

| 국회의장 자문기구 |

헌법연구 자문위원회

결과보고서 (요약본)

2009. 8



헌법연구 자문위원회

여 백

헌법연구 자문위원회
결과보고서(요약본)

2009 . 8.

헌법연구 자문위원회

여 백

머 리 말

대한민국 헌정사상 최초로 국민의 대의기관인 국회가 헌법개정 논의를 주도하기 위하여 국회의장 자문기구로 발족한 헌법연구 자문위원회가 2008년 9월부터 헌법전반에 대한 연구를 시작한지 1년여 만에 최종연구결과 보고서를 발간하게 되었다.

60여 년 간의 헌정 경험을 통하여 우리는 세계가 놀랄 정도의 경제성장을 이루었고 피와 땀을 희생하여 민주주의를 성취해 내었다. 또한 현행 헌법이 시행된 후 20여 년 간 국민의 기본권 보장이 실질화되고 민주주의가 성숙해가는 과정을 목도하였다.

하지만 세계적인 정치·경제 환경의 급변과 새로운 시대정신의 도래, 남북관계의 변화와 통일의 대비, 보다 합리적인 국정 운영을 위한 헌법적 과제 등 많은 도전이 우리 앞에 놓여 있으며, 이러한 상황에 대응하여 더 나은 미래를 제시할 수 있는 헌법을 마련할 필요성이 제기되고 있다.

최근의 유례 없는 경제적 불황 등으로 인하여 국민의 고통과 불안이 가중되고 있는 현 시점이 헌법개정 연구를 하기에 적당한 시기인가에 관하여 우려와 논란이 존재하는 것은 사실이다.

그러나 이미 세계 각국은 여러 어려움에도 불구하고 새로운 시대정신을 담고 새로운 사회변화에 적응하며 사회적 통합을 이루어낼 수 있는 국가적 틀에 대한 준비를 하고 있으며, 우리도 이런 때일수록 미래를 설계하고 담아낼 청사진을 마련함으로써 현재의 위기를 극복하고 대한민국의 도약과 비상을 도모할 수 있을 것이다.

헌법연구 자문위원회는 지난 1년 동안 헌정운영으로부터 축적된 경험과 이론을 바탕으로 모든 당파적 이해관계를 떠나 헌법 전반에 대한 연구를 수행하여 왔다. 또한 외국의 입법례와 실제 운영사례를 면밀히 검토하고, 각계의 다양한 의견을 수렴하기 위한 노력도 병행하였다.

이러한 과정을 통하여 현행 헌법이 담아내지 못한 새로운 기본권에 대한 검토, 다양한 정부형태의 제도적 장·단점 및 성공적 구현을 위한 조건, 국정운영에 있어서 민주성과 효율성의 조화를 위한 방안, 미래지향적이고 지속가능한 발전을 위한 비전의 모색 등 많은 쟁점에 대한 연구가 이루어 졌다.

최종적으로 주권자인 국민의 선택과 합의에 이르기까지는 각계의 활발한 의견개진과 토론이 수반되어야 할 것이다. 이 보고서가 아무쪼록 국민의 기본권 보장과 민주적이고 합리적인 권력분산, 그리고 사회적 통합을 위한 보다 나은 헌법으로 나아가는 시대적 준비작업의 디딤돌이 될 수 있기를 바란다.

국가의 미래를 담아낼 헌법을 마련하기 위하여 불철주야 연구와 토론에 열과 성을 다해주신 자문위원들 모두에게 깊은 감사의 말씀을 드린다. 아울러, 보고서가 나오기까지 연구와 토론을 준비하고 뒷받침해 준 실무지원단의 노고에도 감사드린다.

2009년 8월

헌법연구 자문위원회

위원장 김 종 인

목 차

제1장 서 론

- I. 헌법개정의 필요성 3
- II. 헌법개정의 방향 4
- III. 헌법개정의 방법 · 시기 및 절차 6

제2장 헌법연구 자문위원회의 활동경과 및 연구결과 요약

- I. 헌법연구 자문위원회의 활동경과 요약 11
- II. 헌법연구 자문위원회의 연구결과 요약 14

제3장 헌법연구 자문위원회의 연구내용

- I. 전 문 23
 - 1. 전문의 내용 23
 - 2. 전문의 형식 24
- II. 총 강 25
 - 1. 총강의 편제 및 내용 25
 - 2. 영토조항 26
 - 3. 민주적 기본질서 26
 - 4. 정당해산제도 26
- III. 국민의 권리와 의무 28
 - 1. 기본권체계 28
 - 2. 기본권총론 29
 - 3. 기존 권리와 의무의 정비 32
 - 4. 새로운 기본권 규정 38

5. 국가인권보장제도	42
IV. 국 회	43
1. 양원제	43
2. 국회 회기제도	44
3. 의회심의과정에서의 소수자 보호규정	45
4. 내각불신임제도	45
5. 국무위원 해임제도	46
6. 행정부의 법률안 제출권	46
7. 예산법률주의 도입	47
8. 예산심사 강화	47
9. 감사원 국회 이관	47
10. 국정감사제도	48
11. 국회의원의 면책특권	48
12. 국회의원의 경직금지	49
13. 국민소환제도	49
V. 정 부	50
1. 정부형태 제안	50
2. 이원정부제	50
3. 대통령제	64
VI. 재 정	74
1. 재정에 관한 별도의 장(章) 신설	74
2. 예산법률주의	74
3. 국회의 회계검사권	74
4. 기금, 결산에 관한 근거 규정	75
5. 세입법률주의	75
6. 국회의 지출예산 증액 및 새 비목 설치 제한 규정	75
7. 국가채무부담의 한계에 관한 규정	76
VII. 법 원	77
1. 대법원	77
2. 재판의 독립성 제고	78
3. 군사법원	80
4. 배심재판	81

VIII. 헌법재판소	82
1. 헌법재판소 규정방식	82
2. 헌법재판소 관장사항	82
3. 헌법재판소 구성	84
IX. 선거관리	88
1. 선거관리 체계	88
2. 선거 관련 규제	89
3. 의무투표제	90
X. 지방자치	91
1. 지방자치(지방자치제도)	91
2. 지방자치(행정구역개편)	92
XI. 경 제	94
1. 경제조항의 내용	94
2. 경제조항의 편제	97
XII. 헌법 순화	98
1. 헌법 순화의 필요성	98
2. 헌법 순화의 기준	98
3. 헌법 순화의 주요내용	99

여 백

제 1 장

서 론

여 백



헌법개정의 필요성

대한민국 헌법은 3·1운동으로 건립된 대한민국 임시정부의 법통을 이어받아 1948년 제정돼 지금까지 모두 9차례 개정됐다. 굴곡진 헌정사 속에서 헌법 또한 크고 작은 수난을 당하긴 했어도 우리 국민이 세계사에 유례가 없을 정도로 짧은 기간에 민주화와 산업화를 동시에 이룩하는 토대가 된 것은 부인하기 어렵다. 특히 1987년 국민의 민주화 열망을 담아 개정된 현행 헌법은 국민 기본권의 실질적 신장과 권위주의 정치체제 타파의 밑거름이 됐다.

그럼에도 지난 20여 년간 국내외의 정치, 경제, 사회적 환경의 급변으로 인해 기존의 사고와 패러다임으로는 해결할 수 없는 문제들이 도처에서 노정됐다. 헌법 개정 당시 예견할 수 없었던 이런 문제들은 개별 법률의 개정이나 제도의 보완만으로는 해결하기 어려운 것들이어서 국가시스템 전반에 걸쳐 헌법적 차원에서의 재검토가 불가피해졌다.

첫째, 기본권 분야에서는 생명·과학·기술·정보·통신의 급격한 발전과 이에 따른 사회변화로 새로운 기본권이 등장하는가 하면, 기존의 기본권도 새로운 시대에 부응하도록 보완, 발전시켜야 할 필요성이 커졌다. 따라서 이를 헌법에 수용하여 헌법이 실제 국민생활의 기본적 가치체계로 기능할 수 있도록 개정할 필요가 생겼다.

둘째, 권력구조 면에서는 권력집중이 가져오는 헌정 운영상의 폐해와 5년 단임제가 초래한 정치적 책임성의 약화, 지나친 권력경쟁으로 인한 국민적 통합의 저해 등과 같은 문제점들이 끊임없이 지적돼 왔다. 이를 바로 잡기 위해 합리적인 권력분산 등을 통해 국가시스템의 골간을 개혁함으로써 입헌주의와 민주주의를 한층 공고히 할 때가 됐다는 것이다.

셋째, 대통령제적 요소와 내각제적 요소의 혼재로 인한 모순과 사법의 독립성 결여, 헌법재판의 불완전성 등 헌법 내에서의 규범 상호간의 충돌 또는 규범 자체의 흠결이 드러남으로써 이의 보정과 해소를 통해 헌법의 완결성을 제고해야 한다는 요청이 거세다.

넷째, 대한민국이 지속가능한 발전의 도정에서 궁극적으로 민주주의적이고 평화적인 통일을 달성하고 선진일류국가로 도약하기 위해서는 갖춰야 할 헌법적 요소들을 보완, 추가해야 할 때가 됐다는 지적들이 많다.

다섯째, 나라 밖으로 눈을 돌리면 선진국 반열에 올랐거나 오르려는 나라들 중 상당수는 이미 세계화·정보화의 격랑을 딛고 한 단계 더 도약하기 위해 헌법을 재정비하는 작업을 완료했거나, 준비 중에 있다는 점도 감안해야 한다.

이런 이유로 헌법개정은 더 이상 미룰 수 없는 과제가 됐다. 다원화·다문화의 바탕 위에서 사회의 통합을 구현하고 민주주의의 터전 위에서 국정운영의 효율화를 실현하기 위한 개혁의 주춧돌을 놓을 때가 된 것이다. 그것은 대한민국의 지속가능한 발전을 위해 미래를 향하여 큰 걸음을 성큼 내딛는 일이기도 하다.

우리 사회 일각에선 지금 헌법개정 문제를 들고 나오는 것은 눈앞의 현안인 민생과 경제 살리기에 걸림돌이 될 수 있다고 우려하지만 바른 지적이라고 하기 어렵다. 왜냐하면 헌법개정은 국민의 통합 역량을 강화하고 국정의 합리적 운영능력을 향상시킬 수 있도록 국가시스템을 더 경쟁력 있게 만들어 줄 것이기 때문이다. 비효율적이고 소모적인 국정운영에서 벗어나 사회적 대화합에 실질적으로 기여하고 대한민국이 명실공히 세계의 중심 국가로 우뚝 설 수 있도록 국가의 틀을 더욱 굳게 다지는 계기가 될 것이다.

II 헌법개정의 방향

1. 헌법이 추구할 항구적 가치로서의 기본권 보장 강화

헌법은 국가공동체가 보장하고 지향하여야 할 이념적·정치적 가치체계로서 기능하여야 하므로 향후 개정헌법은 환경의 변화에도 불구하고 현재는 물론 미래에도 우리가 소중히 간직하고 추구해야 할 헌법적 가치를 구체적으로 제시해야 한다. 헌법의 보편적이고 영속적인 가치는 헌법이 단순히 최고법 및 국가조직법에 머무르지 않고 국민의 자유와 권리를 구체적으로 구현하고 실질적으로 보장할 때 비로소 발현된다.

헌법이 보장하는 기본권을 구현하기 위해서는 급속한 산업화·민주화 과정에서 미처 충분히 체화하지 못한 인간존중의 정신을 더욱 새롭게 하고, 21세기 세계화와 정보화 사회의 진전에 부응하는 새로운 기본권을 도입해야 한다. 또한 기본권의 절차적 보장을 강화하고 기본권 침해에 대한 사후구제제도를 세밀하게 정비해야 한다. 그것은 곧 국민 모두가 헌법의 살아있는 규범력을 향유할 수 있게 하는 지름길이다.

2. 민주주의 원리에 충실한 권력구조 설계

헌법상 국가권력구조는 각 국가기관의 권한이 견제와 균형의 원리에 입각하여 적절히 배분된 바탕 위에서 각 국가기관이 민주적으로 조직되고 효율적으로 작동될 수 있어야 한다. 따라서 그것의 설계는 결국 국민의 자유와 권리를 향상시키고 국가운영의 민주성과 효율성을 함께 도모하는 것이어야 한다. 즉 개정 헌법은 민주주의 원리와 권력분립의 원리에 충실한 권력구조를 갖추어야 한다.

그동안 5년 단임 대통령제 아래에서의 국정운영 경험은 권력집중에 따른 국정운영의 비효율성이 국가선진화의 걸림돌로 작용하였음을 여실히 보여주었다. 향후 개정헌법에서는 대통령 단임제의 권력구조가 노정한 국정운영의 파행, 민주적인 정치적 책임성의 약화, 국민적 통합의 저해, 국정운영에서의 승자독식, 지역주의 갈등의 심화 등의 문제점을 개선할 수 있는 권력구조를 제시하여야 한다.

아울러 사회의 급변기에 헌법을 단시간 내 개정할 수밖에 없었던 경험은 헌법의 세세한 부분에까지 미처 세심하게 고려하지 못한 결과로 나타났다. 따라서 개정헌법에서는 국정운영이 공백 없이 원활하게 운영될 수 있도록 비록 작은 것일지라도 헌법규정상의 흠결이 있지는 않은지를 꼼꼼하게 찾아내 보완해야 한다.

3. 미래지향적이고 지속가능한 발전을 위한 비전의 집약

헌법은 국가공동체의 미래상을 제시하고 이를 실천하기 위한 구성원들의 의지를 집약한 총체적 산물이다. 격변하는 국내외 환경 속에 우리는 정보화, 세

계화, 지방화로 대표되는 시대적 흐름에 부응하는 국가사회의 중요한 실천과제를 안고 있다. 따라서 개정헌법은 미래 대한민국의 국가적 안정과 번영, 지속가능한 발전을 위한 설계를 담아야 한다.

정보화시대에 걸맞은 새로운 헌법은 정보화사회에 필요한 권리를 세밀하게 규정하는 한편, 정보화 혜택에서 소외되는 계층이 없도록 정보민주주의를 실질적으로 구현하는 내용을 담아야 한다. 뿐만 아니라 세계화시대에 걸맞은 새로운 헌법은 정치·경제·사회·문화 등의 장(場)이 국민국가 단위를 넘어 세계를 무대로 펼쳐지고 있음을 고려하고, 생활 전반에 문화적 다양성이 요구되는 시대적 요청을 반영하여 더욱 보편적인 가치와 열린 시대를 지향하는 내용을 담을 필요가 있다. 또한 지방화시대에 걸맞은 새로운 헌법은 다양성과 분권화에 기반을 둔 국가발전 전략의 중요성을 감안하여 지방자치의 활성화와 국가의 균형 있는 발전을 촉진하기 위한 방안을 제시하여야 한다.

III 헌법개정의 방법·시기 및 절차

1. 방 법

헌법개정은 과거 우리 헌정사에서 볼 수 있듯이 갑작스런 정변이나 국민의 저항으로 인해 소수 엘리트들이 급박하게 추진하는 성격의 개정이 아니라 평화롭고 안정적인 시기에 국민의 다양한 의견과 여론을 충분히 수렴하는 개정이어야 한다. 그러기 위해서는 향후 헌법개정은 국민의 대표기관으로서 의회민주주의의 주역인 국회가 국민들이 원하는 바를 밑그림으로 해 더욱 선진적이고 발전적인 국가상으로 구현한 헌법개정안을 심도 있게 마련하는 데서 출발해야 한다. 그 헌법개정안이 다시 국민적 합의를 도출하는 민주적 절차를 통하여 국민의 승인을 얻을 때 진정한 민주적 개정헌법이 탄생하게 될 것이다.

2. 시 기

헌법 개정시기는 대통령선거나 국회의원총선거가 없어 비교적 차분하게 헌법개정을 논의할 수 있는 제18대 국회의 전반기가 적절하다는 견해가 있다. 반

면 헌법개정의 필요성은 인정하지만 국내외적 상황을 고려하여 시기를 늦추자는 견해도 있다. 우리는 헌법의 개선을 통해 새로운 헌정의 장을 열어 국가도약의 계기를 마련할 수 있다면 오히려 국가적 난제를 푸는 하나의 해결책이 될 수도 있다고 본다. 따라서 국내외적으로 다소 어려움이 있더라도 정치적 논쟁이 치열한 선거철을 피해 상대적으로 안정되고 헌법개정 논의가 정략적인 이해관계에 좌우되지 않을 수 있는 2010년 지방선거 전까지 헌법개정절차를 마무리하는 것이 보다 이상적일 것이다.

3. 절 차

성공적인 헌법개정이 이뤄지려면 절차적으로 국민의 활발한 참여와 국회의 주도에 의한 민주성의 확보가 필수적이다. 이를 위해서는 그동안 각계 전문가들과 시민사회가 표출한 현행 헌법의 문제점들을 진단한 후, 헌법개정사항을 둘러싼 다양한 이해관계를 고려해 국민이 이를 숙지하고 충분한 의견교환이 이루어질 수 있는 열린 공론의 장을 통하여 추진해야 할 것이다.

다만, 헌법개정안의 발의는 헌법개정의 민주적 정당성을 더욱 강하게 확보해야 한다는 취지에서 국민의 대표기관인 국회 내에 헌법개정을 위한 기구를 설치하는 방식을 통하여 국회가 주도해야 할 것이다. 이 과정에서 무엇보다도 각 정파의 이해관계를 뛰어 넘어 국민 전체의 의사를 반영하고 국익을 우선함으로써 대한민국의 미래상에 대한 공감대의 확인은 물론 정치적·사회적 화합을 이루는 계기를 만들어야 한다. 이렇게 함으로써 헌법개정은 실제적인 내용에 있어서 국민적 합의를 성취함은 물론 그 절차에 있어서도 지금까지 우리 국민이 일궈낸 수준 높은 민주주의를 바탕으로 분열과 갈등을 넘어서서 총체적인 국가의사를 수렴할 수 있는 하나의 전범이 되도록 해야 한다.

