

제 3 장

국회와 대통령

정 종 섭

서울대학교 법학과 교수

1. 국정운영의 새로운 패턴

‘성공하는 국회’, 이것은 국회로 하여금 헌법에서 정하고 있는 본래의 자기역할을 다할 수 있도록 하여 국정운영을 성공하게 하는 것을 의미한다. 이 시점에서 ‘성공하는 국회’를 모색하는 것은 종래의 국회가 성공적이지 못하다는 평가를 전제로 하는 것이며, 21세기 한국이 직면한 국내적 환경과 국제적 환경에서 정부의 성공을 실현하기 위하여 국회를 새롭게 하자는 것에 그 목적이 있다. 이 단순히 국회만이 아니라 대의민주주의(*representative democracy*)와 참여민주주의라는 전체적 국가운영 메커니즘 아래에서 이를 구체화시키는 하부 시스템과 각 행위자들의 역할과 행위양식을 전체적으로 재조정하는 것을 의미하므로 자연 대의정치와 참여정치를 정상화시키고 발전시키는 개혁프로그램이 되지 않을 수 없고, ‘성공하는 국회’는 이러한 전체 개혁프로그램의 한 구성요소를 이루고 있다.

‘성공하는 국회’는 국가운영의 전체적 문제의 한 부분이므로 대의민주

주의를 작동시키는 선거제도, 정치자금제도, 정당제도 등과 맞물려 있는 것이기도 하지만, 한국에서는 '성공하는 대통령'과도 유기적으로 맞물려 있다. 그래서 '성공하는 국회'를 실현하는 것은 '성공하는 대통령'을 실현하는 것과 궤를 같이하며 함께 작동하는 프로젝트이다.

우리나라는 제헌헌법인 1948년 헌법부터 대통령제를 채택하여 국가를 운영하여 오다가 4·19 이후 1960년의 헌법개정에서 의원내각제를 채택한 경험을 가진 다음 1962년 헌법에서 다시 대통령제로 되돌아가 현재까지 대통령제의 방식으로 국가를 운영하고 있다.

대통령제 정부(*presidential government*)나 의원내각제 정부(*parliamentary government*)나 하는 문제는 국가의 조직과 운영에 있어 권력분립에 따라 입법부인 의회와 행정부 간에 어떻게 역할을 배분하고 권한을 부여할 것인가 하는 문제이다. 여기에는 정부형태에 관한 기본적 헌법원리들이 작용하지만, 각 나라마다 그 나라가 해결해야 할 과제나 공동체의 성질과 여건에 따라 그에 맞게 수정되어 제도화되는 점도 있으므로 거시적으로는 동일한 유형의 정부형태라고 하더라도 세부적 부분에서는 차이를 보이고 있다. 대통령제의 정부나 의원내각제의 정부라고 하더라도 기본적 원리는 공통되지만 세계 여러 나라가 채택하는 정부형태에서는 세부적 면에서 차이가 나는 것도 그 이유 때문이다.

우리나라의 경우 그 동안 채택하여 온 대통령제 정부를 보건대, 미합중국의 대통령제를 순수한 대통령제 정부라고 한다면 우리의 것은 이를 변형한 '변형된 대통령제'에 해당한다고 할 수 있다.¹⁾

우리나라가 채택한 이러한 '변형된 대통령제'에서 그 동안 보이고 있는 특징은 대통령의 지위를 강화하고 의회의 지위를 약화시킨 점이다. 이러한 특징은 우리나라에서 대통령이라는 것이 등장할 때부터 의회주의를 바탕으로 하는 의회가 제대로 인식되거나 형성되지 못한 상태에서

전근대적 군주의 관념을 근대적으로 포장하여 내놓은 상품이 대통령이었던 것에서 기인한다. 우리나라에 대통령이 등장할 때, 우리나라 국민이 근대 국민국가나 헌법국가의 성격을 충분히 인식하거나 체화하고 있었던 것도 아니고, 자유민주주의 체제에서 국민이 차지하는 지위나 국민과 대통령 간의 입헌주의적 관계를 올바르게 이해하고 있었던 것도 아니었다.

그 결과 현대 입헌주의에서 권력분립원리에 따라 등장한 대통령에 대해서도 여전히 '국부'(國父)라는 관념으로 인식하고 자리매김을 하였으며, 더 시대착오적인 것은 대통령의 아내를 '국모'(國母)라고까지 하고,²⁾ 그러한 인식구조하에서 입헌주의적 메커니즘과 각종 기구들을 대해 온 점이다. 대통령이 이렇게 '선출된 군주'(elected monarch)로 등장하고 인식된 점은 그 후 한국 대통령제가 출발단계에서부터 실패할 심각한 요인을 안고 있었다.

대통령에 대한 이러한 인식에는 대통령이라는 용어가 지니는 의미도 한몫한 것을 간과할 수 없다. President를 번역한 것이 대통령이라는 용어로 되었지만, 번역어 '大統領'은 우리 언어의 구조에서 '大'+ '統'+ '領', 즉 '偉大한 統治하는 首領'(Great Ruling Consul)으로 받아들여져 현재까지 이렇게 이해되고 있다. 이런 인식구조에서 대통령의 문장(紋章)도 봉건왕조의 이미지에나 부합하는 봉황문(鳳凰紋)을 사용하였다. 대통령의 취임이나 대통령이 참석하는 행사에서 봉황문이 새겨진 자리에 앉고 과거 왕조시대에 어전(御前)에서 연주하던 음악을 연주하는 것도 동일한 정신상태에 바탕을 두고 있다.

국민만 그렇게 인식한 것이 아니라 대통령 본인이나 그의 아내도 그렇게 생각하고 그렇게 행동하였으며, 그 추종자들도 그렇게 받들고 행동하였다. 그래서 무엇이든지 안 되면 '국부'에게 호소하고, 이 '국부'는

1) 자세한 것은 정중섭(2001), "한국의 대통령제 정부형태," 《헌법연구 3》, 서울: 박영사, 177쪽 이하를 보기 바람.

2) '영부인'이란 말은 남의 부인에 대한 존칭임에도 어느덧 대통령 부인을 지칭하는 것으로 변질되어 사용되는 것도 이런 정신상태를 말해주는 한 면이다.

모든 것을 해결해 줄 수 있는 만능의 능력과 권력을 가진 듯이 모든 일에 개입하고 행동하였다. 개인의 행동양식이나 시민사회의 영역이나 자율적 경제활동에까지 개입하고,³⁾ 국민의 가정사에 관여하는 행위도 서슴지 않았다.

이러한 행태는 대통령제라는 형태를 가지고 독재와 권위주의통치를 행해 왔기 때문에 그 모순은 더욱 심화되었다. 이러한 기본적 성격은 이승만 정부에서 김대중 정부에 이르기까지 변하지 않았다.

한국의 패거리정치나 '오야붕-꼬붕'(親分-子分) 구조를 가진 파당적·분당적(factional) 정당활동은 이런 모순구조를 뒷받침했고, 정당활동은 그 기초에서 완력들이 동원되는 '깡패정치'(hooligan's politics)의 양상(예컨대 정당활동에서의 깡패의 동원, 집단폭력의 행사, 검은 돈의 마련과 조달 등)까지 노정하면서 이러한 모순을 더욱 악화시켰다.⁴⁾

여기에 이러한 정치세력들은 각기 연고주의와 지역주의를 지지기반을 강화하는 이데올로기로 동원하였고, 이에겐 어김없이 이를 정당화하고 선전하는 해당지역 출신을 대표하는 나팔수, 즉 이데올로그(ideologue)들도 동원되고 날뛰었다. 이러한 구조에서 정당은 '대통령당'⁵⁾으로서의 성격과 이에 대항하여 싸우는 당이거나 겉으로 야당을 위장하고 '대통령당'을 지원하면서 정치판의 이익을 챙기는 세력들의 집단으로서의 성격을 가질 수밖에 없었다. 이러한 것은 한국 정치에서 계속하여 낡은 재래시장을 형성하고 유지할 수 있게 하였고, 낡은 정치세력들은 이런 재래시장에서의 이익을 과점하여 그 몫을 차지하였다.

3) 어떤 일을 사치라든가 낭비라든가 하는 것까지 대통령이 규정하고, 이러한 것이 개인활동에까지 힘을 발휘한다.

4) 하부 정치활동의 단위에서는 실제 조직폭력집단까지 정치권과 결탁되어 대통령을 '오야붕'으로 하는 사적 권력의 강화에 이용되었다.

5) 흔히 '여당'이라고 하지만, 실제에서는 대통령당이다. 대통령의 부침(浮沈)에 따라 정당의 부침이 함께 한 한국 정당의 특징이 이를 잘 말해준다.

정당이 이러한 모순구조를 가지게 되면서 정당의 영향력이 강하게 지배하는 국회도 이러한 세력들이 점거하여 활동하는 장에 지나지 않았고, 따라서 '대통령당'에 소속한 의원들은 대통령의 지시나 의도에 따라 일사불란(一絲不亂)하게 행동하는 행동대원에 지나지 않았다. 입법, 인사, 권력통제 등에 관한 각종의 국회나 국회의원의 권한이 대통령의 의도에 따라 작동하였고, 이에 대항하는 세력은 오로지 이러한 대통령의 의도를 저지시키는 데 주력하였다. 이러한 구조에서는 이미 국회는 대의민주주의에서 말하는 국민대표기관의 역할을 제대로 수행할 수 없었다. 대통령도 대의민주주의와 권력분립원리가 전제로 하는 입헌주의에서의 대통령이 아니었다. 대통령은 국회를 자기의 하수인이거나 배제의 대상으로 취급하였다. 대통령에게 국회는 더 이상 국정운영에서의 파트너가 아니었다.

대통령의 지위와 역할이 이렇게 인식되고, 이러한 인식구조하에서 대통령의 권력이 행사되는 한 그 나라의 국가운영은 파행적일 수밖에 없고, 대통령제는 태생적으로 실패할 운명을 지니게 된다. 대통령제가 실패한다는 것은 형식적으로는 대통령제의 정부를 가지고 있지만 대통령의 권한행사나 역할이 민주주의와 법치주의를 충족시키지 못한다는 것을 의미하며, 그만큼 국가운영은 국가발전과 전체 국민의 이익을 실현하는 공적인 것으로 되지 못하고 대통령과 권력을 장악한 세력들의 특수이익을 추구하는 방식으로 행해진다는 것을 의미한다.

여기에는 필연적으로 대통령에게 '권력의 인격화'가 발생하고, 국가권력의 행사는 '권력의 사유화'로 나타난다. 민주화로의 이행기에 필요한 과제를 수행했어야 할 김대중 정부에서도 '권력의 인격화'와 '권력의 사유화'가 결국 거대한 구조적 권력형 부정부패를 초래한 것에서 볼 수 있듯이 근래까지 한국 대통령제는 극명한 실패의 양상을 나타냈다.

