

새로운 민주공화국을 상상하는 연속토론회

두 번째 주제 개헌 논의와 '개헌의 정치', 어떻게 볼 것인가

발표자: 장석준(출판&연구공동체 산현재 기획위원)

2025.02.17
MON 14:00



연구자의집 알커먼즈
(서울 마포구 동교로17
안길 18, 2층)

토론자:

김윤철(경희대학교)
김현우(탈성장과대안연구소)
김혜미(마포녹색당)
박기형(서교인문사회연구실)
이재정(윤석열퇴진을위해행동하는청년들)
사회자: 박배균(서울대학교)

신청링크



주최: 윤석열 내란세력 완전청산, 제7공화국 수립 교수연구자연대
주관: 민주공화국의 미래를 상상하는 사람들의 모임, (사) 지식공유 연구자의집
Zoom: ID 884 5050 0851 PW 198127

개헌 논의와 ‘개헌의 정치’, 어떻게 볼 것인가?

장석준(출판&연구공동체 산현재 기획위원)

1. 12. 3 친위쿠데타 이후, 개헌 정세

- 개헌의 필요성이 늘어났지만, 개헌의 어려움도 늘어났다

1) 개헌의 필요성이 증가하다

① 내란과 그 진압 과정에서 현 헌법 중 반드시 고쳐야 할 대목이 드러나다

비상계엄(제77조). 친위쿠데타의 근거가 된 비상계엄이 계속 존재해야 하는가? 비상 상황에서 정부가 긴급조치를 발할 권한이 필요할 수는 있다. 그러나 엄밀히 ‘전시’가 아닌 상황(‘전시, 사변 또는 이에 준하는 국가비상사태’)에도 군 동원을 전제로 하는 ‘계엄’을 선포할 권한이 보장되어야 하는지는 의문이다. 게다가 ‘계엄’이라는 관념 자체가 대한민국 역사에서 국가폭력의 어두운 역사(여순사건부터 12. 3 사건까지)와 긴밀히 얽혀 있다. 전시 긴급조치와 비-전시 긴급조치의 명확한 분리, ‘계엄’ 용어의 변경, 긴급조치를 발하더라도 (군이 아닌) 문민통제가 우위에 선다는 원칙의 확인 등이 필요하다.

대통령 권한대행(제71조). 대통령 궐위나 유고 시에 “국무총리, 법률이 정한 국무위원의 순서로 그 권한을 대행”하게 한 조항(제71조)도 이번에 심각한 문제를 드러냈다. 대통령이 정말 중요한 직책이라면, 대통령과 같은 선출직이 아니라 임명직인 국무총리나 부총리, 장관들이 권한대행을 맡아서는 안 된다. 현 헌법의 대통령제 구조 아래서는, 대통령과 마찬가지로 선거로 당선됐을 뿐만 아니라 국회의원 가운데에서 다시 한 번 선출과정을 거친 국회의장이 권한대행을 맡는 게 합리적이고 현실적이다.

헌법재판관 임명(제111조). 국회가 선출한 헌법재판관 3인이 대통령 권한대행으로부터 임명장을 받지 못해 내란 진압이 한참 지체됐다. 아직도 대통령 권한대행은 국회가 선출한 마은혁 헌법재판관에게 임명장을 주지 않고 있다. 하지만 국회가 ‘선출’한 헌법재판관이 왜 군이 대통령의 ‘임명’ 절차를 더 거쳐야 하는가? 국회가 선출했으면 그것만으로 이미 헌법재판관인 것이다. 다른 나라 헌법들(독일, 이탈리아, 포르투갈 등)은 실제로 그렇게 돼 있다. 국회가 ‘선출’하면 그만이지 대통령이 ‘임명’하는 절차 따위는 덧붙이지 않는다. 그만큼 우리 헌법이 대통령의 위상과 권한을 쓸데없이 높고 넓게 잡은 탓이다. 권력분립 원리에 맞게 국회 선출만으로 임명이 완료되도록 고쳐야 한다.

② 제6공화국 정치 질서의 모순과 한계가 폭발하다

더 깊이 들어가 보면, 현 상황은 40여 년간 지속돼온 제6공화국 정치 질서의 한계와 모순이 폭발한 결과라 할 수 있다. 다만 이런 한계와 모순을 흔히 ‘제왕적 대통령제의 폐해’라 진단하는데, 이 진단은 그렇게 정확한 것은 아니다. 제6공화국 헌정에서 대통령의 권한은 다른 나라에 비해 더 강할 수도 있고, 더 약할 수도 있다. 문제는 단순한 대통령 권력의 ‘양적’ 비대화가 아니다. **대통령에게 권력이 집중된 구조가 국회, 사법부, 지방정부 등과 제도적으로 결합하여 만들어내는 제6공화국 정치의 현실이 문제다.** 4년 전 발표한 글에서 이를 다음과 같이 정리한 바 있다.

“첫째, 사회운동의 억압 혹은 사회운동이 정치 공간에 진입할 통로의 제한. 시민사회의 적극적인 부분인 사회운동들의 성장을 원천 봉쇄하거나, 협소한 정당정치 지형과 승자독식 선거제도를 통해 사회운동들이 정치 공간에 유기적인 영향력을 끼칠 통로를 차단한다. 이에 따라 민중의 커다란 부분이 제도정치와 구조적으로 괴리된다.

둘째, 제한된 원내 정당 간의 일상적 정쟁. 대개 두 정당으로 수렴되는 제한된 원내 정당들이 벌이는 끊임없는 정쟁이 ‘정치’의 모든 것으로 여겨진다. 원내 정당들은 모두 ‘대중’정당을 표방하지만 의회에서는 지배‘계급’의 이익을 위해 사실상 담합한다. ‘정치’는 시민에게서 완전히 소외된다.

셋째, 행정적 국가기구의 끝없는 확장. 현대 자본주의의 발전과 함께 관료제에 바탕을 둔 국가기구는 꾸준히, 돌이킬 수 없이 확장돼나간다. 다른 개입이 없다면, 이 경향은 대의민주제의 역량을 압도하며 이를 무력화시킨다. 일부 국가에서는 이 경향에 맞서 일정한 균형추 역할을 하는 지방자치나 연방제의 전통이 잔존하기도 하지만, 전혀 그렇지 못한 나라(한국)도 있다.

넷째, 대통령제. 정치에서 소외된 대중의 민주주의 열망은 오직 대통령 선출 과정과, 대통령 1인을 향한 기대(혹은 적대)로 표출되며, 체제는 이를 오히려 활용한다. 선거를 포함한 현존 민주주의 장치에 대한 대중의 환멸은 대통령 1인에 권력이 집중되길 바라거나 이를 당연시하는 것으로 나타나는데, 그러한 대통령 권력이란 실제로는 국가 관료기구의 인격적 대변에 불과한 경우가 대부분이다.

이것이 일반화된 보나파르트주의다. 이는 각 나라의 독특한 정치 제도들을 통해 재생산된다는 점에서 또한 ‘제도화’된 보나파르트주의이기도 하다. 그리고 나는 현재의 프랑스 제5공화국과 대한민국 제6공화국 모두 **일반화-제도화된 보나파르트주의 체제**라고 본다. 달리 말하면, 지금 우리에게 문제는 단순한 ‘제왕적 대통령제’나 ‘포폴리즘’ 혹은 ‘파시즘’ 같은 오진이 아니라 제6공화국의 일반화-제도화된 보나파르트주의 체제다.

이런 진단은 지금 우리에게 어떤 의미를 지니는가? 우선, 가장 중요한 것은 한 세대의 위대한 성취로 기억되는 ‘제6공화국 민주주의’가 민주주의가 아닐 수도 있음을 직시해야 한다는 것이다 ... 이는 **당장은 결코 파시즘이 아니지만 파시즘이 놀랍도록 빠른 속도로 승리를 거둘 가능성이 있는, 가장 취약한 유사-민주주의 체제다.**

이 진단이 전하는 또 다른 중대한 메시지는 ‘제6공화국을 넘어선다’는 것의 진정한 의미다. 그것은 단순히 권력구조 개헌일 수 없다. 물론 대통령제는 어떤 식으로든 바뀌어야 한다. 그러나 그보다 더 근본적으로, 사회운동이 부흥해야 하며, 선거제도 개혁과 정당정치 지형 재편이

필요하다. 국가기구의 경우는 최상위 권력구조뿐만 아니라 중앙정부-지방정부의 관계, 관료기구와 대의제의 균형, 대중의 참여 통로와 수준 또한 변화해야 한다.

또한 이 진단은 미래 전망에서도 쓸모가 있다. 지금 대선은 양대 정당이 각각 내세운 이재명, 윤석열, 두 후보를 향한 기대 혹은 적대라는 정념으로 일렁인다. 이른바 ‘분석’들도 이 정념의 정제된 표현 정도에 그친다.

그러나 미래 시나리오는 둘 중 하나일 뿐이다. 모든 기대를 빨아들여 5년간의 정책 사보타주로 이에 답하며 기존 체제의 수명을 5년 더 연장시킨다는 역사적 사명을 다하는 ‘차가운’ 보나파르트주의(그 최근 사례는 물론 문재인 정부다). 아니면 **대통령에게 하나의 가능성으로 존재하는 그 권력을 실제로 사용하여 ‘독재’와 ‘파시즘’의 경계를 넘나드는 모험을 감행하는 ‘뜨거운’ 보나파르트주의.** 이재명이든 윤석열이든 이 두 시나리오를 넘어설 수 없으며, 두 위험다 두 사람이 아닌 일반화-제도화된 보나파르트주의의 소산이다.” (장석준, 「우리 시대의 정치, 민주주의인가, 보나파르트주의인가」, 『근대의 가을: 제6공화국의 향흔을 살고 있습니다』, 산현글방, 2022.) [참고] Domenico Losurdo, *Democracy or Bonapartism: Two Centuries of War on Democracy*, trans. David Broder, Verso, 2024.

위 글에서는 이런 제6공화국 정치 질서의 역파가 단순히 권력구조 개헌만으로는 이뤄질 수 없음을 강조했다. 하지만 이는 제7공화국으로 나아가는 데 필요한 종합 처방 안에 권력구조 개헌이 그 일부로 반드시 포함되어야 한다는 뜻이기도 하다. 선거법과 정당법의 개혁, 새로운 정치 지형의 창출 등과 동시에 현 대통령제가 개혁되어야만 한다. 즉, **개헌이 곧 제7공화국 건설은 아니지만, 개헌 없이는 제7공화국 건설도 없다.**

③ 한국식 민주주의는 실은 ‘대통령주의’이며, 제6공화국은 ‘장기 제3공화국 시대’의 끝자락임이 드러나다

현 상황을 대한민국 정치사의 좀 더 긴 맥락과 관련지을 수도 있다. “헌 헌법은 ‘대통령 직선제’라는 시민들의 요구를 수용하며 제정됐고, 그래서 직선 대통령이라는 단 하나의 구심을 바탕으로 국가의 나머지 질서가 구축돼 있다. ‘직선 대통령’이라는 점에서 이 구조는 4공, 5공과 단절하지만, 바로 그 점에서 3공으로 회귀했다고도 할 수 있다. 제3공화국 헌법을 탄생시킨 주역은 물론 5.16 군사쿠데타 세력이다. 이들은 산업화나 경제성장을 달성하려면 권력이 대통령 1인에게 최대한 집중돼야 한다는 생각을 제3공화국 헌법에 새겨 넣었다.

제6공화국 헌법은 이런 권력 집중의 신화를 그대로 이어받으면서도 4공, 5공식 독재는 청산하겠다는 내용을 담고 있다. 깨인 시민이 직접 선출한 대통령이라면 민주 헌정을 충실히 수호할 것이라는 대전제에 발 딛고 서 있다. 그리고 이 질서는 지난 40여 년간 별 문제 없이 작동하는 것처럼 보였다. 그래서 대다수 대한민국 시민은 여전히 더 나은 계몽 군주에 대한 기대를 담아 대통령선거에 민주주의의 에너지를 쏟아 붓는다.

12월 3일 밤, 우리는 이 질서의 대전제가 실은 얼마나 불안하고 불확실한 것이었는지 적나라하게 목격했다. 민주공화국의 수호자로 상징됐던 그 대통령이 민주공화국을 전복하기 위해 내

란을 기획, 조직하고 진두지휘했다. 윤석열은 전 정권에 불만을 가진 광범한 유권자의 평균을 대변하는 듯한 모습을 연출하며 대선에서 승리했지만, 국회의 감시조차 미치지 않는 밀실의 주인이 된 뒤에는 극우 이념과 음모론에 휩쓸리는 극소수의 대변자로 분연히 일어섰다. 그 밤에 제6공화국이 닫고 서 있던 지반이 무너졌다.

그러나 따지고 보면 친위쿠데타로 4공(유신) 시대를 연 것 역시 제3공화국의 대통령이 아니었는가. 윤석열은 이 전례를 철저히 학습하고 반복하려 했을 뿐이다. 박정희 시대가 이후의 헌법들에 남긴 시한폭탄을 꺼내 단추를 눌렀을 뿐이다. 집중된 권력을 손에 쥔 대통령이 이끄는 ‘한국적 민주주의(혹은 K-민주주의)’의 세계와 친위쿠데타, 군사반란, 독재의 세계를 가르는 경계는 이토록 흐릿한 것이었다.

이런 사건이 ‘저질러진’ 이상 이제 우리의 모든 민주주의 제도는 이 역사적 경험을 바탕으로 재설계되어야 한다. 윤석열은 너무나 기괴한 인간형이어서 또 다른 ‘윤석열’들이 나오기는 힘들다는 가정은 성립할 수 없다. 윤석열이 감히 ‘국민’과 동일시한 극우 유튜브 방송은 낡은 시대의 유산이 아니라 최첨단 현상이다. 초집중적 대통령제를 그대로 놔둔다면 이 제도가 이런 미지의 흐름들과 만나 민주공화국의 골간을 흔들 가능성이 계속 늘어나기만 할 것이다.

이 점에서 내란 사태 이후 우리가 풀어야 할 숙제는 분명하다. 대통령에게 집중된 권력을 국회로, 지방으로, 시민으로 분산하는 전면 개헌이 반드시 필요하다. 한계와 약점을 노출한 제6공화국만이 아니라 ‘**장기 제3공화국 시대**’를 비로소 끝내야 한다.” (장석준, 「내란의 뿌리를 뽑으려면」, 《한겨레》 2024. 12. 20)

대한민국 헌법 제정 과정에서 민주 정체의 보편적 형태로 당연시된 것은 의회제(내각책임제) 정부였다. 이승만의 권력욕으로 인해 제헌헌법에서 대통령제와 의회제가 절충되고 제1공화국 내내 이런 정부 형태가 지속됐지만, 일단 4. 19 혁명으로 이승만이 축출되자 너무나 자연스럽게 의회제가 새 정부 형태로 채택했다. 이것이 **5. 16 쿠데타로 단절되기 전까지 한국 민주주의의 ‘상식’**이었다. 그러나 군부쿠데타 이후 직선 대통령이 초집중적 국가기구와 일체화하는 제3공화국 체제, 한국형 대통령주의가 자리 잡았고, 대통령 직선제를 부활시킨 1987년 개헌은 실은 이 제3공화국 체제로의 회귀였다. 이 점에서 우리는 아직도 ‘**박정희주의**’의 긴 그늘 아래 살고 있는 셈이다. [그리고 현재 가장 유력한 개헌안으로 논의되는 ‘대통령 4년 중임제’ 안은 오히려 이런 회귀의 완성이 될 것이다.]

하지만 **유신 친위쿠데타를 반복하려 한 12. 3 친위쿠데타** 이후에도 과연 이 한국형 대통령주의를 계속 민주주의와 등치시킬 것인가? 12. 3을 통해 대통령이라는 헌법기관은 그 위험성이 충격적으로 드러난 반면 국회, 법원 같은 다른 헌법기관들은 그 중요성이 새삼 재발견됐다. 대통령이 이런 다른 헌법기관들보다 우위에 있고 그래서 다른 모든 기관을 통할한다는, 그래서 감히 국가 전체와 한 몸이라는 ‘환상’(이게 윤석열의 경우는 ‘망상’으로까지 발전했다)을 조장하는 ‘제3공화국 체제의 장기 지속’은 21세기 현실과 맞지 않는다. 현행 대통령제는 어떻게든 개혁되어야만 한다.

2) 개헌의 어려움 또한 증가하다

① 개헌 관련 민심은 변한 것 같으면서도 변하지 않고 있다

12. 3 친위쿠데타 이후 개헌 주장에 귀를 기울이는 여론은 확실히 늘었다. 하지만 개헌 논의는 여전히 시민들 사이에서 무르익지 않은 상태다. 개헌의 가장 중요한 의제 중 하나일 수밖에 없는 대안적 정부 형태, 즉 의회제(내각책임제)나 의원집정부제(분권형 대통령제)에 관한 논의가 축적돼 있지 못하다. 과거의 부정적 경험들(제2공화국, 전두환 정부-민주정의당의 내각제 개헌 시도, 김종필의 내각제 개헌론 등)에 대한 어렴풋한 기억만 있을 따름이다. 모든 여론조사에서 ‘대통령 4년 중임’ 개헌이 압도적 지지를 받는 것은 실은 이런 현실의 반영이다.

[참고] 국민 절반 “4년 중임제”… 의원내각제는 17%

윤석열 대통령 탄핵소추 이후 개헌 논의가 재점화한 가운데 국민 절반은 개헌 시 4년 중임 대통령제를 도입하는 방안을 선호하는 것으로 나타났다.

2일 세계일보와 한국갤럽의 설문에 따르면 ‘개헌을 한다면 어떤 권력 구조가 좋은지’ 묻는 질문에 ‘4년 중임 대통령제’를 선택한 응답이 49%로 가장 많았다. 국회 다수당이 행정부를 구성하는 ‘의원내각제’를 선호한 비율이 17%, 대통령이 외치를 책임지고 총리가 내치를 맡는 ‘분권형 대통령제’가 14%로 뒤를 이었다. 이 밖의 다른 방안을 선호한다는 ‘기타’ 의견은 3%, ‘모름 혹은 응답거절’은 17%였다.

