

국회 70년 총정리, 국회개혁 어떻게 할 것인가?

일시 **2016년 10월 27일(목)** 오후 3시

장소 국회의원회관 제1세미나실



여의도연구원

국회개혁을 위해 국민이 나서야 합니다

이정현
세누리당 당대표



‘국회 70년 총정리, 국회개혁 어떻게 할 것인가’ 정책 세미나가 열리게 된 것을 매우 뜻 깊게 생각합니다.

행사 좌장을 맡아주신 동국대 박명호 교수님, 발표자로 나서주신 황영철 의원님, 그리고 이영조 바른사회시민회의 공동대표님, 박근용 참여연대 사무처장님, 고계현 경실련 사무총장님, 서석구 국민개혁범국민연합 상임고문님과 시민단체 관계자 여러분께 진심으로 감사의 말씀을 드립니다. 아울러 세미나 준비를 위해 애쓰신 여의도연구원 김종석 원장님께도 깊이 감사드립니다.

20대 국회가 출범한 지 5개월이 되었습니다. 지난 19대 국회는 역대 최악이라는 비판의 목소리가 높았던 만큼 이번 국회는 국민 눈높이에 맞게 한층 성숙한 국회로 자리매김해야 한다는 책임감이 큼니다.

그런데 최근 한 조사에 따르면 우리 국민 10명 중 4명은 “국회의원이 잘못하고 있다”고 생각한다고 합니다. 아마 개회 이후 국회의장 중립성 논란을 비롯해 우리 국민들이 보시기에 불쌍사나운 여러 모습이 연출되면서 실망감이 커진 것으로 사료됩니다.

특히 오늘 이 자리에 함께 해주신 국회개혁범국민연합이 앞장서서 추진했던 ‘국회개혁을 위한 1000만명 서명운동’에 동참한 국민들이 얼마 전 1000만명을 넘어섰다고 알고 있습니다. 국회의원의 한 사람으로서 마음이 참으로 무겁습니다.

그동안 저는 진심으로 국회개혁을 이루고 싶다고 강조해왔습니다. 지난 전당대회 당시 제 1순위 공약이 바로 국회개혁이었습니다. 같은 맥락에서 얼마전 국회 교섭단체 대표 연설을 통해 국회에 대한 국민들의 생생한 목소리를 전달하며 국회개혁의 필요성을 거듭 호소했습니다.

오는 2018년은 우리 국회가 출범한 지 70년이 됩니다. 사실 그동안 국회개혁의 목소리가 끊임 없이 이어졌고, 항상 국회 정치개혁특위를 가동했습니다. 각 당도 당내 정치쇄신특위를 설치해서 국회개혁을 추진해왔습니다. 그러나 처음에는 뭔가 국회개혁을 이룰 것 같이 거창하게 시작했다가

결국 적당한 타협과 ‘무늬만 개혁’으로 흐지부지 끝난 것이 도대체 몇 번인지 헤아릴 수도 없습니다.

황제특권으로 거론되는 의원 불체포특권과 면책특권도 문제이지만, 국민들이 보시지 못하는 국회 내 사각지대에서 벌어지는 각종 관행과 관습도 국회개혁의 대상입니다. 예결위원들이 그 중요한 예산을 어떻게 날림으로 처리하는 지 그리고 그럴 수밖에 없는 구조적인 모순과 그 생생한 현장을 국민들께서 직접 보셨으면 좋겠다고 생각할 때가 한 두 번이 아니었습니다.

이러한 개혁은 국회의원만의 ‘셀프개혁’에 맡겨놓아선 절대 고쳐질 수 없다고 생각합니다. 이젠 우리 국민들이 국회개혁을 위해 팔을 걷어붙이고 ‘워치독’으로 적극 나서주셔야 합니다.

저는 지난 국회교섭단체대표연설에서 국회개원 70주년을 맞아 가칭 ‘국민위원회’를 가동해서 국민들이 우리 국회의 실상을 직접 보고 느끼게 해야 한다고 제안한 바 있습니다. 국민 중에서 객관적이고 전문적인 인사들이 국회를 한 번 제대로 진단하게 하자는 것입니다. 그분들로 하여금 국회법, 국회 행태, 국회 관습, 국회 관행, 국회의원들의 행동과 의식을 1년간 함께 활동하며 지켜 보게 하자는 취지입니다. 한마디로 국회의원이 스스로 청문회 대상을 자처하는 것입니다. 지금까지 70년간 해왔던 국회개혁과 차이점은 개혁을 어떻게 할 것인가 정답을 찾는 회의가 아니라 국회실상을 국민 눈높이로 국민 앞에 낱알이 전부 공개하는 것입니다. 그러면 답은 저절로 나올 것으로 생각합니다.

다시 한 번 ‘국회 70년 총정리, 국회개혁 어떻게 할 것인가’ 정책 세미나 개최를 축하드리며, 모쪼록 이번 행사를 통해 국민 눈높이에 맞는 국회개혁을 실천하기 위한 대안이 활발하게 개진되길 기대합니다. 감사합니다.

2016년 10월 27일

경제위기 극복은 국회개혁으로부터



김종석
여의도연구원장

‘국회 70년 총정리, 국회개혁 어떻게 할 것인가’ 정책 세미나가 열리게 된 것을 매우 기쁘게 생각합니다.


세미나 좌장을 맡아주신 동국대 박명호 교수님과 발제를 해주신 황영철 의원님, 바른사회시민회의 이영조 공동대표님, 참여연대 박근용 사무처장님, 경실련 고계현 사무총장님, 국민개혁범국민연합 서석구 상임고문님께 감사의 말씀을 전합니다. 아울러 바쁘신 가운데 자리를 함께 해주신 내외빈 여러분께도 깊이 감사드립니다.

저는 지난 40년간 경제학을 했고, 경제학 교수만 25년을 했습니다. 그동안 경제전문가로서 축적해온 지식과 경험을 우리 국회에 녹여내길 기대하며 20대 국회에 비례대표로 입성했습니다.

제 개인적인 생각으로는 국회개혁의 중요한 부분 중 하나가 바로 입법과잉, 입법 만능주의가 아닐까 싶습니다. 입법은 국회 권한 중 큰 축을 차지하고 있습니다. 반면 저질 입법이나 졸속 입법은 경계해야 합니다. 대표적인 것이 면세점 5년 허가제라고 생각합니다. 10년 허가제이던 것을 5년으로 줄여서 결국 일자리 2,000여개가 없어지고 우리나라 면세점 비즈니스 경쟁력이 떨어지게 만들었기 때문입니다.

아울러 국회개혁은 경제위기를 극복하는 정치 리더십 회복에 초점을 뒀야 한다고 생각합니다. 지금 한국 경제가 많이 어렵습니다. 지속되는 실업과 취업난, 늘어나는 가계부채와 국가부채, 소득 분배 악화와 부족한 복지재정, 경기침체 장기화와 디플레이션 가능성 등 여러 문제가 복합적으로 얽혀 있지만, 결국 이 모든 경제 문제의 뿌리는 저성장 기조의 고착에 있습니다.

실제로 한국의 성장잠재력은 1990년대 이후 저하추세에 있습니다. 1980년대 말 9%에 달했던 잠재성장률은 2000년대 이후 지속 하락해 2011~2015년에는 3.1% 수준입니다. 4대개혁은 저성장을 탈출하고, 미래 세대를 위한 새로운 성장의 모멘텀을 만들기 위한 것입니다. 그럼에도 국회라는 걸림돌에 걸려 표류하고 있는 것은 참으로 안타깝습니다.



지금 우리는 경제 문제의 처방도 알고 병명도 알고 있습니다. 문제는 의사결정능력입니다. 그리고 그 중심에 국회가 있습니다. 특히 지금 제4차 산업혁명의 물결이 폭풍같이 다가오고 있습니다. 우리나라가 제4차 산업혁명을 선도하기 위해서는 무엇보다 국회가, 정치가 바로서야 합니다.

내년 1월에 진행되는 2017년 세계경제포럼(다보스포럼)의 주제는 ‘민첩하게 대처하는 리더십’이라고 합니다. 다보스포럼 창립자인 클라우스 슈밥 교수는 ‘민첩하게 대처하는 리더십’이란 “경제 개발과 사회 발전을 겪지 못하고 있는 사람들의 좌절과 불만이 늘어나고 있음을 인식하는 것”이라고 강조했습니다.

모쪼록 오늘 국회개혁 정책세미나를 통해 우리가 경제위기를 극복하고 4차 산업혁명을 선도 하는데 국회가 큰 역할을 할 수 있도록 국회개혁을 위한 실효성 있는 대안이 활발하게 개진되길 기대합니다.

다시 한 번 ‘국회 70년 총정리, 국회개혁 어떻게 할 것인가’ 정책 세미나에 함께 해주신 여러분께 깊이 감사드립니다.

2016년 10월 27일

Contents

발표

1. 이영조 (바른사회시민회의 공동대표/입법감시단장/경희대 교수) 1
2. 박근용 (참여연대 사무처장) 15
3. 고계현 (경제정의실천시민연합 사무총장) 23
4. 서석구 (국회개혁범국민연합 상임고문/변호사) 33

국회 70년 총정리,
국회개혁 어떻게 할 것인가?

발표 1

이영조 (바른사회시민회의 공동대표/입법감시단장/경희대 교수)

국회 개혁의 과제

I. 들어가는 말

바라는 바는 결국은 불만족스러운 점에 기초하기 마련이다. 따라서 이 글은 먼저 사회 일반에서 지적하는 국회, 특히 19대 국회의 주요 문제점을 살핀 후 이를 바탕으로 20대 국회에서 개선되기를 국민들이 기대하는 것들을 적시한다. 하지만 이들 개선점은 단지 희망사항에 그칠 공산이 크기 때문에 개혁의 성공을 위해 무엇이 필요한지에 대한 단상으로 글을 맺는다.

II. 현행 국회에 대한 평가와 비판

한국보건사회연구원이 2015년 실시한 ‘사회통합 및 국민행복 인식조사’에서 전체 응답자의 17.4%만이 입법부를 ‘신뢰한다’고 답해 조사 대상 13개 기관·단체 가운데 입법부의 신뢰도가 가장 낮았다. 따라서 입법부에 대한 국민의 신뢰를 국제적으로 비교해도, 한국의 순위는 경제 등 다른 분야에서 한국이 차지하는 국제적 위상에 비해 현저하게 낮다. 세계경제포럼(World Economic Forum)의 발표에 따르면 정치인에 대한 한국인들의 신뢰도는 140개국 가운데 94위로 후진국 수준에 머물고 있다.

이처럼 국회가 국민의 신뢰를 받지 못하고 있는 큰 이유는 국회가 입법과 견제라는 본연의 역할을 제대로 하지 못하고 있는 데다 운영 면에서도 많은 문제점들을 노정하고 있다고 비치기 때문이다. 2015년 10월 6~8일 실시한 한국갤럽 조사에 의하면 19대 국회가 2012년부터 당시까지 국회의 역할을 잘했다고 보는지 여부를 묻는 질문에 대해 전체 응답자의 82%가 잘못했다고 답하고 있는 반면 잘했다는 응답은 10%에 불과했다. 나머지 8%는 판단을 유보했다. 국회에 대한 국민들의 평가가 이렇게 낮은 것은 단순히 인식의 문제가 아니라 상당한 실체적 이유가 있다.

1. 입법활동

국회의 1차적 기능은 입법이다. 그런데 이 입법과 관련해 19대 국회는 많은 문제점을 노정했다.

(1) 입법쓰레기의 양산

먼저 입법과 관련해서 19대 국회는 많은 법안을 발의했지만 그 가운데 극히 일부만 처리함으로써 ‘입법쓰레기’를 양산했다. 근래 국회의원의 법안 발의는 폭증하는 추세를 보였다. 민주화 직후

인 13대 국회의 법안발의 건수는 938건, 14대 국회는 902건이다가 15대 국회 때는 2천여 건에 육박했으며, 17대는 7,489건, 18대는 1만3천여 건을 넘겼다. 19대 국회에서는 사상 최대인 1만7천여 건이 발의되었다.

이처럼 의원 발의 법안 수가 폭증하는 것은 일부 시민단체 등에서 의안 발의 건수를 개별 의원의 실적을 평가하는 지표로 활용한 결과라는 것이 정설이다. 의원들은 법안 발의 건수를 늘리기 위해 다른 의원의 법안에 이름만 얹는 ‘무등타기’, 서로서로 법안을 공동발의하는 ‘폼앗이’, 동일 규정을 적용하는 ‘쌍둥이 법안 제출하기’, 폐기된 법안을 조금 손보거나 그대로 제출하는 ‘재활용’, 묵은 법률의 숫자나 한 두 자구만 수정하는 ‘단순 정비’ 개정안 내기 (이 경우 가결의 가능성도 높아짐) 등 다양한 방법을 동원하고 있다. 이 때문에 자신이 발의한 법안에 부표를 던지는 윗튼 상황도 간혹 벌어진다.

아울러 법안의 상임위원회 상정 절차도 이런 발의 폭증을 방조하는 요인으로 볼 수 있다. 정부 발의 법안은 국회상임위에 제출되기까지 9단계를 거쳐야 하지만 의원발의 법안은 고작 3단계를 거치며 그것도 의원의 일은 법안 발의 자체로 끝난다.

[표 1] 정부제출 법률안과 의원발의 법률안 입법절차 비교

	정부제출 법률안 입법절차	의원발의 법률안 입법절차
I. 법률안 준비	1) 법률안 입안	1) 법률안 입안
	2) 관계부처와의 협의	
	3) 당정협의	
	4) 입법예고	
	5) 규제심사	
	6) 법제처의 심사	2) 국회 법제심의 검토
	7) 차관회의·국무회의 심의	3) 법률안의 비용추계
	8) 대통령 서명 및 부서	
	9) 국회제출	
II. 국회 상임위원회 심사	1) 국회 상임위원회 상정	
	2) 제안설명(의원, 정부)	
	3) 검토보고(전문위원)	
	4) 대체토론	
	5) 소위원회 심사	
	6) 위원회 의결	
III. 법제사법위원회의 제계 및 자구심사		
IV. 전원위원회 심사		
V. 본회의 의결		
VI. 법률안 공포와 재의 요구		

출처: 국회(입법비서관과 법제실무, 2008.)를 일부 수정 보완하였음

법안의 양적 팽창은 의회의 입법기능 확대라는 측면에서 바람직하다고 볼 수도 있지만, 만사가 과유불급이라 입법부의 인력 등 물리적 제약을 감안하면 지나친 팽창은 입법시스템에 과부하를 가져올 수밖에 없었다. 따라서 의원발의 법률안의 질적 수준에 대한 의문은 지속적으로 제기되어 왔다. 양과 질 사이의 맞바꾸기(trade-off)로 인해 양질의 법안 마련에는 소홀할 수 없었다.

이처럼 의원발의 법안 수가 대를 거쳐 폭증하면서 법안의 가결율은 지속적으로 하락해 19대 국회 법안 가결율은 15%로 역대 국회 가운데 가장 낮았다. 이처럼 가결율이 낮은 이유로 흔히 지적 되는 것이 18대 국회 말미에 개정된 국회법, 이른바 ‘국회선진화법’이다.

