

민주적 통제로서의 국회의원 평가*

음 선 필**

목 차

I. 서 언	V. 평가의 방법
II. 국회의원 평가의 목적: 민주적 통제	1. 정량평가 및 정성평가
III. 헌법상 국회의원의 지위	2. 절대평가와 상대평가
IV. 평가의 영역 및 지표	3. 평가점수의 부여
1. 평가의 영역	4. 순위결정: 서열화 또는 등급화
2. 평가의 지표	5. 정책지향성의 평가방법
	VI. 결 어

I. 서 언

1) 의정(의회정치)에 대한 평가는 국회의 전체적인 의정활동에 대한 평가와 개별 국회의원의 역할에 대한 평가를 포함하여야 한다. 전자는 국회의 의정활동을 대상으로 그 실태를 파악하고 성과를 확인한 후 이에 영향을 미친 요인을 분석하고 그 문제점의 개선방안을 제시하는 방식으로 이뤄진다(의정활동 성과평가).¹⁾ 반면 후자는 국회의원의 역할(임무)수행도를 측정하여 그 성향을 분석하고 이에 대한 보상 또는 제재를 주는 방식으로 이뤄진다(역할수행도 평가).

* 이 논문은 2013학년도 홍익대학교 학술연구진흥비에 의하여 지원되었음.

** 홍익대학교 법과대학 교수

1) 이러한 방식으로 지난 제18대 국회를 평가한 연구의 일례로 정회옥, “제18대 국회 의정활동 평가: 원내활동을 중심으로”, 의정연구 제18권 제1호(2012), 5-42쪽; 국정감사를 중심으로 한 의정활동 평가의 일례로 김형준, “한국 국회의원의 의정활동에 대한 평가: 17대 국회 국정감사를 중심으로”, 한국정치연구 제14집 제2호(서울대학교 한국정치연구소, 2005), 127-163쪽.

그런데 지금까지 국회의 전반적인 의정활동 성과평가와 관련하여 국회의 구성, 조직, 운영 등에 관하여 많은 연구가 이뤄졌지만, 정작 국회를 구성하는 국회의원에 대한 평가는 그리 학문적 관심이 되지 못하였다. 국회를 둘러싸고 펼쳐지는 한국정치의 후진성을 문제시하면서 국회 기능의 정상화 또는 생산성 증대를 추구하고자 할 때 으레 국회의 제도적 측면(구성, 조직, 절차 등)을 다루고자 하였기 때문이다. 그러한 까닭에 국회의 제도적 개선방안을 논하는 입장에서는 의원에 대한 평가가 일차적 관심대상이 되지 아니하였던 것이다.

2) 그러나 이 글에서는 개별 국회의원에 대한 평가에 초점을 맞추고자 한다. 연구자에 따라서는 의원에 대한 평가와 국회에 대한 평가를 동시에 하면서 양자의 관계를 분석하기도 하나,²⁾ 여기에서는 의원 자체에 대한 평가를 우선적으로 하고자 한다. 의원을 평가함에 있어서 국회에 대한 평가가 어느 정도 영향을 주는 것은 사실이나 여기서는 양자를 구별하여 진행하기로 한다.³⁾ 따라서 국회의 의정활동에 대한 평가를 참조하되, 세부적인 면에 있어서는 별개의 기준과 방식을 취하게 될 것이다.

의원에 대한 평가가 실효성을 갖기 위해서는 다음의 전제를 충족하

2) 예컨대 미국 의회에 대한 평가와 지역구 의원에 대한 평가의 관계에 관하여 가상준, “미국 의회와 지역구 의원에 대한 평가에 있어 모순성과 상호관련성”, 국제정치논총 제43집 제3호(한국국제정치학회, 2003), 339-359쪽; Glenn R. Parker / Roger H. Davidson, “Why Do Americans Love Their Congressmen So Much More Than Their Congress?”, *Legislative Studies Quarterly* 제4권 제1호(1979. 2), 53-61쪽. 미국에서 의원과 의회에 대한 국민의 평가는 사뭇 다르게 나타난다. 의원에 대한 평가는 주로 지역구민에 대한 봉사와 의원의 개인적 속성 및 자질을 대상으로 하는 반면에 의회 자체에 대한 평가는 국내외 정책, 입법부와 집행부 간의 관계, 입법과정 등을 대상으로 한다. 대체로 지역구민에 대한 친밀함을 바탕으로 하는 까닭에 의원에 대한 평가는 우호적이나, 의회에 대한 평가는 정책추진이나 입법과정은 공감하는 바가 상대적으로 적기 때문에 박한 편이라고 한다. 그래서 미국인은 “의회보다는 의원을 더 사랑한다”고 설명되어 왔다.

3) 그러한 점에서 의원에 대한 평가는 의회 자체에 대한 평가와 개념상 구별되어야 하지만 그 평가 영역이 상호 밀접하게 연관되어야 함을 주의할 필요가 있다고 본다.

여야 할 것이다. 이러한 전제는 의원평가의 틀(model)을 구성하는 지침이 되는 한편, 이를 충족하지 못할 경우에는 평가의 한계를 보여줄 것이다.

첫째, 의원은 동일한 여건에서도 자신에게 부여된 임무를 수행함에 차별성을 나타낸다. 이는 의원 각자의 능력뿐 아니라 사명감, 태도, 의지 등이 다르기 때문이다.

둘째, 임무수행의 정도를 측정할 수 있는 객관적이고도 정확한 도구(수단)가 있어야 한다.

셋째, 평가의 자료가 정확하여야 한다. 이를 위해서는 의원의 관심과 협조가 필요하다.

넷째, 평가의 절차가 공정하고 투명하여야 한다.

다섯째, 평가의 결과로 나타난 업적성취 또는 노력에 상응한 보상체계가 연계, 작동될 수 있어야 한다. 즉 우수한 성취자에게는 칭찬과 격려가, 부진한 자에게는 손해와 자극이 주어져야 한다.

여섯째, 좋은 평가를 받고자 하는 피평가자(의원) 간 선의의 경쟁으로 말미암아 국회가 전체적으로 발전하여야 한다.

관건은 누가 어떤 기준으로 어떠한 평가도구를 활용하여 어떤 방법으로 할 것인가이다. 그리고 이를 어떻게 활용할 수 있는가이다. 따라서 객관적 기준, 정확한 판단, 공정한 절차, 엄격하고도 분명한 보상 및 제재가 마련되어야 한다.

3) 이하에서는 먼저 국회의원 평가의 목적을 확인한 후(II), 평가대상인 국회의원의 헌법상 지위를 살펴보고(III) 이로부터 의원에 대한 평가의 영역과 지표(IV), 그리고 이를 평가하는 방법을 알아보도록 한다(V). 마지막으로 이를 제도화하기 위한 지침을 제안하고자 한다(VI).

Ⅱ. 국회의원 평가의 목적: 민주적 통제

1) 국회의원은 국민의 평가 대상이 되어야 한다. 이에 대한 근거를 헌법에서 찾아볼 수 있다. “대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다.”(제1조 제2항) “공무원은 국민전체에 대한 봉사자이며, 국민에 대하여 책임을 진다.”(제7조 제1항) 주권자인 국민이 자신이 선출한 공복(公僕)인 국회의원에 대하여 평가할 수 있음은 당연하다. 평가의 형태와 방식이 다양할 수 있으나 국회의원이 어떻게든 국민의 평가를 받는 것은 대표자로서 책임(accountability)⁴⁾을 지는 모습의 하나이다.

2) 국회의원에 대한 평가로 얻고자 하는 바가 무엇인지를 명확히 할 필요가 있다. 사실 국회의원에 대한 평가는 다양한 목적으로 이뤄지고 있다. 평가는 평가자의 일정한 의도를 바탕으로 하고 있다. 평가는 본질적으로 사실 그 자체의 서술·분석이 아니라 일정한 지향점을 지닌 가치판단이기 때문이다.⁵⁾ 예컨대 특정 직역의 이익단체나 환경보호·인권증진·사회개혁 등을 내세우는 시민단체는 자신의 이익을 극대화하거나 대의를 실현하기 위하여 자신에 우호적인 의원을 선정하거나⁶⁾

4) 흔히 ‘책임’으로 번역되는 accountability는 responsibility, responsiveness와 혼용되기도 하지만, 엄밀한 의미에서는 구별된다. accountability는 개인이나 기관(예컨대 행정부)이 그 정당한 권위의 원천이 되는 기관(예 의회)에 자신의 행위를 해명(보고)할 것을 요구함을 의미한다. 이러한 의미의 책임은 권위의 위임관계를 전제로 하여 受任者가 위임자에게 자신의 행위를 정당화하거나 또는 그렇지 못할 경우 이에 대하여 일정한 제재를 받는 것을 포함하고 있다. 따라서 이러한 책임추궁은 사후적으로 이뤄진다(Paul B. Clarke / J. Foweraker(eds.), *Encyclopedia of Democratic Thought* (Routledge, 2001), 1쪽).

5) 자세한 것은 <<http://en.wikipedia.org/wiki/Evaluation>>, 검색일 : 2013.4.16.

6) 미국의 경우, 노동조합(AFL-CIO)은 노동자의 권익을 위한 정책·법안, 상공회의소(Chamber of Commerce)는 기업 활동의 자유를 위한 정책·법안, 환경보존유권자연맹(League of Conservation Voters)은 환경보전을 위한 정책·법안에 대한 개별 의원의 지지 성향을 평가하여 이를 수치화하고 있다. 그리고 이를 기초로 하여

또는 낙선시킬 대상자를 선정한다.⁷⁾ 이처럼 당선을 위한 정치적 지지 여부와 관련한 실질적 이유로 이뤄지는 의원평가는 그 기준의 주관성과 평가방식의 비체계성 때문에 객관적이고 일관적이지 못하여 논쟁의 대상이 되곤 한다.

3) 필자는 국회의원으로서 하여금 자신에게 부여된 임무(역할)을 제대로 수행하도록 유도하는 것을 의원평가의 일차적인 목적으로 본다. 그래서 국회의원이 헌법과 법률로부터 부여받고 있는 임무(역할)을 잘 수행하는지에 관한 임무수행도의 평가에 초점을 맞추고자 한다. 헌법은 국회의원에게 헌법기관으로서의 지위를 인정하면서 여러 권한과 특권을 부여하고 있다. 따라서 이러한 지위에 합당한 임무를 제대로 수행하는지를 평가하는 것은 매우 당연하다고 하겠다. 이와 같은 평가는 국회의원에게 건강한 자극과 격려를 주어 의원의 의식과 행태를 변화시키며 서로 간에 선의의 경쟁을 유도할 수 있으리라고 본다. 이를 통하여 국회의 대응성(responsiveness)이 향상되면서 국회가 본연의 기능에 더욱 충실하게 운영될 수 있으리라고 기대한다.⁸⁾

의원에 대한 지지 여부와 정치후원금 기부 규모를 정하고 있다. 또한 대표적인 납세자 시민단체인 전국납세자연합(National Taxpayers Union)은 정부지출의 증감에 관한 의원의 행태를 평가하기 위하여 법안평가(Bill Tally)와 투표평가(Vote Tally)를 실시하고 있으며 또한 의원을 대상으로 ‘납세자의 친구 상’을 수여하고 있다. 우리나라에서는 자유기업원, 참여연대 의정감시센터 등에서 이를 실시한 바 있다.

7) 지난 2000년 총선을 앞두고 시민단체가 주도하였던 낙천·낙선운동이 그러한 예이다. 이 운동은 시민단체의 정치참여를 본격화한 계기가 되었다. 이에 관한 이론적 논의와 평가에 관하여는 김영래, “제16대 국회의원 선거와 시민단체 활동 평가”, 공공정책연구 제7권(한국공공정책학회, 2000), 35-56쪽. 그런데 이러한 낙천운동과 낙선운동에 대한 법적 평가는 달랐다. 현행법상 낙천운동은 허용되나 낙선운동은 선거운동의 하나로서 금지의 대상이 되고 있다.

