

1985. 10. 15

改憲은 民主化의 共同課題

憲法은 明白한 時代정신을 가지고
마땅히 國民의사에 맞게 고쳐야한다.

李 哲 承

활발한 개헌논의로 國民的 合議기반 조성해야

우리는 創黨精神과 정강정책을 현실적으로 구현하기 위해 改憲이란 과제를 안고 있다. 우리는 어떤 형태의 독재도 이를 철저히 배격하고 군사통치를 종식시켜 이땅에 참된 民主化를 이룩해야 한다는 국민적 의지를 실천할 막중한 책무를 수임하고 있는 것이다.

나는 40年 헌정사에서 참담한 역사의 현장을 독재에 항거하며 뛰어나는 사람으로서 무엇이 이땅의 民主化를 보장하는 현실적 方策인가를 여기에 밝히고자 한다. 지난해 우리는 총선을 불과 20여일 앞둔 창당과정에서 직접 정부를 선택하겠다는 국민의 이해를 바탕으로 대통령 직선제를 우선 내세우고 선거후에 헌법안을 당내에서 충분히 논의 결정하기로 결의했다. 그럼에도 불구하고 창당후 10개월이 지난 지금까지 단 한번도 당의 공식기구에서 이를 거론해본 일이 없으며, 지난 8월의 임시전당대회에서조차 토의 한번 없이 그냥 지나쳐 버리고 말았다. 이러한 상황을 볼때 우리는 그동안 무엇으로 허송세월을 했는가 하는 自責과 함께 지금와서 대통령직선제만이 절대적이라고 밀어부치는 것은 당내 민주주의를 외면한 또 하나의 독재요 독선이 아닌가 묻고 싶다.

본인이 생각하기로는 헌법개정은 통치형태를 단순히 바꾸는 것만이 아니라 국민의 權利 확보와 지방자치제 실현, 언론자유와 창달, 나아가서 선거법개정이 선행되어야 한다. 그런 까닭으로 우리는 이런 현안들을 선거공약으로 국민앞에 내놓은 것이다. 그러나 이것 역시 내팽개쳐 둔채 아무런 기반조성도 하지 않고 대통령직선제만이 民主化의 唯一無二한 方法인양 내세우는 것은 마치 「피벗고 장두칼 차는 격」이며, 「제 집 지으려다 남의 집 지어주는」 어리석은 결과를 자초할 염려가 있는 것이다.

여당은 현행 헌법의 호헌외에는 헌법을 한 자도 고칠 수 없다고 하는데 이에 대처할 당의 구체적인 개헌전략은 무엇인가?

현행헌법의 비민주적 독소조항은 과연 어디에 있고 그 부당성은 어떤 것인가를 우리 당의 어떤 기구가 정식으로 검토 지적한 일이 있는가?

아울러 民主化를 효과적으로 보장하는 우리의 개헌안을 언제 어떤 기구에서 단 한번이라도 논의해본 일이 있는가?

黨의 헌법특위구성은 헌법개정안을 마련하기 위해 만든 기구인가? 아니면 이미 기정사실로 밀어 붙이고 있는 직선제를 추진하고 뒷바라지 하기 위한 형식요건을 갖추기 위한 기구인가? 창당 10개월이 경과한 오늘에야 이 기구를 가동하여 회의를 여는 이유는 무엇인가? 이미 개헌안이 직선제로 결정 되었다면 이 기구를 구성할 필요가 있는가?

우리는 정부나 여당에게 民主化日程을 밝히라고 요구하고 있다. 여기서 한번 확인해보자.

우리당의 민주화추진일정은 확정되어 있는가? 아울러 개헌의 시간표가 정해져 있다면 구체적인 내용을 밝혀야 할것이 아닌가?

李敏雨총재가 日本 산케이신문과의 회견에서 개헌만 한다면 현대통령의 재출마도 무방하다고 주장을 하였다. 지금도 그 주장에는 변함이 없는가?

한편 黨외의 양金氏가 黨의 모든 의사결정에 실질적으로 영향을 미치고 있고 그들의 역할분담론이라든지 헌법을 개정하면 現大統領임기는 마쳐도 무방하다는 등 개헌과 정권이양

에 대한 의견을 당론처럼 내세우고 있는 등 이론이 구구한데 만약 그들의 주장이 당과 관련이 있다면 두 金氏가 黨의 공식기구에 나와 서로 의견을 개진하고 허심탄회한 토론을 통해 개헌안을 확정짓는 것이 야권의 단합이나 黨力の 신장은 물론 국민의 지지기반을 넓혀 여당의 호헌론을 분쇄하는데 주효하지 않겠는가. 그것뿐 아니라 당원들이 어떤 형태로든 토론에 참여할 기회를 주고 개헌의 중심적 역할을 할 국회의원은 물론 각계각층의 인사들을 망라한 공청회를 가져야 할 것 아닌가.

