

삼일혁명·임시정부 100주년 기념

대한민국 임시헌장·건국 강령 다시 세우기, 국민개헌안 발표회 자료집

• 주최 | 국민참여개헌시민행동/ 국민개헌원탁회의
삼균학회 / 조소앙선생 기념사업회

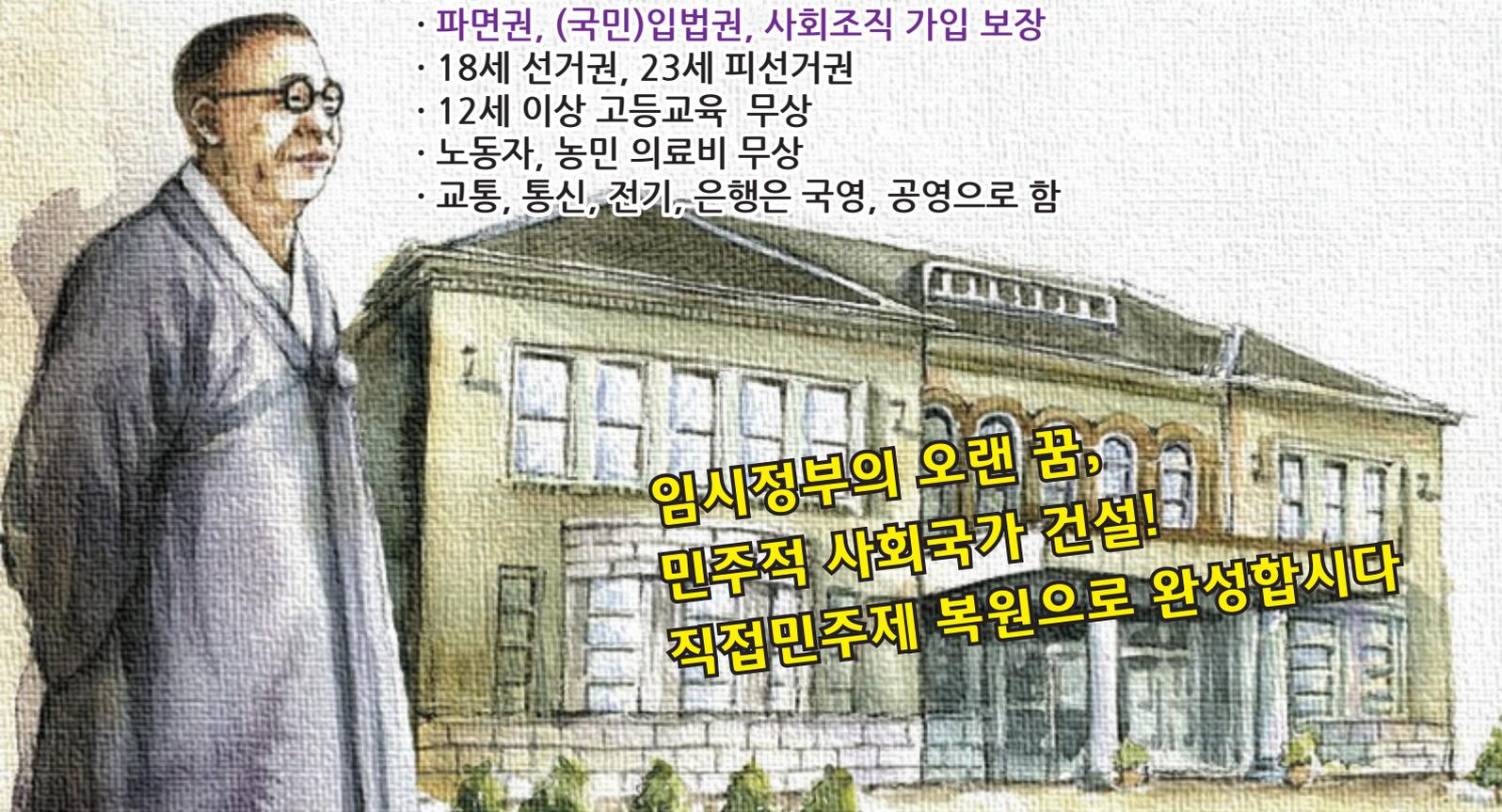
• 일시 | 4월 11일(목) 14:30 • 장소 | 경교장 1층

[대한민국 임시헌장]

정강 1: 민족평등 국가평등 인류평등의 대의를 선전함.
제 3조 : 남녀, 귀천, 빈부의 계급이 없으며, 일절 평등함

[건국강령] 3장

- 파면권, (국민)입법권, 사회조직 가입 보장
- 18세 선거권, 23세 피선거권
- 12세 이상 고등교육 무상
- 노동자, 농민 의료비 무상
- 교통, 통신, 전기, 은행은 국영, 공영으로 함



임시정부의 오랜 꿈,
민주적 사회국가 건설!
직접민주제 복원으로 완성합시다

삼일혁명·임시정부 100주년 기념 대한민국임시헌장·건국 강령 다시 세우기, 국민개헌안 발표회 자료집

- 일시 : 2019. 4. 11(목) 14시 30분
- 장소 : 경교장 1층



국민참여개헌시민행동 / 국민개헌원탁회의 /
삼군학회 / 조소앙선생 기념사업회

[1부.개회식] - 사회 정 해 국 국민참여개헌시민행동 운영위원

1. 개회선언 및 인사말

- 연 성 수 국민참여개헌시민행동 공동 대표

2. 격려사

- 이 부 영 참교육 동지회 대표
- 임 형 진 삼군학회 회장
- 조 정 찬 전 국회개헌특위 자문위원

[2부.10차 개헌시 임시헌장과 건국강령의 발전적 계승에 대한 각계의 입장 발표]

- 노 세 극 4.16 안산시민연대 공동대표
- 박 창 수 주거권 기독교연대 공동대표
- 김 성 호 사)시민과 미래 이사장
- 김 재 용 헌법개정실천운동인천본부 집행위원장
- 이 호 승 전철협 중앙회 상임대표
- 김 장 석 무궁화클럽 대표

[3부.국민들이 만든 민주적 사회국가 개헌안 발표]

- 국민개헌안의 준비와 경과 및 총괄 : 백 선 기 국민참여개헌시민행동 운영위원장
- 대통령개헌안의 주요내용과 문제점 : 조 정 찬 국회 개헌특위 자문위원
- 국민개헌안의 주요내용과 의미 : 황 도 수 건국대 교수
- 제안문 발표

〈임시정부의 숙원, 민주적 사회국가 건설, 직접민주주의연대로 완성하자〉

인 사 말

국민참여개헌시민행동 공동대표 연 성 수

“다 함께 잘 살고 싶은 마음과 끼리끼리 잘 살고 싶은 마음이 싸우면 어느 편이 이길까요?”

인간은 함께 잘 살고 싶은 마음(평등마음)과 혼자 잘 살고 싶은 마음(차별마음)을 함께 가지고 있는 혼돈의 생명체입니다.

인류 역사는 위 두 마음 사이 투쟁의 기록입니다.

1919년에 발표한 삼일독립선언서와 대한민국 임시헌장, 그리고 건국강령은 이 두개의 마음 중, 평등마음이 차별마음을 극복하고 인류 평화를 지향하는 과정이 잘 기록된 인류사적인 문서입니다.

[대한민국 임시헌장]

정강 1 민족평등, 국가평등, 인류평등의 대의를 선전함

제3조 대한민국 인민은 남녀 귀천 및 빈부의 계급이 없으며, 일절 평등임

특히, 1941년 일제 패망을 예견하고 해방 조국의 청사진으로 제정된 건국강령에는 다 함께 잘 살고 싶은 평등마음의 승리를 위해 차별마음 통제하는 방법(직접민주제)까지 구체적으로 밝혀 놓고 있습니다.

[임시정부 건국강령 제3장 건국 (4) 인민의 기본 권리와 의무]

(가) 노동권, 휴식권, 피구제권, 피보험권, 면비수학권, 참정권, 선거권, 피선거권, 파면권, 입법권과 사회 각 조직에 가입하는 권리가 있음

‘절대 권력은 절대 부패한다. 아니 모든 권력은 부패한다.’

돈과 권력의 힘은 막강해서 누구도 혼자 힘으로는 부정부패의 유혹을 견디기 어렵습니다.

그래서 선거로 뽑힌 대의권력자들은 국민소환제, 국민투표제, 국민발안제, 국민공론화제와 같은 직접민주제도로 국민의 견제를 받아야 합니다.

그렇지 않으면 국민의 삶은 물론이고, 대표자 자신의 삶도 돈과 권력에 휘둘러 불행의 늪에서 헤어날 수 없는 것입니다.

건국강령에 규정된 파면권, 입법권은 오늘날의 국민소환제와 국민발안제를 말합니다. 이들 직접민주제도들은 혼자만 잘 살고 싶은 차별 마음을 제어하고 다 함께 잘 살

고 싶은 평등마음을 키워주는 좋은 제도입니다.

오늘은 대한민국 임시정부 수립 101년이 되는 날이며, 동학혁명 126년이 되는 날입니다. 뜻 깊은 오늘, 국민개헌운동 단체들은 정치권의 당리당략으로 주춤해진 국민개헌운동을 다시 세우기 위해 이 자리에 모였습니다.

동학혁명의 인내천사상, 보국안민 정신, 폐정개혁 12조, 그리고 집강소를 통한 직접 민주제 경험!

대한민국임시헌장의 민족평등, 국가평등, 인류평등 사상과 빈부계급 없는 일체 평등 사상!

그리고 건국강령을 관통하는 정치, 경제, 교육 삼균주의와 파면권, 입법권 등 직접민주제 설계들은 새로운 대한민국 100년을 이끌어 갈 귀중한 자산입니다.

이들을 온전히 학습하고 체득하고 실천할 때 임시정부의 오랜 꿈이었던 민주적 사회 국가 건설은 현실이 될 것입니다.

오늘 우리는 그 일을 하기 위해 여기, 대한민국 임시정부의 마지막 청사이며 백범 김구 선생께서 암살당하신 경교장에 모였습니다.

짧은 시간이지만 열심히 발표하고 숙의하셔서 더 좋은 국민개헌안을 완성할 수 있는 지혜를 모아 주시기 부탁드립니다.

그동안 국민개헌안을 준비해 오신 국민개헌운동단체 회원 여러분께 감사드립니다.

또한 임시헌장, 건국강령 다시 세우기, 국민개헌안 발표회를 공동 주최해 주신 삼균학회 임형진 회장님과 조소양선생 기념사업회 조인래 대표님과 회원들께 감사드립니다. 그리고 부족한 국민개헌안을 채워 주시기 위해 바쁜 시간에도 이곳 경교장까지 와 주신 시민 여러분께 감사드립니다.

또한 부족한 우리들이 경교장에서 행사할 수 있도록 그동안 경교장을 지키고 복원운동을 해 오신 많은 분들의 노고에 감사드립니다.

선배 독립운동가들의 노고가 빛이 나도록 국민과 함께 최선을 다해 민주적 사회 국가헌법을 만들고 통과시킬 것을 다짐하면서 인사말을 마칩니다. 감사합니다.

대한민국 101년 4월 11일,

격 려 사

서울참교육동지회 회장 이 부 영

민주 사회국가 개헌안의 성공을 기원합니다

2016년 겨울을 뜨겁게 타올랐던 촛불혁명으로 박근혜 정권을 퇴진시키고 문재인 정부를 탄생시킴으로써 국민들의 민주의식과 나라다운 나라를 만들자는 열망은 과거 어느 때보다 높아졌다고 하겠습니다. 지난 10여년 촛불시위 때마다 가장 많이 듣고 불렀던 노래 '대한민국은 민주공화국이다. 대한민국의 주권은 국민에게 있고 모든 권력은 국민으로부터 나온다'는 '헌법 제1조'는 초등학교도 따라 부를 정도의 노래가 되었습니다. 요즘 시민사회에서 시작된 우리헌법읽기 운동이 전국의 많은 학교현장으로 번져나가고 있다는 소식은 우리의 미래를 밝게 하고 있습니다.

그러나 촛불혁명의 완성이라 할 개헌은 안타깝게도 2년이 넘도록 국회 안에 갇혀 있습니다. 1948년 우리 헌법이 제정된 이래 아홉 차례의 개헌이 이루어졌지만 단 한 번도 주권자인 국민의 요구에 따라 개정된 역사가 없었다는 점에서 우리의 헌정사는 불행한 역사라 할 것입니다. 대부분 권력자의 집권연장과 권력강화를 위한 수단으로 개악이 되어왔으며 4.19혁명과 87년 6월 항쟁의 성과로 얻어진 개헌의 기회마저도 우리 사회의 근본적인 개혁은 외면당하고 정치권의 당리당략에 따른 타협의 산물로 전락하고 말았습니다.

오늘 이 자리는 건국의 기틀이 되었던 임시정부의 임시헌장과 삼균주의에 기초한 건국강령을 계승하고 민주적 사회국가로 나아가는 헌법개정안을 결의하는 매우 뜻 깊은 자리입니다. 3.1혁명과 임시정부 수립 100주년을 맞이하여 엄혹한 일제 강점기에서도 모두가 평등한 세상을 꿈꾸었던 선배 독립운동가들의 이상과 지혜를 되새기면서 새로운 100년의 이정표를 세우는 자리가 되었으면 좋겠습니다. 3.1혁명과 임시정부 수립 100주년을 맞이하여 국민이 주체가 되는 헌법개정 운동이 반드시 성공을 거두길 기원하면서 이런 소중한 자리를 마련해주신 많은 분들께 감사와 격려의 박수를 보냅니다. 감사합니다.



격 려 사

삼균학회 회장 임 형 진

오늘 임시정부 건립 100주년을 맞이하여 건국강령 계승 국민개헌안 발표에 격려의 말씀을 하게 되어 무한한 영광입니다. 주지하시다시피 우리들의 헌법은 지난 1987년 6월 항쟁의 결과물로 만들어진 제6공화국의 헌법입니다. 그동안 많은 민주적 요구와 변화가 있었지만 여전히 우리들은 당시 급조해서 만든 헌법을 가지고 있습니다. 언젠가는 개정해야 한다는 점을 잘 알고 있었지만 차일피일 시간만 보내다가 오늘에 이르른 것입니다.

더욱이 6공화국의 헌법은 1948년 정부수립으로 만들어진 제헌헌법에 비하면 매우 퇴조한 내용을 가지고 있습니다. 경제적인 면에서 그리하며 권력의 견제나 인권의 보호문제 등에서도 최초의 헌법보다 후퇴하였다면 이는 커다란 문제라 하지 않을 수 없습니다. 제헌헌법마저도 부족하다고 할 판인데 이러한 사실을 어찌 그대로 둘 수 있단 말입니까.

우리 정부는 대한민국 임시정부의 법통을 잇는다고 말로는 하고 있지만 과연 얼마나 당시의 정신과 각오가 계승되었습니까. 임시정부에는 건국강령이 있었습니다. 건국강령은 1941년 조소앙 선생이 기초한 대한민국 임시정부의 공식적 헌법이었습니다. 그러니까 해방 후 우리의 조국이 중경의 임시정부에 의해서 통치되었다면 우리가 가졌을 헌법이었다고 할 수 있습니다. 이 건국강령은 민족주의자 그리고 사회주의자들만의 주장이 아니라 좌·우를 넘어서 당시 독립운동세력 대부분이 합의해 만들고자 했던 해방된 대한민국의 이상적인 국가상이었습니다.

안타깝게도 해방 후 외세와 결탁한 세력과 친일파들이 집권하였습니다. 물론 건국강령은 부분적으로 해방 후 1948년의 제헌헌법의 기초가 되었습니다. 그러나 그 대부분의 본질은 여전히 미진한 채로 남아 있기에 언젠가는 우리가 성취해야 할 이상적 국가상이라고 할 수 있습니다.

이를테면 "전국의 토지와 대생산기관의 국유화, 전국 학령아동의 전수가 고등교육의 면비수학(免費修學=무상교육)과 교과서 무상공급, 전국 각 동·리·촌과 면·읍과 도(島)·군·부(府)와 도(道)의 지방자치 실현, 적산(敵産=일본 재산) 몰수와 국유화, 몰수 재산을 빈공(貧工=가난한 노동자)·빈농·무산자를 위한 국영·공영 집단 생산기관으로 충당"한다는 항목 등은 오늘 우리가 지향하는 복지국가의 원형이라고 할 수 있습니다.

그러나 오늘의 우리는 어떠합니까? 아직도 '무상의료, 무상교육'이 포퓰리즘으로, 경제적 균등함은 여전히 요원합니다. 정치의 균등과 경제의 균등 그리고 교육의 균등을 목표로 하는 삼균주의를 만들어 균등한 세상을 꿈꿔 오신 조소앙 선생이 살아계셨다면 얼마나 통탄하셨을지를 생각합니다. 당신들이 몸 바쳐 독립시킨 해방된 조국에서 아직도 그 꿈이 실현되지 못했다는 안타까움이 눈에 선합니다. 그러나 다행스럽게도 현 정부는 지난 촛불의 함성이 만들어준 민주적 정부이기에 기대하고 더욱이 내년 총선거를 통해서 그 꿈을 가로막는 세력들을 심판할 철호의 기회가 다가오고 있습니다. 부디 오늘 우리들의 노력이 그 길에 성큼 가까이 가는 계기가 되길 기대합니다.

감사합니다.

격 려 사

입법 Q&A 대표/전 국회 개헌특위 자문위원 조 정 찬

우리는 대한제국의 쇠락과 망국의 과정을 거치면서 국민이 국가의 주인이라는 사상이 자생적으로 싹터 3.1운동이라는 민족정기의 혁명적 분출을 계기로 퇴위당한 황제를 제쳐두고 완전한 공화정에 입각한 대한민국의 건립을 선언하였습니다.

올해는 그 백주년이 되는 해로서 세계 인권운동의 역사상 유례를 찾아보기 힘든 우리 선열들의 자랑스러운 업적을 재조명하는 뜻깊은 해입니다.

우리 헌정사는 해방과 민권을 위해 한 몸을 불사르기를 주저하지 않았던 선열들에게 얼굴을 들 수 없는 부끄러운 모습을 보여주었음은 물론 한국에 민주주의가 들어선다는 것은 쓰레기통에서 장미꽃이 피기를 기대하는 게 낫다는 조롱을 당하는 등 국제적 망신거리가 되기도 했습니다.

다행스럽게도 우리 국민들의 민주화에 대한 열망은 짐승과도 같은 군사정부의 폭압에 굴하지 않고 숭한 희생을 치르면서도 마침내 6월항쟁의 최종적 승리를 확인하고 그 결과물로 89년 체제라는 현행헌법을 출범시켰습니다.

30년을 지내는 동안 우리나라의 위상은 크게 달라지고 국민들의 사고체계와 함께 사회 각 분야에서도 혁신적 변화가 일어났기 때문에 현행 헌법에는 진즉 손질을 가했어야 했습니다.

헌법재판소의 활약에 힘입어 땀질식 헌법운영을 해 왔지만 국민주권주의와 공화제에 대하여 새로이 눈을 뜬 우리 국민들의 시각에서 볼 때 개헌은 가장 시급한 국정과제가 되지 않을 수 없었습니다.

다시는 국가권력을 특정 정치인이나 그 주변 인물들에 의해 농단이 되는 사태가 생겨나서는 안된다는 점을 수백만 인파가 모인 현장에서 확인하고 또 확인하였던 것이며 이는 개헌에 결정적 원동력이 되어줄 것을 모두가 기대하였습니다.

