

22호

Issue & Review
on Democracy

제10차 개헌 논의, 무엇이 문제인가?

박재창

한국 외대 석좌교수

제10차 개헌 논의, 무엇이 문제인가?

박재창

한국 외대 석좌교수

01

들어가며

개헌 논의가 지지부진하다. 이대로 간다면 이번의 개헌이 2018년 6월의 지방선거와 동시에 실시되기는 어려울 것 같다. 나아가 사실상 2018년 이내에 이루어지기 힘들 것이라는 전망도 전혀 근거 없어 보이지 않는다. 자유한국당이 지금처럼 반대하는 한 어떤 개헌안도 국회를 통과하고 국민투표에 부쳐지기는 쉽지 않을 것이기 때문이다(이옥진, 2018.02.02.). 그러나 보다 더 심각한 과제는 지금 같은 양식과 내용으로 개헌 논의가 진행된다면 설사 개헌이 이루어진다고 하더라도 그것이 과연 이 시대의 이데올로기적인 수요를 반영하는 헌법이 될 것인지에 대해 확신이 서지 않는다는 데에 있다.

이번의 제10차 개헌은 과거의 개헌과 여러모로 그의 정당성 근거를 달리한다. 우선 박근혜 정부의 몰락을 불러온 “촛불민주주의”의 산물이라는 점에서 그렇다. 촛불민주주의가 “광장”을 통해 주문한 것은 단순히 박근혜 정부의 퇴진만이 아니었다. 현행 헌법대로라면 대통령의 탄핵이 필요할 경우 국정의 정치적 대리인인 국회의원이 먼저 나서야 옳을 일이다. 헌법이 국회에 대통령 탄핵권을 부여한 탓이다. 그럼에도 불구하고 연인원 천만 명 이상이 광장에 나가 박근혜 정부의 퇴진을 직접 요구한 것은 그런 대의제의 실효성을 더 이상 믿을 수 없다고 판단했던 탓이다. 그런 점에서 국회는 박근혜 정부의 몰락 이전에 이미 “탄핵”된 것이나 같다.

촛불민주주의는 또한 현행 헌법이 규정한 절차에 따라 선출된 대통령의 퇴진을 요구했다는 점에서 이 나라의 최고 법규범이 이제는 더 이상 우리의 사회권력 관계를 규율하는 효율적인 장치가 아니라는 점을 확인해 준 것이기도 했다. 현재의 헌법이 명목상으로만 사회관계를 다루는 최고의 규범일 뿐 실질적으로는 우리사회의 권력운동과정을 규율하는 규범헌법으로서의 기능이나 정당성을 상실했다는 의미다. 따라서 “촛불”은 현행 헌법을 실질권력관계를 반영하는 새 헌법으로 개정해야 한다는 점을 알리는 신호탄이기도 했다.

이렇듯 현행 헌법이 우리사회의 실질권력관계를 반영하지 않아 단순히 명목헌법으로 평가될 수밖에 없는 이유 가운데 하나는 현행 헌법이 전제하는 국가와 시민사회 간의 실질 권력관계가 촛불민주주의를 통해 보다 더 시민사회 친화적으로 이동했음을 확인하게 되었기 때문이다. 우리 국민이 과거의 수동적, 순응적 시민에서 보다 더 적극적이고 능동적인 시민으로 다시 태어나게 되었음을 이번의 촛불민주주의는 여실히 보여주었다. 따라서 이렇듯 변화된 권력관계를 반영하여 국가와 시민사회 간의 계약 성과물로서의 헌법을 재작성하는

일은 이제 불가피하게 되었다. 문제는 이때의 계약을 기존 계약의 일부수정 문제로 볼 것이냐 아니면 전면 수정에 따른 신규 계약 체결에 버금가는 과제로 보고 접근해야 할 것이냐에 있다.

이 문제에 대한 답을 구하기 위해서는 먼저 오늘날 우리가 추진하는 개헌작업의 성격을 주관적 차원과 객관적 차원으로 나누어 진단해 볼 필요가 있다. 주관적 차원에서는 개헌작업이 과연 실질적으로 국민적 합의에 기초하고 있느냐의 문제를 점검해야 하며, 객관적 차원에서는 헌법의 핵심과제 가운데 하나인 권력분립이나 국정운영 양식 같은 국가조직의 기본원리가 오늘날의 사회 현실을 제대로 반영하는지의 여부를 확인해 보아야 한다. 전자가 헌법의 절차적 정당성을 묻는 것이라고 하다면, 후자는 내용상의 규범적 타당성을 확인해 보려는 것이다.

02

근대 입헌주의 헌법의 객관적 타당성 검토¹

1948년에 제정된 우리 헌법은 기본적으로 근대 입헌주의 이데올로기에 기초해서 마련된 일종의 모방헌법에 해당된다. 제헌 헌법의 기본 프레임을 서구의 역사문화적 소산인 근대 입헌주의 헌법에서 차용한 까닭이다. 그런 점에서 우리는 시민혁명이라는 역사문화적 대전환의 학습 없이 시민혁명의 결과적 소산인 입헌주의 헌법을 채택한 셈이다. 그런 탓에 그 동안 우리 헌법이 장식헌법 내지는 명목헌법의 지위에 머물렀다고 해서 결코 놀랄 일은 아니다. 존재론적인 헌법유형론의 창시자인 뢰벤스타인에 의하면 1948년의 제헌헌법은 명목헌법, 1961년 이후의 제3공화국 헌법은 장식헌법에 해당된다(김선택 외, 2010: 8).

이 경우 우리사회의 실질권력관계와 헌법상의 규범적 질서가 상합하지 않았을 것은 당연한 이치이기도 하다.

1. 입헌주의와 평등주의의 대립

이런 입헌주의 헌법이 지향하는 기본가치를 구현하기 위해서는 헌법을 해석하고 집행하는 일이 전제되지 않을 수 없고, 그 과정에서 헌법을 해석하는 엘리트 내지는 전문가의 우월적 지위를 수용하지 않을 수 없다. 법 만능주의 내지는 엘리트에 의한 권력 독점의 위험성이 내재되어 있다는 뜻이다. 따라서 사회적 평등이 충족되지 않은 상태에서 지나치게 개인의 자유와 권리를 강조하거나 보호하려는 경우, 실제로는 사회적 엘리트나 사회 상층부의 이해를 우선적으로 대변하는 결과를 불러오기 십상이다. 상황이 이런 만큼 전문가 제일주의 내지는 소수에 의한 다수의 지배가 발현할 위험성을 경계해야 한다는 경각심을 가져야 마땅한 일이 된다.

1) 박재창(2018, 발간예정)의 “제1장 옴부즈만의 철학적 토대와 사회적 배경” 일부를 발췌, 수정, 보완했다.

이런 가운데 산업사회의 도래와 함께 근대 자본주의가 발달하자, 다수의 노동자를 중심으로 새로운 사회 권력의 주체라고 할 수 있는 시민계급이 등장하게 되었다. 이들이 참정의 권한을 주창하면서 참정권의 보편화가 이루어지고, 이를 구현하기 위한 장치로 정당정치가 고안되었다. 다수의 지배를 정당화 하고 또 그것을 구현하려는 참정의 시대, 즉 평등을 으뜸가치로 다루려는 대표성의 시대가 도래한 것이다. 이로서 입헌주의가 지향하는 자유주의적 요소와 대중민주주의가 구현하고자 하는 평등주의적 요소가 충돌하는 결과를 낳게 되었다. 국정운영과정에서는 준법성과 대표성이 갈등을 빚는 이유이기도 하다. 이는 입헌민주주의의 경우 입헌주의와 대중민주주의가 결합하면서 실질권력의 주체가 개인이 되어야 하느냐 아니면 다수가 되어야 하느냐를 내포적 갈등과제로 떠안게 되었음을 뜻한다.

