

지금 “원포인트개헌” 을 해야 하는 이유

정태호(경희대 법대, 헌법학)

<목차>

I. “원포인트개헌”의 필요성과 시기는 국민 입장에서 판단해야

II. 개헌의 목표는 항상 헌법의 규범력 강화에 두어야

III. 왜 일단 원 포인트 개헌에 만족할 수밖에 없는가?

1. 개헌을 요하는 것으로 주장되는 사항들

- (1) 국가정체성의 명확화
- (2) 영토조항과 통일조항 사이의 갈등상황의 해소
- (3) 토지공개념의 명시와 독일식 비례대표제 도입
- (4) 대통령선거에서의 결선투표제
- (5) 국무총리제를 대체하는 부통령제 등

2. 추론: 불가피한 단계적 개헌

IV. 왜 대통령 중임금지를 연임제로 개헌하여야 하는가?

1. 연임제가 필요한 이유

- (1) 절차적 민주주의의 질적 발전을 위해
- (2) 안정적 · 능률적 국정수행을 위해

2. 연임제 채택에 대한 반론에 대한 재반론

- (1) 독재의 우려?
- (2) 연임제로 국정의 효율성 · 안정성 담보 못해?

V. 왜 대통령의 임기를 조정해서 대선과 총선을 동시 또는 근접해서 실시해야 하는가?

1. 대선과 총선의 동시 또는 근접 실시가 필요한 이유

- (1) 선거정국의 상시화로 인한 국정불안 및 저효율 완화
- (2) 여대야소 정국의 출현빈도 및 정치의 예측가능성 제고

2. 반론에 대한 반박

- (1) 권력분립 등 대통령 견제 장치 무력화?
- (2) 동시선거 내지 근접선거도 국정안정 보장 못해?
- (3) 대통령에 대한 중간평가 부재에 따른 부작용?

VI. 결어

I. “원포인트개헌”의 필요성과 시기는 국민 입장에서 판단해야

노무현 대통령이 대선과 총선의 주기를 통일하고 그 실시시점을 근접 또는 일치시키는 대통령 연임제 개헌, 이른바 “원포인트개헌”을 제안하면서 개헌정국의 물꼬를 텃다. 그러나 공개된 설명과 제안내용을 통해서 확인할 수 있는 개헌의 객관적인 목적이 아니라 알 수 없는 대통령의 속마음(이른바 정략)만을 타하는 야당의 반대 목소리가 개헌정국을 이내 질식시킬 기세다. 개헌논의의 적기를 2006년 말이나 2007년 초로 보았던 언론매체들도 일제히 모호한 여론을 핑계 삼아 다음을 기약하자는 주장을 하고 있다. 사회에 존재하는 다원적인 견해들을 담아내고 공익의 방향으로 여론형성을 선도해야 할 언론들이 도대체 무엇을 위해 이토록 일사분란하게 움직이는지 두렵기조차 하다.

정치인의 모든 공적 행위는 정치적이다. 대표적인 정치인인 대통령의 행위가 결코 정치적으로 무색무취일 수가 없다. 그 동인이 국민민복을 위한 것이든 자파세력에 불리한 현재의 판세를 흔들기 위한 것이든 대통령의 개헌제 의도 정치성을 떨 수밖에 없다. 정당의 활동도 다르지

않다. 개헌제안에 찬성하는 정당도 이에 반대하는 정당도 정치행위를 하고 있을 뿐이다. 민생의 가면을 쓴 채 본질은 외면하고 실체도 불분명한 정파적 이익만을 쟁하는 우리의 언론매체들도 중립적인 전달자가 아니라 진정한 동기를 숨기고 있는 또 하나의 정치세력일 뿐이다.

헌법은 정치권력에 접근하는 방법과 절차를 확정하고, 정치권력을 담당하는 기관들과 그 상호간의 관계, 정치권력행사의 절차와 한계를 설정함으로써 정치권력의 행사를 합리화하는 것을 목적으로 하는 정치법이다. 헌법은 정치세력들의 절충, 타협, 합의의 산물이라는 점에서도 정치법이다. 그렇기 때문에 모든 개헌논의는 정치적일 수밖에 없다.

따라서 개헌제안이 정치적이 아니냐는 비판은 애초부터 비판의 과녁을 잘못 잡은 것이다. 중요한 것은, 주권 내지 헌법제정권력을 보유한 국민이 원 포인트 개헌을 통해서 어떤 이익을 어느 정도로 얻을 수 있느냐 하는 것일 뿐이다. 국민의 이익을 위해 반드시 필요하고 또 현재 가능한 개헌을 합리적인 근거도 없이 늦추자고 주장한다거나 국민을 위해서 아무런 도움도 안 되는 개헌을 정치판세를 흔들기 위해 지금 당장 하자고 주장하는 것은, 국민의 입장에서 볼 때는 모두 파당적 이익에만 봉사하는 정파적 주장에 불과한 것이다. 본 발제도 왜 지금은 “원포인트개헌”에 만족해야 하는지(III), 그리고 “원포인트개헌”이 과연 공익의 관점에서 필요한 것인지(IV, V)를 국민의 입장에서 분석하는 것에 초점을 맞추고자 한다.

II. 개헌의 목표는 항상 헌법의 규범력 강화에 두어야

개헌의 목표는, 특정 정파의 집권연장이나 그에 유리한 제도적 환경의 조성이 아니라 헌법의 규범력¹⁾, 즉 현실을 형성하고 규율하는 헌법의 능력을 강화하는 것이어야 한다. 그래야만 개헌시도가 도덕적 정당성을 인정받을 수 있고, 개헌에 들어가는 적지 아니한 정치적·사회적·재정적 비용의 지불을 요구할 할 자격이 있다.

헌법의 규범력을 강화하기 위해서는 무엇보다도 헌법이 규율해야 할

1) 이에 대하여 상세한 것은 콘라드 헷세(Konrad Hesse) 저/계희열 역, ‘헌법의 규범력’, 「헌법의 기초이론」, 2001, 13쪽 이하, 특히 21쪽 이하 참조.

현실을 정확히 읽고 이를 합리적으로 반영하여야 한다. 여기서 현실의 반영이란 정치적·경제적·사회적·자연적·기술적 조건들, 그리고 무엇보다도 현실에서 생동하는 사회적·정치적 세력들의 이상과 가치 등 시대의 정신적 상황을 반영함으로써 헌법이 국민에 의해 공정하고 합리적인 기본질서의 틀로 용이하게 수용될 수 있도록 하는 것을 말한다.

