

개헌의 정치적 동학과 ‘합의형’ 및 ‘일방형’의 두 패턴: 2000년 프랑스와 1993년 러시아 사례를 중심으로*

김성조 ■ 국민대학교**
이선우 ■ 전북대학교***
강신구 ■ 아주대학교****

〈국문요약〉

본 연구는 개헌안에 대한 컨센서스의 정도를 기준으로 하여 개헌의 유형을 합의형과 일방형으로 구분하고 이들의 정치적 동학을 비교정치적 관점에서 분석하였다. 개헌안에 대한 컨센서스가 큰 ‘합의형’ 개헌의 경우, 개헌과정의 아젠다의 수를 적게 하여 합의의 범위를 크게 하는 의제통제능력이 요구되며 거부권행사자의 수는 개헌의 여부에 큰 영향을 미치지 못하였다. 또한, 행위자들이 서로 개헌 성공의 공로를 주장하는 정치적 동학이 발생하게 된다. 프랑스의 2000년 사례에서 대통령의 임기단축에 대한 국민들의 여론이 매우 높았고 시라크 대통령과 사회당 다수의 의회가 이에 합의함에 따라 개헌의제를 단일한 이슈로 좁히는 방식으로 헌법개정에 성공하였다. 본 연구는 ‘일방형’ 개헌의 경우로 러시아의 1993년 헌법개정 사례를 분석하였다. 헌법개정을 둘러싸고 정상적인 국정운영이 불가능해질 만큼 심각한 정치적 대립과 갈등이 발생했을 때 힘의 균형이 변경되는 시점에서 광범위한 합의 없이도 지도자의 일방적 결단과 리더십 행사에 의해 개헌이 가능하게 되었음을 발견하였다.

*주제어: 개헌, 합의형 개헌, 일방형 개헌, 헌법개정, 개헌의 정치

* 이 논문은 2018년 국회입법조사처 연구용역 보고서 중 일부를 수정·보완하였음을 밝힙니다. 그리고 논문을 완성하는데 유익한 논평을 해주신 세 분의 심사위원님께도 감사의 말씀을 드립니다.

** 제1저자. 국민대학교 정치외교학과 강사 (E-mail: gum81@naver.com)
*** 교신저자. 전북대학교 정치외교학과 조교수 (E-mail: lee99@jnu.ac.kr)
**** 공동저자. 아주대학교 정치외교학과 부교수 (E-mail: shingookang@ajou.ac.kr)

I. 서 론

헌법을 개정하는 작업은 국가운영의 근본적인 토대를 바꾸는 일과도 같은 만큼, 비록 각 국가별로 그 정도의 차이가 존재하겠으나, 결코 빈번하게 일어날 수 있는 일은 아니다. 우선, 하나의 국가가 지향해야 할 일종의 국가운영상의 철학을 담은 헌법의 기본권 부분의 경우, 해당 국가 내부의 정치경제적·정치사회적 질서들의 근간을 규정하고 있다는 점에서, 상당히 구조적인 성격을 띤다. 그런 만큼, 이 부분에 수정을 가하는 헌법개정 작업이란 근본적으로 대단히 어렵고 지난한 일이 될 수밖에 없다. 한편, 각국의 헌법은 통상적으로 기본권 이외에도 이른바 통치구조 부분을 함께 포함하고 있는데, 여기에는 입법부, 행정부, 사법부 등 통상 삼권으로 지칭되는 세 개의 정부권력들 사이의 힘의 배분 및 그 상호작용의 원리가 규정되어 있다. 헌법개정에 대한 정치적·사회적 요구는 상기한 기본권 부분보다는 이 통치구조 부분에 대한 수정을 목표로 제기되기 시작하는 경우가 다수이며, 실제로 각국에서 헌법개정이 성사될 시에도 이 부분에 국한해 수정이 이루어지거나, 그렇지 않더라도 이 부분의 수정이 이루어지면서 일부 기본권 조항도 일종의 패키지 방식으로 함께 변경되는 경우가 많다.

하지만 통치구조 부분에 국한된 헌법개정 작업 역시 정치적 경쟁이 이루어지도록 하는 게임의 규칙을 새롭게 바꾸는 일에 해당하기 때문에, 대다수의 국가들에서 공히 일반적으로 이루어지는 법률개정보다는 훨씬 더 까다로운 절차를 거쳐야만 가능하다. 즉, 통치구조의 변경을 위한 헌법개정 역시 결코 쉬운 일이 아닌 것이다. 물론 각 국가별로 헌법개정 절차에는 적잖은 차이들이 존재하지만, 대체로 의회 단원 내지는 양원에서의 2/3 이상의 찬성에 더해 국민투표 등까지 거쳐야 하는 경우가 많은바, 그 절차적 단계들을 모두 통과하기란 결코 쉽지가 않다. 그러므로 특정 시점에 개헌의 정치적·사회적 필요성에 관한 담론이 부상하고 이에 대한 국민적 공감대가 일정 수준 이상으로 꽤 공고하게 이뤄진다고 해도, 실제 헌법개정이 성공에 이르기까지는 여전히 많은 난관이 산재할 수밖에 없다.

한국에서도 1987년 민주화와 함께 개정됐던 헌법이 또 한 차례 개정되어야 한다는 정치적·사회적 요구가 그간 계속 이어져왔다. 특히 2018년 상반기에는 문재인 대통령이 헌법개정을 천명하면서 전격적으로 개헌안까지 내놓음에 따라, 비록 본 개헌안은 국회에서의 첫 절차적 단계조차 넘지 못한 채 폐기되고 말았지만, 다시금 헌법개정에 대한 세간의 관심이 뜨거워지고 있는 실정이다. 문제는 앞서도 언급했고 또한 문재인 대통령의 헌법개정 시도의 최근 실패에서도 여실

히 드러났듯, 그 정치적 필요성의 충분함과 이에 대한 공공의 강한 요구에도 불구하고, 헌법개정이라는 것이 결코 쉽게 성사되지 않는 그야말로 최고 난이도의 정치과정에 해당한다는 점이다.

상기한 문제의식에 입각해 이 논문은 헌법개정의 유형을 ‘합의형’ 개헌과 ‘일방형’ 개헌으로 구분하고, 프랑스의 2000년 및 러시아의 1993년 헌법개정 사례에 초점을 맞춰 과연 어떠한 정치적 조건들 속에서 각 유형의 개헌이 이루어지게 되는지 비교적 관점에서 탐구하고자 한다. 당시 프랑스와 러시아는 공히 일종의 준대통령제적 통치구조상의 동거정부(cohabitation)라고 하는 상당히 유사한 정치적 환경에 놓여 있었으나, 결국 전자는 하나의 조항만을 바꾼 ‘원포인트’ 개헌으로, 후자는 전면적인 개헌으로 이어졌다는 점에서 그 결과는 실상 판이했다. 본 논문에서는 이 차이를 ‘합의형’ 및 ‘일방형’ 개헌에 따른 상반된 결과로 설명하며, 각각을 추동했던 정치적 동학을 분석해보고자 한다.

한편, 본고의 경우, 헌법적 사항들의 규정에 대한 법률까지를 포함하는 광의의 헌법이나 헌법적 사항에 대한 관습 등 불문헌법까지를 모두 포괄하는 의미에서 헌법을 다루기보다는 성문헌법 및 형식적 의미의 헌법만으로 연구의 범주를 국한시킨다. 물론 국가에 따라서는 선거제도의 변화, 중앙-지방 정체 간 권력배분 방식의 변화, 그리고 사법부 구성 방식의 변화 등까지도 중요한 헌법개정의 사안들에 포함되곤 하나(Negretto 2012), 이 헌법적 변화들을 모두 반영해 그 정치적 동학을 분석한다는 것은 사실 불가능에 가깝다. 특히 사회과학적 차원에서 일반화된 명제를 도출해내기도 힘들어질 수밖에 없을 것이다. 그러므로 본고는 성문헌법의 개정과 관련해, 기본권 부분까지를 포함한 모든 범위와 수준의 개헌보다는 정부 내 각 권부의 구성 방식 및 이 권부들 간의 관계, 특히 그 중에서도 행정부와 입법부(의회) 사이의 관계를 규정하는 이른바 통치구조 부분에 대한 개정에 주된 초점을 맞추려 한다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. II절에서는 헌법개정에 관련된 기존 논의들을 검토하고, 본 연구를 위한 이론적 분석틀을 제시한다. III절에서는 프랑스의 2000년 헌법개정 사례에 대한 경험적 분석을 통해 ‘합의형’ 개헌 및 이에 필요한 조건들을 검증한다. IV절에서는 역으로 러시아의 1993년 헌법개정 사례에 대한 경험적 분석을 통해 ‘일방형’ 개헌 및 이에 필요한 조건들을 검증한다. 마지막으로 V장 결론에서는 본문을 요약하고, 향후 한국에서의 헌법개정 성과와 관련해 그 이론적·실천적 함의를 제안한다.

II. 이론적 논의

1. 기존 논의 검토

헌법개정 문제는 오랫동안 국내 헌법학 및 정치학의 주요 연구영역에 해당하였다. 물론 이 가운데서도 '입헌주의', '공화주의', '국민주권주의' 등 헌법을 둘러싼 규범적 혹은 개념적 연구들과 개헌의 방향 및 내용을 다룬 정책 지향적 연구들이 그 주를 이루었다(김종철 2017; 정만희 2018). 특히 후자의 경우는, 주지하듯이, 헌법개정의 절차적 과정 즉 제도적 규정의 측면들이나 개헌 이전 및 그 이후의 내용상 변화들에 주된 초점을 맞췄다. 하지만 문제는 이러한 연구 경향이 정치학적 관점에서 볼 때 대단히 정적인 성격을 띠는 것으로서 정작 개헌이 이루어질 수 있도록 하는 정치적 조건들을 고려한 비교정치적 접근에 특별히 의거하고 있진 않았다는 사실이다.

