

ISSUE & FOCUS

Newsletter 2018-2(1)

개헌의 바람직한 방향

임종훈 홍익대학교 법학과 교수
전 국회입법조사처장

2,000원으로 내 마음같은 '정책후원' 하기

☒ 문자 한 통 #7079-4545

30년 간 개정되지 않았던 현행헌법, 개헌이 필요하다

문재인 대통령은 2018년 1월 10일 신년 기자회견에서 “오는 6월 지방선거 때 개헌을 위한 국민투표를 하겠다.”는 약속에 변함이 없음을 천명했다. 그러면서 “남은 시간이 많지 않으므로 국회가 개헌에 대한 합의를 이뤄주기를 촉구한다.”며 “필요하다면 정부도 국민의 의견을 수렴한 국민 개헌안을 준비하고 국회와 협의해 나가겠다.”고 밝혔다. 이는 최대한 국회의 합의를 기다리겠으나, 국회 합의가 여의치 않다고 판단되면 정부가 나서서 개헌안을 만들어 발의하겠다는 분명한 의지를 피력한 것으로 풀이된다. 아울러 문 대통령은 권력구조의 바람직한 개편 방향으로선 대통령 4년 중임제를 국민들이 가장 지지하는 방안으로 생각하고 있으나, 개인 소신을 주장할 생각은 없다는 언급도 하였다. 만약 권력구조 부분에 대해서 합의를 이뤄낼 수 없다면, 이 부분에 대한 개헌은 다음 기회로 미루는 방안도 생각해야 한다고 밝혔다.

개헌논의와 관련하여 이 글에서는 이 시점에서 왜 개헌이 필요한지, 개헌은 꼭 해야 하는지, 개헌을 한다면 어떠한 방향으로 해야 하는지, 구체적으로 어떠한 내용들이

개헌안에 담겨야 하는지 등을 검토해보고자 한다.

우리나라 헌법은 1948년 제정된 후 1987년까지 9차례 개정되었으므로 평균 4, 5년마다 한번 씩 개정된 셈이다. 이에 비하면 현행헌법은 30년 동안이나 버텼다는 점에서 상당히 성공한 헌법이었다는 평가도 가능하다. 그러나 지난 30년 동안 헌법에 담아야 할 우리 국민들의 삶의 모습(헌법학적으로는 ‘헌법현실’이라고 한다)도 많이 바뀌었으므로, 이 시점에서 개헌 논의가 진행되는 것은 당연하고 바람직하다.

그런데 개헌의 구체적인 내용을 검토하기 전에, 개정헌법이 전체적으로 체계를 유지하고 통일성과 일관성을 갖추기 위해서는 헌법 개정을 어떠한 준거기준에 입각해서 할 것인지에 대한 명확한 방향 설정이 필요하다.

개헌을 위한 준거 기준

개헌을 위한 첫째 준거 기준은 개헌이 대한민국 국민 대다수의 헌법적 경험과 한국 사회의 헌법현실을 담아내기 위한 노력이 되어야 한다는 점이다. 외국에서 성공한 제도가 우리나라에서도 반드시 성공하는 것은 아니다. 둘째, 개헌은 정권 교체에도 불구하고 지속가능한 내용을 담아내도록 해야 한다. 따라서 검토 대상 사안 중 무엇이 ‘헌법적 가치’가 있는 중요한 사안으로서 정권과 시대를 뛰어넘어 보편타당한 내용인지를 선별해내야 한다. 입법으로 해결될 사안을 헌법개정안에 포함하는 것은 부적절하다. 셋째, 개정 헌법에 담긴 내용들이 우리사회에서 실제로 원활히 작동될 수 있는지 여부를 면밀히 검토해야 한다. 헌법규정이 관념적이고 피상적인 논의의 결과물이어서는 아니 된다. 넷째, 의견대립이 첨예한 경우에는 현행 제도를 유지하는 방향으로 논의가 정리되어야 한다.

