

국회선진화법과 19대 국회의 과제: 국회 운영방식과 대통령 - 국회 관계의 변화를 중심으로

정진민 | 명지대학교

| 논문요약 |

본 논문의 목적은 국회선진화법이 통과 된 이후 시작된 19대 국회가 정치변화에 대한 국민적 요구에 부응할 수 있도록 이전의 국회와 뚜렷하게 달라진 형태로 운영되기 위해서는 무엇이 어떻게 바뀌어야 되는지에 집중하여 논의하는 데 있다. 이를 위해 먼저 민주화 이후 국회가 파행적으로 운영되어 온 실태와 이를 야기한 구조적 요인들, 그리고 대통령제하에서 원활한 국정운영을 위한 협력적인 정치의 필요성에 대해 논의하고 있다. 이어서 파행적 국회운영을 극복하기 위해 마련된 국회선진화법의 주요 내용을 간략하게 검토하고, 국회선진화법 이후의 국회가 파행적 국회운영의 극복이라는 입법 취지를 성공적으로 실현해 내기 위해서는 어떠한 변화들이 이루어질 필요가 있는지를 원내정당 운영방식을 포함한 국회 운영방식과 대통령 - 국회 관계를 중심으로 제시하고 있다.

1. 서론

민주화 이후 4반세기가 지났지만 아직도 핵심적인 민주주의 제도들이 원활하게 작동되고 있지 못하고 있고, 이에 따라 우리 정치는 사회의 분출하는 갈등 해소를 통한 사회통합 기능을 충분히 수행하지 못한 채 소모적인 정쟁이 지속되는 적대적인 구조에서 벗어나지 못하고 있다. 특히 의회는 대의민주주의의 가장 중요한 제도라고 할 수 있는데, 민주정치에서 중심 무대가 되어야 할 국회의 운영에 있어 교착과 공전이 반복되는 대결적인 행태가 지속되고 있는 것은 매우 심각한 문제라 할 수 있다. 이와 같은 파행적 국회운영의 반복이 심각한 문제가 되는 이유는 해결해야 할 국가적 과제들이 산적해 있음에도 불구하고 국회운영이 표류되면서 국민들의 요구에 부응하는 정책제시가 적시에 이루어지지 못하는 일이 누적됨에 따라 정치적 불신이 가중되고 있기 때문이다. 결국 파행적 국회운영이 민주적인 정치과정에 대하여 국민들에게 믿음을 주지 못하는 핵심 요인으로 작용하는 상황에서 지금까지의 국회운영이 변화되어야 한다는 절실한 인식이 확산되었고, 이러한 토대 위에서 2012년 5월 18대 국회의 마지막 본회의에서 흔히 ‘국회선진화법’이라 불리는 국회법 일부 개정안이 통과된 바 있다.

본 논문의 목적은 국회선진화법이 통과 된 이후 시작된 19대 국회가 정치변화에 대한 국민적 요구에 부응할 수 있도록 이전의 국회와 뚜렷하게 달라진 형태로 운영되기 위해서는 무엇이 어떻게 바뀌어야 되는지에 집중하여 논의하는 데 있다. 이를 위해 먼저 민주화 이후 그동안 우리 국회가 파행적으로 운영되어 온 실태와 이를 야기한 구조적 요인들, 그리고 대통령제하에서 원활한 국정운영을 위한 협력적인 정치의 필요성에 대해 논의하고자 한다. 이어서 파행적 국회운영을 극복하기 위해 마련된 국회선진화법의 구체적인 내용을 주요 부분만 간략하게 검토하고자 한다. 다음으로 국회선진화법 이후의 국회가 파행적 국회운영의 극복이라는 입법 취지를 성공적으로 실현해 내기 위해서는 어떠한 조건들이 갖추어 질 필요가 있는지를 원내정당 운영방식을 포함한 국회 운영방식과 대통령-국회 관계를 중심으로 제시하고자 한다. 마지막으로 국회선진화법 이후의 국회가 보다 원활하게 작동되기 위해 추후 이루어질 필요가 있는 제도적 보완

및 의원들에게 요청되는 의식의 변화에 대해 논의하고자 한다.

2. 국회선진화법의 배경: 파행적 국회운영의 실태와 요인 및 협력정치의 필요성

파행적 국회 운영은 국회내 정당간 갈등으로 인하여 쟁점법안이 정상적으로 처리되지 못하고 소수당의 표결불참이나 물리적 저지 등으로 입법이 사실상 불가능해지는 입법교착 상태가 되거나 다수당에 의해 단독으로 강행처리 되는 등의 상황으로부터 비롯되는 경우가 많다. 이러한 입법의 교착이나 다수당에 의한 단독처리 상황은 흔히 국회의 본회의나 상임위원회 회의가 더 이상 진행되지 못하는 국회의 공전상황과 병행되거나 그러한 상황을 야기하기도 한다. 물론 파행적 국회 운영이 원구성이나 대통령이 추천하는 고위공직자에 대한 인준 등을 둘러싼 정당간 의견대립으로 인하여 초래되기도 하지만 주로는 쟁점법안의 처리와 관련되어 있다.

문제는 이러한 파행적 국회운영이 대통령의 집권당이 상시적으로 다수당이었던 권위주의 정권 시기 뿐 아니라 원활한 국회운영이 필수적으로 요청되는 민주화 이후에도 지속되고 있다는 사실이다. 권위주의 시기와 달리 민주적인 정치과정에서는 행정부 뿐 아니라 의회가 중요한 역할을 수행해야 하기 때문에 국회의 파행적 운영은 더욱 심각한 문제라 할 수 있다. 또한 대통령의 집권당이 상시적으로 다수당이었던, 즉 단점정부 상황이었던 권위주의 정권 시기와 달리 1987년 민주화 이후에는 집권당이 국회 과반의석을 확보하지 못하는 분점정부가 빈번하게 출현하는 변화가 있었지만 파행적 국회운영 상황은 달라지지 않고 있다. 민주화 이후 13대 국회에서부터 17대 국회까지 다수당 단독으로 회의를 소집하거나 제1소수당이 본회의 표결에 불참한 상태에서 법안이 처리된 360건의 사례 중 단점정부 상황에서 처리된 경우가 256건이었고 분점정부 상황에서 처리된 경우가 104건이었다(전진영 2011). 즉 단점정부 상황에서 더 많은 입법교착이 발생하고 있지만 분점정부 상황에서도 적지 않은 입법교착이 발생하고 있는 것이다.

13대 국회에서부터 17대 국회까지 본회의가 성원은 되었으나 정당 간 의견대

립 등으로 인하여 회의가 진행되지 못하고 자동 유회되거나 의사정족수의 부족 또는 의사일정의 미합의 등으로 예정된 회의 자체가 열리지 못하는 국회 공전 역시 단점정부나 분점정부 상황에 관계없이 발생하고 있다. 휴회 결의에 따라 본회의가 열리지 못한 경우를 제외하고 원내 교섭단체 간 갈등에서 비롯된 공전 일수는 단점정부 상황에서 전체 회기일수 2222일 중 621일이고 분점정부 상황에서 전체 회기일수 2271일 중 772일이다. 즉 공전 일수가 단점정부와 분점정부에서 각각 전체 회기일수의 27.9 퍼센트와 33.9 퍼센트를 점하고 있어 단점정부나 분점정부 상황에 관계없이 국회공전이 빈번하게 발생하고 있음을 알 수 있다(정진민 2008; 국회사무처 2008).