오히려 초기 연구들은 헌법 자체의 형식적 특징들을 변수로 삼아 그 빈도를 설명하고자 시도해왔다. 예컨대, 러츠(Lutz 1994)는 헌법의 길이가 길수록, 그리고 개헌의 절차가 단순할수록 개헌이 더 자주 일어날 것으로 예측하였다. 헌법의 문자적 내용이 많을수록 다양한 헌법적 규약이 창출되므로, 이를 수정하려면 성문헌법의 잦은 개헌이 시도될 수밖에 없을 것으로 보았기 때문이다. 특히 헌법개정을 위한 제도적 절차가 복잡할 시, 개헌시도 자체의 실패 확률이 커지는 것은 물론 주요 정치행위자들 역시 이를 의식해 자주 개헌을 시도하지 못하게끔 제약될 공산이 클 것으로 판단했다. 그리고 이와 유사한 맥락에서 맨프레디(Manfredi 1997) 또한 기존 헌법이 수반하고 있는 제도적 엄격성(institutional rigidity), 해석적 유연성(interpretive flexibility), 그리고 위헌소송의 용이성(litigation potential) 등 세 가지 변수를 통해 개헌 빈도에 대한 설명을 시도한 바 있었다. 하지만 이러한 연구들은 공히, 비록 개헌의 정치적 동학에 관한 논의의 출발점이 될 수는 있었지만, 실제 헌법개정을 둘러싸고 벌어지는 주요 정치행위자들 간의 상호작용을 파악하는 데 있어선 중대한 한계를 보인다. 헌법 외 부환경으로서 개헌의 성공 여부에 영향을 미칠 수 있는 정치적 변수들에는 별다른 관심을 두지 않고 있기 때문이다.

물론 하나의 특정한 제도는 그 자체로 제도적 승자들을 만들어내기 때문에, 외생적인 정치적 변수들이 작용한다 하더라도, 이들로부터 제도변화에 대한 동의를 이끌어내기란 대단히 힘든 일이다(장훈 2011). 물론 헌법은 이러한 제도들

가운데서도 그 변화의 기회를 가장 극단적으로 제약하는 것인바, 현행 헌법하에서의 기득권자들이 먼저 개헌을 지지하고 나설 가능성은 희박하다. 특히 새롭게 변화된 제도적 환경은 항상 큰 사후적 불확실성을 가져올 수 있으므로, 위험회피적 행위자로서 헌법개정을 받아들일 유인이 결코 크지 않을 것이다. 그럼에도 불구하고 정치인들이 기존 제도들을 고수하지 않는 경우들은 늘 발생하며, 헌법개정 역시 비록 자주 있는 일은 아니지만 여전히 여러 국가들에 걸쳐 심심치 않게 벌어지고 있다. 그렇다면 헌법개정의 어려움에 대한 직관적 통찰은 역으로 어떤 조건하에서 개헌이 가능해지는지 그 정치적 동학을 고민하는 주요한 출발점이 될 수 있을 것이다. 특히 기존의 헌정체제가 제공하는 이익이 현저히 감소하거나 새로운 헌법적 대안이 가져다줄 기대이익이 급격하게 증가할 때, 개헌의 가능성은 분명 생겨날 수 있다.

이러한 이론적 연장선상에서 네그레토(Negretto 2013)는 기존 헌법의 기능부전, 국가 혹은 정권 차원에서의 정치변동, 그리고 정치적 행위자 수준에서의 역할관계의 변동 등이 발생할 시 주요 정치행위자들의 기대손익의 변화가 생기고 개헌 역시 성사될 수 있을 것으로 파악하였다. 이에 따르면, 우선, 기존 헌법의 중대한 결함은 헌법개정으로 이어질 공산이 크다. 헌법은 주지하다시피 경쟁의 규칙을 제공하고, 대표자들이 공공재를 생산하는 것을 가능케 하며, 정치체제에 대한 시민의 지지를 유지시켜 주는 것 등을 포함해 실로 많은 정치적 역할들을 담당한다. 따라서 헌법이 이러한 역할에 실패할 시, 정치인들로서 헌법개정에 대해 매우 근본적인 유인을 가지지 않을 수 없게 된다. 두 번째로, 국가수립이나 체제전환과 같은 국가 혹은 정권 차원에서의 대규모 정치변동은 새로운 형식의 법적 통일성 및 정치적 질서를 필요로 할 개연성이 크다. 예컨대, 새로운 국가의 수립 혹은 체제의 변동으로 인해 출현할 수 있었던 많은 신생 정부들은 자주 자신의 정통성을 확보하기 위한 일환으로 헌법제정 또는 개정을 추구해왔다. 세 번째로, 기존의 제도적 경쟁이 만들어내던 승자와 패자 사이의 권력균형이 깨지고 패자가 승자로 뒤바뀔 경우, 새로운 승자연합은 자신들의 이익을 더욱 공고히 해줄 새로운 제도적 환경을 구축할 유인을 갖지 않을 수 없게 된다. 이 경우에도 헌법개정이 발생하게 될 소지가 크다. 네그레토(Negretto 2013)의 연구는 기존 연구들에 비해 개헌을 가능케 하는 정치적 조건들을 세분화했다는 점에서 적잖은 의미가 있다. 그럼에도 이 또한 개헌가능성을 높이는 조건들을 단순히 나열한 것에 불과할 뿐, 다양한 사례들을 통해 비교정치적 관점에서 헌법개정을 이론화하려 했던 시도로 보긴 여전히 힘들다.

한편, 체빌리스(Tsebelis 2002)의 경우, 민주주의 체제들 간 정치시스템의 차이

에 초점을 맞추고 이른바 ‘거부권 행사자(veto players)’의 수에 따라 개헌의 가능성 역시 달라질 수 있다는 중대한 연구결과를 내놓았다. 이는 특히 본 연구에서 진행하고자 하는 헌법개정 의 정치적 조건에 관한 선행 연구로서 매우 중요한 함의를 지닌다. 체빌리스(Tsebelis 2002)에 따르면, 정책의 변경과정에서 거부권을 행사하는 행위자, 조직 혹은 기관 등이 많으면 많을수록 해당 변경에 요구되는 합의의 범주는 확장될 수밖에 없고, 따라서 정책변경 역시 자연스럽게 어려워질 수밖에 없다. 나아가 그는 ‘거부권 행사자들 사이의 이념적 거리가 멀면 멀수록 이들 간 합의의 가능성이 줄어들게 되는 탓에 역으로 현상유지의 기회는 더욱 커질 것으로 보았다.

그럼에도, 체빌리스(Tsebelis 2002)가 제시한 ‘거부권 행사자의 수란 변인은 헌법개정을 포함한 모든 정치변화가 이뤄지는 데 있어 개입되는 최소한의 요소일 뿐 그 자체만으로 개헌의 성사 여부를 결정하는 요인일 수 없다. 물론 헌법개정을 둘러싼 정치행위자의 수는 이들의 거부권 행사가능성과 함께 그 성사 여부에 있어 여전히 꽤 중요한 조건임이 분명하다. 하지만 ‘거부권 행사자’의 수만으로는 헌법이 개정됐던 각국 사례들을 설명하는 데 턱없이 부족한바, 사례별로 헌법개정을 가능케 했던 조건들에 대한 보다 체계적인 비교연구가 여전히 요구되지 않을 수 없는 것이다. 특히 일부 학자들은 과반수의 동의에 의한 일상적인 정책변화의 설명을 위해 설계된 본 이론이 과연 대부분의 경우 잉여과반(surplus majority)의 지지를 요구하는 헌법이란 근본적 정체의 변화에도 그대로 적용될 수 있는 것인지 강한 의문을 제기해왔다(Colomer 2001, 235). 즉, 다수의 국가들에서 개헌이 잉여과반의 지지를 필요로 하는데다 그 실패에 대해 지도자가 저야 하는 정치적 비용 또한 작지 않음을 감안하면, 해당 지도자들로서 일반적인 법안을 통과시킬 때와는 상이한 행태를 보일 소지가 클 수밖에 없는 것이다. 따라서 체빌리스(Tsebelis 2002)의 논의는 개헌을 설명하는 데 그대로 차용되기에는 부족한 측면들이 있다.

한편, 헌법개정 문제와 관련해, 다수의 제도주의적 연구들은 제도가 구축하고 있는 일정한 균형상태에 초점을 맞추고, 자주 제도란 상당한 관성을 보일 수밖에 없음을 전제해왔다. 즉, 전술했듯이 제도들은 쉽사리 변화하지 않는 특징을 지닌다는 것이다(Hall et al. 1996). 이들은 체제변동 또는 전쟁과 같은 거시적 수준의 심각한 정치·경제·사회적 위기들로 인해 이른바 ‘중대 국면(critical juncture)’이 조성되고 이것이 해소되는 과정에서 오히려 새로운 제도적 균형점이 출현할 수 있다는 데 주목한다(장훈 2011; Blyth 2002). 즉 제도변화란 계속적이고 점증적인 단계들을 거쳐 서서히 이루어지기보다도, 어떤 계기에 의해 상대

적으로 매우 급격하게 일어날 개헌성이 더 크다고 간주하는 것이다. 심대한 위기 상황 속에서의 정치과정들은 기존에 주어진 규칙하에서 자원을 배분하는 문제를 넘어 오히려 게임의 규칙을 새롭게 설정하는 문제로 전환되는 경향이 강하다고 보기 때문이다. 일부 역사적 제도주의자들이 정치사회적 관계 및 이를 떠받치는 제도들이 재형성되던 시점에 발생했던 정치적·경제적 위기들을 주요 역사적 전환점으로 착목해온 것도 바로 이 때문이다(Mahoney 2001).

