

국회선진화법 도입 이후의 국회운영 평가*

이현출 | 국회입법조사처

| 국문요약 |

이 글은 국회선진화법 도입의 배경과 새로운 제도 하의 국회운영의 문제점과 개선방향을 모색한다. 국회선진화법 개정에는 18대 국회의 여야갈등의 심화와 폭력사태, 이로 인한 정치 개혁에 대한 여론 등 국회내외의 환경변화가 중요하게 작용하였다. 기존의 원내교섭단체 간의 협의 체제하에서 겪어온 협의와 다수결 간의 갈등적 측면을 합의로 운영원리를 이동함으로써 극복하고자 하였다.

국회선진화법은 소수당에게는 법안심사의 합리적 지연권을 준 반면, 다수당에게는 예산안의 본회의 자동부의를 주었다. 선진화법은 의안신속처리제, 위원회 안건조정제도, 본회의 무제한 토론제도 등의 의사결정에 가중정족수를 요구하고 있는데, 이는 일반적인 다수결 원칙을 넘어 합의제 원칙을 채용하는 선진화법의 정신을 표출하고 있는 대목이다. 의장의 직권상정 권한이 원칙적으로 봉쇄됨에 따라 소수집단에게 과반을 초과하는 동의를 부결시킬 수 있는 권한을 부여하고 있다. 이에 따라 시급히 처리되어야 할 민생·안전·경제 법안이 상임위에서 발목이 묶여 처리가 지연되는 부작용도 속출되었다.

선진화법 하의 국회운영은 단순 과반수로는 소수당의 협조 없이 어떤 법안의 통과도 도모하기 어렵기 때문에 대통령과 여당관계 뿐만 아니라 대통령-야당관계도 새롭게 정립되어 야당이 국정 파트너로 책임 있게 참여할 수 있도록 유도하는 노력이 필요하다는 점을 지적하였다. 둘째, 국회운영을 원내대표 중심주의에서 상임위 중심주의로 전환할 것을 제안하고 있다. 셋째, 연간 의사일정 캘린더 시스템을 도입하여 민생법안과 쟁점법안 처리를 분리할 것을 제안한다. 끝으로 상호호혜 불문율이 잘 발달되지 않은 우리 국회에서 입법교착을 푸는 하나의 대안으로 국회원로회의를 구성하여 운영하는 방안을 제안하였다.

주제어 | 국회선진화법, 국회운영, 직권상정, 입법교착, 상임위 중심주의

* 이 논문은 서울대학교 행정대학원 『정책&지식』 포럼에서 발표한 원고를 수정·보완한 것임을 밝혀드립니다.

I. 서론

지난 2012년 5월 2일 국회는 이른바 ‘국회선진화법’이라는 국회법 일부 개정법률을 통과시켰다. 개정 법률은 국회 폭력사태의 빌미를 제공해왔던 국회의장의 직권상정 요건을 천재지변이나 국가비상사태 등으로 엄격히 제한하고, 그 대신 상임위원회에 회부된 안건에 대해 일정한 요건이 갖추어지면 신속처리안건으로 지정할 수 있도록 하고, 예산안 및 세입예산안 부수법안의 처리시한을 의결시한 48시간 전까지 심사가 종료되지 않을 시 12월 1일에 본회의에 자동부의 되도록 간주하는 제도를 도입하였다.

이러한 국회선진화법의 도입으로 과거와 같은 쟁점법안에 대한 직권상정→야당의 물리적 저지→국회 내 폭력사태의 수순을 재현하지는 않았다. 그러나 기대했던 갈등의 제도적 해결에까지는 이르지 못하고 있고, 여야 간 합의를 강제하는 효과도 도출하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 19대 국회에서도 이념 또는 진영 이슈가 걸린 법안을 두고 여야 간의 대결이 이루어지고, 여기에 발목 잡혀 정작 중요한 민생법안들이 처리되지 못하고 있다. 19대 국회 전반기를 마감하며 나온 전반적인 평가는 의도한 효과보다는 부정적 측면을 많이 노정하고 있다는 데에 집중되고 있다. 새누리당 최경환 원내대표는 “폭력국회에서 오는 정치불신을 타개하고자 했던 선진화법이 되레 무능국회의 원인이 되어 정치불신을 가중시키고 있다.”며 그 보완을 제안한 바 있다(제323회 국회 교섭단체 대표연설). 아울러 과거의 국회가 “때론 몸싸움이 벌어지는 동물국회로 전락할 수 있지만 아무런 결정도 못해 높은 사회비용만을 초래하는 식물국회보다 낫다.”는 지적도 제기되고 있는 실정이다(윤상호 2014).

이러한 선진화법에 대한 문제제기와 개정논의에 대해서 민주당 전병헌 원내대표는 “국회선진화법 후퇴는 국회를 후진화하겠다는 발상”이라고 비난했다(민주당 의원총회 발언 2013. 11.13). 민주당 내 ‘민주적 국회운영모임’도 “선진화법을 손보겠다고 하는 것은 정쟁과 몸싸움의 과거 국회로 되돌아가겠다는 것과 다름 없다”면서 “야당을 무시하고 일방적으로 독주하겠다는 것”이라며 반대했다(민주당 의원총회 발언 2013. 11.13).

이처럼 18대 국회 말에 개정되고, 19대 국회에서 처음으로 적용된 국회선진화법에 대해서는 우려의 목소리와 지지의 목소리가 공존하고 있다. 물론 아직 예산안과 부수법안 처리에 관한 선진화법 적용이 이루어지지 않은 상황에서 국회선진화법 도입의 정치적 효과를 일률적으로 평가하기는 어려운 점이 있을 것이다. 그러나 2012년 도입된 국회선진화법은 기존의 국회운영의 틀을 획기적으로 변화시켰다. 그렇다면 현 시점에서 국회선진화법의 무용론 여부를 논하기에 앞서 우리는 선진화법 하의 지난 2년간의 국회운영을 평가해볼 필요가 있다. 국회선진화법은 무엇을 의도하였으며, 국회운영에 어떤 변화를 가져왔는지 구체적인 검토가 필요한 상황이다. 이러한 맥락에서 본 논문은 선진화법 도입과 국회운영의 변화, 그리고 국회선진화법의 의도를 살피고, 주요 쟁점법안의 처리과정을 통하여 국회운영의 효율성과 입법교착(legislative gridlock)의 문제를 고찰하고자 한다. 이러한 평가 위에 향후 국회운영 개선을 위한 과제를 도출하고 결론을 맺는다.

국회운영에 중요한 영향을 미치는 요인으로 헌법적 틀과 정치제도적 정합성, 정당요인, 정치환경적 요인 등을 들 수 있다. 이 글에서는 주로 국회법에서 다루는 국회규칙의 변화에 초점을 맞추어 국회선진화법 도입의 배경과 제기되는 문제점, 그리고 개선방향을 살펴보고자 한다.

II. 국회운영의 변화와 지속

오늘날 주요한 정치적 결정이 의회의 동의나 암묵적인 승인을 전제로 한다는 측면에서 국회는 현대 민주주의의 핵심적인 정치제도라고 할 수 있다. 이러한 의회의 의사결정은 주로 두 가지 요인들에 의하여 구조화되고 있다. 즉, 각자의 목표를 추구하는 주요한 행위자로서의 정당과 그들 간의 상호작용을 구조화하고 의회운영의 결과에 영향을 미치는 국회규칙이 그것이다. 그동안 정당은 비교정치학 연구에서 많은 주목을 받아왔지만, 국회규칙은 최근에야 관심의 대상이 되고 있다.

주지하다시피 의회정치는 의회에서의 정당의 존재양식에 따라 크게 영향을 받

는다. 전통적인 3권 분립에 기초하여 ‘의회 대 행정부’ 모델을 따르는 경우에는 이른바 ‘비정당 양식’(Andeweg and Nijzink 1995; King 1976)이라고 할 만큼 정당의 역할이 두드러지지 않으나 오늘날 이러한 국가는 많지 않다. 한국의 경우에는 정부·여당 대 야당의 대립 모델을 취하며, 전형적인 ‘정당양식’으로 정당의 역할이 의회정치에 큰 영향을 미친다. 정당 외에도 의회운영에 영향을 미치는 요인은 많다. 의회정치는 기본적으로 선거를 통하여 선출된 대표자들의 집합적 의사결정에 기초하기 때문에 이에 영향을 미치는 요인으로는 의원정수(대표성과 효율성의 조화), 국회의 구성(단원제와 양원제), 국회의장의 권한과 역할, 본회의 중심주의와 상임위원회 중심주의 등 국회법과 의사규칙상의 다양한 제도를 들 수 있다. 그러나 본고에서는 국회법상의 국회운영규칙 변화에 주목하고자 한다.

이론적으로 합리적 선택이론에 입각한 제도론자들은 의회의 규칙이 선택할 대안을 제한하거나 다른 행위 경로에 대하여 대가를 부여함으로써 행위자들의 선택에 영향을 미친다는 것을 보여주었다. 그러므로 의회에서의 합리적 행위자의 행태는 선호에 의해 이끌어지거나 제도에 의해 제약을 받게 된다. 그리고 의회 운영과정은 기존의 규칙에 따라 구조적 균형을 이루게 된다. 의회의 규칙은 경험적으로 의회 행위자들의 행태(behavior)와 산출(outcome)에 영향을 미친다. 따라서 의회의 행위자들이 규칙에 많은 관심을 가지고, 그들의 실질적인 목표를 달성하기 위하여 규칙의 변화에 많은 시간을 할애하고 있다.

