

새로운 대한민국을 위한 국가 대개혁, 지방분권 개헌이 길입니다.

지방분권 개헌안 설명서

2017. 4

지방분권개헌국민회의

지방분권개헌국민행동, 전국시장군수구청장협의회, 전국시군자치구의회의장협의회,
전국시도의회의장협의회, 전국지방분권협의회, 지방분권전국연대
한국지방신문협회, 대한민국지방신문협의회, 지역방송협의회, 한국지역언론인클럽

현행 헌법의 문제점과 지방분권 개헌의 필요성

지방분권개헌국민회의

현행 헌법은 제117조와 제118조에서 지방자치를 규정하고 있지만 지방정부를 자치의 주체로 인정하고 지위를 보장하기 보다는 중앙정부의 법령을 집행하는 하급기관으로 전락시키고 있다. 즉, 헌법은 지방정부의 손발을 묶어서 지역발전을 위해 활동하기 어렵도록 만들고 있다. 이로 인하여 모든 중요한 결정은 중앙정부에 집중되어 중앙정부는 과부하에 시달리게 되어 어느 한 가지도 제대로 처리하지 못하는 기능마비를 초래하고 있다.

1. 지방정부의 하급기관화(헌법 제117조의 법률우위의 원칙)

지방정부는 자치입법권을 가지고 있지만 법령의 범위 내에서 인정된다. 자치입법권은 법령의 범위안에서 인정되므로 중앙정부가 법령으로 자치사무에 대한 세세한 규정을 하고 있으면 자치입법권을 통한 입법의 여지는 거의 없다(법률우위의 원칙).

지방정부가 처리하는 위임사무에 대해서는 물론이고 자치사무에 대해서도 법령으로 상세한 지침을 정하고 있기 때문에 지방정부에게 독자적인 지방정책을 추진할 수 있는 여지가 거의 없다. 자치사무도 그 지침이 중앙정부에 의해서 법령의 형식으로 이미 다 정해진 경우가 대부분이므로 지방정부는 독자적인 정책구상에 의해서 이를 수행할 수 있는 자치주체가 아니라 사실상 중앙정부의 하급집행기관이 된다. 즉, 지방의 실패는 중앙정부가 법령의 형식으로 입력한 정책의 실패에 기인하는 경우가 많다. 이는 다른 말로 하면 지방정부는 중앙정부의 법령에서 시키는 대로만 해야 한다.

2. 지방정부를 제한능력자로 취급하는 헌법

헌법은 법률의 위임이 없으면 주민을 권리제한하거나 의무를 부과하는 자치입법을 할 수 없도록 하여 지방의 자치활동을 제한하고 있다. 헌법 제37조 제2항이나 헌법 제59조 등 여러 조항에서 국민의 자유와 권리를 제한하는 경우에 법률로 하도록 규정하고 있기 때문이다(법률유보의 원칙). 예컨대, 헌법 제37조 제2항은 “국민의 모든 자유와 권리는 … 법률로써 제한할 수 있으며 …”라고 규정하고 있으며, 헌법학자들은 절대다수가 여기서 “법률로써”라고 함은 국회가 법률의 형식으로 제정한 형식적인 의미의 법률에 근거해서라는 의미로 해석한다. 법률에 근거가 없는 한, 즉, 법률에 의해서 위임을 받지 않는 한 조례로는 주민의 권리제한

한이나 의무부과에 관한 것을 규정할 수 없다는 결론이 된다.

이는 민법에서 정신적 제약이 있어 사무를 처리할 능력이 부족한 사람에 대해서 행위능력을 제한하여 후견인의 동의 없이는 활동할 수 없도록 한 제한능력자 제도와 유사하다. 헌법은 국회가 제정한 법률의 위임이 없으면 지방정부가 활동할 수 없도록 하여 지방의 행위능력을 제한하고 있다. 즉, 헌법은 지방정부를 행위능력이 제한되는 제한능력자로 취급하고 있는 것이다.

그러다 보니 지방에서는 주민에게 혜택을 주는 조례만 제정할 수 있어 지방재정난을 가중시킨다. 뿐만 아니라 주민이 공공의 이익을 위하여 당연히 해야 하거나 하지 말아야 할 것도 조례로 의무를 부과하거나 금지를 할 수가 없어서 주민이 혜택이 없으면 실천하지 않아 주민을 타락시킨다.

헌법이 지방정부의 손발을 묶어놓고 중앙정부만 쳐다보도록 만들고 있다. 중앙정부는 지방의 살림살이까지 세세하게 챙기고 간섭하는데 진력하다보니 막상 전국적인 큰 과제에는 집중하지 못하고 있는 실정이다. 중앙정부가 법령을 통해 전국적으로 지방에 하달한 획일화된 정책은 지방 실정에 맞지 않아 무용지물이 되거나 지역발전에 걸림돌이 되는 경우가 적지 않다. 중앙정부는 과부하로 기능장애에 시달리고, 지방정부는 수족이 묶여 능력을 발휘하지 못한다.

3. 자치조직권의 무력화(헌법 제118조의 지방조직법정주의)

헌법 제118조는 의회와 집행기관의 선임방식을 비롯하여 지방정부의 조직과 운영 방식 등을 법률로 정하도록 하고 있다(조직법정주의).

지방정부의 조직은 지역에 따라 다양한 특성이 반영될 필요가 있고, 행정혁신은 대체로 조직혁신을 통해서 일어난다. 지방조직을 기관의존형으로 할 것인지, 기관독립형으로 할 것인지, 합의제기관으로 할 것인지, 집행기관과 지방의회의 관계를 어떻게 설정할 것인지, 지방선거를 어떤 방식으로 할 것인지를 일일이 중앙정부가 법률로 규정하도록 하고 있는 것이다. 이는 독립하여 분가한 지식의 집에 가구배치까지를 부모가 결정하고 자식들이 따라야 한다고 강요하는 것과 같다.

지방분권이 잘된 스위스에서는 중앙정부의 조직은 지방정부의 조직 중에서 잘 운영되는 것을 본받아 혁신하는 경우가 적지 않다. 중앙정부를 합의제기관으로 운영하는 것, 직접민주제의 도입, 복식부기제도의 도입 등이 이에 해당한다. 아래로부터의 정부혁신이 가능하게 된다. 지방의 조직 자율성을 통해서 다양한 조직형태가 실험되고 그 중에서 검증된 우수한 제도를 다른 지방이나 중앙정부가 채택할 수 있게 되는 것이다. 조직법정주의를 통하여 지방정부의 조직을 전국적으로 획일화함으로써 우리는 아래로부터의 혁신효과를 원천적으로 봉쇄하고 있으며, 지방이 필요에 따라 조직을 변용할 수 있는 가능성을 배제하고 있다. 예컨대, 부시장을 몇 명으로 할

것인지, 의회와 집행기관의 관계를 어떻게 설정할 것인지, 집행기관을 독립체로 할 것인지 합의체로 할 것인지 다양한 실험과 지역특성의 반영이 요구되는 분야이다. 이를 전국적으로 획일적으로 법률로 규정하는 것 자체가 반분권적인 발상이다.

4. 지방재정위기의 유발

지방정부가 재정난을 해소하기 위하여 지방세를 조례로 신설하고자 하나 법률의 위임이 없는 한 헌법 제59조의 조세법률주의에 가로막혀 법정외세의 도입이 불가능한 것으로 보고 있다. 더구나 국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 중복과세를 다른 법률로 규정하는 것도 금지하고 있어서 주요 세원인 소득세나 법인세 등을 조례로 지방세원으로 할 수 있도록 법률로 위임하는 것조차도 원천적으로 봉쇄하고 있다. 지방자치의 근간이 되는 자체수입의 확보방안이 헌법과 법률에 의하여 봉쇄되고 있는 실정이다. 이로 인하여 지방의 재정적 중앙정부 의존은 심화되고 지방의 자기책임성은 실종되고 있다.

