

통일헌법의 기본원리로서의 민주주의 연구* **

윤 성 현***

<국문초록>

남북 간의 통일이 반드시 필요한가에 대해서는 부정적인 여론의 비율이 높아지는 것이 오늘날의 추세이며, 분단 이후 여러 세대를 거쳐 70년이 흐른 현 시점에서는 이산가족 문제와 같은 인도적 차원의 문제나 같은 민족이므로 통일이 되어야 한다는 민족주의 논변도 과거와 같이 큰 설득력을 가지기 어렵게 되었다. 그러나 아직도 많은 국민이 궁극적으로는 통일을 바라고 있는 것이 현실임을 부인할 수는 없고, 무엇보다 대한민국 헌법은 통일을 가장 중요한 국가목표로 설정하고 있으므로 이를 외면할 수도 없다.

그렇다면 우리가 추구하는 통일의 규범적 토대로서의 통일헌법의 기본원리는 무엇이어야 하는가에 대해서 현 시점에서 다시금 되물어볼 필요가 있다. 이제는 민족의 동질성 회복차원에서, 그리고 통일의 동력을 구하는 의미에서 민족주의와 더불어, 통일국가의 조직과 사회통합을 위한 보편적인 헌법원리로서의 민주주의가 매우 중요하게 취급되어야 한다. 그러나 통일의 과정에서 핵심적인 역할을 담당할 수밖에 없는 대한민국의 민주주의 원리, 특히 자유민주적 기본질서가 원리로서나 현실의 적용에 있어서 완전한 민주주의에 도달했다고 볼 수 있는가는 아직까지는 회의적이다. 특히 대한민국 민주주의의 핵심개념인 자유민주적 기본질서는 과거에 반공주의나 시장주의로 오·남용되었던 부정적 역사가 있기 때문에,

* 본 논문은 2014년 한국법교육학회 정기학술대회(서울대 근대법학교육 100주년 기념관 최종길홀, 2014.11.1.)에서 “통일헌법의 기초이념으로서의 민주주의와 법교육”이란 제목으로 발표한 내용을 2018년 6월 현 시점에 맞게 대폭 수정·보완한 것입니다.

** 이 논문은 2015년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2015018576)

*** 한양대학교 정책학과 교수, 헌법학.

이제 자유민주적 기본질서는 대한민국 헌법의 제고를 위해서도, 또 통일헌법을 위해서도 재해석되고 재구성되어야 한다. 그것은 소극적 자유나 시장에만 절대적 우위를 두는 단한 민주주의가 아니라, 적극적 자유와 사회민주주의에도 개방된 열린 민주주의여야 한다. 이를 위해서는 필자는 자유민주적 기본질서, 특히 민주주의의 구체화된 개념으로 참여, 숙의, 공화를 제시하고자 하며, 이들 개념들이 균형 있게 공존하는 정치체제를 구축할 때 우리는 물론 북한도 포용할 수 있는 한반도 통일국가의 형성이 앞당겨질 수 있을 것이다.

그러나 민주주의는 단순히 원리나 이론에만 그치는 것이 아니다. 민주주의는 실천이고 경험이며 현실이다. 따라서 우리 스스로가 민주시민으로서의 자질을 함양할 수 있도록 통일교육, 민주시민교육, 헌법교육을 더욱 활성화시킬 필요가 있으며, 자유민주적 기본질서에 대한 경험이 없는 북한주민들이 새롭게 민주주의 원리에 적용할 수 있도록 하기 위해서는, 북한이탈주민에 대한 민주주의 교육을 시작으로 하여 통일 이후까지를 차근차근 준비해나가야 할 것이다.

주제어: 통일헌법, 민주주의, 참여, 숙의, 공화, 민족주의, 헌법에국주의, 통일교육

目次

- I. 서설: 한반도에 민주주의의 봄이 오기를 기대하며
- II. 남북통일의 정치원리로서 남한과 북한의 민족주의/
민주주의론
- III. 통일헌법의 기본원리로서의 자유민주적 기본질서
- IV. 통일교육으로서 민주주의 교육과 ‘먼저 온 통일’로
써 북한이탈주민에 대한 민주주의 교육
- V. 결어: 둘이 만나 서는 게 아니라, 홀로 선 둘이
만나야 할 통일

I. 서설: 한반도에 민주주의의 봄이 오기를 기대하며

지난 이명박 정부와 박근혜 정부에서 천안함 폭침사건과 연평도 포격사건, 개성 공단 중단 등 급격한 냉각기를 거쳐 온 남북관계는, 박근혜 대통령이 탄핵된 후 문재인 정부가 들어선 이후에도 북한의 연이은 핵개발, 핵 실험과 중·장거리 미사일 발사, 그리고 미국 트럼프 행정부의 강경 대응으로 한반도 대치상황이 강(強)대 강(強)으로 버랑 끝까지 내몰리며 한반도에 전쟁가능성이 높다는 불안한 전망들이 적지 않았었다.¹⁾ 하지만 2018년 북한 김정은 국무위원장은 신년사를 통해 남한에서 개최되는 평창 동계올림픽에 참석하겠다는 의사를 보여 화해모드로 이행할 수 있는 조짐을 보였고, 실제로 평창 올림픽에 북한 응원단과 함께 김정은의 특사로 여동생 김

1) 이 논문을 처음 구상했던 2014년에는, 대통령 신년연설에서 ‘통일은 대박’이라는 언급이 있었고 곧이어 같은 해 3월 28일 독일에서 역시 박근혜 전 대통령이 ‘드레스덴 선언’을 발표했으나, 기본적으로는 남북간의 대화나 교류는 거의 끊어진 상황이었고 대화를 위한 가시적인 노력은 거의 찾아보기 어려웠다. 이후로 북한은 계속 핵개발에 매달렸고, 2017년 11월 29일에 북한은 대륙간탄도미사일 화성-15형을 고각발사하며 핵무기와 미사일 개발의 완성단계에 이르렀음을 선포하기에 이른다.

여정을 보내 자신의 친서를 전달하면서 남북화해모드로 급격하게 전환되기 시작하였다. 4월에는 남측 예술단이 ‘봄이 온다’ 평양 공연이 있었고, 급기야 4월 27일에는 제3차 남북정상회담이 성사되어 ‘한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언문’이 도출되면서 앞으로 남북 간 평화체제로의 전환과 향후 통일에 대한 국민적 기대감이 높아지고 있다.²⁾

그러나 현실의 통일과정은 남북공동응원단이나 예술단 공연, 정상회담처럼 아름답고 장밋빛 환상일 수만은 없다. 이는 우리보다 앞서 분단을 극복하고 통일을 이뤄내어 가장 유력한 선행 모델인 독일의 경우에도 통일 이후 계속해서 통일비용과 여러 후유증의 문제가 남아있고, 심지어 실패한 사례라는 자조적 목소리조차 적지 않은 것에 비추어보면,³⁾ 우리의 경우에도 통일은 국가가 추구해야 할 목표이자 이상이지만, 동시에 철저한 검토와 준비가 필요한 냉엄한 현실의 문제이기도 하다. 독일에 비해 통일의 국내외적 여건이 더 좋지 않은 우리나라가 통일의 길로 성공적으로 나아가기 위해서는 정치, 경제, 법, 사회, 문화, 교육, 노동, 복지 등 제반 분야에 걸쳐 어느 하나 빠짐없이 충실한 준비 작업이 요구된다. 이 모든 분야를 아우르는 한반도 통일국가의 청사진과 종합설계도가 바로 새로운 통일국가를

2) KBS 방송문화연구소가 2018. 4. 30, 전국 만19세 이상 남녀 1077명을 대상으로 인터넷 설문조사를 진행한 결과에 따르면, 응답자 가운데 94%는 이번 4.27 정상회담이 성과가 있었다고 답했다. 나아가 남북 통일의 필요성에 대해서는 “가능하면 통일이 되어야 한다” 44.6%, “반드시 통일이 되어야 한다” 30.9%로 국민 4명 중 3명꼴로 통일의 필요성에 동의했다. 통일 가능성에 대한 응답은 이보다 더 높았다. 통일이 가능할 것이라는 응답이 86%로, 불가능할 것이라는 응답보다 압도적으로 많았다. 통일이 가능한 시기로는 ‘11년~20년 이내’가 26.5%가 가장 많았고, ‘6년~10년 이내’가 25.9%로 뒤를 이었다. 또 ‘30년 이후에 가능할 것이다’란 응답은 12.3%, ‘21~30년 이내’가 11.8%, ‘5년 이내에 가능할 것’이란 답변은 9.5%로 나타났다(KBS뉴스, “[긴급여론조사] 국민 94% “2018 남북정상회담 성과 있었다”” <http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=3642525&ref=A>, 2018. 4.30. 자). 이는 최근 우리 사회에서 통일의 필요성에 대한 인식이 점차 줄어들고 특히 2030 젊은 세대의 경우는 더욱 그러했던 점에서 반전의 계기를 제공한 하나의 모멘텀이라고 볼 수 있겠다.

3) “심지어는 독일의 통일은 성공한 사례라기보다는 실패한 사례에 가까우니 참고하는데 신중하라는 이야기까지 들었습니다.”(김선택, “통일헌법 논의의 Prolegomena”, 통일법연구 제2권, 2016.10, 7면); 이기식, 독일 통일 25년 후, 고려대학교출판문화원, 2016 등 참조.

건설하는 조직규범인 통일헌법이다. 통일헌법은 앞으로 새로운 통일국가의 방향과 목표를 설정하는 논의의 시작점인 동시에, 또한 통일국가의 통합과정의 제반요소들이 투여된 규범적 결과물이기도 하다.

오늘날 여론조사에서 통일이 반드시 필요한가에 대해 부정적 여론이 차츰 커져온 것이 사실이기는 하지만,⁴⁾ 대한민국 헌법은 통일을 대한민국의 당위적 국가과제로 설정해놓고 있으므로(헌법 전문, 제4조, 제66조 제3항, 제69조, 제72조),⁵⁾ 아무리 국민여론과 사회현실이 달라졌다고 하더라도 이러한 헌법규범을 외면할 수는 없다. 그러나 규범이 존재한다고 해도 사회현실과 국민의 의식이 이를 적극적으로 뒷받침하지 않는다면 그러한 규범은 장식적인 규범으로 퇴색할 염려도 없지 않은 것이 사실이다. 그렇다면 우리가 추구하는 통일과 통일헌법의 당위적, 실재적 기초는 무엇인가, 우리는 도대체 왜 통일을 해야 하며 어떠한 통일을 해야 하는가에 대해서 현시점에서 다시금 되묻지 않을 수 없을 것이다.

본 논문에서는 이러한 문제의식에 기초하여, 이제 통일은 과거와 같은 민족주의나 인도적 차원만의 문제에 그치는 것이 아니라 민주주의라는 보편적 원리에 의해 규율되어야 할 헌법적 문제가 되었음을 인식하면서 나아가 기왕의 북한과 남한의 민주주의 원리의 이해가 어떠한지에 대해 살펴보고(Ⅱ), 한반도의 통일을 전제로 할 때 남한과 북한의 종래 민주주의론을 심화, 발전, 절충시키는 논의로서 통일헌법의 민주주의 원리는 어떠한 내용

4) 이상신 등 4인, 통일 이후 통합방안: 민족주의와 편익을 넘어선 통일담론의 모색, 통일연구원, 2017; 정근식 등 11인, 2017 통일의식조사, 서울대 통일평화연구원, 2018.3 등 참조.

5) 헌법 전문 “...조국의 민주개혁과 평화적 통일의 사명에 입각하여...” 제4조 대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일 정책을 수립하고 이를 추진한다.

제66조 ③대통령은 조국의 평화적 통일을 위한 성실한 의무를 진다.

제69조 대통령은 취임에 즈음하여 다음의 선서를 한다.

“나는 헌법을 준수하고 국가를 보위하며 조국의 평화적 통일과 국민의 자유와 복리의 증진 및 민족문화의 창달에 노력하여 대통령으로서의 직책을 성실히 수행할 것을 국민 앞에 엄숙히 선서합니다.”

제72조 대통령은 필요하다고 인정할 때에는 외교·국방·통일 기타 국가안위에 관한 중요정책을 국민투표에 붙일 수 있다.

으로 이루어져야 할 것인지를 살펴본 뒤(Ⅲ), 이러한 민주주의의 실천적 토대로서 통일교육으로서의 민주주의는 어떤 점에 주목하여야 하고 또한 북한이탈주민에 대한 민주주의 교육의 모습을 통해 이러한 가능성을 가늠해본 뒤(Ⅳ), 결론을 내리고자 한다.

Ⅱ. 남북통일의 정치원리로서 남한과 북한의 민족주의/민주주의론

1. 남북한의 통일과 민족주의론

민족·민족주의는 서구 근대 국민국가의 형성과 떼어놓고 생각하기 어렵다. 또한 현대 독일과 한반도 통일 문제에 있어서도 민족·민족주의 문제는 매우 중요한 고려요소가 된다.⁶⁾ 특히 양자는 기왕에 단일 민족국가로 함께 지내다가 국제관계에 의해 2차대전 이후에 타의로 분단된 경우에 해당하기 때문에 유사성이 크다.⁷⁾

독일의 첫 번째 민족 통일은 비스마르크에 의한 1870/71년 카이저제국 연방제 헌법의 성립이었다.⁸⁾ 이는 1830년 혁명과 1848년 3월 혁명 등을 통해 대대적으로 촉발된 민족주의 운동의 영향과 관세 동맹과 같은 경제적 통합의 영향 등이 주요한 동인으로 작용한 첫 번째 통일국가였다. 이를 통해 독일은 이미 1871년에서 1945년에 이르는 동안 첫 번째 통일된 국민국가-민주공화국은 아닌 입헌군주제 국가로서-의 역사적 경험을 가지고 있었

6) Hobsbawm은 1990년 이후 세계 민족주의의 양대 문제로서 1. 다민족 국가가 단일 민족의 소규모 국가로 쪼개지는 문제, 2. 1과 반대로 분단국가인 독일이 재통일된 것을 들면서, 한국은 두 번째 경우라고 명시하고 있다(E. J. Hobsbawm(강명세 역), 1780년 이후의 민족과 민족주의, 창작과 비평사, 1994, 3-5면).

7) 서구의 민족주의에 관해서는, 백낙청 엮음, 민족주의란 무엇인가, 창작과 비평사, 1981; Benedict Anderson(윤형숙 역), 민족주의의 기원과 전파, 나남, 1993; E. J. Hobsbawm(강명세 역), 1780년 이후의 민족과 민족주의, 창작과 비평사, 1994; Hans-ulrich Wehler(이용일 역), 허구의 민족주의, 푸른역사, 2007 등 참조.

8) 이에 관한 상세는 송석윤, “1870/71년 독일통일과 연방제헌법”, 법사학연구 제 41호, 2010.4 참조.

