

# ISSUE & FOCUS

Newsletter 2016-6

## 20대 국회의 역할과 과제: 협치 절벽에서 벗어나라

김형준 한반도선진화재단 정책위원회 위원  
(명지대학교 인문교양학부 교수)

※ 이 글은 필자의 견해로서 한반도선진화재단의 공식 입장과는 무관합니다.

2,000원으로 내 마음같은 '정책후원' 하기

☒ 문자 한 통 #7079-4545

제20대 국회가 5월 30일부터 시작되었다. 이번 국회는 16년 만에 여소야대(與小野大) 구도로 출범했고, 20년 만에 3당 체제가 구축됐다. 4.13 총선 이후 여야 모두 협치를 강조했지만 20대 국회는 출발부터 불안하다. 박근혜 대통령이 모든 현안에 대해 상임위에서 청문회를 가능토록 한 국회법 개정안 재의 요구(거부권 행사)로 임기 시작부터 대치 정국이 펼쳐지고 있기 때문이다. 새누리당은 당론 1호 법안으로 청년기본법을 발의하기로 했지만 지난 19대 국회에서 처리하지 못했던 노동개혁 4법, 서비스산업발전기본법, 규제개혁특별법, 규제 프리존법, 사이버테러방지법 등을 재추진하는 방침을 세웠다. 이 과정에서 여야 대립이 극대화될 것으로 보인다. 그렇다면 새롭게 출범할 20대 국회가 대치를 넘어 협치로 갈 수 있는 길은 무엇일까? 한국보건사회연구원 등이 실시한 2015년 사회통합 인식조사에서도 입법부를 '신뢰하지 않는다'는 답변이 응답자 중 76.7%에 달했다. 조사 대상 13개 기관·단체 가운데 국회 신뢰도가 꼴찌였다. 한국갤럽이 2015년 10월 6~8일(3일간)에 실시한 조사 결과는 더 참담했다. 19대 국회가 2012년부터 지금까지 국회의 역할을 잘했다고 보는지, 잘못했다고 보는지에 대해 질문에서 82%가 '잘못했다'고 평가했다. '잘했다'는 응답은 10%에 불과했다. 한마디로 국민을 대표해야 할 국회가 오히려 국민으로부터 버림받았다 해도 과언

이 아니다. 19대 국회는 출발부터 33일 늑장 개원으로 비난받았다. 강창희 의장은 19대 국회 개원을 맞아 "특권은 없고 헌신과 고뇌만 있는 일하는 국회상을 함께 만들어 나갑시다."고 외쳤지만 공염불이 되었다. 19대 국회는 초반부터 국정원 대선 개입 의혹을 둘러싼 여야 간 대립이 장기화됐고, 세월호 참사 뒤 151일 동안은 단 한 건의 법안도 처리하지 못했다. 주요 쟁점 법안들이 국회선진화법에 가로막혀 폐기되는 등 제안된 법안의 42%만 본회의를 통과했다. 여기에 '막말' 논란과 보좌진 급여 상납 등 국회의원들의 갑질로 국민들의 눈살을 찌푸리게 만들었다. 그렇다면 새롭게 출범할 20대 국회가 최악의 국회로 평가받는 19대 국회의 전철을 밟지 않고 국민의 신뢰를 얻으며 국회답게 기능하기 위해선 무엇을, 어떻게 해야 하나. 무엇보다 '일하는 국회', '예측가능하고 효율적인 국회', '민생을 챙기는 국회', '특권을 내려놓는 국회'로 거듭나야 한다. 이를 위해서는 크게 △국회 운영 구조 △의원들의 인식 △의정 문화 △대통령의 인식과 국정 운영 스타일 등에서 획기적인 변화가 있어야 한다.

