

제358회 국회 헌법개정및정치개혁특별위원회회의록 제 10 호 (임시회)

국 회 사 무 처

일 시 2018년3월12일(월)

장 소 국회운영위원회회의실

의사일정

1. 간사 개선의 건
2. 정부형태(권력구조) 분야에 대한 논의(계속)

상정된 안건

1. 간사 개선의 건 1
 - o 간사(황영철) 인사 2
2. 정부형태(권력구조) 분야에 대한 논의(계속) 3

(14시06분 개의)

○위원장 김재경 의석을 정돈해 주시기 바랍니다.

제358회 국회(임시회) 제10차 헌법개정및정치개혁특별위원회를 개의하겠습니다.

보고사항은 유인물로 대체하겠습니다.

(보고사항은 끝에 실음)

참고로 오늘 회의는 국회방송을 통해서 생중계된다는 점을 말씀을 드립니다.

오늘 회의에 들어가기에 앞서 우리 특위에 새로 보임되신 위원님이 계셔서 인사말씀을 듣기로 하겠습니다.

유민봉 위원님 인사해 주시기 바랍니다.

○유민봉 위원 자유한국당 비례대표 유민봉 위원입니다.

그동안 특위에서 많은 논의가 진행된 것을 확인했습니다. 저도 가능하면 빨리 숙지해서 우리 토론에 생산적인 기여를 할 수 있도록 노력하겠습니다.

감사합니다.

○위원장 김재경 오늘 회의에서는 자유한국당 간사를 새로 선임을 하겠습니다. 그리고 정부형태—권력구조를 중심으로—분야의 개헌에 대한 논의를 이어가도록 하겠습니다.

의사일정에 들어가기에 앞서 배부해 드린 헌정특위 관련 위헌 및 헌법불합치결정 법률 현황에

대해서 말씀드리겠습니다.

헌법재판소는 공직선거법에서 공천 탈락 예비 후보자의 기탁금 전액을 국가에 귀속토록 한 규정과 비례대표 국회의원선거 후보자의 기탁금은 1500만 원으로 한 규정에 대해서 각각 헌법불합치결정을 내린 바 있고, 공직선거법의 한국철도공사 상근직원에 대한 선거운동 제한 규정과 정당법의 군소정당 등록취소 및 명칭 사용 제한 규정에 대하여 각각 위헌결정을 내린 바 있으며, 국민투표법의 재외선거인에 대한 국민투표권 제한 규정에 대하여는 헌법불합치결정을 내린 바 있습니다.

더 자세한 사항은 유인물을 확인해 주시기 바라고, 이번 15일 날 우리 위원회의 정개소위가 예정이 되어 있습니다. 정치개혁소위에서 이 부분에 대해서 속도감 있게 논의를 해 주십사 하는 말씀을 아울러 당부를 드립니다.

그리고 우리 위원님들께서도 관련 개정법안 심사에 좀 더 노력을 해 주시고 또 자료를 참고해 주시기 바랍니다.

1. 간사 개선의 건

(14시08분)

○위원장 김재경 그러면 의사일정 제1항 간사 개선의 건을 상정합니다.

이 안건은 자유한국당 주광덕 위원께서 사임함

에 따라 자유한국당 간사를 새로 선임하고자 하는 것입니다.

자유한국당에서는 황영철 위원을 간사로 추천하였습니다. 이에 따라 자유한국당 간사로 황영철 위원을 선임하고자 하는데 이의가 없으십니까?

(「없습니다」 하는 위원 있음)

가결되었음을 선포합니다.

○ 간사(황영철) 인사

○위원장 김재경 그러면 새로 선임되신 황영철 간사님 인사해 주시기 바랍니다.

○황영철 위원 황영철 위원입니다.

앞서 자유한국당의 간사로서 큰 역할을 해주신 주광덕 위원님의 노고에 먼저 경의를 표합니다.

여러 가지 사정으로 간사직을 사임하게 되셔서 제가 다시 간사를 맡게 되었습니다.

앞서서도 많은 말씀들을 드렸습시다만 우리 헌정특위에서 국회 내의 여러 가지 논란들 속에서도 헌법 개정을 위한 진지한 논의가 이루어질 수 있도록 제1야당의 간사로서 최선을 다하겠습니다.

위원장님과 또 이인영 간사님, 김관영 간사님과 함께 국민들이 요구하는 좋은 헌법을 만들어 내기 위해서 정말 혼신을 다해서 일해 보겠습니다.

위원님들의 많은 협조를 부탁드립니다.

감사합니다.

○위원장 김재경 황영철 위원님, 앞으로 큰 역할을 해 주시길 기대합니다.

○金成泰 위원 위원장님, 의사진행발언 있습니다.

○위원장 김재경 김성태 위원님.

○金成泰 위원 오늘 소위에서도 여러 말씀이 계셨습니다. 지금 곧 3시에 대통령 직속 정책기획위원회 산하 국민헌법자문특위는 현행 대통령제를 유지하되 4년 연임제와 국회 동의권 확대, 대통령의 특별사면 제한 등을 골자로 하는 검토안을 오늘 의결할 예정으로 알고 있습니다. 그리고 내일 대통령께 개헌안을 보고하면 대통령은 20일 정도에 정부 개헌안을 발의할 예정으로 알려져 있습니다.

우리 국회가 작년부터 아주 진지하고 신중하게 여러 가지 개헌에 대한 접점을 찾아 가고 있는

시점에 문재인 대통령 주도의 개헌안 발의는 사실상 개헌을 하지 말자는 얘기다, 국민 여론들이 이렇게 모아지고 있습니다. 이 개헌안 발의 자체가 제왕적 대통령제의 폐해를 보여 주는 개헌 과정이 아닌가 이런 우려를 금할 수가 없습니다.

작년만 해도 분권형 대통령제에 대해서, 분권 개헌을 강조해 왔고 중앙 권력에 대한 분권 그리고 중앙과 지방의 분권 이런 분권형에 대한 강조가 계속되어 왔는데 지금 지방 분권만을 강조하는 절름발이식 개헌이 논의되고 있다는 거고, 지금 오히려 제왕적 대통령제를 강화하는 쪽으로 4년 중임제 또는 연임제를 가이드라인으로 내려서 여당이 계속해서 이런 방향으로 주장하는 것, 그 다음에 둘째로 6·13, 개헌 시기까지 데드라인 뜻을 박아서 그것을 들어 주지 않으면 개헌을 하지 않겠다라는 것은 우려스러운 일이다.

다시 말해서 지금 문재인 대통령이 추진하는 그런 방식의 개헌은 국회의 책임과 권한을 무시하는 것이고 그동안 논의의 노력을 무시하는 것이다, 그래서 이 개헌에 오히려 반 개헌적…… 개헌을 구도로 해서 자유한국당을 반 개헌세력으로 몰고 가려는 그러한 정략적 음모가 있다라고 많은 국민들이 염려하고 있는 실정입니다.

따라서 오늘 개헌특위에서는 국회를 무시하는 이러한 개헌에 대한 부분에 대해서 의견을 모아 주시고, 개헌 시기를 좀 더 유연하게 할 수 있도록 의견을 모아 주셨으면 하고.

가장 중요한 것은 지금 현재 논의 중인 국회 주도의 개헌이 될 수 있도록 그렇게, 대통령 주도의 개헌안을 좀 멈춰 줄 수 있도록 우리가 특위에서 의결을 했으면 하는 그런 의사 발언을 제가 드립니다.

○김종민 위원 위원장님!

○위원장 김재경 이렇게 하면 어떨까 싶은데요, 잠깐만요.

어차피 위원장에게 그야말로 의사진행과 관련되는 요망 사항이 있으면 제가 의사진행발언으로 받겠습니다. 개헌의 주체라든지 방법이라든지 시기 이것은 우리가 지금 논의할 의사일정하고 다 맥이 닿아 있기 때문에 일단 상정해서 본안을 진행하면서 위원님들의 폭넓은 의견 개진을 들어 보는 게 어떨까 하는데……

○김종민 위원 아니, 의사진행발언입니다.

○위원장 김재경 그러면 좀 간단하게, 그야말로 의사진행발언으로 한 분만 더 받겠습니다.

○**김종민 위원** 김종민입니다.

일단 우리 헌정특위의 임무는 개헌안을 만드는 겁니다. 그래서 개헌안을 발의하는 것은 국회 재적의원 과반수 혹은 대통령이 발의권이 있습니다. 헌법 제128조에 대통령의 발의권이 헌법상으로 보장되어 있는 권한인데 개헌안을 만드는 게 임무인 우리 헌정특위에서 개헌안 발의 여부를 논의하는 것은 적절치 않고요, 일단 기본적으로 권한에 포함되지 않는다.

이 문제는 정치적인 협상과 합의는 가능한 문제라고 봅니다. 대통령이 헌법상에 보장된 대통령의 발의권을 행사할 것이냐 말 것이냐 하는 것에 대해서 국회가 ‘우리 국회가 발의를 하겠으니 대통령은 좀 기다려 주십시오’ 이렇게 얘기하는 것은 정치적으로는 가능하다고 저는 봅니다.

그렇다면 이 문제는 국회 전체의 의견이 모아질 수 있는 대표들끼리의 합의에 의해서 대통령과 대화를 해야 될 문제지 우리 헌정특위에서 결의를 할 권한도 없을뿐더러 결의한다고 하더라도 대통령 입장에서 그 문제에 대해서 판단할 수 있는 근거가 되기에는 너무 약하다는 거지요.

자, 대통령 입장을 한번 생각해 보십시오. 대통령의 원칙적인 입장은, ‘국회 주도로 개헌을 해 주십시오. 개헌 발의를 해 주십시오’ 이게 기본 원칙입니다. ‘20일 날 개헌안을 발의하겠다’ 이게 아니에요. ‘20일까지 국회가 개헌을 발의할 가능성이 없다면 그때 발의권을 검토해 보겠다’ 이게 기본적인 대통령의 입장입니다.

그렇다면 그 20일 전에 국회가 총의를 모아서 ‘우리 국회가 충분히 합의 가능하고 합의할 결의가 되어 있어서, 합의가 됐으니 우리 국회한테 맡겨 주십시오’ 이렇게 얘기를 해야 되는데 그 얘기를 여기 우리 위원들이 얘기해서 그게 공식적이고 권위 있는 그리고 지켜질 수 있는 합의가 될 것이냐? 저는 그렇지 않다고 보고요.

지금 여야의 당대표들께서, 원내대표들께서 빨리 모여서 이 문제에 대해서 기본적으로 국회가 합의할 수 있다는 믿음을 국민들한테 보여 줘야 됩니다.

지금 여야 5당이 대통령선거 과정에서 지방선거에 개헌하겠다고 다 약속을 했습니다. 그런데 선거 끝나니까 또 다 언제 그런 약속을 했느냐라고, 지금 이 논의가 혼란에 빠져 있는 상황이에요. 그런 상황에서 ‘하여간 우리가 할 테니까 우리한테 맡겨 달라’ 이걸 어떻게 믿고 그냥 넘어

갈 수가 있습니까?

제가 보기에는 적어도 5당이 대통령선거 때 했던 약속 이상의 분명하고 또 국민에게 반드시 책임지는 형식의, 5당의 논의와 그 합의에 의해서 대통령과 상의할 일이다 저는 이렇게 봅니다. 그래서 그런 방식으로 해결해야지 여기서 의사결정을 하거나 논의하는 것은 일단 기본적으로 월권이에요.

우리 헌정특위 위원장님, 이 위원회에 그런 권한 있습니까? 그러면 정치적으로 해 보자, 실질적으로 사리를 봐서 정치적으로 위원회가 결의하면 그게 대통령이 보기에 ‘아, 국회가 다 따라가겠구나’ 그렇게 대통령이 안심할 수 있나요? 두가지 다 안 됩니다. 권한도 없고 실효성도 없기 때문에 그 문제에 대해서는 대표단에서 상의하도록 각자 촉구를 하시는 걸로 그렇게 하는 게 맞겠습니다.

○**위원장 김재경** 일단 아마 오늘 다양한 논의들을 하실 것 같은데……

2. 정부형태(권력구조) 분야에 대한 논의(계속) (14시19분)

○**위원장 김재경** 의사일정 제2항 정부형태(권력구조) 분야에 대한 논의를 상정합니다.

오늘 배부해 드린 논의 자료는 정부형태(권력구조) 개헌과 관련한 개헌소위의 논의 경과입니다. 이 자료는 지난 2월 7일 제2차 회의 이후 어제까지 여섯 차례에 걸쳐서 진행된 헌법개정소위에서 대통령의 권한을 분산시키는 다양한 의견을 정부형태와 관련하여 논의한 내용을 중심으로 작성되었습니다.

또한 ‘2017년 개헌특위 집중토론자료 수정본 정부형태총론·입법부·집행부’의 내용도 참고하시기 바랍니다.

아까도 말씀을 드렸지만 오늘은 정부형태(권력구조) 분야에 대한 위원님들 의견을 듣겠습니다만 현안으로 대두된 여러 가지 부분에 대한 의견들을 광범위하게 수용하도록 하겠습니다.

별도 발언 순서는 없으니까 발언을 원하는 위원님들께서는 손을 들어 주시고 발언 시간은 5분에다가 정리할 수 있는 추가 시간 2분을 드리는 것으로 하겠습니다.

그러면 순서에 의해서 이종구 위원님 발언하시기 바랍니다.

○**이종구 위원** 제가 정개특위 본 회의에서 한

변도 개헌에 대한 제 입장을 말씀드릴 기회가 없었기 때문에 제 생각을 정리를 해서 말씀드리겠습니다.

헌법이라는 것은 아시다시피 헌법제정권력, 그것은 국민이지요, 국민의 정치적인 결단을 집대성하고 문서화한 거라고 생각합니다. 영국에서는 이걸 마그나카르타 이렇게 얘기하는데요.

그러면 왜 이러한 헌법을 바꾸려고 하느냐? 개헌을 하는 이유지요. 개헌을 하는 이유는 현재 우리가 처한 헌법적인 현실과 87년도 헌법을 개정했을 때의 그 헌법이 괴리가 있기 때문이다, 그래서 우리가 헌법을 개정하는 것이다 이렇게 보겠습니다.

그러면 헌법 현실이 어떻게 달라졌느냐?

첫째로는 여러분들도 다 아시겠습니까마는 제왕적 대통령제의 폐단 이러한 것이 국정농단 사건에서 드러난 폐단과, 두 번째는 그동안에 우리가 경제를 운영하면서 불평등이 심화되고 또 분배구조의 왜곡 등에 의해서 한국 사회에 구조적인 모순들이 많이 깔려 있기 때문에 이러한 것을 국민들이 개혁해야 된다 이러한 요구 때문에 우리가 헌법 개정을 생각하게 됐다.

그런데 문제는 뭐냐 하면 국민이 보는 헌법과 여야 국회의원들이 보는 헌법이 상당히 다르다, 이러한 부분에 대해서 합일점을 얻기 위해서 우리가 개헌특위를 지금 현재 하고 있는 것이다 그런 얘기입니다.

