

17/30

— 우리 憲法 —

그改憲 主張과 護憲의 論理

(초 안)

'85. 7.

民 主 正 義 黨
政 策 調 整 室

Handwritten signature and date: 7/12

目 次

一. 序	3
— 選舉와 大統領選舉 ; 大統領選舉制度가 國家目標일 수는 없다 —	
二. 最近의 改憲主張의 樣相	5
1. 國民輿望을 誤導하는 無責任한 李敏雨 新韓黨 總裁의 發言	5
2. 民主를 盜用한 兩金氏의 政治脅迫	6
三. 最近의 改憲主張의 背景과의 底意	8
1. 野黨의 黨內事情	8
2. 暴力革命에 의한 政權交替圖謀	8
3. 直選制改憲 主張은 金大中の 執權慾의 표현이다	9
4. 改憲發議 定足數도 確保안된 상태에서의 改憲主張은 정치적 공세에 불과하다	10
四. 改憲의 論據와 그 主張의 不當性	11
1. 現行憲法과 平和的 政權交替	11
2. 大統領選舉制度和 民主的 正當性的 문제	13
3. 現行 憲法의 國民的 合意性에 對한 문제	14
4. 大統領制의 政府形態와 直選制度와의 관계	16
五. 現行 大統領選舉制度의 特徵	18
1. 直選制와 間選制의 長·短點 對比	18
2. 現行 大統領選舉制度和 維新당시 制度와의 差異點	20

六. 現行憲法の 主要特徵	22
1. 1人長期執權防止를 위한 制度的 裝置마련 및 平和的 政權交替保障	22
2. 大統領權限의 合理的 調整으로 獨裁的 要素排除	22
3. 大統領의 國會構成에 對한 關與權 排除	22
4. 國會機能의 活性化 保障	23
5. 國民의 基本權 및 人權保護 擴大	23
6. 地方議會構成의 保障	23
七. 憲法에 대한 國民的 合意가 어렵다.	24
1. 大統領制에 대한 學者들의 意見	24
2. 議院內閣制에 대한 學者들의 意見	24
3. 절충형 政府形態에 대한 學者들의 意見	24
4. 大統領 選舉方式에 대한 學者들의 意見	25
5. 大統領의 當적보유에 대한 學者들의 意見	26
6. 其他意見	26
7. 各樣各색의 의견을 統合할 수 있는 길은 무엇인가	26
八. 結 論	27
1. 不幸한 憲政史와 이를 克服하기 위한 現在의 憲法	27
2. 改憲論은 民意를 誤導하는 黨利 黨略의 主張이다.	27
3. 지금은 改憲을 論할 時機가 아니다.	28

一. 序

— 選舉와 大統領 選舉 ; 大統領 選舉 制度가 國家 目標일 수는 없다. —

- 본래 選舉의 漢字 뜻은 權臣이 인재를 등용하는 것을 말했고 많은 사람 가운데서 선발한다는 뜻이었다. 따라서 그것은 다수의 선거인이 한 두사람을 선발하는 것이 아니라 오히려 選舉人인 權臣 한두명이 여러사람 가운데서 유능한 인재를 등용하는 것을 말하는 것이었다.
- 選舉制度는 近代以後의 산물이 아니라 古代社會에서 부터 시작되었는데 고대에는 추천에 의한 方式, 환호성의 크기 등에 의해 決定되기도 하였다.
- 民主主義의 발달사와 마찬가지로 현재 각국의 選舉制度도 새로이 創出된 創造物이 아니라 역사적 성장의 蓄積, 發達過程에서 나타난 하나의 현상이다.
- 19세기 전기에 영국에서 選舉法 改正運動이 한창 벌어지고 있을 당시 學生은 어려운 라틴어 과목 폐지를, 一般庶民은 파이값의 인하를, 젊은여성은 結婚의 기회를 폭넓게 가질수 있으리라 기대했으며 모두가 장미빛 환상속에 젖어 있었다.
- 現在 우리의 경우에도 改憲만 되면 政權이 자기것이 되고 外債問題, 經濟問題, 社會問題 등이 저절로 해결될 수 있다는 환상에 빠져 있는 사람들이 없지 않다. 選舉方法의 變化가 우리가 안고 있는 모든 問題를 해결할 수 있는 마술일 수 없다.
- 選舉는 어떠한 경우에도 問題解決을 위임받는 指導者의 選出手段에 불과한 것이지 선거자체가 目的일 수는 없다.

- 大統領이 갖는 그 憲法 機關으로의 지위 뿐만 아니라 그 選舉制度 역시 國家의 目的이 아니라 國家目標를 실현시키기 위한 수단으로서의 機關이고 方法으로서의 制度인 것이다. 그러므로 大統領選舉 또한 國民的 價値의 실현과 國家的 目標實現을 위한 수단이고 方法일 뿐 그 자체가 目的일 수는 없다.
- 大統領을 目的으로 생각하고 大統領選舉를 이 目的에 도달하는 하나의 手段이라고 생각하는 잘못된 사고를 가지고 있는 사람이 있는한 「目的達成을 위한 모든 수단이 정당화 된다」는 지극히 위험한 結論에 도달하게 된다. 이 경우 大統領 選舉制度가 갖는 본질적 의미는 상실되고 만다.
- 따라서 大統領選舉를 直選制로 하느냐 間選制로 하느냐 하는 問題는 수단에 대한 선택의 問題일 뿐 그것 자체가 目的일 수 없다는 것은 명백한 사실이다.

