

# 국민의 기대에 미흡했던 19대 국회 전반기

〈19대 국회 전반기 평가보고서 2 - 4개 분야 국회 활동〉  
갑을개혁 일부 성과에도 불구하고, 사회양극화 해소와  
민주주의 회복 요구에 턱없이 부족해

03 요약

06 중소기업인 보호 등 갑을개혁 분야

10 정리해고 남용 방지와 쌍용차 대량 해고 사태 해결 분야

16 국가기관 대선개입 사건 진상규명과 국정원 개혁 분야

21 정치개혁 분야

## 차례

---

요약	3
1. 중소기업 보호 등 갑을개혁 분야	6
2. 정리해고 남용 방지와 쌍용차 대량 해고 사태 해결 분야	10
3. 국가기관 대선개입 사건 진상규명과 국정원 개혁 분야	16
4. 정치개혁 분야	21

- 19대 국회의 전반기 2년의 끝자락인 2014년 4월 16일에 발생한 세월호 참사의 진상규명을 둘러싸고 ‘정치의 실종’이라는 평가가 지배적임. 물론 대통령과 정부의 책임도 크지만, 국회가 철저한 진상규명을 위한 특별법 마련이라는 국민의 기대와 요구를 충족시키지 못해 국민의 실망감이 갈수록 깊어지고 있음.
- 국회의 기본 책무는 다양한 사회적 갈등을 조정하고 이를 입법을 통해 해결하며, 행정부와 사법부를 감시 및 견제하는 것임. 특히 참여연대는 국회가 민주주의 실현과 국민의 기본권 보장, 사회 불평등 개선과 경제정의 실현, 한반도 평화증진을 위해 노력해야 한다고 봄.
- 19대 국회 출범 당시와 전반기 2년 동안, 국민들은 국회가 경제민주화 실현과 사회양극화 해소, 불안한 노동조건 개선에 힘써주길 바랐음. 후진적인 정치제도를 개혁하고, 국가기관의 대선불법개입 사건 진상규명과 재발방지책 마련 등을 요구하고 기대했음. 모든 정당들은 19대 총선과 그 직후 치러진 18대 대선에서 국민들의 이런 요구와 기대에 부응하겠다고 선언하였으며 구체적인 공약들도 제시한 바 있음.
- 참여연대는 19대 국회 전반기 동안 국민의 기대와 요구가 집중된 다음 4가지 분야를 중심으로 19대 국회 활동을 평가하였음. 4가지 분야는 △중소상공인 보호 등 갑을개혁 분야, △정리해고 남용 방지와 쌍용차 대량 해고 사태 해결 분야, △국가기관 대선개입 사건 진상규명과 국정원 개혁 분야, △정치개혁 분야임. 참여연대는 법안 발의 건수와 처리 건수 등 정량적 평가 방법을 넘어 정성 평가를 위해 각 분야별로 국회의원의 법안 발의와 심의 및 처리 내역, 특별위원회 또는 국정조사 활동 내역, 각 정당별 주요 활동 사례 등을 근거로 평가하였음.
- 4가지 주요 분야별 국회 활동 평가는 다음과 같음.

1) 중소기업 보호 등 갑을개혁 분야 - 공론화 노력과 일부 입법 성과에도 불구하고 대리점법 제정이 무산된 것은 매우 아쉬워

- 19대 국회는 사회 현안으로 크게 부각된 갑을 관계를 개선하기 위해, 당사자들의 목소리를 반영한 개선안을 마련하고 입법 논의를 진행함. 특히 새정치민주연합 ‘을지로위원회’는 갑을 관계 피해 당사자들과 연대하며 교섭을 중재하는 등 여러 피해사례 해결에 기여하였음.
- 불공정 하도급 거래 행위를 징벌적 손해배상 범위에 포함한 하도급법과 가맹사업에서의 부당 계약을 방지할 수 있도록 가맹사업법을 처리한 것은 긍정적임. 그러나 갑을개혁 논의를 촉발한 남양유업의 물량 밀어내기 등과 같이 대리점 사업에서의 불공정 거래 행위를 근절할 수 있는 방안은 입법이 무산되었고, 애써 개정된 가맹사업법의 취지를 훼손한 정부의 가맹사업법 시행령 개정으로 인해, 법 개정의 효과를 제대로 확보하지 못했음.

## 2) 정리하고 남용 방지

와 쌍용차 대량 해고 사태 해결 분야 - 재계 눈치 보느라 정리하고 남용방지 법안 처리 못하고, 국정조사 약속도 못 지켜

- 19대 국회는 개원 당시, 정리하고 요건 강화를 위한 근로기준법 개정의 필요성을 여야 모두 주장했고, 18대 대선 공통 공약인 정리하고 요건 강화 법안을 2013년 6월 임시국회에서 처리하기로 여당과 제1야당 간에 합의한 바 있음. 그러나 정작 입법논의 과정에 들어서자 재계의 반대 주장을 빌미삼아 여당이 소극적인 태도를 보여, 정리하고 요건 강화 법안을 처리하지 못함. 특히 새누리당 일부 의원들은 국회 환경노동위가 구성한 노사정 소위에서 재계가 ‘정리하고 요건을 오히려 완화해야 한다’ 고 맞서자, 인수합병(M&A) 등을 통한 구조조정이 원천 차단될 수 있다는 등의 재계의 우려에 호응하면서 법 개정을 저지하였음.
- 국회 환경노동위원회는 쌍용차 대량 해고 사태 해결을 위해서 청문회를 열어 회계조작과 노사합의 미이행을 지적하는 등 일부 성과를 냈지만, 쌍용차 해결을 위한 국정조사는 여당이 대선 이후 약속을 이행하지 않아 실시하지 못했음.

3) 국가기관 대선개입 사건 진상규명과 국정원 개혁 분야 - 국정원, 국군사이버사령부 등의 불법행위를 일부 밝혀냈지만, 진상규명이 충분치 못했고 국정원 개혁에 실패함

- 선거의 공정성을 무너뜨린 국기 문란 사건에 대해 19대 국회는 국정조사특위를 구성해 국정조사를 실시하였고, 2013년 국정감사에서 대선개입 사건을 집중적으로 다루었음. 그 결과 야당 의원들이 국정원, 국군사이버사령부 등의 불법행위를 일부 드러내고 수사의 발판을 마련했으나, 여당인 새누리당의 정략적인 태도로 인해 한계를 넘지 못했음.
- 여야 합의로 구성된 국정원 제도개선특별위원회와 다수의 국정원 개혁 발의법안에도 불구하고, 국정원을 두둔하는 여당의 태도와 제1야당의 미온적 태도는 정치개입의 수단으로 악용된 대국민 사이버심리전 기능을 중단시키지 못했으며, 국정원에 대한 실질적인 감독 권한을 확보하는 데도 실패하였음.

4) 정치개혁 분야 : 논란 많은 기초선거 정당공천 폐지에 매몰되어 더 중요한 정치개혁 의제 논의 못해

- 여당과 제1야당이 올바른 정치개혁 방안인가에 대해 논란이 많은 기초선거 정당공천 폐지에 매몰되어 비례대표 확대와 신진 정치세력의 진입 보장, 유권자의 참정권과 정치의사 표현의 자유 확대 등 정작 중요한 정치개혁 과제는 논의하지 못했고 혼란만 가중시켰음.
- 국민적 요구에 부응해 투표시간 연장 법안이 다수 제출되었지만 비용이 추가된다는 이유로 새누리당이 반대해 처리하지 못했으며, 시민단체뿐만 아니라 중앙선거관리위원회에서도 유권자의 정치적 표현의 자유를 보장하는 방안을 제시했지만 국회는 입법논의조차 하지 않았음.
- 각 정당들이 당내 정치개혁 논의기구를 구성하기도 했지만 새누리당은 외부인사 중심의 논

의기구가 마련한 진일보한 방안을 당론으로 채택하지 않았고, 새정치민주연합도 몇 가지 방안만을 내놓는 수준에 그쳤음. 결과적으로 정치개혁 구호만 요란했을 뿐임.

- 이와 같은 4가지 주요 분야별 국회 활동 평가를 종합해보면, 국민의 기대를 충족시키는데 미흡했음. 물론 일부 국회의원들이 적극 나서서 갑을 관계 피해 사례들을 공론화하는 등 문제 해결에 기여하고 일부 입법 성과를 낸 갑을개혁 분야도 있지만, 국가기관 대선개입 사건과 정리해고 남용 방지 분야는 국민 다수의 의견을 수용하지 않는 집권 여당 때문에 국민의 기대 충족에 실패하였음. 정치개혁 분야는 여야 모두 목소리만 높였을 뿐 평가할만한 성과를 거두지 못했음.

