〈희망이슈〉는 우리사회의 새로운 변화와 희망을 만들기 위하여 희망제작소가 추진한 다양한 실험과 연구를 시민들과 함께 공유하는 이슈페이퍼입니다. 매월 2회 발간합니다.

제30호 | 2017.06.22.

'비정상에서 정상으로'

촛불 이후 개헌 방향

옥세진 | 사회의제팀 연구위원 (cheriras@makehope.org)

요약

○ 87년 이후 한국의 민주주의는 공고화(consolidation)된 것으로 평가되고 있다. 그러나 우리는 형식적인 민주주의 공고화가 얼마나 허약한 시스템인지를 확인했다. 광장의 촛불은 후퇴하던 민주주의를 다시 호출했다. 주권자로서 헌법 제1조 2항을 확인한 것이다. 권력은 위임되지만 양도될 수는 없다. 권력의 주체는 국민이다. 국민의 의사를 대의 하지 못하는 권력은 퇴출당하여야 한다. 그것이 민주주의 원리다.

○ 문재인 대통령은 내년 지방선거와 함께 개헌 국민투표를 약속했다. 많은 과제가 놓여 있지만, 그중에서도 지방분권과 국민참여 제도화가 선행되어야 한다. 지방분권은 중앙에 집중된 권력을 분산시켜 온전한 지방자치를 가능하게 할 것이며 주민참여를 활성화하는 원동력이 될 것이다.

○ 한편 국민참여 제도화는 직접 민주주의 원칙을 구현하기 위한 수단으로 주권자인 국민이 주요 정책에 관해 토론하고 결정할 수 있는 토대를 마련하게 된다.

○ 앞으로 진행될 개헌 과정은 87년 6월 항쟁의 한계를 극복하고 새로운 민주주의를 창조하는 의미를 담고 있다. 일부 정치권과 전문가들의 논의가 아닌 국민참여가 이루어져야 하며, 촛불의 요구가 반영되어야 한다.

○ 이를 위해 국회 개헌 특위 산하에 '국민 배심원' 제도가 도입되어야 한다. 구속력은 없지만, 국민이 토론하고 의견을 낼 수 있는 공론장이 반드시 마련되어야 할 것이다.

키워드 민주주의, 개헌, 지방분권, 국민참여, 국민 배심원 제도

1. 들어가면서 – 87년 체제를 넘어서는 상상력이 필요하다

문재인 대통령은 지난 5월 19일 5당 대표와의 오찬 모임에서 내년 지방선거와 함께 개헌 국민투표를 하겠다고 약속했다. 개헌이 실질적으로 가시화된 것이다. 헌법 개정의 근본적인 이유는 헌법이 시대정신을 반영하고 있는가에 대한 지점, 즉 국가운영의 기본 원리인 민주주의가 제대로 작동하고 있는 것인지에 대한 성찰이 핵심이 되어야 한다.

지금 헌법은 87년 6월 항쟁의 산물이다. 61년 군부 쿠데타 이후 지속하여온 군부 정권에 대해 국민은 전면적인 저항을 시작했고 결국 저항은 변화를 끌어냈다. 6월 항쟁은 군부 정권의 퇴조와 함께 우리 사회를 권위주의 산업화 시대에서 민주주의 원칙이 지배하는 사회로 바꿀 기회였다. 그러나 국민 항쟁은 군부와 정치권의 타협으로 일단락됨으로써 형식을 넘어서는 내용을 채우지 못했다.

2016~17 촛불 항쟁은 대통령 탄핵과 구속 그리고 정권 교체로 일단 마무리되었다. 그러나 광장의 요구는 87년 이후 지속하여 온 지금의 불합리한 한국사회 구조를 근본적으로 바꾸라는 것이다. 최장집이 지적한 것처럼 '민주화 이후의 민주주의'에 대한 반성과 함께 실질적 민주주의를 완성해야 하는 과제를 남겼다. 이 점에서 앞으로 진행될 개헌 논의는 권력구조에 관한 논의로 국한해서는 안 된다. 시대적 역할을 다한 87년 체제를 넘어서는 국가 질서를 새로 만들어야 한다. 이를 통해 특정한 이익이나 그룹에 의해 사회 전반의 민주주의가 후퇴하는 일이 발생하지 않도록 해야 한다. 그리고 무엇보다 중요한 지점은 주권자로서 국민의 참여가 대폭 확장되어야 한다.

