

논제 : 지금 나오는 개헌론은 어떤 내용이며, 어떻게 볼 것인가?

--

1. 개념규정
2. 배경 및 경과
3. 선택지
4. 결론 및 대안

--

1. 개념규정

1-1. 헌법의 구성요소¹⁾

헌법의 내용은 특별한 절차에 따라 법전의 형태로, 즉 헌법전으로 제정된다. 이러한 헌법을 성문 헌법이라고 하는데, 이처럼 ‘헌법전’이라는 구체적인 법을 형식적 의미의 헌법이라고 한다. 이는 일반적인 입법 절차와는 구별되는 특별한 방법으로 제정되고, 특별한 가중적 절차에 따라서만 개정할 수 있는 특별한 존립의 보장을 받는 법이다. 이에 비해 실질적 의미의 헌법이란 국가의 본질을 결정하는 기본 결정, 최고 국가 기관의 조직, 작용, 권한 등에 관한 모든 규범과 더 나아가서 국가와 국민 간의 기본적인 관계를 규정하는 모든 규범의 총체를 말한다. 이러한 내용을 담은 것으로는 헌법전 이외에도 정당법, 선거법, 정부 조직법 등과 함께 그러한 내용이 규정된 명령이나 조례 및 관습까지 모두 포함된다.

1-2. 개헌사(史)

“대한민국헌법은 1948년 제정 이후 아홉 차례의 개정을 거치는 동안에 단 한 번도 정치적 안정 속에 개정된 예가 없다. 즉 헌법이 정치적 소용돌이의 제물이었다. 1952년의 부산피난 시절에 온갖 폭력이 난무하는 가운데 자행된 대통령직선제 개헌은 헌법상 개정절차를 위배한 발췌개헌이다. 1954년의 대통령 중임제한을 철폐하기 위한 개헌은 헌법상 명시된 의결정속수를 위배한 소위 ‘4사5입 개헌’이다. 1960년 3·15 정·부통령선거 부정에 따른 4월 학생혁명의 결과로 과도정부를 거친 후에 탄생한 제2공화국은 순수한 의원내각제 헌법이다. 1961년 5·16으로 인해 헌정이 중단되고 군사정부가 계속된 연후에 제정된 1962년의 제3공화국 헌법은 비교적 대통령제에 가깝다. 1969년에는 대통령의 계속 재임을 2기에 한하는 규정을 개정한 ‘3선 개헌’이다. 1972년 유신헌법은 정상적인 헌정체제를 붕괴시킨 일종의 친위 쿠데타 이후에 등장한 것으로 우리 헌법사상 가장 권위주의적인 헌법이다. 1979년 10·26사태와 12·12사태를 거치면서 마침내 ‘서울의 봄’을 붕괴시킨 5·18을 통해 등장한 1980년 헌법은 제4공화국적인 군사정권의 연장에 불과했다. 1987년 ‘6월 항쟁’에 뒤이어 탄생한 현행 헌법은 여야 사이에 대통령직선제를 전제로 한 정치적 타협의 산물에 불과했다.”²⁾

1-3. 87년 체제(대통령 5년 단임제)

“전문에서 대한민국임시정부의 법통과 불의에 항거한 4·19민주이념의 계승 및 조국의 민주개혁을 천명 … 총강에서 평화적 통일노력의무 및 국군의 정치적 중립성을 규정 … 기본권분야에서 적법절차도입, 언론·출판·집회·결사에 대한 허가·검열 금지, 최저임금제, 형사피해자의 법정진술권, 범죄피해구조청구권, 근로권의 확대 등의 규정 … 국회의 국정감사권을 부활하여 국회의 지위와 권한을 강화 … 대통령직선제와 5년 단임으로 하고, 대통령의 국회해산권은 삭

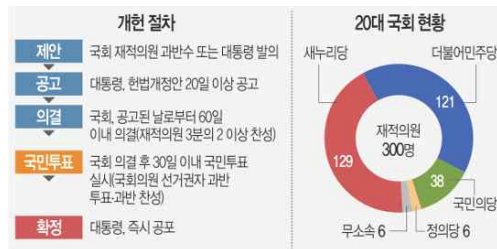
1) 위키피디아.

2) 성낙인 (2013). 헌법개정과 권력구조(정치제도). 저스티스, (134-2), 134-149.