그럼에도 불구하고 입헌주의가 국가권력의 자의적 운영을 방지하려 한다는 점에서 민주정체를 유지하기 위한 핵심적 장치, 또는 전제 조건에 해당한다는 사실은 이를 부정하기 어렵다. 그러나 민주주의의 기본원리와 유리된 체 운영될 경우, 사회 구성원의 진정한 자유를 보장하기 어려운 것도 사실이다. 이렇게 놓고 보면 오히려 민주정체가 입헌주의의 전제 조건에 해당된다고 말할 수 있다. 공정한 경쟁의 조건, 기회의 평등 등이 확립되지 않을 경우, 입헌주의의 핵심 기제라고 할 수 있는 헌법 내지는 법치주의 또는 기계적인 평등이 사실은 개인의 실질적인 자유를 왜곡하기 때문이다. 그러나 그렇다고 해서 민주주의의 핵심 가치만을 강조하는 경우 다수에 의한 횡포 내지는 그에 따른 전제주의의 위험성을 피하기 어렵다. 따라서 여하히 자유와 평등 또는 입헌주의와 자유주의 간의 긴장을 완화하고 균형을 유지할 것인가가 민주정체 운영의 핵심 과제로 제기된다.

2. 수평적 권력분립의 실패와 제3의 대안 모색

이런 요구에 부응하여 고안된 국정운영 전략 가운데 하나가 바로 수평적 권력분립이다. 수평적 권력분립은 국가권력 내부의 분업을 통해 분립된 국가 기구들 사이에 권력을 분산하고, 분산된 기구들 사이의 상호 간여와 견제를 통해 힘의 균형을 이루고자 한다. 이렇듯 균형정부(balanced government)는 권력의 집중을 막아 국가권력의 자의적 운영을 적극적으로 차단해보자는 의도의 소산물이다. 나아가 운영 실제에서 이를 보장하기 위해서는 분립된 기구의 담당자들 사이에서 검직을 통한 권력의 융합이 발생하지 않도록 해야 한다고 보았다. 인적자원의 분립을 국가권력분립의 핵심 구성요소 가운데 하나로 삼는 이유다. 이를 기능론의 관점에서 보면, 국가기구들 사이의 분업을 통해 입헌주의와 대중민주주의 사이의 긴장과 대립을 완화하자는 것이기도 하다.

그런데 권력분립의 대표적인 운영양식 가운데 하나인 3권 분립론은 국가기능을 3개의 국가기관으로 나누어 다수에 의해 대변된다고 간주되는 대중민주주의의 평등성에 대한 요구를

입법부가 수렴하고, 소수의 엘리트 중심을 하는 입헌주의의 자유권 보호 정신을 행정부를 통해 반영하며, 자유와 평등 내지는 대중민주주의와 입헌주의 간의 긴장을 순화하기 위한 가치의 해석 내지는 적용의 과제를 사법부가 맡도록 했다. 이럴 경우 국가권력이 분립하는 것은 물론이고 분업의 원리에 따른 분야별 전문성이 제고되며, 나아가 국정운영의 효율성을 높이게 된다고 보았다. 이는 민주주의의 핵심가치인 평등, 자유, 정의를 기능적 분업을 통해 구현하자는 것에 다른 아닌 일이기도 하다.

권력분립은 이렇듯 기관 분립, 인적자원 분립, 기능 분립을 통해 완성된다. 그러나 이의 운영 실제에서 보면 3권간의 분립 내지는 “견제와 균형”을 서로에 대한 불간섭이 아니라 개입과 간여를 통해 구현하고자 한다는 점에 주목할 필요가 있다. 이는 행정부의 내각이나 대통령이 의회 해산권이나 긴급입법권을 갖고, 의회가 대통령 탄핵권이나 내각 불신임권을 갖는 데에서 극명하게 나타난다. 의회가 입법권을 갖는 데 반해 사법부가 위헌법률심판제청권을 갖는 것도 같다. 이로 인해 3권간의 분립은 그 운영 실제에 있어 사실상 균형정부가 아니라 혼합정부를 초래한다는 문제를 낳는다. 기관 간의 기능적 경계가 무너지면서 권력의 융합이 발생하고, 그 결과 부분적인 권력분립과 부분적인 권력융합이 동시에 발현하는 현상을 불러왔다. 여기에 더해 정당정치가 발달하면서 정당을 매개로 국가기관 간의 권력분립이 사실상 융합되는 결과를 낳았다. 이런 현상은 권력융합형 정체를 지향하는 내각책임제 국가에서 보다 더 명료하게 드러난다. 그런데 행정부 고위직을 내각책임제의 경우는 입법부 소속 국회의원이 차지하고 대통령제 하에서는 정당 추천 인사들로 채우면서 엮관제에 의한 폐해가 일상화 하게 되었다. 인적자원 분립의 원칙이 무너지면서 행정부에 대한 효율적인 통제가 사실상 무력화 하게 된 것이다.²

3. 정보사회의 도래와 거버넌스의 수요³

따라서 보다 효과적인 행정통제를 위해 제3의 대안을 모색해야 한다는 주장이 팽대하게 될 것은 정한 이치나 같다. 이런 생각은 정보사회가 도래하면서 보다 더 증폭되었다. 정보사회는 정보소통 양식의 신속성, 복잡성, 다양성, 역동성으로 인해 사회관계양식을 혁명적으로 바꾸고, 그 결과 정부의 대응양식에도 급진적인 변화를 촉구하게 되었다. 먼저 사회관계가

2) 황도수(2016, 110-113)는 현대사회에서는 권력분립을 권력남용방지 보다는 권력운영의 합리성 제고에 초점을 맞추어 이해해야 하며, 그럴 경우 정당 개입으로 인해 무력화 되는 것이 아니라 여당과 야당 간의 관계로 권력분립 전선이 이동했을 뿐이라는 점을 지적하면서도, 정당은 국가기관이 아니며 분점정부의 경우 사실상 야당에 의한 집권 여당의 견제나 통제가 무력화 되고 있어 한계점이 적지 않다는 점을 지적한다.

3) 박재창(2010, 300-304)의 일부를 발췌, 수정, 보완했다.

매우 빠르게 변화하면서 그에 조응해야 하는 정부의 관료적 의사결정 체제는 너무 느리다는 평가를 받는다. 이는 관료제가 안정성과 자급자족성에 기초해 고안된 것인 만큼 당연한 귀결이다. 조직의 변방에서 일어나는 현상에 대한 일차정보를 기관 내부의 일사분란한 계서질서를 통해 일원적으로 집적함으로써 정보유통과정의 생산성을 담보하고자 한 것이 관료제 구축의 핵심 추동요인이다. 따라서 정부가 사회문제 해결에 보다 더 즉응적으로 대처하기 위해서는 의사결정의 중추를 현장에 접근시켜 정보자원의 수직적 전환에 따르는 시간비용을 절약할 필요성이 제기된다. 그렇지 않을 경우 사회문제 해결의 지체로 인해 국민 고충이 도처에 산재할 것은 너무나도 당연한 일이다.

정보사회는 또 사회관계의 복잡성을 높이게 된다. 그런데 관료제는 상대적으로 느슨한 사회관계망을 전제로 분업의 원리에 기초해서 구성된다. 복잡한 사회정책과제를 몇 개의 부분구성요소로 분해해서 이를 개별적으로 처리함으로써 전체로서의 완성과 문제해결에 이르고자 한다. 이런 관리양식은 부분구성요소 사이의 상호의존성 정도가 상대적으로 낮을 때에나 적실성을 갖는다. 사회관계의 빈도나 밀도가 높아지면서 부분구성요소 간의 상호의존성 정도가 심화되는 경우, 다양한 사회정책 과제가 서로 얽혀 있게 마련이며, 그렇기 때문에 이들 모두를 관통하는 “총합적 접근시각(holistic approach)”(Kettl, 1996)이 아니고서는 효율적으로 문제 해결에 이르기가 쉽지 않다. 고식적인 분업의 원리로는 다양한 정책분야를 관통하는 사회문제 해결에 적절히 대응할 수 없다는 뜻이다.

