

ISSUE & FOCUS

Newsletter 2017-1

헌법 개정 논의와 정부 혁신

국가재창조포럼 발표문

조정관 전남대학교 정치외교학과 교수

※ 이 글은 필자의 견해로서 한반도선진화재단의 공식 입장과는 무관합니다.

2,000원으로 내 마음같은 '정책후원' 하기

☐ 문자 한 통 #7079-4545

1. 새로운 정치제도 개혁의 필요성

: 1987년 헌법 개정의 한계와 문제점

1985년 대통령 직선제 추진 이후 국가 거버넌스 구조의 개혁에 대한 관심이 뜨겁다. 오늘날 다수제 민주주의는 정치제도로써의 효율성을 발휘하지 못하고 있다. 문제를 해결하지도 비전을 추진하지도 못하는 이 제도는 유권자들의 신뢰를 잃은 지 오래다. 새로운 정치제도 개혁이 필요하다. 보다 합의적 방향으로 한국 정치제도의 골조를 바꾸어 나가자는 논의가 이루어지고 있다. 합의제 민주주의 혹은 내각제로 가기 위해서는 정치 풍토, 민심, 품질과 정당의 수준 등 일정 이상의 조건이 갖추어져야 한다. 이번에 떠오른 최순실 게이트는 대통령 한 사람에게 절대적으로 의존하는 한국 정치의 문제를 극적으로 드러냈다. 이에 따른 국정 위기로 말미암아 개헌 논의는 선택이 아니라 당위가 되었다.

첫 정부 출범부터 한국의 권력구조는 내각제와 대통령제의 혼합형으로 제정되었다. 이승만 前대통령과 박정희 前대통령에 의하여 권력구조의 형태면에서는 대통령제 기본 제도가 완성되었다. 운영에 있어서는 대통령제의 핵심 원리인 권력분립을 줄이고,

권력집중적인 변형 대통령제로 발전하였다. 군부 권위주의 정권의 퇴진과 함께 1987년에 만들어진 현행 헌법은 근대화 시대의 제3공화국 헌법, 즉 행정부 주도와 민주화 시대의 행정부 견제가 섞인 임시방편적인 헌법이다. 1987년의 헌법개정과정은 상황의 시급성, 협상에 의한 민주이행의 단기목적 달성필요성에 의해 시행되어 통치성과 안정성 측면에서 결함이 존재했다.

내각제에서 합의제 행정부 운영의 장점을 살려보려는 시도로 국무총리 및 국무회의 제도가 처음 도입되었지만 실제 운영에 있어서는 정반대로 작동해왔다. 대통령은 국회 의견과 관계없이 총리를 해임할 수 있었다. 총리가 해임을 피하기 위해서는 대통령의 의도대로 명령을 정확하게 수행해야 했다. 따라서 총리는 국회의 신임이 아니라 대통령의 신임에 의존하거나 종속되었다. 총리가 국회와 대통령간의 대화와 타협을 증진하기 보다는 갈등을 증폭하는 경향이 있었다.

법률 발의안이 국무회의만 통과하면 바로 법률이 시행되는 것처럼 언론에 보도된 것도 문제이다. 국회가 행정부의 입법과정을 막는 횡방꾼처럼 비춰져 국회와 행정부간의 오해를 불러일으켰다. 이는 정부의 법률안 제출권이 제도정치 전반에 대한 오해와 불신을 만드는 원천이 되기도 한다.

국무위원의 의원직 겸직 허용은 행정부와 행정부를 감시·견제해야하는 국회의 경계를 무너뜨린 중대한 제도적 일탈이다. 이로 인하여 입법부 구성원으로서 행정부 견제하는 의무를 다하지 않는 의원이 생기기도 한다.

헌법제도상 행정부를 상시적으로 감찰하는 기관이 의회인 민주주의 선진국과 달리 한국에서는 감사원이 대통령 산하에 있다. 국회는 국정 조사권과 감사권을 행사할 수 있지만 이마저도 정치적인 이벤트로 활용되어 행정부 통제 실효성이 매우 낮다.

정치의 핵심은 예산의 배분이다. 국회는 정부가 제출하는 예산안을 심의하고 저지할 수는 있지만, 새로운 항목의 예산을 배정하거나 정부안의 예산을 증가시킬 수 없다.

