

# 한국의 개조 : 균형의 길 발전동력을 살려라

정 경 배 (전 한국보건사회연구원장)  
최 낙 삼 (한양대학교 공과대학 교수)

- 일 시 : 2017년 3월 2일(목) 14:00~17:00
- 장 소 : 광화문 프레스센터 20층 프레스클럽

## < 목 차 >

제 IV 장 정치개혁 .....	70
1. 국 회 특 권 .....	70
2. 국회의원의 헌법상 특권 .....	73
3. 국가 재정에 관해서 다양한 권한 .....	73
4. 기타 특권 .....	74
5. 보좌관 채용: 친인척 이나 동료의원 인척 .....	75
6. 새정치 방향 .....	77
7. 정 치 개 혁 .....	78



[이 저작물은 크리에이티브 커먼즈 저작자표시-비영리-동일조건변경허락 2.0 대한민국 저작권에 따라 이용하실 수 있습니다.](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.0/)

## 제 IV 장 정치개혁

### 1. 국 회 특 권

○ 금배지를 달면 200여가지 대우가 달라진다'

#### 1. 국회의원 세비와 총연수입

국회 사무처에 따르면 우리나라 국회의원의 세비는 1억3,796만원으로 선진국인 프랑스, 영국보다는 높지만 미국, 일본, 독일보다는 낮다고 했지만 실제로는,

① 세비 1억3,796만원, ② 특별활동비 564만원, ③ 정근수당명목 1,420만원  
④ 가족수당 및 학비보조 275만원, ⑤ 간식비 600만원, ⑥ 보좌관 3억9천500만원,  
⑦ 의료실 및 체력단련실 243만원, ⑧ 해외시찰 2천만원, ⑨ 차량관련 지원 1,849  
만원, ⑩ 의원회관 등 기타지원금 5,179만원, ⑪ 통신요금 1,092만원, ⑫ 의원회관  
4,200만원, 등 합계: 7억7백1십8만원 이다. (2017.1 현재)

\* 세비결정권: 우리 국회는 자신의 세비를 스스로 올리는 세비결정권으로 매년 국민소득 상승률이나 그 어떤 기준보다도 크게 증가 시키고 있다. 2011년과 비교해 19대 국회(2012~2013년) 수당별 인상률을 살펴보면, 과세 항목인 일반 수당은 3.5% 늘어난 반면, 비과세 항목인 입법활동비와 특별활동비는 65.8% 인상됨.

-국고로 지원되는 해외시찰의 특권을 연 2회 이상 누린다. 과연 무엇을 보고 연구한다는 것인지 국회의원의 경우 항공기도 이코노미가 아닌 비즈니스석 이상으로 하므로 대략 1천만원이라 한다면 1년 2회만 계산해도 2천만원이 해외시찰로 낭비

차량 관련 지원을 보면 유류비로 매월 110만 원, 차량유지비로 매월 35만8,000원을 지원받는다. 유류비와 차량유지비로만 1년 1,749만6,000원을 지원받고 업무용 택시비라 하여 연간 100만원을 추가로 지원받는다.

이 밖에 의원회관 운영비(1,200만원), 정책자료 발간비(2,000만원), 발송비 등 기타 지원금이 5,179만원이나 된다. 여기에 덧붙여 통신요금 연간 1,092만원 지원된다.

국회의원 수당별 인상률

(단위 : 원)

	2008~10년	2011년	인상률	2012년~2013년		비고
	금액	금액		금액	인상률	
일반수당	5,200,000	6,245,000	20%	6,464,000	3.5%	급여 성격
관리업무수당	468,000	562,050	20%	581,760	20%	*
정근수당	5,200,000	6,245,000	20%	6,464,000	3.5%	*
명절휴가비	6,240,000	7,494,000	20%	7,756,800	3.5%	*
가계지원비	868,400	폐지	-	폐지	-	
정액급식비	130,000	130,000	-	130,000	-	실비변상 성격(주장)
입법활동비	1,800,000	1,891,800	5.1%	3,136,000	65.8%	*
특별활동비	18,000(월)	18,918(월)	5.1%	31,360(월)	65.8%	*
월평균액	9,419,730	9,973,760	5.9%	11,496,820	15.3%	

