

# 이슈브리프



- 개헌과 성평등 – 헌법 제11조 개정방향을 중심으로

박선영 | 한국여성정책연구원 선임연구위원

- 양성평등한 헌법 개정을 위한 헌법개정특별위원회 활동 방향과 과제 :

여성의 낮은 대표성과 추진 과정의 문제를 중심으로

진주원 | 여성신문 기자

# 개헌과 성평등 - 헌법 제11조 개정 방향을 중심으로<sup>1)</sup>

박 선 영

한국여성정책연구원 선임연구위원

## 1. 들어가는 말

지난 달 국회에서 헌법개정특별위원회가 구성되었다. 1987년 개헌 이후 30년 만에 개헌논의가 공식화 된 것이다. 헌법이 국가의 통치조직과 통치작용의 원리를 정하는 최고 법규이고, 국가와 공동체 및 공동체 구성원들의 생활의 근본과 그 질서를 형성하는 근본법이기 때문에 우리 모두는 개헌 과정에 적극적으로 참여해야 한다. 또한 헌법은 일정한 시대 상황과 정치 이념과 가치질서를 반영하는 역사적 산물로서, 헌법이 담고 있는 철학과 내용은 우리 공동체의 모습이기도 하다.

헌법(학)의 기초인 근대 인권론은 모든 사람에게 보편적인 인권이 있다는 것을 전제로 하고 있다. 그러나 근대에 확립된 인권은 이른바 ‘남성·유산 계급’의 권리였고, 여성의 인권은 ‘20.5세기’ 인권으로 불리는 것처럼 20세기 후반에야 실현되었다. 또한 수세기동안 정치와 법 영역에서의 여성의 참여와 역할은 제한적이었다. 이처럼 법은 중립성을 표방하고 있지만, 실제로는 남성중심의 가치관을 반영함으로써 여성의 경험들을 비가시화 시켜왔다.

헌법에서 명시된 조항은 국가 행위의 방향과 다른 개별법의 기본전제가 되는 원리로 작용하기 때문에, 헌법상의 평등권 및 차별금지에 대한 규정은 여성인권향상과 성차별 해소에 지침이 된다. 따라서 개헌에 있어서 성평등 관련 조항을 어떤 방식으로 담을 것인가는 여성의 삶과 밀접한 관계가 있다.

1) 이 글은 박선영·윤덕경·박복순·배은경·석인선·심선희(2007), 「여성인권보장 및 차별해소를 위한 관련법제 정비연구(Ⅰ): 헌법상의 여성관련조항 개정방안」, 한국여성정책연구원의 일부분을 현시점에 맞게 수정·보완하여 2017년 3월 8일에 본원이 개최한 ‘성인지적 헌법 개정을 위한 국제컨퍼런스’에서 발표한 내용을 토대로 집필되었음을 밝힌다.

그동안 이루어졌던 개헌은 대통령의 임기, 연임 여부, 선출 절차 등 주로 정치권력의 분점구조라는 ‘일부 남성국민’의 이해와 요구를 중심으로 이루어져 왔고 이것은 현재 진행형이다. 개헌과정에서 여성들의 적극적 개입이 필요한 이유이다.

개헌의 필요성이 그 어느 때 보다 높은 현재의 상황에서 이 글은 현행헌법의 성평등 관련 조항의 구조와 한계, 외국의 성평등 관련 조항 등을 살펴본 후에 현행 헌법의 성평등 관련 조항의 개정방향을 제언한다.

## 2. 현행헌법의 성평등 관련 조항의 내용 및 한계

### 가. 현행헌법의 성평등 관련 조항의 내용과 구조

현행헌법은 평등에 관한 조항을 여러 곳에서 규정하고 있다. 헌법 전문의 “모든 영역에서 각인의 기회를 균등히 하고”라는 규정을 시작으로, 법 앞에 평등(제11조제1항1문), 성별·종교·사회적 신분에 의한 차별금지(제11조제1항2문), 사회적 특수계급의 금지 및 영전일대의 원칙(동조 제2항, 제3항), 교육의 기회 균등(제31조제1항), 근로관계에서의 성차별금지(제32조제4항), 혼인과 가족생활에서의 양성평등(제36조제1항), 선거와 선거운동에서의 평등(제41조제1항, 제67조제1항, 제116조제1항), 균형있는 국민 경제의 성장(제119조제2항), 지역간의 균형있는 발전(제123조제2항) 등이 그것이다.

현행헌법의 성평등 관련 조항은 제11조의 일반적 평등권을 시작으로 개별 영역에서의 성평등을 별도로 보장하는 구조로 구성되어있다.

헌법 제11조제1항은 “모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든

영역에 있어서 차별을 받지 아니한다”고 하여 근대 헌법의 기본적인 평등의 원칙과 개인을 위한 주관적 공권으로서 평등권을 규정하고 있다. 또한 이러한 성평등의 원칙은 헌법상 각 생활 영역에 따른 개별 평등권조항으로 다음과 같이 구체화되어있다.