이처럼 단점정부나 분점정부 상황에 관계없이 반복되는 파행적 국회운영의 구조적 요인으로 여러 가지를 생각해 볼 수 있겠지만, 우선 정당들 간의 대결적인 관계가 지속되고 있다는 것이 중요한 요인 중의 하나라고 할 수 있다. 이는 민주화 이후 오랫동안 주요 정당들이 공천권을 실질적으로 장악하고 있는 정당지도자를 중심으로 한 중앙집중적인 구조를 가지고 비민주적으로 운영되어 왔던 것과 적지 않은 관련이 있다. 특히 이들 정당지도자들은 사실상 각 정당의 대통령 후보이었기 때문에 대통령선거를 중심으로 전개되는 대결적인 구도가 그대로 국회 내 정당간의 관계에 반영될 수밖에 없는 구조를 가지고 있었다.¹⁾ 정당민주화가 어느 정도 이루어진 17대 국회 이후에도 정당의 중앙집중적인 구조가 유지되면서 이러한 정당간의 대결적인 관계는 지속되고 있다.

중앙집중화된 정당구조는 정당의 지도자가 대선에서 승리하여 대통령이 된 이후에는 대통령의 소속 정당인 집권당의 대통령에 대한 종속적 관계로 이어지게 되고, 이는 파행적인 국회운영의 또 다른 주요 요인으로 작용하게 된다. 즉 집권당의 대통령에 대한 종속적 관계는 대통령을 수장으로 하는 행정부와 집권당이 하나가 되어 반대당에 맞서는, 마치 내각제에서 의회의 다수 의석을 확보하여 내각을 장악한 여당과 야당 간의 대립적인 구도²⁾와 유사한 결과를 낳게 되는

1) 이 밖에 17대 국회 이전에는 집권당의 국회 과반수 의석을 확보하기 위한 인위적인 노력이 집권당과 반대당 간의 대결적인 관계를 가져오는 요인으로 작용하였고, 지역정서 등을 활용하는 감성의 정치가 정책경쟁에 기초한 논리의 정치를 압도하고 있었던 것도 정당 간 대결적인 관계를 야기하는 요인이었다.

것이다. 그리고 이러한 대립적인 구도는 내각제에서보다 국회 내 집권당과 반대당 간의 원활한 협상과 타협이 더욱 중요한 대통령제에서 파행적인 국회운영의 주요 요인으로 작용하여 왔다.

마지막으로 국회 내 정당 간 대결적인 관계와 집권당의 대통령에 대한 종속적인 관계라는 두 요인과 연계되어 있는 보다 근원적인 파행적 국회운영의 요인으로는 오랫동안의 비민주적인 정당운영에서 비롯된 집권당 및 반대당 소속 의원들의 자율성 부족이 자리잡고 있다. 즉 강한 정당기율로 인한 원내 정당의 높은 응집성의 문제이다(임성호 2003; 정진민 2003, 2008). 전진영(2010)의 경험적 분석에 따르면, 정당응집성의 측정지표로 흔히 사용되는 라이스 지수(Rice Index)³⁾가 17대 국회 원내 정당들의 경우 강한 정당기율을 필요로 하는 의원내각제 국가의 정당보다도 높은 .99에 육박하고 있다. 의원들의 표결행태에 관한 문우진(2011)의 경험적인 연구 역시 법안투표에서 정당들이 서로 대립하는 경우 의원들이 투표결정시 당론을 따르는 정당충성도가 17대 및 18대 전반 국회 모두 90 퍼센트를 상회하는 매우 높은 수준임을 보여주고 있다.

정당이 국회의원 공천 등에 있어 아직도 민주적인 운영이 충분히 이루어지지 못하고 기존의 권위주의적인 정당문화가 강하게 잔존하고 있는 상황 속에서 내각제 국가의 정당보다도 강한 정당기율이 지속적으로 유지되고 있어 우리와 같은 대통령제 정부형태에서 원활한 국회운영을 어렵게 하는 주요 요인으로 작용하고 있다. 이는 대통령제에서의 의회는 정치권력의 불안정성을 보완하기 위하여 강한 정당기율을 필요로 하는 내각제하의 의회와 그 특성과 작동방식이 많이 다르기 때문이다(Sartori 1997). 내각제의 경우에는 만약 다수파가 집권 기간 중 국민의 지지를 잃어 다수파 내 균열이 발생하고 표결 등 의회운영 과정에서 이탈자가 나옴에 따라 의회 내 다수의 지지가 위협받는 등 갈등이 고조되게 되면 임기와 관계없이 내각과 의회를 선거를 통해 새롭게 구성함으로써 갈등을 해소해

2) 여당과 야당이 대립하는 구도 또는 대립적 양식(opposition mode)은 내각제에서 보다 일반화되어 있는 의회와 행정부의 관계양식이다(King 1976; Andeweg and Mijzink 1995; Norton 1998).

3) 라이스 지수는 0에서 1까지의 값을 가지며 1에 근접할수록 정당응집성이 높다.

나갈 수 있다. 특히 영국처럼 행정부가 원하는 것을 다수결로 통과시키는 것이 가능한 다수제(majoritarian) 내각제의 경우 의회선거에서 패배한 소수파는 의회와 내각을 장악한 다수파가 주도하는 입법을 포함한 국정운영에 대하여 의회 내 토론을 통하여 이를 비판하고 다음 번 선거를 겨냥하여 대안을 제시할 수 있을 뿐이다.

반면에 정치권력의 이중정통성(dual legitimacy)을 그 주요 특징으로 하는 대통령제에서는 대통령과 의회의 임기가 고정되어 있고 별도의 선거를 통해서 선출 또는 구성되고 있다. 이와 같은 고정된 임기로 인하여 정치권력의 안정성은 확보하고 있지만 경직성을 갖고 있는 대통령제에서는 절충과 타협을 통한 의회의 원활한 운영이 이루어지지 않고서는 대통령이 의회에서 다수의 지지를 위협받거나 상실하게 될 경우 갈등 상황의 해소가 현실적으로 가능하지 않다. 또한 입법부와 행정부가 분립하고 있는 대통령제에서는 의회가 내각제에서처럼 정부가 제출한 법안에 대해 단순한 찬반토론을 하는 장소가 아니라 실질적인 심의와 협상을 통해 실제로 입법을 하는, 즉 일을 하는 장소이다. 이를 위해서는 무엇보다도 의회 내 정당들 뿐 아니라 의원들이 자율성을 갖고 대화와 설득을 통하여 절충하고 타협하여 합의를 도출해 가는 협력정치가 일상화될 필요가 있다.

이러한 절충과 타협을 통한 협력정치의 필요성은 특히 민주화 이후 대통령의 반대당이 국회의 다수 의석을 점하는 분점정부 상황이 적지 않게 발생하고 있어 더욱 커지고 있다. 분점정부 상황에서 의원들의 표결을 포함한 원내활동에 있어 자율성이 확보되어 있지 못하여 일사불란한 정당투표가 상시화된다면 대통령이 원하는 주요 정책의제들의 입법화는 매우 어려워질 것이다. 이러한 상황에서는 대통령이 국회의 결정에 저항하는 일이 반복될 가능성이 커지면서 정치적 교착상태가 지속되거나 심할 경우 국정운영이 마비되는 상태에 이르게 될 수도 있다. 이와 같은 분점정부 상황에서 대통령이 원하는 주요 정책의제들의 입법화가 이루어지려면 반대당인 다수당 의원들에 대한 대통령의 설득력이 작동될 수 있어야 하며 원내표결 등에 있어 의원들의 자율성 확보는 이를 위해서도 매우 중요하다.

