

第262回國會
(定期會)

行政自治委員會會議錄

第 8 號

國會事務處

日 時 2006年11月7日(火)

場 所 行政自治委員會會議室

議事日程

1. 대한민국국기법안 및 국가상징에 관한 법률안에 관한 공청회
2. 부산해양특별자치시 설치 및 발전 등에 관한 특별법안에 관한 공청회

審査된案件

1. 대한민국국기법안 및 국가상징에 관한 법률안에 관한 공청회 1
2. 부산해양특별자치시 설치 및 발전 등에 관한 특별법안에 관한 공청회 24

(14시17분 개의)

○위원장 유인태 좌석을 정돈해 주시기 바랍니다.

공청회를 개최하기 전에 묵념의 시간을 갖고자 합니다.

당신 몸을 돌보기보다 늘 국가의 앞날을 걱정하며 활발한 의정활동과 지역 발전을 위해 동분서주하시던 고 구논회 의원의 영결식을 조금 전에 마쳤습니다.

애석한 마음 그지없습니다. 우리 모두 고인이 못다 이룬 꿈을 합심해서 이루기를 다짐합니다.

우리 곁을 떠나신 고 구논회 의원님의 명복을 기원하며 유가족에게 심심한 위로의 말씀을 드립니다.

고인을 기리는 묵념을 하고자 합니다.

자리에서 일어서 주시기 바랍니다.

(일동 기립)

(일동 묵념)

자리에 앉아 주시기 바랍니다.

(일동 착석)

그러면 성원이 되었으므로 제262회 국회 제8차 행정자치위원회를 개의하겠습니다.

오늘 일정에 대해 간단히 안내 말씀 드립니다.

지금 개최하는 공청회가 끝난 후 이어서 부산 해양특별자치시 설치 및 발전 등에 관한 특별법안 관련 공청회를 개최하도록 하겠습니다.

1. 대한민국국기법안 및 국가상징에 관한 법률안에 관한 공청회

(14시19분)

○위원장 유인태 그러면 의사일정 제1항 대한민국국기법안 및 국가상징에 관한 법률안에 관한 공청회를 상정하겠습니다.

먼저 위원장으로서 간단히 인사말씀 드리겠습니다.

바쁘신 가운데에서도 불구하고 대한민국국기법안 및 국가상징에 관한 법률안 심의에 도움말씀을 주시고자 귀중한 시간을 내 주신 진술인 여러분께 위원회를 대표해서 진심으로 감사의 말씀을 드립니다.

아울러 본 공청회에 관심을 갖고 방청석에 자리하신 방청객 여러분께도 매우 감사하다는 말씀을 드립니다.

오늘 공청회의 주제가 되는 두 법률안은 대한민국 국기와 국가를 상징하는 국화, 국조 등을 법률로 규정하여 국가에 대한 국민의 자긍심을 제고시키고 나라의 존엄성을 인식시키며 애국심을 고취시키려는 것으로 그 취지는 같다고 할 수 있습니다.

오늘 공청회를 통해 모든 국민이 더한층 나라를 소중히 여기며 사랑할 수 있게 되는 계기를 마련하게 되기를 기대합니다.

진술인 여러분께서는 주어진 시간이 짧겠지만 우리 위원님들이 입법을 하는 데 많은 도움이 될

수 있도록 다양한 고견을 제시하여 주시기 바랍니다.

그러면 오늘 공청회에 참석하신 진술인 여러분을 소개해 드리겠습니다.

진술인의 좌석은 성명을 가나다 순서에 따라 배치하였습니다.

먼저 수원대 언론정보학과 교수이신 김광옥 교수님을 소개합니다.

다음은 한겨레 기자이신 남종영 님을 소개합니다.

다음은 성신여대 법학과 교수이신 정연주 님을 소개합니다.

끝으로 중앙대 법학과 교수이신 제성호 님을 소개합니다.

(진술인 인사)

이상으로 진술인 소개를 마치고 공청회의 진행 순서와 방법에 대하여 말씀드리겠습니다.

먼저 네 분의 발표를 전부 들은 다음에 우리 위원회 위원들과 진술인 간의 질의 답변을 하도록 하겠습니다.

진술인 여러분께서는 사전에 알려 드린 바와 같이 10분 범위 내에서 발표해 주시면 감사하겠습니다.

진술이 모두 끝나면 질의와 답변을 주고받게 되는데 국회법상 공청회는 위원회 회의로 보기 때문에 질의는 본 위원회 위원들만 하실 수 있다는 점을 말씀드립니다. 방청석에 계신 분들께서는 이 점 양해하여 주시기 바랍니다.

그러면 지금부터 진술인의 고견을 듣도록 하겠습니다.

먼저 김광옥 교수께서 발표해 주시기 바랍니다.

○진술인 김광옥 바쁘신데 위원님들 많이 참석해 주셔서 감사합니다.

저는 수원대 언론정보학과 김광옥입니다.

제가 오늘 여기 나온 것은 법보다는 제가 문화—대중문화 쪽에—를 가르칩니다. 그래서 문화로서의 국가상징물 여기에 초점을 맞추고 썼습니다. 법에 대한 기본상식은 모자라기 때문에 법문안 하나하나에 대해서 얘기하는 것은 아무래도 생략하도록 하겠습니다.

그러다 보니까 전체 법안을 통괄해서 하나로 하느냐 나누느냐, 혹은 국가상징물을 추가하느냐 추가하지 않느냐, 그런 큰 테두리를 생각하게 되었습니다.

먼저 제 입장을 큰 테두리로 네 가지로 말씀을 드리겠습니다.

다른 나라의 예를 보더라도 이거는 그 나라의 역사와 전통에 관련된다, 쉽게 얘기를 하게 되면 지금 대통령이 계신 뒤에 보게 되면 봉황 같은 것들이 어디 있던 겁니까? 조선시대 때부터 있던 것입니다. 그것이 싫든 좋든 그렇게 이어지고 있다는 것입니다. 오늘날에 와서 봉황이 실제 있느냐 없느냐 따지지 않고 그렇게 쓰게 되는 것이고요. 그래서 역사와 전통과 상징물들은 관계가 있다, 둘째 그 나라 국민들이 현재로도 문화로서 받아들일 수 있는 문화이나 그렇게 되어 있고……

오늘 제 의견의 핵심을 말씀드리면, 다른 진술인도 말씀했습니다마는, 태극기를 통해서 뭐 태극기를 계양하고 맹세를 해서 애국심이 붙어난다? 저도 그렇게 생각하지 않습니다. 그렇기 때문에 문화 차원에서 볼 때는 태극기 훼손이라는 말은 있을 수가 없어요. 태극기를 발로 밟으면 훼손이지만 태극기 모양을 바꿔 가지고 모자로 쓰든 치마로 두르든 태극무늬를 좀더 다르게, 저 같으면 수채화로 해서 그런다든가 여러 가지 변형이 나올 만한데 우리나라는 아직 그런 거에 대해서, 저는 그런 게 유교정신의 산물이라고 보는데 뭘 개선하는 것에 대해서 두려움을 느끼고…… 저는 점점 더 좋은 의미에서 미적으로 훼손되어야 된다, 이렇게 주장을 하고 싶은 것입니다.

이건 직접 법하고 관계는 없지만 우리나라 상징물들이 그렇게 변형이 될 때 미래사회에 소위 문화로서 앞으로 나라를 꾸려 가려고 하는 그런 의도와 맞는다 하는 것을 전제로 하고요. 지금 말씀드린 것처럼……

그런데 애국심 문제가 나옵니다. 제가 일찌그러니 30년 전에 서울대학에 있는 박동소 교수님이라고—아마 기억하시는 분은 아실 겁니다—강의를 들은 일이 있는데 우리나라가 불행하게도 근대화되는 과정에서 국가주의라는 게 없었다, 물론 혹시 군사정권을 통해 가지고 너무 국가주의를 강조했다 이렇게 반론을 펼 수도 있지만 진정한 의미에서 국민들이 자발적인 국가의식을 언제 배워 봤느냐, 또 언제 그런 훈련을 받았느냐, 저는 2002년 월드컵 때가 처음 시민적, 자발적 국가·애국심·민족문화의, 애국심의 발의이다 이렇게 문화적으로는 평가하고 싶습니다. 그렇기 때

문에 문화 상징물들이 진정한 의미에서 생활화된 문화적 애국심을 촉발하는데에 작용되어야 된다 이렇게 얘기하고 싶고요.

마지막으로 아까 먼저 말씀드렸습니다마는 우리나라가 앞으로 IT 혹은 문화로 또 디자인으로 나가려 할 때 이런 상징물들이 보이지 않게 문화적 상징물로 또 심벌로 활용됐으면 좋겠다 이런 대전제가 있습니다.

제가 얘기하고 싶은 것, 의도 전반적인 것은 말씀드렸습니다. 그래서 여기 쓴 대로 간단하게 보겠습니다.

현재의 법적 요건, 거기에 애국가는 관행이라고 적었습니다만 국새는 제16096호, 99년 2월에 다시 바뀐 게 있고요. 여기에 애국가 뭐 이렇게 되어 있고요. 그다음에 죽 보게 되면 맨 밑에 나라문장은 대통령령 제5152호가 있습니다. 제가 딴 데서 잘못 보고 베꼈네요. 그래서 나라문장은 70년 7월 3일에 돼 있는 게 있습니다. 지금 이런 것들이 있어서 여기서부터 국기, 국새, 국가, 국화, 국목, 다른 진술인 걸 보게 되면 만일 국목을 추가하게 되면 새, 동물까지 다하지 않겠느냐 이런 우려를 하고 있습니다마는 그다음 페이지의 여러 나라 것을 보게 되면 그 나라의 전통문화에 따라 국기를 뭐 헌법으로 하는 데, 국새를 관행으로 하는 데 등 여러 가지 그 나라에 따라서 법과 관행으로 갈라져 있습니다. 이걸 그야말로 그 나라 사정이다 이렇게 한마디로 말씀드릴 수 있겠고요.

그러나 전반적으로 보게 되면 유럽 쪽에서는 엠블럼이라든가 그다음에 여러 가지 문장에 대해서 굉장히 많이 중시여기고 있는 것을 볼 수 있고요. 우리나라 쪽에서는 오히려 다른 데 더 관심을 갖고 있다 이렇게 비교할 수 있습니다.

9페이지까지 다 넘어왔습니다.

그다음에 법의 사회적 기능을 보게 되면, 과연 그러면 이것을 법으로 할 수 있느냐, 아니면 그냥 관행으로 놔두느냐 하는데 국기에 대한 맹세에 대해서도 지금 다른 진술인이 말씀하셨는데 이상배 위원님, 홍미영 위원님은 조금씩 ‘조치를 하자’ ‘폐지하자’ 이런 것이 있는데 저는 그것이야말로 말씀드린 것처럼 국가의 기틀을 마련한다 할 때는 법에 넣어 놔도 좋은데 지금 수많은 학술세미나나 어디서나 거의 국기에 대한 경례 이런 것 다 생략하거든요. 그러나 정작 국가에서 필요할 때 하려고 하면 법이 없으면 못 하지 않

느냐 이거지요. 법에서 하라고 정해져 있어도 필요에 따라서 학술회의나 예술회의에서는 다 생략을 하거든요. 그러면 생략을 한 것이 불법이나 그 뜻은 아니잖아요. 그러나 정작 꼭 해야 할 국가행사에 법이 없으면 하지 못하지 않느냐 이런 것을 생각해 볼 때 법에 규정해 놓는 것이 근대 국가주의, 나쁜 의미에서가 아니라 좋은 의미에서 국가주의라 할 때 그렇게 하는 되지 않겠다 하는 개인적인 의견을 저는 갖고 있습니다.

다음에 국목이 소나무여야 하는 이유에 대해서 조금 말씀드리겠습니다.

거기에 적어놨습니다마는 소나무는 우리 역사, 문화 아무리 따져도 우리가 부정하지 못합니다. 제가 지난주에 남도를 여행 갔다 왔는데 가 보니까 제가 본 소나무는 금강산 계곡의 적송이든 금강송으로부터, 남산 위 바위틈으로부터, 그다음에 지난번에 갔는데 무등산 입구 계곡에서부터, 식영정 뒤뜰의 소나무는 한 3m가 되더라고요. 같이 간 동료하고 해도 말이지요. 그다음에 화순 세계고인돌공원에 갔더니 거기에도 있고요. 어디 가서 꼭 있어야 할 것은 소나무밖에 없더라고요. 소나무가 또 있고…… ‘이것은 우리가 절대 부정하지 못합니다’ 이렇게 말씀을 드릴 수 있고요.

제일 대표적인 것은 요새 소나무가 말을 안 해도 각 지역에서 보니까 정원수로—저희 학교에서도 소나무가 있습니다마는—많이 쓰더라고요. 왜 쓰나 하고 가만히 생각해 보니까 우선 키가 커요. 그다음에 소나무는 사철나무이기 때문에 1년 내내 푸르러요. 그다음에 이게 잎이 많지 않으니까 건물을 가리지 않더라고요. 가운데는 죽 없고 죽 있으니까…… 느티나무 많이 심어 가지고 몽땅 다 건물을 가려버리게 되면 누가 원하겠어요. 느티나무는 시골에서 노인들 장기 들 때 그때 심는 거고, 모든 것이 다 자기 용도가 있을 텐데요. 소나무는 우리 역사·문화·생활 속에…… 그래서 저는 소나무를 보고 ‘아, 이거는 예술이다. 이걸 예술이다’ 이렇게 생각을 했습니다. 그래서 예술인 소나무를 우리가 받아들일 수 있지 않느냐 이렇게 되고요.

혹시 새며 동물이며 다른 것은 어떻게 하느냐 그런 걱정을 할 수도 있을 텐데 새나 동물이 필요해 가지고 자꾸 많은 청원이 있고 국민 합의가 있으면 그때 가서 또 넣으면 되는 거지요. 그러나 그렇게 부화뇌동해서 무슨 동물학자나 다른 학자들이 그렇게 하리라고 생각은 하지 않습니

다.

제가 마지막 페이지를 말씀드리겠습니다.

가만 보면 요새 삼죽오가 주몽이니 연개소문이니 이런 데 전부 나오는데 이것이 우리 조상 때부터, 또 조선 불화에 보면 일광보살의 머리 위에 태양이 있고 그 안에 황금 삼죽오가 있습니다. 삼죽오가 언제나 까맣지는 않습니다. 황금으로 쓴 것도 있어요. 우리나라의 이런 상징물들이 역사적으로 다 활용되어 왔던 것인데 느닷없이 일본의 축구협회가 갖다 쓰지를 않나, 우리가 안 쓰니까 옆의 나라에서 다 갖다 쓰는 이런…… 앞으로도 치우천황이니 뭐니 우리가, 다시 말해서 우리 전통을 박물관 안에서 보존하는 것은 별 의미가 없습니다. 현대 일상생활에 이어지면서 또 그것이 변형되면서 그렇게 되어야 하지 않을까?

동양과 서양을 비교해 드리면 우리는 가문의 족보가 유명하다고 하지만, 서양도 물론 족보 다 있습니다. 그 외에도 거기에 보면 제가 적어 놓았습니다마는, 이것은 각 영지의 문장들입니다. Heraldry, emblem, heraldship, blazonry, logo, badge, sign, mark, visual 이런 것들은 symbol, idea, icon, image, corporate entity, Corporate Identity 등 여러 가지로 다 현대적으로 쓰이고 있어요. 쓰인단 말입니다.

쓰이는 것들에 추가로서 소나무가 하나 들어가는 건 너무 당연하다 저는 이렇게 지지하는 발언을 하면서 제 이야기를 마치겠는데, 마지막으로 다시 강조하면 ‘이런 범위는 그 나라의 역사와 전통 속에서 현실 생활문화로 발전시키자. 이것은 진정한 의미에서 국민들이 자기네 것을 사랑하면서 갖는 생활적·사회적 애국심으로 연결될 수 있고 우리나라 문화산업과도, 비전과도 연결됩니다’ 이렇게 말씀드리겠습니다.

감사합니다.

○위원장 유인태 김광옥 교수님 수고하셨습니다.

다음은 남종영 기자께서 발표해 주시기 바랍니다.

○진술인 남종영 안녕하세요? 한겨레21의 남종영 기자입니다.

국기에 대한 맹세를 중심으로 얘기를 해 보겠습니다.

국기에 대한 맹세가 올 초부터 사회적으로 존폐를 두고 논란이 있었습니다. 이번 법률안에서도 홍미영 의원님이 발의하신 법률안에는 없애는

것으로 했고, 이상배 의원님이 발의하신 것에서는 존치를 하는 것으로 했는데요.

19페이지에 보시면 현재 대한민국 국기에 관한 규정에 (국기에 대한 맹세)가 규정돼 있는 것으로 나왔습니다. “국기에 대한 경례를 할 때에는 다음의 맹세문을 낭송하여야 한다.” 하면서 “나는 자랑스런……”부터 시작해 가지고 돼 있어요. 이것을 보면 국기에 대한 맹세는 국기에 대한 경례와 함께 해야 하는 행동임을 알 수 있습니다.

다음 쪽으로 넘기셔서, 국기에 대한 맹세와 관련한 최근의 법률안을 보시면 아까 말씀드렸다시피 홍미영 의원님이 대표발의한 법안에서는 국기에 대한 맹세를 없애는 것으로 하고 있고요. 일단 대한민국 국기 규정을 일반적으로 따르고 있지만 그 부분을 없앤 거고 이상배 의원님은 그대로 따르면서 국기에 대한 맹세를 포함시키는 것으로 돼 있습니다.

국기에 대한 맹세 논란은 올해 초부터 조금 커졌는데 최초 문제 제기는 2003년 5월 유시민 의원께서 한 적이 있지요. 그때 기사에서, 인터뷰 도중에 나와서 한번 논란이 됐었고 그 이후 한겨레21이 올해 1월에 특집 기사로 다뤄서 다시 한번 사회적 논란이 일어났습니다. 저희가 취재한 바에 따르면 그 국기 맹세가 어떻게 제정됐으며 어떻게 지금까지 시행되어 왔는가 이런 것들을 주로 다루었고요.

그 이후에 사회적 논쟁이 되면서 일반 여론의 흐름이 어떤가를 보려고 했는데 아직까지는 정확하고 통계적으로 유의미한 그런 여론조사는 없었습니다. 다만 당시 저희 기사를 두고 다음이나 네이버 등 포털사이트에서 네티즌 폴을 하기는 했었는데요. 이것은 통계적으로 유의미하지는 않지만 찬성과 반대, 그러니까 그대로 존치하느냐 아니면 폐지하느냐의 비율이 약 7 대 3에서 6 대 4 정도로, 존치하는 것이 한 60~70% 정도로 좀 높게 나왔습니다.

이런 것을 볼 때 물론 존치 여론이 네티즌 폴상에서는 많이 나왔지만 그것은 반대로 지금까지 아무런 문제 제기가 없었음에도 불구하고 국기에 대한 맹세를 폐지하자는 여론이 30에서 40 정도 된다는 것으로써 일단 이것을 사회적 의제로 가져갈 필요가 있다는 것을 시사한다고 볼 수 있을 것 같습니다.

다음은 22쪽에 나와 있는 국기에 대한 맹세의 역사를 살펴보겠습니다.

국기에 대한 맹세는 일제의 황국신민서사의 관습을 그대로 잇고 있다는 게 정설입니다. 일제시대 때 국민학교나 여러 학교에서 시행됐던 애국조회를 보면 일단 연병장 같은 운동장에 모여서 일장기에 경례를 한 뒤에 황국신민서사를 외웠습니다. 그 뒤에 ‘동방요배’라고 부르는, 그러니까 일왕이 살아 있는 동쪽, 일본이 우리나라의 동쪽에 있으니까 그쪽을 향해 가지고 머리를 숙여서 허리를 숙여서 절을 했습니다. 그리고 일제시대 때 황국신민서사가 학교나 혹은 공공행사뿐만 아니라 결혼식, 동창회 이런 사적인 행사에서도 계속 이루어졌다는 기록이 많이 있습니다.

황국신민서사의 내용은 다음과 같습니다. “1. 우리는 대일본제국의 신민입니다. 2. 우리들은 마음을 합하여 천황 폐하께 충의를 다합니다. 3. 우리들은 인고단련하여 훌륭하고 강한 국민이 되겠습니다.”, 이런 맹세문을, 황국신민서사를 전 국민이 일제시대 때 외웠다는 것이지요.

그리고 해방이 됐습니다. 그런데 1950년대부터는 이 황국신민서사를 약간 변형시킨, 변형시켰다는 표현을 써도 될지 모르겠지만 당시 학생들의 교과서를 보면 ‘우리의 맹서’라는 게 항상 실려 있습니다. ‘우리의 맹서’를 보면 “1. 우리는 대한민국의 아들딸, 죽음으로써 나라를 지키자. 2. 우리는 강철같이 단결하여 공산 침략자를 쳐부수자. 3. 우리는 백두산 영봉에 태극기 날리고 남북통일을 완수하자.” 이렇게 돼 있습니다.

그리고 나서 다음에 나온 게 ‘국기에 대한 맹세’입니다. 국기에 대한 맹세가 지금 있는 것이 최초라고 생각했는데 사실은 그게 아니었습니다. 1968년도에 충남도교육위원회가 자체적으로 만들어서 시행한 맹세문이 있었습니다. 그것을 보면 “나는 자랑스런 태극기 앞에 조국의 통일과 번영을 위하여 정의와 진실로서 충성을 다할 것을 다짐합니다.”, 조금 다릅니다. 정의와 진실로서 충성을 다한다고 돼 있습니다.

충남도교육위원회의 맹세문이 어떻게 실시됐느냐 하면, 당시 충남도교육감인 조중엽 씨가 ‘충무정신’을 충남도 교육지표로 내세우게 됩니다. 정치적 맥락을 따져보면 당시 박정희 전 대통령이 충무공을 자기의 위인으로, 국가적 영웅으로 만들면서 아산 현충사 성역화 작업을 한다든지 여러 가지 작업이 있었습니다. 마침 또 아산 현충사가 충남에 있었기 때문에 충남도교육감이 충무정신을 교육지표로 내세우고, 아울러서 아산 현

충사 옆에 충무수련원이라는 수련원도 짓는 등 여러 가지 작업을 같이 했지요.

충남만 국기에 대한 맹세가 시행되다가 1971년에 박정희 전 대통령이 충남도교육위원회에 시찰을 가게 됩니다. 그때 충남에서 국기에 대한 맹세를 자체 시행하는 것을 보고 칭찬을 하시면서 이러한 충무정신교육 같은 건 전국적으로 확대해야 된다 이렇게 시달하게 되지요.

그리고 나서 1971년 전남도교육위원회에서도 자체적으로 맹세문을 만들어서 시행하게 됩니다. 책에 나와 있으니까 보시면 될 것 같고요.

그다음에 1972년에 문교부가 자체적으로 현재의 맹세문과 똑같은 내용을 만들어서 시행하게 됩니다. 구체적인 내용은 저희가 취재한 바에 따르면 돌아가신 민관식 전 장관님하고 당시 문교부 장학사인 이명권 씨, 증언에 따라서 저희들이 재구성을 해 봤더니 민관식 전 문교부장관이 지시를 해서 이명권 씨가 미국의 사례를 조사한 뒤에 정리해서 민관식 전 문교부장관에게 다시 제출했고 김종필 총리의 재가를 얻어서 1972년 8월 9일에 최종적으로 시행이 됩니다.

그것을 보면 박정희 전 대통령이 최종 재가를 했는데요, 대통령 기록물에서 이와 같은 문서를 저희들이 발견했습니다. 박정희 대통령의 친필 사인이 있었습니다. 그러니까 시행된 날에 박정희 대통령이 친필 사인으로 이 맹세문을 시행하라고 지시를 했습니다.

외국의 사례와 비교를 해 보겠습니다. 지금 미국이 우리나라처럼 국기에 대한 맹세를 시행하고 있는데요, 미국 같은 경우는 ‘충성의 맹세’라고 해서 1892년 침례교 목사인 프란시스 벨라미에 의해서 처음 만들어졌습니다.

그것을 읽어 보면 ‘나는 미합중국 국기와 그 국기가 상징하는, 나누어질 수 없으며 모든 사람들에게 자유와 정의를 베푸는, 하느님의 보호 아래에 있는 공화국에 충성을 맹세합니다.’라고 돼 있습니다. 그런데 이 국기에 대한 맹세도 미국에서 엄청난 찬반 논란이 있었습니다.

1942년에 연방법률로 제정이 되었는데 찬반 논란이 있어서, 1942년 같은 경우에는 웨스트버지니아주 교육위원회가 국기에 대한 맹세를 강제하는 결의안을 채택하고 이것을 하지 않는 학생들을 퇴학시켰다가 재판에서 위헌판결을 받게 된 적이 있었고요. 그리고 2002년에는 이 맹세문 중에 ‘하느님의 보호 아래에 있는’ 이것이 국교금지

조항을 위반했다는 판결이 있었습니다.

가까운 예로 일본 같은 경우에는 아까 황국신민서사가 있었다고 했지 않습니까? 그런 충성 맹세가 일제시대 때 이루어지다가 1945년 패전 뒤에 폐지가 됐습니다. 하지만 최근에 히노마루나 기미가요의 논란에서 보듯이 충성의식을 강요하는 데 대해서 일본 교사들이 거부를 했고 여기에 대해서 도쿄도교육위원회가 징계를 취하니깐 이것이 위헌이다 그런 판결이 한 달 전쯤에 내려졌지요.

국기에 대한 맹세의 문제점이 무엇인가를 봤을 때 크게 두 가지로 파악될 수 있을 것 같습니다.

먼저 현재 있는 국기에 대한 맹세문을 꼼꼼히 따져 봐야 할 때라고 생각합니다. 꼼꼼히 따져 보면 ‘어떤 애국인가?’ 그런 부분이 드러나 있지 않습니다. 비교를 해 보면 알거든요. 현 국기에 대한 맹세문과 1968년도 충남에서 시행된 맹세문, 그리고 미국이 지금 현재 하고 있는 맹세문을 비교해 보면 충남의 맹세문 같은 경우에는 ‘조국의 통일과 번영을 위하여 정의와 진실로서 충성을 다한다’고 돼 있고, 미국의 맹세문 같은 경우는 ‘모든 사람들에게 자유와 정의를 베푸는, 공화국에 충성을 맹세한다’고 돼 있습니다. 그런데 우리나라 같은 경우에는 이런 전제조건이 없습니다. 말하자면 어떤 보편적인 윤리, 그러니까 통일이나 번영, 정의와 진실 혹은 미국 같이 자유와 정의, 이런 전제조건이 없이 무조건 ‘몸과 마음을 바쳐 충성을 다한다’는 것입니다. 이런 점에서 맹세문이 문제가 있고요.