특히 중앙정부의 과제로 각종 복지정책을 도입하여 포퓰리즘정책을 양산하고 있으나 중앙정부가 그 비용부담의무를 일부만 부담하여 지방정부에게 비용을 전가시키고 있다. 이로 인하여 지방재정이 취약해지고 있으며 디폴트의 우려가 제기되고 있는 실정이다. 중앙정부의 과제를 지방이 수행하도록 함으로써 중앙정부는 비용을 고려하지 않고 인기영합정책을 양산하게 되어 도덕적 해이에 빠지고 무책임하게 된다. 중앙정부가 지방의 비용부담으로 선심을 쓰고 있다. 지방정부는 중앙정부 사무수행비용을 충당하느라 자치사무를 수행하는데 필요한 재원이 고갈된 실정이다. 지방정부의 자체 사업을 할 수 있는 재원이 거의 없다. 이는 자치 없는 명목상의 자치가 된다. 역시 헌법상의 한계에 부딪혀 중앙정부의 비용전가를 방어하기가 매우 어려운 실정이다.

5. 지방분권 개헌의 필요성

중앙정부가 전국적인 문제는 물론 지역적인 사무에 대해서도 모두 결정을 하고 개입을 하다 보니 정작 중요한 전국적인 과제는 해결하지 못하는 과부하현상이 나타난다. 이에 대해서 지역문제를 챙기고 해결해야 할 지방정부는 헌법과 법률에 의해 손발이 묶여서 해결할 수 없는 실정이다. 이러한 중앙정부의 과부하와 지방의 능력박탈로 국가전체의 마비현상이 나타나고 있다. 세월호 사건이나 메르스 사태 등과 같이 중앙정부의 작동불능상태가 국정전반에 걸쳐 나타나고 있다.

또한 전국적으로 획일적인 중앙집권적인 정책이 지역실정에 맞지 않고, 지방이 중앙정부에 의존하여 시키는 것만 집행하게 되는 상황에서 혁신과 효율성 향상을 기대하기 어렵다. 업무처리의 효율성을 높이고 지역발전을 위해서는 아래로부터 끊임없는 혁신이 가능하도록 지방정부가 지역실정에 맞는 정책을 수행할 수

있어야 한다. 또한 통일을 대비한 국가운영시스템으로 각 지역의 정체성과 고유성을 유지하고 발전시킬 수 있는 지방분권적 질서가 요구된다. 현행 헌법은 지방의 능력을 지나치게 제한하여 활동하기 어렵고, 법령의 제약으로 지방정부가 창의적이고 혁신적인 정책을 개발하고 실현하기 어렵게 만들고 있다.

헌법이 지방의 창의적이고 적극적 활동에 장애가 되어 국가발전을 가로막고 있다. 이에 지방의 손발을 묶어 놓고 있는 헌법을 개정하여 중앙정부와 지방정부의 역할 재배분이 필요하다. 중앙정부는 부담을 경감하여 국방이나 외교와 같은 전국적인 사무에 전념하고, 생활의 작은 문제는 지방정부가 알아서 해결하도록 함으로써 중앙정부는 과부하로부터 해방되어 문제해결능력을 회복하고, 지방정부도 손발에 채워진 족쇄를 풀어서 지역문제를 책임지고 해결할 수 있도록 행위능력을 부여하도록 헌법을 개정하여 새로운 국가운영체제를 도입해야 한다.

지방분권 개헌안 주요 내용

지방분권개헌국민회의

1. 지방분권국가의 선언

- 대한민국은 지방분권국가임을 제1조 제3항에 명시한다.

2. 주민자치권

- 모든 국민은 헌법과 법률에 의해 주민으로서 자치권을 가진다.

3. 지방정부의 종류

- 지방정부의 종류는 광역지방정부와 기초지방정부로 구분하고, 법률로써 광역은 시도, 기초는 시·군·자치구로 규정한다.

4. 보충성의 원칙

- 중앙정부와 지방정부간, 지방정부 상호간의 업무배분은 보충성의 원리를 기초로 한다.

5. 입법권의 귀속과 종류

- 국회는 중앙정부의 법률을 입법하고, 광역자치의회는 광역지방정부의 자치법률을 입법하고, 기초자치의회는 기초지방정부의 자치법률을 입법한다.
- 법률의 우선순위는 중앙정부의 법률, 광역지방정부의 자치법률, 기초지방정부의 자치법률 순이며, 헌법에 규정한 자치입법 사항에 대해서는 그 자치법률이 우선한다.

6. 입법권의 배분

- 국회와 광역자치의회와 기초자치의회는 헌법에서 규정한 입법권을 행사한다.

7. 행정권의 배분

- 광역지방정부는 당해 광역자치의회가 제정한 자치법률을 고유사무로 집행하고 법률에 따라 위임된 사무를 집행한다.
- 광역지방정부의 집행기관은 자치법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 자치법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 규칙을 제정할 수 있다.

- 기초지방정부는 당해 기초자치의회가 제정한 자치법률을 고유 사무로 집행하고, 법률에 따라 위임된 사무를 집행한다.
- 기초지방정부의 집행기관은 자치법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 자치법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 규칙을 제정할 수 있다.

8. 자치조세권 및 자치재정권 배분

- 국세의 종류 및 기초자치세 및 광역자치세의 종류와 배분방식, 소득세 및 소비세를 포함한 공동세의 종류 및 세율, 배분방식은 법률로 정한다.
- 국세의 종목과 세율 및 징수방법은 중앙정부의 법률로 정한다.
- 기초자치세 및 광역자치세의 세율과 구체적인 세목 및 징수방법은 자치법률로 정한다.
- 중앙정부와 지방정부는 재정건전성의 원칙에 따라 재정을 운영한다.
- 위임사무에 소요되는 비용은 위임하는 쪽에서 부담한다.
- 지방간의 재정격차를 해소하기 위하여 중앙정부-지방간의 수직적 재정조정제도와 지방-지방간의 수평적인 재정조정제도를 둔다.

9. 자치조직권

- 지방의회와 지방정부 집행기관의 조직은 당해 자치의회가 입법하는 자치법률로 정한다.

10. 양원제 도입

- 국회는 상원과 하원으로 구성한다.
- 상원은 지역대표로 구성하고, 하원은 국민대표로 구성한다.

11. 직접민주주의의 도입

- 국민발안제·국민투표제·국민소환제를 도입한다.

12. 헌법개정 국민발안제의 도입

- 헌법 개정을 위한 국민발안제를 도입한다.

13. 중앙-지방 협력회의

- 지방자치와 분권을 강화하기 위하여 지방4대협의체가 참여하는 중앙-지방 협력회의를 둔다.

지방분권 개헌안 조문과 설명

지방분권개헌국민회의

1. 지방분권국가의 선언

전문

유구한 역사와 전통에 빛나는 우리 대한국민은 3·1운동으로 건립된 대한민국 임시정부의 법통과 불의에 항거한 4·19혁명 및 6월 항쟁의 민주이념을 계승하고, 조국의 민주개혁과 평화적 통일의 사명에 입각하여 정의·인도와 동포애로써 민족의 단결을 공고히 하고, 모든 사회적 폐습과 불의를 타파하며, 자유·조화·분권을 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 9차에 걸쳐 개정된 헌법을 이제 국회의 의결을 거쳐 국민투표에 의하여 개정한다.

제1장 총강

제0조 ①대한민국은 민주공화국이다.

②대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다.

③대한민국은 지방분권국가이다.

헌법 제1조에서 민주국가의 원칙, 공화국의 원칙과 대등하게 지방분권이 국가의 근본질서임을 밝히는 조항이다. 독일연방헌법 국가의 목적조항인 제20조에서 연방국가를 선언함으로써 지방분권을 명백히 하고 있다. 프랑스 헌법은 제1조에서 “프랑스는 지방분권적으로 구성된다”고 규정하고 있다.

