

ISSUE & FOCUS

국회 개혁의 목표와 과제

김형준 명지대 인문교양학부 교수(정치학)



※ 이 글은 필자의 견해로서 한반도선진화재단의 공식 입장과는 무관합니다.

2,000원으로 내 마음같은 '정책후원' 하기

☒ 문자 한 통 #7079-4545

국회 개혁의 목표와 과제

한국 국회가 총체적 난국에 빠졌다. 법을 만들어야 할 입법부가 무법부(無法府)로 전락한 지 벌써 수개월이 넘었고, 국회의원들은 국회의 존립 자체를 스스로 부정하는 낯 뜨거운 일들을 거리낌 없이 행하고 있다. 국회는 지난 5월 2일 이후 단 한 건의 법안도 처리하지 못했다. 한국 국회는 놀고먹는 식물국회라는 오명을 입고도 비리혐의 동료 의원을 제 식구라고 감싸주는 추태까지 부렸다. 지난 9월 3일 국회는 본회의를 열어 철도 비리 혐의로 구속 영장이 청구된 새누리당 송광호 의원의 체포 동의안을 부결시켰다. 지난 2012년 대선부터 여야는 불체포 특권 포기 약속을 경쟁하듯 남발해왔다. 그런데 이런 약속은 결국 공염불로 끝났다. 이유야 어찌 되었든 송 의원 체포동의안 부결은 여야의 ‘국회의원 특권 포기’ 약속이 얼마나 기만적 술수였는지를 잘 보여준다.

작년 12월 20일부터 23일까지 한길리서치가 실시한 '현 국회 제도와 정치권에 대한 국민의 식 여론조사'에 따르면 작년 한해 국회의 활동에 대해 응답자의 81.0%가 '잘못했다'고 평가한 반면 '잘했다'는 평가는 11.6%에 그쳐 낙제점을 면치 못했다. 국회의 활동에 대해 잘못했다고 평가한 국민들은 그 이유로 '당리당략'(35.5%)을 1순위로 꼽아 정치권이 민생을 외면하고 있는 것으로 생각했다. 국민들의 국회에 대한 이런 부정적 인식이 작금의 국회 무용론을 넘어 국회 해산론까지 등장하는 배경이다. 그렇다면 이런 국회를 어떻게 개혁해야 하는가? 한국 국회는 국민 우선의 민생 국회, 일하는 정책 국회, 신뢰받는 책임 국회, 투명한 생산적 국회, 상생 국회를 5대 목표를 삼아 '능동적 국회'로 거듭나야 한다.

(1) '국민 우선의 민생 국회' 정착

의원들이 계파와 지역이 아니라 국민에게 줄을 서서 소신 있게 의정활동을 할 수 있어야 국민 우선의 국회가 가능하다. 이를 위해서는 의원들의 자율성이 절대적으로 필요하다. 의원들의 자율성(autonomy)이란 의원 개개인이 어느 정도 동등한 자격을 갖고 자신의 소신에 따라 행동하는가를 의미한다. 그동안 한국 국회는 소위 당론이이라는 이름으로 의원들의 자율성을 구속했다. 즉, 의원들로 하여금 대표의 대상을 소속 정당에 두고 자신의 소신과 양심 보다는 당의 파견인으로써 행동하도록 강요했다. 최근에는 당내 계파주의가 화려하게 부활하면서 의원들이 당보다 계파 이익에 치중하는 양상을 보이고 있다. 이런 구태를 해소하기 위해서는 의원들이 자신의 소신과 양심에 따라 의정 활동을 할 수 있도록 '강제적 당론'을 폐지시켜야 한다. 국회법 제114조 제2항(자유 투표)에는 “의원은 국민의 대표자로서 소속 정당의 의사에 기속되지 아니하고 양심에 따라 투표 한다”고 규정되어 있다. 의원들이 이를 묵숨처럼 만들면 된다.