첫째, 제34조제3항의 “국가는 여자의 복지와 권익의 향상을 위하여 노력하여야 한다”이다. 이 조항은 여성의 인간다운 삶과 권익향상을 위한 국가의 의무 이행을 촉구할 수 있는 헌법적 근거이다.

둘째, 제32조제4항의 “여자의 근로는 특별한 보호를 받으며 고용·임금 및 근로조건에 있어서 부당한 차별을 받지 아니한다”이다. 여성의 신체적·생리적 특성에 따른 모성보호에 근거한 여성의 근로에 대한 특별보호와 근로관계에서의 성차별금지를 명문화한 규정으로서, 여성의 경제적 생활 영역에서의 평등을 보장하는 헌법적 근거이다.

셋째, 제36조제1항의 “혼인과 가족생활은 개인의 존엄과 성평등을 기초로 성립되고 유지되어야 하며 국가는 이를 보장한다”와 제36조제2항은 “국가는 모성의 보호를 위하여 노력하여야 한다”이다. 이는 혼인과 가족생활 관계에서의 성평등을 보장하는 헌법적 근거이다.

### 나. 현행헌법의 성평등 관련 조항의 한계

위와 같은 현행헌법 상의 성평등 관련 조항이 갖는 문제는 다음과 같다. 우선, 성평등이 일반적 평등권 속에 포함되어 차별금지에 그치고 있어, 실질적 평등을 보장하기에는 한계가 있다는 것이다. 성평등은 개인 남성과 개인 여성 사이의 평등을 의미하는 것이 아니라 사회적으로 구조화된 불평등의 제거를 의미하므로, 실질적인 성평등의 실현을 위해서는 사회정책적

투자가 동시에 끊임없이 진행될 필요가 있다. 그러나 현행헌법은 평등 개념을 모든 개인들의 “법 앞에 평등”으로 협애하게 규정한 제헌헌법 당시의 조항을 그대로 유지한 채, 소극적인 의미에서 차별의 금지만을 규정하고 있다. 따라서 실질적 평등의 보장을 위해 성평등을 국가목표규정으로 명문화할 필요가 있다.

둘째, 여성을 특별한 보호가 필요한 존재로 규정하고 있다는 것이다. 제32조제4항의 여성근로에 대한 보호와 차별금지 규정은 1987년 개헌당시에 ‘여자와 소년’을 묶음으로 보던 조항구성이 폐지하고, 여자의 근로와 연소자의 근로를 구분한 것이다. 또한 여자의 근로가 단순한 보호의 대상일 뿐 아니라 차별을 받아서도 안 되는 점을 명시하였다. 이와 같은 수정은 1987년 개헌당시에 여성단체의 요구를 받아들인 것인데, 여자와 연소자를 동일한 위치에 두고 배려하던 것에서 벗어나, 제32조제4항을 성평등과 모성보호를 위한 여성 근로의 독립적 조항으로 만들었다는 점에서 의의가 있다.<sup>2)</sup> 그러나 여자의 근로가 특별한 보호를 받아야 하는 이유에 대한 정당한 근거 없이, 단순히 ‘특별한 보호’가 필요하다고 선언하고 있다는 점에서 이 조항은 여전히 여성의 노동력이 노동력의 기준이 되는 남성과 다를 뿐 아니라 남성의 노동력에 미달하는, 열등한 노동력으로 해석될 수 있는 여지를 남겨두었다.

셋째, 여성을 수동적 약자로 위치 짓고, 이들에게 편익과 배려를 제공할 것을 요구하는 온정주의적 모델이 강하게 전제되어 있다는 것이다. 1987년 개정된 현행헌법에서 처음으로 국가가 “여자의 복지와 권익의 향상을 위하여 노력”해야 할 의무가 규정되었다(제34조제3항). 그러나 이 조항은 모든 국민의

인간다운 생활을 할 권리와 국가의 사회보장 및 사회복지 증진 의무를 처음으로 규정했던 제5공화국 헌법 제32조의 연장선에 있는 것으로서, 어디까지나 사회보장 및 사회복지 차원의 내용이다. 즉, 국가가 적극적인 의미에서 성평등 실현을 위하여 노력해야 한다는 의무를 규정했다고 보기 어렵다. 오히려 “생활능력이 없는 국민”에 대한 국가의 보호만을 특기하였던 제5공화국 헌법과는 달리, 현행헌법에서는 국가가 “여자의 복지와 권익의 향상을 위하여 노력하여야 하고(제3항)”, “노인과 청소년의 복지향상을 위한 정책을 실시할 의무”를 지며(제4항), “신체장애자 및 질병, 노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 국민”에게 법률이 정하는 바에 의해 보호를 제공(제5항)해야 한다고 뭉뚱그려 규정함으로써, 여성의 지위에 있어서는 후퇴되었다고 해석될 여지도 있다. 즉, 여성이 노인과 청소년, 그리고 ‘생활능력이 없는 국민’과 동일한 지위에 놓이게 됨으로써, 여성들은 국가가 제공하는 복지의 수혜자 범주로만 재현되고, 국민의 일원으로서 정치, 경제, 사회의 각 분야에 평등하게 참여하는 주체로서의 역할이 잘 드러나지 않게 되었다. 또한 여성의 복지와 권익을 여성들의 사회적 기여와 가치에 대한 인정의 차원으로 발전시키지 못하고, 국가가 일방적으로 제공하는 시혜적 차원의 문제로 축소함으로써, 국가의 의무를 사회적으로 구조화된 성불평등의 교정으로 확대시키는 패러다임 전환을 가로막았다는 지적도 가능하다. 국가가 여성들을 평등한 주체로 인정하고 이들에게 평등권을 보장하기 위해 노력할 것을 촉구하기보다는, 여성들을 수동적 약자로 위치 짓고 이들에게 편익과 배려를 제공할 것을 요구하는 온정주의적 모델이 강하게 전제되어 있다.

