

한선 프리미엄 리포트

HANSUN PREMIUM REPORT

[주 제] 위기의 국회, 현황과 개혁과제

[발제자] 김형준 명지대학교 교수

[일 시] 2020년 09월 03일(목) 오전 10시

▶ 온라인 You Tube 영상



☒ 문자 후원

#7079-4545

제345회 정책세미나 주요 내용

요 약

- 대통령제가 효율적으로 운영되기 위해선 '견제와 균형의 대원칙'이 지켜져야 한다. 그러나 우리나라에서는 그저 교과서적인 용어에 불과하다. 대통령이 국민의 의사와 부합하지 않는 방향으로 자의적이고 독단적으로 정책을 추진해도 전혀 견제 받지 않는다. 대통령은 민주주의를 외치면서 자신이 모든 것을 처리하는 '행정 독재'에 빠지게 된다.

- 87년 민주화 이후 한국 국회는 ‘행정부 견제’의 고유 기능을 제대로 수행하지 못하고 있다. 대통령제 하에 있는 한국 국회의 입법 과정은 ‘행정부 대 입법부’라는 관계 속에서 수행되기 보다는 오히려 ‘여당 대 야당’의 내각제 구도 속에서 전개되고 있다.
- 현 정부에서 국회는 오랜 기간 의회의 규범을 파괴하고 관행을 무너뜨렸다. 국회법을 지킨다는 명분으로 국회가 오랜 관행으로 정부를 견제하기 위해 야당의 몫으로 두었던 상임위 원장까지 독식하고 있다.
- 의회가 의회답게 되기 위해서는 대통령이 야당을 국정운영의 동반자로 삼고 대화하며 협치를 해야 한다. 의회정치가 정상화되기 위해서는 인식이 바뀌어야 한다. 야당을 무조건 적 폐대상으로 삼지 않아야 협치와 공존이 가능하다. 여·야가 함께 행정부를 견제하여야 의회가 정상화된다.

◆ 현재 대한민국의 정치

- ◆ 정치권과 언론에서는 ‘대통령 중심제’라는 용어를 쓴다. 우리나라에서 제왕적 대통령 중심으로 정치와 행정 모든 것이 이루어진다는 것을 설명하는 표현이다. 대통령제가 효율적으로 운영되기 위해서는 견제와 균형의 대원칙이 지켜져야 한다. 그러나 우리나라의 대통령제는 자의적이고 독단적으로 정책을 추진해도 전혀 견제 받지 않고 있다. 미국과 달리 한국은 법령 개정 없이 시행령 개정으로 정부 정책을 쉽게 바꿀 수 있고, 장관급 인사 임명은 국회 청문 보고서 채택 여부와 상관없이 대통령이 마음대로 임명할 수 있다.
- ◆ 대통령제를 채택하면서도 내각제로 운영되는 기형적 권력 구조가 대한민국의 정치를 망친다. 이 같은 ‘대통령 중심제’ 하에서 내각은 힘이 없다. 내각이 대통령의 눈치만 살피다보니 청와대 중심의 정치가 이루어지는 것이다. 대통령은 정치를 하는 것이 아니라 통치에만 매몰되어 국민 모두의 대통령이 아니라 자기를 지지하는 사람만의 대통령으로 전락한다.
- ◆ 현 정부는 주류세력 교체와 체제변혁의 두 가지 큰 목표를 추구한다. 그 목표를 달성하기 위해 일사불란하게 움직인다. 이 과정에서 국회는 제대로 된 역할을 못 하고 있다. 대의민주주의와 정당민주주의가 작동되어야 민주주의가 발전될 수 있음에도 불구하고 현 정부는 위기마다 의회민주주의, 대의민주주의를 무시하고 직접민주주의를 통해서 모든 것을 지배하려고 한다.
- ◆ 한국리서치에서 조사한 것을 보면, 우리나라 국민들은 사회의 갈등 중 여야 갈등이 가장 크다고 인식하고 있다. 여야가 함께 행정부를 견제하면서 효율적인

정치를 하는 것이 아니라 여당이 맹목적으로 정부를 옹호하다 보니 결국 갈등과 진영논리로 인해 갈등이 심화된다. 또한, 대통령이 도덕적 우월주의에 빠져서 야당을 대화의 상대가 아니라 청산의 대상으로 삼는 것도 문제이다. 협치를 얘기 하면서 국회에서 야당의 역할을 무시한다. 이런 상황에서 더불어 잘사는 사회를 만드는 것은 연목구어이다.