제, 대통령의 비상조치권을 법률적 효력을 가지는 긴급재정경제처분·명령권 및 긴급명령권으로 축소조정하여 권력분립에 보다 충실 … 대통령이 대법관을 임명함에 있어서 국회의 사전동의를 얻도록 함으로써 대법원 구성에 민주적 정당성을 부여 … 과거의 유명무실하였던 헌법위원회를 폐지하고 새로이 헌법재판소를 설치 … 경제질서에 있어서는 경제민주화를 위한 규제와 조정을 하도록 규정하고 있다.”³⁾

“87년 체제라는 표현은 단순히 헌법이라는 규범의 변화에 주목한 것만이 아니라 위로부터의 민주화가 진행되는 과정에서 변화한 ‘국가형태’와 ‘통치방식’을 감안한 표현이다. 최근 ‘97년 체제’ 나아가 ‘08년 체제’ 등의 표현이 사용되는 배경도 마찬가지로 맥락에서 이해할 수 있다.”⁴⁾

1-4. 개헌 절차



국민일보, 20대 개헌모임 200여명 동참 '개헌선 확보'

2. 배경 및 경과

2-1. 87년 체제의 한계

“일반적으로 개헌의 필요성은 헌법이 그 규범력을 의심받게 될 때 제기된다. 헌법의 규범력이 의심받는 경우는, 시대상황의 변화로 인해 헌법의 주요내용이 시대적 요청과 부합하지 않게 될 때 초래될 수도 있지만 때로는 정치적 불안정으로 인해 사실력이 규범력을 압도할 때도 생길 수 있다. 20년 이상 유지되어온 87년체제를 바꾸고자 하는 시도가 분출하는 것은, 헌법이 규율하고자 하는 상황이 변했다는 점 외에도 87년헌법이 정립되는 과정이 민주적 정당성에 있어서 무시할 수 없는 결함이 있다는 주장이 제법 그럴 듯하다.”⁵⁾

“동시대의 산물인 헌법은 언제나 정치의 제물이 되어 왔다. 그 이전에 진행된 개헌의 역사는 차치하더라도 1987년 소위 민주헌법만 하더라도 그 개헌은 ‘여야 8인 정치회담’의 결과물이다. 정치인들의 정치적 판단에 의존한 헌법은 헌법 자체가 안고 있는 흠결뿐 아니라 전체로서 통일된 합의문서인 헌법의 통일적 체계성의 결여를 곳곳에서 보여주고 있다. 또한 87년 체제는 나름대로 한국적 민주주의를 구현하는 데 상당한 기여를 하였지만, 세계적인 정치제도의 보편적 체제에 부합하느냐에 관해서는 여전히 의구심을 지울 수 없다. 여기에 헌법개정의 시대적 필요성과 헌법의 체제정합성이라는 관점에서의 논의가 필연적으로 작동하기 마련이다.”⁶⁾

3) 한국민족문화대백과, 한국학중앙연구원

4) 서경석 (2009). 민주주의와 헌법개정. 법학연구, 12(3), 1-35.

5) 서경석(2009)

6) 성낙인(2013).

“5년을 주기로 정권이 바뀌면서 정부 정책이 오락가락 하면서 국가발전을 위한 장기과제의 실현을 요원하게 한다는 지적이 끊이지 않았다. 단임제로 인해 대통령의 레임덕 문제가 조기에 대두돼 대통령이 실질적으로 일할 수 있는 시기가 불과 2~3년이라는 얘기도 많았다. “제왕적 대통령으로 시작해 식물 대통령으로 끝난다”는 말처럼 정부의 롤러코스터식 국정운영 난맥상의 원인으로 5년 단임제가 지목되기도 했다. 권력이 대통령에게 지나치게 집중된 문제를 극복하지 못한 것도 87년 헌법의 한계로 지적된다. 이 같은 대통령제가 소선거구제의 선거제도와 맞물려 다양한 정치적 목소리를 배제시키고 양당간 정치적 갈등을 심화시켰다는 지적이다.”⁷⁾

2-2. 지금까지의 개헌논의

“1987년 정권 전복 위기에 몰린 전두환 정권은 야당에 내각제 개헌을 제안했고, 당시 신민당 이민우 총재가 이를 받아들여 야권 내분을 불렀다(이른바 '이민우 구상'이다). 1990년 노태우 정권은 여소야대로 위기를 맞자 내각제 개헌 합의를 고리로 김영삼·김종필 두 사람을 끌어들이 3당 합당을 성사시켰다. 집권 후반기 레임덕이 닥칠수록 당 안팎의 경쟁자에 쫓긴 집권 세력이 생존을 고민하게 되고, 그에 따라 집권 초기에는 거들떠보지 않던 분점형 권력 구조를 찾기 때문이라는 것이다. 한 보수 진영 원로는 “후임 대통령 힘빼기용 개헌”이라고 냉소적으로 정리했다.”⁸⁾