이는 정부와 시민 간의 관계에서도 같다. 시민은 문제해결의 객체이고 정부는 그런 문제해결의 독립 주체라는 인식은 사회공동체가 당면한 과제를 기능적으로 구분해서 접근하려 한다는 점에서 일종의 분업의 원리에 기초한 할거주의의 산물인 셈이다. 그런데 국가와 시민사회를 이렇게 이원론적으로 구분하는 경우, 정부는 사회 현상의 외부에서 제 3자의 눈으로 사회문제의 인과관계를 추적해야 하게 된다. 그러나 정보사회의 도래로 인해 사회관계의 밀도가 높아지면서 그 구조의 복잡성과 유동성으로 인해 현상의 외부에서 제 3자의 눈을 통해 인과관계를 추적하기는 쉽지 않게 된다. 어찌 어찌하여 문제의 원인을 규명하고 해결의 대안을 개발한다고 하더라도 이를 들고 다시 사회관계에 개입하여 문제해결에 나서고자 할 때, 밀도 높은 사회관계로 인해 일종의 ‘간섭효과’를 유발하게 된다 (Kooiman, 1994: 46-47). 문제의 성질 자체를 변화시킨다는 뜻이다. 따라서 정부가 제3의 평정자 내지는 권위적인 문제 해결자로서 사회정책과제의 해결에 전인적인 책임을 감당하는 가부장적 존재를 자임하는 한 정부의 무력성은 일상화 하지 않을 수 없다.

따라서 정부는 정책결정의 유일한 책임자라는 점을 더 이상 고집해서는 안 되며, 오히려 그동안 문제해결의 객체로만 여겨지던 시민사회 내부로부터 필요정보가 수집되고 문제해결의 주도권이 행사되도록 조장하고 지원하는 일에서 자신의 존립근거를 찾아야 한다. 문제의 발원지야 말로 가장 정교하고 풍부한 정보자원의 생산지이고 또 그렇기 때문에 문제해결의 출발점일 것이기 때문이다. 그러나 그렇다고 해서 정부의 존립 이유가 완전히 소진되었다는

의미는 결코 아니다. 정부는 여전히 규범적 지표의 제시자로서⁴ 그리고 시민사회와의 관계를 규율하거나 설정하는 총합적 조망자로서 자신이 감당하고 소화해야 할 책무와 과제를 지닌다. 다만 자신의 역할수행양식을 수정해야 하는 일은 이제 어쩔 수 없는 과제가 되었다. 국가와 시민사회 간의 경계를 초월하는 융합적 질서를 창출함으로써, “이음새 없는 간접국가(seamless indirect government)”(Kettl, 2006: 106)를 모색해야 하는 까닭이다.

또한 정부가 공공재의 생산과 공급 과정에서 더 이상 배타적 독점권을 향유하도록 방치해서는 안 된다는 주장 속에는, 사회구조의 다양성 정도가 매우 높아졌다는 인식에 기인하는 바도 적지 않다. 정보사회에서는 매우 다양한 정책대안 제시자들이 경쟁적 관계를 형성한다. 인터넷을 비롯한 뉴미디어의 계몽과 대안제시 기능이 이런 현상의 중요인자로 작용하는 것은 물론이다. 따라서 관료제가 지향하듯 범용대안(one-size-fits-all)의 개발을 통해 모든 사회정책과제를 일거에 해결하기는 어려운 시대가 되었다. 정부의 일방적이고 일원적인 문제해결전략이 더 이상 호소력을 갖기 힘들게 된 것이다. 그렇다고 해서 모든 개인의 특정적 이해관계를 전수 수용한다는 것도 지나치게 비경제적이며 반공동체적이다. 따라서 정부의 일원적 대응전략과 시민사회의 다원적 요구를 절충 조절하지 않으면 안 된다.

정보사회는 또한 사회구조의 역동성과 함께 정책과제의 가변성도 크게 증대시킨다. 그만큼 현재의 시점에서 미래의 상황을 조망하고 예측하기가 어려울 것은 물론이다. 따라서 미래를 조망하는 데에서 부터 출발하는 정부의 기획기능은 이제 더 이상 적실성을 유지하기 어렵게 되었다. 그렇지 않을 경우 도처에서 국민 고충이 유발될 것은 정한 이치나 같다. 따라서 정부가 더 이상 정태적인 기획업무에 매달릴 것이 아니라 사회구조의 변화에 민감하게 반응하는 동태적 자세를 갖추고 또 거기에 필요한 기능을 강화해 나가야 한다. 아니 사회정책과제의 해결책이 정부에 있다는 일원론적 인식의 틀 자체를 바꾸지 않고서는 정보사회의 역동성에 제대로 대응할 수 없으며 그렇기 때문에 정부의 실패를 근원적으로 치유할 수도 없다.

이런 현실인식과 문제의식은 정부와 시민사회 간의 협력적 공조체제를 통한 공공문제 해결양식을 주문하게 된다. 과거 정부를 공공문제 해결의 유일무이한 주체로 그리고 시민을 정부가 감당해야 할 공공문제 해결의 객체 내지는 비용으로 인식하던 때와는 사뭇 달라진 셈이다. 오히려 시민을 일종의 자원 내지는 동반자로 보는 시각상의 교정을 구하게 되었다(Pierre, 2009: 1). 고전적인 자유민주주의체제 내지는 입헌주의체제 아래에서 운영해 온 국정관리양식과는 달리 국가와 시민사회의 협력적 공조체제 내지는 동반자 관계를 통해 공적 과제를 해결해 나가자는 것이다. 정부와 시민사회가 협력적 파트너로 작동하는 거버넌스 체제의 도입이 불가피하게 되었음을 뜻한다.

4) 특히 시민사회와 정부 간 협력의 양식이나 질서를 설정하고 제시하는 역할은 여전히 정부가 담당해야 한다.

바로 이 점에서 정보사회의 도래는 근대 이후의 이념 프레임을 근본부터 바꾸자는 것이며, 그렇기 때문에 새로운 차원의 시민혁명기에 접어들었음을 시사하는 것이기도 하다. 그 새로운 사회혁명의 소산이라고 할 수 있는 거버넌스는 당연히 국가, 시장, 시민사회 간의 영역별 경계를 모호하게 만들면서 이들 간의 융합과 통섭이 공공재 생산에 있어 매우 중요한 요소라는 점을 가정한다. 강제력이나 외부의 권위에 기초하는 공적 영역과 자유의지를 매개로 운영되는 사적 영역 간의 경계가 무너진다는 것은 사적 영역의 본래적인 성격이 변화를 맞게 된다는 의미이기도 하고 공적 영역이 과거와는 달리 유사 시장적 내지는 유사 시민사회적 성격을 지니게 된다는 의미이기도 하다.

이에 따라 국정관리는 이제 더 이상 상명하달식의 일방적이고 일원적인 관료적 질서를 의미하지 않게 되었으며, 밑으로부터의 다양한 동기유발이나 가치유인 요소도 함께 중시해야 하게 되었다. 무엇보다 중요한 것은 국가의 역할이 더 이상 일방적으로 지시명령하거나 시정조치하거나 징벌을 가하는 데 있는 것이 아니라, 공공재 생산과정에 참여하는 다양한 활동자들이 자율조정능력을 발휘하도록 지원하거나 조장하는 간접 활동에 초점을 맞춰야 한다고 보게 되었다는 점이다. 이는 국가의 압제로부터 인민을 해방시키거나 인민의 자기결정권 내지는 자기성취권을 중시하는 좌파 이념체계와 최소국가론 내지는 절대 최소값으로의 정부기능 축소와 함께 개인, 가정, 사회의 자기관리 책임과 능력을 강조하는 우파 이념체계가 절묘한 공생점을 발견한 결과인 셈이기도 하다(Sorensen & Triantafillou, 2009: 4), 정보사회의 도래에 힘입어 입헌주의 내지는 자유주의와 대중민주주의 내지는 평등주의 사이의 오랜 긴장이 비로써 교묘한 절충점을 찾기에 이르렀다는 의미이기도 하다.

따라서 이 시대의 헌법 개정은 바로 이런 인류문화사적 대전환기의 속성을 반영하는 것이 되어야 하고, 그런 점에서 단순히 근대 입헌주의 헌법의 당위적 프레임을 복제하는 데에 머물러서는 곤란한 일이다. 현행 헌법이 서구의 근대 입헌주의 헌법을 차용하는 과정에서 “마치 더 자란 다음에 입을 생각으로 현재는 입기 어려울 만큼 큰 옷을 재단한 것”이었다고 한다면, 이제 정보사회의 도래와 함께 촛불민주주의 시대가 우리에게 주문하는 과제는 이렇듯 이미 커져있는 우리의 몸집이나 새 시대의 취향에 맞게 새 옷을 새로 지어 입어야 한다는 점이다.