2) 이은영(2006), 『법여성학강의』, 박영사, 43-44쪽.



결국, 헌법은 여성을 남성과 동등하게 성별과 무관하게 국민으로서 모든 헌법적 권리를 향유할 평등한 주체로서 위치 짓는 것이 필요하다.

### 3. 주요 국가 헌법의 성평등 관련 조항

주요 국가 헌법의 성평등 관련 조항을 유형화하면 아래와 같다.

#### 가. 일반적 평등원칙과 성별 등을 이유로 하는 차별 금지를 통해 성평등을 보장하는 유형

성평등을 일반적 평등원칙과 성별 등을 이유로 하는 차별 금지를 통해 보장하는 유형으로서, 일본, 이탈리아, 스페인, 인도, 르완다 등의 국가가 이 유형에 해당된다. 이 유형 중에는 가족, 노동, 정치 등의 영역에서의 성평등을 위한 개별 평등권 조항을 별도로 가지고 있는 경우가 많다.

일본의 경우는 “모든 국민은 법 앞에 평등하고 인종, 신조, 성, 사회적 신분, 문지에 의해 정치적, 경제적, 사회적 관계에 있어서 차별받지 않는다”고 일반적 평등권과 성별 등을 이유로 하는 차별금지를 선언한 후에 참정권, 가족생활에 있어서 성평등을 별도로 보장하고 있다. 이탈리아 역시 모든 시민의 법 앞의 평등과 성별, 인종 등에 의한 차별을 금지하고, 노동영역에서의 성평등, 공직 취임에 있어서 성평등과 적극적 차별시정조치, 혼인에 있어서 성평등을 별도의 규정을 통해 보장하고 있다. 르완다의 경우에는 국민의 평등보장과 함께 여성과 남성의 평등보장을 위해 모든 조직의 의사결정구조에 30% 이상을 여성으로 구성해야 한다는 실질적 평등을 위한 규정을 두고 있다.

#### 나. 일반적 평등권과는 별도로 성평등을 확정적인 독립 규정으로 두고 있는 유형

일반적 평등권과는 별도로 성평등을 확정적인 독립규정으로 두고 있는 유형이다. 이 유형에 속하는 국가 중에는 성평등을 별도로 규정하는 것으로 그치는 경우와 특정 영역에서의 성평등을 위한 개별 성평등 조항을 함께 두고 있는 국가로 나누어진다.

벨기에의 경우는 모든 국민의 법 앞에 평등과 함께 성평등을 별도의 독립 규정을 통해 보장할 뿐 아니라 공무원취임에 있어서의 성평등을 별도의 조항을 마련하여 보장하고 있다. 캐나다의 경우에는 법 앞의 평등과 함께 성별 등을 이유로 한 차별금지, 실질적 평등을 위한 적극적 차별시정조치 규정과는 별도로 “헌장에 열거된 권리 및 자유는 남성과 여성에게 동등하게 보장”된다는 규정을 통해 성평등의 원리를 보다 명확하게 제시하고 있다. 이 유형에 속하는 국가에는 러시아, 벨기에, 브라질, 중국, 폴란드, 북한, 필리핀, 캐나다, 프랑스 등이 있다.

#### 다. 성평등 실현을 국가목표로 규정하거나 적극적 차별 시정조치 실시에 대한 근거를 규정하고 있는 유형

일반적 평등조항과는 별도로 성평등을 독립규정으로 두고, 실질적 성평등을 보장하기 위해서 성평등 실현을 국가목표로 규정하거나 적극적 차별시정조치 실시에 대한 근거를 규정하고 있는 유형이 있다.

이와 같은 규정방식은 성평등 조항을 통해 평등한 기회는 주어졌지만 개인의 능력이나 환경 등으로 인해 기회 자체에 접근할 수 없는 여성의 평등한 기회를 보장하기 위한 것으로, 형식적 평등의 한계를 극복하기 위한 것이다. 이 유형에 속하는 대표적인 국가 중 스위스는 하나의 조문 안에 모든 인간의 법 앞의

평등과 차별금지, 성평등과 양성의 법률상 및 사실상의 평등을 확보해야 한다는 것을 명확하게 규정하고 있다. 독일의 경우에도 하나의 조문 안에 별도의 항을 통해 일반적 평등권, 성평등권을 규정하고 있고, 성평등은 남성과 여성의 평등권과 함께 후문에 “국가는 여성과 남성의 동등한 권리가 현실적으로 달성되는 것을 촉진하고 현실에 존재하는 불이익을 제거에 노력해야 한다”는 국가의 목표규정으로서의 실질적 성평등조항을 두고 있다. 유럽연합의 경우에도 일반적 평등권, 차별금지, 성평등을 별도의 조문으로 규정하고 있고, 성평등을 별도로 규정하고 있는 조항의 후문에 평등원칙에 적극적 차별시정조치가 포함됨을 명시하고 있다.

