

‘자유민주적 기본질서’와 한국의 헌법 이념:

헌법 전문 개정의 쟁점을 중심으로

문지영*

【요약】

이 연구는 헌법 전문 개정에서 특히 논란의 대상이 되는 핵심 쟁점, 곧 “자유민주적 기본질서” 관련한 쟁점의 의미와 배경을 살펴보고, 장차 전문 개정을 통해 보다 분명하게 제시되어야 할 우리 헌법 이념을 탐색해보는 데 목적이 있다. 정부 수립 이래 대한민국은 자유민주주의 국가를 표방해왔으며, 우리 헌법이 자유민주주의에 입각해 있다는 데 대부분의 헌법학자들이 동의한다. 하지만 그 자유민주주의가 무엇이며 어떻게 규정되어야 하는지에 대해서는 적지 않은 이견이 존재하는 것으로 보인다. “자유민주적 기본질서”를 둘러싼 헌법 전문 개정의 쟁점은 이런 맥락에서 중요한 의미가 있다. 그것은 단순히 용어 선택의 문제가 아니라 헌법 이념으로서의 자유민주주의를 어떻게 규정할 것인가와 관련한 문제가 되기 때문이다. 이런 문제 의식에 따라 이 연구는 우선 전문에 제시된 “자유민주적 기본질서”의 의미를 헌정사 및 헌법 전체의 맥락 속에서 분석하여 그것이 안고 있는 문제점을 드러낸다. 그리고 ‘역사교과서 논쟁’을 중심으로 한 정치적 논쟁의 맥락에서 ‘자유주의적’인 것에 대한 이해의 다양한 갈래를 살펴봄으로써 그것이 헌법상 ‘자유민주적 기본질서’와 어떻게 조응하며 장차 전문 개정의 방향에 어떤 시사점을 줄 수 있는지 논의한다. 이를 통해 헌법 이념으로서의 자유민주주의가 어떤 모습으로 어떻게 제시되는 것이 바람직할지에 대한 고민을 전문 개정의 한 방향을 제시하는 제안으로 발전시킨다.

【주제어】 개헌, 헌법 전문, 자유민주주의, 자유민주적 기본질서, 역사교과서 논쟁

* 숭실대학교 사회과학연구소

** 이 논문은 2018년도 국회사무처 연구용역보고서 「민주공화국을 위한 헌법: 기본 질서와 기본권, 권력구조 연구」에 실린 “자유민주적 기본질서”의 이상과 현실: 헌법 전문 개정의 방향 고찰”을 수정·보완한 것임.

I. 들어가는 말

헌법의 전문은 헌법 제·개정 의의와 주체, 제·개정 과정, 헌법의 지도 이념과 기본 가치 등을 담고 있는 헌법의 머리말이자 중요한 구성 부분이다. 일반적으로 헌법 전문은 헌법 전체의 해석 지침이요 최상위의 헌법 규범이라고 일컬어진다.¹⁾ 헌법 본문과는 달리 법규범 형식으로 기술되어 있지 않은 전문이 “헌법 중의 헌법”²⁾으로 간주되는 까닭은 그것이 전체로서의 헌법이 갖는 규범적 효력의 절차적·실질적 근거를 확보³⁾할 뿐만 아니라 헌법의 기본 이념 내지 기본 원리를 천명하고 있기 때문이다. 현행 우리 헌법 전문은 헌법 제·개정의 주체를 “우리 대한국민”으로 명시하고, 대한민국 임시정부의 법통과 4·19 민주이념의 계승을 천명하며, “조국의 민주개혁과 평화적 통일”을 사명으로 강조한다. 또한 민족단결과 자유민주적 기본질서의 공고화, 국민생활의 균등한 향상·세계평화·인류공영 등의 가치를 표방하고 있다. 대다수의 헌법학 연구들⁴⁾이 우리 헌법의 기본 원리로 꼽는 자유민주주의, 평화통일주의, 민족주의, 복지국가주의, 세계평화주의 등은 이렇듯 전문에 압축적으로 제시되어 있다.

헌법 전문의 이와 같은 중요성을 감안할 때, 헌법 개정 논의 시 전문은 특별한 주목을 요한다. 제10차 개헌 논의에서 특히 전문 개정과 관련하여 제기되는 쟁점은 3·1운동과 4·19혁명 외에 5·18과 6·10항쟁 등의 헌정사적 사건을 추가할 것인가 하는 문제와 “자유민주적 기본질서”라는 표현을

1) 헌법 전문의 의미와 구조, 기능 등에 관해서는 권영성 (2010); 김철수 (2013); 한병호 (2016); 민병로 (2018) 참조.

2) 강경선 (2011), p. 38.

3) 전문은 헌법 제·개정의 주체 및 과정을 명시함으로써 그 절차적 정당성을 확보하는 동시에 제·개정의 취지와 새 헌법을 통해 실현코자 하는 미래 역사의 발전방향을 천명함으로써 실질적 정당성을 확보하고자 한다. 한병호 (2016), p. 67.

4) 특히 김영수 (2000); 강승식 (2012); 김철수 (2013); 민병로 (2018) 참조.

그대로 유지할지 혹은 변경할지에 관한 문제로 좁혀볼 수 있다. 전자는 주요 역사적 사실의 열거가 단순히 헌법의 역사성을 말해줄 뿐 아니라 공동체의 정체성과 헌법의 지향점을 천명한다는 점에서 주목의 대상이 된다. 후자는 좀 더 복잡하고 치열한 논쟁의 가능성을 내포하고 있다. 전문과 총강 제4조에 등장하는 “자유민주적 기본질서”와 제8조 ④항의 “민주적 기본질서”가 상충하는지의 여부를 둘러싼 해석 논란에 더해, 몇 년 전 ‘역사교과서 논쟁’이 단적으로 보여주었듯이 ‘자유민주주의’나 ‘민주주의’나 하는 문제는 대한민국의 성격 내지 지배 이념에 대한 입장 차이를 격렬하게 드러내줄 것이기 때문이다.

이 연구는 이 같은 헌법 전문 개정의 두 가지 핵심 쟁점 가운데 특히 두 번째 쟁점의 의미와 배경을 살펴보고, 장차 전문 개정을 통해 보다 분명하게 제시되어야 할 우리 헌법 이념을 탐색해보는 데 목적이 있다. 정부 수립 이래 대한민국은 자유민주주의 국가를 표방해왔으며, 위에서 언급했듯이 우리 헌법이 자유민주주의에 입각해 있다는 데 대부분의 헌법학자들이 동의한다. 하지만 그 자유민주주의가 무엇이며 어떻게 규정되어야 하는지에 대해서는 적지 않은 이견이 존재하는 것으로 보인다. 이를테면, 한편에서는 ‘극우 보수 세력’이 ‘냉전 반공주의’와 ‘극우 전체주의’를 ‘자유민주주의’로 포장하고 있다며 비판⁵⁾하고, 다른 한편에서는 ‘촛불 세력’이 대한민국의 ‘자유민주주의적’ 헌정 질서를 무너뜨리려 하는 반동적 전체주의라며 비판⁶⁾하는 식이다. 적대적인 세력들이 서로 자유민주주의를 자처하거나 상대가 비非 혹은 반反 자유민주주의라고 공격하는 것이다.⁷⁾ “자유민주적 기본질서”를 둘러싼 헌법 전문 개정의 쟁점은 이런 맥락에서 중요한 의미가 있다. 그것은 단순히

5) 최택용 (2016) 참조.

6) 노재봉 외 (2018) 참조.

7) 최택용 (2016)은 한국 사회의 진보 세력이 ‘자유민주주의’ 프레임을 “도둑맞은” 채 스스로 ‘자유민주주의 세력’ 내지 ‘자유민주주의 정당’을 표방하길 삼간다고 지적하기도 한다. 한국 사회에서 ‘자유주의·자유민주주의’라는 용어 사용을 둘러싼 정치적 동학을 분석한 연구로는 문지영 (2011) 참조.

용어 선택의 문제가 아니라 헌법 이념으로서의 자유민주주의를 어떻게 규정할 것인가와 관련한 문제가 되기 때문이다.

헌법은 공동체 구성원들의 정치적·사회적·경제적·문화적 활동의 지침이자 지도 원리인 동시에 바로 그런 활동의 현실적 결과이기도 하다고 볼 때,⁸⁾ 헌법 이념으로서의 자유민주주의에 대한 구상은 현재 ‘자유민주적’인 것이 어떻게 이해되고 있는가에 대한 고찰과 더불어 그 이상적인 모델에 대한 상상도 필요하리라 생각된다. 따라서 이 연구는 우선 전문에 제시된 “자유민주적 기본질서”의 의미를 헌정사 및 헌법 전체의 맥락 속에서 분석하여 그것이 안고 있는 문제점을 드러낸 다음, ‘역사교과서 논쟁’을 중심으로 한 정치적 논쟁의 맥락에서 ‘자유민주적’인 것에 대한 이해의 다양한 갈래를 살펴보고, 그것이 헌법상 ‘자유민주적 기본질서’와 어떻게 조응하며 장차 전문 개정의 방향에 어떤 시사점을 줄 수 있는지 논의해보고자 한다. 이를 통해 헌법 이념으로서의 자유민주주의가 어떤 모습으로 어떻게 제시되는 것이 바람직할지에 대한 고민을 전문 개정의 방향을 제시하는 제안으로 발전시켜보는 것이 이 연구의 궁극적인 목표다.

II. 헌법 전문 개정의 연혁과 “자유민주적 기본질서”의 헌법상 의미

제헌헌법 이래 9차례 개헌이 이루어지는 동안 전문은 다음과 같이 네 번 바뀌었다.

8) 헌법이 무엇인지에 대해서는 다양한 관점에서의 접근이 존재하며, 어떤 관점을 취하느냐에 따라 헌법 개정 절차나 방식에 대한 입장 및 결과에 대한 평가가 달라질 수 있다. 이 연구는 기본적으로 헌법이 공동체 구성원들의 직·간접적인 참여를 통한 정치적 선택과 합의의 산물이라고 상정한다.

