

지방자치형 분권헌법 개정

이종수

중앙대학교

〈논문요약〉

본 연구는 1991년 지방의회를 설치한 이래 22여 년 동안의 지방자치제도 시행상의 성과와 문제점 등의 순기능과 역기능 등을 분석하고, 지방자치제도의 역기능 개선을 위한 발전적 과제를 국가권력 구조개편이라는 틀 속에서 제시한다. 본 연구의 방법은 학회 등에서 제시하고 있는 다양한 의견과 국내외의 사례 비교 분석 및 연구자의 견해를 중심으로 접근하였다. 또한 연구의 중립성과 객관성 확보를 위하여 선행 연구들 중 국민과 공공기관 등을 대상으로 실시한 설문조사 내용 등 실증적, 경험적 연구결과를 활용하여 분석하였다. 연구결과 지방분권을 실질화시킬 수 있는 지방자치형 분권형개헌(分權型改憲)이란 큰 틀을 상정하고, 그 틀 내에서 지방분권형 헌법 개정방향으로 1)분권과 재정 확보, 2)지방자치의 역량 및 책임성과 경쟁력 확보, 3)주민참여 장치의 보완 등으로 접근하여 권력구조 실질화 방안을 제언하였다. 특히 지방자치형 분권헌법

개정을 위한 헌법의 개정, 자치권과 자주재정의 신장, 정부 간 관계의 수평화, 감사제도의 개선, 정부정책결정 과정의 국정참여, 주민참여 제도 활성화 방안 등을 제안하였다.

■ 주요어: 권력구조, 지방자치, 지방분권, 분권평가, 자치분권형 헌법

1. 들어가는 글

본 연구는 1991년 지방의회를 설치한 이래 22여 년 동안의 지방자치¹⁾제도 시행상의 성과와 문제점 등의 순기능과 역기능 등을 분석하고, 문제점 개선을 위한 발전적 과제를 국가권력 구조 개편²⁾이라는 틀 속에서 제시하고자 한다. 본 연구의 방법은 헌법학회, 정치학회, 지방자치학회 등에서 제시하고 있는 다양한 의견과 국내, 외의 사례 비교 분석 및 연구자의 견해를 중심으로 접근하였다. 또한 연구의 중립성과 객관성 확보를 위하여 선행 연구들 중 전국 시·도지사협의회, 국민과 공공기관 등을 대상으로 실시한 설문조사³⁾ 내용 등 실증적, 경험적 연구결과를 활용

- 1) 지방자치와 분권의 개념과 관련해, 자치는 지역문제 결정과 집행, 구체화 측면의 자율성을, 분권은 집권주의의 탈피와 민주적 정치행정의 제도적 보장책으로 편의상 구분한다.
- 2) 우리나라 헌법은 1948년 제정되어 9차례의 개정을 경험하며 오늘에 이르고 있다. 그러나 1987년 9차 개정 이래 2013년 현재 약 26년이 지나면서 그동안의 국내외적 환경변화에 따른 개헌(改憲)의 필요성이 커졌다.
- 3) 2012년 11월 리서치뷰가 실시한 여론조사에서는 ‘대통령 4년 중임제와 분권형 개헌’에 대해 63.8%가 찬성을, 19.4%가 반대로 응답하여 압도적으로 분권을 요구하고 있음을 알 수 있다

하여 분석하였다.⁴⁾

연구의 범위는 지방자치의 핵심적 수단인 지방분권을 실질화시킬 수 있는 지방자치형 분권형개헌(分權型改憲)이란 큰 틀(김선혁 외 2006; 헌법재판소 2006; 최병선·김선혁 2007; 이기우 2008; 강경근 2008; 김성호 2008; 김순은 2008; 최우용 2008)을 상정하고, 그 틀 내에서의 분권과제를 제시하고자 한다. 왜냐하면 지방자치 관련 헌법 조문을 개정하지 않는 한 본질적인 분권을 이루기는 제도적으로 불가능하기 때문이다.

구체적으로는 1987년 개정된 제6공화국 헌법의 내용 중 지방자치 조항에 관한 제반 문제점 등을 몇 가지로 구분하여 헌법 개정의 필요성 등을 조망, 예컨대 24여 년 전에 개정된 헌법 개정의 방향을 모색하기 위하여 선진 제국의 분권 동향과 자치분권형 개헌 내용을 비교 고찰하여 시사점을 찾고, 1991년 이래의 지방자치제도의 변화 내용 분석 및 기존 연구의 한계점 분석과 2006년 출범한 제주특별자치제도적 측면에 한정하여 순·역기능을 분석(이상윤·이종수 2006; 이창기 2010; 양영철 2012; 최철호 2012; 이규환·이석희·이종수, 2008; 이종수 2008a; 이종수 2012; 국회사무처 2008; 최환용 2012; 조성규 2012; 최철호, 2012)하고, 그 역기능 해소를 위한 발전적 대안을 분권적 지방자치를 이루기 위한 지방자치형 분권헌법 개헌이란 측면에서 발전 방향을 모색하였다.

(『헤럴드경제』 2013/01/21). 2011년 12월 일반국민을 대상으로 한 폴리시앤리서치의 조사에서도 지방분권형 헌법개정에 대하여 56.2%가 찬성, 반대 15.8%로 나타나 분권형 헌법개정을 지지하며, 68%의 국민들이 지방자치 수준이 낮다고 인지하고 있다(김성호 2012, 420).

4) 2012년 11월, ‘지방분권개헌 국민행동’은 분권형 개헌 골자로 1) 헌법 전문 제1조 개정 ‘지방분권선언’ 2) 자치의 제도적 기반강화와 지역대표형 상원 설치 3) 헌법에 자치단체 종류 규정 4) 국세와 지방세의 이원구조 명시 등을 제안하였다(『강원도민일보』 2012/11/09).

2. 정부 권력구조의 이론적 접근

1) 권력구조와 헌법상 분권제도

(1) 권력구조의 의의

모든 국가의 정부조직과 구성은 헌법에 기초한다. 즉 정치권력을 행사하는 구성 원칙과 골격을 담아내는 그릇이 헌법이다. 헌법은 권력의 분산을 제도적으로 보장하는 한편, 자의적인 정치권력의 행사를 방지함을 목적으로 한다.

국가의 권력구조(power structure)란 국가조직과 통치권의 행사방식 그리고 국가경영의 근간이 되는 핵심적인 정치제도의 틀을 말한다(권영성 2007, 713). 이런 헌법의 취지는 존 로크(John Locke, 1632~1704)의 이권 분립론과 몽테스큐(Montesquieu, 1689~1755)의 권력 분립론에 근거한다. 두 이론은 정부의 자의성을 막고 인간의 자유와 권리를 보장하고자 한다. 다만 이권 분립론이 의회의 우위성을 강조했다면, 삼권 분립론은 상호견제를 통해 권력남용을 방지하고자 했다. 여기에서는 로크의 2권 분립, 몽테스큐의 3권 분립 및 헤겔(G. W. F. Hegel, 1770~1831)의 권력균형론을 중심으로 약술한다(서기준 2008, 84).

첫째, 로크는 그의 『정부론』 제12권 제13장 “입법 및 집행권”에서 정부형태는 그 공동체가 권력을 어떻게 배분하는가에 달려 있는데, 자유를 위해서는 입법권과 집행권을 동일한 수중에 두어서는 안 된다고 하였다. 소수에게 권력집중이 될 경우 발생하는 집권문제의 방지책이다. 둘째, 몽테스큐는 그의 『법의 정신』에서 실정법은 신의 의사나 권력자의 명령에 의해서 제정되거나 해석되어서는 안 되고 그 나라의 기후, 토양,

풍토, 생활양식 그리고 역사적 전통에 기반해야 한다고 했다. 몽테스큐는 정부권력은 입법권, 행정권, 사법권의 3가지로 분류하고, 이 3자 중에 어느 한 권력도 다른 권력과 결합해서는 안 되며, 3권(三權) 사이에 ‘견제와 균형(checks and balances)’이 있음으로써만 자유는 보장될 수 있다고 하였다(강경근 2008). 자유로운 정치조직이 안정적으로 유지되기 위해서는 상호간 권력균형이 중요하다는 것이다. 셋째, 헤겔은 국가권력은 분립되어야 하지만 분립된 권력은 유기적으로 통일되어 조화와 균형을 이루어야 한다고 주장했다. 이 양자는 대립적이어서는 안 되며, 상호간 존재의의와 가치를 절대적으로 존중해야 하며, 특히 국가권력에서의 ‘균형’을 강조하였다.

