

국민개헌넷 의견서

발행일 2018. 03. 27.

대통령 발의 개헌안에 대한 국민개헌넷 의견서

국민주도헌법개정전국네트워크

목차

목차	2
대통령 발의 개헌안에 대한 국민개헌넷 의견서	3
1. 들어가며	3
2. 국민개헌넷의 <5대 원칙>, <15대 개헌과제>, <국민주권 강화 4대과제>	4
3. 대통령 개헌안 평가	6
가. 헌법 전문 및 총강 규정의 개헌안 평가	6
나. 사람 중심의 기본권 체계 전환에 관한 개헌안 평가	6
다. 평등권 확대, 성평등 실현 그리고 소수자의 권리에 관한 개헌안 평가	7
라. 더 많은 자유를 위한 기본권 신설 및 사회적 기본권에 관한 개헌안 평가	8
마. 노동권 분야에 관한 대통령 개헌안 평가	9
바. 환경권 분야에 관한 평가	10
사. 국민주권 및 참정권 영역에서의 개헌안 평가	10
아. 사법절차 기본권 및 사법부 개혁에 관한 에 관한 평가	12
자. 자치와 분권을 위한 개헌안 평가	13
차. 헌법 경제 분야에 관한 개헌안 평가	14
카. 헌법상 권위주의 독재시대의 잔재 청산	16
타. 국민헌법 발안권이 사라진 대통령 개헌안	16

대통령 발의 개헌안에 대한 국민개헌넷 의견서

1. 들어가며

촛불과 탄핵 이후 민주주의와 국민주권의 원칙이 분명하게 실현되는 사회로 이행되기 위한 필요조건으로서 ‘개헌’이 논의가 된 지 1년이 넘는 시간이 흘렀다. 헌법상 개헌에 관한 가장 핵심적인 역할을 해야 할 국회는 개헌특위와 헌정특위 등을 설치했지만, 의미 있는 논의의 진전 없이 교착상태에 놓인 지 오래되었다. 지난 대선에서 여야후보가 모두 공약했던 2018년 6월 개헌이 가능한지에 대해서 우려의 목소리가 높아지고 있다.

이런 상황에서 대통령의 개헌안이 3월 26일 발의되었다. 물론 대통령 중심제 국가에서 대통령 발의의 개헌이 가지는 함의에 대한 우려가 적지 않은 것도 사실이다. 그러나 대통령의 개헌안 발의가 실질적으로 정지된 국회의 개헌 논의에 도움이 될 수 있다는 점, 대통령 본인의 집권 연장을 위한 개헌안이 아니라는 점을 고려한다면 개헌안 발의 그 자체를 반대하는 것은 합리적 비판이라기보다는 비난에 가깝다고 본다. 오히려 현재 실천적으로 필요한 논의는 대통령 개헌안이 충분히 촛불의 가치를 담고 있는지에 관한 평가를 하고, 이를 바탕으로 국회와 국민의 역할과 임무가 무엇인지를 밝히는 작업이라고 본다. 이러한 원칙에 따라 대통령 개헌안에 관한 국민개헌넷의 입장을 밝히고자 한다.

2. 국민개헌넷의 <5대 원칙>, <15대 개헌과제>, <국민주권 강화 4대과제>

제10차 개헌은 촛불정신에서 비롯된 개헌이라는 점에 비추어 볼 때 주권자가 중심이 되고, 자유와 평등의 헌법가치가 핵심이 되는 개헌이 되어야 한다. 국민개헌넷은 제10차 개헌이 진정한 촛불개헌이 되는데 필요한 5대 원칙과 15대 과제를 발표하고, 정치개혁공동행동과 함께 공동으로 <국민주권 강화와 정치개혁을 위한 시민사회 개헌안>을 발표하였으며 이를 국회와 국민헌법자문특별위원회에 공식적으로 의견을 전달한 바가 있다. 비록 국민개헌넷의 입장이 시민사회 전반을 모두 대표하는 것은 아니지만, 짧은 시간 동안 시민사회의 숙의를 거쳐 개헌안에 담겨야 할 민주주의와 인권의 실현을 위한 최저선(Bottom-Line)을 선정하여 발표한 것이었다. 이에 입각하여 평가를 해보면 다음과 같다.

<국민개헌넷의 개헌 5대 원칙>

- 1) 국민이 주도하는 국민참여형 개헌
- 2) 주권, 인권, 성평등을 강화하는 개헌
- 3) 자치와 분권에 입각한 개헌
- 4) 직접민주주의를 제도화하는 개헌
- 5) 정치개혁이 전제되는 개헌

<국민개헌넷 개헌 15대 주요과제>

- 1) 촛불정신을 반영한 헌법 전문 및 총강 규정의 개헌
- 2) 사람 중심의 기본권 체계 확립
- 3) 평등실현과 소수자의 권리보호
- 4) 더 많은 자유의 실현
- 5) 인간다운 생활을 위한 보장하기 위한 사회적 기본권의 확대
- 6) 일할 권리·노조할 권리의 진정한 보장
- 7) 지속가능한 생태사회로의 전환을 위한 개헌
- 8) 대의제의 강화 및 직접민주제적 요소 도입을 통한 참정권의 확대 강화
- 9) 사법절차권의 보장을 통한 사법인권의 실현
- 10) 사법의 민주화를 위한 법원 및 헌법재판소의 개혁