여 백

제 2 장

헌법연구 자문위원회의 활동경과 및 연구결과 요약

여 백



헌법연구 자문위원회의 활동경과 요약

1. 자문위원회 구성

가. 구성근거

- 헌법연구 자문위원회 설치 및 운영에 관한 규정(제정 2008. 7. 8 국회 규정 제629호)

나. 구성목적

- 헌법개정의 필요성, 개정방향 및 개정사항에 대하여 심도 있게 연구하고 사회 각계각층의 의견을 수렴하여 국회의장의 자문에 응하기 위함

다. 활동기간

- 2008년 9월 - 자문위원 해촉시까지

라. 분과위원회 구성

- 제1분과위원회
대한민국 헌법 중 헌법전문, 제1장 총강, 제2장 권리와 의무, 제5장 법원, 제6장 헌법재판소, 제7장 선거관리, 제9장 경제 부분에 대한 연구 및 관련 자료 수집·정리
- 제2분과위원회
대한민국 헌법 중 제3장 국회, 제4장 정부, 제8장 지방자치, 제10장 헌법 개정 부분에 대한 연구 및 관련 자료 수집·정리

마. 자문위원회 위원 및 고문 명단

구 분	성 명	소속 및 직위	비 고
위 원 장	김 종 인	전 국회의원	9. 4 위촉
부위원장	성 낙 인	서울대(법학부) 교수	"
간 사	함 성 득	고려대(행정학과) 교수	"
위 원	박 인 수	영남대(법학부) 교수	"
"	석 종 현	단국대(법과대학) 교수	9. 17 위촉
"	오 동 석	아주대(법학부) 교수	9. 4 위촉
"	유 평 준	연세대(행정학과) 교수	"
"	이 재 호	동아일보 논설실장	"
"	이 창 기	대전대(행정학부) 교수	"
"	장 영 수	고려대(법과대학) 교수	"
"	장 훈	중앙대(정치외교학과) 교수	"
"	정 만 희	동아대(법학부) 교수	"
"	정 종 섭	서울대(법학부) 교수	"
고 문	권 영 성	서울대(법학부) 명예교수	"
"	김 철 수	서울대(법학부) 명예교수	"
"	이 흥 구	전 국무총리	"

※위원 및 고문 성명은 가, 나, 다 순임

※소속 및 직위는 위촉시 기준임

2. 자문위원회 주요활동

가. 전체위원회

- 15회 개회

나. 분과위원회

- 제1분과위원회 : 8회 개회
- 제2분과위원회 : 8회 개회

다. 소위원회

- 3회 개회

라. 해외현지조사

- 1팀 : 독일, 포르투갈
- 2팀 : 영국, 프랑스

마. 전문가 초청 간담회

- 2회 개최(기본권과 사법제도, 정부형태)

바. 정계·학계 원로 초청 의견 청취

- 3회(이만섭 전 국회의장, 노재봉 전 국무총리, 허영 교수)

사. 결과보고서 채택

- 제15차 전체회의(2009. 8. 28)

1. 헌법의 생활규범성 강화

가. 인간존엄의 전제인 생명 및 안전에 대한 권리 신설

- 인간존엄의 바탕이자 모든 기본권의 전제인 생명권을 신설하고, 위험 사회의 도래로 안전 확보를 위한 국가의 역할에 대한 기대가 높아지고 있으므로 안전에 대한 권리를 신설함

나. 평등사회의 실현을 위한 권리의 강화

- 평등권(제11조)의 강화를 위해 ‘성별·종교 또는 사회적 신분’으로 한정되어 있는 차별금지사유에 연령·정치적 신조, 신체적 조건이나 정신적 장애 등과 같은 보편적 사유를 추가하고, 실질적 평등을 추구하는 현대적 평등개념에 맞게 남녀평등에 관한 국가적 의무조항을 신설함
- 경제민주화 등 사회정의의 요청을 수용하여 소비자기본권의 내용을 구체화한 명문 조항을 국가목표조항의 형식으로 신설함

다. 지식정보화 사회에 대응한 기본권의 신설

- 정보화 사회에 적극적으로 대응하기 위해서는 사이버공간에서 제기되는 문제의 해결 및 정보격차의 해소가 필요한 바, 이를 위하여 정보기본권(알권리, 정보소외계층에 대한 정보접근권)을 명문화함
- 지적재산권은 그 공유를 통하여 부가가치를 창출하는 등 고유한 성격과 기능이 있으므로 일반재산권과 구별하여 별개의 규정으로 신설함

라. 국제화·세계화 추세에 따른 정치적 망명권(비호청구권)의 신설

- 인권의 보편성과 인권보장의 국제화·세계화 추세를 고려하여 정치적으로 박해받는 자의 정치적 망명권(비호청구권)을 신설함

마. 민주주의 사회의 초석인 사상과 표현의 자유 정비

- 민주주의 사회에서 사상의 자유가 가지는 중요성을 감안하여 현재 양심의 자유(제19조)에 대한 해석을 통하여 인정되고 있는 사상의 자유를 명문화함
- 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유는 그 내용·한계·제한의 원리가 서로 다르므로 양자를 분리하여 규정하고, 민주주의의 초석이 되는 기본권인 언론·출판의 자유의 보장을 강화하기 위해 제한 규정(제21조제4항)은 삭제함

바. 국민복지 향상을 위한 사회적 기본권의 정비

- 인간다운 생활을 할 권리는(제34조) 사회적 기본권의 총칙적 규정이므로 사회적 기본권 중 가장 앞으로 편제함
- 국가의 모성보호규정(제36조제2항)을 가족 내 남녀평등을 강화하기 위하여 출산·양육을 위한 권리의 보장으로 변경하고, 아동의 권리를 강화하기 위하여 아동복지향상을 위한 국가의 정책 실시의무를 규정하며, 국가의 보호를 받는 장애인의 범위를 넓히기 위해 ‘신체장애자’를 ‘장애인’으로 변경함

사. 공교육의 활성화를 위하여 학교교육 진흥을 위한 국가목표조항 신설

- 사교육의 확대 및 이에 따른 공교육의 무력화, 사교육비의 팽창이라는 문제를 해소하고 공교육을 활성화하기 위하여 ‘학교교육’의 진흥을 위한 국가목표조항을 신설함

아. 기본권 보장의 확대·강화 및 의무의 정비

- 법인도 기본권의 주체가 될 수 있으므로 법인의 기본권 주체성을 명시함
- 국가의 기본권 보장의무를 적극적으로 부각시키기 위해 이를 제10조제2문에서 분리하여 독립적으로 규정하고, 기본권이 입법·행정·사법을 구속한다는 점을 명시하여 기본권의 대국가적 효력을 명문화함
- 국방의 의무와 납세의 의무를 제외한 나머지 의무는 헌법에 규정할 사항이 아니므로 삭제함

자. 기본권의 절차적 보장 및 사후적 보장

- 인권보장의 핵심적인 원리인 적법절차원리를 행정권 행사 등 국가의 모든 공권력 작용에 대한 헌법의 기본원리로 규정하고, 형사피의자의 경우에도 방어권보장을 위해 국선변호인을 선임할 수 있도록 함
- 군인 등에 대한 ‘이중배상’금지조항을 삭제하여 배상범위를 법률로 정하도록 하고, 일반국민은 전시나 비상계엄시에만 군사법원의 재판을 받도록 하여 헌법과 법률이 정한 법관에 의한 공정한 재판을 받을 권리를 보장하여 기본권의 사후적 보장을 강화함

2. 민주성과 효율성이 조화된 권력구조의 구현

가. 권력집중방지

- 의회민주주의의 실질화
 - 현 단원제 국회를 양원제 국회로 변경
 - 상·하원 정수는 법률에 위임
 - 하원의 임기는 4년, 상원의 임기는 6년
 - 상시국회화를 위하여 임시회와 정기회의 구분 규정을 삭제함
- 재정민주주의의 강화
 - 재정의 장(章)을 신설하여 현재 국회와 정부의 장에 분산되어 있는 재정관련 사항을 체계적으로 규정하고, ① 재정권한은 국회의결로 행사해야 하고, ② 모든 세입과 세출이 예산에 포함되도록 하며, ③ 세입과 세출이 균형을 이루어야 한다는 재정의 원칙을 명시
 - 감사원의 회계검사 기능을 국회로 이관하고 지출승인법 제정 또는 세출위원회 설치 등 부대적인 제도적 장치를 마련하면서 예산법률주의를 채택
 - 감사원의 회계검사권을 국회로 이관하며, 국회소속으로 회계검사기관을 설치하되, 직무상 독립성을 헌법에 명시하고, 직무감찰 기능만 수행하

는 기존 감사원은 헌법기관에서 법률기관화

- 예산법률주의 채택과 예산결산특별위원회 상임위원회화를 통해 국회의 예산심의를 강화하고, 현행 예산안 제출기한 및 예산심사기한 규정 등은 삭제
- 기금의 근거를 명시하고, 정부가 결산을 국회에 제출하도록 규정
- 조세 외의 국민부담에 의한 재정수입도 법률에 근거하도록 명시
- 국회의 지출예산 증액 및 새 비목 설치 제한 규정 삭제
- 헌법적으로 국가채무부담을 법률로 정하는 한도 내에서 수행하도록 제한하는 것을 검토
- 권력집중 방지를 위한 정부형태 개편
 - 제1안으로 대통령과 국무총리가 권력을 분점하는 이원정부제를 제시
 - 제2안으로 대통령제 원형에 가까운 정·부통령 4년 중임의 대통령제를 제시

나. 권력구조의 구체적 내용

(1) 이원정부제(제1안)

- 대통령
 - 5년 단임
 - 국민이 직접 선출
 - 국가원수로서의 지위를 가짐
 - 주요 권한으로 국무총리임명권, 계엄권, 긴급명령권, 국회해산권, 법률안 서명· 공포권, 법률안 재의요구권, 국민투표부의권 등을 가짐
- 행정부(내각)
 - 국무총리는 국회(하원)에서 재적과반수로 선출

- 주요 권한으로는 일상적인 국정 전반의 통할권, 내각구성권, 국군통수권, 긴급재정경제명령권, 긴급재정경제처분권, 신임투표요청권과 신임요구동의안이 부결된 경우 국회해산제청권 등을 가짐
- 국회(하원)의 내각불신임권을 인정하되, 미리 국무총리를 선출하는 건설적 불신임제를 채택함
- 내각은 법률안제출권을 가짐
- 각료와 의원직의 겸직을 허용함

(2) 대통령제(제2안)

- 대통령
 - 4년 중임
 - 국민이 직접 선출
 - 국가원수로서 지위와 행정부 수반으로서의 지위를 가짐
 - 입법절차와 관련하여 헌법개정안발의권, 법률안 서명·공포권, 법률안 재의요구권, 법규명령 제정권 등을 가짐
 - 주요 권한으로는 국가공무원 및 군인 임명권, 대사·특사 등 외교사절의 신임·접수 및 파견권, 전쟁선포·강화권, 국군의 해외파견권, 외국군대의 국내주류허용권, 사면권, 조약체결권, 비상시 국가긴급권 등을 가짐
- 부통령
 - 대통령의 궐위, 자격상실시 부통령이 승계
 - 대통령의 탄핵소추, 사고시 부통령이 권한대행
- 행정부
 - 정부의 법률안 제출권을 폐지함
 - 장관직과 의원직의 겸직을 금지함

3. 사법제도의 민주성과 합리성 제고

가. 사법제도의 민주성 강화

- 대법원장과 대법관이 동위의 지위에 있는 점을 고려하여 대법원장과 대법관의 임명 절차와 방법을 같이 하되, 민주적 정당성 확보를 강화하기 위해 이들에 대한 선출권을 국회가 갖도록 하고, 대통령은 형식적인 임명권만 갖도록 함
- 헌법재판소의 구성에 있어 대법원장의 재판관 3인 지명권은 권력분립의 원리에 맞지 않으므로 이를 삭제하고, 민주적 정당성 확보를 위해 헌법재판소장과 재판관 전원을 국회에서 선출하되 대통령은 형식적인 임명권만 갖도록 함
- 헌법재판소 재판관의 자격을 법관의 자격을 가진 자 외의 자에게도 개방하여 민주주의적 정당성을 확보할 수 있도록 함
- “법관에 의하여 재판을 받을 권리” 등을 “법원에 의하여 재판을 받을 권리” 등으로 개정함으로써 일반 국민이 참여할 수 있는 배심재판 등이 가능하도록 함

나. 사법제도의 합리성 강화

- 위헌적 내용의 입법으로 인한 문제점을 해소하기 위하여 법률의 위헌성 여부가 재판의 전제가 되지 않는 경우에도 헌법재판소가 법률의 위헌성 여부에 대한 심사를 할 수 있는 추상적 규범통제제도를 도입함
- 대통령의 권한대행 사유인 대통령의 궐위나 사고 사유의 발생 여부에 대한 판단을 헌법재판소가 하도록 하여 그 사유 발생 여부에 대한 논란의 여지를 없애고 헌정질서의 중단을 방지하도록 함
- 국사재판(國事裁判)의 성격을 갖는 국민투표재판 및 대통령·국회의원 선거재판의 관할을 법원에서 헌법재판소로 이관함

4. 변화된 헌법현실의 반영

가. 세계화 및 다민족·다문화 시대의 헌법적 수용

- ‘문화적 다양성의 지향’, ‘세계 속에서’라는 표현을 헌법 전문에 추가함

나. 국가균형발전의 헌법적 수용

- 현행 헌법 전문의 ‘국민생활의 균등한 향상’만으로는 국가균형발전의 취지를 모두 포섭할 수 없으므로, ‘국가균형발전’의 취지를 전문에 명시함

다. 지방화시대에 부응하는 지방자치제도의 헌법적 구현

- 지방화시대의 흐름을 반영하여 지방자치단체의 자치입법권의 범위를 넓힘(‘법령의 범위안에서’→‘법령에 저촉되지 않는 범위 내에서’로 수정)
- 지방자치단체의 주요 정책사항을 주민이 스스로 결정할 수 있도록 주민투표 근거조항을 명시
- 법률에 지방자치단체간 재정적 불균형을 해소하기 위한 균형이나 조정에 관한 규정을 두도록 헌법적 근거를 마련함

라. 경제조항의 합리적 보완

- ‘소비자권리’를 강화하기 위하여 그 보호할 내용을 명문화하여 국가목표조항 형식으로 신설하고, 현재 제23조제3항, 제37조제2항, 제122조 등으로 분산되어 있는 재산권 규제 관련 조항을 통합 정비함

5. 헌법의 체계적합성 제고 및 용어순화

- 청구권적 기본권은 다른 기본권을 보장하는 기본권이므로 현행 ‘청구권적 기본권 - 사회적 기본권’의 배열 순서를 ‘사회적 기본권 - 청구권적 기본권’의 순서로 변경함
- 헌법을 국민이 쉽게 이해할 수 있도록 조사나 법문표현을 어문규범에 맞게 정리하고, 일본식 표현 등을 우리말로 순화함

제 3 장

헌법연구 자문위원회의 연구내용

여 백

1. 전문의 내용

가. 전문의 미래지향적 수정

헌법전문에 세계화 및 다민족·다문화 시대에 부합하는 내용을 반영

- 전문은 헌법의 방향과 이념을 담고 있어 개정을 위한 사회적 합의를 이루기가 쉽지 않을 것이므로 차후 장기적 연구과제로 남겨 두고, 이번 개정에서는 세계화 및 다민족·다문화 시대에 발맞추어 보다 포용적인 쪽으로 일부 표현을 수정하는 수준의 개정을 검토
 - “안으로는 국민생활의 균등한 향상을 기하고 밖으로는 항구적인 세계평화와 인류공영에 이바지함으로써 우리들과 우리들의 자손의”로 표현되어 있는 것을, “안으로는 국민생활의 균등한 향상과 문화적 다양성을 지향하며 밖으로는 항구적인 세계평화와 인류공영에 이바지함으로써 세계 속에서 우리들과 우리들 자손의”로 개정이 필요

나. 국가균형발전의 취지를 전문에 포함

국가균형발전의 취지를 전문에 포함

- 국가균형발전을 위해서는 수도권과 지방의 균형 있는 발전도모가 필요함
- 현행 헌법 전문의 ‘국민생활의 균등한 향상’만으로는 국가균형발전의 취지를 모두 포섭할 수 없으므로, ‘국가균형발전’의 취지를 전문에 명시하는 것이 필요

2. 전문의 형식

한 문장으로 구성되어 있는 전문을 의미상으로 구분되는 다수의 문장으로 구성하는 방향으로 개정

- 전문에 다양한 내용이 포함되어 있음에도 불구하고 현행 헌법은 하나의 긴 문장으로 되어 있는 바, 의미상으로 구분되는 다수의 짧은 문장으로 개정하는 것이 바람직함

1. 총강의 편제 및 내용

가. 총강의 편제

현행편제 유지

- 총강을 삭제하자는 의견, 총강을 유지하되 부분적으로 편제를 정비하자는 의견(제8조 정당조항을 정치적 기본권으로 편제하는 등) 등이 있으나, 제8조 정당조항은 기본권뿐만 아니라 제도보장을 포함하고 있으므로 총강을 현행대로 유지하는 것이 바람직함

나. 총강의 내용

(1) 총강의 수정방향

세계화 시대에 부응하여 총강을 수정하되, 구체적인 내용은 검토 필요

- 세계화 시대에 대비한 총강 수정의 목적·배경에는 공감하나 구체적인 내용에 대해서는 검토가 필요
 - 즉, 제5조제2항에 “세계평화에 이바지함을”이라는 표현을 넣어야 할지 여부, 제6조제1항과 관련하여 조약이 국내법보다 우선할 수 있다는 부분을 추가할지 여부 등은 신중한 검토가 필요
 - 또한, 제9조와 관련하여 현행 헌법이 외국문화를 배척하지 않고 있고, 오히려 세계화 시대에 자국문화의 보호와 전통문화의 계승·발전에 노력할 필요가 있으므로 현행규정의 유지가 필요

(2) 정체성 관련 조항의 규정

제1안	헌법에 직접 규정
제2안	법률에 위임

- 대한민국의 정체성을 확인하는 수도(首都)·국시(國是)·국가(國歌)·국어(國語)·국기(國旗)에 관하여 헌법에 직접 규정하는 안과 이를 입법사항으로 법률에 위임하는 안을 복수로 제시

2. 영토조항

영토조항 현행 유지

- 영토조항은 통일의 당위성을 근거지우는 조항이자 통일 후 영토문제를 정하는데 중요한 의미를 가지는 조항이므로 영토조항의 개정은 신중하게 접근하는 것이 필요
- 개정이 불필요하다는 의견, 개정이 필요하다는 의견 등 다양한 의견이 제기되고 있는 바, 영토조항에 대하여는 보다 심도 있는 연구가 필요하므로 현행 영토조항을 유지하기로 함

3. 민주적 기본질서

제8조제4항의 ‘민주적 기본질서’를 ‘자유민주적 기본질서’로 표현을 통일

- 현실적으로 다양한 정치체제가 ‘민주주의’라는 동일한 용어를 사용하고 있으므로 의미를 보다 명확히 한다는 측면에서 ‘자유민주주의’라는 용어를 사용하는 것이 바람직함
- 따라서, 전문과 제4조(평화통일조항)의 ‘자유민주적 기본질서’와 같이 제8조(위헌정당강제해산제도)의 ‘민주적 기본질서’를 ‘자유민주적 기본질서’로 표현을 통일하는 것이 바람직함

4. 정당해산제도

정당해산제도 현행 유지

- 정당해산제도는 남용의 가능성이 있으므로 이로부터 정당을 보호하기 위하여 폐지하여야 한다는 의견이 있으나, 급진적이고 체제 부정적인

정당의 등장 가능성이 있으므로 위헌정당강제해산제도는 존치하는 것이 바람직함

- 또한, 정당해산조항을 존치시킴으로써 정당의 목적이나 활동을 자유민주주의에 부합하게 하는 효과도 있음

1. 기본권체계

가. 기본권 장의 제목 변경

장의 제목을 현행 ‘국민의 권리와 의무’ 로 유지

- 기본권 주체는 현행 헌법 하에서도 해석을 통하여 정할 수 있고, 장의 제목을 ‘국민의 권리와 의무’로 한다고 하여 모든 기본권에서 외국인이 배제되는 것은 아님
- 외국인에게도 적용이 가능한 기본권은 해석을 통하여 보장할 수 있으므로 외국인에 대한 기본권 적용의 문제를 해소하기 위하여 장의 제목을 변경할 필요는 없음

나. 개별 기본권의 배열

기본권의 배열순서를 현행 ‘청구권적 기본권 - 사회적 기본권’의 순서에서 ‘사회적 기본권 - 청구권적 기본권’의 순서로 변경

- 청구권적 기본권은 사회적 기본권 등 다른 기본권을 보장하기 위한 기본권이므로 배열 순서를 변경하여 사회적 기본권(제31조에서 제36조)을 앞으로 편제하고 청구권적 기본권(제26조에서 제30조)을 그 뒤로 편제하는 것이 바람직함

인간다운 생활을 할 권리(제34조)는 사회적 기본권 중 가장 앞으로 편제

- 인간다운 생활을 할 권리는 사회적 기본권의 총칙적 규정이므로 그 의미를 살리기 위해 사회적 기본권 중 가장 앞으로 편제하는 것이 바람직함

다. 기본권 장을 절로 구분할지 여부

절로 구분하지 않고 있는 현행 체계 유지

- 절을 활용하여 기본권을 체계적으로 분류하고 권리개념을 명확히 할 필요도 있으나, 기본권 간의 경계가 중첩되는 경우가 있고 절로 구분하는 경우 기본권 규정이 갖는 복합적 의미가 축소될 가능성이 있으므로 절로 구분하지 않고 있는 현행 체계를 유지하기로 함