그렇다면 이는, 정치적·경제적 외부환경의 급격한 변화로 인해 부상한 '중대 국면' 속에서 주요 정치행위자들 사이의 권력관계가 조정됨에 따라 개헌이 이루어질 수 있었던 사례들을 설명하는 데 있어서도, 상당히 유익한 이론적 자원을 제공해줄 수 있을 것으로 보인다. 따지고 보면, 헌법 역시 아주 공고한 제도의 일종에 해당할 수 있기 때문이다. 그러나 다른 한편으로 이러한 접근은, 앞서의 연구경향들과는 오히려 반대로, 급격한 정치적 변동을 동반하지 않는 상황에서의 개헌을 설명하는 데는 한계를 보인다. 그렇다면 개헌은 '중대 국면' 없이는 결코 성사될 수 없는 것 아니냐는 매우 현실적인 반문에 부닥치지 않을 수 없기 때문이다.

2. 대안적 분석틀

상기한 연구 경향들과 달리 베독(Bedock 2017)의 개헌 연구는, 헌법개정에 수반되는 컨센서스의 정도에 초점을 맞춰 크게 '합의형(consensual)'과 '분열형(divisive)' 패턴으로 이를 구분해 설명했다는 점에서 큰 의의를 가진다. 여기서 '합의형'이란 변화에 대한 국민들의 광범위한 동의 및 정치세력들 간 합의에 기반을 두고 추진되는 헌법개정을 의미한다. 반면, 이에 대비되는 또 하나의 패턴으로서 '분열형' 패턴은 개헌 필요성에 대한 대중의 공감대가 충분히 광범위하지 않거나, 반대 의견이 꽤 많은 상황 속에서 행정부나 집권당 등 특정 정치세력이 주도해 이를 추진할 때 발생하곤 한다.

그러나 본 연구에서는 베독(Bedock 2017)이 제시한 '분열형(divisive)'이란 명칭 및 그 논리에 중대한 한계가 내재한다고 보고, 대신 '일방형(unilateral)'이란 개념을 새로이 제시함으로써 이를 '합의형'과 대조되는 패턴으로 이해해보고자 한다. 사실 베독(Bedock 2017, 142)은 단순다수결만으로 개헌이 가능한 국가만을 가정한 채 여당이 충분히 응집적이라면 개헌에 대한 입장이 분열된 상황에서도 개헌이 충분히 가능하다는 논리를 들어, 상기한 '분열형' 패턴을 제안했던 측면

이 강하다. 하지만 이는 개헌에 잉여과반의 지지가 요구되는 국가들에선 사실상 ‘분열형’ 개헌이 불가능하다는 점을 인정하고 있는 것이나 다름이 없다. 특히, 다수의 국가들에선 개헌이 일반 법률의 개정보다 훨씬 어렵다는 점을 감안할 때, 베독(Bedock 2017)의 분류를 따른다면, ‘합의형’과 ‘분열형’을 구분하는 것 자체가 무의미해지는 딜레마가 발생한다. 그렇다면, 후술할 것이듯, 개헌에 절대다수의 동의가 요구되는 국가들에서 정상적 정치과정을 통해 ‘합의형’ 개헌이 이뤄지지 못할 시에는, 오히려 정치적 혼란이나 분열의 상태에서 예외적 기회를 포착한 지도자가 일방적으로 이를 밀어붙이는 경우 개헌이 가능해질 것으로 가정하는 편이 더 온당한 비교의 방향이 될 수 있다. 이에 본 연구에서는 베독(Bedock 2017)의 논의를 일부 수정하여 개헌발의안에 대한 정치세력들 간 합의의 정도를 기준으로 헌법개정 성격적 유형을 크게 ‘합의형’과 ‘일방형’ 패턴으로 구분해 개헌의 정치적 동학을 비교적 관점에서 설명해보고자 한다.

통상 ‘합의형’ 개헌은 압도적 다수(super-majority)의 지지를 받을 시에만 성사 가능하다. 즉, 기존 헌정체제 내의 문제점이나 취약점들에 관해 정치엘리트들 이상으로 대중들까지도 강한 불만을 공유하고 이에 대해 합의를 이루는 경우 그 가능성이 극대화되는 셈이다. 물론 이는 기존의 ‘거부권 행사자’ 이론만으로 설명되긴 어려운 부분이다(Bedock 2017, 139). 주지하다시피, 합의가 이루어지느냐 그렇지 못하느냐 여부는 실상 행위자들 간 해당 합의를 둘러싼 이익의 동시적 합치에 따른 결과이지, ‘거부권 행사자’의 수와는 큰 상관이 없기 때문이다. 둘째, 광범위한 대중적 합의 속에서 헌법개정 과정이 진행되는 만큼, 정치행위자들이 개헌의 성공이란 제도적 성과를 향한 ‘공적 쌓기(credit claiming)’ 경쟁에 나서게끔 강하게 유인되는 특징을 보인다. 그러므로 주요 정치행위자들로서도 개헌의 결과에 따르는 단기적 손익만을 따지는 데 절대적으로 매몰되지 않을 수 있게 된다.

셋째, ‘합의형’ 개헌이 성사되자면, 의제의 통제를 통한 개헌이슈 범주의 전략적인 축소가 요구되곤 한다. 일반적으로 헌법개정은 이른바 복수의 이슈들을 포괄하는 개헌발의(multifaceted proposal)와 단일한 이슈만의 개헌발의(single-issue proposal)로 크게 구분될 수 있는데(Bedock 2017, 141), 통상 ‘합의형’ 개헌에서는 단일 이슈 혹은 이에 준하는 소수의 이슈만을 다룰 때 그 성공가능성이 높아질 것으로 간주될 수 있다. 복수의 조항 변경을 둘러싸고는 정치행위자들 간 이해의 섹범이 복잡해져 개헌 과정이 파행으로 점철되거나, 혹은 합의가 이뤄지더라도 조항들 간 조응성이 취약한 ‘누더기’ 헌법이 탄생해 국민들의 동의를 얻지 못하게 될 공산이 큰 탓이다. 즉, ‘합의형’ 개헌 방식이란 상술했듯이 헌정체제적

문제에 관한 광범위한 인식의 공유 속에서 초다수의 합의에 의해 진행되고 또 성사되는 과정인 만큼, 개헌의 범위가 좁아질수록 이에 대한 의견의 일치가 용이해져 합의에 기초한 개헌안이 통과될 가능성 역시 높아질 수 있는 것이다.

반면, ‘일방형’ 개헌의 경우, 체빌리스(Tsebelis 2002)가 제시한 상대적으로 적은 수의 ‘거부권 행사자’가 헌법개정 의결에 유의한 영향을 미치는 필요조건이 될 수 있다. 전술했듯 다수의 이슈를 포괄하는 범주의 전면적인 헌법개정이 시도될 시 ‘합의형’ 개헌에 필요한 초다수의 합의를 도출해내기란 근본적으로 어려움을 수박에 없다(Bedock 2017, 142). 그러므로 개헌과정에서 정치적 분쟁이나 갈등의 소지 또한 극대화될 것이다. 그렇다면 이는 전면적 수준의 헌법개정이 통상 특정 정치세력의 ‘일방형’ 개헌 시도 및 그 성공에 따른 결과로서 이루어질 공산이 큼을 의미한다. 그러나 문제는, 앞서도 언급했듯 단순다수만으로 개헌이 가능한 소수의 사례들을 제외하고 나면, 행정부나 집권당 위주로만 추진되는 전면적인 헌법개정에 대해 적은 수의 ‘거부권 행사자’만이 존재하는 정상적 민주주의 체제를 상상하기란 쉽지 않다는 점이다. 특히 권위주의로부터의 민주화 이행 혹은 탈공산권에서의 체제변동으로 인해 수립된 많은 신생민주주의 국가들, 그 중에서도 민주화 세력과 구체제 세력 간의 갈등 및 대립이 유난히 심한 사례들의 경우, 설령 ‘거부권 행사자’의 수가 많진 않더라도, 그 거부권의 강도는 극단적으로 강하게 나타날 수 있다.

따라서 ‘일방형’ 개헌의 경우, 다수 사례들에 비춰 볼 때, 일상적인 민주적 정치과정을 통해선 사실상 그 성공이 불가능할 것으로 사료된다. 특정 정치세력이 전면적 개헌을 위한 결단을 내린다고 해도, 단계별로 강력한 ‘거부권 행사자’들의 저항에 부딪치고 말 것이기 때문이다. 물론 ‘거부권 행사자’의 수가 ‘일방형’ 개헌의 성패에 미치는 영향력이 다른 조건들에 의해 조절될 여지도 전혀 없는 것은 아니다. 이를테면, ‘일방형’ 개헌이 시도될 시에도, 대중의 지지가 압도적으로 높으면 ‘거부권 행사자’ 수의 영향력이 어느 정도는 상쇄될 수 있을 것이다. 그럼에도 다수의 행위자가 개헌과정에서 유의한 목소리를 내고 있다면, 이는 개헌의 실패가능성을 높이는 중대한 요인이 아닐 수 없다. 특히나 상기했듯이, 헌법개정에는 통상 의회 단원 혹은 양원 모두에서의 절대 다수의 찬성에 더해 국민투표 결과에서의 우위까지 요구되는 경우가 많기 때문에, 정치행위자들의 거부권이 행사될 수 있는 지점들은 각 단계별로 산재해 있다고 볼 수 있다.

그러므로 이러한 경우에는, 오히려 정치체제가 마비되고 국정불능의 사태가 초래되는 일종의 ‘중대 국면’이 조성될 시, 역설적으로 이에 따른 위기해소의 과정 속에서 그나마 전면적인 헌법개정이 이루어질 여지가 생길 수 있다 하겠다.