## (1) 갈등 지향적 국회 운영 구조 개혁

국회는 문은 열어 놓고 공전하는 일이 다반사로 일어났다. 무쟁점 법안도 정치적인 이유로 신속하게 처리되지 못했다. 국회법 제33조(교섭단체) ①항에 따르면, 『국회에 20인 이상의 소속의원을 가진 정당은 하나의 교섭단체가 된다.』고 규정되어 있다. 또한, 국회법 50조 ①항엔 『위원회에 각 교섭단체별로 간사 1인을 둔다.』로 되어 있다. 가장 중요한 것은 국회법 제5조의2(연간 국회운영 기본 일정 등) ①항이다. 『의장은 국회의 연중 상시운영을 위하여 각 교섭단체대표의원과의 협의를 거친다.』고 되어 있다. 이런 국회법 규정에 따라 모든 국회 의사일정은 원내 교섭단체들 간의 합의를 통해서만 가능하다. 그런데 여야 중 어느 한쪽이 의사일정에 합의하지 않으면 국회가 파행되는 기형적 구조를 갖고 있다. 의사일정마저 협상의 대상이 되다 보니 국회가 공전되는 일이 속출했다. 20대 국회에서는 이런 잘못된 합의의 덫에서 벗어나야 한다. 무엇보다 원내 교섭단체 중심의 합의제 국회 운영 방식을 바꾸어야 한다. 국회 운영 일정을 여야 협상을 통해 임의적(arbitrary)으로 결정하는 것이 아니라 정해될 날짜에 자동적(automatic)으로 이뤄지도록 해야 한다. 본회의와 상임위원회 일정을 미리 지정하는 캘린더식 요일제 운영이 절대적으로 필요하다. 가령, 매달 국회가 열리는 날이 정해지고, 월·화·수요일엔 상임위원회, 목요일엔 본회의를 여는 방식이다. 이렇게 되면 국회 운영의 불확실성을 제거될 수 있다. 19대 국회에서 국회선진화법이 처음 도입됐다. 이 법은 폭력과 몸싸움으로 얼룩진 '동물국회'를 막는 데는 기여했지만, 최악의 국회를 만드는 데도 일조했다. 19대 국회의 법안 가결률은 약 41.6%로, 15대 국회(73.0%), 16대 국회(63.1%), 17대 국회(51.2%), 18대 국회(44.4%)와 비교해 가장 낮았다. 또한, 19대 국회의 1개 법안당 평균 처리 기간은 517일로 15대 국회 210.1일, 16대 국회 272.9일, 17대 국회 413.9일, 18대 국회 485.9일보다 훨씬 길었다. 국회선진화법이 수반한 '합의의 덫'에 걸려 입법 과정이 장기화했고, 심지어 누더기 법안이 양산됐으며, '법안 끼워 팔기' 등의 나쁜 관행이 만들어졌다. 이제 여야는

입법 효율성을 높이기 위해 다수결 원리에 반하고 소수 독재를 정당화시키는 국회선진화법을 개정해야 한다.

## (2) 의원들의 자율성과 책임성이 중시되는 의정 문화

의회는 선거를 통해 선출된 동등한 자격을 가진 의원들이 사회의 구속력이 있는 법을 제정하기 위한 회의체이다. 의원 한 사람, 한 사람이 독립적인 헌법 기관이고 국민의 대표자다. 그런데 국민을 대표할 의원들이 국민보다 대통령과 당 지도부의 눈치를 보면서 당론을 충실히 따르는 초라한 신세로 전락하는 경우가 다반사였다. 여야 지도부는 민감한 정치 현안에 대해 걸핏하면 ‘2+2’, ‘3+3’ 회동 등과 같은 밀실 협상을 주도했다. 그렇다면 의원 300명이 왜 필요한지 모르겠다. 의원들 간 교차투표가 이뤄져야 입법 교착 상태가 사라지고 협치가 만들어진다. 국회가 진정 협치를 원한다면 원내대표들 간의 협조도 중요하지만 의원들이 소속 정당의 의사에 기속되지 않고 소신과 양심에 따라 의정 활동을 할 수 있는 생산적인 불문율을 만들어야 한다. 의원들은 개원식에서 ‘헌법을 준수하고 국민의 자유와 복리 증진, 조국의 평화적 통일을 위해 노력하며 국가이익을 우선해 양심에 따라 직무를 성실히 수행 한다’고 손을 들고 국민 앞에 엄숙히 선서한다. 이제 20대 국회의원들은 이 약속을 하늘이 두 쪽이 나도 지킨다는 각오로 임해야 한다. 특히, 132명(44.0%)의 초선의원들이 낮은 곳은 높이고, 막힌 곳은 뚫고, 어두운 곳은 밝히는 유쾌한 반란에 앞장서야 한다. 특히, 『의원은 국민의 대표자로서 소속정당의 의사에 기속되지 아니하고 양심에 따라 투표 한다.』는 국회법 제114조의2(자유투표) 규정을 반드시 지킬 것을 주문한다. 의원들은 권력과 계파가 아니라 오직 국가와 국민에 줄을 서야 한다. 국회의원의 최대 특권은 오직 국민을 위한 법안을 만들고, 국민의 혈세인 예산이 잘 쓰여 지도록 감사하는 것임을 가슴이 깊이 담아 의정 활동에 임해야 한다.