그러면 무엇이 헌법 개정의 큰 기초가 되어야 되느냐?

현시점에서 새로운 나라를 건설하자는 희망을 우리가 헌법 개정을 통해서 국민에게 줘야 한다 그게 첫째이고, 두 번째는 주권재민을 주권자인 국민 스스로가 확인을 해야 된다 이 두 가지라고 저는 생각을 합니다.

우리가 87년 6월 민주화운동에서 구호가 간단했지 않습니까? ‘독재 타도’ 그리고 ‘직선제 개헌’ 이것을 구호로 해 가지고 대통령직선제 헌법을 그 당시에 쟁취한 것이지요. 그래서 이러한 것을 바탕으로 한 국민들이 대통령을 자기 손으로 뽑아야 한다는 열망 이것은 저희는 부정할 수가 없다. 그래서 대통령직선제 자체를 바꾸는 것에 대해서는 저는 반대합니다. 그것은 그래서 안 된다.

더군다나 제가 지난번 헌법개정소위에서도 한번 말씀을 드린 적이 있는데 남북이 참여하게 대

치하고 있는 이러한 상황에서 권력을 분산하고 내치와 외치를 구분하는 것은 문제가 있다. 그렇기 때문에 그것도 맞지가 않다. 그래서 대통령이 책임지는 헌법구조, 어떻게 보면 그러한 대통령 책임제를 유지해야 된다는 것이 제 생각입니다.

그러면 어떻게 할 것이냐?

기본적으로 대통령중심제의 골격을 유지를 하면서 대통령의 과도한 권력 이러한 것을 분산하고, 그 분산하는 방법은 여러 가지가 있겠습니다. 마는 그중의 하나로 한국당에서 얘기하고 있는 총리를—최장집 교수도 그러한 뜻으로 얘기를 했다라고요—국회에서 선출하는 것, 그리고 총리 권한을 과다하게 갖는 것이 아니고 대통령제하에서의 총리, 다만 뽑는 것은 국회에서 뽑는 것 이런 정도면 어떻겠느냐 하는 것으로 생각을 합니다.

저는 대통령의 권한이 이제 달라져야 된다, 현대는 달라져야 된다, 현대사회에 맞는 훌륭한 능력 있는 대통령을 뽑아야 된다 하는 얘기입니다. 이것이 제가 얘기하는 소위 ‘덕치 대통령’이 필요하다. 그래서 30~40%의 지지율로 당선되어서 임기 내내 반대와 공격에 시달리는 대통령이 아니라 과반의 지지를 얻어서 당선되는 대통령이 필요하다. 그래서 결선투표제가 중요하다, 필요하다 저는 그렇게 생각합니다. 그렇게 함으로써 1차 투표에서 반대를 던진 국민들도 대통령이 바라보고 겸손하게 정치를 할 수 있으면 그것은 제왕적 대통령이 아니라 덕치 대통령이 될 것이다.

그리고 현재 얘기되고 있는 다양한 기본권 분야 요구들이 많이 제기가 되고 있습니다. 이러한 부분에 대해서는 현재도 기본권 보장이 어느 정도 되고 있다고 저는 봅니다. 그래서 구체적인 사안은 법률의 제개정으로 충분히 수용을 할 수가 있기 때문에 이번 개헌에서는 헌법 전문이나 총강에 기본권 강화에 대한 포괄적이고 선언적인 조문을 삽입하는 정도로 해 가지고 이것은 우리 여야가 합의를 하자. 이러한 정도의 상황이라 그러면 여야가 서로 이번에 개헌해야 되고 또 할 수 있다 이렇게 저는 생각을 하는 것입니다.

다만 시기 문제인데 시기는…… 대통령은 발의권이 물론 있습니다. 헌법 128조에 의해서 발의권이 있지만 대통령의 발의는 자중하셔야 됩니다. 국회를 존중해야지 그렇지 않아도 지금 3분의 2를 점하지 않으면 의결이 안 되는데 무슨 수로 국회에다가 요구를 하실 수 있으겠습니까? 발의

를 한다 하면 헌법 개정은 물 건너간다 저는 이렇게 보고 있습니다.

그래서 시기도 6월 말은 여러 가지로 무리 아닙니까? 지금 북미회담도 있다고 그리고 남북회담도 또 있고 이런 상황에서 국민들을 설득할 시간이 있겠어요? 그것은 어렵다고 봅니다. 그래서 시기도 10월 정도로 하는 것으로 하고 그리고 그동안에 우리가 충분히 논의를 해서 여야가 합의를 하는 것이 어떠냐 하는 게 제 생각입니다.

○위원장 김재경 이종구 위원님 수고하셨습니다.

다음은 최인호 위원님 발언하시기 바랍니다.

○최인호 위원 우선 오늘 자료 3페이지를 보면 대통령중심제, 혼합정부제, 내각제 이렇게 정부형태 용어가 구분이 되어 있습니다.

그런데 작년에 저희들 헌법특위를 되돌아보면 사실은 혼합정부제가 분권형 대통령제 이렇게 표현이 되어 있었던 것을 혼합정부제(이원정부제)로 바꿨습니다. 그 부분을 다시 한번 환기할 필요가 있을 것 같습니다.

사실은 지금 대통령중심제든 혼합정부제든 간에 대통령이나 행정부의 과도한 권한을 대거 국회나 지방으로 이관하자 하는 측면에서는 다 분권형이다라고 이미 그 의미를 정리한 바가 있습니다. 그래서 자꾸 대통령중심제면 분권형이 아니고 마치 혼합제나 또는 내각제가 되어야만 진정한 분권이 되는 것처럼 하는 것이 지난해 헌법개정특위에서 합의된 바를 자꾸 되돌리려는 것이 아니냐 하는 측면에서 참 안타깝다 하는 말씀부터 먼저 드리겠습니다.

그리고 지방분권만 강조한다 하고 이렇게 주장을 하시는데 이것도 불과 오늘 아침까지도 헌정소위에서 저희들이 대통령이나 행정부의 권한을 어떻게, 어떤 범위에서 이관할 것인지 이런 부분에 대해서 토의를 했는데 지방분권만 강조한다고 하시니까 이것은 저희도 참 이해가 잘 안 가요.

새삼스럽게 다시 한번 강조를 드리면 대통령중심제는 국민들의 대다수의 요구이다 하는 그런 측면에서 결국은 개헌의 주체를 국민으로 봤을 때 국민이 동의하지 않는 개헌안이 성립될 수 없다 하는 그런 측면에서 그러면 대통령제를 유지하더라도 어떻게 권력 분산을 통한 협치를 이룰 것이냐 이런 점에서 대통령이나 행정부의 권한의 핵심으로 이를 수 있는 인사권 또 예산권, 법률

안제출권 또 감사권을 중심으로 국회로 얼마만큼 이관해서 협치를 이룰 수 있느냐, 자꾸 이 논의로 가야 됨을 새삼스럽게 강조를 드리겠습니다.

그리고 대통령중심제의 골격을 유지하면서 권력을 분산시키고 또 그를 위해서 총리를 국회에서 선출하자, 참 이런 주장이 사실은 어렵습니다. 대통령중심제의 골격을 유지한다는 것은 결국은 대통령이 국가원수이기도 하지만 행정부의 수반으로서의 헌법적 지위를 명확히 하는 가운데 속에서 논의가 이루어져야 되는데 총리를 국회에서 선출하자 이것은 현존하는 정치제도, 다른 나라의 정치제도로 봤을 때 국회에서 총리를 선출하는 나라는 명백히 내각제를 채택하고 있는 나라다 이렇게 분류를 하고 있지 않습니까? 그런데 대통령중심제의 골격을 유지하면서 내각제로 하자, 이런 제도는 없다 하는 말씀을 드리겠습니다.

그래서 총리를 행정부 수반으로 하고 헌법적 지위를 부여하고 국회에서 선출하자 이것은 두말할 필요도 없는 내각제다. 이런 가운데에서 이런 권력구조에 대해서 현격한 차이가 있고 전혀 좁혀지지 않는 그런 가운데에 국회의 논의가 지지부진하다는 이유 하나만으로 대통령의 발의를 그냥 연기 또는 철회하자 하는 주장이 과연 국민적인 설득력이 있겠느냐? 방금 말씀드렸듯이 작년에 있어 왔던 헌법특위의 최소한의 합의도 무시되고 또 오늘도 주장하셨듯이 국회에서 행정수반을 선출하자, 총리를 선출하자, 명백히 내각제를 주장하시면서……

그러면 내각제를 받아들이지 않으면 대통령은 발의할 권한이 없다라는 것밖에 안 되거든요. 대통령이 내각제 아니면 발의하지 말아 달라 그러한 야당의 요구에 과연 동의할 국민들이 있겠느냐 하는 그런 측면들을 우리는 되돌아봐야 된다고 생각을 합니다.

그래서 지금은 대통령의 발의 이 문제를 가지고 우리 헌법특위에서 과도한 논의를 하기보다는 국회 주도의 개헌, 저도 원칙적으로는 찬성합니다. 그래서 대통령은 대국민 약속이고 공약이고 또 모든 정치권이 합의했고 또 국회가 1년 넘도록 어떠한 합의도 잘 이르지 못하니 국민 전체가 공감할 수 있는 공통분모를 최대한 추출해서 개헌안 발의하겠다 하는 부분은 존중을 하고 그러면 또 국회도 지금이라도 권력구조를 중심으로 해서 최대한 신속히 합의할 수 있는 노력들을 해 나가면서, 그래서 다행히 발의 전에 합의를 하면

국회 전체의 단일안을 가지고 대통령과 함께 의논해서 과연 본질적인 차이가 있는 것인지, 그 차이를 좁힐 수 있는 것인지 한번 판단해 보고 큰 차이가 없으면 대통령 발의안과 국회의 단일안이 뭔가 협상할 여지가 있다 하면 저희들이 그때 요청하는 것이고 그게 차이가 커서 대통령 발의안 그대로 한다 하더라도 발의 뒤에라도 국회가 다시 단일안을 재검토해서 뭔가 좁힐 수 있는 안을 만들고 또 그걸 가지고 대통령 발의된 안에 대해서 전체적인 여러 가지 여지를 가지면서 요청도 하고 할 수 있는 여러 가지……

(발언시간 초과로 마이크 중단)

.....

(마이크 중단 이후 계속 발언한 부분)

방법들이 있는데……

마무리하겠습니다. 조금만……

○**위원장 김재경** 죄송하지만 오늘은 5 플러스 2에 더 시간을 못 드리는데요.

○**최인호 위원** 마무리만 하고 이제 하겠습니다.

○**위원장 김재경** 하십시오. 괜찮습니다.

○**최인호 위원** 그래서 저는 오늘 참 답답한 것이 작년부터 무수한 논의를 통해서 용어 정리까지 한 것을 또 지금 와 가지고 용어 정리부터 다시 새롭게 해야 될 사항으로 헌법특위 논의를 자꾸 되돌리려 한다면 우리 국회의 단일안 만들기 합의하기가 참으로 어렵겠다. 국민들로부터 이런 여러 가지 답답함에 대한 질타를 어떻게 피해 갈 수 있을지 참 걱정이다 하는 말씀을 드리고 싶습니다.

.....

○**위원장 김재경** 최인호 위원님 수고하셨습니다.

위원님들한테 시간과 관련해서 한 번 더 말씀드리겠습니다.

중간에 끊어지는 것을 방지하기 위해서 연결은 시켜 드립니다. 5분 더하기 2분이니까 그 점을 유념해서 시간 관리를 잘해 주시기 바랍니다.

○**황영철 위원** 잠깐만 시간 주세요.

○**위원장 김재경** 의사진행발언?

○**황영철 위원** 예.

일단 공개된 회의 형태를 통해서 나온 말씀이기 때문에 제가 야당 간사로서 우리 최인호 위원님 발언에 대해서 팩트 체크가 필요한데요. 작년부터 이어 왔던 이전의 우리 특위에서 지금까지 여야가 무슨 합의한 내용이 있습니까?

우리 수석전문위원님께서 답변을 해 주셔야 될 것 같은데 이것은.

○**최인호 위원** 용어 정리는 합의를 해서 이렇게 인쇄가 된 겁니다.

○**황영철 위원** 용어 정리를 합의한 것을 가지고 무슨 내용을 합의한 것으로 말씀하셔서 그 논의를 우리 야당에서 이제까지 합의되어 온 것을 지키지 않고 되돌리려 한다든지 이런 식의 내용은 대단히 오해를 받을 소지가 있어서 그 부분을 제가 분명하게 확인시켜 드려야 될 것 같아요. 그래서 그 부분에 대해서 수석전문위원님이 답변을 하실 수밖에 없는 것 같은데 답변 좀 해 주시지요. 그런 것들은 오해가 없었으면 좋겠어요.

○**수석전문위원 한공식** 수석전문위원입니다.

최인호 위원님 말씀하신 부분과 관련해서 충분히 그렇게 말씀하실 수가 있는데요. 다만 저희들이 이런 내용을 합의한 것은 아니고 그 용어를 쓰는 데 있어서 혼란이 있으니까 그런 용어는 이렇게 쓰자 그 정도는 합의가 됐다는 말씀 드립니다.

○**황영철 위원** 그 정도로 이해하겠습니다.

○**위원장 김재경** 이태규 위원님 발언하시기 바랍니다.

○**이태규 위원** 지금 개헌 관련되어서 두 큰 정당의 위원님들이 말씀을 교환하고 계시는데 저는 국민들 입장에서 본다면 의석수에 걸맞은 책임 있는 판단과 결단을 내려야 될 시점이 아니겠는가, 언제까지 계속해서 같은 이야기를 소위에서도 반복하고 전체위에서도 반복해야 되는지 저는 그 부분이 좀 안타깝다고 생각이 듭니다.

오늘도 헌법개정소위에 있었지만 실질적으로 계속해서 걸돌고 있습니다. 대통령께서 개헌안을 발의하는 부분이 적절하냐 아니냐 이런 부분을 가지고 계속해서 부적절하다 또 그 권한이 있다 이런 말씀, 또 정부형태도 대통령제와 의원정부제 사이 그리고 개헌 시기 이런 부분의 똑같은 이야기가 계속해서 걸돌고 있거든요. 그러면 국회가 언제까지 개헌 논의를 계속해야 되느냐 저는 이런 부분에 대한 정치적 판단이 필요하다 이런 말씀을 드리겠습니다.

그동안 국회의장 직속 헌법개정자문위에서 기본권부터 권력구조 형태까지 여러 가지 많은 부분이 논의가 되어서 이 부분이 새로운 게 없습니다. 이제는 결단을 내려야 될 부분이지 이걸 가지고 언제까지 옳고 그름, 장단점을 따지고 있겠

습니까? 제도가 지고지순한 게 어디 있겠습니까? 잘 운용하면 되는 거거든요. 우리가 과거 제왕적 대통령의 폐해를 극복하기 위해서 분권이라는 큰 취지에 여야 모두가 공감하고 있음에도 불구하고 이런 부분을 계속해서 끌고 간다는 게 제가 이해가 잘 안 되고요.

