

# 18대 국회 입법교착 논의

정연경 | 서울대학교

본 연구는 18대 국회에서 일어나고 있는 입법갈등 및 교착 현상을 살펴보고, 그 원인을 파악하는 데 주요한 목적이 있다. 이를 위하여 당파적 엘리트의 양극화, 의회 내 정책 선호의 일치, 권력에서 소외된 소수당의 강한 저항, 정부 행위에 대한 공공의 지지, 리더십 자율성의 부재의 다섯 가지 기준이 입법교착에 영향을 미친다는 가설을 통해 18대 국회에서 첨예한 갈등을 보인 외교통상통일위원회 한미 FTA 비준 동의안 처리 과정과 원구성 협상 과정을 사례로 분석하였다. 연구 결과, 한국 의회, 특히 18대 국회의 입법교착 현상에 주요한 영향을 미친 요인을 정당양극화, 권력에서 소외된 소수야당의 강한 저항, 리더십 자율성의 부재의 세 가지로 요약할 수 있었다. 이들 요인은 상호 영향을 주고받으며, 이 밖의 요인에도 영향을 미친다. 입법교착에 큰 영향을 미치지 않은 것으로 보이는 공공의 지지와 의회 내 정책 선호의 개별 스펙트럼의 변수 역시 타 변수와 영향을 주고받으며 한국 의회정치의 성격을 보여준다는 점에서 중요하다. 결국, 입법교착은 포괄적이고도 다양한 변수의 조합의 영향으로 발생하며, 입법갈등의 해결을 위한 노력 역시 이를 바탕으로 이루어져야 할 것이다.

주제어: 입법교착, 입법갈등, 18대 국회

## I. 서론

18대 국회는 여야 간 물리적 충돌을 수반한 갈등의 국회였다. 본래 의회는 사회의 충돌하는 이익간의 갈등을 조정하고 타협함으로써 이익통합의 기능을 수행한다(전용주 2008, 56). 그러나 18대 국회는 그 시작부터 의회 내 갈등으로 인해 이러한 기능을 수행하지 못하였다. 여야는 미국산 쇠고기 문제로 타협의 접점을 찾지 못하고 개원 후 원구성에 이르기까지 82일을 소요하였을 뿐만 아니라 갈등의 표출 과정에서 회의장 점거, 농성 등의 과정에서 물리적 충돌을 빚어 '국회공성전'이라는 오명까지 얻었다. 이로 인해 18대 국회는 275회, 276회 임시회를 아무 성과 없이 보냈고, 08년 8월 277회 국회에 이르러서야 미국산 쇠고기

관련안과 원구성 협상에서 극적인 타협을 이루었다. 이때까지 국회는 입법 기능이 마비된 상태가 지속되었다. 단순 법률안만을 기준으로 보았을 때, 쟁점 사안이었던 '가축전염병 예방법 개정 일부개정법률안'과 '국회법 일부개정법률안'의 가결이 이루어지면서 접수된 739건의 법률안 중 2건 가결, 2건 철회로 총 4건, 약 0.5%의 법률안만이 처리되었다. 예산안, 결산안, 동의(승의)안, 결의안, 건의안, 규칙안, 선출안, 중요동의 및 의원징계건 등을 포함해도 794건의 접수 의안 중 773건이 미처리된 상태로 남아 의안 처리율은 약 2.64%에 불과하다. 이는 17대 국회와 대조하여도 낮은 수준이다. 17대 국회에서는 첫 회인 247회 임시회에서 원구성을 타결하였다. 당시 136건의 미처리 의안 중 6건을 처리하여 당시 남아 있던 미처리 의안은 108건의 법률안을 포함한 130건이었으며, 처리율은 약 4.41%이다.

이러한 국회의 입법 지연 및 갈등은 한국 정치사에서 지속적으로 나타나고 있는 현상이며, 비판의 대상이 되어 왔다. 기존의 학자들은 이러한 현상을 입법교착(gridlock)으로 규정하였다. 빈더(Binder 2003, 35)는 입법교착을 '의원과 대통령이 정책의 현상유지(status quo)를 개선하는 타협에 도달하지 못하는 것'이라고 보았다. 메이휴(Mayhew 1991, 34)는 '몇몇 통과와 가능성이 있었던 법안 대비 실제 통과된 법안의 비율'로 입법교착의 정도를 파악하여 연구를 진행한 바 있다. 퀵과 네스미스는 입법교착이 '비정상적으로 정부가 행동하지 못하는 상태, 보다 넓은 의미로 결정적, 효율적, 반응적으로 행동하지 못하는 것'(Quirk and Nesmith 1994, 191)을 의미한다고 이야기한다. 특히 이들은 합의주의적 관점에서 입법교착을 '공공 다수의 요구나 중요한 국가적 문제 내 반드시 필요한 정책 변화에서 정부가 행동하지 못하는 것'이라 보았다.

이처럼 다양한 의미를 지닌 입법교착은 한국적 의미에서 재정의 될 필요성이 있다. 먼저, 한국에서의 입법교착은 의회-행정부 간의 갈등으로 인한 것만을 포함하지 않는다. 한국은 대통령제를 채택하고 있으나 의회와 행정부 간의 완전한 분리가 이루어지지 않고 여당-대통령 간의 관계가 긴밀한 내각제적 성격을 보이는 경우가 많다. 이로 인하여 입법 갈등은 대부분 여야 간의 첨예한 대립 속에서 나타난다. 또한, 한국 국회에서 대부분의 법안은 미처리된 상태에 머물러 있다가 정기회와 본회의를 맞아 졸속 처리되기에 이른다. 따라서 단순히 처리되는 법안의 비율만으로는 입법교착의 상태를 파악하는 메이휴의 정의는 한국의 현실에 적합하지 않다. 따라서 퀵과 네스미스가 합의주의적인 관점에서 제시한대로 입법교착을 '필요한 정책 변화의 상황에서 정부가 행동하지 못하는 것'으로 보는 것이 보다 한국적 맥락에 적실할 것이다. 이 때 정부란 단순 행정부를 의미하는 것이 아닌 입법, 사법, 행정을 아우르는 개념으로 본 논의에서 의회의 입법교착의 정의에 적용 가능할 것이다.

이 글은 한국 18대 국회에서 나타나는 입법교착의 현상에 주목하고자 한다. 특히 외교통상위원회에서의 한미 FTA 비준 동의안을 둘러싼 여야 간 참여한 갈등과 원구성 협상 갈등을 사례로 한국 의회의 입법교착 동인을 고찰해 볼 것이다. 한국 의회의 입법 과정은 상임위원회에서의 여야 간의 줄다리기로 인해 교착을 겪고, 본회의가 시작된 이후 법사위를 거쳐 상정되는 경우가 많기 때문이다. 이러한 논의는 입법교착에 영향을 미치는 요소가 상호 무관하지 않으며, 이에 영향을 미치지 못한 요소 또한 한국 의회 정치의 성격을 드러내는 중요한 역할을 한다는 것을 보여줄 것이다.

## II. 이론적 배경 및 논의 방향

### 1. 기존논의 검토

한국 의회 내 갈등과 입법교착 문제는 지속적으로 연구의 대상이 되어왔다. 갈등이 의회 기능을 마비시키는 주요한 요인으로 지적되었으며, 이는 주로 정당 정치의 관점에서 해석되었다. 즉, 기존 연구는 대체로 정당 정치가 긍정적 방향으로 나아가지 못한 것을 한국 의회 입법교착의 주요 원인으로 보고 그 해결방안을 찾고자 하였다.

‘한국 의회정치 특성’ 연구에서 박찬욱(1995)은 한국 의회 내 정파구도는 대체로 양극적이었고, 그 갈등이 국회과정을 마비시켜왔음을 지적한다. 한국은 대통령제를 채택하고 있으나 의원이 소속 정당의 입장과 지시에 따라 행동하는 경향이 아주 두드러진다는 것이다. 박찬욱(1996) 13대 국회를 대상으로 한 ‘의회와 민주주의’ 연구에서 정당갈등의 쟁점은 민생문제 해결을 위한 정책대안보다는 정치체제의 기본 골격에 관한 문제가 많으며, 이는 실질적 정책문제보다 조정과 타협이 어렵고 권력투쟁의 기축을 형성시킨다고 말한다. 이러한 문제의 발생 원인으로 그는 경직된 정당규율, 의장단의 정파성, 위원회의 자율성 결여 등을 지적하였는데 이러한 문제는 오늘날 국회에서도 지속적으로 제기되고 있다.