2. 기본권총론

가. 기본권 주체

자연인	제1안	인간의 권리와 국민의 권리를 구분하여 규정
	제2안	현행 유지, 해석을 통해 해결
법인	법인의 기본권 주체성 명시	

■ 자연인

- 자연인의 경우 세계화 및 다민족·다문화 현상에 대응하여 국적과 무관한 인간의 권리와 국민의 권리를 구분할 필요가 있으므로 이를 구분하여 규정하는 안과, 입법 현실상 실제로 구분하는 것이 어려우므로 현행 규정을 유지하되 해석을 통해 해결하는 안을 복수로 제시
 - 제1안과 관련하여 ‘모든 국민’이라는 표현을 ‘누구든지’로 변경할 수 있는 조항을 예시하면 다음과 같음
제10조, 제12조, 제13조제1항 및 제3항, 제16조, 제17조, 제18조, 제19조, 제20조, 제21조, 제22조

■ 법인

- 법인의 경우 기본권의 본질에 따라서는 그 주체가 될 수 있음에도 현행 헌법상 기본권 주체가 될 수 있는지에 관하여 아무런 규정을 두고 있지 않으므로 기본권 주체성을 명시하는 것이 필요

나. 기본권 보장

국가의 기본권 보장의무	현행 제10조제2문은 분리하여 별도 조항으로 독립하여 규정 필요
권리남용 금지	기본권 보장의 한계로 권리남용금지를 명시하지 않음

- 국가의 기본권 보장의무를 보다 적극적인 의무로 부각시키기 위하여 제10조제2문은 분리하여 별도 조항으로 독립하여 규정하는 것이 바람직함
- 기본권 보장의 한계로 권리남용금지를 명시할 경우 기본권 행사에 있어 충돌이 발생할 수 있고 기본권 보장이 위축될 가능성이 있으므로 명시하지 않기로 함

다. 기본권 효력

대국가적 효력	모든 기본적 인권은 입법·행정·사법을 구속한다는 규정을 신설
대사인적 효력	대사인적 효력 관련 규정을 별도로 두지 않고, 해석을 통하여 해결

▣ 대국가적 효력

- 현행 헌법과 같이 국가의 기본권 보호의무만을 규정하는 것은 소극적으로 해석될 수 있으므로 기본권이 입법·행정·사법 등 국가작용을 직접 구속한다는 표현을 명시적으로 규정하는 것이 바람직함
 - 기본권의 대국가적 효력을 명시하는 경우 제10조 후단에 규정

▣ 대사인적 효력

- 기본권의 대사인적 효력과 기본권 제한사유로서 타인의 자유와 권리 보호를 모두 규정하면 기본권이 개인 간의 관계에서 지나치게 위축될 수 있으므로 해석을 통하여 해결하는 것이 바람직함

라. 기본권 제한 및 한계

제1안	기본권 제한사유 중 ‘국가안전보장’을 ‘공동체안전, 타인의 권리’ 등으로 변경
제2안	기본권 제한사유 중 ‘국가안전보장’ 제외
제3안	현행대로 유지
※ 기본권의 본질적 내용 침해 금지를 강화하자는 데에는 이견이 없음	

- 기본권 제한사유 중 ‘국가안전보장’의 의미를 보다 명확히 하여 보편적인 헌법적 가치인 ‘공동체안전, 타인의 권리’ 등으로 변경하는 안과, ‘국가안전보장’은 ‘질서유지’에 포섭될 수 있는 내용이고 선형적 권리인 기본권을 국가안전보장을 이유로 제한하는 것은 바람직하지 않으므로 이를 삭제하는 안 및 남북대치상황 등을 고려할 때, 현실적으로 ‘국가안전보장’을 삭제하기에는 무리가 있으므로 기본권 제한사유를 현행대로 유지하는 안을 복수로 제시

마. 기본권과 국가목표 조항의 조정

기본권보장 조항과 국가목표 조항을 개념적으로 구분하여 규정하되, 국가목표 조항의 현행 편제 유지

- 헌법에서의 가치보장 방식은 실현 가능성 및 국민의 권리 주체성 인정 여부를 고려하여 기본권보장 조항과 국가목표 조항으로 구분하여 규정하는 것이 필요
- 다만, 국가목표 조항과 기본권보장 조항은 국가에게 의무가 부과된다는 점에서 성격이 동일하므로, 국가목표 조항을 분리하여 독립적으로 배열하기보다는 해당되는 내용에 배치하는 현행 체계를 유지하는 것이 바람직함

3. 기존 권리와 의무의 정비

가. 포괄적 기본권

포괄적 기본권을 구체화하여 규정하는 것은 유보

- 포괄적 기본권의 내용을 구체화하여 독립 절로 규정하자는 의견도 있으나, 포괄적 기본권이라는 용어 자체가 성립하는지 의문이고, 포괄적 기본권으로 논의되는 생명권, 신체를 훼손당하지 않을 권리 등은 개별적 기본권으로 규정하는 것이 오히려 더 기본권을 구체적이고 두텁게 보호하는 것이므로 신중한 접근이 필요

나. 평등권

차별금지사유	차별금지사유를 추가 예시(출생, 인종, 연령, 언어, 정치적 신조, 신체적 조건이나 정신적 장애) 하여 평등권을 강화
남녀평등	남녀평등에 관한 국가의 의무조항을 신설하는 등 국가의 적극적 평등실현 의무를 규정

- “성별·종교 또는 사회적 신분”으로 한정되어 있는 현행 차별금지 사유는 비록 예시규정이기는 하지만, 차별금지 사유를 최대한 예시하는 것이 국민의 권리보호를 위하여 바람직함
 - 유럽연합기본권헌장 제21조(차별금지) ① 성별, 인종, 피부색, 종족 또는 사회적 신분, 유전적 특징, 언어, 종교 또는 세계관, 정치적 또는 여타의 견해, 소수민족에의 소속, 재산, 출생, 장애, 연령 또는 성적취향(性的趣向)을 근거한 어떠한 차별도 금지되어야 한다.
- 평등원칙 외에 별도로 남녀평등을 규정하는 것은 평등원칙을 너무 지나치게 강조하는 것이므로 신중할 필요가 있다는 의견도 있으나, ‘기회의 평등’, ‘형식적 평등’과 같은 종래의 평등개념에서 사회적·경제적 약자 및 소수자에 대한 배려를 통해 ‘실질적 평등’을 추구하는 현대의 평등개념에 맞게 국가의 ‘적극적 평등실현 의무’를 규정하고, 특히 남녀의 평등한 권리를 국가가 보장할 의무를 명시하는 것이 필요

다. 적법절차

적법절차원리를 모든 공권력 작용에 대한 헌법의 기본원리로 확장하여 규정

- 적법절차를 기본권 보장의 보편적 원리로 확장하는 경우 국가작용에 부담을 초래할 수 있다는 견해도 있으나, 적법절차원리는 인권보장의 핵심적인 헌법원리이므로 형사절차상의 영역에 한정하지 말고 행정권 행사 등 국가의 모든 공권력 작용에 대한 헌법의 기본원리로 명시하는 것이 바람직함

라. 영장제도

제1안	영장규정 중 ‘검사의 신청’ 부분 삭제
제2안	현행 영장규정 유지

- 법관의 영장발부를 반드시 검사의 신청에 의하도록 한 것은 신체의 자유를 보장하기 위한 헌법상의 영장주의와 직접적 관련이 없고, 영장신청권자를 누구로 할 것인지는 입법정책적 문제여서 헌법에서 규정하기보다 법률에서 규정하는 것이 바람직하므로 ‘검사의 신청’ 부분을 삭제하는 안과,

경찰의 수사권이 독립된 나라들에서도 수사는 경찰이 하지만 기소는 검사를 통해서 하는 점을 감안하여 현행제도를 유지하는 안을 복수로 제시

마. 국선변호인제도

형사피의자의 경우에도 국선변호인을 선임할 수 있도록 보완

- 현행 규정에 따르면 형사피의자의 경우에는 국선변호인을 신청할 수 없는 바, 형사피의자의 방어권 보장을 위해 국선변호인을 선임할 수 있도록 개정하는 것이 필요

바. 직업선택의 자유

직업선택의 자유에서 ‘선택’을 삭제하여 직업의 자유로 규정

- 현행 헌법은 ‘직업선택의 자유’라고 규정되어 있어서 직업의 자유에서 중요한 영역인 직업활동의 자유가 포함되는지 여부에 대한 논란이 있을 수 있으므로, ‘선택’이라는 문구를 삭제하여 ‘직업의 자유’로 수정함으로써, 직업활동의 자유도 보장하도록 하는 취지가 내포되도록 명확히 하는 것이 필요

사. 종교의 자유

공무담임과 종교의 문제, 종교정당의 문제 등에 대한 헌법적 검토 필요

- 공직자의 종교활동 및 종교인의 공무참여와 관련하여 공무담임과 종교의 문제에 대한 헌법적 논의가 필요하고, 종교의 정치활동과 관련하여 종교정당의 문제 등을 헌법적 측면에서 검토하는 것이 필요

아. 언론·출판의 자유

언론·출판의 자유를 집회·결사의 자유와 분리하여 표현의 자유로 규정하고, 언론·출판의 자유 제한 규정은 삭제

- 언론·출판의 자유와 관련된 내용·한계·제한 등의 원리와 집회와 결사의 자유와 관련된 원리가 서로 다르기 때문에 언론·출판의 자유를 별도로 규정하되, 언론·출판만으로 한정하지 말고 표현의 자유로 규정하는 것이 필요
- 언론·출판의 자유는 민주주의의 토대가 되는 기본권이기에 때문에 보장에 치중을 하고 제한에 신중을 기하는 것이 타당하므로, 언론·출판의 자유에 대한 제한 규정(제21조제4항)은 삭제하는 것이 바람직함

자. 집회의 자유

집회의 자유를 언론·출판의 자유와 분리하여 규정하되, 집회의 자유에 대한 제한의 한계는 명시하지 않음

- 집회의 자유와 관련된 내용·한계·제한 등의 원리와 언론·출판 및 결사의 자유와 관련된 원리가 서로 다르기 때문에 집회의 자유는 별도로 규정하는 것이 필요
- 평화적 집회의 자유를 아주 강하게 보장해 주고 집회의 자유에 대한 제한의 한계를 엄격하게 규정할 필요가 있다는 의견이 있으나, 개별기본권 중 집회의 자유에 대해서만 제한의 한계를 정하는 것은 문제가 있으므로 명시하지 않기로 함

차. 재산권

(1) 재산권 행사 제한

현행규정 유지

- 재산권 행사의 공공복리 적합의무는 재산권의 내재적 한계일 뿐만 아니라, 제37조제2항의 공공복리를 근거로 재산권을 제한할 수 있으므로 이를 삭제하자는 견해와 공공복리 적합의무 외에 공공필요 적합의무를 추가하자는 견해가 있으나, 재산권 행사에 있어 ‘공공복리’에 적합하거나 기여하도록 규정하고 있는 외국 입법례가 있고, 헌법적으로 규정할 필요성도 있다는 점에서 현행대로 유지하기로 함

(2) 지적재산권 보장

지적재산권 보호에 관한 일반적 규정 신설(다만, 저작자·발명가·과학기술자와 예술가의 권리 보호에 관한 제22조제2항은 삭제)

- 지적재산권은 공유를 통하여 부가가치를 창출하는 등 고유한 특징을 가지므로 일반재산권과 구별하여 규정하는 것이 필요

- 헌법에서 저작자·발명가·과학기술자 및 예술가의 직업을 열거하는 것은 그 외의 많은 직업군의 사람들의 권리도 동등하게 보호해야 하는 점과 예술가 등의 범위가 불명확하다는 점을 고려하여 불 때 삭제
가 필요

(3) 재산권 제한에 대한 보상

제1안	보상규정 없는 법률에 의한 재산권 제한을 금지
제2안	보상규정 없는 법률에 의한 재산권의 제한은 허용되지 않도록 하되, 보상이 불필요한 공용제한이 있을 수 있으므로 입법자에게 재량을 줄 수 있는 표현으로 구체화

- 현재 재산권 제한의 경우 근거법률에 보상규정을 두는 경우가 거의 없어 헌법상 정당보상 규정의 적용과 관련하여 문제가 발생하므로 헌법에 명문으로 보상규정 없는 법률에 의한 재산권 제한을 금지하는 규정을 둘 필요가 있다는 안과 재산권 제한에 대한 보상은 비례성의 원칙을 넘어서는 경우에 인정되기 때문에 보상이 불필요한 공용제한이 있을 수 있으므로 입법자에게 재량을 줄 수 있는 표현으로 구체화하는 것이 바람직하다는 안을 복수로 제시

카. 군사법원의 재판을 받지 않을 권리

일반국민은 전시나 비상계엄시에만 군사법원의 재판을 받도록 함

- 군인·군무원이 아닌 국민에 대하여 평시에도 군사법원의 재판을 받을 수 있도록 하는 근거조항을 두는 것은 헌법과 법률이 정한 법관에 의한 독립적이고 공정한 재판을 받을 권리를 침해할 가능성이 있음
- 군사법원을 전시나 비상계엄시에만 설치할 수 있도록 최종연구결과를 도출¹⁾하였으므로, 일반국민은 전시나 비상계엄시에만 군사법원의 재판을 받을 수 있도록 함

1) 본 보고서의 '제3장 VII. 법원' 중 군사법원 부분 참조

타. 군인 등에 대한 이중배상 금지조항

군인 등에 대한 ‘이중배상’ 금지조항 삭제

- 군인 등에 대한 이중배상을 금지하고 있는 규정은 구 국가배상법²⁾에 규정되었던 내용으로 1971년 대법원에서 인간의 존엄과 가치, 평등원칙의 한계를 넘어 기본권의 본질적 내용을 침해하였다는 이유로 위헌결정이 내려졌으나³⁾, 1972년 헌법에서 도입된 것이므로 이를 삭제하고, 군인 등에 대한 배상범위를 법률로 정하도록 함

파. 공무원의 노동3권

단결권·단체교섭권은 인정하되, 단체행동권은 제한

- 공무원 또는 일정한 근로자의 노동3권 제한규정 일체를 삭제하자는 의견이 있으나, 공무원의 경우에는 그 직무 특성상 공공성이 강하여 노동3권에 대한 일정한 제한이 불가피하므로, 단결권·단체교섭권은 인정하되, 단체행동권은 제한하도록 함

하. 장애인 보호

국가의 보호를 받는 ‘신체장애자’를 ‘장애인’으로 변경

- 장애인에는 신체장애인뿐만 아니라 정신장애인도 있으므로, 국가의 보호를 받는 장애인에 모든 장애인이 포함되도록 ‘신체장애자’를 ‘장애인’으로 변경함

2) 1967.3.3. 법률 제1899호.

3) 군인 등에 대한 이중배상청구금지를 규정하고 있지 않았던 구헌법하에서 대법원은 「구 국가배상법(1967.3.3 법률 제1899호)제2조제1항 단서(다만, 군인 또는 군속이 전투·훈련 기타 직무집행중에서 발생하였거나 국군의 목적상 사용하는 진지·영내·함정·선박·항공기 기타 운반기구안에서 발생한 전사·순직 또는 공상으로 인하여 다른 법령의 규정에 의하여 재해보상금 또는 유족일시금이나 유족연금등을 지급받을 수 있을 때에는 이 법 및 민법의 규정에 의한 손해배상을 청구할 수 없다.)는 구헌법 제8조의 인간으로서의 존엄과 가치, 제9조의 평등의 원칙 및 제32조제2항에 의한 한계를 넘어 기본권의 본질적 내용을 침해한 것이다」는 위헌판결을 내린 바 있음(대판 1971.6.22, 70다1010)

거. 국민의 의무

국방의 의무와 납세의 의무를 제외한 헌법상의 의무규정 삭제

- 의무교육제도를 유지하면서 교육을 받게 할 의무를 삭제하는 것은 모순이므로 교육의 의무는 헌법적 근거가 있어야 한다는 의견 등이 있으나, 납세의 의무와 국방의 의무를 제외한 나머지 의무는 헌법적 규정사항에 해당한다고 볼 수 없으므로 헌법에서 삭제하고 법률에서 정하도록 함

4. 새로운 기본권 규정

가. 생명권

생명권 조항 신설

- 현재 생명권이 해석상·판례상 인정되고 있기는 하지만, 생명권은 사형제·안락사·낙태 등 여러 사회문제와 관련이 있을 뿐 아니라 인간존엄의 바탕이자 모든 기본권의 전제가 되므로 이를 명시적으로 규정하는 것이 필요

나. 안전에 대한 권리

신체의 자유와 별도로 안전에 대한 권리 신설

- 자연재해에 따른 위험과 전쟁·사고 등 사회경제적 위험으로부터 생명과 자유·재산 등을 보호하기 위한 국가의 역할에 대한 기대가 높아지고 있으므로 신체의 자유와는 별도로 “모든 국민은 안전하게 살 권리를 가진다.”고 하여 안전에 대한 권리를 신설하는 것이 필요

다. 사상의 자유

사상의 자유 명문화

- 현재 사상의 자유는 양심의 자유 속에 포함된 것으로 해석되고 있으나, 민주주의 사회에서 사상의 자유의 중요성을 감안할 때 이를 명시적으로 규정하는 것이 필요

라. 양심상 병역거부권

양심상 병역거부권 명시 유보

- 국가가 부여하는 병역의무를 양심상 수행할 수 없는 자에게 그에 상응하는 대체의무를 이행하게 할 수 있도록 양심상 병역거부권을 명시하는 의견이 있으나, 국가 범질서와 개인 권리의 균형, 국민개병제의 현실 및 사회적 정서의 측면을 고려하여 이를 명시하지 않기로 함

마. 정보기본권

알권리, 정보소외계층에 대한 정보접근권을 신설

- 정보기본권은 현행 헌법의 해석을 통하여 인정할 수 있으므로 별도로 신설할 필요가 없다는 의견도 있으나, 정보화에 따른 새로운 환경에 보다 적극적으로 대응하기 위하여 이를 명시적으로 규정하는 것이 필요
 - 헌법 제21조(표현의 자유)는 정보를 전달하는 권리를 명시할 뿐, 정보를 수집하는 권리 즉, 알권리는 명시하고 있지 않으므로 알권리 조항 신설
 - 정보격차의 사회적 의미를 고려하여 정보소외계층에 대한 정보접근권을 명시적으로 규정하는 것이 필요
 - 정보기본권을 명문화하는 경우 언론의 자유와 통합적으로 규정하기보다 독립적으로 규정하는 것이 바람직함
 - 사생활의 비밀과 자유는 사적 생활영역에 대한 특별한 보호를 전제로 사생활 영역 내에서의 자유로운 활동 및 정보의 통제를 포함하므로 이를 그대로 유지하는 것이 바람직함

바. 소비자의 권리

소비자의 권리에 대한 명문조항을 국가목표조항의 형식으로 신설

- 현행 헌법은 경제 장에서 국가의 소비자보호운동 보장 의무를 규정하고 있으나, 경제과정에서 사회정의의 요청이 확산되면서 소비자의 권리를 규정할 필요성이 증대되고 있으므로 기본권 장에 소비자기본권의 내용을 구체화한 명문조항을 국가목표조항의 형식으로 신설하는 것이 바람직함

사. 정치적 망명권(비호청구권⁴⁾)

정치적 망명권(비호청구권) 조항 신설

- 인권의 보편성과 인권보장의 국제화·세계화 추세를 고려하여 정치적 망명권(비호청구권) 조항을 신설하는 것이 필요
 - 다만, 난민권의 경우에는 그 개념이 확립되어 있지 않고, 지나치게 포괄적인 권리로서 이를 헌법상의 권리로 보장하는 것은 문제가 있으며, 난민에 대한 보호는 국제법상 협약 등으로 해결할 수 있으므로 규정하지 않기로 함

아. 출산·양육을 위한 권리의 보장

출산·양육을 위한 권리와 그 보장을 위한 국가목표조항을 명시(현행 헌법 제36조제2항 개정)

- 여성의 직업과 가정의 양립을 위해서는 출산·양육이 여성에게만 한정된 의무로 이해되는 것을 해소하고 출산·양육에 있어서 남녀의 평등이 보장되어야 하는 바, 이를 위한 가족 내 남녀평등의 근거를 마련하기 위하여 모성의 보호를 출산과 양육을 위한 권리의 보장으로 변경하는 것이 바람직함
 - (안) “누구든지 임신·출산·양육을 이유로 불이익한 처우를 받지 아니한다. 국가는 임신·출산·양육을 보호하여야 한다.”