8) 어떠한 조직이나 집단이 발전하기 위해서는 그 구성원의 성취도를 개별적으로 평가하여 우수한 실적을 거둔 자에게 보상하는 시스템이 잘 작동되어야 한다. 즉 성취의 차별화를 유발하고 훌륭한 성취자를 격려하는 하는 것이 발전친화적이라 하겠다. 이러한 관점은 시장제도가 차별화를 통하여 발전친화적 속성을 가지고 있음을 강조하는 견해와 일맥상통한다. 이에 관하여 자세히는 좌승희, “선진경제 도약을 위한

또한 의원에 대한 평가는 선거권자로 하여금 정보에 기초한 판단(informed decision)을 하도록 하기 위해서도 필요하다. 국회의원선거에 참여하는 선거권자에게 의원에 대한 평가결과는 매우 중요한 판단자료가 될 것이다. 특히 회고적 투표(retrospective voting)⁹⁾에 임하는 선거권자에게 더욱 그러하다. 선거를 정치적 통제의 중요한 수단으로 보는 입장¹⁰⁾에서 의원에 대한 평가는 다른 아닌 민주적 통제의 단초가 될 것이다. 사실 선거 자체는 낮은 수준의 정치적 정보,¹¹⁾ 선거과정 자체의 불완전성¹²⁾ 등으로 인하여 상대적으로 낮은 수준의 정치적 통제를 할

한국의 제도개혁 방향”, 음선필 외, 한국경제의 선진화를 위한 제도개혁과제(경기개발연구원, 2009), 20-21쪽 참조.

- 9) 투표의 동기에 관하여 여러 견해가 있는바, 회고적 투표는 선거권자가 후보자나 정당이 수행했던 이전의 업적을 평가하면서 선거에 임하는 경우이다. V. O. Key교수는 그의 저서 *The Responsible Electorate: Rationality in Presidential Voting, 1936-1960* (Belknap Press, 1966)에서 여론조사의 자료와 선거결과를 분석하여 선거권자는 전임 정부의 업무수행에 대한 회고적 평가를 선거에 반영한다는 점을 주장하면서 이를 “선거권자는 바보가 아니다(Voters are not fools).”는 말로 요약하였다. 이러한 Key 교수의 이론에 기초한 회고적 투표에 관한 대표적인 설명으로는 Morris P. Fiorina, *Retrospective Voting in American National Elections* (Yale Univ. Press, 1981). 한편 회고적 투표의 관점에서 2012년 국회의원선거를 분석한 글로는 강원택, “왜 회고적 투표는 이뤄지지 않았을까: 2012년 국회의원 선거 분석”, 한국정치학회보 제46집 제4호(한국정치학회, 2012), 129-147쪽.
- 10) 선거의 정치적 통제기능에 관한 본격적 논의로는 음선필, “선거의 정치적 통제기능”, 한국헌법학의 현황과 과제: 금량 김철수 교수 정년기념논문집(박영사, 1998), 191-228쪽. 헌법재판소도 국민의 선거권행사가 국민주권의 현실적 행사수단, 국민 의사를 국정에 반영할 수 있는 통로, 주기적 선거를 통한 국가권력통제수단으로서의 기능을 수행하고 있다고 본다(헌법재판소 2007. 6. 28. 선고, 2004헌마644 · 2005헌마360 결정).
- 11) 선거권자들의 정치적 정보수준은 경제적 시장의 참여자들에 비하여 낮은 편이다. 그 이유는 정치적 의사결정이 공공재화적 성격을 가짐으로써 이에 대한 정보수집의 의욕이 현저히 낮은 반면에 정보처리비용이 상대적으로 높으며, 또한 인간의 구조적인 무지와 사회질서의 복잡성에 기인하여 인지적인 한계가 있기 때문이다(민경국, 신정치경제학-정치·관료시스템의 기능-(석정, 1993), 109-111쪽).
- 12) 이는 선거권자의 예측심리, 감성적 판단에 의한 투표성향과 선거과정의 未分化에

수밖에 없는 취약점을 가지고 있다.¹³⁾ 그러한 까닭에 의원평가결과를 정리하여 선거에 임박하여 판단자료로 제공함으로써 선거권자의 합리적인 선택을 돕게 하는 것은 정보의 비대칭구조 하에 있는 선거권자의 알 권리를 충족시키며 나아가 선거의 정치적 통제를 매우 실효성 있게 만든다고 하겠다.¹⁴⁾

한편 선거가 실시되지 않는 시기에 이뤄지는 국회의원 평가는 정책 결정자에 대한 국민의 상시적인 감시와 견제의 수단이 될 수 있다.¹⁵⁾ 그러한 점에서 의원평가는 의원 내지 국회에 대한 상시적인 민주적 통제로 나아가는 계기가 된다. 이를 통하여 선거권자 내지 주권자인 국민의 정치의식 고양과 정치과정의 적극적인 참여를 이끌어낼 수 있다고 본다.

그리고 의원평가는 우수한 평가를 받는 의원에게 상당히 중요한 정

기인한다. 보통 선거권자는 정치가에 대한 카리스마적 충성과 공포에 대한 방어로 말미암아 정치가에게 예측하려는 심리를 가지고 있으며, 정치가의 슬로건이나 이미지에 반응하여 투표를 하는 성향이 있다. 또한 선거과정 자체가 미분화되어 있다.

① 입기제에 의하여 선거권자로서는 선택의 시기가 제한되며 막상 선택하려할 때에는 이전의 중요한 정보를 잊어버리게 하는 ‘시간적’ 미분화, ② 선거권자에게 제시된 선택대안이 소수일 뿐 아니라 그 자체가 다양한 개별 정책의 총합이라는 ‘선택대안적’ 미분화, ③ 선거가 집단의사결정이기 때문에 그 결과에 대하여 개개인의 의사가 미치는 영향력이 극히 제한적이라는 속성에 기인하는 ‘인적’ 미분화, ④ 다수결원칙의 따른 의사결정이 결국은 모두의 의사를 충분히 반영할 수 없다는 ‘절차기술적’ 미분화가 그것이다(민정국, 위의 책, 111-128쪽).

13) 음선필, 정치적 통제, 정치적 경쟁과 국회의원선거체계(홍익대학교출판부, 2007), 29-30쪽.

14) 지난 제18대 국회의원의 경우, 재선에 영향을 미치는 요인을 묻는 질문에 대하여 지역구 활동(55.9%), 소속 정당(19.7%), 의정활동에 대한 외부평가(12.6%), 정당 지원(4.2%), 정당 지도부와의 관계(2.5%) 순으로 답하였다(주간동아, 734호, 2010. 4). 의정활동에 대한 평가가 더 활성화되고 선거권자에게 더욱 많이 알려질수록 의원들에 미치는 영향력은 더 증가할 것이라 생각한다.

15) 조직화된 시민단체 등에 의한 의정평가는 정책결정자를 감시하는 역할을 한다는 점에서 수직적 차원의 책임을 실현하는 방법이기도 하다. 윤종빈, “국회의원 의정활동의 평가 통합 모형 연구”, 의정연구 제12권 제2호(한국의회발전연구회, 2006), 34쪽.

치적 자산을 형성시켜 준다. 우수한 의정활동자로 인정된 의원은 재선을 위한 당내 공천과정과 국회의원 선거과정에서 상대적으로 유리한 입장에 있을 수 있기 때문이다. 그러한 까닭에 우수한 의정활동이 재선 가능성과 연결된다면, 즉 의정활동에 대한 좋은 평가가 의원에 대한 정치적 지지로 연결된다면 의원은 정당지도부로부터 어느 정도 자율성을 확보할 수 있게 된다.¹⁶⁾ 이러한 자율성은 정당의 민주화 나아가 정당 정치의 발전에 도움을 줄 수 있다.

마지막으로 의원평가의 결과는 의원의 충원방식 내지 국회의 운영방식을 점검해보는 좋은 자료가 될 것이다. 의원의 개인적 역량 외에 정치적 여건·배경이 의원평가의 결과에 어떠한 영향을 미치는가를 분석함으로써 의원의 임무수행도를 향상시킬 수 있는 제도적 개선방안을 모색해 볼 수 있을 것이다. 즉 의원이 지역구의원인지 비례대표의원인지, 남자의원인지 여자의원인지, 초선인지 재선 또는 그 이상인지, 여당의원인지 야당의원인지 등이 의원평가와 어떠한 관계가 있는지를 분석해 봄으로써 바람직한 의원충원방안 내지 국회운영방안을 모색해보는 것이다.¹⁷⁾ 또한 의원에 대한 평가를 통하여 각 의원이 실제 어떠한 역할을

16) 선거권자로부터 의정활동의 성실성·전문성에 대해 제대로 평가받고 이를 투표에서의 지지로 연결시킬 수 있다면 의원들은 중앙당 지도부에 맹목적으로 충성하지 않고 독자적인 의정활동을 수행할 것이라고 보는 윤종빈 교수는 의정활동의 궁극적인 목적을 국회와 국회의원의 자율성 회복에 있다고 한다(윤종빈, 위의 논문, 32-33쪽). 그런데 이러한 주장은 비례대표의원에게 더 적실성이 있다고 본다. 전문가, 사회 각 계층의 대표자들은 자신의 고유한 정치적 기반이 없이 정당에 의하여 비례대표의원이 되는 까닭에 정당 내에 지지세력이 별로 없어서 또는 비례대표의석수의 제약에 따른 정당의 정치적 고려 때문에 다음 선거에서 재선될 가능성이 거의 없는 것이 현실이다. 따라서 이들이 지역선거구에 입후보하고자 할 경우 우수한 의정활동의 평가결과는 좋은 정치적 자산으로 활용될 것이다.

17) 비례대표의원의 입법활동에 대한 평가를 통하여 비례대표의원선거제도와 입법과정의 개선방안을 제시한 연구의 일례로 강장식, 국회의원 비례대표제도 및 활동성과 분석(한국의정연구회, 2008). 한편 의원의 정당소속, 의정경험, 선출방식에 따른 의정활동의 차이를 분석하고 제18대 국회의 생산성을 파악한 연구로는 안순철 외, 제18대 국회의원들의 의정활동 평가: 정당, 의정경험, 선출방식에 중심으로(한국의

주로 수행하고 있는지를 확인할 수 있을 것이다. 즉 각 의원의 수행한 활동을 분석해봄으로써 의원이 국민의 대표, 정당의 대표, 지역구민의 대표 중 어떤 지위에 주로 위치하는가를 확인할 수 있을 것이다. 이를 통하여 개별 의원의 성향을 파악할 뿐 아니라 나아가 전체적으로 의원들의 상황을 알 수 있으리라 기대된다. 나아가 국회가 국정운영에서 있어서 실제 어떠한 기능을 담당하는지를 파악하는 데 유용한 실증적인 자료가 될 것이다.

Ⅲ. 헌법상 국회의원의 지위

1) 평가의 대상인 국회의원은 도대체 어떠한 존재인가? 우리의 평가가 규범적 판단에 기초하기 위해서는 (헌)법적 관점을 활용할 필요가 있다. 국회의원의 헌법적 지위는 이에 관한 헌법 및 국회법의 직접적 규정과 국회 권한에 관한 헌법 규정의 종합적인 해석으로 도출할 수 있다.

2) 일반적으로 국회의원은 첫째, 국회의 구성원, 둘째, 국민의 대표, 셋째, 정당원로서의 지위를 갖는다.¹⁸⁾¹⁹⁾ 이러한 지위에서 의원은 일정

회발전연구회, 2011). 조선의원들에 대한 평가의 연구로는 손병권, “17대 조선의원들의 의정활동 평가”, 의정연구 제10권 제2호(한국회발전연구회, 2004), 85-107쪽.

18) 권영성, 헌법학원론(법문사, 2010), 942-943쪽; 김철수, 헌법학개론(박영사, 2007), 1290-1295쪽; 성낙인, 헌법학(법문사, 2013), 983-984쪽; 정종섭, 헌법학원론(박영사, 2012), 1131-1134쪽. 한편 국회의원의 헌법상 지위에 관한 현재의 대표적 결정으로는 헌법재판소 2003. 10. 30. 선고, 2002헌라1 결정 참조.

19) 반면에, 지역구 국회의원들과의 면담을 통해 확인한 바에 의하면, 통상 지역구 국회의원들은 자신의 신분을 국회의원, 당원, 지역구 당원협의회위원장(총전의 지역구위원장) 세 가지의 중첩된 지위로 이해한다. 이에 따라 국회의원은 자신의 시간과 에너지를 배분, 사용하고 있다. 이 중에 어느 것을 가장 우선할 것인지는 의원의 소명의식, 관심과 의지에 따라 달라질 것이다.