그러한 선호를 고려할 때, 제도는 행위자들이 기존의 업무수행방법을 지킬 것인지 변화시킬 것인지를 결정하는 기초적인 게임에서 도출되는 균형으로 이해된다. 따라서 규칙은 외인성(外因性)이거나 행위와 존재론적으로 다른 것이 아니며 합리적이고 목표지향적인 행위자들 간의 반복적인 상호작용으로부터 나오는 지속적인 행위 패턴을 말한다. 그러한 행위패턴은 기존의 제도 하에서 선호의 배분이 깨지지 않는 한 지속성을 갖는다. 이러한 균형자로서의 제도론적 관점에 따르면 제도적 변화는 제도에 관한 기초적인 게임에서의 균형이 깨질 때 발생한다고 할 수 있다(Sieberer et al. 2011). 그러한 균형을 방해는 크게 두 가지 관점에서 나타날 수 있다. 첫째, 행위자 집단에서의 변화 그리고 그 경쟁적 상황이 행위자로 하여금 기존의 것과는 다른 규칙으로부터 보다 많은 이익을 기대할 수 있도록 유도한다는 것이다. 그러한 변화는 집권당이 다가오는 선거에서 패배의 두려움

을 느낄 정도의 여론 지지의 변화나 의회에서의 이념적 지형의 변화 등을 말한다. 둘째, 제도의 균형은 외부적 충격과 장기적인 경향의 변화와 같은 외생적 환경의 발전에 의해 압력을 받을 수 있다. 이러한 변화는 전쟁이나 혁명후의 정권 교체와 같은 충격이나 장기적으로 늘어난 의회의 역할, 유럽통합과 같은 국제적 현상, 미디어 시스템 또는 과학기술의 변화 등을 포함하며, 의회의 모든 행위자들에게 도전을 가져오고, 기존 제도의 변화를 가져오게 된다.

한국 의회정치의 제도변화도 이러한 경향을 보여주고 있다. 4, 5공화국에서 절정을 이루는 권위주의 체제의 가장 큰 특징은 정치자원을 여당이 독점하도록 하고, 여당의 의사에 따라 국정이 운영되도록 정치관계법을 정비해 놓았다는 점이다. 예컨대, 여당이 원내 다수의석을 확보할 수 있도록 비례대표 의석을 여당에게 절대적으로 유리하게 배분하도록 하고 있었으며, 선거구획정 역시 여당에게 절대적으로 유리하도록 하였다. 국회운영에 있어서도 국회의장이 사실상 국회운영에 관한 권한을 독점하도록 하고, 대통령은 국회의장을 통제함으로써 결과적으로 국회를 통제할 수 있는 구조로 되어 있었다(김민전 2009).

이러한 권위주의 시기의 의회운영 체제 변화는 민주화 이후 외부적 환경의 변화와 함께 오게 되었다. 87년 체제에 있어서의 정치관계법은 국회의장을 중심으로 한 여당에 집중된 정치적 자원과 권한을 3김이 나누어 가지는, 즉 카르텔 이익의 보장과 유지를 원칙으로 하고 있다(김민전 2009). 1987년 민주화 이후 전문개정된 국회법이 거의 모든 국회의 의사와 운영에 관한 권한을 원내교섭단체대표회담에 준 것은 여당의 독주를 막기 위한 것이었다. 5.16군사쿠데타 이후 전문개정된 국회법은 국회의 의사에 관한 권한을 국회의장에게 주었고, 여당 소속 국회의장은 이를 바탕으로 정부편향적인 국회운영을 해왔는데 이에 대한 저항으로 나온 것이 원내교섭단체대표협의체제이다. 국회법은 여당의 독주를 막기 위해 원내교섭단체의 협의로 국회를 운영하도록 하였으며, 의장의 지위는 중립적 중재자로 약화되었다(<표 1> 참조). 또한 기존에 다수당이 독점하던 상임위원장직도 의석에 따라 배분하게 되었다. 국회에서의 주요 갈등도 과거의 민주화나 개헌 등 큰 담론을 둘러싼 정치적 갈등보다는 원구성, 직권상정과 같은 국회운영의 틀을 둘러싼 갈등이 지배적이었다. 법률안 처리의 측면에서도 과거에 정부안이 지배적이었다면, 대를 거듭할수록 의원입법이 급증하고, 위원회 대안을 통한

갈등의 조정 양상을 보여주고 있다. 이처럼 민주화기 국회운영의 변화는 민주화라는 외부적 충격과 이에 이은 여소야대 국회가 가져온 결과라고 할 수 있다.

〈표 1〉 국회운영의 변화와 지속

구분	민주화 이전 시기 (~1987)	민주화기 (1988~2012)	선진화법 이후시기 (2012~)
의장	당파적 지도자 국회운영 주도	중립적 중재자 직권상정	중립적 회의진행자 직권상정 제한
정당	중앙집권체제 여당의 압도적 우세	여야 균형 3김이전(강한 정당기술) 3김이후(약한 정당기술) 강한 대통령	여야 균형 강한 대통령 야당의 당내과벌 대립
운영규칙	다수당 의장 상임위장 독식 의장(위원장)중심 의사운 영체계	의석비 국회직 배분 원내대표협회에 의한 의 사운영체계	의석비 국회직 배분 원내대표(위원회 간사) 합 의제 의사운영체계
주요 갈등	민주화, 개헌 등 쟁점	원구성, 직권상정(대통령 정 책의제)을 둘러싼 정당 갈등	쟁점법안-예산안, 원구성 을 둘러싼 갈등
입법 결과	정부안 지배적	위원회 대안 지배적 쟁점법안-예산 연계	위원회 대안 지배적 쟁점법안-민생연계

그러나 원내교섭단체 간 협의를 근간으로 하는 민주화기의 국회운영은 국회폭력과 의사과행이라는 많은 부작용을 초래하였다. 원내교섭단체 간 협의체제 하에서는 쟁점법안을 둘러싸고 여야 간의 입장차이가 발생하여 입법교착 상태에 빠지게 되면 야당은 법안처리를 막으려고 한다. 반면 여당은 의장의 직권상정 권한을 활용하여 법안을 단독 강행처리하려고 한다. 이 과정에서 물리적 충돌을 가져온 것이다. 국회선진화법은 18대 국회의 여야갈등의 심화와 폭력사태, 이로 인한 정치개혁에 대한 여론 등 국회 내외의 환경변화가 중요하게 작용하였다고 볼 수 있다(윤종빈 2013; 김준석 2014). 즉, 다가올 총선을 앞두고 국회 내의 행위자로 하여금 기존의 것과는 다른 규칙으로부터 보다 많은 이익을 기대할 수 있을 것이라는 판단을 하게 한 것이다. 이러한 측면에서 박찬표(2012)는 18대 국회에서 선진화법 이전에 발의된 국회법 개정안의 내용을 분석하고, 지지부진하던 국회법 개정안의 입법에 불을 붙인 일련의 정치적 사건으로 인한 환경변화에 주목한다.

이러한 환경변화에 대응하여 온건파 의원 모임의 영향력 강화와 당시 한나라당-민주통합당 간의 초당적 의원모임 형성에 주목한다(박찬표 2012; 윤종빈 2013).

선진화법 이후의 국회는 기존의 원내교섭단체 간의 협의 체제하에서 겪어온 ‘협의’와 ‘다수결’간의 갈등적 측면을 ‘합의제’로 운영의 원리를 이동함으로써 극복해보자는 의도를 담고 있다. 의장의 직권상정 권한을 대폭 제한함으로써 의장의 역할을 중립적 중재자로부터 중립적 회의진행자로 약화시켰다. 아울러 원내 대표간 협의제를 합의 수준으로 강화하였다. 선진화법 도입 2년을 맞는 현 시점에서 제도변화의 효과를 종합적으로 평가한 연구는 시기상조라고 할 수 있지만, 선진화법 도입 이후의 국회운영에 관한 연구가 간헐적으로 등장하고 있으나 이론적·경험적 평가는 아직 부족한 상황이다.

정진민(2013)은 선진화법 도입 이후 상임위나 본회의 운영방식이 변화되어야 할 방향과 함께 대통령-국회 간의 협력적 관계에 대한 대안적 방향을 모색하였다. 이와 함께 국회선진화법 도입 이후 국회 의사결정구조가 우리의 권력구조와 정합성을 띠는지, 국회선진화법 이후의 국회가 당초 취지인 소수자 보호 외에 입법의 생산성과 효율성을 담보해내는데 대한 연구가 등장하고 있다(김준석·박경미·이한수 2013). 이들의 연구는 선진화법 도입 1년의 국회운영을 통해 제도적 정합성을 살피는 데에는 한계가 있을 것으로 보인다. 생산성의 문제도 단기간에 단언하기 어려운 한계가 있을 것으로 보인다. 그러나 문제의식은 중요한 의미를 가진다고 할 수 있다. 이러한 선행연구의 성과 위에 본 연구는 기존 연구가 간과한 선진화법의 의도에 주목하면서 입법교착의 양상 변화에 주목하고자 한다.