<p>제헌헌법 [제정 1948.7.17]</p>	<p>유구한 역사와 전통에 빛나는 우리들 대한국민은 기미 삼일운동으로 대한민국을 건립하여 세계에 선포한 위대한 독립정신을 계승하여 이제 민주독립국가를 재건함에 있어서 정의인도와 동포애로써 민족의 단결을 공고히 하며 모든 사회적 폐습을 타파하고 민주주의제체도를 수립하여 정치, 경제, 사회, 문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고 능력을 최고도로 발휘하며 각인의 책임과 의무를 완수케 하여 안으로는 국민생활의 균등한 향상을 기하고 밖으로는 항구적인 국제평화의 유지에 노력하여 우리들과 우리들의 자손의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보할 것을 결의하고 우리들의 정당 또 자유로히 선거된 대표로써 구성된 국회에서 단기 4281년 7월 12일 이 헌법을 제정한다.</p>
<p>제5차 개정헌법 [전문개정 1962.12.26]</p>	<p>유구한 역사와 전통에 빛나는 우리 대한국민은 3·1운동의 숭고한 독립정신을 계승하고 4·19의거와 5·16혁명의 이념에 입각하여 새로운 민주공화국을 건설함에 있어서, 정의·인도와 동포애로써 민족의 단결을 공고히 하며 모든 사회적 폐습을 타파하고 민주주의 제체도를 확립하여 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고 의무를 완수하게 하여, 안으로는 국민생활의 균등한 향상을 기하고 밖으로는 항구적인 세계평화에 이바지함으로써 우리들과 우리들의 자손의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보할 것을 다짐하여, 1948년 7월 12일에 제정된 헌법을 이제 국민투표에 의하여 개정한다.</p>
<p>제7차 개정헌법 [전문개정 1972.12.27]</p>	<p>유구한 역사와 전통에 빛나는 우리 대한국민은 3·1운동의 숭고한 독립정신과 4·19의거 및 5·16혁명의 이념을 계승하고 조국의 평화적 통일의 역사적 사명에 입각하여 자유민주적 기본질서를 더욱 공고히 하는 새로운 민주공화국을 건설함에 있어서, 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고 능력을 최고도로 발휘하게 하며 책임과 의무를 완수하게 하여, 안으로는 국민생활의 균등한 향상을 기하고 밖으로는 항구적인 세계평화에 이바지함으로써 우리들과 우리들의 자손의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보할 것을 다짐하면서, 1948년 7월 12일에 제정되고 1962년 12월 26일에 개정된 헌법을 이제 국민투표에 의하여 개정한다.</p>

<p>제8차 개정헌법 [전문개정 1980.10.27]</p>	<p>유구한 민족사, 빛나는 문화, 그리고 평화애호의 전통을 자랑하는 우리 대한민국민은 3·1운동의 숭고한 독립정신을 계승하고 조국의 평화적 통일과 민족중흥의 역사적 사명에 입각한 제5민주공화국의 출발에 즈음하여 정의인도와 동포애로써 민족의 단결을 공고히 하고, 모든 사회적 폐습과 불의를 타파하며, 자유민주적 기본질서를 더욱 확고히 하여 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고, 능력을 최고도로 발휘하게 하며, 자유와 권리에 따르는 책임과 의무를 완수하게 하여, 안으로는 국민생활의 균등한 향상을 기하고 밖으로는 항구적인 세계평화와 인류공영에 이바지함으로써 우리들과 우리들의 자손의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보하는 새로운 역사를 창조할 것을 다짐하면서 1948년 7월 12일에 제정되고 1960년 6월 15일, 1962년 12월 26일과 1972년 12월 27일에 개정된 헌법을 이제 국민투표에 의하여 개정한다.</p>
<p>제9차 개정헌법 [전문개정 1987.10.29]</p>	<p>유구한 역사와 전통에 빛나는 우리 대한민국민은 3·1운동으로 건립된 대한민국임시정부의 법통과 불의에 항거한 4·19민주이념을 계승하고 조국의 민주개혁과 평화적 통일의 사명에 입각하여 정의인도와 동포애로써 민족의 단결을 공고히 하고, 모든 사회적 폐습과 불의를 타파하며, 자유와 조화를 바탕으로 자유민주적 기본질서를 더욱 확고히 하여 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고, 능력을 최고도로 발휘하게 하며, 자유와 권리에 따르는 책임과 의무를 완수하게 하여, 안으로는 국민생활의 균등한 향상을 기하고 밖으로는 항구적인 세계평화와 인류공영에 이바지함으로써 우리들과 우리들의 자손의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보할 것을 다짐하면서 1948년 7월 12일에 제정되고 8차에 걸쳐 개정된 헌법을 이제 국회의 의결을 거쳐 국민투표에 의하여 개정한다.</p>

위 표에서 드러나듯, 문제의 “자유민주적 기본질서”는 제7차 개정 헌법인 유신헌법 전문에 처음으로 등장했다.⁹⁾ 이 점에서 유신헌법은 아이러니하게도

9) 헌법학자들은 대부분 이 ‘자유민주적 기본질서the basic free and democratic order’란 표현이 1949년 제정된 독일연방공화국기본법에서 왔고, 그것은 “나치즘

대한민국의 기본질서가 ‘자유민주적’인 것임을 명시한 최초의 헌법이라고 할 수 있다. 그러나 국가의 기본질서로 헌법이 제시하는 ‘자유민주주의’의 의미에 대한 이해는 그 도입의 역사적 맥락을 살펴보는 데서 출발해야 할 것이다.

제7차 헌법 개정은 대통령을 의장으로 한 비상국무회의에 의해 주도되었고, 기본권의 총체적 억압과 노동권의 심각한 제한, ‘영도적 대통령제’로의 권력구조 개편 등을 핵심 내용으로 한다. 절차적으로도 내용적으로도 극히 반자유민주적인 헌법의 전문에 자유민주주의가 기본 원리로 명시된 역설은 “조국의 평화적 통일의 역사적 사명”에 의해 은폐될 수 있었다. ‘조국의 평화적 통일’을 새로운 헌정 체제 요구의 변으로 내세우며 (‘국가보위에관한 특별조치법’에 의해) 대통령에게 부여된 초헌법적 비상대권을 발동해 계엄 선포와 함께 국회를 해산하고 정당 및 정치 활동을 중지시킨 상태에서 전격적으로 마련한 헌법이었던 점을 감안하면, “... 조국의 평화적 통일의 역사적 사명에 입각하여 자유민주적 기본질서를 더욱 공고히 하는 새로운 민주공화국”에서 강조점이 놓이는 곳은 “자유민주적 기본질서”라기보다 “조국의 평화적 통일의 역사적 사명”이었다. ‘평화통일’은 누구도 부정할 수 없는 오랜 민족적 숙원으로서 정권에 가장 적대적인 세력들에게서조차 지지를 이끌어 낼 수 있는 쟁점이었고, 따라서 이미 상당한 기간 동안 정권 유지에 이용됨으로써 반정부 세력의 반발이 클 뿐더러 일반 국민들 사이에서도 설득력이 떨어져 가고 있던 ‘안보’에 비해 훨씬 유용할 수 있었다. 다시 말해, 유신헌법의 핵심은 안보 이데올로기를 평화통일 이데올로기의 형태로 변형, 강화함으로써 5·16 이래 진행되어 온 개발독재 체제가 ‘남북 대화의 전개를 최대한으로

적 정당과 나치즘적 사고를 하는 인물들의 행위를 방지하는 것을 입법 취지”로 한 것이었다는 데 의견을 같이 한다(이인재 (2011), p. 467). 따라서 그 표현의 기원과 거기서 비롯되는 ‘방어적 민주주의’의 함의를 근거로, ‘자유민주적 기본질서’는 흔히 헌법 이념으로 주장되는 ‘자유민주주의’와 다르다고 보는 입장이 있다. 이와 관련해서는 김명재 (2003); 오수창 (2011); 김철수 (2013); 강화정 (2014) 참조.

뒷받침하고 조국의 평화적 통일이라는 막중한 과제를 달성하기 위함'이라는 명분 아래 안정화할 수 있는 기틀을 마련하는 데 있었다.¹⁰⁾

제7차 헌법 개정이 이루어진 배경과 유신헌법의 목적을 고려할 때, 당시 전문에 등장한 “자유민주적 기본질서”가 이전에 비해 자유주의적 가치를 보다 중시하는 민주주의를 헌법 이념으로 제시한 것이라 보기는 어렵다. 오히려 그것은 자유민주주의의 핵심 원리를 완전히 훼손한 이른바 ‘한국적 민주주의’를 예비한 데 가깝다.¹¹⁾ “새로운 민주공화국”은 자유민주적 기본 질서를 공고히 하되 “조국의 평화적 통일의 역사적 사명에 입각”해서 그리하면 되었기 때문이다. 조국의 평화통일이 당대의 ‘역사적 사명’으로 인식되던 한 국민들은 자유민주적 기본질서가 그 사명을 완수하기에 적절한 형태로 조율되는 것이 불가피하다고 납득할 법했다. 유신시절 ‘민주주의의 한국적 토착화’가 대대적으로 선전되고 또 어느 정도 국민들에게 호응을 얻을 수 있었던 것은 이런 맥락에서였다. 유신정권이 국가안보를 튼튼히 하는 가운데 평화통일을 달성해야 하는 ‘우리나라의 실정’을 내세워 강조했던 ‘한국적 민주주의’는 ‘서양식 민주주의=(가식의) 자유민주주의=사대주의적 민주주의’와 대비되어 정당화되었다.¹²⁾ 요컨대 “조국의 평화적 통일의 역사적 사명”

10) 유신헌법의 핵심이 ‘남북 대화의 전개와 조국의 평화적 통일’이라는 목표 자체보다 그런 목표를 달성하기 위한 ‘효율적이고 강력한 정부를 구축’한다는 데 있었다는 점은 무엇보다 유신헌법의 제안 이유에서 적나라하게 드러난다. 이에 관한 상세 내용은 문지영 (2011), pp. 120-131 참조.

11) 1972년 10월 27일 유신헌법으로의 헌법 개정안을 공고하는 담화에서 이미 박정희는 ‘한국적 민주주의’를 다음과 같이 언급했다. “나는 이 헌법 개정안의 공고에 즈음하여, 이 땅 위에 한시바삐 우리의 실정에 가장 알맞은 한국적 민주주의가 뿌리를 내려 올바른 헌정 질서를 확립하게 되기를 진심으로 기원하면서 우리 국민 모두의 줄기찬 헌신을 촉구하는 바입니다. (……) 지금까지 우리가 걸어온 길은 도리어 안정을 저해하고 비능률과 낭비만을 일삼아 왔으며, 파행과 정략의 갈등에서 벗어나지를 못했습니다. 그 이유는 명백합니다. 그것은 남의 민주주의를 미숙하게 그대로 모방만 하려 했기 때문입니다. 우리는 더 이상 남의 민주주의를 모방만 하기 위해 귀중한 우리의 국력을 부질없이 소모하고만 있을 수 없습니다.” 문지영 (2011), p. 163에서 재인용.

12) 박정희 정권의 ‘한국적 민주주의’ 담론이 보이는 반자유주의적인 성격에 관해서는

에 입각해서 공고화되는 “자유민주적 기본질서”란 새로 자유민주주의를 헌법 원리로 도입하는 것과는 거리가 멀며, 오히려 실제로 이루어진 반자유민주적인 개정 헌법 내용과 조응하는 것이었다.