개헌의 바람직한 방향

이와 같은 기준에 준거하여 정부형태, 기본권, 지방자치 및 사법제도 분야에서 개헌안의 바람직한 방향을 검토해보기로 한다.

1. 우선 정부형태와 관련해서는, 현재 우리가 채택하고 있는 대통령제 하에서는 어떻게 하든 국가권력이 대통령에게 집중되게 마련인데, 이렇게 집중된 대통령의 권한을 어떻게 분산시키는 것이 적절한지가 문제가 된다. 현재 정치권과 학계에서는 그 방법으로 대통령 4년 중임제와 분권형 정부제(또는 2원정부제, 분권형 대통령제)를 검토하고 있다.

여기서 말하는 분권형 정부제는 국민이 직접 선출하는 대통령과 국회에서 선출하는 국무총리가 국정을 절반씩 분담하는 정부형태를 말한다. 프랑스와 오스트리아 등이

이러한 정부형태를 채택·운영하고 있다는 것을 근거로 내세운다. 그런데 정확하게 이해하면, 현재 프랑스의 정부형태는 대통령제적으로 운영되고 있으며, 오스트리아의 경우에는 의원내각제적으로 운영되고 있다는 것이 헌법학계의 일반적인 평가다. 즉, 이들 국가에서도 정부의 권한을 대통령과 국무총리가 절반씩 분담하고 있지는 않다. 실제로 정부의 권한을 절반씩 나눈다는 것 자체가 지극히 자의적이고, 비현실적이다. 그리고 국민이 선출한 대통령과 국회에서 선출한 총리의 소속 정당이 다를 경우, 행정부 내에서도 정책의 조율과 통일이 어려울 수 있다. 특히 우리나라와 같이 타협과 절충의 정치문화가 성숙하지 않은 나라의 경우, 분권형 정부제에서는 행정부의 기능이 마비되는 혼란이 초래될 수도 있다. 무엇보다도 이러한 정부형태는 우리 국민이 전혀 경험해보지 못했다는 문제가 있다.

한편 대통령 4년 중임제는 대통령의 국정수행에 대해서 주권자들에게 평가의 기회를 부여한다는 의미에서 책임정치의 구현에 바람직하다. 또 능력 있는 대통령에게 8년 동안 재임하며, 장기적인 국정과제를 수행할 수 있게 하는 장점 등이 있다. 그러나 4년 중임제가 되면, 어느 대통령이나 첫 임기 4년 동안은 오로지 재선을 위해서 모든 정책수단과 역량을 동원하게 될 것이라는 점에서 많은 부작용이 초래될 수 있다.

그렇다면 분권형 정부제의 문제점도 극복하고, 대통령 4년 중임제의 부작용도 최소화할 수 있는 대안은 없을까? 대통령 6년 단임제를 주장하고 싶다. 물론 6년 단임제를 채택할 경우, 대통령의 권한은 현재보다 상당히 축소되어야 한다. 모든 국무위원을 비롯하여 법률로 정하는 고위공직자를 대통령이 임명할 때에는 국회 소관 상임위원회의 인사청문회를 거친 다음, 국회의 동의를 받도록 함으로써 대통령의 인사권을 제한해야 한다. 그리고 감사원을 국회 소속으로 하거나 독립기관으로 하여 대통령의 지휘·통제로부터 완전히 독립시켜야 한다. 또한 정부의 법률안 제출권을 폐지함으로써 국회의 입법권을 강화하는 방안 등도 검토해볼만 하다. 6년 단임제는 5년 단임제에 비하여 1년밖에 차이가 없지만, 4년 중임제와 비교해 보면, 재선에 대한 걱정 없이 국정을 지속적으로 수행할 수 있다는 점에서, 4년 중임제 못지않게 장기적인 국정과제를 수행할 수 있게 해주는 장점이 있다. 그리고 5년 단임제와 비교하여, 6년 단임제 하에서는 12년 마다 국회의원 선거와 대통령선거가 동시에 실시될 수 있으나, 5년 단임제 하에서는 20년마다 동시 선거가 가능하다는 점에서, 6년 단임제 하에서 상대적으로 분점정부(대통령의 소속 정당과 국회의 다수당이 다른 상황)의 발생 가능성이 줄어든다. 또 대통령의 임기 시작 후 2년 또는 4년 뒤에 국회의원 총선거가 있게 되어 대통령에 대한 중간평가가 가능하게 된다. 미국에서 대통령 4년 중임제의 문제점을 극복하기 위한 대안으로 의회에서 가장 많이 논의된 것이 6년 단임제이다.

