제357회국회 (임시회·폐회중) 헌법개정및정치개혁특별위원회회의록 제 9 호

국 회 사 무 처

일 시 2018년3월6일(화)

장 소 국회운영위원회회의실

의사일정

1. 정부형태(권력구조) 분야에 대한 논의

상정된 안건

1. 정부형태(권력구조) 분야에 대한 논의 ····· 2

(10시09분 개의)

○위원장 김재경 의석을 정돈해 주시기 바랍니다.

제357회 국회(임시회·폐회중) 제9차 헌법개정및정치개혁특별위원회를 개의하겠습니다.

보고사항은 유인물로 대체하겠습니다.

(보고사항은 끝에 실음)

참고로 오늘 회의는 국회방송을 통하여 생중계된다는 점을 말씀드립니다.

오늘 논의에 들어가기 전에 위원장으로서 회의 진행과 관련된 말씀을 드리도록 하겠습니다.

그동안에 우리 위원회가 선거구 획정 및 의원 정수 조정 문제에 집중하는 바람에 상대적으로 다른 업무에 집중도가 떨어졌던 것이 사실입니다. 그래서 이 문제가 처리되었기 때문에 우선 정치개혁소위원회에서도 이 문제는 해결이 됐지만 선거제도 선진화라든지 개선방안에 대해서 많은 법안이 나와 있는 것으로 알고 있습니다. 그래서 이번 6월 선거에 적용이 될 수 있는 것부터 신속하게 이 부분을 검토해서 정리해 주시고, 더 나아가서 헌법재판소 결정과 관련되어서 소위에서 시급히 처리되어야 될 그런 안건도 있는 걸로 알고 있습니다. 이 부분에 대해서도 빨리 정리가 되어지기를 요망합니다.

그리고 그동안에 헌법개정소위원회에서는 이인영 위원장님을 중심으로 해서 매주 3회씩, 세 번씩 하신 거지요?

○이인영 위원 두 차례……

○위원장 김재경 두 차례?

○이인영 위원 예.

○위원장 김재경 소위원회를 개최해서 쟁점별로 논의를 계속한 걸로 알고 있습니다. 그런데 여러 가지 여건을 감안해 볼 때 우리 전체회의도 물론 선거제도와 관련되는 부분도 논의가 되어야 되지만 헌법 개정에 대한 여러 가지 관심도라든지 진행 속도를 감안해 볼 때 주 1회 정도는 전체회의를 병행해 나가야 되지 않을까 하는 생각을 해 보거든요.

그래서 위원님들께서 이견이 없으시면 3당 간사와 협의를 해서 잠정적으로 화요일 오전에 전체회의를 한 번씩 매주 하는 걸로 이렇게 결정을 해 볼까 합니다. 이것은 확정된 사안이 아니라서 간사들하고 제가 협의를 해서 나중에 공지해 드리도록 하겠습니다.

오늘 회의에서는 정부형태(권력구조) 분야의 개헌에 대한 논의를 계속하도록 하겠습니다.

위원님들께 배부해 드린 논의자료는 '정부형태(권력구조) 개헌과 관련한 개헌소위 논의 경과'입니다. 이 자료는 2월 7일 제2차 회의 이후 어제까지 다섯 차례에 걸쳐 진행된 헌법개정소위에서 대통령의 권한을 분산시키는 다양한 의견을 정부형태와 관련해서 논의한 내용을 중심으로 작성되었습니다.

또한 '2017년 개헌특위 집중토론자료 수정본 정부형태총론·입법부·집행부'의 내용도 참고를 하시기 바랍니다.

그리고 이 권력구조가 굉장히 중요한 부분이고 또 개헌 논의의 핵심인데 이 권력구조도 굉장히 쟁점이 많은 부분입니다. 그래서 좀 더 민감하고 우리가 풀어 나가야 될 그런 특정 쟁점 위주로 논의가 앞으로는 가야 되지 않을까 이런 생각도 해 보는데 이 부분에 대해서도 3당 간사들께서 집중되는 논의의 주제라든지 그다음에 순서 이런 데 대해서 한번 협의해 주시기를 당부드립니다.

1. 정부형태(권력구조) 분야에 대한 논의

(10시14분)

○위원장 김재경 그러면 의사일정 제1항 정부형태(권력구조) 분야에 대한 논의를 상정합니다.

정부형태 분야에 대한 위원님들의 의견을 듣도록 하겠습니다.

별도의 발언 순서는 없으나 발언을 원하시는 위원님께서는 손을 들어 주시면 그 순서대로 진행을 하도록 하겠습니다.

손을 드는 위원님들이 아직 없으니까 이인영 간사님께서……

○김경협 위원 그동안의 소위 논위 과정을 한번 간단히……

○위원장 김재경 개괄적으로 분위기라든지, 그렇게 하시지요.

○김경협 위원 여기 개헌소위 위원 아니신 분들은 잘 모르기 때문에……

○이인영 위원 이인영 위원입니다.

책상에 기왕에 배부되어 있는 자료, 헌법개정및정치개혁 특별위원회 논의 참고자료 중에서 '정부형태(권력구조) 개헌과 관련한 개헌소위 논의 경과' 자료를 펼쳐 보시면 제1페이지와 2페이지에 그동안 논의된 내용의 핵심들이 총론 형태로 정리되어 있습니다. 그것을 참고해 보시면 좋을 것 같습니다.

'정부형태(권력구조) 개헌 관련 대통령과 총리 관계 및 권한 배분' 이런 제목으로 해서 두 페이지 작성을 했는데요. 이것을 중심으로 해서 간략히 보고드리겠습니다.

우선 대통령과 국무총리의 관계 및 국무총리의 역할과 관련하여서 논의되었던 내용입니다.

정부형태(권력구조) 개헌 논의에서 특정 정부형태(권력구조) 유형을 논의하는 방식보다는 현행 헌법 속에서 대통령에게 집중된 권한을 구체적으로 어떻게 분산하고 또 의회와 행정부 간의 불화, 갈등의 요소를 해소해서 대결정치를 넘어설 수 있는지에 대해서 집중 논의했습니다.

김성태 위원님 표현으로는 '요소 분해적 접근이다' 이렇게 보시면 되겠습니다.

대통령과 국무총리 간의 관계 설정 또 국무총리의 역할 및 국무총리의 임명·선출 방식과 조각권에 대해 중점적인 논의를 전개했는데요.

먼저 대통령과 국무총리 간의 집행 권한 분점과 관련해서 하나의 의견은 실질적인 대통령의 권한 분산을 위해서는 국무총리와 집행 권한을 분점해야 한다는 의견이 있었고, 또 다른 의견으로는 분단국가로서의 특수성 그리고 대통령과 총리의 소속 정당이 다를 경우 국정운영에 있어서의 혼란 우려 등으로 집행 권한 및 책임을 나누는 것은 위험하다는 의견 이런 것들이 각각 개진되었습니다.

구체적으로 국무총리의 역할과 관련해서는 첫 번째, 대통령이 임면권 및 지휘권을 가지되 총리의 역할을 헌법에서 명확하게 규정해서 일상적인 국정은 국무총리가 하고 대통령은 국가를 대표해서 국민 통합 혹은 전략적인 과제에 집중하도록 하자는 의견 이런 것이 제안되었고요.

두 번째로 국무총리가 의회와 협력할 수 있도록 일정한 권한을 부여하되 국무총리 권한을 대통령과 갈등이 우려되지 않는 정도로 조정해서 분배하자는 의견 이런 것이 제시된 바 있고.

그다음에 세 번째로 대통령이 통일·국방에 관한 권한, 국가긴급권, 국회해산권 등을 행사하고 기타 국정운영 권한은 총리가 행사하도록 하면 대통령과의 권한 충돌은 거의 발생하지 않거나 또 발생하기 어렵다는 의견 등이 개진되었습니다.

그다음에 국무총리의 임명·선출 방식과 관련한 논의가 있었는데요. 국무총리의 선출·임명을 어떻게 할지 또 행정부 구성을 누가 주도할지에 대해서 논의를 집중적으로 했었는데, 국무총리 선출·임명 방식과 관련해서 하나의 의견은 현행 권력구조에 따른 문제의 근본적 해소와 또 협치를 위해서는 국회에서 국무총리를 선출하자 이런 의견이 제시되었고, 또 다른 의견은 국회가 총리를 선출하는 제도는 사실상 의회 중심 제도, 다른 표현으로 우리가 익숙한 것은 내각제이므로 대통령의 임명권은 유지하되 국무총리가 대통령과 의회의 매개체 역할을 할 수 있도록 국회 추천 절차 혹은 재적과반수 동의 절차 이런 것들을 통해서 신임 절차를 강화하자는 이런 의견이 서로 다르게 제시되었습니다.

그다음으로는 대통령과 국무총리제 대신에 정·부통령제를 도입하자, 이런 의견도 부분적으로 제시된 바 있습니다. 이 의견은 국민이 직선하는 대통령과 국회가 선출하는 총리가 집행권을 분점한 상태에서 발생할 수 있는 부작용을 방지하고 집행의 안정성과 통일성을 보장할 대안이 나오기 어렵다면 대통령과 국무총리 체제 대신에 정·부통령제를 도입하자는 의견, 이런 것이 되겠고요.

또 다른 한편에서는 우리 정치문화를 고려하면 정·부통령제 도입 시 오히려 대통령 권력을 더욱 강화시킬 수가 있고 상호견제 없이 의회와의 갈등이 더 심화될 수 있다는 의견이 개진된 바 있습니다.

그래서 국무총리를 유지하면서 정·부통령제를 도입할 수 있는지에 대해서는 정·부통령제를 논의할 경우 국무총리제는 폐지되어야 하고 국무총리제를 논의할 경우 정·부통령제는 도입하지 않는 것을 전제로 논의해야 한다, 그래야 체계 정합성에 부응한다, 이런 의견들이 개진된 바 있습니다.

그 외에 기타로 논의됐던 사항을 마저 소개해 드리겠습니다.

대통령 임기와 관련해 4년 중임은 임기의 문제이고 또 분권형이라는 것은 권한의 문제이므로 논점이 서로 다른 문제이기 때문에 4년 중임과 분권은 양립이 가능한 개념이라는 의견 개진이 된 바 있습니다.

그다음 대통령선거 결선투표제 도입과 관련해서 연합과 협치의 정치가 나타날 수 있도록 대통령 결선투표제 도입에 대한 진지한 검토가 필요하다는 의견이 개진되었습니다. 이것은 대통령제를 전제로 한 이야기가 되겠습니다.

그다음에 대통령의 예산권한(예산편성권 및 제출권, 증액동의권)과 관련해서는 예산총액에 대한 정부의 동의를 전제로 예산법률주의 도입과 정부의 증액동의권 폐지에는 어느 정도 공감대가 있었으나 비목신설권 폐지는 이견이 있었고, 그 밖에 중장기적으로 기획예산 기능을 국회에 둘 필요가 있다는 의견과 또 국가 전체의 방향과 예산을 국회에서 정하고 세부사항은 정부부처에 맡기는 시스템 이런 것들을 함께 고민할 필요가 있다는 의견 등이 함께 개진되었습니다.

그다음에 법률안 제출권 등 입법권에 대해서는 첫째, 정부의 법률안 제출권 폐지 또는 제한하는 문제, 둘째 행정입법에 대한 국회 통제 강화를 통해 실질적 입법권을 제고하는 문제, 셋째 국회의 입법 공청회·청문회 등을 실질화해서 입법 프로세스를 개선하는 문제 등을 논의했습니다.

마지막으로 대통령의 인사권과 관련해서는 첫째, 장관에 대해 국회 동의권이나 제청권·추천권을 행사하자는 의견, 둘째 공사·공단 사장 및 임원에 대한 인사권을 대통령 비서진으로부터 국회로 분산하는 방안을 고민할 필요가 있다, 이런 의견들이 개진되었습니다.

그 외에 자세한 내용들은 각기 의견을 개진하신 위원님들의 의견을 속기록 비슷한 형태로 반영해서 정리했으니까 참고해 주시면 좋겠습니다.

끝으로 제가 한 말씀 더 드리면, 소위에서 논의가 진행되는 과정에서 대체로 정부형태(권력구조)와 관련한 논의를 한 다섯 번 정도 진행했고 두 번 정도 기본권과 관련해서 점검을 한 바 있습니다.

소위의 운영은 야당 위원님들의 의견을 많이 반영해서, 또 다른 위원님들의 의견도 마찬가지였습니다만 정부형태(권력구조)의 논의가 핵심 쟁점일 수 있으므로 그것을 중심으로 해서 더 많은 논의들을 진행하자, 이런 의견이 있었고 그런 과정에서 현재까지 정부형태(권력구조)와 관련한 논의, 정리됐던 부분들을 아주 간략하게 보고드렸으니까요, 그것을 참고로 하셔서 오늘 위원님들께서 아주 활발하게 의견을 개진해 주시고 논의를 해 주시면 좋겠다, 이런 말씀 드리겠습니다.

이상 마치겠습니다.

○위원장 김재경 수고하셨습니다.

자료를 보니까 소위에서 정말 많은 노력을 하신 것 같습니다, 수석전문위원을 비롯해서 직원들이 정리도 비교적 잘 하신 것 같고.

위원님들 중에서 발언하실 분……

정종섭 위원님.

○鄭宗燮 위원 그동안에 소위에서도 개별적인 부분의 논의가 진행이 병행되고 있습니다마는 오늘 전체회의니까 저희들이 다시 한번 논의의 출발점부터 한번 환기할 필요가 있겠다, 왜냐하면 항상 논의를 하다가 그 줄기를 놓쳐 버리면 가지만 붙들고 저희들이 그럴 가능성이 있기 때문에.

저는 그렇게 생각을 합니다. 우리가 87년 헌법을 만들고 이른바 민주화가 되었다고 생각하지만, 민주화 이후에 외견상 민주주의, 외견상 법치주의의 그런 것은 있었지만 과연 진정한 의미에서의 민주주의, 진정한 의미에서의 법치주의가

제대로 작동했겠느냐. 그것이 작동 안 됐기 때문에 현재 우리가 채택하고 있는 대통령제에서 누구나 얘기하듯이 제왕적 대통령이 역대 정부에서 예외 없이 등장을 했고 그것이 결국은 정부의 실패, 국가의 실패 또 국회의 실패로 다 이어졌다.

