

새 시대를 여는 개헌, 어떻게 할 것인가?

- 일시: 2017. 7. 24(월) 16:00
- 장소: 대구YMCA 청소년회관 백심홀
- 주최: 대구경제정의실천시민연합, 대구참여연대
대구YMCA, 지방분권운동대구경북본부

- 순 서 -

□ 사회: 강금수(대구참여연대 사무처장)

□ 주제발표 16:00~ 16:40(각 20분)

1. 주권자국민시대, 남북통일시대를 열기 위한 지방분권 개헌안
이창용(지방분권운동대구경북본부 공동대표)
2. 헌법 개정의 쟁점과 시민참여 방안
이태호(참여연대 정책위원장)

□ 지정토론 16:40~ 17:30(각 10분)

1. 조광현(대구경제정의실천시민연합 사무처장)
2. 은재식(우리복지시민연합 사무처장)
3. 조정훈(민주노총대구지역본부 정치위원장)
4. 김경민(대구YMCA 사무총장)
5. 채장수(경북대 정치외교학과 교수)

□ 자유토론 17:30~ 18:00

주권자국민시대, 남북통일시대를 열기 위한 지방분권 개헌안

이창용 지방분권운동대구경북본부 상임대표

I. 지방분권 개헌의 필요성

1. 왜 지방분권인가?

1) 국가의 기능회복을 위하여

요즘 뉴스를 보면 중앙정부와 국회가 하는 일들이 무엇 하나 제대로 돌아가는 것이 없다. 국가가 과부하로 기능마비에 걸려 있는 것이다. 즉, 작동불능상태에 빠져있다. 국민들에게 국가의 존재를 의심케 한 세월호 사건도 그러한 국가기능마비현상을 상징하는 하나의 사례에 불과하다. 세월호 사건의 본질은 세월호가 침몰하기 시작하면서 완전히 침몰하기까지 40분 동안 생명구조에 필요한 시간이 충분했음에도 불구하고 국가의 부재상태, 공권력의 공백상태를 초래했다는 데 있다. 아무도 세월호 선장에게 승객을 탈출시키라는 명령을 하지 않았고, 지시권을 가진 중앙정부는 너무 멀리 있었고, 현장에 있는 진도군수와 전남지사에게는 아무런 권한이 없었다는 데 있다.

국가가 모든 문제를 해결하려고 하니 어느 한 가지 문제도 제대로 해결하지 못하는 기능마비상태가 온다. 과부하로 오는 기능마비현상이다. 국가가 기능을 회복하기 위해서는 지방이 해결할 수 있는 문제는 지방에게 입법권(정책결정권)과 집행권을 넘겨주어야 한다. 그래야 국가는 국방이나 외교, 금융과 같이 정작 국가가 나서야 해결할 수 있는 생활의 큰 문제에 집중할 수 있고 국가의 기능을 회복할 수 있다. 생활의 작은 문제들에서 국가는 손을 떼야 한다.

하지만 국가가 작은 문제에서 손을 떼는 것은 참으로 어렵다. 마치 비만증 환자가 먹는 것을 멈추기 어려운 것과 같은 원리이다. 국가는 자발적으로 지방문제에서 손을 뗄 수가 없다. 지방의 강렬한 요구와 저항이 있어야 비로소 비만을 자각하고 과식을 멈추는 노력을 하게 될 것이다. 지금 대한민국의 국회와 중앙행정은 죽음을 부르는 비만증에 중독되어 있다. 국가를 살리는 길은 강제라라도 다이어트를 하게 하는 길밖에 없다. 그래야 국가가 살아난다. 기능을 할 수 있게 된다.

2) 국가의 혁신을 위하여

국가발전을 위해서는 국가의 혁신이 있어야 한다. 지방분권을 통하여 지방끼리 경쟁을 하게

되면 지방의 입지여건을 개선하기 위하여 지방정부와 주민은 혁신을 하지 않을 수 없다. 기업과 주민을 유치하고 기존의 주민이 빠져나가지 않도록 하기 위하여 지방이 혁신경쟁과 서비스 경쟁을 하게 된다. 이를 통하여 지방의 효율성은 높아진다. 지방에서 발견된 효율적인 조직방식과 업무처리방식의 개선은 국가에도 영향을 미쳐 국가의 효율성을 높이는데 영향을 미친다. 아래로부터 국가의 혁신이 일어나게 된다. 지방은 혁신제작소가 된다.

스위스를 방문하여 유력한 경제학자인 프라이(René Frey)교수에게 스위스를 잘 살게 하는 제도 중에서 가장 중요한 한 가지만 꼽는다면 무엇인가하고 물었다. 프라이 교수는 서슴없이 지방 자치를 포함한 연방제도라고 했다. 지방끼리 경쟁을 통해서 아래에서 위로 혁신이 국가발전에 이바지 한다고 했다. 지방마다 기업하기 좋은 환경을 만들고, 주민이 생활하기에 쾌적하고 편리한 지역을 만들기 위한 경쟁을 하다 보니 세계에서 가장 기업하기 좋은 곳이 되고 가장 살고 싶은 나라가 된 것이라고 했다.

헌법을 개정하여 지방의 손발을 풀어준다면 상상하기 어려운 혁신에너지가 쏟아져 나올 것이다. 물론 모든 지방이 성공적인 성과를 거둘 수는 없을 것이다. 실패한 곳도 나올 것이고, 부패로 망가지는 곳도 나올 것이다. 중요한 것은 한군데라도 성공하는 곳이 나오는 것이다. 한 지방의 성공과 실패는 다른 지방에서 성공사례 혹은 실패사례로 학습하게 될 것이고, 성공사례는 확산될 것이고, 실패사례는 되풀이하지 않게 경고기능을 할 것이다. 그리하여 성공사례는 늘어나고 실패사례는 줄어든 것이다. 이는 지방정부에 그치지 않고 중앙정부로 확산되어 중앙정부를 혁신시키는 동기를 부여할 것이다. 스위스의 연방정책이 칸톤차원에서 효과를 낸 제도를 도입한 것이 많다는 점은 이를 뒷받침한다.

3) 지역발전을 위하여

지금까지 지역발전을 중앙정부가 주도해왔다. 해방이후 중앙정부가 나서서 지역발전을 약속하지 않은 적이 없다. 대통령선거 때마다, 국회의원선거 때마다 지역발전공약과 청사진이 제시되었다. 엄청난 예산도 퍼부었다. 하지만 대부분 실패했다. 투자한 만큼 지역사회발전에 도움이 될지 의문인 사업들이 많았다. 그 지방에 그 돈을 주었더라면 그 사업을 위해서 결코 쓰지 않을 사업이 많았다. 중앙의 지원으로 지역발전을 할 수가 없는 이유가 여기에 있다. 중앙은 지방의 표를 얻기 위해 생색나는 사업만 지원하고, 지방은 지원을 받기 위해 중앙정치권의 선거전략에 도움되는 사업의 지원을 요청한다. 돈만 낭비되고 지역발전은 뒷전이다. 낙후된 지역은 여전히 낙후되어 있다.

이제 지역발전전략을 바꾸어야 한다. ‘간섭만 하지 않으면 우리 지역은 우리가 발전시킨다’는 의지와 역량을 구비하면 지역은 발전될 수 있다. 이를 위해서는 지방정부의 손발을 묶어놓고 있는 각종 사슬을 풀어서 지방의 활동자유를 회복시켜주어야 한다. 지방주도형 지역발전을 위해서는 무엇보다도 주민들의 자치의식과 자치역량을 높이고, 지역발전에 대한 책임을 스스로 감당하는 자세가 중요하다. 100% 분권은 아니지만 적어도 50% 내지 60%의 분권은 보장되어야 한다. 그래야

지방이 산다.

4) 통일을 위하여

지방분권제도인 연방제도는 원래 통일을 위한 조직원리이다. 미국 연방제도와 캐나다 연방제도, 호주 연방제도 등이 그렇다. 각각 독자성을 가진 식민지 지역을 통합하여 하나의 나라로 만들기 위한 통일의 제도적 장치로 고안된 것이 연방제도이다. 스위스에서도 각 지역의 독자성과 다양성을 존중하면서도 전체로서 하나의 국가적 통합성을 갖도록 하기 위하여 연방제도를 채택한 것이다. 이런 면에서 지방분권제도인 연방제도는 통일을 위한 제도적 장치라고 할 수 있다. 독일의 통일도 마찬가지로 연방제를 통하여 달성되었다.

70년간이나 분단된 우리나라에서 북한지역을 포용하여 하나의 나라로 통일하는 것은 현재의 헌법체제하에서는 어렵다. 불가능하지는 않더라도 그 비용이 너무나 크다. 이에 북한지역의 특수성과 다양성을 인정하면서 포용할 수 있는 정치적인 틀을 만들어야 한다. 그렇다고 해서 통일이 되고 난 뒤에 혼란상황하에서 새로운 헌법을 만든다는 것은 불가능하다. 또한 북한에서 주장하는 연방제를 그대로 받아들이는 것도 불가능하다. 근본적인 가치를 공유하지 않은 통일은 하나의 국가로서 통일이라고 할 수 없다. 또한 남한과 북한이 두 나라로 한 국가를 형성하는 경우에 사사건건 대립하게 되어 통합은 유지되기 어려울 것이다. 결국 남한지역과 북한지역에 고도의 자치권을 갖는 다수의 지역정부를 전제로 하나의 통합된 국가로서 통일하는 방안이 가장 현실적인 방안이다. 독일도 같은 방안을 채택하였다. 독일의 연방제체제 안에 동독지역의 주를 부활해서 가입하도록 한 것이다. 서독지역의 분권체제가 독일통일의 후유증을 감소시키는데 큰 기여를 했다.

2. 지방의 발목을 잡고 있는 헌법

현행 헌법은 제117조와 제118조에서 지방자치를 규정하고 있지만 지방정부를 자치의 주체로 인정하고 지위를 보장하기 보다는 중앙정부의 법령을 집행하는 하급기관으로 전락시키고 있다. 즉, 헌법은 지방정부의 손발을 묶어서 지역발전을 위해 활동하기 어렵도록 만들고 있다. 이로 인하여 모든 중요한 결정은 중앙정부에 집중되어 중앙정부는 과부하에 시달리게 되어 어느 한 가지도 제대로 처리하지 못하는 기능마비를 초래하고 있다.

1) 지방정부의 하급기관화(헌법 제117조의 법률우위의 원칙)

지방정부는 자치입법권을 가지고 있지만 법령의 범위 내에서 인정된다. 자치입법권은 법령의 범위안에서 인정되므로 중앙정부가 법령으로 자치사무에 대한 세세한 규정을 하고 있으면 자치입법권을 통한 입법의 여지는 거의 없다(법률우위의 원칙).

지방정부가 처리하는 위임사무에 대해서는 물론이고 자치사무에 대해서도 법령으로 상세한

지침을 정하고 있기 때문에 지방정부에게 독자적인 지방정책을 추진할 수 있는 여지가 거의 없다. 자치사무도 그 지침이 중앙정부에 의해서 법령의 형식으로 이미 다 정해진 경우가 대부분이므로 지방정부는 독자적인 정책구상에 의해서 이를 수행할 수 있는 자치주체가 아니라 사실상 중앙정부의 하급집행기관이 된다. 즉, 지방의 실패는 중앙정부가 법령의 형식으로 입력한 정책의 실패에 기인하는 경우가 많다. 이는 다른 말로 하면 지방정부는 중앙정부의 법령에서 시키는 대로만 해야 한다.

2) 지방정부를 제한능력자로 취급하는 헌법

헌법은 법률의 위임이 없으면 주민을 권리제한하거나 의무를 부과하는 자치입법을 할 수 없도록 하여 지방의 자치활동을 제한하고 있다. 헌법 제37조 제2항이나 헌법 제59조 등 여러 조항에서 국민의 자유와 권리를 제한하는 경우에 법률로 하도록 규정하고 있기 때문이다 (법률유보의 원칙). 예컨대, 헌법 제37조 제2항은 “국민의 모든 자유와 권리는 … 법률로써 제한할 수 있으며 …”라고 규정하고 있으며, 헌법학자들은 절대다수가 여기서 “법률로써”라고 함은 국회가 법률의 형식으로 제정한 형식적인 의미의 법률에 근거해서라는 의미로 해석한다. 법률에 근거가 없는 한, 즉, 법률에 의해서 위임을 받지 않는 한 조례로는 주민의 권리제한이나 의무부과에 관한 것을 규정할 수 없다는 결론이 된다.

이는 민법에서 정신적 제약이 있어 사무를 처리할 능력이 부족한 사람에 대해서 행위능력을 제한하여 후견인의 동의 없이는 활동할 수 없도록 한 제한능력자제도와 유사하다. 헌법은 국회가 제정한 법률의 위임이 없으면 지방정부가 활동할 수 없도록 하여 지방의 행위능력을 제한하고 있다. 즉, 헌법은 지방정부를 행위능력이 제한되는 제한능력자로 취급하고 있는 것이다.

그러다 보니 지방에서는 주민에게 혜택을 주는 조례만 제정할 수 있어 지방재정난을 가중시킨다. 뿐만 아니라 주민이 공공의 이익을 위하여 당연히 해야 하거나 하지 말아야 할 것도 조례로 의무를 부과하거나 금지를 할 수가 없어서 주민이 혜택이 없으면 실천하지 않아 주민을 타락시킨다.

헌법이 지방정부의 손발을 묶어놓고 중앙정부만 쳐다보도록 만들고 있다. 중앙정부는 지방의 살림살이까지 세세하게 챙기고 간섭하는데 진력하다보니 막상 전국적인 큰 과제에는 집중하지 못하고 있는 실정이다. 중앙정부가 법령을 통해 전국적으로 지방에 하달한 획일화된 정책은 지방 실정에 맞지 않아 무용지물이 되거나 지역발전에 걸림돌이 되는 경우가 적지 않다. 중앙정부는 과부하로 기능장애에 시달리고, 지방정부는 수족이 묶여 능력을 발휘하지 못한다.

3) 자치조직권의 무력화(헌법 제118조의 지방조직법정주의)

헌법 제118조는 의회와 집행기관의 선임방식을 비롯하여 지방정부의 조직과 운영방식 등을

법률로 정하도록 하고 있다(조직법정주의).

지방정부의 조직은 지역에 따라 다양한 특성이 반영될 필요가 있고, 행정혁신은 대체로 조직혁신을 통해서 일어난다. 지방조직을 기관의존형으로 할 것인지, 기관독립형으로 할 것인지, 합의제 기관으로 할 것인지, 집행기관과 지방의회와의 관계를 어떻게 설정할 것인지, 지방선거를 어떤 방식으로 할 것인지를 일일이 중앙정부가 법률로 규정하도록 하고 있는 것이다. 이는 독립하여 분가한 지식의 집에 가구배치까지를 부모가 결정하고 자식들이 따라야 한다고 강요하는 것과 같다.

지방분권이 잘된 스위스에서는 중앙정부의 조직은 지방정부의 조직 중에서 잘 운영되는 것을 본받아 혁신하는 경우가 적지 않다. 중앙정부를 합의제기관으로 운영하는 것, 직접민주제의 도입, 복식부기제도의 도입 등이 이에 해당한다. 아래로부터의 정부혁신이 가능하게 된다. 지방의 조직 자율성을 통해서 다양한 조직형태가 실험되고 그 중에서 검증된 우수한 제도를 다른 지방이나 중앙정부가 채택할 수 있게 되는 것이다. 조직법정주의를 통하여 지방정부의 조직을 전국적으로 획일화함으로써 우리는 아래로부터의 혁신효과를 원천적으로 봉쇄하고 있으며, 지방이 필요에 따라 조직을 변용할 수 있는 가능성을 배제하고 있다. 예컨대, 부시장을 몇 명으로 할 것인지, 의회와 집행기관의 관계를 어떻게 설정할 것인지, 집행기관을 독임제로 할 것인지 합의제로 할 것인지 다양한 실험과 지역특성의 반영이 요구되는 분야이다. 이를 전국적으로 획일적으로 법률로 규정하는 것 자체가 반분권적인 발상이다.

4) 지방재정위기의 유발

지방정부가 재정난을 해소하기 위하여 지방세를 조례로 신설하고자 하나 법률의 위임이 없는 헌법 제59조의 조세법률주의에 가로막혀 법정외세의 도입이 불가능한 것으로 보고 있다. 더구나 국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 중복과세를 다른 법률로 규정하는 것도 금지하고 있어서 주요세원인 소득세나 법인세 등을 조례로 지방세원으로 할 수 있도록 법률로 위임하는 것조차도 원천적으로 봉쇄하고 있다. 지방자치의 근간이 되는 자체 수입의 확보방안이 헌법과 법률에 의하여 봉쇄되고 있는 실정이다. 이로 인하여 지방의 재정적 중앙정부의존은 심화되고 지방의 자기책임성은 실종되고 있다.

특히 중앙정부의 과제로 각종 복지정책을 도입하여 포퓰리즘정책을 양산하고 있으나 중앙정부가 그 비용부담의무를 일부만 부담하여 지방정부에게 비용을 전가시키고 있다. 이로 인하여 지방재정이 취약해지고 있으며 디폴트의 우려가 제기되고 있는 실정이다. 중앙정부의 과제를 지방이 수행하도록 함으로써 중앙정부는 비용을 고려하지 않고 인기영합정책을 양산하게 되어 도덕적 해이에 빠지고 무책임하게 된다. 중앙정부가 지방의 비용부담으로 선심을 쓰고 있다. 지방정부는 중앙정부 사무수행비용을 충당하느라 자치사무를 수행하는데 필요한 재원이 고갈된 실정이다. 지방정부의 자체사업을 할 수 있는 재원이 거의 없다. 이는 자치 없는 명목상의 자치가 된다. 역시 헌법상의 한계에 부딪혀 중앙정부의 비용전가를 방어하기가 매우 어려운 실정이다.

5) 지방분권 개헌의 필요성

중앙정부가 전국적인 문제는 물론 지역적인 사무에 대해서도 모두 결정을 하고 개입을 하다 보니 정작 중요한 전국적인 과제는 해결하지 못하는 과부하현상이 나타난다. 이에 대해서 지역문제를 챙기고 해결해야 할 지방정부는 헌법과 법률에 의해 손발이 묶여서 해결할 수 없는 실정이다. 이러한 중앙정부의 과부하와 지방의 능력박탈로 국가전체의 마비현상이 나타나고 있다. 세월호 사건이나 메르스 사태 등과 같이 중앙정부의 작동불능상태가 국정전반에 걸쳐 나타나고 있다.

또한 전국적으로 획일적인 중앙집권적인 정책이 지역실정에 맞지 않고, 지방이 중앙정부에 의존하여 시키는 것만 집행하게 되는 상황에서 혁신과 효율성 향상을 기대하기 어렵다. 업무처리의 효율성을 높이고 지역발전을 위해서는 아래로부터 끊임없는 혁신이 가능하도록 지방정부가 지역실정에 맞는 정책을 수행할 수 있어야 한다. 또한 통일을 대비한 국가운영시스템으로 각 지역의 정체성과 고유성을 유지하고 발전시킬 수 있는 지방분권적 질서가 요구된다. 현행 헌법은 지방의 능력을 지나치게 제한하여 활동하기 어렵고, 법령의 제약으로 지방정부가 창의적이고 혁신적인 정책을 개발하고 실현하기 어렵게 만들고 있다.

헌법이 지방의 창의적이고 적극적 활동에 장애가 되어 국가발전을 가로막고 있다. 이에 지방의 손발을 묶어 놓고 있는 헌법을 개정하여 중앙정부와 지방정부의 역할 재배분이 필요하다. 중앙정부는 부담을 경감하여 국방이나 외교와 같은 전국적인 사무에 전념하고, 생활의 작은 문제는 지방정부가 알아서 해결하도록 함으로써 중앙정부는 과부하로부터 해방되어 문제해결능력을 회복하고, 지방정부도 손발에 채워진 족쇄를 풀어서 지역문제를 책임지고 해결할 수 있도록 행위능력을 부여하도록 헌법을 개정하여 새로운 국가운영체제를 도입해야 한다.

II. 지방분권 개헌의 과제

1. 지방분권 개헌의 주요 내용

1) 지방분권국가의 선언

○ 대한민국은 지방분권국가임을 제1조 제3항에 명시한다.

2) 주민자치권

○ 모든 국민은 헌법과 법률에 의해 주민으로서 자치권을 가진다.

3) 지방정부의 종류

- 지방정부의 종류는 광역지방정부와 기초지방정부로 구분하고, 법률로써 광역은 시·도, 기초는 시·군·자치구로 규정한다.

4) 보충성의 원칙

- 중앙정부와 지방정부간, 지방정부 상호간의 업무배분은 보충성의 원리를 기초로 한다.

5) 입법권의 귀속과 종류

- 국회는 중앙정부의 법률을 입법하고, 광역자치의회는 광역지방정부의 자치법률을 입법하고, 기초자치의회는 기초지방정부의 자치법률을 입법한다.
- 법률의 우선순위는 중앙정부의 법률, 광역지방정부의 자치법률, 기초지방정부의 자치법률 순이며, 헌법에 규정한 자치입법 사항에 대해서는 그 자치법률이 우선한다.

6) 입법권의 배분

- 국회와 광역자치의회와 기초자치의회는 헌법에서 규정한 입법권을 행사한다.

7) 행정권의 배분

- 광역지방정부는 당해 광역자치의회가 제정한 자치법률을 고유사무로 집행하고 법률에 따라 위임된 사무를 집행한다.
- 광역지방정부의 집행기관은 자치법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 자치법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 규칙을 제정할 수 있다.
- 기초지방정부는 당해 기초자치의회가 제정한 자치법률을 고유 사무로 집행하고, 법률에 따라 위임된 사무를 집행한다.
- 기초지방정부의 집행기관은 자치법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 자치법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 규칙을 제정할 수 있다.

8) 자치조세권 및 자치재정권 배분

- 국세의 종류 및 기초자치세 및 광역자치세의 종류와 배분방식, 소득세 및 소비세를 포함한 공동세의 종류 및 세율, 배분방식은 법률로 정한다.
- 국세의 종목과 세율 및 징수방법은 중앙정부의 법률로 정한다.
- 기초자치세 및 광역자치세의 세율과 구체적인 세목 및 징수방법은 자치법률로 정한다.
- 중앙정부와 지방정부는 재정건전성의 원칙에 따라 재정을 운영한다.
- 위임사무에 소요되는 비용은 위임하는 쪽에서 부담한다.

- 지방간의 재정격차를 해소하기 위하여 중앙정부-지방간의 수직적 재정조정제도와 지방-지방간의 수평적인 재정조정제도를 둔다.

9) 자치조직권

- 지방의회와 지방정부 집행기관의 조직은 당해 자치의회가 입법하는 자치법률로 정한다.

10) 지역대표형 상원제 도입

- 국회는 상원과 하원으로 구성한다.
- 상원은 지역대표로 구성하고, 하원은 국민대표로 구성한다.

11) 직접민주주의의 도입

- 국민발안제·국민투표제·국민소환제를 도입한다.

12) 헌법개정 국민발안제의 도입

- 헌법 개정을 위한 국민발안제를 도입한다.

2. 지방분권 개헌안 조문과 설명

1) 지방분권국가의 선언

전문

유구한 역사와 전통에 빛나는 우리 대한국민은 3·1운동으로 건립된 대한민국임시정부의 법통과 불의에 항거한 4·19혁명 및 6월 항쟁의 민주이념을 계승하고, 조국의 민주개혁과 평화적 통일의 사명에 입각하여 정의·인도와 동포애로써 민족의 단결을 공고히 하고, 모든 사회적 폐습과 불의를 타파하며, 자유·조화·분권을 바탕으로 자유민주적 기본질서를 더욱 확고히 하여 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고, 능력을 최고도로 발휘하게 하며, 자유와 권리에 따르는 책임과 의무를 완수하게 하여, 안으로는 국민생활의 균등한 향상을 기하고 밖으로는 항구적인 세계평화와 인류공영에 이바지함으로써 우리들과 우리들의 자손의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보할 것을 다짐하면서 1948년 7월 12일에 제정되고 9차에 걸쳐 개정된 헌법을 이제 국회의 의결을 거쳐 국민투표에 의하여 개정한다.

제1장 총강

제0조 ①대한민국은 민주공화국이다.

②대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다.

③대한민국은 지방분권국가이다.

헌법 제1조에서 민주국가의 원칙, 공화국의 원칙과 대등하게 지방분권이 국가의 근본질서임을 밝히는 조항이다. 독일연방헌법 국가의 목적조항인 제20조에서 연방국가를 선언함으로써 지방분권을 명백히 하고 있다. 프랑스 헌법은 제1조에서 “프랑스는 지방분권적으로 구성된다”고 규정하고 있다.

대한민국이 지방분권국가임을 헌법에 규정하는 것은 실제적인 구체적 내용보다는 상징적인 의미가 강하다. 헌법 제1조 지방분권국가임을 규정함으로써 입법이나 해석에 있어서 나침반 역할을 한다는 점에서 규정한 것이 바람직하다. 다만, 지방분권의 구체적인 내용을 별도로 헌법에 보장하는 것이 실제로 중요하다. 헌법에 지방분권국가를 선언하는 것만으로는 지방분권국가가 되는 것은 아니다. 지방의 입법권과 행정권, 사법권, 재정권, 조직권 등 구체적인 내용이 헌법에 규정되어야 비로소 지방분권국가로서 실질을 갖게 된다. 이점에서 실질적인 지방분권국가가 되기 위해서는 헌법에 지방분권국가임을 선언함과 동시에 다음 조항에서 규정하는 지방분권의 구체적인 내용을 보장해야 한다.

2) 주민자치권

제00조 모든 국민은 헌법과 법률이 정하는 바에 의하여 주민으로서의 자치권을 가진다.

헌법에 주민자치권을 보장함으로써 지방자치권이 지방정부의 단순한 조직법상의 권한이 아니라 국민의 기본권에 속함을 명시한 것이다. 모든 국민은 정치적 기본권으로서 주민의 자치권을 보장하고 있다. 국민의 정치적인 권리로 주민으로서 자치권을 보장하고 있는 것이다. 다른 기본권이 개인적인 기본권이라고 한다면 주민자치권은 지방의 문제를 주민이 집합적인 의사로 결정할 수 있는 권리를 의미한다.

이점에서 지방자치는 주민자치를 의미하게 된다. 주민은 주민자치권을 주민으로서 직접 행사할 수도 있지만 주민의 대표기관을 통해서도 행사할 수 있다. 주민이 자치권을 대표기관을 통하여 행사하는 경우에도 대표기관의 의사가 주민의 의사에 합치되지 아니하는 경우에는 주민투표를 통하여 대표기관의 결정을 거부할 있어야 한다. 이점에서 주민투표권은 주민자치권으로부터 파생하는 권리라고 할 수 있다. 또한 주민의 대표기관이 주민이 요구하는 결정을 외면하는 경우에는 주민이 스스로 결정할 수 있는 주민발안권도 포함하는 것으로 이해할 수 있다. 이점에서 주민투표권과 주민발안권은 헌법적인 근거를 갖게 된다. 다만, 주민자치권을 기본권으로 규정한 것은 아직 다른 나라에서 도입하지 않은 획기적인 발상으로 그 구체적인 내용은 앞으로 학문적인 논의와 판례를 통하여 구체화될 것으로 본다.

3) 지방정부의 종류

제00조 지방정부의 종류는 법률로 정하되, 광역지방정부와 기초지방정부를 두어야 한다.

현행헌법은 지방정부의 종류를 법률로 정하도록 하고 있다. 지방정부의 종류는 지방자치의 근간을 이룸에도 불구하고 중앙정부가 도를 폐지한다거나 시·군을 통·폐합한다거나 자치구 폐지를 논의하여 지방자치의 근간이 흔들리는 경우가 여러 번 있었다. 이에 지방정부의 종류를 헌법에 규정해야 한다는 주장이 제기되어 왔다.

현행 지방정부의 종류인 시와 군, 자치구, 도를 헌법에 규정하는 방법도 있겠으나 이를 변경하고자 하는 경우에는 헌법 개정을 거쳐서 해야 하므로 경직될 우려가 있다. 이에 지방정부의 종류는 법률로 정하도록 하여 미래개방적으로 규정하되 광역지방정부와 기초지방정부를 반드시 두도록 함으로써 다층적인 지방정부체제를 헌법적으로 보장하는 방법을 채택하였다.

이로써 도를 폐지하여 자치계층을 1계층화하려는 시도는 헌법적으로 허용되지 아니한다. 세계적으로 보더라도 인구 1,000만명 미만의 작은 나라를 제외하고는 지방정부를 광역지방정부와 기초지방정부의 2계층 혹은 3계층으로 구성되어 사무의 종류에 따라 규모의 경제에 부합한 사무배분이 가능하도록 하고 있다. 다른 나라의 경우에도 지방정부의 종류는 헌법에 규정되는 경우가 많다. 예컨대 프랑스 헌법 제72조 제2항은 지방정부의 종류로 꼬문, 데파르트망, 레종 그 밖에 법률로 다른 종류의 지방정부를 규정할 수 있도록 하고 있다.