하지만 국회선진화법의 효과는 좀 더 조심스럽게 다룰 필요가 있다. 사실 가결된 법안의 숫자만 놓고 보면 19대 국회도 생산적이었다는 평가도 가능할 수 있기 때문이다 (최기훈, “국회선진화법 때문에 19대 국회가 ‘식물국회?’” 프레시안 2016/01/12).

문제는 내용이다. 국회선진화법은 의원 100명 이상의 반대가 있으면 법안의 처리를 강행할 수 없게 하고 있다. 따라서 쟁점 법안의 경우 다수당은 의석이 2/3에 미치지 못하는 한 아무리 절실하게 원하더라도 일방적인 법안 처리는 불가능하다. 그 결과 통과된 법안은 쟁점이 없는 법안이 주를 이룬다. 단순한 정비 법안이나 여야가 모두 바라는 퍼주기 법안이다. 정부가 역점을 두는 법안은 정부가 원한다는 그 이유만으로 즉각 쟁점법안화한다. 쟁점법안은 여야의 지루한 협상 끝에 차 떼고 포 떼 상태가 되거나 아니면 ‘빅딜’을 통해 야당이 원하는, 흔히 선심성의, 법안과 묶어질 때만 통과되었다.

(2) 반시장적 규제 강화

법안들의 내용은 다른 측면에서도 문제이다. 우리나라 헌법은 자유시장경제체제를 근간으로 하면서 부분적으로 그 폐해를 경제민주화 조치로 보완하게 되어 있다 (헌법 제 119조 1항과 2항). 그럼에도 불구하고 국회는 반시장적인 법률들을 양산하고 있고 자유로운 경제활동을 위해 규제를 혁파하기 보다는 오히려 규제를 강화하는 추세를 나타내고 있다는 비판이 사회 일각에서 제기되고 있다.

경제민주화는 재분배를 확대하는 한편 대기업에 대한 규제 강화를 골자로 하고 있다. 이 가운데 후자(순환출자 금지, 금산 분리, 중소기업 적합 업종 등) 경제적 합리성 보다는 정치적 합리성에 바탕을 두고 있다. 투자나 성장 측면에서 이들 정책의 부작용은 단순히 추론이나 이론의 차원이 아니라 실제로 드러나고 있다. 단적인 예로 대기업을 강제로 퇴출시키거나 신규 진입을 막은 많은 업종에서 국내 중소기업이 아니라 외국계 중소기업이 시장을 장악하는 현상이 빚어지고 있다.

16대 국회부터 두드러진 현상의 하나는 국회가 발의하여 통과시키는 법안의 숫자가 기하급수적으로 증가하고 있는데 이러한 의원입법은 규제를 완화하거나 폐지하는 법안의 비중은 정부발의법안에 비해 적은 반면 기존 규제를 강화하거나 신설하는 비율은 상대적으로 높다.

한국의 정부발의 대비 의원발의 법안의 비율은 무려 7.22배로 일본의 0.86배 독일의 0.80배에

비해 현저하게 높다. 규제영향평가 등 경제에 대한 영향을 고려하기 위한 까다로운 심사 절차를 거치는 정부입법과 달리 의원입법은 이런 절차가 필요 없기 때문에 규제를 신설, 강화하는 경향이 큰 것도 당연한 결과이다. 정부 부처 또한 의원입법의 느슨한 절차를 이용해 ‘청부입법’하는 경향까지 나타나고 있다.

2. 과잉 견제의 문제

3권이 분립된 대통령제 하에서 국회는 다른 중요한 기능은 행정부와 사법부에 대한 감시와 견제이다. 이를 뒷받침하기 위해 대한민국의 헌법은 국회에 인사동의권, 예결산 권한과 국정조사 및 국정감사의 권한을 부여하고 있다. 그런데 이러한 견제와 균형의 원리가 무너지고 실질적인 권력이 국회로 집중되는 한편 국회도 적극적으로 그 관할/간섭 영역을 확대해 나가고 있는 듯하다.

(1) 견제권 남용: 입법만능주의

행정부에 대한 견제를 위해 현행 헌법 특정 공무원의 임명에 대해서는 국회의 동의를 얻도록 하고 있다. 이것을 실현하는 장치가 16대 국회에서 도입된 인사청문회이다. 이때는 헌법상 국회 동의를 얻도록 규정된 대법원장, 헌법재판소장, 국무총리, 감사원장, 대법관 13인 및 국회가 선출하는 헌법재판관 3인, 중앙선거관리위원 3인에 대해 청문회를 하도록 되어 있었다. 시행과정에서 이것이 대통령의 권한을 제약할 수 있는 요술방망이임을 깨달은 국회는 슬그머니 관련법을 개정하여 인사청문회 대상을 대통령 및 대법원장이 지명하는 헌법재판관 6인과 중앙선거위원 6인, 국가정보원장, 검찰청장, 경찰청장, 국세청장, 합동참모의장, 방송통신위원장, 공정거래위원장, 금융위원장, 국가인권위원장, 한국은행 총재, KBS 이사장과 행정부의 각 부 장관까지 인사청문회 대상에 포함되도록 만들었다. 그 결과 국회의 협조 없이는 대통령이 사람 하나 쓰기도 어렵게 되었다.

국회의 행정부에 대한 견제는 이에서 그치지 않았다. 지난해 국회는 행정부가 제정하는 법률의 시행령에 대해서도 수정을 권고할 수 있도록 국회법을 개정을 시도했다. 이 시도는 박 대통령이 여당의 지도부에 대해 ‘배신의 정치’라고 강하게 비난하면서 거부권을 행사해 실패했지만 약체화한 행정부와 비대화한 국회의 관계를 보여준 사건으로 입법을 통하면 무엇이든 할 수 있다는 국회의 입법만능주의를 단적으로 보여주었다. “제왕적 대통령”으로 비칠 만큼 대통령이 때로 고집을 부려야 하는 것도 따지고 보면 대통령의 권력이 국회의 권력에 밀리기 때문에 나타나는 역설적 현상이다.

(2) 예산권 오남용

예산과 관련해서 보면 많은 국회의원이 가능한 한 예산을 늘리려는 각 부처의 예산극대화 시도를 견제함으로써 예산의 효율적인 집행을 피하기보다는 자신의 재선 가능성을 높이기 위해 소관

부처의 예산 확대를 목인해 특정 지지집단이나 자신의 지역구에 예산을 퍼주기에 골몰하고 있다는 비판이 제기되고 있다.

예산결산특별위원회가 효과적인 예산 심의를 하기 위해서는 업무의 계속성, 안정성, 그리고 전문성 및 투명성이 요구된다. 하지만 한시조직으로 운영되는 특별위원회 형태의 예산결산특별위원회는 위원 대부분이 매년 바뀌기 때문에 제대로 역할을 할 수 있는지에 대한 의문이 늘 있어 왔다. 중대한 권한을 가진 계수조정소위원회는 비밀주의로 인해 늘 예산권을 오남용할 소지가 있다.

19대 국회를 통과한 예산을 전체적으로 살펴보면, 지난 4년간 일반공공행정 및 지방행정 부문의 예산을 줄여 SOC와 복지예산을 충당하는 것 외에 정부 제출안에서 크게 바뀐 것은 거의 없었다. 이 때문에 국회의 예산 심의 기능의 비전문성에 대한 지적과 더불어 ‘지역구 챙기기’에만 관심을 둔다는 의심은 늘 있었다.

실제 예결위와 계수조정소위의 행태를 보면 문제는 겉으로 드러난 것보다 더욱 심각해 보인다. 예산안은 기획재정부가 6월까지 정부 각 부처로부터 이듬해 예산 수요를 취합해 9월 정기국회에 정부안을 제출하면 국회의 예산결산특별위원회에서 이를 심의한다. 통상 국회는 정부가 제출한 예산의 총액은 삭감은 해도 늘리지는 못한다. 하지만 이 총액의 범위 내에서 각 부처의 예산을 조정해 삭감하거나 증액할 수 있다.

그런데 예결위에서 일어나는 일을 보면 먼저 정부 예산요구액에서 많은 액수를 삭감한 후 정부 예산요구액에 근접하지만 그보다는 작게 다시 증액하는 식으로 조정하고 있다. 이 과정에서 여야는 예결위에서 증액된 예산을 밀실합의를 통해 나눠가진 후 당내에서 적절히 배분한다. 2015년 예산의 경우 국회는 정부안에서 3조6천억원을 삭감한 후 다시 3조원을 증액했는데 이 3조원 증액분의 용처에 대해서는 아무런 심의도 없었다. 국회에서 증액한 예산액에 대해서는 여야당의 간사가 기획재정부의 예산실장과 만나 사업과 금액을 정리했다. 소위에 속했던 의원의 증언에 의하면, 새정치민주연합의 경우 이렇게 확보한 1.3조 원의 반 정도는 당 정책 (=당차원의 pet project) 예산으로 나머지는 지역예산으로 돌려 지역구 의원들의 선심성 사업에 사실상 심의 없이 배정했다고 한다. (황길송, “국회의원도 모르는 예산 나눠먹기의 비밀... 심사없는 예산증액,” 프레시안 2014/12/23).

(3) 국정감사권의 남용: 국회 관할 영역의 확대

국정감사와 국정조사는 일반국정에 관한 국회의 고유권한이다. 국회는 국정감사·조사를 통해 국정운영의 실태를 정확히 파악하고 입법과 예산심의를 위한 자료를 수집하며 국정의 잘못된 부분을 적발·시정함으로써 입법·예산심의·국정통제 기능의 효율적인 수행을 도모한다. 그러나 헌법이 보장한 국정감사제도는 그 목적과 취지에 따라 실시되기 보다는 짧은 기간에 너무 많은 피감기관을 택하기 때문에 국회의원들이 단기간에 의정활동을 홍보하는 수단으로 전락했다는 평을 듣고 있다.

동시에 국정감사는 국회가 그 간섭의 영역을 사부문에까지 확대하는 도구로도 이용되고 있다는

의혹도 강하게 제기된다. 단적인 예가 필요 이상으로 많은 기업인들을 증인으로 채택하고 있는 점이다. 2011년에는 국회가 출석을 요구한 전체 증인 171명 중 61명이 기업인이었지만 (35.7%), 2011년에는 347명 중 145명 (41.8%), 2013년에는 400여명 중 256명 (약 60%), 2014년에는 266명 중 122명(45.9%)에 이르렀다.

더욱 눈에 띄는 것은 이러한 출석 요구가 흔히 선별적이라는 점이다. 2013년 국정감사에서 국회 산업위원회는 당시 민주당과 상생기구 설치에 합의한 롯데 신동민 회장은 당초의 증인 리스트에서 제외시켜주는 반면 그렇지 않은 신세계 정용진 부회장은 그대로 출석시켰다. 이 같은 선별적 출석요구는 기업인 길들이기외에 해석할 수 없을 것이다.

뿐만 아니라 반드시 질의를 하기 위해 증인이나 참고인으로 채택하는 것도 아니다. 2014년의 경우, 국감에 일반증인 및 참고인으로 출석한 증인 중 34명이 질의를 한 번도 받지 않은 것으로 조사되었다. 23명의 증인과 11명의 참고인 대부분은 짧게는 3~4시간 길게는 15시간을 국감장에 대기했지만 한마디도 증언하지 못했는데 이들 중 상당수는 현직 기업인이었다.

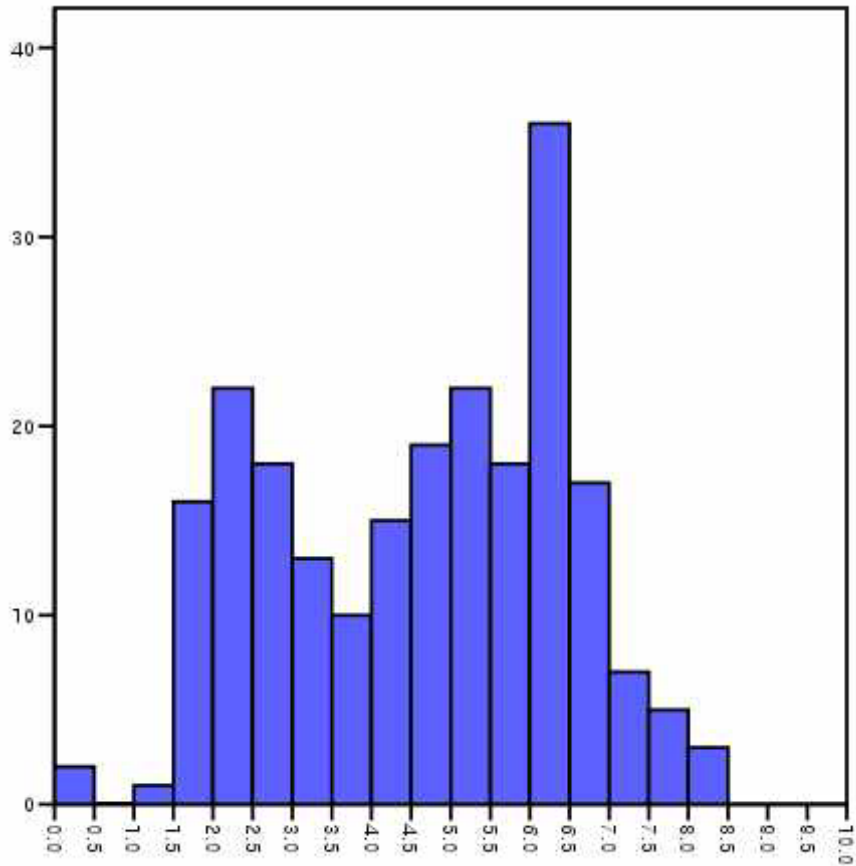
사정이 이렇다 보니 기업인 증인 채택 과정에서 국감에 출석시키려는 의원실과 국감에서 빠려는 기업 사이에 흥정이 있게 마련이다. 그 결과 출판기념회를 할 수 없게 된 국회의원들이 국정감사 증인 채택을 정치후원금 기부를 압박하는 수단으로 이용하고 있다는 의혹도 제기된다.

3. 운영의 문제

국회운영과 관련하여 국민들의 가장 큰 불만 가운데 하나는 국회의원실의 유지에 드는 엄청난 예산에 비해 국회의원들이 너무도 적은 일을 하고 있다는 것이다. 각종 수당을 제외하더라도 국회의원 본인 수령액과 보좌진 보수를 모두 더하면 의원 1명당 연간 지급액은 최소 6억7600여만원으로 추산된다. 반면에 국회는 걸핏하면 여야의 대립으로 열려야 할 때도 열리지 않는다. 19대 국회는 개원협상이 쉬 타결되지 않아 출범 자체가 20여일 늦어졌고 2013년에는 국정원의 대선개입 의혹이 불거지면서 야당이 국정원 개혁을 요구하는 장외투쟁을 벌이느라 3달 가까이 공전한 적도 있고 2014년에는 세월호 사건 여파로 공전했다. 사정이 이렇다 보니 국민들의 눈에 비친 국회의원은 놀고먹는 사람이다. 실제로 2년쯤 전에 걸그룹 소녀시대가 말썹꾸러기 학생들을 만나는 예능프로그램에서 한 학생에게 장래 희망이 뭐냐고 물으니까 국회의원이 되고 싶다고 했다. 이유를 물으니 학생 왈 “놀고먹으니까요.”라고 했다. 국회의원이 결코 놀고먹는 사람이 아니지만 일반적인 인식은 그렇다는 얘기다.

