



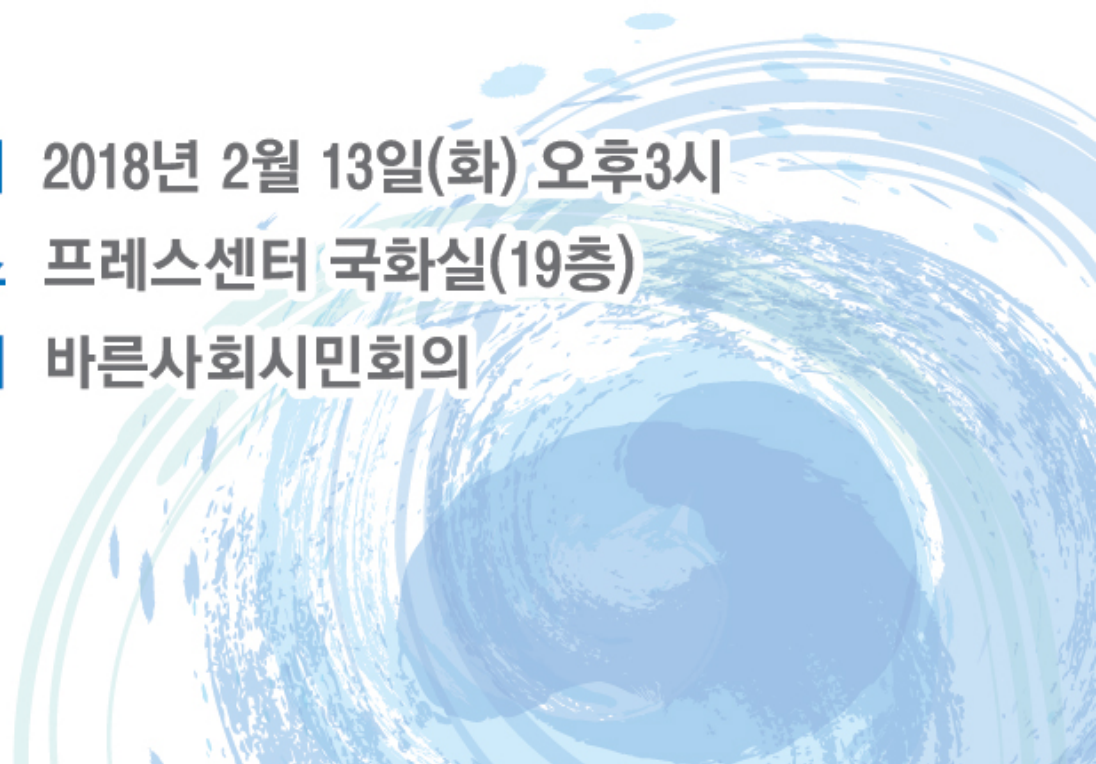
정 책 토 론 회

헌법개정, 무엇을 담아야 하나

일 시 2018년 2월 13일(화) 오후3시

장 소 프레스센터 국화실(19층)

주 최 바른사회시민회의



■———— 회 순 ————■

■ 사 회

- 박 인 환 (바른사회시민회의의 공동대표)

■ 주 제 발 표

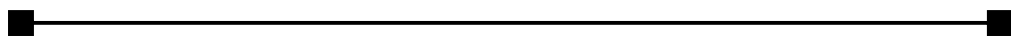
- 김 상 검 (동국대 법대 교수)
- 최 준 선 (성균관대학교 법학전문대학원 명예교수)

■ 토 론

- 김재광 선문대 법학과 교수
- 김정호 경제대학원 특임교수

■ 질의·응답

■ 폐 회



■———— 목 차 ————■

■ 주 제 발 표

“개헌에 있어서 권력구조개편의 방향과 방안”

- 김 상 검 (동국대 법대 교수)

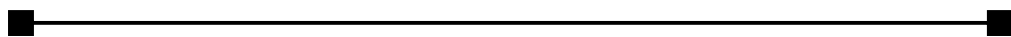
“헌법개정시안의 경제조항에 대한 검토”

- 최 준 선 (성균관대 법학전문대학원 명예교수)

■ 토 론

- 김재광 선문대 법학과 교수

- 김정호 경제대학원 특임교수



<헌법개정, 무엇을 담아야 하나 >

주제발표

개헌에 있어서 권력구조개편의 방향과 방안

김 상 검 동국대 법대 교수

I. 개헌의 필요성

제20대 국회가 개원하고 국회의장은 개헌의지를 강력하게 피력하였다. 그 후 국회에 헌법개정특별위원회가 설치되었고, 개헌을 위한 국민대토론회가 전국을 순회하면서 개최되었다. 개헌특위의 자문위원회는 올해 1월 초 그동안 논의를 정리하여 헌법개정 보고서를 제출하였다. 2월에 들어오면서 여당인 더불어민주당은 4년 중임 대통령제 개헌안을 당론으로 확정하였다. 대통령은 국회가 빠른 시일 내에 개헌안에 합의를 하지 못한다면 정부 차원의 개헌안을 만들어 국회에 제출하고 6월 지방선거 때 개헌안에 대한 국민투표를 하자고 국회를 압박하고 있다. 이렇게 정부·여당이 개헌에 박차를 가하자, 야당인 자유한국당도 국회의 헌법개정·정치개혁특위의 논의 일정에 합의하였다. 이제 국회 차원의 개헌 작업이 본격적으로 추진될 것으로 보인다.

현행 헌법은 1987년 국민의 요구로 개정된 제9차 개정헌법이다. 당시 국민들은 군부 출신의 권력자들이 장기 집권하는 것과 함께 소위 체육관선거로 불렸던 간선제선거에 분노하고 있었다. 이런 이유로 헌법 개정에 대한국민의 요구는 대통령직선제와 장기집권의 차단이었다. 현행 헌법의 대통령직선제와 5년 단임제, 그리고 제128조 제2항에는 아예 “대통령의 임기연장 또는 중임변경을 위한 헌법개정은 그 헌법개정 제안 당시의 대통령에 대하여는 효력이 없다.”고 하여 현직 대통령의 임기 제한에 관하여 명문화하였다. 이는 과도하게 집중된 대통령의 권한에 비하여 대통령을 선출하는 선거제는 국민의 의사가 직접 연결되기 어려운 문제 때문이었다.

현행 헌법은 국민의 요구로 개정되었고 국민의 손으로 직접 대통령을 선출하였기 때문에 여러 조항에 문제가 있음에도 헌법현실에서 해결하였다. 헌법규범과 헌법현실 간에 괴리문제는 헌법재판소가 본격적으로 가동되면서 어느 정도 해결이 되었기 때문에 현행 헌법의 부분적인 문제는 비록 제한적이라 하여도 넘어갔다. 그런 시 간이 30년이 지나갔다. 물론 그동안 헌법 개정에 대하여 많은 논의가 있었다. 20세기

말 우리나라는 헌법에 따라 정권교체를 이루면서 5년 단임제의 효과를 보았지만, 정권교체 이후 오히려 현행 헌법의 문제가 명확하게 드러나는 모습을 보게 되었다. 그 결과 2007년 노무현 대통령은 4년 중임의 대통령 임기라도 변경하자는 소위 원포인트 헌법 개정을 국민담화문을 통하여 발표하였다. 그러나 대선을 1년 앞 둔 시점에 정치권, 특히 국회는 관심이 없었고, 국민조차도 헌법을 개정해야 할 만큼 시급한 문제가 없다고 생각하는 것처럼 보여서, 이런 제안은 실패하고 말았다.

헌법 개정은 헌법이 국가의 최고규범이면서 기본법이란 점에서 전문적이고 고도화된 작업이 필요하다. 특히 우리나라는 국민의 저항권 행사로 헌법이 개정되지 않는 한 개헌은 대부분 집권세력에 의한 장기집권 시도였다. 그래서 국민의 입장에서 보면 과거에는 개헌이란 집권세력의 임기연장 장치라고 생각했었다. 현행 헌법이 30년의 역사를 축적하면서 여러 차례 대통령 선거가 순조롭게 실시되었고 정권교체도 이루어졌다. 더구나 권한의 집중으로 넘보기 어려웠던 대통령도 두 번이나 국회에서 탄핵소추를 하였고, 한 번은 헌법재판소의 탄핵결정으로 국민의 직선에 의하여 선출된 대통령을 파면하였다. 이 정도면 우리나라 정치도 발전하고 있다는 것을 느낄 수도 있다.

현행 헌법은 과거 위헌으로 결정되었던 군인, 경찰공무원 등에 대한 이중배상금지를 1987년 당시 간과하고 그대로 두는 바람에 위헌적 내용을 담고 있는 헌법이 되었다. 이런 현행 헌법의 규정들은 개헌을 통하여 고쳐야 한다. 물론 이 규정은 법률로 위헌을 피하면서 공무원 등의 권익을 보호할 수 있는 다른 방법은 있다. 그럼에도 위헌이라고 함에는 변함이 없다. 다만 헌법규정이기 때문에 헌법 개정 이외에는 방법이 명문 내용으로 수정할 방법이 없을 뿐이다. 그런데 국가권력구조에 관한 규정은 권력분립원칙상 견제와 균형의 문제를 해결하지 못하는 부분이 크다. 왜냐하면 국민의 기본권을 더 확실하고 폭 넓게 보장하려면 헌법재판소의 해석만으로 한계가 있기 때문이다. 국가기관의 권한배분문제는 국민의 자유와 권리에 직접적인 영향을 미치고 효력을 갖기 때문에 헌법을 개정해야 한다. 그래서 현행 헌법에 있어서 대폭 개정해야 할 부분은 권력구조이다.

현행 헌법의 정부형태는 입법과 행정이 분리된 대통령제이나 미국식 대통령제를 그대로 답습하지 않은 한국형의 대통령제로 그동안 헌법현실에서 소위 제왕적 대통령제, 군황적 대통령라고 불렸다. 그래서 2000년대 초반부터 시민사회와 학계에서는 대통령에게 집중된 권한을 해소하거나, 차제에 정부형태를 바꾸는 내용으로 헌법을 개정해야 한다는 목소리가 나왔다. 이렇게 그동안 개헌논의는 주로 대통령에게 집중된 권한을 분산시키는 정부형태의 개정에 관한 것이었다. 이러한 학계의 개

헌논의는 정치권에 파급되었고, 18대 국회는 헌법연구자문위원회를 만들어 권력구조에서 제1안을 의원정부제, 제2안을 4년 중임의 대통령제를 제시하였다. 제19대 국회에서 구성되었던 헌법개정자문위원회는 권력구조에서 분권형 대통령제를 제안하였다. 이런 국회의 움직임은 20대 국회에서도 계속되어 헌법개정특별위원회가 구성되었고 개헌 초안이 만들어졌다.

국회의 개헌특위 자문위원회가 제출한 내용에는 그동안 헌법에서 볼 수 없었던 몇 가지 내용이 있다. 기본권 부분에서는 국민과 사람을 구분하여 18·9세기 유럽헌법의 모습을 볼 수 있고, 기본권 몇몇 조항은 구체적이고 상세하게 규정하여 20세기 초반 유럽헌법의 모습을 보이고 있다. 물론 그 내용이 잘못되고 왜곡되었다는 것보다는 한 국가의 최고규범이라는 헌법의 기본 성격에 부합되기 어렵고 다른 한편에서는 과학기술의 발전으로 인한 사회의 변화에 국민의 자유와 권리를 중심으로 작동되어야 하는 국가권력의 책무와 국가의 과제를 잘못 이해하고 있다는 생각이 든다. 국민의 자유와 권리를 국가기관의 권한으로 최대한 보장해야 하는 국가의 기본법인 헌법은 유엔의 세계인권선언도 아니고, 만국공통의 국제규범도 아니다. 인권을 보장한다는 것과 기본권을 보장한다는 것은 오늘날 세계화시대에 인권과 기본권을 같은 것을 본다고 하여도 그 효력에 있어서 분명하게 차이가 있다.

1776년 미국의 독립선언으로부터 시작된 각 주 헌법과 연방헌법, 1789년 프랑스 시민혁명의 인간과 시민의 권리선언은 군주주권으로부터, 군주의 독재로부터 새로운 신분계급으로 자유인인 시민과 인간으로서 기본적인 권리를 보장해달라는 시대적 요청에 의한 것이었다. 그런 역사적 배경 속에서 인간 또는 사람이 권리의 주체로 등장한 것이었다. 그런데 이마저도 19세기부터 자국의 이익을 중심으로 제국주의가 판을 치자 점차 국가의 구성원인 국민이 대상이 되었다. 더구나 20세기 초에서 중반까지 세계대전으로 많은 사람들이 희생되자 일종의 국가연합체인 유엔이 등장하였고, 이런 국제단체는 당연히 인간이나 사람에 초점을 맞출 수밖에 없었다. 현행 헌법도 국가 간 상호호혜주의와 국제인권선언들을 존중하면서 외국인의 지위와 그 자유와 권리를 보장해 주고 있다. 개정해야 할 헌법이 한 국가의 기본법이라는 것을 잊어서는 안 된다. 그 외에도 헌법의 역사성을 도외시하는 자유민주주의에 대한 논란이나 경제질서에 관한 논란은 여기서 언급하지 않는다.

