

시민행복과 상생협력을 선도하는 글로벌 연구기관
Daejeon Sejong Research Institute

DAEJEON SEJONG FORUM

대전세종포럼

기획특집 지방분권과 개헌

국회 개헌특별위원회 자문위원회 지방분권분과 개헌안
세종특별자치시의 행정수도 확보 방안
자치분권개헌과 교육자치논의의 재설계
프랑스의 지방분권형 개헌사례와 시사점
지방자치와 자치경찰
지방분권과 주민자치

시민행복과 상생협력을 선도하는 글로벌 연구기관



시민과 함께하는 창의적 연구 수행

DAEJEON
SEJONG
FORUM

글로벌 도시정책 연구

- 지속가능한 스마트 도시모델 창안
- 국제적 지식정보 네트워크 구축
 - 글로벌 연구역량 확보

적실성 높은 시정연구

- 현장중심의 맞춤형 정책개발
- 시민참여의 정책네트워크 구축
- 대전세종 상생발전모델 설계

열정과 창의를 조직 혁신

- 윤리경영 확립
- 신뢰와 소통의 조직 문화 확산
 - 경영관리시스템 혁신

대전세종포럼

통권 제63호

대전세종포럼

제 63호

지방분권과 개헌

Contents

- 07 **국회 개헌특별위원회 자문위원회
지방분권분과 개헌안**
김성호 자치법연구원 부원장
- 31 **세종특별자치시의 행정수도 확보 방안**
임헌만 배재대학교 교수
- 49 **자치분권개헌과 교육자치논의의 재설계**
김찬동 충남대학교 교수
- 67 **프랑스의 지방분권형 개헌사례와 시사점**
최진혁 충남대학교 교수
- 83 **지방자치와 자치경찰**
양영철 제주대학교 교수
- 97 **지방분권과 주민자치**
전상직 한국자치학회 회장

대전세종포럼

DAEJEON
SEJONG
FORUM

국회 개헌특별위원회 1장 자문위원회 지방분권분과 개헌안

김성호 자치법연구원 부원장
국회 개헌특별위원회 자문위원회 지방분권분과 간사

국회 개헌특별위원회 자문위원회 지방분권분과 개헌안

김성호 자치법연구원 부원장, 국회 개헌특별위원회 자문위원회 지방분권분과 간사

DAEJEON
SEJONG
FORUM

I. 서론

국가의 위기는 정부의 위기이다. 정부위기를 극복하기 위해서는 제약적 중앙집권적 권력구조로 인한 기능부전 상태를 국가기관간 수평적 분권과 더불어 중앙-지방정부간 합리적 분권을 통해 각 정부가 핵심역량에 집중함으로써 경쟁력을 높이는 것이 무엇보다 절실하다. 그러나 지난 20년 동안 정권마다 지방분권을 대통령 국정과제로 선정하고 특별법으로 추진해 왔지만 성과는 미미하였다. 그 결과는 지방분권이야말로 특별법으로도 불가능한 헌법적 과제임이 입증되었다. 놀랍게도 선진외국에서도 지방분권은 법률로써는 불가능하다는 역사적 경험에 따라 헌법으로 해결하고 있다는 점을 보면 더욱 분명해 진다.

따라서 국회 개헌특별위원회 자문위원회 지방분권분과는 학계와 시민사회, 지방4단체가 제안한 의견 등을 반영하여 지방분권개헌안 합의안을 마련하였다.

II. 왜 지방분권개헌인가?

1. 중앙정부 문제해결력 상실, 지방정부에 대한 갑을관계 청산

개발시대 우리나라의 중앙정부는 효율적 국가운영으로 2007년 국가경쟁력 7위까지 올라갔

다가 최근 26위에 머물고 있다. 지난 10여년 동안 비대한 중앙정부가 기능부전으로 인해 우리 사회의 문제해결력을 상실하였다. IMF 사태, 카드대란으로 인한 신용불량자 500만명 양산, 여러 차례의 저축은행 부실 사태, 세월호 대응, 4대강 사업, 시 확산, 메르스 부실대응, 속수무책의 북한핵개발과 도발, 한진해운사태, 최순실 사건, 대우조선에 대한 부채비율 7,200%에 이르기까지 지원한 산업은행, 방어용 사드배치로 인한 중국의 경제보복에 대한 대응책 미흡 등 정책실패가 국가경쟁력 발목을 잡고 있다.

국민의 삶의 질도 지난 10여년 동안 지속적으로 악화되었다. 공정하지 못한 기득권자들의 갑질, 1인당 국민소득 2만달러에서 정체, 대책없는 청년 및 노인실업, 결혼율 급감, 저출산·고령화 확대, 가정붕괴로 1인가구 확대, 과도한 사교육으로 공교육 붕괴, 소득대비 대학등록금 과다, 정규직·비정규직 양극화, 중산층 감소, 주택정책 실패, 국민건강보호 취약, 민생치안 즉 가정폭력·자녀학대·성폭력·학교폭력이 줄어들지 않고 있다.

국가가 일자리와 자본을 창출하는 기업과 기업인을 지나친 규제로 자율권을 제약하는 것은 경제를 황폐화시키는 일이다. 그러므로 정부는 효율적인 제도창출을 위해 재산권을 보호하고 법에 의한 통치를 하고, 화폐가치를 안정시키며, 창의적 기업가 정신이 발휘되도록 여건을 만들어야 한다(김승욱, 2016).

그럼에도 국가는 국가존립을 위한 고유한 역할과 책임에 역량을 집중하지 않고 지방정부가 자율적으로 수행하는 것이 보다 효율적인 사무마저도 국가의 재정과 법령으로 지방정부의 자율권과 자치권을 제한하고 규제하여 창의성을 발휘할 기회도 주지 않고 있다.

이로 인해 중앙정부와 산하 공공기관은 부패와 도덕적 해이가 만연되고, 사법부의 판결마저 제식구감싸기¹⁾, 전관예우로 인해 신뢰가 낮아 국민의 불신이 매우 심각한 실정이다. 주권자인 국민이 대통령을 탄핵한 것도 그 일환이다.

지난 70년동안의 중앙집권체제는 지방정부를 중앙정부에 의존하도록 제도화하고 관행화함으로써 중앙-지방 정부간 관계는 갑을관계로 고착화 되었고, 불공정한 제도가 관행화되어 형식적 자치로 전락하고 말았다. 중앙정부가 대기업의 불공정한 거래관행을 개선하려면, 먼저 중앙정부부터 불공정한 중앙-지방정부간 관계부터 청산해야 한다.

1) 경실련, 2017; 서울고등법원이 2017년 7월 6일, 레인지로버 차량 등 1억8천여만 원을 받은 혐의로 구속 기소된 전 00지방 부장 판사에 게 적용된 뇌물 혐의를 무죄라고 판단했다. 전형적인 제 식구 감싸기 행태로 사법개혁의 필요성을 스스로 증명한 것이다.

2. 중앙-지방정부간 합리적 역할분담

중앙정부는 대외적 과제뿐만 아니라 국내적 과제까지 일일이 관여하면서 민간부문까지 업무 영역을 지속적으로 확장하는 가운데 과부하가 걸려 있다. 지방정부가 더 잘 수행할 수 있는 현 장성이 높은 행정까지 중앙정부가 수행하고 있기 때문에 문제해결능력이 현저하게 저하되고 있다. 지방정부는 능력과 의욕은 있으나 권한과 재원이 없어 지역발전을 위해 창의적이고 주도 적인 정책을 시행하지 못하고 있다.

3. 중앙정부의 권력과 자원 쟁취 위한 지역갈등 원인 해소

제왕적 중앙집권체제 하에서는 중앙권력과 자원을 쟁취하기 위한 지역간 정치적 갈등이 구 조화되어 있다. 지역패권주의가 국가경쟁력을 약화시키는 요인이 되고 있다. 그러나 중앙-지방 정부간 합리적 역할분담으로 자율과 책임을 다하게 하는 지방분권은 지역패권주의를 해소시켜 한국의 고질적인 지역갈등을 해소할 수 있다.

4. 중앙정부에 의한 획일적 균형발전 문제 해소

중앙정부 주도의 획일적 균형발전정책은 지역의 자생력을 떨어뜨리고 지방정부를 중앙정부 에 의존하게 만들어 국가재원을 낭비하고 있다. 실질적인 지역균형발전은 국가주도가 아니라 지방정부가 지역발전과 주민 삶의 질 향상을 위하여 서로 경쟁하면서 협력할 때, 가능하다. ‘고 도의 중앙집권체제가 수도권 집중을 초래한다’는 Gregory Henderson(그레고리 헨더슨)의 명제 에 기초할 때, 중앙집권체제를 지방분권체제로 전환시키는 것이 수도권과 비수도권간의 국가 균형발전을 촉진할 수 있다.

5. 지나친 지방자치권 제약

자치입법권, 자주재정권, 자주조직권, 자치행정권 등 지방자치권이 중앙정부의 법령으로 지 나치게 제한되어 주민의 자치권을 제약하고 있다.

6. 지방분권, 법률 아닌 헌법과제

지난 20년동안 정권마다 지방분권관련 특별법을 제정하였다. 그러나 모든 정권은 특별법에서 정한 지방분권과제 조차 입법 및 제도개선 의무를 준수하지 않았다. 중앙정부가 특별법상의 의무를 준수하지 않은 것은 지방분권이 법률사항이 아니라 헌법사항임을 반증한 것이다. 선진 외국에서도 중앙-지방정부간 관계와 지방자치권을 헌법에서 실체적으로 보장하고 있다.

7. 주권자의 헌법개정권력 행사 제도화

정치개혁은 정치제도와 정치절차의 변화에서 시작된다. 직접민주주의는 국민에게 최종적인 권력을 부여하여 정치인의 권력독점을 방지하고 부패와 무능을 극복하려는 정치발명품이다(이기우, 2016).

현행 헌법은 개헌발의권을 대통령과 국회에만 부여하고 있어 주권자인 국민은 개헌안을 발의할 권한이 없으며, 국민투표권만 정하고 있을 뿐이다. 주권자에게 개헌안 발의권을 부여하고, 지나치게 복잡한 개헌절차를 연성화 하기 위해서는 헌법개정 절차를 개정하여야 한다(이기우, 2017). 먼저 일정 수의 선거권자의 서명으로 헌법 개정안을 발의할 수 있도록 하고 그 헌법 개정안을 국민투표로 결정하도록 하는 헌법개정 국민발안제를 도입해야 한다. 다음으로 헌법개정절차를 연성화하여 헌법에 문제가 있을 때 헌법개정 의제가 수시로 설정되어 국민적인 토론을 통해 실제로 개헌이 가능하도록 하여야 한다. 대통령의 권한을 제한하는 개헌을 하게 되면 국회의 권력이 강화된다. 국회가 국정 중심이 되어야 한다. 국회가 국민의 대표기관으로서 국정 중심이 되려면 정치적 책임을 질 수 있는 장치가 있어야 국민을 설득할 수 있다.

국회에 대한 국민적 신뢰를 제고하기 위해서는 국회권력의 원천인 국민이 국회에 대한 통제를 강화하는 길밖에 없다. 주권자인 국민이 국회를 통제하는 장치가 직접민주주의이다. 국민소환권은 국회의원뿐만 아니라 모든 선출직으로 확대하였다.

Ⅲ. 지방분권분과 개헌합의안²⁾

1. 기본방향

고도의 중앙집권으로부터 지방분권국가로의 이행선언

실질적 지방자치를 위한 지방자치권 보장

- 지방의회의 자치입법권 보장
- 중앙-지방정부간 권한배분을 위한 보충성의 원칙
- 지방정부의 행정권 배분
- 지방정부의 자주재정권 보장

지방정부의 국정참여를 위한 국회 상원 도입

주권자에게 헌법개정권력을 부여하기 위한 개헌절차

2. 지방분권 국가 선언

현행 헌법	2017년 자문위안
신설	[제1조] ③ 대한민국은 지방분권 국가이다.

1) 지방분권국가 이행선언이 필요한 이유

첫째, 제왕적 대통령제로 인해 87년 체제이후 대통령의 임기 후반마다 측근부패가 반복되어 왔다.

둘째, 중앙집권적 국가기능의 과부하 상태로 중앙정부의 비효율성과 기능부전, 무책임한 정책실패로 인해 국가경쟁력하락을 추세화하고 있다. 셋째, 지방정부는 중앙정부의 하청기관화 되어 갑을관계가 구조화로 국가발전 동력으로 작동하지 못하고 있다. 이 때문에 정권마다 특별법으로 지방분권을 공약했지만 어느 정권도 특별법을 준수하지 않았다. 25여년 전 지방자치를 실시할 당시보다 재정여건은 악화되었다.

이러한 이유 때문에 헌법총강에서 지방분권을 대한민국의 국가특성으로 규정하였다.

2) 본 개헌안 합의안은 국회 개헌특별위원회 자문위원회 지방분권분과 위원이 전원 합의하여 결정하였고 국회개헌특별위원회에 제출한 내용이다. 초안을 마련한 위원은 국회개헌특별위원회 자문위원회 제1소위원회 지방분권분과 간사 김성호, 김형기, 안영훈, 유재일, 이기우 위원(제1소위원장), 최백영 위원 이상 6명이다.

3. 지방자치권 연원 및 정부간 사무배분 원칙 신설

1) 지방자치권 연원

현행 헌법	2017년 자문위안
신설	[제117조] ① 주민은 그 지방 사무에 대해 자치권을 가진다. 주민은 지방자치권을 직접 또는 지방정부의 기관을 통하여 행사한다.

헌법 제117조 제1항은 지방자치권을 주민의 기본적 권리로 보장하였다. 따라서 지방정부가 행사하는 지방자치권력은 주민으로부터 위임받은 권력임을 분명히 하였다. 헌법상 주민의 자치권은 입법자의 입법재량의 한계를 설정하고 법령해석의 지침이 되며, 사법부의 법선언작용에서 지방자치의 근간을 견지하는 안전장치로서 기능하기 때문에 중요하다. 중앙집권 세력에 의한 지방자치의 공동화를 방지하기 위한 지표로서의 의미도 있다(김선혁 외, 2006).

2) 지방정부의 종류 보장

현행 헌법	2017년 자문위안
[제117조] ② 지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.	[제117조] ② 종전에 의하되, 이를 변경하고자 하는 경우에는 주민투표를 거쳐 법률로 정한다.

지방정부의 종류를 법률에 위임하지 않고 헌법에 정한 이유는 첫째, 행정체제개편을 이유로 지방분권 논의를 무력화 시키지 못하게 하기 위함이다. 정치권 또는 중앙정부가 정치적인 이유로 지방정부의 종류를 함부로 설펄하지 못하게 하기 위함이다. 둘째, 지방정치와 지방행정의 안정성과 지속성 그리고 공동체성, 지역경쟁력을 보장하고 필요시 주민의 공감대가 형성되었을 때, 주민투표로 정할 수 있도록 확장성을 부여하였다.

3) 중앙-지방정부간 사무배분 원칙 명시

현행 헌법	2017년 자문위안
신설	[제117조] ③ 정부간 사무배분과 수행은 보충성의 원칙에 따른다.

현재 우리헌법은 대부분 사무의 소관을 법률에 위임하고 있어 사무배분의 주도권이 중앙정부에 부여되어 있다. 이로 인해 중앙정부는 법령을 통해 지방정부의 입법권, 행정권뿐만 아니라 재정권까지도 장악함으로써 형식적 지방자치와 중앙집권을 정당화하고 있다.

(1) 중앙-지방정부간 권한배분 원칙으로서 보충성 원칙 신설

보충성의 원칙은 개인과 공동체, 공동체상호간의 역할배분의 원리로서 사무처리의 타당성과 효율성을 증대시키고 개인과 하위공동체의 자율과 책임을 최대한 보장하기 위한 헌법원칙이다. 독일, 프랑스를 비롯한 대다수 유럽국가들은 보충성의 원칙을 헌법에서 정하고 있다.

(2) 헌법상 정부간 사무배분 원칙이 필요한 이유

우리 헌법은 중앙정부에 의한 일방적 사무배분을 정당화하는 법령선점론을 일반화하고 있다. 더욱이 지방자치법마저도 지방정부의 고유사무를 보장하기는커녕 자치사무 마저도 법령선점을 정당화하고 있다. 사무배분을 중앙정부의 입법정책에 맡길 경우, 중앙집권은 강화되고, 재정부담은 자치사무로 떠넘기는 경향을 피할 수 없기 때문에 보충성 원칙은 정부간 역할분담을 위한 필수적 개헌과제이다.

(3) 프랑스 헌법사례

프랑스에서는 1983년 사무배분법에서 보충성의 원칙(근접성 내지 근린원칙 principle of proximity)을 규정하였고, 2003년 헌법개정 시, 헌법원칙으로 규정하였다.³⁾

4. 입법권의 배분

1) 개정배경

조례는 지방자치권에 근거하여 정립된 고권적 규범이다. 주민의 대표기관인 지방의회의 통합된 정치적 의사는 조례형식으로 결실된다. 주민의 권리와 의무가 조례에 의하여 결정되므로 조례는 주민자치 실현을 위한 불가결의 법적 수단이다. 조례는 불특정 다수 주민에 대하여 일반적·추상적으로 권리·의무를 규율하며, 일반적인 구속력을 지닌 규범이기 때문에 법규의 성질을 가진다는 점에서 조례도 일종의 법률이며 해당 구역내 법률과 마찬가지로 구속력 가진다.

3) "하위계층에서 결정한 것이 모두 행정처리가 잘 이행되면 상위계층까지 이러한 사항들을 중앙집권화 시킬 필요가 없다"(라파랭 수상, 2002년 11월 20일 국회 연설).

대법원은 “조례는… 모두 그 지방자치단체의 주민전체에 효력을 미치는 일반적이고 추상적인 법적 규범이다”고 판시(대판 1962년 9월 27일·62 추 1) 조례의 법규적 성질을 분명히 하였다. 1949년 8월 시행된 지방자치법에서는 법령의 범위 내에서 조례를 제정할 수 있도록 규정하였다. 지방자치법 제22조 단서는 1956년 2월 시행된 지방자치법에서 처음 도입되었다. 1991년 12월 시행된 지방자치법 제20조에서는 시·도는 당해 지방자치단체 조례로서 3개월 이하의 징역 또는 금고, 10만원 이하의 벌금·구류·과료 또는 50만원 이하의 과태료의 벌칙을 정할 수 있도록 규정함으로써 행정목적의 실현을 위한 형법상 형벌을 제재할 수 있는 조례를 제정할 수 있었다. 그러나 1994년 벌칙을 과태료 수단에만 한정하였기 때문에 행정실효성 확보에 한계가 있다.

현행 헌법	2017년 자문위안
<p>[제117조] ① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.</p>	<p>[제118조] ① 외교, 국방, 국가치안 등 국가존립에 필요한 사무, 금융, 국세, 통화 등 전국적으로 통일적인 처리를 요하는 사무 및 전국적 규모의 사업에 대해서는 중앙정부만 입법권을 가진다.</p>

제118조 제1항에서 중앙정부의 입법권은 국가존립 및 국가전체로서의 통일적 처리, 전국적 규모의 사업에 대한 배타적 입법권을 보장하였다. 외국헌법의 경우, 중앙정부 사무를 개별 구체적으로 열거·한정한 사례도 다수이나 우리 헌법에서는 원칙과 기준만 정하고 구체적인 사항은 입법정책에 맡겨 사무의 확장성을 반영하였다.

현행 헌법	2017년 자문위안
<p>신설</p>	<p>[제118조] ② 제1항에 해당하지 않는 사항에 대하여는 중앙정부와 지방정부가 각각 입법권을 갖는다.</p>

제118조 제2항에서 중앙정부의 사무기준에 적합한 사무 외에는 중앙-지방정부별 경합적 입법권을 갖도록 하였다. 이로써 지방정부 마다 관할구역내의 특수성을 반영할 수 있도록 하였다.

현행 헌법	2017년 자문위안
<p>[제117조] ① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.</p>	<p>[제118조] ③ 지방정부는 그 관할구역에서 효력을 가지는 법률을 제정할 수 있다.</p>

제118조 제3항에서 종래 지방의회가 제정한 자치입법을 조례라고 칭해 왔으나, 행정입법으로 해석하는 입법관행을 탈피하고 의회입법이라는 점을 반영하여 법률로 표기하였다. 본질적 자치입법권의 대상인 주민의 권리제한, 의무부과, 벌칙은 자기구속성의 원리에 따라 지방의회에서 통과된 법률로 제정하게 함으로써 헌법 제37조 제2항 관련 해석상의 다툼을 해소하였다.

2) 죄형지방법률주의 채택 이유⁴⁾

첫째, 지방의회의 입법권은 주민의 기본권 확대와 적극적 보장을 위하여 행사될 수 있어야 한다. 둘째, 지방정부 관할구역 내 법치주의와 질서유지를 실현하기 위해 필요하다. 지방정부는 지역의 질서유지를 위한 하천감시, 산불감시, 위생단속, 주차단속, 공원감시, 폐수단속 등 행정경찰업무를 수행하고 있다. 지방정부는 주민의 안전을 보장하며 행정목적의 실현과 기본적 생활질서에 위반하는 자치입법위반행위에 대하여 행정상 의무이행강제와 제재를 권력적 수단으로서 행사할 수 있어야 한다. 셋째, 과태료 벌칙만으로는 조례벌칙 경시풍조가 확산되고 지역의 질서가 파괴되면 그 피해는 주민에게 돌아가게 될 것이다.

자치입법권의 헌법적 보장은 국가의 입법권과 달리 개별 지방정부 관할 주민의 복리, 질서유지, 지역경제 활성화, 지방세 부과징수, 지역치안, 교육 등 행정목적 실현을 위한 자기결정권을 부여하는 것으로서 주민의 기본권 보장 및 삶의 질 향상을 위한 적극적 행정서비스 제공을 위해 필수적이다.

현행 헌법	2017년 자문위안
<p>신설</p>	<p>[제118조] ④ 중앙정부의 법률은 지방정부의 법률보다 우선하는 효력을 가진다. 다만, 지방정부는 지역특성을 반영하기 위하여 필요한 경우에는 행정관리, 지방세, 주민복리와 관련한 주택, 교육, 환경, 경찰, 소방 등에 대해서 중앙정부의 법률과 달리 정할 수 있다.</p>

제118조 제4항은 법률상호간 상충을 방지하기 위해 단계와 관계를 명확히 하였다. 다만 지방정부의 행정관리, 지방세, 주민복리와 관련한 주택, 교육, 환경, 경찰, 소방 등 전속적 입법사항에 대해서는 예외를 인정하여 지역특성에 부합한 입법이 가능하도록 하였다.

4) 김성호, 2006; “조례벌칙제정권의 법리확장 가능성 연구”, pp. 81-83

5. 행정권 배분

현행 헌법	2017년 자문위안
신설	<p>[제118조]</p> <p>⑤ 중앙정부는 법률에서 직접 수행하도록 정한 사무를 제외하고는 지방정부에 위임하여 집행한다.</p> <p>⑥ 지방정부는 당해 입법기관이 제정한 법률을 고유사무로 수행하고, 중앙정부 또는 다른 지방정부에서 위임한 사무를 수행한다.</p>

제118조 제5항은 중앙정부가 법률을 집행할 때, 원칙적으로 지방정부에 위임하여 수행하도록 하였다. 이는 지방정부가 수행할 수 있는 사무를 국가의 특별지방행정기관과 중복해서 사무를 수행하는 것과 중앙행정기구의 무분별한 팽창을 예방하기 위함이다. 특별지방행정기관의 경우, 참여정부 이후 국회에서 발의되었으나 국회에서 폐기되었다. 제118조 제6항은 지방정부의 행정권의 범위를 규정하였다.

6. 재정권 배분

1) 재정권 배분 신설 배경

현재 우리나라의 지방정부는 중앙재정 의존적인 지방재정 구조로 운영되어 자주재정권이 매우 취약한 실정이다. 중앙정부에 의해 지방정부는 사실상 세출의 자율성이 매우 낮아 현재의 지방자치는 형식적이다 못해 무의미하다. 현재 광역시 자치구의 전체예산대비 가용자원, 혹은 재정적 자율성은 0(zero)에 가깝고, 도의 경우 6~8%, 광역시의 경우 4%내외라는 것이 현실이다. 자체사업으로 분류하는 것도 대부분 법적·의무적 지출이므로 실제로는 지방자치단체 예산 150조 중 자율적으로 활용할 수 있는 금액은 약 10조원에 불과하다.

제119조 제1항은 지방자치 본질에 따라 지방정부의 고유사무 수행비용에 대해 자기부담 즉, 자기책임을 규정하였다.

현행 헌법	2017년 자문위안
신설	<p>[제119조]</p> <p>① 지방정부는 자기책임 하에 자치사무를 수행하고, 그 사무의 수행에 필요한 경비를 스스로 부담한다.</p>

현행 헌법	2017년 자문위안
신설	[제119조] ② 위임사무를 처리하는데 소요되는 비용은 위임하는 정부에서 부담한다.

제119조 제2항에서는 위임사무 수행비용의 부담주체를 규정하였다. 위임사무비용은 위임하는 정부가 부담하도록 하여 비용전가를 금지하여 중앙정부의 도덕적 해이를 방지하고자 하였다.

현행 헌법	2017년 자문위안
신설	[제119조] ③ 지방정부에게는 사무를 집행하는데 필요한 재원을 제1항의 취지에 부합하도록 보장되어야 한다.

제119조 제3항은 지방정부의 자치사무 수행에 필요한 적정재원 배분을 국가에게 의무화한 것이다. 국세중심 재정배분구조는 조세의 가격기능을 저해하기 때문에 자주재정 중심으로 개선되어야 한다.

현행 헌법	2017년 자문위안
신설	[제119조] ④ 지방정부지방세의 종류와 세율과 세목 및 징수방법을 법률로 정한다. ※ 현행 제38조 모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 납세의 의무를 진다. 제59조 조세의 종목과 세율은 법률로 정한다.

제119조 제4항은 지방정부의 과세권을 규정한 것이다. 지금까지 조세법률주의를 지방세에 까지 무리하게 적용하여 사회적 사실과 부합되지 않았다. 지방정부는 자신의 사무수행에 필요한 비용을 지방세와 기타 세외수입으로 충당하기 위하여 지방세의 종목과 세율을 스스로 정할 수 있어야 한다. 이는 지방정부의 서비스와 주민이 부담해야 하는 세부담간의 등가성을 보장하고 지방서비스의 조세가격을 형성하기 위함이다.

자주재정제도는 첫째, 지방정부에 대한 주민의 적극적인 참여와 통제를 활성화하는 계기를 마련할 수 있다. 둘째, 지방정부의 재정효율성과 주민의 재정책임성 높이고, 지방정책의 혁신이 가능하다, 셋째, 지방재정에 대한 중앙정부의 부담 경감효과도 클 것으로 예상된다.

2) 지방세지방법률주의 채택 사유⁵⁾

첫째, 지방세의 과세권은 지방정부의 고유권한이다. 헌법 제118조 제2항에 의거하여 그 근거법인 지방세법 제3조 제2항에 의한 지방세지방법률주의는 적헌성을 가진다. 지방정부의 재정권은 지방의회의 의결을 거쳐 지방정부의 법률과 같은 입법형태로 행사되고, 주민은 이 법률에 의하여 납세의 의무를 부담하는 것이 원칙이다.

둘째, “대표없는 곳에 조세없다”는 원칙에 따른 지방세지방법률주의는 지방세에 관한 조세채권채무관계 발생 법적 근거가 법률이 아닌 지방법률이기 때문이다. 지방정부의 재정권은 헌법 제117조에 의해 창설되는 것이므로 헌법 제59조의 법률은 지방세에 관한 한 지방정부의 법률을 의미한다.