## (3) 행정독주적 사고에 입각한 대통령의 국정 운영 스타일 변화

박근혜 대통령은 여야 지도부와 7차례 회동을 가졌지만 그 이후 정국은 오히려 얼어붙는 등 야당의 협력을 끌어내는 데 한계를 보여 왔다. 대한민국 정치와 국회에서 협치가 이뤄지려면 국회가 바뀌어야 함은 물론 대통령도 바뀌어야 한다. 무엇보다 대통령은 정치와 국회가 행정부의 발목을 잡지 말고 무조건 지지해야 한다는 행정독주적 사고에서 벗어나야 한다. 더불어, 집권당을 통해 국회를 지배하려는 유혹에서도 벗어나야 한다. 여소야대로 시작한 13대 국회 개원을 맞아 당시 노태우 대통령은 “수적 우위에 의한 집권당의 일방적 독주와 강행이 통용되던 시대도, 소수당의 무조건 반대와 투쟁의 정치가 합리화되던 시대도 지나갔다…국민은 이제 원숙한 정치력으로 대화와 타협에 의한 새로운 의정을 열도록 명령한 것이다.”고 연설했다. 박근혜 대통령이 한번쯤 읽어볼 필요가 있다. 총선 후 청와대에서 여야 원내 지도부와 만난 박 대통령은 “자신도 변하겠다.”고 약속했다. 이를 행동으로 보여줘야 협치도 살고 국정 운영도

살아 움직일 것이다.

#### (4) 국회 윤리위원회의 위상과 역할 강화

의원 특권 내려놓기 차원에서 국회법 개정을 통해 국회 윤리위원회의 위상과 역할을 대폭 강화해야 한다. 국회 윤리위를 국회의장 직속으로 하고 위원회의 과반이상을 외부 인사로 구성할 필요가 있다. 단순한 윤리심사자문이 아니라 실질적인 윤리 조사가 가능하도록 해야 한다. 윤리위의 실효성과 위상을 강화하기 위해 위원회에서 결정된 사항을 국회 본회의에서 2/3이상의 반대가 없을 경우 무조건 채택되도록 할 필요가 있다. 이밖에 조속한 징계관련 안건심사를 위하여 단계별 활동기한을 명시할 필요가 있다.

#### (5) 삐뚤어진 대선 유혹에서 벗어난 정치권

여야 원내 지도부는 머릿속에서 내년 대선을 깨끗이 지워야 한다. 19대 국회는 2012년 개원하자마자 그해 12월 대선을 염두에 둔 정치 투쟁에 빠져들었다. 여야의 관심은 온통 대선 승리에만 맞춰져 있어 상생 국회를 만들기 위한 골든타임을 놓쳤다. 우상호 더불어민주당 신임 원내대표는 여권을 향해 청와대 문건 유출 사건의 배후로 지목된 조응천 당선자 등을 거론하면서 “국정 운영을 제대로 하지 않으면 하나씩 터뜨리겠다.”고 경고한 적이 있다. 만약 야당이 대선 승리를 위해 국회를 폭로의 장으로 삼고 의도적으로 경제 살리기 입법(立法) 발목 잡기에 나선다면 협치는 물 건너간다. 민생이 대선보다 우선해야 협치가 산다. 국회법에 따르면 여야는 20대 국회 임기 시작 이후 7일 안에 국회의장단을 선출하고, 이로부터 사흘 뒤인 다음달 9일까지는 상임위원장을 뽑아야 한다. 법을 만드는 의원들이 법을 지키지 않으면서 국민들에게 법을 지키라는 것은 넌센스다. 의원들이 자신의 본분을 다하지 않으면서 마음은 대선이라는 콩밭에 가 있으면 또 다시 20대 국회는 최악의 국회로 치달을 것이다.

단언컨대, 말만으론 협치가 이뤄지지 않는다. 20대 국회가 진정 ‘협치 절벽’을 뛰어넘으려면 특단의 대책을 강구해야 한다. 원내 교섭단체 중 어느 한쪽이 반대하면 모든 의사일정과 입법 과정이 정지되는 기형적인 국회 운영 구조를 우선적으로 바꿔야 한다. 더불어 역지사지의 자세로 상대방의 역할과 기능을 인정하는 관용의 옷으로 바뀌어야 한다. 협치를 외치면서 증오와 편 가르기를 수반하면 협치는 저 언덕 너머로 줄달음치게 된다. 『국회의원은 국가이익을 우선하여 양심에 따라 직무를 행한다.』는 대한민국 헌법 제46조 2항을 의원들은 금과옥조(金科玉條)로 삼아야 한다. 더 이상 최악의 국회라는 소리를 듣지 않도록 대표(representation)와 책임(responsibility)간의 조화가 잘 이뤄지도록 각고의 노력을 해야 할 것이다.

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