

지방자치와 디지털 기본권 87년 헌법에 담다

이광재
[한국매니페스토실천본부 사무총장]

2026. 02. 04

목차



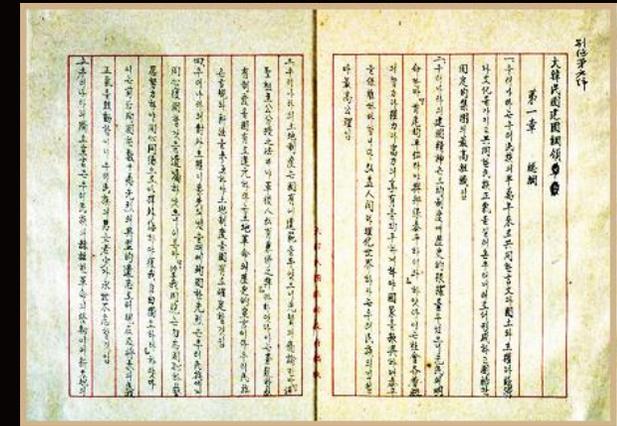
- I** 헌법질서와 발전전략의 부조화
- II** 헌법개혁 방향과 과제
- III** 과제별 세부내용
- IV** 결론

I 헌법질서와 발전전략의 부조화

대한민국헌법 전문

유구한 역사와 전통에 빛나는 우리 대한국민은 3·1운동으로 건립된 대한민국임시정부의 법통과 불의에 항거한 4·19민주이념을 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.

**"대한민국 건국강령, 삼균주의(三均主義),
헌법 전문, 균등均等한 기회, 균등均等한 향상"**



대한민국헌법 제9장

균형있는 경제

119조 2항

■ 국민경제

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.

120조 2항

■ 국토와 자원

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

122조

■ 국토의 이용·개발·보전

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.

123조 2항

■ 지역간 균형발전

국가는 지역간의 **균형있는** 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 진다.

대한민국 압축성장의 위헌성

■ " 경제개발계획의 기초는 허쉬만(A.O.Hirshman)적인 불균형 성장모형에 입각한 공업부문 중점개발계획이었다. "
(전국경제인연합회 편, 한국경제정책40년사)

한강의 기적, IMF 외환 위기 극복

불균형 성장모형 기본
차별정책, 先성장 後분배

소수기업 자금 행정 집중지원
경부축 위주 집중 개발
공업우선, 값싼 노동력

7차에 걸친 경제개발 계획

1인당 국민소득, 35년간 153배
1961년 82달러 1996년 1만2518달러로

국민총생산(GDP), 35년간 273배
1961년 21억달러 1996년 2728억 달러로

위헌, 균등과 균형

지역양극화 현상 심화
수도권 일극 체제와 지방소멸

사회적 불평등 현상 심화
계층 간 격차 확대

그래서 왜 지금 개헌인가

인류사회 변화

산업기술 변화

일자리감소, 고립소외, 빈부격차 심화, 갈등

인구수명 변화

늘어가는 사회(사각형 구조), 건강격차 심화

사회구조 변화

인구구조, 가족구조, 계층구조 변화

경제질서 변화

자본구조, 글로벌화, 디지털경제 전환

기후생태 변화

지구온난화, 생물다양성, 자원고갈

강한 회복력 사회 지방자치, 디지털사회 기본권

파국적 재앙

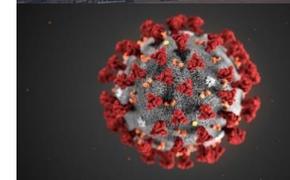
전쟁, 분쟁

재난, 재해

환경파괴

팬데믹

불평등 심화



II 헌법개혁 방향과 과제

87년 헌법질서의 결함

“호헌철폐 독재타도”



"선거를 통한 권력의 위임
유일한 정치적 경쟁 규칙(the only game in town)"

1995년, 민선 지방자치 부활

제1회 동시 지방선거 (6월 27일)

1997년, 인터넷 인프라 본격 구축

1993년. 초고속정보통신망구축기본계획

1995년. 초고속정보통신망구축종합추진 계획

1997년. 초고속정보통신망구축고도화추진계획

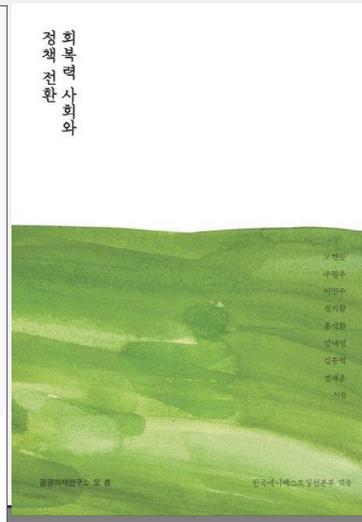
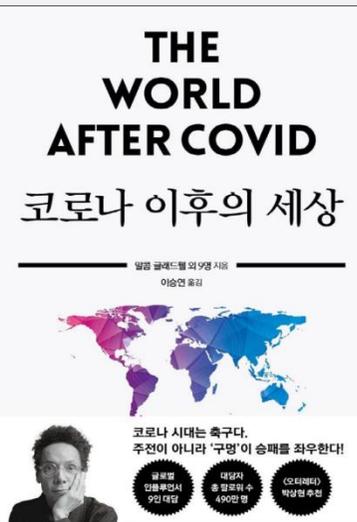
코로나 19 이후 국가 · 사회 회복력(Resilience)