- 11) 자치와 분권을 위한 개헌
- 12) 경제민주화, 토지공개념 등을 통한 경제/재정 패러다임의 전환
- 13) 지속가능한 농업과 먹거리의 가치 및 농민의 권리 보장
- 14) 권위주의 독재시대의 잔재 청산을 위한 개헌
- 15) 국민주도 헌법 개정 절차 마련

<국민주권 강화와 정치개혁을 위한 시민사회 개헌안>

- 1) 직접민주제 (재)도입
- 2) 민심그대로 선거제도
- 3) 자치분권 보장
- 4) 민주적인 권력구조(정부형태)

3. 대통령 개헌안 평가

가. 헌법 전문 및 총강 규정의 개헌안 평가

대통령 개헌안은 헌법 전문에는 ‘헌법적 의미가 있는 역사적 사건’과 ‘자치, 분권’, ‘자연과의 공존’ 등 몇몇 사회적 가치를 명시하기로 했고, 총강 규정에서는 ‘지방분권군가 지향성 명시’, ‘수도조항 신설’, ‘공무원의 정치적 중립성 규정 개정’, ‘정당의 자유 강화 및 국고보조금제도의 보완’, ‘문화국가 및 다문화사회 지향’을 개헌안에 담았다.

헌법전문과 총강 부분에 관한 대통령개헌안은 전반적으로 학계와 시민사회에서 오랫동안 제출되어온 견해를 전반적으로 수용했다는 측면에서 일단 긍정적이다. 그러나 일부 조항에서 개정노력이 여전히 미진하다. 무엇보다도 전문과 평화통일 관련 조항에서 ‘자유민주적 기본질서’에 입각하도록 한 유신체제의 잔재가 헌법에 그대로 유지된 것을 지적하지 않을 수 없다. 우리 제헌헌법은 애초에 ‘민주주의의 제(諸) 제도’라 칭했던 것이고, ‘자유민주적 기본질서’는 유신체제가 1949년 독일기본법의 ‘freiheitliche demokratische Grundordnung(자유로운 민주적 기본질서)’을 왜곡한 것에 불과하다. 헌법 제5조 국군 관련 조항에서도 유신시대에 삽입된 모호한 국가주의적 개념인 ‘국가안전보장’이 국토방위와는 구별되는 국군의 또 다른 임무로 유지되도록 한 점, 여기에 ‘신성한’이라는 예외적이고 특별한 의미를 여전히 부여하고 있는 점에 변화가 없다. 헌법전문에 성평등 실현 등 인권 국가로의 변화를 이끌어 나갈 사회적 가치 등을 담지 않은 점도 아쉬움이 크다.

나. 사람 중심의 기본권 체계 전환에 관한 개헌안 평가

우리 사회의 민주주의와 인권의 확대를 위해서는 기본적 권리의 주체를 국민에서 사람으로 확대하는 방향으로의 개헌이 필요하다는 점에 대해서는 이견이 있기 어렵다. 다행히 대통령 개헌안은 이런 민의를 쫓아 인간의 존엄성, 행복추구권, 평등권, 신체의 자유, 이종처벌 및 연좌제 금지, 사생활의 자유, 양심의 자유, 종교의 자유, 학문·예술의 자유, 청원권, 재판청구권의 주체를 ‘국민’에서 ‘사람’으로 변경하였던 것은 타당한 개헌론이라고

할 수 있다. 또 사람 중심의 체계에서 근본이 되는 생명권과 신체와 정신이 훼손당하지 않을 권리를 신설한 점도 당연한 논리적 귀결이라고 할 수 있다. 세월호 이후 재난에 대한 사회적 책임을 높이기 위하여 안전권을 신설하라는 요구 등도 반영되었다.

그러나, 생명권을 신설하면서, 사형제 폐지를 명문화하지 않은 점이나 적극적으로 국가의 책무로서 국가인권보장체제 확립의무를 선언하지 않은 점 내지 국가인권위원회를 헌법기관으로 명시하지 않은 점에서 불충분한 점이 있다.

다. 평등권 확대, 성평등 실현 그리고 소수자의 권리에 관한 개헌안 평가

대통령 개헌안이 평등권 조항에서 우선 차별금지 사유로 장애·연령·인종·지역 차별금지 사유를 확대한 것은 의미 있는 진전이라고 할 수 있다. 성별 또는 장애 등을 이유로 한 차별에 대해 국가가 적극적 조치를 취할 헌법적 근거를 마련한 것도 마찬가지이다.

