

8호

Issue & Review
on Democracy

대통령 탄핵시대, 개혁의 방향

: 숙의를 통한 넓은 시야의 개헌

정 태 호

경희대학교 법학전문대학원

한국민주주의연구소
Institute for Korean Democracy

대통령 탄핵시대, 개혁의 방향

: 숙의를 통한 넓은 시야의 개헌

정태호

경희대학교 법학전문대학원

01

대통령 탄핵사태

박근혜-최순실 슈퍼게이트를 통해 부패하고 무능하며 책임감도 애국심도 없으면서 권력본능에는 지독히 충실한 자칭 보수세력의 실체가 여실히 드러났다. 18년간이나 철권을 휘두르며 산업화시기의 우리 현대사를 각인했던 선친의 후광에 힘입어 정치입문 이후 역시 18년간 보수의 아이콘이 되었던 박근혜대통령과 그 친위세력의 진체(眞體)를 목도한 시민들은 공분을 토해내며 거대한 촛불의 바다를 형성하고 있다.

콘크리트 같은 지지기반을 갖고 있어서 강고하기만 할 것 같았던 박근혜정권이 오만한 공천으로 총선에서 패배한 것을 계기로 흔들리기 시작하다가 최순실 국정농단사실이 폭로되면서 일순간에 와해되는 초유의 사태를 접한 야당도 탄핵으로 방향을 잡는데 시간이 걸렸다. 그만큼 현 사태의 정치적 충격파는 지대한 것이었다. 야당이 시민을 견인한 것이 아니라 현대적 통신기술을 통해 집단지성을 발휘한 시민들이 정치권을 견인해 왔다. 박근혜 대통령에 대한 탄핵과 엄정한 처벌을 요구하며 거리로 나선 시민들의 규모는 이미 1987년의 6월항쟁, 2008년의 촛불시위의 규모를 넘어섰다. 야당은 대통령의 질서 있는 퇴진을 요구하다 즉각적이고 조건 없이 퇴진하지 않으면 탄핵을 추진할 수밖에 없다는 방침을 확고히 했고, 마침내 12월 9일 탄핵소추의결을 가결시켰다.

현재 분출하고 있는 뜨거운 민심의 흐름에서 우리 현대정치사의 변곡점을 읽는 것은 지극히 자연스러운 일이다. 박근혜 대통령에 대한 탄핵과 대통령은 물론 그와 함께 국정을 농단했던 자들, 그들을 이용해 배를 불렀으면서도 피해자인양 처신하고 있는 재벌들에 대한 엄정한 처벌과 국정농단을 엄호해준 정치세력들에 대한 정치적 심판은 우리 사회가 본질적으로 변화하는 계기가 될 것이다. 돌과 화염병이 아니라 촛불과 햇불을 든 주권자가 법적 책임 추궁 이상의 근본적인 것을 염원하고 있기 때문이다. 즉 박정희 신화에 기댄 권위주의적 정치와 개발독재식 재벌위주의 경제정책, 특권과 반

칙의 사회·정치질서로 인한 적폐를 청산하고 정치적·경제적 민주주의의 완성을 요구하고 있기 때문이다. 정치권이 이와 같은 요구를 올바르게 소화해 내지 못한다면 필경 국민들의 흥중에서 끓어오르고 있는 분노의 용광로는 폭발하며 정치권 전체를 덮칠 것이다.

02

탄핵정국에서의 개헌론

박근혜-최순실 게이트에서 대통령의 제왕화와 독선, 권력의 사유화와 부패, 국가적 자원분배의 왜곡, 무능, 그로 인한 국가적 위기 초래 등 대통령제의 문제점으로 지적되어 온 현상들이 집약적으로 확인되고 있다. 이는 유사한 불행한 사태의 재발을 막으려면 헌법에 대한 대대적인 개혁을 해야 한다는 주장에 힘을 실어주고 있다. 특히 정부형태를 내각제 내지 내각제에 가까운 이원정부제로 교체해야 한다고 주장하는 정치인들의 목소리가 부쩍 커졌다. 유력한 대통령후보가 없는 정파일수록 그러한 내용의 개헌에 적극적이다.

