

87년 체제와 제10차 개헌의 쟁점과 과제



재단법인 **광장**

Agora Issue Briefing (제9호)

전문은 광장 홈페이지(www.agora4u.org)에서도 보실 수 있습니다.

책임 작성 한상인 재단법인 광장 객원연구원

재단법인 광장

서울 영등포구 여의도동 24-2 월드비전 B/D 401호

Tel. 02-780-6616 / Fax. 02-780-6618

SUMMARY _ 요약

1948년 제헌헌법이 제정되고 정부가 수립됨으로써 대한민국 헌정사가 시작되었다. 이후 헌법은 9차에 걸쳐 개정되었으나 3차와 9차 헌법을 제외하고는 독재자의 집권이나 임기연장을 위한 개헌이라는 불행한 역사를 가지고 있다.

1987년 6월 민주항쟁을 계기로 개정된 9차 헌법은 독재체제의 청산이 아닌 구체제와의 타협과 절충에 의해 형성됨으로써 태생적인 한계를 가지고 있었으나 이로서 태어난 87년 체제는 민주적인 정권교체의 밑거름이 됨으로서 한국의 절차적 민주주의를 완성시켰고 국민의 기본권 강화, 사회적 시장경제의 진전에 중대한 공헌을 한 것으로 평가된다.

87년 체제가 수립된 후 약 20년이 지난 현재, 87년 헌법이 가지고 있는 구조적 문제점에 의해 빈발하는 분점정부 문제, 집권자의 책임성과 응답성의 저하, 국가운영의 비효율성 등이 부각되었고 남북관계뿐 아니라 사회경제적으로 세계화, 정보화, 민주화로 요약되는 지난 20년간의 변화를 반영하기 위해 개헌이 필요하다는 논의가 각 정치세력과 학계를 중심으로 활발하게 진행되고 있다.

이러한 논의들은 진보와 보수진영간 권력구조의 개편, 남북관계의 반영, 기본권 강화와 참여의 확대, 사회적 시장경제를 규정한 현 헌법조항 등을 둘러싸고 첨예하게 대립하고 있으며 이외에도 지방자치제도의 개편 등 다양한 쟁점들이 공론의 장에 올라오게 될 것으로 보인다.

권력구조의 개편에 있어서도 이론이나 외국의 사례를 참고하되 우리의 정치문화와 현실에 가장 잘 작동할 수 있는 제도를 처음부터 설계한다는 자세가 요구된다. 따라서 헌법적 규정뿐 아니라 선거제도, 투표제도, 정당제도 등 총체적 제도의 변경이 동시에 진행되어야 소기의 성과를 거둘 수 있다는 점을 깊이 인식해야 할 것이다. 아울러 백가쟁명이 될 개헌과정에서 가장 중요한 것은 국민통합, 민족통합의 방향으로 개헌에 대한 논의가 진행되어야 한다는 것이다. 이를 위해 개헌은 특정 세력이나 진영이 일방적으로 주도하는 것이 아닌 모두가 동등한 위치에서 토론하고 결정하는 '共和' 적 개헌이 되어야 하며 사회대협약의 관점에서 개헌을 진행하고 결정해야 한다.

< 연구재단 광장의 Agora Issue Briefing >

진보적 싱크탱크를 지향하는 연구재단 광장은 2008년 4월부터 격주로 중요 이슈를 분석하고 해결 방안을 제시하는 Agora Issue Briefing 서비스를 제공합니다. 아울러 중요 정책들의 동향과 의미를 분석하는 Agora Report 서비스도 기획하고 있습니다. Agora Issue Briefing 제10호는 '공기업 민영화'를 주제로 9월 10일경 발간될 예정이며 이후에도 광장 회원들에게 경제성장과 일자리 창출, 사회대타협 등 다양한 주제에 대해 심층적인 분석을 압축적으로 제공할 것입니다. 여러분의 많은 성원과 관심을 바랍니다.

87년 체제와 제10차 개헌의 쟁점과 과제

Contents

I. 한국 헌법과 87년 체제	06
II. 87년 체제의 공과와 개헌 논의	11
III. 제10차 개헌의 쟁점	21
IV. 과제와 제언	27

I. 한국 헌법과 87년 체제

대한민국 정부 수립과 제헌 헌법

- 1948년 8월 15일 대한민국 정부 수립, 동 9월 9일 북한 정부가 수립되어 한반도에 두 개의 분단정부가 수립
 - 1948년 5·10 총선거로 국회가 구성되고 5월 31일 북한 몫의 100석을 제외한 200석(실제 인원 198명)의 제헌의회(의장 이승만)가 구성되었으며 제헌의회에서 간선제 선거를 통해 대통령에 이승만, 부통령에 이시영을 선임하고 8월 15일 대한민국 정부 수립을 선포
 - 북한은 1948년 8월 25일 선거에서 선출된 212명의 최고인민회의 대의원과 8월 21~26일까지 해주에서 열린 ‘남조선 인민대표자회의’에서 선출된 남한 몫의 360명을 합친 572명의 대의원이 9월 2일 최고인민회의를 구성하여 헌법을 채택(1948.9.5)하고 최고인민회의 상임위원장 김두봉, 내각수상 김일성을 선임하여 정부 수립을 선포(1948.9.9)

- 한국 헌법은 제헌부터 권력구조 결정에 대통령제와 내각제의 어중간한 타협의 산물로 출발
 - 제헌의회는 헌법기초의원 30명과 전문위원 10명으로 헌법기초위원회를 구성하였으며 헌법기초위원회는 내각제와 양원제 국회를 기본으로 위헌법률심사권을 대법원에 부여하는 헌법 초안(일명 유진오안)을 제출
 - 유진오안은 이승만 의장의 강력한 반대에 봉착하여 단 하룻밤만에 대통령제와 단원제 국회, 헌법위원회가 위헌법률심사권을 가진 안으로 변경되어 국회 본회의에 상정되었으며 이로써 제헌헌법은 미국식 대통령제를 기본으로 하되 국회의 대통령 선출권과 국무총리 임명 동의권, 국회의원의 행정부 견직을 허용하는 ‘내각제적 요소를 가진 대통령제’를 규정하게 됨

한국 헌법 개정의 역사 - 권력구조 개편의 역사

□ 한국 헌법은 한국전쟁이 한창이던 1952년 1차 개헌(발췌개헌) 이후 1987년 까지 9차에 걸쳐 개정되었으며 4차 개헌을 제외하고는 모두 권력구조의 변경을 주 내용으로 함

〈표 1〉 한국 헌법 개정과 주요 내용

차수	연도	주요 내용
1차	1952	대통령직선제 도입(발췌개헌)
2차	1954	초대 대통령에 한해 3선 제한 철폐(사사오입 개헌)
3차	1960	4.19 혁명 이후 내각제 도입
4차	1960	4.19 혁명 당시 발포자 소급처벌 근거 마련
5차	1962	5.16 쿠데타 이후 대통령제로 회귀
6차	1969	대통령이 3선까지 가능하도록 변경(삼선개헌)
7차	1972	대통령 간선제 도입 등 유신독재체제 수립(유신헌법)
8차	1980	12.12 쿠데타 이후 대통령 7년 단임제 도입
9차	1987	대통령 직선제 도입(현행 헌법)