헌법이 시대를 추동하는 세력들, 생동하는 시대의 흐름과 호흡을 같이 하고 또 이들을 합리적으로 조율하는 데 성공한다면, 많은 국민들이 헌법과 일체감을 느끼게 될 것이다. 그에 따라 헌법의 효력을 궁극적으로 담보하게 될 국민의 헌법실현 의지도 강화될 수 있으며, 이는 다시 헌법의 규범력 강화로 이어지게 될 것이다. 물론 헌법의 규범력이 헌법을 현실에 현명하게 적응시킬 때에만 얻어지는 것은 아니다. 헌법 자체가 현실을 일정한 방향으로 변형하는 힘으로 작용할 수도 있기 때문이다. 현실을 형성하고 변형할 수 있는 헌법의 능력은, 헌법은 불가침이라는 관념이 국민의 대다수에 의해 지지를 받을수록, 특히 헌법생활에 대하여 책임 있는 사람들의 헌법실현의지가 강할수록 커진다. 이와 같은 의지가 헌법의 규범력의 한계를 완전히 제거할 수는 없지만 말이다.

대통령의 “원포인트개헌” 제안의 취지는, 새로운 이상이나 가치를 헌법에 수용하자거나 이미 헌법에 들어 있는 가치규정을 수정하자는 것은 아니다. 그 취지는 헌법이 수용한 이상과 가치를 실현하는 틀 중 중요한 의미를 가지는 미소한 부분을 수정하자는 것일 뿐이다. 헌법의 실질적 내용을 실현하는 형식적인 구조나 틀에 하자가 있어 국민이 공감하는 이상과 가치들이 충분히 실현되지 못하는 경우에도 헌법의 규범력은 약화될 수 있으므로, 그 하자를 치유하는 것도 헌법의 규범력을 강화하는 길임은 재언을 요하지 않는다.

문제는 대통령 중임금지규정과 양대 선거 실시주기 및 실시시기의 분열이 국정운영의 안정성, 효율성 저하의 핵심원인들 중의 하나라는 진단과 그에 대한 처방의 타당성 여하이다. 아래에서 살펴보는 것처럼

대통령의 원인진단과 처방의 타당성을 부정하기 어렵다. 그렇다면, 이번 원 포인트 개헌 제안은 헌법의 규범력을 강화하는 안이라는 점에서 정당성을 인정받을 수 있다고 본다.

III. 왜 일단 원 포인트 개헌에 만족할 수밖에 없는가?

현행 헌법은 헌법의 규범력을 충분히 확보할 만큼 우리 시대의 생동하는 세력들이 추구하는 이상과 가치를 충분히 조율하여 담고 또 이를 실현하기에 적합한 틀을 가지고 있는가?

1987년 이후의 우리 사회의 정치적·사회적·경제적·문화적 발전을 담아내기에는 현행 헌법이 “미흡하다”는 것이 중론이다. 이를 증명하기 위해 현행 헌법의 문제점을 여기서 완결적으로 정리하기도 어렵지만 또 그렇게 할 필요도 없다. 여기서는 “원포인트개헌안” 이외에 개선되어야 할 것으로 지적되고 있는 몇 가지 사항들에 대한 사회적·정치적 합의가 정파적 이해관계 때문에 얼마나 어려운가를 보여줌으로써 일단 합의가 가능하고 시급하며 시의적절한 “원포인트개헌”부터 이루어내야 하는지를 증명하는 것으로써 족하다고 본다.

1. 개헌을 요하는 것으로 주장되는 사항들

(1) 국가정체성의 명확화

현행 헌법은 국가정체성을 응축하여 명증하게 표현하고 있지 못하다. 최근에 벌어진 것과 같은 불필요한 국가정체성 논쟁을 피하고 국민에 대한 교육효과를 제고하려면, 가령 독일기본법처럼 “대한민국은 복지를 지향하는 민주적 법치국가다”와 같은 국가의 목표와 성격을 명확히 하는 규정을 두는 것이 바람직하다는 주장이 있을 수 있다. 현행 헌법이 민주주의원리, 공화국가원리는 비교적 잘 부각시키고 있으나(헌법 제1조), 국가의 법치국가성과 복지국가지향성을 명쾌하게 표출하는데 실패하고 있기 때문이다.

추정컨대 법치국가성을 명쾌하게 드러내는 데 대해서는 이견이 없을 것이다. 그렇지만 복지국가지향성을 명확히 하자는 주장에 대해서는 합의가 쉽게 이뤄지지 않을 지도 모른다. 현행 헌법은 다수의 사회적 기본권 규정들을 두고(헌법 제31조 이하) 또 경제의 민주화(헌법 제119조 제2항)를 표방함으로써 복지국가실현을 국가의 목표로 설정하고 있다. 그렇지만 이를 하나의 추상적 원리규정에 담아 표현하려는 시도 자체가 사회적 기본권규정, 경제질서에 관한 헌법규정의 존치여부나 규정형식, 국가나 경제질서의 성격을 둘러싼 근본적인 논쟁을 야기할 가능성이 충분할 정도로 우리 사회의 이데올로기적 분열은 심각한 상태에 있다.

(2) 영토조항과 통일조항 사이의 갈등상황의 해소

영토조항과 통일조항이 해석으로 풀기 어려울 정도로 심각한 갈등관계를 형성하고 있는 만큼 양조항의 충돌을 조정하는 것도 시급한 과제로 지적되고 있다. 이 갈등관계를 해소하기 위해 가령 영토조항을 대한민국의 통치권이 현실적으로 미치는 휴전선 이남으로 국한시키자는 주장도 강력히 대두하고 있다. 그렇지만 이러한 주장에 대해서는 북한을 하나의 국가로 인정함으로써 대한민국의 정통성을 부정하는 한편, 분단을 영구화할 것이라는 보수세력의 주장이 팽팽하게 맞서 있는 실정이다.

(3) 토지공개념의 명시와 독일식 비례대표제 도입

민주노동당은 대통령이 제안한 개헌논의에 동참하는 조건으로 “토지공개념”, “선거제도의 변경”도 개헌내용에 포함시킬 것을 요구하고 있다.

(가) 토지공개념

민주노동당이 “토지공개념”을 어떻게 이해하고 있는지는 확실하지는

않다. 그렇지만 현행헌법은 이미 제23조 제2항에서 “재산권은 공공복리에 적합하게 행사되어야 한다”고 규정함으로써 재산권이 “사회적 구속”을 받고 있음을 선언하고, 제122조에서는 “국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고도 균형 있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다”고 토지와 관련한 보다 구체적인 규정을 둬으로써 토지공개념이 유입될 수 있는 명확한 근거를 포함하고 있다.

