

헌법 개정에 관한 연구*

- 책임정치구현과 통일 헌법을 중심으로 -

A Study on Constitutional Revision in Korea

권영호**

Kwon, Young-Ho

목 차

- I. 서론
- II. 헌법 개정의 방향
- III. 헌법 개정의 과제
- IV. 헌법 개정의 구체적인 내용
- V. 결론

국문초록

우리 헌법은 제정인지 60여년의 세월이 지났고, 1978년 개정 후에도 약 30여년의 시간이 흘렀다. 사회변화에 따른 헌법 개정의 욕구와 더불어 개정당시의 시대상황에 따라 봉합한 흔적은 오늘날 우리 사회 발전에 걸림돌이 되고 있다. 또한 우리 사회는 세월호 사태와 군내 각종 폭력사태로 인하여 국민들의 국가공권력에 대한 불신이 대두되고 있으며, 이 사태를 해결할 책임정치를 모토로 하는 권력구조개편에 대한 요구가 증대하고 있다. 오늘날 우리민족이 처한 현실 상황을 살펴보면 우리나라가 비상하기 위해서 즉 남북통일을 준비하기 위해서라

논문접수일 : 2014.11.19

심사완료일 : 2014.12.09

게재확정일 : 2014.12.11

* 이 논문은 2014학년도 제주대학교 학술진흥연구비 지원사업에 의하여 연구되었음.

** 법학박사·제주대학교 법학전문대학원 교수

는 동기부여 요건은 충분하며, 헌법 개정의 시기로도 매우 적합한 것 같다. 더구나 기존의 헌법규정을 바꾸지 않고 헌법해석과 운영의 묘를 살린 헌법실현으로 우리 국민의 기본적인 인권에 대한 욕구나 헌법기관 상호간의 권한배분의 문제, 더 나아가 통일에 대비한 법체제의 정비는 한계가 있다고 본다. 우리 헌법에서 개정하여야 할 분야를 지금까지 연구결과를 분석하여 살펴보면 남북통일에 관련된 분야, 책임정치를 구현할 수 있는 통치구조 분야, 그리고 국민의 권리를 보장하는 기본권분야로 대별할 수 있다. 이 논문에서는 헌법총론부분과 기본권 부분에서의 개정을 중심으로 통일 분야와 기본권분야의 개정과제를 설명하고, 통치구조분야에서 책임정치를 위한 제도적 개선방안을 개괄적으로 살펴보고자 한다.

다음 헌법 개정 시 구체적인 내용으로는 최소한 대통령의 연임제, 책임총리제 또는 부통령제실시와 더불어 정당조항의 개선, 국민의 타인에 대한 구조의 무신설, 통일헌법의 제정절차 등의 내용은 꼭 담아야 할 것이다. 특히 통일 후 필요할 새로운 헌법의 제정절차를 우리 헌법에 명시하여 통일에 대한 국민의 의지를 명확하게 나타낼 필요가 있다. 뿐만 아니라 우리나라로 유입된 정치적 난민의 보호와 망명을 신청한자들의 보호, 국제적인 인신매매의 방지, 마약, 아동을 대상으로 하는 각종 범죄에 대한 국제적인 사법공조를 의무화하는 조항들을 헌법에 규정하여 국제화를 지향하여야 한다. 다만 현 정부의 의지가 문제가 된다. 그러므로 남북통일에 관련된 분야, 책임정치를 구현할 수 있는 통치구조 분야를 중심으로 새로운 제도의 도입을 위한 헌법 개정이 이루어져야 하며, 이를 위한 학문적·정치적인 준비가 선행되어야 할 것이다.

주제어 : 헌법개정, 통일헌법, 책임정치, 구조의무, 정당제도

1. 서론

1. 현행 헌법의 성립

1987년 개정된 현행헌법은 노태우 대통령 이래 박근혜대통령까지 다섯 명의

대통령을 선출하면서 정권이 바뀌었고, 바뀐 정권마다 문민정부, 국민의 정부, 참여정부 등 정치적 수사가 따라붙긴 하였으나 헌법의 틀은 변함이 없었다. 현행 헌법으로 개정할 1987년 국민들의 대통령 직선제 요구가 당시의 헌법현실이라면, 그로부터 약 27년 지난 지금의 헌법현실은 많이 변화하였고, 그 시대의 헌법현실을 바탕으로 하여 만들어진 현행헌법은 지금의 헌법현실과 상당한 괴리가 있으며, 헌법의 개정이 요구된다.

지금의 헌법현실 변화의 근본적인 원인을 살펴보면 국제관계에서는 세계화, 국내관계에서는 민주화, 남북관계에서는 교류의 증가와 긴장완화와 같은 특징들이 나타난다. 1987년 현 헌법의 성립 후 가장 큰 변화는 1997년의 IMF 사태이며, 이 사태 이후 한국사회는 급속한 세계화의 물결을 따라가게 되었다.

그 동안 우리 정치권에서는 대통령에의 권력집중, 대통령 임기제의 개선 등 정부조직의 개편을 중심으로 개헌논의가 국회에서 간헐적으로 논의되어 왔으나, 박근혜정부에 와서는 대통령이 개헌논의에 대해 부정적이어서 개헌논의가 제대로 진행될지 의문이다.

그러나 지금 우리 사회는 세월호 사태와 군내 각종 폭력사태로 인하여 국민들의 국가 공권력에 대한 불신이 대두되고 있으며, 이 사태를 해결할 책임정치를 모토로 하는 권력구조개편에 대한 요구가 증대하고 있다. 따라서 지금이 우리나라에서 전면적인 헌법 개정이 필요한 시기가 아닌가 싶다. 우리 헌법에서 개정하여야 할 분야를 지금까지 연구결과를 분석하여 살펴보면 남북통일에 관련된 분야, 책임정치를 구현할 수 있는 통치구조 분야, 그리고 국민의 권리를 보장하는 기본권분야로 대별할 수 있다. 이 논문에서는 헌법총론부분과 기본권 부분에서의 개정을 중심으로 통일 분야와 기본권분야의 개정과제를 설명하고, 통치구조분야에서 책임정치를 위한 제도적 개선방안을 개괄적으로 살펴보고자 한다.