4년 중임 대통령제는 응답자의 정치성향과 관계없이 1위를 차지했다. 보수층 53%, 진보층 51%, 중도층 47%가 개헌 방향으로 4년 중임 대통령제를 선택했다. 보수층에선 의원내각제가 9%, 분권형 대통령제는 15%였다. 진보층과 중도층에선 분권형 대통령제가 각각 26%, 21%였고, 의원내각제는 각각 10%, 17%였다.

지지 정당별로 보면 국민의힘 지지층은 4년 중임 대통령제(52%), 분권형 대통령제(18%), 의원내각제(8%) 순이었다. 반면 더불어민주당 지지층은 4년 중임 대통령제(52%), 의원내각제(23%), 분권형 대통령제(11%) 순이었다.

- 《세계일보》 2025. 2. 2.

② 양대 정당은 여전히 개헌에 진지하지 않으며, 내란 사태 이후 더욱 그러하다

개헌의 어려움은 정당법, 선거법 개정의 어려움과 동일하다. 양당의 정치 독점을 바꿔보자고 개헌이 제기되지만, 그렇게 정치를 독점하는 두 정당이 개헌을 현실적 선택지로 고려하지 않는 한 개헌은 결코 성사될 수 없다. 두 정당의 의지와 합의가 없으면 국회에서 개헌 과정이 열리지도 못하고, 개헌안이 국민투표에 회부되지도 못한다. 물론 국민의힘이 12. 3 이후에 빈번히 ‘개헌’ 카드를 꺼내고 있고, 더불어민주당도 선거 때마다 반복적으로 ‘개헌’을 공약하곤 했다. 그러나 둘 다 꿈수나 레토릭 수준을 벗어나지 않는다. 시민들도 두 당의 이런 행태를

잘 알기에 두 당 내부에서 ‘개헌’이 입에 오르내릴수록 오히려 개헌 논의를 더욱 진지하게 받아들이지 않는 경향이 있다. 내란 발발 이후에는 특히 국민의힘 쪽에서 나오는 ‘개헌’론이 이런 역효과를 낳고 있다.

이런 점에서 단기적 성과를 염두에 둔 개헌 구상이나 기대, 논의는 현실성이 없다. 그뿐 아니라 위험하기까지 하다. 개헌은 그 성과만이 아니라 과정이 참으로 중요하기 때문이다. 이 대목에서 가장 뼈아픈 반면교사는 다름 아닌 현행 헌법이다. 제6공화국 헌법은 1987년 6월 항쟁 뒤에 당시 국회 내 주요 정당들이 주도하여 입안됐다. 그 주요 정당들 중 최대 세력은 6월의 거리에서 시민들이 맞서 싸운 대상인 군부독재 여당이자 광주학살 원흉, 민주정의당이였다. 타도돼야 할 반민주 세력이 새로운 민주공화국 질서에까지 긴 그늘을 드리운 것이다.

만약 지금 단기간에 헌법을 개정한다면, 이는 **1987년 개헌의 판박이**가 될 수밖에 없다. 비록 부분적 개헌이라 하더라도 현 국회가 몇 달(실은 몇 주)만에 개헌안을 마련할 경우를 생각해 보자. 그럼 실질적인 입안 주체는 양대 정당이 된다. ‘내란동조정당’에서 한 치도 벗어나지 않으려 하는 국민의힘이 절반의 저자가 되는 것이다. 이것이 현실에서 개헌이 취할 수 있는 유일한 경로라면, 개헌은 안 하느니만 못하다. 개헌안의 내용도 분명히 한계가 많을 것이다. 이 경우에 뜻 있는 시민들은 ‘개헌 운동’이 아니라 ‘개헌 반대 운동’에 나서야 할 수도 있다.

③ 극우정치의 득세가 개헌 논의와 합의를 더욱 어렵게 한다

친위쿠데타 자체는 실패로 끝났지만, 이후 대중적 극우정치가 급성장하고 있다. 이 흐름은 일단 1. 19 폭동을 통해 그 충격적인 실상을 드러냈다. 하지만 이렇게 수면 위에 드러난 가시적 부분만이 문제가 아니다. 12. 3 직후에는 10-20%에 머물던 ‘탄핵 반대’ 여론이 두 달 새에 30% 이상으로 늘었고, 덩달아 국민의힘 지지층도 복구됐다. 이렇게 재결집한 국민의힘 지지층은 결코 12. 3 이전 지지층의 단순 귀환이 아니다. 12. 3에 대한 대중적 해석 과정에서 ‘부정선거론’ 같은 치명적인 극우 음모론이 무려 40%대에 이르는 국민의힘 주변 대중에게 확산됐기 때문이다. ‘부정선거론’은 선거무용론을 수반함으로써 현 헌정의 대의민주제도 전반을 부정하는, 부정해도 상관없다는 분위기를 조장한다. 여기에 모종의 행동만 결합하면, 곧바로 1월 19일 밤에 나타난 것과 같은 ‘파시즘’이 된다.

내란 이후 개헌을 추진한다는 것은 곧, **극우정치에 흔들리는 최소 1/3의 시민들과 대화하고 합의해야 함**을 뜻한다. 설령 원내에서 국민의힘이 실리를 좇아 개헌안에 합의한다 하더라도 극우화에서 헤어 나오지 못한 국민의힘 지지층 일부가 격렬히 반대한다면, 양당이 주도하는 개헌조차 무참히 좌절될 수 있는 형국이다. 과거에는 독재적 정부나 주요 정당들이 개헌을 합의하면, 국민투표는 형식적인 인준 절차로 끝나곤 했다. 그러나 21세기에는 이것이 먹혀들지 않는다(아래 칠레 사례 참고). 시민사회 내에 상당수의 극렬 반대 세력이 존재한다면, 국민투표에서 부결될 가능성이 높다.

그렇다고 이것이 개헌이 원천적으로 불가능하다거나 추진 자체가 어렵다는 이야기는 아니다. 뒤에 말하겠지만, 오히려 이런 극우화 위협 때문에 더욱더 ‘개헌의 정치’가 필요할 수 있다.

다만 이런 형국이기에는 개헌은 매우 면밀한 전략에 따라 추진되어야 한다. 진지한 개헌 추진 세력으로서의 개헌의 단기적-부분적(장기적-전면적이 아닌) 목표와 정세적 강조점, 설득 전략 등에 대해 더욱 치밀한 고민을 해야만 하는 상황이다.

④ 개헌 방향에 관한 고민과 합의도 생각보다 무르익지 않았다

개헌을 진지하게 논의하는 이들 사이에서도 아직은 생각과 의견이 중구난방이다. 사회운동들 사이에 개헌에 관한 합의가 높아도 개헌이 추진되기 힘들 판인데, 현재는 합의 수준이 너무 낮다. 가령 ‘체제 전환’과 ‘개헌’의 유기적 연관에 주목하기보다는 두 과제를 상호배타적 선택지로 보는 경향도 있고, ‘제7공화국 건설’에서 헌법과 관련된 내용들보다는 법률, 정책과 관련된 내용들이 더 중요하다며 ‘개헌’은 부차적이거나 불필요하다고 보는 경향도 있다.

개헌을 적극적으로 주장하는 이들의 경우도, 자세히 들여다보면, 지향과 강조점이 크게 다르다. 한편에는 **이참에 정부 형태 변화를 반드시 관철시켜야 한다는** 입장이 있다. 대통령제를 중심으로 한 제6공화국 정치 질서에 대한 위기감을 크게 느끼는 이들이 이런 입장에서 의회제로의 개헌을 강하게 주장한다. 이는 개헌에 대한 지극히 ‘현실적’인 접근이지만, 역설적으로 현 정세의 난맥상 때문에 현실성이 떨어지고 있다.

다른 한편에는 **‘체제 전환’ 혹은 ‘제7공화국 건설’의 모든 내용을 종합한 개헌안을 제시하는데 주력하는** 입장이 있다. 2017년에 정의당이 마련한 개헌안도 이런 지향에 가깝고, 현재 사회운동 곳곳에서 제기되는 개헌안도 그 연장선에 있다. 최근 칠레에서 국민투표를 통해 부결된 제1차 개헌안(아래 참고)도 비슷한 지향을 담고 있었다. 그러나 칠레의 실패에서 드러나듯이, 이것은 ‘제7공화국 건설’ 운동의 비전을 대중적으로 설득하는 과정일 수는 있어도 ‘현실적’인 개헌 관철 전략과는 거리가 멀다. 그렇다고 사회 변혁 전망을 담은 전면 개헌안을 마련하여 널리 설득하는 작업이 불필요하다거나 바람직하지 못하다는 이야기는 아니다. 다만 진보 정당이나 사회운동 주체들이 **전면 개헌안과, 이러한 전면 개헌의 치밀한 단계적 실현 전략**을 스스로 명확히 구별하면서 실천에 임해야 한다는 것이다. 하지만 아직까지는 사회운동 안에서도 이 정도로 고민이 무르익은 것 같지 않다.

2. 최근 다른 나라의 개헌 사례들

1) 칠레

칠레에서는 2019년 10월에 시작된 격렬한 저항운동을 계기로 개헌 정국이 열렸다. 당시 세바스티안 피네라 대통령이 이끌던 우파 정부는 교육지책으로 헌법 개정 카드를 내밀었다. 처음에는 많은 시민이 정부의 개헌 제안에 거부 입장을 보였지만, 개헌 제안이 일단 의회 내에서야 모두의 동의를 얻자 개헌 과정을 근본적 변화의 계기로 만들어보자는 목소리가 점차 힘

을 얻었다.

개헌 필요성과 구체적 방식을 국민에게 물은 2020년 10월 국민투표에서 이런 분위기가 선명히 드러났다. 유권자의 약 50.98%가 참여한 이 투표에서 78.28%가 개헌에 찬성했다. 그리고 개헌안을 입안할 기관을 묻는 문항에는 ‘**개헌회의(Constitutional Convention)**’[원내 우파정당들의 반발을 의식해 개헌‘의회’가 아니라 개헌‘회의’라 명명했다]를 새로 구성하여 개헌안을 마련하자는 선택지가 78.99%의 지지를 얻었다. 기존 의회가 중심이 돼 개헌안을 마련하자는 선택지의 찬성표는 21.01%에 머물렀다.

개헌회의는 구성부터 혁신적이었다. 155석은 칠레 하원 선거방식과 같은 **비례대표제로 선출**하기로 했고, 17석은 선주민 각 집단에 할당하기로 했다. 이런 방식에 따라 2021년 5월 15-16일에 개헌회의 선거가 실시됐는데, 그 결과가 사뭇 충격적이었다. 1970년대에 이 나라에서 세계 최초로 시작된 신자유주의 시대를 마침내 끝내자는 이들, 2019년 시위에 앞장섰던 이들이 다수 의석을 차지하는 결과가 나왔다. 순위만 놓고 보면 20.6%를 얻은 집권 우파가 1위를 기록했지만, 공산당, 확대전선(신좌파정당연합) 등이 결성한 급진좌파 선거연합 “존엄에 찬성표를”이 이들을 바짝 뒤쫓았다(18.7%). 반면에 타협적 민주화를 주도하며 오랫동안 우파와 함께 양대 세력을 이뤄왔던 사회당, 기독교민주당 등 중도파는 14.5%를 득표하며 4위로 주저앉았다. 하지만 가장 놀라운 것은 기존 정당에 속하지 않은 후보들의 약진이었다. 무당파가 65석을 차지했는데, 그 중 26인은 ‘민중 명부’라는 선거연합(3위, 16.2%)을 통해 당선된 또 다른 급진좌파 흐름이었다. 이들은 2019년 항쟁 주역 중 어느 당에도 속하지 않은 인물들로서, 대개 페미니즘 운동가이거나 환경운동, 선주민운동 투사들이었다. 이런 성향의 무소속 당선자와 “존엄에 찬성표를” 소속 당선자가 함께 목소리를 낸다면(‘2019년 항쟁 블록’), 개헌회의를 충분히 주도할 것처럼 보였다.

개헌회의가 7월에 활동을 시작하고 나서 4개월 뒤인 11월에 실시된 총선은 이러한 분위기를 다시 한 번 확인해주는 듯 보였다. 이 총선에서 학생운동가 출신이며 확대전선 소속으로 “존엄에 찬성표를”의 대통령 후보로 나선 가브리엘 보리치가 결선투표에서 55.87%를 얻으며 대통령에 당선됐다. 이러한 대선 결과는 2019년 항쟁 정신에 따른 헌법 개정 과정이 순조롭게 진행될 것임을 예고하는 증거로 해석됐다.

그러나 다른 한편에서는 불길한 조짐도 나타났다. 비록 결선투표에서는 보리치 후보가 승리했지만, 막상 1차 투표에서 1위를 기록한 쪽은 보리치(25.82% 득표)가 아니었다. 호세 안토니오 카스트 후보였다(27.91% 득표). 카스트 후보가 속한 정당인 공화당은 전통 우파가 아니라 극우 성향의 신생 포퓰리즘 정당이었다. 반신자유주의 항쟁을 경험한 칠레에서조차 팬데믹과 인플레이션 속에서 극우 포퓰리즘이 성장하고 있었던 것이다.

개헌회의는 1년간의 논의 끝에 드디어 **개헌안**을 제출하고 2022년 7월에 활동을 마감했다. 개헌안은 신자유주의를 극복하고 새로운 민주주의를 이룩한다는 시대정신을 충실히 집약하고 있었다. 우선 칠레 국가가 나아가야 할 방향을 사회국가(복지국가), 생태국가로 잡았으며, 기존 헌법에 담긴 ‘보충성 원리(개인이나 기업이 해결할 수 없는 문제만 국가가 개입한다는 원리)’를 삭제함으로써 사회권 보장, 기후위기 대응 등에 국가가 적극적으로 나설 의무가 있음을 분

명히 했다. 새로운 권리의 주체로서 여성, 선주민, 장애인, 아동, 노인, 성 소수자 등을 명기했으며, 국영보건서비스와 국영교육서비스를 구축해 국가가 의료, 교육을 책임지도록 했다. 또한 선주민 권리를 완전히 보장하는 다민족국가(plurinational state)라는 새로운 국가상을 제시했고, 이를 위해 선주민 거주지들을 포함하는 모든 지역의 자치를 강화하는 준연방제를 약속했다. 시민의 정치 참여를 강화하기 위해 시민들이 직접 법률안을 발의할 수 있도록 했고, 매번 50% 선을 맴도는 낮은 투표율을 끌어올리기 위해 18세 이상 의무투표제를 못 박았다. 하원의 입법 활동을 제약하는 역할만 해온 거추장스러운 상원은 폐지하는 대신 지방정부들의 대표로 구성된 대의기구를 신설하기로 했다.

‘2019년 항쟁 블록’은 처음에 이 개헌안의 통과를 자신했다. 각종 여론조사에서도 2022년 3월까지의 줄곧 ‘찬성’ 응답이 절반 이상으로 나왔다. 그러나 점차 분위기가 묘하게 돌아갔다. 7월에 개헌안이 발표되자 우파정당들의 격렬한 반대 캠페인이 시작됐다. 특히 극우 성향 공화당이 주류 언론, 개신교 복음주의 교회 등과 함께 ‘개헌안 부결’ 선동에 총력을 기울였다. 이들은 페미니즘, 성 소수자, 이주민 등에 대한 백래시 여론을 효과적으로 활용했고, 특히 선주민 권리 강화나 다민족국가론을 ‘조국을 해체하려는 음모’라고 맹비난했다. 반대 캠페인은 성공적이었다. 9월 4일로 예정된 개헌안 국민투표를 몇 달 앞두고부터는 거의 모든 여론조사에서 ‘반대’ 응답이 ‘찬성’을 압도하는 결과가 나왔다.

이런 여론조사에도 불구하고 보리치 정부와 개헌 주도 세력들은 국민투표에서 근소한 차이로나마 개헌안이 가결되지 않을까 기대했다. 그러나 결과는 참담했다. 무려 61.87%의 투표자가 ‘반대’에 표를 던졌고, ‘찬성’은 38.13%에 그쳤다. 불과 2년 전에 압도적 다수가 새 헌법에 희망을 걸던 상황과는 정반대였다. 패배의 원인으로는 우선 우파 진영의 치열한 반대 캠페인을 들지 않을 수 없다. 그러나 반대 캠페인이 아무리 성공적이었다 하더라도 거의 ‘8 대 2’로 개헌에 기울어 있던 민심이 ‘4 대 6’으로 뒤집어진 이유를 다 설명해주지는 못한다. 그래서 이에 더해 주목받는 것이, 개헌안 논의 중에 계속된 팬데믹과 그 결과로 막 대두하고 있던 인플레이션이 끼친 영향이다. 생활고에 내몰린 많은 노동 대중이 소수자나 선주민의 권리 신장에 오히려 적개심을 갖기 시작했다는 것이다. 심지어는 선주민 밀집 지역에서도 ‘반대’ 표가 더 많이 나왔다.

또 다른 결정적인 요인은 바로 의무투표제 실시다. 새 헌법안이 투표의 의무를 못 박고 있는 만큼 개헌안 국민투표에서부터 의무투표제를 실시하기로 했는데, 그 결과로 투표자가 평소 선거의 거의 2배로 급증했다. 2021년 대선 결선투표(칠레의 각급 선거 중 투표율이 가장 높은)에서 투표자가 총 827만 명이었던 반면에 2022년 국민투표 참가자는 1302만 명에 이르렀다. 게다가 대선 결선투표에서 보리치에게 투표한 유권자(462만 명)와 개헌안 국민투표에서 ‘찬성’이라 답한 유권자(486만 명) 사이에는 별 차이가 없었고, 오히려 조금이나마 수가 늘었다. 그렇다면, 매번 투표에 참여하지 않다가 오랜만에 투표장에 나선 500만에 가까운 인구가 유독 우파정당들의 이데올로기 공세에 취약했다고 추론할 수밖에 없다.