그러나 현실적으로는 다수의 정파로 나뉜진 국회가 자신들의 밥그릇을 키우는데 개헌절차상 주어진 권한을 사용하는데 골몰하였고 촛불정신을 바탕으로 출범한 정부까지도 개헌은 국회 중심이 되어야 한다면서 손을 놓고 있다가 국회가 개헌을 지연 무산시키려 한다는 점이 확실해진 후에 비로소 부랴부랴 개헌안을 마련하는 모습을 보여주었습니다.

그 결과로 정부개헌안이 나왔지만 졸속은 물론 야당을 설득하여 개헌을 추진할 의사도 능력도 없음을 드러냈고 개헌안은 다시 기나긴 겨울잠으로 돌아간 상태로 지금에 이르고 있습니다.

오늘 이 자리를 마련하는데 앞장선 활동가들의 피눈물나는 노력으로 국민 중심의 개

헌운동의 불씨가 미미하게나마 지속되고 있습니다.

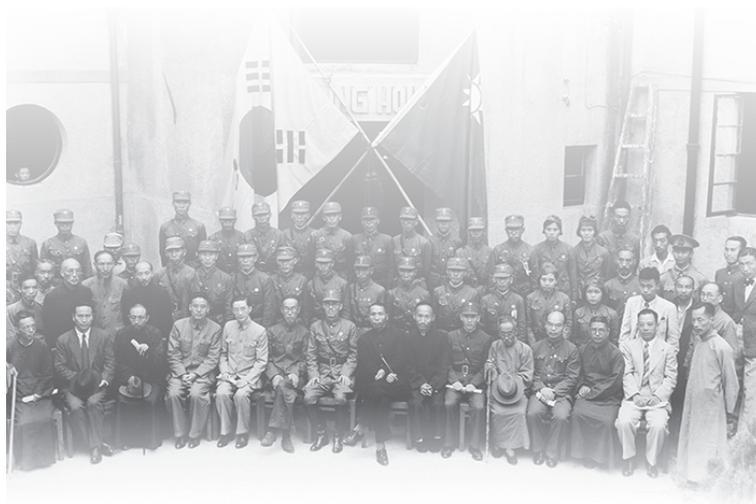
이러한 운동이 비록 미약해 보이지만 앞으로 우리 개헌사에 또 하나의 자랑스러운 족적을 남길 것을 의심하지 않습니다.

여기 모이신 분들은 모두가 헌법에 대한 전문가가 아니실 것입니다.

그러나 전문가를 따지기 전에 우리 모두는 헌법의 주인이기에 개헌은 여러분의 참여 아래 이루어져야만 합니다.

앞으로 또 다시 정치권 내지 국회나 정부가 자신들의 입장만을 내세운 엉터리 개헌을 시도할 때 이를 저지할 주력이 되어 주실 것이며 온 국민들에게 대의를 호소하여 동참을 얻어내는 마중물이 되어 주실 것을 기대합니다.

대한민국 임시정부를 이끌다 환국하신 후 미 군정 등의 온갖 홀대에도 자주통일국가의 실현을 위해 애쓰시다 흥탄에 가신 백범 선생님의 얼이 서린 이곳 경교장에서 우리 모두 마음을 합쳐 주실 것을 부탁드립니다.



1. 임시정부 100주년 - 아직 실현되지 못한 임시정부의 꿈

국내에서 3.1 독립항쟁의 불길이 세차게 타오르고 있을 때인 1919년 4월 11일 상해 프랑스 조계에서 독립운동가 29명이 모여 임시의정원 회의를 하였는데 여기에서 임시정부 수립이 논의되어 국호를 대한민국으로 하고 임시헌장이 제정되었다고 한다. 그로부터 100년, 식민지, 분단, 독재의 시절을 거치면서 대한민국의 역사는 순탄치 못한 행로를 걸어왔다. 지난 100년 동안 우리가 이룩한 성과가 적지 않음을 들어 자랑스런 역사라고 자평하기도 한다.

특히 경제적 측면에서는 괄목할만한 성장을 이룩한 것은 틀림없다. 경제력은 세계 11위를 점하고 있고 무역규모는 10위인데 특히 수출은 세계 7위의 규모를 자랑하고 있다. 국민 1인당 명목 GDP는 3만불을 넘어서 선진국의 문턱에 진입했다고 한다. 그야말로 한강의 기적을 일군 것이다.

그러나 정치적으로는 어떠한가? 정치의 수준은 해방 후는 물론 임시정부 수립 당시의 수준에도 미치지 못하고 있다고 보인다. 외형적으로는 번듯하게 나라를 세웠지만 진정한 자주독립국가가 되었다고 보기 힘들다. 나라는 분단된 채로 있어 민족문제는 여전히 우리가 풀지 못하고 있는 숙제로 남아 있다. 문제는 민족 내부의 문제를 우리 민족 스스로 결정하지 못하고 있다는 데 있다. 남북관계에서 미국이 정한 가이드라인에서 한치도 벗어나지 못하고 있는 실정인데 개성공단 금강산 관광 등을 비롯하여 남북경협을 하고 싶어도 하지 못하고 있는 딱한 처지인 것이다. 주한미군이라는 존재가 없이는 자국의 안보를 책임지지 못하고 있으니 국방에서도 자주를 하지 못하고 있다. 경제규모에 걸맞지 않은 정치적 수준이다. 이렇다 보니 국민들의 의식도 정치야 어떻게 되든 배만 부르면 된다는 식으로 되어 건강한 민주시민으로의 역할보다는 경제적 동물(Economic Animal) 수준에 머물고 있는 측면이 보인다. 정치의 수준이 과거에 비해 진보하지 못하고 오히려 퇴보했다고 진단하고 있는 것은 정치 일선에 있는 정치인들의 행태도 그렇지만 바로 이러한 국민 정치의식 수준을 빚대어 하는 말이다. 정치적으로 식민지 분단 독재의 잔재들이 청산되기는커녕 잔존 세력들이 정치적 힘으로 남아 발호하고 있는 현실을 목도하고 있다. 지난 100년 동안 정치 영역이야말로 가장 성장하지 못한 부분으로 남아 있는 것이다.

그러나 경제 분야도 자세히 보면 많은 문제를 안고 있음을 보여주고 있다. 경제의 외형은 커졌지만 국민의 행복지수와 삶의 질은 그리 높아지지 않았다. 사회양극화라고 표현되는 경제적 불평등은 우려할만한 수준이 되어 미국 다음으로 불평등한 나라가 되었다. 임시정부를 수립한 독립운동가들이 오늘의 대한민국 현실을 보면 몇 점을 줄까? 그들이 꿈꾸는 나라와는 거리가 멀어도 한참 멀었다고 판단하지 않을까?

2. 지방자치 발전 방안

우리 헌법 전문 첫 대목은 ‘유구한 역사와 전통에 빛나는 우리 대한국민은 3.1운동으로 건립된 대한민국 임시정부의 법통을 계승하고’로 시작하고 있다. 그렇다면 임시정부에서 제정한 헌법인 임시헌장을 이어받아야 마땅할 것이다. 임시헌장의 밑바탕 정신에는 헌장의 초안을 작성한 조소앙 선생의 삼균주의가 있다. 정치와 경제와 교육에서의 균등을 추구하여 국민 모두 골고루 잘사는 나라를 만들고자 했던 것이다. 그러나 현재의 우리 헌법에는 삼균주의 정신이 제대로 녹아 있다고 보기 힘들며 임시헌장과 삼균사상을 교육하지도 않아 왔다. 여론조사를 해봐야겠지만 임시헌장과 삼균주의를 알고 있는 국민이 얼마나 될까? 아마 전혀 들어보지도 못하거나 안다고 하더라도 내용을 제대로 파악하지 못한 사람들이 대다수일 것이다.

임시정부의 건국강령에는 지방자치에 대한 조항도 들어 있다. ‘지방에는 도에 도정부, 부군도에 부군도 정부를 두고 도에 도의회 부군도에 부군도 의회를 둔다’라는 조항이 그것이다. 여기서 부라는 지방조직을 상정했음을 알 수 있다. 서울의 전신인 조선조 때의 한성부(漢城府), 일제 강점기 시절의 경성부(京城府) 등을 염두에 둔 것 같다. 당시 독립운동가들이 건국 후 새로운 나라를 운영하기 위한 설계를 함에 있어서 각 지역마다 정부와 의회를 두는 지방자치 제도를 실시하고자 한 것을 분명히 확인할 수 있다.

그럼 오늘 우리 지방자치의 현 주소는 어떠한가. 먼저 지방자치에 대한 관점과 태도, 법령과 정책이 매우 잘못되어 있다. 지방정부를 우리는 지금도 단체라고 한다. 기초자치단체, 광역자치단체 이렇게 부르고 있는데 주민의 세금으로 대표들이 모여 행정을 펼치고 있음에도 정부라는 말을 붙이는 것에 인색하다. 지방자치단체라고 표현하면 뭔가 격하된 듯한 느낌을 준다. 영어로도 Local Government 임에도 말이다. 그리고 지방정부에서 제정하는 법을 조례라고 부르고 있다. 이 용어도 역시 뭔가 법과는 격이 다른 하위 개념이라는 인상을 준다. 영어로 Local Law 즉 지방법이라고 불러야 마땅하다.

지방을 상정하면 이에 상응하는 개념으로 중앙을 떠올리게 된다. 우리의 지방자치는 중앙에 종속되어 있는 구조라 자치라는 이름이 무색하다. 지방자치의 취지는 그 지역의 주민들이 자기 지역의 문제를 스스로 해결한다는 것일 것이다. 그러나 이렇게 하기가 대단히 어렵게 되어 있다. 우리의 법체계는 헌법-법률-명령-조례-규칙의 순서로 되어 지방법인 조례는 중앙부처에서 정하는 시행령보다 하위에 놓여 있다. 또한 국세와 지방세 비중이 7:3으로 현격하게 차이가 나서 지방정부의 재정자립도가 떨어져 중앙 정부에서 보내는 교부금에 의존하고 있는 지방정부가 다수이다 보니 대부분의 지방정부가 재정에서 자립을 하지 못하고 있다. 또한 분권화를 목소리 높여 외쳤지만 업무분장 면에서는 국가사무와 지방사무의 비중이 68:32 정도로 여전히 국가 사무의 비중이 높다. 이러다 보니 중앙 정치인인 국회의원과 중앙정부에 목을 매는 상황이 된 것이다. 이래 가지고는 명실상부한 자치라고 하기 힘들다.

최근 우리가 주목해야 할 것은 지방이 소멸하고 있다는 것이다. 저출산과 인구 감소에 따라 소멸하는 지방이 나타날 것이라는 것인데 향후 20년 내에 지방정부가 붕괴되는 곳이 나타날 것이라는 점이다. 중앙대 마강래 교수는 2017년 10월에 출간한 『지

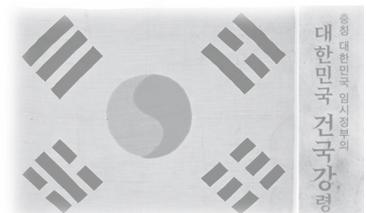
방도시 살생부』에서 저출산·고령화·저성장 추세로 인해 2040년에 전국 지방자치단체 중 30퍼센트는 1995년 대비 인구가 절반으로 떨어져 사실상 기능 상실 상태에 빠질 것이며, 그중 절대다수가 지방 중소도시라고 예측했다. 농촌지역은 물론 지방소도시도 생존이 불가능한 상태로 간다는 것이다.

우리는 오랫동안 중앙이 지역을 착취하고 수탈하는 구조로 되어 있는데 무감각하고 있다. 서울이 중앙을 상징하고 있는데 서울과 수도권 일극화 현상이 일어나 대한민국은 서울공화국이라고 할 수 있을 정도이다. 지방에 있는 여타 자원을 서울이 빨아들이고 있다. 그런데 서울 또한 한 지역 또는 지방의 하나로 간주하게 되면 서울과 여타 지역 간의 격차 문제가 제기된다. 중앙과 지역 간은 물론 지역 간에 불균등성이 심각하게 노정되어 있는 것이다.

정치개혁을 논하면 국회개혁이나 중앙정치에 초점을 맞추는 경향이 있다. 그러나 지방자치를 자치답게 개혁하는 일도 이에 못지 않게 중요하다. 자치야말로 주민이 정치의 주인이 되는 길이기 때문이다. 그러려면 지역에서부터 시작해야 한다. 주민발의, 주민투표, 주민소환등 직접민주주제 요소를 강화해야 한다. 마을단위 동단위로 주민 의회를 구성하도록 해야 한다. 자치권의 확대 이것이야말로 정치개혁의 핵심이다. 지방자치를 활성화하는 길이 바닥 민주주의 즉 풀뿌리 민주주의를 튼튼하게 하여 민주주의의 토양을 기름지게 할뿐 아니라 통일에도 기여하는 길이 될 것이다. 남과 북의 자치에 기초하여 연방제라는 통일의 집을 지을 수 있기 때문이다.

결론은 자치를 확대 강화시켜 중앙과 지역 간 그리고 지역과 지역 간의 균등성을 높여 나가는 방향이 정치개혁의 요체로서 지방자치를 발전시키는 길이며 임시정부 선열들이 만든 임시헌장의 정신에 부합되는 길이 될 것이다.

MEMO



충칭 시기 임시정부는 좌우 합작으로 구성된 정부이며, 건국강령은 이념 대립을 넘어선 민족 통합 정신이 담겨있는 귀중한 헌법 문서입니다.

대한민국임시정부의 임시헌장과 건국강령에 담긴 경제 균등 원칙과 토지평등권 원칙을 명시하여 개헌하라!

박 창 수 | 주거권기독연대 공동대표

지금부터 정확히 100년 전인 1919년 4월 11일에 제정된, 대한민국 최초의 헌법이라고 할 수 있는 대한민국임시헌장에 의하면, “대한민국의 인민은 남녀귀천과 빈부의 계급이 없고 일체 평등”하다. 그러나 지금 21세기 대한민국은 과연 그러한가? 빈부의 계급이 없고 모두가 평등한 사회가 되기는커녕, 날이 갈수록 빈부의 격차가 심화되고, 빈과 부가 대를 이어 세습되고 고착화되지 않았나? 그리하여 경제력에 따라 사람의 신분이 태어나면서부터 귀천으로 결정되어버리는 신분제 사회로 전락한 지 이미 오래되지 않았나? 역사의 시계를 거꾸로 돌려, 봉건 신분제 사회로 후퇴한 상황이 아닌가? 게다가 신분제 사회의 핵심에 자리 잡고 있는 토지 및 부동산 소유의 양극화 문제는 계속 악화되고 있지 않나? ‘지주-소작’ 제도가 철폐된 자리에, ‘불로소득의 독점’이라는 측면에서 그와 본질상 똑같은 ‘건물주-세입자’ 제도가 대한민국 사회의 전면에 등장하여, 아이들마저도 미래의 꿈 일 순위를 ‘건물주’라고 대답하는 참담한 상황이지 않나? 따라서 “대한민국의 인민은 남녀귀천과 빈부의 계급이 없고 일체 평등”하다는 대한민국임시헌장의 위대한 건국 철학이 다른 어느 시대, 다른 어느 사회보다 더욱더 21세기 현재의 대한민국 사회에 실현되어야 하지 않나?

또한 1941년 11월 28일에 대한민국임시정부가 제정하여 공포한 대한민국 건국강령에 의하면, “우리나라의 건국정신은 삼균(三均) 제도의 역사적 근거를 두었으니,” “우리 민족이 지킬 바 최고 공리”는 “지력(智力)과 권력(權力)과 부력(富力)의 향유를 균평(均平)하게 하여 국가를 진흥하며 태평을 보유”하는 것이다. 여기서 지력(智力)과 권력(權力)과 부력(富力)의 향유를 균평(均平)하게 하는 것은 그 차례대로 교육 균등과 정치 균등과 경제 균등을 가리키며, 이 세 가지의 균등을 바로 삼균(三均)이라고 한다. 그런데 대한민국 건국강령은 이 삼균(三均) 철학에 의해 국가를 진흥하며 태평을 보유하는 것을 우리 민족이 지켜야 할 최고 공리라고 선언한 것이다.

그런데 이 최고 공리를 실현하기 위해 가장 중요한 것이 바로 토지제도이다. 그래서 대한민국 건국강령은 바로 이어서 “우리나라의 토지제도는 국유(國有)에 유법(遺法)을 두었으니, 선현(先賢)의 통론(痛論)한 바 『준성조지공분수지법(遵聖祖至公分授之法)하여 혁후인사유겸병지폐(革後人私有兼併之弊)』 (거룩한 선조들이 지극히 공평하게 토지를 분배하고 수여해준 법을 따라, 뒷날의 사람들이 사사로이 가지는 폐단과 한데 합하여 가지는 폐단을 혁파한다)라 하였다. 이는 문란한 사유(私有) 제도를 국유(國有)로 환원(還元)하라는 토지혁명(土地革命)의 역사적 선언이다.”라고 천명했다. 여기서 대한민국 건국강령이 우리나라 토지제도의 유법(遺法), 곧 성조지공분수지법(聖祖至公分授之法, 거룩한 선조들이 지극히 공평하게 토지를 분배하고 수여해준 법)에 의거하여, 토지혁명(土地革命)을 요구하고 있다는 점에 주목해야 한다. 지금 대한민국에는 소위 개혁 진보 진영의 인사들 가운데에도 토지개혁이라는 말만 들어도 알레르기 반응을 일으키는 자들이 적지 않은데, 대한민국 건국강령은 토지개혁보다 더 강력한

토지혁명을 요구하고 있는 것이다.

이어서 대한민국 건국강령은, “우리 민족은 고규(故規)와 신법(新法)을 참호(參互)하여 토지제도를 국유(國有)로 확정할 것”이라고 선언했다. 그런데 여기서 중요한 본질은, 단순히 토지 소유를 사유(私有)에서 국유(國有)로 환원하는 것이 아니라, 지공분수(至公分授, 지극히 공평한 분배 수여)에 담긴 ‘모든 사람의 토지평등권 실현’ 원칙이라는 점이다. 토지평등권을 실현하느냐 여부가 중요한 것이지, 토지소유 관계를 사유로 하느냐 국유로 하느냐가 중요한 것이 아니다. 예컨대 중국이나 북한에서처럼 토지가 형식상으로는 국유(國有)이지만, 실제상으로는 소수 권력자들과 그 일가의 사유(私有)라면, 이는 지공분수(至公分授)에 담긴 토지평등권 원칙에 정면으로 위배되는 것이다.

따라서 대한민국 건국강령에 담긴 토지 국유의 본지는 토지 국유 자체가 아니라 그것을 하위수단으로 삼은 토지평등권 실현이라고 보는 것이 타당하다. 이 사실은 이어지는 관련 조항에서 분명하게 드러난다. “토지는 자력자경인(自力自經人)에게 분급(分給)함을 원칙(原則)으로 하되, 원래의 고용농(雇傭農) 자작농(自作農) 소地主농(小地主農) 중地主농(中地主農) 등 농인(農人) 지위를 보아 저급(低級)으로부터 우선권을 줌”을 선언했다. 농민 가운데 땅 한 평 없는 순수 고용농과 같이 가장 열악한 상태에 있는 농민부터 차례로 토지 분급의 우선권을 부여함으로써, 토지평등권을 최대한 실현하려 한 것이다. 따라서 대한민국 건국강령에 담긴 토지 철학의 본질은 토지 국유 원칙이 아니라 토지평등권 원칙이며, 우리는 이 토지평등권 원칙을 21세기 대한민국에 구현해야 하는 것이다.