다. 그리고 2차 대전에서의 패망 이후 독일은 국제관계에 의해 또 다시 분단되는 역사적 아픔을 겪게 된다. 그러나 독일은 유럽을 넘어 전 세계적인 비극을 불러일으킨 제2차 세계대전의 주범이었고, 여기에는 히틀러식의 배타적·국수적 민족주의가 작동했다고 볼 수 있는 것이었기에, 재통일에 있어서 민족주의를 강하게 내세울 수 없는 한계가 있었다고 보인다.⁹⁾ 이런 맥락에서 1980년대 독일에서 돌프 슈테른베르거(Dolf Sternberger)와 하버마스(Habermas)를 필두로 해서 민족주의를 보완하거나 대체하는 소위 헌법애국주의(constitutional patriotism)에 관한 논변들이 나온 것을 주목해볼 수 있다. 헌법애국주의를 처음 제창한 슈테른베르거는 조국이란 헌법이라고 하면서 동독과의 민족적 연대를 배제하지 않았으나, 이후 논의를 심화시킨 헌법애국주의의 대표자 하버마스는 이를 특정국가에 국한되지 않는 보편 원리로 승격시킨 차이가 있다. 전자는 현실의 독일통일에 더 기여한 민족적 애국주의 이론이고, 후자는 탈민족적 정체성 개념을 통해 유럽통합에 유용한 개념을 제공했다는 평가를 받기도 한다.¹⁰⁾ 그러나 1989년 11월 9일 베를린장벽의 붕괴와 함께 급작스레 다가온 통일의 기회에서 민족주의는 다시 한 번 통일의 추동력으로 작동하였다. 동독의 라이프치히 월요시위대에서 처음 시작된 ‘Wir sind das Volk!’(우리가 인민이다)라는 민주주의적 요구는, 이후 베를린 장벽의 붕괴에 이르러 동서독 주민들이 함께 ‘Wir sind ein Volk!’(우리는 한 민족이다)¹¹⁾를 외치면서 민족주의적 요구로 변화했음에 주목해야 한다.¹²⁾

-
- 9) 원준호, “헌법애국심과 통일 독일의 정체성 문제”, 국제지역연구 제6권 제3호, 2002.10, 200-201면 참조. 독일 민족주의 전반에 대해서는, Otto Dann, 독일 국민과 민족주의의 역사, 한울아카데미, 1996 참조.
- 10) 이동기, “독일 분단과 통일과정에서의 ‘탈민족’ 담론과 정치”, 통일과 평화 제1권 제2호, 2009.12, 177-184면 참조.
- 11) 김동명, 독일 통일, 그리고 한반도의 선택, 한울, 2010, 123면. 박근혜 전 대통령은 드레스덴 선언에서 이 말을 선언문 말미에 인용하며, “‘Wir sind ein Volk!’(뉘어 진트 아인 폴크 : 우리는 한 민족이다) 통일 직후 동서독 주민들이 하나 되어 부른 뜨거운 외침이 평화통일의 날, 한반도에서도 꼭 울려 퍼질 것이라고 믿습니다.”라고 하였다[Wir sind ein Volk] 차대통령 드레스덴 공대 연설 전문, <http://www.newdaily.co.kr/site/data/html/2014/03/28/2014032800114.html>, 2014.03.28자)
- 12) 원준호, 위의 논문, 201면.

오랜 기간 분열되어 살아왔던 독일이 근래 100년 남짓 동안 2번에 걸쳐 통일국가를 형성하게 된 원동력에 민족주의의 영향력이 적지 않았음을 고려하면, 1,000년 이상 한반도에서 단일민족국가로 살아오다가 20세기 후반에야 타의로 분단을 맞이하게 된 우리나라의 경우는 통일에 있어서 민족주의의 영향력이 더 클 수도 있을 것으로 생각해볼 수 있다. 종래의 통일 논의는 주로 이와 같이 분단된 민족이 하나로 다시 합치는 것이라는 민족주의, 인도주의적 성격이 강했던 것은 분명하다. 해방정국에서 백범 김구 선생은 ‘나의 소원’에서 “이처럼 모든 사상도 가고 신앙도 변한다. 그러나 혈통적인 민족만은 영원히, 성서홍망의 공동 운명의 인연에 얽힌 한 몸으로 이 땅 위에서 살아가는 것이다.”라고 하여 민족주의적 통일국가를 염원하였다.¹³⁾ 이승만, 박정희 대통령 시절의 통일정책도 민족주의를 기반으로 하였고,¹⁴⁾ 노태우 대통령이 1989년 9월 11일 국회 특별연설을 통해 제시한 한민족공동체 통일방안과, 2014년 박근혜 대통령의 드레스덴 선언을 보더라도 ‘인도적 문제’와 ‘동질성 회복’ 등이 핵심적인 내용이다.¹⁵⁾ 2018년 4월 27일 문재인 대통령과 김정은 국무위원장이 함께 서명한 판문점 선언 제1조 제1항, 제4-6항도 대부분 민족주의 원리의 발현으로 이해할 수 있는 문구들로 채워져 있다.¹⁶⁾

13) 백범김구선생 기념사업협회-백범일지(http://www.kimkoo.or.kr/sub/sub03_02.asp, 2018.5.6. 최종검색) 참조.

14) 이승만의 민족주의에 관해서는, 강혜경, “이승만 정권의 ‘북진통일론’과 민족주의 담론”, 통일논총, 17, 1999; 도진순, 한국민족주의와 남북관계 : 이승만-김구 시대의 정치사, 서울대학교 출판부, 1997; 전재호, “한국 민족주의의 반공 국가주의적 성격에 관한 연구: 식민지 시기 “부르주아 우파” 국가형성 초기 “이승만 세력”을 중심으로”, 社會科學研究, Vol.35 No.2, 2011; 홍태영, ““과잉된 민족”과 “찾을 수 없는 개인”: 일민주의와 한국 민족주의의 특수성”, 韓國 政治 研究, Vol.24 No.3, 2015 등 참조. 박정희의 민족주의에 관해서는, 강정인, “박정희 대통령의 민족주의 담론”, 사회과학연구, 2012.8; 김지형, “유신체제가 박정희의 남북관계 구상과 실제”, 역사와 현실, Vol.- No.88, 2013 등 참조.

15) “저는 이 자리에서 평화통일의 기반을 만들기 위해 북한 당국에게 세 가지 제안을 하고자 합니다. 첫째, 남북한 주민들의 인도적 문제부터 해결해 가야 합니다.(Agenda for Humanity) (중략) 둘째, 남북한 공동번영을 위한 민생 인프라를 함께 구축해 나가야 합니다.(Agenda for Co-prosperity) (중략) 셋째, 남북 주민간 동질성 회복에 나서야 합니다.(Agenda for Integration)

우리 헌법은 전문에서 “조국의 민주개혁과 평화적 통일의 사명에 입각하여 정의·인도와 동포애로써 민족의 단결을 공고히 하고,”라고 하고, 제9조에서는 “국가는 전통문화의 계승·발전과 민족문화의 창달에 노력하여야 한다.”고 하며, 제69조에서 대통령의 선서사항으로 “민족문화의 창달에 노력”할 것을 규정하여 민족 개념을 헌법에 포섭하고 있다. 법률 차원에서는 최근 도입된 「일제강점하 반민족행위 진상규명에 관한 특별법」¹⁷⁾과 「재외

16) <한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언문>

1. 남과 북은 남북 관계의 전면적이며 획기적인 개선과 발전을 이룩함으로써 끊어진 민족의 혈맥을 잇고 공동번영과 자주통일의 미래를 앞당겨 나갈 것이다.

남북관계를 개선하고 발전시키는 것은 온 겨레의 한결같은 소망이며 더 이상 미룰 수 없는 시대의 절박한 요구이다.

① 남과 북은 우리 민족의 운명은 우리 스스로 결정한다는 민족 자주의 원칙을 확인하였으며 이미 채택된 남북 선언들과 모든 합의들을 철저히 이행함으로써써 관계 개선과 발전의 전환적 국면을 열어나가기로 하였다.

④ 남과 북은 민족적 화해와 단합의 분위기를 고조시켜 나가기 위하여 각계각층의 다방면적인 협력과 교류 왕래와 접촉을 활성화하기로 하였다. 안으로는 6.15를 비롯하여 남과 북에 다같이 의의가 있는 날들을 계기로 당국과 국회, 정당, 지방자치단체, 민간단체 등 각계각층이 참가하는 민족공동행사를 적극 추진하여 화해와 협력의 분위기를 고조시키며, 밖으로는 2018년 아시아경기대회를 비롯한 국제경기들에 공동으로 진출하여 민족의 슬기와 재능, 단합된 모습을 전 세계에 과시하기로 하였다.

⑤ 남과 북은 민족 분단으로 발생된 인도적 문제를 시급히 해결하기 위하여 노력하며, 남북 적십자회담을 개최하여 이산가족·친척상봉을 비롯한 제반 문제들을 협의 해결해 나가기로 하였다. 당면하여 오는 8.15를 계기로 이산가족·친척 상봉을 진행하기로 하였다.

⑥ 남과 북은 민족경제의 균형적 발전과 공동번영을 이룩하기 위하여 10.4 선언에서 합의된 사업들을 적극 추진해 나가며 1차적으로 동해선 및 경의선 철도와 도로들을 연결하고 현대화하여 활용하기 위한 실천적 대책들을 취해 나가기로 하였다.

위 합의문의 제1조는 전반적으로 민족주의적 관점으로 해석할 수 있는 부분들이다. 이와 같은 내용들은 문제인 정부 출범 초기 발간된 국정기획자문위원회의 보고서의 「목표 5 : 평화와 번영의 한반도 - 전략2 : 남북 간 화해협력과 한반도 비핵화」에 포함된 내용들과 유사한 부분들이 많다(문제인정부 국정운영 5개년 계획, 국정기획자문위원회, 2017.7, 130-136면 참조).

17) 제1조(목적) 이 법은 일본제국주의의 국권침탈이 시작된 러·일전쟁 개전시부터 1945년 8월 15일까지 일본제국주의를 위하여 행한 친일반민족행위의 진상을 규

동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」¹⁸⁾ 등이 민족 혹은 동포 개념을 도입하고 있는 대표적인 법들이다. 이를 통해보면 우리의 경우에도 민족개념이 헌법 속에 내재되어 있으며, 민족의 단결과 같은 부분은 통일과 관련해서도 의미가 있다고 여겨진다.

북한의 경우도 통일과 관련하여 헌법에서 민족주의를 자주 언급하고 있고, 이는 우리보다 더 과장된 수사로 묘사되어 있다. 북한헌법은 서문에서 “위대한 수령 김일성동지와 위대한 령도자 김정일동지는 민족의 태양이시며 조국통일의 구성이시다. 김일성동지와 김정일동지께서는 나라의 통일을 민족지상의 과업으로 내세우시고 그 실현을 위하여 온갖 로고와 심혈을 다 바치시였다. 김일성동지와 김정일동지께서는 공화국을 조국통일의 강유력한 보루로 다지시는 한편 조국통일의 근본원칙과 방도를 제시하시고 조국통일운동을 전민족적인 운동으로 발전시키시여 온 민족의 단합된 힘으로 조국통일위업을 성취하기 위한 길을 열어놓으시였다.”고 장황한 수사를 늘어놓고 있으며, 제9조에서는 “조선민주주의인민공화국은 북반부에서 인민정권을 강화하고 사상, 기술, 문화의 3대혁명을 힘있게 벌려 사회주의의 완전한 승리를 이룩하며 자주, 평화통일, 민족대단결의 원칙에서 조국통일을 실현하기 위하여 투쟁한다.”고 쓰고 있다.¹⁹⁾ 김정은 국무위원장이 이번 4.27 판문점 선언에 서명한 후 한 연설에서, “혈육”, “동족”, “민족”이란 표

명하여 역사의 진실과 민족의 정통성을 확인하고 사회정의 구현에 이바지함을 목적으로 한다.

- 18) 제2조(정의) 이 법에서 “재외동포”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다.
1. 대한민국의 국민으로서 외국의 영주권(永住權)을 취득한 자 또는 영주할 목적으로 외국에 거주하고 있는 자(이하 “재외국민”이라 한다)
 2. 대한민국의 국적을 보유하고 있던 자(대한민국정부 수립 전에 국외로 이주한 동포를 포함한다) 또는 그 직계비속(直系卑屬)으로서 외국국적을 취득한 자 중 대통령령으로 정하는 자(이하 “외국국적동포”라 한다)
- 19) 조선민주주의인민공화국 사회주의헌법(2016년 6월 29일 개정), 통일법제 데이터베이스(http://unilaw.go.kr/bbs/selectBoardList.do?bbsId=BBSMSTR_00000000021&bbsSubId=001), 2018.5.6. 최종검색. 그러나 이 또한 온전한 민족주의만의 문제가 아니라 ‘김일성과 김정일에 의해 영도된 민족주의’라는 점에서 민족주의마저 사유화되고 독재에 동원되고 있다고 보아야 할 것이다(강해석, “동원의 기획으로서의 북한 민족주의”, 현대북한연구, 2017.12 참조).

현을 사용했고, 남북이 “하나의 핏줄, 하나의 언어, 하나의 력사, 하나의 문화”를 가지고 있음을 강조했음도 북한이 통일에 대해서 민족주의적 관점을 강조하는 맥락에서 이해할 수 있다.²⁰⁾

그러나 최근 우리사회에서는 통일 논의에서 민족과 민족주의를 중시하는 데 대한 반론들이 나오고 있다.²¹⁾ 우선 민족과 동포 개념은 언어, 혈연, 지연, 역사 등으로 뭉쳐진 개념이지만 막상 규범적인 차원에서 이를 명확하게 규율하는 것은 쉽지 않다. 앞서 언급한 국내 법령 중에서 유일하게 재외동포법 제2조가 ‘재외동포’에 대한 정의규정을 두고 있으나, 이 또한 대한민국의 현 국적 혹은 과거 국적을 기준으로 동어반복식의 서술을 하고 있을 뿐, 과연 어디까지가 우리 동포인지 명확한 한계를 그어주지 못하는 부분이 있다. 이는 결국 근대 국민국가를 만들기 위한, 어쩌면 실재하지 않는 ‘상상의 공동체’를 위한 주술적 용어에 가까운 것이었을 수도 있다.²²⁾ 그리고 이런 관념적 공동체를 지향하는 것은 한편에서는 새로운 국가 탄생의 원동력이 되기도 하지만 다른 한편에서는 타민족에 대한 배제의 용어가 되는가 하면, 공동체 내부의 개인들에 대해서도 민족과 국가의 이름으로 억압과 탄압의 기제가 될 우려도 없지 않다.

