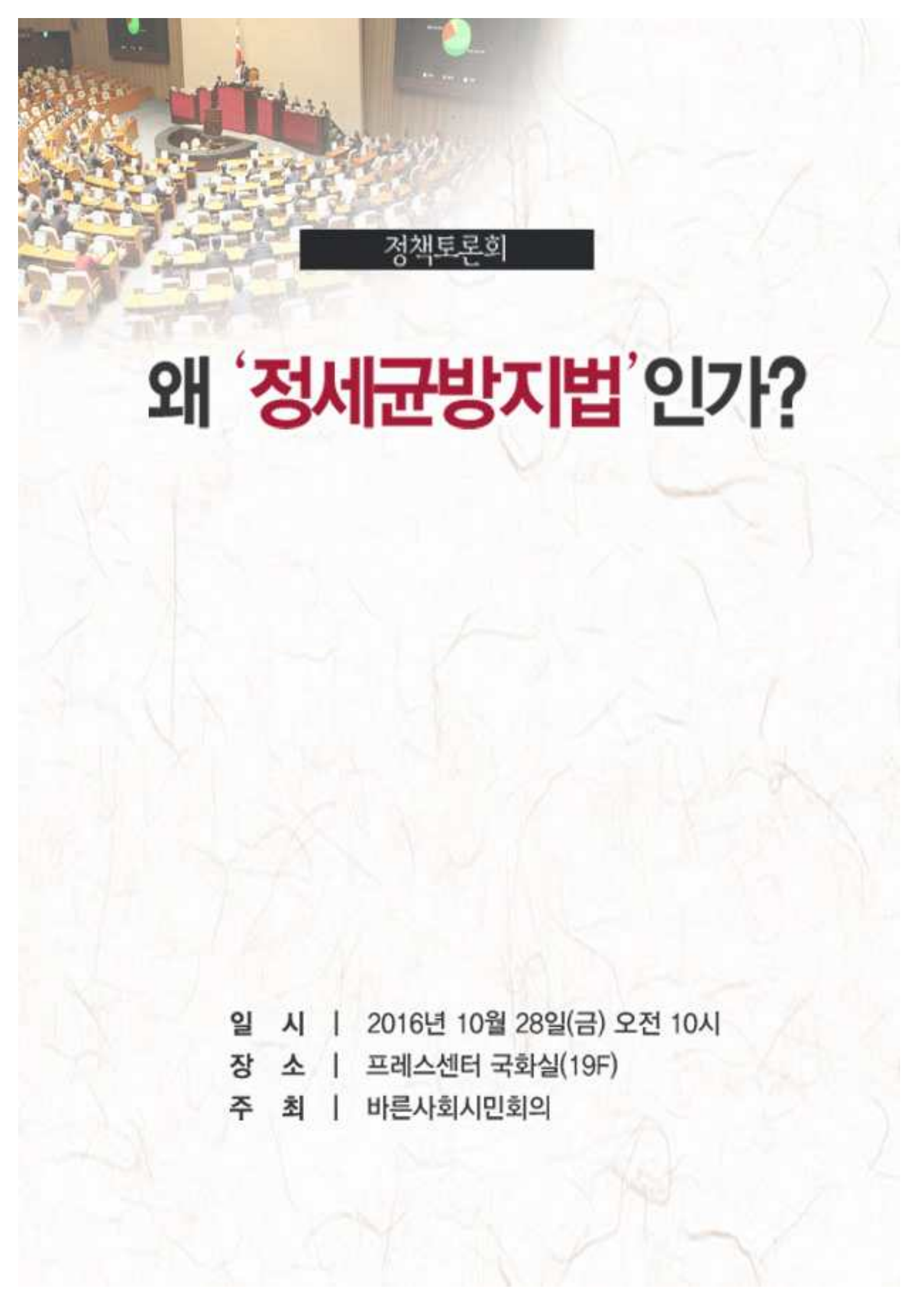




정책토론회

왜 ‘정세군방지법’인가?

일 시 | 2016년 10월 28일(금) 오전 10시
장 소 | 프레스센터 국화실(19F)
주 최 | 바른사회시민회의

【 프 로 그 램 】

시 간	주요 내용	비 고
09:45~10:00	등록	
10:00~10:05	개회	

사회 : 이영조 (경희대 국제대학원 교수/ 바른사회시민회의 공동대표)

10:05~10:25	발제1.국회의장의 정치적 중립성 강화에 대하여	노동일 경희대 법학전문대학원 교수
10:25~10:45	발제2. '국회의장 중립법(국회법 개정안)'의 법적 의미와 한계	장영수 고려대 법학전문대학원 교수
10:45~10:55	토론1	이현출 단국대 초빙교수/ 前 국회입법조사처 심의관
10:55~11:05	토론2	강찬호 중앙일보 논설위원
11:05~11:20	종합토론	

〔 목 차 〕

발 제 문

- 국회의장의 정치적 중립성 강화에 대하여 ————— 09
노 동 일 (경희대 법학전문대학원 교수)
- ‘국회의장 중립법(국회법 개정안)’의 법적 의미와 한계 ——— 17
장 영 수 (고려대 법학전문대학원 교수)

토 론 문

- 토론1 ————— 39
이 현 출 (단국대 초빙교수/ 前 국회입법조사처 심의관)
- 토론2 ————— 45
강 찬 호 (중앙일보 논설위원)

〈정책토론회〉

왜 ‘정세군방지법’ 인가?

발 제

[발제 ①]

국회의장의 정치적 중립성 강화에 대하여

노 동 일

경희대 법학전문대학원 교수

I. 논의의 필요성

10월 말 현재까지 진행된 20대 국회 첫걸음은 실패작이다. 기대가 컸던 만큼 실망은 한층 크다. '역대 최악의 국회'로 규정된 19대 국회보다 더 나쁜 국회가 될 가능성이 농후하다. 역대 최악보다 더 좋지 않은 국회를 무어라고 규정할지 걱정될 정도다. 'F 학점'으로 평가된 국정감사에 내년 대선을 앞둔 여야 정치권의 극단적 대립이 가장 큰 원인이지만 첫 단추를 잘못 끼운 탓도 크다. 국회의장의 개회사부터 갈등의 빌미를 제공한 때문이다. 정세균 국회의장의 정국 상황 인식에 동의하는지의 여부는 문제가 아니다. 정치인으로서 개인적으로 현 정부에 부정적 인식을 가질 수는 있고, 이를 표현할 수도 있음은 물론이다. 하지만 이를 공개적으로, 그것도 국회 개원식에서 공식화하는 것은 별개의 문제이다. 아쉬운 대목이다.

김재수 장관 해임건의안 처리도 마찬가지이다. 전후 맥락을 보면 야당은 세월호 특조위 기간 연장이나 어버이연합에 대한 청문회를 얻어내기 위한 방편으로 해임안을 발의한 것이다. 야당이 해임안 처리를 굳이 무리해서 강행하려는 의지가 있었다고 보기 어렵다. 새누리당이 일종의 지연전술로 시한을 넘기려 했다면 못 이기는 체했어야 한다. 해임건의안이나 국회의원 체포동의안 등이 표결 시한을 넘겨 자동폐기된 경우는 허다하다. 정 의장은 해임건의안 자체가 야당의 정략이었음을 인지하고 있었다. 통과될 경우와 무산될 경우 닥칠 정치적 후폭풍이 다를 것임을 충분히 알 수 있었다. 야당 출신 국회의장으로서 특별한 정치적 중립성이 요구되는 상황에서 바람직하지 않은 판단을 한 것이다. 우리처럼 첨예한 당파적 상황에서는 친절으로부터 섭섭하다는 말을 들어야 겨우 중립을 유지할 수 있다. 이처럼 정세균 국회의장도 정치실종에 한몫했다.

특히 평소 '신사', '미스터 스마일'로 불려온 정세균 의장이 공격의 대상이 되고, 극단적 여야 대치 상황에서 권위 있는 중재자 역할을 하지 못하게 된 상황은 매우 안타깝다. 이를 계기로 '정세균 방지법' 제정 운운하는 논란이 이는 것도 명예로운 일은 아니다. 정 의장 본인 뿐 아니라 이를 추진하는 측이나 반대하는 측 모두에게 적용되는 말이다. 따라서 '국회의장의 중립성'을 깊이 있게 논의해 보는 것은 충분히 의미 있는 작업이다. 우리 정치 역사와 상황에서 어떤 국회의장 상(像)이 바람직한

지 아직 확실히 정립되지 않고 있기 때문이다. 국회의장의 당적 이탈을 규정한 국회법 개정 이전의 의장과 이후의 의장에게는 확실히 다른 요구가 있다. 국회법 개정 이전의 국회의장들이 대체로 다수당인 여당 편에서 국회를 운영했다면 이후의 경우는 정치적 중립 필요성이 강하게 제기된 게 사실이다. 하지만 구체적인 상황에 맞닥뜨렸을 경우 어떤 처신이 바람직한 것인지는 모호하다. 이번 사태를 계기로 그에 대해 심도 있게 논의해 보는 것은 긍정적이다.

문제는 이를 ‘정세균 방지법’으로 이름 붙이는 것이다. 의장의 정치적 중립의 필요성과 방법론을 모색하는 것이 진정으로 필요하다면 처음부터 일단 중립적으로 논의를 전개하는 것이 소망스럽다. 네이밍부터 불필요한 갈등을 유발할 소지가 있다면 결국 또 다른 대립과 소모적 정쟁으로 의미 있는 결실을 얻지 못한 채 용두사미로 그칠 우려가 있기 때문이다.

II. 의장의 중립성에 대한 외국 사례의 검토

1. 서언

국회의장의 정치적 중립성과 관련, 외국 사례를 검토하면서 느낀 첫 번째 소회는 이것이 비단 우리만의 문제가 아니라는 사실이다. 외국의 정치에서도 국회의장의 중립성 문제가 많이 제기되어 왔고, 때때로 논의의 초점이 되기도 한다. 하지만 분명한 것은 그들 모두 역사적, 정치적 전통과 타협을 통해 나름대로의 규범을 확립해 왔다는 사실이다.

2. 정치 시스템에 따른 중립성 요구의 차이

가. 세계 각국의 정치 시스템과 그에 따른 의장 (주로 하원의장)의 중립성 요구는 영국을 필두로 하는 의원내각제(Parliamentary System, Westminster System)와 미국이 대표하는 대통령제(Presidential System) 사이에 차이가 있다. 결론부터 말하면 의원내각제에서는 하원의장의 중립성(impartiality)에 대한 요구가 강하지만 대통령제 하에서는 그 같은 중립성이 요구되지 않는다는 것이다.

나. 영국의 경우 처음 의회가 탄생된 14세기경에는 하원의장이 왕(Crown)의 신하처럼 여겨졌다고 한다. 이후 의회권력이 왕으로부터 독립적인 위상을 획득하게 되면서 하원의장의 정치적 독립성 요구가 커지게 되었다. 내각과 다수당이 일치하게 되는 의원내각제 정치 시스템 하에서는 다른 의미에서 하원의장의 독립성 혹은 중립성의 필요성이 커지게 되었다. 내각제에 있어서는 수평적 권력분립

이 이루어지지 않고, 의원이 내각의 일원이 되며, 당적을 보유한 의원에 대한 정당내부의 규율이 강력한 편이다. 이른바 당론을 정하면 그에 따라야 하고, 공천에 대한 정당의 영향력도 크다. 이런 상황에서 다수당과 소수당이 대립하는 의회를 원만하게 운영하고 타협적인 결과물을 도출해내기 위해서도 하원의장은 당적을 떠나 중립자의 위치에 서는 게 바람직하다. 하원의원들이 자신들과 같은 지위에 있는 의원 중 한명을 의회지도자로 세우는 것을 원하지 않기 때문이라고도 한다. 내각제 국가인 영국, 캐나다, 독일, 호주, 인도 등의 경우는 하원의장이 되면 당적을 이탈하는 게 일반적이다. 당적 이탈 규정이 있는 경우도 있지만 그렇지 않은 경우라 해도 당적을 떠나 의회운영에 전념하게 된다. 다음 선거에 입후보할 경우도 당적 없이 무소속으로 출마하거나, 당적을 갖고 선거에 임하더라도, 정당의 선거구호 등은 사용하지 않고 독자적인 선거운동을 하게 된다. 정치적 논란이 되는 사안에 있어서도 하원의장은 대체로 자신의 견해를 밝히거나 (의회 안팎의) 논의에 참여하지 않는 게 일반적이다. 역사적으로 정치적으로 예민한 사안에 적극적으로 의견을 밝히는 의장이 있는 등 간혹 예외도 있지만 대체로 이러한 전통이 유지되어 왔다. 정치적 사안과 관련된 내각에서의 정치적 논란은 곧 의회에서의 갈등과 직결되기 때문이다.