손병권, 가상준(2008)은 ‘갈등의 현실과 합의에 대한 소망: 국회 운영 및 의사결정 방식에 대한 17대 국회의원들의 인식’에서 설문조사를 통하여 의원들이 상대 정당의 비타협적인 태도로 인해 국회가 경직되었다고 인식하고 있음을 보였다. 특히, 다수당 중심의 다수결형보다는 정당 간 합의를 통한 의사결정 방식이 원활한 국회 운영을 위해 필요하다는 것에 대하여 의원들의 절대 다수가 동의하고 있다는 사실에서 정당 간의 타협과 협력의 문화의 필요

성을 이끌어내고 있다.

지병근(2008)은 '국회의 여야갈등과 바람직한 여야관계'에서 의회 내부의 여야 간 권력구조가 의회의 일상적 업무 수행과 거버넌스와 민주주의의 질에 영향을 미침을 보였다. 그는 여당에의 그리고 여당 내의 권력집중이 거버넌스와 민주주의의 질에 부정적 영향을 미친다고 보았으며, 권력분산을 긍정인 것으로 파악했다.

김진하(2006)는 '국가 경쟁력 제고를 위한 국회 기능의 정상화'에서 17대 국회까지 지난 국회를 지역주의 정당구조가 지배하고 있음을 보인다. 나아가 정당지도부를 향한 총성 경쟁이 상대 정당 이원의 목살을 잡을 정도의 입법 갈등을 야기했던 지난 현실을 통해 의원 개인의 미시적 차원이 입법갈등의 원인이 될 수 있음을 밝혔다.

한편, 국회 내 갈등 문제는 정당과 의원 개인의 문제를 넘어선 의회 자체의 구조적 문제로 인식되기도 하였다. 박인수(2007)는 '입법 지연 및 갈등 극복에 관한 연구'에서 정당들을 중심으로 한 정치적 갈등과 정쟁이 입법갈등의 주된 원인인 경우가 대부분이라고 할 수 있을 것이지만, 법률제정절차와 같은 입법 과정에서의 문제 또는 입법 갈등을 조정할 수 있는 제도적인 부재로부터 비롯되는 원인으로 적지 않을 것으로 볼 수 있다 평가하였다.

정당 내부 및 정당 간 문제가 야기하는 국회 내 갈등에 대한 해결책 또한 다양한 방식으로 제시되었다. 먼저, 제도적 차원에서의 개선을 들 수 있다. 김종표, 양진석, 정국현(2008)은 '국회 내 심의민주주의의 제도화를 위한 모델 개발'에서 심의민주주의의 제도화를 국민갈등의 해결책으로 제안한다. 나아가 박재창(2004)은 '국회 운영양식의 개선 방향과 과제'에서 의회 구성원간의 갈등 관계 조율 작업은 의회의 운영 양식과 절차에 따라 규율되고 구체화되므로, 본회의와 상임위원회의 운영 양식이 제도적으로 개선되어야 함을 역설한다.

또한, 미시적 차원에서의 해결책 또한 모색되었다. 이현우(2008)는 '한국국회의장의 실질적 권한과 위기 시 리더십연구'에서 국회는 정당 간의 갈등의 대결의 장이 될 수밖에 없고, 상호간에 갈등해결이 원만하게 이루어지지 못한다면 전체적인 중재자가 필요하며, 그 역할을 담당할 수 있는 가장 적절한 인물이 국회의장이라고 보았다.

이처럼 한국 의회 내 갈등 문제를 다룬 기존의 연구는 그 원인과 해결방안을 개인적, 제도적 차원에 따라 다양하게 모색하였다. 행위 주체는 여론과 문화 등의 영향을 받아 또 다른 차원의 문제를 생성하기도 한다. 그러므로 입법교착의 현상을 설명하고 그 해결방안을 모색하는 과정은 이러한 다차원의 요소를 포괄하는 복합적이고도 다층적인 분석의 틀을 필요로 한다. 이에 본 논의에서는 의회 내 갈등 및 입법교착 현상에 영향을 미치는 요인을 다각도에서 파악할 수 있는 새로운 틀을 제시하고자 한다.

## 2. 입법교착 논의

입법교착은 분점정부에서 쉽게 나타나는 현상으로 이해된다. 빈더 역시 분점정부의 상황이 입법교착을 일으키는 동인 중 하나임을 주장했다. 입법부와 행정부 모두를 아우르는 단점정부는 헌법 밖에서 의회와 행정부의 연계를 보장하며, 대통령과 의회 다수가 같은 선거정책적 동기를 갖고 있어 다수당 의회 지도자들에게 인센티브를 준다는 것이다. 반대로, 분점정부 하에서는 정책 및 선거 이익의 차이가 의회와 대통령 간 제도적 경쟁관계를 강화한다. 이러한 논리에서 단점정부는 입법 성공의 가능성을, 분점정부는 합의의 어려움을 가져올 수 있다(Binder 1999, 521).

반대 의견 역시 존재한다. 대표적인 것으로 메이휴(Mayhew 1991)의 “Divided We Govern”에서의 논의를 들 수 있다. 그는 1946년부터 90년까지 워싱턴포스트지와 뉴욕타임즈의 평가를 기초로 ‘입법 가능성이 있는 중요한 법안’의 목록을 설정하였고, 그 통과 비율을 검토하였다. 연구 결과 그는 분점정부가 단점정부에 비하여 입법교착이 심화되었고, 비효율적이라는 증거를 찾을 수 없었다. 즉, 단점정부에서만 분점정부에서도 입법 행위가 같은 수준으로 이루어졌다는 것이다. 이에 대한 반론 또한 존재한다. 콜맨(Coleman 1999, 821)은 정당 반응성과 제도적 특징을 고려해 이론을 개선한다면, 단점정부가 분점정부에 비하여 명백히 생산적이라며 메이휴의 의견을 반박한다. 백창재(1998, 139) 역시 메이휴의 분석방법이 입법에 성공한 주요 법안의 통과 빈도만을 분석하고 있기 때문에 특정정책의 입법화를 무산시켜 현상을 유지함으로써 실패한 사례를 분석하지 못하고 있다는 점을 지적한다.

입법교착을 분점정부와 단점정부로 나누어 분석하는 방법은 한국 18대 국회의 입법교착 현상을 설명하기에 무리가 있다. 18대 국회는 대통령의 소속정당과 다수여당이 모두 한나라당으로 일치하기 때문이다. 즉, 단점의 상황에서도 물리적 충돌을 비롯한 상당한 입법교착이 이루어지고 있음을 설명하기 위한 다른 논리가 필요하다. 이러한 관점에서 빈더의 연구를 주의 깊게 살펴볼 만하다. 그는 1999년의 연구에서 당파/선거적 맥락, 제도적 맥락, 정책적 맥락에 따라 입법교착이 일어나는 동인을 나누고, 이에 대한 가설을 세웠다. 당파/선거적 맥락에서 빈더는 입법교착의 첫째 원인으로 분점 정부의 상황을 이야기한다. 그러나 논의한대로 이것만으로는 오늘날 한국 정치 현실을 제대로 분석하기가 어렵다. 둘째로 그는 당파적인 양극화가 클수록 입법교착의 수준이 높아질 것이라 가설을 세운다. 양당의 양극

〈표 1〉 Binder의 입법교착의 동인

	원 인	입법교착의 정도
당파/선거 맥락	분점정부 당파적 엘리트의 양극화 의회 내 정책 선호의 일치 다수당의 장기간 권력에서의 소외 경험	증대 증대 감소 감소
제도적 맥락	상·하원 간 간극 의사진행방해의 위협	증대 증대
정치적 맥락	지출액 대비 예산 잉여금 다액 정부 행위에 대한 공공의 지지	감소 감소

\*출처: 빈더(1999)의 내용을 표로 정리

화가 심할수록 그리고 관련 이슈가 선거와 관련되어 있을수록 의원 간 입장은 첨예하게 대립하며, 온건한 의원의 숫자가 많을수록 타협이 이루어질 가능성이 높기 때문이다. 셋째로, 그는 입법 선호가 의회 내에서 일치할수록 교착이 줄어들 것이란 가설을 세운다. 정당의 이익과 무관하게 의회 내에서 선호의 스펙트럼이 넓을수록, 의원의 목표는 양립 불가능한 것이 되거나 최소한 타협에 이르는 것이 어려운 상황에 직면하게 될 것이다. 당파/선거적인 맥락에서 마지막으로 빈더는 새로운 의회 다수가 지난 시절 집권하지 못했던 시간이 길수록 현상유지(status quo)에 대한 불만이 강하고 변화를 만들어내고자 하는 의지가 강하기에 교착이 줄어들 것이란 가설을 세운다. 한편, 제도적인 맥락에서 역시 입법교착을 설명할 수도 있다. 그는 상하원 간 의견에 대한 간극이 클수록, 그리고 의사진행방해(filibuster)의 위협이 클수록 입법교착이 심화될 것이란 가설 역시 세운다. 또한, 정치적 맥락에서 연방 예산 잉여금이 지출액에 비하여 클 때 교착의 정도가 줄어들 것이란 가설을 세우는데, 이는 새로운 이익을 주는 것이 예전에 주었던 이익을 삭감하는 것보다 쉽기 때문이다. 나아가 정치적 맥락에서 그는 정부 행위에 대한 공공의 지지 수준이 높을수록 입법교착이 줄어들 것이라고 가설을 세우는데, 이는 여론의 영향력이 의제와 결과에 중요한 영향을 미치기 때문이다. 이를 표로 정리하면 <표 1>과 같다.