또한 대한민국 건국강령의 ‘제3장 건국(建國)’에 의하면, “건국시기의 헌법상 경제체계는 국민 각개의 균등 생활을 확보함과 민족전체의 발전과 및 국가를 건립 보위함에 연관관계를 가지게” 해야 한다. 헌법에 ‘경제 균등’을 명시하여, 국민 각 개인의 경제 균등 생활과 민족 전체의 발전과 국가의 건립 보위가 서로 선순환을 이루어야 한다는 것이다. 이것은 탁견이다. ‘경제 균등’ 원칙이 국민 각 개인에게 실현되면 민족 전체의 발전과 국가의 건립 보위가 자연스럽게 이루어질 것이다.

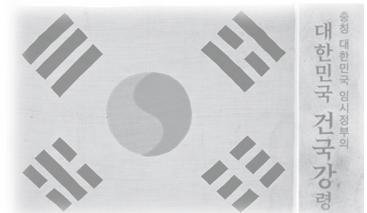
대한민국 헌법은 그 전문에서 대한국민은 대한민국임시정부의 법통을 계승한다고 명시했다. 그러나 우리가 대한민국임시정부로부터 계승해야 할 것은 법통만이 아니라, 임시헌장과 건국강령에 담긴 ‘경제 균등’의 원칙이다. 이 ‘경제 균등’의 원칙은 지금 대한민국에서 나날이 악화되어가는 경제 불평등의 현실을 볼 때 참으로 시급히 실행해야 할 국가 철학의 대원칙이다. 그럼 어떻게 무엇부터 해야 하는가? 답은 간단하다. 바로 헌법에 담는 것이다. 경제 균등의 원칙을 명시하여 개헌을 하는 것이다.

구체적으로 현행 대한민국 헌법 가운데 경제민주화 조항이라고 알려진 제119조 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.”에 ‘경제 균등’의 대원칙을 명시하여 경제민주화를 실질적으로 강화하는 것이다.

그리고 토지공개념 조항으로 알려진 제122조 “국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형 있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다.”에 ‘토지 평등권’의 대원칙을 명시하여 토지공개념을 크게 강화하는 것이다.

요컨대 대한민국임시정부의 임시헌장과 건국강령에 담긴 경제 균등 원칙과 토지평등권 원칙을 명시하여 개헌해야 한다. 그리고 이 새 헌법에 근거하여 경제민주화 정책을 강력하게 실시해서, 한국 사회에 만연한 경제 불평등을 즉각 시정해야 한다. 그렇게 해야만 현대판 ‘지주-소작’ 제도인 ‘건물주-세입자’ 제도의 본질인 불로소득 독점도 타파할 수 있고, 신분제 사회도 혁파할 수 있다. 나아가 위대한 새 나라를 세울 수 있고 분단된 민족의 통일도 제대로 준비할 수 있다. 반대로 그렇게 하지 않으면 대한민국은 망할 것이다. 왜냐하면 어느 나라의 경제 불평등이 심화되어 임계점을 넘어서면 그 나라는 망할 수밖에 없다는 것은 동서고금의 역사에서 나타난 불변의 진리인데, 지금 대한민국 사회는 그 임계점에 가까이 와 있기 때문이다. 대한민국임시정부의 독립지사들이 그 일생과 목숨까지 바치는 그 고귀한 희생 덕분에 대한민국이 세워질 수 있었다. 따라서 우리는 대한민국이 경제 불평등 때문에 망하는 길로 가는 것을 결코 좌시해서는 안 된다. 시급히 경제 균등 원칙과 토지평등권 원칙을 명시하여 개헌하는 일부터 시작해야 한다. 그것이 바로 대한민국임시정부 수립 100년을 맞으면서, 독립을 위해 헌신하신 그분들 앞에서 우리가 후손으로서 마땅히 힘써야 할 가장 중요한 의무인 것이다.

MEMO



충칭 시기 임시정부는 좌우 합작으로 구성된 정부이며, 건국강령은 이념 대립을 넘어선 민족 통합 정신이 담겨있는 귀중한 헌법 문서입니다.

지나온 100년의 敎育

교육이란 말은 교육자와 피교육자 간에 수직적이며, 은연중 의존적인 관계 형성을 만들고, 아직도 가르치는 것이 교육의 본질이라고 생각하는 사람이 대부분이다. 교육이 계급의 의미로 사용되어진다는 것이다.

이것은 개인 간, 민족 간, 국가 간 균등을 주장한 조소앙선생의 삼균주의에 반하기도 하지만, 100년전 우리 선열들의 민주공화제 정신에도 반한다.

'민주주의'라는 언어는 서구에서 들어왔는데 그 어원을 보면 Demo(민중)+cracy(지배)로 민치(민치)를 민주주의로, People 또한 인민(민중)을 국민으로 번역하여 선택적 이데올로기로 사용하고 있음을 새로운 100년을 맞이하여 정명운동이 펼쳐지기를 바란다.

현재, 대한민국 교육기본법 '제2조(교육이념) 교육은 홍익인간(弘益人間)의 이념 아래 모든 국민으로 하여금 인격을 도야(陶冶)하고 자주적 생활능력과 민주시민으로서 필요한 자질을 갖추게 함으로써 인간다운 삶을 영위하게 하고 민주국가의 발전과 인류공영(人類共榮)의 이상을 실현하는 데에 이바지하게 함을 목적으로 한다.'라고 명시되어 있음에도 학습현장에 있는 교사들조차 시민교육은 정치교육이며, 이념교육이므로 가르쳐서는 안 된다고 주장한다. 선진국이라는 독일은 정치교육, 미국은 시민교육, 일본은 공민교육으로 교과과정에 필수 항목으로 시행하고 있다. 정치는 내 삶에 직접적으로 연결되어 있기 때문에 정치교육은 필수가 아니라, 의무교육이어야 한다.

교육 운동하는 이들조차 교육의 '3주체'는 학생, 학부모, 교사라고 주장한다. 지역사회도, 마을도 없는 학교의 존재가 가당한 일인가?

학교라는 것도 그렇다. 학교는 사회계급 구조를 더욱 확고부동하게 했고, 공부와 배움은 학교에서만 가능하고, 인간 고유의 배움의 능력을 상실하게 했기에, 법령에 있어도, 주체가 누군지도 모르는 것, 이것이 일제가 심어 놓은 교육이며, 학교며, 우리의 현실이다.

일제가 식민지 정책을 학교를 통해 철저히 심었다고 비판하면서, 해방 후 여러 가지 정책도 학교를 통해 이루어진 것도 사실이다. 학교교육은 모든 체제의 가장 효율적인 교화 수단으로 활용했다는 얘기가.

교육 균등의 목적은 인간존엄과 주권실현에 있으며, 그 실천을 위해 사회계약의 최고의 법인 헌법을 말하지 않고는 불가능할 것이다.

최근 개헌과 관련한 나라 중 남아프리카공화국은 백인의 식민지배와 인종차별 정책으로 분쟁과 갈등은 1991년 백인 정부가 인종차별정책을 철폐함으로써 2년에 걸친 협상 끝에 헌법 개정 절차에 합의했다.

이에 1994년 헌법을 만들 ‘헌법의회’(Constitutional Assembly)를 490명으로 구성하고, 시민 참여를 위한 모든 구성원이 참여할 수 있는 ‘포괄성’, 누구나 개헌 내용을 접할 수 있는 ‘접근성’, 모든 정보를 공개하는 ‘투명성’ 등을 헌법의회 원칙으로 정했다. 모든 회의는 공개하고, 다양한 의견 수렴과 시민이 쉽게 이해할 수 있도록 쉬운 용어를 사용했다. 더 공정하고, 합리적이고, 객관적인 헌법 개정을 위해 직접적 이해관계자가 아닌 세계헌법재판기관협의체인 베니스위원회를 통해 법률적 자문을 받았다.

아일랜드는 2008년 세계금융위기로 기존의 국가 운영 방식을 고쳐야 한다는 공감대에 따라 2011년 총선에서 주요 정당들은 헌법 개정에 시민 참여를 보장할 것을 약속했다. 이에 따라 상원과 하원은 ‘헌법회의’(The Convention on the Constitution)를 유권자 명부를 토대로 성별, 지역별, 연령별로 무작위 추첨으로 구성했으며, 시민대표가 의회대표보다 2배가 많았음에도 의회의 미온적 태도에 시민들은 분노했다. 이에 2016년 앤다 케니 총리 등 집권당은 ‘시민의회(The Citizens’ Assembly)를 법률로 만들었다. 시민대표는 100명으로 구성되었으며, 무작위로 선발된 99명의 시민과 1명의 연방대법원 판사가 의장을 맡았다. 이들은 1년 동안 전문가, 시민(웹사이트 의견 접수)과 함께 숙의 과정을 거쳐 결론을 도출하여 의회에 제출하고, 의회는 이를 논의한 뒤 국민투표에 부쳐 최종 결정하게 된다.

아이슬란드 또한, 금융위기로 아일랜드 보다 먼저 시민 참여형 헌법 개정을 위한 ‘국민의회’(The National Assembly)를 각계 대표 1,500명으로 구성하고, 개헌 안 건 중, 천연자원 공유화와 대통령 및 장관의 권한 제한 등 의견을 모았다. ‘사회민주당’ 정부는 공식적으로 ‘국민포럼’(National Forum)과 ‘헌법의회’(Constitutional Assembly)를 구성했다.

국민포럼은 인구비례 대비 950명의 시민으로 구성하여 국민적 토론에 주안점을 두었다면, 헌법의회는 법적인 기구로 실무적 개헌안 조문 작업을 맡았다. 2010년 11월 전국적인 선거를 통해 25명의 헌법의회 위원을 선출했으나, 보수적인 대법원이 헌법의회가 무효라고 판결했다. 이에 아이슬란드 의회는 헌법의회를 ‘헌법심의회’(Constitutional Council)로 바꾸고 그 임무를 지속하게 하였다. 헌법심의회는 국민 의회와 국민포럼에서 논의된 결과를 반영한 개헌안을 2011년 7월 의회에 제출했고, 2012년 국민투표로 통과했음에도, 보수 야당이 필리버스터를 통해 의회 표결을 무산시켰고, 2013년 총선에서도 보수파가 승리함으로써 아이슬란드의 개헌안은 추진 동력을 잃었으나, 직접민주주의를 실현하기 위해 신생 정당인 해적당의 탄생은 그 의미가 있다고 볼 수 있다.

2016년 덴마크에서는 디지털 대사가, 2018년 이탈리아에서는 직접민주주의 장관이 탄생했다.

이렇듯 직접민주주의가 확산되고 있음을 보여주고 있다.

진정한 교육 균등과 직접민주제를 원한다면, 자율적 배움의 환경과 학교 없는 사회도 꿈꿔보시라.

새로운 100년의 미래 주인공들을 위해....

정치균등화와 직접민주제에 대하여

김재용 변호사 | 헌법개정실천운동 인천본부 집행위원장

1. 2017년 촛불시민혁명의 요구는 국민의 직접민주제 실현이다.

2017년 3월 10일 촛불시민혁명으로 박근혜 대통령을 탄핵하고 권좌에서 몰아내 감옥에 보낸 지 벌써 2년이 흘렀다. 그럼에도 아직까지 촛불시민혁명의 진정한 요구인 국민의 직접민주제 실현은 요원하기만 하다. 무엇보다 작년 2018년 6월 13일 전국동시지방선거를 기해 제10차 헌법개정을 하려던 시도가 자유한국당과 보수반동세력의 방해로 무산된 데 대해 아쉬움을 토로하지 않을 수 없다.

지난 1987년 6월항쟁으로 제9차 헌법개정이 이루어진 지 벌써 30년이 넘었다. 그동안 국민들의 주권의식은 더 고양되었는데 반해 사회 양극화의 심화와 지배계층의 고착화로 인해 국민의 의사를 대변해야 할 국회의원들은 점점 더 소수 특권층으로 변해갔고 이제는 국민들과는 별개로 자기들만의 세상에서 놀고 있다.

특히 1990년대 말 IMF를 거치면서 2000년대에 들어와 신자유주의 정책에 의해 급속하게 사회 양극화가 가속화 되면서, 지난 1995년에 상위 소득자 10%가 전 국민의 소득 29%를 차지하던 것이 18년이 지난 2013년에 와서는 45%를 차지했고, 2018년 기준으로는 이미 50%를 넘었다.

이같이 국민은 경제난으로 허덕이고 청년들은 대학을 나와도 일자리가 없어 실업율이 10%를 넘어가고 젊은 신혼부부는 아이 낳기를 거부하여 출산율이 세계 최저율을 기록하는 비이상적인 상황에서 국민의 의사를 대변해야 할 국회는 뭐하냐는 국민들의 원성이 하늘을 찌르는 듯 하다.

이에 우리는 다시 한번 2017년 촛불시민혁명의 의지를 모아 지난 100년 전인 1919년 4월 11일 임시정부를 구성하여 발표한 임시헌장과 건국강령을 계승하여 내년 2020년 4월 총선을 거쳐 반드시 제10차 헌법개정을 이루어낼 것을 다짐한다.

2. 당면한 직접민주제의 핵심은 국민발안, 국민소환, 국민투표제, 국민파면권 개헌이다.

먼저, 국민발안제 개헌이 이루어져야 한다. 국민발안은 일정한 수의 국민이 직접 법률 제정안이나 개정안을 발의하고 헌법개정안을 발의하는 것이다. 현재 국회의원 발의 법률안의 경우에도 국회 내 이해관계의 충돌로 인해 통과되지 못하거나 수년동안 잠자고 있는 경우가 허다하다. 결국 국민의 의사와는 무관하게 국회의원들 간의 이해관계와 정당 간의 갈등으로 인해 국민을 위한 법률안이 통과되지 못하고 있는 것이다. 따라서, 이제는 일정한 수의 국민이 요구하는 법률안은 국회의원들 간의 이해관계와 상관 없이 직접 통과될 수 있어야 한다. 이를 위한 한가지 방안은 국민이 발안한 일반 법률안은 국회에서 다수결로 결정하되 부결된 경우 국민투표로 결정하는 것이다. 또,

국민 발안 헌법개정안은 국회의 표결 없이 곧바로 국민투표로 결정하는 것이다.

다음으로, 국민소환제 개헌이 이루어져야 한다. 특히 국회의원 국민소환제가 반드시 필요하다. 현행 헌법 제65조를 보면 대통령을 비롯한 고위직 공무원에 대한 탄핵이 명시되어 있다. 국무총리, 국무위원, 행정각부 장관, 헌법재판관, 법관, 중앙선관위원, 감사원장, 감사위원, 그리고 검사도 탄핵의 대상이다. 그런데 유일하게 국회의원만 탄핵 대상에서 빠져 있다. 이리다 보니 국회의원은 임기 4년 동안 아무리 잘못을 저질러도 국민이 탄핵해서 파면시킬 방법이 없다. 한마디로 대통령보다 더 막강하다 하지 않을 수 없다. 이미 대통령까지 탄핵해서 파면시키지 않았는가. 따라서 반드시 국회의원 국민소환제 개헌을 이루어내야 한다. 이는 국민주권의 요구이다.

그리고, 국민투표제 개헌이 이루어져야 한다, 현행 헌법 제72조에는 대통령이 국가의 중요정책에 대해 필요한 경우 국민투표에 부칠 수 있다고 되어 있다. 그러나 이는 한계가 있다. 우선 국민이 발안한 법률안에 대해 국민투표를 실시할 필요가 있고, 또 국민 발안 헌법개정안에 대한 국민투표도 필요하다.

또 하나 중요한 것은 국민파면권이다. 이는 일정 수의 국민이 요구하여 고위직 공무원에 대해 파면을 하는 것이다. 현행 헌법에 고위직 공무원에 대한 탄핵이 있지만 그 절차를 보면 국회에서 발의 의결해서 소추하고 헌법재판소에서 의결하여 파면하게 되어 있어 한계가 있다. 한마디로 그 밥에 그 나물, 끼리끼리 일 수 있는 것이다. 따라서 국민의 고위직 공무원 파면권 개헌 또한 중요하다.

3. 정치균등화와 직접민주제는 대통령, 국회의원, 고위직 공무원이 특혜를 가진 지배층이 아니라 국민과 함께 살아 숨쉬도록 하자는 것이다.

100년 전 임시정부가 입안한 임시헌장과 건국강령을 보면 100년 후인 지금의 우리 헌법보다 더 진보적이다. 그 이유는 100년 전 일제 하에서 수탈당하는 농민, 노동자, 지식인, 하층 민중들의 이해관계를 대변하고 일제를 물리치고 해방된 나라를 건설하려는 의지의 발로였기 때문이다. 이에 반해 해방 후 한국전쟁을 거치면서 일제하에 민족을 배반한 친일세력을 청산하지 못하고 반공주의와 군사적 억압 하에 분단된 남쪽에서 제정된 헌법은 70여년이 지나도록 정치균등화와 직접민주제를 구현하지 못하고 있다.

지금의 시대는 국민주권의 시대요, 국민이 직접 법률을 만들고 헌법을 고치고 국민이 뽑은 국회의원, 대통령일지라도 탄핵하고 소환하는 시대이다. 국민의 봉사자인 공무원에 대해 심판을 내리는 국민의 시대이다.

I. 헌법의 검사 독점적 영장청구권 규정

□ 현행 헌법 조문과 의미

- 헌법은 제12조(신체의 자유), 제16조(주거의 자유)에 영장주의를 규정하면서, 영장을 '신청'하는 자를 검사로 한정

- △ 제12조 제3항 본문 : 체포·구속·압수 또는 수색을 할 때에는 적법한 절차에 따라 **검사의 신청에 의하여** 법관이 발부한 영장을 제시하여야 한다. 다만, 현행범인인 경우와 장기 3년 이상의 형에 해당하는 죄를 범하고 도피 또는 증거인멸의 염려가 있을 때에는 **사후에 영장을 청구**할 수 있다.
- △ 제16조 제2문 : 주거에 대한 압수나 수색을 할 때에는 **검사의 신청에 의하여** 법관이 발부한 영장을 제시하여야 한다.