나아가 단순히 민족의 동질성을 회복한다는 차원이라면, 분단 이후 70년이 지난 지금의 우리에게 통일의 당위성은 그리 크지 않다고 볼 수도 있다. 즉 이미 분단 이후 2-3세대를 지나 온 지금에 있어서는 영화 국제시장에서의 눈물 젖은 이산가족 상봉장면이 내 가족이나 내 이웃의 일과 같이 피부로 와닿지 않을 수 있다. 게다가 남북한은 과거의 동서독과는 달리 한

20) 구갑우, “판문점 선언 ‘충정리’ 2017~2018 : 평창 임시평화체제에서 ‘판문점 평화체제’로”, http://www.pressian.com/news/article.html?no=195066&utm_source=naver&utm_medium=search, 2018.05.01

21) 예컨대 강원택, 통일 이후의 한국 민주주의, 나남, 2011; 나종석, “민주주의, 민족주의 그리고 한반도에서의 국민국가의 미래”, 사회와 철학 22호, 2011.10; 이석희·강정인, “왜 통일인가?: 세 가지 통일 담론에 대한 비판적 고찰”, 한국정치연구 제26권 제2호, 2017.6 등.

22) Benedict Anderson, Imagined communities : reflections on the origin and spread of nationalism(Revised ed.), London : Verso, 2016; 윤형숙(역), 상상의 공동체 : 민족주의의 기원과 전파에 대한 성찰, 나남, 2002.

국전쟁을 통해 서로 3년간이나 총부리를 겨누며 잔혹한 전쟁을 치렀던 아픈 경험이 있고, 최근에도 천안함 폭침이나 연평도 포격과 같은 테러, 도발이 지속되어 상호 적대감과 긴장감이 줄어들지 않고 있다. 나아가 너무 오랜 시간 극단적으로 다른 체제에서 살아온 남과 북은 비록 외형은 닮았을 지언정 가치관이나 생활양식 등의 차원에서는 서구의 국가들보다 오히려 더 큰 폭의 이질성이 있고, 동서독처럼 상호교류가 이뤄진 경험도 매우 일천하여 이러한 이질성을 극복할 계기도 거의 경험하지 못한 상황이다. 실제로 최근 통일의식조사들을 보면 민족주의적 통일담론에 대한 지지는 눈에 띄게 줄어들고 있음을 볼 수 있다.²³⁾

물론 이처럼 과거보다 민족주의의 유용성이 줄어든 것은 사실이라 할지라도 여전히 한반도의 평화와 통일을 위하여 열린 민족주의가 기능할 수 있는 공간이 없는 것은 아니다. 적어도 통일의 정치적 동력을 얻어야 하는 통일과정에서는 민족주의가 정치권이나 시민사회를 추동하는 기폭제의 역할을 여전히 할 수 있을 것이고,²⁴⁾ 또한 민족주의는 다른 원리와는 달리 통일의 대상이 다른 나라나 집단이 아닌 ‘북한’이어야 하는 이유를 설명해 줄 수 있다.²⁵⁾ 그러나 민족주의가 그동안 남과 북에서 주로 국가동원과 체제유지의 이념으로 많이 이용당해왔기 때문에 이에 대한 부정적 인식들이 있고, 또한 분단 이후 시간이 지나고 교류가 원활하지 않음에 따라 물리적으로 민족공동체의 관계가 소원해지고 있음을 고려하면, 통일 이후를 규정하는 통일헌법의 차원에서는 민족주의를 통한 정당화는 적극적 원리로서 기능하기 쉽지 않다고 보이고, 이때는 통일한국의 정치적 민주주의를 과거보다 제고시킨다는 차원에서 접근하는 것이 훨씬 안정적이고 적극적인 원리로서 기능할 수 있을 것이다.

이는 남과 북에 살고 있는 개인 및 단체들이 통일을 통해 더 완전한 존

23) 통일이 되어야 하는 이유 중에서 민족주의가 차지하는 비중은 2007년 50.6%에서 2016년 39.0%로 해마다 지속적으로 줄어들고 있다(이상신 등 4인, 통일 이후 통합방안: 민족주의와 편익을 넘어선 통일담론의 모색, 통일연구원, 2017, 46면).

24) 동지: 이효원, “통일헌법의 제정 방법과 국가조직”, 서울대 법학 제55권 제3호, 2014.9, 36면.

25) 이석희·강정인, “왜 통일인가?: 세 가지 통일 담론에 대한 비판적 고찰”, 한국정치연구 제26권 제2호, 2017.6, 11-12면.

업과 자유, 평등을 누릴 수 있는 공동체를 만든다는 관점과 연결되며, 이러한 개인들의 자유와 행복은 결국 지금보다 더 나은 민주주의 체제에서 가능할 것이기에 그러하다는 것이다. 따라서 이제는 민족 동질성 회복차원에서, 그리고 통일의 동력을 구하는 의미에서 약한 의미의 ‘민족주의’와,²⁶⁾ 통일국가의 조직과 사회통합을 위한 규범원리로서 과거보다 더 제고된 ‘민주주의’가 병행적으로 추구되어야 할 시점이라고 생각된다.²⁷⁾ 아래에서는 종래 북한과 남한체제 하에서의 민주주의 원리에 대해 살펴면서, 지금의 남한의 민주주의 원리가 미래 통일헌법의 기초원리로서도 충분한 것인지, 북한의 민주주의 원리 중에서도 수용할 바가 있는지를 고민해본다.

2. 북한과 남한의 민주주의 원리 검토

(1) 북한의 민주주의 원리 검토

북한의 헌법과 정치현실에서 민주주의적 요소를 도출할 수 있는가를 검토해볼 필요가 있다. 북한 헌법에도 문면상으로는 민주주의라는 표현이 자주 등장하고 있기는 하다.²⁸⁾ 우선 조선민주주의인민공화국 사회주의 헌법(이하 ‘북한헌법’)²⁹⁾은 표제상 ‘민주주의인민공화국’임을 표시하고 있다. 즉 인민주권과 민주주의원리에 따른 공화국임을 내세우는 것이다. 그러나 이때의 민주주의는 모든 국민이 주권자인 민주주의가 아니라 다수의 프롤레

26) 이것은 임혁백 교수의 표현을 빌리자면, ‘종족적 민주주의’가 아니라 ‘시민적 민족주의’라고 칭할 수 있을 것이다(임혁백, “통일 한국의 헌정 체제는 어떻게 디자인해야 할 것인가”, 한반도와 동아시아의 안보와 평화, 한울, 2014, 256-258면).

27) 통일교육지원법 제2조 제1호가 통일교육에 관해 ‘자유민주주의에 대한 신념’과 ‘민족공동체의식’을 동시에 내세우고 있는 입법의도도 간접적으로 이러한 점을 엿볼 수 있게 한다.

28) 그러나 북한 체제에서 헌법은 규범력을 확보하고 있지 못하다는 것은 주지의 사실이다. 북한의 권력체계는 대략 당-정-군의 순서로 요약된다. 헌법 자체에도 “조선민주주의인민공화국은 조선로동당의 령도밑에 모든 활동을 진행한다.”(북한헌법 제11조)고 하고 있다.

29) 조선민주주의인민공화국 사회주의헌법(2016년 6월 29일 개정, 통일법제 데이터베이스(http://unilaw.go.kr/bbs/selectBoardList.do?bbsId=BBSMSTR_000000000021&bbsSubId=001), 2018.5.6. 최종검색).

타리아 계급이 지배하고 소수의 부르주아는 지배에서 배제되는 인민민주주의독재 혹은 사회주의적 민주주의 원리를 뜻한다.³⁰⁾

북한헌법상 주권은 모든 국민에게 있는 것이 아니라 ‘로동자, 농민, 군인, 근로인테리를 비롯한 근로인민’(북한헌법 제4조)으로 한정하고,³¹⁾ 모든 국가기관들이 권력분립의 원리에 의해 조직되고 운영되는 것이 아니라, “조선민주주의인민공화국에서 모든 국가기관들은 민주주의중앙집권체제 원칙에 의하여 조직되고 운영된다.”(북한헌법 제5조)고 하고, “선거자들은 자기가 선거한 대의원이 신임을 잃은 경우에 언제든지 소환할수 있다.”(북한헌법 제7조)고 하여 기속위임과 명령적 위임 원리에 입각한 소환제도를 명시함으로써 사회주의 헌법의 일반적 내용인 인민민주주의 체제에 따라 정치체제를 구성하고 있다. 심지어 북한헌법 제12조는 ‘계급로선’과 ‘인민민주주의독재’를 언급하기까지 한다.³²⁾ 결국 북한헌법은 문면상 민주주의를 말하지만, 이는 입헌주의나 자유민주주의가 아니라 사회주의적 민주주의라고 할 수 있다.³³⁾

북한이 내세우는 인민민주주의, 사회주의적 민주주의는 개인의 자유를 경시하고 국가와 사회를 비대하게 만들어 개성과 창의를 말살하고 인민독재로 귀결되었고, 그러한 소비에트 민주주의의 원조인 소련과 그 위성국들이 동구권이 연이어 체제가 붕괴하고 자유민주주의 체제로 변환을 하면서,

30) 도회근, “통일헌법의 기본원리”, 법조 제709호, 2015.10, 12-14면; 최규환, 사회주의 이론을 통해 본 북한 헌법, 헌법재판연구원, 2017.8, 41-42면.

31) 이효원, 앞의 논문, 34면도 참조. 단, 조선민주주의인민공화국은 전체 조선인민의 리의를 대표하는 자주적인 사회주의국가이다(북한헌법 제1조)라는 표현이 있기는 하지만 이때 조선인민은 다분히 추상적인 선언에 그친다.

32) 제12조: 국가는 계급로선을 견지하며 인민민주주의독재를 강화하여 내외적대본자들의 파괴책동으로부터 인민주권과 사회주의제도를 굳건히 보위한다.

33) 사회주의적 민주주의도 구소련의 이론상 인민민주주의와 사회주의 단계를 거쳐, 전 인민(whole people)의 민주주의로 발전한 단계인 발전된 사회주의 단계가 나타난다고 하고, 자신들의 1918, 1924년헌법, 1935년헌법, 1977년헌법을 각각 이에 대응시킨다고 한다(도회근, 위의 논문, 13면). 발전된 사회주의의 경우는 원리만으로는 문제가 있는 것은 아니라고 할 수 있을지 모른다. 그러나 스스로 발전된 사회주의를 표방했던 구소련은 10여년 후에 붕괴의 길을 걸었고, 북한은 이 단계에 이르렀다고 보기도 어렵다(도회근, 위의 논문, 13-14면도 동지).

이런 사회주의 실험은 결국 독재와 권위주의로 귀결되고 실패로 끝났다는 평가가 주를 이룬다. 이에 북한은 실패한 소련식 마르크스-레닌주의와의 결별을 선언하며 주체사상이나 선군사상 등 나름의 독자적 논리와 사상을 내세워 차별화를 꾀하기도 하지만, 북한의 통치원리는 사회주의나 인민민주주의 원리마저 제대로 실현하지 못했음은 물론, 구소련이나 중국 등 다른 사회주의권의 어떤 국가에서도 전례가 없는 정권의 3대 세습을 벌이고 있어,³⁴⁾ 북한의 실질은 공화국이 아니라 군주국과 다를 바 없고, 아무리 선해한다고 해도 권위주의 체제(Authoritarian regimes)의 범주를 벗어나지 못한다.³⁵⁾ 북한헌법 서문에서도 민주주의 주권자여야 할 국민의 이름은 없고, 온통 김일성과 김정일의 치적을 나열하는데 여념이 없으며,³⁶⁾ 서문의 마지막 절말 또한 국민의 헌법임을 선언하는 것이 아니라 “조선민주주의인민공화국 사회주의헌법은 위대한 수령 김일성동지와 위대한 령도자 김정일동지의 주체적인 국가건설사상과 국가건설업적을 범화한 김일성—김정일헌법이다.”라고 하고 있음은 단적으로 이 헌법이 근대적 입헌주의나 민주주의의 원리와는 아예 거리가 먼 헌법임을 입증하는 증좌가 아닐 수 없다.³⁷⁾ 김일성식 사회주의의 옹호사상인 주체사상과 그 아들인 김정일의 권력승계를 뒷받침하는 선군사상,³⁸⁾ 그리고 다시 그 아들인 김정은에게 주민들의 어떠한 의견수렴이나 동의절차도 없이 3대 권력세습이 이루어지고 있는 북한의

34) 구소련과 중국 어디에서도 최소한 최고권력의 세습은 하지 않았고, 중국은 등소평 이후 집단지도체제를 견지함으로써 중국식 민주주의를 주장하는 근거가 되기도 했다. 다만 최근 시진핑이 전에 없는 1인 권력강화를 추진하고 있기는 하다.

35) ‘종교적 봉건 왕조체제’라는 평가로, 송인호, 통일법 강의, 법률신문사, 2015, 95-96면.

36) 그와 대비해 대한민국 헌법 전문의 주어는 ‘대한국민’으로부터 시작한다.

37) 그나마 서문 중에 “김일성동지와 김정일동지께서는 《이민위천》을 좌우명으로 삼으시어 언제나 인민들과 함께 계시고 인민을 위하여 한평생을 바치시었으며 숭고한 인덕정치로 인민들을 보살피시고 이끄시어 온 사회를 일심단결된 하나의 대가정으로 전변시키시었다.”와 같은 부분이 있지만 이 또한 민주주의를 표현하기 보다는 김일성과 김정일이 인민에 대해 군주의 하사나 은총을 내려주는 것과 같은 표현이다.

38) 주체사상과 선군사상은 이미 북한헌법에 명시되어 있다. 조선민주주의인민공화국은 사람중심의 세계관이며 인민대중의 자주성을 실현하기 위한 혁명사상인 주체사상, 선군사상을 자기 활동의 지도적지침으로 삼는다(북한헌법 제3조).

헌법과 정치현실에서 민주주의 원리를 뽑아낸다는 것은 지나친 낭만주의에 가까울 것이다.³⁹⁾ 이는 북한 정권의 수립부터 지금에 이르기까지 일관되게 유지되어온 것이기에, 북한에서는 결국 자유민주주의 원리의 채택이나 적용은 한 번도 해본 적이 없다는 것을 의미한다. 이처럼 남한과의 극단적인 차이를 어떠한 방법으로 극복하고 통합의 길로 갈 수 있는가가 통일에 있어서는 매우 중요하다.

(2) 남한의 민주주의 원리 검토

남한의 민주주의의 규범과 현실은 어떠한가? 북한에 비추어 좀 더 낮은 점은 굳이 언급할 필요도 없겠지만, 적어도 통일헌법의 이상적 기초로서 충분하다고 볼 것인가의 관점에서는 재고를 요한다.