정말로 우리가 이제는 국민주권시대에 국민주권을 실현해서 민주주의와 법치주의를 공고히 하고 실질적 민주주의, 실질적 법치주의……

이 나라를 바로 세우려면 어떻게 해야 될 것인가? 그것은 거대하게…… 권위주의 패러다임을 과감하게 저희들이 벗어나야만이 길을 찾을 수 있다. 이런 큰 틀을 저희들이 놓쳐 버리면 작은 논의를 하면서 항상 거기에 매몰될 가능성이 있다 하는 점이고.

그다음에는 흔히 우리가 제왕적 대통령제 얘기할 때 승자독식 구조로 우리 사회가 분열이 되고 갈등이 심하고, 이런 형태로 가서는 국가가 성공하기 어렵다. 모든 존재의 존재 가치를 인정하고 모든 목소리의 무게를 다 인정한다면 승자독식 구조를 깨지 않으면 안 되는 것이다.

그다음에는 대통령 1인이 독선과 독주를 해서 결국은 국가의 큰 정책에 대한 실패를 가져 오고, 또 현실 정치에서는 정치세력 간에 공존하고 존중되어야 될 목소리가 권력을 잡고 있는 세력에 의해서 일방적으로 다 묻혀 버리는 이것을 막아야 되겠다. 결국은 현실 정치, 집권한 세력 중에도 소수 권력이 대통령을 에워싸고 국정을 운영하는, 그러다 보니까 행정부의 기능조차도 왜곡되고 공무원제도도 왜곡되는 그런 현상까지 다 가져왔다.

그다음에는 이러한 구조가 우리 사회의 지역 문제와 결합이 되어서 지역 문제를 더욱더 고질화시키고 이제는 지역이 갈등 수준을 넘어서 거의 전쟁 수준에까지 치닫는 이런 것을 우리가 방치할 수 있겠느냐. 이 문제를 근본적으로 풀어야 되겠다. 그 문제를 풀려면 어떻게 해야만이 이 문제를 해결할 수 있을까 하는 근본적으로 우리가 가지고 있는 이 화두를 놓치면 저는 안 된다고 보고요.

그다음에는 제도를 설계할 때는 대원칙이 국민주권주의입니다. 모든 권력은 국민으로부터 나오기 때문에 정부가 되든 의회가 되든 또 대통령이 되든 어떻게 하면 국민에게 책임을 지게 만들 것이냐. 그래서 국민주권으로부터 멀어질 때 국민의 손으로 책임지게 만드는 새로운 국회, 행정부 또 대통령을 다시 만들어 내는 그런 구조가 되지 않으면 여전히 이것은 외견적 국민주권일 수밖에 없다.

그래서 그런 원리를 계속 우리는 붙잡고 있어서 그 세 가지가 관통되는 그런 권력구조를 만들어 낼 때 대통령이든 행정부든 또 국회든 원래 제자리로 잡아 갈 수 있고, 그야말로 87년 이후에 우리가 민주화 얘기를 했다면 그런 민주화가 결국은 완성될 수 있지 않을까.

그런 관점에서 늘 우리가 논의를 할 때 이 화두를 붙잡고 있어야 된다라고 저는 생각을 하고 있습니다. 그래서 단순히 대통령과 총리의 권한 배분을 기계적으로 한다든지 혹은 정치적인 타협에 의해서 그림을 그려 간다든지 이렇게 하면 안 되고, 어떻게 배분을 하든 간에 그것이 이 문제를 해결할 수 있는지 없는지 항상 점검이 되는 그런 논의가 필요하다는 말씀을 드립니다.

이상입니다.

○위원장 김재경 정종섭 위원님 수고하셨습니다.

다음은 최인호 위원님 발언해 주시기 바랍니다.

○최인호 위원 방금 정종섭 위원님께서 권위주의 타파라는 차원에서 권력구조를 논의해야 되고 이것이 일관된 원칙이어야 된다, 그런 점에서는 저도 전적으로 동의를 합니다. 다만 권위주의 타파를 위한 어떤 협치의 정치 제도화를 이룰 수 있는 권력구조는 저는 두 가지 원칙하에서 개헌이 되어야 된다 이렇게 생각을 합니다.

하나는 철저히 국민 의사에 기반해야 된다. 국민들의 지지를 받지 못하는 권력구조화는 결국은 국민투표를 통해서 거부당할 것이기 때문에 현재 국민들이 생각하고 있는 대통령제를 전제로 한 권력구조의 개헌, 특히 대통령제하에서 협치가 가능한 방법이 무엇이냐 하는 그런 점에서 현실적인 방안을 찾아야만이 국민들이 이 안을 선택해 줄 것이다 하는 점을 우선 말씀드리겠습니다.

여기서 대통령제를, 두 가지 차원에서 저는 개헌의 방향을 잡아야 된다고 봅니다.

첫 번째는 5년 단임의 폐해를 극복할 수 있는 방안으로 잡아야 되는데 이것은 4년 중임의 임기로 변경함으로써 충분히 가능할 것이다. 그러니까 5년 단임이 3년 반짜리 대통령, 특히 여소야대에서는 식물 대통령으로 집권 후반기에 전락하는 이런 과거의 폐해들을 극복해 줄 수 있는 유

용한 방안이 된다.

그리고 대통령 또는 행정부의 과도한 권한을 대거 국회로 이관할 수 있는, 그래서 대통령과 행정부는 항상 국회와 사전에 소통하고 또 협의하고, 그래서 아까 정 위원님께서 지적하셨던 대립과 배제의 이런 정치 문화를 극복할 수 있지 않겠는가.

그런 측면에서 대통령제하에서도, 예를 들어서 미국의 경우에는 항상 대통령이 예산이라든지 인사라든지 또 감사 이런 전반적인, 또 법률까지도 의회에 협조를 구할 수밖에 없는 이런 속에서 상당한 협치, 그래서 삼권분립의 기본적인 민주적 원칙이 아주 잘 구현된다는 것을 봤을 때 우리가 당장에 미국처럼 의회로의 권한을 하지는 못한다 할지라도 인사권에서, 예를 들어서 장관에 대한 국회동의제를 채택한다면 대통령이 조각을 할 때 국회를 외면하고 조각을 할 수 없을 것이다 하는 이런 점들, 특히 여소야대에서는 더더욱 그럴 것이라는 것.

예산안도 마찬가지입니다. 총액을 행정부가 정하더라도 수정권에 대해서는 과감하게 국회에 이관한다든지 또는 감사원을 독립기구화하든지 또는 국회로 한다든지 이런 여러 가지 방안들이……

결국은 이런 권한들이나 권력들이 대통령과 행정부의 권한들의 핵심인데 이런 핵심적인 권한들을 삼권분립의 원칙에 입각해서 이렇게 국회로 대거 이관한다면 협치의 제도화가 이루어지지 않겠느냐. 그래서 저는 대통령제를 전제로 한 어떤 협치를 이룰 수 있는 권한 분산, 권력 분산 이것이 현실적인 방안이라는 말씀을 드리겠습니다.

아울러서 총리를 국회에서 선출하자 하는 부분은……

내각제가 여러 가지 분류가 있겠습니다만 대통령을 직선으로 뽑되 국회에서 선출된 또는 추천된 총리가 행정부 수반의 역할 하는 그런 핀란드나 오스트리아식도 결국은 내각제고, 대통령을 의회에서 뽑는 독일도 사실은 또 내각제로 다 분류가 되고 있습니다. 영국이나 일본은 왕처럼 그런 입헌군주식 내각제를 채택한 나라도 있고요.

그래서 아무튼 이런 내각제의 범주가, 분류가 다양하다 하더라도 어떤 식으로든지 총리가 국회에서 선출되어서 행정부 수반의 역할을 한다면 그것은 명백한 내각제다.

그래서 과연 이 시점에서 국민들이 내각제를 채택할 수 있는 여건이 되어 있느냐 하는 면에서는 상당히 저는 부정적이라고 보기 때문에 그런 면에서도 대통령제를 중심으로 한 권력구조 논의가 현실적이다 하는 말씀을 드리겠습니다.

끝으로 이원집정제 부분에 대한 논의도 있을 수 있습니다. 특히 내치와 외치를 대통령과 총리에게 각각 구분해서 역할을 맡기자. 그러나 이 이원집정제는 프랑스의 경험에서, 특히 여소야대하에서 당이 다른 대통령과 총리가 있을 때, 그것도 4년 중임 제도를 채택했을 때는, 차기 권력을 놓고 이전 대통령선거에서 겨뤘던 대통령과 총리가 다음 대통령선거에도 격돌할 가능성이 높아졌을 때는, 그게 현실화됐을 때는 아마 국정이 상당히 마비에 가까운 충돌이 예견되고, 또 실제 프랑스에서도 있었습니다.

예를 들어서 우리나라에도 문재인 대통령이 당선이 됐는데 4년 중임으로 당선된, 문재인 대통령이 다음 출마를 예견하고 있는 상황에서 임기 중반에 있었던 총선의 결과, 여소야대의 결과가 나와서 홍준표 대표께서 총리를 맡으신다고 한다면 과연 이 두 분이 내치와 외치를 어떻게 구분해서 국정을 잘 끌어갈 것이며, 사사건건 충돌 또 2년 후에 있을 대통령선거를 염두에 두고 국정의 주도권을 가지고 다투었을 때 과연 국정이 제대로 되겠느냐, 극심한 국정혼란에 빠질 수밖에 없다.

(발언시간 초과로 마이크 중단)

이런 것만 예를 들더라도 이런 정치적 상상력이 결코 정치적 상상력이 아니고 현실에 나타날 가능성이 높기 때문에 이원집정제도 저는 국민들이 상당히 채택하기 힘들 것이다.

이런 면에서 결론적으로 대통령제를 유지하는 속에서 뭔가 현실적인 방안을 찾아야 된다. 그래야만이…… 대통령의 발의가 지금 예견되고 있습니다만 대통령 발의 전에라도 국회가 단일안을 만들어서, 발의 전에 대통령과 뭔가 협상을 해서 정치권 전체의 단일안을 만드는 데 주력하고 또 그래서 단일안을 정치권 내에서 만들 수 있으면 6월 지방선거와 개헌을 위한 국민투표가 저는 동시에 가능하다. 그래서 아직도 늦지 않았으니 좀 충분하고 심도 깊은 국회 논의가 필요한 시점이다 이렇게 말씀을 드리겠습니다.

○위원장 김재경 최인호 위원님 수고 많으셨습니다.

다음은 김경협 위원님 발언해 주시기 바랍니다.

그다음은 김진태, 심상정 위원님 순서입니다.

○김경협 위원 김경협 위원입니다.

앞서 최인호 위원님께서 말씀하신 '총리를 국회에서 선출할 경우에 이것은 사실상의 의원내각제다'라는 발언에 동의합니다.

제가 소위에서도 계속 강조를 했는데요. 문제는 행정부의 대통령의 권력을 총리와 분산을 시키는 것, 일정 정도 그 취지는 충분히 이해할 수 있겠는데 제가 얘기하는 것은 대통령과 총리가 전혀 정치적인 지향이나 가치, 목표가 정반대인 당이 됐을 경우에 정부가 어떻게 되느냐 이 문제입니다. 이게 집행의 안정성·통일성이라고 하는 측면에서 이것은 대단히 위험해진다.

그리고 특히 분단국가와 같은 우리나라 현실, 그리고 이념이 극단화되어 있는 한국의 특수성, 갈등지수가 대단히 높은 문화 이런 것들로 봤을 때 대통령과 총리가 정반대의 당이 됐을 경우에 이것은 완전히 행정부의 마비 또는 엄청난 혼란, 심지어는 사실상 국회에서의 단지 정당 간의 의견 갈등 정도가 아니라 이것은 완전히 국정의 마비 상태로 이어지게 되어 있다는 것입니다.

이 문제에 대한 해법이 뭔가가 가장 중요하다고 생각을 합니다.

프랑스 동거정부 얘기 계속 나왔는데요. 86년부터 세 차례 동거정부 있었는데 이때 프랑스 내에서도 '마비된 정부'라고 이렇게 불렀습니다.

이게 지금 우리나라와 같은 현실에서, 특히 외교권과 내치가 명확히 구분도 되기가 힘들 뿐만 아니라 이것을 구분해서 할 수도 없고, 문제는 여기에서 사사건건 총리와 대통령이 갈등하고 충돌하는 양상으로 갔을 때의 문제입니다. 정말 끔찍한 상황이 발생할 수 있습니다.

그래서 이 부분에 대한 해법을 어떻게 마련할 것인지, 이 부분에 대한 예방책을 어떻게 마련할 것인지가 먼저 선행이 되어야 된다고 생각을 하고요.

저는 어떠한 권력도 독점되어 있을 때 문제가 발생한다는 지적에 대해서 동의합니다. 그러나 권력이 누구에게 있느냐 또는 과도하게 집중되어 있느냐 이것도 문제겠지만 더 큰 문제는 권력의 오남용의 문제다.

그러니까 그동안에 계속 우리 역사적으로 역대 정부에서도 발생했던 모든 문제는 주어진 권력만을 대통령이 사용했던 것이 아니라 그 권력을 오남용함으로써 발생했던 문제들입니다.

87년 6월 항쟁으로 인해서 개헌이 이루어지고 나서, 직선제 개헌이 이루어진 다음에도 노태우 정부 때의 부정축재, 이것도 역시 권력의 오남용 문제였고요. 그다음에 김영삼 정부, 김대중 정부, 노무현 정부 때까지는 사실 일부 권력의 오남용 측면이 지적되긴 했습니다마는 그렇게 아주 대통령 권한이 과도하게 집중된 것으로 인해서 엄청난 문제가 발생했다 이런 시기는 아니었던 것으로 이렇게 보고 있습니다. 그다음에 이명박·박근혜 정부로 이어 오는 과정에 역시 권력의 오남용이 가장 큰 문제였고, 국정농단 또한 이 권력의 오남용의 결과라는 것입니다.

자기에게 주어진 그 권한에 해당하는 만큼의 그 권력이 제대로 행사가 됐더라면 이런 일까지는 벌어지지 않았을 것이다, 권력이 없는 자가 밖에서 권력을 뒤흔들거나 아니면 권력을 그 이상의 것을 남용해서 민간의 영역에 내지는 또 다른 다른 기관의 영역에 직접 개입한 것이 큰 문제였다, 저는 이것이 모든 국정혼란을 초래하게 된 원흉이라는 생각이고요.