< 보충설명 : 지방자치주체의 명칭 >

헌법과 법률에 지방자치주체를 지금처럼 지방자치단체라고 규정할 것인지, 아니면 지방정부라고 개정할 것인지를 두고 심각한 다툼이 있다. 지방자치에 관계하는 사람들은 지방자치단체라고 부르면 친목단체나 경제단체와 같은 인상을 주어 공적 신뢰가 떨어진다고 한다.

지방의 자치주체를 '단체'라는 명칭으로 부르는 것은 한국과 일본을 제외한 다른 나라에서는 찾아보기 어렵다. 독일에서는 지방의 법적지위를 '지방지역단체(kommunale Gebietskörperschaft)'라는 어려운 말로 설명을 한다. 당해 지방의 주민으로 구성되는 단체라는 의미다. 하지만 헌법이나 법률에서 지방자치기관을 단체라는 명칭으로 부르지는 않는다. 영어권에서는 지방자치기관을 지방정부(local government)라고 부르는 것이 일반적이다.

중앙정부도 그 법적 성질을 설명한다면 전국지역의 국민으로 구성되는 단체라는 의미에서 '전국지역단체'라고 할 수 있다. 하지만 아무도 중앙정부를 그렇게 부르지는 않는다. 중앙정부나 지방이나 같은 성질의 공공단체이지만 유독 지방에 대해서만 단체라고 부르는 것은 지방을 폄하하고 경시하는 의미로 들릴 수 있다. 지방자치단체라는 명칭으로 인하여 지방자치기관의 공공성과 권위가 손상되고 지방에 관계하는 사람들의 자긍심에 상처를 준다면 구태여 법률전문가나 그 의미를 이해할 수 있는 이런 명칭을 고집할 필요는 없다.

중앙정부의 공공기관을 총칭하여 일반적으로 중앙정부라고 부르듯이 지방자치기관도 지방정부라고 부르는 것이 자연스럽다. 중앙정부가 전국적인 일을 처리하는 기관임에 대응하여 지방정부는 한 지방의 일을 처리하는 기관이라는 것을 누구나 이해할 수 있다.

4) 보충성의 원칙

제00조 중앙정부와 지방정부간, 지방정부 상호간의 업무배분은 보충성의 원리를 기초로 한다.

이 규정은 보충성의 원칙을 규정한 것이다. 보충성의 원칙은 개인과 공동체간의 역할배분과 공동체상호간의 역할배분에 관한 법원칙이다. 특히 공동체가 여러 단계로 구성되는 경우에 가장 하위의 공동체가 우선적으로 사무처리의 권한을 가져야 하며 상위공동체는 하위공동체가 그 사무를 수행할 수 없는 경우에만 비로소 개입하여 처리할 수 있다는 법원칙이다.

이 보충성의 원칙은 기독교의 사회윤리로 발전되어 왔으며 유럽공동체가 결성되면서 유럽연합의 구성원칙으로 채택되었고, 유럽의 각국헌법에서 채택함으로써 헌법적인 효력을 갖는 법원칙으로 발전되어 왔다. 상위공동체는 하위공동체가 사무를 잘 처리할 수 있도록 지원하는 역할을 하여야 하며 하위공동체를 대신하여 사무를 직접 처리하

려고 해서는 안된다는 것이다. 상위공동체가 하위공동체가 할 수 있는 일에 개입하여 대신 이를 하려고 하는 것은 하위공동체를 무력화시키고 존립을 위협하여 정의의 원칙에 반할 뿐만 아니라 효율성의 원칙에도 반하기 때문이다.

공동체의 사무는 원칙적으로 기초지방정부가 수행하도록 하여야 하며, 광역지방정부는 기초지방정부가 수행할 수 없는 사무만 처리하도록 하여야 한다. 중앙정부는 광역지방정부도 처리하기 어려운 사무만 처리하도록 하여야 한다. 이러한 보충성의 원칙은 중앙정부와 지방정부, 광역지방정부와 기초지방정부간의 입법권과 행정권, 사법권을 배분하는 역할배분의 기준이 된다.

5) 입법권의 귀속과 종류

제00조 ①입법권은 국회와 자치의회가 행사한다.

헌법 제40조는 “입법권은 국회에 속한다”고 규정하고 있다. 이 규정에 의하여 형식적인 의미의 법률은 국회만 정할 수 있게 된다. 또한 입법권이 국회에 속하면 입법권은 국민으로부터 나올 수 없게 된다. 이는 헌법 제1조 제2항이 모든 권력은 국민으로부터 나온다는 규정과 모순된다. 지방의회도 주민으로부터 민주적인 정당성을 가지고 있으므로 지방의회도 입법기관으로 자리매김해야 한다. 다만 국회와 지방의회는 국민과 주민에 속하는 입법권을 대신 행사한다는 의미로 규정을 개정하는 것이 바람직하다. 5.16 이전의 헌법은 “국회는 입법권을 행한다”고 규정하여 같은 취지의 규정을 갖고 있었다.

입법권을 국회와 지방의회가 행사한다는 것은 국회뿐만 아니라 지방의회도 입법기관이 된다는 것이고, 국회뿐만 아니라 지방의회가 제정한 자치법률로 형식적인 의미의 법률이 된다. 따라서 지방의회가 제정한 자치법률로 주민의 권리제한이나 의무부과, 벌칙의 제정도 가능하게 된다는 의미를 가진다.

다른 나라에서도 유사한 규정이 있다. 연방국가에서 지방정부의 입법기관인 주의회는 주의 법률을 제정할 수 있다. 연방국가가 아닌 단일국가에서도 영국이나 스페인, 이탈리아 등에서 지방의회가 형식적 의미의 법률을 제정할 수 있도록 하고 있다. 스위스에서는 우리의 기초지방정부에 해당하는 게마인데에서 정한 조례를 형식적 의미의 법률로 본다.

②국회는 국가의 법률을 입법하고, 광역자치의회는 광역지방정부의 자치법률을 입법한다. 기초자치의회는 기초지방정부의 자치법률을 입법한다.

입법의 종류를 규정한 것이다. 국회는 중앙정부의 법률을 입법하고 지방의회인 광역자치의회와 기초자치의회는 자치법률을 입법한다. 지방의회는 입법을 종전에 “조례”라고 하던 것을 “자치법률”로 새로운 개념을 도입하였다. 현행헌법은 지방자치입법의 형

식을 규정하지 않고 있다. 다만 “지방자치단체는 ... 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”고 규정하고 있어 법형식을 정하지 않고 있다. 지방자치입법의 형식은 지방자치법에 의하여 조례로 규정되어 있다. 이러다 보니 조례는 행정입법이라는 편견이 강한 것이 사실이다. 지방의회가 국회와 다름이 없는 민주적인 정당성을 가지고 있음에도 불구하고 지방의회가 제정한 조례는 형식적 의미의 법률이 아니고, 국민의 자유와 권리를 제한하는 조례는 법률의 위임이 있어야 한다는 논리가 광범위하게 퍼져 있다.

헌법에 지방자치 입법형식을 자치법률로 규정함으로써 독자적인 입법형식으로 인정하고, 자치입법을 법률유보의 원칙으로 인한 제약을 완화하여 중앙정부의 법률에 준하는 형식적인 의미의 법률로 위상을 인정할 수 있게 된다.

③중앙정부의 법률은 광역지방정부의 자치법률보다 상위의 효력을 가진다. 다만, 헌법이 광역자치의회가 자치법률로 정할 수 있도록 규정한 사항에 관해서는 그 자치법률이 우선한다.

중앙정부의 법률과 자치법률의 효력관계를 규정한 것이다. 지방법률인 자치법과 중앙정부의 법률과 효력을 어떻게 할 것인지는 국가에 따라 다양한 입법례가 있다. 중앙정부의 법률이 지방법률에 대해 우선적 효력을 인정하는 입법례가 있는 반면에 지방법에 우선적인 효력을 인정하는 입법례도 있다. 또한 중앙정부의 법률과 지방법률의 효력을 대등하게 인정하는 입법례가 있다.

먼저 중앙정부의 법률이 우선하도록 하지만 지방정부의 배타적 입법영역(전속적 입법영역)에 대해서는 중앙정부가 입법을 하면 위법하게 된다.(독일, 스위스 등). 일부의 법영역에 대해서 중앙법률과 지방법률에 대등한 효력을 인정한 입법례로는 2006년 개정된 독일기본법을 들 수 있다. 이 경우에는 신법 우선의 원칙이 적용된다. 즉, 나중에 정해진 법률이 우선하게 된다. 지방사무에 대해서는 지방법률이 중앙법률에 대해서 우선적인 효력을 갖도록 하는 입법례도 있다. 예컨대, 남아프리카 공화국헌법 제146조 제5항)

원칙적으로 중앙정부의 법률이 우선하도록 하여 전국적인 법의 통일성을 보장하지만 예외적으로 지방사무에 관한 입법에 있어서는 지방법률이 우선하도록 함으로써 중앙정부의 법률이 지역특성에 맞지 않을 경우 지방법률로 중앙법률이 우선할 수 있도록 한 것이다. 이렇게 하면 중앙정부와 지방정부간의 입법경쟁을 유발하여 혁신이 아래로부터 일어날 수 있도록 고려한 규정이다.

현실적인 측면에서 보면 기존의 중앙정부법률이 자치사무의 세세한 부분까지 다 규율하고 있어 지방정부의 자치영역이 거의 인정되지 않아 하급기관화하고 있는 현실을 개선하고, 다른 한편으로 중앙정부가 법률을 제정하지 못하고 지방의 자치법률로만 정할 수 있는 지방의 배타적인 입법영역을 도입하는 것도 어렵기 때문에 지방사무에 대한 중앙정부의 입법도 허용하되 예외적인 지방법률의 우위를 인정하여 중앙법률에 의한 자치공간의 박탈을 부분적으로 해소하여 지방정부의 자율성을 어느 정도 보장하려

는 취지이다.

④광역지방정부 자치법률은 기초지방정부의 자치법률보다 상위의 효력을 가진다. 다만, 헌법이 기초자치의회가 자치법률로 정할 수 있도록 규정한 사항에 관해서는 그 자치법률이 우선한다.

광역지방정부의 자치법률과 기초지방정부의 자치법률과의 효력관계를 규정한 것이다. 이에 대해서는 앞에서 설명한 중앙정부의 법률과 광역지방정부의 법률의 관계에 준하여 생각할 수 있다. 원칙적으로 광역지방정부의 자치법률의 효력상의 우위를 통하여 법의 통일성을 유지하면서도 지방적인 특성과 다양성을 살리기 위한 방안으로 예외를 허용하고자 하는 것이다.

6) 입법권의 배분

제00조 국회는 헌법에 따로 규정한 사항 이외에 다음 사항에 관하여 법률을 제정할 수 있다.

1. 국가의 존립과 국민의 안전을 위한 외교, 국방, 군사, 사법, 전국적 치안, 국세, 국적, 출입국 관리
2. 전국적인 통일과 조정을 요하는 민사, 금융 및 수출입 정책, 연기금 관리, 관세, 지적 재산권, 도량형, 통화, 중앙은행의 설치 및 운영, 식량 및 에너지자원의 수급 조정
3. 전국적인 규모의 각종 계획 수립, 우편, 통신, 철도, 국유도로 및 항만의 설치 및 관리
4. 전국적으로 동일 기준에 따라 통일적으로 처리되어야 할 환경, 보건, 복지, 근로 및 실업 대책, 자원관리, 식품안전, 주택공급, 초중등교육.체육.문화.예술의 진흥, 대학지원
5. 지방정부가 수행하기 어려운 각종 검사.시험.연구, 생명과학기술, 항공관리, 기상행정
6. 중앙정부와 지방정부간, 지방정부 상호간 협력관계의 수립 및 조정
7. 기타 전국적인 통일성의 유지.확보가 불가피한 일체의 사무

중앙정부의 배타적 입법영역을 설정한 것이다. 전국적으로 통일성을 유지하는 것이 불가피한 사무로서 제1호와 6호는 그 예시이다. 제7호에서 개괄적인 조항을 둬으로써 중앙정부가 구체적인 사무에 대해서 입법권을 스스로 판단하여 정할 수 있도록 하였다. 이를 권한의 권한(Kompetenz- Kompetenz)이라고 할 수 있다. 보충성의 원칙을 구체화한 조항이라고 할 수 있다.

제00조 ①광역자치의회는 헌법에 다른 규정이 없는 한 다음 사항에 관하여 자치법률을 제정할 수 있다.

- 1.주민의 안전과 치안유지
- 2.광역지방정부의 재산의 관리 및 공공시설의 설치와 관리
- 3.광역자치의회의원의 선거 및 광역자치의회의 조직과 운영
- 4.광역지방정부의 장의 선임방식.임기 및 광역지방정부의 조직과 운영
- 5.광역자치세의 세율과 구체적인 세목 및 징수 방법
- 6.광역지방정부 단위로 동일 기준에 따라 통일적으로 처리되어야 할 환경, 보건, 복지, 노동 및 실업대책, 자원관리, 식품안전, 주택공급
- 7.광역지방정부 단위로 처리하는 것이 필요한 산업진흥, 지역경제, 지역개발 및 생활환경시설의 설치.관리, 공간계획, 초중등교육.체육.문화.예술의 진흥, 대학지원
- 8.관할구역 내 기초지방정부와의 관계정립, 기초지방정부 간 또는 기초자치의회와 기초지방정부 간의 갈등조정, 사무배분, 관할구역조정 협의, 재정조정, 지원협력
- 9.중앙정부 또는 다른 지방정부와의 협력이 필수적인 사무
- 10.헌법 또는 중앙정부의 법률에 의하여 입법권이 위임된 사무
- 11.기타 광역지방정부의 기구.인력과 재원으로 처리하는 것이 불가피한 사무

②기초자치의회는 헌법에 다른 규정이 없는 한 다음의 사항을 포함하여 주민의 자치권을 실현하기 위해 필수적으로 요구되는 사무에 관하여 자치법률을 제정할 수 있다.

- 1.기초지방정부 단위로 처리하는 것이 필요한 환경, 보건, 복지, 노동 및 실업대책, 자원관리, 식품안전, 주택공급
- 2.기초지방정부 단위로 처리하는 것이 필요한 산업진흥, 지역경제, 지역개발 및 생활환경시설의 설치.관리, 공간계획, 초중등교육.체육.문화.예술의 진흥, 대학지원
- 3.중앙정부 및 다른 지방정부와의 관계에서 필요한 사무
- 4.헌법 또는 법률에 의하여 입법권이 위임된 사무
- 5.기타 주민의 복리에 관하여 기초지방정부가 처리하는 것이 필요한 일체의 사무

광역지방정부와 기초지방정부의 입법권의 범위를 정한 규정이다. 이 규정도 보충성의 원칙을 구체화한 조항이라고 볼 수 있다. 제1항 제1호 내지 제10호는 광역지방정부의 입법권의 예시라고 할 수 있으며 제11호에서 개괄적인 조항을 두어 광역지방정부가 스스로의 입법권의 범위를 결정할 수 있는 여지를 열어두고 있다.

제2항은 기초지방정부의 입법권을 규정하고 있다. 제1항 내지 제4호는 예시적인 것이며 제5호는 개괄적인 조항이다. 즉, 기초지방정부는 국가와 광역지방정부의 입법권에 해당하지 않는 모든 입법권을 보충적으로 갖는 것으로 볼 수 있다.

7) 행정권의 배분

제00조 ①광역지방정부는 당해 광역자치의회가 제정한 자치법률을 고유 사무로 집행하고, 그

밖에 법률에 따라 위임된 사무를 집행한다.

광역지방정부의 행정권을 규정한 것이다. 광역지방사무의 행정사무는 고유사무와 위임사무로 구성된다. 광역지방정부의 고유사무는 광역지방정부가 제정한 자치법률의 집행에 관한 사무이다. 광역지방정부는 자치법률의 집행 외에 중앙정부의 법률에 의하여 위임받은 사무를 처리한다. 광역지방정부가 고유사무 외에 위임사무를 수행하도록 한 것은 중앙정부가 별도의 지방행정청을 설치하지 않고 지방정부의 손을 빌려서 그 사무를 집행함으로써 경비를 절감하고, 지방정부로서는 지방의 문제를 종합적인 고려에서 처리할 수 있도록 함으로써 지역실정에 보다 적합한 방식으로 처리할 수 있게 된다. 고유사무에 대해서는 당해 지방정부가 그 비용을 부담하며 자기책임하에 그 사무를 처리한다. 위임사무는 위임한 정부가 그 비용을 부담하며, 그 처리방식에 있어서도 자율성은 상당한 제한을 받을 수 있다.

②광역지방정부의 집행기관은 자치법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 자치법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 규칙을 제정할 수 있다.

광역지방정부의 행정입법권을 규정한 것이다. 광역지방정부의 집행기관은 자치법률에 의해 위임받은 범위안에서 위임명령으로서 규칙을 정할 수 있다. 또한 자치법률을 집행하기 위하여 필요한 경우에는 별도의 위임이 없더라도 필요한 집행명령으로서 규칙을 제정할 수 있다. 이 경우 집행명령은 주민의 권리와 의무에 관한 새로운 입법사항에 대해서는 규정할 수 없다고 보아야 한다.

제00조 ①기초지방정부는 당해 기초자치의회가 제정한 자치법률을 고유 사무로 집행하고, 그 밖에 법률에 따라 위임된 사무를 집행한다.

기초지방정부의 행정권을 규정한 것이다. 기초지방사무의 행정사무는 고유사무와 위임사무로 구성된다. 기초지방정부의 고유사무는 기초지방정부가 제정한 자치법률의 집행에 관한 사무이다. 기초지방정부는 자치법률의 집행 외에 중앙정부나 광역지방정부의 법률에 의하여 위임받은 사무를 처리한다. 기초지방정부가 고유사무 외에 위임사무를 수행하도록 한 것은 중앙정부나 광역지방정부가 별도의 지방행정청을 설치하지 않고 기초지방정부의 손을 빌려서 그 사무를 집행함으로써 경비를 절감하고, 기초지방정부로서는 지방의 문제를 종합적인 고려에서 처리할 수 있도록 함으로써 지역실정에 보다 적합한 방식으로 처리할 수 있게 된다. 고유사무에 대해서는 당해 기초지방정부가 그 비용을 부담하며 자기책임하에 그 사무를 처리한다. 위임사무는 위임한 정부가 그 비용을 부담하며, 그 처리방식에 있어서도 자율성은 상당한 제한을 받을 수 있다.

②기초지방정부의 집행기관은 자치법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 자치법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 규칙을 제정할 수 있다.

기초지방정부의 행정입법권을 규정한 것이다. 기초지방정부의 집행기관은 자치법률에 의해 위임받은 범위안에서 위임명령으로서 규칙을 정할 수 있다. 또한 자치법률을 집행하기 위하여 필요한 경우에는 별도의 위임이 없더라도 필요한 집행명령으로서 규칙을 제정할 수 있다. 이 경우 집행명령으로서 규칙은 주민의 권리와 의무에 관한 새로운 입법사항에 대해서는 규정할 수 없다고 보아야 한다.

8) 자치조세권 및 자치재정권 배분

제00조 ①관세를 포함한 국세의 종류, 재산세를 포함한 기초자치세 및 광역자치세의 종류와 배분방식, 소득세와 소비세를 포함한 공동세의 종류,세율,배분방식은 법률로 정한다.

②국세의 종목과 세율 및 징수방법은 중앙정부의 법률로 정한다.

③기초자치세 및 광역자치세의 세율과 구체적인 세목 및 징수방법은 당해 자치의회가 자치법률로 정한다.

현행 헌법 제59조의 조세법률주의에 가로막혀 지방정부가 지방사무의 처리비용을 충당하기 위하여 지방세를 신설하고자 하나 법률의 위임이 없는 한 법정외세의 도입이 불가능하다. 더구나 국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 중복과세를 다른 법률로 규정하는 것도 금지하고 있어서 주요세원인 소득세나 법인세 등을 조례로 지방세원으로 할 수 있도록 법률로 위임하는 것조차도 원천적으로 봉쇄하고 있다. 지방자치의 근간이 되는 지방세 수입의 확보방안이 헌법과 법률에 의하여 봉쇄되고 있는 실정이다. 이로 인하여 지방의 재정적 중앙정부 의존은 심화되고 지방의 자기책임성은 실종되고 있다.

세계 역사적인 관점에서 보면 국가적인 큰 변화와 혁명은 대부분 세금문제를 둘러싸고 일어났다. 미국의 독립전쟁이 그렇고, 프랑스 혁명도 그렇고, 영국의 명예혁명도 마찬가지이다. 우리나라의 동학혁명도 마찬가지이다. 그럼에도 불구하고 우리 헌법에는 세금에 관한 구체적인 규정이 없다. 전적으로 법률에 맡기고 있다.

지방자치의 본질은 각자 자신의 돈으로 스스로 살림을 꾸리도록 하는 데 있다. 스스로 결정한 업무를 수행하는데 소요되는 비용을 자기책임으로 받아들이고 이를 주민들이 조세로 부담하도록 연결하는 것이 필요하다. 이를 위하여 지방세를 어떻게 부과하고 징수하고, 이를 쓸 것인지를 가능한 한 지방이 스스로 정하도록 하는 것이 바람직하다. 현재는 지방세에 대한 지방의 과세권이 있다고 할 수 없다. 세목과 세율이 모두 중앙정부에 의하여 결정

되기 때문이다. 지방정부에게 세목과 세율을 스스로 결정할 수 있는 과세권을 부여하는 것이 지방재정의 자율성과 책임성을 보장하기 위하여 필요하다.

지방정부를 중앙의존에서 해방하여 자율의 주체로 설 수 있도록 하기 위해서는 지방의 과세권을 보장하고 소득세나 법인세 부과가치세 등 중요 세원을 지방정부에서도 필요에 따라 과세할 수 있도록 헌법에서 보장해 주어야 한다. 이에 개인이나 법인의 소득세에 대해서 지방정부도 부과할 수 있는 세원공유제도를 도입할 필요가 있다. 중앙과 지방간에 수직적인 이중과세 내지 중복과세를 허용해야 한다. 국세와 상관없이 지방에서도 소득세나 법인세 등 현재 국세로 분류되어 있는 세금을 부과할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 독일이나 스위스 등과 같이 선진국에서는 국세와 지방세의 세목이 중복하도록 하고 있어도 큰 문제가 없다. 국세에 대해서는 헌법에서 방어적으로 규정하여야 한다. 이에 대해서 지방세의 종목과 세율은 지방정부마다 조례로 제정할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 지방세의 종목은 헌법에서 직접 배제하는 것을 제외하고는 모두 인정하는 포괄적인 규정을 헌법에 두어야 한다.

제00조 ①중앙정부와 지방정부는 재정건전성의 원칙에 따라 각각 투명하게 재정을 운영하여야 한다.

재정운영의 기본원칙을 헌법에 규정한 것이다. 중앙정부의 채무관리는 더 이상 미룰 수 없는 국가적 과제가 되었다. 지방정부도 예외가 아니다. 중앙정부와 지방의 채무증가는 현재의 부담을 차세대에게 전가하는 것으로 공정하지 못하며 무엇보다도 지속적인 채무증가는 국가 활동의 지속가능성을 저해한다. 이에 국가와 지방의 재정건전성을 헌법에 규정하여 수지균형의 원칙을 유지하도록 하고자 하는데 그 취지가 있다.

이를 위하여 재정의 운용사항에 대해서는 모두 국민에게 공개하도록 함으로써 재정에 대한 국민적인 감시와 통제가 가능하도록 하자는 것이다.

②중앙정부와 지방정부간이나 지방정부 상호간에 사무를 위임할 수 있다. 위임에 소요되는 비용은 위임하는 쪽에서 부담한다.

중앙정부의 과제로 각종 복지정책을 도입하여 포퓰리즘정책을 양산하고 있으나 중앙정부가 그 비용부담의무를 일부만 부담하여 지방정부에게 비용을 전가시키고 있다. 이로 인하여 지방재정이 취약해지고 있으며 디폴트의 우려가 제기되고 있는 실정이다. 중앙정부의 과제를 지방이 수행하도록 함으로써 중앙정부는 비용을 고려하지 않고 인기영합정책을 양산하게 되어 도덕적 해이에 빠지고 무책임하게 된다. 중앙정부가 지방의 비용부담으로 선심을 쓰고 있다. 지방정부는 중앙정부 사무수행비용을 충당하느라 자치사무를 수행하는

데 필요한 재원이 고갈된 실정이다. 이로 인하여 지방정부가 자체사업을 할 수 있는 재원이 거의 없다. 헌법상의 한계에 부딪혀 중앙정부의 비용 지방전가를 방어하기가 매우 어려운 실정이다.

지방정부는 중앙정부사무인 복지사무를 수행하는 손발에 불과하다. 중앙정부사무인 복지사무의 소요비용은 당연히 중앙정부가 부담해야 한다. 복지사무를 수행하는 지방정부는 중앙정부를 대신하여 복지의 배달책임을 맡고 있는 것이다. 지방으로 하여금 복지비용을 부담하게 하는 것은 배달부에게 물건 값도 내라고 하는 것처럼 부당하다. 이에 위임사무를 수행하는데 소요되는 비용은 위임을 하는 정부가 부담하도록 하여 위임을 하는 정부가 재정책임을 지도록 하고, 위임받은 정부가 위임사무로 인하여 재정난에 빠지지 않도록 해야 한다.

③중앙정부와 지방정부간이나 지방정부 상호간에 재정조정제도를 시행한다. 이에 관하여 자세한 사항은 법률로 정한다.

지방과세권의 자율성 보장은 자칫하면 지방간에 빈익빈 부익부를 고착화할 수 있으며, 재정이 빈약한 지역에서는 재정에 관한 지방자율대신에 중앙정부의 개입을 선호하는 경향이 나타날 수 있다. 지역간의 재정격차문제를 해결하기 위한 헌법적인 규정이 필요하다. 재정이 풍부한 지역의 세금 중에서 일부를 재정이 빈약한 지역에 이전하는 수평적인 재정조정제도를 통해서 재정격차는 해소하고, 중앙의 간섭은 배제하는 방법이 바람직하다. 지역간 연대를 통해서 재정을 조정하고 중앙정부의 간섭은 배제하는 것이 바람직하다. 가능하면 재원이 풍부한 서울과 경기도, 울산 등에서 먼저 이를 제안하면서 다른 지방과 함께 세원 공유와 함께 지방과세권의 요구에 지방이 한 목소리를 내도록 하는 것이 필요하다.

또한 중앙정부는 지역간 재정격차를 조정하는 역할을 수행하여야 한다. 즉, 수직적인 재정조정제도도 존치하도록 한다. 하지만 그 규모면에서는 수평적인 재정조장을 일차적으로 고려하고 수직적인 재정조정은 보충적으로 보장하는 것이 바람직하다. 헌법에서는 자세하게 규정하기 어렵기 때문에 근거조항을 두고 자세한 것은 법률로 규정하도록 위임한 것이다.

현재 우리나라에서는 중앙정부와 지방간의 수직적인 재정조정을 중심으로 재정조정제도를 실시하고 있으나 지역간의 연대에 기초를 한 수평적인 재정조정제도를 도입할 필요가 있다.

독일이나 스위스에서는 지방간의 재정력격차를 일차적으로 지방정부상호간에 조정하는 수평적 재정조정을 하고 보충적으로 수직적인 재정조정을 하고 있다. 지방의 중앙정부 의존과 중앙정부의 재정 간섭을 통한 영향력 행사로부터 벗어나 지방의 자율성을 회복하기 위해서는 수평적인 재정조정제도의 도입이 특히 요청된다.

9) 자치조직권

제00조 지방의회와 지방정부 집행기관의 조직과 구성은 헌법에 특별한 규정이 없는 한 당해 자치의회가 입법하는 자치법률로 정한다.

지방정부의 조직형태를 어떻게 할 것인지에 대해서 법률로 전국적으로 획일적으로 규정하는 방식과 지방마다 다양한 형태로 구성할 수 있도록 하는 방안 사이에 여러 가지 절충적인 방안이 있을 수 있다. 우리나라에서는 지방조직법정주의를 채택함으로써 지방조직을 전국적으로 획일화시키고 있다. 조직혁신을 위해서는 지방마다 다양한 실험이 가능할 수 있도록 지방정부에게 자치조직을 자율적으로 규정할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

우리나라에서도 지방정부형태 다양화에 관한 논의가 오래전부터 있어 왔다. 이는 당해 지방정부를 위해서도 요구될 뿐만 아니라 중앙정부의 조직혁신을 위한 사전 검증 과정으로서도 매우 필요하다. 지방정부의 조직은 다른 지방정부나 중앙정부에 미치는 영향이 거의 없다는 점, 조직혁신을 통한 민주성과 효율성의 요구가 크다는 점에서 지방정부의 조직자율성은 광범위하게 보장하는 것이 바람직하다. 아울러 지방조직의 구성을 위한 인사에 대해서도 지방정부의 다양성을 보장하기 위한 자율성을 가능한 넓게 보장하는 것이 필요하다.

예컨대, 지방정부의 집행기관을 독립제기관으로 할 것인지, 아니면 합의제기관으로 할 것인지, 아니면 행정전문가를 영입해서 행정업무를 맡기는 지배인형을 채택할 것인지, 지방의원의 선출과정에 정당을 관여시킬 것인지 여부, 지방의회의 직원의 인사권, 지방교육행정기관을 통합이나 분리여부 등 지방조직을 전국적으로 획일적으로 규정할 이유는 어디에도 없다. 다양한 형태의 조직과 운영을 실험해 보고 검증해 봄으로써 보다 우리에게 적합한 조직모델을 찾을 수 있고 아래로부터 혁신을 할 수 있을 것으로 본다.