즉, 심각한 헌정위기 속에서 기존의 주요 정치행위자들 간 역학관계의 균형이 깨지고 새로운 승자연합이 부상할 때, 이들의 결단에 의해 전면적 개헌이 가능해지는 매우 예외적인 기회가 도래하게 되는 것이다. 이러한 상황에서는, 비록 해당 조건이 장기적으로 유지될 가능성은 높지 않겠으나, 헌법개정의 방향을 두고 대립하던 세력들 사이의 힘의 균형이 비대칭적이 되고, 이에 따라 주요 '거부권 행사자'들이 급격하게 무력화될 소지가 크다. 결과적으로 과도기적 승자축이 일시적으로나마 개헌의 주도권을 독점하게 될 것이다.

물론 이러한 방식의 '일방형' 개헌은 상술한 필요조건만 충족될 수 있다면, 국민들의 동의 수준이 반드시 높지 않더라도 충분히 성사가능하다. 그러므로 해당 승자는 당연히 자기이익이 극대화되는 방향으로 전면적인 헌법개정을 시도하려 할 것이다. 심지어 이 예외적인 상황 속에서의 일시적 승자들은 종종 기존 헌법이 규정해둔 개헌의 제도적 절차조차 우회한 채 자신들의 이해관계를 새 헌법에 투영하려 들 수도 있다. 이는, 상기한 일부 제도주의자들의 입장에 비춰볼 때, 헌정위기에 따른 국정마비의 상황이라고 하는 일종의 '중대 국면'이 '일방형' 개헌의 필요조건으로 작용하게 됨으로써 정치세력들 간 힘의 배분 상태를 급격히 조정해내고, 나아가 전면적인 수준의 헌법개정까지도 가능해지게끔 만들 수 있음을 의미한다.¹⁾ 이하에서는 이러한 대안적 분석들에 입각해 '합의형' 개헌의 전형적 사례로 프랑스의 2000년 헌법개정 과정을, 그리고 '일방형' 개헌의 전형적 사례로 러시아의 1993년 헌법개정 과정을 각각 살펴본다.

1) 한편, 특정 권위주의 국가에서 최고지도자가 자신의 집권을 연장하고자 하는 등 통치 권의주의적 차원에서 헌법을 개정하려 하는 상황 또한 대단히 강력한 '일방형' 개헌의 필요조건이 될 수 있다. 권위주의 체제의 속성상 최고지도자와 통치권력을 분담하고 있는 일부 주요 엘리트분파들이 존재할 수는 있겠지만, 최고지도자에게로 정치권력이 일정 수준 이상 집중되어 있을 시 특정 분파가 이 지도자의 결정에 대놓고 반기를 들기란 매우 어렵다. 즉, 이 경우 실질적 의미에서의 '거부권 행사자'는 사실상 존재하지 않는 것이나 다름없는 셈이다. 따라서 공고한 권위주의 체제일수록, 특히 최고지도자 1인에게로 권력집중이 심화된 사례일수록, 그 권력자의 개헌 결정은 그대로 전면적인 헌법개정으로 이어지게 될 소지가 크다. 이러한 현상은 경험적으로 민주화 이전의 권위주의 체제들에서 자주 나타났으며, 민주화 이후 민주주의의 공고화로 나아가지 못한 채 유사권위주의 체제로 전락한 최근의 유라시아나 중동 지역의 많은 사례들에서도 비근하게 발견되고 있다.

〈표 1〉 헌법개정의 유형과 정치적 동학

유형	개헌안에 대한 컨센서스	개헌의제의 범위	정치적 동학	거부권 행사자의 중요도
합의형	넓음	좁음	‘공적 쟁기’의 정치	낮음
일방형	좁음	넓음	자기이익 극대화의 정치	높음

출처: (Bedock 2017)과 이에 대한 저자들의 수정을 중심으로 정리

III. ‘합의형’ 개헌 사례: 2000년 프랑스 헌법개정

프랑스 제5공화국은 무려 20여 차례나 헌법이 개정되면서 현재의 정부형태에 이르고 있는 경우이다(Brouard 2016, 220). 하지만 이 가운데서도 가장 중요한 개헌으로 평가되는 사례는 대통령 임기를 7년에서 5년으로 단축했던 2000년 개헌이라 할 수 있다(조홍식 2009, 173). 사실, 프랑스 제5공화국 헌정체제하에서 헌법조항인 대통령의 임기를 7년에서 5년으로 줄이는 것과 관련된 이른바 임기 단축 논쟁은 헌법제정 이후 계속 제기되어온 주요 개헌 이슈 중 하나였다. 그러나 헌정체제하에서의 대통령의 역할 및 위상과 관련한 주요 의제로 제기된 이후로 제5공화국 내내 해당 논쟁이 지속되었음에도 불구하고, 이에 대한 결론은 결코 쉽게 도출될 수 없는 것이었다. 이는 합리적 선택 이론이 상정하는 바와 같이 대통령제에 내재한 제도적 특성하의 유인구조와 깊은 관련이 있었다(장훈 2011). 누구든 후보 시절에는 대통령의 임기를 단축하는 공약에 매혹될 수 있으나, 7년 중임제의 특성상 당선 이후 현직 대통령이 임기단축에 나설 유인은 매우 약할 수밖에 없었기 때문이다. 따라서 역대 대통령들은 퇴임 직전 혹은 퇴임 이후에야 비로소 이 문제를 제기하곤 했으나, 이미 개헌을 성공시킬 정치적 리더십은 상실된 상태인 경우가 대부분이었다.

역설적이게도 프랑스에서 이러한 제도적 유인구조를 변경시킨 것은 ‘동거정부’의 일상화였다. 미테랑(Francois Mitterrand) 대통령 시기 동거정부가 2번이나 출현하자, 그가 직접 나서 임기단축 문제를 다룬 헌법위원회를 설치하고 본격적으로 이 의제를 둘러싼 개헌 논의를 진행하기 시작했던 것이다(Buckman 2004,

40). ‘동거정부의 일상화’는 사실 프랑스 헌정체제에 내재되어 있던 구조적 문제점이었다. 개헌 이전 프랑스에서는 대통령 임기가 7년으로, 국회의원 임기가 5년으로 고정되어 있었기 때문에, 대통령이 임기 중간에 총선을 치를 수밖에 없었다. 통상적으로, 대통령이 당선 직후 의회를 해산하고 총선을 다시 치르면, 여론이 신임 대통령에게 힘을 실어주기 위해 집권당연합을 지지하게 되는 소위 ‘허니문효과’가 나타나 집권당연합의 승리가능성 역시 높아진다. 그러나 프랑스의 경우 대통령 임기가 7년이므로 임기 후반부에 다시 치러지는 총선에선 집권당의 승리가 보장될 수 없었다. 즉, 대통령 임기와 국회의원 임기의 불일치로 인해 대통령에게 적대적인 세력이 의회 다수 세력으로 출현할 가능성이 상존해왔던 것이다(김태수 2007, 144; Buckman 2004, 41). 결과적으로, 프랑시스 준대통령제의 속성상, 총선에서 집권당연합이 패배할 시 야당측이 지명한 총리가 행정부를 이끄는 동거정부의 출현이 불가피했다. 물론 프랑스 제5공화국 헌법상의 이러한 제도적 불안정성은, 대통령의 임기를 5년으로 단축해 국회의원 임기와 일치시키고 양자의 선거주기를 맞추는 내용의 개헌을 주장하는 세력이 일찍부터 등장할 수밖에 없게끔 만든 중대한 배경 중 하나이기도 했다(Boutin et al. 2000, 41). 다만 광범위한 사회적 합의가 미처 구축되지 못하고 있었을 뿐이다. 따라서, 비록 미테랑의 임기동안 개헌이 성사되진 못했지만, 그의 문제제기는 프랑스에서 대통령의 임기단축 문제를 사회적인 의제로 승격시킨 중대한 계기가 되었다.

한편, 미테랑의 후임인 시라크(Jacques Chirac) 대통령은 임기단축을 일관되게 반대해온 인물이었지만 역설적으로 실제 개헌은 그의 재임 기간 중에 이루어졌다. 시라크는 1995년 대선에서 승리한 후 쥐페(Alain Juppe)를 총리로 임명했으나 집권당연합은 불안정한 과반 속에서 내부 분열로 인해 크게 흔들리고 있었다. 밀론(Charles Millon), 지스카르(Valery Giscard), 레오타르(Francois Leotard) 등은 집권당연합 내에서 시라크와 쥐페에 비판적인 세력을 형성하고 있었고, 민중주의적 드골주의자인 세귄(Philippe Séguin) 또한 정부가 1995년 대선의 공약들을 저버렸다고 비난하는 형국이 계속 이어졌다(Gaffney 2010, 170). 결국 이러한 상황을 해소하고자 시라크 대통령은 1997년 4월 21일 의회해산 및 조기총선을 치르는 결단을 감행하였다. 그러나 이 총선의 결과 야권의 사회당(Socialist Party)과 녹색당(The Greens) 등이 속한 이른바 좌파연합이 과반을 넘겨 320석을 차지하는 쾌거를 이뤘고, 시라크가 속해있던 공화국연합(RPR)은 139석만을 얻는 등 대통령을 지지하는 집권당연합은 총 253석만을 획득하는 데 그치고 말았다(Nester 2014, 159). 그리고 야권의 좌파연합은 조스팽(Lionel Jospin)을 새 총리로 선임한바 프랑스에선 다시금 동거정부가 시작되었다. 한편, 시라크 시기

출현한 동거정부는 이전 시기와는 다른 중요한 부분이 있었다. 과거의 동거정부들이 대통령의 임기 후반부에 출현해 대략 2~3년 동안만 지속됐다면, 시라크 시기는 대통령 임기의 전반부에 동거정부가 출현해 이러한 상황이 5년 동안이나 이어져야 했다는 점이다(Beddock 2017, 182).