대통령께서 개헌안을 발의하신다면 저는 아마 국회에서 야권 전체의 반대로 부결되지 않겠는가 이렇게 생각이 들어요. 그래서 여당도 제가 볼 적에는 대통령의 헌법상 권리, 권한만을 옹호하실 것이 아니라 실질적으로 정부 여당의 단일안을 내세우는 것이 개헌을 촉진시키는 데 더 도움이 되지 않겠는가 이렇게 생각이 들고요.

중요한 부분은 우리 국회라고 생각이 듭니다. 지금 국회 헌정특위 논의 과정이나 내용하고 실질적으로 여야 원내대표들께서 지난번 국회의장님 주관으로 합의한 내용하고 이것이 일치되어 갖고 같이 운영이 되고 있느냐? 저는 그렇게 안 보여지거든요. 그러면 헌정특위는 헌정특위대로 논의를 계속 하고 있고 그때 여야 원내대표들께서 정부형태 또 권력기관의 개혁 또 개헌 시기 또 선거제도 개편 이런 부분에서 포괄적으로 논의하기로 합의하셨다 그러는데 이 부분이 전혀 지금 진척이 안 되다 보니까 국회가 책임 있는 자세를 못 보여 주고 있다.

국회가 ‘대통령께서 개헌안을 발의하지 마십시오’ 이렇게 주장할 수 있습니다. 그것을 요구할 수 있습니다. 그것과 병행해서 국회가 언제까지 개헌 일정을 이렇게 하겠다, 언제까지 이런 형태로 가겠다고 국민들한테 약속을 해야 이 부분이 보다 책임 있는 자세가 아닌가 저는 이렇게 생각이 듭니다.

제가 오전에 헌법개정소위에서도 말씀을 드렸지만 가장 두려운 것은 ‘정말 국회가 뭐 하고 있느냐’ 이런 국민적 비난에 싸여 있을 적에 그때 또 여야가 서로 다 책임 공방만 벌인다면 저는 국회의 책임 있는 자세가 아니라고 생각이 듭니다. 그래서 그 어느 때보다도 국회의 권위를 생각하고 또 국회의 책임을 생각하는 그런 정치적 결단력 그리고 의회의 리더십이 지금 필요하다.

개헌 시기만 해도 이번 6월 지방선거에 같이 하자, 그 뒤에 하자 이렇게 말씀을 나누면 저는 시기를 양보받으면 적어도 정부형태라든지 아니면 선거구제 개편이라든지 이런 쪽에서 유연성을 발휘할 수 있다는 그런 기본적인 자세는 보여 주

야지만 타협으로 가는 길이 아닌가 이렇게 생각이 듭니다.

바른미래당은 의석수는 많지 않지만 어떻게든지 이번 20대 국회에서 개헌을 이루어야 된다는 소명의식은 바른미래당 의원님 모두가 갖고 계신다고 생각이 듭니다. 그런 측면에서 언제든지 합리적인 판단하에서 협조할 자세가 있다면 적어도 큰 정당의 의원님들께서 책임 있는 자세를 보여 달라 이런 말씀을 드리고 싶습니다.

○위원장 김재경 이태규 위원님 수고 많으셨습니다.

다음, 김정협 위원님 발언하시기 바랍니다.

○김정협 위원 김정협 위원입니다.

문재인 대통령께서 ‘개헌 논의, 국회 논의가 우선이다. 그리고 국회 합의를 가장 먼저 존중을 하겠다’ 수차례 강조를 해 왔습니다.

그런데 지난 1년 동안 집중적으로 논의를 했고 지금 1년 3개월째 논의를 하고 있습니다. 하던 얘기 계속 되풀이하면서 더 이상 국회에서는 진도를 나가지 못하고 있습니다. 원인은 6월 지방선거 동시 개헌을 자유한국당이 반대하고 있기 때문입니다. 이후로 연기하자는 자유한국당 주장 때문에 개헌 대안도 내놓지 않고 반대만 계속 하고 있는 것입니다.

국회에서는 대안도 내놓지 않고 논의도 진척을 안 시키고 그리고 대통령이 발의하겠다고 하면 그것도 하지 말라고 못 하게 막고, 결국은 뭘니까? 지방선거 전까지 개헌 안 하겠다 바로 이거 아닙니까? 적어도 6월 지방선거까지 개헌하지 않겠다……

이후에 그러면 어떻게 될 거냐? 이번 지방선거 때의 개헌은 작년 대선 때의 여야 5당 대선 후보의 공통 공약입니다. 대국민 약속입니다. 이 부분을 지키지 않으면 납득할 만한 이유를 제시하고 대국민 사과를 해야 합니다.

지금도 민생경제 남북대화 외교안보, 국정현안 쌓여 있습니다. 언제까지 개헌 문제 가지고 질질 끌면서, 국정 블랙홀이라고 하는 개헌을 가지고 국정 발목잡기나 한다는 비난을 국회가 듣게 될 것입니다.

이번 지방선거까지 개헌을 하지 못하면 20대 국회는 개헌 능력이 없다고 국민들은 판단할 것입니다. 이번 지방선거 때까지 개헌을 하지 못하면 국민들로부터 국회는 비난의 대상이 될 것이고 저는 개헌 여론은 대단히 악화될 것이라고 예

상합니다. 20대 국회에서 개헌은 거의 물 건너가게 된다.

즉 이런 상황으로 봤을 때 지금 개헌 논의를 진척 안 시키고 대통령 발의도 못 하게 막는 것은 곧 개헌을 안 하겠다, 결과적으로 개헌을 무산시키겠다는 그런 의지로 볼 수밖에 없습니다.

개헌 내용에 대해서도 그렇습니다. 작년 대선 때 이미 대선후보들이 개헌안도 대강의 중요한 안들을 다 공약을 했습니다. 홍준표 당시 대선후보 영장 청구권 문제, 그다음에 5·18 정신, '5·18 의거는 대한민국의 민주주의 성숙의 과정이었다. 반대할 이유가 없으며 개헌 시 협의해 보겠다' 이랬습니다. 그리고 정부형태와 관련해서 4년 중임·분권형 대통령제가 바람직하다, 국회에 양원제 도입해서 갈등을 완화시켜야 된다, 행정수도 이전에 대한 조항 헌법에 넣어서 명문화시키겠다…… 작년에 이미 대선 공약에서 다 했고 약속했던 것을 지금에 와서 아무런 대안 없이 이렇게 반대만 계속하고 있으면 개헌 논의가 어떻게 진행이 됩니까?

지금은 세부 조율을 거쳐서 조문화 작업에 들어가야 됩니다. 이미 개헌은 카운트다운이 시작되었습니다. 6월 지방선거까지 개헌하지 못하면 정말 그 부분에 대해서 국회는 대국민사과를 해야 되고 부끄럽게 생각을 해야 합니다. 그렇지 않으면 지금이라도 신속하게 논의 진행시켜서 어떻게 하든지 지방선거 때까지 동 개헌을 무산시키겠다고 하는 이 작전을 철회하지 않는 한 더 이상 저는 이 개헌특위에서 개헌논의는 진척되기 어려울 것이다 이렇게 판단합니다.

다시 한번 이 개헌 논의와 관련되어서 좀 더 진정성 있고 좀 더 적극적인 자세, 정말 국민들이 보기에 이번에 개헌이 되는구나라는 생각이 들 수 있도록 자유한국당에서 적극적인 모습을 보여 주시기를 바라겠습니다.

이상입니다.

○위원장 김재경 김경협 위원님 수고하셨습니다.

지난번에 우리 논의 과정에서 쟁점이 되었던 것 중에 하나가 총리의 국회 추천 제도인데 그 뒤에 제가 자료도 보고 여러분들이 말씀하시는 것을 들어 보니 추천이라는 게 방법이 딱 한 가지 있는 게 아니고 누가 어떻게 추천할 것이냐, 그다음에 그 방법은 어떤 것이냐 등등에 대한 상당히 다양한 논의가 있었던 것으로 보입니

다. 누가 이 부분에 대해서 잠깐 설명이 가능하신 분이 있으면 설명을 한번 해 주시면 좋겠습니다.

김종민 위원님께서 하시겠습니까?

○김종민 위원 예.

김종민입니다.

아까 이종구 위원님이 나가서 가지고 제가 말씀을 드리려다가 못 드렸는데, 이종구 위원님께서 개헌안에 대해서 아까 즉 말씀하신 내용이 상당히 전향 내지는 합의 지향적으로 고민을 하신 것이라고 저는 생각이 듭니다. 그래서 우리 국회 논의가 접점을 찾아 나가는 데 기여하는 그런 메시지라고 생각은 드는데요.

다 좋은데, 물론 그게 제가 다 동의한다는 말씀은 아니고, 그중에서 한 가지 정도는 아까 최인호 위원님이 지적은 하셨지만 좀 분명히 해야 될 게 '대통령을 직선으로 뽑아서 대통령에게 국정 책임을 맡기는 제도는 유지하자. 그러나 총리를 국회에서 선출하자' 이렇게 양립하기 어려운 두 가지 제안을 같이 하셨어요. 그런데 저는 이 두 가지 제안이 뭐가 좋고 나쁘고를 떠나서 두 가지가 양립하기는 어렵다, 둘 중에 하나 선택을 해 줘야 됩니다.

대통령 직선으로 대통령 책임하에 국정 운영, 즉 대통령 정부제를 채택하려면 집행부의 책임자, 즉 내각이지요. 내각의 인사권을 대통령한테 줘야 그게 대통령 정부입니다. 만약에 총리를 의회에서 선출을 해서 총리로 하여금 국무위원들을 제청하게 해서 내각을 구성하도록 한다면 그 총리를 선출한 의회가 정부 구성의 주도권을 갖고 있으므로 이것은 용어상 의회 정부제라고 부르는 게 마땅하지요.

그래서 저는 뭐가 옳고 그른 것을 떠나서 일단 대통령 정부제를 채택하겠다고 한다면 총리와 내각 구성의 본질적 권한은 대통령에게 있되 국회가 어떻게 협력할 것인가를 우리가 연구해서 안을 만드는 방향이 맞겠다 하는 것이고요.

그렇게 본다면 선출은 아닙니다. 선출은 인사권에 해당되는 것이기 때문에 선출을 한다면 의회 정부제이고…… 뭐 그렇게 주장하셔도 됩니다. 저도 궁극적으로는 의회 정부제가 민주적인 제도라고 보기 때문에 빠른 시일 내에 의회 정부제로 대한민국이 발전해 나가는 게 헌정 개혁의 바른 방향이라고 보지만 현재로서는 어렵다고 보고, 대통령 정부제를 유지해야 되고 그렇다면 총

리를 선출하는 것은 아니고 총리를 어떻게 대통령이 임명할 것이냐에 대한 새로운 방법, 여기서 국회가 어떤 역할을 할 것이냐인데 저는 크게 보면 임명에 대한 강력한 동의권을 행사하든지 아니면 임명 과정에서 사전에 추천을 해서 대통령 인사권에 개입하든지 둘 중에 하나 선택해야 된다고 봅니다.

그리고 아까 존경하는 김재경 위원장님께서 말씀 주셨듯이 임명동의를 할 것이냐 아니면 추천할 것이냐도 되게 다양합니다. 현재처럼 의결 과반수로 임명동의를 하는 방식이 있고 아예 재적 과반수로 동의권을 높이는 방식이 있습니다. 그 다음에 또 하나는 추천의 방식도요 단수로 국회에서 과반수 추천하는 방식이 있겠고 아니면 또 제가 여러 번 말씀드렸지만 여야 동수로 국무총리추천위원회를 구성해서 추천위원회에서 합의되면 단수, 합의가 안 되면 복수로 대통령에게 추천해서 대통령의 최종적 인사권을 존중하는 식의 방식도 가능하겠고요.

그동안 최인호 위원님이 여러 번 강조하셨지만 헌법에 규정하지 말고 추천을 하되 여당이 추천권을 행사하여 여당이 야당과 합의를 하거나 협의를 함으로 해서 국회의 중론을 모아서 대통령에게 추천하는 방식으로 가자, 그런데 이것은 헌법에다가 여당이 추천한다, 그러니까 대통령 소속 정당이 추천한다 이게 헌법 체계에 안 맞으니 이것은 헌법에 준하는 정치적 합의로 이번 개헌에 반영을 시키자 이런 안도 있을 수 있겠고요.

하여간 저는 사전 추천제도는 의미가 있다고 봅니다. 사후의 임명동의를 대통령의 이니셔티브가 훨씬 더 강한 제도입니다. 국회는 반대할 권리가 있는 거지 참여할 권리는 별로 없는 대신 사전에 복수든 어떤 방식이든 추천하게 된다면 사전에 논의를 국회에서 하게 되기 때문에 정부 구성에서 국회가 책임 있는 논의에 참여하게 되고, 그렇다면 국회가 정부에 대해서 막무가내로 반대를 위한 반대를 하는 자세는 띠기 어렵다고 보는 거지요.

저는 이 추천제도가 임명동의제와 차별화된 제도로서 검토할 가치는 있다고 보는데, 하여간 선출제도는 기본적으로 인사권의 이동이 있는 것이라서 달리 볼 필요가 있겠다. 그래서 저는 임명동의제와 추천제 중에서 어떤 방식으로 운영할 건지를 우리가 심도 있게 논의하는 것이 대통령 정부제를 전제로 한다면 바람직한 논의 방향이겠

다 이렇게 생각이 됩니다.

○위원장 김재경 심상정 위원님 발언하십시오.

○심상정 위원 먼저 총리 추천과 관련해서요 다양한 방안이 있을 수 있는데 지금 우리 대전제는 의회정치가 가능한 공간을 여는 데 초점이 있습니다. 그런 점에서 다양한 방식 중에 대통령제와 조화를 이루는 총리를 만드는 방식은 저는 가장 바람직한 것은 여당이 중심이 된 다수연합이 추천하는 총리, 그리고 그 총리가 제청하는 내각의 국회 인준권 이것이 지금 가장 양 의견 차이를 좁힐 수 있는 대안이 아닌가 이렇게 생각합니다. 물론 이것은 우리 정의당의 안은 아닙니다.

어쨌든 권력구조 문제와 관련해서 저는 개인적으로 의회중심제를 지향하는 사람이지만 지금 국민의 정서나 또 국회의 준비 정도로 볼 때 단판에 의회중심제로 갈 수는 없습니다. 그렇기 때문에 제가 누누이 말씀드리지만 출발은 미니멈으로 하자 그런 차원에서 대통령이 임명하되 국회의원에서 국회 다수와 연합이 총리를 추천하는 방식이라면, 말하자면 여당…… 그러니까 당이 중심이 되어서 국회의 다른 당과 협력하고 또 연대하는 과정에서 총리와 내각을 제청할 수 있으리라고 생각합니다.

