

# 헌법개정의 기본방향

## - 새 시대를 위한 지향

협치지향적 권력구조는 특히 국민대표기관인 의회 영역에서 구현되어야 한다.  
정당 간의 첨예한 의견대립이 있더라도 참을성 있게 이를 조정하고 타협하여  
결론을 도출해 낸다면, 정책결과와 그 집행에서 훨씬 강력한 추진력을 얻을 수 있을 것이다.

이현환(아주대학교 법학전문대학원 교수/한국공법학회 회장)



지난 2016년 10월 24일 이후 2017년 5월 현재의 시기 동안 우리 국민들은 엄청난 시대적 변화를 몸소 체험하고 있다. 기가 막힌 국정농단의 적나라한 실체를 목도하고 1500만이 넘는, 촛불이라는 집단지성으로 탄핵을 이끌어내어, 가히 ‘촛불민주주의(candle democracy)’라 불려도 좋을 만큼 세계사에 큰 족적을 남겼다. 이는 단순히 우리나라의 문제만이 아니라 범인류적 관점에서도 새로운 질서의 창출가능성을 보여주는 획기적인 사태가 아닐 수 없다.

20세기를 송가쁘게 달려왔던 우리 국민들은 근대의 질곡이었던 식민시대, 인류사적 대립구도의 결과로 초래된 분단, 동족상잔의 참화이었던 6·25전쟁, 그리고 그에 이은 독재권력의 시대 등 일찍이 다른 어떤 나라도 하지 못했던 쓰라린 경험들을 온몸으로 겪어왔고, 그러한 와중에서도 민주주의와 법치주의 그리고 산업화로 표현되는 경제성장 등을 단기간에 달성하는 등, 세계사상 미증유의 성취를 이루어냈다. 20세기 이전의 삶에서 21세기적 삶으로 변화하는 과정에서 우리 국민들이 겪어야 했던 질곡과 고통은 우리 국민들을 더욱 단련하고 성숙하게 하는 계기이었으며, 더 나아가 21세기에 인류가 처한 다양한 난관들을 극복하는 지혜를 배우고 익히는 기회였다고 생각한다.

이제 새로운 대통령을 선출하여 그로 하여금 국가를 새롭게 일신하는 과제를 수행하게 하고, 나아가 소위 '87체제를 규정하였던 헌법을 개정하여 그동안 우리 국민들에게 질곡과 제약으로 작용하였던 20세기적 적폐를 청산하고 국가공동체를 재구성하여야 하는 중차대한 과업이 우리 앞에 놓여 있다.

이 글에서는 새로운 헌법이 지향해야 할 가치와 이념 그리고 질서원리들을 개괄적으로 짚어보고 이를 구체화하기 위한 기초적 인식틀을 제시해본다.

### 첫째, 20세기적 질서에서 21세기적 질서로

2017년 3월 10일에 있었던 박근혜대통령에 대한 탄핵결정은 박근혜정부 종식 이상의 의미를 가진다고 볼 수 있다. 그 시간적 인식범주에 따라 혹자는 '87년 체제 하에서 보수정권의 종식을 말하기도 하고, 혹자는 5·16쿠데타 이후의 박정희 권력의 종식을 말하기도 한다. 좀더 시간적 범위를 넓히면 성리학적 유교국가이었던 조선이 종말을 고하였다고도 할 수 있다. 왜냐하면 20세기 동안

우리나라는 전근대적·유교적 국가인식을 완전히 극복하지 못한 채, 집권자를 조선시대의 왕과 동일시하거나 공적 영역으로서의 국가영역을 개인보다 우위에 두어 개인을 국가를 위하여 희생하여야 하는 존재로 인식하였기 때문이다.

21세기적 질서의 기본인식은 개인과 국가, 개인과 세계 사이의 기본관계에 관한 획기적인 변화를 요구하고 있다. 과학기술의 발달로 인하여 존재인식의 기반이 완전히 달라지게 되었고, 그에 따라 여기서의 한 개인과 지구 저편의 개인 사이에 상호존성과 상호관련성을 가진 것으로 이해하게 되었다. 이러한 양상은 인간의 삶을 하나의 사회 혹은 국가의 범위에서만 파악할 수 없게 만들고 있으며, 전 세계에 존재하는 다양한 인간들 사이의 공존의 원리를 추구하도록 하고 있다. 만약 어느 한 사회나 국가가 자신들이 가진 가치와 이념 내지 이익을 독단적으로 추구한다면 세계는 끊임없는 대립과 갈등으로 극도의 혼란과 무질서 그리고 불안으로 점철될 것이다.

