

헌법개정의 방향을 논하다

현진권 편저

민주화 헌법에서
자유화 헌법으로

 자유경제원

자유는 공짜가 아니다

목 차

- 원로들의 제언
김영봉, 양동안, 복거일 ... 2

- 법학 측면에서 제언
김상겸, 최준선, 한희원 ... 14

- 경제학 측면에서 제언
김승욱, 박기성, 현진권 ... 36

- 정치학 측면에서 제언
이춘근, 김인영 ... 52

- 철학 및 행정학 측면에서 제언
신중섭, 황수연 ... 62

원로들의 제언

자유주의 헌법의 회복에 기업이 나서야한다

김 영 봉

중앙대 명예교수

1.

한국경제신문 정규재 주필은 우리헌법이 여러 차례 개정을 통해 ‘자유주의 헌정(憲政)’이 아닌 ‘청구권자의 헌정’이 되어버렸다고 표현한다. 우리헌법은 경제력 남용방지, 국토의 균형발전, 토지소유권 제한, 경자유전, 농·어업 보호, 중소기업 보호, 소비자 보호, 대외무역 조정, 과학기술 발전, 환경권 등을 헌법조항에 의한 ‘국가 의무’로 정하고 있다.

*헌법 제119조1항은 대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다. 그러나 1987 개정헌법은 119조 2항 ‘국가는 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 있다’를 덧붙였다. 1980년 제123조 ‘국가는 지역 간의 균형있는 발전을 위하여 지역 경제를 육성할 의무를 진다’가 신설됐고, 1987년 ‘①국가는 농민·어민의 자조를 기반으로 하는 농어촌개발을 위하여 필요한 계획을 수립하며, 지역사회의 균형있는 발전을 기한다. ②국가는 중소기업의 사업활동을 보호·육성하여야 한다. ③국가는 농민·어민과 중소기업의 자조조직을 육성하여야 한다’는 항목이 덧붙여졌다.

이러한 헌법상 청구권 나열은 자유민주국가중 대한민국밖에 없다고 한다. 미국 일본, 프랑스 헌법은 이들 중 단 한 개 항목도 헌법에 포함하고 있지 않고, 독일 헌법이 △자연자원 보호 △토지소유권 규제를 정하고 있을 뿐이다. 헌법이 보장한 이 수많은 청구권들은 상호 이해(利害)가 충돌하고, 수혜자와 제외된 자 간의 갈등을 유발한다. 헌법이 더 많은 권리를 보장할수록 국민의 불평불만, 국민간의 갈등이 더 커지게 됨을 말하는 것이다.

이 헌법조항을 빌미로 정치권은 기회 있을 때마다 국민 집단의 상대적 결핍이나 소외감을 부풀리고 강자 대 약자 대립을 부추겼다. 그 결과 오늘날 국민은 사소한 이익에 결사반대하고 극한투쟁 하는 이기주의자로 길들어졌다. 평등주의·포퓰리즘의 선동정치가 성공해 오늘날 국회는 반(反)시장, 반기업적 정당이 지배하게 되고 어떤 국가적 과제, 시대적 명제에도 국민적 합의와 국가사회의 동력 결집이 불가능한 나라가 됐다. 따라서 국가발전과 기업성장의 대명사인 ‘자유’와 ‘책임’은 오늘날 한국의 헌법-정치

에서 거의 실종된 상태다.

이번 개헌으로 실로 30년 만에 소위 '민주화 헌법'을 대수술할 기회가 왔다. 비록 어렵겠지만 이번에 청구자[구결자]의 헌법을 자유주의 헌법으로 바꿈을 지상(至上) 과제로 삼아야한다.

2.

우리국민이 '자유민주주의' 헌정에서 '자유'를 소중히 여기지 않고 '민주'에 혹(惑)하는 이유는 과거 국가수립과정에서 자유는 공짜로 얻었지만 민주화 과정에서는 피를 흘렸기 때문이라고 흔히 말한다.

그렇다면 그간 '자유포기'를 한 대가를 피가 낭자하게 치러야 할 때가 곧 도래할 것임을 국민은 각오해야한다. 한국경제는 지난 반세기 극적 성장을 이룰 수 있어 한국은 세계적 경제 강국이 되고 삼성·현대 같은 세계적 기업을 가지게 됐다. 그러나 이런 행운은 말 그대로 '한 때의 기적'으로 끝나는 것 아닌가 우려스럽다. 그리된다면 지난 반세기 대한민국 성장의 역사는 한 때의 사건[happening]에 불과하게 된다. 장기적인 역사의 시한에서 볼 때 '한국의 기적'은 이 나라가 마땅히 위치할 정상적 곡선에서 잠시 이탈한 꼴이 되는 것이다.

최근 한국의 대기업들은 눈에 뜨이게 몰락 증세를 보인다. 반기업 반시장 정서가 한국같이 드센 땅에서 대기업이 어떻게 장기적으로 생존 번영을 유지할 수 있겠는가. 삼성 현대 등 대기업들이 무너지면 수천수만의 2차 3차 계열 협력업체들이 성장기초가 흔들릴 것이다. 자유민주주의의 시장국가가 자유를 천대한 대가는 우리국민 모두가 파산·실업, 무산(無産)·무직(無職) 사회의 고통을 아들여할 시대가 임박한 것이다.

오늘 한국의 문제는 반기업·반자유와의 싸움에 선봉에 나서야할 자가 제일 비겁하다는 것이다. 기업은 자유민주주의체제의 주역(主役)이며 이에 부응하는 경제사회풍토를 만들 책임을 가진 자이다. 역사적으로 자본주의의 탄생과 발전은 봉건적 권력의 소유자에 대한 자산가계급의 도전(挑戰)으로 이루어졌다. 오늘날 한국기업군은 그들이 보유하고 있는 경제력만큼의 거대한 힘을 가진다. 광고, 후원 기타 활동을 통해 정치·언론·교육·문화 등 사회의 이념 여론 형성에 지대한 영향력을 행사할 수 있다.

그러나 그간 한국 기업들은 끌려가기를 선택해서, 정부권력, 좌파적 언론·문화·시민단체에 굴복하고 오히려 부역(附逆)했다고 해도 과언이 아니다. 그들의 눈치를 봐서 자신의 정치적 선호를 감추고 자유주의 투쟁자들을 오히려 외면해왔다. 얼마나 이들이 나태-무책임했으면 한국같이 자본·기업·자유시장경제에 성공을 이룬 나라가 선진세계 최악의 반자본·반기업·반시장·반자유주의 국민성향을 가지게 됐는가. 향후 이들

이 자신의 정치적 선호와 이념을 밝히고 피를 흘리며 전쟁터에 나갈 각오를 해야 한국의 자유주의는 다시 꽃을 피울 수 있다. 이번 개헌과정에 기업들이 스스로 자신들의 정치적 정체성을 밝히고 반자유·반기업주의 헌법조항개정 청구에 나서야할 것이다.

3.

말할 것도 없이 이번개헌의 절대 과제는 119조 2항 등 경제민주화 조항을 삭제하는 것이다. ‘경제민주화’는 오늘날 오직 한국에서만 일상어로 쓰이고 있다. 오늘날까지 경제민주화는 대기업규제, 부자증세, 무상복지, 수도권규제, 동반성장 등 경제사회적 강자를 규제하고 약자를 보호하는 정책으로 추진되어왔다. 그러나 ‘경제민주주의’의 고전적 개념은 작업장이나 회사자본도 정치적 민주주의와 같이 ‘1인 1표주의’로 지배시키는 것이다. 따라서 헌법의 경제민주화 조항의 존재는 향후 언젠라도 좌파·사회주의세력에게 한국에 1인1표 노동자 경영제도를 도입시키는 근거로 활용될 수 있는 것이다.

이 제도의 현실사례는 1960년대 유고슬라비아연방이 도입한 ‘근로자 경영체제’가 유일하다. 이 체제에선 종업원 5인 이상의 모든 사업체를 ‘근로자 경영기업’로 전환시키며, 근로자 대표로 구성된 ‘근로자평의회’가 실질적 소유자가 되어 생산 고용 분배 등 회사의 모든 의사결정권을 행사하게 한다.

이 체제의 기본적 문제는 회사가 ‘기업’이 아니라 ‘정치적 집단’이 되는 것이다. 1인 1표 결정이 지배하자 모든 회사는 정치적 타협에 의해 노동력을 고용·배치했으며 투표권을 가진 기득권자의 해고는 불가능했다. 해고가 없다면 당연히 고용도 없다. 우량 기업들은 새 식구를 뽑지 않았고, 이직(離職)의 기회가 막힌 수익성이 없는 업체의 종업원은 영원히 빈곤해졌다. 동일 직능·동일 노동자가 부자 회사에 속하면 1만 디나르(dinar)를, 가난한 회사에선 1천 디나르를 받았다.

이 나라에 창업이나 창업자본 같은 것은 존재할 수 없었다. 어렵게 창업해 봤자 소유권, 경영권과 그 열매는 노동자의 소유가 되기 때문이다. 5인 이하 기업이 추가 고용을 하는 건 자살행위와 같았다. 이후 유고슬라비아는 수천 개의 집단이기주의 업체가 자기 이익 보호와 극대화를 위해 극렬히 투쟁·분열하는 나라가 됐다. 중국에 근로자 경영체제는 폐기되고, 유고연방국은 세르비아 크로아티아 등 여러 나라로 해체되고 한때 같은 국민이었던 분리된 국가 간에 참혹한 내란을 겪었다.

이런 유고연방의 사례는 오늘날 일어나는 수많은 한국적 사태의 궁극적 확대판이 무엇인지를 보여준다. 취업시장의 절벽, 깨지는 노·사·정 회의, 극단적 이기주의의 기득권 노조, 대기업과 중소기업 간 임금격차, 비정규직 차별, 성장하지 않겠다는 중소기업, 세계 83위라는 노동시장 유연성, 이에 질려 만연된 투자 기피 등… 그런 국가의

종국(終局)은 무엇인가. 유고연방의 경험이 이런 경제민주화 국가의 종착역이 어디인지를 예시하는 지도가 된다.

개헌의 방향

양 동 안

한국학중앙연구원 명예교수

1. 현행 헌법의 불합리·부실한 사항을 수정 보완할 것

- 前文의 ‘임시정부 법통’을 ‘임시정부 통치이념’으로 수정. 법통은 의미가 모호한 비현대적 용어. 오해와 상이한 해석 유발 가능성.
- 8조 4항 ‘민주적 기본질서’를 ‘자유민주적 기본질서’로 수정.
- 동 조항에 ‘국가 안보를 위협하게 할 때’를 포함

- 54조 2항 예산안 편성 의결과 관련하여 정부가 예산안을 정해진 기일 내에 제출하지 않을 경우 내각을 해산하고, 국회가 정해진 기일 내에 예산안을 의결해주지 않을 경우 국회를 해산하도록 수정. 54조에 별도의 항을 신설하여 예산국회 회기 중에는 국회는 예산안 심의 의결에만 전념하고, 국회의 긴급 의결을 요하는 사안 이외의 일반 의안은 심의하지 않도록 함.

- 103조 법관은 ‘헌법과 법률에 의하여 그 양심에 따라 독립하여 심판한다’를 ‘헌법과 법률에 따라 성실하게 심판한다’로 수정. ※기존 법문은 헌법·법률과 법관의 양심이 대립할 때 해결책을 제시하지 않는다. 또한 법관이 농땡이 재판하는 것을 금하지 않는다. 한국 법정에서는 법관들의 불성실한 심판이 너무 많이 행해진다. 법관은 헌법과 법률에 따라서만 재판해야 하고 성실하게(최선을 다해서) 심판해야 한다.

- 제10장 헌법 개정의 3개 조문을 모두 개정하여 헌법 개정을 보다 용이하게 함(조문을 3분류하여, 1부류는 국민투표 없이 국회만의 의결로 단행하고, 2부류는 국민투표 거쳐하도록 하고, 3부류는 개정 불가능하도록 함). 헌법은 제정/개정 시점의 정치세력 간 타협의 산물이고, 사회적 필요를 반영한 것이며, 그 시기 정치인들의 지적 한계를 초월하지 못한다. 그래서 헌법은 시간이 조금만 지나도 시대상황에 부합하지 않은 요소들이 생기거나 시대의 요구에 부응하는 경향이 축소된다. 따라서 국정운영의 기본 매뉴얼인 헌법이 매뉴얼로서의 제구실을 다 할 수 없게 된다.

헌법이 국정운영의 기본 매뉴얼로서의 구실을 잘 할 수 있고, 국정운영이 법률적 함정에 빠졌을 때 헌법이 무기력하게 침묵하지 않도록 하기 위해서는 헌법 개정이 국가적·사회적 필요에 부응하여 용이하게 이뤄지도록 해야 한다.

2. 대한민국의 안전과 경제 활성화에 도움이 되는 방향의 개헌이어야

- 경제 활성화 저해 조문 폐지. 119조 2항의 '경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여'를 '경제주체간의 갈등 조정을 위하여'로 수정.

3. 자유민주주의체제 방어를 위한 조문들을 강화/신설해야 (독일 헌법 모범 수용)

- 헌법 보호 기관 설치
- 교수의 자유를 보장하되, 교수의 자유가 헌법의 가치에 반하지 않도록 제한
- 헌법질서 또는 국가안전에 해를 끼치는 활동을 하는 단체 금지
- 자유민주적 기본질서나 국가의 안전을 위해하는 통신의 비밀을 제한
- 헌법이 보장하는 기본권을 헌법질서 파괴에 악용할 경우 기본권을 상실
- 자유민주적 기본질서를 폐제하려는 모든 자에 대해 저항할 권리 보장
- 자유민주주의의 핵심가치를 구현하는 조문들의 개정 금지

4. 국회에 대한 국민의 통제 강화

- 국회의원 정수를 150인 이내로 변경.
- 국회의원 선거법, 국회법을 국회가 아닌 국민 입법위원회가 제정하도록 함.
- 국회의원을 배제한 일반 국민(민간인)만으로 국회의원윤리위원회를 구성, 국회의원들의 비윤리적 행위를 엄중하게 처리하도록 함.
- 국회의 행정부 감시기능은 강화

5. 대통령 중심제 유지될 경우 대통령 권한 축소

- 사면권 제한(국가안전 위해 사범, 반란사범, 간첩 등)

6. 정부형태 변경

- 이원 행정부제로 변경. 대통령은 외교·국방·치안 전담, 수상은 그 외 분야 전담

헌법의 자유화

복 거 일
소설가

1. 박근혜 대통령의 갑작스러운 개헌제안으로 개헌논의가 활발해졌다. 바로 나온 추문으로 개헌이 실제로 이루어질 가능성은 현재로선 크지 않지만, 일단 자유주의의 관점에서 바람직한 개헌안을 마련하는 것은 뜻이 작지 않다.

우리 헌법은 제정 당시부터 사회주의적 색채가 짙었다. 원래 임시정부의 헌법이 거의 순수한 사회주의적 헌법이었으므로, 우리 헌법에 사회주의적 요소들이 들어간 것은 어쩔 수 없었다. 따라서 헌법의 자유화는 줄기차게 수행되어야 할 과제다.

현행 헌법에서 가장 반자유주의적 조항은 경제 민주화를 규정한 조항이다. 지난 번 대통령 선거에서도 모든 주요 정당들과 후보들이 경제 민주화를 중심적 공약으로 내걸었다. 새누리당 후보까지도 그러해서, 이제 경제 민주화는 대한민국 사회에 뿌리를 내린 듯하다. 이 글에선 그래서 경제 민주화를 집중적으로 살핀다.

2. 경제 민주화는 경제 민주주의(economic democracy)의 실현을 뜻한다. 경제 민주주의는 19세기에 마르크스주의자들이 ‘부의 평등화(equalization of wealth)’라는 뜻으로 썼다. 20세기 초엽에 러시아에서 공산주의 체제가 자리잡으면서, 경제 민주주의는 실제로 구현되었다. 그러나 그것을 꿈꾼 사상가들의 기대와는 달리, 그것은 괴물로 판명되었다. 20세기 말엽에 공산주의 체제가 무너지고 마르크스주의 경제학이 논파되자, 경제 민주주의도 체계적 이론으로 존재하기를 멈췄다.

근년에 경제 민주주의는 자본주의에 반대하는 사람들이 내세우는 사소한 정책들을 포장하는 말이 되었다. 그런 주장들은 단편적이고 연관성이 적어서 원래의 경제 민주주의의 파편들에 지나지 않는다. 예컨대, ‘위키피디아(Wikipedia)’는 경제 민주주의를 “결정 권한을 기업의 주주들로부터 노동자들, 고객들, 공급자들, 이웃들 그리고 보다 너른 공중을 포함하는 공중 권리보유자들의 보다 큰 집단으로 이동시

키는 것을 제안하는 사회경제적 철학”이라고 정의한다. 기업의 지배 구조에 관한 주장을 경제 민주화라는 거창한 구호로 포장한 것이다.

찬찬히 살펴보면, 그런 주장들의 이론적 바탕은 여전히 마르크스주의의 ‘노동량 가치설(quantity-theory of value)’임이 드러난다. 이 이론은 수요와 공급이 가격을 결정한다는 사실을 깨닫지 못한 원시적 이론으로 마르크스주의 경제학자들도 오래 전에 버렸다.

3. 민주주의는 본질적으로 정치와 관련된 개념이다. 민주주의는 사회의 모든 구성원들이 같은 권리를 지니고 사회적 의사결정에 참여하는 제도다. 자연히, 그것의 가장 두드러진 특질은 선거를 통해서 지도자를 뽑는 것이다. 민주주의의 역은 특정 계층이 우월적 권리를 지닌 전제주의(autocracy)다.

그래서 민주주의는 현실적으로는 기회의 평등을 뜻한다. 민주주의 사회에선 모든 구성원들이 똑 같은 정치적 기회를 누리며, 그런 기회는 자유로운 선거에 참여하는 것으로 완성된다. 민주화는 정치적 기회의 평등이 실현되지 못한 상태를 실현된 상태로 만드는 것을 뜻한다.

구성원들의 자유로운 투표를 통해 나온 정치적 구도는 특정 세력에 의한 권력의 장악이다. 선거에서 이긴 정당이나 개인이 국가 권력을 일정 기간 독점적으로 행사하는 것이다. 그런 결과는 물론 평등과는 거리가 멀지만, 그것을 바람직하지 못하다고 할 수는 없다. 모든 구성원들이 모든 사회적 의제들에 대해서 투표하고 거기서 나온 선택들을 함께 집행하는 것은 현실적으로 불가능하기 때문이다.

