

2월 임시국회와 개혁입법 전망

정 해 구 성공회대학교 사회과학부 교수, 한국정치

지난 연말 열린우리당과 한나라당은 상호 대치의 우여곡절 끝에 국가보안법, 사립학교법, 과거사법 그리고 신문법의 4대 개혁입법 중 신문법(‘신문 등의 자유와 기능 보장에 관한 법률’)만을 그것도 ‘누더기 법이란 말로 표현될 정도로 원래의 법안 내용이 상당 정도 변화된 채 통과시켰다. 이로써 4대 개혁입법이란 말이 무색할 정도로 2004년 작년의 개혁입법 추진의 성과는 미미하지 않을 수 없었다.

지난 10월 이래 국회 다수당이자 여당인 열린우리당이 당의 총력을 기울여 4대 개혁입법을 본격 추진하기로 했음에도 이 같은 미미한 성과만을 거둔 원인과 배경은 무엇인가?

‘누더기’ 신문법만 통과

우선 지적할 수 있는 것은 객관적인 측면에서 4대 개혁입법을 둘러싼 상황이 꼭 그 추진에 긍정적이지만은 않았다는 점을 들 수 있다. 즉 지난해 10월 헌법재판소가 신행정수도 건설 특별법에 대해 위헌 결정을 내린 이후, 열린우리당은 4대 개혁입법을 추진함으로써 정국의 주도권을 장악하고자 했던 반면 한나라당은 신행

정수도 이전을 중단시킨 여세를 몰아 이를 적극 지지하고 나섰다. 따라서 4대 개혁입법을 둘러싼 여야 대치는 매우 첨예화 되지 않을 수 없었다. 뿐만 아니라 우리 사회의 이념적 대치의 상징인 국가보안법의 개폐문제는 상황을 더욱 날카롭게 만들었다.

그러나 여야 대치가 첨예했다는 사실만으로 4대 개혁입법 추진의 어려운 상황을 다 설명할 수 있는 것은 아니다. 오히려 4대 개혁입법 추진을 보다 어렵게 만들었던 또 다른 원인은 보수언론과 한나라당이 참여 정부와 열린우리당을 공격하기 위해 보다 장기화되었던 경기침체의 상황을 적극 동원할 수 있었다는 데에서 찾을 수 있다. 즉 보수언론과 한나라당은 경제위기를 끌어들이며 “경제가 극히 어려운데 당장 급하지도 않는 4대 개혁입법을 왜 쓸데없이 추진하여 혼란을 야기시키는가” 라는 세간의 분위기를 조장했고, 이를 통해 4대 개혁입법에 대한 반대 여론을 동원할 수 있었던 것이다. ‘경제도 어려운데……’ 담론은 사실 4대 개혁입법 추진의 가장 커다란 장애였던 셈이다.

그러나 4대 개혁입법 추진의 객관적 상황이 이렇다 할지라도 그것이 4대 개혁입법 추진에 대한 열린우리



민주화에 따른 과거 청산의 시대적 요구가 증대되고 있어, 2월 임시국회에서 과거사법의 처리 가능성은 높은 편이다.

당의 모든 책임을 면제해주지는 않는다. 주체적인 측면에서 4대 개혁입법 추진에 대한 열린우리당의 태도와 전략에는 많은 문제가 있었기 때문이다. 우선 4대 개혁입법 추진에 대한 열린우리당 지도부의 태도와 입장은 여론의 추이 속에서 자주 변했다. 그들은 4대 개혁입법의 내용과 처리 시한 그리고 그 전략에 있어 입장을 자주 바꿨다. 뿐만 아니라 이 같은 변경 속에서 열린우리당 내의 의견 역시 분열되었고 따라서 당의 통일된 입장과 일관성 있는 전략 역시 제시되기 어려웠다.

특히 열린우리당의 이 같은 비일관성과 분열상이 극적으로 드러났던 것은 지난 연말 여야 대치의 막바지에 당내의 일부 중진의원들이 주도했던 국가보안법 대체입법의 추진이었다. 연내 처리의 막바지 압박에 몰린 열린우리당의 일부 중진의원들이 '국가보안법 폐지 뒤 형법 보완 당론'의 기존의 당론을 무시하고 한나라당과 함께 국가보안법 대체입법을 도모하고 나섰던 것이다.