제5공화국 헌법인 8차 개정 헌법 전문에서 “자유민주적 기본질서”는 더 이상 “조국의 평화적 통일의 역사적 사명에 입각”한다는 조건 없이 모습을 드러낸다. 여기서 “자유민주적 기본질서”가 함축하는 헌법 이념으로서의 자유민주주의는 개인의 기회 균등과 능력 향상, 자유권리와 그에 따르는 책임·의무, 국민생활의 균등한 향상, 세계평화, 인류공영 등의 가치와 연결된다. 제5공화국 헌법이 유신헌법에 비해 대통령의 권력을 약화시키면서 권력분립 원칙에 상대적으로 충실한 권력구조를 제시하는 한편 국민의 기본권 보장과 복지국가주의를 강화했다고 평가받는다는 점에서, 전문의 “자유민주적 기본질서”는 헌법 전반이 지향하는 방향에 상응하는 것으로 보인다. 그런데 흥미로운 것은, 이렇듯 ‘자유민주주의’가 천명되었음에도 그 실질적 내용은 (앞서 요약·제시한 표가 보여주듯이) 제헌헌법 이래 전문이 표명했던 ‘민주주의’와 차이가 없다는 점이다. 현행 헌법 전문은 “자유민주적 기본질서”가 “자유와 조화를 바탕으로” 더욱 확고히 될 것이라고 제시함으로써 그 성격을 좀 더 분명히 드러낸다. 하지만 그렇듯 확고해진 자유민주적 기본질서를 통해 기대하는 바 역시 이전과 별 차이가 없다. 헌법 이념으로서의 자유민주주의는 여전히 자유, 권리, 평화와 함께 균등, 책임, 의무, 공영의 가치를 중시한다. 다만, 현행 헌법은 이전과 달리 전문에서만 아니라 총강 제4조에서 다시 한 번 “자유민주적 기본질서”를 명시한다. “대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일 정책을 수립하고 이를 추진한다”고 말이다. 현행 헌법은 역대 헌법 가운데 처음으로 본문에 ‘평화통일’을 정책으로 수립하고 추진할 것을 규정했는데, 여기서 ‘자유민주적 기본질서’와 ‘평화통일’의 관계는 유신헌법에 제시되었던 것과 역전되어 나타난다. 이제는

“자유민주적 기본질서”가 “평화적 통일 정책”을 수립하고 추진하는 기반이 되어야 하는 것이다.

헌법의 본문에서, 국가가 평화통일 정책을 수립·추진하되 “자유민주적 기본질서에 입각”하여 그리한다고 규정될 때, 그 ‘자유민주적 기본질서’가 함축하는 자유민주주의 의미는 보다 구체적으로 파악될 수 있어야 할 것이다. 전문이 “자유민주적 기본질서를 더욱 확고히” 한다는 국민적 결의·다짐을 선언하는 데 비해, 본문에 명시된 “자유민주적 기본질서”는 평화통일과 관련한 국가의 책무 수행 규정과 관계되어 있기 때문이다.¹³⁾ 하지만 국가의 평화통일 정책이 토대로 해야 하는 ‘자유민주적 기본질서’가 무엇인지는 분명하지 않으며, 일반 국민들 사이에서는 물론 헌법학계 내에서도 합의된 의견이 존재하지 않는다.¹⁴⁾ 나아가, 헌법 제8조④항 “정당의 목적이나 활동이 민주적 기본질서에 위배될 때에는 정부는 헌법재판소에 그 해산을 제소할 수 있고, 정당은 헌법재판소의 심판에 의하여 해산된다.”¹⁵⁾에서 헌법재판소의 위헌정당 심판 및 해산 판결이 “민주적 기본질서”를 근거로 한다고 규정됨으로써 우리 헌법 내에서 “자유민주적 기본질서”와 “민주적 기본질서”가 동일한 개념인지 상이한 개념인지를 둘러싼 논란까지 전개된 바 있다.¹⁶⁾

13) 일반적으로 헌법 전문은 정치적 선언, 호소, 약속 등의 형식으로 표현되는 반면, 본문은 국민의 권리나 의무 또는 국가 기관의 권한을 구체적으로 규정하는 형식을 취한다(한수용 2011; 강승식, 2012).

14) 이를테면, 김명재의 연구(2003, p. 67)는 “자유민주적 기본질서는 적극 실현되고 침해로부터는 반드시 수호되어야 할 헌법상 최상의 규범 가치임에 틀림없다. 이러한 과제를 효과적으로 수행하기 위해서 최우선적으로 필요한 것은 헌법상의 자유민주적 기본질서 내지 민주적 기본질서에 대한 정확한 개념정의다”라는 문제의식에서 출발한다.

15) 이 조항은 4·19혁명 이후 개정된 1960년 헌법 제 13조 ②항에서 다음과 같은 방식으로 처음 도입되었다: “정당은 법률의 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다. 단, 정당의 목적이나 활동이 헌법의 민주적 기본질서에 위배될 때에는 정부거 대통령의 승인을 얻어 소추하고 헌법재판소가 판결로써 그 정당의 해산을 명한다.” 이 조항의 도입 배경 및 의미에 관해서는 문지영 (2007); 이인재 (2011) 참조.

16) ‘자유민주적 기본질서’와 ‘민주적 기본질서’를 서로 다른 개념으로 보는 입장에

이렇듯 ‘자유민주적 기본질서’가 우리 헌법에 등장한 역사적 맥락과 의미 변화를 살펴볼 때, 그것이 제헌헌법 이래 명시되어온 ‘민주주의 제제도 수립’에 비해 내용적으로 의미있는 차이를 보인다고 말하긴 어렵다. 오히려 ‘평화통일’의 역사적 사명’과 결부되어 유신독재의 반자유민주적 현실을 지지하는 명분이 되거나, ‘평화통일 정책’의 단서가 되면서 (‘민주적 기본질서’에 비해) 협의로 해석될 여지를 키우는 역할을 했다. ‘자유민주적 기본질서’라는 표현을 둘러싼 논란은 그것이 헌법에 도입될 당시보다 민주화 이후 신자유주의 시대를 거치면서 점점 가열되었는데, 이는 한국 사회의 정치·경제적 변화 및 그 영향에 대한 서로 다른 입장을 대변하는 것으로 보인다.

Ⅲ. ‘자유민주적’인 것을 둘러싼 논쟁: 민주주의 대 자유민주주의

헌법에 명시된 ‘자유민주적 기본질서’가 헌법학계나 헌법재판소의 검토·해석 쟁점이 되는 차원을 넘어 사회적인 논쟁의 대상으로 부상한 것은 “2004년

서는 ‘자유민주적 기본질서’란 민주적 기본질서 중에서도 서구적 자유민주주의의 개념과 결부된 것만을 가리키며 ‘민주적 기본질서’는 자유민주주의와 함께 (복지와 사회정의를 포함하는) 사회국가원칙까지 내포하는 보다 상위의 개념이라고 주장한다(김철수 2003). 반면에, 두 개념을 동일한 것으로 보는 입장은, 근대국가가 입각해있는 (“형이상학적 정신적 기초”로서의) 민주주의란 “개인의 자유와 그 완미한 발을 그 이념으로 하는 자유민주주의가 아닐 수 없다”는 인식을 근거로 하거나(한태연 1983), 한국헌법이 “자유민주주의에 기초한 사회복지국가원리를 도입하고 있다”는 점을 들어 두 개념에 대한 상호융합적 해석을 제안하기도 한다(성낙인 2017). 한편 김선택(2017)은 헌법 전문의 ‘자유민주적 기본질서’와 제4조의 그것을 각각 국가체제의 의미와 통일정책의 내용적 한계로 달리 해석하면서도, “독일 기본법상 정당금지의 실체적 요건인 ‘자유민주적 기본질서’가 한국 헌법에 ‘민주적 기본질서’라는 용어로 수용된 것이어서 두 개념을 전혀 다른 것으로 파악하기는 어려울 것”이라는 견해를 제시한다. 헌법상의 ‘자유민주적 기본질서’ 개념을 둘러싼 논쟁에 대해서는 김명재 (2003); 민병로 (2018) 참조.

을 전후하여 사회·정치적 차원의 운동으로 폭발적으로 증폭¹⁷⁾했던 이른바 ‘뉴라이트’의 등장¹⁷⁾과 밀접한 관계가 있다. ‘자유주의연대’(2004.11), ‘교과서포럼’(2005.01), ‘뉴라이트싱크벳’(2005.03), ‘뉴라이트전국연합’(2005.11) 등이 중심이 된 뉴라이트 운동은 초기부터 ‘민주주의’보다는 ‘자유주의’를 강조하며, ‘민주주의’ 대신 ‘자유민주주의’를 내세웠다. 예컨대. 자유주의연대 창립선언문은 다음과 같이 시작한다. “우리의 사랑하는 조국, 대한민국이 절체절명의 위기에 빠져 있다. 자유민주주의와 시장경제라는 이념적 정당성과 대한민국 건국의 역사적 정통성이 집권세력에 의해 의문시되면서 국가정체성이 훼손되고 있다.” 2006년 8월 21일 <경향신문>과의 인터뷰에서 당시 자유주의연대 대표였던 신지호는 “뉴라이트와 한나라당과의 관계가 무엇인지” 묻는 질문에 대답하는 중에 자유주의연대가 “자유주의에 기반한 21세기 정당”을 “이상형으로 삼는다”고 언급하기도 했다.¹⁸⁾ 2007년 대선을 앞두고 결성된 ‘뉴라이트정책위원회’가 “대한민국을 ‘선진화체제’로 구축”하겠다는 목표로 발간한 『2008뉴라이트한국 보고서』는 뉴라이트 세력이 지향하는 자유(민주)주의적 정책 대안을 담고 있는데, 그 핵심 내용은 작은 정부·활기찬 시장·교육흥국·통상강국·국익우선의 실용외교·지속가능한 복지 등으로 요약된다.¹⁹⁾

우리 헌법이 규정하는 ‘자유민주적’인 것이 무엇인가를 둘러싼 논쟁이 본격적으로 ‘민주주의 대 자유민주주의’의 형태를 띠고 돌아오른 것은 ‘역사전쟁’이라는 표현²⁰⁾이 극적으로 대변하는 일련의 ‘역사교과서 논쟁’에서였다. 논쟁의 직접적인 발단은 2011년 8월 9일 교육과학기술부(이하 교과부)가 ‘2009 개정 교육과정에 따른 사회과 교육과정’의 고시 단계에서 갑작스럽고도

17) 윤해동 (2012), p. 231.

18) 김종복 (2006), “[경향과의 만남] 신지호 자유주의연대 대표”,
http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=200608211803521.

19) 상세한 내용 분석은 윤해동 (2012); 김정인 (2015) 참조.

20) 당시의 논쟁을 <경향신문>이나 <한겨레21> 같은 언론에서는 ‘역사전쟁’, ‘역사대전’ 등으로 불렀다.