二. 最近의 改憲主張의 樣相

1. 國民輿望을 誤導하는 無責任한 李敏雨 新韓黨總裁의 發言

- 李敏雨新韓黨 總裁는 '85. 3.6 日本 新聞과의 記者會見을 通하여 「現 政權은 民主化日程의 淸사진을 '86. 8. 15 까지 國民에게 提示하고 退陣해야하고 全斗煥大統領은 이 時期까지 淸사진을 밝힌뒤 스스로 물러나고 '87年初까지 過渡政府를 구성하여 直選制에 依한 大統領을 뽑아야할 것」이라고 主張하면서 「全大統領의 退陣要求는 그가 물러나지 않은채 선거가 치루어질 경우 選舉의 公正管理에 우려가 있기 때문」이라고 설명했다.
- 合憲的 節次에 依해 이룩된 第5共和國政府와 國民에 依해 選出된 국가원수를 憲政任期가 끝나기도 前에 근거없는 時限을 設定해놓고 퇴임을 要求하며, 임시정부 운운하는 李總裁의 非論理的 非現實的 發言은
 - 헌정질서를 根本的으로 뒤엎으려는 非民主的 작태일 뿐만아니라 私慾을 위해서는 國家的 혼란도 불사한다는 지극히 위험스러운 발상이며
 - 12代 總選에서 나타난 民意 즉 安定의 基調위에서 政治活性化를 바라는 國民의 輿望을 我田引水格의 독선적 結論으로 誤導하는 無責任한 政治人의 경망된 發言으로 모든 국민의 지탄을 받아야 마땅할 것이다.
 - 또한 自意에 依해 그들이 認定하는 體制속에 참여한뒤 體制를 부정하는 것을 엄연한 자기모순이며 자가당착의 작태라 할 수 있다.
- 우리는 李總裁의 이러한 무분별한 發想과 言動이 계속될 경우 國民的 和合과 政治的 安定을 파괴할 위험성이 있음을 심히 우려한다.
 - 現 時點에서 現行憲法을 준수하고 現憲政體制를 認定하는지의 與否,

- 現 大統領과 政府의 合憲性 認定與否와 '86. 8. 15 까지 大統領이 下野하고 임시정부를 수립해야만 민주주의가 된다는 論理는 무엇이며,
- 앞으로 모든 政治的 問題는 민주적 절차와 方法에 따라 議會民主主義로 하겠다는 것인지 아니면 장외에서 政치를 하겠다는 것인지,
- 現在의 시점에서 憲政을 부정하는 발언이 우리의 社會安定, 民主安定, 國家安保는 勿論 수출을 포함한 經濟全般에 미칠 심대한 악영향에 대해 잠시라도 생각해 보았는지의 여부와 해보았다면 어떤 영향이 미친다고 생각하는지를 新韓黨에 묻지 않을 수가 없다.

2. 民主를 도용한 兩金氏의 政治脅迫

- '85. 6. 17 金大中, 金泳三氏는 「이 가을 政局에서 民主化를 위한 確固한 合意가 與野間에 이루어져야하며, 이 合意가 가을정국에서도 이루어지지 않으면 모든 時間的 요소로 미루어 볼때 내년봄 이후 政局에서 예기치 않은 不幸한 事態가 올 우려가 있으며, 今年 7月末까지 政府가 赦免, 복권을 하지 않을경우 가을에는 重大한 결심을 할 수 밖에 없다」고 主張하면서 이러한 주장은 「내년 봄까지 政府가 民主化 日程을 提示하고 늦어도 내년 末까지 憲法改正이 完了되어야 한다」는 從來의 入場과 關係가 있다고 말한바 있다.
- 아무런 法的 根據도 없이 가을이니 명년봄이니 하는 자의적 時限을 設定해 놓고 그때까지 자기들 主張대로 되지 않으면 「不幸한 事態」가 發生할 것이라고 협박조의 言動을 서슴치 않는 兩 金氏의 主張은
 - 自己들의 非民主的 行態가 무엇이든 소위 民主化의 이름으로 정당화되어야 한다는 私製民主主義의 독선적 主張으로

- 非民主的 暴力的 方法에 의해서라도 政治의 판국을 자기들이 뜻하는 方向으로 이끌어가겠다는 宣言으로 反民主的 도전장이라 아니할 수 없으며
 - 기회 있을때마다 民主化와 國民의 이름을 도용하는 그들의 이같은 私製民主主義와 독선적 民主觀이야말로 참된 民主發展을 沮害하는 第1의 公敵이며 國民主權의 모독 행위다.
- 民主化를 팔면서 非民主的 發想으로 政局의 파국을 煽動하는 그들의 政治脅迫과 우리社會에 또다시 不幸한 政治·社會의 混亂이 야기되기를 재촉하고 있는 그들은 대다수 國民의 규탄을 받아야 마땅할 것이다.