한 권한과 의무를 갖는다.²⁰⁾

첫째, 국회의원은 합의체결정기관인 국회의 구성원으로서 의안발안권·질문권·질의권·토론권·표결권 등의 권한을 통하여 국회의 운영에 참여한다. 또한 이러한 국회의원 개인의 권한을 통하여 입법권(헌법 제40조), 국정통제권(헌법 제54·60·61·63·65조 등)을 비롯한 국회의 권한 행사에 참여한다. 이러한 지위에서 의원은 입법자와 국정통제자의 역할을 담당한다.

이와 관련하여 의원은 국회법상 여러 의무를 지니고 있다. 품위유지의 의무(제25조), 본회의와 위원회에 출석할 의무(제32조·제155조 8호 참조), 국회규칙에 따라 회의장의 질서를 준수하고 의장·위원장의 질서유지에 관한 명령에 복종할 의무(제145조), 다른 의원을 모욕하거나 다른 사람의 사생활에 관한 발언을 하거나 다른 의원의 발언을 방해하지 않을 의무(제146·147조), 의장석 또는 위원장석 점거금지의무(제148조의2), 회의장 출입의 방해금지의무(제148조의3) 등이 그러하다. 이외에도 국정감사·조사에서의 비밀유지의무(국정감사 및 조사에 관한 법률 제14조) 등이 있다.

둘째, 국회의원은 국민의 대표이다. 대의제의 원리에 의하여, 비록 지역구에서 선출되었더라도 의원은 ‘지역구민의 대표’ 아니라 ‘전체 국민의 대표’로서 지위를 가진다.²¹⁾ 현실적으로 의원이 재선을 위하여²²⁾ ‘지역구 봉사자’의 역할에 큰 비중을 두고 있는 것이 사실이지

20) 국회의원의 헌법상 지위는 결국 의원의 헌법상 권한과 의무의 총체라 할 것이다. 법상 ‘지위’에 관한 흥미로운 개념적 분석으로 최대권, 헌법학(박영사, 1989), 313-319쪽. 이하에서는 국회의원의 권한, 특권, 권리 및 의무 중에서 의원평가와 관련한 부분만을 검토한다.

21) “대의제도에 있어서 국민과 국회의원은 명령적 위임관계에 있는 것이 아니라 자유 위임관계에 있기 때문에 일단 선출된 후에는 국회의원은 국민의 의사와 관계없이 독자적인 양식과 판단에 따라 일할 수 있다.”(헌법재판소 1998. 10. 29. 선고, 96헌마186 결정).

22) 지역구 국회의원이 지역구활동(constituency service)을 열심히 하는 동기로 보통

만,²³⁾ 국회의원은 입법이나 예산심의, 국정감사 등에 있어서 지방의회의원과 다른 역할을 부여받고 있음을 강조하지 않을 수 없다. 국회의원이 지방의회의원이나 다른 공무원과 달리 면책특권을 갖는 것도 바로 이러한 국민의 대표자 지위에 기인한다.²⁴⁾

대의민주주의에서 대표자와 국민과의 관계는 국민의 정당성 부여(authorization), 국민에 대한 대표자의 책임(accountability), 여론에 대한 대표자의 대응성(responsiveness)을 핵심내용으로 가져야 한다.²⁵⁾ 따라서 국회의원은 민주적이고도 자유로운 선거에 의하여 선출되어야 하며(헌법 제41조 제1항), 지역구민뿐 아니라 국민 전체의 의사에 민감하여야 한다. 그리고 국가이익²⁶⁾을 우선하여 양심에 따라 직무를 행해야

재선 욕구(reelection motivation)를 들고 있으나, 이보다는 지역구민에 대한 의무감(a sense of obligation)으로 보는 견해도 있다. 이에 관하여 자세히는 윤종빈, “국회의원의 역할유형에 관한 비교연구: 지역구활동을 중심으로”, 한국정치학회보 제34집 제1호(한국정치학회, 2000), 155-159쪽.

23) 일반적인 지역구 의원의 일정표에 의하면, 아침 일찍부터 저녁까지 지역구를 순방하는 것이 주요 일과이다. 특히 지역구가 지방인 의원의 경우, 주말에는 거의 지역구 관리에 전념하고 있다고 할 수 있다. 지역구 의원의 이러한 지역구 관리를 비난할 수는 없다. 문제는 지역적 관심사에 매몰됨으로써 자칫 ‘국회’의원으로서의 역할을 소홀히 할 수 있다는 점이다. 의원은 일정한 수의 보좌인력이 있기 때문에 이를 활용하여 지역구 관리와 국민대표로서의 역할을 공히 감당하여야 할 것이다. 여기에서 ‘국회’의원으로서의 우선순위에 대한 관심, 의지, 역량의 중요성을 알 수 있다.

24) 대법원 1992. 9. 22. 선고, 91도3317 판결. 따라서 면책특권을 가진 국회의원에게 국민의 대표자로서의 역할을 충실히 수행하기를 기대하는 것은 당연하다.

25) S. Weir와 D. Beetham은 국민의 통제(popular control)과 정치적 평등(political equality)을 민주주의의 양대 요소로 들고 있다. 그리고 국민의 통제를 구체화하는 핵심요소에는 정당성 부여, 책임, 대응성이 포함되어야 한다고 본다(Stuart Weir / David Beetham, *Political Power and Democratic Control in Britain* (Routledge, 1999), 9쪽).

26) 국회의원은 언제나 특수이익을 떠나 전체 국민에게 이익으로 돌아가는 전체이익을 추구하며 그 권한을 행사하고 의무를 수행하여야 하는바, 전체 국민에게 이익이 되는 이러한 이익은 결과적으로 국가이익으로 나타난다(정종섭, 앞의 책, 1131쪽). 그러한 점에서 여기서 ‘국가이익’이란 국민과 구별되는 국가 자체의 이익을 의미하는 것이 아님을 주의하여야 한다. 그런데 현실적으로 무엇이 지역구민의 이익이나

한다(헌법 제46조 제2항). 또한 국회의원은 국민 전체에 대한 봉사자이며, 국민에 대하여 책임을 진다(헌법 제7조 제1항). 그러므로 헌법과 법률에 의하여 부여된 권한을 국민을 위해 행사하여야 할 의무와 책임이 있다. 이와 관련하여 국회의원은 청렴의 의무가 있다(헌법 제46조 제1항). 그리고 그 지위를 남용하여 국가·공동단체 또는 기업체와의 계약이나 그 처분에 의하여 재산상의 권리·이익 또는 직위를 취득하거나 타인을 위하여 그 취득을 알선할 수 없다(지위를 남용한 이권개입금지의무, 헌법 제46조 제3항). 의원이 이 의무를 위반할 경우에는 징계의 대상이 된다(국회법 제155조 1호).

셋째, 국회의원은 아주 예외적인 무소속을 제외하고는 특정 정당의 당원으로서의 지위를 갖고 있다.²⁷⁾ 특히 전국구비례대표의원의 경우가 그러하다. 지역구위원의 경우에도, 이에 관하여 이론적인 논란이 있을 수 있으나, 현실적으로 볼 때 당원으로서 소속 정당(교섭단체)을 대표하는 활동을 하고 있는 것이 사실이다. 그런데 의원이 당원으로서의 지위를 가진다는 것은 두 가지의 의미가 있다고 본다. 하나는 의원이 당론에 따라, 보다 실제적으로는 정당 지도부의 지휘에 따라, 국회에서 토론·의결하게 된다는 것이며, 다른 하나는 의원이 정당의 주요 구성원으로서 정당의 조직·운영에 적극적으로 참여하여 정당 활동과 당론의 결정에 주도적으로 관여하여야 한다는 것이다. 이때 의원은 정당의 조직과 활동, 특히 당론의 결정이 민주적으로 이뤄지도록 노력하여야 한다(헌법 제8조 제2항). 이처럼 의원은 국가의사를 정하는 국회와 국민의 정치

특정 세력의 이익과 구별되는 국가이익인가는 결국 공리주의적 관점으로 판단하여야 할 것이다.

- 27) 지역구국회의원과 달리 비례대표국회의원의 경우 당적을 변경하면 국회의원직을 상실하게 하는 것은 국회의원의 정당원으로서의 지위를 간접적으로 인정하는 것이다. 또한 공직선거법에 의하여 정당추천후보자는 무소속후보자보다 많은 특권을 누리고 있다. 이로 보건대 국회의원의 정당원으로서의 지위는 단순히 사실상의 지위에 머무는 것이 아니라 ‘법적 지위’로 볼 수도 있다(성낙인, 앞의 책, 984쪽).

적 의사를 형성하는 정당 간에 架橋 내지 연결고리의 역할을 ‘쌍방향으로’ 수행하여야 한다.

그런데 국민 대표로서의 지위와 정당 대표로서의 지위가 충돌할 경우에는, 규범적으로 볼 때, 당연히 전자가 우선한다.²⁸⁾ 국회법에서도 “의원은 국민의 대표자로서 소속정당의 의사에 기속되지 아니하고 양심에 따라 투표한다”고 규정하고 있다(제114조의2). 물론 경우에 따라서는 당론에 반하는 정치활동을 한 이유로 의원이 소속 정당으로부터 징계를 받을 수 있다고 할 것이다.²⁹⁾ 그러나 이러한 경우에도 의원의 신분을 상실하게 할 수는 없다.

3) 위와 같은 국회의원의 지위(권한 및 의무)로부터 평가의 영역을 도출할 수 있다고 본다. 바로 국회의원에게 기대되는 역할(role, 임무)이 그것이다. 이에 관한 좋은 근거가 다름 아니라 국회의원이 임기 초에 행하는 선서의 내용이라 하겠다.

“나는 헌법을 준수하고 국민의 자유와 복리의 증진 및 조국의 평화적 통일을 위하여 노력하며, 국가이익을 우선으로 하여 국회의원의 직무를 양심에 따라 성실히 수행할 것을 국민 앞에 엄숙히 선서합니다.”(국회법 제24조)

28) 권영성, 앞의 책, 943쪽; 김철수, 앞의 책, 1294-1295쪽; 성낙인, 앞의 책, 984쪽; 정중섭, 앞의 책, 1132쪽.

29) 헌법재판소 2003. 10. 30. 선고, 2002헌라1 결정.

IV. 평가의 영역 및 지표

1. 평가의 영역

1.1 선행연구의 분석

종전의 의원에 대한 평가 모형³⁰⁾을 살펴보면, 국회의원의 지위 및 이에 기인한 역할을 고려하지 않은 채 의원의 활동과 자질을 대상으로 포괄적으로 평가하고 있음을 알 수 있다. 경우에 따라서는 의정활동 전반을 다루지 않고 특정 분야만을 중점으로 평가하기도 한다.³¹⁾ 종래 시민단체의 의정활동 평가를 정리·분석한 윤종빈 교수는 의정활동의 평가항목을 크게 ‘회의부문’과 ‘비회의부문’으로 나눈 후, 중분류로 정량평가와 정성평가를 구분하고 이를 다시 소분류로 세분하고 있다.³²⁾

30) 기존의 의정활동평가는 시민단체 중심으로 이뤄졌다. 최초의 종합적인 의정평가는 1996년 5월 나라정책연구회에서 발간한 ‘제14대 국회 의정활동 평가보고’였다. 그 이후 경제정의실천시민연합, 참여연대 의정감시센터, 한국유권자운동연합 등의 시민단체와 중앙일보, 경향신문, 시사저널 등의 언론기관이 본격적으로 참여하기 시작하였다.

31) 예컨대 다양한 시민단체의 연대로 구성된 국감모니터시민연대는 국정감사 기간 동안 상임위원로 국정감사의 방청과 모니터링을 통하여 의원들의 국정감사활동을 평가하고 있다.

32) 윤종빈, 앞의 논문(2006), 35쪽.