#### 4. 현행헌법의 성평등 관련 조항 개정방향

##### - 국가목표규정으로서의 실질적 성평등 실현

앞서 살펴본 주요국가 헌법의 성평등 관련 조항은 법 앞에 평등이라는 일반적 평등원칙을 통해 성평등을 보장하는 것에서 성평등을 별도의 규정으로 보장하는 형태로 변화되어왔다. 더욱이 몇몇 선진적인 국가들에서는 남녀 간의 실질적 평등을 위한 조치의 실시를 국가목표로 규정하거나 실질적 평등을 위한 적극적 차별시정조치 실시에 대한 헌법적 근거를 제공하는 조항을 가지고 있다.

우리나라의 경우에도 일반적 평등권과는 별도로 성평등을 확정적인 독립규정으로 추가하는 것을 통해 성평등을 국가의 목표규정으로 명확하게 하는 것이 필요하다.<sup>3)</sup> 실질적 평등을 위해서는 차별을

금지하는 것에 그치는 것이 아니라 구조화된 차별을 해소하기 위한 국가의 적극적인 노력이 필요하기 때문이다. 문제는 실질적 성평등을 어떤 내용과 형태로 담아낼 것인가이다.

현행헌법의 성평등 보장 방식이 갖는 한계, 즉 실질적 평등을 보장하고 있지 않다는 한계를 극복하기 위해서는 현행헌법 제11조에 ‘국가는 남녀의 실질적 평등을 촉진하고 불평등 제거를 위한 정책을 실시 할 의무를 진다’고 성평등 조항을 추가하는 것을 통해 성평등의 실질적인 실현을 국가의 목표로 명시하는 것이 필요하다.

성평등이 국가목표규정으로 존재한다는 것은 국가에게 양성의 실질적 평등을 실현하고 현존하는 차별을 제거하는데 가능한 모든 조치를 취할 의무를 부과하는 것으로, 이른바 ‘보편적 평등론’이 가지는 한계를 극복할 수 있다. 또한 국가목표규정은 국가 활동의 지침과 지시가 되며, 아울러 입법과 행정입법의 해석근거가 된다. 따라서 성평등을 국가목표규정으로 명시한다면, 성평등이 단순히 선언적 의미에 그치는 것이 아니라, 국가행위의 방향을 설정하고 실질적 과제를 부여하는데 중요한 부분이라는 것을 명확히 한다는 점에서 의미가 있다. 그리고 국가목표규정은 법률의 해석 지침이 되기 때문에 법원과 행정기관은 헌법에 보장된 목적에 위반되지 않게 성평등이 국가목표규정의 실현에 기여하도록 해석하게 될 것이다.

3) 성평등을 확정적인 독립규정으로 추가하자는 견해로는 김철수(2004), “헌법개정의 기본방향”, 「헌법학 연구」, 제10권 제1호, 56쪽; 석인선(2006), “헌법상 여성관련조항의 개정방향에 관한 소고”, 「헌법학연구」, 제12권 제4호, 311쪽 등이 있다.

참·고·문·헌

- 김민정, “여성의 시각으로 본 한국 헌법”, 『법률행정논집』 (서울시립 대학교), 2006.2., 제 13권
- 김선욱, “총론: 평등권과 평등지위실현의 과제”, 조형 위음, 『양성평등과 한국법체계』, 이화여자대학교 출판부, 1996
- 김용화, 성인지적 관점에서 바라본 성평등 실현에 관한 연구, 숙명여자대학교 대학원 법학과 박사학위 청구논문(미간행), 2006
- 김철수, “헌법개정의 기본방향”, 『헌법학 연구』 제10권 제1호, 2004
- 박선영 · 윤덕경 · 박복순 · 배은경 · 석인선 · 심선희, 「여성인권보장 및 차별해소를 위한 관련 법제 정비연구(Ⅰ): 헌법상의 여성관련조항 개정방안」, 한국여성정책연구원, 2007
- 박영도, 「독일통일과 기본법개정」, 한국법제연구원, 1995
- 석인선, “헌법상 여성관련조항의 개정방향에 관한 소고”, 『헌법학연구』 제12권 제4호, 2006
- 이은영, 『법여성학강의』, 박영사, 2006
- 이준일, 『헌법학 강의 제6판』, 홍문사
- 정희진, “헌법의 탈식민화와 현실화를 위하여: 한국헌법의 남성성과 국가주의의 문제”, 『제3회 여성의 눈으로 헌법 다시보기』 자료집, 함께하는 시민행동주최, 2005.8.26.
- 조흥석, “헌법 제11조의 평등권 · 양성평등조항 개정방향”, 『헌법학연구』 제12권 제4호, 2006
- 照哉編, 『世界の憲法』 (第3版), 有信堂, 2006
- 리치몬드 대학의 헌법 데이터베이스 <http://confinder.richmond.edu>

