# 헌법개정 불임(不姙) 국가가 되어서는 안 된다

1987년 헌법이 벌써 24년째 지속되고 있습니다. 돌이켜보면 1948년 헌법제정은 민주주의를 향한 새로운 이정표를 세웠습니다. 하지만 민주헌법의 제정에도 불구하고 민주주의를 실천해 보지 못한 척박한 정치적 상황에서 제헌헌법은 굴곡의 역사를 체험해야 했습니다. 1952년에 대통령직선제를 위한 헌법개정은 헌법이 명시한 개헌절차를 생략한 채 정부여당에 의하여 강압적인 상태에서 단행된 그야말로 적법절차(due process)를 짓밟은 개헌이었습니다. 1954년에 단행된 초대 대통령에 대한 중임제한 철폐를 위한 개헌은 개헌의 의결정족수도 채우지 못한 소위 4사5입 개헌으로 위헌적인 개헌이었습니다. 그 헌법의 파괴는 마침내 1960년 4월 학생혁명으로 한국헌법사에서 최초로 민주적인 개헌이자 순수한 의원내각제 개헌이었습니다. 하지만 민주적인 제2공화국에서도 반민주행위자를 처벌하기 위한 소급입법의 헌법적 근거를 마련한 제4차 개헌이 단행되기도 하였습니다. 제2공화국의 짧은 민주주의의 실험은 1961년 5·16군사쿠데타로 마감하였습니다. 1962년에 제정된 제3공화국헌법은 외형적 민주헌법에도 불구하고 군사정권의 연속선상에 있었습니다. 마침내 1969년의 대통령 계속재임을 위한 3선개헌이 단행되었고, 급기야 1972년에는 유신이라는 이름으로 자행된 제4공화국의 민주주의의 위기로 치닫게 되었습니다. 1979년 10·26에도 불구하고 1980년 서울의 봄은 또 다시 돌아올 수 없는 길로 짓눌리게 되었습니다.

1987년 6월 항쟁은 민주주의를 되찾으려는 민주시민의 숭고한 외침이었습니다. 비록 6월 항쟁이라는 대통령 직선쟁취의 구호에 매몰된 채 급작

성 낙 인

· 서울대학교 법대 · 법학전문대학원 교수(헌법학)
· 한국법학교수회 회장

스럽게 제6공화국 헌법이 탄생되었습니다만 1960년 제2공화국 헌법 이래 처음으로 여야 만장일치로 새 헌법이 채택된 것입니다. 하지만 급작스럽게 마련된 87년 헌법은 많은 흠결을 그대로 안은 채 지난 24년을 작동하여 왔습니다. 돌이켜 보면 1948년에서 1987년에 이르는 채 40년도 안 되는 기간 동안에 9개의 헌법을 체험하였습니다. 그야말로 헌법의 불안정은 그대로 한국 민주주의의 파탄과 불안정을 단적으로 보여주고 있습니다.

87년 체제에서 처음으로 헌법의 안정을 구가하고 있습니다. 헌법의 안정을 통해서 한국적 민주주의도 이제 민주주의의 보편적 가치에 더욱 충실할 수 있게 되었습니다. 따지고 보면 민주주의의 인적·물적 토대가 마련되지 않은 상황에서 도입된 민주주의는 시련 그 자체에 처할 수밖에 없었습니다. 비록 지난 40년간 민주주의는 짓밟히고 허물어졌지만 민주주의를 위한 경제적인 물적 토대를 마련할 수 있었다는 것만으로도 작은 기적이라 아니할 수 없습니다. 87년 체제는 많은 문제점을 안고 있음에도 불구하고 산업화와 민주화가 동시에 작동하면서 새로운 이정표를 구축해 나가고 있습니다. 두 번의 평화적 정권교체(two turn-over)를 성공적으로 작동시키면서 외형적 민주주의를 충실히 구축해 왔습니다. 국민의 자유와 권리도 획기적으로 신장되었습니다. 이제 헌법재판소는 정치제도적인 수출품목이 될 수 있는 상황에까지 이르렀습니다. 하지만 우리는 87년 체제에 안주할 수는 없습니다. 바로 여기에 헌법의 안정에 이은 정치·사회·경제적 안정을 새 헌법으로 승화시켜 나가야 합니다.

사회변동에 헌법은 능동적으로 대응해 나가야 합니다. 헌법의 안정은 매우 중요한 덕목입니다. 헌법의 안정은 일응 헌정의 안정을 대변하기 때문입니다. 하지만 헌법의 안정만으로 국가의 기본법질서가 안정과 번영을 구가한다고 볼 수만은 없습니다. 서독 즉 독일연방공화국은 1949년 기본법을 제정하였습니다. 헌법(Verfassung)이라 하지 않고 기본법(Grundgesetz)이라고 한 것은 통일의 그날 헌법을 제정하겠다는 의미도 동시에 갖고 있습니다. 하지만 독일은 1990년에 흡수통일을 달성함으로써 새 헌법의 제정이 아니라 기본법의 개정으로 마침표를 찍었습니다. 물론 많은 헌법개정 작업이 뒤따랐습니다.