II. 권력구조를 어떻게 개편해야 하는가?

현행 헌법의 개정논의의 출발점은 대통령제를 우리 헌법현실과 규범의 기본원칙

을 준수하면서 개정할 것인지 여부와 대통령제를 바꾼다면 어떤 정부형태가 우리 헌법에 규범화되어야 할 것인지 여부였다. 앞에서 짧게 언급하였지만, 그동안 국회에서 연구한 것은 그 유형에 관계없이 분권형 정부형태였다. 분권형 정부형태로 대표적인 것은 소위 의원정부제라고 할 수 있다. 그런가하면 여전히 대통령제를 선호하는 사람들은 미국식의 원형 대통령제로 가자고 하거나, 4년 중임 대통령제라도 해야 한다고 주장한다.

우리나라는 직·간선제를 합하여 70년이 넘는 헌정사에서 1년 여 넘는 소위 제2공화국의 의원내각제를 제외하고는 대통령제였고, 현 정부형태도 대통령제이다. 물론 우리나라 대통령제의 명칭도 시대에 따라 헌법에 따라 아버지(국부) 대통령제, 영도적 대통령제, 군주적 대통령제, 제왕적 대통령제, 군황적 대통령제, 그리고 이제는 권한집중형 대통령 또는 한국형 대통령제라고 불렸다. 그리고 헌법에 양원제를 도입하고도 하지 않았고, 헌법재판소제도도 도입하고도 쿠데타로 하지 못하였다. 심지어는 지방자체에 관한 헌법규정을 두고도 지방자치를 한 동안 실시하지 않았던 시기도 있었다. 어떻게 보면 우리 헌정사에서 헌법 제대로 작동하기 시작한 것은 그래도 현행 헌법부터가 아닌지 하는 생각이 든다.

국회는 18대부터 20대까지 그동안 헌법 개정을 위한 연구와 의견수렴을 나름대로 거쳤고, 이번 국회 자문위원회는 초안형태의 보고서를 작성하였다. 그 내용을 보면 “정부형태 개선 필요성에 대한 폭넓은 공감대에도 불구하고 바람직한 대안에 대해서는 다양한 의견이 제시되고 있으며, 개헌특위 자문위원회의 정부형태분과 내에서도 대통령제, 의원내각제, 양자의 혼합형인 분권형 정부제(의원정부제)에 대해 다양한 의견들이 제시되었음. 분과위 내에서는 장기간의 논의와 TF를 통한 검토를 통해 분권형 정부제(의원정부제)와 대통령제의 두 가지 안을 복수안으로 제시하기로 결론내렸음. 의원내각제를 지지하는 견해도 있었지만 의원내각제에 대한 국민의 지지가 매우 약하다는 점 등을 고려하여 독자적인 안을 제시하는 것보다는 소수의견으로 입장을 밝히는 것으로 정리되었음”라고 하면서 결론적으로는 “정부형태분과의 보고서는 소관사항인 정부형태 및 국회, 정부에 관한 다양한 쟁점들에 대한 여러 차례의 논의를 통해 합의된 입장을 정리하되, 정부형태에 대해서는 분권형 정부제(의원정부제)와 4년 중임 대통령제의 두 개의 안을 병기하기로 하였으며, 그 밖의 쟁점들에 대해서도 이견이 있는 부분은 이를 밝히는 것을 원칙으로 하였음. 또한 주장하는 바가 명확하게 전달될 수 있도록 하기 위하여 쟁점사항에 관한 조문시안을 예시하였으나, 이는 개헌의 방향에 관한 취지를 밝히기 위한 것이며, 문구적 표현까지 개별적 합의를 거친 것은 아닌 경우도 있음”이라고 하여 명확하게 어떤 형태가 좋다는 의견을 표명하지 못하였다.

20대 국회 개헌특위 자문위원회 의견은 18·19대 때와 다르지 않다는 것을 보여준다. 이는 점차 우리가 한국형 대통령제보다는 의원정부제 쪽으로 의견이 모아지고 있음을 보여주는 것이라 생각한다. 그런데 여당은 4년 중임 대통령제로 당론을 정한 것 같고, 대통령은 개헌안을 낼 것인지 국회의 개헌추진상황을 보고 하겠다고 하였지만, 일단 개헌안은 정부안도 나올 것 같다. 더구나 대통령은 6월 지방선거 때 개헌안도 국민투표에 회부하자고 주장하고 있다. 그렇지만 개헌안은 국회가 단일안에 대하여 의결을 해야만 국민투표에 회부할 수 있기 때문에 국회의 개헌에 대한 의지가 무엇보다도 중요하다. 야당이 부랴부랴 국회 개헌·정치개혁특위 일정에 합의했다고 하지만, 지방선거와 맞물려 진행이 순조롭게 될지 기다려 보아야 할 것이다.

정부형태에 관해서는 대통령제를 창안하고 지금까지 연방국가를 잘 유지하고 있는 미국을 제외하고 제도를 성공적으로 운영하고 있는 국가는 거의 없다. 소위 폴란드의 신대통령제를 위시하여 남미는 미국의 영향을 받아 대부분의 국가가 미국식의 대통령제를 운영하였지만, 정치·경제·사회에 있어서 혼란을 초래하지 않은 국가는 없다. 이는 국가의 창설과 함께 초기에는 국가권력을 결집하여 국가발전에 노력하는데 대통령이란 구심점이 큰 역할을 한다. 그렇지만 국가와 사회가 발전하고 민주주의가 정착하게 되면 대통령은 글자 그대로 국민의 큰 봉사자 내지 큰 심부름꾼이어야 하는데, 권력이란 달콤함에 빠져 대부분 장기집권의 욕망 속에서 국가와 사회를 혼란 속에서 몰아넣고 본인 스스로도 명예를 잃고 때로는 형사처벌을 받기도 한다. 우리나라도 보는 시각에 따라서는 대통령제가 실패에 가까운 운명에 있다. 왜냐하면 이미 두 번이나 대통령이 국회로부터 탄핵소추를 받았다는 것, 즉 국민으로부터 신뢰를 상실했다는 것이다.

대통령제가 성공하기 위해서는 입법과 행정이 완전하게 분리되어 서로 견제와 균형이 이루어질 수 있도록 통제가 되어야 한다. 예를 들면 입법부의 구성원이 행정부의 구성원이 되어서는 안 된다. 또한 행정부가 입법권을 행사하는데 의회의 견제가 있어야 하고 의회유보의 원칙이 철저하게 지켜지는 것이 필요하다고 본다. 그리고 미국처럼 대통령에게 법률안제출권을 주어서는 안 되고, 입법권의 견제를 위하여 수정의견을 제시하는 것이 필요하다. 그 외에도 헌법기관에 대한 대통령의 임명권을 형식적 임명권으로 변경하는 것이 필요하다.

의원내각제 정부형태는 여전히 소수의견이지만, 대부분의 선진국이 의원내각제라는 것을 주시할 필요가 있다. 정부형태로서 의원내각제는 입법과 집행이 상호 연계되어 있기 때문에 상당히 효율적인 국정운영이 가능하다. 그렇지만 의원내각제가 성공하기 위해서는 정당제도에 있어서 정당내부의 민주주의가 정착되어야 하고 민

의를 수시로 반영할 수 있는 선거제도가 확립되어야 한다. 이를 위해서는 민주주의가 발전하여 국민의 실생활에 깊이 파고들어야 한다. 즉 민주주의에 대한 국민의 의지가 확고하게 자리를 잡아야 한다. 그렇지 않으면 소위 제2공화국에서도 보았지만 군소정당의 난립과 양원제가 확립되지 않아 결국 파행을 맞게 된다. 그동안 우리나라는 민주주의에 대한 국민의 열망과 의지를 지속적으로 발현시켰기 때문에 의원내각제를 할 수 있는 상황이 도래하고 있다. 그런데 의원내각제를 위해서는 국민 스스로 민주주의와 자신이 선택한 국민의 대표에 대한 신뢰가 구축되어야 하는데, 여전히 정치권에 대한 국민의 불신을 크다.

이상과 같은 상황에서 그동안 국회는 분권형 대통령제, 소위 의원정부제 또는 의원집정부제에 대한 의견에 초점을 맞추어 의견을 피력하였다. 의원정부제는 일종의 변형된 의원내각제로 그 출발점은 1919년 독일 바이마르공화국의 정부형태이다. 독일 바이마르공화국은 패전국으로서 전후의 폐해로부터 국민의 요구에 부응하지 못하고 나치정부에 의하여 붕괴되었다. 의원정부제가 실패로 끝난 것처럼 보였지만, 1958년 알제리사태로 혼란에 빠진 프랑스는 드골대통령이 제5공화국 헌법으로 집권하면서 의원내각제에서 대통령이 외교와 국방에 관한 권한을 행사함으로써 행정부의 의원화와 의회의 견제세력이 되면서 의원내각제와 대통령제에 있어서 나타날 수 있는 문제를 적절하게 해결하는 정부형태로 등장하였다. 오늘날 의원정부제는 대통령의 권한범위에 따라 프랑스식, 오스트리아식, 핀란드식으로 구분하고 있다. 이 중에서 그동안 국회에서 논의되었던 것은 대통령의 권한이 제일 약한 오스트리아식 의원정부제였던 것 같다.

그동안 우리나라는 입법과 행정의 관계를 설정하는 수평적 권력분립에 대해서만 집중적으로 논의하였다. 그런데 이번 개헌논의에서는 지방분권의 헌법 명문화를 요구하는 목소리가 높다. 지구상의 선진국들의 대부분은 연방국가이고, 이들 국가는 연방과 지방의 관계를 통하여 지방분권이 모든 분야에 걸쳐 자연스럽게 구축되어 있다. 현행 헌법은 두 개 조항에서 지방자치를 언급하고 있다. 이 헌법규정에서 자치입법권을 규정하고 있지만, 법령의 범위 내에서 그 효력을 인정하기 때문에 법체계상 중앙정부에 예속될 수밖에 없다. 이런 이유로 지방분권의 헌법화를 요구하고 있지만, 지방분권이 실현되려면 입법권의 분산이 필요하다. 소위 수직적 권력분립이 균형으로 이루어야 한다. 즉 행정권뿐만 아니라 입법권도 지방분권화가 되어야 한다.

그 다음 문제는 의원화되어 있는 사법부와 헌법재판소제도이다. 사법제도는 국가마다 특수성이 있어서 어떤 제도가 최선이라고 하기는 어렵다. 그렇지만 국가의 실

정법체계가 효력에 의하여 상하관계가 형성되는 것처럼, 사법제도도 보다 체계화하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 사법부를 하나의 체계로 바꾸어야 한다. 헌법재판 제도를 정치적 사법제도로 바꾸지 않는 한 사법부화해야 한다. 그리고 심급제도도 바꾸어야 하는데, 이는 사법부의 분권화라고 할 수 있다. 소액사건을 위시한 일반적이고 소규모 사건 등 일반사건은 가능한 한 2심제로 하고, 특별하고 중요한 사건의 경우에만 대법원에 상고할 수 있어야 한다. 대법원은 민·형사, 행정, 사회와 노동, 재정(財政)사건 등을 전담하는 부 형태로 운영하는 것을 고려해야 한다. 또한 상고 사건에 따라 3인 재판부, 5인 재판부 또는 7인 재판부 등을 운영하여 결심으로 할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 나아가 재판절차의 위반이나 법리적용의 오류 등 아주 예외적인 것에 한하여 헌법소원심판을 할 수 있도록 하여 헌법심판이 일반재판을 통제하여 국민의 권리를 예외적으로 보장할 수 있는 제도로 만드는 것이 필요하다. 사법제도는 국민의 자유와 권리를 보호하기 위한 것이란 점에서 보다 구체적이고 신중하게 고려해야 한다.

III. 마무리하며

헌법 개정은 국가의 최고규범이 헌법현실에 부합되는지 여부에 따라 쉽게 할 수 있어야 한다. 헌법이 시대정신을 반영하지 못하면 헌법의 실질적 규범력이 약화되어 국민의 법적 시위를 보호하기 어려워진다. 헌법이 추상적인 규범으로 만들어지는 이유는 하위규범보다 수시로 개정하는 것이 바람직하지 못하기 때문이다. 국가의 최고규범이며 기본법이라면 어느 정도 절차적 어려움을 통하여 법률보다는 까다롭게 해야 한다. 그렇지만 헌법개정절차가 헌법 개정 조차하기 어렵게 만든다면 절차에 문제가 있다. 독일은 1949년 본 기본법을 제정한 후 지금까지 수십 차례에 걸쳐 개정하면서 유럽연합이 제정한 법령의 효력을 수용하고 있다. 상당수의 선진국이 헌법 개정을 위한 헌법개정의회를 구성하여 헌법을 개정하고 있는데, 이를 위해서는 국민이 자신이 선출한 대표에 대한 신뢰가 구축되어야 하고 헌법 개정이 정치적 이해관계가 들어가서는 안 된다.