다. 미국의 경우 연혁적으로 의회가 탄생한 18세기에는 영국식 의회 운영을 따랐지만 곧 그 같은 전통과 결별하여 새로운 의회, 그리고 하원의장상을 정립하고 있다. 하원의장과 관련된 가장 중요한 특징은 (정치적) 중립성을 요구하지 않는다는 점이다. 의장은 당적을 보유하고 정치적 사안에 대한 논의에 활발하게 참여한다. 자신이 속한 정당의 주요 아젠다를 입법으로 실현해 내기 위해 커다란 영향력을 발휘하고, 대통령과 같은 정당일 경우 상호 긴밀한 협의를 통해 협조하거나, 다른 정당일 경우 대통령과 대립하는 갈등 구조를 노출하는 것에도 거리낌이 없다. 이 같은 전통이 확립된 이유는 대통령제가 수평적 권력분립을 통해 입법, 행정, 사법이 독립성을 유지하게 되는데 있다. 미국 정치에 있어 의회 의원들은 행정부와 관련된 어떤 직책도 가질 수 없고, 대통령과 장관들 역시 의회에 관련된 어떤 직책도 가질 수 없다. 행정부와 완전히 분리된 미국 의회에 있어서 대통령이나 장관들과 동렬에 설 수 있는 독자적인 의회 리더십의 필요성이 강하고, 하원의장이 이러한 의회의 정당 지도자로서의 역할을 수행하도록 요청받고 있다. 유럽의 정당에 비해 정당의 규율이 엄격하지 않고, 의원들의 독립적인 정치적 행보가 가능한 미국 의회에서 다수당이 자신들의 정치적 목표를 달성하기 위해서는 하원의장을 통한 정치적 영향력의 발휘가 필수적인 이유도 있다. 또 한 가지 이유로는 미국 헌법상 부통령 다음으로 하원의장이 대통령 권력승계 서열 2위라는 점을 들기도 한다. 대통령 유고시 권력승계 가능성이 있는 정치인으로서 하원의장이 단순한 명목상의 의장이 아니라 정치적 지도자로서의 역할을 해야 한다는 것이다.

라. 영국의 하원의장은 그가 가진 (정치적) 권력보다 의회에서 가지는 권위가 훨씬 더 크다. 예외도 있지만 그다지 정치적 영향력이 크지 않은 의원(backbencher)이 하원의장이 되는 게 일반적이다. 정치적 영향력이 큰 의원은 정당의 대표가 되어 다수당을 만들어 총리가 될 수 있는 정치적 야심을

가지는 게 당연시되기 때문이다. 정당 멤버들에 대한 정치적 영향력과 리더십은 총리와 내각구성원들이 행사하며 따라서 일단 하원의장이 되면 정당과의 관계를 단절하고 그 같은 중립성 (혹은 독립성) 으로 인하여 의원들로부터 존중을 받고 권위를 가지게 된다.

반면 미국 하원의장은 그가 의회에서 가지는 권위보다 정치적 영향력이 훨씬 더 크다. 현재 미국 폴 라이언 하원의장이 공화당 1인자로 지칭되는 것을 보면 알 수 있다. 미국의 하원의장은 하원에서 가장 중요하며 워싱턴에서 (대통령에 이어) 두 번째로 중요한 인물이라고 말해진다. 하지만 하원의장이 강한 당파성을 가지는 미국의 경우도 정치적 중립성과 의회운영의 중립성은 철저히 구분된다. 하원의장이 자신 혹은 자신이 속한 정당의 지도자(party leader)로서 정치적 아젠다를 공개적으로 추구할 수 있다는 의미에서 말할 때 중립성은 요구되지 않는다. 그러나 의회운영을 책임지는 의회운영자(parliamentary moderator)로서의 지위에 있어서는 어떤 정당이나 개인에게도 편파적이지 않고 최대한 중립적 위치에서 회의를 진행해야 한다는 것이다. 1925년 당시 하원의장이던 니콜라스 롱워스가 정의한 하원의장의 역할은 오늘날도 그대로 통용되고 있다.

“나는 하원의장의 기능과 의무가 두 가지로 대별될 수 있다고 본다. 하나는 의회적인 것과 다른 하나는 정치적인 것이다. 전자에 대해 나는 가장 엄격한 중립성을 가지고 운영할 것임을 제안하고자 한다. 하원의 존엄과 명예, 그리고 의원들의 권리와 특권을 최대한 유지해야 한다는 관점에서, 의장은 어떤 정당이나 의원을 대함에 있어서 어떠한 편파성도 보이지 않을 것임을 약속한다. 후자에 있어서는 정당에 봉사하는 문제가 결부되어 있다. 이런 점에 있어서 하원의장의 임무는 자신이 속한 정당의 정강정책을 바탕으로, 자신의 정당이 추구하는 원칙과 정책에 따른 입법을 최대한 뒷받침하고, 같은 이유로서 그와 다른 입법을 최대한 저지하는 것이다.”

III. 국회법 제20조의2와 관련된 문제

1. 국회법 제20조의2(의장의 당적보유금지) 개정이유

2002년 3월 신설된 국회법 20조의2에 대한 공식적 개정이유는 “국회의장의 중립성을 보장하기 위하여 의장은 당적(黨籍)을 보유할 수 없도록 하고”라고 기재되어 있다. 국회의 의안정보시스템에 있는 의안원문들을 보면, 원안가결 되었던 정치개혁특별위원회가 제안한 <국회법> 개정법률안의 제안이유는 “국회의장의 중립성을 보장하고 국회의 위상제고를 위하여 의장이 당적을 보유할 수 없도록 하고”라고 기술하고 있다. 2000년 11월 15일에 접수되었고 대안 반영 폐기된 김원웅의원 등 21인의 <국회법> 개정법률안의 제안사유는 다음과 같다. “국회의장 및 부의장이 당적을 보유함으로써 인해 공평한 국회운영을 담보하지 못하고, 소속정당의 당락에 따른 의사진행으로 국회의 파행을 초래하는 경우가 많았다는 의견을 수렴하여 국회의장단의 당적보유를 금지하여 중립적인 국회운영을 할 수 있

도록 하고자 함”이다.

2000년 6월 2일에 제안되었고 대안 반영 폐기된 심재철의원등 22인의 <국회법> 개정법률안의 제안사유에는 “제15대 국회에서는 여야간의 첨예한 대립으로 인하여 파행적인 국회운영이 빈번하게 발생하였는바, 이러한 대립이 첨예할수록 국회운영을 책임지고 있는 의장의 중립적인 의사진행이 무엇보다 중요하므로 이를 담보하는 방안으로 당적을 가진 의원이 의장으로 당선된 경우에는 당선된 날부터 7일 이내에 소속정당을 탈당하도록 하는 의장의 당적보유 금지규정을 두고자 함”이라고 기술하고 있다.

이로 볼 때 국회법 제20조의2를 개정하여 의장의 당적보유를 금지한 이유는 국회운영 과정에서의 의장의 중립성을 보장하여 국회의 파행운영을 방지하고, 이를 통해 궁극적으로 국회의 위상을 제고하려는 데 있음을 알 수 있다. 따라서 현행 국회법에 의하더라도 국회 의사진행에 있어서 의장의 중립성은 당연히 요구되는 것이고 이것이 국회법 20조의2를 만든 가장 중요한 의도라고 할 수 있다. 하지만 국회법 개정 이후 의장의 행보는 이러한 중립성과는 거리가 있다.

2. 국회법 제20조의2 개정 이후 국회의장의 행적

(1) 박관용 의장 (2002.7.8-2004.5.29)

국회법은 개정되었지만, 당적 이탈규정이 적용된 첫 국회의장인 박관용 의장부터 중립성 문제가 제기된 이래 지금까지 모든 의장의 경우 한 번의 예외도 없이 논란이 계속 이어지고 있다. 박관용 의장의 경우만 간단히 살펴보면 다음과 같다.

① 김정길 법무부장관 해임안 (2002.08.23-2002.08.31) : 폐기

당시 문제가 되었던 박영관 특수1부장을 옹호한 김정길 법무부장관에 대해 한나라당은 해임건의안을 제출하였다. 박관용 의장은 한나라당의 해임안 처리를 위한 본회의 사회 요구를 거절하면서, “특정 정당의 요구에 따라 단독 소집하는 본회의 사회를 보지는 않을 것”이라며 “한나라당이 해임안을 제출하면 양당 원내총무를 불러 의사일정 합의를 종용할 것”이라고 말했다. 하지만 합의가 실패하자 “합의가 안 되면 국회법에 따라 처리할 수밖에 없다”며, 표결시한 막바지까지 합의처리가 안 될 경우 단독 사회를 보겠다는 입장을 밝혔다. 이에 민주당은 박관용 의장의 본회의 사회를 막기 위해 본회의장, 의장실의 입구를 막고, 국회의장 공관에서 박 의장의 출근을 막았고, 결국, 본회의 개회가 저지되어 위 해임안은 2002.08.31.에 국회법 제112조제7항이 규정에 의하여 폐기되었다.

② 대북 비밀송금 특검법 (2003.02.04-2003.02.26) : 수정가결

대북 비밀송금 특검법과 관련하여 당시 민주당은 특검법을 막기 위해 5분씩 하는 의사진행 신청을 15명이 신청했고, 이에 한나라당은 필리버스터라고 항의했다. 박관용 의장은 민주당이 본회의장에 들어오지 않자 민주당이 부재한 가운데 표결을 실시해 특검법을 통과시켰다. 이에 민주당은 대북송금 특검법의 국회 통과 당시 사회를 본 박관용 국회의장에 대한 사퇴권고결의안을 국회에 제출했다.

③ 김두관 행정자치부 장관 해임건의안 (2003.08.29-2003.09.03) : 가결

한나라당의 김두관 행자부 장관 해임건의와 관련하여 박관용 국회의장은 “교섭단체 간 절충이 이뤄지지 않으면 국회법 절차에 따라 할 수밖에 없다”고 밝히며, 본회의를 진행할 것임을 밝혔다. 이에 민주당은 박관용 국회의장 ‘사수조’를 편성하여 사회를 막으려 했다. 이러한 방해에도 박관용 의장은 본회의장으로 향했고, 당시 민주당 의원들은 “정말 한심한 소인배들의 노름이다. 한나라당 소속행동대장의 역할로 불행한 일이다”(김상현 의원), “다시 (한나라당으로) 복당하시라”(정세균 의원), “국회 파행을 막지 않고 한쪽의 입장을 들어준데 대해 유감이다”(이상수 의원)며 일제히 박 의장을 비난했지만 본회의는 개의되어 표결에 들어가 가결되었다.

(2) 박관용 의장 이후 정의화 의장까지

박관용 의장 이후 국회의장들도 국회운영을 둘러싼 여야의 갈등으로 여야 대결의 중심에 서는 일이 되풀이 되었다. 단적으로 박관용 의장에 대한 사퇴권고 결의안이 제출된 이래, 김원기 의장 불신임 결의안, 임채정 의장 사퇴권고 결의안, 김형오 의장, 박희태 의장, 강창희 의장에 대한 사퇴촉구 결의안이 각각 계속해서 제출된 바 있다. 정의화 의장의 경우는 테러방지법 직권상정으로 야당에 의한 무제한토론이 필리버스터의 형태로 진행되는 사상 초유의 사태도 촉발되었다. 현재의 국회의장인 정세균 의장의 경우 취임 후 얼마 지나지 않는 상황에서 새누리당에 의해 사퇴촉구결의문이 채택되었고, 사퇴촉구결의안이 제출되어 있다. 당리당략에 따라 이루어진 결과임이 분명하지만 국회의장의 중립성이 끊임없이 논란의 대상이 되고 있다는 반증이기도 하다. 이처럼 연혁적 고찰을 통해 볼 때 국회법 제20조의2가 신설된 이후에도 국회의장의 중립성 확보라는 소기의 목적을 달성한 것으로 보기는 어렵다. 물론 국회법 개정 이전의 의장에 비해서는 국회의장 스스로는 물론 정당들의 중립성 확보 노력이 있었던 것은 사실이지만 아직도 의회 운영이나 정치 관행에 있어서 확고한 행동규범이 확립된 것은 아니라고 본다.