반면에 맥아더 지배 하에서 1946년에 새 헌법을 제정한 일본은 그 이후 오늘에 이르기까지 단 한번의 헌법개정도 없이 오늘에 이르고 있습니다. 물론 일본에서도 지속적으로 헌법개정 논의가 제기되고 있지만 국민적 합의에 실패하고 있습니다. 평화조항, 천황제 등 국민들 사이에 근본적인 합의가 불가능한 문제가 잠복하고 있기 때문입니다. 헌법의 안정이 결코 바람직한 것만은 아니라는 사실은 일본의 불가능한 개헌 현상이 단적으로 보여줍니다. 이제 일본은 개헌 불임국가로 폄하해도 무방하지 않을까 합니다.

문제는 우리의 상황입니다. 39년 동안에 10개의 헌법을 체험한 나라에서 24년째 헌법의 안정에 힘입어 헌정이 정상궤도에 진입하고 있다는 점을 우리 모두가 인정하고 있습니다. 바로 그와 같은 이유로 정부, 여당, 야당, 사회 각계와 학계에서도 헌법개정의 필요성에 관한 한 전적으로 의견의 일치를 보고 있습니다. 다만 그 내용과 시기에 관해서는 여전히 논쟁적입니다. 노무현 대통령이 2007년 대통령선거를 목전에 두고 소위 '원 포인트 개헌론'을 제기한 바 있습니다. 이 때에도 우리 사회는 헌법개정의 필요성에는 전적으로 동의하면서 다만 그 시기가 적절하지 않다는 이유로 제18대 국회에서 개헌을 한다는 정치권의 합의에 따라 노무현 대통령은 개헌론을 접어 두었습니다.

그런데 2008년 새 대통령 취임과 제18대 국회가 개원되었음에도 불구하고 개헌의 노력은 국회의장 직속 헌법연구자문위원회의 활동 정도가 공식적인 논의의 장이었습니다. 국회의원들의 연구단체인 미래한국헌법연구회에는 여야의원 186인이 참여하고 있다는 점에서 의원들도 개헌논의에 동참하고 있습니다. 하지만 여전히 여, 야, 정부 사이에 개헌논의를 둘러싼 불신을 지우지 못하고 있습니다. 이제 제18대 국회도 저물어가고 대통령 임기도 하반기에 접어들었습니다. 개헌은 물건너 간 것이라는 우려도 있습니다. 그럼에도 우리는 개헌을 향한 희망을 잃지 않아야 합니다. 21세기 새로운 헌법의 모색에 있어서 정치적 불신은 과감하게 걷어 내야 합니다.

**첫째,** 개헌의 적기는 이제 1년밖에 남지 않았습니다. 가능하다면 이번 기회에 국회는 개헌특위를 구성해서 본격적으로 가동해야 합니다. 2012년에는 총선과 대선이 있기 때문에 개헌이 불가능합니다.

**둘째,** 개헌은 급작스러운 헌정사태에 봉착한 것이 아니라 평화시의 개헌이라는 점에서 개헌의 폭발력을 동반하지 못하고 있습니다. 그럴수록 개헌논의는 평화롭게 국민적 합의를 다져야 합니다. 그런 점에서 이번만은 국회의 개헌의 발의창구가 되어야 합니다.

**셋째,** 개헌은 그 내용에 있어서 21세기 정보사회의 진전에 따른 국민의 자유와 권리의 재조명, 청와대 쪽으로만 기울고 있는 정치제도의 균형이 필요합니다. 또한 새 헌법에는 대한민국의 정체성을 분명히 해 두어야 합니다. 무엇보다도 개헌은 현행헌법이 안고 있는 흠결을 보정해야 합니다.

우리 사회도 자유민주주의가 더욱 고착화되고 있습니다. 자유민주주의란 다름 아닌 다원적 민주주의입니다. 민주주의의 다원성은 헌법에서도 그대로 드러납니다. 헌법도 시대변화의 산물입니다. 민족적 민주주의의 지적 토대에서 건설된 대한민국은 이미 다문화사회로 진입하였습니다. 이럴 때일수록 국민적 합의가 어렵지만 더욱 중요합니다. 나라의 초석인 헌법이 국민정서와 시대상황에 뒤떨어져서는 안 됩니다. 우리도 자칫 자신의 목소리에만 매몰될 경우에 개헌 불임국가로 전락할 수도 있습니다. 지금이야말로 국민적 합의를 헌법전에 담아내야 할 때입니다.