(2) '일하는 정책 국회' 정착

현행 국회법은 국회 운영 기본일정과 관련, 9-12월에 열리는 정기국회 100일 외에 짝수달 2,4,6월에 임시국회를 열도록 규정하고 있다. 홀수 달인 1,3,5,7월에도 교섭단체 간 협상으로 임시국회를 개최할 수는 있다. 문제는 국회 문을 열어 놓고 일을 하지 않는 공전이 장기화 된다는 것이다. 작년에 한국 국회는 250일간 개최되었다. 하지만 실제로 국회의원들이 의정 활동을 한 날짜는 형편없이 적다. 그 이유는 국회법에 국회의 모든 의사일정은 여야 원내 교섭단체의 협의에 의해 이뤄지도록 했기 때문이다. 그런데 세월호 특별법 제정과 같

이 정치적으로 민감한 현안을 둘러싸고 여야 어느 한쪽이 합의를 해주지 않으면 모든 국회 일정이 올 스톱 된다. 일하는 국회를 정착하기 위해서는 무엇보다 미국과 같이 캘린더 식으로 국회를 운영하도록 개혁해야 한다. 미국은 12월에 내년도 의사일정을 수립한다. 1월부터 12월까지의 의사일정이 확정 되면 의회는 그 일정에 따라 자동으로 열린다. 한국도 캘린더 식으로 연중 상시 운영 체제를 만들고 의원들이 정해진 의사일정을 따르지 않고 회의에 불참하면 의원들의 세비를 자동으로 삭감하도록 해야 한다.

(3) ‘신뢰받는 책임 국회’ 정착

국회가 국민의 신뢰를 받는 기관으로 성장할 수 있도록 무엇보다 국회의원은 특권 내려놓기에 앞장서야 한다. 사회의 다양한 이해관계는 국회라는 장을 통해 수렴되고 절충된다. 그런데, 만약 국회의 다수 세력이 국가 전체의 이익보다는 자신들을 지지하는 특정 이해 집단(single interest group), 지역, 계층의 이해만을 위한 인기영합적인 정책에 매몰된다거나, 의정활동에서 무책임한 폭로성 발언을 일삼거나, 의원들이 일반 당원이나 지지자들의 의사에 상관없이 특정 인물과의 친소관계나 정치적 편의에 따라 탈당·입당을 한다면 책임 있는 행동으로 볼 수 없다. 이러한 비도덕적이고 무책임한 행동을 차단하기 위해서라도 의원들 스스로 자신의 기득권을 과감하게 포기하는 용단을 내려야 한다. 면책특권을 교묘하게 이용해 무책임한 폭로를 일삼는 잘못된 관행과 국민으로부터 지탄받는 부도덕한 의원들을 온정적 차원에서 자기 식구 껴안기 식의 구태를 보이는 것을 과감하게 차단해야 한다. 불체포 특권도 내려놓아야 한다. 국회는 윤리특별위원회를 두고 국회의원에 대한 자격 심사, 윤리 심사 및 징계에 관한 사항을 심사한다. 하지만, 이러한 윤리위원회는 의원들의 무책임한 발언과 행위에 대한 심사를 하기 보다는 제 식구 감싸기에 익숙해 있다. 윤리위원회의 권위와 위상을 대폭 강화하기 위해 국회의장 직속 자문기구로 만들어 외부 인사가 과반수이상 차지하고 위원회가 결정한 사항은 권고사항이 아니라 결정 사항으로 법제화하는 것이 필요하다.

(4) 투명한 생산적 국회 정착

투명하고 생산적인 국회로 거듭나기 위해서는 모든 의정 활동이 유리알처럼 투명하게 국민들에게 공개되어 철저한 감사와 감시를 받아야 한다. 가령, 체포동의안 처리에도 무기명 투표를 공개 기록 투표로 바꾸어 누가 찬성표를 던졌고 누가 반대표를 던졌는지 투명하게 공개해야 한다. 더불어, 예산결산특별위원회의 계수조정 소위원회 등 국회 회의록도 국민들이 철저히 감사할 수 있도록 기록하여 공개해야 한다. 이를 위해 국회 투명성을 가로 막고 있는 국회법 제57조 5항에서와 같이 “다만, 소위원회의 의결로 공개하지 아니 할 수 있다”는 단서 조항을 모두 삭제해야 한다. 상식적으로 생산성이 떨어지면 어떻게 해야 하나? 혁신을 통해 조직을 바꾸든지 무능한 구성원들을 퇴출하고 유능한 인재를 영입해야 한다. 국회도 입법 생산성을 높일 수 있는 혁신을 시작해야 한다. 이런 혁신의 시작은 민생 경제 법안과 정치 쟁점 법안을 분리해서 처리하는 관행을 만들어 실천하는 것이다. 이것만이 입법 생산성을 높일 수 있는 유일한 길이다.