\* 의원연금: 국회의원은 퇴임 후에도 65세 이상이 되면 매달 120만원의 의원연금을 받는데 단 하루만 국회의원 신분을 유지해도 65세 이후에는 연금을 받을 수 있다. 이 법에 따라 연금을 지급하는 데 쓰인 금액은 지난 해 117억 8520만원에 달했다. ‘무노동 무임금 원칙’과 ‘기여금 없는 연금은 없다’는 원칙에 위배된다.(19대 까지)

- 국회의원은 '국민의 의무' 중 납세의 의무, 국토방위의 의무에서 혜택을 받으며, 건강보험료를 적게 내거나 향토예비군 동원에서 제외됨


## 국회의원 특권 '국민의 의무' 편

**1. 납세의 의무**

- ▲입법활동비 등의 월정 수당 소득세 제외
- ▲건강보험료 적게 납부
- ▲출판기념회 수입 비과세

**2. 국토방위의 의무**

- ▲향토예비군 동원 제외
- ▲민방위 훈련 면제



자료 : 바른사회시민회의

연봉만 놓고 봤을 때 한국 의원들은 미국보다는 적지만 영국보다 많은 돈을 받는다. 미국 상·하원 의원 연봉은 17만4000달러(2억280만원)다. 2009년부터 동결돼있는 금액이지만 한국보다 47% 높다. 반면 영국 하원의원의 연간 급여는 7만4962파운드(1억2600만원)로 한국보다 적다. 1인당 국민소득은 미국(5만5200달러)·영국(4만3400달러)·한국(2만7000달러) 순이다. 프랑스(1억1920만원)도 한국보다 의원 연봉이 적고, 일본은 1억6700만원으로 다소 많다.

다른 나라 국회의원은 얼마 받을까? (연봉 기준)	
한국	1억3796만원
미국	17만4000달러 (2억280만원)
영국	7만4962파운드 (1억2600만원)
독일	10만8984유로 (1억4400만원)
프랑스	8만5200유로 (1억1920만원)
일본	1552만8000엔 (1억6700만원)

자료: 국회도서관「국회의원직 한눈에 보기」

(자료): 권혁철, 자유경제원 자유기업센터 소장, (조선pub, 2016.7.8.)

## 2. 국회의원의 헌법상 특권

1) 면책특권: 헌법 제45조에 따르면 “국회의원은 국회에서 행한 직무상 발언과 표결에 관하여 국회 외에서 책임을 지지 아니한다.” 이른바 국회의원의 면책특권이다. 이는 국회의원이 국회 내에서 자유롭게 발언하고 표결할 수 있도록 하는 제도적 장치로서, 국회의원이 직무상 행한 발언과 표결에 대해서는 민·형사상의 법적 책임이 면제된다. 이 면책특권은 1689년 영국의 권리장전에서 최초로 명문화되었고, 우리나라의 경우 제헌헌법에 규정

면책특권을 악용해서 특정인을 모욕을 주거나, 정쟁을 위해 허위사실을 유포, ‘아니면 말고 식’의 발언을 무책임하게 내뱉는 행태. 내부징계를 추진한다고 했지만, ‘끼리끼리 봐주기’를 하는 국회의원들의 행태상 기대하기 어렵다.

2) 불체포특권: 헌법 제44조에 규정되어 있는 국회의원의 불체포특권이다. “국회의원은 현행범인인 경우를 제외하고는 회기 중 국회의 동의 없이 체포 또는 구금되지 아니한다.”(제44조 1) “국회의원이 회기 전에 체포 또는 구금된 때에는 현행범인이 아닌 한 국회의 요구가 있으면 회기 중 석방된다.”(제44조 2)

이 불체포특권은 국회가 임시회를 열어놓고 동의절차를 진행하지 않음으로써 이른바 ‘방탄국회’의 빌미가 되었다. 미국에서는 내란죄, 중죄, 치안방해죄의 경우에는 불체포특권이 인정되지 않는다.