## 중소상공인 보호 등 갑을개혁 분야

- 19대 총선 시기 모든 정당은 경제 분야에서 불공정한 거래 행위 근절 방안, 대기업과 중소기업·중소상인·소비자 등 경제 주체들 사이의 균형을 도모할 수 있는 방안을 공약했음. 같은 해 12월에 치러진 대통령 선거에서 제 정당은 경제민주화를 핵심 공약으로 내세우고 정책 경쟁을 벌이기도 함. 이는 재벌 대기업이 독식하고 있는 시장에서 중소기업과 중소상인을 보호하고 대기업의 사회적 책임을 강화해야 한다는 사회적 합의의 결과물이었음.
- 다양한 경제민주화 담론과 정책 가운데에서도 이른바 갑을 문제로 상징되는 대기업과 중소기업, 제조업체와 대리점, 가맹본부와 가맹점 간의 불공정 거래와 이로 인한 피해 사례가 최근 사회적으로 큰 논란이 되었음. 남양유업 막말 동영상을 비롯해 농심, 국순당, CJ제일제당 등 식품업과 물류, 자동차, 화장품 업계에서 물량 밀어내기가 드러났으며, 편의점 업계의 불공정 계약으로 편의점주들이 스스로 목숨을 끊는 일이 이어지면서 하청업체, 편의점, 대리점, 특판점 등에서 나타나는 고질적인 불공정한 거래 관행이 시급하게 해결해야 할 문제로 부각되었음. 이 보고서는 하도급 거래와 가맹점 사업, 대리점 사업 등 계약 관계에 따른 갑을관계로 평가 대상을 한정하였음.

### 1. 국회 및 정당의 주요 활동 및 결과

#### 1) ‘갑을’ 문제를 포함한 경제민주화를 위한 국회의원모임 등 결성과 활동

- 2012년 6월 18일, 국회의원 연구단체 국회경제민주화포럼(새누리당 2명, 새정치민주연합 8명)이 발족함. 2013년 5월 7일, 참여연대, 민주사회를위한변호사모임 민생경제위원회, 경제민주화국민운동본부와 함께 ‘재벌·대기업 불공정·횡포 피해사례 발표회’를 개최해 남양유업을 비롯한 농심, CJ대한통운, 롯데백화점, 크라운베이커리, GM 등 대기업의 불공정 행위 피해사례를 알림.
- 2012년 6월 5일, 새누리당 전·현직 의원 50여명으로 구성된 경제민주화실천모임이 첫 회의를 가짐. 그 후 특정경제범죄가중처벌에관한법률에 해당하는 범죄에 대해서는 집행유예를 금지하는 법을 필두로 기업의 일감 몰아주기 규제 강화, 신규 순환출자 금지 등 관련 법안 13개를 발의하면서 당내에서 경제민주화 논의를 시작함.
- 새정치민주연합은 사회적으로 논란이 된 갑을관계 개혁과 경제민주화 실현을 위해 2013년 5월, 당내에 을지로위원회를 신설함. 을지로위원회는 대리점, 특약점, 가맹점사업자 등의 피해사례를 사회적으로 공론화하는 활동을 적극 진행하고 남양유업, 크라운제과 등 이른바 갑과 을 사이의 협상을 중재해 다수의 타결을 이끌어냄.

- 진보정의당은 2013년 5월 13일, 중소기업인자영업자위원회를 발족하고 전국 ‘을’ 피해사례 보고대회와 중소기업 적합업종 실태조사 발표회를 진행함.

## 2) 갑을개혁 관련 법안 발의 및 심의

### ① 불공정 하도급 거래 개선

- 불공정 하도급 행위를 근절하고, 상대적 약자인 하도급업체를 보호하는 방안으로 새누리당 진영, 새정치민주연합 오제세, 이상직, 노웅래, 이목희 의원 등은 기술탈취 행위에만 적용되던 징벌적 손해배상의 대상을 부당한 단가 인하, 부당한 발주 취소, 부당한 반품행위로도 확대하는 하도급거래 공정화에 관한 법률(이하 하도급법) 개정안을 각각 발의함.
- 국회 정무위원회는 2013년 4월 10일, 위 발의안들을 조정·통합한 위원회 대안에 합의함. 위원회 대안은 △징벌적 손해배상 대상을 부당한 단가 인하, 부당한 발주 취소, 부당한 반품행위에 대해 적용하도록 하고, △중소기업협동조합에 납품단가 조정 협의권을 부여하며, △보복조치에 대한 처벌을 강화하는 내용임.
- 2013년 4월 30일, 하도급법 개정안(위원회 대안)이 본회의에서 처리됨.

### ② 가맹사업 제도 개선

- 우월한 거래상의 지위를 이용한 가맹본부의 불공정 행위를 근절하기 위해 새정치민주연합 김영주, 민병두 의원, 새누리당 이만우, 이종훈 의원, 정의당 김제남 의원 등은 허위·과장 정보 제공을 금지하고, 과도한 위약금과 심야영업 강요를 금지하는 등 가맹사업거래의 공정화에 관한 법률(이하 가맹사업법) 개정안을 발의함. 김영주, 민병두, 이종훈 의원 발의안은 가맹점사업자의 영업지역 보호를 강화하는 내용이 포함되어 있으며, 김영주, 민병두 의원 발의안은 가맹점사업자단체에 협의권을 부여하는 내용 등도 포함하고 있음.
- 국회 정무위원회는 2012년 정기국회와 2013년 2월 임시회, 4월 임시회에서 가맹사업법을 논의하여 2013년 5월 6일 김영주, 이만우, 강석훈, 민병두, 이종훈 의원이 각각 발의한 가맹사업법을 조정·통합한 위원회 대안에 합의함. 위원회 대안은 △허위·과장 정보 제공 금지, △과도한 계약해지 위약금 금지, △가맹점사업자의 영업지역 보호, △가맹점사업자단체 결성 및 협의권 부여 등이 주요 내용임.
- 2013년 7월 2일, 가맹사업법 개정안(위원회 대안)이 본회의에서 처리됨.

### ③ 대리점사업 제도 개선

- 가맹점사업과 동일한 성격을 가지는 대리점사업 거래에서의 불공정 행위 근절 방안으로, 새정치민주연합 이종걸, 이연주, 이상직, 정의당 심상정 의원 등은 하도급이나 가맹사업 거래와 구별되는 대리점 거래에서의 표준계약서 사용, 대리점 사업자단체의 구성 허용, 불공

정거래 행위에 대한 징벌적 손해배상제 도입 등 대리점거래의 공정화에 관한 법률(이하 대리점법) 제정안을 발의함. 새누리당 이노근 의원은 독점규제 및 공정거래에 관한 법률(이하 공정거래법) 개정안을 통해 불공정 거래 행위 위반에 대한 손해배상 책임을 규정하였고, 이종훈 의원은 3배 징벌적 손해배상제 도입, 집단소송제 도입 등의 공정거래법 개정안을 발의함.

- 여야는 대리점사업에서의 불공정행위는 규제해야 한다는 점에 동의하면서도, 그 방식에 대해서는 이견을 보임. 야당은 대리점 보호를 특화한 별도의 법안 제정을 주장한 반면, 여당은 기존의 공정거래법을 부분 개정해 본사와 대리점, 특약점 간의 불공정 행위를 근절해야 한다고 주장하면서 전반기 국회에서 이견을 좁히지 못했음.
- 여야는 2014년 5월 2일 국회 본회의에서, 불공정 행위 신고 자에 대한 보복조치를 금지하는 내용을 담은 공정거래법 개정안을 합의처리하였고, 대리점법은 여전히 계류 중임.

## 2. 평가

1) 야당 당내 기구가 갑을관계 피해사례를 공론화하고 법개정을 위해 노력한 점은 긍정적임.

- 갑을개혁 이슈가 19대 국회 전반기에 크게 부각된 것은 편의점주 5명 자살로 드러난 가맹본부의 불공정행위와 남양유업 막말 동영상 파문이 계기가 되었으나, 이후 여러 시민단체, 상인단체와 갑을개혁에 관심을 둔 국회의원들이 다양한 업종에서의 피해 당사자들을 조직해 생생한 증언을 사회적으로 공론화하고, 개선 방안을 입법화하기 위해 노력했기 때문임. 특히 국회의원들이 마련한 피해사례 보고회 등이 언론을 통해 여과 없이 공개되었고 당사자들의 생생한 증언은 사회적 파장을 불러일으켰음.
- 특히 이 과정에서 새정치민주연합 을지로위원회는 다양한 현장을 직접 방문하고 남양유업과 CJ제일제당 등 사측과의 교섭도 중재해 타결을 이끌어냈음. 문제 해결을 위해 지속적으로 당사자들과 연대하여 의미 있는 성과를 보여준 것은 높이 평가함.