그러나 현 시점에서의 개헌은 위험하고 또 가능하지도 않다. 또한 정부형태의 교체가 우리 정치의 고질에 대한 정확한 처방인지도, 다시 말해 현재와 같은 사태가 초래된 근본적 원인이 대통령제 헌법에 있다는 진단 자체가 정확한 것인지도 의문이다.

정부형태개헌은 정치권력을 둘러싼 게임의 룰에 대한 변경이기도 하다. 가령 내각제에서 집행권의 주체인 대통령을 별도로 선출하지 않고 국회의 원내다수파가 행정부도 장악한다. 그렇기 때문에 국회의원 총선이 정권의 향배를 결정한다. 따라서 국회의 탄핵소추의결, 헌법재판소의 탄핵심판을 앞둔 시점에서 개헌시도는 정권의 향배에 민감할 수밖에 없는 국회의원들이 탄핵을 통해 헌정질서를 회복하여야 할 과제를 망각한 채, 정치적 이해타산에 매몰된 채 민주헌정질서를 농단한 대통령과 그 주변세력에 대한 철저한 청산작업을 무산시키거나 그르치게 하는 원인이 될 수 있다. 국정농단세력에 부여한 다수의 국회의원들이 이 권력놀음에 관여하고 있다는 점을 감안하면 탄핵정국에서의 개헌시도는 정치적 명분도 없다. 개헌을 통해 자신들을 새로운 얼굴로 분식하고 정치적 책임을 면탈할 수 있기 때문이다.

개헌은 국가의 기본질서를 변경하는 것이다. 따라서 개헌을 위해서는 헌법의 중요성에 부합하는 정도의 숙의와 숙려의 과정을 거쳐야 하는 것이 원칙이다. 그런데 현 탄핵

정국에서의 향후 정치일정은 숙의에 입각한 개헌을 허용하지 않는다. 탄핵소추의결로 대통령이 직무정지상태에 놓이고 권한대행체제가 들어섬에 따라 커지는 정치적 불확실성을 가급적 신속히 종식시키는 것이 국익에 부합한다는 사정을 감안하면 헌법재판소는 탄핵심판절차를 속도감 있게 진행하지 않을 수 없다. 탄핵심판에 관한 법리는 노무현 전대통령에 대한 탄핵사건 당시에 이미 충분한 연구가 이뤄졌다. 남은 일은 사실판단과 결정문작성이다. 그런데 탄핵사유는 형사책임을 가리는 형사절차와는 달리 형법위반에 국한되지 않는다. 박근혜대통령이 범했던 헌법위반의 비중과 의미도 형사범죄 이상으로 중대하다. 따라서 헌법위반행위만으로도 탄핵청구는 인용될 수 있다. 이와 같은 여러 사정을 종합해 보면 빠르면 1월말, 늦어도 2~3월말까지는 탄핵심판절차에서 청구인용으로 결론이 내려질 가능성이 높다. 한편, 민주당 내 최대정파인 친문세력은 탄핵정국에서의 개헌에 소극적이다. 이처럼 개헌의 시기나 방향에 관한 합의가 정치권에서조차 형성되어 있지도 아니하다면 탄핵결정까지 남아 있는 시간인 2-4개월 내에 개헌이 성사되는 것은 현실적으로 불가능하다. 설혹 탄핵이 기각되더라도 각 정파는 곧바로 당내경선 등 대선준비에 돌입할 수밖에 없다. 그럼에도 정치인들이 현 시국에서 개헌을 말하고 있다면 그것은 개헌을 고리로 정계개편을 시도하려는 시도라고 해석할 수밖에 없다.