4) 비호청구권이란 국제법상 정치범·피난민 등이 외국에 보호를 청구할 수 있는 권리를 말함. 세계인권선언 제14조는 “모든 사람은 박해로부터의 비호를 타국에 구하고 또 향유할 권리를 가진다”고 규정하였고, 1967년 국제연합의 비호권에 관한 선언에서 이를 다시 확인하였으나 국제법상 아직 일반적인 제도로서 확립되어 있지는 않음

자. 아동의 권리 증진

아동의 권리 증진을 위한 국가목표규정을 명시(현행 헌법 제34조제4항 개정)

- 현행 헌법에는 아동의 권리 증진과 관련된 규정내용이 없는 바, 아동의 권리를 보장하거나 복지향상을 위한 정책을 실시할 의무를 규정하는 것이 필요
 - (안) “국가는 노인·청소년과 **아동**의 복지향상을 위한 정책을 실시할 의무를 진다.”

차. 공교육 진흥

공교육의 활성화를 위하여 학교교육 진흥을 국가목표조항으로 규정(현행 헌법 제31조제5항 개정)

- 사교육의 확대 및 이에 따른 공교육의 무력화, 사교육비의 팽창이라는 문제를 해소하고 공교육을 활성화하기 위해서는 학교교육 진흥을 위한 국가목표조항을 규정하는 것이 필요
 - (안) “국가는 학교교육과 평생교육을 진흥하여야 한다.”

5. 국가인권보장제도

제1안	국가인권위원회의 헌법기관화 불필요
제2안	국가인권위원회의 헌법기관화 필요

- 국가인권위원회의 헌법기관화에 소극적인 의견의 주된 논거는 다음과 같음
 - 국민권익을 담당하는 별도의 기구(국민권익위원회, 헌법재판소 등)가 있으므로 국가인권위원회를 헌법기관화 하는 것은 타당하지 않음
 - 또한, 국가인권위원회는 인권상황에 따라 기능과 역할이 변할 수 있으므로 헌법기관화는 바람직하지 않음
- 국가인권위원회의 헌법기관화가 필요하다는 의견의 주된 논거는 다음과 같음
 - 국가인권위원회는 헌법은 물론 국제적 인권 기준에 비추어 인권에 영향을 미치는 정책에 대한 권고, 인권교육을 하는 등 인권선진화에 중요한 기관이므로 정치적 이해관계에 따른 독립성 훼손 시비를 방지하기 위하여 헌법기관으로 규정하는 것이 필요
 - 또한, 국가인권위원회를 헌법기관화 하는 것은 인권 관련 이슈를 공론화하는 의미가 있으며, 헌법기관화 할 경우에도 권력기관이 아니므로 다른 기관과의 충돌 문제가 발생할 가능성은 낮음

1. 양원제

가. 양원제 도입 여부

양원제 도입

- 단원제 국회를 양원제 국회로 변경함으로써 의회 내의 상호견제를 통하여 의안심의 과정의 신중성을 높임
- 상원을 통하여 입법부와 행정부의 극단적인 대립상황을 조정함

나. 상하원의 구성

- 상·하원의 정수는 법률에 위임
- 임기는 하원 4년, 상원 6년
- 선출은 하원의 경우 직선으로 4년마다 전원교체, 상원의 경우 직선으로 2년마다 1/3씩 교체
- 이원정부제의 경우 대통령이 직권으로 또는 국무총리 신임요구동의안(중요정책 법률안과 신임을 연계한 경우 포함) 부결시 국무총리의 제청으로 하원 해산

- 양원의 구성에 관하여, 의원수는 상·하원 정수를 법률로 정함
 - 예컨대 현행 국회의원 정수를 유지할 경우에는 하원 221명(74%), 상원 78명(26%)으로 상정할 수 있음(현행 국회의원 정수는 지역 245명, 비례대표 54명임)
- 하원의 경우 임기를 4년으로 하여 4년마다 전원을 직선으로 선출하는 방식으로 하며, 상원의 경우는 임기를 6년으로 하여 2년마다 1/3씩을 교체하는 방식으로 직선으로 선출함
- 의회해산제도에 관해서 대통령제의 경우는 의회해산제도를 두지 않으며, 이원정부제의 경우에는 대통령이 직권으로 또는 국무총리 신임요구동의안 부결시 국무총리의 제청으로 하원을 해산할 수 있도록 함

다. 입법권한

- 각 원에 발의된 법률안은 원칙적으로 양원에서 의결되어야 법률로 확정됨
 - 각 원은 발의된 법률안을 우선 심의·의결 후 다른 원에 송부함
 - 양원의 의사가 일치하지 않는 경우에는 양원협의회에서 단일안을 만들어 각 원에서 의결함
 - 상원이 하원에서 의결한 법안 접수 후 일정기간 이내에 의결하지 않거나 양원협의회에서 단일안을 마련하지 못한 경우 하원이 재적 2/3 이상으로 재의결시 법률로 확정됨
 - 하원이 상원에서 의결한 법안 접수 후 일정기간 이내 의결하지 않는 경우 부결된 것으로 봄
- 다만, 예산법률안은 하원이 우선 심의·의결 후 상원으로 송부함
 - 이원정부제에서는 정부가 예산법률안을 하원에 제출
 - 대통령제에서는 하원이 예산법률안 제안

- 법률안이 발의된 각 원에서 우선 심의·의결한 후 다른 원에 송부하여 의결을 하도록 함으로써 법률안 심의와 의결에 신중을 기함
- 예산법률안의 우선 심의·의결권 및 양원협의회에서 단일안을 마련하지 못한 경우 하원의 재의결권 등 입법절차상 하원의 우위를 인정

라. 헌법개정에 관한 권한

헌법개정안은 각 원의 재적의원 과반수의 찬성으로 발의하여 양원합동회의 재적의원 2/3 이상의 찬성으로 의결한 후 국민투표를 거쳐 확정

- 국가 최고규범인 헌법의 개정안은 상원 또는 하원의 재적의원 과반수로 발의할 수 있도록 하되, 양원합동회의에서 가중된 정족수로 의결하도록 함

2. 국회 회기제도

상시국회화를 위하여 정기회와 임시회의 구분 조항을 삭제

- 국회가 여러 사회적 갈등을 풀어놓고 해결하는 제도적 장치로서 제대로 기능하기 위해서 국회가 상시적으로 열려 있어야 함

○ 헌법 제47조 개정안

- 제1항 국회의 회기는 1년으로 하며, 휴회기간은 연간 60일을 초과할 수 없다.

제2항 국회는 휴회 중이라도 (대통령 또는) 국회재적의원 4분의 1 이상의 요구가 있는 경우에는 회의를 재개한다. (대통령은 회의 재개의 이유를 명시하여야 한다.)

※()는 대통령의 국회회의재개 요구권 부여 여부에 따라 삭제될 수 있음

대통령의 임시회 집회요구권은 부여하지 않음

- 국회를 상시국회체제로 운영하기로 함에 따라 대통령의 임시회 집회요구권은 규정할 실익이 떨어짐

3. 의회심의과정에서의 소수자 보호규정

국회운영원칙의 범위 안에서 심의과정에서의 소수자 보호에 관한 사항을 법률로 정하도록 함

- 국회 심의과정은 다수결주의를 원칙으로 하되, 소수자 의견도 존중할 필요성이 있으므로 국회법에 이에 대한 규정 마련 필요

4. 내각불신임제도

- 이원정부제 시에는 내각불신임제를 규정하되, 건설적 불신임제를 도입
- 대통령제 채택 시에는 내각불신임제 규정 불필요

- 이원정부제는 내각의 존립이 의회에 의존하며, 내각이 의회에 책임을 지는 구조를 기본으로 하므로 의회는 내각을 불신임할 수 있음
- 내각의 잦은 불신임으로 인한 정국불안정 등의 방지를 위하여 차기 내각을 의회가 구성한 후에 내각을 불신임하는 건설적 불신임제도를 도입
- 정부의 성립과 존속이 의회로부터 독립적인 대통령제의 경우에는 내각불신임제를 규정할 필요 없음

5. 국무위원 해임제도

국무위원 해임건의권 폐지

- 이원정부제에서는 내각불신임제를 통하여 내각(정부)을 견제할 수 있으므로 국회의 개별 국무위원에 대한 불신임권(해임의결권)은 불필요함
- 대통령제에서는 행정부의 성립과 존속이 국회로부터 완전히 독립되어 있으므로 국회의 해임건의권은 부인됨

○ 이원정부제 채택 시에는 국무위원의 연대책임 인정
○ 대통령제 채택 시 국무위원의 연대책임 불필요

- 내각의 존속여부가 의회에 의존하는 이원정부제에서는 국무총리에 대한 불신임은 국무위원에 대한 연대책임을 묻는 것으로 보아야 함
- 행정부의 성립과 존속이 의회로부터 독립되어 있는 대통령제에서는 본질적으로 국무위원의 연대책임 문제가 성립하기 어려움

6. 행정부의 법률안 제출권

○ 이원정부제 채택 시에는 행정부의 법률안 제출권 유지
○ 대통령제 채택 시에는 행정부의 법률안 제출권 폐지

- 의원내각제 요소가 반영된 이원정부제에서는 국회에서 선출된 국무총리를 수반으로 하는 내각에 법률안 제출권을 부여하는 것이 국정운영 기본원리에 부합함
- 대통령제에서 행정부의 법률안 제출권은 대통령의 권한을 강화하고 국회의 기능을 약화시킬 우려가 있으므로 이를 폐지하여 국회가 입법기관으로서 본연의 기능을 할 수 있도록 입법권을 강화하는 것이 필요

7. 예산법률주의 도입

감사원의 회계검사 기능을 국회로 이관하고 지출승인법⁵⁾ 제정 또는 세출위원회 설치 등 부대적인 제도적 장치를 마련하면서 예산법률주의를 채택하는 것이 바람직함

- 지출근거법률과 지출예산의 이원화로 인한 예산과 법률의 불일치 해소, 예산정보의 공개 등을 통한 재정민주주의 실현, 국회의 재정통제권 강화를 위해 예산법률주의 도입이 필요

8. 예산심사 강화

예산결산특별위원회를 상임위원회화하고, 국회 예산안 제출기한 등은 삭제

- 예산법률주의를 도입할 경우 예산안 제출기한, 국회의 심사기한 등을 헌법에 규정할 필요는 없으며, 재정관련 법률에 규정하는 것이 바람직함
 - 국회법 또는 국가재정법에 국회의 적정한 예산심사기간을 규정하는 방안 검토
- 현행 예산결산특별위원회를 상임위원회로 전환함으로써 국회의 예산심사를 강화하는 것도 필요함

9. 감사원 국회 이관

- 감사원의 회계검사기능은 국회로 이관
- 국회소속 하에 회계검사기관을 설치하되, 그 직무상 독립성은 헌법에 명시
- 직무감찰에 한하여 기능을 수행하게 되는 감사원은 헌법상 기관에서 법률상 기관으로 조정

- 우리나라의 정치문화를 고려할 때 감사원이 조직상의 지위에 영향을 받지 아니하고 대통령으로부터 독립하여 직무를 수행한다고 기대하기는 어려움

5) 예산에 법률적 효력을 부여하기 위하여 지출 각항을 규정하는 법률

- 국회의 상시적인 국가재정통제권을 강화하기 위하여 회계검사기능을 국회로 이관하는 것이 필요
- 회계검사권이 국회로 이관됨에 따라 감사원의 직무가 직무감찰기능에 국한되므로 감사원의 법적지위를 헌법상 기관에서 법률상 기관으로 전환 필요

10. 국정감사제도

국정조사제도가 체계적으로 정착될 때까지 국정감사제도 존치

- 상시국회화에 따른 국정조사의 활성화 및 감사원 회계검사기능의 이관 등이 이루어질 경우 국정감사제도의 필요성에 의문이 제기될 수 있으나, 국정감사가 헌정사에서 지닌 의미를 감안하여 국정조사가 체계적으로 정착될 때까지는 국정감사제도를 존치시키는 것이 필요

11. 국회의원의 면책특권

국회의원의 면책특권에 대한 추가적 제한은 불필요

- 면책특권은 국회의 기능이 원활하게 수행되기 위한 조건으로 인정되는 것이며, 현행 헌법상으로도 국회 내에서 국회의원에 대한 책임추궁은 가능하므로 현행 유지가 바람직함
- 면책특권의 오·남용문제는 면책특권 조항의 개정보다는 국회 내에서의 징계 활성화 및 국회윤리위원회 구성·운영의 제도개선 등의 방안을 마련하는 것이 보다 합리적임

12. 국회의원의 겸직금지

- 이원정부제 채택 시에는 겸직 허용
- 대통령제 채택 시에는 겸직 금지

- 이원정부제는 내각 구성과 존속의 의회 의존성을 특징으로 하므로 의원직과 각료직을 겸직할 수 있도록 함(의원내각제적 요소)
- 대통령제는 의회와 정부의 상호독립성을 특징으로 하므로 권력분립의 침해 우려가 있는 국회의원의 장관직 겸직금지를 헌법에 명시

13. 국민소환제도

국민소환제도의 도입은 시기상조이며, 지방자치 차원에서 주민소환제의 경험이 일정 정도 축적된 후에 그 도입을 검토하는 것이 필요

- 정치적 세력들이 상대방에 대한 국민소환을 경쟁적으로 남용하여 정상적인 정국 운영이 불가능할 우려가 있음
- 2007년부터 주민소환제도가 도입·시행되고 있으므로 일정 정도 그 경험을 축적한 후에 국민소환제도의 도입을 검토하는 것이 필요

1. 정부형태 제안

구 분	현 행	연구 내용
○ 정부형태	■ 대통령 5년 단임제	○ 대통령과 국무총리가 권력을 분점하는 이원정부제 ○ 4년 중임 정·부통령제

2. 이원정부제

구 분	현 행	연구 내용
국 회		
○양원제	■ 도입여부 ■ 단원제	○양원제 도입 ※ 단원제·양원제 여부는 정부형태와 직결되는 문제는 아님
	■ 상·하원의 구성	- ○ 상·하원의 정수는 법률에 위임 ○ 임기는 하원 4년, 상원 6년 ○ 하원의 경우 직선으로 4년마다 전원교체, 상원의 경우 직선으로 2년마다 1/3씩 교체 ○ 대통령이 직권으로 또는 국무총리 신임요구동의안 부결시 국무총리의 제청으로 하원 해산
	■ 입법권한	- ○ 각 원에 발의된 법률안은 원칙적으로 양원에서 의결되어야 법률로 확정 - 각 원은 발의된 법률안을 우선 심의·의결 후 다른 원에 송부 - 양원의 의사가 일치하지 않는 경우에는 양원협의회에서 단일안을 만들어 각 원에서 의결 - 상원이 하원에서 의결한 법안 접수 후 일정기간 이내에 의결하지 않거

구 분		현 행	연구 내용
			<p>나 양원협의회에서 단일안을 마련하지 못한 경우 하원이 재적 2/3 이상으로 재의결시 법률로 확정</p> <ul style="list-style-type: none"> - 하원이 상원에서 의결한 법안 접수 후 일정기간 이내 의결하지 않는 경우 부결된 것으로 봄 <p>○ 다만, 예산법률안은 하원이 우선 심의·의결 후 상원으로 송부함</p> <ul style="list-style-type: none"> - 정부가 예산법률안을 하원에 제출
	■헌법개정 에 관한 권한	-	○헌법개정안은 각 원의 재적의원 과반수가 발의하여 양원합동회의 재적의원 2/3 이상의 찬성으로 의결한 후 국민투표를 거쳐 확정
○국회 회기제도		■정기회와 임시회로 구분	○상시국회로 하기 위하여 정기회·임시회의 구별조항 삭제
○국회소집 요구제도		■대통령 임시회 소집 요구권 보유	○국회를 상시국회체제로 운영하게 됨에 따라 대통령의 임시회 소집요구권은 부여하지 않음
○입법	■헌법과 법률안	<p>■대통령</p> <ul style="list-style-type: none"> -헌법개정안발의권 -법률안 서명·공포권 -법률안 재의요구권 -법률안 제출권 -법규명령(대통령령) 제정권 <p>■국회</p> <ul style="list-style-type: none"> -헌법개정안 발의권 	<p>○대통령</p> <ul style="list-style-type: none"> -국무총리의 제청으로 대통령이 헌법 개정안 발의 -법률안 서명·공포권 -법률안 재의요구권 <p>○국무총리</p> <ul style="list-style-type: none"> -법률안 제출권(다만, 예산법률안에 대해서는 전속적 권한 보유) -법률안 재의요구 제청권 -법규명령(국무총리령) 제정권 <p>○국회</p> <ul style="list-style-type: none"> -헌법개정안 발의권

구 분		현 행	연구 내용
		-법률안 발의권(상·하원), 심의의결권 -재의요구 법률안의 확정권	-법률안 발의권(상·하원), 심의의결권 -재의요구 법률안의 확정권
	■예산의 형식	■예산비법률주의	○예산법률주의 도입 ○정부만 예산법률안제출권 행사
○예산심사제도		■회계연도 개시 90일전 까지 정부가 제출, 30일전까지 국회가 의결	○예산결산특별위원회를 상임위원회화하고, 국회 예산안 제출기한 등은 삭제
○회계검사제도		■감사원(대통령 소속 이나 직무상 독립성 가짐)	○회계검사기능 국회이관 ○국회소속 하에 회계검사기관을 설치하되, 직무상 독립성을 부여 ○직무감찰 기능만 수행하는 감사원은 헌법기관에서 법률기관화
○국정감사제도		■정기적인 국정감사	○국정조사가 체계적으로 정착될 때까지 국정감사제도 존치
○주요 헌법기관 장 및 구성원 선출권		■국회의 동의를 얻어 대통령이 임명 (대법원장, 대법관, 헌법재판소장) ■헌법재판관 9인중 3인은 국회 선출	○국회(하원)에서 대법원장, 대법관 전원 선출 ○국회(하원)에서 헌법재판소장, 재판관 전원 선출
○국회(하원)해산		■규정 없음	○대통령 -대통령이 직권으로 또는 국무총리 신임요구동의안(중요정책 법률안과 신임을 연계한 경우 포함) 부결시 국무총리의 제청 후 20일 이내에 국회(하원) 해산권 행사 -국회(하원)구성일부터 2년 이내 행사 불가 -대통령 권한대행자는 행사 불가

구 분	현 행	연구 내용
		○국무총리 -국회(하원)의 국무총리 신임요구동의안 부결시 국회(하원)해산제청권 ○국회(하원) -해산 후 20일 이후 40일 이내에 총선거 실시 -국회의원 당선 확정일 2주 후 목요일에 국회(하원) 소집(정부 인수작업 필요)
○국회의원의 면책특권	■면책특권 있음	○면책특권에 대한 추가적 제한 없이 현행 유지
○국회의원 겸직	■헌법상 겸직금지를 법률에 위임 ■국회법 제29조에 따라 가능	○의원의 각료 겸직 허용 명시
○국민소환제도	■규정 없음	○국민소환제도의 도입은 유보 ※주민소환제의 경험 후 신중히 도입 검토
대통령 및 국무총리		
○대통령선출	■국민직선	○국민직선
○대통령 임가중임여부	■5년 단임	○5년 단임
○대통령 권한	■국무회의 성격과 주재자 ■정부의 권한에 속하는 중요한 정책을 심의 ■대통령이 국무회의 의장	○대통령의 권한에 속하는 사항에 대한 심의기관 ○대통령이 주재
	■재판관 등 공무원 임명 ■대법원장, 대법관, 헌법재판소 재판관 임명 ■공무원임명권 ■외교사절의 신임·접수·파견권	○국회(하원)에서 선출한 대법원장, 대법관, 헌법재판소장, 재판관 임명 ○국무총리의 제청으로 국가공무원 및 군인 임명(형식적 임명권) ○국무총리의 제청으로 대사, 특사 등 외교사절의 신임·접수 및 파견
	■전쟁선포 ■선전포고·강화권 -국회의 동의	○선전포고·강화권 -국회의 동의