더욱이 민주화 이후 우리 국회가 원내 교섭단체 대표회담 중심으로 운영되고 있는 것도 우리 국회가 다수제적인 방식으로 운영되는 것을 어렵게 하고 있다. 즉 원내 교섭단체 대표회담 중심의 국회운영은 국회 내 의사 결정에 있어 교섭단

체를 구성하고 있는 소수당의 실질적인 거부권 행사를 가능케 함으로써 다수당에 의한 독단적인 국회운영을 어렵게 하는 제도적 장치로 기능하고 있는 것이다. 또한 교섭단체 간의 합의에 의해 국회 상임위원장 배분이 이루어져 소수당 출신 상임위원장이 적지 않은 상황에서 소수당이 반대하는 사안의 경우 상임위 운영이 파행적으로 진행될 수 있다. 나아가 원내 교섭단체를 구성하는 소수당 뿐 아니라 교섭단체를 구성하지 못하는 소수당이라 하여도 소수당이 강력하게 반대하는 법안의 경우 이들의 물리적 저지로 처리되지 못하거나 지체되는 경우도 그동안 적지 않았다. 이러한 상황에서 의원들이 표결에 있어 자율성을 갖지 못하고 일사불란한 정당투표가 일상화 될 경우 법안 처리를 비롯한 의사진행이 상임위 단계에서부터 어려워지면서 본회의 운영도 제대로 이루어지기가 쉽지 않다. 이처럼 소수당의 실질적인 의사진행 방해가 국회의 여러 제도나 관행상 가능하기 때문에 분점정부가 아닌 대통령의 소속당이 국회의 다수 의석을 점하는 단점정부라 하여도 일사불란한 정당투표가 이루어질 경우 교착 상황이 가능하다는 점에서는 크게 다르지 않다. 실제로 앞에서 보았던 것처럼 13대 국회에서부터 17대 국회까지 정당 간 의견대립 등으로 인하여 예정된 회의 자체가 열리지 못하는 국회 공전이 단점정부나 분점정부 상황에 관계없이 발생하고 있으며, 분점정부 상황에서도 적지 않은 입법교착이 발생하고 있지만 단점정부 상황에서는 보다 더 많은 입법교착이 발생하고 있다.

우리처럼 국회에서 실질적인 입법이 이루어지는 대통령제를 채택하고 있고 더욱이 다수결에 의한 국회운영이 제도화 되고 있지 못한 상황에서는 다수결이 정당투표와 연결될 경우 소수당이 의사결정 과정에서 배제되는 데 대하여 강하게 반발하게 되어 파행적인 국회운영이 초래될 가능성이 크다. 그리고 이와 같은 일이 반복될 경우 국회에 대한 국민들의 불신은 더욱 커질 것이다. 따라서 이러한 상황을 피하기 위해서는 의사결정 과정에 있어 당파성은 절제될 필요가 있다. 같은 대통령제 국가인 미국의 경우에도 1980년대 이후 민주·공화 양당의 이념적인 정체성이 보다 선명해지고 당파성이 강화되어 오면서 원활한 의회운영을 위하여 당파성이 절제될 필요가 있다는 점이 강조되고 있다. 예를 들어, 싱클레어(Sinclair 2000)는 1990년대의 의회와 대통령 관계에 관한 한 연구를 통하여 강화된 당파성으로 인하여 보다 많은 정치적 교착이 나타나고 있는 분점정부 뿐

아니라 대통령의 정책의제가 입법화될 가능성이 커지는 단점정부의 경우에도 의회 내 소수당을 자극하여 특히 상원에서 의사진행 방해⁴⁾가 행해지지 않도록 당파성이 절제되는 것이 중요함을 지적하고 있다.

내각제에서의 의회와는 달리 대통령제하의 의회에서는 원내 표결 결과의 불확실성이 높아질 때 오히려 개별 의원들의 다수결에 의한 국회운영도 보다 용이하게 이루어질 수 있다. 이는 김민전(2005)이 논의하고 있듯이 다수당이 당론을 정하고 다수결로 처리하겠다고 하면 다수당의 안이 항상 승리할 수밖에 없기 때문에 소수당은 이에 응할 수 없고 결국 물리적으로 의사진행을 방해하고자 할 유혹에 빠질 가능성이 커지지만 표결의 결과가 불확실할 경우에는 소수당도 이를 거부할 명분이 없어지기 때문이다. 그리고 이처럼 국회운영이 원활하게 이루어지기 위해서 요청되는 원내 표결 결과의 불확실성 역시 당파성이 절제된 상황에서 의원들이 자율성을 갖고 상임위와 본회의에서 실질적인 심의를 할 수 있을 때 보다 커질 수 있을 것이다.

결국 우리와 같은 대통령제 민주주의에 있어 국회는 심의와 협상을 통해 실제로 입법이 이루어지는 장소이며 대통령제에서의 국회가 원활하게 운영되기 위해서는 절충과 타협을 통한 협력적인 정치가 일상화 될 필요가 있다. 우리의 경우 이러한 협력정치의 필요성은 민주화 이후 분점정부가 자주 발생하고 있고 다수결에 의한 국회운영이 제도화 되어 있지 않기 때문에 더욱 크다. 그리고 이번 국회법 개정은 바로 이처럼 대통령제하에서 원활한 국회운영을 위해 절실하게 요청되는 협력정치를 촉진할 수 있는 중요한 제도적 변화라고 본다.

3. 국회선진화법의 주요 내용 및 평가

국회선진화법에서는 파행적 국회운영을 극복하기 위해 국회운영의 효율성을

4) 미국 의회의 상원에서 의원들이 가지고 있는 무제한 토론권을 이용한 의사진행 방해는 이를 종결(cloture)짓기 위해서 전체 100명의 상원의원 중 60명 이상의 지지를 얻어야 하기 때문에 절대 다수의 지지를 확보하지 않고서는 의사진행 방해를 종결시키기가 쉽지 않아 종종 소수당의 유용한 원내 지지 수단으로 활용되고 있다.

제고하기 위한 방안과 더불어 소수당의 참여를 보장하거나 권한을 강화하기 위한 제도적인 장치들을 강구하고 있다. 먼저 소수당의 참여를 제도적으로 보장하기 위하여 위원회 안전조정제도를 도입하고 있다. 상임위원회에서 이견을 조정할 필요가 있는 안건을 심사하기 위하여 재적 위원 3분의 1 이상의 요구로 위원장을 포함하여 6명의 위원으로 안전조정위원회를 구성하여 90일간 조정절차를 밟도록 하고 있다. 조정위원회에서 조정안이 재적 위원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결되지 못할 경우 상임위원장은 해당안건을 소위원회에 회부하고, 이후 전체 회의에서 처리하게 된다.

또한 소수당의 권한을 강화하기 위하여 합법적 의사진행 방해제도(필리버스터)를 도입하여 본회의에서 필리버스터를 허용하고 있는데 필리버스터는 재적의원 3분의 1 이상의 요구로 개시되며 재적의원 3분의 1 이상이 제출한 종결동의를 무기명투표를 통한 재적의원 5분의 3 이상의 찬성으로 종료할 수 있도록 하고 있다. 회기가 종료될 경우에도 필리버스터는 종료된 것으로 간주해 다음 회기에서 해당 안건은 지체 없이 표결하도록 하고 있다. 아울러 그동안 문제가 되어 왔던 의장의 직권상정을 천재지변 또는 전시와 같은 국가비상사태의 경우나 교섭단체 대표 간 합의가 있는 경우로 제한하고 있다.

소수당의 권한 강화와 더불어 국회운영의 효율성을 제고하기 위하여 의안자동상정제를 채택하고 있으며, 위원회에 회부된 안건에 대하여 전체 재적의원 또는 상임위 재적위원의 과반수가 신속처리대상안건으로 지정을 요구할 수 있고, 의원 또는 위원의 5분의 3이상의 찬성으로 신속처리대상안건 지정을 의결할 수 있도록 하였다. 신속처리대상안건에 대해서는 180일간 상임위원회에서 심사하고, 심사 미완료시 법사위에 자동 회부되어 90일 이내에 자동 심사완료하며 심사 미완료시 본회의에 자동 회부되도록 하고 있다. 본회의에 자동 회부된 신속처리대상안건이 60일 이내에 본회의에 상정되지 않으면, 이후 처음으로 개의되는 본회의 의사일정에 상정되도록 하고 있다.