- 4차를 제외한 총 8회의 헌법 개정에서 민의에 의한 권력구조 개편은 3차 개정과 9차 개정뿐이며 나머지 개헌은 군사반란자(박정희, 전두환)의 집권을 위한 개정 또는 집권독재자(이승만, 박정희)의 임기 연장을 위한 개헌임
- 이들 개헌은 군사반란자 또는 청와대의 독재자 주도로 이루어진 개헌이기 때문에 개헌 과정에서 폭력과 불법, 관권과 억압이 만연하였으며 법률적 견지에서 정상적 개헌이라 보기 어려움
- 3차 개헌과 9차 개헌조차 각기 4·19 혁명과 6월 민주항쟁의 결과로 다급하게 이루어진 것으로서 국가의 기본이 되는 헌법의 지위에 어울리는 공론화 과정과 숙고를 거치지 못한 한계가 있음

발취개헌과 사사오입개헌

독재자의 임기 연장을 위한 개헌은 기본적으로 폭력과 매수, 관권선거가 판을 쳤지만 특히 1공화국의 발취개헌은 폭력적 개헌의 전형적 사례로 들 수 있으며 사사오입개헌은 비극적이다 못해 희극적이기까지 하다.

발취개헌은 1차 개헌이다. 1950년 5·30 선거의 야당 승리로 이승만의 재선이 어려워지자 1951년 11월 대통령직선제 개헌안을 국회에 제출하였으나 부결되었다. 이에 이승만은 전쟁 중임을 이용, 계엄을 선포하고 국회의원 50여명을 헌병대로 연행, 고문하였으며 정치깡패들을 시켜 국회의원을 감금하고 위협하는 등의 방법으로 개헌을 진행하였다. 결국 1952년 7월 장택상을 주축으로 한 '신라회'가 대통령직선제와 내각제 개헌안에서 조문들을 발취, 개헌안을 만들어 군인과 경찰, 정치깡패(속칭 땃벌떼)가 포위한 가운데 기립투표 방식으로 통과시켰다.

사사오입 개헌은 2차 개헌의 별칭이다. 1954년 137명의 찬성을 확보한 자유당은 '초대 대통령에 한해 중임제한을 철폐' 하는 개헌안을 냈으나 재적의원 203명중 136명만이 찬성, 재적 2/3에 미달되어 부결이 선포되었다. 그러나 다음날 사사오입(四捨五入), 즉 0.5 미만은 버리고 0.5 이상은 반올림해야 한다는 논리로 전체의 66.995%인 136표는 반올림하여 67%가 되므로 가결된 것이라 다시 선포하였다.

이 희극적 사건은 또 하나의 희극적 野史를 낳았다. 당시 찬성하면서도 반대표를 던진 국회의원은 반대표를 던지려고 했던 것이 아니라 실수한 것이라 한다. 원래 일자무식인지라 '네모'가 있는 곳-可-에 동그라미를 치라고 가르쳐 주었는데 투표용지의 '가(可)'와 '부(否)' 모두 네모가 있는지라 고민하다가 좀더 네모가 큰 '부(否)'에 동그라미를 쳐서 찬성표가 1표 미달되었다는 것이다.

그후에도 국민투표에 있어 관권선거의 표상을 보여준 3선 개헌, 개헌과정보다 개헌 이후 국민들에게 무차별적 폭력을 가한 유신 헌법 등 한국 헌법의 개정사를 돌아켜보면 지난 60년, 한국 민주주의의 고난을 익히 짐작할만 하다.

9차 개헌 - '87년 체제'의 성립

- 현행 헌법은 1987년 9차 개헌에 의한 헌법이며 당시 전두환의 호헌조치에 맞선 6월 항쟁의 결과로 탄생된 민주헌법임

- 87년 체제 역시 제헌 헌법 이후 한국 헌법의 특징이 된 ‘내각제적 요소를 가미한 대통령제’로서 5년 단임 대통령제, 국정 조사 등 의회권한의 강화, 위헌심판권의 헌법재판소 귀속, 기본권의 강화 등의 특징을 가짐

□ 국민의 민주적 열망과 투쟁에 의해 ‘아래로부터 강제된 개헌’임에도 불구하고 구체제의 청산이 아닌 구체제와의 타협을 통해 체제를 형성함으로써 ‘독재 세력과 야당 세력간 타협과 절충’에 의한 개헌이라는 근본적 한계를 가지고 있음

87년 체제의 절충적 성격

87년 개헌을 위한 8인위원회에 참여했던 이용희 전 국회부의장은 최근 인터뷰에서 당시 헌법 개정의 첫 번째 목표가 “1인 장기집권을 막아야 되겠다, 1인 독재체제도 막아야 되겠다” 이라면서 “두 분(김영삼, 김대중)이 다 민주화 투쟁에 기여한 공로도 크고 또 한 번 짚은 생전에 집권을 해봐야 될 분들이 아닌가, 그런 의미에서 사실은 (한번씩 하도록) 5년 단임제로 한 것”이라고 말했다.

당시 증언들을 종합해 보면 민정당은 6년 단임제를, 통일민주당 등 야당은 4년 1차 중임제를 제안했으나 결국 절충하여 5년 단임제를 주장한 것으로 나타나고 있다. 이러한 증언들은 87년 체제가 구세력과 야당 세력간, 그리고 야당 세력간의 타협과 절충의 산물이었음을 잘 보여주고 있다.

- 안정적인 민주헌법의 확립보다는 당시 실력자였던 노태우, 김영삼, 김대중이 장기 집권의 방지, 대통령 권한의 약화와 의회 권력의 강화를 통한 정치적 입지 유지를 위해 맺은 협약의 성격이 강함

- 87년 체제는 비공개 협상과 절충의 산물이라는 태생적 한계에도 불구하고 정치적으로는 1인 장기 집권을 막고 1997년과 2007년의 평화적 정권교체를 실현함으로써 한국의 절차적 민주주의 확립이라는 소임을 다했으며 지방자치를 실현하고 사회경제적으로 기본권의 강화와 사회적 시장경제의 발전에 일정한

역할을 한 것으로 평가됨

- 이후 87년 헌법은 권력구조에 있어 여러 가지 문제점이 나타났으며 민주정부 10년간 급속도로 발전한 사회경제적 흐름을 따라가기에 미흡한 점이 있다는 지적이 있어 여러 차원에서 개헌 논의가 일어나고 있음