아무튼 이로써 개헌 시도는 한 차례 실패했다. 그러나 헌법 개정은 좌우를 떠나 정치권 전체의 약속이었고, 더구나 보리치 대통령은 개헌을 반드시 성사시키겠다고 약속하며 당선된 처지

였다. 따라서 어떻게든 개헌을 다시 시도하지 않을 수 없었다. 2차 시도에서도 지난번과 마찬가지로 개헌안을 마련할 대의기구를 기존 의회와 별개로 구성하기로 했다. 다만 이번에는 명칭이 ‘**개헌평의회(Constitutional Council)**’로 바뀌었고, 역시 비례대표제로 선출하되 의석은 50석으로 크게 줄었다. 2023년 5월 7일 실시된 개헌평의회 선거에서는 개헌회의와는 정반대로 극우 공화당이 34.34%를 얻으며 압승을 거뒀다(23석). 좌파는 급진 성향, 중도 성향 다 모여 공동명부(“칠레를 위한 단결”)를 만들어 대응했지만, 27.73%를 획득하며 2위에 그쳤다. 민주화 이후 선거에서 칠레 좌파 전체가 기록한 득표율 중 가장 낮은 수치였다. 이렇게 구성된 개헌평의회였으니, 여기에서 입안된 개헌안 내용이 어땠을지는 쉽게 짐작할 수 있다. 제1차 개헌안 내용은 모조리 폐기됐고, 이민이나 임신중지를 전보다 더 제한하는 조항이 들어갔다. 극우파의 독주에 전통 우파마저 불평할 지경이었다.

이러한 새 개헌안을 놓고 2023년 12월 17일 실시된 **제2차 개헌안 국민투표**는 모든 게 **1년 전 국민투표와 정반대였다**. 이번에는 공화당을 비롯한 우파정당들이 찬성 입장을 천명했고, 보리치 정부를 비롯해 좌파, 중도파는 모두 반대 캠페인에 나섰다. 그 결과, 제1차 국민투표보다 줄어든 투표자 1236만 명 가운데 689만 명(55.75%)이 ‘반대’에, 547만 명(44.24%)이 ‘찬성’에 표를 던졌다. 이번에는 우파, 그 중에서도 극우 공화당이 패배의 타격을 입었다. 어찌 보면 좌파와 우파가 서로를 한 대씩 때리고 무승부로 결투를 끝낸 셈이었다. 결국 최대 패배자는 개헌 시도 자체였다. 제2차 국민투표가 끝나자마자 보리치 대통령은 임기 중에 더 이상 개헌을 추진하지 않겠다고 선언했다.

(이상의 내용은 《녹색평론》 다음호에 실릴 발표자의 글을 발췌, 축약한 것이다)

2) 아이슬란드

아이슬란드는 2008년 미국발 금융위기의 직격탄을 맞았다. 그러자 그간 금융 일변도 성장 정책을 펼치던 우파 독립당 정부에 대중의 분노가 쏟아졌고, 2009년 ‘주방기구[냄비와 프라이팬] 혁명’이 폭발했다. 그 결과로 실시된 조기총선을 통해 사회민주연합과 좌파녹색운동의 좌파 연립정부가 들어섰는데, 이들의 합의 사항 중 하나가 시민 참여를 통한 개헌 추진이었다.

아이슬란드 시민사회는 정부가 개헌 과정을 열기 전에 먼저 ‘**국민회의(National Assembly)**’를 소집해 개헌의 방향과 내용을 논의하기 시작했다(2009년). 국민회의 대의원은 1500명으로 구성됐는데, 1200명은 지역별로 추천에 의해 뽑았고 300명은 재계와 시민사회 단체들이 추천했다.

1년 뒤인 2010년 11월에는 정부가 별도로 ‘**국민회의**’를 구성했다. 이 회의는 젠더, 지역, 연령 분포에 맞춰 추천으로 뽑힌 950명의 대의원으로 구성됐으며, 시민사회 주도 국민회의가 제출한 보고서를 바탕으로 개헌 과제들을 도출했다. 정부 주도 국민회의는 ‘평등, 인권, 민주주의, 청렴, 정의, 존중, 자유, 책임성’을 개헌안에 담아야 할 핵심 가치로 정리했다.

국민회의 구성과 동시에, 실제 개헌안 입안을 책임질 ‘**개헌회의(Constitutional Assembly)**’ 선거도 실시됐다. 아이슬란드 헌법에 따르면 개헌안을 최종 의결하는 기관은 의회(Althingi)

이지만[헌법 제79조. 의회에 개헌안이 제출되면, 의회가 스스로 해산하여 새 총선을 실시한 뒤에 새로 구성된 의회가 개헌안을 심의한다. 이 의회가 개헌안을 의결하면, 대통령의 인준을 거쳐 새 헌법이 발효된다.], 좌파 연립정부는 의회와 별도로 개헌회의를 구성하여 개헌안 내용을 입안하기로 한 것이다. 개헌회의의 임무는 시민 참여 숙의기구인 국민회의가 정리한 개헌 방향에 따라 구체적인 개헌 조항을 정리하는 것이었다. 총 25석(남성 15석, 여성 10석)의 개헌회의는, 정당명부방식 비례대표제로 선출하는 의회와 달리, 단기이양방식(선호투표제) 비례대표제로 선출됐다. 2010년 11월에 실시된 이 선거에는 36%의 유권자가 참여했으며, 입후보자가 적을 것이라던 애초 예상과 달리 총 522명이 출마했다.

그러나 이 선거에는 우여곡절이 있었다. 2011년 1월, 대법원이 선거 관리에 문제가 있었다는 이유로 선거 무효 판결을 내린 것이다. 그러자 좌파 연립정부는 ‘**개헌평의회(Constitutional Council)**’를 새로 구성하고, 개헌회의 선거 당선자 전원을 개헌평의회 대의원으로 위촉하는 방식으로 문제를 해결했다. 독립당을 비롯한 야당은 이에 반대했다. 아무튼 이런 뜻밖의 난관에도 불구하고 개헌평의회는 2011년 7월에 다음 내용을 **개헌 조항**으로 제출했다.

- 도시 선거구와 농촌 선거구 간 표의 등가성 보장 [아이슬란드에서도 역시 도시 선거구에서 당선되려면 농촌 선거구보다 더 많은 득표를 해야 한다.]
- 국교회 폐지 국민투표 실시 (73% 이상이 찬성할 시, 정교분리 확정)
- 정부 조직 관련 조항들 : 최다 득표 정당의 대표가 자동으로 총리가 되는 게 아니라, 연립 정부 내 소수정당 대표도 원내 표결을 통해 총리로 선출될 수 있게 한다. 총리 임기를 최장 10년으로 제한한다. 새 총리 추천자를 제안하지 않으면 내각 불신임 투표를 실시하지 못하게 한다.
- 국가가 모든 시민에게 인터넷 접근법 보장
- 대통령은 1회에 한해 연임
- 시민이 직접 법안을 의회에 제출하거나 국민투표를 요청할 수 있는 권한. 조건은 총 유권자 중 15%의 동의.
- 내각 각료의 수를 10인 이하로 제한.
- 아이슬란드의 천연 자원을 공공자산으로 규정.

정부는 2012년 10월에 위 내용을 선별, 요약한 6개 물음에 대해 찬반을 묻는 **국민투표**를 실시했다. 이 국민투표에는 48.7%의 유권자가 참여했으며, 6개 문항 모두 ‘찬성’이 과반을 기록했다. 가장 높은 지지를 받은 것은 ‘찬성’이 82.9%에 이른 ‘천연자원 공공화’였다.

하지만, 위에 소개한 대로, 아이슬란드 헌법에서는 개헌안이 국민투표로 최종 의결되는 게 아니라 차기 의회를 통해 의결하게 되어 있다. 즉, 2012년 국민투표는 법적 구속력이 없었다. 불행히도 다음해 실시한 총선에서 우파 정당들이 다수 의석을 확보해 독립당, 진보당의 우파 연립정부가 들어섰다. 새 정부는 전임 정부가 제출한 개헌안을 심의하지 않았고, 이후 정부도 마찬가지였다. 모처럼 마련한 개헌안이 사실상 파기된 셈이었다. 이로써 아이슬란드의 개헌은 최종 무산됐다.

3) 아일랜드

아일랜드 역시 2008년 금융위기로 타격을 받았다. 경제위기로 모처럼 아일랜드에서는 기성 정치권이 출렁이기 시작했다. 이런 분위기에서 실시된 2011년 총선에서 각 정당은 저마다 개헌 방안을 제시했다. 흥미로운 것은 좌우파가 개헌 여부를 둘러싸고 첨예하게 대립한 아이슬란드와 달리 아일랜드에서는 기존 양대 정당(피너 게일, 피어너 팔)과 도전 정당들(노동당, 녹색당, 신페인 등등) 모두 개헌에 동의했다는 사실이다.

이에 따라 피너 게일-노동당 연립정부는 2012년에 개헌안을 논의, 입안할 **‘개헌에 관한 회의(The Convention on the Constitution 혹은 Constitutional Convention)’**(이하 ‘개헌회의’)를 소집했다. 개헌회의는 총 100인으로 구성됐는데, 1인은 정부가 지명한 의장, 29인은 의원, 66인은 추천으로 뽑힌 시민들이었다. 개헌회의가 주로 논의한 **개헌 의제**는 다음과 같았다.

- 대통령 임기를 5년으로 단축. 대통령선거를 지방선거, 유럽의회선거와 동시에 실시.
- 투표 연령을 17세로 하향
- 의회 선거제도 개혁 [현행은 단기이양방식 비례대표제]
- 재외 국민에게 선거권 부여
- 동성혼인 보장
- 여성 관련 조항 개혁. 여성의 공적 활동 참여를 더욱 강조.
- 여성의 정치 참여 증진
- 신성모독 처벌 조항 삭제

아일랜드의 개헌 절차는 아이슬란드와 비슷하면서도 훨씬 간결했다. 개헌회의는 2014년 3월에 활동을 종료했고, 개헌안을 의회에 제출했다. 아일랜드 정부는 개헌안 전체를 **국민투표**에 회부하지 않고, 일단 2015년에 ‘동성혼인 보장’과 ‘대통령 피선거권 하한선 35세에서 21세로 하향’, 두 조항만을 국민투표에 붙였다. 60.52%의 유권자가 참여한 이 국민투표에서 ‘동성혼인 보장’은 62.07% 찬성으로 가결됐고, ‘대통령 피선거권 연령 하향’은 26.94% 찬성으로 부결됐다.

2018년에는 다시 ‘신성모독 처벌 조항 삭제’에 대한 국민투표가 실시됐다. 대통령선거와 동시에 실시된 이 국민투표에는 43.79%의 유권자가 참여했고, 64.85% 찬성으로 개헌안이 가결됐다. 비록 극히 부분적인 개헌이었지만, 어쨌든 아일랜드는 최근 개헌 시도가 일정한 성공을 거둔 예외적 사례다.

3. 개헌의 딜레마를 직시하고, ‘개헌의 정치’에 주목하자

1) 조기 대선과 그 이후에, 개헌을 핵심 내용으로 포함하는 ‘제7공화국’ 운동을 전개하자

사실 사회대전환을 바라는 사회운동들에게 중요한 것은 좁은 의미의 개헌이라기보다는 ‘제7공

화국’ 건설이다. 서로 엮여 있는 제6공화국의 정치 체제와 사회경제 체제를 함께 극복하는 새로운 민주공화국, 생태사회국가로서 제7공화국을 수립하는 것이다. 그리고 이러한 제7공화국은 개헌만으로는 실현될 수 없다. 헌법이 아니면서도 한국 사회를 규정하는 준헌법적 법률들(선거법, 정당법, 노동법, 각종 기본법 등등)이 하나하나 바뀌어야 하고, 돈의 흐름을 실제로 움직이는 일상적인 개혁 또한 필요하다. 즉, ‘형식적 헌법’의 개정만이 아니라 ‘**실질적 헌정**’(‘the Material Constitution’, Hermann Heller)의 **전면 변혁**이 필요하다. 내란 진압 이후 이 모든 노력이 열정적으로 펼쳐져야 한다.

하지만, 앞에서 말했듯이, 개헌이 제7공화국 건설의 ‘전부’는 아니어도 ‘필수적 부분’인 것만은 틀림없다. 개헌만으로 제7공화국이 열리지는 않지만, 제7공화국을 열려면 개헌이 반드시 필요하다. 굳이 의회제나 의원집정부제 개헌까지 안 가도 좋다. 이 정도 개정은 몇 년 안에는 힘들 것이다. 하지만 초집중적인 대통령 권한을 부분적으로라도 분산시키고 결선투표제 같은 당연한 제도를 뒤늦게나마 갖추기 위해서도 현 헌법은 개정해야 한다. ‘**개헌의 정치**’가 일단 시작되어야 한다.

차기 정부가 들어선 뒤에 개헌이 추진된다면, 무엇보다 현 국회의 한계를 넘어서는 개헌 논의 과정을 실험할 가능성이 현재보다는 더 높아질 수 있다. 새 정부가 출범한 다음에는, 급박한 정치 일정으로부터 상대적으로 자유로운 시간표에 따라 개헌 논의를 전개할 수 있게 된다. 그렇게 되면, 최근 아이슬란드나 아일랜드, 칠레의 전례처럼 국가가 개헌 과정 전체를 책임지되 **별도의 숙의 기구(가칭 ‘개헌 시민회의’)**를 소집해 개헌안의 구체적 내용을 마련하는 방식을 취할 가능성도 열린다. 국회를 넘어 시민사회로, 시민들에게로 개헌 논의 과정을 개방하는 실험을 펼칠 수 있게 되는 것이다. 이런 21세기형 실험을 통해 헌법과 같은 ‘단단한’ 근본적 제도들에 대한 개혁이 일상적으로 논의되는 ‘개헌의 정치’가 시작될 수 있다. [다만, 개헌안을 논의하는 숙의 기구는 선거가 아니라 **추첨** 등으로 구성되는 게 더 바람직하다. 선거로 구성되었던 칠레 개헌회의가 기존 정당 정치의 틀 안에 포획됨으로써 개헌 합의를 만들어내는 데 실패한 사례를 반면교사로 삼아야 한다.]

이렇게 ‘개헌의 정치’가 열린다면, 제7공화국 건설 운동도 전에 없던 탄력을 받을 수 있다. 제6공화국을 살아가는 보통 시민들은 우리 삶을 근본적으로 규정하는 술한 제도들이 헌법만큼이나 바뀌기 힘들다는 것을 ‘상식’으로 받아들이면서 제6공화국 질서를 어쩔 수 없이 이어간다. 이러한 상황에서, 헌법을 바꾸는 논의의 시작은 이런 일상적 체념을 뒤흔드는 신호탄이 될 수 있다. 어떤 ‘단단한’ 제도든 변화의 대상이 될 수 있다는 분위기가 열릴 수 있다. 어쩌면 **지금 한국 사회에서 ‘개혁의 정치’는 ‘개헌의 정치’ 정도는 동반돼야 시동을 걸 수 있는 것인지** 모른다.

물론 이런 상황이 열리려면, 조건이 있다. **조기 대선에서 전면 개헌을 주창하는 흐름들이 정치적 선택지로서 가시화**되어야 한다. 양대 정당 후보가 먼저 그렇게 주장하고 나설 가능성은 거의 없다. 승리 가능성이 높은 후보일수록 그럴 것이다. 오직 좌든 우든 개헌을 주장하는 정치 세력들이 경쟁에 뛰어들어 양당 후보를 압박할 경우에만 두 정당도 집권 후 개헌 논의에 더 적극적인 입장을 취하게 될 것이다. 가장 바람직한 경우는, 내란을 진압하기 위해 광장에

모인 시민들의 희망과 열의를 지속시켜 사회대전환으로 나아가고자 하는 흐름에서 이런 정치적 압력이 출현하는 것이다.

2) 개헌안의 핵심 내용 - 21세기 권리장전 + 대통령-국회 / 중앙정부-지방정부 / 국가기구-시민 간 권한 재조정

그럼 개헌안의 주된 내용은 무엇이어야 하는가? 이것은 토론 과정에서 전적으로 열어 놓아야 할 주제다. 민주주의의 확대, 심화, 공고화라는 큰 방향에서 시민들 자신의 참여로 개헌의 범위와 강조점, 단기적 목표와 장기적 숙제를 정해가야 한다. 물론 정치세력들은 전면 개헌안을 포함한 여러 ‘발제’를 통해 이 과정에 개입할 수 있고, 또한 그래야 한다. 하지만 **시민들의 토론이 전개되는 방향과 속도, 양상에 맞춰 기민하게 개헌 수준과 범위, 단기적으로 해야 할 일과 중장기적으로 해야 할 일을 조정할 수 있어야 한다.**

이 과정에서 면밀하게 고려되어야 할 것은 대한민국 헌법의 역사적 경로의존성이다. 지난 80여 년의 역사를 통해 어느 정도 굳어진 우리 헌법의 체계가 있다. 내용상 현 제6공화국 헌법은 권리장전에 해당하는 앞부분과 국가기구의 편제와 권력 분배를 규정하는 뒷부분으로 이뤄져 있다. 여기에 국정 운영 목표와 연관된 경제 체제에 대한 언급 등이 덧붙는다. 그렇다면 개헌 논의 역시 이 체계의 연장선에서 이뤄질 필요가 있다. 즉, **권리장전**의 내용을 현대적으로 보강하기 위해 새로운 사회적 권리를 추가하거나 기존의 권리 관련 조항들을 좀 더 유효하게 개정해야 하며, 초집중적 대통령제를 중심으로 배열된 국가기구들을 **대통령-국회, 중앙정부-지방정부, 국가기구-시민 간 권한 재조정**의 측면에서 재배열해야 하고, 경제 관련 조항(제119조) 등에 관한 심도 깊은 토론을 해야 한다. 2017년 정의당 개헌안도 대체로 이런 틀에 따라 정리되었다고 할 수 있다(아래 참고).

