

동료시민 눈높이 정치개혁 긴급좌담회

# 특권 내려놓기 정당 VS 특권 지키기 정당

2024. 1. 25. 목 10:30 / 국민의힘 당사 대회의실

## To-Do List

- 불체포특권 포기
- 금고형 이상 확정시 세비반납
- 黨 귀책 재보궐선거 시 무공천
- 국회의원 정수 300명→250명
- 출판기념회 정치자금 수수 금지

## 패널

| 좌장 김형준 배재대 석좌교수

| 토론 김민전 경희대 교수

박명호 동국대 교수

정혁진 변호사 (※ 가나다 순)

여의도연구원

## 동료시민 눈높이 정치개혁 긴급좌담회

# 특권 내려놓기 정당 vs 특권 지키기 정당

### ■ 개요

- 주제: [동료시민 눈높이 정치개혁 긴급좌담회]  
“특권 내려놓기 정당 vs. 특권 지키기 정당”
- 일시: 2024. 1. 25(목) 10:30 ~ 11:50
- 장소: 국민의힘 당사 대회의실
- 주최: (재)여의도연구원
- 참석자
  - 좌장: 김형준 배재대 석좌교수
  - 토론: 김민전 경희대 교수  
박명호 동국대 교수  
정혁진 변호사 ※ 가나다 順

### ■ 계획안

시간		일정
10:30 ~ 10:35	5'	○ 개회 및 국민의례
10:35 ~ 10:50	15'	○ 원장 개회사 ○ 비대위원장 축사 ○ 내빈 소개 및 사진촬영
10:50 ~ 11:50	60'	○ 토론회: 좌담회 형식 자유토론 ○ Q&A

[동료시민 눈높이 정치개혁 긴급좌담회]  
특권 내려놓기 정당 vs 특권 지키기 정당

---

---

# 토론

---

---

김민전  
(경희대 교수)

---

---

# 토 론 문

---

---

김민전 경희대 교수

## 1. 왜 정치개혁인가?

21대 국회의 퇴행성은 준연동형 비례대표제도라는 작동불가능한 선거제도로부터 시작된다. 작동불가능한 선거제도는 위성정당이라는 기형 정당을 낳았고, 원구성이 시작되자마자 마치 곤충이 허물을 벗듯 위성정당은 껍데기만 남고 의원들은 원정당으로 돌아갔다. 선거가 유권자와 대리인 간의 사회적 계약이라는 점을 감안하면, 이 계약서의 잉크가 마르기 전에 계약 상대방이 사라진 것이다. 비례대표는 정당투표에 의해 정당과 맺는 계약이라는 차원에서 원구성 하자마자 계약 당사자들이 사라지는 것은 대국민 사기나 다름없는 것으로 보이며, 그런 점에서 꼼수를 부릴 수 없는 작동 가능한 선거제도로의 이행이 필요하다.

민주화 이후 국회가 정립해온 국회운영의 원칙은 교섭단체의 협의에 의한 국회운영이라는 협의제적 원칙이었다. 이 협의제적 원칙 아래 원 구성에 있어서 교섭단체의 의석수를 반영해 상임위원장직을 배분하는 불문율이 지켜져 왔다. 그러나 21대 국회 전반기에는 여당이 상임위원장직을 싹쓸이하는 상황이 벌어졌는데, 이는 민주화 이전의 방식이 민주화 30여 년 만에 다시 등장한 것이었다.

문재인 청와대의 8개 조직이 울산시장 선거에 개입한 것으로 검찰이 관련자들을 기소하자 더불어민주당은 대통령을 지켜달라며 선거운동을 했고, 21대 국회가 구성되고 나서는 검수완박 등 형사사법체계를 무력화하는데 전력을 다했다. 21대 국회는 형사사법체계만 무력화시키는데 몰두한 것이 아니라, 21대 국회의 국회의원들 중 일부는 스스로가 법을 위반하는데 주저함이 없었고, 37명 이상의 국회의원이 기소돼 재판을 받는 상황이 되었다. 대한민국 어느 조직에 10% 이상의 구성원이 기소돼 재판을 받는 곳이 있는가? 모르긴 해도 조직폭력배 집단도 그 정도는 아닐 것이다. 구성원의 40% 이상이 전과를 가진 집단이 대한민국에 존재하는지도 의문이다.

특히 재판부가 이재명 대표에 대해 보이는 약한 모습은 국회의원직이 교도소의 담장을 넘는 동아줄 마냥 여겨지는 풍토마저 생겨나고 있다. 각종 범죄혐의를 받고있는 피고인이

나 피의자가 정당을 만들겠다고 나서고 있다.