재산권이 받는 사회적 구속의 크기는 구체적인 재산권에 내재하는 사회적 관련성의 크기에 비례하여 커지며, 국가는 그만큼 폭넓은 규제 권한을 행사할 수 있게 된다. 토지는 용이하게 증식할 수 없는 이른바 ‘부증성’을 특징으로 하는 데 비하여 국토, 특히 택지나 공장용지 등으로 이용할 수 있는 토지자원이 빈약한 우리나라의 경우에는 토지재산권의 사회적 구속의 크기는 매우 크고, 따라서 토지재산권에 대한 폭넓은 규제가 가능하다고 해석하여야 하고 또 그것이 헌법재판소의 판례²⁾이다.

그럼에도 토지공개념을 보다 명확히 헌법에 규정하려는 시도나 토지등에서 발생하는 불로소득의 환수가능성³⁾을 명시하려는 시도⁴⁾는 토지재산권에 대한 고강도 규제의 신호탄으로 이해되면서 기득권층의 강력한 반발을 초래할 것은 명약관화하다.

(나) 선거제도 변경

민주노동당은 독일식 비례대표제 도입을 개헌의 조건으로 내세우고 있다. 독일식 비례대표제는 한국정치의 고질병인 고착화된 현재의 지역구도를 완화시키고, 정치권이 이념을 중심으로 재편될 수 있도록 촉진할 수 있는 등 여러 장점을 가지고 있다.

2) 헌재 1989. 12. 22. 88헌가13, 판례집 1, 357, 372; 1998. 12. 24. 89헌마214등, 판례집 10-2, 927, 945-946; 1999. 4. 29. 94헌바37등, 판례집 11-2, 289; 1999.10.21, 97헌바26, 판례집 제11권 2집, 383, 407 등 참조.

3) 현행 바이에른 헌법 제161조 제2항이 그 모델이 될 수 있다: “재산권주체의 특별한 노력이나 자본의 투여 없이 발생한 토지가치의 상승분은 공공을 위하여 이용하도록 할 수 있다.”; 제168조 제2항: “노동 능력 있는 국민들의 불로소득에 대해서는 법률의 규준에 따라 특별세가 부과되어야 한다.”; 제123조 제3항 제1문: “상속세는 거대한 부가 소수인의 수중에 장악되는 것을 방지하는 목적에도 기여한다.”

4) 그러한 제안을 하고 있는 줄고, 권리장전의 개정방향, 「공법연구」 34집 제4호 제2권(2006), 114(132)쪽.

그렇지만 선거제도는 이념적으로 중립이지만, 그것이 제 정파에 미치는 영향은 역시 중립이 아니다. 선거제도 개편은 각 정파의 이해관계가 첨예하게 대립되기 때문에 정파간의 합의가 형성될 가능성은 극히 낮다. 대통령이 지역구도혁파를 위해 온갖 비난과 억측을 무릅쓰고 한나라당과의 연정을 제안하면서까지 선거법을 개정하려고 했으나, 한나라당의 동의를 얻어내는 데 실패했었다. 그렇게 볼 때 민주노동당의 조건부 찬성은 사실은 대선과 총선이 동시에 또는 근접해서 치러질 경우에 자신들의 입지가 좁아질 것이라는 정파적 계산에 입각한 실질적인 “원포인트개헌반대”인 셈이다.

(4) 대통령선거에서의 결선투표제

대통령선거에서의 결선투표제는 대통령의 민주적 정당성의 기반을 강화시켜줄 수 있는 제도라는 점에 대해서는 이의가 있을 수 없을 것이다. 또 결선투표제는 이데올로기적으로 중립이다. 그렇기 때문에 이 제도의 도입여부를 둘러싸고 이념논쟁은 전개되지 않을 것이다.

그렇지만, 결선투표제는 정치세력들에게는 중립적이 아니다. 결선투표제가 도입되면 정당 내지 정치세력의 분화를 촉진함으로써 대선을 둘러싼 정치지형을 급변시킬 수도 있다. 결선투표제도의 정치적 윤희리에 대한 셈법이 정파마다 다를 것이기 때문에 그 채택여부에 관해 합의가 형성되기 어렵다. 1987년 개헌당시 결선투표제 도입이 좌절된 배경에는 양김의 분열을 계산에 넣었던 당시 집권세력의 집요한 노력이 있었기 때문이라는 사실도 이러한 관측을 뒷받침한다.

(5) 국무총리제를 대체하는 부통령제 등

현행 헌법상의 국무총리 임명에 대한 국회의 사전동의제(헌법 제86조 제1항)는 유신헌법(1972년 헌법 제63조 제1항)에서 유래한다. 유신헌법에서는 대통령이 국회재적의원의 2/3를 장악할 수 있도록 제도화되어 있는 등 대통령은 사실상 선출황제의 지위를 누렸었다. 그렇지만

현행헌법하에서 연이어 출현하고 있는 소수와 대통령의 경우 국무총리 임명을 비롯하여 행정부 구성 자체부터 야당의 반대에 부딪칠 우려가 크다. 그럼에도 현행헌법은 총리서리제나 국무총리 임명의 사후승인제 등 국정마비 방지를 위한 대책을 충분히 마련해 놓지 않고 있다.

국무총리는 현행 헌법상 대통령유고시 대통령권한대행자가 된다(제71조). 그렇지만 현 대통령권한대행제도는 국무총리의 민주적 정당성의 크기에 부합하지 않는다는 비판을 받아왔다. 대통령이 궐위된 경우에는 6월 이내에 대통령 선거를 실시해야 하기 때문에(헌법 제68조 제2항) 상대적으로 문제가 적다. 그러나 대통령이 사고로 장기간 직무를 수행하지 못하는 경우에는 조직적·인적 민주적 정당성이 취약한 국무총리가 대통령의 직무복귀시까지 기약 없이 대통령의 권한을 대행하는 것은 체계정당성 원리와 심각히 충돌한다. 그래서 국무총리제를 폐지하고 부통령제로 전환하는 것이 타당하다는 주장이 간단없이 제기되어 왔다.

부통령제는 대통령과의 권력갈등의 가능성 등 단점도 있으나, 종합적으로 보면 국무총리제에 비하여 상대적 우월성을 가지고 있다고 본다. 민주적 정당성의 관점만이 아니라, 정부통령 런닝메이트제는 지난번 대통령 탄핵처럼 정권탈취를 목적으로 하는 정략적인 부당한 탄핵시도를 방지하여 정국안정에 일조할 수도 있고, 지역주의를 완화시킬 수 있으며, 대통령이 궐위로 새 대통령을 선출해야 할 경우 개헌을 통해 대선과 총선의 실시주기와 실시시기를 맞추어 놓은 노력이 무산될 위험을 줄여주는 장점을 가지고 있다.