### 3. 논의 방향과 분석의 틀

이 글은 한국의 18대 국회의 입법교착 현상을 분석하고자 한다. '필요한 정책 변화의 상황에서 정부가 행동하지 못하는' 입법교착의 상황은 18대 국회 상임위원회와 본회의의 절차 전반에서 심각한 수준으로 나타났다. 특히 18대 국회 개원당시 미국산 쇠고기 문제와 관련하여 원구성 협상이 결렬되자 의회 기능은 시작부터 마비될 수밖에 없었다. 나아가 한미 FTA 비준 동의안 문제 처리를 둘러싼 외교통상위원회 내 갈등은 의회 내 폭력사태로까지 이어졌다. 이 두 가지 사건은 18대 국회 초기 극심한 갈등이 의회의 기능을 마비시킨 대표적 사례로, 본회의 이전에 이익을 조정해야하는 상임위원회가 입법교착을 증대시키고 있음을 잘 보여준다. 본 연구는 이 두 가지 갈등을 입법교착의 동인을 살피기 위한 사례로 다룰 것이며, 이를 빈더가 제시한 여러 입법교착의 동인의 가설에 맞추어 살펴보고자 한다. 입법과정의 효율성을 위하여 제도화된 상임위원회가 구성 지연 및 내부 갈등으로 인하여 오히려 입법교착을 증대시키고 있는 현실이 잘 반영된 위의 사례는 의회 내 갈등이 어떠한 방식으로 일어나는지 근본적으로 파악하는 데 도움을 줄 것이다.

이를 위하여 빈더가 제시한 입법교착의 동인을 한국의 실정에 맞게 수정할 필요가 있다. 당파적 엘리트의 양극화가 입법교착을 증대한다는 가설과 의회 내 정책 선호의 일치 그리고 정부 행위에 대한 공공의 지지가 교착을 감소시킨다는 빈더의 가설은 이 글에서 기존의 틀을 유지할 것이다. 그러나 본 연구가 택한 사례에 적합하지 않은 몇몇 가설은 삭제될 요한다. 먼저, 한국 의회는 단원제를 표방하고 있으며 의사진행방해는 미국 상원 본회의의 절차이므로 제도적 맥락의 두 요소는 본 논의에서 다루지 않는다. 나아가, 18대국회는 단점정부이므로 분점정부가 입법교착을 증대한다는 가설은 검증할 수 없기에 생략한다. 마지막으로 예산 관련 심의는 원구성 협상과 외교통상통일위원회의 사례와 무관하므로 지출액 대비 예산 잉여금의 비율이 미치는 영향 또한 논외로 한다.

한편, 몇몇 가설은 한국의 사례에 맞게 수정 및 추가될 필요가 있다. 첫째, 다수당의 장기간 권력으로부터의 소외 경험이 입법교착을 감소시킨다는 빈더의 가설은 앞서 새롭게 정의한 입법교착의 정의에 따르면 옳지 않다. 이 글에서 입법교착은 법안을 통과시키지 못하는 상태가 아니라, 정부, 특히 의회의 행동이 불가능한 상태를 말한다. 권력으로부터 소외된 다수당은 집권하면서 그 동안 이루지 못했던 주장을 관철시키고자 할 것이고, 장기간 집권 세력이었던 소수 야당은 기존의 권력 및 의사를 유지하기 위해 여전히 강하게 저항할 수

있다. 단순 법안 통과 비율에 의거해 교차이 감소할 것이라는 빈더의 가설과 다르게 의회가 행동하지 못하는 상태를 기준으로 오히려 입법교착이 증대되는 상황이다. 따라서 빈더의 가설은 다음과 같이 수정될 수 있다: 수적 열세 등으로 인해 권력으로부터 소외된 소수당이 다수당과 반대되는 정책을 밀어붙임으로써 입법교착이 이루어질 수 있다. 둘째, 빈더의 입법교착 동인에 한국적 현실을 고려한 한 가지 가설을 더 넣을 수 있다. 의회 리더십, 특히 원내대표와 같은 정당 리더십에 의해 입법교착이 영향을 받을 수 있다는 것이다. 리더십은 사회과학에서 주요한 연구 주제 중 하나로, 이에 관한 다양한 정의를 찾아볼 수 있다. 피보디(Peabody 1984, 442)가 그의 연구에서 소개하고 있는 다양한 리더십에 관한 정의는 논의를 명료하게 하는 데 도움을 준다. 먼저, 리더십은 두 명 이상의 개인에게서 발견되는, 한 사람이 그의 의지를 다른 이에게 강요할 수 있는 관계로 정의될 수 있다. 이 때 다른 이는 그러한 강요를 받아들이거나 거부할 수 있다. 둘째, 몇몇 학자는 리더를 하위의 사람들로부터 협력을 보장하기 위하여 때때로 그들의 자신의 의지를 절제하는 사람이라고 정의한다. 셋째, 사회 심리학자인 깁(Cecil A. Gibb)은 리더십을 보다 포괄적이고 눈에 띄는 개념으로 정의한다. 이 때 가장 단순한 단위로 리더십을 정의하면 이는 '이끄는 행위'이다. 이러한 이끄는 행위가 맺는 관계 속에는 네 가지 요소가 포함되어 있다. 첫째, 목표의 성취와 관련된 자원을 지닌 지도자이다. 둘째, 관련된 능력과 자원을 가진 추종자이다. 셋째, 관계가 발생하는 상황이다. 넷째, 상호작용 속에서 개인이 이루어야 하는 과업(tasks)이다. 요컨대, 리더십의 문제는 지도자와 추종자 간의 관계에서 발생하며 특정 상황에서 강요와 수용, 혹은 거부의 형태로 나타난다. 따라서 의회 내 수용을 이끌어낼 수 있는 리더십이 존재하면 이는 의원들의 추종을 기반으로 갈등을 해결할 자원이 될 수 있다. 특히 의원이 소속 정당의 입장과 지시에 따라 행동하는 경향이 두드러지는 한국 의회에서 이러한 리더십은 더욱 중요한 역할을 한다. 정당의 구심력이 존재하지 않으면 원자화된 의원들은 좌충우돌하고 일관성 있는 정책을 산출할 수 없기 때문이다(박찬욱 1995, 27). 그러나 이때의 리더십은 강력한 정당 규율에 지배받는 강압적이고 타율적인 것을 의미하지 않는다. 의원들의 행위를 강압적인 위계 질서의 '명령'으로 유도할 수는 있지만, 이러한 방법은 의원들의 합리적 대화와 설득을 제한하므로 민주적 리더십이라 볼 수 없다(김종립 1992, 63). 즉, 강력한 정당 규율이 리더의 행위를 일정한 방향으로 제한할 때, 이는 소속 의원들의 유연성과 창의성 역시 제한하므로 타 정당 의원들과 의견 충돌 시 대화와 타협의 여지를 줄일 수밖에 없다. 이를 종합하여 다음과 같은 가설을 설계할 수 있다: 강력한 정당규율의 존재 및 자율적 리더십의 부재는 입법교착을 증대시킨다. 본 논의에서 사용할 수정된 빈더의 논의는 <표 2>와 같이 정리할 수 있다.

〈표 2〉 수정된 빈더의 입법교착 동인

	원 인	입법교착의 정도
당파/선거 맥락	당파적 엘리트의 양극화 의회 내 정책 선호의 일치 소수당의 권력으로부터의 소외	증대 감소 증대
정치적 맥락	정부 행위에 대한 공공의 지지 강력한 정당규율의 존재 및 자율적 리더십의 부재	감소 증대

이 글은 수정된 빈더의 입법교착 동인에 대한 위의 가설을 가지고, 18대 국회의 원구성 협상 및 한미 FTA 비준 동의안 처리 과정에서 나타난 입법교착 현상을 진단하고자 한다.