2003년 도입된 50배 과태료제도가 선거를 앞두고 공짜식사나 공짜관광의 범람을 근절할 것처럼, 국회가 범죄자들의 소굴이 되는 것을 막기 위한 정치개혁이 절실하다.

## 2. 불체포특권 어떻게 해야 하나?

### 1) 불체포특권 제도의 기원 및 현황

불체포특권은 1340년 영국에서 그 기원을 찾을 수 있다. 감옥에 갇혀있던 의원은 회의에 참여할 수 있게 해달라고 요청했고, 왕이 그 의원의 석방을 허락한데서 시작됐다. 그러나 영국 의회는 1675년 불체포특권의 형사범죄(반역 treason, 중죄 felony, 치안방해 breach of the peace)에는 적용되지 않음을 명확히 했다.<sup>1)</sup>

1838년 재판법(Judgments Act 1838, s1) 및 후속 법률이 제정됨에 따라 민사 소송에서의 구속제도가 폐지되었다. 이에 따라 의원의 민사소송에 있어서의 불체포특권은 이제 더 이상 특권이 아니게 되었다. 이에 1999년과 2013년 의회특권합동위원회는 불체포특권 폐지를 논의한 바 있으나 2013년 의회특권위원회는 특권이 발생할 가능성이 극히 희박하고 폐지하려면 입법이 필요하다고 결론을 내렸다. 그 후 불체포특권 폐지법이 입법되지는 않았지만, 1838년 이래 그래왔던 것처럼 불체포특권은 사문화된 채 유지되었다.

이러한 영국의 불체포특권에 대한 입장은 미국헌법에서도 동일하게 발견된다. 미국 헌법 제6조 1항은 양원의 의원은 반역죄, 중죄 및 치안 방해죄를 제외하고는 어떠한 경우에도 그 원의 회의에 출석 중, 그리고 의사당까지의 왕복 도중에 체포되지 아니하는 특권이 있다고 규정하고 있다.

캐나다 의회 역시 영미법의 전통을 따르고 있는데, <캐나다 하원 의사규칙>은 형사사건으로 의원이 체포되는 경우, 의회는 이에 개입할 수 없음을 명백히 하고 있다. 캐나다 하원은 형법(criminal code)에 규정된 모든 범죄는 불체포특권의 대상이 아님을 명백히 하고 있다.<sup>2)</sup>

1) <https://erskinemay.parliament.uk/section/4574/freedom-from-arrest/> 참조

호주도 영미법의 전통을 따라 의회 특권법(Parliamentary Privileges Act) 제14조에서 각 의원은 본회의가 열리거나 소속 위원회가 열리는 날에는 민사상 이유로 체포되거나 구금될 수 없다고 규정하고 있다.<sup>3)</sup>

결국 영국, 미국, 호주, 캐나다는 형사사건에 대한 불체포특권은 인정하지 않고 있는데, 오늘날 대부분의 국가가 그렇듯이 민사사건에서의 불구속주의가 확립되었기 때문에 의원의 불체포특권은 사문화된 것이다.

한편, 독일은 기본법 46조2항은 의원은 현행범이거나 그 다음 날에 체포되는 경우를 제외하면 연방의회의 동의를 있는 경우에 한하여 범죄행위를 이유로 책임을 지거나 체포될 수 있다고 규정하고 있으며, 일본은 평화헌법 50조에서 의원은 법률이 정하는 경우를 제외하고는 국회 회기 중에 체포되지 않으며, 회기 전에 체포된 의원은 소속 의원의 요구가 있으면 회기 중에 석방해야 한다고 규정하고 있다.

결국 독일과 일본이 우리와 유사한 불체포특권 제도를 가지고 있지만, 실제 체포동의안에 대한 가결율에 있어서는 큰 차이를 보인다.

**〈한, 일, 독 의회의 체포동의안 처리현황〉<sup>4)</sup>**

	가결	부결	철회	제출
한국(1948~2023)	24.3(17)	28.6(20)	47.1(33)	70
일본(1947~2023)	80.0(16)	10.0(2)	10.0(2)	20
독일(1990~2021)	92.9(118)	5.5(7)	1.6(2)	172

**2) 불체포특권 폐지를 위한 원포인트 개헌**

앞에서 보았듯이 영미계 법체계를 채택한 국가들은 민사상의 불체포특권만을 인정했으나 민사에 있어서의 불구속주의가 확립됨에 따라 불체포특권은 사문화되었다. 대륙계 법체계를 채택한 국가들은 불체포특권을 인정하고 있으나 위의 통계에서 보듯이 체포동의안에 대한 가결율이 압도적으로 높은 것을 볼 수 있다.

