위기의 국회, 현황과 개혁과제

김형준 명지대 교양대학 교수

견제 받지 않는 대통령의 절대 권력으로 신행정 독재 모습을 띠고 있다.

- 정치권과 언론에서는 유독 '대통령 중심제'라는 용어를 쓴다. 한국에서는 제왕적 대통령이 중심이 되어 정치와 행정 모든 것이 이뤄진다는 것을 설명하기 위한 표현이다.

- 대통령제가 효율적으로 운영되기 위해선 '견제와 균형의 대원칙'이 지켜져야 한다. 그런데 우리나라에서는 그저 교과서적인 용어에 불과하다.

- 대통령이 국민의 의사와 부합하지 않는 방향으로 자의적이고 독단적으로 정책을 추진해도 전혀 견제 받지 않는다. 한국의 대통령은 민주주의를 외치면서 자신이 모든 것을 처리하는 만기친람식 '행정 독재'에 쉽게 빠져 든다.

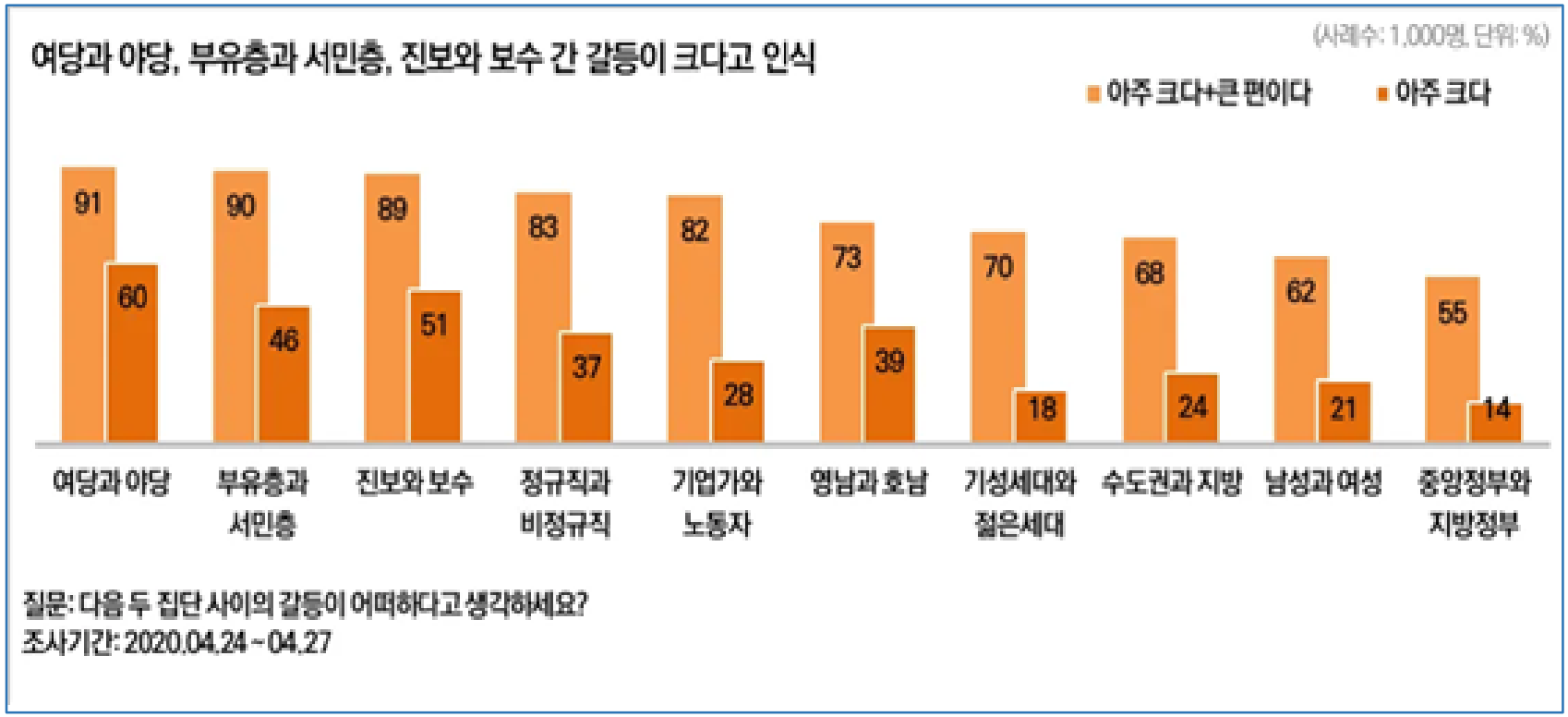
- 개혁과 적폐 청산을 부르짖으면서 조국과 윤미향 사태에서 보듯이 자신들의 적폐엔 눈을 감고 측근들의 비리를 철저하게 감싸고 있다. 심지어 개혁이라는 이름으로 정권 비리를 수사하는 검찰 총장을 압박하는 데도 대통령은 침묵하고 있다.