Weak Link Theory

독일 화학자 유스투스 폰 리비히(Justus von Liebig)의 약한 고리, 가장 취약한 고리의 강도가 전체적인 강도를 대변하며, 따라서 사회적 자본 확충과 비계층적 분산체제 구축이 시급하다.

Strength of weak ties

하버드대학교 사회학과 마크 그라노베터(Mark Granovetter) 교수의 약한 연결의 힘(The Strength of Weak Ties) 이론, 약한 연결이 강력한 이유는 다양성과 개방성에 있다.



강한 회복력 사회 헌법개혁 방향

차등에서 균등으로



새로운 공동체 구현
혐오와 증오 시대, 포용사회

과잉에서 적정으로



연방적 거버넌스 구축
중앙-지방 역할분담

집중에서 분산으로



새로운 사회계약 제도화
超양극화 사회, 연대와 공존

경쟁에서 공존으로

헌법개혁 논의 과제

새로운 공동체 구현

협오와 증오 시대, 포용사회

- 국민개헌기구 시민의회 제도화
- 사회의제 중심의 논의구조 구축

연방적 거버넌스 구축

중앙-지방 역할분담

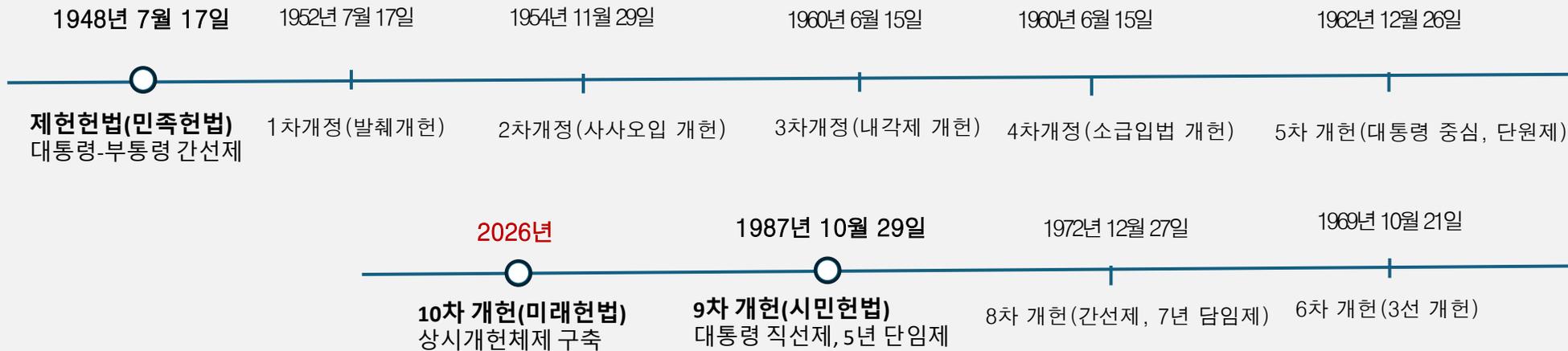
- 분권적 국가시스템 강화
- 헌법과 지방자치, 분권과 적정 인구

새로운 사회계약 제도화

超양극화 사회, 연대와 공존

- 디지털 기본권과 e-시민권
- 새로운 도시와 도넛경제
- 다핵 도시권 협력 거버넌스

대한민국 헌법의 역사



Ⅲ 과제별 세부내용

새로운 공동체 구현



상시 개헌 시스템 구축/ 이광재 한국매니페스토실천본부 사무총장

87년 헌법은 대통령 직선제와 5년 단임제, 헌법재판소 신설 등을 담았던 대한민국 헌정사상 유일한 시민헌법이다. 하지만 지방자치의 실질적 보장과 디지털 사회의 기본 질서 등 국민의 삶과 밀접한 의제는 반영되지 못했다. 이를 보완하기 위한 국회 주도의 **상시 개헌 시스템** 구축이 필요하다.

국민 주도의 개헌, 시민의회 제도화/ 김상준 경희대학교 공공대학원 명예 교수

새로운 대한민국을 만드는 주체는 시민이 되어야 한다. 국민주도 개헌, 무작위로 선출된 일반 시민들이 숙의와 토론을 통해 헌법 개정안을 도출하는 **직접민주주의 방식**의 기구, **시민의회 제도화**로 출발하여야 한다.