대한민국이 지방분권국가임을 헌법에 규정하는 것은 실제적인 구체적 내용보다는 상징적인 의미가 강하다. 헌법 제1조 지방분권국가임을 규정함으로써 입법이나 해석에 있어서 나침반 역할을 한다는 점에서 규정한 것이 바람직하다. 다만, 지방분권의 구체

적인 내용을 별도로 헌법에 보장하는 것이 실제로 중요하다. 헌법에 지방분권국가를 선언하는 것만으로는 지방분권국가가 되는 것은 아니다. 지방의 입법권과 행정권, 사법권, 재정권, 조직권 등 구체적인 내용이 헌법에 규정되어야 비로소 지방분권국가로서 실질을 갖게 된다. 이점에서 실질적인 지방분권국가가 되기 위해서는 헌법에 지방분권국가임을 선언함과 동시에 다음 조항에서 규정하는 지방분권의 구체적인 내용을 보장해야 한다.

2. 주민자치권

제00조 모든 국민은 헌법과 법률이 정하는 바에 의하여 주민으로서의 자치권을 가진다.

헌법에 주민자치권을 보장함으로써 지방자치권이 지방정부의 단순한 조직법상의 권한이 아니라 국민의 기본권에 속함을 명시한 것이다. 모든 국민은 정치적 기본권으로서 주민의 자치권을 보장하고 있다. 국민의 정치적인 권리로 주민으로서 자치권을 보장하고 있는 것이다. 다른 기본권이 개인적인 기본권이라고 한다면 주민자치권은 지방의 문제를 주민이 집합적인 의사로 결정할 수 있는 권리를 의미한다.

이점에서 지방자치는 주민자치를 의미하게 된다. 주민은 주민자치권을 주민으로서 직접 행사할 수도 있지만 주민의 대표기관을 통해서도 행사할 수 있다. 주민이 자치권을 대표기관을 통하여 행사하는 경우에도 대표기관의 의사가 주민의 의사에 합치되지 아니하는 경우에는 주민투표를 통하여 대표기관의 결정을 거부할 있어야 한다. 이점에서 주민투표권은 주민자치권으로부터 파생하는 권리라고 할 수 있다. 또한 주민의 대표기관이 주민이 요구하는 결정을 외면하는 경우에는 주민이 스스로 결정할 수 있는 주민발안권도 포함하는 것으로 이해할 수 있다. 이점에서 주민투표권과 주민발안권은 헌법적인 근거를 갖게 된다. 다만, 주민자치권을 기본권으로 규정한 것은 아직 다른 나라에서 도입하지 않은 획기적인 발상으로 그 구체적인 내용은 앞으로 학문적인 논의와 판례를 통하여 구체화될 것으로 본다.

3. 지방정부의 종류

제00조 지방정부의 종류는 법률로 정하되, 광역지방정부와 기초지방정부를 두어야 한다.

현행헌법은 지방정부의 종류를 법률로 정하도록 하고 있다. 지방정부의 종류는 지방자치의 근간을 이룸에도 불구하고 중앙정부가 도를 폐지한다거나 시·군을 통·폐합한다거나 자치구 폐지를 논의하여 지방자치의 근간이 흔들리는 경우가 여러 번 있었다. 이에 지방정부의 종류를 헌법에 규정해야 한다는 주장이 제기되어 왔다.

현행 지방정부의 종류인 시와 군, 자치구, 도를 헌법에 규정하는 방법도 있겠으나 이를 변경하고자 하는 경우에는 헌법 개정을 거쳐서 해야 하므로 경직될 우려가 있다. 이에 지방정부의 종류는 법률로 정하도록 하여 미래개방적으로 규정하되 광역지방정부와 기초지방정부를 반드시 두도록 함으로써 다층적인 지방정부체제를 헌법적으로 보장하는 방법을 채택하였다.

이로써 도를 폐지하여 자치계층을 1계층화하려는 시도는 헌법적으로 허용되지 아니한다. 세계적으로 보더라도 인구 1,000만명 미만의 작은 나라를 제외하고는 지방정부를 광역지방정부와 기초지방정부의 2계층 혹은 3계층으로 구성되어 사무의 종류에 따라 규모의 경제에 부합한 사무배분이 가능하도록 하고 있다. 다른 나라의 경우에도 지방정부의 종류는 헌법에 규정되는 경우가 많다. 예컨대 프랑스 헌법 제72조 제2항은 지방정부의 종류로 꼬문, 데파르트망, 레종 그 밖에 법률로 다른 종류의 지방정부를 규정할 수 있도록 하고 있다.

< 보충설명 : 지방자치주체의 명칭 >

헌법과 법률에 지방자치주체를 지금처럼 지방자치단체라고 규정할 것인지, 아니면 지방정부라고 개정할 것인지를 두고 심각한 다툼이 있다. 지방자치에 관계하는 사람들은 지방자치단체라고 부르면 친목단체나 경제단체와 같은 인상을 주어 공적 신뢰가 떨어진다고 한다.

지방의 자치주체를 '단체'라는 명칭으로 부르는 것은 한국과 일본을 제외한 다른 나라에서는 찾아보기 어렵다. 독일에서는 지방의 법적지위를 '지방지역단체(kommunale Gebietskörperschaft)'라는 어려운 말로 설명을 한다. 당해 지방의 주민으로 구성되는 단체라는 의미다. 하지만 헌법이나 법률에서 지방자치기관을 단체라는 명칭으로 부르는 않는다. 영어권에서는 지방자치기관을 지방정부(local government)라고 부르는 것이 일반적이다.

중앙정부도 그 법적 성질을 설명한다면 전국지역의 국민으로 구성되는 단체라는 의미에서 '전국지역단체'라고 할 수 있다. 하지만 아무도 중앙정부를 그렇게 부르지는 않는다. 중앙정부나 지방이나 같은 성질의 공공단체이지만 유독 지방에 대해서만 단체라고 부르는 것은 지방을 폄하하고 경시하는 의미로 들릴 수 있다. 지방자치단체라는 명칭으로 인하여 지방자치기관의 공공성과 권위가 손상되고 지방에 관계하는 사람들의 자긍심에 상처를 준다면 구태여 법률전문가나 그 의미를 이해할 수 있는 이런 명칭을 고집할 필요는 없다.

중앙정부의 공공기관을 총칭하여 일반적으로 중앙정부라고 부르듯이 지방자치기관도 지방정부라고 부르는 것이 자연스럽다. 중앙정부가 전국적인 일을 처리하는 기관임에 대응하여 지방정부는 한 지방의 일을 처리하는 기관이라는 것을 누구나 이해할 수 있다.

4. 보충성의 원칙

제00조 중앙정부와 지방정부간, 지방정부 상호간의 업무배분은 보충성의 원리를 기초로 한다.

이 규정은 보충성의 원칙을 규정한 것이다. 보충성의 원칙은 개인과 공동체간의 역할배분과 공동체상호간의 역할배분에 관한 법원칙이다. 특히 공동체가 여러 단계로 구성되는 경우에 가장 하위의 공동체가 우선적으로 사무처리의 권한을 가져야 하며 상위공동체는 하위공동체가 그 사무를 수행할 수 없는 경우에만 비로소 개입하여 처리할 수 있다는 법원칙이다.

이 보충성의 원칙은 기독교의 사회윤리로 발전되어 왔으며 유럽공동체가 결성되면서 유럽연합의 구성원칙으로 채택되었고, 유럽의 각국헌법에서 채택함으로써 헌법적인 효력을 갖는 법원칙으로 발전되어 왔다. 상위공동체는 하위공동체가 사무를 잘 처리할 수 있도록 지원하는 역할을 하여야 하며 하위공동체를 대신하여 사무를 직접 처리하려고 해서는 안된다는 것이다. 상위공동체가 하위공동체가 할 수 있는 일에 개입하여 대신 이를 하려고 하는 것은 하위공동체를 무력화시키고 존립을 위협하여 정의의 원칙에 반할 뿐만 아니라 효율성의 원칙에도 반하기 때문이다.