“87년 체제에서 몇 차례 개헌 논의가 진행되었다. (...) 2007년 벽두에 노무현 대통령은 대통령 4년 중임제를 기본으로 하는 소위 ‘원 포인트 개헌론’을 제시했다. 하지만 대통령 임기 말에 개헌 논의를 제기하는 것 자체에 대한 의구심과 더불어 권력누수 현상이 이미 시작된 시점에 대통령이 제기한 개헌 논의는 그 동력을 상실할 수밖에 없었다. 마침내 여야합의로 제18대 국회에서 개헌을 본격적으로 논의한다는 전제에 따라 노 대통령은 개헌논의를 철회했다. (...) 개헌 논의에 관한 한 이명박 정부도 노무현 정부와 유사한 길을 갔다고 보지 않을 수 없다. 2008년 제18대 국회에서 김형오 국회의장은 국회헌법연구자문위원회를 헌법학자 중심으로 구성하여 개헌 논의를 본격화하기 시작하였다. (...) 하지만 이명박 정부는 집권 초기에 개헌논의가 활성화됨으로 인하여 집권 초기의 정책 어젠다가 밀려날 수 있다는 우려 때문에 개헌 논의를 저어한 상태에 머물렀다. 그런데 전 정부와 마찬가지로 임기 종반기에 접어들면서 개헌논의를 제기하였다. 2011년 8·15 경축사에서 이 대통령은 개헌의 필요성을 강조하였지만 이미 대선과 총선 분위기가 시작된 상황에서 특별한 진전을 기대할 수 없었다.”⁹⁾

2-3. 제20대 국회 개헌추진 의원모임

“20대 국회 개헌추진 의원모임엔 10월24일 기준 200명 넘는 의원들이 이름을 올렸다. 헌법개정안 국회 의결 요건(재적의원 3분의 2 이상 찬성)인 ‘개헌선’은 이미 확보한 셈이다. 정세균 국회의장도 지난 6월 개원사를 통해 “개헌은 가볍게 꺼낼 사안은 아니지만 누군가는 반드시 해야 할 일”이라며 논의에 불을 댕겼다. 국회 내 분위기는 무르익었다.

하지만 개헌의 방향과 방식 등 각론으로 들어가면 사정이 달라진다. 여야는 물론 대선 주자마다 이해관계가 엇갈려 합의까지는 갈 길이 멀다. 당장 국회 차원의 공식 논의 기구인 개헌 특별위원회 구성에서부터 여야 힘겨루기가 예상된다. 특위 위원장을 누가 맡고 위원 구성을 어

7) 한국일보, “제왕으로 취임해 식물 대통령으로 전락” 5년 주기로 반복

8) 시사인, 또 개헌론, 태풍? 미풍?

9) 성낙인(2013).

떻게 하는지에 따라 개헌 방향을 가늠할 수 있어서다. 실제 1987년 개헌 이후 국회마다 개헌 추진 모임이 있었지만 개헌특위로까지 발전된 적은 없었다.”¹⁰⁾

2-4. 박근혜 대통령의 시정연설

“박근혜 대통령은 이날 시정연설에서 이 같은 역대 개헌론의 논의 틀을 대부분 이어갔다. 박 대통령은 개헌 필요성에 대해 “임기가 3년 8개월이 지난 지금 돌이켜보면 우리가 당면한 문제들을 일부 정책의 변화 또는 몇 개의 개혁만으로는 근본적으로 타파하기 어렵다는 것을 뼈저리게 느꼈다”며 “이제는 1987년 체제를 극복하고 대한민국을 새롭게 도약시킬 2017년 체제를 구상하고 만들어야 할 때”라고 했다. 박 대통령은 “이제 대한민국의 지속 가능한 발전을 위해서는 우리가 처한 한계를 어떻게든 큰 틀에서 풀어야 하고, 저의 공약 사항이기도 한 개헌 논의를 더 이상 미룰 수 없다는 결론에 도달했다”고 했다. “향후 정치 일정을 감안할 때 시기적으로도 지금이 적기라고 판단했다”고도 했다. 국론 분열과 혼란을 우려해 개헌 논의 자체를 요청했지만, 내년 대선 일정 등을 감안하면 더 이상 늦추기 어렵다고 생각했다는 뜻이다.”¹¹⁾

2-5. 대권주자들의 개헌 입장

차기 대권주자별 개헌 논의 입장

	개헌 시기	권력구조 개편방향
김무성	2017년 4월	대통령 직선 내각제
남경필	차기 정권	분권형 대통령제
오세훈	2017년 4월	4년 중임 대통령제
원희룡	현 정권	대통령 직선 내각제
유승민	불명확	4년 중임 대통령제
김부겸	현 정권	분권형 대통령제
박원순	불명확	4년 중임 대통령제
문재인	불명확	4년 중임 대통령제
손학규	현 정권	분권형 대통령제
안희정	2032년	4년 중임 대통령제
안철수	불명확	불명확
이재명	불명확	4년 중임 대통령제

주간경향, 대선주자들 ‘10인10색’ 개헌론

“여권 주자들이 처한 상황을 보면 박 대통령이 최순실 게이트 정국을 개헌 카드를 내밀며 돌파하기 전부터 분권형 개헌 쪽으로 주목해 왔던 것을 알 수 있다. ‘이원집정부제’를 도입해 대통령에게 권한이 집중된 기존의 체제를 대통령과 국무총리 양쪽으로 권한을 분산하는 방식이 그 중 하나다. ‘협치형 내각제’는 대통령이 내각을 구성하는 과정에서 원내 제1당이 총리 자리를 가져가고 각 부처 장관은 의석 수에 따라 각 당에 배분하는 방식이다. 이 중 특히 이원집정부제는 현재로서는 내부의 유력 대권후보군이 약한 반면 국회 내 영향력은 높은 새누리당 입장에서 선호도가 높은 유형이다. 반기문 유엔 사무총장을 영입해 대선에서 승리하면 새누리당이 총리직까지 장악하는 시나리오가 최상의 방안 중 하나이기 때문이다. 그러나 최순실 게이트와 함께 공백에 가까운 청와대의 국정이 이어지는 상황에서 개헌론이 급격하게 위축됨에 따라 가장 큰 타격을 입은 쪽도 여당 내 주자들이다.