또한 법사위가 특별한 사유 없이 120일 내에 법사위에 회부된 법안의 체계자구심사를 마치지 않은 경우 해당 상임위원장은 간사와 협의하되 이의가 있는 경우 재적의원 5분의 3 이상의 찬성으로 의장에게 본회의 회부를 요구하고 의장은 요구를 받은 후 30일 이내에 교섭단체 대표들과 협의하여 본회의에 회부하도록

하고 있다. 합의가 안 될 경우 그 기간 경과 후 처음으로 개의되는 본회의에서 무기명투표로 회부 여부를 결정하도록 하고 있다.

이처럼 국회선진화법 채택을 통하여 달라진 가장 중요한 변화는 쟁점 안건 처리에 초다수제 원칙(supermajoritarian rule)이 적용되고 있다는 점이다. 즉, 상임위원회에서 이견을 조정하기 위한 안전조정위원회의 의결을 재적위원 3분의 2 이상의 찬성으로, 본회의에서 필리버스터의 종결을 재적의원 5분의 3 이상의 찬성으로, 신속처리대상안건 지정 의결도 전체 재적의원 또는 상임위 재적위원의 5분의 3 이상의 찬성으로, 그리고 법사위가 특별한 사유 없이 120일 내에 체제자구심사를 마치지 않은 경우 해당 상임위가 본회의 회부를 요구하기 위해서도 재적위원 5분의 3 이상의 찬성을 필요로 하고 있다. 국회선진화법에서 규정하고 있는 5분의 3 또는 3분의 2의 초다수제 원칙의 적용은 기본적으로 소수당 권한을 강화하고 참여를 제도적으로 보장함으로써 국회파행의 주요 요인이 되어 왔던 소수당의 물리력 행사를 억제하기 위한 장치이다. 이처럼 국회운영이 다수당과 소수당의 합의에 의하여 이루어지도록 제도가 바뀌어진 상황에서 의장석이나 위원장석 점거 또는 본회의장이나 위원회 회의장 출입방해와 같은 국회운영과 관련된 규정을 위반하는 경우 감봉이나 출석정지와 같은 징계조치를 취하도록 하고 있다.

결국 국회선진화법의 핵심은 파행적인 국회운영의 악순환을 끊기 위해 다수당은 직권상정을, 소수당은 물리력 행사를 포기하는 대신 다수당에는 신속처리제도를, 소수당에는 필리버스터를 허용하고 있는 것이다. 하지만 신속처리대상안건 지정 의결 역시 의원 또는 위원의 5분의 3 이상의 찬성을 필요로 하고 있기 때문에 소수당의 협력 없이는 이루어지기 쉽지 않다. 우리 국회는 민주화 이후 13대 국회부터 원내 교섭단체 대표 간 합의에 의한 국회운영이 이루어짐에 따라 다수의 의견을 중시하는 다수결형 의회이면서도 다수당과 소수당 간의 합의를 중시하는 합의형 의회가 절충되어 있었지만, 이번 국회법 개정으로 한층 더 합의형 국회 쪽으로 이동되고 있다고 볼 수 있다. 하지만 국회선진화법에서 법안처리를 무기한 다수당과 소수당 간의 합의에만 맡겨 두고 있지는 않다. 즉, 안전조정위원회에서 90일 이내 의결되지 않거나 본회의에서 필리버스터 행사시 회기가 종료될 경우, 또는 신속처리대상 안건이 상임위원회나 법사위 등에서 지정된 기

간 내 심사가 완료되지 않거나 본회의 회부가 요구된 법사위 미처리 법안에 대한 교섭단체 대표 간 합의가 이루어지지 않을 경우 등에는 해당 상임위 또는 다음 회기의 본회의에 자동 상정되어 다수결로 처리할 수 있도록 하고 있다. 정리하자면, 국회선진화법의 채택으로 이전보다 합의형 국회로 전환되고 있음에도 불구하고, 다수당과 소수당 간에 합의가 이루어지지 못하는 무결정 상태가 일정기간 경과된 이후에는 다수결주의가 다시 작동될 수 있도록 함으로써 다수결형 의회는 기본적으로 유지되고 있다고 볼 수 있다.⁵⁾

4. 국회 운영방식과 대통령 - 국회 관계의 변화⁶⁾

이전의 국회와 비교하여 19대 국회부터는 국회선진화법의 시행으로 인하여 본회의와 상임위원회 회의의 심의와 의결에 있어 사실상 초다수제 원칙이 적용됨에 따라 다수당과 소수당의 합의에 의한 국회운영의 필요성이 커졌다. 따라서 국회선진화법 이후의 국회가 성공적으로 기능하기 위한 조건들을 제시하는데 있어 이처럼 변화된 국회운영 원칙이 충분히 고려되어야 할 것이다. 국회선진화법의 입법취지에 따라 우리 국회가 국민들의 요구에 부응하여 획기적으로 달라지기 위해서는 무엇보다도 원내 정당 운영방식을 포함한 국회 운영방식과 대통령과 국회와의 관계에서의 변화가 이루어질 필요가 있다.

국회 운영방식의 변화

국회선진화법 이후의 국회가 원활하게 운영되기 위해서는 우선 원내 집권당과 반대당 모두 선거 중심의 활동을 하는 국회 밖 정당 또는 원외정당으로부터 자율성을 확보할 필요가 있다. 이러한 원외정당으로부터의 자율성은 정당 소속 의원

5) 미국 의회의 상·하 양원 중 상원에만 필리버스터를 허용하고 있는 예에서 볼 수 있듯이 반드시 합의형 의회가 최선이라고 할 수는 없다.

6) 이 절의 내용은 줄고(2008)를 기초로 수정 보완하여 작성하였음.

들의 표결을 포함한 원내 활동에 있어서도 확보될 필요가 있다. 이는 원내정당과 의원들의 자율성이 확보될 때 원외의 선거를 중심으로 한 대결적인 정치로부터 과도하게 영향을 받는 일을 줄임으로써 국회선진화법의 시행으로 요청되는 국회에서의 보다 협력적인 정치가 이루어지는 데 도움이 된다고 보기 때문이다.

원내정당과 의원들의 원외정당으로부터의 자율성 확보와 관련해서는 이미 2001년 말 정당개혁 논의가 시작되면서부터 원내정당과 의원들의 자율성 강화에 역점을 둔 원내정당화가 주장되어 왔고 원내정당이 정책, 입법, 정당 간 협상 등에 있어 이전보다 중요한 역할을 하고 있는 것은 사실이다. 하지만 아직도 원내정당의 정책역량이 부족하고 원외대표를 포함한 원외정당 지도부를 전국적인 당 대회를 통하여 직접 선출하고 있으며 의원들의 원외당직 겸직으로 원외의 중앙당이 강한 위상을 갖고 있어 원내정당화 주장에도 불구하고 실제 운영은 여전히 중앙당 중심 정치의 틀을 벗어나고 있지 못하다. 그 결과 정당의 인력과 자원 배분이 여전히 중앙당 중심으로 이루어지고 있을 뿐 아니라 업무의 상당 부분이 중앙당과 원내정당 간에 중복되어 있으며 당의 운영이나 정책결정에 있어 혼선이 야기되는 등의 문제가 있어 왔다(정진민 2007). 이로 인해 원내정당화의 효과가 미미하다는 평가도 나오고 있다(조정관 2009). 이러한 문제를 극복하기 위해서는 원내정당 중심의 정당운영이 제대로 정착될 수 있도록 중앙당과 원내정당 간의 역할과 권한을 보다 명확히 하고 정당 내 인적·물적 자원의 효율적인 배분을 통하여 원내정당의 정책역량을 더욱 강화시킬 필요가 있다. 보다 근본적으로는 중앙당을 비롯한 원외정당의 업무를 선거관련 업무와 당원 및 조직 관리로 국한하고 이를 제외한 나머지 모든 정당의 업무들은 원내정당에서 다루도록 하여야 할 것이다.