재선 가능성이 없는 대통령은 임기 개시와 동시에 레임덕(Lame Duck)현상을 겪게 된다. 따라서 단임제 대통령들은 공약의 수행에 대해 상대적으로 압박을 덜 받게 되어 노골적인 거짓 공약을 내세우는 경향이 짙다. 짧은 임기동안 자신에게 헌신해온 후원자들에게 개인적으로 보상하기도 한다. 잦은 인사변경 등으로 책임 있는 행정과 장기적인 정책추진에 걸림돌이 되어왔다.

5년 임기의 대통령 선거와 4년 임기의 국회 총선 간에 시기가 구조적으로 불일치하여 중앙 정치권력의 갈등이 심화되고 상시화 되었다. 대통령 정당이 국회 과반수 표

를 얻지 못하는 분점정부가 나타났으며 이는 혼란스러운 운영을 초래하였다.

대통령과 의회 간 갈등의 최종 해결자이면서 양 권부를 최후로 통제하는 역할을 해야 하는 사법부의 위상이 낮아 제왕적 대통령제가 발생하였다. 기소독점권을 지닌 검찰은 대통령 권력으로부터 독립적이지 못하다. 구성, 조직 및 운영 면에서 자율성이 낮고 임기가 짧은 법원 및 헌법재판소는 다른 권부에 비하여 권력이 약하며 정치 중립적인 권위를 충분히 획득하지 못하고 있다. 이는 국가 정의의 실현에 대한 기대를 낮추고, 대통령제에서의 권력교착 상태를 지속·강화시키는 결과를 낳았다.

현행 국회의원 선거제도는 소선거구제를 기본으로 한 다수제적 선출방식이다. 갈등과 교착가능성이 매우 높은 한국 권력구조 하에서, 의회 과반수, 또는 대통령직을 차지한 정파가 소수파를 존중하지 않고 일방적 밀어붙이기를 시도하였다가 소수파가 강력히 반발하여 파행에 이르는 정치 상황이 반복되었다. 효율성을 위한 다수제 정치가 오히려 국정 효율성을 가로막는 경우가 빈번하게 발생하였다.

2. 제도 개편의 논의 방향

: 내각제, 준대통령제, 권력분립형 대통령제 검토

현행의 권력집중형 대통령제를 지양하고, 합의제 쪽으로 전환하려면 내각제 혹은 의회제 정부형태가 최선의 대안이다. 복수 정당의 연합정치를 열어주는 의회제 정부는 행정부 구성이 분권적이며, 책임감이 강해지고, 정당정치를 발전시킨다. 특히 국가 위기상황에는 정부 수반의 불신임과 정권 교체, 그리고 총선 실시 등의 기제를 갖추고 있는 내각제의 유연함이라는 장점이 더 도드라진다. 내각제는 행정과 입법이 융합된 대의시스템으로 정책이 모두 의회로 집중된다. 다수제 정치제도에 비해 보다 효율적인 입법이 가능하다.

내각제 도입 자체가 한국에서는 쉽지 않다. 제2공화국 실패의 기억이 여전히 남아 있으며 국회가 선출한 대통령이기 때문에 대통령에 대한 국민들의 선호도가 상대적으로 낮다. 책임정당의 정치도 미성숙하다. 현재와 같은 국가위기 상황에서 무리하게 정책을 이행하여 정당 발전이 이루어지기를 기대할 수는 없다. 내각 내부의 불협화, 불신임안 상정 및 통과, 의회 해산과 청선 실시 등이 언제든지 위험요소로 작용할 수 있다. 대통령제에 익숙한 한국 국민들이 내각제를 수용할지는 미지수이다.

준대통령제는 대통령의 강력한 리더십과 내각제의 권력 분산이 동시에 발휘될 수 있는 매력적인 제도로 보인다. 그러나 프랑스의 과거 사례를 살펴본다면 권력구조 개혁안이 아니라는 점을 알 수 있다. 대통령의 정파가 의회의 과반수를 점유했을 경우 일반 대통령제에서보다 대통령의 권력이 더 강화된다. 오히려 분권보다 제왕적인 성격이 더 강하게 된다.