Ⅲ. 국회선진화법하의 국회운영의 문제점

1. 선진화법의 의도

국회선진화법의 입법 목적은 ‘대화와 타협을 통한 심의’, ‘소수의견의 개선 기회 보장’, ‘효율적인 법안 심의’, ‘예산안 법정기한 내 처리제도 보완’, ‘의장석 또는 위

원장석 점거 금지 등 질서유지’를 통하여 국회 운영에서의 여당 단독처리와 야당의 물리적 대응을 차단하겠다는 데에 있다. 선진화법은 다수당의 단독처리 수단이 된 국회의장의 직권상정 권한을 크게 제한하고, 야당의 물리적 의사방해 수단을 합법적·제도적 의사방해 수단으로 바꿔준 것이다.

〈표 2〉 선진화법의 정당별 촉진요인 비교

다수당 촉진요인	소수당 촉진요인
<ul style="list-style-type: none"> · 예산안 등 및 세입예산의 부수법률안 본회의 자동부의(\$85의3 신설) · 의안상정간주제(\$59, \$59의2 신설, \$93의2 ② 삭제) · 법사위 체계자구심사 지연 법률안에 대한 본회의 부의절차(\$86③④ 신설) · 국회질서유지 강화(\$148의2 등) 	<ul style="list-style-type: none"> · 의장의 안건 심사기간 지정 요건 강화(\$85 ① · \$86②) · 위원회 안건조정제도(\$57의2 신설) · 본회의 무제한 토론(\$106의2 신설)
<ul style="list-style-type: none"> · 안건 신속처리제(\$85의2 신설) · 상임위 상설소위 활동지원 강화(\$57②후단 신설) 	

위의 <표 2>에서 보는 바와 같이 소수당 측에는 국회의장 직권상정 제한, 위원회 안건조정제도 도입, 본회의 무제한 토론제도 도입으로 다수의 전횡을 막고 소수의 목소리를 입법과정에 적극 반영할 수 있도록 제도화한 것이다. 반면 다수당 측에는 소수당의 물리적 의사방해를 막기 위해 국회질서유지를 강화하였고, 의안상정간주제의 신설, 법사위 체계자구심사 지연 법률안에 대한 본회의 부의절차 신설, 예산안 및 세입예산의 부수법률안 본회의 자동부의 제도를 도입한 것이 특징이다. 그리고 안건 신속처리제를 도입하여 위원회와 법사위 법안심사 지연에 대한 구제제도를 마련하였다. 끝으로 상임위 상설소위 활동지원 강화를 위한 근거를 마련하였다.

그러면 선진화법이 의도한 바는 무엇인가? 기존의 연구는 국회의장 직권상정 요건을 강화하여 다수당의 단독처리를 막고, 이에 대한 의사진행과정의 지나친 지연을 막기 위한 수단으로 자동상정제나 신속처리제를 도입하고, 의장석 점거, 의사당 출입방해 등 불법적 의사진행 방해행위에 대한 처벌을 강화하여 대응토록 한 것으로 분석하고 있다(김준석 2014; 홍완식 2012; 정진민 2012; 박명호

2012). 그러나 선행연구에서 지적하는 바와 같이 안건 신속처리제도는 기존의 다수당이 의석의 5분의 3을 차지하지 못한 상황 하에서 그 기능을 할 수 없을 것으로 보인다. 그리고 의안상정제도가 도입되었다고 해도 소수당이 의석의 3분의 1만 차지하면 위원회 안건조정제도가 본회의 무제한 토론 등 합법적인 의사진행 방해할 수 있다. 실질적으로 모든 법안의 위원회 통과, 본회의 상정을 막을 수 있다.

그렇다면 선진화법은 폭력국회를 막기 위해 식물국회를 방지한 것인가? 여기에서 기존의 연구가 간과한 점을 주목할 필요가 있다. 그것은 바로 의장 직권상정은 제한하되, 예산안·기금운용계획안, 임대형 민자사업 한도액안(이하“예산안등”이라함) 및 세입예산안 부수법률안에 대한 본회의 자동부의를 도입한 것이다. 즉, 헌법상 의결기한 48시간 전(11월 30일까지) 심사가 종료되지 않을 경우 12월 1일에 본회의에 바로 부의된 것으로 본다는 것이다(국회법 제85조의3 ②). 예산안등 및 세입예산안 부수법안에 대한 본회의 무제한 토론 관련 절차는 12월 1일 자정에 종료하도록 하였다(제106조의 2제10항에서 규정).

이처럼 국회선진화법은 물리적 충돌을 방지하기 위하여 소수당에게는 법안심의의 합법적 지연권을 준 반면, 다수당에게는 예산안의 본회의 자동부의를 주었다. 즉, 국회선진화법은 그동안 국회파행을 극복하기 위하여 소수당과 다수당이 입법과 예산을 고리로 ‘2인 삼각’으로 함께 달리기로 합의한 것이다. 누구도 상대방의 동의 없이 함께 달리지 못하게 장치를 한 것이다. 소수당이 법률로 극한투쟁을 하면 다수당은 예산으로 이를 견제할 수 있다. 따라서 다수와 소수가 법안을 두고 대립을 하더라도 정기국회에서 예산안 처리를 두고 나름의 타협안을 도출할 수 있을 것이다. 이 규정은 부대의견에서 예산안이 10월 2일보다 조기에 국회에 제출되도록 관련 법률을 개정하는 것을 선행조건으로 하여 올해부터 시행된다. 따라서 국회선진화법이 의도하는 바는 실질적으로 올해부터 이루어진다고 볼 수 있다.

예산안이 국회에 제출되기 이전까지는 소수당이 법률안 심의와 처리를 지연시키며 당론을 관철시키려 할 것이다. 그러나 예산안이 국회에 제출되면 소수당이 자신들의 중점정책이나 사업을 예산안에 반영하기 위한 노력을 하지 않을 수 없으며, 이 단계에서 다수당과 타협을 시도할 것이다. 따라서 교착상태에 빠진 법

률안의 처리와 예산안 처리를 앞두고 여야 간의 합의가 도출될 것을 상정할 수 있다. 물론 이 단계에서도 합의와 타협이 이루어지지 않을 경우 국회는 장기간의 교착상태에 빠질 수밖에 없을 것이다.

2. 국회선진화법의 문제점

1) 가중정족수와 대표성의 문제

국회선진화법에서 도입된 의안신속처리제, 위원회 안건조정제도, 본회의 무제한 토론제도 등의 의사결정방식으로 가중된 정족수를 요구하고 있는 것이 특징이다. 상임위원회에서 이견조정을 위하여 구성하는 안건조정위원회의 의결을 위해서는 재적위원 3분의 2 이상의 찬성을 필요로 한다(제57조의2 제6항). 본회의 무제한 토론 종결에도 재적의원 5분의 3의 찬성이 필요하고(제106조의2 제6항), 신속처리대상안건을 지정하기 위해서는 전체 또는 위원회재적위원 5분의 3 이상의 찬성이 필요하다(제85조의2). 법사위 체계자구심사 지연 법률안 본회의 부의 시에도 상임위 재적위원 5분의 3 이상의 찬성을 요구한다(제86조 제3항).

위의 조항들은 일반적인 다수결 원칙을 넘어 합의제 원칙을 채용하는 선진화법의 정신을 표출하고 있는 대목이다. 의장의 직권상정 권한이 원천적으로 봉쇄됨에 따라 소수집단에게 과반을 초과하는 동의를 부결시킬 수 있는 권한을 부여하였다는 것을 의미한다. 재적의원 3분의 1 이상의 안건 반대동의만 있으면, 소수집단은 그를 초과하나 5분의 3 미만인 찬성동의를 부결시킬 수 있는 권한을 갖게 된 셈이다. 재적의원 3분의 1 이상을 가진 소수당은 주요한 법률의 처리를 합법적으로 지연시키는 것이 가능하다. 소수당은 자신들의 다른 요구사항을 반대급부, 즉 패키지 딜의 일부로 관철시키려는 정치적 자산으로 사용할 수 있다는 것을 의미한다.

이러한 현상은 기존의 원내교섭단체대표회담 중심의 국회운영에서도 제기된 바 있다. 원내대표회담은 '각 교섭단체 대표 1인'으로 구성되기 때문에 170석을 차지하는 정당이나 20석을 차지한 정당이나 동등한 발언권을 가짐으로, 이는 다

수당의 ‘과소대표성’과 소수당의 ‘과대대표성’의 문제를 낳을 수 있다(이현출 2009). 국회운영의 주도권이 원내대표간의 협의에 주어지게 됨에 따라 대표성의 왜곡이 심대하게 발생하게 되었다. 원내교섭단체를 구성하지 못한 정당의 대표성 문제는 위에서 거론하였지만, 교섭단체를 구성하고 있는 정당 간에도 대표성의 왜곡이 발생하고 있는 것이다. 현행 제도가 민주화 이후 여당의 독주를 막아 내고 야당이 국정운영의 거부권을 행사할 수 있었다는 점에서 긍정적인 측면이 있었다. 그러나 민주화가 진행되면서 교섭단체간의 발언력이 동일함에 따라 국민의 위임을 국회에서 실현하기 위한 방안이 모호해지게 된다는 문제가 노정되게 된다. 특히 선진화법의 도입으로 선거를 통해 국민에게 의회 다수당이 되어 실천하겠다고 약속한 선거 매니페스토(manifesto)가 국회에서 또다시 여야 간의 다툼의 대상이 됨으로써 대표성이 손상되는 결과를 초래하게 된다.