헌법에서 국가권력구조는 지향하는 바가 분명해야 하고, 권력 상호간에 견제와 균형이 이루어질 수 있도록 조화롭게 규정해야 한다. 그리고 수평적 권력분립뿐만 아니라 수직적 권력분립까지 아우를 수 있도록 해야 한다. 그래서 정리하자면 이원정부제든 대통령제든 정치권이 합의한다면 보다 국민이 이해하여 설득할 수 있도록 원리와 원칙을 준수해야 한다. 입법권의 분산, 행정권의 분산 및 사법권의 체계화를

통하여 국민의 자유와 권리를 신장할 수 있는 법치국가헌법을 만들어야 한다. 오늘날 민주주의는 법치국가원리를 통하여 구체화된다. 국가의 헌법은 국가의 존립과 안전, 국가의 구성원인 국민의 안전과 이익을 보호하기 위한 것이지 세계인권선언문은 아니며, 특정 정파나 집단의 이익을 위한 것이 결코 아니다. 헌법이 말하는 주권자는 전체 국민을 말하는 것이다. 헌법을 헌법답게 하는 것은 국민의 자유와 권리를 보다 확대 보장하고 국가의 구성원으로서 권리와 의무의 주체라는 것을 인식시킴으로써 민주적 법치국가가 요구하는 책임 있는 자유와 실질적 평등을 실현할 수 있도록 하는 것이다. 30년이 지나도록 개정하지 못했다고 할 것이 아니라 30년 이상을 운영해 보니 개정할 필요가 있어서, 보다 많은 국민의 의사를 수렴하고 법리적으로 문제가 없는지 검토하여 헌법을 개정하는 것이 결코 나쁘다고 볼 수 없다는 것을 알아야 한다. 그리고 마지막으로 헌법을 전면적으로 개정한다고 제7공화국 헌법이라 할 수 있는지도 검토해야 한다. 공화국에 번호를 붙이는 것은 프랑스의 경우 자국의 역사에 기인한 것이지만, 우리나라가 그렇게 공화국의 일련번호를 붙여야만 하는 것인지는 의문이다. 대한민국은 자유와 평등에 기초한 민주공화국이고 법치국가면 충분하다고 본다.

헌법개정시안의 경제조항에 대한 검토

최 준 선 성균관대 법학전문대학원 명예교수

I. 서 언

헌법 경제조항에 관하여 2017년 12월에 발표된 국회헌법개정 특별위원회 자문위원회 보고서(이하 ‘보고서’라 한다)에서 제1절 기본권·총강 분과이고, 제2절이 경제·재정분과이다. 경제·재정분과 소속 6인의 명단은 김호균 명지대학교 경영정보학과 교수, 박갑주 법무법인 지향 변호사, 유종일 KDI국제정책대학원교수, 이태호 참여연대 정책위원장, 장용근 홍익대학교 법과대학 교수, 차진아 고려대학교 법학전문대학원 교수이다. 본고에서는 재정분과를 제외하고 경제분과에서 논의된 조문, 제119조에서 127조까지만을 검토한다.

보고서는 “경제 관련 조항은 우리 헌법에서 규정하여 온 연혁, 취지를 존중하여 최대한 유지하면서도 개헌의 필요성에 대한 사회적 공감대가 이루어졌다고 판단되는 경우에는 조항을 개정하거나 신설하는 방향으로 이를 반영하였음.”이라 하고 있다. 또 “개헌의 필요성에 대한 사회적 공감대가 이루어졌다고 판단되는 경우에는 조항을 개정하거나 신설”했다고 한다. 그러나 개정 및 신설조항에 관하여 과연 사회적 공감대가 이루어졌는지 의문이다.

김형오 공동위원장은, “경제·재정분과 전반에 대해 말해보면, 경제의 왜곡과 부작용 때문에 개인과 기업 등 경제주체를 범죄시키고, 경제주체를 제재와 규제의 대상으로 전제 하고 있는 듯함. 법률에서 얼마든지 규정할 수 있는 사항들을 굳이 헌법으로 끌어올리는 의욕과잉으로 인해 헌법의 수준과 개정논자들의 진의를 의심받을 여지가 있음. 따라서 ① 건전한 경제발전, ② 세련된 국가관리, ③ 경제주체들의 의욕과 행복보장, 그리고 ④ 책임성강화라는 것이 보고서 전반에 반영될 필요가 있음”이라 했다.

II. 경제조문에 대한 검토

1. 경제 민주화 및 경제주체의 참여·상생·협력 (현행 제119조)

(1) 제119조 제1항

제119조 제1항은 변경되지 않는다.

제119조 ① 대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중

함을 기본으로 한다.

(2) 제119조 제2항

현행 제119조 제2항은 다음과 같다.

② 국가는 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.

변경 시안은 다음과 같다.

[다수의견] ② 국가는 경제의 민주화를 위하여 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 집중과 남용을 방지하며, 여러 경제주체의 참여, 상생 및 협력이 이루어지도록 경제에 관한 규제와 조정을 하여야 한다.

【다수의견 제안이유】 해석상 혼란을 방지하기 위하여 ‘경제의 민주화를 위하여’를 규정 앞에 두도록 함(현행 제119조 제2항). 경제민주화 규정의 해석에 대한 국민인식상의 괴리와, 사회적 공감대를 고려하여 1987년 해당 규정 입헌의 취지(경제민주화를 제119조 제2항의 나머지 부분에 대한 상위 개념으로 보는 관점)에 따라 ‘경제의 민주화를 위하여’를 규정 앞에 두도록 함.

－ 경제력 집중 방지를 명시하고, 여러 경제주체의 참여, 상생 및 협력을 새로 규정하며, 동 조항을 강행규정으로 함(현행 제119조제2항). 경제주체의 사회적 책임을 분명히 하고, 경제민주화를 위한 국가의 역할을 명확하게 하기 위하여 동 규정을 강화. 경제민주화의 보다 적극적인 실현에 대한 사회적인 요구 등을 반영하기 위하여 제2항에 경제주체의 참여·상생·협력에 관한 내용을 규정함.

－ 제2항의 ‘여러 경제주체의 참여, 상생 및 협력’은 현행 헌법의 ‘조화’ 개념을 구체화한 것으로서, 경제 민주화의 진전에 대한 사회적 요구를 반영하여 소비자, 노동자 등 다양한 경제주체들이 보다 활발하고 대등하게 경제활동의 전 과정에 참여하고 소통함으로써 상호 이해를 증진시키고 협력할 수 있도록 국가가 노력할 의무가 있음을 명문화한 것임.

※ 시안 제119조 제2항의 다수의견에 대해 김형오 자문위 공동위원장은, “규제와 조정”은 불필요, 철폐임. 그러므로 뒷부분은 과감히 생략해야 문장으로서도 깔끔함. 즉 “국가는 경제의 민주화를 위하여 ~~~이(가) 이루어지도록 (노력)한다.” 하면 충분함. 또 분과위 안인 “규제와 조정” 표현을 그대로 두게 되면 현재 국가 경쟁력을 좀먹고 있는 “규제 천국”의 틀을 벗어 날수 없게 되며, 나아가 경제사회주의 또는 사회주의 경제적 요소가 다분함으로 민주헌법에서는 옳지 않음. 이 표현이 등장한 30년 전의 시대상황(시대정신)과 지금 시대는 맞지 않기 때문에 개헌을 한다는 점을 다시 한번 상기하기 바람.

[소수의견] (장용근 위원) ② 국가는 경제의 민주화를 위하여 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 집중과 남용을 방지하며, 경제주체의 조화가 이루어지도록 경제에 관한 규제와 조정을 할

수 있다.

【소수의견-1 제안이유】(장용근 위원) - 1987년 해당 규정 입헌의 취지(경제민주화를 제119조 제2항의 나머지 부분에 대한 상위 개념으로 보는 관점)에 따라 ‘해석상 혼란을 방지하기 위하여 ‘경제의 민주화를 위하여’를 규정 앞에 두 도록 함(헌법 제119조 제2항).

- 하지만 동 조항을 강행규정으로 하는 경우에는 시장의 지배와 경제력의 집중과 남용을 방지의 경우에는 타당성이 있으나 나머지 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 경제주체의 조화가 이루어지도록 경제에 규제와 조정을 하는 경우는 정부의 정책적 판단에 기초하여 실행하는 경우 자칫 정부실패를 유발할 수 있기에 현행조문을 유지하기로 함.

- 다만 다수의견과 달리 “여러 경제주체의 참여, 상생 및 협력이 이루어지도록” 대신 기존의 “경제주체의 조화가 이루어지도록” 최소한의 조정을 하여 “골목상권의 보호와 중소기업 등의 보호”를 기하도록 하였음.

[소수의견] (차진아 위원) 개정을 반대함(헌법 유지)

【소수의견-2 제안이유】(차진아 위원) - 경제분과 안의 여러 내용들은 파격적이고 국가주도 내지 국가 개입경제를 지향하고 친사회주의적이어서 시대에 맞지 않고 국가의 미래 성장 동력과 국민의 창의력·창조성 보다는 규제와 통제 중심임. 자칫 개인과 기업이 의욕을 잃고 나태와 안일, 국가의존적 풍토가 조성될 우려가 있음.

- 현행헌법 제119조 제2항은 시장의 실패에 대한 국가의 보충적 개입의 근거임. 시장이 실패한 경우 정부가 개입하여 문제를 해결하고자 노력 할 수 있지만, 그러한 정부가 실패한 경우 더욱 심각한 문제가 초래됨.

- 경제에 관한 규제와 조정은 여러 여건을 고려하여 선택적으로 할 수 있어야지, 이를 의무로 규정할 경우 시장경제의 근간을 해치고 계획경제라는 의혹을 야기하여 불필요한 갈등이 심화될 수 있음. 보수와 진보 간 이념갈등이 극도로 첨예한 부분이기 때문에 이 조항을 건드릴 경우 감당할 수 없는 갈등의 기폭제가 될 수 있음.

- 현행 헌법 제119조는 제헌헌법 당시의 경제조항이 안고 있던 문제를 나름으로 수정, 조정하여 현행의 형태로 만든 것이며, 비록 보수, 진보 어느 쪽도 만족하지는 못하지만 현재로서 양 진영간 균형과 조화를 이루고 있으며, 이를 굳이 건드려서 어느 한쪽 진영에 유리하게 만들 경우, 다른 진영에서는 극단적인 반발이 나올 수 밖에 없음

- 다수의견은 제119조 제2항에서 “균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지~” 전체를 포괄하는 목적으로 “경제의 민주화”를 규정하려 하나, 이는 적절하지 않음. 사회적 시장경제질서는 사회적 기본권과 더불어 사회국가원리를 구체화하는 요소이며, 헌법 제119조 제1항과 제2항은 사회적 시장경제질서를 규정한 것으로 해석되는 바, 사회국가원리는 민주주의와는 구별되는 독자적인 헌법원리이므로, “경제의 민주화”를 “균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지~” 전체를 포괄하는 목적으로 볼 수 없으며, 오히려 “사회정의

를 위하여” 내지 “사회적 정의실현을 위하여”라는 문구가 더 적절한 것임.

[사 건] 개정을 반대하며, 오히려 “경제의 민주화”라는 용어를 헌법에서 삭제하여야 한다.

다수의견에 따른 이 규정의 개정이 전체를 통하여 가장 중요한 문제가 되고 있다. 문제는,

첫째, “경제의 민주화를 위하여”라는 표현 전면 등장이다. 경제민주화를 제119조 제2항의 나머지 부분에 대한 상위 개념으로 보는 관점에 따라 “경제의 민주화를 위하여”라는 표현을 맨 앞에 배치했다고 한다. 경제민주화라는 개념은 허구이다. 허구의 개념인 경제민주화가 한국 헌법 경제조항 전면에서 등장하는 것은 바람직하지 않다. 경제민주화의 개념이 왜 허구인가는 후술한다(첨언 참조).

둘째, 경제주체의 사회적 책임, 즉 기업의 사회적 책임 강요이다. “여러 경제주체의 참여, 상생 및 협력이 이루어지도록 경제에 관한 규제와 조정을 하여야 한다.”는 부분이 기업의 사회적 책임, 노동자의 경영참가 등 모든 것을 포괄하고 있다고 한다. 유종일 위원은 사회적 시장경제의 가치를 제대로 실현하기 위한 구체적이고 실효성 있는 헌법 규정이 필요하며, 역사적인 단계나 사회가 처한 상황에 따라서 경제민주주의가 구체적으로 지향하는 것은 다르게 나타나는데, 개정안의 경제주체의 참여, 상생 및 협력에는 노동자의 경영참여가 포함된다고 주장했다. 기업의 사회적 책임은 납세로서 이미 완료했다. 더 이상은 기업의 자발적 의지에 맡겨야 한다. 기업의 사회적 책임을 규정한다고 해도 회사법이나 해야 한다. 헌법에 기업의 책임을 규정할 이유가 없다. 노동자의 경영참가 역시 기업에 맡겨야 한다. 노동자의 경영참가가 기업의 성장에 도움이 된다면 기업이 스스로 알아서 도입할 것이다. 강요할 성질은 아니다.