(2) 국가권력구조와 지방자치

1987년 제9차 개정 현행 헌법은 제117조와 제118조에 지방자치를 제도화하고 있다. 현행 헌법상 헌법의 기본원리로서의 분권화는 지방자치에 관한 극히 간략한 두 개의 조문(제117조, 제118조)을 제외하고는 기타의 간접적 규정을 통하여 일부 제한적으로 구현되고 있어 분권화에 대한 효과적인 근거가 미흡하다(전훈 2005a; 전훈 2005b). 따라서 진정한 의미에서 지방분권체제의 확립을 위해서는 분권화의 구체적인 헌법 원리화가 요구된다. 곧 중앙정부와 지방자치단체 간의 협력적 파트너십을 보장하고 상호 유기적·능동적 관계 설정을 위한 권력구조 개편이 필요한 것이다. 왜냐하면 지방자치는 분권을 촉진하고, 주민참여를 증대시키는 순기능이 있기 때문이다(이창기 2010, 754).

지방자치와 분권은 지역 다양성을 낳고, 다양성은 다시 경쟁을 촉발해 궁극적으로 민주화와 효율화를 달성할 수 있는 주요 수단이 된다. 지방자치의 본지(本旨)는 민주주의와 법치주의의 실현에 있다. 지역주민의

자치권을 국민주권적 원칙에 따라 보장하는 것, 지방정부⁵⁾의 자치 권력을 권력분립 원칙에 따르게 하는 것, 자치 권력에 대한 중앙정부 권력의 개입 시 지켜야 할 보충성 원칙(자치권력에 대한 국가권력의 개입은 최종적 수단이어야 한다는 원칙), 지방자치 구현제도 상호 간의 체계적 정당성 등이 그것들이다.

지방자치는 지방행정과 지방정치의 통합적인 자기결정과정이다. 지방자치를 협소하게 지방행정과 동일시해서는 안 된다. 현재 지방행정은 중앙정부의 위임사무와 지방사무를 집행하는 것으로 되어 있는데, 행정의 눈으로만 보면 중앙정부와 지방정부가 수직적 상하관계로 보이게 되어 있다.

지방자치를 정치와 행정의 통합이라고 한다면, 근본적으로 중요한 것은 자기결정권이다. 지방의회의 법령제정권과 조세결정권을 포함하여 지방사무에 대한 지역주민의 자기결정권을 보장해야 한다. 중앙정치와 중앙정부의 지배로부터 결코 자유로울 수 없다. 국회를 통한 법률 개정에만 의지해서는 지방분권과 균형발전 정책도 근본적인 한계를 가질 수밖에 없다.

지방재정 운용을 위한 조세결정권도 중앙정부와 국회의원이 결정한다. 조세에 대한 결정권이 중앙정부에 독점되어 있는 한, 지방재정의 자립은 원천적으로 불가능하다. 걷기 쉽고 세수가 큰 세금을 중앙정부가 독점하고 걷어 들인 세금을 교부금으로 주면서 지방정부를 통제하려고 하기 때문이다. 국세와 지방세의 범위를 조정해서 명시해야 한다(『경향신문』 2009/10/28).

5) 강경근(2008)은 지방자치단체라는 법규정상 용어 대신 '지방정부'라는 용어를 사용할 것을 제안한다.

지방정부와 지방의회의 권한과 구성원리를 명시하며, 중앙정부와 지방정부, 국회와 지방의회의 관계를 헌법으로 명시해 놓아야 한다. 그리하여, 지역주민의 자기결정권을 보장하면서 상호협력과 상생의 원리를 도입해야 한다. 동시에 책임성도 강화해야 한다. 지방재정의 자립을 도모하는 만큼, 선심성 지방재정 지원도 줄여야 한다. 그래야 무분별한 국제행사 유치 등 낭비성 사업을 방지할 수 있다. 국세로 조성된 국가재정을 지방에 투입하는 것도 제한해야 한다. 잘못된 지방정부와 지방의회의 결정으로 지방정부가 파산할 수도 있다는 정도로, 권한 확대에 따른 책임성도 강화해야 할 것이다.

(3) 헌법과 지방자치법의 관계

한국의 지방자치제도의 법 형식은 헌법, 법률, 조례, 규칙 등이 지방정부의 자치입법권의 범위를 규정하는 법체계이다. 지방자치의 제도적 접근은 첫째, 헌법 제8장 제117조와 제118조가 근거규정이다. 헌법 제117조와 제118조와 법률에서 지방 자치권을 제한적으로 규정하고 있으나, 헌법 제117조 제1항은 “... 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”고 한정하여 자치입법권의 범위를 근본적으로 제한하고 있다(홍준형 2008). 구체적으로 보면 한국헌법은 1)헌법상 지방자치 조항의 빈약, 2)지방자치제도 운영원리의 구체성 부족, 3)법률위임 규정의 과다 등으로 요약할 수 있다(김성호 2007, 117).

둘째, 지방자치법이다. 1948년 제정된 지방자치법은 2008년 현재 수차례 개정으로 이어지고 있다. 셋째, 지방분권 촉진에 관한 특별법 제정이다. 지방분권에 관한 법률은 1999년 “중앙행정권한의 지방이양에 관한 법률”과 2004년 제정된 “지방분권특별법”이 병존하다가, 2008년 2월 “지방분권촉진에 관한 특별법”으로 단일화되었다.⁶⁾ 이 법률은 중앙정부

의 비대화에 대응하는 실질적인 지방분권을 촉진시키기 위하여 구체적인 실천과제와 추진사항을 명시하고, 이를 강제하기 위하여 제정되었다(김익식 2008; 이세진 2008). 동법 시행령이 동년 6월 20일 공포되었다. 넷째, 지방재정법 및 기타 다수의 개별법규가 있다.

2) 외국의 지방자치와 분권

(1) 외국의 분권형 지방자치 제도

하연섭(최병선·김선혁 2007, 165-168)은 선진 5개국의 자치제도 비교를 통하여 1)중앙정부의 집권화 완화, 2)자치단체 연합체 기능 강화, 3)지방자치권 신장, 4)시민참여제도 보장, 5)제도변화의 헌법 수용 등을 들었다. 국가별 분권형 지방자치제도 특성(〈표 1〉 참조)을 정리하면 다음과 같다.

영국은 정치적 분권(devolution)을 통해 스코틀랜드 지역정부에 대하여 입법권, 재정자립권 등의 재배분을 명문화하였으며, 대의민주주의 제도보다 더 적극적으로 의회우월주의 독단을 방지하기 위한 입법권의 분점(권한배분)을 적극 추진하였다.

미국 수정헌법 제10조는 “헌법에 의해 연방정부에 귀속되지 않은 권한 혹은 헌법에 의해 주정부에 금지되지 않은 권한은 주(州)나 혹은 시민들에게 귀속된다”고 정의한다. 이에 따라 연방제는 연방정부나 주정부가 각각 주권을 갖는 이른바 이중연방제(dual federalism)이다(최병선·김선혁 2007). 미국은 입법권이 중앙의 연방정부와 주(지방)정부와 나누어 갖게

6) 2008년 2월 29일 공포, 6월 1일 시행된 본 법률은 2013년 5월 종결되는 5년 한시법이다.