2. 제도적 민주주의 공고화가 아닌 실질적 민주주의가 필요하다

정치학자 헌팅턴은 "제3의 물결(The Third Wave)"에서 후발 민주주의 국가가 민주화 이후 안정된 민주주의 단계에 접어들기 위해서는 '두 번의 정권교체 실험(two turn-over test)'이 필요하다고 주장했다. 김영삼 정부에서 김대중 정부 그리고 노무현 정부에서 이명박 정부로의 교체는 이를 충족했다. 한편 영국 이코노미스트가 발표하는 '민주주의 지수'에서도 한국은 2006년 7.88(31위) '불완전한 민주주의'에서 2008년 8.01(28위)로 '온전한 민주주의'로 평가되었다.[1] 2014년까지 '온전한 민주주의' 국가 수준을 유지했으나 2015년부터 '불완전한 민주주의'로 변경되었다. 2016년에는 7.92(24위)로 소폭 하락했다. 대한민국의 형식적 민주주의는 객관적으로 공고화(consolidation)된 것으로 인정받고 있다.

1) 민주주의 지수(Democracy Index) : 영국 이코노미스트 산하 정보분석기관(EIU)에서 167개국을 조사하여 작성한 지수. △ 선거과정과 다양성 △ 시민의 자유 △ 정부의 기능 △ 정치적 참여 △ 정치 문화 등 5가지 범주에 대한 지수를 바탕으로 순위 발표. 10점 척도에 따라 '온전한 민주주의'(8~10), '불완전한 민주주의'(6~7.99), '혼형 민주주의'(4~5.99), '독재주의'(0~3.99) 등으로 분류. 한겨레신문 2017년 2월 24일 자. www.eiu.com

'공고화된 민주주의' 평가는 민주주의를 어떤 관점에서 바라볼 것인지와 연결되어 있다. 민주주의를 단순하게 제도적인 차원에서 바라본다면 우리 사회는 공정하고 자유로운 선거제도를 통한 대의 민주주의를 실현하고 있고 대통령을 탄핵할 수도 있다. 그러나 여성 운동가 프란시스 무어 라페가 이야기한 것처럼 '민주주의를 문제 해결의 장치'로 이해한다면 평가는 다를 수밖에 없다.

87년 6월 이후 한국의 민주주의는 문제를 제대로 해결하지 못했다. 주된 이유는 민주화가 이루어졌지만, 제도적인 측면을 제외하고 실질적인 수준에서 민주주의가 크게 진전되지 못했기 때문이다. 한편 재벌 중심의 수출주도 경제 체제가 지속한 탓도 있다. 97년 외환위기 이후 IMF 구조조정은 우리 사회 전반에 경쟁에 기반을 둔 성과 중심주의를 확산시켰다. 무한 경쟁의 시장 원리는 공동체를 파괴했고 사회양극화를 낳았다. 결국, 산업화 권위주의 시대의 폐해인 '사익' 중심의 사회구조를 바꾸지 못했다.

이명박, 박근혜 정부가 탄생한 것은 형식적 민주주의의 한계를 보여준다. 선거를 통해 권력을 위임하는 대의 민주주의의 속성은 '대의 한 대표의 선의'를 바탕으로 한다. 그러나 선의는 '선거 과정'을 통해 확인하기 힘들 뿐 아니라 선거 과정에서 제시하는 '공약(空約)'은 사후 책임을 묻기도 힘들다. 선거는 매우 단순하다. 출마한 엘리트 후보 중에서 유권자 개별 기준에 맞는 사람을 고르는 행위일 뿐 민주주의의 본질적인 원리인 자기통치권과 부합하지 않는다.

현직 대통령의 탄핵과 구속은 한국 민주주의 역사에 새로운 영감을 주고 있다. 성역이라 여겨졌던, 시민들의 상상력을 제약하던 고리가 일정하게 풀린 것이다. 주권자로서 언제든지 위임한 권력을 회수할 수 있는 민주주의의 일반 원칙을 확인했다.

지금의 상황이 역전될 수 있다고 상상하는 사람은 드물다. 그러나 대의 민주주의와 중앙에 집중된 권력은 언제든지 우리가 상상할 수 없는 '포장된 선의가 충만한 대표'를 불러올 수 있다. 지난 10년간의 경험을 생각한다면 역진이 불가능한 수준에서 개헌 논의가 진행되어야 한다. 여러 의제가 있지만, 민주주의 공고화를 넘어서는 '민주주의 사회화'를 위해 개헌 관련 두 가지 과제를 제시한다.