IV. 결론

외국의 사례를 볼 때 영국식 혹은 미국식 하원의장 가운데 어느 쪽이 우리 현실에 적용되는 게 바람직한지 한마디로 판단하기는 어렵다. 두 경우 모두 의장이라는 용어로 같은 단어(Speaker)를 쓰지만 그 역할에 있어서는 완전히 다른 것을 알 수 있다. 영국식 내각제의 경우 하원의장은 대체로 당적을 떠남으로써 의회 운영에 있어서 중립성을 지키려 애쓰는 것은 물론, 정치적 현안에 있어 특정 정당의 편을 들거나 자신이 속했던 정당의 정치적 아젠다 실현에도 적극적으로 나서지 않는다. 영국 하원의장의 경우 '권위'와 '중립성'이 함께 가는 것이라 생각하기 때문이다. 반면 미국 하원의장의 경우, 당적을 보유하는 것은 물론 자신이나 자신이 속한 정당의 아젠다를 입법으로 실현하는 일에 앞장을 선다. 중요한 의회의 정치적 지도자로서 같은 정당 소속일 경우 대통령을 적극적으로 뒷받침하거나, 당이 다를 경우 대통령의 입법 아젠다를 무산시키기 위해 대립과 갈등의 최전선에 서는 것을 당연시 한다. 그럼에도 불구하고 미국 하원의장도 의회 운영에 있어서는 중립적 조정자로서의 역할이 우선시 된다. 이로 볼 때 의회 운영에 있어서만큼은 어느 경우든 철저한 중립성이 요구된다는 점에서 큰 차이는 없다고 할 수 있다. 우리의 경우 어떤 게 바람직할까. 의장에 당선되면 당적을 이탈하도록 한 국회법의 의도는 정치적 사안과 국회운영 모두에 있어서 중립성을 지킬 것을 요구하는 것으로 볼 수 있다. 하지만 우리나라의 경우 다수당의 최다선 의원 중 한명이 의장으로 당선되는 것을 감안할 때 의회지도자로서의 역할을 기대하는 것도 충분히 생각해 볼 필요가 있다. 정치적 사안을 둘러싼 여야 대립이 격화될 때 분명한 견해를 밝히거나 여야 사이에서 적극적인 중재 역할을 하거나 중요한 정치 현안(예컨대 개헌)이 있을 때 적극적으로 지도적 역할을 하는 것을 생각할 수 있다. 어느 경우든 그 이후의 국회운영 과정에 있어서 절차적으로 철저한 중립을 지키는 것은 의장에게 당연히 요구되는 행동강령이자 덕목이다.

1990년 9월 14일 당시 영국 하원의장이던 버나드 웨더릴 의장은 우리나라 국회 의원회관에서 강연을 한 바 있다. 그는 의회가 자유롭고 공정한 토론의 마당으로 살아남기 위한 핵심적 조건으로 절차를 생략하려는 다수당의 유혹을 거부해야 한다고 했다. “다수당이 효율적인 통치를 위해 의회절차를 간소화 하려는 유혹은 항상 있게 마련이다. 의회인들은 그러한 유혹을 단호히 거부해야 한다.” 또한 그는 의장의 역할을 위해 제대로 수행하기 위해 일차적으로 중요한 것은 절대적인 공정성과 완전한 정치적 중립이라고 밝혔다. 영국에서는 의장으로 선출되면 일상적인 정당정치 활동에서 완전히 손을 떼고 심지어는 동료 정치인들과 자유롭게 어울리지도 않는다고 했다. “의장에게는 옛 친구가 하나도 없다”는 웨더릴 의장의 말은 상징적이다. 의장의 중립성을 보장하기 위해서는 의장직이 마지막 공직이 되어야지 미래의 보상을 얻기 위한 중간단계로 생각해서는 안 된다는 말도 남겼다. 정치적 권력이 없는 하원의장이 이끄는 영국 의회의 권위가 의회구성원은 물론 사회적으로도 인정받는 비결이 바로 그에 있음을 웨더릴 의장의 말에서 찾을 수 있지 않을까 싶다.

[발제 ②]

‘국회의장 중립법(국회법 개정안)’의 법적 의미와 한계

장 영 수

고려대 법학전문대학원 교수

《차 례》

I. 문제상황

II. 국회의장의 법적 지위와 중립성 요청

1. 국회의장의 법적 지위와 권한
2. 국회의장 당적보유금지규정의 도입취지와 그에 대한 평가
3. 국회의장의 선출방식 및 임기만료 후 소속정당 복귀

III. 국회의장의 중립과 대통령의 중립의 비교

1. 국회와 정부의 수장으로서의 유사점과 차이점
2. 유사점: 정치인으로서의 성격과 중립에 대한 요청
3. 차이점: 역할의 차이에 따른 중립의 범위의 차이

IV. 국회의장의 중립성, 어디까지 가능한가

1. 국회의 정치적 성격 및 기능과 국회의장의 역할
2. 국회의장의 정치적 중립의 곤란성
3. 국회의장의 의사진행의 중립성과 정치적 중립성의 관계

V. 국회의장 중립법(국회법 개정)의 가능성과 한계

1. 국회법상 의장선출 방식의 변경 가능성
2. 국회의장 권한의 중립적 행사에 관한 명문 규정의 도입 가능성
3. 국회의장의 중립성 위반의 확인과 그에 대한 제재의 문제

VI. 맺음: 국회의장 중립법 논란, 찻잔 속의 태풍으로 끝나야!

I. 문제상황

여소야대로 시작된 제20대 국회가 협치를 내세우면서 시작되었으나¹⁾ 몇 개월 지나지 않아 국회의장의 중립성 논란을 둘러싸고 이른바 정세균 방지법이라고 일컬어지는 국회의장 중립법(국회법 개정안)이 필요하다는 주장으로까지 이어지고 있다.²⁾ 발단은 김재수 농림축산식품부 장관의 해임건의안에서 시작되었던 것이고, 이에 대해 여야의 의견이 대립되는 과정에서 정세균 국회의장의 발언³⁾이 의장으로서의 중립성, 공정성을 훼손한 것이라는 주장이 나오면서 이른바 정세균 방지법의 필요성까지 거론되는 상황에 이른 것이다.⁴⁾

정세균 국회의장의 발언이 과연 중립성과 공정성을 훼손한 것이었고, 의장으로서 부적절한 것이었는지에 대한 평가와 분석은 앞의 발제에서 심도 있게 다루었을 것이기에 깊이 들어가지 않고자 한다. 이번 발표에서는 이른바 국회의장 중립법이라는 이름의 국회법 개정이 과연 필요한 것이며, 합리적인 대안이 될 수 있는 것인지를 검토하는데 초점을 맞춘다. 정세균 의장의 발언에 대해서는 정치적인 입장에 따라 여와 야의 평가가 서로 엇갈리고 있지만,⁵⁾ 국회의장 중립법 논란의 계기가 된 사건에 대한 구체적 평가를 떠나서, 국회의장의 편파적인 국회운영이 문제될 수 있다는 점을 해결하기 위하여 국회의장 중립법이 필요한지, 필요하다면 과연 어떤 내용을 규정함으로써 이러한 문제를 해결할 수 있을 것인지에 대하여 분석하고자 하는 것이다.

이를 위하여 먼저 ‘국회의장의 법적 지위와 중립성 요청’(Ⅱ)에 대한 검토가 전제되어야 할 것이다. 국회의장의 지위와 권한행사의 문제점들에 대한 인식을 전제로 2002년 국회법개정을 통해 국회의장의 당적보유를 금지하는 규정이 도입된 이유 및 그럼에도 불구하고 국회의장의 중립성이 충분히 확보되지 못하여 현재와 같은 문제가 발생하고 있는 원인을 규명할 수 있을 것이기 때문이다. 그리고 그 바탕 위에서 ‘국회의장의 중립과 대통령의 중립의 비교’(Ⅲ)를 시도할 수 있다. 노무현 대통령 당시의 선거중립의무 위반 논란에서 확인되었던 것과 비교할 때, 과연 국회의장에 대해서는 어느 정도의 중립성이 헌행법상 요구되고 있는지를 확인할 수 있을 것이다.

이러한 검토는 ‘국회의장의 중립성, 어디까지 가능한가’(Ⅳ)라는 문제로 이어진다. 국회 및 국회의

1) 여야의 협치 필요성은 제20대 국회 개원 당시 박근혜 대통령에 의해서도 강조된 바 있다(<http://www.fnnews.com/news/201606131433248642> 최종방문 2016. 10. 20).

2) 이에 관하여는 <http://www.fnnews.com/news/201609261620082959> (최종방문 2016. 10. 20) 참조.

3) 이에 관하여는 <http://www.nocutnews.co.kr/news/4659407> (최종방문 2016. 10. 20) 참조.

4) 특히 여야의 대립이 새누리당 이정현 대표의 단식으로 이어지면서 정치적 대립이 격화되었으며, 국감에 불참 하였던 새누리당에 대한 국민의 지지가 높지 않은 상태에서 단식은 7일 만에 중단되었지만, 여야의 대립은 계속되고 있다. 이에 관하여는 http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002248244 (최종방문 2016. 10. 20) 참조.

5) 여당의 입장에 관하여는 정진석 원내대표의 발언(<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/09/26/0200000000AKR20160926048800001.HTML?input=1195m> 최종방문 2016. 10. 20), 야당의 입장에 관하여는 이상호 원내대표의 발언(<http://www.nocutnews.co.kr/news/4659097> 최종방문 2016. 10. 20) 참조.

장이 과연 정치를 벗어날 수 있는지, 정치인으로서의 국회의장이 정치적 중립일 수 있는지가 문제되며, 만일 국회의장에 대해 정치적 중립은 아니라 할지라도 의사진행의 중립성이 요구된다면 그것은 어떤 의미이며, 어디까지 가능한지가 확인되어야 할 것이기 때문이다. 그리고 이러한 분석과 검토에 기초해서 최종적으로 '국회의장 중립법(국회법 개정)의 가능성과 한계'(V)에 대한 나름의 결론을 도출할 수 있을 것이다.

II. 국회의장의 법적 지위와 중립성 요청

1. 국회의장의 법적 지위와 권한

국회의장은 국회를 대표하는 국회의 수장이다. 그러나 대통령이 정부의 수반으로서 각종 권한을 행사하는 것에 비하면 국회의장의 권한은 상대적으로 크지 않다고 볼 수 있다.

그것은 대통령의 경우 개인적 대표로서 정부 전체의 민주적 정당성이 대통령선거에 의해 확보되는 것과는 달리 국회는 집단적 대표로서 국회의원 개개인이 선거를 통해 국민으로부터 민주적 정당성을 부여받으며, 국회의장은 이러한 국회의원들의 대표라는 점에서 본질적이 차이가 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 국회의장은 국회를 대표하는 위치에서 국회법상 다양한 권한을 부여받고 있다.

국회의장은 국회의원들의 선거에 의해 선출되며,⁶⁾ 임기는 2년이다.⁷⁾ 국회법상 의장의 직무는 국회를 대표하고 의사를 정리하며, 질서를 유지하고 사무를 감독하는 것으로 규정되어 있으며,⁸⁾ 이를 구체화하는 의장의 권한들은 국회법상 다양한 형태로 규정되고 있다.⁹⁾ 그러나 이러한 의장의 권한들 대부분은 절차의 진행에 관한 형식적 권한이며, 안건의 의결에 직접적인 영향을 미칠 수 있는 사항들은 대부분 국회 운영위원회의 동의¹⁰⁾ 또는 심사¹¹⁾, 협의¹²⁾, 의결¹³⁾을 조건으로 하거나, 교섭단체 대표의원과의 협의¹⁴⁾ 또는 동의¹⁵⁾, 합의¹⁶⁾, 제청¹⁷⁾, 요청¹⁸⁾, 추천¹⁹⁾을 요하도록 함으로써 의장의

6) 국회법 제15조.

7) 국회법 제9조 제1항. 다만 보궐선거에 의해 당선된 의장의 임기는 동조 제2항에 따라 전임자의 잔임기간이다.

8) 국회법 제10조.

9) 이에 관하여는 이 논문에 첨부된 「참고자료 1: 국회법상 국회의장의 권한」 참조.

10) 예컨대 국회법 제22조 제3항, 제22조의2 제3항, 제22조의3 제3항, 제23조 제4항, 제70조 제5항, 제144조 제2항.

11) 예컨대 국회법 제23조 제2항.

12) 예컨대 국회법 제37조 제2항, 제76조 제3항, 제81조 제2항, 제3항, 제122조의3 제3항.

13) 예컨대 국회법 제88조.

14) 예컨대 국회법 제3조, 제5조의2 제1항, 제21조 제3항, 제46조의3 제1항, 제56조, 제65조의2 제3항, 제72조, 제75조 제1항, 제77조, 제85조 제1항, 제86조 제2항, 제93조의2, 제104조 제3항, 제4항, 제5항, 제105조 제1항 단서, 제3항, 제112조 제5항 단서, 제9항, 제118조, 제121조 제3항, 제122조의2 제4항, 제5항, 제

독단적인 결정의 여지를 최소화시키고 있다.

특히 국회의장의 직권상정을 막기 위해 이른바 국회선진화법에 의해 직권상정의 요건을 엄격하게 제한하고 있는 국회법 제85조 및 제86조 제2항에 대해서는 위헌이라는 비판까지도 제기된 바 있다. 과거 국회의장의 직권상정이 오·남용되어 이른바 날치기 통과에 이용되었던 사례들이 적지 않다는 점에서 제한의 필요성은 인정될 수 있지만, 그 구체적인 방법이 적절한 것인지에 대해서는 논란의 소지가 적지 않은 것이다.²⁰⁾

물론 국회법에 명시된 권한들 이외에도 국회의장이 국회의 수장 내지 대한민국의 의전서열 제2인자로서 누리는 지위 내지 권한이 적지 않지만, 적어도 국회의 의사진행과 관련한 국회의장의 권한은 과거에 비해 크게 제한되고 있다는 점은 부인하기 어렵다.