그러나 국무총리제를 대신하는 정부통령 런닝메이트제 개헌은 대선 후보자들간의 합종연횡을 촉진하여 정국의 흐름을 바꿀 수 있고 또 부통령에게 적정한 지위를 마련해주고, 그 궐위에 대비하기 위해서는 여러 헌법조항들에 손을 대어야 하기 때문에 현 시점에서 과연 관련 개헌에 관한 정파간 합의가 이루어질 수 있을지 의문이다. 국무총리 임명에 대한 사전동의제를 사후승인제로 바꾸거나 국무총리서리제 도입

등도 국무총리제 존폐를 둘러싼 근본적인 논쟁을 불러일으킬 가능성이 크다.

(6) 기타 중요한 사항들

현행헌법에는 그 밖에도 글로벌 경제시대에 걸맞지 않는 내국인 중심의 기본권보장체계, 검사만이 영장을 청구할 수 있도록 함으로써 수사구조의 변화를 가로막을 수도 있는 규정(제12조 제3항 제1문; 제16조 제2문), 국가배상청구권자의 범위를 부당하게 제한하고 있는 규정(제29조 제2항), 사법의 민주적 통제를 강화시키기 위해 필요한 배심제·참심제의 도입을 가로막는 헌법규정(가령 제28조 제1항; 제101조 제1항) 등과 같이 시대의 발전추세에 맞게 개선되어야 할 규정들이 다수 존재한다.

또한 그동안 해석을 통해서 인정되어 오던 불문의 기본권인 생명권·신체를 훼손당하지 않을 권리·개인정보자결권·정보의 자유를 명시해야 한다거나, 여성의 지위 향상을 위하여 남녀 사이의 실질적인 기회균등의 보장을 국가의 목표로 설정할 필요가 있다거나, 개방사회로의 발전에 발맞추어 출신지역·언어·피부색에 의한 차별의 금지를 추가하여야 한다거나, 노인·청소년·장애인 등 사회적 약자들을 단순한 보호의 대상으로만 설정하는 것이 아니라 그들에게 주체적 지위를 보장하여야 한다거나, 평화적 생존권, 사형제 폐지, 양심상의 사유로 인한 병역거부자의 사회봉사제를 명기할 필요가 있다는 주장 등 실로 다양한 주장이 제기되고 있다. 이러한 주장들을 집약하려면 결국 현행 기본권목록을 전면적으로 현대화하여야 하는 것이다.

한편, 신행정수도의 건설계획이 우여곡절 끝에 행정중심복합도시건설로 축소·변경되는 과정에서 논란이 많았던 헌법재판소의 역할을 계기로 헌법재판소의 심판권을 적정하게 축소·조정해야 한다는 주장도 제기되고 있고, 정보화시대에서 점차 커지고 있는 시민들의 정치참여욕구를 국민발안제나 국민소환제와 같은 직접민주제적 요소를 통해 제

도화하여야 한다는 목소리도 커지고 있다.

그렇지만 이처럼 많은 사항들과 관련한 상충하기도 하는 극히 다양한 의견들을 수렴하기도 어렵지만, 합의된 사항들을 국민들이 이해하고 개관하기 쉽게 조문화하고 편집하는 작업도 적지 아니한 시간을 요한다.

2. 추론: 불가피한 단계적 개헌

6월 항쟁에서 드러난 시민들의 정치적 요구들을 어정쩡하게 수용한 1987년 헌법을 시대발전에 맞게 전면적으로 개정하여야 하기 때문에 현 시점에서의 원 포인트 개헌에 반대한다는 주장도 있다. 위에서 살펴본 것처럼 이론적으로는 전면개헌의 필요성에 공감하면서도 현실을 고려하면 단계적 개헌론에 지지를 보낼 수밖에 없다.

절충과 타협의 정치문화가 발전한 스위스도 수십 년을 논의한 끝인 1999년 헌법개혁을 단행할 수 있었다. 이념적으로 심각하게 분열되어 사회통합이 심각한 난제로 등장하고 있는 반면 시민의 정치적 참여욕구는 매우 커지고 있는 우리 사회에서 헌법에 대한 전면개정작업에 어느 정도의 기간이 소요될 지는 예측하기조차 어렵다. 최근 뉴라이트 계열 단체가 새로운 국사교과서를 통해 5.16 군사쿠데타를 5.16군사혁명으로 복권시키려 시도했던 사건이나 개신교계의 우경화는 헌법전면개정 작업이 직면하게 될 난관을 상징하고 있는 것이다.

반면, 중임금지와 양대 선거의 주기 및 시점의 불일치는 국민에게 많은 비용을 요구하기 때문에 화급히 개선할 필요가 있고, 현재 모든 주요 정파들이 대통령 연임제와 국회의원 총선거와 대통령 선거를 동시에 또는 근접해서 실시하도록 하자는 데 합의가 형성되어 있으며,⁵⁾ 대통령이나 국회의원들이 관련 개헌을 위해 기대하기 어려운 큰 임기와 관련된 양보를 할 필요가 없는 20년 주기의 호기를 맞이하고 있다.

5) 이에 대한 입증자료는 대통령 비서실, “개헌 관련 대통령 담화 설명자료” 11쪽 이하 참조.

이로써 현 시점에서는 아쉽지만 일단 “원포인트개헌”에 만족해야 할 이유가 충분히 입증되었다고 본다. 6월 항쟁과 같은 비상한 상황에 처하지 않고도 정치권이 근본문제를 합의를 통해 푸는 성숙한 정치의 모습을 보여준다면, 불신의 늪에 빠져있는 우리 정치권에도 다소 신뢰분 위기가 조성될 수 있을 것이요 이는 또 시대정신을 담아낼 수 있는 ‘이상적인 헌법’을 만들기 위한 후일의 헌법개혁작업의 바탕을 마련하는 것이 될 것이다.

IV. 왜 대통령 중임금지를 연임제로 개헌하여야 하는가?

대통령이 대국민담화를 통해 밝힌 “원포인트개헌” 제안의 핵심내용 중의 하나는 대통령 5년 단임제를 연임이 가능한 4년 임기제로 변경하는 것이다. 이를 통해 대통령 중임금지로 인한 책임정치원리의 무력화, 정당정치 발전의 저해, 대통령의 조기레임덕을 통한 국정 불안정 및 저효율과 같은 부작용을 극복하고 장기적 관점에서의 정책추진의 가능성을 제고시켜 보자는 것이다.