2) 불공정 행위 근절을 위한 하도급법·가맹사업법 개정은 다행이지만 개선점 아직 많이 남아 있어

- 19대 국회는 전반기 2년 동안 갑을개혁 방안으로 하도급법과 가맹사업법을 통과시켰음. 하도급법은 경제민주화 1호 법안으로, 불공정 하도급 거래 행위를 징벌적 손해배상 범위에 포함해 피해 구제와 예방 효과가 기대됨. 또 가맹사업법은 프랜차이즈업계의 부당 계약을 방지할 수 있는 일보 진전된 법안으로 평가할 수 있음.
- 그러나 2014년 2월 4일, 국무회의에서 가맹사업본부의 허위·과장정보 제공을 막기 위한 예상매출액 범위를 완화하고, 위약금 부당성을 판단할 수 있는 기준을 후퇴시키는 등 가맹사업법 개정 취지를 왜곡하는 내용의 시행령이 개정처리된 것은 문제임. 국회가 법 개정

취지를 후퇴시키는 정부의 시행령 개정을 제지하지 못해 애써 개정된 가맹사업법의 효과를 거두지 못하고 있음.

### 3) 새누리당과 공정거래위원회의 반대로 대리점법 제정(일명 남양유업 방지법) 무산

- 갑을 관계 개선 및 공정거래를 위한 일부 입법 성과에도 불구하고 갑을개혁의 상징인 대리점법(일명 남양유업 방지법)은 1년 넘게 국회 정무위원회 법안소위조차 통과하지 못한 채 상임위에 계류 중임. 19대 국회 전반기 내내 새누리당과 공정거래위원회의 반대로 대리점법을 제정하지 못했으며, 불공정 행위를 신고한 자에 대한 거래상의 보복 조치를 금지하는 내용의 공정거래법 개정안만 처리했음.
- 그러나 보복 금지 조항만으로는 본사와 대리점 간의 갑을관계를 근본적으로 해결할 수 없으며, 물량 밀어내기로 제품을 강매한 남양유업 등 여러 대리점들의 피해를 방지하기 어려움. 19대 국회는 전반기 동안 대리점법 제정에 실패하며 유제품, 화장품, 주류, 이동통신사 등 다양한 업계에서 드러난 본사와 대리점 간의 불공정 거래를 방치했음. 후반기 국회에서 관련 법안을 시급히 처리해야 할 것임.

## 정리해고 남용 방지와 쌍용차 대량 해고 사태 해결 분야

- 최근 기업들의 정리해고가 일상화되면서 해고 노동자들이 생계의 위협을 느끼고 심지어 자살에까지 이르는 등 문제가 심각함. 특히 2009년, 쌍용자동차의 정리해고와 폭력진압의 여파로 22명(2014년 8월 현재, 25명)의 사망자가 발생한 사건은 개별기업의 노사문제를 넘어 전국민적, 전사회적 해결 과제가 되었음. 한진중공업 정리해고로 김진숙(민주노총 부산본부 지도위원)씨가 300일 넘게 고공농성을 이어가던 2011년부터 희망버스 등 해고 노동자들의 농성을 응원하는 시민행동이 본격화되었고, 정부와 국회가 기업의 무분별한 정리해고에 대해 대책을 마련해야 한다는 사회적 요구도 커졌음.
- 18대 국회 말, 국회 환경노동위원회의 중재로 돌파구를 찾은 한진중공업 사례처럼, 3년 가까이 끌어온 쌍용차 문제도 국회가 해결의 실마리를 찾아야 한다는 국민적 요구가 지속적으로 제기되는 상황에서 19대 국회가 개원했고, 당시 새누리당과 민주통합당은 비정규직 차별 해소, 노동기본권 강화 등을 19대 국회의 최우선 과제 중 하나로 내세움. 또 같은 해 대통령 선거에서 여야 후보 모두 정리해고 남용 방지를 위해 정리해고 요건을 강화해야 한다는 공약을 내놓음.
- 국회가 이처럼 심각한 노동 현안을 해결하고 재발을 막기 위한 대책 마련에 나서는 것은 사회 갈등의 수렴·해결 측면에서 너무나 당연한 일임. 또 기업의 무분별한 정리해고를 엄격히 규제하고, 장기간 실업에 방치된 노동자들의 지원, 복귀를 위한 대책을 마련하는 것 역시 국회의 당연한 책무라 하겠음.

### 1. 국회 및 정당의 주요 활동 및 결과

#### 1) 정리해고 남용 방지를 위한 근로기준법 개정안 발의 현황 및 대통령 공약과 국정과제

##### ① 19대 국회의원들, 정리해고 요건 강화 위한 근로기준법 개정안 7건 발의

- 19대 국회의원들은 2014년 8월 현재, 근로기준법 개정안을 총 76건 발의했고, 해고의 요건인 '긴박한 경영상의 이유' 조항을 구체화하고, 해고 회피 노력을 강화하는 등 정리해고 요건을 강화하기 위한 근로기준법 개정안을 총 7건 발의했음. 또 해고노동자 우선 재고용 의무 무규정 위반 시 처벌을 신설하는 법안이 1건, 사용자가 근로자 대표와의 해고 관련 협의 내용을 서면으로 교부하도록 하는 법안이 1건 발의되어 있음.

<표> 정리해고 요건 강화를 위한 근로기준법 개정안 (2014. 8. 기준)

발의의원 (정당)	발의일자	주요내용
-----------	------	------

홍영표 (새정치민주연합)	2012-05-30	해고 회피 노력 강화
심상정 (정의당)	2012-07-03	긴박한 경영상의 필요 구체화
최봉홍 (새누리당)	2013-03-19	해고 회피 노력 강화
정청래 (새정치민주연합)	2013-03-21	긴박한 경영상의 필요 구체화
김성태 (새누리당)	2013-04-02	긴박한 경영상의 필요 구체화
강은희 (새누리당)	2013-05-30	긴박한 경영상의 필요 구체화·해고 회피 노력 강화
이중훈 (새누리당)	2013-11-13	해고 회피 노력 강화
김우남 (새정치민주연합)	2013-11-13	해고노동자 우선 재고용 위반 시 처벌
강기윤 (새누리당)	2014-05-19	근로자 대표와 해고관련 협의내용 서면교부

② 2012년 대선 때 박근혜 대통령, '정리해고 요건 강화' 공약 제시

- 박근혜 대통령은 후보 시절에 '정리해고 전 업무재조정, 무급휴직, 근로시간 단축 등 기업의 해고 회피 노력 의무 강화'를 공약함.
- 박근혜 정부는 2013년 5월 28일 '업무재조정 무급휴직 등 판례상 해고회피 노력 인정 사유 명문화 등 해고회피 노력 강화'를 포함한 140개 국정과제를 발표함.

③ 여야 6인 협의체에서 정리해고 요건 강화 법안 신속 처리에 합의

- 2013년 4월 12일 새누리당과 민주통합당 대표와 원내대표, 정책위의장은 6인 협의체 첫 회의를 열고, 대선 공통 공약 가운데 경제민주화와 민생 공약 관련 83개 법안을 6월 임시국회에서 우선 처리하기로 합의함. 83개 법안 중에는 정리해고 요건 강화 법안이 포함되어 있음.

2) 국회 환경노동위, 정리해고 남용 방지 근로기준법 상정했으나 제대로 심사하지 못하고 종료

- 정리해고 관련 법안들은 2014년 5월에 발의한 강기윤 의원 안을 제외하고 모두 국회 환경노동위에 상정됐지만, 제대로 된 입법 논의는 진행되지 않았음.
- 2013년 6월 20일, 국회 환경노동위는 1차 법안심사소위에서 근로기준법 등 88개 안건을 심사하기로 했지만 안건 심사 순서를 놓고 여야 간의 갈등 끝에 논의하지 못함. 이때 홍영표 의원 등 야당 의원들은, '새롭게 올라온 정부제출 법안은 후순위로 미루고, 정리해고 요건 강화 등 여야 간의 공감대가 높은 법안 우선 처리'를 주장했고, 김성태 소위원장 등 새누리당 의원들은 '확정된 의사일정 순서대로 심사'를 주장하면서 회의가 중단됨.
- 2013년 6월 26일, 국회 환경노동위는 법안심사소위를 재개해 107건의 법안을 상정해 심의했지만 정리해고 요건 강화 방안은 제대로 다루지 못했음.