특히 강조하고 싶은 개헌 내용은 국가기구-시민 간 권한 재조정의 측면에서 **시민의 직접적 정치 참여 통로를 확대**하는 것이다. 그 구체적 방안은 **일정 수의 시민이 법안을 국회에 직접 발의할 권리, 일정 수의 시민이 국민투표를 직접 요청할 권리의 도입**이다. 최근 더불어민주당이 부각시키고 진보정당들도 일정하게 지지해온 국민소환권보다는 이러한 권리들이 더 중요하며 실효적이다(대통령-국회 간 분쟁을 초래한 법안은 자동으로 국민투표에 회부되게 하는 방안도 검토해볼만하다). 12. 3 친위쿠데타를 좌절시킨 주체가 시민들 자신이라는 점에서도 이런 통로를 열어야 할뿐만 아니라, ‘개헌의 정치’, ‘개혁의 정치’가 일상이 되도록 하는 데에도 이는 결정적 출발점이 될 수 있다. 시민의 법안발의권이나 국민투표부의권은 그간 대의기구를 독점해온 기득권 정당들에게 실질적인 압박이자 위협이 될 수 있다. 기득권 정당들이 이렇게 국회, 지방의회를 지배하는 탓에 정당법, 선거법 개정 같은 핵심 개혁이 무한정 지연되고 있고, 앞으로도 다른 요소가 대두하지 않는 한 이 현실은 추후도 바뀌지 않을 것이다. 사회대전환을 추구하는 세력들은 다수 국민의 지지를 받을 수 있는 시민 법안발의권, 국민투표부의권 도입 개헌을 통해 이런 현실을 일상적으로 뒤흔들 장치를 마련해야 한다.

[참고] 정의당 개헌안(2017년)

- 차별 시정 대상을 인종, 언어, 연령, 장애, 지역, 성적 지향, 고용형태 등으로 확대
- 성평등, 아동의 권리, 노인의 권리, 장애인의 권리, 소비자의 권리, 안전권, 건강권 등 도입
- 일할 권리, 노동자가 사업운영에 참여할 권리 도입, 이익균점권 부활
- 토지공개념 도입
- 저항권 도입
- 경제 민주화 조항을 제헌헌법 내용으로 환원
- ‘대한민국은 지방분권국가’ (제1조 3항 신설)
- 선거의 비례성 보장
- 공직선거 남녀동수 보장
- 감사원 독립기구화
- 법관 전관예우 금지
- 대통령 결선투표제 근거 마련 (대통령선거를 구체적으로 규정한 조항을 삭제하는 negative 방식)
- 국민발안, 국민소환, 국민투표의 권리 도입

3) ‘시민윤리의 정치’로서 ‘개헌의 정치’

12. 3뿐만 아니라 1. 19 파시스트 폭동까지 겪은 지금은, ‘개헌의 정치’가 필요한 이유를 한 가지 더 덧붙여야 하겠다. 오늘날 극우 반민주 세력은 스스로 노골적인 폭력을 자행할 뿐만 아니라 사회 전체를 폭력의 소용돌이에 몰아넣음으로써 자신들의 행위와 집권의 정당성을 인정받으려 한다. 이들에 맞서려면 과거의 변혁 세력처럼 대항폭력이나 비폭력에만 머물 수 없다. 저들이 의도적으로 고양시키는 사회 전체의 폭력적 분위기를 사려 깊게 진정시켜가는 ‘**시민다움/시민윤리(civility)의 정치**’ 또는 ‘**반폭력의 정치**’가 필요하다는 것이 여러 현대 정치철학자의 진단이다(E. 발리바르 등).

‘반폭력의 정치’는 다양한 전략과 경로를 통해 추진되어야 하겠지만, 시민 참여형 속의 과정을 중심에 두고 헌법 개정을 단계적-부분적으로라도 실제로 관철해가는 ‘개헌의 정치’는 분명히 이런 전략과 경로 중 중요한 한 사례가 될 수 있다. ‘개헌의 정치’를 통해 ‘정치의 중심이 무엇이고 범위가 어디까지인지 정하는 정치’(N. 프레이저가 말한 ‘또 다른 정치’, 혹은 ‘**메타정치**’라 불릴 수 있을)가 작동하기 시작할 때에 각 진영 지도자에 대한 애정과 증오에 지배되는 정치, 관성적 프레임에 갇힌 채 헛바퀴 도는 정치의 위력이 그래도 전보다는 덜해질 수 있다. 사실 ‘부정선거론’이 끼친 해악이나 진영 간 극한 대결이 말끔히 해결되지 않는 한(물론 그럴 가능성은 거의 없다), **조기대선 이후에도 헌정 위기가 지속될 가능성이 높다**. 이런 상황에서 ‘개헌의 정치’는 비록 만병통치약은 아니더라도 여러 필수 처방 중 하나임에 분명하다. 이는 헌정 위기의 연료가 될 수 있는 갈등과 대립을 일정하게 다른 쪽(개헌 논의)으로 돌리는 한 장치가 될 수 있다.

[토론] 개헌정치 ‘설계’의 전제 (20250217)

김윤철(경희대)

1. 발표 기조에 대해 전반적으로 동의

○ 개헌의 필요성 늘어났지만, 어려움도 늘어났다는 진단

○ 6공 정치 질서의 모순과 한계 폭발이라는 ‘해석’

- 특히 ‘제왕적 대통령제의 폐해’로 규정하는 것에 대한 비판(아래 <참고자료>)

- “개헌이 곧 제7공 건설은 아니지만, 개헌 없이 제7공 건설 없다”는 시각

- 한국식 민주주의 = 대통령주의 / 제6공 = 장기 제3공 시대의 끝자락이라는 규정

: 분단체제 하 극우반공독재(국가)를 거치며 ‘직선제 개헌’과 대통령 권력의 부당성 여부에 주로 초점이 맞추어져 있는 한국 민주주의의 ‘역사-특수-성’(‘마지노선 민주주의’)에 대한 포착이라는 점에서 매우 중요(김윤철, 2018. “2016-2017년 촛불집회의 역사적 맥락과 마지노선 민주주의” <21세기정치학회보> 28권 1호)

: ‘역사-특수-성과의 단절은 가능한가’에 대해 고민할 지점

: 개헌의 ‘의미 구성’, 특히 목적의 설정과 관련해 깊이, 창의적으로(변칙적으로) 사유할 지점

○ 개헌의 어려움 증가에 대한 포착

- 개헌 민심, 가장 기본적인 문제인데도 소홀히 다루어지고 있음을 환기시켜줌

- 개헌에 대한 양대 정당의 (당연한) 정략적 대응의 문제: 개헌 정치의 필요성 상기시켜줌

- 극우정치의 발흥에 대한 고려: 다수 동의를 구성, 즉 사회적 합의 방식의 개헌 정치에 대한 구상 필요성 제기

- 개헌 정치의 의미: 개헌의 목적이 새로운 ‘사회적 합의’의 구성 (“개헌으로 가는 길”. <내일신문> 2025년 2월 6일)

○ ‘7공 건설’ 운동의 제안: 결국 21세기 권리장전 마련을 위해 사회운동적 에너지가 필요하

다는 점에 대한 지적 (“붓물 터진 시민 지성, 의회에 흘러넘치도록.” <한겨레21> 2025년 1월 13일)

○ 개헌의 핵심 내용으로서 대통령-국회/중앙정부-지방정부/국가기구-시민 간 권한 재조정 (“탄핵? 퇴진? 임기단축 개헌?...윤석열 정권을 어찌할꼬” <경향신문> 2024년 11월 4일)

2. 개헌 정치 설계를 위한 물음들

○ 개헌은 ‘중장기 프로젝트’(20년 프로젝트)일 수밖에 없다

○ ‘시간과 주체 형성’의 문제: 직선제 개헌은 어떻게 한국 민주화의 핵심 의제이자 의미(내용)로 구성되었는가

- 야당 지도자의 아이디어로 제기(70년대 중후반) → 리더십의 작용과 정치권의 수용 → 사회운동과 대중의 수용과 사회운동 진영의 핵심 의제로 설정 후 대중운동으로 분출(80년대 중후반): 10여년이 넘는 과정

- 직선제 개헌을 추동한 사회운동적 핵심 주체의 형성은 한국 전쟁을 거치며 꺾일던 사회운동 세력이 한-일 협정 반대 투쟁 과정을 거치며 복원된 이후 20여년

- (제한적임에도 불구하고) 1980년대말에서 1990년대를 거쳐 사회세력화된 노동운동은 1970년대말 이후 10~20년

- 양대정당을 견제할 뻔 했던 제3세력으로서의 ‘진보정치’ 세력은 80년대말 이후 2004년 원내진출까지 약 20년 그리고 또 20년

○ 지금 그리고 이후 20년을 누가, 왜, 어떻게 버티며 싸울 것인가

○ 개헌 프로젝트 추진을 위한 (해계모니적) 정치 언어는 만들어지고 있는가

- 극우, 파시즘, 포퓰리즘 등의 개념(규정)의 유효성? 분석 개념으로서의 유효성, 그러나 대중 정치 언어로서의 유용성?

- 포용, 인정, 존중, 합의, 준수의 언어 창출 필요성과 그 자원들?

: (시간의) 고향 상실, 지위 상실 등을 메꿔줄 ‘보상의 언어’를 어디서 가져올 것인가?

: ‘서사 있는 극우 세력’ 등장의 함의? (원래 극우 국가에서 (한 서린) 서사가 풍부한 극우 세력의 재등장은 신기한가?--급진이념주의를 내장한 민주화 과정과 이념+정서가 결합된 정치 양극화=‘한’의 극화로 이어짐)

: 사회적 합의 과정을 거치고, 그것의 귀결물이어야 할 개헌, 그것의 정치 언어는 정서적이어야 함

- 인식과 태도의 결정에 영향을 미치는 준거틀이 정파가 아닌 적어도 '(통합)국가' 수준에 달할 가능성

: 동원가능한 전통과 상징은?

: 분단-전쟁-독재-산업화-민주화-양극화를 관통하는 '통합(다수 구성)의 정치 언어' 만들기는 어떻게 가능할까?

○ 제7공 건설과 개헌 추진 세력이 반대 혹은 소극적 세력에게 제공할 유인은?

<참고자료> 한국 대통령의 공식적(헌법적/제도적) 권한은 강력한가?
(여야 5개 정당·한국선거학회 공동학술회의 발제문, 2017년 3월 17일)

김윤철(경희대)

1. 물음의 맥락

‘한국 대통령의 공식적 권한은 강력한가’라는 물음은 평범하지만(혹은 우둔하지만) 비상하다. 평범한 이유는 이미 잘 알려진 한국의 대통령을 특징짓는 물음의 형식, 즉 ‘제왕적인가’¹⁾라고 묻지 않고 그저 강력한가라는 다소 건조하게 들리는 물음의 형식을 취했기 때문이다. 이는 대통령(제)에 대한 가치중립적인 물음의 방식, 즉 물음 자체에 가치판단의 요소를 건어낸 방식의 물음이다. 이런 방식의 물음의 채택한 이유는 무엇인가? 이는 그와 같은 물음이 갖는 다른 성격, 즉 비상함을 지니기 위해서다. 그리고 그 비상함을 필요로 하는 상황이기 때문이다.

‘강력한가’라는 물음은 비상하다. 그 이유는 강력함의 진위를 묻는 것인 동시에, 이미 강력하다고 보고 그것을 폐지 혹은 완화시키자는 주장-가령 제왕적 대통령 극복을 위해 분권형 대통령제 도입하자는 주장-에 대한 회의 혹은 반론의 의미를 내장하고 있기에 그러하다. 하지만 더 중요한 것은 그러한 의미의 내장보다 그것을 통해 할려는 말이다. ‘강력한가’라는 평범한 물음은 한국 정치에서 ‘대통령 문제’의 설정을 달리 하자는 제안을 담고 있다. 이 제안은 작금의 한국의 대통령이 처한 현실에 기반한 것이다. 한국 정치사는 물론, 세계사적으로도 유례를 찾기 힘든 현대 민주주의 국가-특히 OECD 가입국 기준-에서의 대통령 탄핵이라는 사건을 목도한 현실이 바로 그것이다. 이 현실은 한국 대통령의 공식적 권한을 논함에 있어 ‘진짜 강력한가’ 혹은 ‘강력함의 진짜 정체가 뭐야’라는 물음을 던지게 한다.

이 글은 이러한 현실을 맥락으로 하여 공식적 권한의 강력함 여부를 타국 대통령과의 비교 논의를 참조하는 가운데, 헌법상 보유하고 있는 권한과 그것의 실제 양상이라는 측면으로 나누어 살펴본다. 이를 통해 이 글은 한국 대통령의 공식적 권한은 강력하다고 확정할 수 없지만, 제왕적 대통령의 이미지 혹은 상징을 생성하는 요소일 수 있다는 ‘가설’을 제시한다. 즉 ‘상징권력’으로 포착할 수 있다는 것이다.

헌법상 동종의 공식적 권한을 보유했음에도 불구하고 그 행사 여부와 결과가 대통령과 정권별로 다르게 나타나고, 특정 정권과 대통령에게는 탄핵과 같은 ‘자기파괴적’ 결과를 가져온 것도 상징권력이 작용한 것으로 볼 수 있다. 공식적 권한 행사의 목표와 방식에 따라 강력함의 의미가 다르게 구성되는게 바로 상징권력이기 때문이다. 권한을 사유화하고 사익추구에 동원함으로써, 권한의 강력함이 추종이 아닌 추방의 이유가 된 것이다.

1) 제왕적 대통령이란 용어는 애초 미국에서 대통령의 ‘전쟁권한’과 관련해 등장하였다. 이에 대해서는 Schlesinger, Arthur. Jr. 1973. *The Imperial Presidency*. Boston: Houghton Mifflin.

2. 한국 대통령의 헌법상 권한과 그 양상

1) 국가원수로서의 권한과 그 양상

한국의 대통령은 헌법상 ‘강력하다고 보여지는’ 권한을 보유하고 있다. 국가원수(헌법 제66조 제1항)와 행정수반(헌법 제66조 4항)으로서의 권한을 동시에 보유하고 있기 때문이다.²⁾

한국의 대통령만 국가원수의 지위를 갖는 것은 아니다. 이는 미국처럼 국가원수의 지위를 명시하고 있지 않다 하더라도(‘총사령관’으로서의 지위를 강조한다해도), 대통령제를 채택한 나라들에서 나타나는 공통적 현상이다. 오히려 미국과 신생독립국가들의 경우에서처럼 국가원수의 지위를 부여받는 누군가가 필요해 대통령제를 채택했다고 볼 수 있다. 군주가 사라진 현대 민주주의 사회에서도 정통성을 담지하고 있고, 일상적 정치과정에서 ‘갈등조정을 위한 권위’를 필요로 하기 때문이다.

국가원수로서 한국의 대통령이 보유한 가장 중요한 권한은 “외국에 대하여 국가를 대표”한다는 것이다. 이에 근거해 대통령은 조약을 체결·비준하고 외교사절을 신임·접수 또는 파견하며, 선전포고와 강화를 할 (‘무서운’) 권한을 갖는다(헌법 제73조).

한국의 대통령은 헌법상 국가원수로서 입법부와 사법부에 영향력을 행사할 수 있는 권한도 보유하고 있다.

긴급명령권(헌법 제76조)과 계엄령선포권(헌법 제77조), 헌법개정발의권(헌법 제128조 제1항), 국민투표부양의권(헌법 제72조), 대법원장(헌법 제104조 제1항)과 대법관(헌법 제104조 제2항)과 헌법재판소장(헌법 제111조 제4항), 중앙선관위원회(헌법 제114조 제2항)와 감사원장과 감사위원(헌법 제98조 제2항과 제3항) 임명권, 국회의결법률에 대한 거부권(헌법 제53조 제2항), 임시국회소집요구권(헌법 제47조 제1항), 국회출석·발언 및 서한에 의한 의사표시의 권한(헌법 제81조), 사면·감형·복권에 관한 권한(헌법 제79조) 등이 그것이다.³⁾

국가원수로서 보유한 권한 중 특히 강력한 권한으로 여겨지는 국회의결법률 거부권과 국회소집요구권, 대법관 임명권, 사면·감형·복권에 관한 권한 등은 국가원수로서의 지위 부여가 그리 하듯이 한국 대통령에게만 해당되는 것이 아니다. 게다가 이 권한을 포함해 대부분의 권한은 헌법상으로 국회와 사법부로부터 견제를 받게끔 되어 있거나, 국회 혹은 사법부와 공유하고 있는 권한이다. 이 때문에 대통령(제)의 일반적 권한이라고 불러도 무방하지 않은가 싶다.⁴⁾

2) 한국 대통령의 권한을 국가원수와 행정수반으로 나누어 살펴보는 논의로는 장영수, 2008. “헌행헌법상 정부형태와 대통령의 지위 및 권한에 관한 연구.” 『공법연구』 9(1) 참조.

3) 장영수(2008)는 법률안제출권(헌법 제52조)도 포함시키고 있으나, 이는 헌법상 제출의 주체가 정부로 명기되어 있기에 행정수반으로서의 권한이라고 보는 것이 더 타당하다. 또 국회의결 법률의 거부권(헌법 제53조 제2항)은 국가원수의 권한으로 포함시키지 않고 있으나, 권력분립의 관점에서 볼 때 행정수반의 권한을 넘어선 것일 뿐만 아니라, 그 주체가 대통령으로서 명기되어 있기에 국가원수로서의 권한에 포함시키는게 적절하다.

4) 긴급입법권은 김영삼 대통령 시기 금융실명제와 관련하여 단 한 차례 행사되었을 뿐이며, 국민투표부양의권은 단 한 번도 행사된 바 없다.