그래서 이 문제는 여당에서 문제를 제기할 때는 야당 다수 연합에 대한 우려를 많이 하는데 최종적으로는 대통령이 임명하는 것이기 때문에 사실상 여당이 중심이 된 다수 연합이 되겠지요. 다만 여기서 중요한 것은 대통령이 어떤 개인을 지명하는 총리가 아니라 당이 중심이 되어서 당들 간의 협상을 통해서 총리가 추천되고 그렇기 때문에 그 총리가 제청하는 장관들도 정당들이 중심이 된 의견을 반영한 제청이 되리라고 저는 생각합니다.

그것이 현재로서는 의회의 추천권을 보장하면서, 말하자면 의회가 추천해서 대통령이 임명한다면 그 총리는 의회정치에 상당히 순응하는 총리이면서도 대통령 지시를 따르는, 대통령 지시와 의회를 존중하는 양 측면을 구조적으로 갖추게 되지 않나? 물론 이것이 과도적인 것입니다마는 일단 거기서 출발하는 것이 바람직하지 않나 이런 생각입니다. 그것은 정의당과 저 개인의 의견이기보다는 지금까지 진행된 양 견해 차이의 공통분모를 염두에 두고 제가 말씀드린 겁니다.

그리고 기왕에 한 말씀만 더 드리면 지금 대통령께서 안을 발표하시고 제안하시는 단계에 머물

지 아니면 직접 발의까지 하실지는 아직 미지수입니다. 어쨌든 지금 시기에는 국회가 국회 주도 개헌을 하겠다는 의지 표명이 필요한 시기라고 생각합니다. 그러려면 앞으로 개헌의 기본 방향에 대한 여야 합의안, 그동안 논의된 것에 대한 어떤 중간 결산, 기본원칙과 방향이라도 여야 합의를 해서 대통령께 제기하고 국민들 앞에 공표하는 절차가 저는 필요한 시기라고 봅니다.

지금 각 당 원내대표들로 논의가 구성이 되어 있지만 거기에 또 헌정특위 간사들이 다 배석하는 걸로 알고 있어요. 그래서 기본적인 중간 결산을 통한 원칙에 대한 합의는 헌정특위에서 논의할 수 있고 또는 간사단에서 논의할 수 있다고 봅니다.

제가 각 당에서 말씀하시는 걸 지금 외울 지경입니다. 각 당이 상대를 비판하지 말고 자신의 대안을 내놔서 큰 원칙에 대한 합의를 이룰 수 있도록 토론이 이루어졌으면 좋겠다는 말씀 드립니다.

○**위원장 김재경** 심상정 위원님 수고 많으셨고요.

아까 김성태 위원님 의사진행발언이 있었고 심상정 위원님 의견 제안이 있었는데 개헌안의 대통령 발의에 대한 위원회의 입장 표명을 할 거냐 말거냐, 그다음에 지금까지 논의된 것의 중간 합의 절차를 거치는 게 어때냐 이런 데 대한 가부 판단은 3당 간사가 있으니까 간사 간 협의와 그다음에 위원장과의 의논을 거쳐서 결론을 나중에 말씀을 드리겠다 이렇게 말씀드립니다.

○**심상정 위원** 위원장님, 의사진행발언 잠깐만 하고……

○**위원장 김재경** 예.

○**심상정 위원** 기왕에 그것을 다루실 것 같으면 제가 1분만 그것에 대한 의견을 말씀드리고 싶은데요. 따로 토론할 시간이 있습니까?

○**위원장 김재경** 그렇지는 않습니다. 말씀하십시오.

김상희 위원님 양해해 주시고요.

말씀하십시오.

○**심상정 위원** 대통령께서 큰 원칙을 제시한 바가 있습니다. 선거제도를 개혁한다면 권력구조 문제에 대해서 검토하겠다 이게 대통령께서 제시한 원칙입니다.

그래서 저는 제안을 드리고 싶은데요.

첫째로는 대통령제와 조화를 이루는 권력 분

점, 둘째 비례성 강화를 전제로 한 선거제도 개혁, 이 두 가지 원칙을 큰 틀에서 합의하면서 그와 연동해서 시기 문제나 또 더 검토할 것이 있다면 검토해서 안을 만드는 것이 바람직하지 않겠나 이런 말씀을 드립니다.

○**위원장 김재경** 김상희 위원님은 의사진행발언은 아니시지요?

○**김상희 위원** 아닙니다.

○**위원장 김재경** 그러면 순서대로 박주민 위원님, 정태욱 위원님, 김상희 위원님 이런 순서로 하겠습니다.

박주민 위원님 발언해 주시기 바랍니다.

○**박주민 위원** 사실 지난번에 했던 발언과 크게 다를 바는 없을 것 같습니다만 그래도 말씀을 드리는 게 좋을 것 같아서 발언권을 얻어서 말씀을 좀 드리도록 하겠습니다.

우리 헌법 52조는 법률안 제출권자로서 정부도 언급하고 있습니다. 그래서 정부도 법률안을 제출할 수 있는 것이지요. 그래서 정부가 심심치 않게 법률안을 국회에 제출합니다. 그것을 가리켜서 우리가 위헌적이다 또는 국회를 무시한다라고 하지는 않습니다. 우리 헌법 128조는 비슷한 형식으로 개헌안에 대해서 정부가 발의할 수 있도록 되어 있습니다. 대통령이 발의할 수 있도록 되어 있습니다. 따라서 대통령이 개헌안을 발의하는 것 역시 헌법에 위반된다고 할 수 없습니다. 그 점에 대해서는 다시 한번 강조해 드리고 싶어서 다시 한번 말씀을 드립니다.

그리고 대통령님이 개헌안을 내는 것이 국회를 무시하는 것이다라는 말씀들도 지금 나오고 있는데요. 사실 많은 분들이 지적하셨던 것처럼 지난 1년 정도의 시간이 있었습니다. 그리고 올해 들어서도 저희들이 몇 차례 계속 회의를 하고 있음에도 불구하고 개헌안에 대한 진척이 이루어지지 않는 상황입니다. 이 상태로 계속 국회의 논의 상황과 결과만을 기다린다는 것은 자칫하면 국민을 무시하는 상황을 낳을 수도 있기 때문에 저는 이번 개헌 과정에서 대통령님이 발의를 하시게 된다 하더라도 그것이 국회를 무시하는 것이라고 보지는 않습니다. 국회가 나름 자신의 역할을 했다면 개헌안을 굳이 대통령님이 직접 발의할 필요도 없는 것이지요. 그래서 이것은 국회 무시가 아니다, 정치권이 국민을 무시하는 것을 피하기 위한 어쩔 수 없는 선택이다라고 생각합니다.

개헌안의 내용에 대해서 좀 말씀을 드리면 제

가 지난번에도 말씀드렸지만 저는 개인적으로 총리에 대한 국회의 선출이나 총리에 대한 국회의 추천에 대해서 모두 반대하는 입장입니다.

우리가 대통령제로 해야 된다고 지금 이야기를 하고 있습니다. 심지어 야당에서도 대통령제로 해야 된다고 얘기를 하십니다. 그러면 대통령제로 해야지요. 내각제적 요소를 넣어서 사실상 대통령제가 아닌 제도를 만들면서 이것이 대통령제다라고 얘기하는 것은 국민을 기만하는 것이라고 생각합니다. 총리를 국회에서 임명한다, 이게 어떻게 대통령제입니까? 그렇지 않고요. 그다음에 총리를 국회에서 추천한다, 사실상 총리에 대한 임명권을 국회가 주도적으로 권다는 것이 되기 때문에 제가 봤을 때는 이것 역시 내각제적 요소가 상당 부분 도입된 것이다, 그리고 이것을 통해서 아마 제도적으로 대통령제가 아닌 새로운 형태의 권력구조가 탄생될 것이라고 봅니다.

그래서 지금 여야가 공히 대통령제로 해야 된다고 말씀을 하신다면 정말 대통령제로 해야 된다, 대신에 대통령제를 둔 상태에서도 대통령의 권한 오남용을 막을 수 있는 여러 제도적인 장치들이 있습니다. 전에도 제가 말씀드렸지만 지방분권을 강화한다든지 예산편성권이라든지 법률안 제출권에 대한 조정이라든지 헌법기관의 구성 방법과 절차를 달리한다든지 하는 방법들이 있다는 것입니다. 그래서 그런 부분들 중심으로 논의를 해 나가면 대통령 권한의 오남용은 충분히 막을 수 있다고 생각합니다.

그래서 이번 개헌에서는 다들 대통령제로 가자고 하시니까 대통령제를 확실하게 유지한 상태에서 대통령의 권한 오남용을 막을 수 있는 그런 제도적인 방법에 대해서 적극적으로 고민하는 식으로 논의가 이루어지는 것이 맞다고 생각합니다.

정리해서 말씀드리면 대통령이 개헌안을 발의하는 것 자체가 위헌적이지 않다, 그것은 오히려 합헌적인 것이고 국회와 정치권이 국민을 무시하는 상황을 피하기 위한 어쩔 수 없는 선택이다라는 말씀을 드리겠습니다.

그다음에 내용적으로는 대통령제로 하자고 말씀하신 이상 대통령제를 유지하는 틀 안에서 대통령 권한 오남용을 막을 수 있는 제도적인 방법들을 고민해 주시는 방향으로 논의가 이어졌으면 좋겠다라는 것입니다.

이상으로 제 발언 마치도록 하겠습니다.

○**위원장 김재경** 박주민 위원님 수고하셨습니다.

다음, 정태욱 위원님 발언하시기 바랍니다.

○**정태욱 위원** 여당 위원님들 안을 보면 두 가지입니다. 그냥 극단적으로 대통령 편드는 이야기만 하고 또 한편으로는 그래도 나름대로 합리적인 이야기를 하시는데 제 입장을 말씀드리겠습니다.

먼저 대통령께서 개헌을 발의하는 것을 위헌이다 그런 주장을 야당에서 한 적은 없고요. 그러나 결국에는 국회에서 과반을 통과해야 되고 또 3분의 2를 통과해야 되기 때문에 이것은 국회에 맡겨 두는 게 맞다라는 입장입니다. 그런 의미에서 보면 대통령께서 헌법안 발의하는 것은 바람직하지 않다는 측면이 하나 있고.

또 두 번째, 내용과 연결해 보면 지금 현재 87년 체제가 가지고 있는 대통령의 권한을 어떻게든 좀 분산시키자, 대통령 권한 중에 특히 인사권을 좀 분산시키자는 것이 기본 핵심인데 지금 대통령께서 이야기하는 4년 중임제든 연임제든 간에 이걸 하게 되면 오히려 대통령의 권한을 극도로 강화시키는 이것은 국민의 뜻에 안 맞다 이런 생각입니다. 그렇기 때문에 대통령께서는 좀 인내를 가지시고 국회에서의 합의를 기다려 주시는 게 맞다 그렇게 생각합니다.

그러면 구체적인 내용에 들어갔을 때에 여당의 여러 위원님들이 대통령중심제 같으면 대통령중심제로 확실히 가자 그러는데 그것은 반은 맞고 반은 틀린 이야기라 생각합니다.

우리나라는 1961년 이후 제3공화국 5차 개헌입니까, 그 이후로는 계속해 가지고 총리제를 헌법에 넣어 놨습니다. 대통령중심제는 정·부통령제 제1공화국까지 가야 되는데 지금 국무총리제 그 자체가 이미 내각제적 요소가 포함되어 있는데 지금 현재 총리제라는 것이 상당히 유명무실합니다. 유명무실하다 보니까 대통령이 일방적으로 독주를 하게 되고 거기에 반대하는 야당하고 사사건건 부딪히니까 국정이 마비된다는 것이기 때문에 대통령제를 4년 중임제로 해 가지고 대통령 권한을 더 강화시켜 놓으면 더 일방적인 독주와 독선으로 갈 가능성이 있으니까 최소한 총리의 선임에, 그것이 임명이 되든 아니면 추천이 되든 그 수많은 방법에 있어 가지고는, 김종민 위원님이 이야기하시듯이 그것은 구체적인 법

를이나 방법에 있어서 얼마든지 가능하다고 생각합니다. 그렇기 때문에 결론적으로 이야기하면 대통령중심제와 총리제 자체가 이제까지 3공화국 이래로 형해화되어 왔습니다마는 유지되어 왔듯이 이제는 총리제를 상당히 실질화시켜 가지고 국회에서 총리 선임권한을 강화하는 개헌은 반드시 필요하다 그렇게 생각을 합니다.

(김재경 위원장, 이인영 간사와 사회교대)

그렇기 때문에 너무 이것을 대통령중심제나 아니나 이런 형식 논리보다도 실질적으로 국회와 대통령이 상생·조화할 수 있는 대화와 타협이 가능한 그런 방법으로 개헌이 되어야 된다고 생각합니다.

그런 의미에서 본다면 이 자리에서 자꾸 야당 타박만 하지 마시고 가능하다면 지금 현재 4년 중임제, 4년 연임제 이런 것 고집하지 마시고 차라리 총리의 선출권에 관해서 정부 내지 대통령이 전향적인 자세를 보여 준다면 훨씬 더 수월하게 타협되지 않겠는가 그렇게 생각합니다. 왜냐하면 지금 대통령이 헌법을 제안하면서 4년 연임제 하겠다 그러면 현행보다도 대통령 권한이 더 강화되기 때문에 이것은 받아들이기 어려운 안이 되어 버립니다. 그렇기 때문에 이 부분에 대해서 정부 여당에서 좀 더 전향적인 자세를 가지는 것이 바람직하지 않겠나 그렇게 생각합니다.

이상입니다.

○위원장대리 이인영 다음은 김상희 위원님 하시고 황영철 위원님 하시고 지상욱 위원님 하시고 안상수 위원님 하시고, 그 순서로 진행하겠습니다.

김상희 위원님 말씀하시면 되겠습니다.

○김상희 위원 김상희입니다.

지금 국회방송을 통해서 생중계가 되고 있는데요 정말 참 민망한 일입니다. 그리고 국민들에게 너무너무 죄송한 일입니다.

우리 20대 국회의 가장 큰 책무가 아마 개헌이 아닐까 싶습니다. 개헌을 해서 정치개혁을 해야 되는데 지금 1년 넘게 공방만 하고 있습니다.

앞서서 계속 얘기하고 있지만 그동안 정치권에서는, 특히 대선을 거치면서 모든 정당이 지방선거와 동시에 개헌투표를 하겠다고 하는 약속을 했습니다. 특히 자료를 보니까 홍준표 후보 같은 경우에는 ‘필요하다면 정부 개헌 발의안을 만들어서 지방선거 때 국민투표에 부의하겠다’고 얘기했습니다. 이 얘기는 무엇이냐? ‘국회에서 합의

가 안 된다면, 그래서 필요하다면 정부도 개헌 발의안을 만들어서 국민투표에 부의할 것’ 이렇게 2017년 5월 4일 인터뷰에서 발언을 하셨습니다.