1. 연임제가 필요한 이유

(1) 절차적 민주주의의 질적 발전을 위해

현행헌법은 보다 성숙한 절차적 민주주의를 바라는 국민의 여망에 부응하지 못하고 있다. 1987년 개정된 현행헌법은 군사독재체제에 대한 국민적 강력한 저항으로 조성된 정치무대 위에서 1노3김으로 대표되던 당시의 정치세력들이 우리의 민주적 역량에 대한 회의 속에서 이뤄낸 타협의 소산이다. 현행헌법을 통해 우리는 5년 단임(제70조)의 국민직선제(제67조), 개헌을 통한 장기독재 구축 욕구 억제(제128조 제2항), 헌법재판권 강화(헌제111조) 등을 통해 독재재현 차단, 국민의 정

부선택권 확보, 기본권 신장에는 성공하였다.

그러나 중임금지규정은 다음과 같은 이유들 때문에 6월항쟁 이후의 팔목할 만한 정치적 발전을 통해 정착된 절차적 민주주의를 가일층 성숙시켜 공동체를 새로운 차원으로 올려놓는 데 장애로 작용하고 있다.

(가) 중임금지: 민주주의 책임정치원리와 부조화

대통령의 직무수행의 성과와 무관하게 대통령이 다시 국민의 신임을 물을 수 있는 기회를 봉쇄함으로써 책임정치 구현을 어렵게 만들고 있다. 국민의 신임을 받은 국민의 대표자는 국정수행의 결과에 대하여 국민으로부터 한번 정도는 평가를 받도록 하는 것이 민주주의의 책임정치원리에 부합한다. 그러한 기회가 부여될 때 국민의 대표자들은 진정한 민의(공익)를 대변하기 위해 노력할 가능성이 높아지기 때문이다.

그러나 단임제하에서는 대통령이 직무수행을 잘 해도 국민은 그를 대통령으로 선출할 수 없고, 대통령이 공익을 무시한 채 자의적으로 직무수행을 하더라도 국민은 선거를 통해 그를 심판할 기회가 없어 정치적 책임을 물을 수조차 없다. 이는 대통령의 정치적 무책임성을 키울 수도 있다.

(나) 중임금지: 정당정치 발전 저해

중임금지는 정당정치의 건강한 발전을 가로막는 부작용을 유발하고 있다. 중임금지제도는 대선후보자들이 대통령에 대해 대선불개입, 탈당, 중립내각 내지 거국내각 구성 등을 요구하도록 조장한다. 87년 헌법에 의하여 당선된 노태우, 김영삼, 김대중 등 3인의 전직대통령들이 모두 소속 정당에서 탈당하고 현재 노무현 대통령도 탈당 압력을 받고 있는 등 정치선진국에서 볼 수 없는 이상현상이 정례적으로 나타나고 있다.

또한 중임금지는, 대통령선거가 대통령이 소속되어 있는 정당에 대한 심판의 성격보다는 후보자 개인에 대한 평가의 성격을 띠게 만든

다. 그렇지 않아도 1인을 선출하는 대통령선거는 다수의 국회의원을 선출하는 국회의원선거에 비하여 인물선거의 특성을 드러낼 가능성이 높다. 중임금지는 대통령과 같은 정당에 소속한 후보자도 대통령과 차별화하는 선거전략을 구사하도록 유인함으로써 대통령선거의 인물선거적 특성을 더욱 농후하게 만드는 경향이 있다.

그런데 정당은 대중민주주의적 현실에서 대중의 무정형적인 의사를 종합·조정하여 국가의사결정과정에서 반영하는 등 국민과 국가기관을 중개하는 불가결적인 기능을 수행한다. 더구나 오늘날 정당은 그 구성원을 통해 입법권과 집행권을 장악하고 최고법원의 구성에도 간접적으로 관여할 정도로 정치체제의 결정적인 인자로 부상하였다. 이와 같은 정당국가적 현실에서 정치의 수준과 정책의 질을 끌어올리기 위해서는 정당정치가 발전하여야 한다. 그렇지만 중임금지는 그렇지 않아도 미숙한 상태에 있는 우리 정당정치의 정상적 성장을 저해하고 있다.

(2) 안정적·능률적 국정수행을 위해

현행헌법은 대통령의 권한을 견제하고 통제하는 데만 신경을 쓴 나머지 대통령이 국가과제를 안정적·능률적 수행하도록 충분히 배려하지 못하고 있다.

국가권력을 쪼개고 제한하여 순화함으로써 국민의 자유와 권리를 지키는 것만이 헌법의 과제가 아니다. 그것은 절대왕정에 대한 항의적 이데올로기로 등장했던 고전적 정치적 자유주의의 도그마일 뿐이다. 대중민주주의 국가의 헌법은, 사회적 제세력을 통합하여야 하며, 국가기관들이 국가과제를 합리적·능률적으로 처리할 수 있도록 국가기관을 조직·구성하고 국가기관들 사이의 관계를 형성하여야 한다. 헌법이 이 과제를 달성할 수 있을 때에만 국가는 현실적인 것이 되고, 고도산업사회에서 국가의 활동에 점점 더 많이 의존하게 되는 시민의 자유의 질, 삶의 질을 향상시켜 줄 수 있기 때문이다.

(가) 중임금지: 레임덕 가속화

대통령의 중임금지는, 대권경쟁을 조기에 가열시켜 현직 대통령이 국회 다수당 소속인지, 직무수행이 성공적인지 여부와 무관하게 심각한 레임덕에 시달리게 함으로써 국정 운영의 능률적·안정적 수행을 현저하게 어렵게 만들고 있다.

(나) 중임금지: 장기적 안목에서의 국정수행 어렵게 해

중임금지는 대통령이 장기적인 안목에서 일관성 있게 정책을 입안하고 추진하기 어렵게 만든다. 이른바 단임제 정신에 입각하여 변덕스럽고 이기적인 여론에 좌우되지 않고 진정 공익에 도움이 되는 정책을 소신껏 밀고 나가도록 하기보다는 임기도중에 모든 것을 이루어야 한다는 조급함 내지 강박감으로 인한 졸속적인 정책 추진을 부추기기 쉽다.