2. 기본권 분야에서는 현행 기본권 규정의 해석·운영 과정에서 나타난 문제점을 해결하는데 치중하고, 새로운 기본권을 추가하는 것은 신중을 기할 필요가 있다. 학계

일부에서 주장하는 ‘위험으로부터 안전할 권리’나 ‘난민 보호’ 및 ‘정보문화 향유권’ 등 다른 나라의 헌법에서 보편적으로 규정되지 않은 권리를 한국헌법상의 기본권으로 규정할 경우, 실제 운영과정에서 혼란이 초래될 수 있다. 이러한 규정들보다는 현행 헌법 제10조에서 ‘인간의 존엄과 가치 및 행복추구권’과 함께 규정하고 있는 ‘국가의 기본권보장 의무’를 별도의 조항으로 하여, 기본권 규정의 제일 앞부분에서 규정하는 것이 어떨지 검토할 필요가 있다. 유럽인권협약(European Convention on Human Rights)은 개별적 기본권들을 규정하기에 앞서서, 제1조에서 모든 조약당사국들이 협약에 규정된 자유와 권리를 자국민들에게 보장해야 할 의무를 먼저 규정하고 있다.

3. 지방자치 분야에서는 지방자치단체의 자치권을 강화함으로써 지방자치를 명실상 부하게 실현하도록 해야 한다. 이를 위해서는 우선 지방자치단체가 “법률에 위반되지 않는 범위 안에서” 자유롭게 조례를 제정할 수 있도록 하여야 한다(현재는 “법령의 범위 안에서” 조례를 제정할 수 있다. 헌법 제117조 제1항). 그리고 지방자치단체의 재정자립을 위한 헌법적 근거를 마련할 필요가 있다. 그러나 자치권의 강화가 지나쳐서 연방정부 수준의 분권이나 중앙정부의 기능 부전(不全)을 초래할 정도가 되어서는 아니 된다.

4. 사법제도 분야에서는 대법관과 헌법재판소 재판관 및 일반 법관의 임명에 있어서 민주적 정당성을 제고하는 방향으로 관련 규정이 개정되어야 한다. 대법관과 헌재 재판관은 각각 별도의 추천위원회제도를 두어 여기서 후보자를 추천하도록 하고, 일반 법관에 대한 대법원장의 독점적 인사권을 분산시켜야 한다.

한편 정부형태에 관한 정치권의 개헌안 마련이 어렵다면, 기본권이나 지방분권 등에 대해서라도 개헌을 하자는 주장이 있으나, 이는 본말이 전도된 주장이다. 현행헌법상의 기본권규정은 미국이나 일본 등에 비하면 상당히 선진화된 내용을 담고 있다. 미국연방헌법의 경우 1791년과 1860년대에 헌법 개정을 통해서 도입된 기본권규정들이 지금도 잘 운영되고 있으며, 일본은 1946년에 제정된 헌법상의 기본권규정을 그 이후 한 번도 개정하지 않은 채 현재까지 운영하고 있다. 정부형태와 대통령의 임기에 관한 논쟁이 문제의 본질이므로, 이를 도외시하고 헌법 개정을 논하는 것은 필요하지도 않고, 적절하지도 않다.

※ 내 마음같은 정책을 만나셨다면 수신번호 #7079-4545로 후원문자를 보내주세요.
(한 통 2,000원)