더불어민주당 | 이재명 |

지금 거기(개헌)에 에너지를 집중할 것이라는 점에서는 회의적

더불어민주당 | 이낙연 |

정치적 이해관계상 빠른 합의가 어렵다

국민의힘 | 윤석열 |

특정 세력이 일방적으로 밀어붙이는 개헌, 지속가능 체제 만들기 어렵다

국민의힘 | 홍준표 |

대통년 4년 중임제와 국회의원 300명→200명 축소

정치 전쟁만 있는 민주주의… "개헌보다 민생이 먼저 "

'제왕적 대통령제'의 유통기한을 앞당길 필요가 있다. 대통령이 행정부와 인사권을 장악하고 여당을 통제하는 상황에서, 그들이 대통령과 다른 의견을 내기는 어려운 일이 됐다. 또한 코로나19 경제위기의 해법 창출이 중요한 상황에서 견제나 통제를 받지 않는 정치 권력은 개인과 기업의 경제활동을 위축하고 있다.

공공정책전략연구소가 발간한 정책제안서 '2022 Agenda K'는 "제왕적 대통령제와 청와대 비서실 정부는 민주적 시스템이 결여된 국정운영으로 귀결되고 적대와 증오의 지지자 동원정치는 대통령을 둘러싼 정치전쟁만 있는 민주주의를 초래한다"고 지적했다.

제왕적 대통령제의 폐해가 "집권당 독주 국회는 문제해결 능력을 떨어뜨리고 사회통합은 후순위로 밀리는 의회정치로 이어진다"고도 덧붙였다. 제안서는 '권력구조 개편'을 제안하며 ▲책임총리, 책임장관제 실시 ▲책임총리 중심의 정책연정 추구 ▲여야 지도자들의 정치협상기구 설치 ▲임기 중 분권형 권력구조로 개헌을 제시했다.

❷ 제왕적 대통령제 개헌으로 가능할까

◆권력구조 개편 방안

권력 구조 개편에 대한 논의는 지난 20대 국회에서 논의됐다. 다만 정당 간 협의·조정·합의 절차가 잘 이뤄지지 않았다.

박근혜 전 대통령 탄핵 정국이었던 지난 2017년 더불어민주당은 19대 대선 공약에서 "'기능을 다한 1987년 헌법 개정'으로 새 시대의 헌법을 열겠다"며 "2018년 초까지 개헌안을 통과시키고 6월 지방선거에서 국민투표를 실시해 추진하겠다"고 밝혔다.

헌법 전문 수정·기본권 강화·토지공개념·지방 분권 강화 등 여러 분야가 있었지만 제왕적 대통령제를 개선하기 위한 조항으로 권력구조 개헌안이 주목받았다. 공약집은 권력구조 개헌과 관련해선 '대통령과 국회, 중앙과 지방의 균형을 맞추고 소통과 협치를 통해 안정과 통합을 도모하는 분권과 협치의 개헌 추진'를 내세웠다.

해당 공약의 시나리오대로 문재인 대통령은 2018년 3월 26일 개헌안을 발의했다.

권력 구조 개헌안 주요 내용으로 ▲대통령의 국가원수 지위 삭제 ▲국회 예산 심의권 강화 ▲대통령 4년 연임제 ▲정부의 법률안 제출권에 대한 국회 통제 강화 ▲조약 체결 국회 동의권 강화 ▲대통령 선거 결선투표제 도입 ▲헌법재판소장 재판관 중 호선 등이 담겼다.

당시 야당이던 자유한국당(국민의힘 전신)은 대통령 인사권을 대폭 축소한 자체 개헌안으로 맞불을 놓았다.

자유한국당의 권력구조 개헌안은 ▲검찰·경찰·국세청·국정원·공정거래위원장 대통령 임명권 배제 ▲감사원·대법원·헌법재판소·중앙선거관리위원회 등 헌법기관 대통령 인사권 배제 ▲국회가 총리 선출 ▲국무위원은 국무총리 제청과 국회 동의 얻어 대통령이 임명 ▲대통령 사면권 제한 ▲대통령 헌법개정 발의권 삭제 ▲대통령은 통일·외교·국방 담당 ▲국무총리는 나머지 행정권 담당 등이 중심이 됐다.

〈권력구조 개헌안 비교〉

문재인 대통령 개헌안	자유한국당(현 국민의힘) 개헌안
▲대통령의 국가원수 지위 삭제	▲검찰·경찰·국세청·국정원·공정거래위원장 대통령 임명권 배제
▲국회 예산 심의권 강화	▲감사원·대법원·헌법재판소·중앙선거관리위원회 등 헌법기관 대통령 인사권 배제
▲대통령 4년 연임제	▲국회가 총리 선출
▲정부의 법률안 제출권에 대한 국회 통제 강화	▲국무위원은 국무총리 제청과 국회 동의 얻어 대통령이 임명
▲조약 체결 국회 동의권 강화	▲대통령 사면권 제한
▲대통령 선거 결선투표제 도입	▲대통령 헌법개정 발의권 삭제
▲헌법재판소장 재판관 중 호선	▲대통령은 통일·외교·국방 담당
	▲국무총리는 나머지 행정권 담당

文 대통령, 지난 2018년 발의 개헌안 국회문턱 넘지 못해
20대 대선 후보들 "민생 우선"… 권력구조 개편 '신중론'
"헌법 제도화 생각해 볼 때" vs "개헌에 미래거는것 부정적"

문재인 대통령은 "자신에게 정치적 이득이 없다"며 설득했지만, 개헌안은 지난 2018년 5월 24일 자유한국당, 바른미래당, 민주평화당, 정의당 등 야당의 불참 속에 본회의 표결에 불참하면서 국회 문턱을 넘지 못했다. 개헌안 통과 의결정족수 192석을 채우지 못한 것이다.