더구나 민주주의 및 법치국가가 정착되어 감에 따라 국민의 권리주장이 강해지고 또 이해당사자들이 자신의 입장을 주장할 수 있는 참여절차가 제도화되면서 하나의 대형 국가 프로젝트를 입안하고 관련자들의 이해관계를 조정하고 그 계획을 실행하는 데 걸리는 시간이 점점 길어지고 있다. 그 대표적인 예로 새만금방조제조성사업, 방폐장건설사업, 고속철도건설사업, 사파산터널건설 등을 들 수 있다. 5년 단임제는 이처럼 민주적 법치국가에서 국가사업에 소요되는 기간이 점점 길어지고 있는 추세에 비추어 보더라도 시대적 적실성을 상실했다고 본다.

2. 연임제 채택에 대한 반론에 대한 재반론

(1) 독재의 우려?

우리 국민의 민주주의적 정치역량은 아직 독재의 출현을 걱정하지 않아도 될 정도로 충분히 성장하지 않았다는 전제하에 중임제 내지 연임제는 권력 독재화의 위험을 키울 수 있다는 반론이 제기되고 있다.

연임제를 실시했던 제1공화국, 제3공화국이 모두 독재체제로 변질되었다는 역사적 경험도 중요한 논거로 동원되고 있다.

그렇지만 우리가 현재 누리고 있는 선진국 수준의 정치적 자유와 제도적 민주주의는 우연의 선물로서 주어진 것이 아니다. 이제 독재에 대한 장기간의 피어린 투쟁을 통해서 민주주의를 쟁취한 우리 국민의 역량을 불신하는 것은 지나친 자기비하이다. 현재의 정치환경은 제1, 3 공화국 당시의 그것과는 판이하게 변화했다. 가령 경제적·사회적 측면에서는 이미 일인당 국민소득이 20,000불에 가까워졌고, 더 이상 획일적으로 통제할 수 없을 정도로 이해관계가 분화되고 있는 다원화된 고도산업사회로 이미 진입했고, 창의적이고 고도화된 기술과 디자인을 요구하는 산업구조로의 재편이 가속화되고 있다. 정치적·법제적 측면에서는 방종에 가까울 정도로 보장되는 언론의 자유를 비롯한 정치적 자유의 바람을 온 국민이 집단적으로 경험하고 있고, 헌법재판과 같은 권력통제장치도 급속하게 발전하였고, 지방자치제를 통한 수직적 권력 분립이 정착되고 있다. 특히 참여정부하에서는 제왕적 대통령상이 해체되고, 권력기관들이 제자리를 잡아가면서 정치체제 전반이 안정되어 가고 있다. 경제의 양극화현상과 대통령의 급격한 탈권위주의적 리더쉽이 일시적으로 권위주의적 통치방식에 대한 향수를 불러일으키고 있으나, 전술한 정치, 경제, 사회적 이러한 발전상황을 종합해 볼 때 우리 사회가 과거와 같은 독재체제 내지 권위주의체제로 회귀할 가능성은 극히 희박하다고 본다. 멕시코, 브라질, 칠레 등의 경제발전이 정치 발전에 미치고 있는 긍정적 영향이나 대통령 단임제를 취하고 있는 나라는 아직도 쿠데타의 위험성이 높은 중남미의 정치후진국들 뿐이라는 비교헌법적 분석도 이와 같은 전망을 뒷받침해주고 있다.

반대론이 말하는 독재의 우려는 단임제하에서도 영구히 완전히 불식시킬 수 없는 것이다. 그러한 우려는 우리나라만이 아니라 독재의 상흔이 깊은 독일과 같은 정치선진국에서도 항상 제기되는 것이다. 독재의 재현을 뼈아픈 역사적 교훈으로 간직해야 하지만, 언제까지나 그 상처에 발목을 잡혀 있을 수는 없다. 반대론이 주장하는 것처럼 연임

제로 장기독재의 위험성이 조금이라도 높아진다면, 현행 헌법 제128조 제2항과 같은 집권연장을 위한 개헌의 유혹을 떨쳐낼 수 있는 억제장치를 계속해서 두는 것으로 족하다고 본다.

(2) 연임제로 국정의 효율성·안정성 담보 못해?

연임제를 실시한다고 해서 레임덕 현상이 완전히 불식되는 것은 아니라는 주장이 개헌반대의 논거로 제시되곤 한다. 어떤 제도도 레임덕을 완전히 불식시킬 수는 없다. 그것이 인간에 의해 제도화되는 속세 권력의 속성이기 때문이다. 그렇지만 레임덕현상을 완화시킬 수는 있다. 연임제의 도입은 대통령에게 부여되는 재선의 기회를 통해 적어도 집권초반기부터 권력누수에 시달리는 것을 막아줄 수는 있다. 재집권에 성공한 대통령은 국민의 거듭된 신임으로 형성된 권위가 있기 때문에 단임제하의 대통령이 겪는 정도의 심각한 도전을 받지 않을 것이다.

연임제는 대통령이 연임을 의식하여 대중추수주의적인 선심정책을 남발하게 할 우려가 있다는 반대논거도 등장한다. 그러한 가능성을 배제할 수는 없다. 그러나 선거를 통해 그러한 무책임한 대통령을 걸러낼 수 있는 유권자들의 역량을 믿지 못하는 한 민주주의 자체를 실시할 수 없는 것이다.

개헌반대론의 논거들이 부분적으로 타당할 수 있다. 그러나 우리 국민의 민주역량이 괄목할 정도로 성장했다는 점을 감안하면 전체적으로 보면 연임제의 장점으로 인한 이익이 연임제의 단점으로 인해 발생할 손실을 압도한다는 평가를 내려야 한다고 본다.

V. 왜 대통령의 임기를 조정해서 대선과 총선을 동시 또는 근접해서 실시해야 하는가?

“원포인트개헌” 제안의 또 다른 핵심내용은 대통령선거와 국회의원

선거의 실시주기를 맞추고 양대선거를 동시에 또는 근접해서 실시하는 것이다. 이를 통해 지나치게 빈번한 선거로 인한 비용이나 국정 불안정성을 줄이고, 대통령에 대한 견제심리나 대통령의 국정수행성과에 대한 불만으로 여소야대 현상이 출현하는 빈도를 줄이고, 여소야대가 출현하더라도 좀더 예측가능한 정치를 할 수 있다는 것이다.

1. 대선과 총선의 동시 또는 근접 실시가 필요한 이유

(1) 선거정국의 상시화로 인한 국정불안 및 저효율 완화

현행법상 대통령의 5년 임기 동안 총선과 지방선거를 합해서 많은 경우 3차례 적어도 2차례, 대선 1차례, 매년 보궐선거 2차례가 숨 가쁘게 이어진다. 차기 대통령은 헌법이 개정되지 않는다면 총선 2차례, 지방선거 1차례, 대선 1차례 등 총 4차례의 전국규모 선거를 관리해야 한다. 대통령의 국정수행은 이처럼 잦은 선거로 심각한 지장을 받게 된다. 우리나라 특유의 비상식적인 선거풍토는 상황을 더욱 악화시킨다.