II. 헌법 개정의 방향

1. 헌법현실과 규범의 조화

헌법이 사회통합기능을 가진다는 것은 헌법이론상 의문의 여지가 없으며, 변화하는 시대 상황에 부합하는 것 역시 헌법이 감당해야 할 과제이다.¹⁾ 따라서 대통령에게 권한이 집중된 우리 헌법체제로는 책임정치를 완성하기가 어렵다는 비판이 제기되고 있다. 이러한 이유로 우리 헌법은 헌법전의 통치구조 체제를 대통령의 권한이 타 부처로 위임이 가능한 형태로 정비하여야 하고, 기본권조항에서도 현실과 괴리된 조문들을 정비할 필요가 있다.

2. 새로운 시대의 변화에 따른 개정

21세기에 들어 세계는 매우 빠르게 변화하고 있으며, 이를 국제화라고 부른다. 정치적 난민의 보호, 일정한 범위 내에서의 망명권 보호, 국제적으로 저질러지는 인신매매의 방지, 마약, 아동을 대상으로 한 범죄에 대한 사범공조 조약들이 국제화의 대표적인 사례이다. 우리나라에서는 법률과 시행령에서 난민에 대한 보호가 규정하고 있으나,²⁾ 헌법상의 권리로 명문화할 필요가 있으며, 인신매매 등의 범죄에 대해서도 헌법에 명문화할 필요가 있다.

또한 세월호 사태이후 안전사고에 대한 국민들의 관심이 높아져가고 있다. 특히 세월호 선원들과 해경이 보여준 책임감 없는 태도는 국민들에게 구조의 무에 대한 인식을 바꾸게 만들었고, 군대내 폭행 및 성폭행과 학원폭력의 문제는 우리 사회에 구조부작위에 대한 경종을 울리게 되었다.

또한 현행 대통령제가 과도한 권력집중을 초래하므로 현행 5년 임기의 단임제 대통령 임기보다는 4년 임기의 중임제가 바람직하다는 의견과 부통령제의 시행을 바라는 의견 등에 대하여 본격적인 논의를 시작해보아야 할 것이다.³⁾

1) 허영, 한국 헌법론, 박영사, 2010, 21면 참조.

2) 출입국관리법 제76조의 2 이하의 규정에 의하여 법무부장관에 의해 난민인정을 받은 자는 국내체류(체류자격 F-2), 출입국 등에서 편의를 받을 수 있다. 법무부장관은 난민인정을 함에 있어서 총 10명으로 구성된 난민인정협의회의 심사를 거치는데, 2006. 10. 25. 현재 난민신청을 한 자는 1,001명이고 난민인정심사를 마친 사람은 340명인데, 그 중 50 명에게 난민의 지위를 부여하였다. 또 그 중 44명에게는 인도적 체류를 허가하였다. www.immigration.go.kr (2008. 6. 9. 검색) 참조.

3) 신우철, “정부형태, 과연 바꾸어야 하는가?”, 「선진헌법연구」 제5-3호, 국회 선진헌법연구회, 2005. 4.

특히 현행 헌법의 단임제 대통령제에 관하여는 이 제도를 옹호하는 학자들과 정치인들이 일부 있으나 많은 국회의원과 학자들이 바람직하지 않다는 의견을 보이고 있다.⁴⁾

3. 통일 국가의 지향

박근혜대통령이 통일대박이란 명제를 던져준 이후 우리 사회는 통일에 대한 희망으로 가득 차 있으며, 이를 위하여 주변국과의 관계개선에도 힘쓰고 있다. 또한 일각에서는 남북통일을 촉진하는 하나의 헌정체제로서 내각책임제를 주장하는 의견도 제시되고 있다. 뿐만 아니라 책임총리제를 시행하여 국무총리의 권한을 강화하여 대통령을 실질적으로 보좌하고 대통령에 집중된 국가권력을 분산하려는 시도도 있다. 물론 통일을 선형한 독일에서 내각책임제라는 정부형태를 가지고 통일을 했고, 통일 이후 사회통합의 과정이 독일에서는 원만히 이루어나가고 있는 점 등을 살펴볼 때 내각책임제가 통일 후 사회통합과정에서 갖는 장점이 있다고 볼 수 있다. 그러나 대통령제가 확고하게 자리 잡은 우리나라에서 의원내각제의 도입은 우리 사회에 많은 혼란을 가져올 우려가 있어 어렵다. 물론 이원집정부제나 의원내각제 형태의 통치구조의 전면적인 개정이 아닌 기존의 정부형태에 국무총리의 권한과 선출방법을 헌법에서 규정하여 권한을 강화하고, 책임 정치를 구현하려는 시도는 할 수도 있다. 또한 통일 과정에서 북한 주민들의 인권이 보장되고, 복지가 이루어질 수 있도록 독일통일의 과정의 어려웠던 문제들을 분석하여 그 대비책을 미리 헌법에 규정하여야 한다. 뿐만 아니라 통일 후 필요할 새로운 헌법의 제정절차를 우리 헌법에 명시하여 통일에 대한 국민의 의지를 명확하게 나타낼 필요가 있다.

4) http://article.joins.com/article/article.asp?total_id=3179302 및 http://article.joins.com/article/article.asp?total_id=3179280 (각 2008. 6. 13. 검색). http://article.joins.com/article/article.asp?ctg=2001&Total_ID=3161644 (2008. 6. 13. 검색)에서 검색된 중앙일보의 사설 '18대 국회가 해야 할 일 ① 개헌 공론화하자'를 살펴보면 현행 임기 5년 단임제 대통령제가 무책임성, 국정운영 비전 부재, 국력소모 등의 약점을 가지고 있다며 신랄하게 비판하고 있음을 발견할 수 있다.

Ⅲ. 기본권 분야에서의 개정방안

1. 정당규정의 합리적 조정

정당규정에 대해서 위헌정당해산조항의 위헌성을 지적하면서 이에 대한 개정이 필요하다는 주장이 있다. 즉 민주적 기본질서는 공산주의 확산을 막는 이념으로 작용해 왔으며, 사상과 양심의 자유를 침해하고 평화적저인 통일을 막는 정치적 도구로 작용하기 때문에 방어적 민주주의이론의 바탕이 되는 헌법 제 8조 4항의 삭제이 필요하다. 이외는 또 다른 의견으로서 자유롭고 자율적이어야 하는 정당에 대해서 헌법이 지나치게 간섭을 하는 것은 바람직하지 못하다는 주장도 있다. 그러나 우리 정치현실과 남북한 대치상황으로 볼 때 헌법 제8조 제4항의 위헌정당해산조항은 존치되어야 하며, 해산요건에 정당조직도 포함하여 정당의 내부 민주주의를 확립하는 것이 우리 정치의 발전에 기여할 수 있다고 본다. 우리나라 정당의 특징은 지역에 기반을 둔 중앙정치를 지향하는 중앙집권적인 조직이라 말할 수 있다. 당원들의 신임에 기초하는 내부적인 민주적 기본질서를 갖춘 정당을 지향하기 위한 기본적인 바탕으로서 정당조직의 민주화를 강제해야하는 시기가 아닌가 한다.