되므로 그 범위 내에서 자치권이 확보된다. 사무의 배분은 4가지 원칙이 중시되는데, 경제적 효율성, 재정적 형평성, 정치적 책임성 및 행정적 효과성을 중심으로 배분된다.

프랑스는 1982년 ‘신지방자치법’과 1983년 ‘사무배분법’을 제정하였다. 1986년부터 실질적인 지역정부(Region)체계를 구축하였으며, 중앙정부도 이와 함께 지방자치 20년의 경험을 토대로 사무배분법에서 규정해 온 ‘총체적 권한이양 원칙’의 실효성을 위해 2003년 헌법수정을 하면서, ‘지방분권 조직에 의한 단일국가’임을 헌법 제1조에 재규정하였다. 주요 내용은 1)지방자치단체의 자유로운 행정을 위한 의사결정의 자치, 2)권한배분의 기본원칙으로서 보충성원칙의 확인, 3)재정자치의 보장과 재정조정제도, 4)의사결정형 주민투표제도의 도입 등이다(전훈 2005a, 557-576; 변해철 2004, 13-18). 특히 신설된 헌법 제72-1조는 법률이 정하는 요건에 따라 각 지방자치단체의 권한에 속하는 문제에 대하여 그 의결기관의 의사일정에 기록하도록 요구할 수 있도록 규정하고(제1항), 조직 법률이 정하는 조건에 따라 자치단체의 권한에 속하는 의결이나 행위에 관한 제안에 대해 주민투표를 통해 결정할 수 있도록 의결적인 성격(décisionnel)을 부여하였다(국회사무처 2008). 프랑스 헌법 개정의 한국적 시사점은 첫째, 지방분권 국가의 선언이다. 즉, 지방자치에 관한 헌법적 보장의 확대, 강화라는 점이다. 개헌 이전보다 지방자치에 관한 중요성을 분명히 하고자 하는 헌법적 의지표출이라는 점을 들 수 있다. 둘째, 지방재정 자주권의 헌법상 보장으로서 지방정부 경쟁력의 원동력이 되고 있다(권강웅 2007, 43-46; 변해철 2004, 18).

독일은 1992년 12월 기본법 개정을 통해 제23조 제1항에 “독일 연방공화국은 민주적·법치국가적·사회적 및 연방주의적 제 원리와 함께 보충성의 원칙에 구속되며”라고 ‘보충성의 원칙’을 규정한다. 이는 사무

및 권한배분과 관련 상위조직의 관여로 하위조직이 과제를 충분히 수행할 수 없을 때에만 정당화되는 것으로, 보조적 형태로서만 나타난다.

이탈리아는 2001년 헌법 개정으로 입법권의 연방주의 방식을 채택하였고, 특히 중앙정부의 법적 대행권(droit de substitution)을 폐지하였다. 나아가 중앙-지방정부 간 대등한 관계에서 공동사무 수행을 위한 협약 및 계약 방식과 (공동)사무를 수행하도록 헌법상 지방자치권을 보장하였다.

스웨덴은 헌법 제1조에 “스웨덴 민주주의는 자유로운 의견 개진과 보편적이고 평등한 참정권에 기초한다. 그리고 스웨덴 민주주의는 주민의 대표인 의회정치와 지방자치단체를 통해 실현된다”고 하여 주민의사에 기초한 지방자치를 국가적 차원에서 중시한다. 제7조는 “스웨덴은 시 의회와 군 의회를 갖는다. 지방자치단체의 의사결정권은 선출된 의원들에게 있다”고 규정한다.

일본은 제2차 대전까지는 중앙집권적이었으나 전후 미국에 의하여 영, 미식 주민자치제가 도입되면서 1947년 <지방자치법>이 공포되었다. 이후 1999년 7월 <지방분권일괄법>을 제정하고, 2004년 <지방자치법>을 개정하였다.

(2) 외국의 제도적 시사점

첫째, 선진국의 지방분권 개혁은 반드시 헌법 개정이 수반되었다는 점이며, 그 결과는 지방분권 내용이 헌법 명문화로 나타났다. 둘째, 광역시, 도의 2차적 법률제정권, 조세 제정권, 사무배분권과 재정균등화 등이 헌법 개정에 반영되어야 할 것이다. 이에 따라 다양화된 유형의 지방정부 설치가 가능해진다. 선진 주요 국가의 헌법상 지방분권의 내용을 <표 1>에 제시한다.

〈표 1〉 선진국의 헌법상 지방정부 자치입법권

헌법	헌법에서 보장하는 지방분권 명문 규정
독일연방기본(헌)법	제28조-2 법률에 근거한 조례제정권 인정 권한의 범위 내에서 자치행정권 인정
이탈리아 헌법	제5조 지방자치권 인정 제114조 지방정부 종류의 명문화
스페인 헌법	제137조 지방정부 종류 제시, 자치행정권 인정 제150조 '자치지역정부'에 법률제정권 위임
영국	1998년 정치분권법에서 지역의회에 2차 법률제정권 위임
프랑스 헌법	제1조 지방분권 조직에 기초한 국가임을 선언
한국 헌법	제117조 '법령의 범위 안에서' 자치규정 제정 가능, 종류는 법률로 함 제118조 자치단체의 조직, 운영을 법률로 정함

외국의 정부형태별 지방자치제도의 시사점을 정리하면 1)중앙정부 의존의 탈피, 2)자치연합체 등 정부 간 관계 자율성 증진, 3)지방 3권(입법권, 재정권, 행정권) 중 최소한 1개 이상 대폭 이양, 4)사후 감독, 시민 참여, 견제의 보장, 5)이상의 내용을 법적으로 제도화(법률이나 헌법에 반영)하였다는 점이다.

따라서 헌법적 차원에서 구체적인 실천 방안을 모색하면 첫째, 헌법상 분권화와 지방자치규정의 신설, 둘째, 지방자치의 객관적 보장 범주의 설정, 셋째, 지방자치의 주관적인 법적 보장 범주의 설정, 넷째, 주민 참여 규정의 신설 등으로 요약된다(최병선·김선혁 2007, 124).⁷⁾

7) 주요국의 지방자치 비교는 하연섭(2007, 135-168)을 참조함.

3) 선행연구와 분석의 틀

(1) 선행연구

연구의 범위는 지방자치의 핵심적 수단인 지방분권을 실질화시킬 수 있는 지방자치형 분권형 개헌(分權型改憲)이란 큰 틀(김선혁 외 2006; 헌법재판소 2006; 최병선·김선혁 2007; 이기우 2008; 강경근 2008; 김성호 2008; 김순은 2008; 이규환 외 2008; 이종수 2008b; 이종수 2012; 국회 사무처 2008)을 상정하고, 그 틀 내에서의 분권과제를 제시하고자 한다. 왜냐하면 지방자치 관련 헌법 조문을 개정하지 않는 한 본질적인 분권을 이루기는 제도적으로 불가능하기 때문이다.

구체적으로는 1987년 개정된 제6공화국 헌법의 내용 중 지방자치 조항에 관한 제반 문제점 등을 몇 가지로 구분하여 헌법 개정의 필요성 등을 조명, 예컨대 26여 년 전에 개정된 헌법 개정의 방향을 모색하기 위하여 선진 제국의 분권 동향과 분권 형 개헌 내용을 비교 고찰하여 시사점을 찾고, 1991년 이래의 지방자치제도의 변화 내용 분석 및 기존연구의 한계점 분석과 2006년 출범한 제주특별자치제도적 측면에 한정하여 순·역기능을 분석(이창기 2010; 양영철 2012; 최철호 2012)하고, 그 역기능 해소를 위한 발전적 대안을 분권적 지방자치를 이루기 위한 분권형 개헌이란 측면에서 발전 방향을 모색하였다.