먼저 모든 선거결과는 대통령에 대한 중간평가로 해석된다. 그에 따라 대통령은 선거를 의식한 정당들의 대립이 격화되면서 야당의 (무책임한) 폭로공세, 정치공세에 시달리게 된다. 대선이나 총선처럼 정치적 비중이 큰 선거일수록 그러한 공세는 더 심해진다. 대화와 타협을 통한 생산적인 정치가 들어설 여지는 더욱 좁아진다. 심지어는 남북정상 회담도 선거에 영향을 미친다는 이유로 선거를 앞두고는 하지 말라거나 대통령의 공식적인 지방방문도 선거용이기 때문에 중단하라는 억지 주장까지도 야당과 언론에 의해서 제기되고 또 그 주장이 대중에 먹히는 것이 현실이다.

대통령의 정치행위가 선거에서 표를 얻어내는 것만을 목적으로 한 선심성 이벤트인지 국익을 위해 필요한 것인지에 대한 최종적인 판단은 유권자의 몫이다. 선거를 앞두고 있다고 해서 대통령이 하여야 할

일을 하지 말아야 한다면 결국 그 피해는 국민에게 돌아가는 것이 아닌가. 우리처럼 선거가 빈번하게 실시되는 나라에서 언제 필요한 중요한 통치행위를 할 수 있을 것인가. 대통령의 통치행위들이 선거에 영향을 미친다고 하더라도, 그가 관련선거를 획책하는 것이 아닌 이상, 집권당의 프리미엄이 작용하는 것일 뿐이다. 그 대신 여당은 국사에 대하여 사실상 무한책임을 부담하고 있는 것이다. 선거 결과에 대하여 정치적 책임을 추궁당하고 또 그로 인한 정치지형의 변화의 영향을 받아야 하는 대통령에게 선거에서 정치적으로 중립을 지키라는 사리에 맞지 않는 선거법규정과 정치적 주장도 어느새 우리 정치의 도그마가 되어버리고 말았다.

이러한 풍토에서 대선과 총선의 동시 또는 근접 실시는 선거관리비용을 줄여주기도 하겠지만, 무엇보다도 대통령의 운신의 폭을 넓혀주고 정상적으로 국정을 수행할 수 있는 기간을 늘려줄 것이다.

(2) 여대야소 정국의 출현빈도 및 정치의 예측가능성 제고

양대 선거의 주기 및 시기의 불일치는 집권당에 대한 견제심리와 심판심리를 유발하면서 여소야대 상황을 빈번하게 출현시켰다.⁶⁾ 여소야대하의 정부는 약체정부가 될 수밖에 없고, 타협을 모르는 우리 정치 풍토는 이를 더욱 심화시킨다. 참여정부 출범초기에 있었던 부당한 탄핵소추의결은 여소야대하의 정권이 직면할 수 있는 극한적 상황을 응연해 주고 있는 사건이다.

대선과 총선이 늘 같은 날 동시에 실시된다면, 여소야대의 가능성을 완전히 배제할 수는 없지만 대통령 당선자를 지지한 유권자들이 그가 소속된 정당의 국회의원 후보자들의 선택할 가능성도 높기 때문에 여당이 대통령의 안정적인 국정수행을 뒷받침할 수 있는 안정의석을 확

6) 1988년 4.26 13대 총선에서는 당시 여당이던 민주정의당이 소수당이 되었고(결국 3당합당을 통해 거대여당이 만들어지게 된다), 1992년 3.24 14대 총선에서는 인위적으로 거대여당이 되었던 민주자유당이 과반획득에 실패하였고, 1996년 4.11 15대 총선에서는 신한국당이 역시 과반달성에 실패하였고(의원영입으로 여대를 인위적으로 조성), 1998년 출범한 김대중 정부는 자민련과의 연정 및 의원영입을 통해 인위적으로 여대상황을 조성하였으나 그 후 2000년 16대 총선에서 여소야대로 바뀌었으며, 2004년 17대 총선에서 여당인 열린우리당은 과반의석을 확보하였으나 보궐선거에서 연패를 거듭하며 현재 139석으로 다시 여소야대가 되었다.

보할 확률도 높아질 것이다.

대선과 총선이 주기는 같지만 총선이 대선 후 근접해서 실시된다면, 유권자의 대통령 견제심리가 발동될 가능성도 있지만 아직 대통령이 국민으로부터 의미 있는 중간평가를 받아야 할 정도의 기간 동안 국정수행을 하지 않았고 대통령이 집권 초에는 유권자의 막연한 기대감 때문에 일반적으로 높은 지지율을 보인다는 점을 감안한다면 역시 여대야소가 출현할 가능성이 높다.⁷⁾

한편, 대선과 총선의 동시선거 또는 근접선거에도 불구하고 여소야대가 된 경우에도 이점이 없는 것은 아니다. 정치지형이 고정되어 있기 때문에 대통령은 국민이 예측가능한 정치를 하게 될 것이다. 이 경우 대통령이 선거를 통해 드러난 유권자의 경험적 의사를 감안하여 야당과 연정을 실시하거나 야당이 선호하는 정책을 실시하는 것을 조건으로 야당의 협조를 요구하는 행위의 정당성을 국민들로부터 보다 용이하게 인정받을 수 있을 것이다. 유권자도 차기 대선이나 총선에서 여소야대 정국에서 국정수행의 성과에 대한 책임소재를 보다 명확히 가릴 수 있다는 점에서 책임정치실현에도 기여하게 된다.

끝으로, 대통령의 궐위에도 불구하고 양대 선거가 항상 일치 또는 근접하여 실시되려면 국무총리제 대신에 미국과 같은 정부통령 런닝메이트제를 채택할 필요가 있다는 점에 유념할 필요가 있다. 현재와 같은 대통령권한대행제도하에서는 대통령이 임기중 탄핵, 사망, 사임 등의 사유로 궐위되면 국무총리가 대통령권한대행이 되고 60일 이내에 새로운 대통령을 선출하는 선거를 실시하여야 한다. 그렇게 되면 양대 선거의 실시 시점이 다시 어긋나게 될 가능성이 높다. 이에 비해 정부통령 런닝메이트제하에서 대통령이 궐위되더라도 부통령이 대통령이 되어 잔여임기를 채우게 되므로 양대 선거의 실시시점은 안정성 있게 고정된다.