이렇게 국회가 흔히 공전하게 되는 데는 몇 가지 이유가 있다. 첫째, 우리나라의 국회는 양대 정당이 합의하지 않으면 본회의는 물론이고 상임위원회도 열리지 못한다. 둘째, 16대 이래 양대 정당 내부의 이념적 분산은 꾸준히 줄어든 반면 양대 정당 사이의 이념적 간극이 꾸준히 증가해 왔다. 그 결과 [그림 1]에서 보듯이 19대 국회에서는 이념의 양극화가 일어났다.

[그림 1] 19대 국회의원의 이념분포



출처: 가상준(2015). "한국 국회는 양극화되고 있는가?"

이 두 가지 사실을 종합하면, 상당한 내부 응집력을 가진 양당이 이념적으로 비교적 선명하게 구분되는 상대 정당을 상대했다는 것이다. 타협보다는 대결적인 양당관계가 조성되었다. 이 상태는 20대 국회에서도 달라지지 않을 것이다. 물론 제3당이 어떤 역할을 하는가가 또 다른 변수이지만, 양대 정당만 놓고 보면 [그림 1]의 이념분포가 여전히 유효한 것으로 보인다. 더민주의 경우, 일부 강성 인사들이 공천에서 배제되었지만 이들보다 덜 알려졌으나 못지않게 강성인 다른 많은 인사들이 국회에 진입했기 때문이다.

따라서 국회가 공전할 가능성이 상존하며 국회의원은 놀고먹는 존재라는 세간의 인식도 불식하기도 어려울 것이다. 특히 내년도 대선을 앞두고 유리한 고지를 점령하기 위한 다양한 전략전술이 이용될 것이며 이 가운데는 도움이 된다면 장외투쟁을 벌이는 것도 포함될 것이다.

III. 무엇을 고쳐야 하나?

1. 국회의원 실적 평가 기준

국회의원들의 입법쓰레기 양산을 막으려면 시민단체 등이 실시하는 의원 실적 평가를 좀 더 정착하게 만들 필요가 있다. 이것은 단순히 법안발의 건수 대신에 가결법안 건수로 대체하는 정도로 해결되는 과제는 아니다. 가결법안이라 하더라도 숫자 한 두 개 글자 한두 자만 바꾼 이른바 정비 법안들이 수도룩하기 때문이다. 정량적 평가가 쉽기 때문에 발의건수나 가결건수를 보지만, 좀 어렵더라도 정성적 평가도 같이할 필요가 있다.

2. 의원발의 법안의 입법절차 개선: 규제영향평가 및 재정영향평가 도입

의원발의 법안의 경우에도 정부발의 법안처럼 규제영향평가를 도입하는 것이 필요하다. 아울러 모든 법안에 대해 장기적인 재정영향평가를 의무화하는 것도 필요하다. 물론 현재도 재원조달 방안을 포함시키게 되어 있지만 거의 형식적인 것에 불과하다.

3. 관할 대상의 명확화

우선 국회의 무분별한 증인 및 참고인 채택에 대한 개선책을 시급히 마련해야 한다. 이와 관련해서는 증인 채택 기준을 강화하거나 사전 답변서 제출로 국회 출석을 대신하게 하는 ‘국회에서의 증언·감정 등에 관한 법 개정안’이 2014년 10월 국회 운영위원회에 제출됐지만 상임위에 계류되어 있다 폐기되었다. 일차적으로 국감 증인채택의 요건을 현재보다 강화시키고 직접적인 관련이 없는 증인 및 참고인의 출석을 제한하는 제도적 장치 마련이 요구된다.

나아가 국회 내에 만연한 입법만능주의에 비추어 보다 근본적으로 국회가 소관할 수 있는 대상이나 범위에 대한 사회적 합의를 마련할 필요가 있다. 입법을 통하면 혹은 여야가 합의하면 무엇이든 할 수 있는 것은 결코 아니다. 건전한 삼권분립제도의 확립과 공공영역과 사적영역의 구분을 위해 국회의 관할 대상과 범위를 설정하는 일이 시급하다.

4. 재정 및 예산 준칙 확립. 국회 증액 예산의 공개 심의

우리나라 정부 재정의 규모는 지속적으로 증가하고 있다. 규모만이 아니라 국내총생산에 대비한 비중도 늘고 있다. 2% 남짓한 경제성장률을 예상할 때 금년에도 중앙정부의 세출만 계산해도 국내총생산의 30%를 상회할 것으로 보인다. 게다가 전체 예산의 절반이 복지관련 예산이다. 복지관련 세출은 강한 하방경직성을 지닌다. 늘기만 하지 줄지 않는다. 복지예산의 증가 추세는 고령화와 더불어 더욱 가속화할 것이다.

중앙정부의 재정규모만 보면 공공부문의 규모가 그리 크지 않다고 보일 수 있지만, 여기에 지방

정부의 예산, 공적 보험, 정부 관리 하의 각종 연기금을 포함하면 이미 엄청난 규모이다. 더욱 심각한 문제는 이러한 공공부문의 규모가 계속 증가하고 있다는 점이다. 게다가 이들 공적 기관의 지출 가운데 적지 않은 부분이 차입으로 충당되고 있다. 그 만큼 사부문의 차입과 투자를 구축할 (crowd out) 것이다.

정치인과 정당은 목전의 선거에서 승리하기 위해 경제의 건전성이나 장기적 성장보다는 단기적으로 지지를 극대화할 수 있는 선심성 강령과 공약을 내건다. 예산을 결정하는 과정에서도 마찬가지이다. 국가부채가 증가하든 말든 그건 미래에 다른 사람이 걱정할 문제이고 당장에 지지를 늘릴 수 있다면 그만이다. 득표만 늘릴 수 있으면 설사 경제에 독이 될 수 있더라도 서슴지 않고 입법화한다. 정치적으로 결정할 사안인지 아닌지도 따지지 않는다. 입법부에서 다룰 일인지 아닌지의 여부도 가리지 않고 국민의 대표라는 점을 전가의 보도처럼 휘두른다.

따라서 재정을 정치로부터 보호하기 위해서는 재정 규모에 대한 한도를 설정할 필요가 있다. 일정기간을 기준으로 균형예산을 의무화하는 것도 하나의 방법이고 GDP의 x%라는 식으로 국가부채에 한도를 설정하는 일도 다른 방법이 될 수 있을 것이다. 또한 법안 제출 시 재원 조달 방법 제시를 지금보다 좀 더 강화하여 실행 가능한 구체적인 방법을 명시케 할 필요가 있다. 같은 원칙을 모든 선거의 모든 후보자의 공약에도 적용해야 한다.

아울러 현재 밀실에서 진행되는 국회 증액 예산도 공개적으로 심의해야 한다. 투명성이 없이는 예산의 효율적인 배정과 집행을 담보할 수 없다.

5. 국회 운영의 자동화

여야의 관계가 타협보다는 대결로 치달을 가능성에 대비해 국회 운영을 일정한 날짜에는 여야 합의와 관계없이 열리도록 자동화할 필요가 있다. 흔히 개원의 걸림돌이 되는 전반기 원구성과 하반기 원구성도 법정 기한 내에 협상이 타결되지 않으면 추첨을 통해서 상임위원장을 배분하는 방식을 고려할 필요가 있다.

그리고 국회 공전의 원인이 되어 왔던 국회의원들의 이른바 장외투쟁은 법률로 금지해야 한다. 국회 내에서 말과 투표로 싸우라고 명석을 깔아주었는데 이를 박차고 국회가 아닌 다른 곳에서 시위를 하는 것은 민주국가에서 도저히 용납할 수 없는 일이다.

6. 세비의 폐지와 수당의 시급화

국민들의 불만의 대상이 되고 있는 의원의 세비는 폐지하고 위원회와 본회의 출석 여부에 따라 수당으로 지급하는 것이 무임금무노동의 원칙과 부합할 것이다. 출석했다가 중도에 나가는 경우에 대비해 이것도 시급으로 지급하는 것이 좋을 듯하다. 세비나 수당을 국회가 스스로 결정하는 것도 문제다. 제3의 기관에서 맡아서 결정해야 할 것이다.

IV. 국민주도 국회개혁의 의의와 가능성 그리고 실행상의 과제

일반적으로 개혁이 어려운 또 하나의 큰 이유는 개혁은 많은 경우 개혁의 대상이 될 수도 있는 사람들을 통해서 실행될 수밖에 없다는 점이다. 국회개혁의 경우 결국에는 국회의원들에 의해 받아들여져야 하지만 이들은 특별한 압박이 없는 한 자신들의 기득권을 내려놓을 유인이 없게 마련이다. 이러한 경향은 이들이 누리던 기득권이 크면 클수록 더 커진다. 이것은 국회에 대한 국민들의 불만이 커지면서 많은 특권내려놓기 법안들이 제출되었지만 모두 폐기된 것만 봐도 확인된다.

실제로 위에서 제시한 국회 개혁 과제 가운데 1번의 평가 문제를 제외하면 나머지는 모두 국회의원들이 선택하지 않으면 불가능한 일이다. 하지만 더도 말고 덜도 말고 보통 사람만큼만 자신의 사적 이익을 추구하는 ‘합리적’ 정치인이라면 어느 누가 자신의 손발에 족쇄를 채울 이런 법제도를 마련할까? 거의 무망하다고 할 수밖에 없다. 이달 17일 국회의장 직속의 국회특권내려놓기추진위원회가 3개월의 활동을 마치고 최종보고서를 내놓았지만 과거의 경험에 비추어 이 가운데 과연 몇 가지나 입법절차를 거쳐 실현될지는 알 수 없다.

그렇다면 희망은 전혀 없는가? 반드시 그렇지는 않다. 국회 개혁의 필요성을 공유하는 ‘인식공동체’(epistemic community)가 중심이 되어 국회를 압박하면 가능할 수 있다. 국민들 사이에 존재하는 분노를 몰아서 개혁을 선택하게 만들어야 한다. 이것이 가능하다는 것은 이탈리아에서 일어난 일을 봐도 확인된다. 지난해 10월 13일 이제껏 무소불위의 권력을 행사하던 이탈리아 상원이 의원 정수를 315명에서 100명으로 줄이는 한편 정부퇴출권을 포기하고 입법권의 대부분을 내놓기로 의결했다. 왜 그랬을까? 답은 간단하다. 여론에 떠밀려 어쩔 수 없이 선택한 ‘정치적 자살’이었다.

이렇게 볼 때 이정현 새누리당 대표가 국민을 통한 국회개혁을 제안한 것은 구체적인 방법은 아직 알 수 없으나 매우 적절한 구상이라고 볼 수 있다. 모두에 인용한 한국갤럽조사에서 보듯이 국민 열 사람 가운데 여덟은 국회가 역할을 잘하지 못했다고 대답하고 있다. 당연히 국회에 대한 국민들의 분노는 폭발 직전 수준임이 매일경제신문과 빅데이터 업체 아울네스트가 행한 양대 포털의 정치기사에 달린 댓글 33만건의 분석에서 확인되었다 (매일경제 2016/02/01). 이러한 국민들의 불신과 혐오를 활용한다면 국회개혁이 불가능한 것만은 아닐 것이다.

개혁이 혁명보다 어렵다고 하는 다른 이유 가운데 하나는 개혁 반대세력과 지지세력 사이에 존재하는 비대칭성이다. 이것은 근본적으로 개혁의 집합재적 성격에서 비롯한다. 집합재(collective goods)는 그 생산에 기여하든 않든 간에 모두가 소비할 수 있기 때문에 누구나 “무임승차”하려고 든다. 이렇게 개혁의 잠재적 수혜자들은 기껏해야 미온적인 지지만 보내는 반면에 개혁반대세력은 숫자는 작지만 더욱 적극적으로 개혁에 반대할 공산이 크다. 왜냐하면 숫자가 작은 만큼 집합행동이 용이해지기 때문이다. 그러나 지금은 각종 여론조사에서 드러나듯이 국민들이 개혁의 적극적인 지지자가 될 수 있다. 이런 점에서 개혁의 환경은 좋다.

개혁의 과제도 비교적 선명하고 개혁의 환경도 좋다. 그렇다고 해서 개혁이 쉽게 성공할 수 있

는 것은 결코 아니다. 어떻게 개혁을 추진하느냐에 따라 얼마든지 성패가 갈릴 수가 있다. 개혁에 내재한 어려움에 비추어 개혁 주도세력은 개혁 과제와 관련해 전략적인 고려를 해야 한다. 첫째는 개혁의 속도와 관련된 선택이다. 광범한 전선에서 신속하게 칠 것인가(전격개혁) 아니면 조금씩 점진적으로 개혁프로그램을 진행할 것인가(점진개혁)? 이 문제는 국회개혁의 경우 하나의 개혁 법안에 모든 개혁과제를 담아서 밀어붙일 것인지 아니면 개혁과제 하나하나를 별개의 법안에 담아서 처리할 것인지를 문제이다.

일반적으로 전격전략(Blitzkrieg strategy)은 반대세력을 무방비상태에서 칠 수 있는 이점이 있는 반면 각기 다른 이유에서 개혁에 반대하는 세력들을 결집시킬 우려가 있다. 따라서 전격전략은 개혁세력이 반대세력을 압도할 만한 힘이 있는 그런 드문 경우에만 가능하다. 그렇지 않은 경우 개혁가는 한 걸음씩 한걸음씩 한 번에 한 두 적만 가려내 싸우는 점진전략(Fabian strategy)을 채택하는 편이 낫다.

이 때문에 하버드대학교의 사무엘 헌팅턴(Huntington, 1968: chap. 6) 교수는 개혁의 구체적인 방법으로서 점진전략과 전격전술을 결합할 것을 제안한다. 복잡하게 얽힌 이슈를 분리하고 시기가 무르익었을 때 각 이슈를 하나씩 가능한 한 빨리 처리함으로써 반대자들이 미처 세력을 규합할 시간적인 여유를 주지 않아야 한다는 것이다. 실제로 동서고금의 성공한 개혁은 대체로 이 같은 전략전술에 충실했던 반면 실패한 개혁은 이러한 전략전술을 어기고 있다. 하지만 국회개혁의 경우도 그럴지는 좀 더 생각할 필요가 있다.

실행과 관련해 개혁가가 해결해야 할 또 하나의 전략적 이슈는 여하히 반대세력을 통제하고 개혁연합을 관리할 것이냐의 문제이다. 이것은 어떠한 개혁가나 직면하게 되는 고전적 문제이다. 반대자들에 대해 고립, 매수, 설득 가운데 어떤 방법으로 대처할 것인가? 개혁연합 내부의 다양성과 이질성을 어떻게 극복하고 동질성을 확보할 것인가? 점진전략을 채택할 경우 개혁의 최대 과제는 개혁의 퇴영을 방지하는 한편 개혁의 지속적인 전진을 보장할 수 있을 만큼 강한 연합을 유지하는 것이다. 어떤 개혁이나 어느 정도 진행되면 초기 개혁의 실패보다는 성공으로 피해를 보는 사람들이 개혁연합을 이탈하는 일이 발생한다. 이때 어떻게 새로운 개혁연합을 규합할 것인가도 중요한 과제이다. 국회 외부에서는 국회개혁을 위해 활동해온 시민단체들이 개혁연합의 구성원이 될 수 있을 것이다.