하지만 대통령안은 실질적 평등권과 관련하여 성평등에 관해 보다 적극적으로 명시하자는 제안을 거의 수용하지 않았다. 현행 헌법에는 여성을 보호의 대상 또는 복지의 수동적 객체로 간주하는 조문이 적지 않다. 우리 사회 전반에 스며들어있는 성차별과 성불평등의 문제를 해결하기 위해서는 현행 헌법 제32조 여자의 근로 보호, 제34조 여자의 복지 향상, 제36조 가족 및 모성 보호 등으로 파편화되어 산재하는 여성 보호 조문들을 개정해 국제인권규범에 부합하는 실질적인 성평등을 보장하기 위한 적극적 조치를 명문화할 필요가 있다. 이를 위해 우리는 통합적인 성평등실현 조항을 헌법에 두자고 제안한 것이다. 그러나 이러한 제안은 대통령 개헌안에 충분히 수용되지 못했다. 특히 선출직 공직이나 고위 공직 등에 있어서 여성과 남성의 동등한 참여기회를 보장하기 위해 노력해야 한다는 여성 대표성 관련 조항이 누락된 것은 우려를 금할 수 없다. 여성 대표성 확대가 이번 개헌에 꼭 들어가야 할 최소한의 내용이라는 점에 대해서는 진보 및 보수 여성계가 한목소리로 촉구하고 국회 여·야 모두 공감한 바 있다는 점을 감안한다면 이는 국회 개정 과정에서 필수적으로 재논의되어야 한다.

또한 ‘혼인과 출산’에 관해서도 적극적 개선이 부족하다. 특히 대통령 개헌안 제33조 제5항은 숙고할 필요가 있다. 해당 조문의 전단에서 “모든 국민은 고용·임금 및 그 밖의

노동조건에서 임신·출산·육아 등으로 부당하게 차별을 받지 않으며,” 라고 규정하여 성평등 지향에 부합하기에 매우 바람직하나, 후단부분인 “국가는 이를 위해 여성의 노동을 보호하는 정책을 시행해야 한다”는 조문은 삭제가 되어야 한다. 후단의 내용이 전단에서 주체를 “모든 국민”으로 한 것을 무력화시키는 측면이 있기 때문이다.

한 편 국민개헌넷은 그동안 우리 체제에서 배제되고 억압 받아왔던 주체들인 사회적 소수자에게 ‘권리들을 가질 권리’를 부여할 필요성을 역설해왔고, 구체적으로 아동과 노인, 장애인에게 별도의 권리조항을 신설할 것을 주장해왔다. 다행스럽게도 대통령 개헌안은 모두 새롭게 권리의 주체로서 인정했고, 장애에 대해서는 적극적 우대조치의 예시규정으로까지 둔 측면에서 의의가 작지 않다.

그러나 3개의 별개 조문으로 구체화되었어야 마땅한 권리들을 병렬적으로 하나의 조문으로 압축한 점에 대해서는 재론이 필요하다. 그 과정에서 국제인권규범에 부합하는 수준으로 구체화될 수 있었던 권리들이 너무 축약된 것도 지적되어야 할 것이다. 아울러 아동의 권리에 대해서는 노인/장애인과 달리 ‘참여의 권리’가 적시되지 않은 점 등에서 볼 수 있듯이, 권리 보장의 수준과 충위가 국회 개헌특위 자문위 안보다 축소된 측면에 대하여 비판하지 않을 수 없다. 아동 및 청소년의 권리에 대한 인식 부족은 대통령 개헌안이 최초로 참정권 연령을 임의로 18세로 설정한 점, 교육권에서 ‘학생의 권리’가 담기지 않은 점 등에서 드러났다고 할 수 있다.

라. 더 많은 자유를 위한 기본권 신설 및 사회적 기본권에 관한 개헌안 평가

대통령 발의 개헌안은 알권리 및 자기정보통제권을 신설하고, 직업의 자유 명확화·표현의 자유 및 집회·결사의 자유를 강화하는 등 자유권 영역에서 진전된 내용을 담고 있다.

그러나 우리 사회의 더 많은 자유 실현을 위하여 새로운 자유권의 신설에 관해서는 한계가 적지 않다. 우선, 아주 해묵은 과제인 ‘사상의 자유’를 양심의 자유와 함께 병기하자는 제안은 반영되지 않았다. 또한 이미 다양한 방식으로 제도화된 “대체복무제”를 헌법규범화하자는 제안도 반영되지 않았고 다만, 병역의무자들을 위한 국가의 인권보장의무만 명시하였다. 난민 및 망명보호권을 신설하자는 의견도 전혀 반영되지

못했다. 가장 전통적인 자유권의 의제들이 개헌안에 반영되지 못한 면에서 유감을 표하지 않을 수 없다.

한 편 대통령 개헌안에는 인간다운 생활을 하기 위한 사회적 기본권이 전반적으로 확대되었다. 대통령 개헌안의 가장 긍정적인 면 가운데 하나라고 본다. 사회보장을 받을 권리, 주거권, 건강권이 새롭게 개헌안에 담기면서 우리사회가 가야할 인간다운 생활을 보장할 수 있는 길의 초입에 들어섰다고 할 수 있을 것이다. 다만 사회적 기본권을 실질적으로 보장하기 위한 국가의 적극적 조치 의무를 명시하자는 주장은 반영되지 않았다.

마. 노동권 분야에 관한 대통령 개헌안 평가

대통령 개헌안은 노동기본권에 관하여 우선 ‘근로’라는 용어를 ‘노동’으로 수정하고, ‘근로의 의무’를 삭제했으며, 국가에게 ‘동일가치 노동에 대한 동일수준의 임금’ 지급 노력 의무를 신설하였다. 아울러 ‘고용안정’과 ‘일과 생활의 균형’에 관한 국가의 정책 시행의무도 신설했습니다. 전반적으로 노동기본권에 관한 시민사회 및 학계의 의견을 상당히 수용했다는 점에서 의미있는 진전이라고 평가할 수 있다.