- 위 규정으로 인해, 다른 수사기관은 '검사의 신청'이 없으면 법관의 영장을 발부받을 수 없다는 해석이 보편적임(검사 독점적 영장청구권)

- ※ 비교법적으로, 검사에게 독점적 영장청구권을 부여하는 규정은 외국헌법에서는 발견할 수 없는 독특한 규정

□ 관련 헌법 규정의 연혁

- 제정헌법(1948.7.17.제정)은 신체의 자유에 관한 제9조에서 영장주의를 규정하였으나 사후영장에는 청구권자를 '수사기관'으로 명시

- △ 제9조 2문 체포·구금·수색에는 **법관의 영장**이 있어야 한다. 단 범죄의 현행범인이 도피 또는 증거인멸의 염려가 있을 때에는 수사기관은 법률의 정하는 바에 의하여 사후에 영장의 교부를 청구할 수 있다

- ※ 제정형소법(1954.9.23.제정)은 검사와 사법경찰관을 병렬적 청구주체로 규정

- △ 제201조 제1항 (중략) **검사 또는 사법경찰관**은 (중략) 구속할 수 있다

- 제5차 개헌(1962.12.26.)에서, 제10조(신체자유 관련)에 검사를 영장 '신청권자'로 규정함

- ※ 5·16 직후 국가재건최고회의는 먼저 형소법을 개정(1961.9.1.)하여, 경찰은 검사를 통해서만 영장을 신청할 수 있도록 규정後 헌법 개정

II. 현행 헌법 규정의 문제점

□ 비헌법사항의 헌법규정화 : 영장주의의 본질과 무관

- 영장주의의 본질은, 강제수사의 필요성을 수사 당사자인 수사기관이 아닌 독립된 법관이 공정하게 판단을 하는 것임(강제처분 법관 유보)

△ “영장주의란 형사절차와 관련하여 체포·구속·압수 등의 강제처분을 함에 있어서는 사법권 독립에 의하여 그 신분이 보장되는 법관이 발부한 영장에 의하지 않으면 아니된다는 원칙이고, 따라서 영장주의의 본질은 신체의 자유를 침해하는 강제처분을 함에 있어서는 중립적인 법관이 구체적 판단을 거쳐 발부한 영장에 의하여만 한다는 데에 있다고 할 수 있다”
<헌재 1997.3.27., 96헌바28 등>

- 따라서 영장발부의 주체를 법관으로 규정함으로써, 헌법상 영장주의를 통한 ‘국민의 기본권 보장’이라는 핵심은 달성되는 것임
 - ※ 우리나라 헌법과 같이, 영장청구의 주체를 별도로 규정하는 것은 영장주의의 헌법적 보장과 관련이 없음
- ⇒ 영장청구 주체는 기본권 보장과 근본적 관련이 없는 사항으로, 형사절차에 대한 구체적 입법사항에 불과(헌법사항/입법사항 구분)

□ 영장청구권의 남용 가능성

- 검사의 자의적 결정에 따라 경찰수사가 사실상 중단되는 결과를 초래하는 등 ‘경찰수사 무력화’ 가능
 - 검사에 독점되어 있는 영장청구권은 경찰수사에 대한 검사의 개입과 수사지휘권을 강화하는 수단으로 남용
 - ※ 그럼에도 불구하고 영장 불청구 등에 대해 수사기관의 이의제기 수단이 없어, 검사가 마음만 먹으면 얼마든지 경찰수사를 왜곡시킬 수 있음
- 검사의 영장불청구는 전관예우 등 특정인에 대한 봐주기 의혹까지 제기되어 사법 불신을 부채질
 - ※ 제도개선이 없다면, 수사지휘권과 결합된 검사 독점적 영장청구권을 통해 “제식구 감싸기, 경찰사건 가로채기, 영장으로 경찰수사 김빠기” 등의 악용은 지속될 전망

△ **수사관련자에 검찰 고위직이 포함되었던 00외고 불법찬조금 사건에서 압수영장 불청구 및 송치지휘**

- 학부모들로부터 불법찬조금을 모금하여 사용한 혐의에 대해, 모금과정과 규모를 확인하기 위한 경찰의 금융계좌 압수영장 신청을 4차례 불청구한데 이어, 수사결과에 대한 의견제시 없이 송치하도록 지휘('10. 10. 29, 노컷뉴스)

△ **경찰, 현직 검사 첫 체포영장 신청하였으나 검찰은 바로 기각한 사례**

- 검사가 수사 축소를 종용하고 폭언을 했다는 취지로 수사팀장이 해당 검사를 고소한 사건에서, 해당 검사가 출석 불응하여 경찰이 체포영장 신청하였으나 영장이 필요한 사안이 아니라며 불청구 ('12. 6. 13, 중앙일보)

△ **성접대 등 불법로비 혐의 前법무부 차관, 출석불응에도 체포영장 불청구**

- 경찰청 특별수사팀은 건설업자 윤모씨가 수도권 인근 별장에서 유력인사들에게 성접대 등 불법로비 의혹에 대한 수사를 진행, 유력 피의자 김00 前 법무부 차관에 대한 체포영장을 불청구, 결국 검찰은 무혐의 종결('13. 6월)

△ **부장검사의 뇌물혐의 확인을 위한 압수영장을 기각하고 검찰 내 동일사건이 있다는 이유로 수사중단 및 송치지휘한 사례**

- 게임업체 대표가 회사 공금을 횡령 후 00부장검사에게 입금해주었다는 뇌물 혐의 확인을 위해 서울서부지검에 압수영장을 신청했으나 2회 불청구, 이후 검찰 內 동일·관련사건이 있다는 이유로 '수사중단·송치지휘'하여 사건 가로채기 등('16. 5월)

□ **신속한 법원 결정에 지장 초래**

- 경찰이 영장을 발부받기 위해서는, 복잡한 승인절차를 거쳐야 하므로 **피의자의 신병(체포영장)과 증거(압수영장)의 신속한 확보 곤란**

- 절차상 지연은 실제적 진실 발견을 어렵게 만들뿐 아니라, 이로 인해 영장주의 예외인 **긴급강제처분(긴급체포, 긴급압수 등) 남발 우려**

- 검사를 통한 복잡한 영장청구절차는 일본과 같이 긴급체포 직후 사후체포영장을 발부받는 선진제도 도입에도 장애로 작용

※ 우리는 헌법상 영장청구는 검사만이 할 수 있어 체포영장을 청구하는 경우에도 반드시 검사를 거쳐도록 되어 있다. 이러한 상황에서 수 시간 내에 법관에게 체포영장을 발부 받도록 하는 것은 현실적으로 받아들이기 어려울 것이다.”(00로스쿨 000 교수)

III. 결 론 : 헌법상 검사독점 조항 삭제 필요

□ 검사 독점적 영장청구권은 헌법에 규정될 사안이 아님

- 영장주의의 본질은 강제처분의 법관유보로, 영장청구의 주체는 헌법 차원의 규정이 아니므로 필요 시 형소법에 규정하면 됨

△ 강제수사를 위한 영장 발부여부는 신청자가 결정하는 것이 아니라 인적·물적으로 철저하게 독립된 사법기관인 법관의 심사를 거쳐 결정되는 것이고, 영장신청권의 검사독점 규정을 헌법에서 삭제하고 수사구조의 합리화에 맞는 방향으로 입법자가 구체적으로 정해야 한다<고려대 김선택 교수>

- ※ '09. 8. 국회의장 자문기구인 헌법연구자문위원회는 헌법에서 '검사의 신청'을 삭제하자는 案제시

헌법연구자문위원회 결과보고서 : 법관의 영장발부를 반드시 검사의 신청에 의해서만 가능하도록 한 것은 국민의 신체의 자유를 보장하기 위한 헌법상의 영장주의와 직접 관련이 없고, 영장신청권자를 누구로 할 것인지는 헌법 정책적 문제라기보다는 법률정책적 문제임

- ※ 다만, '14. 6. 당시 국회의장 자문기구인 헌법개정자문위원회에서는 '유럽연합 기본권 헌장에 따른 기본권 편제 조정안'과 '분과위원회 논의' 時, 검사 독점적 영장청구권 규정 삭제가 제시된 바 있으나, 최종 개정안에는 현행 유지로 결정

□ 관련 규정은 새로이 국민적 결단을 받아야 하는 사항

- 헌법상 검사 독점적 영장청구권 조항은 도입과정에서부터 투명하지 못하여 진지한 국민적 논의를 거친 것으로 보기 어려움

- ※ 5·16 이후 혼란기 처음 도입되어 남아있는 것으로 그 입법배경을 알 수 있는 어떠한 자료도 발견할 수 없음

⇒ 따라서 개헌 논의 시에는 권력분립의 원칙에 따라 반드시 삭제 필요

[별첨1] 영장주의 관련 규정의 연혁(헌법, 형소법)

[별첨2] 영장주의 관련 외국 헌법 규정(미, 독, 프, 일)

국민참여개헌시민행동 및 국민개헌원탁회의 활동 소개

백 선 기 | 국민참여개헌시민행동 운영위원장

1. 단체의 역사와 개요

- 국민참여개헌시민행동은 20여개 단체가 모여 지난 2017년 3월 17일 촛불 시민혁명의 과정에서 당시 자유한국당등 3당의 졸속개헌, 정략개헌반대 긴급회의를 시작으로 국민참여개헌 촉구운동을 선도적으로 펼쳐 온 시민사회의 개헌 운동단체임
- 국민참여개헌시민행동 및 국민개헌원탁회의 참가단위 개혁입법네트워크, 국민주권시대, 정의연대, 전국철거민협의회중앙회, 서울대학교민주동문회, NGO연구자실천연대, 민주실현주권자회의, 주권민주주의포럼, 만민공회, (사)부천시민교육센터, (사)밝은 마을, 광주시민주권행동, 헌법개정실천 운동인천본부, 무궁화클럽, (사)함께 배움, (사)생물다양성한국협회, 통일염원시민회의, 한국주민운동교육원, 강북구주민참여개헌네트워크, 국민참여개헌시민행동노원지부, 아산시민연대, 안산시민정치포럼, 서울참교육동지회

2. 제반사업과 활동

- 3당야합 개헌추진 저지 긴급회의(2017/3/17): 주요 정당, 후보에게 국민이 빠진 졸속개헌안철회와 개헌공약에 대한 공개질의서 발송 결정, 성명서발표
- 졸속개헌반대 시민캠페인(4/1,4/15,4/29): 광화문 광장
- 제정당 및 후보들에 대한 국민참여개헌 공개질의서 발송 및 기자회견(4/6): 국회/국회개헌특위로부터 5당 대선들의 개헌 공약을 도표로 정리해서 받음
- 국민참여개헌촉구 기자회견(6/24): 광화문광장
- 국민참여개헌 1차 범시민토론회 개최(7/21)
- 국민주도헌법개정전국네트워크(준) 결성 기자회견 참가(8/29)
- 국민참여개헌 2차 범시민토론회 개최(9/8)
- 국민소환제서명운동 및 대국회 규탄 광화문 기자회견(9/23)
- 국민소환제 거리서명 및 캠페인 지속(10/21, 10/28): 광문광장
- 성북구 위탁 주민개헌교육 10강(10/10~11/7): 55명 등록, 30여명 참가
- 국민소환제 개헌 100만 서명운동
- 국민참여개헌시민행동과 참여연대 직접민주제개헌 공동주최(11/1)

부록) 국민참여개헌시민행동, 국민개헌원탁회의 활동 소개

- 정치개혁 및 개헌촉구 시민한마당 참가(11/11)
- 행정안전부 주최 국민참여제도화 관련 토론회 참가(11/14)
- 국민참여개헌시민행동 주최 4차 개헌토론회(11/21.): 권력구조와 사법개혁
- 전철협 주관 토지공개념개헌 토론회(12/26)
- 국민참여개헌시민행동노원지부 개헌캠페인(2018/1/16)
- 강북구주민참여개헌네트워크 주최 강북주민 개헌교육(1/26)

- 국민개헌 1000인 원탁회의추진및 사전 지역 토론회 (강북,아산,광진구,인천,부천등)
- <내 삶을 바꾸는 주권자헌법> 출판(2/3)
- 국민참여개헌시민행동과 박주민의원실 주관 직접민주제개헌 토론회(2/6)
- <10대 국민개헌안 선정투표>시작(2월 초)
<https://goo.gl/forms/HAIU0vvGSiczdNjr2>
- 민주평화당과 국민참여개헌시민행동 공동 토론회(2/27)
- 6월개헌과 직접민주제 실현촉구 1000인 국민개헌원탁회의 기자회견(2/28)
- 10대개헌안 선정 국민개헌원탁회의(3/3): 천도교대교당 강당 350여명 참가
- 여야 각 정당 정부의 국민개헌자문특위의 참여 및 10개헌안 전달식
- 국민개헌1000인 원탁회의 선정 10대 개헌안 입법청원 기자회견(3/14)
- 대자유한국당 비판 성명(3/18): "개헌안, 6월국회 여야합의 발의는 꿈수다"
- 대국회,대정부 성명서발표(3/18): 대청와대 국민주권을 위한 촛불개헌 촉구
- 청와대개헌안에 대한 긴급 성명서(3/22): 국민발안제등 직접민주제개헌촉구
- 대통령 개헌발의안에 대한 긴급 성명서(3/26): 헌법 국민발안제 반영하라!
- 대통령개헌안 발의이후 개헌운동의 방향과 전략 워크숍(3/26)
- 안산시민정치포럼 직접민주제실현 6월개헌촉구 기자회견(4/2)
- 자유한국당의 개헌안에 대한 논평(4/3)
- 국민개헌넷 주최 국민개헌촉구 행사 참가(4/7)
- 국민개헌원탁회의 주최 12대개헌 쟁점공론조사 돌입(4/18)
- 직접민주제 실현 풀뿌리헌법교실 개강(4/19~5/10): 4회 강좌
- 6.10항쟁기념 제 1회 헌법역사기행(6/10): 40여명 참가, 해설 조정찬선생
- 제 2회 헌법역사기행(6/30): 25명 참가, 해설 조정찬선생
- 제 70주년 제헌절 기념 국민개헌촉구 경향신문 전면광고 및 개헌촉구 기자회견 : 경향신문(7/17), 광화문광장
- 제 3, 4 회 헌법역사기행(7/28,9/1)): 22명 참가, 해설 연성수 공동대표
- 국민개헌 쟁점 비교대조표 출간(현행헌법, 대통령발의안, 국민개헌안 대조) 3, 4 회 헌법역사기행(7/28,9/1)): 22명 참가, 해설 연성수 공동대표
- 인천 미추홀구 인권교육 5회 강좌(9/3~9/17): 40여명 참가, 강사(연성수 공동대표, 백선기 운영위원장)
- 제주여성농민회 헌법강좌(10/3): 연성수 공동대표
- 제1기 안산민주시민아카데미 헌법역사기행(10/9): 23명 참가,
- 대전 둔원고등학교 헌법역사기행(10/27): 21명 참가
- 전교조서울지부,서울참교육동지회와 공동주최(11/3): 제 7차 헌법역사기행, 헌정사교육 및 국민개헌원탁회의
- 전교조평창지회 공동주최(11/4):제8차 헌법기행, 헌정사교육,원탁회의(27명)
- 제9차 헌법역사기행(12/1): 제 10차 헌법역사기행(2019,1,5)
- 사법개혁토론회와 제2차 작은 원탁회의및 2018송년회(12/15,문화공간 온)
- 주민직접참정제 확대방안토론회 및 제 3차 원탁회의(2019,1,19)
- 전국 553개 시민사회단체와 공동으로 5.18시국회의를 주최 5.18민주화운동 펌플

- 3인 국회의원 퇴출 및 5.18학살·역사왜곡처벌법 제정, 자유한국당 규탄(해체)민주헌정수호-5.18부정망언세력 퇴출 성명서 발표 (2019,2,19)
- 제11차 헌법역사기행 <삼일독립선언현장에서 건국강령, 제헌헌법까지> (2019,2,23)
 - 민주헌정수호-5.18부정망언세력 퇴출 국민토론회 주관(설훈, 최경환의원, 30여 민주화운동 관련단체 공동 주최) (2019,2,25)
 - 제11차 헌법역사기행 <삼일독립선언현장에서 건국강령, 제헌헌법까지> (2019,2,23)
 - 민주헌정수호-5.18부정망언세력 퇴출 국민토론회 주관(설훈, 최경환의원, 30여 민주화운동 관련단체 공동 주최) (2019,2,25)
 - 삼일혁명 백주년 범시민추진위 주최 삼일혁명역사기행 <삼일독립선언현장에서 건국강령, 제헌헌법까지>, 연성수 대표, 백선기 운영위원장 해설 (2019,3,2)
 - 국회의원 민병두 주최 삼일혁명역사기행 <삼일독립선언현장에서 건국강령, 제헌헌법까지>, 연성수 대표, 백선기 운영위원장 해설 (2019,3,9)
 - 제12차 헌법역사기행 <삼일독립선언현장에서 건국강령, 제헌헌법까지> (2019,2,23)
 - 서울시 교육청으로부터 2019년 특수분야연수기관 지정 승인을 받음 (2019,3,28)
 - 민주시민 헌법역사기행을 <2019년 민주시민교육협력운영사업>으로 민주화운동 기념사업회와 업무 위탁 계약을 함 (2019.4.3)
 - 임시정부 100주년 기념, 임시헌장-건국강령 다시 새우기, 국민개헌안 발표회 (2019,4,11)

국민참여개헌시민행동에 더 알아보고자 하시는 분들은 아래
온라인주소로 가 보시기 바랍니다.

국민참여개헌시민행동페이스북

<https://www.facebook.com/directlypower>

국민개헌 쟁점, 국민소환제 서명 온라인, 투표 사이트

<https://www.moveon>

1. 총론

- 이번 개헌은 국민의 중지를 모아 향후 30년 이상 유지될 수 있는 헌법을 만들어야 함(그것이 곤란하다면 단계적으로 조금씩 일부개정을 계속하는 방안 강구)
※ 개헌절차를 완화시키자는 연성헌법 주장은 헌법의 최고규범성을 훼손하고 집권자가 이를 악용할 우려가 있으므로 받아들이기 어려움
- 개헌안의 내용은 조문별로 국민들에게 상세히 내용과 취지를 설명하고, 법리적인 부분도 이해를 시켜야 할 사항은 설명에 포함시키며, 역대 헌법운영과정을 포함하여 향후 각 조항의 운영과정에서 생길 문제점이나 관련된 외국의 경험 등을 알리고, 특히 개헌과정에서 쟁점이 된 항목은 여러 의견들의 장단점을 비교설명함으로써 국민들이 현명한 결정을 하도록 할 필요가 있음
- 개헌안은 어문규범에 맞도록 작성됨은 물론 지나치게 어려운 법리적 표현이나 법리가 숨겨져 있어 오해를 불러올 수 있는 소지를 배제시켜 모든 국민이 쉽게 이해할 수 있도록 하여야 함
- 그동안 헌법개정이 정치적 목적으로 조급하게 추진됨으로써 실제 헌법운영에서 문제된 사항들이 시정되지 않았던 점을 감안하여 현행 헌법의 모든 조항에 대하여 운영실태를 파악하고 개정요소를 추출하는 작업도 병행되어야 함
- 헌법개정논의는 공개되어야 하고 특히 개정안의 성안배경에 대한 의견결정과정도 투명하게 공개하며 각 자의 발언 등에 대하여 책임을 추궁할 근거를 확보하여야 함

2. 직접민주제 관련 조항

- 헌법개정 국민발안 불인정
- 법률의 경우에만 국민발안 인정(안 제56조)
제56조 국민은 법률안을 발의할 수 있다. 발의의 요건과 절차 등 구체적인 사항은 법률로 정한다.
- 헌법개정안의 경우 국민발안 불인정 : 제3공화국 헌법에서도 인정했던 사항/당시 박정희는 개헌서명운동이 야당의 장외투쟁 수단으로 악용된다고 하여 유신헌법에서부터 폐지/이번 개헌안에서도 비슷한 우려(태극기 집회의 개헌운동 악용 등)로

미채택한 것으로 보여지지만 正道는 아님/개헌절차의 특성에 비추어 발안권을 인정하지 않고 국민투표권만 인정할 경우 헌법제정권력인 국민의 실질적 개헌참여에 큰 지장

제3공화국 헌법

제119조 ①헌법개정의 제안은 국회의 재적의원 3분의 1이상 또는 국회의원선거권자 50만인이상의 찬성으로써 한다.

②제안된 헌법개정안은 대통령이 30일 이상의 기간 이를 공고하여야 한다.

○ 국민소환

- 종전의 지방자치법에서는 단체장과 의원 모두에게 소환제 적용

제20조(주민소환) ① 주민은 그 지방자치단체의 장 및 지방의회의원(비례대표 지방의회의원은 제외한다)을 소환할 권리를 가진다.

② 주민소환의 투표 청구권자·청구요건·절차 및 효력 등에 관하여는 따로 법률로 정한다.

- 개정안에서는 대통령은 소환제 미규정

- 국회의원 소환제의 경우에도 모두 법률에 위임하여 국회의원들이 자신의 소환을 까다롭게 규정하도록 방치(안 제45조제2항) : 소환요건 등 중요사항은 헌법에서 직접 규정했어야 함

제45조 ① 국회의원의 임기는 4년으로 한다.

② 국민은 국회의원을 소환할 수 있다. 소환의 요건과 절차 등 구체적인 사항은 법률로 정한다.