2. 기본권

(1) 기본권 주체의 표기

우리나라 헌법은 기본권의 주체를 '국민'으로 규정하고 있다. 그러나 과거와 비교하여 비교할 수 없는 만큼 많아진 국가 간 인적 교류는 한국사회에 많은 수의 외국인들의 등장을 초래하게 되었다. 따라서 한국에 살고 있는 많은 외국인 노동자, 결혼이주자들의 인권을 고려한다면, 기본권의 보편성을 강조하여야 하며 기본권의 주체를 현재 규정하고 있는 '국민'에서 '사람'으로 바꾸어야 한다.⁵⁾ 즉 헌법상의 기본권의 주체에 대한 인식을 국적을 가진 국민들만이

아니라 외국인들도 향유하는 보편적인 인간의 권리로 인식하여야 한다.

(2) 기본권 규정의 개정방향과 검토

1) 기본권의 포괄적 근거규정

1980년 제8차 개정헌법에서 규정된 헌법 제10조의 행복추구권은 개념자체가 불명확하고 실체가 애매하다.⁶⁾ 헌법재판소는 헌법 제10조이러한 행복추구권에서 일반적 행동자유권을 도출하고 있다.⁷⁾ 따라서 행복추구권에 개별 자유권 보장의 기반이 되는 기본권으로서 포괄적 성격에 상응하는 명확한 개념정립이 필요하며, 현행 행복추구권이라는 법률용어 자체가 문제가 있다고 볼 수 있기에 '일반적 자유권' 내지 '일반적 행동자유권'으로 자귀를 수정할 필요가 있다.

2) 자유권적 기본권

사생활관련 자유권들에 대한 개정은 우선 용어를 정리하여야 하고, 헌법 제16조, 제17조, 제18조의 일반적 사생활자유와 개별적 사생활 관련 자유 간의 조문들을 재배치하는 등 체계화 작업이 필요한 것 같다. 그리고 판례에서 독자적 기본권으로 인정하고 있는 개인정보자기결정권은 개인정보보호원칙과 당사자의 동의나 법적 근거에 따른 처리, 그리고 개인정보의 열람·정정·삭제권과 독립된 기관을 통한 개인정보보호 즉 법원을 통한 사후적 권리구제와 더불어 사전적(事前的) 권리보호시스템구축에 관한 내용을 직접 규정하는 방안⁸⁾이 합리적이라고 볼 수 있다.

표현의 자유의 개정은 기존의 헌법 제21조의 구체화하여 언론·출판의 자유를 개별적으로 분리하여 규정함과 동시에 언론매체환경의 변화에 맞게 현대

5) 장영수, 국민과 함께하는 개헌이야기, 국회 미래한국헌법연구회, 2010. 09, 82면.

6) 권영성, 『헌법학원론』(법문사, 2006), 379면 ; 허영, 『한국헌법론』(박영사, 2005), 327면. 헌재 1997. 7. 16. 95헌가6등(병합).

7) 헌재 2001. 2. 22. 99헌마365.

8) 헌법연구자문위원회 결과보고서(요약본) 2009. 8, 39면.

적인 의미의 표현의 자유로 그 영역을 확대함과 동시에 국민의 알권리와 정보관련 기본권을 포함시키는 방안이 합리적일 것이다.

3) 청구권적 기본권

청구권적 기본권은 국민이 적극적으로 국가에 대하여 특정한 행위를 요구하거나 국가의 보호를 요청하는 주관적 공권⁹⁾을 말하며, 청원권, 재판청구권, 형사보상청구권, 국가배상청구권, 범죄피해자구조청구권 등이 이에 속한다.

헌법 제26조의 청원권 행사에 있어서 문제점이 발견된다면 헌법 제37조 제2항 일반적 법률유보 조항에 의하여 제한할 수 있으므로 청원의 처리를 위하여 굳이 '문서'로 할 것을 요구할 필요는 없다. 또한 e-메일 같은 경우도 '문서'의 개념에 속한다고 볼 수 없으며, 현재의 다양한 통신수단을 살펴본다면 문서라는 개념에 얽매어 청원의 방법을 한정하는 것은 편협하다고 볼 수 있어 헌법 제26조에서 '문서로써'라는 문언을 삭제하여 청원권 보장의 범위를 넓혀야 한다.

헌법 제27조 제2항 군사재판에 관한 논의 중 동 조항을 삭제하고, 평시 군사법원을 폐지하자는 제안이 있다. 그런데 동 조항을 삭제하는 경우에는 평시 뿐만 아니라 비상계엄이 선포된 경우에도, "군인 또는 군무원이 아닌 국민"에 대한 군사재판 관할권이 사라지게 된다. 따라서 우리의 현실적인 안보상황을 고려할 때 헌법요건을 충족시키는 비상계엄이 선포된 경우에는 예외적으로, "군인 또는 군구원이 아닌 국민"에 대한 군사재판 관할권을 인정하여야 할 필요가 있으므로 평시, 국내의 군사법원은 폐지하고 전시 또는 해외파병 등의 경우에 한정하여 군사법원을 제한적으로만 인정하여야 할 것이다.

4) 사회적 기본권

헌법 제36조 제3항의 건강권 보호규정은 1)혼인·가족 및 모성보호 조항과는 별개사항이므로 분리하여 건강권으로 정하고, 2)헌법 제35조의 환경권규정의 위치를 변경하여 혼인·가족생활규정 및 건강권 조항 다음에 두며, 3)헌법 제

9) 김철수, 『헌법학개론(제18전정신판)』(박영사, 2006), 899면.

124조의 소비자보호운동보장규정을 소비자권리로 확대하여 사회적 기본권 말미에 편입하자는 방안이 있다.¹⁰⁾

헌법 제31조의 교육을 받을 권리는 무상의무교육과 관련하여 의무교육의 실효적 보장이 현저히 곤란한 경우에 국가의 보호조치의 입법위임 규정을 제31조 제3항 의무 교육 무상조항에 신설하는 방안과 자녀를 교육할 부모의 권리와 교육기관설립·운영의 자유를 신설하는 개정을 추진하여야 한다.