이는 역사적으로 주어진 정치환경, 즉 독재정권의 경험과 대통령 중심의 정치경쟁 양식을 논외로 할 때, 한국의 대통령에 대해 특별히 ‘제왕적 대통령’이라고 부르는 이유가 무엇인지에 대해 고민을 하게 만든다. 권한의 항목과 종류가 많고 그 성격이 매우 중대한 것이지만, 제왕이라는 칭호를 통해 무소불위의 권력자로 규정할 정도까지는 아니라는 생각이다.

다만 한국의 대통령은 국가원수로서 권력분립의 원칙에도 불구하고 타권력기구(입법부와 사법부)와의 관계에 있어 의전적으로 우월한 위치를 점한다.⁵⁾ 이것이 국가원수로서 갖는 권한은 물론, 행정수반으로서의 권한과 결부되어, 또 대통령에 대한 역사적 기억의 동원 속에, 제왕이라는 이미지를 동원해 채색할 수 있는 요소일 수 있다.

그간에는 국가원수로서의 대통령에 대한 조명이 제대로 이루어지지 않았다. 대통령에게 국가원수의 역할만 맡기자는 분권형 대통령제 도입의 논의가 지속되어왔음에도 불구하고 그러하다. 그저 ‘제한적 대통령’ 정도로 취급한 것이다. 그러나 대중적 열망이 투입되고 투영되는 대통령이라는 지위의 구체태가 바로 국가원수일 수 있으며, 따라서 국가원수는 ‘제한적 대통령’이 제도적 지위의 의미를 지니기 보다, ‘제왕적 대통령’이라는 이미지의 근원이라는 의미를 지닐 수 있다.

2) 행정수반으로서의 권한과 그 양상

행정수반으로서의 권한은 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 이 역시 한국 대통령만의 권한은 아닌데, 하나는 정부를 구성할 권한이고, 다른 하나는 정부의 실제 운영과 관련한 권한이다.

정부는 대통령을 위시로 해 국무총리와 행정각부 및 여러 산하기관 등으로 구성되는데, 대통령은 국민에 의해 선출되었다는 정당성에 바탕해 국무총리(헌법 제86조 제1항)와 국무총리의 제청에 따른 국무위원(헌법 제87조 제1항), 그리고 공무원(헌법 제78조)을 임면할 권한을 보유하고 있다.

이때 국무총리와 국회의원의 국무위원 임명은 ‘의원내각제적 요소’라고 할 수 있는 바, 한국 대통령제를 순수대통령제가 아니라 혼합대통령제라고 부르는 이유이다. 이 의원내각제적 요소가 한국 대통령의 공식적 권한의 강력함을 가져오는 것으로 간주된다.

대통령제가 기초하고 있는 권력분립을 훼손하고 ‘권력융합’을 가져오면서 대통령과 국회의 관계에 있어 대통령이 힘의 우위를 가질 수 있도록 한다는 것이다. 대통령은 국무위원 임명

5) 의전적 권한은 단지 형식적인 것만은 아니다. 의전은 분명 형식을 강조하지만 실질적인 권력 효과를 갖기도 한다. 가령 루이 14세는 궁중 의전을 체계화했는데, 이는 왕권의 신성함을 가시적인 것으로 이미지화하는 동시에, 왕에 대한 존경감과 복종심을 몸과 마음에 장착시키는 상징권력을 창출하기 위한 것이었다. 루이 14세는 엄격한 궁중 의전을 통해 귀족과의 관계에 있어서 힘의 우위를 점할 수 있었다는 평가를 받는다. 실제로 귀족들은 엄격한 궁중 의전 때문에 왕과의 관계에서 늘 긴장감을 유지했어야 했다.

카드를 통해 국회의원을 설득하는데 유리한 위치를 점해 영향력을 행사할 수 있고, 국무총리를 통해 국회의 정치적 비판으로부터 부분적이거나 자유로울 수 있다는 것이다. 하지만 국무총리가 늘 대통령에 대한 국회의 정치적 비판을 완화시켜 대통령의 권력을 강화시킨 것은 아니다. 역대 정권에서 국회의 임명동의나 여론의 지지를 얻지 못해 낙마하는 경우가 빈번하다. 김대중 대통령과 박근혜 대통령 때에는 연속해서 총리후보자가 낙마하는 진풍경을 목격하기도 했다. 게다가 낙마 과정에서 대통령은 정치·사회적 비판에 직면하기도 했으며, 지지율 하락을 겪기도 했다.⁶⁾

국회의원의 장관 임명 역시 마찬가지다. 국회의원 설득을 용이하게 만드는 수단이 될 수 있겠으나, 대통령이 국회의원의 장관 임명을 꼭 그런 식으로 활용했는지, 또 그것이 실제 대통령의 의도를 관철시키는데에 긍정적 영향을 끼쳤는지 의문이다. 가령 노무현 대통령은 여당의 주요 계파 대표(김근태, 정동영)를 장관으로 기용했으나, 원활한 당청관계와 대국회 관계를 유지하는데 성공하지 못했다. 또 박근혜 대통령은 국회의원을 장관만이 아니라 청와대 비서진으로까지 기용했으나 국회의원을 설득하는데 활용했다고 볼 수 없다.

정부의 실제 운영과 관련한 행정수반으로서의 대통령의 권한으로는 법률안 제출권, 예산편성권이 가장 대표적이다. 개발독재 하에서 국가주도산업화를 이루고, 민주화를 이룬 후에도 일상 정치과정에서 대통령의 ‘특별한’ 권한으로 인식되지 않아온 권한이다. 그런 가운데 대통령과 정부가 추진하는 법안과 예산안 통과 지연을 문제 삼아 국회를 ‘무능한 방해꾼’으로 몰아가는 담론 생산과 가공의 재료가 된 권한이다.

한국의 경우 정부발의 법률안의 원안 통과율이 의원발의 법률안에 비해 높다. 이를 두고 대통령(정부)의 법률안 제출권 때문이라는 해석이 존재한다. 하지만 의원발의 법률안의 통과율은 의원내각제인 영국과 대통령제를 실시하고 있는 미국 모두 높지 않다. 심지어 미국의 경우는 한국 의원발의 법률안의 통과율보다도 현저히 낮다. 행정입법의 경우는 어떨까? 한국의 대통령은 법률보다 하위의 지위를 지녀, 법률적 정당성이 필요한 경우 한국 대통령은 행정명령으로 국회를 우회할 수 없다. 이에 비해 미국 대통령은 국회교착 상태가 지속될 때 위기상황과 관계없이 법률적 지위를 지니는 행정명령을 발표할 수 있다. 미국 대통령령의 행정명령에는 국회의 동의나 승인이 필요 없다. 이에 대해 미국 국회는 대응입법을 추진하거나 대통령의 행정명령에 사용되는 예산을 삭감할 수 있으나, 이것도 대통령의 거부권 행사 대상이 될 수 있다. 브라질 대통령 역시 임시법령 선포권을 통해 강력한 입법권을 행사할 수 있다.⁷⁾

한국 대통령의 행정수반으로서의 권한 역시 타국과 비교해 볼 때, 또 그 양상을 살펴볼 때, 제왕적 대통령이라고 규정하기 어렵게 만든다.⁸⁾ 그런데도 한국의 대통령이 제왕적 대통령으로서 불리는 이유는 무엇일까?

6) 이에 대한 상세한 논의는 박용수, 2016. “한국의 제왕적 대통령론에 대한 비판적 시론.” 『한국정치연구』 제25집 2호.

7) 이에 대한 상세한 논의는 문우진, 2013. “한국 대통령 권한과 행정부 의제설정 및 입법결과:거부권 행사자 이론.” 『한국정치학회보』 47집 1호와 이에 대해 비판적 논의를 전개하고 있는 박용수(2016) 참조.

8) 다만 예산편성권은 타국의 대통령에 비해 강력한 것으로 평가되고 있다. 이에 대해서는 신우철, 2011. “대통령의 헌법상 권한은 과연 강력한가?” 『헌법학연구』 제17권 제1호.

일상적 정치과정에서 대통령과의 갈등이 대체로 행정수반으로서의 두 가지 권한을 둘러싸고 일어나기 때문이 아닌가 싶다. 그리고 이 갈등 과정에서 대통령이 국회 혹은 야당과 그 지지 세력 사이의 여론에 늘 부합하는 선택을 하지 않기 때문이 아닌가 싶다. 또 할 수 없을 때조차도 반대파의 비판 방식이 대통령을 -사실이든 아니든 간에- ‘오만한 권력자’로 몰아 가기 때문이 아닌가 싶다. 이 과정에서 대통령이 박근혜 대통령처럼 반대파를 설득하기 보다는 힘으로 제압하려는 태도를 취했기 때문일 수도 있다.

3. ‘자기파괴적 강력함’이라는 역설

대통령의 권한 강도를 측정한 해외의 다양한 선행연구들에 대한 검토 결과에 따르면, 한국의 대통령의 공식적 권한이 상대적으로 우위에 있다는 실증적 근거는 발견되지 않는다. 강력하다고 여겨지는 대통령의 공식적 권한이 현실 정치에서는 별다른 의미를 갖지 못하는 경우도 많다. 가령 법률안거부권의 경우, 대통령이 원내 다수당을 지배하고 있다면 이를 굳이 행사할 필요가 없다. 반대로 소수당이라면 아예 권한을 행사하기가 쉽지 않다. 거부권을 행사했다가 다른 사안을 갖고 궁지에 몰릴 수 있기 때문이다.⁹⁾

다수당을 지배하고 있으면서도 강력하다고 여겨지는 공식적 권한을 행사할 때, 권력의 오남용 논란과 시비를 가져오면서, 대통령은 오히려 곤경에 처한다. 결국 파면을 당한 박근혜 대통령의 경우가 그 극적인 사례이다. 이런 의미에서 대통령의 강력한 권한은 역설적이게도 ‘자기파괴적’이다.

이런 점에서 한국 대통령의 공식적 권한은 ‘상징권력’에 가깝다고 볼 수 있다. 허구적이라는 의미가 아니다. 대통령은 분명 권력의 상징이지만, 그 상징은 권한을 행사하는 목표와 방식에 따라 강력한 것일 수도 있고 아닐 수도 있다는 의미에서다. 더 나아가 강력함이 오히려 추방의 이유가 될 수도 있다는 의미에서다.

이는 공식적 권한의 강력함이 모든 대통령과 정권에 적용될 수 있는 것이 아니라는 것, 그래서 대통령의 권한을 공식적 제도에 따라 고정되는 어떤 것으로 가정하는 것에서 벗어나야 한다는 것을 의미한다.

9) 신우철(2011)이 검토한 해외의 선행연구는 Cranenburgh, Oda van. 2008. “‘Big Men’ Rule: Presidential Power, Regime Type and Democracy in 30 African Countries.” *Democratization* 15-5; Frye, Timothy. 1997. “A Politics of Institutional Choice: Post-Communist Presidencies.” *Comparative Political Studies* 30-5; Hellman, Joel. “Constitutions and Economic Reform in the Postcommunist Transitions.” *East European Constitutional Review* 5-1; Metcalf, Lee Kendall. “Measuring Presidential Power.” *Comparative Political Studies* 33-5; Roper, Steven D. 2002. “Are All Semipresidential Regimes the Same?: A Comparison of Premier-Presidential Regimes.” *Comparative Politics* 34-3; Shugart, Matthew S. Berg, John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge: Cambridge Univ. Press; Siaroff, Alan. 2003. “Comparative Presidencies: The Inadequacy of the Presidential, Semi-presidential and Parliamentary Distinction.” *European Journal of Political Research* 42-3.

그래야 민주화 이후 대통령의 권력은 분산 혹은 완화 혹은 약화되었다고 보는 시각과 제왕적 대통령으로 보는 시각이 공존하는 현실도 이해할 수 있다. 동시에 일부 정치권과 언론에 의해 주도되고 지속적으로 전개되어온 권력구조 혹은 대통령제 중심의 개헌 논의가 다수의 찬성 여론과 분권형 대통령제 선호의 증가에도 불구하고, 정치적으로도(특히 정치권과 시민사회 간의 관계에 있어서) 크게 힘을 받지 못하는 현상을 이해할 수 있다. 내용물을 채워줄 것을 요구하고 있는데, 계속 빈주머니만 흔들어대고 있기에 그런 것이다.

향후 한국 정치에서 ‘대통령 문제’의 설정은 공식적 권한의 강력함 그 자체가 아니라, 그것의 합리적이고 효율적-때로는 비공식적 권한의 문제를 포함하는-운용으로 전환되어야 한다. 이를 고려하면 제왕적 대통령론은 사실 대통령의 공식적 권한 그 자체, 즉 한국의 대통령 제도에 대한 비판담론이 아니라 권한 행사의 목표와 방식에 대한 비판 담론이 되어야 한다. “왜 하필 지금 그 권한을 이렇게 저렇게 행사하느냐”라는 물음이어야 하는 것이다.

이에 비추어 볼 때, 탄핵으로 귀결된 박근혜 게이트는 한국 대통령의 공식 권한의 강력함에서 기인한 것이 아니다. 대통령이라는 강력한 권한의 상징을 사유화하고 사익추구에 동원한 것이 문제였던 것이다. 공식 권한의 강력함 그 자체를 제왕적 대통령으로 간주하고, 박근혜 게이트의 이유를 제왕적 대통령제에서 찾는다면, 왜 다른 대통령과 정권에서는 박근혜 게이트같은 사건이 나지 일어나지 않았는지를 설명해야 한다. 이전 정권에서 발생했던 게이트들과 박근혜 게이트를 동질의 것으로 보지 않는 한 그러하다. 하지만 이전 정권의 게이트를 박근혜 게이트와 동질의 것이라고 할 수 있는가? 그렇다면 또 물어야 한다. 왜 이전 대통령은 탄핵되지 않았는지. 그리하지 않으면 제왕적 대통령제에서 박근혜 게이트의 이유를 찾는 논변은 대통령을 제도의 희생자라고 보면서 처벌은 받아도 책임은 없다는 주장을 하는 것에 다름 아니다.

박근혜 탄핵은 강력한 권한이라는 상징권력에 도취되어 혹은 상징권력을 오해하여 스스로를 제왕이라고 생각했던 혹은 그렇게 생각하고 싶었던 대통령과 그를 추종하는 특정 정치·사회적 집단-의 개별적 특성에서 비롯된 것일 수 있다. 이 때문에 다수 국민들을 박근혜 대통령을 추종하지 않고, 추방하기에 이른 것이다¹⁰⁾

10) 이런 의미에서 이번 탄핵인용에 대한 안창호 헌법재판관이 보충의견을 통해 제시한 박근혜 게이트의 ‘제왕적 대통령제 원인론’은 대통령제의 역사적 운용과 박근혜 게이트의 성격을 두루 살피지 못한 단견이라 할 것이다.

<토론문>

시민 공동의 스토리 만들기로서의 개헌 운동을

김현우 (탈성장과 대안 연구소 소장)

○ 대통령제를 혐오함

이해를 돕기 위해, 나는 대통령제에 대한 이론적 논의 이전에 이 제도 자체와 이 제도에 결부되는 이데올로기와 문화, 그리고 한국에서 일어나는 구체적인 현상들을 극히 혐오함을 밝힌다. 이는 대선 때만 다가오면 식자층과 필부들을 막론하고 나오는 ‘누구 멋있는 사람 안 나타 나나’라는 한심한 이야기로 집약된다.

(자신의 이해관계 보장을 포함해서) 많은 문제를 해결해줄 멋있는 사람이라면 결국 세종대왕 같은 성군 아니면 신적인 존재로 재구성된 박정희 또는 그래도 준비된 대통령이었던 김대중 대통령의 노스텔지어 이상의 것이기 어렵다. 현대화된 좋은 왕정을 희구하는 것이다. 때문에 지금의 제도 구성을 ‘제왕적 대통령제’라고 비판하면서 ‘제왕’적인 것만 제거하면 될 것이라는 기대는 기만적이다. 실은 조선의 왕정도 보통/직접 선거를 안 거쳤지만 백성과 관료 세력의 끊임없는 검증을 받아야 지속되었을 수 있었으니 지금보다 내용적으로는 오히려 민주적이었을지 모른다.

그래서 한 사람의 자연인에게 우리의 운명을 위탁하는 이 기괴하고 비합리적이고 비효율적이며 실제로 현재와 미래의 과제 해결에 지극히 무력하고 온갖 폐해와 갈등만 양산하는 이 대통령제(5년 단임이든, 2년 중임이든)를 혐오하지 않을 수 없다. 하필 2차 대전 이후 미국의 영향력 하에 드는 바람에, 연방제 국가 미국에서 타협의 결과로 예외적으로 만들어진 이 제도를 당연한 운명인 양 받아들이고 경로의존성의 터널에 갇히게 된 게 한국의 역사다. 반면에 해방 직후 헌법 초안과 2공화국에서 시도 및 실행되었던 내각 책임제는 몇 가지 원론적인 장점과 단점이 나열되어 정치사회 교과서에 실려 있는, 비현실적 이상론으로 조롱당하는 신세다.

○ 정당 책임제의 의미

한편, 한국의 유권자들 대다수에게 선거 연령에 이르기 전까지 거의 유일한 정치 경험은 반장 및 학생회장 선거뿐이다. 이 역시 대통령제를 모델로 한다. 우리를 제일 잘 알고 제일 잘 대변할 것 같은 사람... 이면 그래도 다행인데, 제일 공부 잘하고 인기 좋은 친구를 뽑는 게 다 반사다. 한 사람에게 모든 걸 거는 것만이 유일한 방법이라고 배우게 되는 것이다. 가장 중요한 문제는 반장 선거에는 ‘당파’의 자리가 없다는 것이다. 반장 선거 전에 당파를 만들어서 정책과 비전을 경합할 기회가 없으며, 오히려 그런 걸 하면 패거리 만들기나 불공정 선거라고 비판 받을 것이다.