03

사회적 합의의 주관적 정당성 검토

현행 헌법 제1조에 “대한민국의 주권은 국민에게 있고 모든 권력은 국민으로부터 나온다”고 규정되어 있는 만큼 국민이 헌법의 제정이나 개정의 주체가 되어야 할 것은 물론이다. 역사적으로 보더라도 근대 입헌주의가 절대왕조체제와 결별하는 시민혁명과정에서 생겨난 정치적 자의식의 결과물이라는 점에서 볼 때, 제3의 신분 즉 국민이 헌법제정이나 개정의 주체가 되고 또 그가 보유하는 헌법창안권이 단일불가분이며 일체의 외부적인 제한을 받지 않는 시원적 권력일 것은 두말할 나위가 없다(권영성, 2010: 44).

그런데 촛불민주주의가 현대 한국사회의 근간을 형성해 온 기득의 권력카르텔을 부정하고 신질서의 창출을 요구하는 역사적 사건이라는 관점에서 보면, 이는 입헌주의 시대의 문을 열었던 근대 시민혁명을 후기근대의 시점에서 데자뷰 하자는 것에 다름 아닌 일이 된다. 촛불민주주의의 등장이 이렇듯 시대 성격을 바꾸는 역사적 전환점에 해당한다면 이번의 헌법 수정과정에서 국민적 합의를 도출하는 일이 그 어떤 것으로도 바꿀 수 없을 만큼 절대절명하고 또 불가양적인 과제에 해당된다는 것은 너무나도 당연한 귀결이다.

문제는 이런 시원적 권력을 어떻게 행사할 것이냐에 있다. 헌법을 제정하는 경우에는 정치적 공동체가 법적 공동체로 전환하는 과정에서 제기되는 과제임으로 미리 규정된 절차나 과정이 선형적으로 존재할리가 없다. 따라서 헌법제정권을 가진 국민이 스스로 선택하는 양식에 따라 제정하는 것이 타당한 일일 것이다. 그러나 헌법을 개정하는 경우에는 헌법제정권력에 의해 그 효력의 근거가 마련되고 이미 창설되어 있는 권력에 의존하지 않을 수 없다. 따라서 현행 헌법의 기본원리인 자유민주적 기본질서의 프레임을 벗어날 수 없으며 헌법상 규정되어 있는 개정절차에 따라야 한다.

그런데 이번의 촛불민주주의는 그 내용면에서 볼 때 후기근대에서 목도하는 시민혁명에 버금가는 만큼 헌법제정에 준하는 조치를 취해야 마땅한 일이다. 하지만, 형식논리 차원에서 보면 아직 근대 입헌주의의 프레임을 극복하자는 것은 아닌 만큼 현행 헌법이 규정하고 있는 헌법개정절차에 구속되어야 마땅한 일이기도 하다. 이런 모순에 보다 효율적으로 대응하기 위해서는 현행 헌법이 규정하고 있는 개정절차를 준수하면서도 가능한 범위 내에서는 시민주권의 직접성을 보다 적극적으로 강화하는 방향으로 개정전략을 보완할 것이 요구된다.

1. 국민총의의 모색과 헌법개정절차의 개정

그런데 현행 헌법은 그의 개정절차를 국회나 대통령이 발의하고, 국회 재적의원 3분의 2 이상이 찬성하는 경우, 국민투표에 붙여 확정하도록 하고 있다. 국회와 국민투표를 국민적 합의의 도출 수단으로 정해둔 셈이다. 그러나 이번의 촛불민주주의에서 목격한 바는 이미 국회에 대한 사회적인 신뢰가 상실되어 있어 사실상 그의 기능적 정당성이 크게 훼손되어 있다는 점이다. 이미 정파 간 갈등과 대립으로 인해 제20대 국회가 개헌안을 발의하여 확정하기는 현실적으로 어렵게 되어 있다는 점도 바로 이런 국회의 무력성 내지는 정당성 상실 현상을 간접 증명해 준다고도 말할 수 있다. 이렇게 놓고 볼 때 개헌안 제안권을 국민에게 주지 않고 국회나 대통령에게만 부여한다거나 국회에게만 개헌안 의결권을 부여한다는 것은 문제가 적지 않다. 따라서 촛불민주주의 정신인 직접민주주의적인 요소를 가미하여 국민에게도 개헌안 제안권을 부여하는 보완적 장치의 도입이 요청된다. 일정 수 이상의 국민이 요구하는 경우 개헌을 제안할 수 있도록 헌법개정절차를 개정하자는 것이다. 이점은 제3공화국 헌법 이전에는 국민이 직접 개헌을 발의할 수 있는 통로가 마련되어 있었다는 점에서도 그의 정당성 근거를 배가한다.

문제는 국민의 총의를 수렴하는 장치로 국민투표제를 두고 있다는 데에도 있다. 국민투표가 헌법개정과정에서 국민의 총의를 확인하기 위한 장치로는 불완전하다는 사실은 이미 여러 곳에서 확인되고 있다. 제2차 세계대전 이후 전 세계에서 실시된 헌법개정용 국민투표 가운데 부결된 경우는 프랑스의 드골대통령이 주도했던 제5공화국 헌법개정안에 대한 것뿐이었다는 사실이 이를 간접 증명한다. 사실 국민투표는 국민의 다양한 의견을 묻는 것이 아니라 이미 정해진 의견에 대한 찬반 양론 가운데 하나를 선택하도록 강제하는 것에 지나지 않는다. 바로 그 점에서 신임투표(plebiscite)의 한 양식으로 지목되거나 적극적 국민의견 수렴수단으로서는 불구라는 평가를 받는다. 국민투표는 그의 모든 집행과정이 대통령에 의해 주도되기 때문에 헌법개정안에 대한 찬반운동이 공정하게 관리되기 어렵고, 정부 주도의 찬성운동으로 추진될 가능성이 매우 높다는 점도 문제다. 국민투표는 대통령의 선택지를 정당화하기 위한 수단으로 동원되는 경향성을 지녔다. 나아가 현 시점에서는 기술적인 하자로 인해 국민투표의 실시 자체가 어렵게 되어 있다. 헌법재판소는 지난 2014년 재외국민의 국민투표 참여를 제한하는 국민투표법에 대해 재외선거인의 국민투표권을 사실상 박탈한다는 이유로 위헌 결정을 내린 바 있다. 이후 국민투표법을 개정하지 않아 현재대로라면 헌법개정안에 대한 국민투표는 이를 실시할 수 없는 실정이다(왕길환, 2018).

헌법에 규정한 개정절차에 내포되어 있는 이런 과제들을 감안하고, 특히 앞으로의 국정관리가 거버넌스의 양식을 취해야 한다는 앞서의 논의를 상기해 보면, 헌법개정과정에서 보다 적극적으로 국민총의를 모으기 위해서는 보완적 장치를 개발하는 일이 절실한 과제임을 알 수 있다. 헌법의 정치성 차원에서 볼 때, 헌법은 단순히 국가 권력의 담당자를 정하는

정치적 규율이기 이전에 이미 권력을 확보한 세력이 헌법적 결정의 주도자가 된다(정극인, 2015: 206)는 사실을 상기해야 한다. 촛불민주주의에서 발현된 국민주동성 구현을 위해 헌법 성안과정의 하나로 헌법개정국민회의 같이 국민이 주동하는 거버넌스 기구 구성에 나서야 하는 이유다.

국민회의가 거버넌스의 정신을 살리기 위해서는 국민대표와 정부대표로 구성하도록 하되, 국민대표는 전국민의 인구사회학적 특성을 순비례적으로 반영해서 여론조사시 표본집단을 추출하는 양식으로 선발하는 방안을 제안한다. 협의제 민주주의(collaborative democracy)를 통해 국민투표의 한계를 보완하고 개헌안에 대한 보다 확장된 논의와 토론이 이루어지도록 하며, 나아가 개헌안에 대한 국민의 이해정도나 의견 수렴의 폭을 비례성의 원칙에 따라 확대하고자 하기 때문이다. 이런 협의제 민주주의의 구체적인 운영양식으로는 이미 다양한 모형이 개발되어 있다.⁵ 이를 벤치마킹하면 될 것이다.