〈표 1〉 주요 시민단체의 의정활동 평가 개요

대분류	중분류	소분류	나라정책 연구회	경실련	한국유권자 운동연합	국감모니터 시민연대
회의 부문	정량 평가	출석횟수	○	○		○
		일괄질의	○	○		
		일문일답	○	○		○
		보고횟수	○	○		
		발언량			○	
		발언빈도			○	
		자료요구건수	○			
	정성 평가	정책대안능력	○	○	○	○
		국정심의능력	○	○	○	
		이슈제기능력	○	○	○	○
		개혁성		○		
		전문성	○			
		공정성			○	
		민주성			○	
비회의부문		주요직책수행		○		
		입법발의/처리건수		○		
		청원소개횟수		○		
		입법연구 보고활동		○		
		품위손상/물의감정		○		
		공약(지적사항)이행				○

출처: 이정희/윤종빈, “한국에서의 의정활동평가: 주체, 방법, 정치적 함의”, NGO연구 제1권 제1호 (한국NGO학회, 2003), 191쪽

시민단체 중에서 가장 체계적으로 의정활동 평가를 추진해온 곳은 경실련이다. 경실련은 몇 차례에 걸친 의정활동평가에서 그 평가 영역과 지표를 발전시켜왔다. 참고로 살펴보면 아래와 같다.³³⁾

33) 윤종빈, 위의 논문(2006), 37쪽.

〈표 2〉 경실련 의정활동 평가 변화 추이

소분류	1996년도 평가			1999년도 평가			2000년도 평가			평가 내용
	대분류	지표	배점	대분류	지표	배점	대분류	지표	배점	
입법발의	정량분석 (300)	o	80	정량분석 (300)	o	80	회의부문- 정량평가 (200)		아래	입법활동
출석횟수		o	80		o	80		o	80	의정활동 성실성
일괄질의		o	70		o	60		o	60	심의 준비성/전문성
일문일답		o	50		o	40		o	40	전문성/논리성/합리성
보고횟수		o	10		o	20		o	20	상임위 회의의 주도성
자료요구건수		o	10							준비성/성실성
의사진행방해		o	-20							진행방해/증복질의/욕설
특위참여수					o	20				의정활동적극성/성실성
정성계량	정성분석 (300)	o	300	정성분석 (400)	o	400	회의부문- 정성평가 (300)	o	300	이슈제기/국정심의/대안제시/개혁성
감점지표		o	-20		o					비공익적 발언/행위-지역구/특정사업/기업 등 사익보호
주요직책수행					o	50	비회의 부문 (300)	o	60	
정책토론회 참여수					o	30		o	30	TV/시민단체주관-전문성, 국민의견조사노력
정책보고서 발간횟수	입법연구/ 사회활동 분석 (100)	o	30	의원활동 (입법연구/ 사회활동) 분석 (200)	o	20		o	20	의정활동관련 정책보고서/백서발간횟수 -연구노력/전문성
청원소개횟수		o	30		o	40		o	40	
설문조사		o	20		o	20		o	20	국민의견수렴노력
국회연구모임 가입수		o	10		o	20		o	15	입법연구활동
인터넷활용		o	10		o	20		o	15	통신전용방개설수/쌍방향토 론게시판운영
감점지표		o	-30		o	-50				품위손상/물의 윤리위 제소된 건수(2000년 경우 당적이탈자 포함)
입법발의								o	40	
								o	40	
위원회참여수								o	20	
합계 (점)	700			900			800			

* 출처: 경실련 자료(2000; 2001)

위의 자료를 통하여 알 수 있듯이, 경실련은 국회의원이 행하는 거의 대부분의 업무나 활동을 평가의 대상으로 삼고 있다. 가히 의원활동의 종합성적표라 할 수 있다고 하겠다.

한편 의정활동에 임하는 의원의 자질이나 태도를 평가영역으로 삼고자 하는 견해³⁴⁾도 있다. 이에 따르면, 여러 분야의 의정활동에 나타난 의원의 인격적인 태도와 업무처리의 능력(자질) 및 성향을 평가하게 될 것이다. 그런데 이러한 방식은 의원 개인의 특성(personality)을 부각한다는 장점이 있는 반면에, 분야별로 나타난 의원의 임무(역할) 수행도를 제대로 파악하기 어렵다는 문제점이 있다.

〈표 3〉 의정활동 평가 통합 모형의 일례

평가 항목	배점(총300점)	세부 배점	세부 지표
성실성	100	30 30 20 20	① 출석률 ② 입법발의 건수 ③ 본회의 투표참여율 ④ 청원소개 횟수
전문성	100	30 30 20 10 10	① 근거제시(법령예시/통계수치/과거사례/외국사례제시) ② 발언내용(이슈제기/정책대안제시의 구체성/현실성)- 발언주제 별 평가 ③ 법안가결 건수 ④ 법안가결률 ⑤ 정책토론 및 위원회 참여 횟수
재형성	50	15 15 20	① 사회/경제적 불평등 제거 ② 부정부패/비리 제거 ③ 개혁 법안에 상임위/본회의 투표결과
설문조사	50	15 15 20	① 성실성 ② 전문성 ③ 사명감(위원역할 의식/봉사의식)

출처: 윤종빈, “국회의원 의정활동의 평가 통합 모형 연구”, 의정연구 제12권 제2호(한국의회발전연구회, 2006), 43쪽.

1.2 평가 영역으로서 국회의원의 기대역할

앞에서 보았듯이, 의원에 대한 평가는 통상 원내 활동, 지역구 활동을 포함한 원외 활동, 또는 의원 개인의 자질 내지 평판 등을 주된 대상으로 한다. 그러나 헌법과 국회법 등에 의하여 부여된 의원의 역할 수행을

34) 윤종빈, 위의 논문(2006), 43-45쪽.

중심으로 보아야 한다는 입장에서 볼 때, 의원에 대한 평가 영역은 국회의 구성원으로서 또는 그 자신이 헌법기관으로서 수행하여야 할 역할의 대상으로 평가가 이뤄져야 할 것이다.³⁵⁾ 이외에 의원의 정책지향성도 평가의 영역으로 삼을 것인지가 논의되고 있다.

1.2.1 국회 구성원으로서의 역할

의원은 합의체결정기관인 국회의 구성원으로서 국회운영에 적극적으로 참여하여야 한다(**의사참여의 적극성**). 즉 본회의와 위원회에 참석하여 의안에 관하여 토론하며 표결하여야 한다. 그리고 국회법 기타 법률상의 행위규범을 준수함으로써 의원으로서의 품위를 유지하며 건전한 정치풍토를 조성하여야 한다(**품위유지**).

의원은 국회의 권한인 입법권과 국정통제권의 행사에 참여하여야 한다. 입법자로서 의원은 충성스럽고 지혜롭게 입법활동을 펼쳐야 한다(**입법의 성실성 및 전문성**). 국회의 입법과정이 민주성, 적법성, 합리성의 원칙에 맞게 이뤄지도록 노력하여야 한다.³⁶⁾

또한 대통령중심제의 정부형태를 취하는 우리나라에서 의원은 국정통제활동에 적극적이며 효과적으로 임해야 한다(**국정통제의 성실성 및 전문성**). 국정통제활동은 주로 국정감사·조사를 통하여 이뤄지고 있다. 특히 매년 실시하는 국정감사는 가장 실효적인 국정통제의 기회가 되고 있다. 그리고 정기국회에서 실시하는 예산심의도 국정통제의 하나로 이해할 수 있다. 정부가 예산편성권을 가진 반면에 국회는 예산안의 심의·확정권을 가지기 때문이다. 예산은 집행부 정책의 計數的 표현이며 사업계획과 자원배분을 규정하고 있는 행정의 종합안내판이라 할

35) 이에 관한 좋은 근거로 ‘국회의원윤리강령’(1991. 2. 7. 제정)을 들 수 있다. 강령은 의원의 임무와 역할을 잘 보여준다.

36) 한국의 입법과정의 지향점을 ‘민주성’, ‘적법성’, ‘합리성’으로 보는 입장으로는 음선필, “국회 입법과정의 분석과 개선방안”, 홍익법학 제13권 제2호(홍익대학교 법학연구소, 2012), 158-161쪽.

수 있다. 따라서 정부가 편성한 예산안에 대한 심의는 매우 중요한 통제 활동에 해당한다.³⁷⁾

1.2.2 국민 대표로서의 역할

국민의 대표자인 의원은 공직자로서 국민에게 봉사하여야 하며 책임을 져야 한다. 의원은 국민으로부터 정당성을 부여받는 선거과정에서 민주성·적법성에서 문제가 있어서는 아니 된다(**대표관계의 민주성**). 또한 국민을 위한 봉사자로서 국민의 자유와 복리의 증진을 위하여 국가이익 우선의 태도로 직무를 수행하여야 한다(**국민을 위한 봉사**). 공직자로서 직무와 관련한 부정한 이득을 취하거나 부당한 영향력을 행사하여서는 아니 되며 청렴하여야 한다. 그리고 자신이 행사한 모든 권한에 따른 책임을 국민에게 져야 한다.³⁸⁾

또한 국민의 의사를 집약하여 국가의사를 형성하기 위하여 국민의 정치적 의사형성에 부지런하여야 한다(**국민의 정치적 의사 형성**). 이와 관련하여 의원의 지역구 활동³⁹⁾도 평가의 대상으로 삼아야 할 것인가?

37) 한편 예결산심의활동을 별도로 평가하고자 할 경우 납세자의 관점에서 통상 다음과 같은 지표를 설정한다. ① 재정구조의 왜곡과 결함을 얼마나 잘 집어내고 분명하게 시정을 요구했는가, ② 국책 사업의 우선순위를 가리고 그 타당성을 제시하라고 요구했는가, ③ 세입예산(세금)이 세출예산을 잘 뒷받침하고 있는지 따졌는가, ④ 예산이 낭비된 부분을 찾아내고 낭비의 여지가 있는 부분을 골라내 추궁했는가, ⑤ 행정부의 비리·부정·월권을 제대로 감독했는가.

38) 의원이 국민의 봉사자라는 점에서 자신의 공약을 제대로 실천하였는지를 평가하는 ‘공약의 이행도’ 역시 하나의 평가지표가 될 수 있다고 본다. 그런데 우리의 현실을 볼 때 의원의 공약은 주로 지역구위원이 지역구 이익을 위해 제시한다는 점에서, 그리고 비례대표위원의 경우에는 개인적 공약을 제시하지 않는다는 점에서 ‘공약의 이행도’는 의원 전체에 대한 평가지표로 활용하기 어렵다고 하겠다.

39) 지역구 활동(constituency service)은 크게 두 가지로 분류된다. 개인의 고충·요구의 해결과, 지역구 전체 혹은 특정 단체의 이권을 위한 사업유치가 그것이다. 이에 관해 자세히는 Bruce E. Cain / John A. Ferejohn / Morris P. Fiorina, *The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence* (Harvard University Press, 1987) 참조.

이에 관하여는 평가자마다 다른 입장을 취하고 있다. 정치적 대표성(political representation)을 선거권자와 의원 간의 정책입장의 일치(congruence)라는 좁은 의미로부터 지역구민의 즉각적인 요구에 대한 대응(responsiveness)라는 의미로 확대하여 지역구민의 대표성 확보가 대의민주주의에 중요하다는 입장에서, 또한 우리 선거체계에서 지역구 의석수가 지배적이기 때문에 지역구와 관련한 의원의 원외활동을 의정활동평가에서 중요하지 않게 다루는 것은 의정활동 평가의 의미를 약화시키는 결과를 초래한다는 점에서 원외활동에 관한 사항이 전체 평가사항의 최소한 3분의 1 이상을 차지하여야 한다고 보는 견해⁴⁰⁾가 있다.

그러나 지역구의원들이 지역구활동에 사실상 상당한 시간과 관심을 투자하는 것이 현실이라 하더라도 지역구에 보내는 시간과 관심을 의정활동의 일부로서 직접 평가의 대상으로 삼는 것은 의원의 국가이익우선 의무를 지닌 국민대표로서의 지위, 지역구활동에 매몰되어 국회의원으로로서의 역할을 상대적으로 소홀히 하고 있는 우리 정치 현실의 우려⁴¹⁾

40) 윤종빈, “제16대 국회의정감시, 의정활동평가 어떻게 할 것인가”, 경실련 정치개혁 토론회 자료집(2000. 6. 9), 8-11쪽. 한편 지역구활동을 포함하여 법률에 적시되고 있지 않은 활동 일반을 ‘원외활동’이라 규정하고 이에 대한 평가모델의 구축을 주장하는 견해로는 한정택, “제18대 국회 의정활동평가: 원외 활동 평가 모델의 탐색”, 의정연구 제18권 제1호(한국의회발전연구회, 2012), 43-74쪽.