3. 권력분립형 대통령제 개편 시안

: 대통령 권력 집중화 방지와 분업에 초점을 둔 제도

따라서 대안은 지금의 권력집중형 대통령제에서 내각제적 요소를 빼고, 대통령 권력은 줄이면서 의회 권력을 강화하여 균형 잡힌 권력분립형 대통령제로 구조조정하는 방안이다. 의회 권한을 강화하고 권력분립을 고양할 경우 의회와 대통령 사이의 교착이 더 심해지고, 응집력 강한 정당들에 의한 다당제가 한국 정당 정치를 지배할 수 있다. 대통령 선거에 결선투표제를 도입하면 이 문제를 자연스럽게 해결할 수 있다. 결선투표제로 정당 간 연대와 연합의 장을 마련하면 대통령제에서도 얼마든지 복수정당이 참여하는 연립 성격의 행정부를 구축할 수 있다.

국회와 행정부의 중첩 부분을 분리시키고 국회의원의 국무위원 겸직을 금지해야 한다. 모든 국무위원에 대한 인사청문회를 헌법으로 보장하고 청문 결과에 대통령의 인사권이 제한되어야 한다. 국회의 권한과 자원을 확대해야 한다. 우선 예산 항목을 신설하고 예산을 증액할 수 있는 권한이 주어져야 한다. 국회의 입법 및 법률안 심사능력 및 예산·결산의 심사 및 분석능력을 확충하기 위한 부서 등을 헌법적으로 신설하고 확대할 수 있어야 한다. 국회의 행정부 견제 기능을 헌법으로 보장해야 한다. 국회의 국정감사권을 삭제하는 대신, 감사원을 국회 산하로 이동하고, 국회의 국정조사권을 헌법적으로 상시적으로 활용될 수 있도록 확대해야 한다.

중임제 도입으로 레임덕현상을 줄이며 책임민주주의를 고양시킨다. 또한 중임 가능성을 통해 긴 호흡으로 사회 개혁 대안을 준비할 수 있어 5년 단임의 단점을 해소시킬 수 있다. 부통령은 국민의 투표에 의해서 선출하는 것도 하나의 방법이다. 민주적 정통성을 확보할 수 있는 전제하에 대통령과 실질적인 권력분업을 할 수 있어 행정부 기능의 분담을 꾀할 수 있다.

검찰의 독립성과 자율성에 관한 조항을 헌법에 명문화해야 한다. 국무위원들과 함께 국회 인사 청문을 거쳐 적부 판정을 받은 후 검찰총장 및 검사장으로 임명할 수 있어야 한다. 사법 권력에 대한 민주적 통제를 강화해 권력의 집중을 방지하고 분권화된 권력을 지향해야 한다.

토론 (1) 4년 중임제 대통령제 도입을 제안하며

: 제왕적 대통령제보다 제왕적 국회, 시민사회가 더 큰 문제

내각책임제와 권력분립형 대통령제로의 헌법개정은 한국 현실에 부적절하다. 4년 중임제 대통령제를 도입해야 한다. 다만 차기재선을 통해 사적, 공적 활동 자원을 활용하는 문제를 예방할 장치가 필요하다. 미국은 카운슬러가 대통령이 재선을 위해 공

적인 자리에서 사적인 홍보 및 정치활동을 하는 지를 감시한다.

오늘날 제왕적 대통령제에 대해 많은 이의를 제기한다. 오히려 제왕적 국회, 제왕적 시민사회가 더 큰 문제다. 1987년 헌법 개정에서 국회해산권이 없어지면서 대통령은 실질적 권위를 차츰 잃어갔다. 권력 분권 차원에서 보면 현재 국회의 힘은 지나칠 정도로 막대하다. 국회 선진화 과정과 두 번의 탄핵 과정이 보여주듯이 국회의원 앞에서 권위를 내세우는 대통령은 없었다. 시민사회도 SNS를 십분 활용하여 오히려 더 큰 영향력을 발휘하였다. 프랑스 혁명과 같은 시민 사회의 분노를 오늘날 우리가 겪고 있는 중이다. 이 분노가 곧 탄핵심판으로 이어진 것이다. 이런 현상을 유발한 것은 제도가 미흡하기 때문이다. 국회의 독립성과 자율성, 권한 증대를 강조하고 있지만 대통령이 국회를 견제하지 못하는 상황에서 오히려 국회의 권한만 더욱 강화시키는 결과를 초래할 것이다.