외국의 입법례를 보더라도 영국에서는 몇 가지 모델을 법률에서 제시하고 지방에서 채택할 수 있도록 하고 있으며, 미국에서는 지방헌장을 제정하여 이러한 조직규범을 지방정부마다 독자적으로 정할 수 있도록 하고 있다. 독일의 경우에도 주마다 헌법을 정하여 지방조직을 정하고 있으며 지방정부도 기본조례(Hauptsatzung)를 제정하여 세부적인 지방조직을 스스로 정하도록 하고 있다.

10) 지역대표형 상원제 도입

제00조 ①국회는 상원과 하원으로 구성한다.

②상원은 지역대표로 구성하고, 하원은 국민대표로 구성한다.

연방제도를 포함하여 지방분권적인 권력구조를 가진 국가에서는 대체로 양원제도를

취하고 있다. 국가전체의 이익을 대표하는 하원과 지방의 이익을 대변하는 상원이 상호 견제하도록 함으로써 중앙정부가 지방정부의 자치권을 일방적으로 침해하는 것을 방지하고, 지방의 자치권을 방어하는 것을 가능하게 한다. 양원제는 의회내의 권력분립을 의미한다. 동시에 국가전체의 의사결정과정에서 지방의 참여를 의미한다. 이 점에서 양원제는 중앙정부와 지방간의 수직적인 권력분립을 구체화한 것이라 볼 수 있다.

양원을 구성함에 있어서 하원은 인구비례로 구성하지만(민주주의 원리) 지역을 대표하는 상원은 지역간에 동등한 참여를 보장하거나 인구가 작은 지역에게 인구가 많은 지역보다도 상대적으로 많은 대표성을 인정함으로써 대규모지방과 소규모 지방간의 균형을 이루도록 하고 있다(지역주의 원리). 이에 대규모 지방과 소규모지역간의 권력분립이 이루어지고 있다.

미국과 스위스에서는 지방의 인구규모와 상관없이 대등한 비율로 상원의 대표성을 인정하지만 독일에서 지방의 규모에 따라 지방대표의 숫자를 달리하고 있다. 지방규모에 따라 차등화하고 있는 독일의 경우에도 그 비중은 하원과 는 현저하게 다르다. 이는 민주성의 원칙보다는 지역주의의 원리를 더 존중한 결과라고 할 수 있다.

상원의 구성방식에 있어서도 미국이나 스위스에서는 국민직선에 의해서 구성하고 있으나 독일에서는 주정부의 대표자로 구성하고 있다는 점에 차이가 있다.

11) 직접민주주의의 도입(국민발안제·국민투표제·국민소환제)

제00조 ①국회의원 선거권자 50만명 이상의 서명으로 법률안을 발안하여 국민투표로 결정한다.

②국회의원 선거권자 50만명 이상의 서명으로 국민투표를 청구할 수 있다.

③국회의원 선거권자 100만명 이상의 서명으로 국회의원에 대한 소환을 청구하여 국민투표로 결정한다.

④제1항, 제2항, 제3항의 절차에 대해서는 법률로 정한다.

헌법 제1조 제2항이 국민주권을 보장하고 있음에도 불구하고 국민이 직접 주권을 실현하기 위한 방법이 보장되어 있지 않다. 현행 헌법에서 국민이 가진 유일한 주권행사방법은 선거이다. 하지만 국민에 의하여 선출된 자가 국민의 의사에 상반되는 결정을 하거나 국민이 요구하는 것을 방치하고 결정하지 않는 경우에 국민은 속수무책이다. 선거 때마다 국회의원을 대폭 물갈이 하지만 별로 달라지지 않는다. 국민의 대표자가 국민의 의사에 반하는 경우 국민이 주권자로서 최종적인 결정을 할 수 있는 수단이 보장되어야 비로소 실질적인 주권자가 될 수 있다. 직접민주주의이다. 20세기의 민주주의를 선거권확대의 역사라고 한다면 21세기 민주주의는 직접민주주의 확대의 역

사가 될 것이다(국민주권의 실현방안).

2015년 한국행정연구원이 실시한 기관신뢰도 조사에서 국민의 15.3%만 국회에 대해 긍정적으로 평가하였다. 국민의 대다수는 국회를 믿지 않는 것이다. 조사대상에 포함된 기관 중에서 최하위다. 국회가 국민의 신뢰를 받지 못하는 것은 국회가 국민이 요구하는 것은 하지 않고, 국민이 바라지 않는 결정을 하기 때문이다. 즉, 국회가 국민을 대변하지 못하기 때문이다. 국회가 국민의 신뢰를 회복하기 위해서는 국회가 국민의 의사를 존중하도록 만드는 비상통제장치를 헌법 개정을 통해 스스로 만들어야 한다. 직접민주주의가 그 방안이다(국회신뢰회복방안). 이는 지방의회의 경우에도 그대로 적용된다.

국회가 국민이 바라는 법률안을 제정하지 않고 방치하는 경우에 국민이 스스로 법률안을 발안해서 제정할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 국민입법이다. 국민이 스스로 법률을 발안해서 제정하게 된다면 국회는 국민의 요구를 미리 감지하여 국민이 원하는 입법을 하려는 노력을 하게 될 것이다. 국민발안권을 보장함으로써 국회와 국민간의 분권(分權)이 이루어지고 국회와 국민간의 입법경쟁이 일어나게 될 것이다. 이점에서 국민발안은 국민대표기관이 국민의 요구를 무시하고 방치하는 경우를 작동하는 비상가동장치라고 할 수 있다. 국민발안은 기득권세력이 된 정치인들이 카르텔을 형성하여 새로운 변화를 외면하고 거부하는 경우에 주권자인 국민이 직접 새로운 생각을 법률에 담아 실현할 수 있는 혁신장치가 될 수 있다(비상가동장치로서 국민발안).

이에 대해서 국회가 국민의 의사에 반하는 결정을 하는 경우, 즉 만들어서는 안 될 법률을 만드는 경우 국민은 이를 거부할 수 있어야 한다. 국민투표의 문제이다. 일정수의 국민이 국회가 제정한 문제가 있는 법률에 국민투표를 요구하고 국민다수의 찬성을 얻지 못하면 폐기하도록 하는 제도이다. 국회의 활동에 대한 비상제동장치가 된다. 국민투표제도가 있으면 국회는 법률을 제정함에 있어서 국민투표에 의해 거부당하지 않기 위해 국민의 의사를 반영하려는 노력을 하게 된다(비상제동장치로서 국민투표).

또한 국회가 국민과 동떨어진 결정을 하거나 작동하지 않고, 개선의 가능성도 없는 경우에 최종적인 주권자의 결정으로 국회의원을 임기 전에 소환할 수 있도록 하는 것도 필요하다. 국민소환이다(최종통제수단으로서 국민소환). 국민발안과 국민투표는 사안에 대한 주권자의 결정이고 국민소환은 인물에 대한 주권자의 결정이다. 직접민주주의는 대의민주주의를 보완하여 국회를 진정한 국민대표기관으로 만들기 위한 것이다.

12) 헌법개정 국민발안제의 도입

제00조 국회의원 선거권자 100만명 이상의 서명으로 헌법개정안을 발의하여 국민투표로 결정할 수 있다.

1962년 제5차 개정헌법에서는 헌법개정발의권자로 국회의 재적의원 3분의 1이상

또는 국회의원선거권자 50만인 이상이라고 규정하여 국민에게 헌법개정발안권을 인정하였다(1954년 제2차 헌법개정에서 국민발안제도를 처음으로 도입하였음).

1972년의 유신헌법에서는 대통령을 헌법개정발의권자로 규정하면서 국민(국회의원 선거권자)을 헌법개정발의권자에서 제외시켰다. 국민주권을 실질화하기 위해 도입된 국민발안제도를 유신헌법이 폐지한 것이다. 민주주의의 심각한 후퇴이다. 민주화운동에 의해서 개정된 1987년의 현행헌법은 유신헌법의 이 조항을 개정하지 않고 그대로 계승하고 있다.

국민주권을 복원하기 위해서는 이 조항을 개정하여 1962년 헌법으로 되돌아가는 것이 바람직하다. 국민에게 헌법개정발안권을 부여하는 것이 바람직하다. 이는 국민의 대의기관인 국회가 국민의 요구에 반하여 헌법개정안을 발의하지 않는 경우에 국민이 직접 헌법개정안을 발의하여 주권을 실현하는 방안이다.

다만 1962년 5차 개정 헌법에 의하면 국민이 헌법개정안을 발안한 경우에도 국회가 헌법개정안을 발의한 것과 마찬가지로 국회에서 재적의원 2/3의상의 찬성을 얻도록 한 규정은 재고되어야 한다. 국민이 헌법개정발안을 하는 것은 국회의원들이 국민들이 요구하는 헌법 개정을 발의하지 않는 경우일 것이다. 국회의원들이 국민이 요구하는 헌법개정안을 발안한다면 국민들이 구태여 헌법개정발안을 할 필요는 없게 된다. 국민의 헌법개정발안은 국회의원들이 찬성하지 않는 개정안일 가능성이 높다. 따라서 국민이 직접 발안한 헌법개정안이 국회에서 재적2/3이상의 찬성을 얻어 통과되는 것은 사실상 불가능하게 된다. 국회에 대한 불신에서 국민발안을 도입했는데 다시 국회에 의한 의결을 요구하는 것은 헌법개정국민발안제도를 도입한 취지 자체를 작동하기 어렵게 만들 우려가 있다. 이에 국민헌법발안권을 실질화하여 국민주권을 실현하기 위해서는 다른 국민발안과 마찬가지로 국민들이 발안한 헌법개정안은 국회의 의결을 거치지 않고 곧바로 국민투표에 회부하는 것이 바람직하다.

다만 이 경우에도 스위스처럼 국회에서 심의하여 찬성과 반대의견을 낼 수 있도록 하거나 국민발안 헌법개정원안과는 다른 헌법개정안을 대안으로 제시할 수 있도록 하는 것이 국회와 국민간의 소통과 토론을 활성화하여 숙의민주주의로 성숙할 수 있도록 한다는 점에서 바람직한 측면이 있다. 국회가 대안을 발의한 경우에 국민은 원안과 대안에 대해서 각각 찬반을 표시하도록 하고, 두 가지 안중에서 어느 안을 선호하는지 선호투표를 하도록 하거나 찬성률이 높은 안을 채택하도록 하는 방안도 있다.

개헌안에서는 국회의 의견제시나 대안의 제안이나 의견의 제시를 생략하였지만 국회의원이 국민의 헌법개정발안에 대해서 대안을 발의하는 것이 금지된 것은 아니고, 의견을 제시하는 것은 헌법상 명문의 규정이 없어도 가능하다고 보아야 한다. 헌법규정의 단순화를 위하여 세부적인 것은 생략하고 법률에 위임하였다.

지방분권 개헌 국민협약서

지금 대한민국은 어떠한 시대로 나아갈지 중요한 길목에 서 있다. 저출산·고령화·양극화 등 급변하는 국내여건을 고려할 때 역동적인 사회경제적 혁신 없이는 새로운 대한민국을 만들 수 없다. 자치와 분권은 새로운 시대를 여는 최우선 과제이자 시대적 소명이다.

지치고 정체되어 있는 대한민국을 나라를 나라답게, 지역은 지역답게 혁신하기 위해서는 지방분권 개헌을 추진해야 한다. 현행 헌법은 지방자치를 위한 최소한의 입법권, 행정권, 재정권, 사법권도 규정하지 않고 있다. 중앙정부에 예속되어 독자적인 지역발전정책 없이는 잘 사는 지역을 만들 수 없다. 중앙집권적 통치체제를 새로운 민주적 자치분권체제로 바꾸고, 대통령과 국회, 중앙과 지방의 균형을 맞추어야 한다.

더 나아가 지방분권시대의 핵심목표는 직접민주주의 시대에 가깝게 국민의 참여를 여는 것이다. 지방분권을 통한 중앙정부에서 지방정부로의 수직적 분권화와 공동체 지향적 분권을 통한 정부에서 시민사회로의 수평적 분권화 즉, 자치를 달성하는 것이며 국민주권시대를 여는 것이다.

이에 더불어민주당 대통령후보와 지방분권개헌국민회의는 다음과 같은 지방분권 개헌 대국민협약을 맺고, 국민참여 개헌을 통해 대한민국이 지방분권국가로 나아갈 수 있도록 함께 노력하기로 한다.

[협 약 사 항]

첫째, 헌법에 대한민국은 지방분권국가임을 명시한다.

둘째, 모든 국민은 헌법과 법률에 의해 주민으로서 자치권을 가짐을 기본권장에 명시한다.

셋째, 국가와 지방정부간, 지방정부 상호간의 업무배분은 보충성의 원리를 기초로 하도록 헌법에 명시한다.

넷째, 국회는 국가의 법률을 입법하고, 광역자치의회는 광역지방정부의 자치법률을 입법하고, 기초자치의회는 기초지방정부의 자치법률을 입법하도록 헌법에 명시한다.

다섯째, 지방분권 개헌을 통하여 지방재정을 강화하고 지방정부간 재정 불균형을 해소하기 위하여 노력한다.

여섯째, 법률 국민발안제, 국민투표제, 국민소환제를 도입하고 헌법개정 국민발안제 도입을 헌법에 명시한다.

대통령 당선자는 위와 같은 내용을 담은 지방분권 개헌을 광범한 국민 참여 속에서 2018년 지방선거 때까지 완료하도록 한다.

상기의 내용에 대하여 협약하고 이에 서명한다.

2017년 4월 29일

협약자 제19대 대한민국 대통령후보 더불어민주당 문재인

지방분권개헌국민회의 공동대표 이기우

지방분권개헌국민행동 상임의장
전국시도의회의장협의회장
전국시군자치구의회의장협의회장
전국지방분권협의회
지방분권전국연대
한국지방신문협회
대한민국지방신문협의회
지역방송협의회
한국지역언론인클럽

이기우
양극승
최평관
이재은
박재훈
김종익
김우석

메모

헌법 개정의 쟁점과 시민의 참여방안

이태호 참여연대 정책위원장

“미국의 (일부) 건국자들은 인민에 의한 심의(mobilized deliberation by the people)를 더 훈련하지 않으면 그들의 새 헌법장치가 오래 작동할 수 없으리란 것을 깨달았다. 그래서 그들은 헌법에 상위법 제정 프로세스 (higher lawmaking process)를 규정함으로써 미국의 이종민주주의 실험의 시작을 선포한다. 그들의 후세대들이 우리, 미합중국 인민의 이름으로(We, the People of the United States) 근본적인 법을 만드는데 정치적 에너지를 집중할 수 있도록 하기 위해서였다. _ 브루스 A. 애커맨, We the People: Foundations (1991), (번역: 필자)

1. 들어가며

촛불시위를 통해 주권자인 국민들은 자신이 헌법을 통해 부여한 권한을 사사롭게 남용하고 주권자 위에 군림해왔던 대통령에 대한 위임을 철회함으로써 헌법과 나라의 주인이 누구인지를 명확히 했다. 박근혜 퇴진 이후의 대한민국은 보다 강화된 주권자의 권한과 역할에 기초해 작동할 것이 틀림없다. 조기대선과 정권교체를 계기로, 박근혜 정권 퇴진 이후 건설될 새로운 대한민국에 대한 시민들의 토론과 개입이 거리와 일상에서, 온-오프라인 공간에서 왕성하게 일어나고 있다.

새로운 대한민국을 위한 개혁의 하나로 거론되고 있는 것이 개헌이다. 시민행동을 통해 구현된 광장의 민주주의를 보다 공고히 제도화하고 헌정질서로 내재화하는 것은 당연하고 자연스러운 일이다. 그러나 개헌 논의가 이 변화를 이끌었던 시민의 직접적인 참여와 동떨어진 곳에서 특정 정치세력과 몇몇 전문가 중심으로 이루어짐으로써 광장의 민주적 열망과 개혁의 에너지를 잠재우거나 특정 정치세력의 정치적 이해관계를 관철시키는 도구로 이용되어서는 안된다. 이하에서는 현 시기 개헌 논의의 불가피성과 그 과정에서 주권자인 시민이 어떻게 참여할 지에 대해 간단히 서술해보고자 한다.

2. 촛불시민혁명과 헌법 개정¹⁾

1) 이 장은 한상희가 발표한 다음 글을 요약한 것이다. 참여연대의 공식 의견서이기도 하다. 한상희, '촛불 시민 혁명과 개헌의 방향' <시민사회 개헌방향토론회- 개헌 어떻게 할 것인가?>, 참여연대 주

1) 6월 항쟁과 87년 헌법의 한계

1987년 6월 항쟁으로 직선제 개헌이 쟁취(87년 10월 29일 공포, 88년 2월 25일부터 시행)된 이래, 현행 헌법이 유지되어 왔다. 개정된 헌법 전문에는 “안으로는 국민생활의 균등한 향상을 기하고 밖으로는 항구적인 세계평화와 인류공영에 이바지함으로써 우리들과 우리들의 자손의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보할 것을 다짐”한다는 1948년 제정헌법 이래 변치 않는 목적 앞에 “임시정부의 법통과 불의에 항거한 4.19민주이념을 계승하고, 조국의 민주개혁과 평화적 통일의 사명에 입각”한다는 전제가 새롭게 추가되었다.

하지만, 1987년 개정 헌법은 독재타도와 민주화, 특히 대통령 직선제 개헌의 열망 속에 탄생하였음에도 불구하고, 개헌과정에서 민주화를 이끈 시민들의 직접적인 참여와 개입은 극히 제한된 상태에서 제12대 국회에 의해 입안되어 국민투표에 부쳐졌다. 게다가 지난 30년 동안 한국사회는 더욱 다양하고 복잡해졌고, 세계화와 더불어 주권과 인권 인식 면에도 적지 않은 변화가 일어났다. 무엇보다도 주권자인 시민의 권리 인식과 그 보장에 대한 요구가 크게 확대되어 왔다.

보다 구체적으로 현행헌법은 다음과 같은 문제점을 안고 있다. 첫째 현행 헌법은 지나치게 대의제 중심으로 통치체제를 구성하는 바람에 시민들이 정치과정에 유의미하게 참여할 수 있는 헌법적 장치를 확보하지 못하고 있다. 둘째, 사회의 양극화 현상을 치유하고 사회정의를 도모할 수 있는 헌법적 장치가 빈약하다. 셋째, 대통령을 비롯한 행정부의 권한이 과도하고 이를 견제할 장치가 빈약하다. 넷째, 그 동안의 시대변화에 어울리지 않는 헌법 규정 또한 적지 않다. 다섯째 우리나라의 지방자치제는 대부분 헌법의 바깥에서 결정되어 왔다. 그러다 보니 지방자치는 형식에 그치거나 겨우 그 외형을 갖추었다 하더라도 결국 중앙정부에 종속되어 버리고 마는 한계를 드러내 왔다.

이상의 문제점들로 인하여 현행헌법은 현실정치에 대한 규범력을 제대로 확보하지 못하였다. 헌법이 최고법임에도 불구하고 그것이 정치권력을 비롯한 제반의 사회권력을 통제하는 실효적인 법으로서의 효력을 온전히 발휘하지 못했던 것이다.

2) 헌법 개정의 바람직한 방향

지금까지 우리에게 헌법 개정을 말하는 것보다, 헌법 그 자체를 유린하며 우리의 주권을 부정했던 그 왜곡된 통치체제를 바로 잡는 것이 더 절실하였던 것이다. 때문에 탄핵과 대선

이후의 적폐청산과 체제개혁의 과정에서도 현행 헌법의 주인으로서 이미 광장에서 확인한 주권과 인권을 온전히 행사하려는 노력은 헌법 문구를 보다 쓸모 있게 고치기 위한 노력 이상으로 중요하다고 할 수 있다.

하지만, 역설적으로 이 과정을 통해 주권자, 다시 말해 명실상부한 헌법의 주인으로서 스스로를 확인했고 헌법의 중요성에 대해서도 실감했다. 헌법의 중요성을 실감한 시민들이, 촛불 시민혁명을 거치며 확인한 스스로의 주권과 인권을 보다 확고히 하고, 현행헌법의 낡고 불충분한 요소를 개선하기 위한 헌법 개정 논의에 보다 주체적으로 참여할 수 있는 조건이 성숙했다고 할 수 있다. 마치 헌법재판소의 탄핵심리가 헌법재판소의 전유물이 아닌 것과 마찬가지로 헌법개정 논의가 정치인들과 헌법학자들의 전유물로 전락하지 않을 조건이 마련된 셈이다.

이런 전제와 시대적 요청에 기초해 헌법개정의 기본방향을 모색하면 다음의 몇 가지로 정리될 수 있다.

먼저, 헌법 개정은 시민들이 스스로 정치의 주체가 될 수 있게끔 하여야 한다. 헌법 개정은 시민들의 정치적 역량을 발전시키고, 시민들이 서로 연대하여 생활상의 요구들을 적절히 정치(정책)과정에 관철시킬 수 있도록 하는 것, 그리고 이러한 역동적인 참여민주주의가 일상화되도록 뒷받침할 제반의 제도적 장치들을 지속가능한 수준에서(즉 헌법적 수준에서) 확보하는 과정이어야 한다.

둘째, 헌법 개정은 갈수록 심화되는 우리 사회의 양극화현상을 치유하고 “우리들과 우리들의 자손의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보”하기 위한 사회적 합의와 실천규범을 확보하는 과정이어야 한다.

셋째, 지난 군사정권의 권위주의적 통치의 잔재와 그로부터 파생된 제왕적 대통령제가 야기해 왔던 반민주적, 반헌법적 폐약들을 본원적으로 해소할 수 있는 헌법적 장치들을 마련하여야 한다.

넷째, 보다 근본적으로는 지나치게 과대성장된 국가 그 자체를 대폭적으로 줄이는 노력이 이루어져야 한다. 헌법은 무엇보다 먼저 제한정부(limited government)의 이념을 중심에 놓고 시민들의 자유와 권리를 대폭 확대함으로써 국가 영역 자체를 급격히 축소하는 한편, 중앙권력에 대응하는 지방권력을 제대로 정비하여 권력 그 자체의 분할을 도모할 필요가 있다.

3) 제안: 헌법개정의 주요 내용

이상의 지향점을 따라 헌법 개정의 구체적 내용을 정리하면 다음과 같다.

1. ① 헌법전문과 총강

· 헌법전문의 경우에는 민주화를 향한 우리의 투쟁사를 적절히 반영할 필요가 있다. 현재 적시되어 있는 “3·1운동”이나 “4·19의 민주이념”외에도 5·18 광주민주화운동과 6월민주항쟁 등의 중대사건들을 헌법전문에 삽입함으로써 우리 헌법의 시공간적 좌표를 제대로 밝혀내면서 기본적 헌법이념을 시민들의 민주의지에 부응하도록 조정할 필요가 있다. 나아가 제왕적 대통령제의 토대를 이루었던 과도한 중앙집권의 경향을 치유하기 위하여 지방분권의 이념도 헌법의 기본이념에 편입될 수 있도록 하는 것도 고려해 볼 수 있을 것이다.

· 총강의 규정들은 지나치게 국가의 정체성이나 구성원리 등 국가중심적 구조를 보이고 있다. 현대 국가의 중심은 국가 그 자체가 아니라 국민임을 감안하여 인권보장의 이념과 저항권 등과 같은 권리들을 명기함으로써 주권재민의 원칙이 보다 구체적으로 구현될 수 있도록 하여야 한다.

· 또한 국가의 운영원리에 관한 규정이 없는 만큼 민주성, 사회국가성, 분권성과 같은 기본적 지향들을 명기하도록 하는 것이 바람직해 보인다.

2. ② 기본권의 경우

· 기본권조항의 존재목적이 인권의 보장에 있음을 감안하여 가능한 한 기본권을 보편적 권리로 규정할 필요가 있다. 제2장의 제호를 “국민의 권리와 의무”에서 “기본적 자유와 권리”로 변경한다든지, 혹은 “국민의” 권리를 모든 사람의 권리로 변경함으로써 지구촌화시대의 다양한 생활현상들에서 인권보장의 이념이 효과적으로 작동할 수 있도록 하여야 한다.

· 기본권의 강화는 시대적 요구이나, 그 중에서도 오늘날 급격한 양극화의 진행양상 등을 감안하여 특히 사회적 기본권을 강화하는 것은 거의 필수적인 요구사항이라 할 수 있다. 모든 사람들이 실질적으로 인간다운 생활을 함에 필요한 적절한 생활상의 기반을 확보할 수 있도록 하는 수준에서 기본권조항들이 재조정되어야 한다는 것이다. 이에 현행헌법이 ‘국가의 의무’ 조항으로 변형시켜 놓은 여러 규정들을 ‘사람들의 권리’로 변경, 권리의 주체를 분명히 함으로써 국가로부터 그 권리를 보장받을 수 있도록 하는 한편, 이런 권리가 제대로 집행될 수 있도록 사법부가 개입하고 강제할 수 있게 해야 한다.

· 정치과정에 참여할 권리는 기본권에서 가장 핵심적인 것 중의 하나이다. 이에 헌법개정은 시민들의 생활상의 요구들이 유효하게 정치영역으로 편입될 수 있도록 대의제 정치를 혁신하고 직접민주주의를 강화하는 정치구조 개혁과 연결되어야 한다. 주민자치의 영역을 대폭 확대함으로써 중앙권력의 분권화와 함께 주민들의 정치적 역량을 강화하는 기회로 삼도록 하는

것은 또 다른 헌법개정사항이다.

- 아울러 시대변화에 부응하는 기본권 항목을 신설하여 기본적인 자유와 권리를 질적으로 확장할 필요가 있다. 정보사회의 추세에 부응하는 정보 기본권 신설, 사생활 및 개인정보 보호 장치의 강화, 정보 권력에 대한 민주적 통제장치 구축, 공공정보의 전면적인 공개 등은 절실한 개정사항이다. 또 지구촌화시대에서 요구되는 망명권이나 난민권 혹은 이주민의 권리 등을 보장하는 것은 국제사회의 일원으로서의 우리 국가와 우리 국민에 요구되는 기본의무라 할 수 있다.

- 마지막으로 주민자치권, 안전권, 평화권 등과 같이 집단적 또는 연대의 형태로 행사할 수 있는 권리를 헌법 상의 기본권으로 수용할 필요가 있다. 일방적인 국책사업으로 피해를 입은 강정, 밀양, 성주의 주민들, 삼척이나 울진의 주민에게 보장되어야 마땅했던 권리들이다. 새로운 헌법체제는 개인적 자유의 확장에 그칠 것이 아니라 공동체생활에서의 역량을 최대한으로 강화하고 이와 관련된 정책결정과정에서 집단적으로 참여하도록 보장하는 방향의 기본권체계로 나아가야 한다는 것이다.

3. ③ 통치기구의 경우

- 권위주의적 군사정권 이래 계속하여 나타나는 제약적 대통령의 폐단은 무엇보다 먼저 시정되어야 할 헌법 문제중의 하나다. 직접민주제를 적극 도입하여 국민들의 참여기회와 견제권한을 확대하는 것과 권력분립의 원칙을 더욱 강화하여 입법부, 사법부, 행정부, 기타 권력기구간의 상호 견제와 균형이 효과적으로 작동하도록 하는 것이 그 주된 대안이 될 것이다. 통치기구와 관련하여서는 지방분권을 강화하는 수직적 권력분립과, 국회, 대통령, 사법부 간의 관계를 재구성하는 수평적 권력분립의 틀이 을 확보하는 것이 중요하다. 이 그 중심요소가 된다.

- 우선 (대통령제 골격을 유지하면서 개헌하는 경우에는) 현행헌법상 과도하게 부여된 대통령의 권한을 대폭 축소하여야 한다. 대통령에게 헌법수호자로서의 지위를 부여한 것은 유신헌법의 잔재다. 헌법수호자는 국민이지 대통령일 수 없다. 국민의 것으로 원위치하여야 한다. 법률안제출권·법률안거부권·행정입법권·조약체결권 등과 같은 대통령의 입법개입권한의 상당 부분을 삭제·축소하거나, 최소한 국회의 동의하에 행사하도록 하여 실질적인 입법권을 국회에 되돌려주어야 한다. 또한 대법원장, 헌법재판소장 등 국가최고기관의 장이나 고위공직자 등에 대한 대통령의 임명권도 보다 중립적인 기관에 이양하거나 혹은 국회와의 협력관계 속에서 행사하도록 통제절차를 두어야 한다. (물론 내각제나 분권형 대통령제로 개헌되는 경우에는 이런 논의는 불필요하다)

- 반면 국회의 권한은 가능한 한 실질화하여 국회의 입법권과 재정통제권, 인사통제권을 강화해야 한다. 특히 예산법률주의와 같이 예산·재정부분에서 국회의 의사결정 권한과 능동적인 감독기능을 강화하는 동시에 국민들의 참여가능성도 확보하는 제도를 보다 적극적으로 도

입해야 한다.