노동3권의 경우 단체행동권의 목적 범위를 보다 분명히 하였고, 기존에 공무원 및 주요방위산업체에게 제한적으로 인정하던 노동3권의 인정범위를 다소 확대하였다. 단체행동권의 목적범위를 확대한 것은 분명 현행 헌법보다 한걸음 나아간 것이지만, 영국에서는 1824년 단결금지법이 폐지되어 노동3권이 보장되었고, 1871년 노동조합법에서 노동쟁의에 대한 형사상 면책이 완성된 점을 상기해보면 때늦은 제도변화인 점도 부인할 수는 없다. 국제인권규범에 부합하지 않게 공무원 등에게 제한하던 단체행동권 인정 범위를 변화한 것도 의미가 있다.

하지만, 5공화국 군부헌법의 잔재인 주요 방위산업체 노동자의 단체행동권 제한 문제에 대해서도 보수적인 접근을 한 점은 이해하기 어렵다. 이미 법률에 필요한 경우에 따른 긴급조정권 등을 두고 있는 상황에서 구태여 헌법상 제한 조항을 두는 것은 정당성도 국제적인 전례도 없기 때문이다. 아울러 노동이 기업경영에 있어서 일방적으로 배제당하는 현실의 지양을 위해서 논의가 제기되었던 제헌 헌법상의 이익균점권의 복원 또는 노동자경영참가권 등에 관해서 추가적인 적극적 검토가 필요하다고 본다.

바. 환경권 분야에 관한 평가

국민개헌넷은 지속가능하면서 생명존중의 가치가 실현되기 위해서 현행 헌법의 환경권도 전면적인 개정이 필요하다고 본다. 이를 위해서 환경권을 실질적으로 무력화하고 있는 법률유보조항을 삭제하는 한편, 향유권으로서의 환경권 개념이 전화되어야 함을 밝힌 바가 있다. 또 국가의 환경보전을 위한 노력의무도 ‘지속가능한’ ‘미래세대에 대한 책임’이 명시하여 국가의 의무 범위를 보다 확대 강화될 필요가 있다. 아울러 경제질서와 관련한 헌법 조항에도 생태적으로 지속가능한 관점이 반영될 것, 사람이 아닌 다른 생명체에 대한 존중의 문제의식까지 우리 헌법에 되어야함을 천명한 바가 있다.

그러나 대통령 개헌안은 환경보호의무에 관하여 ‘지속가능한 발전’개념을 일부 수용하고, 동물보호 정책 시행의무를 추가하는데 그쳤다. 특히 발의된 범위가 좁은 문제 뿐만 아니라, 구체적인 내용에 있어서도 흠결이 있다. 우선 국가와 국민의 환경보호의무를 구분하지 않고 하나의 조문으로 둔 것은 규범체계적으로 생소하다. 나아가 어떠한 공론화절차 없이 국민에게 새롭게 의무를 부과하는 것에 대해서도 인정하기 어렵다. 또 대통령 발의안 126조 제1항에서 ‘지속가능하고 균형있는’이라는 문구를 사용하면서, 128조 제1항에서는 ‘효율적이고 균형있는 이용 개발과 보전’이라는 형태로 표현하고 있는데, 이는 국토에 관해 상호정합적이지 않으므로 128조 제1항에도 지속가능성을 명시함으로써 일관성을 기할 필요가 있다.

사. 국민주권 및 참정권 영역에서의 개헌안 평가

헌정사상 초유의 대통령 탄핵심판을 경유하면서 기존 정치체제에 대한 개혁의 필요성은 분명하게 확인되었다. 따라서 현행 헌법 및 법률에서 보장하고 있는 대의제와 직접민주제적 요소 모두를 동시에 강화될 수 있도록 하여 주권자가 실제로 참정할 수 있는 영역이 더욱 넓어질 수 있기 위한 개헌이 필요하다.

이를 위해서 국민개헌넷은 우선 국회 및 선거제도 개혁을 포괄하는 정치개혁이 전제되는 개헌이 필요하다는 원칙을 분명히해왔다. 구체적인 개헌과제로는 1) 국회 구성의 비례성을 확보하기 위한 헌법상 ‘선거에서의 비례성원칙’의 명기, 2) 정당 공천의 민주성 확보 명시, 3)

인구 비율에 따른 국회의원 정수 조정 4) 대통령 결선투표제 도입, 5) 대통령 피선거권 연령 삭제 6) 참정권 확대를 위해 노력할 국가의 책무 명시를 주장했던 것이다. 아울러 대의제의 흠결을 보완하기 위한 직접 민주적 요소들을 강화하는 차원에서 7) 국민발안, 8) 국민투표, 9) 국민소환제도 시민의 정치적 기본권으로 명할 것을 제기해왔다. 그리고 대통령의 권한에 대한 견제와 균형의 원리를 실현하기 위하여 10) 헌법에서 대통령에게 부여한 '국가원수', '헌법수호자' 등 과도한 지위 규정을 삭제하고 11) 대통령 인사권 축소 등 국회의 행정부 견제권한을 강화할 것을 제안했다. 더 나아가 권력구조에 대해서는 12) 대통령 직선제를 유지하되 13) 구체적인 운영에 관해서는 총리임명절차에 관하여 복수의 대안을 가지고 개방적인 토론을 할 것을 제안해왔다.