근로의 권리에서는 제32조 제1항 제2문을 분리하여 제2항에서 제3항과 통합하여 재편하는 방안. 즉, 근로의 의무는 근로권리규정의 마지막 항으로 옮기는 방안이 합리적일 것으로 보인다.

통합재편의 구체적 내용으로는 '고용보장'과 관련하여 부당해고의 금지를 헌법에 명시하고 직업알선 및 직업교육을 고용증진방법으로서 예시하거나 또는 평생교육진흥조항에 삽입하는 방안과 '임금 기타 근로조건'에 대하여는 임금 등 근로조건에 평등을 명시하는 방안이 있다.

3. 구조 및 신고의무조항의 신설

세월호 사태와 근대내 폭행 및 성폭행, 학원폭력 등 우리 사회에서 벌어지고 있는 집단적인 도덕성 상실과 무책임하고 불법적인 행위의 문제는 구조부작위에 대한 처벌과 신고의 의무화에 대한 필요성을 절감하게 한다. 물론 수난구호법에 구조의무와 처벌에 관한 규정이 있고, 형법에 의해서도 부작위에 의한 범죄를 처벌할 수 있으나 그 구성요건이 까다롭고 그 범위가 제한되어 있어 큰 효과를 거두기 어렵다. 우리 사회는 과거 전통적인 관습에 기초한 강력한 도덕성과 협동심에 힘입어 사회 전반에 걸친 비인간적·반인륜적인 범죄와 행위의 발생에 제동을 걸어왔으며, 모범적인 공동체 생활을 유지해 왔다. 그러나 급격한 산업화와 도시화의 영향으로 개인주의가 팽배해진 지금, 이웃의 어려움과 도움에 대해 묵과하고 기피하는 심각한 도덕적인 해이현상을 보이고 있다. 근래에 발생한 세월호 사태와 각종 폭력사태를 살펴보면 이러한

10) 김형성, "헌법개정의 과제와 전망", 『헌법학연구』 제12권 제1호, 한국헌법학회, 2006. 03. 27면.

도덕적인 비무장상태가 앞으로 우리 사회에 매우 부정적인 사태를 초래할 것임은 명확하다. 이러한 사태를 미리 방지하고 우리사회의 건전한 기풍을 유지하기 위하여 헌법에 직접 타인에 대한 구조의무를 명시할 필요가 있다. 헌법에 규정된 국민의 4대의무외에 구조의무를 규정하여 구조 및 안전에 관한 특별법 제정 시 고의, 과실로 인한 피해가 없도록 강제화하여야 한다. 이는 만연한 학원폭력과 군 폭력 사태에도 가해자만이 아닌 주위의 제3장의 구조의무와 더불어 신고의무를 부과함으로써 피해자 발생을 사전에 방지하고, 신고의무를 부과함으로써 우리 사회에 만연한 무관심과 불의에 의한 피해사태를 예방할 수 있다. 구조부작위죄에 대한 사례는 독일 형법 제323조의 조문에서 발견할 수 있다. 독일 형법은 위급사항이나 위험한 처지에 있는 사람에게 도움을 주지 않은 사람에게 1년 이내의 자유형이나 벌금형을 가할 수 있도록 강제하고 있다. 예를 들면 교통사고나, 질병으로 도움이 필요한 사람과 차도에서 술에 취한 사람에 대한 구조 및 도움을 의미한다. 11) 우리나라의 현실을 살펴볼 때 형법을 개정하여 구조의무를 달성하기에는 매우 어려운 점이 많다. 따라서 헌법에 구조의무를 규정하고, 이와 관련한 특별법에 구조의무와 구조부작위에 대한 강제규정을 신설하여 사회 부조리와 시민사회의 안정을 꾀하고 헌법상의 기본이념인 홍익정신을 실천하여야 한다.

4. 통일헌법의 제정

현행 헌법은 제정할 당시부터 지금까지 남북통일을 목표로 하고, 한반도 전체를 포함하는 지역적 효력을 가지는 국가 최고규범성을 지녀왔다. 그러나 아쉽게도 통일 이후 새로운 헌법의 제정이나 현행 헌법의 개정에 대한 내용이 포함되어 있지 않다. 이제 헌법이 제정된 지 60년이 넘어 남북을 둘러싼 정치적·사회적 환경이 많이 달라지고, 통일 이후 남북한 주민들의 헌법에 대한 인식이 어떠한 지에 대해 매우 불확실하므로 통일 이후 새로운 헌법의 제정에 대한 논란을 없애고, 새로이 편입될 국민들의 의견을 고려하고, 새로운 통일

11) Creifelds, Carl, Rechtswoeterbuch, 7. Aufl., C.H.Beck, Muenchen, 1983, S. 551.

조국의 앞날을 밝히기 위해 상징적으로도 새로운 헌법의 제정에 대하여 헌법에 직접 언급할 필요가 있다고 본다. 우리 헌법은 제4조에서 평화통일의 원칙을 천명하고 있다. 그러나 개별 헌법조항에는 통일을 대비한 구체적인 내용이 전혀 없으며, 이는 통일 이후 헌법을 제·개정을 시도할 경우 많은 정치적 혼란과 분열을 야기할 수 있다. 따라서 헌법에 통일 이후 헌법 제·개정절차를 명시하여야 하며, 통일 후 북한지역에 대한 특별자치제를 우리 헌법에 규정할 필요가 있다. 또한 특별자치제의 실시를 위해 우리 헌법의 지방자치에 관한 규정을 개정할 필요가 있다. 그리고 특별자치제를 실시하는 북한 지역 내에서 주민들의 복지와 권리를 제한하는 지역적인 효력을 가지는 자치법률의 제정에 관한 조항을 신설하여야 한다. 뿐만 아니라 자치법률과 일반 법률과의 관계정립에 대한 내용에 대한 언급도 필요할 것이다. 따라서 우리 헌법에 통일이 되는 경우, 남북한 주민들의 합의에 의한 헌법제정의 길을 열어 놓는 것이 타당하리라 생각한다.¹²⁾

IV. 통치구조 분야에서의 쟁점과 개정방안

1. 대통령의 임기와 권한

(1) 대통령임기

현행의 대통령제가 과도한 권력집중을 초래하므로 5년 단임제보다는 4년 중임제로 개정하려는 의견과 국무총리제보다 민주적 정당성이 강화된부통령제의 도입을 바라는 의견 등에 대하여 그 본격적인 논의를 시작해보아야 할 것이다.¹³⁾ 특히 현행의 5년 단임제 대통령제에 관하여는 그 옹호론이 일부 있음

12) 예를 들면 헌법에 “이 헌법은 한반도와 그 부속도서에 거주하는 국민의 자유로운 결정으로 제정한 새로운 헌법이 효력을 발생하는 날에 그 효력을 다한다. 새로운 헌법을 제정하는 절차는 헌법 개정의 절차에 따른다.”라는 조항을 신설하여 남북 통일이후 남북한 주민들의 의사에 의한 새로운 헌법의 제정기회를 마련해 두어야 한다.