- 사법부의 경우에는 헌법재판소와 법원의 민주성(책임성)과 독립성을 보장하도록 하여야 한다. 이에 헌법재판소장과 헌법재판관, 대법원장과 대법관, 법관 등 사법부 구성원들에 대한 인사는 호선이나 선거제와 같은 자체적인 절차에 의하거나 정치적으로 독립적이고 객관적인 기구에서 선출하는 것으로 변경함으로써 이들이 대통령 등의 정치권력으로부터 온전히 독립되도록 해야 한다. 또한 현재 국민이 직접 선출하지 않은 대법원장에게 과도하게 부여되어 있는 각종 인사권-국가인권위원·중앙선관위원·헌법재판관 추천권 등-은 모두 삭제하여야 한다. 아울러 배심제도의 헌법적 근거를 마련하며 노동법원이나 환경법원등과 같은 전문법원의 설치를 확보할 수 있도록 하는 것도 고려할 필요가 있다.
- 지방자치와 관련하여서는 분권의 원리와 보충성의 원리를 기본으로 하되, 지방정부가 재정·입법·조직·행정 등의 영역에서 실질적인 자치권을 행사할 수 있도록 보장하고 지방정부의 의견과 이해관계들이 중앙정부에 유효하게 대표될 수 있는 장치를 마련할 필요가 있다.

4. ④ 시민 정치참여 기회의 확대

- 시민들이 정치과정 및 정책과정에 실질적으로 참여할 수 있는 기회를 확보하는 것은 이번 헌법 개정의 가장 주된 목표 중 하나다. 특히 국민발안, 국민소환, 국민투표와 같은 장치들과 같이 촛불광장의 정신을 직접적으로 반영하는 직접민주주의적 제도를 적극 도입해야 한다. 특히 법률안(예산법률안 포함)이나 헌법개정안 등에 대해 일정한 수 이상의 국민이 직접 발의할 수 있고, 이에 대해 국회의 결정만 기다리지 않고 국회부결 시 국민투표를 요구할 수 있는 권한을 시민이 가져와야 한다.
- 청원권이나 알 권리(정보공개청구권) 등을 강화하여 시민들이 수시로 국가정책에 참여할 수 있도록 하는 한편, 더불어 예산낭비 등에 대해 납세자가 능동적으로 책임을 물을 수 있도록 하는 납세자소송제도 같은 법적 자구수단을 마련하는 것은 또 다른 수준에서 참여민주주의를 고양하는 방법이다. 그 외에도 아예 추첨에 의하여 구성되는 시민의회를, 중앙정부와 지방정부에 상설 혹은 특정사안에 한해 설치하여 입법을 포함한 중요정책의 결정과정에 의견을 제출할 수 있게 하는 방안도 고려할 여지가 있다.

3. 개헌 논의의 현 단계와 과제

1) 국회개헌 특위 논의

현재 국회에 개헌특위(위원장 이주영)가 구성되어 있고 각 분야 전문가와 헌법 관련 사회운동활동가 등 50 여명으로 구성된 개헌특위 자문위원회가 활동하고 있다. 개헌 특위 자문위원

회는 지난 6개월간의 활동을 통해 헌법 각 분야에 대한 자문위원 의견의 대강을 작성하여 각 분야별 토론회를 진행한 바 있다.

개헌특위와 자문위원회는 여야 각 정당과 문재인 신임 대통령이 내년 6월 지방자치단체 선거까지 개헌안을 마련하여 국민투표에 부칠 수 있다고 공약한 것을 염두에 두고 그 활동기한을 내년 6월까지로 연장하였다.

최근 개헌특위는 자문위원회 논의를 토대로 소위원회를 열어 7월-8월까지 분야별 주요쟁점에 대한 합의사항 및 이견사항을 정리하여 국민의견수렴과 공감대 형성을 위한 국민대토론회, 5000명 국민대표 원탁토론 등을 진행 한 후 다시 헌법개정안 작성을 위한 기초소위원회를 구성하여 개정안을 완성한 후 전체회의, 본회의, 국민투표 등의 절차를 밟겠다는 활동계획을 논의하고 있는 것으로 알려지고 있다.

개헌특위는 특히 국민의견수렴을 위하여 온라인에 홈페이지를 개설하고 국민의 개헌의견을 청취하는 한편, 국회에 2곳의 자유발언대와 주요 도시로 찾아가는 자유발언대를 운영하며, 소위원회 기간(7-8월)동안 국회 방송을 통해 연속 TV 토론을 개최, 전국 주요도시 순회 국민토론회 개최, 공중파 및 종편 TV 토론 및 여론조사 등의 국민참여형 공론화를 추진하겠다고 밝히고 있다. 주목할만한 것은 5000명 개헌 국민대표를 구상하여 원탁토론을 실시한다는 계획이다. 최소 2-4배수의 개헌국민대표를 공모하여 성별,연령별, 지역별 대표성을 기준으로 1차로 선발된 사람들에게 참가가능여부를 확인하여 최종적으로 5000명을 선발하여 수도권 등 4개 권역에서 총 4차례 4시간가량의 원탁토론을 실시한다는 계획이다.

개헌국민대표 방안은 개헌과정에서의 시민참여와 사회적 합의를 위해 김종민 의원인 지난 2월 15일 발의한 ‘국민 참여에 의한 헌법개정의 절차에 관한 법률안(이하 개헌절차법)²⁾’의 일부를 제한된 형태로 수용한 방안이라고 볼 수 있겠다. 하지만, 5000명의 선발기준이 아직 불분명한 것은 차차 개선될 것이라 이해하더라도, 총 4개 권역에서 1000명이상이 모여 4시간 총 4번의 토론으로 무엇을 판단하고 결정할 수 있을지 의문이며, 이런 절차에 과연 ‘숙의’민주주의라는 이름을 붙일 수 있는지 의문이다. 자칫 요식행위로 그칠 것이 우려된다.

국민자유발언대 역시 필자가 개헌특위 시작부터 일관되게 주장해온 것이었으나 국회 마당 혹은 특정 건물을 정치개혁과 개헌논의를 위해 온전히 개방하자는 본래 제안과는 동떨어진 단순한 형식적인 발언대 설치로 그치는 느낌이다. 이미 새 정부가 국민인수위원회를 광화문에

2) 이 법률안에 따르면, 개헌특위 및 50명 이내의 자문위원회와 더불어 각계각층지역성별 등을 고려한 200-300명의 시민회의를 추첨 형식으로 선정하여 헌법개정안 기초안에 대한 토론, 자체 공론 조사 및 헌법개정안 관련 국민 제안에 대한 검토 보고서 작성하도록 하고 있다.

설치한 사례도 있는 만큼, 보다 적극적인 국회개방 및 개헌 공론화 계획의 수립이 아쉽다.

cf. 개헌절차법에 대해

시민회의를 두어 의회가 마련한 개헌안 초안을 검토하고 토론하도록 하는 방안은 아이슬란드나 아일랜드에서 적용한 사례가 있다. 김종민 의원안은 특히 아일랜드의 사례를 참조한 것으로 보인다. 아일랜드 방식에 대해서 국회입법조사처는 “아일랜드의 시민회의와 같은 경우에 이미 유럽에서도 다른 국가들이 참고로 할 수 있는 모델이라는 평가를 받고 있으며 우리의 경우에도 그와 같은 절차를 마련하는 것이 가능할 것”으로 본다며, “현행 헌법이 헌법개정안의 마련에 대해서는 따로 정한 것 없이 침묵하고 있으므로, 시민회의같은 방식의 의견수렴절차를 법률로 마련하는 것도 고려해 볼 수 있다”는 의견을 제시함 바 있다.

현재 개헌특위와 국회는 사실상 개헌절차법의 제정을 통한 개헌은 고려하지 않고 있는 것으로 보인다. 시간상의 제약이나 시민회의 등의 실현가능성에 대한 의문, 대표성 논란 등이 그 이유로 제시되고 있다. 아일랜드나 아이슬란드 등 시민회의 방식을 적용한 나라는 대체로 전체 인구가 상대적으로 적은 나라, 직접민주주의적 의사결정의 전통과 경험이 많은 나라였다. 점에서 주민자치의 경험이 일천한, 인구 5000만 이상, 그리고 과로노동이 일상화된 우리나라에서 당장 적용하기 어려울 것으로 보는 현실론을 무시하기는 어려울 수 있다. 하지만, 한국은 세계 최고 수준의 IT기술과 SNS와 연결된 광장민주주의의 경험을 가진 나라이기도 하다. 보다 창조적인 방식을 통해 보다 직접적이고 속의민주주의가 가능한 형식을 찾아볼 수 있을 것이다.

개헌절차법의 제정을 통해 온전한 형식의 시민회의를 구성하는 것이 어렵다 하더라도, 몇 가지 한정된 최종쟁점에 대해서만큼은 직접 토론하고 보고서도 시민 스스로 작성하여 국회 특위에 시민의 이름으로 직접 제출할 수 있도록 하는 보다 개선된 속의민주주의 방안을 얼마든지 마련할 수 있을 터이다.

2) 헌법개정 주권실현 국민행동 제안

국회 개헌특위가 제안하는 방안들은 현재로서는 매우 요식적어서, 국민의 직접적인 참여를 이끌어내는데 있어서 제한적 것으로 예측된다. 하지만, 어떤 좋은 제안도 국각계 각층의 적극적인 참여가 없다면 개헌논의는 빈껍데기로 전락할 수 있다.

우선, 각 부문과 지역에서 개헌 논의에 반드시 포함되어야 할 주권적 인권적 요구에 대한 본

격적인 논의가 시작되어야 한다. 노동조합과 각 직능단체, 지역주민단체, 각 분야 인권단체와 환경단체, 사회적 소수자들을 대변하는 단체와 권력감시 단체 등이 해당 의제나 분야에 관련된 다양한 시민토론회를 개최하고 다양한 권리선언과 제안을 정식화해야 한다.

둘째, 국회에서의 개헌논의, 정부 각 기관에서의(이제 본격화될) 개헌논의에 대응할 수 있도록 전국적인 시민사회 개헌논의기구를 구성해야 한다. 각계각층이 국회 개헌논의의 자문역만 수행하고 있을 수는 없다. 국회특위 자문위원회가 시민을 대표할 수 있는 것도 아니다. 시민 의회도 가장 바람직하긴 하지만, 시민의 참여를 촉진할 시민사회 자신의 마당 혹은 플랫폼이 필요하다. 이 일을 진행할 전국적인 연석회의 혹은 연대체가 필요하다.

셋째, 국회 및 정부 개헌논의에 대한 모니터와 개입이 절실하다. 악마는 디테일에 있다. 개헌 분위기를 만들어내는 변죽만 울리고 실제 조문작업에는 참여하지 못하거나 막판 절충에 가장 중요한 주권자의 의사가 반영되지 못하는 일을 막아야 한다. 국회에서 열리는 모든 헌법 관련 회의의 공개를 요구하고 누구나 모니터할 수 있게 해야 한다.

넷째, 개헌특위와 특위 자문위원회, 나아가 국회와의 바람직한 시민참여를 위한 협력도 필요하다. 이를 위해 개헌특위가 제안한 요식적인 개헌에 관한 국회 자유발언대가 아니라 정치개혁을 포함해 ‘정치개혁과 개헌을 위한 시민대토론 마당’이 국회에 마련되도록 협의할 수 있다. 예를 들어 동시에 4-5개의 토론회를 동시에 개최할 수 있고, 만민공동회가 가능하며, 수시로 누구든지 제안을 접수하고 발언할 수 있는 명실상부한 아고라를 국회 안에 마련하는 사업을 협의할 수 있다. 또한 요식적인 5000명 개헌 국민대표가 아니라 쟁점별로 실질적인 시민합의회의가 가능하도록 하는 방안을 협의할 수 있다.

cf. 정치개혁과 개헌

촛불은 국민 없는 국가에 대한 저항임과 동시에 주권자 없는 정치에 대한 항의였음. 이 항의에 내재하는 무수한 사회적 난제들은 궁극적으로 정치의 개혁, 참여민주주의의 구현을 통해서만 이루어질 수 있다. 특히 정치의 과두제와 진입장벽은 정치개혁에 가장 큰 장애물이다. 거대정당의 부당한 무임승차를 제한하고 다양한 민의를 골고루 반영할 연동형 비례대표제 도입과 각종 소수정당 진입장벽의 철폐, 모든 면에서의 국회의 개방과 특권의 축소 등 국회와 과두정당 자신의 개혁대안을 먼저 내놓고, 개헌 등 다른 체제개혁안을 주장해야 한다.

<참고> 헌법개정 주권실현 연석회의(시안)

1) 목적

- 헌법 개정 논의에 촛불시민혁명을 이끈 주권자들이 보다 능동적이고 주도적으로 참여함으로써 촛불 이후의 대한민국을 보다 주권과 인권의 기반 위에 올려놓고 국가권력과 헌정질서가 그 주인인 시민과 모든 사람들의 행복과 안전, 나아가 모든 생명들의 평화로운 공존을 위해 복무하도록 제도적 장치를 마련하는 것

2) 위상과 역할

- 헌법 개정 논의에 적극 참여하고 개입하기를 원하는 각계각층 사회단체와 인사들의 협력 기구
- 시민사회 각계 각층의 개헌 논의 혹은 권리 선언을 연결하고 소통하며 증폭하는 디딤돌, 가교, 마당, 혹은 확장기 역할
- 헌법 개정 과정에 시민사회의 발언과 참여를 촉진하기 위한 각종 사업을 기획추진하고, 각계각층 주권자들의 민주적 토론에 바탕을 둔 새로운 권리와 헌법적 장치들을 제안하고 공론화
- 개헌논의가 국회의원과 일부 전문가들의 전유물이나 특정 정치-사회 세력의 이해관계에 갇히지 않도록 견제하고 감시하며, 견인하고 협력
- 자신들의 사회적 요구와 권리를 헌법개정 논의에 반영하고자 하는 시민, 특히 사회적 약자들과의 공동협력, 법률적 이론적 지원, 대변 활동

3) 참여 주체

- 헌법 개정과 새로운 권리의 제도화에 관심이 있는 모든 사회단체, 모임
- 노동조합, 직능단체, 지역주민단체나 모임, 부문단체나 모임, 연구자나 연구자 단체, 각종 인권-환경-시민단체, 개별단체와 연대기구 등...

4) 주요사업 (예시)

<시민권리선언>

- 부문별, 지역별 개헌 토론회 및 간담회

- 개헌안 또는 분야별 권리선언 형태 등 다양한 형식과 방법으로 진행
- 노조, 단체, 모임, 지역 등에서 실정에 맞는 다양한 내용과 형식으로 개최
- 촛불권리선언을 비롯한 분야별 권리선언과 이 선언의 헌법조문화

○ 기획대토론회: 촛불시민혁명과 개헌

- 촛불권리선언 참여 주체들과 권리선언 항목별 개헌쟁점에 관한 테이블토론
- 개헌 만민공동회 형식으로도 가능

<시민개헌안 조문화>

○ 시민사회 개헌안의 종합: 바람직한 개헌방안에 대한 시리즈 토론회 개최

- 시민사회가 제안하는 개헌 과제들의 종합과 분류
- 공통 사항과 토론 사항의 정리와 소통

○ 쟁점별 시민합의회의 개최

- 특정 개헌 쟁점에 대해 무작위 추첨 방식에 의한 시민합의회의 개최
- 국회 혹은 신문/방송사와 공동개최 가능

<헌법권리찾기 시민학습 프로그램>

○ 헌법 개정과 새로운 대한민국 소책자 발간

- 개헌의 필요성과 의미, 쟁점, 새로운 권리 목록 등에 대한 알기 쉬운 읽은 거리

○ 찾아가는 학교: 주권과 헌법

- 헌법과 주권자 권리에 관한 강사풀 운영 및 강의매뉴얼 개발
- 각종 단체, 학교, 모임 등에 파견

<온라인 프로그램>

○ 시민참여를 위한 온 라인 플랫폼 형성

- 시민 발언, 조문 토론 등을 위한 온라인 플랫폼(기 진행중인 프로젝트와 제휴)

<국회논의 개입>

○ 국회 개헌특위 모니터 사업

- 국회 개헌 특위 소위 및 전체회의 모니터 및 의견제시
 - 국회 개헌 특위의 시민참여사업 모니터, 제안, 비판 및 협력
 - '개헌공론화위원회' 구성 제안
- 국회 개헌특위 자문위원회와의 공동사업
- 공동토론회
 - 시민참여방안에 관한 간담회
- 정치 개혁과 개헌을 위한 광장
- 국회 특위가 제시한 개헌 자유발언대를 실질적으로 시민참여가 가능하도록 개선
 - 기타 정치개혁과 개헌에 관한 국회와의 협력사업

<별첨자료>

헌법 개정의 쟁점

-국회 개헌특위 자문위원회와 참여연대 논의를 중심으로³⁾

정리: 김성진

참여연대 공동집행위원장

I. 총강

현행	개헌특위 자문위 논의	참여연대 논의
第1章 總綱	제1장 총강	
第1條 ① 大韓民國은 民主共和國이다. ② 大韓民國의 主權은 國民에게 있고, 모든 權力은 國民으로부터 나온다.	제1조 ① 대한민국은 민주공화국이다. ② 대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나오며, 국민을 위하여 행사된다. ③ 대한민국은 분권형 국가를 지향한다.	<국체와 정체> - 분권적 법치국가임을 규정하는 의견 있음 - 저항권의 근거 규정을 별도로 두자는 방안 합의 (예시) “모든 국민은 헌법질서를 파괴하려는 자에 대하여 저항할 권리를 가진다.”
第2條 ① 大韓民國의 國民이 되는 요건은 法律로 정한다. ② 國家는 法律이 정하는 바에 의하여 在外國民을 보호할 義務를 진다.	제2조 ① 대한민국의 국민이 되는 요건은 법률로 정한다. ② 국가는 법률이 정하는 바에 의하여 재외국민을 보호할 의무를 진다.	<국민의 요건과 재외국민 보호> -현행 유지
第3條 大韓民國의 領土는 韓半島와 그 附屬島嶼로 한	제3조 대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다.	<영토> - 현행 유지

3) 이 글은 참여연대 ‘분권, 자치 및 기본권 연구모임’의 논의결과를 김성진 공동집행위원장이 정리한 글로, 참여연대 주최 토론회 <시민사회 개헌방향토론회- 개헌 어떻게 할 것인가?>(2017. 6. 22)에서 발표된 글이다.

다.		
第4條 大韓民國은 統一을 指向하며, 自由民主的 基本秩序에 입각한 平和的統一政策을 수립하고 이를 추진한다.	제4조 대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다.	<평화적 통일 지향> - 자유민주적 기본질서를 ‘민주적 기본질서’로 개념 외연을 확장하자는 의견 있음
第5條 ① 大韓民國은 國際平和의 유지에 노력하고 侵略的戰爭을 否認한다. ② 國軍은 國家의 安全保障과 國土防衛의 神聖한 義務를 수행함을 使命으로 하며, 그 政治的中立性은 준수된다.	제5조 ① 대한민국은 국제평화의 유지에 노력하고 침략적 전쟁을 부인한다. ② 국군은 국토방위의 신성한 의무를 수행함을 사명으로 하며, <u>정치적 중립성을 준수한다.</u>	<국제평화, 국군의 사명> - ②항에서 ‘ <u>국가의 안전보장</u> ’은 그 개념이 불필요하게 확장적으로 해석될 우려 있으므로 이를 삭제하고, ‘ <u>신성한</u> ’ 부분은 종교적 표현이므로 삭제가 바람직함
第7條 ① 公務員은 國民全體에 대한 奉仕者이며, 國民에 대하여 責任을 진다. ② 公務員의 身分과 政治的 中立性은 法律이 정하는 바에 의하여 보장된다.	제7조 ① 공무원은 국민 전체에 대한 봉사자이며, 국민에 대하여 책임을 진다. ② 공무원의 신분과 정치적 중립성은 법률로 정하는 바에 따라 보장된다.	<공무원> - ‘공무원의 지위나 권한을 이용한 정치활동’을 제한하는 수준으로 변경하자는 의견 있음 - 공무원 직무의 공공성을 확보하기 위해 퇴직 후 공무원의 업무에 일정한 제한을 둘 필요가 있음 (예시) “퇴직 후 공무원의 업무 등에 관하여는 법률로 제한할 수 있다.”
第8條 ① 政黨의 設立은 自由이며, 複數政黨制는 보장된다. ② 政黨은 그 目的·組織과 活動이 民主的이어야 하며, 國民의 政治的 意思形成에 參與하는데 필요한 組織을 가져야 한다. ③ 政黨은 法律이 정하는 바에 의하여 國家의 보호를 받으며, 國家는 法律이 정하는 바에 의하여 政黨運營에 필	제8조 ① 정당의 설립·조직 및 활동은 자유이며, 복수정당제는 보장된다. ② 정당은 그 목적·조직과 활동이 민주적이어야 하며, 국민의 정치적 의사를 형성하고 대변하여야 한다. ③ 정당은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받으며, 국가는 법률이 정하는 바에 의하여 정당운영에 필요한 자금을 보조할 수 있	<정당의 보호> - 별도의 조문을 두지 않음으로써 정당국가 헌법 개념 해소 - 정당보호는 결사의 자유에 대한 특별한 보장으로 보아 결사의 자유 이하에 두는 것이 바람직함 (예시) 제24조 ①누구나 결사의 자유를 가진다. 결사에 대한 허가제는 허용되지 아니한다. ②정당의 설립은 자유이며, 복

<p>요한 資金을 補助할 수 있다.</p> <p>④ 政黨의 目的이나 活動이 民主的基本秩序에 違背될 때에는 政府는 憲法裁判所에 그 解散을 提訴할 수 있고, 政黨은 憲法裁判所의 審判에 의하여 解散된다.</p>	<p>다.</p> <p>④ 政黨의 目的이나 活動이 民主적 基本질서에 위배될 때에는 政府는 헌법재판소에 그 해산을 제소할 수 있고, 政黨은 헌법재판소의 심판에 의하여 해산된다.</p>	<p>수정당제는 보장된다. 정당은 그 목적·조직과 활동이 민주적이어야 하고, 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다.</p> <p>③정당의 목적이나 활동이 민주적 기본질서에 위배될 때에는 정부는 헌법재판소에 그 해산을 제소할 수 있고, 정당은 헌법재판소의 심판에 의하여 해산된다.</p>
<p>第9條 國家는 傳統文化의 계승·발전과 民族文化의 暢達에 노력하여야 한다.</p>	<p>제9조 國家는 傳統文化의 계승·발전과 <u>문화의 창조·진흥 및 문화적 다양성 확보</u>를 위하여 노력하여야 한다.</p>	<p><문화></p> <ul style="list-style-type: none"> - ‘전통문화’ 강조로 충분하므로 ‘민족문화’ 삭제 - 문화국가, 특히 다문화사회를 지향한다는 의미에서 ‘<u>민족문화의 창달</u>’을 ‘<u>문화의 창조·진흥 및 문화적 다양성 확보</u>’로 개정

II. 기본권

5. 1. 국민의 권리와 인간의 권리의 구분

현행	개헌특위 자문위 논의	참여연대 논의
<p>第2章 國民의 權利와 義務</p>	<p>제2장 <u>기본권과 의무</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> - 장의 명칭 변경 - 주체를 원칙적으로 ‘국민’에서 ‘사람’으로 변경
<p>第10條 모든 國民은 人間으로서의 尊嚴과 價値를 가지며, 幸福을 追求할 權利를 가진다. 國家는 개인이 가지는 不可侵의 基本的人權을 확인하고 이를 보장할 義務를 진다.</p>	<p>제10조 모든 사람은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, <u>행복을 추구할 권리</u>를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.</p>	<p><인간의 존엄과 가치, 행복추구권></p> <ul style="list-style-type: none"> - 기본권 보장 의무를 보다 구체화하는 의견 있음 (예시) ② 국가는 입법, 법의 해석과 집행 등 모든 영역에서 불가침의 기본적 인권의 정

		신과 목적, 그 보호대상을 확인하고 이를 우선적으로 보장하며 최대한 증진하도록 하여야 한다.
--	--	---

6. 2. 평등권 강화

현행	개헌특위 자문위 논의	참여연대 논의
<p>第11條 ① 모든 국민은 法앞에 平等하다. 누구든지 <u>性別·宗教 또는 社會的身分</u>에 의하여 <u>政治的·經濟的·社會的·文化的 生活의 모든 領域</u>에 있어서 차별을 받지 아니한다.</p> <p>② 社會的 特殊階級の 制度는 인정되지 아니하며, 어떠한 形態로도 이를 創設할 수 없다.</p> <p>③ 勳章 등의 榮典은 이를 받은 者에게만 效力이 있고, 어떠한 特權도 이에 따르지 아니한다.</p>	<p>제14조 ① 모든 사람은 법 앞에 평등하다.</p> <p>② 누구든지 <u>성별, 종교, 인종, 언어, 연령, 장애, 지역, 사회적 신분, 성적지향, 고용형태 등 어떠한 이유로도</u> 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에서 부당한 차별을 받지 아니한다.</p> <p><현행 ②, ③항 삭제></p>	<p><평등권 확대></p> <ul style="list-style-type: none"> - 평등권은 차별금지라는 소극적 개념이 아니라 법 앞의 평등을 요구할 수 있는 적극적 평등개념을 실현하기 위해 조문 신설 (예시) “국가에 대하여 그 차별을 제거하고 평등을 회복하는 조치를 취하여 줄 것을 요구할 수 있다.” - 국가의 차별시정을 위한 노력의무와 차별 시정을 위한 적극적 조치의무 규정 신설 (예시) “국가는 부당한 차별을 시정하기 위하여 노력하여야 하며, 평등을 실현하기 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 적절한 조치를 취할 수 있다.” - 차별금지사유외의 구체화 및 특별보호 필요 (예시) “성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분, 지역, 국적, 민족, 용모 등 신체 조건, 기혼·미혼·별거·이혼·사별·재혼·사실혼 등 혼인 여부, 임신 또는 출산, 가족 형태 또는 가족 상황, 인종, 피부색, 사상 또는 정치적 의견, 형의 효력이 실효된 전과(前科),

		<p>성적(性的) 지향, 학력, 병력(病歷) 등에 의하여 다른 사람을 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.</p> <p>- “사회적 특수계급의 제도는 인정되지 아니하며, 어떠한 형태로도 이를 창설할 수 없다.” 삭제</p>
--	--	---

7. 3. 자유권의 확대

1) 3-1. 생명권의 신설 논의

현행	개헌특위 자문위 논의	참여연대 논의
<신설>	<p>제11조 ① <u>모든 사람은 생명권을 가진다.</u></p> <p>② 사형은 금지된다.</p>	<p><생명권 신설, 사형금지></p> <p>- 사형제 폐지 등 관련 생명권 규정을 두자는 의견과 낙태문제와 충돌되어 신중해야 한다는 의견이 있었음</p> <p>- 국회개헌특위 자문위는 헌법에 규정을 두자는 입장임</p> <p>- 국회개헌특위 제1소위(기본권 등)는 생명권 신설 의견과 사형제도, 낙태문제 등과 상충될 우려가 있어서 신중해야 한다는 의견이 있어 계속 논의</p>

2)

3) 3-2. 정보기본권 신설

<신설>	<p>제28조 ① <u>모든 사람은 알권리 및 정보접근권을 가진다.</u></p> <p>② <u>모든 사람은 자신의 정보에 관한 결정권을 가진다.</u></p>	<p><정보기본권 신설></p> <p>- 알권리, 정보접근권, 자기정보결정권, 정보문화향유권 신설</p> <p>- 국가의 공적인 정보 제공의무 규정할 필요 있음</p>
------	---	---

	<p>③ 모든 사람은 정보문화향유권을 가진다.</p> <p>④ 국가는 개인별·지역별 정보격차를 해소하고 정보독점으로 인한 피해를 예방 및 시정하기 위하여 노력하여야 한다.</p>	
--	---	--

나.