## 3. 국가 재정에 관해서 다양한 권한

국민과 국가, 그리고 국민 상호 간의 관계를 규율하는 법규범은 국민의 대표자인 국회에서 정한다. 구체적으로는 헌법 제52조 및 53조에 따른 법률 제·개정권과 헌법 제128조 및 130조에 따른 헌법 개정 권한 등이 있다.

① 조세의 종목과 세율은 법률로 정한다는 조세법률주의 규정(헌법 제59조)에 따라 조세의 종목과 세율을 정할 수 있는 권한을 가지며,

② 예산안을 심의하고 확정하는 권한(헌법 제54조)과 함께 정부의 주요 재정행위에 대한 동의 및 승인권을 갖는다. 정부의 주요재정행위에 대한 동의 및 승인권

③국채모집과 예산 외에 국가의 부담이 될 계약체결에 대한 동의권(제58조),

④ 긴급재정경제명령 및 긴급재정경제처분에 대한 승인권(헌법 제76조), 그리고 계속비 의결권 및 예비비 지출 승인권(헌법 제55조).

## 2) 국가기관들을 감시하고 견제하는 기능

① 국정 전반에 대해 국정감사를 실시하거나 특정한 국정사안에 대하여 국정조사를 할 수 있는 권한

② 임명동의권 : 국무총리, 감사원장, 대법원장, 대법관, 헌법재판소장),

③ 인사청문회권: 국회의 선출을 요하는 공직후보자(헌법재판소 재판관 3인, 중앙선거관리위원회 위원 3인)에 대한 인사청문을 실시할 권한,

④ 국무총리와 국무위원에 대한 해임 건의권(헌법 제63조).

⑤ 탄핵소추권: 대통령, 국무총리, 국무위원, 헌법재판소 재판관, 법관, 중앙선거관리위원회 위원, 감사원장, 감사위원 및 기타 법률에서 정한 공무원

⑥ 외교와 국방 정책에 대한 동의권(헌법 제60조), 국무총리 및 국무위원을 국회에 출석시켜 질문을 할 수 있는 출석요구권과 질문권(헌법 제62조),

⑦ 계엄해제 요구권(헌법 제 77조), 일반 사면 동의권(헌법 제79조)을 갖는다.

## 4. 기타 특권

스웨덴의 경우 의원들의 개인 보좌관 자체가 존재하지 않는다. 공식적으로 1명의 정책보좌관이 4명의 의원을 보좌하도록 되어 있다. 약 3억9천5백만 원의 세금절감.

국고로 지원되는 해외시찰의 특권을 연 2회 이상 누린다. 과연 무엇을 보고 연구한다는 것인지 국회의원의 경우 항공기도 이코노미가 아닌 비즈니스석 이상으로 하므로 대략 1천만원이라 한다면 1년 2회만 계산해도 2천만원이 해외시찰로 낭비

차량 관련 지원을 보면 유류비로 매월 110만 원, 차량유지비로 매월 35만8,000원을 지원받는다. 유류비와 차량유지비로만 1년 1,749만6,000원을 지원받고 업무용 택시비라 하여 연간 100만원을 추가로 지원받는다.

이 밖에 의원회관 운영비(1,200만원), 정책자료 발간비(2,000만원), 발송비 등 기타 지원금이 5,179만원이나 된다. 여기에 덧붙여 통신요금 연간 1,092만원 지원된다.

국회의원 1년 수입

- ① 세비 1억3,796만원
- ② 특별활동비 564만원
- ③ 정근수당명목 1,420만원
- ④ 가족수당 및 학비보조 275만원
- ⑤ 간식비 600만원
- ⑥ 보좌관 3억9천500만원
  
- ⑦ 의료실 및 체력단련실 243만원
- ⑧ 해외시찰 2천만원
- ⑨ 차량관련 지원 1,849만원
- ⑩ 의원회관 등 기타지원금 5,179만원
- ⑪ 통신요금 1,092만원
- ⑫ 의원회관 4,200만원
- 합계: 7억7백1십8만원

5. 보좌관 채용: 친인척 이나 동료의원 인척

전·현직 국회의원이 친인척, 혹은 동료의원의 친인척을 보좌진으로 채용해 논란이 사례는 많음. 새누리당 SK 의원은 과거 수년간 자신의 자녀를 보좌진으로 채용해 홍역을 치름. 장녀인 A 씨는 그 의원이 1992년 14대 총선거에서 처음 당선된 뒤 9급 비서관으로 채용됐고, 3년 뒤 7급으로 승진. 다시 재선에 성공한 2000년에는 5급 비서관으로 재임명돼 8년간 비서관을 지냈음. 이번 결과를 놓고 일각에서는 불체포 특권이 정치인들의 오래된 '제 식구 감싸기' 적폐라고 질타함.