13) 신우철, “정부형태, 과연 바꾸어야 하는가?” 「선진헌법연구」 제5-3호(국회 선진헌법연구회,

에도 불구하고, 대다수 학자들과 정치일선에 서있는 국회의원들을 중심으로 하여 바람직하지 않다는 의견이 폭넓게 형성되고 있다.¹⁴⁾

헌법 제79조 대통령의 사면권 제한에 관해서도 개정에 대한 논란이 있으며, 국회의 동의를 요하지 않는 특별사면이 남용되지 않기 위해서 대통령의 사면권을 규정하고 있는 헌법규정의 보완이 필요하다고 보는 시각이 다수이다.

대통령에 대한 탄핵심판절차가 남용되지 않기 위해서는 대통령에 대한 탄핵사유를 헌법에 명시하고, 그 사유를 직무집행에 있어서의 중대한 위헌·위법행위로 한정할 필요가 있다. 즉 대통령에 대한 탄핵소추사유 등 탄핵관련규정의 보완이 필요하다.

(2) 선거제도 변경

선거제도의 개선을 위해 지역단위로 비례대표를 선출하고, 비례대표의원이 지역구 의원과 동수를 이루는 독일식 비례대표제의 도입은 한국정치의 고질병인 고착화된 지역 구도를 완화하고, 정당이 이념을 중심으로 재편될 수 있도록 촉진할 수 있는 장점이 있다. 이러한 선거제도 개편은 각 정파의 이해관계가 첨예하게 대립되기 때문에 정당이나 각 계파간의 합의가 원만하게 도출될 가능성은 매우 낮다. 그러나 정당정치의 활성화를 위하여 국회가 아닌 전문가집단에 의한 선거제도 개편이 논의되어야 하며, 대통령선거에서 결선투표제가 도입되어야 한다.¹⁵⁾

2005. 4.

- 14) http://article.joins.com/article/article.asp?total_id=3179302 및 http://article.joins.com/article/article.asp?total_id=3179280 (각 2008. 6. 13. 검색), http://article.joins.com/article/article.asp?ctg=2001&Total_ID=3161644 (2008. 6. 13. 검색)은 중앙일보의 사설로서 제목은 '18대 국회가 해야 할 일 ① 개헌 공론화하자'이다. 여기에서 현행 5년 단임제가 무책임성, 비전부재, 국력소모 또 약간은 색다르게 현직 대통령과 차기 예비 대권주자가 필연적으로 충돌하지 않을 수 없는 점 등의 약점을 가지고 있다며 신랄하게 비판한다.
- 15) 긍정설: 임종훈, "국가권력구조의 개편방향", 『헌법학연구』 제12권 제4호(2006.11), 393(405) 절충적인 입장에서 순위투표 내지 선택투표제를 채택하자는 설: 강태수, "김행부에 관한 헌법개정론", 『헌법학연구』 제12권 제4호(2006.11), 485(494). 부정설: 김승환, "대통령선거제와 헌법개정", 『헌법학연구』 제7권 제2호(2001), 185; 신우철, 「정부형태, 과연 바꾸어야

(3) 국무총리제를 대체하는 부통령제

현행 헌법 제86조 제1항 국무총리 임명에 관한 국회의 사전동의제는 1972년 유신헌법에서 처음 규정하였다. 그러나 가끔씩 출현하고 있는 국회 소수와 정당 출신 대통령의 경우 국무총리 임명을 비롯하여 행정부 구성 자체부터 야당의 반대에 직면할 우려가 크며, 현행헌법은 총리서리제나 국무총리 임명의 사후승인제 등 국정마비 방지를 위한 대책이 미흡하다. 현행헌법 하에서 국무총리는 대통령유고시 대통령권한대행자가 되며, 이러한 국무총리의 대통령권한대행제도는 대통령의 직무를 대행하기에는 민주적 정당성이 부족하다는 비판을 받아왔다.

부통령제는 대통령과의 권력갈등의 가능성과 같은 단점도 있으나, 종합적으로 보면 국무총리제에 비하여 정치적 우월성을 가지고 있다고 보며, 정·부통령 런닝메이트제는 대통령 궐위 시 국정공백의 발생이나 국정의 중단을 최소화 할 수 있고, 정권탈취를 목적으로 하는 정략적인 부당한 탄핵시도를 방지하여 정국안정에 일조할 수도 있으며, 지역주의를 완화하는 수단으로 활용할 수 있고, 차기 대통령후보를 미리 부각시켜 국정경험을 쌓게 하는 한편 임기 동안 국민적 검증을 받게 할 수 있다.

2. 국회의 조직과 권한

1) 국회의원의 면책특권과 불체포특권의 제한

국회의 자율성과 독립성을 보장하고 국회의원들에게 가해지는 행정부의 탄압으로부터 자유롭게 직무를 수행할 수 있도록 하기위해서 헌법 제44조는 국회의원의 불체포특권을, 헌법 제45조는 국회의원의 면책특권을 규정하고 있다. 그러나 그간 우리나라에서 국회의원들이 면책특권을 남용하여 국회에서 무책임하게 허위사실을 폭로하거나 타인의 명예를 훼손하는 경우가 빈번하게 발생하였다. 따라서 면책특권을 제한해야 한다는 의견과 국회의원이 뇌물수수

하는가, 9면 이하.

등 국민적 지탄의 대상이 되는 범죄를 저지른 경우에는 불체포특권이 적용이 배제되는 즉 그 남용가능성을 배제하기 위한 조치가 필요하다는 의견이 지배적이다.