그래서 이번 개헌에 있어서의 초점은 견제와 균형의 원리, 권력의 오남용을 방지할 수 있는 장치를 어떻게 만들 것인가가 훨씬 더 중요한 과제라고 생각을 합니다.

그렇게 해서 이제 더 이상 한두 사람이 인위적으로 권력을 마음대로 좌우지하는 형태가 아니라 적어도 시스템에 의해서 작동되는 나라, 선진국형 시스템에 의해서 국가가 운영되는 나라 형태의 시스템을 정비하는 것이 이번 개헌에서의 가장 중요한 과제다 이렇게 생각을 하고요.

그래서 이 문제는 제가 지금 누차에 걸쳐서 강조하지만 대통령과 총리의 권한 분산이 해결할 수 있는 문제가 아니라 총리에게 권한이 갔을 때 총리가 권한을 오남용했을 때도 문제는 역시 발생하는 것입니다. 대통령이 오남용할 때 발생하고요. 국회도 역시 있는 권력을 오남용하게 되면 문제는 발생하는 것입니다.

권력의 독점, 우리처럼…… 지금 현재 검찰권의 독점 문제 계속 얘기하고 있는데, 이런 독점적인 권력의 문제를 어떻게 견제와 균형이 가능한, 시스템에 의해서 오남용을 막을 수 있는 장치를 마련할 것인가가 이번 개헌의 큰 원칙이자 방향이 되어야 된다고 생각을 합니다.

그래서 저는 이번에 이 권력의 방향을, 대통령의 권력을 어디로 옮기느냐, 총리로 옮기느냐 내

지는 어디로 옮기느냐에 있는 것이 아니라 권력 오남용을 예방할 수 있는 장치를 어떻게 제대로 갖추느냐……

그래서 저는 계속 얘기하지만 그 첫 번째의 조건이 국민기본권의 강화, 국민에게 국민발안권과 국민소환권을 줌으로 인해서 국민이 직접 대통령과 국회를 견제할 수 있는 장치를 만들어 주는 것이 중요하고요.

두 번째, 중앙정부에 과도하게 집중되어 있는 권한을 지방분권화시킴으로써 일정 정도 지방자치에서 해결할 수 있는 영역들은 그 선에서 다 해결을 해 나가도록 하는 것 또한 권력 분산의 대단히 중요한 문제이고.

세 번째는 삼권분립의 형태를 통해서 국회가 정부의 권력을, 관료의 권력을 일정 정도 견제하고 감시할 수 있는 장치를 제대로 만드는 것 또한 대단히 중요하다, 이것은 예산권·감사권·입법권·인사권 이런 것들에 대한 권한을 일정 정도 가짐으로 인해서, 분산을 시킴으로 인해서 충분히 가능한 문제라고 보여집니다.

그리고 아까도 얘기했지만 우리가 지금 얘기했던 경제민주화나 이런 방식, 공수처 문제나 이런 방식도 균형과 견제의 원리를 만들어 가는 과정이다. 그래서 실질적으로 그 권한을 행사해야 될 사람이 행사를 하도록 하되 여기에 대해서 오남용을 막을 수 있는 장치를 정확히 두는 관점, 이번 개헌에서 가장 중요하게 초점을 두고 가야 될 그런 방향이 아닌가 이렇게 생각합니다.

○위원장 김재경 수고 많으셨습니다.

다음은 김진태 위원님 발언하시기 바랍니다.

○김진태 위원 김진태 위원입니다.

저도 의원내각제는 좀 아니라고 생각합니다. 우리가 의원내각제 역사적으로 안 해 본 것도 아니고요 많은 시행착오가 있었지요. 그리고 또 저도 국회에 몸담고 있습니다마는 여기 국회에다가 그렇게 큰 권한까지 부여하는 것에 의문입니다. 그렇게까지 국민들도 동의해 줄 것 같지도 않고요. 지금 의원내각제로 하자는 것은 쉽게 말하면 대통령을 없애자는 것인데, 그것을 누가 그렇게 동의를 해 주겠습니까? 저 자신부터도 동의하기 어렵습니다.

그러면 대통령제의 기본 골격은 유지해야 되는 것인데, 지금 이런 상태로 괜찮겠습니까? 41%로 당선된 대통령이 모든 것을 자기 마음대로 다 하려고 그래요, 그냥 완전 독주, 일방통행. 국회에 우리 당 백열몇 석 있는데 너희들이 뭘 하든 반대를 하든 말든 그냥 내 마음대로…… 이것은 조금 너무하는 것 아닙니까? 이런 식으로 운영되는 것에는 저는 이것을 좀 제한을 해야 되겠다, 이런 데서 우리는 지금 개헌하려고 하는 것인데요.

적폐청산 수사, 지금 1년이 넘었는데도 계속되고 있어요. 계속 계속, 임기 내내 할 것 같아요, 이런 식으로 하면. 전직 대통령에 전전 대통령까지 잡아넣으려고 그래요. 그것을 그냥 못 말려요, 지금 우리 대통령제하에서는.

만날 무슨 북한을 자극하지 말아야 된다, 평화가 중요하지 않느냐 이러면서 하필이면 김영철을 불러와요, 하필이면. 그것도 '국민들 중에 싫어하는 사람도 있으니까 다른 사람이 내려오면 안 되겠느냐' 이런 말도 못 하는 것 같아요. 그래서 저 같은 사람은 정말 여기서 살 수가 없을 정도예요, 이 대한민국에서.

자, 지금 이런 상황. 그래서 이 대통령제도 어떻게 좀 바꿔야 된다 이런 것인데, 지금 민주당에서 하자는 것은 4년 중임제인 모양인데요. 지금도 이렇게 5년 단임제, 5년만 끝나면 더 할 수도 없으니까 모든 것을 정말 역사와 국민만 보고 한다는 단임제하에서도 이러는데, 다음번에 한 번 더 할 수 있으면 이것 어떻게 될까요? 이게 분권형이고 이게 권력 분점이고 한 겁니까, 4년 중임제로 하면? 이것은 더 강화되는 것 아니에요? 거기서 일부 이것을 아무리 어떻게 좀 수정을 한다 하더라도 그 근본은 바뀔 수가 없는 겁니다. 강력한 권력 분산 이게 꼭 필요하다고 저는 생각합니다.

그러려면 몇 가지 방법이 있겠는데, 그 고민에서 나온 것이 그러면 총리라도 제대로, 소신껏 책임총리제로 한번 운영해 보는 것이 어떠냐? 그냥 대통령이 한번 이렇게 가자 그러면 모든 행정부가 줄을 서 가지고 막 몰려가고, 국회도 무시하고, 법도 개정되지 않은 상태에서 막 몰려가고 하는데, 적어도 총리라도 제대로 소신껏 일할 수 있는 제도를 만드는 게 어떠냐 해서 나온 것이 총리를 국회에서 한번 선출해 보자 이런 의견인 겁니다.

그랬더니 그러면 그것은 의원내각제 아니냐 그러는데 의원내각제 아니지요. 대통령이 있고 권한이 다 있는데 총리로 하여금 대통령의 권한 일부를 좀 가져와서 행사하게 하도록 하자, 그러니까 거기다가 '국회에서 추천하는 사람으로 하면

어떠냐? 그래도 대통령이 임명해야지', '동의 요건을 강화하자' 하는데, 그것 가지고 부족하고요. 우리가 이것 안 해 본 것 아니지 않습니까? 총리고 장관이고 동의까지 받고 해도 임명권자에게 봉사하게 되어 있더라고요.

그래서 국회에서 임명을 하면 그래도 좀 훨씬 낫지 않겠나, 대통령 독주하는 데 견제와 균형이 되지 않겠나 그런 의견입니다.

이상입니다.

○위원장 김재경 김진태 위원님 수고하셨습니다.

다음은 심상정 위원님 발언하시기 바랍니다.

○심상정 위원 이 자료에도 지금 권력구조 개헌과 관련해서 대통령과 국무총리 관계로 이렇게 명시를 해 놓았어요.

그런데 저는 지금 우리가 우리 정치에서 권력분점과 협력, 분권과 협력에서 가장 중요한 핵심 과제가 뭔가? 대통령과 국무총리가 아니라 주권자가 직접 선출한 대통령과 국회, 대통령과 국회의 관계를 어떻게 분권과 협력의 관계로 만들 것인가 이게 핵심 과제라고 봅니다.

그러니까 제왕적 대통령제라는 말은 다시 뒤집어서 이야기하면 약한 국회를 말하는 것이거든요. 돌이켜 보면 우리가 오랜 권위주의 체제하에서 국민의 기본권만 유린된 게 아니라 과거 권위주의 체제는 민의의 전당인 의회의 발육을 제한해 왔다고 생각해요.

그런데 87년도에 대통령 선출 형태만 바꾸었지 이 권위주의를 청산하기 위해서 국회를 어떻게 강화하고 또 책임을 높일 것인가에 대해서는 전혀 고민되어 오지 않았다는 겁니다. 그래서 핵심이 여기에 있다고 봐요.

그런데 이것을 대통령 중심제에 정합성이 있느냐 없느냐 또는 어떤 부작용이 있을 것이냐 이런 관점에서 접근하는 것은 적어도 지금 촛불 이후에 권력 분산을 이야기하는 취지하고는 좀 걸맞지 않다 그런 점을 저는 지적을 하고 싶습니다.

그리고 두 번째 제가 드리고 싶은 말씀은 결론적으로 말씀드리면 국회에서 권한을 위임받는다는 것은 사실 국회에 권한만 가지고 오면 되는 것이 아니라 국회가 그것을 감당할 수 있는 그런 기구와 또 구조 개혁이 동반되어야 되는 것이거든요.

예를 들면 예산권을 가지고 오려면, 예산 수립을 국회에서 하려면 국회 산하에 기획예산청 같은 것도 두어야 되고요 또 입법권을 다 가지고 오려면 미국처럼 입법 과정에 청문회가 한 6개월 정도 진행이 되어야 되는 것이고요.

이런 것 없이 그냥 권한만 달랑 가져온다고 되는 것은 아니다, 그래서 헌정 개혁은 저는 매우 지속적으로 이루어져야 한다. 다만 첫 번째 원칙, 우리가 권력을 나누고 협력을 하는 문제가 청와대와 국회 간의 관계라는 문제, 그러니까 그게 관계의 문제라는 것이고요.

지금은 어떻게 되어 있느냐 하면 청와대와 국회의 관계가 아니라 청와대와 야당의 관계로 되어 있습니다. 여당은 청와대 출장소가 되어 있고 야당은 여당과 협력하고 갈등하는 게 아니라 청와대와 갈등을 합니다.

그러다 보니까 대통령이 의회와 협력이 되질 않기 때문에 대통령은 통치권에 의존할 수밖에 없어요. 그러니까 청와대만 계속 비대해지는 겁니다, 왜냐하면 5년을 버텨야 되기 때문에. 그렇지만 결국 못 버티고 막판에 가면 레임덕이 오고 불행하게 되는 거거든요.

그래서 아까 총리추천권에 대해서 여러 의견이 있으셨는데 사실은 선출제는 총리가 내각구성권을 갖는다는 점에서 사실상 의회제인 측면이 있다고 저는 봅니다. 그러면 현재로서는 단판에 지금 우리가 의회중심제로 가기 어렵기 때문에 지속적이고 일상적인 헌정개혁을 기구화하면서 동시에 출발은 미니멈으로 하자. 그래서 저는 총리추천제 같은 것을 검토해 보면 좋겠다. 무슨 얘기냐 하면 총리가 대통령의 지시도 받고 국회의 눈치도 보는 그런 데서부터 출발하는 게 좋지 않겠냐?

총리를 다수파가 추천한다는 것은 사실은 집권당이 청와대 출장소가 아니라 국회의 주도 세력으로서 야당과 협력하고 또 연정을 시도하는 중심으로서 정당정치를 실현하는 의미가 있다고 봅니다.

대통령이 총리를 지명하고, 지금 여당에서 총리는 아예 부를 필요도 없어요, 그렇지요? 일상적인 어떤 권한을 갖고 있지 않기 때문에 대통령이 각 당 대표들 다 불러 모아서 말씀하시지 여당 대표가 야당 대표들하고 자리를 한다든지 밥을 한다든지 협의를 한다든지 이런 것들은 좀체 보기가 힘듭니다, 우리나라 정치에서는.

그래서 여당이 국회의 일원으로서 야당과 협력하고 연정하고 그렇게 함으로써 대통령과 여당으

로서 협력하고 국회로서 견제하는 이런 기능을 회복하는 데 저는 총리 국회추천제가 의미가 있다.

그리고 현재로서는 선출제를 지금 여당이 수용하기 어렵고 또 국민여론도 그렇습니다. 그렇지만 권력 분점을 위해서는 책임총리·책임장관제에 대한 제도적 대안을 여당이 내놓아야 되는 거예요. 이 양자의 사이에서 결국은 여당은…… 그것은 대통령 공약사항입니다. 현행 헌법상 책임총리·책임장관제가 대통령의 선의에 의존하는 것이 아니라 제도적으로 어떻게 보장될 것인가에 대한 답을 내놓아야 된다.

또 야당은 지금 총리선출제가 사실상 의원내각제와 매우 유사하기 때문에 단판에 그렇게 가기 어렵다. 그런 점에서는 조금 접근할 수 있는 대안을 내놓아야 된다. 그 접점에 저는 총리추천제가 있지 않나 그런 말씀을 드립니다. 물론 이것은 저희 당론은 아닙니다마는 단일안을 만드는 데 참고 발언을 드리는 겁니다.

그래서 총리추천제라는 것은 말하자면 여당이 국회 다수파를 구성하면서 추천하고 대통령이 임명하고 또 그래서 국회에서 인준하는 그런 시스템을 말하는 것인데 대통령이 지명하는 것과 당대 당 협상을 통해서 추천하는 것은 매우 다릅니다. 그 총리는 대통령의 지시도 받지만 국회의 눈치도 볼 수밖에 없고, 특히 여당이 국정 운영의 중심에 설 수 있는 그런 변화를 만들어 낼 것이다. 그런 점에서 이것이 야당이 요구하는 권력분점과 관련해서 작은 변화가 결코 아니라는 점을 다시 한번 말씀드립니다.