(...) 야권 주자들은 대체로 개헌 자체의 필요성에는 공감하면서도 현 대통령 임기 내에 청와대 주도로 개헌작업이 이뤄지는 데에는 반대한다. (...) 야권 내에서 87년 체제 극복을 위해

10) 국민일보, 20대 개헌모임 200여명 동참 ‘개헌선 확보’

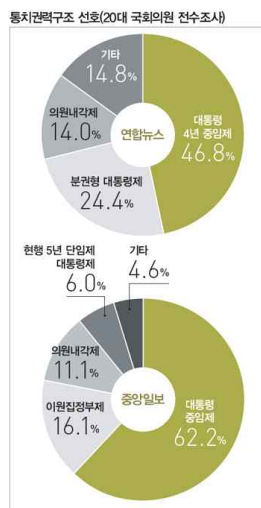
11) 조선일보, "87년체제 바꿀 適期"... 정치권 개헌론 주도하겠다는 차대통령

개헌이 필요하다는 목소리는 꾸준히 나왔다. 여기에 ‘제왕적 대통령제’를 가능하게 한 현행 헌법의 한계 때문에 최순실씨의 국정농단도 발생한 것이라며 개헌논의를 서두르자는 주자도 있다. (...) 야권에서는 대체로 4년 중임 대통령제 개헌을 지지하는 주자들이 비교적 많다. 대통령 임기를 최장 8년까지 늘리지만 4년의 임기 후 재신임을 묻기 때문에 실정을 심판하는 것도 쉽고 개혁적인 정책을 힘있게 밀어붙이는 책임정치도 가능하다는 근거를 든다.”¹²⁾

3. 선택지

“헌법상 정부형태에 관한 논의는 대체로 순수한 미국식 대통령제, 순수한 의원내각제, 절충(권력분산형) 이원정부제(반대통령제)로 나누어 볼 수 있다. 하지만 이는 어디까지나 헌법규범상으로만 들여다볼 경우에 그러하다는 것과 헌법현실은 상이할 수 있다는 점을 고려에 넣어야 한다. 동시에 자유민주주의적인 정부형태가 비정상적으로 작동할 경우에는 이는 별개의 문제라는 점을 인식하여야 한다.”¹³⁾

“원인 진단을 논리적으로 분석해보면, ‘과도한 권력 집중’이 문제라고 지적한 쪽은 의원내각제나 분권형 대통령제 등을 통해 우리나라의 과도한 대통령의 권한을 축소시키는 쪽으로 개헌의 방향을 끌고 가야 한다. 반대로 5년 단임제의 한계를 지적한 쪽은 4년 중임제를 통해 더욱 강하고 안정적인 대통령을 만드는 방향을 지지해야 한다.”¹⁴⁾



주간경향

3-1. 의원내각제

“일본과 영국이 채택하고 있는 의원내각제는 총리와 장관을 국회에서 뽑는 방식이다. 대통령제는 국민의 손으로 대통령을 뽑고 대통령이 행정부의 수장이 되지만, 의원내각제에서는 의회가 정부의 구성과 존속 여부를 결정한다. 의회 다수당이 행정부 구성 권한을 갖고 정치적 책임도 진다. 내각제의 장점은 국회에 상대적으로 많은 권한이 부여되기 때문에 대통령 1인에게 권력이 과도하게 집중되는 것을 막는다는 점이다. 의원내각제에서 의회가 총리를 뽑고 총리가

12) 주간경향, 대선주자들 ‘10인10색’ 개헌론
 13) 성낙인(2013).
 14) 한겨레21, 개헌과 대통령, 그렇고 그런 사이

내각의 수장으로 활동한다. 총리는 통상 선거로 국회 의석 다수를 차지한 정당 대표가 선출된다. 내각제는 행정부 조직이 특정 권력에 기대는 폐단을 막을 수 있다. 하지만 소수당에서 총리를 흔들게 되면 국정운영의 안정성을 기대하기가 어려울 수 있다.”¹⁵⁾