그렇지 않고 지금처럼 개헌논의가 정치권 중심으로 진행되면서 사회적 담론으로 성숙되지 않는다면 이를 국민이 주도하는 개헌작업이라고 말할 수 없다. 그나마 지금처럼 국민주도헌법개정전국네트워크나 헌법개정국민주권회의 같은 시민사회의 노력이 경주되고 있는 건 무척 다행스러운 일이다. 다만 이런 운동의 소산이 공식적인 헌법개정과정과 제도적으로 연결되지 않는다면 국민총의의 실질적인 반영은 쉽지 않게 된다. 이런 점을 감안하여 정부대표가 참여하는 협의제 거버넌스 기구의 설치를 통해 국민의 총의와 전문가적인 판단을 융합하자는 것이 헌법개정국민회의를 주문하게 되는 또 다른 이유다.

2. 국가조직원리로서의 수직적 권력분립

이렇듯 헌법개정절차를 시민 친화적으로 개선하고 거버넌스 체제를 반영해야 한다는 과제는 개헌안이 핵심적으로 고민해야 할 권력구조의 재편 문제에서도 같다. 현재 논의되고 있는 개헌안의 핵심과제는 대통령 중심제, 내각책임제, 이원집정부제 또는 분권형 대통령제 가운데 어느 것을 채택할 것인가에 모아져 있다. 그러나 이는 또 다른 형태의 근대 유산 내지는 서구 헌법 차용전략에 지나지 않는다. 논의의 기본 프레임에 있어 후기근대의 우리사회가 당면하고 있는 사회현실을 반영하는 권력구조를 창안하려는 것으로는 보이지 않기 때문이다. 지금 논의 되고 있는 것 가운데 어느 형태의 권력구조 모형을 도입한다고 하더라도 오늘날 후기근대의 사회관계를 다루는 데 있어서 스스로 무력하고 기능적 한계에

5) 예를 들어 담론형 여론조사, 21세기 마을회의제도, 시민배심원 제도, 역동적 기획 샐레트, 전국 정책과제 포럼 등을 들 수 있다. 보다 자세한 내용은 박재창(2010, 42-44)을 참조하기 바란다.

봉착하지 않을 수 없다는 점은 이미 앞서의 논의를 통해 밝혀진 바와 같다. 따라서 이번의 개헌은 국가조직원리를 다루는 데 있어 그 동안 입헌주의 헌법이 그래 왔던 것처럼 국가 내부의 수평적 권력관계 배분문제에 주력할 것이 아니라 국가와 시민사회 사이의 수직적 권력관계 재편문제에 우선순위를 두어 거버넌스의 정신을 살리고자 노력해야 마땅할 일이다.

촛불민주주의가 요구한 바 국민주권성의 실질화를 위해서는 대의민주주의에 직접민주주의 요소를 가미하는 일이 불가피하며(성낙인, 2015: 18), 이를 위해서는 국정과정에 보다 적극적인 시민참여 공간을 마련하는 일이 급선무라고 여겨지기 때문이다. 그런 점에서 제기되는 수직적 권력구조 재편 과제로는 국민소환제도, 국민발안제도, 옴부즈만제도, 초광역 지방자치제도, 권역별 비례대표제도의 도입 등을 들 수 있다.

1) 국민소환제도의 도입⁶

오늘날 국회에 대한 사회적 불신이 팽대해 있다는 사실은 체언을 요하지 않는다. 문제는 그럼에도 불구하고 임기만료 전까지는 국회의원이 국민의 참정권을 대행해야 한다는 데에 있다. 이로서 사실상 국민의 참정권이 훼손되는 현실을 시정하고 국민의 국정 주도권을 확대하기 위한 수단 가운데 하나는 일정 수 이상의 유권자가 지지하는 경우 임기 전이라도 국회의원의 해임이 가능케 하자는 것이다.

이런 국민소환제의 근거는 제헌헌법에 이미 그 근거가 마련된 바 있었다. 다만 제3공화국이 들어서면서 헌법에서 이를 삭제했을 뿐이다. 제헌헌법 제27조에 따르면, “공무원은 주권을 가진 국민의 수임자이며 언제든지 국민에 대하여 책임을 진다. 국민은 불법행위를 한 공무원의 파면을 청원할 권리가 있다. 공무원의 직무상 불법행위로 인하여 손해를 받은 자는 국가 또는 공공단체에 대하여 배상을 청구할 수 있다. 단, 공무원 자신의 민사상이나 형사상의 책임이 면제되는 것은 아니다”고 되어 있다.

비슷한 양식으로 지방자치법에도 주민소환제도가 도입되어 있다. 지방자치법 제20조(주민소환)에 따르면, “① 주민은 그 지방자치단체의 장 및 지방의회의원(비례대표 지방의회의원은 제외한다)을 소환할 권리를 가진다. ② 주민소환의 투표 청구권자·청구요건·절차 및 효력 등에 관하여는 따로 법률로 정한다.”고 되어 있다. 국민소환정신이 이미 지방정부 수준에서는 법적 규범으로 자리 잡고 있는 셈이다. 다만 그 동안은 헌법상 국회의원의 임기가 4년으로 보장되어 있어 위헌의 소지가 크다는 주장이 있었던 만큼 이를 개정 헌법에 도입하는 경우 그간의 위헌논의를 근본부터 잠재울 수 있게 된다.

6) 박재창(2014: 145-150)을 부분 발췌, 수정했다.

그러나 국민소환이 형식적 국민주권론에서 실질적인 국민주권론으로 이동하자는 것임으로 근대 입헌주의가 정초해 온 대의제의 원리와 충돌할 여지가 있다는 이견도 있다. 그러나 대의제는 국민주권론과 동열의 것이 아니라 국민주권을 실현하기 위한 수단 가운데 하나일 뿐이라는 사실을 상기할 필요가 있다. 국민의 기본주권은 선거 때만 한정된 것이 아니라 항상적 성질의 것이며, 따라서 대리인의 선출권 뿐만 아니라 소환권과 해임권까지도 국민에게 부여되어 있다는 사실을 상기해야 한다.

특히 대통령에 대한 국회의 탄핵권이 국민에 의한 대통령의 직접 선출이나 임기제에도 불구하고 그에 대한 파면제도를 도입한 것이라는 점을 감안해 보면, 자유위임이나 임기제를 이유로 국회의원에 대한 국민소환이 불가능하다는 주장은 설득력이 크지 않다. 3권 간의 분립과 견제 및 균형의 유지라는 측면에서도 국회에 의한 대통령의 탄핵은 상대적으로 용이하게 되어 있으면서 국회의원에 대해서는 효율적인 소환제도가 마련되어 있지 않다는 점을 감안할 필요가 있다. 소환제도 간의 균형성을 유지하자는 뜻이다.

이렇듯 국회의원 국민소환제가 도입되는 경우 입법 환경이 크게 바뀌면서 입법과정 및 국회의원의 대 국민 반응성, 조응성 정도를 높이는 계기가 될 것이다. 생활 속의 정치가 확산되고 국민의 주권의식이 높아지면서 방관자의 정치 내지는 객석정치시대를 벗어나는 데도 기여하게 된다. 무엇보다도 국민의사에 반하는 대의기관의 횡포와 독단을 방지하는 최후의 장치가 될 것으로 기대된다. 실제로 소환의 발의가 이루어지지 않더라도 대의기구로서의 역할 일탈을 일삼는 국회의원들에게 사전적 압력동원 수단으로 작용하게 된다는 점에도 유의할 필요가 있다.

2) 국민발안제도의 도입⁷⁾

입헌주의는 법규범을 통해 사회관계를 규율하자는 것이지만, 국회를 중심으로 벌어지는 입법과정의 왜곡과 지체로 인해 핵심정책과제의 심의를 외면하는 일이 심각한 수준에 이르렀음은 주지하는 바와 같다. 주요 갈등과제가 국회의 심의과정에서 외면된 결과 사실상 국민참정권의 왜곡이나 사회적 불안정 요인이 방치되고 있는 셈이다. 반면에 일반 유권자들은 이미 과거 간접민주주의를 고안하던 시대의 국민이 아니다. 자존감, 자기주장성, 개별적 선호의 다양성 등에서 확연히 달라져 있다. “을의 시대” 도래가 이를 증명한다.

이렇듯 자기 주창성이 강한 시민의 등장은 다른 한편 소수파 이해관계의 주창성 정도를 높이면서 시민사회 내부의 통합적 질서 창출을 어렵게 한다. 시민사회내부의 합의 도출이

7) 박재창(2014: 151-154)을 부분 발췌, 수정했다.