내각책임제와 연정이 일상화된 나라에서는 청소년 때부터 정당과 정파를 학교에서 실습한다. 텔레비전과 신문에서 보는 정치도 그런 ‘정당’ 정치다. 한국에는 그런 정치가 TV에 없으며, 전횡하는 대통령과 고함 지르는 국회의원, 그리고 이권의 아귀다툼을 벌이는 지방의회가 일상

=정상 정치다. 그렇기 때문에 우리는 다시, ‘어디 멋있는 사람’으로 돌아가게 된다.

나는 내각제를 지지하며, 몇 해 전부터 이를 ‘정당 책임제’라고 바꿔 부를 것을 제안하고 있다. 내각책임제(cabinet system) 또는 의회 중심제(parliamentary system)는 추상적으로 다가오는 번역 개념어이며, 핵심을 잘 전달하지 못하기 때문이다. 대통령 1인에게 정보와 권한을 모아 주고, 우리가 선출하지도 않은 대통령실의 인사들이 국가 중요 사항을 사실상 입안하고 끌고 가는 (그러나 책임은 지지 않는) 이 무책임의 정치 체제를 비판하기 위함이다. 그리고 말 그대로 정치적 당파로서의 정당이 정보, 판단, 결정, 책임의 주된 역할을 가져야 함을 드러내기 위함이다.

정당 책임제의 핵심은 다수당의 대표가 국가의 (잠정적이고 일시적인) 총 책임자인 총리가 된다는 것 뿐만 아니라, 정당이 각 부처와 주요 기관의 장을 투명하게 파견한다는 것에 있다. 그러니까 사회복지에 문제가 생기면 복지부 장관을 배출한 집권당과 연립 정부의 파트너들이 욕을 먹고 책임을 져야 한다. 온실가스 감축이 안 되면 환경부 장관과 그 정당이, 농촌 지역 붕괴에는 국토부 장관과 농림부 장관과 그 정당이 책임을 져야 한다. 설령 권좌에서 밀려나 있는 정당도 세도우 캐비닛을 준비하고 입장을 내고 정책적 연속성과 책임성을 보여야 한다. 따라서 제왕적 대통령제의 문제를 지적하면서 대통령에게서 권력을 빼앗고 분산하자는 식의 주장은 정당 책임제의 요점을 이해하지 못하는 것이다. 요컨대 핵심은 대통령의 권력을 약화시키는 것이 아니라, (대통령이라는 이상한 직위 자체를 없애거나 사회 통합과 대외적 역할을 위해 상징적으로 두고) 정당이 권한과 책임을 온전히 갖는 ‘정당 정치’를 실현하는 것이다. 정당 책임제의 부수적이지만 당연한 효과인 연정 구성을 통한 정치 다양성 확보 역시 중요하다. 물론 익숙한 반론들이 있다. 한국에서 아직 정당 책임제는 (국회의원의 역량이 없고 국민 인식이 부족하기 때문에) 여건이 안 되어 있다거나, 일본식 패권 정치로 귀결되리라는 것이다. 대통령제와 정당 책임제 양자 택일의 문제는 아니라고 본다는 게 정치인들의 흔한 평론이다. 그러나 양자 택일의 문제가 아니라는 것은, 그저 한국에서 대통령제를 존속시키면서 손을 좀 보자는 것일 수밖에 없다.

하지만, 어떤 것이 좋고 잘 될 제도라는 것은 결국 해봐야 알 것이지만, 현상 유지의 원칙에 집착할 게 아니라면 (더구나 이제 현상 유지는 진짜 망하는 길임이 드러난 마당에) 무엇이 잘못이거나 계속되어선 안 될 제도인지에 대한 입장을 분명히 하는 게 논의의 시작이어야 한다. 그리고 지금의 이 제도와 관행은 아니어야 한다는 강한 문제 제기가 있어야 이 강력한 경로의 존의 관성을 조금이라도 바꿀 수 있다. 한 번에 바꾸고 성공할 수 없거나 그렇게 생각할 필요가 없다면 이야기는 상당히 달라질 수 있다. ‘대통령제를 폐지하자’는 정도의 주장이 아니고서는 지금의 사회적 논의 지형에 의미있는 변화를 줄 수 없을 것이다.

○ 공동의 스토리 만들기

또한, 개헌 또는 제헌을 우리가 결과로 얻어지는 제도 또는 법 조항의 문구만 보아서는 안 된다. 발표자가 ‘개헌의 정치’를 말한 것도 그런 의미라고 생각하며 동의한다. 헌법은 우리가 어떤 역사와 현재를 지닌 사람들의 나라이고, 우리는 어떤 비전과 가치를 가지고 있으며, 이를 실현하기 위한 원칙과 방향을 이렇게 잡고 있다는 스토리다. 스토리는 정태적일 수도 있지만 작성 과정은 동태적일 수 있다. 87년의 정신없는 격변기에 우리는 이 스토리 만들기의 여유를 가질 수 없었고 소수의 정치인들이 그럭저럭 타협하여 이야기를 정리했다. 이는 내용적으로도 그리고 형식적으로도 6공화국의 한계를 노정했다.

12.3 쿠데타의 여파 속에서, 그리고 그 이전 논의의 연장 선상에서 우리는 제 7공화국의 비전을 말하며 개헌 논의를 열어젖히고자 하는 중이다. 그런데 6공화국의 한계와 문제를 단지 내부의 요소나 현재의 역사적 국면만을 감안하여 다루어서는 안 된다. 왜냐하면 우리는 사뭇 다른 시대로 들어서고 있기 때문이다. 좀 넓게 ‘인류세’ 시대라는 렌즈를 참고할 수도 있고, 어쨌든 장기 비상상황으로서의 기후위기, 인구 절벽과 지방 소멸, 뉴노멀로서의 제로 성장, 해체된 대가족, 초 다양성 사회와 초 격차 사회 등 사회학자들이 얹고 깊게 진단하고 있는 수많은 변화들이 있다. 이런 변화는 제헌의회부터 87년 헌법까지가 기반하고 있었던 정치, 경제, 사회의 큰 변화를 의미한다. 제왕을 뺀 대통령제가 이런 곤경을 다룰 수 있는지, 정당 책임제를 포함하는 다른 정치 체제와 실험들이 필수적인지, 그리고 제도 정치 이외의 메커니즘이 어떤 비중을 가지고 어떻게 결합되어야 할지가 중요하지만 이런 논의는 거의 공백 상태다. 실은 뚜렷하고 명쾌한 하나의 답은 없을 것이다. 그리고 특히 성문화된 조항으로 귀결되는 공식 제도 못지 않게 사회적 효능감, 신뢰감, 유대감이라는 요소도 중요하다. 그리고 시민들이 불확실한 상황에 대한 판단과 집행을 나누어 갖는 일종의 ‘온 국민 준전문가’ 사회를 만드는 게 필요하거나 어느 정도 가능할지도 모른다. 장기 비상 상황을 헤쳐갈 민주주의의 근육 키우기다.

그런데 이런 근육은 식이요법 레시피와 운동 프로그램을 제공한다고 키워지는 게 아니다. 우리의 상황과 미래에 대한 집단적 토론과 결합될 때 영양소와 운동은 원활히 결합한다. 말하자면 개헌 운동을 우리의 미래에 대한 시민 공동의 스토리 만들기의 계기이자 과정으로 삼자는 것이다. 그 과정에서 온갖 논박과 연구를 진행하고 오류를 가능한 한 교정하고 또 서로 배우고 발견해야 한다. 그런 토론의 결과가 일부는 헌법의 조문으로, 일부는 앞으로의 과제로, 일부는 시민들의 기억과 느낌으로 (아마도 정동으로) 남으면 될 것이다.

따라서, 개헌 논의를 미리 대통령 권한 분산, 국민 소환제와 발의제, 국민의 국민투표 부의제 등 개별 조항이나 요구로 환원해놓고 시작하는 것은 매우 잘못이라 생각한다. 지금은 개헌이 아니라 선거제도 개편이 먼저라는 주장도 마찬가지다. 개헌과 선거제도 개편이야말로 양자 택일의 문제가 아니거나, 어떤 국가와 어떤 정치를 만들 것인지에 대한 공동의 스토리 안에서 맥락화되어야 효과를 가질 수 있다. 사실 위성정당 사태로 귀결된 지난 연동형비례제의 문제 중 하나는 이런 스토리의 부재였다. 마찬가지로, 정당 책임제도 제대로 의미를 가지려면 이런 사회 변화를 위해 이런 제도 구성이 필요하며 다른 결과를 만들어 낼 수 있다는 긍정적 스토리와 맥락으로 다가가야 할 것이다.

○ 자승자박인 ‘현실정치’론을 넘어서는 개헌 운동을

그래서 나는 그런 스토리 만들기의 바탕이 될 의제로 ‘기탈존내’(기후위기, 탈성장, 존재 다양성, 내각제 개헌)을 제안하고 있다. 이게 불충분하거나 최선이 아닐 수 있다. 그렇다면 대안이 될 의제 구성을 제안하면 된다. 의제를 모으고 토론을 통해 스토리 만들기로서의 개헌과 개헌 운동이, 누구의 관할권을 전제하지 않고 전개되어야 한다.

끝으로, 개헌 논의에서 우리가 왜 가장 현실적인(당장 채택가능한) 정치 체제를 제안해야 하는가? 우리가 헌법 개정소위원회 위원들도 아니고 막판 조율과 타협에 나선 정당 대표들도 아니다. 우리는 앞으로 십수년부터 수십년 근미래를 전망하고, 그것을 다루어 갈 스토리와 그 중요한 축으로서 개헌에 대한 가장 최선이랄 수 있는 제안을 하면 된다. 설득력이나 역량이 부족하여 맞사지를 거치고 타협의 결과가 보잘 것 없게 나오는 것을 미리 예단해야 할 필요가

없다. 그것은 경로의존 지속의 자승자박이다. 지난 문재인 정부 시기 시민사회에서 작성한 개헌론은 다분히 그런 현실론을 미리 전제한 게 문제였다고 생각한다.

발표자가 환기했듯 지금의 ‘개헌의 딜레마’를 직시해야 한다. 그러나 그 딜레마 속에서 더 크고 진지한 제안이 양적 질적으로 나와야만 그런 딜레마는 상대화될 수 있다. 그리고 원하는 개헌에 당장 못 미치더라도 그런 문제 제기와 제안이 있었다는 ‘기보’를 남길 수 있다. 게다가 스토리 만들기는 계속적인 개헌 제안과 시도로 이어질 수 있으며, 그게 현실 정치의 어떤 일부가 될 수도 있다.

물론 개헌 운동의 구체적인 행보는 현실정치의 시간과 조건 속에서 이루어져야 할 것이다. 조기 대선을 전후로 그리고 그 과정에서 대략 다음과 같은 경로를 제안할 수 있겠다. 조기 대선은 이 단계들의 준비와 약속 정도의 단계로 자리매김 되어도 될 것이다.

	주요 내용과 방법
개헌의 발전 과정	• 1단계. 가치와 비전의 방향 공유 • 2단계. 핵심 제도 개편 • 3단계. 그 이후 계속 (기후 시민의회 등 제도/비제도 경계의 확대 실험)
조기 대선	• 대선 후보(정당)들에게 개헌의 필요성과 방향성 제시 약속 요구 • 국민적 토론(스토리 만들기) 과정의 시작 제안 • 당장 필요하거나 가능한 일부 조항 개헌(수시로 가능한 연성 개헌의 경험과 습관 취득)
개헌 프로세스	• 조기 대선 후 범국민적 개헌 준비 기구 구성, (무작위 추첨) 개헌 시민회의 조직 • 1년 범위의 개헌 토론 진행, 복수의 개헌안 도출 • 최종안과 투표 부의안 정리, 남은 과제 보고 • 시민사회의 장기 개헌 및 사회 변화 과제 정리, 다양한 후속 운동으로 연결
개헌의 핵심 내용	• 한국 국가의 정체성과 책임성 재정리 (‘우리’의 범주와 책임) • (전문에) 경제 민주주의와 생태 국가 비전 포함 • 핵심 정치체제 변경 • 시민과 지역의 실질적 존중과 참여 위한 제도 도입

개헌까지도 정치여야 한다

좋은 대표를 갖기 위한 개헌의 정치

김혜미(마포녹색당 공동운영위원장)

이렇게 대선을 치를 수 있을까?

조기대선의 가능성이 커지고 있다. 한편으로 당연한 과정이 되어야 할 것임이 분명하다. 그러나 이렇게 대선을 제대로 치를 수 있을까. 우려하지 않을 수 없다.

나의 그 우려는 ‘도로 민주당’에만 닿아있지 않다. 민주당이 차기 정부를 구성하게 될 것이라는 것은 대강 맞는 예측이다. 다만 그 과정이 무척 중요하다는 것이다. 나날이 극단으로 가고 있는 정치 세력들의 말과 행동이 사나워지는 상황에서 이를 엄별주의로만 다루려는 것에도 분명히 한계가 있을 것이다. 선거운동조차 폭력사태 없이 이뤄질 수 있을까 하는 염려가 커지는 상황에서 조기대선 이외의 정치일정을 고려하고 제안한다는 것 자체가 부담스럽기도 하다.

더군다나 그런 고민이 무엇보다 많을 진보정당, 작은 정당들의 상황은 단번에 좋아지기 어렵다. 광장의 열정을 충분히 지지하면서도, 다른 정치를 만들어 나가야 할 정당들은 냉정하게 이 상황을 바라볼 필요가 있다. 이미 좁아질 만큼 좁아진 정치적 공간에서 그것을 뒤집고 넘어서는 상상력을 가질 여력이 얼마나 있는가. 그와중에 국민의힘 해체와 내란척결론이 진보의 언어가 되어야 하는가. 국민소환제나 양당제가 심화되는 정치 속에서 대통령 중임제를 담은 개헌을 동의하는 것이 진보가 굳이 가야할 길인가.

전국민 민주당 눈치보기

먼저 이 자리에선 좀 편하게 말하고 싶다. 민주당과 국민의힘의 정치를 함께 비판하는 일을 두고 양비론이라고 말하는 경향이 있는데, 그것은 틀렸다. 그런 시각에서 평가, 평론하는 자세를 취하는 것은 정치를 피-가해 구도로 만드는 편협함에 근거하고, 정치가 두개밖에 없다고 생각하는 무지함에 근거한다. 그렇기에 지금 전국민 민주당 눈치보기를 끝내야 개헌에 대한 얘기도 제대로 시작하고 진행할 수 있다고 생각한다.

이런 내 생각을 더 강화시키는 것은 문재인 전 대통령의 한겨레 인터뷰다. 인터뷰에서 문 전 대통령은 내각책임제를 두고, ‘제왕적 당대표’ ‘제왕적 총리’라고 설명했다. 전혀 맞지 않는 주장이며 현재의 민주당이 얼마나 일극체제로 치닫고 있는지, 문재인 정권의 청와대 정부가 얼마나 갇힌 국정운영이었는지 반증해주는 대목이다. 또한 이는 양당제를 변치 않는 영원한 조건이라 두고 말하는 것이다. 과반 이상의

의석을 차지한 정당이 입법부 권력도 행정부 권력도 독점할 것이라고 정의하고 말하는 것이다. 촛불이후 들어선 행정부의 수장, 역설적으로 윤석열 대통령 당선의 공이 큰 인물은 여전히 다양한 민주주의나 다양한 정치가 가능한 사회에 대한 반성, 성찰도 없는 것이다.

개헌이 가능할까?

발제자의 진단대로 어려울 것이다. 발제문에서 언급된 다양한 설문조사에서 개헌에 찬성하는 여론이 생각보다 높게 잡힌다. 그리고 응답자가 바라는 권력구조에 대한 개헌 요구사항은 ‘4년 중임제’다. 이것을 그대로만 이해한다면 하나만 아는 일이라고 본다. 그 맥락에서 앞서 언급한 문제인 전 대통령도 마찬가지다. 대다수의 시민들의 지금의 대통령(제)에 대해 문제제기를 하는 것이고, 더 나아가 정치에 큰 변화가 필요하다고 강력하게 보는 것이다. 그것에 대한 의견을 여론조사라는 방식의 일방적 대화로 진행되니 부분적으로 묘사밖에 되지 않는 것이다.

이것은 지난 ‘국회의원 선거제도 개편을 위한 공론화’ 결과에서도 명백하게 나타난다. 당시 여론조사로는 국회의원을 늘리는 일, 비례성을 강화하는 일 모두 지지받지 못하는 쪽으로 나타났다. 그러나 실제 공론화를 시작한 이후, 그 결과는 분명 달라졌다. 이 과정과 결과에 대한 체감은 누구보다 당시 참여한 정치학자들이 겪었으리라 짐작한다. 그렇기에 개헌을 만들어가는 ‘그 정치’에 대한 관심이 훨씬 더 중요하다. 선거제도 개편은 어렵고, 여론이 부정적이니 더더욱 불가하다고 말해왔지만 공론화 속에서 가능성을 찾았다. 다만 변화에 실패했을 뿐이다. 개헌론을 통해 정치를 하기 위해서는, 어마어마하게 신념의 언어로 가득찬 개헌안을 만드는 일보다 지금 양당의 정치에 이견을 만들고 조직하는 일이 보다 더 중요하다.

여론조사로 시민의 의사를 지켜보는 일에서 벗어나는 정치, 혐오와 적대가 담론을 이끄는 것을 넘어서는 정치, 도저히 이렇게는 살 수 없는 존재들에게 필요한 정치를 바라는 정당들과 정치세력들은 ‘어떤’ 개헌론을 논의해야 하는가.

개헌론을 통해 할 수 있는 정치와 할 수 없는 정치

개헌에 대한 공론을 통해 좋은 정치가 가능하게 만들기 위해서라도, 개헌으로 세상을 바꿀 수 있다는 강력한 믿음도 경계해야 할 것이라고 생각한다. 또한 그동안 진보가 개헌론을 통해 다뤄온 내용에 대해서도 충분히 들여다보아야 한다.