2. 국회의장 당적보유금지규정의 도입취지와 그에 대한 평가

국회의장에 대한 중립성 요청과 관련하여 매우 중요한 의미를 갖는 것이 국회법 제20조의2에서 규정되고 있는 의장의 당적보유 금지에 관한 조항이라고 할 수 있다.²¹⁾

이 조항은 2002년 정치개혁특위에 의해 만들어진 국회법 개정안에 포함되어 있었으며, 당시에는 제20조의2 제1항에서 “의원이 의장으로 당선된 때에는 당선된 다음 날부터 그 직에 있는 동안은 당적을 가질 수 없다. 다만, 국회의원총선거에 있어서 공직선거및선거부정방지법 제47조의 규정에 의한 정당추천후보자로 추천을 받고자 하는 경우에는 의원 임기만료일 전 90일부터 당적을 가질 수 있다.”고 규정하고 있던 것이 2007년 선거법의 명칭 변경과 더불어 개정된 것이다.²²⁾

122조의3 제5항, 제128조 제3항.

15) 예컨대 국회법 제63조의2 제1항.

16) 예컨대 국회법 제74조 제2항, 제85조 제1항 제3호, 제85조의2 제8항, 제85조의3 제2항 단서, 제86조 제2항 제3호, 제86조 제4항, 제95조 제5항, 제104조 제2항,

17) 예컨대 국회법 제34조 제2항.

18) 예컨대 국회법 제45조 제2항, 제48조 제1항.

19) 예컨대 국회법 제46조의2 제2항, 제3항.

20) 이에 관하여는 장영수, 국회선진화법(국회법 제85조, 제85조의2)의 합헌성 여부에 대한 검토, 고려법학 제80호(2016.3), 103-144(111이하)쪽 참조.

21) 국회법 제20조의2(의장의 당적보유금지)

① 의원이 의장으로 당선된 때에는 당선된 다음 날부터 그 직에 있는 동안은 당적을 가질 수 없다. 다만, 국회의원총선거에 있어서 「공직선거법」 제47조의 규정에 의한 정당추천후보자로 추천을 받고자 하는 경우에는 의원 임기만료일전 90일부터 당적을 가질 수 있다.

② 제1항 본문의 규정에 의하여 당적을 이탈한 의장이 그 임기를 만료한 때에는 당적을 이탈할 당시의 소속정당으로 복귀한다.

22) 국회의장의 당적보유 금지에 관한 조항은 제2공화국 당시에 도입되었다가 5·16 군사쿠데타에 의하여 국회가 해산되면서 사실상 유명무실해졌고, 이후 제3공화국의 국회법에서는 의장의 당적보유 금지에 관한 조항이 없었다. 이에 관하여는 임성학, 한국 국회의장의 법률적 권한 변화 연구, 한국국제정치학회 학술대회 발표논문집, 2008.8, 39- 59(45이하)쪽 참조.

이러한 국회의장의 당적보유 금지 조항에 대해서는 국회의장의 갈등조정력 강화의 조건으로 인정함으로써 찬성하는 입장,²³⁾ 국회의장의 당적보유 금지가 중립성 보장에 도움이 되지 않는다는 견해,²⁴⁾ 당적을 포기한 국회의장은 단순한 사회자로 지위가 격하되고, 정치적 영향력을 행사하기 어렵다는 점에서 국회의장의 정치적 위상 강화를 위해서는 오히려 당적 보유가 필요하다는 주장,²⁵⁾이 각기 대립된 바 있다.

그러나 국회의장의 선출방식, 임기 후의 소속정당 복귀를 고려할 때, 과연 국회의장의 당적보유 금지가 어느 정도의 실효성을 갖는지도 문제되며, 대통령의 경우 당적을 보유하는 것과 비교할 때에도 형평성의 문제가 생길 수 있다는 점에서 비판이 제기되고 있다.²⁶⁾

3. 국회의장의 선출방식 및 임기만료 후 소속정당 복귀

현행 국회법상 국회의장은 국회의 무기명투표에서 재적의원 과반수의 득표를 얻어 선출된다.²⁷⁾ 이러한 규정에 근거하여 원내 제1당에서 국회의장을 배출하는 것이 관행이 되고 있으며, 현재의 제20대 국회 전반기의 국회의장 역시 당시의 제1당인 더불어민주당의 추천에 의해 선출된 것이다.

여기서 확인될 수 있는 사실은 국회의장으로 선출되는 것이 사실상 소속 정당의 지원 없이는 불가능하다는 것이다. 즉, 정당의 지원에 의해 국회의장으로 선출된 사람이 소속 정당에 대해 전적으로 중립일 수 있을 것인지, 뒤집어 말하자면 그런 사람을 소속 정당에서 국회의장으로 추천하고 지지할 것인 지부터 문제되는 것이다.

이와 맞물려 있는 것이 국회의장의 임기만료 이후에는 당적을 이탈할 당시의 소속정당으로 복귀하도록 하는 국회법 제20조의2 제2항의 규정이다. 결국 국회의장직을 수행하는 동안에만 잠시 '형식적으로' 당적을 가지고 있지 않은 것뿐이지, 실질적으로 소속 정당과의 유대가 끊어지는 것은 아니라는 점이 분명하게 확인되고 있는 것이다.

이와 관련하여 국회의장의 임기를 2년에서 4년으로 연장하고, 국회의장직을 마친 이후에는 정계에

23) 이송호·정원영, 국회의장의 갈등조정력 강화 방안에 관한 연구, 의정논총 제9권 제1호(2014.6), 5-41(32)쪽.

24) 신명순, 국회의장의 선출방법과 중립성에 관한 연구, 의정연구 제9권(2000), 89-110, 168-169(108)쪽.

25) 임성호, 원내정당화와 정당개혁: 의회민주주의 적실성 회복을 위한 소고, 의정연구 제15권(2003), 131-167(159이하)쪽.

26) 임성학, 한국 국회의장의 법률적 권한 변화 연구, 한국국제정치학회 학술대회 발표논문집, 2008.8, 39-59(47)쪽.

27) 국회법 제15조 제1항.

서는 은퇴하는 관행을 만드는 방안에 대해서도 논의가 있다.²⁸⁾ 그러나 적어도 현행법상으로는 국회의장의 당적보유 금지가 갖는 의미는 매우 제한적일 수밖에 없다는 점을 부인하기 어렵다.

Ⅲ. 국회의장의 중립과 대통령의 중립의 비교

1. 국회와 정부의 수장으로서의 유사점과 차이점

국회의장과 대통령은 각기 입법부인 국회와 집행부인 정부를 대표하는 수장의 위치에 있다는 점에서 비교의 대상이 되는 경우가 적지 않다.

물론 국회의장과 달리 대통령은 정부의 수반일 뿐만 아니라 국가원수로서의 지위를 가지고 있다는 점에서 적지 않은 차이가 있고,²⁹⁾ 무엇보다 대통령제 정부형태 하에서 대통령의 헌법상 지위 및 권한의 특수성은 국회의장과 단순비교가 어렵다.³⁰⁾ 그럼에도 불구하고 국회의장과 대통령의 비교가 특별한 의미를 가질 수 있는 영역이 몇 가지 있는데, 그 중의 하나가 중립성에 대한 요청이라고 할 수 있다.

사법의 경우에는 기능의 성격 자체가 중립성과 독립성을 요청하고 있으며, 그에 따라 사법부 수장들(대법원장, 헌법재판소장)을 비롯한 사법부 구성원들에 대해서는 당연히 정치적 중립성이 요청된다.³¹⁾ 그러나 국회의장과 대통령은 선거라는 고도의 정치적 성격을 띠는 절차에 의해 선출된다는 점에서 정치적 중립을 요구하기 어려운 점이 있다.

정치기관이라고 할 수 있는 국회의 정치성과 행정기능을 주로 담당하는 정부의 정치성을 같은 것으로 평가하기는 어렵다. 하지만 국회의장이나 대통령 모두 정치인으로서의 성격을 가진다는 점에서

28) 이와 관련하여 신명순, 국회의장의 선출방법과 중립성에 관한 연구, 의정연구 제9권(2000), 89-110, 168-169(108)쪽에서는 “의장의 당적이탈은 국회의장이 된 사람이 의장직을 그의 의정생활의 마지막 봉사로 생각하는 경우에는 의미가 있다. 어차피 의장의 임기를 마지막으로 정계를 은퇴하는 입장에서 국회를 중립적인 위치에서 이끌었다고 평가받기를 원할 것이기 때문이다. 그러나 이러한 전통이 생긴다면 대통령은 그러한 사람을 의장으로 지명하지 않을 것이며 그보다는 자신의 의지를 국회에서 실천할 사람을 의장으로 임명할 것이다.”라고 주장한 바 있다. 비록 현재의 상황은 그 당시와 다르지만, 국회의장의 중립성 확보를 위해서는 누가 어떤 기준으로 의장을 결정하느냐도 매우 중요하다는 점은 분명하다.

29) 대통령의 이중적 지위에 관하여는 장영수, 『헌법학』, 2015, 1146쪽 이하 참조.

30) 특히 현행헌법상의 대통령의 권한은 -제4공화국 및 제5공화국에 비해 대통령의 권한이 축소되었음에도 불구하고- 매우 강력한 것이어서 제왕적 대통령으로까지 일컬어지고 있다. 이에 관하여는 박용수, 한국의 제왕적 대통령론에 대한 비판적 시론 : 제도주의적 설명 비판과 편법적 제도운명을 통한 설명, 한국정치연구 제25권 제2호(2016), 27-55쪽; 양건, 이른바 ‘제왕적 대통령’ 논의에 대한 소고, 세계헌법연구 제8권(2003.12), 113-124쪽 참조.

31) 사법의 본질은 공정한 재판이고, 이를 위한 전제로서의 독립성 및 중립성은 사법에 대한 가장 기본적인 요청이라 할 수 있다.

공통점이 있는가 하면, 그 역할 및 비중의 중대성으로 인하여 업무 수행에 있어 중립성이 요구된다는 점도 공통점이라 할 수 있다.³²⁾

하지만 국회의장과 대통령은 각기 담당하는 역할에 적지 않은 차이가 있다는 점에서 중립성 요청의 내용 내지 범위에 있어서 차이를 인정해야 할 점도 적지 않다. 특히 공직선거법 제9조에 따른 선거중립의무의 적용에 있어서 대통령과 지방자치단체장 등은 그 대상이 되고, 국회의원이나 지방의회 의원은 그 대상이 되지 않는다³³⁾는 점에서 차이가 뚜렷하게 드러난다.

2. 유사점: 정치인으로서의 성격과 중립에 대한 요청

국회의장과 대통령은 모두 정치인이라고 할 수 있다. 양자는 모두 민주적 정치과정을 통해, 그리고 국민의 선거를 통해 국가권력을 담당할 수 있는 지위를 얻게 된 정치지도자이며, 민주정치를 대표할 수 있는 지위에 있기 때문이다.

그러한 정치인으로서의 성격 때문에 국회의장이나 대통령에 대하여 -정치적 중립성이 요청되는 직업공무원³⁴⁾과는 달리- 정치적 기본권이 인정되는 것이 원칙이라고 할 수 있다. 그러나 현행법상 국회의장은 당적의 보유가 금지되고 있는가 하면, 대통령에 대해서는 선거운동에 영향을 미치는 행위가 금지되는 등 정치적 기본권에 대한 중대한 제한이 가해지고 있다. 이러한 제한의 근거는 국회의장과 대통령이 갖는 강력한 권한이 편파적으로 행사되는 것을 막아야 할 필요성이며, 결국 국회의장과 대통령에 대해 매우 강력한 중립성의 요청이 법적으로 부과되는 것으로 볼 수 있다.

그러나 이러한 국회의장과 대통령에 대한 중립의 요청은 직업공무원에 대한 정치적 중립의 요청³⁵⁾과 동일시하기 어려운 점들이 있다. 직업공무원에 대해서는 말 그대로 정치에 대한 중립이 요구되는 것이지만, 정치인인 국회의장이나 대통령에 대해서 정치에 대한 중립을 요구하는 것은 오히려 불합리한 것이라고 할 수 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 국회의장 또는 대통령에 대하여 중립성이 요청되는 것은 과거 중립적이지 않은 권한행사로 인한 문제가 적지 않았기 때문이라고 말할 수 있다.

32) 국회법 제20조의2에 규정된 국회의장의 당적보유 금지 조항은 과거 대통령의 탈당 경험들과도 유사한 측면이 있다. 물론 법적으로 강제되고 있는지의 여부, 대통령의 임기말 탈당 등 탈당 시기의 차이도 있지만 무엇보다 탈당으로 인하여 소속 정당과의 유대가 완전히 단절되는 것은 아니라는 점에서 유사한 것이다.

33) 현재 2008. 1. 17. 2007헌마700, 판례집 20-1상, 139, 161-162.

34) 직업공무원의 정치적 기본권에 관하여는 장영수 외, 『공무원의 정치적 기본권 연구』(헌법재판소 정책개발연구 제5권), 2012, 61쪽 이하 참조.