셋째, 경제력의 집중과 남용을 방지해야 한다는 것이다. 이것은 현재 한국의 공정거래법이 취하는 자세로 공정거래법은 본래 시장의 지배(독점)와 (독점으로 인한 경제력의) 남용 방지만으로 충분한데, 더 나아가 경제력 일반집중을 억제하겠다는 것이다. 공정거래법의 이러한 태도는 세계적으로 유례가 없는 것인데, 이 잘못된 구조를 공정거래법을 뛰어 넘어 아예 헌법에서 못 박겠다는 것이다. 이것은 대기업의 출현과 기업그룹의 출현을 방해한다. 기업이 사업확장을 하면서 단일한 법인격을 유지하며 신설 사업부문을 확장하는 방식을 택할 것인지 아니면 모기업이 100% 지분을 가지는 자회사를 설립해 신설 사업을 맡도록 할 것인지는 기업활동의 자유에 해당하는 영역이다. 세계적인 글로벌 기업들은 기업집단을 구성해 사업영역을 다양화하고 있는 것이 현실이다. 시안에 따르면 한국에서는 대기업 그룹은 모두 없어져야 한다. 이런 시각으로는 국제경쟁에서 우리 기업이 살아남을 수 없으며, 국가경쟁력을 갉아먹고 국가를 후진국의 대열로 몰아넣는다. 한국의 인구 5천만명에 2017년 Fortune 500에 속하는 대기업 수는 15개뿐으로 인구 730만명, 국토 남한의 40%에 불과한 스위스의 15개와 같다. 미국이 132개, 중국 기업은 109개, 일본 기업은 51개이다.

넷째, “규제와 조정을 해야 한다”고 규정하여 규제와 조정을 의무화했다. 이와 관련하여 김호균 의원은 경제력 집중을 완화하고 정격유착을 차단할 수 있는 헌법 조문이 반드시 마련되어야 하고, 경제민주화를 위한 정부 정책에 힘을 실어주기 위해서는 그 조항 자체를 의무규정으로 할 필요가 있다고 주장했다. 이렇게 개정하면 규제와 조정이 국가의 의무로 강제된다. 그러나 김형오 공동위원장이 지적한 바, 현재 국가 경쟁력을 좀먹고 있는 “규제 천국”을 더욱 강화하게 되며, 나아가 경제사회주의 또는 사회주의 경제적 요소가 다분하므로 민주헌법에서는 옳지 않다. 이 표현이 등장한 30년 전의 시대상황(시대정신)과 지금 시대는 맞지 않기 때문에 개헌을 한다는 점을 상기한다면, 경제민주화는 폐기되어야 한다.

소수의견을 낸 차진아 위원이 적절하게 지적한 바와 같이 사회적 시장경제질서는 사회적 기본권과 더불어 사회국가원리를 구체화하는 요소이다. 시안 제119조 제2항은 사회적 시장경제질서를 규정한 것으로 해석되는 바, 사회국가원리는 자유민주주의와는 구별되는 독자적인 헌법원리이므로, 시안과 같이 제2항을 개정하면 대한민국의 정체성이 자유시장 경제체제에서 사회주의 경제체제로 변경하는 것이 된다.

장용근 위원의 소수의견은 다수의견과 달리 “여러 경제주체의 참여, 상생 및 협력이 이루어지도록”대신 기존의 “경제주체의 조화가 이루어지도록” 최소한의 조정을 하여 “골목상권의 보호와 중소기업 등의 보호”를 기하도록 한 점은 일종의 타협안이나, 다수의견과 마찬가지로 역시 “경제의 민주화를 위하여”라는 표현을 앞세운 점과 ‘경제력 집중’을 방지한다는 부분은 문제가 있다고 본다.

[참 언] “경제민주화”라는 용어의 허구성과 현실적 불합리성을 지적하고자 한다. 이 용어는 제5공화국(전두환 대통령) 시절인 1987년에 갑작스럽게 헌법에 출현했다.

헌법 제119조 제1항은, “자유”와 “창의”를 표방한 것으로 당시 야당인 통일민주당의 주장에 의해 도입되었고, 제2항 “분배”, “시장지배와 경제력 남용 방지”는 당시 여당인 민정당의 김종인 의원 개인의 노력에 의해 도입됐다고 한다. 당시 야당이 “자유”와 “창의”를 주장하여 관철시켰고, 집권 여당인 민정당이 경제민주화를 주장했다는 것은 참으로 아이러니다.

그런데 1948년 제헌헌법 제84조는 모든 국민에게 생활의 기본적 수요를 충족할 수 있게 하는 사회정의의 실현과 균형 있는 국민경제의 발전을 기함을 기본으로 삼고, 이를 기본으로 삼은 후에 각인의 경제상 자유는 이 한계 내에서 보장한다고 되어 있다(사회주의적인 경제질서 기본바탕 → 자유시장경제질서 구현). 현행 제119조의 체제(자유시장경제질서 기본바탕 → 사회주의적인 경제질서로 보완)와는 반대로 되어 있다. 제헌헌법의 체제는 1962년 12월 26일 제3공화국(박정희 대통령) 헌법에서 지금과 같이 바로잡혔다. 1962년 12월 26일 제3공화국 헌법이 자유와 창의에 바탕을 둔 자유시장경제질서를 전면에 내 세우고 사회주의적인 경제질서를 후순위로 둔 것은 천만 다행이다. 이때 바로잡히지 않았다면 한국 헌법은 현재 사회주의 헌법이 되고야 말았을 것이다.

제119조 제1항과 제2항의 관계는 원칙과 예외라는 것이 헌법재판소의 해석이다.

헌법 제119조 제1항과 제2항의 관계에 관하여 학자들 간의 다수설은 헌법의 경제질서의 원칙은 시장과 자유이며, 국가의 조정과 개입행위는 시장의 실패로 인한 부작용을 최소화하기 위하여 필요한 경우에 한하여 보충적·예외적인 것으로 이해한다. 이러한 해석이 한국헌법재판소의 해석이다. 따라서 경제적 자유를 해하지 않는 전제조건하에서의 경제민주화가 이루어져야 한다고 해석한다.

그러나 일부 학자들과 정치인들은 제1항과 제2항이 원칙과 예외가 아닌, 대등한 병존관계라고 본다. 즉, 제1항과 제2항을 원칙과 예외로 보지 않고, 양자가 상호 밀접한 연관 속에서 각기 고유한 기능을 수행하는 것으로 이해하는 견해이다(독자적 기능론). 특히 정치권은 헌법 제119조 제2항이 정부의 적극적인 정책기능을 강조하고 있다고 해석하여 각 경제주체의 경제활동에 관한 국가의 개입이 당연한 것이고 오히려 더욱 요청되고 있다는 주장을 펴고 있다. 그러나 이것은 한국 헌법학자들의 통설에 따르면 원칙과 예외, 기본이념과 보충원리를 혼동한 것이다.

경제민주화라는 용어의 사용 연혁

그런데 경제민주화라는 용어는 1948년 제헌헌법에서부터 비슷한 개념이 등장했다. 그리고 이 용어가 헌법 자체에 등장한 것은 아니고 제헌헌법 제정을 위한 토론 과정에서 ‘근로대중의 이익을 보호해야 한다’는 뜻에서 일부 사용되었다는 주장도 있다. 1960년 4·19혁명 직후 과도정부에서도 ‘경제민주화를 위해 중소기업 용자를 활발히 한다’는 안건이 국무회의를 통과한 바 있다고 한다. 이와 같이 경제민주화라는 용어는 근로자나 중소기업을 보호한다는 뜻으로 사용되어 온 것으로 보인다. 그러나 “경제의 민주화”라는 용어가 최초로 명문으로 헌법에 규정된 것은 제공화국 헌법인 1987년 개정 헌법 제119조 제2항이다.

이 용어가 무엇을 의미하는가를 시사상식사전에서 찾아보면 경제민주화(經濟民主化)란 “정치권과 시민단체를 중심으로 대기업에 쏠린 부의 편중현상을 법으로 완화해야 한다는 주장을 통칭하는 말”이라고 정의되어 있다. 요컨대 경제력의 일반집중을 차단하기 위한 용어로 쓰였다.

본래 헌법에 규정된 경제민주화의 개념은 김종인 의원이 넣은 것으로 알려져 있다. 그는 독일에서 공부했다고 하므로 독일의 경제민주화 개념에 영향을 받은 것으로 추정되고 있다. ‘경제민주화’의 독일어 표현은 ‘Demokratisierung der Wirtschaft’이다. 이것은 노동자의 경영참여제도이며, 다른 하나는 일종의 노사정(勞使政)위원회라고 부르는 협조적 행위(concerted action)제도이다. 유럽에서 널리 퍼진 “사회적 합의주의”(corporatism)라고 해도 좋다. 그러나 ‘경제의 민주화’ 문구에 대한 김종인 의원의 설명은 독일에서의 일반적인 이해와는 사뭇 다르다.

“왜 민주화라는 표현을 그곳에 사용했는가를 설명하겠다. 시장경제의 기본원리대로 가게 되면 계속해서 힘 있는 사람이 독식을 하기 때문에 독과점이라는 현상이 필연적으로 나타날 수밖에 없다 ... 산업화되고 경제가 성장하면 기본적으로 경제세력이 영향력을 행사하는 범위가 넓어진다. 경제력이라는 것이 자연적으로 보이지

않게 사회, 문화 전반적으로 넓어져 경제세력을 정치세력이 통제할 수 없는 상황까지 간다. 그렇다고 경제효율을 포기하고 경제세력을 화해시킬 수는 없기에 그 자체를 민주화할 수밖에 없다. 경제 세력 내부의 의사결정 과정을 민주화할 수밖에 없다. 지나치게 경제력이 강해지는 상황에서 그것을 시정할 수 있는 방안으로 경제의 효율을 상하지 않는 방향에서 경제의 민주화라는 표현을 넣은 것이다.”

여기서 김종인 의원은 경제민주화의 방법론을 제시하고 있다. 바로 “경제 세력 내부의 의사결정 과정을 민주화”해야 한다는 것이다. 경제세력이란 무엇이고, 그 내부의 의사결정과정이란 무엇인가? 이 말의 숨은 뜻이 곧 드러났다. 그는 재벌 개혁과 관련해서는 “경제부문의 독재자인 재벌의 경영을 민주적 의사결정 방식으로 바꾸자.”라는 것이라고 주장한다. 결국 보통 정치인들이 표를 얻기 위하여 전가(傳家)의 보도(寶刀)처럼 꺼내드는 것 바로 재벌개혁이다. 그러므로 김종인 의원이 경제민주화 개념을 독일에서 사용되는 본래의 사회적 합의주의의 의미와는 무관한 “대기업 규제의 의미로 둔갑시켜 사용하는 것은 포퓰리즘(populism)의 전략”이라는 진단이 이해된다. 또한 “경제민주화는 경제학적 개념이 없는 대선용 정치 용어이다.”는 관찰은 정곡을 찌르는 것이다.

경제민주화의 한계(헌법 제119조 제2항의 문제점)

개정시안 제119조 제2항은 “국가는 ... 규제와 조정을 하여야 한다.”고 정하고 있어서, 국가의 규제 및 조정의무를 부과하고 있다. 이것은 과거 국가중심의 사회주의 경제를 헌법적으로 확립하려는 것이다. 이 규정은 국가주도의 경제발전모델을 택하겠다는 것으로, 근본적으로 변화된 사회경제구조와 시장 및 기업, 특히 세계화된 무한경쟁구도의 현실에 적응할 수 있는 기본 틀로서는 이미 그 효용을 다한 모델을 잡겠다는 것이다. 현재도 제119조 제2항은 자유시장경제를 강력히 억지하는 규제를 양산하는 도구로 활용되고 있다. 제119조 제2항을 근거로 모든 경제적 간섭과 규제가 정당화되어 왔다.

헌법 제126조(변경없음)에는 정부가 민간기업의 경영에 간섭하려면 국방상 또는 국민경제상 긴절한 필요가 있을 때에 한하여, 그것도 반드시 법률에 근거해서만 가능하도록 규정하여 “경영권 불간섭의 원칙”을 천명하고 있다. 나아가 헌법 제37조 제2항(개정시안 제50조 제2항)은 입법권의 한계로서 “국민의 모든 자유와 권리를 제한할 경우에는” 입법은 “국가안전보장질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여”야 한다고 규정하여 “과잉입법금지의 원칙”을 명문으로 인정하고 있다. 그럼에도 국회는 헌법 제126조와 제37조 제2항을 무시하고 헌법 제119조 제2항을 무기로 국회는 규제입법을 쏟아내 왔다. 경제민주화는 경제력의 일반집중을 차단할 의미하는 것으로 해석되어서는 안 된다. 차제에 제119조 제2항은 삭제되어야 한다.