41) 의원들은 재선에 영향을 미치는 제1요인으로 지역구활동을 들고 있다(제17대 국회의원들의 경우 66.0%, 제18대 국회의원의 경우 55.9%). 그러므로 의원들은 국회의 표결시 평소에는 당론을 따르나 당론과 지역구 이익이 충돌할 경우에는 지역구 이익을 ‘당연히’ 우선한다. 또한 의정활동 중 원외활동에 투자하는 비중은 매우 크다. 의원보좌관의 응답에 의하면, 의원들은 1주일에 평균 32시간 정도를 원외활동에 투자하는데, 제18대 국회 임기동안 평균적으로 원내 활동에 30%, 원외 활동에 70%의 시간과 인력을 투자하였다고 한다(한정택, 위의 논문, 55-62쪽). 한편 국회의원에 대한 설문조사결과에 기초한 연구(가상준, “설문조사를 통해 본 17대 국회의원들의 의정활동”, 세계지역연구논총 제25집 제3호(한국세계지역학회, 2009), 53-75쪽)에 의하면, 의원들은 평균적으로 33.8%의 시간을 원내활동에 66.2%의 시간을 국회업무에 할애하고 있다고 하였다. 그러나 그 설문조사 결과의 신뢰도에 솔직히 의문이 간다. 이러한 점은 원외활동에 대한 객관적 평가가 그만큼 어려움을 보여준다고 하겠다.

또한 평가를 통하여 보다 발전적인 행태를 유인하고자 하는 의원평가의 취지 등을 고려할 때 별로 바람직하지 않다고 본다. 따라서 지역구활동 자체를 직접적인 평가의 영역으로 삼을 것⁴²⁾이 아니라, 지역구민의 고충이나 요구를 포함한 정치적 의견을 청취하고 이를 입법과정이나 국정에 반영하려고 노력하는 청원소개, 공청회·세미나 개최, 정책토론회 참여, 지역구민과의 소통을 위한 시도(설문조사, 홈페이지 개설과 토론게시판 운영) 등을 평가하는 것이 더 바람직하다고 본다.

1.2.3 정당 대표로서의 역할

의원이 당원으로서의 국가의사를 정하는 국회와 국민의 정치적 의사를 형성하는 정당 간에 架橋 내지 연결고리의 역할을 ‘쌍방향으로’ 수행하여야 한다. 즉 의원은 정당의 뜻을 국회에 전달하는 역할만 하는 것이 아니라, 국회에서 논의되는 의안에 관하여 정당 내에서 국민의 의사를 확인하고 정리하는 역할을 역시 담당하여야 한다. 이와 관련하여 첫째, 의원은 국회에서 의안을 발의, 토론, 표결에 함에 있어서 당론을 존중하여야 한다.

둘째, 의원이 당론을 따르는 것을 용인하는 것은 당론이 민주적으로 결정되어야 할 것을 전제로 하기 때문에, 의원은 당론이 국민의 의사를 존중하면서 민주적으로 형성되도록 노력하여야 한다. 더 나아가 정당의 조직과 활동이 민주적으로 이뤄지도록 노력하여야 한다. 의원은 소속 정당의 핵심이며 대부분 당간부로 활동하기 때문에 어떤 방식으로든

42) 윤종빈 교수는 원외활동을 평가하기 위한 설문조사 항목으로 다음을 제시하고 있다 (2000, 11쪽). ① 의원의 전체 활동 중 지역구 관련 활동이 차지하는 비중은 어느 정도인지, ② 일주일에 평균 몇 시간을 지역구 관련 활동에 할애하고 있는지, ③ 한 달에 평균 며칠을 지역구에 머무르고 있는지, ④ 지역구민으로부터 일주일에 평균 몇 건 정도의 청원을 요구받고 그 중 실제로 몇 건 정도를 해결하고자 시도했으며, 몇 건 정도를 만족스럽게 해결했는지, ⑤ 몇 개의 지역구 사업을 유지했는지, ⑥ 지역구 관련 모임에 한 달에 평균 몇 회 참여하는지, ⑦ 의원회관 직원들이 일주일에 평균 몇 시간을 지역구활동과 관련된 업무에 투자하는지 등.

소속 정당에 영향을 행사하면서 정당민주화의 주된 역할을 담당하여야 한다(정당 민주화의 추구).⁴³⁾

셋째, 의원이 어떠한 형태로든 정당의 실질적 운영을 담당하기 때문에 정당에 대한 국민의 평가로부터 자유로울 수 없고 일정한 책임을 져야 한다. 정당이 원내교섭단체의 형태를 통하여 실질적으로 국정운영에 참여하고 있으므로 이에 상응한 책임을 져야 할 것이다.⁴⁴⁾ 그런데 책임을 결국 정당의 대표인 의원에게 묻는 것이 실제적이라고 본다.⁴⁵⁾

1.2.4 정책지향성(정치적 지향성) 포함 여부

의원의 정책지향성(정치적 지향성)도 평가의 영역으로 할 것인가? 정책지향성은 일정한 정책을 담은 법안의 발의 및 표결을 통해 나타난 의원의 정치적 성향을 의미한다. 예컨대 자유민주주의에 대한 인식의 차이에 따른 정치적 보수 또는 진보, 시장경제질서에 대한 인식의 차이에 따른 경제적 자유주의 또는 정부개입주의 등이 그것이다.

이와 같이 국회 상임위나 본회의에 나타난 의원의 투표행태를 분석

43) 의원에게 이러한 역할을 요구하는 것은 정당을 통한 정치지도자의 양성을 기대하기 때문이다. 오늘날 정당의 공공적 기능 중의 하나가 바로 정치지도자의 양성임은 주지의 사실이다.

44) 지금까지 국회가 파행적으로 운영되어온 배경에는 여·야당 간의 정파적 이익에 따른 소모적인 대립이 있었다. 따라서 정당에게 국정운영에 참여함에 따른 일종의 책임을 묻는 것은 필요하다고 본다.

45) 국정운영에 참여하는 정당에 대한 정치적 책임의 추궁은 일차적으로 정당의석수의 증감으로 나타난다. 그런데 우리 선거체계에 의하면 정당의석수의 증감에 따른 일차적인 책임추궁은 제한적으로 이뤄질 수밖에 없다. 왜냐하면 정당투표를 통하여 선출할 수 있는 의원이 54명(전체 의원의 약 18%)에 불과하기 때문이다. 즉 소속정당에 대한 평가에 기초하여 직접 정치적 통제를 가할 수 있는 의원이 54명이다. 그런데 지역구 의원들의 당선에 개인의 정치적 역량 외에 소속정당이 크게 영향을 주는 것으로 확인되고 있다. 특정정당의 영향력이 강한 지역의 지역구 의원들 대부분이 그러하다고 해도 과언이 아니다. 그렇다면 이들 또한 소속정당에 대한 평가로부터 자유로울 수 없다고 보아야 할 것이다. 그런 까닭에 의원들은 정치적 공동운명체의 일원으로서 소속정당의 조직과 운영에 책임을 져야 할 것이다.

하고 이를 선거권자에게 알리는 것은 의원의 실제적인 正體性을 확인하는 데 매우 중요하며 선거권자의 선택에 결정적인 자료가 될 것이다.⁴⁶⁾ 또한 의원들이 선거과정에서 제시한 공약의 이행 여부를 확인하는 자료가 될 것이다.⁴⁷⁾

그런데 정책지향성의 판단은 특정한 관점에 따라 이뤄지기 때문에 일정한 지향점을 지닌 단체나 조직(예컨대 노동조합, 인권단체, 환경단체 등)에 의하여 자신의 이익이나 대의를 위하여 시도되고 있는 것이 현실이다. 이러한 단체나 조직들이 자신의 이익이나 대의를 위하여 특정 의원을 지지하거나 반대하는 것은 정치적 표현의 자유에 해당한다. 그리고 의회 자체가 여러 부분이익이 주장되고 갈등하며 조정·타협하는 장이기 때문에 의원의 정책지향성을 평가하는 것은 어찌 보면 매우 자연스럽고도 필요하다고 본다. 의원들의 입법과정이 민주적이고 합리적인 절차로 이뤄지고 국정통제활동이 적극적으로 이뤄진다면 또한 의원의 행태가 국민의 대표로서 품위있게 이뤄진다면 의원에 대한 평가는 의정활동의 산물이라 할 수 있는 법안에 나타난 정책지향성에 초점을 맞추게 될 것이다.

그렇지만 특정분야의 공익적 또는 사적 이익의 관철이 아니라 의원에 관한 전반적인 정보를 제공하기 위하여 의원의 임무수행도 측정에 초점을 맞추려는 입장에서 또한 최대한 정치적 중립성을 견지하는 차원에서 이 글에서는 정책지향성을 평가지표로 삼지 아니하고자 한다. 다만 정책지향성에 대한 평가가 별도의 유용한 평가모델이라는 점만을 지적하고자 한다.

46) 이런 점에서 의원들의 원내에서의 법안에 대한 태도 및 찬반투표 결과를 활용하는 것이 향후 가장 바람직한 의정활동평가의 방향으로 보는 견해도 있다.

47) 이와 관련하여 의원의 정책지향성을 나타내는 수치를 측정하고 이러한 수치가 의정활동 기간 동안 일관성 있게 유지되는지를 평가하는 것이 중요하다.

1.3 평가의 기간과 영역

그런데 평가기간을 어떻게 정하느냐에 따라 평가의 그 주된 대상이 달라질 수 있음을 주의하여야 한다. 예컨대 정기국회기간을 대상으로 할 경우에는 국정감사와 예산심의를 내용으로 하는 국정통제활동이 주요 영역이 될 것이다. 한편 1년 단위로 평가할 경우에는 이 외에도 입법활동을 대상으로 할 수 있을 것이다. 그리고 의원의 정치적 지향성을 파악하려고 할 경우에는 입법기간을 고려할 때 적어도 3년 이상에 걸쳐 평가하여야 할 것이다.

이와 같이 평가의 영역에 따라 평가의 기간이 달라지며 또한 평가기간을 어떻게 잡느냐에 따라 주된 평가의 영역이 달라질 수 있다. 이러한 사실로부터 다음과 같은 평가의 지침을 얻을 수 있다.

첫째, 평가의 실효성을 확보하기 위해서는 먼저 평가영역을 무엇으로 할 것인가를 선명하게 결정하여야 할 것이다. 둘째, 평가의 지속성을 위해서는 평가를 영역별로 하되, 주기적으로 실시하는 것이다. 셋째, 종합적이고도 체계적인 평가를 하기 위해서는 의원의 임기 말에 여러 영역에 걸쳐 평가를 하되, 기존의 평가자료를 활용하는 것이다.

2. 평가의 지표

2.1 지표 설정의 고려사항

지표는 일차적으로는 평가의 기준이면서 의원으로 하여금 이에 따라 의정활동을 하게 만드는 유인요소가 된다. 그러한 점에서 이는 의정활동의 지향점이라고 할 수 있다.⁴⁸⁾ 예컨대 입법활동을 평가함에 있어서

48) 그러한 점에서 평가의 기준은 피평가자에게 일정한 메시지를 전하는 것이 되어야 한다. 즉 일정한 행위에 대한 비난(제한)과 격려(권장)의 취지를 전할 수 있어야

법률안의 발의건수를 주된 평가의 기준으로 삼는다면 의원은 이를 위하여 더 많은 시간과 노력을 사용하게 될 것이다.⁴⁹⁾ 그러므로 평가의 목적에 적합한 평가지표를 설정하여야 할 것이다. 아울러 평가지표의 상대적 비중을 정하여야 할 것이다. 이는 평가지표의 우선순위를 의미한다.

2.2 구체적 평가지표의 설정과 평가요소의 구성

2.2.1 국회운영의 참여도

1) 출석률: 여기서 출석해야 할 회의는 본회의 및 상임위 회의를 포함한다.⁵⁰⁾ 그런데 통상 출석률의 산정이 회의 참석 시간이나 지속적인 출석 여부와 관계없이 회의장에 출석하는 여부만으로 이뤄지기 때문에 대리출석, 잦은 이석 등의 부작용이 나타나는 경우가 있다.⁵¹⁾ 그렇지만 의정활동의 기본적인 참여를 의미하는 회의출석률은 의원의 성실성 및 적극성을 평가하는 최소한의 지표라는 점에서 중요한 지표로 포함시켜야 할 것이다.