# 양성평등한 헌법 개정을 위한 헌법개정 특별위원회 활동 방향과 과제 : 여성의 낮은 대표성과 추진 과정의 문제를 중심으로<sup>1)</sup>

진 주 원  
여성신문 기자

## 1. 서론

역대 많은 대통령이 내걸었으나 번번이 실패했던 헌법 개정 공약을 박근혜 정부가 이어받았다. 또 정치 개혁의 첫 번째 의제로 개헌을 꼽았던 역대 국회의장들처럼 정세균 국회의장도 취임 직후 임기 내 개헌을 주도하겠다고 강조했다. 이후 정국이 한참 혼란스럽던 2017년 1월 5일, 30년 만에 처음으로 헌법개정특별위원회(이하 개헌특위)가 국회 내에 출범해 개헌 논의가 본격화됐다. 역대 정부와 국회가 풀지 못했던 헌법 개정이 올해 본격화될 수 있었던 요인은 자명하다. 근본적인 사회 변화를 실현하기 위해 광장에서 촛불을 든 시민들이다.

시민들이 한겨울 광장을 지키는 동안 당시 원내 교섭단체였던 새누리당<sup>2)</sup>, 더불어민주당, 국민의당은 개헌특위 구성에 합의하고 헌법 개정안을 논의했다. 개헌특위는 정당이 지명한 의원 36명과, 이들이 선정한 전문가 집단인 자문위원단으로 이루어졌다. 그런데 이들은 6개월 간 활동을 목표로 시작했지만 2개월 여 만에 다소간 합의를 이루었다는 입장이다. 개헌특위 소속 의원 일부는 이 내용을 토대로 대통령 선거에서 국민투표에 부치겠다고 주장했다. 심지어 몇몇 정당은 개헌특위와 관련없이 자신들이 만든 독자적인 개헌안을 추진하겠다고 천명하며 국론 분열을 일으키고 있다. 국민적 열망이 담긴 개헌이 이번에도 정쟁의 도구로 전락한 것이다.

이같은 문제는 개헌특위의 탄생 당시 노정돼있었는지도 모른다. 박근혜 전 대통령이 최순실 게이트를 덮기 위해 지난해 10월 24일 국회 시정연설에서

1) 본 글은 필자의 개인적 의견으로 본원의 공식 입장을 대변하는 것은 아님을 밝힘.

2) 본 글의 작성시기는 2017년 3월 초로 당시 당명을 그대로 사용했음을 밝힘.



개헌을 제안하면서 시작됐기 때문이다. 이후 12월 12일 새누리당, 더불어민주당, 국민의당이 특별위원회를 설치하기로 합의했다. 이로써 1987년 이후 국회 차원에서 처음 개헌을 위한 기구가 구성됐고 올해 1월 5일 첫 회의를 연 이후 헌법 개정 논의를 진행하고 있다. 그러나 이같은 개헌 작업은 박 전 대통령 탄핵 과정에 이목이 집중되면서 국민들의 관심에서 잠시 벗어나 있었다.

헌법 개정은 국민의 뜻이었으나, 탄핵 과정을 거치면서 그 무게감이 달라졌다. 특히 그동안의 개헌 과정이 정치적 이해관계에 따라 소수가 주도한 하향식 개헌이었다는 문제의식에, 국민이 국가의 주인이라는 명제가 현직 대통령의 탄핵을 이끌어내면서 새삼 입증됨으로서 개헌 논의 역시 국민이 주체가 돼야 한다는 목소리가 크다. 개헌특위 위원장을 맡은 이주영 위원장 또한 과거의 개헌에 대해 “국민적 공감대 형성이나 충분한 의견 수렴이 이루어지 못했던 것이 사실”이라고 밝히며 상향식 개헌을 하겠다고 여러 차례 말했다.

국민에 의한 상향식 개헌 방식은 특히 여성에게 의미가 크다. 차별과 배제를 낳는 모든 조건에서 벗어나 여성이 국민이라는 정체성만으로 동등하게 그 과정에 참여할 수 있기 때문이다. 거기에는 어떠한 논리도 필요없다. 그 개헌은 남성이 써내려온 헌법의 지배를 받아온 여성의 시각을 담는 작업이다. 박선영 박사는 “개헌 과정에서 여성이 주체적으로 개입한다는 것은, 각 성별이 가지는 차이와 경험을 토대로 헌법을 새롭게 읽어내는 것을 의미한다. 이를 통해 헌법의 가치 규범을 새롭게 만들어 나감으로써, 헌법의 변화가 현실 속의 여성의 삶에 중요한 영향력을 행사하도록

하기 위함”이라고 말했다.<sup>3)</sup> 그동안 여성계는 헌법 조항을 젠더적 관점에서 분석하고 대안을 마련해왔다. 선언적인 평등이 아닌 차별을 해소하기 위한 적극적 조치를 담아야 한다는 것이 공통된 의견이다.