三. 最近改憲主張의 底意

1. 野黨의 黨內事情

- 누구나 알고있는 바와 같이 野黨은 對外的 自體論理가 없으며 黨내 결속이 不可能한 政黨이고 앞으로도 그러할 것이다.
各種 派閥간의 理解對立, 政治的 목적의 대립, 뿌리깊은 계파간의 感情對立, 地域對立 등을 해결할 수 없기 때문이다.
- 만약의 경우 現行憲法이 大統領 直選制의 경우였다면 野黨은 內閣責任制로의 改憲을 주장함으로써 黨내 결속을 도모할 것이다.
民生問題 解決에 대한 對案제시가 불가능하고 政策政黨으로서의 이미지 부각이 불가능해진 野黨은 지속적인 改憲主張으로 그 存立의 정당성과 일부국민의 지지를 確保하려는데 目的이 있다.

2. 暴力革命에 의한 政權交替圖謀

- 李敏雨 總裁와 양김씨의 성명에서 각각 나타난 것은 정당하고도 합법적인 절차에 의해서는 政權交替가 불가능할 것이라는 판단아래 일부 學生層과 勤勞者層을 煽動, 支持基盤으로 삼아 비합법적인 暴力手段으로 政權을 탈취하겠다는 意의가 있음이 밝혀졌다.
- 입으로는 民主化를 주장할 뿐 行動으로는 가장 非民主的이라는 事實을 반증했다.
- 民主主義를 신봉하는 議會主義者라면 아무리 大統領에의 欲求가 강하고 執權

慾에 대한 집념이 강하다 하더라도 憲法的 節次에 따르는 過程을 目的보다도 더욱 중요시 하는 것이 原則이다.

3. 直選制 改憲主張은 金大中的 執權慾의 表現이다.

- 野圈에서의 改憲主張에는 직선제 改憲 뿐만 아니라 內閣責任制 改憲主張도 있음을 우리는 감지할 수 있다.
- 또한 強力한 大統領 中心制가 아니라 大統領의 권한을 대폭 國務總理에게 이양시켜야 한다는 주장도 있다.('80년 1월 구신민당의 改憲試案이 바로 그것임)
- 그럼에도 大統領의 권한을 불가피하게 강화시켜 나가는 直選制 改憲主張만이 野圈內에서 크게 부각되고 있는 이유는 大統領에 대한 강한 집념으로 變則的 政治活動을 해온 金大中的 주장이 크게 작용하고 있기 때문이다.
- 金大中은 정상적인 절차에 의해서는 執權하기가 어려울 것이라는 판단하에 直選制 改憲主張을 통한 자신의 執權慾을 충족시키려는 부단한 노력이 지난 십수년간 지속되어 왔다.
- '71年의 大統領 選舉에서 金大中이 共和黨에 대한 國民的 반발로 상당한 정도의 國民的 지지가 뒤따랐다는 사실을 바탕으로 大統領 當選에 대한 미련과 자신감을 가지고 있으리라는 것은 누구나 짐작할 수 있는 일이다.

4. 改憲發議 定足數도 確保안된 狀態下에서의 改憲主張은 政治的 公세에 불과한 것이다.

○ 現行 憲法上 改憲은 國회재적의원 과반수의 發議로 提案되어야 하도록 되어 있다.

○ 現在 新韓黨은 어떤 形態로도 改憲發議를 할 수가 없음에도 불구하고 改憲主張을 하는 것은 그 저의가 改憲에 있는 것이 아니라 오직 政治的 公세에 불과하다는 것을 알 수 있다.

四. 改憲의 論據와 그 主張의 不當性

1. 現行憲法과 平和的 政權交替

改 憲 的 論 據	護 憲 的 論 據
<ul style="list-style-type: none"> ○ 現行憲法으로는 國民의 자유로운 意思에 의한 政府選擇이 원천적으로 不可能 - 선거인단에 의한 間選은 候補者간의 자유로운 競爭이 제약되고 - 국민들의 選擇權이 制限되며 - 선거인단의 立候補者의 登錄과 當選에 權力介入등으로 公正한 選舉가 이루어질 수 없다. ○ 現行憲法은 維新憲法에 연원한 것으로 그 선거인단의 構成要件 등으로 미루어 事實상의 政權交替의 可能性이 排除되고 있다. ○ 改憲을 通하여 大統領 選舉制度를 直選制로 바꾸는 것이 平和的 政權交替의 確實한 擔保이다. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 現行憲法下에서는 政權交替가 不可能한 것이라고 말할려면 그 制度下에서는 有權者의 절대다수의 支持票를 獲得한 政黨의 大統領候補者가 當選될 수 없거나 支持票 獲得을 위한 자유롭고 公正한 選舉運動이 不可能하다는 것이 立證되어야 한다. ○ 大統領 選舉制度를 直選制로 고치면 政黨間的 平和的 政權交替가 自動적으로 保障된다고는 누구도 장담할 수 없는 일이다. <li style="padding-left: 2em;">“例” ○ 우리나라 '60年代, '70年代의 經驗과 제 3세계 國家들의 經驗 ○ 先進民主國家도 대부분 間選制 採擇 ○ 平和的 政權交替는 大統領 選舉制度에 의하여 決定되는 것이 아니라 대등한 기회와 자유로운 選擇을 保障하는 政府와 統治權者의 公正