이러한 대통령제의 실패는 국회까지 본래의 기능을 제대로 수행할 수 없게 만들어 결국 국회의 실패도 초래하였다. 대통령이 소속한 여당의

경우에 국회의원으로 공천을 받으려면 대통령에 대한 충성을 맹세하거나 거액의 금전을 제공하여야 했다. 국회의원이라는 직분이 대통령과의 관계에서 이러한 사적 거래의 대상이 되면서 국회의원은 대통령에 종속되는 지위로 변질되었다. 이는 대통령과 경쟁하는 야당의 경우에도 보스를 중심으로 유사한 패턴이 형성되었다. 그 보스가 나중에 대통령으로 된 경우에는 마찬가지로의 양상을 노정하였다.

한국이 진정한 입헌민주국가로 이행하기 위해서는 이러한 전근대적 성격을 노정한 대통령제의 모순을 청산하여야 한다. 그 대안에는 아예 대통령제의 방식을 폐지하고, 의원내각제나 혼합정부제(=이원정부제, *hybrid system*)를 채택하는 방안과 '성공하는 대통령'을 가능하게 만드는 대통령제에서의 '새로운 국정운영 방식'을 구상하는 방안이 있다.

이 연구는 현행 '변형된 대통령제'를 채택하고 있는 헌법을 전제로 하고, 그 범위 안에서 가능한 한 국회와 대통령이 성공적으로 본래의 역할을 수행하고, 그 결과 국가운영이 성공적일 수 있게 하는 헌법운영의 실천방안을 모색해보는 데 그 목적을 두고 있다. 따라서 이 연구에서는 현행 대통령제를 폐지하고 의원내각제나 혼합정부제를 채택하는 것을 전제로 하여 의회와 대통령에 관하여 논의하는 것은 하지 않기로 한다.

현행 헌법이 채택한 대통령제하에서는 과연 성공한 대통령을 만들 수 없는가? 이 문제는 우리 헌법의 실현에서 대단히 실천적인 과제이고, 한국의 헌법공학(*constitutional engineering*)이 처리해야 할 중요한 숙제이다. 우리나라 국가운영에서 성공한 대통령과 성공한 국회는 함께 가기 때문에 양자를 분리하여 생각하기란 어렵다. 이에 대한 회의적 시각은 현행의 변형된 대통령제하에서 성공한 대통령이 나오기를 기대하는 확률보다 이를 폐지하고 새로운 대안을 모색하는 것이 국정운영에서 훨씬 성공할 확률이 높다고 본다. 위에서 말한 각종의 개헌론이 이러한 범주에 해당한다. 이러한 접근이 타당성이나 설득력이 없는 것은 아니다. 헌법개정이 현실에서 절실하면 그에 따라 이러한 관점에서 해결책을 모

색할 수 있지만, 우선 헌법개정에 관하여 국민적 합의가 형성될 때까지라도 '성공한 대통령'이 나오고 '성공한 국회'를 실현할 수 있는 것을 모색하는 것은 보다 절실한 실천적 과제이다.

현행 헌법하에서도 '성공한 대통령'이 나올 수 있다. 여기서는 현재까지 우리나라에서 대통령제가 실패한 경험과 역대 대통령들이 실패한 사실에서 그 원인을 찾아내어 진단하고, 실패의 원인이 되는 점을 제거한 후 헌법이 정하고 있는 대통령의 본래의 역할을 수행하게 만들고, 이를 가능하게 하는 소프트웨어를 만들어 내는 것이 그 작업의 주된 내용이 된다. 이러한 실천적 대안으로 현행 헌법하에서 대통령과 국무총리의 역할을 재조정하여 대통령은 국방, 외교, 안보, 통일의 분야를 담당하고, 국무총리는 현실의 국정운영에서 사실상 나머지 일반적 내치를 담당하게 하는 방안이다. 이러한 것은 국가운영을 권력중심에서 기능중심으로 전환하는 것이고, 대통령이 현실적으로 가지는 시간, 역량, 정보, 지식, 정치적 자산 등에서의 한계를 정직하게 인정하는 위에 선택과 집중의 원리에 의하여 대통령의 역할과 기능을 보다 적실성을 가지도록 설정한 것이다.⁶⁾

우리나라에서는 대통령이 성공하면 입법부인 국회도 성공할 가능성이 높아진다. 대통령의 역할과 기능의 왜곡으로 인하여 국회의 기능과 역할이 왜곡되고 약화된 점이 많기 때문이다. 따라서 대통령의 역할을 정상화시키면('제왕적 대통령', '초권력적 대통령', '권력투쟁적 대통령'에서 '입헌민주적 대통령', '국가경영적 대통령'으로의 전환), 대통령의 기능왜곡에 따른 국회의 기능왜곡을 상당한 수준에서 바로잡을 수 있다.

한국의 국회는 기본적으로 독재와 권위주의적 통치에 의하여 무시되

6) 이에 대한 자세한 것은 정종섭(2002), "대통령의 역할 재조정," 동아시아연구원(편), 《대통령의 성공조건 I》, 서울: 동아시아연구원, 141쪽 이하; 정종섭(2003), "한국 대통령제의 성공을 실현하기 위한 운영모델," 《헌법연구 4》, 서울: 박영사, 135쪽 이하를 보기 바람.

거나 약화되는 과정을 밟아왔다. 그리고 국민대표기관에 충원되는 국회의원도 대통령과 그의 지배권력을 추종하는 패거리이거나 대통령의 자리를 놓고 싸우는 또 다른 보스를 추종하는 패거리로 충원되었다. 그들에게는 국가의 진정한 운영보다는 권력투쟁에서 승리하는 것이 주된 목적이었다. 따라서 국회의원에는 국가운영에 필요한 정책에 대한 이해력과 수행능력을 가진 사람들이 충원되기보다는 정치꾼들이 충원되었고, 지역을 거점으로 하는 맹주들(예컨대 김영삼, 김대중, 김중필)의 충복들⁷⁾로 채워졌다. 형식적으로는 선거에 의해 국회의원들이 선출되었지만, 지역을 거점으로 하는 맹주들이 동원하는 지역주의와 연고주의에 의해 유권자 역시 이러한 패권주의적 정치놀음에 동원되었다. 그 결과 국회는 헌법이 정하고 있는 국회의원의 역할을 수행할 수 있는 자질과 능력을 갖춘 사람들로 충원하는 데 실패하였고, 국회는 정책을 수립하고 국가를 운영하는 기관이기보다는 권력투쟁의 장으로 변질되었다.

이러한 상황에서 국회를 약화시키고 무용지물로 격하하는 기획은 ‘행정국가론’, ‘국회무용론’, ‘국회의 거수기론’, ‘정당국가론’으로 연결되어 현대국가에서 국회는 더 이상 전통적 기능을 수행할 수 없다는 논리를 구축하고 유포하였다. 특히 입헌주의와 입헌적 의회의 바탕이 마련되지 않은 우리나라에서 ‘행정국가론’과 ‘정당국가론’이 한국 정치에서의 행정부 중심의 독재, 봉당(朋黨) 구조, 대통령당의 정당화, 국회격하에 이데올로기 내지 이론을 공급한 주요 역할을 한 점을 그대로 넘겨 버려서는 안 된다.

21세기 한국에서 국회가 성공하는 것은 입헌주의를 실현하고 민주주의와 법치주의를 충족시켜 한국의 민주화를 달성하고 국가운영을 정상화하는 것이며, 거기에 국회가 자기의 역할을 충실히 수행하는 것이다.

7) 이들은 봉건구조에서 볼 수 있는 가신(vassal)들로서 불법행위를 마다하지 않았고 자기 보스에 대해 사적 충성을 하였으며, 보스는 이에 대한 대가를 제공하였다. 이런 모순은 한국의 권력형 부정부패의 근본 기초를 형성하였다.

여기에는 헌법이 정하고 있는 국회의 기능을 합법적이고 정당하게 수행하는 것과 국회가 본래의 역할을 충실히 수행할 수 있도록 정책적 식견, 능력, 지식을 가진 역량 있는 자원들로 하여금 국회의원에 충원될 수 있도록 하는 것이 필요하다.

이런 점에서는 우선 국회의원에 그 기능과 역할을 제대로 수행할 수 있는 사람을 선출하여 충원하는 것이 무엇보다 중요하고(우리나라에서 이는 권위주의적 정치를 청산하는 ‘과거청산’의 관점에서 수행하는 것이 필요하다), 국회가 헌법상의 역할을 수행하고 권능을 행사할 수 있도록 효과적 시스템을 구축하는 것이 필요하다. 이리하여 국회는 정책수립과 국가운영이라는 관점에서 필요할 때는 대통령에 대하여 지원과 협조를 하고, 권력통제가 필요한 경우에는 효과적 권력통제의 기능도 충실히 수행하여 국민에 대하여 그 책임을 다하는 것이다.

2. 국정운영에서의 국회와 대통령

1) 규범

국회의 역할과 권능은 헌법과 국회법 등 하위법률에서 정하고 있다. 이러한 국회의 기능은 입헌민주국가에서 보편적으로 채택하고 있는 것도 있고, 우리나라에서 특별히 정하고 있는 것도 있다. 국회와 대통령의 관계에서는 우리나라가 대통령제 정부를 채택하고 있는 점도 고려하여 국회와 대통령의 관계를 적실성 있게 정립하는 것이 중요하다. 국회의 권능은 영역별로 나누어 살펴볼 수 있으나, 여기서는 성공한 국회를 만들기 위하여 국회와 대통령의 관계에 대하여 초점을 맞추고 있으므로 이와 관련하여 국정운영상 중요한 영역을 열거하면 다음과 같다.

(1) 입법

입법(legislation)은 국회기능의 대표적인 것이다. 헌법은 입법권은 국회에 속한다고 정하고 있다(헌법 제40조). 국민주권(popular sovereignty)을 구체적으로 실현하는 대의민주주의(representative democracy)의 원리와 권력분립(separation of power)의 원리에 의할 때, 국가의 권능 가운데 입법을 하는 권능은 국민대표기관인 국회가 가진다. 전통적 의회주의에 의할 때에는 입법권은 의회가 독점하였지만(의회입법독점주의), 오늘날에는 국가기능의 분화와 국가운영의 효율화로 인하여 의회가 입법의 중심적 기관이기는 하지만 예외적으로 필요한 경우에는 다른 헌법기관도 입법을 할 수 있도록 하고 있고, 필요하면 행정부에게 법률안 제출권을 부여하거나 대통령에게 법률안 거부권을 부여하는 것과 같이 다른 기관이 국회의 입법에 개입할 수 있게 하고 있다.

따라서 오늘날 국회는 입법기관으로서의 지위를 가지는 경우에도 이는 입법을 독점하는 기관이라는 의미가 아니라 입법의 중심적 기관이라는 의미를 가진다(의회입법중심주의).