구분	현행	연구내용	
	■해외파병	■국군의 해외파견권 -국회의 동의	○국무총리의 제청과 국회의 동의를 거쳐 해외파병 결정권 행사
	■외국군대의 국내주류	■외국군대의 국내주류 허용권 -국회의 동의	○외국군대의 국내주류 허용권 -국회의 동의
	■조약비준	■조약체결·비준권 -국회의 동의	○대통령의 조약비준권 -조약비준에 대한 국회의 동의 -대통령의 비준이 필요 없는 조약의 경우 국무총리가 체결 전에 국회의 동의
	■사면권	■일반사면권 ■특별사면권	○일반사면권과 특별사면권으로 구분하지 않고 사면권으로 통합 ○국회의 동의를 거쳐 사면권 행사
	■위헌정당 해산제소	■정부가 위헌정당 해산제소권 보유	○국무총리의 제청으로 위헌정당해산제소
○국가 긴급권	■계엄권	■계엄선포권 -국회의 해제요구권	○대통령이 계엄선포권 보유 -국회의 해제요구권
	■긴급명령권 등	■긴급명령권, 긴급재정경제명령권, 긴급재정경제처분권	○대통령에게 긴급명령권 부여 ○국무총리에게 긴급재정경제명령권, 긴급재정경제처분권 부여
○대통령 궐위·사고시 권한대행	■국무총리, 법률이 정한 국무위원의 순서로 권한대행	○상원의장이 권한대행 ○새 대통령 직선	
○국무총리 선출 및 임명	■국회의 동의를 얻어 대통령이 임명	○국회(하원)에서 선출한 자를 대통령이 임명 -국회(하원) 재적 과반수 찬성으로 선출 ○건설적 불신임제도에 따라 내각불신임 시에는 국회(하원)가 사전에 선출한 자를 국무총리로 임명	
○국무총리 궐위·사고시 권한대행	■규정 없음	○법률이 정하는 순서대로 하도록 규정	

구 분		현 행	연구 내용
○내각불신임		■규정 없음	○국무총리는 국회(하원)에 신임투표요청 ○국무총리불신임시 내각 연대책임 ○건설적 불신임제 채택[차기 국무총리 사전 선출 후 대통령이 현 국무총리 해임(사퇴서 수리)] -불신임절차 진행 중에도 국무총리 사임 가능
○국무총리 지위와 권한	■지위	■대통령의 명을 받아 행정 각부 통할하는 지위	○행정부 수반으로서 내각에 대한 통할권 행사자 ○내정에 관한 최고 책임자
	■내각회의	■규정 없음	○국무총리 권한에 속하는 사항에 대한 심의기관으로서 국무총리가 주재
	■행정일반	■대통령의 명을 받아 행정각부를 통할	○치안, 경제정책, 국방 등 행정일반에 관한 최고책임자
	■군 통수권	■대통령의 국군통수권	○국무총리의 국군통수권 ○해외파병 제청권
	■국회 및 입법		○신임요구동의안 부결시 대통령에 국회(하원)해산 제청 ○법률안 제출권(다만, 예산법률안에 대해서는 전속적 권한 보유) ○법규명령 제정권
	■조약체결	■대통령의 조약체결·비준권	○조약비준 제청권 ○대통령의 비준이 필요 없는 조약의 경우 국무총리가 체결
	■인사에 관한 권한	■국무위원 임명제청권	○국무총리에게 내각구성권을 부여하고 대통령은 형식적 임명권 보유 ○국가공무원 및 군인 임명 제청권 ○외교사절 임명 제청권
	■위헌정당 해산제소	■정부가 위헌정당해산제소권 보유	○위헌정당해산제소제청권

구 분	현 행	연구 내용
○탄핵제도	■탄핵의 대상 ■대통령·국무총리·국무위원·행정각부의 장·헌법재판소 재판관·법관·중앙선거관리위원회 위원·감사원장·감사위원 기타 법률이 정한 공무원	○대통령, 국무총리, 각료 등 탄핵대상 포함 (국무총리 탄핵 시에는 각료가 연대 책임지지 않음) ○직무집행정지 ○대통령의 직무집행정지기간 동안 대행자는 상원의장 ○국무총리의 직무집행정지기간 동안 대행자는 법률이 정하는 선임 각료 순서
	■탄핵소추의결시	■ 60일 이내 후임자 선거 ○ 대통령 탄핵결정시 후임자 선거 ○ 국무총리 탄핵결정시 국회(하원)에서 후임자 선출
○국민투표 부의	■대통령의 외교·국방·통일 기타 국가안위에 관한 중요정책에 대한 국민투표부의권	○대통령의 국민투표부의권 ○국무총리의 국민투표부의요청권 ○국민투표는 기속력 있음

(1) 국 회

(가) 양원제

- 단원제 국회를 양원제 국회로 변경함으로써 의회 내의 상호견제를 통하여 의안심의 과정의 신중성을 높이며, 상원을 통하여 입법부와 행정부의 극단적인 대립상황을 조정함
- 양원의 구성에 관하여, 의원수는 상·하원 정수를 법률로 정함
 - 예컨대 현행 국회의원 정수를 유지할 경우에는 하원 221명(74%), 상원

78명(26%)으로 상정할 수 있음(현행 국회의원 정수는 지역 245명, 비례대표 54명임)

- 하원의 경우 임기를 4년으로 하여 4년마다 전원을 직선으로 선출하는 방식으로 하며, 상원의 경우는 임기를 6년으로 하여 2년마다 1/3씩을 교체하는 방식으로 직선으로 선출함
- 법률안이 발의된 각 원에서 우선 심의·의결한 후 다른 원에 송부하여 의결을 하도록 함으로써 법률안 심의와 의결에 신중을 기함
- 예산법률안의 우선 심의·의결권 및 양원협의회에서 단일안을 마련하지 못한 경우 하원의 재의결권 등 입법절차상 하원의 우위를 인정
- 국가 최고규범인 헌법의 개정안은 상원 또는 하원의 재적의원 과반수로 발의할 수 있도록 하되, 양원합동회의에서 가중된 정족수로 의결하도록 함

(나) 국회 회기제도

- 국회가 연중 국정심의를 하고 실질적인 입법 활동의 장이 되도록 하기 위하여 정기회와 임시회의 구별을 없애고 상시 개최하도록 함

(다) 국회해산

- 대통령은 직권으로 또는 국무총리의 신임요구동의안 부결시 국무총리의 제청 후 20일 이내에 국회(하원)해산권을 행사. 다만, 국회(하원)구성일부터 2년 이내에는 행사하지 못함

- 독일 기본법 제39조(임기, 해산후의 선거, 소집) ① 연방하원은 4년의 임기로서 선출한다. 그 임기는 새로운 연방하원의 집회와 동시에 종료된다. 새로운 선거는 의회 임기 개시 후 이르면 46개월 이후에 늦어도 48개월 이전에 실시한다. 연방하원이 해산된 경우에는 60일 이내에 새로운 선거를 실시한다.

② 연방하원은 선거 후 30일 이내에 소집한다.

제68조(신임결의안, 연방하원의 해산) ① 신임을 요구하는 연방수상의 동의안이 연방하원 재적의원 과반수의 찬성을 얻지 못한 경우, 연방대통령은 연방수상의 제청으로 21일 이내에 연방하원을 해산시킬 수 있다.

연방하원이 재적의원의 과반수의 찬성으로 다른 연방수상을 선출하면 연방하원 해산권은 즉시 소멸한다.

- 하원의 해산에도 불구하고 상원은 정상적으로 기능함
- 국회(하원)해산으로 일어나는 정치의 공백을 최소화하기 위하여 국회(하원)해산 후 20일 이후 40일 이내에 총선거를 실시하며, 새로 구성된 국회(하원)는 당선확정일부터 2주 후 목요일에 소집하도록 명시
 - 프랑스 헌법 제12조 ③ 하원은 총선거 후 두 번째 목요일에 당연 소집된다. 정기회 기간 외에 소집되는 경우에는 15일간의 회기로 당연 개회된다.
 - 일본 헌법 제54조 ① 중의원이 해산된 때에는 해산된 날부터 40일 이내에 중의원 의원의 총선거를 실시하고, 그 선거일부터 30일 이내에 국회를 소집하여야 한다.
 - 독일 기본법 제39조 ① 연방하원의원은 4년의 임기로서 선출한다. 그 임기는 새로운 연방하원의 집회와 동시에 종료된다. 새로운 선거는 임기 개시 후 이르면 46개월 이후에 늦어도 48개월 이전에 실시한다. 연방하원이 해산된 경우에는 60일 이내에 새로운 선거를 실시한다.
- 하원 해산시 의회권한의 행사와 관련한 입법례는 다음과 같음
 - 일본 헌법 제54조 ② 중의원이 해산된 때에는 참의원은 동시에 폐회한다. 다만, 내각은 국가에 긴급한 필요가 있는 때에는 참의원의 긴급집회를 요구할 수 있다.
 - ③ 제2항 단서의 긴급집회에서 채택된 조치는 임시적인 것이며, 다음 국회 개회 후 10일 이내에 중의원의 동의를 얻지 못할 경우에는 그 효력을 상실한다.
 - 스페인 헌법 제116조 하원이 해산된 경우 또는 임기만료의 경우로서 계엄상태, 비상사태의 어느 하나가 발생하는 경우 하원의 직무는 상설대표위원이 이를 인수한다.

(라) 국회소집 요구제도

- 상시국회로 인하여 대통령에게 임시회 소집요구권을 부여하는 것은 불필요

- 대통령의 국회회의재개 요구권은 헌법사항이라기 보다는 법률 사항이라 할 것이므로 현행과 같이 법률(국회법)에서 규정하도록 함

(마) 입법절차

- 법률안제출권은 국무총리와 국회의원 모두에게 부여하지만, 예산법률안에 대해서는 정부가 전속적 권한을 가지도록 함
- 예산과 법률의 불일치 해소, 예산정보의 공개 등을 통한 재정민주주의 실현, 국회의 재정통제 권한 강화를 위해 예산법률주의를 도입하되, 예산법률안제출권은 정부만 행사하도록 함

(바) 예산심사제도(현행 예산비법률주의를 전제)

- 국회를 상시국회로 운영하고, 현행 예산결산특별위원회를 상임위원회로 개편함에 따라 헌법에서 예산안 제출과 의결기한을 규정하는 것은 무의미할 수 있으므로 이를 삭제하는 것이 필요

(사) 회계검사제도

- 국회의 상시감사를 가능하게 하고, 재정통제 기능을 강화하며, 회계검사기능의 독립성과 객관성 확보를 위하여 감사원의 회계검사기능을 국회로 이관
 - 미국은 의회요구에 따라 실시하는 감사가 85%에 이르고, 덴마크나 아이슬란드의 경우에도 감사기관이 의회와 강한 협력관계를 유지함. 스웨덴은 특히 감사기관이 형식적으로 행정부소속형이었으나, 2003년 개혁을 통하여 의회소속형으로 전환함

※ OECD 국가중 독립기관형은 17개국, 입법부형은 9개국, 행정부형은 2개국임

- 국회소속하에 회계검사기구를 설치하되, 헌법에 직무상 독립성의 원칙을 명시하는 것이 필요
 - 회계검사기관의 직무수행상 독립성을 실질적으로 보장하기 위해 인사나 신분보장 등에 관한 제도 마련이 필요
- 이 경우 감사원은 그 직무가 행정부내 직무감찰기능에 한정되므로 헌법기관이 아닌 법률기관으로 설치

(아) 국정감사제도

- 상시국회화에 따른 국정조사의 활성화 및 감사원 회계검사기능의 이관 등이 이루어질 경우 국정감사제도의 필요성에 의문이 제기될 수 있으나, 국정감사가 헌정사에서 지닌 의미를 감안하여 국정조사가 체계적으로 정착될 때까지는 국정감사를 존치시키는 것이 필요

(자) 주요 헌법기관 장 및 구성원 선출권

- 대법원장과 대법관의 임명 절차와 방법을 같이 하되 민주적 정당성 확보를 위해 국회(하원)가 선출권을 갖도록 하고, 대통령은 형식적인 임명권만 갖도록 함
 - 대법원장의 헌법재판관 지명권은 권력분립의 원리에 맞지 않고 대통령의 개입도 바람직하지 않으며, 선거에 의한 선출은 효율성 측면에서 검토가 필요하므로 독일의 경우처럼 헌법재판소 재판관을 국회에서 전원 선출하되 그 의결정족수를 국회(하원) 재적의원 3분의 2 이상으로 하여 대표성을 높이며, 대통령은 형식적인 임명권만 가지도록 함

(차) 국회의원의 면책특권

- 국회의원의 면책특권 남용을 억제하기 위해 면책특권에 일정한 제한을 가하는 것이 필요하다는 의견이 있으나, 면책특권은 국회의 기능이 원활하게 수행되기 위한 조건으로 인정되는 것이므로 추가적인 제한은 바람직하지 않음

(카) 국회의원 겸직

- 이원정부제는 내각 구성과 존속의 의회 의존성을 특징으로 하므로 의원직과 각료직을 겸직할 수 있도록 함

(타) 국민소환제도

- 정치적 세력들이 상대방에 대한 국민소환을 경쟁적으로 남용하여 정상적인 정국 운영이 불가능할 우려가 있음
 - 2007년부터 주민소환제도가 도입·시행되고 있으므로 그 경험이 일정 정도 축적된 후에 국민소환제도의 도입을 검토하는 것이 필요

(2) 대통령 및 국무총리

(가) 대통령의 선출

- 대통령은 국민직선으로 선출

(나) 대통령의 임기 및 중임 여부

- 현행 5년 단임 유지

(다) 내각불신임

- 국무총리가 국회(하원)에 신임투표요청(중요 정책법률안과 신임을 연계한 경우 포함)권 행사
- 건설적 불신임제 채택[차기 국무총리 사전선출 후 대통령이 현 국무총리 해임(사퇴서 수리)]
 - 국무총리불신임시 내각 연대책임
 - 국회(하원)의 불신임절차 진행 중에도 국무총리 사임 가능
 - 내각불신임은 하원 재적 과반수 찬성으로 의결
 - 독일 기본법 제67조(불신임투표) ① 연방하원은 재적의원의 과반수의 찬성으로 연방수상의 후임자를 선출하며, 연방대통령에게 연방수상을 해임할 것을 요청하는 방법으로서만 연방수상에 대한 불신임을 표명할 수 있다. 연방대통령은 그 요청에 따라 선출된 자를 임명하여야 한다.
 - 제68조(신임결의안, 연방하원의 해산) ① 신임을 요구하는 연방수상의 동의안이 연방하원 재적의원 과반수의 찬성을 얻지 못한 경우, 연방대통령은 연방수상의 제청으로 21일 이내에 연방하원을 해산시킬 수 있다. 연방하원이 재적의원의 과반수의 찬성으로 다른 연방수상을 선출하면 연방하원 해산권은 즉시 소멸한다.
 - 프랑스 헌법 제49조 ② 하원은 불신임 동의안 표결을 통해 정부의 책임을 추궁한다. 불신임 동의안은 최소한 하원 재적의원 10분의 1이 서명하여야 수리될 수 있다. 불신임 동의안이 제출되면 그로부터 48시간이 경과한 후에만 표결할 수 있다. 불신임 동의안에 찬성하는 투표만 집계

되며, 하원 재적의원의 과반수의 찬성이 있을 경우에 가결된다.

- 일본 헌법 제66조 ③ 내각은 행정권의 행사에 관하여 국회에 대하여 연대책임을 진다.

(라) 권한배분

구분	국가원수로서의 대통령의 권한	대통령과 국무총리(제청권)의 공유권한	내각수반으로서의 국무총리의 권한
권한	<ul style="list-style-type: none"> -국가의 존립과 안전을 대내외적으로 보장하는 자, 헌법의 수호자 -법률안 서명·공포권 -전쟁선포 -계엄선포 -긴급명령권 -국무회의의 의장(국무회의의 필수적 심의사항 축소) -사면권 -국회에서 선출한 국무총리, 대법원장, 대법관, 헌법재판소장, 헌법재판관 임명권(형식적 임명권) -국회(하원)해산권 	<ul style="list-style-type: none"> - 각료 임명 - 법률안 재의요구권 - 위헌정당해산제소권 - 국군의 해외파병권 - 외교사절의 신임·접수·파견권 - 국가공무원·군인 임명권 - 헌법개정안 발의권 - 국민투표부의권 - 신임요구동의안 부결시 국회(하원)해산권 	<ul style="list-style-type: none"> - 일상적인 국정의 통할권자 - 국무회의 부의장 - 내각회의 의장 - 내각통할권 - 법률안제출권 - 법규명령제정권 - 국군통수권 - 긴급재정경제명령권 - 긴급재정경제처분권

(마) 국가긴급권

- 계엄권, 긴급명령권은 대통령에게, 긴급재정경제명령권, 긴급재정경제처분권은 국무총리에게 부여

(바) 대통령 궐위·사고시 권한대행

- 대통령의 궐위, 사고, 탄핵소추시 상원의장이 권한을 대행하며, 후임자는 국민직선
- 대통령의 권한대행에 대하여 헌법에 명시하며, 후임자의 선출 시기 및 절차

차도 규정하는 것이 필요

- 대통령 궐위시 후임자 선출기한을 50일 이내로 단축 필요

(사) 국무총리 선출 및 임명

- 국회(하원)에서 선출한 국무총리(다수당 또는 연립 시 연립다수당의 당수)를 대통령이 임명

(아) 국무총리 궐위·사고시 권한대행

- 국무총리 궐위·사고, 탄핵소추시 법률이 정하는 순서대로 권한을 대행하도록 헌법에 명시

(자) 입법권한

- 대통령에게 헌법개정안발의권, 법률안 재의요구권을 부여하되, 국무총리는 이에 대한 제청권을 가짐
- 내각의 수반인 국무총리에게 법규명령 제정권을 부여

(차) 국무회의

- 대통령이 주재하는 심의기구
- 대통령의 권한에 속하는 사항에 대한 심의
 - 프랑스 헌법 제9조 대통령은 국무회의를 주재한다.

제21조 ④ 수상은 명시적인 위임을 받아 한정된 의사일정에 한하여 예외적으로 대통령을 대리하여 국무회의를 주재할 수 있다.