2) 국정감사제도의 개선

국회가 매년 정기국회 기간 중에 20일 동안 국정전반에 대하여 감사를 행하는 국정감사제도는 다른 나라에서는 사례를 찾아보기 힘들며, 우리나라만의 고유한 제도로서 제헌헌법에 규정된 이래 1972년까지 시행되었으나 1972년의 유신헌법에서 폐지되었다가 1987년의 현행 헌법에서 부활된 제도이다. 그동안 국정감사는 집행부의 비리와 정책적 과오를 지적하는 등 순기능도 많이 있었으나, 그에 못지않게 정파 간 정쟁의 장이 되거나 과도한 자료제출요구로 부작용을 초래하는 등 문제점도 많이 포함하고 있어서 국정감사제도의 폐지를 주장하는 견해가 있다.¹⁶⁾ 국정감사제도는 우리의 헌정질서가 권위주의 체제를 벗어나 민주화된 것을 상징하는 측면도 있으나 그 실제 운영되는 모습을 보면 비효율적인 측면이 많이 있으므로,¹⁷⁾ 이 번 기회에 국정조사제도를 활성화하고 감사원의 회계감사기능을 국회로 이관한다는 전제하에 그 폐지를 검토할 필요가 있다. 또한 국회의 소수정파도 쉽게 국정조사제도를 활용할 수 있도록 그 발동요건을 국회재적의원 4분의 1정도로 헌법에서 명문화하는 한편, 감사원의 직무감찰기능과 회계검사기능 중에서 회계검사기능을 국회로 이관한다면, 집행부에 대한 회계검사와 국정조사를 통해서 현재 국정감사가 하는 이상의 성과를 낼 수 있으리라는 의견이 합리적이다.

3) 양원제의 도입

우리나라는 1952년의 제 1차 개헌에서 양원제를 도입한 이래 1962년의 제 5차 개헌에서 단원제로 환원할 때까지 10년간 헌법상 양원제를 채택하고 있었으나 실제로 양원제가 실시된 것은 제2공화국 시절 10개월 정도의 기간이었

16) 이관희, “정치개혁의 입법적 과제,” 『경대논문집』 제21집, 2001, 30-31면.

17) 임종훈, “국정감사·조사제도의 재조명,” 『헌법학연구』 제10권 제3호, 2004, 61-65면.

다. 의안심의에 신중을 기하고, 의회구성에도 권력분립원리를 도입하는 효과가 있는 등 양원제의 장점이 많이 있으나, 남북통일 시에 도입할 것을 전제로 현재는 국가정책결정의 효율성을 도모하기 위해서 도입을 유보하는 것이 낫다고 보는 견해가 다수이다. 그러나 남북통일에 대비하여 양원제 의회를 운영해보는 것도 통일 후 혼란을 줄일 수 있는 장점이 있다.

3. 정무장관 및 정무차관제 도입

정무장관이란 국회의원이자 국무의원으로 국회에 대해 정부의 입장을 대변하는 자를 말하고, 정무차관이란 중앙행정기관인 행정각부(各部)의 장관을 보좌하고 대리할 수 있는 보조기관을 말한다. 우리나라에서는 1960년 7월 내각책임제의 실시에 따라 개정된 정부조직법에서 행정각부에 정무차관 1인과 사무차관 1인을 두어 정무차관은 장관을 보좌하며 정책과 기획의 수립에 참가하여 정무를 처리하되 국무의원을 겸할 수 있게 하였다. 그러나 정무차관 제도는 1961년 5·16으로 중단되었다. 정무차관제도는 내각책임제 국가에서 의회와의 교섭과 조정을 위하여 마련된 제도이다. 삼권분립의 원칙이 강하게 적용되는 미국식 대통령제 국가에서는 그 사례를 찾아보기 힘들고, 내각책임제 국가인 독일과 일본 등에서 그 사례를 찾아 볼 수 있다. 독일은 연방장관에게 그 보좌를 위해 의회담당 정무차관으로서 연방의원을 배속할 수 있다.¹⁸⁾ 일본은 부대신이란 이름으로 장관을 보좌하는 의회의원을 활용하고 있다.¹⁹⁾ 독일의 의회의원으로서 장관을 보좌하는 정무차관은 국가장관 또는 의회소속 장관이라고도 불린다. 그러나 장관을 보좌하고 행정부에 속한다는 점에서 우리의 정부형태로 볼 때 정무차관이라고 볼 수 있으며, 장관을 보좌하고 수석 정무차관은 장관의 직무를 대리하며 사무차관과 그 소속 공무원을 지휘하며 업무를 수행한다. 일본의 부대신 제도와 독일의 정무차관제의 차이는 일본에서의 부대신은 참의원과 중의원 모두 임명될 수 있으며, 독일은 하원의원만 가

18) 계획열 역:콘라드 헛세저, 통일 독일헌법원론, 박영사, 2991, 386면.

19) <http://ko.wikipedia.org.tkd1xm> 참조.

능하다. 독일의 정무차관은 여당의원 과 야당의원으로 구성되어 있고, 일본은 여당의원만으로 구성되어 있다. 독일은 야당의 국정참여와 국가정책의 일관성을 위하여 야당의원의 참여를 당연시하고 있다.²⁰⁾ 국정에 정무차관으로 야당의원이 참여함은 정권의 교체 시 국정의 연속성을 유지하고 의회에서의 정부 정책에 대한 극한투쟁을 억제하는 효과를 가져 올 수 있다. 또한 야당의 의원들이 국정에 직접 참여함으로써 야당의 국정수행능력을 강화하고, 국가전반에 걸친 기본적인 정보를 수집함으로써 올바른 정책결정과 국정감사를 시행할 수 있다. 물론 정부조직법의 개정으로도 이 제도를 시행할 수 있으나 잦은 정부조직법의 개정으로 인한 제도의 불확실성을 피하고, 안정된 국정운영을 도모하기 위하여 이 제도를 위해 헌법에 명시함이 옳다고 본다. 특히 국무총리실과 부총리실에는 정무장관을, 각 행정부서에는 정무차관실을 신설하되 통일, 안보, 예산분야의 정무장관이나 정무차관에는 1인 이상의 야당의원인 정무장·차관 배정하여 정책의 민주적 정당성을 높이는 동시에 원활한 국정운영을 도모해야 한다.

4. 지방자치조항의 개정방향²¹⁾

(1) 업무일원주의의 채택

헌법이 주민의 복리에 관한 모든 사무를 지방자치단체의 자치사무로 규정하고 있는데 비하여 하위법률이 자치사무와 위임사무로 구분하여 달리 취급하고 있는 것은 입법자의 입법재량을 넘는 것으로도 볼 수 있다. 따라서 지방자치단체가 처리하는 모든 사무는 지방자치단체의 자치사무로 보는 것이 타당하다. 이는 독일의 많은 주에서 채택하고 있으며 영미에서도 채택되고 있다.²²⁾

20) 2014년 현재 독일의 중요한 부서의 정무차관의 경우, 외무부는 복수의 여당의원과 야당의원이 참여하고, 재무부와 국방부는 2명의 야당의원만으로 정무차관직을 수행하고 있다: <http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/Bundesministerien/bundesministerien.html?jsessionid=69748C5C3552CC39F6CDCDA174F6A6A3.s1t1> 참조.