35) 직업공무원에 대해서도 정당가입 등 정치적 기본권의 보장을 확대해야 한다는 주장들도 있지만(이에 관하여는 장영수 외, 『공무원의 정치적 기본권 연구』(헌법재판소 정책개발연구 제5권), 2012, 63쪽 이하 참조), 여기서는 이러한 주장의 정당성 논란에 깊이 들어가지 않고 현행법상의 정치적 기본권 제한 체계를 중심으로 정리한다.

다수당의 지지를 통해 당선된 국회의장의 경우, 과거 다수당과의 내적 연계를 통해 국회법 절차를 제대로 지키지 않은 날치기 통과와 주역이 되었던 예들이 적지 않았으며,³⁶⁾ 국회의장의 직권상정이 소수당의 반대에도 불구하고 충분한 논의 없이 다수의 횡포로써 안건을 처리하는 도구로 이용되었던 사례들도 적지 않았으며, 이로 인하여 국회의장의 중립성 요청이 더욱 강조되었던 것이다.

반면에 대통령의 경우에는 대통령의 권한이 정부의 활동에만 미치는 것이 아니라 국가질서 전체에 매우 강력한 영향을 미치고 있으며, 과거 3·15부정선거의 경험이나 사법파동 등의 사례에서도 확인될 수 있는 것처럼 대통령의 선거중립 내지 사법작용에 대한 관여의 배제는 매우 중요한 의미를 갖는 것으로 인식되고 있는 것이다.

3. 차이점: 역할의 차이에 따른 중립의 범위의 차이

이처럼 국회의장과 대통령의 역할 내지 권한의 범위 및 파급효과에 차이가 있기 때문에 국회의장과 대통령에 대하여 요구되는 중립의 범위에도 차이가 나타난다.

헌행법상 국회의장에 대해서 포괄적인 중립의무를 명시하고 있는 조항은 없다. 그러나 국회법의 전체적 체계를 분석할 때, 국회의장은 선량한 관리자로서 국회의 의사운영을 책임지는 위치에 있을 뿐이고, 독자적인 결정권의 범위는 매우 제한적이다. 그 중에서도 직권상정의 엄격한 제한 등 과거 오남용이 문제되던 권한은 현재 더욱 강력한 통제 하에 놓여 있다.³⁷⁾

반면에 국회 밖에서 국회의장의 중립성을 요구할 필요는 크지 않다고 볼 수 있다. 국회 밖에서 국회의장의 권한이 그다지 큰 영향력을 갖지 못할 뿐만 아니라, 예컨대 여야 간에 정치적 입장이 대립되는 사항에 대해서 국회의장이 대외적으로 개인적 의견을 표명할 수조차 없다고 보기는 어려울 것이기 때문이다. 다만, 당적을 갖지 않고 있는 국회의장이 선거운동에 적극적으로 참여하는 행위 등은 국회법 제20조의2의 취지에도 맞지 않는 것으로 해석될 수 있을 것이다.

대통령의 경우에는 무엇보다 공직선거법 제9조의 적용대상이 되어 선거중립의무를 매우 엄격하게 준수해야 한다는 점이 특징이다. 헌법재판소는 과거 노무현 대통령의 선거중립의무에 관한 판례에서 대통령이 갖는 권한의 크기 내지 파급효과를 고려할 때 선거중립의무는 다른 어떤 공무원보다도 대통령에게 더욱 엄격하게 요구된다고 판시한 바 있으며,³⁸⁾ 이는 대통령의 정치활동을 허용하고 있는

36) 이에 관하여는 정재황, 국회의 날치기통과 등 졸속입법에 대한 통제, 법과 사회 제6권(1992), 33-57쪽; 이철호, 국회 날치기 폭력사와 국회폭력방지 방안, 국가법연구 제8집 제2호(2012), 1-26쪽 참조.

37) 그 결과 국회법 제20조의2의 해석을 통해 국회의장의 -국회의 운영과 관련한- 중립성이 간접적으로 인정될 수 있을 뿐만 아니라, 사실상 권한을 오남용할 수 있는 소지 자체가 과거에 비해 현저하게 축소되었다고 평가할 수 있다.

국가공무원법 제3조 제3항 등의 규정에도 불구하고, 선거에 영향을 미치는 행위는 특별히 금지되고 있는 것이며, “공직자가 공직상 부여되는 정치적 비중과 영향력을 국민 모두에 대하여 봉사하고 책임을 지는 그의 과제와 부합하지 않는 방법으로 사용하여 선거에서의 득표에 영향을 미치는 행위”의 금지로 해석되고 있는 것이다.³⁹⁾

대통령의 선거중립의무가 매우 엄격하게 요구되고 있는 것은 미국의 대통령이 대통령의 지위를 이용하지 않는 범위 내에서 다른 후보자들의 선거운동에도 참여할 수 있는 것과는 대조적이다. 그러나 이는 3·15부정선거의 경험으로 인하여 중앙선거관리위원회가 헌법상의 독립기관으로 구성되고 있는 대한민국의 특수성에 비추어 평가해야 할 것이다.⁴⁰⁾

마찬가지로 국회의장에 대한 중립성의 요구도 과거 국회의장의 편파적인 국회운영에서 비롯된 것이기 때문에 이에 대한 근본적인 해결이 불가능한 상태에서 중립성의 요구 자체를 부당한 것으로 보기 어렵다. 다만, 구체적으로 어느 정도의 중립성이 현실적으로 요구될 수 있는 것인지, 실질적인 의미를 가질 수 있는 것이냐가 문제될 것이다.

IV. 국회의장의 중립성, 어디까지 가능한가

1. 국회의 정치적 성격 및 기능과 국회의장의 역할

국회는 정치기관으로 일컬어진다. 정치의 개념에 대해서는 논란이 있지만, 현대 민주국가에서는 국민의 의사를 수렴하여 국가의사를 결정하는 과정을 정치라 할 수 있으며, 의회가 그 중심에 서 있다는 것은 부정할 수 없으므로, 국회를 정치기관으로, 그리고 국회의원을 정치인으로 지칭하는 것에 대해서는 이론의 여지가 없다.

민주정치의 가장 기본적인 특성의 하나가 국민의 다원적 의사를 수렴하는 과정에서 나타나는 다양성이라 할 수 있으며, 그로 인하여 복수정당제는 민주주의의 가장 중요한 요소의 하나로 인정되고 있다.⁴¹⁾ 국회 내에서 다양한 의견들이 제시되고, 경합과 충돌, 그리고 타협과 조정을 통하여 하나의 국가의사로 수렴되는 과정 자체가 또한 민주적 정치과정의 중요한 구성요소라고 할 수 있다.

38) 현재 2008. 1. 17. 2007헌마700, 판례집 20-1상, 139, 161.

39) 현재 2008. 1. 17. 2007헌마700, 판례집 20-1상, 139, 162.

40) 따라서 우리나라에서 대통령의 선거운동 참여가 인정되기 위해서는 대통령의 지위 및 권한의 약화, 공직문화 및 선거문화의 변화가 전제되어야 할 것이다.

41) 독일 연방헌법재판소는 민주국가의 근본가치라고 할 수 있는 자유민주적 기본질서를 구성하는 핵심적 요소의 하나로 복수정당제를 들 정도로 그 의미를 강조하고 있다. BVerfGE 2, 1, [14].

국회 내에서 여당과 야당이 각기 다른 정책목표를 내세우고, 각기 지지기반이 되는 국민들을 대변하는 가운데 정책적 대립을 하는 것은 민주주의의 일상적 모습이다. 그런 가운데 국민의사의 왜곡이 없고, 대립과 조정 과정에서 규칙을 지키기만 한다면 여당은 여당대로, 야당은 야당대로 각자의 역할을 정당하게 수행하는 것으로 평가될 수 있다. 애초에 개인적 대표인 대통령과는 달리 집단적 대표의 특성을 가지고 있는 국회는 다양성과 통일성의 긴장관계 속에서 역동적으로 활동해 나가는 것이다.

이러한 국회 내 정치과정의 진행 속에서 국회의장의 역할을 어떻게 설정할 것인지는 입법정책 및 정치문화의 문제라고 할 수 있다. 예컨대 국회의장이 당적을 포기하고 중립을 지키도록 하는 예는 영국 등에서 찾을 수 있지만, 당적을 보유한 상태에서 의정활동을 수행하는 예가 오히려 일반적이라고 할 수 있으며, 그런 가운데서도 국회의장에 중립적인 역할을 요구하는지, 아니면 소속 정당을 대변하는 입장에 서는지는 각국의 법제 및 정치문화에 따라 상이하게 나타나고 있는 것이다.⁴²⁾

우리나라의 경우 국회의장은 국회 내 거의 모든 의사진행에 관여하고 있지만, 중요 사안의 경우 앞서 검토한 바와 같이 국회운영위원회 또는 원내교섭단체대표의원의 관여 속에서 권한을 행사해야 하기 때문에 독자적인 권한행사를 통한 오남용의 소지는 매우 작다. 이는 여러 차례의 국회법 개정을 통해 국회의장의 권한을 축소시키는 가운데 국회의장에 대한 중립성의 요구가 커졌음을 확인시켜준다.

2. 국회의장의 정치적 중립의 곤란성

국회의장에 대하여 요구되는 여당과 야당 사이에서 어느 쪽에 일방적으로 치우치지 않는 불편부당성 내지 중립성을 정치적 중립성으로 표현하는 경우들이 드물지 않다.⁴³⁾ 그러나 엄밀하게 말하면 이를 정치적 중립이라고 말하기는 어렵다. 앞서 언급한 바와 같이 국회가 정치기관이고 국회의장을 포함한 모든 국회의원들이 정치인으로 정치적 사안들에 대해서 정치적 판단을 내리는데, 국회의장이 -마치 정치적 중립을 요구받는 법관이나 직업공무원처럼- 정치적 가치판단 자체를 벗어날 수는 없기 때문이다.

엄밀한 의미의 정치적 중립을 유지하기 위해서는 정치적 사안 자체를 다루지 않거나, 정치적 사안을 다루더라도 정치적 관점이 아닌 다른 관점, 예컨대 도덕적 관점이나 법적 관점에서 접근해야 한다. 하지만 정치과정의 주체로서 국회 및 국회의원들의 역할은 정치적 사안을 정치적 관점으로 접근

42) 이에 관하여는 신명순, 국회의장의 선출방법과 중립성에 관한 연구, 의정연구 제9권(2000), 88-110, 168-169(101이하)쪽 참조.

43) 예컨대 이동윤, 국회의장의 선출과정과 국회의 정치적 위상, 의정연구 제26권(2008), 5-29(21)쪽 이하 참조.

하여 정책적 판단을 내린다. 그 과정의 중심에 있는 국회의장이 설령 어떤 판단과 결정을 내린다 하더라도 그것이 비정치적 또는 정치적 중립이라고 할 수 있을까. 정당 중립일 수는 있어도 정치적 중립이라고는 말하기 어려울 것이다.

오히려 국회의장에게는 -특정 정당에 대한 편향성이 없어야 할 것이 요구된다 하더라도- 정치적 리더십이 요구된다고 말할 수 있다. 국회 내의 정치적 의사결정과정을 깊이 이해할 뿐만 아니라, 때로는 적절한 중재를 통해 타협을 촉구하기도 하도, 때로는 엄격한 기강을 세워서 국회의 운영이 파행으로 흐르지 않도록 해야 하는 것도 국회의장의 역할이다.⁴⁴⁾ 그렇기 때문에 고도의 정치적 중립성이 요구되는 중앙선관위에서 대법관이 위원장을 역임하는 관행이 생겼던 것과는 달리 국회의장의 역할을 외부의 중립적 인사에게 맡길 수는 없는 것이다.

그러므로 국회의장에게 요구되는 중립성을 정치적 중립으로 오해해서는 안 될 것이며, 이는 엄밀하게 말하자면 의사진행의 중립성 내지 이와 관련한 정당 중립성으로 이해되어야 할 것이다.

3. 국회의장의 의사진행의 중립성과 정당 중립성의 관계

현행 국회법상 국회의장은 거의 모든 의사진행에 관여할 권한을 가지고 있으므로 이러한 권한의 행사가 편파적일 경우에 많은 문제가 야기되는 것은 당연하다. 이미 과거에 변칙적인 의사진행을 통한 의안처리의 경험이 적지 않았기 때문에 현행 국회법은 국회의장의 권한행사에 대해서는 다양한 견제장치를 도입하고 있다.

과거 권위주의 정부 하에서는 대통령에 의해 내정된 인물이 국회의장이 되는 것이 관행화되었고, 이렇게 선출된 국회의장은 항상 정부와 여당의 입장에서 의정활동을 진행시켜 왔다.⁴⁵⁾ 이러한 관행이 민주화 이후에도 지속되면서 날치기 입법 등의 문제가 헌법재판소에 제소되는 사례들도 발생하였다.⁴⁶⁾ 이러한 경험을 통해 국회의장에 대해서는 정당 중립의 필요성이 제기되어 2002년 국회법 개정을 통해 국회의장의 당적보유 금지조항이 도입되었던 것이다.