국회 70년 총정리,
국회개혁 어떻게 할 것인가?

발표 2

박근용 (참여연대 사무처장)

‘국민주도 국회개혁’에 대한 입장

1. 먼저 ‘국회 개혁’이 무엇인지부터 정립해야 한다.

- 근래에는 ‘국회 개혁’이 마치 ‘국회의원 특권’을 줄이는 것으로만 치우친 면이 없지 않음
- 게다가 일부 단체나 언론에서 반복적으로 소개하고 있는 ‘특권’중에는 국회 본연의 역할을 하기 위한 권한, 예를 들어 헌법에서 부여한 국회의 권한까지도 ‘특권’을 거론한 때 슬쩍 추가하여 논의를 부풀리거나 왜곡시키기도 함. 그리고 일부에서는 국회가 제 역할을 하지 못할 정도로 국회 또는 국회의원의 활동 여건을 억제하거나 줄이는 것을 주장하기도 함. 예를 들어 ‘국회의원 수를 대폭 줄여야 한다’는 주장은 ‘국회혐오’에 근거한 것으로 무책임하고 합리성을 갖추지 않은 것임. 이는 ‘국회 개혁’이 아니라 ‘국회 죽이기’라고 분류해야 함
- ‘국회 개혁’은 국회가 본연의 역할을 수행하고 위상을 갖추도록 법규와 관행을 개선하는 것이며, 동시에 국회의 본연의 역할과 무관하거나 합리성이 없는 것을 폐지 또는 조정하자는 것이어야 함.
- 물론 참여연대도 국회의원들의 수당 또는 세비같은 것을 국회 스스로 정하거나, 겸직을 제한하지 않거나, 의원연금이라 불리기도 했던 헌정회 연로회원 제도 유지 등에 대해 비판적이었고 개선을 촉구해왔음. 더 나아가 국회의사당 정면 출입구로는 국회의원 및 공무원만 드나들 수 있고 국회의사당을 방문하는 일반 국민은 드나들 수 없는 것, 특수활동비 문제처럼 불필요한 예산지급 또는 정상적 사용 여부에 대한 객관적 감독이 미비한 점의 개선 등을 꾸준히 요구해왔음. 또 국회 경계, 즉 국회의사당에서 200미터 이상 떨어진 국회 담장에서 다시 100미터 이내에서는 어떤 규모든, 어떤 형식이든 집회를 열 수 없게 하는 것 등도 국회 또는 국회의원을 과도하게 보호하거나 합리성이 없는 규정이라는 점에서 개선을 지속적으로 요구하고 있음
- 이처럼 국회 또는 국회의원과 관련한 규정에서 국회(의원) 본연의 역할을 수행하는 것과 무관하거나 또는 불합리한 것들을 폐지, 조정하는 것은 ‘국회 개혁’의 한 부분임
- 더 나아가 국회가 본연의 역할을 제대로 다하고 또 본연의 위상을 확보하는 것을 방해하는 요소를 개선하는 것도 ‘국회 개혁’의 다른 한 부분임

- 대표적으로, 우리 국회가 다양해진 국민을 충분히 대표하거나 낱알이 전문화되고 다양해지는 사회문제를 다룰 수 있는 국민의 대표기관으로 구성되고 있는가 진단해야 함. 비례대표는 소수에 불과하고 지역구 1등 당선자 중심의 국회가 국회의 기능 수행에 과연 적합한 것인지, 정당에 기반한 정치를 중심에 두지만 의회는 정당에 대한 국민의 지지도와 무관하게 지역구 출마자에 대한 국민의 투표 결과 중심으로 구성되는 현행 국회 구성방식이 합리적이고 정치 발전에 부합하는 것인지 따져보고, 이를 개선하는 것이야말로 일부 특권을 조정하는 것보다 훨씬 더 중요한 ‘국회 개혁’임.
- 그리고 제헌의회 때보다 의원 1인당 대표하는 국민의 숫자가 늘었으며, 민주화 이후 첫 구성된 국회였던 30년 전 13대 국회(1988년 기준)때보다 국민의 숫자는 늘었지만, 국회의원 숫자는 요지부동인 것이 과연 정상인지도 합리적으로 진단해야 함. 인구 규모의 증가와 국회가 해야 하는 역할의 증가에 따른 국회 규모의 확대도 국회를 제대로 일하게 하는 국회 만들기 방안이므로 이것이 ‘국회 개혁’ 또는 ‘국회 정상화’의 매우 중요한 부분임.
- 국회의원의 일부 불합리한 특권을 줄이는 것도 중요하고 해야 할 일이지만, 특권을 줄이거나 없앴다고, 국회에 대한 실망감이 줄어들지 않을 것임.
- 왜냐하면 국회가 ‘나’와 ‘우리’ 또는 ‘우리 이웃’을 대변하는데 실패하거나 한계를 보이는 것이 시민들의 실망과 원망, 또는 비판의 근원임. 여기에 더해 불합리한 규정들까지 있으니 실망이 더 커진 것임
- 따라서 근원적인 문제 해결을 위한 국회 개혁은 미룬 채, ‘특권 손질’에만 그쳐서는 안됨

2. 근래 국회 개혁 현황에 대한 평가

- 근래 몇 년을 돌아보면, 주요 정당들이 모두 ‘국회 개혁’을 내걸고 약속했지만, 실제 이행된 것은 △ ‘국회 선진화법’으로 칭하는 규정을 도입하기 위한 국회법 개정, △ 공익적 목적의 명예직 외의 국회의원 겸직 제한 △ 의원연금이라고도 불렀던 현정회 연로회원 지원제도 개선이었음. 여기에 더해 현역 의원의 권한을 내려놓는다는 차원에서 진행된 △ 선거구획정위원회 제도 개선도 있음.
- 현정회 연로회원 지원제도 개선 외에 다른 3가지 개혁 조치들은 제대로 시행되고 있는지 제도적으로 또는 운영면에서 보완할 것은 없는지 살펴보아서 점검해볼 필요가 있지만, 이들 4가지 조치들은 기본적으로는 ‘국회 개혁’ 조치에 해당하는만큼, 폄하하거나 무시해서는 안 된다고 보며 그 취지를 계속 살리도록 노력해야 한다고 봄

- 그러나 여전히 거대 정당과 현역 의원의 기득권 낮추기 차원에서, 교섭단체 요건(현재 의원 20인 이상)을 완화하여 10석 이상의 국회의석을 보유한 정당이라면 국회 운영에 동등하게 참여할 수 있게 하자는 방안은 많은 이들이 제안하였지만, 19대 국회에서도 이루어지지 못했음. 또 국민의 청원을 진지하고 책임있게 처리하지 못하고 있는 현실을 개선해야 하는데, 청원서 심사의무화나 일정한 요건을 갖춘 청원의 경우에는 국회 공청회 주최 의무화, 청원서 제출 방식과 요건 개선도 19대 국회에서는 국회의원들 또는 주요 정당들의 무관심 속에서 관련 법안을 제출되었으나 개선되지 못했음. 또 국회윤리위원회의 징계심사안도 정치공세용으로 제출되기만 할뿐 제대로 심사하지도 않고 폐기되는 일이 19대 국회에서도 반복되는데 이를 개선하지 못했음. 의원들의 소개가 없으면 국회 회의 방청을 못하게 하는, 즉 단순 신청제가 아닌 사실상 허가제로 운영되는 국회 회의방청제도도 개선되지 못해 국민과 가까이 있지 못한 국회였음. 앞의 것들은 대부분 국회에서 진지하게 토의되지도 않고 무관심속에서 묻혀버렸음
- 국회의원(상임위원장 등)에게 지급되는 특수활동비의 불합리함과 불투명함을 개선하기 위해 회의는 국회가 여러 차례 했으나 결실은 여당의 반대로 맺지 못했음
- 더 나아가 국회 개혁의 중요한 부분으로 강조했던, 국회의 국민 대표성을 높이기 위한 방안인 비례대표제도 확대(정당득표율에 따른 의석 우선 배분제, 지역구 대표 의원 대비 비례대표 의원 규모 확대)와 의원정수의 합리적 상향도 19대 국회에서는 이루지 못했음. 도리어 19대 국회는 지역구 의석을 최대한 보전하기 위해 비례대표 의석을 줄여 ‘국회 구성 방식’을 더 나쁘게 만들었음. 이것은 지역구 중심의 국회의원 구성에서 비롯된 것인 동시에 해당 정당의 유불리함만 계산한 결과였는데, 특히 현행 지역구 중심의 국회 구성제도에서 이득을 많이 보는 것으로 계산했던 여당의 완강한 반대때문이었음.
- 한편 20대 국회 들어서 만들어진 국회의장 직속 자문기구인 ‘국회의원특권내려놓기추진위원회’가 활동결과보고서를 내놓으며 ‘국회 개혁’ 방안들을 제안하였음. 전, 현직 국회의원들이 참여하지 않고 국회의장 및 각 교섭단체에서 추천한 외부전문가들로 구성된 이 위원회의 제안사항들을 보면, 비록 몇 가지 빠진 것들이 있고, 특수활동비 문제에 대한 제안처럼 일부 구체적이지 않거나 좀더 진취적이지 않다는 한계는 있지만, 충분히 합리성을 갖춘 것들로 당장 시행해야 할 제안들임. 특히 이 제안들은 어느 정당에게 더 유리하거나 불리하거나 하는 것도 아닌만큼, 바로 시행되도록 주요 정당들이 수용의사를 밝혀야 한다고 생각함.
- ‘국회 개혁’을 추진하는 정치인이라면, 우선 ‘국회의원특권내려놓기추진위원회’ 또는 국회정치발전특위에서도 가닥잡은 방안들부터 시행하도록 힘을 모으고, 더 보강할 방법은 그것대로 계속 논의해 가는 것이 바람직하다고 봄.

3. 최근의 ‘국민주도 국회개혁론’에 대해

- 국민이 참여하는 수준에서 더 나아가 국민에게 주도권을 주자는 주장에 대해서 반대할 이유가 있을 수 없음. 참여민주주의의 관점에서 매우 당연한 접근방식임.
- 하지만 ‘국민주도’가 국회 또는 주요 정당들이 책임을 회피하는 수단이 되어서는 안 됨.
- 현재 논의되고 있는 ‘국민주도 국회개혁론’은 이정현 새누리당 대표가 9월 교섭단체대표연설에서 제안한 ‘국회 70년 총정리 국민위원회(이하 국민위원회)’에 바탕을 둔 것으로 이해함
- 연설문에 따르면 “국회 실상을 국민 눈높이에서 공개하는 것”이 이정현 대표가 제안한 ‘국민위원회’의 역할이었음. 그렇게 실상을 공개하면 개혁을 위한 방안, 즉 ‘답’은 저절로 나오게 되어 있다고도 단언하였음.
- 과연 그러한가 의문임. 국회의 실상은 이미 대부분 드러났음. 내부 경험자(전직 국회의원, 보좌관 등)들도 많았고, 외부 관찰자(기자, 학자, 시민사회관계자 등)들도 많았고, 이들 내부와 외부인을 통해 대부분 알려졌음. 실상을 모르는 것이 아님.
- 실상을 더 알리자는 것이 의미없는 일은 아니지만, 지금까지 ‘국회 개혁’이 지지부진한게 실상을 국민들이 몰라서 그렇다는 것인지 납득하기 어려움. 연설문에서 말한 바처럼 “국회의원이 스스로 청문회 대상을 자처”하자고 한다든지 하는 ‘겸손한’ 자세는 좋지만, 책임의 회피가 아닌가 싶으며 ‘보여주기’와 ‘립서비스’에 그치는 것 같음.
- 문제는 주요 정당 또는 국회의석의 과반 이상을 차지했던 정당이 제대로 된 개혁방안을 내놓지 않았거나, 내놓기만 하고 결실을 거두지 않았던 것이었음. 더 나아가 잘못된 개혁방안 또는 현실에 맞지 않는 개혁방안을 내놓고서 할 일을 다했다고 한 경우도 문제를 악화시켰음. 예를 들어 ‘국회의원 무노동 무임금’론은 전형적으로 현실과 동떨어진 개혁론이었음. 이를 마치 개혁방안으로 시도때도 없이 반복하는 것은 무책임의 전형이었음
- 한편 ‘국민주도 국회개혁론’이 진정성이 있으려면 정말 ‘국민주도’를 인정해야 함.
- 이정현 대표는 “객관적이고 전문적인 인사들이 국회를 한 번 제대로 진단”하자며 ‘국민위원회’를 만들자고 제안하였음. 그렇다면 그런 인사들이 진단만 하고 마는 것인지 아니면 개혁방안까지 내놓는 것까지를 포함하는 것인지, 만약 개혁방안을 ‘국민위원회’에서 내놓으면 그것을, 최소한 새누리당은, 그대로 수용하겠다는 의지까지 있는지, 또 그것이 ‘이정현 당대표’의 의지인지 새누리당 전체의 의지인지 의문임. ‘국민위원회’가 정말 ‘국민주도 국회개혁’론이 되려면, 그런 의지까지 밝혀야 한다고 봄.

- 그동안 많은 전문가 자문기구나 위원회를 만들어도 거대 정당들은 번번히 그 결과를 외면했음. 새누리당만 하더라도 2013년에 외부 전문가들을 중심으로 새누리당 스스로 구성한 ‘정치쇄신특별위원회’가 정치개혁 방안들(권역별 정당명부식 비례대표제 도입, 정당설립 요건 폐지, 사전선거운동 금지 폐지 등)을 당 지도부에 제안했지만, 당 최고위원회는 당론 채택을 거부하였고, 그 후 그 위원회가 제시한 방안 중 어떤 것도 추진되지 않았음. 이런 형태의 일을 반복하지 않겠다는 것부터 선언해야 국민참여기구가 명실상부한 기구가 될 것임.
- 진정한 국민주도 국민위원회라는 것을 구성한다면, △ 최종 결정권을 그 기구에 줄 것인지 아니면 단순 참고하는 수준에 그칠 것인지, △ 국회의원의 참여는 배제하는 기구인지 함께 의논하고 결정하는 기구인지, △ 그 규모가 일반적인 위원회 규모인지 시민합의회의처럼 100명 이상 또는 그 보다 훨씬 많은 국민들이 참여하는 기구인지, △ 참여하는 국민의 경우에도 형사재판에서의 배심원 선정처럼 무작위로 하거나 최소한 인구통계나 남녀, 연령, 지역분포 등을 고려해 안분할 것인지 또는 기존 정당들이 추천 또는 위촉하는 형식인지 △ 전문가 주도로 구성할지 다양한 분야의 전문가의 지원을 받는 일반 시민 중심의 위원회인지 △ 위원회의 의사결정은 최대한의 합의를 이끌어내는 방식인지, 단순 투표를 통해 결정할 것인지 등에 따라, 엄청난 차이가 있을 것임.

끝.

국회 70년 총정리,
국회개혁 어떻게 할 것인가?

