

강고해 보이던 박근혜 정권이 오만한 공천으로 총선에서 패배한 것을 계기로 동요하다가, 최순실 국정농단 사실이 폭로되면서 일순간에 와해되어 가는 초유의 사태가 벌어지고 있다. 국회는 시민들의 비등하는 여론의 거대한 압박 속에 마침내 2016년 12월 9일 국회에서 탄핵소추안을 압도적 다수결로 통과시켰다.

현재 분출하고 있는 뜨거운 민심의 흐름에서 우리 현대정치사의 변곡점을 읽는 것은 지극히 자연스러운 일이다. 촛불을 든 주권자가 법적 책임 추궁 이상의 근본적인 것을 염원하고 있기 때문이다. 즉 박정희 신화에 기댄 권위주의적 정치와 특권, 반칙, 부정부패의 적폐를 청산하고 명실상부한 민주공화국의 실현을 요구하고 있다는 것이다. 정치권이 이와 같은 요구를 올바르게 소화해 내지 못한다면 필경 국민들의 분노가 폭발하여 정치권 전체를 덮칠 것이다.

탄핵정국에서 불붙는 개헌론

박근혜 슈퍼게이트는 대통령의 제왕화와 독선, 무능, 권력의 사유화와 부패, 자원분배의 왜곡, 그로 인한 국가적 위기 초래 등 외견상 대통령제의 문제점으로 지적되어 온 현상들을 집약적으로 보여주고 있다. 이와 같은 피상적 분석에 입각해서 현 사태가 박근혜 개인의 문제가 아닌 현행 헌법의 문제이며 이에 정부형태를 교체해야 한다고 주장하는 정치인들의 목소리가 부쩍 커졌다. 유력한 대통령 후보가 없는 정파일수록 그러한 내용의 개헌에 적극적이다.

그러나 현 탄핵정국에서 정부형태 개헌은 위험하고 또 가능하지도 않다. 더구나 그것이 우리 정치의 고질을 치유하기 위한 정확한 처방인지도 의문이다. 정부형태 개헌은 정치권력을 둘러싼 게임의 룰에 대한 변경이기도 하다. 헌법재판소의 탄핵심판을 앞둔

시점에서 개헌논의는 다수의 국회의원들을 정치적 이해타산에 매달리게 만들어, 민주헌정질서를 농단한 대통령과 그 주변세력에 대한 철저한 청산작업을 무산시키거나 그르치게 하는 원인이 될 수 있다.

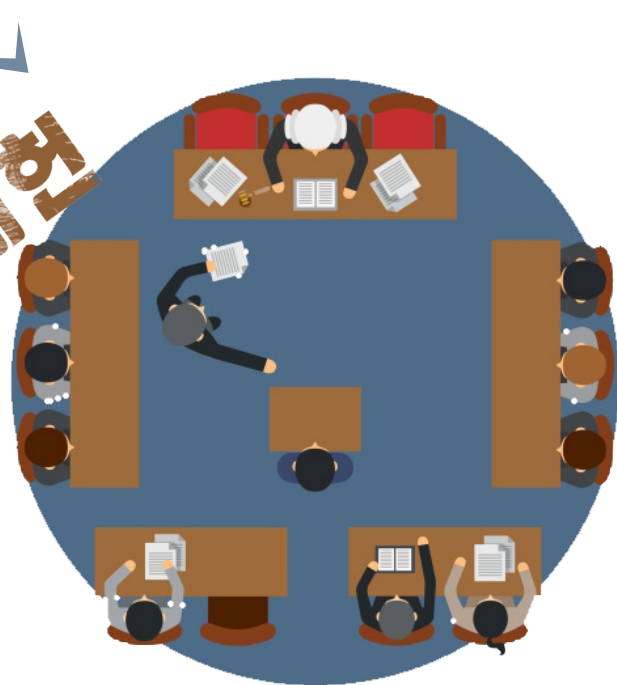
개헌은 국가 기본질서의 변경이다. 따라서 개헌을 위해서는 헌법의 의미에 부합하는 숙의와 숙려의 과정을 거쳐야 하는 것이 원칙이다. 그런데 현 탄핵정국에서의 향후 정치일정은 숙의에 입각한 개헌을 허용하지 않는다. 헌법재판소는 정치적 불확실성을 가급적 신속히 종식시키기 위해 탄핵심판절차를 속도감 있게 진행할 것이다. 대통령이 파면되면 60일 내에 대선이 실시되어야 한다. 한편, 민주당의 주요 대선후보들은 대선 후 개헌을 주장하고 있다. 이처럼 개헌의 시기나 방향에 관한 합의가 정치권에서조차 형성되어 있지 아니하다면 탄핵결정까지 남아 있는