2) [https://www.ourcommons.ca/procedure/procedure-and-practice-3/ch\\_03\\_6-e.html](https://www.ourcommons.ca/procedure/procedure-and-practice-3/ch_03_6-e.html) 참조

3) [https://www.aph.gov.au/About\\_Parliament/House\\_of\\_Representatives/Powers\\_practice\\_and\\_procedure/Practice7/HTML/Chapter20/Other\\_privileges](https://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/Practice7/HTML/Chapter20/Other_privileges) 참조

4) <https://www.joongang.co.kr/article/25172826#home> 참조

그러나 한국은 제출된 체포동의안의 단 24%만의 가결률을 보일 뿐 아니라, 앞에서 지적했듯이 전과를 가진 의원의 비율도, 재판 중인 의원의 비율도 상상을 초월할 정도이다. 불체포특권이 의회의 운영을 방해받지 않기 위해 시작된 기원과 달리 교도소의 담장 위에선 자들이 교도소로 떨어지지 않기 위해 국회의원이 되고, 국회의원이 되어서는 재판에 의원의 시간을 탕진하는 현실을 감안하면 불체포특권 폐지를 위한 원 포인트 개헌이 절실히 필요하다.

[동료시민 눈높이 정치개혁 긴급좌담회]  
특권 내려놓기 정당 vs 특권 지키기 정당

---

---

# 토론

---

---

박명호

(동국대 교수)



---

---

# 토 론 문

---

---

박명호 동국대 교수

## ■ “당 귀책 재보궐 선거 無공천”

쟁점은 무엇인가?

‘규정인가? vs. 의지와 책임인가?’

‘규정은 충분하다.’

국민의힘과 민주당 모두 이와 관련된 규정을 갖고 있음

국민의힘은 당규 39조에 이와 같은 경우 ‘후보자를 추천하지 아니할 수 있다’고 규정, 더불어민주당은 당헌 96조에서 모든 선출직공직자에 대해 부정부패 사건 등 중대한 잘못으로 재보궐선거를 실시하는 경우 후보자를 추천하지 않는다고 명시하고 있음

국민의힘

제39조 (재·보궐선거 특례)

- ① 중앙당 공천관리위원회는 재·보궐선거의 공천심사 기준, 각급 공천관리위원회의 관할 범위 등 공천관련 제반사항을 정하여 최고위원회에 보고하고 시·도당 공천관리위원회에 지침을 전달한다.
- ② 재·보궐선거 후보자 추천과 관련하여 국민공천배심원단의 심사를 실시하지 아니한다.
- ③ 당 소속 선출직 공직자의 공직선거법 위반 등으로 인하여 재·보궐 선거가 발생한 경우 중앙당 공천관리위원회는 최고위원회의의 의결을 거쳐 당해 선거구의 후보자를 추천하지 아니할 수 있다.
- ④ 기타 재·보궐선거 후보자 추천과 관련하여 규정되지 않은 사항은 중앙당 공천관리위원회의 의결로 정한다.

민주당

제96조(재·보궐선거에 대한 특례)

- ① 제86조, 제87조, 제89조, 제91조, 제92조, 제93조, 제97조부터 제101조에도 불구하고, 재·보궐선거의 경우 최고위원회가 해당 시·도당과 협의하여 공직선거 후보자 추천방식을 달리 정하거나 후보자를

결정할 수 있다.

② 당 소속 선출직 공직자가 부정부패 사건 등 중대한 잘못으로 그 직위를 상실하여 재·보궐선거를 실시하게 된 경우 해당 선거구에 후보자를 추천하지 아니한다. 단, 전당원투표로 달리 정할 수 있다. <개정 2020.11.3.>

## 관련 규정의 시작

관련 규정은 문재인 전 대통령이 새정치민주연합 대표였던 2015년 10월 경상남도 고성군 재선거 유세에서 “이번 (고성군) 선거는 새누리당 전임 군수가 선거법 위반으로 당선 무효가 되는 바람에 치러지는 선거”라며 “그랬으면 새누리당이 책임져야 하는 것 아닙니까” 라면서 “우리 당에서는 이번 재보선에서 우리당 귀책사유로 치러지게 된 그 지역에서는 후보를 내지 않았다.”고 하면서 새누리당을 비판하며 개정된 규정임.

## 2021년 민주당 당헌개정

‘당 소속 선출직 공직자가 부정부패 등 중대한 잘못으로 직위를 상실해 재보궐 선거를 하는 경우 해당 선거구에 후보자를 추천하지 않는다.’는 규정에 ‘전 당원 투표로 달리 정할 수 있다.’는 단서 조항을 추가함.