#### 4. 논의의 한계

본 논의는 기존에 빈더가 제시하였던 입법교착의 동인 요인을 한국의 실정에 알맞게 수정하여 적용할 것이다. 이러한 다섯 가지 요인은 입법교착 동인의 일부를 대표하는 것으로 입법교착 현상 전체의 역학을 설명하는 것은 아니다. 입법교착의 각 동인은 서로 독립적인 것으로 볼 수 없으며 상호 영향을 미친다. 보다 사례에 적합한 가설을 세우기 위하여 제외된 빈더의 나머지 가설 역시 입법교착의 동인과 무관하다고 결론내릴 수 없다. 뿐만 아니라, 이 글에 제시된 원구성 협상 과정과 한미 FTA 비준 동의안 처리 과정의 두 사례가 모든 입법교착 현상을 대표한다고 보기는 어렵다. 즉, 사례 연구를 통한 본 연구는 입법교착의 다양한 동인을 전반적으로 살피는 데 어려움이 있다. 이러한 한계에도 불구하고 각 요인이 상호 무관하지 않음을 살핌으로써 입법교착 동인의 복합성 및 역동성을 파악할 수 있다.

### III. 18대 국회의 입법교착

#### 1. 개괄

18대 국회에서는 원구성 협상이 82일만에 겨우 타결되어 상임위원회가 매우 늦게 조직되었다. 172명으로 구성된 과반 다수 여당 한나라당과 82명의 소수 제1야당이 된 민주당이 미

국산 쇠고기 문제와 관련된 '가축전염병예방법' 처리를 놓고 충돌했기 때문이다. 의안 처리 역시 제대로 이루어질 수 없었다. 원구성 협상이 타결된 277회 임시회에서 위원회에 계류된 법안은 773개에 이르렀다. 278회 정기회에서는 이월된 773건을 포함하여 2,920건의 법률안 등이 접수된 가운데 643건만이 졸속 처리되었다. 이 중 철회 및 폐기된 안건을 제외하면 가결된 것은 겨우 228건에 불과하다. 279회 임시회에서는 2,788건의 접수된 법률안 등 중 가결된 106건을 포함해 269건을 처리하였고, 280회 임시회에서는 2,726건의 접수된 법률안 등 중 163건을 처리하였다. 281회 임시회에서는 2912건의 접수 안건 중 가결 176건을 포함한 297건의 법률안 등을 처리하였다.<sup>1)</sup> 이처럼 18대 국회는 지속적으로 2,000여 건의 미결 법안을 계류 중에 있었다. 뿐만 아니라 상임위원회에서는 쟁점 법안에 대한 여야 간 줄다리기가 길어지고 결국 법안은 본회의에서 졸속 처리되는 경향을 보였다. 2009년 4월 임시국회 마지막 날에는 가결 46건과 부결 1건의 총 47건의 법안이 대량으로 처리됐다.

이처럼 본회의에서 졸속으로 다량의 법안을 처리하는 현상은 한국 국회 역사에서 되풀이되고 있다. 이는 의원이 속하지 않은 상임위원회의 법안의 내용은 알지도 못한 채 처리해야 하는 부작용을 낳는다. '상임위원회의 존중'이라는 명목 하 이와 같은 현상이 정당화되기도 한다. 상임위원회가 모든 법안을 본회의에서 상세히 논의하기 어려운 현실을 감안한 효율적이고 전문적인 기구라는 것이다. 그러나 문제는 본회의를 보조하며 효율적이어야 하는 상임위원회가 제 기능을 하지 못하는 경우가 많다는 점이다. 먼저, 상임위원회는 많은 양의 의안을 적은 시간 내에 처리해야 하는 문제를 안고 있다. 275회부터 281회 국회까지, 즉 08년 6월부터 09년 3월에 걸친 약 9개월의 기간 중 열린 상임위원회의 총 회의 일수는 379일이다. 이는 한 상임위원회 당 평균 약 21일의 회의를 가진 것과 같고, 한 달 평균으로는 약 2.3일에 해당한다. 2,000여 건이 넘는 법률안 등을 18개의 상임위원회와 몇몇 특별위원회가 나누어 한 달에 약 2.3일 동안 처리해야 한다는 말이다. 이런 상황에서 본회의에서 자세히 논의되기 어려운 내용을 상임위원회에서 심도있게 다룰 수 있을지 의문이다. 나아가, 상임위원회는 주어진 시간을 상당부분 정파적 갈등의 대립으로 인한 말싸움과 다툼으로 보낸다. 원구성 협상의 결렬로 위원회가 구성되지도 못하는가 하면, 지난 한미 FTA 비준 동의안의 처리 과정에서는 여야 간 참여한 대립으로 인해 소화기, 전기톱과 같은 무기가 국회에 등장하기까지 했다. 이 밖에도 미디어관련법, 추경예산 등의 문제로 인해 국회는 여야 간 기나긴

1) 국회경과보고서 277~281회, "[http://www.assembly.go.kr/renew09/info/inf/lap\\_list.jsp?M\\_idx=1\\_02](http://www.assembly.go.kr/renew09/info/inf/lap_list.jsp?M_idx=1_02)"

줄다리기와 갈등을 지속했으며, 이로 인한 입법교착 현상이 심화되어 국회의 입법기능은 지연되었다.

이처럼 18대 국회는 상임위원회의 전문성과 효율성을 보장하지 못함으로써 졸속 법안 처리라는 고질적 문제를 해결하지 못하였다. 법안에 대한 심도 있는 논의를 전개해야 하는 상임위원회가 여야 간 갈등의 장으로 변질되면서, 내용이 아닌 갈등 그 자체가 초점의 대상이 되었다. 이로 인해 국회는 행동이 불가능한 상태가 된다. 법안이 간신히 본회의로 상정되어도 여전히 법안을 통과시키려는 측과 막으려는 측의 몸싸움이 잦으며, 극적 타결이 이루어진다고 해도 제대로 된 논의가 이루어지지 못한 상태로 졸속 통과된다. 이러한 입법교착 현상은 지난 국회 역사 속에서 끊임없이 반복되어 왔으며, 이로 인해 국회에 대한 신뢰도는 끊임없이 추락했다. 2008년 7월과 8월에 MBC가 실시한 주요기관에 대한 신뢰도 여론조사 결과에서 국회가 12.6%로 꼴찌를 차지(MBC 뉴스, 08/08/16)한 데에 이어, 2008년 12월 리얼미터가 실시한 여론조사에서 역시 국회는 신뢰도 6.3%로 군대, 검찰에 이어 하위권을 차지(리얼미터 08/12/10)하였다. 이러한 현실을 고려하여, 지금부터 상임위원회 관련 외교통상통일위원회 한미 FTA 비준 동의안 문제, 18대 국회 원구성 협상 과정의 갈등 두 가지 사례를 통해 입법교착의 동인을 파악하고자 한다. 빈더의 수정된 가설 다섯 가지를 각각의 사례에 적용시켜 입법교착을 일으킨 요인을 분석하고, 그 결과를 압축적으로 살펴볼 것이다.

## 2. 사례 1: 외교통상통일위원회 한미 FTA 비준 동의안

18대 국회 초기 한미 FTA 비준 동의안 문제와 관련하여 여야의 대립이 심화되었다. 이를 상정하려는 한나라당과 저지하려는 민주당 사이의 갈등이 첨예하게 나타난 것이다. 이는 소관 위원회인 외교통상통일위원회(이하 외통위)에서의 직접적인 갈등으로 나타났다. 여야 간 의견 조율에 실패하면서 17대 국회 종료와 함께 폐기되었던 한미 FTA 비준 동의안은 18대 국회로 넘어갔다. 여전히 타협의 기미가 보이지 않자 한나라당 박진 외통위원장은 질서유지권을 발동하고, 이를 직권상정하였다. 한나라당 의원들은 회의를 잠깐 접어했으며, 이에 저항하는 민주당 의원들은 거세게 반발하였다. 결국 각 당 의원들은 소화기와 전기톱, 해머 등과 같은 도구를 들고 몸싸움을 벌였으며 국회는 '폭력국회', '국회공성전'과 같은 오명을 얻게 되었다. 법안심사소위원회로 넘어간 한미 FTA 비준 동의안 문제는 민주당 의원들을 제외하고 한나라당의 안상수, 이범관, 윤상현, 진영의원과 친박연대의 송영선 의원만이 남은 상태에서 통과되어 전체회의로 회부되었다. 2009년 4월에는 박진 위원장이 토론과 표결을

생략한 뒤 비준 동의안의 가결 및 재가결을 선언하였으며, 이에 대하여 야당 의원들은 절차상의 하자를 이유로 무효화를 주장하는 등 갈등이 끊이지 않았다. 이러한 과정에서 발생한 국회의 폭력사태는 전 세계 어디에서도 찾아볼 수 없었던 사태로 전 세계 뉴스의 소재가 되었다. 이로 인하여 입법 과정이 상당히 지연되었을 뿐만 아니라, 폭력의 정치가 생산되었다.