○위원장 김재경 최근에 어느 당이었지요? 그게 당론으로 추천제를 내셨던가요?

그런데 제가 좀 과문해서 그런데, 이 추천제를 현실적으로 시행하고 있는 나라는 있기는 있는 건가, 이게 우리 논의의 아이디어인가?

○심상정 위원 추천제를 채택하고 있는 나라도 있지요. 그런데 저는 여러 나라의 어떤 제도적인 정합성보다는, 지금 사실은 현행 헌법상 책임총리·책임장관제로 되어 있지만 대통령중심제에서 실현이 불가능합니다. 그러면 한쪽에서는 대통령중심제의 정합성에 맞게 부통령제로 가자, 이렇게 이야기하는데 그것은 대한민국 국회의 취약성이라든지 앞으로 의회민주주의를 강화하는 방향의 국민적 요구와는 또 배치되는 것이다. 그렇다면 총리를 대통령의 전일적인 어떤 지휘체계에 놓을 것이 아니라 대통령과 국회 사이에 갖다 놓음으로써 장기적으로 국회의 중심을 더 강화해 나가는 이런 스타트를 할 필요가 있지 않느냐 이런 말씀을 드리는 것이고요.

제가 말씀드리는 총리추천제에서 총리는 국회의원에서 선출하는, 국회의원 중에서 총리를 추천하는 것입니다.

○위원장 김재경 지난번 헌법개정특위의 자문위안 중에서도 보니까 절충안 비슷하게 그런 의견이 있기는 있던데, 거기서도 사례를 국가별로 죽 들어 놨는데 어떤 나라다라고 특정은 못 한 것 같아요. 그래서 혹시라도 다른 좋은 자료가 있으면 저한테 개인적으로라도 한번 줘 보세요. 저도 관심 좀 있어서 그래요.

심상정 위원님 수고 많으셨고요.

정태옥 위원님 발언하시기 바랍니다.

○정태옥 위원 아까 심상정 위원님이 이야기하신 게 당론이 아닌데, 개인적인 소신이었는데 저도 우리 당론과 관계없이 입장을 밝히면 기본적으로 심상정 위원님의 문제의식과 대안에 대해서 상당히 합리성이 있다 이렇게 생각합니다.

지금 현행 87년 체제의 가장 근본적인 문제점은 대통령이 여러 가지 권한, 특히 인사권을 중심으로 해서 모든 권한을 장악하니까 사실상 여당은 배제되고 야당과 극단적인 대립적인 형태를 가져 오는 것이 굉장히 많습니다. 그러니까 우리 자유한국당이 옛날 여당 할 때도 그랬고 항상 여당은 정치에서 소외되고 정치는 청와대와 야당 간의 대결 구도로 되다 보니까 국정이 마비되는 그런 현상이 있어 왔습니다. 그렇기 때문에 그 대안으로 제가 결론부터 이야기하면 총리추천제가 상당히 합리적이지 않겠는가……

그러면 총리추천제가 기존에 있는 의원내각제나 이원집정부제와 뭐가 다르냐? 제가 설명을 드리면 의원내각제나 이원집정부제는 헌법상의 권한 자체가 대통령과 총리에 대해서 구분이 되도록 되어 있기 때문에 대통령과 총리 간의 갈등이 일어나도 조정할 수가 없습니다. 그리고 책임자가 없습니다, 이게 누구 권한인지조차 잘 모르니까.

그런데 심상정 위원님이 어떤 식으로 속마음을 갖고 있을지는 몰라도 저는 그렇게 생각합니다. 지금 총리추천제는 기본적으로 국정에 대한 모든 책임과 권한과 의무는 전부 다 대통령한테 있습니다. 있지만 그러나 총리를 추천하는 것이 지금

대통령이 지명하는 방식보다는 국회 내 여러 제 정당의 합의에 의해서 최소한 1명 내지 2명 내지 3명을 추천하게 한다면 국회 내에서 당의 타협의 소산이 될 겁니다.

그리고 실제로 우리나라 정치문화에서는 아무리 야당이 여소야대가 된다 하더라도 총리 자체는 결국 여당이 추천하는 사람이 될 수밖에 없지만, 그러나 야당에 상당히 양보를 할 수밖에 없고 타협의 산물이 될 수 있기 때문에 우리가 극단적인, 지금 현재와 같이 대통령이 무슨 말 하면 야당 대변인은 무조건 거기에 반대하는 논리만 자꾸 찾고 하는 그런 것이 되지는 않을 거다.

(김재경 위원장, 이인영 간사와 사회교대)

그렇게 되기 때문에 제가 다시 한번 간단하게 정리를 하면 87년 체제에 대한 변경을 하라고 하는 것의 가장 핵심은 청와대가 과도한 권력을 가지고 있고 청와대 참모들 아무런 책임도 없고, 저도 청와대에 오래 근무했었는데 책임도 뭐도 없는 사람들이 야당에 대해서 일방적으로 강공하는 의식만 계속 나옵니다. 지금도 상당히 그런 면이 있고, 그런데 여당 의원들은 거기에 대해서 굉장히 불만이 많습니다. 그러나 표출을 못 합니다.

그러니까 지금 현재 구조는 여당이 그냥 야당의 방패막이 역할만 하고 있기 때문에 문제가 있고 오히려 청와대 대통령과 야당만 서로 갈등을 하다 보니까 국정이 마비되는 현상이라고 진단을 하고 그 대안으로서 제가 총리추천제를 이야기하는 것은 국회 내에서 최소한 2인 이상을 추천해서 대통령이 지명을 해 가지고 국회에서 결국 과반 동의를 받는 방법으로 한다면 그 과정에서 국회 내 제 정당의 합의의 산물이 될 것 아닌가, 그렇게 되면 여당의 의사도 상당히 반영되고 또 여당 의사만 반영되지는 않고 그러다 보면 야당의 여러 가지 요구 조건이나 정책에 대해서도 서로 타협의 가능성이 굉장히 높고 그러면 국정에 대해서 권한 분쟁이 생길 거 아니냐, 그러나 기본적으로 대통령은 언제든지 총리를 해임은 가능할 수 있게, 장관 해임이 언제든지 가능할 수 있기 때문에 극단적인 형태까지는 나오지 않을 거다.

그리고 아까 또 세 번째로는 그러면 그것이 의원내각제와 이원집정부제와 뭐가 다르냐? 의원내각제와 이원집정부제는 헌법상의 권리 자체가 대통령과 총리한테 분산되어 있는데 이거는 분명히 기본적인 모든 국정에 대한 책임은 대통령한테 가 있기 때문에 프랑스의 코아비타시옹(cohabitation) 같은 그러한 혼란은 없을 거다, 그렇기 때문에 만약에 여소야대가 되어 가지고 여당이 숫자가 적으면 여당이 총리를 가져가되 아마 상임위원회 같은 데 더 양보를 한다든지 또는 자기하고 정치적인 색깔이 비슷한 당하고 정책연합을 할 가능성이 높아진다, 그렇기 때문에 국정이 훨씬 더 원활하게 돌아가고 지금 현재 87년 체제를 극복하는 데 도움이 될 거다 저는 그렇게 생각합니다.

이상입니다.

○위원장대리 이인영 정태옥 위원님 수고하셨습니다.

다음은 박주민 위원님 하실 차례인데요, 잠시 자리를 떠나셨으니까 김상희 위원님 하시고 그다음에 김성태 위원님 하시고 다시 박주민 위원님 들어오시면, 그렇게 진행하겠습니다.

김상희 위원님 말씀해 주십시오.

○김상희 위원 소위에서 많은 논의가 있으셨고 오늘 또 위원님들 말씀을 들으면서 상당히 많은 부분 견해가 좁혀져 간다 이런 느낌을 받게 됩니다. 다행이라고 생각을 하고요.

지금 정태옥 위원님 말씀하셨다시피 87년 체제는 핵심이 직선제 대통령을 선출하는 것이지 않았습니까? 그리고 87년 체제는 직선제로 뽑은 그 대통령에게 상당한 많은 권한을 주는 체제이면서 그것을 견제하는 것은 딱 하나 5년 단임제였습니다. 5년 단임제를 하면서, 대통령의 권한은 어떻게 보면 상당히 많지만 5년 단임제라고 하는 부분으로 우리 국민들이 정권을 다시 선택할 수 있게끔 한 것이 87년 체제입니다.

그런데 87년 체제에서는 기본권의 문제라든가 기본적인 삼권분립이라든가 또 대통령이 5년이지만 5년 동안에 대통령의 권력을 견제할 수 있는 이런 부분들이 전혀 없는 상태에서 사실은 30년을 지내 온 것입니다. 30년 동안 계속되어 왔던 것이 대통령의 지나친 권력 집중에 의해서 생겨나는 여러 가지 문제점들이 지금 극한 상태로 나타난 것이 이번의 국정농단이라고 볼 수 있고, 어쨌든 국민들은 그럼에도 불구하고 문제는 대한민국이 지금 세계 유일한 분단국가라고 하는 측면에서 그리고 또 대통령제가 굉장히 우리 국민들에게는 익숙한 제도이기 때문에 대통령제를 선호하는 것이 사실인 것 같습니다, 많은 부분들이.

그리고 또 실질적으로 이러한 체제가 계속됨으로 인해서 우리 대한민국의 정당정치가 사실은 제대로 발전하지 못하고 정치권이 극한 대립 그리고 대통령의 권한은 정말 제왕적 대통령이라고 우리가 명명할 수 있을 만큼 권력 집중 현상이 30년 계속된 것인데 지금 이런 상황에서 문제는 있으나 대부분의 국민들과 그리고 정치권에서도 권력 분산에 대한 견해는 다 갖고 있지만 내각제를 선호하는, 내각제로 가야 된다고 하는 의견을 갖고 계신 분들이 거의 없는 것 같습니다. 그 부분은 어쨌든 지금 현재의 국회나 정치 풍토 속에서는 내각제를 우리가 감당해내기 어렵다고 하는 부분에서는 공감을 하는 것 같고요.

그런데 지금 현행의 대통령제를 보완할 수 있는 부분으로써 이원정부제, 혼합정부제 얘기가 굉장히 많이 되어 있습니다.

그렇지만 저는 이 혼합정부제라고 하는 것이 보면 프랑스, 핀란드, 오스트리아가 있지만 실질적으로 핀란드나 오스트리아는 이원집정부제라고 할 수가 없지요. 내각제라고 볼 수 있을 것 같고요. 대통령이라고 하는 것이 어떻게 보면 거의 상징적인 상태고, 프랑스만이 이원집정부제의 실질적인 제도를 가지고 운용을 하고 있는데 아시다시피 지금 프랑스의 경우에도 상당히, 1958년에 이 체제가 출범을 했지만 대통령과 총리의 소속 정당이 다른 좌우 동거 정부가 세 차례나 있었고 굉장히 많은 갈등을 갖게 됐습니다.

그래서 선거 시기를 조정하는 방법으로 이것을 완화하려고 하는 시도를 했지만 이 부분은 정당정치가 굉장히 발전해 있고 여러 부분에 있어서 민주주의가 숙성되어 있는 프랑스마저도 지금 상당히 어려움에 처해 있는 건 사실입니다.

이런 상황에서 우리가 이원정부제를 하면서 대통령과 총리의 권한을 어떻게 분점할 것인가 그리고 또 국회와 대통령과 총리 관계를 어떻게 할 것인가 이런 부분들이 제가 생각할 때는 내각제보다도 사실은 더 혼란을 가져올 가능성이 상당히 높다고 생각합니다.

그런 측면에서는 대통령중심제로 가면서 대통령의 권한을 축소하고, 축소라고 하면 삼권분립을 명확하게 하고 그리고 권력기관들의 정치적 중립 이 부분은 사실은 대통령의 인사권을 제대로 민주적으로 행사할 수 있도록 하는 부분 그리고 지방분권을 강화하고 기본권을 강화하는 이런 방향으로 나가면서 권력을 견제하고.

그리고 중요한 것은 사실은 국회의 기능입니다. 그래서 여기서 삼권분립을 제대로 하면서 국회가 제대로 된 권한을 행사할 수 있도록 하는 것이 중요하고 그리고 투명한 권력 행사를 하도록 하는 이런 제도적인 장치들을 도입함으로써 대통령제의 문제를 해소할 수 있다고 생각합니다.

그리고 총리와 관련해서는 현재에도 우리가 책임총리제라고 하지만 책임총리가 제대로 되지 않고 있는 것은 결국은 총리를 대통령이 지명하는 데서 많은 문제가 있는 것이 아닌가 하는 생각이 듭니다. 그래서 총리 추천과 관련해서 정태옥 위원님과 심상정 위원님께서도 말씀을 하셨는데, 총리를 단수 추천하는 것은 결국은 국회에서 선출하는 것이기 때문에 추천이라고 볼 수가 없지요.

그래서 국회에서 복수 추천하는 안을 우리가 선택한다 그러면 여야가 충분한 합의를 통해서 총리를 복수로 추천을 하고 그리고 그 추천된 후보자 중에서 대통령이 지명을 해서 총리가 지금 현재 있는 권한을 제대로 행사하게끔 하면 저는 상당 부분 책임총리제가 되고 국회하고도 협력관계가 그리고 국회의 견제도 제대로 작동할 수 있다고 생각합니다.

그래서 기본적으로 대통령제를 도입하고 책임있게 대통령……

○정태옥 위원 대통령제를 유지하고.

○김상희 위원 예?

○정태옥 위원 대통령제를 도입이 아니라 유지하고.

○김상희 위원 대통령제를 유지를 하고 그리고 지금 5년 단임제보다는 책임 있게 할 수 있도록 4년 중임제로 가는 것이 바람직하다. 그리고 명확한 삼권분립, 대통령이 권력기관과 관련해서 정치적 중립을 할 수 있도록 인사권을 민주적으로 하고 분권과 기본권 강화 그리고 투명한 권력 행사를 제대로 할 수 있게끔 해서 지금의 제왕적 대통령 중심제가 갖는 문제를 해결하고 좀 더 나은 민주주의를 실현할 수 있지 않을까 싶습니다.

그래서 많은 부분 의견들이 좁혀져 가는데요. 충분한 토론을 통해서 이 부분에 대해서 국회에서 함께 합의해서 안을 만들어 나가는 그런 모습을 국민들께 보여 줬으면 하는 생각을 갖게 됩니다.