3) 국회 환경노동위, 정리해고 남용 방지 등 노동관계법 패키지 처리 위해 '노사정 사회적 논의 촉진을 위한 소위원회(이하 노사정 소위)' 구성했으나 성과 없이 활동 종료

- 2014년 2월 14일, 국회 환경노동위는 노사정 논의를 통해 노동관계법을 패키지로 처리하기로 하고, 4월 15일까지 2개월 간 한시적으로 운영하는 '노사정 사회적 논의 촉진을 위한 소위원회(위원장 신계륜)'를 구성함. 소위원회에는 김성태, 신계륜, 이종훈, 홍영표 의원과 고용노동부 장관, 한국노동조합총연맹 위원장, 한국경영자총협회장, 중소기업중앙회장, 대한상공회의소회장이 참여했고, 민주노총은 '소위의 명칭, 미합의 쟁점 처리방안, 합의 방식, 의제' 등 5가지 요구안의 충족 시 참여한다는 조건을 내걸었지만 소위에서 받아들여지지 않아 불참함.
- 노사정 소위는 2014년 2월 21일 진행한 1차 대표자회의에서 대표교섭단과 전문가 지원단을 구성함. 대표교섭단은 실무교섭을 담당하는 단위로, 단장은 노사정 소위 간사인 새누리당 김성태 의원이 맡고, 새누리당 이종훈, 새정치민주연합 홍영표 의원과 정현욱 고용노동부 차관, 이병균 한국노총 사무총장, 유기수 민주노총 사무총장, 김영배 한국경총 부회장, 한국노총에서 추천하는 1명, 송재희 중소기업중앙회 상근부회장, 이동근 대한상의 부회장이 위원으로 참여함. 대표자회의는 이날 이후 2월 28일, 4월 7일, 4월 14일, 4월 17일 등 총 5번 개최함.
- 대표교섭단은 노동관계법을 패키지 처리하기로 하고, 총 5번의 회의와 2번의 공청회를 열어 △근로시간 단축, △통상임금, △정리해고 남용 방지 등 노사관계(노정관계)의 개선 등에 대해 논의함.
- 하지만 노사정 소위는 노동시간 단축안을 합의하지 못했고, '패키지 딜(꾸러미 거래)' 전략 때문에 다른 의제들도 법제화하지 못함. 노동시간 단축에 대해 새정치민주연합과 한국노총은 현행법과 사법부 판결에 따라 연장근로를 포함한 주당 근로시간 최대 52시간을 근로기준법에 명시하자고 주장한 반면, 새누리당과 고용노동부, 재계는 8시간을 추가한 1주당 최대 60시간까지 노동시간을 늘리자는 입장을 고수했다고 알려짐.

4) 쌍용자동차 정리해고 관련, 야당과 개별 국회의원들의 활동

① 민주통합당 당내 기구로 쌍용자동차대책특별위원회 설치

- 2012년 5월 9일, 민주통합당은 당내에 쌍용자동차대책특별위원회를 설치하고, 쌍용차 정리해고 전반에 대한 진상조사, 정리해고 노동자들과 무급 휴직자들에 대한 생계안정 및 복직을 위한 모든 조치 강구 등을 약속함.
- 특위는 이후 쌍용차를 인수한 마힌드라 그룹에게 정리해고자 복직 등을 요구하는 공문을 발송하고, 쌍용자동차 사태 해결을 위한 국민대토론회를 개최하는 등의 활동을 벌임.

---

1 2014년 4월 9일, 노사(노정) 관계 개선 공청회, 4월 10일, 통상임금 공청회 개최를 개최함.

② 쌍용차 문제 해결을 위한 초당적 의원 모임 발족

- 국회 환경노동위 소속인 민주통합당 은수미 의원과 통합진보당 심상정 의원은 2012년 6월 12일, ‘쌍용차 사태 진상조사와 해결방안 모색을 위한 국회의원 모임’ 을 공식 제안함.
- 2012년 6월 25일, 민주통합당 26명, 통합진보당 10명, 새누리당 남경필·정두언·정병국 의원 등 총 39명의 의원이 참여한 쌍용차 문제 해결을 위한 국회의원모임(가)이 발족함.

③ 야당 의원들, 국회 환경노동위 내에 쌍용차 소위 구성 제안했으나 구성 실패

- 2012년 7월 13일, 국회 환경노동위 1차 전체회의에서 민주통합당 홍영표 의원과 통합진보당 심상정 의원은 야당이 국회 환경노동위에 쌍용차 정리하고 사태와 삼성전자 백혈병 산업재해 문제를 다룰 소위원회 설치를 제안함.
- 여당이 받아들이지 않아 구성되지 않았음.

④ 쌍용차 정리하고 관련 국회 청문회에서 회계조작, 폭력 진압 등 의혹 제기

- 2012년 9월 20일, 국회 환경노동위는 ‘쌍용자동차 정리하고 관련 청문회’를 개최함.
- 청문회를 통해 쌍용자동차(주)의 사태가 부당한 정리해고를 넘어 국내 기술 유출, 회계조작에 의한 고의부도, 정리해고 기획/실행, 외국 자본의 먹튀, 감독 당국의 방조, 국가 공권력의 무자비한 폭력, 무급 휴직자 복직 약속 노사합의 미이행 등 복합적이고 다양한 논점이 결합되어 있다는 것이 밝혀졌으며, 개별 노사 관계로 볼 수 없는 구조적인 의혹이 제기됨.

⑤ 국정조사 대신 ‘쌍용차 해결을 위한 여야 6인 협의체’ 구성했지만 성과 없이 활동 종료

- 2013년 1월 31일 새누리당, 민주통합당 원내대표는 2월 임시국회 개원 협상에서 ‘쌍용차 해결을 위한 여야 6인 협의체’ 를 구성하기로 합의함.
- 민주통합당은 협의체 위원으로 홍영표, 은수미, 김기식 의원을 선임하고 새누리당은 최봉홍, 원유철, 이재영 의원을 선임하였음. 여야 협의체는 3개월 간 4차례 회의를 열었지만, 2013년 5월 30일, 성과 없이 활동을 종료함.

⑥ 환경노동위 위원들, 국정감사에서 쌍용차 인수한 인도 마힌드라 사장과 이유일 쌍용차 사장을 증인으로 불러 무급휴직자와 해고자 복직 촉구

- 2012년 10월 8일, 국회 환경노동위 국정감사에 쌍용차를 인수한 인도 마힌드라의 파완 고엔카 사장이 증인으로 출석함. 여야 위원들이 쌍용차에 대한 투자 일정을 묻고, 무급 휴직자·해고자 복직을 촉구하자 파완 고엔카 사장은, “무급휴직자에 대해선 기다리지 않고 2~3개월 후부터 복직을 단계적으로 실시할 것이며, 전원 복직은 2~3년 내 가능할 것” 이라

고 답변함.

- 2013년 10월 14일, 국회 환경노동위 국정감사에 이유일 쌍용자동차 사장이 증인으로 출석해 희망 퇴직자의 복직은 검토하지만, 정리해고자에 대해서는 해고무효소송에 대한 사법부의 판단<sup>2</sup>에 따를 것이라고 답변함.

⑦ 야당 의원들, 쌍용차 정리해고자 복직문제 등 논의 위해 인도 마힌드라 그룹 본사 방문

- 2013년 11월 11일, 국회 환경노동위 소속 민주당 홍영표·은수미 의원과 정의당 심상정 의원, 고용노동부 권영순 노동정책실장은 인도의 마힌드라 본사를 방문해 아난드 마힌드라 회장과 파완 고엔카 쌍용차 이사회 의장을 면담함.
- 면담에서는 쌍용차에 대한 지원과 고용문제가 논의되었고, 마힌드라 회장은 ‘추가 투자와 해고자 복직 문제를 전향적으로 검토하겠다’고 말한 것으로 전해짐.

⑧ 국민과 야당이 요구한 쌍용차 국정조사, 여당 수용했지만 약속 파기로 미이행

- 민주통합당은 2012년 10월 4일, 쌍용자동차 정리해고 진상규명 관련 국정조사 요구서를 당론 발의하였음.
- 2012년 12년 4일, 국회 환경노동위원회 소속 새누리당 김성태, 이종훈, 김상민, 최봉홍 의원은 기자회견을 열고 18대 대선 이후 열리는 국회에서 ‘쌍용차 해외매각, 기술유출 및 정리해고 진상규명과 문제 해결을 위한 국정조사 실시’를 약속하며 이는 당의 공식적 입장이라고 밝힘.
- 2012년 12월 10일, 새누리당 선거대책위원회 김무성 총괄선대본부장은 ‘쌍용차 문제 해결을 위한 종교계 33인 원탁회의’와의 간담회에서 쌍용차 사태 해결을 위한 국정조사를 대선 이후 열리는 첫 국회에서 시행하겠다고 약속함.
- 2013년 1월 7일, 이한구 새누리당 원내대표는 라디오 인터뷰에서 ‘쌍용차 국정조사는 문제 해결에 도움이 되지 않고 오히려 기업 이미지만 나빠질 수 있다’며 국정조사를 사실상 반대하는 입장을 표명했고 새누리당은 끝내 약속을 이행하지 않음.

## 2. 평가

1) 정리해고 요건 강화 법안 처리 약속 지키지 못해, 고용 불안정 문제는 지속되고 있음.

- 19대 국회가 개원할 때만 하더라도 정리해고 요건 강화를 위한 근로기준법 개정의 필요성을 여야 모두 주장했고, 18대 대선 공통 공약인 정리해고 요건 강화 법안을 2013년 6월 임

---

2 2014-02-07, 법원이 항소심에서 쌍용자동차 해고 근로자 153명에게 복직 판결을 내렸으나 회사 측 상고함.

시국회에서 처리하기로 여당과 제1야당간에 합의하였지만, 정작 입법논의 과정에 들어서자 재계의 반대 주장을 빌미삼아 여당이 소극적인 태도를 보여 정리하고 요건 강화 법안을 처리하지 못함. 특히 새누리당 일부 의원들은 국회 환경노동위가 구성한 노사정 소위에서 재계가 ‘정리하고 요건을 오히려 완화해야 한다’ 고 맞서자, 인수합병(M&A) 등을 통한 구조 조정이 원천 차단될 수 있다는 등의 재계의 우려에 호응하면서 법 개정엔 찬물을 끼얹음.