민주주의가 정치적 개념이며 그것의 본질이 기회의 평등이라는 사실은 강조되어야 한다. 정치적 개념이므로, 그것을 다른 분야에 적용할 때는 당연히 조심스러워야 한다. 본질적으로 기회의 평등을 뜻하므로, 그것을 결과의 평등으로 여기는 것은 가장 근본적 수준에서의 오류다.

4. 시장경제에선 모든 시민들이 자유롭게 경제 활동에 참여할 수 있다. 그렇게 기회의 평등이 보장되므로, 시장경제는 본질적으로 민주적이다. 전통적 사회들에선 신분에 따라 경제 활동에 큰 제약이 있었다. 근대에도 특정 사업들에 종사하려면, 국왕의 허가가 필요했다. 시장경제에선 모든 사람들에게 동등한 기회가 주어진다.

시장에 대한 정부의 규제가 많으므로, 현실적으로는 모든 시민들이 똑 같은 기회를 누리는 것은 아니다. 정부가 어떤 경제 활동에 참여할 자격을 제한하면, 기회의 평등이 완전히 보장될 수 없다. 자격증이나 정부 허가를 얻은 사람들이나 기업들만이 특정 경제 활동들에 참여하도록 만든 것은 대표적이다. 이런 제한은 늘 그럴 듯한 명분을 앞세우지만, 흔히 비합리적이어서, 기회를 얻은 사람들과 기업들이 초과 이윤을 얻게 된다. 비합리적인 정부 규제를 풀어서, 기회의 평등을 회복하는 일은 일반적으로 자유화(liberalization)라 불린다. 정부의 권한을 줄여 개인들의 자유를 늘린다는 관점에서 나온 이름이다.

경제 분야에서 민주화라는 말이 아예 안 쓰이는 것은 아니다. 기회의 평등은 보장되었지만, 경제력이 약해서 기회를 누리지 못하는 사람들도 실제로 기회를 누릴 수 있도록 하는 일은 민주화라 불린다. 대표적인 예는 ‘은행업 민주화(democratization of banking)’다. 은행은 어느 사회에서나 문턱이 높아, 가난한 사람들이 은행을 이용하기 어렵다. 이런 사정을 개선하려는 움직임이 19세기 영국과 미국에서 일어났다. 가난한 사람들도 저축할 기회를 주자는 저축은행운동(savings bank movement), 가난한 사람들에게 집을 마련할 자금을 빌려주자는 건축조합운동(building society movement)과 저축대부조합운동(savings and loan association movement), 저축할 기회를 전국적으로 늘리자는 우편저축은행(postal savings bank) 등이 잇달아 나왔다. 그리고 20세기엔 은행들이 전통적으로 무시해온 가난한 사람들에게 사업 자금을 융자해주자는 소액금융운동(microfinance movement)이 나와서 성과를 거두었다. 은행업 민주화를 위한 정책들도 나왔으니, 은행들이 저소득층에 대한 융자를 늘리도록 유인(incentive)을 제공하는 방안과 세금의 환불이나 복지 수당의 지급을 은행 계좌를 통해서 하는 방안 등이 있다. 보험과 증권투자의 보편화도 경제 민주화에 크게 이바지했다.

5. 이처럼 경제 분야에서 쓰일 때도, 민주주의나 민주화는 기회의 평등을 추구한다. 결과의 평등과는 관련이 없다.

실은 결과의 평등은 기회 자체를 없앤다. 정치 분야에서 결과가 똑 같다는 것은 무엇을 뜻하는가? 투표와는 관계 없이, 모두가 지도자가 되고 모두가 사회적 선택과 그것의 집행에 참여한다면, 투표가 무슨 의미를 지니는가? 경제 분야에서도 마찬가지다. 결과가 모두에게 같다면, 누가 일하겠는가? 그런 상황에서 기회는 무슨 뜻을 지니는가?

사정이 그러하므로, 주류 경제학자들은 경제 민주주의라는 말을 아예 쓰지 않는다. 경제 민주주의가 무슨 뜻을 지니려면, 애초에 기회의 평등을 이상으로 삼지 않고

최종 결과의 평등을 목표로 삼는 공산주의를 가리켜야 한다.

6. 위에서 살핀 것처럼, 우리 사회에서 갑자기 경제 민주화가 중요한 사회적 의제로 떠오를 까닭은 전혀 없다. 그것이 매력적인 구호라는 점을 빼놓고는. 바로 그 점 때문에, 우리 체제에 적대적인 사람들은 그들의 시장간섭 정책들을 경제 민주화라는 구호로 포장해 왔다.

그들은 헌법의 119조 2항을 근거로 삼는다. 그 조항엔 실제로 “경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화”라는 표현이 들어있다. 이 표현은 아주 애매해서 논란을 부를 수밖에 없다. 그 사실만으로도 헌법에 들어가면 안 되는 표현이다. 문맥으로 보면, 그것이 당해 조항을 대표하는 것도 아니다.

우리 헌법은 ‘자유민주적 기본질서’를 지향한다. 마르크스주의 경제 이론에 바탕을 둔 경제 민주화라는 개념이 들어설 자리가 없다. 그렇게 이질적인 개념이 첨가되면서, 우리 헌법의 일체성이 상당히 훼손되었다.

그 조항의 현실적 해악도 크다. 역사적으로 법은 권력을 쥔 사람들의 자의적 행태를 억제해서 시민들을 보호해 왔다. 권력이 남용될 수 있는 규정들을 품으면, 좋은 법이 될 수 없다. 그 조항은 국가가 시장에 자의적으로 간섭할 근거를 마련하면서 권력이 남용되지 않도록 하는 조치를 빠뜨렸다. 당연히, 우리 정부는 너무 자주 그리고 너무 깊이 시장에 간섭해 왔다.

그 조항이 실재하므로, 우리는 그것을 헌법의 정신과 맥락에 맞게 해석해야 한다. 가장 합리적인 해석은 ‘시민들의 자유로운 활동으로 나온 경제 상태에 부정적 측면들이 보이면, 국가는 그것들을 완화하려 애써야 한다’는 뜻을 지녔다는 것이다. 그 조항이 마르크스주의 경제 이론에 바탕을 둔 경제 민주주의를 내세웠다는 해석은 사리에 맞지 않다.

7. 지금 경제 민주화로 포장된 정책들의 핵심은 재벌 기업들에 대한 강력한 규제다. 비록 인기가 높지만, 그것은 폐기된 경제 이론의 틀로 경제 현상을 살핀 데서 나왔다.

소비자들은 재벌 기업들의 제품들을 찾고, 젊은이들은 재벌 기업들에서 일하려 한다. 금융 기관들과 증권 시장은 재벌 기업들에 자금을 빌려주려 애쓴다. 재벌 기업들은 수출을 주도해서 우리 경제를 이끈다. 만일 재벌 기업들이 통념처럼 그렇게 사악하고 문제적인 존재라면, 국내외 소비자들과 종업원들에게 어떻게 큰 혜택을 줄 수 있는가? 우리 재벌 기업들이 강제로 퇴출되면, 그 자리를 외국 대기업

들이 차지하는 현상은 어떻게 정당화되는가?

우리 시장은 이미 너무 많은 규제들로 왜곡되었다. 거기서 활동하는 기업들도 당연히 왜곡된다. 재벌 기업들이 보이는 추한 모습들은 대부분 잘못된 규제들에 적응하는 과정에서 나왔다. 우리의 과제는 비현실적 규제들을 푸는 것이지 경제 원리를 거스르는 규제들을 강화하는 것이 아니다.

그러나 문제의 본질은 재벌을 공격하는 사람들의 주장이 그르다는 것이 아니다. 자신들의 주장을 경제 민주화로 포장하는 관행에 정당성이 없다는 것이다. 우리는 이미 반세기 넘게 재벌 문제와 씨름해왔고 앞으로도 그럴 것이다. 모두가 잘 아는 재벌 문제에 관한 낡은 주장을 그럴 듯한 이름으로 싸서 내놓는 행태는 정직하지 못하다.

매력적인 구호로 자신의 주장을 포장하려는 충동은 자연스럽다. 그러나 중요한 선거를 앞둔 지금 재벌에 대한 거친 공격을 경제 민주화로 포장하는 일은 시민들을 현혹시키려는 시도다. 도덕적으로 옳지 못하고 현실적으로 해롭다.

8. 사정이 그러하므로, 앞으로 나올 헌법 개정 논의에서 자유주의자들은 '경제 민주화'에 관한 규정을 삭제하는 일에 힘을 쏟아야 한다. 헌법의 자유화에서 이 일보다 더 중요한 과제는 생각하기 어렵다.

법학 측면에서 제언

자유민주적 법치국가로 헌법개정

김 상 겸

동국대 법학과 교수, 헌법학

I. 들어가는 말

2016년 10월 24일 박근혜 대통령은 국회의 시정연설에서 헌법개정의 필요성을 언급하였다. 헌법개정에 대한 대통령의 발언으로 정치권은 갑자기 헌법개정 국면으로 들어가게 되었다. 비록 대통령이 국회에게 헌법개정을 위한 논의의 시작을 요구하였지만, 정치권이 이에 대하여 적극적으로 대응할지 여부는 아직 불투명하다. 물론 제20대 국회가 구성되면서 정세균 국회의장은 국회에 헌법개정특별위원회를 설치하여 본격적으로 헌법개정작업을 시작해야 할 것이라 하였다. 그렇지만 그동안 국회는 정치적 현안에 매달리면서 헌법개정논의에 적극적이지 못하였다.

1987년 국민의 직선제 요구로 시작된 헌법개정문제는 7년 단임의 대통령간선제였던 헌법을 5년 단임의 대통령직선제로 바꾸면서 제5공화국의 헌법을 상당부분 개정하여 소위 제6공화국헌법을 탄생시켰다. 그렇지만 제9차 개정헌법도 시간적 제약 속에서 기본적인 틀은 변경하지 못하고 대통령제를 근간으로 하여 총칙부터 기본권 및 통치구조를 부분적으로 변경하면서 헌법재판제도를 재도입하는 것으로 개정작업을 끝내고 국민투표로 통과시켰다. 이런 상황 속에서 개정된 헌법은 그 후 우리 사회의 민주화가 급속도로 진행되면서 새로운 시대에 걸 맞는 헌법으로 개정해야 한다는 소리가 나왔다.

제9차 개정헌법이 20년이 된 2007년 초 당시 노무현 정부는 대통령임기와 관련하여 헌법개정논의를 시작하였다. 당시 헌법개정논의는 2-3년 간 헌법개정

논의가 있었음에도 아무런 결실을 보지 못하자, 대통령임기와 관련된 조항의 개정이라도 하자는 취지에서 소위 원포인트 개헌이라도 하지는 것이었다. 그렇지만 헌법개정논의는 다가온 대선으로 인하여 실패하고 말았다. 물론 대선이 아니라 하여도 전면개정 형태의 헌법개정방법을 채택하고 있는 우리 헌법 하에서 대통령 임기조항만 개정한다는 것은 명분도 약하고 국민의 동의도 얻기 어려운 점이 있었다.

2008년 제18대 국회가 개원하면서 헌법개정에 대한 논의가 있었다. 당시 국회는 국회의장 산하에 헌법연구자문위원회를 설치하여 정부형태 등 헌법개정 논의를 하였다. 그 후 헌법개정에 관한 논의는 제19대 국회에서도 계속되었는데, 이때는 국회의장 산하에 헌법개정자문위원회가 구성되어 헌법개정안을 만들었지만 그 이상은 추진되지 않았다. 이렇게 10년 가까이 헌법개정 논의가 계속되었는데, 이번 제20대 국회에서도 국회의장에 의하여 개헌 논의가 공론화되었고, 야당에서도 정당·정파를 초월한 국회 헌법개정특별위원회의 설치를 제안하였다.

현행 헌법은 1987년 개정된 제9차 개정헌법으로 당시 국회에서 여야가 구성한 특별위원회에서 개정안을 만들어서 국회를 통과하고 국민투표를 거쳤다. 우리나라 헌법개정절차는 국회의 의결과 국민투표라는 이중된 절차를 거쳐야 하는 문제가 있다. 또한 헌법개정의 방식은 한두 개 조항을 추가하거나 변경하는 방식의 부분개정이 아니라 전면개정이란 형태로 이루어지기 때문에 헌법개정의 회를 개최하여 헌법개정절차를 밟는 다른 국가들보다도 까다롭다. 그러다보니 정치권이 헌법개정문제를 지속적으로 다루고 있지만, 국회에서 여야가 합의하지 않는 한 헌법개정은 요원하다.

우리나라 헌정사에서 제9차 개정헌법인 현행 헌법은 30년이 다 되었다. 그동안 우리 헌정사에서 가장 긴 시간을 보내고 있는 것이 현행 헌법이다. 지나간 10여 년 동안 헌법개정의 논의는 정치권뿐만 아니라 학계와 시민사회에서 상당히 활발하게 전개되었다. 지난 30년 간 우리 사회뿐만 아니라 국제사회는

엄청난 변화를 경험하였고, 이념으로 대치하던 동서냉전의 시대도 지나갔다. 물론 남북으로 분단된 한반도에는 여전히 군사적 대치가 계속되고 있고, 평화 통일을 향한 노력도 남북경협을 통하여 어느 정도 효과가 있었다고 하였으나 크게 변하지 않는 북한의 태도로 인하여 더 이상 진전되지 못하고 있다.

헌법은 국가의 기본규범이면서 최고규범이다. 우리나라도 1948년 정부를 수립하고 대한민국을 출범하면서 헌법을 제정하였다. 그 이후 헌법은 1987년까지 9차례에 걸쳐 개정이 되었다. 약 40년 동안 9번에 걸쳐 헌법이 개정되었고, 1987년 이후 약 30년의 세월이 지나도록 헌법 개정이 없었다. 그렇지만 그동안 현행 헌법이 안고 있는 문제를 해결하기 위하여 헌법개정이 필요하다는 공감대를 형성하였다. 아무튼 지난 10년이 넘는 세월동안 헌법개정문제가 지속적으로 거론이 된 것을 보아도 헌법을 개정해야 할 필요성이 있다는 것은 분명하다.

II. 헌법개정의 필요성

성문헌법은 근대 시민혁명을 통하여 입헌주의가 정착되면서 시작되었고, 인류 역사에서 처음으로 헌법이란 용어가 1787년 미국 연방헌법에 사용되었다. 이 이후 성문헌법은 한 국가의 최고 질서로 자리를 잡았고, 오늘날에 이르기까지 한 국가의 최고규범으로서 국민의 기본권을 보장하고 국가의 기본조직과 권한에 관한 내용을 담아야 하는 기본 틀에는 큰 변화가 없다. 우리나라 실정헌법은 1948년 제정된 이후 1987년까지 9차례에 걸쳐 개정되었는데, 헌법총강과 기본권 및 통치구조라는 기본적인 틀을 유지해 왔다. 헌법의 이런 구조는 앞으로 크게 바뀌지 않을 것이다.

그동안 전개된 헌법개정논의에서 헌법의 구조 자체에 대한 논의는 거의 없었고, 헌법의 내용 중에서도 특히 정부형태에 관한 논의가 주를 이루었다. 헌법개정논의의 중심을 이루고 있는 정부형태는 대통령제를 전제로 한 대통령의

임기 중심에서 의원내각제나 프랑스식의 이원정부제 등이다. 우리나라 헌정사는 주로 정부형태를 중심으로 헌법개정이 이루어졌다는 것을 보여준다. 헌법이 어떤 구도를 가지고 내용을 나열하는지 문제는 헌법이 갖고 있는 특성과 관련되어 있어서 그 의미가 크다. 독일은 국민의 기본권을 전면에 내세우고 국가권력을 뒤에 배치함으로써 국가권력은 국민의 기본권을 보장하기 위한 수단에 불과하다는 것을 선언하고 있다.

헌법은 국민의 정치적 결단을 통하여 일정한 절차를 밟아서 합의를 도출시켜 만든 문서이다. 한 국가에 있어서 최고문서면서 국민의 존재와 국가의 존립에 정당성을 제공해 주는 근거이다. 헌법이 국가의 최고 법질서라고 하지만 시대의 흐름에 따라 변화해야 한다. 급변하는 현대 사회에서 시대정신에 부합하지 못하는 헌법은 국가정당성의 근거를 제공하기 어렵다. 헌법은 살아있는 국가 최고의 규범이기 때문에 헌법개정의 필요성은 상존한다.

Ⅲ. 헌법개정을 위한 전제 조건과 개정 방향

현행 헌법은 헌법전문과 본문, 그리고 부칙으로 크게 나눌 수 있다. 헌법구조에서 헌법전문과 부칙은 그 중요성에도 불구하고 헌법본문에 비하여 개정작업에 있어서 핵심대상은 아니다. 헌법개정은 주로 헌법본문에 대해서만 논의되어진다. 헌법본문은 헌법총강과 기본권 및 국가권력에 관한 규정으로 구성되어 있는데, 기본권과 총강 부분은 그동안 헌법을 지배하는 중요한 내용을 담고 있음에도 불구하고 관심의 대상도 아니었고 심도 깊은 논의도 하지 않았다. 그래서 매 헌법개정 때마다 단순히 조항을 추가하거나 정리하는 정도로 끝났다. 이러한 현상 때문에 한편에서는 헌법의 현실성을 수용하여 탄력성을 불어 넣어 주는 역할도 하였지만, 다른 한편에서는 헌법규정간의 해석충돌의 가능성을 열어놓아 논쟁거리를 제공하기도 하였다. 예를 들면 헌법 제3조와 제4조의 관계인데, 제3조의 영토조항은 이후에 추가된 제4조의 평화통일조항으로 인하여 양조항간의 해석의 문제가 촉발되었고 학계의 논쟁을 불러일으키기도 하였다. 또한 사회적 기본권 규정들은 경제조항과 관련하여 여전히 논쟁거리가 되고

있으며, 현실적으로도 헌법상 기본권임에도 불구하고 그 규정을 근거로 직접적인 소의 청구가 가능한 지에 대한 논쟁이 있다.

이상과 같은 문제로 인하여 이번 헌법개정논의에서는 기본권규정과 총강에 해당하는 규정에 대한 정리가 필요하며, 이를 통한 헌법의 실질적 규범력의 확보는 더욱 필요하다고 생각된다. 따라서 이번 기회에 기본권 전반에 걸친 정리작업을 통하여 체계화가 요구되며, 헌법총강 역시 국가의 형태와 국가권력의 정당성의 근거, 기본원리와 기본제도 등을 규정하고 있는 부분으로 그 중요성을 간과할 수는 없다는 점에서 우리 헌법의 목표와 방향을 정확하게 설정하여 새롭게 탈바꿈해야 할 부분이다.