이상입니다.

○위원장대리 이인영 김상희 위원님 수고하셨습니다.

다음은 김성태 위원님 말씀해 주시면 되겠습니다.

○金成泰 위원 제가 소위에서 많이 말씀을 드렸습니다마는 정리를 위해서 다시 한번 말씀을 드릴까 합니다.

지금 이제 가닥을 잡아야 되는 것이 다시 한번 개헌의 당위성, 다시 말해서 개헌의 국민적 요청이 어디에서부터 비롯됐는가 하는 것을 우리가 다시 돌아볼 필요가 있고요. 지금 일반적인 여론을 많이 말씀하시는데 국민적인 여론하고 또 전문가들의 자문의견을 많이 들은 바 있습니다, 우리 정부형태와 관련해서.

지금 개헌을 통해서 대통령의 권한을 분산하거나 견제장치를 강화하자는 데 대한 국민들의 응답 지지율이 71.1%에 달합니다. 그리고 이에 대해서 또 전문가들의 의견도 여기에 대한 해결책이 지금 자문위원 11명 중에 9명이 분권형 대통령제를 찬성하고 있고, 제가 1차 헌법개정특위에서도 활동을 했습니다만 그 자문위원회에 열한 분이 참석했는데 제왕적 대통령제 폐해를 극복하기 위해서 분권과 협치의 정신을 원칙으로 정부형태를 제시한 바 있습니다. 그래서 분권형 정부제, 이것 이원정부제라고 부르는 사람도 있습니다마는 7명이고, 내각제 주장을 또 두 분이 하고 있습니다. 대통령 4년 중임제는 두 분이 하고 있는데요. 그러니까 열한 분 중에 아홉 분이, 제왕적 대통령제 폐지를 위한 헌법 개정이 전문가들의 다수의견이다라는 말씀을 드리고 또 자유발언대나 홈페이지, 여러 가지 SNS나 이런 것을 통해 봐도 제왕적 대통령제 극복을 하는 것이, 1987년 이후의 개헌이 대통령직선제 개헌이었다 하면 2018년 10차 개헌의 화두는 제왕적 대통령제 극복을 위한 분권이다 하는 것이 지금 거의 대다수 국민들의 의견으로 되어 있습니다.

이 전문가들의 이야기하고, 국민들은 아직 여기에 익숙하지 않기 때문에 지금 그런 대통령제에 대한 지지가 높다고 이야기를 하는데 실제 제왕적 대통령제 문제를 해결하는 데 있어 가지고 분권형 정부형태가 정답이라는 것을 알고 있습니다, 내각제까지는 가지 않더라도. 이런 부분에 대해서 우리는, 특히 국회가 그러면 책임 있게 이러한 부분을 감당할 수 있겠느냐 하는 논리를 하는데 이 부분은 오히려 제왕적 대통령제하에 국회의 국민의 대표로서의 기능과 역할을 상당히 격하시켜 놨기 때문에 생기는 문제다, 다시 말해서 존경하는 심상정 위원님께서 말씀하신 여당이 결국은 청와대의 출장소라고 격하해서 말씀하시는 정도로 우리 국회가 비하되고 있거든요. 그래서 이 갈등구조 자체가 극복이 되어야 되고 또 지금 시대적인 흐름이 제4의 물결 4차 산업혁명의 다원적인 하나의 가치가 존중되는 그런 상황에서 결국 이러한 산업사회의 성공적인 모델로서 치부되는 대통령제, 그리고 거기에다가 더 그것을 강화하는 4년 중임제 대통령제로 간다라는 것은 오히려 미래지향적인 개헌이라기보다는 과거지향적인 개헌 방향으로 가자는 것이고 또한 이 부분도 문재인 대통령께서 이전에 주장했던, 오히려 내각제를 주장하고 또 여당의 많은 분들도 내각제를 주장한 바가 있습니다. 그런 부분이 갑자기 전환이 되어서 4년 중임제로 이야기하는 것은 오히려 지금 현재 국민들의 여망인 그런 방향에서 전혀 반대로 가고 있는 것이 아니냐 하는 것입니다.

그리고 4년 중임 대통령제는 잘 아시다시피 대통령 권한이 막강한데 국회에 대한 책임을 지지 않습니다. 독재화 경향이 나타날 수가 있고 또 그 비선들이 활동함으로써 여러 가지 폐해가 지금 나타나고 있고 또 권력분립 원리에 충실한 결과 입법·행정이 불필요하게 분립되어서 국정의 통일적 수행이 어렵게 되거나 여소야대 정국에서 대통령과 입법부 간의 충돌이 해결되지 못하면 조정할 방법이 없게 될 수도 있다는 단점이 있지요.

그리고 또한 대통령의 무능이나 실정에 대해서 임기 동안 책임을 묻기가 어렵다 하는 것입니다. 그래서 국민의 대표로서 국회가 이것을 견제하고 협치와 조정의 역할을 강화하는 그런 방향으로 간다고 그러면 이 선거구제의 조정과 함께 이것을 한다고 그러면 매우 좋은 그런 하나의 개헌의 방향이 나오지 않을까.

그래서 결국 대통령 권한을 어떻게 하면 책임을 물을 수 있는 구조로 갈 수 있겠는가 하는 것이 결국 저는 분권형 대통령제다. 그래서 혼합형 정부제라고 불리기도 하고 이원집정부제라고 불리기도 한데, 이 이름을 떠나서 그리고 다른 나라의 사례를 떠나서 앞으로 우리나라의 정치사나 역사적인 흐름을 봐서 지금이 이러한 대통령의 권력 분산, 역할 분담의 그 적기가 아닌가 그리

고 이러한 것들을 지금 국회의 현재의 기능을 봐 가지고 할 게 아니라 앞으로 국회가 제대로 된 역할을 할 수 있는 여건을 오히려 만드는 것이다. 그래서 대통령과 총리의 관계에 있어서도 결국은 협치와 조정을 강화하는 쪽으로 가는 것이 지금 시대정신에 맞다, 저는 그렇게 판단합니다.

그래서 제가 저번 소위에서도 주장한 내용을 다시 정리해서 말씀을 드렸는데, 좀 더 이러한 4년 중임제 대통령제는 우리가 집을 지을 때도…… 물론 분권을, 몇 개 가구를 옮길 수는 있지만 큰 뼈대를 아예 대통령제를 강화하는 쪽으로 가면서 분권을 주장하는 것은 모순되는 것이다. 그래서 집의 뼈대부터 분권형 뼈대를 만들고 가구도 적절히 그렇게 배치하는 것이 맞지 아예 대통령제를 강화하는 쪽으로, 다시 말해서 제왕적 대통령제를 강화하는 쪽으로 가면서 분권을 하자라는 것은 상호 모순되는 그런 주장이다. 그래서 그것은 더 이상 국민의 눈을 가리지 말자라고 하는 것이 이번 개헌의 정신에 맞지 않느냐 하는 그런 말씀입니다.

○위원장대리 이인영 이제 박주민 위원님 하시고, 주승용 위원님 하시고, 나경원 위원님 하시는 순으로 진행하겠습니다. 그다음에 정춘숙 위원님 하시면 되겠습니다.

박주민 위원님 말씀 주시기 바랍니다.

○박주민 위원 서울 은평갑 박주민입니다.

좀 반복되고 중복되는 감은 있지만 그래도 제 의견을 밝힐 필요가 있을 것 같아서 말씀을 드리도록 하겠습니다.

아까 다른 위원님들께서도 말씀하셨지만 개헌이라고 하는 것은 대통령 또는 국회의원들만 참여해서 되는 것은 아닙니다. 너무나 당연하게도 국민분들에 의한 동의와 지지를 얻어야 개헌이 되는 것이지요. 특히 이번 개헌이 진정한 의미로서의 개헌이 되기 위해서는 당연히 국민분들의 의사가 충분히 반영된 개헌이 되어야 된다고 생각합니다.

그런 관점에서 봤을 때 권력구조에 대한 논의도 국민분들의 선호와 의사가 충분히 반영되어야 된다고 생각합니다. 이미 여러 여론조사에서 나왔다시피 국민분들은 대통령제 또는 대통령 중임제를 선호하고 계십니다. 그 이유는 아까 김상희 위원님께서도 말씀하셨지만 급변할 수 있는 한국사회의 어떤 정치적인 상황이라든지 이런 것에 대해 대비하기 위해서 대통령제가 적합하다는 판단 그리고 최고 권력자를 국민분들께서 직접 선출하고 싶다는 그런 욕구 그리고 현재까지 익숙했던 제도라는 점 등이 작용한 것 같습니다.

그리고 또 반면에 저희들이 자꾸 잊어버리는 것이 있는데 국민분들은 대통령제를 선호하는 반면에 국회에 대해서는 안타깝게도 굉장히 큰 불신을 가지고 계십니다. 이것에 대해서는 제가 또 반복하지 않아도 다 아실 수도 있다고 생각하는데 사실 이 논의 때문에, 이 이유 때문에 연동형 비례대표제에 대해서 야당 위원님들이 반대하셨던 것 아닙니까. 국민들이 국회에 대해서 이렇게 불신하는데 국회의원 숫자를 늘릴 수 있겠느냐라고.

그래서 이 두 가지 이유, 즉 국민분들의 선호를 반영해야 되고 대통령제를 선호하시는 그런 것들을 반영해야 되고, 한편으로 국민분들이 여전히 국회에 대해서 불신하고 계시고 또 앞서서 다른 존경하는 동료 위원님들께서 국회가 갖고 있는 현재적 한계를 말씀해 주셨기 때문에 이런 것들을 반영했을 때 저는 내각제적 요소가 이번 개헌에 들어가는 것은 안 된다라는 것을 분명히 좀 말씀드리겠습니다.

그렇기 때문에 내각제적 요소로 판단될 수 있는 총리에 대한 국회의 임명이라든지 또는 그에 준하는 총리후보를 국회에서 선출하고 추천하는 것에 대해서 반대합니다. 아까 말씀드렸던 그런 이유로 대통령제 중심으로 이번에 개헌 논의가 이루어져야 된다고 생각합니다.

그럼에도 불구하고 저도 대통령제가 가지고 있는 권력 오남용의 우려에 대해서는 충분히 동의를 합니다. 그래서 이런 부분에 대한 개선이 필요하다고 생각을 하고요. 그 방안으로는 국민기본권 강화가 하나의 대안이 될 수 있다고 생각합니다. 국민들이 직접 정치에 보다 많이 참여할 수 있는 통로를 열어 드린다면 국민분들에 의해서 권력의 오남용이라든지 이런 것들이 차단될 수 있을 것이다라고 생각합니다. 국민소환제라든지 국민발안제라든지 또는 국민참여예산제 같은 것이 그 예가 될 수 있을 것 같습니다.

두 번째로, 제가 지난번에도 말씀드렸는데요. 지방분권을 강화하는 것 역시 대통령의 권한 오남용을 막을 수 있는 방법이라고 생각합니다. 미국의 대통령이 굉장히 센 권한을 갖고 있는 것 같지만 실제로 들여다보면 우리나라 대통령보다 권한이 약하다라고 평가받는 이유 중의 하나가

철저한 지방분권에 있다라고 알고 있습니다. 지방분권을 강화하는 것도 대통령의 권한 오남용을 막을 수 있는 방법이라고 생각합니다.

그리고 저희 더불어민주당에서 이야기하고 있는 바와 같이 권력기관을 구성하는 방법과 절차를 조정하는 것을 통해서도 대통령의 권한 오남용을 막을 수 있다고 생각합니다. 대법원, 헌법재판소의 구성을 후보추천위원회 같은 것을 만들어서 거기서 진행하는 방식으로 하게 된다면 대통령의 권한 오남용이 상당히 차단될 수 있을 것이라고 생각합니다.

그리고 일부 권한을 국회에 가져오는 것도 고민해 볼 수 있을 것 같습니다. 법률안 제출권을 국회만 행사하도록 하는 방법이라든지 예산에 대한 편성권을 국회로 가져온다든지 아니면 감사원이 갖고 있었던 회계검사권을 국회로 갖고 온다든지 하는 방법도 고민해 볼 수 있을 것이라고 생각하고요.

현재는 장관 임명에 대해서 국회가 동의를 하지 않도록 되어 있는데 장관 임명에 대해서 국회가 동의하도록 하는 방법을 사용하는 것도 저는 한 방법이 될 수 있을 것이라고 생각합니다.

그래서 이런 제도들을 도입하면 대통령제를 유지하면서도 대통령의 권한 오남용을 충분히 막을 수 있다고 생각하고요. 그리고 이와 동시에 아까 말씀드렸던 것처럼 국회에 대한 불신을 줄이기 위한 노력도 좀 해 나갔으면 좋겠다는 말씀을 다시 한번 드리도록 하겠습니다.

국회에 대한 불신을 줄이기 위해서는 국회의 의석 배분을 정하는 방법 자체가 지금 형식대로 되면 안 된다라고 생각합니다. 그래서 연동형 비례대표제를 도입해서 국민분들의 의사가 보다 정확하게 국회의 의석 배분 비율에 영향을 미칠 수 있도록 해야 될 것이라고 생각하고요. 일을 잘 안 하거나 또는 일을 잘 못하거나 또는 심지어 불법적인 행위를 하는 국회의원들을 임기 중에도 국민분들이 직접 파면할 수 있는 소환제 도입이 좀 있었으면 좋겠다는 생각이 들고요.

국회의원들을 국민분들이 만나고 싶다고 하시면 언제든지 만날 수 있고 이야기할 수 있는 국회의원 면담과 관련된 제도들도 법제화해야 될 필요가 있다고 생각합니다. 이런 것들이 도입되면 국회에 대한 불신이 개선될 것이라고 생각하고요. 이런 것들이 충분히 이루어진 뒤에, 저는 한참 뒤에 이런 것들이 이루어진 뒤에 내각제라든지 또는 내각제적 요소 도입이 이야기되면 될 것이다라고 생각합니다.

다시 한번 강조해서 말씀드리지만 지금 현재의 헌법을 바꿈에 있어서는 내각제적인 요소를 도입하거나 그에 준하는 요소를 도입하는 것에 대해서는 저는 분명히 반대합니다.

이상입니다.

○위원장대리 이인영 박주민 위원님 수고하셨습니다.

