
시 론



김 상 결

- 동국대학교 법대 교수(헌법학)
- 한국토지공법학회 부회장

개헌, 권력구조 개편 합의부터 하라

2018년 1월 국회의 개헌특위 자문위원회가 헌법개정 초안에 대한 보고서를 제출하였다. 이 이후 여당인 더불어민주당은 4년 중임 대통령제 개헌안을 당론으로 확정하여 발표하였다. 문재인 대통령은 국가가 개헌안에 합의하지 못한다면 정부 차원의 개헌안을 마련하겠다고 하였다. 대통령의 개헌 의지에 따라 정부는 개헌안 작업에 속도를 가하더니 개헌안을 만들어서 발표하겠다고 한다. 한편 야당은 정부·여당의 개헌추진에 소극적인 태도를 버리고 적극적으로 개헌작업에 참여하겠다고 국회의 헌법개정·정치개혁특위의 논의 일정에 합의하였다. 정치권의 개헌 움직임과 별도로 한국헌법학회를 위시한 학계는 개헌과 관련하여 중지를 모으는 활동을 활발하게 전개하고 있다.

30년이 넘는 현행 헌법은 국민의 요구로 개정된 민주화의 산물이다. 1987년 국민의 요구는 대통령직선제와 함께 장기집권의 차단이었다. 그 결과 사회 각 분야의 의견을 수렴한 국회 개헌소위는 5년 단임 대통령제를 담은 개헌안을 만들어 본회의로 넘겼다. 개헌안은 국회의결 후 국민투표를 통과하면서 9차 개정헌법이 등장하였다. 우리나라 개헌의 역사가 대부분 집권세력

에 의한 장기집권 시도였다는 점에서 현행 헌법이 갖는 의미는 크다. 왜냐하면 국민의 항거로 헌법이 개정되지 않는 한, 개헌은 집권세력의 임기연장 장치에 불과하였기 때문이다. 현행 헌법 하에서 여러 차례 대통령 선거가 실시되었고 정권교체도 이루어졌다. 그런데 현행 헌법이 시행되는 과정에서 권한집중형 대통령제의 여러 문제점이 드러났다.

소위 제약적 대통령제라 불리는 현 대통령제로 인하여 2000년대 초반부터 시민사회와 학계에서는 헌법을 개정해야 한다는 목소리가 나오기 시작하였다. 개헌논의가 나오기 시작한 초기에는 대통령에게 집중된 권한을 분산시키는 정부형태의 개정에 관한 것이 주를 이루었다. 이러한 학계의 개헌논의는 정치권에 파급되었고, 18대 국회는 헌법연구자문위원회를 만들어 권력구조에서 제1안을 이원정부제, 제2안을 4년 중임의 대통령제를 제시하였다. 제19대 국회에서 구성되었던 헌법개정자문위원회는 권력구조에서 분권형 대통령제를 제안하였다. 이런 국회의 움직임은 20대 국회에서도 계속되어 헌법개정특별위원회가 구성되었고 개헌 초안이 만들어졌다.

현행 헌법에 규정된 개헌절차를 보면 개헌안에 대한 발의권은 대통령과 국회에 주어졌다. 그런데 헌법은 발의된 개헌안에 대하여 60일 간 심의기간을 규정하고 국회에게 의결권을 주고 있다. 헌법에 의하여 국회가 개헌안의 의결권을 행사하기 때문에, 개헌안은 국회가 강력한 의지를 갖고 절차를 밟아 의결해야 한다. 이렇게 헌법은 국민의 대표기관인 국회에게 개헌절차에 있어서 주도권을 부여하고 있

다. 이런 이유로 과거의 개헌을 보면 국회가 주로 개헌안을 발의하고 의결하는 모습이었다. 그런데 정부가 개헌안을 국회에 제출한다면 국회는 60일 이내에 의결절차를 밟아야 한다. 현행 헌법에 따라 개헌안은 수정하거나 보완할 수 없다. 정부안이든 국회안이든 발의된 개헌안은 그 자체를 갖고 가부를 결정해야 한다. 그렇기 때문에 개헌안은 조문 하나하나 신중하게 만들어야 하고, 발의되면 개헌절차를 밟아 가부를 결정해야 하기 때문에 발의 여부도 신중하게 결정해야 한다.

국회는 상당기간 동안 개헌에 관하여 다양한 의견을 수렴하였고 지속적으로 논의도 진행하였다. 그런데 정당 간 개헌에 대한 입장 차이가 너무 커 단일안을 만들기 어렵다. 그러다보니 대통령이 개헌안을 만들어 발의하겠다는 상황까지 오게 되었다. 개헌이 국가의 중요한 과제라는 것은 누구도 부인하지 않는다. 30년 동안 시행되고 있는 현행 헌법에 대하여 시대변화와 시대정신을 수용하기 위해서는 개정이 필요하다는 것에 공감대도 상당히 형성되었다. 그렇지만 개헌을 하기 위해서는 보다 광범위한 논의가 필요하다. 우리나라 헌법은 전면개정의 방법을 취하고 있어서 개헌안에 대한 충분한 논의가 이루어져야 한다.