일방적으로 초·중·고 역사교육과정안(한국사 부분)의 ‘민주주의’라는 단어를 모두 ‘자유민주주의’로 변경한 것이었다.²¹⁾ 교과부 장관의 최종 고시안에 대해 ‘역사교육과정개발정책연구위원회(이하 연구위)’는 8월 16일 교과부가 일방적인 역사교육과정 수정을 취소하고 ‘자유민주주의’를 ‘민주주의’로 되돌리도록 요구하는 성명서를 발표했다. 이후 연구위를 비롯한 역사학·법학·교육학·정치학·사회학계 등의 인사들과 한국현대사학회를 중심으로 한 뉴라이트 세력 간에 치열한 논쟁이 전개되었고, 거기에 언론이 가세함으로써 ‘역사전쟁’의 막이 올랐다.

흥미로운 점은, ‘민주주의’ 대신 ‘자유민주주의’를 내세운 한국현대사학회도, 그에 반해 ‘민주주의’로 되돌아가야 한다고 주장하는 연구위도 모두 그들 주장의 근거를 헌법 이념에서 찾았다는 것이다. 당시 논쟁에서 ‘자유민주주의’를 주창하는 이들은 헌법 전문과 제4조의 ‘자유민주적 기본질서’라는 규정이 대한민국의 헌법 이념을 자유민주주의로 제시한다고 보았다.²²⁾ 그런가 하면 연구위 및 ‘역사교육과정개발추진위원회’의 개정안 토론과정에서는 헌법 제1조에 따라 ‘민주주의’와 ‘공화주의’를 대한민국의 이념으로 간주하는 입장이 개진되었고, 8월 16일의 연구위 성명서에서는 “헌법의 ‘자유민주적

21) 이 같은 전격적인 변경의 배경에는 뉴라이트 성향의 연구단체인 ‘한국현대사학회’의 영향력이 있었는데, ‘한국현대사학회’의 연원은 2006년 『한국 근·현대사 교과서』 시안을 발표하고 2008년에는 그것을 토대로 『대안교과서 한국 근·현대사』를 간행했던 ‘교과서포럼’으로 거슬러 올라간다. 윤해동(2012)과 이신철(2013) 등에 따르면, 2011년 7월 19일에 ‘사회과교육과정심의회’가 연구위의 최종안을 승인한 후인 28일에 국사편찬위원회는 한국현대사학회의 「2011 역사교육과정 개정안에 대한 ‘한국현대사학회’의 건의안」을 근거로 ‘민주주의’를 ‘자유민주주의’로 교체한 안을 교육부에 다시 제출했고, 이것이 교과부 장관의 최종 고시안에 그대로 반영되었다. 역사교과서 논쟁과 관련한 상세 논의는 오수창 (2011); 이신철 (2013); 강화정 (2014) 등 참조.

22) 예컨대, 한국현대사학회가 2011년 7월 4일에 국사편찬위원회에 제출한 「건의안」은 “대한민국은 헌법 제4조에 명시된 대로 자유민주적 질서를 지향하고 있는 자유주의 국가인데도 불구하고, 종전의 교과서들에서는 민족주의와 민중주의에 함몰되어 자유주의적인 가치가 뚜렷하게 드러나지 않았던 경향이 있었음을 참작”할 것을 요구하고 있다. 이나미 (2013), p. 61.

기본질서’는 ‘자유롭고 민주적인 기본질서’를 뜻하는 것이지, 좁은 의미의 ‘자유민주주의’에 해당하는 ‘liberal-democratic이 아니라는 점’이 강조되었다.²³⁾ 개정 교육과정의 재개정을 위한 역사학계 중심의 다양한 노력에도 불구하고, 2011년 11월 8일에 발표된 교육과학기술부의 역사교과서 새 집필 기준에는 ‘자유민주주의’로의 변경이 그대로 관철되었는데, 그 근거 역시 “헌법의 ‘자유민주적 기본질서’가 곧 자유민주주의를 의미한다”는 점이었다.²⁴⁾

2011년의 논쟁은 2013년 교학사 『한국사』 교과서(이하 교학사 교과서)의 검정 통과를 전후해서 절정으로 치달았다. 해당 교과서는 한국현대사학회의 전·현직 회장이 주도하여 작성되었던 만큼 2008년에 ‘교과서포럼’이 발간했던 뉴라이트식 현대사 인식이 거의 그대로 반영되었으리라는 우려와 반발의 목소리가 컸고, 최종 검정통과본 교과서가 공개된 직후부터 각계에서 다양하고 강도 높은 비판이 제기되었다.²⁵⁾ 하지만 당시 박근혜 정부 하에서 여당 정치인들이 교학사 교과서를 적극 옹호하는 발언을 내놓았고, 기존의 교과서들이 친북·좌파적 편향을 띠기 때문에 우파적 관점이 담긴 교과서가 필요하다는 지지 입장도 만만치 않았다.²⁶⁾ 교학사 교과서에 대해서는 친일문제와 식민지근대화론 관련 서술에서 드러나는 식민지 시기 역사인식 문제가 주로 강조되었고, 부정확한 사실 서술과 표절 의혹 등 내용적 부실함이 총체적으로

23) 오수창 (2011), p. 11.

24) 윤해동 (2012), p. 244.

25) 교학사 교과서를 분석·조명한 연구는 역사학계 및 역사교육학계를 중심으로 다양하게 제시되었는데, 특히 『역사비평』과 『역사와현실』은 각각 2013년과 2014년에 그 문제를 다룬 일련의 논문을 특집으로 구성했다. 정치권에서는 민주당 교육문화체육관광위원회 소속 국회의원 14명과 정의당 정진후 의원 등이 2013년 9월 2일 교학사 교과서를 “그릇된 역사의식에 기초해 심각한 역사왜곡을 한 반민주반민족 뉴라이트 교과서”로 규정하며 검정 취소를 요구하는 기자회견을 가졌다. 이신철 (2013), p. 27.

26) 교학사 교과서 검정 통과 과정 및 관련 논란에 대해서는 이신철 (2013); 홍석률 (2013) 참조.

거론되는 가운데 2011년 당시의 논쟁에 비해 ‘자유민주주의’로의 용어 변경 자체는 논란의 핵심에서 다소 비껴나 있었다. 하지만 교학사 교과서를 검토한 선행연구들²⁷⁾에 따르면, 동 교과서는 교과부의 새 집필 기준에 따라 ‘자유민주주의’를 강조하여 설명하면서 교과서포럼으로부터 한국현대사학회에 이르는 뉴라이트의 입장을 그대로 반영하고 있다. 그러므로 2011년부터 2013년에 이르는 역사교과서 논쟁이 우리 사회에서 ‘자유민주적’인 것이 어떻게 주장되거나 거부되었는지를 살펴볼 수 있는 적절한 분석 대상이 될 것 같다.

역사교과서 논쟁에서 ‘자유민주주의’를 지지한 뉴라이트 세력이 스스로를 ‘새로운’ 우파라고 자처하며 자신들을 ‘올드’ 우파와 구별하고자 했을 때, 그 차이는 ‘자유주의’에 대한 강조에 있었다.²⁸⁾ 보수 대 진보의 구분선을 따라 민주주의와 사회주의, 반북·반공주의와 친(중)북·공산주의가 중심 세력과 핵심 구호를 바꿔가며 이념 대결을 펼치던 한국 사회에서 (자유민주주의도 아니고) 자유주의를 전면에 내걸고 나선 정치집단은 뉴라이트가 처음이었을 것이다. 여러 연구들이 보여주듯이, 식민지 시기 이래 자주독립을 추구하는 민족해방운동은 ‘민주공화국’을 목표로 새로운 국가를 구상했고, 그 과정에서 언제나 ‘대한민국 인민’의 자유와 권리, 평등에 대한 이상을 표현했지만, 그것을 (민주주의 또는 자유민주주의가 아니라) 자유주의와 연결짓는 경우는 거의 없었다.²⁹⁾ 정부 수립 이후 적어도 1987년까지 한국 사회를 특징지은 반독재 민주화운동 과정에서도 굳이 ‘민주주의’와 구별하여 ‘자유주의’를 주장하거나 ‘자유민주주의’로부터 ‘자유주의’만 떼어내어 강조하는 경우는

27) 이나미 (2013); 이신철 (2013); 홍석률 (2013); 강화정 (2014); 김정인 (2015) 참조.

28) ‘혁신’을 내세움에도 불구하고 뉴라이트의 ‘라이트’로서의 면모는 그들의 ‘자유민주주의’에 대한 인식이 한국 사회에서 ‘보수·우파’를 규정해온 핵심적인 특징이라 할 반북·반공주의와 긴밀히 연결된다는 점에서 잘 드러난다. 이와 관련하여 김정인(2015, p. 268)은 뉴라이트가 “반공주의를 수용함으로써 올드라이트와 반공주의 연대를 구축했다”고 평가한다.

29) 박찬승 (1997); 김영수 (2000); 강정인 외 (2002); 안외순 (2007); 문지영 (2011) 등 참조.

찾아보기 어렵다.³⁰⁾ 반독재 민주화운동 이념이 맑스주의의 영향을 받는 동시에 반미주의의 경향을 띠기 시작한 1980년대 들어서는 자유주의가 부정되거나 극복 대상으로 치부되기까지 했다. 스스로를 ‘진보’로 규정하는 세력은 물론이고 ‘보수’ 세력조차도 ‘자유민주주의’를 내세울지언정 자신들을 ‘자유주의자’로 일컫지는 않았다. 이런 맥락에서 볼 때, 뉴라이트가 ‘자유주의’를 표방하며 나선 것은 특별한 의미가 있다.

문제는 이때 ‘자유주의’의 내용이 무엇인가 하는 점이다. 앞서 언급한 ‘자유주의연대’의 창립선언문이나 ‘뉴라이트정책위원회’의 『2008뉴라이트 한국보고서』는 올드라이트와 비교하여 뉴라이트의 ‘자유민주주의’를 두드러져 보이게 하는 ‘자유주의적인’ 것의 특징을 잘 보여준다. ‘시장경제’와 ‘작은 정부’에 대한 강조 및 ‘친기업’적 경향이 그것이다. 세력화 초기부터 뉴라이트는 국가 주도형 방식에서 시장 주도 방식으로의 경제시스템 전환과 자유무역협정의 능동적 추진을 주장했다. 뉴라이트 학자들은 하이에크(F. Hayek)의 자유시장경제론과 노직(R. Nozick)의 자유지상주의를 근거로 인간을 ‘시장적 존재’로 규정하면서 시민사회적 전통에 기초한 민영화와 자유 시장 시스템의 활성화가 필요하다고 입을 모았다. “뉴라이트는 그렇기에 자유, 특히 경제적 자유를 강조한다. 사유재산과 경제적 자유가 보장될 때 인류사회는 궁극적으로 공정한 분배(실질적 평등)에 가장 근접한 결과를 얻었기에 자본주의 체제를 지지한다”는 주장으로 나아가기까지 했다.³¹⁾ ‘자유주의’를 ‘자유시장경제체제’와 등치시키는 입장은 역사교과서 논쟁의 와중에서도 그대로 드러났다. 예컨대, 2011년에 전국경제인연합회의 지원을 받아 세 명의 뉴라이트 학자가 저술한 『고등학교 한국사 교과서 참고자료』는 그 머리말에서 다음과 같이 주장한다. “대한민국의 경제발전과 그 기반이 되는 시장경제에 대한 비판과 왜곡이 아직도 우리 사회 일각에 남아 있는 것은 매우 안타까운 일입니다.