정당한 절차와 충분한 토론을 통한 당력의 결집없이 개헌이란 건곤일척의 대회전을 승리로 이끌 국민적 합의기반을 확충할 수 있겠는가.

항간에 우리당의 헌법개정안은 제3 공화국 헌법이나 80년초 신민당의 헌법개정시안을 채택하겠다는 발표가 있었는데 그것이 사실인가? 그때는 10·26 사태로 박정권이 무너진 정치적 진공상태에서 유신헌법에 대한 반동과 3K의 야심적인 개인주의에 의한 무한경쟁심리에다 일부 언론의 논조가 상승작용을 이르게 대통령직선제만이 진선진미 한 것처럼 국민의 사를 조성하였다. 그것이 결국 불행한 사태를 유발하였고 그것을 구실로 5·16군부보다 더욱 강력 강경한 군사정권을 불러들여 이나라 민주주의가 일대 후퇴를 가져왔다. 그때 우리가 개인의 과욕에 의한 헌법개정안보다 범국민적 차원에서 올바른 민주개헌안을 제시하고 추진했다더라면 군부개입의 악순환이라는 천추의 한을 남기지는 않았을 것이다. 지금은 그때의 상황과는 전혀 다르고 오히려 상대는 칼날을 시퍼렇게 갈아놓고 있어 보다 악화된 상황인데 그때도 실패했던 개헌안을 오늘에 代入하려 하는 것은 시대착오적 발상이 아닐 수 없다. 始發驛이 木浦거나 釜山이거나 全州이거나 上行線의 終着驛은 모두 서울이다. 대통령 중심제나 내각책임제나 改憲號의 目標地點은 勿論 民主驛이 아니던가. 대통령 중심제만 민주적 제도이고 내각책임제가 비민주적 발상이라면 내각책임제를 하고 있는 先進 영국·서독·일본 등 여러국가는 독재국가란 말인가.

지난날 나의 경험으로 비추어 볼때 정치적 신의가 없고 투철한 국가관 시국관의 확립이란 토대가 없었기 때문에 헌정은 제자리 걸음도 아닌 뒷걸음질이요, 한국의 지정학적, 역사적 특수성을 파악하지 못한 경솔한 사고와 충동적행동 때문에 정치가 원점에서 터덕거리고 있는 것이다.

「5분 빨리 가려다 50년 빨리간다」는 말이 있듯이 조금하계 빨리 달리려다가 넘어져서 오도 가도 못하는 不幸이 있어서는 안된다.

나는 우리가 창당정신을 살리고 우리의 정강정책을 실현하려면 내각책임제여야 한다는 소신을 천명해왔고 지금도 그 주장에는 변함이 없다. 이 문제에 대해서 개인적으로나 공개적으로 토론할 용의가 있다는 점을 분명히 밝혀두고 내가 왜 내각책임제를 주장하는지 그 이유를 설명하고자 한다.

나는 왜 내각책임제를 주장하는가

民主化란 해결이 아닌 永遠한 과제, 共同善, 共存時代를 여는데 초점뒤야

憲法은 마땅히 국민의사와 우리의 현실에 맞도록 고쳐야 하고 그것은 우리의 과제이다. 이것은 民主化란 해결이 아니라 영원한 과제이기 때문이다. 개헌문제는 어느쪽이 完勝이나 独占이 아닌 共同善과 共存의 時代를 여는데 초점을 뒤야 할것이다. 명백한 시대정신을 가지고 다원화된 변화의 시대에서 공존의 지혜를 찾는 노력이 우선 모아져야 한다. 그렇지 않고서는 民主化라는 좁은 골짜기를 빠져나갈 수 없다고 본다.

지금 국민의 힘과 의식이 우리가 생각하는 수준보다 훨씬 성장했다는 사실을 똑바로 인식해야 할때라고 본다. 民主化가 손바닥 뒤집듯 간단치 않음을 잘 인식해야 할것이다. 한나라의 어떠한 제도가 가장 바람직하고 가능한가는 계속 논의할 문제이다. 지혜를 모아 여러가지 대안을 검토해 가는 과정에서 합의가 생길 수 있고 그러한 합의는 어느때인가 그사회에서 맞는 제도를 채택할 수 있는 기회에 가장 요긴하게 반영될 수 있는 것이다.