- 기업의 무분별한 정리해고가 개별 기업과 일부 노동자들만의 문제가 아니라 한국 사회의 문제로까지 비화된 상황에서, 국회 환경노동위가 고용안정을 위한 대책을 입법하지 못하고 2년 간 시간만 허비해, 고용 안정과 노동 기본권은 계속적으로 위협 받고 있음.

## 2) 새누리당의 쌍용차 국정조사 약속 미이행으로 국회에 대한 국민 불신만 커짐.

- 쌍용차 관련 청문회 개최 이후 국정조사에 대한 필요성이 더 커졌음에도 불구하고, 새누리당은 대선 전의 약속을 파기하고 쌍용차 국정조사를 끝내 무산시킴. 쌍용자동차 대량 정리해고 과정에서 벌어진 사측의 회계조작과 농성 중인 노동자들을 경찰이 과잉진압한 일에 대해, 국회가 이를 조사하고 책임 규명에 나서는 것은 당연한 책무인데도 이를 수행하지 않은 것은 자신의 소임을 방기한 것임. 또 국민과의 약속을 손바닥 뒤집듯 저버려 정치에 대한 국민 불신을 자초하고 책임정치에도 커다란 흠집을 남겼음.

## 3) 경제활성화 기조로 전환하면서 새누리당은 노동조건 개선을 외면하였음.

- 국회가 나서서 노사정이 머리를 맞댈 수 있는 논의 테이블을 만든 것은 의미가 있음. 하지만 노사정의 입장차가 충분히 예상되는 만큼, 이 소위가 결실을 맺으려면 무엇보다 여당이 강력한 의지를 가지고 정부를 견인하면서 입법 논의를 진행했어야 함. 하지만 새누리당은 노동 기본권 보장에 대해 특별한 의지를 보이지 않았음. 노사정 소위의 실무 협상 과정에서도 오히려 정부와 함께 재계의 우려에 대해 호응하면서 노동계의 양보만 요구했다는 비판이 제기되고 있음.
- 노사정 소위에 참여한 한국노총은 2014년 4월 16일, 노사정 소위 마지막 대표자 회의를 하루 앞두고 성명을 내 ‘정부와 사용자가 노골적으로 제도 개악을 주장한다’ 고 비판했고, 같은 날 민주노총도 국회 앞에서 기자회견을 열어 ‘노동시간 단축을 무효화하고 법을 개악할 바에는 차라리 입법 논의를 당장 중단하라’ 고 주장함. 노사정 소위에 참여한 한국노총마저 공개적으로 정부와 사용자의 제도 개악 시도를 비판하는 상황에서 여당은 당정협의 등 아무런 중재 시도도 하지 않았음. 새누리당은 19대 총선에서 약속한 경제민주화를 포기하고, 경제활성화로 기조를 전환하면서 노동조건 개선과 노동권 보호를 외면하였음.

## 국가기관 대선개입 사건 진상규명과 국정원 개혁 분야

- 2012년 12월 11일, 제18대 대통령선거를 8일 앞두고 국가정보원 직원 김하영 씨가 자신의 거주지에서 여야 대통령후보들과 각 정당, 정부정책에 비판적인 시민단체에 관련된 지지 혹은 비난글들을 ‘오늘의 유머’ 등 특정 웹사이트에 게시하고 있다는 사실이 알려졌다. 이를 시작으로 국가정보원이 조직적으로 대선에 불법 개입한 단서들이 드러났으며 국군사이버사령부, 국가보훈처 등 다른 국가기관에서도 유사한 일이 있었던 것이 밝혀짐.
- 국정원 등 국가기관들의 대선 불법개입 사건은 선거의 공정성을 무너뜨린 국기 문란 사건이자 민주주의 파괴 사건인 만큼, 진상규명과 책임추궁, 재발방지책 마련 등을 통해 민주주의를 회복하자는 국민들의 거센 요구가 2013년 연초부터 19대 국회 전반기까지 내내 끊이지 않았음. 국민들의 요구를 수용해 행정부 소속 국가기관들의 불법행위를 조사하고 그 결과에 따라 개선책을 강구하는 것은 국회의 기본 책무임.

### 1. 국회 및 정당의 주요 활동

#### 1) 국정원 댓글 의혹 사건 국정조사 실시

- 2013년 2월 민주통합당이 국정원 사건에 대한 국정조사를 요구한데 이어 3월 새누리당과 민주통합당이 검찰 수사 후 국정조사를 실시하기로 합의함. 6월 14일, 검찰의 1차 수사결과 발표 직후 야당은 국정조사 실시를 재차 요구하였으며 여야는 6월 25일 국정조사 실시에 합의하였음.
- 이에 따라, 국회는 ‘국정원 댓글의혹 사건 등 진상규명 국정조사 특별위원회’를 구성하고 2013년 7월 2일부터 8월 23까지 11차례 회의와 3개 기관(법무부, 경찰청, 국정원) 대상 기관보고 회의를 개최하고 2차례 청문회를 실시함.

#### 2) 개별 국회의원들이 자체 조사를 통해 국가기관들의 대선 및 정치 불법개입 행위를 밝힘.

- 국정감사 또는 기자회견 등을 통해 각 의원들이 자체 수집했거나 제보를 받아 조사한 내용들을 토대로 새로운 사실들을 밝혔음. 대표적인 사례로 △진선미 의원은 2013년 2월에 국정원 직원 김하영 씨가 여론조작을 위해 사용한 24개의 인터넷 ID를 추가 확보하고, 3월에 원세훈 전 국가정보원장의 정치개입 지시사항을 담은 ‘원장님 지시강조말씀’이라는 국정원 내부 문건과, 같은 해 5월에는 박원순 서울시장과 시민사회단체의 ‘반값등록금 운동’을 비난하고 음해하는 공작과 관련한 국정원 내부 의심 문건 등을 공개함. △강기정 의원은 같은 해 10월에 국가보훈처 등이 안보교육을 빙자해 대선에 불법개입을 했음을 밝혔음.

며, △김광진, 진성준 의원은 같은 해 10월에 국군사이버사령부의 대선 불법개입 행위를 밝힘.

### 3) 진상규명을 위한 특검 실시와 국정원 개혁논의를 위한 여야 협상

- 2013년 10월부터 민주당 초선의원 20명의 특검 요구를 시작으로 민주당, 정의당, 안철수 의원 측이 특검 실시를 여당에 요구하고, 11월과 12월 초까지 특검법 제정과 국정원 개혁논의 기구 구성을 위해 새누리당(황우여 대표, 최경환 원내대표)과 민주당(김한길 대표, 전병헌 원내대표)간에 4인 회담을 진행함.
- 여야 4인 회담은 2013년 12월 3일, △국정원 제도개선특위를 운영해 2013년 내에 법 개정을 완료하고, △국가기관 대선개입 의혹 특별검사 임명에 대해서는 시기와 범위를 계속 논의하기로 합의하였음.

### 4) 진상규명을 위한 특별검사 임명법률안 야권 공동 발의

- 2013년 12월 23일 전병헌 민주당 원내대표를 비롯해 민주당, 정의당 소속 국회의원 전원과 안철수 의원 등(133명)이 ‘범정부적 대선 개입 사안 등의 진상규명을 위한 특별검사의 임명 등에 관한 법률안’을 발의함.

### 5) 국정원 제도개선특위 운영하고 국정원 개혁안 협상 진행

- 19대 국회는 2013년 12월 5일 ‘국가정보원 등 국가기관의 정치적 중립성 강화를 위한 제도개선 특별위원회(이하 국정원 제도개선특위)’ 구성 결의안을 처리하고, 2014년 2월 말까지 10차례 회의와 2차례 공청회<sup>3</sup>를 개최하고, 미국 CIA 등 3개국 정보기관을 시찰하는 등 국정원 제도개선특위 활동 진행함.
- 국정원 제도개선특위가 심사 및 처리한 주요 주제는 △국회 정보위원회의 상설화 및 국회의 국정원 예산통제권 강화, △국정원 직원 등 공무원의 정치 관여 행위 처벌 강화 및 공소시효 연장, △정보기관의 불법감청에 대한 형사처벌 강화, △국정원 직원의 정부기관 출입을 통한 부당한 정보활동의 통제, △사이버심리전 등의 활동에 대한 규제, △그 밖의 국정원 등 국가기관의 정치 개입금지의 실효성 확보를 위해 필요한 사항 및 대테러 대응능력, 해외 및 대북 정보능력에 관한 사항이었음.
- 국정원 제도개선특위는 12월 31일 국가정보원법을 비롯해 국가공무원법, 지방공무원법, 군형법, 공익신고자보호법, 통신비밀보호법 개정안을 마련하여 국회 본회의에 제출함.