정부형태교체만을 위한 단일주제 개헌은 단기간에 가능하다는 주장도 있다. 그러나 정부형태의 교체는 정부구성에 관한 헌법조항 몇 개를 바꾸면 되는 것이 아니다. 대통령과 국회의 분리·대립을 전제로 하고 있는 감사원, 헌법재판소, 대법원, 법원, 중앙선거관리위원회의 구성에 관한 헌법조항들도 수정되어야 한다. 국회의 다수정파가 정부를 구성하도록 되어 있는 새로운 내각제하에서 이들 기관들의 정치적 독립성과 독립성을 보장하는 가운데 그 구성주체와 구성방법을 규율하는 것도 간단한 일이 아니다. 근 70년간 대통령제를 기반으로 만들어진 국가조직도 뿌리부터 새로운 정부형태에 맞게 수정해야 한다. 이를 위해 필요한 법령 개정작업도 적지 아니한 시간을 요한다. 여기에 실질적 지방분권을 위한 개헌까지 진행된다면, 관련 법령 및 조례의 개정을 위해 어느 정도의 시간을 쏟아야 할지 가늠하기조차 어렵다. 중앙정부와 지방자치들 사이의 과제와 권한의 재분배, 중앙정부와 지방정부, 광역자치단체와 기초자치단체와의 자원분배의 틀에 대한 구체적 합의, 합의에 기초한 세법, 지방자치법 등 관련법령의 개

정 등 개헌 이후에도 해결하여야 할 난제가 산적해 있기 때문이다.

정부형태를 내각제나 이원정부제로 바꾸면 대통령 1인에게 권력이 집중되어 발생하는 대통령제의 문제를 피할 수 있다는 처방도 지나치게 안일한 것이다. 먼저 권력집중과 권력의 사유화는 대통령제 헌법의 문제가 아니라 대통령 개인의 리더쉽과 정치문화에 기인하는 것이라는 반론도 가능하다. 실제로 4대 권력기관을 정상화하고 당정분리원칙을 지켰던 노무현 대통령은 동일한 헌법하에서 제왕이 아니라 연성대통령이 되었다. 또한 내각제에서도 권력기관을 통한 다수파의 독선과 독주는 얼마든지 가능하다. 대통령이 자신을 제왕적 지위에 올려놓기 위하여 활용하는 메카니즘, 즉 국정원, 검찰, 경찰 등의 권력기관을 인사권을 통해 장악하여 정치도구화하는 한편, 공안기관과 공천권을 통해 여당을 통제하고, 다시 여당의원들을 통해 국회를 통제함으로써 헌법이 예정해 놓은 권력균형의 틀을 무너뜨려 초과권력을 생산하는 기제를 교정하지 않으면 내각제에서도 문제의 양상만 달라질 뿐 본질상 유사한 기제가 작동할 수 있기 때문이다. 따라서 정부형태에 대한 개헌만으로는 소수 엘리트의 권력독점과 독선, 독주를 근원적으로 차단할 수 없다고 본다.

03

관권개입으로 얼룩진 18대 대선의 함의

이 문제에 대한 이해를 돕기 위해 관권 개입으로 일그러진 18대 대선과정을 간단히 복기해 보자. 이 작업을 통해 정부형태 개헌만으로 정치엘리트의 독선과 전횡, 권력의 사유화, 관권선거의 위험성이 사라질 것인지를 가늠해 보자.

2012년 제18대 대통령선거 과정에서 권력기관들과 언론매체들이 이른바 보수정권의 재창출을 위하여 다양한 방법으로 대선에 동원되었다. 민주주의의 최소한인 선거의 공정성, 신뢰성마저 증발시켜 버린 주요 관권 개입 사건을 간단히 스케치해 본다.

2012년 대선 직전 야당이던 민주통합당은 전직 국가정보원의 공무원으로부터 국가정보원의 여론 조작활동에 대한 제보를 받았다. 이 제보에 따르면 국가정보원은 2011년 11월부터 3차장 산하의 심리정보국 소속 요원 70여 명으로 하여금 매일 정치 현안에 관한 댓글을 달도록 지시하였다. 요원들은 오전에 잠시 출근해 전날의 작업내용을 보고한 뒤 외부로 나가 작업을 벌였다. 그 요원들 중의 1인인 김하영이 서울 강남구 역삼동의 오피스텔에서 머물며 댓글을 달았다. 민주통합당은 그녀의 동태를 관찰하여 제보가 사실임을 확인하고 이를 중앙선거관리위원회와 경찰에 신고하였다. 그러나 김하영은 40여 시간동안 문을 잠근 채 경찰의 오피스텔 진입을 막았다. 이 과정에서 증거를 삭제했을 가능성이 제기되었으며, 증거를 삭제한 사실은 대선 뒤에야 공식적으로 확인되었다. 이 사건은 대선 3일전인 2012년 12월 16일 TV로 생중계된 최종 대선 후보토론회에서도 공방의 대상이 되었다. 여당의 대선후보였던 박근혜는 이를 두고 야당의 당원과 국회의원들이 국정원 소속 여직원을 불법감금한 인권침해사건이라고 야당후보인 문재인에게 공세를 폈다. 검찰은 그러한 주장을 받아 현장에 달려간 야당 의원들을 감금죄로 기소하기까지 했다. 참으로 어처구니없는 일이었다. 야당의원들이 후에 무죄판결을 받았음은 물론이나, 그렇다고 대선 결과를 돌이킬 수는 없는 일이다.