이렇듯 초기에 동거정부가 재등장하자 대통령의 임기를 축소함으로써 동거정부의 출현가능성을 낮추자는 논의가 다시금 부상하지 않을 수 없었다. 급기야는 다음 총선이 열리는 2002년 전에 개헌을 마무리하지는 구체적인 시간표까지 제시되기 시작했다(Beddock 2017, 180; Buckman 2004, 41). 특히 대통령 임기단축 개헌을 지속적으로 제기해온 지스카르 전 대통령은 2000년 개헌을 추동해 내는 데도 적잖이 큰 역할을 담당하였다. 그는 우파 내부에서 시라크를 공격해온 인물로서 1997년 총선 직후 의회해산이 시라크의 판단 착오라며 그를 강하게 비판한 바 있었다. 그런데 1999년 유럽의회(EU) 선거에서 시라크가 이끄는 공화국연합이 분열하고 이로 인해 우파가 위기에 처하자, 다시금 대통령 임기단축 개헌안을 제기하며 시라크를 압박했던 것이다. 결국, 이듬해인 2000년 5월 9일 지스카르르는 30여 명의 프랑스민주연합(UDF) 의원들과 함께 대통령의 임기를 7년에서 5년으로 단축하는 개헌안을 국회에 제출하기에 이른다(Schrameck 2001, 116).

2000년 5월 16일, 조스팽 총리는 국회에서 개헌안을 공개적으로 지지하고 나섰다. 그리고 같은 달 19일 그는 다시 국민투표에 대한 자신의 의견을 구체적으로 밝혔다. 그는 임기단축 개헌의 효력이 다음 대통령부터 시작되도록 해 현직 대통령의 임기는 보장할 것이며 헌법개정에 대해서도 대통령에게 선택권을 줄 것임을 천명하였다. 프랑스 헌법은 헌법개정 절차에 관한 ‘제89조 제1항’에서 헌법개정안 발의권은 의회와 총리의 제안에 의한 대통령 양측에 공동으로 주어진다 고 규정하고 있고, 제2항에서는 헌법개정안이 동일한 내용으로 양원에서 표결된 후 국민투표에서 승인되면 개헌이 확정되는 것으로 규정한다. 한편, 제3항은 단서조항을 두어 “단, 대통령이 헌법개정안을 양원합동회의에 제출할 것을 결정하면 이에 대한 국민투표는 시행되지 아니한다. 이 경우에 개정안은 유효투표의 5분의 3 이상을 획득해야 가결된다”(www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/anglais. 2018/11/05 검색)고 규정해 국민투표 대신 양원합동회의를 통한 인준도 허용하며 이에 대한 선택권 또한 대통령에게 부여하고 있다. 그러므로 당시 조스팽 총리는 시라크가 임기단축에 동의할 경우 그에게 개헌과정의 주도권을 인정해 주겠다는 의사를 표시한 것이나 다름없었다. 그러나, 만약 대통령이 이에 동의하지 않을 시 자신은 의회주도의 발의에 반대하지 않을 것임을 분명히 함으로써, 시라크에게 개헌안에 대한 최후통첩을 보낸 것으로도

해석될 수 있었다. 시라크로선 자신이 과거 여러 차례 임기단축에 반대해왔기 때문에, 매우 곤혹스러운 상황이 아닐 수 없었다. 하지만 2000년 5월 13일 프랑스 A2 방송국이 프랑스여론연구소(IFOP)의 여론조사 결과를 인용해 보도한 내용에 따르면, 여론조사에 참여한 시민의 75%가 임기단축 개헌에 찬성하고 있었던바(Le 2010, 70), 만약 조스팽이 자신을 우회해 개헌을 추진한다면 대통령의 통치력은 큰 손상을 입게 될 것이 자명하였다(Beddock 2017, 187). 결국, 이 시점에서 시라크는 개헌에 대한 자신의 견해를 완전히 변경하게 된다. 그는 대통령과 의회 및 총리와의 관계는 그대로 유지한 채 동거정부의 출현을 줄이기 위한 '실용적' 목적하에 임기단축에 찬성함을 천명하였다. 이로써 본 개헌안에 대한 유일한 반대세력은 반EU 성향의 극우정당인 인민전선(Popular Front)만이 남게 되었다.

상기 프랑스의 상황은 전형적인 '합의형' 개헌의 조건들을 충족시켰다. 우선, 시라크는 개헌이 불가피한 상황이 도래하자 단순히 개헌의 소극적 수용자 역할에 머무르지 않았으며, 그 자신이 개헌의 더 큰 공적을 차지하고자 매우 적극적인 모습을 보였다. 2000년 6월 5일 시라크는 이러한 자신의 입장을 텔레비전 인터뷰를 통해 밝히며 개헌의 주도권을 쥐고자 하였다. 아울러, 비준 방식 또한 양원합동회의가 아닌 국민의 직접투표에 의한 방식을 과감하게 채택했다. 의회비준을 통한 방식은 의회측에 그 공적을 넘기게 되는 것일 뿐 아니라, 좌파가 의회를 주도하고 있는 상황에서 정치적으로 활용될 빌미를 줄 여지도 없지 않았기 때문이다. 따라서 그동안 임기단축에 소극적이었던 시라크 입장에서 국민투표를 통해 자신이 개헌을 주도하고 국민이 이를 선택했다는 프레임을 구성하는 편이 가장 유리한 구상이었다. 둘째로, 그는 임기단축을 제외한 그 어떤 논의나 수정안에도 일체 반대할 것임을 밝힘으로써 개헌 의제를 축소하는 데 만전을 기했는데, 이로써 개헌안을 두고 논쟁을 빚던 정치세력들 간의 합의 또한 용이해질 수 있었다. 녹색당 등은 지방분권이나 선거제도 개혁, 외국인 영주권자의 투표권 등 다양한 이슈들까지 포함하는 새로운 개헌안을 제출하기도 했지만, 모두 받아들여지지 않았다. 즉, 개헌 아젠다의 범위에 대한 통제가 비교적 철저히 이뤄졌던 것이다.

동년 6월 7일 정부에 의해 드디어 헌법개정안이 발의되었다. 그리고 정치세력들 간의 광범위한 합의 속에서 6월 20일 프랑스 하원은 해당 개헌안을 466 대 28의 찬성으로 통과시켰고, 이어서 29일 상원 또한 228대 34의 찬성으로 가결시켰다. 그리고 본 개헌안은 국민투표를 통해 73.2%의 지지를 받아 최종적으로 통과·확정될 수 있었다(Buckman 2004, 41).

이렇게 볼 때, 프랑스의 2000년 헌법개정 사례는 우선 미테랑 대통령 이후 동거정부가 일상화됨에 따라 임기단축 이슈에 대한 정치권 내의 광범위한 합의가 이루어질 수 있었기 때문에 그 기회가 열렸다고 할 수 있다. 물론 이에 대한 국민들의 높은 지지세가 그 바탕에 깔려 있었음은 불문가지이다. 다음으로 시라크 대통령은 헌법개정 과정에서 이슈의 범위를 좁히는 아젠다의 통제를 통해 개헌의 가능성을 더욱 높였다. 대통령 임기를 7년에서 5년으로 단축하는 소위 ‘원포인트’ 개헌에 매진했고 이를 추진해 성공할 수 있었던 셈이다. 요컨대, 2000년 프랑스의 개헌 사례는, 앞서 이론적 논의를 통해 언급했던 ‘합의형’ 개헌의 전형으로서, 개헌 이슈의 단순화 및 그 수의 축소를 통해 정치엘리트들 사이의 광범위한 합의를 끌어내는 데 성공하고 대중의 지지까지 더해져 성사될 수 있었던 경우였다고 할 수 있다.

IV. ‘일방형’ 개헌 사례: 1993년 러시아 헌법개정

소연방이 공식적으로 붕괴된 1991년 12월 직후의 러시아는, 이른바 소련공산당(CPSU) 내 강경파 및 KGB 등 보수적인 연방 정부기관들이 주도했던 ‘1991년 8월의 쿠데타(August 1991 Coup)’가 잘 극복되었음에도, 다시금 정치적 갈등들로 점철되고 있었다. 사실, 고르바초프(Mikhail Gorbachev) 소련 대통령이 ‘소련의 해체 없는 소련 개혁’이란 정책적 입장을 고수하던 시기까지만 해도, 하원에 해당하는 러시아 인민대표자대회(Congress of People’s Deputies) 내부적으론 개혁파, 중도파, 그리고 공산주의자들에 이르기까지 거의 모든 정치세력들이 특별히 심각하게 갈등하지 않았으며, 오히려 꽤 협력적인 모습까지 보여주었다 (Remington et al. 1998, 163-170). 당시 소련으로부터의 독립이란 대의에는 모두가 합의하고 있었기 때문이다. 이는 소련으로부터 러시아연방이 독립하던 1991년 12월의 시점까지 대다수 러시아 국내 정치분파들이 엘친(Boris Yeltsin) 주도하의 민주러시아(Democratic Russia)의 우산 아래 함께 모여 있을 수 있었던 주된 이유이기도 했다.

그러나 탈공산권 국가들의 체제이행은 여타 권위주의 유형들이 민주주의 체제로 전환되는 것과는 그 양상에 있어 본질적으로 판이할 수밖에 없었다(Bunce 1995; Offe 1991). 특히 오랜 전체주의 체제의 붕괴와 사회주의 정치경제 시스템의 포기로 인해 발생했던 정치적 갈등의 잠재성은 결코 순조롭게 해소되기 어려

있다. 따라서 이 시기 러시아에서도 정치적 이념과 경제적 이해를 둘러싼 정치 세력들 간의 갈등은 상당히 치열하게 전개되었고, 그 중에서도 명령계획경제로부터 시장경제로의 전환에 소요될 경제개혁 방식을 둘러싼 논란은 언젠가는 부상하지 않을 수 없었던 핵심적 갈등 인자였다.