“상당수의 해외 선진국들이 정치 제도로 채택하고 있는 내각제에는 분명한 장점이 존재한다. 의회 다수당의 대표가 행정부 수반(총리)을 맡기 때문에 의회와 내각이 협치를 통해 국정의 효율성을 극대화할 수 있다. 의회가 행정부에 대해 끊임없이 견제·감시 기능을 수행해야 하는 대통령제에 비해 책임정치를 구현하기가 훨씬 수월한 셈이다. 문제는 의회권한을 강화해 행정부까지 장악하는 내각제가 현행 소(小)선거구제와 결합할 경우 가뜩이나 국내 현실정치에서 심심찮게 드러나는 포퓰리즘적 양상이 기승을 부릴 수 있다는 점이다. 이 때문에 다수의 경제·정치 전문가들은 개헌의 필요성에 공감하면서도 내각제 도입에 대해서는 시기상조라는 의견을 내놓는다. 아울러 개헌에 찬성하는 현역 의원의 3분의2가량은 개헌과 함께 선거구제 개편이 병행돼야 한다고 입을 모으고 있다.”¹⁶⁾

3-2. 이원집정부제(또는 분권형 대통령제)

“<정치의 귀환>의 저자인 유창오씨는 “여론조사를 보면 분권형 대통령제라고 하면 선택률이 높는데, 같은 용어임에도 불구하고 이원집정부제라고 물어보면 선택률이 낮다”고 말했다. 유씨의 분석에 따르면 같은 용어이긴 하지만 이원집정부제는 뭔가 두 권력이 존재하는 것처럼 여겨지지만 분권형 대통령제에서는 ‘대통령’이라는 단어 때문에 단지 대통령의 권력을 조금 제한한다고 본다는 것이다.”¹⁷⁾

“분권형 대통령제의 경우 행정부 수반으로서의 대통령은 의회에서 선출하는 총리와 그 권력을 나눠가지게 된다. 이는 대통령제 아래에서 대통령이 각료의 구성과 예산 등 너무 많은 권력을 틀어쥐고 있다는 문제점에서 비롯됐다. 분권형 대통령제의 가장 일반적인 모습은 대통령이 국가원수의 역할과 동시에 외교·안보·국방 등 ‘외치의 영역’을 맡는 것이다. 총리는 나머지의 모든 내치를 담당한다. 의원내각제는 분권형 대통령제와 비슷하지만 대통령이 없고 대신 의회가 뽑은 총리나 수상만 존재한다. 이 두 가지 권력 구조에서는 대통령의 독주가 거의 불가능하다. 분권형 대통령제로의 개헌 필요성을 주장하는 최태욱 한림국제대학원대학교 교수는 “국민의 힘으로 이루어낸 대통령 직선제는 그대로 유지하되 단지 제왕적 대통령제의 폐해를 없애고 민의 반영에 뛰어난 합의제적 민주체제를 발전시켜가기 위해 대통령의 권한을 분산하는 방향으로의 개혁이 필요하다”고 말했다.”¹⁸⁾

“한국에 이 제도가 도입될 경우 결국 총리가 사실상 모든 권력을 행사하는 의원내각제(내각책임제)와 유사하게 흐를 가능성이 높다는 게 정치권의 일반적인 시각이다. 특히 최근의 정치에서는 ‘국정에서 어디까지가 외치이고 어디부터가 내정인가’가 분명치 않다. 국방·외교·안보 등이 모두 그렇고 경제 분야에서는 자유무역협정(FTA) 등 통상 문제도 외치와 내치의 경계가 불분명하다. 이 같은 사안의 경우에는 내정에 대한 권한을 가진 총리가 사실상 모든 논의 과

15) 중앙일보, 4년 중임제, 의원내각제, 이원집정부제란

16) 서울경제, 내각제, 소선거구제 개편 없이 도입땐 포퓰리즘 기승 불 보듯

17) 주간경향, 4년 중임제 VS 분권형 대통령제

18) 한겨레21, 개헌과 대통령, 그렇고 그런 사이

정을 주도하게 될 가능성이 크다. 아울러 대통령과 다른 정파가 다수당을 차지해 총리를 배출한 ‘동거정부’ 상황이라면 총리가 수적 우위를 활용해 국정 전반의 주도권을 쥐려고 하게 되고 대통령은 더욱 뒷전으로 밀릴 수 있다. 이원집정부제하에서의 대통령은 의회해산권을 가지나 막상 행사하기가 쉽지는 않다.”¹⁹⁾

3-3. 4년 중임제

“4년 중임제는 노무현 전 대통령과 이명박 전 대통령, 대선 당시 박근혜 대통령이 주장했던 방식이다. 5년 단임제 아래에서는 대통령의 레임덕이 지나치게 빨리 오기 때문에 정책을 강하게 추진하기 어렵고 정권이 바뀐 뒤에 정책의 연속성도 끊어지게 된다는 문제점에서 출발했다. 이런 관점에서 보면 4년 중임제는 사실상 8년의 임기를 보장한다는 것과 같은 의미다. 4년 중임제를 택한 미국의 경우만 봐도 연임에 실패한 사례가 거의 없다. 그렇기에 이 권력 구조는 5년 단임제보다도 대통령에게 더 많은 권력을 쥐어주는 효과를 나타낸다. 최장집 고려대 명예교수는 책 <어떤 민주주의인가>에서 “4년 중임제 개헌안은 사실상 대통령의 임기 연장을 통해 대통령 권력을 강화하는 의미로 이해할 수 있다”고 했다.”²⁰⁾

