들은 여야가 이번 공천과정에서 철저히 걸러내 국민의 세금을 제대로 쓰는 국회를 만들어 줄 것을 촉구한다.

국회의원의 의정활동 현황 정보를 제공하고 있는 참여연대 의정감시센터의 ‘올려라 국회’ 자료(2012년 5월30일~2016년 2월 10일)에서 △본회의출석 △상임위출석 △법안대표발의 자료를 분석한 결과, 3개 분야 모두에서 200위권 밖의 불량한 성적을 기록한 의원은 35명, 3개 분야 중 2개 분야에서 200위권 이하의 성적을 기록한 의원은 46명으로 분석됐다.

여당의 상황은 한층 더 참담하다. 총 81명 중 새누리당 의원은 63명으로 77%를 차지했기 때문이다. 특히 여야 할 것 없이 각 당의 초강세지역에서 낙하산 공천으로 당선돼 지역구 활동에 대한 부담이 적은 의원은 물론이고 지역구 활동의 부담이 전혀 없는 비례대표 의원까지도 200위 이하의 저조한 성적을 낸 것으로 드러났다.

본회의출석, 상임위출석, 법안대표발의 200위 이하 국회의원의 현황(35명)  
참여연대의정감시센터 '올려라 국회' 자료를 세균바로쓰기남세자운동에서자세분석 (교섭단체의석수, 이름가나. 다음)

번호	국회당	지역	이름	본회의출석률	상임위출석률	법안대표발의 건수	의원성
1	새누리당	서울	서대우	94.89%	347	79.47%	24
2	새누리당	서울	황인규	76.38%	274	62.27%	23
3	새누리당	충남	박정기	82.48%	288	77.81%	22
4	새누리당	충남	홍정기	89.48%	288	80.14%	22
5	새누리당	경남	김재승	79.47%	271	65.80%	22
6	새누리당	비례대표	-	79.48%	287	79.48%	22
7	새누리당	경기	홍성갑	82.75%	289	83.77%	22
8	새누리당	경기	권남식	88.71%	289	84.07%	22
9	새누리당	부산	서우	84.88%	287	77.82%	22
10	새누리당	서울	홍우익	82.42%	289	78.75%	22
11	새누리당	경남	홍성규	85.06%	285	69.55%	22
12	새누리당	경북	최영석	87.88%	282	75.02%	22
13	새누리당	충남	박문순	85.19%	281	48.47%	22
14	새누리당	충남	박문순	81.82%	281	76.87%	22
15	새누리당	대전	홍우	82.27%	285	78.75%	22
16	새누리당	서울	김영우	88.48%	281	77.88%	22
17	새누리당	경남	김문수	79.47%	288	78.88%	22
18	새누리당	경남	김문수	79.78%	277	61.98%	22
19	새누리당	인천	서우익	80.81%	281	72.07%	22
20	새누리당	서울	서우익	26.67%	282	51.11%	22
21	새누리당	경기	이우익	73.53%	281	70.67%	22
22	새누리당	경기	이우익	76.38%	274	74.12%	22
23	새누리당	비례대표	-	92.07%	281	92.07%	22
24	새누리당	대구	이우익	83.64%	281	73.53%	22
25	새누리당	경북	김문수	73.53%	281	40.66%	22
26	새누리당	부산	최영석	81.27%	282	72.20%	22
27	새누리당	경기	김문수	88.64%	281	82.98%	22
28	새누리당	인천	이우익	72.12%	288	17.67%	22
29	진보당	부산	서우익	79.47%	271	81.97%	22
30	진보당	서울	이우익	79.48%	281	72.75%	22
31	진보당	비례대표	-	89.48%	288	80.48%	22
32	국민당	경기	김문수	86.75%	281	80.21%	22
33	국민당	서울	김문수	78.18%	278	82.31%	22
34	무소속	전남	홍우익	82.42%	289	82.31%	22
35	무소속	서울	김문수	76.38%	271	67.98%	22

② 특정 정치인그룹을 겨냥한 평가

Sunday Vol.466  
2016.02.14

S MAGAZINE - LIBRARY - GALLERY - NIE

---

**정치**

## "1번 찍었는데 이름 몰라" 묻지마 투표가 부른 '강남 3구의 역설'

새누리당에 투표 줄수록 거를 사라지고, 정치 위상은 추락  
이집재 중앙일보 새터데이팀장 | 제 464 호 | 2016.01.31 01:32 일러

Facebook Twitter Print Share Search



1992년 14대 총선에서 당시 여당인 민주자유당은 강남 3구 6개 지역구에서 단 한 석을 얻었다. 강남은 전형적인 야도(野都)였다. 강남을 민주당계에서 신정치개혁당 이신발 후보, 민주당 홍사덕 후보, 민주자유당의 김만재 후보(민주당이)가 국기에 대한 경례를 하고 있다. (중앙일보)

이름 되던 강남 3구의 역설이다. 선거에 이기는 게 너무나 당연하고, 누가 나가도 당선이 확실하다는 새누리당의 텃밭 강남 3구 이야기다.