다음은 주승용 위원님 말씀 주시면 되겠습니다.

○주승용 위원 주승용 위원입니다.

4년 중임제로 할 것이냐 또 분권형으로 할 것이냐 의원내각제로 할 것이냐, 그동안 짧게는 1년 전부터 길게는 수십 년 동안 계속해서 논의해 온 문제라고 생각합니다.

저는 모든 제도가 장점과 단점이 있고 그렇기 때문에 우리나라의 형편에 어떤 것이 맞는 제도인가를 우리가 결정해야 되고 결단해야 된다라는 말씀을 드리고 싶고 우리는 언제든지 여야가 얼마 후에 또다시 바뀔 수도 있다라는 전제하에서 개헌 문제는 논의가 되어야 된다라고 생각을 합니다.

제왕적 대통령제, 30년 전에 헌법이 개헌됐고 그동안 수도 없이 논의되어 왔고 작년에 박근혜 대통령이 탄핵당하고 이런 상황에서 제왕적 대통령제에 대한 국민적 반대가 지금 개헌으로 논의가 시작되었다 이렇게 생각했을 때 대통령에다 권한을 집중할 것이냐, 아니면 국회에다 권한을 집중할 것이냐에 따라서 의원내각제로 할 것이냐라고 논의가 되기 시작했고, 의원내각제는 국회가 아직 국민들로부터 불신을 받고 있는 상황에서 의원내각제로 갈 수 있는 단계가 아니다라는 차원에서 그러면 대통령의 권한을 어디까지 분리를 시켜야 될 것인가, 축소시켜야 될 것인가의 논의에서 지금 여야가 대치하고 있다 이런 생각을 저는 하고 있습니다.

그런 와중에 대통령께서 어느 시점이 되어서 국회에서 논의를 하지 못하면 대통령이 발의하겠다라는 것에 대해서는 현실적으로 대단히 바람직하지 못하다 생각합니다.

지금 국회에서 이렇게 논의를 해 오고 있고 토론을 해 가고 있는 상황에서…… 물론 시점이 필요한 것은 어느 정도 합의를 해 놓고 시작한 것이기 때문에 존중되어야 됩니다마는 저는 개헌에

있어서 꼭 시기를 정해 놓고 하는 것 자체는 바람직하지 않다고 생각하고, 그 대신 반드시 20대 국회에서 가급적 금년 내에 개헌은 되어야 된다라고 생각하기 때문에 개헌의 내용이 중요하지 시기가 중요하다라는 생각에는…… 저는 그 입장을 갖고 있습니다.

저는 20대 국회에서 탄핵과 개헌이 이루어진다면 20대 국회는 역사적으로 평가받을 것이다 이렇게 생각을 하고 있으면서, 대통령께서 현실적으로 개헌을 발의했을 때 지금 자유한국당이 116석을 갖고 있는 상황에서 오히려 더 역반응을 일으킬 수도 있다라는 차원에서 대통령의 개헌 발의는 반대하는 입장이고, 그 대신 자유한국당에서는 진정성 있게 다가가서 정말 여당과 제1야당의 양보와 결단을 촉구합니다.

정말 결단하면서 여당의 아낌없는 양보가 있어야만 이번 개헌이 성공할 수 있다라는 그런 말씀을 드리면서, 또 대통령께서도 권력구조 개편에 있어서 4년 중임제도 선호하겠지만 만약에 국회에서 선거제도 개편을 합의를 봐 준다면 4년 중임제에 대한 양보도 하겠다라는 것에 대해서는 저는 정말 그 말씀에 대해서 존중을 하면서, 권력구조의 개편과 선거제도의 개편 이것에 있어서 과연 권력구조 개편을 위해서는 선거제도가 개편되어야 되는데 선거제도 개편이 정당의 유·불리 또 의원 개개인의 유·불리에 의해서 이게 과연 국회에서 이루어질 수 있겠는가, 저는 아주 힘들다라고 생각을 합니다.

그런 의미에서 결단도 필요하고 양보도 필요합니다마는, 오늘 아침에도 각 당 전체 5당의 모임인 '민심 그대로 정치개혁연대' 모임에서도 말씀을 드렸습니다마는 선거제도 개편도 연동형 비례대표제, 중대선거구제 여러 가지가 있습니다마는 연동형 비례대표제를 추진하기 위해서는 어쨌든 비례대표냐 지역구냐 이 숫자를 가지고 이렇게 이야기가 계속되고 있는데 국회의원 정수를 늘려주지 않으면, 국회에서 몰매를 맞더라도 국민들에게 설득을 시키고, 지금까지 299명, 300명의 국회의원 정수가 유지된 이후로 대한민국 국민이 1000만 이상이 증가한 것을 감안한다면 어느 정도의 국회의원 정수를 늘려 가는 전제하에서 선거제도 개편도 이루어져야지, 지금 현행 300명 숫자를 가지고 비례대표와 지역구를 조정하는 것은 절대 이것은 논의의 결론이 날 수가 없다라는 차원에서 국회의원 정수를 우리가 어느 정도 늘려 놓고 거기에서 국민 설득과 또 거기에서 시작이 되어야만 선거제도 개편도 이루어질 것이고, 선거제도 개편이 이루어져야지 권력구조 개편도 이루어질 것이라고 생각합니다.

그런 차원에서 대통령의 권한을 어디까지 축소하느냐의 문제는 물론 입법권, 법안 제출권, 예산편성권, 감사권 또 헌법기관의 인사추천위원회 이런 것 전부 다, 이런 것 정도는 여야 간에 어느 정도 합의가 가능하다고 나는 봅니다.

아까 이야기했던 총리 추천권에 대해서는 총리를 국회가 추천하느냐 대통령이 추천하느냐의 문제는 중요하지 않다고 저는 보고, 총리의 문제는 총리의 중요성을 감안한다면 '국회에서 재적 과반수의 찬성으로 임명한다' 이렇게 되면 결국 여야가 추천하는 총리가 임명될 수밖에 없다고 생각하고.

지금 현행도 청와대가 국정 운영의 중심에 있는 것을 배제하기 위해서라도, 내각 중심, 국무위원 중심의 국정 운영이 되기 위해서라도 장관에 대해서도 국회의 임명 동의를 받는 것, 그래서 총리는 재적 과반수, 장관은 출석 과반수의 동의를 받아서 추천하게 된다면 그래도 지금보다 진일보한 것 아니겠느냐라고 생각하고.

마지막으로 여야의 어떤 결단과 양보가 필요한데 여당임을 존중해야 되고 또 야당이 116석임을 존중해야 된다라는 생각을 저는 갖고 있으면서, 아까 입법·감사·예산권 또 헌법기관의 인사추천위원회 이런 것에 대해서 하나하나 정리를 해 나가서 결정을 하고 총리의 권한 문제나 추천 문제는 그것도 양당이 결단하면 이루어질 수 있다라고 저는 생각하고, 그 이전에 선거제도에 있어서 국회의원 정수를 늘리는 문제가 이루어진다면 하나하나 다 풀릴 수 있다 저는 그렇게 말씀을 드리고 싶습니다.

○위원장대리 이인영 이제 나경원 위원님 하시고, 정춘숙 위원님 하시고 그다음에 안상수 위원님 하시는 순서로 가겠습니다.

○나경원 위원 먼저 오늘 개헌에 관해서 말씀드리기 전에 제가 지난번에 공직선거법 논의를 보면서요 개헌 논의도 그렇게 되지 않을까라는 그런 걱정이 있어서 말씀드립니다.

아시다시피 공직선거법은 우리가 플러스 4 안, 플러스 17 안, 플러스 26 안 이 세 가지가 있었는데 그날 느닷없이 플러스 27 안으로 합의되면서 깜짝 놀란 것 아니겠습니까?

그래서 내용을 들어 보니까 한마디로 플러스 17안을 기본으로 하고 거기에 10석을 3당이 나눠 먹은 거였습니다. 그 10석을 나누다 보니까 인구 하한을 살리는 데 있어서도 7개만 살려 줬는데 7개를 살리는 데에 원칙이 없었고 또 그다음에 제가 보니까 나눠 주는 데 있어서 같은 당에서도 조금 더 힘 있는 쪽에 막 주고 그러셨더라고요. 그러니까 그 안에 원칙이 없어요.

예컨대 민주당 내에서도 덕양이 받을 걸 수원이 가져가고 또 민주당하고 자유한국당을 넘어가면서 서산이 받을 것이 천안에 가고 이렇게 되어서, 사실 앞으로는 공직선거법을 보니까 기본 정수 원칙에다 ±14%까지 국회에서 이렇게 정하게 되어 있는데 이 부분을 대폭 축소하고 우리가 정치적 합의라는 이름으로 하는 것은 맞지 않다 이런 말씀을 드리면서요.

여기서 문제점은 뭐냐 하면 우리가 많이 논의해도 결국은 양당 합의 이렇게 된 것처럼 이 개헌 문제도 우리가 이렇게 논의하다가 어느 순간에 그냥 타협해 버리지 않을까 이런 걱정이 굉장히 많이 있습니다.

그래서 우리 헌정특위가 정말 그 역할을 할 수 있도록, 지금 위원장께서 안 계신데요 위원장과 위원들이 같이 그런 마음을 모아야 되지 않나 이런 생각을 하면서, 그런 의미에서 대통령의 국민헌법자문특위도 결국은 마지막에 대통령 의도대로 또 여당 의도대로 가기 위한 일종의 관제 개헌을 위한 기구 아닌가 하는 그런 걱정이 있습니다.

특히 특위 위원장 및 위원들이, 특위 위원장은 보니까 지난번에 국회 자문특위에 계셨던 분인데 그 안의 위원들과 여러 가지 합의가 잘 안 되어서 사퇴하셨다 이런 이야기를 들었습니다. 그런 분이 다시 대통령 국민헌법자문특위 위원장으로 가시는 것 또 그 밖에 여러 가지, '친문 인사다', '이념 편향 인사다' 이렇게 되는 분들로 구성되는 것에 대해서는 아쉬움을 표시하면서 우리 국회가 좀 더 실질적인 논의로 또 우리 국회가 여기에 대해서 끝까지 책임을 질 수 있는 헌법 개정을 했으면 하는 그런 바람을 말씀드립니다.

오늘 정부형태에 대해서 논의가 되고 있는데요, 저는 사실 의원내각제주의자입니다. 삼권분립의 한 축인 의회가 책임 있게 국정에 참여함으로써 대통령의 권한 집중과 권한 독식을 방지하고 또 그렇게 함으로써 이 승자독식의 대통령제로 인한 우리의 극단적 정치 갈등을 좀 해소할 수 있다는 점에서는 의원내각제주의자입니다.

그러나 현실적으로 의회에 대해서 아직은 국민들이 신뢰를 하지 못한다고 했을 때 대통령제에다 의원내각제적 요소를 더하는 그런 어떤 징검다리적인, 의원내각제적 요소를 좀 더 강화하는 쪽의 이런 징검다리적인 형태를 생각할 수는 있다라는 생각이 오늘 위원님들 논의를 들어 보면서 들었습니다.

결국 대통령에 대한 권한 집중을 어떻게 나누느냐에 있어서 나누는 대상이 누구랑 같이 나누느냐가 의회가 되기에는 아직은 신뢰 회복의 문제가 있다면, 아까 박주민 위원께서 국민소환제를 이야기하셨는데 지금 지방의회나 지방자치선거에 있어서는 주민소환제가 있는데요. 이거는 국회에서 한번 적극적으로 검토해 볼 만한 일이라고 저는 생각을 합니다.

그런 어떤 의회의 신뢰를 회복하는 길을 갈 때까지, 의회의 신뢰가 회복될 때까지는 대통령제에 의원내각제 요소를 가미하지 않자는 것은 사실 권한을 전혀 나누지 않는다는 생각이 저는 들고요. 그렇기 때문에 의회의 신뢰를 회복하는 이 길과 함께 의원내각제적 요소를 가미해서 의회가 좀 더 책임 있는 의회로 되게 하는 노력이 필요하다고 저는 생각을 합니다.

그런 의미에서 국무총리를 의회에서 추천하는 부분에 대해서 찬성을 하고, 다만 국무총리로 추천될 수 있는 대상을 국회의원으로 한정하는 것이 맞다, 그것이 의원내각제적 요소를 제대로 실현하는 거라고 저는 생각을 합니다. 그리고 구체적인 방법에 있어서 단수 추천이냐 복수 추천이냐는 것은 좀 더 논의할 필요가 있다고 생각합니다.

그런데 국무총리를 추천하는 것만으로 실질적으로 국무총리가 책임총리가 되기에는 굉장히 어려운 지금의 권력구조의 형태라고 생각을 합니다. 그래서 국무총리의 전속 권한을 좀 더 확대하는 부분, 저도 이 부분에 대해서는 아직 자세히 살펴보지 못했습니다, 왜냐하면 저는 의원내각제주의자였기 때문에.

그래서 우리가 이 징검다리적인 정부형태로서의 의원내각제적 요소를 좀 더 가미하고 좀 더 충실히 하는 것의 방안으로 국무총리의 추천을 의회에서 하는 것, 그 대상은 국회의원으로 한다, 그리고 국무총리의 전속 권한을 확대하는 쪽의

논의가 좀 더 활발히 되었으면 하는 생각입니다.

○위원장대리 이인영 이제 정춘숙 위원님 하시고, 안상수 위원님 하시고, 김경협 위원님 하시는 걸로 가겠습니다.

○정춘숙 위원 더불어민주당 정춘숙 위원입니다.

저는 헌정특위 위원으로서 우리들의 책무가 굉장히 막중하다고 생각을 합니다. 여야가 힘을 모아서 헌법개정안을 내고 또 통과될 수 있도록 우리가 최선의 노력을 다해야 한다고 생각을 합니다. 그러기 위해서 서로의 이견들을 최대한 맞춰 가는 이런 과정이 필요하다고 생각이 들고요. 또 일정 부분에서는 아까 말씀하시는 것들을 보니까 의견을 많이 맞추어 가는 것 같기도 합니다.

이번 헌법 개정에서 가장 중요한 것은 대통령에게 집중되어 있는 권력을 어떻게 나눌 것인가라고 하는 거라고 저는 생각합니다. 그것이 이원정부제라는 이름으로 얘기가 되기도 하고 내각제라고 이름이 얘기가 되기도 합니다.