---

3 2013년 12월 16일 개최 ‘국가정보원 등 국가기관의 정치적 중립성 강화 방안에 대한 공청회’, 2014년 1월 13일 개최 ‘국가정보원 등의 대테러 대응능력, 해외 및 대북 정보능력 제고에 관한 공청회’

## 6) 국정원 개혁을 위한 법률안 다수 발의

- 새정치민주연합 민병두, 진성준, 이원욱, 박영선, 정청래, 진선미, 문병호 의원과 통합진보당 오병윤 의원, 정의당 박원석 의원 등은 국정원의 직무 범위를 제한해 국내 정치 개입의 가능성을 차단하고, 국정원의 수사권을 폐지하는 등 국정원의 기능을 전면적으로 개혁하거나 일부 개혁하는 국가정보원법 개정안을 발의함.
- 새정치민주연합 민병두, 박영선, 진선미, 이춘석 의원 등은 국가정보원의 정치 관여 등과 관련된 내부 신고자를 보호하고, 국가정보원장의 허가 없이도 국가정보원 직원이 국회에서 증언 또는 진술할 수 있도록 하는 등 국가정보원직위법 개정안을 발의함.

## 7) 야당의 진상규명 및 특검법 제정촉구 활동

- 민주당은 2013년 8월부터 101일 간, 국정원 대선 개입 진상규명을 위한 장외투쟁의 일환으로 서울광장에서 천막당사를 운영하고 남인순 의원과 이학영 의원을 비롯해 민주당 의원들이 특검을 촉구하며 청와대 앞에서 단식농성을 벌이기도 했음. 통합진보당, 정의당도 장외농성 및 단식 농성 등 장외활동을 진행함.
- 민주당, 정의당, 안철수 의원 등이 시민사회계 인사와 함께 ‘국가기관의 대선개입 사건 진상규명과 민주헌정질서 회복을 위한 범야권 연석회의’ 를 구성함(2013년 11월~12월).

## 2. 국회 및 정당의 주요 활동 결과

### 1) 국정조사 실시했으나 국정조사 결과보고서를 채택하지 못함.

- 진실을 밝히기보다 국정원의 불법행위를 두둔하는 새누리당과 불법행위임을 인정하지 않는 신임 남재준 국정원장의 태도로 인해, 언론 또는 검찰을 통해 공개된 사실을 재확인하는데 그치고 국정조사를 통해 새로 밝힌 것들은 거의 없음.
- 국정원이 보유하고 있던 남북정상회담 대화록이 유출되어 새누리당의 대통령 선거 캠페인에 활용된 의혹 규명은 국정조사 대상에도 포함되지 못했음.
- 국정조사에서 확인된 사실에 대해서조차 여당과 야당 간의 평가가 극명히 엇갈려, 국회 차원에서 국정원의 불법행위에 대한 조사결과보고서를 채택하지 못함.

### 2) 야당 의원들이 새로운 의혹과 불법사실들을 밝혀, 수사기관들의 수사를 이끌어냄.

- 야당 의원이 밝힌 ‘원장님 지시강조 말씀’ 문건은 국정원의 조직적 행위라는 검찰의 공

소사실을 뒷받침하는 중요한 단서로 활용되었고, 국군사이버사령부의 대선 개입행위에 대해서 국방부 조사본부와 군검찰의 조사(수사)를 이끌어냄.

3) 국정원의 대국민 사이버심리전을 허용하고, 국정원을 개혁하는 데 턱없이 부족한 것만 개정

- 국정원의 대국민 심리전 금지, 국내정보수집 금지와 해외정보수집 전문기관으로의 조직 개편, 국정원의 수사기능 검찰 및 경찰로 이관, 국회 정보위원회의 국정원에 대한 감독기능 강화 등 국정원 개혁의 중요 사항에 대해, 새누리당이 강력히 반대함에 따라 여야 합의안을 마련하는 데 실패함.
- 국정원 제도개선특위는 실효성을 기대하기 어려운 몇 가지 국정원 개혁 방안에 합의하는 것에 그치고, 19대 국회는 2014년 1월 1일 국가정보원법, 국가공무원법, 공익신고자 보호법 등 관련된 7개 법률안을 본회의에서 처리함. 구체적인 내용으로는, △국정원 직원의 정보통신망을 이용한 정치활동관여 행위 금지, △국정원 예산 통제권 강화, △정치활동 관여를 지시받은 경우 이의제기를 거쳐 직무집행 거부, △정치중립 의무를 위반한 경우 처벌조항을 상향 조정 등임.

4) 특별검사 실시를 위한 협의는 중단되고 특검법 제정에 실패

- 2013년 12월 3일 새누리당과 민주당은 4인 회담을 통해 특검실시 시기와 대상을 두고 계속 협의한다고 합의했으나, 이후 새누리당은 특검 실시 반대 입장만을 주장할 뿐 더 이상 협의에 응하지 않았음.
- 다수 국민들이 국정원 사건에 대한 특별검사 수사를 요구하거나 찬성<sup>4</sup> 했지만, 국회는 진상 규명을 위한 중요한 방법으로서 특검법을 현재까지 제정하지 못했음.

### 3. 평가

1) 야당 의원들의 노력으로 국정원, 국군사이버사령부 등의 불법행위를 일부 밝혀냈지만, 진상규명이 충분치 못했음.

- 선거의 공정성을 무너뜨린 국기 문란 사건에 대해 19대 국회는 국정조사특위를 구성해 국정조사를 실시하였고, 2013년 정기국정감사에서도 대선개입 사건을 집중적으로 다루었음. 그 결과 야당 의원들이 국정원, 국군사이버사령부 등의 불법행위를 일부 드러내고 수사의

---

4 전국 만 19세~69세 남녀 992명을 대상으로 CBS노컷뉴스가 2013.11.8~11.11에 실시한 여론조사에서 66.6%가 특검 도입에 찬성(반대는 24.2%)하고, 전국 성인 남녀 700명을 대상으로 JTBC가 2014.2.7 실시한 여론조사에서 51.1%가 특검도입에 찬성(반대는 20.4%)하였음

발판도 마련했지만, 여당인 새누리당의 정략적인 태도로 인해 진상을 충분히 규명하지 못하고 특별검사도 임명하지 못했음.

2) 불법행위 규명을 반대하는 새누리당과 특검실시 요구를 사실상 폐기해버린 민주당, 안철수 의원 측 때문에, 특별검사를 통한 더 많은 진상규명에 실패함.

- 여당인 새누리당은 박근혜 대통령의 법적 및 정치적 정당성 상실 여부만 계산하고 근시안적 태도와 정략적 자세를 고수하며 진상규명에 전혀 협조하지 않았음. 민주당 지도부와 안철수 의원 측도 국정원 제도개선특위 구성 합의를 대단한 성과인양 내세우는데 그치고 특검실시 요구를 사실상 포기함.
- 국정원과 집권세력들의 방해로 한계에 부딪힌 검찰 수사와 구체적인 성과를 거두지 못한 국정조사의 한계를 넘어, 더 많은 불법행위 의혹을 규명해야 했음에도 국회가 특검실시에 합의하지 못함에 따라 이에 실패함.

3) 국정원을 개혁할 필요가 없다고 보는 새누리당의 강력한 반대와 국정원 개혁의 의지가 미약했던 민주당 지도부 때문에 국정원을 개혁할 수 있는 중요한 계기를 놓침.

- 북한 위협론과 종북 담론을 주요한 정치적 근거로 삼는 집권세력과 북한 위협론을 존재기반으로 하는 국정원의 이해관계가 일치해 새누리당은 국정원의 기능과 권한을 축소하거나 외부의 감시를 받도록 하는 국정원 개혁에 강력히 반대함. 또 민주당은 국정원 전면 개혁을 구호로만 외치는데 그쳤음.
- 야당 의원들이 다수의 국정원 개혁 법안을 국회에 제출하였고 여야 합의로 국정원 제도개선 특별위원회를 운영하였으나, 국정원을 두둔하는 여당의 태도와 제1야당의 미온적인 태도로 인해 국회는 정치개입의 수단으로 악용된 대국민 사이버심리전 기능을 중단시키지 못하고, 국정원에 대한 실질적인 감독 권한을 확보하는 데도 실패하였음.

## 정치개혁 분야

- 총선 이후 2012년 12월 대통령 선거와 2014년 지방선거가 실시된 19대 국회 전반기는 정치개혁이 화두이자 정치개혁을 추진할 수 있는 적기였음. 경제민주화, 복지 확대와 함께 정치개혁이 유력 대선 후보들의 핵심 공약이었다는 점에서도 정치개혁에 대한 사회적 열망을 확인할 수 있음.
- 지난 몇 년 간 학계와 시민사회 등은 정치개혁의 방안으로 의회 비례성 확대, 유권자 표현의 자유, 참정권 확대 등을 요구해왔음. 반면 19대 국회는 전반기 2년 동안, 정치와 정당, 국회에 대한 불신을 바탕으로 국회의원 기득권 폐지, 기초선거 정당공천 폐지 등을 주요하게 논의했음. 대통령 선거를 앞두고 투표시간 연장 등 투표권을 실질적으로 보장하라는 사회적 요구는 집권여당인 새누리당의 반대로 입법이 무산되었음.