이러한 가중정족수 규정이 국회 의사결정을 다수결원리로 하도록 정한 헌법 제49조에 위반된다는 주장이 제기되기도 한다. 그러나 우리 헌법 제49조가 “헌법과 법률에 특별한 규정이 있는 경우”에는 일반정족수와 다른 정족수가 우선 적용됨을 예정하고 있으므로, 현행 국회법이 정한 5분의 3 이상 찬성이라는 가중정족수 규정 자체가 위헌이라고 보기는 어려울 것이다. 과반수 찬성이라는 단순다수결이 헌법상의 절대원칙이라고 할 수 없고, 다수결 원칙은 단지 국회 의사결정 시 합의에 도달하기 위한 최소한의 기준이라는 점에서도 단순다수결보다 요건이 강화된 국회법의 가중정족수 규정이 헌법 원리에 어긋난다고 보기는 어려울 것이다. 또한 국회는 의사절차에 관한 헌법상의 자율권을 가지므로 국회 자율권 측면에서도 국회가 스스로 정한 국회법상의 정족수 규정은 헌법에 부합한다고 할 수 있을 것이다. 다만, 헌법에 위반되지 않는다고 하여 문제가 없다고 이해할 것은 아니고, 설사 위헌이라고까지 할 수는 없어도 법률의 내용이 의사진행의 효율성 등에 문제가 있다면 이를 입법적으로 해결할 수 있는 방안을 찾을 필요는 있을 것이다.

2) 입법교착과 효율성의 문제

국회 선진화법의 시행은 국회에서 물리적 충돌은 막을 수 있었지만, 시급히

처리되어야 할 민생·안전·경제 법안이 해당 상임위원회에 발목이 묶여 수개월씩 처리가 지연되는 등 부작용도 속출했다. 즉, 소수의 보호로 얻어지는 사회적 편익(예, 외부비용의 하락)의 대가로 과다한 사회적 비용(예, 의사결정 비용의 상승)을 지불시킨 결과를 초래했다며(윤상호 2014) 효율성의 문제를 제기하기도 한다. 여기에서는 선진화법 시행 이후 2년간의 국회운영에 있어서 ‘다수당이 우선순위를 두고 적극적으로 지지하는 법안임에도 불구하고 소수당의 극렬한 저항으로 합의에 이르지 못하거나, 소수당이 자신의 입법의제를 관철시키기 위하여 다른 의사일정을 파행으로 몰아가는 상황’을 입법교착으로 보고, 대표적인 4가지 사례분석을 통해 갈등양상과 효율성의 문제를 살펴보고자 한다.

대표적인 사례가 박근혜정부 출범 초기 인수위가 제출한 정부조직법 개정안이 두 달 가까이 표류한 후 2013년 3월 22일 국회 본회의를 통과하여 새정부 출범에 지장을 초래한 것이다. 그리고 제주해군기지 논란과 외국인투자촉진법 논란으로 2012년과 2013년도 예산안 처리가 지연된 것도 한 예가 될 것이다. 최근의 예로는 미래창조과학방송통신위원회(미방위)에서의 무더기 법안 처리 지연사태를 들 수 있다. 여야는 민영방송까지 노·사 동수로 편성위원회를 구성해 방송편성 등을 강제하는 것을 골자로 한 방송법 개정안을 두고 첨예하게 대립했는데, 이로 인해 핵테러방지를 위한 원자력방호방재법 처리가 늦어지는 등 부작용을 낳았다. 단말기 유통법을 비롯해 미방위에 계류됐던 약 120여개의 법안은 올해 4월 임시국회에서 여야 최대 쟁점이었던 노사 동수 편성위원회 구성 조항을 삭제기로 하고 방송법 개정안 처리에 여야가 합의하면서 통과될 수 있었다.¹⁾

기초연금법도 마찬가지다. 정부여당은 65세 이상 노인 중 소득하위 70~75%에 국민연금과 연계해 10만원~20만원의 기초연금을 지급하는 방안을 고수했고, 새정치연합은 국민연금과 기초연금의 연계를 반대하며 20만원을 균등하게 지급해야 한다고 주장하면서 관련 법안은 보건복지위원회에 수개월씩 계류됐다. 그러다 이 법안도 여야가 65세 이상 노인 중 소득하위 70%에게 국민연금 가입기간과 연계해 월 10만~20만원을 차등지급하는 내용의 절충안에 합의하면서 지난 5월 2일 본회의를 통과했다. 이처럼 여야가 정치적 쟁점을 여타 법안처리와 연계

1) <http://news1.kr/articles/1661483>

처리하며 다수의 민생법안과 경제관련 법안의 처리가 지연되는 사례가 빈번해지면서 국회 선진화법 무용론 또는 개정론이 강하게 제기되고 있다.

이러한 문제는 합의제의 원리를 통하여 소수집단이 자신의 요구를 관철하기 위하여 여타의 법안을 패키지로 처리하려는 전략과 맞물리면서 생겨 난 것이다. 이 과정에 미방위는 여야합의로 법안상정을 하기로 함으로써 선진화법의 기본원칙을 바꾸어 버렸다. 따라서 법안이 무더기로 상정도 되지 못하는 교착상태를 초래하게 된 것이다. 이에 새누리당 최경환 원내대표는 무쟁점 법안에 대해 이른바 '그린리본'을 다는 '그린라이트법' 등을 골자로 하는 선진화법 개정안을 제안하겠다는 뜻을 밝힌 바 있다. 즉, 국회의장이 양당 원내대표와 협의해 '그린라이트법'을 결정하면 해당 법안은 국회의장이 특정한 날에 본회의에서 자동 처리할 수 있도록 하는 내용을 담고 있다.

그러나 특정 상임위를 제외한 상임위의 경우 여야 간의 다툼이 없는 법안은 갈등 없이 처리되는 양상을 보이고 있다. 19대 국회 전반기에 여야가 통과시킨 법안은 모두 1,276건으로 집계되었는데, 이는 18대 국회 전반기(1,207개)보다 많은 것이다. 아래 <표 3>에서 보는 바와 같이 15대 전반기에는 398건, 16대 전반기 434건, 17대 전반기 745건의 법안이 각각 처리되었다. 따라서 처리 건수만으로 보면, 선진화법 이후의 국회가 식물국회를 초래하였다고 단정적으로 말할 수는 없을 것이다. 다만 가결건수와 관계없이 법안처리 건수만을 비교하면 18대 국회가 7,913건 접수에 3,304건 처리(41.75%), 19대 국회가 9,995건 접수에 3,138건 처리(31.39%)로 나타나 18대 국회에 비해 10%정도 낮은 것으로 나타났다.

<표 3> 국회별 가결 법안 수

국회	15대	16대	17대	18대	19대
전반기	398	434	745	1,207	1,276
후반기	722	514	1,170	1,112	-

*자료: 국회 의안정보시스템

이처럼 전반적으로 역대 국회보다 많은 법안처리가 이루어지고 있음에도 불구하고, 선진화법에 대해 문제점이 제기되는 원인은 어디에 있는가? 선진화법 시행

이후 그동안 쟁점이 되어온 법안의 성격, 갈등 지점, 정국상황, 처리결과 등을 중심으로 살펴보자. 먼저 박근혜정부 취임 초기의 정부조직법 개정안을 살펴보자. 대통령인수위가 2013년 1월 15일 발표한 기존 15부 2처 18청을 17부 3처 17청으로 개편하는 안으로 대다수 새누리당 소속 의원의 서명으로 1월 30일 개정안을 발의하였다. 당초에 여야는 원내대표 간 조정을 통하여 2월 14일까지 본회의 처리를 합의하였다. 하지만 신설되는 미래창조과학부(이하 미래부)의 업무영역을 중심으로 한 6대 핵심안건에 대한 여야 간 이견으로 새정부 출범 이후까지 협상이 난항을 겪었다. 여야는 IPTV(인터넷TV), SO(종합유선방송국), 위성방송 등 유료방송 인·허가권을 미래창조과학부로 가져가는 문제를 두고 이견을 좁히지 못하였다. 새누리당은 ICT(정보통신기술) 융합발전이란 입장에서 유료방송 인·허가권을 미래부로 이관해야 한다는 입장인 반면, 민주당은 방송의 공정성과 공공성이 유지되어야 한다는 입장에서 유료방송 인·허가권의 방통위 잔류를 주장하였다. 결론은 종합유선방송(SO)과 위성방송, IPTV 등 뉴미디어 관련 업무는 모두 미래창조과학부로 이관하되, 인·허가와 관련해 미래부가 방통위의 사전동의를 받도록 하고, 지상파 방송에 대한 최종 허가·재허가권은 기존대로 방통위에 두는 것으로 하였다.