이렇게 보면 국회의장의 의사진행의 중립성과 정당 중립성이 동일시될 수 있는 것처럼 보일 수 있다. 하지만 양자는 구별되어야 한다. 영국 하원의장처럼 재임기간 동안 당적을 포기하는 경우도 있지만, 미

44) 국회의장의 중립성이 국회의장의 권한과 기능을 위축시킨다는 지적에 관하여는 이현우, 한국국회의장의 실질적 권한과 위기시 리더십연구, 한국국제정치학회 학술대회 발표논문집(2008.8), 7-16(8이하)쪽; 한영빈, 의회민주주의 발전을 위한 국회의장의 권한과 기능 -독일 국회의장에 대한 연구를 중심으로-, 한국국제정치학회 학술대회 발표논문집(2008.8), 61-74(70이하)쪽 참조.

45) 이동운, 국회의장의 선출과정과 국회의 정치적 위상, 의정연구 제26권(2008), 5-29(21)쪽.

46) 예컨대 헌재 2011. 8. 30. 2009헌라7, 판례집 23-2상, 220; 헌재 2009. 10. 29. 2009헌라8 등, 판례집 21-2하, 14; 헌재 2012. 2. 23. 2010헌라6 등, 판례집 24-1상, 48 등 참조.

국, 프랑스, 독일의 경우처럼 당적을 보유한 채 중립적인 의사진행을 하는 예들도 있기 때문이다.⁴⁷⁾

반면에 국회법 제20조의2에 의한 국회의장의 당정보유 금지를 도입한 우리나라에서는 여전히 의사진행의 중립성이 문제되고 있는 것은 결국 당적이탈이라는 외관보다는 의사진행의 객관성과 공정성을 지키고자 하는 국회의장의 강한 의지와 노력이 더욱 중요함으로 보여주는 것이다.

오히려 의사진행의 중립성과 정당 중립성은 목적과 수단의 관계로 이해될 수 있다. 의사진행의 중립성이라는 목적을 달성하기 위한 수단으로 정당 중립성이 요구되는 것이며, 역으로 의사진행의 중립성만 확실하게 확보할 수 있다면 굳이 정당 중립을 엄격하게 요구하지 않더라도 무방한 것이라고 볼 수 있는 것이다.

V. 국회의장 중립법(국회법 개정)의 가능성과 한계

1. 국회법상 의장선출 방식의 변경 가능성

국회의장의 중립성 강화를 위해 가장 먼저 고려할 수 있는 방법은 국회법상의 의장선출 방식을 변경하는 것이다. 현행 국회법은 국회의원들에 의한 의장의 선거를 규정하고 있으나, 실제로는 정당 간의 합의에 의해 다수당이 추천하는 후보자를 당선시키는 것이 관행화되고 있다. 이런 상황에서 국회의장이 소속 정당의 영향력을 완전히 벗어날 것을 기대하기는 어려운 것이다.

그렇다고 국회의장을 국회의원의 선거가 아닌 외부(예컨대 대통령)의 임명 등의 방식으로 결정하는 것은 더욱 심각한 문제를 낳게 될 것이기 때문에 현행 국회법상의 선출방식을 근본적으로 바꾸기는 어렵다. 그렇다면 국회의장의 중립성 강화를 위해서는 국회의원의 선출방식에 관한 국회법규정을 개정하는 것보다는 같은 방식의 선거를 하되, 선거의 결과가 특정 정당의 영향력을 벗어날 수 있도록 하는 것이 되어야 한다.

예컨대 실질적인 교차투표를 통해 타정당 소속 후보자에 대해서 투표를 하고, 이를 통해 소속 정당과 무관하게 신망이 높은 후보자가 국회의장으로 당선될 수 있도록 하는 것이 대안이 될 수 있다.⁴⁸⁾ 다만, 이는 국회법의 개정보다는 정당의 민주화 및 소속의원들에 대한 정당의 기속력 완화를

47) 독일의 국회의장에 관하여는 한영빈, 의회민주주의 발전을 위한 국회의장의 권한과 기능 -독일 국회의장에 대한 연구를 중심으로-, 한국국제정치학회 학술대회 발표논문집(2008.8), 61-74쪽 참조.

48) 1992년 영국 하원의장 선거에서 집권 보수당 지도자들은 전직 각료인 부르키(Peter Brooke)를 선호했으나 투표 결과 야당인 노동당의 부스로이드(Betty Boothroyd)가 372 : 238로 승리했던 것은 보수당의 의원들이 교차투표를 통해 야당 후보를 지지하여 의장으로 당선시킨 것이었고, 비록 자주 있는 일은 아니었지만 이러

통해서 가능해질 수 있다.⁴⁹⁾

또 다른 대안으로는 국회의장의 자격요건을 더욱 엄격하게 제한함으로써 정당의 기속을 완화시키는 방안을 생각해볼 수 있다. 예컨대 3선 이상의 의원으로서 차기 선거에 불출마를 선언한 의원들만이 국회의장 후보자가 될 수 있도록 할 경우에는 정당의 기속력이 약화될 수 있을 것이다. 하지만 이런 경우에도 장단점이 교차되기 때문에 과연 중립성의 확보라는 장점이 더 클 것인지, 후보자의 난립으로 인한 단점이 더 클 것인지에 대해서는 신중한 검토가 필요할 것이다.

2. 국회의장 권한의 중립적 행사에 관한 명문 규정의 도입 가능성

또 다른 대안으로 “국회의장은 국회의 의사운영에 관한 권한을 중립적으로 행사하여야 한다”는 식의 국회의장의 중립성에 관한 명문 규정을 두는 방안이 고려될 수 있다.

이러한 명문의 규정을 둘 경우에는 국회의장의 중립성에 대한 요청이 더욱 분명해질 뿐만 아니라, 국회의장 자신이 이를 의식하는 가운데 의사운영에 관한 권한을 행사하게 된다는 점에서 경고적 기능 내지 교육적 기능을 가질 수 있을 것이다. 그러나 이러한 규정의 도입이 바람직할 것인지를 평가하기 위해서는 세 가지 측면을 함께 고려해야 할 것이다.

첫째, 국회의장 이외에 국회 내의 다른 직위, 예컨대 부의장이나 각종 위원회의 위원장에게도 이와 같은 중립성이 요구될 필요가 있지 않은지에 대하여 검토할 필요가 있다. 비록 국회의장의 권한에는 미치지 못한다 하더라도 부의장이나 위원장도 제한된 범위에서 국회의 의사운영에 관한 권한과 책임을 지는 바, 그에 대한 중립성도 함께 요구되는 것이 일관성이 있는 것이라고 볼 수 있기 때문이다.

둘째, 국회의장에 대해서 요구되는 중립성의 정도 내지 범위를 어떻게 정할 것이며, 이를 판단할 수 있는 구체적 기준은 무엇인지를 고려해야 한다. 국회의장에 대해 정치적 가치판단의 배제를 요구할 수 있는 것은 아니라는 점에서, 결국 정당에 중립적인 위치에서 의사진행을 공정하게 해야 한다는 원칙적 요청 이외에, 구체적으로 어떤 경우에 중립의무 위반이라고 판단할 수 있는지에 대한 명확한 기준이 제시될 필요가 있는 것이다.

셋째, 국회의장의 중립의무 위반이 확인될 경우에 어떤 실효성 있는 대응수단이 활용될 수 있는지

한 교차투표를 통해 의장의 중립성이 확고해질 수 있었던 것이다. 이에 관하여는 신명순, 국회의장의 선출방법과 중립성에 관한 연구, 의정연구 제9권(2000), 88-110, 168-169(103)쪽 참조.

49) 이와 관련하여 의장 선출과 관련한 경쟁의 활성화를 강조하는 입장에 관하여는 이동운, 국회의장의 선출과정과 국회의 정치적 위상, 의정연구 제26권(2008), 5-29(19이하)쪽 참조.

가 문제된다. 단순히 권고적 내지 훈시적 규정에 머무르게 되고, 어떤 실질적 제재도 가능하지 않을 경우에는 국회의장의 중립성에 대한 명문 규정의 도입이 갖는 의미가 크게 약화될 수밖에 없을 것이기 때문이다.⁵⁰⁾

결국 국회의장의 권한행사에 관하여 중립성을 강조하는 명문 규정의 도입이 성공적인 결과로 이어지기 위해서는 부의장과 위원장의 중립성에 대한 규정의 도입, 중립성의 내용 범위에 대한 구체적 판단 기준의 제시, 중립의무 위반에 대한 실효성 있는 대응수단이 동시에 확보될 수 있어야 할 것이다.

3. 국회의장의 중립성 위반의 확인과 그에 대한 제재의 문제

국회의장이 의사운영에 관한 권한을 중립적으로 행사하여야 한다는 원칙은 어떤 국가에서도 예외할 수 없는 당위적 요청이라 할 수 있다. 그러나 이를 정치과정의 묵시적 준칙으로 받아들이는 것과 국회법에 명문화하는 것은 그 의미나 현실적 파급효과 측면에서 적지 않은 차이를 가져온다.

전자의 경우에는 원칙을 존중하되 탄력적인 적용의 가능성이 있다는 장점이 있는 반면에 묵시적 원칙이라는 이유로 제대로 존중되지 않고, 권한의 오남용이 발생할 우려가 큰 단점이 있다. 후자의 경우에는 명시적 규정으로 인하여 보다 엄격하게 준수될 수 있는 가능성이 높아지는 것을 장점으로 볼 수 있지만, 매우 경직된 적용이 요구되고, 국회의장의 리더십에는 오히려 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 것이 단점이다.

하지만 이와 관련하여 간과되지 말아야 할 점은 후자의 장점이 확실하게 확보되기 위해서는 국회의장의 중립성 요청을 명문화했음에도 불구하고 이를 위반한 경우에 대비한 효과적인 대응수단이 마련되어 있어야 한다는 것이다. 그렇지 않을 경우에는 명문 규정을 두는 장점은 살리지 못하는 가운데 단점만 더욱 부각될 우려도 적지 않은 것이다.

그러나 구체적으로 어떤 방식으로 중립성 위반을 확인하고 그에 대한 제재를 가할 것인지는 결코 간단하지 않은 문제이다. 실제로 국회의원들이 면책특권 남용으로 인해 물의를 빚은 경우에도 징계 없이 넘어가고, 국회의원의 불체포특권이 범죄혐의가 있는 의원들의 체포를 막는 수단으로 이용되어 방탄국회라는 비아냥거림을 듣고 있는 상황에서 국회의장의 중립성 위반에 대해서는 엄격한 잣대를 가지고 법적 제재를 가하는 것을 국민들이 납득하기 어려울 것이다.

50) 이와 관련하여 더불어민주당 박병석 의원은 국회의장의 중립 의무를 강화하는 이른바 ‘정세균 방지법’ 추진과 관련, “그 법이 선언적, 권고적, 어떤 훈시적 규정이지 어떤 제재를 할 수 있는 것까지 가기는 어려울 것”이라고 ‘무용론’을 제기한 바 있다(http://www.newsis.com/ar_detail/view.html?ar_id=NISX20161004_0014426884&cID=10301&pID=10300 최종방문 2016. 10.24.).

예컨대 국회의장의 중립성 위반이 확인될 경우에는 국회의장을 탄핵하여 그 직에서 물러나게 한다거나 국회의장의 직무를 일시 정지시키는 등의 제재를 명문화하는 것이 가능하지만, 과연 그러한 제도가 어느 정도의 실효성을 가질 수 있을 것인지가 문제된다. 제재조항이 도입된다고 해도 국회운영의 관행에 비추어 볼 때 정말로 제재를 가할 수 있을 것인지도 문제이고, 다른 의원들의 불법적 내지 부적절한 처신과의 형평성 문제도 간단치 않을 것이기 때문이다.

Ⅶ. 맺음: 국회의장 중립법 논란, 찻잔 속의 태풍으로 끝나야!

이런 여러 가지 문제들을 고려할 때, 현재 정치권에서 논의되고 있는 국회의장 중립법은 탁상공론의 수준을 크게 벗어나지 못한 것으로 보인다. 구체적인 대안과 그 장단점을 염두에 둔 것이라기보다는 정치적 공세의 수준을 크게 벗어나지 못한 것으로 평가되기 때문이다.

여소야대의 정국이지만, 여야의 합의가 있을 경우에는 국회법을 개정하여 국회의장의 중립에 관한 명문 규정을 두는 것은 물론 가능하다. 예컨대 다음과 같은 방식의 명문 규정이 가능할 것이다.

국회법 제--조(국회의장의 중립 의무)

- ① 국회의장은 국회의 의사운영에 관한 권한을 중립적으로 행사하여야 한다.
- ② 국회의장의 중립의무 위반이 문제될 경우에는 재적의원 과반수의 발의로 국회의장의 중립의무 위반 여부에 대한 판단을 위해 본회의를 소집할 수 있다. 이렇게 소집된 본회의는 부의장 중의 1인이 의사를 진행한다.
- ③ 본회의에서 국회의장의 중립의무 위반이 확인된 경우에는 재적의원 3분의 2 이상의 찬성으로 국회의장의 직을 정지 또는 상실시킬 수 있다.