물론 이 같은 시도는 열린우리당의 의원총회 결정에 의해 중단되었지만, 그것은 4대 개혁입법 추진에 대한 열린우리당의 비일관성과 분열상을 단적으로 보여주는 사례가 아닐 수 없었다.

아무튼 이상에서 살펴본 것처럼 지난 연말 국회의 활동을 거의 마비시킬 정도로 침예한 여야 대치를 야기시켰던 4대 개혁입법을 둘러싼 갈등은 그 내용이 대폭 변경된 신문법의 통과라는 초라한 성과만을 남겨놓았다.

침예한 대처 그러나 초라한 성과

이와 관련하여 원래 신문개혁의 핵심적인 내용은 신문사주 소유구조의 개혁, 시장지배적 사업자에 대한 규제 기준의 강화, 편집위원회·독자권익위원회 설치의 의무화 등이었다. 즉 사주에 의해 일방적으로 지배되고 있는 현실을 감안한 신문사주 소유권의 제한, 신문 유통과 관련된 공정한 시장질서의 확립 그리고 편집권의 독립 등이 신문개혁안의 핵심 내용이었던 것이

다. 그러나 국회에서 통과된 신문법은 신문사주의 소유구조 문제는 아예 제외되었고 시장지배적 사업자 규제 기준 역시 내용적으로는 대폭 완화되었다. 뿐만 아니라 편집위·독자권익위 설치 역시 의무조항이 아닌 임의조항으로 변경되었다.

따라서 국회에서 통과된 신문법을 통해 실제적으로 얻은 신문개혁의 성과란 신문발전위원회 및 신문유통원의 설치 정도에 그치지 않을 수 없었다. 결국 신문개혁의 핵심 내용이 빠진 신문법만이 지난 해 개혁입법

추진의 유일한 성과로 남은 셈이다.

한편 이 같은 신문법 이외에 그래도 지난 해 말 여야간에 어느 정도 합의수준에까지 이르렀던 것이 과거사법(‘진실과 화해를 위한 과거사 정리 기본법안’)이다.

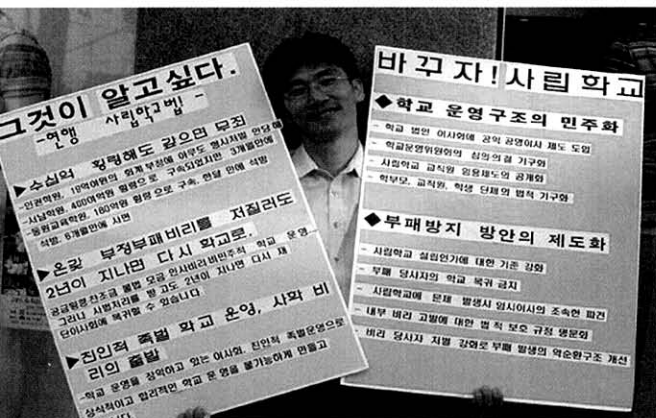
즉 12월 30일 여야는 과거사법의 연내 처리에 합의했는데 여기에서는 독립적인 국가기구로서 ‘진실과 화해위원회’ 설치와 그 구성이 합의되었고 그 조사범위에 항일독립운동·해외동포사, 1945년 8월 15일~한국전쟁 전후 민간인 집단희생사건, 정부수립 이후 부당한 공권력의 행사로 인해 발생한 의문사, 대한민국의 정통성을 부정하는 세력에 의한 테러·인권유린·학살, 군의문사 등이 포함되었다. 또 과거사 조사기구의 권한에 있어서도 자료제출 요구권이 강화되었고, 동행명령제도의 도입과 더불어 그 위반 시 2천만 원 이하의 과태료 부과 등도 합의되었다.

그러나 과거사법 처리 역시 막판에 올해 2월 임시국회에서 처리하기로 연기되었다. 이와 관련하여 과거사법 처리에 있어 가장 커다란 장애는 한나라당 박근혜 대표 개인의 사적인 이해관계라 할 수 있다. 민주화에 따른 과거청산의 시대적 요구가 증대되고 있음에도 불구하고 박 대표는 과거청산을 통해 들춰질 박정희 전 대통령에 대한 비판적인 평가가 자신에게 미칠 영향을 우려하는 것으로 보이기 때문이다.