(2) 분석의 틀

본 연구에서는 자치와 분권 구조의 쟁점을 먼저 자치 측면의 자치권, 재정권, 협의체 구성 등과 분권 측면의 감사범위, 상원, 주민참여 등으로 구분하고 개선방안으로 자치 분권형 헌법개정 조문을 제시하고자 한다. 요약하면 입법권, 사무배분, 재정권, 국가감사, 국정 참여 등을 분

〈표 2〉 분석의 틀

대상	주요 내용
입법권	법률에 위반되지 아니하는 범위 내에서 조례제정권 보장
사무 배분	보충성의 원칙과 자치책임의 원칙 명시, 지방사무 열거
재정권	법률이 정하는 범위 내에서 조례로 지방세의 세목, 세율 등 결정
국가 감사	단일감사 원칙
국정 참여	협의체의 법률안 제출권을 통한 국정참여 보장

권형 헌법개정에 명시하는 것이다.

이상의 논의를 토대로 지방자치형 분권형 헌법개정의 분석의 틀을 지방정부 권한과 주요 내용으로 구분하여 〈표 2〉에 제시한다.

3. 정부 권력구조 평가와 제도적 쟁점

1) 지방자치제도 평가 측면

(1) 한국의 지방자치 수준 평가

2011년 12월 일반국민을 대상으로 한 폴리시앤리서치(2011, 27)의 조사에 의하면 지방분권형 헌법개정에 대하여 56.2%가 찬성, 반대 15.8%로 나타나 분권형 헌법개정을 지지하며, 68%의 국민들이 지방자치 수준이 낮다고 인지하고 있다(김성호 2012, 420).

(2) 한국 정부의 분권 평가

지방자치나 지방분권화 정도는 예컨대 지방이양, 재정분담, 교육자치 등에 대한 만족도 분석을 통해서 파악할 수 있다. 허훈(2008), 이승중(2005), 이기우(2008), 홍준현(2008), 이상윤·이종수(2006) 등의 연구를 들 수 있다. 홍준현(2008, 20-26)은 분권화 정도를 58.8%로 진단하였다. 주요 지표는 조직인사, 사무, 재정 측정지표를 통하여 측정하였다. 이상윤·이종수(2006)는 시민, 공무원들에 대한 자치만족도 평가 자료를 토대로 지방자치 만족도를 C+로 평가하였다. 또 다른 연구는 1991년 지방의원선거 이래 2006년 현재까지 과도한 중앙집권(중앙과 지방사무의 비율은 76:24) 현상이 지속되고 있으며, 지방재정의 구조적 취약성, 지방자치의 능률성과 종합성의 취약 등을 든다.⁸⁾ 이하에서는 분권의 정도, 지방재정 등을 중심으로 평가한다.

① 분권 평가

분권 평가는 허훈(2008), 이승중(2005), 이기우(2008), 홍준현(2008), 이상윤·이종수(2006) 등을 참조하여 평가한다. 허훈(2008, 215-225)은 참여정부 분권정책을 과정을 중심으로 3기로 나누어 평가하였다. 제1기는 분권정책의 기반 다지기, 제2기는 분권 로드맵 집행기, 제3기는 정책결실기이다. 그러나 노무현 정부의 분권정책의 한계는 1)지식인 위주의 분권제도, 2)시민사회의 분권 활동의 한계, 3)분권과 균형발전의 충돌, 4)분권에 대한 국민 공감대 미흡, 5)재정분권의 실패 등으로 제시하였다.

8) 세계 주요국가의 지방자치 '보장' 평가(분권화 정도의 산술적 점수는 다음과 같다(김선혁 외, 2006). 독일(96), 이탈리아(81), 스페인(75), 대만(72), 프랑스(67), 스위스(53), 일본(35), 한국(28) 등의 순위이다.

이승중(2005, 4-6)은 2005년 현재 지방자치는 집권, 통제, 종속, 갈등의 비중이 커서 당분간은 분권, 참여, 중립, 협력의 필요성을 강조하였다. 구체적으로는 1)조례제정권 강화, 2)지방자치단체연합의 법률제안권 부여, 3)기관구성 자율성 부여, 4)지방재정의 확충 등을 들었다. 이기우(2008)는 지방정부를 보는 시각의 전환을 요구하면서 1)권력의 독점에서 분점으로, 2)상호 연대성의 강화, 3)보충성의 원칙, 4)절차적 정당성의 원리를 강조하고, 구체적으로는 1)정당공천제 개선, 2)국회 감사제도 개선, 3)감사원 감사제도 개선, 4)지방재정구조 개선을 들었다.

따라서 예컨대 조례의 경우 제한된 범위 내에서의 신체적 자유 구속과 재산권 제한 및 조례로 세목과 세율을 결정할 있도록 제도화할 필요가 있다(『부산일보』 2008/09/09). 물론 이 경우 지역토호세력의 ‘집단지 부패’를 방지할 수 있는 내·외부 통제장치 활성화가 선행되어야 한다.

② 조직인사 평가

조직인사 평가 결과는 77.2%로 분권화 수준이 가장 높게 진행되었다(홍준현 2008, 21). 조직인사 분야는 ‘국가 승인 없이 설치되는 조직 비율’, ‘지방공무원 정원’ 증원 등에 기인하여 평가하였다. 사무배분 분야는 중앙행정권한을 자치사무로 이양한 결과에 기인했다.

③ 재정력 평가

부산시의 경우 예산의 80%는 중앙이 관여하고, 20% 이내에서만 시의 자율성이 인정되고 있으며, 이는 전국적인 현상이다. 이와 같은 환경에서 지역에 알맞은 지방자치를 주체적으로 처리하는 것은 불가능하다.

지방자치제 실시 자치재정과 관련한 재정진단 결과 재정분야는 41.4%로 가장 낮다. 재정분야는 자치단체 지출, 재정자주도 등을 토대로

평가하였다(홍준현 2008, 21-22). 재정분야는 ‘지방채 발행총액 한도제’ 도입, 국세와 지방세의 조정이 완료된다면 약 11.2%가량 증가할 것으로 예상된다(2008년 52.7% 추정).

박광덕(2008, 249-256)은 1)자치단체 복지예산 증가, 2)자치단체의 국고보조사업 증가, 3)자체사업 예산의 감소, 4)보통교부세 산정수요액과 복지관련 세출 기능 간의 연계 미흡 등으로 중심으로 문제점을 제기하고, 김태영(2008, 955-958)은 그 개선안으로 1)국세와 지방세 조정, 2)이전재원의 조정, 3)지방소비세, 소득세제 도입, 4)지방채 신용평가제도와 파산제도 도입, 5)재정 책임성 확보 등을 제시하였다.

(3) 지방자치와 분권 쟁점 분석

지방분권화의 문제점과 쟁점사항은 1)법률의 제한으로 인한 자치입법권 제한으로 조례제정 범위의 제약 등을 들 수 있다. 2)지방이양 문제로서 정부 간 사무, 권한, 책임 불분명의 문제이다. 3)재정분담 문제로서 중앙정부 중심의 재정제도에 따른 재정의 구조적 문제이다. 4)정부의 입법과 정책결정에 있어서 지방정부 참여 배제문제이다. 5)국가감사 범위의 문제 등을 들 수 있다.

첫째, 입법권은 헌법상 국회에 부여되어 국가가 법령으로 조례제정권의 범위를 지나치게 한정하고 있다(최병선·김선혁 2007). 현행 헌법은 국회에 입법권을 부여하고, 죄형법정주의, 조세법률주의와 국가의 행정입법권 등의 법령 선점에 따른 자치입법권의 무력화이다.