### 1. 국회 및 정당의 주요 활동 및 결과

#### 1) 정치개혁 관련 법안 발의 및 심의

##### ① 비례대표 확대

- 다양한 이해관계를 의회 구성에 반영하고 표의 등가성을 높이는 방안으로, 통합진보당 김선동 의원은 비례대표 국회의원 의석을 지역구 의석의 100분의 50으로 확대하는 공직선거법 개정안을 발의했으며, 정의당 심상정 의원과 새누리당 김현숙, 류지영 의원, 통합진보당 이상규 의원 등은 광역·기초의원 비례대표 의석을 100분의 30으로 확대하는 개정안을 각각 발의함.
- 광역·기초의원비례대표 확대 법안은 2014년 1월, 지방선거를 앞두고 정치개혁특별위원회 소위원회에 상정되었으나, 당시는 기초선거에서 정당공천을 유지할 것인지 논란이 지속되었던 시기로 비례대표 확대 의제는 제대로 논의되지 않았음.

##### ② 유권자 표현의 자유 보장

- 유권자의 자유로운 정치적 의사 표현을 보장하기 위해 새정치민주연합 박영선 의원은 공직선거법 상 후보자비방죄를 삭제하고, 새정치민주연합 진선미 의원은 인터넷실명제를 폐지하는 개정안을 발의함. 새정치민주연합 유승희 의원은 후보자비방죄와 인터넷실명제 폐지 뿐만 아니라 대표적인 독소조항인 93조 1항을 폐지하고, 자유롭고 적극적인 정치 활동을 위해 선거운동 정의규정 삭제, 사전선거운동금지 규정 폐지 등의 내용을 담은 공직선거법 개정안을 발의함.

- 반면, 새누리당 심재철 의원은 대통령선거에 있어서 허위사실과 비방에 대한 처벌을 강화하는 내용의 공직선거법 개정안을 발의함. 투표 권유 행위를 제한하기 위해서 같은 당 강기윤 의원은 현수막이나 어깨띠, 소품 등을 이용한 투표 권유 행위를 제한하고 중앙선관위만 하도록 허용하는 선거법 개정안을 발의했으며, 김태원 의원은 투표참여를 권유하는 내용의 현수막을 읍·면·동마다 1매씩으로 제한하는 선거법 개정안을 발의함.
- 후보자비방죄와 인터넷실명제 관련 선거법 개정안은 현재 안전행정위원회에 계류 중임. 강기윤, 김태원 의원이 발의한 개정안과 유대운, 박기춘, 우윤근 의원이 발의한 투표 독려 행위 제한하는 공직선거법 개정안은 2014년 4월 29일, 정당·후보자의 명칭이 표시된 현수막 등을 사용한 투표 권유 행위만 제한하도록 조정해 처리되었음.

### ③ 투표시간 연장

- 유권자의 투표권 보장을 위해 새누리당 심재철, 새정치민주연합 이찬열, 주승용, 박기춘 의원 등은 부재자투표시간 연장 공직선거법 개정안을 발의했으며, 새정치민주연합 이목희, 이윤석, 진선미, 장병완, 장하나, 통합진보당 이상규 의원 등은 모든 선거의 투표마감시간을 오후 9시 또는 10시까지로 연장하는 선거법 개정안을 발의함.
- 2012년 9월 27일 국회 본회의는, 부재자투표 개시시간을 오전 6시로 앞당기는 공직선거법 개정안을 처리했고, 사전투표가 도입된 이후 2014년 2월 6일에는 사전투표 마감시간을 오후 6시로 연장하는 공직선거법 개정안을 처리함. 반면, 선거일 투표 마감시간을 연장하는 개정안은 2012년 9월 18일, 행정안전위 법안심사소위에서 새누리당의 반대로 처리가 무산되었음.

### ④ 선거권 연령 하향 조정

- 참정권 확대를 위해 새정치민주연합 장하나, 윤후덕, 최재성, 이언주 의원, 정의당 정진후 등은 선거권 연령을 18세로 하향 조정하는 공직선거법 개정안을 발의했음.
- 해당 개정안들은 안전행정위에 계류 중임.

### ⑤ 국회의원 기득권 폐지

- 새누리당 여상규, 정희수 의원, 새정치민주연합 이용섭 의원(2014-05-15 퇴직)등은 국회의원 겸직을 제한하는 국회법 개정안을 발의했으며, 새누리당 이철우, 정희수 의원, 새정치민주연합 김광진, 이용섭 의원 등은 의원 연금제도로 불리는 헌정회 연로회원 지원금을 개선하는 대한민국헌정회 육성법 개정안을 발의하였음. 2013년 1월 21일, 새누리당 정희수 의원이 대표발의 한 국회법 및 대한민국헌정회 육성법 개정안은 국회쇄신특별위원회가 논의하고 합의한 내용임.
- 19대 국회는 2013년 7월 2일, 국회의원 겸직을 원칙적으로 금지하되 공익목적 명예직은 예

외로 허용하는 국회법 개정안을 처리했음. 또한 19대 국회부터 헌정회 연로회원 지원금을 폐지하되, 현재 지원금을 수령하고 있는 연로회원도 의원 재직기간이 1년 미만이거나 가구 월평균 소득이 도시근로자 가구 월평균 이상인 경우, 국회의원 재직 시 제명처분을 받았거나 유죄확정판결로 의원직을 상실한 자 등은 지급 대상이 되지 않도록 하는 대한민국헌정회 육성법 개정안을 통과시켰음.

## 2) 국회 특별위원회 구성

- 19대 국회는 전반기 동안 국회쇄신특별위원회, 정치쇄신특별위원회, 정치개혁특별위원회 등 세 차례 특별위원회를 구성하여 국회·정치개혁 방안을 논의하였음.

<표> 19대 국회 국회·정치개혁 관련 특별위원회

특별위원회	활동 기간	논의 사항
국회쇄신특별위원회	2012년 8월 1일 ~ 2012년 12월 31일	국회의원 겸직 제한 범위, 헌정회 연로회원 지원금 제도 개선, 국회 폭력 처벌 강화 등
정치쇄신특별위원회	2013년 4월 8일 ~ 2013년 9월 30일	국회쇄신 방안, 선거구획정위원회 운영 개선 등
정치개혁특별위원회	2013년 12월 12일 ~ 2014년 2월 28일 (활동 기간 1차례 연장)	정당공천 폐지 등 지방자치선거제도, 지방교육자치선거제도 개선

### ① 국회쇄신특별위원회

- 19대 국회 개원과 함께 높아진 국회개혁 여론에 따라 구성된 국회쇄신특별위원회는 2012년 11월 22일 마지막 전체회의에서 4대 국회 쇄신안을 의결함.
- 4대 쇄신안은 △국회의원 겸직은 원칙적으로 금지하되 공익 목적의 명예직만 허용하고, △헌정회 연로회원 지원 제도를 폐지하되 기존 수급자 중 재직기간 1년 미만과 가구소득이 도시근로자 평균 가구소득 이상인 경우, 제명이나 유죄 확정판결로 의원직을 상실한 경우 등은 지원금 지급대상에서 제외하며, △국회 회의 방해죄를 신설하고, △대통령실장, 원자력안전위원장, 통상교섭본부장 등 인사 청문 대상을 확대하며, 후보자의 허위 진술을 처벌하는 등의 내용임. 원구성이 지연되는 것을 방지하기 위한 방안은 합의안을 마련하지 못함.
- 2013년 7월 2일, 국회 본회의에서 국회의원 겸직을 제한하는 국회법 개정안과 헌정회 연로회원 지원금 제도 개선을 위한 대한민국헌정회 육성법 개정안을 처리함.

### ② 정치쇄신특별위원회

- 정치쇄신특별위원회는 새로운 정치에 대한 국민적 기대를 반영한 정치쇄신, 국회쇄신안을 마련하기 위해 구성되었음. 정치쇄신특별위원회는 지방선거 정당공천과 관련해 2013년 5월

22일 공청회를 개최하고, 6월 18일 마지막 전체회의에서 국회쇄신법안에 대한 의견서를 채택함.

- 정치쇄신특별위원회는 의견서를 통해 국회쇄신특별위원회가 이미 합의한 국회의원 겸직 금지, 국회 회의 방해죄 신설, 헌정회 연로회원 지원금 폐지 등의 조속한 입법을 촉구함.

### ③ 정치개혁특별위원회

- 정당공천제 폐지 문제 등 지방선거제도 개선을 위해 구성된 정치개혁특별위원회는 2014년 1월 28일, △사전투표 종료시각 오후 6시까지 연장, △근로자의 투표시간 청구권 부여, △공무원의 선거 관여 금지 등 공직선거법 개정안을 마련하고, 교육감 선거 투표용지 교호순번제 도입 등 지방교육자치법 개정안을 마련함.
- 그러나 당시 최대 쟁점이었던 기초선거 정당공천 폐지에 대해 새누리당은 폐지에 반대하는 입장으로 돌아섰고, 새정치민주연합은 폐지 입장을 고수하면서 지방선거를 두 달 여 앞둔 시점까지도 두 당은 기초선거에서 정당 공천을 유지할 것인지 폐지할 것인지에 대해 합의하지 못했음. 2014년 4월 10일, 새정치민주연합이 6.4지방선거 무공천 방침을 공식 철회하면서 논란이 종식됨.
- 2014년 2월 6일, 정치개혁특별위원회에서 합의한 공직선거법 개정안과 지방교육자치법 개정안이 본회의에서 처리되었음.