필자는 남한의 건국 이후 지금까지의 헌법체제를 1948년 체제와 1987년 체제로 거칠게나마 구분하여, 전자는 독재 혹은 권위주의 시대의 성격이 강하였고, 후자는 민주화 이행기로서 절차적 민주주의가 체계화되어가는 과정에 있다고 일응 구분해볼 수 있다.⁴⁰⁾

우리가 근대적 의미의 헌법을 처음 제정한 것은 1948년이지만, 이후 헌법이 사회현실과 조화를 이루지 못하는 권위주의 시대를 오랫동안 보낸 뒤 현행 헌법인 1987년 헌법이 등장한 이후에야 비로소 헌법은 과거 권위주의 통치의 부속물 내지는 장식물에 불과하다는 혐의에서 벗어나 당위의 관점에서 사회현실을 리드하는 규범적 헌법으로 거듭나기 시작하였다. 이제 우리의 헌법은 문언만이 아니라 그 실질에 있어서도 국민주권을 실현하고 민주공화국을 지탱하는 온전한 의미의 헌법으로 거듭나기 시작한 것이다. 즉 과거 헌법이 많은 경우 권력의 수단화를 통해 위정자들의 일방적 권력행사

39) 이코노미스트의 민주주의 지수 조사에서 북한은 권위주의 체제(Authoritarian regimes)로 분류되는 것은 물론이고, 세계 167개국의 민주주의 조사에서 2016, 2017년 연속해서 167위로 최하위를 기록하고 있다. The Economist, Democracy Index 2016, 2017 각 11면 참조.

40) 아래의 두 단락은 윤성현, “법학전문대학원 시대의 학부 헌법교육 정상화를 위한 시론 - 시민교육과 광의의 전문교육의 두트랙(two-track) 교육방안 -”, 법교육연구 제9권 제2호, 2014. 8, 76-77면에서 차용한 것이다.

를 보조해주는 역할에 동원되었다면, 1987년 헌법 이후로는 법을 매개로 한 경찰력, 군사력, 사정기관 등에 의한 통치는 힘을 잃어가고, 이제는 종래의 일방적·하향적 권위의 행사가 국민 모두가 참여하는 헌법적 권위로 대체되어가는 현상이 두드러지게 나타나고 있다. 특히 이를 가속화시킨 것은 1987년 헌법의 결단인 대통령 단임제 도입 이후 선거를 통한 평화적 정권교체가 뿌리를 내린 점이 그 하나일 것이고, 다른 하나는 역시 1987년 헌법을 통해 본격적으로 처음 활동을 개시한 헌법재판소가 국가에 대한 권력통제와 국민의 기본권 신장에 기대 이상의 역할을 해줌으로써 민주화에 기여한 것이 아닐까 생각한다.

선거를 통해 대통령에 대해 책임을 묻고 수평적 정권교체를 이뤄낸 경험은 우리 국민들에게 스스로가 진정한 대한민국의 주권자라는 의식을 새롭게 각성하게 되는 계기가 되었다. 또한 헌법재판소는 위헌법률심판과 헌법소원심판, 심지어는 대통령에 대한 탄핵소추심판까지 함으로써, 종래 통제받지 않는 권력이었던 국회와 행정부, 나아가서는 사법부의 권력 행사 일부에 대해서도 견제할 수 있음을 보여주어 이제는 정치권력을 포함한 어떠한 국가권력도 헌법으로부터 자유로울 수 없다는 학습효과를 가져오기 시작한 것이다.

이처럼 남한의 민주주의는 과거 전쟁과 궁핍 등으로 인한 권위주의 체제하에서 제대로 구현되지 못하다가 이제 1987년 헌법 이후 두 번의 평화적 정권교체를 거칠 만큼 절차적 민주주의가 정착되어가고, 그 전제로써 표현의 자유도 확대되어가는 과정 중에 있다. 하지만 아직 분단과 권위주의 체제의 유산인 레드컴플렉스의 온전한 극복이 되지 않은 상태이고, 또한 과거의 협소한 민주주의 체제하에서 개인과 소수자의 권리들이 아직 폭넓게 보호받지는 못하고 있는 상황이라고 볼 수 있다. 즉 아직 실질적으로 정치적 대표의 범위가 좁을 뿐 아니라⁴¹⁾ 고전적인 성차별이나 지역차별의 문제, 특히 오늘날에 와서는 다문화나 북한이탈주민 등에 대한 차별 혹은 배제의 문제가 ‘사회통합’이라는 명제 하에 남한 민주주의의 새로운 과제로

41) 최장집 교수는 이를 ‘보수 독점의 정치적 대표체제’로 비판한다(최장집, 민주화 이후의 민주주의, 후마니타스, 2002, 20면).

등장하고 있다.

이러한 새로운 과제들은 남한 민주주의 자체의 문제인 동시에 통일을 대비한 민주주의의 문제가 되기도 한다. 우리는 독일통일이 동독의 서독에 대한 편입과 흡수의 형식으로 이루어졌다는 사실로부터, 우리의 통일도 독일과 유사한 경로를 밟아갈 것이라고 생각하기 쉽다. 그러나 독일의 경우가 우리의 경우와 유사할지는 확인하기 어렵다. 독일의 경우는 내부적으로 동독의 서독에 대한 경제적 의존관계가 심화되어 있었고 방송 등에 대한 접근성이 높고 당시 동독인의 서독 방문이 한 해에 600만에 달할 정도로 상호방문 등 동서독 간에 교류협력의 수준이 굉장히 높았다. 외부적으로는 동독의 배후에 있던 소련이 고르바초프의 등장으로 개혁, 개방의 길로 나서고 경제적인 도움도 줄 수 없어 동독이 기댈 곳은 거의 서독 밖에 없었다. 이러한 복합적인 요인이 동독의 민주화 운동으로 연결되어 곧 서독에 의한 흡수통일로 이루어졌다고 볼 수 있다.

그런데 지금의 우리는 대내외적인 요건이 모두 독일과는 다른 상황이다. 북한과 우리의 경제격차는 현격하지만 북한의 남한에 대한 경제의존도는 그리 높은 수준이 되지 못하고 있고, 북한의 극도의 폐쇄성과 우리의 경직된 대응은 상호 교류협력을 예외적으로 통제된 상황에서만 이루어지게 만들고 있으므로, 북한 내부에서 자생적으로 시장경제나 민주주의의 발전을 곧바로 크게 기대하기는 어려운 상황이다. 대외적으로 보더라도 북한의 배후에는 미국을 견제하고 동아시아와 세계의 패권을 양분하려는 중국이 견제하고 러시아도 구도 상으로 북한의 편에 있으므로, 국제관계를 통해 북한을 압박하거나 설득하는 것도 용이치만은 않은 상황이다.

이러한 남한 민주주의와 연관된 제반 사정을 고려할 때, 우리의 통일에 대한 의지는 차치하고라도 과연 북한이 우리와의 통일을 진정 원할지는 알 수 없는 일이다.⁴²⁾ 북한은 경제적인 어려움이 커서 자체붕괴하거나 혹은

42) 물론 이 부분은 우리의 경우에도 점점 그러하다. 특히 민족적 이해관계가 없는 젊은 세대들의 경우에는 통일비용에 대한 큰 부담을 새롭게 짚어지는 것 보다는 이대호가 좋다는 의견도 상당한 것으로 조사되고 있음은 앞서 본 바와 같다. 따라서 우리 내부의 통일의식을 점검하고 의지를 재확인하는 것도 대단히 중요하다.

붕괴까지는 아니더라도 할 수 없이 통일로 길로 나설 것이라고 기대할 여지가 아예 없는 것은 아니지만,⁴³⁾ 오히려 지금 북한은 자신들의 체제 보장을 위해서는 통일에 부정적 내지 적대적이리라고 예상하는 것이 합리적인 분석이 될 것이다. 북한의 경우는 통일의 방식이나 경로에 따라서는 자신들의 체제 붕괴와 더불어 과거의 체제불법 등에 대한 책임추궁으로서의 인적 청산이 이뤄질 가능성을 염려할 수밖에 없기 때문에, 적어도 북한 지도부는 통일을 적극적으로 받아들이기는 어렵다고 보아야 한다. 따라서 한반도의 평화적 통일을 이루고자 한다면, 더 많은 선택지를 가지고 있는 우리가 여러모로 열위에 있는 북한에게 한발 더 양보하거나 관용을 베푸는, 더 크고 넓은 민주적 방식의 통일 외에는 다른 해법을 기대하기 어려울 것으로 보인다. 그렇게 될 때만이 선택지가 적은 북한이 비로소 통일로의 길로 나설 수 있는 조건이 형성될 것이기 때문이다.

이처럼 남한 민주주의의 협소성을 극복하고, 비민주적인 북한마저 포용할 수 있는 민주주의 원리를 다져나가기 위해서는, 남한 내에서 지금보다 더 나은 정치적 민주주의를 정초하는 일, 그리고 이를 사회경제적으로 뒷받침할 수 있는 여러 기반들을 충실히 닦아놓음으로써 북한이 자발적으로 우리를 선택할 수 있는 동기와 유인책을 제공하는 것이 최선이다.⁴⁴⁾ 우리가 만약 남한 내부적으로도 지역적 혹은 이념적, 사회경제적 소수자들에게 대한 관용과 통합의 메시지를 던져주지 않는 남-남 갈등의 비타협적 사회라면, 즉 남-남 통합도 제대로 이루기 어려운 배타성과 협소성을 가지고 있다고 한다면, 북한은 통일이 된다면 자신들은 남한의 소수자들보다 더

43) 박근혜 정부의 소위 ‘통일대박론’은 이러한 북한의 내부 붕괴 시나리오에 전제해있었다고 볼 수 있다.

44) 본고에서 민주주의는 정치원리로서 주로 논하고 있으나, 정치원리라고 해서 사회경제적 원리와 절연되어 있는 것은 결코 아니다(윤성현, “존 스튜어트 밀의 정치경제학과 헌법상 경제민주주의론 서설”, 헌법학연구 제21권 제1호, 2015.3, 224-230면 참조). 따라서 통일과 민주주의 원리도 사회경제적 차원의 논의를 통해 뒷받침되고 보완되어야 하며, 이는 향후 소위 ‘지속가능한 민주주의’(sustainable democracy)의 개념으로 이론화할 여지가 있다고 생각된다(Adam Przeworski, Sustainable democracy, Cambridge, [England] ; New York : Cambridge University Press, 1995).

열악한 상황, 즉 2등 국민의 처지에 놓이게 되리라고 예단하기 쉽고,⁴⁵⁾ 그렇다면 북한의 지도층은 물론 일반 주민들도 통일에 부정적인 태도를 취하게 될 가능성이 훨씬 높아진다.

이러한 점들을 종합적으로 고려한다면, 우리보다 여러모로 열위에 있는 북한이 당연히 우리를 선택할 것이라는 막연한 기대에서 벗어나, 우리는 물론 상대방도 소망할 수 있는 방향으로 남한의 민주주의의 자체를 좀 더 고양하고 심화시키는 방향으로, 그리고 북한에게는 다소간에 유연하고 부담을 줄여주는 방식의 통일논의가 필요하다. 그리고 이는 남북간의 통일 논의에 있어서 사회통합을 우선적으로 지향하면서도, 정의와 과거청산 등의 요구도 외면할 수는 없는 고차방정식을 풀어내야 하는 숙제를 우리에게 안겨준다. 2016-2017년의 촛불집회, 탄핵, 정권교체를 통해 우리 내부적으로 개혁 및 각종 제도개혁의 계기가 생겼고, 연이어서 지금 2018년에는 남북 정상회담과 북미정상회담이 이어지는 등 한반도와 동아시아 전체에 남북교류협력 확대와 통일의 호기가 온 것은 상황적으로 바람직하다. 이러한 때에 원칙적으로 합의에 의한 통일을 예상하든, 아니면 예외적으로 흡수통일의 계기가 오든 어떤 상황이든 간에 역시 자유민주주의, 자유민주적 기본질서가 다시 논의의 중심이 될 수밖에 없다.⁴⁶⁾ 이하에서 상론한다.

III. 통일헌법의 기본원리로서의 자유민주적 기본질서

1. 자유민주주의와 자유민주적 기본질서

45) 독일통일 후 동독 주민들이 자신들의 2등 국민화로 인해 통일 후유증을 겪고 있는 연구가 많이 보고되고 있다. 우리의 경우에는, 탈북자들도 남한에 와서 다 문화가정이나 외국인들보다 자신들의 처지가 대우가 못하다는 수준에 비관한다고 한다(윤인진, “탈북자’는 2등 국민인가?”, 당대비평, 2004).

46) 김선택, “자유민주적 기본질서와 통일”, 제3회 통일법포럼, 한국법제연구원, 2017.2.17. 참조; 강원택 교수도 자유민주주의와 자본주의는 통일한국이라는 정치공동체에 자유와 번영을 보장하기 위한 필수조건으로 본다(강원택, 통일 이후의 한국 민주주의, 나남, 2011, 19면).

현행 대한민국 헌법 제4조는 “대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일 정책을 수립하고 이를 추진한다.”고 규정하고 있다. 동 조항은 통일에 관한 우리 헌법의 가장 중요한 결단인데, 특히 통일 정책을 수식하는 용어으로써 평화와 함께 ‘자유민주적 기본질서’가 규정되어 있어 그 해석이 문제된다. 앞으로의 통일국가가 민주주의 원리에 의해 조직되고 운영되어야 한다는 것이 공리라고 본다면, 우리 헌법은 다시 이를 내용적으로 한정하는 용어으로써 ‘자유민주적 기본질서’를 언급하고 있기 때문에 이 해석이 문제되는 것이다.⁴⁷⁾⁴⁸⁾

이를 서구 근대 헌법사의 자유민주주의(liberal democracy)와 동일하거나 유사한 의미로 해석할 것인가가 동 조항 해석에 있어서 중요하다. 왜냐하면 소극적 자유, 특히 시장자유를 적극 옹호하는 의미의 협의로 이해된 자유민주주의는, 곧 시장주의 및 반공주의로 이해될 가능성이 커지기 때문이다.⁴⁹⁾ 즉 고전적 자유민주주의는, 민주주의를 민주적 정당성의 체계로 이해하면서 그 실현 형태으로써 대의민주주의를 과도하게 강조함으로써 직접·참여민주주의를 제약하는 측면이 있고, 또한 시장 자유를 과도하게 신봉하면서 이를 반대하는 공산주의에 다시 반대하는 반공주의 노선을 취함으로써, 반공주의를 통해 정치적 자유와 민주주의를 제한하고 시장주의의 극대화를 통해 사회경제적 민주주의를 축소하는 결과로 귀결될 우려가 있는 원리라고 볼 수 있다. 특히 세계적으로 동·서 진영경쟁이 치열하게 벌어지고 이

47) ‘자유민주적 기본질서’는 현행 헌법 전문에도 언급되어 있다. 물론 통일헌법은 헌법제정의 형식이 될 수 있고, 기존의 남북한 헌법의 틀을 뛰어넘을 수도 있으므로 여기에 반드시 구속되어야만 한다고 볼 수는 없을지도 모른다(김선택, 주3의 논문, 8, 20면 참조). 그러나 제정이 됐든 개정이 됐든 남한이 실질적으로 주도하는 형식의 통일은 불가피할 것이고, 또 그 과정에서 적어도 현행 헌법이 통일의 기본원칙으로서 ‘자유민주적 기본질서’를 강조하고 있으며 이는 남북한의 체제문제와도 연결되므로 이에 대한 해석논쟁은 불가피하다.