이 글에서는 헌법 조항 등 내용은 배제하고, 개헌 특위의 운영 방식을 살펴봄으로써 국민의 절반인 여성이 어느 정도 참여했는가를 살펴보고자 한다. 이를 통해 앞으로 개헌특위의 과제는 무엇인지 간단히 짚어보고자 한다. 이와 함께 최근 여성계는 헌법 개정 과정을 위해 어떤 활동을 했는지 정리했다.

## 2. 국회 헌법개정특별위원회 출범

### 가. 개헌특위와 자문위원단에서 여성의 낮은 대표성

국회 개헌특위와 자문위원단은 구성되자마자 국민의 다양성을 반영하지 못했다는 점과 여성의 낮은 대표성이 문제로 제기됐다.

개헌특위는 각 정당이 추천한 36명의 의원으로 구성됐으나 이중 여성은 더불어민주당 이언주·정춘숙 의원 2명으로 전체의 5.5%에 그쳤다. 정 의원은 이주영 위원장에게 “앞으로 자문위원이나 참여하는 국민들을 구성할 때 반드시 성비를 고려해 달라. 외부에서 여성이 지나치게 적다는 지적을 받았다. 인구의 절반이라는 점, 한국 사회의 미래 등(을 고려해달라)”고 요구했다. 이에 이주영 위원장은 “깊이 명심해서 반영하겠다”고 답변했다.

그러나 한 달 후 학계, 법조계 등의 전문가들로 구성된 개헌특위 자문위원단에도 여성은 전체 53명 중 8명뿐이다. 이 위원장은 성별 불균형 문제를 공개

3) 박선영, “개헌논의와 성평등: 현행 헌법의 성평등관련조항 개정방향”, 『헌법과 성평등 관련 법률 향후과제』 p.35-36, 2008.

적으로 지적받았음에도 자문위원회 구성에 성별을 고려하지 않은 것으로 보인다. 2월 2일 회의에서 자문위원회 구성을 설명하며 “국민과 함께하는 상향식 개헌”이라는 취지에 맞게 개헌 관련 활동을 활발히 해 온 시민단체·학계·연구단체에서 추천한 인사를 망라하고 지역적인 안배도 고려해서 선정했다”고 말한 사실에서 알 수 있다.

자문위원 내부에서 성별 불균형 문제 지적도 잇따랐다. 여성계를 대표해 선정된 신필균·김은경·박진경 자문위원은 물론이고, 박갑주 자문위원도 문제를 제기했다. “개인적인 이야기지만 저희 집사람이 어떤 단체의 여성위원장 출신으로 자문위원 구성 이야기를 듣고 나서 아쉬움을 넘어서 약간 분개를 했다”면서 “53명의 자문위원 중에서 여덟 분이면 15%밖에 안 된다. 사회적 성비와는 전혀 맞지 않다. 혹시 개선될 수 있는 방법이 있으면 개선되었으면 좋겠다”고 말했다.

이러한 성 불균형적인 개헌특위는 소위 배정에서도 문제가 됐다. 개헌특위 자문위원들이 기본권·총강 분야에 편중됐기 때문이다. 총 6개 분과의 인적 배치를 성별로 보면, 공동위원장인 김선욱 교수를 제외한 7명의 여성 자문위원들은 기본권·총강 분야 5명으로 편중됐다. 반면 경제·재정 분야 1명, 정당·선거 분야에 1명이 배치되었고, 지방분권, 정부형태, 사법부 분야에는 여성위원이 전무한 상태다.

박진경 자문위원도 “지금 기본권에는 여성분들이 몇 분 계시는데 다른 분야에는 여성이 전혀 없는 데도 솔한 것 같다. 그쪽에 조금 더 충원할 수 있으면 함께 여성들을 채워서 논의해 주셨으면 한다”고 건의했다.

#### 나. 개헌특위 논의 과정의 문제

그렇다면 이렇게 불균형적으로 구성된 개헌특위가 여성을 포함한 일반 국민의 목소리를 담아내고 공감대를 형성하는 상향식 개헌을 위해 어떤 노력을 했을까. 결론부터 말하면 크게 눈에 띄지 않는다.

자문위원단 모집 절차부터 이름만 공개모집이었지, 사실상 폐쇄적이었다. 30년 만의 개헌을 논의한다고 하면서 국회 홈페이지 내에 모집 공지를 한 게 전부였기 때문이다. 게다가 개헌에 관심이 있는 80여 개 단체 및 기관에서 총 296명의 후보를 추천받았다고 밝혔다. 국민의 참여를 도모할 의지가 있었다면 시민단체나 기관만이 아니라 더 많은 국민이 인지하고 참여할 수 있도록 인터넷 포털사이트나 TV나 신문 광고 정도는 시행할 수 있지 않았을까. 이 결과 꾸려진 자문위원단은 성별로는 남성, 지역적으로는 수도권, 직업적으로는 학자나 법조인 또는 정치인 출신, 평균 연령 50대 등으로 특징지어진다.