대통령 개헌안에는 위 13가지 제안 사항 가운데 7가지는 어느 정도 수용된 것으로 평가될 수 있으나 1) 정당공천의 민주성 확보, 2) 국회의원 정수조정, 3) 참정권 확대를 위한 국가책무의 명시, 4)국민투표권, 5) 대통령 인사권의 축소, 행정부 권한 분산, 6) 총리임명절차에 관한 개방적 토론은 포함되지 않았다.

특히 대통령과 국회의 견제와 균형의 원리가 작동할 수 있기 위해서는 대통령 인사권이 줄어들 필요성도 있을텐데 헌법재판소장에 대한 지명권을 제외하면 이에 관한 사항은 대통령 개헌안에서 눈에 띄지 않는다. 적극적인 대통령의 권한 배분이 필수불가결한 점이 있음에도 불구하고, 국민의 국회에 대한 반감과 불신에 기대어 소극적인 자세를 취하는 것에 대해서 동의하기 어렵다. 대통령 권한 분산, 특히 인사권 축소는 대통령 자문을 위한 국민헌법자문특위가 수행한 심층면접조사에서도 70% 이상의 높은 지지를 보인 개헌과제였다.

국무총리 국회 추천 혹은 선출 방안에 대해서도 국민과 국회가 함께 하는 숙의과정 등 공론화를 통해 합의점을 찾아나갈 가능성을 배제하고 국민여론을 내세워 국회 주변의 논의를 논박하는 태도를 취한 것은 대통령안 발의 이후 국회와의 협치를 고려할 때 결코 바람직한 접근이라 할 수 없다. 청와대가 국무총리 국회 추천 제안에 대해 '대통령제로 포장된 내각제'라고 논박하면서, 정작 내각제적 요소로 해석될 수도 있는 정부의 법률안 제출권에 대해서는 현행헌법을 사실상 유지하기로 한 점도 아전인수라는 비판을 들을 만하다.

덧붙여 대통령 5년 단임제에 대해서도 충분한 공론화와 숙의 절차는 거치지 아니한 채 국민 여론을 근거로 4년 연임제 개헌안을 제출한 점도 마찬가지다. 비록 현행 대통령의

임기연장과 관계가 없는 사항이라고 하더라도, 지고지순한 제도유형이 존재하기 어렵고, 제도유형별로 장단점이 있을 수 있는 권력구조에 관해서는 국회와 국민이 충분한 숙의를 거치는 합의과정을 동반해야 마땅하다. 참정권 분야에서 충분한 숙의와 공론화 과정의 필요성은 대통령 개헌안이 최초로 공개된 이후 18세 참정권 분야에서 내용 개정이 이뤄진 과정에서도 반증된 사실이다. 아동 및 청소년 인권단체에서 참정권 연령 인하를 꾸준히 외쳐왔고, 기존에도 참정권 연령 기준은 법률위임사항이었음에도 불구하고 대통령 개헌안 초안을 18세 기준으로 제출한 것은 명백한 오류였다. 비록 며칠 만에 대통령 개헌안이 수정되었지만, 여타 권력구조 논의에서도 대통령 개헌안이 가질 수 있는 한계에 대하여 청와대도 인식해야 할 것이다.

아. 사법절차 기본권 및 사법부 개혁에 관한 에 관한 평가

사법체계가 인권보장을 위한 것으로 재구조화되기 위해서는 사법절차에 관한 개헌이 불가피하다. 국민개헌넷은 ‘검사의 독점적 영장청구권 폐지’, ‘변호인의 조력을 받을 권리 확대’, ‘국가폭력, 말살목적 범죄 등 중대범죄에 관한 공소시효 배제 규정 의 신설’, ‘범죄피해자구조청구권 확대’, ‘공정한 재판받을 권리의 명문화’를 주요 개헌과제로 주장하고 있다.

대통령 개헌안에서 ‘검사의 독점적 영장청구권’을 삭제하고, ‘변호인의 조력을 받을 권리’를 피고인에서 형사피의자까지 확대한 것은 적극 환영한다. 나아가 미란다원칙을 헌법개정안에 포함시킨 점도 긍정적이다. 그러나 ‘국가폭력, 말살목적 범죄 등 중대범죄에 대한 공소시효 배제규정’ 신설제안은 수용되지 않았다. 또 ‘범죄피해자구조청구권’을 정신적 피해까지 확대하는 안도 헌법개정안에 포함되지 못했다. 비록 최근 트라우마 등이 외상(뇌등의 육체적 손상)에서 비롯된 것으로 밝혀지는 등 피해의 인정범위가 넓어지는 추세이긴 하지만, 입증이 까다롭고 다른 정신적 피해에 대한 구조청구권은 여전히 제한된다는 점에서 한계가 있다. ‘공정한 재판받을 권리’가 헌법 개정안에 포함된 점은 긍정적이나, 재판청구권과 달리 주체가 ‘국민’으로 한정된 점에 대해서는 의문을 품을 수 밖에 없다.