1)

2) 3-3. 안전권 신설

<신설>	<p>제13조 ① 모든 사람은 위험으로부터 안전할 권리를 가진다.</p> <p>② 국가는 재해 및 모든 형태의 폭력에 의한 피해를 예방하고, 그 위험으로부터 사람을 보호하기 위하여 노력하여야 한다.</p>	<p><위험으로부터 안전권, 평화권, 위험정보요구권, 안전조치요구권 신설></p> <p>- 위험으로부터 안전할 권리, 위험관련 정보요구권, 안전조치요구권을 규정 신설</p> <p>(예시) “누구나 국가 또는 위험을 야기한 자에 대하여 그 위험과 그에 대한 예방·안전조치에 대한 정보를 요구할 수 있으며, 법률이 정하는 바에 의하여 필요한 안전조치를 요구할 권리를 가진다.”</p> <p>- 평화롭게 살 권리 규정 신설</p> <p>(예시) “누구나 전쟁, 폭력, 공포 등으로부터 벗어나 평화롭게 살 권리를 가진다.”</p>
------	--	--

3) 3-4. 난민보호, 망명권 신설

<신설>	<p>제24조 ① 국가는 국제법과 법률에 따라 난민을 보호한다.</p> <p>② 정치적으로 박해받는 자는 망명권을 가진다.</p>	<난민 보호, 망명권 신설>
------	--	-----------------

4) 3-5. 표현의 자유 강화

<p>第21條 ① 모든 國民은 言論·出版의 自由와 集會·結社의 自由를 가진다.</p> <p>② 言論·出版에 대한 許可나 檢閲과 集會·結社에 대한 許可는 인정되지 아니한다.</p> <p>③ 通信·放送의 施設基準과 新聞의 機能을 보장하기 위하여 필요한 사항은 法律로 정한다.</p> <p>④ 言論·出版은 他人의 名譽나 權利 또는 公衆道德이나 社會倫理를 침해하여서는 아니 된다. 言論·出版이 他人의 名譽나 權利를 침해한 때에는 被害者는 이에 대한 被害의 賠償을 請求할 수 있다.</p>	<p>제29조 ① 모든 사람은 자유롭게 자신의 의사를 표현할 권리를 가지며, 이에 대한 허가나 검열은 금지된다.</p> <p>② 언론매체의 자유와 다양성, 다양성은 존중된다.</p> <p>③ 언론·출판이 타인의 명예나 권리를 침해한 때에는 피해자는 이에 대한 배상 또는 정정 등을 청구할 수 있다.</p> <p>제30조 모든 국민은 집회와 결사의 자유를 가지며, 이에 대한 허가는 금지된다.</p>	<p><표현의 자유></p> <ul style="list-style-type: none"> - 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 표현의 자유와 집회·결사의 자유로 조문을 달리 함 - 방송, 통신의 시설 기준 삭제 - 언론·출판의 자유 한계(현행 제21조 ④항 전문) 삭제
---	--	---

5)

6) 3-6. 재산권 조항 보완

<p>第23條 ① 모든 國民의 財産權은 보장된다. 그 내용과 限界는 法律로 정한다.</p> <p>② 財産權의 行사는 公共福利에 적합하도록 하여야 한다.</p> <p>③ 公共必要에 의한 財産權의 收用·사용 또는 제한 및 그에 대한 補償은 法律로써 行되, 正當한 補償을 支給하여야 한다.</p>	<p>제32조 ① 모든 국민의 재산권은 보장된다. 그 내용과 한계는 법률로 정한다.</p> <p>② 재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한다.</p> <p>③ 공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로 정하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다.</p>	<p><재산권></p> <ul style="list-style-type: none"> - ②항을 의무 부분으로 위치를 변경하지 않고 현행 유지 - 토지공개념 조항을 추가하기로 함 <p>(예시) “③ 국가는 공공의 이익을 위하여 법률이 정하는 바에 따라 토지, 주택, 자연자원 기타 공공재의 소유, 이용, 처분을 제한하거나 규제할 수 있다.”</p>
--	--	--

7) 3-7. 양심적 병역거부 인정

<p>第39條 ① 모든 國民은 法律</p>	<p>제52조 ① 모든 국민은 법률</p>	<p><국방의무></p>
-------------------------	-------------------------	---------------------

<p>이 정하는 바에 의하여 國防의 義務를 진다.</p> <p>② 누구든지 兵役義務의 이행으로 인하여 불이익한 處遇를 받지 아니한다.</p>	<p>로 정하는 바에 따라 國防의 義務를 진다.</p> <p>② 누구든지 병역의무의 이행으로 인하여 불이익한 처우를 받지 아니한다.</p> <p>③ 누구든지 양심에 반하여 집총병역을 강제 받지 아니하고, 법률이 정하는 바에 의하여 대체복무를 할 수 있다</p>	<p>- 양심적 집총거부자의 대체복무 제도 신설</p>
--	---	--------------------------------

8.

9.

10. 4. 사회권 등 기본권 강화

1)

2) 4-1. 사회권을 권리 중심으로 전환

현행	개헌특위 자문위 논의	참여연대 논의
<p>제34조 ①모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다.</p> <p>②국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다.</p> <p>③국가는 여자의 복지와 권익의 향상을 위하여 노력하여야 한다.</p> <p>④국가는 노인과 청소년의 복지향상을 위한 정책을 실시할 의무를 진다.</p> <p>⑤신체장애자 및 질병·노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다.</p> <p>⑥국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다.</p>	<p>① 모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다.</p> <p>② <u>모든 국민은 질병·장애·노령·실업·사망·출산 등의 사회적 위험으로부터 기초생활을 유지할 수 있도록 사회보장 및 사회서비스를 받을 권리가 있다.</u> (현행 ③, ④항 삭제, 다른 조항으로 이동)</p> <p>③ <u>모든 국민은 적절한 보건·의료 서비스를 보장받을 권리가 있으며, 국가는 국민의 건강 증진을 위하여 노력하여야 한다.</u></p> <p>④ 모든 국민은 쾌적한 주거 생활을 할 권리를 가진다.</p> <p>⑤ <u>모든 사람은 문화생활을 누릴 권리를 가진다.</u> (현행 제34조 ⑥항 다른 조항으로 이동)</p>	<p><사회권></p> <p>- 사회권에 관하여 국가목표 중심의 규정을 권리중심의 규정으로 전환할 필요가 있음</p> <p>- 국가의 사회보장책임과 국민의 사회보장수급권을 명문화할 필요</p> <p>- 정신적 육체적 건강에 대한 권리 규정하고, 국가의 의료보장, 공공 보건서비스 실시 의무를 신설할 필요 있음</p> <p>- 인간다운 생활을 할 권리를 보장하기 위한 예산우선편성 원칙과 소요 재정에 대한 사회연대책임을 규정할 필요 있음</p>

3) 4-2. 여성, 아동, 장애인, 노인 보호조항 신설

<p>第32條 ④ 女子의 勤勞는 특별한 보호를 받으며, 僱傭·賃金 및 勤勞條件에 있어서 부당한 차별을 받지 아니한다.</p> <p>第34條 ③ 國家는 女子의 福祉와 權益의 향상을 위하여 노력하여야 한다.</p> <p>第36條 ① 婚姻과 家族生活은 개인의 尊嚴과 兩性의 平等을 기초로 成立되고 유지되어야 하며, 國家는 이를 보장한다.</p> <p>② 國家는 母性의 보호를 위하여 노력하여야 한다.</p>	<p>제15조 ① <u>국가는 성평등을 실질적으로 실현하고 현존하는 불이익을 개선하도록 적극적으로 조치한다. 성평등은 고용, 노동, 임금, 복지, 재정 등 모든 영역에서 보장되어야 한다.</u></p> <p>② <u>국가는 선출직·임명직 공직 진출에 있어 남녀의 동등한 참여를 촉진하고, 직업적·사회적 지위에 동등하게 접근할 기회를 보장한다.</u></p> <p>③ <u>혼인과 가족생활은 개인의 존엄과 평등을 기초로 성립되고 유지되어야 하며, 국가는 이를 보장한다.</u></p> <p>④ <u>국가는 자녀의 출산·양육을 지원하여야 한다.</u></p> <p>⑤ <u>국가는 모든 사람이 일과 생활을 균형 있게 영위할 수 있도록 정책을 실시할 의무를 진다.</u></p>	<p><성평등 조항 신설></p> <ul style="list-style-type: none"> - 국가의 성평등 실질적 실현 및 현존불이익 개선 적극적 조치 의무 - 임신, 출산, 양육을 이유로 차별 받지 않도록 규정할 필요 있음 - 출산과 양육은 사회적 책임임을 확인하고, 이를 장려 지원하기 위한 국가의 적극적인 조치의무를 규정할 필요 - 일과 생활이 양립할 수 있도록 할 국가의 의무 규정 필요
<p>第34條 ④ 國家는 老人과 靑少年의 福祉向上을 위한 政策을 실시할 義務를 진다.</p>	<p>제16조 ① <u>아동은 자신의 행복을 위하여 보호와 배려를 받을 권리가 있으며, 아동과 관련한 모든 공적·사적 조치는 아동의 이익을 우선적으로 고려하여야 한다.</u></p> <p>② <u>아동은 독립된 인격체로 존중받고, 자유롭게 의사를 표현하며, 자신에게 영향을 주는 결정에 참여할 권리를 가진다.</u></p> <p>③ <u>아동은 차별받지 아니하며, 부모와 가족 그리고 사회공동체 및 국가의 보살핌을 받을 권리를 가진다.</u></p>	<p><아동의 권리 분리 강화></p> <ul style="list-style-type: none"> - 청소년을 아동으로 바꿈 - 유엔 '아동권리협약'의 기본원칙과 4가지 권리(생존의 권리, 보호의 권리, 발달의 권리, 참여의 권리)를 반영 - 독립된 인격체로 존중받고 자유로운 의사표현과 결정에 참여할 권리, 차별받지 않을 권리와 국가와 사회공동체의 보살핌을 받을 권리, 폭력과 착취로부터 보호받을 권리 등을 명시.

	<p>다.</p> <p>④ <u>아동은 모든 형태의 학대와 방임, 폭력과 착취로부터 보호받으며 적절한 휴식과 여가를 누릴 권리를 가진다.</u></p>	
<p>第34條 ④ 國家는 老人과 靑少年의 福祉向上을 위한 政策을 실시할 義務를 진다.</p>	<p>제17조 노인은 존엄하고 자립적인 삶을 영위할 권리와 사회적·문화적 생활에 참여할 권리를 가지며, 모든 영역에서 부당한 차별을 받지 아니한다.</p>	<p><노인의 권리 분리 강화></p>
<p>第34條 ⑤ 身體障礙者 및 疾病·老齡 기타의 사유로 生活能力이 없는 國民은 法律이 정하는 바에 의하여 國家의 보호를 받는다.</p>	<p>제18조 ① 국가는 장애를 가진 사람에게 법률에 따라 자신이 가진 능력을 최대한으로 개발하고 경제활동이 가능하도록 적극적으로 지원하며, 필요한 보건의료 및 기타 서비스를 지원해야 한다.</p> <p>② 국가는 장애를 가진 사람들의 사회적 통합을 추구하고 공동체 생활에 참여하는 것을 보장하여야 한다.</p>	<p><장애를 겪는 사람의 권리 신설></p> <ul style="list-style-type: none"> - 장애를 겪는 사람의 독립적이고 품위있는 생활을 영위할 권리 보장 - 착취나 억압, 차별적인 처우로부터 보호받을 권리 보장 - 장애를 겪는 사람의 사회통합을 위한 국가의 의무 규정

나.

1)

2) 4-3. 주거권의 신설 확대

<p>신설</p>	<p>④ 모든 국민은 쾌적한 주거 생활을 할 권리를 가진다.</p>	<p><주거권 신설></p> <ul style="list-style-type: none"> - 적절하고, 안전하며 위생적인 주거생활을 할 권리 신설 - 가구원 수에 맞는 주거권 보장 의무를 신설하자는 의견 있음
-----------	---------------------------------------	---

3) 4-4. 노동권 강화

<p>第32條 ① <u>모든 국민은 勤勞의 權利를 가진다. 國家는 社會的·經濟的 方法으로 勤勞者의 雇傭의 增進과 適正賃金의 보장에 노력하여야 하며, 法律이 정하는 바에 의하여 最低賃金制를 施行하여야 한다.</u></p> <p>② <u>모든 국민은 勤勞의 義務를 진다. 國家는 勤勞의 義務의 내용과 조건을 民主主義原則에 따라 法律로 정한다.</u></p> <p>③ <u>勤勞條件의 基準은 人間의 尊嚴性을 보장하도록 法律로 정한다.</u></p> <p>④ <u>女子의 勤勞는 특별한 보호를 받으며, 雇傭·賃金및 勤勞條件에 있어서 不當한 차별을 받지 아니한다.</u></p> <p>⑤ <u>年少者의 勤勞는 특별한 보호를 받는다.</u></p> <p>⑥ <u>國家有功者·傷痍軍警및 戰歿軍警의 遺家族은 法律이 정하는 바에 의하여 優先的으로 勤勞의 機會를 부여받는다.</u></p>	<p>제35조 ① <u>모든 사람은 일할 권리를 가진다. 國家는 노동자의 고용 안정과 증진, 적정임금 및 동일가치노동 동일임금의 보장에 노력하며, 法律이 정하는 바에 의하여 최저임금제를 시행하여야 한다.</u></p> <p>② <u>노동조건은 노동자와 사용자가 동등한 지위에서 자유의사에 따라 공동으로 결정하되, 人間の 존엄성을 보장하도록 法律로 정한 기준을 저하하여서는 안 된다.</u></p> <p>③ <u>취업 중인 노동자는 정당한 이유 없는 해고로부터 보호되며, 상시적 업무에는 기간의 정함이 없이 직접 고용된다.</u></p> <p>④ <u>국가유공자·상이군경과 전몰군경의 유가족은 法律이 정하는 바에 의하여 우선적으로 일할 기회를 부여받는다.</u></p>	<p><노동권></p> <ul style="list-style-type: none"> - ‘근로’ ‘근로자’ → ‘노동’ ‘노동자’ - ‘적정하고 평등한 임금을 받을 권리’ 규정하자는 논의 있었음 - ‘고용안정, 동일가치노동 동일 임금’ 보장 노력 명시 - 노동조건 관련하여 국가와 사용자에게 ‘안전하고 위생적이며 인간의 품위를 유지할 수 있는 노동조건과 환경을 보장할 의무’를 두자는 논의 있었음 - 현행 ②항 근로의 의무 조항 삭제 - 정당한 이유 없는 해고 제한, 상시적 업무 직접 고용 원칙 규정
---	---	---

4) 4-5. 공무원의 노동권 제한 수준 완화

<p>第33條 ① <u>勤勞者는 勤勞條件의 향상을 위하여 自主的인 團結權·團體交涉權및 團體行動權을 가진다.</u></p> <p>② <u>公務員인 勤勞者는 法律이 정하는 者에 한하여 團結權·團體交涉權및 團體行動權을 가진다.</u></p>	<p>제36조 ① <u>노동자는 경제적·사회적 지위 향상 및 노동 조건의 유지·개선을 위하여 자주적인 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다.</u></p> <p>② <u>경찰공무원과 현역군인의 단체행동권은 法律이 정하</u></p>	<p><공무원의 노동3권></p> <ul style="list-style-type: none"> - 경찰공무원과 현역군인의 노동3권 제한은 단체행동권만 제한 가능한 것으로 축소할 필요가 있음
---	---	---

<p>③ 法律이 정하는 主要防衛産業體에 종사하는 勤勞者の 團體行動權은 法律이 정하는 바에 의하여 이를 제한하거나 인정하지 아니할 수 있다.</p>	<p>는 바에 의하여 이를 제한하거나 인정하지 아니할 수 있다.</p>	
---	---	--

다.

1) 4-6. 군인 등 국가배상제한 조문 삭제

<p>第29條 ① 公務員의 職務上 不法行爲로 損害를 받은 國民은 法律이 정하는 바에 의하여 國家 또는 公共團體에 正當한 賠償을 請求할 수 있다. 이 경우 公務員자신의 責任은 免除되지 아니한다.</p> <p>② 軍人·軍務員·警察公務員기타 法律이 정하는 者가 戰鬪·訓練등 職務執行과 關連하여 받은 損害에 대하여는 法律이 정하는 報償외에 國家또는 公共團體에 公務員의 職務上不法行爲로 인한 賠償은 請求할 수 없다.</p>	<p>제48조 공무원의 직무상 불법행위로 손해를 받은 국민은 법률로 정하는 바에 따라 국가 또는 공공단체에 정당한 배상을 청구할 수 있다. 이 경우 공무원 자신의 책임은 면제되지 아니한다.</p> <p><현행 ②항 삭제></p>	<p><공무원의 불법행위에 대한 국가배상청구권></p> <p>- 군인 등에 대한 예외를 규정한 ②항 삭제.</p>
---	---	---

라.

1) 4-7. 기본권 제한 사유 중 국가안전보장 삭제

<p>第37條 ① 國民의 自由와 權利는 憲法에 열거되지 아니한 이유로 輕視되지 아니한다.</p> <p>② 國民의 모든 自由와 權利는 國家安全保障·秩序維持 또는 公共福利를 위하여 필요한 경우에 한하여 法律로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 自由와 權利</p>	<p>제50조 ① 국민의 자유와 권리는 헌법에 열거되지 아니한 이유로 경시되지 아니한다.</p> <p>② 모든 자유와 권리는 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률과 적법한 절차에 따라 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와</p>	<p><기본권의 제한></p> <p>- 기본권 제한사유로서 ‘국가안전보장’ 삭제</p>
---	---	--

<p>의 本質的인 내용을 침해할 수 없다. (第13條 ② 모든 國民은 遡及立法에 의하여 參政權의 제한을 받거나 財產權을 剝奪당하지 아니한다.)</p>	<p>권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다. ③ 참정권과 재산권은 소급입법에 의하여 부당하게 제한되지 아니한다.</p>	
---	---	--

마.

1) 4-8. 환경권 강화

<p>第35條 ① 모든 國民은 건강하고 快適한 環境에서 生活할 權利를 가지며, 國家와 國民은 環境保全을 위하여 노력하여야 한다. ② <u>環境權의 내용과 행사에 관하여는 法律로 정한다.</u></p>	<p>제37조 ① 모든 사람은 건강하고 쾌적한 환경을 함께 누릴 권리를 가진다. ② <u>모든 생명체는 존중받고, 국가는 이를 위하여 필요한 내용을 법률로 정한다.</u> ③ <u>국가는 미래세대에 대한 책임을 지고 환경을 지속가능하게 보전하여야 한다.</u> <헌행 ②항 삭제></p>	<p><환경권> - 환경권을 실질적인 권리로 보장할 필요 - ‘국가’와 ‘국민’의 환경보전 의무를 두어야 한다는 견해 있음. - 모든 생명체 존중 차원에서 환경보전의무에 더하여 ‘생물종다양성 보전 의무’를 규정하자는 논의 있음 - 국가에게 환경의 지속가능성을 보장할 의무를 둘 필요가 있음</p>
---	--	---

2)

3) 4-9. 신체의 자유 관련

<p>第12條 ① … 누구든지 法律에 의하지 아니하고는 逮捕·拘束·押收·搜索 또는 審問을 받지 아니하며, 法律과 適法한 節次에 의하지 아니하고는 處罰·保安處分 또는 強制勞役을 받지 아니한다. ② <u>모든 國民은 拷問을 받지 아니하며, 刑事上 자기에게 不利한 陳述을 強要당하지 아니한다.</u></p>	<p>제44조 ① 모든 사람은 <u>법률과 적법한 절차에 따르지</u> 아니하고는 체포·구속·압수·수색 또는 심문·처벌·보안처분·노역장 유치를 받지 아니한다. ② 모든 사람은 형사상 자기에게 불리한 진술을 강요당하지 아니한다. ③ 체포·구속·압수 또는 수색을 할 때에는 적법한 절차에 따라 법관이 발부한 영</p>	<p><체포, 구속, 압수, 수색 등. 변호인의 도움을 받을 권리 등> - 적법절차 원칙이 체포 등 수사절차에도 적용되는 것으로 명시 - 검사의 영장신청권 독점 삭제 - 변호인의 도움을 받을 권리 확대</p>
--	---	--

<p>③ 逮捕·拘束·押收 또는 搜索을 할 때에는 適法한 節次에 따라 檢事의 申請에 의하여 法官이 발부한 令狀을 제시하여야 한다. 다만, 現行犯人인 경우와 長期3年以上의 刑에 해당하는 罪를 범하고 逃避 또는 證據湮滅의 嫌疑가 있을 때에는 事後에 令狀을 請求할 수 있다.</p> <p>④ 누구든지 逮捕 또는 拘束을 당한 때에는 즉시 辯護人의 助力을 받을 權利를 가진다. 다만, 刑事被告人이 스스로 辯護人을 구할 수 없을 때에는 法律이 정하는 바에 의하여 國家가 辯護人을 붙인다.</p>	<p>장을 제시하여야 한다. 다만, 現行범인인 경우와 장기 3년 이상의 형에 해당하는 죄를 범하고 도피 또는 증거인멸의 嫌疑가 있을 경우에는 사후에 영장을 발부받을 수 있다.</p> <p>④ 모든 사람은 사법절차에서 변호인의 도움을 받을 권리를 가진다. 체포 또는 구속을 당한 경우에는 즉시 변호인의 도움을 받도록 하여야 한다. 국가는 형사피의자 또는 피고인이 스스로 변호인을 구할 수 없을 때에는 법률로 정하는 바에 따라 변호인을 선임하여 변호를 받도록 하여야 한다.</p>	
---	--	--

4)

5) 4-10. 배심제 근거 규정 추가

<p>第27條 ① 모든 國民은 憲法과 法律이 정한 法官에 의하여 法律에 의한 裁判을 받을 權利를 가진다.</p> <p><신 설></p> <p>② 軍人 또는 軍務員이 아닌 國民은 大韓民國의 領域 안에서는 重大한 軍事上機密·哨兵·哨所·有毒飲食物供給·捕虜·軍用物에 관한 罪 중 法律이 정한 경우와 非常戒嚴이 宣布된 경우를 제외하고는 軍事法院의 裁判을 받지 아니한다.</p> <p>③ 모든 國民은 신속한 裁判을 받을 權利를 가진다. 刑事被告人은 상당한 이유가 없</p>	<p>제46조 ① 모든 사람은 헌법과 법률이 정한 법원에 의하여 법률에 의한 재판받을 권리를 가진다.</p> <p>② 수사와 재판은 불구속을 원칙으로 하며, 수사와 재판에 관한 부당한 지시나 간섭 등은 금지된다.</p> <p>③ 군인 또는 군무원이 아닌 국민은 군사법원의 재판을 받지 아니한다.</p> <p>④ 모든 국민은 공정하고 신속한 재판을 받을 권리를 가진다. 형사피고인은 상당한 이유가 없는 한 지체 없이 공개재판을 받을 권리를 가지며, 유죄의 판결</p>	<p><재판받을 권리></p> <ul style="list-style-type: none"> - 배심제에 대한 헌법적 근거를 마련할 필요가 있음 - 제1항을 ‘법률이 정한 법관과 배심에 의하여’로 수정하자는 의견있음(자문위는 이를 ‘법률이 정한 법원’으로 포섭함) - 공정한 재판을 받을 권리 추가 <p>(예시) “모든 사람은 공정하고 신속한 재판을 받을 권리를 가진다.”</p>
--	--	---

<p>는 한 지체 없이 公開裁判을 받을 權利를 가진다.</p> <p>④ 刑事被告人은 有罪의 判決이 확정될 때까지는 無罪로 推定된다.</p> <p>⑤ 刑事被害者는 法律이 정하는 바에 의하여 당해 事件의 裁判節次에서 陳述할 수 있다.</p>	<p>이 확정될 때까지는 무죄로 추정된다.</p> <p>⑤ 형사피해자는 법률로 정하는 바에 따라 재판절차에서 진술권을 가진다.</p>	
--	--	--

바.

1) 4-11. 자치권의 신설

<p><신설></p>	<p>지방정부의 자치권은 주민에 속하며 지방정부의 권력은 주민으로부터 나온다.</p>	<p><자치권의 신설></p> <ul style="list-style-type: none"> - 지방자치의 실질화를 위해 자치권을 신설할 필요가 있음 - (예시) “일정한 지역에 정주하는 사람은 누구나 헌법과 법률이 정하는 바에 의하여 주민으로서의 자치권을 가진다.”
-------------------	---	---

Ⅲ. 참여민주주의 강화

현행	개헌특위 자문위 논의	참여연대 논의
<p><신설></p>	<p>제41조 ① <u>국회의원선거권자 50만 명 이상은 법률안을 발안할 수 있다. 법률안이 발안된 날로부터 1년 이내에 국민투표를 실시한다. 국민투표에서 국회의원선거권자 3분의 1 이상의 투표와 투표자 과반수의 찬성으로 법률안은 확정된다. 국민발안의 절차는 법률로 정한다.</u></p>	<p><직접민주주의 요소 도입></p> <ul style="list-style-type: none"> - 국민발안 등 직접민주주의 강화 - 국민발안에 대하여는 도입에 이론 없음 - 법률안의 경우, 국민이 발안하고, 국회가 표결로 정하도록 함, 국회 부결 시 국민투표로 결정 - 헌법개정안의 경우, 국민이 발안할 경우 국회의 표결을

	<p>② <u>국회의원선거권자 50만 명 이상은 국회가 제정한 법률의 폐지를 목적으로 또는 국가 주요 정책에 대해 국민투표를 청구할 수 있다. 해당 법률안 폐지 또는 해당 주요 정책의 결정은 국민투표에서 국회의원 선거권자 3분의 1 이상의 투표와 투표자 과반수의 찬성을 얻어야 한다. 국민투표의 절차는 법률로 정한다.</u></p> <p>③ <u>국회의원선거권자 50만 명 이상은 선출직 공무원을 임기가 만료되기 전에 그 사유를 적시하여 소환할 것을 청구할 수 있다. 국회의원선거권자 3분의 1 이상의 투표와 투표자 과반수의 찬성으로 소환을 결정한다. 소환이 결정되면 해당 공무원은 그 직을 상실한다. 국민소환의 대상과 절차 등은 법률로 정한다.</u></p>	<p>거쳐 국민투표로 확정하도록 함. 국회 부결 시 가중된 수로 국민투표를 제안할 수 있도록 하고, 이에 따른 국민투표로 확정</p> <ul style="list-style-type: none"> - 국민투표권, 국민소환권에 대하여는 추가적인 논의가 필요함(직접민주주의 실현으로 도입해야 한다는 의견과 정쟁 격화를 유발할 가능성이 높다는 의견 대립) - 대통령을 제외한 국무총리, 국무위원, 국회의원에 대한 소환은 개헌없이 법률개정으로 가능하므로, 대통령만을 소환대상으로 헌법에 정하는 의견 있음 - 자문위 기본권소위안은 ①항으로 국민발안권, ②항으로 국민투표권, ③항으로 국민소환권을 모두 정하고 있음 - (참고로 개헌특위 정부형태 소위에서는 국민소환제 도입은 소요비용, 실익을 감안할 때 신중한 검토가 필요하다는 의견이 다수라 함.)
--	---	--

○ 문재인 대통령 공약

- 국민발안, 국민투표, 국민소환 제도 도입

IV. 권력구조에 대한 논의

11. 1. 대통령제에 대한 논의

12.

개헌특위 자문위 논의	참여연대 논의
<p>○ 정부형태</p> <ul style="list-style-type: none"> - 제1안(대통령제적 분권형) : 직선대통령(4년 중임/6년단임)과 의원 중 선출된 총리가 집행권 분할, 국회해산·내각불신임 가능, 대통령권한은 별도 심의회 등으로 통제 등 - 제2안(의회의 견제권을 강화하는 4년중임 대통령제) : 의회의 집행권 견제 강화, 감사권·사법권 독립 강화, 정부의 법률안제출권 폐지 등 - 제3안(총리중심적 분권형) : 하원선출 총리가 집행권 수반·국무회의 주재·국회해산권 보유, 직선대통령(4년중임/6년단임)은 법률안거부권 등 소극적 권한 행사 <p>※ 단, 어떤 정부형태이든 (1) 획기적 지방분권을 통한 정치시스템 위기관리 체제 개선 (2) 선거·정당제도의 민주적 개혁, 2가지가 선결조건임</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 대통령의 권한 축소를 통한 분권 강화 - 대통령제 유지가 다수의견 - 중임제는 미합의 - 정부의 법률안제출권 폐지 - 대법원장, 헌법재판소장, 중앙선거관리위원장 등 헌법기관의 장에 대한 대통령의 인사권한 축소 - 대통령을 국가원수로 둔 조항 삭제 - 결선투표제, 연동형 비례대표제를 헌법에 도입할 필요에 동의 - 대통령의 불소추특권 제한 : 재직 중 수사가 가능하게 하고, 의회 과반수 동의(또는 탄핵정족수)로 소추 가능하도록 개정

○ 문재인 대통령 공약

- 4년 중임제 대통령제
- 제왕적 대통령 권한 조정, 책임총리제와 책임장관제 실현, 총리의 국무위원 제청권과 해임권 실질적 보장
- 정부입법권 최소화, 장관임명 시 국회동의

13. 2. 감사원

개헌특위 자문위 논의	참여연대 논의
<ul style="list-style-type: none"> - 대통령으로부터의 독립, 독립기구화 방안 - 지방자치단체 감사대상으로 명문화 - 9인의 감사위원 합의제 기관 - 감사위원후보자추천위원회의 추천과 국회의원 재적 과반수의 찬성으로 대통령이 감사위원 임명 - 감사원장은 감사위원 중 호선 	<ul style="list-style-type: none"> - 감사원의 분리 이관(회계검사권은 국회 이관. 직무감찰권을 갖는 별도 조직은 대통령 소속으로 남겨둌)

- 임기 6년, 중임금지 - 감사원 규칙 제정권 명시	
----------------------------------	--

○ 문재인 대통령 공약

- 감사원 회계검사기능 국회이관 검토

14. 3. 국회

15.