또 헌법 개정을 논의하는 과정 자체도 폐쇄적이었다. 김선욱 자문위원장은 2월 10일 ‘성평등과 헌법’ 토론회에서 “국회 개헌특위가 특히 상향식 헌법 개정을 하겠다고 밝히고 자문위원회를 만든 만큼 이번 개정은 국민이 민주주의의 주인이라는 것을 실천하는 것”이며 “헌법 개정에 내용도 중요하지만 그 과정을 통해 헌법에 대해 더 많이 인식하고 함께 공부하는 기회가 됐으면 좋겠다”고 말한 바 있다.

그러나 헌법 조문을 구체적으로 논의하는 소위원회 회의부터 비공개로 진행됐다. 이상민 의원은 3월 13일 11차 회의에서 “이게 외부에 알려지는 것은 국회 방송을 통해서 하는 전체회의밖에 없고 분과회의는 외부에 대외적으로 비공개로 하고 있고 그러면 이게 제대로 논쟁이 이루어집니까?”라고 비판했다.

회의 기간과 횟수도 지나치게 적었다. 개헌특위가

1월에 출범했음에도 2월부터 개헌특위·자문위원단 내부에서 '진행 상황이 빨라 3월이 지나면 큰 틀에서 내용을 바꾸는 건 쉽지 않을 것'이라는 얘기가 흘러 나왔다. 그렇다고 회의를 자주 열었던 것도 아니다. 구체적인 내용을 논의하는 2개 소위원회는 2개월이 넘도록 각각 4~5차례씩 논의하는데 그쳤다.

개헌특위는 이 과정에서 국민과의 소통에도 이렇다 할 노력을 기울이지 않았다. 자문단이 구성되기 전 공청회 2회, 간담회 1회를 개최한 것이 전부다. 게다가 여기에 참가한 이들 대다수가 자문위원 후보군이었다는 점에서 평범한 일반 시민의 목소리를 들을 공식적인 기회는 없었던 셈이다.

언론 홍보도 제대로 이뤄지지 않았다. 이채익 의원은 11차 회의에서 개헌의 공감대를 형성하기 위해 특위 차원에서 대언론 홍보에 적극적으로 좀 나서달라고 건의했다. 그러나 이주영 위원장은 "대통령선거 국면 때문에 관심이 이동해서 개헌특위에 취재진이 거의 없다"고 답변하는데 그쳤다. 국민의 관심에서 멀어져 있음을 인정한 것이다.

### 3. 성평등 조항 관련 논의 과정

현재 개헌특위에서 여성의 수적 열세로 성평등 관점에서의 헌법 개정 논의는 제한적으로 이루어지고 있다. 구체적으로는 기본권 내 성평등 관련 조항인 11조 제1항, 제32조 제4항, 제34조 제3항, 제36조 제1항, 제36조 제2항과 관련한 수정, 삭제, 신설 등에 관해 논의하고 있다. 게다가 기본권 담당 분과에서조차 당 성평등 문제에 관심을 가진 의원 자체가 많지 않을 뿐만 아니라 불평등한 상황에 왜곡된 인식을 가지고 적극적 조치를 불필요한 것이라며 반대하는

의원도 눈에 띄었다.

일례로 2월 14일 제1소위 기본권 관련 회의에서 정춘숙 의원이 성평등 조항을 신설하자는 의견을 제시했다. 여기에 이인영 의원은 차별을 특별히 받고 있지 않음에도 실제로 기울어져 있는 문제를 해소하기 위한 적극적 노력이 필요하다는 취지의 의견을 보냈다.

그러자 A 의원은 초등학교 교사와 고시 합격자 중 여성의 비율을 예로 들며 "이미 평등한데 너무 그것을 더 강화한다는 건 문제가 시대적으로 맞지 않은 것 같아요"라고 말했다. 또 B 의원은 "선언적 의미인데 그걸 왜 안 하려고 그래요? 앞으로 남자가 더 손해 봐, 이걸 해 놓아야 남자가 주장을 더 한다니까? 초등학교 선생들 봐요, 전부 여자야... 그것 넣는 게 좋아요. 그래야 군대도 같이 가고 그러지"라는 식으로 성불평등 문제를 축소, 왜곡했다.

그럼에도 다소간의 변화도 있었다. 11차 회의에서 경과보고를 한 김동철 제1소위원장은 △평등원칙 중 차별금지 사유를 현행 '성별, 종교, 사회적 신분' 외에 '인종, 언어' 등을 추가하기로 했고 △성평등 규정을 별도로 신설하는 방안 △동일가치노동·동일임금 원칙을 명시하는 방안에 의견을 모았다고 밝혔다.