원내정당이 자율성을 갖고 정책개발 및 입법활동에 전념할 수 있도록 하기 위해서는 무엇보다도 원외정당 중심으로 치러지는 각종 선거, 특히 대통령선거로 인한 치열한 정당 간 경쟁이 집권당과 반대당 간의 대결적인 관계를 지속시키는 주요 요인으로 작용하고 있다는 점을 고려할 필요가 있다. 실제로 민주화 이후 정당을 실질적으로 장악하고 있던 정당지도자들 간의 대통령선거를 둘러싼 경쟁의 심화가 국회를 유리한 정치환경 확보를 위한 경합장으로 만들어 온 바 있다. 따라서 대통령 예비후보나 원외대표 등이 국회내 정당 간 협력적 관계 유지에

미치는 부정적 영향을 최소화하기 위하여, 지금처럼 원외대표를 포함한 원외정당의 선출직 지도부 구성원들이 대통령후보 경선에 나서고자 할 경우 경선 일정 기간 이전에 지도부직을 사퇴하도록 할 필요가 있다. 이는 전국적인 당 대회에서 직접 선출되어 강화된 위상을 갖고 있는 원외대표 등이 바로 대통령 후보 경선에 나설 경우 유력한 후보가 될 가능성이 높아짐에 따라 당내 영향력이 과도하게 강해질 수 있어 원내정당의 자율성을 확보하고 민주적인 정당운동을 정착시키는 일이 쉽지 않다고 보기 때문이다.⁷⁾ 하지만 보다 근본적으로는 원외대표를 포함한 원외당직을 의원들이 겸직하는 것을 원천적으로 금지할 필요가 있다.

국회선진화법의 시행으로 더욱 중요해지고 있는 국회 내에서의 협력적인 정치가 실현되기 위해서는 국회 상임위나 본회의의 운영방식 역시 달라져야 할 것이며, 특히 지금과 같은 과도한 원내교섭단체 대표회의 중심의 국회운동을 지양할 필요가 있다. 지금처럼 교섭단체 대표간의 협상에 의한 원내 운영은 기울이 강한 정당과 연계되면서, 김민전(2011)이 지적하고 있는 것처럼 의원이 아닌 정당을 의회의 입법단위로 만들어 국회를 정당 간의 대립과 경쟁의 무대가 되도록 할 뿐 아니라 교섭단체 대표들 간에 의사일정에 대한 합의가 이루어지지 않는 경우에는 국회가 공전될 수밖에 없도록 하고 있다. 국회선진화법의 취지를 살려 의원들 간의 대화와 설득을 통한 일하는 국회로 만들어 가기 위해서는 교섭단체 대표간의 합의에 의한 기존의 국회운영 방식을 상임위원회 회의와 본회의와 같은 국회의 공식적 회의가 중심이 되는 운영방식으로 바꿀 필요가 있으며, 상임위 심의 단계에서부터 입법과정을 포함한 의회정치의 전 과정에 관련된 모든 의원이 참여하고 결정하는 구조로 바꾸어 나갈 필요가 있다.⁸⁾

이를 위해서는 무엇보다도 지금처럼 강한 정당기울이 완화되어야 할 것이며

7) 대통령후보 경선을 앞두고 대선 예비후보와 당대표의 분리는 대통령후보 선출을 위한 당내경선의 공정성 확보를 위해서도 필요하다.

8) 특히, 일하는 국회를 만들기 위하여 상임위가 강화될 필요가 있으며, 이를 위해서는 의원들의 자율성 확보 못지않게 전문성 제고도 시급하다. 의원들의 전문성 축적을 위하여, 예를 들어 상임위원 임기를 의원 임기와 동일하게 하고 상임위원장 선출시 선입자 우선주의를 적용하는 방안 등도 고려할 수 있다. 또한 상임위원장 선출에 있어 선입자 우선주의가 확립되면 위원장의 자율성이 신장됨에 따라 정당간 대립구도를 완화시킬 수 있는 중요한 원내제도인 상임위를 강화시키는 데에도 도움이 될 수 있을 것이다.

표결을 포함한 원내 활동에 있어 의원들의 자율성이 크게 신장되는 것이 필수적이다. 의원들의 원내표결에 있어 민주적으로 정하여진 당론은 강제될 필요가 있다는 주장이 있고 정당민주화가 이루어지기 이전 당 지도자가 결정한 당론이 당 소속 의원들에게 강제되는 것과 성격이 다른 것은 사실이다. 하지만 대통령제에서는 앞서 논의한 것처럼 의원들의 자율성이 확보되는 것이 원활한 국회운영을 위하여 중요하기 때문에 민주적으로 결정된 당론이 존중된다 하여도 당 소속 의원들이 이에 과도하게 구속되는 것은 바람직하지 않다. 나아가 보다 근본적으로 의원들의 자율성이 확보되기 위해서는 아직도 충분히 뿌리내리지 못하고 있는 상향식 후보선출을 더욱 제도화 하여 나가는 일이 무엇보다 중요하다. 이런 점에서 정당의 공직후보 선출을 위한 상향식 경선은 단순히 정당의 민주적 운영을 위해서 뿐 아니라 국회선진화법 이후의 국회가 성공적으로 운영되기 위해서도 필수적으로 요청된다.⁹⁾

대통령 - 국회 관계의 변화

국회선진화법 이후의 국회가 성공적으로 기능하기 위해서는 국회 운영방식의 변화 못지않게 입법과정을 포함한 국회의 정치과정 전반에 크게 영향을 미치는 대통령과 국회의와의 관계가 보다 획기적으로 변화될 필요가 있다. 국회선진화법 이후 국회의 원활한 운영을 이루기 위한 바람직한 대통령과 국회 관계를 모색하기 위해서는 국회 내 집권당과 반대당 간 의석 분포의 차이에 따라 나누어 살펴볼 필요가 있다. 이는 국회 내 정당 간 의석 분포에 있어 대통령의 소속당인 집권당이 국회의 다수당인지 소수당인지에 따라 즉, 단점정부인지 분점정부인지에 따라 국회와 대통령이 처하게 되는 정치적 환경이 달라질 수 있기 때문이다.

대통령의 소속당인 집권당이 국회 다수당인 단점정부 상황에서 지금처럼 집권

9) 상향식 경선, 특히 당원이 아닌 유권자도 참여하는 상향식 경선이 제도화되기 위해서는 많이 지적되고 있는 불공정한 유권자 동원, 저조한 경선 참여로 인한 경선결과외의 왜곡, 역선택 등의 문제를 완화시키기 위한 구체적인 방안들을 강구하는 일 또한 매우 중요하다. 이와 관련하여 2011년 중앙선관위가 제시한 여야동시 국민경선안은 유권자 참여 상향식 경선의 문제들을 극복하는 데 크게 기여할 수 있다고 본다.

당에 대한 대통령의 영향력이 강력할 경우 원내활동에 있어 다수당 의원들은 더욱 대통령에 추종하게 되면서 집권당의 결속력은 강화될 것이며 이에 맞서 대통령의 반대당인 국회의 소수당은 더욱 대결적으로 나올 가능성이 크다. 그 결과 국회 내 정당들 간의 관계가 과도하게 전투적으로 변질되면서 원활한 국회운동을 기대하기는 더욱 어려워질 것이다. 따라서 단점정부 상황에서 국회선진화법이 목표로 하고 있는 협력적인 정치가 가능하기 위해서는 집권당과 집권당 소속 의원들이 대통령으로부터 자율성을 확보하여 반대당과 반대당 소속 의원들과 대화와 설득을 통한 절충과 타협이 국회의 상임위와 본회의를 무대로 하여 원활하게 이루어질 필요가 있다.