II. 87년 체제의 공과와 개헌 논의

87년 체제의 특징 : 대통령제를 내각제적 요소로 보완한 헌법

- 민주국가의 권력구조로서 대통령제, 내각제, 이원정부제는 각기 미국, 영국, 프랑스의 특수성 속에서 발전해 온 체제로서 최고권력의 선출 방법, 집행권의 귀속, 의회에 대한 정치적 책임 여부에 따라 구분되며 각 국가의 권력구조는 역사적 맥락과 특수한 환경, 문화적 차이에 따라 변형되지만 본질적이고 지배적인 특성에 따라 각 제도에 속한 것으로 분류됨
- 대통령제는 국가원수이자 최고권력자인 대통령이 국민들의 선거에 의해 선출되며 자신이 임명한 내각의 최고책임자로서 집행권을 독점하며 정해진 임기를 가지고 임기중에 의회의 불신임 투표에 의해 물러나지 않음
 - 내각제는 의회의 다수당에 의해 최고권력자인 수상이 선출되며 집행권은 주로 의원들로 구성된 내각에 속하며 내각은 정해진 임기가 없이 의회에 책임을 지고 의회의 불신임 또는 의회 해산에 의해 퇴진하게 됨
 - 이원정부제는 국민들의 선거에 의해 국가원수인 대통령이 선출되지만 집행권은 대통령과 의회의 동의를 요하는 수상에게 분리되어 귀속되며 대통령이 의회 해산을 명할 수 있는 대신에 수상과 내각이 의회에 책임을 지고 의회의 불신임 투표에 의해 퇴진하게 됨

가장 좋은 정치제도

저명한 정치학자 사르토리(G.Sartori)는 많은 국가의 권력구조를 분석하면서 각 제도의 원조인 미국, 영국, 프랑스의 권력구조조차 상황과 시대적 맥락에 따라 서로 혼합되고 있음을 증명했다. 즉 모든 권력구조는 혼합형이라는 것이다. 따라서 사르토리는 각 권력구조가 다른 구조에 비해 어떤 내재적인 우월성을 가지고 있다기 보다는 특정 국가의 특정 시대에 '가장 잘 적용되는 제도가 가장 좋은 정치제도'라 본다. 그는 각 정치제도가 적용되는 데 영향을 미치는 요소로서 선거제도, 정당체제, 정치문화와 사회의 양극화 정도를 들고 있다.

□ 87년 체제의 권력구조는 주로 제3공화국의 강한 대통령제를 토대로 하되 국회의 권한을 강화하고 대통령의 권한을 제한함으로써 권력분립과 상호견제라는 대통령제의 특징을 내각제적 요소로 보완

- 현행 헌법은 자유민주주의를 구현하는 통치기구로서 입법권은 국회(헌법 제40조)에, 행정권은 대통령을 수반으로 하는 정부(헌법 제66조 4항)에, 사법권은 법관으로 구성된 법원(헌법 101조 1항)에 속하게 하는 권력분립의 원칙을 취하면서 대통령이 국민에 의해 직접 선출되는 행정부의 수반이 되게 하고(헌법 제67조 1항) 국회에 대해 책임을 지지 않고 법률안 거부권을 가지도록 규정하여(헌법 제53조 2항) 대통령제를 기본 원리로 하고 있음
- 정부가 법률안 제출권을 가지고(헌법 제52조), 국무총리·국무위원·정부위원은 국회나 그 위원회에 출석하여 발언할 수 있으며(헌법 제62조 1항과 2항), 대통령이 국회에 출석하여 발언할 수 있으며(헌법 제81조) 국회법과 국가공무원법이 국회의원의 내각 국무위원 겸임을 허용함으로써 내각제의 요소를 도입
- 국무총리 임명에 국회의 동의를 요하고(헌법 제86조 1항), 국회는 국무총리와 국무위원에 대한 해임을 건의할 수 있고(헌법 제63조 1항), 대통령의 국법상 행위에는 국무총리와 관계 국무위원의 부서를 필수조건으로 함으로써(헌법 제82조) 대통령의 고유권한인 행정권의 수반으로서 내각의 조직과 대통령의 통치행위에 일정한 제한을 가함
- 1인 독재체제 방지를 위해 대통령의 5년 단임 및 중임금지(헌법 제70조), 대통령의 임기연장 또는 중임변경을 위한 헌법개정은 그 헌법개정 제안 당시의 대통령에 대하여는 효력이 없음(헌법 제128조)을 규정하여 중임을 포함할 때 주요 대통령제 국가 중 가장 짧은 대통령 임기를 가지고 있음

87년 체제의 공과 : 절차적 민주주의의 완성 vs 정치적 비효율과 무책임

□ 87년 체제의 가장 큰 공헌은 대통령 단임제와 의회 권한 확대를 통해 절차적 민주주의를 완성한 것

- 21년간 총 5명의 대통령을 배출한 87년 헌법은 1997년과 2007년 민주적 선거에 의해 여당과 야당이 2회 교체됨으로써 절차적 민주주의를 완성

절차적 민주주의의 완성과 공고화(consolidation)

다이아몬드(Larry Diamond) 교수는 민주주의가 절차적으로 완성되고 공고화되었다는 표지로써 2회 이상의 정권교체를 들고 있다. 즉, 민주적인 선거에 의해 야당이 집권하고 집권했던 당이 다시 민주적 선거에 의해 상대 당에게 정권을 평화적으로 넘겨주는 과정이 완성되면 절차적 민주주의가 확립되어 공고화의 단계로 접어드는 것으로 보는 것이다. 이러한 의견에 따르면 한국은 1997년 새천년민주당이 대선에서 승리한 후 그 후신인 열린우리당까지 10년을 집권한 뒤 1997년 대선에서 패배한 신한국당의 후신인 한나라당에게 2007년 다시 정권을 넘겨줌으로써 절차적 민주주의가 완성되고 공고화 단계로 접어들었다고 볼 수 있다.

- 87년 헌법에서 강화된 사회적 기본권과 사회적 시장경제의 원칙은 세계적인 신자유주의의 흐름 속에서도 대다수 한국인의 삶의 질과 복지 수준을 높이는 데 일정한 기여를 한 것으로 평가

□ 대통령제의 가장 큰 단점으로 지적되는 이원적 정통성(dual legitimacy)과 임기 경직성에 의한 무책임성이 한국의 정당구조 및 정치문화와 결합되고 87년 체제의 특징에 의해 증폭되어 비효율성과 무책임성이 극대화

- 국민에 의해 정통성이 부여된 의회가 정부를 구성하기 때문에 정통성이 의회로 일원화되는 내각제와는 달리 대통령제는 대통령과 의회 모두 국민에게 선거에 의해 정통성을 부여받기 때문에 서로 정통성을 다투는 이원적 정통성 문제가 발생

- 87년 체제는 대결적 정당구조, 비타협적 정치문화를 가진 한국에 있어 대통령과 국회의원의 임기를 다르게 함으로써 정부와 국회가 서로 다른 정당에 의해 장악되는 이른바 분점정부(divided government)가 빈발하였고 이로 인한 정치적 교착과 비효율성이 부각됨
- 분점정부에서 갈등을 해결하는 관행과 제도적 장치의 부재, 지역주의와 성향에 따른 대결적 정치 문화는 대통령의 입법권과 인사권의 위축, 입법부는 예산과 정부활동에 대한 대결적 감시 활동을 초래하여 국가적으로 통치력의 약화를 초래함