시간 내에 개헌이 성사되는 것은 현실적으로 불가능하다.

정부형태 교체는 정부구성에 관한 헌법조항 몇 개를 바꾸면 되는 것이 아니다. 대통령과 국회의 이원적 민주적 정당성을 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 구울하는 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 진행된

개헌, 폭넓은 시야의 숙의절차 거쳐야



글 정태호 경희대 법학전문대학원(헌법학) 교수
mitbuenger@khu.ac.kr

- 제헌헌법 | 1948.7.17 | 대통령 중심제 | 대통령 국회 간선 | 국회 단원제
- 1차 개헌 | 1952.7.7 | 대통령·부통령 직선 | 국회 양원제
- 2차 개헌 | 1954.11.29 | 대통령 연임 제한 폐지 | 국무총리제 폐지
- 3차 개헌 | 1960.6.15 | 내각책임제 | 헌법재판소 설치 | 대통령 국회 선출
- 4차 개헌 | 1960.11.29 | 부정선거 관련자, 민주반역자 처벌 | 특별재판부, 검찰부 설치
- 5차 개헌 | 1962.12.26 | 대통령 중심제 | 국회 단원제 환원 | 헌법재판소 폐지
- 6차 개헌 | 1969.10.21 | 대통령 3선 허용 | 국회의원 겸직 금지
- 7차 개헌 | 1972.12.17 | 통일주체국민회의 신설 | 대통령 간선 | 국회권한 지위 축소
- 8차 개헌 | 1980.10.27 | 대통령 7년 단임 | 비례대표제 | 국정조사권 신설
- 9차 개헌 | 1987.10.29 | 대통령 직선제, 5년 단임 | 국정감사권 부활



국가 기본질서의 변경인 개헌을 위해서는 헌법의 의미에 부합하는 숙의와 숙려 과정이 필요하다

| 대한민국 개헌 역사 |

정부형태에 대한
개헌만으로는
소수엘리트의
권력독점과 독선을
막을 수 없다



다면, 관련 법령 및 조례의 개정을 위해 어느 정도의 시간을 쏟아야 할지 가능하기조차 어렵다. 중앙정부와 지방정부, 광역지방정부와 지방정부 사이의 과제와 권한, 재원의 분배 틀에 대한 구체적 합의, 합의에 기초한 세법, 지방자치법 등 관련법령의 개정 등등 개헌 이후에도 해결하여야 할 난제가 산적해 있기 때문이다.

정부형태를 내각제나 이원정부제로 바꾸면 대통령 1인에게 권력이 집중되어 발생하는 대통령제의 문제를 해소하고 정치의 효율성, 민주성은 높아지고 극한적 대결적 정치행태보다는 절충과 합의의 정치행태가 출현하게 될 것이라는 분석·전망도 지나치게 피상적이고 안일한 것이다. 권력집중과 권력의 사유화는 대통령제 헌법의 문제가 아니라 대통령 개인의 리더십과 정치문화에 기인하는 것이라는 유력한 반론도 있다. 실제로 김대중, 노무현 두 대통령은 동일한 헌법하에서 제왕이 아니라 연성대통령이 되었다.