◆ 위기의 국회

- ◆ 대통령의 자의적이고 독단적인 정책을 견제할 수 있는 헌법적 기관이 의회이다. 의회가 제대로 된 역할을 해야 한다. 여야가 함께 행정부를 견제하고 행정부와 균형을 이루어야 한다. ‘행정 독재’를 벗어나기 위한 방법은 의회의 정상화이다.
- ◆ 의회가 행정부견제와 같은 고유기능을 수행하지 못하고 있다. 행정부 대 입법부라기보다 여당 대 야당의 내각제 구도 속에서 입법 과정이 전개되고 있다. 여당은 국민보다는 정부와 일체감을 갖고, 야당은 의정활동의 목표가 정부활동 비판이다. 여·야는 입법부의 구성원으로서 행정부를 견제하는 것이 아니라 오로지 정파적 이해를 대변하고 있다. 결과적으로 갈등과 대립이 고착되고 국회를 파행으로 이끈다. 국회가 갈등 조정이 아니라 갈등 증폭의 장소로 전락한 것이다.
- ◆ 한국 갤럽 조사 (2019. 10. 22.~24)에 따르면, 20대 국회의 역할에 대해 ‘잘했다’는 응답은 10%에 그쳤고 83%가 ‘잘못했다’고 평가했다. 현 정부에서 국회의 가장 치명적인 잘못은 오랜 기간 지켜져 왔던 의회 규범을 파괴한 것이다. 국가의 기본 틀인 선거제도와 수사제도를 변경하면서 야당을 배제한 채 4+1이라는 국회법에도 없는 협의체와 연대해 처리했다. 합법적으로 보장된 야당의 필리버스터를 ‘쪼개기 임시 국회’로 무력화시켰다.
- ◆ 최근 슈퍼여당(176석)이 된 민주당이 의회 민주주의 궤도에서 탈선해 ‘일당 독재’의 위험한 길로 가고 있다. 53년 만에 지난 6월 5일 21대 국회를 사실상 단독 개원해서 국회의장과 국회 부의장을 선출했고 15일 법제사법위원장을 비롯한 6개 국회 상임위원장을 단독으로 선출했다. 이는 1967년 이후 53년 만이다. 뿐만 아니라, 1948년 제헌 국회 출범 이후 국회의장단과 상임위원장 선출이 여당 단독으로 이뤄진 것은 처음이다. 김태년 민주당 원내대표는 ‘우리가 지켜야 할 것은 잘못된 관행이 아니라 국회법’이라고 했다. 그러나 과거 야당 시절 잘못된 관행의 주역이었던 여당이 이제부터 잘못된 관행을 고치겠다는 주장 하는 것은 어불성설이다. 국회의 오랜 관행상 정부를 견제하기 위해 법사위원장 자리와 일부를 야당에 주었던 규범이 이번 여당으로 인해 파괴되면서 의회민주주의는 서서히 무너지고 있다.

- ◆ 누가 누구를 지배할 수는 없다. 의원 개개인이 국민을 대표하는 사람으로서 소신과 양심에 따라 의정활동을 하는 것이 국회가 정상화 되는 길이다. 헌법 46조 2항에 국회의원은 국민을 대표하기 때문에 양심에 따라 국익을 위해서 일한다고 되어있다. 국회법 114조 2항 자유투표규정을 보면 국회의원은 국민의 대표이므로 자신이 소속된 당의 규율에 구속되지 않고 양심에 따라 투표한다고 되어있다. 집권당이 당권을 가지고 야당을 제압하고 모든 법을 통과시킨다고 한다면 현실적으로 강해 보일지라도 결국 국민의 심판을 받을 수밖에 없다.

◆ 의회의 위기, 그 개혁 과제

- ◆ 민주주의를 지키는 것은 헌법과 같은 제도가 아니라 상호 관용과 제도적 자제이다. 규범이란 민주주의의 보호막으로 권력에 대한 견제와 균형을 가능하게 한다. 상호관용은 통치할 동등한 권리를 갖는 집단으로 간주하는 태도이고, 제도적 자제라는 것은 권리를 행사할 수 있어도 무리하게 힘을 사용하지 않는 정치적 신중함을 갖는다는 것이다. 상호 관용과 제도적 자제는 민주주의가 제도에서 탈선하지 않게 하는 가드레일이다.
- ◆ 문재인 대통령 인식에 진보는 선이고 개혁 세력인 반면 보수는 악이고 적폐 세력이라는 이분법적 사고가 강하다. 집권당은 집권 초기부터 적폐 청산을 국정운영의 최고 과제로 삼았지만 이런 상황에서는 결코 여당과 야당, 진보와 보수가 공존의 시대를 열어가기 어렵다. 진보와 보수의 갈등이 심화되면 의회는 갈등이 생길 수밖에 없다. 의회가 의회답게 되기 위해서는 대통령이 야당을 국정운영의 동반자로 삼고 대화하며 협치를 해야 한다.
- ◆ 대통령의 절대 권력을 견제하고 국론분열을 치유할 수 있는 길은 의회의 정상화이다. 의회정치가 정상화되기 위해서는 여·야의 의원들의 인식이 바뀌어야 한다. 야당을 무조건 적폐대상으로 삼지 않아야 협치와 공존이 가능하다. 여·야가 함께 행정부를 견제하여야 의회가 정상화된다.

이 자료가 도움 되셨다면 수신번호 #7079-4545로 한 통 꼭~ 한선을 지지해주세요.

(한 통 2,000원)