발표 3

고계현 (경제정의실천시민연합 사무총장)

국회개혁의 방향과 내용

1. 우리 국회의 현주소

- 민의의 전당이 되어야 할 국회가 분노와 혐오의 대상이 된지 오래임. 국회가 본연의 임무를 다하지 못하고 있기 때문임. 우리 국회를 기능적 측면에서 보면 다음과 같은 문제점이 발견됨.

첫째, 국회는 법을 만드는 입법부임에도 법을 무시하는 행위가 빈번히 일어남. 空轉이 다반사이고 이 기간 동안 무위도식, ‘무생산 국회’를 위해 혈세가 낭비되고 있음.

둘째, 국회의원들이 원내에서 의안심사와 같은 정책 활동과 직접 연계되지 않은 채 이념 논쟁과 정치 투쟁 등의 비정책적 활동에 치우쳐 있음. 특히 단순 정책의안들이 이념 논쟁이나 정치투쟁의 수단으로 변질되어 버림.

셋째, 견제와 균형을 핵심 원리로 만들어진 대통령제하에서 입법부가 행정부를 견제하는 기능을 제대로 수행하지 못하고 있음. 우리 국회의 입법과정은 ‘행정부 대 입법부’라는 관계 속에서 수행되기보다는 ‘정부·여당 대 야당’이라는 구도 속에서 전개됨. 즉, 의회라는 제도적 일체감을 형성하여 행정부로부터 독립된 기능을 수행하는 것이 아니라 여당 의원들은 정부와 일체감을 가지면서 입법 활동을 하고, 야당 의원은 의정활동의 목표를 정부·여당을 반대하는 데 맞추고 있음.

결과적으로, 여야가 의회 구성원으로 함께 정부를 견제하는 것이 아니라 정파적으로 국회가 운영되고 있음. 상황이 이렇다보니 국회는 종종 교착상태에 빠지게 되고 국회에 대한 국민의 불신은 최고조에 달해 있음.

- 그러나 대한민국 국회의 보다 근본적인 문제는 따로 있음. 국회의 핵심 기능 중에는 국민을 대표하는 대표기능(representation), 법을 제정하는 입법 기능(law-making), 행정부를 견제하는 기능이 있지만 사회 갈등을 조정하는 체제 유지 기능도 있음. 한국 사회는 지역 갈등, 세대 갈등, 이념 갈등, 여야 갈등, 노사 갈등 등 다양한 갈등들이 존재함. 그런데 한국 국회의 치명적인 한계는 사회통합, 국민통합의 중추 역할을 해야 할 국회가 오히려 사회 갈등을 증폭시키는 장으로 전락하고 있음. 이에 따라 무능한 행정부, 갈등적 정당, 교착적 국회로 국민 통합이 멀어지고 있음.

- 국회의 효율성(efficiency)이란 국회가 입법기능, 대표기능, 행정부 견제 등 본연의 기능을 제대로 수행하고 있는가를 총칭하는 개념. 국회가 국민의 의사를 효율적으로 결집하고 국민 이익을 효율적으로 대변하지 못하면 국회는 국민의 직접 투표에 의해 형성되었다는 대표성 이외에는 그 어떤 권위와 정통성을 갖지 못함. 그리고 국회가 담당해야 할 갈등의 해소와 국민통합 기구로서의 위상도 확보하기 힘들게 됨.

2. 국회 개혁방향 및 과제

2-1. 정쟁국회가 아니라 정책국회로 거듭나야 함.

- 대통령제가 제대로 운영되고 의회가 정치의 중심이 되기 위해서는 행정부에 대한 견제와 균형의 대원칙이 지켜져야 함. 이를 위해 상시 청문회의 활성화를 통해 의원들의 자율성과 책임성을 제고해 상임위 중심의 일하는 국회를 우리 실정에 맞게 정착시켜야 함.
 - 상시 청문회가 행정 마비를 가져온다는 것은 의회 민주주의를 이해하지 못하는 단견임. 국회를 입법부가 아닌 통법부 정도로 보는 사고방식에 근거한 것임. 미국 의회는 청문회로 시작해서 청문회로 끝남. 그런데 행정은 마비되지 않음. 여야가 함께 행정부를 견제할 수 있어야 하며 상시 청문회는 좋은 수단임.
 - 가슴기 살균제 사건으로 146명이 사망했는데 5년 세월이 지나서야 겨우 조사다운 조사가 이뤄지고 있는 현실을 직시할 필요 있음. 상시 청문회가 이뤄지면 이런 폐단은 사라질 것이며 정부 책임에 대한 강도 높은 추궁도 이뤄질 것임. 따라서 의회가 평소 행정부를 잘 견제해야 건강한 정부가 된다는 원칙을 행정부 마비로 호도해서는 안 됨. 원칙의 문제와 운영의 문제를 혼동해서는 안 된다는 뜻.
 - 미국 의회의 경우, 상임위 차원에서 입법 (law-making) 청문회, 조사(investigation) 청문회, 감사(oversight) 청문회, 인준(nomination) 청문회 등 다양한 청문회를 실시하고 있음. 이런 상시 청문회가 제대로 기능하는 이유는 의원들이 당 지도부나 계파의 눈치를 보지 않고 자신의 소신과 양심에 따라 행동하면서 소속 정당과 관계없이 교차투표(cross-voting)를 하고 있기 때문임.

2-2. 갈등 지향적 국회 운영 구조를 조속히 바꾸어야 함.

① 상시 국회운영체제 구축

- 국회 운영에 있어 임의성(任意性)이 아닌 자동성(自動性)의 원칙이 준수되어야 함. 기존과 같이 국회 의사일정이 원내 교섭단체들 간의 협의에 의해 임의적으로 이뤄지는 게 아니라, 상시 국회 제도를 도입해 정해진 날에 국회가 자동으로 열리도록 해야 함.
- 현행 국회법은 국회 운영 기본일정과 관련, 9-12월에 열리는 정기국회 100일 외에 짝수달 2,4,6월에 임시국회를 열도록 규정하고 있음. 홀수 달인 1,3,5,7월에도 교섭단체 간 협상으로 임시국회를 개최할 수는 있음. 문제는 국회 문을 열어 놓고 일을 하지 않는 공전이 장기화 된다는 것임. 의사일정마저 협상의 대상이다 보니 국회는 문을 열어 놓고 공전하는 일이 다반사로 일어남. 무쟁점 법안도 정치적인 이유로 신속 하게 처리되지 못하고 있음.
- 국회가 일하는 국회로 거듭나기 위해서는 원내 교섭단체 중심의 합의제 국회 운영 방식을 바꾸어야 함. 본회의와 상임위원회 일정을 미리 지정하는 캘린더식 요일제 운영이 절대적으로 필요함. 가령, 매달 국회가 열리는 날이 정해지고, 월·화·수요일엔 상임위원회, 목요일엔 본회의를 여는 방식임. 이렇게 되면 국회 운영의 불확실성이 제거될 수 있음.
- 미국은 매 12월에 내년도 의사일정을 수립함. 1월부터 12월까지의 의사일정이 확정되면 의회는 그 일정에 따라 자동으로 열림. 만약 한국 국회가 미국의 캘린더식 의회 운영 방식을 채택하면 국회 개원을 둘러싸고 여야간 반복적으로 전개되는 정치 갈등도 해소 될 수 있을 것임.

② 국회 선진화법 문제

- 19대 국회에서 국회선진화법이 처음 도입됨. 이 법은 폭력과 몸싸움으로 얼룩진 ‘동물국회’를 막는 데는 기여했지만, ‘식물국회’를 만드는 데도 일조했다는 평이 존재함.
- 19대 국회의 법안 가결률은 약 41.6%로, 15대 국회(73.0%), 16대 국회 (63.1%), 17대 국회(51.2%), 18대 국회(44.4%) 와 비교해 가장 낮음. 또한, 19대 국회의 1개 법안당 평균 처리 기간은 517일로 15대 국회 210.1일, 16대 국회 272.9일, 17대 국회 413.9 일, 18대 국회 485.9일보다 훨씬 길었음. 국회선진화법이 수반한 ‘합의의 덫’에 걸려 입법과정이 장기화됐고 심지어 누더기 법안이 양산됐으며, ‘법안 끼워 팔기’ 등의 나쁜 관행이 만들어 짐.
- 국회선진화법의 취지는 기존의 다수주의 일방에서 벗어나 국회운영을 합의주의 정치문화를 배양하기 위해 도입된 것임. 즉 민주주의의 양대 원리인 다수주의와 합의주의의 조화와 균형

을 위해 도입됨. 어느 한쪽으로 치우칠 때 민주적 거버넌스가 잘 작동될 수 없다는 교훈에서 시작한 것임. 그 동안 여당을 지배해 왔던 안정 과반 의석 확보가 안정적인 국정운영을 담보한다는 인식의 오류에서 과감하게 벗어나 국정 안정은 숫자에 의해 결정되는 것이 아니라 여·야간의 대화와 타협으로 이뤄진다는 판단에서 시작. 여당이 절대 안정 의석을 확보하더라도 야당이 극한 대립의 길로 가게 되면 안정적인 국정 운용은 물 건너가는 교훈에서 시작한 것임. 따라서 이 제도의 성공을 위해선 대통령이나 국회, 그리고 이를 지켜보는 언론이나 유권자 모두가 다수에 의한 일사 천리식 정책결정보다는 다양한 세력 간의 타협과 대화를 통한 합의주의적 정책결정과정에 보다 익숙해질 필요가 있었음. ‘합의주의적 정치문화’ 배양을 위한 노력이 우선 필요한 것임.

- 국회선진화법의 방향과 취지는 옳음에도 불구하고 운영주체인 여,야가 이러한 제도 취지를 살리기 위한 의식과 행동에 대한 전면적 변화의 노력이 수반되지 않은데서 문제가 발생한 것임. 여, 야가 새롭게 이 제도의 취지를 살리기 위한 합의와 노력, 그리고 국회운영의 기존 패러다임을 넘어서는 노력이 필요할 것으로 보임.

③ 국회 긴급 현안 발언 제도 도입

- 세월호 참사와 같은 대형사건이 발생하는 경우, 여·야간 입장 차이 및 의사일정 미합의로 인한 국회 장기 공전 사태 발생하고 있음. 대부분의 국민은 현안에 관한 쟁점과 교섭단체의 입장 등을 정확히 알기 어려움. 이를 해결하기 위해 교섭단체 간 타협점을 찾지 못하는 특정 쟁점 현안에 대한 본회의 발언제도 마련할 필요가 있음. 이 제도는 회기 중 현안이 되는 중요사항에 관하여 정부에 대하여 질문 긴급현안질문(제122조의3)와는 다른 것임. 이 제도는 국민과의 소통 및 국민의 알권리 충족시키고, 각 교섭단체가 제시한 정책에 대한 비교·분석을 활성화시키고 궁극적으로 상호 이해 및 대화와 타협을 통해 합리적인 대안을 도출할 수 있음.

2-3. 생산적인 국회 문화를 만들어야 한다.

- 생산적 의회 문화는 의회 과정에서 의원들의 행위를 규제하는 성문화되어 있지 않은 행동규범으로 의회 기능의 활성화, 다변화, 효율화를 제도화시키는 원동력이 됨.
- 예를 들어, 미국 정당과 의회에서는 크게 초선의원의 수습기간에 대한 불문율(apprenticeship), 선임자 특권에 관한 불문율(seniority rule), 상호호혜에 관한 불문율(reciprocity rule), 의원 상호 예의에 관한 불문율(the rule of personal courtesy), 의원 긍지에 관한 불문율(institutional patriotism), 의정업무에 관한 불문율(the rule of legislative work)과 같은 다양한 수평적 불문율, 즉 일종의 생산적 정치문화를 갖고 있음.

- 특히, 이러한 수평적 불문율이 미국 의원들로 하여금 대통령제하에서 의회의 본질적인 기능이 여야 구별 없이 행정부를 효과적으로 견제하여 국정 운영의 안정을 가져오게 하는 것이라는 인식을 확고하게 심어 주고 있음. 한국 국회가 핵심 쟁점을 둘러싼 빈번하게 전개되는 교착 상태를 청산하고 사회 갈등을 조정해서 국민 대통합을 위한 의정 문화를 만들기 위해서는 다음과 같은 불문율을 정착시키는 것이 필요함.

① 강제적 당론 종식

- 한국 국회가 거듭나기 위해서는 대화와 타협, 상생과 상호예의와 같은 생산적 불문율을 조속히 만들어 가야 함. 특히, 민감한 정치 현안에 대해서 의원들이 강제적 당론에 예속되지 않고 양심에 따라 투표할 수 있는 자유 투표 관행을 정착시켜야 함. 다시 말해, 강제적 당론을 종식시키는 불문율, 즉 문화를 만들어야 함. 국회법 제114조제2항(자유 투표)에 “의원들은 의원은 국민의 대표자로서 소속 정당의 의사에 기속되지 아니하고 양심에 따라 투표 한다”고 규정되어 있음. 의원들이 이를 목숨처럼 받들어야 함.

② 퇴행적인 “법안 연계” 투쟁 종식

- 여야는 퇴행적인 “법안 연계” 투쟁을 종식하고 쟁점 법안과 민생 법안의 분리하는 관행을 만들어 생산적인 국회를 만드는 일에 앞장서야 함. 이런 관점에서 무쟁점 법안 신속처리 제도 도입을 검토할 필요가 있음. 무쟁점 의안들이 쟁점법안, 정치현안과 연계되어 처리 지연 사례가 종종 발생하기 때문임.

③ 책임성 강화

- 사회의 다양한 이해관계는 국회라는 장을 통해 수렴되고 절충되어야 함. 그런데, 만약, 국회가 국가 전체의 이익보다는 자신들을 지지하는 특정 이해 집단(single interest group), 지역, 계층의 이해만을 위한 인기영합적인 정책에 매몰된다거나, 의정활동에서 무책임한 폭로성 발언을 일삼거나, 의원들이 일반 당원이나 지지자들의 의사에 상관없이 특정 인물과의 친소관계나 정치적 편익에 따라 탈당·입당을 한다면 책임 있는 행동으로 볼 수 없음. 이러한 비도덕적이고 무책임한 행동을 차단하기 위해서라도 의원들 스스로 자신의 기득권을 과감하게 포기하는 용단을 내려야 함.
- 무책임한 입법발의에 대한 책임성 강화.

④ 국회 의장의 역할 강화

- 여·야 간의 갈등이 첨예하게 대립하고 있는 상황에서 갈등을 조정하고 국회의 권위와 위상을 제고하기 위해서는 국회의장의 위상이 강화되어야 한다. 현재와 같이 여야 원내교섭 단체를

이른 정당들의 의사일정 합의에 따라 의정을 이끄는 수동적이고 의전 지향적인 관행에서 벗어나 국회의 수장으로써의 능동적이고 적극적인 역할을 담당해야 함.

- 의장 선출을 교황 선출 방식으로 바꾸고 의장 임기를 의원 임기와 동일한 4년으로 하고, 영국에서와 같이 지역구 출신 의장이 재출마할 경우, 주요 정당들이 그 지역구에는 후보를 내지 않는 전통과 불문율을 만들어야 함. 그래야만 국회의장이 사회적으로 첨예한 갈등 문제가 발생할 경우, 통합적 차원에서 정치적 중립성을 기초로 자신의 소신과 양심에 따라 의회 과정을 주도할 수 있음.