사법부 민주화를 위한 개헌 과제로 가장 손에 꼽아야 할 것은 참심제·배심제의 헌법적 근거 확보, 대법원장의 사법행정권한 분산 및 인사권 축소, 대법관의 증원, 평시 군사법원의 폐지·축소, 헌법재판소 구성의 민주적 정당성 강화 및 헌법재판관의 자격제한 폐지다. 주요 의제에 관하여 대통령 개헌안은 상당히 많은 내용을 반영하고 있다. 우선 참심제와

배심제가 가능하도록 한 점, 군사법원의 기능을 대폭 축소한 개헌안은 국회 논의에서도 이의없이 반영되어야 할 것이다.

그러나 대법원장의 사법행정권한 분산 및 인사권 축소에 대한 요구는 개헌안에서 다소 기묘한 형태로 담겨져 있어서 우려를 하지 않을 수 없다. 대법원장이 제왕적으로 행사하던 대법관 제청권 등 법관 인사권에 관하여 대법관추천위원회 및 법관인사위원회를 두도록 한 점은 의의가 있다고 볼 수 있다. 그러나 대법관추천위원회 구성비율(대통령3인, 대법관회의3인, 법관회의3인)에 관한 제안은 결코 사법부의 독립성이나 민주성 제고에 기여할 방안이라고 볼 수 없다. 대법원장이 선거관리위원회 위원 3인과 헌법재판관 3인에 대해 지명권 행사하는 것에 대해 문제제기가 이어져왔는데, 그 주체를 대법관회의로 변경한 것을 과연 개혁이라고 부를 수 있을지 의문이다. 민주적 정당성을 갖추지 못한 사법부가 다른 헌법기관에 관한 인사권을 행사하는 것은 민주주의 원칙에 부합한다고 보기 어렵기 때문이다. 이 점은 대통령 개헌안에서 새롭게 독립적 헌법기관이 된 감사원 감사위원 3인에 대한 인사권도 마찬가지이다. 대법원장의 권한 축소에만 초점이 맞춰졌을 뿐, 사법의 민주적 통제라는 관점에는 미달하는 개헌안인 셈이다. 선관위, 헌법재판소, 감사원 공히 사법부가 아니라 국회에게 인사 추천권한이 배분되는 것이 민주적 정당성을 강화하는 길이다.

대통령 개헌안이 법관임기를 10년에서 정년보장으로 바꾸고, 해임이 가능하도록 한 것도 개혁적인 제안으로 보기 힘들다. 법관의 자율성과 독립성을 보장하는 기본적인 취지는 이해할 수 있으나, 그 정책수단으로서 법관 임기제에서 정년 보장으로의 제도전환이 불가피하다고 보이지 않기 때문이다.

자. 자치와 분권을 위한 개헌안 평가

전세계적으로도 유례를 찾기 어려울 정도로 중앙집중, 수도권 집중의 문제가 심각한 한국 사회에 지방분권 확대의 필요성을 부인할 수는 없다. 지방분권이 90년대부터 시작되었고 소정의 작지 않은 성과도 있었지만, 실질적인 예산과 권한 배분이 없었기 때문에 실질적인 자치와 분권이 이뤄지기 어려웠다. 특히 현행 헌법에서 지방자치는 2개의 조항으로만 이뤄졌기 때문에 헌법적 근거를 마련하는 개헌이 반드시 필요하다.

대통령 개헌안에는 총강에 지방분권국가 지향을 포함하였고, 대통령과 국무위원, 지방행정부의 장으로 구성되는 국가자치분권회의를 심의기구로 신설하였다. 또

지방정부의 자주조직권을 부여, 자치입법권 강화, 자치행정권 보장 및 재정조정제도를 개헌안에 포함시켰다. 이와 같은 내용은 지방분권을 위해 필요한 최소치라고 할 수 있다.

그런데 지방정부에 ‘법률에 위반되지 않는 범위’내에서 자치입법권, 자치조세권을 보장한다면서도 주민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 조례, 혹은 자치세의 종목과 세율에 대해서는 ‘법률이 위임하는 범위’ 내에서만 권한을 부여하도록 한 것은 자치입법-조세권 부여의 취지를 반감시키는 것이어서 유감스럽다. 설사 대통령안이 우려하는 대로 자치입법권이 남용되는 경우가 발생하면 중앙정부-국회가 입법을 통해 사후적으로 얼마든지 제한하거나 조정할 수 있고, 국가자치분권회의 등을 통해 토론하고 조정하는 방안을 얼마든지 선택할 수 있음에도 불구하고, 사전에 반드시 법률의 위임을 받도록 원천적으로 제한한 것은 주민자치를 불신하는 중앙집권국가의 관성 외에 달리 설명되지 않는다. 그래도 남은 우려를 불식하려면, 자치와 분권을 보다 분명하기 하기 위해서 국가사무와 자치사무의 범위와 영역에 관해서 보다 구체적인 사항을 헌법 또는 법률에 명시하고, 지방분권에 관해서 갖는 국민의 불신을 해소할 수 있도록 지방정부 구성관련 선거제도 개혁 역시 방행할 수 있을 것이다.