대통령후보간의 최종 TV토론이 끝난 1 시간 후인 11시경, TV화면에는 국정원 소속

여직원의 댓글 사건 수사 중간결과 발표를 전하는 속보가 났다. ‘국가정보원 직원 김 모 씨가 다수의 아이디를 사용한 증거는 나왔지만 게시글이나 댓글을 단 흔적이 없다’는 내용이었다. 서울지방경찰청은 국정원 여직원이 인터넷 여론 조작 활동을 한 흔적을 발견하였음에도 당시 서울지방경찰청장 김용판의 지시에 따라 그 흔적을 찾지 못했다고 허위 발표했던 것이다. 서울지방경찰청장은 소속 수사경찰관에 대하여 국정원 여직원의 불법선거운동에 대한 수사를 축소하고 일부 조작하도록 지시한 혐의로 형사 재판에 회부되었다. 그러나 그를 향한 검찰의 칼은 무디기만 했고 법원도 진실의 조각들을 외면하면서 무죄판결이 내려지고 말았다.

대선이 끝난 후 본격적으로 시작된 국가정보기관들의 대선개입사건에 대한 수사는 국정원 등 정보기관들이 대선에 개입하여 왔다는 전직 국정원 직원의 제보가 사실임을 확인시켜 주었다. 두말할 나위 없이 국정원, 사이버사령부 등 정보기관의 임무는 정보전쟁에서 적으로부터 국가를 지키는 것이다. 그럼에도 국가의 정보기관들이 정치개입, 선거운동을 금지하는 법을 어겨가며 여당후보는 찬양하고 야당후보는 비방하는 인터넷 글을 올려 유권자의 표심을 조작하는 작업에 동원되었다. 국가의 안보가 아닌 이른바 보수정권의 재창출을 위해 대규모의 인적·물적 설비를 동원하여 국민을 상대로 심리전, 여론전을 펼친 것이다. 그러다 발각되기까지 했다. 한마디로 부도덕할 뿐 아니라 무능하기까지 했던 것이다.

18년간 철권을 휘둘렀던 선친의 후광을 입고 선거의 여왕이 된 여당 후보가 세간에 알려진 것만큼의 능력과 도덕성을 가졌는지를 파헤쳐야 할 주요 언론도 자신들의 역할을 외면했다. 현 시국에서는 어떤 매체보다도 혹독하게 박근혜 태통령을 물어뜯는 언론매체조차도 당시에는 후보의 자질과 도덕성을 검증한 것이 아니라 당선이 유력한 후보에게 줄서기를 했다. 그녀의 대통령 당선을 위해 헌신했다고 표현하는 것이 보다 정확할 것이다. 인사권을 매개로 정권에 포획된 공영언론매체, 대자본을 토대로 하고 있는 종편채널들, 대자본과 결탁한 유력 신문들은 모두 정치적 중립, 기계적 중립의 가면마저도 사실상 벗어던진 채 여당후보에 유리한 편향적 보도를 일삼았다.

이처럼 주요 언론매체들의 전폭적 지원과 관권의 개입으로 정권을 장악하는 데 성공한 박근혜 정권은 부정선거 논란으로 자신의 정통성에 금이 가는 것을 막기 위하여 부심했다. 그 주된 수단은 역시 인사권을 매개로 국정원, 검찰, 경찰, 법원을 통제하는 것

이었다. 민주주의가 적나라한 권력투쟁의 장으로 변질되는 것을 막아주는 법치의 메카니즘은 정권이 관심을 기울이는 사건마다 마비되곤 했다.