### 1) 정당양극화

한미 FTA 비준 동의안을 둘러싼 여야 간 대립은 극심한 양극화 현상을 보이고 있었다. 청와대의 입장을 고려한 여당은 먼저 추가협이나 재협상의 여지를 제거하는 것이 국익에 부익한다는 입장에 따라 이를 조속히 본회의로 상정하고자 하였다. 한편 민주당으로 대표되는 야당은 미국에 앞서 먼저 비준안을 처리할 이유가 없으며, 미국의 정확한 입장을 확인한 후 그것이 양 국가에 이득이 되는 방향으로 신중히 접근하고 대책을 마련해야 한다는 입장에 따라 이를 반대하였다(아이뉴스24 09/01/15). 각 당의 의견 대립이 뚜렷이 나타남에 따라, 비준 동의안을 둘러싼 갈등은 외통위에 소속된 위원들 간 문제 이상의 것으로 확대되었다. 결국 여야 의원들은 외통위 위원장석을 둘러싸고 마이크와 의사봉을 빼앗는 등 설전과 몸싸움을 벌였다. 외통위 소속이 아닌 천정배 의원은 “FTA에 대해 미국의 입장도 정리가 안 됐는데 먼저 처리하는 것이 말이 되느냐”며 따졌고, 송영선 친박연대 의원은 “남의 상임위를 이렇게 방해해도 되는 것이냐”고 야당 의원들에게 따지면서 몸싸움을 계속했다(오마이뉴스 09/04/22). 비준 동의안을 두고 상정과 상정 반대로 갈린 여야 간, 특히 한나라당과 민주당의 양극화는 오랜 기간 지속되어 온 것이었다. 이러한 진통을 겪은 데다 절차상 하자가 있다는 반론이 있는 불완전한 상정이지만, 상정이라는 결론을 얻기까지에도 19개월여의 시간이 소비되었다. 빠른 상정을 주장한 한나라당과 한미 FTA에 대한 대책을 먼저 수립한 뒤 비준해야한다는 민주당 사이의 의견 양극화가 동인이 되어 입법교착을 증대시켰음을 잘 보여주는 것이다.

### 2) 의회 내 정책 선호 스펙트럼

빈더는 정당에 관계없이 각 의원이 갖는 정책 선호가 일치되어 있을수록 입법교착의 정도가 감소할 것이라 가설을 세웠다. 한미 FTA 비준 동의안 문제와 관련해서도, 의원 간 다양한 찬반 스펙트럼이 입법교착의 원인이 되었을 것이라 가설을 세우는 것이 가능하다. 지난 2008년 4월 18대 총선 당선자를 대상으로 한미 FTA 비준에 대한 찬반 의견을 묻은 한국일보의 설문조사 결과를 이러한 가설을 검증하는 자료로 활용할 수 있다. 설문조사 결과 전

체 응답자 251명 중 68%에 달하는 172명이 한미 FTA 비준 동의안에 찬성했다. 이는 당선자 10명 중 평균 7명이 한미 FTA 비준안 통과에 긍정적인 반응을 보인 것으로, 여야를 떠나 한미 FTA 비준안의 필요성에 대해 정치권의 대체로 공감대가 형성돼 있다고 볼 수 있다. 눈길을 끄는 것은 18대 국회에서 비준 동의안의 상정을 반대로 밀어붙였던 통합민주당에서 찬반이 엇비슷했다는 점이다. 민주당은 찬성 44%(32명), 반대 39%(28명)로 오히려 찬성이 약간 앞섰다(한국일보, 08/04/15). 그럼에도 비준 동의안 상임위원회 통과 과정에서 찬성의사를 밝힌 민주당 의원이 거의 없이 국회에는 장시간 입법교착과 갈등이 초래되었다. 이러한 사실은 의회 내 정책 선호의 일치가 입법교착 감소에 영향을 미치지 못하였음을 증명하는 것이다. 즉, 한국 국회의 입법교착의 동인으로서 의회 내 정책 선호의 일치는 다른 입법교착 동인에 비하여 약한 인과관계를 갖고 있다고 볼 수 있으며, 따라서 위의 가설은 본 사안에 대하여 옳지 않다.

### 3) 권력으로부터 소외된 소수야당의 강력한 저항

한나라당 172석 민주당 81석으로 시작한 18대 국회는 과반 다수 여당인 한나라당의 수적 우세를 통한 압박과, 그를 밀어내는 소수 여당의 저항이라는 구도로 진행되었다. 단점정부 임에도 불구하고 여야 간 갈등이 첨예한 가운데 입법교착이 이루어졌는데, 이는 다수당의 독단적 의사결정 진행을 막으려는 소수당의 강력한 저지 의사가 있었기 때문이었다. 소수 여당인 민주당은 실력 행사를 저항의 무기로 삼았는데, 이는 단순히 의장석을 점거하고 장외투쟁을 하는 등에 그치지 않았다. 한미 FTA 비준 동의안의 상정 문제의 경우, 여야는 전기톱, 해머, 소화기와 같은 각종 무기를 사용해 회의장을 부수고 막았으며, 이로 인해 갈등은 강력한 폭력으로 표출되었다.

빈터는 오랜 기간 권력의 밖에 있었던 새로운 다수당이 집권하게 되면, 변화를 만들어내고자 하는 의지가 강해 입법교착을 줄이고, 새로운 법안을 상정하는 상태로 들어갈 수 있다고 이야기한 바 있다. 그러나 한국의 경우 오히려 오랜 기간 의회의 권력에서 물러나있었던 한나라당이 집권하면서 의사를 관철시키고자 하는 의지를 보였고, 어떠한 방식으로든 이를 저지하려는 소수당의 저항이 강력한 형태로 나타나 입법교착이 갈등의 형태로 폭발하게 되었다. 수적 열세인 민주당은 한미 FTA 체결로 인해 피해가 발생할 수 있는 분야에 대한 대책 마련 없이 이를 통과시킬 수 없다는 당론을 고수하기 위한 무기로 강한 저항을 택해 입법교착의 상황을 의도하였으므로, 권력으로부터의 소외된 소수당의 강력한 저항이 입법교착을 증대시켰다고 볼 수 있다.

#### 4) 공공의 지지 부재

한미 FTA 문제를 둘러싼 국민들의 의견은 국회와는 달랐다. 2008년 12월 여론조사 전문기관 리얼미터의 여론조사에 따르면 응답자 44.6%는 미국 측의 상황을 고려해 시기를 조정해야한다는 의견을 내비쳤고, 조속히 비준시켜야 한다는 의견은 27.1%로 뒤를 이었다. 비준에 반대한다는 의견은 15.2%로 나타났다(리얼미터, 08/12/17). 즉, 한미 FTA 비준 동의안의 조속한 통과에 대한 국민의 지지는 30%에 미치지 못하는 미미한 수준이었다. 빈더의 가설에 따르면 공공의 지지가 높았다면 입법교착이 감소할 수 있었을 것이나, 그러한 유인이 없었으므로 입법교착의 감소를 기대하기 어려운 경우였다고 볼 수 있겠다.

#### 5) 자율적 리더십의 부재

한미 FTA 입법교착의 문제의 해결과 관련하여 국회의장, 정당의 대표의원, 원내대표, 상임위원장의 공식적 리더십의 역할에 주목할 만하다. 국회법에 의거 국회의장은 당적을 가질 수 없는 중립적 존재이다. 의장은 국회를 대표하고 의사를 정리하며, 질서를 유지하고 사무를 감독할 뿐만 아니라, 위원회에 참석하여 발언할 수 있는 권리가 있다(국회법 제10조, 11조). 그러나 한국 국회에서 국회의장은 차후 정치적 생명력을 의식해 소속하였던 정당의 눈치를 보며, 갈등을 제대로 중재하지 못하는 등 실질적인 리더십을 발휘하지 못한 경우가 많다. 한미 FTA 비준 동의안 문제에서도 김형오 국회의장은 민주당이 본회의장과 상임위원회 회의장 접거 농성을 풀 기미를 보이지 않자, 직권중재의 의지를 보이거나 질서유지권을 발동하는 등의 노력을 펼치지만 실질적인 타협과 협상을 이끌어내는 데는 큰 영향력을 발휘하지 못하였다. 즉, 의장의 리더십이 정당규율의 지배를 받은 것이다.

원내대표의 경우에도 정당 규율에 근거한 당의 입장을 고수하였다. 미국이 한미 FTA 재협상 의지를 밝힌 후에도 여야 간 입장차는 줄지 않아 당시 한나라당 홍준표 원내대표는 선비준의 원칙을 고수하였고, 당시 민주당 원혜영 원내대표는 “한미 FTA를 조기 비준함으로써 FTA의 처리가 신속하게 될 수 있다고 지금까지 주장한 것이 허구임이 이번엔 드러났다”며 이러한 한나라당의 입장을 비판하였다. 이에 대하여 자유선진당 이회창 총재가 “참으로 한치 앞도 내다보지 못하는 초 근시증 환자와 같다고 생각한다”고 비판한 데 이어, 민주노동당은 이번 기회에 한미 FTA를 원천 무효화해야 한다고 주장하는 등 각 정당 지도자들은 정당 간 입장 차이를 좁히지 못하였다(YTN 09/03/10).