※ 지방자치의 경우 주민소환에 관한 법률에서는 소환발의는 광역단체장의 경우 유권자 10%, 기초단체장은 15%, 지방의원은 20%의 서명을 요하고 지역별 안배를 요구하며, 소환결정은 유권자 1/3 이상의 투표와 투표자 과반수 찬성에 의하도록 하였는데도 실제 소환이 이루어진 경우는 없었음/국회의원들이 자신들의 소환제도를 만들면서 이보다 더 요건을 완화할 리가 없고 그 경우 유명무실한 제도로 전락할 것임

○ 국민투표

- 대통령은 필요하다고 인정할 경우 외교 국방 통일, 그 밖에 국가안위에 관한 중요정책을 국민투표에 부칠 수 있다는 현행 규정 유지 : 플레비시트로 악용 소지 제거에는 무관심(과거 박 정희는 1975년 개헌과 자신의 신임을 걸어 플레비시트 강행/노무현 대통령도 2003년 자신의 신임을 묻겠다는 견해 피력/오 세훈 서울시장도 무상급식과 자신의 신임을 걸어 플레비시트 성격을 가진 주민투표 강행)

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

- 헌법개정안에 대한 국민투표제도 현행대로 유지

제130조 ①국회는 헌법개정안이 공고된 날로부터 60일 이내에 의결하여야 하며, 국회의 의결은 재적의원 3분의 2 이상의 찬성을 얻어야 한다.

- ②헌법개정안은 국회가 의결한 후 30일 이내에 국민투표에 붙여 국회의원선거권자 과반수의 투표와 투표자 과반수의 찬성을 얻어야 한다.
- ③헌법개정안이 제2항의 찬성을 얻은 때에는 헌법개정은 확정되며, 대통령은 즉시 이를 공포하여야 한다.

○ 기타 직접민주제적 요소 미고려

- 국가에 대한 정보청구권은 청원권이나 알 권리와 별도로 규정했어야 할 필요 : 정보청구권은 다른 모든 권리행사의 전제가 되는 핵심요소
- 국민들의 법률안 발의권도 중요하지만 정부 등이 제안하는 법률안에 대하여 항목별로 상세한 개정취지를 곁들여 국민들의 사전 여론조사를 실시한 후 이를 감안하여 국회에서 의결하도록 하는 제도가 더 실효적일 수 있음
- 지방자치법에 규정된 주민의 감사청구권(제16조)이나 주민소송권(제17조) 및 지방재정법에 규정된 재정참여권(제39조)도 광범위하게 검토했어야 할 사항

3. 지방자치

○ 개정안

- 분권국가 지향 선언(안 제1조제3항)

제3조 ① 대한민국은 민주공화국이다.

- ② 대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다.
- ③ 대한민국은 지방분권국가를 지향한다.

- 지방자치 관련 법률안에 대한 의견조회제도 신설(안 제55조제3항)

제55조 ③ 법률안이 지방자치와 관련되는 경우 국회의장은 지방정부에 이를 통보해야 하며, 해당 지방정부는 그 법률안에 대하여 의견을 제시할 수 있다. 구체적인 사항은 법률로 정한다.

- 국가자치분권회의 신설(안 제97조)

제97조 ① 정부와 지방정부 간 협력을 추진하고 지방자치와 지역간 균형 발전에 관련되는 중요 정책을 심의하기 위하여 국가자치분권회의를 둔다.

- ② 국가자치분권회의는 대통령, 국무총리, 법률로 정하는 국무위원과 지방행정부의 장으로 구성한다.
- ③ 대통령은 국가자치분권회의의 의장이 되고, 국무총리는 부의장이 된다.
- ④ 국가자치분권회의의 조직과 운영 등 구체적인 사항은 법률로 정한다.

- 자치권은 주민으로부터 나옴을 명시
- 기초자치단체 우선의 원칙 선언
- 지방의회를 두도록 함

- 지방의회의 구성방법, 지방행정부의 유형, 지방행정부의 장의 선임방법 등 법정주의(구체적인 내용은 조례로 정하도록 함)

- 자치입법권 조정(안 제123조)

제123조 ① 지방의회는 법률에 위반되지 않는 범위에서 주민의 자치와 복리에 필요한 사항에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 경우 법률의 위임이 있어야 한다.

② 지방행정부의 장은 법률 또는 조례를 집행하기 위하여 필요한 사항과 법률 또는 조례에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항에 관하여 자치규칙을 제정할 수 있다.

- 자치재정권 신설(안 제124조)

제124조 ① 지방정부는 자치사무의 수행에 필요한 경비를 스스로 부담한다. 국가 또는 다른 지방정부가 위임한 사무를 집행하는 경우 그 비용은 위임하는 국가 또는 다른 지방정부가 부담한다.

② 지방의회는 법률에 위반되지 않는 범위에서 자치세의 종목과 세율, 징수방법 등에 관한 조례를 제정할 수 있다.

③ 조세로 조성된 재원은 국가와 지방정부의 사무부담 범위에 부합하게 배분하여야 한다.

④ 국가와 지방정부, 지방정부 상호간에 법률로 정하는 바에 따라 적정한 재정조정을 시행한다.

○ 검토

[지방분권국가 선언]

- 국가의 기본형태를 정하고 국민주권주의를 정한 제1조에서 규정할 사항은 아님

- 지방분권국가를 지향한다는 의미가 불명확 : 학자들끼리 통용되는 용어라도 국민이 주인인 헌법에 함부로 넣어서는 안되는데 이는 학계에서도 아직 미정립된 용어

- 실제 지방자치 장에 가면 달라진 내용이 거의 없음

- 분권에 따른 책임에 대하여는 언급이 없음(불요불급한 국제대회 유치 및 방만한 지방재정운영으로 파산지경에 놓인 지방정부가 국가에 지원을 요청하는 것 등)

- 지방자치단체를 지방정부로 바꾼 것도 오해의 소지만 있음 : 지방자치단체의 집행기관을 지방행정부로 바꾼 것도 부질없는 언어의 유희

⇒ 규범력이 약하고 규정 실익이 적은 조항의 남발은 헌법에 대한 이해를 더욱 어렵게 할 소지

[법률안 지방의견조회 제도 신설]

- 지방자치와 관련된 법률안에 대하여 국회의장이 지방정부에 통보하여 의견을 제시하게 한 것 : 정부제안의 경우는 정부가 의견조회를 하게 됨/제시된 의견은 참고사항인지 구속력이 있는지 불명확(법률에서 명확하게 한다고 하지만 법률에서 다룰

사항은 아님)

⇒ 국회의장의 의견조회제도는 실효성 측면에서 의문이며 실익이 적은 제도

[지방자치분권회의 신설]

- 현재 국무회의의 권한과 책임 등에 대해서도 모호한 점이 많은데 지방자치분권회의의 성격이 불명확(심의의 효력 등-특히 국가나 지방정부 간 등 권한 조정에 관한 경우)
- 부의장을 국무총리로 한 것은 지나치게 중앙 위주라는 비판 소지
- 시 군 구의 경우 모든 단체장이 참석할 수 없을텐데 법률에서 정하도록 하더라도 자율적 선임을 한다는 점을 헌법에서 규정했어야 함

⇒ 법적 제도는 법적 효과를 명확히 규정해야 하며 이를 소홀히 하는 것도 법을 이해하기 어렵게 하는 요소가 됨

[자치권 총론]

- “자치권은 주민으로부터 나온다” : 현재 우리나라의 지방자치에 관하여 통설적 견해인 법적 자치(단체자치)를 대체하는 정치적 자치로서의 주민자치를 선언한 것이 라면 의미가 있지만 그런 의미는 아니라고 봄 : 모든 주권은 국민으로부터 나온다는 문구를 흉내낸 것
- 기본적인 사항은 법률로 정하고 구체적인 내용은 조례로 정하도록 한 부분이 많은데 조례로 위임할 경우 각 지방마다 서로 다른 제도를 운영하게 할 것인지가 문제됨 (기술적인 사항을 조례로 정하는 것은 자치권 확대와 관련이 없고 지방의 입법부담만 지우는 셈 : 입법비용/입법기술 등)
- 기초단체 우선의 원칙은 현재 광역단체의 권능이 압도적인 점에 비추어 선언적 성격에 그칠 우려가 있음
- 많은 조항이 지방자치법에 규정된 사항을 헌법으로 격상시킨 것

⇒ 헌법 조항과 실제 운영에 괴리가 생기는 것도 최고규범인 헌법을 제대로 이해하는데 장애가 됨

[자치입법권]

- 현행 헌법은 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있게 함(법령 우위의 원칙)
- 현행 지방자치법에서는 주민의 권리 의무에 관한 사항은 법률의 위임이 있어야 한다는 법률유보의 원칙을 추가로 규정하여 위헌론 야기(이는 1956년 지방자치법 개정시 추가된 사항이며 1988년 개정 후 대법원과 헌재에서 합헌으로 판단하여 일단 종결된 것처럼 보이는 사안임)
- 개정안에서는 “법령의 범위 안에서” 대신 법률에 위반되지 않는 범위에서 조례를 제정할 수 있다고 하였지만 한편으로는 종전에 지방자치법에 있던 법률유보의 원칙도 헌법으로 격상

- 이는 종전 헌법 및 개정안의 다른 조문과 관련하여 검토할 사항임
- 종전 헌법은 “법률에 저촉되지 않는 범위에서”와 “법령의 범위 안에서”를 구별하여 사용 : 전자는 국회규칙 대법원규칙 헌재규칙에서 사용하고 후자는 선관위 규칙과 자치법규에서 사용
- 전자의 의미는 국회규칙 등을 대통령령과 동급으로 여긴다는 의미가 내포됨(국가공무원법 등에서 대령과 국회규칙과 대법원규칙 등에 동시에 위임한 사항/등기관련법률에서는 대령 대신 대법원규칙으로 위임)
- 이런 경우는 국회규칙 등이 대령 등에 위배될 소지가 없으므로 법률에 저촉되지 않는 범위라는 표현을 사용한 것
- 반면 법령의 범위 안에서라는 표현을 사용한 선관위 규칙은 대령 외에 총리령이나 부령에 위배해도 안된다는 의미로 새겨 왔으나 상당히 오래전부터 공직선거법에서도 중요사항을 선관위규칙으로 정하도록 위임하고 대령이나 부령에서는 거의 정하지 않음으로써 상호 저촉의 여지가 없어지고 따라서 의미가 반감됨
- 자치법규에서도 실무상 자치사무를 정한 수많은 개별법률에서 자치사무에 관한 사항을 대령이나 부령에 위임해서 자치법규가 독립적인 자주법적 성격을 거의 상실하고 중앙정부 법령체계의 하위법령의 수준으로 바뀔/즉 자치법규도 행정입법과 유사한 것으로 오해하는 현상도 대두(순수한 의미의 자치법규는 법률유보 원칙의 적용으로 존재의의가 거의 상실됨)
- “법령의 범위 안에서”를 “법률에 위반되지 않는 범위 안에서”로 바꿀 경우 조례에서 대령 부령에 위배된 사항을 정할 수 있는가가 논란이 될 수 있음 : 하위법령의 경우에도 법률에서 위임한 범위에서 입법이 이루어져야 하며 하위법령이 이 원칙을 지킬 경우 그 효력은 법률과 동일함/따라서 행정명령 상호간에 저촉이 있어서는 안 되듯이 조례도 행정명령과 저촉되는 내용을 정해서는 안됨/국가사무에 관한 것은 대령 부령 등에서 정할 사항이고 자치사무에 관한 것은 조례로 정하게 되므로 상호 저촉될 여지도 적음/결국 양자의 차이는 거의 없다고 볼 수 있음
- 국회규칙, 대법원규칙 및 선관위규칙 등은 규칙으로 정할 사항이 대령 등과 저촉될 여지가 처음부터 없지만, 조례의 경우에는 입법과정에서 다른 법률의 하위법령과의 저촉문제가 대두될 수 있음
- 주민자치의 관념에서는 자치단체도 정치적 성격을 지니며 주민들 스스로가 구성한 의회가 제정한 조례는 주민들 자신을 구속할 수 있다는 것이어야 함
- 이런 의미에서 종전 헌법에 없던 법률유보 원칙을 지방자치법에 규정한 것을 두고 위헌론이 제기되었던 것이며, 실제 중앙정부의 법령이 아직 규율하지 않은 사항까지도 조례로 규율하는 것을 금지함으로써 조례는 법률의 하위에 놓인 행정명령으로 이해하기에 이룸(법령우위의 원칙으로 인하여 나중에 조례와 다른 법령이 제정되면 해당 조례는 효력을 잃게 될 것이지만 그 전에는 자치단체가 자신의 조례로 필요한 규제를 가할 수 있어야 함)
- 그런데 이번 개헌안은 이런 필요성을 도외시하고 지방자치법의 규정을 헌법에 옮겨 적음으로써 자치입법권의 후퇴를 가져왔음

⇒ 헌법제도를 제대로 이해하지 못한 상태에서 입안이 되면 국민의 뜻과 반대되는 내

용으로 개헌안이 마련될 수 있음을 보여준 사례

[자치재정권]

- 종전 헌법은 재정권에 관하여는 “재산을 관리하며”라는 문구만 두어 지방자치의 기초인 재정을 소홀히 다룸
 - 현재 자치단체는 자치사무와 위임사무를 처리하는데, 전자는 지방세 등 자체수입으로 부담함이 원칙이지만 지방간 세수격차 등으로 인하여 지방교부세 등 지방재정조정제도의 운영이 필수적이며, 후자는 위임기관에서 비용을 부담하는 것이 당연
 - 지방교부세는 국가가 특혜적으로 부여하는 재원이 아니고 원래는 자주재원이어야 하는데, 국가가 대신하여 운영을 맡은 제도이며 자치사무가 늘어나면 교부제도 늘어나야 하는데 실제로는 고정적인 교부율을 정해서 운영(예를 들어 제주특별자치시는 별도 법률로 다른 자치단체보다 자치사무가 현저히 많은데 지방교부세의 증액 없이 사무만 넘겨주는 형편)
 - 위임사무의 경우에는 중앙정부 예산당국에서는 교부세 교부를 이유로 위임사무에 대한 별도의 비용부담을 하지 않고 여권발급 등 몇몇 위임사무의 경우에만 보조금이란 명목으로 비용을 지원하고 있음(법령에서 자치단체에 위임사무를 신설할 때 재정조치는 체계적인 검토절차가 없음)
 - 개정안은 제1항에서 지방정부가 자치사무 수행에 필요한 경비를 스스로 부담한다는 원칙을 규정하고 제3항에서 사무배분과 재정배분 간의 연계성을 확인하였지만, 교부세에 해당하는 재정조정을 제4항에서 별도로 규정하여 교부세의 성격을 자치사무 자원조달과 유리시키는 결과를 가져옴/즉 제1항 본문과 제3항 및 제4항은 서로 밀접한 관련을 맺는 내용인데 조문이 분산되어 다른 의미로 운영될 소지가 있음
 - 위임사무 비용 조달을 헌법에 규정한 것은 의미가 있지만 이 조항은 현재 지방재정법에 규정된 사항으로서 유명무실하게 운영되어 헌법시행 후 위임사무 재정지원에 대한 대대적 개선이 있어야 할 것임(개헌과정에서 예산당국의 의견을 들었는지 의문임)
 - 지방세징수에 관한 조례 제정 근거를 신설하였지만, 자치입법권과 비교하여 법률위 원칙만 규정하고 법률유보 원칙은 정하지 않아 해석상 논란의 소지가 큼
- ⇒ 지방재정에 대한 정확한 이해 없이 조문을 구성할 경우 오해가 발생하여 헌법의 취지를 제대로 구현하기 어렵게 됨

4. 기본권 법률유보 문제

○ 개정안 내용(예시)

- 제34조 ① 노동자는 자주적인 단결권과 단체교섭권을 가진다.
② 노동자는 노동조건 개선과 그 권익의 보호를 위하여 단체행동권을 가진다.
③ 현역 군인 등 법률로 정하는 공무원의 단결권, 단체교섭권과 단체행동권은 법률로 정하는 바에 따라 제한하거나 인정하지 않을 수 있다.

- ④ 법률로 정하는 주요 방위산업체에 종사하는 노동자의 단체행동권은 필요한 경우에만 법률로 정하는 바에 따라 제한하거나 인정하지 않을 수 있다.

제40조 ① 자유와 권리는 헌법에 열거되지 않은 이유로 경시되지 않는다.

- ② 모든 자유와 권리는 국가안전보장 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에만 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.

○ 현행 헌법 규정

제33조 ① 근로자는 근로조건의 향상을 위하여 자주적인 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다.

- ② 공무원인 근로자는 법률이 정하는 자에 한하여 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다.

- ③ 법률이 정하는 주요방위산업체에 종사하는 근로자의 단체행동권은 법률이 정하는 바에 의하여 이를 제한하거나 인정하지 아니할 수 있다.

제37조 ① 국민의 자유와 권리는 헌법에 열거되지 아니한 이유로 경시되지 아니한다.

- ② 국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.

○ 검토

- 현행헌법 개정 당시 법률유보에 관한 사항 잘못 반영
- 헌법 제37조의 일반적 법률유보는 헌법 제33조와 같은 개별적 법률유보가 있으면 적용될 수 없다는 것이 종전의 일반적 견해(헌법 제33조제1항에서 일반 국민 모두의 노동3권을 규정하고 제2항과 제3항에서 공무원과 방위산업체 근로자만 노동3권을 제한했는데 제37조에서 추가적으로 노동3권을 제한할 경우 제33조제2항과 제3항은 규정실익이 없어짐)
- 이러한 헌법의 법리에도 불구하고 법률의 입법단계에서는 방위산업체 보다는 노동관계법상 필수공익사업체의 노동3권 제한의 필요성이 더 크기 때문에 노동조합 및 노동관계조정법에서 필수공익사업체를 직권중재 대상으로 삼고 단체행동권의 행사를 금지
- 현재에서는 이러한 조항에 대하여 위헌결정을 내리지 않았지만 이는 헌법 제37조의 취지를 잘못 이해한 것
- ※ 현행헌법에서 방위산업체만을 제한대상으로 규정한 이유는 여야 모두 국가안보를 중시한다는 선거전략 때문이었음
- 개정안 제34조제4항도 같은 취지로 규정

⇒ 이러한 이론은 헌법에 대하여 학문적 이해가 깊은 사람도 잘 이해하기 어려운데 국

민들이 알기 쉽고 개정안 성안자들도 과오를 범하지 않으려면 좀 더 쉬운 규정방식을 마련해야 할 것임

○ 관련 현재 결정례

- 노동쟁의조정법 제31조 제47조에 대한 헌법소원[전원재판부 90헌바19, 1996.12.26.]에서는 공익사업체 쟁의행위 제한 규정에 대하여 논리적으로 설득력이 없는 이유를 들어 합헌 결정

[관련 사항] : 노동쟁의조정법에 관한 헌법소원[전원재판부 88헌마5, 1993.3.11]

- 현행헌법 제33조제2항은 종전규정에서 “공무원인 근로자는 법률로 인정된 자를 제외하고는 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가질 수 없다.”라고 하여 제한하는데 중점을 둔 것처럼 보인다는 어설픈 견해를 받아들여 “공무원인 근로자는 법률이 정하는 자에 한하여 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다.”로 수정한 것임
- 종전의 노동쟁의조정법에서는 공무원의 경우에 단체행동권만을 제한하였음
- 여기에 대하여 현재는 헌법의 규정태도가 달라졌다는 이유로 단체행동권만을 제한하는 것은 헌법 제33조제2항에 위배된다고 판시
- 그렇다면 단결권이나 단체교섭권을 인정하는 범위 자체를 축소하는 것은 합헌이라는 셈이 되어 입법자는 오히려 종전보다 공무원의 노동3권을 제한하는 방향으로 개정할 수 밖에 없는 셈이 됨

⇒ 이는 헌법 조문을 잘 만들어도 해석을 희한하게 하는 사람이 생겨날 수 있다는 것을 보여주며 헌법 제33조제2항의 표현을 수정한 행위 자체가 오해를 불러일으킨 셈이 되었음을 보여줌

6. 대통령 임기 조정과 동일 term 미 보장

○ 개정안

- 대통령 임기를 종전의 5년 단임에서 4년 1차 중임 허용(연임시에 한정)으로 변경 제74조 대통령의 임기는 4년으로 하되, 연이어 선출되는 경우에만 한 번 중임할 수 있다.
- 대통령과 국회의원의 임기를 동일 term으로 하려는 조항은 두지 않음

○ 종전 헌법(제3공화국 헌법)

제64조 ①대통령은 국민의 보통·평등·직접·비밀선거에 의하여 선출한다. 다만, 대통령이 궐위된 경우에 잔임 기간이 2년미만인 때에는 국회에서 선거한다.