두 번째는 국기에 대한 맹세문 작성과정에 있어서 비민주성과 졸속성입니다. 심지어 폐지된 국민교육헌장 같은 경우에도—군사정권의 잔재이기 때문에 폐지됐는데요—당시 수십 명의 유수의 철학자들이 토론을 해 가지고 만들어졌습니다. 그런데 이 국기에 대한 맹세문 같은 경우는 밀실에서 일개 교육관료와 장관, 그리고 대통령의 재가를 거쳐 가지고 제정이 됐고, 이것을 지금까지 아무런 검증도 없이 4000만 국민이 외우고 있다는 사실입니다.

마지막으로 말씀드리고 싶은 것은 지난해 ‘PD수첩’ 사태가 있었습니다. 최초로 대한민국에서 국가주의의 경고가 울린 사건이라고 보는데요. ‘PD수첩’이 제일 처음 방영했을 때 ‘PD수첩’을 비판하는 게 대다수의 여론이었습니다. 애국을 해야 되는데 어떻게 우리 황우석 박사를 비판할

수 있느냐, 우리나라를 먹여 살리고 우리나라의 경쟁력을 강화시키는 데 왜 거기에 대해서 탄지를 거느냐. 지금 현재 국기에 대한 맹세문에 비춰 봤을 때는 그게 맞습니다. 하지만 정의와 진실로서 국가에 대해서 충성한다면 황우석 박사가 맞는 게 아니라 ‘PD수첩’이 맞습니다. 정의와 진실에 의한 보도를 했기 때문입니다.

이런 점에서 국기에 대한 맹세문은 일단 작성 과정이 매우 졸속적이었고 민주적이지 않은 방식으로 작성되었다는 점, 그리고 현재의 맹세 문구가 현시대에 맞지도 않고, 그리고 어떤 보편적 윤리가치를 가지고 있지 않다는 점에서 재검토되어야 한다고 생각합니다. 다른 맹세문을 만들 수도 있고 아니면 폐지될 수도 있겠지만, 여하튼간에 지금의 맹세문은 폐지되어야 한다고 생각합니다.

이상입니다.

○위원장 유인태 남종영 기자 수고하셨습니다.

다음은 정연주 교수께서 발표해 주시기 바랍니다.

○진술인 정연주 헌법학자로서 국기법 제정을 해야 되는 헌법적 당위성에 관해서만 간단히 말씀드리겠습니다.

이상배 의원, 홍미영 의원, 두 분이 대표발의해서 제가 여기에도 썼습니다마는 다 아시다시피 공통적인 내용과 목적은 우리 국기의 존엄성, 애국심을 고취시키자. 그러기 위해서는 여러 가지가 있겠지만 기본적으로 지금 시행령으로 되어 있는데 법률로 제정을 해야 된다는 그런 의견인 것 같습니다.

그리고 추가적으로 심재덕 의원께서 대표발의한 내용은 목적은 같다고 보고요. 다만 국기, 태극기 이외의 다양한 상징물에 대해서도 같이 통합적인 법률을 만들어야 된다 그렇게 제가 이해를 했습니다.

먼저 그 차이점을 말씀드리기 전에 왜 이런 국기 같은 상징물을 반드시 법률로 제정해야 되느냐 하는 헌법적 당위성을, 여러 가지가 있겠지만, 제가 세 가지로 요약을 해서 말씀을 드리겠습니다.

첫 번째가 헌법사항이다 하는 거지요. 아시다시피 헌법이라고 하는 것은 기본권과 통치구조에 관한 근본 규정이고 또 국가 창설, 사회통합, 정치적 통합기능을 가지고 있다는 것은 다 아시는 내용인데요. 바로 국기도 이러한 기능과 상징을

가지고 있다, 즉 국가의 주권이라든가 정체성이라든가 역사성이라든가 이념성이라든가 독립성이라든가 이런 것을 상징하고, 또한 방금 말씀드린 그러한 정치적·사회적 통합 기능을 가지고 있는 것이 두말할 것도 없이 국가의 의미, 기능이라고 본다면 바로 이러한 헌법의 목적과 국가의 목적은 일치되어지고, 그 얘기는 결국 이러한 국가에 관한 사항은 바로 헌법사항이다라는 것을 알 수가 있습니다.

아울러 그것을 뒷받침하는 것은, 물론 논란이 있습니다마는 지난번에 많은 논란을 일으켰던 신 행정수도 위헌결정 사건에서 헌법재판소의 다수의견도 ‘관습 헌법’이라는 표현을 쓰면서 한글이라든가 수도라든가 기타 여러 가지 문제에 대해서 명문에, 성문헌법 규정에는 없지만 그런 것이 헌법사항이고 매우 중요한 사항이고 국가의 정체성을 상징하는 것이기 때문에 당연히 관습헌법이고, 물론 논란이 있습니다마는, 거기에 대해서 개정을 할 경우에는 헌법을 개정해야 된다는 판결을 내린 바가 있었습니다.

이러한 것을 보더라도 두말할 것 없이 아까 얘기했던 이념성과 정체성, 사회적 통합을 촉진 또는 확인하는 국가야말로 헌법사항이기 때문에 헌법 또는 법률로 규정되어야 되는 것은 당위적인 요청이다 하는 것을 먼저 말씀드리고요.

두 번째, 법치주의 원리의 시각에서 보더라도 당연히 법률로 규정되어 있어야 된다는 말씀입니다.

법치주의 원리라는 것은 두말할 것도 없이 우리 헌법의 기본 원리지요. 국민의 기본권을 보장하고, 아울러 통치구조, 통치권 행사의 민주적 정당성을 부여하기 위한 원리이고, 구체적인 수단으로서 반드시 대한민국 국민을 대표하는 국회가 제정하는 형식적 의미의 법률로 이러한 사항을 정해야 된다 하는 내용이 되겠습니다.

그래서 아까도 말씀드렸듯이 국가라고 하는 것은 바로 통치권 행사에 대한 민주적 정당성과 더불어서 우리 국민 또는 국가의 정통성과 정체성 또는 주권을 상징하는 것이기 때문에, 또 다른 한편에서는 국민의 기본권과 직접·간접 관련되어 있기 때문에, 또 그 내용적으로 볼 때도 뒤에 홍 의원님이라든가 이상배 의원님이 대표발의하신 내용에도 나와 있듯이 직·간접적으로 우리 국민들에게 여러 가지 의무와 책임을 부여하고 있습니다.

이러한 기본권적 시각에서 보더라도 당연히 법치주의 원리, 특히 법률유보의 원칙에 비추어 볼 때 당연히 법률로 정해야 되는 사항이고, 따라서 이것은 입법정책적으로 헌법 또는 법률로 정하는 것이 바람직하다 하는 정도에서 끝나는 것이 아니라 법률로 정하지 않으면 그것은 위헌이고 직무유기다 이렇게 확고부동하게 말씀드릴 수가 있습니다.

다만, 그 밑에도 제가 썼습니다마는 그러면 구체적인 사항을 어느 정도까지 법률로 정할 것이냐 하는 것에 대해서는 논란이 있을 것 같아요.

저는 여기에서 현재 시행령으로 되어 있는 규정에 대한 내용은 일단 기본적으로 법률로 정할 사항이 아니겠는가, 물론 세부적인 것은 더 검토가 되어야 되리라고 생각합니다마는 이렇게 보고, 기타 계양 시간이라든가 구체적인 사안은 과연 그것이 본질적인 문제라고 볼 수 있겠는가에 대해서 논란이 있을 수 있기 때문에 좀더 검토를 요한다고 보여지고요.

또 다른 한편에서는 법률로 정한다고 그래서 너무 지나치게 세세한 부분까지 법률로 정한다면 법률 제정 또는 개정의 어려움에 비추어 볼 때 나중에 플렉서블(flexible)한 시대적 상황의 변화에 따라서 그것을 바꿔야 될 때 조금 어려움이 있지 않겠는가, 그때그때 빨리빨리 대처하기에. 이런 시각에서 본다면 시행령으로 어느 정도 정하는 것도 괜찮다고 보여집니다. 보다 구체적인 내용은 다음에 발표하실 동료 법학자이신 제성호 위원도 아마 할 것으로 기대하고 있습니다.

그다음에 세 번째는 체계 정당성 문제인데요, 조금 생소한 개념이기는 합니다마는 국내외에 어느 정도 확립되어 있고 헌법재판소 판례로 확립된 헌법의 중요한 새로운 원리 중의 하나입니다.

간단하게 말하면 이것이지요. 헌법과 법률의 차원뿐만 아니라 동위 법률, 동위 규범 사이에 있어서도 내용과 원칙과 체계가 서로 균형·비례적이어야 된다는 것을 요구하는 하나의 헌법적인 요청입니다. 이런 시각에서 보았을 때 현행 시행령으로만 규정되어 있는 이러한 규정은 바로 체계 정당성에 반한다고 보지 않을 수 없겠습니다.

그것을 뒷받침하는 것이, 예컨대 국경일은 국경일에 관한 법률로 규정되어 있거든요. 국경일이라는 것이 중요하지 않다는 것은 아닙니다. 그런데 이것은 어떻게 보면 국가보다 더 중요하다고 보기는 어려운데 국경일에 관한 사항도 법률

로 제정되어 있는 마당에 이런 중차대한 국기에 관한 사항을 법률로 정하지 않는다는 것은 균형에 맞지 않다, 체계 정당성에 반한다, 또 헌법재판소의 판례도 확인하고 있듯이 '이것은 위헌이다' 이렇게 보지 않을 수가 없겠고요.

또 형법 또는 특별형법 규정에 보면 국기에 관련된 여러 가지 제재 또는 처벌 규정들이 마련되어 있습니다. 일일이 열거할 수는 없겠습니다마는, 이러한 사항에 대해서도 법률로 규정되어 있는 마당에 정작 그 몸통 부분이라고 할 수 있는 국기 그 자체에 대해서는 법률로 규정하고 있지 않다, 이것은 주객이 전도된 것이지요. 이런 시각에서 볼 때도 체계 정당성에 반하고, 또 이것 역시 위헌이기 때문에 하루속히 법률로 국기에 관한 사항을 정하지 않으면 안 된다 하는 말씀을 다시 한번 강조드리겠습니다.

마지막으로 국가상징에 관한 법률을 심재덕 의원께서 대표발의하셨습니다. 좋은 아이디어라고 생각하는데, 목적은 같은 것 같아요. 국가의 권위, 존엄성 또는 국민적 자긍심, 애국심 이런 것을 확립하겠다, 제고하겠다, 거기에 대해서는 이의가 있을 수 없겠습니다.

다만, 제가 잘 모르겠습니다마는 거기에 대해서 다소 의문을 제기한다면, 먼저 우리 법학자들은 유사한 사안에 대해서 체계적·통합적으로 규율하는 것 자체에 대해서는 굉장히 환영하고 있습니다, 총체적인 규율이라는 면에 있어서.

그런 면에서 우리가 상당한 의의는 찾을 수 있겠습니다마는 다른 한편에 있어서, 제가 과문한 탓인지는 모르겠습니다마는 외국의 입법례에서도 그런 다양한 여러 가지 국가의 상징들에 대한 통합적·체계적인 법률을 찾아보기 어려운 데서도 우리가 간접적으로 알 수 있듯이 과연 이러한 다양한 것을 꼭 통합 법률로 만들어야 되느냐, 필연적인 요구 이유, 여기에 대해서도 우리가 좀더 연구해 봐야 되지 않겠는가 하는 것이고요.

또 하나는, 상징이 물론 다 중요하겠지요. 오늘도 신문에 보니까 나치 문장과 관련해 가지고 여러 가지 문제가 제기되었다고 해외토픽에 나왔습니다마는, 그러나 같은 상징이라 할지라도 국기에 대해 가지고 있는 이념·의미·중요도와 기타의 여러 가지 중요성 간에는 다소 빈도수라든가 중요성의 차이가 있을 수 있을 것 같습니다. 이런 것을 확일적으로 하나의 법률로 규정한다는 것에 대해서는 우리가 좀더 검토를 해 봐야 되지

않겠는가 하는 의문이 제기되고요.

또 하나는, 예컨대 우리가 문장을 무엇으로 할 것이냐, 국목은 무엇으로 할 것이냐, 이런 구체적인 대상에 대해서는 조금 더 검토하고 국민적인 합의랄까 공감대가 형성되어야 되지 않을까 하는 얘기를 해 보고요.

그다음에 법안 내용을 보니까 아직 선언적으로, 단편적으로 무엇을 무엇으로 한다 이런 규정으로만 되어 있지 보다 구체적인 내용은 좀 결여되어 있는 것 같습니다. 그것은 제가 잘 몰라서, 그것밖에 못 봐서 그런지는 모르겠습니다마는…

그래서 아까 제가 법률유보의 원칙을 말씀드렸습니다마는 좀더 구체적인 내용들, 예컨대 홍미영 의원이라든가 이상배 의원께서 대표발의하신 내용들이 참고가 되리라고 보여지는데 그런 내용들이 좀 보완되어야 되지 않을까 하는 생각을 해 봅니다.

마지막으로 드릴 말씀은 과거에 사실 저희들이 법대에 있으면서 아이들 사법시험을 많이 준비시켰는데 사법시험에 대해서도 아시다시피 오랫동안 시행령으로 규율되어 왔었습니다. 그때도 위헌 시비가 많이 있었습니다. 빨리 사법시험에 관한 법률을 제정해야 된다, 그래서 늦었지만 전에 제정이 됐습니다. 사법시험도 지금 법률로 제정되어 있는 마당에 국기에 관한 사항이 법률로 제정 안 되어 있다는 것은 저희 아이들한테 뭐라고 얘기해야 될지 변명의 여지가 없을 것 같습니다.

더구나 제가 이런 말씀까지 드려야 될 상황인지는 모르겠습니다마는 한반도기, 그 의미는 우리가 다 공감하고 있습니다마는 이런 국적 불명의 한반도기 같은 것이 횡행하고 있는데 이런 것도 우리가 차체에 정리할 필요성이 있을 것 같고, 그것이 꼭 '좋다', '나쁘다'고 제가 평가를 하자는 것은 아니고요, 하여튼 이런 맥락에서 볼 때도 체계적인 규율된 국기에 대한 법률이 반드시 제정되어야야 된다, 이것이 제 생각입니다.

이상입니다.

○위원장 유인태 정연주 교수님 수고하셨습니다.

다음, 제성호 교수님 발표해 주시기 바랍니다.

○진술인 제성호 중앙대의 제성호 교수입니다.

아시다시피 우리나라 헌법에서는 대한민국의 정체성에 관한 사항들을 여러 군데에서 규율하고 있습니다. 대한민국 국호는 대한민국이고 국가

형태는 민주공화국이다, 국가의 이념은 자유민주주의이고 대한민국의 영토는 한반도와 부속도서, 주권자는 국민, 경제질서는 자본주의 시장경제질서다 등등을 규정하고 있는데 정작 국가 정체성을 표상하는 국가상징물, 예컨대 국기라든가 국가라든가 국화 등을 비롯한 국가상징물에 관해서는 헌법은 말할 것도 없고 법률에서도 아무런 규정을 두고 있지 않습니다. 단지 국기나 국새, 나라문장 등만을 대통령령에서 규율하고 있을 뿐입니다.

그래서인지 어떤지는 분명치 않지만 각급 학교에서 국가상징물에 관한 체계적인 교육을 실시하고 있지 않고, 또 최근에 와서는 국기를 게양한다든가, 나라 사랑의 애국심도 많이 약화되고 있고 국가상징물에 대한 존중이랄까 이런 사회 풍토가 과거와 상당히 달라지고 있다 이렇게 생각이 됩니다.

그래서 국민 통합과 국가 정체성 확립의 중요한 수단이 되는 국기, 국가 등을 비롯한 국가상징물에 관한 법률주의, 국가상징물을 법률로 규정하고 통일적으로 규율하는 것은 매우 필요하고 중요하며 당면한 현안과제다 이렇게 생각이 됩니다. 그것은 또 우리의 국민적 자긍심, 애국심을 고양하는 데도 물론 도움이 될 것이라고 생각합니다.

국가상징물과 관련하여 이미 앞서서도 여러 분이 얘기하셨지만 3개의 법안이 국회 행자위에 지금 제출되어 있습니다. 이상배 의원께서 대표발의하신 대한민국국기법안, 또 홍미영 의원이 발의하신 대한민국국기법안, 그다음에 국가상징에 관한 법률안을 최근에 심재덕 의원께서 대표발의한 것으로 알고 있습니다.

앞의 2개는 단행법으로서 국기만 우선적으로 다루고 있고, 국가상징 법안은 국가상징물에 관한 여러 것들을 한꺼번에 포괄해서 하나의 법률로 규율하자는 점에서 우선 대별되고 있는데, 먼저 국가상징에 관한 법률안부터 말씀드리겠습니다.

국가상징에 관한 법안은 국가 정체성 확립과 국민 통합의 구심체 역할을 하는 국가상징물을 명확히 규정해서 하나의 법률로 통합·관리하는 점에서 법 제정상의 명분이 있고, 또 입법경제상으로도 굉장히 효용성이 있다 이렇게 보여집니다.

그러나 이 법안에 따르면 개별 국가상징을 특

정화하고 있습니다. 국기, 국가, 국장, 국목 등 한 대여섯 가지를 규정하고 있습니다. 그래서 국가상징의 명칭과 범위를 명시하고 있지만 국가상징에 관한 형식이나 규격이나 종류나 구체적인 사용 및 관리 방법, 관련 처리절차, 다른 법률과의 관계, 이런 사항들이 ‘필요한 사항’이라는 것에 포괄되어서, 간단하게 표현되어서 일괄적으로 대통령령에 위임하고 있습니다.

그래서 정작 실체적으로 중요한 국가상징물, 특히 국기에 관한 훼손 사례도 있고 통일적인 이용·관리가 지금 이루어지지 못하고 있기 때문에 이런 것들을 법에서 명확히 해서 그것을 시행하는 기관들에게 입법적인 지침을 내려 줘야 되는데 그것을 대통령령에 위임하고 있어서 현행 체제와 크게 다르지 않다, 물론 국가상징물을 법에서 몇 가지 유형화하고 특정화하는 의미는 있습니다만 실질적인 규율로 들어가서 보면 현행 체제와 별 차이가 없는 것이 아닌가 그런 점이 있다고 생각합니다.

그것이 이 법안의 한계다 이렇게 생각이 되고, 또 이 법안에서 명시하는 국목, 소나무에 관한 규정은 아직까지 국민적·사회적 합의가 충분히 이루어지지 못한 것으로 생각이 되고 법 제정 과정에서 논란을 불러일으키지 않겠는가 그런 의심이 있습니다.

국목을 넣으려고 할 경우에 국조(나라새)도 넣자는 주장이 나올 수 있고, 또 국수(나라를 상징하는 동물)도 넣자, 나라에 따라서는 그런 나라도 있는 것으로 알고 있는데 이런 주장이 나올 경우에 결국 입법의 지연이 불가피하지 않나 이렇게 생각이 되고, 또 일부에서는 안익태 선생이 작곡한 애국가에 대해서도 시비를 하는 것으로 제가 듣고 있습니다. 그래서 이런 것들이 어우러질 경우에 잘못하면 남남 갈등이라든가 보혁 갈등의 대상이 되어서는 안 될 굉장히 중요한 국가상징물에 관한 사안이 또 다른 남남 갈등을 제기할 가능성도 없지 않아 있어 보입니다.

그래서 국가상징에 관한 법률안이 유의미하게 되기 위해서는 국가상징물의 특정화에 그칠 것이 아니라 종류, 형식, 사용 및 관리에 관한 기본적인 사항 등 중요한 사항은 법에 명시하고, 세세한 기술적인 것은 대통령령에 위임하는 형식을 취해야 되지 않을까 하는 생각을 갖고 있습니다. 요컨대 국가상징물의 유형과 범위에 관한 입장차가 존재하고 있고 국민적·사회적 합의가 곤란

하다고 보여지기 때문에 현 단계에서 이러한 포괄적 입법의 접근이 실현 가능하겠는가에 대해서 다소 우려의 감을 갖게 된다고 생각합니다.

두 번째로 이상배 의원 제출 법안과 홍미영 의원 법안에 대해서 말씀을 드리겠습니다.

이 법안은 일단 국가상징물 중에 가장 중요하다고 보여지는 국기에 대해서 먼저 법안으로 제정을 해서 국가상징물을 통한 애국심 고양이라든가 체계적인 규율을 하자 이런 취지입니다. 어떤 면에서는 단계적인 접근이라고도 할 수 있다고 생각이 됩니다.

특히 국기는 다른 국화나 국가보다도 3·1 독립운동 때 나가서 흔들었던 것이고 모든 국민들이 정말로 국가 정체성을 상징한다고 생각하고 있고 국민적인 통합을 하고 또 여러 가지 국경일이나 국가적인 의식행사에서 등장하고 있고……

그럼에도 불구하고 국기가 지금 여러 군데에서 훼손되고 있습니다. 정체성과 관련해서도 훼손되고 있고 국기를 잘 관리도 하지 않고 국경일에 내걸지도 않고, 그런 관점에서 볼 때 국기에 관한 법률을 통해서 좀더 애국심을 고양하고, 또 규율하는 데 있어서도 국민적 의식을 바꾸는 계기로도 활용될 수 있다 이렇게 생각이 됩니다. 또 일부 사용 및 관리 절차에서도 혼선이 있는 것으로 생각되고 있습니다.

그래서 국기에 관한 법률을 통한 규율은 지금 매우 절실하고 시급한 것이 아닌가 이렇게 생각이 됩니다. 국가상징물에 관한 법안이 조기에 제정되면 좋겠지만 그것이 혹시 어렵다면 대안으로 국기법안부터 먼저 제정하는 것이 현실적으로 타당하다 이렇게 생각을 갖고 있습니다.

또 앞에서 정연주 교수님께서 말씀드렸지만 국가상징물을 통합해서 하나의 법률로 규율하는 국가가 거의 없는 것으로 보여지고 있고 국가상징물 법제화는 개별 국가의 입법정책과 입법자의 의사에 달려 있는 것이 아닌가 이렇게 생각이 됩니다.

국기법안에 담은 내용으로는, 첫째 국기의 명칭이나 존엄성 유지 및 국민·국가의 책무 등의 선언적 사항, 둘째 국기의 구성, 국기에 대한 경례, 국기 게양방법 등 통일성의 유지가 필요한 사항, 세 번째 국기의 관리, 국기의 활용 및 그 제한 등 중요한 기본적 사항을 규정하고, 작도법이나 깃봉·깃대의 제작 등 기술적이고 보다 구체적인 사항은 대통령령에 위임해도 늦지 않을까

그런 생각을 해 봤습니다.

다만 두 분 의원님께서서 제출한 법안에 명시되어 있지 않은 것으로 국기에 대한 체계적인 교육과 이를 위한 장려 규정을 두는 것이 바람직하지 않을까 그런 생각을 해 봤습니다.

예컨대 초·중등학교에서 연 5시간 이상 교육을 한다든가, 또 저는 어렸을 때 학교 사회시간에 국기도 만들어 보고 그려 보기도 했는데 이런 실습을 의무화한다든가, 국기 교육을 체계적으로 하는 기관이 별로 없는데 민간단체에서 그런 일들을 하고 있는 것 같습니다. 그런 단체가 있다면 예산 지원을 한다든가, 그래서 국기의 교육에 관해서도 국회에서 관심을 가져 주셨으면 좋겠다는 생각이 있습니다.

그리고 쟁점이 되는 사항으로, 앞에서 그런 지적을 했는데 국기에 대한 맹세 문제가 있고 국기 게양 기관의 범위에 관한 사항이 있는데 이것만 간단히 말씀드리겠습니다.

학계 및 법조계에서는 국기에 대한 맹세가 과거 권위주의 정부에서 국민의례 시 실시되어 왔기 때문에 법률에 규정하지 않는 것이 타당하다는 견해가 있는가 하면, 반대로 애국심의 표현이므로 법률에 규정하는 것이 적절하다, 또 학생들의 식어 가는 애국심 함양에도 국기에 대한 맹세가 기여할 수 있다, 그리고 대다수 국민 정서도 맹세문 폐지에 반대하고 있다, 이런 입장이 있습니다.

그래서 저는 예를 들면 국가가 실시하는 중요한 의식·의례 이런 행사에서는 국기에 대한 맹세를 넣고 민간에서 할 경우에는 자율적으로 한다든가 해서 국기에 대한 맹세를 꼭 해야 할 경우와 그렇지 않은 경우로 나누어서 입법을 하면, 기타의 경우와 꼭 그렇게 해야 되는 경우를 나누면 어떻겠느냐는 생각을 갖고 있고, 현재의 관행 같은 것들도 충분히 고려해서 입법하시면 좋겠다……

국기 게양에 관해서도 이것을 일률적으로 할 수도 있겠지만 군대라든가 관공서라든가 학교 이런 기관을 좀 차별적으로 규율해서 국기 게양식·강하식 같은 것도 선택에 의해 자율적으로 운영할 수 있는 방안을 최대한 고려하는 것이 오늘날 현대사회에서의 시민의 자율성을 존중하는 방안이 아닌가……

시간이 다 끝났기 때문에, 국기 게양 기관의 범위, 게양 시간, 게양식·강하식에 대해서는 이

상배 의원님과 홍미영 의원님 안에 조금 차이가 있는 것으로 알고 있는데 그것에 대해서 우리 사회의 현실과 관행을 반영해서 적절한 입법을 해주시면 좋겠다 그런 생각을 갖고 있습니다.

제 발표는 여기서 그치도록 하겠습니다.

고맙습니다.

○위원장 유인태 제성호 교수님 수고하셨습니다.

이상으로 진술인의 발표를 마치고 질의와 답변을 주고받을 시간입니다.

질의와 답변은 일문일답 방식으로 하고 질의는 위원 1인당 5분 범위 내에서 해 주시기 바랍니다. 그리고 질의하실 위원님들께서는 답변하실 진술인을 미리 지명해 주시기 바랍니다.

참고로 정연주 교수께서 3시 30분에 이석하셔야 합니다. 그래서 정연주 교수께 질의하실 사항을 조금 미리 해 주시면 고맙겠습니다.

그러면 먼저 홍미영 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○홍미영 위원 오늘 진술인 여러분께서 공청회에 참석해 주시고 좋은 말씀 주신 것 감사합니다.

시간이 많지 않아서 간단한 질의로 들어가겠습니다. 우선 오늘 진술을 들으면서 두 가지 생각이 떠올랐습니다.