셋째, 지방세의 납세의무자는 주민이므로 지방세에 관한 한, 국회가 아니라 주민의 대표기관인 지방의회의 승인이면 족하다. 개별 지방정부의 지방세의 세목·과세객체·과세표준·세율·기타 부과·징수에 관하여 필요한 사항은 국회는 결정할 권한이 없다. 주민의 대표에 의해 승인되지 않은 지방세는 주민이 부담할 의무도 없다. 넷째, 국가의 법률로써 지방정부의 자주과세권을 침해하는 것은 지방자치권 침해이며 위헌이다. 국세법과는 달리 지방세법은 납세자를 직접 구속하기 때문이다.

3) 각국 헌법의 지방재정권 보장 비교⁶⁾

국가	지방재정권 헌법보장 비교
대한민국 헌법	<p>[제117조]</p> <p>① ‘법령의 범위 안에서’자치에 관한 규정을 제정할 수 있다. ② ‘지방자치단체의 종류는 법률’로 규정</p> <p>[제118조]</p> <p>② 지방자치단체의 조직, 운영은 법률로 정한다고 규정. 자치입법권에 대한 제약은 물론 자치조직권, 자치행정권 등을 법률로 유보</p>
독일연방 기본법 (헌법)	<p>조세지출에 관한 지방정부 간 재정배분원칙, 소득세, 법인세, 소비세 수입은 연방과 주에 공동귀속, 공동세 배분세율 및 재정배분 규정</p> <p>연방과 주는 예산운영에 있어 자립적이며 독립적</p> <p>지방소비세, 사치세 수입은 지방정부와 그 연합체 귀속</p> <p>연방정부는 재정력 취약한 주에 교부금 지급, 연방은 수입과 지출 균형유지</p>

5) 김성호, 2004; “조례제정권의 범위와 한계”, pp. 139-143

6) 김성호, 2014; <지방분권개헌>, pp. 354-366

국가	지방재정권 헌법보장 비교
이탈리아 헌법	지방정부의 재정·세제 자치권을 규정 법률에 의한 재정조정기금의 설치를 규정 특수한 상황 하에 지방정부에 대한 물질적·재정적 국가의 지원을 규정
스페인 헌법	지방정부의 자치재정권 보장 지방정부의 공동체 직무수행에 필요한 충분한 자원마련 위한 고유한 지방세 및 재원배분, 지방세 신설 및 징수권 부여 국가의 재정과 협력, 조화의 원칙 국민들 간 연대성원칙에 일치하는 범위 내에서 지역정부 자치재정권 인정 “지역정부간 경제적 불균형 해소를 위한 연대원칙(principio of solidarity) 따라 기금 활용 규정
프랑스 헌법	지방분권에 기초한 국가임을 선언(1조) 지방정부의 재정지출 자율권 보장, 지방정부의 과세기준, 세율결정권, 과세권 부여 중앙행정권한의 지방이양 국가비용 부담의무 규정 지방정부간 재정형평, 지방재정 건전성 위한 예산균형 지향 규정

현행 헌법	2017년 자문위안
신설	[제119조] ⑤ 중앙정부와 지방정부간, 지방정부 상호 간 연대의 원칙에 따라 적정한 재정조정이 이루어지도록 법률로 정한다.

제119조 제5항은 지방정부에게 과세자율성을 부여할 경우, 일부 빈익빈 부익부 현상에 대응하여 지역간 재정격차를 보완하기 위하여 정부간 연대를 통한 재정조정제도를 제도화 하였다.

현행 헌법	2017년 자문위안
신설	⑥ 지방정부는 재정건전성의 원칙에 따라 수지균형을 이루도록 투명하게 재정을 운영하여야 한다. ⑦ 지방정부의 채무는 법률이 정하는 기준에 따라 관리되어야 한다.

제119조 제6항과 제119조 제7항은 지방재정운용원칙을 규정하였다. 제119조 제6항은 지방정부의 재정운영원칙은 수지균형을 통하여 재정건전성을 유지하고, 투명한 재정지출 의무를 부여하였다. 제119조 제7항은 예외적인 상황에서 채무가 발생하는 경우, 법률이 정하는 방식으로 관리를 의무화함으로써 지방재정의 악화를 방지하고자 하였다.

7. 지방정부의 기관

현행 헌법	2017년 자문위안
<p>[제118조]</p> <p>① 지방자치단체에 의회를 둔다.</p>	<p>[제120조]</p> <p>① 지방정부에는 지방의회와 집행기관을 둔다. 다만, 지방정부의 법률로 주민총회를 입법기관으로 할 수 있다.</p>

제120조 제1항은 지방정부의 기관으로 지방의회와 집행기관을 두되, 지방정부의 법률로 주민총회를 입법기관으로 설치할 수 있도록 하였다.

현행 헌법	2017년 자문위안
<p>[제118조]</p> <p>② 지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.</p>	<p>[제120조]</p> <p>② 지방정부의 입법기관과 집행기관의 조직·인사·권한·선거, 기관구성과 운영에 관하여 필요한 사항은 해당 지방정부의 법률로 정한다.</p>

현재 대통령령으로 지방정부의 부단체장 정원, 실국수 등 자치조직권을 통제·규제하는 ‘폐쇄적 조직형성권’을 규정하고 있다.

제120조 제2항에서 지방정부의 전국적인 통일성을 유지하기 위한 사항은 중앙정부의 법률로 정하되, 해당 지방정부의 기관구성과 선거, 조직, 인사에 관한 사항은 지방정부의 법률로 정하도록 하였다. 집행기관장의 선임방법을 규정한 것은 독임제기관 뿐만 아니라 합의회 기관, 혼합적 집행기관 등 지역실정에 맞는 집행기관 구성권을 보장한 것이다.

8. 지역대표형 상원 신설

1) 정부형태 관련 사항

현행 헌법	2017년 자문위안
<p>[제40조] 입법권은 국회에 속한다.</p> <p>[제41조] ① 국회는 국민의 보통·평등·직접·비밀선거에 의하여 선출된 국회의원으로 구성한다. ② 국회의원의 수는 법률로 정하되, 200인 이상으로 한다. ③ 국회의원의 선거구와 비례대표제 기타 선거에 관한 사항은 법률로 정한다.</p>	<p>[제40조] 입법권은 국민 또는 주민이 직접행사하거나 그 대표기관인 국회와 지방의회가 행사한다.</p> <p>[제41조] ① 국회는 상원과 하원으로 구성한다. 상원은 역사적·문화적·지리적 동질성을 갖는 지역의 주민을 대표하고, 하원은 국민을 대표한다. ② 국회의원의 수는 상원의원은 50인 이하, 하원의원은 300인 이하로 한다. 하원의원수의 3분의 1 이상은 비례대표로 선출한다. ③ 지방자치 및 지역주민의 이해와 관련된 하원의 의결은 상원의 동의를 받아야 한다. ④ 그 밖의 하원의 의결에 대해서는 상원 재적의원 과반수의 의결로 재의를 요구할 수 있다. 하원은 재의결을 요구받은 의안에 대해서 하원의원 재적의원 과반수의 찬성으로 재의결할 수 있다. ⑤ 하원이 헌법을 개정하고자 할 경우에는 상원 재적의원 2/3이상의 찬성을 얻어야 한다. ⑥ 상원의 임기는 4년으로 하고 1차에 한하여 연임할 수 있다. ⑦ 상원의원은 국무위원, 정당의 당직을 겸할 수 없다. ⑧ 상원의원 선거는 지방선거와 동시에 실시한다.</p>

헌법 제40조는 “입법권은 국회에 속한다”고 규정하여 국민주권 대신 의회주권을 규정하여 주권행사로서의 국민의 입법권을 봉쇄하는데 문제가 있다(이기우, 2016). 이 문제를 해결하기 위하여 개정안 제40조에서 주권자인 국민 또는 주민이 직접행사하거나 국회 또는 지방의회에 위임하여 행사하는 것임을 분명히 하였다.

제41조에서 상원은 역사적·문화적·지리적 동질성을 갖는 지역의 주민을 대표하고, 하원은 국민을 대표한다. 광역적 지역을 대표하는 상원이 국회에서 지방자치와 지역의 이해를 대표하게 하였다.

2) 지역대표형 상원 필요성

첫째, 현재의 단원제 하의 국회의원은 지역구 민원해결, 예산확보, 국책사업유치 역할 외에는 지방분권 의무를 준수하지 않았다. 국회는 지난 20년 동안 자치입법권확대, 지방재정확충, 국가특별지방행정기관 정비, 자치경찰, 교육자치, 지방의회 활성화, 기관위임사무 폐지 등 특별법상 지방분권입법업무에 소극적이었고, 그나마 일부 발의된 법률안들은 상정도 하지 않고 폐기해 왔다. 둘째, 지방분권에 소극적인 하원 대신 국회의 입법과 재정배분 과정에 지역의사를 반영할 수 있다. 셋째, 상원은 수도권과 비수도권간, 대도시와 농촌지역간의 정치적 비대칭성 완화에 유용하다. 넷째, 지방분권, 중앙-지방정부간 또는 지역간 갈등해소 관련된 사항을 입법하고, 단원제 국회의 극심한 대립갈등 교착상태를 완화함으로써 지역통합, 통일한국의 국민통합에 기여할 수 있다(안성호, 2013). 다섯째, 양원제는 상하원간 입법경쟁을 통해 입법품질을 높이고, 각 지방의 특수성·현지성·다양성을 국회의 입법과 정책, 예산에 반영할 수 있다. 여섯째, 통일 후 시행착오로 인한 시간과 비용을 줄일 수 있다.

지방분권분과에서는 상원의 선거구와 선거구별 상원의원 정수산정방식을 헌법에 규정하는 방안도 검토하였으나 법률에 위임하기로 하였다. 다만, 상원의 선거구는 현재의 17개 시도를 기준으로 하기 보다는 역사적·문화적·지리적 동질성을 갖는 초광역 지역을 선거구로 하는 방안을 제안하였다. 하원의원은 비례의 원칙에 충실하도록 비례대표 의원 정수를 전체 하원의원의 3분의 10이상으로 할 것을 제안하였으나 법률에 위임하기로 하였다.

9. 헌법개정절차

현행 헌법	2017년 자문위안
<p>[제128조]</p> <p>① 헌법개정은 국회재적의원 과반수 또는 대통령의 발의로 제안된다.</p>	<p>[제128조]</p> <p>① 헌법개정은 국회의원선거권자 60만명 이상이나 국회재적의원 3분의 10이상의 발의로 제안된다.</p>

헌법개정절차는 한편으로는 헌법개정권자인 국민의 여망을 반영하여 헌법개정에 관한 국민 발안제를 부활하고, 헌법개정절차를 연성화하는 방향으로 개정하였다.

제128조 제1항에서 주권자인 국민이 헌법개정을 발의할 수 있도록 하여 국민주권을 실현하였대(이기우, 2016). 국민발안제는 유신헌법 이전까지 우리 헌법사상이었다는 점을 감안하였다.

국회의원 헌법개정안 발의요건을 유신헌법 이전 수준으로 완화하였다. 일본은 국회재적의원 1/5, 독일이나 스위스는 일반법률안 발의 요건과 동일하다는 점이 고려되었다. 대통령 헌법개정제안권은 남용될 우려가 있으므로 삭제하였다.

현행 헌법	2017년 자문위안
② 대통령의 임기연장 또는 중임변경을 위한 헌법개정은 그 헌법개정 제안 당시의 대통령에 대하여는 효력이 없다.	(변경 없음)
[제129조] 제안된 헌법개정안은 대통령이 20일 이상의 기간 이를 공고하여야 한다.	(변경 없음)

현행 헌법	2017년 자문위안
[제130조] ① 국회는 헌법개정안이 공고된 날로부터 60일 이내에 의결하여야 하며, 국회의 의결은 재적의원 3분의 2 이상의 찬성을 얻어야 한다.	[제130조] ① 국회의원 선거권자가 제안한 헌법개정안은 공고가 끝난 날부터 6개월 이후 1년 이내에 국민투표에 회부하여 투표자 과반수의 찬성으로 확정된다.

제130조 제1항에서 헌법개정을 선거권자가 발의한 경우에는 별도의 국회의결절차 없이 국민투표로 확정한다. 국민들이 헌법개정안을 발안하는 것은 국회가 헌법개정안을 발의하지 않는 경우에 해당하므로, 국민이 발안한 헌법개정안을 국회의결을 거쳐 국민투표를 실시하게 되면, 국회에서 통과될 가능성이 거의 없기 때문에 헌법개정에 관한 국민발안은 실효성이 없게 된다. 또한 선거권자가 발안한 헌법개정안을 국회가 부결한 경우, 국민투표에 회부하여 확정되면 국민대표기관인 국회와 국민간의 대립관계가 형성되므로 바람직하지 않다고 보았다. 그러므로 국민발안 헌법개정안은 국회의결절차 없이 바로 국민투표에 회부하는 것이 타당하다.

현행 헌법	2017년 자문위안
② 법개정안은 국회가 의결한 후 30일 이내에 국민투표에 붙여 국회의원선거권자 과반수의 투표와 투표자 과반수의 찬성을 얻어야 한다.	② 국회의원이 발의한 헌법개정안은 공고된 날로부터 60일 이내에 의결하여야 하며, 국회재적의원 3분의 2 이상의 찬성으로 확정된다. ③ 국회의원 선거권자 60만명 이상이 제2항에 따라 국회가 의결한 헌법개정안에 대해 30일 이내에 국민투표청구가 있는 경우에는 청구일로부터 90일 이내에 국민투표를 실시하여 투표자 과반수의 찬성으로 확정된다.

제130조 제2항은 국회의원이 헌법개정안을 발의한 경우, 국회에서 확정할 수 있도록 절차를 연성화하여 헌법개정의 경직성을 완화하였다.

제3항의 국민투표청구는 국회의원이 발의한 헌법개정절차를 연성화 하되, 국민 뜻에 반하는 개헌을 통제하기 위한 방안이다. 국회가 의결한 헌법개정안에 대해 선거권자 100만 이상이 국민투표를 청구하는 경우에는 국민투표를 통해 국민의 뜻을 확인하도록 하였다. 국회의결만으로 개헌하는 사항과 국민투표까지 거쳐야 하는 사항 구분 여부는 아래의 표와 같다.

현행 헌법	2017년 자문위안
<p>[제130조]</p> <p>③ 헌법개정안이 제2항의 찬성을 얻은 때에는 헌법개정은 확정되며, 대통령은 즉시 이를 공포하여야 한다.</p>	<p>[제130조]</p> <p>④ 헌법개정안이 확정되면 대통령은 즉시 이를 공포하여야 한다.</p>

10. 지방사법기관 등에 대한 주민통제

현행 헌법	2017년 자문위안
<p>[제102조]</p> <p>③ 대법원과 각급법원의 조직은 법률로 정한다.</p> <p>[제104조]</p> <p>① 대법원장은 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명한다.</p> <p>② 대법관은 대법원장의 제청으로 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명한다.</p> <p>③ 대법원장과 대법관이 아닌 법관은 대법관회의의 동의를 얻어 대법원장이 임명한다.</p>	<p>[제102조]</p> <p>③ 대법원과 “고등법원 이하” 각급법원의 조직은 법률로 정하되, 고등법원 이하 각급법원은 독립적으로 운영한다.</p> <p>[제104조]</p> <p>④ 지방법원의 장은 법률과 지방정부의 법률이 정하는 바에 따라 관할구역의 주민이 선출한다.</p> <p>[제106조]</p> <p>③ 퇴직한 법관은 자신이 임명되었던 법원이 처리하는 사무에 법률상 또는 사실상 관여할 수 없다.</p> <p>④ 국민은 법률이 정하는 바에 따라 법관을 소환할 수 있다.</p>
	<p>[제118조]</p> <p>③ 지방검찰청장과 지방경찰청장은 법률과 자치법률이 정하는 바에 따라 관할구역의 주민이 직접 선출한다.</p>

1) 수요자인 국민 중심 사법서비스의 질 향상

헌법 제27조 제3항에서 국민에게 신속한 재판을 받을 권리를 보장하고 있다. 2009년 한 해 동안 대법원에 접수된 상고(上告) 건수가 3만2361건으로서 12명의 대법관이 1인당 평균 2,700건이나 된다. 물리적으로 처리가 불가능한 실정이다. 신속한 재판이 중요한 이유는 아무리 공정한 재판이라도 신속하게 판결받지 않으면 당사자에게는 무용지물이 되거나 결과적으로는 정신적 고통과 불안을 장기간 강요받는 것이나 마찬가지이기 때문이다. 이처럼 분쟁을 적정하고 신속하게 해결받으므로써 국민들이 일상으로 조속히 복귀할 수 있게 하는 것이 사법부의 중요한 과제이나, 현실은 반대이다.

국민의 신속한 재판을 받을 권리를 보장하고 상고사건 처리지연으로 인한 국민의 고통을 덜기 위해 고등법원에 상고부를 두도록 하였다.

2) 지방법원 장에 대한 주민통제 장치 필요

제104조 제4항에서 지방법원 장을 직선하여 주민통제 장치를 제안하였다. 사법권 독립의 핵심은 법원의 독립이 아니라, “개개 재판부의 독립”이며, 사법권의 독립은 “전체 국민에 대한 책임”을 다하기 위한 제도로 재설계되어야 한다. 그럼에도 불구하고 주권자인 국민의 신속한 재판받을 권리를 외면하고 공급자 중심의 사법서비스 체제에 대한 개선노력이 보이지 않는 데에는 제약적 대법원장이 중앙집권적 인사권을 행사하는 데에 원인이 있다. 따라서 대법원 중심 중앙집권적 법관인사를 분권하여 고등법원 단위로 개선할 필요가 있다.

3) 법원의 전관예우 개선

법원의 고질적 전관예우를 막기 위해 퇴직법관에 대해서는 자신이 임명되었던 법원이 처리하는 사무에 법률상 또는 사실상 관여할 수 없도록 하고, 법관에 대한 주민소환제를 도입할 필요가 있다.

4) 지방법원을 대법원으로부터 독립시키고 그 장을 주민이 선출

지방법원장 및 법관에 대해서는 주민선출 및 주민소환 가능하도록 제도화 한다.

5) 지방검찰청장, 지방경찰청장에 대한 주민통제 장치 필요

현재 국가 권력기관들이 사회정의 실현과 약자보호에 미흡하여 국민 불신이 증가한 결과, 신

뢰가 하락하여 민주주의의 위기를 초래하고 있다. 검찰 인사가 중앙집권적으로 이루어져 임명권자의 영향력이 검찰 전체를 지배하고 있어 검찰의 기소편의주의 남용, 과도한 수사에 대한 견제, 사회적 약자보호 미흡, 검찰권 행사가 임명권자의 정치적 의지에 좌우된다는 비판을 받고 있다. 경찰도 인사가 중앙집권적으로 이루어지고 있어 지역의 질서유지와 주민을 보호하는 자치경찰 도입이 참여정부 때부터 법률안 발의까지 있었으나 경찰청의 반대로 무산되었다. 검찰과 경찰은 사회정의의 실현, 지역의 질서유지를 위한 기관으로서의 주민통제 대상으로 두기 위해 지방검찰청장과 지방경찰청장 주민직선을 제안하였다.

IV. 사법분과에 제안: 지방사법기관에 대한 주민 통제장치 신설

현행 헌법	2017년 자문위안
<p>현행 제5장 법원</p> <p>현행 [제101조]</p> <p>① 사법권은 법관으로 구성된 법원에 속한다.</p> <p>② 법원은 최고법원인 대법원과 각급법원으로 조직된다.</p> <p>③ 법관의 자격은 법률로 정한다</p>	<p>제5장 사법부</p> <p>[제110조]</p> <p>① 사법권은 법관으로 구성된 법원에 속한다. <u>다만, 국민들은 법률이 정하는 바에 따라 배심 또는 그 밖의 방법으로 재판에 참여할 수 있다.</u></p> <p>② 법원은 <u>중앙법원과 지방법원으로 구성한다. 지방법원은 기초지방법원과 고등지방법원으로 구성한다.</u> 지방고등법원에는 상고부를 둔다.</p> <p>③ <u>중앙법원의 법관과 중앙법원장은 양원합동회의에서 선출한다. 지방법원의 장은 당해 법원의 관할구역 주민이 직접 선출한다.</u></p> <p>[제106조]</p> <p>④ 퇴직 대법관 및 법관의 변호사 업무 등에 관하여는 법률 또는 지방정부의 법률로 제한할 수 있다.</p> <p>⑤ 법원의 구성과 운영에 대해 필요한 사항은 법률 또는 지방정부의 법률로 정한다.</p>

제104조 제4항을 신설하여 중앙집권적 법관인사제도를 개선하기 위해 지방법원 장을 직선하여 지방사법기관에 대한 주민통제 장치를 마련하였다.

사법권의 독립의 핵심은 법원의 독립이 아니라, “개개 재판부의 독립”이며, 사법권의 독립은 “전체 국민에 대한 책임”을 위한 것이나 법관들이 주권자 국민을 재판의 객체로 취급하고 두려워하지 않는 실정이다. 그 원인은 대법원장이 법원행정처를 통하여 전국의 법관인사권을 중앙집권적으로 행사함으로써 법관들은 국민보다 인사권자를 의식하지 않을 수 없는 구조이다.

이 때문에 사법기관의 사회적 약자보호가 미흡하여 국민 불신이 증가하고, 사법부의 신뢰하락이 민주주의의 위기를 초래하고 있으며, 상고사건 처리지연으로 헌법상 보장된 신속한 재판받을 권리가 침해되고 있다. 이처럼 공급자 중심 사법서비스 체제가 구조화되는 데에는 대법원이 상고심을 독점하는데 있다. 그럼에도 불구하고 사법개혁이 이뤄지지 않아 전관예우의 부패가 구조화되어 국민의 불신을 초래하고 있다. 그러므로 고등법원을 대법원으로부터 분리하여 상고부를 두고, 법관인사도 고등법원 중심으로 행사하고, 지방법원장에 대해서는 선거 등 주민통제장치를 신설한다. 사법부의 고질적 부패구조인 전관예우를 막기 위해 퇴직한 법관에 대해서는 자신이 임명되었던 법원이 처리하는 사무에 법률상 또는 사실상 관여할 수 없도록 하고, 법관에 대한 국민소환제 도입을 검토할 필요가 있다.

검찰 인사가 중앙집권적으로 이루어지고, 검사동일체 관행이 오래되어 임명권자의 영향력이 검찰 전체를 지배하고 있어 검찰의 기소편의주의 남용논란, 과도한 수사에 대한 견제, 사회적 약자보호 미흡, 검찰권 행사가 임명권자의 정치적 의지에 좌우된다는 비판을 받고 있다.

경찰도 인사가 중앙집권적으로 이루어지고 있어 국가치안을 담당하는 국가경찰과 민생치안을 담당하는 자치경찰로 구분하여 재편제할 필요가 있다. 지역의 질서유지와 주민을 보호하는 자치경찰제 도입은 국회 대수가 바뀔 때마다 법률안 발의가 있었으나 경찰청의 소극적 태도로 무산되고 있다.

그러므로 검찰과 경찰은 사회정의의 실현, 지역의 질서유지를 위한 기관으로서의 정체성을 회복하기 위해 주민통제 아래 둘 필요가 있다.

V. 맺는말

대한민국이 선진국으로 도약하려면, 북한 동포를 위시한 우리사회 모든 구성원과 공동체가 국가와 지역발전에 책임 있는 주체로 기여할 수 있는 지방분권을 위한 헌법개정이 필수적 과제이다. 지방분권개헌은 중앙-지방정부간 관계의 재정립만 위한 것이 아니다. 주민이 자신의 삶과 행복을 스스로 책임지는 성숙한 자치의식을 바탕으로 주권자로서 권력을 위임받은 기관들을 실질적으로 견제함으로써 개인의 삶의 질 향상뿐만 아니라 대한민국 국가경쟁력을 높여 세계 초일류 선진국가로 만드는데 반드시 필요하다.

참고문헌

- 김선혁 외(2006), <국가-지방관계재정립을 위한 헌법개정안 연구>, 동아시아연구원
- 김성호(2006), “조례별치제정권의 법리확장 가능성 연구”, <한국지방자치학회보> 제18권 제4호, 한국지방자치학회
- 김성호(2004), “조례제정권의 범위와 한계”, <법과정책연구> 제4집1호, 한국법정책학회, pp. 81-83
- 김성호(2014), <지방분권개헌>, 삼영사, pp.354-366
- 김승욱(2016), <제도의 힘>, 프리이코노미스쿨, pp. 414-416
- 안성호(2013), <양원제 개헌론>, 신광문화사, pp. 40-46
- 이기우(2016), <모든 권력은 국민에게 속한다>, 미래를 소유한 사람들, pp. 386-406
- 이기우(2017), “제350회 국회 헌법개정특별제11차회의록”
- 경실련(2017), “사법개혁 필요성 드러낸 레인지로버판사 뇌물죄 무죄판결 보도자료”
- 이인재, 2017년 4월 20일, “지방의 소멸’ 막을 대책 세워야”, 조선일보

대전세종포럼

DAEJEON
SEJONG
FORUM

세종특별자치시의 2장 행정수도 확보 방안

임헌만 배재대학교 교수

세종특별자치시의 행정수도 확보 방안

임헌만 배재대학교 교수

DAEJEON
SEJONG
FORUM

I. 서론

2017년 5월 9일(화) 제19대 대통령 선거를 앞두고 언론지상에 개헌 이슈가 활발하나 주요 대선주자들의 권력구조 중심 개헌 기사 위주의 보도를 보였으며, 지방지의 경우 지방분권형 개헌에 적극적 관심을 가지고 보도하였다. 지방분권형 개헌의 구체적 콘텐츠 보다는 개괄적 관심에 머무는 한계를 노정하였으며, 지방분권형 개헌과 더불어 국회, 청와대, 대법원, 대검찰청 등도 세종특별자치시로 이전해야 한다는 주장을 보였으나 2016년 말까지 세종특별자치시의 행정수도화 문제는 본격적으로 이슈화하지 않았다.

주요 대선 주지들과 지방정치세력들은 지방분권 개헌에는 적극 찬성 입장이었으나, 중앙정치무대는 상대적으로 관심이 소홀하였다. 세종특별자치시의 행정수도화 문제는 2017년 1월 9일 남경필 경기지사와 안희정 충남지사가 함께 대선 공약으로 발표하면서 세종특별자치시와 충청권을 넘어 전국적인 관심사가 됐으며, 문재인 대통령이 당선 이후 2018년 6월 민선 7기 지방선거에 맞춰 개헌 국민투표를 실시해 세종시를 행정수도로 완성하겠다는 의지를 피력하면서 세종시의 행정수도화 이슈가 급부상하였다.

문재인 제19대 대통령이 체제를 갖추고 본격적으로 임기를 시작하면서 세종시 행정수도와 관련한 공약이행을 위한 구체적 움직임이 시작되었다. 문재인 대통령은 2017년 10월 26일 전라남도 여수시 여수엑스포에서 열린 제5회 지방자치 기념식에서 “지방분권, 국가균형발전은

결코 포기할 수 없는 국가발전의 가치다. 수도권과 지방이 상생과 협력 속에 지속 가능한 발전을 이룰 수 있는 최고의 국가발전 전략이기도 하다”며 제2국무회의·자치권 헌법화, 6대 4 지방재정 확충·자치경찰 도입, 행정안전부 5대 핵심전략 로드맵 등을 공개하였다.

