



김 상 경

- 동국대학교 법대 교수(헌법학)
- 한국토지공법학회 부회장

국정감사와 피감기관의 국회 존중의무

현행 헌법은 제61조에서 국회는 국정을 감사하며 이에 관하여 필요한 사항은 법률로 정한다고 규정하고 있다. 이에 근거하여 제정된 「국정감사 및 조사에 관한 법률」은 제2조에 국정감사에 관하여 규정하면서 국정 전반에 걸쳐 소관 상임위원회별로 매년 정기회 집회 일 이전에 국정감사 시작일부터 30일 이내에 기간을 정하여 실시하도록 하고 있다. 또한 이 법에 따라 국정감사의 첫 번째 대상은 정부조직법과 그 밖의 법률에 따라 설치된 국가기관이다. 물론 국정감사의 대상기관에는 법률이 규정하고 있는 공공기관들도 있다.

국회에 의한 국정감사제도는 현재 전 세계에서 우리나라에만 있는 제도이다. 우리나라 국정감사제도는 1948년 헌법을 제정하면서 제43조에 명문규정을 두면서 시작되었다. 당시 헌법 제43조는 “국회는 국정을 감사하기 위하여 필요한 서류를 제출케 하며 증인의 출석과 증언 또는 의견의 진술을 요구할 수 있다.”라고 하여, 현행 헌법고과 달리 국정감사제도가 규정하였다. 그러다가 1962년 제5차 개정헌법에서 제57조에 국정감사제도를 규정하면서, “다만, 재판과 진행중인 범죄수사·소추에 간섭할 수 없다.”라고 하여 본문은 그대로 규정하면서 단서만 추가하였다.

국정감사제도는 유신헌법이라 불리었던 1972년 제7차 개정헌법에서 삭제되었다. 1980년 제8차 개정헌법은 제97조에 국정감사 대신 국정조사를 도입하였다. 그러다가 1987년 개정된 현행 헌법은 국정조사를 그대로 두면서 국정감사를 부활시켰다. 국정감사는 국민의 대표기관인 국회가 국정 전반에 걸쳐 조사함으로써 정부를 감시·통제하는 것을 말한다. 여기서 국정이란 입법뿐만 아니라 행정·사법 등 국가작용의 전반을 의미한다.

국회는 헌법과 국감국조법 및 국회법에 따라 국정감사기간 동안 행정·사법의 국가기관을 위시하여 광역지방자치단체, 공공기관 등에 대하여 감사 권한을 행사한다. 지방자치단체에 대해서는 둘 이상의 위원회가 합동으로 반을 구성하여 감사할 수 있다. 그런데 비교적 짧은 기간에 많은 기관을 상대로 감사를 하다 보니 무리한 진행으로 부실 감사가 되는 경우가 많았다. 그동안 국회는 피감기관에 대하여 무리한 자료요구, 관계자에 대한 무리한 출석요구 등으로 비판도 많이 받았고, 여야 간의 정쟁으로 감사가 중단되는 경우도 빈번하게 발생하였다.

언론에는 국정감사로 인한 장점보다는 감사 중에 발생하는 여야 간의 정쟁이 더 많이 보도되어 부정적인 면을 더 보여 주었다. 그런 이유로 헌법 개정논의 때마다 국정감사제도의 존폐를 놓고 찬반의견이 충돌하곤 하였다. 그렇지만 국민의 대표기관인 국회가 일 년에 한번 정도는 국정을 담당하고 있는 기관들을 감사하는 것이 다른 국가권력에 대한 견제라는 점에서 의미가 없다고 보기는 어렵다. 더구나 국정감사는 그 자체로 국가기관 등에 대한 감

시와 통제를 통하여 국민의 알 권리를 충족시켜줄 수 있다는 점에서 대의적 기능을 가지고 있다. 그 외에도 국정감사는 국회의 국정통제 기능을 위한 정보를 획득하게 할 수 있는 제도라는 점에서 국회의 다른 권한과 기능을 도와주는 보조적 권한으로 예산안의 심의를 위한 선행 작업의 성격을 갖는다.

국정감사가 갖는 기능을 고려하면 국민의 대표기관인 국회가 권한을 행사함으로써 공정하고 합리적 국정운영에 기여하는 바가 있다. 그런데 과거에는 국정감사에서 감사를 하는 국회의원의 태도에 많은 문제가 있었다. 과거 국정감사에서는 상당수 국회의원이 피감기관의 장을 비롯하여 출석한 관계 공무원에 대하여 취조하듯이 몰아세우거나 고성으로 면박을 주는 등 범죄자 다루듯 하여 눈살을 찌푸리게 하는 경우가 많았다. 이런 모습 때문에 국회가 평소 비협조적이라 생각하는 피감기관을 국정감사를 빌미로 길들이기 하는 것이라 비판을 받았다. 그러나 점차 국민의 알 권리보장 차원에서 국정감사가 생중계되고, 감사현장의 모습은 실시간으로 국민에게 방영되었다. 이로 인하여 국민은 국회의원들의 고압적인 태도를 통하여 국정감사의 민낯을 보고 이를 비판하면서 문제를 자기하곤 하였다.