48) 통일교육지원법 제2조 제1호는 통일교육과 관련하여 ‘자유민주주의에 대한 신념’이라는 용어를 쓰다가, 다시 동법 제3조와 제11조에서는 ‘자유민주적 기본질서’라는 용어를 씌으로써, 하나의 법률 내에서도 용어가 혼용되고 있는 것은 양용어 사용의 혼선을 극명하게 드러내는 사례로 볼 수 있다.

49) 강정인, “민주화 이후 한국정치에서 자유민주주의와 법치주의의 충돌”, 서울대 법학 제49권 제3호, 2008.9, 41-51면 참조.

것이 한반도에서 남북 간 체제경쟁으로 환원되면서 남한도 시장주의와 반공주의에 집착하였고, 이것은 개발독재의 정당화와 연결되면서 더 강고하게 뿌리박게 되었다. 그러나 이미 1990년대를 전후하여 전 세계적으로 사회주의가 대거 몰락하고, 오늘날 북한과의 체제경쟁에서 남한이 압도적인 우위를 점하고 있는 상황에서 이러한 협의의 자유민주주의만을 우리 헌법상 민주주의의 모습으로 인정해야 할 필요는 없을 것으로 보인다.

우리 헌법재판소에서 자유민주적 기본질서의 구성요소에 관해 처음으로 상세하게 언급한 1990년 국가보안법 제7조 사건에서는 그 내용으로 ‘시장경제’를 명시함으로써, 이를 명시하지 않은 독일연방헌법재판소의 태도⁵⁰⁾와는 다소 다르게 해석될 수 있는 여지를 제공했다.⁵¹⁾ 그러나 이후 2004년 대통령(노무현) 탄핵사건⁵²⁾과 2014년 통합진보당해산사건⁵³⁾에서는 탄핵심판과 정당해산심판을 통해 수호하고자 하는 ‘자유민주적 기본질서’ 혹은 ‘민주적 기본질서’의 내용으로 시장경제를 언급하지 않았다. 이것이 ‘자유민주적 기본질서’에 관한 현재의 직접적인 판례변경이라고까지 이해하기는 어려울 수 있으나, 적어도 과거에 비해서는 좀 더 제한하여 신중하게 접근하겠다는 하나의 신호로는 이해할 수 있지 않을까 한다.

근대 서구의 정치원리로서 생명, 신체, 재산의 자유를 중심으로 한 자유주의(liberalism)가 처음 도입되고 이것이 성문헌법의 원리로 들어갈 당시만 하더라도, 이는 과거 신분귀족들의 구체제를 깨뜨리고 신흥 부르주아 계급을 옹호하는 일종의 진보 이념이었기 때문에 정당화되고 긍정적 함의를 가

50) BVerfGE 2, 1, 12f.

51) “자유민주적 기본질서에 위해를 준다 함은 모든 폭력적 지배와 자의적 지배 즉 반국가단체의 일인독재 내지 일당독재를 배제하고 다수의 의사에 의한 국민의 자치, 자유·평등의 기본 원칙에 의한 법치주의적 통치질서의 유지를 어렵게 만드는 것이고, 이를 보다 구체적으로 말하면 기본적 인권의 존중, 권력분립, 의회제도, 복수정당제도, 선거제도, 사유재산과 시장경제를 골간으로 한 경제질서 및 사법권의 독립 등 우리의 내부 체제를 파괴·변형시키려는 것으로 풀이할 수 있을 것이다.”(헌재 1990. 4. 2. 89헌가113) 제주4·3사건진상규명및희생자명예회복에관한특별법의결행위취소등 사건에서의 이해도 대체적으로 위 견해와 대동소이하다(헌재 2001. 9. 27. 2000헌마238 등).

52) 헌재 2004. 5. 14. 2004헌나1

53) 헌재 2014. 12. 19. 2013헌다1

질 수 있었지만,⁵⁴⁾ 이것이 다시 무제한적 시장경제의 한계로서 빈곤과 불평등의 문제를 노정하면서 이를 수정·대체하는 방향의 사회주의와 인민민주주의 체제가 나타나고 이들 체제는 서로 동서냉전이라는 형식으로 치열한 체제경쟁을 벌이게 되었다. 좌파의 출현에 대응하여 서구에서는 반공주의 내지 자유지상주의의 우파적 원리가 심화되는 방향으로 대응하기도 하나, 한편으로는 사회주의가 가진 장점을 흡수, 절충하여 자유주의의 노선을 수정하면서 사회민주주의와 혼합경제, 복지국가 등을 지향하는 중도적 노선을 견지하는 국가들도 적지 않게 나타난 바 있다. 미국·일본 정도를 제외하고는 협의의 자유주의와 자유민주주의 체제만을 계속해서 고수해온 국가는 오히려 소수에 속하고, 서구 진영의 다수인 유럽의 경우는 역사적·사회적 조건에 따라서 자유민주주의와 사회민주주의 간에 원리적·현실적 경쟁을 계속해나가고 있다고 보인다.⁵⁵⁾

그렇다면 우리도 굳이 자유민주적 기본질서를 협의의 자유민주주의로만 좁혀서 해석할 하등의 이유는 없을 것으로 생각된다. 우리는 대한민국 건국 이후로 봉건질서와는 규범적으로 작별을 고했고, 분단 이후 현재까지 북한의 인민민주주의 체제와 전쟁을 치른 후 정전체제로 대치 국면을 이어가고 있는 것은 사실이지만, 현재로서는 사실상 체제 경쟁관계라고 보기 어려울 정도로 현저한 국력의 차이가 나고 있는 상황이다. 이처럼 달라진 배경 하에서 우리 헌법의 정체성을 과거 서구 역사의 좁은 스펙트럼 안에 한정시킬 이유가 없다. 더군다나 지금 그 이데올로기의 수출국들에서는 지금의 우리와 달리 민주주의의 스펙트럼을 폭넓게 확대하고 있는 모습들을 본다면, 자유민주주의 체제의 후발 계수국이자 주변국이었던 대한민국이 오히려 자유민주주의의 오래된 원형(?)에 간혀 엄격성을 고집할 이유는 없을 것으로 생각된다. 즉 이제는 과거와 같은 반공지상주의나 시장지상주의

54) 서구 자유주의 경제사상의 권위자 이근식 교수는 정치적 자유주의는 진보적인데 반해 경제적 자유주의는 보수적 측면을 가지고 있다고 구분한다(이근식, 애덤 스미스의 고전적 자유주의, 기파랑, 2006, 32면).

55) 지금 시점에서는 미국과 일본은 물론이고 서유럽의 경우도 거의 모두 보수주의, 신자유주의를 내세우는 세력이 집권하고 있는 시기이나, 이것을 우려하는 목소리도 적지 않을뿐더러, 향후 계속 지속되어야만 할 정당성이 있는 것도 아니다.

를 넘어서서, 사회민주주의도 용인하는 헌법상 민주주의의 규범적 범위를 확보할 필요가 있다.⁵⁶⁾

자유민주적 기본질서는 규범적으로 대한민국 헌법의 정체성을 상징하기에, 되도록 통합과 관용을 아우를 수 있도록 해석하는 것이 타당하다. 다시 말해 자유민주적 기본질서라는 포괄조항의 해석에 있어 자칫 그 폭을 좁혀서 정치적 관용의 폭을 좁히게 되면 국민 개개인의 자유가 위축되는 것인데 이는 기본권의 최대한 보장의 원리와 국가의 중립성에 반하는 것이므로 이러한 해석은 바람직하지 않다. 다른 한편으로 민주주의와 자유의 본질적이고 직접적인 적에 대해 관용을 베풀게 되면 이는 곧 개인과 공동체를 파괴할 우려가 크므로 이러한 부분에 대해서까지 관용의 폭을 넓혀서도 곤란하다.⁵⁷⁾ 즉 지나친 개인주의나 지나친 공동체주의의 양 극단은 피하되 단순히 중도에서 어느 정도 벗어났다는 이유로 다양한 생각들을 배척하거나 탄압하는 것은 우리 헌법의 기획이 아니다. 자유민주적 기본질서의 의미는 지나친 극우나 극좌의 양극단은 배제한다는 소극적 의미에서 이해하는 것이 우리 헌법이 추구하는 다양성, 관용과 국가의 중립성의 요청에 부합하는 것이라고 본다.⁵⁸⁾ 이처럼 우리헌법상 자유민주적 기본질서의 의미에 대

56) 역으로 북한이 근로대중들만을 주권자로 내세우는 등 자본가 등에 대한 배타성을 보여주는 협소함도 극복할 필요가 있음도 물론이다. 이렇게 헌법규범원리상 좌우의 진폭을 넓혀두되, 당시의 사회현실과 국민들의 요구에 맞추어 융통성 있는 체제를 구성하는 것이다. 즉 헌법원리상 반드시 어느 한 쪽을 채택해야 한다는 것은 아니고, 헌법정책적인 정당화와 필요에 따라서는 좀 더 우파 내지 자유우선일 수도, 아니면 좀 더 좌파 내지 평등우선일 수도 있는 정치시장에서의 경쟁원리가 도입될 수 있다.

57) 이와 관련하여 통일헌법에 있어서 정당해산제도를 중심으로 한 방어적 민주주의의 헌법상 수용 여부 및 적용요건 등이 문제될 수 있다. 정당해산제도의 존속은 헌법정책적인 문제이지만 존치시킬 경우에는 통일헌법을 제정하는 기회에 “자유민주적 기본질서”를 요건으로 함으로써, 민주주의와 법치주의 원리의 핵심요소들이 정당존속의 실질적 한계임을 분명히 해야 한다는 견해(김선택, 주46의 논문, 33-37면)가 있는가 하면, 원칙적으로 정당해산제도는 통일헌법에 수용하지 않고 사상의 자유를 인정하는 본래적 의미의 자유민주주의를 채택하는 것이 바람직하며, 신나치주의나 공산주의 혁명을 지향하는 정당에 대해서는 형법이나 국가보안법으로 대응하면 된다는 견해도 있다(도회근, 앞의 논문, 34-35면).

58) 이 단락의 내용은 윤성현, 주40의 논문, 83-85면, 89-90면 참조.

한 열린 해석론은, 향후 통일헌법상 민주주의 이론을 위한 준비로도 필요한 지점이 될 것이다.⁵⁹⁾

2. 통일헌법상 민주주의의 구체화로서 참여·숙의·공화

통일헌법상 민주주의 원리도 남한의 자유민주적 기본질서 해석론의 연장선상에 있어야 하고, 그 때의 자유민주적 기본질서 역시 협의의 자유민주주의나 시장주의, 반공주의로만 이해될 필요는 없음은 물론이다. 그것보다는 차라리 원래 서구에서 개인주의적인 자유주의(liberalism)와 공동체의 의사결정원리로서의 민주주의(democracy)의 결합으로 자유민주주의(liberal democracy)가 태동하게 된 역사적·이념적 계기를 좇아서, 당대의 상황과 조건에 가장 적합한 정치체제를 융통성 있게 선택해가는 것이 더 효과적인 전략이 될 것으로 생각한다. 처음부터 특정한 자유나 민주주의를 강조하는 방식으로 헌법 원리를 제한적으로 형성하고 해석해야 할 이유가 없다. 즉 우리 헌법은 원리적으로 자유주의나 민주주의의 어느 한 쪽에 경도되어 있지 않은 것이고, 기본적으로 폭넓은 틀 안에서 다양한 조합을 만들어낼 수 있다.⁶⁰⁾ 통일헌법은 북한이라는 상대방이 있고 또한 그들의 이질성과 다양성을 포용할 수 있어야 한다는 점에서 우리 헌법의 체제보다 더욱 융통성

59) 최근 ‘자유민주적 기본질서’를 ‘민주적 기본질서’로 수정하는 개헌안이 논의되고 있다. 문재인 정부가 발의했으나 국회에서 불성립으로 폐기된 정부 개헌안에서는, 현행 헌법 제4조의 ‘자유민주적 기본질서’는 유지하되 전문의 ‘자유민주적 기본질서’는 삭제하는 안을 제시했고, 국회 개헌특위 자문위의 기본권·총강 분과안은 제4조의 ‘자유민주적 기본질서’를 보다 넓은 의미인 ‘민주적 기본질서’로 수정하고, 전문에서는 삭제하는 안을 제시하였다. 이러한 논의도 우리헌법상 용어의 문제일뿐더러 나아가 통일헌법의 미래도 내다보는 건설적 논의가 되어야 할 것이다.

60) 이국운 교수는 넓은 의미의 자유민주주의를 강조하며 자유민주주의의 정상화 테제를 논하고 있다(이국운, “자유민주주의의 정상화문제(II) -참여자의 관점-”, 법과사회 제34호, 2008.6). 송석운 교수는 우리의 자유민주적 기본질서는 자유와 민주주의의 보호라고 본다(송석운, “정당해산심판의 실체적 요건 - 정당해산심판제도의 좌표와 관련하여,” 서울대 법학, 2010, 50-59면; 김선택, 주3의 논문, 25-26면도 동지). 윤성현, “J. S. Mill의 자유와 민주主義에 관한 憲法學的 研究”, 서울대학교 법학박사학위논문. 2011.2, pp. i -iii.

이 있어야 하고, 그러할 때 미래의 불투명한 상황에 대해서 대응할 여지도 마련할 수 있다. 남북의 심각한 이질성을 감안한다면 이들을 공통적인 국민으로 묶으면서 사회적 연대와 사회통합을 위해 비록 느슨하더라도 이들 모두가 동의하고 따를 수 있는 최소한의 헌법적 기준은 설정하는 것이 필요하다.⁶¹⁾

그렇다면 결국 통일헌법상 민주주의의 진폭은 자유민주주의는 물론 사회민주주의도 포괄할 수 있도록 폭넓게 설정할 수 있다. 사회민주주의도 자유주의나 자유를 부정하는 체제는 아니기 때문이다. 그러나 통일 이후라 하더라도 개인의 자유를 전면적으로 부정하는 형식의 인민민주주의는 허용되지 않는다.⁶²⁾ 결국 통일헌법상 민주주의, 그리고 이후의 민주주의는 앞서 본 남한과 북한의 민주주의 현실을 과감하게 개혁하고 통일이라는 하나의 각성의 계기를 통해서 양자를 바람직한 방향으로 승화시켜 새로운 더 높은 민주주의(higher democracy)의 이상과 원리를 실현시켜줄 수 있는 계기가 되어야 할 것이고, 분단극복과 사회통합을 위해 더 넓은 민주주의(wider democracy)를 추구하는 것을 목표로 삼아야 한다.