(카) 내각회의

- 국무총리가 주재하는 각료회의 성격의 심의기구
- 국무총리(내각)의 권한에 속하는 사항에 대한 심의

(타) 국민투표 부의

- 현행과 같이 외교·국방·통일 기타 국가안위에 관한 중요정책에 대한 국민투표부의권을 대통령에게 부여
- 국무총리는 대통령에게 국민투표 부의를 제청할 권한을 보유

3. 대통령제

구 분		현 행	연구 내용
국 회			
○양원제	■도입여부	■ 단원제	○양원제 도입 ※ 단원제·양원제 여부는 정부형태와 직결되는 문제는 아님
	■상·하원의 구성	-	○상·하원의 정수는 법률에 위임 ○임기는 하원 4년, 상원 6년 ○하원의 경우 직선으로 4년마다 전원교체, 상원의 경우 직선으로 2년마다 1/3씩 교체
	■입법권한	-	○ 각 원에 발의된 법률안은 원칙적으로 양원에서 의결되어야 법률로 확정 - 각 원은 발의된 법률안을 우선 심의·의결 후 다른 원에 송부 - 양원의 의사가 일치하지 않는 경우에는 양원협의회에서 단일안을 만들어 각 원에서 의결 - 상원이 하원에서 의결한 법안 접수 후 일정기간 이내에 의결하지 않거나 양원협의회에서 단일안을 마련하지 못한 경우 하원이 재적 2/3 이상으로 재의결시 법률로 확정 - 하원이 상원에서 의결한 법안 접수 후 일정기간 이내 의결하지 않는 경우 부결된 것으로 봄 ○ 다만, 예산법률안은 하원이 우선 심의·의결 후 상원으로 송부함 - 하원이 예산법률안 제안
	■헌법개정 에 관한 권한	-	○헌법개정안은 각 원의 재적의원 과반수가 발의하여 양원합동회의 재적의원 2/3 이상의 찬성으로 의결한 후 국민투표를 거쳐 확정

구 분		현 행	연구 내용
○국회 회기제도		■정기회와 임시회로 구분	○상시국회로 하기 위하여 정기회·임시회의 구별조항 삭제
○국회소집 요구제도		■대통령 임시회 소집 요구권 보유	○국회를 상시국회체제로 운영하게 됨에 따라 대통령의 임시회 소집요구권은 부여하지 않음
○입법	■헌법과 법률안	■대통령 -헌법개정안발의권 -법률안제출권 -법규명령(대통령령) 제정 -법률안 서명·공포권 -법률안 재의요구권 ■국회 -헌법개정안발의권 -법률안제출권(국회의원) -재의요구 법률안의 확정권	○현행대로 유지하되, 정부의 법률안 제출권 폐지
	■예산의 형식	■예산비법률주의	○예산법률주의 도입 - 정부는 예산계획서 국회(하원) 제출, 국회(하원)는 예산법률안 제안, 국회(상·하원)의 의결
○예산심사제도		■회계연도 개시 90일전 까지 정부가 제출, 30일전까지 국회가 의결	○예산결산특별위원회를 상임위원회화하고, 국회 예산안 제출기한 등은 삭제
○회계검사제도		■감사원(대통령 소속이나 직무상 독립성 가짐)	○회계검사기능 국회이관 ○국회소속 하에 회계검사기관을 설치하되, 직무상 독립성을 부여 ○직무감찰 기능만 수행하는 감사원은 헌법기관에서 법률기관화

구 분	현 행	연구 내용	
○국정감사제도	■정기적인 국정감사	○국정조사가 체계적으로 정착될 때까지 국정감사제도 존치	
○주요 헌법기관 장 및 구성원 선출권	■국회의 동의를 얻어 대통령이 임명 (대법원장, 대법관, 헌법 재판소장) ■헌법재판관 9인중 3인은 국회 선출	○국회(하원)에서 대법원장, 대법관 전원 선출 ○국회(하원)에서 헌법재판소장, 재판관 전원 선출	
○국회의원의 면책특권	■면책특권 있음	○면책특권에 대한 추가적 제한 불필요	
○국회의원 겸직	■헌법상 겸직금지를 법률에 위임 ■국회법 제29조에 따라 가능	○국회의원의 장관직 겸직금지를 명시함	
○국민소환제도	■규정 없음	○국민소환제도의 도입은 유보 ※ 주민소환제의 경험 후 신중히 도입 검토 필요	
대통령 및 부통령			
○대통령선출	■국민직선	○국민직선	
○대통령 임가중임 여부	■5년 단임제	○4년 중임제	
○대통령 권한	■국무회의 성격과 주재자	■정부의 권한에 속하는 중요한 정책을 심의 ■대통령이 국무회의 의장	○국무회의 불필요
	■재판관 등 공무원 임명	■대법원장, 대법관, 헌법재판소 재판관 임명 ■국가공무원 및 군인 임명권 ■외교사절의 신임·접수·파견권	○국회(하원)에서 선출한 대법원장, 대법관, 헌법재판소장, 재판관 임명 ○현행유지 ○현행유지
	■군 통수권	■국군통수권	○현행유지
	■전쟁선포	■선전포고·강화권 -국회의 동의	○현행유지

구 분		현 행	연구 내용
	■해외파병	■국군의 해외파견권 -국회의 동의	○현행유지
	■외국군대의 국내주류	■외국군대의 국내주류 허용권 -국회의 동의	○현행유지
	■조약체결· 비준	■조약체결·비준권 -국회의 동의	○현행유지
	■사면권 등	■사면권 ■영전수여권	○일반사면과 특별사면의 구분없이 국회의 의 동의를 거쳐 행사 ○현행유지
	■위 헌 정 당 해산제도	■정부가 위헌정당해산 제소권 보유	○현행유지
○국가 긴급권	■계엄권	■계엄선포권 -국회의 계엄해제요구권	○현행유지
	■긴급명령권 등	■긴급명령권, 긴급재정 경제명령권, 긴급재정 경제처분권 -국회의 사후승인권	○현행유지
○대통령 탄핵	■탄핵소추 의결시	■국무총리가 대통령 권한 대행	○부통령이 대통령 권한대행
	■탄핵결정시	■60일 이내 후임자 선거	○대통령 탄핵결정시 부통령이 승계
○대통령 권한대행 및 승계	■국무총리, 법률이 정한 국무위원의 순서 로 권한대행	○대통령 궐위·사고시 부통령이 승계· 권한대행 ○승계사유는 대통령의 궐위·자격상실	
○대통령·부통령 모두 유고시 권한대행	■규정 없음	○권한대행자를 법률로 규정하도록 명시	
○행정각부의 장의 국회출석권	■국회나 위원회의 요구 에 따라 국무총리· 국무위원 또는 정부 위원 출석·답변	○장관은 국회(상·하원)가 요구하는 경우 출석하여 국회의원의 질문에 답변	

구 분	현 행	연구 내용
○장관 등의 인준	■규정 없음	○장관 등 법률이 정한 공무원의 경우 국회 인준 절차를 거쳐 임명
○국무위원(장관) 해임제도	■재적의원 과반수의 찬성으로 국무위원 해임건의	○국무위원(장관) 해임건의 제도 폐지
○국민투표 부의	■대통령의 외교·국방·통일 기타 국가안위에 관한 중요정책에 대한 국민투표부의권	○현행유지

(1) 국 회

(가) 양원제

- 단원제 국회를 양원제 국회로 변경함으로써 의회 내의 상호견제를 통하여 의안심의 과정의 신중성을 높이며, 상원을 통하여 입법부와 행정부의 극단적인 대립상황을 조정함
- 양원의 구성에 관하여, 의원수는 상·하원 정수를 법률로 정함
 - 예컨대 현행 국회의원 정수를 유지할 경우에는 하원 221명(74%), 상원 78명(26%)으로 상정할 수 있음(현행 국회의원 정수는 지역 245명, 비례대표 54명임)
- 하원의 경우 임기를 4년으로 하여 4년마다 전원을 직선으로 선출하는 방식으로 하며, 상원의 경우는 임기를 6년으로 하여 2년마다 1/3씩을 교체하는 방식으로 직선으로 선출함
- 법률안이 발의된 각 원이 우선 심의·의결한 후 다른 원에 송부하여 의결을 하도록 함으로써 법률안 심의와 의결에 신중을 기함
- 국가 최고규범인 헌법의 개정안은 상원 또는 하원의 재적의원 과반수로 발의할 수 있도록 하되, 양원합동회의에서 가중된 정족수로 의결하도록 함

(나) 국회 회기제도

- 국회가 연중 국정심의를 하고 실질적인 입법 활동의 장이 되도록 하기 위하여 정기회와 임시회의 구별을 없애고 상시 개최하도록 함

(다) 국회소집 요구제도

- 상시국회로 인하여 대통령에게 임시회 소집요구권을 부여하는 것은 불필요
- 대통령의 국회회의재개 요구권은 헌법사항이라기보다는 법률 사항이라 할 것이므로 현행과 같이 법률(국회법)에서 규정하도록 함

(라) 입법절차

- 행정부의 법률안제출권은 의회와 행정부의 상호독립에 기초한 대통령제의 원리에 부합하지 않으며, 국회의 행정부에 대한 실질적인 통제를 확보하기 위해서도 행정부의 법률안제출권을 폐지하는 것이 바람직함
- 지출근거법률과 지출예산의 이원화로 인한 예산과 법률의 불일치 해소, 예산정보의 공개 등을 통한 재정민주주의 실현, 국회의 재정통제권한 강화를 위해 예산법률주의를 도입하고, 국회(하원)가 예산법률안 제안권을 가짐⁶⁾

(마) 예산심사제도(현행 예산비법률주의를 전제)

- 국회를 상시국회로 운영하고, 현행 예산결산특별위원회를 상임위원회로 개편함에 따라 헌법에서 예산안 제출과 의결기한을 규정하는 것은 무의미할 수 있으므로 이를 삭제하는 것이 필요

(바) 회계검사제도

- 국회의 상시감사를 가능하게 하고, 재정통제 기능을 강화하며, 회계검사기능의 독립성과 객관성 확보를 위하여 감사원의 회계검사기능을 국회로 이관
 - 미국은 의회요구에 따라 실시하는 감사가 85%에 이르고, 덴마크나 아이슬란드의 경우에도 감사기관이 의회와 강한 협력관계를 유지함. 스웨덴은 특히 감사기관이 형식적으로 행정부소속형이었으나, 2003년 개혁을 통하여 의회소속형으로 전환함

6) 대통령이 예산요구서를 국회에 송부하면, 국회의 예산위원회가 이를 심사하여 예산법률안으로 확정된 후 국회(하원)에 제출함

※ OECD 국가중 독립기관형은 17개국, 입법부형은 9개국, 행정부형은 2개국임

- 국회소속하에 회계검사기구를 설치하되, 헌법에 직무상 독립성의 원칙을 명시하는 것이 필요
 - 회계검사기관의 직무수행상 독립성을 실질적으로 보장하기 위해 인사나 신분보장 등에 관한 제도 마련이 필요
- 이 경우 감사원은 그 직무가 행정부내 직무감찰기능에 한정되므로 헌법기관이 아닌 법률기관으로 설치

(사) 국정감사제도

- 상시국회화에 따른 국정조사의 활성화 및 감사원 회계검사기능의 이관 등이 이루어질 경우 국정감사제도의 필요성에 의문이 제기될 수 있으나, 국정감사가 헌정사에서 지닌 의미를 감안하여 국정조사가 체계적으로 정착될 때까지는 국정감사를 존치시키는 것이 필요

(아) 주요 헌법기관 장 및 구성원 선출권

- 대법원장과 대법관의 임명 절차와 방법을 같이 하되 민주적 정당성 확보를 위해 국회(하원)가 선출권을 갖도록 하고, 대통령은 형식적인 임명권만 갖도록 함
 - 대법원장의 헌법재판관 지명권은 권력분립의 원리에 맞지 않고 대통령의 개입도 바람직하지 않으며, 선거에 의한 선출은 효율성 측면에서 검토가 필요하므로 독일의 경우처럼 헌법재판소 재판관을 국회에서 전원 선출하되 그의결정족수를 국회(하원) 재적의원 3분의 2 이상으로 하여 대표성을 높이며, 대통령은 형식적인 임명권만 가지도록 함

(자) 국회의원의 면책특권

- 국회의원의 면책특권 남용을 억제하기 위해 면책특권에 일정한 제한을 가하는 것이 필요하다는 의견이 있으나, 면책특권은 국회의 기능이 원활하게 수행되기 위한 조건으로 인정되는 것이므로 추가적인 제한은 바람직하지 않음

(차) 국회의원 겸직

- 의회와 정부의 상호독립성이 대통령제의 특성 중 하나이므로 권력분립의

침해 우려가 있는 국회의원의 장관직 겸직금지를 헌법에 명시

(카) 국민소환제도

- 정치적 세력들이 상대방에 대한 국민소환을 경쟁적으로 남용하여 정상적인 정국 운영이 불가능할 우려가 있음
- 2007년부터 주민소환제도가 도입·시행되고 있으므로 그 경험이 일정 정도 축적된 후에 국민소환제도의 도입을 검토하는 것이 필요

(2) 대통령 및 부통령

(가) 대통령의 선출

- 현행 상대다수대표 선거제도에서는 후보자가 난립할 경우 과반수를 득표하지 못한 이른바 소수파대통령이 출현할 수 있으므로 대표성 확보를 위하여 절대다수대표제 및 결선투표제 도입의 검토가 필요하다는 의견이 있음
 - 결선투표의 경우 총 유효투표수의 40%를 기준으로 시행하자는 의견도 있음
- 하지만 절대다수대표제와 결선투표의 도입은 과도한 비용이 소요될 뿐만 아니라 우리 사회의 다원화 경향으로 절대다수의 지지를 얻기가 매우 어렵다는 점을 고려하여 도입을 유보

(나) 대통령의 임기 및 중임 여부

- 국정의 효율적 운영과 국민대표기관의 민주성과 책임성을 확보하기 위해 대통령 4년·중임제를 채택하며, 대통령과 국회의원의 선거주기를 일치시킬 경우 의회와 행정부간의 대립 또는 분점정부의 출현을 방지할 수 있음

(다) 대통령의 권한

- 국무회의는 설치하지 않음
- 공무원임명권, 외교사절의 신임·접수·파견권
- 국군 통수권
- 조약체결·비준권(국회 동의)
- 전쟁선포·강화권(국회 동의)

- 해외파병 결정권(국회 동의)
- 외국군대의 국내주류 허용권(국회 동의)
- 위헌정당해산제소권, 사면권(국회 동의), 영전수여권

(라) 국가긴급권

- 현행과 같이 대통령이 계엄선포권 및 긴급재정명령제도 등을 보유

(마) 대통령 탄핵

- 국회(하원)에 의한 탄핵소추와 헌법재판소에 의한 탄핵심판

(바) 대통령 권한 대행

- 궐위사유로서 사망, 사임, 헌법재판소의 탄핵결정에 의한 파면 등을 예시 필요
- 사고사유로서 병으로 인하여 정상적인 직무수행이 불가능한 경우, 국회(하원)의 탄핵소추의결에 따라 직무정지를 당한 경우 등을 사유로 예시 필요
- 대통령의 직무수행불능 상태 결정권을 헌법재판소에 부여

(사) 대통령 · 부통령 모두 유고시 권한대행

- 헌법적 흠결을 보완하기 위해 이 경우에 대한 권한대행자를 법률로 규정하도록 헌법에 명시 필요
 - 미국 연방헌법 제2장제1조 ⑥ 대통령이 면직되거나, 사망하거나, 사직하거나 또는 그 권한 및 직무를 수행할 능력을 상실할 경우에 대통령의 직무는 부통령에게 귀속된다. 연방의회는 법률에 의하여 대통령 및 부통령의 면직 또는 직무수행 불능의 경우를 규정할 수 있으며, 그러한 경우에 대통령의 직무를 수행할 관리를 정할 수 있다. 이 관리는 대통령의 직무수행 불능이 제거되거나 대통령이 새로 선임될 때까지 대통령의 직무를 대행한다.

(아) 부통령의 권한

- 대통령이 궐위 · 사고시 부통령이 승계 · 권한대행
- 승계사유는 대통령의 궐위 · 자격상실

(자) 행정각부의 장의 국회출석권

- 장관은 국회(상·하원)가 요구하는 경우 출석하여 국회의원의 질문에 답변

(차) 장관 등의 인준

- 장관 등 법률이 정한 공무원의 경우 국회(하원) 인준 절차를 거쳐서 임명
 - 미국 연방헌법 제2장 제2조 ② 대통령은 대사, 그 밖의 공사 및 영사, 연방대법원 판사, 그리고 그 임명에 관하여 이 헌법에 특별 규정이 없으나, 이후에 법률로써 정해지는 그 밖의 모든 합중국 관리를 지명하여 상원의 권고와 동의를 얻어 임명한다. 다만, 연방의회는 적당하다고 인정되는 하급관리 임명권을 법률에 의하여 대통령이나 법원, 또는 각 부 장관에게 부여할 수 있다.

(카) 국민투표 부의

- 현행과 같이 외교·국방·통일 기타 국가안위에 관한 중요정책에 대한 국민투표부의권을 대통령에게 부여

1. 재정에 관한 별도의 장(章) 신설

재정의 장(章)을 신설하여 현재 국회와 정부의 장(章)에 분산되어 있는 재정관련 사항을 체계적으로 규정하고, ① 재정권한은 국회의결로 행사해야 하고, ② 모든 세입과 세출이 예산에 포함되도록 하며, ③ 세입과 세출이 균형을 이루어야 한다는 재정의 원칙을 명시

- 재정이 국민 경제에서 차지하는 비중과 역할이 커졌고, 재정은 기본권(국민부담으로 채원마련)과 국가체계유지(국가의 유지·운영에 소요되는 재정지출) 모두에 중요한 사항이므로, 헌법에 재정의 장(章)을 신설하여 현재 국회와 정부 편에 분산되어 있는 재정 관련조항을 체계적으로 정비하고, 재정운용의 기본사항을 규정하는 것이 필요
- 재정의 장(章)에는 예산법률주의, 국회의 회계검사권, 기금·결산에 관한 근거, 세입(歲入)법률주의 등이 포함되어야 함.