그러나 이러한 조항을 도입할 경우에 과연 어떠한 장점과 단점이 있을 것인지를 검토할 때, 우리의 정치문화에서는 이러한 조항의 도입으로 인한 득보다는 실이 더 클 것으로 보인다. 명문 규정의 도입에도 불구하고 한편으로는 구체적으로 어떤 경우에 중립의무 위반을 인정할 것인지에 대해서도 논란이 끊이지 않을 것이고, 다른 한편으로는 중립의무 위반에 대해서 사법적 판단을 적용하듯이 제재를 강제하기도 어려울 것이기 때문이다.

그러므로 이번 사건을 계기로 국회의장의 중립적이고 공정한 의사운영 책임에 관한 공감대를 강화하되, 이를 정치윤리 내지 국회운영과 관련한 묵시적 원칙으로 뿌리내릴 수 있도록 하는 것이 대한

민국의 정상적인 정치발전을 위해서는 더 나은 선택으로 보인다. 그런 의미에서 최근 논란되었던 이른바 ‘국회의장 중립법’ 내지 ‘정세균 금지법’은 찻잔 속의 태풍으로 끝나는 것이 오히려 바람직할 것이다.

참고자료 : 국회법상 국회의장의 권한

국회의원의 의석 배정에 관한 권한¹⁾, 임시회 소집의 공고²⁾, 연간 국회운영기본일정의 결정³⁾, 휴회 중의 회의 재개⁴⁾, 위원회 출석과 발언⁵⁾, 사무총장의 임면⁶⁾, 국회도서관장의 임면⁷⁾, 국회예산정책처장의 임면⁸⁾, 국회입법조사처장의 임면⁹⁾, 국회소관예산요구서의 작성 및 제출¹⁰⁾, 국회의원의 겸직에 대한 승인¹¹⁾, 국회의원의 영리업무에 대한 승인¹²⁾, 교섭단체 정책연구위원의 임면¹³⁾, 어느 상임위원회에도 속하지 않는 사항에 대한 소관 상임위원회 결정¹⁴⁾, 전문위원의 임명¹⁵⁾, 전문가의 활용에 대한 승인¹⁶⁾, 예산결산특별위원회 의원의 선임¹⁷⁾, 윤리심사자문위원회 위원의 위촉¹⁸⁾, 인사청문특별위원회의 설치¹⁹⁾, 상임위원의 선임 및 개선²⁰⁾, 위원회의 개회²¹⁾, 안전심사보고서의 배부²²⁾, 위원회에서 생성 또는 위원회에 제출된 비밀문건의 보안관리의 결정²³⁾, 본회의 개의시의 변경²⁴⁾, 의사정족수 미달 시 유회의 선포²⁵⁾, 의사종료 후 산회의 선포²⁶⁾, 회의 비공개 결정²⁷⁾, 안전목록의 공표와 의사일정의 작성 및 변경²⁸⁾, 미료안건의 일정결정²⁹⁾, 국회공보의 발간 및 배부 등³⁰⁾, 의안의 배부 및 본회의 보고·소관상임위원회 회부·본회의 부의³¹⁾, 안전의 특별위원회 회부³²⁾, 안전의 관련

- 1) 국회법 제3조.
- 2) 국회법 제5조.
- 3) 국회법 제5조의2.
- 4) 국회법 제8조 제2항.
- 5) 국회법 제11조.
- 6) 국회법 제21조 제3항.
- 7) 국회법 제22조 제3항.
- 8) 국회법 제22조의2 제3항.
- 9) 국회법 제22조의3 제3항.
- 10) 국회법 제23조 제2항.
- 11) 국회법 제29조 제4항.
- 12) 국회법 제29조의2 제4항.
- 13) 국회법 제34조 제2항.
- 14) 국회법 제37조 제2항.
- 15) 국회법 제42조 제3항.
- 16) 국회법 제43조 제2항.
- 17) 국회법 제45조 제2항.
- 18) 국회법 제46조의2 제2항.
- 19) 국회법 제46조의3 제1항, 제65조 제3항.
- 20) 국회법 제48조.
- 21) 국회법 제52조, 제56조.
- 22) 국회법 제66조 제4항.
- 23) 국회법 제70조 제5항.
- 24) 국회법 제72조.
- 25) 국회법 제73조 제2항, 제3항.
- 26) 국회법 제74조 제1항.
- 27) 국회법 제75조.
- 28) 국회법 제76조, 제77조.
- 29) 국회법 제78조.
- 30) 국회법 제80조.
- 31) 국회법 제81조.
- 32) 국회법 제82조.

위원회 회부³³⁾, 예산안 및 결산의 예산결산특별위원회 회부 및 본회의 부의³⁴⁾, 예산안과 결산에 대한 소관상임위원회의 심사기간 지정 및 이를 초과할 경우 직접 예산결산특별위원회 회부³⁵⁾, 천재지변 등의 경우에 안전심사기간의 지정 및 그 기간 내에 심사를 마치지 않은 경우의 다른 위원회 회부나 본회의 부의(직권상정)³⁶⁾, 신속처리안전지정동의에 대한 표결 실시 및 가결 시 신속처리대상안전지정³⁷⁾, 예산안 등 본회의 자동부의에 대한 예외 인정³⁸⁾, 세입예산안 부수법률안의 지정³⁹⁾, 법사위에서 120일 이내에 심사를 마치지 않고, 소관위원회에서 본회의 부의를 요구한 경우의 해당 법률안의 본회의 부의⁴⁰⁾, 위원회에서 제출한 의안의 다른 위원회 회부⁴¹⁾, 법률안의 본회의 상정시기에 대한 예외의 인정⁴²⁾, 수정동의된 의원의 위원회 회부⁴³⁾, 수정동의된 의안의 내용에 대한 예외의 인정⁴⁴⁾, 수정안의 표결순서 결정⁴⁵⁾, 국회에서 의결된 의안의 정부 이송⁴⁶⁾, 대통령이 공포기간 내에 공포하지 않은 법률안의 공포⁴⁷⁾, 의안의 발언에 대한 허가⁴⁸⁾, 발언의 계속 및 보충보고에 대한 발언순서의 결정⁴⁹⁾, 의원의 발언시간 결정⁵⁰⁾, 교섭단체대표연설의 추가 1회 허용⁵¹⁾, 동일의제에 대한 총 발언시간의 결정 및 교섭단체별 할당 및 필요한 경우의 발언자수 결정⁵²⁾, 교섭단체에 속하지 않는 의원의 발언시간 및 발언자수 결정⁵³⁾, 5분 자유발언의 허가⁵⁴⁾, 안전에 대한 토론의 발언 순서 결정⁵⁵⁾, 무제한토론의 실시 및 토론 종결 후 해당 안전에 대한 표결 진행⁵⁶⁾, 의장의 토론 참가⁵⁷⁾, 질의 또는 토론의 종결 선포⁵⁸⁾, 표결할 안전의 선포⁵⁹⁾, 이의가 없는 안전에 대한 가결의 선포⁶⁰⁾, 대통령이 환부한 법률안 및 인사에 관한 안전의 표결방법(무기명투표)에 대한 예외의 인정⁶¹⁾, 국무총리

33) 국회법 제83조.

34) 국회법 제84조 제2항.

35) 국회법 제84조 제6항.

36) 국회법 제85조, 제86조 제2항.

37) 국회법 제85조의2.

38) 국회법 제85조의3 제2항 단서.

39) 국회법 제85조의3 제4항.

40) 국회법 제86조 제4항.

41) 국회법 제88조.

42) 국회법 제93조의2 단서.

43) 국회법 제95조 제4항.

44) 국회법 제95조 제5항 단서.

45) 국회법 제96조 제1항.

46) 국회법 제98조 제1항.

47) 국회법 제98조 제3항.

48) 국회법 제99조.

49) 국회법 제100조, 제101조.

50) 국회법 제104조 제1항.

51) 국회법 제104조 제2항 제2문 후단.

52) 국회법 제104조 제3항, 제4항.

53) 국회법 제104조 제5항.

54) 국회법 제105조.

55) 국회법 제106조.

56) 국회법 제106조의2.

57) 국회법 제107조.

58) 국회법 제108조 제1항.

59) 국회법 제110조.

60) 국회법 제112조 제3항.

61) 국회법 제112조 제5항 단서.

또는 국무위원에 대한 해임건의안의 본회의 보고⁶²⁾, 전자투표의 시행⁶³⁾, 표결결과의 선포⁶⁴⁾, 감표위원의 지명⁶⁵⁾, 회의록 기재사항의 결정⁶⁶⁾, 회의록에 대한 서명·날인⁶⁷⁾, 참고문서의 회의록 게재에 대한 허가⁶⁸⁾, 비밀을 요하는 사항 등에 대한 회의록 게재의 예외 결정⁶⁹⁾, 국무총리, 국무위원 및 법원행정처장·헌법재판소사무처장·중앙선거관리위원회사무총장의 국회 본회의 발언의 허가⁷⁰⁾, 국무총리 또는 국무위원의 대리인 출석에 대한 승인⁷¹⁾, 의원의 정부에 대한 서면질문의 접수 및 정부 이송⁷²⁾, 신체장애를 가진 의원의 대정부질문에 대한 추가 질문시간의 허가⁷³⁾, 대정부질문의 의제별 질문의원 수 및 순서의 결정⁷⁴⁾, 긴급현안질문의 실시여부 및 의사일정의 결정⁷⁵⁾, 청원의 배부 및 소관위원회 회부⁷⁶⁾, 청원 처리결과의 통지⁷⁷⁾, 감사원의 요구에 따른 감사기간의 연장 허가⁷⁸⁾, 국회의 폐회 중 정부, 행정기관 등에 대한 보고·서류 등의 제출 요구⁷⁹⁾, 탄핵소추 발의의 본회의 보고⁸⁰⁾, 탄핵소추 의결 시 소추의결서 정본을 소추위원(법사위원장)에게, 등본을 헌법재판소·피소추자와 그 소속기관의 장에게 송달⁸¹⁾, 국회 폐회 중 의원 사직의 허가⁸²⁾, 의원 궐원의 대통령 및 중앙선거위에 대한 통지⁸³⁾, 의원자격심사의 청구시 윤리특별위원회 회부 및 피심의원에 전달⁸⁴⁾, 피심의원 답변서의 윤리특별위원회 회부⁸⁵⁾, 윤리특별위원회 심사보고서의 본회의 부의⁸⁶⁾, 자격없음 의결의 청구의원 과 피심의원에의 송달⁸⁷⁾, 국회 내에서의 경호권⁸⁸⁾, 국가경찰공무원의 파견 요구⁸⁹⁾, 회의의 질서유지⁹⁰⁾, 본회의장(방청석)에서의 녹음·녹화·촬영 및 중계방송의 허용⁹¹⁾, 현행범인의 체포와 관련한

62) 국회법 제112조 제7항.

63) 국회법 제112조 제9항.

64) 국회법 제113조.

65) 국회법 제114조 제2항.

66) 국회법 제115조 제1항 제19호.

67) 국회법 제115조 제3항.

68) 국회법 제116조.

69) 국회법 제118조 제1항.

70) 국회법 제120조.

71) 국회법 제121조 제3항.

72) 국회법 제122조.

73) 국회법 제122조의2 제3항.

74) 국회법 제122조의2 제4항, 제5항, 제8항.

75) 국회법 제122조의3.

76) 국회법 제124조.

77) 국회법 제125조 제6항 본문.

78) 국회법 제127조의2 제2항 제2문.

79) 국회법 제128조 제3항.

80) 국회법 제130조 제1항.

81) 국회법 제134조 제1항.

82) 국회법 제135조.

83) 국회법 제137조.

84) 국회법 제139조.

85) 국회법 제140조 제1항.

86) 국회법 제142조 제1항.

87) 국회법 제142조 제4항.

88) 국회법 제143조.

89) 국회법 제144조 제2항.

90) 국회법 제145조.

91) 국회법 제149조 제2항.