국회의원 불체포 특권은 '국회의원이 현행범인이 아닌 한 회기 중 국회의 동의 없이 체포 또는 구금되지 않으며 회기 전에 체포 또는 구금된 경우라도 국회의 요구에 의해 석방될 수 있는 권리'다. 여야 할 것 없이 정치권은 '작은 특권부터 내려 놓겠다'고 공언해왔지만 신뢰의 박수를 보낸 국민들은 많지 않았다. 늘 '말의 성찬'



으로 그쳤기 때문이다. 국회의원의 입법 로비 등 비리 혐의가 나올 때마다 단골 소재로 ‘불체포특권’에 대한 개선을 약속했고, 지난 2012년 총선을 앞두고는 불체포 특권 포기가 각당의 공약으로 제시됐다. 이뿐만 아니라 ‘의원 세비 30% 삭감’, ‘의원 연금 폐지’ 등 공약이 쏟아져 나왔다. 하지만 제대로 실천된 것은 단 한 건도 없었다고 해도 과언이 아니다. 관련 법안들은 ‘후퇴’된 안으로 통과되거나 1년 이상 국회에서 뚜껑도 열어보지 못한 채 낮잠을 잤다.



## 6. 새정치 방향

- 여의도 후진정치: 새정치 시대(계파패거리, 수직적 충성관계, 투쟁식정치)
  - 여당 의원들은 청와대의 거수기 역할, 야당 의원들은 국회 파행, 장외 투쟁, 국회폭력 등 국민들의 기대치와 동떨어진 행태
  - 새누리당은 수직적인 당·청 관계, 이명박정부(친이명박)계, 친박계가 충성경쟁'. 야당과의 타협이 필요한 시점에서도 무리수를 거듭, 정국을 장기간 대치 국면수렁에 빠뜨리고 백기를 들도록 압박
  - 새정치민주연합은 고질적인 계파주의, 패거리 정치(비상대책위원회가 계파 수장들로 구성), 계파 나눠먹기. 장외투쟁 민주위기, 합의안을 깬 것도, 장외로 나간 것도 야당
  - 국회가 일하는 문화, 무노동·무임금이나 세비동결
  
- 분권형 대통령제로서 이원집정부제를 채택
  - 극단적 대치는 투쟁의 악순환, '권력구조의 개편', '80년 체제'라는 승자독식의 낡은 권력구조
  
- '부처 이기주의와 칸막이 제거': 법안 통과가 지연
  - 청부 입법, 반대로비,총리의 정책조정권한을 강화
  
- 대화와 타협의 '협치(協治)