이러한 원내대표의 정당규율 고수는 상임위원회의 리더십에도 영향을 미쳤다. 지난 3월 여야 원내대표 회담에서 한미 FTA 비준 동의안을 4월 임시국회에서 처리하기로 합의하기

로 하는 등, 문제의 구체적인 논의의 방향을 결정한 것은 각 당의 원내대표였으며, 이러한 결정을 상임위원회 위원들 역시 존중하고자 하는 풍토가 조성되어 있다. 당시 '선진과 창조'의 모임'의 외통위 간사를 맡고 있는 박선영 자유선진당 의원이 "일부 반발이 있었지만 원내대표 간 합의 사항을 상임위에서 뒤집을 수 없어 간사 간에 합의가 이뤄졌다"(한국경제 09/03/04)고 발언한 것은 상임위원들이 각 정당의 원내대표의 권한과 리더십을 따르고 있음을 보여준다. 강력한 정당의 규율이 원내대표 및 정당대표를 지배하고, 그러한 리더십이 상임위원의 공식적 리더십에까지 영향을 미친 것이다. 묵시적 강요에 가까운 정당 규율이 만들어내는 의회 리더십은 그 자율성이 상당부분 훼손된 것일 수밖에 없다. 이러한 상황은 유연성을 가지고 설득과 대화를 통해 타협을 만들어낼 수 있는 가능성을 제한한다. 결국 이 사례는 외통위에서 본회의 상정이 결정되었지만, 토론과 표결을 생략한 뒤 비준 동의안의 가결 및 재가결을 선언하는 등 절차상 민주성 결여를 초래하였다. 결국, 자율성이 제한된 리더십이 민주적 결손을 일으키며 갈등을 증폭시켰다고 볼 수 있다.

### 3. 사례 2: 원구성 협상 갈등

국회법에 따르면 국회의원 총 선거 후 최초의 임시회는 의원의 임기 개시 후 7일에 집회하며, 처음 선출된 의장의 임기가 만료되는 때가 폐회중인 경우에는 늦어도 임기만료 전 5일까지 집회해야한다(국회법 제5조 3항). 그러나 18대 국회는 여야 간 쟁점 법안에 대한 대립으로 인하여 82일이라는 장시간 파행을 기록했으며, 이로 인해 입법기관이 스스로 법을 어기는 기관이라는 비난을 받았다. 사실 역대 국회는 원구성 협상에 난항을 거듭해왔다. 15대 국회는 총선 부정선거 논란이 불거지면서 당시 야당이던 새정치국민회의가 원구성 협상을 보이콧해 개원이 1개월 지연되어 7월 8일에서야 개원식을 열고 원구성 협상을 마무리했다. 2000년 16대 국회에서 개원식은 6월 5일 제 때 열렸지만 상임위원회 조정 문제 등으로 여야가 첨예하게 대립해 원구성은 법적 시일을 8일 넘긴 6월 16일에 이루어졌다. 17대 국회에서도 당시 열린우리당과 한나라당의 이견으로 법적 시한을 28일 넘긴 7월 5일 원구성을 완료했다(세계일보 08/06/06). 이러한 선례를 깨지 못한 18대 국회는 8월 19일에야 이에 대한 협상을 타결하였고, 8월 26일 상임위원회 위원장을 선정하는 등 실질적 원구성을 행하였다.

이처럼 원구성 협상이 매년 난항을 겪는 이유는 여야가 쟁점 법안에 대한 정당의 입장을 고수하기 위하여 원구성 협상을 볼모로 하기 때문이다. 원구성은 국회 운영의 가장 기초적인 절차로, 의장단과 위원장 및 위원회의 구성없이 국회의 정상적인 수행은 불가능하다. 따

라서 쟁점 법안에 대한 의지를 관철하려는 다수당에 저항하는 소수당은 원구성 협상 거부를 무기로 사용하고자 한다. 18대 국회의 경우도 예외는 아니었다. 상임위원회가 구성되기도 전에 미국산 쇠고기의 문제로 침예하게 대립하던 여야는 타협점을 찾지 못하자, 원구성 협상을 볼모로 245회, 246회 임시회를 성과 없이 보냈고, 국회는 시작조차 되지 못했다. 이로 인하여 행정부까지 교착상태에 이르게 되어 결국 이명박 대통령은 안병만 교육부, 장태평 농식품부, 전재희 복지부 장관을 청문회 없이 임명한다. 이에 대하여 당시 한나라당 원내 대표였던 홍준표 의원은 “장관 인사청문회가 안 된 것은 국회의 직무유기 때문이다. 청와대의 사과를 요구할 이유가 없다. 국회는 국회대로 돌아가고 자기를 정치투쟁은 별개로 해야 한다. 사사건건 원 구성과 연결 짓는 것은 감당하기 어렵다”고 말한 반면, 당시 민주당 원내 대표 원혜영 의원은 “(청문회 없이 임명된 장관 3명을) 인정할 수 없다. (청문회 제도는) 한나라당이 야당 때 ‘장관 내정자들이 국민 대표기관의 검증을 받아야 한다’며 만든 것이다. 20일간의 시한이 지났다는 이유로 못하겠다고 하는데 말이 안 된다”(경향신문 08/08/08)고 말한 점은 당시 여야 간 의견 대립을 잘 보여주는 대목이다.

#### 1) 정당양극화와 다수여당에 대한 소수야당의 저항

18대 국회 원구성 협상의 핵심 쟁점은 미국산 쇠고기 수입을 둘러싼 ‘가축전염병예방법 개정안’에 대한 합의 문제였다. 미국산 쇠고기 수입의 문제가 국민 사이에 커다란 반향을 불러일으키면서 ‘춧불정국’이라는 말이 생겨날 정도로 심각한 수준에 이르렀고, 이에 따라 각당의 이해가 크게 갈리게 되었다. 야당인 민주당은 ‘미국산 쇠고기협상의 소급 적용’과 ‘30개월령 이상 쇠고기 재수입시 국회 동의’에 대한 원칙적 입장을 고수한 반면, 한나라당은 소급 적용 불가 원칙을 고수하였다. 이러한 입장 차이는 원구성 협상을 82일 간 결렬되도록 한 직접적 원인이 되었다. 한편, 이렇게 입장 차가 큰 각 정당의 당론은 의원 개인의 정책에 대한 선호에 무관하게 강력하게 작용하였으며 입법교착의 증대시킨 주요한 원인이 되었다.

한편, 원구성 협상 거부는 다수여당의 강력한 의지를 관철 시킬 소수야당의 대표적 무기이다. 즉, 정치적 쟁점에 대한 여야 간 합의가 이루어지지 않은 상황에서 수적 열세로 인한 난관을 국회의 원구성을 볼모로 삼아 타개하고자 하는 것이다. 18대 국회에서도 원구성 협상 결렬은 미국산 쇠고기 수입 문제에서 자신들의 입지를 분명히 하려는 소수 여당인 민주당의 저항에 의해 발생한 것이다. 이러한 이유로 원구성이 지연될수록 국회는 기본적인 업무조차 행할 수 없는 심각하고 총체적인 입법교착의 상태로 빠져들 수밖에 없다.

## 2) 공공의 지지

원구성 협상에 관한 여론은 대체적으로 빠른 협상 타결에의 선호를 보일 것으로 예상할 수 있다. 이는 원구성 협상 없이 국회의 어떤 업무도 진행될 수 없기 때문이다. 이와 관련하여 CBS가 의뢰하여 리얼미터가 진행한 여론조사의 결과에 주목할 만하다. 2008년 7월, 전국 19세 이상 남녀 700명을 대상으로 통합민주당의 등원에 관한 의견을 물은 결과, '속히 등원해야 한다'는 의견이 55.7%로 나타나 등원 반대(29.1%)보다 26.6%p 많은 것으로 조사됐다. 특히 이러한 결과는 2008년 6월 19일의 조사보다 등원 여론이 48.7%에서 7%p가량 증가한 것으로, 한 달 넘게 개원조차 못하고 있는 것에 대한 국민들의 불만감이 매우 커진 것으로 볼 수 있다(리얼미터 08/07/03). 빈터의 가설에 따르면 공공의 지지가 강할수록 입법교착의 수준이 감소하여야 한다. 그럼에도 불구하고 입법교착이 오히려 증대된 원구성 협상의 사안은 입법교착이 공공의 지지 이외의 다른 요인에 더 강한 영향을 받는다는 것을 보여주는 사례라 볼 수 있겠다.