30) 이와 관련한 상세한 논의는 문지영 (2011) 참조.

31) 이재교, (2006), 「뉴라이트 비판, 표적이 빗나가다 - 정해구 교수의 뉴라이트론에 대한 반론」, 『시대정신』, 겨울호. 김정인 (2015), p. 260에서 재인용.

특히 대한민국의 경제적 번영을 가져온 시장경제제도와 그 속에서 세계 최고 수준으로 성장한 우리 기업들에 대한 잘못된 인식은 대한민국 경제 사회의 미래지향적 선진화에 장애가 되는 수준에 도달했다고 할 수 있습니다.”³²⁾

뉴라이트의 논리를 분석한 연구들이 지적하듯이, ‘자유시장주의’에 다름 아닌 ‘자유주의’를 기치로 한 뉴라이트의 등장은 1990년대 후반 한국 사회에 몰아닥친 ‘신자유주의’의 공세와 분리해서 생각하기 어렵다. 예컨대, 뉴라이트의 역사인식을 분석한 논문에서 윤해동(2012)은 뉴라이트가 “표방하는 자유주의가 ‘시장’과 ‘기업’에 토대를 두고 있다는 점”에서, 그들의 자유주의는 “1980년대 이후 영국과 미국을 중심으로 풍미했던 ‘신자유주의’의 전지구적 유행 속에 자리 잡고” 있었다고 평가한 바 있다. 오랜 기간 지속되어온 개발독재 상황에서 정권을 지지했던 올드라이트 집단은 강한 국가와 국가주도의 경제성장을 당연시했다. 거기에 맞선 반독재 민주화 세력조차, 국가의 민주적 구성을 주장했을지언정, 작은 정부나 시장의 자유를 복지와 사회정의보다 앞세워 요구하진 않았다.³³⁾ 이런 맥락에서, 조세 삭감과 규제 철폐, 민영화를 포함하는 ‘작은 정부·큰 시장’의 비전이란 바야흐로 ‘신자유주의’ 시대에 접어든 한국의 우파를 특징짓는 ‘새로운’ 요소라 볼 수 있다. 요컨대 ‘역사전쟁’으로 폭발한 ‘민주주의’ 대 ‘자유민주주의’ 논쟁에서 ‘자유민주주의’를 지지한 뉴라이트의 ‘자유민주적’인 것에 대한 이해는 기왕의 반북·반공주의에 시장경제주의와 친기업·친재벌적 성장제일주의를 더한 입장에 입각해 있었다.³⁴⁾

32) 박효종 외, (2011), 「고등학교 한국사 교과서 참고자료」, 서울: 전국경제인연합회. 김정인 (2015), p. 265에서 재인용.

33) 문지영 (2011), 7-8장 참조.

34) 김정인 (2015)은 올드라이트와 뉴라이트 간에 반공주의에 대한 태도에서 차이가 있다고 지적한다. 즉, 전자가 반공주의를 절대시하고 북한을 그저 적절 대상으로만 보았다면, 후자는 공산주의가 자유시장경제에 부합하지 않기 때문에 반공주의를 지지하며 남한 민주화의 연장선상에서 북한의 민주화를 도모하는 입장을 보인다는 것이다.

역사교과서 논쟁에서 ‘자유민주주의’가 아니라 ‘민주주의’여야 한다고 주장하는 입장은 바로 이런 뉴라이트적 자유민주주의에 대한 비판에서 출발한다. ‘자유민주주의’를 내세우는 뉴라이트의 논의가 “거의 예외 없이 시장과 경쟁을 강조하고, 북한에 대해 헌법상의 평화통일보다 대결에 치중하고, 복지정책의 확대보다는 그것을 비판하는 방향을 향하고 있다”는 점에서 ‘자유민주주의’로의 변경은 적절하지도 필수적이지도 않다는 것이다.³⁵⁾ 다만, 역사교과서 논쟁에서 ‘민주주의’를 지지하는 입장들 간에는 더러 차이도 발견된다. 우선 뉴라이트가 말하는 ‘자유민주주의’는 고전적·일반적 의미에서의 그것과 다른 ‘냉전자유주의’일 뿐이며, 고전적·일반적 의미에서의 ‘자유민주주의’는 ‘입헌민주주의’와 동의어일 뿐더러 1960~70년대 민주화운동의 구호이자 담론이기도 했으므로, 구태여 ‘자유’를 덧붙일 필요 없이 ‘민주주의’라고만 해도 충분하다는 입장³⁶⁾이 있다. 즉, 고전적·일반적 의미에서 ‘자유민주주의’와 ‘민주주의’는 큰 차이가 없지만, 뉴라이트식 ‘냉전자유주의’로 오독될 위험이 큰 현실을 감안하면 기존의 ‘민주주의’를 ‘자유민주주의’로 바꿔서는 안 된다는 것이다. 그런가 하면, ‘자유민주주의’를 ‘민주주의’와는 아예 다른 이념으로서 사적 소유와 시장의 자유를 중시하고 사회적 불평등 해소나 분배정의 실현은 도외시하는 ‘엘리트민주주의’로 규정하는 입장도 있다. 이런 입장에서 볼 때는, ‘민주주의’에 ‘자유’를 추가하는 것은 ‘민주’를 삭제하는 것에 다를 아니다.³⁷⁾

역사교과서 논쟁에서 각각 ‘자유민주주의’ 지지와 ‘민주주의’ 옹호로 나뉜 양 당사자는 논쟁의 강렬함만큼이나 극적인 입장 차이를 지닌 것처럼 보인다. ‘자유민주주의’로의 변경을 주장하거나 반대하는 논쟁이니 서로 정반대의 입장에 서있는 것은 분명하다. 하지만, 이상에서 살펴보았듯, 한국 사회에서 ‘자유민주적인’ 것이 의미하는 바에 대한 정의는 두 입장에서 거의

35) 오수창 (2011), p. 9.

36) 예컨대, 오수창 (2011); 홍석률 (2013); 강화정 (2014).

37) 이나미 (2013); 이나미 (2015) 참조.

공통적으로 드러난다. 즉, 반공주의 및 북한에 적대적·대결적 태도를 취하면서 복지와 평등, 분배정의, 참여의 가치를 배제 또는 약화시키고 경제적 자유와 사유재산 보호, 기업가 정신, 시장 우선의 가치를 중시하는 것이 ‘자유민주주의’로 공히 이해되는 것이다. ‘민주주의’를 옹호하는 이들은 그렇게 이해된 ‘자유민주주의’를 냉전적 반공주의와 신자유주의의 혼합물이라고 비판하면서 ‘자유민주주의’를 주장하는 이들의 반대편에 서지만, ‘자유민주주의’를 (이러테면 ‘사회민주주의’와 대비되는) 특정한 형태의 것으로 좁게 해석한다는 점에서는 뉴라이트와 같이 같다. 역사교과서 논쟁에서 표출된 ‘자유민주적인’ 것에 대한 이런 관점은 헌법상의 ‘자유민주적 기본질서’와 그것이 함축하는 헌법 이념으로서의 자유민주주의를 이해하는 데 일정한 영향을 미치는 것으로 보인다.

IV. 헌법 이념으로서의 자유민주주의: 특성과 한계

역사교과서 논쟁을 통해 드러난 ‘자유민주주의’에 대한 견해를 헌법의 ‘자유민주적 기본질서’에 대한 해석에 적용해보면 크게 두 가지 정도의 문제가 지적될 수 있다. 우선 뉴라이트적 관점의 ‘자유민주주의’는, 평화통일 정책과 연결된 제4조의 맥락에서는 부분적으로 적용될 수 있을지 모르지만, 전체 헌법 텍스트와는 어울리지 않는다. 일체의 자유권뿐만 아니라 사회권 보장에 대한 국가의 책무를 규정하는 동시에 “국민의 재산권 행사는 공공복리에 적합하도록” 할 의무를 부여하고(제23조②항), “개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중”하는 경제질서를 기본(제119조①항)으로 하되 국가로 하여금 “균형 있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있”(제119조②항)게 한 헌법 정신이 시장자유주의로서의 ‘자유민주적’ 기본질서와 조화될 수는 없으니 말이다.

‘자유민주주의’가 아니라 ‘민주주의’여야 한다고 보는 입장은 헌법의 ‘자유민주적 기본질서’ 해석과 관련하여 보다 심각하고 어려운 질문을 던진다. 한 사회의 최고 이념이 어떻게 이해되고 결정되어야 할 것인지에 대한 고민을 요구하기 때문이다. 앞서 지적했듯이, 역사교과서 논쟁에서 ‘민주주의’를 주장하는 이들은 대개 ‘자유민주주의’란 반공주의에 다름 아니며 복지국가주의를 부정하는 시장경제주의에 불과하므로 우리 사회의 대안 이념일 수 없다고 비판한다. 그리고 이런 입장에 기반하여 자유민주주의는 우리 헌법 이념이 될 수 없고, 따라서 헌법 전문과 제4조의 ‘자유민주적 기본질서’는 적절하지 않으니 제8조 ④항과 동일하게 ‘민주적 기본질서’로 바뀌야 한다는 주장으로 나아간다. 즉, 이 입장은 뉴라이트에 반대하면서도 ‘자유민주주의’에 대한 뉴라이트적 관점은 문제 삼지 않은 채 암묵적으로 동의하고 (심지어) 강화하는 역할을 한다. 하지만, 위에서 지적했듯이, 뉴라이트식의 자유민주주의 이해는 우리 헌법 전체 텍스트가 드러내는 정신과 어울리지 않는다. 이 점에서, ‘자유민주주의’가 아니라 ‘민주주의’여야 한다는 주장은 ‘자유민주주의’를 고집하는 입장 못지않게 바람직하지 않다. 우리 역사 속에서 실천되어온 자유민주주의 전통을 돌아보고, 그것이 장차 어떤 방향으로 발전해갈 수 있고 또 발전해야 하는지에 대해 논의하는 작업을 결여한 채 특정 시기 특정 집단의 ‘자유민주주의’ 주장을 곧 한국의 ‘자유민주주의’로 보고 거부하는 셈이기 때문이다.