하나는, 제가 맹세문을 뺀 것은 주변에서의 얘기가 국기에 대한 경례를 할 때 너무 강제되고 또 한편으로는 비장함을 넘어서 섬뜩하기까지 한다는 의견들이 있었고, 그리고 공식행사에서도 국기에 대한 맹세문이 나오지 않고 음악만 나오는 경우에 훨씬 국기에 대한 경례를 편안하게 할 수 있다는 얘기를 들었기 때문에 법안에서 뺀데, 제성호 교수님께서서는 국민 대다수가 맹세문의 폐지에 반대하고 있다는 의견을 들어서 법률사항으로 넣도록 얘기하셨는데, 오늘 진술인 중에 남종영 기자님 말씀을 죽 들으셨을 것입니다. 국기에 대한 맹세가 국민적 합의를 거치지 않고, 또 맹세문의 내용이 전체주의적인 부분이어서 문제가 있다, 그래서 국민들이 이런 부분을 정확히 다 안다면 이런 문제 제기들이 될 것이라고 보고 있는데 저도 그런 점에서 동의를 합니다. 오늘 진술을 들으시면서 이 부분에 대해 어떻게 생각하시는지 하는 것하고요.

그다음에 정연주 교수님께서 얘기하셨던 내용 중에는 현실의 변화에 부응해야 되기 때문에 굳

이 법률에 맹세문 등등의 내용이라든가 이런 것을 넣을 필요가 없다는 제안을 하셨는데, 그럼에도 불구하고 제 교수님은 이런 것들을 문장 그대로 해서 법률안에까지 넣어야 된다고 생각하시는지 한번 확인을 하고 싶습니다.

○진술인 제성호 법에다가 국기에 대한 맹세의 구절구절을 다 명시할 필요가 있는지 여부는 입법자인 국회에서 검토하시고, 저는 그것까지 법에 명시할 필요는 없고 국기에 대한 맹세에 관한 규정은 두되 맹세에 관한 구체적인 내용은 대통령령으로 위임해 가지고 시대 상황에 따라 바꿀 수 있도록 해도 된다고 봅니다.

그리고 국기에 대한 맹세의 폐지는 여론조사에 따라 다를지 모르지만 제가 생각하는 주관적인 감정은 굳이 현시점에서 맹세를 반드시 폐지해야 되느냐 하는 것에 대해서 많은 국민들이 의문을 갖고 있다고 생각하고, 또 그것을 군국주의 시대라든가 과거의 권위주의 정권에서 국민적인 동의 없이 일방적으로 만들었을 때는 전체주의나 국가주의나 얘기할 수 있을지 모르지만 지금 시대가 국가주의 시대도 아니고 1년에 국기에 대한 맹세를 한두 차례 들을 정도거든요.

그런데 국기에 대한 맹세를 들음으로써 그때 내가 전체주의에 의해서 국가의 노예로, 국가가 강제로 나에게 실시한다기보다는 스스로 나라를 사랑하는 마음을 생각해 보고 국가의 중요성이라든가 국가를 생각하는 그런 것을 국민 통합이라는 관점에서 긍정적으로 생각하는 것이 저는 더 자연스러운 것이 아닌가 그런 생각을 갖고 있습니다.

○홍미영 위원 고맙습니다.

남 기자님한테 질의하겠습니다.

조금 전에 제 교수님 얘기에서도 나왔지만, 그리고 기자님 발표에서도 그런 표현이 있지요. ‘아직은 국민들과 한 번도 토론을 거쳐 보지 않았기 때문에 그렇겠지만 지금은 존치 여론이 조금 앞서 있다’ 이렇게 나와 있는데, 맹세문 작성 목적이나 절차에 흠결이 있어도 이것이 좀 앞서 있는 이유는 뭐라고 생각하십니까?

그리고 덧붙여서 질의를 드린다면, 지금 맹세문 폐지가 힘들다고 하면 맹세문 낭독의 자율성을 보장한다든가 내용을 좀 수정한다든가 이런 방법으로 시대 흐름에 맞추어서 하는 방법도 얘기될 수 있다고 보는데 그것에 대해서는 어떻게 생각하십니까?

○**진술인 남종영** 제성호 교수님 말씀처럼 아직까지 정확한 여론조사가 한 번도 없었습니다. 제 생각도 제성호 교수님 말씀처럼 여론조사기관을 통해서 한다면 존치 주장이 많을 것 같습니다. 그것이 국민 정서입니다.

그런데 제가 여기서 말씀드리고 싶은 것은 국기에 대한 맹세가 어떻게 제정되었으며 어떠한 식으로 변형·왜곡되었는지 아직까지 알고 있는 사람들이 거의 없다는 것입니다.

저희가 취재를 했을 때 현재의 국기에 대한 맹세문 전에 충남도교육위원회가 자체 시행한 맹세문이 있었다는 것을 행정자치부로부터 확인했는데, 그 사실을 저희가 ‘한겨레21’에 보도하고 나서 사람들이 많이 놀랐습니다. ‘이렇게 다른 맹세문도 있었구나’ 하면서 ‘맹세문에 정의와 진실이라는 말을 넣어 보니까 이렇게 다르구나’, ‘이 맹세문이 더 좋구나’ 이런 반응이 많았습니다.

그런 점에서 일단은 지금 현재 국기에 대한 맹세에 대한 그런 사회적 의제와 사회적 토론이 부족하다는 것입니다. 지금부터 사회적 토론을 좀 더 많이 해야 되는 시점이고 좀 더 많이 논의해야 되는 시점인데 아직 그런 것도 없이 지금 새로 제정되는 국기법 안에 그 국기에 대한 맹세를 넣는 것은 너무 앞서 가는, 어떤 사회적 논의과정 없이 앞서 가는 행위가 아닌가라는 생각이 들고요.

두 번째, 낭독의 자율성을 보장하는 건 어떻겠느냐, 그 부분에 대해서 찬성을 합니다. 그런데 일단은 법률에서 국기에 대한 맹세 문구는 없어야 된다고 생각을 하고요. 그 없어지는 과정 속에서 사회적 논의를 통해서 이걸 아예 없앨 것인지, 아니면 수정해 가지고 다른 맹세문을 만들 것인지 하는 부분은 차후 1~2년을 두고 토론해야 될 문제이지 지금 급박하게 바로 박정희 정권 때 만들었던 맹세문을 그대로 넣거나, 그대로 강제적으로 시행해야 된다고거나 이런 걸 해야 될 단계는 아니라고 봅니다.

○**홍미영 위원** 예, 마무리하겠습니다.

제가 엿그제 주말드라마에서 일제 때 사셨던 어느 어르신이 자다 말고 일어나서 황국신민서사를 외우는 것을 봤습니다. 오늘 남 기자님 표현에서도 일제 황국신민서사 관습의 한 모양으로 했다고 하는데, 어떤 감옥 같은 그런 상황에서 외웠던 그런 시절과 다른 지금 시대에 반영되는 그런 것들이 좀 있어야 된다고 생각을 합니다.

오늘 말씀 고맙습니다.

이상입니다.

○**위원장 유인태** 홍미영 위원님 수고하셨습니다.

다음 김기춘 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○**金洪春 委員** 김기춘 위원입니다.

남종영 기자님께 의견을 묻고 싶어요.

지금 이 국기에 대한 맹세가 작성과정의 비민주성, 졸속성, 국민적 공론을 충분히 거치지 못했다 하는 지적은 일부 일리가 있다고 생각이 됩니다.

(유인태 위원장, 정갑윤 간사와 사회교대)

그러나 가령 ‘애국가’다 할 때 이게 뭐 우리 국회에서 토론을 거쳐서 만든 것도 아니고 무슨 결의를 한 것도 아니고 전통적으로 애국가가 불러져 왔는데, 그렇게 보면 이게 민주성이 있는 애국가인가 하는 의문이 들 수도 있다 하는 생각도 사실 듭니다.

저도 애국가를 부를 때 너무 좀 저음으로 쳐졌지 않느냐, 조금 더 활발한 애국가였으면 좋겠다 하고 개인적으로 느낄 때도 있어요. 그러나 이게 우리 조상들이 만들어 가지고 불러왔기 때문에 나름대로 의미가 있는데, 국기에 대한 맹세의 어떤 과정과 시행과정에서 국민적 의견을 충분히 수렴해서 된 것이 아니다 하는 지적은 일리가 있다고 봅니다.

그러나 이것을 과연 없애야 되느냐, 어쩌야 되느냐…… 좀더 어떤 윤리성을 가미해서 좀더 정치된 것으로 만들면 더 좋겠다 하는 의견이라면 좋겠지만, 이걸 맹세로 하는 건 군국주의적이어서 적절치 않고 마치 국민 개개인을 국가공동체의 노예처럼 부리는 것 아니냐 하는 이런 시각에서 폐지하자고 한다면 저는 동의할 수가 없어요.

왜냐하면 세계국가가 되기 전까지는 엄연히 국경이 있고 각 국가가 자국의 이익을 위해서 통합에 노력하고 있다 이겁니다. 지금 EU 같은 경우 단일화폐를 쓰고 집단방위를 하고 또 국경도 없다시피 이렇게 되고 있지만 불란서는 불란서대로, 독일은 독일대로, 영국은 영국대로 자기 나름대로 국가공동체의 정체성과 통합을 위해서 노력하고 있다 이 말입니다.

그래서 세계가 하나의 이상적인 세계국가로 되기 전까지는 우리 대한민국은 대한민국대로 단합하고 단결해서 국제경쟁 속에서 잘사는 나라가 되고 국가이익을 추구하기 위해서는 국민적 공동

체로서의 어떤 통합성이 필요하지 않느냐, 그런 수단으로 우리가 국기도 내걸고 애국가도 부르면서 '나라에 충성하자'고 맹세도 하고 하는 것은 모든 문명국가들, 우리보다 더 잘사는 나라들도 하고 있지 않느냐, 그런 점에서 비민주성과 졸속으로 했다고 하는 것에 일리가 있다고 생각을 하면서도 방금 말씀드린 이런 이유에서 이걸 없애 버리자라는 데는 수긍하기가 어렵다는 생각인데, 남 기자님의 생각은 이것을 없애 버리자는 것인지, 아니면 현재 하고 있는 것이 미국의 맹세나 다른 맹세에 비추어서 조금 그 내용이 부실하고 국민적 공감대를 얻기에 부족하기 때문에 좀 보완하는 게 어떠냐라는 의견이라면 저도 공감합니다.

그 점에 대한 의견을 좀 듣고 싶어요.

○**진술인 남종영** 제 생각은 일단 현 맹세문구로 된 맹세문은 폐지되어야 된다고 생각합니다. 그리고 그 차후의 과정은 국민과의 어떤 토론과 합의과정을 장기간 두고 만들어 가야 된다고 생각하고요. 그런 점에서 지금 현 맹세문구가 이 법률에 그대로 포함되는 것에 대해서는 반대를 합니다.

그리고 아까 애국가와 비교를 하셨는데요, 저도 동감합니다. 국가라는 공동체를 통합하는 여러 가지 의례는 필요하다고 생각합니다. 하지만 애국가가 지금까지 거쳐 왔던 역사성과 국기에 대한 맹세가 지금까지 거쳐 왔던 역사성은 다릅니다. 국기에 대한 맹세가 거쳐 왔던 역사성은 분명히 유신정권 때 정치적인 목적으로 이용해서 작성됐고 그 문구 또한 모든 국민들이 합의할 수 있는 보편적인 윤리 가치를 담지 못하고 있습니다. 그게 1년에 한두 차례 한다고 생각하시는데요, 사실은 그렇지 않습니다. 지금 전국 초등학교에서 1주일에 한 번씩 애국조회 때마다 하고 있습니다.

○**金洪春 委員** 그러니까 제가 이해하기로는 현재의 문구가 좀 마땅치 않다는 것이지 국가통합을 위해서 그런 맹세문이라든지 그런 것이 국민들이 공감할 수 있는 것이라면 있는 것에 대해서는 이의가 없으신 것으로 제가 이해를 해도 됩니까?

○**진술인 남종영** 일단은 최소한 해야 될 것은 현재의 맹세문이 폐지되어야 된다는 거고요, 그 이후에는 사회적 합의과정이 필요하다는 것, 그 속에서 다른 나라의 사례를 본다면 맹세문이 지

금 인용되고 있는 것은 미국과 한국밖에 없다는 것도 한번 참고해 봐야 될 것 같습니다.

○**金洪春 委員** 이상입니다.

○**위원장대리 정갑윤** 김기춘 위원님 수고하셨습니다.

다음은 노현송 위원 질의하여 주시기 바랍니다.

○**노현송 위원** 노현송 위원입니다.

오늘 바쁘신 중에도 공청회를 위해서 함께 자리해 주시고 진술해 주신 진술인 여러분께 감사의 말씀을 드립니다.

지금 국기에 관한 내용이 그동안 대통령령으로 되어 있던 것을 법률로 정하는 것인데, 남종영 기자께서는 국기에 대한 맹세 부분만 주로 다루어서 말씀을 해 주셨네요?

국기에 관한 것을 법률로 정하는 것에 대해서는 찬성하십니까?

○**진술인 남종영** 글썬, 제가 아는 바가 거기까지는 없어 가지고 거기에는 제가 의견을 내지 않았습니다. 저는 그쪽의 전문가가 아니어서 국기에 대한 맹세만 취재를 해서 그 부분만 했고요, 그 부분은 제가 아는 바가 없어서 대답을 하지 않겠습니다.

○**노현송 위원** 예, 그 말씀은 잘 들었는데, 그러니까 두 가지 문제점이 있다, 하나는 맹세문안이 가지고 있는 전체주의적 성격 그리고 작성과정의 비민주성, 졸속성 때문에 문제가 있어서 폐지되어야 한다, 그러니까 지금 현재 쓰고 있는 것이 그렇다는 것이지요? 따라서 이것은 폐지되어야 되고, 새로운 국기에 대한 맹세를 국민적 여론수렴과정을 거쳐서 만든다고 한다면 그것까지는 반대하지 않는다는 그런 뜻으로 이해해도 됩니까?

○**진술인 남종영** 현 맹세문을 폐지하고 다음 차례에서 아예 맹세문을 없애든지, 아니면 수정해서 만들든지 하는 부분은 사회적 합의를 통해서 결정할 수 있다고 생각합니다.

○**노현송 위원** 알겠습니다.

다음에 제성호 교수님께 질의드리겠는데요.

지난번 우리가 대체토론할 때 국기에 관한 것을 반드시 법률로 정하는 것만이 능사는 아니다, 어떻게 보면 이것은 헌법에 정해야 될 필요성이 있는 것 아니냐 하는 의견도 있었거든요. 그런 의견에 대해서는 어떻게 생각하십니까?

○**진술인 제성호** 저는 그 의견에 동의합니다.

프랑스의 경우에도 헌법에 규정하고 있고, 벨기에 중국 또 북한도 좀 그렇고요. 아까 정연주 교수님도 얘기하신 것처럼 이것은 국가상징물에 관한 국가정체성을 표상하는 것이고 또 현재에서 표현한 관습헌법에 해당하기 때문에 이것에 대한 수시 개정을 어렵게 하는 헌법적 규정화는 타당하다고 봅니다. 그런데 또 일부 극소수의 나라에서는 헌법에서도 명시하고 또 법률로도 두고 있더라고요.

그래서 저는 앞으로 헌법을 개정할 때 이 문제를 헌법학계의 학자들도 주장하고 국회에서도 아마 상당히 논의가 될 거라고 보여지는데 만약에 이것이 헌법에 명시될 경우에, 국가상징에 관한 법안이라고 하는 것이 지금 별로 골격이 없는 거란 말이지요. 그래서 헌법에도 두고, 그때 국가상징에 관한 구체적인 범위가 특정화될 것으로 보여지는데 그것에 근거해서 국가상징에 관한 법안을 만들 수도 있다고 저는 봅니다.

그런데 그것이 언제 이루어질지 단정하기가 어려운 상황이나 나중엔 법을 폐지해서 국가상징에 관한 법에 통합을 시키는 그런 상황을 전제했을 때, 일단 국기 훼손 사례가 자꾸 많이 나오고 있기 때문에, 또 아까 국기에 대한 맹세 문제도 있고 또 국기의 체계적인 관리, 국화는 실체가 있고 자연적인 유형물로서 관리가 되고 있고 국가는 노래로 부르고 있습니다마는 그것과 달리 국기는 좀 체계적인 규율이 필요하지 않느냐……

제가 좀 말이 길어졌는데 30초만 얘기하면 작년엔 터키를 간 적이 있었는데 우리나라 6·25 때 터키에서 참전했던 사람들의 기념탑이 있는데 거기 태극기가 게양이 되어 있는데 아무도 관리를 하지 않아요. 그래서 태극기의 색깔이 어떻게 변질되어 있어서 현지에 있는 교포들이 대사관에 비난·항의한 적도 있다고 그러합니다.

그래서 해외 공관에 우리나라와 관련된 시설에 있는 국기를 관리하는 어떤 의무를 지을 필요도 있다는 생각이 들고, 그러기 위해서는 이것이 입법적인 규정으로 다루어지지 않으면 현재의 상태에서는 현실적으로 그게 불가능하지 않나 그런 생각입니다.

○노현송 위원 그러니까 제일 좋은 것은 헌법에 하는 것이 제일 좋은데 아직까지 그런 것이 좀 확실치가 않으니깐 그 전까지라도 우선 법률로 하는 것이 좋겠다는 그런 말씀이지요?

○진술인 제성호 그렇지요.

○노현송 위원 잘 알겠습니다.

한 가지만 더 질의를 드릴게요.

소나무를 국목으로 정하는 것에 관해서 김광옥 교수께서는 ‘꼭 해야 한다’ 이렇게 말씀하셨고, 제성호 교수께서는 ‘국민적인 여론 수렴 과정을 거치는 것이 필요하지 않느냐’ 이런 말씀을 주셨고, 또 정연주 교수께서는 크게 필요성을 인정하지 않으시는 것 같아요.

그런데 제 교수님, 국민적 여론 수렴만 거친다면 국목으로 정하는 것도 괜찮다고 생각하십니까?

○진술인 제성호 저는 거기에 대해서 반대하지 않는데, 충분한 사회적 합의가 아직 이루어지지 않아서 그게 시일이 걸릴 것이라고 보여지고 그것이 입법을 지연하는 요소로 작용할 가능성이 있고요.

그다음에 ‘국목만 왜 넣느냐’, 예를 들면 ‘나라새’나 ‘나라 동물’ 이런 것도 넣자는 주장이 나올 경우에 이게 굉장히 갈등요소로 작용할 것이라고 생각하는데, 이 모든 문제가 충분히 공청회나 국민적 합의가 이루어진다면 제가 반대할 이유가 없지요.

○노현송 위원 그리고 김광옥 교수께서는 ‘이미 충분히 성숙되었다’ 이렇게 생각하시나요?

○진술인 김광옥 아까도 말씀드렸지만 문화와 역사 정통성 속에 다 들어 있습니다. 그렇기 때문에 즉시 여론조사 한번 해 보시면 될 거예요. 또 심재덕 위원께서 미리 여론조사한 일도 있고요. 다 나와 있습니다.

○노현송 위원 잘 알겠습니다.

감사합니다.

○위원장대리 정갑윤 노현송 위원 수고하셨습니다.

다음은 김정권 위원 질의하여 주시기 바랍니다.

○김정권 위원 김정권 위원입니다.

바쁘신데 이렇게 직접 나오셔서 가지고 진술해 주셔서 감사합니다.

남종영 기자님에게 질의하겠습니다.

이것이 유신시대 때 만들어졌다고 하더라도 이 내용이 유신에 대한 충성도 아니고 국가에 대한 것인데, 또 현재의 정권은 참여정부에 있습니다. 그래서 권력은 유한하지만 나라(국가)는 무한한 것 아니겠습니까? 권력은 짧고 시대는 지나가지만 조국과 민족, 국가는 영원히 가는 겁니다.

그런 측면에서 그 시대의 것은 잘나적인 것이고 국가는 영원하다고 이렇게 봤을 때 이런 것을 통해 가지고 민족이나 국가에 대해서 한번 좀 다짐하는 것도 괜찮다는 생각이 듭니다.

그런데 그 내용 면에 있어 가지고 구체적으로 어디에 맹세를 하는지 이런 게 없다고 한다면 구체적으로 수정 보완을 해 가지고 개정해서 하는 것도 괜찮겠다는 생각이 드는데, 무조건 이것은 일단 폐지하고 난 뒤에 새롭게 해야 된다 이렇게 생각하십니까?

○**진술인 남종영** 글썽요, 위원님 말씀대로 국가는 영원히 가지만 국가는 때로 엄청난 죄를 저지르기도 합니다. 파시즘, 독일 같은 경우도 마찬가지였고요. PD수첩 사태 때만 해도 우리가 애국한다고 PD수첩을 다 비판했지만 결국은 우리가 잘못된 거 아닙니까? 결국은 비판한 사람들이 잘못된 거로 돼 있는데……

물론 수정할 수도 있다고 봅니다. 그런데 지금 단계는 수정하느냐 안 하느냐의 단계가 아니라 지금은 잘못된 국기 맹세문을 먼저 폐지하는 단계라고 보고, 일단은 이 국기 맹세문구 자체가 너무나도 문제가 많습니다. 심지어 미국 같은 경우에는 ‘정의’와 ‘자유’라는 단어가 있음에도 불구하고 그게 위헌이라는 논란이 있는데 우리는 정의와 자유라는 단어도 없음에도 불구하고 아무런 의식도 없거든요. 그러면서 4000만 국민이 외우고 있습니다. 그만큼 문제가 심각하기 때문에 일단 이 법률안에서는 빼야 된다고 생각합니다.

○**김정권 위원** 국기에 대한 맹세문이 개인을 숭배하거나 또는 그 시대의 정권에 대해서 하는 것이 아니고 어느 누가 정권을 잡든지 현재의 나라에 대해서 하는 것으로 봤을 때 그렇게 심각하게 받아들일 필요가 없다고 생각하는데, 그 시대의 상황을 가지고 부정을 하고 모든 것을 폐지하기 시작하면 역사를 정리하는 데 있어서 끝이 없을 것 같은 생각도 듭니다.

남 기자님이 이야기하시는 것도 제가 충분히 이해는 합니다. 저하고 견해를 좀 달리합니다마는 그렇게 주장할 수도 있고 그것도 상당히 일리가 있다는 생각이 들면서도 제가 쉽게 동의하기가 힘든 그런 상태인 것 같습니다.

이상입니다.

○**위원장대리 정갑윤** 김정권 위원 수고하셨습니다.

다음은 심재덕 위원 질의하여 주시기 바랍니다.

다.

○**심재덕 위원** 국가상징에 관한 법률안을 대표 발의한 심재덕 위원입니다.

김광옥 교수님을 비롯한 진술인 여러분들의 말씀 잘 들었습니다.

여러 가지 코멘트에 대해서 감사드립니다.

먼저 정연주 교수님께 하나 묻고자 합니다.

정 교수님께서 ‘국가상징에 관한 법률안과 관련, 다른 나라에서 예를 찾아보기 어렵듯이 국가상징에 관한 통합법이 필연적인 이유가 있는 것은 아니다’라고 하셨습니다.

이는 입법적 필요성이 없다는 사유 중 하나로 다른 나라에는 예가 없다는 것을 말씀하신 것입니까?

○**진술인 정연주** 제가 아까 발표에서도 말씀드렸듯이 외국에 그런 예가 100% 없는지를 제가 확인한 것은 아니고요, 제가 아는 상식과 스크랩을 대충해 보니까 그런 예가 별로 없는 것 같다는 말씀을 드렸습니다.

○**심재덕 위원** 법률은 입법적인 필요성이 있으면 하는 것이 당연하고, 다른 나라에 예가 없다고 해서 그 필요성까지 부인하는 것은 어떻게 보면 논리의 비약이 아닐까 하는 생각이 듭니다.

본 위원은 법률전문가는 아니지만 법은 그 시대, 그 국가, 그 사회의 특성에 따라 다르게 나타나는 것이라고 저는 생각을 합니다.

우리나라의 경우 국가상징에 관한 어떤 형태의 헌법 규정이나 법률이 없으니 이참에 통합해서 규정하는 것이 어떠한 차원에서 국회 법제실에 의뢰해서 만든 것이 이 법안입니다. 따라서 다른 나라의 예가 드물다는 이유로 통합법에 부정적인 의견을 나타내는 것은 다시 한번 생각해 봐야 되지 않나 하는 생각을 갖습니다.

또 하나 지적하고자 하는 것은 그 통합법에 나와 있는 각종 국가상징들이 국민적 합의나 공감대에 관한 문제입니다.

교수님께서 국기나 국가, 국새, 나라문장 등은 기존의 규정이 있는 만큼 소나무를 국목으로 하자는 것에 대해 국민적인 공감대가 부족하다고 지적한 것 같습니다. 또 이 부분에 대해서는 제성호 교수님께서도 지적을 하셨습니다.

그렇다면 국민적인 공감대라고 하는 것은 어느 정도를 말하는 것인지, 즉 국민의 어느 정도가 국목 지정에 대해서 바람직하다고 의견을 내고, 특히 소나무를 국목으로 삼자는 주장이 어느 정

도나 되어야 국목으로 지정하는 것이 바람직하다고 생각하는지 그 개략적인 기준을 간단하게 말씀해 주실 수 있으시겠습니까?

○**진술인 정연주** 먼저 거기에 앞서서 아까 말씀하신 ‘다른 나라에 예가 없다고 그래서 우리나라가 그것을 할 필요성이 없느냐’, 그것은 아까도 말씀드렸지만 제가 참고로 말씀드린 것이고요. 그 취지에는 100% 제가 동감을 합니다. 다른 나라에 예가 없다고 하더라도 우리가 필요하면 당연히 해야지요.

제가 말씀드린 것은 다른 나라에 예가 없으니까 우리도 하지 말자라는 것이 아니라 다른 나라에 예가 없다는 것은 우리가 간접적으로 추정컨대 그러한 움직임이라든가 그러한 필요성, 또는 그러한 어떤 당위성을 다른 나라에서도 검토를 해 봤을 텐데 부족했지 않을까라는 추정을 제가 말씀드린 것입니다.

○**심재덕 위원** 알겠습니다.

국가상징물 선호도에 대한 조사를 96년도 8월 당시 공보처에서 했는데 국가상징 및 국경일에 관한 국민의식 조사를 할 때 국민의 54.9%가 ‘나라 새와 나라 나무의 지정이 필요하다’고 응답했습니다. 이때 나라 나무는 소나무, 은행나무, 대나무 순으로 선호한 것으로 나타났습니다.

그리고 4년 전 2002년 3월 산림청의 조사와 2005년 11월 갤럽과 MBC가 조사한 바에 따르면 가장 좋아하는 나무 1위가 소나무로 거론돼 있습니다. 소나무를 좋아하는 비율이 43.8%인 데 비해서 은행나무는 4.4%, 단풍은 3.6, 벚나무 3.4, 느티나무 2.8, 기타 나무들이 42%입니다.

그렇다고 그러면 이 정도면 어느 정도의 공감대가 형성되어 있다고 봐도 되지 않겠습니까?