대통령의 반대당이 국회의 다수당인 분점정부 상황에서 지금처럼 의원들의 자율성이 확보되어 있지 못하여 주로 정당투표가 이루어지게 될 경우 대통령이 원하는 정책의제의 입법화는 좌절되면서 국회의 다수 의석을 점하고 있는 대통령의 반대당이 주도하는 입법화 시도에 대하여 대통령의 저항이 반복될 가능성이 크다. 이러한 상황에서는 대통령 또는 행정부와 국회간의 대립이 심화되어 정치적 교착 상태가 지속되면서 원활한 국회운영은 어려워질 것이다. 따라서 분점정부 상황에서 국회선진화법이 제대로 작동하여 협력적인 정치가 가능하기 위해서는 반대당 의원들의 자율성이 확보되어 있어 이들에 대한 대통령의 설득이 작동될 수 있는 여지가 있어야 하지만 반대당과 집권당 간에 대립적 구도가 유지되는 상황에서 반대당 의원들의 자율성이 확보되기는 쉽지 않다. 이처럼 반대당 의원들의 자율성 확보를 어렵게 하는 집권당과 반대당 간의 대립적 구도는 집권당이나 집권당 의원들이 대통령으로부터 자율성을 확보하고 있지 않은 상황에서 더욱 고착될 가능성이 크다.

결국 국회선진화법의 채택으로 다수당과 소수당의 합의 없이는 원활한 국회운영이 한층 더 어려워진 상황에서, 단점·분점정부를 불문하고 국회 내 집권당과 반대당 간의 협력적인 정치가 필수적으로 요청된다. 그리고 이러한 협력적인 정치가 이루어지기 위해서는 무엇보다도 국회 내 정당과 의원들의 자율성 확보가 요체이고, 특히 집권당과 집권당 소속 의원들이 대통령으로부터 자율성을 확보하는 것이 중요하다. 대통령제에서 대통령이 국회 내 집권당의 지원을 받는 것은 당연하지만 집권당이 대통령에 종속되어 있을 경우 오히려 집권당의 약화를 초

래할 수도 있다. 또한 반대당으로서도 대통령에 종속되어 약화되어 있는 집권당을 상대하기보다는 직접 대통령을 상대하고자 할 것이기 때문에 반대당과 대통령의 입장이 다른 경우 이들 간의 충돌은 더욱 잦아질 것이다. 대통령 역시 국회 선진화법의 시행으로 단점·분점 상황에 관계없이 반대당의 협력이 더욱 절실했기 때문에 자신의 정책의제를 입법화하기 위하여 집권당과의 긴밀한 공조보다는 반대당의 협력을 얻기 위한 설득이 오히려 더 중요해지고 있다. 또한 필요한 경우에는 쟁점법안 처리와 같은 중요한 문제를 해결하는 데 있어 대통령이 조정자로서의 역할도 수행할 수 있을 것이다.

우리 국회가 국회선진화법 채택으로 합의형 의회로 전환하고 있는 상황에서 집권당 또한 반대당과 상호 정책경쟁을 하면서도 협력적 관계를 유지해 가는 것이 보다 더 중요해지고 있다. 이를 위해 무엇보다도 집권당은 당정분리 원칙의 견지와 정책역량의 강화 등을 통해서 대통령으로부터 자율성을 확보할 필요가 있다. 더욱이 대통령제하에서는 집권당과 대통령의 이해관계가 항시 일치하지 않는다는 점에서도(Samuels 2002; Samuels and Shugart 2003, 2010) 집권당의 자율성은 확보될 필요가 있다. 또한 의원들은 대통령과 상이한 임기와 선거구를 갖고 있어 이들이 받게 되는 압력과 제약도 같지 않기 때문에 집권당이 종종 대통령의 정책의제와는 다른 독자적인 정책의제를 갖게 된다는 점에서도(Cox and McCubbins 2001; Groeling and Kernell 2000; Shugart and Haggard 2001) 집권당의 자율성 확보는 필요하다.

국회선진화법 이후의 국회가 성공적으로 운영되기 위해서는 대통령과 반대당 간의 협력적 관계를 형성 발전시켜 나가는 것이 집권당과의 협력적 관계 못지않게 중요하기 때문에 정책결정 과정에 있어 대통령과 집권당 간의 정책협조가 반대당을 과도하게 압박하거나 반대당과의 대결적인 구도로 되지 않도록 유의하여야 할 것이다. 이는 대통령의 정책의제를 입법화하기 위하여 집권당의 지지를 조직화 할 필요가 있지만 이로 인해 대통령이 반대당으로부터 필요한 협력을 이끌어 내는 것이 어려워지는 상황까지 초래되는 것은 바람직하지 않기 때문이다. 오히려 앞서 논의한 것처럼 집권당의 자율성이 확보되어 있다면 쟁점법안 처리를 둘러싸고 대통령과 반대당이 대립하고 있는 경우에 집권당이 조정자로서의 역할을 수행할 수도 있을 것이다. 즉, 대통령과 집권당이 기본적으로 정책공조를

해 나가면서도 상호 일정한 거리를 유지하고 있다면 반대당과의 대치 상황에 따라 대통령 또는 집권당이 완충역 또는 조정자로서의 역할을 번갈아 수행함으로써 국회선진화법의 채택으로 더욱 요청되고 있는 협력정치가 지속될 수 있다고 보는 것이다.

그 동안 대통령의 정책의제는 주로 당정협의를 활용하여 집권당에 전달되어 왔으며, 이를 당론으로 정한 집권당 지도부는 집권당 의원들에게 이를 따르게 하고, 이 의제가 의회에서 야당과 논의되는 과정에서 대립과 갈등을 야기하곤 하였다(가상준 2012). 이제는 집권당과의 당정협의를 추가하여 필요한 경우에는 반대당도 참여하는 보다 확대된 당정협의를 병행해 나갈 수 있을 것이다. 또한 지금과 같이 당정협의를 정부의 정책을 집권당에 일방적으로 전달하는 자리가 아니라 집권당과 정부가 또는 반대당까지도 포함하는 국회와 정부가 정책 사안을 조정하고 조율하는 장으로 바뀌어 나갈 필요가 있다. 이처럼 집권당이 국회 내에서 제 역할을 수행하고 대통령 또는 집권당이 조정자로서의 역할을 하기 위해서는 대통령이 공천 등 집권당 운영에 개입하지 않는 당정분리 원칙을 지속적으로 견지해 나가는 것이 필요할 뿐 아니라 정당민주화 이후 대통령의 중요한 집권당 통제 수단으로 활용되고 있는 의원들의 국무위원 겸직도 금지되는 것이 바람직하다.

반대당 역시 생산적인 국회운영을 위해 상응하는 노력을 할 필요가 있다. 지금까지 국회의 반대당은 주로 차기 정권획득을 목표로 대통령과 집권당에 대한 비판과 견제에는 매우 적극적이어서, 예를 들어 반대당은 국회의 행정부 견제 수단인 탄핵소추, 임명동의, 해임건의, 국정조사, 특별검사 임명 등에 관한 권한을 사용하여 대통령 또는 행정부를 압박하여 왔다(오승용 2004, 이준한 2004). 하지만 정작 중요한 정책 사안에 있어서는 무대책이거나 대통령이나 집권당의 실책에 따른 반사이익을 얻는 데 급급했던 게 적지 않았던 것이 사실이다. 국회선진화법 이후의 국회가 원활하게 운영되기 위해서는 반대당이 대통령과 집권당에 대한 비판과 견제 뿐 아니라 사안별 협력을 해 나가는 것이 중요하며 행정부 견제 뿐 아니라 입법 과정에서도 더욱 적극적인 역할을 수행할 필요가 있다.