이렇게 볼 때, 헌법 이념을 둘러싼 논의는 ‘자유민주적 기본질서’나 ‘민주적 기본질서’냐의 문제를 따지기에 앞서, 자유민주주의를 반공주의 및 시장자유주의와 등치시키는 방식의 정의가 적절한지에 초점을 맞출 필요가 있다. 자유주의든 민주주의든 또는 공산주의든 어떤 이념은 특정한 역사적 맥락에서 그것을 실현하려고 나서(또는 실현한다고 주장하는) 세력들 및 그들이 활동하는 시·공간의 조건과 상호작용하는 가운데 수정, 변화, 보완되며 발전한다.³⁸⁾ 초역사적인 고정불변의 실체로서 한 사회에 그저 주어진 이념이란 상상하기 어렵다. 그러므로 자유민주주의 원리에 대한 사상적·철학적 이해

못지않게 그것이 한국 사회에 도입된 이래 현실과 어떻게 조응하며 전개되어 왔는지에 대한 역사적 이해도 중요하다.

적어도 헌법 이념으로서의 자유민주주의는, 한국의 역사적 맥락 속에서 부침을 거듭했을망정, 뉴라이트적 시장자유주의와는 결을 달리 한다. 1919년의 임시헌장부터 “대한민국임시정부의 법통”을 계승한 현행 헌법에 이르기까지 우리 헌법은 개인의 자유와 권리 못지않게 균등과 복지, 공공복리와 공영의 가치를 중시해왔다. 일제로부터 해방된 이후 미군정의 영향 아래 남한 단독 선거로 새 정부가 수립되었을 때, 북조선이 공산주의 체제인 데 반해 대한민국은 자유민주주의 체제라는 점에서 정당성이 강조되었는데, 바로 그 대한민국의 제헌헌법은 ‘정치적 자유주의와 경제적 민주주의의 조화’를 지향했다.³⁹⁾ 여기서 경제적 민주주의의 성격은 사기업에서 근로자의 이익 분배 균점권을 보장(제18조②항)하고, “모든 국민에게 생활의 기본적 수요를 충족할 수 있게 하는 사회정의의 실현과 균형있는 국민경제의 발전”을 “각인의 경제상 자유”에 앞서는 국가 경제질서 기본 원칙으로 천명한 데서 잘 드러난다.⁴⁰⁾

정부 수립 이후 한국 정치사의 굴곡을 따라 1987년 이전까지 8차례의 개헌이 이루어졌고, 5·16 군사 쿠데타에 뒤이은 5차 개정 헌법에서는 근로자의 이익 분배 균점권 조항이 삭제되거나 “개인의 경제상의 자유와 창의 존중”이 사회정의 실현과 국민경제의 균형 발전보다 우위의 경제질서 기본 원칙으로 선언되는 커다란 변화도 있었다. 그럼에도 불구하고 3공화국 헌법은 물론 5공화국 헌법도 모든 국민에게 생활의 기본적 수요를 충족시키고 국민경제가 균형 있게 발전할 수 있도록 “필요한 범위 안에서” 국가가 경제에 개입해서

38) 민주주의의 역사를 ‘민주주의’라는 단어와 그 단어가 담지하는 이념, 그리고 그 이념을 현실에서 실현한다고 자처하거나 믿어지는 일련의 제도로 구분하여 풍부하고도 설득력 있게 풀어낸 던(2015)은 이 점을 생생하게 보여주는 아주 훌륭한 예다.

39) 유진오 (1980) 참조.

40) 제헌헌법 제정 배경과 특성에 관한 분석은 문지영 (2011), pp. 89-97 참조. 제정 과정에 대한 상세한 고찰은 서희경 (2012) 참조.

규제와 조정을 하게 했다. 요컨대, 현행 헌법에 이르기까지 역대 대한민국 헌법에서 시장자유주의가 표방되거나 ‘작은 정부·큰 시장’의 비전이 제시된 경우는 찾아보기 어렵다. 이런 맥락에서 보면, 친기업·친재벌적 성장제일주의는 독재 정권이 추진한 산업화의 특성 및 결과일지언정 헌법 이념 그 자체의 특성이거나 직접적인 결과가 아니다. 그러니까 뉴라이트적 관점에서 정의되는 자유민주주의, 복지와 사회정의 대신 시장과 경쟁을 앞세우는 신자유주의는 특정 세력의 이데올로기일 수는 있어도 (적어도 아직까지는) 한국 헌법 이념으로서의 자유민주주의와는 무관하다.

자유민주주의를 반공주의와 동일시하는 논리도 헌법에서 그 근거를 확보하지는 못한다. 반공주의가 한국의 강력한 지배 이데올로기로 작동해왔다는 데 많은 이들이 동의하지만, 사실 반공주의는 헌법 원리가 아니라 통치 원리라 할 수 있다. 역대 헌법에서 자유민주주의를 제한하는 반공주의의 압도적 규정력을 직접적으로 드러내는 조항이 존재했던 적은 없다. 다만 유신헌법에서 “조국의 평화적 통일의 역사적 사명에 입각하여 자유민주적 기본질서를 더욱 공고히”한다고 명시한 대목이나 국민의 자유와 권리를 제한할 수 있는 경우로 ‘국가안전보장’을 추가⁴¹⁾한 대목이 독재 권력의 살벌한 통치 원리로 활용되어온 반공주의의 헌법적 연관성을 읽게 한다. 반공주의가 ‘평화통일 이데올로기’ 및 ‘안보 이데올로기’의 외피를 쓰고서 헌법에 모습을 드러냈던 것이다. 반공주의는 헌법을 통해서보다는 최고 권력자로부터 유포되는 담론, 정보기관이 조성하는 공안 정국과 거기에 발맞추는 주류 언론, 그리고 초등교육 과정에서부터 시작되는 의식화 작업 등을 통해 형성·유포되었으며, 권력의 필요에 따라 헌법 이념을 왜곡하거나 능가하는 효과를 발휘하기도 했다.⁴²⁾ 요컨대 헌법 이념으로서의 자유민주주의는 반공주의에 다름 아니거나 반공주의를 지지·강화하는 원리가 아니라 현실에서 자유민주주의의 실천을 방해

41) 제헌헌법부터 제3공화국 헌법까지는 “질서유지 또는 공공복리”가 명시되었을 뿐이다.

42) 문지영 (2011), 6장 참조.

하는 반공주의에 제동을 걸 수 있는 근거다. 우리가 그렇게 활용하려 들기만 한다면 말이다.

역사교육과정개발정책연구위원회 위원장을 맡았다가 ‘자유민주주의’로의 변경에 반발해 위원장직을 사퇴하면서 역사교과서 논쟁의 핵심 참여자가 되었던 오수창(2011)은 논쟁 과정에서 “오늘날 우리 사회에서 주로 주창되는 ‘자유민주주의’가 의미하는 바는 이 역사 교육과정 논란이 벌어지기 전까지만 하여도 명확하게 논의된 바 없었다”고 언급한 바 있다.⁴³⁾ 그의 이 언급은, ‘자유민주주의’로의 변경을 주장한 쪽도 ‘민주주의’여야 한다는 쪽도 헌법 이념을 거론하며 각자의 입장을 정당화했지만, 실제로는 모두 헌법 이념에 무지했음을 시사한다.⁴⁴⁾ 헌법이 국가권력 행사의 준거 기능을 한다는 점에서 보면, 역사적 맥락과는 무관하게 특정한 정치적 신념에 입각해서 자의적으로 해석한 ‘자유민주주의’를 근거로 헌법상 기본질서가 ‘자유민주적’이어야 한다거나 ‘민주적’이어야 한다고 주장하는 다툼은 결국 현실을 자신들이 지향하는 형태로 주조하기 위한 정치적 갈등이자 담론 투쟁에 다름 아니다. 지금까지 대한민국 헌법은 수차례의 개정에도 불구하고 개인의 정치·사회·경제적 자유를 존중하고 보장함과 동시에 균등·균형과 복지, 분배정의, 경제 민주화를 중시하는 특성을 일관되게 보여왔다. 그런 이념적 특성이 ‘자유민주적 기본질서’로 제시되었다면, 그것에 비추어 현실을 조명·비판하고 우리 사회의 ‘자유민주주의적’인 실천이 그런 방향으로 이루어지도록 노력하는 것이 헌법적이며 진정한 의미에서의 ‘헌법 수호’일 것이다.

그런데 ‘자유민주적 기본질서’와 관련한 헌법 전문 개정의 쟁점을, 헌법 이념을 표현하는 용어로서 그것을 그대로 유지할 것인가 바꿀 것인가 하는 문제로 단기적 수준에서 본다면, 용어의 변화는 불가피할 것 같다. 전문과

43) 특히 p. 9 참조. 이런 맥락에서 그는 헌법의 ‘자유민주적 기본질서’를 “현재 우리 사회에서 논의되는 ‘자유민주주의’와 등치하는 것은 그 근거가 뚜렷하지 않다”고 지적하기도 했다.

44) 헌법의 자유민주주의 규정에 대한 법학적 논의를 소개한 연구로 이훈구 (2011) 참조.

제4조의 “자유민주적 기본질서”가 제8조 ④항의 “민주적 기본질서”와 같은 개념인지 아닌지 같은 논란은 사실 무의하고 불필요하다. 둘이 서로 다른 개념이라면 헌법이 대한민국의 ‘기본질서’를 두 가지로 제시하는 셈이 되고, 같은 개념이라면 서로 다른 용어를 썼다는 사실 자체가 문제시되지 않을 수 없다. 혼동을 불러일으키는 표현을 바꿔야 할 일이지 그것을 어떻게 충돌 없이 일관되게 해석할지에 머리를 싸맬 일이 아니다. 관건은 어떤 식으로 바꿔야 하는가일 것이다. 이런 맥락에서, 2018년 1월에 발표된 「국회헌법개정 특별위원회자문위원회보고서」(이하 「자문위보고서」)를 참조해볼 만하다. 「자문위보고서」는 헌법 전문 개정과 관련하여 헌정사적 사건으로 6·10항쟁을 추가하는 한편 “자유민주적 기본질서” 부분에 큰 폭의 수정을 제안했다. 우선 “자율과 조화를 바탕으로 자유민주적 기본질서를 더욱 확고히 하여 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고, 능력을 최고도로 발휘하게 하며” 부분을 “자율과 조화를 바탕으로 사회정의와 자치·분권을 실현하고, 기회균등과 연대의 원리를 사회생활에서 실천하고, 지구생태계와 자연환경의 보호에 힘쓰며”로 바꾸어 논란의 초점이 되어온 “자유민주적 기본질서”를 아예 전문에서 삭제하는 방안을 택했다. 대신 그 앞의 “조국의 민주개혁과 평화적 통일의 사명에 입각하여” 부분을 “조국의 평화적 통일과 법치주의에 터 잡은 자유롭고 평등한 민주사회의 실현을 기본 사명으로 삼아”로 수정하여 국가가 지향하는 민주주의의 성격을 좀 더 분명히 했다. 그리고 이 같은 전문의 변화를 반영하여 제4조의 ‘자유민주적 기본질서’는 ‘민주적 기본질서’로 변경했다.⁴⁵⁾

이와 같은 개정 제안에 대해 자유민주주의 헌법 체제를 전체주의 체제로

45) 나아가 「자문위보고서」는 유신헌법 이래 기본권 제한 사유로 명시되었던 ‘국가 안전보장’을 삭제했을 뿐만 아니라 5공화국 헌법에서 국군의 사명 조항으로 도입된 ‘국가의 안전보장’ 규정 역시 (개념의 모호함과 민간영역에 대한 군의 동원을 정당화하기 위해 남용될 우려를 이유로) 삭제함으로써 ‘국가안보’를 명분으로 반공주의가 자유민주주의 이념과 실천을 왜곡하는 빌미로 작용할 우려를 방지하고자 한다.