우리나라가 새롭게 만들어가야 하는 사회와 국가 또한 이러한 21세기적 질서를 적극적으로 수용하고 이를 주체화할 필요가 있다. 이는 우리 국민들에게 내재해 있는 범인류적 가치와 이념을 발견하고 이를 다른 사회 및 국가들과 공유하도록 지향하여야 함을 의미한다.

### 둘째, 수직적 질서에서 수평적 질서로

지나온 20세기적 질서 하에서의 국가권력의 가장 큰 특징은 바로 수직적 질서체계였다는 점이다. 유교국가 조선의 경우는 말할 필요가 없고, 20세기 전반의 식민지 경험 하에서도 권력이 개인의 기본적인 권을 보장하기보다는 식민지통치의 효율을 위하여 억압하고 군림하였음을 부인할 수 없으며, 이러한 권력의 속성은 해방 후 국토분단에 이은 독재권력에서도 그대로 유지되었다. 소위 '제왕적 대통령제'로 불리는 권력구조 하에서 대통령이 우월적 지위에서 입법부와 사법부에 대한 지배력을 극대화하여 수직적 권력구조를 구축하였다. 이는 필연적으로 사회 및 국가 전체의 질서를 수직적 질서로 구성하고 개인을 그 수직적 권력구조 하에 종속되게 하였다.

근대적 헌법국가의 기본구조인 권력분립원리는 분립된 권력 간의 수직적 지배력이 아니라 수평적 균형을 추구하는 원리이다. 따라서 우리나라가 구축해야 할 새로운 질서는 대통령우위적 수직적 질서가 아니라 행정부와 입법부 그리고 사법부 3권 간의 수평적 권력분립과 균형화이다. 이를 통해 사회와 국가 전반에 걸쳐 수직적 질서가 아닌 수평적 질서를 구축하는 것이 우리가 지향해야 할 과제이다.

### 셋째, 국가 우위에서 개인(사회) 우위로

20세기적 유산 중에서 많은 사람들의 뇌리 속에 남아 있는 구호 중의 하나가 「나라를 위하는 국민이 되자」라는 것이다. 이는 국가에 대한 맹목적 충성을 요구하는 유교국가적 유산이기도 하고 독재권력이 늘 강조하는 하나의 이념형이었다. 전체를 위하여 개인이 희생하여야 한다는 맹목적 구호 속에서 개인은 파편화되고 분산화되어 권력의 원천으로서의 국민이라기보다는 통치의 대상이자, 국가를 위하여 자신을 포기하여야 하는 수동적 존재로 인식될 뿐이었다. 국민이 위하여 하는 나라는 먼저 국민을 위하는 나라이어야 한다. 그래야만 국민도 나라를 위할 의무와 가치가 있다. 국민을 위하는 나라는 개인들과 그들의 집합체인 사회의 가치와 이념을 우선적으로 보호하고 지원하며 조성하여야 한다. 물론 나라 자체를 부인하거나 반사회적인 행동으로 개인과 사회의 안전과 질서를 해치는 개인은 보호받을 수 없다. 이는 개인과 사회를 위한 최소한의 안전장치를 국가가 갖추어야 함을 의미하지만, 그 안전장치를 빌미로 하여 개인과 사회를 억압하거나 불안을 조성하여 국가의 권력을 유지하고자 도모한다면 이는 반민주적인 기만술일 뿐이다.

과거 우리나라에서는 국가안보라는 이데올로기를 내세워 국민의 눈과 귀를 가리고 장기집권과 권력의 독재화를 도모했던 정치세력들이 헌법과 법률을 형식화하고 억압의 도구로 활용하였으며, 국민을 자신들의 이익을 위한 소모품으로 전략시킨 쓰라린 경험을 갖고 있다. 이제 새로운 헌법을 통해 국민이 주권자임을 더욱 강조하고 국가가 국민을 위하여 존재한다는 원칙을 더욱 명확히 하여야 할 것이다.