둘째, 행정권은 헌법상 중앙-지방정부 사무배분에 있어서 자치사무에 대한 사무도 국가사무로 규정하고 있어 중앙집권적 사무배분을 정당화하고 있다. 지방이양문제는 1)단위사무 중심의 지방이양 추진, 2)단순집행적 사무의 이양, 3)중앙의 일방적 이양, 4)공급자 중심의 하향적 이

양, 5)사무배분 원칙 준수의 미흡, 6)광역-기초 간 불명확 이양, 7)행정, 재정 특성의 불 고려, 8)국가의 포괄적 지도, 감독권의 유지 등이다. 셋째, 재정권은 헌법상 조세법률주의를 채택, 지방세 조례주의가 불가능하다. 조세법률주의 원칙에 따른 지방재정의 자율성 상실이다. 프랑스의 경우 헌법 제72-2조에서 지방재정의 제고를 위하여 프랑스 개정헌법은 권한과 재정의 동반이전을 규정하고 있다(변해철 2004, 16-18; 국회사무처 2008, 24-25). 1)법률이 정한 범위 내에서의 재원에 대한 자유로운 처분, 2)모든 종류의 조세부과 가능성 인정, 3)자치단체 자체의 조시수입 및 여타 재원의 비중 강화, 4)권한과 재원의 동반 이전 등이다.

한편 단체장과 국회의원 등을 대상으로 한 설문조사(국회 지방자치발전위원회 2006, 20-21)에 의하면 가장 시급한 과제로 1)국세와 지방세의 조정을 통한 지방재정 확충(57.8%), 2)중앙권한의 지방이양, 3)감사제도 개선을 든다. 자주재원의 확충방안은 ‘국세의 지방이양(74.9%)’를 들었다. 넷째, 헌법상 지방자치, 행정 및 정책결정에 관련된 국가정책 과정에 대등한 참여가 불가능하다. 지방정부 국정참여 문제이다. 현재 중요 정책결정은 국회와 중앙정부가 결정하고 있어 자치단체의 의견을 반영할 수 있는 제도적 장치가 결여되어 있다. 다섯째, 헌법상 감사원의 감사권은 지방정부의 직무감찰, 회계검사까지 지나치게 광범위하게 행사할 수 있도록 제도화하고 있다. 헌법은 국회에 국정감사권을, 감사원에 국가기관 감사권을 부여하여 전방위적인 감사와 중복적인 감사가 심각할 수준이다. 여섯째, 헌법상 지방자치 관련 규정이 취약하다. 현행 헌법상 자치규정은 2개 조항뿐이고, 자치단체의 종류, 조직과 운영 등이 법률 유보되어 자치권이 형식적 제도보장에 그치고 있다.

2) 사례 분석

(1) 제주특별자치도의 사례와 문제점

제주특별자치도는 외교, 국방, 사법 등을 제외한 자치권이 보장되는 광역자치단체이다. 사람과 상품, 자본이 자유롭게 이동할 수 있고 기업 경영하기가 편한 국제자유도시 체제로서 자치경찰, 자치교육, 주민소환이라는 큰 틀에 따라 제주특별자치도가 스스로 결정, 집행할 수 있다.

(2) 주요 성과

우선 교육 분야에서 교육과정을 자율적으로 운영할 수 있는 자율학교와 외국인 투자자 및 국내·외 해외유학 수요를 흡수하기 위한 국제고등학교 설립이 가능하다. 또 유·초·중등 및 대학은 물론 외국교육기관의 설립이 허용되며 외국대학은 도내 대학 또는 전문대 교육시설을 이용해 교육과정을 설치·운영할 수 있다. 2008년부터 교육감이 주민 직선으로 선출되며, 교육감은 자율학교·국제고·외국인학교 설립·운영에 전권을 행사한다.

또한 기업에 대한 지원은 타 광역지방자치단체와 비교해 볼 때 매우 파격적으로 내·외국인 구분없이 관광·의료·교육·정보통신산업 등에 500만 달러 이상 투자하면 재산세를 10년간 받지 않으며 IT·BT 등 첨단 산업에 대한 국·공유지의 임대기간은 50년이고, 원하면 연장도 가능하다. 외국인 투자지역에 대한 지방세 감면혜택이 종전 7년간 100%, 3년간 50%에서 15년간 100%로 확대되고 무주택자 외국인에게 민영주택 건설량의 10% 범위 안에서 주택을 특별 공급하는 등 외국인 투자기업에 대한 지원이 강화된다.

그리고 제주특별자치도의 관광산업 활성화를 위해 테리지원국 등 8

개 국가 외국인을 제외한 모든 관광객은 비자 없이 왕래할 수 있으며 외국인 전용 카지노의 경쟁력을 강화하기 위해 본래 중앙정부 소관인 설립 감독권 및 관광진흥개발기금 운영권한을 가지고 있다.

이와 동시에 외국 영리법인이 의료기관을 자유롭게 설립할 수 있고, 외국 병원의 내국인 진료도 허용된다. 외국인이 설립한 의료기관은 외국인 환자의 소개·알선행위도 가능하고 외국인 전용약국도 문을 연다. 또 특별자치도지사가 소속된 자치경찰제가 전국 처음으로 도입돼 운영되고 있다. 단, 수사권은 치안유지를 위해 중앙정부 소속의 제주지방경찰청 소속의 경찰이 수행한다.

제주특별자치도는 지난 5월 9일 중앙에서 이양된 자치권한의 활용도를 높이고, 추가적인 제도개선 방향을 협의하기 위해 총리실(제주지원 위원회사무처)과 정례 업무협의회에서 특별자치도 5년 종합평가를 토대로 행정권한의 활용도 제고와 제도개선이 이뤄질 수 있도록 총리실과 제주도간 정기적인 업무협의를 통해 소통과 협력을 확대해 나가기로 했다 (『시사제주』 2012/05/10).

(3) 한계

제주도는 향후 특별자치도제도의 안정적 발전을 위해 지방소비세 개선, 권한이양 소요재원 보전방안 등 자치재원 확충과 교육·의료 등 핵심 산업에 대한 규제완화 및 특례확대 등의 제도개선 의견을 제시했다.

그러나 무엇보다도 현재의 특별법 구조가 권한이양에 관해 특례의 형식으로 접근하고 있어 본질적인 한계가 있다. 즉 단위사무 이양방식의 한계로서 이는 중앙정부의 지속적 지원없이는 근본적인 특별자치가 불가능하고 따라서 포괄적 권한이양이 요구되는데, 부분적 권한이양과 통제력을 유지하기 위한 현재의 헌법과 특별법 규정 하에서 특별자치를 시행

하는 것은 불가능하다. 즉 특별자치나 실질적인 지방분권은 헌법의 제도적 보장 없이는 ‘공염불’에 지나지 않는 것이다. 예컨대 중앙통제, 하청 기관화와 국회의 방조 문제를 지적할 수 있고(양영철 2012, 437), 이와 같은 문제들은 특별자치도의 법적 지위의 불안정성과 자치행정의 혼란을 야기시키고 있는 것이다(최환용 2012, 9).

근래 제주특별자치도정은 전국 16개 시·도지사 공약 평가 관련 C 등급을 받아 최하위였다(『뉴시스』 2012/08/16). 역점 추진과제 10대 정책도 연차별 목표를 달성하지 못하고 있다. 이러한 결과는 중앙과 제주특별자치도의 기능배분구조가 현 제도하에서는 작동하기 어렵다는 점과 또한 지역 현안이 꼬이면서 나타난 결과라고 해석할 수 있다.⁹⁾

4. 지방자치형 분권헌법 개정 방향

1) 자치형 분권헌법의 필요성과 당위성

(1) 개헌의 필요성

2005년 한국정치학회 회원 및 국민을 대상으로 한 헌법 개정에 관한 여론조사에 의하면(『중앙일보』 2005/02/28) 국민의 67%, 정치학회 회원

9) 이와 같은 문제와 관련 부산시는 대선후보들의 지방분권 공약 채택사항으로 1)헌법 개정 시 지방분권형 권력구조 개편, 2)지방재정 구조 개편, 3)국가사무의 실질적 지방이양 등을 요구했다(『서울신문』 2012/08/22).