변경하려는 시도라는 비판도 있다. 예컨대, ‘한국자유회의’ 측은 헌법 전문의 “자유민주적 기본질서”에서 “자유”를 삭제하는 것은 자유민주주의의 체제적 정당성을 훼손하고 자유대한민국의 근간을 무너뜨리는 일이라고 항변한다.⁴⁶⁾ 하지만 “자유”가 추가된 “자유민주적 기본질서”라는 표현이 도입되었다고 해서 유신헌법이 자유민주주의의 체제적 정당성을 대표하거나 강화했다고 말할 수 없듯이, “자유민주적 기본질서”라는 표현이 빠진다고 해서 우리 헌법이 자유민주주의 대신 전체주의(북한식 인민민주주의)를 지향하게 되는 것이라고 말하는 것도 어불성설이다. 『자문위보고서』의 전문 개정 시안은 개인의 자유와 권리, 사회정의와 복지, 균등·균형 발전과 경제 민주화 등 우리 헌법의 전통적인 자유민주주의적 가치들을 전반적으로 잘 담아내고 있을 뿐더러, “자유롭고 평등한 민주사회의 실현을 기본 사명”으로 삼는다고 명시적으로 천명하고 있기 때문이다. “자유롭고 평등한 민주사회 실현”은 “자유민주적 기본질서”에서 “자유”를 박탈한 것이라기보다 그것을 더 구체적이고 선명하게 제시하는 것으로 보인다.⁴⁷⁾

46) 노재봉 외 (2018), p. 56.

47) 이와 대비하여, 2018년 3월 문재인 대통령이 발의한 개헌안—동년 5월 24일에 국회에서 의결정족수 미달로 결국 폐기되었다—은 전문에서 “자유민주적 기본질서”를 그대로 유지하고 있으며 제8조 ④항의 “민주적 기본질서”도 그대로 남겨두고 있어 해당 쟁점을 둘러싼 논란의 해소와 관련해서는 소극적인 모습을 보인다. 다만, 대통령 개헌안은 전문에 (『자문위보고서』가 제안한) 6·10항쟁 외에 부마민주항쟁과 5·18민주화운동까지 헌법적 의의를 갖는 중요한 역사적 사건으로 제시하는 방식으로 대한민국의 민주주의 전통과 장차 나아갈 방향을 분명히 하고자 한다. 한편, 대통령 개헌안과 『자문위보고서』안은 공히 헌법 이념으로서의 자유민주주의의 의미심장한 변화를 초래할 수 있는 쟁점을 제기했다. 현행 헌법 제 2장의 제목을 “국민의 권리와 의무”에서 “기본적 권리와 의무(기본권과 의무)”로 바꾸고, 일부 기본권의 주체를 “국민”에서 “사람”으로 확대한 것이다. 이 두 안에 모두 비판적인, 예컨대 ‘한국자유회의’ 측이 이런 변화를 곧바로 북한 주체사상 및 사회주의 국가들과 연결(노재봉 외, 2018)시키는 데서 알 수 있듯, 이 문제는 이 연구가 다루는 ‘민주주의 대 자유민주주의 논쟁’과도 연결된다. 하지만 현재 이 연구는 “자유민주적 기본질서”를 중심으로 헌법의 전문 개정과 관련한 논의를 직접적인 목적으로 하기 때문에, 그 문제를 포괄하는 보다 확대된 연구는 추후 과제로 남긴다.

헌법 이념으로서의 자유민주주의를 전문을 포함한 헌법 텍스트 전체 흐름 속에서 이해하는 대신 특정 표현들에 주의를 돌리는 식의 접근은 헌법이 그 제·개정에 참여한 사람들의 의도와 전략, 정치의 산물이라는 점⁴⁸⁾을 간과하는 셈이다. 또한 9차례의 개헌을 반복하며 전개되었던 민주화 투쟁의 역사적 성격과 그런 기나긴 투쟁을 통해 확보한 헌법 이념의 핵심에 대한 무지를 드러내는 것이기도 하다. 그런데 그런 무지는 그간의 우리 헌법 제·개정 역사를 돌아켜볼 때 사뭇 당연하고도 자연스럽다. 역대 개헌 논의가 “국민의 자기 입법을 위한 자기 교정적 역할”을 하지 못하고 “단순히 성공적인 개헌에 이르기 위한 수단”으로서만 간주⁴⁹⁾되었던 탓에, 우리 사회의 최고 이념이 무엇이고 그것은 헌법에 어떻게 표현되어야 하는지에 대해 사회 전체적으로 고민하고 합의 도출을 위해 노력할 기회를 가져보지 못했으니 말이다.⁵⁰⁾ 그리고 보면, 한국에서 자유민주주의가 어떻게 실천되어왔는지 반성하거나 그것을 어떻게 구성·재구성해낼지 고민하는 일보다 그것이 헌법 이념을 표현하는 데 적절한지 그렇지 않은지를 가리는 일에 더 몰두하게 된 것도 무리는 아니다.

이런 맥락에서, “개헌은 그 자체가 목적이 아니라 우리 사회가 지향하는 바람직한 미래상, 국가의 미래 비전에 현실화하기 위한 작업”이라는 지적⁵¹⁾이 설득력을 갖는다. 특히 헌법의 전문은 헌법 텍스트 전체를 아우르는 정신과 원리, 국가 최고 이념을 선언하는 기능을 갖는다는 점에서, 그 개정 논의야말로 국민 전체로 확장되어 일정한 합의가 확보되도록 할 필요가 있다. 왜 자유민주

48) 헌법과 정치의 연결, 헌법개혁과 정치개혁의 중첩에 관한 논의는 박명림 (2010) 참조.

49) 박성우 (2010), pp. 187-188.

50) 이런 맥락에서 박성우(2010)는 개헌 논의가 단순한 헌법 개정의 수단이 아니라 “국민의 자기 입법을 위한 자기 교정적 역할을 할 수 있으며, 국민교육적 효과를 기대할 수 있”는 것이 되도록 “개헌 논의의 정치사회학적 기능과 역할을 인정”하고자 주장한다.

51) 박성우 (2010), p. 194.

주의가 최고 헌법 이념인지, 헌법 이념으로서의 자유민주주의가 의미하는 바는 무엇이어서 하는지에 대한 사회적 논의가 뒷받침되지 않은 채 그저 ‘자유민주적’인 것이 우리 사회의 기본질서라고 헌법에 명시하는 것만으로는, 그간의 현실이 보여주듯이, 국민들 사이에서 필요한 규범력을 발휘하기 어렵다. 장기적으로 볼 때, “자유민주적 기본질서”를 둘러싼 헌법 이념 명시와 관련한 쟁점은 전국민적 개헌 논의에 완전히 열어놓고 다양한 의견을 수렴하여 일정한 수준의 합의를 이끌어내는 과정을 통해 결정되어야 한다고 생각한다.⁵²⁾ 설령 어떤 합의에도 도달하지 못하거나 또는 합의된 부분이 개정으로 연결되는 데 실패한다 하더라도, “국민의 자기 입법을 위한 자기 교정” 및 “국민교육적 효과”는 장기적으로 “사회통합과 국민정체성의 차원에서 중대한 의의”를 가질 것이다.⁵³⁾

V. 맺는 말

지금까지의 논의를 토대로 ‘자유민주적 기본질서’의 쟁점을 중심으로 한 전문 개정의 방향을 고민해보면 다음과 같다. 첫째로, 전문은 헌법 본문 및 여타 법률 해석의 준거가 되는 최고 이념과 기본원리를 밝히는 기능을 담당하는 만큼 전문에 제시되는 표현과 그것이 함축하는 의미가 본문 전체 규정과 조응하고 일관된 해석이 가능해야 한다. 사실 “자유민주적 기본질서”라는 표현이 같은 헌법 텍스트 안에서 서로 달리 해석될 여지가 있다거나 “민주적 기본질서”라는 다른 표현을 “자유민주적 기본질서”와 같은 의미로 해석할 수 있는지 아닌지 따져야 하는 등의 문제는 ‘헌법’의 이름에 걸맞지

52) 김용철(2007)은 민주화 이후에도 개헌 논의가 ①주체 면에서 소수 엘리트집단으로 제한되고 있고, ②의제 면에서 권력구조에 한정되며, ③개헌 논의를 둘러싼 민주적 규범이 부재하다는 점에서 비민주적 특징을 보인다고 지적한 바 있다.

53) 박성우 (2010), p. 195.

않은 현행 헌법의 약점이다. 이런 약점은 정계와 시민사회 영역을 막론하고 개헌 논의가 대개 분과별로 나누어 진행되는 현실과 무관하지 않다. 게다가 전문 개정 문제는, 『자문위보고서』가 단적으로 보여주듯이, 대체로 <기본권·총강 분과>에서 부수적으로 다루어질 뿐이다. 비록 분과별 논의 내용을 통합하고 조정하기 위한 후속 절차를 거친다고는 하지만, 전문에 표현되는 헌법 정신이 본문 전체를 아울러 적용되며 또 그것을 적절히 반영하는지 검토하는 포괄적 작업은 찾아보기 어렵다. 전문 개정의 쟁점이 별도의 분과 내지 전문가 영역에서 다루어진다고 할지라도, 최종 개헌안 마련 단계에서는 전문의 헌법 최고 이념을 기준으로 헌법 텍스트 내 정합성을 살피는 노력이 추가적으로 고려될 필요가 있다.