우리 헌법은 위와 같이 국회입법의 원칙을 정하면서도 일정한 경우에는 법률과 동일한 효력을 가지는 법규범을 다른 국가기관에게 예외적으로 부여하거나(대통령의 긴급명령권과 긴급재정경제명령권(헌법 §76 ①, ②)), 법률보다 하위에 있는 법규범의 정립권을 다른 국가기관에게 예외적으로 부여하고 있다(대통령령·총리령·부령 등의 각종 행정입법권(헌법 §75, §95), 헌법재판소의 규칙제정권(헌법 §113②), 대법원의 규칙제정권(헌법 §108), 중앙선거관리위원회의 규칙제정권(헌법 §114⑥), 지방자치단체의 자치입법권(헌법 §117①)).

그러나 중요한 것은, 형식적 의미의 법률을 제정하거나 개정하는 권한은 여전히 국회가 입법기관으로서 독점하고 있다는 점(국회법률독점주의)과 위임입법의 경우에도 국회입법권이 침해되지 않는 한도에서만 인정되기 때문에 입법기능이 올바르게 수행되도록 하는 것은 '성공하는 국회'

의 핵심이다. 입법기관으로서의 지위가 강화된 모습은 의원입법(국회의원 또는 위원회에 의한 법률안 제출)이 활성화될 때 보다 분명하게 나타나지만, 우리 헌법과 같이 행정부에 법률안제출권을 부여한 경우(헌법 §52)에는 실질적으로 입법에서 중요한 역할은 행정부가 하고 국회는 나머지 일만 처리하는 지위로 격하되는 양상을 보이기도 한다. 이러한 경우에는 의회입법중심주의조차 상당히 약화된다. 따라서 행정부가 법률안을 제출한 경우라고 하더라도 국회는 이를 수정하거나 이를 부결하고 대안적 법률안을 의원입법으로 제출할 수 있는 역량을 갖추는 것이 필요하다.

대의민주주의에 의할 때, 의회는 국민대표기관으로서 국민의 일반의사(general will), 즉 전체국민에게 이익이 되는 공공복리 또는 공동선을 추구하여야 하는 기관이다. 그런데 경험적 연구에 의하면, 의회는 입법에서 상당부분의 경우에 사회의 특수한 세력의 부분이익 또는 특수이익을 추구하고 실현시키는 행위를 하는 것으로 밝혀져 현대 대의민주주의는 그 정체(identity) 위기에 직면하고 있다. 이러한 점을 극복하기 위한 하나의 방법이 참여민주주의의 강화인데, 이는 입법에서 '국민의 입법참여'로 나타난다.⁸⁾

입법에서 국민의 참여를 활성화하는 것은 국회를 공론의 장으로서의 기능을 회복시키는 것이며, 국회의 정당성을 강화하는 것이므로 이러한 국민의 참여는 성공하는 국회에 필수적으로 요구된다. 입법에서의 입법청원, 공청회 및 청문회의 개최를 활성화하는 것이 필요하다. 이러한 것은 국회가 입법, 즉 정책의 수립에 있어서 요구되는 반응성(responsiveness)을 높이는 데 기여한다. 국회와 국회의원이 역량부족이나 무능 또는 특수이익에의 기속으로 인하여 대의기관으로서의 역할을 제대로 하

8) 국민의 입법참여에 대하여는 정종섭(1994/2001), "우리나라 입법과정의 문제상황과 그 대책," 《헌법연구 1》 제 2판, 서울: 박영사, 339쪽 이하를 보기 바람.

지 못할 때에는 국민이 직접 결정하고자 하는 직접민주주의에 대한 욕구가 증가하게 되고, 사회의 각 영역에서 특수이익들이 분출하여 대립하는 약육강식의 적나라한 힘의 장이 펼쳐지게 된다.

한편, 국회가 입법기능을 충분히 수행할 수 있게 하기 위해서는 입법 활동을 지원하는 전문기구가 필요하다. 입법을 위한 정보와 자료를 수집하고 분석하는 활동과 입법에 대한 평가활동이 이러한 전문기관에 의해 수행되어야 하고, 이러한 기구들이 국회의원의 활동을 적극적이고 효율적으로 뒷받침할 수 있어야 한다. 현재의 입법차장제도와 법제실의 구조를 재조정하여 국회예산정책처와 동렬의 기구로서 국회입법조사처를 설치하는 것이 필요하다.

(2) 인사

국회는 헌법기관을 구성하거나 국무총리 또는 국무위원에 대한 해임건의를 하는 등 국가의 중요한 인사에 관여하는 권한을 가진다. 헌법재판소장의 임명에 있어 동의권을 가지고 헌법재판소 재판관 9인 가운데 3인을 선출하며(헌법§111③, ④), 대통령 선거에서 결선 투표를 하여 당선자를 결정하고(헌법§67②), 대법원장과 대법원장의 임명에 있어 동의권을 가진다(헌법§104①, ②). 중앙선거관리위원회의 9인의 위원 가운데 3인을 선출하며(헌법§114②), 감사원장의 임명에 있어 동의권을 가진다(헌법§98②).

이러한 헌법기관의 구성권은 형식적인 것이 아니고 실질적인 것이므로 인사청문을 철저히 실시하여야 하고, 국회의 독립적 역할을 분명히 하여야 한다(보조적 역할이 아님). 특히 대통령이 임명하는 자에 대한 동의권의 행사는 국회가 대통령과 협동하여 헌법기관을 구성하는 것이고, 대통령의 인사권 남용을 통제하는 중요한 기능이므로 책임 있게 이루어지도록 하는 것이 필요하다. 과거 대통령당 소속의원들은 동의에 무조건적으로 찬성하는 거수기 역할을 하여 대통령의 인사권의 남용과

실패 및 제왕적 대통령의 출현에 한몫을 하였으나, 이러한 행위는 국회의 지위와 기능을 스스로 약화시키는 것이기도 하다.

우리나라는 대통령제정부를 채택하고 있지만, 대통령의 인사와 행정부의 국정운영에서의 실패를 교정하고 책임을 물을 수 있게 하기 위하여 국회에 국무총리나 국무위원의 해임을 건의하는 권한을 부여하고 있다(헌법§63①). 대통령제 정부에서 각료임명은 대통령이 재량으로 판단하지만, 우리나라에서는 독재와 권위주의통치를 거치면서 '대통령 1인의 독주'라는 정치현실에서 각료의 임면에서도 심각한 문제를 노정하였으므로 국회에게 이러한 권한을 부여하고 있다. 국회의 이러한 건의권은 기속력을 가지지 아니하기 때문에 대통령이 이에 구속되는 것은 아니지만, 국회의 건의가 크게 잘못된 것이 아니면 국회의 권위를 존중하여 이를 수용하는 것이 국정운영에서 협조체제를 유지시킬 수 있고, 제도의 효용을 발휘하게 할 수 있다. 물론 국회도 결과적으로 국회의 권위를 추락시키는 불합리한 해임건의를 남발해서는 안 될 것이다.

(3) 예산

제정에 대한 국회의 권한은 입법과 함께 국회의 본질적 사항이다. 나라의 살림살이(수입, 예산, 지출)에 대한 결정권을 국민대표기관이 관장하는 것은 국민주권의 이념상 당연히 요청되는 것이다. 이러한 점으로 인하여 나라에 따라서는 예산을 법률의 형식으로 처리하도록 하고 있는 경우도 있으나(미합중국, 영국, 독일, 프랑스 등), 우리나라는 예산을 법률절차와 다르게 처리하고 있다.

이에 따라 행정부는 예산을 편성하여 제출하고 국회는 심의하고 확정하며(헌법§54①, ②), 결산을 심사한다(헌법§99). 행정부의 예산편성이 적합한지를 판단하기 위해서는 국가운영에 대하여 행정부보다 더 많은 정보를 수집하고 처리할 수 있는 역량이 있어야 하고, 이를 뒷받침하는 시스템이 구축되어야 한다. 국회의 예산결산위원회를 지원하는 지원기

구와 시스템이 강화되어야 하는 이유도 여기에 있다. 특히 예산국회는 9월의 국정감사와 병행하여 이루어지므로 국회의 이러한 활동이 제대로 이루어지기 위해서는 국회의원의 역량과 자질이 충분하여야 하고, 이를 뒷받침하는 전문기구들이 확충되어야 한다.

2003년 7월에 국회예산정책처를 설치한 것은 적절한 것이며, 인적·물적인 면에서 이 기구의 확충이 필요하다. 국회의 국가재정에 관한 활동을 활성화하기 위해서는 현재의 감사원이 보유한 국가의 회계검사업무를 국회로 이관하는 것이 필요하다(감사원의 존치 필요성에 대해서는 재검토가 필요하다. 헌법개정사항이다).

국회가 가지는 재정에 대한 권한과 활동은 대통령과 행정부를 견제하는 효과적 수단이므로 이를 적절히 활용하여 대통령을 견제하는 것이 필요하다. 그러나 예산은 국가운영의 문제이므로 이는 그 안건의 본질에 합당하게 협조와 통제의 원리에 의하여 이루어져야 한다. 예산의 심의와 확정을 정치세력간의 경쟁의 수단으로 삼거나 정치적 거래로 처리해서는 안 되는 이유도 여기에 있다. 또 국민에게 부담으로 돌아가는 조세에 대해서도 국회가 주도권을 쥐고 있어야 한다. 헌법은 조세법률주의를 채택하고 있어 조세에 대한 주도권을 국회에 부여하고 있으나(헌법 §59), 실제에서는 행정부에 그 주도권을 빼앗긴 점이 있다.

국가의 재정은 곧 국민의 살림살이에 직접적 영향을 미치므로 예산의 수립과 국가재정의 지출 그리고 조세정책의 적합성과 이의 운용에 대해서는 국민이 명확하게 알아야 하고, 이 재정정책과 재정행정에 대해서는 국민의 참여가 활발하게 이루어져야 한다.

(4) 통일

헌법은 “대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다”라고 정하여(헌법 §4), 통일이 국가과제임을 헌법으로 정하고 있다. 따라서 통일은 국민의 총의에

의해 다루어져야 하고, 구체적으로 이는 국민대표기관인 국회가 주도하지 않을 수 없다. 대통령도 대의기관으로서 통일과 관련된 권한을 가지지만, 국회를 제쳐놓고 독주할 수 없다. 그러나 역대 독재정부나 권위주의정부는 통일을 대통령 선거와 집권세력의 정권유지 또는 대통령의 사적 이익추구의 수단으로 동원하여 이용하였다. 그 결과 통일정책은 일정한 방향을 상실하고 규범력도 가지지 못하면서 대통령의 자의에 의해 수립되고 변경되었다. 한국에서 통일문제는 대중감정을 강하게 자극하는 요소가 있기 때문에 대중선동의 수단으로 활용하기 쉬워 대통령의 제왕적 권력유지와 권력의 인격화에 효과적인 수단으로 동원되기도 하였다(예: 박정희 정부의 유신체제, 김대중 정부).