어려운 만큼 합의된 의견을 대표해야 하는 국회의 역할이 퇴행을 거듭하게 될 것도 당연한 일이다. 그런데 정보사회의 도래로 정당이나 또는 다른 형태의 이익중개장치가 아니더라도 시민 스스로가 유사 정책선호집단을 포착하고 여론화 하는 능력은 혁신적으로 개선되고 있다. 시민이 직접 참여하여 자신의 요구를 반영해야 하는 수요와 그 가능성도 함께 커져 있는 셈이다. 준직접민주주의 구현 가능성이 커져 있다는 뜻이다.

그런데 현행 제도하에서도 국민은 국회를 상대로 청원할 수 있고, 청원은 청원서의 제출로 하며, 국민은 누구나 국회에 진정할 수 있는 등 청원권이 인정되고 있다. 이는 과거 의회가 사법적 기능을 수행하던 시대의 유산에 해당된다. 그래서 그런지 국회의원의 소개가 전제되어야 진정과 청원을 접수할 수 있다. 그만큼 소극적이고 간접적이며 피동적이다. 그런 만큼 오늘날의 적극적 시민주권을 전제하는 거버넌스 시대의 요구에 부합하기는 어렵다. 국민에게 정치과정의 주도권을 돌려주기 위한 것이라고 한다면 보다 더 능동적인 참여 창구를 열어주어야 한다.

이렇듯 국민에게 법안 제출권을 부여하는 경우, 국회의원과 일반 유권자가 입법권을 놓고 경쟁하게 되어 대표성의 원리에 위배된다는 주장이 있을 수 있다. 그러나 이는 국회의원이 일반 유권자의 입법대리인이라는 점에서 볼 때 본질적으로 문제될 것이 없다. 유권자에게 법률창안권을 부여하는 것은 입법과정을 약화시키는 것이 아니라 오히려 강화시키는 결과를 가져오게 된다. 폴란드, 오스트리아 등과 미국, 동유럽, 스웨덴 등의 지방정부에서 운영하고 있어 선행적 사례도 있다. 또한 국회의 입법권을 침해한다는 주장도 제기될 수 있다. 그러나 해당 상임위원회가 청원법률초안을 심사한 후 상임위원회의 명의로 이를 제안토록 하는 경우, 국회의원에 입법권을 부여하는 일과 충돌할 하등의 이유는 없다.

국민발안제도가 도입되는 경우 입법과정에 대한 국민의 직접적인 참여 기회가 확장되면서 국회의 입법 환경을 크게 바꾸고 국회에 대한 사회적 불신을 줄이게 될 것은 두말할 필요가 없다. 입법권의 독점에 안주하던 국회의원으로 하여금 보다 더 국민의 소리에 귀 기울이도록 압박하는 효과가 생기게 될 것이기 때문이다. 국회 내외에 정책경쟁 분위기를 진작시키면서 선거과정에도 영향을 미쳐 정책선거로의 전환을 촉구하는 전기가 될 수도 있다. 이로서 우리의 정치문화를 크게 바꾸면서 결과적으로는 국회의원에 대한 유권자의 실질적인 통제권을 강화하게 된다. 나아가 국가와 시민사회 사이의 간극을 크게 좁히는 역할을 수행하게 될 것이다.

3) 옴부즈만제도의 도입⁸

법규중심주의, 과정통제, 계서제의 원리 등 선형체계론에 의존하는 행정국가형 국정운영 양식이 정보사회 이후의 사회구조 변화에 상합하지 않는다는 점에는 이론의 여지가 있을 수 없다. 그렇다고 해서 현재의 국정운영 시스템을 전반적으로 대체할 만한 혁신적인 대안이 아직 고안되어 있는 것은 아닌 만큼 이제 국정운영과정에서 국민의 고충이나 불만이 발생하게 되는 것은 부분적, 일시적, 병리적 현상이 아니라 전반적, 항상적, 본질적 문제가 되었다.

그런데 행정집행과정에서 발생하는 국민고충을 또 다시 행정관리 양식으로 대응한다는 것은 새로운 국민고충의 연쇄고리를 낳게 된다는 것을 뜻한다. 관료제의 병리를 관료제로 해결하고자 하는 것이며, 법 앞의 평등을 내세워 이미 호소력을 상실한 형식상의 다수결주의로 다시 소수파의 이해관계를 매몰시키려는 것에 다름 아니다. 국민고충 처리문제를 단순히 종합민원처리 수준에서 대응하는 차원을 넘어 새로운 시각에서 대응해 나가야 하는 이유다.

이런 관점에서 볼 때 옴부즈만이 지향하는 “대항관료제(counter-bureaucracy)”는 소수의 패배, 민원의 고충, 개인의 과제를 다수나 국가의 편익이 아니라 개별 시민 내지는 소수파의 입장에서 다루고자 한다. 다수를 표방하는 국가를 상대로 소수자로서의 개별 민원을 연결하고 조정, 대변하는 “외교관” 역할을 수행하는 것이다. 이때의 외교관은 법규 의존적, 선례 답습적, 분업적, 할거주의적 접근시각에서 벗어나 권고적, 종합적, 현장 중심적, 중개 조정적 문제해결양식에 의한 중국적 대응전략을 취하고자 한다.

바로 이 점에서 법규중심주의와 일원주의에 기초하는 국가기구라기 보다는 국가와 시민사회 사이에서 활동하는 일종의 준정부적 성격의 중재자 내지는 중개자에 해당된다. 그렇기 때문에 국가와 시민사회의 수직적 관계 속에서 시민사회 친화적으로 권력의 중추를 이동하고자 하는 적극적인 노력의 한 양식이기도 한 것이다. 부연하면 국가와 시민사회의 수직적 간극을 줄이는 중간집단에 해당하며 국회와 유권자를 연결하는 새로운 통로로서의 의미도 지닌다. 같은 중간집단 성격의 연결통로로는 정당이 있지만 정당이 투입기능에 주목하는 데 반해 옴부즈만은 환류기능에 강조점을 둔다는 점에서 다르다.

이런 옴부즈만을 국회에 두는 경우 행정부 외부에서 추동되는 “외재적 통제”가 가능해지면서 행정부의 “제 식구 감싸기”나 자기 시각에 매몰되는 현상을 극복할 수 있게 되어 보다 더 적극적인 고충 및 민원 시정이 가능하게 된다.⁹ 이로써 국민의 고충과 민원 해결과정에서의

8) 박재창(2014: 141-144)을 부분 발췌, 수정했다.

9) 현재도 국민권익위원회가 국무총리실 소속으로 구성되어 있어 국가 옴부즈만을 자임하고 있지만, 옴부즈만이라기 보다는 사실상 종합민원처리기구의 하나로 운영되고 있고 국무총리실에 소속되는 데에서는 오는 한계가 적지 않아 헌법상 독립기구로 설치할 것이 요청된다.

신속성, 중국성, 편의성이 높아지면서 국민의 국가에 대한 불만을 줄이는 데 기여하게 된다. 이 과정에서 형식적인 다중의 사회가 아니라 소수와 다수의 빈번한 결집과 분산을 통한 참여와 승인, 이를 기초로 하는 재통합 내지는 재다중화(再多衆化, re-massifying) 사회를 지향하게 된다.

이럴 경우 국회 기능을 단순히 정치적 욕구의 투입 및 정책의 심의 및 결정 기구로 인식하던 데에서 더 나아가 정책집행 이후의 평가 및 환류단계의 과제까지를 연계해서 다루는 기구로 그의 정체성을 재정립하게 된다. 이 경우 지금까지 국회에 대해 가지고 있던 정치 불신을 크게 해소하는 전기를 제공할 수 있게 될 것이다. 군림하는 국회가 아니라 국민고충을 해결해주는 서비스 제공기구로 재탄생하게 되면서 국회의 대 국민 면모를 일신하게 되는 것이다. 다수의 강제력이 아니라 소수의 중요성을 강조하는 기구로 작동하게 된다는 뜻이기도 하다.