새누리당에 이 지역은 확고부동한 집토끼다. 어차피 이길 곳에 강한 후보를 투입할 필요가 없으니 싸움이 드라마가 이어질수록 큰 정치인을 배출하지 못하는 역설을 낳게 됐다. 유권자 입장에선 새누리당을 찍어줄수록 새누리당이 유권자들을 외면하는 역설이다. 신(新) 정치 1번지로 불리며 거품들이 일몰을 거뒀던 과거는 과거로만 남았다. 2013년 강남 서초송파 등 3구에서 거둬들이는 지방세는 3조9006억원으로 서울 전체 25개 구 합계(13조8700억원)의 28.1%, 2011년 기준 강남 3구 당간의 총액(365조원)은 대한민국 전체 당간(3535조원)의 10%였다. 이에 비해 강남의 정치권 위상은 점점 초라해지고 있다.



인기 라이브러리    최신 라이브러리

사진과 함께하는 김명호의 중국 근현대 119세 고승 위원, 마오쩌둥 초상에 '내가 외라'

인물로 쓴 미국의 경제 미 FDA 승인 눈 앞 추가 폭락, 특히 분쟁 화와 북이 엮일려

중시고수에게 듣는다 연화 강세 가능성에 관심 가져야

해양 실로프로드 운영 대담사 방글라데시 민간 태양전력, 양공을 정치·상업적 리스크로 삼다

수탈생과 부유가 함께 보는 NIE 세조 쿠데타의 업보

③ 특정 정당을 겨냥한 평가

### 새누리 지도부 국회출석률 ‘바닥’...김무성 45.7% ‘꼴찌’

등록 :2016-01-15 19:15 수정 :2016-01-17 16:30

f t ↗ ★ ☰ + -

분석...156명 평균 84%  
친박 서정원·김태호 등 ‘꼴찌그룹’  
당 공천기준대로면 ‘불리’

김무성, 서정원, 김태호, 이정원, 윤상현, 조원진...

새누리당의 전·현직 지도부와 당직자의 19대 의정활동 출석률은 ‘바닥’이었다. 최근 새누리당은 4·13 총선 공천 과정에서 국회 본회의와 상임위원회 출석률 등을 따져 불성실한 의정활동으로 당에 해를 끼치는 현역 의원을 가려내기보 결정한 바 있다. 이 기준대로라면 당 지도부인 이들이 제일 먼저 검증대에 오를 수밖에 없다.

참여연대 의정감시센터의 ‘국회의원 의정활동 출석률 분석’(2012년 5월30일~2016년 1월 10일) 자료에 따르면, 새누리당 소속 19대 국회의원 156명 가운데 김무성 대표의 상임위원회 전체 회의 출석률(45.7% 국회 특별위원회 포함)이 가장 낮은 것으로 나타났다. 최경환 전 경제부총리 등 이 기간 동안 장관으로 발탁돼 국회를 떠났던 의원들의 출석률은 제외한 결과다.

친박근혜계 서정원(59.8%)·김태호(65.6%)·이인제(76.5%) 최고위원도 최하위원에 들었다. 핵심 당직인 원내수석부대표와 청와대 정부특보를 지낸 윤상현(68.8%)·김재원(74.1%) 의원 역시 평균치(84.4%)에 한참 못 미쳤다. 지도부는 “당무와 여야 협상으로 바빠 상임위 참석은 부진할 수밖에 없다”고 입을 모은다. 그러나 비박근혜계 김정훈 정책위의장(92.1%)과 유승민(91.6%) 전 원내대표, 조해진 전 수석부대표(92%) 등은 상임위 회의도 거의 빠지지 않았다.

이시각 관심정보

- 중국총서 폭락? ‘이것만’ 알면 대박 기회 있다
- 자꾸 소변이 마려운 이유는?
- 반토막난 주식 어쩌나... ‘이것만’ 조심해!
- 저신용, 개인회생, 파산자? 특별 대출지원!
- 50대 마트여직원 통장에 12억 찍혀, 왜?
- 빈 거래에, 17억이... ‘VIP 추천종목’ 무효신설!
- 요즘 커피창업이 지고, ‘이’창업이 뜬다!
- 반토막난 내 주식, 어쩌어나? ‘이것만’ 조심하면...