○**진술인 정연주** 그런데 여론조사라고 하는 것을 우리가 입법의 기준으로 삼는 것은…… 참고 사항이지 그것을 절대적인 규정으로 삼기는 어렵다고 보고요.

그리고 또 한 가지는, 제가 그 설문조사와 관련해 가지고 구체적인 것은 모르겠습니다마는 그것이 법률로 제정해서 나라의 공식적 상징으로 하는 것에 대한 국민들의 의사인지, 단순히 소나무가 다른 것보다 상대적으로 좋다는 것인지…… 그래서 전자에 대해서도 국민적 합의를 제가 말씀드린 것입니다.

○**심재덕 위원** 예.

그리고 제성호 교수님께 한 가지 간단하게 질

의드리겠습니다.

‘국목을 소나무로 하자는 것은 상당한 논란을 일으켜 입법 무산 내지 상당기간 지연시킬 것으로 생각된다’고 하셨습니다. 이는 혹시 과도한 우려가 아닌지 하는 말씀을 드립니다.

참고로 말씀드리면, 소나무 보호를 위해 소나무 재선충 방제를 법률로 만든 것도 우리 대한민국입니다. 애국가에 등장하는 것이 바로 소나무이고 우리 민족혼을 담고 있는 것이 바로 소나무라고 생각합니다.

이 문제에 대해서 어떻게 생각하십니까?

○**진술인 제성호** 일송정 소나무 말씀도 하셨는데, 저는 민족혼을 담고 있다는 것에 대해서 동의합니다.

그런데 국화와 국목은 같은 식물이고, 그래서 소나무를 넣자고 그러면 아까 말씀드렸듯이 다른 것을 자꾸 넣자고 하는 제안이 틀림없이 나올 거라고 저는 보거든요.

그런데 최소한 국기, 국화, 국가, 이 3개는 우리 국가정체성에 관한 사회적·국민적 합의를 충분히 이루었다고 보고 그것은 이미 관습헌법화되어 있다고 저는 보거든요.

(정갑윤 간사, 유인태 위원장과 사회교대)

그러나 소나무가, 물론 많은 국민들이 선호하고 좋아하고 또 우리 정통성을 상징하고 민족혼이 담겨 있지만—그것에 대해서 저는 반대하지 않는데—그것이 관습헌법적 지위를 갖고 있는지에 대해서는 개인적 의문이 있고, 그것을 위해서는 다시 확인 과정이 필요한데, 그래서 저는 국민적 합의를 통한 확인이 필요하다고 보는 겁니다.

○**심재덕 위원** 30초만 더 쓰겠습니다.

아울러 이 국가상징물의 유형과 범위에 관한 입장 차와 사회적 합의의 곤란으로 현 단계에서의 입법 실현 가능성은 낮다고 했습니다. 유형과 범위에 대해서는 얼마든지 지금부터 논의가 가능하다고 생각을 합니다. 또한 이 법안은 규제나 통제, 처벌이 아니라 기존의 보편적 관행이나 의식을 규범화하는 것으로서 얼마든지 국민적 동의를 얻을 수 있다고 생각합니다. 다만 보다 법률을 구체화하는 노력을 기울일 필요는 있을 것입니다.

아주 간단하게 의견을 말씀해 주시지요.

○**진술인 제성호** 지금 말씀하신 부분에 대해서는 특별하게 이의가 없고, 저는 아까 처음에 말

썸드렸다시피 이 법안의 명분과 타당성이 충분하다, 그러나 현실적으로 생각했을 때 입법 실현 가능성이 좀 여의치 않지 않겠냐는 것이고 또 이 법안대로 갈 때도 유의미하기 위해서는 지금 위원님께서 말씀하신 것처럼 좀더 규율이라든가 관리라든가 이런 것들을 대통령령으로 위임할 것이 아니라 국가상징물 규율주의, 법률주의에 입각해서 많은 내용을 좀 법 안에 구체화시켜서 끌어올려야 되지 않느냐, 국기법안에 있는 내용도 담고 국화나 다른 것도 마찬가지로 그렇게 해야 된다고 생각합니다.

○**심재덕 위원** 알겠습니다.

감사합니다.

○**위원장 유인태** 심재덕 위원님 수고하셨습니다.

다음 질의 들어가기 전에 정연주 교수님이 아까 말씀드린 대로 이석할 시간인데, 혹시 떠나시기 전에 아직 질의 안 하신 위원님들 중에서 정교수께 꼭 이것은 질의를 해야 되겠다……

그러면 이상배 위원님, 잠깐만 그것만 먼저 좀 하고 그다음에 하시지요.

양형일 위원님, 정연주 교수께 한번 먼저……

대신에 짧게 해 주세요.

○**양형일 위원** 예, 간단하게 여쭙 보겠습니다.

법학과 교수님이신데 관습헌법을 인정하십니까? 이 문제를 떠나서 관습헌법 자체를 우리나라에서 인정하시나 이 말입니다.

○**진술인 정연주** 우리나라가 아니라 강학상 저는 개인적으로 인정합니다.

○**양형일 위원** 관습헌법의 개폐(개정이나 폐지)가 법률에 의해서 가능하다고 생각하십니까?

○**진술인 정연주** 저는 개인적으로는 법률에 의해서 개폐가 가능하다고 생각합니다.

○**양형일 위원** 지난번 신행정수도건설에 관한 특별조치법에 관한 헌법재판소의 위헌판결이 있었지 않습니까?

○**진술인 정연주** 예.

○**양형일 위원** 거기에서 관습헌법의 범주에 속하는 사항으로서 관습헌법의 성립요건에 대해서 얘기를 하고 관습헌법 범주에 속하는 사항에 대해서 ‘국가의 정체성에 관한 기본적 헌법사항, 두 번째 국가수도·국가명·우리말·우리글 등’ 이렇게 그 범주를 설정하고 있거든요. 그렇다면 지금 국기, 국가 이것은 ‘등’에 속한다고 볼 수 있는 것입니까?

○**진술인 정연주** 저는 해석상 가능하다고 봅니다.

○**양형일 위원** 좋습니다.

이상입니다.

○**위원장 유인태** 최연희 위원님.

○**崔鎔熙 委員** 정연주 교수님은 국기에 대한 근거법을 대통령령이 아니고 법률로 승격시키는 데 동의하시지요?

○**진술인 정연주** 예.

○**崔鎔熙 委員** 그리고 그 외 나머지 국가상징물에 대해서는 좀 회의적인 의견이시지요?

○**진술인 정연주** 아까 심 위원이 말씀하셨지만 저는 반대하는 건 아니고요, 좀 그건 고려, 연구를 해야겠다 하는 정도……

○**崔鎔熙 委員** 하나의 예를 들면 국목에 관해서 만일 ‘국목을 소나무로 한다’ 그럴 때 소나무도 아까 보니까 42종이나 되는데 만일 그렇게 국목을 소나무로 정할 경우에 어떤 소나무로 해야 된다는 것을 특정해야 되겠지요? 무조건 모든 소나무를 다 인정하기는 곤란하겠지요?

○**진술인 정연주** 예.

○**崔鎔熙 委員** 그렇습니까?

○**진술인 정연주** 예.

○**崔鎔熙 委員** 국목, 국화도 그렇고 종류가 여러 가지일 때……

○**진술인 정연주** 예.

○**崔鎔熙 委員** 이상입니다.

○**위원장 유인태** 그러면 더 없으시지요?

이상배 위원님도 정연주 교수님에 대한 질의만 먼저 하시고 이석하시게 하고 그다음 질의를 계속하십시오.

○**이상배 위원** 국기에 대한 법 제정을 하는 게 좋겠다 이런 취지지요?

○**진술인 정연주** 저는 하는 게 좋은 게 아니라 의무라고 봅니다. 안 하면 큰일난다는 얘가지요.

○**이상배 위원** 고맙습니다.

○**위원장 유인태** 그러면 정연주 교수님, 자리를 떠나셔도 되겠습니다.

○**진술인 정연주** 고맙습니다.

○**위원장 유인태** 그러면 이상배 위원님 질의하실 차례입니다.

○**이상배 위원** 이상배 위원입니다.

김광옥 진술인, 남종영 진술인, 정연주, 제성호, 네 분 진술인 감사합니다.

사실은 태극기 국기법안이 2001년 12월 6일이

니까 오늘이 5년째입니다. 처음 발의를 해 가지고 국회에서 처리도 못 하고 이래서 17대 들어와서 다시 지난 2004년 6월 10일에 제출해 가지고 오늘 이렇게 행정자치위원회에서 공청회를 갖게 된 데 대해서 참 뜻깊게 생각을 합니다.

우선 오늘 진술인으로 나오신 네 분 모두가—남종영 진술인께서는 처음에 제가 듣는 것하고 두 번째 듣는 것하고 조금 다른 것 같습니다마는 대체로 같은 뜻으로 이해를 합니다—우리 태극기를, 국기를 대통령령으로 되어 있는 것을 법률로 해서 예우를 좀 해 줘야 되겠다 이런 데 대해서는 공감하시는 것 같습니다.

그 이유는 첫째로는 아까 말씀하신 다른 사항과 균형과 체계를 유지하는 면에서 또 태극기가 근간에 좀 푸대접, 홀대를 받는 그런 경우가 있어서 여기에 대한 대응·대책의 일환으로, 또 외국의 대부분의 나라가 전부 헌법과 법률에 이걸 규정을 하고 있습니다. 우리 주변만 보더라도 북한 중국 일본 대만 미국 캐나다 영국, 영국은 아닙니다마는 대부분의 나라 70~80개국도 지금 헌법 또는 법률에 규정을 하고 있습니다.

그래서 남종영 진술인께 우선……

그 말씀 맞지요? 국기법, 법으로 하는 데 대해서 지금 대통령령으로 되어 있는 것을, 대통령령으로 되어 있는 것을 법률로 격상하는 데 대해서는 동의를 하시는 것이지요?

○진술인 남종영 특별히 반대하지는 않습니다.

○이상배 위원 그다음에 아까 말씀하신 사항도 주로 맹세 부분인데요. 맹세 부분을 폐지해야 되는데, 아까 다른 위원님들도 말씀하셨습니까마는, 폐지 이유가 유신체제하에서 국민적 합의 없이, 다시 말해서 시민들에게 토론의 장을 제공할 기회가 없이 만들었다, 또 한편으로는 이걸 파시즘이나 전체주의와 결부시키는 듯한 그런 말씀을 하셨는데 그런 이유라면은 폐지할 것이 아니라 법률에 포함시키면서 문안을 좀 바꾸는 정도로 해도 되지 않겠느냐, 또는 법률에 근거를 두고 문안 내용은 대통령령에 규정을 해도 되지 않느냐 이렇게 보는데요?

○진술인 남종영 그러니까 일단은 현 문안은 폐지하고, 아니면 아예 다른 문안으로 수정을 하든지……

○이상배 위원 법에 근거를 두고 문안을 대통령령으로 한다든가 이러면 안 되겠습니까?

○진술인 남종영 만약 수정한다면 그런 방법도

있겠지요.

○이상배 위원 그다음에 혹 결례가 될지 모르겠습니다마는 근간에 태극기가 홀대를 받는 이유가, 교실에서 손님이 온다고 일부러 잠시 태극기를 떼내든가, 그다음에 또 작년에 8·15통일축구할 때 상암월드컵경기장에서 태극기를 전부 압수를 하고 또 태극기를 나눠 주는 사람들이 폭행을 당하고 이런 일이 있었는데 거기에 대해서 어떻게 생각하시는지 한번 여쭙 보고 싶습니다.

○진술인 남종영 저 말씀입니까?

○이상배 위원 그거는 세 분 전부 다 의견을 들어 보고 싶습니다.

먼저 남 진술인.

○진술인 남종영 최근에 태극기가 홀대를 받는다 그러는데 글썽 많이 홀대를 받는지 모르겠는데요, 8·15통일축구 때 태극기를 압수하고 그런 것은 그 당시 정치적 상황 속에서 손님을 맞는데 북한과 우리나라가 엄연히 국기가 다른 입장에서 우리가 좀더 예의를 차려서 우리 국기를 한번 접어주고 한반도기를 같이 흔들어 준다든지 이런 측면에서 저는 이해할 수 있는 거라고 생각을 합니다.

○이상배 위원 김광옥 진술인.

○진술인 김광옥 저는 아까 말씀드린 것처럼 문화적으로만 말씀드리면 국기가 필요한 데 변형돼서 더 자유롭게 생활화되기를……

제가 이제 이따 말할 기회가 없다고 생각하고 먼저 말씀드리면, 물론 국기를 비롯한 법은 만들고 그 안에 중요한 사항을—국기와 국새는—법에 넣고요. 그다음에 국기, 국가나 나라문장, 국목 이런 것들은 대통령령으로 한다 해서 중요한 것만 먼저 이번에 법안으로 되기를 바라겠습니다. 그게 법안에 대한 제 의견이고요.

그다음에 국기에 대해서는, 정치적으로 이용돼 가지고 국기가 홀대받는 것은 특수사항이니까 보편적인 것은 아니고요. 다만 국기도 좀더 일반 시민들이 문화로 받아들일 수 있게 자유롭게 많이 활용됐으면 좋겠다……

○이상배 위원 시간이 지났지만 제성호 교수님, 거기다가 한 가지 더 보태겠습니다. 그 문제하고 그다음에 제성호 진술인께서는 태극기에 대해서, 국기에 대해서 많은 관심을 가지시는 분이기 때문에 아까 말씀드린 그런 사례에다가 더 보태 가지고 평택미군기지 반대하는 데 거기다가 그 사람들이 한반도기를 쫓았어요. 거기에 대해서 같

이 한번 의견을 구하고 싶습니다.

○**진술인 제성호** 한반도기와 관련해 가지고는 저는 이 한반도기가 남과 북이 특별히 교류를 위해서 합의한 경우에, 예를 들면 무슨 올림픽이라든가 국제 경기에서 공동으로 그것을 들고 입장한다든가 합의한 경우에 예외적으로 그런 것을 함께 들고 간다 이런 것은 가능하지만 기타의 경우에는 대한민국의 국기가 엄연히 존재하기 때문에 무단적으로, 불법적으로 흔드는 것 자체가 앞으로 이런 법이 제정되면 그 법에 위반이 된다고 생각합니다. 그것을 형사처벌까지 해야 될지는 모르겠으나 적어도 거기에 대해서 일정한 과태료가 됐든지 이런 것이 되어야 되지 않느냐 그런 것은 좀 문제가 있고, 또 작년에 8·15행사 때 상암경기장에서 남과 북이 합의를 해 가지고 한반도기를 흔들 수 있습니다. 특별한 장소에서 예외적으로…… 그러나 그렇다고 해서 대한민국 국기를 흔들지 못하게 한다, 이것은 굉장히 반헌법적인 사태이지요. 이것은 문제이다 이거지요. 그리고 바로 그런 점에서 어떻게 한반도기가 대한민국 국기를 대체할 수 있느냐, 못 흔들게 만드느냐라는 것은 그건 굉장히 문제라고 봅니다.

그리고 그 외에도 그런 정치적인 행사와 정치적인 의미를 갖는 것 말고도 일반 국민들이 태극기를 제대로 그릴 수 있는지, 아마 성인남녀에게 그려 보라고 그러면, 또 태극기가 갖는 의미가 뭐냐고 그러면 이야기도 못 하고 그리지 못하는 사람들이 저는 굉장히 많다고 봅니다. 그런 국기에 대한 교육도 그렇고 그래서 국기에 대한 이법을 제정해서 우리의 애국심은 말할 것도 없고 국민적인 어떤 정체성을 확인하는 계기로 삼는 것이 필요하다 이렇게 생각이 됩니다.

○**이상배 위원** 고맙습니다.

이상입니다.

○**위원장 유인태** 이상배 위원님, 수고하셨습니다.

다음은 양형일 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○**양형일 위원** 먼저 제성호 교수님께 동일한 질의를 좀 드리도록 하겠습니다.

관습헌법에 대해서 인정하시는 입장입니까?

○**진술인 제성호** 예, 저는 헌법학자는 아닌데 관습헌법이 존재한다고 보고 있습니다.

○**양형일 위원** 관습헌법의 효력은 일반 법률보다도 우선하는 것 아니겠습니까?

○**진술인 제성호** 그렇지요.

○**양형일 위원** 그러면 조금 전에 본 위원이 말씀 드렸는데 헌법재판소의 판례에 의하면 관습헌법의 범주를 ‘국가·수도·국명, 우리말·우리글 등’ 이렇게 ‘등’ 했던 말입니다. 여기에 국기와 국가가 포함된다고 생각합니까?

○**진술인 제성호** 저는 포함된다고 봅니다.

○**양형일 위원** 본 위원도 그렇게 생각합니다. 그런데 존경하는 몇몇 위원님들께서 발의한 법안의 내용에 보면 ‘태극기를 우리나라의 국기로 한다’ 또 ‘애국가를 우리나라의 국가로 한다’ 이런 규정들이 있는데 이것은 상·하위 법률의 상호 중복입니까, 충돌입니까?

○**진술인 제성호** 저는 그것은 충돌이라고 볼 수는 없고 관습헌법의 내용을—관습헌법은 명문화되어 있지 않으니—법을 통해서 명확히 하고 구체화하는 것이지요. 그러니까 헌법에 있는 내용을 법률에서 다시 그것을 확인할 수는 있다고 보거든요. 그것이 부분적인 중복……

○**양형일 위원** 그러면 헌법 사항에 관한 것을 다시 법률로 확인할 수가 있는 것입니까?

○**진술인 제성호** 아니, 그러니까 헌법에 만약에 국기, 국가……

○**양형일 위원** 예를 들어서 헌법 제1조를 보면 “대한민국은 민주공화국이다.” 이렇게 나오지 않습니까? 그러면 우리 정체성뿐만 아니라 우리나라 국가의 명칭에 대해서 “대한민국은” 하고 헌법 1조에서 못박고 있지 않습니까? 그런데 이것을 다시 일반 법률에서 ‘우리나라의 국명은 대한민국으로 한다’ 이게 가능하다는 얘기입니까?

○**진술인 제성호** 아니, 저는 그것은 불필요한데 이것은 성문헌법이니 하위법에서 성문헌법 내용, 규정을 다시 확인할 필요는 없지요. 그런데 관습헌법은 불문의 헌법이지 않습니까? 명시되어 있지 않기 때문에—헌재의 판례 같은 데서 물론 나타날 수는 있는데—우리가 이것을 법률로 만들었을 때 대한민국의 국기가 됐는지 국가든지 이런 걸 확인하면서 그 내용을, 구체적인 제작방법이나 관리방법 이런 것을 명시할 수는 있다고 생각합니다.

○**양형일 위원** 아마 헌법재판소 판례에서 국가, 수도, 국명까지 여기는 거론했는데 우리말, 우리글, 이걸 예로 들고 이미 여기에서 관습헌법의 성립요건으로 관행 내지 관례의 존재, 관행의 반복, 역사성, 관행의 항상성, 관행의 명료성, 관행

에 대한 국민적 합의, 이 다섯 가지 요건을 들고 있는데, 다섯 가지 요건에 의하면 애국가나 태극기 이것은 이미 충분히 관습헌법에 대상과 내용으로서 존재한다라고 우리가 얘기할 수 있는데 이런 것을 어떻게 관리할 것인가, 태극기 관리에 대한 여러 가지 규정이라든지 이런 거라면 모르겠지만 이것을 새삼 어떤 법률로 그걸 다시 확인하면서 들어가는 이 문제는 또 별개의 문제라고 생각합니다.

어떻습니까?

○**진술인 제성호** 아까 외국의 입법례에서 보면 중국이나 몇몇 나라들은 헌법과 법률에서 같이 규정하고 있는 나라가 있거든요. 그래서 그것이 반드시 부분적인 중복이라고도 볼 수 있지만 그만큼 국가 정체성에 관한 사항이 중요하니까 그것을 하나 명확히 하면서 구체적인 필요사항을 규정한 게 아닌가……

○**양형일 위원** 좋습니다. 저도 그 부분은 알고 있는데 이것이 향후에 개정의 대상이 되었을 때는 조금 전에 ‘관습헌법으로 인정하고 있는 것을 좀더 명백하게 밝히기 위해서 법률의 보충적 성격을 인정할 수 있다’ 이렇게 얘기를 했는데, 그러면 법률로 ‘대한민국의 국기를 태극기로 한다’ ‘애국가를 대한민국 국가로 한다’ 그렇게 되었을 때 이것을 향후에 개정할 경우에 헌법적 절차에 따라야 됩니까, 법률적 개정 절차에 따라야 됩니까?

○**진술인 제성호** 아까 정연주 교수님은 그것을 법률로 개정할 수 있다고 봤는데 저는 법률로 개정하는 것만으로는 불충분하고 국민적인 동의절차를 구해야 된다고 생각합니다. 저는 관습헌법이라는 것은 관습헌법의 개정이 먼저 이루어지고 그래서 그게 법률에 반영되는 형식을 취해야지 그냥 맞바로 국회에서 어느 날 다수의석을 가진 정당이 밀어붙여 갖고 태극기를 한반도기로 바꾼다, 이것은 불가능하다고 생각합니다.

○**양형일 위원** 조금 전에 본 위원이 질의한 내용 가운데 지금 정연주 교수님은 가시고 안 계시고 제성호 교수님만 계시지만 ‘법률로 명백하게 할 수 있다. 그런데 그 절차는 다시 관습헌법의 절차에 따라야 한다’ 이런 얘기가 조금 법적으로 혼란스럽다 하는 본 위원의 느낌을 말씀드리지 않을 수 없고, 법적 상·하위성, 법적 충돌성, 향후의 법적 개정성, 이런 문제를 면밀하게 판단하는 가운데 이 법률들이 심의되어야 한다는 것

을 강조하면서 마치도록 하겠습니다.

○**위원장 유인태** 양형일 위원님, 수고하셨습니다.

다음 정갑윤 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○**정갑윤 위원** 정갑윤 위원입니다.

남종영 진술인에게 질의하겠습니다.

이건 질의하고 벗어난 얘기인데 남 진술인, 미안하지만 학번이 몇 학번 정도 됩니까?

○**진술인 남종영** 94학번입니다.

○**정갑윤 위원** 혹시 전에 현 문화재청장이지요, 그때 광화문에 박정희 대통령이 쓴 광화문 휘호 그것 철거하자고 할 때 우리 진술인의 견해는 어땠습니까?

○**진술인 남종영** 저는 그 현관을 존치하는 게 옳다고 개인적으로는 생각합니다.

○**정갑윤 위원** 혹시 국기에 대한 맹세가 그 내용이 담고 있는 자체가 아니라고 봅니까, 아니면 그 맹세가 처음에 시작된 시대가, 예를 들어 태극기처럼 만약에 우리가 독립운동을 펼칠 때 그 때 만들어졌다면 폐지하자는 주장을 지금과 같이 하실 겁니까?

○**진술인 남종영** 폐지하자는 주장은 미래가 어떻게 될지 모르기 때문에 그런 겁니다. 국가가 지금은 참여정부이고 비교적 긍정적인 권력을 행사하고 있지만 우리나라가 부정적인 권력을 행사할 수 있는 시점에 이르게 될 수도 있습니다. 우리나라가 항상 선은 아니지 않습니까? 그때는 이……

○**정갑윤 위원** 그런데 제 얘기는 소위 말하는 유신시대에 그때 제정된 법률도 굉장히 많습시다. 물론 법률하고 국기에 대한 맹세하고는 차이가 있는데, 특히 지금 진술인이 진술한 내용을 보면, ‘맹세’는 “가. 우리는 대한민국의 아들딸, 죽음으로써 나라를 지키자. 나. 우리는 강철같이 단결하여 공산 침략자를 쳐부수자. 다. 우리는 백두산 영봉에 태극기 날리고 남북통일을 완수하자.” 이런 내용이 있습니다.

그런데 실제로 우리 국기에 대한 맹세는 “나는 자랑스러운 태극기 앞에 조국과 민족의 무궁한 영광을 위하여……” 글귀 어디를 봐도 이렇게 해석하기에는 나는 이걸 너무 비약적인 해석이라고 생각하는데 그렇게 생각 안 합니까?

○**진술인 남종영** 조국의…… 어떻게 됩니까?

○**정갑윤 위원** 하기가 진술인은 이걸 아예 머리 속에 생각하기도 싫지요. 그런데 풀어놓은 것을

보면 어느 글귀에 이렇게 ‘가. 나. 다.’ 내용처럼 풀어쓸 수 있게 되어 있습니까?

○진술인 남종영 “조국과 민족의 무궁한 영광을 위하여 몸과 마음을 바쳐 충성을 다할 것을 굳게 다짐한다.”고 되어 있지 않습니까?

○정갑윤 위원 상대가 누가 있습니까? 단지 우리 국가와 민족을 위한……

○진술인 남종영 그런데 만약에 조국과 민족이, 만약입니다, 우리나라가 파시즘 국가로 돌변한다면 우리나라가 다른 국가로 침공한다면 이 맹세문을 가지고 맹세를 했을 때 어떻게 생각하겠습니까? 비판적인 감각이 없어지는 겁니다. 그런데 만약에 미국 맹세문처럼 “자유와 정의 아래에서”라는 어떤 전제조건이 있다면 우리나라가 어떤 나라를 부당한 이유로 침공했을 때 ‘아, 이것은 자유와 정의가 아니다. 나는 따르지 말아야겠다’라고 생각할 수 있는 것입니다.

제가 말하는 것은 국기맹세문에 최소한의 보편적인 윤리, 정의나 진실 이런 것들이 없다는 것이지요.

○정갑윤 위원 미국의 성조기에 대한 맹세도 ‘모든 사람에게 자유와 정의를 베푸는 공화국에 충성을 맹세한다’ 근본적으로 국기에 대한 맹세에는 정의와 자유가 보편적으로 깔려 있습니다. 지금 진술인처럼 하면 이것은 정말로 국민들을 호도하는 표현입니다. “우리는 대한민국의 아들딸, 죽음으로써 나라를 지키자”, “죽음으로써 나라를 지키자”가 어디 있습니까? 그리고 “우리는 강철같이 단결하여 공산 침략자를 쳐부수자”, “공산 침략자 쳐부수자”가 국기에 대한 맹세 어디에 그 내용이 들어 있습니까?

○진술인 남종영 지금 발제문을 잘못 이해하신 것 같은데요. ‘가. 나. 다.’로 되어 있는 것은 지금 시행되는 게 아니라 이승만 정권 때 시행됐었던 것입니다.

○정갑윤 위원 너무 논리가 비약했다고 생각하고, 특히 아마 제가 볼 때는 진술인은 국기에 대한 맹세 그 자체보다는 유신시대를 대표하는 박정희 대통령 시대에 만들어졌기 때문에 거기에 대한 어쩌면 알레르기 반응이 너무 고착화되어 있는 것 아니냐 하는 우려를 합니다.