大統領中心制는 大統領獨裁制度

憲政의 시련만 되풀이

80년 改憲論議가 한창 일때나 지금에 있어서나 대부분의 논자들은 대통령 中心制와 직선제를 지지하는 성향이 있는것이 사실이다. 그것은 실질적으로 유신헌법 통일주체국민회의와 현행헌법의 선거인단에 의한 대통령선출등 국민의 자유로운 선택권을 봉쇄당하는데 대한 반사적인 의사라고 생각하며 오랜 군부정권의 權威主義체제의 강화로 국민의 소외감이 확산된 까닭에 그러하다고 본다.

그러나 오늘날 세계는 미국을 제외하고는 대통령책임제를 채택한 모든 나라에서 민주주의가 고전하고 있다고 말하고 있다. 뿐만아니라 대통령제는 新大統領制라고 하는 대통령독재제도로 변질되어가고 있다.

대통령제는 대통령 무책임제

-정부와 국민간 불신과 갈등만 심화-

대통령중심제의 부적성에 첫째로 지적되는 것은 정권경쟁이 치열해지고 극단화되어 합리적인 타협과 대화의 정치적 풍토가 이룩될 수 없다. 말하자면 勝者獨食의 원칙에서 선거에 패배하는 후보자와 정당은 임기동안 권력에 소외되기 때문이다.

그것은 경쟁이 치열해지는 당내의 지명전에서도 마찬가지로 당과 당, 정치인과 정치인간의 관계를 악화시킴으로써 원한의 집중만 가져왔다. 그 원한의 집중으로 극단적인 체재부정 흑백논리가 판을 치고 정치적 불안, 정변의 악순환을 초래하게 된다.

둘째로 대통령과 의회가 정상적인 관계를 유지하기 어렵다는 것이다. 같은 정당이 대통령과 의회를 지배하는 경우 대통령과 의회는 제도적 견제요인의 부재로 인해 독선적이고 무책임할 가능성이 큰 것이다.

셋째로 대통령책임제 아래서는 그 임기 및 재선문제와 관련해서 헌정이 깨어지기 쉽다. 대통령의 失政, 또는 상황의 예기치 못한 변화로 대통령의 권한대행의 순위결정이 우리의 헌법의 경우 국민이 선출하지 아니한 기관이 권한을 대행하는 모순이 있고 행정수반을 교체하는 것이 꼭 필요할 경우에도 탄핵, 개헌 또는 정변등의 극단적방법이 아니고서는 불가능하기 때문이다. 뿐만 아니라 재선을 위한 만반의 포석을 하는 동안 국가와 국민이익에 무관심하고 관권과 금권을 배분하기에 여념이 없게되고 대통령에 대한 맹종과 충성원리에 따라 운영되기 때문에 民主化의 잠재력이 억제되고 질식되고 만다.

넷째로 대통령책임제에서의 대통령은 제왕이 될 가능성이 있다는 것이다. 즉, 대통령은 국가원수로서 또 행정부의 수반으로써 상징적 기능적 임무를 수행해야 되므로 국민의 관심과 정부의 권한을 독점하게 된다.

대통령이 장관일부터 통·반장이 할 일까지 일일이 간섭하고 자격없는 사람들을 국가의 중요기관에 자리를 차지하게해서 국력을 낭비할뿐만 아니라 중앙과 지방간, 지방과 지방간, 정부와 국민간에 불신과 갈등이 뿌리 깊게 내려져 있는 상태를 지금까지 지속해 왔다.

다섯째로 민주정치의 견제기구가 장식품 역할밖에 하지 못할뿐만 아니라 정당정치를 전제로 하지 않고 있어 정치발전을 가져 올 수 없다.

현대민주정치를 흔히들 「국민에 의한 정치」라고 하지만 그것은 한낱 정치적 선언에 불과한 것이며 실제적으로는 정당을 통한 정치라고 할 수 밖에 없다. 국민대중의 정치참여와 정치능력을 고양시키고 정치지망생을 적극흡수, 정치지도자를 충원, 양성, 훈련하여서 국민에너지를 동원하고 전문적인 정치엘리트를 길러 냄으로써 정치발전을 도모해야 하는 것이다.

대통령직선제만이 평화적 정권교체의 길이란 현실 직시하지 못한 희망적인 낙관론에 불과

첫째로 대통령직선제는 국민의 정치수준이 높은 나라에서 대통령직선제가 실현될 수 있는데도 불구하고 先進민주국가들 중에서도 대통령직선제를 실시하는 나라가 극히 드물다는 점을 우리는 유의해야 한다.