2. 예산법률주의

※ 상세한 내용은 IV. 국회 7. 예산법률주의 도입 참조

3. 국회의 회계검사권

※ 상세한 내용은 IV. 국회 9. 감사원 국회 이관 참조

4. 기금, 결산에 관한 근거 규정

기금	기금의 근거를 명시
결산	정부가 결산을 국회에 제출하도록 규정

- 국가재정 일부를 예산과 구별되는 기금의 형태로 운용할 필요성이 있고, 현재 기금의 운용규모와 국가재정에서의 비중 및 역할이 상당히 큰 상태이므로, 기금의 근거를 헌법에 명시하는 것이 필요
- 결산에 관한 국회와 정부의 권한과 역할을 헌법에서 명확하게 정할 필요가 있으므로, 정부가 결산을 국회에 제출하도록 헌법에 규정하는 것이 필요
 - 현재 감사원은 헌법에 근거하여 국회에 결산검사보고를 하고 있고, 정부는 국가재정법에 근거하여 매년 5월 31일까지 결산서를 국회에 제출하고 있으며, 국회는 국회법에 따라 심의·의결하고 있음

5. 세입법률주의

조세 외의 국민부담에 의한 재정수입도 법률에 근거하도록 명시하는 것이 바람직함

- 현재 조세 외에 국민에게 경제적 부담을 지우는 부담금 등의 규모가 상당한 수준이고, 강제성을 수반하면서 부과·징수된다는 점에서 조세와 유사한 성격을 가지고 있으므로, 조세와 마찬가지로 법률에 근거하도록 헌법에 명시함으로써 국민의 재산권을 보다 실질적으로 보호할 수 있도록 하는 것이 필요

6. 국회의 지출예산 증액 및 새 비목 설치 제한 규정

국회의 지출예산 증액 및 새 비목 설치 제한 규정 삭제 필요

- 예산법률주의를 채택하면서 국회가 예산법률안을 심의하는 과정에서 지출예산을 증액하거나 새 비목을 설치하는 것에 정부의 동의를 받도록

하는 경우 국회의 심의권 행사에 상당한 제약을 초래할 수 있고, 국회가 지출예산을 효율적이고 성과지향적으로 확정할 수 있도록 분야별, 사업별 예산조정권한을 부여하는 것이 필요

7. 국가채무부담의 한계에 관한 규정

헌법적으로 국가채무부담을 법률로 정하는 한도 내에서 수행하도록 제한하는 것을 검토

- 재정의 건전성과 지속가능성(sustainability)을 확보하기 위해서는 국가채무의 급속한 확대를 방지하기 위한 장치가 필요하며, 또한 국가채무의 급속한 증가로 인한 미래세대의 부담과중을 방지하기 위하여 국가채무를 안정적으로 관리할 필요가 있으므로, 국가채무부담이 법률로 정하는 한도 내에서 이루어지도록 헌법에 명시하는 것이 바람직함

1. 대법원

가. 대법원의 구성

대법원장과 대법관은 재적의원 3분의 2 이상의 찬성으로 국회(하원)에서 선출하고 대통령이 임명하되, 그 절차는 법률로 규정

- 현행 헌법은 대법관에 대해 대법원장이 임명 제청권을 가지고 있는데⁷⁾, 이는 대법원장과 대법관이 동위의 지위에 있는 체계⁸⁾를 위협하는 것이므로 대법원장과 대법관의 임명 절차와 방법을 같이 하되 민주적 정당성 확보를 위해 국회가 선출권을 갖도록 하고, 대통령은 형식적인 임명권만 갖도록 함
 - 대법원장과 대법관 선출시 의결정족수는 국회(하원) 재적의원 3분의 2 이상으로 함
 - 대법관추천위원회를 두는 등의 구체적인 선출 절차에 대해서는 법률로써 구체화하도록 함

나. 대법원의 명령·규칙에 대한 위헌 여부 심사권

현행대로 유지

- 현행 헌법은 명령·규칙의 위헌 여부가 재판의 전제가 된 경우에는 대법원이 최종적 심사권한을 가지는 것으로 규정하고 있는데, 법률과 명령이 상·하위의 관계를 갖는 규범구조 하에서 법률에 대한 위헌심판과 명령에 대한 위헌심판의 결론이 서로 다르게 나오는 것은 큰 문제이므로 명령·규칙에 대한 위헌 여부 심사권도 헌법재판소에 부여하여 규범통제 제도를 일원화하여야 한다는 견해가 있으나,

7) 대법원의 구성에 있어서 대통령의 영향력 행사를 가능한 한 배제하려는 취지임

8) 대법원은 대법원장을 포함하여 14인의 대법관으로 구성되며(법원조직법 제4조), 그 구성원이 심리와 결정에 있어서 대등한 지위와 권한을 가지는 합의기관이라 할 수 있음

명령·규칙은 사실상 행정작용과 유사하고, 행정입법에 대한 위헌심사와 위법심사의 관할기관이 이원화될 경우 혼란을 초래할 수 있다는 점을 감안하여 명령·규칙에 대한 위헌 여부 심사권은 현행과 같이 대법원이 행사하도록 함

다. 대법원의 지위

‘최고법원’을 ‘최종심법원’으로 변경

- 현행 헌법은 대법원의 지위를 ‘최고법원’으로 규정하고 있는데, ‘최고법원’이라는 표현은 대법원이 각급법원의 인사·행정에 대해서까지 전면적 지배권을 가지고 있다는 오해를 야기하고 있고 이로 인하여 사법관료주의의 폐단이 심각하다는 점을 고려하여, 재판의 심급에 있어서 최종적이라는 의미로 ‘최종심법원’으로 변경하기로 함

라. 예비대법관 제도

예비대법관 제도의 도입 필요

- 현행 헌법은 대법관의 공석에 대비한 제도를 두고 있지 않은데, 대법관의 제척·기피·장기해외출장·탄핵 및 헌법재판소 재판관으로의 선출 시 등을 대비하기 위해 예비재판관 제도의 도입이 필요함
 - 예비대법관의 수는 3인으로 하고, 선출 방식은 대법관과 동일하게 함

2. 재판의 독립성 제고

가. 법관의 양심

법관의 양심 조항 유지

- 현행 헌법은 법관이 헌법과 법률에 의하여 그 양심에 따라 심판하도록 규정하고 있는데, “그 양심에 따라” 심판하도록 한 부분은 법관의 개인적 양심에 따라 재판할 수 있다는 오해의 소지를 야기하므로 이를 삭제

하여 법관이 오로지 헌법과 법률에만 기속되어 재판하도록 하는 것이 바람직하다는 견해가 있으나, 법관의 양심 조항은 헌법과 법률 외의 부분에 관하여 준거기준이 되는 자유심증주의를 뒷받침하는 기본적인 원리이므로 이를 유지하기로 함

나. 법관 인사의 독립성

제1안	일반 법관은 해당 법원에서 추천하여 대법원장이 임명
제2안	일반 법관의 임명방식을 현행대로 유지

- 현행 헌법상 일반 법관은 대법관회의의 동의를 얻어 대법원장이 임명하도록 하고 있는데, 대법원장이 인사권을 가지고 있는 것에 대하여 대법원장의 인사독재와 이에 따른 사법관료주의의 발생으로 재판의 독립과 법관의 독립에 심각한 영향을 미치고 있으므로 일반 법관의 인사권을 해당 법원에 부여하는 것이 타당하다는 안과, 대법원장이 일반 법관에 대한 인사권이 있다고 하여 대법원장이 재판에 관여한다고 보기 어렵고 또한 일반 법관의 인사권을 각급 법원에 부여한다고 하여 현행 인사제도보다 공평하게 이루어진다고 볼 수는 없으므로 현행을 유지하는 것이 타당하다는 안을 복수로 제시

다. 법관의 임기

대법원장과 대법관의 임기는 6년 단임으로 헌법에 명시하되, 일반 법관의 임기는 법률에 위임
--

- 현행 헌법은 대법원장과 대법관의 임기를 6년, 일반 법관의 임기를 10년으로 명시하여 법관 임기제를 두고 있는데, 이에 대하여 사법권의 독립을 위해서는 법관의 임기제를 폐지하고 종신제를 도입하는 것이 타당하다는 견해가 있으나, 사회환경 변화에의 신속한 대처⁹⁾ 등을 고려하여 법관 임기제를 유지하되 대법관의 연임조항을 폐지하여 6년 단임으로 헌법에 명시하고, 일반 법관의 임기는 헌법사항으로 정할 것이 아니라 법률로 정하도록 함

9) 종신이 보장되면, 법관 개개인에게 안이함을 불러와 사법부 전체의 발전을 저해할 수 있고, 사법부가 보수화되기 쉬워 사회환경 변화에 신속히 대처하지 못하는 문제가 발생할 수 있음(사법권 독립의 제문제, 임지봉, 공법연구 제31집 제3호, 2003.3. 한국공법학회)

라. 법관의 보수

법관의 보수 삭감 금지 명문화 필요

- 재판에서의 정치적인 영향력을 방지하기 위하여 미국 연방헌법 및 일본 헌법 등과 마찬가지로 법관들의 보수가 재임 중에 삭감되지 않도록 하는 규정을 명문화하는 것이 필요

마. 사법부의 예산편성권

사법부의 독자적 예산편성권의 필요성은 인정되나, 예산법률주의를 도입하기로 함에 따라 이의 채택을 유보

- 재판에서의 정치적 영향력 행사를 방지하고 사법부의 독립성을 제고하기 위해서는 사법부에 독자적인 예산편성권을 부여하는 것이 필요
- 하지만 재정민주주의를 강화하기 위하여 예산법률주의를 도입하기로 함에 따라 종전과 같은 행정부의 일방적인 예산편성권 행사가 어렵게 되고 이에 따라 예산을 통한 행정부의 사법부 통제 우려도 상당히 해소되는 등 사법부의 독자적 예산편성권 인정 여부를 논의할 실익이 떨어지므로 이를 채택하지 않기로 함

3. 군사법원

평시에는 일반법원에서 군사재판을 하도록 하고, 전시 및 비상계엄시에 한하여 군사법원에서 군사재판을 하도록 함

- 현행 헌법은 군사법원 설치 근거 규정을 두고, 군인 또는 군무원은 평시와 전시 및 비상계엄시를 불문하고 군사법원의 재판을 받도록 하고 있는데,
이에 대하여 평시 군사법원 제도가 수행하는 특수성도 있기 때문에 평시 군사법원 제도를 유지하자는 견해도 있으나, 평시 군사법원에서 다루는 사건이 군의 특수성과 거리가 있어 전시에 대비하여 어떠한 효과

가 있는지 의문이 있으며 전시에는 부대별로 가장 근거리에 있는 일반 법원에서 파견된 법관으로 군사법원을 구성함으로써 신속한 대응이 가능하므로 사법권 독립의 관점에서 볼 때 평시에 군사법원을 유지할 실익이 없다고 보아 평시에는 일반법원에서 재판을 담당하고 비상계엄이 선포된 경우와 전시에만 군사법원에서 재판을 담당하도록 함

4. 배심재판

재판과 관련한 헌법상 표현 가운데 ‘법관’을 ‘법원’으로 수정하는 방식으로 배심재판 등의 가능성을 열어두도록 함

- 현행 헌법은 모든 국민은 “법관”에 의하여 재판을 받을 권리를 가지며 (제27조제1항) 사법권은 “법관”으로 구성된 법원에 속한다고 규정하고 있어(제101조제1항), 배심재판 등의 도입에 장애가 됨
- 현재 국민참여재판제도가 실시되고 있는 점 등을 고려하여 제27조제1항의 “법관”을 “법원”으로 개정하고, 제101조제1항을 “사법권은 법원에 속한다”고 개정함으로써 배심재판 등의 가능성을 열어두도록 함

1. 헌법재판소 규정방식

현행 체제와 같이 헌법재판소와 법원을 독립된 장에 규정

- 현행 헌법은 헌법재판소를 법원과 구별하여 독립된 장에 규정하고 있는데, 재판에 대한 헌법소원을 가능하게 하기 위해서는 독일의 경우처럼 동일한 장에 헌법재판소와 법원을 규정하여야 한다는 견해가 있으나, 헌법재판소와 법원을 구별하여 각각 독립된 장에 규정해도 재판에 대한 헌법소원을 인정할 수 있고 각국의 입법례를 검토해도 동일 장에 규정하여야 할 실익이 크다고 볼 수 없으므로 현행 체제와 같이 독립된 장에 규정하기로 함

2. 헌법재판소 관장사항

가. 추상적 규범통제

헌법재판소의 관장사항에 정부 또는 국회(상원 또는 하원) 재적의원 3분의 1 이상의 청구에 의한 추상적 규범통제 추가

- 구체적 규범통제¹⁰⁾만을 인정하고 있는 현행 헌법재판소 관장사항으로 추상적 규범통제까지 추가하자는 주장에 대하여, 이는 국회 내의 정치적 문제를 헌법재판소로 가져가게 되는 것이라는 점에서 신중한 접근이 필요하다는 견해가 있으나, 위헌법률 심사제도를 강화하여 위헌입법의 문제점을 해소하기 위해서는 법률이 재판의 전제가 되지 않은 경우에도 위헌성을 제거할 수 있도록 “정부 또는 국회(상원 또는 하원) 재적의원 3분의 1 이상의 청구에 의한 법률의 위헌여부심판”을 규정함으로써 추상적 규범통제를 인정할 필요성이 있음

10) 법률의 위헌 여부가 재판의 전제가 된 경우에 법원의 제청에 의하여 심판(헌법 제107조제1항)

나. 조약의 위헌 여부 재판

헌법재판소에 의한 조약의 위헌 여부 심판을 헌법에 명문화

- 조약의 위헌 여부가 헌법재판소의 심판 대상이 되는지에 대하여 명문의 규정은 없으나, 헌법재판소에서 관례를 통하여 이를 인정한 바 있으므로¹¹⁾, 논란의 여지가 없도록¹²⁾ 헌법에 명문화하는 것이 필요

다. 헌법소원심판의 정비

재판에 대한 헌법소원 도입은 유보

- 현행 헌법은 헌법소원심판의 내용을 “법률이 정하는 헌법소원에 관한 심판”이라고 규정하여 법률에 모두 위임하고 있는데, 이를 “공권력의 행사 또는 불행사로 헌법이 정하는 권리를 침해당한 자가 청구하는 헌법소원에 관한 심판”으로 정비하여 재판에 대한 헌법소원의 가능성을 열어 두는 것이 필요하다는 의견이 있으나,

헌법재판소가 제4심의 재판기관이 될 우려가 있고, 헌법재판의 정치적 속성으로 인하여 사법부의 독립성이 침해되고 재판이 정치화될 가능성을 배제할 수 없으며, 남소와 분쟁의 장기화 등으로 인하여 사회적 혼란과 비용이 증가할 수 있으므로 재판에 대한 헌법소원 도입은 유보함

라. 대통령의 직무수행 불능 등 심판

헌법재판소의 관장사항으로 규정하면서, 대통령의 권한대행에 관한 규정 정비 필요

- 현행 헌법은 대통령의 권한대행이 발생하는 직무수행불능 상태 등에 대하여 이를 결정할 기관을 규정하고 있지 않으므로, 이를 헌법재판소의 관장사항으로 정함

11) 대한민국과아메리카합중국간의상호방위조약제4조에의한시설과구역및대한민국에서의합중국군대의지위에관한협정 제2조 제1의 (나)항 위헌제청사건에서 헌법재판소는 합헌 결정을 한 바 있음(헌법재판소 1999. 4. 29.선고, 97헌가14)

12) 조약의 국제정치성 등을 고려한다면 규범통제의 대상으로 삼는 것은 신중한 검토가 필요하다는 견해도 있음

- 대통령의 권한대행시 대행할 수 있는 권한의 범위 등을 구체화하는 등 규정의 정비가 필요함

마. 국민투표재판 및 선거재판

국민투표재판 및 대통령·국회의원 선거재판을 헌법재판소의 관장사항으로 함

- 현행법은 국민투표재판¹³⁾에 대하여 별도의 관장기관을 규정하지 않고 있고, 선거재판에 대하여는 법원 관할로 규정하고 있는데¹⁴⁾, 국민투표재판 및 대통령·국회의원 선거재판은 국사재판(國事裁判)의 성격을 가지므로 헌법재판소 관장사항으로 하기로 함

3. 헌법재판소 구성

가. 재판관의 자격

재판관의 자격을 법관의 자격을 가진 자 외의 자에게도 개방

- 현행 헌법은 재판관의 자격을 법관의 자격을 가진 자로 국한하고 있는데, 헌법재판이 가지는 제4의 국가작용의 성질에 비추어 재판관의 자격을 법관자격을 가진 자로 한정하는 경우 재판관 구성이 폐쇄적이 되어 민주주의적 정당성을 확보하는데 문제가 있으므로 재판관의 자격을 법관 자격자 외의 자에게 개방하도록 함
 - 재판관의 자격을 법관 자격자 외에 법학교수 및 국정운영의 경륜이 있는 자 등에게 개방함

13) 헌법

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

제130조 ② 헌법개정안은 국회가 의결한 후 30일 이내에 국민투표에 붙여 국회의원선거권자 과반수의 투표와 투표자 과반수의 찬성을 얻어야 한다.

14) 공직선거법

제269조(재판의 관할) 선거법과 그 공범에 관한 제1심재판은 「법원조직법」 제32조(합의부의 심판권)제1항의 규정에 의한 지방법원합의부 또는 그 지원의 합의부의 관할로 한다. 다만, 군사법원이 재판권을 갖는 선거법과 그 공범에 관한 제1심재판은 「군사법원법」 제11조(보통군사법원의 심판사항)의 규정에 의한 보통군사법원의 관할로 한다.

나. 재판관의 수

재판관의 수는 현행 9인으로 유지

- 현행 헌법은 재판관의 수를 9인으로 규정하고 있는데, 이에 대하여 사건에 대한 신중한 처리, 신속한 재판 등을 위하여 재판관의 수를 확대하고 관장사항에 따라 2개 부¹⁵⁾로 나누어 운영하는 방안을 고려할 필요가 있다는 견해가 있으나, 헌법재판소를 2개 부로 이원화할 경우 재판관을 부별로 배정하는데 어려움이 있을 수 있다는 점을 고려하여 현행을 유지하기로 함

다. 헌법재판소의 구성방법

헌법재판소장과 재판관은 재적의원 3분의 2 이상의 찬성으로 국회(하원)에서 선출하고 대통령이 임명하되, 재판관 3분의 1은 대법관 중에서 선출함

- 현행 헌법은 9인의 재판관을 대통령이 임명하되, 3인은 국회에서 선출하는 자를, 3인은 대법원장이 지명하는 자를 임명하도록 규정하고 있는데, 대법원장의 헌법재판관 지명권은 권력분립의 원리에 맞지 않고 대통령의 개입도 바람직하지 않으며 선거에 의한 선출은 효율성 측면에서 검토가 필요하므로, 독일처럼 헌법재판소 재판관을 국회에서 전원 선출하되 그 의결정족수를 헌법재판소장과 재판관은 모두 국회(하원) 재적의원 3분의 2 이상으로 하며, 대통령은 형식적인 임명권만 가지도록 함
- 현행 헌법은 헌법재판소장을 국회의 동의를 얻어 재판관 중에서 대통령이 임명하도록 규정하고 있으나, 재판관 전원을 국회에서 선출하도록 함에 따라 헌법재판소장을 재판관 중에서 임명하여야 할 실익이 없으므로 헌법재판소장과 재판관을 각각 국회에서 선출하여 대통령이 임명하도록 함
- 사법적 절차로 진행되는 헌법재판의 특성과 헌법실체법적 지식을 가지

15) 헌법소원심판 등 부와 위헌법률심판 등 부로 이원화

고 고도의 법적 판단을 내려야 하는 점을 고려하여 재판관 3분의 1은 대법관 중에서 선출함

라. 재판관의 임기

- 임기 9년, 연임 폐지
- 최초 구성시 3년 임기 3인, 6년 임기 3인, 9년 임기 3인의 재판관을 선출·임명
- 3년마다 1/3씩 교체

- 현행 헌법은 재판관의 임기를 6년으로 하여 연임이 가능하도록 규정하고 있는데, 헌법재판소의 독립성을 보장하기 위해 재판관의 연임규정을 폐지하고 임기는 9년으로 연장하며, 재판관 일괄 교체시에도 업무의 연속성에 문제가 없도록 재판관을 순차적으로 임명하여 임기를 다르게 하는 방식을 도입하기로 함
- 임기 도중 궐위된 재판관의 후임자 임기는 전임자의 잔임기간으로 하되, 잔임기간이 1년 미만인 경우에는 후임자를 선임하지 않고 예비재판관을 활용하도록 함

마. 헌법재판소장의 임기

헌법재판소장 임기의 명문화 필요

- 현행 헌법은 헌법재판소장의 임기에 대하여 명시하지 않고 있는데, 헌법재판소장과 재판관을 각각 국회에서 선출하기로 함에 따라 헌법재판소장의 임기를 명문화하는 것이 필요함
 - 대법원장의 예와 같이¹⁶⁾ 헌법재판소장의 임기는 재판관의 임기와 동일하게(9년) 규정

16) 대법원장과 대법관의 임기 6년으로 동일함. 다만, 대법원장은 중임 금지, 대법관은 연임 가능(제105조제1항 및 제2항)

바. 예비재판관 제도

예비재판관 제도의 도입 필요

- 현행 헌법은 재판관의 공식에 대비한 제도를 두고 있지 않는데, 재판관의 제척·기피·장기해외출장 및 탄핵 시의 문제 등을 해결하기 위해 예비재판관 제도의 도입이 필요함
 - 예비재판관의 수는 3인으로 하고, 선출 방식은 재판관과 동일하게 함

1. 선거관리 체계

가. 선거관리 규정방식

선거관리를 독립된 장으로 유지하되, 장 제목과 선거관리를 하는 기관명을 “선거위원회”로 변경

- 현행 헌법은 선거관리를 독립된 장으로 하여 선거관리위원회, 선거운동, 선거경비 등에 대하여 규정하고 있는데,
 이는 3·15 부정선거의 영향으로 1960년 3차 헌법 개정시 규정된 것이며, 대부분의 국가도 선거관리에 대해 헌법에서 규정하지 않고 있다는 점에서 이를 헌법이 아니라 법률로 규정하자는 의견과 헌법사항으로 두되 총강편으로 조정하여 조문을 수정하자는 의견 등이 있으나, 헌법의 역사성과 선거관리위원회의 기여도 및 역할 등을 고려하여 현행과 마찬가지로 선거관리에 관한 규정을 독립된 장으로 두기로 함
- 현재 선거관리위원회는 선거관리 뿐만 아니라 정당사무 및 민주시민 교육 등 다양한 업무를 담당하고 있으며, “관리”라는 문구가 국가의 통제·규제를 연상하게 하는 측면이 있어 적절하지 않으므로 장의 제목과 기관명을 “선거위원회”로 변경