### 넷째, 중앙(집중)지향에서 지방(분산)지향으로

우리나라는 전통적으로 중앙집권적 국가이었지만, 오늘날의 국가는 획일적인 중앙집중형 권력으로는 사회의 다양성과 다원성을 다 담아내지 못한다. 정치·경제·사회·문화·교육·예술 등 사회의 각 영역들이 각각의 독자성을 가지고 자율적으로 행동함으로써 각자의 특성을 최대한 살리고 그에 중사하는 개인들의 삶을 최대한 가치있게 구현할 수 있도록 국가가 지원하고 조성하는 역할을 하여야 한다. 이와 같은 사회영역의 다양성과 다원성은 공간적 영역에서 중앙과 지방 사이의 적절한 권한분배와도 밀접한 관련이 있다.

그동안 우리나라는 서울 중심의 중앙을 중심으로 하여 모든 지방의 역량이 집중되었고, 그에 따라 수도권과 비수도권 사이에 극단의 양극화가 나타났다. 그 결과로 수도권은 비대화로 인하여, 비수도권은 공동화로 인하여 많은 문제를 낳고 있다. 삶의 주체인 지방주민들의 자율권과 자치권을 강화하여 중앙에 집중된 사회의 제 영역들을 지방으로 분산시키고 중앙과 지방이 동시에 발전할 수 있는 기틀을 갖추어야 한다. 이는 중앙권력을 지방으로 분산하고 지방적 자율성을 강화하는 권력의 수직적 분산화를 의미한다.

### 다섯째, 효율성지향에서 합리성·합법성지향으로

우리나라는 식민과 분단이라는 난관에도 불구하고 고도의 경제성장을 이루어 서구의 이론가들에 의해 압축적 근대화라 불릴 만큼 경제성장의 모범으로 인정되고 있다. 그러나 경제성장을 달성하기 위하여 특권과 반칙이라는 비합리적·비법적 수단을 중시하였고 오직 성장만능주의와 경제적 효율성만이 강조되었다. 그로 인해 전체 경제규모는 세계 12위권을 넘나들 정도로 성장하였지만, 부의 편재와 집중으로 말미암아 사회의 경제적 양극화는 더욱 커지는 상황에 처해 있다. 이는 정부주도의 경제성장의 부작용으로서 오늘날과 같이 열린 사회와 합리적 사회에 걸맞지 않은 현상이다.

한 국가의 지속가능한 성장을 위해서는 사회영역의 건전함과 건강성이 우선되어야 한다. 합리성과 합법성에 기초하여 개인과 사회의 제 영역들이 구축될 때에 비로소 국가의 지속가능성이 높아지고 발전의 동력이 창출될 수 있다. 한 사회 내에서 건전한 의견대립과 건강한 비판이 허용될수록 합리성과

합법성이 높아질 수 있다. 마치 새가 좌우 날개로 날지만, 그 날개가 붙어 있는 몸통이 건강하지 않으면 좌우 날개가 무의미해지는 것과 같은 이치이다.

합리성과 합법성의 기본바탕은 곧 인간의 존엄성이다. 아무리 합리성과 합법성이 인정된다 하더라도 인간의 존엄성을 깨뜨리는 결과를 낳는다면, 이는 결코 합리적이라거나 합법적일 수가 없다.

### 여섯째, 대립지향에서 협치지향으로

우리나라 뿐만 아니라 전 세계적으로도 20세기 까지의 세계질서는 대립과 갈등, 배타주의와 종교적 유일근본주의 등으로 끊임없는 분쟁과 혼란으로 점철되어 왔다. 전 지구적 평화와 안정을 위해서는 타 문화와 전통에 대한 존중과 종교적 관용을 통해 상호공존과 협력 그리고 조화를 통한 협치의 시대로 나아가야 한다.

우리나라의 그 간의 정치 및 사회현실에서도 배타적 고립주의와 다름에 대한 불관용으로 말미암아 적지 않은 혼란과 다툼을 보여온 것이 사실이다. 특히 정치 영역에서는 제왕적 대통령제의 영향으로 인하여 생산적인 토론과 타협의 기회를 배척하고 오직 집권자의 안위와 요구만을 관철시키려는 대립적·소모적 양상을 보여왔음을 부인하기 어렵다.