악화일로에 있는 지역불균형문제, 현대적 의미의 수도 개념, 외국의 수도 명문화 사례와 2004년 10월 21일 신행정수도 건설 특별조치법 헌법재판소 위헌 결정시 관습법 논리를 고려할 때, 지방분권형 개헌시 세종특별자치시를 행정수도로서의 위상 확보 방안을 적극 추진할 시기가 도래하였다. 이와 같은 문제의식을 기초로 이 글은 지역불균형문제가 악화 일로에 있고 수도로서의 기능이 약화된 서울특별시 실상을 맞이하여 국가경쟁력 강화를 위해 유력하게 추진되고 있는 2018년 지방선거와 함께 지방분권 개헌시 세종특별자치시를 명실상부한 행정수도로서 위상을 확보하는 방안을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 세종특별자치시의 현황 및 법적 위상

1. 세종특별자치시의 변화와 정부기관 이전 현황

2006년 12월 21일 행정중심복합도시의 도시명칭을 ‘세종시’로 확정짓고 특별법 시행령을 개정 공포(2007. 3. 27.)하였으며 2010년 12월 27일 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」이 제정·공포되어 2012년 7월 1일 17번째 광역자치단체로서 세종특별자치시가 출범하였다. 세종시는 출범 후 빠르게 성장하여 행정중심복합도시 구역 기준으로 2012년 12월 1만 8천여 명이었던 인구는 2016년 12월 15만 명가량으로 8배 증가하여 매년 약 3만 명 내외가 증가하였다. 같은 기간 행정중심복합도시 구역 기준으로 주택은 7,020채에서 54,856채로 7.8배, 학교는 7개에서 66개로 9.4배, 내부 도로는 41km에서 189km로 4.6배, 공원은 10개에서 55개로 5.5배, 상점은 240개에서 5692개로 24배, 병원은 10개에서 127개로 12.7배, 대형 마트는 0개에서 2개로 증가하였다. 2016년 11월말 기준 세종특별자치시 전체의 인구는 240,560명, 인구밀도는 1km²당 517명에 달한다. 2013~2015년간 연평균 인구증가율이 전국 0.50%에 비하여 세종특별자치시는 23.44%로서 폭발적인 인구증가세를 나타내었다.

2012년부터 시작된 1~4단계에 걸쳐 중앙행정기관 및 정부출연 연구기관의 세종시 이전이 이루어져 2017년 현재 40개의 중앙행정기관(공무원 14,699명)과 15개 정부출연 연구기관(연

구원 3,545명)이 이전을 완료했다.

신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법 일부 개정 법률안이 2017년 10월 24일 공포되었다. 행정안전부는 동법 제16조(중앙행정기관 등의 이전계획) 2항 제5호에 명시된 세종시 이전 제외 기관에서 삭제됐다. 이에 따라 서울 잔류 중앙행정기관은 법무부와 통일부, 외교부, 여성가족부, 국방부 등 모두 5개로 줄었다. 이 법안은 공포 후 3개월이 경과한 내년 1월 25일부터 시행되고 효력을 발휘한다(〈표 1〉).

〈표 1〉 중앙행정기관 및 정부출연 연구기관의 세종시 이전 현황

연도	이전 기관
2012년	총리실과 국토교통부 등 15개 기관
2013년	보건복지부 등 16개 중앙행정기관과 2개 정부출연 연구기관
2014년	국세청 등 5개 중앙행정기관과 12개 정부출연 연구기관
2015년	국민안전처 등 4개 중앙행정기관과 국토연구원
2016년	행정안전부, 과학기술정보통신부, 중소벤처기업부, 국민건강보험공단 지역본부, 국민연금공단 지역본부, 한국전력공사 지역본부, 대법원 제2전산 정보센터 등

2. 세종특별자치시의 법적 위상

세종특별자치시는 세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법(약칭 세종시법) 제6조(설치 등)에 의해 정부 직할로 세종특별자치시를 설치하고, 관할구역 내에는 지방자치단체를 두지 않는 단층체 구조의 광역자치단체이다. 세종특별자치시는 지역개발과 국가균형발전을 도모하고, 국가 경쟁력을 강화한다는 목적을 지니고(세종시법 제1조), 행정과 재정의 자주권을 제고하기 위한 도시이고, 국가 균형발전을 선도하는 구심점 역할을 할 것이 기대되는 도시로서 국가의 책무로서 특별자치를 위한 시책이나 방안을 마련하도록 의무지우고 있다(세종시법 제3조). 세종특별자치시는 지방자치의 관점에서 본다면 세종특별자치시는 국가로부터 행정과 재정의 자치권을 제고받아 상당한 정도의 자치권을 특별히 부여받은 도시이다(김찬동 외, 2016).

세종시의 법적 위상과 관련하여 2014년 헌법재판소의 신행정수도의 건설을 위한 특별조치법 위헌확인 결정의 핵심적 내용은 헌법개정사항인 수도의 이전을 헌법개정의 절차를 밟지 아니하고 단지 단순법률의 형태로 실현시킨 것으로서 국민이 가지는 참정권적 기본권인 국민투표

권의 행사를 배제한 것이므로 헌법에 위반된다는 것이다[2004헌마554, 2004.10.21.].

관습헌법상 수도는 서울로서 수도 이전은 헌법개정사항이라는 헌법 해석을 내놓은 헌법재판소 위헌결정에 대해 신행정수도의 건설을 위한 특별조치법은 입법자인 국회의원들이 법률을 제정했고 헌법재판소가 입법자를 넘어선다는 것은 민주적인 정당성을 가질 수 없는 것으로 헌법재판소의 견해로 헌법적 효력이 인정될 수 없다는 비판적 견해도 있다. 수도이전에 대한 사회적 합의의 형성 및 헌법해석과 관련된 논의의 다양성과 개방성이 여전히 존재함에도 불구하고 헌법재판소는 관습 헌법 논거를 통해서 수도에 관한 헌법 해석적 논의를 화석화시켜 버렸다. 그러나 과거 행정수도에 대한 헌법재판소의 위헌결정이 ‘정치의 사법화’의 부정적인 사례이지만 결정은 존중돼야 하며, 세종시의 행정수도 이전이 지역발전의 계기 및 지방분권의 서막이 될 수 있다는 점을 강조하여 국민의 공감대를 형성하고 중추행정기능이 보강되어 세종시 중심의 국정운영시스템이 구축되고 지방분권이 강화된 헌법의 개정이 필요하다(국회의장실, 2017).

Ⅲ. 세종특별자치시 행정수도화의 타당성

1. 제19대 대통령 선거와 행정수도 이슈 부상

1) 제19대 대통령 선거 후보자들의 세종특별자치시 행정수도화 관련 공약

제19대 대통령 선거에 주요 정당의 대선 후보들은 세종특별자치시 위상 강화를 한목소리로 약속하였다. 문재인, 홍준표, 심상정 후보는, 세종특별자치시를 행정수도로 완성하겠다고 공약하면서 서울과 과천에 남아있는 행정자치부와 미래창조과학부 등의 부처를 모두 이전하고, 업무 협력이 필요한 국회도 전부 옮기거나 분원을 설치하겠다고 약속하였다. 안철수 후보는 개헌을 통해 세종특별자치시를 공식 수도로 만들겠다고 청와대 이전까지 약속했으며, 유승민 후보는 행정수도에 대한 언급 없이, 국회를 세종특별자치시로 이전하겠다고 밝혔다. 세종특별자치시를 행정수도나 수도로 지정하는 건 헌법 개정 사안이어서 국민적 합의가 필요하지만, 자신의 10대 공약 포함시켜 공론화하거나, 개헌 의사를 명시적으로 밝힌 건 안철수 후보 뿐이었다. 한 국정기획회의는 주요 대선후보들의 행정수도 관련 공약에 대해 행정 비효율 문제를 해결하겠다는 의지는 보였지만, 선언적 수준에 그치고 있다고 평가하였다(KBS 뉴스9, 2017년 5월 3일자 보도). 구체적인 추진 방식이나 절차, 시간 계획, 예산 조달 방안 등이 전혀 제시되지 않았다.

2) 문재인 후보의 행정수도 공약

문재인대통령후보의 공약은 정치행정수도로의 세종시 이전 연부는 개헌안 준비 과정에서 국민의 의사를 물어 결정, 행정자치부, 미래창조과학부를 세종시로 이전, 국회분원 설치 등을 명시하여 세종특별자치시를 명실상부한 행정중심복합도시로 만들겠다고 명확히 밝히고 있다.

〈표 2〉 문재인 대통령 세종특별자치시 관련 공약

세종시를 명실상부한 행정중심복합도시로 만들겠습니다.

- 정치행정수도로의 세종시 이전여부는 개헌안 준비과정에서 국민의 의사를 물어 결정
- 행정자치부, 미래창조과학부를 세종시로 이전
- 국회분원 설치
- 국제기구 유치 추진
- 「세종-서울 고속도로」 조기 착공

중앙정부와 수도권으로의 권한과 자원집중을 탈피하기 위한 획기적인 조치가 필요합니다. 핵심 중앙행정기관의 세종시 이전과 국회분원 설치, 지방혁신도시의 내실화와 산업단지 활성화를 통한 지역경제의 경쟁력 확보, 고속도로와 철도의 공공성 확보를 통해 균형발전의 초석을 확실히 다지겠습니다.

출처: 제19대 대통령선거 더불어민주당 정책공약집

2. 세종시 행정수도화의 우호적 여론 동향

2016년부터 최근에 이르기까지 세종시의 행정수도화에 대한 여론의 동향은 뚜렷하게 우호적인 것으로 변화하여 나타났다.

1) 2016년 6월 ~ 2017년 3월 여론 동향

'국회, 청와대의 세종시 이전'에 대한 의견은 공감 50.1%, 비공감 38.6%로 나타났다. 같은 달 한국사회여론연구소의 조사에서는 공감 49%, 비공감 48%로 팽팽했다. 그러나 2016년 7월 〈한겨레〉와 한국리서치의 조사에서는 찬성이 26.5%, 반대가 50.6%로 반대 의견이 훨씬 많았다 (Economy insight, 2017).

2) 2017년 7월 국회의장실의 한국리서치 의뢰 국민 여론 조사

2017년 7월 12~13일 이틀 간 진행된 개헌에 대한 일반 국민 1,000명을 대상으로 한 인식 조사 결과에 따르면 헌법에 수도(首都) 규정을 새로 만들어 청와대와 국회를 세종시로 이전할 수 있는 근거를 마련하는 것에 대해 찬성이 49.9%로 반대 44.8% 보다 5.1% 높았으나 찬반 여론이 팽팽하다. 새 정부 들어 수면 위로 떠오른 행정수도의 세종시 이전에 대해 대한민국 인구의 절반에 육박하는 수도권은 반대 여론이 높은 것으로 나타났다. 지역별로는 수도권을 제외한 비수도권 지역에서 모두 찬성 여론이 많았다. 대전·세종·충북·강원은 찬성이 58.5%로 반대(34%)보다 24% 이상 높았고, 광주·전북·전남·제주는 조사 대상 지역 가운데 찬성 여론 61.9%가 가장 많았다. 부산·울산·경남과 대구·경북도 찬성이 54.5~56.9%로 절반 이상인 것으로 집계됐다. 반면, 서울은 반대한다는 응답자가 60.7%로 찬성 35% 보다 배 가까이 많았고, 인천·경기도는 찬성(46.9%) 보다 반대(49.0%) 여론이 높았다.

3) 2017년 8월 국회의장실의 한국리서치 의뢰 전문가 여론 조사

정세균 국회의장실은 13일 '국회 휴먼네트워크'에 등록된 각계각층 전문가 3,396명을 대상으로 지난달 20~31일 실시한 이메일 설문조사 결과에 따르면 헌법에 수도(首都) 규정을 신설해 청와대와 국회를 세종시로 이전할 수 있는 근거를 마련하는 것에 대해, 응답자 가운데 64.9%가 찬성, 반대는 35.1%로 나타났다. 이에 앞서 정세균 국회의장실이 한국리서치에 의뢰해 2017년 7월 일반국민 대상 여론조사와 비교하면 일반 국민들의 생각보다 우리나라 여론을 주도하는 전문가가 국토균형발전과 수도권집중 완화 등을 위해 행정수도 세종시 완성이 반드시 필요하다는 데 동의하는 것으로 해석된다.

4) 2017년 11월 한국사회여론조사연구소의 여론조사

한국사회여론연구소(KSOI)가 전국 만 19세 이상 성인 남녀 1,026명을 대상으로 2017년 11월 10~11일 이틀에 걸쳐 전화면접조사 방식으로 실시한 여론조사 결과 지방분권 실현과 국가균형발전을 위해 세종시를 행정수도로 헌법에 명문화하는 방안에 대해 응답자의 55.5%가 찬성한다고 밝혔다. 행정수도로 헌법에 명문화에 대해 찬성한다는 의견은 연령별로는 30대(74.0%), 지역별로는 대전/세종/충청(72.1%), 광주/전라(62.5%), 직업별로는 화이트칼라(64.1%)와 학생(61.0%)에서 높게 나왔다. 정치이념성향별로는 진보층(68.2%), 정당지지층별로는 정의당(66.9%)과 더불어민주당(66.6%) 지지층에서 높게 나타났다. 그러나 반대한다(33.7%)는 의견은

연령별로 60세 이상(43.1%)과 50대(41.3%), 지역별로 서울(43.3%)과 인천/경기(38.8%), 직업별로 자영업(38.9%)과 기타/무직(37.1%)층, 정당지지층별로 자유한국당(60.7%)과 무당층(44.7%), 국민의당(41.0%)지지층, 정치이념성향별로는 보수층(51.0%)에서 높게 표출됐다(중앙선거여론조사심의위원회 홈페이지, www.nesdc.go.kr).

3. 정부기관 이전에 따른 비효율의 심화 극복 필요

행정자치부, 외교부 등 6개 부처를 제외하고 18개 정부 부처와 소속기관이 세종시로 이전했지만 대부분 회의는 여전히 서울에서 열리고 있다. 한국경제신문이 정부세종청사에서 일하는 사무관 이상 공무원 152명을 대상으로 설문조사한 결과 78.3%는 1주일에 1회 이상 출장을 다니는 것으로 나타났다. 출장의 59.1%는 국회 관련 업무인 것으로 조사됐다(한국경제, 2016년 9월 19일자 기사). 세종시 이주가 시작된 2013년부터 2016년 상반기까지 정부세종청사 중앙 부처의 출장비는 504억 원에 이른다. 연간 200억 원 규모로 주말을 제외하면 하루 평균 7,700 만원에 이른다. 출퇴근에 들어가는 시간과 비용도 2016년 한 해 공무원 통근버스 운행경비 예산 128억 원 가운데 77.3%(99억 원)는 세종청사 통근버스 몫이다. 서울·경기·인천 등 수도권을 오가는 통근버스는 33개 노선 73대(월요일 기준, 평일은 47대)에 이른다. 도로에서 허비 되는 비용과 시간은 결국 국민 부담이다. 한국행정학회는 세종시 이전으로 인한 행정·사회적 비효율 비용이 연간 2조 8,000억~4조 8,800억 원에 이른다고 추산하였다.

4. 지역불균형의 심화와 세종시의 행정수도화 정당성 증대

압축 성장 및 권위주의 정부 시기인 1960년대부터 그린벨트 설정이나 인구 분산책, 임시수도계획 등에 이어 1980년대에도 수도권정비 계획법과 같은 수도권 과밀집중 억제정책이 이어졌음에도 오히려 집중은 심화되었을 뿐 아니라 민선자치이후에도 집권 현상은 완화되지 않고 있다. 이러한 심각한 사회적 양극화와 한국 중앙과 지방간 격차의 핵심에 수도권 집중과 권력의 중앙 집중의 문제가 자리하고 있다(노무현재단·한국미래발전연구원 외, 2016).

행정수도 추진 당시인 2003년 남한 면적의 11.8%에 불과한 수도권지역에 인구의 47.6%, 중앙행정기관의 83.9%, 100대 기업본사의 92.0%, 은행여신·수신 67%, 벤처기업의 77.0%가 집

중되어 있었다(신행정수도건설추진위원회, 2004). 이에 따라 수도권에서 교통혼잡으로 인한 비용 2002년 기준 12조 4천억 원이고, 수도권 환경오염에 따른 연간 사회적 비용이 10조원에 달하는 등 수도권 경쟁력 저하가 심각하여 특단의 조치가 필요하였다. 이러한 실정에서 참여정부는 신행수도를 건설하고, 159개 공공기관 지방이전과 10개 혁신도시 건설로 세종시와 2 시간 내 접근 가능하게 하여 세종시를 새로운 국토중심으로 육성하고자 시도하였다(신행정수도 건설추진위원회, 2004).

참여정부 들어 수도권과 비수도권의 격차를 해소하고 중앙집권의 굴레를 벗어나기 위한 고단위 정책으로 등장한 것이 신행정수도 계획이었고, 균형발전이란 시대적 가치였으나, 관습헌법이라는 논거에 막혀 좌절되고 난 후 여야합의로 이뤄진 후속대안이 바로 행정중심복합도시이며, 전국 10개 지역에 공공기관 지방 이전을 위한 혁신도시 건설 정책이다.

그러나 이명박 대통령 등장 이후 국가균형발전특별법은 법령만 가까스로 유지된 채, '선 지역 발전, 후 합리적 수도권규제완화'라는 기조가 와해되고, 급격하게 수도권규제 완화로 선회하였으며, 박근혜 정부는 돈 안 드는 일자리창출방안으로 규제개혁과 창조경제를 강력하게 추진하면서 '박근혜정부의 국정비전, 국정목표'의 추진전략 '18'에 지역 균형 발전과 지방분권 촉진을 설정하였으나 이명박 정부에서 실종된 균형의 개념이 복권되지 못한 근본적 한계를 지니고 있었다.

수도권 집중에 따른 부작용을 시정하고, '전국이 골고루 잘사는 나라'를 만들기 위해서는 과밀화된 수도권의 기능분산이 필요하다. 수도권 집중은 더욱 심화되고 있는 바, 수도권 인구는 2010년 49.2%(2,487만명)에서 2015년 49.5%(2,527만명)으로, 수도권 사업체 수는 2010년 47.1%(158만개)에서 2015년 47.4%(184만개)로, 수도권 매출액은 2010년 54.1%(2,345조원)에서 2015년 55.1%(2,922조원)으로 수도권 집중이 심각한 상황이다.

초의수가 2014년 4월 28일부터 5월 12일까지 실시한 수도권 및 지역균형발전 정책에 대한 전문가 인식조사연구에서 주요 지역영역별 격차의 심각성에 대해 전문가들은 3.8이상으로 심각하다고 보고 있어 우리나라의 지역간 격차문제에 대해 대체로 심각하다고 보는 경향이 높음을 알 수 있다. 그 중에서도 수도권과 비수도권 간 격차가 5점 척도에서 4.60으로 심각하다고 생각하고, 수도권-비수도권 간 격차에 대해 매우 심각하다는 응답이 과반수 이상 65.2%에 이를 정도로 전문가들은 심각성의 정도가 높다고 판단하고 있다(초의수, 2015).

이와 같이 행정수도 추진시점 이후 지속적으로 저성장 기조에서 집중과 불균형 심화가 예측되고 지방과 지역의 저성장을 구조화하고 있다. 행정수도가 좌절된 후, 정치적 타협에 의한 행정중심 기능의 세종특별자치시는 내재된 특성상의 제약과 정치적 지원 부족으로 그 목적을 다

하지 못하고 있으므로 당초 목적을 다하도록 그 위상에 근본적 변화가 있어야 한다.

5. 지역균형발전의 헌법적 가치 구현 요청

우리나라는 강고한 중앙집권구도와 세계에 그 유례를 찾아볼 수 없을 정도의 수도권 초 일극 집중구조, 극심한 사회 양극화로 헌법적 정향에 크게 배치되고 있다(〈표 3〉).

〈표 3〉 헌법상 균형가치 내포 조항

현행 헌법은 전문에서 '기회 균등 제공, 국민생활의 균등한 향상'을 비롯하여 '모든 국민은 법 앞에 평등하고 모든 영역에서 차별받지 않을 권리 보장'(제11조), '지역 간 균형 있는 발전을 위한 국가의 지역경제 육성 의무'(제120조), '국토의 효율적이고 균형 있는 이용, 개발, 보전을 위한 국가의 제한과 의무부과'(제122조), '토지와 자원의 균형 있는 개발과 이용을 위한 국가의 계획 수립'(제123조)등 '균형'가치 구현을 규정.

기본적인 생활수요가 충족되도록 하는 것이 국민의 삶의 질을 균등하게 제고시킬 수 있으므로 국가 전체적으로 인간다운 생활을 할 수 있는 사회·경제·문화적 시설이나 제도가 기본적인 수준 이상으로 갖추어져 있어야 한다는 헌법상의 요청, 즉 헌법 제34조의 인간다운 생활권 보장도 지역균형발전의 헌법적 근거로 강조 되어야 한다(김명식, 2016). 지역균형발전은 전국 어디에 거주하던 인간다운 생활이 가능할 수 있도록 쾌적한 주거환경 및 생활환경이 조성되어 있을 것을 요구하는 것이며(길준규, 2010), 지역 간 불균형을 해소하고 지역경제를 활성화함으로써 전국 어디에서든 비슷한 수준의 생활이 가능하도록 하고, 궁극적으로는 국가 전체의 경쟁력을 높이는 것을 의미한다.

따라서 지역간의 경제적 격차가 크고, 수도권 편중현상 등의 현실 속에서, 지역균형발전의 실현을 위해서 지역균형발전이 사회국가원리와 같은 헌법원리를 구현하는 등 지방자치의 핵심적 요소임을 강조하는 차원에서 지역균형발전을 위한 직접적인 근거를 헌법에 마련할 필요성이 있다. 지역간 사회적·경제적·문화적 격차가 심화되고 있는 현실 속에서, 인간다운 생활을 할 수 있는 일정한 수준의 사회·경제·문화적 시설과 제도가 모든 지역에 균형적으로 갖춰져 있어야 한다는 지역균형발전의 헌법적 요청에 대응하여 세종특별자치시의 행정수도화를 통한 수도권 집중완화는 오늘날 시대적 과제로서 더욱 중요성을 더해가고 있다.

6. 외국 수도 사례의 교훈

수도(首都, Capital)는 한 나라의 최고 통치자와 그 통치기관이 있는 정치적 활동의 중심 도시이다. 국가 최고의 정치적 권위가 소재하여 국토와 국민을 통치하는 도시를 의미하며, 이러한 역할을 담당하기 위하여 최고 정책 결정자의 관저, 중앙정부의 부처, 국회, 최고법원, 그리고 이들과 관계하는 경제·사회·문화·예술 분야의 기관 본부 및 외국 대표부 등이 위치한다. 2004년 신정수도의건설을위한특별조치법 위헌 확인 상의 수도 개념은 “수도는 국가권력의 핵심적 사항을 수행하는 국가기관들이 집중 소재하여 정치·행정의 중추적 기능을 실현하고 대외적으로 그 국가를 상징하는 곳”이다(2004헌마554, 2004.10.21.).

수도의 개념은 나라마다 다르게 나타나고, 국가의 특수성과 역사성에 좌우되며, 구체적인 수도의 결정은 국가의 전략적인 정책으로 이루어진다. 외국의 국가전략적 수도 결정 사례를 보면, 정치중심도시(수도)와 경제중심도시의 공간적 분화 국가로 미국(워싱턴-뉴욕), 캐나다(오타와-토론토), 오스트레일리아(캔버라-시드니), 독일(베를린-프랑크푸르트), 스위스(베른-취리히), 중국(베이징-상하이), 인도(뉴델리-봄베이), 파키스탄(이슬라마바드-카라치), 남아프리카공화국(프리토리아-요하네스버그), 브라질(브라질리아-상파울로) 등이 있다.

이블러(Ibler, P.)는 수도를 ‘사회 전체에 대한 영향력 면에서 정치·경제·사회통합이라는 세 가지의 기능 중 적어도 하나의 영역이 양적 또는 질적으로 다른 도시 단위를 상회하는 시설군이 소재하는 도시 단위’로 정의하고 있다(박양호·김창현, 2002). 이렇게 본다면 각각의 기능이 특화된 도시가 한 국가에 둘 이상으로 나타나는 경우가 나타날 수 있다(예: 정치중심도시와 경제중심도시가 공간적으로 분화되는 양상). 현대에는 지방분권의 강화, 초국가적 세계기구의 역할 증대, 국가 역할의 상대적 약화, 세계도시의 출현, 전자정부의 등장과 가상수도로의 가능성, 정치 및 경제적 힘의 분리 등과 같은 시대적 배경으로 한나라의 수도의 의미가 새롭게 변화되고 있다.

외국의 헌법상 수도를 명문화한 국가들은 독일, 러시아, 오스트리아, 중국, 캐나다, 브라질, 멕시코, 말레이시아, 베트남, 이라크, 호주, 칠레 등이다. 우리와 같은 분단국가 경험이 있는 독일은 헌법 “제22조 연방국가 ① 독일연방공화국의 수도는 베를린이다. 수도에서 전체국가를 대표하는 것은 연방의 의무이다. 그 자세한 사항은 연방 법률로 정한다. ② 연방국기는 흑, 적, 금색이다.”로 헌법상 수도를 베를린으로 명확하게 규정하고 있다.

이상에서 살펴 본 바와 같이 우리나라도 국가전략적 정책 차원에서 수도를 결정할 필요가 있으며, 과밀화와 대북 안보차원 등에서 수도로서의 기능이 약화된 서울특별시 실상을 맞이하여

수도를 새롭게 결정하여야 한다. 따라서 전위적 수도이자 정치 및 힘의 분리를 통한 국가경쟁력 강화를 위해 세종특별자치시를 수도화하여 세계화·지방화·정보화시대인 21세기의 변화에 능동적으로 대처할 수 있는 새로운 수도의 상(image)을 열어야 한다. 이를 위해 외국의 헌법상 수도 명문화 사례와 2004. 10. 21의 「신행정수도 건설 특별조치법」 헌법재판소 위헌결정서의 관습헌법 논리를 고려할 때 2018년 지방분권형 헌법 개정시 세종시를 헌법상 명문화하여야 한다.

IV. 세종특별자치시 행정수도화의 타당성

앞에서 세종시의 행정수도화에 대한 타당성 분석결과를 요약하면 다음과 같다. 제19대 대통령 선거에 주요 정당의 대선 후보들은 세종특별자치시 행정수도화 또는 위상 강화를 한목소리로 약속하였다. 주요 대선후보들의 행정수도 관련 공약은 비록 선언적 수준에 그치는 한계는 있지만 행정수도 문제를 이슈화하여 국민적 관심사로 만들었다. 문재인 후보가 대통령에 당선된 이후 세종특별자치시에 대한 공약이행을 다짐하였다. 따라서 국민적 관심사로서 점점 더 심화되고 있는 세종시의 행정수도화 이슈는 획기적인 전기를 맞이하고 있다.

세종시의 행정수도화에 대하여 여론 동향도 우호적으로 변하여 2016년 3월 이후 일반국민들은 찬성 의견이 우세하게 되었으며, 특히 여론을 주도하는 전문가들의 의견은 찬성의견이 압도적으로 많아 여론이 전반적으로 이전에 비하여 우호적으로 변하였다.

역대정부들의 다양한 대책에도 불구하고 당초 행정수도 건설의 목적이자 해결지향점이었던 수도권 집중은 더 심화되었다. 행정수도 추진 및 좌절 시점 이후 지속적으로 저성장 기조에서 집중과 불균형 심화가 예측되고 지방과 지역의 저성장을 구조화하고 있다.