정치가 이렇게 된 일에는 늘 뜨거운 ‘직접 민주주의’보다 좋은 ‘대표’에 대한 필요성에 대해 말하는 정치를 무시해온 이유가 적지 않다. 그렇기에 발제자가 후반부에 제시하고 있는 개헌안에 대해서는 약간의 이견이 있다.

내가 생각하기에 개헌론을 정치에서 다뤄야만 한다면, 좋은 대표를 만드는 일에 더 쓰여야 한다. 더 많은 시민들이 정치에 참여하자 라는 구호를 넘어서서, 대표되는 의견의 다양성, 대표의 다양성이 가능한 정치를 가능하도록 하는 것이 필요하다. 같은 맥락에서 진보가 오래간 외쳐온 ‘시민참여’의 패러다임을 바꾸지 않고 개헌을 정치에 쓰기 시작하면 상황은 특별하게 달라지지 않을 것이다. 시민의회, 국민투표도 입은 참여 가능한 시민의 다양성을 확보할 수 있는 사회경제적 요건이 만들어지지 않고는 바라는 대로 실현되기 어렵다. 또한 현재 의회 법률제정에 대해 개입할 수 있는 시민참여의 방법이 전혀 없는 것도 아니다. 엄밀히 그리고 냉정하게 말하면 그것을 현실로 만들 수 있는 정치가 없을 뿐이다.

여기서 내가 소속된 녹색당의 추천제 대의원 제도를 간략하게 짚고 넘어가겠다. 대의원으로 추천이 되더라도 이를 거절하거나, 시간이나 형편이 어려워 참석하지 못하게 되는 경우가 다반사다. 녹색당은 공통된 강령을 가진 하나의 정당이고, 당원의 숫자가 대한민국 시민 전체에 비하면 아주 소수이기 때문에 역효과 역시 상대적으로 작아, 여전히 실험적인 직접 민주주의 모델로 운용되고 있으나 이것이 선출직 대의원보다 더 나은 제도라고 확신할 수 없다. 녹색당 당원들의 실력이나 상황에 대해 질문할 수 있으나, 녹색당은 한국의 정당 중에서도 다양성을 가지고 있고 매우 특이하게 여성이 전체 당원의 절반을 넘는다. 지금은 상황이 좀 변하긴 했지만 오랫동안 실제로 당비를 납부하며 당적을 유지하는 ‘진성 당원’을 가장 많이 보유한 정당이기도 했다. 그런 풍부한 조건에서도 한계는 분명히 있었다. 참여의 다양성이나 지속성은 고민하지 않고 ‘직접성’에만 집중된 토론과 논의가 놓치게 하는 것이 분명히 있다.

발제자가 예시로 말한 다른 나라의 개헌 과정을 보면서도 비슷한 교훈을 얻을 수 있고, 현재 광장에서 이따금 벌어지는 배제와 차별의 목소리를 보면서도 느낄 수 있다. 극우화가 되는 것, 특정 신념을 비이성적이고 비합리적으로 추종하는 일은 언제나 좌와 우, 진보와 보수를 막론하고 벌어진다. 그리고 그것이 수적인 우위를 가지는 것도 얼마든, 충분히 있을 수 있는 일이다. 어쩌면 우리가 염려하는 집단이나 세력들이 단일한 신념과 가지고 있는 자원으로 다수를 군림하고 지배하는 일에 더 능숙할지도 모른다.

좋은 대표를 위한 개헌론이 필요하다

대통령이 쿠데타를 일으키는 사태를 반복하지 않기 위해서도, 의견이 다르다고 폭력을 일으키는 시민집단이 허용되지 않기 위해서라도 시민참여의 열정이 좋은 대표를 가능하게 하는 열망으로 이어질 수 있도록 하는 길에 개헌론이 사용되길 희망한다. 나는 그 한 가지 방법으로 내각제를 신중하게 논의하는 것이 필요하다고 보고 있다. 그리고 내각제, 내각(정당)책임제에 대한 기대효과를 달성하기 위해서는 다양

한 시민들의 삶을 대표할 수 있는 좋은 정당과 정치가 우선이다. 그것을 시민들에게 설득할 수 있는 실력을 각 정당이 가져야 한다. 참여의 길을 여는 것만으로는 정치 참여에서의 불평등이나 격차가 줄어들리 만무하다. 6차선, 8차선 도로를 뚫는다고 자전거 도로, 인도가 더 늘어나지 않는 것처럼 말이다.

헌법을 시민정치라는 이름의 직접행동, 동원기능을 활발하게 하는 일에 쓰자는 것은 어떤 의미로는 위험할 수 있다는 생각이 자주 든다. 헌법을 고쳐서 써야 한다면, 헌법은 다원주의가 가능한 사회를 위한 실천의 지침서로 생각하고, 다른 제도나 조직들을 먼저 가꾸고 다듬어가는 일에 수고해야 하지 않을까. 그렇기에 개헌에 대한 목소리를 모아 정치적 변화의 계기를 만드는 일을 위해선 그간 진보정당들이 생각 해온 민주주의와 정당정치에 대해 각자의 옳음을 내려놓고 논의하는 것이 필요한 때이다. 그런 대화가 더 많이 가능해지길 바란다.

개헌의 정치를 맴도는 물음들

박기형(서교인문사회연구실)

1. 개헌이라는 오래된 문제

아래는 이미 오래전부터 많이들 물었지만, 앞으로도 계속해서 되물어야 할 질문들이다.

개헌의 정치란 무엇인가? 개헌의 정치는 무엇을 어떻게 하는 것인가?

그 목표는 무엇인가? 개헌의 정치가 어떤 효과를 내길 기대하는가?

개헌의 정치에서 주체는 누구인가? 누가 개헌을 할 수 있는가? 누가 개헌의 정치를 주도해야 하는가? 그 주체는 누구까지 포괄하는가?

무엇을 개헌할 것인가? 무엇을 개헌해야 하는가? 어디까지 개헌할 것인가? 어디까지 개헌을 할 수 있는가? 개헌 과제별 추진 시기는 어떻게 되는가?

어떻게 개헌의 정치를 할 것인가? 개헌 논의를 어떻게 만들어갈 것인가? 논의의 장은? 거기에 어떻게 불러 모을 것인가? 그곳에서의 논의를 많은 사람에게 가닿을 수 있도록 하려면?

혹자는 개헌 논의를 열고 실제로 개헌을 의결할 권한의 제도적 한계를 지적하거나 보수 양당 체제를 언급하며 개헌 자체의 가능성을 회의한다. 마치 극한 생존 대결을 벌이듯 누군가 하나가 쓰러져야 할 판으로 내몰리고 있는 상황에서 과연 합의 가능할지, 합의를 한다손 치더라도 극우 파시즘과 다를 바 없는 저들과 무엇을 어떻게 얘기할 수 있을지 의문을 표하기도 한다. 개헌이라는 의제가 다른 사회운동의 과제들을 잡아먹을 효과를 우려하는 이들도 있다. 헌법의 언어는 우리 삶에서 멀리 있는데, 그걸 연결할 수 있는 뚜렷한 계기들이 마련되어 있거나 마련해낼 수 없다면, 어떤 투쟁의 기반에도 닿을 내리지 못한 채 개헌 논의는 표류하고 말 거라고 비판하기도 한다. 이런 복잡한 논쟁을 어디서부터 풀어낼 것인가? 개헌의 정치에 관한 제안이 무엇과 대결하려는 것인지를 살펴보는 것에서 실마리를 발견할 수 있지 않을까?

2. 6공화국을 어떻게 평가할 것인가?

12.3 내란 사태와 그 이후에 진행 중인 상황들은 우리에게 하나의 중대한 질문을 제기한다. 도대체 우리가 지키고자 하는 헌정이란 무엇인가? 그동안 기존의 지배적 사회 질서의 모순을 비판하며 새로운 체제로의 전환을 요구해온 입장에서는 지금 상황이 기묘하고 곤혹스럽다. 다시 물어보자. 우리는 이 헌정을 지켜야 하는가? 어떤 측면에서는 그렇고, 다른 측면에서는 그렇지 않다. 우선, 그렇다고 답할 수 있는 이유를 살펴보자. 부정선거론, 더 정확히는 자기들이

원하는 선거 결과가 아니면 불복하며, 그 선거 자체를 부정하는 이른바 선거부정론이 횡행하고 있기 때문이다. 국회의 의결, 헌법재판소와 법원의 결정을 비판하는 걸 넘어서, 헌법에서 규정하는 이 기관들의 권한과 정당성 자체를 근본에서부터 부정하고 있기 때문이다. 제도 차원에서 민주주의를 규정한다면, 한 사회를 이끌 권한, 대표하는 권력을 두고서 일정한 규칙과 절차에 따라 경쟁하는 정치 제도다. 12.3 내란 사태 이후, 이러한 정치 제도 위에서 경쟁하기를 거부하려는 이들이 전면에 나서고 있다. 자신들이 규칙과 절차, 나아가 내용까지 독단적으로 결정하려는 이들이 세력화하고 있다. 그에 맞서 국회는 계엄 해제를 극적으로 의결했고, 선거관리위원회는 선거의 정당성을 방어하고 있으며, 헌법재판소를 비롯한 사법부와 행정·치안 권력으로서의 경찰은 내란, 폭동의 위협에 일정 수준에서 대처하고 있다. 이렇듯 6공화국은 제도로서의 민주주의를 최소한의 수준에서나마 지켜내는 보루로 제 역할을 하고 있다. 이런 평가는 다음과 같은 생각과 맞닿는다. 지금 우리가 당면한 위기는 극우 파시즘의 등장에서 비롯되었으며, 이들에 맞서 6공화국을 지켜내는 것이 중요하다. 즉, 극우 파시즘과의 대결이 중요한 전선이다.

다른 측면에서 보면, 얘기가 조금 바뀐다. 우리는 왜 헌정 수호라는 답 앞에서 머뭇거리게 되는가? 왜 6공화국을 지키는 것으로는 충분치 않은가? 장석준의 발표문은 바로 이 지점을 명확히 짚어낸다. 6공화국(또는 87년 체제)을 현 위기에 이르게 된 역사적 과정의 ‘심층에 놓친 원인(장기적이고 구조적 원인)’으로 규정함으로써 말이다. 하여 일반화된-제도화된 보나파르트주의, 장기 3공화국 체제라는 진단에 주목할 필요가 있다.

장석준의 발표문에 인용된 Losurdo의 연구들을 살펴보면서 얘기를 어떻게 달라지는지 살펴보자. Losurdo는 ‘소프트 보나파르티즘’으로 현대 민주주의 체제를 규정한다. 필자가 보기엔, 아마도 장석준이 말하는 ‘일반화된-제도화된 보나파르트주의’가 그에 대응하는 걸로 이해된다. Losurdo에 따르면, 현대 민주주의는 형식적으로 보편적 선거권을 보장하지만, 실제로는 대중의 정치적 권리를 제한하는 다양한 장치를 내포하고 있다. 단일 선거구제, 거대 미디어의 집중화, 양당제 구조, 행정권의 강화 등을 통해 보나파르티즘적 요소가 유지된다. 특히, 대통령제 국가에서 강한 행정권이 발달하며, 지도자의 개인적 카리스마와 미디어 전략이 정치적 정당성을 보장하는 방식으로 발전한다. (Losurdo는 미국을 대표 사례로 삼아 분석한다) Losurdo는 이러한 민주주의 체제가 20세기 말부터 비해방(disemancipation)되는 과정이 진행 중이라고 주장한다. 선거제도(그리고 개편)를 통한 소수 정당의 배제(특히 승자 독식의 소선거구 단순다수대표제), 노동조합과 시민사회 조직의 약화, 거대 미디어의 정치적 통제, 국제기구 및 비선출 기구(예: IMF, EU, 관료제)의 정책 결정권 강화, 대중이 투표를 할 수 있으나 실질적으로는 선택지가 제한되는 정치 구조 등을 통해 비해방화가 이뤄진다. 그 결과 중 하나로 보나파르티즘적 정치 지도자가 출현한다. 이 지도자는 정당을 비롯한 정치 제도와 절차를 우회하거나 심지어 약화시키는 한편, (독과점화된, 민주적 규제를 벗어난) 미디어의 영향력 등 다양한 수단을 활용해, 대중적 인기를 얻어 선출되며 이 인기를 유지하려고 하고, 선출 이후에는 강력한 행정 권력을 행사하며 그러한 권력을 지속하고 강화하려고 한다.

장석준은 한국의 경우, 이러한 소프트 보나파르티즘이 박정희의 5.16쿠데타를 기점으로 탄생해 지금까지 지속된 체제라고 본다. 이를 가리켜, ‘장기 3공화국 체제’라고 규정한다. 발표문에서는 이 체제의 특징이자 효과가 사회운동의 억압-사회운동이 정치 공간에 진입할 통로 제

한, 제한된 원내 정당 간의 일상적 정쟁, 행정적 국가기구의 끝없는 확장-지방자치나 연방제 전통 부재, 대통령제-대중의 열망과 환멸-국가 관료기구의 인격적 대변인으로 분석된다. 이러한 다른 식의 분석은 어떤 의의가 있을까?

종래에는 6공화국을 이전 군부 독재와의 단절로 바라보았다. 민주화 서사, 민주 대 반민주 구도 등이 그러하다. 그와 달리, 이 분석은 3공화국의 연장선에 6공화국을 위치시킨다. 그럼으로써 문제설정이 달라진다. 6공화국을 민주주의의 마지노선으로 보는 게 아니라, 민주주의를 왜곡하고 침식하며 붕괴시키는 진원지로 진단할 수 있게 된다. 다른 식으로 말하면, 보나파르티즘과 민주주의의 관계를 중심에 둔 분석이 극우 파시즘이라는 위협을 무시하는 건 아니다. 오히려 보나파르티즘이 민주주의의 외양을 하고 있다는 걸 함의한다. 즉 가장 취약한 유사-민주주의라는 점을 분명히 한다. 그렇기에 보나파르티즘이라는 관점 또한 극우 파시즘의 준동에 대처해야 할 필요성을 강조한다. 대신, 이전의 관점과 다른 것은 극우 파시즘이 준동할 수 있게 된 배경에 6공화국이 엄연히 자리하고 있다고 주장하는 것이다. 여기서 6공화국은 민주주의의 최후의 보루가 아니라 무너뜨려야 할 최전선이 된다.

이러한 평가가 적합하냐며 충분히 반론할 수 있고, 학술적으로도 타당한 주장인지 논쟁해볼 여지도 많다고 본다. 그럼에도 이러한 진단은 개헌을 마주한 사회운동의 곤혹스러움을 이해하도록 해준다. 6공화국이 처한 딜레마를 문제화하기 때문이다. 또한, 새로운 헌정을 향한 요구를 분명히 하는 데 도움이 된다. 극우 파시즘을 정치에서 주변화하는 것로는 유사-민주주의의 취약성을 해소할 수 없다. 언제든 독재나 파시즘으로 퇴행할 가능성이 다른 헌정보다 더 높기 때문이다. 따라서 제도로서의 민주주의를 공고화하고, 자유와 평등을 실현하려면 6공화국을 넘어서야 한다.

3. 어려운 조건을 타개할 방책은 어디에 있나?

이렇게 문제설정 변경을 통해, 개헌의 정치가 왜 필요한지를 정당화할 수 있게 되었다. 하지만 나머지는 텅 빈 공백으로 남겨졌다. 개헌의 정치가 처한 조건과 상황, 즉 개헌의 어려움에 관해서 상세하게 분석하고 있다. 하지만 이러한 어려움을 어떻게 타개해나갈 것인가? 그에 관한 답은 개헌의 정치를 만들어가는 제안에서 제시되고 있지 못하다. 개헌 정치를 만들어가자는 제안은 현재의 조건과 상황들을 충분히 고려하고 있는가? 여기서 우리는 계속해온 물음을 다시 한번 꺼내야 한다.

시민들의 개헌에 관한 요구는 무르익지 않았다. 무르익지 않았다는 표현은 정확하지 않다. 개헌을 자신들의 과제라고 여기지 않고 있다. 내 삶에서 저 멀리 있다. 어떻게 사람들이 자신의 경험 속에서 자기 말로 개헌을 얘기할 수 있도록 할 것인가?

지금의 헌정 하에서는 보수 양당이 개헌 과정의 주도권을 쥐고 있다. 주도권을 쥔 두 세력은 정작 개헌을 주도할 생각이 없다. 개헌이 그들에겐 필요하지 않거나 중요하지 않다. 이러한 제도적 한계를 어떻게 돌파할 것인가? 저들을 어떻게 움직이도록 할 것인가?

개헌의 중요한 조건 중 한 가지는 사회 전반의 합의다. 저들과 모여서 대화하고 협의할 수 있는가? 서로 대결을 벌이든 논의를 하든, 공통된 기반이 있어야 한다. 그러한 무대가 무너지고 있다. 이 상황에서 어떻게 서로 다른 이념, 입장, 이해관계 등을 가진 사람들이 모일 수 있을 것이며, 서로 공통된 기반과 전망을 맞춰나갈 수 있을까?

개헌의 또 다른 조건은 아래로부터의 숙고와 요구다. 시민 의회나 다른 명칭이 되었든 개헌 논의가 벌어질 단위가 필수적이다. 각양각색의 모임, 다양한 공간들에서 논의가 펼쳐져야 한다. 하지만 지금과 같은 미디어 환경과 노동 조건을 돌아볼 때, 사회운동과 진보 정당, 지역 정치가 처한 상황을 고려할 때, 어느 만큼 실질적인 논의의 장을 펼쳐낼 수 있을까?

거칠게나마 떠올린 이런 의문들을 안고서 다음의 문장을 다시 들여다보자. “차기 정부가 대선 뒤에 개헌이 추진된다면, 무엇보다 현 국회의 한계를 넘어서는 개헌 논의 과정을 실험할 가능성이 현재보다는 더 높아질 수 있다.” 어떤 이유로 가능성이 더 커진다는 것인가? 차기 정부가 누가 되느냐에 따라서 달라질 수도 있는 거 아닌가? 차기 정부가 개헌에 대한 의지가 있다고 전제하기 때문일까? 차기 정부가 개헌 과정을 열 것이고, 그 과정에서 최대한 개헌의 방향과 내용을 넓히도록 해야 한다는 뜻일까? 결국, 차기 정부가 개헌을 주도하지 않으면, 아무것도 못하는 건가?