지시권⁹²⁾, 회의장 출입의 제한⁹³⁾, 방청의 허가⁹⁴⁾, 방청인에 대한 신체검사⁹⁵⁾, 방청인에 대한 퇴장명령⁹⁶⁾, 징계대상위원의 윤리특별위원회 회부 및 본회의 보고⁹⁷⁾, 윤리특별위원회의 심사보고서 접수 후 본회의 부의 및 의결의 진행⁹⁸⁾, 징계 의결의 선포⁹⁹⁾

참고문헌

- 박용수, 한국의 제왕적 대통령론에 대한 비판적 시론 : 제도주의적 설명 비판과 편법적 제도운영을 통한 설명, 한국정치연구 제25권 제2호(2016), 27-55쪽.
- 신명순, 국회의장의 선출방법과 중립성에 관한 연구, 의정연구 제9권(2000), 89-110, 168-169쪽.
- 양건, 이른바 ‘제왕적 대통령’ 논의에 대한 소고, 세계헌법연구 제8권(2003.12), 113-124쪽.
- 이동운, 국회의장의 선출과정과 국회의 정치적 위상, 의정연구 제26권(2008), 5-29쪽.
- 이송호·정원영, 국회의장의 갈등조정력 강화 방안에 관한 연구, 의정논총 제9권 제1호(2014. 6), 5-41쪽.
- 이철호, 국회 날치기 폭력사와 국회폭력방지 방안, 국가법연구 제8집 제2호(2012), 1-26쪽.
- 이현우, 한국국회의장의 실질적 권한과 위기사 리더십연구, 한국국제정치학회 학술대회 발표논문집(2008.8), 7-16쪽.
- 임성학, 한국 국회의장의 법률적 권한 변화 연구, 한국국제정치학회 학술대회 발표논문집(2008.8), 39-59쪽.
- 임성호, 원내정당화와 정당개혁: 의회민주주의 적실성 회복을 위한 소고, 의정연구 제15권(2003), 131-167쪽.
- 장영수, 『헌법학』, 2015.
- , 국회선진화법(국회법 제85조, 제85조의2)의 합헌성 여부에 대한 검토, 고려법학 제80호(2016.3), 103-144쪽.
- 장영수 외, 『공무원의 정치적 기본권 연구』(헌법재판소 정책개발연구 제5권), 2012.
- 정재황, 국회의 날치기통과 등 졸속입법에 대한 통제, 법과 사회 제6권(1992), 33-57쪽.
- 한영빈, 의회민주주의 발전을 위한 국회의장의 권한과 기능 -독일 국회의장에 대한 연구를 중심으로-, 한국국제정치학회 학술대회 발표논문집(2008.8), 61-74쪽.

92) 국회법 제150조.

93) 국회법 제151조.

94) 국회법 제152조.

95) 국회법 제153조 제2항.

96) 국회법 제154조.

97) 국회법 제156조.

98) 국회법 제162조.

99) 국회법 제163조 제5항.

〈정책토론회〉

왜 ‘정세군방지법’ 인가?

토론

[토론 ①]

왜 '정세균방지법' 인가?

이 현 출

단국대 초빙교수/ 前 국회입법조사처 심의관

*"나는 의사봉을 칠 때 한번은 여당을 보고, 한번은 야당을 보고, 마지막
한 번은 방청석을 통해 국민을 바라보며 '양심의 사회봉'을 친다"
-이만섭 전 국회의장-*

1. 국회의장 역할유형

○ 국회의장의 의회 내적 역할도 정부형태, 의회제도, 정당체제의 특성에 따라 요구받는 역할의 성격과 유형이 다르게 나타남.

○ 정부형태를 기준으로 볼 때

- 내각제에서는 의회 다수당이 집권당이 되고 의회와 행정부가 국정에 대해 공동책임을 지는 관계에 있으므로, 의회는 소수당과의 협의를 중심으로 운영되며 의장 또한 소수당에 대한 배려와 정치적 중립성을 보다 중시하는 입장에 서게 됨.

- 집권당이 특별히 의장을 통해 정당의 이익을 반영하려 하지 않아도 이미 의회 내 다수당으로서 정책결정에 우세한 영향을 미칠 수 있기 때문임.

- 반면 대통령제에서 의회는 행정부에 대한 견제가 보다 중요한 운영원리가 되며, 특히 집권당과 의회 다수당이 일치하지 않을 경우 행정부와 입법부는 서로 다른 정당의 이익에 기초한 정책결정을 내리게 될 가능성이 높음.

- 그런 이유로 국회의장 또한 의회 내부의 정책결정에서 다수당의 이익을 관철하고 행정부에 대해 입법부 다수견해를 반영해야 하는 위치에 놓일 수 있으며, 그 결과 보다 당파적인 역할을 요구받을 수 있음.

○ 영국모델과 미국모델에서 의장의 역할 차이는 내각제와 대통령제라는 정부형태의 차이가 중요한 변수가 됨.

○ 또한 의회제도의 상이함도 의장의 역할모델의 차이를 가져올 수 있음.

- 양원제인가, 단원제인가,
- 양원제일 경우 상하원의 제도적 권한이 어떻게 설정되어 있는가,
- 의회 내에서 교섭단체의 권한이 얼마나 강력한가는 의장의 지위와 역할에 중요한 변수가 됨.

○ 특히 교섭단체의 제도적 권한의 크기는 의장의 역할에 가장 직접적인 영향을 미치는 요인이 됨.

- 모든 현대 의회에서 의회를 구성하는 기본 단위는 교섭단체이며, 의사일정의 결정, 의안의 상정과 심의, 회의의 운영의 협상당사자가 됨.
- 따라서 의회운영에 있어 교섭단체의 권한이 크다는 것은 의장권한이 상대적으로 약하다는 것을 의미하며, 반대로 의장이 직권으로 행사할 수 있는 권한의 크기가 크다는 것은 교섭단체의 권한이 그만큼 제약 당한다는 것을 의미하기도 함.

○ 그리고 역사적으로 형성된 정당체제의 성격도 의장의 역할의 차이를 가져옴.

- 다당제 국가일수록 의회에서 정책사안마다 정당 간 정책연합의 형태가 다양하게 나타날 수 있으며, 의장은 다양한 정책적 갈등을 중재하는 적극적 역할을 요구받을 수 있음.
- 반면 정당 간 이념적·정책적 차이가 큰 정당체제일수록 의회 내 갈등의 조정이 쉽지 않으며 그 결과 의장에게 의회 내의 조정, 중재역할을 위임하는 정도가 낮을 수 있어 결과적으로 약한 의장이 출현할 가능성이 높게 됨.

국가	의회구성	의장임기	당적이탈 여부	국가서열
미국	양원제	2년(하원임기)	당적 유지 (매우 당파적인 의회운영)	3위
일본	양원제	4년(하원임기)	당적유지	수상, 대법원장과 동일서열
영국	양원제	5년(하원임기)	당적 이탈 (중립적인 운영강조)	6위
프랑스	양원제	5년(하원임기)	당적 유지	4위
독일	양원제	4년(하원임기)	당적 유지	2위
한국	단원제	2년(의원임기의 절반)	당적 이탈	2위

2. 미국 의장 리더십 유형¹⁰⁰⁾

○ 영국 하원의장은 정치적 중립성과 공정성을 표방하며 정치적 의사 표현을 자제하는 반면, 미국 하원의장은 의사진행자의 역할 뿐 아니라 다수당의 지도자로서 정치적 권한을 행사하는 구조임

1) 오닐 의장 (민주당, 1977년~1987년 하원의장)

○ 원내 영향력, 입법적 성과, 장기재임의 3박자를 모두 갖춘 의장으로 평가됨

○ 오닐 의장은 루즈벨트 식의 재정 확대 정책을 지지하였으나, 카터 대통령은 여당 대통령이였음에도 불구하고, 긴축재정과 정부개혁을 목표로 의회개혁을 추진하면서 입장차이가 컸음

○ 레이건 대통령의 세금감면과 사회보장 축소라는 레이거노믹스 정책에 맞서 레이거노믹스의 문제점이 드러날 때까지 기다리며 민주당의 가치를 지켜냄

○ 외유내강의 리더십:

- 오닐 의장은 동료의원들과 담소하는 것을 즐기는 친밀함과 의견을 경청하는 열린 자세를 가진 의장으로 유명함

-당시 매카시즘의 광풍에 맞서 교사들에게 충성서약을 강요하는 매카시파의 주장에 강력하게 대항하였고, 베트남전 문제와 관련해서도 민주당의 거물인 린든 존슨 대통령과 대립하기도 하였음

- 개방성(open-door), 경청, 약속준수, 타협 등이 의장 리더십으로 중요하다는 점을 강조함

2) 킹그리치 의장(공화당, 1994년~1998년 하원의장)

○ 창의적인 비전과 정치 전략을 가진 지도자로 원내 영향력이 가장 컸던 의장으로 평가됨

- 지나친 갈등과 중앙집권화로 단명에 그침

○ 1994년 선거에서 “미국과의 계약”(균형예산, 세금감면, 복지제도 개혁, 범죄퇴치 등)이라는 공약을 내세우며 비전과 창의성을 보여줌으로써 소수당을 다수당으로 탈바꿈시킴

○ 클린턴 대통령 재임기 여소야대 상황에서 하원과 대통령 간의 충돌이 커지면서 대통령에 대항

100) 김민전, 미국 의장의 리더십 유형 참조

하여 킹그리치 의장의 정치적 위상이 높아짐

○ 의회운영에 있어서는 가장 강한 중앙집권화를 시도하면서, 상임위원회의 자율성을 견제하기 위해 상임위 위원장의 3선 연임 금지제도를 도입하고 예산을 삭감하였음

○ 대립의 리더십:

- 동료들에 대해서는 경청, 학습, 조력, 지도의 리더십을 발휘하였으나, 국민을 향해 지속적으로 강하고 선명하게 민주당을 비판하고 지적하는 등 상대에 대해서는 철저한 대립 전략을 구사하였음
- 정치상황에 의해 제약을 받지 않고 오히려 정치상황을 만들어간 정치인으로 평가됨

3) 펠로시 의장 (민주당, 2006년~하원의장)

○ 타협과 중용의 원칙을 견지하며 경제개혁입법과 의료개혁 입법통과에 리더십을 발휘한 의장으로 평가됨

○ 미국 역사상 처음으로 주요정당의 여성원내대표로 선출된 후 1994년 이래 12년 만에 민주당을 다수당으로 이끌

○ 2002년 민주당 원내대표 취임 시 부시대통령의 인기가 최고에 이르고 9·11사태로 애국주의가 팽배한 시기였으나, 2003년 이라크 침공에 대해 분명한 반대 입장을 표명

○ 타협과 화합의 리더십:

- 진보성향의 의원이나, 당파적(partisan) 자세가 아니라 동반자적(partnership) 정신으로 일하고 봉사하겠다는 취임사를 발표함
- 부시 대통령에 대한 탄핵을 반대하는 등 다른 입장도 수용하고 정치적 라이벌도 포용하는 타협과 화합의 리더십을 보여줌
- 난제였던 의료개혁법 처리과정에서 공화당 지도부, 평의원을 모두 만나 의견을 들어 타결을 이끌어냄

3. 한국 국회의장 역할유형에 대한 논의

○ 우리나라의 정치 환경에서 국회의장직의 역할유형이

- 중립성이 보다 강조되는 영국 하원의장과 같은 유형이어야 하는가, 아니면 보다 당파적인 역할이 강조되는 미국 하원의장과 같은 유형이어야 하는가에 대해서는 논란이 있음.

○ 중립성을 강조하는 입장에서는

- 당적보유 금지 등 현재의 제도적 환경에서는, 국회의장이 다수당의 지도자 역할을 하지 않기 때문에 영국 하원의장과 같은 의회 관리자형을 이상적 모델로 삼는 것이 보다 적합하다고 주장함.

○ 반면 정당대표자형 유형의 국회의장 역할모델을 상정하는 입장에서는

- 의회에 대한 존중과 오랜 민주주의 역사를 통한 규범이 갖추어지지 않은 우리나라의 정치 환경에서 중립적 의장 역할을 확립하는 것은 현실적으로 어렵고,

- 대통령제라는 제도적 조건에서 의회의 위상을 강화하기 위해서는 보다 능동적인 국회의장 역할이 필요하다고 주장함.

- 외형적 중립성에 집착할 필요 없이 다수당의 이해를 대변하되 소수당과의 타협과 협력을 적극 유도하는 역할모델이 더 적합하다는 것임.

○ 앞서 살펴보았듯이 어떤 모델을 택한다 해도 공평성과 효율성, 중립성과 당파성의 문제는 적절한 균형을 갖추어야 하며, 제도개선의 방향을 어떻게 설정하는가에 따라 세부적 대안을 달라질 수 있을 것임.

○ 미국 하원의장 리더십의 시사점

- 대화와 타협의 리더십을 발휘한 의장은 성공한 의장으로 기록되나, 권력집중과 대립의 리더십을 보인 의장은 단기적으로 큰 권력을 행사하여도 그 권력을 오래 유지하지는 못하였음

- 상대의 존재를 인정하고 상대의 목소리를 경청하고 반영하지 않으면 상대를 설득할 수 없음

- 우리 국회와 같이 여야 간 갈등이 극에 달한 상황에서는 국회의장이 소극적인 중립성을 지키는 것만으로는 부족하며, 적극적으로 대화와 타협을 주선하는 리더십을 발휘하여야 함

- 국회의장의 위상과 권위를 강화하기 위한 전략, 대화와 타협의 리더십 전략을 동시에 활용할 필요성이 제기됨

[토론②]

왜 '정세균 방지법' 인가?

강 찬 호
중앙일보 논설위원

[illegible]



Handwriting practice lines consisting of 24 horizontal lines. Each line is preceded by a small vertical tick mark on the left side.



서울시 중구 세종대로14길 38(북창동) 단암빌딩 별관 3층

Tel : 02-741-7660~2

Fax : 02-741-7663

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