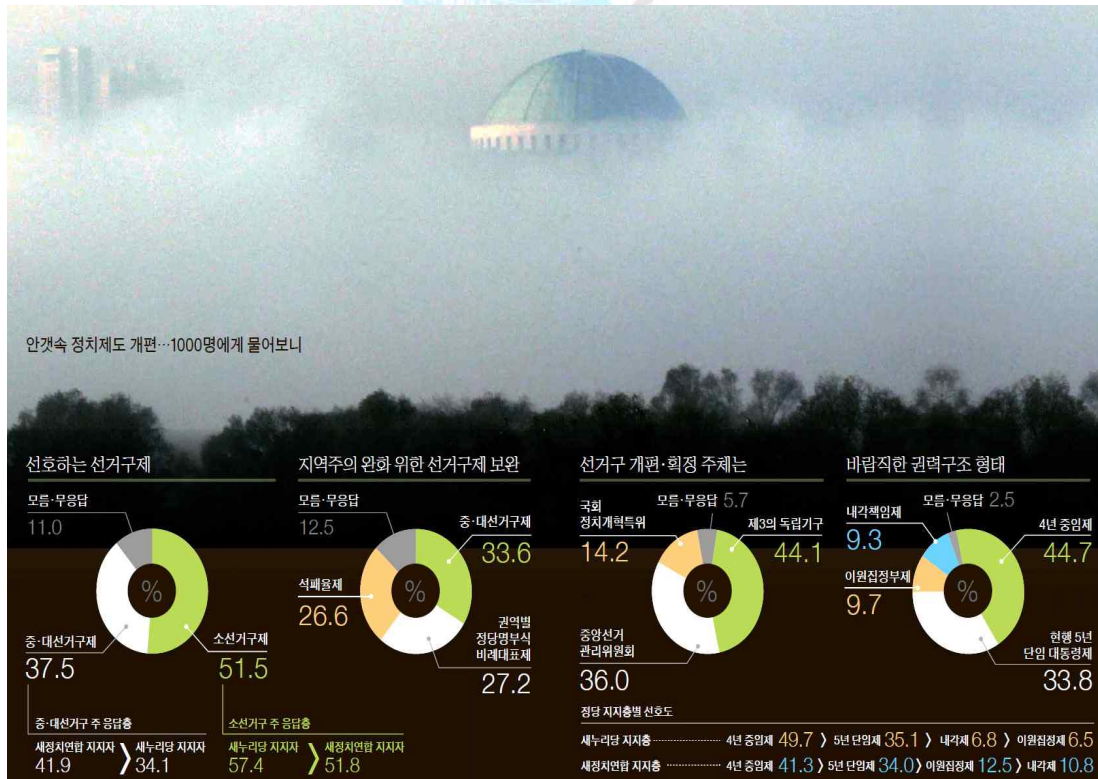
## 7. 정치 개혁

중·대선거구제, 학력 높을수록 연령 낮을수록 선호  
(중앙일보 2014-11-10, 정치제도 개편 여론조사)

“소선거구 대안은 중·대선거구” 34%, “현재 의원 정수 내에서 조정을” 74%

### ○ 중·대 선거구제

- 의원 정수(定數) 300명 “국회의원 숫자를 늘리지 말라”다. 62개 선거구를 조정 때 국민 74%가 현행 의원 정수 내에서 ‘지역구 의석을 늘리는 대신 비례대표 숫자를 줄여야 한다’가 40.9%였고, ‘비례대표 숫자를 유지하면서 지역구만 재조정’
- 다른 메시지는 국회가 선거구 획정 작업에 관여해선 안되고 제3의 독립기구(44.1%) 또는 ‘선관위’(36.0%)에서 획정필요



- 권력구조에 대한 선호도는 대통령 4년 중임제(44.7%)가 가장 높았다. 이원집정제(9.7%)나 내각책임제(9.3%)는 현행 5년 단임 대통령제(33.8%)보다 떨어졌다.
- ◆ 중·대선거구제: 소선거구제(1명 1구역)는 안정적이거나 2위 후보부터 사표(死票)가 발생. 중·대선거구제는 선거구를 확장해 2~3명(중선거구제)선출하는 제도로 다당제에 적합.
- ◆ 권역별 비례대표제, 석패율제=권역별 정당명부식 비례대표제는 영남·호남 등 권역별로 비례대표 명부를 작성해 ‘해당 지역’의 정당 득표율에 따라 의석을 배분. 석패율제는 지역구 선거 낙선자 중 당선자와 비교한 득표율이 높은 순으로 일정 숫자를 비례대표로 당선시키는 제도.

현행 ‘87년 체제’는 승자독식의 단순다수대표로 양당체제-단일정당정부에 의해 작동하는 영미식 다수제 패러다임에 기초한다. 한국의 양당체제는 권력독점 대통령제-중앙집권제-단원제로 이어지는 제도적 조합과 맞물려 유권자 양극화-국회 양극화-반쪽대통령-이념분극화 등 세계적으로 유례가 없는 최악의 정치 양극화를 재생산한다.