다음으로 '외국인투자촉진법안'의 사례를 살펴보자. 법안 내용은 국내기업이 외국회사와 공동출자할 때 지분을 규제를 완화하자는 것이다. 현행 '독점규제 및 공정거래에 관한 법률'은 지주회사의 손자회사가 증손회사를 설립하려면 지분을 100% 보유하도록 규정하고 있다. 일부 지분만으로 자회사의 자회사를 소유하는 '문어발' 확장을 금지하기 위해서이다. 하지만 정부와 여당은 손자회사가 선진 기술 도입 등을 위해 외국회사와 공동 출자해 증손회사를 설립할 경우 법 규제로 인해 해외 글로벌 기업의 투자 유치와 국내투자 활성화에 저해요인으로 작용한다면 법 개정을 추진해 왔다. 반면 야당은 정부가 일부 대기업에 특혜를 제공하고, 지주회사법의 근간을 흔든다는 이유로 막판까지 법안 처리에 반대했다.

결국 이 법안은 예산안과 연계되어 진통 끝에 2014년 1월 1일에야 국회를 통과하였다. 개정 법률은 증손회사의 설립 및 승인 요건을 강화하는 쪽으로 마련됐다. 즉, 손자회사가 공동출자법인을 설립할 때 발행주식 총수의 50% 이상을 소유하고, 외국인이 30% 이상 소유하며, 개별형 외국인 투자에 해당하는 등 일정

한 요건을 모두 충족하는 경우에는, 손자회사가 공동출자법인의 주식을 소유할 수 있도록 했다. 아울러 일반지주회사의 손자회사가 공동출자법인의 주식을 소유하는 경우에는, 외국인투자위원회의 승인을 받도록 하고, 승인 이전에 산업통상자원부장관이 대통령령으로 정하는 요건에 대해 공정거래위원회의 심의를 거치도록 사전 심의를 강화했다.

〈표 4〉 주요 쟁점법안 처리 경과

	정부조직법	외국인투자촉진법	기초연금법	방송법
제안 일자	2013.1.30(이환구)	2013.5.23(여상규) 2013.10.15(이채익)	2013.11.25(정부)	2012.11.19(권은희) 등 5건 2014.2.17(이상민)
의결 일자	2013.3.22(대안가결)	2014.1.1(대안가결)	2014.5.2(수정가결)	2014.5.2(대안가결)
쟁점	유료방송 인허가권 여: 미래부이관 야: 방통위 잔류	외국외사 공동출자시 지분율 규제완화 여: 국내투자 유치에 긍정적 야: 대기업특혜, 지주 회사법 근간 훼손	기초연금 지급액의 구 민연금 연계 여: 국민연금 연계 차등지급 야: 20만원씩 일률 지급	공영방송 독립성과 정치적 중립성보장 여: 종편 등 노사동 수평성위 반대 야: 노사동수평성위 구성, KBS사장 인사청문회도입
연계 법안	-	예산안, 특검법안	민생법안	단말기유통법, 원자력 방호방재법 등 132개 법안 연계
처리 결과	뉴미디어업무 미래부 이관 인허가 방통위 사전 동의	중손회사 설립 및 승인요건 강화	소득 낮은 국민연금 장기가입자중 급여액 이 일정수준이하인 경 우 20만원 지급보장	KBS사장 인사청문회, 공영방송 이사선임요 건 강화
정국 상황	대통령 취임	국정원 대선개입의 혹관련 장외투쟁 (8.1-11.10)	세월호 사건 지방선거	세월호 사건 지방선거

다음으로 기초연금법안의 처리과정을 살펴보자. 기초연금 문제는 2013년 2월 대통령직 인수위가 계획을 확정된 이후 1년 3개월이나 끌어난 쟁점법안이었다.

정부안 확정 과정에서 재정부담에 따른 공약 후퇴로 대통령이 사과하고 주무장관이 사표를 내기도 하는 등 우여곡절을 겪으며, 2013년 11월 25일 정부안으로 제출되었다. 5월 2일 국회 본회의를 통과한 기초연금법 제정안에는 '기초연금을 65세 이상 소득 하위 70%에 월 10만~20만원씩 국민연금 가입기간과 연계해 7월부터 지급하되 국민연금 평균수급액인 30만원 수준에 미치지 못하는 국민연금 장기가입자 12만여 명에게는 예외적으로 20만원을 지급한다.'는 내용이 담겼다.

법안 처리 과정에서 야당은 기초연금 지급대상을 65세 이상 노인 중 소득하위 70%의 노인으로 축소할 부분과 기초연금을 국민연금과 연계시킨 부분을 강력히 반대하였다. 새정치민주연합은 당론 수렴과정에 격렬한 당내 반대에도 불구하고 지도부가 법안 상정에 동의해 주되 수정동의안을 제출해 이견을 표시하는 형식으로 사실상 법안 처리에 협조하기로 하였다.²⁾ 새정치민주연합은 수차례 의원총회를 열고 여야 원내대표간 절충안을 수용할지를 두고서 격론을 벌였다. 합의안 수용이 어려워지자 새정치민주연합 지도부는 이번 임시국회에서 법안을 처리 하되 반대 입장을 밝히기 위해 수정동의안을 제출하기로 했다. 6월 지방선거를 앞둔 시점에서 7월부터 기초연금이 지급되지 않을 경우 노인층으로부터 강력한 저항에 부딪치게 될 것을 우려한 당 지도부와 일부 지역구 의원들의 교육지책이었다고 볼 수 있다.

끝으로 방송법 일부개정법률안 처리과정을 살펴보자. 미방위는 2월 17일 발의된 방송법 일부개정법률안이 쟁점이 되어 127개 법안을 연계하여 처리를 미루어왔다. 이상민의원안에는 공영방송인 KBS의 독립성과 중립성을 높이기 위해 이사과 사장의 선임에 있어 결격사유를 강화하고, 사장선임 시 국회의 인사청문회를 거치도록 하였다. 이와 함께 종합편성 또는 보도 전문편성 방송사업자로 하여금 방송프로그램 제작의 자율성 보장을 위하여 노·사 동수로 편성위원회를 구성하도록 하는 내용을 포함하였다.

이 법안이 쟁점으로 부상하며 미방위는 주요 민생법안의 처리를 연계하였고, 심지어 발의법안의 상정조차 이루어지지 못하였다. 원자력방호방재법 개정안은 지난 3월 박근혜 대통령이 네덜란드 헤이그 핵안보정상회의 참석을 앞두고 여당

2) 재석의원 195명 가운데 140명이 찬성했고 49명이 반대했으며 6명이 기권표를 던졌다.

이 처리를 요구한 법안이지만, 당시 야당이 방송법 개정안 처리를 조건으로 내걸어 처리가 지연되어 여론의 지탄을 받기도 하였다. 특히 미방위는 위원회 차원에서 ‘의안자동상정제’를 적용하지 않기로 의결하여³⁾ 법안의 상정마저 저지되기도 하였다. 5월 2일 방송법개정안 통과로 지난 9월 이후 단 한 건의 법안도 처리하지 못한 ‘식물 상임위’라는 오명도 씻을 수 있게 되었다. 대안은 동수편성위원회는 폐지되고, 공영방송 이사선임요건이 강화되고, KBS 사장 인사청문회는 도입하는 것으로 결론이 났다. 이러한 합의의 이면에는 상황적 요건으로 세월호 침몰 참사로 인한 국가적 애도 분위기에서 계속 미방위 사태를 해결하지 못할 경우 발목잡는 야당이라는 비판 여론을 피할 수 없다는 점을 의식한 것으로 분석된다.⁴⁾

위에서 살펴본 법률안 중 앞의 세 법률안은 정부·여당이 적극적으로 추진하려는 의제이며, 마지막 방송법개정안은 야당이 추진하려는 법률안이었다. 과거 입법교착이 주로 다수당이 지지하는 법안임에도 소수당의 극렬한 저항에 부딪혀 발생하는 것과는 다른 양상을 보여 준다고 할 수 있다. 공영방송의 공정성 확보라는 소수당의 입법의제도 민생법안이나 경제법안을 연계하여 처리함으로써 여당의 양보를 얻어낼 수 있음을 보여준 사례라고 할 수 있다. 따라서 과거 국회 입법교착은 집권당이 국회에서 과반의석을 확보한 상황에서 대통령의 정책의제를 추진하는 과정에서 발생한다는 기존의 연구(전진영 2011)와는 다른 양상을 보여주고 있는 것이다.

네 가지 법안이 국회를 통과한 데는 정부조직법개정안이 52일, 외국인투자촉진법개정안이 여상규의원안을 기준으로 보면 220일, 기초연금법제정안은 156일, 방송법개정안은 권은희 의원안 기준으로 524일, 이상민의원안 기준으로 76일이 소요되었다. 선진화법상 안전신속처리에 소요되는 기일을 상임위 처리에 180일을 상정하고, 본회의 처리까지 330일을 상정하고 있다는 것을 고려한다면 나름대로 빠른 시간에 합의에 도달했다고 볼 수 있다. 물론 정부조직법개정안은 대통령취임에 맞추어 시의성이 요구되는 법안이므로 같은 수준에서 논의될 사안은 아니라고 할 수 있다.

3) 제19대 국회 제314회 제2차 미래방송통신위원회 회의록 p.1 참조.