한편, 우리나라는 강고한 중앙집권구도와 세계에 그 유례를 찾아볼 수 없을 정도의 수도권 초 일극 집중구조, 극심한 사회 양극화로 헌법적 정향에 크게 배치되고 있다. 지역간 사회적·경제적·문화적 격차가 심화되고 있는 현실 속에서, 인간다운 생활을 할 수 있는 일정한 수준의 사회·경제·문화적 시설과 제도가 모든 지역에 균형적으로 갖춰져 있어야 한다는 지역균형발전의 헌법적 요청에 대응하여 세종특별자치시의 행정수도화를 통한 수도권 집중완화는 오늘날 시대적 과제로서 더욱 중요성을 더해가고 있다.

주요 외국과 같이 우리나라도 국가전략적 정책 차원에서 수도를 결정할 필요가 있으며, 과밀화와 대북 안보차원 등에서 수도로서의 기능이 약화된 서울특별시 실상을 맞이하여 정치 및 힘의 분리를 통한 국가경쟁력 강화를 위해 세종특별자치시를 수도화하여 세계화·지방화·정보화시대인 21세기의 변화에 능동적으로 대처하여야 한다.

이상과 같은 타당성 분석결과에 따라 외국의 헌법상 수도 명문화 사례와 2004. 10. 21의 「신행정수도 건설 특별조치법」 헌법재판소 위헌결정시의 관습헌법 논리를 고려할 때 2018년 지방분권형 헌법 개정시 세종시를 수도로 헌법상 명문화하여야 한다.

1. 헌법상 수도 명문화 방안

세종시를 대한민국의 수도로 헌법에 규정하는 것은 국가발전의 국가적 상징이 되어 기존의 수도 서울의 중앙집권화를 완화하는 것으로 대한민국이 민주적인 분권적인 헌법 국가임을 표현하는 것으로 헌법적으로 정당화 하는 것이다(국회의장실, 2017).

과거 수도이전에 대한 헌법재판소의 위헌결정이 ‘정치적 사법화’의 부정적인 사례이지만 결정은 존중되어야 하며, 세종시의 행정수도 이전이 지역발전의 계기 및 지방분권의 서막이 될 수 있다는 점을 강조하여 국민의 공감대를 형성하고 중추행정기능이 보강되어 세종시 중심의 국정운영시스템이 구축되고 지방분권이 강화된 헌법의 개정이 필요하다(국회의장실 2017).

2017년 11월 6일 행정수도개헌 국회대토론회에서 더불어민주당 대표는 “문재인 대통령은 최근 국회 시정연설에서 지방자치 실현을 강조했고, 그 말씀 중에는 행정수도 개헌도 녹아 있다고 생각한다”고 말했다. 추 대표는 “국정감사가 끝나고 각 당에서는 개헌에 대한 논의가 본격적으로 시작될 것”이라며 “개헌은 과거를 반영하는 것이 아니라 미래를 설계하는 것이고, 그것은 바로 자치분권 시대를 의미하는 것이며, 이 중 세종시가 행정수도라는 것이 헌법에 명시될 것이라는 사실을 믿어 의심치 않는다”고 덧붙였다. 향후 국회의 개헌 논의에 세종시의 헌법상 수도 명문화가 본격화될 전망이다.

1) 세종특별자치시를 ‘대한민국의 수도’로 헌법상 명시하는 방안

헌법 조문 신설하여 대한민국의 수도를 세종시로 명확하게 규정하는 방안이 과거 신행정수도 위헌결정 판례를 극복하는 가장 명쾌한 방안이다. 현재의 ‘세종특별자치시’의 법적 위상이 특수한 광역자치단체의 하나이지만, ‘대한민국의 수도’로 위상이 변화될 경우 이와 관련

된 국내 법률들도 개정하여야 한다. 대표적으로 세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법[시행 2017.4.18.] [법률 제14766호, 2017.4.18., 일부개정]의 전면적 수정이 이루어져야 한다.

2) 수도(서울)와 행정수도(세종시)를 헌법상 분리하여 명시하는 방안

서울과 수도권의 반대를 고려해 이중의 수도를 정하는 것으로 과거 신행정수도 위헌결정 판례를 우회하여 극복하며 예상되는 수도권 반대를 완화시켜 실현가능성이 높은 방안이다. 즉, 서울은 상징적, 경제적, 관습법적 '수도'이고, 세종은 '행정수도'로 헌법상 규정하는 방안이다. 이렇게 구체적으로 서울을 '수도'로 세종을 '행정수도'로 헌법상 조항을 신설하여 규정하는 방안이다. 이외에 세종을 '행정수도'로 하는 조항만을 필요한 부분에 신설하는 방안은 헌법 개정이 이루어지면 실효적이지만, 헌법 개정과정에서 과거 행정수도 위헌판결 판례를 두고 커다란 논쟁이 촉발될 여지가 있다.

행정수도개헌 국회대토론회(2017. 11. 07.)에서 강현철 한국법제연구원 선임연구위원은 “서울시와 구분하여 행정수도로 규정하는 것은 적절한 타협점으로 가능한 부분이지만 수도와 행정수도의 법적 지위와 개정 이후의 논쟁 등을 헌법개정과정에서 명확하게 할 필요성이 있다”고 말했다. 임석규 한겨레신문 논설위원은 “개헌안 합의가 어려울 것이라는 전망이 높은 가운데 이번 개헌이 안될 경우 중장기적인 과제로 미뤄질 수도 있다”며 “지방분권 분야에 세종시를 행정수도로 하는 개헌안을 넣어서 논의해 나가야 한다”고 주장했다. 이 토론회에서 조명래 단국대 교수는 “서울은 국가상징수도로 봐야할 것”이라고 말하며, 세종시의 수도 지위 부여는 서울과 또 다른 통치 기능을 특화하는 의미로 ‘통치수도’ 또는 ‘정치경제수도’로 표현한 바 있다.

2. 헌법 개정 과정상 세종시의 실질적 행정수도화 추진 과제

헌법재판소의 관습헌법에 근거한 신행정수도 위헌 판결을 극복하려면 개헌이 필요하며 예상되는 수도권 반대에 따라 세종시의 헌법상 행정수도의 위상확보는 어려운 난제이다. 이러한 실정에서 세종시의 실질적인 행정수도 위상을 확보하기 위해서 가능한 대안들을 찾고 실천하여야 한다. 행정수도 개헌과정이 험난할 것이 예상되는 현실에서 세종시를 실질적인 행정수도 기능 강화를 통해 행정수도의 근거를 하나하나 쌓아가는 노력이 매우 필요하다.

첫째, 현재 세종시는 ‘행정타운’ 수준으로 행정의 비효율은 물론 세종시를 중추거점도시로의 조성을 가로막는 주된 장애물이므로 분권적 국가균형발전을 위해 중앙정부 권한과 역할을 중

양에서 지방으로 이관하고 중앙행정기관을 서울(수도권)에서 비수도권으로 옮겨 서울중심 국정운영시스템을 바꿔 나가야 한다(국회의장실, 2017).

둘째, 세종시가 분권적 국가균형발전을 선도하는 중추거점도시가 되기 위해서는 청와대 제2집무실·국회분원(분원) 설치와 미이전 부처의 이전이 이루어져야 한다. 개헌 이전인 현시점에서 대통령은 국가원수로서 서울, 행정부 수반으로서 세종에 있어야 한다. 따라서 서울에 청와대를 두되 제2집무실을 세종시에 설치하여야 한다.

셋째, 세종시내 국회 분원 설치에 지난 19대 대선당시 5당이 모두 공약한 사항으로 대선 뒤 국정과제 77번에 포함되었다. 세종시에 국회분원을 설치하는 것을 내용으로 한 '국회법개정안'은 2016년 더불어민주당 이해찬의원이 발의했지만 1년 넘게 국회 운영위원회에 계류 중에 있다. 이 국회법개정안에는 국회 분원을 세종시에 설치할 주 내용으로 세종시로 이전한 부처가 속한 상임위의 제2회의장을 만들도록 하고 있다.

국회 분원 설치로는 한계가 있으므로 국회 분원이 아닌 국회 본원의 세종시 이전을 고려하여야 한다는 지적이 많이 제기된다. 행정부와 입법부 분리에 따른 국가적 낭비와 행정 비효율이 갈수록 심화되고 있으며, 이미 행정중심복합도시에 서울 여의도 국회 본원 및 부속시설을 수용할 만한 유보지가 충분한 점도 국회 본원의 우선 이전 타당성을 높여주고 있다. 한국사회여론연구소(KSOI)의 전국 만 19세 이상 성인 남녀 1,026명을 대상으로 2017년 11월 10~11일에 걸쳐 실시한 여론조사 결과 명실상부한 행정수도로서 기능하기 위해 청와대와 국회를 이전하는 데 '모두 반대한다'는 의견이 37.7%로 '모두 찬성한다'(25.4%)는 의견보다 높았다(중앙선거여론조사심의위원회 홈페이지, www.nesdc.go.kr). 결국 내년 개헌 과정에서 청와대가 수도 개념에서 차지하는 상징성이 더 크기 때문에 청와대보다 '국회 이전'을 보다 선명한 요구로 드러낼 필요가 있다(국회의장실, 2017).

V. 맺음말

한국사회가 안고 있는 다양한 문제 중의 하나는 지역간 불균형의 문제이다. 도시와 농촌, 성장지역과 낙후지역 간의 문제도 있지만 수도권과 비수도권 간의 문제는 더욱 심각해지고 있는 상황이다. 수도권과 비수도권의 격차는 완화될 기미 없이 계속 확대되고 있으며 수도권의 인구,

자원, 중추기능, 일자리, 지식자본, 문화 등 집중의 정도는 강화되고 있는 실정이다(변창흠 외, 2014).

중앙집권 일변도의 나라 운영으로 수도권 집중이 더욱 심해져 세계 최악의 수도권 일극(一極) 집중 국가가 되어 있는 우리나라에서 내년도 헌법 개정시 분권과 국가균형발전을 명시해 대통령에게 집중된 권한을 분산하고, 수도권 일극 집중을 해소하며, 지방이 고루 잘사는 나라를 만드는 방향으로 나아가야 한다. 이러한 문제 해결을 위해 문재인 정부의 출범은 세종시의 행정수도 완성의 최적기이다.

행정수도 추진시점 이후 지속적으로 저성장 기조에서 집중과 불균형 심화가 예측되고 지방과 지역의 저성장을 구조화하고 있다. 균형발전과 수도권 규제는 오랜 기간 동안 공간적 정의에 기반한 시대적 가치로 복원하고 확장할 일로서 공간과 배분적 정의 및 헌법의 가치를 구현하여야 한다. 행정수도가 좌절된 후, 정치적 타협에 의한 행정중심 기능의 세종특별자치시는 내재된 특성상의 제약과 정치적 지원 부족으로 그 목적을 다하지 못하고 있다.

세종시의 행정수도화는 영향력이 큰 정치권력의 입지에 따라 국토 공간 구조가 좌우되는 우리나라의 현실에서 국토균형발전과 국가경쟁력강화에 필수적인 과제로서 과거 실행행정수도 위헌판결을 완전히 극복하기 위해 헌법상 명문화하여야 한다. 그리고 세종시의 헌법상 행정수도화가 이루어지기 전이라도 실질적인 행정수도화를 위한 노력들이 추진되어야 헌법 개정에도 긍정적 효과를 가져 올 것이며, 예상되는 반대 여론의 벽을 넘기 위해서 국민적 공감대 형성이 최우선 과제이므로 국민 다수의 지지를 얻는 노력이 매우 필요하다.

참고문헌

- 국가법령정보센터, “신행정수도의건설을위한특별조치법 위헌확인 결정요지[2004헌마554, 2004.]”
- 국회의장실(2017), <행정수도개헌 국회대토론회 자료집>
- 길준규(2010), “사회적 통합을 위한 지역균형발전제도의 법적 평가”, <한양법학>, 21(1)
- 김명식(2016), “지역균형발전 구조에 관한 헌법적 검토”, <공법학연구>, 17(4)
- 김찬동 · 김필두 · 이주호(2016), “세종시 및 자치단체 복합커뮤니티센터내 주민자치조직의 활성화 방안”, <한국도시행정학회 학술발표대회 논문집>, pp.113-133.
- 노무현재단 · 한국미래발전연구원 · 서울연구원 · 대전발전연구원 · 충북발전연구원 · 충남연구원(2016), <국가균형발전 12주년 기념식 및 심포지엄 발표논문집>
- 더불어민주당, <제19대 대통령선거 더불어민주당 정책공약집>, pp.128-129.
- 박양호 · 김창현(2002), “국토균형발전을 위한 중추기능의 공간적 재편방안”, 국토연구원, pp. 13~14.
- 변창흠 · 이만형 · 초의수(2014), “수도권 규제완화 대응 및 지역균형발전 방안 연구”, 지역균형발전협의체
- 신행정수도 건설추진위원회(2004), “국가균형발전을 위한 첫걸음 신행정수도건설”
- 초의수(2015), “수도권 및 지역균형발전 정책에 대한 전문가 인식조사연구”, <한국지방정부학회 학술대회자료집>
- 중앙선거여론조사심의위원회 홈페이지(www.nesdc.go.kr)
- 통계청(http:// www.stat.go.kr)
- 한국경제, 2016년 9월 19일, “세종시 공무원 하루 평균 출장비 ‘7700만원’...세종청사 통근버스 예산 ‘99억원.’”
- KBS 뉴스 9, 2017년 5월 3일, “[대선후보 검증] ‘세종시 행정수도 · 수도이전’... ‘선언적 수준.’”
- Economy insight 2017년 3월, 제83호

대전세종포럼

DAEJEON
SEJONG
FORUM

자치분권개헌과 3장 교육자치논의의 재설계

김찬동 충남대학교 교수

자치분권개헌과 교육자치논의의 재설계¹⁾

김 찬 동 충남대학교 교수

DAEJEON
SEJONG
FORUM

I. 서론

문재인 정부의 국정운영 5개년계획 100대 과제에서 교육정책에 관한 공약은 6개²⁾정도로 확인된다. 이 중에서 지방자치와 관련된 공약은 76번 과제로서 '교육민주주의의 회복과 교육자치 강화'라고 할 수 있다(국정기획자문위원회, 2017).

그러는데, 이 76번 과제는 고르게 발전하는 지역이라고 하는 국정목표의 3가지 전략중에 하나이고 그 첫 번째 전략으로서 '풀뿌리민주주의를 실현하는 자치분권'이라고 하는 전략의 구체적인 국정과제의 하나로서 위치지어져 있다.

즉, 교육자치의 강화라는 국정과제는 풀뿌리민주주의를 실현하는 자치분권의 일환으로서 교육자치가 강화되어야 하고 교육민주주의를 회복하는 것과 병행하여 추진되는 과제일 수 있다고 해석할 수 있다.

그러면 여기서 교육자치강화를 과연 어떻게 해야 하는 것인가를 알기 위해서는 교육자치란 개념이 어떤 것인가에 대한 논의가 선행되어야 할 것이다. 그리고 이 교육자치강화를 위한 방향은 교육민주주의의 회복과 연계되어야 할 것이고 이것은 상위의 정책목표라고 할 수 있는 풀

1) 이 원고는 서울대학교행정대학원(2017.10.17.)에서 발제한 내용을 축약한 것입니다.

2) 6개의 과제는 49번의 유아에서 대학까지 교육의 공공성강화, 50번의 교실혁명을 통한 공교육 혁신, 51번의 교육의 희망사다리 복원, 52번의 고등교육의 질제고 및 평생직업교육혁신, 54번의 미래교육환경조성 및 안전한 학교구현, 76번의 교육민주주의의 회복 및 교육자치강화를 들 수 있다. 이 중 전자 5개는 내실을 책임지는 국가라고 하는 국정목표에 두 번째 전략으로서 '국가가 책임지는 보육과 교육'이라고 하는 항목에 속한 과제이다.

뿌리민주주의를 실현하는 자치분권이라고 하는 목표에 기여하는 내용이어야 할 것이다.

이것은 교육자치강화가 풀뿌리 민주주의를 구현하는 방식으로 이루어져야 한다는 것이고, 이것은 고르게 발전하는 지역이라고 하는 국정목표에도 기여하는 정책내용과 구조, 방향이어야 할 것이다.

여기서 현재의 교육자치강화논의가 풀뿌리 민주주의를 구현하지도 못하고 있고, 지역의 균형있는 발전에도 그다지 기여하고 있지 못하다고 하면 현재의 교육자치논의와 구조를 개혁하여야 하고, 부분적인 개혁으로서 교육자치강화에 기여하지 못한다고 하면, 근본적이고 종합적인 교육자치에 대한 재설계(redesign)을 해야 할 것이다.

참고로 여기서 교육자치강화는 풀뿌리민주주의실현을 위한 이웃 정책과제들의 협력과 지원 속에서 논의되어야 할 것이다. 즉, 74번 과제인 획기적인 자치분권추진과 주민참여의 실질화, 75번 과제인 지방재정자립을 위한 강력한 재정분권 77번 과제인 세종특별시 및 제주특별자치도 분권모델 완성 등의 같은 전략내의 이웃과제들과의 역할분담을 통하여 궁극적으로는 풀뿌리 민주주의를 실현하는 하나의 정책수단으로서의 교육자치강화여야 할 것이다.

이러한 인식하에서 교육자치의 개념을 자치의 개념을 교육분야에서 실천하는 의미가 있다.

그렇다고 하면 여기서 과연 자치는 어떻게 하는 것인가에 대한 논의와 교육분야의 자치는 어떻게 하여야 하는가에 대한 논의가 필요하다. 지방자치의 4대요소는 공간(구역)과 시민(사람), 그리고 권한(자치권)과 지방정부가 있어야 한다.³⁾

그렇다고 하면, 교육분야의 자치도 지방자치의 필수요소를 적용하면 교육자치를 위한 공간과 주민, 교육자치단체 혹은 지방교육정부, 자치권을 가지고 있어야한다. 만일 이 4가지의 필수요소를 가지고 있지 못하면, 불완전한 교육자치라고 할 것이고 특히 지방교육자치를 위한 권한을 가지고 있지 못하면 중앙집권화되어 있다고 할 것이고 지방교육자치단체나 지방교육정부를 제대로 가지고 있지 못하여 다른 지방자치단체나 지방정부에 의존하거나 통제를 받는다고 하면 역시 불완전한 지방교육자치라고 해야 할 것이다.

본 고에서는 교육자치강화를 풀뿌리민주주의를 실현하는 자치분권이라는 관점에서 논의를 전개하고자 하고 이것은 한국의 풀뿌리 지방자치를 자치분권의 패러다임에 부합하게 재설계해야 한다는 논의와 병행하여 이에 적합한 교육자치강화의 방향이 논의되어야 할 것이다. 다시말해 기존의 교육자치의 논의는 역주행하는 한국의 지방자치의 현실에서 교육자치의 방향을 논의하는 것이어서, 자치분권 패러다임에 부합하는 지방자치의 개혁방향의 논의에 합치하고 적합한 방향의 교육자치의 강화방안을 모색해야 할 것이다.

3) 김병준, 2011; 지방자치의 구성을 위한 필수요소로서 구역, 주민, 지방자치단체와 지방정부, 자치권의 47자를 들고 있다.

II. 풀뿌리민주주의실현을 위한 자치분권과 교육자치에 관한 논점

새 정부의 도시재생뉴딜정책은 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」에 기초하고 있다. 이 법률은 ‘도시의 경제적·사회적·문화적 활력 회복을 위하여 공공의 역할과 지원을 강화함으로써 도시의 재생적 성장기반을 확충하고 도시의 경쟁력을 제고하여 지역 공동체를 회복하는 등 국민의 삶의 질 향상에 이바지함’을 목적으로 제정되었다. 이 법률에서 정의하는 도시재생이란 ‘인구의 감소, 산업구조의 변화, 도시의 무분별한 확장, 주거환경의 노후화 등으로 쇠퇴하는 도시를 지역역량 강화, 새로운 기능의 도입·창출 및 지역자원의 활용을 통하여 경제적·사회적·물리적·환경적으로 활성화시키는 것’을 말한다.

현행 도시재생법은 ‘국가도시재생기본 방침을 고려하여 도시전체 또는 일부지역, 필요한 경우 둘 이상의 도시에 대하여 도시재생과 관련한 각종 계획, 사업, 프로그램, 유형·무형의 지역 자산 등을 조사발굴하고, 도시재생 활성화지역을 지정하는 등 도시재생 전략계획을 수립’하고, 도시재생전략계획에 부합하도록 도시재생활성화지역에 대하여 국가, 지방자치단체, 공공기관 및 지역주민등이 지역발전과 도시재생을 위하여 추진하는 다양한 도시재생사업을 종합적으로 수립하는 실행계획인 도시재생활성화계획을 수립하도록 규정하고 있다.

1. 자치분권개헌논의

교육자치의 강화는 풀뿌리민주주의의 실현을 목표로 하는 자치분권의 논의맥락에서 정리되어야 하고, 이 점에서 현재 논의되고 있는 자치분권개헌논의의 큰 흐름을 살펴보고, 이 과정에서 지방자치의 헌법적 패러다임 자체를 새롭게 변화시키려는 논의의 흐름에서 과연 교육자치는 어떻게 강화해야 할 것인가를 살펴볼 필요가 있다.

이 점에서 현재 지방분권개헌의 논의를 국회의 개헌특별위원회의 자문위원회 지방분권분과의 개헌안을 중심으로 살펴보고자 한다(김성호, 2017).

지방분권개헌은 한국의 중앙집권화된 국가운영의 패러다임의 폐해를 해소하기 위하여 자치분권화된 국가운영 패러다임으로의 대전환을 시도하기 위함이다. 제약적 중앙집권적 권력구조로 인한 국가기능의 부전상태로 인한 위기를 극복하기 위해서는 국가권력을 중앙정부와 지방정부가 합리적으로 분담하고, 각 정부가 핵심역량에 집중함으로써 경쟁력을 키워야 한다는 것이다(김성호, 2017).

여기서 분권개혁의 필요성으로서 들고 있는 논거들은 첫째, 중앙-지방정부간 갑을관계 청산으로 비효율과 불공정을 극복하자는 것이고 둘째, 중앙-지방정부간의 합리적 역할분담이 필요하다는 것이다. 셋째, 중앙정부의 권력과 자원쟁취를 위한 지역갈등을 해소하여 지방정부에 자결정권과 자기책임성을 부여하자는 것이다.

넷째, 중앙정부에 의한 획일적 균형발전의 문제를 해소하여, 실질적인 지역의 발전은 지방정부가 지역주민생활향상과 지역발전을 위하여 필요한 행재정적 권한을 가지고 지역특성에 부합하는 주민친화적 정책과 예산을 집행하게 될 때, 주민만족도가 극대화할 수 있을 것이다.

다섯째, 지나친 지방자치권이 제약되어 있어, 실질적인 지방자치가 되고 있지 않을 뿐만 아니라 오히려 지방자치단체의 재정적 자립도는 역행하고 있는 현상이 발생하고 있기 때문에 근본적인 '제도 재설계'(institution redesign)가 필요하고 요구된다. 이를 위해서는 자치입법권, 자주재정권, 자주조직권, 계획고권, 자치행정권 등이 보장되어야 한다. 현행의 지방자치법 제9조를 보면, 지방자치단체의 사무를 명시적으로 명시하여 자치권을 보장하는 것으로 보인다. 즉 6개 분야 57개 사무를 구체적으로 명시하여 지방자치단체의 자치권을 보장하는 것으로 여겨지나 제9조 2항의 단서조항은 이러한 규정을 형해화시켜 버린다. 즉, '다만 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니한다'라고 함으로써 지방자치법은 스스로의 규정을 무력화시켜 버리는 것이다.

자치에 관한 기본법이라고 할 지방자치법에서 자치권을 스스로 무너뜨리는 독소조항을 가지고 있는 상태에서는 어떤 법률로서 지방자치나 지방분권관련의 특별법을 만들어도 지방자치의 기본가치나 이념을 구현하기 어려운 것이다.

그래서 여섯 번째로 지방분권은 법률이 아닌 헌법적 과제로 반영하여 지방자치와 지방분권을 실제적으로 보장하지 않으면 안된다는 것이다.

이러한 지방분권개혁의 논의를 구현하기 위한 헌법개정안으로서 합의한 것이 지방분권분과 개혁합의안⁴⁾이라고 한다.

여기서 교육자치강화와 관련되면서 참고해야 할 내용을 중심으로 소개하면 다음과 같다. 첫째, 지방분권국가 선언으로서 제1조 3항에 대한민국은 지방분권 국가이다라는 선언이다. 이것은 교육분야에 적용하면, 교육부와 지방교육청간의 권한배분을 명확히 분담하는 것이다. 기관 위임사무를 폐지하는 과제도 포함될 것이다.

둘째, 지방자치권의 연원을 명확히 하고, 정부간 사무배분원칙을 신설하는 것으로서 제117

4) 김성호, 2017; 이 안은 국회개혁특별위원회 1소위원회에 보고되었고, 초안을 마련한 위원으로는 김성호, 김형기, 안영훈, 유재일, 이기우, 최백영위원이라고 한다.

조의 1조를 신설하여 '지방정부의 자치권은 주민에 속한다 주민은 지방자치권을 직접 또는 지방정부의 기관을 통하여 행사한다'라는 규정이다. 이 규정은 대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 국가권력은 국민으로부터 나온다고 마찬가지로, 지방자치권은 주민에게 속한 것이고, 주민이 직접 또는 지방정부의 기관을 통하여 자치권을 행사하는 헌법적 근거를 신설하는 것이다. 이 규정이 없으므로 인해서 국민은 주민이지만, 주민으로서는 지방자치에 대한 주권을 행사하지 못하는 어불성설이 통용되었던 것이다.

주민이 직접 지방정부의 문제를 해결하거나 지방정부를 통해서 결정하고 집행할 수 있어야 하고, 이러한 자치권행사에 대한 책임도 자기책임하에 관리하도록 한다. 이 경우 중앙정부도 주민들의 자치권행사를 존중할 의무가 생기게 되는 셈이다.

교육자치와 관련해서 살펴보면, 현재는 교육행정의 계층체계를 보면, 교육청과 교육지원청의 행정계층으로 되어 있지만, 교육지원청(혹은 교육자치특별구)을 자치계층으로 주민들이 전환하여 자신이 거주하고 있는 시군구의 교육자치구의 교육자치정부(혹은 위원회)를 구성하고자 할 경우, 자기결정과 자기책임으로 구성할 수 있을 것이다.

셋째, 중앙-지방정부간의 사무배분의 원칙을 헌법에 명시하지는 것으로서 제117조의 3항을 신설하여 '중앙정부와 지방정부간 사무배분과 수행은 주민에게 가까운 정부가 우선 처리하는 보충성의 원칙을 따른다'를 규정한다.

즉, 현재의 지방자치법은 대부분의 사무에 대한 소관권을 법률에 위임하고 있고, 사무배분의 주도권이 중앙정부부처에 있는 셈이다. 중앙정부는 법령선점권을 통하여 지방자치단체의 사무와 재정권을 장악함으로써 중앙집권의 패러다임을 견고히 하고 있다. 그래서 보충성의 원칙을 헌법규정으로 두어서, 개인과 공동체, 공동체상호간의 역할배분의 원리로서 사무처리의 타당성과 효율성을 증대시키고 자율과 책임을 보장하기 위한 헌법원칙을 두는 것이다(김성호, 2017). 독일, 프랑스 등의 유럽국가들은 보충성의 원칙을 헌법규정으로 두고 있다.