그런데 핵심은 대통령에 집중되어 있는 권력을 어떻게 나눌 것인가라고 하는 데에 있다고 하는 것으로부터 출발해야 된다고 저는 생각을 하고요. 많은 제도의 장단점이 있기 때문에 무엇이 꼭 맞다라고 생각은 하지 않습니다.

그러나 각 나라에서 그 역사성이라고 하는 게 있고요. 또 국민의 상당한 부분이 대통령제를 지금 선호하고 있습니다. 그것은 지난번에도 말씀드렸지만 우리는 독재정권으로부터 민주주의로 발전하는 과정에서 우리가 직접적으로 대통령을 뽑고자 하는 그 열망이 얼마나 뜨거웠던가, 그리고 그곳에 헌신했던 많은 사람들의 의견이 지금도 우리 사회에 있다고 저는 생각을 합니다.

그래서 지금 현재 대통령에게 집중되어 있는 인사권이라든지 또 수많은 권한들을 나누는 것, 그래서 진정한 삼권분립을 통해서 대통령 권한에 대한 민주적 통제가 가능하게 하는 제도적 변화를 우선하는 것이 저는 순서라고 생각을 합니다.

그래서 많은 분들이 지금 얘기하고 있습니다마는 행정부를 정말 견제할 수 있는 입법부의 권한들 그리고 지금 대통령의 행정부의 임명권을 축소하는…… 그래서 예를 들면 많은 얘기가 되고 있습니다만 장관 인사 같은 경우도 국회의 동의권을 강화하는 방식으로 확대를 하고 그다음에 법률 제출권도 입법부인 우리의 고유권한으로 정리를 하고 그리고 또 지금 감사원 같은 경우도 국회에 소속되거나 이렇게 해서 국회의 통제를 통해서 민주적인 감시와 통제가 가능하게 하는 방식으로 권력을 분산을 하는 겁니다. 권력을 분산을 하면서 과연 우리가 지금 문제 삼고 있는 제왕적 대통령제라고 하는 것이 얼마큼 완화되는가라고 하는 것들을 실지로 저는 볼 수 있어야 된다고 생각을 합니다.

그런 과정과 함께 선거제도의 개편을 통해서 의회의 권한을 강화하고 국민들의 의사가 의회 안에 정말 들어올 수 있는 이러한 구조의 변화를 통해서 의회가 신뢰를 더 강화해야 된다고 생각을 하고요. 그 이후에는 우리가 또 다른 권력구조로 의논할 수 있다고 생각을 합니다.

저는 이런 헌법 논의하는 과정에서 오늘이나 어떤 권력구조의, 정부형태에 관한 논의를 합니다만, 헌법 개정이 우리가 굉장히 경성헌법이지 않습니까? 그래서 정말 30년 만에 헌법 개정을 하고 이런 일이 있는데 훨씬 더 연성으로 바꿔서 헌법을 우리가 쉽게 개정할 수 있게 하고 이런 방식으로 좀 바꾸면서 우리가 단계적으로 이 문제를, 우리 권력구조가 어떻게 훨씬 더 물리적 통제가 가능하고 국민적 의사를 반영할 수 있는가라고 하는 것으로 집중되어야 된다고 생각을 합니다.

(이인영 간사, 김재경 위원장과 사회교대)

아까 프랑스 예를 들고 이원정부에 대한 여러 가지 얘기를 했습니다마는 프랑스가 동거정부로서 굉장히 혼란을, 정국 혼란이 오기도 했고 또 한편으로는 총리와 대통령이 같은 경우일 때는 정말 대통령이 엄청난 권한을 갖는 이런 두 가지 모습이 있었거든요.

그래서 저는 우리가 헌법을 개정하는 데 있어서는 어떻게 대통령에게 집중되어 있는 권한을 나누고 인사권을 나누고 그리고 예를 들면 사법부가 진정한 사법부로서 독립할 수 있게 해 주고 이런 부분들을 좀 강화하면서 국민들의 의사가 반영되는 선거제도의 변화 이게 함께 논의되어야 된다고 생각을 합니다.

그래서 사실은 국민들이 선호하는 대통령제라고 하는 것들은 그 이유와 역사가 있다고 저는 생각을 합니다. 그 국민들의 뜻을 받들면서도 국회를 강화하고 입법부를 강화하고 또 대통령의 권한을 견제하는 그런 구체적인 방안들이 논의되면서 했으면 좋겠습니다. 그 과정에서 총리를 어떻게 선출할 것인가도 논의될 수 있다고 생각합

니다.

그러나 제가 좀 우려되는 것은 총리가 그렇게 선출되었을 때 과연 어떤 차별이 있을까, 아까 정태옥 위원님께서 많이 설명도 해 주셨습니다만 상당한 정도의 제한이 있지 않고서는 또다시 프랑스와 같은 동거정부처럼 혼란이 야기가 될 수 있기 때문에 그 부분도 우리가 논의하면서 충분히 고려를 했으면 좋겠습니다.

이상입니다.

○위원장 김재경 정춘숙 위원님 수고하셨습니다.

안상수 위원님 발언하십시오.

○안상수 위원 저는 소위에서도 얘기를 했습니다만 시기 문제에 대해서 우리가 다시 한번 심도 있게 생각을 해야 된다. 시기를 지자체 선거로 못 박고 3월 15일까지 국회의 논의가 좀 부진하면 대통령이 발의하겠다 이것은 거의 실현되기가 어려운 얘기입니다.

우선 지자체 선거는 우리나라를 5년 동안 이끌어 나갈 새로운 지도자를 선출하는 것으로서 그 자체가 굉장히 중요한 판단과 결정을 해야 되는 일이고요.

또 일정 부분 우리 국민들은 현 정부에 대해서 좋든 그르든 긍정적이든 부정적이든 그런 판단을 투표장에 담고 싶어 하는 겁니다. 그런데 거기다가 앞으로 백년지대계를 담을 헌법을 곁다리로 집어넣으면 판단의 오류가 있을 수 있고 또 그 헌법에 대해서도 올바른 판단을 할 수가 없다라는 생각을 할 수밖에 없습니다.

또 3월 15일로 대통령이 안을 내세운다고 했는데 대통령의 안은 수정이 불가능합니다. 수정이 불가능한 상황에서 아마도 여당 의원들은 마지못해서 찬성을 할지 모르겠습니다만 제가 보기에는 여당을 제외한 거의 모든 당이 반대를 할 것으로 보입니다, 우리 자유한국당은 물론이지만. 제가 소위이고 특위 전체회의이고 모두 참석을 했습니다만 말씀하시는 방향으로 볼 때 찬성하기 어렵다, 따라서 부결이 될 겁니다.

그러면 우리가 생각하기에는 부결이 명백한데도 불구하고 대통령께서 그와 같은 추진을 한다 그러면 이것은 정치공세를 하기 위한 것이 아니냐라는 오해를 받을 수가 있습니다. 막중한 개헌을 해야 되는 이 과정에서 정략적으로 이것을 이용한다는 오명을 존경하는 문재인 대통령이 굳이 받을 필요가 있느냐. 정말 올바른 개헌을 통해서 훌륭한 대통령으로 역사에 남으려면 그것은 지금이라도 바로 취소를 해야 되고.

우리 당에서는 10월경쯤으로 얘기를 하긴 했습니다만 지난 다음에 7월 17일 제헌절 날 해도 좋고, 우리가 만약에 합의가 된다면. 또 지금으로 봐서는 조금씩 접점을 찾아가는 것 같은데 합의된다면 올해 중으로만 해도 아무 상관이 없습니다. 심지어는 아까 존경하는 주승용 위원님 말씀하신 대로 임기 중에만 끝나면 되는 것입니다.

지금 개헌이 안 되어서 바로 뭐가 잘못될 일이 없습니다. 그것은 지난번 선거 때 공약을 그렇게 했다는 것인데 그런 날짜 몇 달 어기는 공약 같은 것은 그렇게 중요하지 않습니다. 얼마나 진정성 있게 접근하느냐가 중요하다 이런 말씀을 다시 한번 드리고. 우리가 여야 간에 합의점을 잘 찾아가면, 어느 정도만 접점을 찾아간다면 아닌게 아니라 청와대에다 건의해서 우리가 10월까지 완전히 끝낼 테니까 청와대에서 제출하는 대통령 안을 연기를 해 달라 그렇게 하는 것도 방법이 아닌가 이런 생각을 합니다.

말씀들 중에서 대통령중임제, 정·부통령제까지 말씀하시는데 그것은 개헌을 요구하는 국민들의 정신과 관계가 없는 동떨어진 얘기다 저는 그렇게 말씀드립니다. 국민들이 원하는 것은 제왕적 대통령제의 폐해를 없애는 개헌을 해 달라는 것이 지금 현재 국민들의 주문입니다.

아까 권력의 오남용을 하는 것이 문제다라는 말씀도 하셨습니다만 존경하는 노무현 대통령은 오남용을 안 하셨다고 보는데 그래도 본인이 자살했습니다. 이게 다 후유증이라는 겁니다. 그게 잘못되어 있다는 것이지요.

그러니까 이것을 자꾸 본인들이 좋은 방향을 정해 놓고 좋은 논리만 해서 할 게 아니라 진정성 있게 분권형으로 가야 된다. 분권형으로 가는데 이름이 어떻게 됐든지 간에 하여간 국회에서 정부를 구성할 수 있는 상당한 권한을 주고 그것의 분산을 대통령과 의회에서 구성하는, 그러니까 내각제적 요소가 들어간 정부에서 권한 관계를 어떻게 분점을 하느냐를 헌법에 명확하게 정해 주고 그것을 잘 좇아서 하면 되는 것입니다. 지금 이 시점에서의, 지금까지 한 30년 해 왔던 대통령제하에서의 여러 가지 정서나 이런 것을 가지고 새로이 변화될 것을 그대로 걱정하는 것은 안 된다. 새로이 우리가 그야말로……

과거에는 통치의 시대였고 이제는 협치의 시대

라고 그러는 건데 여기에는 또 그 이유가 있지요. 통치의 시대에 양당제로 해서 동물 국회에서 식물 국회로 가는 과정에 있었고 그런데 이것을 그야말로 다당제로 해서 국민들의 많은 정서를 담는, 욕구를 담는 정당체제하에서 여기서 협치가 되게 하고 협치가 되려면 이것이 분권이 되어야 된다.

대통령제를 말씀하시면서 여기다가 선거에서도 연동형 비례형이라든지 그리고 다당제 얘기하는 것은 맞지가 않습니다. 그래서 이것은 분권형을 해야 된다. 그러면서도 남북관계가 급변하고 있어서 안 된다 이러지만 사실은 이스라엘 같은 경우에는 상시 전쟁 체제이고 그럼에도 불구하고 내각제입니다. 운영하기 나름이지요.

국회의원들 불신합니다. 그러나 그것도 마찬가지로 국회의원들이 막상 권한을 주고 그러면 협치해서 잘 끝낼 것이다. 오히려 지금과 같이 여당이 정말 청와대 출장소가 되고 야당은 무조건 반대를 해야 되기 때문에 국회가 이 모양이 되는 겁니다. 협치의 틀을 만들면 협조가 오히려 잘된다 이런 말씀을 드리고.

또 보정 수단으로는, 저는 한 가지만 더 말씀을 드리면, 우리가 그동안 양원제 얘기를 안 했는데 국회 내에서 서로 어떤 의제에 대해서 상호 견제를 통해서 신중성을 높이는 내용으로 양원제도 고려할 필요가 있는데 이 경우에는 역시 입법부와 정부가 극한적인 대립에 있을 때 조정도 할 수 있기 때문에 발상의 전환으로 그런 것도 했으면 좋겠다.

아까 주승용 위원님께서 의원수를 늘리는 것에 대해서도 말씀을 하셨는데 그것과 연계해서도 생각해 보면 굳이 단원제하에서 의원수를 늘리는 것보다는 양원제를 통해서 안정성을 더 높여 가는 방법으로 분권형을 추진하되 고려의 요소로 했으면 좋겠다 하는 제안을 드립니다.

○위원장 김재경 안상수 위원님 수고 많으셨습니다.

김경협 위원님 추가발언 신청하셨어요?

○김경협 위원 예.

○위원장 김재경 제 기억에 아까 8분 30초 쓰셨습니다.

○김경협 위원 그럼에도 불구하고 너무 길어져서……

○위원장 김재경 이번에는 5분 안에 마무리해 주시기를 당부드립니다.

○김경협 위원 알겠습니다.

우리가 권력의 문제를 논할 때 정확하게 바라봐야 될 게 있습니다. 그러니까 모든 원인이 대통령 권력 때문인가? 물론 대통령의 과도한 권력으로 인해서 발생하는 문제도 있고 오남용으로 인해서 발생하는 문제가 지금까지는 훨씬 더 컸다라는 얘기이고요.

그다음에 노무현 대통령의 자살 문제도 제왕적 대통령 때문이다 그러면 참 할 얘기가 없는데, 노무현 대통령은 8개월 동안 먼지떨이식 수사를 계속해서 당한 거지요. 청와대 참모진 전체, 그다음에 친인척 전부, 심지어는 학교 동창들 회사까지 전부 다 그렇게 8개월 동안 계속해서 보복성 정치 수사가 됐던 것이고요. 그럼에도 불구하고 실질적으로 별다른 아무런 근거도 없이 계속해 가지고 언론플레이 통해서 망신 주기가 계속됐던 상황에서 발생한 문제였고요.

그다음에 여당이 청와대 출장소인가? 자유한국당의 집권 시절에는 대통령이 원내대표가 말 안 듣는다고 원내대표도 바로 쫓아내 버리고 아주 그냥 실질적으로 호위대 역할, 청와대 출장소 역할을 해 왔다. 그런데 지금은 출장소 역할을 전혀 하지 않습니다. 민주당과 자유한국당은 그런 면에서 확실하게 다르고요.

그것은 정당이 국회에서 얼마만큼 자기 권한을 제대로 행사할 것은 해야 되고 남용을 하지 말아야 되고 그런 문제지요. 권력 남용의 문제이지 대통령에게 여당 원내대표를 쫓아낼 권한을 준 것은 아니다 이런 얘기입니다. 그래서 그것은 제왕적 대통령 탓이 아니라 기본적으로 권력 남용과 그다음에 정당이 제대로 바로 서지 못했기 때문에 발생한 문제다라는 거고요.