2) 표결 참여율: 본회의와 위원회에 출석한 후 법안 내지 의안 표결에

한다.

49) 지난 제17대 국회부터 의원입법의 발의건수가 대폭 증가하게 된 이유의 하나가 이러한 시민단체의 입법활동 평가지표이었다. 이 평가지표의 부작용으로 부실한 중복법안 발의 등의 행태가 나타난 것이다(이현출, “의원입법의 현황과 개선과제”, 국회입법조사처 개청 1주년 기념 국제세미나: 국회 정책기능과 입법지원기구의 역할(국회입법조사처, 2008. 11. 11), 61-62쪽; 음선필, 앞의 논문(2012), 140-144쪽).

50) 국회가 상임위원회중심으로 운영되며 본회의 이전에 정당간의 합의에 의하여 표결의 내용이 이미 예정된다는 점에서 상임위의 출석률을 매우 중요한 의미를 갖는다. 한편 의원의 상임위 활동 참여에 관한 이론적 분석으로 손병권, “의원의 의정활동: 의원의 상임위원회 활동 참여에 대한 평가와 전망”, 한국정당학회보 제3권 제2호(한국정당학회, 2004), 199-224쪽.

51) 따라서 회의에 출석 확인한 이후 실제로 회의에 참여하는지, 어떠한 태도로 임하는가에 관하여는 별도의 지표로 보완하여야 할 것이다.

실제 참여하는 정도를 의미한다. 이는 출석률로는 파악되지 않는 의정 활동의 성실성과 입법자로서의 책임감을 측정하는 수단이 된다. 표결참여율은 출석회의 수에 대비한 표결참여 수의 비율로 산출된다.

3) 발언의 정도(양 및 빈도): 본회의나 상임위 등에서 행한 발언(일문 일답, 일괄질의, 보고회수 등)의 양 및 빈도를 측정함으로써 회의의 준비성, 전문성, 주도성 등을 평가한다. 다만, 논의되는 안건과 전혀 관계 없는 얘기나 자기 지역구의 민원을 해소하기 위한 발언 등은 제외하여야 한다.

4) 특위 참여 수: 의원이 통상 참여하는 상임위 외에 별도의 특위에 참여하는 수로서 의원의 다양한 참여의 정도를 파악한다.

2.2.2 준법성

1) 윤리위원회 회부 건수: 국회의 구성원으로서 준수해야 할 규범(국회법, 국정감사 및 조사에 관한 법률 등)을 위반함으로써 의장, 위원장, 동료의원에 의하여 윤리위원회에 회부된 건수를 의미한다. 국회법상 의원징계사유의 발생으로 반드시 윤리위원회에 회부되는 것은 아니지만 적어도 윤리위원회에 회부될 정도의 사유라면 평가의 대상이 되어야 할 것이다.

2.2.3 입법의 실적

1) 발의건수: 입법의 실적을 확인하는 기본지표로서 발의건수를 들 수 있다. 그런데 공동발의와 대표발의를 구별할 필요가 있다. 공동발의 경우는 대부분 의원 상호간의 관계를 의식해서 ‘의례적’으로 해 주면서 발의자로서의 역할을 제대로 하지 않는 경우가 많기 때문이다.⁵²⁾ 따라

52) 그러한 점에서 오히려 공동발의의 남발을 경계할 필요가 있다. 공동발의의 진정성을 파악하기 위해서는 발의한 법안에 대하여 실제 찬성투표를 하였는지를 확인하는 것이 필요하다.

서 공동발의건수와 대표발의건수를 구별하여 평가할 필요가 있다.

법안발의의 경우에도 임기말 자동 폐기된 법안을 그대로 재발의하는 등의 문제점을 해소하기 위하여 입법안 작성에 기울인 노력의 정도에 따라 제정안, 전부개정안, 일부개정안, 폐지안을 구별할 필요가 있다.⁵³⁾

한편, 의원이 정부를 대신하여 발의하는 경우(이른바 우회입법, 청부 입법)나 건수를 올리기 위하여 동일한 법안의 일부개정안을 근접한 시간에 나눠서 발의하는 경우(이른바 쪼개기입법)도 있기 때문에 발의건 수만을 기준으로 입법의 성실성을 따질 수는 없다. 이러한 점을 고려하여 일정한 정성평가가 요구된다.

2) 발의입법예의 참여도: 자신이 발의한 입법안을 통과시키기 위하여 어느 정도 노력을 꾸준히 기울였는가를 확인할 필요가 있다. 따라서 자신이 발의한 법률안에 실제로 찬성투표를 하였는가를 따져본다(입법의 성실성 및 일관성). 이는 자신이 발의한 입법안과 관련한 본회의 표결에 불참하거나 기권하거나 또는 반대한 회수로 측정할 수 있을 것이다.

2.2.4 입법의 완성도

1) 가결법안 건수: 입법의 완성도는 발의된 법안이 본회의에서 얼마나 가결되었는지로 평가할 수 있다. 그런데 가결의 경우에도 원안가결, 수정가결, 대안폐기를 구별하여야 한다.⁵⁴⁾ 다만, 폐지법률안의 경우에는 수정가결이나 대안폐기가 아니라 원안가결만 있을 뿐이므로 이 경우를 달리 구별할 필요가 있다. 또한 동일한 법률에 적용되는 법안을 일괄

53) 국회법에서도 의원이 발의하여 의결된 법률안 중 제정법률안과 전부개정법률안의 경우에만 발의위원의 성명을 당해 법률안의 부제로 표기할 수 있게 한다(제79조 제4항). 따라서 예컨대 제정안 4점, 전부개정안 3점, 일부개정안 2점, 폐지안 1점으로 구별할 필요가 있다.

54) 예컨대 가결의 경우에도 원안가결 4점, 수정가결 3점, 대안폐기 1점으로 구별할 필요가 있다.

제출함으로써 가결건수를 많이 만드는 경우도 있음을 주의할 필요가 있다.

2) 법안 가결률: 가결법안 건수가 전적으로 양적인 평가에 그치기 때문에 법안가결률로 보완할 필요가 있다. 이는 발의 건수 대비 가결 건수로 측정된다. 그런데 가결률 부문의 상위 순위자를 결정할 때는 의원 1인당 평균 발의 건수 이상의 법안을 발의한 의원 중에서 상위 순위자를 선정하여야 할 것이다.

2.2.5 입법의 중요성

1) 입법의 영향력: 오늘날 입법에 관한 정량평가의 변별력이 상대적으로 줄어들고 있기 때문에 입법의 질적 평가가 요구된다. 그 일례로 가결된 법안 가운데 상임위별로 영향력이 큰 입법 5개를 선정하는 것을 생각해 볼 수 있다. 이는 입법전문가의 정성평가를 통하여 파악할 수 있을 것이다.⁵⁵⁾

2.2.6 국정통제의 충실도

1) 국정감사장 출석률: 일상적인 본회의와 상임위를 제외한 국정감사(국정조사 포함)를 위한 회의의 출석률을 의미한다.

2) 감사진행의 성실성: 국정감사를 위한 자료준비의 충실성과 감사진행시 질문 및 청취의 태도 등을 종합하여 국정감사의 전반적인 성실성을 측정한다.

2.2.7 국정심의·이슈제기·정책대안 능력

국정통제의 전문성을 평가하는 지표로서 국정에 관한 전반적인 이해를 바탕으로 현안을 제대로 심의하며, 국정운영에 관하여 새로운 문제

55) 영향력이 큰 입법을 선정하기 위해서는 규율대상의 범위, 국민의 권리와 자유에 대한 제한의 정도, 입법에 따른 변화의 폭 등을 종합적으로 고려하여야 할 것이다.

점을 제기하고 또한 정부정책에 대한 비판뿐 아니라 적절한 대안을 제시하는 능력이 어느 정도인지를 측정한다. 이러한 평가지표의 요소로는 ① 주장의 근거제시, ② 감사지적 건수, ③ 대안의 구체성과 현실성 등이 있다.

2.2.8 선거법 준수

1) 선거법 위배 여부: 대표관계의 민주성이 제대로 확보되기 위해서는 선거법의 준수가 요구된다. 따라서 선거법을 위배하여 의원으로서의 자격을 상실하는 경우는 물론, 그렇지 아니한 경우도 평가되어 감점의 대상이 되어야 한다.

2.2.9 사익 아닌 국가이익 추구

1) 국가이익 우선: 전체적인 이익 아닌 특정사업·기업 등 사익을 보호하려 하거나 국가이익을 해하면서 지역이익을 우선하는가를 평가한다. 이를 위하여 비공익적 발언 및 행위의 정도를 파악할 필요가 있다. 이 경우는 감점 처리한다. 한편, 정당의 이익과 국가의 이익이 충돌된다고 판단할 경우에 의원이 국가이익을 우선하는가를 평가한다. 이는 당론보다는 국가이익을 위한 개인의 소신과 양심에 따른 발언 및 표결로 나타날 것이다.⁵⁶⁾ 이 경우는 가산점을 부여하도록 한다.

2) 청렴도: 공직자로서 청렴의무나 지위이용 이득금지의무를 위반하였는지 여부를 확인한다.

2.2.10 국민의 의견 수렴

의원은 국민의 정치적 의사를 형성하기 위하여 국민의 의견을 수렴

56) 예컨대 당락에 의하여 회기 운영이 정상적으로 이뤄지지 않을 경우에 국회의 정상화를 촉구하는 발언을 하거나 정당 내에서 이를 노력하는가의 여부로 파악할 수 있을 것이다.

하거나 국민에게 의정내용을 소개하여야 한다. 이와 관련한 평가요소로는 청원소개 건수, 공청회/세미나/토론회 등 개최 건수, 설문조사 회수, 의정발표회수, 정책보고서 등 발간회수, 쌍방향 의견제시 가능한 홈페이지 운영 등을 들 수 있다.

2.2.11 정당의 민주적 운영 노력

오늘날 국회의원이 소속정당의 지도부로부터 사실상 자유롭지 못한 것이 현실이다. 이에 대하여는 관점에 따라 상이한 평가를 내릴 수 있으나, 국회의원의 헌법상 지위와 정당 민주화의 수준에 비춰볼 때 그리 바람직하지 않다고 하겠다. 따라서 의원으로 하여금 정당지도부로부터 상대적이거나 자유로울 수 있도록 유인하는 지표를 개발할 필요가 있다고 본다. 그러한 것으로 다음의 지표를 제시해본다.⁵⁷⁾

1) 정당의 민주적 운영 노력: 당내 계파는 정치적 경쟁을 이끌어낼 수 있다는 점에서 긍정적으로 이해할 수 있다. 당내 각 계파 간의 의견을 조정하면서 당론을 이끌어내는 것은 당내 민주주의를 구현하는 하나의 방법이 될 수 있다. 그러한 점에서 이를 위해 어떠한 노력을 하는가를 평가할 필요가 있다. 이는 당내 보좌인력이나 정치담당 기자들의 설문조사를 통하여 확인할 수 있다. 그런데 이에 관하여 동료의원의 평가는 별로 바람직하지 않다고 본다. 자칫 이해관계에 따라 공정하지 않은 평가의견을 제시할 수 있어서 그 결과를 신뢰하기 어렵기 때문이다.

이상의 평가지표와 평가요소를 정리하면 아래 <표 4>와 같다.

57) 국가이익과 정당이익이 충돌할 경우에 국가이익을 우선하는 경우는 앞의 ‘국가이익 우선’의 평가요소로 평가하기로 한다.