69%가 권력구조를 바꾸는 개헌이 필요하다고 응답하였다(도희근 2007, 279).

지방자치에 대한 인식의 확대와 지방의 권한 증대 요구는 종래 국가의 일방적 정책결정에 대한 집행담당자에 불과했던 자치단체가 공익주체로서 그 지방의 이익을 위한 지방사무(les affaires locales)에 대해 주민의 민주적 참여가 존재한다는 것을 의미한다. 따라서 행정적·행정법적 차원의 분권에서 헌법적·정치적 의미의 분권이 추가되어야 할 것이다. 프랑스는 2003년 개헌을 통해 헌법 제1조에서 “국가조직은 지방 분권화된다”고 명시, 1789년 대혁명에 이은 제2의 혁명으로 평가된다.

자치분권형 헌법개정의 필요성은 첫째, 지방정부 자율성을 제한하는 현행 지방자치제도 문제점을 개선하여야 한다. 우선 지방정부의 자율성을 저해하고 있는 죄형법정주의, 조세법률주의, 헌법상 법률유보의 조례유보조항 등의 개정이 필요하고, 빈약한 지방재정과 중앙위주의 세원구조 개선으로 자주재정이 확보되어야 한다. 또한 국가의 일방적인 입법, 정책결정방식을 상향식 결정방식으로 전환하여야 한다. 즉, 지방화시대의 상호 협력을 바탕으로 하는 상향식 입법 및 정책결정과과정으로의 전환이 필요하다.

둘째, 21세기 국가발전전략으로서 분권의 제도화가 필수적이다. 국경 없는 경쟁에서 우위를 점하기 위해서는 다양한 경쟁주체들의 실질적인 경쟁력 확보가 무엇보다 중요하며, 이는 지방자치를 통한 지방정부의 역할 강화에 의해서만 달성할 수 있다. 지방분권은 국가권력의 조직과 통제에 관한 권력구조와 밀접한 관련이 있고, 지방정부도 그 자체로 민주적 정당성에 의한 통치권 일부(자치권)를 가지므로 국가권력구조의 기본질서인 헌법개정으로 이를 제도화하는 것이 필수적이다.

(2) 당위성

국가 권력구조 개편의 당위성은 첫째, 환경변화에 대응하기 위한 적응력과 신축성 확보 둘째, 분권을 통한 다양성, 가변성, 통합성 지향을 위한 자치와 분권화가 세계적 추세(〈표 1〉 참조)로 나타나고 있다(홍준형 2008.7).

① 법리적 당위성

첫째, 헌법을 개정하지 않을 경우 지방자치법 제15조에 의한 조례제정권의 범위를 극복할 수 없는 애로에 봉착한다는 점이다. 둘째, 헌법 개정으로 분권화와 자치정책 범주를 조문화할 경우 국가입법으로부터의 도전이나 위협을 방어할 수 있다.

② 헌법 정책적 당위성

첫째, 자치와 분권화 보장은 입법자나 기타 정책결정권자들에게 정책적 지향점을 제시해 준다는 점이다. 둘째, 헌법 개정은 헌법이 지니는 동화적(同化的) 기능을 통해 헌법 신설과정에 대한 시민참여 계기와 법적 거점을 제공한다.

2) 권력구조 개편 기본방향

(1) 기본 방향

편의상 지방자치 강화형모델¹⁰⁾을 소개하면, 이는 현행 우리나라 헌

10) 개헌의 형태는 1)지방자치강화형 모델(최병선·김신혁 2007, 제6장 참조), 2)광역지방정부

법을 중심으로 지방자치와 분권화를 촉진하고, 강화하기 위한 모델이다.

21세기 세계화, 정보화, 분권화 시대의 특성을 감안하면, 앞으로 새로운 권력구조 개편을 위해서는 1)협치 구조의 제도적 반영, 2)수평적·분산적 구조 정립, 3)연결기능 중심의 성격을 갖는 정부 권력구조로 그 방향이 설정되어질 필요성이 높다. 따라서 분권형 국가정립의 기본방향으로는 첫째, 국가, 지방정부 간 수직적 기능분담으로 행정역량 강화 및 둘째, 권한과 책임일치로 정부 간 경쟁력 강화체계 구축(전국시도지사협의회 2007, 17-19), 셋째, 지방재정의 보장 및 넷째, 주민참여의 확대 등을 답을 수 있는 방향으로 그 개정이 요구된다.

따라서 분권형 헌법개정(안)의 기본방향으로 1)지방입법권 보장, 2)합리적 기능배분과 자원배분, 3)감사범위의 구체화, 4)지방의 국가정책결정 참여 제도화 등이 포함되어야 함을 시사한다.¹¹⁾

(2) 자치, 분권형 헌법 개정의 주요 내용

① 자치형 헌법

첫째, 자치형 분권형, 곧 자치권 확보를 위한 헌법개정이다. 형식적인 자치권을 보장하고 있는 지방분권형 헌법 개정이 요청되며, 국가의 삼권(三權)을 재배분하여 지방정부가 권한에 따른 책임행정 체제를 구축하도록 한다.¹²⁾ 즉 조례제정권의 입법권화 및 사무배분의 보충성과 책임

분권형 모델, 3)연방제 정부형태모델로 구분해 볼 수 있다.

11) 예시하면 분권헌법개정의 수준은 자치입법권(23.6%), 국가사무 이양과 재정 이양 보장(22.3%), 정부간 기능배분(17.5%), 정부의 입법과정 참여(9.2%), 과세권(8.9%), 감사범위 문제(8.2%) 등이다(김성호 2012, 419).

12) 세가지 분권 모델은 최병선·김선혁(2007, 28-41) 참조.

성 확보가 요구된다(이기우 2008, 33). 프랑스의 자유스러운 행정(la libre administration)에 대한 벤치마킹이 요구된다고 할 것이다(전훈 2005b). 프랑스의 ‘권한배분법’ 등을 예로 들 수 있다.

둘째, 자주재정 신장이다. 재정권과 과세권의 보완(김성호 2007, 30)이 요구된다. 정부 간 과세권을 법률과 조례로 규율하고, 독일 헌법처럼 주요 세목의 공동세화를 헌법에 규정하여 지방정부의 안정적 자원배분을 보장한다. 곧, 지방정부 사무처리비용을 자치 책임하에 충당하기 위해 필요한 세원을 가져야 하며, 세율도 자율적으로 결정할 수 있도록 하여야 한다(『부산일보』 2008/09/09). 유럽의 지방자치헌장(ECLG: European Charter of Local-self Government) 제9조는 지방자치단체의 고유 재원을 헌법과 법률로 보장하는데 주요 내용은 세출자주권, 책임과 재원의 대응관계, 과세권, 재정제도의 탄력성, 보조금의 방법과 한계, 기채 발행권 등이다(권강웅 2007, 41-42). 구체적으로는 1)법률이 정한 범위 내에서의 재원에 대한 자유로운 처분, 2)모든 종류의 조세부과 가능성 인정, 3)자치단체 자체의 조세수입 및 여타 재원의 비중 강화, 4)권한과 재원의 동반 이전, 5)법률에 의한 지방재정조정 메커니즘의 설치 등이다.

② 분권형 헌법

첫째, 중앙과 지방 간의 구체적인 상생관계 구축이 필수적이다. 대통령과 시, 도지사 등 지방정부 대표자로 구성되는 실질적인 지방정책결정협의체를 법정화한다.

둘째, 감사원은 국가기관의 회계감사에 한정한다. 감사원의 지방감사 범위를 명확히 정리해야 할 것이다. 즉 감사원의 감사는 국가기관의 회계감사에 한정하고 지방정부에 대한 감사는 단일감사 원칙을 적용하도록 제도화한다. 기초자치단체의 경우 감사대비로 인한 행정낭비가 심각

한 실정이다(최봉기 2008). 특히 시·군·구의 경우 연간 근무일 수 절반 가까이를 감사 준비에 매달리고 있어 지방행정 수행에 막대한 지장을 초래하고 있다. 국가의 전 방위적 감사제도를 폐지하고, 위법, 의심사항에 대해 중앙부처를 통해 간접적으로 통제하는 방향에서 개선이 요청된다(『부산일보』 2008/09/09).