권리당원 투표를 진행한 결과 투표자의 86.64%가 당헌 개정 및 재보선 공천에 찬성함.

이를 통해 재보궐 선거 후보공천을 위한 우회통로를 확보하며 ‘무공천 원칙’을 폐기함.

“유권자들의 투표로 심판을 받겠다.”고 함.

당시 이낙연 더불어민주당 대표는 “후보자를 내지 않는 것만이 책임 있는 선택은 아니며 오히려 후보 공천을 통해 시민들로부터 심판을 받는 게 책임 있는 도리라는 생각에 이르렀다.”면서 자신들의 행동을 합리화했음.

‘언제든지 본인들한테 불리하게 하거나 자신들의 이익을 위해선 고민도 없이 법과 제도를 수정할 것’을 보여주었다는 비판을 받음.

## ‘민주당 권력 붕괴의 두 번째 신호탄’-권력은 스스로 무너진다!

문재인 민주당 권력의 붕괴는 2020년 총선압승부터 시작하며 걸린 시간은 1년이 안 됨.

2020년 총선공천 때부터 보면 ‘윤미향 양정숙 인국공 사태 ‘오거돈과 박원순’ 그리

고 김상조' 순임.

권력붕괴의 원인은 외부에 있지 않았고 결국 권력 내부에서 시작됨.

‘권력의 자기절제 실패 또는 자정능력 상실’이고, ‘겸손하지 않은 권력은 오만과 독선으로 스스로 마감한다.’는 게 교훈.

결국 권력은 스스로 무너진다!

## 핵심은 실천!

4월 10일 22대 총선과 함께 충북 청주 제9선거구 도의원, 청주자선거구 시의원, 청주타선거구 시의원, 제천마선거구 시의원, 괴산나선거구 군의원 등 5곳에서 재보궐선거 실시 예정으로, 첫 시험대!

특히 재선거를 치르는 청주 타선거구, 제천 마선거구, 괴산 나선거구의 경우 국민의힘 소속의원의 공직선거법 위반에 따른 의원직 상실로 재선거가 치러질 곳으로 국민의힘 귀책사유가 분명함.

## 반성(反省)과 성찰(省察)이 출발점!

민주당의 2020년 서울과 부산 재보궐 선거 공천과 최종적인 민주당 권력의 붕괴가 주는 교훈에 유의해야 함.

이는 권력의 자기절제와 자정능력의 실패로 결국 권력의 오만과 독선으로 표현되어 유권자 거부감을 자극함.

‘신뢰와 능력의 위기’에 직면한 권력은 자신에게는 물론 공동체에도 도움 되지 못함.

“동료시민 눈높이의 정치개혁”으로서 “당의 귀책사유에 따른 재보궐 선거에는 공천하지 않는다.”는 것은 당연한 결론임.

결국 규정이 문제가 아니라, 실천이 문제임.

따라서 ‘청주 타선거구, 제천 마선거구, 괴산 나선거구의 경우 국민의힘 소속의원의 공직선거법 위반에 따른 재선거’로 무공천이 타당함.

나아가 ‘당 귀책사유의 재보궐선거 무공천’원칙에 대한 국민적 신뢰는 반성과 성찰부터 시작해야 함.

[동료시민 눈높이 정치개혁 긴급좌담회]  
특권 내려놓기 정당 vs 특권 지키기 정당

---

---

# 토론

---

---

정혁진

(법무법인 동인 변호사)

---

---

# 토 론 문

---

---

정혁진 법무법인 동인 변호사

## ■ 4.10. 총선의 역사적 의미 --- 87 체제의 종언

### 1. 4.10. 총선의 역사적 의미

이번 4. 10. 총선은 단순히 새로운 국회의원을 선출하는 총선이어서는 안 될 것이다. 이번 총선은 시대정신을 반영하는 것이어야 한다.

우리 헌법은 1987년 마지막으로 개정되었다. 1987년은 '88 서울올림픽'이 열리기도 전이었다. 당시 우리나라는 간신히 중진국 문턱에 들어선 정도였고 심지어 올림픽의 성공적 개최 자체가 의문일 정도였다. 민주화는 걸음마도 떼지 못한 상태였다.

그로부터 37년이 지나 2024년이 되었다. 그 사이 우리나라는 올림픽과 월드컵을 성공적으로 치뤘고 세계 10위권 경제강국이 되었으며 문화적으로도 전세계를 선도하고 있다. 무엇보다도 여러 차례 평화적 정권교체를 이루어 낸 모범적인 민주국가가 되었다.