그리고 후보뿐만이 아니라 정치권에서도 다 그렇게 지방선거에 개헌을 하겠다고 하는 것은 국민들에 대한 약속이었습니다. 그런데 지금 이렇게 지지부진하고 매일 회의를 열어도 같은 얘기를 계속 반복하고 있습니다. 정말 민망한 일이라고 생각합니다.

그리고 개헌안과 관련해서도 저는 그렇게 합의가 어렵다고 생각하지 않습니다. 지난 국정농단 사태를, 탄핵 사태를 겪으면서 소위 제왕적 대통령제, 대통령에게 집중된 권한을 분산시키고 지방분권을 해서 지방자치를 실질화시키는 방향은 대략적으로 국민들에게 약속한 부분입니다.

그래서 구체적으로 어떻게 대통령 권한을 분산시킬 것인가 하는 부분에 있어서도 예산권이나 입법권 그리고 대통령에게 집중된 인사권 그리고 헌법기관들의 권한 조정 이런 부분들을 통해서 얼마든지 가능한 부분이라고 하는 것이 지난 1년 넘게 2년 가까이 논의해 온 결과라고 생각합니다.

제가 판단할 때는 소위도 열고 있고 전체회의를 통해서 권력기관과 관련해서 우리가 토론을 하고 있지만 토론이 부족한 것은 아니라고 생각합니다. 각 당들이 이제는 자기 입장들을 정리하고 그리고 이 안과 관련해서 자기 입장을 놓고 합의를 하고 개헌을 해야 된다고 생각합니다.

그런데 지금 이렇게 논의하고 있는데도 불구하고, 자유한국당에서는 제가 기억하기로는 2월 말까지 당론을 마련하겠다고 발표를 하셨었습니다. 발언을 하셨었는데 전혀 진척이 안 되고 있습니다. 그리고 지금까지도 당의 입장이 나오고 있지 않습니다.

저는 계속 이렇게 국민들을 기만해서는 안 된다고 생각합니다. 우리 특위 위원들이 여기에서 하나하나 합의해서 조문화할 수 있습니까? 저는 특위 위원들이 실질적으로는 특위 위원이라고 하지만 그 권한을 행사하기 어렵다고 생각합니다. 어차피 특위 위원들이 각 당에서 입장이 나오면 그 입장과 관련해서 특위에서 토론도 할 수 있는 것이라고 생각합니다. 그런데 각 당이 입장을 내놓지 않고 이 특위에서 회의를 하면서도 ‘이것은 당의 입장은 아니고 내 개인의 생각이지만’ 이렇

게 토를 달고 얘기를 하게 됩니다.

저는 굉장히 무의미한 회의를 계속하고 있다고 생각하고 이것은 그냥 국민들에게 ‘개헌과 관련해서 국회가 손 놓고 있지는 않습니다’라고 하는 것을 보여 주려고 하는 정말 면피적인 위원들의 자세가 아닌가 하는 생각이 들어서 정말 답답한 마음 이루 말할 수가 없습니다.

그래서 저는 지난번에도 말씀을 드렸지만 위원들께서 이 특위 위원으로 활동하기 위해서는 각 당의 입장을 빨리 정하도록 해야 됩니다. 그래서 각 당의 입장을 가지고 그 입장을 놓고 합의도 하고 정리도 하고, 당 지도부가 나서서 이 문제에 대해서 결론을 내도록 해야 됩니다.

그리고 일정과 관련해서도 ‘일정이 10월이다’ 그러면 왜 10월인지 국민에게 밝혀야 되지 않겠습니까? 그러니까 여야가 합의 과정에서 도저히 합의가 안 되어서 이게 미루어지는 것도 아니고 그냥 안 하는 것 아닙니까? 그러면 국민들께 왜 10월인지 그 부분과 관련해서 정확하게 얘기를 하고 자기 당의 입장을 천명해야 된다고 저는 생각합니다. 그러지 않은 상태에서 특위는 계속 열고 어떻게 보면 똑같은 얘기를 계속 반복하는 이렇게 소모적인 운영을 저는 해서는 안 된다고 생각이 들어서 하루빨리 각 당들이 자기 입장을 정하고 각 당의 지도부 차원에서 합의가 이루어져서…… 적어도 일정이 빨리 나와야 되지 않겠습니까? 일정 합의를 해야 된다고 생각하고.

이런 상황에서 대통령이 발의하는 부분에 대해서 왜 대통령이 발의하냐 하고 항의를 하거나 그 부분에 대해서 부당하다고 얘기하는 것은 정말 오히려 더 부끄러운 일인 것 같습니다.

그래서 저는 우리 위원회가 할 일은 실질적으로 이 논의를 진척시킬 수 있도록 각 당들이 빨리 자기 입장을 정하고 그리고 당 간에, 5개 정당이 이 부분과 관련해서 합의를 이뤄 낼 수 있도록 하는 것이 필요하다고 생각하고요.

권력구조 관련해서는 지난번에도 말씀을 드렸기 때문에 그냥 강조해서 말씀을 드린다면 지금 대통령의 권한을 분산시킬 수 있는 여러 가지 그런 부분과 더불어서 특히 총리가 중요한 문제가 되고 있는데, 총리를……

(발언시간 초과로 마이크 중단)

.....

(마이크 중단 이후 계속 발언한 부분)

조금만……

○위원장대리 이인영 그냥 마이크 없이 말씀하셔야 될 것 같습니다.

○김상희 위원 총리는 저는 복수 추천하는 것이 어떤가 하는 생각이 듭니다. 그러니까 총리를 대통령이 임명해서 국회에서 인준 동의하는, 과반수 인준 동의하는 것보다는 오히려 국회의 개입을 더 확대하고 국회하고의 협력과 국회와의 협치를 강화하기 위해서는 국회가 복수 추천을 하고 그 복수 추천하는 과정에서 여당과 대통령이 충분히 협의를 할 수밖에 없다고 생각합니다.

그래서 복수 추천을 하고 대통령이 임명하는 방식이면 대통령제로서의 성격도, 대통령의 권한도 존중하면서 또 의회의 개입도 적절하게 할 수 있는 것이 아닌가 그렇게 생각을 해서 대통령의 권한을 분산시키는 여러 가지 조치들과 더불어서 총리를 국회에서 복수 추천하는 방안을 제시하고자 합니다.

.....

○위원장대리 이인영 김상희 위원님 수고하셨습니다.

이제 황영철 위원님 말씀하시면 되겠습니다.

○황영철 위원 황영철 위원입니다.

일단 제가 간사를 맡고 나서……

지금 많은 위원님들 말씀하신 대로 논의가 부족했던 것은 아니고, 토론이 부족했던 것은 아니고 합의를 모아 가는 과정이 없었다라는 부분에 대해서 다 공감하고 계시다고 생각합니다. 그래서 이제는 기본적으로 국회가 여야 간에 합의된 안을 도출하기 위한 그런 단계로 돌입해야 된다고 생각하고, 그런 부분에 대해서 저희 자유한국당에서 적극적으로 나서도록 그렇게 노력하겠습니다.

그런데 그렇게 노력하려면 노력해야 되는 분위기가 결국은 국회 내에서 만들어져야 되고 결국 그 부분에 대해서 대통령의 역할이 필요하다라는 측면에서 말씀드렸던 겁니다. 국회가 제 역할을 못 해서 그 부분에 대해서 대통령께서 약속대로 6·13 지방선거에 국민투표를 실시하기 위한 발의안을 내는 것, 그것 생각할 수 있습니다. 그것이 전혀 반헌법적이거나 반법률적이거나 그렇지 않습니다. 그 부분을 저희들이 문제 제기하는 것은 아니고요.

과연 그러면 지금 이 시점에서, 국회의 합의를 만들어 가기 위한 지금 이 시점에서 무엇이 가장 바람직한 방안이냐라는 것에 대해서 우리가 공유

를 해야 될 것 아니겠습니까? 그러면 만약에, 지금 여당 위원님들께서 대통령의 발의안에 대해서 당위성을 말씀하시지만 그러면 그 방안으로 국회에 제출됐을 경우에 국회에서 어떤 논의가 이루어질 것인지에 대해서는 눈에 보듯이 뻔한 것 아니겠느냐, 저는 이런 우려가 있는 겁니다. 대통령안으로 발의가 되어서 60일 동안 우리 국회에서 논의되어서 결국 부결 처리될 것이라는 것, 다 눈에 보듯 뻔합니다. 왜 그런 안을 내게 만들려고 하는 것이냐, 저는 이것은 옳지 못하다는 것이거든요.

그래서 적어도 대통령이 생각하시고 있는 안이 있다면 여당의 안으로서 만들어 내고 그리고 그것에 발맞춰서 우리 야당도 논의를 할 수 있는 안들을 만들어서 거기서 합의안을 도출해 나가기 위한 노력이 국회에서 진지하게 이루어져야 될 시점이라고 보고 있는 겁니다. 그래서 저는 그런 분위기가 조성됐으면 좋겠다는 취지로 대통령께……

오늘 자문위원회안이 발표되고 그대로 또 대통령 발의안을 냈을 경우에 결국은 개헌안을, 새로운 헌법을 만들어 내는 그 시간을 오히려 더 늦추는 꼴밖에 되지 않는다. 결국은 그렇게 되면 정말 6·13이라는 시점에 맞춰서 할 수 있는 부분도 못 이룰 가능성이 있다 저는 이렇게 생각합니다.

저는 우리 당 내에서 이런 얘기를 합니다. 적어도 여야 합의가 가능하고 그리고 여타의 정략적 측면이 가미되지 않는다면 얼마든지 빠른 시일 안에 이 처리를 위한 여야 합의가 도출될 수 있다고 생각하고 그것을 우리가 부인해서는 안 된다고 얘기를 합니다. 결국은 그렇게 노력을 해야 되는 것이지요.

그렇기 때문에 지금 이 시점에서 마치 지난 1년 동안 우리가, 국회가 제 역할을 못 해서, 그래서 어쩔 수 없이 하는 것이다라는 논리로 우리 스스로를 발목 잡거나 우리 스스로를 비통합에 빠지지 않게 했으면 좋겠다. 저는 우리가 얼마든지 잘할 수 있는데, 그렇게 그것을 도모하기 위한 노력을 해야 될 것이 아니냐라는 말씀을 드리고 싶습니다.

그리고 어쨌든 우리는, 이번 개헌안의 국민적 요구인 잘못된 헌정사의 오점을 이제는 더 이상 남기지 말아야 되겠다는 그런 아주 핵심적인 요인, 제왕적 대통령제를 바꾸기 위한 그런 헌법

개정안이 가장 제일의 목적입니다. 그렇다고 한다면 그 목표에 맞춰서 충분히 저는 여야가 합의안 만들어 낼 수 있다고 생각합니다.

그런데 그런 부분들이 무슨 대통령제니 아니니, 내각제적 요소니 아니니 이런 것으로다가 우리가 기준을 세우거나 그래서 안 될 것 아니겠습니까? 정말 혁명적으로 바꿀 게 있으면 바뀌야 되고 그것이 더 이상 주술에 걸리듯이 매번 정권마다 대통령을 이렇게 망가뜨리는 현행 헌법을 바뀌야 된다는 것에 공감한다면 저는 얼마든지 논의가 될 수 있다고 생각을 합니다.

그런 측면에서 봤을 때 저는 우리 특위 차원에서 정말 진정성 있게…… 우리 특위는 여야를 넘어서서 또 각 정당의 지도부라든지 이런 생각을 넘어서서 특위가 해야 될, 견인해야 될 중요한 역할들은…… 우리 국회가 제대로 해야 된다는 것을 이 특위가 분위기 조성하고 이끌어 가야 된다고 보고 있습니다.

그래서 그런 것들을 하기 위해서 특위 차원에서 대통령에게 우리가 정말 노력할 테니까 우리에게 충분히 논의할 수 있는 구조를 만들어 달라든지 이런 요구 저는 못 할 게 아니라고 생각합니다. 그리고 그것은 각 정당에도 우리 특위 이름으로 보낼 수도 있다고 보고요. 적어도 특위는 그런 역할을 해야 된다고 생각합니다. 그래서 그런 요구들을 우리가 오늘 회의를 통해서 한번 뜻을 모아 봤으면 좋겠다는 말씀도 드리고 싶습니다.

어쨌든 저는 향후 조속한 시일 내에 여야가 합의안을 만들어 내기 위한 단계에 돌입해야 된다고 생각하고요. 아무튼 그런 노력을 자유한국당에서 이끌어 내기 위해서 최선을 다할 테니까……

그런 것들이 각 당에서 견인될 수 있도록 서로를 격려하고 그렇게 되어야지 상대 당에 대해서 잘못됐다고만 공격하고 이런 방식으로 가서는 결국은 특위가 헌법 개정안을 반대하는 특위가 된다. 헌법 개정안을 만들어 내는 특위가 우리 특위가 중심이 되어서 또 각 당의 다른 생각들을 가진 사람들을 견인해 내도록 그 역할을 담당해야 되지 않을까 그런 생각 합니다. 하여튼 그런 많은 도움이 필요한 시기입니다.

마치겠습니다.

○위원장대리 이인영 수고하셨습니다.

지상욱 위원님 하시고 안상수 위원님 하시고 김성태 위원님 하시겠습니다.

○**지상욱 위원** 항상 나와서 느끼는 것은요 '우리나라에는 거대한 두 정당만 있구나' 하는 그런 느낌을 갖습니다. 국민들이 실망하는 것도 분명히 거기에 원인이 있다고 봅니다. 왜 그렇지 않은 다양한 의견은 도대체 반영이 되지를 않는 것인가 하면서도 또 일관성도 있지 않습니다. 한번 돌이켜 보면 우리가 상임위 때 야당·여당이 바뀌면 똑같은 일을 반복하면서 공격과 수비만 바뀌는 형태입니다. 그렇게 하지 말라고 하는 상임위 때 피켓 시위도 서로 비판하다가 입장이 바뀌면 똑같이 하고, 또 법안 같은 것도 야당 때 발의한 법안을 여당이 되니까 또 지금은 반대하고 있고, 또 마찬가지로 여당이 발의한 법안이 야당 되니까 또 반대를 하고.

우리가 정치적인 지형이 유리할 때는 좀 더 오래하겠다는 그런 욕심을 보이는 것 같고, 정치적 지형이 불리하면 지금은 그렇게 해서는 안 된다고 또 주장하고 있고, 또 정개특위 같은 데서 기초선거구 같은 것도 지금 중·대선거구로 하기로 되어 있는데 또 2인 선거구로 하겠다고 조례를 바꾸어서 하는 그런 광역의회 같은 곳도 보면 양당, 두 당만 우리가 의원을 배출하면 된다는 그 이해에 서로 타협을 보는 것이다.

