

## 개헌 방식의 쟁점과 검토

한상의 연구위원(정치학 박사)

87년 헌법은 절차적 민주주의의 공고화와 복지국가로의 출발이라는 그 시대적 사명을 충분히 완수하였으며, 지난 27년간의 시대적 변화를 반영하기 위해 개헌이 필요하다는 점에는 국가적인 공감대가 형성되어 있다. 이에 지난 10년간 개헌에 대한 논의들은 활발히 전개되었으나 정치적 이해관계와 헌법 개정이라는 거대한 작업에 대한 부담 때문에 선뜻 시작하지 못하고 있다.

최근 다시 헌법 개정에 대한 논의가 시작되고 있는 현실에서, 개헌을 실질적으로 성취하기 위해서는 개헌 내용뿐 아니라 방식을 검토할 필요가 있다. 이에 범위 측면에서는 모든 개헌 사항을 포괄하는 전면적 개헌이 아닌, 각 주제별로 접근하여 개헌 일정을 정해 합의 수준이 높은 주제부터 개헌하고 충분한 논의가 필요하고 논쟁 여지가 큰 주제는 좀 더 시간을 가지고 개헌하는 순차적 개헌이 개헌 성취 가능성을 높인다고 본다. 또한 부담을 줄이고 논쟁적 사안을 결단하기 위해 대선, 총선, 지방선거의 3대 전국선거와 개헌 국민투표를 동시에 진행하며, 두 개의 개헌안을 경합시키는 방식을 검토할 수 있다. 마지막으로 현 단계에서 미래에 대한 책임성이 보다 무겁고 합의적 속성을 가지는 국회가 개헌 과정을 주도하는 것이 적절하다.

한국에서 이번 개헌은 단순히 기본법의 개정 문제를 넘어 새로운 시대로의 출발이라는 국민통합적 속성을 가지고 있는 만큼, 정치적 이해관계를 떠나 국가 미래에 대한 책임감을 가지고 시도해야 할 것이다.

### I 개헌의 필요성과 현황

□ 헌법은 국가의 목적, 구성과 운영에 대한 국민의 의지가 집약된 기본 체계로서 시대적 사명과 시대적 한계를 동시에 가지고 있으며, 한국의 현행 헌법 역시 마찬가지임.

- 87년 민주화 운동의 결과로 탄생한 현 헌법은 그 시대적 사명을 충분히 수행한 것으로 평가
  - 현행 헌법은 87년 민주화 운동의 결과로서 군사독재를 종료시키고 절차적 민주주의의 확립과 정권교체를 통한 민주주의 공고화가 그 핵심적인 시대적 사명이라 평가할 수 있음.
  - 핵심적인 제도적 장치는 대통령 직선제와 5년 단임제였으며, 문민정부의 탄생, 평화적 정권 교체와 재교체를 완료하여 절차적인 민주주의 공고화를 달성
  - 동시에 행복추구권 등을 규정한 헌법 조항은 복지국가로의 진전에 일정한 역할을 수행

- 87년 개정 이후 27년이 지난 현재의 시대적 변화는 현 헌법의 발전적 개정을 요구하고 있음.
  - 2012년 대선에서 나타난 국가정보원 등의 일탈에도 불구하고, 절차적 민주주의는 이미 공고화된 것으로 간주할 필요가 있으며, 이에 따라 민주적 책임성, 국정 운영의 효율성과 안정성을 보다 강화하는 권력구조로의 개편이 요구되고 있음.
  - 경제구조의 고도화와 사회경제적 양극화, 저출산·고령화에 따른 사회구조 변화, 남북관계의 변화 등 시대적 흐름은 국가 기본 체제인 헌법적 변화의 필요성을 제기하고 있음.

□ 지난 10년간 헌법 개정을 위한 다양한 노력이 있었으며, 특히 최근 국회를 중심으로 헌법 개정을 위한 논의가 활발해지고 있음.