개헌특위 자문위 논의	참여연대 논의
<ul style="list-style-type: none"> - 양원제 도입: 지역갈등과 지역균형발전 도모, 지방분권적 국정운영 실현, 국민통합 촉진 등을 위하여 '지역대표형 상원' 설치 필요 의견 - 의원 정수: 양원제 도입 시 의원의 세비감축 등 국가재정부담을 초래하지 않는 범위 내에서 의원 수 확대 필요. 하원의원 수는 200명 이상으로 하되, 현 국회의원 정수가 300명임을 전제로 상원의원은 50명을 넘지 않도록 하는 것이 현실적이라는 의견 개진 - 의원 임기: 하원의원 4년, 상원의원 6년(3분의 1씩 2년마다 개선)으로 하되, (대통령제적/총리중심) 분권형의 경우 임기최대상한제가 필요하다는 의견 개진 	<ul style="list-style-type: none"> - 양원제 미합의 - 의원수 300인 이상 확대 (의원수 확대를 위해 국회의원 수를 300인 이상 법률로 정하게 하자는 의견과 헌법 개정 없이도 300인 이상 증원이 가능하다는 의견) - 연동형 비례대표제를 헌법에 규정하자는 의견 있음 - 법률안 제출권은 의회만 갖도록 변경 - 국회의 회기 제한 삭제(현 정기회 100일, 임시회 30일 초과 금지)

16. 4. 예산법률주의

17.

개헌특위 자문위 논의	참여연대 논의
<ul style="list-style-type: none"> - 예산법률주의 도입으로 예산의 투명성·재정운용의 건전성 제고 - 정부가 예산 편성권 가짐 - 국회의 과도한 증액 등 우려는 부작용에 대하여는 정부가 편성한 예산안의 총액 범위를 	<ul style="list-style-type: none"> - 예산법률주의 도입(예산안에 대한 국민의 참여와 통제가 용이. 예산 이행에 대한 책임추궁 용이) - 예산안 마련 주체는 정부로 함 - 국회가 예산법안을 확정함에 있어서, 국회가

<p>내에서 증액 또는 감액할 수 있도록 함</p> <ul style="list-style-type: none"> - 재정준칙 도입. 재정의 민주성, 건전성, 경제성 확보 의무 규정 	<p>정부의 동의를 얻어 증액할 수 있도록 하자는 논의 있음</p>
--	---------------------------------------

○ 문재인 대통령 공약

- 정부예산안 총액 범위 내에서 국회조정 가능

18. 5. 사법부

19.

개헌특위 자문위 논의	참여연대 논의
<ul style="list-style-type: none"> - 대법원장, 대법관 임명을 위한 사법평의회 헌법기관화. 사법평의회 추천과 재적의원 5분의 3 동의로 대법관 임명. 대법원장은 대법관 중 호선 - 사법평의회 구성의 경우, 법관위원은 사법부 내에서 6명 선출하고, 비법관위원은 국회에서 8명 선출, 대통령이 2명 지명 - 대법원장 임기 5년 규정 외에 대법관, 법관 임기제 삭제하고 정년제만 남김 - 군사법원제도 : 전시 등을 대비한 군사재판 전문가 양성을 위해 1심에 한해 군사법원 유지하는 것이 다수의견. 항소·상고심은 일반법원이 담당하도록 축소. 비상계엄하 단심제 삭제 의견 일치. - 검찰제도 : 검찰을 포함한 권력기관·독립행정기관·독립공법인의 기관장에 대한 국회 가중다수결 임명동의제도 헌법규범화에 자문위원 의견 일치. 검찰총장, 검사장 인사 시 대통령이 배제되어야 한다는 의견 다수 - 사법제도 개혁을 위한 추가 제안 : 법원 행정을 대법원으로부터 분리 필요, 전관예우 금지조항 헌법 명문화 필요, 법관 국민소환제 도입 필요 의견 개진 	<ul style="list-style-type: none"> - 대법원장의 대법관 임명 제청권 삭제 - 대법원장의 헌법재판관 3인 지명권, 중앙선거관리위원회 3인 지명권 삭제 - 법원의 인사 및 행정을 담당하기 위해 헌법기관으로 가칭 사법평의회를 두어, 대법원장 및 대법관을 제청하게 함 - 사법평의회 구성 시 법관회의와 국회 관여 - 현실변화에 대한 사법의 적절한 대응을 고려하여 대법관 임기제 존치 - 군사재판의 관할을 비상계엄이 선포된 지역에 한정하고, 단심제 규정을 폐지, 군사법원 재판관 자격으로 법관의 자격을 가진 자로 한정 - 전관예우 금지는 공무원 일반의 문제이므로 공무원조항에 두는 것이 바람직함

○ 문재인 대통령 공약

- 대법원장 인사권한 개혁으로 법관독립성 보장, 대법원, 헌재 구성에 민주적 절차 강화

20. 6. 헌법재판소

21.

개헌특위 자문위 논의	참여연대 논의
<ul style="list-style-type: none"> - 구체적 규범통제 대상에 조약을 포함하는 것에 대다수 찬성 - 민주적 정당성을 확보한 추천위원회의 검증 후 국회동의를 얻어 임명하는 것이 다수의견 - 헌법재판관은 국회 재적의원 5분의 3 찬성으로 선출하고, 헌법재판소장은 호선 - 헌법재판관 임기 9년, 연임불가 - 헌법재판소 관할 쟁송을 헌법에 한정하지 아니함 - 재판에 대한 헌법소원은 대법원의 헌법재판소의 하위기관화 등을 우려하여 반대가 다수의견 - 헌법재판관은 법관이 아닌 자에게 개방할 필요성이 있으나 정치적 편향성 최소화를 위해 그 수는 2~3인으로 제한 - 헌법재판소 업무 확대시 재판관 증원이 필요하고, 비상임 예비재판관 도입에 찬성하는 것이 다수의견 	<ul style="list-style-type: none"> - 헌법재판관 9인의 선임권한을 모두 국회에 맡김(독일 사례. 국회 3분의2동의) - 헌법재판관 자격으로 법관의 자격 요구하지 아니함 - 재판에 대한 헌법소원 인정 의견(법률개정으로도 가능) - 명령, 규칙, 조약에 대한 위헌심사권 - 예비재판관 도입 찬성

22. 7. 선거관리위원회

23.

현행 헌법	참여연대 논의
<p>제114조 ① 선거와 국민투표의 공정한 관리 및 정당에 관한 사무를 처리하기 위하여 선거관리위원회를 둔다.</p> <p>(중략)</p> <p>⑦각급 선거관리위원회의 조직·직무범위 기타</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 국민의 참정권에 대한 규제기관이 아닌 참정권 실현 위해 존재하는 기관임을 분명히 정함 : (예시) 제114조 제1항 “자유롭고 민주적인 선거와 국민투표의 보장, 공정한 관리 및 정당에 관한 사무를 처리하기 위하여 선거관리위원회를 둔다.” - 각급 선거관리위원회는 법률로 충분히 규정

<p>필요한 사항은 법률로 정한다.</p> <p>제116조 ①선거운동은 각급 선거관리위원회의 관리하에 법률이 정하는 범위안에서 하되, 균등한 기회가 보장되어야 한다.</p>	<p>할 수 있으므로 헌법에 '각급 선거관리위원회'를 별도로 규정할 필요 없음</p> <p>- 제116조 제1항은 선거운동의 자유를 제한하는 방향으로 기능할 소지가 있고, 선관위의 공정한 선거 관리 의무를 규정하는 것으로 충분하므로 삭제</p>
--	--

24.

25. 8. 국가인권위원회

- 헌법기관으로 새롭게 규정할 것인지 논의가 있었음
- 국회개헌특위 자문위는 헌법에 규정을 두자는 입장이고, 문재인 대통령 공약도 이와 같음

V. 지방자치

개헌특위 자문위 논의	참여연대 논의
<ul style="list-style-type: none"> - 지방분권 국가 선언: 지방분권의 헌법적 과제로서의 성격을 선언규정으로 확인함. - 지방정부의 종류 보장: 도 및 시·군·자치구를 지방정부로 헌법에 규정하여 행정체제개편을 이유로 지방분권 논의를 무력화하지 못하도록 함. - 정부간 사무배분 원칙 명시: 보충성의 원칙에 따라 지방정부가 자신의 사무를 자기책임 하에 처리하도록 함. - 입법권의 배분 신설: 중앙정부(국가)와 지방정부가 입법권을 가지는 사항을 정하고, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과, 벌칙을 자치법률로 정할 수 있도록 함(죄형자치법률주의 도입). - 재정권 배분 신설: 사무 수행경비 부담을 정하고, 지방세의 종류와 세율·세목 및 징수방법을 법률 또는 자치법률로 정하도록 함(지방세자치법률주의 도입). - 지역대표형 상원 신설: 단원제 국회의 극심한 	<ul style="list-style-type: none"> - 지방분권국가 선언 - 지방정부로 시군구와 같은 기초지자체, 도와 같은 광역지자체 헌법에 규정. 자치단체에 의회를 의무적으로 두도록 하고, 단체장을 둘 것인지 여부는 지방이 자체적으로 결정할 수 있도록 함. - 지방자치단체 의사 결정에 주민 참여 보장 - 보충성의 원칙 명시할 필요 - 국가의 전속적인 입법영역으로 전국적인 통일이 특히 필요한 경우를 열거하고, 나머지 입법사항은 국가와 도가 모두 입법권을 가질 수 있도록 경합적 입법권을 규정함. - 경합적 입법권이 인정되는 영역에는 국가법률이 우선함을 원칙으로 하되, 자치법률이 이미 존재함에도 국가법률로 이를 변경하고자 할 경우 정족수를 가중하거나 도의회의 동의를 얻도록 함. - 기초지자체의 자체적인 재정권한 보장하고, 국가의 지원의무를 규정

<p>대립갈등 교착을 완화함.</p> <ul style="list-style-type: none"> - 지방사법기관에 대한 주민 통제 마련: 지방법원장의 주민 직선, 지방고등법원 상고부 도입 등을 제시함. 	<ul style="list-style-type: none"> - 국가가 지방자치단체에 수행 의무를 부과한 사무와 관한 비용은 국가가 부담하도록 함 - 단체별 재정격차 완화를 위해 재정조정제도를 두도록 함.
---	---

○ 문재인 대통령 공약

- 지방정부에 과감한 권한이양, 자치입법, 자치행정, 자치재정, 자치복지권 강화, 민생치안 기능 확보
- 지방정부의 종류, 계층 및 보충성 원칙을 헌법에 명시
- 시도지사 자치 국무회의 신설을 공약함

VI. 경제헌법

현행	개헌특위 자문위 논의	참여연대 논의
<p>제119조 ①대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다.</p> <p>②국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 제1항, 제2항 현행 유지 - 노동자의 경영참여 및 사회적 경제 등을 포괄하는 조항 신설 ③ 국가는 상생, 유통, 소비 등 모든 경제활동에서 여러 경제주체의 참여·상생 및 협력이 이루어지도록 노력하여야 한다. 	<p><경제민주주의의 강화></p> <ul style="list-style-type: none"> - 대한민국의 경제질서는 자유와 창의를 기초로 하되 모든 사람이 인간적인 생활을 유지할 수 있도록 하는 사회적 정의가 실현되는 장이어야 함을 분명히 할 필요가 있음 - 경제정책의 목표로 생태 환경적 관점을 강조하는 ‘경제의 지속가능성’을 추가함 - 경제력 집중 문제 시정을 강조하는 차원에서 ‘경제력의 집중’을 추가함. - 노동자의 경영참가와 사회적 경제의 근거로서 ‘상생협력’ 문구를 추가함 - 지역경제 육성 관련 조항은 현행 제123조 제2항에서 경제헌법 첫조항으로 옮김 <p>(예시) ① 대한민국의 경제질서는 경제상의 자유와 창의를</p>

		<p>존중하고, 모든 사람의 인간다운 삶을 충족하게 하는 사회정의의 실현을 기본으로 한다.</p> <p>② 국가는 균형있는 경제의 발전과 적절한 소득의 분배, 경제의 지속가능성을 유지하고, 경제력의 집중과 남용을 방지하며, 경제주체간의 상생협력 및 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다.</p> <p>③ 국가는 지역간의 균형있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 진다.</p>
<p>제120조 ①광물 기타 중요한 지하자원·수산자원·수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력은 법률이 정하는 바에 의하여 일정한 기간 그 채</p>	<p>- 지속가능성 규정</p> <p>③ 국가는 자연의 재생능력, 국민의 자연이용 수요 사이에서 지속가능한 균형을 달</p>	<p>- 경제정책의 목표로 생태 환경적 관점을 강조하는 ‘경제의 지속가능성’을 추가함</p>

<p>취·개발 또는 이용을 특허할 수 있다.</p> <p>②국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다.</p>	<p>성하기 위하여 노력한다</p>	
<p>제122조 국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 토지공개념 조항 규정 ② 토지재산권에 대하여는 공공복리를 위하여 특별한 제한과 부담이 부과될 수 있다 - 대외무역 관련 조항 삭제 - 과학기술 자문기구 근거 삭제 	<ul style="list-style-type: none"> - 토지공개념 조항은 재산권 부분에서 규정

VII. 개헌 절차

개헌특위 자문위 논의	참여연대 논의
<ul style="list-style-type: none"> - 주권자의 헌법개정권력 행사를 제도화함 - 국민발안제 : 일정 수 이상의 국민이 개헌안을 발의할 수 있도록 하는 국민발안제를 부활시키고 그 안은 국회의결절차 없이 바로 국민투표에 회부함. - 헌법개정절차 연성화 : 국회의원 발의안은 국민투표를 거치지 않고 국회 재적의원 2/3 이상의 찬성으로 확정하도록 개헌절차를 연성화하되 국민의 국민투표 청구가 있을 경우 바로 투표를 실시함. - 대통령의 헌법개정제안권 삭제 	<ul style="list-style-type: none"> - 헌법개정안의 경우, 국민이 발안할 경우 국회의 표결을 거쳐 국민투표로 확정하도록 함. 국회 부결 시 가중된 수로 국민투표를 제안할 수 있도록 하고, 이에 따른 국민투표로 확정

참

메모

노동관련 개헌 방향 소개, 노동입법 우선개선안, 행정조치로 가능한 주요 개혁방안

- 권두섭(민주노총 법률원, 변호사)

I. 개헌 논의 및 노동관련 개헌 방안

1. 국민주권 원리의 회복

- 국민 주권의 원리는 국가적 의사를 전반적, 최종적으로 결정할 수 있는 최고의 권력인 주권을 국민이 보유했다는 것과 모든 국가권력의 정당성의 근거를 국민에게서 찾아야 한다는 것을 내용으로 하는 민주국가적 헌법원리를 말함
- 국민 주권의 원리는 간접민주제(대통령, 국회의원을 선출), 직접민주제의 요소 가미(국민투표), 정치적 기본권 보장(언론출판, 집회시위의 자유, 청원권 등), 정당제도 등에 의해 구현되고 있음
- 그러나, 국민 주권의 원리가 각 영역에서 제대로 구현되지 못하고 있고, 그것이 결국 이번 사상 유례가 없는 국정 농단 사태를 불러왔다고 할 수 있음
- 대통령, 국회의원을 5년, 4년마다 선출할 권한은 있으나, 선출 이후 이를 통제할 권한은 전혀 없음, 직접민주제의 요소인 국민투표제는 거의 장식품으로 전락됨, 언론출판의 자유는 언론의 다양성 실종, 방송장악 사태에서 보듯이 언론 본연의 기능을 상실, 정당제도가 있으나 다수의 국민인 노동자를 대변하는 정당은 없음
- 오늘날 민주공화국 주권자는 4년, 5년마다 한 차례 투표권 행사가 유일한 권한으로 남아 있을 뿐인데, 그 조차도 현재의 언론, 정당제도 환경에서는 한계가 분명
- 헌법 개정의 방향은 국민주권의 원리를 다시 세우는 방향이어야 하며, 권력 구조 중심으로 논의되는 현재 정치권의 개헌논의는 반대함

(1) 직접민주주의 요소의 도입을 통해 대의제 보완

1) 국민발안제도 도입

- 직접민주주의 제도로서의 국민발안제도는 일정 수의 국민이 요구하여 헌법안, 법률안이나 정책이 발의되면 국민투표에 붙여지고 국민다수가 동의하면 헌법·법률 등이 확정되거나 정책이 결정되는 제도를 말함

- 국민소환은 권력의 오남용을 통하여 국민의 신임을 배신한 공직자를 쫓아낸다는 점에서 근본적인 해법이라는 장점이 있는 반면, 그것은 모든 잘못이 저질러진 뒤에 책임을 묻기 위한 수단이라는 근본적 한계가 있음

- 대표가 권력을 위임해 준 주권국민의 뜻을 대변하지 않거나 소극적인 태도로 일관할 경우를 대비하여 주권자가 스스로 법률 제정을 비롯한 국가의사 결정에 나설 수 있도록 한 것이 바로 국민발안제도임

- 1962년 헌법에서 국회의원 선거권자 50만인 이상의 찬성으로 헌법개정 제안권을 부여한 예가 있었음(당시 헌법 제119조)

- 헌법개정안 발의권을 대통령과 국회에게만 부여한 헌법 제128조의 개정이 필요하고, 법률안제출권을 정부와 국회의원에게만 부여하고 있는 헌법 제52조의 개정도 요구됨, 법률안과 헌법안이 국민발안에 의하여 제출되었을 경우에는 의무적인 국민투표를 실시하도록 필수적 국민투표에 관한 조항의 도입도 필요함

(국민투표는 가급적이면 대선이나 총선, 지방선거 등과 연계하여 실시한다면 잦은 국민투표로 인한 문제도 없을 것임)

○ 법률안 발안권

- 국회가 입법하는 것이 성질상 곤란한 법안(예컨대 국회의원의 직접적인 이해관계가 걸린 선거법 등) 또는 현실적인 여건상 거의 불가능한 법안(예컨대 검찰개혁 법안의 경우 법사위가 사실상 만장일치제로 운영되고 있는데 검사 출신 국회의원들이 위원장 또는 주요 보직에 있으면서 저지하여 입법이 거의 불가능, 재벌개혁 법안의 경우 재벌의 영향으로부터 자유롭지 못한 국회의원들이 많아 사실상 입법이 불가능) 등을 고려해보면 국민이 직접 법률안을

제안하는 제도를 도입할 필요가 있다는 점에 공감대 형성.

- 국회의원선거권자 50만 내지 100만 명이 발안 → 1년 이내에 국회에서 처리하지 않거나 부결할 경우 → 국민투표에 회부 → 국회의원 선거권자 과반수의 투표와 투표자 과반수가 찬성하면 대통령이 공포 의무. 국회가 수정해서 입법한 경우 국민이 발안한 법안과 동일성이 인정되어 국민투표에 회부할 수 있는지 여부에 대해 발안자들이 헌법재판소에 청구해서 판단을 받는 절차를 둘 필요 있음.

- 국회에 계류 중인 법안에 대해 상임위 또는 본회의 회부 자체가 이루어지지 않는 경우에 대비하여 국회 재적의원 3분의 1 이상이 국민투표에 회부할 수 있는 제도를 도입하자는 의견에 다수가 동의.

- 법률안 발안권을 인정할 경우 제40조 “입법권은 국회에 속한다.” 개정 필요.

2) 국회의원에 대한 국민소환제 도입

- 국정 농단사태 당시 국민들이 원한 것은 국회의 탄핵소추와 헌법재판소의 탄핵심판에 의한 대리소환절차가 아니라 주권자인 국민의 이름으로 직접 탄핵, 즉 파면할 수 있는 방안을 요구하였음, 즉 선출직 공직자에 대한 권력 회수권을 요구하고 있는 것임

- 이미 국민소환제는 2006년부터 지방자치법과 ‘주민소환에 관한 법률’에서는 주민들에 의한 지방자치단체장과 지방의회의원(비례대표 제외)의 소환을 제도화한 예가 있음

- 사례가 많다고 할 수는 없으나, 아시아의 대만⁴⁾이나 남미의 베네수엘라⁵⁾ 정도가 국민소환

4) 타이완 헌법의 추가 조항 제2조. 대통령 또는 부통령의 소환은 국회 재적의원 4분의 1의 제안으로 발의되고 재적의원 3분의 2 이상의 찬성으로 제안된다. 최종적 소환은 중화공화국 자유지역의 선거인 과반수가 참여하는 투표에서 유효투표의 과반수 찬성으로 결정되어야 한다. (Recall of the president or the vice president shall be motioned by one-fourth of all delegates to the National Assembly, proposed with the concurrence of two-thirds of such delegates, and passed by more than one-half of the valid ballots in a vote in which more than one-half of the electorate in the free area of the Republic of China takes part.) <<http://taiwandocuments.org/constitution02.htm>>.

5) 제72조. 국민투표로 선출된 모든 공무원과 치안 판사는 소환될 수 있다. 선출 이후 임기의 절반이 경과하고, 당해 지역 등록 선거권자 20퍼센트 이상의 의견이 모아지면 해당 공직자에게 위임되었던 권한을 철회하기 위한 국민투표 실시를 청원할 수 있다. 등록된 선거권자의 25퍼센트 이상이 투표에 참여하고, 투표 결과 소환에 찬성한 투표자의 수가 애초 해당 공직자를 선출했던 투표자 수와 같거나 많다면, 그 공직자의 권한은 철회된 것으로 간주되며, 즉시 본 헌법과 법률이 정한 바에 따라 궐위를 충원하기 위한 조치가 취해진다. 합의제로 운영되는 조직의 권한 철회는 법률로 정한 바에 따라 행한다. 공직자 소환 청원은 해당 공직자의 임기 중 한 번을 초과하여 제출될 수 없다.

제를 도입하고 있고 반면 연방 차원은 아니지만 주 차원에서 소환제를 도입하고 있는 예로는, 캐나다의 브리티시 컬럼비아 주,⁶⁾ 스위스의 6개 칸톤,⁷⁾ 미국의 19개 주⁸⁾를 들 수 있음

- 가장 최근에는 영국이 2015.3.26.에 하원의원의 소환을 도입하는 ‘2015 하원의원 소환법’(Recall of MPs Act 2015)을 제정한 바 있음⁹⁾

(2) 선거제도 개혁을 통한 대의제 정상화

- 현재 지역주의를 고착시키고 국민대표성을 거의 반영하지 못하는 양당제를 강요하는 소선거구제 다수대표제 방식을 독일식의 정당명부 연동형 비례대표제로 전환하자는 것임
- 선거구 인구편차가 과도한 데 대하여 헌법불합치결정이 선고됨에 따라¹⁰⁾ 제20대 총선을 1년 앞두고 중앙선거관리위원회가 선거제도 개선방안으로도 제시한 것이지만 실현되지 못했음¹¹⁾
- 비례대표제의 전면화는 헌법개정을 요하지 않고 공직선거법의 개정만으로도 가능하다고 봄, 그러나 그 실현이 어려운 것은 비례대표 중심의 선거를 선호하는 군소정당들의 입장과는 달리 여야를 불문하고 국회 의사결정을 지배하는 거대정당들로서는 기존의 국회지배체제에 균열을 가져올 확대된 비례대표제를 채택할 이유가 전혀 없기 때문임
- 의원내각제(아래에서는 소위 ‘분권형 대통령제’까지 포함해서 얘기한다)가 갖는 긍정적 기

6) 1995년에 의원 소환제를 도입하였다.

7) 칸톤별 소환제 도입 시기는 다음과 같다: Bern(1846), Schaffhausen(1876), Solothurn(1869), Ticino(1892), Thurgau(1869), Uri(1888).

8) 알래스카, 아리조나, 캘리포니아, 콜로라도, 조지아, 아이다호, 일리노이, 캔사스, 루이지애나, 미시간, 미네소타, 몬태나, 네바다, 뉴저지, 노스다코타, 오레곤, 로드아일랜드, 워싱턴 및 위스콘신. 특히 가장 많은 소환 투표가 실시되었던 2011년 한 해에만 17개 주의 73개 관할권에서 150 건 이상의 소환투표가 있었으며, 그 중 75명의 공직자가 소환되었고 9명은 소환의 압박 하에 사임했다. 한편 역사상 주지사가 소환된 적은 2번이었다(노스다코타 1921, 캘리포니아 2003).

9) <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/25/contents/enacted/data.htm>>. 이 법에 따르면 하원의원은 세 가지 경우에 소환청원절차의 적용을 받게 된다. 즉 첫째, 영국 내에서 범법행위로 유죄판결을 받아 구금이 확정된 경우, 둘째, 윤리위원회 보고에 따라 하원의장으로부터 회기 중 10일(또는 회기와 관계없이 14일)간의 직무정지명령을 받은 경우, 그리고 셋째, 의회윤리법에 따른 범죄(비용청구를 위하여 허위의 정보를 제공하는 범죄)에 대한 유죄가 확정된 경우 지역구의 소환청원을 요구하는 투표에 회부되며 소환에 찬성하는 투표자가 등록유권자의 10% 이상이 되면 소환청원은 성공하고 하원의장의 고지로 의원신분은 상실된다.

10) 현재 2014. 10. 30. 2012헌마192 등.

11) 오히려 국회는 2016년 개정 공직선거법(법률 제14073호, 2016.3.3., 일부개정)에서 전체 의석수 300석 중 지역구의석을 종전의 246석에서 253석으로 늘리고, 비례대표의석을 54석에서 47석으로 축소해 버렸다.

능이 나타나려면, 그 전제가 되어야 하는 것이 비례성이 보장되는 선거제도로의 개혁임, 독일식 의원내각제를 택하겠다면, 그 이전에 독일의 ‘연동형 비례대표제’ 선거제도를 택해야 하는 것이 순서임

- 선거관리를 맡고 있는 중립적 국가기관인 중앙선거관리위원회는 이미 여러 차례 선거제도 개혁안을 제안한 바 있음, 2015년 2월에는 ‘연동형 비례대표제’로의 선거제도 개혁방안을 제시했고, 2016년 8월에는 만18세로의 선거권 연령 인하, 선거운동의 자유확대를 제안하기도 했음

- 비례대표제의 전면적 도입으로 주권자인 국민들의 의사가 반영되는 의회구조, 정당체제를 만들어 대의제를 정상화해야 함

(3) 방송, 언론의 기능 회복을 위한 조치

- 헌법에 ‘언론매체의 자유와 다원성, 다양성은 존중된다.’는 것을 명시¹²⁾

- 현재 국회에 계류중인 방송의 공정성 보장을 위한 방송법 개정안 등의 조속한 입법화 필요

2. 기본권의 회복과 국가보장책임 강화

(1) 평등권

1) 사회의 통합과 정의를 실현하기 위해서는 평등권을 강화할 필요 있음. 이를 위해 현행 제11조 ①항의 차별금지사유에 ‘인종, 언어, 장애’를 추가하는 것에 의견 일치. 그 외에 ‘연령, 지역, 성적 지향, 고용형태’를 추가하여야 함

- 제11조에 국가의 부당한 차별 시정 노력 의무 신설

- 현재 일반적 평등 조항 외에 성평등, 아동의 권리, 장애를 가진 사람의 권리, 노인의 권리

12) 국회 헌법개정 자문위원회, 헌법개정 자문위원회 헌법개정안(2014. 8.), 43면

를 별도의 조항으로 규정해야 한다는 점에 자문위원회내 의견 일치

2) 국가의 실질적 성평등 보장과 적극적 조치 규정 신설 및 성평등의 보장 영역을 ‘고용, 노동, 임금, 복지, 재정’ 등으로 명시

- 인간다운 생활을 위한 생존권 개념인 사회권 영역에서 보호주의 관점으로 규정되어 있던 여성 관련 조항(현행 제32조 ④항, 제34조 ③항 등) 등은 여성을 노인이나 아동, 청소년, 신체장애자 등과 같이 배려의 대상으로 수동적인 복지대상자로 명시하고 있어 국가공동체의 적극적 주체로서 여성의 역할을 제한함. 이를 평등권 영역으로 이관, 보완함으로써 적극적 주체로서 여성의 위상을 제고하고 국가공동체의 발전방향을 명확히 함. 또한 정치, 경제, 가족, 재정 등 각 영역에서의 성 주류화 및 성 평등 관점을 반영함.

○‘재정’ 명시 이유: 성인지 예산 필요성 강조 의미.

- 실질적 성평등 실현을 위한 재정적 의무 규정으로서 성인지 예산 제도의 헌법적 근거 마련.

- 현행 헌법은 재정 맹(finance-blind) 상태로, 국가재정운용상의 정치적, 정책적 결정을 규범적으로 포착해내지 못하고 있으며, 또 재정 권력에 대한 실효성 있는 통제장치를 확보하지 못하고 있음. 현행 헌법은 예·결산 과정과 재정운용에 관한 기술적이고 형식적인 절차 규정만 두고 있을 뿐 재정운용상의 실제법적인 지침과 한계에 관한 규정은 전무한 상태이며, 자의적이고 방만한 재정운용의 역기능이 크고, 앞으로도 순기능이 어려워 보임.

- 국가에 백지 위임된 재정 주권의 일부를 회수하고, 국민이 재정정책에 개입하고 견제할 수 있는 통제수단의 확보가 필요하므로 재정 및 재정 통제에 대한 헌법적 규율의 범위를 확대할 필요가 있음.

- 이와 같은 필요성에 근거하여 현행 국가재정법 제16조에 규정된 예산의 원칙 조항 중 성인지 예산을 포함한 일부 규정의 취지는 헌법에 상향 규정되어야 함(예산의 투명성, 국민참여 제고, 성평등 효과).

국가재정법 제16조(예산의 원칙) 정부는 예산의 편성 및 집행에 있어서 다음 각 호의 원칙을 준수하여야 한다.