현대헌법은 법치국가 헌법으로 실질적인 효력을 갖고 재판에서 직접 적용된다. 이번 개정논의에서는 헌법이 추구하는 방향을 명확하게 설정하고 명문화하는 것이 필요하다. 헌법은 국민을 위한 국가최고규범이라는 것을 잊어서는 안 된다. 헌법개정의 목적은 국민의 기본권을 확실하게 보장하기 위한 것이다. 헌법개정은 특정 집단이나 세력의 이익을 위한 것이어서는 안 되고 국민의 자유와 권리를 신장시키고, 국가권력구조의 민주화를 통하여 국민의 생존권도 확대 보장하여야 한다. 즉 헌법은 국민을 위하여 나아가 개인인 인간을 위하여 실질적 규범력을 갖고 살아있는 헌법이 되어야 한다. 국민이 국가를 위하여 존재하는 것이 아니라, 국가가 국민을 위하여 존재한다는 것을 헌법은 분명하게 선언해야 한다. 헌법은 기본권규정을 통하여 국민의 자유와 권리를 보장할 뿐만 아니라, 세계화 시대에 걸 맞는 헌법으로서 인권존중의 의지를 천명해야 한다.

현행 헌법은 국가의 정체성에서 민주주의에 입각한 공화국이라는 것을 선언하고 있지만, 헌법을 개정하면 대한민국이 법치국가라는 것을 분명하게 밝힐 필요가 있다. 그리고 지방자치는 풀뿌리 민주주의를 실현하는 제도로서 민주주의를 위한 초석이다. 지방자치는 국민주권원리에서 출발하여 주권의 지역적 주체로서 주민에 의한 자გი 지배의 실현원리이다. 현행 헌법은 지방자치에 관하여 장을 달리 하여 규정하고 있지만 내용이 부족하다. 그래서 현행 헌법이 추구하

는 지방자치의 틀을 더욱 공고히 하면서 지방균형발전을 위한 지방분권의 헌법적 근거를 확립하는 것이 좋다고 본다. 즉 대한민국은 지방의 균형발전을 위하여 지방분권을 추구하는 자유민주적 법치국가이며 공화국이라는 것을 명문화해야 한다.

우리나라 헌법은 건국헌법 이래 경제에 관하여 여러 조항을 두었으며, 제9차 개정헌법도 제9장에서 경제에 관한 장을 두고 경제질서에 관하여 세부적인 내용을 담고 있다. 우리 경제질서에 있어서 핵심조항은 제119조와 제23조이다. 헌법 제119조는 제1항에서 경제질서는 개인과 기업의 자유와 창의존중을 기본으로 한다고 하여 자유시장경제질서를 기축으로 하고 있다. 그러나 동조 제2항에서 경제주체간의 조화를 강조하면서 경제의 민주화를 위한 규제와 조정의 기능을 국가에게 위임하고 있다. 여기서 국가의 경제간섭의 문제가 나오고 있으며, 경제계에서는 이 부분에 대하여 부정적인 입장을 견지하고 있다. 오늘날 한국의 경제는 세계화 속에서 세계로 재편되고 있다. 경제주권 역시 헌법상의 국민주권원리 속에 포함시켜야 한다면 단순히 국가의 관여에 대한 문제로만 보아서는 안 되고 진정한 시장경제질서의 틀 속에서 헌법규정이 정리되어야 할 것이다. 헌법에서 경제에 관한 장이 필요한 지 여부를 떠나서 경제질서에 관해서는 명확하게 하는 것이 필요하다.

헌법은 시대정신을 관통하며 사회문화를 수용하는 탄력성을 가지고 있어야 한다. 현대는 디지털 정보사회이고 고도산업의 발달과 함께 인류사회가 환경오염의 위협에 노출되어 있다. 헌법은 21세기가 요구하는 환경변화에 탄력적으로 대응할 수 있는 규범이 되어야 한다. 이는 법치국가가 요구하는 법적 안정성과 배치되는 것이 아니라 실질적 법치국가의 완성을 위한 방향성이라 본다. 즉 정보의 시대와 문화의 시대를 선도하고 환경국가를 지향하는 헌법이 되어야 한다. 그런 점에서 정보기본권에 관한 근거를 신설할 필요성이 있다.

헌법은 한 국가의 최고규범으로서 그 시대의 정신을 반영하고 구성원의 삶에 방향을 제시한다. 21세기는 세계화 속에서 정보통신의 혁명과 국가 간의 합종

연횡으로 어느 시대보다 복잡하고 다양한 양상으로 전개되고 있다. 이 와중에서 우리는 열강의 틈바구니 사이에서 분단된 조국의 통일과 민족의 발전이라는 중대한 과제를 가지고 있다. 헌법은 현실을 조화롭게 해쳐나갈 수 있는 내용을 담아야 한다.

헌법개정은 국가의 최고규범을 변경하는 행위이다. 헌법이 대의제 민주주의를 채택하고 있기 때문에 개헌발의권을 대통령과 국회에 부여하고 있는 것뿐이다. 개헌발의권에는 국민주권원리와 자유민주주의원리, 그리고 이를 지탱하는 법치주의원리가 내포되어 있다. 대통령이나 국회에 주어진 개헌발의권은 국가기관의 권리가 아니라 국민을 대신하여 행사하는 국가기관의 책임과 의무에 불과하다.

헌법은 단순히 시대의 변화에 대처하기 위하여 개정하는 규범이 아니다. 헌법은 국가존립의 목적과 국가가 지향해야 하는 목표를 담고 있다. 헌법은 국민의 기본적 권리와 이를 보장하기 위한 국가의 기본조직과 그 조직이 국민을 위하여 행사해야 할 권한을 규정하고 있다. 그러나 급속하게 변화하는 시대의 흐름에 따라 헌법개정도 보다 쉽게 할 수 있어야 한다. 아무튼 헌법은 국민을 위한 국가최고규범이라는 것을 잊어서는 안 된다. 헌법개정의 목적은 국민의 자유와 권리를 확실하게 보장하기 위한 것이어야 한다. 헌법개정은 특정 집단이나 세력의 이익을 위한 것이어서는 안 되고 국민의 자유와 권리를 신장시키고 국민의 생존권도 확대 보장하여야 한다. 헌법은 국민을 위하여 나아가 개인인 인간을 위하여 실질적인 효력으로 살아서 움직이는 헌법이 되어야 한다.

자유시장경제 원칙을 확고하게 천명하는 헌법을 기대한다

최준선

성균관대 법학전문대학원 교수

I. 서 언

현재는 강남 부인의 국정농단 사건으로 그동안 정치권에서 시시때때로 부르짖던 개헌 문제가 곧 폭발할 것으로 보인다. 정치권이 주장하는 대부분의 논의는 권력구조에 관한 것이다. 국민의 권리나 시장경제의 창달과 같은 논의는 아예 없고 권력쟁탈을 위한 rule 을 자신들에게만 유리하게 재단하는데만 정신이 팔려 있다. 현재 문제가 없는 국가권력구조 문제에만 집중하고 있고 국가권력의 제한에 대하여는 외면하고 있다.

II. 몇 가지 쟁점에 대한 사견

1. 대통령제 유지 여부

가장 뜨거운 이슈는 대통령제의 유지 여부이다. 이번 국정농단 사건을 계기로 대통령에게 집중된 권력이 각종의 폐단을 낳는 것을 보았다. 이제 대통령제의 수명이 다했다는 주장이 많다. 그러므로 내각책임제 또는 의원집정제를 도입하자는 논의가 세력을 얻고 있다. 내각책임제는 실질적인 행정권을 담당하는 내각이 의회 다수당의 신임에 따라 존속하는 의회중심주의의 권력융합형태이다. ‘의원내각제’라고도 하는 이 시스템 하에서는 입법부와 행정부의 연대가 이루어짐으로써 다수당의 당수가 내각의 수반이 되며 내각이 의회에 대하여 책임을 짐으로써 책임정치를 실현할 수 있다는 장점이 있다. 내각은 의회를 해산할 수 있고 의회는 내각을 불신임할 수도 있다. 보통 내각책임제는 행정부에 민의반영이 잘 이루어지는 것은 장점이라고들 말

하지만, 내각과 의회가 서로 불신임할 수 있어서 정국이 불안정할 우려가 있다. 내각책임제 하에서 빈번한 총선거와 내각교체가 문제이다. 그 과정에서 과도한 populism 정책을 남발할 수밖에 없다. 그리스, 이탈리아, 포르투갈, 스페인 등이 그러한 예이다. 유럽연합(EU)의 쇠퇴는 내각책임제 때문이라는 주장이 힘을 받고 있다. 일본은 1991년부터 2012년까지 21년 간 19번 총리 재신임 또는 경질이 있었다. 물론 고이즈미 총리는 3연임을 했고 하시모토 총리와 모리요시 총리는 재신임을 거쳐 2년임을 했다. 하타 쓰토무 총리는 겨우 64일 근무하고 그만두었다. 빈번한 내각교체로 정치 불안정과 국정이 표류하였다. 스캔들이라도 터지면 무릎 꿇고 절하고 간단히 물러났다. 반면에 한 정당의 장기 집권이 가능하기도 하여 국민의 피로도가 더 커질 수 있다. 현재 2012년에 집권한 아베정권은 2021년까지도 집권가능한 것으로 알려져 있고, 12년의 임기를 보장받고 집권당과 의회와 행정부를 완전히 장악하고 철권을 휘둘렀던 영국의 Margaret Thatcher 수상도 그 예이다.

한국 정당정치와 국회의원 수준을 보면 보스가 국회의원과 시도지사 후보자의 공천권까지 장악하고 있으므로 여기서 내각책임제까지 더하면 총리와 장관이 같은 계파에서 나올 수밖에 없어서 계파간의 은밀하게 이루어지는 끼리끼리 문화와 계파정치, 낙하산 인사와 정치현금, 한 자리 하려는 자들의 혈투는 장관을 이룰 것이다. 권력은 소수가 돌아가면서 독점하며 정경유착은 고착되고 부정부패와 권력형 비리와 이권개입과 인사청탁은 통제불능이 된다.

내각책임제는 권력이 분산되기 때문에 권력 나눠먹기가 가능하다는 것인데, 국회의원들로서는 군침이 돌만하다. 한국 국회의원은 민의를 대변하는 집단이 아니라 자신들의 권력과 영달을 극대화하기 위해 투쟁하는 집단이다 (권혁철, 대한민국 최고 특권층 ... 1년 6억 '혈세 먹는 국회의원' 특권 200가지). 국회 의장, 부의장, 상임위원장, 총리와 장관 등 그 많은 요직을 국회의원들이 독차지하겠다는 것이다. 대통령제 하에서는 제왕적 대통령이 된다고 한다. 그러나 내각책임제 하에서는 수십 명의 제왕을 국민이 섬겨야

할 판이다. 기업은 1류, 학계는 2류, 정치권은 3류라면, 3류들이 나라를 맡아먹을 가능성이 크다. 줄을 잘 서 장관이나 해 먹고 무능하게 월급이나 받다가 사건이 터지면 물러나는 일이 반복되면서 국정은 동력이 떨어지고 일관성이 없으며, 그 자신은 한번 반열에 오른 후에는 국민의 고향로 바친 수많은 이권은 종신토록 누린다. 정치권이 서둘러 야합하려는 것은 자신들의 권력과 이익을 확대할 수 있는 수단이기 때문이다.

대통령은 외교와 국방과 통일 업무만 전담하고, 국회에서 선출된 총리가 국정 운영을 전담하면 된다는 이원집정제도도 전쟁위협이 상존하는 한국의 현실에서는 한가한 소리다. 대통령과 총리의 의견대립으로 식물정부가 될 가능성도 있다. 순수내각책임제 헌법은 대통령을 국회에서 간선(間選)하고, 수상(首相)이 국정전반을 책임지는 구조이다. 국민에게 대통령 선출권을 박탈하는 것에 동의할 국민이 있을지도 의문이다.

국가의 권력은 강력하게 제한하여야 한다. 국민에게 더 많은 자유를 보장하여야 한다. 그러려면 무소불위의 국회권력을 억제하여야 한다. 국회의 입법권의 독점으로 인한 폐해를 막아야 한다. 현재 국회는 국회의 국무총리 임명동의권, 장관에 대한 불신임 결의안, 국정감사, 대정부 질의, 인사청문회, 예산안 심의 등 무소불위의 권력으로 행정부의 발목을 잡고 있다. 반면 대통령이 국회를 견제할 수단은 거의 없으므로 국회해산권을 부여하여야 한다. 이번 대통령은 거의 식물대통령이었다. 대통령이 민생법안을 통과시켜 달라고 애원했지만 그 법안들은 대부분 통과되지 못하였고, 원샷법이 아닌 반의 반샷법이라 할 흐리멍텅한 ‘기업활력제고법’만이 통과되었는데 어느덧 임기 말이 가까워 왔다. 내각책임제하에서는 이 권력이 더욱 기승을 부릴 것이 틀림없다. 외적과의 싸움에서는 등신이고 내부적 싸움에는 귀신들인 한국의 정치풍토에서는 내각책임제나 원집정제는 나라를 망치는 실험이 될 것이다.

권력구조타령은 그만해야 한다. 주어진 권력을 남용하지 않는 것이 중요하다. 세상에서 좋다는 법률은 다 끌어 모은 지금의 한국 법체계가 아무런

효력이 없음에도 매년 국회에서는 수만 건의 법률안이 쌓인다. 법률이 없어서 사회가 혼탁한 것이 아니라 지킬 능력이 없거나 지킬 의지가 없기 때문이다. 청탁금지법만 하더라도 이미 뇌물죄나 직권남용죄 등으로 충분히 처벌할 수 있다. 그럼에도 또다시 이상한 법률을 위헌인 줄 알면서도 고의로 만들어서 “친절과 선의는 무조건 의심하라.”는 법률, “서로 적극적으로 의심하라”는 법률 따위나 만드는 국회의원이 정상적인 인간일 리 없다. 실현가능하지도 않은 청렴도 향상을 위하여 ‘감사의 정’이나 ‘은혜에 보답’과 같은 이 사회를 지탱할 무한대의 가치를 말살시키는 것을 감수해도 좋다는 어처구니없는 이 법률도 국회가 만들었다.

현재 한국의 정치상황은 대통령제 그 자체의 문제가 아니라 대통령의 개성과 통치 스타일의 문제이다. 검증되지 않은 인물이 대통령직에 오르면서 인기 위주의 한탕주의 정책을 남발하는 것이다. 그동안 한탕주의는 일일이 열거하기도 어려울 지경이다. OECD 졸속 가입이나 IFRS의 도입 잦은 인사,¹⁾ 지역감정 조장 등은 대통령제의 폐해이다. 기존의 국정기조를 계승 발전시키기보다는 과거와의 단절과 갈등과 정치적 보복, 연속성 없는 거창하고 야심찬 프로젝트, 정치보복과 독선적 측근 중심의 국정운영, 무능한 내사람 심기와 낙하산 인사 등 人治가 문제였다. 그럼에도 내각제는 찬성하기 어렵다. 권력구조가 문제, 즉 대통령제가 아니라 권력 그 자체가 문제이기 때문이다.

2. 임 기

대통령의 임기를 4년으로 하고, 연임이 가능하도록 하자는 논의가 있다. 이것은 미국도 그렇게 하고 있기 때문에 상당히 근거가 있는 것처럼 들린다. 그러나 필자가 생각하기에는 위험천만한 논의이다. 한국은 미국이 아니다. 한국은 시스템의 국가가 아니고 감정과 감정의 국가이다. 한국인들이 충격을 먹었다는 트럼프 미국대통령 당선인의 경우만 해도 그렇다. 미국의 대외정치가 변동이 있겠지만 급격한 변동이 있으리라고 보는 전문가들 많지

1) 김영삼 정부는 5년간 6명의 국무총리, 6명의 통일부총리, 7명의 경제부총리, 102명의 각료를 생산했다.

않다. 한국과 같은 나라라면 세상이 뒤집혀진다. 자본주의에서 거의 사회주의로 갈 정도의 충격이 온다. 그러나 미국의 시스템은 그를 수 없다. 그러므로 미국은 포퓰리즘도 없다. Obama 대통령이 임기말에 무슨 포퓰리즘 정책을 실행한 기사는 보지 못했다.

한국도 과거 대통령의 임기는 4년이었으며, 연임이 가능하였다. 그 결과 어떻게 되었다. 집권 3년차부터는 재집권을 위한 온갖 populism이 난무하였다. 그리고 재선되어 임기 5년차부터 4년 내내 레임덕에 빠진다. 지금 한국은 복지 populism에 빠져 허우적댄다. 이러한 현상은 매우 심각하게 확대 재생산될 것이다. 이러한 사태를 막고 대통령이 재선의 미련을 버리고 소신껏 국가를 위해 행동하라는 의미로 5년 단임의 임기를 정하였다. 물론 집권 4년차부터는 거의 예외 없이 레임덕에 시달렸다. 그러나 재선을 위해 국고를 탕진하고 부채를 과감하게 인수하며 집권 후반부에는 4년 내내 레임덕에 빠질 위험이 있는 이런 제도는 절대로 도입해서는 안 된다.

3. 경제조항

반드시 고쳐야 할 부분은 헌법 제 119조 제 2항이다. 한국사회가 사회주의 국가로 가기로 원한다면 이것을 국민의 총투표를 통하여 분명하게 선택해야 한다. 그 대신 철저히 세금이 징수되어야 한다. 북유럽은 평균적으로 소득의 1/3이 세금으로 지출된다. 한국 근로소득세율은 10%대이지만 독일은 34%대이다. 한국은 부가가치세가 10%이지만 독일은 19%이다.

독일국민은 소득의 63%를 세금으로 납부하여야 하므로 1월 1일부터 7월 14일까지, 1년의 반 이상을 세금납부를 위해 일하고 그 후에야 비로소 세금에서 해방된다.²⁾ 한국은 3월 20일에 세금에서 해방된다. 독일은 세금을 많이 내는 대신 실업과 노후를 국가로부터 보장받는 사회임을 염두에 두어야 한다.

2) Hanno Beck & Aloys Prinz, Zahlungsbefehl, 2016. (이지윤 역, 재승출판).