“‘과도한 사명감’으로 무장한 대통령이 여당을 장악하고, 기실 정파적이면서도 편의에 따라 종종 초정파적 존재로 상징화되곤 한다. 여당은 국회의 구성인자로서 행정부를 견제하기는커녕 대통령의 실질적인 하부구조로 기능함으로써 자율성이 축소되는 기현상을 낳았다. 대통령과 의회의 대결구도는 국회 내의 여야의 대치로 치환된다. 이는 대통령의 ‘절대권력’만 강화하는 결과로 나타났다. (...) 한국 대통령제는 국회와 행정부의 생산적 견제와 균형보다는 구조적 갈등과 교착이 고착화하고 있다. 이러한 정치적 부정합에 대한 처방 없이 레임덕 방지를 위한다는 명분에 입각한 대통령 4년 중임 주장은 한국 헌정체계에 대한 인식의 부재 때문이다. 일사불란한 중앙집권적 조직으로 국회에서 대통령의 정책을 관철하는 전위대로 기능해 왔던 여당의 정치문화와 원내중심 정당으로의 구조개혁 등이 전제되지 않는 대통령제의 4년 중임 개헌은 ‘개혁’이 아니라 ‘개악’이다.”²¹⁾

3-4. 현행유지

“정치인들이 애꿎은 ‘헌법 탕’만 하고 있다는 쓴소리도 적지 않다. 제왕적 대통령 문제와 관련, 헌법만 제대로 이행해도 논란은 최소화됐을 것이라는 주장이다. 대표적인 게 국무총리의 국무위원 임명제청권 및 해임건의권이다. 이는 헌법에 명시돼 있지만 형식적인 권한일 뿐 실질적으로는 청와대에서 모든 인사를 결정한다. 또 선거법 개정을 통한 중앙권력 집중 현상을 완화와 지역주의 폐해 해소를 의회에서도 대통령 권력을 견제할 수 있다는 논리다.

송기춘 전북대 법학전문대학원 교수는 “대통령 권력 집중 현상의 경우 입법기관인 의회가 제대로 견제 기능을 하지 못했기 때문”이라면서 “정당이 지금과 같이 행정부를 제대로 견제하지 못한다면, 의원내각제를 바꾼다고 해도 실질적으로 대통령제와 다를바 없다”고 비판했다. 노동일 경희대 법학전문대학원 교수 역시 “정치인들이 정치를 못하면서 책임을 헌법에 미루고 있다”면서 “우리나라처럼 헌법이 정밀하게 잘 되어 있는 곳도 없다. 헌법을 잘 지키고 관행과 정치역량으로 충분히 메워나갈 수 있다”고 강조했다.”²²⁾

19) 서울경제, 이원집정부제도 실권은 의회·내각에

20) 한겨레21, 개헌과 대통령, 그리고 그런 사이

21) 한국일보, [아침을 열며] ‘4년 중임제’는 대안이 아니다

4. 결론 및 대안 : 개헌의 조건들

4-1. 개헌의 민주성

“헌법의 일부분에 대한 기술적 개정을 포함한 부분개정을 논외로 한다면, 통상 헌법개정의 민주성은 다음의 몇 가지 측면에서 판단될 수 있다. 첫째는, 헌법정립을 필요로 하는 민주주의적 시대적 요구의 존재이다. 시대적 아젠다의 부재에도 불구하고 헌법의 전면적 개정이 이루어진다면 이는 집권층의 욕망을 실현하는 것에 지나지 않는다. 둘째는 그러한 민주주의적 시대적 아젠다가 헌법정립과정에 얼마나 수용되느냐의 문제이다. 셋째는 민주적 변화의 주체인 국가재구조화 추진세력이 헌법정립 과정에 실질적으로 참여하느냐의 문제이다. 마지막으로는 실제 작성된 헌법조문들의 내용이 헌법정립 이후 민주화의 진전에 어떻게 기여하느냐의 문제이다. (...)

헌법개정은 헌법실천 중에서 가장 이데올로기적 대립이 첨예하게 드러나는 작업일 수밖에 없다. 그렇지만 우리 헌정사에서 60년 개헌 때와 87년 개헌 때를 제외하고 헌법개정이 이념적 대항관계를 앞에 두고 치열하게 고민할 기회조차 갖지 못했던 것은 처음부터 헌법개정은 주권자의 헌법실천의 지난한 작업대상이 아니었던 까닭이다. 지금의 개헌논의처럼 일부 정치인들 사이에서 기능적인 차원에서 헌법개정이 추구되는 것은 헌법의 규범력을 약화시킬 수 있는 이른바 자기소외의 헌법을 만들어낼 공산이 크다. 애초부터 자기소외의 운명을 갖고 태어난 것들로 점철되었던 과거가 또 다시 되풀이될 수 있는 것이다.