〈표 2〉 87년 이후 분점정부의 양상

국회	시기	정부형태	대통령(소속당)	다수당 또는 다수연합	여당의석 점유율	단점정부 구성방법
13대	1988.5~1990.1	분점	노태우(민정당)		41.8%	
	1990.1~1992.5	단점	노태우(민자당)	민자당	72.7%	3당합당
14대	1992.3~1992.5	분점	노태우(민자당)		49.8%	
	1992.5~1996.5	단점	노태우/김영삼(민자당)	민자당	51.8%	의원영입
15대	1996.4(총선)	분점	김영삼(신한국당)		43.5%	
	1996.5~1998.2	단점	김영삼(신한국당)	신한국당	52.5%	의원영입
	1998.2~1998.8	분점	김대중(국민회의)		26.1%	
	1998.9~2000.5	단점	김대중(국민회의)	국민회의+자민련	51.2%	연정/영입
16대	2000.5~2004.5	분점	김대중/노무현(민주당/우리당)		42.1%/17.2%	
17대	2004.5~2008.2	단점	노무현(우리당)	우리당	50.8%	선거승리
	2008.2~2008.5	분점	이명박(한나라당)		40.5%	
18대	2008.6~	단점	이명박(한나라당)	한나라당	51.2%	선거승리

- 특히 87년 헌법이 규정한 내각제적 요소 때문에 분점정부하 의회 다수파를 형성한 야당이 입법과 예산뿐 아니라 국무총리의 임명 단계부터 정치적 교착상태를 만들고 국무위원 해임건의권을 가지고 끊임없이 행정부의 안정성을 흔들 수 있기 때문에 이를 둘러싼 정치적 대결상태가 심화되는 측면이 강함

□ 대통령은 임기가 보장되기 때문에 안정성을 확보할 수 있는 반면에 책임성과 반응성이 내각제보다 저하되는 특성이 있는데 이것이 단임제라는 한국 헌법의 조항과 결합하여 책임성과 반응성의 극단적인 저하를 초래함

- 지난 21년간 집권한 대통령들이 모두 '독선적'이란 평가와 함께 임기중 극단적인 지지율 저하를 경험하였는데 최근의 미국쇠고기 문제나 인사 문제 등이 객관적 문제점에도 불구하고 전혀 개선되지 않는 것에서 나타나듯이 이는 임기보장과 단임제로 인한 반응성 결여가 초래하는 현상임
- 재선의 부담감이 없는 단임이기 때문에 대통령 선거과정에서 불가능한 공약의 남발, 법률의 위반과 비도덕적 행태 등을 통해서라도 당선만 되면 된다는 민주주의 파괴적 선거가 반복됨

□ 87년 체제의 내각제적 요소는 그 성격과 효과가 모호하여 대통령제의 문제점을 보완하기 위해 도입되었다는 장점보다 어중간한 타협의 산물로서의 단점이 더욱 크게 부각됨

- 국무총리의 선출은 의회의 동의를 요하면서도 국무총리가 의회에 책임을 지지 않는 묘한 구조를 가지고 있으며 국무총리가 장관 임명 제청권과 부서권, 내각 통할권을 가지고 있지만 이를 뒷받침할 아무런 권한이나 임기 보장이 없어 분권과 조정을 위한 국무총리가 오히려 대통령의 국가원수로서의 독선적 지위를 강화하고 임명과 해임건의 과정에서 정부와 의회의 갈등을 부추기는 요소가 되고 있음
- 법적 구속력이 없는 장관에 대한 '해임건의권', 국무총리를 제외하고는 임명

동의권이 없는 ‘고위 공직자 청문회’, 정책적 구속력이 없고 의원의 광범위한 면책특권 때문에 희화화되는 ‘국무위원 출석 요구 및 질의’ 등 목적이 모호한 제도들에 의해 정치적 교착이 빈발함

제왕적 대통령제의 문제

한국 대통령제의 문제점을 이야기할 때 흔히 ‘제왕적 대통령제’를 이야기하는 경우가 많은데, 이는 정치적 경험으로서의 의미를 가지나 헌법적 구조와 연관해서 이야기하는 것은 무리가 있다는 지적이 있다. 실제로 대통령제 국가들을 분석한 슈가트와 캐리의 연구를 보면 한국의 대통령은 입법적 권한에서 분석대상 42개국중 7위이지만 비입법적, 정부 구성적 권한에서는 23위를 기록하고 있어 전체적으로 볼 때 세계의 대통령제 국가에서 중위 수준에 머무르고 있다.

따라서 경험적으로 대통령에게 권력이 집중되었던 것은 제도의 문제가 아닌 특정인에게 몰리는 지역적 기반, 공천권 및 정치자금을 바탕으로 한 정당의 장악, 인사권 행사를 통한 사정 및 권력기관들의 활용에 기인한다고 볼 수 있다. 강원택 교수는 제도상으로 대통령에게 지나치게 강한 권한을 부여했기 때문이 아니라 민주적 통치 관행이 제대로 자리잡지 못했기 때문이거나 상황적이고 비제도적인 요인의 영향 때문이라고 지적하고 있으며 박찬욱 교수 역시 전임자와 다르게 당정분리를 실천하고 권력기관에 대한 민주적 통제를 시도한 노무현 대통령의 경우 이런 제왕적 리더십을 가지지 못했다고 보고 있다.

이런 면에서 볼 때 민주성의 측면에서 분권을 제도화하는 것은 어느 정도 유의미하지만 제왕적대통령제라는 선입관을 가지고 분권을 강조하는 것은 현실에 부합하지 않을 뿐 아니라 정부 운영의 효율성 측면에서 부적절할 수 있다.

시대의 변화와 87년 체제의 마감

□ 87년 헌법은 5공화국 독재체제 말기에 개정된 것으로써 이후 20년간 민주화로 인한 남북관계의 변화, 사회 제부문의 폭발적 성장, 세계 경제의 흐름과 국내 경제의 변모를 담아내기에는 부족하다는 지적이 끊임없이 제기됨

- 1991년 남북 동시 UN 가입, 1992년 남북기본합의서 체결, 2000년 6.15 정상 회담, 2007년 10.4 정상회담 등 남북관계가 상호 실체를 인정하는 방향으로 진전되어감에 따라 헌법적 보완이 필요하다는 의견 분출
- 87년 6월 항쟁과 1997년 민주정부의 수립으로 사회 제부문의 성장이 두드러 지고 민간 영역의 영향력과 참여가 폭발적으로 늘어남에 따라 이러한 사회 민주화의 변화를 담아낼 새로운 헌법에 대한 요구가 점증
- 세계화, 정보화로 상징되는 세계 사회·경제 흐름의 변화를 담아내고 세계 10 위권의 경제 강국이면서도 OECD 최하 수준인 복지 시스템의 발전을 담보할 수 있는 헌법적 보완에 대한 요구도 늘어남

18대 국회 : 개헌에 대한 본격적 논의 개시

- 서로 방향은 차이가 있지만 한국의 진보와 보수 중 다수가 87년 체제를 마감하고 새로운 체제를 만들어야 한다는 것에 공감하고 있음
 - 2002년 당시 노무현 대통령 후보와 이회창 후보 모두 개헌을 대선 공약으로 제기
 - 2007년 노무현 대통령은 대통령과 국회의원의 임기를 일치시키기 위한 one-point 개헌을 제기하였으며 국회의 각 정당은 18대 국회에서 개헌 논의를 시작한다는 약속을 함

one-point 개헌과 임기주기의 일치

2007년 1월 노무현 당시 대통령은 대통령 임기와 국회의원 임기를 일치시키기 위한 이른 바 원포인트 개헌을 제안했다. 당시 개헌의 명분은 대통령과 국회의원의 임기가 서로 달라 분점정부가 발생하기 때문에 생기는 국정 혼란과 비효율성이 국가발전을 질곡한다는 데

있었다. 이 개헌 제안은 각 정당이 18대 국회에서 개헌을 논의하겠다고 약속함으로써 철회되었다.