②대통령으로 선거될 수 있는 자는 국회의원의 피선거권이 있고 선거일 현재 계속하여 5년이상 국내에 거주하고 40세에 달하여야 한다. 이 경우에 공무로 외국에 파견된 기간은 국내 거주기간으로 본다.

③대통령후보가 되려 하는 자는 소속정당의 추천을 받아야 한다.

④대통령선거에 관한 사항은 법률로 정한다.

제69조 ①대통령의 임기는 4년으로 한다.

②대통령이 궐위된 경우의 후임자는 전임자의 잔임기간 중 재임한다.

③대통령은 1차에 한하여 중임할 수 있다.

○ 검토

- 국회의원과 대통령의 임기를 반드시 동일 term으로 할 필요는 없음
- 그러나 과거 노무현 대통령 당시 4년 중임제 채택을 위한 원 포인트 개헌을 추진할 당시 명분은 현행 헌법 시행 20년을 맞아 국회의원과 대통령이 거의 같은 시기에 임기가 종료되므로 임기말 국면전환용이라는 오해를 받더라도 개헌을 해야 한다는 것이었고 이는 당연히 동일 term을 전제로 한 것이었음
- 이번 개헌논의에서도 대통령과 국회의원의 동일 term을 의식하였는데 국민의당 개헌안에서는 국회의원의 임기는 그대로 두고 새로 뽑힌 대통령의 임기를 3년으로 줄인다는 내용을 담고 있었음

부칙 제2조 이 헌법시행 전 선출된 대통령의 임기는 3년으로 한다.

- 이는 야당안도 동일 term을 염두에 두고 있었음을 나타내는데 다만 본칙에서 대통령 임기를 6년 단임으로 하여 완전한 동일 term은 아니었고 그래서인지 제3공화국과 같은 보궐선거시 임기특칙을 두지 않았음
 - 대통령제에서는 여소야대가 나타날 경우 국정수행 동력에 큰 차질이 생기므로 대통령과 국회의원을 비슷한 시기에 선출하게 함으로써 국민들이 의도적으로 여소야대를 만들려고 하지 않는 한 여당에 대해 안정의식을 줄 것을 기대하는 측면이 있음 (과거 3공화국 당시의 선거추이는 대선 직후 대통령 견제심리에서 야당을 지원하는 사례가 다수 발생하여 여소야대에 근접하는 결과 초래)
 - 대통령제의 원형인 미국에서는 국회의원과 대통령의 임기를 4년(대통령), 6년(상원 의원), 2년(하원의원)으로 규정하고 국회의원 선거를 대통령에 대한 중간평가적 성격으로 운영하며 이를 위하여 대통령이 궐위되면 보궐선거는 하지 않지만 부통령이 승계하여 잔임기간 중 재임하게 함
 - 어쨌든 대통령 임기변경시 동일 term의 문제는 국민들이 알아야 할 사항이고 개헌 쟁점이 될 사항인데도 이번 개헌안은 그러한 점에 대한 설명이 없었음
- ※ 부칙 제3조에서는 현임 대통령에 대한 중임 불허를 규정하면서 임기만료일을 못박았는데, 이는 일각에서 대통령 임기를 3년으로 해석해야 한다는 허무맹랑한 주장을 한데 대한 반응으로 보여지지만 그런 규정이 없어도 당연히 현행헌법에서 주어진 5년임기는 보장되는 것이므로 사족에 해당

⇒ 알기 쉬운 헌법의 측면에서 볼 때 이처럼 중요한 사항에 대하여 국민들이 헌법조문만 보고 이해하기 어려우므로 제안자 측에서도 당연히 이에 대한 설명을 곁들여야

했고, 찬반논란을 거쳐야 할 사항으로 볼 수 있음

7. 헌법과 운영현실의 괴리 미반영

○ 대통령령과 총리령 부령의 발령요건 불일치 문제 미해소

- 대통령령은 “법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하는 데 필요한 사항에 관하여 대통령령을 발할 수 있다”라고 규정(안 제79조)
- 여기에서 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항은 위임입법의 본질에서 벗어날 수 있어 삭제도 검토했어야 함
- 총리령과 부령의 경우는 “소관사무에 관하여 법률이나 대통령령의 위임 또는 직권으로 총리령 또는 부령을 발할 수 있다”라고 규정(안 제99조)
- “위임 또는 직권으로”라는 표현은 “위임에 따르거나 직권으로”라는 표현이 어법상 적정
- 그 보다 총리령과 부령의 경우 대통령령처럼 위임입법의 한계가 분명히 드러나 있지 아니한데 총리령과 부령은 대령보다 하위규범이므로 더욱 엄격히 규정해야 함

○ 행정각부 외에 각종 중앙행정기관의 성격을 지닌 위원회 규정 미비

- 현재 공정거래위원회를 비롯한 독립규제위원회가 중앙행정기관으로 다수 설치
- 이들은 국무회의의 구성원이 되며(신분은 배석이지만 실제로는 국무위원과 마찬가지로) 행정각부와 대등한 지위에서 일정한 행정사무를 분장받고 있음
- 그러나 이들 위원회 소관 법령의 경우에는 부령에 해당하는 것이 없어 위원회 규칙으로 정하여 쓰고 있는데 위원회 규칙과 부령의 위계가 모호
- 임명절차도 행정각부의 장과 같은 구체적인 조항이 없음

○ 총리령과 부령의 위계 방치

- 현재 총리령은 처에 해당하는 기관(이는 과거 총리 직속으로서 총리의 행정각부 통할권을 분장하였으나 현재는 부가 더 높은 기관으로 오해하여 대부분이 없어지고 극소수만 남음/식약처 등 부와 청의 중간에 해당하는 기관 정도로 인식/기관장도 차관급으로 하는 경우가 많음)의 시행규칙에 해당하는 사항을 규정하는 규범형식으로서 부령과 같은 것으로 인식되고 있음
- 처 등 총리직속기관은 처령을 발령하지 못한다고 하여 부령 대신 총리령을 발령
- 개정안은 총리의 위상을 강화하였다는데 대통령의 명을 받는다는 당연한 문구를 삭제하는 것보다는 총리령이라는 통할권 행사 수단을 부령보다 높은 것으로 헌법에 명시했어야 함

○ 국무총리 행정통할권의 구체적 내용 보완 미비

- 국무총리는 현행 헌법상 독자적인 사무를 분장받지 않고 행정각부에 대한 통할권만 행사하는 것으로 인식
- 그러나 융합행정이 늘어남에 따라 국무총리가 직접 관할하는 업무도 대두될 조짐

(대표적인 것이 저탄소 녹색성장 업무)을 보이며 총리실 소관 법률도 늘어나고 있음
- 헌법에서 국무총리가 필요하면 융합행정을 직접 수행할 수 있는 근거를 마련하는 방안도 검토했어야 함

○ 대법원과 헌법재판소간 헌법재판권 다툼 문제 미해결

- 현재 대법원은 위헌 위법 명령 규칙심사권을, 헌재는 위헌법률심사권을 분장
- 그런데 대법원의 심사권은 재판이 전제되어야 하므로 규범 자체에 대한 통제권 행사는 불가능한 반면 헌재는 헌법소원의 형식으로 재판의 전제 없이도 규범통제 가능
- 헌재는 명령 규칙에 대하여도 헌법소원의 형식으로 위헌심사권 행사/하나의 권한을 2 기관이 나누어 행사할 경우 서로 다른 결론을 내릴 수도 있는 등 심각한 문제 야기 가능)
- 재판에 대하여는 헌재가 헌법소원으로 다룰 수 없게 하였지만, 대법원이 합헌으로 인정하여 내린 최종심에 대하여 헌법소원이 제기되고 여기에서 위헌결정이 나면 대법원은 종전의 결론을 반복해야 하는 문제 발생(실제 대법원은 재판에 관한 한 자신이 최종심임을 들어 헌재 결론을 무시함으로써 국민들의 권리는 미해결상태로 방치 됨)
- 대법원과 헌재의 관할다툼이 있는 사항과 서로 다른 결론이 날 수 있는 구조를 해결할 방안을 모색했어야 함

8. 기타 표현 및 용어 문제 등

○ 용어의 변경 등

- 기본권에서 국민을 사람으로 일부 변경 : 선거권의 경우는 국민으로 유지(지방선거의 경우는 외국인의 권리도 인정하고 있는 것을 고려할 때 재고 여지)
- 인간으로서의 권리와 국민으로서의 권리의 구분은 상대적인 경우가 많은데 획일적으로 헌법에서 구분함은 위험
- 근로를 노동으로 변경 : 같은 논리라면 초등학교라는 용어에서도 국민이란 용어를 황국신민이란 의미라 하여 교체하였는데 헌법에 국민이란 용어는 그대로 사용해도 되는지

○ 표현의 불통일

- 민주적 기본질서(안 제8조제4항)과 자유민주적 기본질서(안 전문 및 제4조)의 혼용 문제 : 이념적 갈등이 첨예한 사항이므로 검토 후 결론을 내렸어야 할 사항인데 방임)
- 기본권에서 “자유를 가진다” “자유는 보장된다” “자유를 침해받지 않는다” 혼용
- 사회적 약자층인 어린이 청소년, 노인, 장애인 등의 권익 보장 표현의 상이 : 어린이와 청소년은 독립적 인격주체/노인은 존엄한 삶/장애인은 존엄하고 자립적인 삶을 누리면 모든 영역에서 동등한 기회를 가지고 참여할 권리

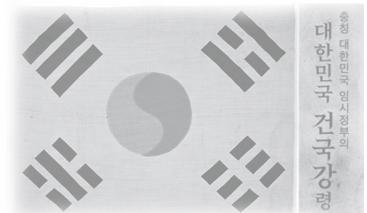
○ 기타

- 국회의 의석은 투표자의 의사에 비례하여 배분하여야 한다(안 제44조제3항) : 선거

구 획정에서 인구편차 문제/비례대표제 내지 중대선거구제 도입 문제 등 많은 합의 내포

- 가부동수일 때에는 부결된 것으로 본다(안 제55조제2항)
- 국무위원은 ----국무회의의 구성원으로서 국정을 심의한다(안 제94조제2항)과 국무회의는 대통령 국무총리와 15명 이상 30명 이하의 국무위원으로 구성한다(안 제95조제2항)의 표현 중복
- 국무회의 심의사항에서 국립대학교 총장은 제외할 필요(안 제96조제17호)
- 정부의 법률안 제안권을 국회의원 10명 이상의 동의를 얻게 한 것 : 국회의원 동의는 다분히 가식적(어차피 국회에서 심의하는데/서로 동의하려 할 경우 대책 미비)
- 지방자치와 관련된 법률안에 대하여 국회의장이 지방정부에 통보하여 의견을 제시하게 한 것 : 정부제안의 경우는 정부가 했을 것/제시된 의견은 참고사항인지
- 예산은 예산법률로 확정(안 제58조) : 예산도 법률로 확정한다면 재의요구도 할 수 있는지(법률안 제안권과 예산안 제출권은 명문으로 규정한 반면 재의요구권은 불명확/비목신설 등 동의권과 관련하여 법률보다 정부의 견제가 더 심해지는 것인지)
- 과학기술 발전에 대한 관심 저조
- 통일에 대한 관심도 저조
- 이중배상금지 삭제 및 재산권보장 법정주의 존치도 문제

MEMO



총칭 시기 임시정부는 좌우 합작으로 구성된 정부이며, 건국강령은 이념 대립을 넘어선 민족 통합 정신이 담겨있는 귀중한 헌법 문서입니다.

1. 대한민국 임시헌장의 요지

가. 사회국가주의

정 강 : 민족평등 국가평등 인류평등의 대의를 선전함.

나. 민주주의

제1조 대한민국은 민주공화제로 함

2. 사회국가주의

가. 자유주의

자유주의는 개인거래에 의한 시장에서의 자유를 최대한으로 보장하고, 국가의 공동체적 분배질서는 가능한 한 배제하는 질서이다.

모든 인간은 각자가 주체이고, 본래 “이성적 존재”로서 태어났으므로, 외부적 간섭 없이 자유롭게 놓아둘 때 자신의 삶을 행복하게 마음껏 펼칠 수 있다. 따라서 개개인들의 자유거래를 최대한 존중하면 정의로운 사회를 이룰 수 있다는 것이었다. 인간은 합리적이므로, 각자가 자기 자신의 이익을 추구하게 되면 사회적으로도 최적의 상태를 형성하게 된다는 것이다. 합리적인 개인은 거래에서도 합리적인 결정을 할 것이므로, 그 개개 의사결정의 총합체로서의 ‘보이지 않는 손(an invisible hand)’, 즉 시장의 가격은 사회의 최적분배를 완성하게 된다는 것이다. 개개인들이 사회적 이익을 증진시키려고 의도하지 않더라도, 효과적으로 사회최적화를 증진시키게 된다는 것이다. 개인거래가 행해지는 시장은 분배의 이상을 실현되는 곳이다. 시장에서 모든 개인은 주체적으로 각자 ‘자유’를 갖고 거래에 참여할 수 있으므로, 모두 ‘기회의 평등’을 누리고 있다. 따라서 근대국가는 자유와 평등이 실현된 사회라고 설명된다.

자유주의는 바람직한 질서, 합리적인 질서, 최상의 질서라고 착각하기 쉽다. 국민주권주의, 자유주의에 기초하여 개개 인간을 최대한 존중하는 질서라고 설명되기 때문이다.

그러나 자유주의를 채택하였던 근대국가의 역사는 자유주의가 극히 불공정한 질서임을 보여주었다. 미국 극작가 유진 오닐은 1912년 미국 - 당시 미국은 자유주의질서를 바탕으로 카네기(Andrew Carnegie), 록펠러(John Davison Rockefeller), 모건

(John Pierpont Morgan) 등 대재벌들이 세계 최고의 경제를 이끌고 있던 시절이었다. - 을 배경으로 썼던 작품에서 서민, 노동자의 삶을 다음과 같이 표현하고 있다. “우리 어머니는 나랑 나보다 몇 살 위였던 누나랑 어린 동생 둘, 이렇게 올망졸망한 자식 넷을 데리고 낫선 땅에서 살아야 했지. 형 둘은 이미 타지로 떠났고 우리를 도울 형편이 못 됐어. 자기들 입에 풀칠하기도 어려웠으니까. 그런 가난에 낭만이 어딴지. 헛간 같은 집에서 두 번이나 쫓겨났다. 어머니의 몇 가지되지도 않는 가구들이 길바닥에 내팽개쳐지고 어머니와 누이들은 서럽게 울었지. 난 그래도 집안의 가장이라고 눈물을 보이지 않으려고 애썼지만 울지 않을 수가 없더구나. 겨우 열 살이었으니까! 그 뒤로 학교도 못 다녔다. 기계 공장에서 하루 열두 시간씩 일하면서 서류철 만드는 걸 배웠지. 천장이 새서 빗물이 똑똑 떨어지는 더러운 헛간 같은 데서, 여름에는 찌는 듯이 덥고 겨울에는 난로도 안 때서 손이 곱고, 빛 드는 데라곤 지저분한 작은 창 두 개뿐이라 흐린 날에는 서류철이 안 보이어서 얼굴이 서류철에 닿을 정도로 잔뜩 구부리고 일을 했지! 그렇게 일해서 내가 얼마를 받았는지 알아? 주급 50센트였어. 사실이다. 주급 50센트! 불쌍하신 어머니는 낮에 미국 사람들 집에 가서 빨래랑 청소를 하고, 누나는 재봉일을 하고, 어린 동생들은 집을 봤지. 그렇게 헐벗고 굶주리며 살았다. 그러다 어느 추수감사절에, 아니면 크리스마스 때였던가, 어머니가 빨래를 해주던 미국 사람 집에서 명절이라고 1달러를 더 줬는데, 어머니 집 돌아오는 길에 그 돈으로 몽땅 먹을 걸 사셨지. 그때 어머니가 우리를 부둥켜안고 키스를 하시며 피곤에 지친 얼굴에 기쁨의 눈물을 흘리며 하시던 말씀이 아직도 생각나. “이렇게 고마울 데가! 우리 식구가 생전 처음 배불리 먹어보겠구나!”¹⁾ 당시 의식주, 교육, 노동 등 서민들의 삶을 그대로 보여주고 있다.

자유주의의 모순은 자본가와 지주가 ‘토지’와 ‘자본’으로 대표되는 생산수단(재산권) 대부분을 독점하고 있다는 데 있다. 독점시장에서 공정한 거래가 이루어질 수 없다는 것은 이론(異論)의 여지가 없는 경제학 상식이다. 근대국가의 꿈으로 제시된 ‘사회최적화’는 시장이 완전경쟁의 형태를 갖출 때에만 가능할 것인데, 현실에서의 시장 대부분은 독점시장이거나 과점시장이었다.

독과점시장에서 대등한 거래는 존재할 수 없다. 자신의 몸과 정신, 그리고 가재도구 몇 가지만을 가지고 있었던 서민대중, 노동자, 농민들은 부동산, 동산, 자본 대부분을 독점하고 있던 자본가와 지주들과의 거래에서 대등할 수 없었다. 중세 봉건사회에서 농노들이 봉건영주와 소작계약을 체결할 때 대등할 수 없었던 것과 비슷한 처지이었다. 인간은 열흘을 굶으면 죽을 수밖에 없는 인간적 한계 속에서 살아간다. 서민대중, 노동자, 농민은 자신과 가족을 굶겨죽이지 않으려면 불공정한 계약에 도장을 찍을 수밖에 없다.

개인의 자유거래가 초래한 사회적 결과는 **사회의 양극화**이었다. 모든 사람들이 희망을 갖고 사회 분업에 참여하였으나, 자본가와 지주만 풍요로운 삶을 누릴 수 있었고, 노동자, 농민 등 대부분 서민들은 생계를 겨우 꾸릴 수 있는 수준의 생활 - 그들이 죽으면 분업에 참여할 사람들이 사라지므로, 그들은 살아있어야 했다 - 을 영위했다. **헨리 조지**는 ‘진보와 빈곤’라는 의미심장한 제목을 붙인 책에서 다음과 같이 쓰고 있다. ‘1800년대에 들어 생산력이 엄청나게 증가했고 또 지금도 가속적으로 증가하고 있으

1) “Eugene Gladston O’Neil, 민승남 역, 밤으로서의 긴 여로(Long Day’s Journey into Night, 1939), 2005, 182, 183.