주지하는 바와 같이 2012~2013년 “경제민주화”의 광풍이 불었다. 2016년 6월, 여소야대의 국회권력이 그 악몽을 재연하려고 한다. “경제민주화”라는 용어는 2차대전 후 연합군 점령하의 일본의 5대개혁지령 중의 하나이기도 했다.³⁾ 제5공화국(전두환 대통령) 시절인 1987년에 개정된 현행 헌법 제119조는 다음과 같다.

제1항 “대한민국 경제질서는 개인과 기업의 경제상 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다.”

제2항 “국가는 균형 있는 국민경제 성장과 적절한 소득 분배, 시장지배와 경제력 남용 방지, 경제 주체 간의 조화를 통한 경제민주화를 위해 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다.”

여기서 제2항은 시장을 규제의 대상으로 보는 것이다. 시장이 정책목표가 되면서 시장을 균형이론에 따라 사회적 목적을 달성하기 위한 수단으로 파악하는 것이다. 이 점에서 제119조 제2항은 입법부와 행정부의 넘치는 규제의 합법적 근거가 되는 독소조항이다. 그러므로,

제119조 제1항과 제2항의 관계는 원칙과 예외임을 명시하여야 한다.

헌법 제119조 제1항과 제2항의 관계에 관하여 일부 학자들은 헌법의 경제

3) 5대지령은 ① 여성의 해방, ② 근로자의 단결권 보장, ③ 교육의 민주화, ④ 비밀경찰의 폐지, ⑤ 경제의 민주화이다. 連合國軍占領下の日本/政治[編集]/民主的傾向の復活/占領を早く終わらせるために、満州事変以降政界から引退していた幣原喜重郎を総理大臣に擁立し、幣原内閣(1945年(昭和20年)10月9日 - 1946年(昭和21年)5月22日)を発足させる。ポツダム宣言の「民主主義的傾向の復活を強化し、これを妨げるあらゆる障碍は排除されるべきこと。言論、宗教及び思想の自由並びに基本的人権の尊重は確立されること。」の条項に従い、占領軍の指示を待たずに大正デモクラシー時代の幣原の盟友達を集めた。新任挨拶のために総司令部を訪れた幣原首相に、マッカーサーの会談記録および会談の中でマッカーサーが口頭で五大改革指令を伝えた。(1) 女性の解放 (2) 労働者の団結権の保障 (3) 教育の民主化 (4) 秘密警察の廃止 (5) 経済の民主化である。婦人参政権、労働組合法、農地改革などの改革はデモクラシー時代の政界の懸案でもあり、いくつかは法案化が済み、またすでに閣議決定していた事柄でもあったため、憲法改正案が成立するより早い時期に明治憲法下で法制化され、実行に移された。 최영홍, “중소기업적합업증제도의 법리적 정합성 검토”, 국유통법학회 2016년 추계학술대회 자료집, 2016. 11. 4., 73면 각주 1).

질서의 원칙은 시장과 자유이며, 국가의 조정과 개입행위는 시장의 실패로 인한 부작용을 최소화하기 위하여 필요한 경우에 한하여 보충적·예외적인 것으로 이해한다.⁴⁾ 이러한 해석이 한국헌법재판소의 해석이다.⁵⁾ 따라서 경제적 자유를 해하지 않는 전제조건 하에서의 경제민주화가 이루어져야 한다고 해석한다.

그러나 다른 일부 학자들과 정치인들은 제1항과 제2항이 원칙과 예외가 아닌, 대등한 병존관계라고 본다. 즉, 제1항과 제2항을 원칙과 예외로 보지 않고, 양자가 상호 밀접한 연관 속에서 각기 고유한 기능을 수행하는 것으로 이해하는 견해이다(독자적 기능론). 특히 정치권은 헌법 제119조 제2항이 정부의 적극적인 정책기능을 강조하고 있다고 해석하여 각 경제주체의 경제활동에 관한 국가의 개입이 당연한 것이고 오히려 더욱 요청되고 있다는 주장을 펴고 있다.

한국 헌법은 자유시장경제체제를 지향함을 천명하여야 한다

비록 제3공화국 헌법에서 자유시장경제를 전면에 내세웠고, 그 전통이 오늘까지 이어져 오고 있고, 한국이 자유민주주의 국가이므로 한국 헌법상 시장경제질서도 자유시장경제질서를 지향하는 것으로 대부분의 국민이 착각하고 있다. 그러나 1987년에 개정된 현행 헌법 제119조에 따르면 한국경제의 기본질서는 자유시장경제질서가 아니다. 학자들의 평가에 따르면 제119조 제1항에는 “대한민국 경제질서는 개인과 기업의 경제상 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다.”고 규정하고, 같은 조문 제2항은 “국가는 균형있는 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 있다.”고 정하고 있어서 전체적으로

4) 김성수, “헌법상 경제조항에 대한 개정론,” 국회미래한국헌법연구회, 국민과 함께 하는 개헌이야기 2 권, 국회미래한국헌법연구회, 827, 833.

5) 한국 헌법재판소도 “우리나라 헌법상의 경제질서는 사유재산제를 바탕으로 하고 자유경쟁을 존중하는 자유시장경제질서를 기본으로 하면서도 이에 수반되는 갖가지 모순을 제거하고 사회복지·사회정의를 실현하기 위하여 국가적 규제와 조정을 용인하는 사회적 시장경제질서로서의 성격을 띠고 있다.”고 판시한 바 있다. 헌재 1996.4.24, 92헌바47, 판례집 8-1, 380.

보면 반드시 자유시장경제체제를 지향하고 있지는 않다는 것이다. 한국 헌법상 경제질서의 성격에 대하여 자유시장경제질서로 보는 사람은 아무도 없고, (1) 사회적 시장경제질서로 보는 견해와, (2) 혼합경제질서로 보는 견해로 나뉜다.

(1) 다수의 헌법학자들이 지지하는 학설(권영성 전 서울대 교수, 「헌법학원론」, 김철수 전 서울대 교수, 「학설·판례 헌법학(상)」, 성낙인 현 서울대 총장, 「헌법학」, 장영수 현 고려대 교수, 「헌법학개론」, 허영, 전 연세대 교수 「한국헌법론」 등)은 사회적 시장경제질서로 보는 견해이다. 사회적 시장경제란 경제재의 생산과 분배가 자유경쟁원칙에 따라 행하여지되(시장과 자유), 경제에 대한 국가의 통제(국가의 조정과 개입)를 강조하는 체제를 말한다.

(2) 한편 혼합경제질서로 보는 견해(김문현, 사회·경제질서와 재산권; 양건, 헌법강의; 전광석, 헌법주석서 IV 등)는 사회적 시장경제질서가 예정하는 산업구조조정의 범위 및 강도가 한국 헌법에서 도출된다고 보기 어렵고, 경제 및 사회정책적 결정에 있어서 어떠한 요소들을 어느 정도로 선택할 것인가는 입법적 결정에 유보되어 있다는 점에 주목하여 한국 헌법상의 경제질서는 혼합경제질서에 속한다고 주장한다. 한국 헌법상의 경제질서는 그때그때의 경제상황이나 사회현실, 그리고 정부의 정책방향과 관련하여 경제정책의 선택을 자유방임주의나 중앙계획경제 또는 시장사회주의가 아닌 혼합경제의 범위 내에서 장래의 정책에 넓게 개방하는 질서를 의미한다는 것이다.

(3) 이와 같이 한국은 자유시장경제질서를 지향하지 않는다. 이번 헌법 개정에서 제119조를 개정하여 한국은 자유시장경제체제를 지향한다는 점을 闡明하여야 한다. 제1항이 원칙이고 제2항은 최소한의 범위에 한정되는 예외임을 분명하게 밝혀야 한다.

민주화 헌법에서 ‘자유화 헌법’으로

한 희 원

동국대 법과대학장

I. 대한민국의 정체성

- ▼ 대한민국의 일반의지(general will)은 무엇일까?
- ▼ 대한민국 탄생의 원초적 결단
자유민주주의 & 자유시장경제질서
이승만 대통령: 전제주의와 공산주의를 할 수 있었음에도 자유민주주의 헌법 채택
- ▼ 논리의 당연한 결과로 현재까지 헌법의 본질적 가치는 자유민주주의 & 자유시장경제질서
국가 근본적인 정체성에 대한 국민주권의 변경된 의사결정이 없었다.
- ▼ 자유는 인류가 획득한 가장 소중한 가치
자유를 획득한 인간은 이성의 통제 속에서의 자유의 무한 발현으로 획기적 발전
그리고 이성적 존재인 인간은 자유를 얻음으로서 신과 동격의 책임 있는 존재가 됨

II. 그렇다면 헌법가치로 지키려고 하는 자유란 과연 무엇인가?

1. 자유의 진정한 의미와 자유의 분류

- ▼ 속성에 의한 분류
 - ① 자연법적 자유, ② 법률적 자유
 - ③ 정치적 자유, ④ 경제적·사회적 자유
- ▼ 기능에 의한 분류
 - ① 소극적 자유 ② 적극적 자유
- ▼ 질적 분류
 - ① 자연적 자유
 - ② 시민적·법적 자유
 - ③ 도덕적 자유

2. 자유의 진정한 가치

- ▼ 자유는 꿈과 희망을 실천할 수 있는 창조의 원동력(1)

Make your dreams Come True.

- ▼ 자유는 인간 실존의 절대가치(2) - 장폴 사르트르(Jean-Paul Sartre)

자유는 인간 실존의 근원

자연적인 자유는 아니다: 실 끊어진 연을 보아라!

자유는 이성을 가진 인간에게만 고유하다!

3. 자유의 한계: 존 스튜어트 밀의 자유론

4. 존 로크의 천부인권론

세 가지 천부인권(생명권, 자유권, 재산권), 그 핵심은 자유!

중요한 것은 재산권이 생명권과 자유권과 동격의 천부인권이라는 사실

III. 정치적 자유민주주의

- ▼ 국가보다 시민이 먼저였던 나라! 전 세계 자유민주주의 헌법의 대표인 미국 헌법의 교훈

- ▼ 민주주의 그리고 국민주권주의의 헌법적 발현

① 일반 시민들의 권력에의 직접 접근을 허용하지 마라!

② 성난 군중의 함성은 주권이 아니다!

- ▼ 진정한 자유민주주의와 국민주권의 제도적 발현

① 의회: 양원제

② 대통령: 간접선거 & Unit Rule System

③ 연방대법원: 종신

IV. 경제적 자유시장경제 질서의 수호

- 자유화 헌법의 핵심은 자유경제질서의 수호에 있다! -

- ▼ 경제체제의 중요성: 마르크스의 하부구조결정론

하부구조(경제)가 상부구조를 결정한다.

상부구조: 역사, 정치, 사회, 문화, 의식

경제의 모습이 바뀌면 역사도, 사회도, 문화도 모두 변한다.

▼ 4가지 경제체제- 기준은 정부의 시장개입 정도

1. 초기자본주의

2. (후기)수정자본주의

경기침체와 장기불황

스태그플레이션(stagflation): 경기불황임에도 오르는 물가

경기 정체기에 군사비나 실업수당 등 소비적인 재정지출 확대

노동조합의 압력으로 명목임금의 지속적 급상승

3. 신자유주의

◎ 정부의 개입이 없어도 문제고, 정부의 개입이 있어도 문제다. 그럼 이제 어떻게 해야 하는가?

신자유주의 (neoliberalism) - 시장에 자유를 다시 주어라!

1970년대부터 장기불황의 본질적 원인은 정부의 자유시장에의 과도한 개입
이제 정부개입이 줄었다.

세금도 줄고 규제도 풀었다 -노동시장의 유연성 확보

그러나 신자유주의는 불가피하게 거대자본이 독점적으로 산업을 이끈다.

빈부격차의 심화, 누군가는 계속 승리하고 누군가는 계속 희생된다.

항상 노동자만 희생되는 억울한 사회

새로운 세상을 원한다 - 만국의 노동자여 단결하라!

4. 신공산주의 사조의 대두: 용어가 변경된 공산주의(Communism) 이념

협업주의, 동반성장, 초과이익공유제, 중소기업복무제,

▼ 소 결어

경제체제는 종교도 아니고 선악의 문제도 아니다.

경제체제의 선택은 효용과 이익의 문제이다

어떤 경제체제를 선택할 것인가?

현재를 기준으로 선택할 것인가? 미래를 기대하며 선택할 것인가?

V. 자유화 헌법을 저해하는 논쟁들

1. 경제민주주의(Economic democracy) 논쟁

경제민주주의가 바라는 이상 사회

완전고용 & 사회보장이 제대로 이루어진 전면 복지사회

경제민주주의를 달성하기 위한 경제정책을 이른바 '경제민주화'라고 한다.

근거 - 헌법 119조 제2항

제2항: 국가는 균형 있는 국민경제 성장과 적절한 소득 분배, 시장지배와 경제력 남용 방지, 경제 주체 간의 조화를 통한 경제민주화를 위해 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다.

2. 경제민주화 주요 정책 - 모두 자유 제한 없이는 불가능하다!

- ① 금산분리
- ② 순환출자 금지
- ③ 기업 또는 기업 수장의 범법 행위 엄벌
- ④ 출자총액 제한: 계열사 마구잡이 확장 방지
- ⑤ 중소기업 고유업종제도
- ⑥ 법인세 인상

3. 경제민주화 관련된 주요용어

사회안전망(Social safety net), 기본소득보장, 공유가치창출(CSV)

기업의 사회적 책임(CSR), 이익공유제, 협동조합(co-op), 노동자투쟁

더 민주당 경제민주화 핵심 3개 법안 동시 발의(2016.8.16)

- ① 사회적경제기본법
- ② 공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법(일명 사회적가치기본법)
- ③ 사회적경제기업제품의 구매촉진 및 판로지원에 관한 특별법

또 다른 용어 - 포용적 성장!

경제 성장에 따른 기회가 국민 각계각층에게 주어지며,

늘어난 부가 사회 전체에 공정하게 분배되는 것(OECD의 정의)

4. 현대사회 자유시장의 특징

비 시장 규범이 지배하던 삶의 영역으로 시장과 시장 지향적 사고가 확산!

영리를 추구하는 NGO와 교도소

전쟁을 민간 기업에 위탁하는 현상
 애국심, 사랑, 우정을 돈으로 살 수 있는 세상: 200만원 모병제
 모든 것이 가격이 형성되는 거래만능의 문제점은 무엇일까?
 불평등 확산, 국가와 사회의 부패성향 가속화
 모든 것이 거래대상인 세상에서 돈이 부족한 사람은 원천적으로 기회박탈
 가난한 사람은 점점 살기 어려워지고 경쟁에서 뒤처지는 세상
 돈으로 살 수 있는 대상이 많을수록 부의 중요성은 커짐

5. 현대정치가 놓치는 가장 커다란 문제점

시장의 역할과 그 영향력의 범위에 관한 논의 부재
 즉 돈으로 할 수 있고 할 수 없는 영역 구획의 실패 - 돈을 엄청 많이 가진들

6. 정부의 자유시장 개입에 대한 인류 석학들의 예언적 진단

▼ **임마누엘 칸트**

이상적인 국가란 무조건적으로 복지국가를 지향하는 것이 아니다. 복지국가는 자유를 보장해야 하는 국가의 기본적인 임무가 침해받지 않는 한도 내에서만 가능할 뿐이다. 국가의 책무는 “국민을 그들의 의지를 거슬러 가면서까지 행복하게 해주려는 데 있는 것이 아니다. 공권력은 단지 공동체의 존재를 유지하려는 데에 있다.

▼ **영국 사회학자 허버트 스펜서(Herbert Spencer)**

저서: 개인 대 국가(The Man Versus The State) - 정부가 해야 할 일은 무엇인가?

- ◎ 국민의 생명, 신체와 재산을 보호하고, 약자에 대한 강자의 침해를 막는 것에 국한된다.
- ◎ 정부의 간섭은 개인의 자율성과 창의력을 저해하고 시민을 무기력하게 만들 위험이 있다.
- ◎ 복지란 한쪽에서 빼앗아 다른 쪽에 주는 로빈 훗 역할에 지나지 않고 국가가 사회적 선을 행한다는 명목으로 한쪽의 고통을 줄이고자 다른 쪽의 고통을 늘리는 것이다.
- ◎ 국가 복지제도의 대안은 가진 자의 자비심과 공동체 정신에 기초한 개인적 자선이다.

V. 결어 - 자유화 헌법을 위한 올바른 헌법 개정방향

1. 대한민국 건국일의 명료화

2. 정치적 자유민주주의의 명료화

헌법 제1조 ① 대한민국은 (자유)민주공화국이다.

3. 경제적 자유시장 경제체제의 명료화 - 헌법 제119조의 수정

① 대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 대 원칙으로 한다.

② 국가는 지속적인 경제성장을 도모하고 그 속에서 균형 있는 국민경제의 성장 및 안정과 경제주체 간의 적정한 소득의 분배를 유지하기 위해 노력한다.

③ 국가는 경제주체의 자발적으로 공동체 정신을 발휘하여 균형 있는 국민경제의 성장 및 안정에 이바지 하는 경제주체를 장려하고, 경제, 사회, 문화적 각 방면에서 특별히 배려할 수 있다.

4. 권력구조의 변경

▼ 4년 중임 대통령 중심제, ▼ 의회의 양원제, ▼ 헌법재판소 폐지 & 고소권 제한

경제학 측면에서 제언

규범적 헌법 시대에 권한 분산을 위해서는 연방제로 가야

김 승 욱
중앙대 경제학부 교수

I. 명목적 헌법에서 규범적 헌법으로

자유화 헌법 개정을 위해서 지난 3차에 걸쳐 많은 논의를 했다. 가장 많이 언급한 것이 경제조항인 119조 2항을 삭제해야 한다는 주장이었다. 사실 대한민국헌법은 대한민국인이 주인이라는 국민주권(민주공화국)과 국민의 자유와 독립의 실현을 보장하는 자유민주주의와 시장경제 체제를 내용으로 하고 있다. 그리고 자유민주주의와 시장경제는 법치주의를 기초로 한다. 이는 군주국인 대한제국, 일제 식민지 총독 통치체제, 그리고 북한의 전체주의 독재체제 및 국가중앙통제경제체제와 구별된다. 일제의 총독통치체제 하에서 사유재산제도와 개인의 경제활동의 자유는 인정되지 않았으며 생산수단의 국공유운영제도가 지배적이었다. 대한민국헌법은 기본적 인권을 보장하는 자유민주주의체제와 함께 사유재산제도와 계약의 자유 등 경제활동의 자유를 토대로 하는 시장경제 체제를 갖추어 출범했다. 이에 따라 대한민국헌법은 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에 걸친 사적 자치 원리의 토대를 제공했다. 이를 위해 자유민주주의체제는 국가권력에 대한 국민의 기본적 인권의 선언과 그 보장 장치(자유주의)를 핵심 내용으로 한다. 인권에 대한 보장 장치는 권력분립과 사법권의 독립으로 이루어진다. 이 자유민주주의와 시장경제 및 사적 자치의 원칙을 존중하는 헌법체제가 그 후 대한민국을 민주화와 산업화에 성공하였을 뿐만 아니라 사회·문화 각 영역의 진취적인 세계화에 성공한 나라로 만들어 낸 중요한 토대로 작용했다.