4) 동아일보, 2013년 4월 30일자(<http://news.donga.com/3/all/20140430/63141915/1>).

다수당은 대통령의 의제를 입법화하는 가운데 의석이 5분의 3에 미달하기 때문에 주로 여론의 힘에 의존하여 관철하려는 전략을 구사하고 있다. 소수당은 다른 민생법안을 연계하여 법안심의를 지연하며 자신의 의제를 관철하려고 하고 있는 양상을 볼 수 있다. 외국인투자촉진법, 기초연금법 그리고 방송법은 다수당과 소수당의 정책적 입장의 차이가 뚜렷이 부각된 의제들이다. 정부조직법도 인수위 논의 끝에 완성된 안으로 대통령의 의지가 강하게 반영된 안이며, 외국인투자촉진법도 정기국회 시정연설을 통해 처리를 강력히 요청한 사항이다. 기초연금법도 대통령이 대국민 사과까지 하면서 방향을 정한 사안이라 여당으로서는 협상의 여지가 많지 않았던 것으로 보인다.

IV. 국회운영의 개선방향

1. 대통령-국회 관계의 발전 방향

국회선진화법이 시행됨에 따라 대통령이 국회 입법과정을 일방적으로 이끌기 힘들게 되고, 입법과정상 국회의 비중이 커지게 되었다. 원내 단순 과반수의 지지로는 대통령이 원하는 입법의제를 통과시킬 수 없기 때문에 대통령과 국회 관계의 획기적인 변화가 요구된다. 대통령이 국회, 나아가 대통령-여당, 대통령-야당관계의 재정립이 요구된다고 하겠다. 선행연구에 따르면 집권당의 대통령에 대한 종속적 관계는 파행적인 국회운영의 주요 요인으로 지적되어 왔다(정진민 2012). 즉 대통령제 하에서 국회내의 다수당과 소수당간의 원활한 협상과 타협이 중요함에도 집권당이 대통령에 종속되어 협상력을 잃게 됨으로 인하여 여야관계가 교착을 겪게 된다는 것이다. 선진화법 하의 국회운영은 단순 과반수로는 소수당의 협조 없이 어떤 법안의 통과도 도모하기 어렵기 때문에 대통령과 여당관계 뿐만 아니라 대통령-야당관계도 새롭게 정립되어 야당이 국정의 파트너로 책임 있게 참여할 수 있도록 유도하는 노력이 필요하다고 할 것이다.

선진화법 하에서 만약 대통령이 입법 조급증, 성과 강박증, 자기입장 집착증을

보이며 밀어붙이려 하거나, 역으로 야당이 반대를 위한 반대로 사사건건 발목잡기에 나서면 국회운영은 심한 교착상태에 빠지게 될 것이다. 이른바 식물국회의 우려가 현실로 나타나게 될 것이다. 선진화법 시행 2년의 정치과정을 살펴보면, 대통령과 여당, 대통령과 야당관계는 변화되지 않은 가운데 국회의 규칙은 여야 간의 보다 많은 타협을 요구하고 있다. 그러나 여당은 스스로 대통령 의제에 대한 협상의 융통성과 재량권이 없고, 야당은 합법적인 수단으로 소수임에도 자신들의 의제를 관철시키려고 한다. 위의 예에서 볼 수 있는 바와 같이, 정부조직법 개정안에서 야당은 유료방송 인·허가권을 독입제를 취하는 미래부에 맡길 수 없고, 합의제를 취하는 방통위에 두어야 공공성을 지킬 수 있다고 주장한다. 외국인투자촉진법이 대기업에 특혜를 주는 것이며, 지주회사법의 근간을 흔드는 것이라고 반대한다. 또한 기초연금과 국민연금법의 연계를 반대한다. 방송의 중립성과 독립성을 보장하기 위해 다소 위험적인 성격을 내포한 동수편성위원회를 주장한다. 이러한 상황에서 대통령이 추진하는 의제에 여당의 재량권이 없으면 협상은 진전되지 못할 것이다.

그러므로 대통령은 긴 안목과 긴 호흡으로 인내심 있게 국회를 설득하는 자세를 취해야하고, 국회는 국정파트너라는 인식하에 건전한 견제를 해야지 입법과정을 정파적으로 변색시켜서는 안된다. 대통령이 여야당과의 관계를 정부의 당정협의를 맡기고, 자신은 국민과의 직접 호소를 통해 입법과정을 우회해서는 안 될 것이다. 당정협의를 정당과 국회의 위상을 약화시키고, 청와대로 모든 권한이 집중되게 하기에 폐기되어야 한다는 주장이 제기되기도 한다. 당정협의로 인해 대통령은 여당, 야당 그리고 국회에 대한 설득의 필요성을 느끼지 못하고 국민에 대한 설득은 더더욱 느끼지 못하게 된다는 것이다. 현재까지 당정협의를 국회 및 상임위원회 심의기능을 약화시키는 결과를 초래한 것으로 평가되고 있다(가상준 2012).

그러나 선진화법 하의 국회운영에 있어서는 새로운 패러다임의 보다 적극적인 당정협조의 모델을 모색해야 할 것이다. 기존의 연구와 같이 정부에 국정 주요현안을 맡길 것이 아니고, 대통령과 정부가 직접 여·야당 소통하고 보다 적극적인 관계를 유지하려는 노력이 필요하다고 본다. 따라서 대통령은 여야를 우회한 일방적인 포퓰리즘에의 호소나 자신을 대신한 당정협의를 위임으로는 선진화법

하의 국정운영 제도화를 가져올 수 없다는 점을 간과해선 안된다.

2. 상임위원회 중심의 의사결정

국회의 모든 의사결정을 원내교섭단체 대표에게 일임하는 관행을 재검토해야 한다. 우리 국회가 제 기능을 회복하기 위해서는 상임위 중심주의가 제자리를 찾아야 한다. 본회의는 심층 토론보다 표결위주의 기능을 수행한다. 여기에는 상임위에서 충분히 논의되었다는 전제가 깔려있다. 그러나 상임위에서는 국회의원들의 자율성이 약하다. 쟁점법안에 대해 강제적 당론이나 권고적 당론을 걸고, 의원들의 법안 처리를 좌우하는 경우가 많다.

오늘날 우리 국회는 의제선정과 의사결정에 상임위가 주도적 역할을 하지 못하고 정당의 원내 지도부가 지배적 역할을 하고 있다. 소수당이 다수당의 일괄타결 방침에 반발하는 경우에는 주요 법안심의를 다른 법안심의 또는 국회운영과 연계시킴으로 모든 법안의 처리방향이 원내대표의 손에 좌우되는 현상이 노정되어왔다. 원내대표 회담이 결렬될 경우 소수당 지도부의 결정에 따라 의원들이 전체 상임위 의사일정을 보이콧하고, 정쟁이 장기화되는 경우가 빈번히 발생하고 있다. 상임위가 입법과정의 중심으로 기능하도록 규정되어 있음에도 불구하고, 정당지도부가 사실상 의제선정과 의사일정을 독점함으로써 국회의원의 입법권 침해가 이루어지며, 나아가 입법과정에서 숙의가 필요한 사안들이 정치적 거래와 흥정으로 희생되고 말게 된다.

국회운영과 관련된 주요사항은 국회의장이 원내교섭단체 대표와 협의하여 결정하도록 되어 있는데(국회법 제76조), 사실상 원내교섭단체 대표협의에 의해 결정되도록 되어 있다. 현행 국회법에 따라 20석 이상의 의석을 획득한 정당만이 원내교섭단체를 구성할 수 있기 때문에, 교섭단체를 구성하지 못한 정당이나 무소속 의원이 국회운영의 기본사항을 결정하는 과정에 소외되어 군소정당과 무소속 의원의 대표성이 제약된다는 문제점이 있다(이현출 2009). 뿐만 아니라 앞에서 지적된 바와 같이 원내교섭단체 대표회담은 ‘각 교섭단체 대표 1인’으로 구성되기 때문에 170석을 차지하는 정당이나 20석을 차지한 정당이나 동등한 발언권

을 가짐으로 다수당의 과소대표성과 소수당의 과다대표성의 문제를 낳게 된다. 더욱이 선진화법 하에서 국회의 3분의 1의 의석을 가진 소수당은 5분의 3에 달하지 못하는 다수의 의제를 저지할 수 있기 때문에 ‘소수의 지배’의 역설이 성립될 수도 있다. 따라서 현행 원내교섭단체 대표협회의 의존하던 국회운영을 운영위에서 의사결정을 하도록 할 필요가 있다고 본다. 현행 국회법상 국회운영과 관련된 사항은 국회운영위원회의 소관사항으로 되어 있으며(제37조), 국회법 제76조(의사일정의 작성) 제3항에서도 운영위원회에서 회기 전체의 의사일정을 작성하도록 하고 있다. 따라서 국회운영 관련 주요사항을 원내대표 회담이 아니라 국회운영위에서 결정하도록 하면 원내대표회담 중심의 국회운영이 야기한 문제점을 해소할 수 있을 것이다. 국회의장이 국회운영위와 협의하여 국회를 운영할 경우 비교섭단체 위원의 의견도 수렴할 수 있기 때문에 국회운영의 민주성과 공평성을 제고할 수 있을 것이다. 다만 국회운영위원회가 주로 초선의원으로 구성되어 있으나, 국회운영의 타협과 조정력을 높이기 위하여 중진급 의원 또는 일부 상임위원장도 운영위에 포함하는 방안도 검토할 수 있을 것이다.