(3) 제119조 제3항

시안은 제119조 제3항을 신설하고 있다.

[다수의견] ③ 국가는 시장의 지배와 경제력의 집중과 남용의 피해자들에게 징벌적, 집단적 사법피해구제수단을 보장한다.

【다수의견 제안이유】 - 경제민주화의 보다 적극적인 실현에 대한 사회적인 요구 등을 경제적 약자에게 클래스 액션(class action)·징벌적 손해배상 등 사법적 구제수단을 통하여 스스로 보호할 수 있는 힘을 부여(empowerment)하는 규정(제3항) 및 경제주체의 참여·상생·협력에 관한 규정(제4항)을 신설함으로써 반영

[소수의견] (차진아 위원) 조항신설을 반대함(신설 반대)

【소수의견 제안이유】 (차진아 위원) -경제적 약자의 보호필요성에는 반대 할 이유가 없으나, 구체적인 경우에 경제적 약자의 범위를 어떻게 설정할 것인지에 대해서는 논란의 여지가 적지 않음.

- 그런데 경제적 약자에게만 집단소송 및 징벌적 손해배상을 인정한다는 것은 매우 복잡한 문제를 야기하게 됨. 한편으로는 어느 범위에서 이러한 특별한 보호의 대상이 되는지가 불명확 하고 다른 한편으로는 왜 이들에 대 해서만 차별적인 혜택을 주는지가 문제되어 평등위반이 부각될 수 있음.

- 오히려 현행법에서 일부 집단소송 및 징벌적 손해배상을 사안에 따라 인정 하고 있는 것처럼, 이 문제는 헌법이 아닌 개별 법률에서 정하는 것이 합리적임.

- 그런데 이를 사적인 경제적 이해관계와 결부시킬 경우, 오히려 계약이 정상적으로 이행되는 것보다 징벌적 손해배상을 받는 것이 더 유리하다는 점 때문에 심각한 왜곡이 발생할 우려도 배제할 수 없으며, 지금까지 입법에 의해 징벌적 손해배상이 도입된 것도 대부분 공적인 이익의 침해와 관련된 사항임.

[사 건] 제3항 신설을 반대한다.

제3항에서 피해자들에 대한 징벌적·집단적 사법구제수단을 보장하고 있다. 그러나 시장의 지배와 경제력의 집중과 남용의 피해자들에게 징벌적·집단적 사법피해구제수단을 보장한다는 것은 굳이 헌법에 규정할 필요가 없다.

첫째, 시장의 지배와 경제력의 집중으로 인한 피해자를 확정할 수 없다. 독점의 경우도 그렇지만, 경제력의 일반집중으로 누가 얼마의 피해를 보았는지는 산정할 수 없다. 앞에서 말했지만 기업이 사업확장을 하면서 단일한 법인격을 유지하며 신설 사업부문을 확장하는 방식을 택할 것인지 아니면 모기업이 100% 지분을 가지는 자회사를 설립해 신설 사업을 맡도록 할 것인지는 기업활동의 자유에 해당하는 영역이다.

둘째, 다수의견은 경제민주화의 보다 적극적인 실현에 대한 사회적인 요구 등을 경제적 약자에게 클래스 액션(class action)·징벌적 손해배상 등 사법적 구제수단을 통하여 스스로 보호할 수 있는 힘을 부여(empowerment)하여야 한데, 클래스 액션(class action)이나 징벌적 손해배상은 한국의 법체계와 맞지 않음에도 불구하고 하도급법 등 일부 법률에서 조금씩 시도되고 있다. 그러나 이것을 헌법에까지 명시하여 전면적으로 수용할 것은 아니고 필요한 분야에서 사회적 합의가 있는 경우 부분적으로 도입하여 대한민국이 취하고 있는 대륙법계 법통의 근간을 흔들지

말아야 한다.

셋째, 입법의도에 대한 선의의 해석은 가능하나, 일반 법률도 아닌 헌법에 이를 규정할 경우 발생할 향후 심각한 문제들이 발생할 우려가 있다. 왜냐하면 징벌적 손해는 통상의 손해배상을 넘어 징벌을 가한다는 것인데, 이는 개인과 기업 등 경제주체를 범죄시하고, 경제주체를 제재와 규제의 대상으로 전제 하고 있기 때문이다. 보통은 경제력이 우월한 대기업과 경제력이 약한 중소기업 간의 계약이 문제되는데, 계약 문제는 사법적 구제에서 해결되어야 한다. 또한 ‘피해자들의 구제수단’과 더불어 ‘가해자(혐의자)의 방어권’도 동시에 보장하는 것이 필요하다.

2. 토지공개념 및 주택개발·임대차

(1) 현행 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.

[시안 제120조 신설]

① 국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형 있는 이용·개발·보전을 도모하고, 토지 투기로 인한 경제왜곡과 불평등을 방지하기 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 필요한 제한과 의무를 과한다.

[개정이유]

－ 토지공개념은 헌법 제23조제2항, 제122조 등에 근거하여 인정되고 있으나, 토지의 유한성, 생산수단으로서 또는 생활기반으로서 토지가 갖는 중요성, 토지 공급과 수요의 불균형 및 이로 인한 사회적 불평등 심화의 문제를 해소하기 위하여 토지공개념의 중요성을 강조한다는 측면에서 토지공개념에 대한 별도의 헌법규정을 마련하기로 함.

[사 건]

제1항은 “토지 투기로 인한 경제왜곡과 불평등을 방지하기 위하여” 토지공개념을 도입한다는 것이다.

첫째, “토지투기로 인한 경제왜곡”은 헌법에 굳이 삽입할 내용이 아니다. 헌법은 나라의 근본이 되는 기본법이므로 국격과 품위, 나라의 수준도 함께 고려하여야 한다. 한국에서 얼마나 토지투기가 심각하면 헌법에서 토지투기를 명문으로 그 방지책까지 규정하여야 했는가의 평가가 있다. 국제적 망신이고 헌법을 모독하는 것이다. 이런 문제는 충분히 법률에서 규제할 수 있다. 헌법 제23조 제2항에 “재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한다.”고 규정되어 있으므로 이것으로도 충분하다.

둘째, 이 규정에 포함된 ‘경제왜곡과 불평등’은 측정할 수가 없는 것이어서, 구체적인 법률제정과정에서 개인의 재산권을 크게 침해할 소지가 있다.

나아가 토지공개념을 도입한다는 것은 토지재산권에 대한 (보다 강한) 사회적 구

속성을 의미한다. 이것은 직접적으로 국민의 재산권을 제약하는 요소가 된다. 따라서 이것이 경제의 장애 규정되어야 할 것은 아니라고 본다. 경제조항에서 규정하게 되면 헌법의 이론적·체계적 구성과 맞지 않는다(차진아 위원). ‘토지’에 관한 소유권이라는 이유로 헌법에서 특별한 취급을 할 필요도 없다고 본다. 오늘날 재산권은 무체재산권이 점점 더 중요해지고 있고, 토지의 개념 역시도 무한한 공간으로 확대될 수 있기 때문이다.

(2) 현행 제35조 제3항을 폐지한다. 대신 제122조 제2항을 신설한다.

제35조 제3항 ③ 국가는 주택개발정책 등을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다.

[개정시안]

제122조 ② 국가는 공공주택 공급 등 주택개발정책을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다.

[다수의견] - 현행 헌법 제35조 제3항을 공공주택 공급을 명시하여 제122조 제1항으로 옮겨서 규정함.

[다수의견 제안이유] - 주거 및 영업활동 안정을 위한 공정한 임대차에 관한 규정을 신설

[소수의견] (차진아 위원) - 제35조 제3항 삭제 반대 및 제122조 제2항 신설 반대

[소수의견 제안이유] (차진아 위원) - 현행 헌법 제35조 제3항의 위치를 시안 제122조 제1항으로 옮기자는 안에 대해 반대함.

[사 건]

쾌적한 주거생활을 보장할 국가의 의무는 경제문제가 아니고 하나의 기본권적인 성격을 갖는 것인데, 이를 경제조항에 편제시키면 헌법의 체계가 맞지 않는다. 즉, 주택정책은 국토교통부 관할이지 경제부처인 기획재정부관할이 아니다. 쾌적한 주거생활의 보장을 위해 노력하여야 한다고 되어 있는바, 이를 경제조항에 포함시켜 실제로 노력하고자 하면 국가가 주택공급을 책임져야 한다. 이것은 가능하지도 않으므로 단순한 프로파간다가 될 것이다.

(3) 제122조 제3항을 신설한다.

[다수의견] ③ 국가는 주거 및 영업활동의 안정을 도모하기 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 공정한 임대차가 이루어지도록 노력하여야 한다.

[다수의견 제안이유] - 주거 및 영업활동 안정을 위한 공정한 임대차에 관한 규정을 신설

[소수의견](차진아 위원) 제3항 신설에 반대

- 첫째, 헌법 제35조 제3항은 문구는 국가의 의무를 규정한 것이나, 이는 단순한 경제정책이 아니라 주거의 권리라는 사회적 기본권을 규정한 것임. 그러므로 헌법 제35조 제3항을 사회적 기본권이 아닌 단순한 경제정책 조항으로 해석하여 그 위치를 시안 제120조 제2항으로 옮기려는 것은 헌법상 기본권 보장체계와 사회적 기

본권의 본질에 대한 이해 부족에 기인한 것임.

- 둘째, 현행 헌법 제35조 제3항에 해당하는 조항은 경제의 장에 있는 것보다 기본권 장에 위치하는 것이 더 강력한 법적 보호를 받기에 유리함. 헌법 제35조 제3항에 대해 기본권 장에서 경제의 장으로 편장을 변경시킴으로써 과연 무엇을 얻는다는 것인지 분명치 않은 반면에, 사회적 기본권을 권리가 아닌 단순한 국가의 경제정책의 하나로 잘못 이해하고 평가절하함으로써 그 규정의 의미와 효력을 약화시킬 우려가 큼.

- 셋째, 기본권 분과에서 헌법 제35조 제3항을 보완하여 주거의 권리를 신설하기로 하였다는 점을 전제할 때, 헌법 제35조 제3항을 경제의 장으로 옮겨 오는 것은 더더욱 헌법의 이론 및 규정체계에 맞지 않음.

- 넷째, 주택개발정책이나 공공(임대)주택정책 등은 사회적 기본권으로서 주거의 권리의 한 내용에 불과하며, 그렇기 때문에 기본권 분과에서 보완할 주거의 권리의 일부가 될 것이므로, 이를 따로 떼 내어 경제의 장에서 별도로 규정하는 것은 헌법 규정의 중복의 문제와 더불어 헌법 규정 체계의 논리성에도 맞지 않음.

- 다섯째, 다수의견에서 “주거 및 영업활동의 안정”을 위한 공정한 임대차로 하는 것은 각기 주거의 권리, 직업의 자유(영업의 자유)라는 각기 다른 기본권의 보호 내용을 섞어 놓고 있는 문제가 있으며, 전술한 바와 같이 이를 경제의 장에 규정하는 것은 헌법규정체계의 논리에도 맞지 않을 뿐만 아니라, 기본권적인 보호의 내용을 경제의 장에 규정함으로써 해당 규정의 의미와 실효성을 약화시킬 우려가 큼.

[사 건]

공정한 임대차는 시장에 맡기면 됨. 공정한지 여부의 판단은 민법 제2조 권리남용금지, 제103조 반사회질서의 법률행위, 제104조 불공정한 법률행위의 무효로써 구제될 수 있다.

공정한 임대차는 주거의 보장과 같이 하나의 기본권적인 성격을 갖는 것인데, 이를 경제조항에 편제시키면 헌법의 체계가 맞지 않는다. 즉, 임대차문제는 국토교통부 관할사항이지 경제분과인 기획재정부 소관이 아니다.

또한 공정한 임대차를 위해 노력하여야 한다고 되어 있는바, 노력하지 않으면 단순한 프로파간다가 되고, 이를 경제조항에 포함시켜 실제로 노력하고자 하면 과연 임대차가 국가경제에 미치는 영향이 얼마나 큰지에 대한 설득력 있는 근거가 있어야 한다. 임대차보호는 서민보호의 관점에서 보아야 하며, 이를 국가경제의 관점에서 파악할 것은 아니지 않은가.

3. 자원 및 지속가능성(현행 제120조)

(1) 제120조 제1항(자원의 개발과 이용)

제120조 ① 광물 기타 중요한 지하자원·수산자원·수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력은 법률이 정하는 바에 의하여 일정한 기간 그 채취·개발 또는 이용을

특허할 수 있다.