### 4. 개헌특위 외 여성계와 그밖의 활동 내용

헌법 개정 과정에서 여성의 개입의 중요성을 보여주는 사례로 르완다가 꼽힌다. 1994년 인종 대학살 이후 과도정부인 국민통합정부가 구성됐고, 새 헌법을 제정하기 위해 2000년 헌법위원회를 발족시켰다. 12명으로 구성된 위원 중 3명이 여성이었다. 이 과정에서 여성단체를 중심으로 한 연대는 헌법에 성인지적 관점을 도입하고 정부조직에 있어서 여성의 대표성을

증가시키기 위한 적극적 차별시정 조치를 제안하는 안을 헌법위원회에 제출했고, 이 안이 반영될 수 있도록 다양한 활동을 전개해 헌법제정 논의 과정에서 영향력을 행사해 성인지적 헌법을 이끌어내는데 중요한 역할을 했다.<sup>4)</sup>

김선욱 자문위원장은 ‘성평등과 헌법’ 토론회에서 여성단체 간 연대의 필요성을 언급했다. “여성단체의 연대가 1970년대부터 가족법 개정을 요구해온 지난한 여정이 2005년에 이뤄졌다. 또 1994년에 성정당제 도입을 위해 생각이 다른 여성 단체들이 여성 이슈 하나로 연대를 이뤄 성공해본 경험이 있다”면서 “성평등과 관련해 지금까지 연구하고 합의된 내용이 새 헌법에 잘 반영되는 성공사례를 또 만들면 좋겠다”고 말했다.

이번 개헌 논의와 관련해서 여성계는 헌법개정 여성연대(공동대표 신필균 이정자, 이하 여성연대)를 중심으로 진행해왔다. 여성연대는 2016년 7월 헌법 개정 논의에 착수해 8개월 간 성평등 관점에서 개헌 방향을 연구하고 있다. 한국여성정치연구소, 여성정치포럼, YWCA 성평등위원회, 복지국가여성연대 등이 논의에 참여했다. 이들은 워크숍 14회와 전문가 초청토론회 3회 등을 거치며 헌법 전문을 포함해 제10장 130조를 검토했다. 이들은 정축숙 의원과 공동으로 토론회를 개최해 학습과 토론을 통해 도출해낸 대안 일부를 발표하기도 했다.

한국여성단체연합은 개헌특위가 진행되고 있는 가운데 지난 1월 25일 성평등 개헌태스크포스를 구성해 논의를 시작했다. 최은순 여성단체연합 공동대표를 필두로 양현아 서울대 법학전문대학원 교수, 조숙현 민주사회를위한변호사모임 여성인권위원장,

박진경 인천대 교수, 신경아 한림대 교수, 이유정 변호사 등이 참여한다. 이들은 4월 중으로 의견을 정리해 제시한다는 계획이다.

이밖에 국회 여성가족위원회는 3월 6일 ‘성평등 실현 및 아동의 권익보장을 위한 개헌방향 모색 토론회’를 개최해 관계자들의 의견을 청취했다. 이 자리에서 논의된 의견을 정리해 추후 개헌특위에 공식적으로 제출한다는 계획이다.

## 5. 성평등 개헌을 위한 개헌특위 과제는?

성평등 헌법을 위해 역할을 자임한 개헌특위 의원들과 자문위원들은 발군의 노력을 하고 있다. 그러나 여성 10명이 남성 79명을 설득해 의견을 관철시키는 작업을 하는 것은 한계가 자명하다. 대신 이들은 양성평등 개헌을 위해 가장 직접적인 방법으로 여성들이 불평등 해소에 관심이 없는 개헌특위 위원들과 자문위원들에게 문제를 제기하는 것이 한 가지 방법이라고 말했다.

그러나 개헌특위부터 스스로 기울어진 운동장을 바로 잡으려는 노력을 해야 한다. 자문위원단에 국민의 절반인 여성을 보강해 여성이 없는 분과부터 추가 배치해야 한다. 국회는 양성평등기본법 제21조 ‘특정 성별이 위원회 위촉직 위원 수의 10분의 6을 초과해서는 안된다’의 적용 대상은 아니지만, 그렇다고 해서 존중하지 않는 것은 초법적 발상이다. 국회 헌법개정특별위원회에 근무하는 조사관은 취재를 하던 2월 당시 국회는 양성법과 관련이 없다며 자문위원단 후보자의 성별 숫자 공개를 거부한 바 있다.

무엇보다 큰 틀에서 볼 때 개헌특위가 진행하는

4) 박선영, 같은 보고서, p.37



개헌이 성사되려면 국민적 공감대를 얻기 위한 상향식 절차와 과정을 지금이라도 거쳐야 한다. 그것은 국민적 열망을 담은 이번 헌법 개정의 기회를 헛되게 하지 않기 위한 책임있는 자세이기도 하다. 탄핵 정국으로 국민의 관심에서 비켜있었던 헌법 개정에 관심을 불러일으키기 위해, 대선에 휩쓸려 개헌 논의가 실종

되지 않게 책임감을 가지고 공론화 방법을 고민해야 한다. 그 방법은 자문위원 확대, 공청회 확대, 언론 홍보, 여론조사 등 소극적 노력부터 헌법 개정을 논의하는 시민의회를 온오프라인으로 만드는 혁신적 방식까지 다양할 것이다. 지금의 국회 개헌특위는 필요조건이지만 결코 충분조건은 될 수 없다.