21) 열린정책연구원, 주요개헌쟁점 자료집, 2006.

(2) 지방자치단체의 인사고권의 확립

지방분권의 실현을 위해서는 지방자치단체의 자치권의 내용인 지역고권, 조직고권, 재정고권, 계획고권, 인사고권 등 전반에 걸친 재검토가 필요하나, 여기에서는 우선 지방자치단체의 자율성을 저해하는 인사고권의 문제에 대하여 검토해 보고자 한다. 우선 지방자치법 제101조의 부지사·부시장·부군수·부구청장을 정무직 또는 일반직 국가공무원으로 보하고 행정자치부 장관을 거쳐 대통령이 임명하도록 한 제도의 개선이다. 일본지방자치법 제161조와 독일 헤센주 지방자치법 제39조a 1항에서 보여주듯 외국에서는 이들 부단체장에 대한 선출제도를 택하고 있다. 이는 지방자치단체의 장의 유고시 주민의 의사와는 무관한 행정직 공무원이 지방자치단체의 장의 직무를 대행할 수 있는 현행제도를 개선하여 독일과 일본의 예에서 보듯이 선출직으로 전환하여야 함을 의미하며, 따라서 자치단체의 장과 부단체장이 자치사무에 대해 공동으로 책임을 지는 제도로 개선함으로써 자치사무에 대한 책임행정을 기대할 수 있고, 지방선거에 있어 러닝메이트제를 도입함으로써 부단체장의 자치사무에 대한 도덕성과 책임성을 기대할 수 있는 효과가 있다. 이와 더불어 지방자치단체에 국가공무원을 배치하도록 규정된 지방자치법 제103조를 개정하여 지방자치단체에 근무하는 공무원의 신분을 일원화 할 필요성이 있다.

(3) 특별자치제의 도입

현행 헌법에 지방자치에 관한 조항은 제117조와 제118조에서 찾아 볼 수 있다. 헌법 제 117조와 제118조는 지방자치단체의 사무와 조직에 대해서만 법률로써 정하게 규정하고 있다. 우리 헌법은 자치사무와 조례제정권에 대하여 일률적이고 통일적으로 규정하고 있어 남북통일이나 새로운 제도의 도입 및

22) 최봉석, "지방자치의 보장을 위한 헌법개정의 과제," 「대한민국 선진화를 위한 바람직한 헌법개정 방향」, 한국선진화정책학회 2008 전기세미나(한국선진화정책학회, 2008. 6. 5.), 발표문 65면에서는, 빈사상태에 놓인 지방자치제를 위한 근원적 해법으로서 지방자치단체의 자치권 즉 자치입법권과 자치조직고권, 자치계획고권 및 자주재정고권을 보장하는 헌법의 개정이 요구된다고 한다.

지역의 특성에 맞는 제도의 도입에 어려운 점이 많다. 또한 남북통일 시 북한 지역에는 그 동안의 차이로 인하여 기존의 지역과 다른 특별자치제를 시행할 필요가 있으며, 우리 헌법조항은 특별자치제를 시행하는 근거조항으로서의 의미는 미약하다. 따라서 특별자치제를 시행하기 위해서는 헌법에 특별자치제 설치의 근거와 자치입법권 및 조직과 사무에 관한 내용을 마련하여야 한다. 독일같이 통일의 경험이 있는 국가의 사례를 살펴보면 통일 후의 사회적인 혼란을 해결하기 위한 법제적인 대비가 미리 있었음에도 불구하고 통일 후 사회통합은 간단하지 않았다. 그러나 우리의 경우에는 통일에 대한 법제적인 준비가 부족하며, 남북간에 있어 사회적·경제적인 제도와 수준의 차이도 점차 벌어지고 있다. 따라서 통일의 방안으로써 논의되고 있는 연방제 통일논의도 국민적 합의를 도출하기 매우 어려운 상황이다. 그러므로 연방제 논의와는 달리 우리 헌법에 특별자치에 관한 조항의 신설은 갑작스런 통일에 대한 준비와 지방분권의 새로운 시도라는 점에서 의의가 있다. 그러므로 헌법의 지방자치 조항들을 개정하여야 한다. 즉 우리 헌법의 지방자치에 관련된 조문만으로는 통일과 지방자치제도의 발전에 부족한 점이 많아 상세하고 세분화된 조문들로 확대·개정할 필요성이 있다.²³⁾

5. 헌법재판소와 법원

현행헌법에서 의욕적으로 도입된 헌법재판제도는 규범적 헌법질서의 확립에 결정적인 역할을 해 왔으나 많은 모순과 미비점도 가지고 있다. 우선 헌법

23) 특별자치제 실시를 위한 헌법개정안의 예를 들면 다음과 같다:

제117조 ① 변화 없음

② 지방자치단체의 종류는 법률로 정하며, 특별자치제를 실시할 수 있다.

③ 특별자치제의 실시와 종류에 대해서는 법률로 정한다.

제117조-1 ① 특별자치제를 실시하는 지역에 적용되는 자치법률을 제정할 수 있다.

② 자치법률의 법안은 해당 지방자치단체의 의회가 작성하여 국회가 심의 의결하며, 복수의 지방자치단체가 해당될 경우, 법률에 의한 합동의회를 구성할 수 있다.

③ 국회가 법안을 거부 또는 수정할 경우, 재검토 및 의견 조정을 위하여 해당 지역 의회에 법안을 돌려보낸다.

④ 법안이 다시 제출되면 국회는 최종 의결을 한다.

재판소와 법원을 별도의 장으로 규정하고 있는 체계의 문제와 헌법 제107조 제2항과의 관계에서 나타나는 최종적 헌법재판기관의 이원화문제는 반드시 정돈되어야 할 과제다. 그 외에도 헌법재판소 구성에서의 재판관선출방식, 재판관 수, 재판관 자격, 임기와 연임, 순차적 개선, 헌법재판소장의 선임 및 임기, 추상적 규범통제제도의 도입, 선거심사제도의 도입, 대통령유고 확인제도의 도입, 심판정족수의 개선 등의 문제는 적극적으로 검토되어야 한다. 뿐만 아니라 헌법재판소법에 규정되어 있는 헌법재판소의 구성과 권한에 대한 중요 내용들은 헌법에 담을 필요성이 있으며, 헌법재판소의 변형결정을 포함한 결정의 효력을 명시할 필요가 있다. 또한 법원조직의 내부적 민주질서를 확립하기 위하여 최소한 대법원과 하급법원의 법원행정의 독립과 더불어 법관인사의 독립성을 제고하여야 한다.