[다수의견] 제121조 ② 광물 기타 중요한 지하자원·해양자원·산림자원 등과 수력·풍력 등 경제상 이용할 수 있는 자연력은 법률이 정하는 바에 의하여 일정한 기간 그 채취·개발 또는 이용을 특허할 수 있다.

[다수의견 제안이유] - “수산자원”을 수산자원, 해저자원 등을 포괄하는 “해양자원”으로 대체하고, 해양자원에 대응하는 산림자원을 포함시키며, 수력 외 경제상 이용할 수 있는 다른 자연력의 존재를 고려하여 풍력을 예시로 추가하고 “등”을 추가함

[소수의견] (차진아 위원) ② 광물 기타 중요한 지하자원·수산자원 등과 수력 등 경제상 이용할 수 있는 자연력은 법률이 정하는 바에 의하여 일정한 기간 그 채취·개발 또는 이용을 특허할 수 있다.

[소수의견 제안이유] (차진아 위원) - 광물 기타 중요한 지하자원·수산자원 등과 수력 등 경제상 이용할 수 있는 자연력은 법률이 정하는 바에 의하여 일정한 기간 그 채취·개발 또는 이용을 특허할 수 있음(현행 제1항) - 본 조항은 자원과 경제적으로 이용가능한 자연력을 포괄적 보호의 대상으로 규정한 것이 아니라, 특허의 대상으로 규정한 것임. 자원과 자연력은 이용방법과 사회·경제적 의미와 중요성이 끊임없이 빠른 속도로 변하기 때문에, 특허의 대상과 관련하여 이를 세세하게 헌법에 명시하는 것은 적절하지 않고, 오히려 법률로써 탄력적으로 대응할 수 있도록 하여야 함.

- “수산자원 등”으로 규정하여 필요한 경우 법률로써 다른 주요 자원이 포함될 수 있도록 하는 것으로 충분하며, 이를 굳이 포괄적으로 해양자원 전체로 변경하는 것은 적절하지 않고, 굳이 산림자원을 추가하여 헌법에 명기하는 것은 적절하지 않음.

- 경제상 이용할 수 있는 자연력의 경우, “수력 등”으로 규정하여 필요한 경우 법률로써 다른 경제상 이용할 수 있는 자연력의 경우도 필요한 경우 특허의 대상으로 포함될 수 있도록 하는 것으로 충분하며, 굳이 풍력을 추가하여 헌법에 명기하는 것은 적절하지 않음(현행법상 풍력발전의 경우 해당 발전기의 설치 위치 등에 따라 개별 법령에서 필요한 허가를 받도록 하고 있음).

[사 건]

개정시안에 반대한다.

지하자원·해양자원·산림자원 중 이미 개인의 사유물화된 것이 적지 않다. 이때는 국민의 재산권과 충돌한다. 특히 산림자원은 국유지를 제외하면 대부분이 사유지이다. 사유지 이용을 특허 등으로 제한하면 국민의 기본권인 재산권이 보장될 수 없다.

(2) 제120조 제2항(지속가능성)

② 국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다.

[다수의견] 제121조 ① 자연자원은 모든 국민의 공동 자산으로서 국가의 보호를

받으며, 국가는 지속가능한 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립하고 이를 달성하기 위하여 노력한다.

【다수의견 제안이유】－ 자원의 ‘지속가능한’ 개발과 이용에 관한 내용을 추가하고, 이를 위한 계획 달성을 위한 국가의 노력의무를 규정함.

※ 「지속가능발전법」 제2조 1호에 따르면 “지속가능성이란 현재 세대의 필요를 충족시키기 위하여 미래 세대가 사용할 경제·사회·환경 등의 자원을 낭비하거나 여건을 저하(低下)시키지 아니하고 서로 조화와 균형을 이루는 것을 말한다.”

[소수의견] (차진아 위원) 제2항 개정에 반대함(현행 유지)

【소수의견 제안이유】(차진아 위원) 지속가능성 문제는 자원의 문제에 한정되지 않음. 따라서 총강에서 환경국가원리로 또는 기본권장에서 환경권의 내용으로 규정하는 것이 체계적임

－ 자연자원 중에는 지하광물과 같이 토지재산권자의 재산권의 범위에 포함되지 않는 경우도 있으나, 예컨대 산림자원 등과 같이 현재 재산권의 대상으로 인정되는 경우도 있음. 그런데 “자연자원은 모든 국민의 공동자산”이라는 문구는 모든 자연자원이 국유 내지 국·공유로서 이에 대한 사유재산권이 일체 인정되지 않는 것을 의미하므로, 이와 같은 모든 자연자원의 국·공유화는 과도한 것으로서 사회적 시장경제질서의 근간을 해치는 것임.

－ 다수의견에서 이러한 “계획을 수립하고 달성하기 위하여 노력한다.”라고 하는 것은 규범으로서 실질적인 의미를 갖지 못함.

[사 건]

개정시안에 반대한다.

지속가능성 문제는 자원의 문제에 한정되지 않는다. 이것은 총강, 기본권장에서 환경권의 내용으로 규정하는 것이 체계에 맞다.

특히 산림자원은 국유지를 빼면 모두 사유지이다. 그럼에도 불구하고 “자연자원은 모든 국민의 공동 자산으로서 국가의 보호를 받는다”고 하는 것은 국민의 사유재산권과 충돌하며, 시장경제질서를 파괴한다. ‘국가의 보호를 받는다’는 것이 무엇을 의미하는 것인지 알 수 없고, 보호라는 명목으로 사유재산권을 침해할 우려가 크다.

또한 “국가는 지속가능한 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립하고 이를 달성하기 위하여 노력한다.”고 하는데, 국유지에 대한 계획수립은 가능할 것이나 지속가능 개발을 이유로 사유재산에 대한 이용계획은 재산권의 침해가 있을 수 있으므로 문제된다. 오히려 지속가능한 개발과 이용을 위한 노력이 사유재산권을 침해할 경우 적절한 보상을 규정하는 것이 옳다.

4. 농·어업 및 농·어촌(현행 제121조 및 제123조)

(1) 현행 제121조

변경 없음.

① 국가는 농지에 관하여 경자유전의 원칙이 달성될 수 있도록 노력하여야 하며,

농지의 소작제도는 금지된다.

② 농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위하거나 불가피한 사정으로 발생하는 농지의 임대차와 위탁경영은 법률이 정하는 바에 의하여 인정된다.

(2) 제123조 제1항 신설

[다수의견] 제123조 ① 국가와 지방자치단체는 농·어업과 농·어촌의 공익적 기능을 제고함으로써 농·어업과 농·어촌의 지속가능 한 발전 및 농·어업인의 권익 신장을 보장한다.

【다수의견 제안이유】 농업에 관한 현행 제123조의 체계를 정비하고, 식량안보, 환경·생태적 가치(대기정화 및 토양유실 방지 등), 수자원, 전통문화 유지 등 농업과 농촌의 공익적 기능 제고에 관하여 규정

[소수의견] (차진아 위원) 제1항 신설에 반대

[소수의견 제안이유] (차진아 위원) - 농업과 농촌의 공익적 기능을 신설할 실익이 없음.

- 어업, 중소기업, 과학기술 등 경제의 장에서 특별히 보호 등의 대상으로 규정하고 있는 경우와의 형평성이 문제됨

- 오늘날 4차산업혁명 시대에 다양한 직업분야들이 새롭게 생성되고 또 도태되는 과정 속에서 어느 분야에 대해 어느 정도의 법적 지원을 할 것인지는 변화의 추이에 따라 탄력적으로 결정할 수밖에 없으며, 이를 헌법에 못 박아 두는 것은 오히려 탄력적인 대응을 어렵게 만드는 부정적인 요인이 될 우려가 있음

(3) 제123조 제2항 신설

[다수의견] ② 국가는 농·어민의 자조조직을 육성하고, 그 자율적 활동과 발전을 보장한다.

[소수의견] (차진아 위원) - 현행 헌법 제123조 제5항 중 농·어민에 관한 부분만을 따로 떼 내어 신설하자는 다수의견에 반대함(현행 유지)

5. 중소기업·소상공인 및 사회적 경제(현행 제123조)

(1) 현행 제123조 제3항

③ 국가는 중소기업을 보호·육성하여야 한다.

【다수의견】 제125조로 분리, 독립 조문화

제125조 국가는 중소기업과 소상공인을 보호·육성하고, 사회적 경제의 발전을 위하여 노력 한다.

【다수의견 제안이유】

현행 제123조에서 이질적인 내용을 한 개의 조문으로 같이 규정되고 있어 중소기업에 관한 현행 제123조의 체계를 정비하고, 소상공인 보호·육성 및 사회적 경제 발전에 관하여 규정

- 골목상권 보호와 재래시장 활성화 등이 주요 현안으로 등장한 상황에서 소상공인을 중소기업과 분리하여 보호·육성 대상으로 적시할 필요가 있음

- 2008년 글로벌금융위기 이후 유엔을 비롯하여 국제사회가 강조하고 있고 국내에서도 관심과 참여가 급증하고 있는 사회적 경제의 발전을 위한 국가의 노력의무를 규정함

- [한경 경제용어사전]에 따르면 사회적 경제란 “양극화 해소, 일자리 창출 등 공동이익과 사회적 가치의 실현을 위해 사회적 기업, 협동조합, 마을기업, 자활기업, 농어촌공동체회사 등 사회적 경제조직이 상호협력과 사회연대를 바탕으로 사업체를 통해 수행하는 모든 경제적 활동”을 의미

※ 유승민의원 대표발의 「사회적경제 기본법안」 제2조(정의) 1. “사회적경제란 구성원 상호간의 협력과 연대, 적극적인 자기혁신과 자발적인 참여를 바탕으로 사회서비스 확충, 복지의 증진, 일자리 창출, 지역공동체의 발전, 기타 공익에 대한 기여 등 사회적 가치를 창출하는 모든 경제적 활동을 말한다.”

[김형오 자문위 공동위원장 의견] “사회적 경제”란 표현은 불필요할 뿐만 아니라 오해 소지도 다분함. 삭제되어야 함.

[소수의견] (장용근, 차진아 위원) - 현행유지

- 현행법상 소상공인은 ‘소기업 중 일정한 요건을 갖춘 자’이므로 중소기업에 포함됨. 그러므로 중소기업과 소상공인을 병렬적으로 규정하는 것은 적절하지 않음

- “사회적 경제”의 개념 및 그 범위가 명확하지 않음(이른바 「사회적경제 기본법안」의 사회적 경제 개념도 마찬가지임)

- 법률제정 차원에서도 논란이 많아서 입법화되지 못한 “사회적경제”라는 용어를 헌법에 규정하려 할 경우, 이른바 보수와 진보 간 진영논리 내지 이념대립으로 인한 불필요한 갈등이 심화될 수 있는 반면, 얻는 실익은 무엇인지 명확하지 않음

※ 「소상공인 보호 및 지원에 관한 법률」 제2조(정의) 이 법에서 “소상공인”이란 「중소기업기본법」 제2조 제2항에 따른 소기업(小企業) 중 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 자를 말한다. 1. 상시 근로자 수가 10명 미만일 것 2. 업종별 상시 근로자 수 등이 대통령령으로 정하는 기준에 해당할 것

[사 견]

중소기업과 소상공인을 서로 분리하여 규정할 필요가 없다. 중소기업의 개념에는 이미 소기업, 소상공인이 포함되어 있다.

헌법은 보편적이고 추상적인 규범이어야 한다. 헌법이 특정 국민만을 대상으로 한 규정을 두는 것이 보편성을 상실하는 것이다. 공무원 노동 3권 강화, 비정규직, 정리해고 등의 금지, 중소상공인보호육성조항 같은 것이 그 예이다. 어느 한 편의 기본권만 일방적으로 강화하는 것은 ‘포퓰리즘’일 뿐이다. 이런 규정은 특정한 계층, 서민층을 위한다는 이유로 헌법에 규정되는 것이지만 결국은 서민층을 더 어렵게 만든다. 국가의 고용 증진, 적정임금 보장, 최저임금제 시행 등도 노동시장을 왜곡해 실업 문제를 더 심각하게 만든다.

특히 사회적 경제의 발전이란 추상적 개념을 헌법에 도입하는 것은 헌법이 자체적으로 모순되는 상황이 된다. ‘사회적 경제’는 시민 참여를 바탕으로 공익적 가치

를 창출하는 경제적 활동을 말한다고 하지만, 개념 자체가 모호하고 그 범위도 명확하지 않아 사회적 경제기본법을 입법하려는 제19대 국회의 시도가 있었으나 성공하지 못했다. 법률 제정조차 이뤄지지 못했으며, 사회적 경제는 자유시장경제와 상치되는 개념으로서 시장경제와 충돌된다. 헌법에 자유민주주의하의 자유경제체제를 표방하면서 사회적 경제를 동시에 강조하는 것은 모순이다. 국가의 절대적인 임금 보조를 기본으로 하는 사회적 경제는 경쟁과 혁신을 도모하는 기업의 존립을 불가능하게 하고 자유시장경제를 파괴하고 무력화하여 국가를 빈곤에 빠뜨린다. 본조는 개정할 필요가 없다.