그럼에도 불구하고 우리 헌법은 1987년 개정 당시 그대로이다. 이는 어른이 중학생 교복을 입고 있는 것과 마찬가지이다.

그런데 '1987년 헌법'의 시대정신은 무엇인가? 그것은 386 정신이다. 그러나 386이 486이 되고, 486이 586이 되고 이제 686이 되어 가는 오늘날, 386 정신은 경화되고 말았다.

우리 사회는 이미 구 386에 대해 충분히 보상하였다. 대표적으로 송영길 전 대표를 5선 국회의원과 한 번은 광역지방자치단체장으로 만들어 주었다. 여야를 막론하고 재선 3선 586 의원들은 두 손으로 꼽는 것이 불가능할 정도이다. 그러나 그들은 자신들에 대한 보상을 당연한 것으로 치부하면서 특권화되었고 심지어 자신들이 그토록 비판해 마지 않았

던 사람들의 행태를 그대로 답습하고 있었음이 백일하에 드러나고 있다.

이러한 586 운동권의 특권정치를 타파하고 우리 정치를 우리 수준에 맞게 고양시키는 것이 2024년의 '시대정신'인 것이다.

이러한 시대정신에 따라 헌법을 개정하여야 한다. 518 민주화운동의 정신을 헌법 전문에 담고, 1987년 헌법 이후에 도입된 영장실질심사제도에 따라 그 시대적 사명을 다한 국회의원 불체포특권(헌법 제44조)을 폐지하여야 한다. 또한 도입 당시부터 비판이 많았던, 그리고 이제는 우리 사회가 감당할 수 있게 되어 더 이상 헌법에 남아 있어서는 안 되는 제29조 제2항도 삭제되어야 한다. 기타 우리 사회 수준에 부합하는 수준의 내용과 문장으로 헌법이 개정되어야 한다. 그래야 우리나라가 명실상부한 선진국가로 도약할 수 있을 것이다. 우리 동료시민들은 그러한 헌법을 가질 자격이 있다.

## 2. 금고형이 확정된 국회의원의 세비 반납

국가공무원법은 공무원이 형사 사건으로 기소되면 직위해제 되도록 규정하고 있다(제77조의 3 제1항 제4호).

또한 공무원 중 '금고 이상의 실형을 선고받고 그 집행이 끝나거나 집행이 면제된 날부터 5년이 지나지 아니한 자'와 '금고 이상의 형의 집행유예를 선고받고 그 유예기간이 끝난 날부터 2년이 지나지 아니한 자' 그리고 '금고 이상의 형의 선고유예를 받은 경우에 그 선고유예 기간 중에 있는 자'는 당연퇴직 된다(국가공무원법 제69조 제1호 및 제33조 제3호 내지 제5호). 그리고 이러한 경우 해당 공무원의 연금은 그 절반이 박탈된다.

그런데 국회의원은 부정부패 등 아무리 죄질이 나쁜 혐의로 기소되어도 실질적으로 어떠한 불이익이 없다. 심지어 윤관석 의원처럼 구속되어 아무런 의정활동을 하지 않는 경우에도 국민의 혈세로 세비는 꼬박꼬박 지급된다. 이러한 상황을 우리 동료시민들이 인정하고 수용할 수 있는 것인지 매우 의심스럽다.

따라서 실형이 확정된 국회의원들에 대해서는 그 세비 전액을 반납하도록 하는 것이 지극히 상식적이라고 할 것이다. 오히려 한 발 더 나아가 국가공무원법의 예에 따라 국회의

원이 기소되면, 적어도 뇌물이나 불법정치자금 수수 등의 부정부패 혐의로 기소된다면, 그 순간부터 세비 지급을 정지하는 것이 타당할 것이다. 만일 그 국회의원에 대하여 무죄가 확정된다면 그동안 밀린 세비를 일시급으로 지급하면 될 것이다.

국회의원의 특권은 무려 186개나 된다고 한다. 그럼에도 불구하고 현직 국회의원 중 40명 가까이가 기소되어 재판을 받거나 수사 중이다. 그 중 최강욱 전 의원은 실형 확정으로 국회의원직을 상실하였다. 역사상 지금과 같은 국회는 존재하지 않았다.

스스로 고칠 수 있는 사람은 지극히 드물다. 지금 국회의원들에게 자정노력을 기대하는 것은 연목구어와 다를 바 없는 것 같다. 그러나 우리 동료시민들은 우리 수준에 맞는 정치인들을 가질 자격과 권리가 있다. 이러한 방향으로 제도가 변경되어야 하는 것이다.