한편, 옐친은 1991년 6월 치러진 첫 러시아연방 대통령선거에서 첫 직선 대통령으로 당선된 후 연이어 '1991년 8월의 쿠데타'까지 성공적으로 극복해냄에 따라, 1991년 하반기까지도 매우 높은 대중적 인기를 구가할 수 있었다. 더욱이 이러한 정치적 분위기 속에서 인민대표자대회와 상원격인 최고회의는 그에게, 비록 한시적인 것이었지만, 경제개혁 수행에 활용할 수 있는 무제한적인 포고령 권한까지도 허용해주었다. 결과적으로 높은 대중지지도와 함께 의회의 강력한 지원까지 확보하게 된 옐친 대통령은 체제전환기의 혼돈 속에 놓인 러시아경제를 강도 높게 개혁할 수 있는 기회를 확보할 수 있었다(Moser 2001, 78). 당시 옐친은 대단히 급진적인 경제개혁 방식을 선호했는데, 러시아의 체제전환이 성공하려면 무엇보다도 '불가역적(irreversible)' 개혁이 꼭 필요하다고 굳게 믿고 있었기 때문이다(Yeltsin 1994, 145-147).

하지만 옐친 행정부가 경제학자 출신의 젊은 경제부총리 가이다르(Yegor Gaidar)를 앞세워 급진적 경제개혁의 로드맵을 구상하고 실행한지 얼마 되지 않은 시점부터, 최고회의 의장 하스블라토프(Ruslan Khasbulatov)를 위시한 공산주의자들은 물론 상당수 국영기업 관리인 출신의 중도파까지 나서 의회 내 반옐친 진영을 구축하는 데 적극 가담하기 시작했다. 특히 1992년 초 시행된 가격자유화 및 정부보조금의 대대적인 삭감 조치 등 구조조정은 상당수 대중들로 하여금 가이다르 내각의 혁명적 경제개혁안에 불만을 갖게끔 만들었는데, 이는 반개혁 진영의 결집을 가속화시킴으로써 정국이 급진적인 행정부와 보수적인 의회의 대립 구도로 급속히 치환되는 데 결정적으로 기여하였다(Herrera 2001, 142-144). 그리고 1992년 4월부터 의회는 옐친과 행정부가 긴축정책을 포기할 것과 대통령의 권한을 축소하는 데 동의할 것을 강하게 요구하기 시작했다. 즉, 경제개혁의 방식을 둘러싼 논란이 국정운영의 주도권에 대한 투쟁으로 변질되고 있었던 셈이다.

문제는 당시 러시아의 헌법상 통치구조가 1977년 수정된 소련 헌법에 기초하고 있었던 탓에 형식적으로 여전히 의회중심적 권력구조에 매우 가까운 준대통령제에 해당하는 것이었다는 점이다(Shugart 1993). 물론 소련 시기의 권력구조란 공산당 정치국이 의회와 내각 인선을 담당하는 것과 함께 모든 주요 정치적 결정을 내리게끔 되어 있었기 때문에, 헌법상 권력구조의 의회중심성은 별로 중

요하지 않았다. 그런데 공산당이 붕괴되면서 인민대표자회의와 그 지도자급으로 구성된 최고회의가 헌법상의 최고권력기구로 남게 되자, 경제개혁 방식의 채택 등 국정운영의 주도권을 두고, 의회로선 또 다른 권력의 한 축으로 새롭게 부상한 직선 대통령과 강하게 대립하지 않을 수 없는 일종의 동거정부가 형성됐던 것이다.

한편, 1993년 4월 옐친과 최고회의 간의 끈질긴 중재 노력 끝에 대통령과 의회 중 어느 권부가 진정 민의를 대변해야 하는가에 대한 여론조사성 국민투표가 가까스로 실시될 수 있었고, 이에 따라 양측의 무한대립 상황을 해소시킬 기회도 잠시 찾아올 수 있었다. 하지만 그 결과가 꽤 유의한 차이로 행정부 쪽에 더 우호적으로 나왔음에도 불구하고, 최고회의를 위시한 보수 진영은 기존의 입장을 좀처럼 꺾으려 하지 않았다(Brown 1993, 189; Murrell 1997, 153-155). 결국 이는, 당시 러시아의 경우, 제도적 차원에서의 권력배분의 문제가 정상적인 민주적 정치과정 및 이에 기초한 정치행위자들 간 합의에 의해서는 결코 해결될 수 없는 상황에 이르고 있었음을 의미하는 것이었다.

이 시기 옐친 대통령에게 주어진 정치적 선택지란 의회를 해산시키는 것 이외에는 사실상 존재하지 않았다. 그가 보기에, 정치적 마비에 가까운 당시의 위기 상황은 새 헌법과 이에 기초한 총선을 거쳐 구성될 새 의회를 통해서만 해결될 수 있는 것이었다. 결국 옐친은 최고회의가 국민투표에 의해 확인된 민심을 거스르고 있다고 공식적으로 천명하며, 1993년 9월 21일 의회를 해산시킨다는 내용의 포고령을 진격적으로 발표하였다. 그리고 이 포고령에 따라 새로운 총선의 일자는 당해 12월 12일로 결정되었다(Aslund 2007, 121). 그러나 반옐친 진영의 반격 또한 결코 녹록치 않았다. 옐친에 대한 충성심을 유보하고 있던 정보 관련 기관들의 전략적 행태 탓에 이미 반대 진영측에선 옐친의 의회해산 시도에 대해 소상히 알고 있었으며, 따라서 민족주의자들까지 포섭해 이에 대항하기 위한 준비에 이미 착수해 있었다. 이를테면, 최고회의는 자체적으로 옐친을 탄핵하고 전 부통령인 루츠크이(Alexander Rutskoi)를 새로운 대통령으로 지명하는 한편, 공석 중에 있던 권력기관들의 수장 자리에 자신들의 인사를 임명하는 초강수까지 두며 강경하게 맞섰다. 결국, 행정부는 의회를 고립시킬 목적하에 의사당의 전기를 차단하고, 10월 4일까지는 모든 사람이 건물을 떠나야 한다는 내용의 최후통첩을 날렸다. 이 가운데 무장을 한 강경파 공산주의자 및 극단적 민족주의자 수천여 명이 계속 지지부진하던 양 정치세력 간의 균형을 더 이상 인내하지 못하고, 결국 폭동을 일으키는 사태가 벌어지고 말았다. 그리고 이 무력시위의 발발은 행정부와 의회 사이의 팽팽하던 대립을 결국 폭력이 수반된 헌정위

의 상태로까지 몰고 갔다(Murrell 1997).

1993년 10월 3일이 되자 위기 상황은 그야말로 극단으로 치달았다. 루츠코이는 의사당 발코니에 자신의 모습을 드러낸 상태에서 러시아연방 ‘대통령’의 이름으로 무장한 의회측 지지자들을 향해 모스크바시청 및 오스탄키노(Ostankino) 방송국을 습격할 호소했고, 무장한 시위대는 곧 시청 건물을 점령하는 데 성공했다. 심지어 하즈블라토프는 대통령궁 즉 크렘린(Kremlin)을 장악할 것까지 지시하였다(Aslund 2007, 122). 한편, 당시까지도 러시아연방의 군은 이 첨예한 정치적 대립의 상황 속에서 어떤 선택을 내리는 것이 온당한지 미처 결정하지 못하고 있었다. 러시아연방 출범 이후 발생한 보혁 간의 정치적 대립이 급기야 헌정위기로까지 이어졌던 그 상당히 긴 시간 내내 군은 눈치만 살피고 있었던 것이다. 그러나 10월 3일 밤과 4일 새벽의 그 긴박했던 시간에 러시아 군도 더는 움직이지 않을 수 없었고, 결국 모스크바에 상주하던 특수부대를 투입해 거리를 점령한 후 의사당 건물에 포격을 가하였다. 헌정위기의 상황 속에서 군은 엘친과 행정부 쪽에 줄을 서는 편이 정치적으로 더 안전할 것이란 최종적 판단을 내렸던 것이다. 비록 군의 이 같은 전격적 개입 결정으로 인해 약 150여 명이 사망하고 1,000명 이상의 사람들이 부상을 당하는 등 참사는 다소간 더 이어졌지만, 행정부와 입법부 사이의 지났했던 정치적 갈등 및 교착, 그리고 이에 따른 헌정위기의 상황 또한 마침내 일단락될 수 있었다. 10월 4일 루츠코이와 하즈블라토프를 위시한 반엘친파 의회측 지도자들은 모두 체포·연행되었다(Aron 2000, 552-553).

이어서 러시아에서는 엘친이 포고령을 통해 예정했던 대로 1993년 12월 12일 새 헌법의 채택을 위한 국민투표가 실시되었다. 국민투표 결과는 투표율 54.8%에 찬성률 58.4%로 집계됐으며, 엘친측에서 사실상 일방적으로 제안한 이른바 ‘1993년 헌법’이 결국 새 헌법으로 확정되었다. 러시아연방의 ‘1993년 헌법’의 가장 두드러진 특징은 물론 대통령 권한의 대폭적인 확대·강화에 있었다. 반면, 행정부에 대한 입법부와 사법부의 견제 능력은 이전에 비해 현저하게 위축되었다. 비록 본 정부형태의 운영에 있어 프랑스식 준대통령제적 작동의 가능성도 전혀 없다고만은 볼 수 없지만(이선우 2015), 본 헌법은 제안 시점부터 이미 다양한 방면에서 독재의 위험성이 상당하다는 지적을 받아야만 했다(Shevtsova 2000, 32-39). 그럼에도, 엘친은 소련 붕괴 이후 위기에 처한 러시아를 구하고 경제위기 등 국난을 이겨내기 위해선 강력한 통치력과 구심력이 필요함을 역설했고, 만약 자신이 제안한 헌법안이 부결될 시 이미 유혈분쟁까지 동반했던 국가는 또 다시 무정부 및 내전의 상태로 접어들지 않을 수 없게 될 것임을 들어 국민들을

설득하였다(이홍섭 2001, 254). 그리고, 비록 국민투표 결과가 압도적 차이를 보이며 행정부측의 개헌안을 찬성하는 쪽으로 나오진 않았지만, 엘친측의 원안이 그대로 통과되는 결과로 이어졌다.