제왕적 권력에 의존하여 대통령이 통일정책을 좌지우지한 결과 국회는 통일정책에서 소외되고, 국가정보기구들이 대통령 권력유지의 주구로 나서서 대통령의 뜻에 따라 움직였다. 그 결과 통일정책은 공론으로 수립되거나 확정되는 것이 아니라 밀실에서 비밀리에 처리되었다. 통일정책이 국회를 중심으로 논의되고 처리되지 않았기 때문에 국민들도 통일정책의 실체를 이해하지 못하고 정부의 선전과 선동에 의해 감정적으로 움직여 온 점이 강하다. 국회가 자신의 몫을 되찾고 통일정책에서의 민주적 책무성을 확보하기 위해서도 통일정책의 주도권을 확보하는 것이 필요하다.

이에는 통일과 관련된 정책의 수립과 이를 뒷받침하는 재정에 있어 국회가 주도권을 가져야 하고, 통일관계위원회(예: 통일외교통상위원회, 정보위원회)를 뒷받침할 수 있는 전문보조기구들이 확충되어야 한다.

(5) 대행정부 조사

입법은 국회의 본질적이고 전통적 기능이기 때문에 당연한 것으로 받아들여지지만, 현대 국가에서 의회가 수행하는 중심적 기능 가운데 빼놓을 수 없는 것이 행정부를 통제하는 기능이다. 이러한 점에서 국회가 가

지는 국정조사(헌법§61)의 권한은 매우 중요하고, 기본적으로 국회에 기반을 두는 특별검사제도도 국정통제의 전체 메커니즘에서 새로운 의미를 가진다. 또 행정부의 국무총리나 국무의원을 국회나 위원회에 출석시켜 답변하게 하는 제도(헌법§62②) 역시 국정통제의 관점에서 중요한 의미를 가진다. 수시로 국회가 행정부의 책임 있는 지위에 있는 자를 국회에 출석시켜 현안에 대하여 질문하고 답변을 듣는 것은 국정운영에서 국회와 행정부 간의 의사소통을 원활히 한다는 점에서도 중요하고, 행정부의 권력남용과 오용을 통제한다는 점에서도 긴요한 의미를 가진다.

이와 관련하여 국회가 의정활동을 제대로 하려면 사실의 파악, 정보와 자료의 수집, 전문지식의 획득 등 모든 영역에서 조사활동을 활발하게 진행하는 것이 필요하다. 국회의 조사활동은 국정감사나 국정조사에 의해서만 할 수 있는 것이 아니라 입법, 재정, 인사, 통일 등 모든 활동영역에서 청문회를 개최하여 조사할 수 있다. 국회가 '일하는 국회'로 되려면 연중 국회가 열려야 하고, 매일같이 청문회를 개최하는 것이 필요하다. 국회가 행정부에 대하여 권위를 가지고 설득력을 가지기 위해서는 국정수행에 있어 종래의 '노는 국회', '노는 국회의원'의 인상을 불식시키고 '일하는 국회', '일하는 국회의원'으로 탈바꿈하여야 한다.

대행정부 조사에서는 단순히 관계장관이나 공무원을 혼내거나 창피를 주는 전근대적 행태를 탈피하고, 구체적으로 정책의 수립과 시행에서의 오류를 지적하고 합리적 논리와 이성애 근거하여 비판하고 지적하여야 하며, 이러한 지적을 받은 자에 대해서는 그 책임을 분명하게 물어야 한다.

행정부의 통제에 관하여 가지는 국회의 구체적 권한은 정부형태(대통령제, 의원내각제, 준대통령제(=의원정부제) 등)에 따라 다른 모습을 보이고 있다. 국회가 국정통제기관으로서 그 역할을 충실히 수행하기 위해서는 국정운영에 관한 정보를 충분히 수집하고 분석하는 역량이 갖추어져야 한다. 이러한 역량은 국회의원 개인의 역량에만 의존할 수 없으

므로 국회의 국정통제기능을 효과적으로 지원하는 기구와 이에 필요한 충분한 재원을 확보하는 것이 필요하다.

(6) 특별검사

특별검사는 이미 우리나라에서 경험하였듯이, 통상의 행정부의 경찰이나 검사의 수사와 공소제기의 시스템으로는 그 목적을 달성할 수 없을 때, 행정부와 독립되어 국회에 기반을 두고 임명된 특별한 검사가 대통령과 행정부의 영향권에서 독립하여 사건에 대하여 수사를 하고 기소 여부를 결정하는 제도를 말한다. 특별검사제도는 사건의 처리에서 이해관계의 충돌(*conflict of interest*)을 피할 수 있게 하고, 사건처리의 공정성을 실현하게 하며, 검찰의 정치적 중립성을 보장해주고, 권력통제를 효과적으로 실현할 수 있게 한다. 또 이는 탄핵제도를 실효성 있게 뒷받침해 준다.

특별검사제도는 법리상 사건의 처리에 있어 이해관계의 충돌을 피할 수 있게 보장한다. 이해관계의 충돌은 판단의 공정성을 확보하지 못하게 하기 때문에 언제나 제거되어야 하는 것이며, 이러한 이해관계 충돌의 회피는 법치주의의 본질적 내용을 이루고 있다. 예컨대 검사의 임명권자 또는 검사의 수사업무를 감독하고 지시하는 계통에 있는 자의 범죄혐의에 대해 그에 의해 임명되었거나 지시를 받는 지위에 있는 검사가 수사를 하는 경우에는 공정한 수사가 이루어지기 어렵다. 특히 우리나라처럼 검사의 업무에 있어 상급자와 하급자 사이에 상명하복의 관계가 있고, 사건을 담당하는 검사를 언제라도 교체할 수 있는 상태에서는 이러한 상위지위에 있는 사람들의 비리나 범죄에 대해 검사가 수사를 하는 것은 수사의 공정성을 확보하기 어렵다.

대통령이나 대통령의 측근들, 법무부장관, 검찰총장 등의 국가기밀 또는 직무상 기밀의 누설, 뇌물, 직무유기, 선거법 위반, 정치자금법 위반 등의 범죄나 집권세력의 반대세력에 대한 정치적 사건에 대한 수

사는 정치적으로도 상당한 파장을 가져오는 것인데, 이러한 사건들을 통상의 검사가 공정하게 수사한다는 것은 거의 불가능하다. 법무부장관이나 검찰총장 등 검찰 내부에서의 승진과 출세는 대통령의 인사권에 의해 좌우되고, 검사들의 승진과 전보 등 인사권을 법무부장관이 쥐고 있는 상황에서 이러한 사건의 경우 통상의 검사가 수사를 하는 것은 사실상 자기사건을 자기가 처리하는 것이 된다.

대통령이나 그 측근들 그리고 법무부장관이나 검찰상층부의 의사가 사건처리의 방향이나 결과에 큰 영향이 미치기 때문에 결국 외형적으로는 해당사건의 담당검사가 있지만 그 실질은 대통령 등 영향을 크게 미치는 자들의 의사에 의해 처리된다. 만의 하나 어떤 검사가 어떠한 압력이나 영향력에도 굴복하지 않고 소신을 가지고 수사를 시작한 경우라고 하더라도 이러한 검사의 교체는 언제나 가능하다. 이는 우리 정치현실에서 '비자금사건'이나 대형 뇌물사건, 대형 금융사건 등과 같이 정치적 사건의 처리에서 비일비재하게 경험해 온 바이다.

특별검사제도는 통상의 검찰이 정치적으로 부담이 큰 사건이나 이해관계의 충돌이 생기는 사건을 맡아 정치적 소용돌이 속으로 빠지는 것을 미연에 방지해준다. 특별검사제도는 통상의 검사가 처리하기에 적합하지 않거나 처리하기 어려운 사건을 특별검사로 하여금 처리하게 함으로써 이해관계 충돌의 문제를 해결하고 검찰이 정치적으로 동원되거나 이용당하는 것을 미연에 방지하여 검찰 본연의 기능과 역할을 유지하게 한다. 이렇듯 검찰의 기능과 특별검사의 기능은 상호 보완관계에 있다.

특별검사제도는 행정부의 법집행이 남용되는 것을 방지하기 위하여 일정한 부분 의회가 개입하거나 법원이 개입하는 것이므로 이러한 것은 권력분립에 있어 분리된 권력간의 견제를 더 효과적이게 한다.

대통령이 검사를 임명하고, 법무부장관을 통하여 사실상 고위직 검사의 승진을 장악하고 있는 우리의 검찰구조와, 오랫동안 검찰이 집권정치세력에게 종속되어 있는 우리의 상황을 보면 대통령, 국무총리, 감사

원장, 집권세력에 포함되어 있는 대상자 등의 경우에서 볼 수 있듯이 이러한 직위에 있는 사람들의 범죄혐의에 대해 통상의 검사가 수사를 하는 것은 거의 불가능하다. 탄핵문제가 발생했을 때는 정치적으로 매우 심각한 상황이 전개되는데, 이러한 상황이 아니라도 집권세력에게 장악되어 집권세력에게 불리한 결정은 잘 하지 못하는 검찰이 이러한 탄핵의 상황에서 집권세력에게 상당한 정치적 타격을 가져오는 수사를 제대로 할 것이라고 기대하기는 어렵다. 국가기밀누설, 부정부패, 뇌물수수 등 탄핵소추의 대상자가 범법행위를 하여 범죄의 혐의가 있다고 보이는 경우 탄핵소추 절차는 먼저 해당자에 대한 수사부터 공정하고 철저히 이루어져야 하는데, 탄핵절차의 출발을 이루는 이런 수사가 제대로 행해지지 못하면 탄핵제도는 실효성을 발휘하기 어렵게 된다. 따라서 탄핵제도의 실효성을 확보하기 위해서는 통상의 검사가 아닌 특별검사에 의한 수사가 필요한 경우가 있는데, 이러한 국가기능의 체계적 작동의 필요에 의해서도 특별검사를 설치하는 것이 요구된다.⁹⁾

특별검사제도는 개별사건마다 그때그때 법률을 제정하여 처리할 것이 아니라, 일반적 법률인 특별검사법을 만들어 두고 사건이 있을 때마다 특별검사를 임명하여 처리하게 하는 것이 타당하다.

이러한 특별검사는 기본적으로 국회에 의해 임명되고, 그의 활동은 국회와 관할법원에 바탕을 두고 있으므로 특별검사의 적절한 운용은 국회를 성공시키는 데 필요하다. 특히 한국과 같이 대통령과 집권세력이 불법행위와 범죄행위를 서슴지 않고 행하는 나라에서는 특별검사야말로 권력남용과 오용을 통제하고 법치주의를 실현하는 데 필수적으로 요구

9) 특별검사제도에 대한 자세한 것은 정종섭(1996/2001), "미합중국의 독립검찰관제도," 《헌법연구 2》, 서울: 박영사(1996/2001), 383쪽 이하; 정종섭(2001), "특별검사제도의 입법화와 제도의 운용," 《헌법연구 3》, 서울: 박영사, 345쪽 이하; 정종섭, "1999년 특별검사법의 문제점과 개선 방안," 같은 책, 375쪽 이하; 이현환(2000), 《특별검사제》, 서울: 박영사.