헌법의 자기소외가 해소되어야 한다면 이는 개헌과정이 민주주의적 요구에 부합하는 방향에서 제기되고 추진되어야 하는 것이 그 출발점이다. 그러나 이것만으로는 충분하지 않다. 민주적 요구에 부합하여 정립된 헌법일지라도 그렇게 정립된 헌법이 국가의 재구조화운동에 긍정적으로 작용하여야 한다. 국가의 재구조화과정에 대한 헌법의 작용은 헌법을 해석하고 집행하는 과정에서 집중적으로 나타난다. 새롭게 정립된 헌법이 경쟁행위자의 질적 확대나 정당간 이데올로기적 스펙트럼의 확대 등 민주주의의 핵심적 내용인 참여의 확대를 가져와야 하는 것이다.²³⁾”

4-2. 기본권 강화

“우리 헌법은 노동자들의 생존권 확보를 위해 국민들에게 노동기본권, 즉 노동권과 노동3권(단결권·단체교섭권·단체행동권)을 보장하고 있다. 하지만 공무원의 경우, 헌법 제33조 2항에 의거해 노동3권이 제한돼 있는 상황이다. 변화한 시대를 따라잡지 못하고 있는 규정이라는 게 지배적인 견해다.”

“최근 사회적 약자(노인, 아동, 여성, 장애인, 빈곤층, 소수자 등)를 대상으로 하는 강력범죄가 잇따라 발생하면서, 이들에 대한 헌법상 선언적 권리규정을 보다 구체화할 필요성이 있다는 주장이 사회 곳곳에서 들린다. 특히 저출산·고령화 사회에 대응하기 위해 아동과 노인의 기본권에 대한 세부적인 규정과, 심화된 양극화 현상을 희석하기 위해 경제적 약자에 대한 불평등을 제거할 수 있는 상세한 규정이 절실하다는 게 중론이다. 우리 헌법은 제34조 3~6항에 '여성의 복지와 권익 향상', '노인과 청소년의 복지향상', '신체장애자 및 질병·노령 기타 사유로 생활능력이 없는 국민에 대한 국가의 보호' 등 사회적 약자에 대한 국가의 보호 의무를 담고 있다. 추상적이고 불안정한 규정이라는 지적이 많다.”

22) 이데일리, 헌법학자들이 본 개헌 "87년 체제 한계"vs "애꿎은 헌법 탓

23) 서경석(2009)

“정보화 시대가 도래하면서 정보에 대한 기본권을 헌법에 명시해야 된다는 주장도 설득력을 얻고 있다. 현행 헌법은 1987년 아날로그 시대의 산물이다. 디지털 시대, 인터넷 시대에 걸맞게 개헌할 필요가 있다는 것이다. 학계에서는 개인정보에 대한 자기통제권, 국민 알 권리에 대한 명문화, 표현의 자유의 현대화 등이 논의되고 있는 상황이다. '현재는 언론·출판의 자유'를 규정한 헌법 제21조에서 그 근거를 찾고 있지만, 이들 새로운 정보기본권에 대한 제대로 된 헌법상 근거 규정 마련이 시급하다는 논리다. 이에 덧붙여, 문화의 시대라는 21세기 흐름에 발맞춰 정보기본권을 광의의 문화적 기본권으로 변환시켜야 한다는 견해가 제기된다.”²⁴⁾

4-3 양원제

“양원제 전환을 주장하는 측은 기존 단원제의 문제점을 지적한다. 임지봉 서강대학교 법학전문대학원 교수는 지난 24일 <시사오늘>과 통화에서 “현행 단원제에서는 국회와 정부가 충돌하는 일이 비일비재하다”면서 “양원제가 도입되면 상원이 그 충돌을 완화하는 조정자의 역할을 할 것”이라고 밝혔다. 김원기, 강창희, 박관용 등 전직 국회의장들도 의회 내 상호 견제로 인한 심의 과정의 신중성을 높이고, 직능대표 또는 지역대표로 구성된 상원을 통해 특수 이익을 대변할 수 있다는 점을 들어 양원제 개편을 주장한 바 있다.

이와 관련, 지역대표로 구성된 상원 설치로 지방자치단체의 정책결정 권한을 보장해야 한다는 주장도 제기된다. 김수연 전국시도지사협의회 선임연구위원은 같은 날 기자와 통화에서 “지방자치단체가 대한민국의 한 구성요소로 정책결정 과정에 참여할 수 있는 길이 있어야 하는데, 현재로서는 공청회나 청문회에 공술인으로 참여하는 등 수동적인 방식밖에 없다”고 지적했다. 그러면서 “지방에 직접적인 영향을 미치는 법률안이 지방자치단체의 의사와 상관없이 진행되거나 지연되는 경우들이 다수 발생한다”며 “국민 전체의 입장을 대변하는 게 국회 본연의 임무라는 점에서 지역대표형 상원 설치가 시급하다”고 주장했다.”²⁵⁾