그다음에 대통령의 개헌 발의를 문제 삼고 있는데 문재인 대통령께서 누차에 걸쳐서 강조했다시피 '국회의 개헌 논의를 우선적으로 존중하겠습니다. 그러나 6월 지방선거 때까지 개헌을 완료하겠다고 했던 공약은 반드시 지켜져야 되고 이것을 지키기 위해서는 국회에서 논의가 더 이상 진척이 안 된다면 정부도 이 부분에 대해서 대통령의 개헌 발의를 준비를 하겠다' 이렇게 말씀을 하셨어요.

그래서 아마 지금 청와대에서도 준비를 하고 있지만 저는 국회 논의가 우선적이고 중요하다. 여기에서 논의가 진척되어서 합의되면 그게 훨씬 더 우선권을 가진다. 그런데 만약에 지금 국회에

서 논의도 진척도 하지 않으면서 대통령도 발의하지 마라 이렇게 얘기하는 것은 개헌을 하지 않겠다 이런 뜻하고 뭐가 다릅니까? 똑같은 거지요.

그리고 대통령의 독선, 독주 문제 얘기했는데 지금도 독식, 독주를 하고 있는가? 그렇지 않습니다. 대통령의 권한이 제대로 독식, 독주할 때는 여당이 최소한 과반수가 넘었을 때 발생했었던 적이 있지요. 그런데 여소야대가 되어 버리면 독식, 독주가 문제가 아니라 발목잡기, 국정 방해가 더 문제가 되는 겁니다. 공수처법이나 검찰 개혁, 사법 개혁, 언론 개혁, 재벌 개혁법들 하나도 통과 안 되는 것 아닙니까? 국회에 맡겨서 실질적으로 아무것도 할 수 없는 겁니다. 이것은 대통령의 독선, 독주가 문제가 아니라 국회의 여소야대에서의 다수당의 횡포가 문제인 거지요.

그렇다면 문제는 대통령에 대한 권력의 견제장치, 오남용에 대한 견제장치가 필요하다고 얘기했습니다. 국회의 횡포나 이런 부분에 대한 견제장치는 필요치 않은가? 그렇지 않습니다. 저는 이것 또한 대단히 필요하다라고 생각합니다. 그리고 이번 개헌 과정에 이것 역시 반영되어야 된다. 그래서 삼권분립에서 국회의 권한을 확대시키는 건 좋지만 그러나 무한정 확대된 국회가 그 권한을 가지고 횡포를 부리거나 직무를 유기하거나 또는 권력을 오남용하거나 했을 때의 견제는 누가 할 것인가 이것입니다. 그래서 국회에 대한 견제장치도 정확히 필요하다. 그래서 이 부분은 국민들에게 국회의원 소환권, 발안권 이런 것들이 주어져야 된다라는 것이 동시에 진행되어야 된다라는 말씀이고요.

아까도 말씀드렸지만 대통령과 총리로 권한을 분산시키는 것은 저는 대단히 위험하다. 집행의 안정성과 통일성을 어렵게 한다. 때로는 소속 정당이 다르거나 대통령과 총리가 지향하는 가치가 다르고 목표가 달랐을 때, 정반대일 때는 엄청난 국정 혼란, 국정 마비를 초래할 것이다. 그렇게 됐을 경우에 대통령과 총리가 충돌하게 되면 총리 소속 정당은 총리를 지원할 것이고 대통령 소속 정당은 대통령을 지원하게 되어서 국회가 동물 국회면 행정부도 동물 행정부가 되는 것이고 국회가 식물 국회면 행정부도 식물 행정부가 되기 때문에 나라가 어떻게 되겠느냐, 과연 나라가 제대로 이게 운영되겠느냐의 문제입니다.

이런 것들을 발견했을 때 총리와 대통령 간의 분권에 대해서는 저는 이것은 고려할 사항이 아니다. 따라서 만약에 이런 문제를 예방할 수 있는 장치가 없다면 차라리 4년 중임 대통령제로 하되 여기에 총리제를 폐지하고 방탄 총리나 허수아비 총리가 아니라 대통령이 직접 결정하고 대통령이 직접 내각을 책임지면서 책임도 함께 지는 그리고 국민과 국회와 소통해 가는 구조 이런 것들은 오히려 정·부통령제를 통해서 달성하는 게 더 가능하지 않겠는가 그래서 정·부통령제를 제안했는데요.

정·부통령제를 통해서도 저는 러닝메이트 형태로 연정과 협치가 가능하고 또 유고 시에는 대통령 직무대행에 대한 논란도 해소할 수가 있다라는 측면에서 정·부통령제의 장점도 있기 때문에 총리에게 권한을 분산시켜서 발생할 수 있는 부작용을 예방할 수 있는 장치가 없다면 저는 정·부통령제 도입도 적극적으로 검토를 할 필요가 있다라는 말씀 다시 한번 드리겠습니다.

○위원장 김재경 수고 많으셨습니다.

○황영철 위원 1분만……

○위원장 김재경 황영철 위원님 발언해 주십시오.

○황영철 위원 좀 균형을 맞춰야 될 것 같아서 발언 신청을 했는데요.

김경협 위원님 아주 목소리도 단호하게 하시고 여러 가지 말씀하셨는데 말씀을 듣다 보면 정말 대통령에게 집중된 권한을 분산해서 분권형 대통령제에 대한 의지가 있는 것인지 의심이 갈 수밖에 없는 그런 말씀을 하세요.

그리고 마치 지금 대통령제가 잘못 운영되는 것이 지난 여당만의 문제였던 것으로 이렇게 말씀하시는데, 잘못된 것 있지요. 그런데 지금 국민들이 어떤 특정 시기에서의 대통령제의 문제점을 말씀하시는 건 아니잖아요. 우리가 지금까지 대통령제를 운영해 왔던 역대 정권들이 똑같은 그런 결과를 맞이했고 또 정권이 끝나고 나면 역시 전 정권에 대한 심판 내지 또 정치 보복으로 일컬어지는 일들이 계속해서 반복적으로 발생했고 그래서 저는 솔직히 말씀드려서 이것이 특정 정권과 특정 정당의 문제였던가에 대해서 회의를 가질 수밖에 없는 거예요. 또 우리 국민들이 그런 마음이라고 저는 생각합니다.

이것은 오남용의 문제를 떠나서 근본적인 시스템에 문제가 있었다는 것에 대해서 국민들이 공감하고 대통령에게 권한이 집중됐으니까 이것만

큼은 어떤 방식으로든 바꿔 보라라는 게 촛불민심이라고 저는 생각을 합니다. 그런데 그런 것들을 부정하는 듯한 인식에서 출발한다면 저는 근본적으로 헌법 개정의 국민적 요구를, 여망을 외면하는 것이다. 그래서 그런 측면에서는 함께 고민하고 해법을 찾아야 된다고 생각을 하고 있어요.

그래서 이번에 헌법 개정의 가장 근본적인 목표인 대통령에게 집중된 권한을 분산시키기 위한 것에 대한 근본적 인식을 우리가 공유해야 된다라고 생각하고요. 그 부분에 대해서 마치 이것은 너희들의 문제지 우리들의 문제는 아닐 것이다라고 얘기하는 것 자체가 저는 대단히 오만할 수 있다라고 생각합니다. 그런 거에 대한 문제 제기를 말씀드리고 싶고요.

아울러 그렇기 때문에 우리가 지금에 있어서의 대통령제를 바꿔 내기 위한 근본적 수술을 해야만이 이 해결점이 나오는 것이지 현재의 대통령제를 온존시키거나 아니면 더 나아가서 대통령에게 임기를 더 늘려 줄 수 있는 방안이 대안으로 제시된다는 것 자체가 대단히 의구심이 갈 수밖에 없어요. 저는 대통령의 임기가 어떤 식으로든 늘어나는 형태가 이번 개헌안에 포함된다라는 것은 촛불민심에 역행하는 것이다, 그것만큼은 분명히 주지시키고 싶습니다. 그래서 그런 안에 대해서는 다시 재고를 해 줬으면 좋겠다 이런 말씀을 드리겠고요.

국회 논의가 안 이루어지기 때문에 또 국회가 제 역할을 안 했기 때문에라고 해서 대통령이 개헌안을 내놓는다고 한다면 또다시 우리 국회의 무능을 이유로 국회 불신을 조장하는 것이 될 수밖에 없습니다. 어쨌든 우리 개헌특위가 서로 의견은 매우 다르지만 이렇게 집중적으로 회의를 하고 있고 노력도 하고 있기 때문에 이런 것들을 오히려 더 조장해 주고 발판이 될 수 있도록 여야가 함께 노력하는 것이 저는 필요하다고 보고 있습니다.

그런 측면에서 대통령이 예비비까지 써 가면서 많은 예산을 들여서 자문위원회를 구성해서 서둘러서 개헌안을 만들려고 할 것이 아니라 국회에서 좀 더 적극적이고 활발한 논의가 이루어질 수 있도록 국회를 믿고 맡겨 주는 그런 것이 나왔으면 좋겠다라는 것을 늘 말씀드렸는데 여전히 그렇지 않은 것 같습니다.

우리 국회가 지금까지 국민들로부터 비난을 받고 있지만 여러 가지 제도의 변화 등등을 통해서 집권여당과 정부와 야당과의 대립구조를 바꿔 내고 또 소통과 협치의 구도들을 만들어 낸다고 한다면 저는 얼마든지 국회가 국민으로부터 신뢰받는 역할을 해낼 수 있다고 생각하고, 이번 개헌안에 그런 점들이 진정성 있게 담겨지는 방안들이 실제로 논의되기를 진심으로 바라고 저는 그런 쪽으로 지속적으로 의견을 견지해 나갈 생각입니다.

이상입니다.

○위원장 김재경 안상수 위원님 발언하십시오.

○안상수 위원 존경하는 우리 황영철 위원이 대부분 말씀을 하셨습니다마는 제가 노무현 대통령의 자살 얘기를 뭘 하고 싶겠습니까. 그런데 우리나라 헌정사에 가장 극적이고 가슴 아픈 일이 그 일입니다. 그게 대통령제하에 87년 이후에 있었던 후유증 내지 이런 건데 그 전자도 뭐 설명할 필요 없지만 다 거기 포함이 되어 있는 겁니다. 그런데 이 잘못된 일을 어느 특정 정당이 오남용을 한 것으로 여러 분이 자꾸 말씀을 하셔서 이게 대통령제 전체에 있을 수 있는 문제라는 것을 환기시키기 위해서 그런 겁니다. 저도 앞으로 그런 표현을 안 쓰겠지만 다 유의 좀 해 주시기 바라고요.

지금 대통령이 대통령제 제왕적으로 안 하느냐? 저희들은 인식이 다릅니다. 제왕적으로 하고 계십니다.

우선 지난번에 5·6호기 폐기 결정했다가 다시 복원된 건데 10년, 20년 혹은 전문적인 것을 그냥 말씀 한 마디로 해 가지고 얼마나 이게 후유증이 많습니까? 유사한 일이 있고, 지금 공사·공단 사장이나 임원들 비서실이 결정해 가지고 다 그냥 통보되어서 아주 수많은 사람들을 중간에 그만두게 시키고 시민운동 하고 이런 사람들 다 갖다 집어넣고 있습니다. 이게 제왕적 대통령제 아니고 뭐예요?

남북관계 마찬가지입니다. 국민들과 함께하지 않고 또 주무부처 장관들은 알지도 못하고 청와대 안에 있는 몇몇 사람들이 오물딱쪼물딱 해서 국가의 운명을 결정하는 이런 일들을 하고 있는 지금 문재인 대통령이 하는 방식도 결국은 그와 유사하다 저는 그렇게 보는 겁니다.

○위원장 김재경 하여튼 조금 논외로 비켜 가는 느낌이 있는데, 제가 보기에는 어느 정도 입장들이 서로 간에 완화되면서 정리가 되어 가고 있다

는 걸 전제해서 김경협 위원님 발언하십시오.

○김경협 위원 제 발언에 대해서 약간의 오해가 있었던 것 같은데요. 분권이 불필요하다 이런 얘기가 아니라 지금 분권은 필요한데 분권의 방향이 좀 다른 것 같습니다. 그러니까 저는 행정부 내의 분권에 대해서 반대하는 거고요.

아까 말씀드린 첫 번째의 분권은 권력을 국민에게, 그래서 국민기본권을 강화시켜서 국민소환권·발안권들을 국민에게 부여하자, 그래서 국민이 직접 권력기관, 대통령이든 국회든 견제할 수 있는 장치를 마련하자는 것이고요.

두 번째는 권력은 지방으로, 그래서 지방분권을 강화시켜야 된다는 것이고, 세 번째가 삼권분립의 강화를 통해서 예산권 인사권 입법권 감사권 이런 것들에 대해서 전체적으로 조정을 해서 국회의 권한을 강화시키되 그러나 국회가 그 권한을 남용하지 않도록 역시 여기에 대한 견제장치도 필요하다는 의미로 말씀드린 것입니다.

이상입니다.

○위원장 김재경 이제 정리를 해도 되겠지요?

(「예」 하는 위원 있음)

오늘 회의는 이것으로 마치도록 하겠습니다.

위원님 여러분들 수고 많으셨고요.

다음 회의는 제가 시작하면서 말씀드린 것처럼 간사 간 협의를 거쳐서 우리가 정례적인 회의를 할 것인지, 그리고 차후 회의 일시도 함께 협의를 해서 고지를 하도록 하겠습니다.

산회를 선포합니다.

(12시12분 산회)

○출석 위원(19인)

김 경 협	김 상 희	金 成 泰	김 재 경
김 진 태	나 경 원	박 병 석	박 주 민
안 상 수	윤 관 석	심 상 정	이 인 영
이 종 구	정 종 섭	정 춘 숙	정 태 옥
주 승 용	최 인 호	황 영 철	

○청가 위원(2인)

박 완 주 지 상 욱

○출석 전문위원

수 석 전 문 위 원		한	공 식
전 문 위 원		정	연 호

【보고사항】

○의안 회부

정당법 일부개정법률안(황희 의원 대표발의)

(2018. 2. 27. 황희·신창현·박재호·이원욱·안규백·김영진·심재권·민홍철·어기구·김정우 의원 발의)

2월 28일 회부됨