국정원 등의 선거개입사건을 소신껏 수사할 것을 검찰에 지시함으로써 정권에 큰 부담을 안겨 주었던 채동욱 검찰총장은 누군가 의도적으로 언론에 흘린 혼외자 정보 때문에 쫓겨나듯 물러났고, 그를 믿고 따랐던 수사팀도 와해되었다.

국정원은 정권수호를 위해 필요하다고 판단하는 경우에는 음지에서만이 아니라 양지에서도 국내정치에 개입하기도 했다. 그 대표적인 예가 남북정상회담 당시 서해 NLL(북방해상한계선) 노무현 대통령과 김정일 간의 대화록을 국정원이 발췌하여 공개한 사건이다. 새누리당은 대선과정에서 야당 대선후보인 문재인을 공격하기 위하여 대통령기록물인 남북정상회담 회의록의 내용까지 끌어다 조작해서 국민을 상대로 사기를 쳤다. 김무성 새누리당 대선총괄단장은 유세도중 노무현 전대통령이 2007년 김정일과의 남북정상회담에서 서해 NLL을 포기하는 등 굴욕적 발언을 한 것처럼 폭로했다. 당시 남북정상회담준비위원장이었던 문재인후보에게 친북좌파의 딱지를 붙이기 위한 술수였다. 과거 중요선거를 앞두고 남북대치상황에서의 국민의 안보 불안심리를 선거에 이용하려고 했던 공안사건 조작·발표, 휴전선 일대에서의 소규모 무력충돌을 통한 남북간 긴장조성 등을 대신한 신종 북풍 공작정치였다. 대선 후 국정원 대선댓글 사건 등 대선부정 문제로 정부여당이 위기에 몰리자 남재준 당시 국정원장은 다시 남북정상회담 당시 NLL 대화록을 노대통령이 NLL을 포기한 것이 사실인 것처럼 발췌하여 공개했다. 그러나 남북정상회담대화록 누출사건에 대한 검찰 수사결과 노무현대통령의 포기발언은 존재하지 않은 것으로 확인되었다. 그러나 많은 사람들의 뇌리에 박힌 노무현 대통령 등 참여정부인사에 대한 친북좌파, 빨갱이 등의 딱지는 그것만으로 지워지지 않는다.

2013년 1월 4일 2,000명의 시민이 대선개표부정 등을 이유로 18대 대선 무효소송을 제기하였다. 신속하게 진위를 가려주는 것이 개표부정, 대선부정을 둘러싼 세간의 풍설을 잠재우는 지름길이다. 대선에서의 개표부정 의혹은 선거 및 선거관리위원회의 공정성에 대한 신뢰를 침해하고 정권의 정통성에 큰 상처를 입힐 수 있다. 그럼에도 대법원은 만 4년이 다되어가는 지금까지 이 사건에 대한 심리 자체를 하지 않고 있다. 참으로 기이한 일이 아닐 수 없다. 최근 JTBC가 발견한 최순실의 태블릿PC에는 대선무

효소송이 제기된 직후인 2013년 1월 13일 박근혜 대통령 당선자와 양승태 대법원장의 독대문건이 발견된 것도 대선개표조작에 대한 세간의 의혹을 부채질 하고 있다.

전술한 간단한 개관을 통해 우리의 민주주의의 기제가 심각하게 고장 나 있음을 확인할 수 있다. 국가보위에 필요한 정보전을 수행해야 할 국가정보기구들은 자신의 본령을 떠나 정권을 위해 복무하고, 정권의 권력남용과 비리를 감시하고 견제하여야 할 언론도, 범법행위의 단서를 잡아 수사하고 기소해서 응분의 책임을 물어야 할 경찰 및 검찰, 공정한 재판을 통해 시시비비를 가려야 할 법원도 자신의 임무를 외면했다. 불법선거 운동에 동원된 공무원들은 명백한 불법 선거 운동 지시를 충실히 이행하였다. 그들에게는 공직자로서의 법에 대한 충성도 공익에 대한 헌신도 찾아 볼 수 없었다. 직업공무원제도의 존재의미도 희미해 졌다. 국민이 그렇게 공익을 배신하고 법을 외면하면서 까지 임명권자에 충성하라고 신분을 보장하고 연금으로 노후까지 생계를 보장하는 것은 아니기 때문이다. 하수인 역할을 한 말단 공무원들은 기소조차 되지 않았다. 엄격한 상명하복 체계에서 일하는 공무원은 상관의 명령을 따를 수밖에 없다는 사정을 고려한 것처럼 보이지만 앞으로 명백히 불법적인 명령에 따르더라도 처벌받지 않을 수 있다는 좋지 아니한 선례를 남긴 것이다. 관련 공무원들이 앞으로 처벌의 두려움 없이 파렴치한 명령에 따를지도 모른다. 법치행정원칙의 기반을 뿌리 채 흔들어 놓은 것이다.