⑤ 국회 존중 문화 확립

- 여야는 어떤 어려움과 고통이 따르더라도 모든 갈등은 국회라는 장을 통해 해결한다는 불문율을 만들어야 함. 의원들이 국회를 버리고 장외 투쟁에 몰입하면 스스로 국회의 존재 자체를 부정하는 것. 미국의 의회는 청문회로 시작해 청문회로 끝난다는 말이 있을 정도로 사회의 모든 핵심 쟁점들이 청문회를 통해 논의되고 대안이 도출됨. 쟁점 현안이 발생했을 때 의원들이 장외가 아니라 국회를 통해 갈등을 해결하기 위해서는 국회 청문회 제도가 활성화되어야 함. 무엇보다 상임위 차원의 조사 청문회가 활발하게 이뤄질 수 있도록 제도화할 필요가 있음.

2-4. 특권을 내려놓아야 한다.

국회의원은 불체포 특권과 면책 특권을 포함 한 다양한 특권을 누리고 있음. 세비를 포함해 과도한 각종 경비 지원을 받고 있음. 세비 이외에 차량 유지비, 기름값, 정책자료 발간비용 명목으로 한해 1억 원이 더 지급된다. 보좌진 7명의 급여를 더하면 의원 한 명을 위해 연간 6억8천만 원이 듦. 열심히 일한 만큼 받는 특권이라면 아깝지 않겠지만, 일하지 않고 갑질 하면서 누리는 특권이라면 없어져야 마땅함. 국회의원의 최대 특권은 오직 국민을 위한 법안을 만들고, 국민의 혈세인 예산이 잘 쓰이도록 감시하는 것임을 가슴 깊이 담아 의정 활동에 임해야 함.

① 국회 윤리위원회의 위상과 역할 강화

- 국회 윤리위를 국회의장 직속으로 하고 위원회의 과반 이상을 외부 인사로 구성할 필요가 있음. 단순한 윤리심사자문이 아니라 실질적인 윤리조사가 가능하도록 해야 함. 윤리위의 실효성과 위상을 강화하기 위해 위원회에서 결정된 사항을 국회 본회의에서 2/3 이상의 반대가 없을 경우 무조건 채택되도록 할 필요가 있음. 이밖에 조속한 징계 관련 안건심사를 위하여 단계별 활동기한을 명시할 필요가 있음.

② 국회의원 ‘셀프세비’, 외부기관이 권고하도록 바꿔야

- 국회의원 세비는 법률과 시행령의 재위임 규정을 이용해 국회의장이 국회 내부 규정인 ‘국회 의원 수당 등 지급에 관한 규정’을 고치는 방법으로 정해왔음. 이 때문에 의원 세비를 국민들은 명확히 알기 어려우며, 언론들도 국회사무처에서 일일이 알아봐야 비로소 의원 세비가 얼마인지를 알 수 있음. 국회의원 세비의 항목들을 모두 법률로 정해야 하며, 의원에게 지원되는 각종 수당이나 정책개발비 등 복잡하고 혼재되어 있는 명칭을 단순화하여 국민이 이해하기 쉽게 정리해 명시해야 함.
- 국회의원 세비를 스스로 결정하는 방식 또한 개선해야 함. 의원 급여와 관련하여 선진국들 중 급여 수준이나 인상폭을 의원들이 독자적으로 결정하는 나라는 거의 없음. 우리나라 역시 국회의원을 제외한 외부 인사로 구성되는 독립적인 기구에서 국회의원의 세비를 결정하고, 이 권고안을 국회가 수용하도록 하는 방식이 바람직함. 위원회는 국회의장 직속으로 설치하고, 국회의원을 제외한 외부 인사로 학계·언론계·법조계·종교계·시민단체 등의 추천을 받아 구성해야 함.

③ 쌈짓돈으로 전락한 특수활동비, 업무추진비에 준해 지출 규제해야

- 특수활동비는 기밀이 필요한 수사나 정보 수집 활동에 지급되는 비용으로 영수증 등 지출 증빙자료조차 제출하지 않아도 됨. 이 때문에 국회의장단과 상임위원장, 원내대표 등이 사적 용도로 유용해도 제재를 받지 않는 ‘쌈짓돈’으로 전락.
- 특수활동비는 공적 업무 수행을 위하여 국민의 혈세로 지급되는 돈임. 당연히 업무추진비에 준하여 그 근거를 명확히 규정하고, 지출 역시 공적 업무 수행에 한정해야 함. 국회의원은 활동범위가 공개된 직무이며, 의정활동 외에 특수한 비밀 목적의 활동으로 활동비를 사용할 타당한 사유가 있다고 보기 어려움. 반드시 지출 증빙자료를 제출하도록 하고, 그 내역은 국민들에게 숨김없이 공개되어야 함. 아울러 국회의원들에게 지원되는 모든 예산내역을 공개하고, 국민들의 상시적 감시와 통제가 가능하도록 해야 함.

④ 국회의원의 국무위원 겸직, 엄격히 금지해야

- 국회의원의 겸직을 규정한 국회법 29조는 국회의원이 국무총리 또는 국무위원을 겸직하는 것을 허용하고 있음. 그러나 국회의원의 국무총리·국무위원 겸직은 삼권 분립에 위배되며 국회의원의 독립성을 침해하는 것으로 금지해야 함. 국무위원을 겸직하고 있는 국회의원이 국무위원으로서 공무를 수행하면서 동시에 국회의원으로서의 권한을 행사하는 것은 문제가 될 수 있음. 더불어 공무원의 정치적 중립 의무도 위반하는 것으로 겸직할 수 없도록 해야 함.

또한 국무위원을 겸직하는 의원들은 사실상 의정활동이 불가능하여 국회의원의 직무 성실 수행 의무에도 어긋남.

3. '능동적, 생산적 국회'로의 전환

- 미국 의회는 행정부의 제안을 대폭 수정하고 용이하게 거부할 뿐만 아니라 그 자체의 대안을 제시할 능력을 보유하고 있는 강한 정책 형성력과 국민들로부터 지지가 높은 '능동형'(active) 의회의 모습을 보이고 있음.
- 우리 국회는 과거 군부 권위주의 통치하에서는 행정부의 제안을 거부없이 무조건 통과해 주는 통법부의 오명을 받았지만, 민주화 이후에는 행정부안에 대한 대안제시나 의미 있는 거부는 아주 예외적으로 하지만 경우에 따라서는 제한적 수정을 하는 중간 정도의 정책 형성력을 갖고 있지만, 국회에 대한 국민의 신뢰 수준은 상당히 낮은 주변적(marginal) 의회라는 평가를 받고 있음.
- 한국 국회는 '대화와 타협'이 실종된 대결과 파쟁의 악성 바이러스에 감염되어 있음. 이러한 바이러스를 치유해 생산적이고 효율적인 선진 의회를 구축하는 것은 단순히 의원 정수를 줄이고 국회법 조항을 몇 개 고친다고 성취되는 것이 아님. 한마디로 특단의 조치가 필요함. 무엇보다 의원들의 인식에서 코페르니쿠스적인 전회가 있어야함. 의원들이 계파와 지역이 아니라 국민과 자신에게 줄을 서고, 국민이 요구하고 체감하는 정책에 몰입하며, 국민의 편에서서 여야가 함께 행정부를 견제하면 국회 정상화가 앞당겨지는 길이 열릴 것임.
- 이와 더불어 정당이 국회를 지배하는 기존의 왜곡된 정치 구조를 바꾸지 않으면 능동적 국회로의 전환이 불가능함. 이런 난제를 해결하기 위한 유일한 길은 기존의 비대화된 중앙당 구조, 당 대표의 권력 독점, 강제적 당론 등으로 점철되고 있는 기존의 원외중심 정당 체제를 원내 중심 체제로 전환되어야 함. 원내정당은 국회가 정당정치 중심 무대가 되고 의원들이 원외 당 조직으로부터 자율성을 유지하며 정당의 구심점과 정당 간 대립구조의 핵이 국회에 위치하는 경우라고 규정함. 탈산업화와 세계화로 사회의 복잡성이 파편화된 시대 변화 상황에서 원내 정당화는 의원 개개인의 자율성을 증대시켜 대통령과 의회, 여야 정당간의 교착상태를 완화시키는 순기능을 담당할 수 있음. 끝

국회 70년 총정리,
국회개혁 어떻게 할 것인가?

발표 4

서석구 (국회개혁범국민연합 상임고문/변호사)

국민이 주도하는 국회개혁

토론 요지

- 국민이 주도하는 국회개혁 개요
- 국회개혁 범국민연합의 출범선언문
- 법안가결률도 국민신뢰도도 최악인 19대 국회
- 내란선동과 각종범죄로 22명이나 의원직을 잃은 19대 국회
- 여론조사 최악의 국회 2004년부터 2013년 10년 연속 가장 낮은 신뢰도
- 국회개혁 범국민연합과 한국자영업자총연대의 국회개혁 일천만명 서명을 돌파한 범국민서명 운동
- 의회민주주의와 국회
- 민주주의 입법 헌법기관 국회
- 산업화와 민주화의 산실 국회와 대한민국의 기적 그러나 대한민국에 적대하는 세력을 끌어들이는 국회가 자초한 의회민주주의의 위기
- 하느님(하나님)도 부러워한다는 국회의원의 엄청난 특혜와 국민혈세 낭비
- 국회의원의 면책특권과 불체포특권 남용이 초래한 법치주의 위기
- 야권연대하여 김일성 주체사상을 따르는 내란선동 이석기 무죄변론을 한 민변 변호사를 국회 원내대변인에 임명해 국회의 권위를 실추시킨 정당
- 국회독재, 발목잡는 국회, 위헌적인 법률을 통과시키는 국회, 국회해산론
- 이석기 석방을 요구하며 도심을 무법천지로 만드는 민중총궐기를 주도하는 민주노총의 경제 활성화법 노동개혁입법반대 투쟁에 끌려다니는 국회
- 세습왕조 99.98%투표율 100%찬성율 유엔의 11년 연속 인권개선촉구결의를 받는 북한이 선동하는 미국 쇠고기 광우병, 사드 레이더 기지 전자파 괴담과 유언비어와 국회
- 국회의원의 불체포특권, 면책특권, 국회의원의 막말, 폭언, 비리와 이적발언, 폭력과 망언과 국회개혁
- 국민을 속이는 국회의 국회개혁 속임수 쇼는 이제 그만
- 대법원의 통진당 이석기 내란선동 유죄판결에 의한 국회견제
- 헌법재판소의 정당해산 통진당 의원들 의원직 상실결정에 의한 국회견제
- 노동개혁입법의 긴급한 필요성과 지난 총선이 주는 교훈

- 북한의 핵실험 미사일 발사 안보위기와 국회의 책임
- 사드반대하는 중국을 방문한 야당초선의원들의 사대매국외교
- 정세균 국회의장과 더불어민주당이 주도하는 개헌론의 실체
- 국회개혁을 위한 국민의 결단
- 국민위원회의 구성
- 이적단체 비호세력이 아닌 국민이 주도하는 개헌
- 국회해산 국민투표
- 반헌법세력 이적단체 비호세력과 전과자 공직 공공직 취임금지 입법화
- 이적단체, 이적단체 비호세력에 대한 예산지원금지와 단체해산법
- 면책특권 대폭제한. 불체포특권 폐지
- 국회의원의 세비와 특혜 대폭 제한
- 대한민국에 적대하는 세력을 비호하는 의원, 비리 저질 막말 폭언 의원에 대한 국민소환제 개선
- 인신공격과 정치공세 성토장으로 변질된 청문회 제도 대폭 개선
- 이적단체와 연대투쟁하는 노조의 불법화 입법 민주주의와 법치주의를 수호하는 범국민운동

개요

국회는 국민을 대표하는 헌법기관입니다. 모든 지역에서 인구비례로 뽑는 대표성을 갖습니다. 민주주의는 인치가 아닌 법치인데 모든 법은 국회에서 통과되어야 한다고 해서 입법권을 가진 국회를 입법부라고 하고 국회의 입법에 의하여 통치되는 민주주의를 의회민주주의라고도 부릅니다.

과연 국회는 국민을 대표해 제 사명과 역할을 하고 있습니까? 국정과 민주주의에 걸림돌이 되어 온 탓에 역사상 최악의 국회라 불리는 19대 국회의 개혁을 바라는 민의를 대변해 2015.10.19. 출범한 국회개혁범국민연합(상임대표 구재태, 박선영, 이기수, 이태섭, 대한민국재향경우회(회장 구재태)를 비롯한 195개단체 참여)과 300여 중소상공인·자영업자 연대단체인 한국자영업자연대(상임대표 오호석·최승재·민상헌)가 연대하여 드디어 헌정사상 초유의 10,422,939명의 서명을 받아 국회개혁을 청원한 것은 국민의 불신을 받는 국회를 개혁하는 것이 시대적 소명이라고 믿었기 때문입니다.

국민이 주도하는 국회개혁을 위하여 본 여의도연구원이 주최하는 세미나는 의회민주주의와 국민을 위한 시의적절한 소중한 기회가 될 것이라 확신합니다. 새누리당 이정현 대표께서도 국민불신을 받는 국회의 자화상을 간파하시고 국회가 아닌 국민주도의 국회전면개혁추진을 강조하신 것도 민의를 대변해 국회를 개혁하겠다는 국민주권주의에 기반을 둔 결단입니다.

먼저 국민이 주도하는 국회개혁 개요를 본 다음 구체적인 각론과 대안에 들어가겠습니다. 먼저 언론에서도 최악의 국회라고 비판받는 19대 국회와 현 국회의 자화상을 살핀 다음에 국회개혁범 국민연합의 출범선언문을 소개해 왜 국회가 개혁되어야 하는지를 논하고 의회민주주의 입법 헌법 기관인 국회의 중요성, 개혁의 대상인 국회를 불신하는 국민여론, 국회의 법안가결율, 지나친 특혜, 민생법안 발목잡기 등 국회의 직무유기, 의원직 상실이 늘어나는 국회의 도덕불감증과 이념정체성의 혼란, 국회무용론 국회해산론, 불체포특권과 면책특권, 막말과 폭언에 의한 국회권위 실추, 국회의 권한남용과 국회독재, 대한민국에 적대하는 세력을 국회에 끌어들이는 국회의 자해행위를 지적할 것입니다.

국회개혁을 위한 합리적인 대안인 국민위원회의 공평한 구성, 국회의원의 무노동 무임금, 국회의원의 불체포 특권 폐지, 면책특권의 상당부분 제한, 국회의원의 특혜 제한, 북한을 이롭게 하고 대한민국에 적대하는 이적단체로 판결을 받은 이적단체를 비호하는 세력의 국회, 공무원, 군, 교사, 공공직 진입 금지, 이적단체 비호하거나 지원하는 예산 금지를 포함하는 자유민주적 기본질서를 위한 국회가 되기 위한 대안을 제시하고자 합니다. 그리하여 국민의 혈세를 낭비하고 직무유기와 국회독재로 국정을 발목잡는 최악의 국회를 국민의 존경과 신뢰를 받는 명실공히 국민복과 자유민주주의 통일을 위한 국민의 대표기관이 되도록 하기 위하여 국민이 주도하는 국회개혁이 이루어져 국민에게 희망을 주는 기회가 되기를 바랍니다.