이승만 정부의 농지개혁은 북한과 달리 유상몰수·유상분배의 원칙에 따라 경자유전(耕者有田)의 헌법 목표를 실현했다. 그러나 엄밀하게 말하자면 이승만 정부의 농지개혁이나 개헌헌법에 규정된 경자유전의 헌법 목표는 자유주의 시장경제 원칙에 위반된다. 철저한 사유재산제를 천명한다면 경작자는 농자에게 돌아가는 것이 아니라, 소유자의 권리를 인정해야 하는 것이다.

1948년에 제정된 제헌헌법에도 주요자원을 국유화한다거나, 무역을 국가가 통제할 수 있고, 사기업을 국가로 이전할 수 있다는 등의 조항이 들어갔다. 이와 같이 한국의

헌법은 초기에는 상당 부분 사회주의적인 요소들이 있었다. 그런데 9차에 걸친 수정을 통해 점차적으로 자유주의 시장경제 원리에 맞게 수정되어 왔다. 그런데 유독 119조 2항과 같은 조항이 들어감으로써 사회적 갈등을 제공한 것이다.

도대체 경제민주화란 무엇을 말하는가? 이 용어는 1987년 「헌법」 개정 때 공식적으로 등장했지만, 무엇을 의미하는지 정확하게 설명하지 않아 여러 가지 해석을 낳고 있다. 지난해 민주당은 ‘헌법 119조 경제민주화특위’를 발족시켜 10대 핵심정책을 발표했다는데, 그 요지는 재벌규제와 노동개혁 그리고 부자증세였다. 지난 4.11 총선에서는 ‘경제민주화를 위한 유세단’이 결성돼 보편적 복지, 한미 FTA 반대, 4대강 반대도 경제민주화 관련 이슈로 확장했다. 반면에 새누리당은 경제민주화를 ‘거대 경제세력으로부터 시장과 중소기업, 소비자를 보호하는 공정경제의 실현’이라고 범위를 한정했다. 경제민주화를 주요 키워드로 제시한 새누리당 박근혜 후보는 대주주 사익 추구, 재벌의 시장지배력 남용 차단 등을 경제민주화로 규정했다. 안철수 서울대 융합과학기술대학원장은 「안철수의 생각」에서 ‘소수가 특권을 갖고 시장을 독점, 좌우하는 게 아니라 국민들 누구나 경제 주체로서 공정한 기회를 보장받는 것’이라고 경제민주화를 정의했다.

이와 같이 경제민주화를 제각기 정의하고 있지만 공통점을 찾으면, 경제민주화란 부(富)나 시장지배력이 국민에게 골고루 나뉘지는 것을 말한다. 즉 경제적 민주화란 첫째는 지나친 빈부 격차를 막자는 것이고, 둘째는 소수의 대기업들이 시장을 좌지우지하지 못하게 하자는 것이며, 마지막으로 이런 일을 정부가 나서서 하겠다는 의미다. 결론적으로 정부가 나서서 경제적 약자를 보호하는 역할을 과거보다 더 적극적으로 하겠다는 의미다. 그런데 지금 정치권에서는 경제민주화를 주로 재벌규제와 연관시켜 출자총액제한제도, 지주회사 설립 금지 조항, 상호출자 금지, 금융보험사의 의결권 제한 규제, 금산법 등을 주로 거론하고 있다.

학계에서는 이러한 제도들이 기업 경쟁력에 어떠한 영향을 미칠 것인가에 대해서 의견이 분분하다. 범법행위나 비윤리적 행위까지 옹호해서는 안 되겠지만, 기업의 경쟁력을 약화시키면 안 된다는 주장도 많다. 예를 들면 일찍이 한국을 연구해 「아시아의 다음 거인: 한국의 후발 공업화」라는 제목의 책을 발표했던 MIT의 암스덴(Alice Amsden) 교수는 한국의 경제성장을 ‘국가’와 ‘재벌’(Chaebol)이 경제개발을 주도했던 독특한 모델이라고 규정하면서 이를 계승·발전시켜야 한다고 했다. 이런 점에서 볼 때 선거를 앞둔 시점에 정치권에 의해서 인기영합적으로 주요 경제정책이 결정되는 것은 바람직하지 않다. 경제적 약자를 보호하기 위해 사회적으로 비용이 많이 소요되는데 이를 어떻게 부담할 것인가에 대한 사회적 합의를 도출하는 일이 더 중요한 경제민주화의 과제다. 이것을 넘어서는 경제민주화는 잘못된 것이다. 경제민주화라는 개념 정의부터 다시 해야 한다. 세간에서는 경제민주화의 진정한 의미는 그 단어를 헌

법에 넣었다고 스스로 주장하는 김종인 전 대표 밖에는 모른다. 본인도 경제민주화가 중요하다라는 이야기만 반복적으로 하고 있을 뿐 경제민주화가 도대체 무엇을 말하는지 구체적으로 언급하지 않고 있다.

지난번에 발표한 김영봉 교수의 주장과 같이 “시장의 지배와 경제력 남용 방지(119조 2항),” “지역 간의 균형있는 발전을 위하여 지역 경제 육성(123조),” “농어촌 개발 계획 수립하며, 지역사회의 균형있는 발전, 중소기업의 사업활동을 보호 육성,” 등의 헌법상 청구권을 나열하는 나라는 한국 밖에 없다고 하므로, 이러한 구체적인 조항들은 삭제해야 한다.

모든 기본권 조항들의 첫 머리에 “**모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다.**”는 조항을 도입하였다. 1972년의 유신헌법은 자유민주주의와 권위주의체제의 이질적인 2원적 구조로 구성되어 있었다. 권위주의 독재는 정치·경제·사회·문화생활의 영역 가운데 주로 정치권력에 대한 독점의 모습을 보여주며 정치권력에 대한 도전이 없는 한 여타 영역에서는 경제활동의 자유, 종교의 자유 등 국민의 자유가 보장되었다. 보여주기식 헌법을 **장식적 헌법(semantic constitution)**이라 부른다. 자유민주주의의 헌법을 규정하고 있으나 정치현실이 이에 미치지 못해 헌법규범과 정치현실 사이에 갭이 있는 경우의 헌법은 **명목적 헌법(nominal constitution)**이라 부른다. 사실 기본권 조항의 첫 머리에 나오는 행복추구 권리는 현실에 못 미치지만 그것을 추구한다는 의미에 명목적 헌법이라고 볼 수 있다. 1953년에 도입된 근로기준법도 역시 마찬가지이다. 당시 한국의 경제현실에서는 도저히 지킬 수 없는 법이었지만, 그것을 추구한다는 의미였다. 그런데 젊은 청년 전태일은 그 법을 지키라면서 분신했다. 이는 법 중에는 명목적 법도 있다는 사실을 모르는 것이다.

물론 법은 지켜져야 하고, 지켜질 수 없는 것은 법으로 만들면 안된다. 그러나 어느 나라도 출범하면서 모든 국민이 반드시 지킬 수 있는 사항만 법으로 규정할 수는 없다. 특히 기본권에 해당되는 법들은 그렇다. 당장 지킬 수 없지만, 대한민국은 이런 사회를 지향한다는 규정이므로 매우 의미있고 중요한 것이다. 없어서는 안된다. 그런데 사회가 성숙함에 따라 과거에 명목적 헌법의 영역에 속하는 것도 점차 실현 가능하게 된다. 우리나라의 민주화는 대한민국헌법을 명목적 헌법에서 규범적 헌법으로 만들었다. 이리하여 대한민국헌법은 활발하게 살아있는 헌법이 되었다. 헌법규범과 정치현실 사이에 갭이 없이 대체로 일치하는 경우 즉 헌법에서 선언하고 있는 것이 현실에서 거의 그대로 실현되고 있는 경우의 헌법을 **규범적 헌법(normative constitution)**이라 부른다. 즉 우리나라의 민주화는 헌법의 규범적 헌법화라 할 수 있다.

최근에 중소기업, 농어민 등 기본권을 보장하고 법에 규정되어 있는 자신들의 권리를 보장하라고 사회 일각에서 이익집단들이 요구할 수 있는 이유는 명목적 헌법 시대에 규정되어 있는 권리들이 규범적 헌법 시대에 들어오면서 실현가능하다고 여기고 사회와 정부에 요구하는 것이다.

이제 헌법이 명목적 규정을 넘어서 실제적으로 지켜야 하는 규범적 성격으로 변화했으므로, 지킬 수 없는 것은 헌법에서 삭제해야 한다. 그런 의미에서 일부 사회 계층이 사회와 국가에 권리를 청구할 수 있는 근거가 되는 법조항은 삭제하는 것이 옳다.

II. 진정한 분권화를 위해서 연방제를 제안한다

그런데 보다 근본적으로 자유를 헌법에 구현하기 위해서는 권력을 분산하는 일이다. 한국 사회는 권력분산하면 흔히 내각제 개헌을 떠올린다. 그러나 내각제 개헌으로 대통령의 권한을 제한하는 것으로 충분하지 않다. 내각제로 갈 경우 지나친 국정 혼란을 초래할 수 있다. 과거 헌법 개정의 역사를 보면, 이승만 대통령의 장기집권을 막고 대통령의 권한을 줄인다고 4.19 이후에 민주당의 주도로 채택된 1960년의 개헌으로 한국은 내각책임제 정부형태를 도입하였다. 이로 출범한 장면정부는 여당의 내분으로 인한 극도의 정치 불안정을 보였고, 이는 5·16군사정변의 한 명분을 주었다. 이로 인해 1962년의 개정헌법전형적인 대통령제 정부형태를 도입했다. 그리고 유신헌법을 통해서 대통령의 권한이 매우 커졌다. 1987년 헌법 개정이 있었지만, 대통령의 임기 등을 제한했을 뿐 여전히 대통령의 권한이 크다. 그리고 지방자치를 통해서 중앙정부의 권한을 분산시킨다고 했지만 여전히 중앙정부의 힘이 절대적이다.

따라서 진정한 분권화를 위해서는 내각제로 가는 것보다 중앙정부의 역할을 분산시켜야 한다. 이를 위해서는 지방자치단체들이 경쟁을 할 수 있도록 연방제로 가야 한다. 진정한 경제화 헌법은 정치권력을 경제의 기본 원칙인 자유경쟁 구조로 만드는 것이다. 사실 지방자치를 실시하는 이유는 분권화를 이루기 위해서이다. 그런데 많은 사람들이 지방자치를 하는 이유가 지역균형발전을 위해서라고 오해한다. 그래서 중앙정부가 지방에 골고루 교부금을 내려 형평을 달성하는 것이 목표라고 생각하는데, 이는 잘못된 이해이다. 형평을 위해서가 아니라 분권을 위해 지방자치를 하는 것이다. 지방자치단체들이 중앙정부보다 자신들의 필요를 잘 알고 있다. 그리고 권한을 이행해줄 때 불필요한 오해를 벗을 수 있다. 지난 권위주의 정부 당시 특정 지역이 발전에서 제외되었다는 불만이 많았다. 그런 불만을 없애기 위해 지방정부가 스스로 재정을 꾸려나가게 하는 것이다. 지방정부에 권한을 대폭 위임하고, 중앙정부는 꼭 필요한 국방과 외교 등 지방정부가 할 수 없는 부분을 맡아야 한다.

지방정부가 자율적으로 운영을 하려면 지방정부의 세원이 확보되어야 한다. 지방세는 광역시세, 도세, 구세 등에 따라 달라지는데, 일반적으로 취득세, 등록면허세, 주민세

재산분, 주행세, 담배소비세, 지방소득세, 지역자원시설세 등이 지방세에 포함된다. 다른 나라의 경우 지방정부의 가장 중요한 세원은 부동산세이고, 가장 큰 지출은 교육비 지출이다. 그런데 우리나라는 이 두 가지 모두 중앙정부가 쥐고 있다. 교육 자치를 보장해야 주민들이 학교와 유리되지 않는다. 모든 OECD 국가들은 기초지방자치 수준에서 교육자치를 실시한다. 독일이나 스위스 등 많은 나라들이 중앙정부에 교육부가 없다.

우리나라는 중앙정부가 주요 세원을 국세로 거두고 있으니, 근본적으로 지방정부가 독립하기 어렵다. 중앙정부가 교부금에 의존하다 보니 책임도 지지 않는다. 분권화의 목적은 스스로 지방자치단체의 운명을 결정할 수 있는 권리를 주고 아울러 책임도 묻는 것이다. 즉 잘못되면 파산할 수 있어야 한다. 파산하면 그 부담을 해당 지자체 주민들이 감당해야 하고, 그렇게 함으로써 대표를 뽑을 때 최선을 다해 자기 지역을 잘 운영할 사람을 선택한다. 그리고 지방정부가 낭비적인 지출을 하면 지역주민들이 막아야 한다. 지방자치의 기본 목적은 권한 이양이고, 책임을 스스로 지는 것이다. 예를 들면 1994년 12월 미국 캘리포니아주에서 세 번째로 큰 오렌지 카운티는 투자를 잘못해 파산했다. 그 뒤 세금을 올리고 대규모 공무원 감원 등 혹독한 구조조정을 거치고 나서야 재정이 정상화됐다. 일본 홋카이도의 유바리시는 관광산업을 일으킨다고 마구잡이로 공기업을 세워 잘못된 투자를 반복한 끝에 2007년에 파산했다.

그런데 우리나라는 지방자치의 근본 목적을 잊었다. 지방자치단체의 재정을 중앙정부가 간섭해 건전하게 만들려고 한다. 재정위기가 심각하다고 판단되는 지자체가 지방채 발행이나 신규 투자, 융자 사업을 하지 못하게 중앙정부가 막는 방식으로 문제를 해결하려고 한다. 기본적으로 지방자치제에 역행하는 태도이다. 예산도 중앙정부에서 나눠주고, 잘못하면 규제하는 것은 하나마나한 지방자치제이다. 이런 일이 계속되는 한 지방정부의 '하얀 코끼리' 양산은 계속될 것이다.

지방자치제를 제대로 운영하려면 지역균형발전이라는 이상을 버리고, 반대로 지역별로 잘 운영하는 지역과 파산하는 지역이 발생해서, 지역민 스스로 올바른 정부를 선택하도록 해야 한다. 각 지역은 좋은 기업을 많이 유치할 수 있도록 각종 인센티브를 제공하고 지방세의 세수를 높여야 한다.

이를 위해 현재 세분화된 지방자치단체의 숫자를 대폭 줄이고 광역화해야 한다. 지방자치단체들은 규모가 적어 혈연, 학연, 지연 등으로 얽혀 공정한 운영이 어렵다. 이를 개선하기 위해 현행 지방자치단체의 숫자를 대폭 줄일 필요가 있다. 우리나라의 지방자치단체 중 광역자치단체는 16개(1특별시, 6광역시, 9개 도)이고, 기초자치단체는 총 234개이다. 광역자치단체를 5~6개 정도로 통합해 진정한 자치가 되도록 해야 한다.

과거 북한에서 고려연방제를 제안했기 때문인지, 연방제라는 단어를 사용하는데 주저하는 사람들이 많다. 그러나 사실 과거에 이회창 전 자유선진당 총재는 ‘강소국연방제’를 표방했었다.

스위스는 작은 나라이지만 연방제 국가이다. 연방의회에서 4년 임기로 선출된 7명의 각료로 연방 각의를 구성하며, 이 가운데 한 명을 의회에서 대통령으로 선출한다. 임기 1년으로 대통령이 되어도 맡은 부서의 일만 수행한다. 대통령은 연방각의를 주재하고 대외적으로 국가를 대표할 뿐이다. 스위스 경제학자 프라이(Rene Frey) 교수는 스위스를 잘살게 하는 가장 중요한 제도적 장치로 연방제도를 꼽았다. 지방끼리 정책 경쟁을 통해 아래로부터 혁신을 가져오는 연방제도로 인해서 국가경쟁력이 세계 최고로 오른 것이다.

한국의 국토는 작아도 GDP 규모가 세계 13위에 달하고, 예산이 400조를 넘을 정도로 큰 규모이다. 이를 한 개의 정부가 중앙에서 대부분 결정하는 것은 너무 위험도가 높다. 스위스의 인구가 800만 명에 불과하니, 우리나라 5천만의 인구로는 스위스와 같은 나라를 6개 이상 만들 수 있다. 그러니 누가 대통령이 되든 큰 영향이 없고, 국민들도 누가 대통령인지도 잘 모른다. 우리는 대통령이 누구이며 어느 정당에서 나오는가에 따라 너무 큰 변화가 뒤따른다. 선거 때 신세진 사람에게 자리도 만들어주어야 하고, 온 나라가 떠들썩하다. 이를 막기 위해서라도 일정 규모 이상의 지역으로 나누어 진정한 지방 분권을 이루어야 바람직하다. 스위스처럼 경쟁력 있는 분권화된 정치단위가 서로 경쟁하면서 각종 경제정책을 구사하면, 기업들도 유리한 제안을 하는 지역으로 이전할 수도 있다. 각 지방자치단체 간 진정한 경쟁도 되고, 잘못 운영해 한두 지자체가 파산하더라도 나라 전체가 곤경에 빠지는 사태를 막을 수도 있다. 전국을 5~6개 정도 지역으로 나눌 경우 각 지역이 약 1천만 명 정도의 인구가 된다. 스위스보다 더 큰 정치단위인 것이다. 따라서 연고에 의한 비리와 비효율도 어느 정도 막을 수 있을 것이다.

또한 통일을 대비해서도 연방제로 가야한다. 지금 진보와 보수 세력이 반반이라고 하더라도, 만약 북한과 통일이 된다면 북한 주민들은 대부분 진보의 입장에 설 것이다. 그러면 통일한국의 보수 세력은 영원히 집권을 하지 못한다. 따라서 설사 남한 주도의 흡수통일을 하더라도 통일한국이 지향하는 사회구조는 사회주의 국가로 나갈 것이다. 그러면 통일한국의 미래는 현재 북한보다는 좀 나아지겠지만, 어떤 모습으로 갈 것인지는 명약관화하다.