국회도 국정원 선거개입 등의 진상을 보다 명확하게 규명하는 데 의미 있는 역할을 하지 못했다. 국회는 ‘국정원 댓글 의혹 사건’의 진상을 밝히기 위해 국정조사를 실시했지만 현 국정제도의 근본적 허점 때문에 이렇다 할 성과를 내지 못했다. 집권세력의 스캔들을 조사하려 해도 집권세력과 정치적 이해관계를 같이 하는 정파가 다수였던 국회가 의결한 국정조사계획 대로 국정조사를 실시하도록 되어 있기 때문이다.

민주주의·법치주의의 기제가 정상적으로 작동하지 못하는 가운데 능력도 자질도 없는 사람이 대통령이 되었고 부정선거논란에도 불구하고 계속 자리를 지키면서 5,000만 정치공동체의 운명을 손에 쥐고 흔든 것이다. 생각만 해도 등골이 오싹한 일이 아닐 수 없다. 최순실과 같은 비선실세에 의한 국정농단으로 현 정권이 몰락할 수밖에 없었던 것도 정권이 과도하게 공안통치기구에 의존하면서 권력기관들이 정권비리에 대한 감시기능을 상실하고 언론과의 유착으로 언론이 정치권력을 제대로 감시하지 못한 데 기인한 것이라 해도 과언이 아닐 것이다. 정권의 심장부에서 진동하는 썩은 냄새를 세

상이 감지하게 된 다음에는 이미 돌이킬 수 없는 상황이 된 것이다.

04

폭넓은 시야를 갖고 개헌 논의해야

18대 대선에 대한 관권개입사건들은 정부형태 교체만 가지고는 한국정치의 병폐를 치유할 수 없다는 것을 보여준다. 검찰, 경찰, 국정원, 국세청과 같은 권력기관은 어떤 정부형태에나 존속할 수밖에 없다. 이들 권력기관들을 정치적으로 중립화할 수 있는 인사구조를 마련하는 데 성공하지 못한다면 어떤 정부형태에서도 이 기관에 대한 인사권을 진 정치세력은 이 기관들을 정치의 도구로 삼아 초과권력을 만들어 내면서 세도를 부릴 수 위험이 존재하는 것이다.

그럼에도 정부형태 개헌론자들은 이 문제에 대한 아무런 대책도 없이 희망가만을 노래하고 있다. 즉 정부형태를 내각제나 내각제에 가까운 이원정부제로 교체하면 소수 정치엘리트에 의한 권력의 농단, 무능과 부패는 방지되는 반면 정치의 효율성, 민주성은 높아지고 죽고살기식의 대결적 정치행태보다는 절충과 합의를 통한 합의형의 정치행태가 출현하게 될 것이라는 낙관적인 전망만 하고 있는 것이다.

더구나 어떤 정부형태도 장점만 있는 것이 아니다. 그렇기 때문에 정부형태교체는 긍정적 효과는 미미하면서 새로운 문제만을 초래할 수도 있는, 정치공동체 전체를 상대로 한 리스크가 매우 큰 거대한 정치실험인 것이다. 다른 형태의 정치적 무능이나 부패를 유발할 가능성, 특히 대자본 등 사회의 일부 세력에 의해 국회가 포획된 채 산적한 개혁과제를 적시에 처리하지 못하는 정치적 무기력증이나 부분이익들이 공익을 압도하는 총체적 부패 내지 자원분배의 부정의를 조장할 가능성도 높다. 내각제 일본의 무기력, 이탈리아 및 그리스의 부패는 내각제에 희망의 요소만이 가득한 것이 아님을 시사하고 있다. 바이마르공화국의 몰락은 이원정부제에 대해 장밋빛 전망만을 하는 것 역시 무책임한 것임을 말해준다.