국회선진화법이 시행됨에 따라 이제는 상임위 심의 단계에서 안전조정위원회의 조정절차 도입으로 인해 입법과정에 소수당의 참여가 제도적으로 보장되어

있을 뿐 아니라 본회의와 상임위원회 회의의 심의와 의결에 있어 사실상 초다수제 원칙이 적용됨에 따라 소수당의 권한이 크게 신장되어 있다. 이러한 상황에서 입법실패의 경우 5분의 3 이상의 의석을 점하는 다수당이 출현하지 않는 한 소수당도 다수당과 마찬가지로 비난을 피하기 어렵기 때문에 보다 책임 있는 자세를 취할 필요가 있다. 또한 소수당이 다수당과 협상을 통해 최대한의 양보를 얻어낼 수 있다면 다수당이 추진하는 법안이라 하더라도 자기 것으로 ‘입양’할 수 있는 기회가 생길 수도 있을 것이다(임성호 2012).

5. 제도적 보완 및 의식 변화

국회선진화법 이후의 국회가 보다 원활하게 작동하기 위한 제도적 보완과 의원들의 의식 변화와 관련하여, 먼저 제도적 보완의 일환으로 초다수제 원칙의 적용이나 합법적 의사진행 방해의 허용 등으로 초래될 수 있는 입법과정의 장기화를 완화시키기 위한 조치들이 고려될 수 있을 것이다. 이와 관련해서, 국회선진화법에서 채택된 의안자동상정제와 의안신속처리제에 추가하여 법제사법위원회 업무의 재조정하는 방안을 고려할 수 있다. 현재 법사위는 다른 상임위처럼 법무부, 법제처, 감사원, 법원의 사법행정 등과 같은 관련 기관의 업무를 다루고 있을 뿐 아니라 다른 상임위원회가 심사를 마친 법안의 체계와 자구 심사 업무도 수행하고 있다. 법사위의 체계와 자구 심사 업무는 과거 의원들의 법적 지식이 부족하고 입법지원 인력이 충분하지 않던 상황에서 법적 체계성과 완결성을 확보하기 위한 제도적 장치이었다. 하지만 현재 우리 국회의 입법지원 기구나 인력은 과거와 비교하여 크게 확충되어 있고 의원들의 수준 역시 크게 향상되어 있다. 따라서 법사위의 체계와 자구 심사의 필요성은 크게 줄어든 반면 오히려 입법과정을 어렵게 하는 정략적인 정당간 대립의 장으로 변질되는 경우가 빈번해지고 있는 실정이다. 더욱이 국회선진화법의 시행으로 소수당의 권한이 크게 신장되고 법안 심의가 보다 실질적으로 이루어질 가능성이 커지고 있는 상황에서 법사위의 체계와 자구 심사의 필요성은 더욱 설득력이 약해지고 있다. 법사위가 다른 상임위원회처럼 관련 부처의 업무를 다루는 일반 상임위원회로 전환

한다면 국회선진화법의 시행으로 초래될 수도 있는 입법과정의 장기화를 완화시키는 데 기여할 수 있을 것이다.

국회선진화법의 시행으로 소수당의 참여가 제도적으로 보장되고 소수당의 권한이 크게 신장됨에 따라 소수당도 국회운영과 관련된 규정을 준수하는 것이 중요하며 이제는 이러한 규정들을 과거보다 엄격하게 적용할 필요가 있다. 필요하다면 이번 국회법 개정으로 신설된 의장석 또는 위원장석 점거나 본회의장 또는 위원회 회의장 출입 방해에 대한 제재의 수준을 한층 더 강화할 수도 있다고 보며, 그 적용에 있어서 예외를 인정해서는 안될 것이다. 또한 이러한 제도의 엄격한 운용을 통하여 규정을 준수하는 새로운 국회문화를 만들어 나갈 수 있을 것이다.

국회선진화법의 입법화에 따른 원활한 국회운영이 정착되기 위해서 국회의장의 역할은 지금보다 더욱 적극적으로 수행되고 강화될 필요가 있다. 이를 위해서는 무엇보다도 국회의장 선출방식에 변화가 필요하며, 특히 집권당이 다수당인 경우 과거에 흔히 행해졌던 것처럼 국회의장을 대통령이 사실상 내정한 후 형식적으로 선출하여서는 안될 것이다. 국회 내 정당간 조정을 원활히 하기 위해서는 국회의장이 지금과 같이 단순한 사회자로서가 아니라 입법부의 명실상부한 수장으로서 국회의 정책결정 과정에 있어 리더십을 발휘할 필요가 있다. 이 점에서 우리와 같은 대통령제하에서의 국회의장은 명목적 사회자에 불과한 내각제하에서의 국회의장과는 구별되어야 한다(임성호 1998). 실질적인 입법부 수장으로서의 국회의장의 권한을 강화하기 위하여는 이현우(2002)가 제안하고 있는 것처럼 우선 국회의장의 임기를 국회의원과 마찬가지로 4년으로 늘릴 필요가 있으며 이는 국회의 연속성을 위해서도 바람직하다. 또한 최소한 법에 명시된 국회의장의 권한은 생산적 국회운영을 위해 최대한 활용할 필요가 있으며, 예를 들어 의사일정에 대한 원내정당간 합의가 이루어지지 않았을 때 국회의장은 국회법에 따라 의사일정 작성권을 행사할 필요가 있다.¹⁰⁾

이러한 제도적 변화와 더불어 보다 근본적으로는 집권당과 반대당 의원들 모

10) 이 밖에도 국회법에 명시되어 있는 국회내 무질서를 관리할 수 있는 권한을 실질적으로 행사할 수 있도록 국회의장에게 불량의원 징계권, 속기록 삭제권 등을 부여할 필요가 있으며, 나아가 특별위원회 구성이 필요할 때 국회의장에게 구성 여부와 참여위원을 결정할 수 있는 권한을 부여할 수도 있을 것이다(이현우 2002).

두 국회 상임위와 본회의에서 정당 소속원으로서의 책무 못지않게 입법부의 구성원으로서 상호 절충과 타협을 통하여 합의를 만들어 가는 일이 중요하다는 인식을 갖고 행동할 필요가 있다. 국회선진화법이 시행됨에 따라 우리 국회가 이전보다 한층 더 합의형 의회로 운영될 수밖에 없는 현실을 고려할 때, 이러한 인식이 더욱 요청될 뿐 아니라 확산되어 나갈 가능성도 커졌다고 본다.¹¹⁾ 사실 우리 국회는 국회선진화법 이전에도 이미 합의의 중요성이 강조되어 온 바 있다. 이는 2007년 의원들을 대상으로 한 설문조사 결과에도 나타나 있는데, 우리 국회의 의사결정 방식이 합의형이라는 의견이 54.2%로 다수결형이라는 의견 45.8%보다 앞서고 있으며, 우리 국회의 의사결정 방식에 대한 선호에 있어서도 합의형으로 가야 한다는 의견이 84.4%로 15.6%에 그친 다수형보다 압도적으로 많았다(가상준 2012). 이제 국회선진화법의 채택으로 다수당과 소수당의 합의 없이는 국회운영이 어려워진 상황에서 의원들은 의회라는 공동체의 구성원으로서 책임을 공유하고 있다는 인식을 토대로 쟁점 사안의 처리를 위해 지속적인 대화와 타협을 통해 조정하고 절충해 나가는 새로운 국회운영의 전통을 만들어 내는 일이 그 어느 때보다도 절실해지고 있다.