공동체의 사무는 원칙적으로 기초지방정부가 수행하도록 하여야 하며, 광역지방정부는 기초지방정부가 수행할 수 없는 사무만 처리하도록 하여야 한다. 중앙정부는 광역지방정부도 처리하기 어려운 사무만 처리하도록 하여야 한다. 이러한 보충성의 원칙은 중앙정부와 지방정부, 광역지방정부와 기초지방정부간의 입법권과 행정권, 사법권을 배분하는 역할배분의 기준이 된다.

5. 입법권의 귀속과 종류

제00조 ① 입법권은 국회와 자치의회가 행사한다.

현행헌법 제40조는 "입법권은 국회에 속한다"고 규정하고 있다. 이 규정에 의하여 형식적인 의미의 법률은 국회만 정할 수 있게 된다. 또한 입법권이 국회에 속하면 입법권은 국민으로부터 나올 수 없게 된다. 이는 헌법 제1조 제2항이 모든 권력은 국민으로부터 나온다는 규정과 모순된다. 지방의회도 주민으로부터 민주적인 정당성을 가지고 있으므로 지방의회도 입법기관으로 자리매김해야 한다. 다만 국회와 지방의회는 국민과 주민에 속하는 입법권을 대신 행사한다는 의미로 규정을 개정하는 것이 바람직하다. 5.16 이전의 헌법은 "국회는 입법권을 행한다"고 규정하여 같은 취지의 규정을 갖고 있었다.

입법권을 국회와 지방의회가 행사한다는 것은 국회뿐만 아니라 지방의회도 입법기

관이 된다는 것이고, 국회뿐만 아니라 지방의회가 제정한 자치법률로 형식적인 의미의 법률이 된다. 따라서 지방의회가 제정한 자치법률로 주민의 권리제한이나 의무부과, 벌칙의 제정도 가능하게 된다는 의미를 가진다.

다른 나라에서도 유사한 규정이 있다. 연방국가에서 지방정부의 입법기관인 주의회는 주의 법률을 제정할 수 있다. 연방국가가 아닌 단일국가에서도 영국이나 스페인, 이탈리아 등에서 지방의회가 형식적 의미의 법률을 제정할 수 있도록 하고 있다. 스위스에서는 우리의 기초지방정부에 해당하는 게마인데에서 정한 조례를 형식적 의미의 법률로 본다.

②국회는 국가의 법률을 입법하고, 광역자치의회는 광역지방정부의 자치법률을 입법한다. 기초자치의회는 기초지방정부의 자치법률을 입법한다.

입법의 종류를 규정한 것이다. 국회는 중앙정부의 법률을 입법하고 지방의회인 광역자치의회와 기초자치의회는 자치법률을 입법한다. 지방의회 입법을 종전에 “조례”라고 하던 것을 “자치법률”로 새로운 개념을 도입하였다. 현행헌법은 지방자치입법의 형식을 규정하지 않고 있다. 다만 “지방자치단체는 ... 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”고 규정하고 있어 법형식을 정하지 않고 있다. 지방자치입법의 형식은 지방자치법에 의하여 조례로 규정되어 있다. 이러다 보니 조례는 행정입법이라는 편견이 강한 것이 사실이다. 지방의회가 국회와 닮은 민주적인 정당성을 가지고 있음에도 불구하고 지방의회가 제정한 조례는 형식적 의미의 법률이 아니고, 국민의 자유와 권리를 제한하는 조례는 법률의 위임이 있어야 한다는 논리가 광범위하게 퍼져 있다.

헌법에 지방자치 입법형식을 자치법률로 규정함으로써 독자적인 입법형식으로 인정하고, 자치입법을 법률유보의 원칙으로 인한 제약을 완화하여 중앙정부의 법률에 준하는 형식적인 의미의 법률로 위상을 인정할 수 있게 된다.

③중앙정부의 법률은 광역지방정부의 자치법률보다 상위의 효력을 가진다. 다만, 헌법이 광역자치의회가 자치법률로 정할 수 있도록 규정한 사항에 관해서는 그 자치법률이 우선한다.

중앙정부의 법률과 자치법률의 효력관계를 규정한 것이다. 지방법률인 자치법과 중앙정부의 법률과 효력을 어떻게 할 것인지는 국가에 따라 다양한 입법례가 있다. 중앙정부의 법률이 지방법률에 대해 우선적 효력을 인정하는 입법례가 있는 반면에 지방법에 우선적인 효력을 인정하는 입법례도 있다. 또한 중앙정부의 법률과 지방법률의 효력을 대등하게 인정하는 입법례가 있다.

먼저 중앙정부의 법률이 우선하도록 하지만 지방정부의 배타적 입법영역(전속적 입법영역)에 대해서는 중앙정부가 입법을 하면 위법하게 된다.(독일, 스위스 등). 일부의

법영역에 대해서 중앙법률과 지방법률에 대등한 효력을 인정한 입법례로는 2006년 개정된 독일기본법을 들 수 있다. 이 경우에는 신법 우선의 원칙이 적용된다. 즉, 나중에 정해진 법률이 우선하게 된다. 지방사무에 대해서는 지방법률이 중앙법률에 대해서 우선적인 효력을 갖도록 하는 입법례도 있다. 예컨대, 남아프리카 공화국헌법 제146조 제5항)

원칙적으로 중앙정부의 법률이 우선하도록 하여 전국적인 법의 통일성을 보장하지만 예외적으로 지방사무에 관한 입법에 있어서는 지방법률이 우선하도록 함으로써 중앙정부의 법률이 지역특성에 맞지 않을 경우 지방법률로 중앙법률이 우선할 수 있도록 한 것이다. 이렇게 하면 중앙정부와 지방정부간의 입법경쟁을 유발하여 혁신이 아래로부터 일어날 수 있도록 고려한 규정이다.

현실적인 측면에서 보면 기존의 중앙정부법률이 자치사무의 세세한 부분까지 다 규율하고 있어 지방정부의 자치영역이 거의 인정되지 않아 하급기관화하고 있는 현실을 개선하고, 다른 한편으로 중앙정부가 법률을 제정하지 못하고 지방의 자치법률로만 정할 수 있는 지방의 배타적인 입법영역을 도입하는 것도 어렵기 때문에 지방사무에 대한 중앙정부의 입법도 허용하되 예외적인 지방법률의 우위를 인정하여 중앙법률에 의한 자치공간의 박탈을 부분적으로 해소하여 지방정부의 자율성을 어느 정도 보장하려는 취지이다.

④광역지방정부 자치법률은 기초지방정부의 자치법률보다 상위의 효력을 가진다. 다만, 헌법이 기초자치의회가 자치법률로 정할 수 있도록 규정한 사항에 관해서는 그 자치법률이 우선한다.

광역지방정부의 자치법률과 기초지방정부의 자치법률과의 효력관계를 규정한 것이다. 이에 대해서는 앞에서 설명한 중앙정부의 법률과 광역지방정부의 법률의 관계에 준하여 생각할 수 있다. 원칙적으로 광역지방정부의 자치법률의 효력상의 우위를 통하여 법의 통일성을 유지하면서도 지방적인 특성과 다양성을 살리기 위한 방안으로 예외를 허용하고자 하는 것이다.

6. 입법권의 배분

제00조 국회는 헌법에 따로 규정한 사항 이외에 다음 사항에 관하여 법률을 제정할 수 있다.

1. 국가의 존립과 국민의 안전을 위한 외교, 국방, 군사, 사법, 전국적 치안, 국제, 국적, 출입국 관리
2. 전국적인 통일과 조정을 요하는 민사, 금융 및 수출입 정책, 연기금 관리, 관

- 세, 지적 재산권, 도량형, 통화, 중앙은행의 설치 및 운영, 식량 및 에너지자원의 수급 조정
3. 전국적인 규모의 각종 계획 수립, 우편, 통신, 철도, 국유도로 및 항만의 설치 및 관리
 4. 전국적으로 동일 기준에 따라 통일적으로 처리되어야 할 환경, 보건, 복지, 근로 및 실업대책, 자원관리, 식품안전, 주택공급, 초중등교육·체육·문화·예술의 진흥, 대학지원
 5. 지방정부가 수행하기 어려운 각종 검사·시험·연구, 생명과학기술, 항공관리, 기상행정
 6. 중앙정부와 지방정부간, 지방정부 상호간 협력관계의 수립 및 조정
 7. 기타 전국적인 통일성의 유지·확보가 불가피한 일체의 사무

중앙정부의 배타적 입법영역을 설정한 것이다. 전국적으로 통일성을 유지하는 것이 불가피한 사무로서 제1호와 6호는 그 예시이다. 제7호에서 개괄적인 조항을 둠으로써 중앙정부가 구체적인 사무에 대해서 입법권을 스스로 판단하여 정할 수 있도록 하였다. 이를 권한의 권한(Kompetenz- Kompetenz)이라고 할 수 있다. 보충성의 원칙을 구체화한 조항이라고 할 수 있다.