시대에 따라 민주주의는 다양각색의 버전을 만들어내고 있지만, 가장 원의에 충실한 것은 국가는 국민의, 국민에 의한, 국민을 위한 것이라는 점이다. 즉 국가는 곧 국민이다. 따라서 국민의 국가영역에의 활발한 참여는 필수적이고, 이제는 매체의 발전에 따라 온라인 참여와 네트워크 민주주의의 규범원리와 한계에 대해서도 진지하게 고민해야 한다. 또한 새로운 통일국가가 건설된다면 그 때의 민(民, people)에는 당연히 북한의 주민들도 포함되어야 진정한 민주주의 국가로 거듭날 수 있음은 당연하다. 그렇다면 통일된 국가에 북한주민의 참여(participation)는 필수적이다. 북한 주민의 상황식 정치참여가 활성화되고 긍정적으로 작동하기 위해서는, 그동안 이론

61) 앞서 언급했던 헌법애국주의(constitutional patriotism) 혹은 헌법적 정체성(constitutional identity)의 요구도 여기에서 크게 벗어나지 않을 것이다.

62) 한편 성낙인 교수는 인민민주주의도 자유민주주의에 포함시킬 수 있다고 하는데(성낙인, “통일헌법의 기본원리 소고,” 서울대 법학, 2012, 427면), 구체적으로 보면 이 때 인민민주주의는 ‘폭력적 지배를 배제하는 헌법과 법률에 입각한’ 내용이기 때문에 실제 결과적으로는 큰 차이가 없다고 보인다(동지: 이효원, “통일헌법의 제정방법과 국가조직,” 서울대 법학, 2014, 35면).

적으로도 배우지 못했고 현실에서도 실행에 옮길 기회가 없었던 부분들을 되도록 빠른 기간에 극복할 수 있는 방안들이 마련되어야 한다. 자유와 민주주의에 대한 시민교육이 제공되고 확산되어야 하고, 대의민주주의의 1차적 토대로서의 정당, 특히 자유롭고 다원적인 정당 활동에 대한 경험이 필수적이므로, 남한에서 이러한 민주주의 교육에 대한 인프라 마련을 도울 수 있는 방안을 적절히 제공해줄 때 북한주민들의 통일국가에의 정치참여는 더 실효적인 것이 될 수 있다.⁶³⁾

북한주민의 참여의 구체적 방법도 중요하고 북한주민들의 의사가 헌법상 민주주의에 상향식으로 반영되는 체제를 구축하는 것도 긴요하지만,⁶⁴⁾ 또한 가벼이 여겨서는 안 되는 부분은 북한 측에서 부정적으로 인식하고 비판하고 있는 남한 민주주의의 잘못된 면을 고려하여 시정하는 것이다. 우리는 북한을 민주주의 체제로 인정하지 않지만, 북한도 남한의 민주주의를 진정한 민주주의로 보고 있지 않은데, 이것은 그들이 보기에 우리가 ‘부르주아 민주주의’로 보이기 때문이다.⁶⁵⁾ 물론 그들의 인식이 전적으로 옳은 것은 아니지만, 오늘날 소위 국정농단 사태와 적폐청산 문제를 통해서 알 수 있듯, 우리의 국가운영과 사회현실이 실제로 그와 같이 비판받을 부분은 없었는지 냉철히 되돌아보아야 한다.⁶⁶⁾ 우리 남한 민주주의 체제의 근

63) “독일 통일에서 가장 적극적으로 정치·사회적 통합을 가능하게 했던 주체이자 통합의 매개체 역할을 수행한 것은 정당이었다”는 평가를 유념할 필요가 있다 (송태수, “독일의 정치제도와 통일”, 통일한국의 정치제도(운영관·강원택 공편), 늘봄, 2015, 326-327면). 남한의 정당은 스스로도 민주화되어있지 않다는 지적이 지배적인데, 남한 정당의 선행적 체질 개선은 통일을 대비해서도 필수적인 요소이다.

64) 이를 통일시 동독주민들의 헌법제정운동을 통해 바라본 논문으로, 이계수, “미완의 역사로서의 독일 통일과 ‘아래로부터 헌법 만들기’”, 일감법학, 2017.2 참조. 독일은 흡수통일의 형식을 취했고 또한 통일 이후로도 사회통합과 경제적 부담 등으로 인해 많은 고충도 안고 있지만, 적어도 동독 주민들의 자발적 운동이나 각성들이 있었던 데 반해서, 아직 우리는 북한 주민들에게 그러한 점을 기대하기는 어려운 상황이므로, 분명한 차이가 있다는 점은 인식해야 할 것으로 보인다.

65) 예컨대 차승주, “‘민주주의’에 대한 남북한 인식 비교”, 초등도덕교육 제50집, 2015.12, 322면; 김수만, 민주주의와 인권에 대한 북한의 인식과 대응, 통일연구원, 2007, 21-31면 참조.

66) “피청구인이 최○원의 국정 개입을 허용하고 국민으로부터 위임받은 권한을 남

간인 대의민주주의, 특히 선거제도, 정당제도에서부터 의회제도, 대통령제, 사법부의 전반, 그리고 국가권력과 재벌로 대표되는 시장권력이 유착하여 부패를 통해 국가·사회 질서를 어지럽히지는 않았는지 총체적으로 점검할 필요가 있다. 즉 남한 자체의 민주주의의 심화는 우리 스스로의 요구와 필요가 크지만, 북한의 인식에 대한 대응으로서도 필요한 것이고,⁶⁷⁾ 이는 결국 통일헌법에도 요구되는 것이다.

따라서 통일을 이루기 위해서는 남한 주민을 기준으로 해서 남한만의 이익을 위한 민주주의를 하겠다는 것은 곤란하고, 북한주민들의 의사도 충실히 반영되는, 또한 이들을 위한 체제를 만드는 것이 무엇보다 중요하다. 그렇지 않으면 통일이 오히려 새로운 갈등의 불씨가 되고, 예컨대 미국의 남북전쟁이나 예멘의 경우와 같은 극심한 내전의 양상으로까지 치닫는 경우도 배제할 수 없다. 나아가 지금의 남북한의 국력 격차를 고려할 때 통일 초기에는 불가피하게 북한지역의 소외와 박탈감이 클 것이고 북한 주민들은 2등 국민이라는 불만이 터져 나올 것은 당연히 예상되는 바다. 이것은 장기적인 관점에서 거쳐야 할 고통이자 수순이나, 종국적으로는 이들도 언제든지 정치·경제·사회·문화의 각 분야에서 평등한 국민으로 성장할 수 있는 법과 정책, 의식의 사다리가 놓여야 한다. 그러한 때 최후적으로 실질적 통일과 사회통합이 가능할 것이다. 그 또한 결국은 민주주의의 기본원칙에 가장 충실한 방식이 될 수밖에 없다. 수적으로는 물론 권력적으로도 다수인 남한주민의 의사는 물론 소수인 북한주민들도 통일한국의 의사결정에 활발히 참여하여 의사를 적절히 반영할 수 있는 적정한 통로를 만들어 주고, 또한 어느 한 쪽이 단순히 선호집합적의 개별적, 이기적 의견을 모으는 것이 아니라, 공공의 문제를 공익의 정신에 의거해 토론절차를 통해 해

용하여 최○원 등의 사익 추구를 도와주는 한편 이러한 사실을 철저히 은폐한 것은, 대의민주제의 원리와 법치주의의 정신을 훼손한 행위로서 대통령으로서의 공익실현의무를 중대하게 위반한 것이다.”(헌재 2017. 3. 10. 2016헌나1, 대통령(박근혜) 탄핵) 대통령이 헌법의 기본원리인 대의민주제의 원리와 법치주의의 정신을 훼손하여 탄핵이 될 정도였다면 우리의 민주주의가 제대로 설계되었고 작동되었는지에 대한 근본적인 질문이 필요하다.

67) 박순성 “한반도 분단체제와 한국의 민주주의 - 억압정치에서 동맹정치로”, 북한학연구 제10권 제2호, 2014.12 참조.

결할 수 있는 숙의(deliberation)의 공간과 절차를 마련하는 것이 그것이다.⁶⁸⁾

숙의는 민주주의, 나아가 자유민주적 기본질서의 개념요소이기도 하지만, 더불어 공화주의적 민주주의의 핵심개념으로도 기능한다. 특정 세력의 전제(tyranny)를 허용하지 않고 일방적 지배를 허용하지 않는 비지배 민주주의로서의 공화주의(republicanism)는, 숙의와 친화적일 수밖에 없다.⁶⁹⁾ 이것은 좌파 전제주의(실상은 군주제적 권위주의)를 줄곧 이어오고 있는 노동자 민중중심의 북한과, 1948년 체제 이래로 우파 권위주의 체제를 오랫동안 겪었고, 1987년 헌법개정 이후로는 나름대로 절차적 민주주의로의 상당한 진행을 이루고 있으나 아직도 국가권력과 자본의 힘이 강대한 남한, 즉 아직은 각자도 공화주의적 체제를 제대로 구축하고 있지 못한 비공화적 체제들의 만남이기에 양자에게는 공화와 숙의라는 가치가 더욱 절실하게 요구될 것이다. 더군다나 이처럼 부족한 두 체제가 만나게 되면 그 양극화와 편중화는 가속화될 우려도 없지 않다고 생각된다. 따라서 비지배와 공존의 원리로서 공화, 그리고 이를 절차와 이성, 공익이라는 개념으로 관철하려는 숙의의 원리는 통일헌법의 기본원리로서 반드시 요청된다고 해야할 것이다.⁷⁰⁾

다만 이와 같이 고양된 자유민주적 기본질서와 공화주의적 민주주의, 즉 참여·숙의·공화는 단순히 원리와 그 제도의 도입만으로 바로 현실에 착근할 수는 없다. 이를 위해서는 그 전제로서 민주시민교육, 통일교육, 헌법교육이 요구된다.⁷¹⁾ 민주주의 원리와 제도가 아직 실질화의 단계까지는 이

68) 윤성현, “국가정책 주민투표제도에 관한 헌법정책론 - 참여·숙의민주주의 이론을 중심으로 -” 공법학연구 제18권 제3호, 2017.8, 302-304면 참조.

69) 공화주의적 민주주의이론은 헌정질서에 대한 견제력을 그 주된 내용으로 하며, 견제적 민주주의는 심의민주주의가 되어야 한다는 견해로, 강일신, “헌정원칙으로서 민주주의: 공화주의적 이해 - ‘신공화주의’ 관점에서의 고찰 -”, 법철학연구 제18권 제2호, 2015.8, 58면; Philip Pettit(곽준혁 역), 신공화주의: 비지배 자유와 공화주의 정부, 나남, 2012, 341-376면 참조.

70) 북한헌법의 기본원리 중 하나인 집단주의 원리와와의 점접으로써 공동체주의 또는 공화주의를 이해하고 연구해볼 가치가 있다는 견해로, 도희근, 앞의 논문, 36-38면 참조.

71) 공화주의는 시민 덕성(시민윤리), 즉 시민의 자질과 역량에 기초하며, 법치주의

르지 못한 대한민국의 국민들에 대한 교육에도 기존보다 역량이 집중되어야 함은 물론이고, 아직은 자유민주적 기본질서와 참여·숙의·공화에 대한 이론적, 실천적 경험이 전무하다시피 한 북한 주민들을 고양시키는 차원에서 통일교육으로서 민주주의 시민교육은 매우 중요하며, 이는 ‘준비된 민주주의’로서의 의미를 갖는다.

IV. 통일교육으로서 민주주의 교육과 ‘먼저 온 통일’로써 북한이탈주민에 대한 민주주의 교육

1. 통일교육으로서 민주주의 교육의 의의

통일교육지원법은 “통일교육”이란 자유민주주의에 대한 신념과 민족공동체의식 및 건전한 안보관을 바탕으로 통일을 이룩하는 데 필요한 가치관과 태도를 기르도록 하기 위한 교육을 말한다(동법 제2조 제1호)고 하고, 그 기본원칙으로 통일교육은 자유민주적 기본질서를 수호하고 평화적 통일을 지향하여야 한다(동법 제3조 제1항)고 하여 통일교육의 핵심으로서 자유민주주의 혹은 자유민주적 기본질서를 들고 있다.⁷²⁾ 이는 결국 우리가 통일

를 토대로 한다는 논의로 유흥림, “남북한 통합 논의의 이념적 자원”, 한국정치연구 제16권 제2호, 2007.10, 70면.

72) 한편 법교육지원법도 아래에서 보듯 법교육의 목적과 정의에서 자유민주적 기본질서 혹은 민주시민으로서의 소양을 강조하고 있음을 볼 수 있다.

제1조 (목적) 이 법은 법교육을 체계적으로 지원하고 수행하는 데 필요한 사항을 정함으로써 국민들로 하여금 자율과 조화에 바탕을 둔 합리적인 법의식을 함양하고 자유민주적 기본질서를 이해하는 건전한 민주시민을 육성하여 법치주의 구현에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “법교육”이란 청소년 및 일반국민에게 법에 관한 지식과 기능, 법의 형성과정, 법의 체계, 법의 원리 및 가치 등의 제공을 통하여 민주시민으로서 필요한 법적 이해능력, 합리적 사고능력, 긍정적 참여의식, 질서의식, 헌법적 가치관 등을 함양함을 목적으로 하는 법과 관련된 일체의 교육을 말한다.

교육에서 다뤄야 할 핵심적인 내용은 위에서 검토한 민주주의, 즉 자유민주적 기본질서의 문제임을 확인할 수 있는 대목이다.

민주주의 교육은 곧 주권자교육이고, 통일교육으로서 민주주의 교육은 북한주민을 포함한 남북한의 주민 모두가 통일 이후 이 땅의 주인임을 깨우치게 하는 교육이다. 이는 통일이 곧 누군가의 강제나 명령에 의해서가 아니라 모두가 자율적으로 참여하여 공동체의 의사결정을 함께 하는 가운데 이루어지는 과정이고 또한 통일국가는 그러한 원리에 의해 운영됨을 가르치는 과정이다.