改 憲 의 論 據	護 憲 의 論 據
	<p>한 法 運用에 달려있다.</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 現行憲法下에서도 얼마든지 平和的 政權交替가 可能하다. — 大統領候補의 복수제 및 公正한 競爭 保障 — 大統領 선거인단 候補의 政黨推薦 및 特定候補 支持 표명 가능. — 選舉人 候補의 선거와 選舉運動의 公正性 保障 — 大統領任期的 7年 單任制 規定 — 平和적인 執權延長도 反對한다는 統治權者의 平和的 政權교체의지 수차 표명 ○ 現行憲法이야말로 與·野 모두에게 政權交替를 위한 가장 公平한 機會를 부여하고 있어 野黨도 선거인단을 많이 確保하면 얼마든지 政權을 獲得할 수 있음 ○ 現行憲法上 平和的 政權交替가 不可能하다고 主張하는 것은 國家의 政治發展이라는 觀點을 떠나 오늘날 野黨自身の 能力(支持基

改 憲 的 論 據	護 憲 的 論 據
	盤)만 가지고는 政權獲得이 어렵 다는 判斷下에서 생각해낸 黨利黨 略的 主張에 不過하다.

2. 大統領選舉制度和 民主的 正當性的 問題

改 憲 的 論 據	護 憲 的 論 據
<ul style="list-style-type: none"> ○ 自由民主國家의 統治根據와 統治 機能을 支配하는 根本理念和 根本 原理는 統治權力的 正當性을 根 本的으로 確保하는 것이기 때문에 國民에 의해서 선출된 直選大統領이 間 選大統領보다 民主的 正當性이 그만 큼 크고 그의 權능행사가 正當化 될 수 있는 幅이 넓어진다. ○ 民主的 正當性은 責任의 二重構造 를 排斥하는 속성때문에 代권의 진원과 責任의 귀속처가 같은 것 을 要求하므로 國民으로부터 直 接 正當性을 賦與받은 大統領은 國民에 대해서만 政治的 責任을 지게 된다. ○ 따라서 現行憲法下에서는 大統領 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 民主的 正當性이라고 하는 것은 直選制나 間選制나에 의해서 決定 되는 것이 아니라 選舉節次가 合法的이 고 民主的이나에 의해서 決定되는 것이다. ○ 따라서 直選制에 의해서 當選되는 境遇라 하더라도 選舉 그 自體가 不正한 방법, 관권에 의해 強制된 方法, 各種 非理가 뒤따른 非正常 的인 방법 등에 의한 경우는 民主 的 正當性을 認定하기 어려우며, (“例” 3.15 不正選舉) 間選制라 하더라도 公正하고 自由로운 雰圍 氣속에서 國民의 意思가 反映되는 경우에는 民主的 正當性이 賦與된다. ○ 大統領은 어떠한 方式에 의해 當 選되더라도 國民에 대해 政治的

改 憲 의 論 據	護 憲 의 論 據
<p>선거인단이 選舉後에는 自動 解體 되기 때문에 大統領이 提案하는 政治的인 責任의 歸屬處가 불분명해진다.</p>	<p>責任을 지기 때문에 直選制下에서의 大統領은 國民에게 責任을 지고 間選制下에서의 大統領은 選舉 機關에 대해서만 責任진다는 論理는 憲法의 基本原理에 배치되는 말이다.</p>

3. 現行憲法의 國民的 合意性에 대한 問題

改 憲 의 論 據	護 憲 의 論 據
<ul style="list-style-type: none"> ○ 現行憲法은 改正當時 國民의 自由로운 意思表示가 反映되지 않았다. ○ 一部 國民들이 과도적 政治體制는 早速히 종식시키는 것이 最善의 길이라는 選擇이 支持를 獲得케 했다. ○ 正常的인 憲政運用으로 政治的·社會的 安定이 상당히 이루어진 現時點에서는 憲法 採擇當時의 國民이 보여준 支持率은 變할 수 있다. ○ 12代 國選以後 改憲에 대한 國民의 공감대가 形成되고 있다. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 現行憲法은 10.26 事態 以後 危機狀況과 우리 憲政史에 대한 國民的 反省아래 各界各層의 證지를 모아 民主福祉國家建設이라는 새 時代 國家理念과 民主化라는 國民的 要請이 슬기롭게 調和되어 合法的 節次에 따른 國民의 압도적 인 支持로 확정된 民主憲法이다. ○ 各界代表로 憲法改正審議委員會 (69名) 構成 ('80.3.4) <ul style="list-style-type: none"> — 委員長 : 總理 申 鉉 鎬