더구나 권위주의적 정치문화, 정치혐의에 터 잡아 시민들의 정치참여를 가로막고 있는 비정치적, 반정치적, 비민주적 정당법, 선거법제, 공무원법, 사립학교법, 정당의 과

두화를 조장하고 있는 비민주적인 공직후보자 공천절차, 시민사회의 지역적 분열 및 이를 통한 권력의 독과점을 조장해 온 국회의원 선거제도, 정보사회에서 표현의 자유를 억압하고 정보를 통제하는 수단으로 악용된 방송통신위원회, 집권세력의 나팔수로 용이하게 전락시킬 수 있는 인사구조의 KBS, MBC, YTN, 연합통신과 같은 공영 언론 매체 내지 통신사, 국회의 무능, 아니 야당의 대정부 견제기능을 사실상 마비시켜 야당의 무능을 조장하고 대통령 내지 정치적 다수파의 독주, 부패를 가능하게 한 왜곡된 국정조사법제, 자본의 발호를 억제하기 어려운 사회세력 사이의 불균형 등이 온존하는 현 상황에서는 정치적 다수파가 행정권력과 집행권력을 항상 동시에 장악할 수 있게 되어 있는 내각제나 내각제에 가까운 이원정부제에서는 입법권과 집행권의 민주적 정당성이 이원화되어 있는 대통령제보다 정치적 다수파의 전횡과 독주를 초래할 위험이 더 클 수도 있다.

그러므로 우리 정치의 고질을 치유하기 위해서는 헌법에 대한 개혁 못지않게 법률로 규율되고 있는 정치제도들에 대한 개혁이 수반되어야 한다. 검찰, 경찰, 국정원, 국세청, 방송통신위원회 등의 인사제도의 개혁을 통한 그 정치적 독립성 및 중립성 제고, 시민사회의 지역적 분열·갈등을 해소하고 고도로 분업화된 산업사회 및 정보사회에서 다양해진 국민의 이해관계를 보다 정확히 반영하며 절충과 합의에 의한 정치의 가능성을 높여주는 방향으로의 선거제도 개혁, 민주시민교육의 강화를 통해 국민에게 민주적 시민의식과 교양을 길러주는 한편, 그들의 정치참여를 제고하고 소수 정치엘리트의 정치권력의 독과점을 해소하는 방향의 정당법제, 선거법제, 공무원법제 등의 개혁, 국회, 특히 야당의 대정부 견제기능을 높여주는 방향의 국정조사제도의 개혁은 개헌 이상으로 중요하다. 그러나 이 분야에서의 개혁은 정치세력들 사이의 이해관계의 첨예한 대립으로 개헌보다 더 어려울지도 모른다.

요컨대, 우리 정치의 고질을 치유하기 위한 성공적인 개헌을 위해서는 정부형태의 틀을 넘어가는 넓은 시야의 개헌논의, 정치권력의 견제만큼 중요한 유능한 정부의 구성이라는 목표를 놓치지 않는 개헌논의, 법치주의 및 민주주의의 기제가 정상적으로 작동하기 위하여 불가결한 법률차원의 정치관련 법제들의 개혁을 포함하는 패키지 개헌논의를 통해서 지혜를 모아야 한다고 본다. 이를 위해서는 정치권만이 아니라 시민사회의 대표도 참여하는 숙의가 가능한 논의구조가 마련되어야 한다.

대통령 탄핵시대, 개혁의 방향

: 속의를 통한 넓은 시야의 개헌

KDF REPORT : Issue & Review on Democracy

발행일 2016년 12월 10일

발행처 민주화운동기념사업회 (KDF, Korea Democracy Foundation)

한국민주주의연구소 (IKD, Institute for Korean Democracy)

edit@kdemo.or.kr

서울시 종로구 율곡로 6 트윈트리빌딩 A동 6층

이 책자의 내용은 본 연구소의 공식견해가 아님

본 연구소의 승인없이 전재 및 인용을 금함