제00조 ① 광역자치의회는 헌법에 다른 규정이 없는 한 다음 사항에 관하여 자치법률을 제정할 수 있다.

1. 주민의 안전과 치안유지
2. 광역지방정부의 재산의 관리 및 공공시설의 설치와 관리
3. 광역자치의회의원의 선거 및 광역자치의회의 조직과 운영
4. 광역지방정부의 장의 선임방식·임기 및 광역지방정부의 조직과 운영
5. 광역자치세의 세율과 구체적인 세목 및 징수 방법
6. 광역지방정부 단위로 동일 기준에 따라 통일적으로 처리되어야 할 환경, 보건, 복지, 노동 및 실업대책, 자원관리, 식품안전, 주택공급
7. 광역지방정부 단위로 처리하는 것이 필요한 산업진흥, 지역경제, 지역개발 및 생활환경시설의 설치·관리, 공간계획, 초중등교육·체육·문화·예술의 진흥, 대학지원
8. 관할구역 내 기초지방정부와의 관계정립, 기초지방정부 간 또는 기초자치의회와 기초지방정부 간의 갈등조정, 사무배분, 관할구역조정의 협의, 재정조정, 지원협력
9. 중앙정부 또는 다른 지방정부와의 협력이 필수적인 사무
10. 헌법 또는 중앙정부의 법률에 의하여 입법권이 위임된 사무
11. 기타 광역지방정부의 기구·인력과 재원으로 처리하는 것이 불가피한 사무

② 기초자치의회는 헌법에 다른 규정이 없는 한 다음의 사항을 포함하여 주민의

자치권을 실현하기 위해 필수적으로 요구되는 사무에 관하여 자치법률을 제정할 수 있다.

1. 기초지방정부 단위로 처리하는 것이 필요한 환경, 보건, 복지, 노동 및 실업 대책, 자원관리, 식품안전, 주택공급
2. 기초지방정부 단위로 처리하는 것이 필요한 산업진흥, 지역경제, 지역개발 및 생활환경시설의 설치·관리, 공간계획, 초·중·등교육·체육·문화·예술의 진흥, 대학 지원
3. 중앙정부 및 다른 지방정부와의 관계에서 필요한 사무
4. 헌법 또는 법률에 의하여 입법권이 위임된 사무
5. 기타 주민의 복리에 관하여 기초지방정부가 처리하는 것이 필요한 일체의 사무

광역지방정부와 기초지방정부의 입법권의 범위를 정한 규정이다. 이 규정도 보충성의 원칙을 구체화한 조항이라고 볼 수 있다. 제1항 제1호 내지 제10호는 광역지방정부의 입법권의 예시라고 할 수 있으며 제11호에서 개괄적인 조항을 두어 광역지방정부가 스스로의 입법권의 범위를 결정할 수 있는 여지를 열어두고 있다.

제2항은 기초지방정부의 입법권을 규정하고 있다. 제1항 내지 제4호는 예시적인 것이며 제5호는 개괄적인 조항이다. 즉, 기초지방정부는 국가와 광역지방정부의 입법권에 해당하지 않는 모든 입법권을 보충적으로 갖는 것으로 볼 수 있다.

7. 행정권의 배분

제00조 ①광역지방정부는 당해 광역자치의회가 제정한 자치법률을 고유 사무로 집행하고, 그밖에 법률에 따라 위임된 사무를 집행한다.

광역지방정부의 행정권을 규정한 것이다. 광역지방사무의 행정사무는 고유사무와 위임사무로 구성된다. 광역지방정부의 고유사무는 광역지방정부가 제정한 자치법률의 집행에 관한 사무이다. 광역지방정부는 자치법률의 집행 외에 중앙정부의 법률에 의하여 위임받은 사무를 처리한다. 광역지방정부가 고유사무 외에 위임사무를 수행하도록 한 것은 중앙정부가 별도의 지방행정청을 설치하지 않고 지방정부의 손을 빌려서 그 사무를 집행함으로써 경비를 절감하고, 지방정부로서는 지방의 문제를 종합적인 고려에서 처리할 수 있도록 함으로써 지역실정에 보다 적합한 방식으로 처리할 수 있게 된다. 고유사무에 대해서는 당해 지방정부가 그 비용을 부담하며 자기책임하에 그 사무를 처리한다. 위임사무는 위임한 정부가 그 비용을 부담하며, 그 처리방식에 있어서도 자율성은 상당한 제한을 받을 수 있다.

②광역지방정부의 집행기관은 자치법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사

항과 자치법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 규칙을 제정할 수 있다.

광역지방정부의 행정입법권을 규정한 것이다. 광역지방정부의 집행기관은 자치법률에 의해 위임받은 범위안에서 위임명령으로서 규칙을 정할 수 있다. 또한 자치법률을 집행하기 위하여 필요한 경우에는 별도의 위임이 없더라도 필요한 집행명령으로서 규칙을 제정할 수 있다. 이 경우 집행명령은 주민의 권리와 의무에 관한 새로운 입법사항에 대해서는 규정할 수 없다고 보아야 한다.

제00조 ① 기초지방정부는 당해 기초자치의회가 제정한 자치법률을 고유 사무로 집행하고, 그밖에 법률에 따라 위임된 사무를 집행한다.

기초지방정부의 행정권을 규정한 것이다. 기초지방사무의 행정사무는 고유사무와 위임사무로 구성된다. 기초지방정부의 고유사무는 기초지방정부가 제정한 자치법률의 집행에 관한 사무이다. 기초지방정부는 자치법률의 집행 외에 중앙정부나 광역지방정부의 법률에 의하여 위임받은 사무를 처리한다. 기초지방정부가 고유사무 외에 위임사무를 수행하도록 한 것은 중앙정부나 광역지방정부가 별도의 지방행정청을 설치하지 않고 기초지방정부의 손을 빌려서 그 사무를 집행함으로써 경비를 절감하고, 기초지방정부로서는 지방의 문제를 종합적인 고려에서 처리할 수 있도록 함으로써 지역실정에 보다 적합한 방식으로 처리할 수 있게 된다. 고유사무에 대해서는 당해 기초지방정부가 그 비용을 부담하며 자기책임하에 그 사무를 처리한다. 위임사무는 위임한 정부가 그 비용을 부담하며, 그 처리방식에 있어서도 자율성은 상당한 제한을 받을 수 있다.

② 기초지방정부의 집행기관은 자치법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 자치법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 규칙을 제정할 수 있다.

기초지방정부의 행정입법권을 규정한 것이다. 기초지방정부의 집행기관은 자치법률에 의해 위임받은 범위안에서 위임명령으로서 규칙을 정할 수 있다. 또한 자치법률을 집행하기 위하여 필요한 경우에는 별도의 위임이 없더라도 필요한 집행명령으로서 규칙을 제정할 수 있다. 이 경우 집행명령으로서 규칙은 주민의 권리와 의무에 관한 새로운 입법사항에 대해서는 규정할 수 없다고 보아야 한다.

8. 자치조세권 및 자치재정권 배분

제00조 ①관세를 포함한 국세의 종류, 재산세를 포함한 기초자치세 및 광역자치세의 종류와 배분방식, 소득세와 소비세를 포함한 공동세의 종류·세율·배분방식은 법률로 정한다.