改 憲 의 論 據	護 憲 의 論 據
	<p>特別委員：俞 鎮 午</p> <p>委 員：政界, 學界, 經濟界, 法曹界, 言論界</p> <p>其他 各界人士 67 名</p> <p>— '80. 3. 28 ~ 9. 9 間 41 回 會議</p> <p>— 外國制度 參照, 우리 興件에 맞 는 制度採擇, 各界各層의 意見 收斂 試案 作成.</p> <p>○ '80. 10. 22 國民投票에서 壓倒的인 贊成 獲得</p> <p>— 投票率 95.5% 贊成率 91.6%</p> <p>○ 第 12 代 國會議員 選舉에 나타난 國民의 意思是 「安定속에서의 變 化」라고 判斷되며 「安定」은 現 行 憲政 秩序維持를 意味하고 「變化」는 그 秩序속에서의 發展 을 意味하는 것이기 때문에 改憲 에 대한 國民의 共感帶가 形成되 었다고 하는 것은 單純한 黨利黨 略的 次元에서 진정한 民意를 오 도하는 것이다.</p> <p>○ 한번의 平和的 政權交替를 體驗해</p>

改 憲 의 論 據	護 憲 의 論 據
	<p>보지못한 우리 國民은 大統領 選舉制度의 直・間選이 問題가 아니라 現行憲法이 정하는 節次에 따라 大統領만이라도 平和的으로 바꾸어 보는 經驗을 해보았으면 하는 간절한 政治的所望을 가지고 있으며</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 國民的 共感帶는 改憲이 아니라 平和的 政權交替이다. ○ 다시말하면 1人 長期執權에 대한 反對다.

4. 大統領制의 政府形態와 直選制度와의 關係

改 憲 의 論 據	護 憲 의 論 據
<ul style="list-style-type: none"> ○ 大統領制 政府形態와 大統領의 間選制, 議院內閣制와 首相의 直選制는 政治體系의 正當性에 반한다. ○ 選舉人團에 의해서 行해지는 大統領 選舉는 「直接的인 대의성」에 그 權能의 바탕을 두어야 한다는 大統領制의 本質에 어긋난다. ○ 따라서 大統領 中心制 政府形態에 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 改憲을 主張하는 사람들은 美國은 選舉人團에 의한 間接選舉制를 採擇하고 있지만 美國의 大統領 選舉人團의 選舉는 大統領을 要式 節次的으로 確認하는 것에 不過하여 直選制의 效果를 나타내고 있어 問題가 없다고 主張한다. ○ 그렇다면 우리 경우에도 直選制의

改 憲 의 論 據	護 憲 의 論 據
<p>서는 大統領制의 直選制度가 政治體系 正當性의 觀點이다.</p>	<p>效果를 나타내고 있으므로 問題는 없다. (그 具體的 內容은 第五章 參照)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 또한 「大統領制政府形態」와 「大統領의 間選制」는 大統領制의 本質에 반한다고 하는 論理는 大統領制의 元源이 美國에 있다는 사실을 도외시한 論據이며 ○ 大統領制를 採擇하고 있는 各國의 形態가 美國과 꼭 같지 않음은 各國의 事情에 따라 變形된 結果인 것이다.

五. 現行 大統領 選舉 制度의 特徵

1. 直選制와 間選制의 長短點 對比

區分	直 選 制	間 選 制	現 行 憲 法
長 點	<ul style="list-style-type: none"> ○ 大統領職에 대한 광범한 國民的 지지기반이 있어 強力한 리더십을 부여한다. ○ 國民各者가 직접 뽑는다는 國民의 心理的 충족감 부여 ○ 任期동안의 安定性 부여 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 直選制의 병폐요소 除去 <ul style="list-style-type: none"> - 地域感定 유발 - 國論 分裂 - 選舉의 過裂 - 막중한 選舉費 支出 ○ 能力있는 人物選出 可能 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 現在 大統領 選舉法은 間選制와 直選制의 長點을 結合하고 直選制가 안고 있는 狀況的 短點을 補完하여 우리 實情에 맞게 만든 選舉制度임 ○ 大統領 選舉人團의 性格 <ul style="list-style-type: none"> - 選舉人團의 政黨加入 許用 - 選舉人에 불체포特權 부여 - 選舉終了후 해체로 特權不認定 ○ 아울러 大統領 選舉人團 選舉前에 大統領 후보자가 정견이나 所屬政黨의 政綱政策등을 발표할 수 있게 하여 一般有權者(國民)가 大統領 후보자의 人物을 充分히 評價하고 ○ 大統領 選舉人團 選舉前 選舉人 후보가 어느 大統領 후보를 지지하는가를 明白히 밝힐수 있어 결국 一般有權者(國民)는 自己가 願하는 大統領을 直接 選出하는 直選制와 같은 效果를 갖게되므로 直選制時 發生하는 병폐要素를 除去하면서 동시에 直選制와 間選制의 長點을 모두 살리는 效果를 가져온다.