이것을 교육자치강화에 적용하면, 주민들이 교육과 관련하여 가장 가까운 단위학교자치를 실질적으로 운영할 수 있게 되고, 단위학교단위들이 모인 지역의 학교연합을 자치적으로 운영할 수 있는 교육자치정부 혹은 교육자치위원회를 근린생활정부의 하나로 둘 수 있게 될 것이다. 보충성의 원칙을 적용하면 현재의 광역행정계층인 광역시도에만 교육자치를 적용한다는 식의 논의는 지양해야 할 것이다.

다음으로 입법권의 배분, 행정권배분, 재정권배분 등도 교육자치의 강화에 영향을 미치는 거시적 개헌조항으로 볼 수 있는데 여기서는 교육자치강화와 한정해서 논의하고 있으므로, 생략하고, 국가존립과 전국적 통일적인 사무처리를 요하는 사무나 전국적 규모의 사업에 대해서만

중앙정부가 입법권을 가지나, 이에 해당되지 않는 사항에 대해서는 중앙정부와 지방정부가 각각 입법권을 가진다는 조항의 신설(제118조 2항)이나(김성호, 2017), 지방정부는 그 관할구역에서 효력을 가지는 법률을 제정할 수 있다(제118조 3항), 중앙정부의 법률은 지방정부의 법률보다 우선하는 효력을 가지나 지방정부는 지역특성을 반영하기 위하여 필요한 경우에 행정관리, 지방세, 주민복지와 관련한 주택, 교육, 환경, 경찰, 소방 등에 대해서 중앙정부의 법률과 달리 정할 수 있다(제118조 4항)는 조항 정도를 소개하는 것으로 그치려 한다.

교육자치강화와 관련해서 적용하면, 교육에 관한 ‘법률’을 만들 수 있는 지방정부 혹은 교육 지방정부를 염두에 둘 수 있다는 것이다.

2. 풀뿌리민주주의로서의 미국의 교육자치(교육특별구)

자치분권개헌을 위한 헌법조항에 대한 논의를 하다가 갑자기 풀뿌리민주주의를 논의하는 이유는 기존의 헌법구조, 즉, 중앙집권국가 패러다임에서는 국가와 지방의 관계가 정부간 관계가 아니라, 정부와 단체와의 관계였기에, 주권과 실질적 자치권의 행사는 국가수준에서만 가능하였던 것이고, 지방자치단체에는 ‘형식적 자치권으로서의 지방의회와 단체장의 선거권’이 부여된 것에 불과하였기 때문이다.

다시 말해, 자치분권적 헌법 패러다임으로 전환된다고 하면, 풀뿌리 차원에서의 지방정부의 자치권이 보장되는 것이고, 필요하다면, 정책영역으로서의 교육분야의 자치권도 확보할 수 있는 것이기에 교육자치가 실질적으로 강화될 수 있을 것이기 때문이다.

여기서, 풀뿌리 민주주의란 개념을 좀 더 자세히 살펴보면, (자치)행정학에서 논의하는 ‘구역과 계층’의 문제와 밀접히 연관된 것인데, 민주주의가 제대로 성숙하려고 하면, 풀뿌리의 민주주의가 정착하여야 한다는 것으로서 주민과 가장 가까운 근린생활정부에서의 민주주의가 제대로 설계되어야 가능한 것이다.

풀뿌리 민주주의는 주민자치를 통하여 가능한 것이고, 이것은 주민들이 스스로 근린생활정부를 형성하고, 자치권을 행사하는 경험을 통하여 정착된다. 주민들의 근린생활정부라고 하는 것은 공동체규모의 자치를 의미할 수도 있고, 도시화로 인하여 공동체의 규모가 커지면 자치체(혹은 지방자치단체, 지방자치정부)의 규모로까지 확장될 수 있다. 여기서 공동체자치의 경우에는 총회형식의 직접 민주주의방식으로 자치가 이루어지기도 하지만, 지방 혹은 도시의 규모가 커지게 되면, 대의자를 선출하는 대의민주주의의 방식으로 이루어져야 할 것이다.

다시 말해, 민주주의를 제대로 하려고 하면, 총회형의 민주주의를 경험하면서 도시화로 인하여 주민의 규모가 총회형으로서는 더 이상 의사를 조정하고 합의하는 것이 어려워지게 되어서 대의제의 간접민주주의로 이행해 온 역사적 과정, 혹은 제도변천의 경로를 가지고 있다고 할 때, 교육분야의 자치에 대한 역사적 제도적 경로를 엿보기 위하여 지방자치의 선진국이라고 할 미국의 교육자치의 역사를 조금 엿보기로 하자.

미국의 교육자치의 생성과 변천을 보면, 역사적으로 민주성을 바탕으로 주민통제의 형태로 자치가 형성되었고, 교육분야의 자치도 일반자치로서의 타운자치의 전통에서 파생된 것으로 볼 수 있다. 즉 미국 동북부의 타운자치에서는 타운미팅이 마을의 최고 의사결정기구였고, 이 타운미팅에서 타운의 모든 문제가 논의되고 의사결정이 이루어졌는데, 교육도 타운미팅에서 논의된 것이다. 다시 말해 오늘날 교육자치라고 하는 것도 일반자치의 기구인 타운미팅에서 결정하고 집행된 것이다.

마을마다 지역공동체학교(district schools)가 운영되었고, 지역주민들이 학교의 터를 닦고, 교사를 채용하고, 땀감을 준비하고, 교과서를 준비하는 등 지역주민들이 직접 학교운영에 참여한 것이다(이인회 · 교수형, 2014).

그러다가 18세기에 들어와서 주민들이 행정위원을 선출하여 행정전반을 관장하게 되었고, 공동체가 확장되면서 업무가 늘어나게 되자, 교원채용 등의 교육행정사무를 임시위원회에 위탁하게 되었다고 한다(이인회 · 교수형, 2014). 임시위원회가 교육행정업무를 관장하게 되면서 교육위원회로 발전하게 되었고, 일반자치와 구별된 교육자치의 조직이 된 셈이다.

3. 교육자치의 방식의 차이

한편, 미국의 주정부의 교육위원회는 마을단위의 교육자치와는 다른 역사적 제도적 경로를 가지고 형성된 것으로 보여진다. 즉, 미국 역사상 가장 오래된 주정부의 교육자치기관으로서 뉴욕주 교육위원회는 1784년에 주의회에 의하여 설치된 것이다. 주의회가 교육위원회를 설치한 것은 교육을 활성화하고, 교육기관을 방문 감독하며, 교육관련의 재산과 재원을 배분하고 확대하며 관리하기 위한 것이다. 뉴욕주의 교육감은 1812년 학교법(common school act)에 의하여 설치되었고, 주정부의 인사위원회를 통하여 교육감이 임명되었다. 미국에서도 1821년 교육감제도는 일시적으로 폐지되고, 주정부의 내무국장(secretary of state)이 대신하여 담당하기도 하였고, 1904년에는 주교육위원회의 수석행정관으로 위상이 강화되기도 하였다(이인회 ·

고수형, 2014).

이것이 점차로 주교육청으로 발전하였고, 초중등교육에 대한 감독권이 부여되었으며, 고등교육에 대한 권한까지 확대되어, 뉴욕주의 교육전반에 대한 행정관리를 하게 된 것이다. 여기서 교육자치와 관련하여 주목할 것은 근린생활구역의 교육자치와 주정부(한국적 의미로서 광역지방자치정부로 해석한다면)의 교육자치의 방식은 전혀 다르게 형성되고 운영되었다는 점이다.

미국에서 교육에 대한 권한은 주정부에 있다는 점을 한국의 경우에 어떻게 적용할 것인가는 또 다른 논란이 될 수 있다. 즉 미국의 주정부를 한국의 국가로 본다면, 교육에 대한 법적 권한과 책임이 중앙정부에 있다고 보아야 하고, 미국의 주정부를 한국의 광역지방정부로 본다고 하면, 광역지방정부에 부여하는 것으로 보아야 한다. 후자라고 한다면, 이를 위해서는 자치분권개헌이 필요한 것이다.

미국의 경우, 주정부의 주지사로부터 독립된 교육자치가 이루어지는데, 그 구조를 보면, 주정부의 교육위원회(state board of education)와 교육감(chief state school officer), 교육청(state department of education)이 독립된 교육자치의 역할을 담당하는 구조이다(이인회 · 고수형, 2014).

그러나 미국 주정부의 교육자치의 내용을 들여다 보면, 주지사가 교육위원회를 임명하고, 교육위원회가 교육감을 임명하는 유형(유형1), 주민이 직접 주지사와 교육위원회를 선출하고, 선출된 교육위원회가 교육감을 임명하는 유형(유형2), 주민이 직접 주지사와 교육위원회를 선출하지만, 주지사가 교육감을 임명하는 유형(유형3)⁵⁾, 주민이 주지사만을 선출하고, 주지사가 교육위원회와 교육감을 임명하는 유형(유형4)⁶⁾으로 구분된다.⁶⁾

여기에서 알 수 있는 것은 주정부에서 일반자치를 책임지는 주지사의 임명권이 교육정책분야에 영향을 주는 통합된 일반행정-교육행정의 구조를 가지고 있는 것이 주류를 형성하고 있다. 즉, 한국의 광역지방정부의 교육분야에 대한 정부구성에서 선거로만 교육감을 뽑아야 교육자치라는 논리는 지방자치의 선진국인 미국적 맥락에서도 매우 어색한 주장이라는 것이다.

여기서 하나 더 교육자치의 분권과 집권의 방식에 대해서도 주목할 부분이 있다. 즉 주정부와 학교구간의 교육자치에 대한 분권과 집권의 양태도 시대에 따라서 변화가 있었고, 또 도시

5) 김찬동, 2017; 이 유형으로의 전환을 시도한 것이 일본의 아베정권의 교육개혁의 방향이었고, 이는 교육에 대한 지방공공단체의 단체장의 책무성을 강화한 시도였다.

6) 유형1은 알래스카, 아칸소, 커네티컷, 플로리다, 일리노이 등 12개주, 유형3은 아리조나, 조지아, 인디애나 등 11개주, 유형4는 델라웨어, 아이와, 뉴저지 등 9개주으로서 주지사가 교육위원회나 교육감의 임명에 권한을 가지는 형태로서 한국적 교육자치의 논의맥락에서 보면, 일반자치에 교육은 통합되어 있는 형태이다. 모형2의 경우는 알라바마, 콜로라도, 캔사스, 미시간, 하와이, 유타 등 8개주인데, 이 유형은 주지사로부터 독립된 교육위원회의 구성이 되고, 교육위원을 직선하는 것이다. 한국의 경우, 2017년 현재의 시점에서는 광역지방자치단체의 교육위원선거가 폐지되어 있고 교육감만 선거로 선출하는 형태여서 2유형도 아니며, 3유형도 아니어서 매우 특이한 조직구성형태라고 할 것이다.

정부와 학교구간의 교육자치에 대한 분권과 집권의 양태도 달라지는 현상이 목격된다는 점이다. 이것은 미국의 도시정부는 주정부와의 관계에서 자치헌장(charter)을 받아서 지방자치에 대한 종합적이고, 실질적이며 독립적인 자치권이 부여되기에 당연히 교육분야에 대한 자치의 전권을 도시정부가 가지는 것이다. 이 점에서는 주정부와 도시정부간에는 수평적인 관계로서 분권화가 이루어지는 것이지만, 도시정부내에서의 학교구와의 관계에서는 도시정부가 교육자치에 대한 권한을 집권화시키는 경우도 있는 것이다.

즉, 미국의 주정부차원에서는 1900년경에는 집권화되는 경향이 있었지만, 1970년대에는 교육위원회로 분권화되는 경향이 있었다고 한다. 그러다가 2000년대에는 뉴욕시, 시카고시 워싱턴DC등의 대도시를 중심으로 집권화되는 경향도 나타난다고 한다(이인회 · 고수형, 2014).

따라서, 자치의 방식과 관련하여 주정부와 기초지방자치단체와의 구분, 그리고 교육구와 기초지방자치단체와의 관계, 주정부와 교육정책조직과의 관계로 구분해서 정리해 볼 필요가 있다. 한국의 경우에는 광역지방자치단체의 교육자치와 기초지방자치단체의 교육자치의 관계, 광역지방자치단체와 교육청과의 관계, 기초지방자치단체와 교육지원청과의 관계를 살펴볼 필요가 있고, 한 단계 나아가서 국가와 지방자치단체(여기서는 광역지방자치단체)와의 관계⁷⁾를 살펴봐야 한다.

요컨대, 위의 논의를 통하여 정리하면, 미국의 경우에는 주정부의 교육자치에 대한 조직구조의 논의와 교육구(school district)의 자치에 대한 조직구조의 논의는 별개로 구분하여 정리하여야 할 필요가 있다. 한국의 경우 광역지방자치단체를 미국의 주정부와 같이 보아서, 자치분권국가로서의 광역지방정부로서 되어야 한다면, 교육정책에 대한 전권을 광역지방정부에 부여하여야 할 것이고, 기초지방자치단체의 교육자치는 교육구를 두거나 광역교육구를 두고 여기에 실질적인 지방자치를 도입하는 방식으로 운영할 수 있을 것이다. 이것이 의미하는 것은, 교육구에도 자치를 도입하여 선거를 통하여 교육위원이나 교육장을 선출하고, 교육분야에 관한 자율성을 가지고 교육행정을 결정하고 집행하여야 할 것이다.

7) 미국의 주정부와 연방정부의 관계로 본다면, 한국에서는 광역지방자치단체에 교육에 관한 전권을 이관하여 주는 방식도 자치분권개헌에서는 검토할 수 있을 것이다.

Ⅲ. 자치분권에 부합하는 교육자치 재설계의 방향

1. 자치분권패러다임에 입각한 헌법구조의 재설계

자치분권의 패러다임에 입각한 헌법구조의 재설계는 어디에서부터 시작해야 할까? 헌법 제1조 3항의 대한민국은 분권국가이다라는 조항과 제117조 3항의 중앙정부와 지방정부간 사무배분과 수행은 주민에게 가까운 정부가 우선처리하는 보충성의 원칙에 따른다는 두 조항에서부터 시작하지 않을까 한다.

헌법 제1조 1항이 민주공화국이라는 것이고 2항이 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다는 조항을 실질화하는 것을 통하여 일반지방자치와 교육자치를 재설계해야 할 것이다.

여기서 공화국이라고 하는 점은 공동체의 대화와 토론을 통하여 법치를 통하여 공공성의 문제를 해결한다는 의미이고, 주권재민은 국가를 형성하는 권력만이 아니라 지방정부와 근린생활정부를 구성하는 주권도 국민에게 있다고 보아야 할 것이다. 또 교육분야의 근린생활정부를 구성할 주권도 국민에게 있다고 본다면, 국민으로부터 지방정부와 국가를 향하여 상향적으로(bottom-up) 자치체를 형성할 수 있는 주권이 있기에 교육자치체를 근린생활계층에서 즉 교육구(school district)에서 형성할 수 있어야 한다.

그리고 이러한 교육구차원의 교육자치체(교육위원회)⁸⁾로 기관구성을 할 수 있음의 연합체 혹은 협의회체로서 국가나 지방정부의 교육정책의 결정과정에 참여할 수 있는 법적 위상을 확보하는 것이 실질적인 교육자치의 강화방안이고 이것이 풀뿌리 민주주의적 방식의 자치제도가 될 것이다.

물론 일반지방자치도 주권재민과 보충성의 원칙, 분권국가, 민주공화정의 기본적인 헌법규정에 입각하여 재설계가 되어야 할 것이다. 이 점에서 현재의 헌법과 지방자치법에 의하여 운영되는 지방자치제도는 기초지방자치단체가 시·군·구로서 매우 문제점이 많은 것이다. 즉, 첫째는 군·구는 구역의 규모가 세계적으로 가장 큰 범주에 들어가고, 이것은 관리의 효율성을 높일 수는 있지만, 민주성에는 역행하는 방식이다. 그래서 자치분권의 선진국들과 유사한 수준인 시·읍·면의 규모에서 지방자치를 할 수 있도록 재설계가 필요하다. 이것은 보충성의 원칙에 따라서 주민들이 보다 생활과 가까운 근린생활정부를 형성할 수 있는 기본권을 확보해주는

8) 합의제 기관으로 하는 것은 교육분야의 의사결정은 특히나 대화와 토론이 중요시되는 시민사회의 의사결정방식과 문화를 반영하는 것이어야 할 것이기 때문이다. 만일 교육분야의 자치체를 독임제로 한다면, 이는 개인의 자유와 토론을 중시하는 문화에 반하는 것으로 권력의 집중이 생길 것이다.

것이기도 하다.

그리고 이러한 풀뿌리의 근린생활구역에서의 자치경험을 통하여 자치의 인재들이 형성되고, 자치가 교육됨으로써 기초지방자치구역이나 광역자치구역에서의 지방자치를 실질화할 수 있을 것이다.

이 문제는 행정학에서 지방자치의 계층과 구역의 문제이고, 중앙정부와 지방정부의 관계의 문제이며, 역할분담과 사무배분, 자원배분의 문제이기도 하다.

자치분권의 패러다임에 의하면, 근린생활구역에서 일반자치이든 교육자치이든 자치권을 부여하여 그 구역의 주민들의 선택과 자유에 의하여 다양한 형태의 자치체를 형성하고 구성할 수 있는 권한을 부여하는 것이다. 그리고 그 운영의 결과에 대해서도 책임을 지는 것이어야 하고, 필요하다면, 주민들의 자치체의 결정에 의하여 상위정부의 지원과 협력을 받을 수 있도록 고유 자치사무외에는 위탁을 할 수 있도록 하는 것이다.

국가집권적 패러다임에 의한 자치권부여와 자치분권적 패러다임에 의한 자치권부여의 차이를 비교하면 다음과 같다.

〈표 1〉 헌법 패러다임별 자치권의 부여

연 도	국가집권패러다임		자치분권패러다임	
	일반자치	교육자치	일반자치	교육자치
광역	○	○	○	○
기초	○		○	
근린			○	○

2. 풀뿌리민주주의에 입각한 지방자치의 재설계

자치분권의 패러다임에 입각한 헌법구조의 재설계는 어디에서부터 시작해야 할까? 헌법 제1조 3항의 대한민국은 분권국가이다라는 조항과 제117조 3항의 중앙정부와 지방정부간 사무배분과 수행은 주민에게 가까운 정부가 우선처리하는 보충성의 원칙에 따른다는 두 조항에서부터 시작하지 않을까 한다.

헌법 제1조 1항이 민주공화국이다는 것이고 2항이 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다는 조항을 실질화하는 것을 통하여 일반지방자치와 교육자치를 재설계해야 할 것이다.

물론 지방의회와 단체장을 주민들의 직선으로 선출하였으니, 지방자치이지 않느냐고 할 수 있을지 모르지만, 주민들이 자신들의 거주공간에 대하여 자치적인 정부를 형성하는 주민자치는 아니었던 것이다.

자치분권적 패러다임에 의한 헌법개정이 이루어진다고 하면, 먼저 근린생활구역에서의 주민들이 자치적인 정부운영을 할 수 있어야 할 것이다. 여기서 주민자치정부란 주민들이 근린생활구역에서 총회를 통해서 근린정부를 구성할 수도 있고, 대표자를 선거로 선출하여 근린정부의 지방의회를 구성할 수도 있을 것이다.

그리고 이들 근린생활구역의 정부들은 필요에 따라서 협의체나 연합체를 구성하여 기초지방정부를 형성할 수도 있다. 이것은 농촌지역과 도시지역이 다른 방식을 채택할 수 있을 것이다. 농촌지역은 협의체 정도를 구성하여 보다 상위정부의 행정구로서 존재할 수도 있을 것이고, 도시지역의 경우에는 연합체를 구성하여 기초지방정부가 되게 할 수도 있을 것이다.

〈표 2〉 농촌부와 도시부의 일반자치 재설계

	농촌부	도시부	
광역	○ (도)	○ (시)	○ (광역시)
기초	군(협의체, 도의 행정구)	구(협의체)	○ 자치구(연합체)
근린(읍면동)	○	○	○
공동체(통리)	◎	◎ (아파트단지 등)	◎ (아파트단지 등)

○ : 자치정부구성, ◎: 공동체 자치가능하게 권한위임

3. 풀뿌리 민주주의에 입각한 지방교육자치논의의 재설계

일단, 여기서는 일반자치와는 무관하게 교육만을 위한 교육자치를 어떻게 설계하는 것이 풀뿌리 민주주의의 입장에서 바람직한가를 생각해 보기로 하자.

자치분권의 패러다임의 핵심적인 헌법규정에 입각해서 교육자치를 생각하면, 학교구(school district) 차원에서의 자치를 도입하는 것이 필요할 것이다. 즉, 몇 개의 학교들이 모여 있는 학교구를 주민들이 직접 교육위원들을 선출하고, 이들이 교육위원회를 구성하여 협의제 의사결정기관을 형성하는 것이다. 그리고 필요하다면 교육위원회의 의사결정을 집행하는 책임자로서 교육장을 두는 것이다.

학교구의 교육재원에 대해서는 주민들이 내는 재산세의 일정비율을 교육위원회의 자치적인

결정에 의하여 선점할 수 있는 권한을 부여하여 충분한 학교구의 교육재원을 확보하도록 한다. 주민들의 입장에서는 자신이 거주하는 구역의 학교교육의 수준을 높이고 우수한 교사들을 확보하고 학교시설을 확보하는 것이 자치적으로 가능할 수 있는 것이다.

물론 이 경우, 일반행정자치의 지방세가 줄어드는 것이 현실일 것이다. 그러나 이 부분은 한국의 현실이 특정한 지역의 교육수준이 높다고 하면, 그 지역의 지명도나 발전정도가 높아지는 것을 감안하면 교육분야의 투자를 무엇보다도 우선할 수 있을 것이다.

농촌부의 경우에는 군을 일반자치단체가 아닌 것으로 재설계를 하였기 때문에 도(道)의 세원에서 직접 학교구로 세원을 가져오는 것이기 때문에 교육장과 도지사간에 정치적인 갈등이 생기거나 하지는 않을 것이다.

여기서 주목할 것은 광역단위인 도의 경우에는 도지사가 있고, 도의 교육위원회는 도지사가 임명하는 것이 아니라 의회의 동의를 받아서 학교장 중에서 임명하도록 하는 것이다.

또 도시부의 경우에는 일반시와 광역시로 구분하여 살펴보자. 일반시의 경우에는 학교자치와 학교구의 자치를 통하여 교육장이 선출되고, 시장이 교육위원회를 시의회의 동의를 받아서 임명하는 것이다. 이 때 동(洞)도 일반자치체를 형성하고 있지만, 이 곳은 학교구의 차원에서는 상관할 필요가 없다. 학교구의 차원에서는 동보다 상위의 자치체인 시의 일반행정에서 일정한 독립성을 가진 합의제 집행기관으로서 교육위원회가 존재하게 되는 것이다. 그러나 학교구의 교육위원회는 합의제 의결기관으로서 교육분야의 지방의회가 되는 셈이다.

한편, 광역시의 경우에는 시장이 교육담당 부시장을 두어서 교육분야의 재원에 대한 지원을 통합하여 제공할 수 있는 구조를 만들어 둔다. 즉, 교육분야의 정책적 투자도 시장이 종합적인 조정권을 가지고 결정하고 책임지도록 한 것이다.

반면, 자치구의 경우에는 학교구연합체를 형성하도록 하여 주민들이 직접 자치구 교육위원들을 직접 선거로 선출하고 학교구의 학교장 중에서 선출하도록 한다. 광역시의 경우에는 학교구에만 교육자치권을 부여하는 것이 아니라 자치구 차원에서도 교육자치권을 부여하여 자치구 차원에서도 자치구의 지방세에 대한 선점권을 주민들이 선택할 수 있도록 한 것이다. 즉, 주민들이 거주하는 학교구의 구역만이 아니라, 자치구의 구역에 대해서도 교육자치의 선택권을 주민에게 돌려준 것이다.

이렇게 되면, 강남구나 서초구와 같이 교육자원이 우수함으로 인하여 지역발전이 되고, 주민들의 거주선호가 높아지는 지역만들기가 가능하게 되는 것이다. 교육자치는 자치의 가장 기본적인 공공서비스이기에 주민들이 거주하는 가장 가까운 구역에서부터 탁월한 학교만들기를 할 수 있는 자치적 기반을 만들어 주어야 한다. 이것이 가능하게 되면, 사교육을 위하여 수십조에

해당하는 돈을 주민들이 직접 투자하는 것을 막고, 교육투자에 대한 열정을 공교육을 살려내는 데 투자하게 만들 수 있을 것이다.

농촌부의 도나, 도시부의 시의 경우에 학교구에 대한 집중적인 투자를 하고자 할 경우, 도지사나 시장이 교육투자를 교육위원회를 통하여 할 수 있는 유인구조를 가질 수 있을 것이다.

〈표 3〉 농촌부와 도시부의 교육자치 재설계

	농촌부	도시부	
광역	도	시	광역시
기초	군 (학교구협의체) (도의행정구)	구 (학교구협의체)	○ (자치구 교육위원회) (학교구연합체)
근린(읍면동)	○ (학교구)	○ (학교구)	○ (학교구)
공동체(통리)	◎	◎	◎

○ : 자치정부구성, ◎: 학교자치

요컨대, 지방교육자치의 논의도 국민(주민)의 주권이란 관점에서 재설계되어야 할 것이다. 즉, 주민이 자신이 거주하고 있는 가장 근린의 구역(지역)의 교육문제에 대한 기본적인 자치권을 가지고 있어야 한다. 그리고 그것은 교육세를 주민들이 어느 정도로 할 것인가를 스스로 결정할 수 있도록 해주어야 하는데, 그 교육재원을 재산세의 일정비율을 교육세로 전환할 수 있는 자치권을 학교구의 교육위원회에 부여하는 것이다.

이러한 교육재원확보가 기존의 일반행정자치와 논쟁을 불러일으키지 않는 것은 학교구에 상응하는 일반자치의 근린생활정부의 세원은 주민세로 운영되는 것이기 때문이다. 즉, 교육재원의 확보는 교육구보다 상위의 정부는 도나 시, 광역시의 자치구교육위원회로부터 확보되기 때문이다.

따라서 도와 시, 그리고 광역시의 교육위원회는 도지사나 시장, 혹은 광역시장의 교육부시장으로 통합되어 있는 것이 바람직하고, 군이 교육감을 선거로 선출하는 방식을 교육자치라고 볼 필요가 없게 된다. 이것은 단체자치의 프레임속에서 교육자치를 생각하다보니 교육감을 선거로 뽑아야 도지사와 광역시장에 대하여 상응하는 권력을 가지는 것이 된다는 생각으로 이어지게 되는데, 이것은 교육자치의 본질은 아닌 것이다. 교육자치의 본질은 어디까지나 근린생활 구역에서 주민들이 스스로 학교교육의 수준이나 교육세의 세원을 어느 정도 부담할 것인가를 스스로 결정할 수 있는 학교구를 완전한 자치정부로 만들어 주는 것에 있다.

IV. 결론

풀뿌리 민주주의를 실현하는 교육자치는 학교구를 완전한 자치체로 만들어 주는 것에 있다. 한국의 경우에는 지방자치를 중단하기 이전인 제1, 2공화국의 시기에 미국식 교육자치의 영향을 가장 많이 받았을 때가 학교구 자치제도를 도입하였던 것이기 오히려 이 시기가 풀뿌리 민주주의에 부합하는 것이었던 것으로 보인다.

물론 그 당시에는 한국의 주민들의 교육수준이나 경제수준이 매우 열악하여 제대로 된 교육자치를 하지 못하였다고 할 수 있을지 모르지만, 21세기 한국의 경우는 이미 경제수준이나 교육수준에서 세계 최고의 수준에 이르고 있는 것으로 평가된다.