된다. 대통령의 공무원 임명권(헌법§78)은 모든 공무원의 임명에 있어 독점적으로 적용되는 것이 아니므로 특별검사가 공무원의 지위를 가진다고 하더라도 국회가 임명할 수 있다(우리 헌법상 공무원은 헌법재판소, 국회, 대통령, 법원에 의해 다양하게 임명된다).

특별검사의 수사는 어떠한 사람이 특별검사를 맡느냐에 따라 그 성과에서 크게 달라질 수 있으므로, 특별검사의 역할을 제대로 수행할 수 있는 능력과 자질을 갖춘 사람을 선정하는 것이 매우 중요하다.

(7) 탄핵

헌법은 “대통령 · 국무총리 · 국무위원 · 행정각부의 장 · 헌법재판소 재판관 · 법관 · 중앙선거관리위원회 위원 · 감사원장 · 감사위원 · 기타 법률이 정한 공무원이 그 직무집행에 있어서 헌법이나 법률을 위배한 때에는 국회는 탄핵의 소추를 의결할 수 있다”라고 정하여(헌법§65①) 탄핵소추에 대하여 정하고, 헌법재판소에서 탄핵심판을 한다(헌법§111①).

의원내각제에서는 내각불신임제도가 있어 총선 이후 행정부가 구성된 이후에 국가운영에서 문제가 있을 때 의회는 내각불신임을 실행하여 위기를 극복할 수 있으나, 대통령제에서는 이런 제도가 없어 대통령에 대한 탄핵은 행정부의 불법에 대한 통제로 매우 중요한 의미를 지니고 있다. 특히 제왕적 대통령이 직무수행에서 헌법이나 법률을 위반하여 이를 추방할 필요가 있을 때는 탄핵제도를 적절히 활용하여야 한다. 이는 국민에 대한 책임을 이행하는 것이기도 하다.

현재 대통령에 대한 탄핵소추는 국회 재적의원 과반수의 발의와 2/3의 찬성을 필요로 하여 다른 대상자에 대한 탄핵보다 어렵게 하고 있으나(헌법§65②), 그 기준을 낮추는 것이 필요하다(개헌사항이다). 미합중국의 경우에는 대통령과 다른 공무원을 구별하지 않고 하원에서 의원 과반수의 의결로 탄핵소추를 하고, 상원에서 출석의원 2/3의 찬성으로 탄핵심판을 한다. 우리나라에서는 헌법재판소에서 9인 재판관 가운데

2/3인 6인 이상의 찬성으로 탄핵심판을 하므로 탄핵소추의 단계에서 의결정족수의 요건을 완화하는 것이 제도의 활성화에 있어 필요하다.

통상 탄핵제도는 예외적으로 발동하는 것으로 이해하고 있으나, 대통령제 정부에서는 이 탄핵제도를 적극적으로 운용하여야 권력통제를 효과적으로 달성할 수 있다. 대통령이 개입한 권력형 부정부패의 처리에서는 특별검사를 활용하여 수사하여야 하고, 대통령에 대해서는 재직중에 수사를 할 수는 있으나 한정된 범죄 이외에는 형사소추를 할 수 없는 특권을 정하고 있으므로(헌법§84) 탄핵제도를 활용하여 위법행위를 하는 대통령을 효과적으로 응징하거나 견제하는 것이 필요하다.

2) 현실

국회는 입법에서 주도권을 장악하지 못하고 있다. 우선 국회의원들이 입법활동에 소극적이고 입법활동을 적극적으로 할 만한 역량도 충분하지 않다. 국회의원을 일하는 직분으로 이해하지 못하고 출세하거나 벼슬하는 수준에서 인식하고 있기 때문에 실제 업무수행에서 능력부족의 현상을 노출하고 있다. 이러한 상황에서는 사실상 행정부가 입법을 주도하는 상황이 벌어지고, 국회의 기능은 그만큼 약화된다.

이러한 것은 재정관련 활동에서도 마찬가지이고, 대행정부 통제에서도 마찬가지이다. 국회의 활동영역은 국가 전반의 모든 영역을 관장하고 있고, 이러한 일의 처리에서 전문성이 요구되어 위원회를 설치하여 운용하고 있지만, 각 위원회에 속한 의원들이 자신의 업무를 제대로 파악하고 이를 수행할 수 있는 능력과 지식에서는 많은 한계를 드러내고 있다. 이러한 것은 대통령 우위의 구조, 패거리정치의 모순, 정치에 대한 혐오 등으로 인하여 자질과 수준미달의 사람들이 국회의원에 충원된 것에 가장 큰 원인이 있지만, 국회의원 스스로도 노력을 하지 않는 점에 근본적 문제가 있다. 이는 한편으로 대의민주주의의 요청에 의하여 국

회위원을 선거하기는 하지만 국회의원직을 수행하기에 적합한 자를 찾아내는 것에는 실패하고 있다는 것을 의미한다.

선거(election)가 당연히 국정운영에서 요구되는 적재적소의 선제(選材, selection)를 담보하는 것은 아닌데, 한국에서는 특히 정치모순으로 인하여 선거와 선제의 간극이 너무 크게 나타나며, 국회의 실패에도 이러한 점이 큰 요인이 되고 있다. 국회의원이거나 대통령의 선거에서 이런 간극이 커지면 선거무용론이 등장하고 결국에는 국회의원과 대통령의 무용론으로 이어져 급진적 직접민주주의의 요구가 분출하게 되고 대의 정치의 붕괴를 초래하게 될 위험이 높아진다.

의정활동에서도 국회의원의 능력부족과 무성의는 국회를 대통령이나 행정부에 종속시키는 원인이 되고 있는데, 입법, 예산, 대행정부 통제, 조사 등에서 질의, 토론, 비판, 지적에서 합리성에 기초를 두고 있지 못하다. 논리와 이성으로 의정활동을 하는 것이 아니라 큰 벼슬자리에 앉아 있는 착각 속에서 야단이나 치는 행태를 반복하거나 사안에 이해가 부족한 무지하고 무능한 행태를 보이고 있다. 그 결과 행정부는 국회에 대하여 긴장을 하지 않고 대통령도 국회를 얹잡아 보게 된다.

이러한 문제를 해결하는 하나의 방법으로는 시민의 의정감시활동을 통하여 무능한 장관이나 국회의원을 가려내어 이를 폭로하고 응징하는 것이 있다. 이러한 형태의 감시활동은 국민대표를 고르는 행위를 한 번의 선거로 완성되는 일회적 행위로 보지 않고 행위관찰과 평가를 통하여 달성되는 지속적 행위로 파악하는 관점이다.

국회의 의정활동은 국회의원 개인의 능력만으로 이를 충분히 달성할 수 없다. 국회의원의 의정활동이 만족할 만한 결과를 얻을 수 있도록 하는 시스템을 구축하여 국회와 국회의원의 활동을 적극적으로 지원하고 보조하는 것이 필요하다. 이런 점에서 보면, 우리나라 국회를 성공적인 것으로 만드는 데는 국회시스템을 제대로 구축하는 것이 필요하고, 이는 제도의 완성을 통하여 이루어진다. 그 동안 대통령 우위의 통치구조

에서는 이러한 국회시스템의 구축을 소홀히 하거나 의도적으로 저지하여 왔는데, 성공한 국회를 창출하기 위해서는 이러한 시스템의 구축이 필수불가결하게 요구된다.

3. 국회와 대통령: 새로운 관계의 정립

1) 권력분립과 국정의 효율성 강화로

국회가 본래의 기능을 수행하는 방도는 권력분립에 충실하는 길이다. 국회는 헌법상 국민대표기관, 입법기관, 국정통제기관, 합의체 의결기관으로서의 지위와 역할을 가지므로 국회의원이 이에 충실하게 의정활동을 하는 길이 국회를 성공시키는 길이다. 그렇게 하기 위해서는 우선 대통령이 소속한 정당의 국회의원이라고 하더라도 대통령의 지시나 명령에 따라 일사불란하게 움직이는 '대통령에의 기속'을 제거하여야 한다. 국회의원은 전체 국민의 대표자이고, 공공복리와 공동선을 추구하여 권한을 행사하여야 하는 지위에 있으므로 특정정당이나 대통령에 기속되어서는 안 된다.

이러한 문제가 해결되면 다른 정당 소속의 국회의원도 대통령에 대하여 반대만 하는 것이 아니라 사안에 따라 지지도 하고 반대도 할 수 있게 된다. 의안의 처리에서 자유투표(=교차투표, cross-voting)가 당연한 것이 되고, 의정활동이 합리성을 획득하게 된다.

이렇게 되면 국회의원은 자기가 속한 정당의 차기 대통령후보를 위하여 활동하는 선거운동원의 수준에서 탈피하여 진정한 국민대표자로서 독자적으로 업무를 수행할 수 있게 된다. 이런 점에서 보면, 대통령의 연임을 기능하게 하는 때에는(헌법개정 사항) 우리가 그간 경험한 바에 의하면 모든 국회의원의 활동이 '어떻게 하는 것이 차기 대선에 유리한가'

하는 기준만 가지고 이루어지고, 현직 대통령을 연임시키거나 이를 저지하기 위한 것에 초점이 맞추어져 모든 국정이 이러한 논리에 의해 지배되고, 따라서 국회의 활동이 왜곡될 위험이 커진다.¹⁰⁾ 대통령의 연임(連任)을 인정하는 방향으로 개헌을 할 것인가에 하는 점에 대해서는 한국의 상황을 고려하여 그 타당성과 현실적 합성의 여부를 결정하는 것이 필요하다.

2) 견제와 협력: 정책과 기능 중심으로

국회가 제 기능을 하기 위해서는 권력투쟁 중심의 관점에서 국가정책 중심과 국가운영 중심의 관점으로 시각을 전환하여야 한다. 국가의 작용을 기능중심으로 접근하면, 이미 헌법이 권력분립에 의해 배분한 권능에 따라 대의민주주의에서 요구되는 자기의 역할을 수행하면 된다.

국가의 작용과 국가운영을 기능중심으로 이해하면, 대통령도 그 권한을 원래의 기능에 합당하게 합리적으로 행사하게 되고, 국회도 대통령을 포함한 집권세력과 반대세력이 권력투쟁을 일삼는 장이 아니라 국정운영의 중심적 장이 되어 합리성에 의하여 대통령을 지지하거나 필요한 경우에 견제하는 역할을 충실히 수행하게 된다.

