

# 법전문가의 법의식 조사연구

개헌논의에 대한 국민의 관심을 이끌어낼 수 있는 바람직한 방식이나 방향은 기득권 유지를 위하여서나 권력 배분의 재조정이어서는 안 되며, 국민의 자유로운 의견 개진 절차와 수렴 절차를 확보하여 국민의 수요에 맞는 개헌 논의를 이끌어 가야 한다는 것이 법전문가들의 의견이다.

김명아(한국법제연구원 경제법제연구실 연구위원)



**법치주의 실현을 위한 발걸음**

2016년 한국법제연구원에서 수행한 ‘법전문가 법의식 조사연구’에서는 법치주의와 법제 발전 방향에 대한 설문과 결과 분석 내용을 담고 있다. 이번 호에서는 해당 법전문가의 법의식 조사 결과에 대하여 헌법개정에 대한 법전문가들의 태도와 헌법 개정 필요 분야에 관련하여 연재하고자 한다.

지난 호에서도 언급한 바와 같이, 법전문가 법의식 조사연구는 다양한 분야에서 종사하는 법전문가들(입법·행정·사법 기관에 종사하는 전문가들과 수범자의 입장에서 관련 법무를 수행하는 변호사, 법무사 등의 법률전문가, 그리고 이러한 현상을 이론적으로 정리하고 정책에 반영하기 위한 연구를 진행하는 교수, 연구원 등)의 법의식을 수렴하고 분석하며, 이는 일정한 법적 지식을 갖춘 법전문가들이 다양한 시각과 인식에 기반하여 설문에 참여한 조사결과를 바탕으로 하기 때문에 객관성과 전문성을 모두 확보할 수 있다는 측면이 있다.

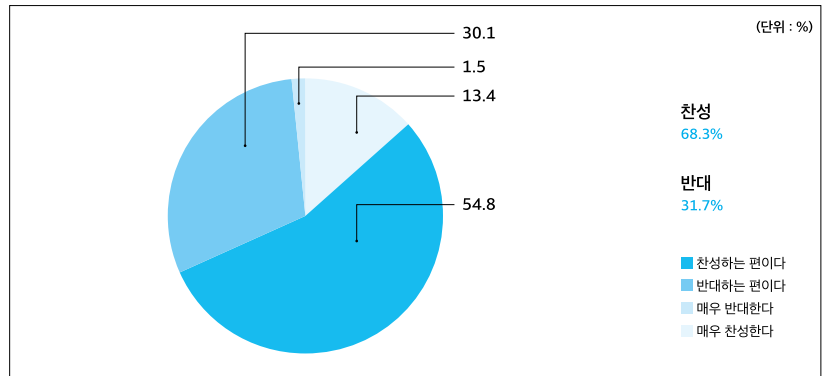
이번 법전문가의 법의식 조사를 위한 설문항목 개발과정에서는 1987년 이후 헌법 개정에 관하여 논의되어 온 내용들을 바탕으로 헌법 개정에 대한 찬반 설문과 함께 세부항목으로서 헌법 개정이 필요한 사항을 구체적인 보기 항목으로 객관화하여 제시할 수 있도록 노력하였다.

2016년의 법전문가 법의식 조사에서는 1,000명의 법전문가를 대상으로 한 설문에서 전체 응답자 중 68.3%가 헌법개정에 ‘찬성한다’(매우 찬성한다 + 찬성하는 편이다)고 응답하였다. 한국갤럽조사연구소가 「데일리오피니언」 제216호를 통하여 2016년 06월 23일 발표한 결과에서는 ‘대통령제 개헌이 필요하다’는 설문에 응답자의 46%는 필요하다, 34%는 필요하지 않다고 답한 것으로 조사되었으며, 이는 법전문가의 조사결과에서 보여주는 ‘찬성’68.3% vs. ‘반대’31.7%와 유사한 비율을 보이고 있음을 알 수 있다.<sup>1</sup>

1 한국갤럽조사연구소, 「데일리오피니언」 제216호, 2016.06.23.

**헌법 개정에 대한 의견**

문) 1987년 개정된 현행 헌법의 개정이 필요하다는 문제 제기가 지속되고 있습니다. 귀하는 헌법 개정에 찬성하십니까? 혹은 반대하십니까?