견제 받지 않는 대통령의 절대 권력으로 신행정 독재 모습을 띠고 있다.

- 미국의 경우, 대통령을 견제하기 위한 다양한 장치가 마련되어 있다. 예산 편성권, 감사원, 입법권, 인사 인준권 등이 모두 의회에 귀속되어 있다. 더구나, 사법부는 철저하게 정치적으로 분리되어 있다.
- 한국에서는 예산 편성권, 감사원, 법안 제출권 등이 모두 행정부에 속해 있다. 법령 개정 없이 시행령 개정으로 정부 정책을 쉽게 바꿀 수 있다. 장관급 인사 임명은 국회 청문 보고서 채택 여부와 상관없이 대통령이 마음대로 임명할 수 있다. 현 정부 들어 23명이 청문 보고서 채택 없이 임명되었다.
- 대통령은 집권당을 철저하게 수직 통치하고, 집권당을 통해 국회를 지배한다. 대통령제를 채택하면서도 내각제로 운영되는 기형적인 권력구조 때문이다.
- 이런 제왕적 대통령제하에서 내각은 전혀 힘을 쓰지 못하고 대통령의 눈치만 살피며 청와대 중심의 정치가 판을 친다. 대통령이 정치를 하는 것이 아니라 통치에만 매몰되어 있다.
- 편을 갈라 승리하는 선거 치르듯이 통치하고 있다. 다시 말해, 통합과 공존의 정치를 해야 할 대통령이 오히려 극단적 대결 정치를 주도한다.

견제 받지 않는 대통령의 절대 권력으로 신행정 독재 모습을 띠고 있다.

- 이런 상황에서 한국리서치 조사에서 보듯이, 국민들은 우리 사회에 여당과 야당, 진보와 보수 간의 갈등이 가장 크다고 인식하고 있다. 이런 결과는 국정 운영의 최고 책임자인 대통령이 소통과 통합의 리더십을 발휘하지 못하고 있기 때문이다.



견제 받지 않는 대통령의 절대 권력으로 신행정 독재 모습을 띠고 있다.

- 이런 현상은 국정운영의 최고 책임자인 대통령의 그릇된 인식과 분열적 리더십, 그리고 진영의 논리에 따라 통치하고 있기 때문이다. 여기에 더해 통치 연합을 확대하지 못하고 자신을 지지했던 선거 연합에만 치중하기 때문이다.

- 도덕적 우월주의에 빠져 야당을 대화의 상대가 아니라 청산의 대상으로 삼고 있는 것도 문제다. 문재인 대통령의 인식 구조를 지배하는 것은 '주류 세력 교체와 체제 변혁'으로 보인다. 그 동안 기득권을 누렸던 친미, 친일, 대기업, 기득권 보수 세력을 교체해 더불어 함께 잘 사는 사회를 만들겠다"는 의지가 강한 것 같다.

- 문 대통령의 최 측근인 조국 전 법무부 장관이 과거 인사청문회에서 "대한민국 헌법의 틀하에서 사회주의 사상과 정책이 필요하다"고 했다. 조 전장관이 자유민주주의 헌법이라고 말하지 않은 것은 이런 체제 변화의 생각을 상징적으로 보여준다.

견제 받지 않는 대통령의 절대 권력으로 신행정 독재 모습을 띠고 있다.

- 문재인 대통령의 인식에 '진보는 선이고 개혁 세력인 반면, 보수는 악이고 적폐 세력'이라는 이분법적 사고가 강해 집권 초기부터 적폐 청산을 국정운영의 최고 과제로 삼았다.