우리가 맨날 얘기하고 있는, 여성 의원을 배출하자 또 청년 의원 발굴하자라고 얘기합니다. 각당이 다 그렇게 공약을 걸고 합니다. 그러려면 원래 합의한 대로 기초의회는 4인을 위주로 하는 그런 선거구제로 약속을 해야 국민들이 볼 때 납득할 것 아니겠습니까? 그렇게 얘기해 놓고 또 그것을 쪼개서 2인만 나눠서 하겠다 하고 있습니다.

지금 나오고 있는 대통령이 주도하시는 헌법개정에 공정성이 있는지, 물론 맞습니다. 대통령께서 아까 헌법 128조에 나와 있는 대로 권한을 행사하시는 겁니다. 문재인 대통령께서 아직 취임 1년이 안 되셨습니다. 헌법 개정은 31년 만에 지금 우리가 추진하고 있는 건데요. 그 주체는 국민이어야 되고 그 연장선상에서 국민을 대변하는 국회가 주체가 되어야 하는 것을 부인할 사람은 아무도 없을 겁니다. 그런데 다분히 6월 달에 있을 지방선거를 앞두고 정치적 대결구도를 만들어서 또 양당만이 6월 선거에 뭔가 레버리지(leverage)를 얻으려고 하는 것이 아닌가 하는 의도도 엿보인다고 하지 않을 수 없습니다.

유리한 정치지형 또 불리한 정치지형, 우리 양

당이 협의하고 양당만 링 위에 오를 수 있는 그 지형을 추구하는 그런 불편부당한 논의와 그런 노력은 국민들이 다 압니다. 웃습니다.

그렇기 때문에 말씀드리고 싶은 것은 지금 개헌에 가장 중요한 것은 권력구조 개편입니다. 한쪽에 몰려서 그동안 여러 가지 폐단이 있었던 권력이 집중된 것을 어떻게 좀 고쳐 보자고 하는 것인데, 헌법에 보장이 되어 있는 권한이라고 하더라도 대통령께서 국회가 지지부진하다는 이유로 그렇게 밀고 나가시면 권력구조를, 대통령의 힘을 줄이자는 그것을 목적으로 해서 권력구조 개편을 갖고 개헌을 하자면서…… 이게 국민들이 볼 때 앞뒤가 안 맞는 것 아니냐. 대통령께서 취임하신 지 아직 1년이 안 되셨으니까 좀 더 국회가 다양한 의견을 함께 나눠서 좀 더 합의할 수 있는 그런 말미를 주시는 것이 옳다라고 생각이 들고요.

지금 대통령하고 국민헌법자문특별위원회가 만 들고 있는 것 아니겠습니까? 독단적 처리가 되고 있다라고 보이는데 국민헌법자문특별위원회가 선 보인 22개 개헌안 쟁점 중에는 대통령 권력 축소와 관련된 항목도 없습니다. 그러면 국민적 동의를 구할 수도 없는 거지요. 목표 지향점하고 방법이 차이가 있다라는 것을 지적하지 않을 수 없습니다.

이런 야당이 발목을 잡는 이미지를 만들려고 하는 거라면 국민의 눈총을 받을 수밖에 없다. 정부 여당도 단일안을 내놓지 못하는 상황에서 좀 더 솔직해져야 된다. 어차피 국회 재적의원 3분의 2 동의를 얻지 못하면 되지 못할 이런 논의를 이렇게 밀고 나가는 것이 국민들한테 어떻게 보일지 한번 진지하게 가슴에 손 얹고 새롭게 논의가 되기를 바랍니다.

○**위원장대리 이인영** 이제 안상수 위원님 말씀하시면 되겠습니다.

○**안상수 위원** 대통령 자문특위에서 오늘 헌법 초안에 대해서 보고를 한다고 그래서, 일단 대통령 헌법 제안을 국회에 하는 것을 3월 20일 전후에 한다는 그런 설에 대해서 그런 일이 없기를 바란다는 뜻을 다시 한번 강조하고자 합니다. 그런 안이 있다면 여당에 주어서 여당에서 그것을 여당안으로 해서 협상이 되도록 하는 것이 맞다.

대통령안은 국회에 제출이 되면 수정이 불가능합니다. 그러면 국회의 3분의 2 이상의 찬성을 얻어야 되는 그 안이 통과도 안 될 텐데 그것을

내놓고 오히려 정쟁화하는 그런 꼴이 된다. 그러니까 대통령께서 애국심을 가지고 진정 개헌을 바란다면 그것은 더 신중할 필요가 있다는 점을 지적하고자 합니다.

‘지자체 선거에서 같이 해야 된다. 공약이기 때문에 그래야 된다’ 이렇게들 말씀을 하시지만 그당시에 그것은 그야말로 개헌을 한다는 데 방점이 있다고 봐야지, 날짜는 부수적으로 그때까지 해 보자 이런 정도로 이해를 해도 되고.

결국은 지자체 선거가 얼마나 또 중요합니까? 4년 동안 우리 민생과 지방의 여러 가지 방향을 정비·정립하고 제시하는 그러한 선거를 해야 되고 또 교육감선거까지도 있고 이래서 대단히 복잡다단한 그런 선택 과정이고 또 나아가서 국민들 입장에서는 문재인 정부 출범 이후 1년간 잘했는가 못했는가를 판단하고도 싶을 것입니다. 이러한 여러 가지 사항에다가 100년 앞을 내다볼 헌법을 개정하는데 이것을 걸다리로 해서는 말이 안 된다 이런 얘기고.

따라서 어느 날짜를 정해서 여야 간에 합의해 가지고, 각 정파 간에 합의해서 하반기 어느 날짜를 합의해서 그때까지 하자고 하고 그것을 대통령께서도 받아들이는 그런 내용으로 진행됐으면 좋겠다 이런 말씀을 다시 한번 강조하고자 합니다.

아까 어느 위원님께서 지금 대통령제 쪽으로 많이 합의가 되어 간다는 말씀을 하셨는데 그것은 제가 이해하는 것과고는 좀 다릅니다. ‘대통령’이라는 표현을 쓸 수도 있지 않느냐 그런 얘기는 했지만 그것을 지금 여당에서 주장하는 4년 중임제 대통령제 운운, 일부 권한만 분산시키는 그런 내용으로 합의된 내용은 제가 소위원회에도 계속 참석했으나 없었다 이런 말씀을 드리고…… 다만 어느 중간 지점에서 무슨 총리추천제, 총리선출제 등은 거론된 바가 있었습니다.

이번 개헌에서 역시 제일 중요한 것은 제왕적 권력을 어떻게 분산시키느냐입니다. 그것은 대통령들의 불행한 사건도 그렇고 또 하나는 이 승자독식 문화 때문에 그렇습니다. 승자독식으로 대통령이 청와대, 청와대도 대통령이 하시는지 무슨 뭐 밑의 실무자 몇 명이 하는지 모르는 그런 안을 가지고 여당은 그냥 무조건 따라야 되고 이것을 무조건 야당은 또 반대를 해야 되고 이러다 보니까 동물국회가 되고, 그게 또 불쌍사나우니까 40% 무슨 선진화법인가 뭔가 해서, 국회 선

진화법인가 뭔가 해서 또 식물국회로 만들어 놓고, 이러한 폐단을 없애고 이제 다양한 욕구를 협치에 의해서 하자는 그런 방향인 것입니다.

그러면 이것을 어떻게 구현시키느냐 하는 것인데, 그것에 대한 것을 너무들 자기들 방향으로만 놓고 서로 논리를 거기에 맞게 주장해서 서로 그야말로 대결하는 그런 형국이 됐습니다마는 얼마든지 저는 접점은 있다는 개인적인 희망을 갖습니다. 그런데 시기적으로는 이것은 도저히 지자체 때 같이 해 가지고는 그 합의조차도 어렵다는 것이 지금 저로서의 판단입니다.

그동안에 사실 내각제에 대한 검토를 전혀 이헌정특위에서는 적시를 안 했습니다. 중임제 대통령제 하다가 어느 날 갑자기 중간지대로 가면서 내각제에 대한 것이 빠뜨려졌기 때문에 제가 그냥 기록 차원에서 간단하게 정리를 해서 말씀을 드려 놓겠습니다.

의원내각제라는 것은 행정부 내각의 존립이 입법부인 국회의 다수 신임에 근거하는 정부형태다. 아시는 대로 이게 선진국 대부분의 나라에서 하고 있고, OECD 중에 대부분의 나라에서 하고 있는데 몇 개 예외가 오히려 미국, 멕시코, 러시아, 대한민국 등, 그리고 또 개발도상국에 있는 아프리카나 이런 데지 사실은 선진국에서는 내각제를 하지요.

그래서 선거를 통해서 국회의 다수 의석을 차지한 정당이나 정당연합이 내각을 구성하고, 내각은 국정에 관하여 의회에서 책임을 진다. 국가원수로서의 권한은 공화제일 경우는 대통령, 입헌군주제일 경우에는 군주가 가지며, 행정부수반으로서의 권한은 의회에서 선출하는 수상이 가진다.

총리와 내각은 집권당 또는 연정에 참여한 연립여당 소수 소속의원들로 구성이 되며, 내각은 의회에 대한, 집권당 혹은 집권정당연합은 해산과 조기 총선 등으로 정치적 책임을 진다.

우리가 지난 4·19 직후에 내각제를 했었습니다. 그런데 그때 실패를 하고 그 연장선상에서 5·16이라든지 이런 상황이 있었기 때문에 우리 국민들한테는 좋지 않은 그런 기억이 있고 트라우마가 있습니다.

그러나 굉장히 빠른 속도로 산업화·민주화·정보화·세계화에 성공한 우리 국민들이 얼마든지 결단을 하면 내각제로 못 갈 이유가 없다. 이러한 점을 강조하면서 우리 한국 정치에의 적용

가능성에 대해서도 의원내각제는 국민적 합의가 어렵고 한국 정치의 지형상 적용 가능성이 낮다는 의견이 있으나 산업화 시대, 권위주의 시대에는 토론과 합의에 근거한 협의 민주주의인 의원내각제·의회중심제보다 효율성과 권력의 집중이 요구되는 대통령제에 대한 필요가 인정이 되었었지요.

그러나 현재는 우리나라의 민주주의가 확대되고 소수자를 보호해야 된다는 사회적 양극화를 해소해야 된다는 이런 다양한 욕구가 있기 때문에 협치, 합의 민주주의가 되어야 되고, 이것은 오히려 내각제가 더 적당한 정치체제라고 생각할 수도 있는 것입니다.

(발언시간 초과로 마이크 중단)

(마이크 중단 이후 계속 발언한 부분)

여기에 물론 여러 가지 부작용에 대한 얘기도 있습니다만 갈등 문제가 있을 수 있고, 이런 부분을 제가 양원제를 통해서도 한번 해결할 수 있지 않느냐 그런 말씀을 드렸습니다.

아시는 대로 의원내각제에서 양원제를 도입하는 국가는 지방분권의 문화, 역사적 전통에 근거해서 상원의 경우는—독일의 경우는 참의원이고—지역을 대표해서 중앙과 지방, 지방 간 권한분쟁에 대한 완충적 조정기관 혹은 연대적 조화를 이루어 낸다.

또 상원의 경우는 내각제 또는 이원정부제 국가에서 나타날 수 있는 의회와 집행부, 대통령과 총리 간의 정치적 대립에 대한 조정자 역할을 하며, 하원 해산 시 그 대역자로서 의회 기능의 연속성을 보장한다.

이런 여러 가지를 약간 폭넓게…… 다시 약간 후퇴한 감도 없지 않습니다. 후퇴라기보다도 논의가 덜 된 부분을 지금 합시다라는 이렇게 다양하게 폭넓게 다시 한번 생각을 하면서 우리가 합의의 틀을 가져가는 것이 필요하다는 차원에서 한번 정리해서 말씀드려 봤습니다.

○위원장대리 이인영 이제 김성태 위원님 말씀해 주시지요.

○金成泰 위원 제가 오늘 대통령 주도의 개헌 논의에 대해서 국회로 역할을 달라라고 하는 그런 의사진행발언을 드렸고요.

지금 다수의 여당 위원님들께서 우리 특위에서 주장하시는 그 내용에 대해서 제가 좀 이견이 있

다는 말씀을 드립니다.

지금 국회에서 개헌 논의가 지연되는 이유에 대한 문제진단 자체가 잘못되고 있기 때문에 결론도 오류에 빠지고 있는 게 아니냐. 다시 말해서 이것은 제2종 오류, 정책학에서 얘기하는 타입 투 에러(type 2 error)에 빠지고 있다. 상당히 아전인수 격 해석을 지금 하시고 있다 하는 말씀을 드리는 겁니다.

왜냐하면 여러 위원님들께서 작년부터 줄곧 해서 왜 우리가 개헌을 하게 되었는가, 왜 30년 만에 2018년 개헌까지, 30년 전에 이루어진 1987년 개헌이 지금 다시 이루어져야 하는가 하는 것이 결국 국민의 여망인 제왕적 대통령제 극복이다.

그러면 과연 이 극복을 위해서 지금 대통령과 여당이 주장하는 4년 중임제·연임제 이것이 답인가? 그렇지 않다고 하는 것이 대다수 국민들의 뜻으로 나타나고 있습니다.

그래서 저번에도 제가 예를 들었습니다만 2월 12일 날 꺄럽에서 조사한 내용이, 개헌을 통해 대통령 권한을 분산하거나 견제장치를 강화하는 데 대해서 응답자 71.1%가 찬성한다, 이게 이미 나와 있고 정부형태도 혼합형 정부형태가 42.6% 그리고 의원내각제가 10.1% 해서 합치면 52.7%가 넘었습니다. 그래서 전문가들 의견도 11명 중에 9명이 이러한 분권형 대통령제, 이원집정부제에 가까운 이런 쪽을 주장하고 있고.

또 제가 강조하고자 하는 것은 지금 최장집 교수, 가장 진보학자라고 하는 최장집 교수…… 정해구 위원장의 스승이지요. 지도교수이기도 합니다. 이분의 주장을 제가 좀 인용해 보려고 합니다.

‘어떤 개헌안의 방향이 바람직한가? 대통령에게 집중된 권력을 제어하는 분권형 개헌을 해야 한다. 대통령제는 입법부와 사법부가 대통령을 제대로 견제한다고 해도 여전히 대통령이 강하다. 가령 미국은 의회가 강하고 정당도 제대로 정립되어 정치적 역할을 하며 사법부도 강하다. 그런데 대통령 권력을 견제하는 데 한계가 있다. 트럼프 현상이 그 결과의 하나다. 한국은 입법부는 말할 것도 없고 사법부가 너무 취약하다. 정치적 용어로 전제정(독재)화 할 수 있는 제왕적 대통령제가 될 수밖에 없는 구조다. 대규모 촛불집회를 통해서만이 겨우 대통령의 권력을 제어할 수 있다.

그런데 이런 구조를 두고 4년 중임제로 바꾼다

는 것은 임기가 8년으로 연장되는 효과밖에 없다. 차라리 현행 5년 단임제가 더 낫다. 대통령이 아무리 강할지라도 그 임기는 끝나게 되어 있다는 믿음이 우리 민주주의를 지켜온 일등공신이다.