- 87년 체제의 발전적 해체와 새로운 체제로의 진입을 위한 출발점으로서 헌법 개정에 대한 요구는 2000년 이후 활발히 전개되어 왔음.
  - 학계와 시민단체들은 2000년 이후 꾸준히 헌법 개정을 위한 전면적 논의의 개시를 요구해 오고 있음.
  - 2006년 故 노무현 대통령의 one-point 개헌론은 이런 요구에 대한 응답으로서, 비교적 논의와 합의 수준이 높은 권력구조부터 개헌을 시작하자는 것이었으며, 현 박근혜 대통령과 여당을 위시한 각 정치세력들도 대선 이후 논의의 본격화를 약속한 바 있었음.
- 18대 국회와 현 19대 국회에서 국회의장과 의원들은 개헌 논의의 시작을 위한 노력을 전개
  - 18대 김형오 의장은 ‘헌법연구자문위원회’를 설치, 대통령중임제와 이원정부제를 권력구조 개편의 대안으로 제시한 바 있으며, 19대 강창희 의장 역시 헌법개정자문위원회를 설치, 분권형대통령제(이원정부제)<sup>1)</sup> 권력구조를 제안
  - 18대에 186명의 의원이 ‘미래한국헌법연구회’를 결성하여 논의를 전개하기도 하였음.
  - 이들 과거 개헌 논의는 권력구조에 대한 입장이 유사하고 기본권 강화에 공감하고 있다는 점에서 공통점이 있음.
  - 최근 정의화 국회의장이 개헌에 대한 의지를 밝히고 여당인 새누리당에서 개헌에 대한 논의가 다시 나오고 있으며, 야당도 호응할 준비가 되어있어 개헌논의가 다시 부상하고 있음.

□ 개헌 논의는 필연적으로 권력구조 개편 논의가 포함되며, 그 논의 자체가 큰 파급력을 가지고 있으며 다양한 논의 지형이 펼쳐질 수 있다는 점에서 단임제 대통령과 정부가 국가 미래에 대해 강한 책임감을 가지지 않는 한 본격적인 논의 개시에 소극적일 수밖에 없음.

- 따라서 현실적으로 개헌을 본격적으로 논의하고 가시적 성과를 거두기 위해서는 개헌의 내용 뿐만 아니라 효과적 방식에 대해서도 논의할 필요가 있음.

1) 현재 이원정부제를 ‘분권형대통령제’라고 명명하는 경향이 있는데, 이는 첫째, 그 모델이 되는 이원정부제가 대통령과 수상의 이원적 구조를 가지고 있지만 공화국 군주라 불렸던 드골이나 케코넨의 예에서 보듯이 단점정부에서 결코 분권형으로만 운영되는 것이 아니라는 점과 둘째, 이원정부제 모델도 대통령제에 가까운 프랑스형, 의회정부제에 가까운 핀란드나 포르투갈형 등으로 나뉘는데, 한국 학계에서 말하는 분권형대통령제는 그 지향하는 형태가 모호하다는 점에서 별로 적합한 용어는 아니다. 나아가 국제 정치학계에서도 ‘분권형대통령제’란 개념은 존재하지 않는데 유독 한국에서만 모호하게 사용되고 있다는 점에서 개념을 재정립하든지 사용하지 않는 것이 적절하다고 본다.

## II 개헌 방식에 관한 쟁점

### □ 전면적인가 순차적인가 - 개헌의 범위

- 87년 개헌 이후 27년이 지난 현재, 시대적 변화가 워낙 컸기 때문에 헌법 개정이 요구되는 영역은 기본권, 권력구조, 한반도 관련 부분과 경제체제까지 거의 전범위에 걸쳐 있음.
  - 기본권의 보장 수준, 영토 조항, 권력구조 선택, 경제 체제 구축 등에서 광범위한 이견이 존재하고 있는 것이 현실.
  - 이 모든 영역에 대한 논의가 한꺼번에 시작될 경우, 논의의 방대함과 각 주제에 걸친 분산적 논의 구조 때문에 시간적, 사회적 자원이 막대하게 요구될 것으로 전망됨.
  - 특히 기본권 문제, 한반도 문제, 경제체제 문제는 이념, 세대, 계층 갈등이 첨예하게 부딪칠 주제이기 때문에 자칫하면 개헌 논의 전체가 매몰되거나 혹은 중요한 이해관계가 반영되지 않는 국민 분열적 개헌이 이루어질 가능성도 배제할 수 없음.
  - 각 주제들 모두가 중요한 주제라는 점에서 충분한 논의 시간이 필요하나, 개헌 과정 자체가 시간적 집중성이 있어야 탄력을 받는 정치적 절차임을 감안할 필요가 있음.
- 합의 수준과 완급 필요성에 따라 순차적 개헌 방식을 검토할 필요가 있음.
  - 합의 수준이 높고 시간적 측면에서 제한된 주제를 먼저 개정하고, 보다 충분한 논의가 필요한 주제는 차기 개헌 일정을 합의한 이후 논의를 전개한 뒤 개헌 일정에 따라 개정하는 방식을 검토할 수 있음.
  - 현재의 합의 수준과 필요성을 볼 때, 2017년 대선을 겨냥해 우선 2016년에 권력구조를 먼저 개편하고, 합의된 일정과 합의 수준에 따라 각 주제들을 순차적으로 개정.
  - 이렇게 순차적 개헌을 추진하면, 개헌 논의의 구심력을 살리면서 집중적이고 충분한 논의가 가능하며, 실질적으로 개헌을 하나씩 이루어나갈 수 있을 것임.
- 국민투표가 너무 잦아 부담이 된다는 우려가 있을 수 있으나, 잦은 개헌 논의와 투표가 문제 된다는 증거도 없으며, 개헌 투표 방식으로 그 부담을 완화할 수 있음.
  - 프랑스의 경우 1958년 헌법 개정 이후 56년간 17차례나 부분 개정을 했으나 이로 인해 국가적 혼란이 심화되었다는 증거는 없으며, 한국인이 프랑스인보다 못할 이유는 없다는 점에서 큰 혼란을 걱정하는 것은 기우임.
  - 부담은 다음의 투표 방식으로 완화할 수 있음.