④ 정량평가의 모순

【표 8】 제19대 국회 범안처리비용이 높은 의원 상위 20위  
(2015.9.30. 기준)

처리 순위	의원명	소속정당	발의 건	처리		가결		
				건	비율(%)	건	비율(%)	순위
1	이한근	새누리	60	42	70.0	36	60.0	1/109
2	김성태	새누리	71	47	66.2	9	12.7	12/109
3	신재륜	새정치연합	58	35	60.3	14	24.1	3/109
4	안효대	새누리	67	38	56.7	13	19.4	7/109
5	최규성	새정치연합	62	35	56.5	25	40.3	2/109
6	홍영표	새정치연합	46	23	50.0	9	19.6	6/109
6	박기춘	무소속	64	32	50.0	1	1.6	83/109
8	나성민	새누리	50	23	46.0	1	20.0	75/109
9	문정림	새누리	71	31	43.7	14	19.7	5/109
10	경대수	새누리	47	20	42.6	9	19.1	8/109
11	최봉훈	새누리	46	19	41.3	3	6.5	26/109
12	권성동	새누리	68	28	41.2	16	23.5	4/109
13	주승용	새정치연합	148	59	39.9	23	15.5	10/109
14	윤영희	새누리	138	52	37.7	20	14.5	11/109
15	김재원	새누리	48	18	37.5	9	18.8	9/109
15	김승남	새정치연합	56	21	37.5	5	8.9	17/109
17	강창일	새정치연합	169	61	36.1	16	9.5	16/109
18	김태원	새누리	164	59	36.0	3	1.8	77/109
19	김민기	새정치연합	64	23	35.9	5	7.8	20/109
20	한선교	새누리	59	21	35.6	4	6.8	25/109
20	김상민	새누리	45	16	35.6	0	0	94/109

※출처: 국회의안정보시스템(<http://lkms.assembly.go.kr/bill/isp/main.jsp>)

○ 부실한 국회평가 원인은?

- 평가대상인 국회 및 국회의원의 의정활동 내용은 방대한 반면 평가주체는 전문성은 별도로 하고 인적·물리적으로 한계를 지님. 심지어 '1인 시민단체'가 국회의원 300여명 평가하는 아이러니한 상황

- 평가 주체 스스로 밝힌 국회평가의 한계

"(국회평가의) 한계도 있었다. 의정활동의 중요한 축인 국정감사나 토론회, 공청회, 예결산 심사, 상임위·소위원회 활동 등도 별도의 항목으로 반영하려고 했지만 물리적인 한계로 다면평가를 통해 간접 평가하는데 그쳤다" The 300(2016.1.6.)

"그러나 우리의 애초의 시도는 시간의 제약과 인력의 부족, 무엇보다도 이런 전면적인 평가 작업을 처음 시도하는데서 오는 시행착오 등으로 해서 처음 예상했던 것보다는 훨씬 큰 어려움과 한계에 직면해야 했다. 어려움의 한계는 자료의 방대함, 평가의 객관성, 공정성 확보의 문제였다", 경실련, 1996년 15대 국회를 평가하며

- 시민단체 등에 의한 국회평가에 대한 feedback 수렴과 개선이 이루어지지 않는 상황에서 매 회 국회마다 동일한 방법을 적용하여 평가

○ 국회평가가 신중해야 하는 이유

- 국회평가는 선거 때 뿐만 아니라 평상시에도 언론의 인기 아이템. '엔터리 평가'라고 하더라도 일단 언론방송 매체를 통해 세간에 알려지면 큰 반향을 불러일으킴. 특히, 선거를 앞둔 민감한 시기에 일방적으로 부정적 평가를 받은 정치인은 경쟁자를 유리하게 하는 결과를 가져옴

- 엔터리 평가라도 평가 자체가 사회적 논란의 중심이 되면 평가의 질은 관심의 대상이 아니라 결과만 인식됨. 선의의 피해자 발생할 수도

○ 정량평가는 무조건 지양해야 한다?

- 정량적 평가는 많은 한계점을 지니고 있지만 객관적 사실에 의한 기초 평가로서 유의미함. 또한 정성적 평가는 자의적 해석에 따라 특정 정치인에 유불리한 결과를 가져 올 수 있으므로 객관성을 담보하기 어려움

- 예) '막말' 또는 '부적절한 발언'을 한 의원들 본인은 막말을 했다거나 부적절한 발언을 했다고 생각하지 않는 경우 있음. 포퓰리즘 법안도 이념에 따라 포퓰리즘 법안으로 해석 될 수 있고, 민생법안이 될 수도 있음

□ 완벽한 평가는 없다

○ 평가 방법 및 기준이 일관되어야

- 평가 이전에 일관성 있는 평가 기준 및 잣대가 필요함. 이러한 잣대는 국회 전반에 공평하게 적

용해야

○ 평가 대상의 특수성 고려되어야

- 선수별, 지역구별/비례대표, 총선/보궐선거 평균처리 건수 이상/이하를 기준으로

○ 국회제도 개선을 위한 평가 되어야

- 국회평가를 통해 잘못 운영되고 있는 국회의 제도 및 모순적 관행을 개선하고 질 높고 효율적인 의정활동을 도모하는 것이 궁극적 목표가 되어야 함



서울시 중구 정동길 12-11, 2층(정동, 카리스타워)

Tel : 02-741-7660~2

Fax : 02-741-7663

<http://www.cubs.or.kr>