그렇다고 하면 21세기 헌법개정 논의의 창이 열리게 되는 이 때에, 자치분권의 패러다임을 가진 헌법개정을 이루고, 이에 부합하는 지방자치와 교육자치를 원점에서부터 재설계해 볼 시기이다.

교육자치의 논의도 풀뿌리에서부터 생각하여 상향적으로 생각해 볼 필요가 있다. 그래서 학교자치를 가장 우선해서 실시하는 전제위에서 학교구의 자치를 전격적으로 도입하는 것이다. 이것은 한국의 현재의 행정구역구조에 비추어 본다면 읍·면·동 차원에서의 학교구를 구성하고, 주민직선의 교육위원회를 형성하는 것이다. 그리고 이 교육위원회를 합의제 의결기관으로 그 법적 성격을 부여하여 교육세를 재산세의 일정비율을 선점할 수 있도록 하여, 무엇보다도 교육에 대한 투자를 통하여 지역발전을 도모할 수 있도록 하는 것이다.

일반행정자치와의 관계는 교육자치를 풀뿌리에서 실현할 수 있는 조건을 구비한 후에 읍·면·동의 일반행정자치를 하도록 하는데, 현재의 읍면동차원의 지방자치는 주민자치회를 구성하든 주민자치위원회를 구성하든 이것은 근린생활구역의 공유자원 혹은 근린생활공공서비스의 관리를 위한 최소한의 재원인 주민세+ α 정도로 충분하지 않을까 한다.

그렇다고 하면, 학교구의 교육자치를 위한 재원은 재산세라고 하는 지방세의 일정비율로 하더라도 읍·면·동 지방자치와는 충돌할 이유가 없으며, 농촌의 군이 자치체가 아니므로 결과적으로 도로부터 보조금이나 교부금을 받을 수 있다. 그리고 이를 위하여 도시사와 통합된 교육위원회 혹은 교육감을 부지사급으로 두더라도 교육자치를 저해하는 것은 아니다. 오히려 도시사가 교육정책을 위한 투자도 도시사의 권한과 책임에 있기 때문에 도의 예산 중에서 교육투자에 적극적으로 투자할 가능성이 높아지지 않을까 한다.

농촌부의 시의 경우에도 시가 자치체이므로 필요에 따라서 학교구에 교부금이나 보조금을

투자할 수 있을 것이다.

광역시의 경우에는 역시 학교구에 대한 보조금이나 교부금을 지원할 수 있는 통합된 구조가 되므로 교육감을 광역시장의 부시장급으로 하거나, 혹은 독립된 교육위원회로 하고 교육위원들은 의회의 동의를 받아서 정치적 중립성과 전문성을 확보한 교육장 중에서 선출하는 것으로 한다면 교육의 정치적 중립성, 전문성, 자율성을 확보하게 될 것으로 본다.

이 글에서는 한국의 지방자치의 역사와 교육자치의 역사를 조감하면서 논쟁이 끊임없이 발생하였던 배경에 초점을 두고, 그 원인을 근본적으로 해소하는 방법이 바로, 자치분권 패러다임에 의한 헌법개정에 의하여 학교구의 학교자치를 풀뿌리 계층에서 재설계하는 것에 있음을 제안하였다. 이를 통하여 일반자치와 교육자치의 통합해야 하는가에 대한 의문과 딜레마를 풀어보았다. 여전히 미숙한 부분이 있음을 본 고의 한계로 인지하고 있으며 보다 심도있는 논의를 통하여 지난 수십년간의 일반자치와 교육자치의 논쟁을 마감할 수 있기를 기대해 본다.

참고문헌

- 국정기획자문위원회(2017), “문재인정부국정운영5개년계획”
- 김성호(2017), “국회 개헌특별위원회 자문위원회 지방분권분과 개헌안”, 〈한국지방자치학회 하계 학술대회 논문집〉, pp. 587-618
- 김병준(2011), 〈지방자치론〉, 법문사
- 김찬동(2017), “일본의 교육위원회제도 개혁과 기관구성형태변경에 관한 소고”, 〈한국지방자치학회보〉, 29(3)
- 김찬동 · 최진혁(2016), “교육자치의 제도개혁방향: 교육행정기관구성을 중심으로”
- 나민주(2016), 〈지방교육자치의 성과와 과제〉 충북대학교 한국지방교육연구소 연구보고서
- 송기창(1997), “교육자치와 일반지방자치의 발전적 관계정립방안 연구”, 〈성곡논총〉, 28(4): pp.163-275
- 안주열(2014), “교육자치제도의 제도적 보장에 관한 헌법적 고찰”, 전북대학교법학연구소, 〈법학연구〉, 42
- 이인희 · 고수형(2014), “한국과 미국의 지방교육자치 구조의 비교”, 〈한국콘텐츠학회논문지〉 14(4): pp. 148-159.
- 조재현(2013), “교육자치의 이념적 기초와 교육자치기관의 구성원리에 관한 연구”, 〈공법학연구〉, 14(1): pp. 101-131
- 한국지방자치학회(2008), 〈지방의회의 이해〉, 박영사

대전세종포럼

DAEJEON
SEJONG
FORUM

프랑스의
지방분권형
개헌사례와 시사점

4장

최진혁 충남대학교 교수

프랑스의 지방분권형 개헌사례와 시사점¹⁾

최진혁 충남대학교 교수

DAEJEON
SEJONG
FORUM

I. 서론 : 문제제기

프랑스는 구시대의 모순을 극복한 프랑스혁명의 역사적 교훈에 힘입어 국가주권의 단일성과 불가분성('unité et l'indivisibilité de la souveraineté)의 원칙에 따라 국가를 운영·관리한다. 따라서 지방분권은 국가의 지방행정수행방식으로서 단일한 국가 안에서의 지방자치단체의 다양성을 함께 추구하려고 하는 차원에서 인식되고 있다. 이러한 배경에서 프랑스 헌법은 제1조에서 “프랑스는 불가분적, 비종교적, 민주적 및 사회적인 공화국이다(La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale)”라는 사실을 천명하고 있다.²⁾ 그런데 현대 5공화국에 들어와 드골대통령은 미래의 프랑스 국가의 경쟁력을 고려하여 지방분권화 개혁을 주창하였지만 국민의 다수가 이를 수용하지 않았고, 결국 20여년의 세월을 더 기다려야만 하였다. 마침내 사회당 미테랑정부가 들어서면서 그 분권화의 과실을 얻을 수 있었지만 국가발전의 주요 동력원이었던 지방분권화가 자크시락정부에 들어 주춤하는 기세를 보이자 분권형개헌을 통해 이를 돌파하려 했던 의지를 보인 것이 바로 2003년 분권형 개헌이었다.³⁾ 즉, 제1조에 프랑스 공화국조직은 지방분권화이다(Son organisation est décentralisée)라는 규

1) 본 원고는 필자의 연구논문(지방분권개혁을 위한 헌법개정에 관한 연구, 한국지방자치학회보 20(2))을 최근의 자료로 보완하여 정리한 것임.

2) La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée.

3) 1995년 14년 만에 정권창출에 성공한 자크 시락(Jacques Chirac) 대통령의 장-피에르 라파랑(Jean-Pierre Raffarin) 정부는 1982년 프랑수와 미테랑(François Mitterand) 사회당 정부가 추구한 지방분권화를 더욱 가속화시키기 위해 “프랑스 공화국의 분권화된 조직에 대한 헌법(loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République)”을 2003년 3월에 제정하기에 이르렀다.

정을 추가하였다. 이 새로운 분권형헌법은 공화국의 분권화된 조직설정과 지방자치단체에 인 지된 책임성의 증대, 직접민주주의 원칙의 도입이라는 주요 주제를 담고 있다(Yves /François Luchaire, 2003; www.premier-ministre.gouv.fr; 최진혁, 2015).⁴⁾ 더 나아가 프랑스 헌법은 지방자치단체에 관한 규정을 제12장(72조, 73조, 74조)에서 다루며 지방자치분권을 확대 보장하고 있다.⁵⁾

우리나라의 경우 1987년 6월 민주화항쟁의 결과로 만들어진 현행헌법은 이제 21세기 대격 변기를 헤쳐 나아갈, 자치분권시대에 국가와 지방을 협치해 나아갈 시점에 6공화국헌법은 그 생명이 다했다고 보는 것이 일반적 견해인 듯하다. 이제야말로 자치분권시대에 맞는 새로운 국가시스템을 구축해야 하는 시점에서 제6공화국헌법은 재설계(내지 전면개정)되어야 하는 당위성을 안고 있다. 그동안 지방자치와 지방분권의 측면에서 볼 때 헌법에서 규정해야 할 사항들을 법률에 위임하고 법률은 또 다시 대통령령이나 부령에 위임함으로써 국회의 다수당이나 중앙정부의 관점에서 이루어져온 것이 사실이다. 그런 배경에서 지방정부가 보다 많은 자치권을 향유해야 한다는 지방분권형 헌법개정은 매우 중요하고 자치분권을 강조하는 문재인정부에서 매우 필요한 사안임에 틀림없다. 그러나 또 한편으로는 대한민국의 단일국가체제 하의 243개 지방자치단체들이 다양성을 함께 추진해나가야 하기 때문에 국가의 중요성을 간과해서는 아니 된다는 논리가 작용한다. 그런 배경에서 프랑스 지방분권형 헌법개정의 배경, 의미를 고찰하고 그 시사점을 제시하고자 한다(최진혁, 2008).

Ⅱ. 프랑스 헌법개정의 이론적 논의

1. 헌법개정절차

첫째, 일반적이고 정상적인 절차로서 헌법 제89조에서 규정하고 있다. 개정안의 발의권은 수 상의 제안에 따라 대통령과 국회의원에겐 경합적으로 행사하고 있다. 개정안은 동일한 조문으 로 양원에서 가결되어야 한다. 이 경우 국민투표를 통해서 최종적으로 확정된다. 다만 대통령이 개정안을 양원합동회의에 부의할 경우에 국민투표 대신 양원합동회의에서 표명된 투표의 3/5 이상을 얻으면 확정된다.

4) 최진혁, 2008; 해외 자치단체 법규조정에 대한 규정논의도 있었다.

5) Titre XII : Des collectivités territoriales / Modifié par Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003.

[헌법 제89조]

① 헌법개정의 발의권은 수상의 제안에 따라 대통령과 국회의원이 경합하여 행한다.

(L'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au Président de la République sur proposition du Premier ministre et aux membres du Parlement)

② 개정안은 제42조 3항에 규정된 기한조건 내에 검토되어야만 하고 동일한 조문으로 양원에서 가결되어야 한다. 개정은 국민투표에서 승인된 후에 확정된다.

(Le projet ou la proposition de révision doit être examiné dans les conditions de délai fixées au troisième alinéa de l'article 42 et voté par les deux assemblées en termes identiques. La révision est définitive après avoir été approuvée par référendum)

③ 단 개정안은 대통령이 양원합동회의로써 소집된 국회에 이를 부의할 것을 결정한 경우에는 국민투표에 붙이지 아니한다. 이 경우에 개정안은 표명된 투표의 3/5의 다수를 얻지 아니하면 승인되지 아니한다. 양원합동회의의 사무국은 국민의회의 사무국이다.

(Toutefois, le projet de révision n'est pas présenté au référendum lorsque le Président de la République décide de le soumettre au Parlement convoqué en Congrès ; dans ce cas, le projet de révision n'est approuvé que s'il réunit la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Le bureau du Congrès est celui de l'Assemblée nationale)

④ 영토의 보전이 침해되는 어떠한 개정절차도 착수 또는 속행될 수 없다.

(Aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire)

⑤ 공화정체는 개정의 대상이 될 수 없다.

(La forme républicaine du Gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision)

둘째, 예외적이고 비정상적인 개정절차로서 헌법 제11조에서 규정하고 있다. 제14장 헌법개정의 장을 두고 있으면서 헌법 제11조에서 국민투표규정을 두고 있다. 이는 주권자의 국민의 판단에 기초한 논의로 볼 수 있다.

[헌법 제11조]

① 대통령은 의회회기 중 관보에 공표된 정부의 제안 또는 양원의 공동제안에 따라 공권력의 조직에 관하거나, 국가 경제, 사회, 환경정책에 관한 개혁과 여기에서 경쟁하는 공공서비스개혁, 공동체의 결정의 승인을 필요로 하거나, 헌법에 위반하지 않으나 제도의 기능에 영향이 있을 조약의 비준동의를 목적으로 하는 모든 법률안을 국민투표에 붙일 수 있다.

(Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au Journal officiel, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions)

② 국민투표에 의하여 법률안의 채택이 확정된 때에는 대통령은 협의결과선언이후 15일 이내에 이를 공포한다.

(Lorsque le référendum a conclu à l'adoption du projet ou de la proposition de loi, le Président de la République promulgue la loi dans les quinze jours qui suivent la proclamation des résultats de la consultation)

[헌법 제85조(삭제)] (Abrogé par Loi constitutionnelle n°95-880 du 4 août 1995 - art. 14)

① 제89조에 정하는 절차와는 달리 공통제도의 운영에 관한 본장의 규정은 공화국의 국회 및 공동체의 상원에서 동일한 조문으로 가결된 법률로서 개정된다.

(Par dérogation à la procédure prévue à l'article 89, les dispositions du présent titre qui concernent le fonctionnement des institutions communes sont révisées par des lois votées dans les mêmes termes par le Parlement de la République et par le Sénat de la Communauté)

② 본장의 규정은 공동체의 모든 구성국 간에 체결되는 협정에 의하여도 개정될 수 있다. 새로운 규정은 각 구성국이 헌법이 요구하는 바에 따라 효력을 발생한다.

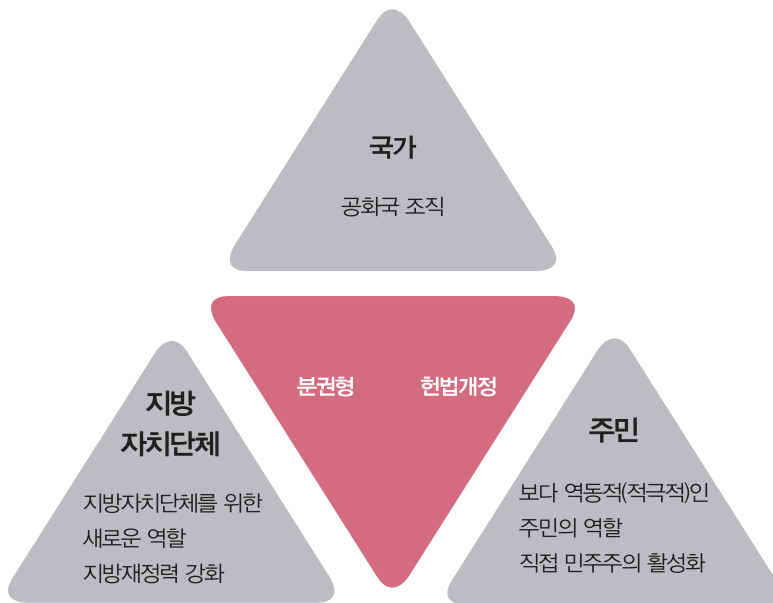
(Les dispositions du présent titre peuvent être également révisées par accords conclus entre tous les Etats de la Communauté ; les dispositions nouvelles sont mises en vigueur dans les conditions requises par la Constitution de chaque Etat)

2. 2003년 헌법 개정의 배경

2003년 헌법 개정은 1982년 지방분권화 추진과정에서 나타난 재중앙집권화의 흐름을 차단하기 위한 차원에서 시도되었다(Le Moyné de Forges, 2003; 배준구, 2004). 즉, 미테랑정권에서 추진한 지방분권개혁이 그 시행과정에서 중앙부서의 공직자들에 의해 직·간접적으로 간섭받거나 제한을 받는 상황들을 보면서 이를 바로 잡는다는 차원에서 헌법개정을 보게 되었다. 이에 따라 2002년 5월에 우파정권을 창출한 시락대통령은 국가의 행정조직을 분권화하는 신중한 개혁으로서 이러한 변화를 가져올 수 있는 수단과 방법을 제시하고 있는 것이다.

3. 이론적 논의의 틀

본 연구는 프랑스 지방분권개헌의 내용을 파악함으로써 우리나라 문재인정부에 새로운 지방분권의 방향을 모색하는데 그 시사점을 제시하고자 한다. 이를 위해 지방분권의 내용을 설명하는데 가장 중요한 지표로서 국가와 지방자치단체, 주민의 요소를 두어 그 구체적 논의를 전개하고자 한다(〈그림1〉 참조). 즉, 단일국가의 지방분권과 헌법개정 내용을 보다 체계적으로 접근하기 위해서 단일한 국가에서 독립된 법인격으로서의 지방자치단체와 어떠한 관계를 형성하고, 지방자치단체와 주민의 관계를 어떠한 내용으로 정립하고 있는가에 대한 논의를 해야 하기 때문이다.



〈그림 1〉 이론적 논의의 틀

Ⅲ. 2003년 헌법개정안 주요 내용

1. 공화국의 조직

1) 분권화의 기본원칙

개정조항으로 “공화국의 조직은 분권화이다 「son organisation est décentralisée」라는 규정을 두어 분권화의 원칙을 밝힘은 물론 지방분권의 헌법적 보장을 확실히 하였다. 이는 지방자치단체의 자치를 더욱 보장하겠다는 의지로 받아들여진다. 그런 면에서 헌법위원회(Conseil constitutionnel)는 이러한 자치에 해를 가하는 모든 것을 제지하려는 데 노력을 기울인다. 그럼에도 프랑스는 연방제에 반대하는 범위 내에서 단일국가체제에서의 지방분권을 강조한다. 참고로 1958년 헌법규정 내용은 다음과 같다.

[제1조]

① 공화국과 자유로운 결정행위에 의하여 이 헌법을 채택하는 해외영토의 국민들은 하나의 공동체를 구성한다.

(La République et les peuples des territoires d'outre-mer qui, par un acte de libre détermination, adoptent la présente Constitution instituent une Communauté)

② 공동체는 이를 구성하는 국민들의 평등과 연대에 기초를 둔다.

(La Communauté est fondée sur l'égalité et la solidarité des peuples qui la composent)

2) 특별법규 적용받는 지방자치단체 창설 허용

분권헌법 제72조는 특별법규(statut particulier)에 의해 적용받는 지방자치단체의 창설을 허용하였다. 지금까지 이 특별주의는 특별한 조직의 대상이 될 수 있는 해외영토와 적용대상이 될 수 있는 해외 데파르트망을 위한 것을 제외하고 헌법에는 존재하지 않았다. 그러나 이번 헌법개정에는 입법관이 코르시카(Corse)레지옹자치단체에 특별법규를 제공하는 것을 방해하지 않았고, 헌법위원회는 이 특별법규가 자유스러운 행정(la libre administration)의 원칙을 준수하고 국가의 특권의 존중을 유지하는 것을 조건으로 그 가능성을 인지하였던 것이다.⁶⁾

6) 최진혁, 2008; 우리의 경우 특별법규의 적용을 받는 제주특별자치도, 세종특별자치시에 대한 헌법적 규정이 필요한 대목이다.

2. 지방자치단체를 위한 새로운 역할

국가와 지방자치단체간의 권한배분은 우선 분권형(개정)헌법에 보충성의 원칙을 밝히면서 새로운 시각을 제공하고 있다. 다음으로 어떤 일정한 조건 하에 자치단체의 권한행사를 규정하는 법률이나 규칙에 저촉되는 이들 자치단체의 능력에 대한 헌법적 인식은 실제적 법 단일성(uniformité du droit) 내에 중요한 논의를 전개한다.

1) 보충성의 원칙(le principe de subsidiarité)의 강조

새로운 규정 제72조 2항에 의하면 “지방자치단체는 각 계층에 가장 잘 사용될 수 있는 권한(전체를 위한) 결정을 행사하는 임무를 가진다”는 것이다. 이 보충성의 원칙은 특히 유럽연합과 그 구성원 국가들 간의 권한배분을 위해 채택된 이후 줄곧 주장되어 왔다. 그러나 이 조치는 그것 자체로 운영될 수 없는 한계를 가진다. 즉, 이 조치는 헌법적 가치에 목적을 두는 것으로 그 실현은 점진적으로만 이루어질 뿐이며 아마도 그 실현이 완성될 수 있다고 보지는 않기 때문이다. 왜냐하면 사회는 계속해서 진전 발전되기 때문이다. 이 원칙의 적용범위는 매우 넓은 것이다. “권한의 총체”(l'ensemble des compétences)라는 표현을 사용하면서 헌법은 부여된 계층에 가장 잘 사용될 수 있는 모든 권한에 초점을 둔다. 여기에서 중요한 논의는 결정에 있어 효과적인 수준은 어디이며, 또 한편으로는 어느 수준에서 효과적인 집행과 실현을 기대할 수 있느냐에 대한 의문인 것이다.

보충성의 원칙에 의하면 권한은 주민에게 가장 가까운 수준에서 행사되기 쉽고 가장 효과적으로 행사될 수 있는 수준에 배분되어야 한다는 것이다.⁷⁾ 이를 위해 중요한 권한배분을 각 자치단체마다 예시하고 있는 것이다. 즉, 지역(Région)자치단체는 대학교의 설립, 직업훈련에 관한 수단행사, 철도수송, 지역화 가능한 숙소의 도움, 중소기업에의 도움의 권한을 행사하게 하며, 도(Département) 자치단체는 고속도로를 제외한 전체 도로망을 관리하며, 학교건강을 책임진다. 시읍면(Commune)자치단체는 경제개입, 사회부조, 환경분야에 확장된 권한을 행사하게 하고 있다.⁸⁾

그러나 국가와 지방자치단체간, 지방자치단체간의 권한의 중복으로 인한 비효율적 기능배분 현상이 발생하였다. 따라서 이를 해결하기 위해 위원회는 선도지방자치단체(une collectivité

7) 카톨릭 교황청에서 사용하였던 논리이다. 즉, 국가는 개인이 스스로 행할 수 없을 때에만 책임을 져야 한다는 논리이다. 이것이 주민의 근접성과 능률성을 고려하여 권한이 가장 잘 행사될 수 있는 계층에서 권한이 행사되도록 하자는 것으로 발전되었다.

8) 헌법개정 이전의 권한배분과의 차이점은 보충성의 원칙의 강조에 따라 주민에 가장 근접하고 효율적인 권한배분을 추구하려는 것이고, 그의 일환으로 헌법개정 이전(12개 분야)보다 많은 분야(21개 분야)에서 자치단체별로 예시하고 있다.

9) 그러나 동시에 위원회는 모든 영역에 개입하는 계약과정의 체계화를 비난한다.

chef de fil)를 지명하면서 계약을 사용함으로써 같은 수준에 지방자치단체를 공동으로 계획을 수행하도록 하였다.⁹⁾ 이는 여러 지방자치단체가 협력하여 공동으로 처리해야 할 상황에서는 관련 지방자치단체 중 한 지방자치단체가 대표가 되어 선도 지방자치단체로서 다른 지방자치단체와 협력을 구축할 수 있게 하고자 하였던 것이다.

2) 권한행사의 방식

지방자치단체의 결정권은 계속 유지되고 보완되었다. 분권형개정헌법의 제72조는 모든 자치단체에 3가지 법률적 기준을 다음과 같이 제시하고 있다.

- ① 자유스러운 행정(la libre administration)
- ② 법률에 규정된 조건에 따른 행정
- ③ 지방의회의원에 의한 행정

그러나 이들 요소들은 지방자치단체의 권한행사를 위한 규제권한(un pouvoir réglementaire)에 의해 보완되었다. 게다가 새로운 규정 제72조-1항은 진정한 결정적 지방주민투표조직을 허용하면서 선출된 지방의회가 더 이상 결정권한의 독점성을 누리지 못하게 하였다.

(1) 고유한 규제권한 / 자치입법권 강화

지방자치단체를 위한 규제권한의 헌법적 인식은 이들 자치단체에게 고유한 규제권한을 초래(야기)시킬 수 있는가의 질문에서 비롯된다. 이에 대한 긍정적 답변은 국가가 더 이상 배타적 지위를 갖지 아니하는 것으로 이해되어 연방주의적 논의가 가능해진다. 지방자치단체의 규제권한은 코르시카(Corse) 법률에 관한 2002년 1월 17일 헌법위원회의 결정에 의해 인식되었던 것으로 다음과 같은 조건을 전제로 행사되어진다.

9) 그러나 동시에 위원회는 모든 영역에 개입하는 계약과정의 체계화를 비난한다.

- ① 규제권한은 법규를 존중하는 한도 내에서 행사된다.
- ② 법률이 규제권한으로 부여해 준 권한 영역 외에는 규제권한을 행사할 수 없다.
- ③ 규제권한은 규제권한이 헌법 제21조¹⁰⁾가 헌법 제13조¹¹⁾에 의한 대통령이 인지한 권한을 보류하고 국무총리에게 부여해준 법률집행을 소환하는 목적도 효과도 가지지 않는다.

이들 조건 내에서 헌법위원회에 의하면 입법관은 지방자치단체에 속한 권한의 범위 내에서 지방자치단체의 영역에 법의 적용방식을 정의하는 것을 감독(배려)할 수 있다는 것이다. 그리고 공적 자유를 활용하고 보장받는 중요한 조건이 공화국 지역 전체에 동일하게 적용되어야 한다는 것이다.

(2) 하나의 자치단체가 또 다른 자치단체에게 감독의 금지

헌법은 “어떠한 지방자치단체도 다른 지방자치단체에 대해 감독을 행할 수 없다”고 명시하고 있다. 그러나 바로 추가적으로 “권한행사가 여러 자치단체들의 경쟁을 필요로 할 경우 법률은 자치단체 중 하나 혹은 자치단체들간의 연합체 중 하나에게 그들의 공통 활동의 방식을 조직하는 것을 허용할 수 있게 하였다.”

(3) 변하지 않은 행정통제

헌법은 국가대표의 임무에 변화를 가져오지 아니하였다. 국가대표는 항시 국가이익, 행정 통제, 법률의 존중의 임무를 수행하도록 되어 있다. 단 하나의 변화는 정부구성원들의 각 대표의 질적 위상으로부터 국가대표의 질적 위상으로 추가되었다는 데 있다. 과거의 72조는 도(Département)자치단체와 지역(Région)자치단체에만 이러한 특혜조항을 규정하였으나 새로운 헌법규정은 모든 자치단체로 그 범위를 넓혔다. 즉, 기초자치단체인 시읍면(Commune)에게도 적용하게 하였다.

10) 국무총리는 정부의 활동을 지휘한다. 그는 국방의 책임자이다. 국무총리는 법률의 집행을 보장한다. 국무총리는 제13조 규정의 조건 하에 규제권한을 행사하고 문관과 무관을 임명한다. 국무총리는 권한 중 일부를 장관에 위임할 수 있다. 국무총리는 경우에 따라 제15조에서 예정한 의회와 위원회의 주재에서 대통령을 대행한다. 국무총리는 예외적으로 명백한 위임에 근거하여 그리고 결정된 의사일정에 의하여 국무회의의 주재를 위해 대통령을 대행할 수 있다.

11) 공화국대통령은 국무회의에서 심의된 법규명령과 정령에 서명한다. 대통령은 문관과 무관을 임명한다. 국사원위원, 레종도네르훈장국(상훈국)총재, 대사 및 특사, 회계원의 심계관, 도지사, 해외영토의 정부대표, 장군, 교육총장, 중앙행정관청장을 국무회의에서 임명한다. 국무회의에서 임명되는 다른 관직과 대통령의 임명권이 그의 이름으로 행사될 수 있도록 위임할 수 있는 요건에 대해 기관부속법이 정한다.