‘동거정부’라는 용어를 발생시킨 프랑스가 2000년 개헌을 통해 대통령과 국민의회 의원의 임기를 일치시켜 분점정부의 가능성을 낮춘 것을 보더라도 분점정부로 인한 국정운영의 혼란과 비효율성은 국가를 막론하고 상당히 크다는 것을 알 수 있다. 미국의 경우 분점정부하에서도 국정 운영에 문제가 나타나지 않는다는 주장도 있지만 이는 실용적인 미국 정치문화, 약한 정당 규율에 따른 교차투표, 지방중심의 정치구조라는 미국적 특수성에 따른 결과일 뿐이다.

하지만 2007년 대선과 2008년 총선에서 보듯이 대선과 총선의 동시 선거는 특정 정파에 너무 강한 힘을 실어줌으로써 국정의 전횡이 나타날 가능성이 높으며 그 파급적 영향은 분점정부의 혼란과 비효율성에 못지않다. 더구나 집행부와 입법부를 완전히 장악한 정파가 비민주적인 행동을 할 경우 기본권의 보장과 민주주의에 대한 위협까지 발생할 수 있다는 점에서 임기일치와 동시선거가 꼭 바람직하다고만 볼 수 없다. 최근 이명박 정부의 행동이 바로 그 사례이다.

따라서 임기주기의 일치는 임기조항뿐 아니라 어느 한 정파가 국회를 완전히 장악할 수 없도록 선거제도, 즉 권역별 비례대표제나 중선거구제, 의무투표제 등의 제도적 정비에 의해 보완되어야 한다. 아울러 국정의 전횡을 막을 수 있는 다양한 책임성 보장제도 역시 동반되어야만 한다.

□ 18대 국회가 개원하면서 한나라당이 개헌에 적극적인 자세를 보이기 시작하였고 많은 국회의원들이 개헌 논의에 합류하였으나 민주당은 개헌 자체에는 찬성하되 시기와 내용에 있어서 신중한 자세를 천명하였고 민노당은 개헌추진에 대해 부정적 입장

- 한나라당의 경우 친박계는 조기 개헌을 통해 차기 정권 페이스로 넘어가려고 하는데 반해 개헌 논의 자체가 레임덕을 부추길 우려가 있다는 이유로 청와대는 입장을 유보하고 있으며 친이계 역시 개헌 추진 시기를 조절해야 한다는 입장을 보이는 등 정파적 관점에서만 접근하고 있다는 비판을 받고 있음

- 민주당은 개헌에는 동의하지만 첫째 경제 상황이 어렵고 둘째 보수가 국회의원의 2/3를 넘은 현실에서 헌법이 보수화될 우려가 있기 때문에 시기와 내용에서 신중한 접근을 요구하고 있으나 개헌이란 중요 사안에 대해 제1야당으로서의 책임을 다하고 있지는 못하다는 평가임

개헌관련 주요 정치인의 발언

- “이제 이른바 ‘87년 체제’에 대한 근본적인 성찰 위에서 미래를 향해 열린 자세로 헌법을 평가할 때가 됐다” (김형오 국회의장)
- “개헌이 필요하다는데 대해서는 어느 정도 공감대가 형성된 것 같다” (박희태 한나라당 대표)
- “개헌은 필요하지만 지금 정치권이 공론화 할 시점은 아니고 차분하게 준비해 나가야 한다.” (정세균 민주당 대표)
- “18대 국회에서는 지난 국회에서 미진했던 개헌논의가 이뤄져야 한다” (홍준표 한나라당 원내대표)
- “개헌문제는 빨리 시작할수록 좋다” (박근혜 의원)

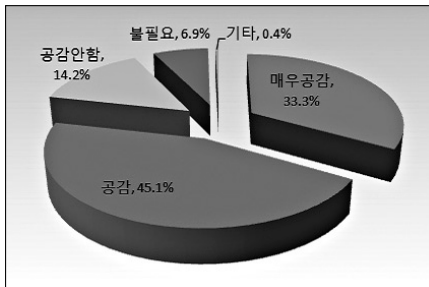
- 민노당은 아직 뚜렷한 입장을 밝히고 있지 않으나 강기갑 대표는 개헌에 대해 논의할 상황이 아니라는 인식을 당대표 경선에서 보임

□ 국회의원 개개인 단위에서는 개헌에 관련된 논의가 활발하게 이루어지고 있으며 개헌의 필요성과 추진에 대해 개헌선 이상의 국회의원이 긍정하고 있는 상태임

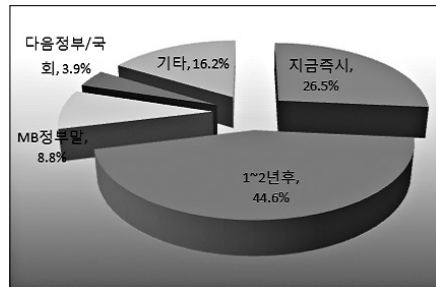
- 7월 16일 개헌안 발의선을 넘는 각 정당의 의원 167명이 모여 ‘미래한국헌법 연구회’를 창립하고 개헌 추진을 분명히 하고 있음
- 5월 시사저널이 18대 국회의원 당선자 204명을 대상으로 한 여론조사에서 10명중 8명이 개헌 필요성에 공감하였고 시기적으로도 18대 국회 전반기에 해야 한다는 의견이 약 70%에 달함

- 헤럴드 경제가 8월 1,016명의 일반 시민을 조사한 결과 18대 국회 임기내 개헌에 대해 찬성 의견이 50.4%, 반대 의견이 26%로 나타나 개헌에 대해 국민의 의견도 다수가 찬성하는 것으로 나타남

〈개헌론에 대한 18대 의원들의 태도〉



〈추진 시기에 대한 18대 의원들의 태도〉



- 시기와 방법에 대해서는 아직 유동적이지만 18대 국회 회기내 개헌 논의가 활성화될 것으로 전망되며 특히 이명박 정부에 대한 실망감이 확산될수록 좀더 빠른 시기에, 좀더 적극적이고 급진적 내용으로 추진될 가능성이 높음

Ⅲ. 10차 개헌의 쟁점

우리가 깊이 생각해야 하는 것은 어떻게 하면 실제의 손해를 가장 적게
하느냐 하는 것이다. 사실 진짜 목적은 바로 여기에 있다.
왜냐하면 완전무결한 제도란 이 세상에 없기 때문이다.
(마키아벨리 '티투스 리비우스의 초기 10권에 관한 논고')