- 문 대통령은 취임사에서 "분열과 갈등의 정치도 바꾸겠습니다. 보수와 진보의 갈등은 끝나야 합니다. 대통령이 나서서 직접 대화하겠습니다. 야당은 국정운영의 동반자입니다. 대화를 정례화하고 수시로 만나겠습니다."고 약속했다. 그러나 집권 초기부터 두 전직 보수 대통령이 구속되면서 강도 높게 추진한 적폐 청산으로 통합과 협치는 물 건너 갔다.

- 진보진영을 대표하는 최장집 고려대 명예교수가 "촛불시위 이후의 정치에 대응하는 방식에서 가장 큰 '방향 착오'가 적폐청산이라고 주장한 것도 같은 맥락이다.

- 대통령의 잘못된 인사로 나라가 두 동강 나고 국론 분열의 원인을 제공했는데 마치 정치권이 대립하고 분열하고 있어 문제인 것처럼 특유의 유체이탈 화법을 선보였다.

규범과 관행 파괴로 인해 의회 민주주의가 무너지고 있다.

- 87년 민주화 이후 한국 국회는 '행정부 견제'와 같은 고유 기능을 제대로 수행하지 못하고 있다. 대통령제 하에 있는 한국 국회의 입법 과정은 '행정부 대 입법부'라는 관계 속에서 수행되기보다는 오히려 '정부.여당 대 야당'이라는 내각제 구도 속에서 전개되고 있다.

- 즉, 여당 의원들은 국민보다는 정부와 일체감을 가지면서 입법 활동을 하고, 야당 의원은 의정활동의 목표를 정부.여당을 반대하는 데 맞추고 있다.

- 결과적으로, 의원들은 입법부 구성원으로 정부를 견제하는 것이 아니라 오로지 정파적인 이해를 대변함으로써 여야간의 갈등과 대립을 고착화시키고, 국회를 파행으로 이끌었다. 한마디로 한국 국회는 갈등 조정이 아니라 오히려 갈등 증폭의 장소로 전락했다. 국회가 정치의 중심이 되지 못하고 정당이 국회를 지배하면서 정치가 사라졌다.

- 한국갤럽 조사(10월 22~24일)에 따르면, 20대 국회의 역할에 대해 '잘했다'는 응답은 10%에 그쳤고 83%가 '잘못했다'고 평가했다. 100만점에 전체 평균은 40점으로 낙제점을 받았다.

규범과 관행 파괴로 인해 의회 민주주의가 무너지고 있다.

- 특히 현 정부에서 국회의 가장 치명적인 잘못은 오랜 기간 의회 과정을 주도했던 규범을 파괴한 것이다.
- 가령, 국가의 기본 틀인 선거제도와 수사제도를 변경하면서 야당을 배제한 채 4+1이라는 국회법에도 없는 협의체와 연대해 처리했다. 1988년 제13대 국회이래 선거법은 여야 합의로 처리하는 관행이 정착되었다.
- 그런데 현 집권당인 민주당은 선거법을 공수처법과 연계해 패스트트랙에 올렸다. 합법적으로 보장된 야당의 무제한 의사 진행 방해 장치인 필리버스터를 무력화시키기 위해 '쪼개기 임시국회'를 통해 무력화시켰다. 예산 부수 법안을 통과하기도 전에 예산안을 통과시켰다.
- 이런 국회 파행을 주도하면서 집권당과 범여 군소정당들은 자신들이 개혁을 주도하고 있다고 주장하고 있다. 국회에서 정치로 풀어야 할 일을 정치로 풀지 못하고 상대방을 고소.고발하는 '정치의 사법화' 현상이 일상화되고 있다.
- 여야 극한 대립으로 법을 만들어야 할 입법부가 법을 만들지 않는 무(無)법부가 됐다. 최근 슈퍼여당(176석)인 된 민주당이 의회 민주주의 궤도에서 탈선해 '일당 독재'의 위험한 길로 가고 있다.

규범과 관행 파괴로 인해 의회 민주주의가 무너지고 있다.