## 3) 자율적 리더십

18대 국회 원구성 협상의 난항을 타개하는 데 의회 리더십이 주요한 역할을 하였다. 여야는 '가축전염병예방법' 개정에 대한 양보의 합의안을 도출하였으며, 인사청문회 없이 장관에 임명된 교육과학기술부, 농림수산식품부, 보건복지가족부 등 3명의 장관에 대해서는 원구성 후 즉시 해당 상임위에서 인사검증을 실시기로 합의했다(연합뉴스 08/08/19). 언론은 여기에서 특히 국회의장의 리더십이 중요한 역할을 했다고 평가하였다. "김형오 의장은 원구성 협상의 고비 때마다 여야에 결단을 촉구하는 호소와 압박을 거듭했다. 특히 국회법 개정안 심사 기일을 정하고 직권상정 방침을 시사한 것이나, 직권상정을 더 미룰 생각이 없다며 여야를 압박한 것은 협상 타결의 한 계기로 작용했다. 또한 여야의 드센 기 싸움으로 협상이 교착 상태에 빠졌던 11일에는 직접 여야 원내대표를 한자리에 불러 모아 원 구성 일정 잠정 타결을 이끌어내기도 했다. 물론 잠정 타결 일정이 지켜지진 않았으나 19일 최종 협상 타결의 단초가 된 것은 분명하다."(한국일보 08/08/20)

이러한 국회의장의 설득과 여론을 의식한 각 당의 지도자들이 한 발씩 양보한 점은 원구성 협상 타결의 직접적 원인이 되었다. 당시 한나라당 홍준표 원내대표는 청와대에 대해서는 광우병 발생 시점으로부터 5년 이내 30개월 월령 이상 쇠고기를 수입 재개할 때에는 반드시 국회 심의 절차를 거치도록 하는 민주당의 요구를 수용토록 설득했으며, 동시에 민주당이 반대해온 '한미 쇠고기 추가 협상을 소급적용하지 않는다'는 부칙을 개정안에 포함시

키는 안을 끝내 관철시켰다(CBN뉴스 08/08/20). 한편, 당시 민주당 원혜영 원내대표는 국회가 특별위원회까지 만들었음에도 한나라당의 소극적 태도로 흐지부지됐던 가축법 개정 논의를 마무리하고 국민의 광우병 공포증을 완화시킬 제도적 장치를 마련하는 등 '벼랑 끝 전술'을 성공적으로 펼쳤다는 평가를 받았다(연합뉴스 08/08/20). 이 과정에서 선진과 창조 모임의 이회창 총재의 캐스팅 보트 역할 역시 이들 간 협상 타결에 압박으로 작용한 바, 이와 같은 공식적 리더들의 양보와 타협이 원구성 협상을 성공적 타결로 이끈 원인으로 작용하였음을 잘 알 수 있다.

요컨대 원구성 협상의 타결 과정은 기존의 정당 규율로부터 벗어난 리더십이 주요 열쇠가 되었다고 볼 수 있다. 기존의 당론을 고수하던 리더들이 보다 유연하게 틀을 깨어버렸기 때문에 타협이 가능했다. 입법교착의 해결된 상황에서는 강력한 정당 규율을 고수하고 이에 지배받는 리더십이 포기되었다는 점에서 자율적 리더십의 부재가 입법교착을 증대시킬 것이라 세운 가설이 타당함을 보여준다.

#### 4. 사례의 분석

위의 논의를 통하여, 한국 의회의 입법교착에 주요한 영향을 미칠 것으로 예상한 다섯 가지 가설을 검토할 수 있었다. 먼저, 기존의 틀을 그대로 유지하였던 빈더의 가설은 18대 국회 초기의 입법교착의 상황에서 한 가지 경우만 옳은 것으로 파악되었다. 즉, 당파적 엘리트의 양극화는 입법교착의 정도를 증대시켰으나 나머지 가설의 경우는 한국의 상황에 들어맞지 않았다. 외통위의 한미 FTA 비준 동의안을 둘러싼 국회 내 갈등과 교착은 대체적으로 이를 통과시켜야 한다는 의회 내 정책 선호가 있었음에도 불구하고 심각한 수준으로 발생하였다. 이는 정당과 무관한 의원들의 정책 선호의 스펙트럼이 입법교착의 감소나 해결에 큰 영향력을 미치지 못하는 한국의 의회 현실을 보여주는 것이다. 뿐만 아니라, 원구성 협상의 과정에서 협상의 빠른 타결에 대한 공공의 지지가 명백히 존재하였음에도 불구하고 교착이 82일이라는 장기간 국회 파행으로 나타난 점은, 공공의 지지 여부보다 다른 요인이 입법교착의 해소에 더 큰 영향력을 미치고 있음을 보여준다 할 수 있겠다. 둘째, 수정된 빈더의 가설은 18대 국회 초기 입법교착의 상황에서 옳은 것으로 파악되었다. 수적 열세 등에 놓인 권력으로부터 소외된 소수야당의 강한 저항이 입법교착 증대의 원인이 되었다. 새로이 추가한 가설인 강력한 정당규율의 존재로 인한 자율적 리더십의 부재 역시 입법교착을 증대시킨 요인이 되었다. 수정하지 않은 빈더의 가설이 위의 두 사례에서 대체로 옳지 않았던

것은 기존의 가설이 모든 사례에 적용될 수 있는 일반적인 것이 아님을 보여주는 것이다. 수정된 가설이 들어맞았던 것은 이를 한국적 상황에 맞게 이미 조정과정을 거쳤기 때문이다. 그러나 이 또한 빈더의 가설과 마찬가지로 일반적인 것으로 단정지을 수는 없다.

결론적으로 한국 의회, 특히 18대 국회, 그리고 상임위원회의 의사결정 과정에 나타난 갈등에 주요한 영향을 미친 요인을 정당양극화, 권력으로부터 소외된 소수야당의 강한 저항, 강한 정당규율 및 자율적 리더십의 부재의 세 가지로 요약해 볼 수 있다. 이러한 요인은 상호 영향을 주고받는다. 예를 들어, 강력한 정당 규율은 리더십을 타율적인 것으로 만들고, 이는 정당이 자신의 입장을 고수하게 만들어 소수야당의 강력한 반발을 불러오는 동시에 정당 간 입장차를 양극화한다. 즉, 입법교착의 동인은 독립적이지 않으며 상호 영향을 주고받으며 입법교착의 정도를 심화 및 약화한다. 나아가, 공공의 지지와 의회 내 정책 선호의 개별 스펙트럼이 입법교착 문제를 해결하는 데 있어 큰 영향을 미치지 못했다는 사실은 한국 의회 정치의 성격을 잘 보여준다고 볼 수 있다. 국회 내에서의 입법갈등 그 자체가 초점이 되는 정당 정치의 상황에서 공공의 의견이 영향을 미치지 못하는 상황은 국민을 대의하는 국회의원들의 정당성에 의문을 제기할 수 있게 한다. 또한, 의회 내에서 의원들의 정책 선호 개별 스펙트럼이 정당의 스펙트럼을 따라가는 상황은 정당 내 의사소통의 민주성과 정당성이 의회 내 입법의 절차에 이어져 매우 중요한 역할을 하고 있음을 보여준다. 이는 강력한 정당 규율이 자율적 리더십을 제한하는 것과도 깊은 관련이 있다. 즉, 기존에 빈더가 옳은 것으로 보았던 변수가 한국의 상황에 들어맞지는 않았지만, 그것이 적용되지 않을 수밖에 없었던 한국 의회정치의 성격을 드러내게 함으로써 그 자체로 고유한 의미를 가진다고 볼 수 있다.

요컨대, 18대 초기 국회의 입법교착의 동인은 타 변수와 상호 연관성을 갖고 있으며, 별다른 영향을 미치지 못한 것으로 파악된 변수 역시 한국 의회 정치의 성격을 드러냄으로써 고유한 의미를 갖는다. 이러한 점은 심각한 18대 국회 초기 입법갈등의 상황을 초래한 정당양극화, 소수야당의 강항 저항 및 리더십의 역량 등의 변수 등과 더불어 공공의 지지 및 정당 내 의사소통의 민주성 등의 변수 역시 중시하여 살펴보아야 할 근거를 제공한다.