운영위뿐만 아니라 여타 상임위원회의 경우에도 상임위가 모다 많은 자율성을 갖고 법안심의에 임한다면 지금과 같은 입법교착을 피하는데 도움을 줄 수 있을 것이다. 상임위원회 중심의 국회운영이 가능하기 위해서는 입법과정에서 국회의원이 개별 헌법기관으로서 갖는 권한과 자율성을 회복해야 한다. 또한 모든 법안의 처리방향과 일정을 상임위원회에서 결정하는 것을 원칙으로 하고, 다만 국가중대사나 정당의 명운이 걸린 중요 쟁점법안에 대해서만 원내대표 회담에서 처리방향을 결정하도록 할 필요가 있다.

3. 연간 의사일정 캘린더 시스템 도입

다음으로 다음연도의 국회운영기본일정 수립을 현실화할 필요가 있다. 현행 헌법 제47조에 따르면 국회 회기는 정기회와 임시회로 구분되며, 정기회는 법률이 정하는 바에 따라 매년 1회 소집되도록 하였다. 임시회는 대통령 요구나 국회재적의원 4분의 1이상의 요구로 열릴 수 있도록 하였고, 국회법에서는 매 짝수

월(8,10,12월 제외) 1일에 임시회를 집회하도록 하고 있다. 국회법 제5조의2에 따르면“의장은 국회의 연중 상시운영을 위하여 각 교섭단체대표의원과의 협의를 거쳐 매년 12월 31일까지 다음 연도의 국회운영기본일정을 정하여야 한다.”고 규정되어 있다. 국회의 상시화와 쟁점사안의 신속한 처리를 위하여 연간 의사일정을 구체화할 필요가 있다고 본다.

각 교섭단체가 다음연도에 다룰 주요 입법계획을 제출하고, 서로 간에 쟁점이 없는 민생법안에 대해서는 2, 4월 임시국회에서 조속히 처리하도록 하고, 쟁점법안에 대해서는 조정을 거쳐 6월 국회에서 처리하도록 합의하는 것이 중요하다. 다음으로 정기국회에서는 예산안에 대한 심도 있는 심의를 하도록 하는 방안을 고려할 필요가 있다. 이 과정에서 쟁점법안에 대해서는 교섭단체에서 서로 입장을 개진하고 여야 간에 숙의를 거쳐 처리한다는 신뢰기반 조성이 필요하다. 이처럼 민생법안을 조기에 처리한다는 합의가 이루어지면 민생법안을 볼모로 잡는 사례는 막을 수 있을 것이다. 아울러 쟁점법안에 대한 심의를 별도로 분리함으로써 여야 간에 타협의 실험을 할 수 있을 것이다. 이 과정에 예산안에 대한 여야 간 심의의 효율성도 기할 수 있을 것으로 본다.

그러나 이러한 제안에 대해서 정부와 달리 국회의원은 개인이 독립된 헌법기관으로 법안을 수시로 제출한다는 점과 의원의 법안발의 및 심사권을 제약할 수 있다는 점을 고려할 때 현실적으로 어려움이 있다는 지적도 있다. 의원입법안의 경우 쟁점이 발생할 때 수시로 발의되고, 또 심의되어야 하기 때문에 일정을 일률적으로 통제하기는 어려울 것이다. 그러나 주요 매니페스토(manifesto) 정책공약의 실현을 위한 입법계획은 각 당이 갖고 있기 때문에 이에 대한 처리계획은 제출하여 상호간에 사전 조율이 필요한 부분을 논의하고 처리계획을 수립하는 것은 가능할 것이다. 뿐만 아니라 수시로 제출되는 법안의 경우에도 미방위사태와 같은 경우가 재발되지 않도록 여·야간에 다툼이 없는 법안, 즉 무쟁점 법안에 대하여는 우선처리 될 수 있도록 하는 방안을 검토할 필요가 있을 것이다.⁵⁾

5) 국회법일부개정법률안(최경환의원 발의; 의안번호 10226; 발의일자 2014. 4. 16) 참조

4. 상호호혜의 불문율 수립: 국회의원회의의 구성과 운영

우리 국회는 미국 의회와는 달리 초선의원 비율이 매우 높다는 것이 특징이다. 19대 총선의 경우 당선자의 49.3%가 초선이며, 이는 노무현 대통령 탄핵이후 치러진 17대 총선의 62.5%보다는 낮지만 2008년 18대 총선에서의 44.5%보다는 높은 수치이다.⁶⁾ 이에 반해 미국의 경우에는 높은 현직의원 재선율을 보여주고 있다. 미국 의회는 2년마다 하원의원 선거가 있지만, 의원들의 재선율이 높고 의정활동 경험이 풍부한 의원들이 다수를 점하므로 의회내에 ‘상호호혜(reciprocity)의 불문율’이 잘 발달되어 있다. 이러한 상호호혜의 불문율을 바탕으로 여야간의 대립과 반목보다는 협력과 경쟁의 틀 속에서 국정운영이 이루어진다(김형준·김도중 2000). 김종립(1985)에 따르면, 미국 의회에는 초선의원 수습에 관한 불문율(apprenticeship rule), 선임자 특권에 관한 불문율(seniority rule), 호혜관계에 관한 불문율(the rule of reciprocity), 의원금지에 관한 불문율(institutional patriotism), 의원상호간 예의에 관한 불문율(the rule of personal courtesy), 업무에 관한 불문율(legislative work) 등의 불문율이 지켜지고 있다고 한다.

그러나 한국 국회의 경우 민주화 이후 의회정치의 경험이 일천한 가운데, 높은 초선율 등은 의회 불문율 정착을 어렵게 하는 요인으로 작용하고 있다. 특히 3김 정치 이후 정당 지도부의 권위마저 실종된 상황에서 대화와 타협, 양보와 배려의 문화를 찾기 어려운 실정이다. 따라서 과거와 같은 다수결 국회운영의 틀을 벗어난 합의형 국회운영을 바라는 선진화법 하에서는 법률이나 제도만으로는 이를 수 없는 대화와 타협의 불문율을 세워나가는 것도 교착상태를 풀어나가는 방안이 될 수 있으리라 본다. 정의화 국회의장이 국회의장단과 교섭단체 대표, 5선 이상 의원들로 구성된 국회의원회의를 구성하겠다는 제안⁷⁾도 국회 내의 경색을 푸는 대안이 될 수 있을 것으로 본다.⁸⁾

독일의회는 원로평의회(Council of Elders)를 두고 있는데, 여기에는 의장, 6인

6) <http://www.hani.co.kr/arti/politics/assembly/528146.html>(최종검색일: 2014.5.30.)

7) 제325회국회(임시회) 제3차(2014년 5월 29일)회의 국회본회의 회의록 참조.

8) 이와 관련하여 국회법일부개정법률안(최경환의원 발의; 의안번호 10226; 발의일자 2014. 4. 16)이 제출되어 있다.

의 부의장, 그리고 교섭단체의 의석비율에 따라 배분되는 23인의 의원 등 총 30인으로 구성된다. 여기에는 교섭단체 원내대표도 포함되고, 연방정부에서도 1인이 참석한다. 원로평의회는 의사업무의 수행에서 하원의장을 보좌하며, 교섭단체 간 협의를 통해 합의를 이끌어내는 역할을 수행한다. 또한 원구성시 상임위원회 수, 크기, 교섭단체별 배분비율 등을 결정하며, 연간 기본운영계획 등과 관련한 의회운영을 마찰 없이 조정하는 책임을 진다. 독일의 사례는 우리에게도 많은 시사점을 도출할 수 있을 것으로 보인다. 특히 원내교섭단체 대표회담에서 교착상태가 이루어지면, 이를 해소할 다른 방안이 없기 때문에 국회원로회의에서 경륜에 기초한 합의도출의 노력을 기대해 볼 수 있을 것이다. 그러나 당장에는 국회원로회의가 합의점을 찾는 데도 어려움을 겪을 것이고, 합의결과의 구속력을 강제하기에도 애로가 있을 수 있을 것이다. 즉, 국회원로회의가 의미를 가지려면 어느 정도의 제도적 권한과 역할을 부여할 필요가 있는데, 이는 상임위원회 중심의 의회운영과 상충될 우려가 있을 것이다. 그러나 이 문제는 국회원로회의를 어떻게 제도화시켜 나갈 것인지에 관한 방향수립이 중요할 것이며, 이에 대한 여야합의를 통하여 해결방안을 모색해 나갈 수 있을 것으로 보인다.

V. 결론

이 글은 국회선진화법 도입 이후의 의회운영을 평가하고, 새로운 제도 하의 의회운영의 문제점과 개선방향을 살펴보았다. 국회선진화법 개정에는 18대 국회의 여야갈등의 심화와 폭력사태, 이로 인한 정치개혁에 대한 여론 등 국회내외의 환경변화가 중요하게 작용하였다. 기존의 원내교섭단체 간의 협의 체제하에서 겪어온 협의와 다수결 간의 갈등적 측면을 합의제로 의회 운영의 원리를 변경하여 대응하고자 한 것이다.