합의제 민주주의는 사회경제적 약자·소수집단·소수지역도 국가의 정치적 의사결정 과정에 동등하게 참여할 수 있는 강력한 제도적 인센티브를 제공한다. 합의제 패러다임의 전형인 서유럽 민주주의가 이를 경험적으로 웅변한다. 특히 역사적으로 지정학적 특수성이 존재했음에도 불구하고 독일·오스트리아·핀란드의 합의제 민주주의는 극단적인 계급·이념·지역 갈등 등 사회블록의 장벽을 뚫고 경제민주화-복지국가를 선사했다.(경향신문 2014-11-06)

소선거구 다수대표제와 정당명부 비례대표제가 유기적으로 결합하는 독일식 ‘2표 연동 혼합제’를 통해 진보좌파-중도-보수우파 블록의 다당체제를 제도화해야 한다. 이건 대통령제를 비롯한 어떤 정부형태와도 조응이 가능하다.

왜 독일식 선거제도인가? 순수 비례대표제의 효과가 발생해 표의 비등가성을 최소화한다. 동시에 지역구 의원을 통한 지역대표성, 그리고 비례대표 의원을 통한 계층·세대·생태 대표성을 절묘하게 연결시키는 한편, 과반의석의 패권정당을 허용치

않아 국회-청와대(정부) 간 경쟁-협력 사이클을 매개하는 연합정치의 제도화를 유인한다. 작금 제기되는 ‘중대선거구제-권역별 비례대표제’ 병립 혼합제는 지역 이해의 브로커인 거대 양당체제의 독과점적 기득권 구조를 재현시킬 공산이 크다.

#### ○ 오스트리아식 이원집정부제

국회 헌법개정특별위원회 소위원회가 8일 일명 ‘오스트리아식 이원집정부제’로의 권력구조 개편에 사실상 합의한 것으로 알려졌다. 개헌특위 제2소위는 이날 비공개 회의에서 “5년 단임 대통령제는 폐지하자”는 의견에 소위 위원들이 뜻을 모은 것으로 전해졌다. 새누리당 소속 이주영 의원은 “이원집정부제라고 하는 분권형 대통령제 의견이 다수였다. 그쪽으로 공감대가 형성됐다”고 인정했다. 더불어민주당 소속 이인영 소위원장도 “어떤 형태로 가든 현재처럼 권한이 집중된 대통령제는 유지될 수 없다. 대통령 권한은 축소돼야 한다”고 했다. 새누리당 소속 강효상 의원도 “‘제왕적 대통령제’에 사망선고를 내린 역사적인 날이었다”고 평했다.

대통령 5년 단임제를 폐기하는 대신 들어설 새로운 권력구조는 대통령 직선 이원집정부제가 과반 동의를 받은 것으로 알려졌다. 오스트리아가 채택한 이 제도는 대통령을 직접 선거로 뽑되 외치(外治)를 담당하는 국가수반의 상징적인 역할만 하며, 내치(內治)에 해당하는 실질적인 정부 운영은 국무총리가 맡는다.

14명의 소위 위원 가운데 민주당 소속 최인호 의원만 대통령 권한을 크게 축소한다는 전제 하에 4년 중임 대통령제를 제안했다. 소위에서는 이날 ‘국회의원 특권’으로 꼽힌 불체포특권을 폐지하는 쪽으로 가닥을 잡은 것으로 알려졌다. 다만 면책특권은 제한 규정을 두는 선에서 존치하자는 데 의견이 모였다. 연중 무휴 상시국회 도입에도 대부분 찬성했다.

상·하 양원제를 도입해도 300명인 의원 정수는 늘릴 수 없으며, 하원 240명에 상원 60명 같은 방식으로 조율하자는 의견이 많았다. 개헌 시기와 관련해서는 대선 전에 해야 한다는 주장과 내년 지방선거와 동시 실시 등 여러 의견이 엇갈리고 있다. 최소한 이번 대선 전에 개헌 특위가 안을 내놓고 여야 대선 주자들이 관련 공약을 내놓을 수 있도록 해야 한다는 의견이 많았던 것으로 알려졌다.