

# ISSUE & FOCUS

Newsletter 2016-9(1)

## **20대 첫 정기국회에 바란다** **- 정책대결을 통한 일하는 국회를 기대한다**

이현출 건국대학교 교수

※ 이 글은 필자의 견해로서 한반도선진화재단의 공식 입장과는 무관합니다.

2,000원으로 내 마음같은 '정책후원' 하기

☒ 문자 한 통 #7079-4545

### **1. 민주화 30년, 국회가 달라져야한다**

20대 국회 첫 정기국회가 100일간의 회기에 돌입한다. 이번 국회는 여소야대 국회 하에서 열리는 첫 정기회로 향후 20대 국회의 향방을 가늠하는 시금석이 될 것이라는 점에서 주목을 받고 있다. 지난 4·13 총선 결과에 나타난 민심은 여야 정치권에 협치와 소통의 정치를 명령했다. 일방적인 독주가 어려워진 여권은 조금 더 야권의 목소리에 귀를 기울이고, 야권도 정부와 여당이 추진하는 일을 발목 잡으며 대립하기보다는 대화를 통한 실질적인 변화를 이끌어 가라는 게 총선의 민심일 것이다. 어느 정당도 혼자 힘으로는 과반을 이룰 수 없는 여소야대의 절묘한 3당 구조에서 경제 살리기와 일자리 창출, 양극화 해소 등 산적한 민생 과제를 해결하기 위해서는 무엇보다 대화와 타협을 통한 '협치'가 중요해졌다.

그러나 개원 3개월을 지나는 현 시점에서 국회는 또다시 총선 민심과는 달리 교착

상태를 보이고 있다. 지금까지 처리된 법안은 한 건도 없으며, 결산도 수박 겉핥기로 일관되고, 추경안도 처리될 기미를 보이지 않고 있다. 올해는 민주화 30년, 내년이면 한국 의회정치 70년이 된다. 이제 한국 민주주의를 한 단계 업그레이드 시켜야 할 시점이다. 그 시작이 20대 국회 처음으로 열리는 이번 정기국회가 되어야 한다. 그동안 국민이 무서워하는 권력으로서의 정치, 특권의 정치를 내려놓고 국민이 아파하고 힘들어하는 곳을 챙기는 민생의 정치, 서비스의 정치로 돌아서야 한다. 정세균 의장의 말대로 국민에게 '짐'이 되는 국회가 아니라 '힘'이 되는 국회로 환골탈태(換骨奪胎)해야 한다.

## 2. 분점정부(여소야대) 하의 정기국회, 협치의 시험대

지금까지 우리는 수차례의 분점정부, 이른바 여소야대 국회와 단점정부, 이른바 여대야소 국회의 운영을 보아왔다. 단점정부에서나 분점정부에서나 모두 정국교착을 경험하기는 마찬가지였다. 결국 국회가 제 기능을 발휘하지 못하고 있는 것은 분점정부에 그 원인이 있는 것이 아니라, 우리 국회가 다수제의 원리와 합의제의 원리가 혼재되어 있어서 운영에 어려움이 있고, 국회 원내교섭단체의 합의 없이는 국회 활동이 마비되는 원내교섭단체 중심주의를 채택하고 있으며, 우리나라 국회 운영에서 외부세력(대통령, 시민단체와 노조 등)의 구심력이 강하게 작용하여 자율성이 약하기 때문인 것으로 분석되어 왔다. 국회는 지난 2012년 국회선진화법을 도입하면서 다수제에서 합의제로 좌표축을 크게 이동하였다. 원내교섭단체 중심주의를 채택하고 있는 우리 국회는 원천적으로 정당간의 협치에 기반하지 않으면 운영 자체가 어렵게 된다. 거기에다 외부적 구심력이 강하게 작용하면 더더욱 합의를 도출하기 어려운 상황에 직면하게 된다.

합의제 하에서 어느 일방의 굴복은 있을 수 없다. 양보와 양보가 대타협을 만들어 낼 수 있다. 행정부와 국회 간에도 상호간에 국정파트너라는 인식하에 건전한 견제를 해야지 입법과정을 정파적으로 변색시켜서는 안 된다. 여야 간에도 분노한 국민이 심판관으로 있다는 점을 명심해야 한다.

먼저 식물국회를 만드는 일은 없어야 한다. 지금과 같이 하나의 쟁점 이슈나 법안을 관철하기 위하여 다른 모든 민생을 볼모로 잡아 식물국회로 만드는 일이 빈번하게 발생하였다. 이제 민생법안과 쟁점법안을 분리하여 처리한다는 데 여야가 인식을 같이해야 한다. 여야 간 이견이 없는 민생법안은 신속히 처리하고, 쟁점법안에 대한 심의를 별도로 분리함으로써 여야 간에 타협의 실험을 할 수 있을 것이다.

뿐만 아니라 상호호혜 불문율이 잘 발달되지 않은 우리 국회에서 입법교착을 푸는 하나의 대안으로 국회의원로회의를 구성하여 운영하는 방안을 생각해볼 필요가 있다. 대선을 앞두고 교섭단체 원내외 대표에게만 국회운영을 맡기면 기선 잡기를 위한 강경대

응 노선을 취할 가능성이 높다. 특히 당내외의 강경파의 목소리가 커지면 협상은 더욱 어려워진다. 원내교섭단체 대표회담에서 교착상태가 이루어지면, 이를 해소할 다른 방안이 없기 때문에 국회의원회의에서 경륜에 기초한 합의도출의 노력을 기대해 볼 수 있을 것이다. 독일의회에서 원로평의회(Council of Elders)가 하는 역할을 우리 국회에서도 기대해 본다. 정의화 의장 시절 국회의원회의를 어떻게 제도화시켜 나갈 것인지에 관한 충분한 숙고와 여야 간 대화 없이 원로회의를 추진하려다 실패한 경험이 있다. 따라서 의장단과 여야 대표단과의 긴밀한 협의를 통하여 해결방안을 찾는 노력을 기울여야 할 것이다.