區分	直 選 制	間 選 制	現 行 憲 法
短 點	<ul style="list-style-type: none"> ○ 選舉時 過多한 國力낭비 ○ 지나친 地域感情과 國論分裂 우려 ○ 인기에 영합하기 쉽고 따라서 長期的 運營上의 차질 유발 우려 ○ 막중한 選舉費 支出과 그 엄출에 따른 政治的 부패와 選舉 不條理 ○ 長期間 行政空白과 그로인해 國政運營上의 차질 ○ 強力한 리더십의 確保가 오히려 大統領의 權限을 強化시켜 專制化할 우려가 있다. ○ 議會의 機能이 허약할 경우에는 大統領에 對한 견제가 不可能하다. ○ 全國的人物이 아닌 局地的人物의 난립으로 불 必要한 死票가 생긴다. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 選舉人團이 有權者의 意思에拘束을 당하든 아니하든 選舉時 有權者의 意思가 平等하게 反映되지 않는다는 問題點이 있음. ○ 國民的 支持基盤 취약 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 選舉를 두번 치루어야 하는 번잡함이 있음. — 그러나 이러한 過程을 통해 理性的인 판단으로 大統領을 選出할 수 있다. ○ 選舉過程에서 음모와 부패가 있을 수 있음. — 그러나 이러한 폐단은 直選制에 비하면 오히려 國民的 감시가 容易하기 때문에 쉽게 抑制할수 있고 政府의 民主的 法律 運用意志에 따라 얼마든지 克服될 수있음

2. 現行 大統領選舉制度와 維新當時制度와의 差異點

가. 大統領選舉人團 選舉

區 分	現行 大統領 選舉 制度 (대통령 선거인단)	維新憲法上의 制度 (통일주체국민회의대의원)
被選舉權 缺格者	<ul style="list-style-type: none"> ○ 選舉區內 6 개월 미만 居住者 ○ 選舉犯으로 벌금 5 만원이상 宣告받고, 7 年 未經過者 ○ 執行猶豫 신고후 7 年未經過者 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2 年 ○ 5 천원이상, 6 年 ○ 期間到過後 6 年
選舉區 및 定數	<ul style="list-style-type: none"> ○ 市·區·邑·面基準, 人口 5 萬까지 마다 增設 ○ 1 選舉區當 2-5 人 選出 ○ 1,905 區, 5,278 人 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 人口 10 萬 ○ 1~5 人 ○ 1,665 區, 2,583 人
候 補 者	<ul style="list-style-type: none"> ○ 有權者 100~150 人이하 추천 ○ 政黨所屬 許容 ○ 選舉公告후 3 日以內 公務員職解任 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 300 名以上 ○ 政黨所屬 不許 ○ 任期滿了前 90 日이전
選舉運動	<ul style="list-style-type: none"> ○ 大統領候補者 또는 政黨支持, 反對可能 ○ 政治演說可能 ○ 選舉에 영향을 주는 政黨集會可能 ○ 壁報에 所屬政黨名 記載 ○ 選舉公報에 所屬政黨, 政見記載 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 禁止 ○ 維新課業만 발표가능 ○ 禁止되었음
大統領選 舉人의 身分	<ul style="list-style-type: none"> ○ 大統領任期개시일까지 ○ 최초 國會議員選舉 立候補금지 ○ 不逮捕特權 保有 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 6 年 ○ 解職후 2 年內 國會議員입후보 禁止 ○ 없음

區 分	現行 大統領 選舉制度 (대통령선거인단)	維新憲法下의制度 (통일주체국민회의대의원)
選舉日	○ 大統領選舉日前 12-20 일사이	○ 任期滿了前 60 日以內
投開票 參觀人	○ 立候補者 選定 ○ 投票參觀人 6 名 ○ 開票參觀人 8 名	○ 선관위選定 ○ 4 名 ○ 6 名
再選舉	○ 定員(5,287)의 2/3 未達경우 實施	○ 2,000 名未達경우

나. 大統領選舉

區 分	現行 大統領 選舉制度 (大統領選舉人團)	維新憲法下의制度 (통일주체국민회의대의원)
候 補 者 登 錄	○ 政黨推薦認定 ○ 選舉人 300~500 人以上 推薦 ○ 大統領選舉人 選舉前登錄 ○ 任期滿了前 120 日前까지 公職解任	○ 政黨推薦禁止 ○ 代議員 200 人以上推薦 ○ 代議員選舉後 登錄 ○ 無制限
選舉運動	○ 選舉公報發行(1回) ○ 新聞, 라디오, TV 各 3 회씩 利用 ○ 候補者 支持演說(演說員 2 人, 라디오, TV 1 회씩 利用) ○ 選舉人選舉運動과 大統領選舉運動併行 ○ 選舉事務所, 選舉事務長 許容	不 許
投票方法	○ 記 票 ○ 國會議員 選舉區單位 投票 ○ 08:00 ~ 14:00 間投票	○ 記名 ○ 中央에서 集合投票 ○ 集會時 一齊投票
選舉參觀人	○ 候補者 選定	○ 國民會議 選定
選舉管理	○ 中央選舉管理委員會	○ 國民會議
選舉訴訟	○ 認定	○ 不 許