### □ 어떤 방식으로 개헌 국민 투표를 할 것인가. - 개헌 투표 방식

- 개헌을 위한 국민투표 자체가 전 국민이 참여하는 큰 민주적 이벤트라는 점에서 그 부담에 우려하는 목소리가 있음.
  - 국민투표에 수반되는 비용 같은 문제도 큰 문제지만, 정치세력이 합의하지 못하는 경우 국론 분열 시기가 길어질 뿐 합의가 되지 않을 수 있다는 점에서 부담이 큼.

- 국민투표를 중요 선거에 일치시킴으로써 비용과 내용 문제를 해결하는 방식을 검토
  - 2016년 총선, 2017년 대선, 2018년 동시지방선거, 2020년 총선 등 전국적 선거에 개헌의 국민투표를 맞춤으로서 비용 부담을 대폭 완화할 수 있음.
  - 개헌에 관한 입장이 중요 쟁점이 될 수 있기 때문에 오히려 정책 선거의 성격을 강화할 수 있는 가능성도 있음.
  - 아울러 현행 헌법상 개헌 국민투표가 두 개 안을 경합시키는 방식을 명시적으로 배제하고 있는 것은 아니므로, 입법적 결단 또는 첫 개헌을 통해 경합 방식을 도입하여 투표에 붙이는 것도 검토 가능함.

## □ 누가 주도할 것인가 - 개헌 주도 주체

- 현행 헌법상 개헌안 발의권자는 대통령과 국회
  - 대통령이 발의하거나 국회가 재적 과반수로 발의하도록 되어 있음.(헌법 128조)
- 양자를 비교할 때, 최소한 첫 개헌 주제인 권력구조는 국회가 주도하는 것이 적절함.
  - 현 대통령은 단임제로서 다음 권력구조가 자신과 관련이 전혀 없기 때문에 차기 권력구조를 주도하는 것은 적절치 않으며, 이해관계도 거의 없어 효율성도 담보하기 어려움.
  - 다만, 한국의 정치 구조상 대통령의 의지가 논의에 상당한 영향을 미친다는 점에서, 대통령의 중립적 처신이 필요할 것임.
- 2016년 총선의 개헌국민투표를 목표로 2015년 국회에서 실질적 기능을 부여받은 개헌특별위원회를 설치하고, 여야의 합의로 권력구조를 도출하는 것이 중요함.
  - 개헌의 첫 단추라는 점에서 합의를 통해 축제의 분위기로 치러지는 것이 좋으며 권력구조는 이미 학계와 정계 모두 상당부분 합의가 좁혀진 상태이므로 권력구조로 주제만 한정하고 이후 순차적 개헌에 합의만 이뤄진다면 합의안 도출이 어렵지 않을 것으로 판단됨.

## Ⅲ 개헌 - 새로운 시대로의 출발점

- 87년 체제를 바꾸는 개헌은 단순히 기본법적 문제를 넘어, 대한민국의 새로운 시대를 개막하겠다는 국민적 의지를 상징하는 것으로서 미래를 위한 전진의 발판이 될 것임.
- 새로운 시대로의 전진에 있어 법적 결단이 전부는 아니지만, 개헌 프로세스를 제대로, 주제와 방법, 시기를 합의해서 추진한다는 것만으로도 새로운 출발을 위한 국민 통합의 계기가 될 것이기 때문에 정치적 이해를 떠나 대승적 결단으로 시작해야 할 것임.

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주정책연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.