②국세의 종목과 세율 및 징수방법은 중앙정부의 법률로 정한다.

③기초자치세 및 광역자치세의 세율과 구체적인 세목 및 징수방법은 당해 자치의회가 자치법률로 정한다.

현행 헌법 제59조의 조세법률주의에 가로막혀 지방정부가 지방사무의 처리비용을 충당하기 위하여 지방세를 신설하고자 하나 법률의 위임이 없는 한 법정외세의 도입이 불가능하다. 더구나 국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 중복과세를 다른 법률로 규정하는 것도 금지하고 있어서 주요세원인 소득세나 법인세 등을 조례로 지방세원으로 할 수 있도록 법률로 위임하는 것조차도 원천적으로 봉쇄하고 있다. 지방자치의 근간이 되는 지방세 수입의 확보방안이 헌법과 법률에 의하여 봉쇄되고 있는 실정이다. 이로 인하여 지방의 재정적 중앙정부 의존은 심화되고 지방의 자기책임성은 실종되고 있다.

세계 역사적인 관점에서 보면 국가적인 큰 변화와 혁명은 대부분 세금문제를 둘러싸고 일어났다. 미국의 독립전쟁이 그렇고, 프랑스 혁명도 그렇고, 영국의 명예혁명도 마찬가지이다. 우리나라의 동학혁명도 마찬가지이다. 그럼에도 불구하고 우리 헌법에는 세금에 관한 구체적인 규정이 없다. 전적으로 법률에 맡기고 있다.

지방자치의 본질은 각자 자신의 돈으로 스스로 살림을 꾸리도록 하는 데 있다. 스스로 결정한 업무를 수행하는데 소요되는 비용을 자기책임으로 받아들이고 이를 주민들이 조세로 부담하도록 연결하는 것이 필요하다. 이를 위하여 지방세를 어떻게 부과하고 징수하고, 이를 쓸 것인지를 가능한 한 지방이 스스로 정하도록 하는 것이 바람직하다. 현재는 지방세에 대한 지방의 과세권이 있다고 할 수 없다. 세목과 세율이 모두 중앙정부에 의하여 결정되기 때문이다. 지방정부에게 세목과 세율을 스스로 결정할 수 있는 과세권을 부여하는 것이 지방재정의 자율성과 책임성을 보장하기 위하여 필요하다.

지방정부를 중앙의존에서 해방하여 자율의 주체로 설 수 있도록 하기 위해서는 지방의 과세권을 보장하고 소득세나 법인세 부과가치세 등 중요 세원을 지방정부에서도 필요에 따라 과세할 수 있도록 헌법에서 보장해 주어야 한다. 이에 개인이나 법인의 소득세에 대해서 지방정부도 부과할 수 있는 세원공유제도를 도입할 필요가 있다. 중앙과 지방간에 수직적인 이중과세 내지 중복과세를 허용해야 한다. 국세와 상관없이 지방에서도 소득세나 법인세 등 현재 국세로 분류되어 있는 세금을 부과할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 독일이나 스위스 등과 같이 선진국에서는 국세와 지방세의 세목이 중복하도록 하고 있어

도 큰 문제가 없다. 국세에 대해서는 헌법에서 방어적으로 규정하여야 한다. 이에 대해서 지방세의 종목과 세율은 지방정부마다 조례로 제정할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 지방세의 종목은 헌법에서 직접 배제하는 것을 제외하고는 모두 인정하는 포괄적인 규정을 헌법에 두어야 한다.

제00조 ① 중앙정부와 지방정부는 재정건전성의 원칙에 따라 각각 투명하게 재정을 운영하여야 한다.

재정운영의 기본원칙을 헌법에 규정한 것이다. 중앙정부의 채무관리는 더 이상 미룰 수 없는 국가적 과제가 되었다. 지방정부도 예외가 아니다. 중앙정부와 지방의 채무증가는 현재의 부담을 차세대에게 전가하는 것으로 공정하지 못하며 무엇보다도 지속적인 채무증가는 국가 활동의 지속가능성을 저해한다. 이에 국가와 지방의 재정건전성을 헌법에 규정하여 수지균형의 원칙을 유지하도록 하고자 하는데 그 취지가 있다.

이를 위하여 재정의 운용사항에 대해서는 모두 국민에게 공개하도록 함으로써 재정에 대한 국민적인 감시와 통제가 가능하도록 하자는 것이다.

② 중앙정부와 지방정부간이나 지방정부 상호간에 사무를 위임할 수 있다. 위임에 소요되는 비용은 위임하는 쪽에서 부담한다.

중앙정부의 과제로 각종 복지정책을 도입하여 포플리즘정책을 양산하고 있으나 중앙정부가 그 비용부담의무를 일부만 부담하여 지방정부에게 비용을 전가시키고 있다. 이로 인하여 지방재정이 취약해지고 있으며 디폴트의 우려가 제기되고 있는 실정이다. 중앙정부의 과제를 지방이 수행하도록 함으로써 중앙정부는 비용을 고려하지 않고 인기영합정책을 양산하게 되어 도덕적 해이에 빠지고 무책임하게 된다. 중앙정부가 지방의 비용부담으로 선심을 쓰고 있다. 지방정부는 중앙정부 사무수행비용을 충당하느라 자치사무를 수행하는데 필요한 재원이 고갈된 실정이다. 이로 인하여 지방정부가 자체사업을 할 수 있는 재원이 거의 없다. 헌법상의 한계에 부딪혀 중앙정부의 비용 지방전가를 방어하기가 매우 어려운 실정이다.

지방정부는 중앙정부사무인 복지사무를 수행하는 손발에 불과하다. 중앙정부사무인 복지사무의 소요비용은 당연히 중앙정부가 부담해야 한다. 복지사무를 수행하는 지방정부는 중앙정부를 대신하여 복지의 배달책임을 맡고 있는 것이다. 지방으로 하여금 복지비용을 부담하게 하는 것은 배달부에게 물건 값도 내라고 하는 것처럼 부당하다. 이에 위임사무를 수행하는데 소요되는 비용은 위임을 하는 정부가 부담하도록 하여 위임을 하는 정부가 재정책임을 지도록 하고, 위임받은 정부가 위임사무로 인하여 재정난에 빠지지 않도록 해야 한다.

③중앙정부와 지방정부간이나 지방정부 상호간에 재정조정제도를 시행한다. 이에 관하여 자세한 사항은 법률로 정한다.

지방과세권의 자율성 보장은 자칫하면 지방간에 빈익빈 부익부를 고착화할 수 있으며, 재정이 빈약한 지역에서는 재정에 관한 지방자율대신에 중앙정부의 개입을 선호하는 경향이 나타날 수 있다. 지역간의 재정격차문제를 해결하기 위한 헌법적인 규정이 필요하다. 재정이 풍부한 지역의 세금 중에서 일부를 재정이 빈약한 지역에 이전하는 수평적인 재정조정제도를 통해서 재정격차는 해소하고, 중앙의 간섭은 배제하는 방법이 바람직하다. 지역간 연대를 통해서 재정을 조정하고 중앙정부의 간섭은 배제하는 것이 바람직하다. 가능하면 재원이 풍부한 서울과 경기도, 울산 등에서 먼저 이를 제안하면서 다른 지방과 함께 세원 공유와 함께 지방과세권의 요구에 지방이 한 목소리를 내도록 하는 것이 필요하다.

또한 중앙정부는 지역간 재정격차를 조정하는 역할을 수행하여야 한다. 즉, 수직적인 재정조정제도도 존치하도록 한다. 하지만 그 규모면에서는 수평적인 재정조정을 일차적으로 고려하고 수직적인 재정조정은 보충적으로 보장하는 것이 바람직하다. 헌법에서는 자세하게 규정하기 어렵기 때문에 근거조항을 두고 자세한 것은 법률로 규정하도록 위임한 것이다.

현재 우리나라에서는 중앙정부와 지방간의 수직적인 재정조정을 중심으로 재정조정제도를 실시하고 있으나 지역간의 연대에 기초를 한 수평적인 재정조정제도를 도입할 필요가 있다.