### 3) 각 정당 정치개혁 관련 특별위원회 구성

- 새누리당은 2013년 3월, 정치쇄신 자문기구로 외부 전문가들을 중심으로 한 정치쇄신특별위원회(위원장 박재창)를 구성함. 7월 29일, 정치쇄신특별위원회는 비례대표 권역별 정당명부식, 비례대표 확대, 기초선거 공천 폐지 일몰제, 정당설립 요건 폐지, 국민소환제, 사전선거운동금지 폐지 등을 당 지도부에 제안하였음. 그러나 당 최고위는 정치쇄신특위 안을 당론으로 채택하지 않았음.
- 민주당은 2013년 5월 10일, 당내 의원들로 구성된 정치혁신실행위원회와 기초선거 정당공천 폐지 찬반검토위원회, 상향식 공천제도혁신위원회를 구성함. 정치혁신실행위원회는 6월 17일, 국회의원 겸직 금지와 헌정회 연로회원 지원금 폐지, 세비 30% 삭감 등을 제안했으며, 기초선거 정당공천 폐지 찬반검토위원회는 7월 4일, 기초선거에서 공천을 폐지하고 부수적 장치로 여성명부제, 정당표방제, 기호제 폐지 등을 제안하였음. 2014년 2월 24일에는 이종걸 의원 대표발의로 국회의원 특권 내려놓기 방안을 담은 ‘국회의원 윤리실천 특별법안’을 당론 발의함.

## 2. 평가

### 1) 새누리당, 투표권 보장에 대한 압도적인 국민적 요구를 거부함.

- 행정안전위원회에서 투표시간 연장 법안이 통과되기 직전에 새누리당 전문위원의 반대로 법 개정이 무산된 이후, 투표시간 연장은 대통령 선거에서 최대 쟁점이 되었음. 15만 여명의 국민들이 투표시간 연장, 선거일 유급휴일 지정 등을 요구하는 입법청원에 동참했으며, 각종 도·소매업체, 보건업체, 서비스업체, 건설업체 등 다양한 사업장에서 정상근무로 투표를 하고 싶어도 할 수 없는 유권자들이 투표권 보장을 요구했음.
- 새누리당은 투표시간 연장에 따른 비용 증가, 대통령 선거를 앞두고 사회적 혼란 등을 반대 이유로 들었지만, 이정현 공보단장의 ‘투표는 성의의 문제’, 박근혜 후보의 ‘선거 앞두고 표 얻기 위해 선동하는 것 아닌가’ 등 유권자의 투표권 보장 요구를 폄훼하는 발언을 일삼으며 국민들의 요구를 거부했음.
- 2014년 6.4지방선거를 앞두고 다시 제기된 투표시간 연장 요구는 전국선거에 시행되는 사전투표로 인해 처리되지 못함. 사전투표제는 투표 편의성을 높일 수 있는 제도이기는 하지만 부재자투표를 보완하는 보조적 수단으로, 낮은 투표율을 높일 수 있는 근본적 대안이 아님. 그럼에도 새누리당은 사전투표로 투표권이 충분히 보장된다고 주장하며 투표시간 연장에 소극적이었음.

### 2) 유권자의 정치적 의사표현 보장이 시대적 흐름인데도 불구하고 전반기 국회의 입법성과는 전무함.

- 개원 이후 대통령 선거와 지방선거 등 전국선거가 두 번이나 진행되었음에도 19대 국회는 선거 시기 정치적 의사표현을 폭넓게 보장하는 방안은 충분히 논의조차 하지 않아 성과가 전무함. 시민단체뿐만 아니라 중앙선거관리위원회조차 2013년 6월, △말로 하는 선거운동 허용, △유권자와 후보자·예비후보자 옥내 정책토론 허용, △예비후보자 상시 등록, △정치자금 수입 및 지출내역 인터넷 공개 등을 국회에 제안한 바 있음. 규제 중심의 선거법을 선거운동의 자유를 확대하고, 유권자의 표현의 자유를 보장하는 방향으로 개정해야 한다는 전향적인 의견을 담은 것임.
- 그러나 19대 국회는 여야를 가리지 않고 예비후보자 상시 등록, 언론사 및 단체의 후보자 정책 비교 평가 허용, 유권자와 후보자간 정책 토론회 등을 강하게 비판했음. 특히 여러 의원들은 예비후보자 상시 등록제를 도입할 경우 사실상 선거비용이 증대되고 유권자의 선거 피로도가 증가하며 편법 선거운동이 횡행할 것 등을 우려해 반대 의견을 밝혔음. 그러나 선거운동 기간이 짧고 선거운동 방법도 극히 제한적인 현행 예비후보자 제도를 상시화할 경우 이른바 현역 의원 프리미엄을 지키기 어렵다는 점을 고려하면, 의원들의 예비후보자 상시 등록 반대는 비판을 피하기 어려움.
- 뿐만 아니라 19대 국회 행정안전위 소속 위원들은 지난 18대 국회에서 인터넷 선거운동 상시허용과 함께 개정된 유권자의 자발적인 투표 독려 행위도 다시 제한하려고 했음. 결국

정당과 후보자의 명칭이 포함된 투표 독려만 제한하는 수정안이 통과되었지만, 무분별한 투표 독려, 선거 과열 등을 이유로 유권자의 권리를 제한하기 위한 시도를 한 것은 시대적 흐름에 역행하는 것임.

3) 논란 많은 기초선거 정당공천 폐지 때문에 산적한 정치개혁 의제는 방치됨.

- 19대 국회는 지방선거를 두 달 여 앞둔 시기까지 기초선거 정당공천 폐지 논의를 지속했음. 기초선거 정당공천 폐지는 공천 과정의 불공정성과 지방정치가 중앙정치에 예속되는 점 등 현실적인 문제를 해결하기 위한 방안으로 제시되었지만, 이는 오히려 정당정치와 책임정치를 약화시키는 방안이라는 비판에 직면했음.
- 대통령 선거에서 이를 공약한 새누리당은 2014년 1월, 기초선거 정당공천 폐지가 위헌이라며 공약을 일방적으로 파기했고, 새정치민주연합은 4월 9일, 국민 여론조사 및 당원투표 등을 거쳐 공천 폐지 공약을 철회했음.
- 유권자 표현의 자유와 투표권 보장, 비례대표 확대를 통한 지방의회의 대표성 제고 방안 등 지방선거를 앞두고 국회가 논의해야 할 의제가 산적해 있는데도, 장단점에 대한 사회적 평가가 엇갈리는 기초선거 정당공천 폐지 이슈에 매몰되어 다른 정치개혁 의제를 검토하지도 못한 것은 매우 아쉬운 점임.

4) 여야 주요 정당 모두 정치개혁 구호만 요란했음.

- 정치가 변해야 한다는 사회적 요구에 각 정당들은 당내 위원회를 구성하고 외부 인사에게 위원장을 맡겨 독립적이고 내실 있는 국회개혁과 정치개혁안을 내세우기도 했음. 특히 새누리당 정치쇄신특별위원회가 의회 비례성을 확대하고 정당설립 요건을 폐지하며, 중앙당 중심의 공천권을 시·도당으로 분산, 사전선거운동금지 규정을 폐지하는 등 선거와 정당, 정치 전반에 대한 개혁안을 발표한 것은 긍정적으로 평가함. 그러나 이 특위가 제안한 개혁안은 당내에서 제대로 검토조차 하지 않은 채로 사실상 폐기되었음. 정치개혁 구호는 요란했지만 새누리당의 입법 의지는 희박했다고 평가함.
- 새정치민주연합 내 위원회도 10여 차례에 걸친 토론 끝에 일부를 당론으로 결정하고 법안 발의를 했지만, 당 전체가 기초선거 정당공천제 논란에 매몰되었음.

---

**참여연대 이슈리포트**

**국민의 기대에 미흡했던 19대 국회 전반기**

발행일 2014. 8. 25

발행처 참여연대 의정감시센터 (소장 : 조성대 교수)

담 당 이선미 간사 · 이지현 팀장 02-725-7104 aimons@pspd.org

Copyright ©참여연대, 2014 ※본 자료는 참여연대 웹사이트에서 다시 볼 수 있습니다.



정부보조금 0%, 회원의 회비로 운영됩니다.

대표전화 02-723-5300 회원가입 02-723-4251

주소 110-043 서울 종로구 자하문로9길16 (통인동)

홈페이지 [www.peoplepower21.org](http://www.peoplepower21.org)

---