“새 정부가 출범한 다음에는 급박한 정치 일정으로부터 상대적으로 자유로운 시간표에 따라 개헌 논의를 전개할 수 있게 된다.” 급박한 정치 일정인 대선이 지나면, 무엇이 달라지는가? 또 다른 선거(지방선거)가 찾아올 텐데, 그리고 새 정부는 자기 지지율을 관리하기 급급할 텐데, 자신들이 추진할 정책과 당면 현안들을 처리해야 할 텐데, 그럴 때면 다시 개헌 논의는 수면 아래로 계속해서 가라앉고 마는 걸까? 그러한 제도 정치의 일정들에 메이지 않고서 개헌 논의를 수면 위에서 끌고 갈 수 있을까? 여러 개헌 사례들에서 보았듯, 그걸 담당할 단위가 구성되어야 한다. 하지만 그 단위가 충분한 정도의 권한을 부여받을 수 있을까? 그러려면 무엇을 해야 하는가?

범박한 의견이지만, 필자가 보기에 가장 중요한 과제는 사회운동에 개헌 논의가 단단히 닿을 내릴 수 있어야 한다는 것이다. 여기서 커먼즈 정치의 대표적 사례인 이탈리아 민법개정운동¹¹⁾을 떠올릴 필요가 있다. 물론 해당 운동은 중도에 좌초되었다는 점에서 완전한 결실을 거뒀다고 평가하긴 어렵다. 하지만 그 운동으로부터 우리가 배울 수 있는 건, 법이라는 추상적 언어의 지평에서 다투기 위해서는 구체적 삶의 문제가 긴밀히 결부되어 있어야 한다는 점이다. 커먼즈라는 이론에 기반해 기존 법률을 해체하고 재구성하는 작업은 공동자원과 그에 기반한 시민들의 삶이 당면한 위협에 맞서는 투쟁과 긴밀히 연관되었다. 이러한 구체적 계기에 정박할때에만 법이라는 공간을 시민들 각자의 경험과 말로 채울 수 있다. 삶을 법으로, 법을 삶으로 번역하는 과정을 어떻게 추동할 것인가? 또한, 이 운동은 지역(여기서 지역은 서울-수도권 대 지방이라는 구도를 말하는 게 아니다. 각자 삶이 이뤄지는 영역들로서의 로컬이라는 의미로 사용한다)이라는 층위가 갖는 중요성을 보여준다. 법에는 층위가 있다. 그리고 그에 상응하는 현실 공간들의 층위가 있다. 헌법은 국가라는 상층부와 상응하는데, 정작 개헌 과정은

11) 정영신. 2022. “이탈리아 민법개정운동과 커먼즈 규약 그리고 커먼즈의 정치”. ECO, 제26권 1호, 93-139.

더 국가라는 층위로 환원할 수 없다. 그 간격을 좁혀내려면, 지역에서부터 출발해야 한다. 이걸 해낼 수 있을까? 그를 위한 자원, 인력, 시간, 공간 등이 우리에게 충분히 있는가? 물론 그러한 역량이 있어야만 개헌의 정치를 시작할 수 있는 건 아니다. 그러면, 개헌의 정치를 통해서 그러한 역량을 갖추나갈 수 있나?

새로운 민주공화국을 상상하는 연속토론회 - 개헌 논의와 &개헌의 정치&, 어떻게 볼 것인가 [토론문]

광장을 담는 개헌은?

이재정 / 윤석열퇴진을위해행동하는청년들(윤퇴청) 대표

우선 새로운 민주공화국을 상상하는 자리에 초대해주셔서 감사드립니다. 광장의 시민으로서 그간의 고민을 &개헌&과 연결해보며 토론문을 작성하였습니다. 윤퇴청의 공식 입장이라기 보다는 그동안 제가 고민해왔던 것의 연장선입니다. 저는 그동안 사회운동과 의회정치를 오가며 페미니스트 관점에서 여러 활동과 개입을 해왔습니다. 12.3 계엄 이후 광장에 적극적으로 참여하며 동세대 시민들을 모아내고 세대적 과제를 고민하고 있습니다. 최근에는 광장의 목소리가 흩어지지 않고 실질적 변화로 이어질 수 있을까 하는 생각을 자주 하며 지내고 있습니다. 그 맥락에서 아래의 내용을 이해해주시면 감사하겠습니다.

광장의 목소리는 어디로 이어질 것인가

발제에서 다뤄주신 것처럼 &제6공화국 체제&를 극복하고 &개헌&과 &제7공화국 건설&을 상상한다면, 그것은 단순한 권력구조 개편이 아니라 이를 넘어서는 논의여야 한다는 지적에 동감합니다. 그것은 광장의 요구가 단순히 윤석열 탄핵이나 정권교체로만 그쳐선 안되고, 실질적 삶의 변화로 이어져야 한다는 광장의 목소리와도 맞닿습니다. 저는 개헌 과정에서 &광장&의 역할을 주목해야 한다고 생각합니다.

2016-17년 촛불혁명에도 국정농단 규탄이나 탄핵, 정권교체 이외에 사회대개혁에 대한 논의가 나왔지만, 정권교체 그 이상의 실질적 변화로 이어지지 못했습니다. 같은 실수를 반복하면 안된다는 이야기가 많습니다. 특히 이번 2024-25년 광장은 여성, 페미니스트, 성소수자 등 소수자의 연대와 주체성이 돋보이지만, 이들의 주된 논의인 차별금지법, 노동권, 복지 확대 등 개혁의제가 지금의 정치지형에서 받아들여질 것인가를 생각하면 회의적인 의견이 많습니다. 특히 탄핵 이후 조기대선 국면이 오면 양극화된 정치지형에서 계엄-탄핵 등 국정혼란에 대한 책임과 내란세력 청산을 중심으로 정쟁 구도가 흘러갈 경우, 가치나 정책 논의가 소거될 우려가 큼니다.

답보 상태에서 &개헌의 정치&는 어떤 전략을 수립할 것인지 치열한 고민이 필요합니다. 양당이 극단으로 대립할 경우 광장이나 사회운동 영역이 요구하는 전면적 개혁을 담은 개헌을 논하는 것이 실질적 변화가 아니라 그저 운동적 선언에 머무를 우려가 큼니다. 따라서 전략적으로 성평등 개헌을 비롯한 사회대개혁의 요구를 담은 개헌을 어떻게 이끌어낼 것인가, 또한 국민투표에서 국민들의 동의를 어떻게 끌어낼 것인가 두 가지를 중심으로 전략이 수립되어야 합니다.

성평등 개헌은 무엇인가?

저는 광장의 정신을 담아내는 &성평등 개헌&이 필요하다고 생각합니다. 여의도, 남태령, 한강진, 광화문으로 이어진 광장에서 2030여성의 얼굴을 유독 많이 보았습니다. 또한 윤퇴청이 광장 참여 청년들을 대상으로 진행한 설문조사에 따르면, 다수 여성들이 계엄 이전부터 윤석열 행태와 정책에 분노한다고 응답했습니다. 윤석열의 반페미니즘 기조가 많은 여성들을 거리로 나오게 한 것입니다.

지난 2017-18년에도 성평등 개헌은 논의된 바 있었습니다. 당시 한국여성단체연합은 ▲헌법 원칙과 국가 방항으로서의 성평등 실현 ▲문화 다양성과 자율성 보장 ▲여성 대표성 확대 및 정당의 의무 명시 ▲평등권 조항의 차별사유 확대 ▲적극적 조치를 포함한 실질적 성평등 실현 ▲다양한 가족을 포괄하는 가족 구성권 명시 ▲성적 주체로서 존엄성과 재생산권 신설 ▲노동에서의 성평등 및 일·생활균형 보장 ▲인간다운 삶을 위한 사회권 강화와 돌봄권 도입 ▲경제 개념 확대 및 기업의 사회적 책임 강화 등 헌법개정 10대 과제를 제안하였습니다(자세한 내용은 홈페이지 참고). 하지만 당시에는 &양성평등&이나 &성평등&이나 논의에 초점이 맞춰져 그 안에 어떤 내용을 담을 것인지, 담고자 하는 사회적 논의가 충분히 이뤄지지 않습니다.

성평등 개헌에는 기존 헌법에서 보장하지 못했던 성평등 관점의 노동권, 돌봄권, 기후정의 등의 사회적 권리들이 이번 개헌 논의에서는 확장적으로 담겨야 합니다. 또한 여성 정치세력화에 대한 질적 향상이 절실합니다. 성평등 개헌은 국정 운영에 있어 성평등 관점을 반영한다는 상징적 의미가 큼니다. 그만큼 국가의 책임과 역할을 부여할 수 있기 때문입니다. 또한 헌법재판소 재판을 받게 되는 사건에 많은 영향을 행사할 수 있다는 의미도 큼니다.

성평등 개헌은 가능한가?

하지만 성평등 개헌이 실질적으로 가능할 것인가는 별개의 문제입니다. 이미 성평등 개헌안까지 마련되었지만, 반대로 이에 격렬하게 반대하는 세력 역시 조직적으로 성장했습니다. 또한 아직 개헌에 대한 논의도 성숙되지 않은 상황에서, 성평등 개헌에 대한 대중적 공감대나 입장 등이 뒷받침 되지 않는 상태입니다.

12.3 계엄 이후 헌정질서가 무너지는 상황이 연이어 발생하고 있습니다. 부정선거를 주장하고, 서부지법폭동 등 극단적 형태의 준동들이 보입니다. 법치주의 자체에 대한 부정적 논의가 확산되는 상황에서 있는 헌법이라도 지키고 더 나은 질서를 회복해야 할 듯합니다. 윤퇴청 동료 한 명은 &집에 넣을 가구를 고르고 있었는데, 집 벽이 무너지기 시작했다고 표현하기도 했습니다. 이처럼 극단화된 정치 지형 속에서는 개헌 안에 넣을 더 좋은 내용을 고민하기 보다는, 어떻게 개헌을 현실적으로 이뤄낼 것인가

가 하는 &개헌의 정치&가 필요한 상황입니다. 우리에게겐 무너진 집 벽을 함께 세울 전략이 필요합니다.

페미니즘에 대한 협소해진 지형은 성평등 개헌을 어렵게 하는 요인입니다. 2017-18년과 비교할 때 페미니즘 지형 자체가 많이 변화했습니다. #미투 운동, n번방 사건의 공론화, 디지털 성범죄에 대한 규탄 움직임 등 사회 변화를 추동하기도 하였지만, 반페미니즘 정서의 확대, 페미니즘 사상 검증, 온갖 왜곡과 선동을 통한 마녀사냥 등 역시 심각해졌습니다. 윤석열 정부의 당선 역시 이러한 반페미니즘 정서에 기대고 있습니다. 야당 내 페미니스트 색출, 공격, 낙선운동, 신상털기 등도 심각한 수준입니다. 일상 속의 많은 여성들도 위협에 노출되어있는데, 특히 최근 디지털 기술의 발달로 딥페이크 등 일상의 위협은 심화되고 범죄는 더욱 조직화되고 있는 상황입니다. 한편, 성평등 반대하는 혐오 정서는 진영을 넘나 들며 확장되고, 특히 이번 시국에서는 내란 극우세력의 언어로 반페미니즘이 흡수된 상황입니다. 협소해진 지형에서는 최소한의 정의를 세울 기준을 정하고, 이를 지킬 수 있는 전략과 전술을 짜는 것이 필요합니다.

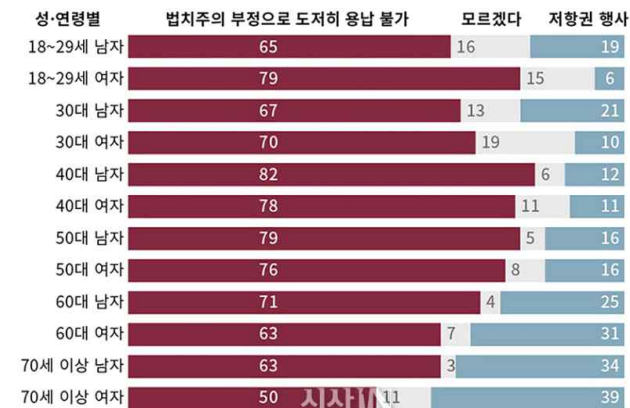
개헌의 정치를 고민하자

사회대개혁의 목소리를 담은 개헌이 가능하기 위해선 &개헌의 정치&가 필요합니다. 개헌 자체에 대한 동력을 얻기 위하여 개헌을 사회적 의제화하고, 이에 시민들이 관심을 갖고 논의과정에 참여할 수 있도록 장치가 필요합니다. 또한 개헌은 국민투표가 필요하기 때문에 더 많은 시민들이 개헌의 필요성에 공감하도록 하는 전략이 필요합니다. 특히 중도층을 호명하고 끌어들이 수 있는 언어와 전략이 필요합니다. 특히 세대, 젠더 이외에도 계층에 대한 찬반, 탄핵에 대한 입장을 중심으로 대상을 정교화할 필요가 있습니다. 최근 시사인 여론조사 결과에 따르면 중도보수층 내에서도 계층을 비판하고, 탄핵을 찬성하는 집단이 있는데, 이들을 개헌 논의에서 끌어들이 수 있어야 합니다. 또한 청년세대 내 젠더갈등 프레임을 부각하는 미디어에 대한 경계도 필요합니다. 최근 시사인에서 1.19 서부지법 폭력 사태에 대한 여론조사를 실시하였는데, 서부지법 폭력 상태를 가장 옹호하는 집단은 2030남성이 아니라 70대 이상 남성인 것으로 확인되었습니다. 2030 남성을 극우화된 세력으로 호명하여 광장의 2030 여성과 비교하는 방식이 아닌, 새로운 프레임 전환이 필요할 것으로 보입니다.

<그림 1> 윤석열 탄핵과 12·3 비상계엄에 대한 의견 분포 (단위:%)



<그림 2> 1·19 서부지법 폭력 사태에 대한 의견 (단위:%)



나가며

최근 윤퇴청은 <왜 광장의 온도가 낮아지는가?>를 주제로 한 소규모 쉼병개를 열었습니다. 참여자들은 광장이 단순히 저항의 장이 아니라, 실제 정치적 변화를 만들어가는 공간이 되어야 한다고 요구합니다. 특히 최근 광장의 온도가 낮아지는 현상에 대해 초기에는 즉각적인 효능감이 느껴지고 광장에서 자신의 역할이 보이지만 지금은 그게 잘 보이지 않는다고 말합니다. 이런 양상은 탄핵이 되고, 조기대선 국면에 접어들면 더욱 심화될 것입니다. 정치, 개헌 논의에서 시민들에게 각자의 역할과 책임을 부여하고 정치적 효능감을 느낄 수 있는 계기를 마련할 필요가 있습니다.

또한 이번 광장을 통해 일상 속에서 &민주시민의 감각&을 갖게 되었다고 말하는 시민들이 있습니다. 시민들이 앞으로도 광장을 넘어 일상에서 다양한 민주주의에 대한 고민, 일상적 실천을 고민할 수 있는 안전한 공론장을 만들어야 합니다. 새롭게 정치에 관심을 갖게 된 시민들이 안전하게, 일상적으로, 성숙된 논의를 할 수 있는 공간이 더 많이 열려야 합니다. 개헌에 대한 논의와 고민 역시 이런 공간에서 시작할 수 있을 것입니다. (끝)

[참고 - 한국여성단체연합, 10대 성평등 개헌안(2017)]

1. 헌법 원칙과 국가 방향에서 성평등 실현

- 성평등 실질적 실현 명기
- 가부장적 요소(자손, 동포애 등) 및 다문화 걸림돌 요소 삭제
- 지속가능한 삶과 평화주의 강조

2. 문화 다양성과 자율성 보장

- 전통문화가 헌법 정신에 부합하도록 명시
- 문화 다양성과 자율성 보장 원칙 추가

3. 여성 대표성 확대 및 정당의 의무 강화

- 선출직, 공직 및 모든 분야에서 여성 대표성 확대 보장
- 정당의 성평등 실현 의무 명시

4. 평등권 조항 차별사유 확대

- 성별, 종교, 장애, 연령, 인종, 지역, 학벌 및 학력, 성적지향 등 차별 금지 명문화

5. 실질적 성평등 실현 및 적극적 조치 의무화

- 성차별과 폭력 제거 명기
- 고용, 노동, 임금, 가족생활, 복지, 재정, 안보, 평화통일 등 모든 영역에서 성평등 보장
- 성인지 예산 근거 조항 및 여성의 안보·평화통일 참여 보장

6. 다양한 가족을 포괄하는 가족 구성권 명시

- 혼인 조항 삭제, 가족 구성권 신설
- '양성평등'을 '평등'으로 변경

7. 성적 주체로서 존엄의 원칙과 재생산권 보장

- 모성 보호 조항 삭제, 재생산권 신설
- 노동현장에서 재생산권 차별 금지 명문화
- 생명공학 기술이 여성 인권을 침해하지 않도록 국가가 규제

8. 노동권에서 성평등 및 일·생활 균형 보장

- 여성노동 &특별 보호& 조항 삭제
- 동일노동 동일임금 보장
- 일·생활 균형 정책 및 최저임금 보장 강화

9. 인간다운 삶을 위한 사회권 강화 및 돌봄권 신설

- 기본소득 조항 신설
- 사회보장을 개인의 권리로 명확화
- 돌봄권 신설, 사회보장·복지를 넘어 국가의 돌봄 책임 강화

10. 경제 개념 확대 및 기업의 사회적 책임 강화

- 경제질서에 유·무급 노동 및 생산·재생산 노동 포함
- 기업의 성평등 및 인권 보호 의무 국가 책임 명시