첫째는 지방분권이다. 지방분권에 대해서 여러 가지 이론이 있지만, 필자는 권력 분산 차원에서 지방분권의 필요성을 제기한다. 둘째, 국민참여 확산을 위한 제도 개선이다.

3. 권력의 주체인 '주민'에게 지방권력을 돌려주는 지방분권이 필요하다

우리나라는 제헌 헌법 96, 97조를 통해 지방자치를 제도적으로 보장했다. 1949년 지방자치법이 공포되었으며 1952년 1차 지방의회 선거가 진행되었다. 1960년 4·19 혁명 이후 지방 자치단체장을 직선으로 뽑는 지방자치제가 시행되었으나 5·16 쿠데타로 인해 전면 중단되었다. 1972년 유신헌법은 지방자치 시행 시기를 '조국 통일이 이루어질 때까지 구성하지 아니한다'라고 규정하기도 했다.

현행 지방자치 제도는 87년 항쟁의 산물이다. 87년 10월 29일 개헌을 통해 시행시기를 유보하던 부칙 조항이 삭제되었다. 그러나 시행은 순탄하게 이루어지지 않았다. 88년 지방자치법 제정에서부터

95년 지방 자치단체장 선거까지, 전면 시행에 7년이 걸렸으며, 제헌 헌법에 지방자치가 보장되었음에도 최소한의 지방자치 제도 확립까지 47년의 세월이 필요했다.

[표 1. 지방자치제도 도입 및 과정]

시 기	내 용	비고
1948년 07월	제헌 헌법	- 지방자치 제도적 보장 - 구성 시기는 법률로 정함
1949년 07월	지방자치법 제정	- 중간 자치단체, 기초 자치단체로 구분 - 자치단체장 임명제, 간선제
1949년 12월	지방자치법 개정	- 지방의회 구성 연기
1952년 04월	지방의회 선거	- 이승만 정권 연장 의도
1956년 02월	지방자치법 개정	- 기초 자치단체장 직선
1958년 12월	지방자치법 개정	- 기초 자치단체장 임명제 전환
1960년 11월	지방자치법 개정	- 자치단체장 직선
1961년 05월	포고령	- 지방의회 해산
1962년 12월	제3공화국 헌법	- 지방의회 구성 시기 법률로 정함
1972년 12월	유신 헌법	- 지방의회 구성 시기 제한
1980년 10월	헌법 개정	- 구성 시기 법률로 정함
1987년 10월	헌법 개정	- 지방자치 부칙 조항 삭제
1988년 03월	지방자치법 개정	- 89년 3월 이내 시군구 의회 구성
1989년 12월	지방자치법 개정	- 지방의회 선거 90년 6월 이내 - 지방자치단체장 선거는 91년 6월 이내 실시
1994년 03월	지방자치법 개정	- 지방자치단체장 선거 95년 6월 이내
1995년 06월	지방선거	- 자치단체장 직선

'지방자치(local autonomy)'는 지역 주민들이 지역 문제를 스스로 처리하는 것을 말한다. 민주주의의 일반 원칙인 자기통치와 연결된다. 그러나 우리나라는 지방자치에 대한 원칙만 헌법에 제시되어 있을 뿐 권한은 부여하지 않았다. 지방자치 범위를 중앙 법령에 정한 기준 이내로 제한함으로써 중앙권력의 하위 역할에서 벗어나지 못하게 했다.

자치의회와 단체장을 주민 직선으로 선출하는 것이 지방자치 전부가 아니다. 지방자치의 근본적인 개념은 헌법과 충돌하지 않는 범위에서 자치입법, 자치재정, 자치행정에 대한 권한을 지방정부에 부여하는 것이다. 진정한 지방자치를 실현하기 위해서는 헌법 개정 과정에서 지방분권이 선언되어야 하며 그 권한에 대해서도 명확하게 규정되어야 한다.

지방분권은 단순하게 지방재정 확대와 자치의회, 자치단체장의 권한 강화가 아니다. 중앙에 집중된 권력을 분산시켜 중앙정부와 지방정부가 상호 보완 및 견제 기능을 가짐으로써 민주주의 퇴행을 막을 수 있다. 한편, 중앙정치에 예속된 지방정치가 독립되어 주민참여를 촉진할 수 있다.

우려되는 지점은 현재 논의 수준을 고려할 때 자칫 지방자치가 중앙권력의 지방 이양 수준으로 이해되는 것이다. 그것은 큰 권력을 소수의 작은 권력으로 분할하는 것으로 아무런 의미가 없다. 지방자치는 권력의 주체인 '주민'에게 지방권력을 돌려주는 것이다. 결국, 지방자치의 핵심은 주민권력의 자립, 자치에 방점이 찍혀야 한다.