권력구조

□ 국가의 최고 기본법인 헌법이 반드시 규정해야 하는 실체적인 사항은 권력 구조와 국민의 기본권

- 민주국가에서 실험된 권력구조는 대통령제, 내각제, 이원정부제를 기반으로 한 여러 혼합형태와 합의제 정부가 있으나 합의제 정부는 스위스와 같은 소국을 제외하고는 채택하고 있지 않음
- 한국은 제2공화국에서 실시된 내각제를 제외하고 정부 수립 후 거의 전 시기를 내각제적 요소를 포함한 대통령제를 실시해 왔음

□ 최근 학자들은 권력구조에 대해 다양한 의견을 개진하고 있으나 크게 보아 대통령 4년 중임제, 내각제, 이원정부제로 분류할 수 있음

- 대통령 4년 중임제 지지론자는 민주주의의 진전으로 임기 연장에 의한 독재 가능성이 낮아졌고 대통령제가 국민에게 익숙하여 제도 변경에 따른 혼란이 적으며 민주적이고 책임성을 가진 정당을 가지고 있지 못하고 민주적 정치문화가 미성숙한 한국의 현실에서 의회에 책임을 지는 정부는 어렵다는 점을 주로 지적함
- 부통령제에 대해서는 대통령제 지지 진영에서도 의견이 갈라지는데, 대통령 유고시 승계하는데 민주원칙에 부합하고 지역주의 완화라는 측면에서 부통령

을 선호하는 측과 연방제가 아닌 국가에서 부통령의 임무가 없으며 인구편차에 의해 지역적으로 정부통령이 고착될 수 있다는 점에서 부통령보다는 익숙한 총리제를 활용하자는 의견이 있음

- 내각제 지지론자는 정당의 미성숙을 인정하면서도 각종 선거법 등 개정을 전제로 정부 책임성을 제고하고 이원적 정통성을 해소하는 방안으로 내각제를 주장하고 있으며 한국적 특수성을 볼 때 정치적 안정성 보장을 위해 ‘건설적 불신임제’를 바탕으로 한 독일식 내각제를 선호하고 있음
- 이원정부제는 대통령 직선이라는 국민의 선호와 함께 정부의 책임성 제고와 분점정부 문제 해결의 필요성을 동시에 만족시키는 방안으로서 지지되고 있으며 특히 한국의 현 헌법구조가 상당 부분 이원정부제 요소를 가지고 있다는 점에서 오히려 개정이 최소한에 그쳐 개헌에 따른 위험성이 가장 적다는 점을 부각하고 있음

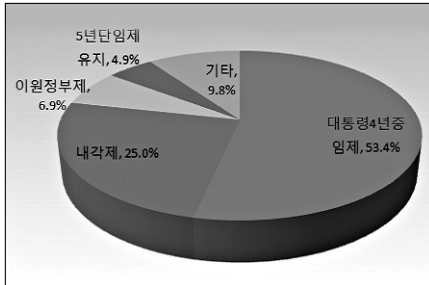
프랑스의 개헌

이원정부제의 모델로 드는 프랑스는 2000년 개헌을 통해 대통령의 임기를 5년으로 줄여 국민의회 임기와 일치시켰다. 이는 3차에 걸친 좌우파의 동거정부(cohabitation(코아비따시옹) : 야당이 의회의 다수를 점하게 됨으로써 대통령과 수상의 당이 다르게 되어 하나의 집행부에 두 수반이 동거하게 되는 현상)가 보인 정치적, 정책적 난맥상을 대통령-의회 동시선거로 해결하려 한 것이다.

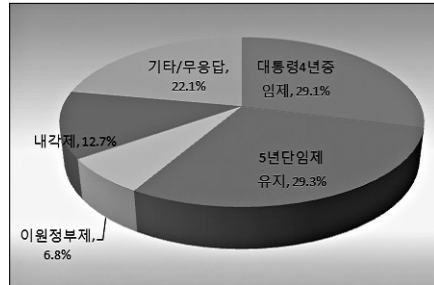
또 지난 7월 프랑스는 수상의 고유 권한인 의회 출석권을 대통령도 보유하도록 하는 대신 고위공직자에 대한 의회의 거부권을 인정한 사르코지 대통령의 개헌안을 1표차로 가결하였다. 이로써 프랑스는 대통령의 권한이 더욱 강화되어 이원정부제라기 보다는 대통령의 우월권이 인정된 상태에서 수상이 국내 정책에 대한 권한을 일정 수준 보유하는 분권적 대통령제의 특징을 강하게 가지게 되었다. 이런 프랑스의 시도는 유사한 ‘내각제적 요소를 가진 대통령제’ 국가로서 한국의 권력구조 설계에 상당한 시사점을 준다고 하겠다.

□ 개헌에 대해 직접적 투표권을 가진 국회의원과 국민들은 주로 4년 중임제를 선호하고 있는 것으로 조사되고 있음

〈권력구조 선호도(국회의원-시사저널)〉



〈권력구조 선호도(국민-헤럴드경제)〉



- 국회의원들은 약 80%, 일반 국민은 약 60%가 대통령제를 선호하고 있다는 점에서 대통령제를 다른 정치체제로 전환하는 것에 대한 심리적 저항이 매우 클 것으로 평가됨

영토와 통일 조항

□ 변화된 남북관계를 반영하여 영토조항(헌법 제3조 대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다.)와 통일조항(헌법 제4조 대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다.)을 수정하자는 의견이 일각에서 제기됨

- UN 가입과 정상회담 등 남북이 상호 독립국임을 인정하고 있으며 통일 역시 상대방을 흡수하겠다는 의도로 간주되어 북한과의 갈등이 있다는 현실을 감안하여 영토조항은 실제적 관할권을 바탕으로, 통일조항에서는 '자유민주' 부분을 수정하자는 견해와 이 조항을 그대로 두되 통일을 감안한 단서조항을 달자는 견해, 그리고 헌법의 국내법적 성격을 감안하고 통일의 경우 새로운 헌

법이 필요하기 때문에 수정이 불필요하다는 견해, 마지막으로 여전히 북한을 반국가단체로 보는 견해가 충돌하고 있음

- 전면 수정안과 반국가단체 시각은 여전히 소수의 시각이지만 최근 정부와 국회의 이념적 경향을 볼 때 상당한 갈등이 발생할 여지가 있음

기본권과 경제 조항

□ 기본권 분야는 두 가지, 즉 참정권적 기본권에서 직접 민주제적 요소를 강화해야 한다는 의견을 둘러싼 갈등과 사회권적 기본권을 세밀하게 강화하고 국가에 대해 국민의 사회권적 기본권 보장 의무를 부여하자는 것에 좌우파의 견해가 부딪치고 있음