독일이나 스위스에서는 지방간의 재정력격차를 일차적으로 지방정부상호간에 조정하는 수평적 재정조정을 하고 보충적으로 수직적인 재정조정을 하고 있다. 지방의 중앙정부 의존과 중앙정부의 재정 간섭을 통한 영향력 행사로부터 벗어나 지방의 자율성을 회복하기 위해서는 수평적인 재정조정제도의 도입이 특히 요청된다.

9. 자치조직권

제00조 지방의회와 지방정부 집행기관의 조직과 구성은 헌법에 특별한 규정이 없는 한 당해 자치의회가 입법하는 자치법률로 정한다.

지방정부의 조직형태를 어떻게 할 것인지에 대해서 법률로 전국적으로 획일적으로 규정하는 방식과 지방마다 다양한 형태로 구성할 수 있도록 하는 방안 사이에 여러 가지 절충적인 방안이 있을 수 있다. 우리나라에서는 지방조직법정주의를 채택함으로써 지방조직을 전국적으로 획일화시키고 있다. 조직혁신을 위해서는 지방마다 다양한

실험이 가능할 수 있도록 지방정부에게 자치조직을 자율적으로 규정할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

우리나라에서도 지방정부형태 다양화에 관한 논의가 오래전부터 있어 왔다. 이는 당해 지방정부를 위해서도 요구될 뿐만 아니라 중앙정부의 조직혁신을 위한 사전 검증 과정으로서도 매우 필요하다. 지방정부의 조직은 다른 지방정부나 중앙정부에 미치는 영향이 거의 없다는 점, 조직혁신을 통한 민주성과 효율성의 요구가 크다는 점에서 지방정부의 조직자율성은 광범위하게 보장하는 것이 바람직하다. 아울러 지방조직의 구성을 위한 인사에 대해서도 지방정부의 다양성을 보장하기 위한 자율성을 가능한 넓게 보장하는 것이 필요하다.

예컨대, 지방정부의 집행기관을 독립제기관으로 할 것인지, 아니면 합의제기관으로 할 것인지, 아니면 행정전문가를 영입해서 행정업무를 맡기는 지배인형을 채택할 것인지, 지방의원의 선출과정에 정당을 관여시킬 것인지 여부, 지방의회 직원의 인사권, 지방교육행정기관을 통합이나 분리여부 등 지방조직을 전국적으로 획일적으로 규정할 이유는 어디에도 없다. 다양한 형태의 조직과 운영을 실험해 보고 검증해 봄으로써 보다 우리에게 적합한 조직모델을 찾을 수 있고 아래로부터 혁신을 할 수 있을 것으로 본다.

외국의 입법례를 보더라도 영국에서는 몇 가지 모델을 법률에서 제시하고 지방에서 채택할 수 있도록 하고 있으며, 미국에서는 지방헌장을 제정하여 이러한 조직규범을 지방정부마다 독자적으로 정할 수 있도록 하고 있다. 독일의 경우에도 주마다 헌법을 정하여 지방조직을 정하고 있으며 지방정부도 기본조례(Hauptsatzung)를 제정하여 세부적인 지방조직을 스스로 정하도록 하고 있다.

10. 양원제 도입

제00조 ① 국회는 상원과 하원으로 구성한다.

② 상원은 지역대표로 구성하고, 하원은 국민대표로 구성한다.

연방제도를 포함하여 지방분권적인 권력구조를 가진 국가에서는 대체로 양원제도를 취하고 있다. 국가전체의 이익을 대표하는 하원과 지방의 이익을 대변하는 상원이 상호 견제하도록 함으로써 중앙정부가 지방정부의 자치권을 일방적으로 침해하는 것을 방지하고, 지방의 자치권을 방어하는 것을 가능하게 한다. 양원제는 의회내의 권력분립을 의미한다. 동시에 국가전체의 의사결정과정에서 지방의 참여를 의미한다. 이 점에서 양원제는 중앙정부와 지방간의 수직적인 권력분립을 구체화한 것이라 볼 수 있다.

양원을 구성함에 있어서 하원은 인구비례로 구성하지만(민주주의 원리) 지역을 대표하는 상원은 지역간에 동등한 참여를 보장하거나 인구가 작은 지역에게 인구가 많은 지역보

다도 상대적으로 많은 대표성을 인정함으로써 대규모지방과 소규모 지방간의 균형을 이루도록 하고 있다(지역주의 원리). 이에 대규모 지방과 소규모지역간의 권력분립이 이루어지고 있다.

미국과 스위스에서는 지방의 인구규모와 상관없이 대등한 비율로 상원의 대표성을 인정하지만 독일에서 지방의 규모에 따라 지방대표의 숫자를 달리하고 있다. 지방규모에 따라 차등화하고 있는 독일의 경우에도 그 비중은 하원과는 현저하게 다르다. 이는 민주성의 원칙보다는 지역주의의 원리를 더 존중한 결과라고 할 수 있다.

상원의 구성방식에 있어서도 미국이나 스위스에서는 국민직선에 의해서 구성하고 있으나 독일에서는 주정부의 대표자로 구성하고 있다는 점에 차이가 있다.

11. 직접민주주의의 도입(국민발안제·국민투표제·국민소환제)

제00조 ①국회의원 선거권자 50만명 이상의 서명으로 법률안을 발안하여 국민투표로 결정한다.

②국회의원 선거권자 50만명 이상의 서명으로 국민투표를 청구할 수 있다.

③국회의원 선거권자 100만명 이상의 서명으로 국회의원에 대한 소환을 청구하여 국민투표로 결정한다.

④제1항, 제2항, 제3항의 절차에 대해서는 법률로 정한다.

헌법 제1조 제2항이 국민주권을 보장하고 있음에도 불구하고 국민이 직접 주권을 실현하기 위한 방법이 보장되어 있지 않다. 현행 헌법에서 국민이 가진 유일한 주권행사방법은 선거이다. 하지만 국민에 의하여 선출된 자가 국민의 의사에 상반되는 결정을 하거나 국민이 요구하는 것을 방치하고 결정하지 않는 경우에 국민은 속수무책이다. 선거 때마다 국회의원을 대폭 물갈이 하지만 별로 달라지지 않는다. 국민의 대표자가 국민의 의사에 반하는 경우 국민이 주권자로서 최종적인 결정을 할 수 있는 수단이 보장되어야 비로소 실질적인 주권자가 될 수 있다. 직접민주주의다. 20세기의 민주주의를 선거권확대의 역사라고 한다면 21세기 민주주의는 직접민주주의 확대의 역사가 될 것이다(국민주권의 실현방안).

2015년 한국행정연구원이 실시한 기관신뢰도 조사에서 국민의 15.3%만 국회에 대해 긍정적으로 평가하였다. 국민의 대다수는 국회를 믿지 않는 것이다. 조사대상에 포함된 기관 중에서 최하위다. 국회가 국민의 신뢰를 받지 못하는 것은 국회가 국민이 요구하는 것은 하지 않고, 국민이 바라지 않는 결정을 하기 때문이다. 즉, 국회가 국민을 대변하지 못하기 때문이다. 국회가 국민의 신뢰를 회복하기 위해서는 국회가 국민의 의사를 존중하도록 만드는 비상통제장치를 헌법 개정을 통해 스스로 만들어야 한다. 직접민주주의가 그 방안이다(국회신뢰회복방안). 이는 지방의회의 경우에도 그대로

적용된다.

국회가 국민이 바라는 법률안을 제정하지 않고 방치하는 경우에 국민이 스스로 법률안을 발안해서 제정할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 국민입법이다. 국민이 스스로 법률을 발안해서 제정하게 된다면 국회는 국민의 요구를 미리 감지하여 국민이 원하는 입법을 하려는 노력을 하게 될 것이다. 국민발안권을 보장함으로써 국회와 국민간의 분권(分權)이 이루어지고 국회와 국민간의 입법경쟁이 일어나게 될 것이다. 이점에서 국민발안은 국민대표기관이 국민의 요구를 무시하고 방치하는 경우를 작동하는 비상가동장치라고 할 수 있다. 국민발안은 기득권세력이 된 정치인들이 카르텔을 형성하여 새로운 변화를 외면하고 거부하는 경우에 주권자인 국민이 직접 새로운 생각을 법률에 담아 실현할 수 있는 혁신장치가 될 수 있다(비상가동장치로서 국민발안).