(2) 현행 제123조 제4항

④ 국가는 농수산물의 수급균형과 유통구조의 개선에 노력하여 가격안정을 도모함으로써 농·어민의 이익을 보호한다.

[다수의견] <삭 제> → 시안 제123조 제1항

[소수의견] (장용근, 차진아 위원) - 현행유지

(3) 현행 제123조 제5항

⑤ 국가는 농·어민과 중소기업의 자조조직을 육성하여야 하며, 그 자율적 활동과 발전을 보장한다.

[다수의견] <삭 제> → 시안 제123조 제2항

[소수의견] (차진아 위원) - 현행유지

[위 ③~⑤에 대한 소수의견 제안이유] 현행유지를 주장하는 이유는, 현행 헌법 제123조는 산업 간, 지역 간, 대기업과 중소기업 간 등의 균형 및 이를 위한 농·어민의 이익 보호, 농·어민과 중소기업의 자조조직의 육성 등에 관한 조항임. 그러므로 현행 헌법 제123조 제1항, 제3항, 제4항에 해당하는 내용을 일부 수정하고, 같은 조 제5항 중 농민의 자조조직에 관한 부분 따로 떼 내어 위치를 변경시키는 것은 헌법의 체계성과 논리성에 부합하지 않음

- 국가는 지역 간의 균형 있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무는 농어촌과 관련하여 향후 지역적 균형을 이루는 것이 타당해 보이기에 현행 유지함

6. 소비자·대외무역·과학기술(현행 제124조, 제125조 및 제127조)

(1) 제124조 삭제

제124조 국가는 건전한 소비행위를 계도하고 생산품의 품질향상을 촉구하기 위한 소비자보호운동을 법률이 정하는 바에 의하여 보장한다.

대신 소비자에 관한 내용을 기본권의 장에서 신설하여 제38조에 규정

제38조 ① 모든 사람은 소비자의 권리를 가진다.

② 국가는 소비자운동을 법률로 정하는 바에 따라 보장한다.

(2) 제125조 삭제

제125조 국가는 대외무역을 육성하며, 이를 규제·조정할 수 있다.

(3) 제127조 제1항 개정

제127조 ① 국가는 과학기술의 혁신과 정보 및 인력의 개발을 통하여 국민경제의 발전에 노력하여야 한다.

【다수의견】 제127조 ① 국가는 과학기술의 혁신과 정보 및 인력의 개발을 통하여 국민경제의 발전과 공공복리의 향상에 노력하여야 한다.62)

【소수의견】 (차진아 위원) - 개정에 반대함(현행 유지)

[소수의견 제안이유] (차진아 위원) - 현행 헌법 제127조 제1항의 개정에 반대함(현행유지)

- 과학기술의 혁신 등은 경제의 장뿐만 아니라 기본권 장에서 규정되고 있는 헌법 제22조의 학문의 자유와도 관련됨. 현행 헌법 제127조 제1항은 경제의 장에서 경제 발전의 관점에서 규정한 것이므로 굳이 “공공복리”를 추가할 실익이 없음

- 헌법은 국가공동체의 최고규범으로서 헌법사항을 핵심적으로 규정하여야 하며, 다수의견에서 신설하려는 기초학문의 장려 등은 이미 헌법 제22조 제1항의 학문의 자유의 내용(이른바 자유권의 사회권화 현상)으로 이해되고 있을 뿐만 아니라, 문화국가원리의 내용이기도 하므로 기본권 분과에서 문화적 기본권 내지 문화국가원리에 관한 규정을 신설하기로 한다면 그에 포함될 수 있을 것이며, 그렇지 않다 해도 이미 현행 헌법 제22조 제1항만으로도 충분함.

(4) 제127조 제3항 개정

③ 대통령은 제1항의 목적을 달성하기 위하여 필요한 자문기구를 둘 수 있다.

【다수의견】 ③ <삭 제>

【다수의견 제안이유】 과학기술의 발전에 관한 헌법의 취지는 제127조제1항 및 제2항으로 달성할 수 있고, 과학기술자문기구는 법률에 근거하여도 설치·운영이 가능하므로 제3항은 삭제하기로 함.

【소수의견】 (장용근 위원) - 개정에 반대함(현행 유지)

【소수의견 제안이유】 (장용근 위원) 제3항의 조항의 취지는 과학기술의 중요성을 강조하는 조항이고 이 조항의 삭제를 주장하는 분들은 이 조항뿐만 아니라 헌법상 설치가 필수기관인 현행 91조의 국가안전보장회의를 제외한 설치가 임의기관인 제90조의 국가원로자문회의와 제92조인 평화통일정책회의의 폐지도 같이 주장하지만 이러한 자문회의의 설치를 헌법상 인정하는 것은 우리의 헌법적 현실에 맞는 중요한 정책결정의 우선순위를 결단한 것이기에 제90조의 국가원로자문회의를 제외하고는 존치시키는 것이 타당해 보임.

III. 결 어

경제행위에 관한 국가 관여 규정을 둔 다른 나라의 사례가 없거니와 개정시안 제119조 제2항에서 제127조까지 규정된 경제조항은 지나치게 상세하다. 과잉입법을 경계해야 한다. 나아가 경제민주화라는 허구의 이름으로 경제에 관한 국가의 규제와 조정을 가할 의무를 국가에게 부여한다. 한국헌법은 사회적 시장경제원리를 채

택하고 환경권, 소비자기본권 등을 명시하는 등 매우 진보적 성향을 띠고 있다. 경제민주화 개념을 인정한다고 하더라도 현행 헌법의 테두리 내에서도 얼마든지 사회 정의와 경제민주화를 위한 정책을 추진할 수 있다. 그럼에도 자유민주주의와 자유 시장 경제질서, 시장경제적 법치주의를 훼손하거나 모순되거나 자가당착적인 이념을 혼합시키려는 시도는 경계하여야 한다. 헌법은 자유정신을 담으면 충분하다. 헌법 개정시안은 이념 지향성이 강해 ‘사회주의 헌법’이라는 비판까지 제기되고 있다. 앞서 언급한 토지공개념, 기업의 사회적 책임, 소상공인 보호 외에도 동일노동 동일 임금 등이 대표적이다.

헌법개정안은 전체적으로 국가개입주의를 지향하고 있다. 국가개입주의는 ‘삶의 국유화’를 부른다. 국민의 삶을 국가가 설계하고 주도하고 책임지겠다는 것이다. 이것은 불가능함은 물론, 가능하다고 해도 해서는 안 된다. 해서는 안 되는 이유는 국가개입주의는 전체주의나 사회주의국가에서처럼 정부가 모든 것에 개입해 결정한다. 모든 문제를 정부가 알고 있고 해결할 수 있다고 말한다. 그러나 전체적인 이익을 명분으로 개인의 기본권을 억압하고, 사유재산권을 규제하고, 개인의 자유를 침해하며 구성원의 권리 간 충돌을 초래하는 과정이 필연적으로 나타나고, 결과적 평등주의가 만연한다. 개인은 결정할 필요도 없고 결정해도 의미가 없으며, 결정할 능력도 퇴화한다. 당연히 개인의 창의와 혁신의 동기도 사라지고 자유와 경제활동이 후퇴하고 성장은 정체된다. 정치가 모든 것을 결정하며, 부패가 늘어난다.

<헌법개정, 무엇을 담아야 하나>

토론

[토 론 ①]

김 재 광
선문대 법학과 교수

한국의 경제체제에 대한 오해부터 풀고 갈 필요가 있다. 그 잘못된 인식은 한국의 경제체제가 신자유주의 또는 과도한 시장경제체제라는 생각이다. 한국은 이미 사회민주주의 국가다. 대통령이 국민들 각자의 삶을 책임지겠다는 선언했고 국민들도 열광했다. 이는 자본주의가 아니라 사회주의에 가깝다. 이러한 선언과 실천이 헌법에 전혀 위배되지 않는데 이 나라를 신자유주의라고 비난하는 것은 넌센스이다.

한국이 신자유주의 또는 시장경제에서 벗어난 몇 가지의 사례를 살펴보자.

- 재벌규제 또는 개혁: 큰 기업집단 30여개를 지정해놓고 일거수 일투족을 감시하는 제도는 선진국 중에 한국에만 있다. 그들을 규제할 뿐 아니라 온갖 국가대표 스포츠 선수에 대한 지원은 모두 이들에게 강요되다 시피 맡겨진다.
- 토지규제: 전국의 모든 토지를 토지거래허가제로 묶을 수 있는 나라는 자본주의 국가 중 한국뿐이다. 신축 아파트를 분양받으려면 청약저축이라는 것에 가입해서 추첨을 해야 한다. 거의 배급 체제다. 사용연한 30년이 넘지 않으면 재건축도 할 수 없고, 재건축-재개발 허가를 받으면 반대하는 사람의 주택도 강제 수용할 수 있다. 한국의 토지-주택 관련 제도는 자본주의보다는 사회주의쪽에 훨씬 가깝다.
- 은행규제: 한국에서 은행 신설은 정부의 특별허가를 받아야만 가능하다. 기존 금융기관들은 금융감독원으로부터 일거수일투족 감시를 받는다. 금융상품 하나를 만들려 해도 허가를 받아야 한다.
- 노동시장규제: 한국에서 직원을 해고하는 일은 사실상 불가능하다. 사용자가 망해야만 관계가 끊어진다. 그래서 웃돈을 얹어서 내보내는 희망퇴직 제도가 생겨났다. 다만 동네식당 등 영세사업자들만 예외다.

이런 경제를 자본주의/ 신자유주의라고 부르고 비난하는 것은 그 단어를 오용하는 일이다.

헌법 조항에도 한국의 그러한 속성이 반영되어 있다. 자본주의 속성이 강할 나라일

수록 헌법에 경제조항을 가지고 있지 않다. 각 개인의 기본권만 보장된다면 경제는 자연스럽게 생겨나는 것이기 때문이다. 대한민국의 헌법은 자본주의 국가의 헌법이라고 보기 어려울 정도로 통제경제적 조항들을 많이 포함하고 있다. 특히 제9장(119조-127조) 경제편은 119조의 1항만을 제외하면 모두 국가의 민간 통제를 위한 조항들이다.

이와 관련하여 한국의 헌법 경제조항들을 다른 자본주의 및 사회주의 국가의 헌법과 비교해봤다. 미국 독일 프랑스 일본 등 자본주의 국가들은 한국처럼 경제질서에 대한 상세한 개입규정을 두고 있지 않다. 그런 면에서는 한국헌법은 구소련 구 동독 북한 쿠바 등 계획경제를 표방하는 사회주의국가들의 헌법에 훨씬 더 가깝다.

<표> 자본주의 국가와 사회주의 국가간의 헌법 경제 조항 비교¹⁾

	경제력 남용 방지	자연 자원 보호	국토균 형개발	토지 소유권 제한	경자 유전의 원칙	농어업 보호	중소기 업보호	소비자 보호 운동	대외 무역 조정	과학 기술 개발	국가 표준	환경권
한국	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
미국	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
독일 (서독)	x	○	x	○	x	x	x	x	x	x	x	x
프랑스	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
일본	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
구소련	○	○	x	○	x	○	x	x	○	○	x	○
구 동독	○	○	x	○	x	○	x	x	○	○	x	○
중국	x	○	x	○	x	x	x	x	○	○	x	○
북한	x	○	○	x	x	x	x	x	○	○	x	x
쿠바	x	○	x	x	x	○	x	x	○	○	x	○

1) 직접적 언급이 이루어진 조문만을 기준으로 하였다. 참조한 헌법은 다음과 같다(이영수 1989, 권영성 1981).

한국: 제9차 개정헌법

미국: 1787년 채택된 미국연방헌법 및 1971년까지 공포된 수정헌법

독일(서독): 서독기본법(1976년 8. 23 개정)

프랑스: 제5공화국 헌법(1963년 12. 30 개정)

일본: 일본 헌법(1946년 채택)

구 소련: 소비에트 사회주의 공화국 연방 헌법(1988. 12. 1)

구 동독: 독일민주공화국 동독 헌법(1974. 10. 7)

중국: 중화인민공화국 헌법(1988. 4. 12 부분 개정)

북한: 조선민주주의 인민공화국 사회주의 헌법(1972. 12. 27)

쿠바: 쿠바공화국 헌법(1978. 6. 28)

지금 우리에게 필요한 것은 자유경제체제를 확고히 하는 것이다. 무엇보다 각자의 삶은 각자가 책임진다는 원칙이 필요하다. 이와 관련하여 스위스의 연방헌법을 참조할 필요가 있다.

스위스 연방헌법 제6조.