한국의 정치사에서 국회는 지금까지 정치투쟁의 장으로서 존재하여 온 점이 강하지만, 국가정책을 수립하고 이를 입법으로 구체화하며, 조세뿐 아니라 국가재정에 있어서 최종적으로 결정하는 권한을 가지는 국회는 이제는 '정책중심'과 '기능중심'으로 그 활동을 전환하여야 한다. 이렇게 되면 대통령을 국회 위에 군림하며 이를 배제하거나 대결하는 태도에서 국회를 국정운영의 파트너로 설정하고 이를 설득하고 자신에 대한 지지

10) 헌법상 대통령의 단임(單任)이 대의민주주의의 원리와는 조화되지 않지만, 현재는 한국적 모순을 해결하기 위하여 국민이 내린 헌법적 결단으로 제도화되어 있다.

를 얻어내기 위하여 노력하는 자세로 이끌어내는 데 용이해진다.

3) 국정운영에서의 생산성 향상으로

오늘날 세계질서는 시장경제질서와 자유민주주의의 질서에 의해 통일화되어 가는 글로벌 시장경제, 글로벌 민주주의의 모습으로 나아가고 있다. 우리나라도 이러한 세계질서에 이미 편입되어 있으며, 이와 결별하여 고립된 상태로 존재할 수도 없게 되어 있다. 국민국가의 퇴화와 경제와 정치에서의 글로벌화라는 국가를 둘러싼 환경과 여건의 변화는 국가운영에서도 이에 합치하는 새로운 패턴을 요구한다. 여기에서 중요한 것이 국정운영에서의 생산성이다.

우리나라와 같이 대통령이나 국회가 공히 권력투쟁에 몰두해 온 상황에서는 국가운영에서 불필요하게 지불하는 비용의 지출이 너무 심하며, 이는 고스란히 국민의 부담으로 돌아간다. 국회와 대통령 등 국가운영에 결정적 책임을 지고 있는 자들에 의해 빚어지는 국가운영의 실패는 국민이 지불하지 않아도 될 비용을 지불하게 만들고 결국 국민에게 돌아가야 할 행복추구의 비용을 이들의 잘못으로 날려버리는 셈이다. 이러한 상황이 지속되면 국가는 국내적으로도 모순에 빠지고 국제적으로 경쟁에서 뒤떨어지게 된다.

국회와 대통령을 기능적 관점에서 운용하는 방안을 모색하는 것은 국정운영에서의 생산성과 효율성을 높이고 불필요한 비용의 지출을 줄이고자 하는 데 초점이 모아진다. 따라서 국가권력은 특정한 세력들의 이익추구로 나타나는 권력투쟁에 동원되어서는 안 되고, 공동체의 안전과 공동선의 창출이라는 본래의 목적에 복무하여야 하며, 국회와 대통령의 행위도 이에 합치하여야 한다. 국회의원이나 대통령은 자기를 지지하는 선거구나 특정계층 또는 특정집단의 이익을 추구하는 데서 벗어나 국가의 이익과 전체 국민의 이익을 추구하는 것에 몰두하여야 하며, 선거에

서 표만 쫓아 대의민주주의의 원리를 포기하고 국가를 특수이익에 편향되게 운영하지 않도록 노력하여야 한다.

4. 국회와 대통령의 새로운 행위양식

헌법헌법에서 '성공하는 대통령'과 '성공하는 국회'를 만들어내기 위해서는 종래의 낡은 정치패턴을 청산하고, 위에서 본 바와 같이 양자간의 관계를 새롭게 정립하는 것이 필요하다. 이러한 관계를 정립하기 위해서는 대통령에 대한 국회의 태도도 달라져야 하고 국회에 대한 대통령의 자세도 달라져야 한다. 그 방향은 국가의 운영에서 국회와 대통령은 서로를 동반자로 인정하고 각각의 역할과 기능에 따라 때로는 협력하고 때로는 견제하여야 하는 것에서 설정된다.

1) 대통령에 대한 국회

(1) 국정의 통제

국회는 대통령의 권력행사에 대하여 합리적이고 효과적으로 통제를 하여야 한다. 대통령제 정부, 특히 우리나라와 같이 대통령의 개인적·주관적 판단이 국가와 사회 전체를 좌지우지하는 수준에 있는 전근대적 양상을 보이는 권력적 대통령제 또는 권위주의적 대통령제에서는 대통령의 권력의 남용과 오용에 대한 통제는 국회가 가장 효과적으로 수행할 수 있다. 국회가 대통령이나 행정부의 권력남용이나 오용에 대해 제대로 통제하지 못하고, 대통령의 꼭두각시 노릇이나 하거나 무지와 무능력으로 자기역할을 제대로 해내지 못하는 경우에는 한국 대통령제가 안고 있는 문제점을 극복하기 어렵게 되고 법치민주국가로의 이행도 지체된다.

1992년 김영삼 정부, 김대중 정부, 노무현 정부에서 계속적으로 실패하고 있는 정책의 실패나 인사의 실패를 바로 잡을 수 있는 기관은 국회인데, 국회가 이러한 역량을 갖추지 못하는 경우에는 총체적 정부의 실패(government failure)를 그대로 방치하게 되고, 그 부담은 모두 국민과 미래세대의 불행으로 돌아온다. 국회는 입법, 재정, 인사, 통일 등 중요한 영역에서 자기에게 주어진 권한을 철저하게 행사하여 대통령의 권력남용과 오용을 통제하여야 한다.

(2) 국정협력

국가를 운영하는 데는 국회가 통제만 하는 권력통제기관으로서만 존재하는 것도 문제이다. 대통령이든 국회의든 모두 국민에 대하여 책임을 지고 있으므로 국회나 대통령을 지배하는 공통적 원리는 국민에 대한 책임성(accountability)이다. 국회나 대통령이 서로 견제하고 협력하는 궁극의 목적은 국가의 안전을 보장하고 국민의 자유와 권리를 실현하는 데 있다. 따라서 국회는 대통령의 권력행사에 대해서 항상 통제하는 것이 아니라 그 권한행사가 합당하면 입법, 재정적 조치, 인사에 관한 권한을 적절하게 행사하여 대통령의 국정운영을 지원하고 도와주어야 한다. 대통령의 권한행사가 불합리한 경우에는 국회가 바로 제동을 걸 것이 아니라 일차적으로 국회와 행정부 또는 대통령 간에 형성된 여러 종류의 의사소통 메커니즘을 통하여 대통령을 설득하는 작업을 하는 것이 필요하다. 그러함에도 대통령이 계속적으로 권한을 남용하거나 오용하면 그때에는 효과적으로 이를 통제하여야 한다.

국정협력에는 대통령과 행정부의 정책과 활동에 대한 국회의 이해가 필요하다. 이러한 이해는 공식적이거나 비공식적 채널을 통한 의사소통에 의하여 도모할 수 있지만, 가장 효과적인 것으로는 대통령이 국회에 출석하여 의견을 개진하거나 서한으로 이해를 구하는 방법(헌법 §81)과 국무총리나 국무위원, 정부위원이 국회에 출석하여 질의·응답

을 하고 토론을 하여 활발한 의사소통을 하는 방법(헌법§62)이 있다. 이는 국정 운영에서 국회와 대통령이 협력하는 것을 국민에게 직접 보여줄 수 있어 국회와 대통령에 대한 신뢰를 높여주기도 한다.

(3) 대통령당의 탈피

국회가 헌법에서 정하는 권력분립에 따라 독자적으로 자기의 역할을 올바르게 수행하는 데는 대통령이 소속한 당이 '대통령당'으로 변질되는 것을 방지하여야 한다. 어떤 정당이 '대통령당'이 된다는 것은 대통령이 라는 개인을 중심으로 정당이 존재하고 정당이 대통령의 의지를 관철하는 기구로 된다는 것이다. 여기서는 국회의원의 의정활동에서의 '정당에 의 기속'이 '대통령에 의 기속'이라는 모순으로 극대화되어 나타난다. 대통령을 중심으로 한 지배세력이 이러한 양태를 보이면 이에 대항하는 야당도 그 보스를 중심으로 하여 '보스정당'으로 변질된다. 이러한 양상은 김대중 정부에 이르기까지 한국 정치에서의 고질적 모순으로 내려왔다. 우리나라에서는 역대 정부의 여당이 합리적 정당이 되지 못하고 하나같이 '이승만당', '박정희당', '전두환당', '노태우당', '김영삼당', '김대중당'으로 존재하다가 대통령의 퇴진과 함께 해당 정당이 몰락의 길을 밟아 사라지는 양상을 보였다.

이런 정당구조에서는 정당이 지배자의 '권력의 인격화'에 동원되고, 따라서 국회의원도 정당을 매개로 하여 통치자의 '권력의 인격화'에 동원된다. 그러한 예는 독재체제나 권위주의체제의 지배정당과 공산주의(사회주의) 체제의 공산주의정당(사회주의정당)에서나 볼 수 있는 것이다. 한국 정치는 이러한 재래적 정당의 모순을 극복하여야 하며, 이러한 것이 극복되어야 국회도 정상화될 수 있다. 우리나라에서 정당의 정책정당화나 대통령의 당적보유 금지도 이러한 모순극복의 한 방안으로 제시되고 있다. 대통령이 자기당에 소속되어 있더라도 국회의원은 이와 무관하게 국민대표자로서 행동하여야 한다. 한국에서 이러한 것이 실현

되기 위해서는 보복정치, 정치자금상의 부정과 부패, 국회의원 후보자 공천에서의 대통령의 지배력이 제거되어야 한다. 이를 가능하게 하는 제도와 행위양식이 필요하다.

대통령이 당적을 가질 것이냐 하는 것은 정치세력의 분포에 따라 그 결과론이 다를 수 있다. 국회의 구도가 여소야대인 분점정부(*divided government*)에서는 대통령이 업무를 수월하게 해줄 지원세력을 확보한다는 면에서 대통령의 여당 당적보유가 가지는 순기능이 있으나, 여대야소의 단점정부(*unified government*)에서는 대통령의 여당 당적보유는 대통령이 지배정당과 한통속이 되어 권력을 남용하는 경우에는 독재와 권위주의 통치의 결과를 초래할 위험이 크다(우리나라에서는 이런 경우 '제왕적 대통령'의 양상 출현이라는 경험을 가졌다).

이러한 점도 그 나라의 환경과 여건에 따라 다르게 나타나므로 우리나라의 경우와 같이 법치민주국가로 이행하는 단계에서는 이 점을 고려하여 단계적으로 상황에 따른 전략적 판단을 하여 법치민주국가로의 이행성공이라는 목표에 안착시킬 필요가 있다. 종래 여대야소 정부에서 대통령이 여당에 당적을 둔 경우의 폐해를 고려하면, 국회에 대통령에 대한 지원세력이 다수로 구축된 상황에서는 '대통령당'의 청산이라는 과제를 실현하기 위해서라도 대통령은 당적을 보유하지 않는 것이 바람직하다고 할 것이다.