장래에 헌법개정을 통해 권력구조를 변경한다면, 다양한 정치세력 간의 협력과 소통 그리고 견제와 균형을 가능하게 하는 협치지향적 권력구조로 개편하여야 할 것이다. 민주주의가 대립과 충돌을 피하고 다른 상대방의 존재를 용인하면서 정치적 결정을 평화적으로 실현하기 위하여 고안된 원리임을 인정한다면, 협치지향적 권력구조는 우리나라 뿐만 아니라 전 인류에게 요청되는 정치원리일 것이다.

협치지향적 권력구조는 특히 국민대표기관인 의회 영역에서 구현되어야 한다. 정당 간의 참여한 의견대립이 있더라도 참을성 있게 이를 조정하고 타협하여 결론을 도출해 낸다면, 정책결정과 그 집행에서 훨씬 강력한 추진력을 얻을 수 있을 것이다.

### 일곱째, 주변지향에서 중심지향으로

주지하다시피, 20세기 후반기는 2차 대전 후의 냉전적 세계질서로부터 다극적 세계질서로 전화되었고, 21세기에 들어와서는 미국을 중심으로 하는 세계와 중국을 중심으로 하는 세계가 충돌하는 상황이 전개되고 있다. 우리나라는 공간적으로 양

세계의 극단이 첨예하게 충돌하는 지점에 놓여 있고 그에 따라 남북한 공히 양 중심의 세계로부터 영향을 받는 주변적 질서로 규정되고 있다.

대륙과 해양의 양면에 걸쳐 있는 우리나라의 지정학적 위치에서 볼 때 이와 같은 주변적 질서는 어쩔 수 없는 필연적 숙명일 수도 있겠으나, 오히려 우리 자신을 중심으로 하여 자주적·주체적으로 세계를 바라볼 수 있는 위치로 이해할 수도 있다. 오늘날의 과학기술과 정보통신의 발달은 공간적 한계를 넘어선 인식틀과 그에 따른 가능성을 더욱 넓혀주고 있다. 양 중심세계의 가장 극단에 위치해 있는 우리로서는 양 중심세계를 포섭할 수 있는 유일한 위치에 있는지도 모른다. 두 개의 원을 다 담을 수 있는 것은 두 원이 접하는 오직 하나의 점이듯이, 우리나라가 작금의 충돌하는 두 중심세계의 조화와 협력을 이끌어낼 수 있는 지위일 수도 있으므로, 두 세계를 떠안을 수 있는 지혜와 안목을 갖추어야 할 것이다.

### 여덟째, 분열지향에서 통합지향으로

우리 민족과 국가에게 가장 중요한 21세기적 과제를 말할 때, 누구든지 주저없이 통일한국을 말할 것이다. 과거의 우리 역사를 살펴보면, 수천 년 동안 분열되어 급기야 아시아대륙의 끝에 위치한 조그마한 반도의 귀퉁이에서 그것도 분단된 채 쪼그라든 모습으로 남아 있음을 한탄스러워 하게 된다. 수천 년 동안의 역사과정이 분열의 연속이었다면 이제 새로운 시대의 지향점은 통합의 과정이어야 할 것이다. 통합의 과정에 대한 헌법적 뒷받침을 어떻게 할 것인지는 더 많은 연구와 논의를 거쳐야 하겠지만, 분단상태의 극복을 위한 규범적 재구성과 새로운 인식틀이 절실히 요구된다 할 것이다.

위에서 언급한 새 시대의 지향틀이 새 헌법에 어떻게 반영될 것인지는 더 많은 구체적 논의가 필요할 것이지만, 21세기 현재의 시점에서 우리나라가 나아가야 할 방향성과 적실성의 측면에서 어느 하나도 경시되어서는 안될 것으로 생각된다.

덧붙여 바라건대, 열 번째로 개정되는 새 헌법은 어느 정파나 세력이 아니라 국민 전체의 뜻이 반영될 수 있는 「국민회의」의 형태로 이루어질 수 있기를 기대해 본다.