- 최근 개헌에서 프랑스는 의원 20%가 유권자 10%의 서명을 얻어 국민발안권을 행사할 수 있도록 하는 등 세계적으로 국민발안 및 소환권이 강화되는 추세에 힘입어 기존의 국민투표에 덧붙여 국민발안과 국민소환권을 헌법에 규정하자는 견해가 나오고 있음
- 인간으로서의 기본권을 국민이 아닌 외국인까지 확장하고 정부에 사회권적 기본권 보장 의무를 강제함으로써 국민의 사회적 권리와 복지 수준을 제고하자는 견해 역시 힘을 얻고 있음
- 아직 기본권 문제까지 논의가 확장되지 않았지만 이 부분은 좀 더 광범위하고 근본적인 진보 vs 보수의 갈등 구조를 만들 수 있는 여지가 있음

□ 경제 조항은 구체적으로 사회적 시장경제를 규정하고 있는 현 헌법 제119조 2항, 즉 ‘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.’를

둘러싼 갈등임

- 자유민주주의 시장경제를 규정하여 '시장지상주의'로 이행하려는 하는 보수 진영 및 거대기업의 의도와 사회적 시장경제를 강화하여 복지와 노동의 권한을 보장하려는 진보 진영과의 갈등이 첨예하게 부딪치는 지점임
- 민주당과 민노당 등 야당이 보수지배의 의회가 이 부분을 수정하려는 의도가 있다고 보고 시기와 내용, 논의 참여 주체 부분에서 신중론을 펴고 있으며 노동운동 진영 역시 이 부분에 강력한 관심을 표하고 있음
- 실제 개정 과정이 시작되면 경제분야 조항을 둘러싸고 진보와 보수, 노동과 자본간의 격렬한 갈등이 일어날 것으로 예상됨

기타 쟁점

- 개헌을 위한 회의체의 구성 등 절차적인 부분부터 예산권과 감사권을 둘러싼 국회의 권한과 지위, 지방자치 분야, 검찰권의 독립 문제, 헌법재판의 귀속, 사회단체들이 요구하는 소수자 조항(affirmative action) 부분 등 실제적으로 갈등을 유발할 사항들이 산적해 있음
 - 이러한 쟁점들이 적절히 조정되고 타협되는 것이 아니라 대결적으로 흘러갈 때 사회적 혼란이 매우 격심해지고 개헌 자체가 무산되거나 심지어 민주주의가 후퇴할 가능성까지 배제할 수 없음

건국절 논란과 대한민국의 法統性

이명박 정부 집권 이후 청와대와 뉴라이트를 중심으로 8.15 광복절을 '건국절'로 바꾸자는 주장이 제기되었다. 실제로 한나라당 정갑윤 의원은 법안 제출을 공언했으며 이명박 대통령은 광복절 추사초차 내용상 건국절 추사로 둔갑시켰다. 이는 한국 헌법과 역사에 대한 기초적 지식조차 갖추지 못한 몰역사적이고 반통일적인 주장으로 그 이면의 의미와 목적을 경계할 필요가 있다.

1948년 8월 15일 대한민국 정부수립을 영토, 주권, 국민을 갖춘 진정한 국가로의 출발, 즉 건국으로 보는 것은 일견 타당해 보이나 그 이면에는 편협한 이데올로기에 의한 두 개의 부정, 즉 일제 식민지 기간 존속한 민족통일정부인 임시정부의 정통성을 부정함으로써 독립운동을 부정하고 아울러 통일민족국가 건설의 과제를 부정한다는 중대한 의미가 숨어 있다. 따라서 여기에는 일제시대를 '근대 문명화'의 시대로 간주하고 북한을 통일의 대상이 아닌 타도의 대상으로 보는 친일파의 후예와 뉴라이트, 나아가 현 정부의 시각이 녹아 있는 것이다.

헌법적 의미에서 건국절 제정은 논리적으로 제헌 헌법이 규정한 3·1운동의 계승, 그리고 이후 모든 헌법이 前文中에서 규정한 임시정부의 정통성을 부정함으로써 사실은 대한민국 정부 수립과 이후 60년마저 부정하게 된다. 아울러 '단정' 수립 당시 북한의 의식을 따로 두었고 이후 헌법들이 영토와 통일을 헌법에 규정하고 있는 것은 통일민족국가의 건국이라는 헌법적 의무를 부과하고 있는 것인데 현 건국절 제정 주장은 이런 의무를 해제함으로써 반헌법적, 반통일적, 반민족적인 정체성을 드러내고 있다. 국제적으로도 건국절 제정 시도는 일제시대를 독립투쟁기가 아닌 일본정부 시대로 간주함으로써 1905년 시네마현 고시를 인정하게 되어 법률적으로 독도를 일본에 귀속시키는 중요한 근거가 된다.

이런 매국적, 반민족적 주장에는 언론조작과 폭력으로도 지워지지 않는 자신들의 과거를 정당화하고 덮으려는 의도가 숨어있다. 이들이 유신독재를 경제도약기로 규정하고 의문사나 각종 민주주의 운동에 대한 과거사를 물어버림으로써 인권과 민주주의를 유린했던 '독재'의 그늘을 벗어나려 하듯이 임시정부와 독립운동기를 부정함으로써 또 다른 아킬레스 건인 친일파 문제에서 벗어나려는 것이다. 특히 독재와 친일매국이 만나는 접점인 박정희를 구함으로써 유신시대를 역할 모델로 삼고 있는 청와대와 뉴라이트를 정당화하려는 목적을 가지고 있다.

개헌의 쟁점이 되기에는 너무 어처구니가 없는 일이지만 정치적 역관계에 따라 이후 개헌 과정에서 3·1운동과 임시정부를 계승하는 대한민국의 법통성, 4·19, 5·18과 6·10을 기반으로 하는 민주공화국 한국의 정통성을 무너뜨리려는 뉴라이트와 극우들의 도전은 계속될 것이다.

IV. 과제와 제언

*고대 그리스인들이 솔론에게 물었다. '최상의 헌법이란 어떤 것입니까'
 솔론이 대답했다. '어떤 국민들이 어떤 시대에 쓸 것인지 먼저 알려달라'
 (드콜 장군의 베이유 연설에서)*

제로베이스 개헌 : 한국의 현실에 맞는 헌법이 가장 좋은 헌법

- 권력구조는 제도 자체에 우열이 있는 것이 아니라 국가의 특수한 현실과 역사적 맥락, 장기적 목표에 맞도록 설계되어야 효과가 있음
 - 외국의 제도를 이식하거나 이론적이고 이상론적인 견지에서의 제도 설계가 아닌 한국적 특수성에 대한 깊은 성찰에서 제도를 제로베이스에서 다시 설계한다는 관점이 필요함
 - 이러한 제로베이스 설계에서는 분권을 통한 민주성의 확립 못지않게 국가운영의 효율성도 매우 중요한 요소로 고려되어야 할 것임
- 개헌을 위한 전제 작업으로서 현실에 대한 정확한 인식과 개헌 방향에 대한 사회적 합의를 만들어가는 과정이 중요
 - 한국 정치 문화의 현실과 과제, 남북관계뿐 아니라 동북아시아와 세계 체제, 한국 사회경제 구조의 현황과 개선 방향 등에 대한 심도 있는 연구와 토론을 통해 현실 인식을 공유해야 함
 - 개헌에 대한 각론으로 들어가기 이전에 갈등 조항의 조정 프로세스에 대한 합의가 필요하며 사회협약이든 법률이든 강제력 있는 조정 과정을 확립해야 혼란 비용을 최소화할 수 있음
 - 개헌에 대한 각론으로 들어가기 이전에 갈등 조항의 조정 프로세스에 대한 합의