〈표 4〉 평가영역별 평가지표 및 평가요소

지위	평가영역	평가지표	평가요소
국회 구성원	의사참여의 적극성	국회운영의 참여도	출석률 표결 참여율 발언의 정도(발언량, 발언빈도) 특위 참여 수
	품위유지	준법성	윤리위원회 회부 건수
	입법의 성실성 및 전문성	입법의 실적	발의(대표발의/공동발의) 건수 발의입법에의 참여도
		입법의 완성도	가결법안 건수 법안 가결률
		입법의 중요성	입법의 영향력
	국정통제의 성실성 및 전문성	국정통제의 충실도	국정감사장 출석률 감사진행의 성실성
		국정심의 능력 이슈제기 능력 정책대안 능력	주장의 근거제시 감사지적 건수 대안의 구체성과 현실성
국민의 대표	대표관계의 민주성	선거법 준수	선거법 위배 여부
	국민을 위한 봉사	사익 아닌 국가이익 추구	국가이익 우선
			청렴도
	국민의 정치적 의사 형성	국민의 의견 수렴	청원소개 건수 공청회/세미나/토론회 등 개최건수 설문조사 횟수 의정발표횟수 정책보고서 등 발간횟수 생방형 의견제시 가능한 홈페이지 운영
정당의 대표	정당 민주화의 추구	정당의 민주적 운영 노력	공천과정 등 민주적 운영의 노력 정도

2.3 지표의 비중(배점)

여러 지표가 상이한 비중을 가지고 있음을 고려할 필요가 있다. 따라서 지표간의 배점을 상대적이거나 달리 할 필요가 있다. 이는 헌법상 어떤 영역을 더 중시하느냐, 그리고 현실에 대한 반성의 차원에서 어떤 영역을 더 시급하다고 보느냐에 따라 달라질 것이다. 그러한 점에서 비중의 결정은 다소 정책적인 관점을 요한다. 어떠한 지표를 중시하느냐에 따라 의원의 의정활동 행태가 달라질 수 있기 때문이다.

생각건대 각 평가요소의 중요도와 난이도를 종합적으로 검토하여 상대적 비중을 조정하는 방식으로 각 평가요소의 배점을 정하면 될 것이다. 이에 따라 평가요소별 배점을 예시하면 아래 <표 5>와 같다. 국회 구성원의 역할과 관련하여서는 150점, 국민의 대표와 관련하여서는 80점, 정당의 대표와 관련하여서는 20점으로 하여 전체 250점을 만점으로 하였다.

〈표 5〉 평가요소별 배점

평가영역	평가지표	평가요소	배점	
의사참여의 적극성	국회운영의 참여도	출석률	10	50
		표결 참여율	10	
품위유지	준법성	발언의 정도(발언량, 발언빈도) 특위 참여 수	25 5	
입법의 성실성 및 전문성	입법의 실적	윤리위원회 회부 건수	-10	60
	입법의 완성도	발의(대표발의/공동발의) 건수 발의입법예의 참여도	10/5 -10	
		가결법안 건수 법안 가결률	20 10	
국정통제의 성실성 및 전문성	입법의 중요성	입법의 영향력	15	40
		국정감사장 출석률 감사진행의 성실성	10 -10	
	국정심사의 능력 이슈제기 능력 정책대안 능력	주장의 근거제시 감사지적 건수 대안의 구체성과 현실성	10 10 10	
대표관계의 민주성	선거법 준수	선거법 위배 여부	-10	80
국민을 위한 봉사	사익 아닌 국가이익 추구	국가이익 우선	-10 ~10	
		청렴도	-10	
국민의 정치적 의사 형성	국민의 의견 수렴	청원소개 건수 공청회/세미나/토론회 등 개최건수 설문조사 횟수 의정발표횟수 정책보고서 등 발간횟수 쌍방향 의견제시 가능한 홈페이지	10 20 10 10 10 10	80
		정당 민주화의 추구	정당의 민주적 운영 노력	
정당 민주화의 추구	정당의 민주적 운영 노력	공천과정 등 민주적 운영의 노력 정도	20	20

V. 평가의 방법

1. 정량평가 및 정성평가

평가의 객관성을 위해서는 최대한 정량평가를 활용하여야 할 것이나, 평가지표의 특성상 정성평가가 부득이 요청된다. 그뿐 아니라 오늘날 정량평가에 의한 변별력이 상대적으로 저하됨에 따라 정성평가의 중요성이 증대하고 있다.⁵⁸⁾ 그리고 정량평가만에 의할 경우 불리한 평가를 받기 때문에 정성평가가 필요한 경우도 있다.⁵⁹⁾

정성평가를 위해서는 속기록의 분석, 현장 모니터링, 언론보도의 분석 등이 필요하다. 이를 위해서는 정책과 법안의 내용을 잘 이해할 수 있는 전문적 지식뿐 아니라 상당한 시간과 노력이 요구된다. 그런데 정성평가는 그 속성상 평가자의 주관적 가치가 개입될 여지가 항상 있다. 따라서 질적이면서도 객관성과 공정성을 구비한 정성평가를 지속적으로 확보할 수 있는 기구, 조직, 절차가 마련되어야 한다.

또한 경우에 따라서는 내부자 및 관계자의 인식을 확인할 수 있는 설문조사도 필요하다. 국회 직원, 의원보좌진, 정당전문위원 등의 내부자를 대상으로 하여 익명성의 보장을 전제로 설문조사를 하거나,⁶⁰⁾ 정치담당 기자, 다른 정당원 등 관계자를 대상으로 설문조사를 실시할

58) 의원의 경제성향에 관한 정성평가의 예로는 NSI 국회발전연구회, 국회의원 의정활동평가 개선방안의 모색-정성적 평가의 필요성과 제17대 국회의원 경제정책 성향평가 결과-(국가경영전략연구원, 2008. 4).

59) 예컨대 국회의장단, 상임위원장 또는 정당의 주요당직자들은 아무래도 일반의원에 비하여 의정활동에 제약이 따르기 때문에 통상의 정량평가에 의하면 낮은 수치를 얻게 된다. 평가기관에 따라서는 이들을 평가의 대상에서 제외하거나 오히려 일정 수준의 가산점을 주기도 한다. 그러나 이들 역시 자신의 처지에서 나름대로 역할을 할 수 있으므로 그 역할수행에 관한 정성평가항목을 만들어 평가하면 될 것이다.

60) 특히 정당의 민주화에 기여하는 정도는 당내 구성원에게 묻는 것이 가장 정확할 것이다.

수 있다. 또한 국정감사의 경우, 상임위별로 소속위원⁶¹⁾이나 국회 전문위원, 의원보좌관, 피감기관의 공무원 등을 대상으로 전문성 등에 관하여 설문조사를 할 수 있다.

한편 지역주민의 만족도도 고려할 수 있으나 그리 바람직하지 않은 것은 그 조사의 방대성 때문에 비현실적이라는 점 외에도 “국회”의원의 역할수행도를 평가하는 데는 부적합하다는 점이 더 중요한 이유가 된다. 왜냐하면 지역주민의 만족도는 지역구 봉사, 의원과의 개인적 친밀도, 의원 개인의 이미지 등에 크게 영향을 받기 때문이다.

아래 <표 6>는 평가요소별 평가방법을 정리한 것이다.

<표 6> 평가요소별 평가방법

평가지표	평가요소	평가방법
국회운영의 참여도	출석률 표결 참여율 발언의 정도(발언량, 발언빈도) 특위 참여 수	정량 정량 정성 정량
준법성	윤리위원회 회부 건수	정량
입법의 실적	발의(대표발의/공동발의) 건수 발의입법에의 참여도	정량 정량
입법의 완성도	가결법안 건수 법안 가결률	정량 정량
입법의 중요성	입법의 영향력	정성
국정통제의 충실도	국정감사장 출석률 감사진행의 성실성	정량 정성
국정심의 능력 이슈제기 능력 정책대안 능력	주장의 근거제시 감사지적 건수 대안의 구체성과 현실성	정성
선거법 준수	선거법 위배 여부	정량
사의 아닌 국가이익의 추구	국가이익 우선	정성
	청렴도	정량

61) 예컨대 동아일보는 각 상임위 위원에게 자신을 제외한 여야의원 1인씩을 우수위원으로 추천하게 하여 국감우수위원을 선정하여 각 상임위별로 1,2위 의원을 발표한 바 있다.

국민의 의견 수렴	청원소개 건수 공청회/세미나/토론회 등 개최건수 설문조사 횟수 의정발표횟수 정책보고서 등 발간횟수 쌍방향 의견게시 가능한 홈페이지	정량
정당의 민주적 운영 노력	공천과정 등 민주적 운영의 노력 정도	정성

2. 절대평가와 상대평가

평가요소에 따라서 절대평가와 상대평가를 선택할 필요가 있다. 당연히 해야 할 사항은 절대평가에 의하여야 한다. 예컨대 회의출석률, 의안표결 참여율, 국정감사장 출석률, 의정발표회수 등이 그러하다. 반면에 하면 할수록 좋은 것이지만 일정한 기준을 제시할 수 없는 사항에는 상대평가를 활용하여야 할 것이다. 예컨대, 법안 발의건수, 가결법안 건수, 법안 가결률 등이 그러하다. 사항에 따라서 절대평가와 상대평가 중 어느 것을 택할지 애매한 경우에는 합목적으로 판단하여야 할 것이다.

3. 평가점수의 부여

각 지표에 대한 배점을 한 후 이에 대한 평가를 함에 있어서 어느 정도의 점수를 부여할지를 결정하여야 한다. 이와 관련하여 평가척도를 어떻게 정하느냐가 관건이다. 특별한 이유가 없는 한, 보통 5단계 척도를 사용한다.

한편 점수를 부여함에 있어서 감점방식도 고려할 필요가 있다. 예컨대 품위유지의무나 국가이익 우선의무의 위반시에는 일정 점수를 감점하는 것이다.

4. 순위결정: 서열화 또는 등급화

각 의원을 대상으로 평가한 후에 어떻게 순위를 매길 것인가? 이에는 각 의원별로 순위를 정하여 서열화하는 방식과 일정한 등급으로 유형화하는 방식이 있다. 업무의 성격과 난이도가 다른 위원회에 종사함에도 불구하고 전체적으로 서열화하는 것은 부적절하다는 견해와 전체적인 서열화를 통하여 선거권자에게 의원의 상대적 수준을 알리는 것이 필요하다는 견해가 대립할 수 있다.

한편 이를 발표하는 방식으로는 각 부문별 1위와 부문별 최우수그룹 10%와 하위그룹 10%를 공개하거나, 각 상임위별로 최우수/우수/보통/하위그룹으로 구분하여 공개할 수 있다.

5. 정책지향성의 평가방법

앞서 언급한 바와 같이 정책지향성의 평가는 하나의 좋은 평가모델이 될 수 있다. 이에 관하여는 차후에 논하기로 하고 단지 정책지향성 평가시 주의할 점을 간단히 언급하기로 한다. 주지하다시피 정책지향성을 평가하려면 법안투표에 나타난 의원의 입장을 파악하여야 한다.⁶²⁾ 이러한 입장을 판단함에 있어서는 특정 단체의 평가만을 의지하지 말고 여러 단체의 평가를 상호 비교할 수 있어야 한다. 다양한 관점의 평가를 토대로 하는 것이 특정 관점의 편견(bias)을 방지할 수 있기 때문이다.⁶³⁾

62) 국회법상 기록표결제에 의하여 본회의 표결시 투표결과와 찬반의원의 성명이 기록되는 전자투표가 시행되고 있다(제112조 제1항). 이에 따라 법안투표에 나타난 의원의 찬반성향을 파악할 수 있을 것이다. 그러나 상임위에서 여야간에 합의가 이뤄지면 본회의에서 사실상 자유투표가 실시되지 않는 것이 현실이어서 법안투표를 통하여 의원의 개인적 성향을 정확히 확인할 수 있을지는 의문이다. 당론에 의하여 강제된 의원의 투표 자체를 의원 개인의 성향이라고 볼 수도 있겠지만, 이로 인하여 의원 간의 변별력이 상실됨은 사실이기 때문이다.

63) 이에 관한 설명으로는 Kit Mason, "The Congressional Evaluation Project,

이와 관련하여 의원의 정치적 정향을 판단하는 조직이나 단체는 입법의 대상이 되는 이슈를 정확히 파악할 뿐 아니라 이에 대한 자신의 입장을 정확히 설정하고 이에 따라 의원의 성향을 판단하여야 한다. 그 정체성을 선명히 드러내지 않은 시민단체에서 막연히 ‘의정활동 우수의원’을 선정하여 발표하는 것은 오도된 판단을 이끌어내기 쉽기 때문이다. 이를 위해서는 의정활동 평가의 주체가 더욱 다양해지고 전문성을 지녀야 한다.⁶⁴⁾ 이와 같이 상이한 입장을 취하는 여러 단체들의 평가를 상호 비교할 때에 의원의 성향을 보다 정확히 파악될 수 있을 것이다.⁶⁵⁾

2004”, <<http://www.zipbeep.org/congress>>, 검색일 : 2013.8.1.