세계의 강대국들은 대부분 연방제 국가이다. 임마누엘 월러스타인 교수가 말하는 역사상 세계 3대 패권인 미국, 영국, 네덜란드 모두 연방제 국가이다. 나라가 커야만 연방제를 할 수 있는 것이 아니다. 영국도 사실 큰 나라가 아니었고, 네덜란드는 우리

나라의 경상남북도만한 나라이다. 앞에서 언급한 스위스도 작지만, 연방제를 하고 있고, 독일도 마찬가지이다.

독일의 통일은 연방제도였기 때문에 가능했다. 미국은 분단된 식민지 국가들을 유럽에 대항하기 위해서 스위스의 서약동맹(국가연맹)을 참조해 세계 최초로 연방제라는 제도를 만들어냈다. 캐나다와 호주도 마찬가지로 연방제를 채택했다. 독일도 역시 통일을 연방제 방식으로 했다. 법률적으로 보면, 구 동독은 멸망했고, 구동독 지역의 5개 지방정부들이 독일연방공화국에 가입한 것이다. 각 지방정부의 고유한 자치 정치 질서를 보장해서 통일의 충격을 완화했다.

남한이 북한보다 경제력은 말할 것도 없고, 인구로도 2배이다. 남한을 인구 천만 정도 규모로 5~6개의 지방정부로 나누고 북한의 2천5백만을 2개 정도 지방정부로 나누어서 연방제를 구성하는 것이 훨씬 실현 가능한 통일방안이다. 그리고 연방 정부는 외교와 국방 등 대외적인 문제에 전념하고 나머지는 모두 지방정부에 권한을 분산시키는 것이 진정으로 대통령으로 집중되어서 온갖 문제를 야기하는 현재 문제를 해결하는 방안이다.

자유헌법 : 노동삼권을 중심으로

박기성

성신여대 경제학과 교수

1. 노동삼권

기업은 자본을 빌리고 노동을 고용하여 재화나 용역을 생산한다. 자본은 인간이 소유하지만 인간에 체화(embodied)되어 있지 않은 반면에 노동은 인간에 체화되어 있기 때문에 자본과 달리 노동을 취급해야 한다는 생각이 지배적이다. 자본이 거래되는 금융시장은 잘 발달되어 있지만 상대적으로 노동이 거래되는 노동시장에 대해서는 거부감이 있다. 노동을 공급하는 사람이 거래의 대상이 되는 노동시장은 비인간적이라고 생각하는 사람도 있을 것이다. 그러나 노동시장에서 거래되는 것은 노동이라는 서비스이지 인격이 아니다.

노동시장에서 거래되는 서비스는 얼마 동안 어떤 일을 어떤 근로조건에서 하면 얼마의 임금이 지불된다는 것이다. 이 내용이 명시적으로 서술된 고용계약서가 있을 수도 있고 암묵적 계약(implicit contract)일 수도 있다. 경제학에서는 이렇게 측정되는 변수를 유량(流量 flow)이라고 한다.

노동시장에서 인격이 거래된다는 잘못된 인식에 근거하여 한국 등 일부 국가의 헌법에서는 노동삼권인 단결권, 단체교섭권, 단체행동권이 기본권으로 보장되고 있다. 단결권은 노동조합을 결성할 수 있는 권리이고, 단체교섭권은 노동조합이 임금 및 근로조건의 유지·향상을 위해 사용자와 교섭할 수 있는 권리이고, 단체행동권은 노동조합이 파업 등 단체행동을 할 수 있는 권리이다. 이에 따라 노동조합 및 노동관계조정법이 제정되어 노동조합이 법의 보호를 받으면서 활동하고 있다. 그러나 노동조합은 노동을 독점적으로 공급하여 임금 및 근로조건을 올린다. 노동공급을 독점하는 노동조합이 정당화될 수 있는가? 생산물 시장이나 자본 시장 등 노동을 제외한 다른 모든 시장에서 인위적 독점은 금지되고 있으며 공정거래법에 의해 불법으로 취급되고 있다.

2. 기본권 여부

미국의 노동삼권은 헌법이 아닌 법률에 보장되어 있고 영국에는 성문헌법이 없다. 네덜란드, 덴마크, 노르웨이의 헌법에도 노동삼권은 없다. 독일은 단결권만이 사용자 등의 단결권과 더불어 헌법에 명문화되어 있다(The right to form association to safeguard and improve working and economic conditions is guaranteed to everyone and for all professions. 9조3항). 아일랜드도 근로자의 단결권만이 결사를 만들 권리와 함께 헌법에 명문화되어 있다(The right of the citizens to form associations and unions. 40조6.1(iii)). 핀란드 헌법도 근로자의 단결권만을 다른 이익단체들을 만들 권리와 똑같이 보장한다(The right to form trade unions and to organize in order to look after other interests is likewise guaranteed. 13조). 스웨덴 헌법은 근로자의 단체행동권만을 사용자의 행동권과 더불어 보장한다(A trade union or an employer or employers' association is entitled to take industrial action unless otherwise provided in an act of law or under an agreement. 14조). 스위스 헌법에는 단체교섭권이 명문화되어 있지 않다.

일본, 프랑스, 이탈리아, 그리스, 스페인은 한국과 같이 노동삼권이 헌법적 기본권이 다. 일본을 제외한 이 국가들은 최근까지도 노동조합의 파업과 경직된 노동법으로 경제가 삐걱거리고 성장이 안 되고 있다. 일본도 1960년대까지 대규모 파업이 빈번하게 발생했었다.

<표 1> 주요국의 노동삼권의 기본권 여부

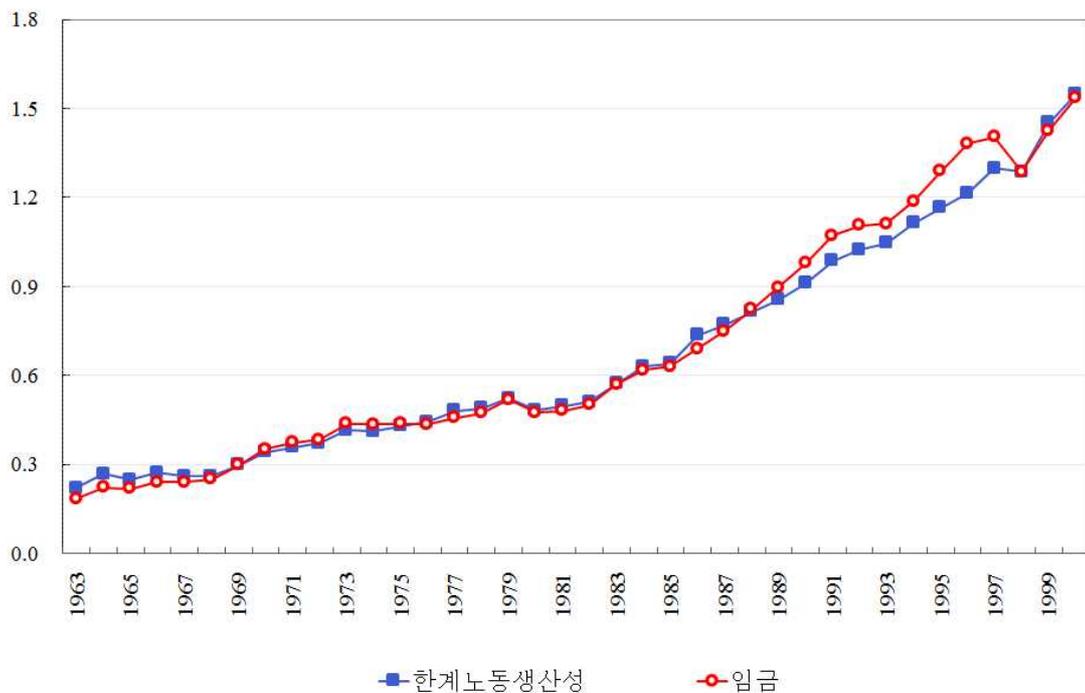
국가	단결권	단체교섭권	단체행동권	비고
한국	○	○	○	
일본	○	○	○	
미국	×	×	×	
영국	×	×	×	성문헌법 없음
독일	○	×	×	9조3항 근로자, 사용자 등에 적용
스위스	○	×	○	
네덜란드	×	×	×	
아일랜드	○	×	×	40조6.1(iii) 결사권과 함께
덴마크	×	×	×	
노르웨이	×	×	×	
스웨덴	×	×	○	14조 근로자, 사용자에게 적용
핀란드	○	×	×	13조 다른 이익단체들과 함께
프랑스	○	○	○	1946년 헌법 전문
이탈리아	○	○	○	
그리스	○	○	○	
스페인	○	○	○	

출처: <http://www.servat.unibe.ch/icl/>.

<http://world.moleg.go.kr/>. 프랑스는 이상희 교수.

3. 노동조합의 폐해

[그림 1]는 우리나라 비주택기업부문의 1963년부터 2000년까지 임금(률)과 추정된 한계노동생산성을 보여준다. 임금과 한계노동생산성은 1987년까지 거의 차이가 없었으나 1987년 6·29선언 직후 노동조합 및 노사분규의 폭발적 증가 이후 1997년 경제위기까지 임금이 한계노동생산성을 상회하다가 1998년부터 거의 일치하게 된다. 노동조합이 활성화되면서 임금이 한계노동생산성보다 높아진 것을 알 수 있다. 임금과 한계노동생산성의 불일치는 경제의 비효율 및 저성장을 야기한다(Park 2007).



출처: Park(2007)의 Figure 2임.

[그림 1] 한계노동생산성과 임금

현대자동차는 1987년 노동조합 설립이후 2012년까지 다섯 번을 제외하고 매년 파업했다. 파업누계일수는 382일간이며 이에 따른 생산차질 대수는 120만4,458대, 금액으로는 13조3,730억원에 달한다.⁶⁾ 2013년 여름에도 예년과 같이 노동조합은 기본급 13

6) http://www.newsis.com/pict_detail/view.html?pict_id=NISI20130813_0008531825

만498원 인상과 상여금 800%(현 750%) 지급, 완전 고용보장합의서 체결, 해외공장 신설과 신차종 투입 때 노사공동위원회에서 심의·의결, 노조간부 면책특권 강화, 정년 61세로 연장,⁷⁾ 작년 순이익의 30%(1인당 성과급 약 3,400만원) 지급, 3자녀까지 적용되던 중고대학교 학자금을 모든 자녀로 확대, 자녀 대학 미진학시 1,000만원 '기술 취득지원금' 지급, 차량 할인폭 최대 30%에서 35%로 확대, 5년 이상 근속자에 퇴직금 누진제 신설, 자녀출생 및 결혼 시 휴가일수 3일에서 5일로 연장하는 방안 등 180여개의 사항을 요구하면서 파업에 돌입했다. 업계 관계자는 이런 요구안이 다 관철되면 현대자동차의 생산직 평균 연봉이 현재 9,600만~9,700만원에서 1억원의 추가 효과가 발생하여 2억원으로 오르게 된다고 한다.⁸⁾

매년 되풀이되는 노동조합의 이런 요구와 행태를 우리가 비난할 수 있을까? 현대자동차 국내공장의 밀려있는 주문량이 15만대(2013년 8월말 현재)나 있고,⁹⁾ 파업기간에 대해서 타결 성과급과 일시금으로 임금지급이 확실히 예상되고, 파업을 통해 상당한 정도의 임금인상이 이루어지는 상황에서 파업을 안 하는 바보는 없을 것이다. 파업은 근로자들에게는 임금인상의 가장 효과적인 수단일 뿐만 아니라 유급휴가일 것이다. 정부나 국민이 언론을 동원하여 노조의 과도한 요구와 파업을 자제하도록 설득(moral suasion)해 보았자 소용이 없다.

박기성·김용민(2007)에 의하면 정규근로자와 비정규근로자 간의 임금격차가 노조가 없는 사업체에서는 4.9~11.9%인데 비해 노조가 있는 사업체에서는 27.9~31.5%로 매우 크다(2005년 남자, 여자). 박기성(2007)에 의하면 비정규근로자가 될 확률도 노조가 없는 사업체보다 노조가 있는 사업체에서 2.4~11.2%포인트 높다(2005년 남자, 여자). 노조는 정규근로자를 보호하고 임금을 높이지만 사용자는 이에 대한 대응으로 가급적 비정규근로자를 고용하고 그 임금을 낮추어 고용유연성을 제고하고 비용절감을 꾀하고 있고 노동조합은 사용자의 이러한 대응을 용인하고 있다. 한국의 노동조합은 노동조합원의 임금 및 근로조건을 일시적으로 끌어올려 노동조합원에게 유리지만, 국민경제에 비효율 및 저성장을 야기하며 정규-비정규근로자 간의 임금격차를 확대하는 등 폐해가 크다. 더욱이 노동조합은 노동개혁, 연금개혁, 기업구조조정 등 모든 개혁의 걸림돌로 작용하고 있다.

노동삼권은 모두 반드시 헌법적 기본권일 필요가 없고 국민의 선택에 따라 그중 일부

7) <http://economy.hankooki.com/lpage/society/201308/e2013082116271793780.htm>

8) <http://news.jtbc.co.kr/html/729/NB10328729.html>

9) http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20130821000157&md=20130821112521_AT

또는 전부가 법률적 권리일 수 있다.

참고문헌

박기성. “비정규 근로자의 증가와 정책 제언.” 남성일 외, *한국의 노동 어떻게 할 것인가?*, pp. 103-133. 서울: 서강대학교출판부, 2007.

박기성 · 김용민. “정규-비정규근로자의 임금격차 비교: 2003년과 2005년.”
노동정책연구 7 (3) (2007.9): 35-61.

Park, Ki Seong. “Industrial Relations and Economic Growth in the Republic of Korea.” *Pacific Economic Review* 12 (5) (December 2007): 711-723.

투쟁적 ‘민주화 헌법’에서 경제번영으로 가는 ‘자유화 헌법’으로 개정해야

현진권
자유경제원 원장

이제 헌법 개정이 현실로 다가왔다. 대체로 개헌에 대해선 찬성하는 분위기다. 구체적 개헌방향이 아닌 개헌 당위성에 대해 찬성하는 것이다. 그러나 개헌방향이 구체적으로 논의되는 과정에선 집단 간 엄청난 반발과 대립이 예상된다. 정치권에서도 찬성하는 분위기지만, 어느 정도의 권력지분을 얻을 수 있다는 나름대로의 정치적 셈법에서 나온 것이다. 헌법 개정도 결국 국민들이 잘 살기 위함이다. 그래서 헌법 개정도 국민들이 더 잘 살 수 있는 방향으로 가야 한다.

현행 헌법은 권위주의 정부에 반대하던 국민들의 민주화 수요에 따라 1987년에 만들어졌다. 그래서 지금 헌법을 ‘민주화 헌법’으로 간단히 표현할 수 있다. 본질은 국민이 대통령을 직접 뽑는다는 것이다. 이른바 대통령 직선제를 ‘민주화’ 완성으로 생각했다. 이후 30년 동안 정치적 자유를 누리면서, 대통령제에 대한 근본적 비판은 없었다. 몇 년 전부터 개헌이 논의된 근본원인은 권력의 대통령 집중에 대한 문제에 있다. 기본적으로 대통령제는 국민의 지지를 49% 받아도 그 지분이 인정되지 않고, 51% 얻은 후보자에게 모든 권한을 몰아주는 ‘전부 아니면 전무 (all or nothing)’제도다. 그래서 대통령에 집중된 권력을 나누자는 것이 핵심이며, 배분대상은 국회다. 내각책임제도 제안이 나온 배경이다. 우리 사회에서 논의되는 권력배분형 개헌은 인지하는 만큼, 우리가 경제번영의 길로 가는 데에 중요한 문제는 아니다. 개헌은 국민이 좀 더 잘 살기 위한 수단이므로, 경제번영에 방해되는 조항을 고치는 방향으로의 개헌이 이뤄져야 한다.

현행 민주화 헌법에는 ‘자유’에 대한 가치와 이를 지키려는 의지가 없다. 물론 119조 1항에는 ‘대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함’라고 경제적 자유가 명시되어 있다. 그러나 이 조항보다 제2항에 있

는 ‘경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정’ 논리가 자유가치를 억누르고 있다. 1항과 2항 간 가치의 충돌이 있음에도 불구하고, 자유와 평등 가치 중에서 평등에 무게 중심이 기울어져 있다. 정치권에선 우선해야하는 가치에 대해 불확실한 헌법에 편승해서 경제민주화라는 정치 슬로건으로 자유가치를 억누르고, 평등의 가치를 더 높이고 있다.

개헌의 기본방향은 자유의 가치를 최우선 가치로 명시하는 데 있다. 자유가 경제번영으로 가는 길이기 때문이다. 30년간 민주화로 포장된 현행 헌법은 21세기 국제 경제 환경에 적합하지 않다. 전 세계 많은 국가들이 경제자유가 사회의 주된 가치가 되고 있다. 반면 평등가치를 내세우는 민주화 헌법을 고수한다면 한국은 21세기 국제경쟁시대에 ‘낙오자’가 될 수밖에 없다.

평등가치를 지향하는 현행 헌법의 기본골격은 사회 구성원을 집단으로 나누고, 집단 간 관계를 규정한다. 즉 경제적 강자와 약자, 수도권과 지방, 도시와 농촌, 개발자와 보호자 등으로 나누어서 강자는 억누르고 약자는 도와야 한다는 구조다. 즉, 정부가 집단 간 관계를 개입하고 조정해야 한다는 점을 명시하고 있는 것이다. 이러한 접근은 본질적으로 집단 사이에 미움, 대립, 투쟁을 조장하여 경제번영은 더욱 요원케 한다. 더욱이 집단 간 비교를 통한 정부개입은 결국 평등하게 나누자는 주장으로 귀결되고, 창조를 가로막는다. 비교하면 항상 더 나은 개인 혹은 집단이 존재하기 마련이다. 상대적 박탈감과 상대적 빈곤이란 용어는 그럴듯하게 들리지만, 이들은 경제가 아무리 발달해도 결코 해결될 수 없는 영역이다. 그래서 집단 간 비교를 통한 접근은 사람들을 격차에 대해 감성적으로 흥분하게 만들 뿐 어떠한 해결책도 제시하지 못한다.