2) 국회에 대한 대통령

(1) 국회의 권위와 자율성 존중

한국에서 성공하는 국회를 만들기 위해서는 대통령은 국회를 자신이 지배할 수 있다는 생각을 버려야 한다. 헌법상 국회는 대통령이 지배할 수 있는 기관이 아니고, 서로 동등한 지위에서 국정운영의 파트너로서 협력하고 통제한다. 그리고 대통령은 국회의원이 전체 국민의 이익을

실현하기 위해서 존재하는 국민대표자임을 철저히 인식하고, 국회의 자율성을 존중하여야 한다.

우리나라는 입법에서 미국 대통령제와 달리 행정부가 법률안을 제출할 수 있다. 이로써 입법에서 행정부, 특히 대통령의 역할이 비대해 있고, 그래서 역대 정부에서는 법률을 제정하고 폐지하는 것은 대통령이 마음만 먹으면 가능하다고 생각하였다(특히 '대통령당'이 지배력을 발휘하고 있는 구조에서는 국회에 대통령의 추종자들과 줄개들이 배치되어 있다). 법치주의에 배치되는 '날치기 통과'도 이러한 인식구조에서 생겨난 것이다. 법률안의 제출을 국회만이 할 수 있게 하면 국회의 기능은 강화된다. 행정부가 정책의 수립과 변경에 입법이 필요한 경우 국회를 설득하여 그 동의를 얻어내야 하기 때문에 對행정부관계에서는 국회의 지위는 강화된다. 이것은 헌법개정 사항이다.

현행 헌법하에서 대통령은 입법에서 거부권의 행사로 국회의 입법에 일차적으로 제동을 걸 수 있는데(헌법§53②), 이러한 것도 합리적 이유가 있을 때 정당성을 가진다. 따라서 대통령은 군림하는 통치자의 관점에서 거부권을 행사해서는 안 되고, 헌법원리에 비추어 정당화되어야 한다. 거부권의 행사가 국회의 재의에 의해 반복되는 것이 반복되거나 정당하지 않은 이유를 근거로 행해질 때 이는 거부권의 남용에 해당할 뿐 아니라 대통령의 권위를 스스로 실추시키는 결과를 초래한다.

국정운영에서 국회는 대통령의 동반자이기 때문에 이에 그에 필요한 의식(ritual)도 필요하다. 국회가 대통령의 권위를 존중하여 이에 대한 예의를 갖추면 대통령도 국회와 국회의원의 권위를 존중하여 그에 합당한 예의를 지키고 또 국정운영에서 대외적으로 긍정적 효과를 가져오는 의식을 행할 필요가 있다. 특별한 사정이 없는 한 법률을 공포하는 것은 대통령이 하는데(헌법§53①), 정치적 의미가 크거나 국회의 협조를 얻은 사안이거나 국익향상에 큰 효과를 가져오는 법률을 공포할 때는 법률안에 서명하고 공포하는 것을 의식으로 치르고, 국회의 주요 인

사를 초청하여 국회와 대통령이 국정운영에서 서로 협조하는 모습을 의식을 통하여 보여주는 것도 민주주의에서 중요한 의미를 가진다.

국회의 권위와 자율성을 존중하는 것에서 빠질 수 없는 것이 국회의장의 선출에 대통령이 관여하지 않는 것이다. 법적으로는 국회의장을 국회의원이 무기명투표로 선출하지만(헌법§48, 국회법§15), 종래에는 사실상 대통령이 국회의장을 지명하다시피 하였고 국회에서의 선출은 대통령의 의지를 추인하는 형식에 그치는 것이었다. 이러한 구조에서는 국회가 대통령과 동등한 지위에 설 수 없다. 국회의장의 선출에서 대통령은 어떠한 영향력도 미쳐서는 안 되며, 국회도 이러한 대통령의 기도를 과감하게 차단시켜야 한다.

(2) 대화와 설득의 정치

한국의 독재와 권위주의통치에서는 대통령은 국회를 대화의 파트너로 인정하지 않았다. 국회를 지배하려고 하거나 무시하는 것 가운데 어느 하나를 선택하였다. 국회를 지배하는 데는 그의 추종자나 줄개들을 국회의원으로 당선시켜 국회에 배치하여 이를 실행하게 하거나, 11) 반대세력에 대하여 정치보복을 하여 항복하도록 하는 방법을 주로 이용하였다. 12) 국회를 무시하는 것으로는 국회에서의 논의가 어떠한 그 의견이 어떠한 전혀 고려하지 않고 대통령이 고집을 부리며 독주하는 것이다. 이는 김대중 정부에서 익히 보아왔다. 대통령의 잘못에 대하여 국회가 지적하고 있음에도(예: 국무총리서리의 임명, 대북거래 등) 이에 아랑곳하지 않고 막무가내로 불법행위도 마다하지 않고 밀어붙이고, 그

11) 정치자금, 공천, 지역주의, 물리적 정신적 폭력을 이용하여 이러한 결과를 만들어 내었다.

12) 정보기관, 수사기관, 국세청 등 권력기관을 동원하여 정치보복을 하는 방법과 정치자금의 루트를 차단시키는 방법, 사적 비리를 폭로하여 타격을 가하는 방법, 폭력배를 동원하여 테러를 가하는 방법 등을 사용하였다.

의 추종자들을 동원하여 이런 비판을 차단시켰다. 이러한 구조에서는 민주주의에서 요구되는 대화와 설득의 정치가 발붙일 곳이 없어진다.

대통령의 이러한 행태로 인하여 국회의 위상이 저하되었고 그 기능이 왜곡되었다. 특히 대통령제 정부임에도 국회의원이 국무위원까지 겸직할 수 있게 하여(국회법§29. 이는 대통령제의 원리와 합치하지 않는다) 국회의원이 어느날 대통령의 지시를 받는 장관으로 임명되고, 이를 마친 자가 다시 국회로 돌아가는 상황이 전개되고 있다. 한국에서 이러한 것은 국회와 행정부의 긴밀한 협조체제를 구축하기보다 국회를 대통령에 복속시키거나 대통령보다 하위에 자리매김하는 결과를 초래하였다.

성공하는 국회를 만들기 위해서는 국회에 대하여 종래 대통령이 취하던 권력적 태도를 완전히 탈피하지 않으면 안 된다. 국민주권이 최고원리로 되어 있는 현대 입헌민주국가에서는 국회가 가장 대표적 국민대표기관이라는 점을 인식하고 이러한 지위를 정상화시켜 국회의 기능을 회복시키는 것이 중요하고, 이러한 자세를 취하면 국정운영에서 국회는 대통령의 동반자로 다가오고, 대통령은 국회를 지배하려고 하기보다 활발한 의사소통을 통하여 대화하고 설득하여 국민적 합의를 도출해내는 진정한 민주주의적 모습을 보일 수 있다.

대화와 설득의 정치에는 대통령이 국회에 가서 국정운영의 기초를 설명하고 이에 관하여 국회의원과 대화를 하는 것도 중요한 의미를 가지고, 국무총리, 국무위원, 정부위원을 국회나 위원회에 출석시켜 국정처리상황을 보고하고 의견을 진술하며, 국회의원의 질문에 응답하게 하여(헌법§62①) 행정부와 국회 간의 의사소통을 원활하게 하는 것도 중요한 기능을 한다. 대통령의 경우에는 국회에 대하여 출석하여 발언할 수 있는 권한(헌법§81)을 충분히 활용하는 방안을 발전시킬 필요가 있다. 예컨대 분기별로 국회에 출석하여 국정운영의 상황과 계획을 국민대표자에게 전달하고 국회의 지지가 필요한 경우에는 국회의원들을 설득하여 그 지지를 얻어내는 작업을 하거나 필요한 경우에 수시로 국회에 서한

을 보내 국회를 설득하고 지지를 획득해내는 작업을 하는 것이 필요하다. 이러한 사전 의사소통을 통하여 대통령은 국회와의 대립을 피하고 협력과 대화의 정치를 이끌어낼 수 있다.

대화과 설득의 정치에서는 분점정부가 발생하여도 염려할 필요가 없다. 국회를 대화와 설득의 파트너로 인정하지 않으려 하기 때문에 분점정부를 해소하기 위하여 수단 방법을 가리지 않고 '의원 빼오기'를 시도하는 것이다. 대통령제 정부에서는 대통령이 먼저 국회를 대화와 설득의 상대로 대하는 태도를 취하여야 국회의 태도변화를 이끌어낼 수 있다. 권위주의통치와 1인 독주의 제왕적 대통령에 익숙한 우리나라의 경우에 이러한 국정운영의 패턴이 친근하지는 않지만 이러한 방향으로 나아가야 '성공하는 대통령'과 '성공하는 국회'를 실현시킬 수 있다.

(3) 국무총리, 국무위원들의 대국회 활동

헌법상 국무총리나 국무위원 또는 정부위원은 국회에 출석하여 발언을 할 수 있고, 또 국회도 필요한 때 이들에게 국회에 출석하여 답변하게 하고 있다(헌법§62). 이는 국회와 행정부 간의 협력체제를 형성하는 효과적 장치인 동시에 국회와 행정부가 국민에 대하여 책임을 충실하게 이행하는 것이기도 하다. 이는 대화와 설득에 기초한 국정운영과 민주적 정치를 실현하는 데 중요한 의미를 가지는 장치인 동시에 국정운영에서 성공하는 대통령을 창출하게 하는 장치가 될 수도 있다.

대통령과 국무총리의 역할을 재조정하여 그 역할을 나누는 국정운영의 방식에서는 기본적으로 일상적 내치의 문제는 국무총리가 중심이 되어 수행하므로¹³⁾ 국무총리와 국무위원은 가능한 한 국회와의 관계에서 의사소통을 원활하게 만들어 나가는 것이 필요하다. 국회를 대통령의 국정운영의 파트너로 설정하는 구도에서는 대통령 혼자 국회를 설득하는 행위를 하는 것으로 족한 것이 아니라 행정부의 일상적 업무를 수행

13) 정종섭(2002, 앞의 책) 150쪽 이하를 보기 바람.

하는 국무총리와 국무위원도 적극적으로 국회를 대화와 설득의 상대로 인식하고 對국회 활동을 하는 것이 필요하다.

5. 결론: 국회의 성공조건

국회를 성공시키는 길은 대의민주주의에 적합하게 기능하고 헌법이 정하고 있는 본래의 기능을 충분히 수행할 수 있게 하는 데 있다. 이러한 요구의 충족은 제도적 면과 인적 면에서 동시에 요구되는데, 제도적 면은 헌법이 국회에 부여한 권능을 효과적이고 합리적으로 행사할 수 있게 만드는 시스템을 구축하는 것이고, 인적 면은 이러한 시스템을 제도적 목적에 합당하게 운용할 수 있는 인적 자원을 충원하는 것에 있다. 이는 국회나 국회의원의 수준에서뿐만 아니라 그 하부단위인 국회의 지원기구, 보조기구의 수준에서도 요구된다.