한편 대통령 개헌안은 빈번한 전국선거로 인한 국력 낭비를 방지하고, 국회의원 선거가 중간평가의 역할을 하는 보다 합리적인 정치제도를 마련한다는 명목하에 부칙조항을 통해서 2018년 지방선거 당선자의 임기를 단축하고, 대통령 선거와 동시에 실시하도록하는 내용을 담고 있다. 선거 시기에 관한 조정이 책임정치를 마련하는 측면에서 합리성이 있다는 의견은 일리가 있으나, 풀뿌리 민주주의의 핵심이라고 할 수 있는 지방선거를 대통령선거와 함께 같은 날 실시하는 것이 지방자치를 중앙정치에 동원하는 결과를 초래할 수 있어 바람직하다고 할 수 없다.

차. 헌법 경제 분야에 관한 개헌안 평가

한국경제가 직면한 경제력 집중 심화와 불공정한 시장경제 구조를 바로잡지 않고서는 건전한 성장은 불가능하다는 점에서 상생의 가치가 포함되는 경제민주화 조항의 강화는 개헌에 반드시 포함되어야 할 사항이다. 경제민주화에 대한 명확한 개념 정의와 구체화, 이를 실현하기 위한 정부의 역할을 구체적으로 규정하는 방향으로 개정되어야 한다.

그러나 대통령 개헌안은 경제민주화를 위한 정부의 역할도, 경제민주화의 핵심요청인 ‘경제력 집중’문제도 배제된 채, 단지 경제주체간의 ‘상생’을 새로이 추가하는 것에 그쳤다. 또한 조문 순서와 문법상의 오류를 바로잡지 않아 경제민주화는 ‘경제력 남용’ 등을 바로잡기 위한 규제와 조정을 포함하지 않는다는 비상식적인 주장이 답습될 여지를 남겨둔 것도 한계다. 다만 기존에 중소기업의 개념에 포함되어 있던 소상공인을 별도로 분리하여 보호·육성 대상으로 명시한 점, 사회적 경제가 활성화될 수 있도록 국가에 사회적 경제의 진흥 의무를 부과한 점, 소비자의 권리가 새롭게 신설된 점은 유의미하다고 평가할 수 있다.

한편 현행 헌법체계에서도 해석상 인정되어온 토지공개념을 헌법 개정안에 명시한 점은 긍정적이다. 현행 헌법 제23조, 제120조에 녹아 있는 토지공개념에 대해 토지의 공공성과 합리적 사용을 위해 필요한 경우에 한하여, 특별한 제한과 의무를 부과하도록 해 보다 구체화한 점은 개헌에 반드시 포함되어야 할 사항이라고 할 수 있다.

그러나 조세 정의와 적극적 재정 정책과 관련된 내용이 대통령 개헌안에 포함되지 않은 점은 유감스럽다. 조세의 형평성, 적절한 소득의 분배 등 조세정의와 관련된 내용이 없고, 재정과 관련해서도 민주성, 건전성, 효율성, 성평등이 반영되는 방향으로 개정되어야 함에도 불구하고 이에 관해서는 대통령 개헌안에서 어떤 내용도 찾아보기 어렵기 때문이다.

현행 헌법체계가 농업·농민·농촌에 어떠한 버팀목 역할도 하지 못하고 있다는 성찰에 터잡아, 농업의 공익적 가치와 농민의 권리를 인정하고 이를 위한 정책적 조치를 인정하 가운데 먹거리에 대한 안전을 보장하는 개헌이 요구된다. 국가가 농업이 갖는 공익적 가치를 인정하고, 이에 기반하여 최저가격보장제도 인정을 비롯하여 농민에게는 공정하고 적합한 수입을 보장하기 위하여 직접지불의 방법 등으로 수입을 보완할 수 있는 정책적 조치가 헌법상 인정될 필요가 있다. 나아가 먹거리가 경제적 가치가 아니라 생태적 가치로 만들어질 수 있도록, 국가가 생태적 생산방식을 지원할 수 있도록 하고, 먹거리의 안전을 보호할 의무를 지우는 헌법개정이 필요하다.

발표된 대통령 개헌안에는 식량의 안정적 공급과 생태 보전 등 농어업이 갖는 공익적 기능에 바탕을 두고, 국가가 농어촌의 지속가능한 발전과 농어민의 삶의 질 향상을 위한 지원 등에 대한 계획을 수립·시행하도록 하는 내용이 담겨있다. 농어업이 갖는 공익적 가치를 담은 점은 바람직하나, 스위스 헌법과 같이 구체적인 정책수단을 담지 않은 점에서 소극적인 개정안이라고 할 수 있다. 나아가 대통령 개헌안에 현행 헌법의 농어업 보호 육성 조항이 빠진 점은 오히려 후퇴라고 평가할 수 있다. 개헌안은 ‘농어촌’과 ‘농어민’에 대한

‘지원’만 언급함으로써, 산업으로서 농어업을 보호육성하기 위한 국가의 의무를 방기하는 결과를 초래할 수 있다. 진정 농업이 가진 공익적 기능을 수용하는 헌법개정안을 마련하려고 했다면 재고할 필요가 있는 부분이다.