개헌안에 대한 충분한 국민의사의 수렴과정이 필요하고, 개헌절차도 공개적이고 투명하게 이루어져야 한다. 그리고 그동안 축적된 개헌에 관한 자료도 검토해야 하고, 각 분야의 의견도 수렴·정리해야 한다. 그런데 개헌시기를 정하고 추진하다보면 시간에 쫓기면서 무리하게 개헌안을 만들게 된다. 이 경우 개헌안

자체가 논란의 대상이 될 수 있다. 그런데 최근 개헌논의는 너무 정치권 중심으로 진행되는 것 같고, 여전히 각 정당이 다른 목소리를 내고 있는 상황이어서 개헌작업이 제대로 될 수 있는지 의문이다. 이런 상황에서 정부가 개헌안을 발의하면 여야 간에 합의가 어려울 것이고 국회의 개헌절차는 난항을 보일 가능성이 많다. 이렇게 개헌절차가 된다면 국민의 동의를 얻기가 쉽지 않을 것이다.

정부가 개헌안을 발의하면 국회는 모든 일정을 중단하고 개헌안 심의에 초점을 맞출 수밖에 없다. 이로 인하여 누구도 원하지 않는 결과가 초래될 위험도 있다. 1987년 개헌은 시대적 상황으로 인하여 시간에 쫓기면서 많은 내용을 개헌안에 담기가 어려웠다. 그럼에도 당시에는 대통령 직선제라는 목표가 있었기 때문에 국민의 동의를 얻었다. 그런데 지금은 개헌을 서둘러야 할 이유가 없고 그럴 상황도 아니라고 본다. 대통령제 주어진 권한을 분산시켜야 하는 것에는 이의를 제기할 수 없다. 그래서 개헌에서 권력구조 개정은 필수적이다. 아무튼 개헌안은 조문 하나하나에 충분한 의견수렴과정을 거쳐야 한다.

지금 정부가 추진하고 있는 개헌작업은 과거 우리가 경험하였던 일방적인 개헌의 모습을 연상하게 한다. 급할수록 돌아가야 한다는 속담이 있다. 개헌안은 서둘러서 만들어야 할 대상이 아니다. 국회와 정부는 국민이 원하는 바에 따라 개헌을 해야 할 책무를 가진다. 특히 논란이 되고 있는 헌법전문 내용이나 자유민주주의, 사회적 기본권, 경제질서 등은 보다 충분한 논의가 이루어져야 한다. 그런데도 최근의 개헌 논의는 일방적으로 흐르는 문제가 있다. 더구나 권력구조 개편은 중요한 헌법개정사항이다.

개헌논의에서 중요한 것 중에 하나가 개헌의 시기이다. 우리나라는 그동안 대통령의 임기나 국회의원의 임기의 단축문제가 발생하면서 개헌논의가 지지부진하였다. 과거 노무현 대통령 때도 4년 중임제만 도입하는 소위 원포인트 개헌이라도 하자는 정부의 의견이 있었지만 실패하고 말았다. 그리고 4년 중임의 대통령제 개헌안이 국회에 발의하는 순간부터 개헌절차가 진행된다. 현행 헌법은 헌법 개정안이 국민투표를 통과하면 확정되며 대통령은 즉시 공포하도록 규정되어 있다. 현행 헌법에는 개정헌법의 효력시기를 규정하지 않고 부칙에 새 정부 구성시기를 고려하여 효력시기를 정하였다. 헌법에 효력발생시기를 부칙에 정할 수 있다고 하여도, 그동안 개정헌법들 대부분은 공포 즉시 효력을 발생하도록 하였다. 이는 개정헌법이 빠른 시기에 효력이 발생되어 헌법현실과 헌법규범 간의 괴리를 메워야 하기 때문이다.

그런데 개헌논의나 개헌절차에서 분명하게 집고 넘어가야 할 문제가 있다. 정부·여당의 개헌안처럼 4년 중임 대통령제이건, 또는 이원정부제이건 현행 헌법의 권력구조를 바꾸면, 현 정부는 헌법적 근거를 상실하게 되어 선거를 통하여 새정부를 구성해야 한다. 현 정부는 개헌논의에서 이런 점까지 고려하여 결단을 내릴 수 있는지 국민에게 알려야 한다. 개헌은 헌법 전반에 걸쳐 시대정신을 반영하는 것이어야 한다. 국가와 국민을 위한 개헌을 위해서는 지금이라도 충분한 시간을 가지고 들어가야 할 내용에 대하여 다양한 의견을 수렴하고 정리해야 한다. 그리고 무엇보다도 국회가 권력구조부터 합의하는 것이 우선이다.