저는 여러 면에서 의회 중심제를 선호한다. 역사적으로 민주주의가 발전한 곳은 모두가 의회 중심주의를 택하고 있다. 더 민주주의에 가까운 제도다.’

그리고 중락을 하고, ‘문 대통령은 국회 논의가 지지부진해 정부가 나설 수밖에 없다고 얘기하지만 그건 곤란하다. 선거 때 공약으로 내놨다고 하는 것은…… 개헌은 정당의 정책이 아니다. 보편적이고 일반적인 물을 담아야 한다. 타협이 있을 수밖에 없다. 반드시 국회가 개헌 논의를 주도해야 한다. 그런데 대통령이 개헌 드라이브를 거는 건 의도했든 아니든 간에 힘으로 밀어붙이는 것이다. 야당이 동의할 수 없다. 이런 방식은 민주적이라고 보기 어렵다.’

그리고 그 시기와 관련해서 말미에 이메일을 보내셨다 합니다. ‘끝부분 어딘가에 이런 내용이 들어가면 좋겠다고 생각해요’ 하고 의견 개진을 해 왔습니다.

‘가장 중요한 개헌의 의제로서 정부형태 내지 권력구조를 다루는 것은 문제 자체가 복잡하고 중요하기 때문에 지방선거 때 국민투표를 한다는 식으로 서두를 일은 절대 아니다’ 이렇게 말씀을 하시고 계십니다.

자, 그래서 제가 우리 학계의 가장 존경받고 신뢰받는 진보학자로서 최장집 교수님의 말씀을 인용한 이유가, 지금 여당에서 주장하고 대통령이 말씀하시는 그러한 방향 자체가 얼마나 기준에서 어긋나 있는가 하는 것을 우리가 이해를 해야 합니다. 지금 국민의 이름으로 자꾸 대통령중심제를 계속해서 해야 된다 그리고 더 이상 임기를 연장하자고 한다는 것은 손으로 하늘을, 해를 가리는 행위다라는 것을 국민들은 알고 있습니다.

우리가 분권형 대통령제를 통해서 제왕적 대통령의 폐해를 극복해야 되는 것이 지금 역사적 소명이라고 한다 그러면 우리 개헌특위에서 정말 이러한 소명을 달성할 수 있는 합의를 이끌어낼 수 있도록 어느 정도껏 해야지 줄곧 4년 중임제를 양보도 하지 않으면서 이것을 우리 야당의 잘못된 양 그렇게 몰아세우는 것은 대단히 잘못된

것이다, 이것은 국민의 큰 역풍이 불 수 있다 하는 것입니다.

대통령 주도의 개헌안이 우리 국회에 와서 부결될 것을 뻔하게 알면서 지금 개헌안을 준비하는 하나의 특위의 구성도 보면 상당히 여기에 대한 합의가 어려운 좌편향 인사로 이루어져 있습니다.

그래서 정해구 위원장은 대한민국의 정통성을 부정하고 현행 헌법의 이념적 근간인 자유민주주의를 믿지 않는 그런 사람으로서 의심을 받고 있습니다. 그리고 국민헌법자문특위 위원들의 면면을 보면 통진당 해산심판사건의 통진당 측 참고인, 이적단체 한총련 의장 출신, 노무현 정부 인사, 문 정부 캠프 인사, 민변·참여연대 출신 코드 인사 좌편향 인사들로 짝꿍 채워 놓았습니다.

(발언시간 초과로 마이크 중단)

.....

(마이크 중단 이후 계속 발언한 부분)

이것은 이 프로세스 자체가 대다수의 국민이 동의할 수 있는 프로세스를 거치지 못하고 있다는 것을 반증하고 있는 것입니다. 그래서 이러한 것을 국회로 던진다고 하는 것은 개헌을 하지 말자 하는 반 개헌세력의 역풍이 불 수 있다는 것을 우리는 염려를 해야 되는 상황입니다.

우리 개헌 논의의 중심을 국회로 옮겨 주시기를 대통령에게 간곡하게 당부 말씀을 드리고자 합니다.

.....

○위원장대리 이인영 이제 김정협 위원님 말씀 하시면 되겠습니다.

○김경협 위원 최장집 교수, 훌륭한 학자지요. 특정 학자도 개헌에 대해서 충분히 의견을 낼 수 있습니다. 그런데 최장집 교수가 자유한국당의 당 대표는 아니잖아요?

지금 최장집 교수의 주장이 옳다고 말씀을 하시는 것 같은데, 보니까 홍준표 당 대표의 주장과 정반대입니다. 그러면 도대체 지금 자유한국당 당 대표는 최장집 교수입니까, 홍준표 대표입니까?

홍준표 대표는 ‘지방선거 때까지 개헌은 국민투표에 부치겠다. 4년 중임 분권형 대통령제가 바람직하다’ 작년엔 이렇게 대선공약으로 발표했는데 이 부분에 대해서 당 내에서 안 된다 또는 반대한다, 이의 제기라도 있었느냐?

제가 보기에 그런 이의 제기는 전혀 듣지 못했

거든요.

그러면 당시에 자유한국당의 대선후보가 그리고 지금은 당 대표가 작년에 개헌과 관련해서 대선 때 공약으로 발표했던 사안들이 죽 있는데 이것조차를 지금 완전히 다 무시하거나 완전히 그 반대로 돌아서서 특정 학자의 예를 들어서 그것을 가지고 계속 강조하는 것은 별로 의미가 없어 보입니다.

그리고 ‘대통령이 발의해서 국회로 보내면 또 국회에서 부결될 것을 뻔히 알면서도……’ 그러니까 국회에서 부결시키겠다라는 것 아닙니까? 그런데 내용도 안 보고 일단 부결부터 시키겠다, 지금 이런 얘기입니다. 쉽게 얘기하면 그 내용이 뭐든지 간에 대통령이 발의하는 것은 무조건 부결시키겠다, 개헌 안 하겠다 이런 것이지요.

그러니까 얘기를 이렇게 하시면 안 됩니다. 최소한 그래도 대통령이 발의한 내용이 오면 검토라도 해 보고 내용이 잘못되어 있으면 문제를 지적할 수도 있고 ‘이런 것은 수정해서 국회 안으로 다시 합시다. 다시 냅시다’ 이런 제안은 가능하겠지요. 그래야지 좀 합리적으로 풀어 갈 수 있잖아요. 그래야 개헌이 가능한 것 아닙니까?

국회에서 합의는 안 되고, 진도도 안 나가고, 대안은 안 내고, 그러면서 그냥 반대하고, 그리고 대통령이 발의하면 안 된다고 그리고, 대통령이 발의하는 것은 내용도 안 보고 부결시키겠다 이렇게 하는 것은 개헌을 안 하겠다는 얘기하고, 저는 전혀 그 외의 다른 의미라고는 도저히 해석을 할 수가 없습니다.

그리고 개헌 논의 과정도 마찬가지로. 그래서 한 정당의 대통령선거의 공약이든 당 대표의 발언이든 이것 굉장히 중요한 얘기입니다. 그리고 그런 것들이 얘기가 됐을 때는 당에서 의견을 수렴해서 논의 과정을 거쳐서 일정 정도 당론으로 확정이 됐을 것이다 이렇게 생각을 합니다.

그런데 지금은 글썽요, 잘 모르겠습니다. 전혀 얘기가 달라 버리니까…… 지금 우리 헌정특위 위원님들 각각의 의견이 다 다르잖아요. 의원내각제를 주장하시는 분도 있고, 이원정부제를 주장하시는 분도 있고 또 대통령제인데 총리를 추천, 선출 이런 정도로 해서 하자라는 의견도 있고.

그런데 안이 이렇게 죽 다 분산이 되어 있으니까 결국은 우리 자유한국당의 헌정특위 위원님들이라도 단일한 안을 만들어서 내와야 우리가 어

떤 협상을 하든지 조율을 하든지 할 것 아닙니까? 이렇게 각각이 전부 다 다른 얘기를 해 버리면, 의원내각제에서부터 대통령제까지 각각의 얘기를 하고 있으면, 그래서 합의가 안 된다고 얘기하면 어떻게 논의가 진척이 되겠습니까?

아까 김상희 위원님께서도 말씀을 하셨지만 홍준표 대표께서 지난 대선 때 ‘정 필요하다면 정부도 개헌 발의안을 만들어서 국민투표에 부의하겠다’ 이랬다는 말이지요. 그러면 그 정도의 얘기가 무슨 얘기입니까? 국회에서 논의가 도저히 합의가 안 된다면 정부가 발의를 해서라도 내겠다, 제출하겠다는 것 아닙니까, 국회에 부의하겠다?

그러면 홍준표 대표는 대통령이 될 경우에 그렇게 해도 되고 문제인 대통령은 안 된다 이런 얘기도 얘기가 안 되잖아요. 얘기는 좀 더 일관성이 있고 근거가 있어야 된다.

그동안 4년 중임 대통령제 관련해서 저는 그랬습니다. 명백하게 분권의 방향은 국민 기본권의 강화, 지방분권의 강화 그리고 삼권분립의 강화를 통해서 권력의 오남용을 방지하는 시스템을 도입해야 된다고 그랬습니다. 그리고 행정부내의 분권은 저는 반대한다라고 했습니다.

그 원인 중의 하나가 대통령은 국민이 직접 선출하고 총리를 국회에서 선출했을 경우에, 물론 같은 당에서 선출하거나 가치나 정책적인 방향이나 이런 게 비슷한 당에서 한다면 다르겠습니까 마는 정반대, 전혀 가치나 목표가 다른 정당에서 한 사람이 대통령 한 사람이 총리가 되고 권력을 똑같이 나누어 가졌습니다. 국정이 어떻게 되겠는가? 이게 제대로 되겠는가? 총리 소속된 정당은 총리를 지원하고, 대통령 소속된 정당은 대통령을 지원해서 아예 행정부 자체가 전체가 다 국정마비 상태, 대충들, 국정 혼란으로 그냥 가게 될 것이다. 그래서 저는 반대합니다.

그러면 예방할 수 있는 장치를 만들어 주십시오. 대안을 내면 저도 검토를 해 볼 수 있습니다. 그런데 아직 그런 안들은 전혀 나오지 않았어요. 그런 방안을 좀 다시 내야…… 그래서 만약에 이 방안이 없다면 저는 오히려 정·부통령제를 좀 더 적극적으로 검토할 필요가 있지 않겠느냐 이런 말씀도 제가 드렸는데……

그래서 이런 문제들에 대해서 실질적인 논의를 하려면 우선 정부 형태에 대해서도 저는 지금은 단일된 당론이 나오지 않으면 더 이상 협상은, 그리고 논의가 진척되기 힘든 상황이다라고 생각

하고요.

좀 신속하게 우리 자유한국당에서 당론을 모아 주시기를 거듭 부탁드립니다.

○**위원장대리 이인영** 수고하셨습니다.

또 더 말씀하실 위원님들 계십니까?

○**황영철 위원** 마무리 발언.

○**위원장대리 이인영** 혹시 의사진행발언이면 저 쪽의 본발언 하시고 하시면……

○**황영철 위원** 예.

○**위원장대리 이인영** 그러면 정춘숙 위원님 하시고 황영철 위원님 하시겠습니까.

○**정춘숙 위원** 더불어민주당 정춘숙 위원입니다.

앞에서 여러 위원님들이 굉장히 좋은 의견 많이 말씀해 주셨는데요.

일단 대통령이 헌법 개정안을 내는 것은 당연한 권한이기 때문에 그 부분에 대해서 나라 마라 이렇게 얘기할 필요가 전혀 없다고 생각을 하고요.

오히려 우리 국회 헌정특위가 훨씬 더 논의를 신속하고 또 깊이 있게 논의해서 국회의원으로서의 책임을 다하는 것이 오히려 그러한 얘기를 하는 것보다는 훨씬 효과적이고 마땅하다고 생각을 합니다.

그리고 지금 권력구조와 관련되어서 얘기가 계속 많이 되고 있는데요. 아까 존경하는 다른 위원님들께서, 이종구 위원님께서도 말씀해 주셨는데, 사실은 87년 직선제 개헌이라고 하는 것은 우리 국민들의 너무나 커다란 여망, 열망 속에서 만들어낸 것이고, 대통령을 직접 뽑고자 하는 그러한 국민들의 열망은 우리가 거스를 수 없다고 생각을 하고요. 또 여러 가지 여론조사에서도 국민들께서는 대통령을 직접 뽑기를 그리고 대통령 4년 중임에 대한 얘기가 굉장히 많이 있습니다.

그래서 저는 이러한 국민들의 뜻을 받들어서 대통령제라고 하는 부분들을 우리가 가지고 가는 것을 기본으로 해서 논의를 하는 것이 훨씬 효과적이지 않을까 이렇게 생각이 듭니다.

지금 대통령제가 문제가 되는 것은 권력의 집중이라고 하는 것들, 그리고 권력의 남용 이 두 가지가 문제가 되는 것이기 때문에 이 부분에 대한 보완들이 헌법에 명시되고 또 관련법들이 좀 개정이 되고 이런 과정을 통해서 저는 대통령제의 문제를 해결해 나가면서 문제를 해결할 수 있지 않을까 이렇게 생각을 합니다.

그래서 좀 전에 존경하는 김경협 위원님도 말씀 있으셨는데 지금 총리추천제를 얘기를 많이 하세요. 그런 방법 중에 하나일 수가 있습니다. 그런데 총리추천제를 하면, 총리를 국회에서 뽑겠다라고 하는 얘기를 하시는데 그것은 결과적으로는 내각제적인 요소를 가져온다는 거지요.

그런데 저는 내각제를 하든 대통령제를 하든 제도가 분명했으면 좋겠다 그런 게 저의 생각입니다. 대통령제를 할 것이면 대통령제대로 삼권분립을 분명히 하고, 그래서 오히려 장관의, 내각입각 이런 부분들도 제한하는 것도 저는 생각해 볼 수 있다고 생각을 합니다, 아니면 내각제를 할 거면 내각제를 하든가.

그런데 여러 위원님들이 앞에서 여러 차례 말씀 하셨습니다만 국회가 국민들께 그만큼 신뢰를 얻고 있지 못한 상황에서 과연 내각제를 할 수 있겠냐라고 하는 것이 우리의 현실인 것 같습니다.

헌법을 비롯해서 모든 제도가 변화될 때도 현실에 바탕을 두고 변할 수밖에 없습니다. 그러면 대통령제로 한다고 하면 차라리 대통령제에 훨씬 충실한 것이 삼권분립 또 입법부의 역할과 행정부의 역할, 사법부의 역할을 공히…… 정말 권력을 나눌 수 있는, 그래서 서로 견제할 수 있는 이런 구조로 가는 게 더 맞다고 생각을 합니다. 그렇다면 저도 김경협 위원님 의견을 우리가 상당히 논의해 봐야 된다고 생각하는데요. 정·부통령제 논의해 봐야 된다고 생각합니다.