- 64) 예컨대 전국경제인연합회 산하 자유기업원은 의원들이 법안표결에 있어서 얼마나 시장친화적인 방향으로 투표하였는지를 점수화한 ‘시장친화지수’를 발표하며, 2007년 가톨릭 사회교리의 실천을 목적으로 하는 ‘사회정의시민행동’은 사회적 양자와 소외된 자를 위한 입법활동을 한 의원을 선정하여 ‘공동선 의정활동상’을 수여하고 있다.

한편, 미국의 경우 100여개가 넘는 다양한 이익단체들이 의원평가에 참여하고 있다. 예컨대 대표적 진보단체인 ‘민주주의 실천을 위한 미국인 모임’(Americans for the Democratic Action)은 진보성향 이념지수인 ADA점수를 제공하고, 보수단체인 ‘미국보수주의자연합’(American Conservative Union)은 보수성향 이념지수인 ACU 점수를 제공한다. ADA는 1947년부터, ACU는 1971년부터 상·하원의 투표 기록을 바탕으로 하여 의원의 이념성향을 분석·발표하고 있다. 모든 상·하원 의원을 0점에서 100점 사이의 점수로 평가하고 순위를 매김으로써 각 의원들이 이념축에서 어느 지점에 속하는지를 보여준다. 이러한 상·하원 의원 개별의 이념적 성향수치는 *Politics in America* (격년으로 발행되는 미국 의회 의원에 관한 종합적인 안내서) 등의 학술지에 보고되어 일반인은 물론 학자들에게도 유용한 자료로 활용되고 있다.

- 65) 감세와 같은 사안에 대한 시민단체의 평가는 이념적 영향을 받지 않으므로 의원의 이념을 측정하기 위하여 시민단체의 평가를 단순히 사용하는 것은 오류를 가저올 수 있다는 지적도 있다(진종순/이원희, “미국 시민단체의 이데올로기와 미의회의원 에 대한 평가”, 한국지방정부학회 춘계학술대회 논문집(한국지방정부학회, 2005), 123-141쪽).

Ⅵ. 결 어

1) 선거권자는 의원이 한 일을 알고 있어야 한다. 설사 완벽한 평가제도는 아닐지라도 적어도 ‘밀과 가라지’는 구별할 수 있을 정도는 되어야 할 것이다. 불완전하다고 해서 아예 시도하지 않을 것이 아니라, 이를 시행해가면서 그 시행착오를 줄이고 차츰 발전시키는 것이 지혜로운 일이다.

의원평가의 목적은 국회의원으로서는 우수한 의정활동을 하도록 유인하는 것이어야 하지, 특정 정치세력의 지원 또는 반대를 위한 정파적 이익을 추구하는 것이어서는 아니 된다. 그리고 평가영역은 헌법과 법률에서 요구하는 의원의 역할 및 직무를 폭넓게 포함하여야 한다.

의원평가의 목적이 제대로 구현되기 위해서는 무엇보다 피평가자인 의원의 이해와 협조가 필요하다. 평가에 필요한 자료의 제출뿐 아니라 평가의 취지에 공감하고 이에 상응한 의정활동의 영위가 요구되기 때문이다. 만약 의원의 협조가 불충분하더라도 당분간은 협조적인 의원을 대상으로 평가를 진행하여도 무방하다. 차츰 평가의 유용성이 부각됨에 따라 이 평가에 협조하는 것이 자신에게 유익함을 의원 스스로가 자연스럽게 알게 될 것이기 때문이다.

또한 평가결과에 상응한 일정한 보상 및 제재가 수반되어야 한다. 예컨대 의원평가 우수자에게 정책개발 관련 국고보조금을 우선적으로 더 많이 배분하는 것도 좋은 방법이 될 것이다.

궁극적으로는 의원평가의 결과가 재선 여부에 일정한 영향을 미칠 수 있도록 정치문화를 조성하는 것이 필요하다고 본다. 이를 위해서는 언론과 시민단체 등의 지속적인 관심과 노력이 요구된다. 정량평가와 정성평가를 동시에 수행하기 위해서는 많은 시간과 노력을 요한다. 따라서 이를 전담하는 기구와 조직을 마련하지 않고서는 체계적이고 지속적인 의원평가가 이뤄지기 어려운 것이 사실이다.

2) 국회의원 평가는 “때를 따라 양식을 나누어 줄 수 있는 지혜 있고 충성된 청지기”를 파악하기 위함이다. 국회의원에 대한 평가가 아무리 부정적이라 하더라도 그들이 한국의 대표적인 정치인들임은 부인할 수 없다. 이 중에서 소명감과 성실함으로 자신의 직책을 유능하게 수행하는 자들을 선정하여 칭찬하고 격려하는 것은 국회의 성공적 운영을 위해 필요한 단초가 될 수 있다. 300명의 의원 중에서 신뢰할 만한 정치 지도자로 성장할 수 있는 사람 30명이라도 확실히 찾아낼 수 있다면 바람직하다고 본다. 비판하는 것은 쉽지만 세우는 것은 어려운 일이다. 냉소주의가 세상을 바꿀 수는 없다. 발전가능성이 큰 국회의원을 선정하여 더 나은 정치적 자산으로 만드는 것은 확실히 보상이 있는 미래지향적인 작업이라 하겠다.

(투고일 2013년 8월 24일, 심사(의뢰)일 2013년 9월 13일 게재확정일 2013년 10월 16일)

주제어 : 의원평가, 의정평가, 국회의원, 국회의원의 역할, 민주적 통제

참고문헌

1. 단행본

- NSI 국회발전연구회, 국회의원 의정활동평가 개선방안의 모색－정
 성적 평가의 필요성과 제17대 국회의원 경제정책 성향평가
 결과－, 국가경영전략연구원, 2008. 4.
- 강장석, 국회의원 비례대표제도 및 활동성과 분석, 한국의정연구회,
 2008.
- 권영성, 헌법학원론, 법문사, 2010.
- 김철수, 헌법학개론, 박영사, 2007.
- 민경국, 신정치경제학－정치·관료시스템의 기능－, 석정, 1993.
- 성낙인, 헌법학, 법문사, 2013.
- 안순철 외, 제18대 국회의원들의 의정활동 평가: 정당, 의정경험, 선
 출방식을 중심으로, 한국의회발전연구회, 2011.
- 음선필, 정치적 통제, 정치적 경쟁과 국회의원선거체제, 홍익대학교
 출판부, 2007.
- 정종섭, 헌법학원론, 박영사, 2012.
- 최대권, 헌법학, 박영사, 1989.
- Bruce E. Cain / John A. Ferejohn / Morris P. Fiorina, *The Personal
 Vote: Constituency Service and Electoral Independence*, Harvard
 University Press, 1987.
- V. O. Key, *The Responsible Electorate: Rationality in Presidential Voting,
 1936-1960*, Belknap Press, 1966.
- Morris P. Fiorina, *Retrospective Voting in American National Elections*,
 Yale Univ. Press, 1981.
- Paul B. Clarke / J. Foweraker(eds.), *Encyclopedia of Democratic Thought*,

Routledge, 2001.

Stuart Weir / David Beetham, *Political Power and Democratic Control in Britain*, Routledge, 1999.

2. 논문

가상준, “설문조사를 통해 본 17대 국회의원들의 의정활동”, 세계지역연구논총 25집 3호, 한국세계지역학회, 2009, 53-75쪽.

_____, “미국 의회와 지역구 의원에 대한 평가에 있어 모순성과 상호관련성”, 국제정치논총 제43집 제3호, 한국국제정치학회, 2003, 339-359쪽.

강원택, “왜 회고적 투표는 이뤄지지 않았을까: 2012년 국회의원 선거 분석”, 한국정치학회보 46집 4호, 한국정치학회, 2012, 129-147쪽.

김영래, “제16대 국회의원 선거와 시민단체 활동 평가”, 한국공공정책학회 7권, 공공정책연구, 2000, 35-56쪽.

김형준, “한국 국회의원의 의정활동에 대한 평가: 17대 국회 국정감사를 중심으로”, 한국정치연구 14집 2호, 서울대학교 한국정치연구소, 2005, 127-163쪽.

손병권, “17대 초선의원들의 의정활동 평가”, 의정연구 10권 2호, 한국의회발전연구회, 2004, 85-107쪽.

_____, “의원의 의정활동: 의원의 상임위원회 활동 참여에 대한 평가와 전망”, 한국정당학회보 제3권 제2호, 한국정당학회, 2004, 199-224쪽.

윤종빈, “국회의원 의정활동의 평가 통합 모형 연구”, 의정연구 제12권 제2호, 한국의회발전연구회, 2006, 31-51쪽.

_____, “국회의원의 역할유형에 관한 비교연구: 지역구활동을 중심

- 으로”, 한국정치학회보 34집 1호, 한국정치학회, 2000, 155-172쪽.
- _____, “제16대 국회의정감시, 의정활동평가 어떻게 할 것인가”, 경실련 정치개혁 토론회 자료집: 경제정의실천시민연합, 2000. 6. 9, 3-14쪽.
- 음선희, “국회 입법과정의 분석과 개선방안-제18대 국회를 중심으로-”, 홍익법학 13권 2호, 홍익대학교 법학연구소, 2012, 131-175쪽.
- _____, “선거의 정치적 통제기능”, 한국헌법학의 현황과 과제: 금량 김철수 교수 정년기념논문집, 박영사, 1998, 191-228쪽.
- 이정희/윤종빈, “한국에서의 의정활동평가: 주체, 방법, 정치적 함의”, NGO연구 제1권 제1호, 한국NGO학회, 2003, 181-210쪽.
- 이현출, “의원입법의 현황과 개선과제”, 국회입법조사처 개청 1주년 기념 국제세미나 자료집: 국회 정책기능과 입법지원기구의 역할, 국회입법조사처, 2008. 11. 11, 58-87쪽.
- 정희옥, “제18대 국회 의정활동 평가: 원내활동을 중심으로”, 의정연구 18권 1호, 한국의회발전연구회, 2012, 5-42쪽.
- 좌승희, “선진경제 도약을 위한 한국의 제도개혁 방향”, 음선희 외, 한국경제의 선진화를 위한 제도개혁과제, 경기개발연구원, 2009, 3-38쪽.
- 진종순/이원희, “미국 시민단체의 이데올로기와 미의회의원에 대한 평가”, 한국지방정부학회 춘계학술대회 논문집, 한국지방정부학회, 2005, 123-141쪽.
- 한정택, “제18대 국회 의정활동평가: 원외 활동 평가 모델의 탐색”, 의정연구 18권 1호, 한국의회발전연구회, 2012, 43-74쪽.
- Glenn R. Parker / Roger H. Davidson, “Why Do Americans Love Their Congressmen So Much More Than Their Congress?”, *Legislative*

Studies Quarterly Vol. 4, No. 1, 1979. 2, 53-61쪽.

3. 기타

Kit Mason, “The Congressional Evaluation Project, 2004”,

<[http://www.zipbeep.org/ congress](http://www.zipbeep.org/congress)>, 검색일 : 2013.4.16.

<<http://en.wikipedia.org/wiki/Evaluation>>, 검색일 : 2013.4.16.

[Abstract]

Evaluating Assemblymen as a Democratic Control

Sun-Pil Eum*

This paper deals with the evaluation of individual Assemblyman. For the effective evaluation, such questions are to be answered as follows: who can evaluate, what criteria should be used, what can be devised as assessing tools, and so on. Therefore, it is very important to provide objective criteria, accurate judgments, fair procedures, strict and obvious rewards and sanctions. The aim of the evaluation is to encourage Assemblyman to do his/her best for excellent accomplishment as a representative, instead of seeking the partisan interests. The areas of the evaluation should include a wide range of roles and duties of Assemblyman under the Constitution and laws. Ultimately, a political culture should be cultivated that the results of the evaluation can make an impact to re-election of Assemblyman, which requires the sustained attention and effort of the media and civil society.

Key Words : evaluation of Assemblyman, evaluation of the performances of National Assembly, Assemblyman, role of Assemblyman, democratic control

* Professor, College of Law at Hongik University