모든 개인은 자신에 대해서 책임을 진다. 또한 각자의 능력에 따라 국가와 사회의 과업 달성을 위해 기여할 책임을 진다.

한편 제41조는 복지혜택 등 국가의 국민에 대한 책임을 규정하고 있는 데 국민이 국가에게 복지를 요구할 수는 없음을 분명히 하고 있다. 삶에 대한 각자의 책임을 다시 한번 규제하고 있는 셈이다.

스위스 연방헌법 제41조 제4항

사회적 목표를 이유로 국가에 직접 청구할 권리는 없다.

또한 지방분권을 하면서 지방에 규제와 지출과 징세에 관한 권한을 많이 넘겨주되 그에 대한 책임도 같이 넘겨야 한다. 그래서 중앙정부가 지방의 일에 관여하지도 못할 뿐 아니라 지방정부가 중앙정부에 손을 벌릴 생각도 하지 못하게 해야 한다. 그렇게 해야 지방주민들이 ‘자기 동네의 일은 자기들의 돈과 자기들의 힘으로’ 해결하려는 노력을 하게 된다. 권한은 지방에 주고 돈은 중앙정부(다시 말해서 수도권 주민)가 부담하는 체제가 계속된다면 지방분권은 공멸의 결과를 초래할 수 있다.

이와 같은 사항들을 고려해서 제안하는 헌법 경제관련 조항의 개정안을 글의 말미에 첨부했다.

<참고문헌>

김정호, 헌법경제조항과 사회적 기본권에 대한 법경제학적 분석, 『헌법학연구』 제10권 제1호, 2004. 3., pp. 113-175.

정순훈, 경제적 자유를 보장하기 위한 헌법개정 방향, 좌승희·윤덕룡(편), 『한국의 제도 개혁 과제와 방향』, 한국경제연구원, 2001, pp. 223-277.

D. Mueller, Fundamental Issues in Constitutional Reform: With Special Reference to Latin America and the United States, *Constitutional Political Economy*, 10, 1999, pp. 119-148.

B. Siegan, *Drafting a Constitution for a Nation or Republic Emerging into Freedom*, George Mason University Press, 1994.

대한민국 헌법 경제관련 조항 개정안

김정호(연세대학교 경제대학원 특임교수)

기본 헌법 조문 중 밑줄 친 부분이 개정안 작성 대상이며, 개정안은 굵은 고딕체로 작성된 부분임.

대한민국 헌법

전문

유구한 역사와 전통에 빛나는 우리 대한국민은 31운동으로 건립된 대한민국임시정부의 법통과 불의에 항거한 419민주이념을 계승하고, 조국의 민주개혁과 평화적 통일의 사명에 입각하여 정의·인도와 동포애로써 민족의 단결을 공고히 하고, 모든 사회적 폐습과 불의를 타파하며, 자율과 조화를 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 8차에 걸쳐 개정된 헌법을 이제 국회의 의결을 거쳐 국민투표에 의하여 개정한다.

(전문 일부 개정안)

유구한 역사와 전통에 빛나는 우리 대한국민은 31운동으로 건립된 대한민국임시정부의 법통과 불의에 항거한 419민주이념을 계승하고, 조국의 민주개혁과 평화적 통일의 사명에 입각하여 정의·인도와 동포애로써 민족의 단결을 공고히 하고, 모든 사회적 폐습과 불의를 타파하며, 자율과 조화를 바탕으로 자유민주적 기본질서를 더욱 확고히 하여 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에 있어서 **국민 각자의 능력을 최고도로 발휘하게 하며, 자유와 권리에 따르는 책임과 의무를 완수하게 하여, 안으로는 국민생활의 향상을 기하고** 밖으로는 항구적인 세계평화와 인류공영에 이바지함으로써 우리들과 우리들의 자손의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보할 것을 다짐하면서 1948년 7월 12일에 제정되고 8차에 걸쳐 개정된 헌법을 이제 국회의 의결을 거쳐 국민투표에 의하여 개정한다.

제1장 총강

제1조 ①대한민국은 민주공화국이다.

②대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다.

제2조 ①대한민국의 국민이 되는 요건은 법률로 정한다.

②국가는 법률이 정하는 바에 의하여 재외국민을 보호할 의무를 진다.

제3조 대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다.

제4조 대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일 정책을 수립하고 이를 추진한다.

제5조 ①대한민국은 국제평화의 유지에 노력하고 침략적 전쟁을 부인한다.

②국군은 국가의 안전보장과 국토방위의 신성한 의무를 수행함을 사명으로 하며, 그 정치적 중립성은 준수된다.

(제5조 개정안)

① **대한민국의 경제체제는 사유재산제도와 시장경제질서를 기본으로 한다(신설)**

② 대한민국은 국제평화의 유지에 노력하고 침략적 전쟁을 부인한다.

③ 국군은 국가의 안전보장과 국토방위의 신성한 의무를 수행함을 사명으로 하며, 그 정치적 중립성은 준수된다.

제2장 국민의 권리와 의무

(신설 안)

제XX조.

① **모든 대한민국의 국민은 자신의 삶에 대해서 스스로 책임지며 공동체의 존속을 위해 필요한 책임을 다해야 한다.**

② **각 지역의 주민들에게는 지역의 문제를 스스로 해결할 권리와 책임이 있다.**

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

제11조 ①모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적경제적사회적문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.

②사회적 특수계급의 제도는 인정되지 아니하며, 어떠한 형태로도 이를 창설할 수 없다.

③훈장 등의 영전은 이를 받은 자에게만 효력이 있고, 어떠한 특권도 이에 따르지 아니한다.

(제11조 개정안)

① 모든 국민은 법 앞에 평등하다. 어떤 국민이든 **성별·가문·출신 국가·인종·직업·소득의 많고 적음 또는 종교적·정치적 견해를 이유로 국가로부터 차별을 받지 아니한다.**

제15조 모든 국민은 직업선택의 자유를 가진다.

(제15조 개정안)

- ① 모든 국민은 **직업의 자유를 가진다.**
- ② 모든 국민은 **기업을 설립하고 경영하는 자유를 가진다. 국가는 타인에 대한 피해를 방지하기 위한 목적 이외에 기업 활동에 대하여 간섭할 수 없다.**

제23조 ① 모든 국민의 재산권은 보장된다. 그 내용과 한계는 법률로 정한다.

② 재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한다.

③ 공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다.

(제23조 개정안)

- ① 모든 국민의 **재산권은 보장된다.**
- ② **재산권 행사에 대한 국가 개입은 공공의 필요가 명백히 입증되고, 다른 방법이 없을 때에 한하여 허용된다. 그 때에도 사유재산제도의 본질을 침해해서는 안된다.**
- ③ **국가는 재산권의 수용·사용 또는 제한으로 인해 특별한 희생을 당하는 사람에게 정당한 보상을 지급하여야 한다.**

제31조 ① 모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다.

② 모든 국민은 그 보호하는 자녀에게 적어도 초등교육과 법률이 정하는 교육을 받게 할 의무를 진다.

③ 의무교육은 무상으로 한다.

④ 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.

⑤ 국가는 평생교육을 진흥하여야 한다.

⑥ 학교교육 및 평생교육을 포함한 교육제도와 그 운영, 교육재정 및 교원의 지위에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다.

(제31조 개정안)

국가는 어린이들이 책임 있는 국민으로서 자랄 수 있도록 교육에 힘써야 한다.

제32조 ① 모든 국민은 근로의 권리를 가진다. 국가는 사회적경제적 방법으로 근로자의 고용의 증진과 적정임금의 보장에 노력하여야 하며, 법률이 정하는 바에 의하여 최저임금제를 시행하여야 한다.

② 모든 국민은 근로의 의무를 진다. 국가는 근로의 의무의 내용과 조건을 민주주의원칙에 따라 법률로 정한다.

③ 근로조건의 기준은 인간의 존엄성을 보장하도록 법률로 정한다.

④ 여자의 근로는 특별한 보호를 받으며, 고용임금 및 근로조건에 있어서 부당한 차별을 받지 아니한다.

⑤ 연소자의 근로는 특별한 보호를 받는다.

⑥ 국가유공자상이군경 및 전몰군경의 유가족은 법률이 정하는 바에 의하여 우선적으로 근로의 기회를 부여받는다.

(제32조 삭제)

제34조 ① 모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다.

② 국가는 사회보장사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다.

③ 국가는 여자의 복지와 권익의 향상을 위하여 노력하여야 한다.

④ 국가는 노인과 청소년의 복지향상을 위한 정책을 실시할 의무를 진다.

⑤ 신체장애자 및 질병노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다.

⑥ 국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다.

(제34조 개정안)

① 국가는 최빈곤층 국민의 생활개선을 위해 노력하여야 한다.

② 국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다.

제35조 ① 모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다.

② 환경권의 내용과 행사에 관하여는 법률로 정한다.

③ 국가는 주택개발정책등을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수

있도록 노력하여야 한다.

(제35조 개정안)

국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다.

제36조 ①혼인과 가족생활은 개인의 존엄과 양성의 평등을 기초로 성립되고 유지되어야 하며, 국가는 이를 보장한다.

②국가는 모성의 보호를 위하여 노력하여야 한다.

③모든 국민은 보건에 관하여 국가의 보호를 받는다.

(제36조 개정안)

혼인과 가족생활은 개인의 존엄과 양성의 평등을 기초로 성립되고 유지되어야 하며, 국가는 이를 보장한다.(1항 그대로. 2항 3항 삭제).

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

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

(제37조 개정안)

①국민의 자유와 권리는 헌법에 열거되지 아니한 이유로 경시되지 아니한다.

②국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장질서유지 또는 공공복리를 위하여 불가피한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.

제59조 조세의 종목과 세율은 법률로 정한다.

(제59조 개정안)

제59조 국세의 종목과 세율은 법률로 정한다. 지방세의 세목은 법률로 정하되 그 세율은 지방의회가 정한다.

제60조 국가의 재정지출 총액은 국민총생산의 1/4(또는 1/3)을 초과할 수 없다. (신설)

제61조 국회와 지방의회는 정부 예산이 납세자의 복지증진을 위해 사용되도록 노력하여야

한다. (신설)

제9장 경제

제119조 ①대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다.

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.

(제119조 개정안)

①대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다.

② 국가는 자유 시장 경제 질서의 원활한 작동을 위해 불가피한 경우에 한하여 법률로써 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다. 그 때에도 시장경제질서와 사유재산제도의 본질을 침해해서는 안된다.

제120조 ①광물 기타 중요한 지하자원수산자원수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력은 법률이 정하는 바에 의하여 일정한 기간 그 채취개발 또는 이용을 특허할 수 있다.

②국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다.

(제120조: 삭제)

제121조 ①국가는 농지에 관하여 경자유전의 원칙이 달성될 수 있도록 노력하여야 하며, 농지의 소작제도는 금지된다.

②농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위하거나 불가피한 사정으로 발생하는 농지의 임대차와 위탁경영은 법률이 정하는 바에 의하여 인정된다.

(제121조: 삭제)

제122조 국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형있는 이용개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관

한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다.

(제122조: 삭제)

제123조 ①국가는 농업 및 어업을 보호육성하기 위하여 농어촌종합개발과 그 지원등 필요한 계획을 수립시행하여야 한다.

②국가는 지역간의 균형있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 진다.

③국가는 중소기업을 보호육성하여야 한다.

④국가는 농수산물의 수급균형과 유통구조의 개선에 노력하여 가격안정을 도모함으로써 농어민의 이익을 보호한다.

⑤국가는 농어민과 중소기업의 자조조직을 육성하여야 하며, 그 자율적 활동과 발전을 보장한다.

(제123조: 삭제)

제124조 국가는 건전한 소비행위를 계도하고 생산품의 품질향상을 촉구하기 위한 소비자보호운동을 법률이 정하는 바에 의하여 보장한다.

(제124조: 삭제)

제125조 국가는 대외무역을 육성하며, 이를 규제조정할 수 있다.

(제125조: 삭제)

제126조 국방상 또는 국민경제상 긴절한 필요로 인하여 법률이 정하는 경우를 제외하고는, 사영기업을 국유 또는 공유로 이전하거나 그 경영을 통제 또는 관리할 수 없다.

(제126조 개정안)

제126조 국방상 긴절한 필요로 인하여 법률이 정하는 경우를 제외하고는, 사영기업을 국유 또는 공유로 이전하거나 그 경영을 통제 또는 관리할 수 없다.

제127조 ①국가는 과학기술의 혁신과 정보 및 인력의 개발을 통하여 국민경제의 발전에 노력하여야 한다.

②국가는 국가표준제도를 확립한다.

③대통령은 제1항의 목적을 달성하기 위하여 필요한 자문기구를 둘 수 있다.

(제127조: 삭제)



바른사회시민회의

바른사회

CITIZENS UNITED FOR BETTER SOCIETY

서울시 중구 통일로 86 비비앙차 9층(순화동)

Tel : 02-741-7660~2

Fax : 02-741-7663

<http://www.cubs.or.kr>