그러니까 지난 국정농단 사건 이후에 선출되지 않은 권력, 즉 국무총리가 행정부의 모든 권한을 수행을 하면서 여러 가지 문제가 있었습니다. 그와 같은 일이 또다시 생기지 않게 하기 위해서는 정당한 선거 절차로 뽑힌, 선출된 권력이라고 하는 공통점을 가지고 우리가 신뢰할 수 있는 구조가 더 맞지 않겠나 이런 생각이 듭니다. 그리고 국무총리는 지금도 국회에서 인준을 하기 때문에 국회에서 심사하시면 되는 부분입니다. 정·부통령제가 된다면 총리는 없어도 되겠지요.

따라서 저는 우리 국회에서 좀 더 신속하고 그리고 현실에 기반한 그런 논의가 좀 진행이 됐으면 좋겠고요, 그런 부분이 되었으면 좋겠고. 특별히 기본권이나 그다음에 삼권분립을 강화할 수 있는 그런 아주 구체적인 내용들을 좀 더 논의했으면 좋겠습니다.

사실은 큰 틀에서만 얘기하면 구체적인 안들이

좀 소홀히 다루어질 수 있기 때문에 많은 국민들이 관심 갖고 계시는 기본권의 확대 그리고 권력의 어떤 분산이 부분들이 좀 더 구체적이고 신속하게 진행되어서 국회의원으로서의 책무를 다하는 게 우리가 할 일이라고 생각을 합니다.

이상입니다.

○위원장대리 이인영 수고하셨습니다.

이제 황영철 위원님 말씀하시고 정리하는 과정으로 들어가 보겠습니다.

○황영철 위원 김경협 위원님, 말씀하시고 나서 속은 시원할지 모르지만 보탬이 안 돼요. 그렇게 야당이 무슨 대단히 잘못된 집단처럼 말씀하시면 이게 무슨 합의가 돼 가겠습니까?

그래서 저희 자유한국당은 국민적 요구에 따라서 새로운 헌법을 만들어 내야 되겠다라는 그런 의지 분명히 있습니다. 다만 시기의 문제라든지 이런 문제로 인해서 어려움이 있다는 측면 이해해 주셔야만이 되지 않겠어요?

그래서 그런 부분들을, 또 홍준표 대표가 선거 때 하신 공약 그대로…… 우리가 지금 왜 달리 말하느냐라고 말씀하시는데 어쨌든 선거 때 나왔던 부분과 또 우리가 지금 현재의 여러 가지 정치상황들 속에서 고려되어야 될 부분들 이런 것들 다 고려해 가면서 우리 자유한국당의 안을 만들어 내는 과정이고 또 협상에 나서면 협상의 과정 속에서 여당이 가지고 있는 안 또 다른 바른미래당이 가지고 있는 안, 여러 가지들을 종합적으로 잘 녹여내서 안을 만들어 가는 과정들이 필요할 거다라고 보고 있습니다. 그런 노력들을 이제 해야 될 시기라고 보고 있는 거예요.

그렇기 때문에 어쨌든…… 저는 자꾸 말씀드립니다만 그러면 대통령께서 내놓은 안 이거 결국은 대통령과 자문위원님들의 뜻대로 안이 만들어질 것 아니겠어요? 거기에 야당이 걱정하는 안들은 담겨지지 않을 거라고 보고 있어요. 그러면 당연히 그렇게 안을 내놓는 것보다는 여당은 여당안으로……

○김경협 위원 담겨 있을지도 모르니까……

○황영철 위원 담겨 있는 부분도 있고 또 담겨 있지 않은 부분들도 있겠지요. 그러면 그런 것을 여당안으로 내고 해서 우리가 충분히 협의를 통해서 우리 국회가 옥동자를 만들어 낼 수 있지 않겠습니까? 그런 프로세스가 가능하다면 그런 프로세스를 우리가 잘 견인해 내는 것이 필요하다고 보고 있는 거예요.

그런데 그렇게 하지 않고 대통령이 지금 안을 내놓는다면 정말 결과가 뻔한 것을 야당에게 요구하고 압박하는 형태가 될 수밖에 없다 그러면 그것이 부결되고 난 이후에 결국은 책임 공방으로 갈 수밖에 없고 저는 이것은 여도 야도 승리가 아니라고 생각해요. 결국 여야 모두가 이 패배의 국민적 비난을 다 감수할 수밖에 없는데 그런 것보다는 정말 국회가 제대로 안을 만들어 내기 위한 그런 것들을 결과물들로 만듭으로써 우리 스스로의 위상도 찾아야 되고 그래야 되는 것 아니겠습니까? 저는 그게 또 국회를 바꿔 나가는 과정이라고 생각하고요, 그런 것들을 하기 위한 노력을 해야 된다고 생각합니다.

지금 ‘야당 위원들 여러 가지 생각이 있느냐, 생각이 다르다, 기본안도 없다’ 그랬는데 어쨌든 지금까지 우리 야당 위원님들은 많은 개별적인 관점에서 말씀은 하고 계십니다. 그러나 분명히 여러 가지의 생각을 모아서 여당과 협의할 안을 만들어 낼 수 있어요. 만들어 내고 또 어느 정도까지는 가지고 있다는 말씀도 드릴 수 있고요. 그래서 그런 것을 기준으로 협의는 해 나갈 것입니다.

다만 지금 굉장히 우려스러운 말씀들이 여당 위원님들한테서 많이 나오는데 대통령제에 대한, 또 어찌 보면 오히려 지금보다도 더 강한 대통령제를 희망하는 것 같은 그런 느낌의 발언을 받아서 대단히 우려스럽다는 말씀은 전하고 싶어요. 그래서 이런 부분들은 이번 헌법 개정의 정신, 가장 핵심적인 정신이 뭐냐에 맞춰서 논의가 이루어져야 된다고 보고요, 그런 측면에서의 고민이 여당에서도 충분히 반영되었으면 좋겠다 생각합니다.

기본적으로 정말 이것은 여야가 달라짐으로 인해서 바뀌는 형태의 안이 되어서는 안 된다고 보고 있습니다. 그리고 집권 여당은 속성상 현재 제도하에서는 대통령제를 회구하려는 속성을 가질 수밖에 없다고 봐요. 그런 측면에서 봤을 때 이 부분에 대해서 여당 위원님들이 오히려 더 깊은 고민들을 담아서 안을 만들어야 된다고 보고 있습니다. 그래야만이 저는 지금의 이 잘못된 대통령제를 바꿀 수 있다고 보고요.

대통령제의 근간 또 어찌 보면 삼권분립으로서의 현재의 대통령제를 유지시켜 놓은 채 오남용 방지책으로 해결할 수 있는 제도가 아니라는 것입니다. 정말 제왕적이지 않았던 인물을 제왕적

인 대통령으로 만들어 버리는 그런 나라, 그런 헌법 이것은 분명히 바뀌야 된다, 저는 그 부분만큼은 그게 국민적 요구다라고 생각하고 있어서 그런 노력들을 함께 해 줬으면 좋겠습니다.

○위원장대리 이인영 유민봉 위원님 오늘 오셨는데 아무 말씀 안 하셨는데 혹시 하실 말씀 있으시면 하시지요.

○유민봉 위원 그러면 정리 좀 할까요.

이미 논의가 많이 진행되었기 때문에 또 새로운 의견을 냈을 때 혼란을 더 가중시키는, 오히려 논의를 더 힘들게 할 수 있어서 발언을 자제했고요, 오히려 더 큰 틀에서 하나를 말씀드리고자 합니다.

원래 개헌은 심지어는 원 포인트 개헌이라는 말이 나올 정도로 권력구조 개편에 초점을 맞추어 왔던 것이 사실이기 때문에 권력구조 개편을 뺀 헌법 개정안은 우리에게 우선순위가 바뀐 것이라는 생각이 들고요.

그러면 권력구조는 어떻게 갈 것이냐, 저는 한국 문화의 정합성하고 상당히 관련 있고 또 하나는 시대정신이라고 봅니다. 문화의 정합성이라는 것은 가부장적 문화이지요. 가부장을 국가에 적용하니까 제왕적 대통령제가 나온 것이고요. 가부장 문화는 우리 의원실에도, 각 정당에도, 대기업에도, 중소기업에도, 심지어 대학에도 곳곳에 다 가부장적 문화가 담겨져 있습니다.

그러니까 이 가부장적 문화가 가져오는 우리 사회 발전의 지금 부작용 이런 것을 곳곳에서 경험하고 있습니다. 그러면서 시대정신은 우리가 수평적, 평등적, 분권적 사회를 지향해야 되겠다. 그런 것이 곳곳에서, 특히 2030세대와 여성에게서 많이 나타나는 것 아니겠습니까?

결국은 지금 가부장적 문화로 대표되는 국가 차원의 제왕적 대통령제는 분명히 분권적인 의원내각제로 가야 되는 것이 시대적인 방향성이라고 저는 생각합니다. 그런데 대통령제, 가부장제의 경로의존성이 있지요. 하루아침에 그렇게 바뀌어져 갈 수 없는 그런 동력이 있는 것입니다.

그리고 앞에서 안상수 위원님께서 지적하신 대로 우리는 의원내각제의 실패를, 국가혼란으로 이어지는 트라우마를 경험하고 있습니다. 그러니까 막연하게 의원내각제에 대한 불안감을 가지고 있는 것이지요.

그래서 저는 대통령제에서 의원내각제로 가는 것이 시대정신이고 이미 2030세대와 여성 중심으

로 이런 정신이 우리 사회 곳곳에 나타나고 있고 심지어는 가부장의 가장 대표적인 단위인 가족·가정에서 이미 부모와 자녀 간의 관계가 수직적인 관계에서, 권위적인 관계에서 상당히 수평적이고 대등한 관계로 전환되어 가고 있습니다. 그러니까 그런 시대정신을 이번 헌법 개정에서, 권력구조에서 분명히 담아야 되는 것이지요. 그런데 원스텝으로 의원내각제로 가기에는 지금 저희들이 그만큼 훈련이 덜 되어 있고 국민정서가 그것을 받아들일 준비가 되어 있지 않기 때문에 과도기적으로 대통령제라는 어떤 국가 영속성 차원에서 국민이 직접 선출하는 대통령이 존재하되 의원내각제 요소가 아주 강력히 배어 있는 총리가 상당한 행정부 권한을 행사하는 그런 과도기적 체제를 우리가 학습해 나가야 된다.

국민이 직접 선출한 대통령이 국가 영속성을 보장하되 국회에서 선출한 총리가 내각을, 어느 정도 실질적으로 행정부를 총괄·관할하는 그런 전환을 맞이하면서 점점 더 의원내각제의 요소, 총리의 권한이 점점점 강화되고 대통령의 권한은 약화되는 그런 형태로 전환될 필요가 있다.

국가 차원에서 이런 가부장적인 권위가 수평적으로 전환될 때 우리 사회 곳곳에서 나타나는 이런 가부장적인 문화가 가정에서 정당에서 대기업에서 중소기업에서 시민단체에서 대학에서 그 인자가 변화될 것이라고 생각합니다. 그것이 우리가 지금 나아가야 될 그런 방향성이라는 그 방향성을 놓고 우리가 헌법 개정에서 권력구조를 심도 있게 그리고 진지하게 논의하고 합의점을 찾아나갈 필요가 있겠고요.

만약에 자유한국당이 여당이었으면 4년 중임제를 추진했을 가능성이 있습니다. 그러면 더불어 민주당이 아주 강력하게 반대했겠지요. 지금 더불어 민주당이 여당이 되면서 4년 중임제를 추진하고 있습니다. 자유한국당이 반대하고 있습니다. 결국은 권력구조 개편에서 여당이나 야당이나는 이 다이내믹스(dynamics) 구조에서 양당 모두 정직성이 결여되어 있는 그런 측면이 있습니다, 모든 정치권력구조에서는.

이런 부분에 대해서 저희들이 좀 더 진솔하게 접근하는 자세를 가지고 임하는 것이 필요하다고 생각합니다.

○위원장대리 이인영 혹시 더 말씀하실 위원님들 계시나요?

안 계시면 아까 김재경 위원장 계시는 자리에

서 나왔던 이야기들을 위원장과 간사회의를 통해서 수렴을 해 가지고 정리할 수 있는 내용을 정리해서 그다음 전체회의 때 보고해 드리겠다고 말씀하셨으니까 그것으로 대신하고요.

오늘 회의는 이것으로 마치고자 하는데요. 마쳐도 되겠지요?

(「예」 하는 위원 있음)

그러면 오늘 회의는 이것으로 마치겠습니다.

위원 여러분 수고 많으셨고요.

다음 회의는 3월 19일 월요일 오후 2시에 다시 개최하는 것으로 하겠습니다.

미리 말씀드려 놓으면 매주 월요일 오후 2시에 특위 전체회의가 개최된다는 점을 양지하시고 스케줄을 조정해 주시면 되겠습니다.

산회를 선포합니다.

(16시09분 산회)

○출석 위원(20인)

김 경 협	김 상 희	金 成 泰	김 재 경
김 중 민	박 병 석	박 완 주	박 주 민
심 상 정	안 상 수	유 민 봉	윤 관 석
이 인 영	이 종 구	이 태 규	정 춘 숙
정 태 옥	지 상 욱	최 인 호	황 영 철

○출석 전문위원 및 입법심의회관

수 석 전 문 위 원	한 공 식
전 문 위 원	정 연 호
전 문 위 원	정 성 희
입 법 심 의 관	장 지 원

【보고사항】

○위원 개선

사임위원	보임위원	교섭단체	연월일
주광덕	유민봉	자유한국당	2018. 3. 7.

○의안 회부

공직선거법 일부개정법률안(강효상 의원 대표 발의)

(2018. 3. 6. 강효상·조훈현·김석기·박대출·문진국·김성찬·강석진·김도읍·최교일·이진복·김학용·민경욱·성일중·정태옥·유재중·최연혜·이종배·김기선·정종섭·백승주·金成泰·유민봉·신보라·주광덕·장석춘·이은권·김승희·신상진·김중석·김한표·윤한홍 의원 발의)

공직선거법 일부개정법률안(박성중 의원 대표 발의)

(2018. 3. 6. 박성중·이은재·金成泰·박순자·장제원·송희경·강석호·홍문표·이종구·김상훈·곽대훈·김성찬·박덕흠 의원 발의)
이상 2건 3월 7일 회부됨

○청원 회부

헌법 개정에 관한 청원

(2018. 3. 9. 헌법개정여성연대 대표 이정자의 3인으로부터 심상정 의원의 소개로 제출)

헌법 개정에 관한 청원

(2018. 3. 9. 헌법개정여성연대 대표 신필균의 10인으로부터 정춘숙 의원의 소개로 제출)

실질적 성평등 실현과 여성대표성 확대를 위한 헌법 개정에 관한 청원

(2018. 3. 9. 한국여성단체연합 상임대표 백미순의 10인으로부터 권미혁 의원의 소개로 제출)
이상 3건 3월 9일 회부됨