카. 헌법상 권위주의 독재시대의 잔재 청산

1987년 현행헌법은 비록 6월항쟁의 열기속에서 만들어진 헌법이었으나, 6월 항쟁 직후 줄속적으로 만들어졌기 때문에 권위주의 군부독재 시대의 유산이 상당히 남아있다. 박정희 유신정권의 잔재인 공무원 이중 배상 금지규정의 삭제, 전두환 정권의 잔재인 국가원로자문회의 폐지, 분단현실을 빌미로 전방위적인 국가의 통제를 정당하게 해온 헌법의 기본권 제한사유로 존재하는 ‘국가안전보장’의 폐기, 과학기술을 경제성장에 종속시키는 도구로 왜곡해온 헌법 제127조의 개정이 대표적인 요구사안이었다.

대통령 개헌안이 공무원이중배상금지규정과 국가원로자문회의 폐지를 한 것은 긍정적이다. 그러나 과학기술 조항은 ‘국민의 삶의 질 향상’을 지향하고 ‘기초학문을 장려’하는 등의 일부 개선에도 불구하고 ‘인류사회의 발전에 기여해야 한다’는 자문위의 의견은 수용하지 않고 ‘국민경제의 발전’은 그대로 두는 등 과학기술 개발의 목적을 국가이익의 범주 아래 뒹으로써 과학기술 개발의 윤리성과 관련된 논란의 여지를 남겼다. ‘국가안전보장’ 같은 포괄적이고 추상적인 국가주의적 개념을 기본권 제한사유로 존치하기로 한 것도 국민 위에 군림하는 국가 대신 국민이 주인되는 나라다운 나라를 만들자는 개헌의 취지에 반한다.

타. 국민헌법 발안권이 사라진 대통령 개헌안

제10차 개헌이 촛불개헌이 되기 위한 제1원칙은 국민주도·국민참여 개헌이다. 그리고 이 원칙을 실현하는데 있어서는 유신 정권 때 특별한 이유도 없이 사라진 국민의 헌법발안권의 복권이 개헌안에 반드시 포함되어야 할 것이다. 현행 헌법은 헌법개정 절차를 실질적으로 국회가 독점하고 있고, 주권자에게는 국민투표에서 찬반투표를 할 수 있는 권한만이 부여되어 있을 뿐이기 때문이다. 이러한 입장은 국회 개헌특위 자문위원회, 국민헌법자문특별위원회에서도 모두 공유된 상황이다.

그런데도, 대통령 개헌안에 국민의 헌법발안권이 포함되지 않은 것은 납득할 수 없다. 대통령의 헌법개정 발의권은 유지하기로 한 반면, 국민의 헌법발의권을 신설하자는 제안 수용을 거부한 것이다. 이번 개헌이 촛불개헌이라고 강조해온 대통령의 과거 발언과는 상충된다. 국회에서의 최종적인 개헌논의과정에서 반드시 포함되어야 할 조문이다. (☆)

[국민개헌넷 의견서]

대통령 발의 개헌안에 대한 국민개헌넷 의견서

발행일 2018. 03. 27.

발행처 국민주도헌법개정전국네트워크 사무처

담당 김준우 정책기획팀장 pp@pspd.org

※ 본 자료는 국민개헌넷 [웹사이트](http://rebootkorea.govcraft.org)에서 다시 볼 수 있습니다.

대표전화 02-725-0808

주소 03036 서울 종로구 자하문로9길16 (통인동) 3층

홈페이지 <http://rebootkorea.govcraft.org>

[국민주도헌법개정전국네트워크 참가단체(소속단체 포함 130개)] 2018.03.27 현재

- 시민사회노동단체 : 경제정의실천시민연합, 흥사단, 한국YMCA전국연맹, 한국여성단체연합, 환경운동연합, 참여연대, 민주사회를위한변호사모임, 민주화를위한전국교수협의회, 민주주의법학연구회, (사)한국여성정치연구소, 주권자전국회의, 전국민주노동조합총연맹, 한국진보연대, 동학실천시민행동, 다산인권센터, 정의연대, 인천평화복지연대, 416연대, 바꿈, (사)징검다리교육공동체, 장애인차별철폐연대, 동물보호시민단체카라, 빠띠, 참여자치지역운동연대, 한국노동조합총연맹, 통일의병, 지식협동조합 좋은나라, 우리미래, 장애우권익연구소, 부산의 미래를 준비하는 사람들(부미사), 아이건강국민연대, 범시민사회단체연합(범사련), 전국공무원노동조합, 사회생태공공성연구소, (사)종량문화연구소, 우리헌법알기국민운동, 강릉함께하는시민
- 개헌 관련 연대기구 : 국민주권개헌행동, 국민참여개헌시민행동, 지방분권개헌국민행동, 헌법개정여성연대, 지방분권형 헌법개정 광주전남주권회의, 헌법개정실천운동 인천본부, 농민권리와 먹거리 기본권 실현을 위한 헌법개정 운동본부, 지방분권전국연대, 지방분권부산시민연대
- 참관단체 : 과학기술인모임(ESC)