국회개혁범국민연합의 출범선언문

국회개혁이 가장 시급한 애국입니다.
 국회를 개혁해야 이 나라가 삽니다.
 우리는 그들을 대표라고 뽑아서 주권을 맡겼습니다.
 국정에 대한 최종 최고의 감독권은 국회가 갖고 있습니다.
 그런데 지금 감독 잘하고 있습니까?
 틈만 나면 먹을 궁리, 싸울 궁리만 하고 있지 않습니까?
 그들의 눈앞에 국민은 없습니다.
 오직 권력과 돈이 있을 뿐입니다.
 여의도 국회는 놀부들의 집합소를 연상케 합니다.
 남이 잘되는 것은 배 아파서 참지 못합니다.
 실패한 정부를 만드느라고 정신없습니다.
 뺨덕어머니의 집합소와도 같습니다.
 국민들을 심봉사 취급합니다.

먹고 튀는 데는 귀신들입니다.

이번 국회에서만 무려 18명이 의원직을 상실했습니다.

대부분 먹다가 들킨 사람들입니다.

현재 16명이 재판 또는 수사를 받고 있습니다.

사실 제대로 손을 대면 이 정도가 아닙니다.

줄줄이 감옥에 가야 할 형편입니다.

감옥에 가서도 매달 1천만원 씩 월급은 꼬박꼬박 챙기는 사람들입니다.

국회상임위가 열리고 있는 시각에도 대낮에 호텔방에 들어가

이상한 짓을 한 의원도 있습니다.

정신상태가 이 지경입니다.

대한민국 국회는 전과자들의 도피처 같습니다.

300명중 48명(16%)이 전과자입니다.

28명은 국가보안법 또는 반공법 위반이고 그중 18명은 이적단체 활동자입니다.

김일성을 아버지라고 부르던 사람도 들어있습니다.

이런 자들에게 국정심의를 맡기고 있습니다.

현재 정부와 공기업 부채만 1,076조입니다.

이거 누가 갚을 겁니까?

지금 이 순간도 수상한 부채가 눈덩이처럼 불어나고 있습니다.

보는 놈이 임자요 먹는 놈이 장땡이라는 말이 나오고 있습니다.

국민이 준 국정감독의 칼을 엇 바뀔 먹지 않고 제대로 썼다면 방산비리,

자원외교비리, 관피아, 법피아, 군피아 비리 등 부패천지가 되었겠습니까?

허구한 날 제 밥그릇 챙기기는 데만 여념이 없으니

고양이에게 생선가게를 맡긴 꼴입니다.

지금 국회지지율은 5%입니다.

이미 해산되었어야 할 국회입니다.

이런 국회를 4년씩이나 놔둔다는 것은 말이 안 됩니다.

국회개혁이 가장 시급합니다

국회개혁에 대한 대안

1. 국회해산 국민투표제

국민이 직접 국회를 견제할 수 있도록 국회 해산제를 도입해야 합니다.

부패 무능한 국회는 국민의 힘으로 해산하자는 것입니다.

견제없는 권력은 반드시 타락하고 부패한다는 것이 동서고금의 이치입니다.

망아지에게는 고삐가 필요합니다.

2. 국민소환제 개선

국민의 힘으로 국회의원을 파면할 수 있도록 국민소환제를 도입해야 합니다.

금품수수, 성추행, 반국가 이적행위자, 막말, 폭력, 저질 국회의원은 언제라도 국민대표직에서 끌어내려야 합니다.

그들은 정치귀족으로 태어난 사람들이 아닙니다.

국민 소환을 어렵게 하는 요건과 절차를 개선해야 합니다.

한국과 같은 분단국가에서는 국회의원 지나친 엄격한 요건의 자격심사 자격박탈도 개선해 나가야 합니다.

3. 전과자 이적단체 비호세력 출마제한, 공무원, 군, 교사, 공공직 취업제한

국회의원은 청렴과 명예를 생명으로 여겨야 하는 고위공직자입니다.

국가보안법 등을 위반한 반국가행위자, 병역 기피자, 공직선거법 위반·뇌물수수 등으로 100만 원 이상의 벌금형을 받은 전과가 있는 자, 김일성 주체사상을 따르는 세력, 이적단체 비호세력, 병역기피자 등은 국회의원 출마 자격을 박탈해야 하고 공무원, 군, 교사, 공공직 취임을 제한하는 입법을 해야 합니다. 또한 이적단체와 이적단체 비호세력에 대한 예산지원도 금지해야 합니다.

4. 불체포특권 폐기, 면책특권 대폭제한, 국회의원의 지나친 특혜 제한

감옥에 가야할 범법자가 큰소리치며 활보할 수 있게 해주는 불체포특권은 폐지해야 합니다. 법의원도 일반국민과 똑같이 즉각 수사 받도록 해야 합니다. 국회의원은 체포불능, 소환불응, 재판기피를 밥 먹듯이 하고 있습니다.

이른바 면책특권도 허위사실유포, 국가기밀누설, 이적행위에 악용되는 등 부작용이 심각해 대폭 제한해야 합니다. 국회의원에 대한 지나친 특혜도 국민 의사를 수렴하여 합리적인 제한이 이루어져야 할 것입니다.

5. 국회 특별감찰관제 실시

국회는 견제기관이 없기 때문에 부패하기 쉽습니다. 국회가 부패하면 다른 행정부나 사법부의 부패도 막을 수 없습니다. 따라서 국회의원과 보좌관 및 국회 직원의 범법행위에 대해서는 특별감찰관의 감시와 조사 및 처벌이 신속히 이뤄지도록 특별감찰관법을 개정해야 합니다.

6. 청문회 제도 대폭 개선

막말 폭언 인신공격과 정치공세 성토장으로 변질된 청문회 제도를 대폭 개선해야 합니다.

7. 유명무실한 국회 자체징계 대폭 개선

제식구 감사기로 전락한 국회 자체징계를 대폭 개선해 막말 폭언 비리 이적단체 비호 등에 대한 국회 자체징계를 효과적으로 제도화해야 합니다.

8. 국회 주도가 아닌 국민주도의 개헌

국민의 불신을 받고 있는 국회가 주도하는 개헌이 아니라 국민주도의 개헌이 되어야 하고, 민주적 기본질서를 수호하는 개헌이 이루어져야 할 것입니다.

우리는 국민이 맡긴 신성한 권력을 이용하여 자신들의 밥그릇이나 챙기고 팔자를 고치려는 국회의원들을 더 이상 용납할 수 없습니다.

더 이상 국회개혁을 방치할 수 없습니다. 용기 있는 행동만이 개혁할 수 있습니다.

국민위원회의 구성

여의도 연구원이 국민주도의 국회개혁을 위하여 국민위원회를 구상한 것에 공감합니다. 국민위원회를 어떻게 구성하느냐가 국민주도의 국회개혁이 성공할 수 있는지 여부의 관건이 될 것입니다. 적어도 반헌법세력이 국민위원회에 참여하는 것은 배제되어야 한다는 것은 최소한의 국민요구가 받아들여져야 하겠습니다. 자유민주주의와 북한인권을 위해 헌신해온 세력이 주도하는 국민위원회가 되어야 민주적 기본질서를 지키는 국민주도의 국회개혁을 이룰 수 있습니다.

[참고자료]

청원서

청원인 국회개혁 범국민연합
 서울 마포구 마포대로 86 창강빌딩 13층
 중앙위 의장 오희석외 10,422,939명

상대방 대한민국 대통령
 서울 종로구 세종로 1

청원인은 헌법 제26조에 의하여 다음과 같이 국회개혁을 청원하오니 수리하여 주시기 바랍니다.

청원의 취지

별지 기재 국회개혁 핵심 6대 과제를 추진하기 위한 헌법 및 관련 법령의 개정을 추진한다.
 라는 청원을 제기합니다.

청원의 이유

1. 국회개혁 천만인 서명운동의 경과

국회에 대한 국민의 불신이 극에 이르러 국회무용론, 국회해산론이 대두되면서 국회에 대한 국민의 인내심이 한계에 다다르고, 주권자인 국민은 국회개혁의 필요성을 절감하기에 이르렀습니다. 이에 자유민주주의와 북한인권 등을 위해 헌신해온 수많은 단체들이 국회개혁을 해야 한다는 민의를 대변하고자 국회개혁 범국민연합을 결성하였습니다.

각계각층의 국민들은 지난 2015년 10월 19일, 민생을 외면하고 안보(安保)까지 정쟁으로 삼는 작금의 국회를 보면서 “국회가 변하지 않으면 대한민국의 미래가 없다.”는 신념아래 『국회개혁범국민연합』을 출범시키고, 국회개혁을 국민의 힘으로 이루어 내기 위해 『국회개혁 1,000만명 서명운동』을 전개하기로 선언하고 서명 대열에 나섰습니다.

이에 따라, 「범국민연합 홈페이지」에 ‘전자서명시스템’을 설치하여 서명권유활동을 시작하였으며, 휴대폰을 가진 분들이 자유롭게 서명에 참여할 수 있도록 ‘모바일 서명시스템’을 설치하여 서명 운동을 개시하였습니다. 또한, 지난 2015년 10월부터 2016년 8월까지 주요 중앙일간지에 “나라망치는 국회, 즉각 해산하라!”(2015. 12월), “20대 국회의원 선거에 임하는 각 정당은 1,000만명 서명운동 ‘국회개혁 7대과제’를 수용하라!”(2016. 3월) 등 9건의 국회개혁을 촉구하는 광고를 28회에 걸쳐 지속적으로 게재하여 국민들의 서명 동참을 호소하였습니다. 또한, 『범국민연합』은 골목상권살리기연맹, 한국 소기업 소상공인 연합 및 유권자 시민행동, 한국자영업자총연대 등 참여 시민단체의 지역조직을 활용하여 가두홍보 활동을 전개하고, 참여단체 회원 서명은 물론, 호별 방문 등을 통해 서면서명활동을 꾸준히 전개하여 왔습니다.

이러한 노력의 결과, 2016년 5월 3일을 기준으로, 500만명이 서명을 하였고, 2016년 8월 초, 서명목표인 1,000만명을 넘어섰으며, 2016년 8월 19일 16시 현재 1,042만 2,939명이 서명하였습니다. 여기에는 33개국 1,524명의 해외동포들도 참여해 주셨습니다.

이와 같이 국회개혁을 향한 국민들의 열망이 『국회개혁 1,000만명 서명운동』으로 모아졌는바, 이에 따라 국회개혁에 관하여 청원을 하고자 합니다.

2. 국회개혁의 필요성

가. 개혁의 주체가 아니라 객체로 전락한 국회

19대 국회는 역대 최악의 국회라는 비난을 받았습니다. 발의한 법안의 가결률에 의하면 16대 국회 27%, 17대 21.2%, 18대 13.6%로 감소하더니 19대 국회는 11.5% 최악으로 떨어졌습니다.

발의가 늘어났다고 하지만 졸속 법안을 남발해 예산, 인력, 시간을 낭비한 소모적인 국회가 되고 말았습니다. 민생을 위한 각종 현안이 쌓여 있음에도 불구하고 국민들의 생활과 동떨어진 이념 싸움을 하느라 직무유기를 하고 있습니다.

거기다가 도덕불감증 국회라는 비판도 받았습니다. 대한민국을 적대시하는 내란선동과 각종 비리 범죄로 22명이나 의원직을 잃은 19대 국회는 도덕불감증 집단이 되었습니다. 6.25전범 김일성의 주체사상을 따르는 내란선동 이석기, 한미FTA에 반대하여 국회에서 최루탄을 던진 김선동 의원등 19대 국회에서 22명이 범죄와 비리혐의로 의원직을 상실했기 때문입니다.

그러다보니 산업화와 민주화의 산실이었던 국회에 대한 국민의 불신이 극에 이르러 공공연히 국회해산론이 확산되었습니다. 한국갤럽의 국회에 대한 여론조사는 국민이 얼마나 국회를 불신하는지를 잘 나타냅니다. 2015년 5월 한국갤럽의 여론조사에 의하면 88%가 국회가 ‘잘못하고 있다’고 답했고 ‘잘하고 있다’는 응답은 5%에 불과했으며, 2015년 10월 9일 한국갤럽이 실시한 여론조

사 결과에 따르면, 응답자의 82%가 ‘19대 국회는 잘못했다’고 평가했고 10%만 잘했다고 평가했습니다. 동아시아연구원의 조사에서도 그 이전인 2004년부터 2013년 10년 연속 국내 주요 기관 집단중 가장 낮은 신뢰도를 기록했습니다. 19대 국회가 잘했다가 5% 또는 10%, 잘못했다가 88% 또는 82%에 이르러 역대 최악의 국회, 차라리 해산하는게 낫다는 비난을 받았습니다. 그러다 보니 국정개혁의 주체가 되어야 할 국회가 개혁의 대상으로 전락한 것은 한국정치의 비극입니다.

나. 국회의원의 과도한 특혜와 국민의 혈세 낭비

국회의원의 연봉이 일본, 미국 다음으로 한국이라고 하지만 국민소득 대비로 보면 한국의 국회의원 연봉이 가장 많습니다. 거기다가 별의 별 명목의 지원금과 특혜, 세금으로 지원되는 9명의 보좌관, 국회의원을 지내면 받는 연금 등에 대하여 국민은 납득하지 못하고 있습니다.

국회의원의 연봉은 월급여 1,031만1,760원, 일반수당 646만4,000원, 관리업무수당 58만1,760원, 입법활동비 313만6,000원, 정액급식비 13만원, 정근수당 646만4,000원(1월 7월 지급) 명절휴가비 775만6,800원 합계 1억3,796만1,920원입니다. 세계 20개 주요국 중 1위는 일본으로 204,868 달러, 2위는 미국 174,000달러, 3위가 한국 170,887달러이고, 영국, 프랑스, 벨기에 등은 10만 달러 이하이고, 스페인, 덴마크, 노르웨이, 스웨덴 등은 50,000~70,000달러 수준에 불과합니다. 그러나 국민소득에 대비한다면 한국이 가장 많이 받는 편입니다.

거기에 더하여, 국회의원들이 보좌관들로부터 월급 일부를 착취하는 속칭 ‘보좌관 뺑뺑기’가 만연하다는 언론보도까지 나오고 있는 상황입니다. 여론의 거센 비판을 받아 매달 120만 원의 연금을 받아가는 종전 제도를 상당부분 제한했지만 이마저도 엄청난 특혜에 해당합니다. 다른 나라들의 경우도 의원연금제도가 있지만, 우리처럼 ‘공짜’가 아닙니다. 미국은 급여의 1.3%, 영국은 11.9%, 프랑스는 15.7%를 연금에 대한 기여금으로 납부하는데 한국도 ‘무노동 무임금 원칙’처럼 ‘기여금 없는 연금은 없다’는 원칙이 수립되어야 할 것입니다.

그 외에도 가족수당 및 학비보조 275만원, 간식비 600만원, 해외시찰 2천만원, 의원회관 등 기타지원금 5,179만원, 통신요금 1,092만원이 지원됩니다.