4) 초광역 지방자치제도의 도입¹⁰⁾

국가와 시민사회 사이의 간극을 줄이고 국민의 국정과정에 대한 참여의 직접화, 적극화를 가능케 한다는 점에서 분권은 시민사회 친화적인 수직적 국가권력 분립 양식 가운데 하나다. 무엇보다도 거버넌스 시대가 필요로 하는 시민참여 공간을 확장한다는 점에서 시대정신의 발현물이기도 하다. 정치적 민주주의의 신장이나 전국적인 삶의 균형이라는 측면에서도 필요불가결적인 개혁과제 가운데 하나다.

문제는 어떤 유형의 지방분권이 분권정부의 지속가능성을 보다 더 효과적으로 담보할 것이냐에 있다. 그런 점에서 보면 분권의 경제적 동인에 주목하지 않을 수 없다. 오늘날 범지구적으로 지역 간 입지경쟁이 심화되고 있기 때문이다. 국가에 갇혀 있던 지역이 국제무대에서 직접적인 행위자로 활동해야 하는 시대다. 지역의 생존문제를 더 이상 중앙정부에 의존할 수는 없다. 이렇듯 지구화 시대에 조응하는 지역판촉형 지방정부가 되기 위해서는 행정기능, 입법기능, 사법기능 모두를 수행하는 독립형 정치활동 단위체를 필요로 한다. 이는 당연히 시민참여를 중시하는 거버넌스형 지방정부의 운영을 위해서도 요청된다. 이로 인해 광역자치단체의 정체성 변화에 대한 요구는 매우 크다. 기초자치단체가 일상의 생활단위라면 광역자치단체는 세계의 지역정부와 경쟁하는 지역경제발전의 주체가 되어야 하기 때문이다. 국가와 기초지방자치 단체 사이를 이어주는 중간자 역할을 요구받고 있기도 하다.

이에 조응하여 광역자치정부를 초광역화 하는 경향은 이미 여러 나라에서 나타나고 있다.

10) 박재창(2012: 271-273)을 부분 발췌, 수정했다.

독일, 영국, EU, 캐나다, 일본 등 세계 여러 나라가 광역자치정부의 초광역화를 추진하는 추세에 있다. 지구화 시대에 조응하여 경쟁력 있는 지역정부로 개편하려면 자치단위의 규모가 커야한다고 보기 때문이다. 그러나 우리의 경우는 오히려 도를 폐지하자는 논의가 진행될 만큼 광역자치단체의 법적, 기능적 정체성이 모호하게 변질되는 과정에 있다.

이런 점을 감안하여 각 자치정부의 계층 간 권한과 책임을 보충성의 원칙에 따라 재정리함으로써 당해 지역에서 자치정부가 국가를 대신해 정치, 행정, 경제 발전을 견인하는 주체로 활동할 수 있게 권역과 기능을 확대 조정할 필요가 있다. 중앙정부의 권한을 축소하는 한편 지방정부의 권한은 이를 확대하는 방향으로 국가의 수직적 권력구조를 재편하자는 뜻이다.

이를 위해 광역자치정부에 자치입법권, 자치행정권 및 자치조직권을 부여해야 할 것은 물론이다. 국가의 배타적 입법권인 행정 명령, 법규 명령권은 국가에 전속하도록 하되 중앙정부의 입법소관사항이 아닌 경우에는 지방정부가 법규재정권을 갖도록 해야 한다. 기관구성권에 대해서도 광역자치정부의 의회가 조례입법을 통해 자율적으로 결정하도록 해야 한다. 중앙정부가 정한 행정기구와 정원에 관한 규정에 구애되지 않고 광역자치의회 결정으로 지역 자치정부의 기관구성이 가능케 하자는 것이다. 지역자치정부의 정책 및 입법권과 관련해서는 제주특별자치도의 특별법상 법률안 제출권과 유사하게 법률제출권을 부여하자는 것이다. 이를 위해 지역자치정부의 입법권을 헌법에 명기하도록 하고 중앙정부와 지역정부 간의 합리적 역할배분과 자원 배분, 지역정부에 대한 국가 감사의 범위 명확화, 지역정부의 국가 입법 및 정책결정과정에서 참여의 제도화 등을 보장할 필요가 있다.

이런 변화는 중앙정부의 권한을 하향조정하는 결과를 가져오면서 결과적으로 국가권력이 지역시민사회 친화적으로 이동하는 계기로 작용하게 된다.

5) 권역별 비례대표제도의 도입¹¹⁾

선거제도의 개혁을 통해 득표에 따른 국민 대표성의 비례성이 높아진다면 그 만큼 더 국가와 시민사회 사이의 간극이 좁아지면서 국민의 실질적인 참여가 확대되고 나아가 국가의 수직적 권력분립이 시민사회 친화적으로 조정될 것은 물론이다. 그런데 현재는 국회의원의 경우 기본적으로 소선거제 하에서 단순 종다수제에 따라 당선자가 확정되고 있다. 여기에 비례대표제가 보완적 장치로 운영된다. 그 결과 국회의원 정수 299명 가운데 252명이 소선거제, 47명이 비례대표제를 통해 선출된다. 제헌 국회 이래로 다양한 변화가 있었으나

11) 박재창(2014: 123-125)을 부분 발췌, 수정했다.

기본적으로는 이런 골격이 유지되어 왔다.

그런데 이런 소선거제로 인해 그 동안 승자독식과 그로 인한 대표성의 왜곡, 선거과열 등이 초래되어 왔다. 다수당이 과대 대표되고 소수당이 과소 대표되고 있으며, 지역중심의 의석집중 현상을 부채질하는 결과를 낳고 있다. 득표율과 의석점유율 간의 격차를 나타내는 지표인 표의 불비례성이 높아져 국가와 시민사회 사이의 간극을 넓혀 왔다. 지역주의로 인해 선거과정이 정책대표성이나 사회통합 기능을 수행하는 데에 어려움을 겪게 되는 문제도 있다.

또한 정보사회의 도래 이후 생활권역이 급속히 확장하는 추세에 있고 사회관계의 복잡성이 제고되면서 고도의 종합정책능력에 대한 수요가 폭증하고 있어도 이를 선거과정에 적절히 반영하려는 노력은 외면되어 왔다. 특히 지구화 시대의 확산과 함께 사회 양극화가 심화 되고 그 결과 소수자에 대한 배려 요구가 커지고 있다. 정보사회 이래의 소중화 현상이 강화되면서 소수자의 비토권이 커지고 있어 이를 정책과정에 반영해야 할 수요도 적지 않다. 이런 점을 감안하면 비례대표제가 강화되어야 하지만 비례대표 의원 정수가 너무 적어 비례대표 도입 취지를 제대로 살리기가 어렵다. 비례대표 의원정수를 늘려야 하는 이유다.

그러나 오랜 역사적 경험으로 인해 지역구 선거제도와 소선거제도에 대한 사회적인 합의와 충성도가 높다. 비례대표제를 강화하는 경우 정당제의 출현을 유도하면서 분점정부나 연립정부의 출현 가능성을 높이고, 그 결과 그렇지 않아도 어려운 정치권 내부의 이견 조정이나 갈등과 대립의 순화가 쉽지 않을 것이라는 우려도 있다. 국회의원 정수를 확대하는 데 대해서는 사회적인 동의를 구하기가 쉽지 않다는 점도 문제다. 그럼에도 불구하고 비례대표제에 대한 정치적 수요는 크다.

이런 점들을 감안하면 지역단위로 선출되는 소선거구제도를 유지하되 비례대표제를 확대하면서 지역주의를 순화하기 위한 방편으로 비례대표제에 의한 국회의원 선출을 권역별로 나누어 진행할 필요가 있다. 권역별 비례대표제의 경우 권역별 선거로 인해, 지역구 국회의원도 지역의 토호세력에 포획되거나 지나친 사적 이해관계에 몰입하는 현상을 보완하게 되면서도 권역별 정책능력을 강화하는 변화를 기대해볼 수 있다. 권역별 선거로 인해 지역당 등장과 유사한 효과가 발생하면서 정당 내부적으로는 의사결정권의 하향 분권을 촉진하게도 될 것이다. 권역별 선거로 인해 비례대표 후보자에 대한 정당명부의 규모가 줄어들면서 유권자의 후보자에 대한 분별력을 상대적으로 높일 수도 있다. 유권자와 그의 정치적 대표자 사이에서 발생하는 간극과 괴리를 줄이게 되는 셈이다. 권역별 비례대표 의원 배분으로 인해 지역에 따라 석패율 제도¹² 도입과 유사한 지역주의 완화효과가 발생할 가능성도 있다.