이렇게 볼 때, 1993년 러시아의 헌법개정 과정은 기존 헌법의 균형 상태를 깨뜨리는 체제전환의 격변 속에서 주요 정치행위자들의 이해관계의 분포 및 인식의 변화가 발생함에 따라 시작되었다고 할 수 있다. 즉, 체제전환으로 헌법의 제도적 효력이 불확실해진 상황하에서 대통령은 대통령대로 의회는 의회대로 양측 다 자신을 최고주권기관으로 인식하고 있었던 것이다. 이후 이 정치행위자들은 그들 간 상호작용의 제도적 틀을 각자에게 유리해지도록 변화시키고자 시도했고, 따라서 대립적인 개헌 정국 또한 계속 확대·재생산되지 않을 수 없었다. 그런데 1993년 10월의 헌정위기가 기존의 러시아 헌법상에 내포돼있던 이해관계, 사상적 기반, 역사적 규범 등을 결정적으로 흔드는 하나의 ‘중대 국면’으로 작동하자, 비로소 개헌의 가능성이 극대화될 수 있었던 것이다. 그리고 이 ‘중대 국면’으로서의 헌정위기가 폭력적으로 해소되는 과정에서 엘친은 일시적으로나마 압도적인 권력을 확보할 수 있게 된 반면, 최고회의를 필두로 한 ‘거부권 행사자’의 목소리는 순식간에 억제되었다. 즉, ‘중대 국면’ 속에서의 승자인 엘친이 전면적인 개헌의 주도권을 쥌 수 있게 되었던 셈이다. 이는, 러시아의 1993년 개헌 사례와 관련해, 앞서 이론적 분석틀에서 제시한 ‘일방형’ 개헌의 주요 필요조건이 충족되었음을 의미했다. 상기한 엘친의 대국민 설득이 성공적이었던 그렇지 않았건, 또는 엘친에 대한 순지지세가 다수였건 그렇지 않았건, 당시의 예외적 상황 속에서 어차피 반대파의 거부권은 발휘될 수 없었기 때문이다.

그러나 1993년 헌정위기와 그 직후 이어졌던 비일상의 예외적 정국이 종료되자, 러시아에선 신생민주주의 국가에서의 일상적인 대립적 정치 환경이 다시금 복원되었다. 개헌 정국 당시 엘친과 강하게 대립했던 구세력의 일부 또한 곧 그 세를 회복할 수 있었다. 엘친 대통령이 자신의 집권 기간 내내 의회 내 야권 세력으로부터 사사건건 강렬한 반대에 직면해야 했음은 주지의 사실이다(Moser 2001). 이렇게 볼 때, 이른바 ‘중대 국면’이 예외적으로 결과했던 힘의 배분 상태의 비대칭적 조정은 실상 매우 단기적으로만 그 효력이 유지되는 것일 수도 있다. 즉, 러시아의 사례에 비춰볼 때, 만약 엘친이 상기한 ‘중대 국면’ 속에서 부여됐던 예외적 기회를 놓쳤더라면, ‘거부권 행사자’들이 그 세를 일부라도 회복한 상태의 정상적인 정치과정 속에선 전면적인 헌법개정과 같은 수준의 대대적인 제도변화를 성사시키지 못했을 수도 있는 것이다.

V. 결 론

본고는 그동안의 개헌에 대한 정치학적 논의들을 검토한 후 새로운 이론화를 위한 작업의 일환으로 베독(Bedock 2017)의 논의를 수정하여 비교분석을 진행하였다. 본 연구에 따르면, ‘합의형’ 개헌은, 프랑스의 2000년 사례를 통해 볼 때, 국민과 정치엘리트 수준에서의 광범위한 합의 및 개헌과정에 대한 의제통제란 조건하에서 그 성사가능성이 높아질 수 있었다. 예컨대, 프랑스의 경우, 대통령 임기의 단축에 대해 75%의 국민이 이를 찬성하고 인민전선을 제외한 의회 내 압도적 다수가 공히 이에 합의함에 따라, 동거정부 상황이었음에도 불구하고, 헌법개정에 성공할 수 있었다.²⁾ 프랑스에서의 본 개헌은 광범위한 동의기반에 의지한 전형적인 ‘합의형’ 개헌이었으며, 따라서 ‘거부권 행사자’의 수 또는 그 거부권의 강도가 사실상 별 유의한 변수로 작용하지 않았다. 오히려, 광범위한 개헌에 대한 좌우파 간의 합의와 국민들의 지지가 합쳐짐에 따라 이른바 ‘공적 쌍기’의 정치가 성사될 수 있는 환경이 조성되었고 그 결과 개헌이 이뤄질 수 있었다고 할 수 있다.

아울러, 프랑스에서의 헌법개정은, 그 개헌과정이 상당히 복잡함에도 불구하고 대통령임기의 단축 여부로만 그 의제가 한정되었기 때문에, 비교적 용이하게 이루어진 측면 또한 분명했다. 즉, 이 사례는 ‘합의형’ 개헌을 위한 또 하나의 필요조건이라 할 수 있을 소수 이슈로의 의제의 통제가 비교적 잘 이뤄진 경우였던 셈이다. 실제로 프랑스에서는 2000년 이후의 개헌들, 이를테면, 사법권에 대한 개헌, 지방분권에 대한 개헌 등 역시 대체로 소수의 의제들만을 겨냥해 추진되었기 때문에 모두 원활하게 이뤄질 수 있었다.

한편 ‘일방형’ 개헌의 경우, 러시아의 1993년 사례를 보면, 헌법개정을 둘러싸고 더는 정상적인 국정운영이 불가능해질 만큼 심각한 정치적 갈등이 발생했을 시 그 성사가능성이 높아지는 것으로 나타났다. 특히 본 사례는 ‘중대 국면’으로서의 헌정위기가 그간 권력구조를 두고 대립해온 정치세력들 사이의 갈등을 매우 팽팽하면서도 침예하게 만들고, 나아가 결국 어느 시점에는 이들 가운데 어느 한 쪽으로 그 힘의 추가 급격히 쏠리는 결과로 종결됨에 따라 개헌의 가시적 기회가 조성될 수 있음을 잘 예증하였다. 즉, ‘거부권 행사자’의 약화라는 필요조

2) 물론, 이러한 논의와는 별도로, 대선과 총선 사이의 선거주기를 일치시킴으로써 동거정부 출현가능성을 사전에 최소화하는 것이 과연 온당한지에 관해선 근본적인 의문이 제기될 수 있다(이선우 2018).

건이 갖춰지자, 헌법 또한 ‘중대 국면’의 승자인 엘친 대통령의 자기이익이 극대화되는 방향으로 전면 개정될 수 있었던 것이다.

그런데 여기서 주목해야할 점은 ‘중대 국면’에 의해 형성됐던 비대칭적 권력 구도의 유지 시간이 매우 짧았다는 사실이다. 러시아의 경우 역시, 엘친 대통령이 헌정위기 속에서 매우 강한 개헌 주도권을 행사할 수 있게 됐으나, 곧 비일상의 예외적 정국이 종료되고 신생민주주의 국가에서의 일상적인 대립적 정치 환경이 복구되었다. 이렇게 볼 때, ‘일방형’ 개헌의 경우, 대립과 반목이 상대적으로 심한 신생민주주의 국가일수록 ‘중대 국면’ 속의 승자가 해당 모멘텀을 놓칠 시, 다시금 그 성사가능성이 급격히 낮아질 수밖에 없는 패턴이라 할 수 있겠다.

한편, 본 연구는 한국의 개헌 정국과 관련해서도 적잖은 실천적 함의를 제시해줄 수 있다. 사실, 2016년 하반기에 밝혀진 박근혜 정부하에서의 국정농단 사건을 기점으로 한국에서도 이른바 ‘촛불혁명’이 시작되고 박 대통령의 탄핵 및 문재인 후보의 압도적인 대선 승리로까지 이어졌던 바, 실로 오랜만에 정치세력들 간 힘의 균형이 깨지고 정치적 주도권이 한 쪽으로 급속히 쏠리는 상황이 벌어졌었다. 하지만 문재인 대통령의 당선 이후 1년여의 시간이 흐르는 동안 한국의 정치과정은 상당 부분 일상으로 되돌아왔고, 다시금 정치세력들 간의 치열한 갈등을 수반한 이전의 정치 환경으로 회귀하였다. 특히 한국의 경우, 전형적인 승자독식형 대통령제를 유지하고 있는 만큼, 여야 간 갈등과 대립이 일종의 상수로 작용하는 측면도 없지 않다(강원택 2005, 137-164). 따라서 국정농단 사태로 일시적으로나마 비대칭적 힘의 약화 상태에 처했던 야권 세력도 다시금 ‘거부권 행사자’로서의 목소리를 회복할 수 있었던 것이다.