물론 다 서로 간의 견해는 있겠지만 다시 한번 잘 생각해 봐 주시기를 바랍니다.

이상입니다.

○위원장 유인태 정갑윤 위원님, 수고하셨습니다.

다.

다음 이인영 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○이인영 위원 남 기자님한테 먼저 여쭙 보겠습니다.

그러니까 목적적인 어떤 윤리 그런 조항이 들어가면 국기에 대한 맹세가 법으로 규정될 수 있다 그렇게 보시는 건가요, 아니면 아예 국기에 대한 맹세 이런 것들은 법으로 정할 대상이 아니고 대통령령이나 아니면 규칙 이런 데서 표준화해서 그렇게 되어야 되는 격이라고 생각하시는 건지……

○진술인 남종영 계속 이 말씀을, 질의를 주시는데 개인적인 의견으로는 저는 맹세문 자체를 법률에 규정하거나, 수정 맹세문이라도 법률에 규정하거나 대통령령으로 규정하는 것에 대해서는 찬성하지 않습니다. 어떤 행위규범 자체를 우리 국민이 계속 외운다는 것 자체가 시대에 맞지 않는 행위이고, 세계 역사상 맹세가 이루어졌던 게 2차세계대전 때 특히 많이 이루어졌는데요. 그 이후 대부분의 나라에서 폐지가 됐고……

○이인영 위원 예를 들면 소방관의 기도라든가 경찰관의 기도라든가 이런 것은 그 문구에 어떤 표준들이 있잖아요?

○진술인 남종영 예.

○이인영 위원 그런 부분들은 있을 수 있는 거니까, 만일 국기와 관련해서 그런 것이 있을 수 있다고 그러면 그 격을 법에다 할 건지, 영에 할 건지, 아니면 규칙 정도로 할 건지 이런 부분들로 생각해 볼 수도 있는 거잖아요? 아예 그것이 불필요하다고 볼 수도 있지만…… 아까 말씀을 들으면서 저는 약간, 사회적 합의를 거쳐서 수정한다면 그럴 수도 있는 것 아니냐 이렇게 말씀하신 것 같은데, 만약에 그러면 사회적 합의를 거쳐서 이런 것들이 만들어질 수 있다면 그것의 지위는 규칙이 적당한지, 영이 적당한지, 법이 적당한지 그걸 제가 여쭙 보는 겁니다.

○진술인 남종영 만들어진다는 것을 전제로 하고 만약에 만들어진다면 최소한 강제력이 없는 규범이어야 될 것 같습니다. 왜냐하면 어떤 규범을 스스로 외운다는 행위는 매우 주체적인 행위인데 이런 것을 외부적으로 규정한다는 것은 개인의 양심이나 내면에 대해서 지나치게 간섭을 하는 게 아닐까라는 생각이 듭니다.

○이인영 위원 어쨌든 지금 이 법들이 발의됐어도 이 법에 명시된 것들을 어겼을 때 처벌을 가

한다 이런 부분은 사실 없습니다. 그 점도 같이 감안해 보시면 어떨까 싶은데, 처벌조항이 없으니까 그 정신은 여기도 이미 반영되고 있는 것 아닌가요?

○**진술인 남종영** 처벌조항이 없지만 이것을 하지 않았을 때 불이익을 받는 경우는 있었습니다. 대통령령에도 보듯이 국기에 대한 경례를 할 때는 맹세와 같이 하게 되어 있습니다. 쌍방으로 같이 이루어지는 거지요. 부천 상동고의 이용석 교사 같은 경우 ‘국기 경례를 하지 말라’라는 말을 수업시간에 했다가 정직 3개월을 받았습니다. 이런 상황이 지금 보도는 되지 않았지만 종교적인 이유로 학교에서 불이익을 받은 경우가 여럿 있었고, 70년대에는 하지 않았다는 이유로 형사적인 처벌을 받은 경우도 있습니다.

○**이인영 위원** 제 교수님, 아까 양형일 위원님께서 이미 여쭙 보셨는데요. 그랬던 것 같습니다. 관습헌법이 사실은 더 높은 지위에 있는데 이것을 불문이기 때문에 성문화한다는 차원에서 법으로 한다면 그 지위가 낮춰지는 것 아닙니까? 다시 한번 이 문제에 대해서 어떻게 생각하십니까?

○**진술인 제성호** 아니, 저는 낮춰지는 것이 아니라 관습헌법의 지위를 지금 현재 갖고 있는데 법률에서 그것을 명시하라고 분명히 한 거지요. 그러니까 관습헌법으로서의 지위를 갖고 동시에 법에서 그것을 뒷받침하고, 그것을 통해 가지고 구체적인 사용·관리라든가 규율에 관한 사항을 법에다 담는 것이……

○**이인영 위원** 한 가지만 더 여쭙 보겠습니다.

어떠한 시대적인 변화, 상황, 조건 이런 것들이 달라졌기 때문에 이전 시기에 관습헌법적 지위에 있었던 부분들을 이렇게 불문을 성문화하고 또 법적으로 지위를 구체화해서 뒷받침해야 된다고 생각하십니까? 뭔가 달라짐이 있으니까 그런 것들이……

○**진술인 제성호** 아니, 저는 달라진 것도 달라진 거지만 애초부터 이렇게 국가 정체성과 관련된 중요한 사항을, 또 국민통합이나 사회통합적 기능도 하고 또 국기를 현실적으로 사용하고 관리하는 주체로서 국가기관도 있고 관공서도 있고 교육기관도 있고 군대도 있는데 불통일적으로 규율되고 있고 또 훼손 사례가 많이 늘어나고 있고 그러니까 이것을 법률로 규정해서 체계적이고 통일적인 규율을 확보하자, 그것도 물론 당연하지만 애초부터 이와 같이 중요한 사항은 법률로 정

하는 게 마땅하다, 법률주의……

○**이인영 위원** 가능하다면 헌법으로 하는 것이 더 마땅하다고 생각하시겠습니까?

○**진술인 제성호** 그렇지요, 당연하지요. 그런데 그것은 헌법 개정이라는 굉장히 중요한 정치적 절차가 있으니까 현재 관습헌법을 법률로 분명히 해서 규율을 해 놓고…… 저는 헌법 개정 시 헌법에도 명시해야 된다고 생각합니다.

○**이인영 위원** 마치겠습니다.

○**위원장 유인태** 이인영 위원님 수고하셨습니다.

다음은 최연희 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○**崔鎰熙 委員** 우선 김광옥 교수님하고 제성호 교수님은 국기에 관한 대통령령을 법률로 승격시키는 데는 동의하시지요?

○**진술인 김광옥** 예.

○**崔鎰熙 委員** 그런데 남종영 진술인께서는 나서서 적극적으로 반대는 하지 않는다니까 찬성도 안 하고 반대도 안 하는 겁니까?

○**진술인 남종영** 예, 아직 여기에 대한 명확한 제 입장이 정리가 안 됐습니다. 잘 모르겠습니다.

○**崔鎰熙 委員** 아, 그러세요?

그래서 제가 몇 가지 근거를 제시해 볼게요. 국기는 한 나라의 역사와 전통 또 국권, 국위, 존엄성을 나타내는 대표적인 상징이라는 점은 인정하시지요?

○**진술인 남종영** 예.

○**崔鎰熙 委員** 그다음에 두 번째 근거는 우리나라 형법에는 제3장 국기에 관한 죄를 규정해서 국기에 대한 모독 또는 비방을 처벌하고 있습니다.

그다음에 세 번째는 프랑스 독일 벨기에 이탈리아 등은 국기를 헌법에 규정한 나라이고, 미국 일본 대만 호주 멕시코 중국 등은 법률에 규정되어 있습니다.

그래서 우리나라 국기에 대한 상징성, 또 현행 형법에 이미 규정되어 있고 외국의 입법례에도 헌법에까지 승격시킨 예가 있으니 국기에 대해서 법률로 제정하는 것이 오히려 타당하지 않겠나 하는데, 동의할 수 있습니까?

○**진술인 남종영** 국기를 헌법에 제정하는 것이요?

○**崔鎰熙 委員** 아니, 법률로 제정할 때. 이런 입법례가 있는데요.

○**진술인 남종영** 법률이 어떻게 제정되느냐에 따라 제 의견도 다 다르겠지만, 국기를 법률로 제정하는 것이 큰 문제가 있다는 생각은 들지 않습니다.

○**崔鉛熙 委員** 사실상 찬성하시는 것이나 마찬가지네요?

○**진술인 남종영** 예.

○**崔鉛熙 委員** 그런데 문제는 국기에 대한 맹세 문제, 제성호 교수님하고 김광옥 교수님도 국기에 대한 맹세 부분은 찬성을하시는 방향이지요? 문화적인 그런 감정을 아까 말씀하셨는데……

○**진술인 김광옥** 예, 아까 제가 말씀드린 것처럼 일반 시민들은 잘 활용하지 않아도 법적으로 무슨 제약을 받지 않고, 쉽게 얘기해서 국군의 날 같은 때는 그런 것 하나 있어야 될 거예요. 다만 문안은 대통령령으로 해서라도 보편적 진리로 바꾸는 것은 찬성합니다.

○**崔鉛熙 委員** 제 교수님, 국기에 대한 맹세는 찬성하시는 거지요?

○**진술인 제성호** 나는 한번 검토해 볼 필요가 있다고 봅니다. 국기에 대한 맹서를 법률에 규정하고, 다만 꼭 해야 될 경우 국가의 중요 의식이나 행사, 국군의 날이라든지 그런 데에서는 하고 민간 차원에서 하는 행사에서는 자율에 맡기자……

○**崔鉛熙 委員** 분리해서?

○**진술인 제성호** 분리하고, 국기에 대한 맹세문의 구체적인 내용은 대통령령으로 위임하자, 기술적인 거니까 법에다 넣을 사항은 아니다……

○**崔鉛熙 委員** 남종영 진술인께서 아까 답변하시기를 작성과정에 국민적 동의도 없었고 또 권위시대의 유산이니까 이것은 적절하지 않다고 말씀하셨는데요. 그런데 이것은 어떤가요? 제가 보기에 종교의 자유하고 양심의 자유하고 이 국기에 대한 맹세를 비교할 때 종교의 자유는 믿어도 좋고 안 믿어도 되는 그런 자유거든요. 그러니까 종교를 믿느냐 안 믿느냐 그 자유도 있고, 또 어떤 종교를 믿느냐도 본인의 선택에 따라, 결정에 따라 가는 것이니까 그것은 제한이 없습니다.

그런데 이 국기에 대한 맹세는 적어도 한 국가의 상징, 또 그 나라에 살고 있는 국민의 절대다수는 자기가 살고 있는 나라에 대한 충성심·애국심을 다 갖고 있겠지요. 따라서 적어도 자기가 살고 있는 나라의 국기에 대한 충성을 하는 것은 나라에 대한 충성, 국가에 대한 충성이니까 그것

은 허용해도 되지 않겠나 하는데, 어떻습니까?

○**진술인 남종영** 나라에 대한 충성은 물론 바람직하지만 그것을 국기에 대한 맹세를 외움으로써 충성을 하느냐 아니면 그것이 없어도 충성이 되느냐는 다른 문제라고 생각을 하고요. 나라에 대한 충성의 전제조건이 꼭 국기에 대한 맹세가 될 필요는 없다고 생각합니다.

○**崔鉛熙 委員** 다른 나라에도 그런 예가 있거든요, 미국 같은 예가. 아까 제성호 교수님도 말씀하셨는데 국기에 대한 맹서를 이 현행 문구가 마음에 안 드니까 대통령령에 위임해서 바꾸든지 조정해 갖고 국민적 공감대를 형성하면 되지 않겠느냐, 적어도 정부나 국가적인 차원에서의 행사 그리고 민간 차원의 행사를 구분해서 국가적인 행사나 행정기관의 행사는 그대로 하고 민간 차원에서는 자유롭게 선택적으로 할 수 있게 하면 되지 않겠나, 그점은 어떻게 생각하십니까?

○**진술인 남종영** 일단 현행 국기에 대한 맹세 문장에 대해서는 반대를 하고요. 만약 이것이 국민적 합의에 의해 가지고 새로 수정이 되었다, 그렇게 했을 경우에는 그런 방법도 좋은 방법이 될 수 있을 것 같습니다.

○**崔鉛熙 委員** 이상입니다.

○**위원장 유인태** 최연희 위원님 수고하셨습니다.

이것으로 질의를 마치도록 하겠습니다.

○**이상배 위원** 관련해서 내가…… 미안합니다.

○**위원장 유인태** 이상배 위원님 말씀하시지요.

○**이상배 위원** 제성호 교수님, 진술인께서 관습헌법 사항인데 이것을 법률로 하는 것은, 하위규정으로 하는 것은 이상하지 않느냐 이런 답변이 계셨는데요.

○**진술인 제성호** 저는 이상하지 않다고…… 그런 말 안 했는데요.

○**이상배 위원** 다시 한번 분명히 확인 말씀을 들으려고 하는데 이것은 지금 현재 관습헌법에 태극기, 국기 규정이 관습헌법으로 태극기로 돼 있다 그러면…… 지금 대통령령으로 돼 있습니다, 헌법·법률·대통령령·총리령·부령 이렇게 있는데 대통령령으로 돼 있어요. 대통령령에 분명히 ‘이 영은 대한민국을 상징하는 태극기를……’ 이렇게 돼 있습니다. 그러면 이 대통령령을 법률로 격상시킨다는 것은 아무런 문제가 없는 것 아닙니까? 실제로 북한이나 불란서 같은 나라는 헌법에도 규정하고 또 정체성을 강조하기

위해서 법률로도 규정하는데, 그 규정이 관습헌법에 있는 성문헌법에 있는 간에 대통령령으로 돼 있으니 이것을 법률로 격상하자는 데 대해서 관습헌법하고 문제가 될 것은 하나도 없지요?

○진술인 제성호 특별히 문제가 되지 않는데, 다만 성격상 기술적인 사항인데 굳이 법률에 담아야 될 것인가에 대해서는 의문이나 논란은 있을 수 있고……

○이상배 위원 지금 대통령령으로 돼 있습니까……

○진술인 제성호 그중에 법률에 담아야 될 내용은 끌어올려서 법률에 명시하는 것은 전혀 문제가 없다고 생각합니다.

○이상배 위원 이상입니다.

○양형일 위원 위원장님!

○위원장 유인태 양형일 위원님!

○양형일 위원 존경하는 이상배 위원님께서 조금 전에 지적하신 문제는 대통령령으로 대한민국의 국기를 태극기로 한다는 것은 아니지요?

○이상배 위원 아니에요, 그렇게 안 되어 있는데……

○양형일 위원 위원님, 제 얘기 끝나고 말씀하십시오……

○이상배 위원 저한테 물어보신 것 아닙니까?

○양형일 위원 그건 아닙니다. 지금 제성호 교수한테 물어보는 겁니다.

대통령령에 대한민국 국기에 관한 규정이 있습니다. 여기에 보면 1조에 조금 전에 이상배 위원님께서 말씀하신 “이 영은 대한민국을 상징하는 태극기의 제작·계양 및 관리 등에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.” 이렇게 돼 있지 ‘대한민국의 국기는 태극기로 한다’ 이것을 규정으로 처리하고 있는 것은 아니다 이런 취지를 제성호 교수님 이해하고 있지요?

○진술인 제성호 예.

○양형일 위원 그 점을 명백히 할 필요가 있습니다.

○진술인 제성호 국기를 대통령령으로 할 수 없지요.

○양형일 위원 관습헌법으로 인정하는 것은 태극기를 국기로 인정하는 것이고, 여기에서는 그 관리·제작에 관련된 문제다 하는 것을 명백히 할 필요가 있다는 얘기입니다.

이상입니다.

○위원장 유인태 그러면 이것으로 결의를 마치

도록 하겠습니다.

오늘 국회 예산결산위원회, 한일의원연맹 행사 등이 겹쳐 가지고 많은 위원님들이 계속 자리를 지키지 못하신 것을 진술인들께서는 이해를 해주시기 바랍니다.

짧은 시간이지만 진지하게 진술과 답변을 해주신 진술인 여러분께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

오늘 진술인 여러분께서 제시해 주신 다양한 고견들은 앞으로 우리 위원회가 대한민국국기법안 및 국가상징에 관한 법률안을 심의하는 데 많은 도움과 참고가 되리라고 생각합니다.

귀한 시간을 내주신 진술인 여러분께 다시 한번 감사하다는 말씀을 드리면서 이상으로 대한민국국기법안 및 국가상징에 관한 법률안 관련 공청회를 마치도록 하겠습니다.

잠시 정회하였다가 4시 30분에 속개하여 부산해양특별자치시 설치 및 발전 등에 관한 특별법안 관련 공청회를 개최하겠습니다.

정회를 선포합니다.

(16시14분 회의중지)

(16시30분 계속개회)

○위원장 유인태 좌석을 정돈해 주시기 바랍니다.

공청회를 개최하도록 하겠습니다.

2. 부산해양특별자치시 설치 및 발전 등에 관한 특별법안에 관한 공청회

○위원장 유인태 의사일정 제2항 부산해양특별자치시 설치 및 발전 등에 관한 특별법안에 관한 공청회를 상정하겠습니다.

먼저 위원장으로서 간단히 인사말씀 드리겠습니다.

바쁘신 가운데도 불구하고 부산해양특별자치시 설치 및 발전 등에 관한 특별법안과 관련해서 도움말씀을 주시고자 소중한 시간을 내 주신 진술인 여러분께 위원회를 대표해서 진심으로 감사의 말씀을 드립니다.

아울러 본 공청회에 지대한 관심을 가지고 방청석에 자리하신 방청객 여러분께도 매우 감사하다는 말씀을 드립니다.

오늘 공청회의 주제가 되는 동 법률안은 부산광역시를 부산해양특별자치시로 하여 해양산업의 국제적 경쟁력을 강화하고 국제적 항만도시로 재도약하는 데 도움이 되는 각종 지원 등에 관한

특례를 규정하려는 것입니다.

아무쪼록 오늘 공청회를 통해 부산광역시가 세계적인 항만도시로 성장하여 대한민국의 발전을 선도할 수 있는 기틀을 마련하는 계기가 되기를 기대합니다.

진술인 여러분께서는 주어진 시간이 짧겠지만 다양하고 적합한 의견을 제시함으로써 우리 위원님들이 입법을 하는 데 많은 도움을 주시기 바랍니다.

그러면 오늘 공청회에 참석하신 진술인 여러분을 소개해 드리겠습니다.

진술인의 좌석은 성명을 가나다 순서에 따라 배치하였습니다.

먼저 부산발전연구원 연구위원이신 강성권 님을 소개합니다.

다음은 부산항발전협의회 대표이신 박인호 님을 소개합니다.

다음은 해양수산부 해운정책과장이신 정홍 님을 소개합니다.

끝으로 중앙대 행정학과 교수이신 홍준현 님을 소개합니다.

(진술인 인사)

이상으로 진술인 소개를 마치고 공청회의 진행 순서와 방법에 대하여 말씀드리겠습니다.

먼저 네 분의 발표를 들은 다음에 우리 위원회 위원들과 진술인 간의 질의답변을 하도록 하겠습니다.

진술인 여러분께서는 사전에 알려 드린 바와 같이 10분 범위 내에서 발표해 주시면 감사하겠습니다.

진술이 모두 끝나면 질의와 답변을 주고받게 되는데 국회법상 공청회는 위원회 회의로 보기 때문에 질의는 본 위원회 위원들만 하실 수 있다는 점을 말씀드립니다. 방청석에 계신 분들께서는 이 점 양해하여 주시기 바랍니다.

그러면 지금부터 진술인들께서 발표를 해 주시겠습니다.

먼저 강성권 연구위원께서 발표해 주시기 바랍니다.

○진술인 강성권 안녕하십니까?

부산발전연구원의 강성권입니다.

오늘 공청회가 찬반 토론이라는 느낌과 대립각을 세우는 듯한 이런 묘한 기분이 들기는 합니다. 마는 당초 이 법안을 제정해야 된다는 근본 취지가 좀 잘못 전달되고 있구나라는 의구심을 가지

면서 저번 대체토론회 때도 저는 방청을 했습니다. 마는 해양특별자치시가 우리 지방자치의 근간을 흔들다는 대체토론회 시의 주장에 대해서 국회에서 법리적 해석을 잘못하고 있을 리는 없는데 왜 그런 논의가 나왔는지에 관해서도 많은 의구심을 가졌습니다.

그 부분에 관해서 법리적인 해석에 대해서 몇 말씀드리고자 합니다.

헌법상의 규정인 제117조제2항에서는 “지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.”고 하여 지방자치단체의 종류를 위 헌법 규정에서 보는 바와 같이 법률로 정하도록 법률 위임을 하고 있습니다.

이 규정에 의해서 지방자치법에 지방자치단체의 종류가 결정되게 되어 있습니다. 현재는 지방자치법 제2조에 광역자치단체인 특별시와 광역시, 도 및 특별자치도를, 그리고 기초자치단체인 시·군·구를 두고 있습니다.

여기서 주의해야 할 것은 제주특별자치도에 관해서 우리 지방자치법에는 ‘제주특별자치도’가 아니라 ‘특별자치도’를 둔다고 하여 그 종류만 열거하고 있지 특정 도를 명기하고 있지 않다라는 점입니다.

그렇다면 지방자치단체의 종류에 관한 법률 유보 내용은, 지방자치단체의 종류를 몇 단계로 할 것인지, 지방자치단체의 크기를 어느 정도로 할 것인지는 정치적인 상황이라든지 역사적 전통 등에 따라서 다르다고 할 수 있기 때문에 우리의 경우에 몇 번의 지방자치법의 개정을 통해서 지방자치단체의 종류를 변경해 왔던 것입니다.

따라서 지방자치단체의 종류는 법률에 의해서, 즉 시의성과 필요성에 따라서 시대적 요청이 있을 경우에는 관련 법률의 개정을 통해서 변천하여 왔음을 알 수 있으며, 이는 우리 헌법도 예상하고 있는 법률유보적인 성격을 가진 것이라고 할 수 있겠습니다.

우리 헌법은 위의 지방자치단체의 종류에 관한 규정과는 달리 지방의회에 대해서는 지방자치단체에 의회를 둔다고 하여 지방자치단체에 의회를 설치할 것을 명령하고 있습니다.

우리 헌법은 어떠한 경우라도 어떤 지방자치단체를 창설할 것인가를 법률에 유보하여 시대적인 요청에 부응할 것을 법률에 위임하고 있지만 지방의회에 대해서는 반드시 설치하도록 하고 있습니다. 이를 지방자치단체의 필수요소인 지방의회를 헌법이 제도적으로 보장하고 있다고 하여 제

도적 보장론이라고 명명하고 있는 것이 학계의 통설적인 견해입니다. 이러한 해석을 참고하더라도 지방의회의 폐지가 아닌 지방자치단체의 창설은 지방자치에 관한 법률의 체제를 흔드는 것이 아님은 명백한 것입니다.

자료 표에 나와 있는 바와 같이 61년과 81년, 2006년에 이러한 시대적인 변화를 반영한 표를 참고해 주시기 바랍니다.

이러한 논리에 대해서 여러 반론이 제기되리라고 예상됩니다마는 명칭의 변경 등에 관한 것도 단순한 사항인 것 같지만 시대적 변화를 반영한 것임은 틀림이 없음을 부정할 수 없을 것입니다. 특별시도 그 설립연혁을 보면 우연히 1946년 8월 15일 광복 1주년 기념식에서 서울특별시헌장이 선포됨에 기인하고 있습니다.

다음은 저번 대체토론 시에도 거론되었던 타 지방자치단체와의 형평성 문제에 관해서 말씀을 드리겠습니다.

해양특별자치시 설치가 과연 부산만을 위한 제도인가에 대한 많은 논의가 있었습니다마는 해양특별자치시 설치의 국가와 지방의 공생을 위한 제도라고 생각합니다.

지방자치법의 개정 시 법안에 부산해양특별자치시가 지방자치단체의 새로운 형태로 도입되는 것이 아니고 해양특별자치시라는 하나의 유형이 새로 생기는 것입니다. 타 시·도의 경우에도 이러한 해양특별자치시로 승격이 아닌 자리 변경을 통해서 위상 정립 및 자립을 강구할 수 있는 길이 얼마든지 열리게 됩니다.

따라서 해양특별자치시의 창설이 부산을 위한 특혜라는 주장은 잘못된 인식이라고 보는 것입니다. 법안의 내용을 보더라도 해양산업에 관한 자구책이 중심이고, 특혜 부분에 대한 구체적인 법안도 관련 법안과 대통령령으로 수정할 수 있는 부분입니다.

외국의 지방자치단체의 경우에, 특히 일본 도도부현의 오사카부 같은 경우에는 특별한 지위를 주는, 지방자치체에 있어서 이런 다양한 형태의 계층구조를 가지고 있음을 참고해 주시기 바랍니다.

또 오늘 공청회에 와서 정부 측 자료를 보니까 계층구조를 축소하는 주민투표가 통과될 경우에 지방특별자치도 인정 가능성에 대해서 평소 학회에서 이 분야의 최고의 전문적인 식견과 명쾌한 논리를 전개하시는 홍준현 교수님의 검토의견과

또 해양수산부 정홍 과장님의 자료에 관해서 간략하게 말씀을 드리겠습니다.

홍 교수님께서 말씀하셨던 그 논리는 계층구조의 개혁이 전제된다면 새로운 지방자치단체의 신설이나, 즉 해양특별자치시의 신설도 가능하다는 논리인 것 같습니다.

그러나 지방자치단체의 종류의 신설과 계층구조 개혁의 문제는 다른 문제라고 생각을 합니다. 새로운 지방자치단체의 신설에 있어 계층구조 개혁이 필수충분조건으로 작용하는 것은 아니라고 생각합니다.

두 번째, 또 장기적으로 행정체제 개편과 연계되어서 검토되어야 할 사항이라고 홍 교수님께서 판단하신 것 같습니다. 이 역시 홍 교수님께서 지방자치단체의 계층구조 개혁을 전제로 주장하신 것 같고, 더욱이 제주특별자치도와 같이 단층제 형태로의 변화에 염두를 두고 말씀하신 것으로 판단이 됩니다.

그러나 이 역시 이번의 해양특별자치시와는 특별한 관계가 없다고 봅니다. 꼭 단층제로의 개혁이 전제되어야만 지방자치단체의 신설이 가능한 것은 아니라고 생각합니다. 해양특별자치시로 전환에 있어 계층구조의 축소를 정부에서 원한다면 제주도의 경우와 같이 주민투표를 거쳐서 이를 수용할 수도 있을 것입니다.