나. 선거관리위원회의 구성

중앙선거관리위원회 위원장과 위원 전원을 재적의원 과반수의 찬성으로 국회(하원)에서 선출하도록 함(형식적 임명권은 대통령이 보유)

- 현행 헌법은 중앙선거관리위원회를 대통령이 임명하는 3인, 국회에서 선출하는 3인과 대법원장이 지명하는 3인의 위원으로 구성하도록 규정하고 있는데,
 국회의 동의 절차 없이 대통령과 대법원장이 각각 3인의 위원을 임명

또는 지명하도록 하는 것은 중앙선거관리위원회의 민주적 정당성 확보 측면에서 바람직하지 않으므로, 위원장과 위원 전원을 국회에서 선출하되 그 의결정족수는 국회(하원) 재적의원 과반수로 함

2. 선거 관련 규제

가. 선거규제

정당활동 보장과 정치자금 규제에 초점을 두어 현행규정 수정

- 현행 헌법은 선거운동을 각급 선거관리위원회의 관리 하에 법률이 정하는 범위 안에서 하도록 규정하고 있고, 해당 법률은 선거운동에 대한 규제 위주로 되어 있어 선거운동의 자유를 지나치게 제한하고 있는바, 선거운동에 대한 지나친 규제를 지양하고 정당활동을 최대한 보장하며 정치자금 규제에 초점을 두는 방향으로 법률이 규정될 수 있도록 헌법상 위임의 범위를 제한하는 것이 필요

나. 선거구 간 인구편차

선거구 간 인구편차에 관한 기준을 헌법사항으로 하여 상한 인구수와 하한 인구수의 비율을 2:1로 정하는 것이 필요

- 현행 헌법은 선거구 간 인구편차에 관한 기준을 별도로 규정하고 있지 않으나, 선거구 인구의 과도한 차이는 선거에 관한 평등권 등을 침해할 수 있으므로, 그 기준을 헌법사항으로 하여 상한 인구수와 하한 인구수의 비율을 2:1로 제시¹⁷⁾

17) 헌법재판소는 「선거구획정에 관하여 국회의 광범한 재량이 인정되지만 그 재량에는 평등선거의 실현이라는 헌법적 요청에 의하여 일정한 한계가 있을 수밖에 없으며, 첫째로, 선거구획정에 있어서 인구비례원칙에 의한 투표가치의 평등은 헌법적 요청으로서 다른 요소에 비하여 기본적인 일차적인 기준이기 때문에, 합리적 이유없이 투표가치의 평등을 침해하는 선거구획정은 자의적인 것으로서 헌법에 위반된다는 것이고, 둘째로, 특정 지역의 선거인들이 자의적인 선거구획정으로 인하여 정치과정에 참여할 기회를 잃게 되었거나, 그들이 지지하는 후보가 당선될 가능성을 의도적으로 박탈당하고 있음이 입증되어 특정 지역의 선거인들에 대하여 차별하고자 하는 국가권력의 의도와 그 집단에 대한 실질적인 차별효과가 명백히 드러난 경우, 즉 케리맨더링에 해당하는 경우에는, 그 선거구획정은 입법재량의 한계를 벗어난 것으로서 헌법에 위반된다는 것이다.

인구편차의 허용한계에 관한 다양한 견해 중 현시점에서 선택가능한 방안으로 상하 33⅓% 편차(이 경우 상한 인구수와 하한 인구수의 비율은 2:1)를 기준으로 하는 방안, 또는 상하 50% 편차(이 경우 상한 인구수

3. 의무투표제

의무투표제를 헌법에 명시하지 않기로 함

- 투표율 저하에 따른 문제의 심각성을 고려하여 의무투표제를 헌법에 명시하여야 한다는 의견도 있으나, 투표를 강제하는 것은 헌법상 자유선거의 원칙과 조화되기 어렵고, 투표참여의무 불이행에 대해 제재하는 것은 국민정서에도 부합하지 않는다는 점을 고려하여 볼 때 의무투표제를 헌법에 규정하지 않는 것이 바람직함

와 하한 인구수의 비율은 3 : 1)를 기준으로 하는 방안이 고려될 수 있는데, 이 중 상하 33⅓% 편차 기준에 의할 때 행정구역 및 국회의원정수를 비롯한 인구비례의 원칙 이외의 요소를 고려함에 있어 적지 않은 난점이 예상되므로, 우리 재판소가 선거구획정에 따른 선거구간의 인구편차의 문제를 다루기 시작한지 겨우 5년여가 지난 현재의 시점에서 너무 이상에 치우친 나머지 현실적인 문제를 전적으로 도외시하기는 어렵다고 할 것이어서, 이번에는 평균인구수 기준 상하 50%의 편차를 기준으로 위헌 여부를 판단하기로 한다. 그러나 앞으로 상당한 기간이 지난 후에는 인구편차가 상하 33⅓% 또는 그 미만의 기준에 따라 위헌 여부를 판단하여야 할 것이다.

“경기 안양시 동안구 선거구”의 경우 전국 선거구의 평균인구수로부터 +57%의 편차를 보이고 있으므로, 그 선거구의 획정은 국회의 재량의 범위를 일탈한 것으로서 청구인의 헌법상 보장된 선거권 및 평등권을 침해하는 것임이 분명하다”고 판시(헌법재판소 2001. 10. 25.선고, 2000헌마92·240(병합))

1. 지방자치(지방자치제도)

가. 지방자치단체 입법권의 범위

법령에 저촉되지 않는 범위 내에서 자치입법권을 행사할 수 있도록 규정

- 현실적응력 및 주민에 가까운 행정의 실현을 위해 자치입법권 관련 헌법규정의 개정이 필요하다는 의견과 법률과의 충돌 문제 등을 이유로 현행 헌법대로 유지하자는 의견이 있었으나,
지방자치의 발전을 위해서는 특정한 지역사회 내에서 야기되는 갖가지 문제와 변화양상을 자치입법으로 대응해야 할 필요성이 인정된다는 의견과 자치입법이 필요한 분야에 대하여 구체적으로 열거하는 방식을 취하여 열거된 사항에 한하여 자치입법권을 인정할 수 있다는 의견을 감안하여, 적극 검토할 필요가 있음
- 이에 따라 현행 법체계를 유지하되, ‘법령의 범위 안에서’를 ‘법령에 저촉되지 않는 범위 내에서’로 수정하여 자치입법권의 범위를 넓히는 근거를 마련하도록 함

나. 지방자치단체의 자주재정권 보장 여부

지방자치단체 자주재정권의 헌법 명시에 대한 찬·반 양론 모두 검토 필요

- 지방자치권의 보장을 위해 자주재정권을 헌법상 명시할 필요성은 인정되나, 헌법상 조세법률주의 조항과의 저촉 소지 등의 문제점 또한 예상되므로 신중하게 검토하는 것이 필요

다. 지방자치단체 종류의 헌법상 명시 여부

지방자치단체 종류(특별자치 등)의 헌법상 명시에 대한 찬·반 양론 모두 검토 필요

- 지방자치단체의 종류(특별자치 등)를 헌법에 명시하게 되면 정권의 교체 또는 당리당략에 따라 행정구역이 개편되는 문제를 방지할 수 있으나, 경성헌법에 해당하는 우리나라에서는 이에 따른 문제점도 생각하여 신중하게 검토할 필요가 있음

라. 주민투표·주민소환 제도

법률이 정하는 절차에 따라 주민투표·주민소환을 실시할 수 있도록 하는 헌법적 근거를 규정

- 지방화 시대에 부응하여 지방자치를 활성화하기 위한 제도적 장치로서 현행 법률에 규정되어 있는 주민투표와 주민소환의 헌법적 근거를 마련함

마. 지방자치단체간의 균형·조정

법률에 지방자치단체간 재정적 불균형 등을 해소하기 위한 균형이나 조정에 관한 조항을 두도록 헌법적 근거 마련 필요

- 지방자치단체·지역간의 불균형을 해소하여 지방자치권을 실질적으로 보장하기 위하여 법률에 이에 관한 조정조항을 두도록 하는 등의 헌법적 근거를 두는 것이 필요

2. 지방자치(행정구역개편)

가. 행정구역개편

행정구역 개편에 대한 찬·반 양론 모두 검토 필요

- 변화하는 사회·경제적 여건에 따른 행정구역 조정의 필요성은 인정되지만, 성급한 행정구역 개편으로 인하여 국론분열을 초래할 수 있으므로 신중하게 검토하여 이루어져야 함

나. 행정구역개편이 헌법개정과 관련한 사안인지 여부

행정구역 개편이 헌법개정사항인지 여부에 대한 찬·반 양론 모두 검토 필요

- 지방자치와 분권화를 강화하는 헌법개정이 필요하다는 의견이 있으나, 행정구역 개편에 관한 국민적 합의가 선행되어야 하므로 신중한 검토가 필요

1. 경제조항의 내용

가. 국가의 경제에 대한 규제와 조정

현행규정 유지

- 경제의 장을 두고 있는 외국 헌법의 입법례를 살펴보면, 국가(또는 연방)의 경제질서를 규정하고 있고, 자유경제의 원칙을 준수하면서도 국가 경제의 이익을 보호하기 위한 역할에 대하여 규정
- 현재 전세계적으로 국가와 시장의 역할에 대해 논란이 벌어지고 있으므로 과도한 논란을 피하기 위해서는 개정을 유보하는 것이 바람직함
- 또한, 우리나라의 ‘경제발전사’ 특히, 현재의 경제위기 등을 고려할 때 현행 헌법의 경제조항을 그대로 유지하는 것이 바람직함

나. 지하자원 등의 특허 및 국토와 자원에 대한 계획 수립

현행규정 유지

- 국가의 경제활동 규제는 헌법 제37조제2항에서 근거를 찾을 수 있으므로 삭제하자는 의견이 있으나, 현 시점에서 우리의 경제상황과 사회의 구조 및 환경 변화를 고려한 차별화된 검토의 필요성이 있고, 개정에는 충분한 공감대를 형성하기 위한 광범위한 논의가 필요

다. 농지제도

현행규정 유지

- 농지에 대한 경자유전의 원칙 달성노력 및 농지의 소작제도 금지는 특별한 사회경제적 배경이 고려된 것이므로 이를 삭제하자는 의견이 있으나, “경자유전의 원칙”의 경우 비농민의 투기적 이유의 토지 보유를 제

한하여 농지의 투기화를 막아주는데 기여하고 있으므로 이를 현행대로 유지하는 것이 바람직함

- 또한, 새로운 대규모 농지의 개간이나 간척사업 등을 통해서 기업농의 형태로 영농이 행해지고 있는 점을 감안하면 농지의 위탁경영이나 임대차를 인정하는 것이 바람직하며, “농업생산성의 제고와 농지의 합리적 이용을 위하여 불가피한 사정”이라는 요건을 엄격히 해석함으로써 경자유전의 원칙을 실질화하는 것이 필요

라. 국토이용 규제

현행규정 유지

- 국가의 경제활동 규제는 헌법 제37조제2항에서 그 근거를 찾을 수 있으므로 삭제하자는 의견이 있으나, 우리나라는 협소한 국토에 비하여 높은 인구밀도를 가지고 있고 전통적으로 토지소유가 사회의 중요한 안정화 요인인 점을 감안한다면, 국토의 효율적인 관리의 필요성과 이에 따른 적절한 공법적 규제가 절실하므로 현행대로 유지하는 것이 바람직함

마. 농·어업, 지역경제, 중소기업의 보호·육성

현행규정 유지

- 집단 간의 갈등을 조장하고, 보호받는 산업의 경쟁력이 사라지므로 삭제하자는 의견이 있으나, 헌법에서 농어민에 대한 국가의 보호 또는 우선개발 의무를 규정하고 있는 국가들(스페인, 그리스, 캐나다, 이탈리아 등)이 있고, 세계적으로도 농어민에 관한 한 자유무역주의는 크게 제약받고 있는 상황을 고려하는 것이 필요
- 또한, 중소기업은 생산과 고용의 증대에 기여하고 대기업보다 경기의 영향을 적게 받으며, 수요의 변화에 적절히 대처하고 새로운 기술의 개발을 기대하게 할 뿐만 아니라 사회적 분업과 기업 간의 경쟁을 촉진함으로써 전체 국민경제에 크게 기여하고 있으므로 이를 현행대로 유지하는 것이 바람직함

- 다만, 중소기업육성책은 중소기업을 경쟁으로부터 보호하거나 경쟁을 배제하는 방법이 아닌, “경쟁에서의 균등”이라는 원칙을 실현하기 위한 수단으로서 역할을 하여야 함

바. 대외무역 육성

현행규정 유지

- 수출 드라이브 정책 시기의 유물로서 내수산업에 대한 차별을 가져오므로 삭제하자는 의견이 있으나, 우리나라와 같이 천연자원이 부족하고 인구밀도가 높은 나라에서는 대외무역이 곧 경제의 사활과 직결되고, 아직 기술적 취약성이 있는 산업을 보호하는 것이 필요
- 국가는 대외무역을 증진·촉진시키는 대전제 위에서 국내기업 간의 지나친 경쟁을 조정하는 등 국민경제를 위해 불가피한 경우 그에 대한 중재자·조정자적 역할을 할 수 있을 것임

사. 사영기업의 국·공유로의 이전 또는 경영의 통제·관리

현행규정 유지

- “국방상 또는 국민경제상 긴절한 필요”라는 요건을 폭넓게 해석하여 합헌적으로 사영기업을 국·공유로 이전할 수 있는 가능성이 있으므로 삭제하자는 의견이 있으나, 오늘날 기업의 윤리성과 사회적 책임이 강조되고 기업의 국민화라는 측면을 고려하여 현행대로 유지하는 것이 필요
- 다만, “국방상 또는 국민경제상 긴절한 필요”는 당해 사기업을 국·공유화하지 않고서는 도저히 국방목적을 달성할 수 없거나 국민경제의 정상적인 운용이 곤란한 경우에 한하도록 엄격히 해석하여야 할 것임

아. 과학기술 혁신 등을 통한 국민경제 발전

현행규정 유지

- 과학기술은 시장에 맡겨도 충분하며 개입이 필요한 부분은 헌법 제37조 제2항을 근거로 규제할 수 있으므로 삭제하자는 의견이 있으나, 과학기

술, 정보, 인력개발 등의 정책적 중요성에 비추어 개정에 신중해야 할 것임

2. 경제조항의 편제

분산되어 있는 재산권에 대한 헌법적 근거를 정비하는 등 경제조항의 일부 편제를 조정 필요

- 경제조항의 일부 편제를 조정하거나 수정하는 것이 바람직함
 - ‘제9장 경제’에 편제된 ‘소비자보호’는 기본권 장으로 편제를 변경하고, 현재 제23조제3항, 제37조제2항, 제122조 등¹⁸⁾으로 분산되어 있는 재산권에 대한 규제의 헌법적 근거를 정비할 필요성이 있음

18) 헌법 제23조③ 공공필요에 의한 재산권의 수용·사용· 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다.

제37조② 국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.

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.

1. 헌법 순화의 필요성

- 헌법은 국가공동체의 최상위법이자 기본법으로서 국가생활의 기본질서와 제도, 국민의 기본권을 규율하므로 국민들이 이해하기 쉬운 언어로 표현되어야 할 필요성이 큼
- 그러나 현행 헌법은 한자어와 일본어투, 국어문법에 맞지 않는 표현들이 뒤섞여 있음
- 따라서 각 조문의 뜻이 정확히 드러날 수 있는 범위 안에서 헌법을 어문규범에 적합한 우리말로 쉽게 표현하여 국민에게 헌법의 본뜻이 올바르게 전달될 수 있도록 하려는 것임

2. 헌법 순화의 기준

가. 헌법의 한글화

- 헌법 문장 중 한자를 한글로 바꾸고, 한글만으로 이해가 어렵거나 혼동의 우려가 있는 경우에는 괄호 안에 한자를 병기(併記)함

나. 일본식 표현의 순화

- 직역된 한자어나 일본식 어휘, 일본어를 한자음대로 읽은 용어는 그에 대응하는 우리 한자어나 고유어로 순화함

다. 어문규범의 준수

- 어문규범에 부합하지 않는 띄어쓰기를 정비하고, 가운뎃점(·)과 반점(,) 등의 문장부호를 사용할 때는 한글맞춤법 등 어문규범에 맞도록 함

라. 정확하고 자연스러운 문장 구사

- 너무 길고 복잡한 문장은 표현을 간소화하거나 문장을 나눔

- 주어와 서술어, 부사어와 서술어, 목적어와 서술어 등의 문장 성분끼리 호응이 잘 되도록 법 문장을 구성함
- 사물이 주어로 사용된 표현은 어문규범에 맞게 바꾸어 쓰고, 목적어가 중복된 경우에는 하나를 생략함

3. 헌법 순화의 주요내용

가. 헌법의 한글화

第13條 ① 犯罪를 구성하지 아니하는 행위로 訴追되지 아니하며
→ 제13조 ① 범죄를 구성하지 아니하는 행위로 소추(訴追)되지 아니하며

第49條 可否同數인 때에는 否決된 것으로 본다.
→ 제49조 가부동수(可否同數)인 때에는 부결된 것으로 본다.

第109條 裁判의 審理와 判決은 公開한다.
→ 第109條 재판의 심리(審理)와 판결은 공개한다.

나. 일본식 표현 순화

- (1) ‘~에 있어’, ‘~에 있어서의’ → ‘~에서’, ‘~할 때/하는 경우/할 경우’

第11條 ① 政治的·經濟的·社會的·文化的 生活의 모든 領域에 있어서
→ 제11조 ① 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에서

- (2) ‘당해’ → ‘해당’

第27條 ⑤ 당해 事件의 裁判節次에서 陳述할 수 있다.
→ 제27조 ⑤ 해당 사건의 재판절차에서 진술할 수 있다.

(3) ‘한(限)하다’ → ‘~만을 말하다, ~로 한정하다’

第37條 ② 公共福利를 위하여 필요한 경우에 한하여
→ 제37조 ② 공공복리를 위하여 필요한 경우에만

다. 한글맞춤법 등 어문규범 준수

(1) 잘못 사용한 어휘를 정확한 어휘로 수정함

第72條 外交·國防·統一 기타 國家安危에 관한 重要政策을 國民投票에 붙일 수 있다.
→ 제72조 외교·국방·통일 그 밖의 국가안위(國家安危)에 관한 중요정책을 국민투표에 부칠
수 있다.

(2) 의존명사 ‘중’, ‘내’, ‘외’는 모두 앞말과 띄어씀

第27條 ② 죄중 法律이 정한 경우와
→ 제27조 ② 죄 중 법률로 정한 경우와

(3) 관용어로 굳어 사전에 한 단어로 올라 있는 단어는 가운뎃점을 생략함

第123條 ⑤ 農·漁民과 中小企業의 自助組織을 육성하여야 하며,
→ 제123조 ⑤ 농어민과 중소기업의 자조조직(自助組織)을 육성하여야 하며,

라. 정확하고 자연스러운 문장 구사

(1) 사물이 주어로 사용된 표현을 어문규범에 맞게 바꿈

第7條 ② 政治的 中立性은 法律이 정하는 바에 의하여
→ 제7조 ② 정치적 중립성은 법률로 정하는 바에 따라

(2) 목적어가 중복된 경우에는 하나를 생략함

第4條 平和的 統一 政策을 수립하고 이를 추진한다.
→ 第4條 평화적 통일 정책을 수립하고 추진한다.

헌법연구 자문위원회 결과보고서(요약본)

발 행 헌법연구 자문위원회

발 행 일 2009년 8월

인 쇄 광장인쇄주식회사

❖ 이 책자의 무단 복제 및 전제는 삼가하여 주시기 바랍니다