六. 現行憲法의 主要特徵

1. 1人長期執權 防止를 위한 制度的 裝置마련 및 平和的 政權交替保障

- 大統領의 任期의 7年單任制
- 大統領의 任期를 延長하는 改憲을 할 경우 改憲當時의 大統領에게는 效力이 없다는 條項設置
- 大統領選舉에 있어 複數多數人의 立候補와 立候補者間의 自由競爭이 可能하고, 選舉人의 自主性 保障 (第5章 參照)

2. 大統領權限의 合理的 調整으로 獨裁的 要素 排除

- 非常措置의 發動要件制限 및 事後統制 強化
 - 事前 豫防的措置 不認定
 - 國會承認을 얻지 못하면 自動失效
- 國會解散權 發動要件制限
 - 國家의 安定 또는 國民全體의 利益을 위하여 必要하다고 判斷할 相當한 理由가 있을때로 局限
 - 國會構成後 1年以內 또는 同一事由로 2次에 걸쳐 解散할 수 없도록 制限
- 國政諮問會議, 平和統一 政策諮問會議 新設

3. 大統領의 國會構成에 對한 關與權 排除

- 議員定數의 3분의 1 推薦制 廢止

4. 國會機能의 活性化 保障

- 特定事案에 對한 國政調查權 明示
- 公·私職 兼職許容

5. 國民의 基本權 및 人權保護 擴大

- 基本의 人權의 不可侵性 強調 및 幸福追求權 條項新設
- 緊急拘束要件의 強化
- 拘束摘否審條項의 復活
- 拷問等 強要에 의한 任意性없는 自白의 證據能力 不認定等 條項新設
- 連坐制 廢止條項 新設

6. 地方議會 構成의 保障

- 地方議會는 財政自立度를 감안 順次的으로 構成

七. 憲法에 대한 國民的合議가 어렵다

1. 大統領制에 대한 學者들의 意見

- 政府形態에 대한 學者들의 意見도 同一하지 않다는 事實을 지난 80年初 改憲에 대한 自由로운 討論過程에서 우리는 發見할 수 있다.
- 大統領制를 贊成하는 學者들간에도 副統領制를 採擇하여야 한다고 主張하는 學者가 있는가 하면 그렇지않은 學者들도 있다.
- 大統領은 獨裁에 흐르기 쉽기 때문에 大統領 權限을 大幅 縮少하여야 한다는 學者가 있는가 하면 北韓共產 集團을 意識한다면 大統領의 權限은 더욱 強化되어야 한다는 主張도 있다.

2. 議院內閣制에 대한 學者들의 意見

- 議院內閣制를 主張하는 많은 學者들 간에도 어떤 學者는 內閣의 安定性, 能率性 및 指導力과 責任政治가 可能的한 西獨型에 가까운 變型된 內閣責任制를 贊成하는 學者가 있는가 하면 英國式 純粹 內閣責任制를 主張하는 學者도 있다.
- 같은 議院內閣制를 主張하고 學者들 사이에서도 지금 즉시 實施하자는 主張과 段階的으로 實施하자는 主張으로 나누이고 있다.

3. 折衷型 政府形態에 대한 學者들의 意見

- 純粹內閣制度 大統領制도 아닌 折衷型의 政府形態를 主張하는 學者가 大統領制나 內閣責任制를 主張하는 學者보다 오히려 많음을 우리는 發見할 수 있다.

- 80年1月 舊新民黨의 改憲試案도 大統領 權限의 相當部分을 國務總理에게 移讓하여야 한다고 主張하였는 바 이 또한 國務總理를 認定한다는 點에서 大統領制와는 相當한 距離가 있는 折衷型 政府形態를 主張하고 있다는 事實을 알게된다.
- 大統領 中心制의 政府形態를 主張할 경우에는 國務總理制의 廢止와 副統領制의 新設을 當然히 考慮하는 것이 原則이나 舊新民黨은 그러하지 못하였다.
- 大統領制는 權力濫用의 危險이 있고 內閣責任制는 政局不安의 危險이 있기 때문에 混合型(折衷型)을 主張하는 學者가 있는가 하면 大統領 中心制와 內閣責任制의 折衷型을 택 하되 大統領에게는 外交大權, 國軍統帥權 등만 갖도록 하는 方案을 提示하는 意見도 있다.

4. 大統領 選舉方式에 대한 學者들의 意見

- 直選制 外에 間選制를 主張하는 學者들 中에는
 - 國會에 의한 間選制
 - 國會議員, 地方議會 議員으로 構成된 選舉機構에서의 間選
 - 國會議員과 道議員等을 包含한 選舉人團에 의한 間選制
 - 大統領 選舉人團에 의한 選舉
- 또한 같은 間選制를 主張하는 學者中에도 現在에는 直選制를 實施하되 長期的으로는 間選制를 하는 것이 바람직하다고 主張하는 學者도 있다.