또한 대통령이 자신을 제왕적 지위에 올려놓기 위하여 검찰, 국정원, 경찰, 국세청 등 권력기관을 활용해 왔던 것처럼, 내각제나 이원정부제에서도 권력

기관을 통한 원내 다수파의 독주는 얼마든지 가능하다. 정부형태에 대한 개헌만으로는 소수엘리트의 권력독점과 독선, 독주를 근원적으로 차단할 수 없다. 현 정권이 몰락할 수밖에 없었던 것도 과도하게 공안통치기구에 의존하면서, 관련 기관들이 비선실세에 의한 국정농단에 대한 감시기능을 상실하고 언론과의 유착 내지 언론의 무력화로, 언론의 감시기능이 제대로 작동하지 못한 데 기인한 것이다. 그럼에도 정부형태 개헌론자들은 이들 권력기관의 정치적 중립화·독립화를 위한 대책도 없이 희망가만을 노래하고 있다.

숙의절차를 통해 폭넓은 시야를 가져야

더욱이 어떤 정부형태도 장점만 있는 것이 아니다. 그렇기 때문에 정부형태 교체는 긍정적 효과는 미미하고 새로운 양상의 문제만을 초래할 수도 있는, 정치공동체 전체를 상대로 한 리스크가 매우 큰 정치실험이 될 수 있다. 특히 대자본 등 사회의 일부 세력에 의해 국회가 포획된 채 산적한 개혁과제를 적시에 처리하지 못하는 정치적 무기력증, 부분이익들이 공익



을 압도하는 총체적 부패 내지 자원분배의 부정의 조장과 같은, 대통령제와는 다른 형태의 무능과 부패의 원인이 될 수도 있다. 내각제 일본의 무기력과 보수독주, 이탈리아 및 그리스의 부패, 이원정부제 바이마르 공화국의 몰락은 정부형태 교체에 희망의 요소만이 있는 것이 아님을 시사하고 있다.

우리 정치의 폐단은 매우 많다. 정치문화는 권위주의적이고, 국회의원 선거제도는 시민사회의 지역적 분열 및 이를 통한 권력의 독과점을 조장해 왔다. 비정치적, 반정치적, 비민주적 정당법과 선거법제, 공무원법, 사립학교법, 노동관계법은 정치혐오와 정치무관심에 더 잡아 시민들의 정치참여를 가로막고 있다. 비민주적인 공직선거후보자 공천절차는 정당의 과두화를 조장한다. 방송통신위원회는 정보를 통제하고 표현의 자유를 억압하는 수단으로 악용되고, KBS, YTN 등의 공영 언론매체와 연합뉴스와 같은 국가기간통신사는 집권세력의 나팔수로 용이하게 변질될 수 있는 인사구조를 가지고 있다. 왜곡된 국정조사법제는 국회, 아니 야당의 진실탐지기능을 사실상 마비시켜 야당의 무능을 조장하고 대통령 내지 정

치적 다수파의 독주, 부패를 가능하게 한다. 자본과 노동 사이의 세력불균형은 대자본의 발호를 억제하기 어렵게 한다.

이러한 현 상황에서는 입법권과 집행권의 민주적 정당성이 이원화되어 있는 대통령제보다 정치적 다수파가 입법권과 행정권을 동시에 장악할 수 있게 되어 있는 내각제나 이원정부제가 더 위험할 수 있다. 따라서 법률로 규율되고 있는 정치 관련 제도들이 정상적으로 작동할 수 있도록 하는 개혁, 시민들의 민주주의식을 제고하기 위한 민주시민교육이 수반되어야 한다. 이 개혁은 개헌 이상으로 중요한 의미를 갖고 있지만 이해관계의 첨예한 대립으로 개헌보다 더 어려울지도 모른다.

성공적인 정치개혁을 위해서는 정부형태의 틀 교체를 넘어서는 폭넓고 심도 있는 개헌논의, 정치권력의 견제만큼 중요한 유능한 정부의 구성이라는 목표를 놓치지 않는 개헌논의, 법치주의 및 민주주의의 기제가 정상적으로 작동하기 위하여 불가결한 법률 차원의 정치관련 법제들의 개혁을 포함하는 패키지 개헌논의를 통해서 지혜를 모아야 한다고 본다. 이를 위해서는 정치권만이 아니라 시민사회의 대표도 참여하는 숙의가 가능한 논의구조가 마련되어야 한다. **민주리**