그러나 단순히 통일을 이루고 민주주의를 법과 제도로 명시한다고 하여 민주주의 원리가 각 개인들의 내면에 곧바로 스며들어가는 것은 결코 아니다. 서구의 민주화 과정이 길게는 200년에서 300년에 걸쳐 이루어져 왔던 점을 고려하면, 1987년 헌법 이후 비로소 어느 정도 민주적 제도들을 정착 시켜가고 있는 정도에 불과한 남한 사회는 물론이고, 아직 민주화에 대한 아무런 제도적, 실천적 경험이 없는 북한 사회의 경우에는 매우 심각한 비용과 대가를 치르지 않을 수 없을 것이다. 결국 이론과 제도가 앞서고 현실의 실천이 뒤따를 수밖에 없는 통일한국의 ‘후발제 민주주의’의 상황에서는, 최대한 앞서 성취한 나라들의 경로에 대한 심층적인 연구를 하고, 이를 단기간에 국민들에게 압축적으로 교육시키면서 단계적으로 완충해나가는 제도들을 마련함으로써 규범과 사실 간의 간극을 해소해나갈 수밖에 없을 것으로 보인다.

우선은 민주주의를 제도화, 일상화하고 시민의 적극적인 참여를 유도할 수 있는 법과 제도를 가능한 최대한으로 구성해야 하며, 이를 학교교육과 시민교육의 관점에서 다양하게 제공하는 작업이 병행되어야 한다. 그리고 민주주의 교육은 제도와 절차는 물론이고 이를 근본적으로 구성하는 원리에 대한 이해 및 이를 지향하는 가치와 신념, 태도에 이르기까지 패키지로 모든 수준과 층위의 교육이 이루어져야 비로소 효과를 얻을 수 있다.⁷³⁾

73) 예컨대 남한의 민주주의의 예를 들어본다면, 국회에서의 단순다수결제 하에서 법안에 대한 날치기 통과와 폭력국회 현상이 빈번히 행해지자 이를 저지하기 위하여 국회선진화법을 통해 가중다수결제를 채택하였더니, 원래의 의도와는 다르게 식물국회현상이 벌어져 오히려 필요한 법안들도 전반적으로 다함께 통과가

국민이 스스로 중요한 국가의사결정에 참여한다는 것은 결국 그만큼 국민이 능동적이고 적극적이며 공적 사안에 대해 관심과 참여를 할 수 있는 신념과 가치가 있어야 한다. 일인독재, 일당독재에 젖어 있는 북한체제에서 평생을 보낸 북한주민들의 경우에는 기본적으로 스스로 어떤 의사결정과정에 참여하고, 공개적 토론을 통해 경쟁하며, 갈등과정을 조정하여 합의에 이르는 부분에서 전혀 훈련이 되어 있지 않다.⁷⁴⁾ 기존의 북한과 같은 감시와 통제의 독재체제에서는 스스로 결정하는데 익숙지 않고 권위자가 결정하여 지시하는데 대해 수동적으로 순응적으로 응대하는 것에 익숙하다. 이는 적극적(active) 시민들의 활발한 참여를 기대하는 민주주의 체제와는 거리가 있는 것이다. 그러나 우리도 48년 이후 권위주의 시대를 거쳐 87년 이후 민주주의를 제도화하는 데만도 오랜 시간이 걸렸고 또한 아직 진정한 실질화에는 이르지 못하고 있는 것에서 볼 수 있듯, 북한에 대해서도 우리 이상으로 민주주의에 적용할 수 있는 시간을 주고, 기회를 주며, 자치와 민주주의에 대한 교육훈련을 통해 더 높은 민주주의를 실현할 수 있도록 기다려줄 필요가 있다. 그리고 우리가 겪어온 후불제 민주주의의 현정사의 경험을 공유하고 전수하여 이들이 한층 더 빨리 다가올 수 있도록 배려해야 한다. 그 과정에서 우리가 단기적으로 손해를 보고 어려움에 처할 수도 있겠지만, 통일을 하겠다고 한다면 그러한 위험에 대한 감수가 필요하고 또한 통일비용에 대한 계산에는 이러한 부분이 사전에 충분히 고려되어야 한다. 만약 그러한 부분에서 준비가 되어 있지 않다면 선불리 급격한 변화를 이루는 형태의 통일보다는 단계적인 형태의 통일을 차분하게 준비하는 것이 적절할 수 있다.

민주주의 교육은 시민교육의 핵심이고 국민으로서의 정체성 교육이다. 특히 통일교육으로서의 민주주의 교육은 종국적으로 남북한 주민 모두가 온전한 평등의 기회 속에서 자유와 자치를 누리게 하는 원동력이 되어야

되지 않는 상황이 벌어지고 있는 것이라든가, 지방자치와 민주주의의 활성화를 위해 지방자치 수준에서도 정당공천제를 교육감직선제를 도입하였더니 순기능도 있지만 반민주적 행태들도 발생하는 예들을 볼 때, 민주주의의 문제는 많은 경험과 연구, 실천적 노력이 종합적으로 필요한 것을 느낄 수 있다.

74) 사실 이것은 아직까지 상당부분 남한사회도 마찬가지로임을 부인할 수 없을 것이다.

한다. 새로운 통일국가를 만들고 그러한 국가의 정체성을 공유하는 국민들을 만들어 내기 위해서는 그만큼 많은 투자와 비용이 필요하다. 비록 통일에만 국한된 것은 아니지만, 선진 각국에서 시민교육, 민주시민교육, 정치교육, 헌법교육, 법교육 등 다양한 이름으로 민주주의 교육을 하는 것은 각국에서 국가와 헌법에 대한 충성을 가진 시민을 길러내기 위한 국가의 의무 이행이고 그만큼 가치가 있는 투자인 것이다.

따라서 우리가 통일을 추구하고 그 이익을 생각하면서도 막상 그러한 장기적 이익과 가치를 실현하기 위해 땅을 일구고 비료를 뿌리는 투자를 게을리 하거나 단기적인 우리의 손실만을 염려하는 것은 단견이 아닐 수 없고, 통일국가의 백년대계를 위해서는 대승적인 차원에서 민주주의의 비용을 상당히 분담해야 한다. 우리가 단순히 경제적인 이득을 노려 통일을 이룬 후 북한 주민들을 단순히 값싼 노동력으로만 취급하여 2등 국민화하고, 남한이 북한을 계속적으로 약탈 내지 지배하는 형식으로 가게 된다면 통일 이후 소외받고 차별받는 이들의 불만과 갈등으로 인해 오히려 더 큰 사회적 갈등이 일어날 수 있는 가능성도 배제할 수 없다.

이러한 관점에서 보면 통일교육으로서의 민주주의 교육은 북한 주민들에게만 필요한 것이 아니라, 사실은 이러한 상황에서도 우리는 충분히 양보하고 기다리고 나눌 준비가 되어 있는지에 대한 호혜적인 교육이 이루어져야 할 것이다. 이는 한반도 통일의 선행모델로써 독일의 통일에 대한 이해,⁷⁵⁾ 그리고 북한에 대한 이해가 단순히 감성적이거나 단편적으로 이루어질 것이 아니라 각급 학교와 국가기관, 시민단체 등을 통해 다양한 층위에서 이루어져야 한다는 것을 의미하고, 또한 우리 스스로의 민주주의의 위치를 재확인하고 자신감을 가질 수 있는 교육이 되어야 한다.

2. ‘먼저 온 통일’로써 북한이탈주민에 대한 민주주의 교육과 사회통합의 실험

75) 그리고 독일의 통일교육에 대한 연구와 공부도 병행되어야 한다. 정호경, “재통일 전후의 독일의 정치교육 경험과 그 시사점”, 공법연구 제45집 제2호, 2016.12 참조.

“북한이탈주민”이란 군사분계선 이북지역(이하 “북한”)에 주소, 직계가족, 배우자, 직장 등을 두고 있는 사람으로서 북한을 벗어난 후 외국 국적을 취득하지 아니한 사람을 말한다.⁷⁶⁾ 그 중에서 대한민국의 보호를 받으려는 의사를 표시한 북한이탈주민에 대하여 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률이 적용된다(동법 제3조). 이들에 대해서 우리 정부는 보호대상자를 인도주의에 입각하여 특별히 보호할 것과 보호대상자가 대한민국의 자유민주적 법질서에 적응하여 건강하고 문화적인 생활을 할 수 있도록 노력할 것을 기본원칙으로 천명하고 있다.⁷⁷⁾ 결국 앞서본 통일교육 지원법의 일반원칙과 마찬가지로, 북한이탈주민법에서도 자유민주적 법질서와 인도주의라는 양 측면에서 이들에 대한 보호를 강구하고 있음을 알 수 있다.

이들은 북한에서 대부분의 삶을 살다가 북한을 탈출하여 대한민국으로 건너온 사람들로서, ‘먼저 온 통일’을 구현하는 사람들이다. 이들의 남한 사회에 대한 성공적인 정착 여부는 앞으로의 통일에 대한 시금석이 될 수 있고, 이는 민주주의 교육에서도 마찬가지이다.⁷⁸⁾

이들에 대한 민주주의 교육을 제대로 진행하기 위해서는 우선 교육의 대상자인 북한이탈주민들 자체가 어떤 의미를 가지는지에 대한 개념정립이 선행되어야 한다. 이에 대해서는 최근 이덕연 교수가 (1) ‘부분의 문제’가 아닌 ‘전체의 문제’, (2) 바른 역사기억의 문제, (3) 현재진행형의 통일문제, (4) 다문화사회의 문제이고 궁극적으로는 ‘헌법문제’라고 정리하였는데,⁷⁹⁾ 이 내용에 대체로 동의한다.

한편 북한이탈주민의 특성에 대해서도 좀 더 면밀한 분석, 조사가 요구된다. 이들은 분명 북한과 북한주민들을 이해하고 미래의 통일을 위한 선

76) 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 제2조 제1호. 북한이탈주민, 탈북민, 귀순자, 새터민 등의 용어례에 대해서는 이덕연, “헌법적 정체성 확립의 과제와 북한이탈주민의 헌법적 지위”, 저스티스, 2013.6, 28면 참조.

77) 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 제4조 제1항 및 제3항.

78) 음선필 교수는 북한이탈주민에 대한 통일교육은 그들에 대한 교육을 넘어 이후 이들을 통일교육 전문인력으로 양성하는 것까지 염두에 두어야 한다고 한다(음선필, “『통일교육 지원법』에 대한 입법론적 검토”, 입법학연구 제15권 제1호, 2018.2, 24-25면).

79) 이덕연, 앞의 논문, 35-39면.

발대이자 중요한 자원들임은 두말할 나위가 없지만, 한편으로 이들이 과연 현재 북한주민들 전체의 대표성을 띠고 있는가 하는 부분은 회의적인 부분이 없지 않다. 이들은 대부분 북한체제에 어떤 이유로든 적극적으로 적의 내지 반감을 느껴 목숨을 걸고 탈출한 사람들이므로, 현재 북한에 거주하고 있는 평균적 북한주민들에 비해서는 반복적, 친남적 성향이 강하다고 볼 수 있을 것이다. 그러나 실제 북한주민들의 경우는 비록 경제난 등에 시달리고 있더라도 북한체제에 그런대로 자족하고 살아가는 사람들이나 불만이 있더라도 남한보다는 낫다고 여기는 사람들도 많이 있을 것으로 추정된다.⁸⁰⁾ 따라서 이들의 관점만을 전제로 여겨 안이한 판단을 하거나 낙관적인 전망을 내놓는 것은 상황판단을 그르칠 수 있다.

애초에 비교적 친남적인 태도로 들어온 탈북민들도 한국사회에서 살아가는 과정에서는 대부분이 다방면에서 어려움을 겪고 있다는 연구결과가 다수 보고되고 있다. 그것은 기본적으로 상호 간에 언어가 같고 피를 나누었고 외모가 비슷하더라도, 내면적으로 너무 다른 체제 하에서 살아왔기 때문에 당연한 귀결이 아닐 수 없다. 북한이탈주민은 귀국하면 즉시 하나원에 입소하여 정착지원을 위한 12주, 420시간의 교육을 받게 되는데(2012년 기준), 이 중에서 민주시민교육을 이루는 ‘우리사회의 이해’ 부분은 130시간이고, 여기에서 다시 민주주의와 법교육에 관련된 부분은 아주 일부에 지나지 않는다. 그런데 아직 남한 사회의 경험이 없는 상황에서 이루어진 교육은 실효성이 떨어지는 부분이 있고, 또한 북한사회에 대한 이해, 평가나 비교의 부분이 없는 것은 아쉬운 부분이라고 하겠다.⁸¹⁾ 나아가 이러한 교육이 1회성에 그친다는 것이 더 큰 문제인데, 오늘날 우리 사회에서 살아온 시민들에 대해서도 민주시민교육이 강조되는 상황에서, 탈북민들에 대한 교육이 일회성이라는 것은 문제가 크다.

한편 이들에 대한 교육과 취업 등 정착지원 등이 날이 갈수록 점차 확대

80) 반드시 동일한 예라고 보기는 어려울지라도, 우리의 경우만 하더라도 과거 권위주의 혹은 군사독재 시절에 대해 일각에서는 반민주주의와 억압의 시대로 불만을 가진 사람들도 많지만, 오히려 그 때가 더 살기 좋았다고 향수를 가지고 옹호하는 사람들도 그 이상으로 많다는 점에서만 봐도 쉽게 추정될 수 있는 일이다.

81) 김도태, “북한이탈주민의 시민교육 내용과 문제점”, 사회과학연구, 2012, 8-9면.

받고 있는 것은 아닌지 하는 부분을 다시 한 번 짚어볼 필요가 있다. 물론 이제 탈북민의 숫자가 대폭적으로 늘어나고 있는 상황에서 무한정 이들에게 예산지원을 확대할 수 없는 점은 국가재정의 한계상 충분히 이해할 수 있다. 그러나 적어도 이들은 일반적인 다문화의 경우보다는 좀 더 강한 보호의 필요가 있지 않나 생각된다. 민주주의 혹은 다문화주의 등을 통해서 통일과 탈북자의 문제를 접근하고 정당화하는 것도 매우 중요하지만, 이것 만으로는 왜 남북이 통일되어야 하는가에 대한 추동력이 떨어질 수 있다. 독일에서 하버마스 등이 헌법애국주의를 논한 배경에는 나치의 비틀어진 민족주의로 인한 만행에 대한 자기반성과 독일 통일이 아니라 유럽 통합이라는 더 큰 계기를 고려하였음을 간과해서는 안 될 것이다. 그럼에도 독일의 통일에는 결국 민족주의적 요소가 상당히 작용하였다. 그러나 우리의 경우에는 독일과 같은 배타적, 파괴적 민족주의의 발현이 문제된 바가 없을 뿐 아니라, 남북통일 외에 동아시아 공동체 실현은 요원하기만 하다. 통일의 중추는 이성적인 민주주의에 의해 실현되어야 하고 그러한 당위가 규범화되어야 하나, 그러나 통일문제는 단순히 규범과 당위의 문제만이 아니고 역사적 기억, 현실의 문제라는 점을 감안하면, 민족주의라는 힘이 가지는 정치적 힘과 추동력을 무시할 수만은 없다. 오히려 냉정하게 이성적으로만 단기적 손익계산을 하게 되면 통일이라는 대의를 성취하기는 어려울 것이다. 그 과정을 돕는 윤활유나 촉매제의 역할로써 민족주의는 통일과정에서 불가피하다고 보인다. 그리고 이는 결국 지속가능한 민주주의를 성취하기 위해서도 불가피한 일이다. 우리가 북한과 통일을 이루고 그로부터 안정된 삶과 평화를 얻기를 바란다면, 통일과정과 통일 이후 안정화의 시기까지는 민족주의나 통일비용의 관점도 전혀 무시할 수만은 없다고 생각된다.