- 지난 6월 5일 21대 국회를 53년 만에 사실상 단독 개원해서 국회의장(6선 박병석 의원)과 여당 몫의 국회 부의장(4선 김상희 의원)을 선출했다. 그로부터 열흘 후인 15일 법제사법위원장을 비롯한 6개 국회 상임위원장을 단독으로 선출했다.
- 박병석 국회의장은 "정치권의 어떤 사정도 국민의 생명, 안전, 민생보다 소중한 것은 없다. 더 시간을 준다고 여야가 합의에 이를 가능성은 희박하다"며 상임위원장 선출 안건을 표결에 부쳤다. 여야 합의 없이 상임위원장이 선출된 건 1967년 이후 53년 만이다.
- 여하튼 1948년 제헌 국회 출범 이후 국회의장단과 상임위원장 선출이 모두 여당 단독으로 이뤄진 건 처음이다. 김태년 민주당 원내대표는 "원 구성을 더는 늦출 수 없다. 법이 정한 날짜에 국회를 열고 일하는 것은 최소한의 책무다. 우리가 지켜야 할 것은 과거의 잘못된 관행이 아니고 국회법"이라고 말했다.
- 그러나 국회 오랜 관행상 정부를 견제하기 위해 법사위원장 자리는 야당이 차지했다. 따라서, 잘못된 관행은 반드시 고치고 과거와 달리 자신들이 절대 다수 의석을 차지하고 있기 때문에 이번엔 법사위원장 자리를 양보할 수 없다는 여당의 논리를 설득력이 없다.

규범과 관행 파괴로 인해 의회 민주주의가 무너지고 있다.

- 지난 2008년 총선에서 당시 여당인 한나라당은 153석, 통합민주당(민주당 전신)은 81석을 차지했다. 두 정당간의 차이는 72석이었다. 현재 민주당(177석)과 통합당(103석)간 차이(74석)와 비슷했다. 더구나, 친박연대 14석, 무소속 친박 연대 13석을 합치면 범여권 의석은 180석이었다. 그런데 당시 통합민주당의 강력한 반대로 원구성까지 88일이나 소요됐다.
- 그렇다면 왜 그때 민주당은 국회법을 지키지 않았는가. 노영민 대통령 비서실장은 2009년 민주당 대변인 시절 "몇 되지도 않은 야당 몫의 상임위원장까지 독식해서 의회 독재를 꿈꾸는 것입니까?"라고 여당을 비판했다.
- 현재 중소벤처기업부 박영선 장관은 2012년 민주통합당 의원 시절 "집권 여당이 법사위를 장악하게 되면 검찰이나 법원에 영향력을 행사할 수 있다는 우려를 충분히 가질 수 있다"고 했다.
- 현재 당권 경쟁에 나선 우원식 민주당 의원도 지난 2012년 민주통합당 원내 대변인 시절 "견제와 균형이라는 국회 역할을 위해 법사위원장은 야당의 것이 맞다"고 했다.
- 과거 야당시절 잘못된 관행의 주역이었던 여당이 이제부터 잘못된 관행을 고치겠다는 주장하면서 법사위원장을 가져오겠다는 것은 어불성설(語不成說)이다.

규범과 관행 파괴로 인해 의회 민주주의가 무너지고 있다.

- 여당이 힘을 가졌다고 자제하지 않고 힘으로 밀어붙이면 자신들이 주장하는 '일하는 국회'는 물 건너 간다. 통상 힘 있는 여당이 관용을 베푸는 것이지 힘 없는 야당에게 양보하라는 것은 협치를 포기하는 것이다.
- 하버드대 스티븐 레비츠키와 대니얼 지블랫는 『어떻게 민주주의는 무너지는가』라는 책에서 민주화 시대 이후' 선거를 통해 합법적으로 '선출된 지도자'가 독재자로 변화되는 모습을 설명한다. 그들은 "규범이 무너질 때 민주주의도 함께 허물어진다"면서 민주주의를 지키는 건 헌법과 같은 제도가 아니라 '상호관용(mutual toleration)'과 '제도적 자제(institutional forbearance)'라는 규범이라고 강조한다.
- '상호관용'이란 정치적 상대를 공존의 대상, 즉 '사회를 통치할 동등한 권리를 갖는 집단'으로 간주하는 태도이다. 또 '제도적 자제'란 권리를 행사할 수 있어도 무리하게 힘을 사용하지 않는 정치적 신중함을 말한다.
- 그들은 상호관용과 제도적 절제를 민주주의가 궤도에서 탈선하지 않게 하는 '가드레일'이라고 지목한다. 지금 더불어민주당이 21국회 개원에서 보여준 행태는 바로 이런 규범들을 스스로 파괴하면서 의회 민주주의를 무너뜨리는 것이다.