### 3. 특권 내려놓기로 국민신뢰 회복해야

이번 정기국회에서는 20대 국회에서 표출된 분노한 민심을 다잡기 위한 특권 내려놓기부터 가시적 성과를 보여주어야 한다. 정세균 의장산하에 ‘국회의원 특권 내려놓기 추진위원회’가 구체적인 안을 만들고 있는 것으로 안다. 의원 불체포특권, 윤리위 강화, 투명한 활동비 지출, 보좌진 친인척 채용금지 등에 관해서는 이미 공론수렴이 끝난 것으로 알고 있다. 의장안이 성안되면 국회운영위는 이를 우선적으로 처리하여 20대 국회의 바뀐 모습을 먼저 국민에게 보여주어야 한다.

특권 내려놓기 논의는 역대 국회에서 무수히 많이 나왔다. 그러나 국회는 이 대목에 대해 늘 용두사미로 끝났다. 여야의 정당 지도부가 정치개혁을 외치고 있는 만큼 용단을 기대한다. 특권 내려놓기는 단순히 국회의원의 힘을 빼자는 것이 아니라 ‘권력으로서의 정치’를 ‘서비스로의 정치’로, 우리 정치의 패러다임을 바꿀 수 있는 시작이기 때문에 중요하다고 할 것이다.

### 4. 예산 통제기능 제대로 행사해야 한다

국회 예산안 심의는 소관 상임위의 예비심사와 예산결산특별위원회(이하 예결위)의 본 심사 2단계로 진행된다. 나라의 살림살이에 대한 심의가 정국의 쟁점에 묻혀 제대로 이루어지지 못하고 있는 것이 현실이다. 2015년도의 예를 보면 정부는 2016년도 예산안을 2015년 9월 11일에 국회에 제출하였고, 당일로 소관 상임위에 회부되었다. 그런데 위원회 예산심의는 10월 말에 상정되어 심의에 착수하였다. 이렇게 예산심의를 늦어진 것은 국정감사 일정 때문이었다. 선진화법 이후 예산안 자동부의제도에 따라 처리일자가 정해져 있기 때문에 예결특위, 상임위 일정을 역산하여 예결위 심의 개시일인 10월 28일까지 상임위 심의를 종료하도록 권고하였다. 이것은 상임위 심의가 얼마나 형식적으로 이루어지는지 보여주는 예가 된다.

실제 각 상임위 심의 일정을 보면 이런 우려가 현실로 나타난다. 2015년도 기획재정부의 예산결산기금심사소위는 총 3회에 걸쳐 심의를 하였고, 마지막 4차 회의에서

예산안을 의결하였다. 이렇게 통과된 심의안은 기획재정부 전체회의에 곧바로 보고되었고, 1시간 13분 만에 의결되었다. 소위원회와 위원회 전체회의를 모두 합쳐도 5시간 반 남짓 걸린 셈이다. 한편 교육문화체육관광위원회, 외교통일위원회, 농림축산식품해양수산위원회는 상정만 되었을 뿐 위원회 의결과정도 생략된 채 예결위로 예산안이 넘겨졌고, 정보위는 상정조차 하지 않았다.

예결위 재정감독권도 수박 겉핥기식이다. 10월 말에 상임위 예산안이 넘어오면 11월 말까지 예결위 심의도 채 한 달이 걸리지 않는다. 예결위 자체가 1년 임기의 겸직 위원들의 위원회라는 점에서 구성자체에도 전문성을 발휘하는 데에는 한계를 보이고 있는 것이다. 따라서 한 달 심의 기간만이라도 예산안 심의에 전념하는 모습을 보여주어야 한다. 정부의 예산안 편성이 제대로 되고 있는지, 예산이 제대로 집행되고 있는지 등에 관해 심도있는 심의를 하여야 한다. 나아가 우리나라가 안고 있는 잠재성장률 저하, 경제양극화, 저출산·고령화 등 경제·사회변화의 큰 물결을 담아내는 틀을 만드는 데 지혜를 모아야 한다.

## 5. 정책국회, 민생국회의 새로운 모델을 보여주자

우리 정치의 변화는 '반응하지 않는 정치' '책임지지 않는 정치'로 부터의 탈피에서 시작되어야 한다. 오늘날 우리 정치의 가장 큰 문제점은 국민의 목소리에 반응하지 않는다는 것이다. 국민이 아파하고, 힘들어하고, 고달파하는 민생의 현장에 답을 주지 못하고, 기껏 신문이나 TV를 통해 보여주는 모습은 계파간·정파간 갈등뿐이라는 데에 있다. 그리고 정치적 잘못에 대해 누구도 책임지지 않는다는 데 있다.

국민의 눈높이에서 국민이 아파하고, 힘들어하고, 고달파하는 현장의 목소리가 정책과 제도개선으로 연결되는 국회를 국민은 보고 싶어 한다. 국정감사를 통해 입법과 예산을 통하여 수립된 각종 제도와 정책이 민생의 현장에서 어떻게 적용되고 있는지, 문제점은 무엇인지, 개선방안은 무엇인지 꼼꼼히 챙기는 정책국회·민생국회의 새로운 모습을 보여주어야 한다. 남은 100일 간의 정기국회는 정쟁으로 허송세월하는 일이 없도록 정책대결을 통한 일하는 국회를 기대한다.

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