정당이나 정치인에 있어 선거를 통한 집권이나 당선도 중요하지만 집권 또는 당선 이후 국정운영을 얼마나 효율적으로 수행함으로써 국민들이 체감할 수 있는 가시적인 성과를 내느냐도 매우 중요하다. 하지만 민주화 이후 정당들이 집권에만 주력할 뿐 막상 집권한 이후의 국정운영 실적은 국민들의 기대에 크게 미치지 못하고 국민들이 체감할 수 있는 삶의 질 향상이 뚜렷하게 이루어지지 못하는 일이 누적적으로 반복되어 왔다. 이에 따라 우리 정치에 대한 국민들의 믿음이 흔들리고 정치적 무관심과 냉소주의는 크게 확산되고 있다. 즉, 국민들의 정치만족도, 정치신뢰도는 추락하고 있는 반면 선거피로도, 정치피로도도 가중되는 상황에서 선거 때만 되면 정치인과 정당들이 국민들에게 표를 달라고 호소하는 일이 되풀이됨에 따라 정치에 대한 불신은 더욱 증폭되고 있는 것이다. 이처럼 엄

11) 제도적 변화가 곧 바로 정당이나 의원들의 행태 변화로 이어진다고 볼 수는 없지만 정치행위자들의 선택이나 행동 뿐 아니라 정치행위자들의 행태를 제약하는 제도적인 특징들이 실제로 정치적 결과에 적지 않은 영향을 미치는 것 또한 사실이다 (Shepsle 1989).

중한 정치 현실 속에서 이번에 국회선진화법의 채택으로 촉발된 국회 운영과 대통령-국회 관계의 변화가 획기적으로 이루어질 때 우리 정치가 처해 있는 심각한 상황을 타개하는 돌파구가 열릴 수 있을 것이다.

【참고문헌】

- 가상준. 2012. “19대 주요 정책 쟁점과 갈등해결 방안.” 한국정당학회·특임장관실 주최 19대 국회 개원기념 정치발전 세미나 발표 논문 (2012. 6. 5).
- 국회 사무처. 2008. 국회경과 보고서(269-274회).
- 김민전. 2005. “국회개혁의 성과와 방안.” 한국정치학회 춘계학술회의 발표 논문(2005. 5. 19).
- 김민전. 2011. “국회의 의사결정과정과 공정성.” 경제·인문사회연구회 한국정당학회 공동학술회의 발표 논문 (2011. 10. 14).
- 문우진. 2011. “다당제에서의 당파표결과 정당충성도: 17대 및 18대 전반국회 분석.” 『의정연구』17권 2호, 5-40.
- 박찬표. 2002. 『한국 의회정치와 민주주의』. 서울: 오름,
- 오승용. 2004. “한국 분점정부의 입법과정 분석:13대-16대 국회를 중심으로.” 『한국정치학회보』38집 1호, 167-192.
- 이준한. 2004. “노무현 대통령 시기의 대통령과 국회 관계.” 『의정연구』10권 1호, 93-113.
- 이현우. 2002. “국회발전과 국회의장 권한.” 『의정연구』8권 1호, 32-53.
- 임성호. 2003. “원내정당화와 정치개혁.” 『의정연구』9권 1호, 133-166.
- 임성호. 2012. “필리버스터 제도의 역설: 지연적 입법절차의 생산적 거버넌스.” 한국정당학회·특임장관실 주최 19대 국회 개원기념 정치발전 세미나 발표 논문 (2012. 6. 5).
- 전진영. 2010. “제18대 국회 원내정당의 정당응집성 분석.” 『한국정당학회보』 9권 2호, 119-38.
- 전진영. 2011. “국회 입법교착의 양상과 원인에 대한 분석.” 『의정연구』 17권 2호, 171-196.
- 정진민. 2007. “민주화 이후의 정치제도: 원내정당화를 중심으로.” 『국가전략』13권 2호, 115-140.
- 정진민. 2008. “생산적 국회운영을 위한 대통령-국회 관계와 정당.” 『한국정당학회보』 7권 1호, 77-101.
- 조정관. 2009. “민주화 이후 국회-대통령-정당의 상생관계?: 역사적 관점에서.” 『의정연구』 15권. 1호, 5-38.

- Andeweg, Rudy and Lia Mijzink. 1995. "Beyond the Two-body Image: Relations between Ministers and MPs." In Herbert Doring, ed. *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, New York: St. Martin's.
- Cox, Gary and Matthew, McCubbins. 2001. "The Institutional Determinants of Policy Outcomes." In Stephan Haggard and Matthew McCubbins, eds. *Presidents, Parliaments, and Policy*, 27-89. New York: Cambridge University Press.
- Groeling, Tim and Samuel Kernell. 2000. "Congress, the President, and Party Competition via Network News." In Jon Bond and Richard Fleisher, eds. *Polarized Politics: Congress and the President in a Partisan Era*, 73-95. Washington, D.C.: CQ Press.
- Kernell, Samuel. 1997. *Going Public: New Strategies of Presidential Leadership*. Washington, D.C.: CQ Press.
- King, Anthony. 1976. "Models of Executive-Legislative Relations," *Legislative Studies Quarterly* 1, 11-36.
- Krehbiel, Keith. 1998. *Pivotal Politics: A Theory of U.S. Lawmaking*. Chicago: University of Chicago Press.
- Lijphart, Arend. 1984. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Samuels, David. 2002. "Presidentialized Parties: The Separation of Powers and Party Organization and Behavior." *Comparative Political Studies* 35, 461-483.
- Samuels, David, and Matthew Shugart. 2003. "Presidentialism, Elections and Representation." *Journal of Theoretical Politics* 15, 33-60.
- Samuels, David and Matthew Shugart. 2010. *Presidents, Parties, and Prime Ministers: How the Separation of Powers Affects Party Organization and Behavior*. New York: Cambridge University Press.
- Sartori, Giovanni. 1997. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. New York: New York University Press.
- Shepsle, Kenneth. 1989. "Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach." *Journal of Theoretical Politics* 1, 131-147.
- Shugart, Matthew and Stephan Haggard. 2001. "Institutions and Public Policy in Presidential Systems." In Stephan Haggard and Matthew McCubbins, eds.

Presidents, Parliaments, and Policy, 64-104. New York: Cambridge University Press.

Sinclair, Barbara. 2000. "Hostile Partners: The President, Congress, and Lawmaking in the Partisan 1990s." In Jon Bond and Richard Fleisher, eds. *Polarized Politics: Congress and the President in a Partisan Era*. 134-153. Washington D.C.: CQ Press.

투고일: 2013.03.13	심사일: 2013.03.31	게재확정일: 2013.04.04
-----------------	-----------------	-------------------

【ABSTRACT】

The Revision of National Assembly Act and the 19th
National Assembly:
Focusing on Parliamentary Party and Presidential-Legislative
Relations

Chung, jinmin | Myong Ji University

This article aims to explore what is to be done in the 19th National Assembly in order to respond to Korean voters' strong demand for the change in legislative process. The National Assembly Act was revised in May 2012 to overcome frequent confrontations and deadlock in the post-democratization Korean legislature. After discussing the importance of accommodation and compromise in legislative process and governance under the presidential system of Korea, this article briefly examines major contents of the revised National Assembly Act. In order to have a more consensual legislative process in accordance with the revised National Assembly Act, it is suggested that the autonomy of lawmakers as well as parliamentary party needs to be enhanced, and that the establishment of a new presidential-legislative relationship is required to facilitate conciliatory practices among key players in legislative process, including president, governing party and opposition party.

Key Words | Revised National Assembly Act, Politics of Compromise, Parliamentary Party, Presidential-Legislative Relations