나 극심한 빈곤을 퇴치하거나 고통 받는 노동자의 짐을 덜어주는 경향은 보이지 않았다. 오히려 빈부격차를 더 심하게 하고 생존경쟁을 더 치열하게 만들고 있다. 꼬리를 이은 발명의 덕으로 인류는 한 세기 전에는 꿈에도 꾸지 못한 힘을 갖게 되었지만, 고도의 노동절약적 기계 장치를 갖춘 공장에서 어린이들이 일에 시달리고 있다. ²⁾칼 마르크스는 다음과 같이 표현하였다 : “화폐소유자는 자본가로서 앞장서 걸어가고, 노동력의 소유자는 그의 노동자로서 그 뒤를 따라간다. 전자는 거만하게 미소를 띠우고 사업에 착수할 열의에 차 바빠 걸어가고, 후자는 자기 자신의 가족을 시장에 팔아버렸으므로 이제는 무두질만을 기다리는 사람처럼 겁에 질려 주춤주춤 걸어가고 있다.” ³⁾

나. 사회국가주의

우리 대한국민은 사회국가주의에 의할 것을 천명하고 있다. 헌법재판소 판례의 표현을 그대로 인용하여 설명하면 다음과 같다 : “헌법 제119조는 제1항에서 대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다고 규정하여 사유재산제도, 사적 자치의 원칙, 과실책임의 원칙을 기초로 하는 자유시장 경제질서를 기본으로 하고 있음을 선언하면서, 한편 그 제2항에서 국가는 ... 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다고 규정하고, 헌법 제34조는 모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다(제1항), 신체장애자 및 질병·노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다(제5항)고 규정하여 사회국가원리를 수용하고 있다.”⁴⁾

사회국가주의는 ‘자유주의’를 원칙적인 질서로 하면서, 자유주의에서 발생하는 사회적 모순에 대하여 ‘민주주의’에 따라 결정된 국가공동체적 공권력이 그 문제를 해결하여 일부가 아닌 국민 전체가 모두 행복한 삶을 향유할 수 있도록 하겠다는 국가질서이다. ⁵⁾ 자유주의를 기초로 하고 있지만, 사회의 모순적 현상에 대하여 방관적인 국가가 아니라 경제·사회·문화의 모든 영역에서 정의로운 사회질서의 형성을 위하여 사회현상에 관여하고 간섭하고 분배하고 조정하는 국가이며, 궁극적으로는 국민 각자가 실제로 자유를 행사할 수 있는 그 실질적 조건을 마련해 줄 의무가 있는 국가이다. ⁶⁾

사회국가주의는 자유주의만의 질서도 아니며, 민주주의만의 질서도 아니다. 사회국가주의는 자유주의와 민주주의가 조화를 이룬 질서(자유주의 + 민주주의 = 자유민주주의가 아님)이다. 자유주의적 개인주의를 기초로 하면서, 민주적 공동체주의에 의하여 ‘국민 전체’의 삶을 균등하게 향상시키겠다는 주의이다. 사회국가주의는 독일, 스칸디나비아 국가들 기타 유럽의 사회복지국가들이 채택하고 있는 국가질서이다.

우리 헌법이 전문에서 명시하고 있는 3·1운동의 정신도 사회국가주의에 기초한 것이었다. 3·1운동으로 건립된 대한민국임시정부가 1919. 4. 11. 공포한 첫 헌법에는 “대

2) Henry George, 김운상 역, 빈보와 빈곤(Progress and Poverty, 1879), 2017, 31.

3) Karl Marx, 김수행 역, 자본론 1(상)(Das Kapital - Kritik der politischen Oekonomie -(1867)), 비봉출판사, 1989, 222, 223쪽.

4) 헌법재판소 1998. 5. 28. 96헌가4 결정 등.

5) 헌법재판소 1998. 5. 28. 96헌가4 결정 등.

6) 헌법재판소 2002.12.18. 2002헌마52 결정 등.

한민국의 인민은 남녀, 귀천 및 빈부의 계급이 없고 일체 평등하다”라고 선언하고 있다.⁷⁾

사회국가주의는 우리 대한국민이 헌법을 처음 제정할 때부터 채택하였던 기본질서이다. 제헌헌법은 현행 헌법보다 더 강력하게 사회국가주의를 구현하고자 하였다. 전문에서는 “민주주의 제제도를 수립하여 …… 국민생활의 균등한 향상을 기하고”라고 선언하였고, 경제질서조항에서는 “대한민국의 경제질서는 모든 국민에게 생활의 기본적 수요를 충족할 수 있게 하는 사회정의의 실현과 균형 있는 국민경제의 발전을 기함을 기본으로 삼는다. 각인의 경제상 자유는 이 한계 내에서 보장된다.”라고 규정하였고, 노동시장에 대하여는 “영리를 목적으로 하는 사기업에 있어서는 근로자는 법률의 정하는 바에 의하여 이익의 분배에 균점할 권리가 있다.”라고 하여 노동자의 이익 분배균점권을 헌법에 명문화하였다.

우리 대한민국은 제헌당시부터 지금까지 사회국가주의 내지 사회복지국가 질서를 국가의 기본질서로 채택하고 있다. 이 이념에 따라 대한국민은, 국가권력이 일부 재벌 대기업이나 특정 세력과 유착하여 국민 전체의 삶을 저버릴 때마다, 1960년 4·19민주혁명뿐만 아니라, 1980년 광주민주화운동, 1987년 6월 항쟁 및 2017년 촛불 대통령 탄핵에서도 국민의 뜻을 저버린 정치권력을 무너뜨리거나 항복을 받아내는 역사를 이어나가고 있는 것이다.

요약컨대, 사회국가주의의 열개는 첫째, 자유주의 질서를 원칙으로 한다. 둘째, 자유주의의 모순을 국가공권력을 통해서 해결한다. 셋째, 국가공권력은 민주주의에 따라 행사된다는 것으로 이해될 수 있다.

3. 민주주의

가. 민주주의

우리 헌법질서에서 국가가 사회국가주의적 과제를 수행한다는 것은 국가가 공동체의 이름으로 자유주의질서에 얼마나 어떻게 개입하고 조정할 것인가를 결정하여 시행한다는 것을 의미한다. 헌법이 그 개입과 조정의 정도를 직접 규정하기도 하지만, 많은 경우 헌법은 국가권력으로 하여금 시대와 상황에 따라서 적절한 형태의 규제와 조정을 행할 수 있도록 위임하는 것이 일반적이다. 따라서 사회국가주의에서는 국가가 제대로 자신의 역할을 수행하는지 여부에 따라 정의로운 분배가 실현되기도 하고, 아닐 수도 있게 된다.

우리 헌법이 국가 권력행사가 제대로 행사될 수 있도록 채택한 국가권력 행사방법은 민주주의 방식이다. 군주적, 귀족적 방식이 아니다. 특정한 국민이나 특정한 계층이 국가권력을 행사할 경우 국가권력이 전체 국민의 삶을 해칠 수 있다는 점을 잘 인식하고 있다. 민주주의 방식에 따라, 모든 국민은 주권자로서, 국가권력의 주체가 되어 민주절차에 따라 국가의사를 결정하게 된다. 민주주의는 국가권력이 국민 전체의 뜻에

7) “Eugene Gladston O’Neil, 민승남 역, 밤으로서의 긴 여로(Long Day’s Journey into Night, 1939), 2005, 182, 183.

어긋남 없이 행사되도록 보장하기 위한 우리 헌법이 채택한 기본질서이다.

민주주의를 구체적으로 구현하는 방식에는 두 가지가 있다. 하나는 국민이 직접 국가 의사를 결정하는 직접민주제이고, 다른 하나는 국민이 대표자를 선출하여 그들로 하여금 국가권력을 대신 행사하도록 하는 간접민주제이다.

우리 헌법은 간접민주제를 원칙적인 것으로 정하고 있다. 5,000만 국민이 수시로 국가권력을 직접 행사할 수 없다는 현실적 한계를 받아들이고 있는 것이다. 그러나 간접민주제는 단점을 가지고 있다. 대표자의 의사가 언제나 국민 전체 의사에 부합하는 것은 아니라는 점, 대표자가 자칫 국민 전체가 아닌 자신 또는 일부 국민을 위해서 국가권력을 남용할 위험성이 상존한다는 점이다. 따라서 간접민주제에서는 주권자 국민이 대표자에 대하여 항상 경계의 끈을 놓지 않아야 하는 부담을 갖게 된다. 이에 간접민주제를 제도화할 때, 국가권력이 전체 국민의 의사에 따라 행사될 수 있도록 다음과 같은 사항에 세심한 주의를 기울이게 된다.

첫째(대표자 선출·임명), 대표자의 선출·임명과정에서 일부가 아니라 전체 국민의 의사에 따라 대표자가 선출·임명될 수 있도록 하고, 둘째(공무원 책임), 대표자가 국가의사를 결정할 때, 일부 ‘가진 국민’이나 상급공무원의 눈치를 보는 것이 아니라, 전체 국민에 대하여 책임지는 의무 아래에서 권한을 행사하도록 하고, 셋째(권력분립), 민주주의에서는 군주국가와는 달리 1인의 대표자가 국가권력을 독점할 필요성이 없으므로 복수의 대표자들이 국가권력을 나눠서 행사하게 되는데, 이들의 권한 분배를 합리화하여 특정 대표자가 제왕적이 되거나, 국가권력이 왜곡되는 현상을 방지하도록 하고, 넷째(국민참여), 사회변동에 따라 변하는 국민의 의사를 대표자들이 지속적으로 반영할 수 있는 국민참여절차를 마련하고 있다.

마지막으로 간접민주제의 한계를 극복하는 방법은 다섯째(직접민주제) 직접민주제이다. 간접민주제에 의한 국가권력행사가 국민 전체의 의사에 반하거나 충분히 반영하지 못할 경우, 국민들 자신이 국가권력을 직접 행사하는 방식이다. 국민발안제, 국민투표제, 국민소환제 등 직접민주제는 원래 간접민주제를 보완하는 제도로 이해되고 있었다. 그러나 오늘날 정보통신기술의 발달을 고려하면, 직접민주제는 간접민주제의 보완 역할을 넘어서서 주권자 국민이 국정운영의 주체로 적극적으로 활동할 수 있는 제도로 변모할 것으로 예상된다.

나. 특히, 직접민주주의

현행 헌법은 국민이 법의 제·개정 및 폐지에 “직접” 관여할 수 있는 제도를 철저히 차단하고 있다. 국민의 입장에서 볼 때, 법의 제·개정 전부가 ‘간접’적으로 체계화되어 있다. 법률의 제·개정은 국회를, 법률의 실효는 헌법재판소를, 대통령령과 부령의 제·개정은 대통령이나 장관을, 대통령령과 부령의 실효는 법원(최종적으로 대법원)을 통해야 한다. 헌법개정의 경우에도 국민이 확정투표권을 가지고는 있지만, 직접 발안을 할 수 없으므로 그 실질이 ‘간접적’이긴 법률, 명령·규칙과 마찬가지로이다.

현행 헌법에는 헌법개정 국민투표제도와 대통령이 부의한 국민투표제도를 규정하고

있다. 그러나 이들 두 제도는 주권자 국민을 피동적 지위 내지 들러리 지위에 머물게 하고 있다. 대통령부의 국민투표제도의 경우, 대통령이 국민투표에 부의하지 아니하는 한, 국민은 국민투표의 기회를 얻을 수 없다. 많은 경우, 대통령은 위 국민투표제도를 자신의 정치생명 연장 수단으로 이용할 것이다. 이 경우 국민들은 정치인들에게 이 용당하는 처지에 놓이게 될 뿐이다.

헌법개정 국민투표제도에서도 사정은 크게 좋아 보이지 않는다. 외관상으로는 국민들이 국민투표를 통하여 헌법개정에 대한 최종적인 결정권을 행사하는 것처럼 보인다. 그러나 헌법개정 국민투표가 실시되기 위해서는 그 이전에 국회 재적의원 3분의2 이상의 찬성 의결이 선행되어야 한다. 이는 국회에서의 논의가 실질적인 의사결정과 정임을 말해준다. 국민들은 국회에서 끝난 논의를 단지 승인하는 수준에서 국민투표를 실시하게 될 뿐이다. 국민들 스스로가 헌법개정의 내용에 관하여 비판·토론하고 그에 따라 국민들의 개헌여부를 실질적으로 결정하는 과정으로 평가되지는 않는다.

법의 제.개정에서 국민이 '간접적 지위'에 머물러 있다는 것은, 만일 이들 국가기관이 국민의 뜻을 따르지 않을 경우, 국민은 강 건너 불 보듯 속수무책일 수밖에 없다는 것을 의미한다. 국민이 주권을 가지고 있다고 하더라도, 현실에서는 그 실질적 지위를 '국가기관 구성원'들에게 빼앗긴 모양새이다. 어떤 지배세력이 국가기관을 점령하게 되면, 국민들은 집주인이 집에서 내쫓긴 신세로 전락하는 형국이다.

일상에 바쁜 국민이 일일이 모든 법률, 명령·규칙의 제·개정 및 폐지에 참여할 필요는 없지만, 중요한 사안에 관하여는 '국민 자신이 직접 나서서 스스로' 결정할 수 있는 권한은 유보하고 있어야 한다. 국민이 실질적으로 운영할 수 있는 직접민주제가 도입될 필요성이 절실한 이유이다.

직접민주제를 강화하는 문제와 관련하여 직접민주제가 가지는 권력분립적 중요성을 보다 깊게 이해할 필요가 있다. 첫째, 직접민주제는 간접민주제에서 대표자들에게 위임되었던 국가권력을 일부 회수하여 주권자 국민이 직접 국가권력을 행사한다는 점에서 간접민주제와 직접민주제 사이의 권력분립적 의미를 가진다. 둘째, 현행 헌법 아래에서 국민들을 대변하는 기관은 국가기관과 정당에 한정되어 있다. 시민단체 내지 이익단체는 이들 기관을 거쳐서 국민의 의사를 전달해야 한다. 그러나 직접민주제적 정치과정은 정치과정의 참여자를 국가공무원, 정당 등 기존 정치기구를 넘어서게 한다. 국민이 직접 발안하고, 여론 형성하고, 안건을 비판·토론하고, 투표함은 물론이다. 이 과정에 기존의 정치기구인 정당이 관여할 수 있음도 물론이다. 더 나아가 종전에는 정치과정의 외곽에 머물러 있던 시민단체 내지 이익단체가 직접민주제적 정치과정에 직접 참여할 수 있다. 현행 헌법에서는 시민단체 내지 이익단체가 국가공무원이나 정당 등 기존 정치기구에 종속되어 있었으나, 직접민주제가 도입되면 시민단체나 이익단체가 새로운 형태의 정치권력을 획득하게 된다. 이러한 점에서 직접민주제는 기존 정치기구와 시민단체 내지 이익단체 사이의 권력분립적 의미를 또한 갖고 있다.

국민이 법의 제.개정에 직접 관여하는 직접민주제를 도입한다고 생각하면, 으레 그 방식이 복잡할 것으로 상상한다. 그 상상은 누군가 심어놓은 고정관념이고 편견이다. 법의 종류와 형태가 수없이 다양할 수 있지만, 다행스러운 것은 법이 헌법-법률-명령·규칙-조례·규칙으로 상하관계를 이루고 있다는 점이다. 국민이 이들 법 모두에 관

여할 필요는 없다. 국민은 주권자로서 **상위에 있는 ‘헌법’과 ‘법률’**의 제.개정¹⁾에 관여할 수 있으면, 충분하다. 그 이하의 법이 불합리할 경우, ‘법률’을 제.개정하는 방법으로 해결할 수 있기 때문이다. 그리고 국민이 법의 제.개정²⁾에 주체적으로 관여할 수 있는 방법도 간단하다. 두 가지가 확보되면 된다. 하나는 법률안과 헌법개정안을 ‘발안’할 수 있는 것이고, 또 하나는 그것을 ‘결정’할 수 있는 것이다. 법의 제.개정³⁾에 관한 직접 민주제는 다음과 같이 정리될 수 있다. 헌법개정에 대하여 국민이 직접 발안할 수 있고, 국민투표로 그것을 확정할 수 있도록 하는 것, 법률의 제.개정⁴⁾에 대하여 국민이 직접 발안할 수 있고, 국민투표로 그것을 확정할 수 있도록 하는 것이다.

우리나라는 IT기술이 세계 최고이라고 자랑하고 있고, 실제로 모든 국민이 인터넷과 모바일 세상 속에서 살고 있다. 이러한 기술이 국민투표제도의 운용을 안전하고 편리하게 정비하는데 도움을 줄 수 있음은 물론이다. 이러한 세상에서 주권자 국민들을 법 제.개정에서 소외시키는 것은 결코 바람직하다고 볼 수 없다.

실제로 국민투표가 활성화된 나라도 있다. 스위스이다. 스위스 사람들은 국민투표가 생활화되어 있다. 스위스 사람들은 1년에 4번, 3개월마다 국민투표를 실시한다. 투표하는 방법도 다양하게 제도화되어 있다. 우편으로 투표하는 방법, 직접 투표소에 가서 투표하는 방법, 그리고 최근에는 인터넷으로 투표하는 방법도 이용되고 있다.

스위스 국민투표제도가 좋다는 논의가 제기되면, 바로 반박이 제기된다. 스위스는 인구가 800만에 불과하기 때문에 가능하다는 것이다. 최근 2016년 6월 영국에서는 영국이 유럽 연합(EU)를 탈퇴할 것인지 여부를 놓고 국민투표가 실시되었다. 영국 국민은 6천700만 명이다. 우리나라 5천만 국민보다 훨씬 많았음에도 불구하고, 이들이 국민투표를 실시하는데 아무런 문제가 없었다. 인구가 많아서 국민투표제도가 불가능하다는 변명은 더 이상 통할 수 없다.

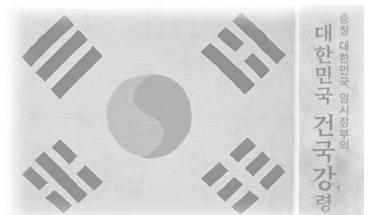
법의 제.개정에서 국민을 배제하고 있는 현행 제도를 그대로 유지할 때 가장 혜택을 보는 사람은 현재의 국회의원들, 현재의 정치인들이다. 현행 제도 속에서 독점하고 있는 법의 제.개정 권력을 국민에게 되돌려줄 경우, 이들은 국가권력을 국민과 나눠가져야 하고, 국민과 경쟁을 해야 하는 어려움 속에 들어가게 된다. 현재의 국회의원, 정치인들이 국민투표제도를 제도화하지 않을 것은 자명하다. 주권자 국민을 위해서 마땅히 해야 될 일임에도 불구하고, 하지 않는 것은, 그 명분이 어떠한, 국민으로부터 빼앗은 주권적 지위를 놓치지 않겠다는 욕심이고, 국민을 무시하겠다는 생각이다.

안타까운 것은, 현행 헌법이 현재의 국회의원들, 정치인들에게 유리하게 기울고 있다는 점이다. 현재의 국회의원들, 정치인들이 스스로 ‘국민투표제도’를 제도화하지 않는 한, 국민투표제도가 도입될 수 없도록 규정되어 있다. 위에서 설명했듯이, 현행 헌법은 법 제.개정의 모든 권한을 국회의원, 정치인들에게 맡겨놓은 상태이기 때문이다. 그렇다고 헌법개정을 위해서 혁명을 할 필요까지는 없다고 본다. 치러야 할 대가가 너무 크다고 생각한다. 우리 국민이 헤쳐 나갈 방법이 전혀 없는 것은 아니기 때문이다. 직접민주제의 도입을 반대하는 국회의원, 정치인들을 선거를 통해서 조용히 몰아내면 된다. 국회의원, 정치인을 하겠다는 사람은 많다. 국민은 선택권을 가지고 있다. 직접민주제를 채택하겠다고 하는 후보자를 선택하면 된다. 자신의 권력을 국민에게 내어놓겠다는 생각을 가지고 있다면, 국민을 위한 정치를 할 만한 사람으로 인정할 수 있

다. 그리고 그 약속을 지키는지 살펴보면 된다. 약속을 지키지 않을 경우, 다음 선거에서 다른 사람을 선택하면 된다.