자유가치는 집단 간 편을 가르지 않는다. 개인에게 자유를 허용하면 결과적으로 그 사회 모두가 경제적으로 번영한다는 점을 강조한다. 비록 격차는 존재하지만 사회 전체의 생활수준이 높아지고, 절대 빈곤이 줄어든다. 개헌의 기본방향은 자유화가 핵심가치로 자리 잡아야 한다. 자유화의 핵심에는 ‘경제자유화’가 있다. 지금까지 민주화로 포장된 정치 자유화의 가치를 추구했지만, 이제는 우리 헌법가치의 초점을 경제 자유화에 맞춰야 한다. 우리의 경제번영을 위해서.

정치학 측면에서 제언

국가안보와 통일을 위한 헌법이 되어야 한다.

이 춘 근

한국해양전략연구소 선임연구위원

1. 서문

1970년대 각종 고시를 준비하던 학생들은 헌법을 제일 마지막에 공부해야 한다는 말이 있었다. 하도 자주 바뀌기 때문에 미리 공부할 필요가 없다는 자조(自嘲)적인 언급이었다. 당시 대통령들이 자신들의 권력을 강화시키기 위한 조치로 헌법 개정이라는 수단을 자주 활용했기 때문에 각종 국가공무원 시험을 준비하는 학생들이 택할 수 있는 합리적인 공부 방식이기도 했다. 사실 1948년 제정된 대한민국 헌법은 제헌 이래 9차례나 개헌되었다. 헌법 개정이 정권의 연장, 대통령의 권력 강화 혹은 제한과 관련 되다 보니 대한민국의 헌법은 개정 절차가 까다로운 편이다. 현행 헌법은 1987년 6월 민주항쟁의 영향으로 인해 개헌된 9차 헌법이며, 유일하게 10년 이상 유지된 헌법임과 동시에, 역대 최장수 헌법이다.

이 같은 헌법에 대한 개정 논의는 여러 차례 있어왔지만 대통령이 다시 개헌 논의를 공론화 시켰다. 그러나 대통령이 헌법 개정을 공론화 시킨 시점과 의도는 대단히 정치적인 것이라는 점을 부인할 수 없다. 우선 그동안 개헌 논의를 일관성 있게 일축했던 대통령이 갑자기 들고 나왔다는 사실 그 자체가 헌법 개정 제안 동기를 순수하게 받아들이지 못할 이유가 된다. 최순실 국정 농단 사건으로 정치 상황이 영망진창이 되기 시작한 시점에서 제시된 이야기라는 점에서도 그러하다. 그러나 본 에세이는 이 주제는 다루지 않는다. 본 발표문의 목적은 기왕 시작된 개헌 논의의 바람직한 지향 방향을 국가안보, 통일의 차원에서 분석해 보자는 것이기 때문이다.

2. 대한민국 헌법과 대통령 소사(小史)

대한민국 정부를 건설 할 때, 대통령제를 도입할 것인지 아니면 내각제를 도입

할 것인지에 관해 의견이 많았다. 대통령제 하에 국무총리를 둘 것이냐 말 것이냐, 내각제를 할 것이냐 등등에 대한 논란이 있었다. 처음에는 의원내각제를 채택하고자 했지만 이승만의 주장에 의해 대통령제로 기울었다. 신생국가의 국가건설 과정에서 의회내각제보다는 당연히 대통령제 제가 효율성이 높다는 측면에서 타당한 주장이었다고 사료 된다. 1948년 7월 17일에 대한민국 헌법이 공포 되었고 7월 20일 제헌국회 의원들의 간접선거에 의한 제1대 대통령 선거로 이승만 후보(제헌국회 의장)가 초대 대통령으로 선출 되었다.

우리나라 헌법 개정 역사의 가장 중요한 이슈들은 주로 대통령의 재임에 관한 것이었다. 미국의 경우도 재임에 관한 규정이 원래는 없었지만 초대 워싱턴 대통령이 두 번의 임기 후 스스로 물러나는 전통을 세웠고 두 번의 임기는 불문율이 되었다. 2차 대전 당시 루스벨트 대통령이 4번 당선 되었고 3번의 임기를 수행한 예외가 있었지만 이후 미국은 헌법에서 대통령의 임기를 두 번으로 제한했다.

이승만 대통령은 초대 대통령의 임기를 무제한으로 만들고 싶어 했고 이 과정에서 많은 무리를 범했다. 이승만 정권이 붕괴된 후, 장면 정부가 형식적인 대통령이 존재하기는 하지만 총리 중심의 내각제를 잠깐 채택한 적이 있었는데 대통령의 권한과 임기 때문에 바뀐 헌법이었다. 장면정부는 기초적인 사회질서를 보장하는데도 실패한 무능한 정권이었고 결국 군부가 정치에 출현하는 계기를 제공했다. 박정희는 대통령 임기를 3회로 늘였다가 다시 무제한으로 바꾸는 등 헌법 개정을 여러 차례 단행 했지만 결국 암살로 정권의 급격한 종말을 맞이했다.

이후 제정된 대통령 임기 5년 단임제 헌법이 지금까지 지속되고 있고 이번 헌법 개정 제안의 가장 큰 이유도 대통령의 임기와 관련된 것이다. 현재 시행 중인 헌법에 의하면 끝이 3 또는 8로 끝나는 해에 새 대통령 임기가 시작된다. 제6공화국 헌법은 1988년 2월 25일부터 발효되었고, 지정된 대통령의 임기는 5년으로 이후 제13대 노태우 대통령 (1988년 2월 25일 ~ 1993년 2월 24일); 제14대 김영삼 대통령 (1993년 2월 25일 ~ 1998년 2월 24일); 제15대 김대중 대통령 (1998년 2월 25일 ~ 2003년 2월 24일); 제16대 노무현 대통령 (2003년 2월 25일 ~ 2008년 2월 24일); 제17대 이명박 대통령 (2008년 2월 25일 ~ 2013년 2월 24일)이 역임했고 현재 제18대 박근혜 現 대통령 (2013년 2월 25일 ~ 2018년 2월 24일)이 재임 중이다.

단, 대통령 임기 시작이 3 또는 8로 끝나는 해로 완전히 고정돼 있는 건 아니다. 대통령이 임기 중 사임하거나 탄핵돼서 직위를 잃거나 사망할 경우 다시 대선이 실시되는데 이때 당선되는 대통령은 다른 선출직의 재·보궐선거와 달리 전임자의 잔여 임기를 채우는 게 아니라, 아예 임기가 처음부터 다시 시작되기 때문이다. 현행 헌법상 퇴임한 대통령은 다시 대통령으로 출마할 수 없다. 대통령제 국가들 중에 중임제를 채택하는 경우가 많은 데 반해 한국 대통령의 경우 중임이 불가능하다.

5년 단임제를 대통령 중임제로 바꾸자는 내용의 개헌이 논의되고 있어왔지만, 설사 개헌이 이뤄지더라도 새 헌법에 따라 선출되는 대통령에게만 적용된다. 즉, 대통령 중임제로의 개헌이 이뤄지더라도 기존 대통령은 기존 헌법에 따른 5년 단임제가 적용되는 것이다.

3. 한국 대통령의 역할

대한민국은 이제는 신생국가는 아니지만 대한민국의 국가로서의 안정성(stability)은 신생국들보다 별로 나을 바 없다. 대한민국이야 말로 국가의 존속을 차단하는 것을 목표로 하는 강력한 무장국가와 적대하고 있는 세계 유일의 나라다. 이스라엘보다도 못한 안보 환경에서 살아가야 하는 나라이다 보니 대통령의 임무가 막강하고, 대통령의 직책을 담당한 사람들은 자신의 권력을 훨씬 더 막강하게 만들고 지속적으로 만들어야 한다는 강박 관념 혹은 권력욕에 빠져 들어갔을 지도 모른다.

대한민국의 경우 대통령이 특히 중요한 것은 대통령은 모든 한국군 장병들의 직속상관이기 때문이다. 대통령제의 국가들의 경우 대통령이 국군 통수권자임은 일상적인 일이지만 한국과 같이 실제적으로 전쟁상태(state of war) 하에 있는 나라의 경우 대통령은 문자 그대로 commander in chief 라고 불릴 수 있다. 2차 대전 이후 세계 패권국으로 군림하는 미국의 대통령이 commander in chief 라고 불리는데 그 말을 직역하면 군 통수권자(統帥權者)가 된다. 실제로 대통령이 군복을 입으면 계급장 자리에는 대통령을 상징하는 봉황 마크를 부착한다.

한국 대통령의 역할은 우선 북한의 무력 침략 야욕으로부터 나라를 지키는 것,

다음으로는 주변국으로부터의 침략을 저지하고 주권과 독립과 자존을 유지하는 것이며 한국 대통령은 이를 위해 군사력의 적절한 사용을 국민으로부터 명(命) 받은 사람이다. 한때 군인과 자신을 다른 부류의 사람이라고 인식하고 문민(文民)이라는 해괴한 용어를 쓴 대통령이 있었지만 대통령은 대한민국 군인 중에서 최고로 높은 자리에 있는 총사령관이라는 사실을 잊으면 안 된다.

그동안 대통령의 통수권에 대한 오해가 많았다. 미국군이 행사하는 전시작전통제권과 자신의 통수권에 대해 헛갈리는 대통령도 있었다. 미군 사령관에게 전시 한국에서 그가 행사할 전시작전 통제권(wartime command and control)을 최종적으로 부여할 수 있는 권한은 대한민국 대통령에게 있다. 즉 대한민국 대통령이 거부하면 미군의 전시작전 통제권은 성립 되지 않는 것이다.

4. 새로운 헌법이 지향해야 할 방향

-권력구조의 합리적 재편

- ◎국회의 권력이 너무 강하지 않은가?
- ◎대통령의 임기- 단임제를 4년 중임제로 바꾸는 방향을 생각해 보자
- ◎대통령 선거의 해와 국회의원 선거의 해를 같은 해 (혹은 같은 날로)

-대통령 권한의 효율적 행사와 민주주의의 수호

- ◎현행 한국 헌법은 대통령의 임무를 다음과 같이 규정하고 있다.
- ◎새로운 헌법은 71조(대통령 임기)의 개정과
- ◎74조(국군 통수권)을 보다 효율화 하는 방향으로 추진되어야 한다.

-대한민국의 국가적 아이덴티티 (Identity) 명료화

- ◎대한민국의 국가적 identity를 더욱 분명히 해야 한다. 현행 헌법에 의하면 대한민국의 본질적인 아이덴티티를 정확히 알 수 없다. 균등, 사회적 등의 용어를 보다 분명하게 표현함으로써 대한민국은 “자유민주주의 국가”임을 보다 분명하게 표현해야 한다.
- ◎대한민국의 기원에 대해서도 명쾌하게 할 필요가 있고 특히 건국에 대한 부분을 명확하게 기술함으로써 더 이상의 사회적 논란을 차단해야 한다.

-통일과 국가안보최고 책임자에 관한 항목의 구체적 적시 필요

- ◎북한의 핵개발과 김정은 정권의 불확실성으로 인해 야기되는 위협에 보

다 적극적 능동적으로 대처할 수 있는 방안의 강구가 필요하다. 66조 3항 ‘대통령은 조국의 평화적 통일을 위한 성실한 의무를 진다.’ 는 모호하다. 대한민국주도의 통일 자유 민주주의국가를 조속히 건설해야 한다. 북한을 해방 시켜 진정한 독립을 이룩해야 한다는 내용의 구체적 적시가 필요하다.

◎대통령이 국군 통수권자, 최고 사령관임을 적시하는 보다 구체적인 항목의 보완이 필요하다. 제74조 1항 ‘대통령은 헌법과 법률에 정하는 대로 국군을 통수 한다.’는 대통령의 중요권한에 대한 너무 단순한 규정이다.

-대통령의 명예에 관한 부분

◎한국의 대통령은 명예롭게 말년을 보낸 사례가 없다. 하야 3 (이승만, 윤보선, 최규하), 암살 1(박정희), 수감 2(전두환, 노태우), 자살 1(노무현). 설령 자신에게 피해가 안 왔어도 측근들이나 가족들이 줄줄이 감옥에 가는 경우가 허다했다. 이를 제도적으로 막음과 동시에 대통령의 고립 및 불통(박근혜 경우)을 막을 수 있는 방법은 없는가?

권력 나누기가 아닌 경제적 자유의 확보가 핵심

김 인 영

한림대 정치행정학과 교수

지난 24일 박근혜 대통령은 국회에서의 2017년 예산안 시정연설에서 “이제 대한민국의 지속가능한 발전을 위해서는 우리가 처한 한계를 어떻게든 큰 틀에서 풀어야 하고 나의 공약사항이기도 한 개헌 논의를 더 이상 미룰 수 없다는 결론에 도달했다”며 개헌 논의를 시작할 것을 공식제안 했다. 헌법 개정의 배경 및 목적에 관해서는 “민생보다는 정권창출을 목적으로 투쟁하는 악순환 반복”을 막고 “대한민국의 발전을 가로막는 구조적 문제를 해결하고 국가적 정책현안을 함께 토론하고 책임지는 정치”를 창출하기 위한 헌법 개정임을 밝혔다.

본인은 한마디로 헌법 개정 논의의 방향이 1987년 헌법으로 만든 대통령제 권력구조(power structure)의 개편이 아니라, 1987년 헌법 개정으로 만들어진 시장비판적 그리고 광범위한 정부개입과 규제를 허용하는 반자유(自由) 헌법을 자유주의에 기반을 둔 헌법으로의 개정이어야 함을 지적하고자 한다. 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 현행 5년 단임 대통령제 권력구조를 4년 중임 대통령제, 분권형 대통령제(dual executive system)¹⁰⁾, 의원내각제(parliamentary system) 등으로 바꾼다고 하더라도 여·야의 과도한 권력 투쟁, 지역주의 등 한국정치의 모든 문제점들이 한꺼번에 해결되는 것은 아님을 지적하고자 한다. 예를 들어 5년 단임을 4년 중임으로 바꾼다고 해도 “대통령선거를 치른 다음 날부터 다시 차

10) 학자에 따라 ‘의원집정부제’ 또는 ‘준대통령제’(semi-presidential system), ‘총리형대통령제’(premier-presidential system)로도 불린다. 의원집정부제의 원어는 ‘dual executive system’인데 ‘executive system’을 ‘집정부제’라고 부르는 것은 적절치 않고 또 고대 로마 공화정의 ‘집정관’(consul)과 혼동될 염려가 있다. 따라서 ‘의원집정부제’라고 부르기보다는 ‘의원정부제’라고 부르는 것이 올바른 번역으로 생각된다. 강원택, 『대통령제, 내각제와 의원정부제』, 서울: 인간사랑, 2006, p.168.

기 대선이 시작되는 정치체제”는 바뀌지 않을 것이고, 또 대통령이 첫 번째 임기 말에서 재선을 위한 포퓰리즘 정책의 남발하는 현상 그리고 두 번째 임기에서의 레임덕 현상의 발생도 5년 단임 대통령제에서와 같이 그대로일 것임을 예상한다.

둘째, 현행 5년 단임 대통령제 권력구조를 이원정부제(분권형 대통령제) 또는 의원내각제로 바꾼다고 해도 정책의 단속으로 인한 비효율성은 극복될지는 몰라도 다당제 정당체제에 의한 공존의 정치나 연정에 익숙하지 않은 대한민국의 정치문화로 내각의 불안정성(unstability)을 극복할 수 있을지 의문이다. 또한 분권형 대통령제의 경우 대통령을 배출한 정당과 국회의 다수당이 다른 분점정부(divided government)의 경우 대통령과 총리의 정책 갈등은 차치하고라도 북한과 대치하고 있는 상황에서 합일된 외교·안보정책 추진이 불가능해지는 국가위기가 발생할 수 있음을 고려해야 한다. 조약체결권과 국군통수권을 가진 대통령과 산하에 외교부를 둔 수상 간에 외교 주도권 싸움은 이념적 대결로 번질 수 있고 권한의 대립은 일상화 될 것이 거의 명확해 보인다.

분권형 대통령제라고 부르고 싶어 하는 이원정부제는 외치(外治)를 대통령(President)에게 내치(內治)를 수상(Prime minister)에게 맡기는 업무 분담으로 국정 효율성을 높이려는 목적보다는 대선 이후 자리 나눠먹기의 제도화가 그 목표일뿐이다. 권력의 분립이란 이미 존 로크(John Locke)가 제안한 행정권력(국왕)과 입법권력(의회)으로의 권력 분립, 또는 몽테스키외(Charles de Montesquieu)가 제시한 입법-행정-사법으로의 3권의 분립이 있을 뿐이지 대통령과 수상으로의 역할과 기능의 분리가 분권(division of power)이 될 수는 없다. 권력이 분립이 되지 않고 역할만 분리되기 때문에 역할 다툼이 생길 것이고 나아가 남북통일 문제나 FTA 체결과 같은 이슈의 경우 외치와 내치의 구분이 모호한데 허구한 날 대통령과 수상이 영역 다툼으로 갈등하면 외교, 국방, 경제 모두 마비될 것을 쉽게 예상할 수 있다.

결국 대통령 권력의 분산을 위해 이원정부제나 내각제로의 개헌을 한다고 하는 것은 국민을 속이는 언어의 유희일 뿐이다. 특히 내각제란 ‘입법권력’이 ‘행정권력’까지 장악하는 권력의 융합(fusion)이 그 특징으로 결코 권력의 분산이 아니다. 한 방송사의 여론조사에 따르면 ‘4년 중임 대통령제’ 25.2%, 현행 ‘5년 단임 대통령제’ 21.5%, ‘분권형 대통령제’ 19.6%, ‘의원내각제’ 7.9%였다.¹¹⁾ 또 다른 방송사의 여론조사의 경우 ‘4년 중임 대통령제’가 33.5%로 가

장 높고, '분권형 대통령제'가 28.3%, '의원내각제'는 14.2%에 불과했다.¹²⁾ 이렇게 국민 선호도가 낮은 내각제와 인지도가 낮은 분권형대통령제 모두 국민이 반대함에도 불구하고 국회의원들이 집요하게 추진하는 단 하나의 이유는 국회가 행정부까지 장악하여 국회의원이 장관도 되고 싶다는 권력 확대의 의지 이외의 이유를 찾기 어렵다.

셋째, 국회의원들이 행정권까지 장악하고 싶다는 권력 확대 의지가 개헌의 핵심 이유라면 그러한 개헌 논의는 “대한민국의 지속가능한 발전을 위해서”도 “대한민국의 발전을 가로막는 구조적 문제를 해결”을 위해서도 바람직하지 않다. 따라서 개헌 논의의 핵심은 어떻게 미래 성장을 가능하게 하느냐가 되어야 한다.