하지만 행정구역 개편을 했던 제주특별자치도의 경우에 주지하시는 바와 같이 4개의 시·군이 2개의 행정시로 행정구역이 변경되었습니다. 그러나 이에 대해서는 긍정론보다는 시행착오론이 있는 것도…… 나름대로의 분위기가 있습니다.

앞으로 더 많은 시간을 두고 우리 학자들이 검토해 나갈 부분이기는 합니다마는 현재의 동향은 행정구역 간의 경쟁이 사라지고, 도민의 혜택도 줄고, 불만만 늘었다는 보도도 있습니다. 예전의 시나 군이 하던 일을 도에서 처리하게 됨으로 인해서 행정의 혼선이 야기되기도 하고 있습니다. 따라서 해양특별자치시는 이러한 시행착오를 줄이고 현 행정구역 체제하에서 개혁을 단행하려고 하는 것입니다.

따라서 행정구역 개편 문제가 홍 교수님의 주장대로 장기적으로 또 종합적으로 논의되어야 할 문제이지 지방자치단체 신설의 전제조건이 되는 요소는 아니라고 생각을 합니다. 오히려 지역의 특수성과 독자성을 살린다는 지방자치의 근본적인 이념을 생각하더라도 검증되지 않은 단층제

계층구조의 개혁과 세트로 생각할 필요는 없다고 판단합니다.

그리고 정홍 과장님께서 말씀하셨던 현행 법률상 부산시의 입장이 반영될 수 있는 제도가 있기 때문에 삭제를 하는 정부 측 의견을 내 주신 것도 지금 전국 무역항 기본계획 등 항만 개발에 의한 기본계획 수립 시에 지자체와 협의토록 되어 있습니다라는 협의 자체가 극히 형식적이고 또 항만 개발 기본계획 수립 및 항만공사 시행 시 지자체의 의견이 미반영되는 것이 현실입니다.

가령 예를 들어서 제2차 항만 기본계획 시에 부산시 요구인 북항 재개발 등 총 15건 중에 5건만 반영된 이런 사례도 있습니다.

결론적으로 좀 말씀을 드리면, 위에서 살펴 본 바와 같이 해양특별자치시의 설치 문제는, 첫째 우리 헌법정신에 배치되지 않는 문제라고 생각을 하고 있습니다.

두 번째는 법률유보정신에 따라서 국회의 논의를 거쳐 가능한 것입니다. 다만 문제가 되는 법률안의 내용에 대해서는 향후 국회의 논의를 거쳐서 수정이 가능하다고 봅니다.

세 번째는 타 도시와의 형평성 문제도 해양특별자치시는 부산만을 위한 것이 아니라는 점입니다.

네 번째는 역사적으로 보아도 시대적인 변화에 따라서 지방자치단체의 종류는 변화해 왔음을 충분히 인정할 수 있겠습니다.

따라서 부산이 추구하는 시대에 따른 변화의 몸부림을 중앙정부와 국회는 격려해 주어야 마땅할 것으로 판단합니다.

감사합니다.

○위원장 유인태 수고하셨습니다.

다음은 정홍 해운정책과장께서 발표해 주시기 바랍니다.

○진술인 정홍 해양수산부 해운정책과장 정홍입니다.

존경하는 위원장님과 여러 위원님들 앞에서 이런 진술의 기회를 갖게 된 것을 저 개인적으로 매우 영광스럽게 생각합니다.

먼저 해양수산부는 부산을 국제적인 해양·항만 도시로 재도약시키기 위한 동 법안의 입법 취지는 충분히 공감하고 있습니다.

그러나 동 법안이 행정구역 개편과 관련된 사안이 주류를 이루기 때문에 주무 부처인 행정자

치부가 정부 전체 차원에서 검토하여서 결정해야 될 사안으로 저희들은 사료됩니다. 따라서 해양수산부는 범정부 차원에서 결정된 사항에 따를 것이라는 말씀을 드립니다.

특별법안의 조문과 관련해서 해양수산부와 관련된 사항에 대해서 몇 가지 말씀을 올리겠습니다.

먼저 선박등록특구 지정에 관한 사항입니다.

국가 차원에서 2개의 선박등록특구를 지정·관리하는 것은 비효율적이라는 말씀을 먼저 올립니다. 이미 우리 정부는 제주도를 선박등록특구지역으로 지정해 놓고 있습니다. 외국의 사례를 보더라도 한 나라에 2개의 선박등록특구를 지정하는 예는 없다고 하겠습니다.

다음, 선박투자회사 제도와 관련한 사항입니다.

만약 부산시가 선박운용회사 설립이 가능하도록 지방공기업법을 일부 개정해서 허가 신청을 한다면 해양수산부에서는 이를 긍정적으로 검토하겠다는 말씀을 올립니다.

다음, 공유수면 점·사용료 감면과 관련해서는 다른 지자체와의 형평성 문제를 고려하여야 할 것으로 저희들은 보고 있습니다.

기타 해양수산부가 관장하는 실정법과 특별법안의 내용상 충돌되는 제반 문제는 기 배포된 공청회 자료집의 해양수산부 입장으로 같음하겠습니다.

감사합니다.

○위원장 유인태 정홍 과장님 수고하셨습니다.

다음은 박인호 대표께서 발표해 주시기 바랍니다.

○진술인 박인호 감사합니다.

이름 하나 때문에 부산서 왔습니다. 이것도 10분간입니다. 경청해 주시기 바랍니다.

저는 부산의 시민단체 대표입니다.

그래서 우리 회원님들 많이 와 계시는데 단순히 찬성·반대가 아니고 지금 이 시기에 가장 우리 국익에 도움되는 것이 무엇인지, 현명하신 위원님들께서 해 주실 일은 무엇인지를 호소하러 왔습니다.

그래서 유인물은 참고하시고, 몇 가지 말씀드리겠습니다.

어쨌든 한국은 삼면이 바다로 있는 세계 10위 내 해양산업 국가입니다. 부산은 알다시피 항구 해양물류의 80%를 처리하고 있습니다. 세계 5위의 항만·물류 도시입니다. 한국 제일의 해양·

항만 도시입니다. 이럼에도 불구하고 지금 부산이 외롭게, 어렵게 동북아 중심도시를 위해 싸우고 있습니다. 이 싸움에 이기기 위해서는 힘과 권한을 좀 줘야 될 것 같습니다. 이것이 바로 국가를 위한 일입니다.

부산이 해양·항만 도시에 굉장히 유리하기 위해서는 특별한 지위와 자치권이 좀 부여되어야 합니다. 지금까지 부장 명함이었다면 이름을 좀 바꾸어서 상무의 명함을 저희들한테 주시기를 바랍니다. 그러면 저희들이 열심히 싸워서 국가이익에 도움이 되도록 하겠습니다. 저는 그 점을 말씀……

조금 전에 정홍 과장님도 말씀하셨는데 기존 실무 법령 체계에 얽매어서 된다, 안 된다 이것을 떠나서 미래 100년을 봐야 될 것입니다. 어떤 것이 국가에게 도움이 되느냐? 그러면 법령도 바뀌어야 되겠지요. 그런 점에서 저는 존경하는 위원님들께 호소합니다.

저희들이 큰 파격적인 특례를 바라는 것은 아닙니다. 저희들은 약간의 분권 차원에서 해양의 자치 권한, 우리 시장님이 계십니다마는 시장께서 해양 권한이 하나도 없어요. 이래 가지고 부산이 발전하고 국가가 발전하겠습니까? 해양산업 육성에 대해서 행·재정상 특례 이런 것들입니다. 이름을 하나 바꾸어서 우리가 열심히 싸워서 이긴다면 이름 하나 못 바꾸겠습니까? 너무 기존 실정법에 연연하지 마시고 꼭 저희들의 소원을 들어주시기 바랍니다.

부산은 여하튼 해양산업의 중추 도시입니다. 해양산업의 대외 경쟁력을 강화하기 위해서라도 해양수도로서의 지위를 법제화해서 부산을 해양특별시로 승격하고 해양수도에 관한 특례 규정을 두자는 것입니다. 이 점을 꼭 이해해 주시기 바랍니다.

해양특별시 승격을 통한 전략적 집중 투자가 필요합니다.

세계도시 부산의 국제적 위상과 경쟁력을 강화해야 된다는 것은 참여정부의 국정 목표입니다. 해양 중심국가 전략에 부합하면서 우리나라 국가 해양 경쟁력을 한 단계 높이는 계기가 됩니다.

이미 외국도 사례가 나와 있습니다. 지금 북경 외에 상해, 천진, 중경을 보면 이미 직할시, 우리나라 특별시처럼 되어 있습니다. 대만에 있는 가오슝이 이미 직할시로 되어 있어서 타이베이와 동등한 지위로 되어 있습니다. 현재 외국의 예가

있습니다. 이렇기 때문에 저희들은 무작정 해 달라는 것이 아닙니다. 외국들은 무엇 때문에 이러겠습니까? 다 싸워서 이기기 위한 것입니다. 그런 의미에서 부산의 지역이기가 아닙니다. 부산만이 아닙니다. 국가를 위해서, 우리나라 해양산업의 어떤 미래를 위해서도 꼭 좀 이번 기회에 이름을 바꿔 달라 하는 것을 제가 말씀드립니다.

현재와 같은…… 부산항의 위기입니다. 이렇게 된다면 참여정부가 내건 동북아 물류중심국가 쇠퇴하기 마련입니다. 불을 보듯 뻔합니다. 이럴 때 부산해양특별자치시 특별법 마련 같은 적극적인 대처 방안을 마련하지 않는 경우에 부산항의 경쟁력 약화로 상해항 등 동북아 주요 허브항의 피드항으로 전략하게 되며 이는 국가경쟁력 쇠퇴로 이어지게 됩니다.

조금 전에 해수부나 홍 교수님 말씀을 들어 보니까 그런 것을 참 많이 느꼈어요. 아직도 우리나라가 기존의 법령 체계, 실정법 이런 데 매여 있구나 하는 것을 많이 느꼈기 때문에 좀 글로벌한 관점에서 싸울 수 있는 도시에 무기 공급을 해 달라는, 힘을 좀 달라는 것입니다. 너무 실정법에 얽매이지 말고 조금 더 큰 글로벌한 관점에서 주면 저희들 부산이 열심히 싸워서 국가의 국익에 큰 도움이 될 것입니다. 이름 하나 지어서 나쁠 것이 뭐 있겠습니까? 저희들이 열심히 싸울 것입니다.

기존의 법적 체계가 아주 잘못되어 있습니다. 기존의 법적 체계로서는 전혀 해양·항만이 발전할 수 없습니다. 선택과 집중이 필요합니다. 그래서 꼭 좀 이번 기회에 부산해양특별시가 설치되어서 해양 관련 산업의 혁신 역량 강화를 통해 기회와 잠재력을 증진함으로써 자립형 지방화 달성 및 국가 대도약을 이루어 주시기를 바랍니다.

경청해 주셔서 감사합니다.

○위원장 유인태 수고하셨습니다.

다음은 홍준현 교수께서 발표해 주시기 바랍니다.

○진술인 홍준현 여러 위원님들께 일단 저는 부산과 아무런 관련이 없는 사람임을 먼저 말씀드립니다. 부산과 아무런 이해관계도 없고, 또 부산에 놀러는 많이 갔지만 부산과 관련해서 제가 어떠한 감정도 없다는 것을 먼저 말씀드리고요.

또 찬성과 반대라는 의견, 이렇게 나누어 놓는 것에 대해서도 단순히 이것은 서로를 비판하는 그런 식의 의견이 아님을 먼저 말씀드리겠습니다.

다.

다만 저는 지방자치학을 지금까지 전공했던 교수로서 제가 갖고 있는 지방자치와 관련된 또 지방자치법과 관련된 그러한 지식하에서 이 부산해양특별자치시 설치 법안에 대한 의견을 진술하도록 하겠습니다.

저는 부산해양특별자치시 법안 내용을 보고서 그 법안의 내용은 부산시가 현재 와 같은 어떤 경제적 어려움, 그러한 문제점들 때문에 자구책을 마련하기 위한 노력이 있음을 볼 수가 있었습니다. 이렇게라도 해서 부산시가 잘되기 위한 노력을 하는구나 하는 그러한 공감을 형성할 수가 있었습니다. 하지만 그러한 노력하고 지금 부산해양특별자치시 설치 법안의 체계하고는 또 별개의 문제로 우리가 검토를 해야 된다고 생각합니다.

부산해양특별자치시를 설치하는 것은 아까도 말씀드렸지만 국토 균형 발전이나 또는 지역의 특성화된 개발 추진을 위한 여러 가지 장점이 있습니다. 그런데 문제는 뭐냐? 저는 법안의 다른 세세한 내용이 아니라 법안의 이름부터 문제를 삼고자 합니다.

부산해양특별자치시라고 했는데 이렇게 될 경우에는 이 명칭 자체가 단순히 하나의 명칭이 아니고 부산과 해양특별자치시라고 하는 두 가지로 우리가 나누어서 봐야 됩니다. 즉, 지역 명칭과 지방자치단체의 종류에 관한 명칭으로 두 가지가 합쳐서 항상 구성이 되어 있기 마련이지요. 과거의 부산광역시도 마찬가지로 부산과 광역시로 구성이 되어 있습니다.

그런데 현재 지방자치법 제2조제1항에는 지방자치단체의 종류는 특별시, 광역시, 도, 특별자치도, 그다음에 시·군·구로만 명칭을 정하고, 또 그것이 자치단체의 종류로서 허용이 되고 있습니다. 그런 면에서 본다면 해양특별자치시로 부산광역시의 이름을 바꿀 경우에는 이때 이 명칭이 부산이라는 명칭 자체는 아무런 문제가 없고, 지방자치법에도 명칭의 변경은 법률로 정하면 되기 때문에 현행법상에서도 아무런 문제가 없습니다.

하지만 특별자치시라고 하는 것은 기존의 지방자치법에 없던 새로운 자치단체의 종류를 신설하는 것입니다. 그렇다면 지방자치법을 또 바꿔야 된다는 얘기가 나오는데요. 그러면 과연 이 부산해양특별자치시 설치 법안의 내용이 이렇게 새로운 법적 지위를 부여하는, 즉 새로운 종류를 탄

생시켜야만 가능한 것인가 하는 것을 우리가 좀 살펴볼 필요가 있습니다.

그런데 부산해양특별자치시 설치 법안에 있는 내용을 보면 아까 진술에서도 나왔지만 사실 아주 파격적인, 제주특별자치도와 같은 그런 파격적인 분권의 내용을 담고 있지는 않습니다. 그러니까 행정 기능에 있어서의 특례를 부여해 주는 것이 그 주된 내용입니다. 그렇다면 과연 현재의 지방자치단체의 법적 종류, 즉 법적 지위와 관련된 종류하에서 이 법안이 달성하고자 하는 궁극적인 목적인 행정특례를 부여해서 부산시의 경제를 활성화하자는 목적을 달성할 수 없을 것인가? 저는 그렇지 않다고 봅니다.

서울시의 경우도 서울특별시라는 명칭을 썼지만 주된 내용은 서울특별시 행정특례에 관한 법률에 있고, 제주특별자치도의 경우도 두 가지를 나누어서 한 것입니다. 분권과 관련된, 즉 자치권을 대폭 부여해 준 것 플러스 그다음에 행정체제를 변경하는 내용으로 담겨 있습니다. 즉 현재와 같은 지방자치단체의 종류를 가지고는 제주특별자치도라고 하는 단층체의 구조를 수용할 수가 없으니까, 즉 '도'라는 명칭을 써서는 수용할 수 없기 때문에 명칭을 새롭게 부여하고 법적 지위를 새로 부여한 것이라고 판단됩니다.

그렇다면 지금과 같은 파격적이지 않은 분권의 내용, 즉 기능 수행이나 행정 체제나 법적 지위나 자치 권능 등에 있어서 사실상 다른 시·도와 큰 차이가 없고 특례를 부여하는 정도의 내용만 가지고 새로운 자치단체의 법적 지위, 즉 종류를 신설하게 된다면 앞으로 지방자치법의 체계 자체가 굉장히 혼란스럽게 갈 수도 있다는 생각이 듭니다.

물론 이것이 부산만을 위한 것은 아닐 수 있습니다. 다른 해양도시들도 관련된 명칭을 쓸 수가 있겠지요.

하지만 해양만 특별자치가 부여될 것이라고 생각되지 않습니다. 다른 자치단체들도 관련되어 있는, 그 지역의 특성에 맞는 기능을 부여하는 명칭을 원할 수도 있습니다. 그것은 형평의 문제가 아닙니다. 만약에 그것을 부여하게 된다면 지방자치법에 무슨 특별자치시, 무슨 특별자치시, 계속 늘려 나가셔야 될 것입니다. 과연 그것이 우리나라 지방자치법 체계에 있어서 올바르게 바람직한 체계인가 하는 것은 우리가 한번 생각해 볼 문제가 있다고 생각이 됩니다.

이미 현행 지방자치법에도 기초의 경우이기는 하지만 인구 50만 시에 대해서는 행정특례 조항을 뒤서 50만 이상 대도시에 대한 행정특례를 인정하고 광범위한 자치권을 부여하고 있습니다. 즉 그것은 지방자치단체의 종류를 변경하지 않고도 가능함을 현행 지방자치법이 나타내 주는 것이라고 할 수 있습니다.

두 번째, 그래서 만약에 부산에서 지역 주민들의 의사에 따라 계층구조를 축소했을 경우는 어떻게 될 것인가, 만약에 그렇게 된다면 현재와 같은 광역시라는 명칭을 쓸 수 없을 것입니다. 그 경우에는 새로운 지방자치단체의 종류를 창설해야 된다고 생각합니다.

하지만 그럴 경우에도 ‘특별자치시’라는 말이 과연 옳은 것인가 하는 것에 대해서는 좀 생각해 볼 필요가 있습니다. 왜냐하면 지금 시들은 전부다 자치시가 아닌 것이 없습니다, 지방자치를 하고 있기 때문에. 그래서 ‘자치시’라는 명칭을 쓰는 것도 궁극적으로는 그것이 갖고 오는 혼란을 더 유발할 수도 있고 결국은 특별하지 않은 곳이 없게 될 것이기 때문에 오히려 특별시가 붙어 있지 않은 곳이 특별시로 취급될 가능성도 우리가 우스갯소리로 생각해 볼 필요가 있다고 생각이 됩니다.

그래서 제가 맨 마지막에 말씀드렸던, 결국은 우리나라 전체의 지방행정 체계를 어떻게 가져갈 것인가 하는 것을 생각해 보고서 지방자치단체의 종류를 새롭게 개편할 필요가 있다면 그렇게 전체적으로 개편하고서 부산에 어떤 명칭이 적당할까 하는 것을 생각하는 것이 현행 법체계를 안정적으로 가져가는 데 도움이 될 것이다 그런 생각이 듭니다.

이상입니다.

○위원장 유인태 홍준현 교수님 수고하셨습니다.

이상으로 진술인의 발표를 마치고 질의와 답변을 주고받을 순서입니다.

질의와 답변은 일문일답 방식으로 하고, 질의는 위원 1인당 8분 범위 내에서 해 주시기 바랍니다. 그리고 질의하실 위원님들께서는 답변하실 진술인을 미리 지정해 주시기 바랍니다.

그러면 먼저 최연희 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○崔鉛熙 委員 진술인들께서 준비하시느라고 수고가 많으셨습니다.

강성권 진술인께서 전공하시는 분야가 어느 분야지요?

○진술인 강성권 지방자치행정학입니다.

○崔鉛熙 委員 박인호 진술인께서는?

○진술인 박인호 저는 지역경제입니다.

○崔鉛熙 委員 아까 제가 듣기로 홍준현 교수께서는 이런 취지입니다.

헌법 제117조제2항은 지방자치단체의 종류를 법률에 유보하고, 지방자치법 제2조제1항은 지방자치단체의 종류로 “특별시, 광역시와 도 및 특별자치도”를 광역으로 하고 “시와 군 및 구”를 기초자치단체로 하고 있습니다.

그런데 부산광역시를 폐지하고 부산해양특별자치시를 설치한다, 안 제4조1항에 그렇게 되어 있는데요. 제가 홍준현 교수께 묻겠습니다.

헌법상에 지방자치제도에 관해 규정하고 있지만 그것은 일정 범위 내에서 지방자치를 허용한다고 봐야 된다고 하는 취지요? 무조건 헌법에서 법률로 위임했다고 해서 지방자치법에 모든 지방자치단체를 마음대로 임의로 규정할 수 있다는 것은 아니다, 이런 취지로 제가 받아들였는데 맞습니까?

○진술인 홍준현 예, 법적 지위를 부여하는 것은 지방자치법의 개정을 통해서 가능한데, 그 법적 지위를…… 헌법에 의하면 법으로 정하게 되어 있기 때문에 법을 바꿔서 하는 것은 문제가 없습니다. 그러니까 헌법에 위배되지는 않습니다.

하지만 현행 지방자치법 체계에 비추어 봤을 때 무한정 새로운 법적 지위를 창조하는 것이 과연 바람직하겠는가 하는 것을 말씀드린 것입니다.

○崔鉛熙 委員 본 위원 생각도 형식적인 합헌성에는 문제가 없다고 봅니다.

문제가 없는데, 과연 법률로 제정할 때 이렇게 새로운 제주특별자치도가 생겼고 부산해양특별자치시가 생기는 것을 허용할 수 있다, 법률을 제정하는 것은 가능하다, 이렇게 봅니까?

○진술인 홍준현 예, 그것은 가능합니다.

○崔鉛熙 委員 한계가 있다고 봅니까, 한계가 없이 무한정 가능하다고 봅니까?

○진술인 홍준현 현행 헌법 조항만 봤을 때는 한계가 없다고 생각합니다.

○崔鉛熙 委員 한계는 없다고 본다?

○진술인 홍준현 예.

○崔鉛熙 委員 그다음에 강성권 진술인께 묻겠습니다.

습니다.

보니까 이 법안에 여러 가지 제도를 넣어 놨는데, 예를 들면 조세특례제한법이나 관세법, 지방세법, 이렇게 여러 가지 법률을 이 법 자체에서 개정하고 있습니다.

개정하고 있는데, 그것은 입법 형식에 원래 맞지 않습니다. 그것은 고려를 해 보셨는지?

○진술인 강성권 ……

○**崔鉛熙 委員** 왜 그런가 하면 부산해양특별자치시 설치 및 발전 등에 관한 특별법을 만드는 것은 가능하다 하더라도 이 법 자체에서 관련 다른 법률을 개정하는 것은 법사위에서 원칙적으로 허용하지 않습니다. 그 법률을 개정해야지…… 그것은 이해를 하십니까?

제가 왜 그러느냐 하면 완전하게 만들려면 문제점을 알고 계셔야 될 것 같아서……

○진술인 강성권 예.

○**崔鉛熙 委員** 그런 것은 박인호 진술인께서도 고려를 안 해 보셨지요?

○진술인 박인호 예, 안 해 봤습니다.

○**崔鉛熙 委員** 쟁점이 대개 뻐한데요, 제가 의문이 나는 것은……

박인호 진술인에게 말씀드리는데 헌법과의 관계에서 형식적 합헌성은 문제가 없는데, 그렇다 하더라도 법률로 위임한 지방자치법상에 임의로 어떠한 형태의 지방자치도 허용한다고 볼 수 있겠는가, 헌법상의 한계가 있지 않겠는가 하는 점도 검토해 보신 적이 없습니까?

○진술인 박인호 저는 그렇게 생각합니다. 앞으로 자치단체의 유형도 시대에 따라서 많이 바뀔 수 있는 것이 아닌가, 앞으로 여러 가지 자치단체의 유형이 나올 수 있다, 그것이 국가 이익에 도움이 되고 지자체의 경쟁력이 강화된다면 저는 바꿀 수 있다는 생각이 듭니다.

(유인태 위원장, 정갑윤 간사와 사회교대)

○**崔鉛熙 委員** 그리고 또 하나, 강성권 진술인에게 물어볼게요.

금년 7월 1일부터 시행된 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법에는 자치인사권·자치재정권 등 자치권을 강화하고, 교육자치제도의 개선, 자치경찰제 도입 등 포괄적인 지방자치를 보장하고 있습니다. 그것은 알고 계시지요?

○진술인 강성권 예.

○**崔鉛熙 委員** 그러나 이 법안이 상정하고 있는

것은 특별자치시라고 하지만 특정 기능 중심의 특별자치시 정도에 불과하다 그렇게 봅니다. 제주도의 인사권, 재정권, 자치경찰제, 자치교육제, 이런 것하고는 상관없이 기능 중심으로만 지금 정리되어 있는 것이지요? 부산해양특별자치시로 하기 위해서 특별한 조세 감면을 한다든가 관세 조정을 한다든가 이런 것 외에 제주도 같은 그런 기능은 없지요?

○진술인 강성권 제주특별자치도처럼 2계층을 1개 계층으로 행정체제를 개편해서 거기에 상응하는 여러 형태의 기능으로 변화해 간 것은…… 지금 저희들이 논의하고자 하는 부산해양특별자치시의 여러 가지 해양 관련 산업의 특성화……

○**崔鉛熙 委員** 그러니까 해양 관련 기능 중심으로 갔지 특별자치제도 같은 것은 아니라는 것이지요?

○진술인 강성권 그렇지요.

○**崔鉛熙 委員** 그것은 인정하십니까?

○진술인 강성권 예, 그것은 별개의 문제라고 저는 보고 있습니다.

○**崔鉛熙 委員** 박인호 진술인께, 이제 걱정이 부산이 ‘부산해양특별자치’ 이러면…… 목포 같은 데도 해양 분야가 있잖아요, 그렇지요?

○진술인 박인호 예.

○**崔鉛熙 委員** 목포 같은 데서 우리도 해양특별자치시, 또 전주는 문화의 도시니까 전주문화특별자치시, 그다음 울산 같은 경우 예를 들면 울산산업특별자치시, 이렇게 막 들어오면 그것 감당하겠습니까?

○진술인 박인호 저는 그렇게 생각을 안 합니다.

아무 도시나 자치시를 붙이는 것은 아니고요, 원래 저희 부산도 ‘부산해양특별시’라고 이름을 상정했습니다. 그런데 특별시는 서울이 있기 때문에 안 된다고 해서 ‘자치’를 붙였는데, 부산은 알다시피 조금 전에 말씀드린 대로 한국 해양물류의 80%, 세계 5위의 항만물류 도시입니다. 소위 내셔널 시티, 국가적인 도시만큼은 이런 특별한 지위를 주면 결국 국가 이익에 도움이 된다 그 뜻입니다. 말하자면 너나 나나 전부 다 이런 식의 이름을 붙이는 것과는 다르게 생각합니다.

○**崔鉛熙 委員** 인천도 달려들면 어떻게 합니까?