대통령직선제는 국민주권을 행사하는 중요한 기회임이 틀림이 없다. 그러나 진정한 민주정치는 衆憲정치와는 엄격히 구별되어야 한다. 국민에 의한 정치가 바로 국민을 위한 정치가 되지 못할때 민주주의는 그의 존재이유와 가치를 상실하게 된다.

둘째로, 대통령직선제는 국민대중의 人氣에 영합하는 것이 되겠지만 선거과정에서 우리가 경험한것은 비합리적인 지역감정의 선동, 기만적인 허위선전, 단기적이고 무책임한 공약남발, 금전살포, 상호비방, 중상,모략,무고, 인신공격이 난무하는 것이다. 국가의 최고통치자가 선거를 치루고 나면 상처투성이로 제대로 성한 사람이 없을 뿐만 아니라 그 권위는 땅에 떨어져 국가원수에 대한 존경이나 정부의 정통성마저도 부정하게 된다. 그래서 정치세력간에 대립감정이 고조되고 갈등이 심화되어 국론이 분열되고 국민화합이 더욱 어렵게 되는 것은 남북대치의 현실상황에서 가장 바람직하지 못한 일이라고 생각하지 않을 수 없다.

그러면서도 이러한 폐습이 좀처럼 없어지지 않는 것이 엄연한 사실이다.

셋째로 대통령직선제는 관권개입·금전살포·부정선거의 뼈저린 경험을 잊을 수 없다. 비생산적인 수천억원의 선거자금을 요할뿐만 아니라 우리나라의 선거풍토에서 행정권력과 대기업의 자금이 여당에게 일방적으로 유리하게 작용함으로 그 결과는 보나마나 여당후보의 승리로 끝나기 쉽다. 직선제가 야당이 평화적으로 정권교체를 이룩할 수 있는 수단이라고

생각하는 것은 현실을 직시하지 못한 희망적인 낙관론이다.

60년대 대통령선거자금에 6~700억원이 들었던 것이 70년대에 와서 1,000억원 단위를 넘었다. 그렇다면 지금 우리가 대통령선거를 한다면 수조억원의 선거자금이 필요한 것이다.

이런 막대한 선거자금을 들여서 대통령이 되었을 때 그 정부는 어떻게 되겠는가. 경제파탄 아니면 부정 부패의 온상이 되고 말것이다.

내각책임제는 책임정치제도

민주국가 절대다수 내각책임제 채택

나는 40년 憲政의 경험을 통해서 볼때 지난날의 英雄史的인 憲政時代를 종식하고 정치이념화와 제도화의 시대로 移行하기 위해서는 정치적 긴장과 사회적 갈등을 해소시킬 수 있고 自由와 民主의 가치를 최대한으로 구현할 수 있는 정치형태이며 정치적 이상주의와 현실주의 사이의 조화와 균형을 이룰 수 있는 제도로써 내각책임제를 주장하는 것이다.

오늘날 민주국가의 총리는 절대다수의 국가에서 채택하고 있는 의원내각제가 한갓 불안정이나 무력의 대명사가 아니라 오히려 정치발전과 민주화의 길로 선택되고 분단국가인 서독의 라인강의 기적이나 일본의 경제대국으로서의 성장도 의원내각제 아래서 이루어졌다는 사실을 알아야 할것이다.

5·16정권에 의해 매도당한 의원내각제

지난날 우리나라에서도 制憲국회 이후 야당에서는 내각책임제만이 애국ियो 민주제도라고 줄곧 주장하여 왔고 그 주장은 마침내 이승만독재정권을 무너뜨린 민주당 정권때서야 언론·출판 결사의 자유등 절대적 기본권 강화를 골자로 한 내각책임제가 채택되게 되었다. 그러나 장면총리의 자유방임적인 정책과 리더쉽 부족으로 5·16군사 쿠데타의 구실을 주었던 것이다.

민주당정권은 불과 9개월만에 쿠데타에 의해 무너졌다. 그것을 보고 내각책임제를 무력, 부패, 불안정의 대명사처럼 말하고 있다. 과연 그렇게 생각하는 것이 옳은 판단인가? 지난 40년 헌정사를 보면 반복되는 독재의 쓰라린 경험과 해바라기형 정치풍토를 조장하는 대통령제에 대해서는 너무나 관대하고 반면에 제대로 시행해보지도 못한 의원내각제에 대해서는 너무나 가혹한 평을 내리고 있다.