4-3. 선거법 개정

선거제도별 장단점			
	소선거구 + 제한적 비례대표제(한국 현행)	중대선거구	소선거구 + 비례대표 확대(독일)
장점	<ul style="list-style-type: none"> 246개의 선거구에서 1명의 국회의원 선출. 54명의 비례대표를 정당득표율로 배분 지역 대표성이 보장된다 도시와 농촌의 정치적 격차가 완화된다 대통령제와 제도적으로 잘 맞는다 	<ul style="list-style-type: none"> 크게 설정된 한 선거구에서 2~5명의 국회의원 선출. 5명을 선출하면 5등까지 당선 사표를 줄인다 소수정당 진입장벽을 완화한다 정치신인 진출이 용이하다 경험이 많은 다선의원들이 많아진다 	<ul style="list-style-type: none"> 정당득표율에 따라 배분하는 비례대표의 수를 확대, 득표율과 의석수가 비례하도록 조정 의회의 대표성이 강화된다 소수정당이 진출하기 쉬워진다 연합정치·타협정치를 제도화해야 한다(연정)
단점	<ul style="list-style-type: none"> 사표가 많다 정당 득표와 의석수가 일치하지 않는다 양당제를 고착시킨다 지역주의 정당체제를 강화한다 	<ul style="list-style-type: none"> 거대정당 기득권 강화 가능성이 높다 일본의 경우 금권정치의 토대가 됐다 일본의 경우 계파정치가 심화됐다 	<ul style="list-style-type: none"> 지역 대표성이 약화된다 분당이나 참당이 쉬운 정치적 불안정성이 높아진다

한겨레

“선거구제는 개헌 사항이 아니지만, 의회 구조 변화의 직접적인 바탕이 된다는 점에서 개헌의

24) 시사오늘, 특이점 도래한 헌법…“시대 변화 반영하라”

25) 시사오늘, “의회 구조도 바꾸자”…선거구제 논의, ‘활활’

큰 틀에서 봐야 한다는 주장이 제기되고 있기 때문이다. 현행 헌법에서는 선거구를 법률로 정한다고 돼 있어 공직선거법 개정으로 개편이 가능하지만, 일부 개헌론자들은 개정 헌법에 선거구제도 명시해야 한다는 의견도 내놓고 있다.”²⁶⁾

“한국 사회의 발전을 가로막는 기득권 중의 기득권은 양강·양당 구도를 강제하는 선거제도다. 결선투표 없는 대통령 선거제도와 소선거구제 상대다수득표제 국회의원선거제도다. 이는 반사이익 혹은 공포와 증오에 기대어 정치품질 경쟁을 할 필요가 없는 적대적 상호의존 체제이자 양당의 정치 독과점 체제를 만든다. 그러므로 정치 혁신의 관건은 정당간의 생산적 경쟁과 대승적 협력을 가로막는 양대 빗장인 결선투표 없는 대통령제와 소선거구제 상대다수득표제를 제거하는 것이다. 대선 결선투표제와 중선거구제 또는 정당명부비례대표제를 도입하는 것이다. 그러면 지지율 10%가 넘는 정당이 최소 4개, 많으면 5~6개가 나올 수 있다.”²⁷⁾

4-4. 지방분권

“이뤄져야 할 개헌의 핵심은 대통령과 중앙정부의 권력독점 체제를 국민과 지방중심 체제로 바꾸는 것, 자치분권 개헌이어야 한다. 지방분권은 세계적, 시대적 흐름이다. 독일은 헌법 전문에서부터 독일을 구성하는 각 지방을 열거하고 헌법의 효력 범위를 설정했으며, 기초정부 권리 보장, 중앙과 지방의 행정권 분배 등 지방자치 권한을 12개 조항에 걸쳐 규정하고 있다. 프랑스는 2003년 개헌을 통해 헌법 제1조에 ‘프랑스 공화국의 조직은 지방분권 체제로 구성한다’는 내용을 명시하고, 지방의 일반적 권한을 21개 분야로 확대했다.

우리나라는 어떠한가? 현행 헌법의 지방자치 관련 조항은 불과 2개 조항(제117조, 118조)이다. ‘법령의 범위 안’에서만 조례를 제정할 수 있도록 지방정부의 자치입법권은 제한되어 있다. 그러다 보니 중앙정부가 대통령령과 부령을 통해 지방정부를 통제하는 구조가 고착화되었다. 세금을 쓰는 비율은 국가가 40%, 지방이 60% 수준으로 크게 늘었지만 국세와 지방세 8대 2 구조가 여전하다. 이러한 구조를 바꾸지 않는다면, 지방이 중앙의 하인과 들러리가 되는 일은 계속될 것이다.”²⁸⁾

5. 참고문헌

성낙인 (2013). 헌법개정과 권력구조(정치제도). 저스티스, (134-2), 134-149.

서경석 (2009). 민주주의와 헌법개정. 법학연구, 12(3), 1-35.

26) 시사오늘, “의회 구조도 바꾸자”...선거구제 논의, ‘활활’

27) 프레시안, 개헌이 아니라 선거법 개정이 필요하다

28) 한겨레, 중앙정부 권력독점 체제 깨야