7) 수차례 동거정부를 경험한 프랑스도 대통령의 임기를 7년에서 5년으로 단축하고 대통령선거일과 하원의원선거일을 근접해서 실시하도록 선거일정을 조정하는 법률(2001. 5. 15의 선거법)을 제정하고 2002년 그 법률에 의하여 치른 첫 선거에서 여당이 다수의석을 확보하여 동거정부의 상황을 피할 수 있었다. 이에 대해서는 정재황/송석윤, 헌법개정과 정부형태, 「공법연구」 34집 제4호 제2권(2006), 155(164)쪽 참조.

2. 반론에 대한 반박

(1) 권력분립 등 대통령 견제 장치 무력화?

양대 선거가 동시 내지 근접하여 실시됨으로써 여대야소가 빈발하게 되면, 정당국가적 현실에서 국회의 대통령 견제력이 약화되어 여당이 독주할 가능성이 높아진다는 반론이 제기된다.

일면 타당성이 있는 지적이다. 그러나 정당국가적 현실에서 권력분립은 대통령과 국회 사이의 견제와 균형보다는 여당과 야당의 경쟁과 대립으로 그 초점이 옮겨 갔고, 대통령과 여당의 독주는 그밖에도 언론과 정당을 통해 형성되는 여론에 의한 정치적 통제, 강화된 헌법재판관을 통한 법적 통제를 받게 된다는 점을 간과하고 있다.

(2) 동시선거 내지 근접선거도 국정안정 보장 못해?

양대 선거의 동시 내지 근접 실시도 여당이 항상 안정의식을 확보할 수는 없는 것이기 때문에 동시선거 내지 근접선거를 위한 현시점의 원포인트 개헌은 타당성이 없다는 반론이 제기된다.

동시선거 내지 근접선거는 여대야소를 보장하는 것이 아니라 여대야소의 출현빈도를 높여줄 뿐임은 위에서 이미 명확히 한 바 있다. 대통령(중심)제에서는 대통령과 국회의 조직적·인적 민주적 정당성이 이원화되기 때문에 어떤 민주적인 선거방식도 여대야소를 확실히 보장할 수는 없다. 여소야대 정국의 출현이 빈발하는 한국의 정치현실에서 여대야소의 출현 확률을 제고할 수 있다는 것 자체가 큰 의미를 갖는 것이다. 그밖에도 정치지형을 고정시킴으로써 대통령의 통치스타일을 계산가능하게 하고 또 유권자들이 정국교착의 책임소재를 분명히 알 수 있게 된다는 점에서도 양대 선거의 동시 내지 근접 실시는 분명 장점을 가지고 있다.

(3) 대통령에 대한 중간평가 부재에 따른 부작용?

양대 선거가 동시 또는 근접 실시되면 대통령이 임기중에 민심을 정확히 파악할 수 있는 국정수행에 대한 중간평가적 성격의 선거가 없어지기 때문에 대통령이 민심에서 멀어질 수 있다는 반론이 있을 수 있다.

그렇지만 상술한 바와 같이 전국규모 선거에는 양대 선거 이외에도 정당 참여가 보장되고 있는 지방선거도 있다. 대통령은 임기 중간에 실시되는(차기 대통령은 2010년 5월) 지방선거를 통해 중간평가를 받게 되고, 이를 통해 자신의 정책방향을 반추할 수 있는 기회를 가질 수 있다. 그 밖에도 매년 2회씩 실시되는 보궐선거가 대통령의 국정수행 성적에 대한 중간평가로 (억지)해석되곤 한다는 점은 상술하였다.

VI. 결어

인간이 만든 제도가 모든 면에서 완벽할 수는 없는 것처럼, “원포인트개헌”을 통한 대통령 4년 연임제와 양대 선거의 동시 내지 근접 실시도 한국 정치의 고질병을 일거에 해소시킬 수 있는 묘약은 아니다. 제도적 개선과 아울러 공복의 자세, 타협과 관용의 정신, 소수파의 다수결존중, 다수파의 소수파존중 태도를 기르는 것이야말로 한국정치의 체질을 바꾸어주는 묘약이다. 한국정치의 체질개선노력이 동반되어야 “원포인트개헌”의 효과도 커질 수 있을 것이다.

어쨌든 “원포인트개헌”이 기존의 제도보다는 한국 정치의 문제점, 특히 지나치게 빈번한 선거와 여소야대 정국의 빈발로 인한 국정 불안정성과 비효율성, 정당정치 발전의 저해 등 한국의 민주주의의 병리현상을 치유하는 데 적지 아니한 효험을 보일 수 있고, 국민투표에 들어갈 비용에 비해 그 효용이 훨씬 크다는 종합적인 평가를 받을 수 있다고 본다.

헌법에 대한 이 국부수술마저도 대통령과 국회의원의 임기 만료 시점이 가장 근접하는 현 대통령 임기 중이 아니면 언제 누가 단행할 수 있을 지 기약할 수 없기 때문에 지금 개헌을 하자는 것일 뿐이다. 이것이 “원포인트개헌” 제안의 본질이다.

이와 같은 목적의 “원포인트개헌”이 차기대선의 판도를 뒤흔들만한 동력이 있는 지 의문이 아닐 수 없다. 오히려 “원포인트개헌” 시도를 저지하기 위한 각 정파의 무리한 노력과 정략적 처신이 개헌정국의 판을 키우고 대선판세까지 변화시킬 가능성이 더 커 보인다면 무리한 관측일까? “원포인트개헌”의 필요성과 그 형식을 둘러싼 공익적 관점에서 조용한 논의야말로 야당이 바라는 대로 개헌정국을 탈 없이 건너는 길은 아닐까?

정치인들과 정치적 언론들이 입에 달고 사는 “민생전념논리”도 국민을 속이기 위한 알팍한 정치논리에 불과하다. 민생과 정치를 이처럼 단순하게 분리하는 나라가 또 있을까 싶다. 어쨌든 개헌반대세력이 불러낸 ‘민생의 허깨비’는 온 나라를 돌아다니며 국민의 분별력을 흐려놓고 있다. 그러한 우민화시도가 끝내 참된 민의를 잠재울 수 있을까? “원포인트개헌” 제안이 대통령의 임기 동안 민생을 안정적·효율적으로 다룰 수 없도록 만드는 현행 대통령 선거방식의 문제점을 치유하는 것임을, 즉 일종의 거시적 민생정책임을 유권자들이 감지하는 것이 어려운 일일까?