국회와 국회의원의 수준에서는 국회의원을 선출하는 선거제도, 국회를 조직하고 운영하는 국회제도, 그리고 국회의원의 충원과 활동을 둘러싸고 있는 정당제도, 정치자금제도가 대의민주주의원리와 국가운영의 원리에 합치되도록 정상화되어야 하고, 국회의 지원기구나 보조기구의 수준에서는 국회와 국회의원의 활동을 효과적으로 지원하고 보조할 수 있는 기구를 만들고 이의 운영이 인적·물적 면에서 완전하게 가동되는 것을 말한다.

국회가 헌법이 예정하는 바에 따라 성공하는 데는 이것만으로 충분하지 않다. 여기에는 권력분립에 따른 국가의 기능배분에 따라 각각의 행위인자들이 정확히 자기의 역할을 올바르게 수행해 주어야 한다. 국회를 둘러싸고 있는 대통령, 행정부, 법원, 헌법재판소가 그 기능배분에 따라 역할을 제대로 해주어야 국회도 성공할 수 있다. 이 문제에서 한국에서 가장 심각한 것은 국회와 대통령의 관계 문제이다.

한국은 역대 정부에서 대통령에 의한 독재와 권위주의통치를 해온 역사가 누적되어 있고 이에 따라 그 모순은 정치, 경제, 사회, 국민의 정서 등 각 부문에 심화되어 있다. 이러한 누적된 모순으로 인하여 1992년 이른바 민주화로의 이행이 시작되었음에도 권위주의통치는 김대중 정부에까지 기승을 부렸고, 이는 곧 정부의 실패를 초래하였다. 그 결과 한국은 아직도 대통령이 독주하는 권위주의적 대통령제를 극복하지 못하고 있다. 대통령 개인의 잘못된 판단에 따라 국민들이 엄청난 피해를 보고 있음에도 대통령을 효과적으로 견제하지도 못하고 있고, 그에 따라 국민대표기관인 국회마저 그 기능이 왜곡되고 있다. '성공하는 국회'나 '성공하는 대통령'을 실현하기 위해서는 국회나 대통령을 정상화하는 것과 동시에 양자간의 관계도 정상화하고 시대적 과제를 수행하는데 적합하게 조정하는 것이 필요하다. 여기서는 무엇보다 국회와 대통령의 관계를 권력투쟁의 관점에서 보지 말고 국가정책과 기능을 중심으로 한 관점에서 이해하고 각기 그에 합당하게 행위할 수 있게 하는 것이 요구된다.

따라서 대통령은 헌법상의 권력분립의 원리에 합당하게 국회와 분리되어 국회를 존중하고 국회를 국정운영의 파트너로 대하여야 한다. 이러한 구조에서 비로소 대화와 설득의 정치도 가능하고 견제와 협력도 가능하다. 과거와 같이 대통령이 국회 위에 군림하려고 하는 이상 권위주의통치는 극복하기 어렵고, 그 결과는 실패한 대통령만 속출하게 만들고 그에 따라 국회의 실패도 초래하게 한다. 국회도 대통령을 권력투쟁의 대상으로만 설정하여 대립적 관계만을 유지할 것이 아니라 견제와 협력의 원리에 합당하게 권력의 남용과 오용에 대하여 통제가 필요한 경우에는 확실한 효과를 거둘 수 있게 견제를 하고, 국정운영에 대통령을 지원하고 도와 국가이익과 전체 국민의 복리를 실현하여야 할 때에는 적극적으로 협력하여 협력적 국정운영의 모습을 만들어내야 한다.

이러한 것들은 모두 국가운영에서의 패러다임의 전환을 요구하고 있

는데, 기본적으로 권위주의통치와 제왕적 대통령에서 법치민주적 국가 운영과 입헌적 대통령으로 전환하는 것이다. 이러한 패러다임의 전환은 자연 국회와 대통령의 관계도 새로 설정하게 만드는데, 이러한 것이 이 글에서 제시한 것이다. 새로운 국정운영과 성공하는 국회를 창출하는 것은 완전하지는 않더라도 현행 헌법하에서 가능하다. 국회와 대통령의 행위패턴을 새로운 패러다임에 합당하게 교정하면 된다. 이러한 방법에도 불구하고 현행 헌법의 대통령제가 국가운영과 실패하는 국회를 계속 불러올 때는 헌법을 개정하는 방법을 모색하지 않을 수 없다. 21세기 우리에게 주어진 과제를 해결하는 데 가장 합당한 국가운영(governance)의 법리를 찾아내고 그에 합당하게 헌법을 디자인하는 길이 그 길이다.

■ 참고문헌

- 권영성 (2002), 《헌법학 원론》, 서울: 법문사.
 김영수 (2002), 《한국헌법사》, 서울: 학문사.
 김철수 (1988/2001), 《헌법학 개론》, 서울: 박영사.
 김홍우 (2001), “제헌국회에서의 정부형태론 논의 연구,” 한국정치외교사학회 편, 《한국정치와 헌정사》, 서울: 한울아카데미.
 민경식 (1998), “우리나라 대통령제의 현실과 전망,” 《헌법학연구》 제4집 제2호.
 박봉국 (2001), 《국회법》, 서울: 박영사.
 성낙인 (1998), “프랑스 이원정부제의 현실과 전망,” 《헌법학연구》 제4집 제2호.
 신우철 (2002), 《헌법과학》, 서울: 동원출판사.
 이정식 (2001), “내각제 헌법,” 한국정치외교사학회 편, 《한국정치와 헌정사》, 서울: 한울아카데미.
 장 훈 (2001), “대통령제 정부의 신화와 현실: 분점정부와 정치개혁,” 《계간 사상》 여름호.
 정종섭 (1994/2001), 《헌법연구 1》 제2판, 서울: 박영사.
 _____. (1996/2001), 《헌법연구 2》 제2판, 서울: 박영사.
 _____. (2001), 《헌법연구 3》, 서울: 박영사.

- _____. (2003), 《헌법연구 4》, 서울: 박영사.
 최평길 (1998/2002), 《대통령학》, 서울: 박영사.
 함성득 (1999), 《대통령학》, 서울: 나남출판.
 허영 (2002), 《한국헌법론》, 서울: 박영사.
 高橋和之 (1994), 《國民內閣制の理念と運用》, 東京: 有斐閣.
 今井威 (1991), 《議院内閣制》, 東京: プレーシ出版.
 阿部竹松 (1993), 《アメリカの政治制度》, 東京: 勁草書房.
 中村勝範 (編) (1999/2000), 《主要國政治システム概論》, 東京: 慶應義塾大學出版會.
 Burns, J. M. (1966), *Presidential Government*, 권영성 (감수) (1983), 《미국형대통령제》, 서울: 법문사.
 Cooper, Joseph (1988), *Congress and Its Committees*, New York: Garland Pub.
 Davison, Roger H. and Walter J. Oleszek (1998), *Congress and Its Members*, 6th. ed., Washington, D.C.: CQ Press.
 Derfler, Leslie (1983), *President & Parliament: A Short History of the French Presidency*, Boca Raton: University Presses of Florida.
 Finer, S. E. (1980), *Comparative Government*, 권영성 (감수) (1985), 《비교정부론》, 서울: 법문사.
 Fox, Harrison W. and Hammond Susan Webb (1977), *Congressional Staffs*, New York: The Free Press.
 Galloway, George B. (1955), *Congress and Parliament: Their Organization and Operation in the U.S. and the U.K.*, Washington, D.C.: National Planning Association.
 Gilbert Robert E. (2000), *Managing Crisis*, New York: Fordham University Press.
 Goehlert, Robert and Fenton S. Martin (1989), *Congress and Law-Making*, Oxford: Clío Press.
 Hess, Stephen (1988), *Organizing the Presidency*, Washington, D.C.: The Brookings Institution.
 Jones Charles O. (1982), *The United States Congress*, Homewood: The

- Dorsey Press.
- Kettl, F. Donald(2000), *The Global Public Management Revolution*, Washington, D.C.: The Brookings Institution Press.
- Lassiter, April(1998), *Congress and Civil Society*, Washington, D.C.: Heritage Foundation.
- LeLoup, Lance T. (2003), *The President and Congress: Collaboration and Combat in National Policy Making*, New York: Longman.
- Light, Paul C. (1997), *The Tides of Reform*, New Haven/London: Yale University Press.
- Linz, Juan J. and Arturo Valenzuela, ed. (1994), *The Failure of Presidential Democracy*, vol.2, Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press.
- Maclean, Joan. (1955), *President and Congress: The Conflict of Powers*, New York: H. W. Wilson.
- Mainwaring, Scott(1990), *Presidentialism, Multiparty Systems, and Democracy*, Notre Dame, IN: Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame.
- Mainwaring, Scott and Matthew Soberg Shugart, ed. (1997), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge/New York: Cambridge University Press.
- Mansfield, Harvey C., ed. (1975), *Congress Against the President*, New York: Praeger Publishers.
- Marshall, W. and M. Schram, ed. (1993), *Mandate for Chance*, New York: Berkley Books.
- von Mettenheim, Kurt, ed. (1997), *Presidential Institutions and Democratic Politics*, Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press.
- Mikva, Abner J. and Patti B. Saris(1983), *The American Congress*, New York: Franklin Watts.
- Nwabueze, B. O. (1974), *Presidentialism in Commonwealth Africa*, New York: St. Martin's Press.
- Patterson, Jr., Bradley H. (2000), *The White House Staff*, Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Pfiffner, James P. (1996), *The Strategic Presidency*, 2nd. ed., Lawrence: University Press of Kansas.
- Preston, Thomas(2001), *The President and His Inner Circle*, New York: Columbia University Press.
- Rieselbach, Leroy N. (1994), *Congressional Reform*, Washington, D.C.: CQ Press.
- Ripley, Randall B. (1988), *Congress*, 4th. ed., New York/London: W. W. Norton & Company.
- Rose, Gary L. (1997), *The American Presidency under Siege*, New York: State University of New York Press.
- Sartori, Giovanni(1997), *Comparative Constitutional Engineering*, 2nd. ed., New York: New York University Press.
- Skowronek, Stephen(1993), *The Politics Presidents Make*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Spitzer, Robert J. (1993), *President and Congress: Executive Hegemony at the Crossroads of American Government*, New York: McGraw-Hill.
- Tarr, David R. and Ann O'Connor, ed. (2003), *Congress A to Z*, Washington, D.C.: CQ Press.
- Travis, Walter E., ed. (1967), *Congress and the President*, New York: Teachers College Press.
- Vogler, David J. and Sidney R. Waldman(1985), *Congress and Democracy*, Washington, D.C.: CQ Press.
- Wayne, Stephen J. (1978), *The Legislative Presidency*, New York/Hagerstown/San Francisco/London: Harper & Row, Publisher.