의가 필요하며 사회협약이든 법률이든 강제력 있는 조정 과정을 확립해야 혼란 비용을 최소화할 수 있음

사회협약을 통한 개헌 추진 : 共和 개헌

- 미래 수십년간 적용될 기본 규범을 만드는 개헌 과정이 특정 정치 세력이나 사회세력의 이익이라는 관점에서 수행된다면 개헌 과정의 갈등과 혼란 비용뿐 아니라 정권과 의회 다수당의 교체에 따라 헌법 개정이 다시 제기될 수도 있기 때문에 사회협약을 통한 ‘共和’ 개헌의 원칙을 확립해야 함
 - 개헌을 위한 사전 연구와 준비 단위 구성은 국회와 학계의 주도로 이루어지더라도 개헌 추진을 위한 회의체는 반드시 사회 제 세력이 동등한 위치에서 협약을 통해 결정하는 구조로 구성되어야 할 것임
 - 개헌 절차와 갈등 조정 프로세스뿐 아니라 헌법의 실제적 내용을 만드는 과정까지 ‘법률을 개정’ 한다는 자세가 아닌 사회적 대협약을 내용으로 만든다는 자세로 개헌을 접근해야 성공적 개헌이 가능함

- 개헌 과정의 시한을 무한정 늘릴 수는 없으므로 단계적 개헌을 무릅쓰고라도 일정한 최대공약수가 모아지는 시점에서 개헌을 할 필요가 있음
 - 프랑스 제5공화국은 지난 50년간 24차례나 부분적 개헌을 했으며 미국 역시 대법원 판례를 통해 꾸준히 헌법적 흠결을 보충해왔다는 사실을 볼 때, 단번에 모든 헌법적 사항을 해결한다는 자세보다는 점진적 개헌의 시각을 고려할 필요가 있음
 - 동시 지방선거 덕분에 국민은 동시투표에 익숙해져 있기 때문에 10차 개헌 과정에서 이후 추가로 개헌할 부분에 대한 합의만 이루어진다면 각종 선거에 동시 국민투표로서 부분적 개헌은 결코 어려운 일이 아님

총체적 제도 개선과의 병행

- 헌법 개정은 다른 제도의 법률적 정비와 동시에 추진되어야 효과를 거둘 수 있기 때문에 정치, 경제, 사회, 외교안보 분야의 여러 제도들을 함께 개선한 다는 자세가 필요함
 - 권력구조는 지역주의 완화를 위한 선거제도 개혁, 의무투표제 등 투표제의 개혁, 정당의 책임성과 정책능력 제고, 참여 확대를 위한 정당제도 개혁 등 법률적 제도뿐 아니라 정치적 관행 개선까지 동시에 시야에 넣고 설계되어야 함
 - 외교안보, 기본권과 경제 조항 등도 장기적 목표에 대한 사회적 합의를 전제로 하위 법률들을 동시에 개정할 수 있도록 개헌 추진체 구성부터 방대한 하위 체계들을 구성할 필요가 있음

제10차 개헌 - 단순한 개헌이 아닌 국민 통합의 계기

- 제10차 개헌은 대한민국 최초로 헌법에 대해 연구와 숙고, 공개적 토론과 타협이 가능한 여건이 마련된 기회임
 - 단순한 개헌이 아닌 사회적 대타협과 국민통합의 계기로 승화시키기 위해 최소한 1~2년간은 연구와 개헌프로세스 및 시간표에 대한 합의 과정을 가질 필요가 있으며 이를 위해 정치색을 배제한 중립적 인사로 구성된 추진 기구와 정치·경제·사회 각계의 대표들이 동등하게 참여하며 실질적 권한을 가진 회의체를 출범시키는 과정을 통해 국민의 신뢰를 제고해야 함
- 국민통합을 이루는 개헌만이 한국의 미래에 도움을 줄 수 있다는 점을 깊이 인식하고 장기적 관점에서 개헌을 차근차근 준비해 나가야 할 것임

더 나은 미래를 꿈꾸는 곳, 재단법인 광장입니다

- 재단법인 <광장>은 한반도의 평화와 번영, 폭넓고 지속가능한 성장, 모든 국민의 풍요하고 안전한 삶을 위해 현실에 기반한 진보적 정책 노선을 연구하고 있습니다.
- 재단법인 <광장>은 민주화 운동 세력과 국민의 정부, 참여정부가 이루고자 했던 한국의 미래를 설계하는 싱크탱크를 지향합니다.
- 재단법인 <광장>은 한국의 희망찬 미래를 염원하는 모든 분들과 함께 한국의 대표적인 진보 싱크탱크로 발전하겠습니다.

재단법인 <광장>의 후원회원이 되어주십시오

- 후원회비 : 월 1만원 이상
 - 후원방법 : 은행 자동이체 또는 휴대전화 이체
 - 후원회원 특전
 - 격주 발행되는 agora issue briefing 제공 / 계간지 <광장> 정기구독
 - 재단법인 <광장>이 주최하는 정책토론회, 강연회 우선 초청
 - 후원회원 신청
 - 홈페이지(www.agroa4u.org)의 회원가입 메뉴 또는 후원 신청 메뉴
 - 다음의 회원신청서를 작성하여 팩스(02-780-6618)로 전송
 - 다음 계좌에 자동이체 신청후 아래 신청서를 송부하거나 전화(02-780-6616) 또는 이메일(agora4u@agora4u.org)로 회원가입 신청
- △ 농협 : 083-01-348216 (예금주 : 재단법인 광장)
△ 국민은행 : 926101-01-070723 (예금주 : 재단법인 광장)

(후원) 회원가입신청서 및 CMS 출금동의서

재단법인 광장 귀중

신 청 인 정 보			
성 명(단체명)		이 메 일	
전 화 번 호		출금일자 (선 택)	<input type="checkbox"/> 5일 / <input type="checkbox"/> 15일 / <input type="checkbox"/> 25일
휴 대 번 호			
주 소			

계 좌 정 보			
은 행 명	은행	계좌번호	
예 금 주		주민등록 번호	
월 납입액	금		원(W)

[금융거래 정보의 제공 동의서]

본 신청과 관련하여 본인은 위 금융거래정보(거래은행명, 계좌번호)를 출금이체 신규 신청하는 때로부터 해지 신청할 때까지 (재)광장과 CMS출금이체 계약을 체결한 수납기관에 제공하는 것에 대하여 '금융실명거래 및 비밀보장에 관한 긴급제정경제명령'의 규정에 따라 동의합니다.

본인이 제공한 위 금융거래 정보의 제공에 동의하며, (재)광장의 그 활동에 공감하며, 회원가입을 신청합니다.

200 년 월 일

신청인 :

(날인 또는 성명)

재 단 법 인 광 장



서울특별시 영등포구 여의도동 24-2 월드비전
빌딩 401호 재단법인 광장
TEL. 02-780-6616 / FAX. 02-780-6618