V. 결론

본 논문에서 살펴본 바와 같이 우리 헌법은 제정한지 60여년의 세월이 지났고, 1978년 개정 후에도 약 30여년의 시간이 흘렀다. 사회변화에 따른 헌법 개정의 요구와 더불어 개정당시의 시대상황에 따라 임시로 봉합한 흔적은 오늘날 우리 사회의 발전에 걸림돌이 되고 있다. 우선 헌법재판소의 변형결정의 대법원에서의 수용사례를 보아도 알 수 있듯이 불명확한 헌법규정으로 인하여 피해당사자들이 발생하고 있으며, 또 다른 헌법기관의 권한행사에도 걸림돌이 되고 있다. 우리 헌법에서 개정의 여지가 있는 부분은 위에서 언급한 경우 외에도 많은 부분이 있을 수 있다. 그러나 헌법을 개정할 때에는 전 국민적인 동의와 더불어 명확한 동기가 있어야 한다. 오늘날 우리민족이 처한 현실상황을 살펴보면 우리나라가 비상하기 위해서 즉 남북통일을 준비하기 위해서라는 동기부여 요건은 충분하며, 헌법 개정의 시기로도 매우 적합한 것 같다. 다만 현 정부의 의지가 문제가 된다. 물론 개헌에 대한 반대의견도 많다. 그들의 주장도 일리가 있다. 그들의 의견에 따르면 “우리나라의 혼란한 정치의 문제는 ‘87년 헌법’의 부분적 실패 때문이 아니라, 헌법운영의 미숙이나

헌법위반, 정당정치를 비롯한 정치문화의 미숙, 법률적 제도의 결함 등에 그 원인이 있으므로 현행 헌법을 보다 잘 준수하고, 헌법에 담긴 가치의 온전한 실현을 위해 개헌보다는 헌법해석과 실현에 주력하는 것이 타당하다”고 본다.

그러나 오늘날 헌법해석과 운영의 묘를 살린 헌법실현으로 우리 국민의 기본적인 인권에 대한 욕구나 헌법기관 상호간의 권한배분의 문제, 더 나아가 통일에 대비한 법체제의 정비는 한계가 있다고 본다. 그러므로 다음 헌법 개정에는 최소한 대통령의 연임제, 책임총리제 또는 부통령제실시와 더불어 정당조항의 개선, 국민의 타인에 대한 구조의무신설, 통일헌법의 제정절차 등의 내용은 꼭 담아야 할 것이다. 따라서 치밀하고 구체적인 준비에 따른 전면적인 헌법 개정 작업이 꼭 필요하다고 본다.

참고문헌

- 강태수, “집행부에 관한 헌법개정론”, 『헌법학연구』 제12권 제4호, 한국헌법학회, 2006. 485면-513면.
- 계희열, 헌법학(중), 박영사 2007.
- 계희열 역: 콘라드 헛세저, 『독일헌법학원론』, 박영사, 1991.
- 권영성, 헌법학원론, 법문사, 2008.
- 김승환, “大統領選舉制度和 憲法改正”, 『헌법학연구』 제7권 제2호, 한국헌법학회, 2001. 169면-188면.
- 권영성, 비교헌법학, 법문사, 1981.
- 김철수, 『헌법학개론(제18전정신판)』, 박영사, 2006.
- 김형성, “헌법개정의 과제와 전망”, 『헌법학연구』 제12권 제1호, 한국헌법학회, 2006. 03. 9면-36면.
- 신우철, “정부형태, 과연 바꾸어야 하는가?”, 『선진헌법연구』 제5-3호, 국회선진법연구회, 2005. 3면 - 32면.
- 열린정책연구원, 『주요개헌쟁점 자료집』, 2006.
- 이관희, “정치개혁의 입법적 과제”, 『경대논문집』 제21집, 2001. 1면-34면.

임종훈, “국가권력구조의 개편방향”, 『헌법학연구』 제12권 제4호, 한국헌법학회, 2006. 393면- 419면.

_____, “국정감사·조사제도의 재조명”, 『헌법학연구』 제10권 제3호, 한국헌법학회, 2004. 47면-73면.

장영수, 국민과 함께하는 개헌이야기, 국회 미래한국헌법연구회, 2010. 09.

최봉석, “지방자치의 보장을 위한 헌법개정의 과제”, 『대한민국 선진화를 위한 바람직한 헌법개정 방향』, 한국선진화정책학회, 2008. 25면-69면.

허 영, 『한국헌법론』, 박영사, 2010. 2010.

헌법연구자문위원회 결과보고서(요약본) 2009. 8.

Creifelds, Carl, Rechtswoeterbuch, 7. Aufl., C.H.Beck, Muenchen, 1983, S. 551.

[Abstract]

A Study on Constitutional Revision in Korea

Kwon, Young-Ho

Ph. D. Professor, Jeju University Law School

This paper reexamines the discussion about Constitutional Revision that has recently occurred in Korea. There have been a lot of discussion on the revision of the constitution law in Korea. While it is necessary to analyze the discussions, it is also important to investigate the necessity of the constitutional revision despite great expense and to discuss the relevance of the basic direction for the constitutional revision.

This paper will attempt to identify the characteristics of the recent amendment debates, as well as the historical meaning of the Constitution.

And then it will reexamine the reformists' arguments regarding the necessity of the amendment, and it will analyze the concrete issues through a critical and cautious view.

This study discussed an actual necessity of the revision of articles for fundamental rights in the constitution based on the results of review above and complementary measures through constitutional interpretation and enactment in case of the practical difficulty to the immediate constitutional revision

Using references to the Constitutional Amendment debates about the form of government, will argue that in the current Constitution, the issue with the form of government is caused by institutional operations rather than by the institution itself.

I will thus suggest that the Constitution should be partly amended while maintaining the current presidential system, rather than being fully amended through the introduction of new institutions such as the parliamentary system. Nevertheless we must establish new constitution to assure real protection of fundamental rights, check and balance of power and, rule of law.

Finally, I maintain that long-term constitutional research through a neutral Institute must continue in order to adopt the new Constitution for the coming united Korean period and for the future constitutional vision.

Key words : Constitutional Revision, Constitutional Law for Reunification,
Responsible Politics, Rescue-Responsibility, System of Political
Party