◆20대 여야 대선후보는?

개헌은 그 자체로 정국을 집어삼킬 수 있는 정치적 이벤트이기 때문에, 역대 대통령들이 정치적 위기 때 타개책으로 삼아왔다. 고(故) 노무현 전 대통령, 이명박 전 대통령, 박근혜 전 대통령도 임기 말 개헌을 제안했다.

20대 대선에 나선 후보들은 여야에서 합의가 되지 않은 개헌보다 민생을 챙기는 것이 우선이라는 등 권력구조 개헌에 조심스러운 입장을 보였다.

이재명 경기도지사(더불어민주당)는 개헌보다 민생 개혁을 강조하고 있다. 지난 8월 21일 세종시청에서 열린 국가균형발전 및 자치분권 공약 발표 중 이 지사는 "인권 강화, 대통령 중임제, 책임정치 실현 다 중요하다"며 "야당도 동의 할 수 있게 할 정치적 합의가 필요하다"고 말했다. 또한 그는 "지금 거기(개헌)에 에너지를 집중할 것이라는 점에서는 회의적"이라고 했다.

윤석열 전 검찰총장(국민의힘)도 사회적 합의가 우선임을 지적했다. 지난 6일 보수 시민단체연합인 '정권교체국민행동' 주최 대선 후보 초청 토론회에서 헌법 개정과 관련해 "시민사회부터 시작해 상당 기간 사회적 합의부터 이뤄나가는 게 순서"라며 "특정 세력이 일방적으로 밀어붙이는 개헌으로는 지속가능한 체제를 만들기는 어렵다"는 의견을 내놓았다.

이낙연 전 민주당 대표는 지난 7월 6일 출마선언에서 기본권 강화, 토지 공개념을 명확히 하는 '사회경제적 내용'을 포함했다. 권력구조 개헌이 빠진 것에 대해선 "정치적 이해 관계상 빠른 합의가 어렵기 때문"이라고 설명했다.

유승민 전 미래통합당(현 국민의힘) 의원은 지난 8월 1일 MBN 〈정운갑의 시사 스페셜〉에 출연해 "오랫동안 대통령 4년 중임제를 해야 일을 제대로 할 수 있다는 걸 주장했지만 이번 대선에선 해당이 안되는 이야기"라고 선을 그었다. 그는 "이원집정부제 비슷한 형태는 오히려 국정을 수행하는 데 불필요한 마찰이 될 수도 있다"고 말했다.

홍준표 국민의힘 의원은 지난 9월 7일 경선 후보 정책 발표회에서 대통령 4년 중임제 공약을 밝혔지만 구체적인 실천방안을 밝히진 않았다. 최재형 전 감사원장(국민의힘)도 권력구조 개헌에 부정적인 입장을 보였다.

◆개헌 필요 VS 현행헌법

전문가도 의견이 엇갈리고 있는 상황이다. 헌법상 규정돼 있는 대통령의 권한을 약화하기 위해선 개헌이 불가피하다는 의견과 개헌보단 비대한 청와대 조직을 줄이고 현 헌법에서 규정한 대로도 대통령의 권한을 분산할 수 있다는 의견이 나왔다.

헌법학자인 김충구 국민대 법과대학 교수는 "대통령에게 많은 권한을 준 것을 견제할 수 있는 세력이 없다는 것을 제왕적 대통령제라고 이야기한다"며 "대통령이 권한을 약하게 하고 싶으면 비서실에 이야기해서 조금 약하게 하라고 하면 오히려 제왕적 대통령제가 강화되는 모습"이라고 지적했다. 그는 "행정 분야 뿐만 아니라 입법 분야까지도 자기 권한을 행사하겠다 그런 것처럼 들려서 그것은 심각한 문제"라고도 했다.

김 교수는 "권력의 민주화를 위해선 대통령에게 많이 집중된 권한을 바꿀 수 있는 제도적 장치를 좀 마련해야 하는데, 꼭 국회에서 의결을 거치고 국민투표를 확정하지 말고 국회에서라도 고칠 수 있는 절차로 바꾸는 것도 중요한 논의거리"라며 "대통령의 임기, 대통령의 권한 때문에 헌법을 아주 네거티브하게 보고 있는데, 헌법을 생활과 밀접하게 할 수 있는 제도화하는 방법도 생각해 볼 때가 됐다"고 제언했다.

박상훈 정치발전소 소장은 "그는 개헌으로 미래를 거는 것은 부정적"이라며 "굳이 개헌하지 않더라도 지금 있는 헌법으로도 의회 중심적으로 할 수도 있고 내각 중심으로 할 수도 있고 얼마든지 변형이 유연하게 가능하다"고 설명했다. 그는 "굳이 개헌하겠다고 하면 개헌론만 이야기할 게 아니라 개헌할 수 있는 방법으로 접근해야한다"며 "개헌을 하려면 합의가 있어야 한다. 지금 (각 당의) 당론도 애매한데, 당론부터 정하고 정당이 당론이 다르면 조정하고, 조정이 어려운면 협상하고 국회개헌특위를 만들어서 내용을 심화 시켜 국민투표를 해야 하는데 지금은 앞부분이 다 빠져있다"고 지적했다.

/박태홍 기자 pth7285@metroseoul.co.kr