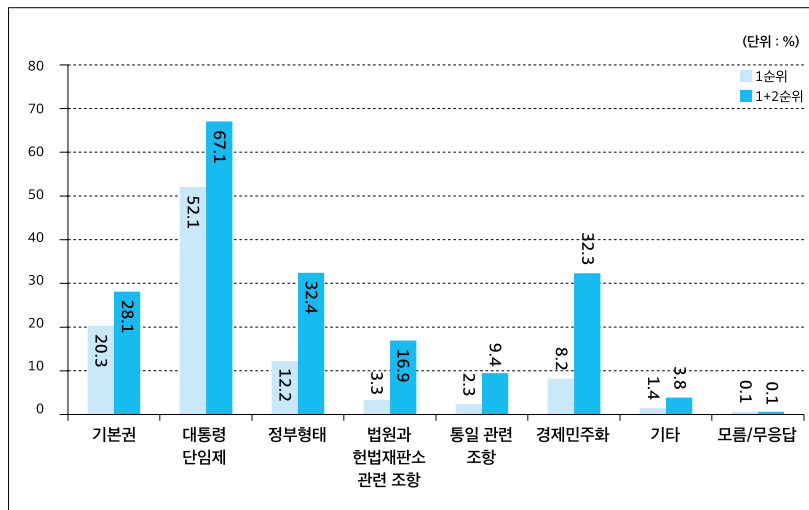
특히, 헌법 개정이 필요한 가장 우선적인 순위로 꼽은 것은 ‘대통령 단임제’(52.1%)였다(1순위 기준). 이는 다른 보기 내용(기본권 20.3%, 정부형태 12.2%, 경제민주화 8.2%)에 비해서는 압도적으로 높은 비율이라고 할 수 있다. 1순위와 2순위를 합쳤을 경우로 살펴보더라도 응답자의 67.1%가 ‘대통령 단임제’를 선택한 것으로 나타났다.

본 연구에서 현대적 기본권의 반영, 정부형태의 변경, 법원과 헌법재판소간의 권한 조정, 통일관련 조항의 정비, 경제헌법의 수정 등의 다양한 개헌 이슈를 기초로 하여 설문지의 보기를 제시하였으나, '대통령 단임제'(52.1%, 1순위 기준)가 가장 높게 조사된 것은 대통령의 임기와 중임 허용에 관한 문제가 우리나라의 헌정운영에 현실적으로 가장 큰 영향을 주기 때문인 것으로 판단된다. 이러한 결과는 직종별로 특성별 분석을 하더라도 유사한 모습('대통령 단임제'응답이 63% 이상)을 보이고 있다.

한편, 헌법 개정이 필요한 사항으로 2순위 응답 비율은 '경제 민주화'가 26.6%로 가장 높게 나타났다. 그 다음으로는 '정부형태'(22.5%), '대통령단임제'(16.7%), '법원과 헌법재판소 관련 조항'(15.1%) 등의 순이었다.

#### 헌법 개정이 필요한 사항

문) 다음 중 어느 사항의 개정이 필요하다고 생각하십니까? 필요하다고 생각하시는 사항의 순서대로 두 가지만 선택해 주십시오.



헌법 개정에 대한 응답결과는 2009년 한국법제연구원에서 수행한 「법전문가의 법의식 조사연구」와도 유사한 모습을 보이고 있으며, 2009년의 조사결과에서도 헌법개정 우선 개정사항에서 4년중임제를 64.0%(중복응답은 77.9%)로 가장 많이 답한 바 있다.

다만, 이번 2016년의 조사에서는 2009년 설문에서 보기로 예시한 '부통령제, 의원내각제, 양원제'에 대하여서는 '정부형태의 변경'으로 통합하여 제시하였는 바, 2016년에는 '정부형태의 변경'을 헌법 우선개정 사항으로 선택한 응답자가 12.2%(1+2순위 32.4%)를 차지하였으며, 2009년에는 각각 부통령제 3.2%(중복응답은 29.3%), 의원내각제 17.2%(중복응답은 25.2%), 양원제 2.5%(중복응답은 17.8%)으로 22.9%로 집계된 바 있다. 이러한 차이는 2016년의 설문에서 '법원과 헌법재판소 관련 조항', '통일 관련 조항', '경제민주화' 등의 보기를 추가적으로 제시하였기 때문에 응답률에 약간의 변동이 있었던 것으로 판단된다. 특히, 이번 조사결과에서는 경제민주화에 대한 응답률이 8.2%로서 유의미하게 집계되었으며, 1순위와 2순위 응답을 합한 결과에서는 32.3%로서 정부형태 32.4%와 근사한 수치를 보이고 있어서 향후 경제민주화에 대한 헌법개정 논의 전개 여부에 관심이 모아질 전망이다.