12) 석패율제도는 일본이 동일 후보자로 하여금 소선거구와 비례대표에 중복입후보 하게 하고 중복입후보 한 후보의 유효득표수 대비 해당 소선거구의 당선자 유효득표수에 따라 석패율을 정하고 이를 기준으로 비례대표당선자 순위를 확정하도록 한 제도다. 후보자 개인에 대한 지지가 후보자가 속한 정당에 대한 지지로 연결되는 전이효과를 가져온다고 하여 혼성효과를 동반한다고 보았다. 그 결과 지역주의 성향을 희석시키는 데에 효과가 있다는 평가다.

04

나가며

입헌주의 헌법의 객관적 타당성을 검토한 결과 정보사회의 도래로 인한 제3차 혁명 이후의 후기근대에서는 고전적 의미의 근대 헌법이 의존하는 권력분립론이나 국정운영양식은 이제 더 이상 적실성을 유지하기가 쉽지 않게 되었음을 알게 되었다. 간접민주주의 시대가 끝나고 준직접민주주의 시대를 열어야 한다는 점에서 가히 혁명적 변환이 요구되는 시기다. 이런 시대적 수요에 조응하기 위해서는 형식적, 피동적 의미의 시민주동성이 아니라 실질적이고 적극적인 차원의 시민주권시대를 열어야 한다.

그런 의미에서 현재 논의되고 있는 헌법 초안은 보다 적극적으로 시민참여형 국정운영체제를 고안하는 양식으로 내용상의 변화를 추구할 것이 요구된다. 수평적 권력분립을 보완하는 장치로 국민소환제도, 국민발안제도, 옴부즈만제도, 초광역 자치제도, 권역별 비례대표제도 같이 국가와 시민사회 사이에서 수직적 권력분립에 주목하는 장치를 개발해서 도입해야 한다. 이는 헌법 자체의 개정과정에서도 같다. 헌법개정국민회의 같은 사회운동형 협의제 민주주의 제도의 도입을 통해 시민사회의 주동성을 강화해 나가야 한다.

이런 변화는 촛불민주주의가 주문하는 것이기도 하지만 사실은 오늘날 인류문명의 대전환이 불러온 정보사회의 구조적 특성이 요구하는 것이기도 하다. 그럼에도 불구하고 아직 근대의 프레임을 온전하게 대체하는 새로운 대안 패러다임이 개발되어 있는 것은 아니기 때문에 헌법 개정과정이 근대의 지속성과 단속성이 동시에 반영되는 형태로 진화와 변용을 거듭해 나가지 않으면 안 된다. 이는 촛불민주주의 진행과정이 여실히 보여주었다. 내용상으로는 구체제를 전도하는 시민혁명과 유사한 정치적 의미를 동반하는 것이었지만 형식적으로는 아직 구체제의 연속성을 계승해야 하는 처지다. 개헌논의가 기존의 외형적 질서를 존중하는 가운데 진행되면서도 내용에 있어서는 혁명적 전환을 거듭해야 하는 이유다.

이 점에서 보면 아직 개헌을 위한 시민사회의 담론은 매우 저급한 수준에 머물러 있다고 하여도 과언이 아니다. 다양한 시민사회 지도자들의 노력이 경주되고 있지만 도무지 “촛불” 혁명 당시의 열정이나 범국민적 공감대의 확산을 목격하기가 쉽지 않다. 이런 식으로 개헌이 진행된다면 새로운 헌법에 시대적인 각성을 충분히 반영하기 어려울 뿐만 아니라 설혹 그런 양식으로 개헌이 이루어진다고 하더라도 그것이 사회적 관계를 선도하는 적극적 규범 지표로 작동하리라고는 기대하기 어렵다. 개헌이 단순히 국가의 새로운 법적 기본질서를 마련한다고

해서 소기의 목적을 달성하게 되는 것은 아니다. 이를 우리사회가 어떤 에너지와 안목으로 대응하고 후속조치를 취해나가느냐에 따라 실질적인 규범으로 자리 잡게 된다. 그런 점에서 광장에서 불타던 촛불민주주의의 열정이 개헌 과정에서도 불타지 않는 것은 실로 아쉽기 짝이 없다.

다른 한편으로 이번의 개헌작업이 보다 더 신중하게 다루어야 할 과제 가운데 하나는 헌법 전문의 내용 구성에 있다. 관행적인 안목에서 벗어나 보다 더 넓은 시야로 바라보면 지구화 시대로 상징되는 후기근대의 인류문명은 이제 근대 헌정주의 헌법이 상정하는 국민국가의 경계를 넘어 지구시민사회와 연동하여 작동하는 국가권력의 운용양식을 개발, 반영하라는 주문을 내놓고 있다. 국가조직구성의 원리가 국가 내부의 수평적 권력분립 문제로부터 국가와 시민사회 사이의 수직적 권력분립 문제로 관심의 초점을 이동해야 한다는 사실 자체가 헌법이 이제 더 이상 일국주의의 경계 내부에 갇혀있을 수만은 없다는 점을 간접적으로 시사하는 것이라고 하겠다. 국가와 달리 시민사회는 이미 지구시민사회공동체 구성의 핵심인자로 진입해 있기 때문이다.

이를 반영하는 경우 개헌과정에서 지구시민권에 대한 논의가 시작되어야 할 것은 당연한 이치다. 유입 이민자와 송출 이민자 문제, 국가 간 갈등과 대립을 극복하고 평화와 공영을 지향하는 일, 인류 보편의 가치로서 인권과 생태주권을 보호해야 하는 일 등이 모두 여기에 해당된다.

참고문헌

- 권영성. (2010). 「현대 헌법」. 서울: 법문사.
- 김선택, 김하열, 윤영미, 이준일, 장영수. (2010). 「헌법 I」. 고려대학교 법학전문대학원
- 박재창. (2018 발간예정). 「옴부즈만 @ 제4부」. 제1장 옴부즈만의 철학적 토대와 사회적 배경 (미발간 원고).
- _____. (2014). 「정치쇄신 4.0」. 서울: 도서출판 리북.
- _____. (2012). 「거버넌스 시대의 국정개조」. 서울: 도서출판 리북.
- _____. (2010). 「한국의 거버넌스」. 서울: 도서출판 아르케.
- 성낙인. (2015). 「헌법학」. 서울: 법문사.
- 이옥진. (2018). 여야 개헌놓고 싸우지만 속내는 회의론. 「조선일보」 <http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2018/02/02/2018020201615.html, 2018.02.02. 검색>.
- 왕길환. (2018.01.31.). 재외국민들 “개헌 국민투표에 참여하고 싶다”-법 개정요구. 「연합뉴스」<<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2018/01/31/0200000000AKR20180131094300371.HTML?input=1179m>, 2018.01.31. 검색>
- 정극원. (2015). 성립면에서 본 근대 입헌주의적 헌법과 현대 사회국가적 헌법의 비교. 「유럽헌법연구」. 18: 199-223.
- 황도수. (2016). 현대국가의 권력분립--예산의 수립과 통제를 중심으로. 「일감법학」. 건국대학교 법학연구소. 35: 101-129.
- Kettl, Donald F. (2006). Managing Boundaries in American Administration: The Collaboration Imperative. Public Administration Review. Dec. 10-19.
- _____. (1996). Governing at the Millenium. In James L. Perry. (ed). Handbook of Public Administration. 2nd. ed. San Francisco: Jossey-Bass. 5-18.
- Kooiman, J. (1994). Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics, and Diversity. In J. Kooiman. (ed). Modern Governance: New Government-Society Interaction. London: Sage Publications. 35-48.
- Pierre, Jon. (2009). New Governance, New Democracy?. QoG Working Paper Series 2009:4. The Quality of Government Institute. Sweden: University of Gothenburg.
- Sorensen, Eva and Triantafillou, Peter. (2009). Chapter 1. The Politics of Self-Governance: an Introduction. In Eva Sorensen and Peter Triantafillou. (eds). The Politics of Self-Governance. UK: Ashgate.

제10차 개헌 논의, 무엇이 문제인가?

KDF REPORT : Issue & Review on Democracy

발행일 2018년 2월 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