○진술인 박인호 아직까지 동북아 물류중심도시로서 세계적으로 인정받고 있는 도시는 부산입니다. 부산을 키워야 동북아 물류중심국가가 됩니

다. 그런 점에서 이해를……

단순히 우리가 이름을 얻겠다는 것보다도 앞으로 하는 데 힘이 되기 위해서 저희들이 이렇게 원합니다.

○**崔鉛熙 委員** 알았습니다.

이상입니다.

○**위원장대리 정갑윤** 최연희 위원님 수고하셨습니다.

다음은 양형일 위원 질의하여 주시기 바랍니다.

○**양형일 위원** 양형일 위원입니다.

먼저 지역 발전에 열정을 지니고 계시는 존경하는 유기준 위원님께 경의를 표합니다.

그리고 오늘 굉장히 바쁘실 텐데도 허남식 시장님을 비롯해서 여러분들께서 지역을 사랑하시는 마음으로, 그리고 지역 발전을 염원하시는 마음으로 이 자리에 오신 것에 대해서 경의를 표합니다.

저희들이 상임위원회에서 대체토론을 통해 여러 가지 토론이 있었습니까는 오늘 공술인들로부터 또 여러 가지 얘기를 듣습니다.

부산이 잘되었으면 좋겠다는 마음, 또 부산의 발전이 곧 국가 발전의 동력이 될 수 있다, 그런 점에 대해서는 본 위원도 공감하는 바가 대단히 큼니다.

그런데 조금 전 존경하는 최연희 위원님께서도 지적을 하셨지만 전반적인 내용을 살펴볼 때 해양특별자치시를 설치해야 할 정도의 내용을 담고 있는가 하는 점에 대해서는 본 위원도 조금 의아스럽게 생각합니다.

홍준현 진술인께서도 말씀을 해 주셨지만 지역 발전을 위해서, 부산의 해양·항만 여러 가지의 발전을 위해서 특례의 범위를 좀더 갖추면 좋겠다고 할 수는 있다고 생각합니다마는, 지방자치체도의 기본적인 틀, 국가가 유지하고 있는 골격까지 변화시키면서 특별자치시로 만들어야 할 필요가 있을까 하는 점에 대해서는 본 위원도 선뜻 마음속으로 공감하는 바가 그렇게 크지 않다는 것을 말씀드리고 싶습니다.

지금 정부 부처의 이 법안에 대한 검토의견을 보면, 여기에 오신 분들께서 아시고 계시겠지만 행자부라든지 교육인적자원부 건설교통부 재경부 해양수산부 국무조정실 등등 제반 부처에서 관련된 법률들이 너무 법적 상충점을 많이 가지고 있고 다른 지방자치단체에 미치는 영향도 적지 않

다……

또 다른 지방자치단체, 지금 정홍 진술인께서 지적했지만 제주도의 선박등록 관련만 하더라도 중첩적인 내용으로서 받아들이기가 좀 어렵다, 이런 의견들을 많이 개진하고 있습니다. 그래서 쉽지 않겠다 하는 생각을 많이 합니다.

그리고 박인호 대표께서 여러 가지 공술을 해주셨는데, 여기에 보면 국가적으로 추진하는 지역의 균형 발전 문제하고도 상대적으로 관련이 있지 않은가 하는 점들이 다소 느껴집니다.

예를 들자면 국내 컨테이너 물동량의 분산이 곧 부산항의 물동량 감소를 초래했고 이와 같은 결과가 장기화될 경우 부산항 기항 선박의 빈도는 현저히 감소됨으로써 부산의 쇠퇴를 가져올 것이라는 논지가 나와 있습니다.

그러니까 부산 컨테이너 물동량의 분산은 우리가 얼른 생각하면 광양항을 연상시킬 수가 있는데, 국가가 해양물류 이런 면에서의 종합시책으로 추진해 왔던 점과도 배치되고 지역의 균형 발전이라는 차원에서 배치되는 점을 읽을 수 있지 않은가 하는 생각이 듭니다.

또 그런 차원에서 경상남도의 검토의견을 봐도, 경상남도는 바로 부산하고 인접해 있는 지역 아니겠습니까? 그런데 경상남도에서도 항만시설, 해양자원, 해양산업 개발 이런 면에 있어서는 부산과 바로 바다와 육지로 연계되어 있기 때문에 부산이 특별자치시로서의 위상을 가지고, 독립성을 가지고 처리해 나갈 사항은 아니다, 경상남도 와 긴밀하게 협의 처리해야 하는 문제라는 의견을 제시하고 있습니다.

따라서 모두에 말씀을 드렸듯이 본 위원은 여기에 오신 여러분들의 지역 발전에 대한 열정은 이해하면서도 과연 방법론에 있어서 이 방법론이 적합한 것인가, 뿐만 아니라 지역의 균형 발전이라는 차원에서 좀더 세심하게 살펴볼 사항은 없는가……

또한 여러 가지 조세에 있어서의 특례, 지방세의 감면이라든지 여기에 대한 특례만 하더라도 그동안에 너무 지나치게 많이 인정되고 있다는 점들이 수시로 거론되고 있습니다. 조세상의 여러 가지 특례 문제라든지 이런 부분들을 심도 있게 다시 한번 검토해야 되지 않는가 그런 생각을 여러 공술인들께 말씀드리고, 또 이 자리에 참석하신 부산에서 오신 분들께도 역시 동일한 말씀을 드리고 구체적인 질의는 하지 않기로 하겠습

니다.

이상입니다.

○**진술인 박인호** 제가 잠깐 답변해도 되겠습니까?

○**양형일 위원** 그러십시오. 박인호 대표께서 이 일을 위해서 부산에서 여기까지 오셨다고 했는데 조금 전에 왜 그렇게 시간을 많이 아끼셨는지 모르겠습니다. 지금 쓰십시오.

○**진술인 박인호** 지금 쓰려고 아꼈습니다.

위원님들 말씀 일리가 있습니다. 법 상충 또는 관계 부처의 여러 가지 어려운 점들이 많을 것입니다마는, 지금 중국이나 대만이 무엇 때문에 그러한 복잡한 법체계를 넘어서서 직할시를 부여해서 경쟁력을 주고 싸우게 하느냐……

지금 세계 항만국가는 전부 1국가 1항만입니다. 우리는 불행하게도 지금 1국가 2항만 체제입니다. 소위 투 포트 시스템입니다. 이런 것들이 오히려 국가의 소위 항만경쟁력을 약화시키는 원인이 되고 있습니다.

그런 점에서 항만은 경쟁력 차원에서 도와주어야 된다, 육성되어야 한다, 그것이 결국은 국익이다 하는 생각을 저는 가질 수밖에 없습니다. 그래서 그런 점에서는 상충된 점들을 관계 부처가 좀 뛰어넘어서 앞으로의 경쟁에서 무엇이 가장 중요한지, 어떻게 힘을 보태 주어야 되는지, 여기에 크게 집중해 주어야 된다 이런 생각을 합니다.

저는 1국가 1항만 제도가 꼭 되어야 된다…… 지금 다 그렇습니다. 우리 한국만 지금 이렇게 하고 있는데 오히려 이것이 우리 항만을 약화시킨다 하는 의견을 제가 말씀드립니다.

○**양형일 위원** 박인호 진술인께서 방금 하신 말씀이 부산지역의 발전이라든지, 또 나름대로 국가경쟁력과 관련해서 의미 있는 내용을 포함하고 있다는 점에는 공감하고 있습니다.

공감하고 있는데, 인천에 갔더니 인천에서도 “중국의 상해와 경쟁하기 위해서 인천에 좀더 많은 자치권 내지는 특례를 인정해야 된다” 이렇게 얘기를 하고, 경기도에 가서 김무순 지사께 “왜 대수도론을 얘기했느냐” 그랬더니 “중국의 대도시와 경쟁하기 위해서 대수도론이 필요한 것 아니겠느냐”, “어느 지역만 하더라도 인구가 이런 규모다” 하는 얘기를 하고 그러는데, 그 지니는 의미는 이해가 됩니다마는 방금 말씀하시는 가운데서 1국가 1항만 얘기는 광양 분들이나 인천 분

들이나 더 나아가서 군소 항만인 목포나 군산에서 들으면 아마 대단히 분개할 수도 있는 내용이고, 1국가 1항만이 반드시 21세기의 정답이나 여기에 대해서도 학계는 분분한 의견을 내놓고 있고……

○**진술인 박인호** 저는 그것이 세계의 흐름이라고 생각합니다.

○**양형일 위원** 그런 차원에서 양항제도도 국가시책으로 접근하지 않았느냐 이런 점도 있습니다.

아무튼 심도 있게 저희들이 살펴보도록 하겠습니다.

○**진술인 박인호** 고맙습니다.

○**양형일 위원** 이상입니다.

○**위원장대리 정갑윤** 양형일 위원님 수고하셨습니다.

다음은 안경률 위원 질의해 주시기 바랍니다.

○**안경률 위원** 오늘 부산해양특별자치시 설치 및 발전 등에 관한 특별법안 공청회 때문에 허남식 시장님께서도 간부들하고 오셨고, 또 부산 시민운동의 대부인 박인호 의장님께서도 오셨고, 강성권 연구위원님께서도 오셨고, 그에 대한 반대로론으로 인식될 만한 진술을 해 주신 정홍 교수님, 홍준현 교수님 감사합니다.

저는 법률 전문가는 아니지만 소위 국회의원의 한 사람으로서, 앞으로 살아야 될 미래의 대한민국, 부산 이런 걱정을 다 하고 있는 한 사람으로서 저는 이런 생각을 합니다.

오늘 특별자치시 설치를 위한 특별법에 관한 논쟁을 하기 때문에 우리가 법 얘기를 좀 해야 되지만, 법이라는 것이 우리가 삶을 살아가는 데 있어서 한 수단이지 이 법 자체를 너무 신성시하고 목적으로만 생각해서는 과연 이런 다이내믹한 시대에 대응할 수 있겠느냐 하는 생각을 우선 말씀드리고, 조금 전에 존경하는 양형일 위원님께서도 여러 가지 좋은 말씀을 많이 해주셨는데 저는 궁극적으로 이렇게 생각합니다.

만약 부산을 특화된 국토 개발전략으로 발전시켜야 될 그런 방향이 맞다 그러면 부산을 해양특별자치시로 할 수 있도록, 아까 법체계에 모순이 된다고 했는데 모순되지 않는 범위 내에서 할 수 있는 방법을 강구하도록 법체계를 갖추어 가는 것이 맞지 않겠는가……

아까 그러면 다른 시·도는 어떻게 할 것이냐 그런 얘기가 나왔는데 저는 이렇게 생각합니다.

만약 울산이 그런 특수한 기능을 가진 도시로서 우리가 상식적으로 인정할 수 있는 단계까지 와 있다 하면 울산도 그런 특별시로 인정하는 것이 필요하다 나는 그렇게 봅니다, 좀 진취적으로 생각해서.

그리고 아까 광주 말씀도 하셨는데 광산업으로 광주가 정말 국가 전체의 경영 효율을 위해서 그렇게 가야 되겠다 하면 거기도 앞으로 점진적으로 인정하는 진취적인 방법으로 우리가 국가를 경영해 나가야 된다 그런 생각을 먼저 말씀드리고……

결국 국가 경영이라는 것은 궁극적으로 우리 국토를 효율적으로 잘 활용해서 국가의 경쟁력을 키워 가는 것이다, 이렇게 목표를 설정하면 부산 해양특별자치시도 국가 전체의 경쟁력을 키우는 한 수단·방편으로서 해야 될 것 아니냐, 그렇다면 헌법 체계라든지 부분적으로 모순이 있는 부분을 우리가 좀 다듬어서라도 그렇게 가게 하는 것이 국가 경영전략에 맞는 것 아니냐 그런 말씀을 하셨고요.

저는 또 한 가지 덧붙여서, 이 부분과 관련해서 홍준현 교수님하고 제가 말씀드리는 부분하고를 엮어서 같이 질의를 하고자 하는데요, 국토의 균형 개발, 아까 단순히 얘기를 하다 보니까 부산하고 광양 또 부산하고 인천 이런 얘기가 나왔는데, 이렇게 생각할 수도 있어요. 우리 남한 전체가 서울을 중심으로 한 축으로 지금 발전을 하고 있는 게 현실입니다. 그런데 부산도 서울에 대칭까지는 안 되겠지만 동남권의 한 축으로서 발전할 수 있도록 하는 것이 우리 국토 전체의, 국가 전체의 균형 개발을 위해 오히려 필요한 일 아니냐 하는 그런 생각을 말씀드리고, 예를 들어 미국을 보면 미 동부권은 뉴욕을 중심으로 한 발전전략을 갖고 있습니다. 그래서 모든 산업 시설이라든지 이런 게 뉴욕을 중심으로 많이 모여 있고, 또 서부는 LA를 중심으로 발전하는 그런 전략을 미국이 오래도록 유지해 오는 것을 보면서 결국 우리도 국토의 균형 개발을 위해서는 부산을 특별자치시로 인정하고 부산의 잠재력을 키워서 우리 국가경영에 이바지할 수 있도록 그렇게 가야 된다고 생각하고, 법은 목적이 아니라 수단이라고 제가 말씀드렸습니다. 법이 좀 부족한 부분은 오히려 적극적으로 보완을 해서 그렇게 가야 될 것이 아닌가 이런 생각을 하는데 홍 교수님께서 어떻게 생각하시는지 간단히 말씀

해 주세요.

○**진술인 홍준현** 맞습니다. 사실 국가의 균형 발전이 필요하고, 또 부산의 발전이 필요하다는 것에 대해서는 공감을 합니다. 제가 서두에서 말씀드렸지만 저는 부산하고 아무런 이해관계가 없는 사람입니다.

그런데 문제는 그겁니다. 지금 이 법을 통해서 달성하고자 하는 효과가 있을 것입니다. 그런데 그 효과를 달성하는 다른 방법이 있는데 왜 굳이 현행법 체계를 변경시켜서 하는 방법만 택하시는지, 솔직히 말씀드려서 제가 좀 안타까워서 그렇습니다.

예를 들어서 만약에 법률의 명칭을 ‘부산광역시 행정특례에 관한 법률’로 해서 같은 내용을 담는다면 아무 문제가 없다고 생각합니다. 왜냐하면 그걸 통해서도, 즉 지방자치단체의 새로운 법적 지위를 창출하지 않고서도 이런 행정특례에 관한 법률로 아까 특례와 관련된 그런 내용을 다 담아서 해결한다면 부산의 재정적인 측면이라든가 자치권의 측면이라든가 그런 것을 수용하는데 아무런 문제가 없다고 생각합니다. 그렇게 하면 현재의 법체계의 문제를 우회할 수 있는 아주 훌륭한 대안이 된다고 생각을 하거든요.

그 특례에 대해서 옳고 그른 것은 제가 그쪽 전공이 아니기 때문에 그것은 판단하지 않겠습니다.

○**안경률 위원** 지금 말씀은 왜 구태여 이름을 바꿔야 하는가, 지금 기존의 법체계가 이런 것으로도 가능한 부분이 있을 것이다 하는 말씀이신데, 이렇게 생각해 보시면 어떨까 생각합니다. 지금 세계가 브랜드 시대이지 않습니까, 그렇지요? ‘삼성 애니콜’이 자체가 엄청난 브랜드 파워를 갖고 있는 겁니다. 그리고 여러분 아시는 대로 지금 ‘부산항’ 이러면 동북아에서 세계 제3대 컨테이너항으로 이미 세계에 알려져 있습니다. 그래서 이런 브랜드를 우리가 좀 잘 활용하는 그런 방향으로 가는 전략이 맞는 것 아니냐, 어떤 게 더 국가경영을 잘하는 것이고 도시경영을 잘하는 것인지는 홍 교수님이나 저나 누구도 지금 이 시점에 정답을 낼 수는 없습니다. 그러나 일반적으로는 브랜드를 잘 활용하는 게 좋은 방법 중의 하나라고 생각합니다.

그리고 부산이 아시안게이트 또 조금 전에 말씀드린 대로 세계적인 컨테이너항인데, 세계인들에게 기존에 주지되어 있는 이런 브랜드를 우리

가 잘 활용할 수 있도록 법을 좀 진취적으로 하는 게 우리 미래를 위해서 맞는 방법이 아닌가 이런 생각을 합니다.

○진술인 홍준현 그 부분에 대해서 제가 짧게 코멘트를 하면, 맞습니다. 브랜드는 굉장히 중요합니다. 물론 우리나라 바깥에서는 ‘대한민국’ 또 ‘서울’이라는 브랜드 역시 굉장히 중요한 브랜드입니다. 하지만 이때 말하는 브랜드는 ‘서울’입니다. ‘특별시’가 브랜드가 아닙니다. 부산의 경우도 마찬가지입니다. ‘부산’이라는 브랜드는 널리 알려야 됩니다. 부산항, 부산시 또 부산의 강점 이런 것은 ‘부산’이라는 브랜드를 가지고 널리 알려야 되지만 ‘해양특별자치시’라고 하는 것은 브랜드가 아닐뿐더러 외국에서 그것을 이해하지도 못합니다.

○안경률 위원 그러면 예를 들어 ‘서울’, ‘울산’ 하면 브랜드가 충분히 드러나는 겁니까? 물론 ‘부산’도 그 자체로 브랜드입니다. 그러나 ‘부산해양특별시’ 하면, 지금 우리가 국가적으로 해양산업이라든지 이런 분야를 엄청나게 추진하고 있지 않습니까? 그렇다면 거기에 이름으로 무게를 좀 실어 주는 이런 전략이 오히려 시대에 맞는 전략이다 하는 뜻입니다.

이상입니다.

○위원장대리 정갑윤 안경률 위원님, 자꾸 울산을 들먹거리려 줘서 고맙습니다.

수고하셨습니다.

다음은 노현송 위원 질의하여 주시기 바랍니다.

○노현송 위원 노현송 위원입니다.

먼저 바쁘신 중에도 오늘 공청회를 위해서 멀리 부산에서 와 주신 허남식 시장님 또 진술인 여러분, 또 같이 참여해 주신 모든 분들께 감사의 말씀을 드립니다.

부산 발전을 위한 여러분들의 열정은 충분히 이해를 하고 있고 또 감사하게 생각을 합니다. 부산의 발전은 곧 우리 대한민국의 발전이기 때문에 여러분들의 열정에 대해 감사를 드립니다.

그런데 여러 가지 의견들을 접할 수가 있습니다. ‘과연 이렇게까지 이름을 바꿀 필요가 있는냐’, 또 한편에서는 ‘바뀌야 된다’ 하는데 사실 이름을 어떻게 할 것인가 하는 문제는 저는 두 번째 문제라고 봅니다. 왜냐하면 부산 발전을 위한 실질적인 내용이 뭔가 하는 것을 중점적으로 논의해서 그것이 이루어지면 사실 그 이름은 명칭

을 써도 좋고 안 써도 좋다고 저는 그렇게 생각합니다.

그 부분이 법률적으로 충돌이 된다면 굳이 쓸 필요는 없는 것 아닌가 그런 생각도 들고, 또 어떤 효과를 더하기 위해서 이름을 바꾸는 게 필요하다면 할 수도 있다고 보기 때문에 그 문제는 사실 그렇게 중요하다고는 생각 안 해요.

중요한 것은 내용이라고 봅니다. 이 법을 만들어서 우리가 목적하는 바대로 실질적으로 부산을 발전시킬 수 있는가 하는 것이거든요.

그런데 아까 박인호 대표께서 ‘실정법에 얽매이지 말라’는 말씀을 하셨는데 실정법에 얽매이지 않을 수가 없어요. 법이 충돌하면 안 되기 때문에 충돌하는 것은 피해야 되거든요. 물론 같이 충돌했을 경우에 우리가 선택을 해야 할 부분이 있습니다. 어느 것을 선택할 것인가의 문제는 정책판단의 문제지요. 그러나 기본적으로 적어도 충돌은 피하는 것이 맞다고 저는 봅니다. 그렇기 때문에 ‘실정법에 얽매이지 말라’는 그 말씀을 ‘정책적으로 판단해서 이걸 해 달라’는 그런 뜻으로 받아들이기는 하겠으나, 그러나 ‘실정법에 얽매이지 말라’는 그런 말은 저는 옳지 않다고 생각합니다. 실정법이 있는 한 실정법과 충돌되지 않도록 충분한 검토가 필요하다고 생각합니다.

그와 관련해서 제가 물어보고 싶은 것이 이런 특례라든지 이런 것들을 상정을 하면서 관계 부처와 충분한 협의를 거쳤는지 좀 묻고 싶어요.

강성권 연구위원께서는 어떻게, 충분히 검토를 거치셨습니까?

○진술인 강성권 저희들 부산시 입장에서는 충분한 검토를……

○노현송 위원 관계 부처하고……

○진술인 강성권 지금 국토이용과 관련해서 건교부에서 의견을 내놓고 있는 부분이라든지 해수부라든지, 그다음에 국조실이라든지 이런 관련 정부 부처에서 내놓은 의견하고 저희들하고는 관점에 있어서 상당한 차이가 있음을 저희들은 알고 있습니다.

그런 부분들이, 조금 부연해서 말씀드리면 결국은 지자체라는 것이 다양성의 원칙에 의해서 1949년 이후에 제정된 지방자치법을 그대로 지금 고수를 하고 있으면서 지방에, 참여정부가 지금 지방분권이라든지 국토 균형 발전을 계속 주창을 하면서 진행되고 있는 이 부분들에 있어서 각 지자체에서 가지고 있는 여러 가지 저해요소들이

상당한 걸림돌이 되고 있는 부분들이 있습니다.

저희들은 그런 측면에서 해양과 관련되는 이 분야에 있어서 부산에 특별한 지위를 부여해 줌으로써 지역경제 활성화나 그것이 국가의 이익에 충분한 실익을 가져올 수 있다는 것을 인근 동북아의 경쟁 항만들과 비교해 볼 때 충분하게 인식을 하고 거기에 따라서 이 법이 상정되어서 지금 여기까지 와 있지 않느냐 이렇게 생각을 하기 때문에 그런 맥락에서, 21세기에는 지방의 힘이 결국은 국가의 힘이 될 수밖에 없는 이런 것이 지금 세계적인 추세인데 이런 무한경쟁 시대에 지방에 제대로 된 활력을 불어넣고 힘을 발휘할 수 있게 하려면 특례의 지위를 이렇게 부여해서 제대로 된 옷을 입고 세계에 나가서 경쟁할 수 있게 하는 그런 맥락에서 이해를 해 주셨으면 감사하겠습니다.

○노현송 위원 그러니까 협의를 거쳐서, 그쪽에서 반대를 하거나 부정적인 의견을 낸다고 하더라도 부산의 입장으로서는 그런 충돌 내지는 부정적인 의견을 넘어서 ‘이것을 이대로 해야 되겠다’ 이렇게 판단을 하시는 것이라고 이해해도 됩니까?

○진술인 강성권 예.

○노현송 위원 그러면 아까 정홍 과장께서 말씀하신 내용인데, 이미 제주특별자치도에서 선박특구제를 도입하기 위해서 지금 준비를 한창 진행하고 있지 않습니까?

○진술인 정홍 이미 시행을 하고 있습니다.

○노현송 위원 그러면 이 선박등록특구를 부산에 또 지정을 했을 때 애당초 이걸 지정하고자 했던 그 목적을 달성할 수 있을까, 그 효과가 날까 하는 데 의구심이 들거든요.

방금 말씀하신 강 박사님, 어떻게 생각하세요?

○진술인 강성권 그 부분은 제가 조금 보완해서 설명을 드리면요, 부산항의 브랜드 가치와 부산항에 집중되어 있는 선사들을 위해서라도 선박특구제도의 도입은 반드시 필요합니다.

그 이유가 뭐냐 하면 부산항이 21세기 동북아 물류거점으로서 지금 중국 상하이나 양산항 등 이런 항들과 치열한 경쟁 관계에 있기 때문에 선박특구제도가……

○노현송 위원 잠깐만요, 부산에서 그것을 꼭 필요로 하는 그 심정은 알겠는데, 정홍 과장 얘기는 어느 나라든 2개씩 지정하는 나라는 없다는 거거든요. 그리고 그 2개를 지정을 했을 때 우리

가 기대하는 만큼의 효과가 날 수 있을까 하는 거지요. 결국은 나뉘므로 해서 하나를 지정한 것만 못한 그런 결과가 나올 수도 있지 않느냐, 그렇게 되면 제주도에도 피해를 입히고 부산은 부산대로 그 효과를 달성하지 못하는 그런 결과도 나올 수 있다는 거지요. 그런 부분들까지도 생각을 하셔야 된다는 거지요.

○진술인 박인호 제가 말씀을 드리겠습니다.

지금 한국의 선박등록 수로 봐서는 오히려 상승효과가 있다고 생각합니다. 외국에 없다고 해서 우리가 복수로 못 할 이유는 없는 것 같고요.

○노현송 위원 외국에서도 그렇게 하지 않은 이유가 그렇게 여러 군데를 지정했을 때 그 효과가 떨어지기 때문에 그렇게 한 것 아니겠어요? 우리가 꼭 외국에 없다고 해서 안 한다는 그런 전제보다도 왜 그 사람들이 그렇게 하지 않을까를 좀 생각해 볼 필요가 있는 거지요.

○진술인 박인호 국적선사도 있고 외국선사, 두 가지가 있습니다. 현재 부산으로 봐서는 상당히 외국선사가 좀 많이 들어옵니다.

○노현송 위원 시간이 다 돼서 한 가지만 더 말씀을 드리겠습니다.

그리고 조세특례, 각종 부담금 감면 이런 것들도 사실은 재정경제부하고 상당히 협의를 많이 해야 되는 부분이거든요. 그것 말고도 해양수산부 건교부 등 다른 10여 개 부처, 또 다른 법률이나 이런 것들과의 충돌을 조금 더 검토를 해야 될 필요성이 있는 것이 아닌가 이런 생각이 들어요.

그래서 너무 조급하게 생각하지 마시고 관계 부처 의견들과 충돌되는 부분에 대해서는 절충점을 찾는든지 이렇게 해서 검토를 계속해 가는 그런 시간을 가지는 것이 필요하지 않나 이런 생각이 듭니다.

○진술인 박인호 예, 고맙습니다. 여러 가지 검토도 하고 저희들이 보완을 하겠습니다.

○노현송 위원 예, 이상입니다.

○위원장대리 정갑윤 노현송 위원 수고하셨습니다.

진술인들께 부탁드립니다.

지금 제가 보니까, 찬성하는 쪽 진술인들께서는 말씀을 간략하게 해 주셔야 위원님들의 질의나 또 반대하는 진술인들의 얘기를 충분히 들을 수 있습니다. 그렇게 해 주시기를 바랍니다.

다음은 유기준 위원 질의하여 주시기 바랍니다

다.

○유기준 위원 유기준 위원입니다.