국회의원은 보좌직원 7명과 인턴 2명을 포함 총 9명의 보좌관을 두고 이들의 인건비는 전액 세금으로 지원됩니다. 보좌관 인건비로 3억9,513만원이 지원되는데 스웨덴의 경우 개인 보좌관 자체가 없고 1명의 정책보좌관이 4명의 의원을 보좌하는 것을 보더라도 엄청난 예산이 낭비되고 있는 실정입니다.

국회에는 한의원과 양의원, 체력단련실, 목욕탕 등이 갖추어져 무료로 이용할 수 있는데 한의원과 양의원의 경우 국회의원 본인은 물론 가족까지도 무료 진료를 받을 수 있는 혜택까지 주어집니다.

국회의원은 유류비로 매월 110만 원, 차량유지비로 매월 35만8,000원을 지원받아, 유류비와 차량유지비로만 1년 1,749만6,000원을 지원받습니다. 거기다가 업무용 택시비라 하여 연간 100만원을 추가로 지원받아 차량 관련 지원으로 합계 1,849만6,000원을 지원받습니다.

그 뿐만이 아닙니다. 국유의 철도, 선박과 항공기(비즈니스석 이상)를 무료로 이용할 수 있습니다. KTX의 경우 국영이 아니라 무료가 아니라지만 별도의 교통비 지원을 통해 사실상 무료로 이용하는 것과 다름없습니다. 이에 비하여 독일은 차량 관련 지원이 없으며 연방의회에서 업무용 차량을 제공하는 것이 전부일 뿐입니다. 스웨덴 국회의원들은 대중교통을 이용해서 출퇴근하며, 공무 출장 때는 가장 저렴한 표를 구입해야 비용을 돌려받을 수 있습니다.

국민의 혈세를 낭비하는 국회의원에게 주어지는 온갖 특혜는 대폭 삭감되어야 할 것입니다. 정부와 공기업의 부채가 1,076조에 이르는데도 온갖 특혜를 누리는 국회의 도덕불감증을 국민이 고치지 않는다면 국회의 도덕불감증의 피해는 고스란히 국민에게 돌아갈 것입니다.

다. 국회의원의 면책특권과 불체포특권의 남용

헌법 제45조에 따르면 국회의원은 국회에서 행한 직무상 발언과 표결에 관하여 국회 외에서 책임을 지지 아니하는 면책특권이 있습니다. 1689년 영국의 권리장전에서 최초로 명문화된 이래 우리나라 헌법도 보장합니다. 국회의원이 소신껏 활동할 수 있도록 하기 위한 것이나 실제로 지나치게 남용되어왔습니다.

또한 헌법 제44조에 의하면 국회의원은 현행범인인 경우를 제외하고는 회기 중 국회의 동의 없이 체포 또는 구금되지 아니하고(제44조 제1항) 회기 전에 체포 또는 구금된 때에는 현행범인이 아닌 한 국회의 요구가 있으면 회기 중 석방되는(제44조 제2항) 불체포특권이 있습니다. 1603년 영국의 의회특권법에서 명문화된 이래 우리나라도 불체포특권을 보장합니다.

미국에서는 내란죄, 중죄, 치안방해죄(각종 경범죄 포함)의 경우에는 불체포특권이 인정되지 않고, 미국 연방하원의원들이라도 시위에 참석해 도로를 점거하는 불법을 저지른 혐의로 두 팔이 묶인 채 경찰에 연행되기도 합니다. 일본은 상당 부분 불체포특권을 제한하고 네덜란드, 노르웨이 등은 불체포특권이 없습니다.

면책특권 남용을 견제하는 국회법상 내부징계는 국회의 고질적인 ‘끼리끼리 봐주기’식 장식물에 그친다는 호된 여론의 비난을 받아왔습니다. 과도한 특혜를 받으면서도 폭력과 막말, 범죄가 난무하는 국회를 정상화하기 위해서는 면책특권과 불체포특권을 대폭 완화하는 제도적 개선이 필요할 때입니다.

3. 국회개혁을 위한 제언

가. 국회해산제도의 도입

현행 헌법 제42조에 의하면 국회의원의 임기는 4년이고 그 재임기간은 절대적으로 보장되고 있습니다. 국회의 안정을 위해서는 임기제를 두고 그 임기를 보장하는 것이 꼭 필요합니다. 그러나 그 결과 국회가 아무리 맹목적인 반대로 국정발목을 잡아도 다음 선거 때까지는 어쩔 수 없이 기다려야 하는 비정상적인 상황이 발생합니다. 또 국회의원이 아무리 반국가적, 반국민적, 안보위해적인 언동을 자행하여도 그에 대한 형사재판이 확정되기 이전에는 그를 방임할 수 밖에 없었습니다. 산적한 과제를 두고 있는 우리나라는 이와 같은 국정마비를 속절없이 기다릴 수 없습니다. 견제 없는 권력은 반드시 타락하고 부패한다는 것이 고금의 이치입니다. 그러므로 국회의 절대적인 권력은 반드시 합리적으로 억제되어야 합니다.

여야 모두 당리당락만을 내세우며 포퓰리즘으로 국민을 현혹하고, 선동·막말·인신공격을 서슴없이 하며, 반국가적 주장과 투쟁을 일삼으며 입법에 관한 직무를 유기할 경우 국회를 조기에 해산할 수 있는 길을 터야 합니다. 무책임·무능·타락한 국회를 견제할 수 있는 가장 합법적인 방법은 이런 국회를 대통령의 결단과 국민다수의 결의로 즉시 해산하는 것입니다. 국회의 해산제도는 여러 선진국에서 채택하고 있습니다. 그러므로 국회해산제도를 도입하여 주시기 바랍니다. 위 제도가 존재한다는 것만으로도 국회와 국회의원의 일탈이 조금은 견제될 것입니다. 한편 국회해산제도의 남용방지를 위하여 그 요건과 절차를 심사숙고 하여 제정하여 주시기 바랍니다.

나. 국회의원에 대한 국민소환제의 도입

헌법 제46조에 의하면 국회의원은 청렴의 의무가 있고(제1항), 국회의원은 국가이익을 우선하여 양심에 따라 직무를 행해야 하며(제2항), 국회의원은 그 지위를 이용하여 국가·공공단체 또는 공기업체와의 계약이나 그 처분에 의하여 재산상의 권리·이익 또는 직위를 취득하거나 타인을 위하여 취득을 알선할 수 없다(제3항)고 규정하고 있습니다. 그러나 오늘날 국회의원들 중에는 온갖 부패를 저지르고 파렴치한 언동을 하여 국민들의 지탄을 받는 사례가 허다함에도, 그들을 임기만으로 이전에 퇴출시키는 법률상의 제도가 없습니다.

그 결과 부정한 금품수수자, 성추행자, 이적행위자, 막말·폭력·저질행위자도 유죄판결이 확정될 때까지는 버젓이 국회의원의 직위를 유지하고 막대한 예산을 지원받게 되는 사례를 흔히 보았습니다. 국회윤리특별위원회는 국회의원들만으로 구성되어 제식구 감싸기로 위와 같은 동료들을 퇴출시키지 않고 있어서 그 결정의 실효성이 없었음은 경험상 명백합니다.

그러므로 명백히 부도덕한 불법행위를 하거나 현행범인인 국회의원은 속히 그 자격을 정지 또는 상실시킬 수 있어야 합니다. 국회의원을 국민의 힘으로 파면할 수 있는 국민소환제를 도입하여

주시기 바랍니다. 이 제도가 시행되면 국회의원들이 자신의 언동에 각별히 조심할 것입니다.

그리고 국회 윤리특별위원회의 공정한 운용을 위하여 그 독립성을 강화해야 합니다. 나아가 각종 범죄행위로 구속된 국회의원에게는 세비의 전부 또는 일부의 지급을 중단하여야 합니다.

다. 전과자의 출마제한

청렴하고 양심적인 국회의원을 선출하기 위하여는 전과자의 국회진출을 막아야 합니다. 국회의원은 국가기밀을 제출받을 권한이 부여되는데 전과자들이 국가기밀을 열람하는 일은 막아야 합니다. 현행 공직선거법 제19조에 의하면 전과자라도 일정기간이 경과하면 다시 피선거권이 회복됩니다. 그 결과 전과자가 출마·당선되는 사례가 늘었고, 특히 비례대표제로 출마한 자들 중에는 그 비례대표제의 취지에 반하여 자질이 부족한 자들이 많이 추천되고 있음을 볼 수 있습니다. 자질이 부족한 국회의원들이 많이 당선되면 결국 국회가 부패집단으로 전락할 가능성이 커지는 것입니다.

전과자와 저질 후보자들의 국회진출은 막아야 합니다. 국가보안법 등을 위반한 반국가 행위자, 병역 기피자, 공직선거법 위반자, 뇌물수수 등으로 징역, 금고 또는 100만원 이상의 벌금형을 선고받은 전과자 등에 대하여는 사실상 국회의원 출마자격을 원천 봉쇄해야 합니다. 출마자의 자격을 정당의 재량에 맡긴 결과 지금까지 함량 미달자와 전과자를 추천함으로써 이들이 국회에 들어온 것이고, 이들은 국익보다 사익을 추구할 가능성이 많습니다.

그러므로 후보자의 법정요건을 좀더 강화하고 이를 위반한 후보자는 당선된 후라도 국회의원 자격을 박탈하는 제도를 도입하여 주시기 바랍니다.

라. 불체포특권 폐기, 면책특권 박탈

헌법 제44조에 의하면 국회의원은 현행범인 경우를 제외하고는 회기 중 국회의 동의 없이 체포 또는 구금되지 아니하고(제1항), 국회의원이 회기 전에 체포 또는 구금된 때에는 현행범인이 아닌 국회의 요구가 있으면 회기 중 석방된다고 규정하고 있습니다(제2항). 또 헌법 제45조에 의하면 국회의원은 국회에서 직무상 행한 발언과 표결에 관하여 국회 외에서 책임을 지지 아니한다고 규정되어 있습니다. 위 제도 하에서 국회의원들은 범죄를 저지른 뒤에도 소환 거부, 수사 비협조, 재판기피를 밥 먹듯이 해왔습니다.

국민들은 이 제도가 어떤 정치적인 의미를 갖는지는 잘 알고 있습니다. 그러나 국회와 국회의원들은 그 동안 위 불체포특권과 면책특권을 그 취지에 어긋나게 지나치게 남용해왔기 때문에 국민적인 지탄을 받고 있습니다. 국회의원이 면책특권을 방패로 허위사실유포, 국가기밀누설, 이적행위 등을 하고 있어 부작용이 심각합니다. 국회의원의 근거 없는 공개적인 발언으로 국론을 분열시키는 사례도 많았습니다. 국회가 운영한 헌법개정 자문위원회도 2014년 위 불체포특권과 면책특

권의 적용요건을 제한하는 제도를 도입하자는 안을 그 활동보고서에 채택하였습니다.

국회의원의 소신 있는 의정활동을 보장하기 위하여 입법한 불체포특권의 남용으로, 당연히 격리되어야 할 범법자를 유죄확정 시까지 상당기간 동안 방임하는 일은 반드시 시정되어야 합니다. 따라서 불체포특권과 면책특권은 폐지하거나 그렇지 않다면 국회의원에 대한 국회의 체포동의 절차를 대폭 간소화해야 합니다. 또 국회의원이 위 불체포특권이나 면책특권을 원용할 수 없는 범죄의 범위를 폭넓게 인정해야 합니다.

마. 정당공천제의 폐기

공직선거법 제47조 이하에 정당의 공직 후보자 추천제도를 규정하고 있습니다. 국회의원 후보자를 정당이 추천하는 제도 역시 정당민주주의를 위하여 반드시 필요한 제도라고 할 수 있으나 기존의 정당과 국회의원들은 이 제도를 암암리 악용하여 왔습니다. 중앙당이 국회의원을 공천하고 국회의원이 시장·군수·지방의원을 공천하는 공천형태는 부패의 먹이사슬이 되었습니다. 국회의원 줄 세우기, 파벌싸움도 여기서 생겼습니다. 그러므로 정치비리와 부패의 온상이 되고 있는 정당공천제를 폐지하거나 공천제도의 공정성을 위하여 그에 대한 대수술을 해주시기 바랍니다.

바. 국회특별감찰관에 의한 국회의원 견제제도 도입

현행 특별감찰관법에 의하면 특별감찰관은 대통령 친인척 등 대통령과 특수관계에 있는 사람의 비위행위만을 감찰하도록 규정되어 있습니다. 그런데 국회의원도 무제한의 권력을 행사하고 그에 대한 견제기관이 없기 때문에 부패하기 쉽습니다. 대통령과 특수관계에 있는 사람 못지 않게 견제와 감시가 필요한 곳이 바로 국회입니다. 국회가 부패하면 국회의 견제, 감시 기능이 제대로 작동하지 않아 행정부나 사법부의 부패도 막을 수 없습니다. 따라서 국회의원, 그 보좌관, 국회직원의 범법행위에 대해서도 특별감찰관의 감시, 조사를 통한 처벌이 신속하게 이뤄지도록 특별감찰관법을 개정해야 합니다.

부패는 만악의 근원입니다. 국회의원과 그 보조인력에 대하여 특별감찰관이 상시 감찰을 한다는 제도만 입법하여도 그들의 일탈·부패행위는 많이 줄어들 것입니다.

4. 결어

이상과 같은 사항을 널리 헤량하시어 입법과 제도 개선을 속히 추진하여 주실 것을 청원합니다.

2016. 8. 31.

청원인

국회개혁 범국민연합

서울 마포구 마포대로 86 창강빌딩 13층

중앙위 의장 오호석

공동대표 최승재

상임대표 이태섭

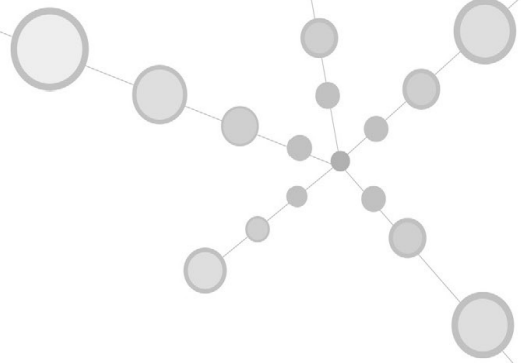
대한민국 대통령 귀하

[별지]

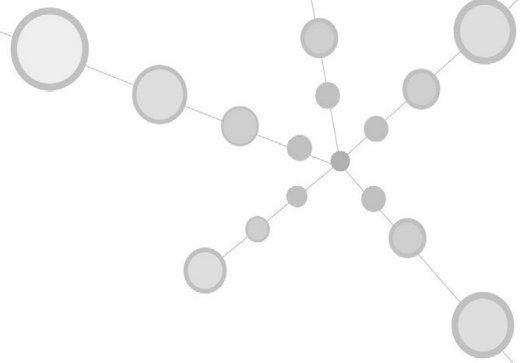
국회개혁 핵심 6대 과제

1. 국회해산제도의 도입
2. 국회의원에 대한 국민소환제의 도입
3. 전과자의 국회의원 출마제한
4. 국회의원의 불체포특권, 면책특권 축소
5. 정당공천제의 폐기
6. 특별감찰관에 의한 국회의원 견제제도 도입

MEMO



MEMO



국회 70년 총정리,
국회개혁 어떻게 할 것인가?



여의도연구원