이에 대해서 국회가 국민의 의사에 반하는 결정을 하는 경우, 즉 만들어서는 안 될 법률을 만드는 경우 국민은 이를 거부할 수 있어야 한다. 국민투표의 문제이다. 일정수의 국민이 국회가 제정한 문제가 있는 법률에 국민투표를 요구하고 국민다수의 찬성을 얻지 못하면 폐기하도록 하는 제도이다. 국회의 활동에 대한 비상제동장치가 된다. 국민투표제도가 있으면 국회는 법률을 제정함에 있어서 국민투표에 의해 거부당하지 않기 위해 국민의 의사를 반영하려는 노력을 하게 된다(비상제동장치로서 국민투표).

또한 국회가 국민과 동떨어진 결정을 하거나 작동하지 않고, 개선의 가능성도 없는 경우에 최종적인 주권자의 결정으로 국회의원을 임기 전에 소환할 수 있도록 하는 것도 필요하다. 국민소환이다(최종통제수단으로서 국민소환). 국민발안과 국민투표는 사안에 대한 주권자의 결정이고 국민소환은 인물에 대한 주권자의 결정이다. 직접민주주의는 대의민주주의를 보완하여 국회를 진정한 국민대표기관으로 만들기 위한 것이다.

12. 헌법개정 국민발안제의 도입

제00조 국회의원 선거권자 100만명 이상의 서명으로 헌법개정안을 발의하여 국민투표로 결정할 수 있다.

1962년 제5차 개정헌법에서는 헌법개정발의권자로 국회의 재적의원 3분의 1이상 또는 국회의원선거권자 50만인 이상이라고 규정하여 국민에게 헌법개정발안권을 인정하였다(1954년 제2차 헌법개정에서 국민발안제도를 처음으로 도입하였음).

1972년의 유신헌법에서는 대통령을 헌법개정발의권자로 규정하면서 국민(국회의원 선거권자)을 헌법개정발의권자에서 제외시켰다. 국민주권을 실질화하기 위해 도입된 국민발안제도를 유신헌법이 폐지한 것이다. 민주주의의 심각한 후퇴이다. 민주화운동에 의해서 개정된 1987년의 현행헌법은 유신헌법의 이 조항을 개정하지 않고 그대로 계승하고 있다.

국민주권을 복원하기 위해서는 이 조항을 개정하여 1962년 헌법으로 되돌아가는 것

이 바람직하다. 국민에게 헌법개정발안권을 부여하는 것이 바람직하다. 이는 국민의 대의기관인 국회가 국민의 요구에 반하여 헌법개정안을 발의하지 않는 경우에 국민이 직접 헌법개정안을 발의하여 주권을 실현하는 방안이다.

다만 1962년 5차 개정 헌법에 의하면 국민이 헌법개정안을 발안한 경우에도 국회가 헌법개정안을 발의한 것과 마찬가지로 국회에서 재적의원 2/3의상의 찬성을 얻도록 한 규정은 재고되어야 한다. 국민이 헌법개정발안을 하는 것은 국회의원들이 국민들이 요구하는 헌법 개정을 발의하지 않는 경우일 것이다. 국회의원들이 국민이 요구하는 헌법개정안을 발안한다면 국민들이 구태여 헌법개정발안을 할 필요는 없게 된다. 국민의 헌법개정발안은 국회의원들이 찬성하지 않는 개정안일 가능성이 높다. 따라서 국민이 직접 발안한 헌법개정안이 국회에서 재적2/3이상의 찬성을 얻어 통과되는 것은 사실상 불가능하게 된다. 국회에 대한 불신에서 국민발안을 도입했는데 다시 국회에 의한 의결을 요구하는 것은 헌법개정국민발안제도를 도입한 취지 자체를 작동하기 어렵게 만들 우려가 있다. 이에 국민헌법발안권을 실질화하여 국민주권을 실현하기 위해서는 다른 국민발안과 마찬가지로 국민들이 발안한 헌법개정안은 국회의 의결을 거치지 않고 곧바로 국민투표에 회부하는 것이 바람직하다.

다만 이 경우에도 스위스처럼 국회에서 심의하여 찬성과 반대의견을 낼 수 있도록 하거나 국민발안 헌법개정원안과는 다른 헌법개정안을 대안으로 제시할 수 있도록 하는 것이 국회와 국민간의 소통과 토론을 활성화하여 숙의민주주의로 성숙할 수 있도록 한다는 점에서 바람직한 측면이 있다. 국회가 대안을 발의한 경우에 국민은 원안과 대안에 대해서 각각 찬반을 표시하도록 하고, 두 가지 안중에서 어느 안을 선호하는지 선호투표를 하도록 하거나 찬성률이 높은 안을 채택하도록 하는 방안도 있다.

개헌안에서는 국회의 의견제시나 대안의 제안이나 의견의 제시를 생략하였지만 국회의원이 국민의 헌법개정발안에 대해서 대안을 발의하는 것이 금지된 것은 아니고, 의견을 제시하는 것은 헌법상 명문의 규정이 없어도 가능하다고 보아야 한다. 헌법규정의 단순화를 위하여 세부적인 것은 생략하고 법률에 위임하였다.

13. 중앙-지방 협력회의

제00조 중앙정부와 지방정부간의 연대와 협력을 추진하고 자치와 분권을 강화하기 위하여 지방4대 협의체가 참여하는 중앙·지방협력회의를 둔다.

중앙정부와 지방정부는 각각 자신의 사무를 자율적으로 처리하는 정치주체이고 행정주체이지만 서로 밀접한 관계를 맺고 있다. 중앙정부와 지방정부사이에 원만한 협조가 이루어지지 않으면 심각한 갈등구조가 형성되어 국정의 마비를 초래할 수도 있으며, 원만한 사무처리에 어려움을 겪을 수도 있다.

또한 중앙정부의 법률과 명령은 지방정부에도 영향을 미치므로 지방정부의 이익을

보장하고 실현하기 위해서는 중앙정부의 의사결정과정에서 지방정부의 참여를 보장할 필요가 있다. 또한 중앙정부로서는 합리적인 의사결정과 그 결정의 수용성을 높이기 위하여 중앙정부의 의사결정과정에서 지방정부의 경험과 현장의 목소리를 반영할 필요가 있다.

양원제를 도입하는 경우에 상원을 지역대표형으로 구성하면 지방의 의사가 중앙정부의 의사결정에 어느 정도 반영될 수 있지만 주로 법률제정과정에서 한정된다. 중앙정부와 지방정부간의 행정적인 협력과 재정적인 지원, 중앙의 지방예산 편성, 지방관련 법령의 제정, 법률의 집행 등을 위하여 중앙정부와 지방정부간의 상시적인 협력이 필요하다.

중앙과 지방의 협력을 위하여 시·도지사나 대통령과의 만남이 있어 왔지만 의례적인 만남에 그치거나 지역민원창구로서 역할을 하는데 그쳤다. 중앙정부와 지방정부의 진정한 협력관계를 형성하기 위해서는 대표성을 가진 지방인사와 중앙인사가 만날 수 있도록 협력회의를 구성하는 것이 필요하다. 구체적인 것은 법령으로 정할 수 있겠지만 지방의 4단체협의회가 대표성을 가진 기관으로 참여하도록 하고, 중앙정부에서는 최고 책임자인 대통령과 관계부처 장관이 참여하는 협력회의를 구상할 수 있다. 이러한 협력회의는 법률의 규정으로도 가능하지만 그 중요성을 감안하여 헌법에 근거규정을 두고 구체적인 내용은 법률로 규정하는 것이 바람직하다.