V. 결어: 둘이 만나 서는 게 아니라, 홀로 선 둘이 만나야 할 통일

작고한 소설가 최인호는 자신이 바라는 삶의 템포에 대해서 “느리게, 빠

르게, 그러나 지나치지 않게”라고 압축적으로 표현한 바 있다.⁸²⁾ 남북통일의 템포도 이와 같았으면 어떨까. 단순히 결과만을 추구해서 서두른다고 실제로 좋은 결과가 나오는 것은 아니다. 그보다는 내실 있게 차분히 통일의 필요충분조건들을 만들어가야 한다. 그러다가 통일에 이르면 좋은 것이고, 설령 통일에 이르지 못하거나 조금 늦어지더라도 그것이 반드시 나쁜 것은 아니다. 자칫 불나방처럼 통일지상주의로 나아가다가는 6.25와 같은 쓰라린 동족상잔 내지 6.25 이후의 허황된 북진통일론과 같은 통일정책, 아니면 7.4 남북공동성명 후 유신헌법 선포와 같은 사이비 통일정책들이 나오게 되는 것이다. 그보다는 차분히 자신을 갈고 닦으면서 상대방과 만날 날을 기다릴 수 있는 지혜와 인내가 필요하다고 생각한다. 그것이 바로 민주주의이고, 남한의 경우도 아직 민주주의를 실질화하기 위해서는 갈 길이 멀다는 점을 인식할 필요가 있다. 우리 스스로도 아직 바람직한 정치체제를 구현하지 못하는 상황에서 우리와 완전히 다르게 살아온 북한에게 갑자기 우리를 따라 함께 하자는 것은 자칫 오만이나 객기가 될 수 있다.

통일은 단순히 이상이 아니고 현실이다. 따라서 우리가 통일을 하고자 한다면 상대방 북한과 그 주민들의 다양한 삶의 모습들에 대해서 실증적이고 경험적인 자료를 최대한 축적할 필요가 있다. 물론 중국적으로 우리의 입장에서 북한의 현실을 있는 그대로 모두 수용해줄 수는 없지만, 그럼에도 통일과 그 이후의 제도 설계 등에 있어서 현실을 냉정하게 파악하고 고려하는 것은 아무리 강조해도 지나치지 않을 일이다. 그리고 그에 따라서 상황에 따른 다양한 레퍼토리의 메뉴얼을 준비하는 것이 긴요하다고 본다. 통일은 국가적·민족적으로 워낙 중대한 문제이고, 나아가 주변의 강대국들과의 이해관계도 첨예하게 맞물려있는 부분이기 때문에, 한 번의 실패도 용납되기 어려울 수 있기 때문이다. 통일에 대한 오관이 주변국의 과도한 정치경제적 개입을 부르거나 나아가서는 6.25와 같은 군사적 참화가 없으리란 보장이 없다. 통일을 위한 노력은 한편으로는 우리의 국방 및 국가안전을 위한 노력과도 동전의 앞뒷면과 같은 것이다.

이 논문은 남북이 안정적으로 평화로운 상호교류와 협력을 거듭하면서

82) 최인호, 산중일기, 랜덤하우스코리아, 2008.

단계적으로 통일헌법 제정을 논한다는 것을 전제로 한다. 그러나 북한의 급변사태와 같은 경우에는 상황이 다르게 돌아갈 수 있고, 독일의 경우도 예측과는 달리 갑자기 찾아온 통일이었다. 그러한 때도 동일한 처방만 고집해서는 곤란할 수 있다. 따라서 지금 시점에서 우리가 추구해야 할 국가 목표와 원리 중에서 포기할 수 없는 핵심적 부분을 확인하고, 그럼에도 미래의 통일이라는 예측하기 어려운 상황에서 현실적인 조건에 따라 융통성을 발휘할 수 있는 부분은 무엇이고, 상대화할 수 있는 범위는 어디까지인지에 대해 폭넓은 이론적 논의와 세심한 현실적 검토가 이루어져야 할 것이다.

(논문접수일: 2018.6.4. 심사개시일: 2018.6.4. 게재확정일: 2018.6.22.)

참고문헌

1. 국내 도서

- 강원택, 통일 이후의 한국 민주주의, 나남, 2011.
- 곽준혁/조홍식(공편), 아직도 민족주의인가, 한길사, 2012.
- 김동명, 독일 통일, 그리고 한반도의 선택, 한울, 2010.
- 김수암, 민주주의와 인권에 대한 북한의 인식과 대응, 통일연구원, 2007.
- 도진순, 한국민족주의와 남북관계 : 이승만-김구 시대의 정치사, 서울대학교 출판부, 1997.
- 문재인정부 국정운영 5개년 계획, 국정기획자문위원회, 2017.7
- 서울대학교 통일평화연구소, 2017 통일의식조사.
- 송인호, 통일법 강의, 법률신문사, 2015.
- 윤영관·강원택 공편, 통일한국의 정치제도, 늘품, 2015.
- 이근식, 애덤 스미스의 고전적 자유주의, 기파랑, 2006.
- 이기식, 독일 통일 25년 후, 고려대학교출판문화원, 2016.
- 이상선 등 4인, 통일 이후 통합방안: 민족주의와 편익을 넘어선 통일담론의 모색, 통일연구원, 2017.
- 이효원, 통일법의 이해, 박영사, 2014.
- 임혁백 편, 한반도와 동아시아의 안보와 평화: 불가능주의에서 가능주의로, 한울, 2014.
- 전상인, 북한 민족주의 연구, 민족통일연구원, 1994.
- 정근식 등 11인, 2017 통일의식조사, 서울대 통일평화연구원, 2018.3
- 최규환, 사회주의 이론을 통해 본 북한 헌법, 헌법재판연구원, 2017.8.
- 최장집, 민주화 이후의 민주주의 : 한국 민주주의의 보수적 기원과 위기, 후마니타스, 2010.

2. 국내 논문

- 강일신, “헌정원칙으로서 민주주의: 공화주의적 이해 - ‘신공화주의’ 관점에서의 고찰 -”, 법철학연구 제18권 제2호, 2015.8.
- 강정인, “민주화 이후 한국정치에서 자유민주주의와 법치주의의 충돌”, 서울대 법학 제49권 제3호, 2008.9
- 강정인, “박정희 대통령의 민족주의 담론”, 사회과학연구, 2012.8.

- 강혜경, “이승만 정권의 ‘북진통일론’과 민족주의 담론”, 통일논총, 17, 1999.
- 김도태, “북한이탈주민의 시민교육 내용과 문제점”, 사회과학연구, 2012.
- 김선택, “자유민주적 기본질서와 통일”, 제3회통일법포럼, 한국법제연구원, 2017.2.17.
- 김선택, “통일헌법 논의의 Prolegomena”, 통일법연구 제2권, 2016.10.
- 김선택, “한국 민주주의에 있어서 역사의 미래”, 법과사회 46, 2014.6.
- 나종석, “민주주의, 민족주의 그리고 한반도에서의 국민국가의 미래”, 사회와 철학 22호, 2011.10.
- 도회근, “통일헌법의 기본원리”, 법조 제709호, 2015.10.
- 박순성 “한반도 분단체제와 한국의 민주주의 - 억압정치에서 동맹정치로”, 북한학연구 제10권 제2호, 2014.12.
- 성낙인, “통일헌법의 기본원리 소고”, 서울대 법학 53(1), 2012.3.
- 송석운, “1870/71년 독일통일과 연방제헌법”, 법사학연구, 제41호, 2010.4.
- 송석운, “정당해산심판의 실체적 요건 - 정당해산심판제도의 좌표와 관련하여,” 서울대 법학, 2010.
- 유홍립, “남북한 통합 논의의 이념적 자원”, 한국정치연구 제16권 제2호, 2007.10.
- 윤성현, “J. S. Mill의 自由와 民主主義에 관한 憲法學的 研究”, 서울대학교 법학박사 학위논문. 2011.2.
- 윤성현, “국가정책 주민투표제도에 관한 헌법정책론 - 참여·숙의민주주의 이론을 중심으로 -” 공법학연구 제18권 제3호, 2017.8.
- 윤성현, “법학전문대학원 시대의 학부 헌법교육 정상화를 위한 시론 - 시민교육과 광의의 전문교육의 투트랙(two-track) 교육방안 -”, 법교육연구 제9권 제2호, 2014. 8.
- 윤성현, “존 스튜어트 밀의 정치경제학과 헌법상 경제민주주의론 서설”, 헌법학연구 제21권 제1호, 2015.3.
- 윤인진, “‘탈북자’는 2등 국민인가?”, 당대비평, 2004.
- 원준호, “헌법에국심과 통일 독일의 정체성 문제”, 국제지역연구 제6권 제3호, 2002.10.
- 음선희, “『통일교육 지원법』에 대한 입법론적 검토”, 입법학연구 제15권 제1호, 2018.2.
- 이경식, “북한 민족주의 연구”, 윤리교육연구, 2014.
- 이계수, “미완의 역사로서의 독일 통일과 ‘아래로부터 헌법 만들기’”, 일감법학, 2017.2.

- 이국운, “자유민주주의의 정상화문제(II) -참여자의 관점-”, 법과사회 제34호, 2008.6.
- 이덕연, “‘헌법적 정체성’ 확립의 과제와 북한이탈주민의 헌법적 지위”, 저스티스 136 2013.6.
- 이동기, “독일 분단과 통일과정에서의 ‘탈민족’ 담론과 정치”, 통일과 평화, 2009.
- 이석희·강정인, “왜 통일인가?: 세 가지 통일 담론에 대한 비판적 고찰”, 한국정치 연구 제26권 제2호, 2017.6.
- 이용일, “민주적 법치국가에서의 인정투쟁들: 하버마스의 다문화주의와 헌법애국주의에 대한 단상”, Homo Migrans 5(6), 2012.6.
- 이준일, “통일 후의 의회형태로서 양원제-양원제에 관한 비교법적 검토와 함께”, 세계헌법연구 20(1), 2014.4.
- 이효원, “통일헌법의 제정 방법과 국가조직”, 서울대 법학 제55권 제3호, 2014.9.
- 임혁백, “통일 한국의 헌정 제도 디자인”, 아세아연구 101호, 1999.
- 정채연, “헌정애국주의와 관용의 한계”, 법과사회, 45, 2013.12.
- 정호경, “재통일 전후의 독일의 정치교육 경험과 그 시사점”, 공법연구 제45집 제2호, 2016.12.
- 홍태영, “‘과잉된 민족’과 ‘찾을 수 없는 개인’: 일민주의와 한국 민족주의의 특수성”, 韓國 政治 研究, Vol.24 No.3, 2015.

3. 외국 도서/번역서

- Adam Przeworski, *Sustainable democracy*, Cambridge, [England] ; New York : Cambridge University Press, 1995.
- Benedict Anderson, *Imagined communities : reflections on the origin and spread of nationalism*(Revised ed.), London : Verso, 2016; 윤형숙(역), 상상의 공동체 : 민족주의의 기원과 전파에 대한 성찰, 나남, 2002.
- E. J. Hobsbawm(강명세 역), 1780년 이후의 민족과 민족주의, 창작과 비평사, 1994.
- Gary Jeffrey Jacobsohn, *Constitutional identity*, Harvard University Press, 2010.
- Jürgen Habermas, *Faktizität und Geltung : Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Darmstadt : Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1994; 한상진/박영도(공역), 사실성과 타당성 : 담론적 법 이론과 민주적 법치국가 이론, 나남, 2007.
- Jürgen Habermas, *Die Einbeziehung des Anderen : Studien zur politischen Theorie*, Frankfurt am Main : Suhrkamp, 1997; 황태연(역), 이질성의 포용 : 정치이

론 연구, 나남출판. 2000.

Otto Dann, 독일 국민과 민족주의의 역사, 한울아카데미, 1996.

Philip Pettit(곽준혁 역), 신공화주의: 비지배 자유와 공화주의 정부, 나남, 2012.

The Economist, Democracy Index 2016.

The Economist, Democracy Index 2017.



<Abstract>

Democracy as the Basic Principle of the Constitution of Unified Korea

Yoon, SungHyun^{*}

The public opinion these days is increasingly leaning against the re-unification of the Koreas. The humanitarian argument - that families separated by the Korean War need to be reunited - is losing its persuasiveness. The nationalistic argument - that Korea as a nation has to be united in one country - is also failing to garner support. However, ultimately, many Koreans still yearn to see their nation re-united, while the Constitution lists reunification as the most important national objective.

At this point, the question arises on what should constitute the basic principle of post-reunification Constitution, as the normative foundation of the reunification we pursue as a nation. Democracy, as a universally accepted principle of Constitution for the organization of a re-united country and social integration, should be dealt with in the most significant manner, along with nationalism propelled by the desire to restore national homogeneity. Nonetheless, it is yet premature to conclude that Korean democracy, which will inevitably play a central role in the re-unification process, has been consummated as a free democratic political order or in actual practice. Especially, because free democratic order in the past was wrongfully used to support the anti-communist and free market rhetorics, liberal democracy needs to be

* Assistant Professor, Department of Policy Studies, Hanyang University. Ph.D in Constitutional Law.

re-interpreted and re-made, for the improvement of the existing Constitution and the post-reunification Constitution. This does not refer to a closed democracy which only places an absolute advantage on passive liberties or market, but also those on active liberties and openness to social democracy. I propose liberal democracy and specific concepts under democracy such as participation, deliberation and republicanism, and posits that the formation of a re-unified state on the Korean peninsula can only be expedited with the establishment of a political system in which those concepts have balanced presence.

Nonetheless, it must be noted that democracy is not a mere principle or theory. It is a practice, experience and reality. Therefore, education on re-unification, civil life, and the Constitution needs to be expanded, in order to improve our quality as democratic citizens. Moreover, in order to accommodate North Koreans, who are inexperienced in democracy, education on the life in a democracy needs to begin with those who have defected and continue into post-reunification.

Key Words: Constitution of Unified Korea, Democracy, Participation, Deliberation, Republicanism, Nationalism, Constitutional Patriotism, Unification Education