오늘 부산해양특별자치시법 공청회가 정말 우여곡절 끝에 이렇게 하게 된 것에 대해서 이 법안을 대표발의한 의원으로서 상당히 감개가 무량합니다.

이 법이 작년 4월에 26명의 의원들의 서명을 받아서 법안을 제출했는데 진행이 상당히 좀 더딘 편이었습니다. 그러다가 비슷한 내용이라고 하겠습니까마는 최근에 광주문화중심도시법 또 제주특별자치도법, 이런 것이 연이어 통과되면서 부산에서도 이런 부분에 대해서 진행하는 것이 필요하다는 공감대를 상당히 많이 느낀 것으로 알고 있습니다.

그러한 관심을 반영하듯이 오늘 이 자리에 허남식 시장님과 조양환 시의회 부의장님, 최대수 시의원, 그리고 향사모 회원들께서 많이 참석해주셔서 일단 부산지역 의원으로서 감사의 말씀을 드립니다.

그리고 귀중한 시간을 내어 좋은 말씀을 해주신 박인호 대표님, 강성권 연구위원님, 정홍 과장님, 홍준현 교수님 말씀 상당히 감사합니다.

저는 국회에 오기 전에 부산지역에서 한 17년 동안 해양전문 변호사를 했습니다. 그래서 이 법안을 대표발의하면서 부산이 앞으로 21세기에 어떠한 방식으로 경제를 발전시키고, 쉽게 말하면 부산시민들을 먹여 살릴 수 있는지 이런 부분들에 대해서 고민하지 않을 수가 없었습니다.

그래서 이 법안을 만들에 있어서는 여러 가지 경제적인 부가적 효과를 고안을 해서 몇 가지 장치를 넣어 주었는데, 지금 이 법안이 대략 두 가지 정도가 약간 난점이 있는 것으로 저도 파악이 되고 있는데, 첫째는 다른 지역보다 특별히 부산항에 특혜를 줘야 될 그 이유가 무엇이나, 부산항만 이렇게 특혜를 주는 것에 대해서는 다른 지역에서 볼 때는 자기들도 받아야 되는데 왜 부산항만 주느냐 이런 균형감각 차원에서 좀 문제가 있다 이렇게 생각하시는 것 같고, 두 번째로는 지방자치법을 비롯한 여러 가지 현행법 제도와와의 모순점 또 충돌을 어떻게 극복하느냐 이 두 가지 점으로 집약이 되는 것 같습니다.

(정갑윤 간사, 유인태 위원장과 사회교대)

그래서 첫 번째, 특혜 부여 부분에 대해서는, 물론 법안 제목이 부산해양특별자치시 설치법이기에 때문에 부산을 대상으로 한 것은 맞습니다마

는, 지금 우리나라가 발전하는 것을 보면 경제 문화 정치 할 것 없이 서울에 집중 심화되는 현상이 계속 나타나고 있어 가지고 국토를 계속 이대로 둔다면 이것은 결코 지방분권이라든지 균형 발전 차원에서 바람직하지 않다, 그렇다면 우리나라는 남북의 양대 기관차가 끌어 주는 그런 게 필요하다고 보여지는데, 또 부산이 발전하는 경우에는 부산 발전으로 끝나는 것이 아니고 근처에 있는 경남, 경북·대구, 심지어 광주·전남, 전북까지 이렇게 영향을 미칠 수 있다고 보여집니다. 이런 예는 지금 현재 인천공항이 개장을 해서 인천국제공항이 있고 또 김포 국내공항이 있습니다마는 갈아타는 환승 시스템이 불편하기 때문에 광주에 계신 분들도 인천에 가서 국제비행기를 타고 가는 게 아니고 부산에 와서 일괄 시스템으로 해서 부산에서 국내선 비행기를 타고 가서 밖으로 나가는 것을 느낄 수 있습니다.

그만큼 부산이 발전하는 경우에는 여기서만 끝나는 게 아니고 다른 지역에도 영향을 미칠 수 있다는 그런 생각이 있기 때문에, 특혜가 부여되는 것은 맞습니다마는 부산 발전으로 인해 주변의 어떤 동반 상승 발전에 영향을 준다고 그러면 이런 특혜 부여 부분은, 저울질을 해 봐서 기회 가치가 높다고 그러면 우리나라 전체의 이익을 생각해서라도 추진해야 되지 않는가 그런 생각이 고요.

두 번째, 현행법과의 충돌 부분은 저도 많은 연구를 해 봤습니다. 지방자치법에도 보면 자치단체의 종류가 어떻게 돼 있고 또 조세감면규제법에도 어떠한 것들이 있기 때문에, 그렇지만 이런 지방자치법이라든지 조세감면규제법 이런 것들은 우리나라가 주권을 회복한 1948년 이후—상당히 오랜 기간 전—에 만들어져 가지고 지금의 다양한 행정수요라든지 또 경제 현황에 맞는 그런 법률제도인지는 우리가 한번 심각하게 검토할 때가 오지 않았느냐, 이 제도가 늘 맞는 것이라고 우리가 고정관념을 가지고 볼 수는 없는 그런 형편이 됐단 말입니다. 제주자치도법도 그런 현실적 모순을 타파하기 위해서 고안된 것이고 광주문화중심도시법도 역시 마찬가지인 것으로 보이는데, 그렇다면 부산만 가지고 지방자치법이 이렇게 되어 있기 때문에 이것은 고칠 수 없다고 하는 것은 오히려 본말이 전도된 것이 아니냐, 부산을 이렇게 발전시켜서 국토에 전체적으로 좋은 영향을 준다고 그러면 현행의 법제도

를 새로운 동력에 맞추어 주는 게 오히려 더 필요한 것이 아닌가 그런 생각이 듭니다.

그리고 개개 이슈로 들어가서 정홍 진술인께 한번 여쭙 보겠습니다.

선박등록특구에 대해서 제주시의 예를 들면서 ‘한 국가에 2개 이상 못 하기 때문에 좀 어렵다’ 이렇게 말씀을 하셨는데, 제가 볼 때는 제주특별자치도에서 선박등록특구를 현재 어떻게 운영하고 있는지 좀 덜 살펴보신 것 같습니다.

제주시에서 어떻게 하는가 하면 국내선박을 거기에 등록을 시켜 가지고 1년에 한 50~60척 정도 등록을 하고 수입은 30~50억 정도 벌고 있는데, 제가 이 법안을 고안을 할 때는 어떤 선박등록특구를 고안을 했느냐 하면 소위 말해서 FOC 선박(편의치적선)을 그 선박의 국적에 관계없이 부산항에 등록하게 하는 전 세계적인 그런 개념을 가지고 고안을 했고, 여기 모델이 되는 것은 파나마나 라이베리아 같은 그런 편의치적 국가를 대상으로 한 것입니다.

그래서 본질적으로 그 제도가 다르다는 것을 말씀드리고 싶고, 또 국내선박을 대상으로 하는 경우라도, 이게 비근한 예가 될지는 모르겠습니다. 다만 우리 철도가 서울이 종착역인데 서울 근처인 광명에 역이 하나 세워졌다고 해서 서울역에 기차를 못 세우는 것은 아니지 않습니까? 서울 시민이 훨씬 많고 서울에 철도이용 인구가 많으니까요.

그렇다고 그러면 지금 부산항에 1년에 출입하는 선박 척수가 제주에 비하면 얼마나 많은데요. 이것은 수요공급의 측면에서도 잘못된 생각이라고 말씀을 드리고요.

그리고 아까 첫 번째 말씀드린 대로 저는 FOC선박을 대상으로 한 것이기 때문에 이 부분은 진술인께서 조금 오해가 있으셨지 않았나 그런 생각이 듭니다.

혹시 말씀하실 것이 있습니까?

○진술인 정홍 저희들이 시행하고 있는 국제선박등록제도 및 제주 선박등록특구제도는 국제선에 한해서 시행하고 있는 것입니다. 위원님 말씀하신 편의치적선은 고려대상이 되지 않습니다.

○유기준 위원 선박투자회사 부분도 물론 선박투자회사법에 따르면 그게 뮤추얼펀드로 해서 5년이라는 일시적인 그런 형태로 지속되는 게 맞는데, 일시적으로 된다고 하더라도 지방자치단체가 거기에 주주로서 아니면 실질적으로 투자자로

서 참석하는 것을 막으라는 그런 것은 없다고 보여지거든요. 그래서 이 부분도 어떻게 보면 다른 개념을 포섭해서 말씀하신 것이 아닌가 그런 생각이 듭니다.

○진술인 정홍 저희들은 지방공기업법의 적용범위에 선박투자회사는 들어가 있지 않다는 말씀을 드린 것이고요. 지방공기업법을 일부 개정해서 그게 가능하게 한다면 저희들도 긍정적으로 검토할 수 있다는 말씀을 올리겠습니다.

○유기준 위원 예, 잘 알겠습니다.

그리고 홍준현 교수님께 여쭙 보겠습니다.

아까 ‘현재의 지방자치법상에 보면 특별시가 있고 광역시가 있고 제주자치도가 있고, 그다음에 시·군 이런 식으로 돼 있어 가지고 거기다가 중간에 부산해양특별자치시를 넣는다고 그러면 어떻게 보면 이게 지방자치법의 혼란도 초래하고 또 파격적인 분권이 될 가능성이 있다’ 이렇게 말씀하신 것을 제가 들었습니다.

그래서 그런 것보다는 ‘이런 명칭에 너무 구애 받지 말고 행정기능에 있어서 특례를 좀 주는 쪽으로 해서 실리를 가져가면 어떨까’ 이렇게 들었는데, 그 말이 맞습니까?

○진술인 홍준현 예, 맞습니다.

○유기준 위원 그런데 부산이 이렇게 매달릴 수밖에 없는 이유는, 광주문화중심도시하고 제주특별자치도는 그 접근하는 방법에 있어서 완전히 달랐습니다.

광주문화중심도시는 이런 지방자치법의 개정을 필요로 하지 않고 실리를 얻는 방법을 택했고 제주특별자치도는 이게 명분과 실리를 다 얻는 그런 거였는데 부산의 경우에는 물론 실리도 얻어야 되겠습니다. 다만 부산 시민들의 어떤 자긍심을 좀 높이는 그런 작업이 먼저 선행되어야 한다고 생각하거든요. 부산이 물론 광역시 중의 하나이기는 합니까. 그래도 동북아 제1, 2의 항만도시로서 또 우리 국토의 관문으로서 큰 역할을 하고 있었는데 그렇다고 하면 부산 시민들이 지금까지는 중학생 수준이었을지 모르겠습니다. 이제 고등학교 입학하면서 교복을 하나 새로 맞춰 입겠다는 그런 것이거든요.

그렇다고 하면 이게, 물론 혼란이 있을 수 있고 그 충동을 극복하기 위해서 노력이 되어야 되는 것이 전제가 되어야 되겠습니다. 다만 그런 충정하에서 비롯됐다는 것도 한번 말씀을 드립니다. 하실 말씀 있으시면……

○**진술인 홍준현** 그 뜻에 대해서는 저도 아까 말씀드렸지만 공감을 하고 또 부산이 더 발전해서 우리나라 전체 국가경제에 기여하는 바가 크게 되기를 바라는 마음 저도 갖고 있습니다.

하지만 그럼에도 불구하고 아무리 생각해도 지방자치권을 전공하는 저로서는 이해하기가 힘든 면이 있습니다. 왜냐하면 아까 다른 진술인들께서도 일본의 도도부현제도라든가 또는 중국과 대만의 직할시제도라든가 그런 데에서도 그렇게 하는데 왜 부산에 대해서 특별한 지위를 부여 못하느냐라고 말씀하셨는데 일본 제도 경우의 도도부현의 지위라는 것도 똑같습니다. 궁극적으로 부는 우리나라의 광역시와 비슷한 제도이고 현이도에 해당되는 제도이고 동경도와 북해도가 있는 것입니다. 그것이 어떤 다른 특정한 기능에 맞추어서 자치단체에 법적 지위를 부여하는 사례는 다른 나라에도 전혀 없습니다. 캐나다도 그렇고……

○**유기준 위원** 예, 알겠습니다.

그런데 참고로 지방자치법이 이전에 통행금지법에 있었던 그런 시대에 다 만든 것입니다. 통행금지를 폐지하면서 많은 사람들이 아쉬워하고 어떻게 보면 불안해하고 그랬지만 그것 폐지하고 나서 나라가 더 발전하지 않았습니까?

그리고 실지 부산항에 가 보면 부산항 제1부두부터 자성대부두, 부두 전체에 보면 전부 펜스를 쳐 가지고 친수공간이 하나도 없습니다. 왜 그렇게 하신 줄 아십니까? 보세구역 확보를 위해서 전부 컨테이너를 쌓아두었습니다. 그런 기형적인 항구는 전세계 어디를 가 봐도 없습니다.

부산이 한국의 발전을 위해서 노력한 것 많은데 이제는 부산도 자기 목소리를 내고 자기 몫을 찾을 때가 된 것으로 저는 생각합니다.

○**진술인 홍준현** 그 부분이 저는 방법의 문제라고 생각하는데 그런 목적을 달성해야 되고 또 더 나아가서 사실은 우리나라의 지방자치제도가 획일화되기보다는 다양화되어야 된다는 데는 저는 이견이 없습니다.

그런데 다양화된다고 한다는 것은 수행하는 기능과 중점적으로 타깃을 두고 있는 기능에 있어서의 다양성을 말하는 것이고 그것은 중앙과 지방 간의 관계를 의미하게 됩니다. 명칭이나 새로운 법적 지위의 모든 개별적인 창설을 의미하는 것은 아니라고 봅니다. 다른 어떤 나라도 그런 사례는 없습니다.

그래서 그 부분에 대해서는 부산광역시가 브랜드를, 부산이라는 브랜드를 해양에 있어서 굉장히 특화된, 세계와 경쟁할 수 있는 부산이라는 브랜드로 가져가시기를 바랍니다. 하지만 그러한 목적을 달성하기 위해서 반드시 해양특별자치시라고 하는 새로운 명칭 또는 법적 지위를 창설해야만 되느냐? 그건 아니라고 봅니다. 만약 그렇게 될 경우에 아까도 말씀드렸지만 부산 이외의 다른 지역에서 그 기능에 초점을 맞춘 문화특별자치시, 산업특별자치시 이런 것을 요구하지 않으리라는 보장이 없습니다. 그러면 그것을 하나 하나 전부 다 지방자치법에 계속 병기해 나가는 그러한 개정을 할 필요가 있다라고 생각이 되십니까? 저는 그건 오히려 법체제로 볼 때에 바람직하지 않은 방향이라고 생각되거든요.

○**유기준 위원** 그러면 제주특별자치도가 그렇게 들어온 것에 대해서는 어떻게 생각하실지 제가 잘 이해를 못 하겠는데 다른 예를 보면 상해라든지 암스테르담이라든지 뉴욕시 같은 경우도 특별히 법을 제정해 가지고 이 거대한 항구도시들이 그 역할을 할 수 있도록 하는 게 실례입니다. 명칭 부분이 아니더라도 그 안에 여러 가지 특례를 담아 가지고 이 도시가 항구도시로서의 올바른 기능을 할 수 있도록 국가가 전폭적으로 지원해주고 있는 실례거든요. 그 부분은 왜 언급을 안 하시는지 제가 잘 모르겠습니다.

○**진술인 홍준현** 그것은 지금 오렌지와 사과를 서로 말씀하고 있거든요. 왜냐하면 제가 말씀드리는 것은 특례에 대한 반대를 말씀드리는 게 아닙니다. 특례는 필요하면 해야 됩니다. 하지만 뉴욕이나 상하이나, 뉴욕에 대해서 특별한 법적 지위를 부여한 것 없습니다. 시티 오브 뉴욕(city of New York)입니다. 워싱턴의 경우는 콜럼비아 디스트릭트라는 새로운 다른 특징이 있기 때문에 그런 것입니다. 왜냐? 거기에는 주에 속하지 않기 때문이지요.

제주도의 경우는 왜 특별자치도라는 명칭을 쓸 수밖에 없었느냐, 그 명칭에 대해서는 저는 그게 바람직한 명칭이나 그것에 대해서는 사실 개인적으로는 좀 이의를 제기할 수도 있습니다. 하지만 현재의 도라고 하는 체계 내에서 제주도의 행정체계가 개편된 것을 수용할 수가 없습니다. 그래서 새로운 법적 지위를 부여하는 게 필요했고 새로운 법적 지위에 해당되는 명칭이 필요한 것입니다.

○**유기준 위원** 잘 알겠습니다. 시간이 다 돼서 마치겠습니다.

○**위원장 유인태** 유기준 위원님 수고하셨습니다.

다음 이인영 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○**이인영 위원** 저는 시간 아주 짧게 쓰겠습니다. 그리고 제 시간을 유기준 선배님한테 미리 드렸습니다.

제가 생각할 때 부산해양특별자치시가 광역시나 특별시나 이렇게 따져 보면 광역시는 아닌 것 같아요. 그런데 그러면 특별시나, 그러면 그것도 좀 모호한 것 같습니다. 그래서 그러면 제3의 개념을 가지는 새로운 시나, 이렇게 보면 그런 측면으로 가고 있는 것 같습니다.

그런데 또 따져 보면 특정 기능, 혹은 특례 부여와 관련된 이런 부분들이 좀 많이 있습니다. 그렇다면은 두 가지 문제의식이 듭니다. 우선 하나는 어떤 도시가, 지방자치단체가 자기 특성이 있는 어떤 발전 비전을 가지고 전략적 선택을 한다는 것, 이런 것은 좋은 것 같습니다. 그와 관련해서 중앙정부의 어떤 지원, 뭐 특례 허용 이런 것들을 요청하는 것도 검토해 볼 수 있는 것 같습니다. 그런데 이것과 기본 행정구조, 행정편제 이것을 어떻게 할 것인가의 문제는 좀 구분될 것 같습니다. 그게 제가 생각할 때는 홍 교수님의 견해이신 것 같고요.

그다음에 또 한 가지는 이런 점을 검토해 볼 수 있을 것 같습니다. 그러니까 어느 정도 지금 우리가 설정해 놓은 행정구조, 행정편제, 도시의 성격, 규정되어 있는 것들이 대체로 좀 일률적으로 왔다, 일률적인 과정이었다, 그런데 앞으로는 그런 일률적인 구조의 틀을 깨고 다양한 틀로 완전히 옮겨가자 이런 측면에서의 문제 제기로도 볼 수 있을 것 같습니다.

그렇게 된다고 하면 기존의 시각을 가지고 보지 말고 어떤 의미에서는 일률적으로 왔던 그런 도시의 성격, 자치단체의 성격, 구분 이런 것들을 무너뜨리고 새로운 다양한 어떤 도시의 성격, 자치단체의 성격 이런 것들을 허용할 수 있는 쪽으로 완전히 옮겨가자 이런 이야기가 될 수 있을 것 같습니다. 이 두 가지 중에 어느 것이냐 이게 좀 분명해야 할 것 같습니다.

적어도 오늘 여기서 우리가 이야기하고 있는 것은 그와 관련된 것이지 부산지역이 부산지역 자체의 산업적·도시적 발전의 문제를 넘어서 국

가 전체 전략 차원에서 동북아 항만중심도시로, 해양중심도시로 발전할 수 있도록 우리가 지원하고 육성하고 뒷바라지하자, 또 그것이 될 수 있는 데까지 우리가 가능하다면 특례도 인정해 보자 이런 것들을 부정하는 이야기는 아닌 것 같습니다. 그래서 우리 얘기를 거기로 분명하게 좁혀서 이야기해 봐야 되는 것 아니냐 하는 생각이 됩니다.

그래서 의견이 있으신 분은 자유롭게 말씀해 주시면 될 것 같습니다.

그러니까 이게 단순히 박 대표님 말씀대로 명칭만 변경하는 것은 아닌 것 같습니다.

○**진술인 박인호** 물론입니다. 동감을 합니다. 그래서 부산이 어쨌든 지금 제1의 항구도시입니다. 제1 도시에 이러한 명분과 실리가 있는 특별한 지위를 부여해서 하는 것도 나는 시민의 자존심, 국가 자존심에 대단히 좋다고 생각이 들어서 그런 특성화 전략으로 볼 때 한 번쯤 이런 명칭을 부여하는 것도 국익에 손해가 가지 않는다는 생각을 저는 갖고 있습니다.

○**이인영 위원** 박 대표님, 말씀하시는 일관된 기준은 알겠는데 여기서 주로 명확하게 할 문제는 그것과는 다른 포인트가 있는 것 같습니다. 그래서 그 말씀을 제가 드렸던 겁니다.

혹시 강성권 연구위원 말씀하실 것 없으십니까?

○**진술인 강성권** 제가 모두에도 그런 말씀을 드렸습시다마는 지금 여기에서 논의되어지고 있는 부분이 지금 홍준현 교수님께서도 계속 그런 말씀을 하고 계시는데 지방자치단체의 종류를 새롭게 신설을 하는 문제하고 그다음에 타 지방자치단체와의 형평성 문제, 이런 문제로 인해서 과연 특별시법만으로 지금 부산이 가지고 있는 이런 기능을 충분히 수행을 할 수 있겠느냐는 이런 논지에서 계속 아마 논란이 이루어지고 있는 것 같습니다. 그래서 제가 아까 모두에도 말씀을 드렸습시다마는, 조금 전에 위원님께서도 다양성과 관련되는 이런 말씀도 계셨습시다마는 결국은 지역의 특수성과 지역의 자율성에 입각한 발전을 고려를 한다면 왜 지방자치법에 나와 있는 일정한 계층구조의 틀에 꼭 얽매일 필요가 있느냐는 이런 얘기지요.

그러니까 그 해당 되는 지역에 특화되어 있는 산업이 활성화되어질 수 있는 부분이 결국은 지역경제 활성화와 국익과 같이 연계가 된다면 지

방자치법에 있는 새로운 계층구조에 이런 부분들도 충분히 고려를 해서 제대로 된 옷을 입혀 줄 수 있는 것이 결국은 참여정부의 지방분권이 나 국토균형발전정책의 맥과 같이 가는 것이 아 니냐 저는 그런 취지를 말씀드리고 싶습니다.

○**진술인 홍준현** 다시 한번 좀 정리를 하려고 합니다.

법안의 내용은 기본적으로 중앙과 지방 간의 권한 배분 문제를 다루고 있습니다. 이 법안의 내용은 법적 지위 문제를 다루는 내용이 아닙니다. 즉 권한 배분의 문제는 사무 배분의 문제로 연결이 되고 그것은 다양화된 사무 배분, 다양화 된 권한 배분으로 우리가 이해할 수가 있습니다. 그런데 그 부분은 이미 지방자치법 내에서 인구 50만 이상 시에 대한 특례가 있듯이 그러한 사무 배분에 있어서의 특례를 통해서 얼마든지 실현할 수가 있습니다. 굳이 법적 지위를 흔들지 않고서도 원래 달성하고자 하는 법안의 취지를 달성할 수 있다 그것입니다.

그래서 제가 아까도 계속 오픈지와 사과의 문제를 왜 혼동해서 자꾸 논의를 하는지 조금 정리 했으면 좋겠다고 말씀을 드린 것이었습니다.

다른 나라의 경우도 마찬가지입니다. 다양한 지방분권, 굉장히 중요합니다. 저는 지방자치에 있어서 다양성을 굉장히 강조를 합니다. 왜 그러냐? 뭐가 다양하지 못한 것이냐? 중앙과 지방 간의 권한 배분이 다양하지 않다는 것을 말합니다. 광역이면 광역, 기초면 기초 간의, 중앙과 광역·기초 간에 다양하지 않은 권한이 배분되어 있습니다. 그것에 대해서 일부 특례만 인정되어 있을 뿐입니다.

궁극적으로 미국의 차터(charter)제와 마찬가지로 중앙이 또는 주가 지방정부에다가, 서로 각각의 지방정부에 서로 다른 권한을 배분해 주고 그것에 따라서 별개의 법률을 제정해서 그 다양성을 살려주고 있는 사례가 다른 나라에 굉장히 많습니다. 그렇다면 우리나라에 적용될 수 있는 것은 뭐냐…… 그렇다고 해서 다른 나라에서 서로 다른 법적 지위를 인정하지 않습니다. 즉, 종류로서의 법적 지위를 인정하는 것이 아니라는 것이 지요.

그렇다면 아까 제가 말씀드린 것처럼 부산광역시 행정특례에 관한 법률로 왜 이 법에서 원래 달성하고자 하는 취지를 달성하지 못하고 이것으로 안 되고 반드시 새로운 법적 지위를 창출해

야만 되는지, 즉 그렇게 했을 경우의 비용과 편익을 따져 보시고 과연 어느 것이 더 편익이 큰 것인지 한번 생각해 볼 필요가 있다 그 말씀입니다.

○**이인영 위원** 예, 고맙습니다.

마치겠습니다.

○**위원장 유인태** 이인영 위원 수고하셨습니다.

더 이상 질의하실 위원이 안 계시면 이것으로 질의를 마치도록 하겠습니다.

오늘 예산결산위원회 등 다른 위원회와 중복이 되어서 많은 위원님들이 참석하지 못했음을 이해해 주시기 바랍니다.

짧은 시간이지만 진지하게 진술과 답변을 해주신 진술인 여러분께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

오늘 진술인 여러분께서 다양하게 제시해 주신 고견들은 앞으로 우리 위원회가 부산해양특별자치시 설치 및 발전 등에 관한 특별법안을 심의하는 데 많은 도움과 참고가 되리라고 생각합니다.

소중한 시간을 내주신 진술인 여러분께 다시 한번 감사하다는 말씀을 드리면서 이상으로 부산해양특별자치시 설치 및 발전 등에 관한 특별법안 관련 공청회를 마치도록 하겠습니다.

다음 회의는 내일 오후 2시에 개의하여 구호자 보호에 관한 법률안에 관한 공청회를 개최하도록 하겠습니다.

오늘 회의는 이것으로 마치겠습니다.

산회를 선포합니다.

(18시01분 산회)

○출석 위원(19인)

권 경 석	김 기 춘	김 낙 순	김 부 겸
김 정 권	노 현 송	박 기 춘	심 재 덕
안 경 룰	양 형 일	유 기 준	유 인 태
이 상 배	이 인 영	정 갑 윤	최 규 식
최 연 희	홍 미 영	황 우 여	

○청가 위원(1인)

정 두 언

○출석 전문위원

수 석 전 문 위 원	장 인 식
전 문 위 원	백 환 기

○출석 진술인

김광옥(수원대학교 언론정보학과 교수)

남종영(한계레21 사회부 기자)

정연주(성신여대 법학과 교수)

제성호(중앙대학교 법학과 교수)
박인호(부산항발전협의회 대표)
강성권(부산발전연구원 연구위원)
정홍(해양수산부 해운정책과장)
홍준현(중앙대 행정학과 교수)