국회의 국정감사에서 고성과 욕설이 거의 없어진 것은 국민의 감시 때문이라고 할 수 있다. 민주주의의 발전으로 사회가 변화하면서 국민의 의식도 많이 변하였다. 국민은 사횡거 신분에서 오는 불평등을 더 이상 받아들이지 않는다. 이를 사회 환경의 변화는 국정감사에도 그대로 반영되었다. 국회의 국정감사가 개선되면서 피감기관의 감사대응이 과거보다

훨씬 편해졌다. 그런데 국회의원의 국감태도가 변하니까, 이제는 반대로 피감기관이 국정감사에서 불성실한 태도를 보이거나 국회의원과 기 싸움을 하면서 반발하고 고성으로 가는 문제가 발생하고 있다. 이번 국회의 청와대 국정감사에서도 불쌍사나운 모습이 국민에게 그대로 전달되었다.

대통령을 보좌하는 청와대 행정조직은 현실적으로 최상위의 권력기관이라 할 수 있다. 그래서 국감장에서는 어떤 국가기관보다도 언행에 조심해야 한다. 국가의 권력기관이 성실하게 국감을 받아야 하는 것은 헌법 질서를 지키고 주어진 책무를 다하기 위함이다. 피감기관 공무원의 고성과 삿대질을 보면 헌법과 국민을 무시하는 오만한 권력기관의 민낯을 보는 것 같아 안타깝다. 국정감사는 헌법이 규정하고 있는 국회의 권한이지만, 이는 국민의 대표기관인 국회의 권한으로 국민을 위한 국민으로부터 부여 받은 권한이다. 그래서 피감기관 역시 헌법의 이념이나 취지를 고려하여 국정감사에 임해야 하는 것이다. 설혹 국회의원의 국정감사의 태도가 헌법과 법률에 따른 적합한 태도가 아니라고 하여도, 우선 피감기관은 주어진 책무를 성실하게 수행해야 한다.

국정감사가 우리나라에게만 있는 특유의 제도라고 하여도 국가의 최고규범인 헌법에 명문으로 주어진 국회의 권한이라고 하는 것에 변함이 없다. 현행 헌법이 국정조사제도가 있음에도 국정감사제도를 도입함으로써 권력분립원칙에 따른 권력의 견제와 균형에 부합되지 않는다는 것은 검토의 필요성이 없다. 왜냐하면, 헌법의 명문규정이 있는 한 특별한 문

제가 없음에도 위헌논란을 벌이는 것은 불필요한 일이기 때문이다. 그리고 그동안 국회의 무리한 국정감사로 제도의 필요성에 대한 논란이 있었지만, 시간이 흐름에 따라 원래 목적에 따라 기능을 수행하고 있다고 볼 수 있다.

국정감사에도 명백한 한계가 있다. 국감구조법은 권력분립원칙에 따른 한계로 재판이 계속되고 있거나 수사 중인 사건의 소추에 관여할 목적으로 국정감사를 해서는 안 된다고 규정하고 있다. 또한 국회는 지방자치단체의 자치사무에 대해서는 국정감사를 할 수 없다. 국정감사는 개인의 사생활을 침해해서는 안 되지만, 감사의 목적을 달성하기 위하여 증인의 출석 요구 등 개인의 기본권을 필요한 최소범위 내에서 제한할 수는 있다.

국정감사는 국민의 대표기관인 국회가 국민을 대신하여 헌법에 따라 또 다른 국가권력에 속한 국가기관들의 국정 수행을 감사하는 것이다. 헌법 제1조 제2항에서 규정하고 있듯이 모든 국가권력은 국민으로부터 나오기 때문에, 헌법이 규정하고 있는 국가기관의 권한은 국민을 대신하여 국가기관이 행사하는 것뿐이다. 물론 헌법이 국회에게 국정감사권을 부여했다고 국회가 이를 오·남용해서는 안 된다. 국회는 국민을 위하여 국저감사에 권한을 행사하는 것이다. 그래서 피감기관은 성실하게 국정감사를 받아야 한다. 피감기관이 국회의 국정감사를 방해·거부하거나 질서를 훼손하는 것은 국민의 대의기관인 국회 무시를 넘어서 헌법과 법률에 의하여 주어진 책무를 다하지 않는 것이다.