1. 정부는 재정건전성의 확보를 위하여 최선을 다하여야 한다.
2. 정부는 국민부담의 최소화를 위하여 최선을 다하여야 한다.
3. 정부는 재정을 운용함에 있어 재정지출 및 조세특례제한법, 제142조의2제1항에 따른 조세지출의 성과를 제고하여야 한다.
4. 정부는 예산과정의 투명성과 예산과정의 국민참여를 제고하기 위하여 노력하여야 한다.
5. 정부는 예산이 여성과 남성에게 미치는 효과를 평가하고, 그 결과를 정부의 예산편성에 반

영하기 위하여 노력하여야 한다.

○ 국가의 선출직·임명직 공직 진출에서의 남녀의 동등한 참여 촉진 의무 및 직업적·사회적 지위에 대한 남녀의 동등한 참여 기회 보장 의무를 명시함.

- 선출직을 포함한 공직에서의 여성 대표성 확대를 위한 규정을 신설하여 평등권적 사항으로 모든 정부정책 및 법제정, 법적용 및 해석에 있어 동등참여 보장하고 직업적 사회적 책임의 동등성 포함.

- 공직 진출의 남녀 동등한 참여를 명시하는 일은 주권의 의미를 새롭게 정의하는 일. 남녀 실질적 평등을 이루기 위해 이와 같은 분명한 목표 설정이 필요함. 모든 수준의 대표성에 있어 민주주의를 좀 먹는 명백한 불평등을 더 이상 숨겨서는 안 될 것임. 현행 헌법은 여성들에게 마땅히 주어야 할 지위를 제공하지 않고 부당한 대우를 하고 있으며 이는 민주주의 자체가 불안정하며 미완성임을 입증하는 일. 그 동안 여성의 정치참여 확대를 위한 적극적 조치들은 매번 저지당해 왔고 이런 이유로 남녀 동등한 참여로의 개헌은 불가피함. 형식적 평등은 현실의 평등이 되어야 함을 선언하는 헌법이 되어야 함. 합법적 수준에서 여성들이 해야 할 역할을 수행할 수 있도록 지원하고 여성차별적 지위가 OECD 최하위 수준이라는 수치스러운 '한국적 예외 상황'을 끝내야 할 때임.

○ 혼인 및 가족생활의 주체를 남녀(양성)에서 '개인'으로 전환

- 개인의 존엄과 양성의 평등을 기초로 성립되고 유지된다는 조항에서 양성을 삭제하여 개인의 존엄과 평등을 기초로 개정.

- 혼인의 성립에 있어 양성의 결합만이 아닌 다양한 결합을 인정하여 성 소수자들의 시민적 권리 보장.

- 가족의 성립에 있어서도 결혼 이외에도 다양한 가족 인정

- 사회 내 여성의 주체적 역할을 제한하는 '모성의 보호'를 '임신, 출산 보호'로 전환하고, 사회보장 영역에서 건강 보호를 강조. 모성 개념은 여성의 역할을 가족 내적 존재로 규정짓도록 작용하여 사회 내에서의 여성의 주체적 역할을 억압하는데 기여. 시대적 환경 변화에 맞게 용어 변경 필요. 따라서 모성의 개념을 여성의 임신 및 출산으로 변경하여 제36조 제3항을 "여성은 임신 및 출산에 있어 특별한 보호를 받은 권리가 있으며 국가는 이를 보장한다."로 개정. 여성의 임신 및 출산에 대한 보호는 국가가 보장해야 할 의무일 뿐만 아니라 여성의 권리로 권리실현을 위한 여성들의 적극적인 정책개입 여지 확보

○ 육아 등 돌봄 노동의 동등한 참여 및 일과 생활의 균형 정책을 명시.
- 가족 친화적인 노동환경 및 문화 조성
- 장시간 노동으로부터 사생활을 영위할 권리를 보장하기 위한 국가의 책무 부여.

○ 자녀의 출산·양육을 지원할 및 국가의 의무 규정
- “국가는 자녀의 출산·양육을 지원하여야 한다”는 규정 신설.
- 국가가 자녀출산·양육에 대하여 지원할 의무를 명시하여 부모들의 적극적인 정책개입 여지를 확보.

(2) ‘노동권’의 복권

1) 노동권 강화의 필요성

○ 노동자는 우리 사회에서 절대 다수를 차지하고 모든 재화와 용역의 직접 생산자로서 노동자 없이 이 세상의 존립과 유지는 불가능하며, 또한 우리 사회의 중요한 세력임에도 그동안 우리 사회는 노동자들을 무시하고 적대시 해왔음.

○ 이미 1944년 필라델피아 선언은 ‘노동은 상품이 아니다’라고 천명했음에도 21세기가 훨씬 지난 대한민국에서는 노동은 여전히 비용으로만 취급되고 있는 실정임. 비정규직의 양산으로 양극화가 심화되어 인권 침해는 물론이고 사회통합의 중대한 위협 요인이 되고 있으며, 나아가 유효수요의 절대 부족으로 성장의 발목을 잡고 있는 실정임. 노동자들의 기본권 보장 강화를 통해 양극화를 해소하는 것이 사회의 지속가능한 성장을 위해서도 절체절명의 과제가 되었음.

○ 대한민국의 노동3권 보장 수준은 국제노동기준에 비추어 현저하게 열악하여 노동후진국으로 평가되고 있으며, 매년 유엔과 ILO 등 국제기구로부터 노동권 탄압에 대한 지적과 개선 권고를 받고 있는 실정임. 이번 개헌의 기회에 노동권을 국제노동기준에 부합하는 수준으로 강화해야 함.

2) ‘노동’ ‘노동자’의 헌법상 용어

○ 노동에 대한 인식을 개선하는 출발점으로 헌법상 용어를 ‘근로(勤勞)’ ‘근로자(勤勞者)’에

서 ‘노동(勞動)’ ‘노동자(勞働者)’로 변경.

○ ‘근로’ ‘근로자’ ‘노동’ ‘노동자’의 사전적 의미

근로: ‘부지런히 일함.’ 동원체제적 느낌을 주는 용어라는 지적에 동의.

노동: ‘1. 사람이 생활에 필요한 물자를 얻기 위하여 육체적 노력이나 정신적 노력을 들이는 행위’

근로자: ‘근로에 의한 소득으로 생활을 하는 사람’

노동자: ‘1. 노동력을 제공하고 얻은 임금으로 생활을 유지하는 사람. 법 형식상으로는 자본가와 대등한 입장에서 노동계약을 맺으며, 경제적으로는 생산수단을 일절 가지는 일 없이 자기의 노동력을 상품으로 삼는다.’

○ 사전(辭典)적인 의미나, 역사적 의미나, 사회 현실적 측면에서도 ‘노동’ ‘노동자’가 적절한 용어임에도 ‘근로’ ‘근로자’를 사용한 것은 헌법 제정 당시의 이데올로기적.체제대립적 상황에 기인한 바 큰데, 이미 그러한 상황을 극복한 상태이므로 ‘노동’ ‘노동자’를 헌법상 용어로 사용함이 마땅함.

3) 제32조 ‘일할 권리’

○ ‘근로의 권리’란 용어를 ‘일할 권리’로 변경

- 헌재 1991. 7. 22. 89헌가106 결정; 헌재 2002. 11. 28. 2001헌바50 결정 등: 근로의 권리란 인간이 자신의 의사와 능력에 따라 근로관계를 형성하고, 타인의 방해를 받음이 없이 근로관계를 계속 유지하며, 근로의 기회를 얻지 못한 경우에는 국가에 대하여 근로의 기회를 제공하여 줄 것을 요구할 수 있는 권리를 말하는바, 이러한 근로의 권리는 생활의 기본적인 수요를 충족시킬 수 있는 생활수단을 확보해 주고 나아가 인격의 자유로운 발현과 인간의 존엄성을 보장해 주는 기본권.

- 헌재 2007. 8. 30. 선고 2004헌마670 결정, 헌재 2016. 3. 31. 선고 2014헌마367 결정 등도 “헌법상 근로의 권리는 ‘일할 자리에 관한 권리’만이 아니라 ‘일할 환경에 관한 권리’도 의미”한다고 하여 ‘일할 권리’란 용어 사용.

○ 고용안정 및 동일가치노동 동일임금 규정

- ①항의 국가의 의무에 ‘고용증진’뿐만 아니라 ‘고용안정’과 ‘동일가치노동 동일임금’을 추가함.

남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률(약칭: 남녀고용평등법)

제8조(임금) ① 사업주는 동일한 사업 내의 동일 가치 노동에 대하여는 동일한 임금을 지급하여야 한다.

② 동일 가치 노동의 기준은 직무 수행에서 요구되는 기술, 노력, 책임 및 작업 조건 등으로 하고, 사업주가 그 기준을 정할 때에는 제25조에 따른 노사협의회의 근로자를 대표하는 위원의 의견을 들어야 한다.

③ 사업주가 임금차별을 목적으로 설립한 별개의 사업은 동일한 사업으로 본다.

○ ②항의 ‘근로 의무’ 삭제

- 근로의무는 공동체 유지를 위한 도덕적 의무로 봐야 하고, 헌법적 의무로 규정하는 것은 강제근로금지 원칙에 반할 소지가 있음. 모든 국민이 일할 수 있도록 일자리를 제공하는 것은 국가의 의무이지 국민의 의무로 강제하는 것은 바람직하지 않음.

○ 노사대등결정 원칙 규정

- ③항에서 노동조건 결정과 관련하여 근로기준법 제4조의 노사대등 공동 결정 원칙을 명시.

근로기준법 제4조(근로조건의 결정) 근로조건은 근로자와 사용자가 동등한 지위에서 자유의사에 따라 결정하여야 한다.

○ 정당한 이유 없는 해고로부터의 보호 규정

- ④항으로 노동법의 핵심적 성과인 정당한 이유 없는 해고 금지(근로기준법 제23조), 상시 업무의 정규직·직접 고용 원칙을 규정함.

4) 제33조 ‘노동3권’

○ ①항에서 노동3권의 목적 확대

- 현행 헌법은 노동3권의 목적을 ‘근로조건의 향상을 위하여’라고 규정하고 있기 때문에 쟁의행위의 정당성이 지나치게 협소하게 인정되고 있음.

- 노동3권의 목적을 현행 노동조합 및 노동관계조정법의 목적 조항을 원용하여 ‘경제적·사회적 지위 향상 및 노동조건의 유지·개선을 위하여’로 규정함.

노동조합 및 노동관계조정법(약칭: 노동조합법)

제1조(목적) 이 법은 헌법에 의한 근로자의 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 보장

하여 근로조건의 유지·개선과 근로자의 경제적·사회적 지위의 향상을 도모하고, 노동 관계를 공정하게 조정하여 노동쟁의를 예방·해결함으로써 산업평화의 유지와 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

○ 공무원인 노동자의 노동3권 제한 조항(제33조 제2항) 삭제

헌법	규정
제헌헌법부터 4차 개정헌법까지	“근로자의 단결, 단체교섭과 단체행동의 자유는 법률의 범위 내에서 보장된다.” 노동조합법(법률 제280호, 1953. 3. 8., 제정) “근로자는 자유로 노동조합을 조직하거나 또는 이에 가입 할 수 있다. 단, 현역군인, 군속, 경찰관리, 형무관사와 소방관사는 예외로 한다.”
5차 개정헌법	공무원인 근로자는 법률로 인정된 자를 제외하고는 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가질 수 없다.
현행 헌법	공무원인 근로자는 법률이 정하는 자에 한하여 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다.

- 공무원의 노동3권 제한과 관련해서는 유엔 자유권규약, 유엔 사회권규약, ILO 제87호 협약 등의 기준에 따라 ‘군인과 경찰공무원’에 한하여 단체행동권을 법률로 제한할 수 있음을 규정.

○ 주요방위산업체 노동자의 단체행동권 부인·제한 조항(제33조 제3항) 삭제

- 유신헌법 이전에는 존재하지 않던 조항
- 변천과정

헌법	내용
유신헌법	공무원과 국가·지방자치단체·국영기업체·공익사업체 또는 국민경제에 중대한 영향을 미치는 사업체에 종사하는 근로자의 단체행동권은 법률이 정하는 바에 의하여 이를 제한하거나 인정하지 아니할 수 있다.
5공화국 헌법	국가·지방자치단체·국공영기업체·방위산업체·공익사업체 또는 국민경제에 중대한 영향을 미치는 사업체에 종사하는 근로자의 단체행동권은 법률이 정하는 바에 의하여 이를 제한하거나 인정하지 아니할 수 있다.
현행 헌법	법률이 정하는 주요방위산업체에 종사하는 근로자의 단체행동권은 법률

	이 정하는 바에 의하여 이를 제한하거나 인정하지 아니할 수 있다.
--	--------------------------------------

- 과도한 제한으로서 폐지 필요. 필수공익사업 또는 필수유지업무 등으로 규율하는 것으로 충분

○ 국가에 의한 부당한 간섭과 방해 금지 명시하여 자유권적 성격 강조

- 국가에 의한 노동조합 설립 및 운영에 대한 부당한 간섭과 개입이 일상화되어 있는 한국의 현실에 비추어 ILO 제87호 협약에서 규정하고 있는 국가의 노동조합 설립과 활동에 대한 보장, 노동단체가 행정관청에 의해 해산이나 활동정지 되지 않음을 헌법에 명문화해야 한다는 방안도 제시되고 있음

- ‘노동조합은 국가나 행정관청에 의하여 해산되거나 활동이 정지되지 아니한다.’고 하여 강행규정으로 헌법에 규정하는 경우, 법률에 의한 예외를 인정할 수 있는 것인지 검토 필요하다는 견해 있음.

5) 노동자의 이익균점권 복권

- 이익균점권은 노동자가 기업 이윤의 일부를 가질 권리가 있다는 의미. 사기업의 경영자는 월급 이외에도 회사 경영으로 축적한 이익을 근로자에게 분배해야 하는 의무를 지며, 국가는 근로자에게 이러한 이익분배의 청구권을 보장해 주어야 함. 이익공유제나 경제민주화 관련법과는 비교도 안 될 만큼 강력한 분배정의를 담고 있음. 이익공유제의 목적은 대기업과 중소기업의 상생을 위한 것. 재벌에 의한 폭군적 지배구조를 완화하고, 경제적 균형을 어느 정도 바로잡는데 기여. 이익공유제가 성립하자면 재벌의 동의가 있어야 함.

- 1948년 제헌헌법부터 4차 개정헌법에 이르기까지 유지되어 오던 조항임, “영리를 목적으로 하는 사기업에 있어서는 근로자는 법률의 정하는 바에 의하여 이익의 분배에 균점할 권리가 있다.”고 규정(제18조 제2항)

- 제헌국회에서 이익균점권을 주창했던 전진한(錢鎭漢)에 따르면, “노동을 상품시하여 자본에 예속시키는 것은 고루한 사상”이고, 노동자는 ‘노력’을 출자했다는 의미에서 자본을 출자한 자본가와 다름없으며 이윤을 균점하는 것은 지극히 자연스러운 것임.

- 1948년 7월 5일 제25차 본회의에 제17조에 대한 두 개 수정안이 제출되었다. 원안: 제 17조 모든 국민은 근로의 권리와 의무를 가진다. 수정안: (1·2항) 모든 국민은 근로의 권리와 의무가 있으며 근로자는 노자협조와 생산증가를 위하여 법률이 정하는 범위 내에서 기업의 운영에 참가할 권리가 있다. (3항) 기업주는 기업이익의 일부를 법률이 정하는 바에 의하여 임금 이외의 적당한 명목으로 근로자에게 균점시켜야 한다. (<동아일보> 1948년 7월 4일)

문시환 의원 등이 제출한 제1수정안은 노동자의 경영참가권과 이익균점권 양쪽을 명시하는 것이었고 조병한 의원 등이 제출한 제2수정안은 이익균점권만을 규정하는 것이었다. 제1수정안은 81대 91로 부결되고 제2수정안이 91대 88로 가결되었다. (<동아일보> 1948년 7월 6일 “근로조항 수정안 통과 - 헌법안 토의 신단계에”)

- 1948년 7월 7일 <경향신문> 사설, “이익균점권의 의의” 국회 제25차 본회의에서는 헌법 초안 제17조에 “단 근로자는 이익배당의 균점권을 가진다.”는 단서를 추가하기로 의결하였다. 그것이 비록 단서일망정 그것의 입법적 의의는 심대한 바 있어 민주주의적 제헌사상 획시기적 가치를 표현한 것이라고 할 수 있다. 자본주의체제를 취하고 있는 기성의 모든 국가의 생산 제 관계에 있어서 ‘자유방임’을 전 세기와 같이 그대로 방관할 수 없는 경제적 현실은 그들 국가로 하여금 그 어떠한 방법으로써라도 기업의 독점을 억제 혹은 금지하고 노자(勞資)의 조정과 협조에 대한 정책을 취하고 있다는 것은 이미 널리 알려진 사실이지만, 그것은 어디까지나 종래에 있어서 노동을 상품시하고 자본기업의 우선적 지위를 전제하는 시책 이상의 것이 아니기 때문에 노동자의 이익과 지위를 옹호한다는 모든 노동법이나 사회정책이 모두 일시미봉 미온적 무마 교활한 회유정책에 그치고 만 것이 통례였다. 이러한 현세로 우리네의 헌법을 비추어볼 때 이익배당의 균점권을 인정했다는 것은 노자를 대립관계에서 협조 혹은 조정하자는 것이 아니요, 그 이상으로 일원적으로 근본적으로 해결하자는 취의이니 그것은 노동도 자본이라는 인식에서 나타난 것이라고 할 것이다. 왜냐하면 이자 이윤은 자본 없이는 생길 수 없는 것이니 노동자가 이익배당을 요구할 권리는 노동을 자본으로 간주하지 않으면 형성할 수 없는 것이라 할 것이다. 이러한 입법 취지를 경제학적으로 이론화한다면 고전경제학 마르크스학설을 승화시킬 수 있을런지도 모를 것이다. 실로 의의 심절하다고 아니할 수 없다. 끝으로 부언할 것은 아무리 국회에서 이북 동포의 국회 적격적 참가를 요청하고 아무리 양김 씨가 남북협상을 주창하고 책동한다 할지라도 국민의 가장 중요한 재산권에 대하여 법헌상으로 근본적 조정이 없이는 무가망이라는 점에서도 이번의 노동자 이익균점권 인정이 민주주의적으로나 민족국가의 통일로나 획시기적 의의와 전환적 계기의 충분한 구현을 기하여 일층의 유의와 추진이 있기를 기대하여 마지않는다.

- 구체적인 법률 제정으로 이어지지 못했음. 귀속재산처리법 제정 과정에서 종업원조합(노조)을 우선불하권자로 하고, 3할의 출자권리를 주는 등 '이익균점 3개 조항'을 신설했는데, 이승만 대통령의 거부권 행사로 좌절. 1953년 노동3권은 노동법 제정으로 구체화되는 듯했지만 1962년 헌법 개정으로 근거 조항까지 삭제되면서 이익균점권은 노동법 역사 속에 퇴장.

- 사기업에서 노동자의 이익분배균점권 조항을 회복해야 한다는 견해 있음. 프랑스 드골 정부 시절에 이익분배법이 도입되고 사르코지 정부에서는 주주에게 전년도에 배분한 이익의 20%를 노동자에게 분배하도록 하는 법률이 통과.

- 오늘날 재벌대기업이 이익을 독점하는 시대가 되고 있음, 노동조합 조직율과 단체협약 적용율은 10% 내외에 머무르고 있어 다수 노동자의 이익이 대표되지 못하고 있음, 노동기본권이 실제로는 없는 것이나 마찬가지로 비정규직이 전체 노동자의 절반에 이름

- 이런 조항이 존재할 수 있다는 것 자체가 노동에 대한 헌법의 존중을 보여주는 것이고, 법률로 구체화되겠지만 오늘날 노동자의 경영참여, 노조할 권리의 보장, 단체협약의 효력확장 제나 산별교섭 촉진 등 노동자 대표성 제고, 노동소득 분배율 제고를 위한 사회정책적 수단 강구, 최고임금제 등을 촉진하는 근거가 될 수 있고 노동 존중을 위한 헌법적 선언으로 중요한 의미를 가짐

- 이익균점권은 노동자의 권리로 출발했지만 건강균점권·생활균점권을 거쳐 앞으로 기본소득 논의로까지 이어질 수 있음.

(3) 경영권 신설 반대

- 경영권을 신설하자는 의견: 특위에서 노동3권에 대한 대등 개념으로 학설·판례상 인정되고 있는 경영권을 신설하자는 의견 제시됨.

- 대법원 2003. 7. 22. 선고 2002도7225 판결: "헌법 제23조 제1항 전문은 '모든 국민의 재산권은 보장된다.'라고 규정하고 있고, 제119조 제1항은 '대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다.'라고 규정함으로써, 우리 헌법이 사유재산제도와 경제활동에 관한 사적자치의 원칙을 기초로 하는 자본주의 시장경제질서를 기본

으로 하고 있음을 선언하고 있다. 헌법 제23조의 재산권에는 개인의 재산권뿐만 아니라 기업의 재산권도 포함되고, 기업의 재산권의 범위에는 투하된 자본이 화체된 물적 생산시설뿐만 아니라 여기에 인적조직 등이 유기적으로 결합된 종합체로서의 '사업' 내지 '영업'도 포함된다. 그리고 이러한 재산권을 보장하기 위하여는 그 재산의 자유로운 이용·수익뿐만 아니라 그 처분·상속도 보장되어야 한다. 한편, 헌법 제15조는 '모든 국민은 직업선택의 자유를 가진다.'라고 규정하고 있는바, 여기에는 기업의 설립과 경영의 자유를 의미하는 기업의 자유를 포함하고 있다. 이러한 규정들의 취지를 기업활동의 측면에서 보면, 모든 기업은 그가 선택한 사업 또는 영업을 자유롭게 경영하고 이를 위한 의사결정의 자유를 가지며, 사업 또는 영업을 변경(확장·축소·전환)하거나 처분(폐지·양도)할 수 있는 자유를 가지고 있고 이는 헌법에 의하여 보장되고 있는 것이다. 이를 통틀어 경영권이라고 부르기도 한다.”

- 헌법재판소 결정: “헌법 제15조에 의한 직업선택의 자유는 자신이 원하는 직업을 자유롭게 선택하는 좁은 의미의 직업선택의 자유와 그가 선택한 직업을 자기가 원하는 방식으로 자유롭게 수행할 수 있는 직업수행의 자유(영업의 자유)를 포함하는 직업의 자유를 뜻하며(헌재 1998. 3. 26. 97헌마194), 법인도 직업수행의 자유의 주체가 될 수 있다(헌재 1996. 3. 28. 94헌바42). 직업선택의 자유는 기업의 설립과 경영의 자유를 의미하는 기업의 자유를 포함한다(헌재 1998. 10. 29. 97헌마345).”

- ‘경영권’ 신설에는 반대함. 경영권은 직업의 자유 조항에 포함되어 인정되고 있고, 노동3권과 대등한 개념이 아니므로 이와 동일한 헌법적 보장이 불필요함. 재산권과 직업의 자유 등에서 도출되는 권능에 불과하므로 이를 기본권으로 규정하는 것은 부적절. 경영권을 인정하는 듯한 취지의 대법원 판결은 단 하나뿐으로 극히 예외적인 것으로 노동법학계의 집중적인 비판을 받고 있음. 현재도 법원이 경영권을 노동3권보다도 우선시하는 듯한 판단을 하는 사례가 있어 문제가 심각한데, 경영권을 명시할 경우 노동3권을 사실상 무력화하려는 시도가 끊임없이 발생할 것임. 사회통합이 아니라 분열을 심화시킬 우려가 있음.

(4) 기본권 보호의 심사기준 명시¹³⁾

- 최근 가슴기살균제 유해물질로 인해 발생한 광범위한 사고와 하루가 멀다 하고 벌어지는 산업재해사고는 현재의 기본권보호의무에 대한 소극적인 해석이, 복합적이고 심층적인 현대 사회의 위험에 대하여 입헌 민주주의 사회의 국민들이 적극적인 대응을 할 수 있는 권리를

13) 이민열(헌법학 박사), 적극적 기본권 보장 심사기준의 헌법예외의 명시 필요성, 27면 이하에서 인용, 미발표 논문

박탈하고 있다는 점을 보여주고 있음

- 헌법개정안은 87년 헌법개정 당시에는 충분히 감안하지 못하였던 이러한 위험사회의 문제점에 대응할 수 있는 헌법적인 권리를 국민들에게 부여해야 할 필요가 있음, 이를테면 가슴기 살균제와 같이 스프레이식으로 흡입될 수 있는 용도로 사용되는 물질을, 연간 제조·수입되는 양이 1톤 미만이라는 이유로 유해성 검사 과정을 거치지 않은 채 사용되도록 법률에 정해져 있다면, 그 법률에 대하여 기본권보호의무 위반을 이유로 헌법적 이의를 성공적으로 제기할 수 있어야 함

- 이러한 중대한 문제를 헌법해석에만 맡겨두는 것은, 결국 기본권보호를 받지 못하고 개개의 영역에서 오로지 입법을 기다려야만 하는 이들의 중대한 기본권(보호청구권)을 침해하는 사태를 계속 초래하는 것임

- 특히 사회적 기본권 조항은 그 규범 내용이 불명확하기 때문에 사회적 기본권에 대한 입법조치가 없으면 법치행정의 원칙상 행정권을 직접적으로 완전히 구속하기는 힘든 것이 사실이나, 그렇더라도 국가는 가능한 한 예산을 확보하여 사회적 기본권을 실현시킬 의무를 진다고 할 것임. 그러나, 사회적 기본권 전반에 대하여 인정되는 이른바 ‘광범위한 입법재량’으로 인해 기본권 보장의 실효적 수단으로는 작동되지 못하고 있음, 사회적 기본권 보장의 취지를 실질적으로 담보할 수 있는 사법심사 내지 위헌심사기준 모색을 촉진하는 의미에서도 필요함

- 이를 위해 헌법 제10조를 다음과 같이 바꾸어야 함, 즉 기존의 헌법 제10조 전체를 제10조 제1항으로 만들고, 다음과 같은 명시적인 기본권보호의무의 심사기준을 담은 제2항을 추가하는 것이 필요함

제10조 ① 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.

② 국민은 기본권 보장을 위하여 적극적 조치가 필요할 경우 국가에게 이를 청구할 권리를 가진다. 국가의 조치는 침해나 박탈 위험에 처한 기본권의 성격에 적합하고, 다른 국민의 기본권과 공익을 제한하지 않는 한 더 효과적인 것이어야 하며, 그 보장의 수준은 수인가능하여야 한다.

(5) 사회적 기본권의 실질화

- 사회적 기본권은 단지 정치적 구호나 입법방침이 아닌 헌법의 명문에 의하여 규정된 국민의 구체적인 권리임, 사회적 기본권에 의해 국민이 받을 이익은 결코 국가의 은혜 내지 사회 정책상의 시책에 수반되는 반사적 이익에 불과한 것이 아니라 법적 이익이며, 자유권의 실질화는 바로 이러한 법적 이익의 보장을 통해서만 가능함¹⁴⁾

- 사회적 기본권 영역별로 의견을 수렴하여 이를 구체적인 기본권으로 명시할 필요가 있음

- 예를 든다면,

○ 좋은 일자리에서 노동할 권리와 국가의 좋은 일자리 제공의무

○ 공교육 증진의무, '국가의 학교교육 진흥 의무'

○ 환경권, 보건권의 구체적인 명시¹⁵⁾

- 보건은 개인의 건강 문제에 국한되지 않으므로 보건을 포함한 환경권을 헌법상 기본권으로 분명히 할 필요가 있음. 현행 규정은 국가와 국민에게 환경보전 의무를 부과하고 있으나, 국가가 적극적으로 국민의 환경권을 보장하고 필요한 조치를 취하는 방향으로 개정할 필요가 있음

○ 주거권의 명시¹⁶⁾

- 열악한 환경에서 살아가고 있는 국민을 국가가 적극적으로 보호해야 하고, 인간이 살아가는 데 있어 반드시 필요한 주거문제를 헌법적 차원에서 보장해야 할 필요가 있음.

“국가는 주택개발정책을 통하여 한가구당 한 주택의 원칙이 달성될 수 있도록 노력하여야 하며, 주택을 통한 임대수입창출은 법률로서 제한할 수 있다.”

○ 건강권과 의료영리화 조치 금지

(6) 안전할 권리¹⁷⁾

14) 김복기, 사회적 기본권의 법적 성격, 129면, 사회보장법연구3, 서울대사회보장법 연구회

15) 서울지방변호사회 헌법개정연구TF 논의결과 자료

16) 서울지방변호사회 헌법개정연구TF 논의결과 자료

17) 헌법연구 자문위원회, 헌법연구자문위원회 결과보고서(2009. 8.), 38면

- 신체의 자유와 별도로 안전에 관한 권리 명시

“모든 국민은 위험으로부터 안전할 권리를 가진다”

“국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다.”

○ 위험으로부터의 안전권 명시

- ‘안전’의 의의: 법적 개념규정은 없으나 ‘재난으로부터 자유로운 상태’로 현재 법익침해를 야기하는 각종 범죄나 재난에서 자유로운 상태, 미래에 법익을 침해할 수 있는 잠재력을 갖고 있는 위험에서 자유로운 상태를 의미함.