셋째, 지방정부의 국정참여 장치로 ‘지역 대표형 상원(上院)’ 설치이다(안성호 2007). 지방정부의 국정참여를 위한 제도적 개선의 필요성이다. 지방자치의 헌법보장의 제도적 장치로 국회에 지방을 대표하는 ‘상원’을 설치하여 지역을 대변, 이익을 보호하고 정부 간 갈등조정 역할 등의 기능을 수행하며, 실효성 있는 지방의 국정참여를 위하여 지방대표로 구성되는 ‘지역 대표형 상원’을 설치하여 국가 입법과정에 반영되도록 한다(최철호 2012). 지방 상원 설치의 필요성과 효과성은 1)국가수준에서 지역을 대표하고, 2)지역단위별 공론의 장을 제공하며, 3)지역과 국가를 직접 연결해 준다는 점 등과, 그것의 효과성은 1)지방분권의 촉진, 2)지역균형 개발, 3)지역활거주의 보완, 4)국민통합, 5)정치 선진화 등을 들 수 있다. 동일한 맥락에서 국가의사결정 구조를 국가원과 지방원으로 구성하자는 주장도 있다.

넷째, 주민 참여제도 보완이다. 지방정부의 중요한 의사결정 과정에 주민이 직접 참여할 수 있는 기회를 최대한 보장할 필요가 있다. 예컨대 프랑스의 경우 헌법은 법률이 정하는 요건에 따라 각 지방자치단체의 권한에 속하는 문제에 대하여 그 의결기관의 의사일정에 기록하도록 요구할 수 있도록 규정하고(제1항), 조직 법률이 정하는 조건에 따라 자치단체의 권한에 속하는 의결이나 행위에 관한 제안에 대해 주민투표를 통해 결정할 수 있도록 의결적인 성격(décisionnel)을 부여하였다는 점을 상기할 필요가 있다(전훈 2005a; 전훈 2005b). 프랑스의 개정헌법 제72-1조

제1항은 주민청원권과 직접민주주의(주민투표제 및 지방에 대한 자문)제도를 규정하고 있다(변해철 2004, 15-16).

(3) 헌법개정 대안

강경근(2008, 129-130)은 현행 헌법 제117조, 제118조 규정이 자치권을 제도적으로 보장하여 자치단체에 포괄적 자치권을 부여하나 이는 원칙적으로 ‘법령의 범위 안에서’ 즉 국가를 전제로 하는 국가권력의 범주에서 행사할 수 있는 전래권(자치위임권)이라는 한계가 있다고 전제하고, 그의 ‘헌법개정안 시안’에서 지방자치를 헌법의 총강 부분에 두어 국가와 사회의 전체의 논리로 풀어 나가야 한다고 주장한다.

지방분권형 헌법 개정에는 1)지방분권의 정도, 2)지방정부의 권력원, 3)지방재정 보장, 4)권리구제, 5)감사원의 지방 감사범위 등이 포함되어야 할 것이다. 또는 1)주민의 선거에 의한 지방정부 구성의 헌법 명문화, 2)지방자치단체 구성, 운영에 관한 기본조례 제정의 헌법적 근거, 3)자치단체의 국정참여 보장의 제도화, 4)자치입법권과 자주재정권의 보장, 강화 등을 제시한다(국회 미래한국헌법연구회 2008). 이기우(2008, 33-34)도 1)헌법 제117조 제1항에 지방자치단체의 기능을 ‘보충성의 원칙’을 중심으로 규정할 것과 2)자치단체의 자기 책임성 및 3)자치단체 입법권 보장 4)지방정부의 국정참여 보장을 헌법에 명문화해야 한다.

분설하면, 1)총강 ③ 대한민국은 지방분권형 국가이다. 2)주민주권 ① 모든 지방자치단체의 권력은 주민의 의사에 기초하여야 한다. 3)사무범위 ① 지방자치단체는 보충성의 원칙에 기초하여 주민의 복리 및 지역사회의 발전에 필요한 주거, 환경, 교통, 통신, 교육, 치안, 안전, 문화 등에 관련한 지방자치단체의 사무를 자기책임의 원칙하에 처리한다. 4)자치입법권 ① 지방자치단체는 법률에 위반되지 아니하는 범위 내에서

그 권한에 속하는 사무에 관한 조례를 제정할 수 있다. 헌법 제37조 제2항, 제12조 제1항, 제13조 제1항, 제23조 제1항, 제24조 내지 제26조 제1항, 제59조의 법률에는 지방자치단체의 사무와 관련되는 경우에 조례를 포함하는 것으로 본다. 5)법률안 제출권 ④ 지방자치단체의 장 등의 협의체는 법률이 정하는 바에 따라 제117조 제3항 제2문에 해당하는 사항에 관한 법률안을 국회에 제출할 수 있다. 6)재정 고권 ⑤ 지방자치단체는 법률이 정하는 범위 내에서 지방세의 세목, 세율 및 기타 필요한 사항을 조례로 정할 수 있다. ⑥ 국가는 지방자치단체의 사무 처리를 위하여 필요한 재정적 지원을 하여야 한다. 7)법적 지위 ⑦ 지방자치단체는 자신의 자치권이 침해된 경우에는 법률이 정하는 바에 따라 법원에 재판을 청구할 권리를 가진다. 8)국가 감사 ⑧ 지방자치단체에 대한 감사는 단일감사를 원칙으로 한다. 9)자치단체의 종류 ① 지방자치단체에는 광역자치단체, 기초자치단체 및 특별자치도를 둔다. ② 광역자치단체로는 특별시, 광역시, 도를 두며, 기초자치단체로는 시, 군, 자치구(특별시, 광역시의 관할구역 안의 구에 한한다)를 둔다. 10)지방의회 ① 지방자치단체에는 주민의 대표기관으로서 지방의회를 두며, 지방의회는 주민의 보통, 평등, 직접, 비밀선거에 의하여 선출된 지방의회 의원으로 구성한다. ② 지방의회의 조직, 권한, 의원선거와 지방자치단체의 장의 선임 방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다. 11)주민 참여 ③ 국가는 지방자치단체의 주민이 그가 속하는 지방자치단체의 중요한 의사결정에 직접 참여할 수 있는 기회를 최대한 보장하여야 한다. 12)기관구성 형태 ④ 지방자치 실현에 필요한 지방의회와 지방자치단체 장의 기관구성 유형은 제118조 제2항의 규정에도 불구하고 주민투표로 정할 수 있다 등이다.

5. 나가는 글

본 연구는 21세기 선진형 지방자치를 이루기 위해서는 26여 년이 지난 한국헌법을 지방분권형 헌법 개정을 통해서 분권과 재정 확보, 주민참여 장치의 보완 등으로 접근하여 권력구조 선진화를 위한 첫발을 내딛을 수 있도록 해야 할 것임을 제안하였다.

특히 지방자치형 분권개헌을 위한 헌법의 개정(특별자치 보장 등), 자주재정의 신장과 정부 간 관계의 수평화 등과 감사제도의 개선, 정부 정책결정 과정의 지방대표 국정참여, 지방행정 역량의 증대와 주민참여 제도를 활성화시킬 수 있는 제도적 개선으로서의 구역개편과 기관구성 형태의 다양화를 통한 제도개선의 선진화가 요구된다.