3. 보다 역동적(적극적)인 주민의 역할

시민들에게 청원권과 결정권을 부여하는 새로운 제72조 1항의 규정을 두어 보다 강화된 시민(주민)의 역할을 강조하였다.

1) 청원권(droit de pétition)

주민의 청원권을 강화하고 있는데, 즉, “법률은 청원권 행사의 조건들을 제시하고 있다. 그 조건 내에서 각 지방자치단체의 유권자가 청원권 행사에 따라 지방의회 권한에 관계되는 질문을 지방의회 의사일정에 기입(다루게)하게 하는 것을 요구할 수 있다”고 규정하고 있는 것이다.

2) 직접민주주의의 진전

1992년 2월 6일 공화국 행정에 관한 법률에서 시읍면(Commune)기초자치단체 수준에서만 지방자문과정을 규정하였다. 당시의 상황은 순전히 자문적 역할에 한했고 결정적인 역할은 부여하지 아니하였다.

그러나 개정된 분권형헌법은 직접민주주의의 진전으로서 결정적인 진정한 지방주민투표를 설정하였다. 이러한 주민투표에의 의존은 해당 자치단체의 권한행사의 경우에 이제부터 가능하게 되었던 것이고, 이 경우 당연히 유권자가 참여하여 결정하게 되었다. 게다가, 헌법은 두 가지 상황에서 자치단체의 유권자의 자문에 의존하게 하는 것을 허용하였다. 첫째, 특별법규적용을 받는 자치단체의 창설 혹은 이들 자치단체 조직의 변경, 둘째, 지방자치단체의 경계변경. 이 두 경우에 주민인 유권자가 그들의 의견을 개진하게 하고 있다.

4. 지방재정

개정헌법이 추구하는 목적 중의 하나는 될 수 있는 한 재정자치의 수단을 넓혀주는 결정을 하는데 있었다. 자유스러운 행정은 자치단체의 자원을 스스로 결정할 수 있게 해주어야 한다는 논리에서 법률에 조건지워진 진정한 자치세정을 추구하고자 한 것이다. 그런 배경에서 제72조 2항은 다음을 제시하고 있다.

- ① 법률의 영역 내에서 자원의 자유스러운 처분
- ② 지방자치단체가 모든 사물에 대해 전체 혹은 부분적으로 세를 부과할 수 있는 가능성을 부여
- ③ 세수입과 기타 자체수입이 제시(대표)해야만 하는 결정적 부분
- ④ 권한과 재원의 동시배분(지금까지는 희생적이었던)
- ⑤ 법률에 의한 지방재정조정메카니즘(mécanismes de péréquation)의 설치

IV. 결론

프랑스의 지방분권은 완성된 상태가 아니라 하나의 운동(움직임)으로 단선적 진전이 아니라 때에 따라서는 갑자기 이루어지기도 하고 움츠러지기도 하는 진전 속에서 여하튼 발전적으로 진행되고 있다. 시읍면(코뮌)조직을 창설했던 1791년 3월 2-17일 정령, 도의회를 위한 1871년 8월 10일 법률, 꿈문의회를 위한 1884년 4월 5일 법률, 1982년, 1983년 지방분권법, 2003년 헌법개정은 프랑스 지방분권의 역사를 가름하는 큰 사건으로 기록되고 있다. 이렇듯 지방분권에의 냉엄한 진전은 어떤 정부에서도 막을 수 없는 것으로 1982년 진보좌파의 매우 혁신적인 지방분권정책 이후 14년이 지나 다시 정권창출에 성공한 보수우파(자크시락, 니콜라사르코지)는 헌법개정의 방법으로 지방분권을 발전시키려 하였다. 이는 도달한 것이 아니라 국가발전의 긴 여정의 한 단계로 파악한 것으로 볼 수 있을 것이다.

이상의 프랑스의 지방분권 개혁에 관련한 분권형개정헌법에서 우리는 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있을 것이다. 첫째, 단일한 공화국체계 내에서 국가조직의 지방분권화를 명시하였다는 사실이다. 즉, 헌법개정을 통한 지방분권추진은 공화국체제를 보존하면서 국가의 행정조직만을 분권화하려는 의지를 담고 있다. 이런 배경에서 국가와 지방자치단체간의 연계성 확보 및 주민참여 효과를 극대화하는 지방분권이 되고 있는 것이다(근접성과 연계성, 「응집성·조화성」의 요구).

프랑스의 지방분권은 우선 단일국가체제 내에서 국가의 통일성과 지방자치단체의 다양성을 함께 추구하려는 논리에 맞는 방향에서 추진되고 있다. 즉, 국가와 지방자치단체가 연계성을 가지고 주민참여의 효과를 극대화하는 방향에서 지방분권화를 추진하고 있는 것이다. 그런 배경에서 주민의 근접성을 강화하는 지방자치행정이 가능한 기능배분을 추구하고 있다. 각 행정수준에 적합한 임무에 따라 권한의 유사한 단위를 구성하여 배분할 수 있게 하고 있다. 경우에 따

라서는 실험적 국면을 거친 후에 권한의 유사한 단위를 형성할 수 있을 것이다. 둘째, 자유스러운 행정(자치행정)구현에 부응하는 지방분권체계를 모색하고 있다. 그런 배경에서 국가와 지방자치단체간, 광역자치단체와 기초자치단체간의 기능배분은 자유스러운 행정을 어떻게 하면 구축할 수 있겠는가의 논리에서 여러 가지 원칙을 제시하게 하고 있다. 예를 들면 지방자치단체간의 감독금지원칙, 총체적 이양의 원칙 등이 제시되는 것이 바로 그것이다. 더 나아가 개정헌법은 지방자치단체는 모든 권한을 결정할 임무를 갖는다고 하여 자치권 강화를 규정하고 있다.

셋째, 명백하고 확장된 권한을 추구하고자 한다. 여기서 선도지방자치단체를 활용하고 있다. 명백한 기능배분과 확대된 권한을 향유하기 위해서 총체적 이양의 원칙과 권한의 유연한 배분을 시도하고 있다. 즉, 국가와 지방자치단체간, 지방자치단체간의 계약화를 통해 보완적으로 권한배분의 유연성을 확보하게 하고 있다. 뿐만 아니라 선도지방자치단체(collectivité 'chefs de file')를 활용하여 지방자치단체의 권한개입의 중복으로 오는 혼란을 배제하고자 하였다. 국가와 지방자치단체간의 권한배분에 있어 유사한 권한의 총체적 이양의 목적은 그동안의 경험에서 볼 때 달성하기 어렵다는 것을 알게 되었고, 따라서 입법관은 주민에게 제공하는 서비스를 향상시키기 위해 협력동반체(les partenariats)를 조직하게 하였다. 선도지방자치단체의 지명은 기존의 자치단체간의 공동 분할하여 행사되는 권한인 동반권한(compétences partagées)영역에서 추구된 정책의 연계성(조화성)을 실현시키는데 유용하게 활용할 수 있을 것이다.

넷째, 지방자치단체간의 권한배분을 적정하게 맞추기 위해 공공정책의 응집성(연계성)과 근접성의 요구에 따라 권한위임방식(des délégations de compétences)을 활용할 수 있게 하였다. 권한위임은 권한이전과는 다르게 임시적이며, 자발성과 계약에 기초하였다. 권한위임은 주민에게 가장 가까운 수준에서 결정이 이루어지기 위해 국가 혹은 지방자치단체에게 그의 책임성과 통제 하에 하위수준의 단체에게 어떤 활동을 부여하는 것을 허용할 수 있게 하였다. 요컨대, 권한 위임의 실체는 보충성의 원칙을 실행하는데 기여할 수 있을 것으로 보았다.

다섯째, 지방자치단체의 권한은 주민의 가장 가까운 수준에서 가장 효과적으로 행사될 수 있는 차원에서 배분되도록 하고 있다. 즉, 지방자치단체는 지방자치단체 각 계층에 가장 효율적으로 사용될 수 있는 모든 권한에 대한 결정을 행사할 수 있게 한다. 이 보충성의 원칙(principe de subsidiarité)은 또 한편으로는 주민에게 가장 가까운 수준에서 권한의 유사한 그룹으로 이전하게 하는 효과도 나타나게 할 수 있다.

여섯째, 지방자치단체의 실험권한(droit à l'expérimentation), 지방자치단체의 책임성을 강화하고 있다. 또한 지방자치단체가 법률이 부여한 권한을 행사하거나 법률, 법규에 유리하게 기여할 수 있는 변경사항 등을 스스로 실험할 수 있게 하였다. 그러나 실험권한의 영역은 엄격하

게 설정하도록 하였다. 즉, 실험은 자치권행사나 헌법적으로 보장된 권한의 필수불가결한 조건들을 규정하는 규칙을 손상시킬 수 없는 범위 내에서 이루어지도록 하였다. 이러한 자치단체의 실험권한의 귀결로서 헌법에서 보충성의 원칙을 제시할 수 있다. 이러한 규정의 배경은 지방자치단체가 그들의 실험권한을 사용할 때 새로운 규칙과 과거의 규칙이 공존하는 기간을 가지게 되는데, 이 경우 가장 적절한 규칙이 다른 것을 대체하게 된다는 사실을 시사하게 한다. 프랑스 헌법 제37조1항은 규제권을 행사하는데 있어 입법관과 정부내각이 지방자치단체의 권한배분 부문에서 이 실험화를 행사하는 권리가 있음을 밝히고 있다. 이는 권한을 행사하는 적절한 수준을 결정하기 위해서 뿐 아니라 지방자치단체에 능력을 주기 위해서 마련되었던 것이다. 요컨대, 새로운 제도를 도입할 경우 구체적인 내용에 따라 지방자치단체에서 충분한 논의와 실험을 거쳐 이를 활용하게 하였다. 따라서 지방자치단체마다 단순히 획일적으로 제도를 도입할 것이 아니라 자치단체에 따라 정책적 실험을 거쳐 선별적으로 채택하는 방안을 강구할 수 있게 하였다.

일곱째, 역동적이고 적극적인 주민을 강조하였다. 즉 주민이 직접 참여하여 속의민주주의로서 직접민주주의를 강조한다. 이런 배경에서 지방자치행정을 보다 민주적으로 추구하기 위해 주민투표제를 채택하였던 것이다. 기존의 자문형 주민투표제에서 결정형 주민투표제로 변경하여 직접민주주의를 강화한 것이 바로 그것이다.

여덟째, 자치재정력을 강화하였다. 이를 위해 자치재정권을 헌법에 보장하게 하였는바, 즉 과세자주권, 재정지출의 자주성, 권한과 재원의 동시배분, 지방재정조정제도의 확립을 강화했던 것이다.

참고문헌

- 김철수(2002), 〈헌법학개론〉, 박영사
- 배준구(2004), 〈프랑스의 지방분권〉, 도서출판 금정
- 성낙인(1995), 〈프랑스 헌법학〉, 법문사
- 정세욱(2004), 〈자치행정학〉, 법문사
- 최진혁(2008), “지방분권(개혁)을 위한 헌법개정에 관한 연구—프랑스 사례를 중심으로—”, 〈한국 지방자치학회보〉, 20(2), pp. 78–90
- 정부혁신지방분권위원회(2003), “참여정부 지방분권의 비전과 추진방향”
- 정부혁신지방분권위원회(2007), “참여정부의 지방분권”
- Bécet, Jean-Marie(1996), *Les compétences de la commune*. CNFPT, Les collectivités locales en France, Paris : La documentation française

- Bodineau, Pierre et Verpeaux, Michel.(1993). Histoire de la décentralisation, Paris ; P.U.F.
 - Fonrojet, Severin(2004), "L`organisation territoriale : quelle répartition des compétences?," Cahiers français n318, Paris : la documentation française
 - Gicquel, Jean(1990), Droit constitutionnel et institutions politiques, Paris : Montchrestien
 - Gontcharoff, Georges(1994), connaissance des institutions publiques, Paris : Harmattan
 - Greffe, Xavier(1992), La décentralisation, Paris : La découverte
 - Guichard, Olivier(1976), Vivre ensemble, rapport de la commission de développement des responsabilités locales, Paris : La documentation française.
 - Le Moyne de Forges, J.M.(2003), La réforme constitutionnelle de la décentralisation de 2003 en France, <지방분권의 성공적 법제화를 위한 한불일 국제세미나 자료집>, 부산발전연구원
 - Luchaire, Yves et Luchaire, François.(2003). Décentralisation et Constitution. Paris : Economica, pp. 1- 8
 - Mabileau, Albert(1991), Le système local en France. Paris : Montchrestien.
 - Mabileau, Albert(1985), Les institutions locales et les relations centre-périphérie. Grawitz, Madeleine et Leca, Jean(1985), Traité de science politique, vol. 2. Paris ; P.U.F.
 - Quermonne, Jean-Louis.(1991). L`appareil administratif de l`Etat. Paris : Editions du Seuil
 - Sadran, Pierre.(1992), Le système administratif français. Paris ; Monchrestien.
 - Verpeaux, Michel.(1996), Les lois de décentralisation depuis 1982. CNFPT, Les collectivités locales en France, Paris : La documentation française Constitution de 1958
 - LOI constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République
 - LOI constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République
 - <http://www.premier-ministre.gouv.fr>
 - <http://www.interieur.gouv.fr>
-

대전세종포럼

DAEJEON
SEJONG
FORUM

지방자치와 자치경찰

5장

양영철 제주대학교 교수

지방자치와 자치경찰

양영철¹⁾ 제주대학교 교수

DAEJEON
SEJONG
FORUM

I. 지방자치의 출발은 자치경찰

지방자치는 왜 시작하였는가? 지방자치의 본가인 영국에서 보면 약자 보호다. 7,8세기 영국도 중앙정부가 제대로 서 있지 않은 경우가 허다했다. 중앙정부는 걸핏하면 국가 간, 지방 간 싸움으로 주민들의 안전과 삶에는 관심 둘 여력이 없었다. 때문에 주민들의 생명과 재산은 위협에 늘 노출되었다. 특히 이중에서도 여성, 노인, 어린이, 장애인 등이 폭력에 취약할 수밖에 없었다. 지방자치는 바로 지역주민들이 불안한 중앙정부에 자신들의 생명과 재산을 맡길 것이 아니라 스스로 지키자는 목적으로 시작하였다. 이 목적을 달성하기 위하여 설치한 조직이 자치경찰인 것이다. 따라서 지방자치의 출발이 자치경찰의 출발인 셈이다.

자치경찰은 이러한 목적으로 출발하였지만 그들은 경찰로서의 의무를 수행할 기술도, 조직도, 심지어 재정도 없었다. 그렇다고 포기만 할 수도 없었다. 그렇다고 중앙정부의 지원만을 마냥 기다릴 수 없었다. 이 어려운 환경에서 나타난 조직이 자치경찰의 원조인 야경단이었다. 야경단은 밤이 되면 주민들이 자신들의 지역을 스스로 지키는 조직이다. 주민 10명이 1조가 되고 10조가 모여서 단을 구성하였다. 100명이 야경단이 되는 것이다. 야경단은 조별로 야경구역과 시간을 정하여 지역치안사무를 수행하였다. 당번이 경우 참석하지 못하면 대신 비용을 부담하였다. 야경단장은 처음에는 지역의 귀족이 맡았지만 곧 주민들의 선거에 의하여 선출되었다. 영국에서는 지금도 지방경찰청장, 즉 자치경찰대장을 야경단장의 그 당시 명칭인 Constable로 쓰고 있는 것을 보면 야경단의 역사가 얼마나 중요한지를 알 수 있다. 지역의 젊은 사람들은 야간

1) 제주대 행정학과 교수, 참여정부의 지방자치경찰특별위원회 위원장, 박근혜정부의 지방자치발전위원회 자치경찰 T/F 팀장을 역임하면서 정부의 자치경찰 안을 만드는 데 주도하였고, 현재 경찰개혁위원회 자치경찰보과위원회 위원장으로서 문재인 정부의 자치경찰제 도입 안을 주도하고 있다.

의 자경단 단원으로서 역할을 하지만 그 밖의 사람들은 무엇을 했을까. 비용부담도 했지만 그들은 그들이 할 수 있는 것을 하였다. 예를 들면, 어느 집에 도둑이 들거나 건달이 길에서 행패를 부리면 누구라도 도둑이야, 깡패야 하고 소리를 칠("huh, and cry") 의무가 주어졌다. 또 이 소리를 들은 주민들은 계속 이어져서 소리를 질러야 한다. 그래서 동네 모든 사람과 사람이 이어져서 도둑과 깡패를 잡게 된다. 만약 소리를 지르지 않으면 역시 벌칙을 엄격하게 받아야 했다. 이렇게 자치경찰과 지역주민이 일체가 되어 지역치안을 하는 것을 community policing이라고 한다. 이 community policing은 오늘날도 국가경찰이나 자치경찰 운영의 패러다임이 되고 있다(양영철, 2017년 11월 13일자 기사).

이렇게 출발한 자치경찰은 아직까지 우리나라에서 실시되지 않고 있다. 지방자치를 실시하는 나라치고 자치경찰을 실시하지 않은 나라는 한국밖에 없다. 국가경찰이 지역치안까지 모두 독점해 있는 것이 한국경찰의 특징 중에 하나다. 자치경찰도입을 아무리 강조해도 지나치지 않은 이유가 여기에 있다.

II. 역대 정부의 자치경찰 논의

그렇다고 역대 정부들이 자치경찰 실시에 무관심한 것도 결코 아니다, 거의 모든 정부가 출발 동기는 다르지만 자치경찰 실시를 위한 정책을 시도하였다. 자치경찰에 대한 정책적 논의는 정부가 설치될 때부터 이루어져 왔다고 할 수 있다. 여기에 대한 내용이 <표 1>이다(양영철, 2017). <표1>의 내용을 보면 다음과 같다.

<표 1> 역대정부의 자치경찰 정책

구분	1공화국→김대중 정부	노무현→박근혜 정부	문재인 정부
추진 목적	정치적 중립	지방분권 (부 : 수사권 조정)	수사권 조정 (부 : 지방분권)
기초	광역시·도	기초(시·군·구)	광역시 (+ α)
사무·권한	경찰권전체(사법+행정)	행정(예방)	행정+사법
국가-자치경찰 관계	 종속적 관계	 병렬적 관계	 예)중복적 관계

1. 제1공화국에서 김대중 정부까지

이 시기는 국가경찰의 정치적 중립을 지키기 위한 방안으로 자치경찰제 도입을 정책의제로 선정하였다. 국가경찰이 독재정권의 연장을 위하여 부정선거를 주도하고 반대세력을 유린에 앞장섰다. 이승만 정부, 박정희, 전두환 정부에서 국가경찰은 독재정권의 시녀라는 혹평을 들을 정도로 국내 정치에 깊숙하게 개입하였다. 이에 대한 반작용으로 민주정부들인 제2공화국과 김영삼 정부, 김대중 정부는 국가경찰이 더 이상 정치적 개입으로 정치적 혼란을 야기한 일이 없도록 하는 방안으로서 자치경찰제 도입을 제시한 것이다(양영철, 2015).

이 당시 도입단위는 광역자치단체인 시·도였다. 그러나 조직은 형식만 자치단체에 있을 뿐 실질적 운영은 국가경찰이 행사하였다. 현재 일본과 같이 경찰위원회를 국무총리 산하에 두고 경찰위원회가 국가경찰을 지휘하는 체제였다. 결국 자치경찰은 자치단체에 속하는 것이 아니라 국가경찰에 완전히 속해 있는 걸만 자치경찰인 것이다. 때문에 사무는 국가경찰이 수행하는 모든 사무가 자치경찰 사무로 되어 있지만 이 역시 형식적일 뿐 국가사무 그대로이다(양영철, 2008).

2. 노무현정부에서 박근혜 정부까지

노무현 정부에서 부터 박근혜 정부까지의 자치경찰 도입 목적은 기존과는 완전히 다른 지방분권의 차원에서였다. 우리나라는 수많은 희생을 겪으면서 민주화 터전을 단단히 하였기 때문에 이제 더 이상 경찰이 정치적 개입을 염려할 필요가 없었다. 지방분권을 국정 제일 목표로 삼은 노무현 대통령은 자치경찰을 지방분권의 완성을 위해서는 반드시 필요한 정책이라고 생각하여 자치경찰의 도입에 대하여 강력하게 추진하였다. 그 결과 2005년도 11월에는 최초로 자치경찰법 안이 마련되어 국회에 제출하였지만 법제화는 여야의 합의 실패로 17대 회기 마감과 더불어 무산되었다. 당시의 도입단위는 지방분권의 출발은 기초자치단체라는 점을 강조하여 시·군·구인 기초자치단체가 되었다. 사무는 기초자치단체의 수준인 예방경찰 사무라고 할 수 있는 교통, 생활안전, 경비와 특별사법경찰 사무였다. 조직은 국가경찰과는 완전히 독립적인 조직, 즉, 시군구 자치단체 조직 중에 하나였다. 때문에 자치경찰은 국가경찰과는 병렬적으로 운영되는 조직이었다. 사무도 국가경찰의 위임사무가 아니라 고유 사무화 하였다. 기초자치단체의 집행력 향상과 필요한 사무로 한정되다 보니 사법경찰의 사무는 제외되고 행정경찰사무만 자치경찰사무가 되었다.

노무현 정부의 자치경찰법 안은 입법화에 실패하였지만 제주도가 지방분권의 시범적 실시를 위하여 2006년 7월 1일에 출범한 제주특별자치도 특별법에 폐기된 자치경찰법안의 주요 내용을 첨가하여 지금 제주자치도에서 자치경찰이 실시되고 있는 것이다. 제주자치경찰제는 향후 전국적 확대실시를 위한 시범적 실시이기 때문에 한계가 많다는 평가를 받고 있다. 하지만 그럼에도 불구하고 제주자치경찰은 우리나라에서 처음으로 실시하는 자치경찰제라는 점과 이로 인한 축적된 경험과 지식은 이번 문재인정부에서의 자치경찰제 도입하는데 많은 시사점을 주고 있다.

1945년 미군정 때는 자치경찰은 기초자치단체에 설치하는 안 이었다. 자치경찰이 지역치안을 전담하는 안이었다. 미국의 현재 모습이다. 그러나 자치경찰 안은 정치적 이유에 의하여 폐지되었다. 그리고 국가경찰이 독점적 치안조직으로 설치되어 지금까지 70여 년간 이어져 내려오고 있다. 한국의 국가경찰을 논할 때 대표적인 특징 중 하나로 지역치안까지 독점한다는 점이다. 이 말은 지역치안에 자치단체가 배체되어 있다는 말이다. 지방자치는 지역주민의 힘으로 재산과 생명을 지키자고 시작한 제도다. 그런데 주민의 생명과 재산을 보호하는 역할인 지역치안이 중앙정부의 일선기관인 지방경찰청이 독점하고 있는 것이다. 이렇게 전국의 치안을 독점한 국가경찰은 그 권한이 거대하여 대통령 이외에는 어느 누구도 통제할 수 없는 조직으로 성장하였다. 그러나 이러한 거대 조직은 우리나라 치안 수준을 세계 최고 수준으로 높였음에도 불구하고 이러한 공은 정치적 사건마다 그 중심에 서 있는 경찰의 모습으로 인하여 한 순간 사라졌다. 국가경찰은 독재정권의 앞잡이라는 정말 듣고 싶지 오명을 안고 있다. 국가경찰은 독재정권의 유지를 위하여 선량한 시민의 인권을 유린하고 가혹한 고문으로 여린 대학생들이 사망하는 사건들이 허다했다. 심지어 4.19학생혁명은 경찰이 학생들을 향하여 조준 사격하여 일어난 사건이다. 국민을 보호해야 할 경찰이 독재정권을 위하여 국민에게 등을 돌렸던 것이다.

독재정권이 타도되자 국가경찰은 국민 앞에 석고 대죄하였다. 국가경찰은 가장 먼저 개편의 대상이 되었다. 그 중심은 국가경찰을 더 이상 정치적 개입을 하지 못하도록 하는 것이었다. 이에 대한 정답은 자치경찰의 설치였다. 1공화국에서부터 지금까지 자치경찰의 설치 목적은 경찰의 정치적 중립이었다. 그러나 이 안은 전부 실패하였다.

Ⅲ. 문재인 정부의 자치경찰

1. 추진과정

앞의 <표 1>에서 보는 바와 같이 문재인 정부의 자치경찰제 도입 동기는 역대 정부와 일부 다른 점이 있다. 문재인 정부에서의 자치경찰제 도입이 대통령 후보시절에는 지방분권을 연방제적 수준에서 실시한다는 공약에 의하여 자치경찰제 도입을 천명하였다. 자치경찰제 도입방향도 제주형 자치경찰제 확대 실시라는 다소 막연한 수준에서 공약을 제시하다가 나중에는 도입 단위를 광역자치단체로, 사무내용은 제주자치경찰에서 실시하는 것에서 확대실시로 점차로 구체화되기 시작하였다.²⁾ 문재인 대통령후보가 대통령에 당선되고 인수위원회 격인 정책기획위원회에서도 역시 공약의 수준에서 자치경찰제 실시를 구체화할 것을 경찰청에 제시하였다.³⁾

그러다가 큰 변화가 일어났다. 국정농단의 예방을 검찰의 방기했다는 비판과 함께 검찰의 무소불위의 권한에 의한 권한 오·남용이 국민의 공분을 샀고 촛불집회의 단골 메뉴가 되었다. 이로 인하여 19대 대통령 후보들은 정당에 관계없이 검찰의 수사권을 경찰로 이관하겠다는 공약을 제시하게 되었고, 문재인 정부는 여기에다가 공수처 설치까지 공약으로 제시하였다. 검찰은 오직 기소 권에 중점을 두고 수사권은 경찰로 이관함으로써 검찰의 독주를 근본적으로 차단하고 경찰은 수사권을 이어 받아 정상적인 국가경찰로서 위상을 재정립한다는 것이다.

이러다 보니 또 다른 문제가 생겼다. 국가경찰이 검찰로 부터 수사권을 이관 받으면

지금의 검찰처럼 무소불위가 될 가능성에 대한 국민들의 우려가 있는 것이다. 문재인 정부는 이에 대한 처방이 바로 확대 실시다. 국가경찰이 가지고 있는 사무 중 지역치안과 관련된 사무를 과감하게 자치단체로 이관하여 자치경찰을 만들게 된다면 국가경찰의 조직규모가 줄어들고 또한 국가경찰은 국가경찰답게 강력범죄, 국제범죄, 사이버 범죄 등에 집중하도록 하는 방안이다. 이를 종합하면, 너무 힘센 검찰을 정상적 위치로 돌려놓기 위한 방안이 독점하고 있는 수사권을 경찰로 이관하면, 이 또한 힘센 경찰이 되는 것을 막기 위한 방안이 자치경찰제 도입인 것이다. 이렇게 되니, 자치경찰은 과거 분권의 중심과제가 아니라 국정의 정상화를 위한 중요정책으로 자리 매김하고 있다는 점에서 문재인 정부의 자치경찰제 도입은 당위성뿐만 아니라 현실성을 가진 국정과제가 되었다.