○ 국가의 재해 및 모든 형태의 폭력으로부터의 피해 예방의무 명시

- 현행 제34조제6항에 따른 국가의 재해 예방 의무와 함께 모든 형태의 폭력 예방 의무 명시

- ‘폭력으로부터의 안전’ 명시에 대한 문제제기 있었음. 현대 위험사회에서 사고, 재난, 위험, 안전, 개념이 새롭게 변화되고 복합화되어 가고 있어 개념 혼란을 일으키고 있음. 법이론적 측면과 현실적인 측면에서 위험, 재난, 안전 등에 관한 개념 규정이 필요함. 특히 인간적 관계에서 오는 모든 형태의 폭력, 신체적·정신적 위험을 포함하는지 견해 차이 있음.

○ 재난 발생 시 국가로부터 구조 및 보호받을 권리 명시 여부

- 다수 의견: 이미 앞의 규정에 포함되어 있으므로 별도로 명시할 필요 없음.

- 소수 의견: 헌법은 역사적 문서이므로 ‘세월호 사건’ ‘메르스 사태’ 등의 경험에 대한 반성적 고려를 헌법에 반영할 필요 있음. 헌법교과서에서 이 조항을 설명할 때 국가의 구조의무 위반 사례 등을 설명하여 역사로부터의 교훈을 되새기게 될 것이므로 별도로 규정하는 것에 충분한 의의 있음

3. 재벌대기업의 이익독점과 공공성의 사유화, 이윤추구 금지

(1) 중소기업의 이익균점(이익공유) 권리 명시

- 재벌대기업을 정점으로 모든 이익이 집중

- 그 아래 말단인 중소기업, 중소기업 종사 노동자가 가장 열악한 지위, 양극화

- 중소기업의 이익공유 내지 이익균점권도 헌법에 명시하고 이를 위한 국가의 정책의무 촉

구

(2) 재벌대기업의 사업비용과 위험의 외주화 금지, 국가의 정책의무 명시

- 노동을 직접 고용하지 않음, 사업비용과 위험을 외부로 돌림, 이익만 독점하는 기형적 경제구조임, 하청화, 특수고용화로 외부화
- 사업비용과 사업에 따른 위험도 외부화함(ex. CJ대한통운 택배 ; 말단의 택배기사가 차량 구입, 유류비 등 모든 운송비용 부담, 수수료 형태로 전환하여 위험도 분산)
- 위험작업 외주화로 노동자와 국민의 안전 위협

(3) 기반시설 공공서비스의 사유화와 사영화를 금지, 공공성 유지의무와 국민의 서비스 접근권을 명시

- 공적인 생존배려의 영역은 시장의 손에 맡겨져서는 안되며 또한 수익성 기준에 따라 평가되어서도 안됨

- 철도, 지하철, 도로, 전기, 가스, 수도, 하수, 하천, 공항, 항만, 전기통신 등 국민 생활의 기본적 필요 충족과 생산 경제 활동에 제공하는 공공 서비스를 기반시설 공공서비스로 규정한다면, 이들의 사유화, 사영화를 원칙적으로 금지하고 운영에서 있어서 공공성 유지의무 부과, 서비스 접근권 보장

“기반시설 공공서비스의 시설과 설비는 국민 모두의 공공 자산으로, 그 소유와 관리 운영은 공공복리의 증진을 위하여 공공부문에 의하여 이루어져야 하며, 개인이나 회사의 영리 활동이나 특혜의 대상이 되어서는 안 된다.”

- 제헌헌법 제87조, 제88조에서 이미 유사한 규정을 두고 있었음

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....

제88조 국방상 또는 국민생활상 긴절한 필요에 의하여 사영기업을 국유 또는 공유로 이전하거나 또는 그 경영을 통제, 관리함은 법률이 정하는 바에 의하여 행한다.

II. 노동입법 우선 개선 방안

1. 민주노총 노동관련 주요 대선정책 요구안

(1) 최저임금 1만원 실현

- 최저임금 시급 1만원 실현
- 최저임금법 개정

(2) 비정규직 없는 사회·비정규직 권리보장

- 비정규직 사용사유 제한·상시지속업무 정규직 직접 고용 의무화
- 불법파견 금지·간접고용노동자 정규직 전환
- 비정규직 권리 보장
- 공공부문 비정규직 정규직 전환, 민간위탁 금지 법제화
- 기간제법·파견법 폐기
- 동일노동 동일임금 명문화
- 초단시간 노동자 차별 폐지와 권리보장

(3) 노조할 권리·노동3권 보장

1) 비정규직(간접고용·특수고용 등) 등 모든 노동자에게 노조할 권리 보장

- 특수고용 노동자성 인정
- 간접고용 원청사업주 사용자책임 인정
- 공무원·교사·교수 노동기본권 보장
- 사실상의 '노조설립허가제도' 개선
- 타임오프 제도 폐기·노사자율 보장
- 부당노동행위 근절, 노동활동 탄압 금지
- 이주노동자 노동기본권 보장

2) 산별교섭 활성화 등 노사 자율교섭권 보장

- 복수노조 교섭창구 단일화 강제제도 폐기·자율교섭 보장
- 산별교섭 등 초기업단위 단체교섭 의무화
- 공공부문 노정교섭 보장, 산별교섭 의무화
- 산별협약 등 초기업단위 단체협약 효력 확장
- 조례나 지침에 의한 단체협약 개악 금지
- 노동위원회 독립성과 전문성 강화
- 노사정위원회 폐지

3) 파업권 보장

- 정리해고, 정부 정책 등에 관한 쟁의권 보장
- 노조활동 및 쟁의행위에 대한 업무방해 적용 금지
- 노동조합 활동에 대한 손해배상 청구·가압류 금지
- 필수유지업무 조항 폐기·최소유지업무 신설
- 쟁의행위 시 원청 대체인력 사용 금지
- 직장폐쇄 제한
- 군 대체인력 사용 관련 재난 및 안전기본법 개정
- 집회시위활동에 대한 국가 손해배상청구 제한

(4) 재벌책임, 재벌독식체제 청산

	세부 요구
경제위기 재벌 우선 책임/ 재벌에게 경제위기 책임을	<ul style="list-style-type: none"> ▽ 재벌총수·최고경영진 우선 책임 입법 ▽ 총고용 보장과 하청노동자 임금·고용 사용자 책임 ▽ 제조업 발전 특별법 제정과 사회적 논의기구 구성
재벌공간 열어 좋은일자리/ 재벌에게 조세 책임을	<ul style="list-style-type: none"> ▽ 재벌 감세 철회와 법인세 인상 ▽ 초과이윤/사내유보금 사회환수 ▽ 재벌 불법·편법이익 환수와 부자증세
진짜사장 재벌 나와라/ 재벌에게 사용자 책임을	<ul style="list-style-type: none"> ▽ 재벌 대기업 상시·지속업무 정규직 전환 ▽ 재벌 산별교섭·하청노동자 직접교섭 참여, 동일 기업집단 내 동일 단체협약 적용 ▽ 재벌(원청대기업)의 산업재해 책임 강화
슈퍼갑질 이제 그만/	<ul style="list-style-type: none"> ▽ 납품업체/대리점/가맹점 등의 재벌 대기업과의 집단교섭 보장

재벌에게 사회적 책임을	▽ 재벌 복합쇼핑몰 진출 규제를 통한 중소기업인 보호 ▽ 대·중소기업 불공정관계 개선
정경유착 근절, 재벌 특혜 청산	▽ 재벌 총수 구속과 전경련 해체 ▽ 재벌 범죄이익 몰수와 재벌 특혜 환수 ▽ 재벌 경영세습·편법/위법 상속증여 방지 ▽ 서비스산업발전기본법·규제프리존법 폐기 ▽ 조선업 구조조정 중단 ▽ 기업규제완화특별조치법, 기업활력제고특별법(‘원샷법’) 폐기

(5) 연 1800시간 노동시간 상한제

- 노동시간단축 근로기준법 개정
- 연 1800 노동시간 상한 노동시간단축특별법 제정

(6) 생명·안전 존중사회, 안전한 일터

	세부 요구
생명안전업무 외주화 중단·인력확충	▽ 생명 안전업무 외주화·비정규직 사용 금지 ▽ 시민안전 직결 업무 인력 확충
공공안전 대책 수립	▽ 안전한 대중교통 ▽ 노후원전 폐쇄와 안전한 산업단지 ▽ 공공의료체계 강화와 병원인력 확보 ▽ 규제완화 철폐 ▽ 공공안전에 노동자·시민 참여 구조 보장
생명안전 일자리 창출	▽ 안전·보건 전문가 선임 확대 ▽ 기업의 안전보건 비용 공시 제도 도입
안전한 일터	▽ 중대재해 기업 처벌 특별법 제정 ▽ 위험의 외주화 금지, 하청산재 원청 책임강화 ▽ 모든 노동자에게 산업안전보건법 적용 ▽ 모든 노동자에게 산재보험 전면 적용과 인정기준 확대

(7) 성평등 일터

- 성별임금격차 해소
- 여성노동자에 대한 고용, 승진, 임금 차별 시정을 위한 대책마련
- 성희롱 행위 기업주 책임 강화
- 여성노동자 직업병 산재인정 확대
- 만 2세 미만 육아기 모든 노동자에게 주 35시간 노동 우선 적용

- 모든 노동자에게 육아휴직 수당 지원
- 여성에게 집중된 시간제 일자리 확대 중단
- 일 생활 돌봄의 균형을 위한 정책 수립과 실행 기구 구성

(8) 박근혜표 나쁜 노동정책 청산

	세부 요구
박근혜표 노동계약 폐기와 원상회복	<ul style="list-style-type: none"> ▽ 재벌 뇌물대가 노동계약 4대 악법 폐기 ▽ 쉬운해고 지침·취업규칙변경 지침/공공부문-성과퇴출제/단체협약 시정지도지침 폐기 ▽ 한상균 위원장 등 구속노동자 석방과 사면 복권 ▽ 공무원노조·전교조 법적지위 회복 ▽ 정부 정책으로 인한 공공부문 해고노동자 원직복직 및 노동탄압으로 인한 해고노동자 복직 ▽ 노동조합 활동 관련 국가의 손해배상 청구 철회 ▽ 노조파괴 컨설팅 근절과 책임자 처벌

2. 노동법률단체 노동3권 5가지 우선 과제

- 1) ILO 협약 87호, 98호 협약 : 결사의 자유 협약 비준
 - 업무방해죄(형법 314조), 노조법, 교원노조법, 공무원노조법 등 관련
- 2) 노조법 2조의 사용자 개념과 근로자 개념 수정
 - 민주노총 입법요구안 기본
- 3) 복수노조 창구단일화 폐지
 - 노조법 29조 : 민주노총은 삭제 원칙
- 4) 쟁의행위 정당성
 - 쟁의행위의 범위 넓힘, 경영상 사항, 정치적 문제까지
- 5) 손배가압류 제한

- “손잡고 법안” 기준

3. 실현가능성을 고려한 우선과제 검토

(1) 최저임금 문제

- 중요성 공감, 사회적 공감대 형성, 최저임금 1만원 상향 시점의 문제
- 노동시간 단축과 함께 피부에 와 닿는 변화를 보여준다는 차원에서도 초기에 중요
- 최저임금 1만원, 부칙조항에 단계적으로 언제까지 1만원 이상으로 최저임금 끌어올린다는 조항 삽입하는 방법

(2) 특수고용, 간접고용 문제

- 중요하다는데 대체로 공감, 사회적 공감대도 어느 정도 형성되어 있음
- 재벌 대기업이 노동을 하청(도급), 말단 특수고용으로 모두 외주화하고 있고 이것에 브레이크 걸어야 한다는 점에서도 중요
- 재벌개혁과 맞물려 있음, 이윤을 가져가는 자, 책임도 져야(비용과 리스크도 부담)
- ☞ 노조법 제2조 개정, 특수고용 노동자성, 간접고용 원청사업주 사용자책임, 원청 대체근로 금지, 하청업체 변경시 고용승계 조항
- ☞ 원청의 책임 : 산업안전(해당 장소를 지배하는 원청이 책임), 임금(원청의 연대책임), 교섭(공동 교섭)

(3) 손해가압류 문제

- 심각하다는데 사회적 공감대 형성, 다만 실제 입법화까지는 난관
- 손잡고 법안, 책임 상한선 설정 방식(영국 법제)
- 위헌성 논란을 줄이면서 외국 입법례도 존재하는 방안으로서 현실적임

(4) 기간제 갱신거절 제한

- 사유제한 방식이 기본적인 입법방안
- 우선적 방안으로 기간제 갱신거절 제한 방안 검토(정규직 전환 거절제한 포함), 현재 판례 법리가 어느 정도 형성되어 있으나 한계가 있으므로 이를 보완하는 형태로 입법 검토

- 기간제 노동자의 노동불안 개선, 노조가입과 노동조건 개선을 위한 전제조건

(5) ILO 핵심협약 비준

- 사실 목적 정당성이 핵심임, 대부분의 불법파업(형사처벌, 징계, 손배가압류) 문제는 여기서 생김, 국가권력의 자의적인 개입과 탄압도 주로 이것이 문제가 됨
- ex. 쌍용자동차 파업, 철도 2013년 수서KTX 민영화반대파업, 성과연봉제 파업 등
- 관련법 개정 이전이라도 비준 가능함
- 비준을 통해 업무방해죄, 정리해고 등 경영권 논리에 의한 목적정당성 부정, 필수유지업무제도 등 파업권 옥죄는 제도의 개선과 판례법리의 변화 촉진

(6) 노동조합의 사회적 복권

- 부당노동행위 문제 : 현재 검찰 공안부 답이 없음, 일반 형사부로 조정, 실질적인 수사 주도를 노동부가 하게 해야, 노동부내 특별근로감독기관 두어 주요한 부당노동행위 사건, 특별근로감독 사안은 직관(각 지방청 산하 광역근로감독부서 신설 포함), 노동위원회 제도 개선도 필요(다양한 구제명령, 직접 조사 등)
- 노동교육 필요 : 초중고 과정에 포함, 기초적인 근기법, 노동기본권, 그리고 아이디어 차원에서 이야기한다면 그 외에도 취업자격 비슷하게 필수교육을 받도록(노동조합에서 운영하는 기초 교육프로그램 이수)
- 대통령이 나서서 노조가입 독려 ex. 미국 오바마 대통령 사례
- 노조혐오 발언 등에 대한 법적 규제방안 필요

(7) 교섭창구단일화 강제 문제 해결

- 복수노조 교섭창구 단일화 문제
- 순차적인 접근도 검토 필요, 초기업노조는 대상에서 제외(아니면 산별교섭 협약은 제외한다든지)

(8) 산별교섭과 협약효력확장제도 도입

- 노동조합의 노동자들에 대한 대표성 강화 방안
- 산별교섭 의무법제화 : 쉽지는 않을 것, 정책적으로 산별교섭 촉진할 방법 강구 필요 ex. 금속 같은 경우에 현대제철만 참여하면 산별교섭 가능한데, 이를 정책적으로 촉진할 방법 강구필요

- 현 단계 산별, 업종, 지역별 협약의 효력확장제도 도입 필요 : 정부가 결정하면 조항별로 유의미한 것은 효력 확장할 수 있는 법안임

(9) 노동시간 단축 문제

- 52시간 상한 확실히
- 중앙노동위원회 같은데서 모범사례 조정안 마련, 공공부문이나 의미있는 사업장에서 사례 형성
- 노동시간 단축특별위원회(ex, 1800시간 위원회)
- 강성태 교수 : 임금보상제에서 시간보상제로, 쉽지는 않을 것이나 점차적으로 그 방향으로 가도록 설계는 필요

(10) 필수유지업무제도

- 공공부문 파업권 사실상 형해화하고 있어서 개선 필요

(11) 적폐청산 과제

- 전교조, 공무원노조 복권, 해고자 복직
- 철도노조 해고자 복직, 수서발 통합조치(민영화 철회)
- 방송법 개정, 공정방송 투쟁 관련 해고자 복직조치
- 양대지침, 단협시정지도지침 폐기, 노동부내 책임자들 조치
- 4대 악법 폐기(추진하지 않는다는 정부의 선언)
- 한상균 위원장 석방

Ⅲ. 행정조치로 가능한 주요 개혁방안

(1) 최저임금

- 최저임금 시급1만원 실현을 위한 정부 로드맵 제시
- 최저임금제도 위반에 대한 제재 강화 : 근로감독 강화, 최저임금 위반 사업장 처벌 강화
- 최저임금에 관한 공공부문의 역할 강화
- 국가, 지방자치단체, 공공기관이 사용자, 발주처, 원청사업주인 경우에 최저임금을 상향하

는 기준으로 급여 기준 책정(cf. 공공부문 최저임금)

- 공공기관이 발주처, 원청 사업주인 경우에 최저임금 위반 등 노동법 위반시 제재(입찰 조건 등)

(2) 비정규직

1) 간접고용 비정규직 관련

- 노조할 권리 보장 : 간접고용 노동자의 원청 단체교섭 촉진(실질적 지배력 대법원 판례), 노동위원회 조정 절차 수용(지침 마련), 성실한 교섭지도, 대체근로 투입금지, 사업장내 노조 활동 보호, 원청사업주 부당노동행위 처벌 강화
- 공동사용자 기준 정립, 적극적인 법집행
- 불법파견 1심 판결 또는 지노위 판정시 특별근로감독 통한 전수조사 실시
- 재벌 대기업 사내하청 정규직 전환 촉진을 위한 행정조치 강구 : 불법파견 전수조사, 행정적 제재 방안 강구

2) 특수고용 비정규직 관련

- 노조법상 노동자성을 넓게 보는 대법원 판례에 따른 행정적 조치 즉각 시행 : 노조설립신고증 교부, 단체교섭과 노동쟁의 조정 시행, 부당노동행위 처벌 강화
- 개별 노동관계법상 노동자성 판단 기준 재정립(행정해석), 적극적으로 노동자 인정 노동법 적용(근로감독 조치, 산재보험료, 고용보험료 부과조치 등)

3) 공공부문 비정규직 관련

- 상시업무에 종사하는 비정규직 정규직 전환 2년내 완료
- 무기계약직(상용직, 별도 하위직급 등 포함) 차별 해소 조치
- 「용역근로자 근로조건 보호지침」적용확대 및 실효성 강화
- 간접고용 정규직 전환전 입찰시 고용승계, 근속인정(+퇴직금 인정)

(3) 노조할 권리

* 비정규직 부분은 위 내용 참조

1) 노조설립신고 제도 개선

- 설립신고 형식적 심사로 신고증 교부해야

2) 노조법 시행령 제9조 제2항 삭제

- 노조아님 통보조항 삭제

3) 전교조, 공무원노조 원상회복 조치

- 전교조는 노조아님 통보처분 직권 취소
- 공무원노조는 설립신고증 교부
- 노동3권 부정으로 인한 피해회복(해고자 복직 등) 조치

4) ILO 핵심협약 비준

- 사실 목적 정당성이 핵심임, 대부분의 불법파업(형사처벌, 징계, 손배가압류) 문제는 여기서 생김, 국가권력의 자의적인 개입과 탄압도 주로 이것이 문제가 됨
- ex. 쌍용자동차 파업, 철도 2013년 수서KTX 민영화반대파업, 성과연봉제 파업 등
- 관련법 개정 이전이라도 비준 가능함
- 비준을 통해 업무방해죄, 정리해고 등 경영권 논리에 의한 목적정당성 부정, 필수유지업무제도 등 파업권 옥죄는 제도의 개선과 판례법리의 변화 촉진

5) 직장폐쇄제도

- 부분 직장폐쇄조치(조합원만 출입제한)는 전후사정을 종합하여 공격적 직장폐쇄로 의율(행정해석 변경), 부당노동행위 입건
- 직장폐쇄 신고시 엄격히 수리(공격적인 직장폐쇄인 경우 적극적인 반려조치, 부당노동행위 입건수사)

6) 필수유지업무제도

- 법개정 이전 우선보완조치로 검토
- 시행령 필수유지업무 개선
- 현재 노동위원회가 결정한 필수유지업무결정 전면 재결정조치

7) 부당노동행위 대응 전면적 개혁

- 현재 검찰 공안부 답이 없음, 일반 형사부로 조정, 수사권 조정시 노동부 근로감독부서로 수사권 이관
- 수사권 조정 전이라도 실질적인 수사 주도를 노동부가 하게 해야
- 노동부 본부 내 특별근로감독기관 신설, 각 지방청 산하 광역근로감독부서 신설, 노동부내 법무실 강화(수사지원, 법적 대응)
- 여기서 주요한 부당노동행위 사건, 특별근로감독 사안은 직관, 압수수색, 구속수사 등 강제수사 원칙 확립
- 대통령이 노동3권이 보편적 인권으로 받아들여질때까지 부당노동행위 엄정한 처벌 강조 필요(법원 설득)
- 부당노동행위 발생 사업장에 대한 각종 행정·재정적 제재조치 강구
- 엄정한 대응을 통해 부당노동행위 근절, 노동권에 대한 사회적 인식전환 절실함
- 노동위원회 구제명령 다양화, 직접조사 활성화

8) 노동조합의 사회적 복권

- **노동교육 필요** : 초중고 과정에 포함, 기초적인 근기법, 노동3권
- 공공부문 취업시 취업자격 비슷하게 필수교육을 받도록 할 필요(노동조합에서 운영하는 기초 교육프로그램 이수)
- 대통령이 나서서 노조가입 독려 ex. 미국 오바마 대통령 사례
- 노조혐오 발언 등에 대한 제재방안 필요

9) 한상균 위원장 등 구속노동자 석방(사면복권 조치)

- 지난시기 노동탄압으로 구속된 한상균 위원장을 비롯한 구속 노동자 석방 조치

(4) 근로기준법 분야 등

1) 근기법 제6조 균등대우원칙 실질화

- 공공부문 무기계약직 차별해소 조치
- 무기계약직, 직군분리형에 대한 차별 판단기준 정립 검토

2) 노동시간 관련 행정해석 등 각종 행정해석과 노동계약 지침 폐기

- 쉬운해고 지침
- 취업규칙변경 지침
- 공공부문-성과퇴출제 지침
- 단체협약 시정지도지침
- 노동시간 관련 노동부 행정해석(근기 68207-2855, 2000. 9. 19)
- 통상임금 관련 지침(고용노동부예규 제 47호(2012.9), 통상임금 지도지침(2014. 1))

3) 근로감독 제도 등 개선

- 노동법의 규범력 개선 절실
- 진정한 내지 신고자에 대한 보호조치(신분 드러나지 않도록 조치)
- 근로감독관 증원
- 노동부 본부 내 특별근로감독기관 신설, 각 지방청 산하 광역근로감독부서 신설, 노동부내 법무실 강화(수사지원, 법적 대응)
- 주요 사업장, 특별근로감독 사안은 여기서 담당
- 노동법률구조기관 설치 검토(현재 진정→임금체불확인원→법률구조공단이고, 고용보험에서 법률구조공단에 재정지원, 이를 별도의 노동부내 노동법률구조기관 설치)

(5) 행정조치로 가능한 노동안전보건

1) 모든 노동자의 산업안전보건법 전면적용(산안법 시행령 2조의 2 개정)

- 안전교육, 안전관리자, 보건관리자, 산업안전보건위원회, 도급 사업주의 책임등 주요 내용에 대한 적용제외 규정 두고 있음
- 공공행정, 교육서비스업, 원자력 법 적용 사업장등 수많은 적용제외업종을 두고 있음
- 근본적 개선방안으로는 일부 적용을 할 수 있도록 되어 있는 산안법 3조 개정이 필요하나. 단기적으로 산업안전보건법 시행령 제2조의2 적용범위의 별표 규정을 전면 개정하여 산업안전보건법이 전면 적용되도록 해야 함.

2) 산재은폐 근절(산안법 시행규칙 4조 개정/ 과태료 부과 규정 / 산업안전감독관 직무규정 개정)

○ 시행규칙 및 별표 개정

- 산재 보고 기준 개정 : 휴업3일 -- > 요양4일로 복원
- 산업재해조사표 제출 시 근로자 대표 확인 건설업 적용제외 규정 삭제 : 건설업도 적용
- 과태료 부과에서 개인질병, 교통재해 등 산재 미보고 과태료 부과 예외 규정 삭제

○ 감독관 직무 규정

- 중대재해 발생 감독관 조사 관련 교통재해, 개인질병 제외 규정 삭제
- 산재사고 발생 이후 진행되는 수시감독 등에 근로자 대표, 노동조합의 확인 규정 강화
- 산재사고 발생시 노동자, 노동조합 참여 보장, 건설업도 전면 적용

3) 안전보건관리자 선임확대 및 권한 강화(산안법 시행령 12조, 13조, 14조, 15조, 16조, 17조, 18조, 19조, 20조)

- 산업재해의 발생이 50인 미만 사업장이 80%이상 차지하고 있으나, 안전관리자, 보건관리자 선임의무 면제 : 30인 이상 사업장 선임에서 규제완화로 후퇴. 규제완화 원상 회복으로 선임대상 사업장 확대
- 안전관리자, 보건관리자 선임 대상에서 규모와 무관하게 업종이 전체적으로 적용제외 되는 업종이 다수임. 안전관리자 보건관리자 선임이 전면 적용되어야 함.
- 선임 대상 사업장의 경우에도 선임인원이 지나치게 제한적이고, 고용규모에 따른 선임인원이 비율이 제한적임. 수 천명, 수 만명이 일하는 사업장도 2명 선임하면 법적 의무 충족하게 되어 있음
- 안전관리자, 보건관리자의 겸직금지, 위탁 대행금지, 독립적 권한 강화 등이 보장 필요.

4) 노동자 참여권 보장

○ 산업안전보건위원회 (산안법 시행령 25조 개정)

- 산업안전보건위원회 설치 대상 사업장 확대 (규모별 업종별 제한 적용 철폐)

○ 안전보건에 관한 협의체 구성, 운영 특례 (산안법 시행령 26조의 2 이하 규정)

- 원 하청 노사가 같이 구성하는 안전보건에 관한 노사협의체 구성 범위를 건설업에서 전 업종으로 확대

- 구성, 운영, 권한 등 개정

○ 명예산업안전감독관 활동, 권한 강화 (산안법 시행령 제 45조의2 개정)

- 산재가 집중되는 사업장에는 산업안전보건위원회, 명예산업안전감독관 등 노동자 참여가 적용 제외 되어 있음

- 명예산업안전감독관 위촉 대상 확대

- 명예산업안전감독관 추천, 위촉 절차 개선

- 명예산업안전감독관 권한 확대

- 사외 명예산업안전감독관 현장 출입권 보장 등 권한 확대, 추천, 위촉절차 개선

5) 하청 산재 근절 방안

* 위험의 외주화 금지 (산안법 28조 개정) 와 원청 책임강화(29조 개정)이 근본 해결 책임

○ 하청 업체 산업안전관리비 확보 (산안법 시행령 26조의 6)

- 현재 건설업, 선박건조, 수리업만 적용되는 산업안전관리비를 전 업종 계상 적용

- 하도급에 산업안전보건관리비 지급 강제 (현재는 할 수 있다 조항임)

- 산업안전보건관리비 집행 기준, 부정 집행에 대한 정부 감독 및 처벌 강화

○ 원 하청 공동 안전관리자 선임 대상. 기준, 권한 강화

○ 화학물질 위험 정보 제공 사업주 범위: 재하도급 사업장, 사외 사업장 적용.

○ 원청이 하청 노동자에게 제공 의무가 있는 샤워실, 세탁시설, 수면시설, 휴게실 등의 설치 대상 기준, 관리책임 등 부여, 처벌 강화

6) 안전교육(시행규칙 33조, 37조)

- 분절되어 안전교육 금지 (체조만 하고 끝남)
- 허위 안전교육 적발 감독 및 처벌 강화 (허위 서명, 교육내용 부실등)
- 건설업 기초 안전보건 교육비 사업주 부담 강제. 감독강화, 채용 이전 교육제도 개선
- 화학물질 관련 교육 강제화
- 산재보상에 대한 교육 강제화

7) 직업병 예방

- 근골격계 유해요인 조사 제도 개선 (산업안전보건에 관한 규칙 개정)

8) 처벌강화

(화학물질 관리법 시행령 개정/ 산업안전보건법 위반 과태료 부과기준 전면 개정)

- 하청의 원청 책임강화 조항을 포함한 화학물질 관리법 위반에 대한 처벌 강화 내용을 담은 화학물질 관리법이 개정됨
- 경총, 전경련 등의 지속적인 요구로 시행령, 시행규칙에서 법 적용대상을 엄격히 하고, 과징금 규정도 개정하여 사실상 법 개정을 무력화 함.
- 산업안전보건법 위반에 대한 과태료 부과기준 전면 개정으로 처벌 강화

9) 산재보상(산재보험법 시행령, 시행규칙 개정)

- ① 산재신청 재해조사 전면 실시 : 요양 규정 개정
- ② 직업병 인정기준 확대 (시행령) :
 - 직업성 암, 감정노동, 정신질환, 소음성 난청, 뇌심 만성과로 기준 등
- ③ 업무상 질병판정위원회 전면 개혁 : 산재보험법 시행령, 시행규칙, 공단 규정 개정
- ④ 산재보상 구상권 적용 남발 근절 : 건설기계, 노사관계, 학교 비정규직, 돌봄 노동자
- ⑤ 국선 산재 노무사 제도 도입
- ⑥ 산재보상 요양급여 확대 - 화상사고 등

메모