원래 법은 주권자 나의 것이다. 그 주권적 지위를 허물어뜨리고 있는 현행 제도가 국민들로 하여금 법이 필요 없는 것으로 생각하도록 만들고 있을 뿐이다. 법은 다시 주권자의 것이 되어야 한다. 그리고 그렇게 될 수 있다고 본다. 법 없이 살겠다는 생각으로 살아가는 것보다는 내가 만들 수 있고, 실제로 만든 법 속에서 살아가는 것이 훨씬 더 바람직할 것임은 자명하다. 적어도 다음 세대를 위해서라도 그것이 필요하다.

MEMO



충청 시기 임시정부는 좌우 합작으로 구성된 정부이며, 건국강령은 이념 대립을 넘어선 민족 통합 정신이 담겨있는 귀중한 헌법 문서입니다.

임시정부의 숙원, 민주적 사회국가 건설, 직접민주주의연대로 완성하자

대한민국임시정부 100주년 기념,
임시헌장-건국강령 다시 세우기 제안문

[대한민국 임시헌장]

정 강 1. 민족평등 국가평등 인류평등의 대의를 선전함.

지금부터 101년전 4월 11일 대한민국 국민은 대한민국임시정부 임시헌장을 제정하면서 <정강>에 ‘민족평등, 국가평등, 인류평등의 대의를 선전함’을 건국의 이념으로 명시하였다.

헌법에 인류 평등을 뒤로 보내 -민족평등과 국가평등을 인류평등과 함께 내세운 전례가 없다.

<미국> 제 1조 미국은 어떠한 귀족의 칭호도 수여하지 않는다.

<프랑스> 제 1조 --- 프랑스는 모든 시민들이 법 앞에서 출신, 인종, 혹은 종교에 대한 구분없이 평등함을 보장한다

<독일> 제 3조 모든 인간은 법 앞에 평등하다.

서구 선진국 중 독일을 제외한 대부분의 나라는 자국의 국민이 법 앞에 평등권을 보장 받는다고 규정하고 있다.

하지만 대한민국은 임시헌장 정강에 인류평등은 물론, 민족평등과 국가평등을 동시에 내세우고 있다. 이는 강대국뿐 아니라, 약소국 국민과 소수민족에게도 평등권을 부여하여 세계를 실질적인 인류 평등의 낙원으로 만들어 평화로운 세계를 건설함이 대한민국의 건국 목적임을 분명히 한 것이다.

이는 세계 헌법사에서 길이 남을 일이다.

[임시헌장 제 1조 대한민국은 민주공화제로 함]

1919년 당시 헌법에 ‘공화국’을 명시한 나라는 많았지만, ‘민주공화국’을 명시한 나라는 드물었다. (체코슬로바키아 헌법 1920.2, 오스트리아 연방헌법 1920.10)

왜 임시정부는 공화제라는 용어 대신 민주공화제라는 용어를 선택했을까?

대한민국을 풀어 쓰면 ‘대한공화국’이 되므로 대한민국을 민주공화제로 함’은 ‘대한공화국은 민주공화제로 함’이 된다.

최근 공화주의를 공공의 이익을 우선 하는 주의라고 해석하면서 사회복지주의로 이해하려는 경향이 있으나, 정치 체제로서 공화제는 역사적으로 ‘선출된 대표자에 의해 통치되는 대의정치 체제’를 의미했다. 그러므로 임시정부가 공화제 대신 민주공화제라는 용어를 채택한 것은 ‘대한공화국은 민주제+대의제로 운영되는 혼합 정치체제’임을 분명히 하려는 의도라고 보여진다. 즉, 임시정부는 중대한 국가 사안은 국민이 직접 결정할 수 있도록 직접민주제와 대의제를 혼합하여 국민주권을 실질적으로 강화하고자 한 것이다.

프랑스 헌법을 보면 민주공화국은 직접민주제+간접민주제에 의해 운영되는 혼합 정치체제라는 분명히 알 수 있다.

프랑스 헌법 제 1조- 프랑스는 --- 민주 그리고 (사회주의)공화국이다.

제 3조에 ‘국민은 그 대표자와 국민투표에 의해 주권을 행사한다’

현대에는 많은 민주주의국가들이 국민투표를 통해 국가의 중대사를 결정하는 데 그치지 않고, 국민발안제를 도입하여 평상시에도 국민이 직접 입법 발의를 하고 있다.

하지만 대한민국 임시헌장이 제정되던 20세기 초에는 헌법 제 1조에 민주+공화제를 규정하는 일은 쉽지 않은 일이었다. 조소앙 선생의 회고록에 의하면 확신이 필요한 일이었다. 임시헌장을 기초한 조소앙이 1946년 2월 <자유신문>에 기고한 회고문을 보면 삼일 운동 전에는 민의 단결성 결여에 실망하다가 삼일 운동을 보고 비로서 인민의 힘을 확인하고 민주공화국을 선포할 것을 확신했다는 기록이 있다.

1919년 4월 11일, 대한민국 임시헌장을 제정하면서, 상해에 모인 독립운동가들은 우리 민족의 성숙한 민주주의 역량을 믿고 대한민국의 건국 이념인 민족 평등, 국가평등, 인류 평등을 실현하기 위한 방법으로 직접민주제 요소를 강화한 민주공화제를 채택하였던 것이다.

실질적인 인류 평등을 통한 세계 평화체제의 수립, 직접민주제 강화를 통한 진정한 민주공화제 실현이라는 대한민국 건국 이념은 임시정부 건국강령에 이르러 보다 구체적 임 모습을 드러낸다.

[대한민국임시정부 건국강령]

건국강령은 1941년, 일제패망을 예견하고, 임시정부가 해방 후 건설할 새로운 민주국가의 모습을 담은 청사진으로, 김원봉 등 좌익계열의 독립운동 단체와 합작으로 만들었다.

건국강령은 정치, 경제, 교육의 평등을 주장한 조소앙의 삼균주의를 골자로 하여 만들어졌는데 직접민주제 강화를 통한 (복지)사회국가 건설을 다음과 같이 분명하고, 구체적으로 제시하고 있다.

(제 3장 건국)

(2). 삼균제도를 골자로 한 헌법을 실시하여 정치와 경제와 교육의 민주적 시설로 실제 상 균형을 도모하며 전국의 토지와 대생산기관의 국유가 완성되고 전국 학령아동의 전수가 고급교육의 면비수학이 완성되고 보통선거제가 구속없이 완전히 실시되어 전국 각리동촌과 면읍과 도군부와 도의 자치조직과 행정조직과 민중단체와 민중조직이 완비되어 삼균제도가 배합실시되고 경향각층의 극빈계급의 물질과 정신상 생활정도와 문화수준이 제고보장되는 과정을 건국의 제 2기라 함)

(4). 건국기의 헌법상 인민의 기본권리와 의무는 좌열 원칙에 의거하고 법률로 영정시

행함)

(가). 노동권 휴식권 피구제권 피보험권 면비수학권 참정권 선거권(권) 피선거권 파면권 입법권과 사회 각 조직에 가입하는 권리가 있음)

건국강령 3장 건국, (4항) 건국기 인민의 권리와 의무조항 (가)항을 보면 인민의 생활상 기본권리로서 노동권, 휴식권, 피구제권, 피보험권, 면비수학권이 규정되어 있고, 정치적 기본권리로서 선거권 피선거권 등 간접민주제 요소와 **파면권, 입법권 등 직접민주제 요소가 함께 규정되어 있는 것을 볼 수 있다.**

(복지) 사회국가 건설에 대해서는 현행 헌법은 물론 제헌헌법과 비교해 봐도 획기적인 내용을 담고 있다. 18세 선거권 부여, 12세 이상 고등기본교육 무상, 노동자 농민의 무상 의료, 국민생활에 중대한 영향을 미치는 교통, 통신, 전기, 은행, 대규모 농공상기업의 국영 등 국민 각 개인의 균등한 생활 향상을 확보하기 위한 경제체제가 아래와 같이 구체적으로 규정되어 있다

(4) (나). 부녀는 경제와 국가와 문화와 사회생활상 남자와 평등권리가 있음)

(6). 건국시기의 헌법상 경제체제는 국민각개의 균등생활을 확보함과 민족전체의 발전과 및 국가를 건립보위함에 연환관계를 가지게 하되 좌열한 기본원칙에 의거하여 경제정책을 추행함

(가). 대생산기관의 공구와 수단을 국유로 하고 토지 광산 어업 농림 수리 소택과 수상 육상 공중의 운수사업과 은행 전신 교통 등과 대규모의 농 공 상기업과 성시공업구역의 공용적 주요 방산은 국유로 하고 소규모 혹 중등기업은 사영으로 함

(라). 토지의 상속 매매 저압 전양 유증 전조차의 금지와 고리대금업과 사인의 고용농업의 금지를 원칙으로 하고 두레농장 국영공장 생산소비와 무역의 합작기구를 조직확대하여 농공대중의 물질과 정신상 생활정도와 문화수준을 제고함

(마). 국제무역 전기 자내수와 대규모의 인쇄 출판 전영 극장등을 국유국영으로 함

(바). 노공 유공 여공의 야간노동과 연령 지대 시간의 불합리한 노동을 금지함

(사). 공인과 농인의 면비의료를 보시하여 질병소멸과 건강보장을 힘써 행함

(아). 토지는 자력자경인에게 분급함을 원칙으로 하되 원래의 고용농 자작농 소지주농 중지주농등 농인지위를 보아 저급으로부터 우선권을 줌

(7). 건국시기의 헌법상 교육의 기본원칙은 국민각개의 과학적 지식을 보편적으로 균등화하기 위하여 좌열한 원칙에 의거하여 교육정책을 추행함

(가). 교육중지는 삼균제도로 원칙을 삼아 혁명공리의 민족정기를 배합발양하며 국민 도덕과 생활기능과 자치능력을 양성하여 완전한 국민을 조성함에 둬

(나). 6세부터 12세까지의 초등기본교육과 12세 이상의 고등기본교육에 관한 일체비용은 국가가 부담하고 의무로 시행함

[임시정부의 오랜 꿈, 민주적 사회국가 건설]

우리 민족은 일본제국주의 강점기를 거치면서 진정한 독립은 삼중 억압으로부터 해방될 때 이루어질 수 있다는 것을 온몸으로 경험했다.

첫째 일본의 압제로부터 해방, 둘째, 양반 봉건지주의 수탈로부터 해방, 셋째. 일

제와 결탁한 자본가들의 착취로부터 해방이 그것이다.

비록 1948년 제정된 제헌헌법이 중도파와 좌파 독립운동 진영, 그리고 임시정부 요인 다수가 제외된 채 만들어 졌음에도 현행 헌법보다 진보적인 내용을 담고 있는 것은 위와 같은 우리 국민들의 삼중 염원을 무시할 수 없었기 때문이다.

제헌헌법에는 아래와 같이 '재산권 행사는 공공복리에 적합하도록 해야 함, 경제 질서는 사회 정의 실현과 균형있는 국민경제의 발전을 기함을 기본으로 함, 중요한 운수, 통신, 금융, 전기 수리 가스 및 공공성을 가진 기업은 국영 또는 공영으로 함, 불법행위를 한 공무원은 파면을 청원할 수 있음'을 규정하고 있다. 건국강령보다는 약화되었지만 직접민주제 요소를 통한 국민주권 강화, 사회국가 원리에 따른 경제 정책이 담겨 있었다.

(제헌헌법)의 핵심 내용

제15조 재산권은 보장된다. 그 내용과 한계는 법률로써 정한다. 재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한다. 공공필요에 의하여 국민의 재산권을 수용, 사용 또는 제한함은 법률의 정하는 바에 의하여 상당한 보상을 지급함으로써 행한다.

제18조 근로자의 단결, 단체교섭과 단체행동의 자유는 법률의 범위 내에서 보장된다. 영리를 목적으로 하는 사기업에 있어서는 근로자는 법률의 정하는 바에 의하여 이익의 분배에 균점할 권리가 있다.

제27조 공무원은 주권을 가진 국민의 수임자이며 언제든지 국민에 대하여 책임을 진다. 국민은 불법행위를 한 공무원의 파면을 청원할 권리가 있다.

제84조 대한민국의 경제질서는 모든 국민에게 생활의 기본적 수요를 충족할 수 있게 하는 사회정의의 실현과 균형있는 국민경제의 발전을 기함을 기본으로 삼는다. 각인의 경제상 자유는 이 한계 내에서 보장된다.

제87조 중요한 운수, 통신, 금융, 보험, 전기, 수리, 수도, 가스 및 공공성을 가진 기업은 국영 또는 공영으로 한다. 공공필요에 의하여 사영을 특허하거나 또는 그 특허를 취소함은 법률의 정하는 바에 의하여 행한다. 대외무역은 국가의 통제 하에 둔다.

제헌헌법을 기초한 유진오 헌법학자의 참고 문서 10가지에 건국강령이 포함되어 있었다고 한다.

"우리나라 헌법은 국민의 균등생활을 보장하기 위하여 특히 노력하였으며 그를 위하여 제종의 규정을 설치하였는데 이는 우리나라 헌법의 가장 큰 특징이라 할 수 있다. 즉 우리나라 헌법은 다른 민주국가와 같이 정치적 법률적으로 민주주의 국가를 수립하고자 하였을 뿐만 아니라 경제적 사회적 실질적으로 민주주의 국가를 수립하고자 한 것이다."(헌법해의 10쪽)

그는 다른 글에서 대한민국이 추구하는 '민주공화국'을 국체(國體)로서의 공화국과 정체(政體)로서의 민주국이라는 개념이 합쳐진 개념으로 볼 수 있다고 말했다. 이는 임시헌장과 건국강령이 추구했던 직접민주제 강화를 통한 (복지)사회국가 건설 이념과 크게

다르지 않다고 생각된다.

임시정부가 꿈 꾸었던 사회적 민주공화국의 꿈은 해방 후 미군정에 의한 친일세력 재 기용과 남북 분단 이후 반공을 국시로 삼은 이승만 독재 정권, 박정희, 전두환 군사독재 정권에 의해 심하게 훼손되었다.

예를 들면 이승만 독재 정권은 1954년 중입 개헌을 묵인 받는 조건으로 미국이 제시한 제헌헌법 제 87조 등 사회적 경제 조항의 폐지 및 개정을 받아들였다.

박정희 군사독재 정권은 5.16군사 쿠데타 후 54년 개헌 때 유일하게 살아남은 사회적 경제 조항인 제 84조 마저 폐지하고 근로자의 이익분배 균점권도 함께 없애 버렸다. 또한 50만 서명 국민 발의권을 폐지하여 결과적 평등권을 확보할 수 있는 국민의 직접 입 법권을 크게 침해하였다.

임시정부가 추구했던 민주적 사회국가 건설의 목표는 79년 부마민주항쟁, 80년 5월 광주민주화운동, 87년 6월 민주항쟁 결과로 개정된 87년 현행 헌법에 제 11조 평등 조항과 제119조 경제 민주화 조항으로 일부 되살아났지만 아직 멀었다.

촛불혁명 후 복지국가 원리와 국민주권 원리에 충실한 새 헌법을 제정하자는 움직임이 정부와 여당, 시민단체를 중심으로 있었지만 자한당 등의 방해로 무산되었다. 2018년 6 월 지방선거 이후 정부, 여당은 현실 정치의 벽을 이유로 2020년 총선 이후로 개헌을 연기할 수밖에 없다고 발표하였다.

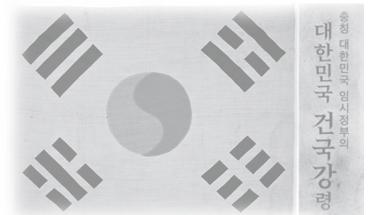
하지만 국민참여개헌시민행동, 국민개헌원탁회의 등 국민개헌운동 단체들은 30 년 만에 촛불혁명으로 힘들게 만들어낸 국민개헌의 기회를 포기할 수 없었다. 그래서 국민개헌운동 단체들은 국민의 손으로 대한민국 임시헌장과 건국강령에 담긴 직접민주제 강화를 통한 민주적 사회국가 건설의 꿈을 온전히 계승할 헌법 안을 직접 만들자는 국민개헌운동을 온오프라인으로 벌였고 오늘 그 중간 결과를 발표하기에 이르렀다.

오늘 발표하는 국민개헌안은 완성된 것이 아니다. 우리는 새 개헌안이 통과될 때 까지 계속 주권자국민의 의견을 모으는 2기 국민개헌운동을 제안하고자 한다.

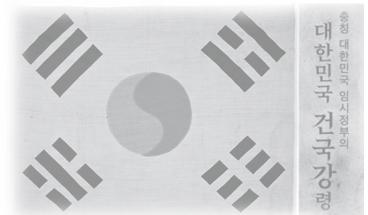
또한 직접민주제 개헌을 달성하고, 내년 21대 국회에서 민주적 사회국가헌법을 통과시키기 위해, 직접민주주의 연대들을 결성할 것이다. 우리와 뜻을 같이 할 젊은 정치인들을 발굴하고, 이들을 지원, 당선시키는 국민정치운동을 대한민국의 새로운 대한민국 100년이 시작되는, 오늘부터 시작할 것을 제안한다.

대한민국 101년, 4월 11일

임시정부 수립100주년 기념,
임시헌장, 건국강령 계승 국민개헌안 발표회 참가자 일동



충칭 시기 임시정부는 좌우 합작으로 구성된 정부이며, 건국강령은 이념 대립을 넘어선 민족 통합 정신이 담겨있는 귀중한 헌법 문서입니다.



충칭 시기 임시정부는 좌우 합작으로 구성된 정부이며, 건국강령은 이념 대립을 넘어선 민족 통합 정신이 담겨있는 귀중한 헌법 문서입니다.

내 삶을 바꾸는

국민개헌안 투표

[국민참여개헌 시민행동 - 무브온코리아]

[국민참여개헌 시민행동]에서는 주권자인 국민이 참여하는 올바른 개헌을 위해 개헌 쟁점 투표사이트(moveon.kr)를 개설하였습니다.

민생복지 개헌, 직접민주제 개헌으로
임시헌장과 건국강령 정신을 계승하고,
촛불혁명을 완성합시다.

국민개헌, 촛불헌법, 민주적 사회국가 건설을 부정하는 세력이 있습니다.
당리당락을 국민의 이익보다 앞세우는 적폐 정치인들입니다.

moveon.kr 사이트 “개헌안 쟁점투표”로 들어가서 개헌 쟁점 투표에 동참해 주십시오. 대통령 발의안과 국민개헌안을 비교해 보시고. 더 좋은 생각이 있으면 적어주십시오.

제안 사항과 투표 결과는 내년 4월 15일, 21대 총선 전에 발표되며, 총선 때 직접민주제(국민소환제, 국민발안제, 국민투표제) 복원, 민생복지 확대, 민주적 사회국가 건설에 헌신할 후보들을 선정하는 기준으로 활용됩니다.

민생복지 개헌! 직접민주제 개헌!

국민참여개헌시민행동 . 국민개헌원탁회의



국민참여개헌시민행동 페이스북
<https://www.facebook.com/directlypower>

국민개헌안 온라인 투표 사이트
<https://www.moveon.kr>