본 연구의 의의는 첫째, 21세기 국가 환경변화를 촉발시키는 유비쿼터스 지식정보사회, 감성사회 대두에 맞는 권력구조 개편의 이론적 논의와 근거 및 구체적인 지방자치형 분권형 헌법 개정(안)을 제시했다는 점에 있다. 국내의 분권구조 필요성 사례는 제주특별자치도의 경험을 예로 들었다. 둘째, 정책적 시사점으로는 분권형 지방정부로의 구조개편의 단서 제공 및 그러한 연구결과에 따른 개편내용과 방향을 구체적으로 모색해 보았다는 점이며, 정책적 유용성이라면 한국의 정치 문화적 환경과 21세기 환경변화에 따른 주민 지향적 국가권력 구조와 지방분권형 자치 선진화를 기하기 위한 분권형 구조 개편이 요청된다는 점의 재확인이었다. 셋째, 본 연구의 한계와 후속연구 과제를 제시하면, 먼저 본 연구의 한계점은 문헌중심 연구이다 보니 연구의 객관성과 심층적 분석이 부족하다는 점을 들 수 있으며, 이를 위하여 가능한 실증연구 자료를 중심으로 접근하고자 하였으며, 따라서 후속연구 과제로서는 이와 같은 객관성과 심층적 연구를 위한 실증적 연구를 통하여 분권형 자치정부 수립을

위한 여론 형성의 필요성과 그의 구체적인 실천계획에 대한후속연구가 수행될 필요가 있다. ~~etc~~

참고문헌

- 강경근. 2008. “국가제도의 자유민주주의적 정체성과 헌법 개정의 방향.” 『제도
도와 경제』 제21권 제1호.
- 권강웅. 2007. “지방재정에 관한 헌법상 보장규정의 국제비교.” 『법제』. 법제
처: 36-47.
- 권영성. 2007. 『헌법학원론(개정판)』. 법문사.
- 국회 미래한국헌법연구회. 2008. “정부형태와 지방분권 토론회.”
- 국회사무처. 2008. 『프랑스 헌법개정』.
- 국회 지방자치발전위원회. 2006. 『지방자치발전방안 모색을 위한 조사 분석
보고서 1』.
- 김선혁 외. 2006. “국가-지방자치단체의 관계 재정립을 위한 헌법개정에 관한
연구.” 『전국 시, 도지사협의회 용역 보고서』. EAI 분권화센터.
- 김성호. 2007. “새 정부의 실질적인 지방분권 실천과제.” 『자치발전』. 한국자
치발전연구원.
- _____. 2012. “헌법상 중앙집권과 지방분권의 과제.” 『2012 지방자치학회 하계
국제학술대회 논문집』. 한국지방자치학회. 399-422.
- 김순은. 2008. “정치, 행정권한의 차등분권과 헌법개정: 정치 행정권한의 비
대칭적 분권.” 『지방자치와 헌법개정』. 한국지방자치학회.
- 김익식. 2008. “지방분권 추진체계 및 전략개선 방안.” 『하계학술대회 논문
집』. 한국지방자치학회.
- 김태영. 2008. “재정분권의 현황과 발전과제.” 『하계학술대회 논문집』. 한국

지방자치학회.

- 도회근. 2007. “한국의 헌법 개정논의.” 『사회과학논집』 15권. 울산대. 12.
- 박광덕. 2008. 2. “참여정부의 재정분권화에 대한 평가.” 『동계학술대회 논문집』. 한국지방자치학회.
- 변해철. 2004. “지방자치단체장 인사자치권의 비교헌법적 고찰: 프랑스에서의 지방자치 제도 개혁, 2003년 3월 28일 헌법개정을 중심으로.” 『지방자치법연구』 제4권 제1호. 한국지방자치법학회. 9-21.
- 서기준. 2008. “한국 정치권력구조의 문제와 대안.” 『한국동북아논총』 제13권 제1호.
- 안성호. 2007. “지역대표형 상원의 논거와 특징 및 설계구상.” 『한국행정학보』 제41권 제3호: 117-142.
- 양영철. 2012. “제주특별자치도의 정책적 의미와 과제.” 『2012 지방자치학회 하계국제학술대회 논문집』. 한국지방자치학회. 423-439.
- 이규환·이석희·이종수. 2008. “지방자치제도 선진화 방안.” 『선진일류국가를 위한 비전』. 경제·인문사회연구회. 241-270.
- 이기우. 2008. “헌법 개정과 지방분권.” 『자치행정』. 32-34.
- 이상윤·이종수. 2006. 『21세기 지방자치와 지역문화』. 대왕사.
- 이세진. 2008. “지방자치 내실화 위해 자치권, 책임성 강화.” 『국회보』. 국회사무처.
- 이승중. 2005. “선진 지방자치를 위한 비전 및 정책과제.” 『민선 지방자치 비전 및 정책과 제토론회』. 행정자치부.
- 이종수. 1994. “중앙정부와 지방정부간 기능배분에 관한 연구.” 중앙대 대학원 행정학박사학위논문.
- _____. 2008a. “정부 권력구조 개편 방향: 지방분권형 자치제도를 중심으로.” 『동계학술대회논문집』. 한국행정학회.
- _____. 2008b. “정부 권력구조 선진화 방안.” 『법제』. 법제처. 5-30.
- _____. 2012. “지방분권형 헌법개정 방향.” 『하계학술대회 논문집』. 한국지방자

- 치학회. 377-397.
- 이창기. 2010. “헌법개정에 있어서 지방자치관련 쟁점 정리.” 『국민과 함께하는 개헌 이야기(2)』. 국회미래한국헌법연구회. 753-773.
- 전국시도지사협의회. 2007. “지방자치제 개선과제.” 『지방자치』. 미래한국 재단.
- 전 훈. 2005a. “보충성원칙과 실험법: 지방분권을 위한 2003년 프랑스 개정 헌법과 그 시사점.” 『한국프랑스학논집』 제50집. 한국프랑스학회. 557-576.
- _____. 2005b. “지방자치단체의 ‘자유로운 행정’의 헌법적 보장: 2003년 3월 28일 프랑스 개정헌법을 중심으로.” 『성균관법학』 제17권 제1호. 성균관대학교. 295-319.
- 조성규. 2012. “지방자치법제에 있어 분권개헌의 의의 및 과제.” 『지방자치법연구』 제12권 3호. 한국지방자치법학회. 73-103.
- 최병선·김선혁. 2007. 『분권 헌법: 선진화로 가는 길』. (재)동아시아연구원.
- 최봉기. 2008. “자치제도 개선 담론.” 『동계학술대회 논문집』. 한국지방자치학회.
- 최우용. 2008. “지방자치의 관점에서 본 헌법개정.” 『지방자치와 헌법개정』. 한국지방자치학회.
- 최철호. 2012. “한국의 지방분권 개혁의 성과와 과제.” 『지방자치법연구』 제12권 3호. 한국지방자치법학회.
- 최환용. 2012. “제주특별자치도의 자치행정의 활성화를 위한 법적 과제.” 『지방자치법연구』 제12권 1호. 한국지방자치법학회. 3-20.
- 하연섭. “선진 5개국 지방자치제에서 무엇을 배울 것인가.” 최병선·김선혁 『분권 헌법: 선진화로 가는 길』. (재)동아시아연구원. 2007. 12.
- 허 훈. 2008. 2. “참여정부의 지방분권 평가.” 『동계학술대회 논문집』. 한국지방자치학회.
- 헌법재판소. 2006. 『지방자치의 헌법적 보장: 지방자치와 입법권의 한계』.

- 홍준현. 2008. “우리나라의 지방분권화 수준.” 『지방행정』. 대한 지방행정 공제회.
- 홍준현. 2008. “분권 헌법의 길: 선진화를 위한 전략.” 지방분권대토론회. 부산분권혁신운동본부.

〈언론 기사〉

- 『강원도민일보』.
- 『경향신문』.
- 『뉴시스』.
- 『부산일보』.
- 『시사제주』.
- 『중앙일보』.
- 『헤럴드경제』.

투고: 2013.3.4 심사: 2013.4.11 확정: 2013.5.20