그것은 의원내각제의 민주당정권을 무너뜨린 군사정권이 5·16쿠데타의 불가피성을 강조하면서 민주당정권의 무능, 부패, 정국의 불안정을 들었고 그것이 의원내각제라는 정부형태가 안겨준 현상이라고 매도하였기 때문이다. 그 強度높은 선전 때문에 은연중 국민들에게는 의원내각제에 대한 알레르기 반응을 낳게 했다고 나는 생각한다. 그래서 나는 참된 民主化의 길은 내각책임제라고 거듭 주장하며 그 이유를 구체적으로 몇가지 요약한다.

첫째로, 우리가 민주적인 정치발전을 염원한다면 민주정치의 토양을 가꾸어가는 정치과정을 제도화한 권력구조를 받아들여야만 한다는 것이다. 독재화 경향으로 흘러 이에 역행하기 쉬운 대통령제보다 의원내각제는 정당정치, 여론정치, 책임정치를 할 수 있는 정치과정이 제도적으로 잘 짜여져 있다. 국민→정당→의회→내각이 직결되는 민주주의 자동성의 원리에 입각한 권력조직이라고 할 수 있고 정권교체가 순조롭게 이루어질 수 있는 것이다.

둘째로 의원내각제는 입법, 행정 양부의 통합에 의한 상호의존과 협조를 가능케하는 제도적 특징을 가지고 있다. 이러한 양부의 융합을 통한 협조는 국가기능의 수행에 있어서 능

률성과 안정성, 통일성을 갖는다.

셋째로 책임정치를 가능케하는 권력조직이다. 이 과정의 틀에서는 여·야당의 정책대결을 조장하고 중요한 정치문제나 정치대립, 정치의 잘못 등에 대하여는 제도상 언제나 책임을 추궁할 수 있고 국민의 심판을 구할 수 있다. 책임정치가 구현되면 노동자나 학생의 과격한 집단소요사태가 진작이 되고 모든 국민의 참여의식으로 국민의 소외감이 제도적으로 극복된다.

정당정치, 여론정치, 책임정치 순기능 제도화

넷째로 민주정치를 위한 純기능을 하는 제도이다. 내각책임제에서만 우리는 대통령제 아래서 순치된 타성적인 정치풍토 즉 모든것이 국민이 아니라 집권자를 향하는 권위주의 통치에 쌓인 해바라기형 풍토의 방향을 국민쪽으로 돌릴 수 있는 것이다. 따라서 민의에 따른 善政을 기약할 수 있는 것이다.

다섯째 정당정치의 발달에 기여할 수 있다. 대통령제는 그 제도 자체가 정당정치를 전제로 하고 있지 않다. 더군다나 대통령제의 권력제한적 장치에는 정당의 개입에 의한 융합과는 결코 양립할 수 없는 제도적 특징이 있다. 내각책임제는 처음부터 정당의 존재를 전제하고서 정치과정을 제도화하고 있다. 그래서 정당의 성장은 물론이고 정당정치의 발달에 어느 정부 형태보다 기여하게 된다. 정당정치의 활성화는 지방자치능력과 직업정치인의 배양, 전문적 정책개발의 효율적인 기여를 가져올 수 있는 것이다.

중앙정치권력의 독재화방지

지방자치, 이익집단의 자율화보장

여섯째 여론의 조성과 정당, 지방자치단체, 이익단체의 의회활동이 활성화되어 국민의 정치참여를 제도화하고 있을뿐만 아니라 보편적인 의회민주주의요 서민민주주의를 실현할 수 있다. 그리고 정치체제의 정통성과 능률성을 보장하고 대통령직선제보다는 능력있는 인물을 국가의 지도자로 선출할 수 있다.

또한 내각불신임에 따른 “국민투표적 성격을 지닌 총선거는 국민이 사실상 중요정책에 직접 간여하게 되는 것이며 정부의 국회신임은 정책의 강력한 추진을 할 수 있고 국정에 대한 책임소재가 분명하다.

이상으로 개헌문제에 있어 나의 주장인 내각책임제에 대한 소견을 미흡하나마 밝혔다. 끝으로 憲法은 명백한 시대정신을 가지고 국민의사에 맞게 고쳐야 할 것임을 거듭 주장하는 동시에, 興黨의 護憲主張은 국민의 참뜻을 거역하고 스스로 헌법정신을 저버리는 후안무치한 주장이니만큼 우리의 民主力量을 총집결하여 호헌선을 무너뜨려야 할 것이다.

우리당의 개헌안이 당내 민주주의에 의해서 합리적인 절차와 과정을 밟아 정당하게 당론으로 결정된다면 비록 내가 주장하는 내각책임제와는 다른 어떤 제도라 할지라도 나는 그러한 당론에 기꺼히 승복할 것이다.