둘째로, 전문은 헌법의 정통성과 역사성을 밝힐 뿐만 아니라 헌법 및 법률 해석의 지침 역할을 한다는 점에서, 시대 상황에 맞지 않거나 의미가 약화·변화된 표현 또는 의미가 불분명하여 논란의 소지가 많은 표현 등을 삭제, 수정 및 대체, 보완함으로써 명확성을 강화해야 한다. 이때 표현의 ‘명확성’이란 단지 개념적 엄밀성에서 얻어지는 것만은 아니다. 헌법, 특히 전문의 기능과 의미를 생각할 때, ‘명확성’은 이미 어느 정도 사회적 합의가 존재하는 내용을 확보해내는 데서 강화될 수 있다. 예컨대, 한국 사회에서 ‘자유민주주의’에 대한 이해나 평가가 극단적으로 상반된다면, 그 개념이 학계에서 이론적으로 얼마나 정확하고 설득력 있게 정의되든지 간에, ‘자유민주적 기본질서’ 같은 용어로 헌법 이념을 제시하는 것은 적절하지 않다. 오히려 『자문위보고서』가 제안한 “자유롭고 평등한 민주사회”라는 표현이 기존의 ‘자유민주적 기본질서’에 비해 훨씬 명확하고 자연스럽게 의미를 전달하는데, 이는 민주사회의 두 축이 ‘자유’와 ‘평등’이라는 데 이미 큰 이견이 없기 때문이다.

끝으로, 전문 개정은 헌법 최고 이념에 대한 국민적 동의의 큰 틀을 마련하는 작업과 맞물려야 한다. 오늘날 헌법은 공동체 구성원 및 그 영역 내에 있는 모든 사람들의 삶 전체, 정치적·사회적·경제적·문화적인 모든 활동

에 영향을 미치는 ‘국가공동체의 최고근본법’⁵⁴⁾이면서, 동시에 그 공동체 구성원들이 전개하는 고도의 정치활동의 결과물이기도 하다. 비록 역대 헌법이 “우리들과 우리들의 자손의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보할 것을 다짐”해왔지만, 사실 헌법 텍스트는 당대 그런 정치활동에 참여하는 공동체 구성원들의 일반적인 인식 수준과 가치관, 염원, 결의를 반영한다. 김종철 (2004)은 이 점을 다음과 같이 표현한 바 있다. “무엇보다도 헌법은 시공을 초월한 보편적 원리를 담고 있기보다는 특정한 시대정신에 바탕하여 공동체 구성원들이 합의한 특정한 가치를 지향하는 최고의 도덕원리이다.”⁵⁵⁾

‘헌법 개정’이 그 자체로 현실의 정치행위자들에게 매우 큰 영향을 미치는 ‘개헌 정치’라는 지적⁵⁶⁾은 그 점을 잘 말해준다. 개헌을 ‘지금, 여기’에 살고 있는 사람들의 정치활동과 연결시켜본다면, “자유민주적 기본질서”를 둘러싼 전문 개정의 쟁점은 궁극적으로 무엇이 헌법 최고 이념이며 그것은 어떻게 표현되어야 하는지에 대해 현재 한국 사회 구성원들이 갖고 있는 생각을 듣고, 모으고, 그리하여 조율·합의해내는 작업을 요청한다. ‘국민주도·국민참여 개헌’의 이상은 바로 그런 실천에서부터 출발해야 하며, 기본권과 선거제도, 권력구조, 경제·재정 등에 대한 구체적인 논의 또한 헌법 최고 이념에 대한 국민적 동의를 큰 틀 위에서 이루어질 때 일관성과 실효성을 가질 수 있을 것이다. 국민 전체가, 그저 (개헌을 위한) ‘국민투표 당사자’가 아니라, ‘개헌 정치 행위자’가 될 수 있도록 하는 과정과 절차는 무엇보다도 우리 헌법의 정신을 확인하고 헌법 최고 이념을 조율하는 전문 개정 논의 속에서 모색해 볼 수 있다.

54) 김종철 (2004), p. 15.

55) 김종철 (2004), p. 18.

56) 강원택 (2010) 참조.

참고문헌

- 강경선 (2011), 『헌법 전문을 통해 본 대한민국의 과거와 미래』, 『역사비평』, 여름호: pp. 36-60.
- 강승식 (2012), 「헌법 전문의 기능에 관한 비교법적 고찰」, 『홍익법학』, 13(1): pp. 75-99.
- 강원택 (2010), 「헌법 개정의 바람직한 절차와 과정」, 『헌법 개정의 정치: 무엇을 어떻게 바꿀 것인가』, 강원택 편, pp. 84-125, 고양: 인간사랑.
- 강정인 외 (2002), 『민주주의의 한국적 수용』, 서울: 책세상.
- 강화정 (2014), 「교과사 『한국사』교과서의 현대사 서술과 민주주의 교육」, 『역사교육 연구』 20: 129-173.
- 국회헌법개정특별위원회 (2018), 「국회헌법개정특별위원회자문위원회보고서」.
- 권영성 (2010), 『헌법학원론(개정판)』, 파주: 법문사.
- 김명재 (2003), 「헌법상의 자유민주적 기본질서의 개념」, 『법률행정논총』, 23(1): 67-100.
- 김선택 (2017), 「자유민주적 기본질서와 통일」, 『통일법연구』, 3: 1-31.
- 김영수 (2000), 『한국헌법사』, 고양: 학문사.
- 김용철 (2007), 「개헌논의 체제의 민주화: 민주화 이후 개헌논의를 중심으로」, 『정치정보연구』, 10(2): 97-116.
- 김정인 (2015), 「역사 교과서 논쟁과 뉴라이트의 역사인식」, 『역사교육』, 133: 257-280.
- 김종철 (2004), 「헌법은 우리에게 무엇인가?: 헌법의 의의, 헌법의 정신」, 『황해문화』, 45: 13-30.
- 김철수 (2013), 『헌법학신론』, 서울: 박영사.
- 노재봉 외 (2018), 『한국 자유민주주의의 그 적들』, 서울: 북앤피플.
- 문지영 (2007), 「한국의 민주화와 ‘정의’ 담론」, 『정치사상연구』, 13(2): 31-55.
- (2011), 『지배와 저항: 한국 자유주의의 두 얼굴』, 서울: 후마니타스.
- 민병로 (2018), 「헌법전문과 민주주의: 5·18정신의 헌법 전문 수록의 헌법적 당위성」, 『법학논총』, 38(1): 9-35.
- 박명림 (2010), 「헌법개혁과 정치개혁: 헌법과 정치의 연결지점에 대한 심층 분석과 대안」 『역사비평』, 봄호: 384-429.
- 박성우 (2010), 「개헌 논의의 정치사회학과 정상화 방안 모색」, 『헌법 개정의 정치: 무엇을 어떻게 바꿀 것인가』, 강원택 편, pp. 168-207, 고양: 인간사랑.

- 박찬승 (1997), 『한국근대정치사상사연구: 민족주의 우파의 실력양성 운동론』, 고양: 역사비평사.
- 서희경 (2012), 『대한민국 헌법의 탄생 :한국 헌정사, 만민공동회에서 제헌까지』, 파주: 창비.
- 성낙인 (2017), 『헌법학 [제17판]』, 파주: 법문사.
- 안외순 (2007), 『해방공간(1945-1948) ‘조선적 맑스주의자’ 백남운의 ‘연합성 신민주주의론’과 자유주의』, 『동양고전연구』, 28: 243-264.
- 오수창 (2011), 『2011 역사 교육과정과 ‘자유민주주의’의 현실』, 『역사와 현실』, 81호: 3-15.
- 유진오 (1980), 『헌법기초회고록』, 서울: 일조각.
- 윤해동 (2012), 『뉴라이트 운동과 역사인식: ‘비역사적 역사’』, 『민족문화논총』, 51: 227-263.
- 이나미 (2013), 『‘자유’의 추가인가, ‘민주’의 삭제인가: 역사교과서의 자유민주주의의 논쟁』, 『내일을 여는 역사』, 52: 56-78.
- (2015), 『자유민주주의 대 민주주의』, 『내일을 여는 역사』, 58: 25-35.
- 이신철 (2013), 『탈식민·탈냉전·민주주의에 대한 도전, ‘뉴라이트’ 『한국사』 교과서』, 『역사문제연구』, 30: 7-50.
- 이인재 (2011), 『역대 대한민국 헌법의 민주주의와 자유민주적 기본질서』, 『역사와현실』, 82: 455-488.
- 이춘구 (2011), 『자유민주주의의 공법적 고찰: 민주주의 논쟁을 중심으로』, 『법학연구』 34: pp. 375-401.
- 최택용 (2016), 『도둑맞은 ‘자유민주주의’ 프레임: 야당은 왜 선거에서 패배하는가?』, 서울: 행복한책읽기.
- 한병호 (2016), 『아시아 지역 국가의 헌법전문에 대한 비교연구』, 『법학연구』, 47: 65-95.
- 한수웅 (2011), 『헌법학』, 파주: 법문사.
- 한태연 (1983), 『헌법학』, 파주: 법문사.
- 홍석률 (2013), 『냉전적 역사 서술과 상처받은 자유주의: 교회사 한국사 교과서 현대사 서술 비판』, 『역사비평』, 겨울호: 82-103.
- 던, 존 (2005), 강철웅·문지영 역 (2015), 『민주주의의 수수께끼』, 서울: 후마니타스.
- 김종목 (2006), “[경향과의 만남] 신지호 자유주의연대 대표”,
http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=200608211803521.
(검색일: 2018.10.12.)

Abstract

‘The Basic Free and Democratic Order’ and Liberal
Democracy in Korea’s Constitution:
Focusing on the Issue of Amendment of the Preamble to the
Constitution

Moon, Ji-Young

This study aims to examine the meaning and background of the controversial issue of “the basic free and democratic order” in the amendment of the Preamble to the Constitution, and explore the key idea of the Korean Constitution that should be presented more clearly in the future. Since the establishment of the government, the Republic of Korea has claimed itself to be a liberal democracy, and most constitutional scholars have agreed that its Constitution is based on it. However, there seems to be considerable disagreement as to what that liberal democracy is and how it should be defined. In this context, the issue of “the basic free and democratic order” is of important significance. It is not simply a matter of choice of terms, but of how to define liberal democracy as a constitutional ideology. This study first analyzes the meaning of the "free democratic basic order" presented in the Constitution, referring to the constitutional history, and reveal the problems it poses. And by looking at various branches of understanding of what is "liberal democratic" in the context of political debate centered on the so-called “dispute over History Textbook,” I examine how the debate can align with the “the basic free and democratic order” in the Constitution and what implications it has in regard to the future Constitutional amendment. In doing so, this study develops a proposal of how liberal democracy should be presented in the Constitution as its essential ideology.

【Keywords】 Cnstitutional Amendment, The Preamble to the Constitution, Liberal Democracy, The Basic Free and Democratic Order, Dispute over History Textbook

논문 투고일: 2019. 10. 08

심사 완료일: 2019. 10. 31

게재 확정일: 2019. 10. 31