(5) 상생 국회 정착

의회 불문율이란 “의회 과정에서 의원들의 행위를 규제하는 성문화되어 있지 않은 행동규범으로 의회 기능의 활성화, 다변화, 효율화를 제도화시키는 원동력이다”(김종림·박찬욱 1985). 예를 들어, 성숙한 의회 민주주의를 구현하고 있는 미국 정당과 의회에서는 크게 초

선의원의 수습기간에 대한 불문율(apprenticeship), 선임자 특권에 관한 불문율(seniority rule), 상호호혜에 관한 불문율(reciprocity rule), 의원 상호 예의에 관한 불문율(the rule of personal courtesy), 의원 공지에 관한 불문율(institutional patriotism), 의정업무에 관한 불문율(the rule of legislative work)과 같은 다양한 수평적 불문율을 갖고 있다. 특히, 이러한 수평적 불문율이 미국 의원들로 하여금 대통령제하에서 의회의 본질적인 기능이 여야 구별 없이 행정부를 효과적으로 견제하여 국정 운영의 안정을 가져오게 하는 것이라는 인식을 확고하게 심어 주고 있다. 한국 의회가 거듭나기 위해서는 대화와 타협, 상생과 상호예의와 같은 생산적 불문율을 조속히 만들어 가야 한다. 특히, 민감한 정치 현안에 대해서 의원들의 자유 투표 관행을 정착시켜야 한다. 그밖에 현재와 같이 국회의장이 여야 원내 교섭 단체를 이룬 정당들의 의사일정 합의에 따라 의정을 이끄는 수동적이고 의전 지향적인 관행에서 벗어나 국회의 수장으로써의 능동적이고 적극적인 역할을 담당하기 위해 강력한 권한을 부여하는 불문율을 만들어야 한다.

한국 정치가 시간이 흐를수록 개혁이 개악으로 변질되고, 비정상이 정상을 지배하며, 정치 악화가 양화를 구축하는 후진성이 반복적으로 나타나는 이유를 설명하는 데는 크게 두 가지 가설이 존재한다. 하나는 국회, 정당 등의 정치 토양이 척박하기 때문에 아무리 정치개혁의 씨앗을 뿌리더라도 씨앗은 말라 비틀어 죽고 오로지 잡초만이 무성하게 자란다는 가설이다. 또 다른 가설은 한국 정치에는 정치 개혁 씨앗 자체가 존재하지 않는다는 ‘씨앗 부재론’이다. 여야 기득권 정당들은 개혁에 대해 진검승부를 하는 것이 아니라 정치적 편의에 따라 개혁을 기피해온 경향이 있다. 왜 개혁을 해야 하고 무엇을 개혁할 지 근본에 대한 고민도 없었다.

한국 정치의 후진성에는 어쩌면 두 가설이 다 옳은지 모른다. 정치토양도 척박하고 개혁 씨앗도 없다. 그렇다면 개혁은 원천적으로 불가능한 것인가? 아니다. 정치 발전은 로또복권 당첨과 같이 갑작스럽고 소란스럽게 오는 것이 아니라 새벽처럼 소리 없이 천천히 찾아오는 것이다. 다만 국회 선진화의 여명이 조금이라도 빠르게 비춰지기 위해서는 척박한 토양에서도 끈질기게 살아남을 수 있는 강하고 제대로 된 국회 개혁의 맹아를 찾는 길이 현실적이고 시급한 과제일 것이다. 한국 국회는 ‘선천성 상생 결핍증’이라는 악성 바이러스에 감염되어 있다. 이러한 바이러스를 치유해 생산적이고 효율적인 선진 의회를 구축하는 것은 단순히 초선 의원 수를 늘리고 국회법 조항을 몇 개 고친다고 성취되는 것이 아니다. 한마디로 특단의 조치가 필요할 때다. 무엇보다 의원들의 인식에서 코페르니쿠스적인 전회가 있어야 한다. 의원들이 계파와 지역이 아니라 국민과 자신에게 줄을 서고, 국민이 요구하고 체감하는 정책에 몰입하며, 국민의 편에 서서 여야가 함께 행정부를 견제하면 국회 정산화가 앞당겨지는 길이 열릴 것이다.

김형준 명지대 인문교양학부 교수(정치학)

※ 내 마음같은 정책을 만나셨다면 수신번호 #7079-4545로 후원문자를 보내주세요.
(한 통 2,000원)