5. 大統領의 黨籍 保有에 대한 學者들의 意見

- 黨籍을 가져야 한다는 主張의 論據
 - 政黨政治下에서의 大統領의 黨籍 保有는 當然하다.
 - 責任政治 具現을 위해 黨적이 保有되어야 한다.
- 黨籍을 갖지 않아야 된다는 主張의 論理
 - 學國的 人物의 추대를 위하여
 - 參政權, 公務擔任權에 抵觸될 수도 있다.
 - 國會議員의 無所屬 立候補 許容時에는 大統領 候補의 所屬政黨 公選 不要

6. 其他意見

- 大統領 選舉時期에 대해서도 國會議員 選舉와 同時에 하느냐 아니냐의 意見과 그 任期에 대해서도 4年, 6年, 7年 등으로 多樣的 意見으로 나뉘어져 있다.
- 選舉運動 方式에도 라디오, T·V等 大衆 媒體만으로 局限하자는 意見과 大衆政治를 主張하는 意見도 있다.

7. 各樣各色的 意見을 統攝할 수 있는 길은 무엇인가

- 以上과 같은 各樣各色的 學者들 意見은 學者들이라고 하는 專門家들만의 意見이 아니라 國民들 또한 더욱 複雜한 意見들을 가지고 있다.
- 이러한 意見을 調和있게 單一의 意見으로 統攝시키는 方法은 選舉를 통해 國民들의 共感을 얻어내는 길 밖에는 없다.
- 결국 改憲與否는 選舉를 통해 決定할 수 밖에는 없는 것이다.

八. 結 論

1. 不幸한 憲政史와 이를 克服하기 위한 現在の 憲法

- 우리의 40年 憲政史는 수많은 우여곡절과 가시밭길을 걷는 고난의 歷史였다.
- 그동안 8次에 걸친 改憲을 통하여 直選制와 間選制, 大統領責任制와 內閣責任制를 여러번 바뀌가며 실시하였던 우리나라의 改憲史는 1人長期執權을 위한 破行的 憲政史였다.
- 과거 우리가 平和的 政權交替에 失敗했던 것은 우리의 政府形態가 大統領制였기 때문도 아니고 大統領 選出方式이 나빴기 때문도 아니라 오직 1人長期執權 때문이었다.
- 우리는 10.26 이후 危機狀況 속에서도 우리 憲政史에 대한 뼈저린 反省과 함께 우리의 政治的 숙원인 1人長期執權 방지와 平和的 政權交替를 이룩하기 위하여 2重, 3重의 制度的 裝置를 마련한 現憲法을 國民的 合意下에 출범시켰다.

2. 改憲論은 民意를 誤導하는 黨利黨略的 主張이다.

- 지난 2.12 선거시 국민이 보여준 民意는 「安定속에 變化」라는 要求였다. 「安定」은 現行憲政秩序維持를 意味하고 「變化」는 그 秩序속에서의 發展을 意味하는 것이다.
- 그러나 野黨은 正當하고 合法的인 節次에 의해서는 政權交替가 不可能하다는

判斷下에 現實的으로 되지도 않을 改憲主張으로 國民을 기만, 誤導하고 있는 것이다.

- 民主化는 改憲에 있는 것이 아니라 憲法을 지켜 나가는 傳統確立에 있다.
- 우리나라 憲政史에서의 第1次的 課題는 첫째로 1人長期執權 防止와 平和的 政權交替의 實現, 둘째로는 모든 選舉가 自由로운 분위기 속에서 國民이 마음대로 候補를 選擇하도록 하는 것이 있다.
- 民主主義의 代表的인 國家라 할 수 있는 美國의 憲法은 地上의 憲法中 가장 英成하고 英國의 경우에는 소위 內閣責任制에 대한 憲法條項마저도 찾아 볼 수 없는 無憲法의 國家임에도 불구하고 民主主義의 最先進國이라는 사실을 미루어 볼 때 民主主義는 憲法의 문제가 아님을 쉽사리 알 수 있는 것이다.

3. 지금은 改憲을 論할 時機가 아니다.

- 直選制라는 選舉制度가 經濟問題, 社會問題, 外債問題 등 모든 현안문제를 解決할 수 있는 唯一의 길이라면 누구도 反對하지 않을 것이다. 그러나 改憲論議는 우리의 對內外的 問題를 더욱 複雜하게만 만들 뿐 國益에 아무런 보탬이 되지 않는다.
- 앞으로 '86 아시안게임, '88 올림픽등 중대 행사가 우리의 목전에 있다. 지금 우리는 이러한 舉族的 大行事를 성공적으로 치루기 위한 國民的 역량을 집결시킬 때인 것이다. 또한 國民의 念願속에 마련된 現行憲法을 단 한번 實施해 보기도 전에 성급히 改憲을 論하는 것은 건전한 民主發展을 위해서도 백해무익하다.

- '88年 政權交替의 憲法的 保障이 가장 착실한 民主化 日程이며, 민주화는 間選制나 直選制나에 의하여 이룩되는 것이 아니라 얼마나 合理的이고 民主的으로 그 制度를 運營하느냐에 의해 결정된다.
- 따라서 오늘날 우리 狀況에 가장 알맞는 憲法을 가지고 있는 우리는 아직도 이루지 못했던 1人長期執權의 배제와 平和的 政權交替를 이룩하고 政治의 先進化를 가져 올 수 있도록 現行憲法을 잘 가꾸어 새로운 憲政史를 열어 나가야 하겠다.