#### IV. 결론

18대 국회는 단점정부임에도 불구하고 극심한 갈등을 수반한 입법교착을 겪고 있다. 빈

더의 수정된 가설을 통하여 한미 FTA 비준 동의안 처리 과정과 원구성 협상 과정을 살펴본 바 이러한 입법교착을 일으키는 강력한 동인으로 각 이슈에 대한 정당의 의견 양극화와, 소수야당인 민주당의 강력한 저항, 그리고 자율성이 부재하는 리더십의 행사 등을 찾아볼 수 있었다. 이러한 요인들은 상호 무관하지 않다. 예를 들어, 미국산 쇠고기 문제에서 비롯된 원구성 협상 문제와 한미 FTA 비준 동의안 문제에서 의원 개개인의 선호가 정당의 기본 논조를 따라가는 경향을 보인 점은 정당양극화 및 민주당의 강한 저항을 불러일으키는 주요 원인이 되었다. 즉, 당론이 양극화와 소수당의 저항을 초래한 원인이라는 것인데, 당론은 정당 규율로 일컬어 질 수 있으며 이는 정당 및 의회 리더십으로부터 파생된다. 한편, 강한 저항과 당론은 리더십의 역량에 영향을 미치기도 한다. 예를 들어, 한미 FTA 비준 동의안 문제에서 민주당이 본회의장과 상임위원회 회의장 점거 농성을 풀 기미를 보이지 않자, 김형오 국회의장이 직권중재의 의지를 보이거나 질서유지권을 발동하는 등의 노력을 펼치지 만 실질적인 타협과 협상을 이끌어내지는 못한 것을 들 수 있다. 리더의 의지에도 불구하고 다른 변수들이 리더십을 제대로 이끌어낼 수 없도록 영향을 미친 것이다.

따라서 우리는 18대 초기 국회의 입법교착 현상이 단순히 하나의 변수로 인한 것이라고 이해하기에는 훨씬 복잡한 양상을 띠고 있음을 알 수 있다. 이러한 점을 고려했을 때 18대 초기 국회 입법교착에 별다른 영향을 미치지 않았다고 판단된 공공의 지지여부나 의원 개인의 정책 선호 스펙트럼의 변수 역시 무시할 수 없는 영향력을 지닐 수 있음을 염두에 두어야 한다. 원구성 협상 문제와 관련 타협을 지지하는 공공의 생각이 입법문제의 해결 과정에 중요한 변수가 되지 못한 점, FTA 문제에 있어 개별 선호에 따라 투표가 이루어지지 못했다는 점은 한국 의회가 입법절차에 있어 놓치고 있는 연결고리가 있음을 암시하기 때문이다.

쟁점법안을 둘러싼 18대 국회의 입법교착은 입법갈등을 넘어 입법전쟁으로 계속되고 있다. 의회가 건전한 대의기구로 기능하기 위하여 국민과의 소통 채널을 넓힐 필요성이 있다. 앞서 언급한 바와 같이 국회 내에서의 입법갈등 그 자체가 초점이 되는 정당 정치의 상황에서 공공의 생각이 영향을 미치지 못하는 상황은 국민을 대의하는 국회의원들의 정당성에 의문을 제기할 수 있게 한다. 이는 의회 리더십이 바람직한 방향으로 작용할 수 있도록 하는 기제로도 작용할 수 있을 것이다. 한 가지 동인은 또 다른 동인에 꼬리를 물고 연쇄작용을 한다. 이러한 측면에서 국회 갈등 해소의 열쇠를 찾아볼 수 있을 것이다. 한 가지 동인의 해결은 다른 동인의 해결을 연속적으로 요할 것이기 때문이다. 보다 원활한 입법을 위하여 정당 간, 정당과 공공 간, 정당 구성원과 지도층 간 다양한 의사소통이 필요한 시점이다.

## 참고문헌

- 국회사무처. 2009. 『국회경과보고서』.
- 김종림, 1992. “의회 민주정치와 리더십 요건”. 『계간사상』 가을호. 사회과학원.
- 김종표·양진석·정국헌. 2008. “국회 내 심의민주주의의 제도화를 위한 모델 개발”. 『2008년도 국회연구용역과제 연구보고서』. 한국의회발전연구회.
- 김진하. 2006. “국가 경쟁력 제고를 위한 국회 기능의 정상화”. 『의정연구』 통권 제22호. 한국의회발전연구회.
- 박인수. 2007. “입법 지연 및 갈등 극복에 관한 연구”. 『공법학연구』 제8권 제4호. 한국비교공법학회.
- 박창창. 2004. “국회 운영양식의 개선 방향과 과제”. 『국제지역연구』 제8권 제2호. 한국외국어대학교 외국학종합연구센터.
- 박찬욱. 1995. “한국의회정치의 특성”. 『의정연구』 통권 제1호. 한국의회발전연구회.
- \_\_\_\_\_. 1996. “의회와 민주주의”. 『동향과 전망』. 한국사회과학연구소.
- 백창재. 1998. “여소야대와 정부의 통치능력: 미국 경험의 교훈”. 『국가전략』 제4권 2호.
- 손병권·가상준. 2008. “갈등의 현실과 합의에 대한 소망: 국회 운영 및 의사결정 방식에 대한 17대 국회의원들의 인식”. 『한국정치연구』 제17집 제 1호. 한국정치연구소.
- 이현우. 2008. “한국국회의장의 실질적 권한과 리더십연구”. 국회회의장 권한에 관한 연구. 『국회연구용역과제 연구보고서』. (사)한국정치학회.
- 전용주. 2008. “국회상임위원회 운영의 효율성 제고 방안”. 『제18대 국회 운영의 효율성에 관한 연구』. (사)한국정치학회.
- 지병근. 2008. “국회의 여야갈등과 바람직한 여야관계”. 『한국국제정치학회 학술대회 발표논문집』. 한국국제정치학회.
- David R. Mayhew. 2005. *Divided we govern: party control, lawmaking, and investigations. 1946-2002*. New Haven: Yale University Press.
- John J. Coleman. 1999. “Unified Government, Divided Government, and Party Responsiveness.” *The American Political Science Review* 93. No. 4.
- Paul J. Quirk and Bruce Nesmith. 2005. “Explaining Deadlock: Domestic Policy Making in Bush Presidency,” in Lawrence C. Dodd, Calvin Jillson. *New perspectives on American politics*. Washington. D.C.: Congressional Quarterly.
- Robert L. Peabody. 1984. “Leadership in Legislatures: Evolution, Selection, Functions.” *Legisla-*

*tive Studies Quarterly* 9. No. 3.

Sarah A. Binder. 1999. "The Dynamics of Legislative Gridlock, 1947-96." *The American Political Science Review* 93. No. 3.

\_\_\_\_\_. 2003. *Stalemate: causes and consequences of legislative gridlock*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

고성호. 2008. "총선 당선자 19%만 "한반도 대운하 찬성"". 『한국일보』(4월 15일).

김범현. 류지복. 2008. "<원구성 타결...여야 원내 리더십 득실> - 1, 2" 『연합뉴스』(8월 20일).

김재중. 2008. "한나라 "국회법대로 하겠다" 민주 "靑 무시에 국회 파탄" 『경향신문』(8월 08일).

김종우. 2008. "金의장 '외통위 사태 철저조사...폭력 엄벌'". 『연합뉴스』(12월 19일).

류지복. 2008. "<국회 원구성 합의내용 및 전망> - 1, 2". 『연합뉴스』(8월 19일).

박진우. 2008. "'입법부가 스스로 법 어겨' 거센 비판" 『세계일보』(6월 06일).

심원섭. 2008. "홍준표. 지도력 엇갈려... '홍반장'이나 '물반장'이나" 『CNB뉴스』(8월 20일).

안흥기. 2009. "박진. 한·미FTA 재가결...야당 '절차적 하자 스스로 입증'" 『오마이뉴스』(4월 22일).

유충섭. 2009. "'한미 FTA 4월 처리' VS. '대책 마련 시급'" 『YTN 뉴스』(3월 10일).

이정신. 2008. "'군대' 신뢰도 1위, 국회·정부 최하위권". 『MBC 뉴스』(8월 16일).

정녹용. 2008. "원 구성 협상 중재로 주가 올린 김형오·이회창" 『한국일보』(8월 20일).

채송무. 2009. "한미FTA 비준안, 2월 여야쟁점 '부상'" 『아이뉴스24』(1월 15일).

리얼미터. "http://www.realmeter.net"(검색일: 2009. 5. 15).

ABSTRACT

---

## Gridlock in the 18th Korean National Assembly

Yeon Kyung Jeong | Seoul National University

The primary purpose of this study is to examine the phenomenon of gridlock in the 18th Korean National Assembly, and to find out the causes and solutions to gridlock. This paper focuses on the conflict in the process of forming groups at the Standing Committees and of ratification of the Korea-U.S. Free Trade Agreement at the Unification, Foreign Affairs, and Trade Committee. It reveals that three factors-party polarization, strong opposition of minority to ruling majority and absence of leadership autonomy-are related to the conflict of the 18th Korean National Assembly. These factors have an effect to gridlock by interaction. Moreover, we can think about the solutions to gridlock, by the fact that there were no practical effects of public support or atmosphere of unifying opinion in National Assembly on legislative process because they also have something to do with the other factors.

**Keywords:** gridlock, legislative conflict, the 18th Korean National Assembly