문제는 2018년 3월 문 대통령의 전면적인 헌법개정안 발의가 바로 이러한 상황에서 이루어졌다는 점이다. 본 개헌안은 비록 대통령제적 권력구조를 존속시키고 있었지만, 기본권에서부터 통치구조 부분에 이르기까지 상당히 많은 대목의 변화를 수반한 전면적인 수준에 해당하였다. 그러나 당파적 이해관계의 차이로 인해 국회에선 본 개헌안을 둘러싸고 갈등과 대립이 이어졌고, 결국 이 개헌안은 국회통과의 문턱을 넘지 못했다. 그렇다면, 본고의 학술적 함의에 비춰봤을 때, 한국에서도 역시 ‘촛불혁명’의 헌정위기가 조성했던 ‘중대 국면’ 및 이에 따른 권력구도의 예외적 조정 상황이 소멸되자, 개헌의 성사가능성 역시 축소될 수밖에 없었다고 할 수 있겠다. 만약 문 대통령이 당선 직후 곧바로 헌법개정을 시도했다더라면, 이는 어쩌면 가능했는지 모른다. 그러나 한국의 정치적 환경은 오랜 시간이 흐르지 않아 여야 간 대강의 힘의 균형 상태가 수반된 대립적 정치

환경으로 되돌아왔다. 이는 향후 한국에서 대통령이든 아니면 다른 정치세력이든 어느 한 쪽의 주도하에 전면적인 헌법개정을 성사시키는 ‘일방형’ 개헌이 이루어지기란 결코 쉽지 않을 것임을 강하게 시사한다.

한편, 2018년 3월 발의됐던 문재인 대통령의 헌법개정안에서도 드러난 바처럼, 한국의 정치권은 집권당이든 야당이든 개헌의 기회가 그리 많지 않다고 판단하는 탓인지, 대체로 단일 의제형이 아닌 포괄적이고 전면적인 개헌을 추진하려는 경향을 강하게 보여 왔다. 그러나 이는 되레 개헌의 가능성을 낮추는 데 크게 기여해온 것으로 판단된다. 한국은 국회의 잉여다수의 지지에 더해 국민투표까지 거쳐야 하는 등 개헌과정이 비교적 복잡한 국가에 속한다. 그렇다면 한국의 경우 역시 ‘일방형’ 개헌보다는 ‘합의형’ 개헌을 통할 시에만 그 성공가능성이 높아질 수 있을 것이다. 물론 여전히 신생민주주의의 대립적 정치행태가 잔존하는 데다 현행 대통령제의 승자독식 구조가 개헌에 관한 최소한의 합의조차 어렵게 만드는 측면은 분명히 있다. 그럼에도, 본 연구를 통해 확인되었듯, 국민들의 지지를 확보하는 동시에 개헌 의제를 합의가능한 범주로 좁힐 수 있다면 ‘합의형’ 개헌의 필요조건 충족가능성 또한 꼭 확보되지 못하리란 법은 없다. 결국, 향후 한국에서 어떤 정치세력이든 만약 헌법개정을 성공시키려 한다면 ‘원포인트’ 등 소수의 주요 의제에만 집중하고 이를 바탕으로 한 정치적 설득을 통해 국민의 지지를 고양하는 동시에, 정치권이 합의할 수 있는 여지를 넓혀나가려는 노력을 해나가야 할 것이다. 현재 한국의 정치적 상황 속에서는 ‘합의형’ 개헌 방안 외에는 별다른 헌법개정의 묘수가 보이지 않기 때문이다.

참고문헌

국문 논문

- 강원택. 2005. 『한국의 정치개혁과 민주주의』. 서울: 인간사랑.
- 김종철. 2017. “헌법개정의 정치학: 87년 체제의 평가와 헌법개정의 조건 및 방향.” 『법과 사회』 55, 171-206.
- 김태수. 2007. “프랑스 대통령제의 특징, 변천 그리고 운영의 메커니즘.” 『유럽 연구』 25(3), 135-153.
- 이선우. 2015. “메드베데프-푸틴 양두체제의 제도적 기반: 러시아 정부형태의 준 대통령제적 작동가능성을 중심으로.” 『국제정치논총』 55(2), 259-291
- 이선우. 2018. “문재인 대통령의 개헌안에 대한 평가.” 『EAI 논평』, 1-3.
- 이홍섭. 2001. “러시아의 초대통령중심제.” 『국제정치논총』 41(2), 7-26.
- 장훈. 2011. “개헌 정치의 정치학: 제도변동 이론과 권력구조 개헌의 가능성.” 『21세기정치학회보』 21(3), 307-327.
- 정만희. 2018. “헌법개정논의에 대한 재검토” 『공법학연구』 19(1), 45-82.
- 조홍식. 2009. “프랑스 대통령 임기 5년제 개헌.” 『한국정치학회보』 43(3), 173-193.

영문 논문

- Aron, Leon. 2000. *Yeltsin: A Revolutionary Life*. New York: St. Martin's Press.
- Aslund, Anders. 2007. *Russia's Capitalist Revolution: Why Market Reform Succeeded and Democracy Failed*. Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics.
- Bedock, Camille. 2017. *Reforming Democracy: Institutional Engineering in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Blyth, Mark. 2002. *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*. New York: Cambridge University Press.
- Boutin, Christophe, and Frédéric Rouvillois. 2000. *Quinquennat ou septennat?* Paris: Flammarion.
- Brouard, Sylvain. 2016. “Constitutional Politics: The French Case and Theory-Building.” In Elgie, Robert., Grossman, Emiliano., and Mazur, Amy, eds. *The Oxford handbook of French politics*. New York: Oxford University Press, 219-233.

- Brown, Archie. 1993. "The October Crisis of 1993: Context and Implications." *Post-Soviet Affairs* 9(3), 183-195.
- Buckman, Kirk. 2004. "Divided Government and Constitutional Reform in France and Germany." *French Politics* 2004(2), 25 - 60.
- Bunce, Valerie. 1995. "Should Transitologists Be Grounded?" *Slavic Review* 54(1), 453 - 82.
- Colomer, Josep. 2001. "Disequilibrium Institutions and Pluralist Democracy." *Journal of Theoretical Politics* 13 (3), 235-247.
- Gaffney, John. 2010. *Political Leadership in France: From Charles de Gaulle to Nicolas Sarkozy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hall, Peter A. and Taylor, Rosemary C. R. 1996. "Political Science and the Three New Institutionalisms." *Political Studies* 44(5), 936-957.
- Herrera, Yoshiko. 2001. "The Russian Economic Reform, 1991-1999." Zoltan Barany and Robert Moser, eds. *Russian Politics: Challenges of Democratization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Holmes, Stephen and Sunstein, Cass. 1995. "The politics of constitutional revision in eastern Europe." In Levinson Sanford, ed. *Responding to imperfection: The theory and practice of constitutional amendment*. Princeton: Princeton University Press, 294-301.
- Le, Elisabeth. 2010. *Editorials and the Power of Media: Interweaving of socio-cultural identities*. Amsterdam: John Benjamins Publishing Company.
- Lutz, Donald S. 1994. "Toward a theory of constitutional amendment." *American Political Science Review* 88, 355 - 375.
- Mahoney, James. 2001. "Path-Dependent Explanations of Regime Change: Central America in Comparative Perspective." *Studies in Comparative International Development* 36(1) 111-141
- Manfredi, Christopher P. 1997. "Institutional Design and the Politics of Constitutional Modification: Understanding Amendment Failure in the United States and Canada." *Law & Society Review*, 31(1), 111-136.
- Moser, Robert. 2001. "Executive-Legislative Relations in Russia, 1991-1999," Zoltan Barany and Robert Moser, eds. *Russian Politics: Challenges of Democratization*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Murrell, Geoffrey D. G. 1997. *Russia's Transition to Democracy: An Internal Political History, 1989-1996*. Brighton: Sussex Academic Press.
- Negretto, Gabriel L. 2013. *Making Constitutions: Presidents, Parties, and Institutional Choice in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nester, William R. 2014. *De Gaulle's Legacy: The Art of Power in France's Fifth Republic*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Offe, Clause. 1991. "Capitalism by Democratic Design? Democratic Theory Facing the Triple Transition in East Central Europe." *Social Research* 58(4), 865-892.
- Pierson, Paul. 2000. "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics." *American Political Science Review* 94, 251-267.
- Remington, Thomas F., Steven S. Smith, and Moshe Haspel. 1998. "Decrees, Laws, and the Inter-Branch Relations in the Russian Federation." *Post-Soviet Affairs* 14(4), 287-322.
- Schrameck, Olivier. 2001. *Matignon, Rive Gauche: 1997-2001*. Paris: Seuil.
- Shevtsova, Lillia. 2000. "The Problem of Executive Power in Russia." *Journal of Democracy* 11(1), 32-39.
- Shugart, Matthew S. 1993. "Of Presidents and Parliaments." *East European Constitutional Review* 2(1), 30-32.
- Tsebelis, George. 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Yeltsin, Boris. 1994. *The Struggle for Russia*. New York: Crown.
- 프랑스헌법위원회 홈페이지. 2010. www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/anglais (2018/11/05 검색).

Abstract

The Political Dynamics Behind Consensual and Unilateral Model of Constitutional Amendments: 2000 French Reform and 1993 Russian Reform

Seongjo Kim ■ Kookmin University

Sun-woo Lee ■ Chonbuk National University

Shingoo Kang ■ Ajou University

This study investigates the political dynamics behind constitutional amendments by making a distinction between a consensual and unilateral model of constitutional revisions. These two different modes of reforms entail a set of political mechanisms. Consensual reforms require broad agreement among both citizens and relevant political actors. Consensual reforms are more likely to be adopted when they are proposed as one-dimensional issues just as the 2000 French constitutional amendment on the reduction of the presidential term from seven to five years. Consensual reforms also are associated with credit-claiming strategies. By contrast, divisive reforms are linked with self-interested motivations since leaders are able to choose ‘unilateral reforms’ with narrow agreement. In 1993 Russia constitutional amendment, faced with political turmoil, a leader pushed the constitutional amendment based on the shift of a balance of power.

Key Words: Constitutional amendment, 2000 French constitutional amendment, 1993 Russian constitutional amendment, Constitutional revision, The politics of constitutional amendment

□ 논문접수일: 2018년 10월 20일, 심사완료일: 2018년 12월 18일, 게재확정일: 2018년 12월 18일