예를 들어 4·19 이후 1960년 개헌에서 이승만 권위주의 시절의 과도한 권력 투쟁을 문제 삼아 내각제로 권력 구조를 바꾸었지만 여당이었던 민주당 내부의 신파·구파 갈등은 사그라지지 않았고 민주당 정권의 안정성(stability)을 크게 훼손했다. 권력구조는 운용의 문제이지 헌법의 문제라고 보기 힘든 측면이 있기에 권력구조 논의는 최소화하고 헌법이 지향해야 할 대한민국이라는 공화국의 가치에 주목해야 한다는 것이다.

올 해는 1987년 6월 민주화 이후 29년이 되는 해인데 경기 침체의 상황은 매우 엄중하다. 1987년 이후 고도 경제성장은 멈추었고 그 30년이 되는 지금 경제성장율은 연2% 중후반대에 머물러 있다. 지금의 경제성장으로는 3만 달러 달성이 어려울 것으로 예상하고 있다. 첫 2만 달러를 달성한 것이 2006년이니 11년째 3만 달러 달성을 하지 못하고 있는 것이다. 중진국에서 선진국으로 진입하지 못하고 주저앉아 있는 상황이 지속되면서 소위 '87체제'가 가져온 '민주주의 공고화'(the consolidation of democracy)를 넘어, '민주주의 심화'(the deepening of democracy), 그리고 이제는 '민주주의의 질'(the quality of democracy)을 논의하는 단계의 민주화의 업적에 “무엇을 위한 민주화였는가?”를 다시금 의심하게 되는 상황이다.

11) 이승필, “[JTBC 여론조사] 개헌·선거구제 개편…국민들 여론은?,” 2014년 11월 6일. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LPOD&mid=tvh&oid=437&aid=0000057313>

12) MBN 뉴스 8, “[긴급 여론조사] 대통령 개헌 제안 긍정 41.8%·부정 38.8%,” 2016년 10월 24일. <http://www.mbn.co.kr/pages/vod/programView.mbn?bcastSeqNo=1139292>.

즉 1987년의 민주화가 정치의 민주화와 함께 경제의 민주화를 초래하여 저성장의 지속이라는 ‘국가실패’(the failure of nation)가 현실화 된 상황이기에 새로운 헌법은 경제민주화 “경제문제를 정치화 하지 않고” 경제를 시장에 맡기는 구조적 개편이 담겨야 한다는 것이다.

넷째, 2017년의 헌법은 자유민주주의 대한민국의 국가건설(nation-building)을 완성시키는 헌법이 되어야 한다. 대한민국은 ‘산업화’와 ‘민주화’를 단기간에 동시에 이룩하였다. 하지만 서구에서 ‘산업화’와 ‘민주화’ 이전에 이룩한 ‘자유화’를 이루지 못한 채 미완의 상태이다. 서구의 역사 발전에서 보듯이 ‘자유화’, ‘산업화’, ‘민주화’는 어느 하나 없이는 다른 것들도 미완의 것으로 남아 있을 수밖에 없다. 이번 헌법 개정에서는 늦었지만 ‘자유화’라는 목표를 설정하여 ‘자유화’ - ‘산업화’ - ‘민주화’의 삼각형의 세 꼭짓점의 완성을 기할 수 있게 되어야 한다는 것이다. ‘자유화’ - ‘산업화’ - ‘민주화’의 완성으로 선진 국가를 만들 기회가 이번 헌법 개정으로 우리에게 주어진 것이다.

구체적으로 보면 헌법 제119조 1항 “대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다.”의 명시와 제119조 2항의 균형성장, 경제안정, 소득분배, 시장지배와 경제력 남용억제, 경제민주화를 위한 규제와 조정은 상호 모순되니 삭제하여 경제를 정부와 정치권으로부터 자유화시키는 조항이 담겨야 한다. 요약하면 경제에 정부가 개입하여 무제한적 권력 행사를 가능하게 하는 현행 경제조항들을 모두 정비하여 간단하고 단순하게 그리고 “보편적이고 차별 없이 자유와 재산권을 보장하는 헌법”으로 자유의 헌법을 완성하는 것이 이번 헌법 개정 논의의 핵심이 되어야 한다는 것이다.

철학 및 행정학 측면에서 제언

새로운 헌법에 포함되어야 할 것들

신 중 섭

강원대 윤리교육과 교수

1. 개헌에 대해 대통령이 입장을 바꾸었다. 관점을 달리하면 입장을 바꾼 것이 아니라 원래 입장으로 돌아갔다고 항변할 수도 있다. 그러나 얼마 전까지 ‘개헌 불가’ 입장을 고수하면서, 개헌의 필요성을 말한 사람들에게 쏘아 붙인 ‘모진 말’을 생각하면, 대통령의 임기 내 개헌을 하겠다는 시정 연설의 진정성은 의심받아 마땅하다. 또한 대통령에 대한 신뢰가 바닥을 치고 있는 이 시점에 나온, ‘임기 내 개헌 선언’은 정치적으로 공격을 받을 소지가 충분하다. 그럼에도 불구하고 우리는 ‘임기 내 개헌 선언’을 긍정적으로 받아들여야 한다. ‘선언’의 발화자(發話者)나 의도보다는 그 내용에 주목해야 한다. 중요한 것은 ‘누구의 말’이냐 아니라 말 자체이다.

그동안 직선제의 염원만이 초래한 ‘87체제’의 종식을 위한 개헌의 필요성은 끊임없이 제기되었다. 현 대통령뿐만 아니라 노무현·이명박 대통령도 개헌의 필요성을 제기하였지만 실제 개헌까지 나가지는 못했다. 정치적으로 추동력을 얻지 못했기 때문이다. 그러나 이번은 상황이 다르다. 정치권에 개헌의 필요성에 대한 공감대가 확산되어 있고, 20대 국회에서도 ‘국회 개헌모임’이 결성되어 많은 회원을 확보하였기 때문이다.

물론 야권의 대권 주자들이 반대할 때는 개헌이 사실상 불가능하다는 주장도 있고, 개헌 형식과 주도 문제에 대해서는 합의 도출이 불가능해 실제 개헌이 어려울 것이라는 예측도 무시할 수는 없다. 뿐만 아니라 개헌에 초점인 권력구조 개편에 대해서도 합의가 쉽지 않다. 어떤 사람은 내각책임제를, 어떤 사람은 4년 중임 대통령제를, 또 어떤 사람은 분권형 대통령제를 선호한다. 각각의 제도에 대한 장단점이 첨예하게 대립되어 있기 때문에 의견의 수렴이 쉽지 않다.

많은 사람들이 대통령 직선에 초점을 맞춘 87년도 헌법이 변화하는 새로운 시대를 따라 잡을 수 없기 때문에 새로운 시대 변화에 적합한 정치·경제·사회·문

화 등에 대한 가치를 헌법에 반영해야 한다고 믿지만, 이 분야로 논의가 확장 되면 갈등과 충돌이 폭발할 수도 있다. 대다수의 국민이 국가와 국민의 더 나은 미래를 위해 개헌이 필요하다는 사실에는 동의한다고 할지라도, 그 내용에 대해서는 각기 다른 견해를 가지고 있다. 이 점을 고려하면 특정 정파나 이익 단체의 이해득실을 넘어 국민적 공감대에 기초하여 개헌이 진행되어야 한다는 주장은 맞는 말이지만 공허하게 들린다.

그러나 개헌논의에 대한 정치적 해석이나 실제 진행 방향과 무관하게 우리가 채택하고 입헌 국가의 관점에서 헌법 개정을 생각해볼 필요가 있다.

2. ‘입헌 국가’의 기본 취지는 다수의 결정이나 국가 권력에 제한함으로써 국민의 권리와 자유를 보장하는 것이다. 곧 합법적으로 할 수 있는 것과 해서는 안 되는 것을 정하여 헌법에 명시하여 개인의 자유와 권리를 확립하는 것이다. 이를 위해서는 개인이 다른 개인이나 국가로부터 자신의 권리를 침해받지 않도록 국가의 역할을 제한해야 한다. 헌법은 다수의 횡포나 국가로부터 개인을 보호하는 역할을 한다는 사실을 다시 한 번 확인해야 한다.

3. 자유주의적 입헌주의의 관점에서 우리는 우리 헌법이 대한민국의 국가 정체성을 강화하는 방향으로 개정되어야 한다고 믿는다. 현행 헌법은 대한민국의 국가 정체성을 명백하게 표현하지 않거나 애매하게 표현하여, 소모적인 논란의 원인이 되었다. 이러한 혼란을 피하기 위해서는 헌법에 법의 지배에 기초한 자유민주주의와 자유시장경제 질서가 대한민국의 기본이념임을 헌법에 선명하게 명문화해야 한다.

4. 현행 헌법이 정치적 자유를 보장하기 위한 규정은 두고 있으나 경제적 자유에 대해서는 그렇지 않다 사실도 재검토해야 한다. 국회와 정부는 공익을 보호한다는 명분을 걸고 경제적 자유를 제한하는 ‘경제적 입법’을 일삼고 있다. ‘경제적 입법’은 비대해질 대로 비대해진 관료제를 확장하고, 그것을 유지하기 위한 세금으로 경제적 자유는 위협한다.

특히 우리 헌법은 공익과 약자, 균형 잡힌 경제 성장을 추구한다는 목적으로 경제적 자유를 제한하는 조항들이 무수히 나열되어 있다. 바람직한 것처럼 보이는 결과를 도출하기 위한 장치들이 헌법에 수도 없이 명시되어 있다. 무엇을 ‘보호하고 육성하기 위한’ 조항들을 과감하게 제거해야 한다. 이런 조항들은

결국 국민의 복지를 해치는 결과를 초래하기 때문이다. ‘국회는 생산과 거래의 자유를 축소하는 법안을 만들어서는 안 된다’는 규정을 명문화하면 ‘경제적 입법’은 사라질 것이다.

5. 개인의 자유와 생명·재산과 관련된 기본권의 보장을 강화하고, ‘사회적 기본권’은 과감하게 축소해야 한다. ‘사회적 기본권’은 정체성·계획성·확정성·예측가능성을 특징으로 하는 ‘고체 사회’에서 생성된 것이다. 따라서 이동성·우연성·불확정성·예측 불가능성이 지배하는 ‘액체 사회’인 현대 사회에서는 더 이상 적합하지 않다.

우리는 이런 주장들은 조심스럽지만 단호하게 펼쳐가야 한다.

민주화 헌법에서 자유화 헌법으로 : 양원제

황 수 연

前 경성대 행정학과 교수

헌법 개정에 관한 논의가 무성하다. 정치권, 언론, 학계에서 여러 사람들에 의해 여러 가지 방안들이 언급되는 것 같지만, 발제자가 듣고 읽어본 것들 중에서 명백하게 바람직한 것으로 발제자가 설득된 것은 없다. 그러나 발제자가 알기로 어느 누구도 제안하지 않았지만 발제자의 생각에 우리 국민들에게 도움이 될 제도라고 생각되는 것이 하나가 있는데, 그것은 양원제다.

양원제는 그 자체 보강된 다수결의 장점을 지니고 있다. 양원제는 각 원이 단순 과반수결로 처리한다고 하더라도 두 원 모두를 통과해야 하기 때문에 단원제의 보강된 다수결로 통과되는 것과 같은 효과를 가지고 있다. 그리고 항상 그런 것은 아니지만 대다수의 경우 보강된 다수결은 단순 과반수결보다 더 바람직하다.

물론 각 원을 어떻게 구성하느냐에 따라 양원제 입법부는 단원제의 단순 과반수 투표와 같은 것에서부터 단원제의 만장일치 규칙의 작동과 같은 것에 이르기까지 여러 결과들을 낳을 수 있다. 정확한 결과는 각 원의 이익 집단들의 중첩에 달려 있다.

극단적으로 만약 두 원의 대표의 토대가 같다면, 예를 들어 각 선거구가 두 명의 의원을 뽑아 한 명은 상원으로 보내고 다른 한 명은 하원으로 보낸다면, 말만 양원제지 사실은 과반수결을 사용하는 단원제와 같다. 반대의 극단으로 두 원의 대표의 토대가 전혀 다르다면, 예를 들어 한 원은 이익 집단별로 의원을 뽑고 다른 원은 성씨의 비율에 따라 의원을 구성한다면, 이러한 양원제는 단원제에 만장일치 규칙을 사용하게 하는 것과 같다.

따라서 양원제가 진정한 의미를 가지려면 양원제는 두 원의 대표의 토대가 달라야 한다. 만약 대표의 토대가 두 원에서 현저하게 다르지 않다면 양원제를 실시할 이유가 별로 없다.

양원 입법 제도는 투표자들의 욕망이나 반감의 강도가 같은 법안들과 소수파가 다수파보다 더 강력한 감정을 가지는 법안들 사이를 자동적으로 구분한다. 동일 강도의 상황에 관한 것은 일반 입법 관념과 관련 있다. 외교 정책, 형법, 과학적 발견의 촉진

등과 같은 것이다. 동일 강도 상황의 경우에는 단원제에서도 양원제에서도 국민들의 과반수의 이익이 반영되어 외부 비용의 면에서 차이가 없다. 의사 결정 비용과 관련해서 단원제에서 양원제로 전환할 때 흥정 비용이 조금 증가하겠지만 이것 역시도 무시할 수 있을 정도일 것이다.

소수파가 다수파보다 욕망이 더욱 강렬한 상황에 관한 것은 특수 입법과 관련 있다. 과반수결을 사용하는 단원제 입법부에서는 로그롤링으로 말미암아 단지 1/4을 조금 넘는 투표자들이 단원제 입법부를 통제할 수 있다. 그러나 양원제 입법부를 통제하기 위해서는 고든 털력이 줄여 잡아 든 예에서도 투표자들의 7/16의 찬성을 얻어야 한다. 이익 반영이 현저히 개선된다. 그리고 이것은 단원 입법 체제에서 입법부가 7/8 다수결 규칙에 따라 운영되는 것과 같고, 그래서 통과되기가 어렵다.

요약하자면, 동일 강도의 경우에는 단원제나 양원제나 차이가 없다. 그러나 강렬한 선호를 가진 소수 특수 이익 집단들은 단원제에서는 자신들의 이익을 쉽게 관철할 수 있으나(1/4의 지지만 얻으면 되므로), 양원제에서는 자기들의 이익을 관철하기가 매우 어렵다(7/16의 지지를 얻어야 하므로). 따라서 특수 이익 집단을 억제하는 데 양원제는 단원제보다 훨씬 더 강력한 힘을 가지고 있다. 대신 일반 이익과 관련된 입법은 단원제만큼이나 쉽게 양원제를 통과할 것이므로 양원제를 사용해도 통과에 큰 어려움이 없다. 이렇게 양원제는 일반 이익 입법과 특수 이익 입법을 구분해서 처리해 주는 장점이 있다.

지난 국회는 식물 국회라는 비판을 많이 받았다. 그러면서 선진화법을 비판했다. 민주주의는 과반수결이라면서 선진화법이 위헌이라는 주장도 했다. 그러나 민주주의에서는 과반수결만이 정당한 의사 결정 규칙인 것이 아니다. 문제에 따라 다양한 의사 결정 규칙이 있어야 하는데 그들은 한 가지 의사 결정 규칙 곧 과반수결만을 생각했고 그것을 신성시했다.

그러나 수많은 특수 이익 입법들이 이러한 과반수결 때문에 이루어졌다. 국민의 1/4에게만 특수 이익을 제공하는 입법도 과반수결로 통과될 수 있었다. 만약 과반수결 이상의 보강된 다수결이 사용되었다더라면 국민들의 1/4에게만 혜택이 돌아가고 나머지 3/4의 국민들이 부담을 지는 법률이 쉽게 통과되었겠는가? 많은 특수 이익 입법이 통과된 것은 과반수결 때문이었다.

이런 특수 이익 입법을 막기 위해서는 위의 예를 인용하면 7/8결을 요구해야 한다. 그렇다면 단원제에서 모든 법안들에 대해 과반수결 대신 7/8결을 사용하면 될 것인가? 그건 또 다른 문제를 야기한다. 일반 이익 입법에도 7/8을 요구하면 너무 큰 의사 결정 비용을 요구하여 바람직한 일반 이익 입법이 통과되지 않을 수 있기 때문

이다.

그렇다면 해결책은 무엇인가? 하나의 해결책은 양원제다. 양원제를 하면 일반 이익 입법은 수월하게 통과시키면서 특수 이익 입법은 통과를 막아 주기 때문이다. 과반수 결만을 민주주의로 생각하니까 이렇게 양원제를 통하여 해결책을 강구하지만, 만약 의원들이 문제 따라 적정한 의사 결정 규칙이 다르다는 점을 이해하여 실행하게 되면 단원제로도 효과를 볼 수 있다. 일반 이익 입법은 과반수결(심지어 소수결도), 특수 이익 입법은 보강된 다수결, 이렇게 달리 하는 것이다. 물론 양원제도 실시하면서 각원에서 사용하는 의사 결정 규칙이 문제 따라 다르도록 해 놓으면 금상첨화일 것이다. 대통령이 의회의 모든 결정에 무조건 거부권을 행사하면 1석 3조일 것이고.

지금 우리나라는 2/3는 지역구, 1/3은 비례 대표제로 만들어 놓았다. 무슨 생각으로 그렇게 해 놓았는지 모르겠다. 차라리 지역구를 하원, 전국구를 상원으로 해서 양원제로 바꾸는 것이 나을 것이다. 한 원에 지역구 대표 의원과 비례 대표 의원을 같이 섞는 것은 양원제의 이점을 전혀 볼 수 없고, 다른 합당한 근거도 찾아보기 힘들다.

발제자는 이러한 양원제의 실시가 자유화 헌법의 중요한 요소라고 생각한다. 발제자의 이러한 논리가 이해가 잘 되지 않는 분은 제임스 뷰캐넌과 고든 텔러 지음, 황수연 옮김 (2012), 《국민 합의의 분석: 입헌 민주주의의 논리적 근거》, 지만지, 제16장을 읽어보시기 바란다. 발제자의 경험에 비추어 볼 때 이 장(章)의 내용이 쉽게 이해되지 않을지도 모른다. 그러면 여러 번 읽어 보시기 바란다.

헌법개정의 방향을 논하다 :
민주화 헌법에서 자유화 헌법으로

저 자 | 현진권 편저

발행처 | 자유경제원

발행인 | 현진권

주 소 | 서울시 마포구 마포대로 19, 신화빌딩 13층 (우편번호:04165)

이메일 | webmaster@cfe.org

팩 스 | 02) 761 - 5058

© 자유경제원 2016

이 책의 내용에 대한 저작권은 자유경제원에 있습니다.