국무총리제 폐지 및 부통령제 도입을 주장하지만 실익이 크지 않다. 미국에서조차 부통령은 실질적으로 아무런 권한을 행사하지 못한다. 지금의 국무총리제도의 장점을 유지하는 것이 권력 분권을 유지하는데 더 도움이 될 것으로 보인다.

검찰에 대한 견제가 중요하다. 노무현 대통령 시절부터 검찰은 무소불위의 권력을 휘두르고 있다. 내부 견제 장치를 마련하고 권력 남용을 막을 수 있는 제도가 필요하다.

검찰과 마찬가지로 사법부 법관의 특권의식 불식과 공인의식 고취가 필요하다. 법관의 권력 오남용 등 사법부의 도덕적 자세가 매우 부족하다. 이에 대한 제도적, 사법적 개혁이 이루어져야 한다.

토론 (2) 법률개정 운영상의 개정 필요

: 국정운영 분권을 통한 국회, 정당 개혁이 이루어져야 한다

국가권력의 분권보다 국정운영 분권이 필요하다. 국가지배구조는 대통령제로 하되 국정운영을 분권화 하는 것이 바람직하다. 예를 들면 5인 국정운영위원회 구성이다. 대통령, 국무총리, 여당대표, 여당원내대표와 국가전략을 담당하는 (가칭)국가전략원을 신설하고 이의 장이 함께 정기적으로 만나 국가 운영에 대해 논의하고 협치를 해야 최순실 사태와 같은 문제를 미연에 방지할 수 있다.

국가 급변사태에 대비하거나 일류 선진국으로 나아가기 위해서 대통령이 직접 나서야 하는 부분이 있다. 국회가 여러 이익집단의 합의를 이끌어내기는 어렵다. 그러므로 대통령의 정책역량 강화 노력이 필요하다. 우선 대통령 직속 국가전략실 또는 내각의 국가전략원이 설치되어야 한다. 각 정부 연구소도 국가 중장기 전략실 마련하여 국가

전략을 지원해야 한다. 연구소 간 네트워크 형성 및 활성화도 이루어져야 한다. 행정부 고위공무원 임용제도도 先교육 後선발 시스템으로 개편되어야 한다.

대통령 및 대통령 참모진 일탈행위 방지체제를 구축해야 한다. 대통령 및 대통령 비서실 근무수칙을 제정하고 대통령 기록물 관리법도 개정되어야 한다. 클린턴 대통령을 예로 살펴봐도 대통령 기록물 관리관의 활동이 매우 중요하다는 걸 알 수 있다. 하지만 우리나라는 기록물 관리가 제대로 이루어지지 않고 있다. 싱가포르식 부정축재재산몰수법 제도도 검토되어야 한다. 부정행위자가 해외로 도피하거나 자살했을 경우 그에 연루된 사람들의 재산을 몰수하는 제도이다.

국회 개혁이 이루어져야 한다. 국회의원 재임 회수를 3회로 제한하는 방법도 검토해야 한다. 양원제 도입도 검토해보아야 한다.

정당은 가치정당체제로의 대전환이 필요하다. 당을 당원과 국민에게 돌려주어야 한다. 당무와 정무가 구분되어야 한다. 대표는 당무가 정무는 원내 대표가 맡아야 한다. 국회의원은 입법 활동에만 전념해야 한다. 고로 대표가 국회의원을 맡아서는 안 된다. 조직, 재정, 인사, 교육훈련, 공천 및 선거 지원 등 모든 당무 활동은 대표, 사무총장과 사무처에서 맡아야 한다. 사이버 정당 설립이 현재는 불가능하다. 제4차 산업혁명 시대에 발맞추기 위하여 사이버 정당 설립이 가능해야 한다. 마지막으로 정당보조금 제 폐지에 대한 검토가 이루어져야 한다. 헌법 개정 시 사이버 국토와 국민의 정보기본권에 대한 조항이 도입되어야 한다.

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