연방적 거버넌스 구축



분권적 국가시스템 강화를 위한 개헌 과제/ 안권욱 지방분권전국회의 공동대표

대통령 권한분산, 검찰 영장청구권 독점폐지 등은 분권적 국가시스템 확립을 위한 의제들로 볼 수 있다. 그러나 그것만으로는 부족하다. **지방분권, 국민직접참여** 의제가 더해져야 한다. 그래야만, “진짜 대한민국을 위한 헌법 개정”이 될 수 있는 것이다.

헌법과 지방자치, 분권과 적정 인구/ 이삼식 한양대학교 고령사회연구원 원장

개헌은 “지방자치를 유지할 것인가”라는 질문을 넘어, 어떤 조건 아래에서 지방자치가 지속 가능할 수 있는가라는 질문에 답해야 한다. 지방자치의 헌법적 보장과 인구 현실 사이의 간극을 메우기 위해, **인구를 분권 원리와 결합한 헌법 규범으로 재구성하는 것이 그 출발점**이 될 것이다.



새로운 사회계약 제도화



디지털 시대의 새로운 기본권 / 홍선기 독일정치경제연구소 공법 및 인권법 연구원장

정보기본권을 넘어서는 새로운 기본권, 즉 디지털 기본권에 대한 논의가 유럽과 독일에서 활발히 진행되고 있다. 헌법은 시대정신을 담을 뿐만 아니라 미래의 기본설계도가 되어야 한다. 따라서 **디지털시대의 특성이 반영된 새로운 기본권을 선도적으로 도출할 필요가 있다.**

기후위기 시대, 도넛 도시/ 김병권 녹색전환연구소소장

기후위기 시대, 대대적인 구조 전환이 필요하다. 산업 경쟁력을 올리는 기후 정책, 다른 편으로는 복지나 돌봄에 도움을 주는 정책으로 발돋움할 때가 왔다. 이런 토양 위에서 생태 헌법을 향한 시민들의 공감대가 쌓일 수 있다.



다핵 도시권 거버넌스, 격차해소/ 이종서 EU정책연구소 원장

EU는 도시 네트워크 기반의 **다핵 도시권 거버넌스** 전략으로 정체성과 경제회복 전략을 추진하고 있다. 이는, **경제격차 해소와 인재 공유**를 위한 노력이다. 결국 한국형 초광역의 성패는 '규모'가 아니라, 도시들 사이의 신뢰를 제도화하고 성과를 공유하며, 네트워크를 운영할 역량을 구축하는 데 달려 있다.

라운드 테이블 회의 & 토론



IV 결론

새로운 대한민국 헌법

■ 87년 시민헌법, 삶과 밀접한 의제 보완: **지방정부**

대한민국 헌법은 민주화의 성취를 담아낸 시민헌법이었지만, 오늘의 위기와 미래의 도전에 충분히 응답하지 못하고 있음

■ 성장 넘어 회복력 사회 설계 : **시민사회**

성장의 논리를 넘어 회복력(resilience)의 사회를 설계해야 함. 이는, 단순한 정책 변화가 아니라 헌법적 전환을 요구하고 있음.

약한 고리를 강화하고, 다양한 연결을 확장하며, 중앙집중에서 분산으로, 과잉에서 적정으로, 경쟁에서 공존으로 전환하는 국가질서를 구축해야 함.

■ 상시 개헌 시스템 구축을 통한 헌법의 일상화: **국회**

이를 위해 무엇보다 필요한 것은 국회 주도의 상시 개헌 시스템 구축이며, 개헌의 주체가 국민이 되는 시민의회 제도화임
헌법을 몇십 년에 한 번의 정치적 사건이 아니라, 사회 변화에 지속적으로 응답하는 살아 있는 규범으로 만들 필요가 있음
상시 개헌 체제는 헌법을 정쟁의 대상이 아니라, 사회적 숙의와 합의를 통해 발전시키는 공적 장치가 되어야 함.

새로운 대한민국 헌법

■ 새로운 공동체 헌법

혐오와 분열을 넘어 포용과 연대를 제도화하고, 시민이 주체가 되는 상시 개헌 시스템과 시민의회 제도화를 정착시켜야 함

■ 연방적 거버넌스 헌법

실질적 지방분권을 통해 지역이 스스로 미래를 설계할 수 있도록 하고, 적정인구에 기반한 합목적적 인구정책을 헌법적 원칙으로 정립해야 함.

■ 미래사회 대응 헌법

디지털 기본권을 명문화하고, 기후위기 시대에 부합하는 도넛경제와 다핵 도시권 거버넌스를 국가 전략의 핵심으로 삼아야 함

감사합니다