4. 주권자로서 국민 의사결정 참여 제도화가 필요하다

헌법 제 1조 2항은 '대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다'고 서술하고 있다. 권력의 소재와 원천을 밝히고 있다. 이를 실현하기 위해서는 민주주의의 이상인 직접민주주의 제도가 강화되어야 한다. 직접민주주의 제도는 크게 국민투표, 국민발안, 국민소환으로 구별된다.

우리나라 헌법에는 두 가지 요건으로 국민투표를 시행할 수 있다고 명시해 놓았다. '대통령은 필요하다고 인정할 때에는 외교·국방·통일 기타 국가 안위에 관한 중요정책을 국민투표에 부칠 수 있다'는 헌법 제72조와 제130조 2항 헌법 개정 관련 부분이다. 결론적으로 건국 이후 헌법 개정을 제외하고 국민투표가 시행된 적이 한 번도 없다.[2]

물론 대다수 국가가 일상적으로 국민투표를 시행하지 않고 있으나 주요 정책에 대해 국민투표를 시행하는 사례가 늘어나고 있다. 유럽의 경우 국민투표가 제도화된 스위스를 제외하고 2011년부터 2015년까지 48회의 국민투표가 진행되었다.[3] 국민투표에 대해서는 그 효과에 대해 의견이 엇갈리고 있다. 그러나 대의민주주의 한계를 보완할 수 있다는 점과 국민의 정치 참여를 확대할 수 있다는 점에서 새

2) 1975년 박정희 정부 신임 국민투표가 있었으나 정상적인 국민투표로 볼 수 없다.

3) 한국일보. 2016년 6월 21일 자 '유럽의 잦은 국민투표, 대중 포퓰리즘, 대의정치 보완'

로운 사고가 요구된다.

'국민발안(initiative)'은 국민이 직접 헌법 개정안 또는 법률안을 제출할 수 있는 제도다. 우리나라는 1954년 2차 개헌 때 제도가 도입되었으나 1972년 유신헌법에서 폐지되었다.[4] 국민소환제는 도입되지 않았다.

현재 지방자치 영역은 주민투표, 주민발안, 주민소환 제도가 존재한다. 그러나 요건이 까다로워 주민소환은 지난 10년간 65건이 진행되었으나 단 2건만 소환이 이루어졌다.

참고로 직접민주주의가 제도화된 스위스는 모든 부분에 걸쳐 국민의 요구가 있으면 국민투표를 시행한다. 국민소환은 현재 베네수엘라와 미국 캘리포니아주 등에서 시행되고 있다.

[표 2. 스위스 국민투표 유형]

유 형	내 용	요 건
헌법 관련	헌법 개정 및 국제기구 가입	- 의무적으로 시행
법률 관련	연방의회에서 통과된 법률이나 결의	- 5만 명 서명 - 8개 연방(Kanton) 요구
국제 조약	연방정부 국제 조약 체결 관련	- 5만 명 서명
국민 발안	헌법 관련	- 10만 명 서명

대의민주주의를 기본 원리로 채택하고 있는 현대 민주주의의 특성을 고려할 때 전면적으로 직접민주주의 방식을 도입하기에는 어려운 것이 사실이다. 그러나 상식적으로 국민 전체가 영향을 받을 수 있는 중대한 사안은 국민의 의사가 반영되는 것이 아닌, 국민의 의사로 결정되어야 한다. 그런 점에서 급진적, 숙의적 참여민주주의의 다양한 제도들이 검토되고 실천되어야 한다. 공론조사, 정책 배심원, 정책 사안에 따른 국민의회, 인터넷을 통한 법률안 발의, 주민총회 등이 현실화되어야 한다. 그리고 선출되지 않은 권력이 선출된 권력을 심판하는 제도도 일정하게 개선되어야 한다.

OECD 발표에 따르면 한국의 사회갈등 지수는 0.66(2013년 기준)으로 OECD 평균 0.51보다 높다. 현대경제연구원은 사회갈등 수준을 OECD 평균으로 개선할 경우 실질 GDP가 0.2 포인트 상승할 것이라고 예상했다. 사회갈등 심화는 '문제해결 장치'로서 민주주의가 제대로 작동하지 않고 있음을 방증한다. 사회갈등을 줄이기 위해서는 '동원된 전문가들의 찬반 논쟁'이 아닌 국민의 다양한 의견들이 공론장에서 논의되고 합의를 도출할 수 있어야 한다. 국민참여를 제도화하는 직접민주주의 방식의 도입은 권력을 국민에게 돌려주는 첫걸음이다.