그리고, 법전문가 15명을 대상으로 정량조사와 동시에 IDI방식을 통하여 진행된 정성조사에서는 다음의 질문에 대하여 다양한 의견을 보이고 있다.

5. 수년째 개헌에 관한 논의가 진행되고 있습니다. 개헌 논의가 제기되는 원인이 무엇이라고 생각하십니까?  
 5-1. 법전문가와 정치권의 개헌에 대한 입장에는 차이가 있다고 생각하십니까? 어떤 차이가 있다고 생각하십니까?  
 5-2. 개헌논의에 대한 국민의 관심을 이끌어낼 수 있는 바람직한 방식이나 방향은 무엇이라고 생각하십니까?

우선은 개헌 논의가 제기되는 원인에 대하여서는 먼저, 대통령제, 즉 통치구조에 대한 변화는 “통치구조, 즉 대통령 단일제에 대한 문제”, “5년 단일제의 문제”로 보는 의견이 많았다.

기본권과 관련하여서는 “다양한 기본권 규정들이 다 담아내지 못한다는 문제”, “기본권 부분에서 국민들이 요구하는 삶의 수준을 보장하는 제도적 장치들이 부족”, “인간적인 삶을 보장할 수 있는 목록을 구체화하여 강제 필요” 등의 의견을 보이고 있다. 한편으로는 시대에 따른 새로운 변화를 기대하는 심리를 엿볼 수 있는 의견들도 다수였는데, 예를 들면, “국가적으로 뭔가 정의롭지 못하고 원칙이 없는 것 같고 헌법을 개정하면 뭔가 달라지지 않을까 하는 생각”, “개헌논의를 하면서 사회 분위기를 바꿔보고 싶어하는 그런 욕구”, “헌법 자체가 너무 오래전에 만들어졌기 때문에, 시대가 변했기 때문에”, “승자독식이라는 프레임에 따라서 자원배분, 인적 자원, 물적 자원 배분에 왜곡이 발생하고 그 왜곡이 엄청난 불합리를 계속 만들어내니까 이를 치유하기 위해서” 등의 의견이 그것이다.

결국 개헌 논의가 제기되는 원인이 현재에 대한 긍정적인 변화의 기대라는 심리적 상태가 반영되고 있음을 살펴볼 수 있다. 그리고, 개헌 논의를 신중하고 진지하게 접근하여야 한다는 의견도 다수 있었다.

특히, 주목할 만한 의견으로는 개헌 논의가 국민들의 의지와 괴리되어 있어서는 안 된다는 것이다. 이는 개헌논의에 대한 국민의 관심을 이끌어낼 수 있는 바람직한 방식이나 방향이 기득권 유지를 위하여서나 권력 배분의 재조정이어서는 안 되며, 국민의 자유로운 의견 개진 절차와 수렴 절차를 확보하여 국민의 수요에 맞는 개헌 논의를 이끌어 가야 한다는 의견으로 이어지고 있는 모습을 볼 수 있다.

다음으로 법전문가와 정치권의 개헌에 대한 입장 차이에 대하여서는 정치권은 정치적 이해관계를 먼저 생각하기 때문에 권력구조, 통치구조, 이익관계 등에 대한 입장이 주를 이룰 것이고, 법전문가는 기본권 확대, 구조적 모순, 제도의 정당성, 이론적 논의 등에 대한 입장이 주를 이룰 것이라는 예상 의견을 제시한 바 있다. 그러나, 앞서 살펴본 본 연구 정량조사의 결과에서는 각 직종별로 모두 대통령단일제와 정부형태를 개헌 필요사항으로 들고 있어서 법전문가와 정치권의 개헌에 대한 입장 차이는 크지 않은 것으로 판단된다.