‘과거청산은 역사가에 맡겨두어야 하며 과거청산이 정치적으로 이용되어서는 안 된다.’는 반복된 주장은 그의 이와 같은 입장을 반영한 것이라 할 수 있을 것이다.

과거사법 처리의 장애, 박근혜 대표

그래도 합의가 가능했고 또 합의 가능성이 높았던 위의 두 법안과 비교할 때 국가보안법문제와 사립학교법 개정은 앞으로도 여야 합의에 의한 그 해결이 생각처럼



사학의 공공성과 투명성 그리고 민주성을 증대시키기 위한 사립학교법의 개정에 대해 사학재단은 강하게 반발하고 있다.

쉽지 않을 것으로 보인다.

우선 국가보안법 문제의 합의 처리가 어려운 것은 이 문제가 수십 년간에 걸친 한국 사회의 이념적 대결을 상징하고 있고, 그 유지 또는 개폐 여부가 현재와 미래의 보수 대 개혁 또는 보수 대 진보의 대립전선에 큰 영향을 미칠 것으로 판단되기 때문이다. 보수언론과 한나라당이 시대착오적인 국가보안법 유지에 그토록 집착하는 것은 바로 이 때문이며, 그 대체 입법 추진은 변형된 형태로나마 국가보안법을 유지하기 위한 그들의 교육책이라 할 수 있다.

다른 한편 개방형 이사제의 도입, 교사회(교수회)·학부모회·학생회의 법정화, 학교운영위원회(대학평의원회)의 심의기구화 등을 그 주요 내용으로 하는 사립학교법 개정안 역시 그 처리가 쉽지 않을 것 같다. 그것은 사학의 공공성과 투명성 그리고 민주성을 증대시키기 위한 이 같은 조치들이 사학재단에 의해 그동안 구축되었던 기득권을 침해하는 것으로 인식되고 있기 때문이다. 사학재단을 비롯한 우리 사회의 보수적 기득권층의 이해를 대변하고 있는 한나라당이 사학재단들의 이 같은 반발에도 불구하고 그 개혁안을 쉽게 수용하리라 기대하기는 쉽지 않다.

결국 올 2월 임시국회에서 처리하기로 연기된 3대 개혁입법 중 그래도 그 처리 가능성이 높은 것은 과거사법 하나뿐이다. 앞에서 언급한 이유에서 국가보안법 문제나 사립학교법의 개정은 예상처럼 그 처리가 쉽지 않

을 것으로 보이기 때문이다. 물론 열린우리당과 한나라당이 국가보안법에 대한 대체 입법에 합의할 경우 3대 개혁입법의 합의 처리 가능성은 보다 높아질 것이다. 그러나 국가보안법에 대한 대체 입법의 마련은 '죽어가고 있는' 시대착오적인 악법을 다른 형태로 되살리는 것일 수 있다는 점에서 열린우리당이 쉽게 선택해서는 안 될 대안이다.

국가보안법, 사립학교법 난항 예상

그렇다면 3대 개혁입법의 합의 처리 가능성이 그리 크지 않은 2월 임시국회에서 이 개혁법안들이 처리되기 위해서는 어떠한 노력이 기울여져야 할 것인가?
여타의 노력도 필요하지만 무엇보다도 3대 개혁입법 통과에 대한 열린우리당의 강력한 의지와 각오를 요구한다. 또한 그것은 열린우리당으로 하여금 그러한 선택을 할 수 있도록 하는 여론의 압력을 요구한다.

그러나 지난 연말에도 그러한 태도를 보여주지 못했던 열린우리당이 2월 임시국회에서 그러한 강력한 의지를 보여줄 지는 의문이다. 더구나 참여정부와 열린우리당은 올해 경제회복의 실용주의적 정책에 더욱 매진할 것으로 보인다. 그런 점에서 2월 임시국회에서 3대 개혁입법의 처리는 기대처럼 낙관적이지만은 않은 것 같다. 어떤 점에서는 민주화의 입법화와 제도화는 보다 긴 시간과 더 많은 노력을 요구하는 것인지도 모른다.

**3대 개혁입법 통과에 대한
열린우리당의 강력한 의지와 각오를
요구한다.
또한 그것은 열린우리당으로 하여금
그러한 선택을 할 수 있도록 하는
여론의 압력을 요구한다.**