4) 헌법 개정안에 대해 국회의원 선거권자 50만인 이상의 찬성으로 제안 가능

5. 나가면서

현재 개헌 관련 논의는 과거와 마찬가지로 중앙권력구조에 관심이 집중되고 있다. 언론사들의 여론조사도 대통령 임기와 권력 형태에 관한 논의를 벗어나지 못한다. 민주주의를 매우 협소하게 이해하고 있다.

국민의 일상적인 참여와 견제가 없는 권력의 위임은 '다수 국민에 의한 지배'가 아닌 '소수 엘리트에 의한 지배'를 필연적으로 파생시킨다. 개헌은 정치권의 논의 틀을 벗어나 국민의 다양한 참여를 통해 이루어져야 한다. 그런 점에서 개헌 논의와 관련하여 국회 개헌 특위 산하에 '국민 배심원' 제도를 도입할 것을 제안한다. 국민참여 신청을 통해 성별, 연령별, 계층별 추출을 통해 배심원단을 정하고 의견을 제출할 수 있도록 하는 것이다. 물론 구속력은 없지만, 최소 범위에서 국민 요구를 확인할 수 있는 장치가 될 수 있다.

국민주권 원리 재확인, 경제민주화, 노동시장 개선, 사회양극화 해소 등 온전한 민주공화국을 만들기 위한 많은 과제가 놓여있다. 그중에서도 핵심 과제로 지방분권과 국민참여 제도화를 개헌의 주요 과제로 제시한 것은 형식적 민주주의를 넘어 서는 '새로운 민주주의'를 창조해야 하기 때문이다. 정책은 우선순위를 정하고 시기를 조정할 수 있지만, 민주주의는 유보될 수 없는 영역이다.

역사는 사건으로 기록되지만, 사건은 과거와 미래가 공존하는 시공간이며 원인 없는 사건은 없다. 87년 6월 항쟁은 촛불 항쟁의 원천이며 촛불 항쟁은 한국 민주주의의 내일이다. 87년 6월이 남긴 미완의 과제를 해결하기 위해 30년 후 국민은 촛불을 들었다. 촛불의 요구가 담긴 개헌이 이루어져 다시는 국민이 촛불을 드는 일이 없어야 한다. 지금 우리에게 필요한 것은 일부 정치권과 전문가들의 논의가 아닌 우리 모두의 상상력이다. 그것이 촛불의 정신이다.

참고문헌

단행본

새뮤얼 헌팅턴(Samuel P. Huntington), 2011, 강문구, 이재영 역, [제3의 물결] 인간사랑

최봉기, 2009, [한국지방자치론], 법문사

어니스트 칼렌바크(Ernest Callenbach)·마이클 필립스(Michel Phillips), 2011, 손우정, 이지문 역, [추첨민주주의] 이매진

데이비드 헬드(David Held), 2010, 박찬표 역, [민주주의 모델들], 후마니타스

차병직·윤재왕·윤지영, 2016, [지금 다시 헌법], 로고폴리스

이기우, 2016, [모든 권력은 국민에게 속한다 이제는 직접 민주주의다], 미래를 소유한 사람들

이지문, 2015, [추첨민주주의 강의], 삶창

최장집, 2010, [민주화 이후의 민주주의], 후마니타스

조희연, 2008, [복합적 갈등 속의 한국 민주주의], 한울

프란시스 무어 라페(Frances Moore Rappe'), 우석영 역, 2008, [이후]

연구보고서

(사)한국헌법학회 연구책임자 이국운외 4명, 2015, "지방분권형 헌법 개정안 연구"

기타

(재)희망제작소, 2017, 목민관 클럽 제20차 정기포럼 자료집 "지방·자치분권, 새로운 대한민국의 미래를 연다!"

이부형, 현대경제연구원, 2016, 경제주평 16-45호, "사회적 갈등의 경제적 효과 추정과 시사점"

시민과 함께
사회혁신을 실천하는
Think and Do Tank
희망제작소

후원회원 가입문의

02·2031·2130
give@makehope.org

후원계좌

하나은행
271-910002-36004
예금주/희망제작소

www.makehope.org

세상의 모든 희망이 모이는 곳
희망제작소는 당신의 꿈을 응원합니다.

희망제작소
The Hope Institute