국회선진화법은 여야간의 물리적 충돌의 원인을 제공하여 왔던 국회의장의 직권상정을 여당이 상당부분 포기하는 대신 예산안의 헌법상 처리시한을 야당으로

하여금 준수하도록 하는 선에서 대타협을 이룬 것이라 요약할 수 있다. 즉, 소수당에게는 법안심의의 합법적 지연권을 준 반면, 다수당에게는 예산안의 본회의 자동부의를 주었다. 선진화법은 의안신속처리제, 위원회 안전조정제도, 본회의 무제한 토론제도 등의 의사결정에 가중정족수를 요구하고 있는데, 이는 일반적인 다수결 원칙을 넘어 합의제 원칙을 채용하는 선진화법의 정신을 표출하고 있는 대목이다. 의장의 직권상정 권한이 원칙적으로 봉쇄됨에 따라 소수집단에게 과반을 초과하는 동의를 부결시킬 수 있는 권한을 부여하고 있다. 이에 따라 시급히 처리되어야 할 민생·안전·경제 법안이 상임위에서 발목이 묶여 처리가 지연되는 부작용도 속출되었다. 쟁점이 된 법안처리과정 분석결과 다수당과 소수당의 입법억제를 동시에 추구하고 있다는 점에서 과거 다수당 지지법안을 강행처리하고, 소수당이 극렬 반대하는 양상과는 다른 모습을 보이고 있음을 알 수 있다.

이러한 측면에서 국회선진화법은 소수당 보호와 법안처리의 효율성이라는 두 가지 목표 중 하나인 소수당 보호에는 한발 다가선 것으로 보인다. 그러나 법안처리의 효율성 측면에서는 많은 문제점을 노정하고 있다. 그것은 직권상정 제한 이외의 다른 제도, 즉 안전조정위원회제도나 안전신속처리제도 등은 직권상정 도입에 따른 보완적인 장치들로 도입되었으나, 특히 발동요건을 엄격하게 규정하고 있기 때문에 실제로 2년 동안 한 번도 적용된 사례가 없다는 점에서 제도의 실효성이 의문시 된다. 다수당의 의식이 3/5에 미달하기 때문에 적용을 시도하여도 효력을 발생할 수 없기 때문이다.

선진화법 하의 국회운영은 단순 과반수로는 소수당의 협조 없이 어떤 법안의 통과도 도모하기 어렵기 때문에 대통령과 여당관계 뿐만 아니라 대통령-야당관계도 새롭게 정립되어 야당이 국정의 파트너로 책임 있게 참여할 수 있도록 유도하는 노력이 필요하다는 점을 지적하였다. 둘째, 국회운영을 원내대표 중심주의에서 상임위 중심주의로 전환할 것을 제안하고 있다. 셋째, 연간 의사일정 캘린더 시스템을 도입하여 민생법안과 쟁점법안 처리를 분리할 것을 제안한다. 끝으로 상호호혜 불문율이 잘 발달되지 않은 우리 국회에서 입법교착을 푸는 하나의 대안으로 국회원로회의를 구성하여 운영하는 방안을 제안하였다.

이 연구는 선진화법 도입과 국회운영의 변화를 국회선진화법의 의도와 주요

쟁점법안의 처리과정을 통하여 국회운영의 효율성과 입법교착(legislative gridlock)의 문제를 고찰하고자 하였다. 따라서 국회운영에 중요한 영향을 미치는 요인으로 헌법적 틀과 정치제도적 정합성, 정당요인, 변화된 정치환경적 요인 등은 분석의 대상에서 제외하였다. 이러한 부분을 분석의 한계로 지적하며, 후속연구의 과제로 삼고자 한다. 아울러 제도 도입이 2년밖에 되지 않기 때문에 그 효과를 평가하기에는 시기적으로 한계가 있다는 점도 지적해 둔다.

【참고문헌】

가상준. 2012. "18대 국회와 정부: 당정협회의 문제점과 해결방안." 한국정당학회 춘계학술회의(2. 28) 발표논문.

김민전. 2009. "민주적인 의회운영과 정당." 『현대사회와 정치평론』 2권.

김종립. 1985. "의회과정을 규제하는 불문을" 박동서(편), 『의화와 입법과정』. 서울: 법문사.

김준석. 2014. "국회선진화법의 제도적 운용과 입법동인에 대한 실증적 분석." 한국정당학회 춘계학술회의 발표논문.

김준석 · 박경미 · 이한수. 2013. 『국회선진화법 1년과 정치제도에의 합의』. 한국의회발전연구회 연구보고서.

김형준 · 김도중. 2000. "제16대 국회의원 선거결과에 대한 집합자료분석." 『한국정치학회보』 34집 2호. 105-127.

박찬표. 2012. "제18대 국회의 국회법 개정과정에 대한 분석: '다수결 원리'와 '소수권리'간의 타협은 어떻게 가능했나." 『의정연구』 18권 3호.

서복경. 2012. "입법과정에서 위원회 갈등조정 기능의 변화." 한국정당학회 학술회의 발표논문.

윤상호. 2014. "국회선진화법을 통해 본 한국의 정치실패: 동물국회, 국회선진화법, 그리고 식물국회." 한국경제연구원 세미나 발표논문(2월 14일).

윤종빈. 2013. "국회 입법교착의 역학: 국회선진화법 입법과정 및 입법동인(動因) 분석." 『21세기 정치학회보』 23집 2호. 99-118.

이현출. 2009. "원내교섭단체 제도와 당론." 『의정논총』 4권 1호.

전진영. 2011. "국회 입법교착의 양상과 원인에 대한 분석." 『의정연구』 17권 2호.

정진민. 2013. "국회선진화법과 19대 국회의 과제: 국회 운영방식과 대통령-국회 관계의 변화를 중심으로." 『현대정치연구』 6권 1호. 5-29.

조정관. 2012. "국회선진화법 통과 의의와 전망." 국회입법조사처 국회선진화법과 19대 국회운영 전망 세미나 발표문.

홍완식. 2012. "'국회선진화법'에 관한 고찰." 『헌법학연구』 18권 제4호.

Andeweg, Rudy B. and Lia Nijzink. 1995. Beyond the Two-body Image: Relations between Ministers and MPs, Herbert DÖring, ed. *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. New York: St. Martin's Press.

- Binder, Sarah A. 1999. The Dynamics of Legislative Gridlock, 1947-96, *American Political Science Review*. Vol. 93, No. 3.
- Jones, David R. 2001. Party Polarization and Legislative Gridlock, *Political Research Quarterly*. Vol. 54(4).
- King, Anthony. 1976. "Modes of Executive-Legislative Relations." *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 1, No. 1.
- Sieberer, Ulrich, Wolfgang C. Müller and Maiko Isabelle Heller. 2011. Reforming the Rules of the Parliamentary Game: Measuring and Explaining Changes in Parliamentary Rules in Austria, Germany, and Switzerland, 1945-2010, *West European Politics*, Vol. 34, No. 5.

투고일: 2014.08.31. 심사일: 2014.10.15. 게재확정일: 2014.10.20

【ABSTRACT】

The Appraisal of National Assembly Advancement Act

Lee Hyunchool | National Assembly Research Service

The present article illustrates the background of the introduction of the National Assembly Advancement Act, and explains possible problems of management of the National Assembly under the new system and the way to improve it. The Amendment of the National Assembly Advancement Act follows changes in circumstances in and out of the National Assembly, such as the amplified conflicts and incidents of violence between the ruling and opposition parties, and public sentiment demanding political reform. In this regard, the National Assembly tried to overcome such difficulties by moving its management from systematic conflicts between the floor negotiation system and the system of decision by majority to the representative system. Under the new National Assembly Advancement Act, the minority parties are allowed to exercise the right to reasonable delay at the time of consideration of bills, meanwhile the majority party may take advantage of the implementation of the system in terms of the automatic submission of a budget bill to the plenary session of the National Assembly. The Act requires a weighted quorum on decision-making procedures, such as the fast-track system on designation of the agenda items, the composition of the Agenda Coordination Committee, and the filibuster, etc. It shows the essence of the Act pursuing the principle of the representative system getting over the general rule of majority. Also, as the uncontrolled *ex officio* proposal of the Speaker of the National Assembly is now restricted in principle, the minority groups are provided with the right to reject the majority motion. Moreover, the number of frustration of process of urgent issues related to bills of public welfare, safety and economy decreases. The Analysis on bill-processing at issue suggests that the new Act pursues agendas of both the majority and minority

parties, therefore the Assembly takes on a new aspect which is different from previous sessions of the majority enforcing the execution, and the minority opposing it stubbornly.

The article indicates that the management of the National Assembly under the new Act shall be based on the effort of attracting responsible participation of the opposition parties into state affairs, following the establishment of new relationship between the President and the opposition parties. In addition, it proposes the transfer to the Standing-committee-oriented management from the previous floor-leader-oriented management of the National Assembly. Finally, it suggests the introduction of the annual agenda calendar system, and the separation of public welfare bills and contentious bills in bill processing procedures.

Key Words | the National Assembly Advancement Act, the *ex officio* proposal of the Speaker, management of the National Assembly, legislative gridlock, Standing-committee-oriented management