경찰은 이에 경찰개혁위원회를 설치하여 경찰에 대한 대대적인 개혁안을 마련하기 시작하였

2) 문재인 대통령후보 치안혁신안 발표(17.4.30); "현재 제주특별자치도에서만 시행하는 자치경찰제를 전국으로 확대하겠습니다"

3) 문재인 정부 100대 국정과제 발표(17.7.19); "광역단위 자치경찰제를 전국으로 확대 실시하여, 국가경찰은 전국 치안수요 대응, 자치경찰은 지역주민 밀착형 치안서비스 제공"

다. 위원회는 위원장을 포함한 19명의 위원으로 구성되었고, 위원들은 국가경찰에 비판적인 인사들을 중심으로 구성하였다. 위원회 조직은 인권분과, 수사분과, 자치경찰 분과 3분과로 구성되었으며 자치경찰 안은 자치분과위원회에서 만들면 위원회 본회의에서 의결하고, 이를 경찰청장에게 건의하며 받아 들린 후에 기자회견을 통하여 발표하는 것을 순서로 하고 있다. 자치분과위원회는 다른 위원회와 마찬가지로 6명의 위원으로 구성되어 있다.

그동안 주요과정을 보면, 역대 정부의 자치경찰도입안과 함께 외국의 자치경찰제도를 분석하였다. 현장의 목소리를 듣기 위하여 전국을 4개의 권역으로 나누어서 경찰관들의 의견과 함께 제주자치경찰의 운영실태도 파악하였다. 전문가에 의한 의견수렴과정을 비롯한 위원회 자체의 워크숍을 개최하여 자치경찰의 인권, 수사에 관한 자문도 얻었다. 그동안 총 17회의 자문회의를 거치면서 안을 만들었고, 만들어진 안은 본회의 의결을 거쳐 2017년 11월 7일에 발표를 하였다.

2. 자치경찰 모형 선택 시 고려 사항

자치경찰분과에서는 세계적으로 주요하게 통용되는 자치경찰 모형과 국내에서 그간 자치경찰 도입 논의에서 거론된 모든 자치경찰 모형들을 조사하였고, 지방분권 이념 구현, 주민밀착형 서비스 제공, 지방행정과 치안행정의 연계성 강화라는 자치경찰제도의 취지에 따라 검토하였다. 그 과정에서, 서울시에서 일반시민들을 대상으로 한 자치경찰제 관련 여론조사결과를 참조하였고, 경찰관들의 의견을 수렴하기 위해서 전국을 4개의 권역별(영남·호남·충청·수도)로 나누어 자치경찰 현장간담회를 개최하였다. 아울러, 법학·행정학 등 관계분야 전문가를 초빙하여 3차례에 걸쳐 전문가 간담회를 진행하였다. 시민들이나 일선 경찰관들, 관계분야 전문가들은 공통으로 현재의 국가경찰 중심 치안체제의 근간을 유지하면서, 점진적으로 자치경찰을 도입하여야 한다는 의견을 주로 제시하였다. 이처럼, 경찰 안팎으로 수렴된 다양한 의견을 바탕으로 다양한 모형을 분석하여 「광역단위 자치경찰제 도입 안」의 세부내용을 구체화하게 되었다. 주요한 특징이나 선정 배경은 다음과 같다.

첫째, 시·도 단위에 자치경찰을 설치하되 소지역별 재정편차와 상관없이 균질적인 치안서비스를 제공할 수 있도록 실제 운용은 시·군·구 중심으로 함으로써, 주민밀착형 치안서비스 제공에 보다 유리하도록 하였다. 지방자치는 국가가 전국단위로 통일적인 행정·서비스를 제공하는데서 오는 현실적인 한계를 보완하기 위한 제도이다. 즉, 지방자치는 지역실정에 맞고 주

민들에게 적합한 서비스를 제공하는 것을 이념으로 한다. 자치경찰을 시도 단위로 설치하되, 그 운용은 주민들과 보다 가까운 시·군·구에 실질적으로 맡겨둬으로써 주민들의 요구사항에 보다 즉각적으로 반응하여 치안서비스를 제공할 수 있을 것이다.

둘째, 국민 안전을 위한 국가 전체의 치안력 향상을 가져올 수 있도록 모형을 설계하였다. 자치경찰이 할 수 있는 생활치안 사무는 자치경찰에게 부여하고, 국가경찰은 전국적인 통일성을 요하거나 광역단위 범죄수사 등 전문성 높은 분야에 치중할 수 있도록 하여 상호 보완적인 역할을 담당하도록 하였다. 이러한 역할 분담을 통해 국가 전체의 치안력을 향상시키고, 국민 안전을 도모하고자 하였다. 아울러, 자치단체가 필요로 하는 사무와 권한을 최대한 부여하도록 함으로써 지방자치단체의 법 집행력을 강화하는 실질적인 방안이 될 것으로 기대한다.

셋째, 현실적 적용가능성을 감안하였다. 우리나라는 제주특별자치도를 제외하고 정부수립 70여 년 동안 자치경찰을 실시한 경험이 없다. 제주특별자치도에 실시한 자치경찰은 섬이라는 한정된 지역에서 시범적으로 실시하는 임시적 자치경찰의 성격이 강했다. 따라서 전국 단위로 한꺼번에 자치경찰을 시행하기 위해 자치단체의 능력 편차, 국가경찰력의 급격한 변화에 따른 국민 불안감 등과 같은 예상 문제점을 충분히 고려하고, 입법가능성 등 현실적인 이유도 반영하여 보다 점진적인 방향으로 안을 마련하였다.

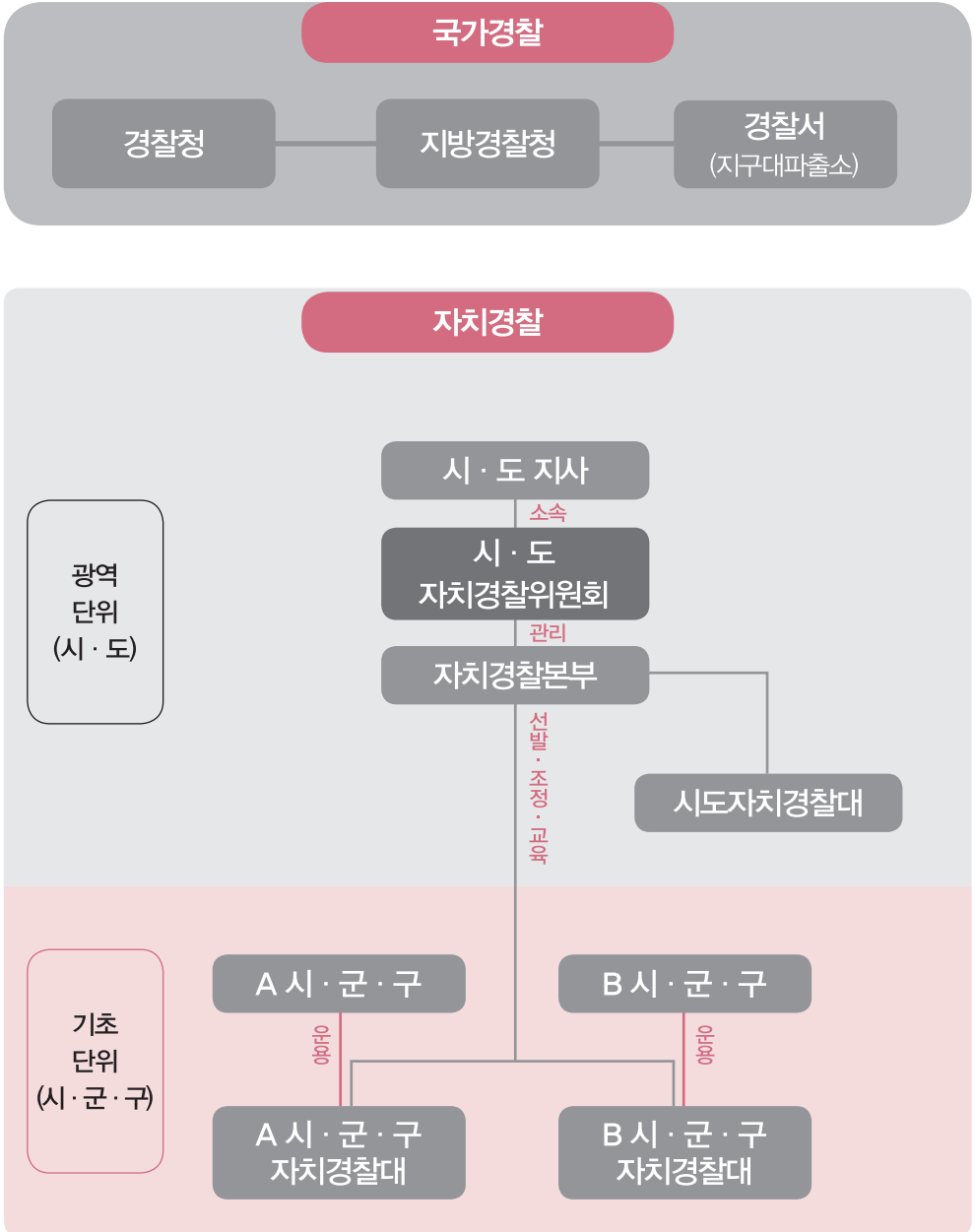
3. 주요내용

자치경찰에 대한 경찰청의 안을 중심으로 주요 안을 살펴보면 다음과 같다.⁴⁾

1) 조직

전국 시·도에 자치경찰 조직을 신설하되, 시·군·구와의 연계성을 강화하도록 한다. 경찰청의 자치경찰 조직모형은 총 5개의 모형을 가지고 비교 분석하였다. 이중에 최종적으로 하나 선택된 모형이 다음 <그림 1>의 광역중심의 자치경찰 모형이다.

4) 경찰청개혁위원회, 자치경찰실시 방안, 2017.11.7; 기자회견자료와 그간 자치경찰분과위원회 및 개혁위원회에서 논의하고 의결된 자료를 중심으로 정리를 하였음



〈그림 1〉 광역중심의 자치경찰 모형

우선 심의·의결기관으로 시도지사 소속으로 자치경찰위원회를 설치하였다. 자치경찰위원회는 자치경찰의 주요 정책 및 업무 발전에 관한 사항을 심의·의결하는 기관이다. 시·도 자치경찰위원회는 시·도지사, 시·도의회, 지방경찰청장의 추천을 받아 9~15인(상임 1인 포함)으로 구성하되, 구체적인 사항은 조례로 정한다. 다만, 정당의 당원 또는 지방의회 의원, 지방공무원법 제31조 각호(공무원 결격사유)에 해당하는 자, 경찰 퇴직일로부터 3년이 경과하지 않은 자는 위원이 될 수 없다. 집행기구로서는 시·도 자치경찰위원회 산하에 자치경찰의 사무를 총괄하는 '자치경찰본부'를 설치하였다. 시·도 자치경찰위원회 산하에 자치경찰본부를 두는 이유는 시·도지사가 자치경찰을 직접 지휘함으로써 발생하는 정치적 중립의 논란을 방지하기 위한 것이다. 기초자치단체와의 연계성 강화를 위해 시·군·구 단위로 '시·군·구 자치경찰대'를 운영한다. 다만, 치안수요 등을 고려하여 시·군·구 자치경찰대를 통합 운영할 수 있다. 각 시·도에서도 교통안전시설 설치·관리 등 광역적 사무를 직접 집행하는 '시·도 직할 자치경찰대'를 설치할 수 있다.

2) 사무·권한

국가경찰과 자치경찰이 주관하는 사무를 명확히 구분하여 각자의 권한과 책임을 분명히 하되, 상호가 긴밀하게 협력해야 하는 사무는 공동주관사무로 둔다. 위와 같이 구분된 사무라고 하더라도 '보충성의 원칙'을 적용하여, 지역별 특성에 따라 업무협약을 통해 국가경찰과 자치경찰 간 상호 업무에 대해 지원토록 한다. 위 전제에 따라, 보안·외사 등 순수 국가사무를 제외한 전체 경찰사무(특별사법경찰 사무 포함) 중 자치경찰에게 생활안전·교통·수사 등 생활치안 영역에서 공무집행방해 및 음주운전 수사권, 가정폭력 및 학교폭력 수사권 등 다수의 사무와 권한을 부여하여 지역주민 밀착형 치안서비스를 제공할 수 있도록 한다.

권한의 수행 주체와 책임을 명확하게 하기 위하여 자치경찰의 고유사무를 구분하였고, 치안업무 성격상 공동으로 수행하여야 할 사무는 공동사무로 구분하였다. 전체 특별사법경찰 사무 중 관세, 외국환거래법 등 국가전속관할 사무를 제외한 특별사법경찰 사무를 자치경찰이 수행할 수 있도록 한다. 환경·보건·위생 등 자치단체가 행정질서벌(과태료) 부과를 위해 단속하는 사무 중 형사 처분 대상에 대해서는 자치경찰이 직접 수사·송치할 수 있도록 하는 등 특사경 사무에 대한 집행력과 범위를 강화하였다. 이외에도 사무에 관한 구체적인 사항은 시·도별로 지역실정에 맞게 국가경찰-자치경찰 간 업무협약을 통해 결정하도록 하여 사무구분과 집행에 유연성을 두었다. 신속한 112신고 처리 등을 위해 국가경찰-자치경찰 간 무선통신망·전

산망을 공동으로 활용하고, 필요한 경우 112신고를 접수하는 지방경찰청 상황실에 자치경찰을 파견 근무할 수 있도록 하고 있다.

3) 인사

자치경찰에 대한 적절한 인사권 배분을 통해 지역 치안에 대한 권한·책임을 명확히 하면서도 권한이 일방에게 집중되지 않도록 하며, 지역 주민들의 의견이 적극 반영될 수 있도록 한다. 우선 해당 시·도의 모든 자치경찰 공무원은 시·도 소속 공무원으로서, 시·도지사가 인사권을 행사하도록 하였다. 자치경찰본부에는 자치경찰본부장을 두는데, 자치경찰본부장(자치치안감 ~ 자치경무관/개방형 임용 자는 계급 미부여)은, 정치적 중립성과 공정성을 확보하기 위해 시·도 자치경찰위원회가 공모를 통해 3배수의 후보자를 먼저 추천하고, 그 중에서 시·도지사가 1인을 임명하도록 한다. 시·군·구 자치경찰대장(자치총경/비개방직)에 대해서는 시·군·구청장의 의사 반영을 위해 시·도지사가 시·군·구청장의 동의를 받은 후에 임명한다.

4) 인력

시·군·구와 연계한 광역단위 중심의 자치경찰 운용이 이루어질 수 있도록 하였다. 지방자치단체에서 운용하는 자치경찰 인력 규모는 자치경찰의 사무범위에 따라 전국적으로 공통적인 기본 인력 기준을 마련하되, 그 외에 추가 인력은 지방자치단체의 여건에 따라 자율적으로 결정하도록 하였다. 시·도지사가 자치경찰을 일괄 선발하고, 이를 시·도지사가 직접 운용하거나 산하 시·군·구에 배치하게 된다. 출범 초기 자치경찰의 안정적인 정착을 위해, 시·도에서는 자치경찰 계급별 정원의 일부를 국가경찰에서 이직을 희망하는 경찰관들 중에서 일정비율에 따라 선발하고, 나머지 인원은 신규로 채용하도록 하였다. 이관되는 국가경찰관에 대한 인건비와 운영비는 제주자치경찰의 예와 같이 국가가 계속 부담하는 것으로 하였다.

5) 재정

지방자치단체의 재정부담 완화와 안정적인 자치경찰 운영 및 조속한 제도 정착을 위해 자치경찰 출범 초기에, 국가경찰에서 이관되는 인력 및 관련 장비에 대해서는 국가에서 지원하도록 하였고, 기타 범칙금 이관 등 세원마련을 위한 방안을 향후 강화하기로 하였다. 또한 지구대·파출소·치안센터 등 국가경찰 건물에 대해 국가경찰-자치경찰의 공동자원으로 활용하는 방안으로 하여 자치경찰 건물확보를 위한 협력 방안을 마련하고 있다.

6) 정치적 중립성 확보

경찰은 12만명 이상의 조직으로 어느 행정기관도 가지기 힘든 조직과 인력을 가지고 물리력까지 사용할 수 있는 조직이다. 이러한 경찰이 본연의 임무에 충실하지 않는다면, 경찰은 시민들이 의지해야 할 대상이 아니라 경계해야 할 '흉기'나 다름없다. 따라서 경찰이 본연의 임무에 충실하여 시민의 안전을 지키는 경찰이 되기 위해서는 무엇보다도 특정 정파에 휘둘리지 않고 정치적으로 중립을 지키는 것이 필요하다(황문규, 2017). 자치경찰의 경우에도 역시 정치적 중립성의 확보는 매우 중요한 문제이다. 자치경찰권이 지방자치단체의 권한이 됨에 따라 이를 악용할 소지가 매우 높다는 것이다. 특히, 지방선거를 통하여 선출되는 지방자치단체장은 자치경찰권을 선거에 악용하는 사례가 발생할 수 있다는 우려가 매우 크다. 또 지방토착세력과의 유착을 통하여 자치경찰권을 남용 내지 악용하는 사례, 자치경찰 활동의 공정성을 해치는 사례 등이 발생할 수 있다. 이에 대한 우려로 인하여 자치경찰제 도입을 반대하는 입장이 여전히 존재하고 있다(최종술, 2017).

이러한 문제를 해결하기 위하여 자치경찰본부장 임명을 시·도지사의 자의적인 인사권 행사를 방지하기 위해, 자치경찰본부장 후보자는 시·도 자치경찰위원회가 공모를 통해 선정하도록 하였다. 시·도 자치경찰위원회 위원 구성은 지역 주민들의 의견을 적극 반영하고 균형감을 갖추기 위해 시·도지사, 시·도 의회, 지방경찰청장 추천으로 구성하였고, 정당 소속이 아닌 지역주민, 시민사회 인사, 치안전문가 등으로 구성된 시·도 자치경찰위원회를 통해, 자치경찰의 업무처리 적정성 등을 전반적으로 감독하도록 하고 있다.

IV. 세종특별자치시와 자치경찰

우리나라 자치경찰제 도입문제는 각 정부들이 정치적 중립·지방분권 차원에서 꾸준히 도입하고자 하는 주요 테마 중 하나인데, 여야 간에 이견, 기초와 광역자치단체들 간, 여당과 야당 간 정치적 이해관계의 차이를 비롯해 예산확보 문제 등 여러 가지 상충된 과제들에 막혀 있다. 그럼에도 불구하고 자치경찰제 도입문제는 국민의 안위와 직결되는 국가과제이므로 끝임 없이 논의되어야 할 분권과제이다(신현기, 2017). 지금의 동력으로 보면 자치경찰의 실시 가능성은 매우 높다. 대통령의 의지가 여전히 높고, 자치경찰제 도입과정에서 가장 저항이 심했던

경찰청이 스스로 안을 만들고 있다는 것이다. 또한 각 정당의 자치경찰제 도입에 적극적인 점도 자치경찰제 도입의 가능성을 높여 주고 있다. 자치단체의 적극성도 아주 높다. 서울시는 이미 2020년도 자치경찰제를 도입하겠다고 선언한 상태이다. 정도의 차이일 뿐 시도 광역자치단체들의 자치경찰제 도입에 대한 지지와 관심은 어느 때 보다 높다.

세종특별자치시(이하“세종시”)는 자치경찰제 도입과 관련하여 매우 밀접한 관계가 있다. 우선은 세종시는 현재 정부의 계획으로는 1-2년에 실시되는 자치경찰제 시범실시도시로 서울특별시 등 5개 지역 중 하나로 선정되어 있다. 세종시는 행정도시라는 특성을 가지고 있다. 따라서 세종시는 다른 지역과는 매우 다른 지역특성을 가지고 있기 때문에 세종이 자치경찰은 또 다른 업무를 수행해야 한다는 의미다. 예를 들면, 워싱턴 DC의 자치경찰단장은 연방하원의회 재정위원장의 동의를 받도록 되어 있는 것도 행정수도의 자치경찰의 의미가 얼마나 중요한지를 말해 주는 것이라 할 수 있다. 때문에 세종시의 자치경찰은 타 자치단체와 다른 준비, 즉, 국가경찰과의 협력도 중요하지만 이전된 국가기관과의 협력에 의한 자치경찰제 운영방안 마련이 시범실시 과정에서 마련되어야 한다.

참고문헌

- 신현기(2017), “프랑크푸르트시 도시경찰제와 서울시 자치경찰제 도입에 관한 실태분석,〈한국치안행정논집〉, 제13권 제14호, p.91
- 양영철(2008), 〈자치경찰론〉, 대영문화사, pp.145-152
- 양영철(2015), “역대 정부의 자치경찰도입 정책추진과 정책적 함의관한 연구”, 한국경찰연구, 한국경찰연구학회, 제14권 제1호
- 양영철(2017), “[기고] 문재인 정부의 자치경찰, ‘여성의 경찰’ 되려면”, 여성신문, 1465호
- 양영철(2017), “자치경찰 실시방안의 모색”, 자치경찰 워크숍 자료, 경찰개혁위원회 자치경찰분과위원회
- 최종술(2017), “자치경찰제 도입의 조건과 과제”, 〈정책&지식〉, 제883회, 서울대학교 행정대학원
- 황문규(2017), “경찰개혁: 경찰을 경찰답게 만들기 위한 경찰조직 재설계”, 〈법학논총〉, 제39집, 송실대학교 법학연구소

대전세종포럼

DAEJEON
SEJONG
FORUM

지방분권과 주민자치

6장

전 상 직 한국자치학회 회장

지방분권과 주민자치

전 상 직 한국자치학회 회장

DAEJEON
SEJONG
FORUM

I. 들어가면서

분권과 자치의 관계는 동전의 양면과 같다. 분권이 없는 자치는 방치하는 것이며, 분권을 하면서 자치를 하지 말라는 것은 복종을 요구하는 것이다. 분권이 유효하게 이루어지면 자치로 분권이 소화되어야 하며, 자치가 유효하게 이루어지려면 분권으로 자치가 주어져야 한다.

〈표 1〉 분권과 자치의 관계

분권	자치	현상
×	×	식민지
×	○	방치
○	×	복종
○	○	민주화

분권은 분권을 할 수 있는 '분권력'에 의하여 비로소 분권이 될 수 있으며, 자치는 자치를 할 수 있는 '자치력'에 의하여 비로소 자치가 될 수가 있다. 따라서 중앙정부의 분권력에 의하여 이루어지는 분권이 지방정부의 자치력으로 소화되는, 즉 분권력과 자치력의 교집합이 바로 바람직한 지방자치다 된다.



분권력은 현장력과 기획력이다. 현장력은 현장의 본질과 현상을 정확하게 조사·분석·판단하여 인지하는 능력이며, 기획력은 현장문제의 해결을 위하여 유효한 ‘정책을 형성¹⁾’하는 능력이다.

자치력은 ‘개인의 자아를 실현하는 능력’이 아니라 분권된 공공(公共)을 승인-기획-실천하는 능력이다. 지방자치에 있어서 자치력은 ‘스스로 하는 것’이라는 소극적인 자치가 아니라, ‘저절로 이루어지도록 하는 것’이라는 적극적인 자치²⁾를 말하며 단체적인 차원의 능력을 말한다.

현재 한국의 상황 하에서 중앙정부의 분권력은 분명하게 한계를 가지고 있고, 지방자치단체의 자치력도 분명하게 한계를 가지고 있다. 하지만 분권과 자치를 매우 역동적으로 기획한다면, 한국의 자치는 문재인 정부가 말하는 지방정부 수준의 자치를 충분히 구가할 수 있을 것이라 신뢰를 보내며, 지방분권과 주민자치에 대해서 논의를 이어가기로 한다.

II. 지방분권과 주민자치의 관계들

1. 수평적 분권, 주민자치

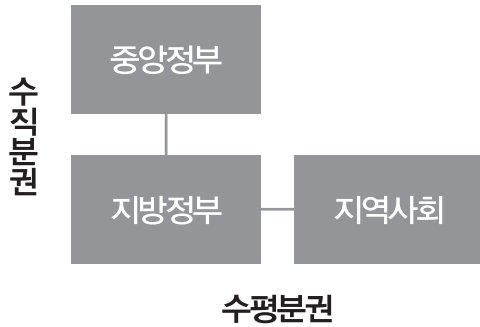
분권의 형태는 중앙정부-지방정부 간의 분권이 수직분권과 지방정부-지역사회 간의 분권이 수평분권이 있으며, 그중에서 주민자치는 지방정부-지역사회 간의 수평적인 분권이다(그림1)).

수직분권은 관료들 간에 이루어지는 분권이요 단체장에게 이루어지는 분권이다. 분권이 중앙의

1) 여기서 ‘정책의 기획과 정책의 생산’이 아니라 굳이 ‘정책의 형성’이라고 쓰는 의미는, 정책이 만들어지는 과정에서 특정 계층이나 부처가 주도하는 절차적인 폐쇄성을 극복할 수 있는 방안을 고려해서 정책의 형성이라고 쓴다.

2) 백지장도 맞들면 낫다. 그런데 맞드는 형식이 가지는 의미를 관료나 정치인이 인식하지 못하거나 외면하는 경우가 많다. 따라서 관료나 정치인들은 주민자치에서 당사자 자격이 없으며 있더라도 보조적인 역할에 그쳐야 한다.

관료에서 지방의 관료로 이루어지거나 중앙정부의 장에서 지방정부의 장으로만 이루어진다면 과연 의미가 있을까? 현재의 제도상 기초자치단체인 시·군·구의 위상을 살펴보자(〈그림2〉).



〈그림 1〉 분권의 형태-수직분권과 수평분권



〈그림 2〉 현재의 기초자치단체의 구성

시·군·구는 중앙정부에 대해서 스스로를 최하위 기관이라 생각하겠지만 실제로는 읍·면·동과 통·리를 거느린 중간에 위치한 권력계층이다. 중앙정부가 가지는 권한에 비해서는 보잘 것 없을지 모르지만 주민들의 생활에 미치는 정책을 담당하여 영향력은 거의 절대적이다. 지방정부의 권력이 거의 단체장에게 집중되어 있으며, 시·군·구의회 말고는 통제할 수 있는 유효한 제도나 장치가 거의 없는 제약적인 단체장이다.

주민들에게 시·군·구는 공무원인 읍·면·동장 너머에 위치하고 있어, 실제로 주민들은 시·군·구를 통제하기는커녕 접근하기도 어려운 상황이다.

지금의 지방자치구조 하에서 분권이 중앙정부에서 지방정부로만 이루어진다면, 앞으로 지방정부로 증강되는 시·군·구의 지역사회 지배력은 중세의 봉건영주에 버금가는 권력으로 강해질 것이다. 따라서 지방분권은 지방정부와 지역사회가 상호 견제와 협조로 선순환의 발전을 이룰 수 있는 균형을 가질 수 있도록 분권되어야 한다.

지방분권과 주민자치는 대립적인 것이 아니다. 흔히들 지방자치를 단체자치와 주민자치로 나누어서 대립적으로 설명하지만, 이는 이해의 편의를 위한 것에 불과하다. 주민자치는 지방정부의 구조-기능에 주민자치가 반영되도록 구성하는 방법과 주민자치회를 지방정부와 대립적으로 구성하여 상호 견제-협력을 하도록 하는 방법 등이 있다.

지금까지 주민자치는 읍·면·동이라는 행정계층과의 관계에 국한시켜, 그것도 주로 행정적인 논의에 갇혀있어서 마치 장님이 코끼리 만지는 것과 같았다. 여기서는 주민자치의 본질과 외연을 넓혀서 국가-시장-사회의 구도로 접근하여 보기로 한다. 주민자치는 전적으로 사회의 문제로서 사회가 국가나 시장에서 어떤 구조로 어떻게 기능을 하는 것이 바람직한가를 기획하는 것이다.

2. 주민자치의 지평, 국가-시장-사회

국가에서 주민자치는 입법-사법-행정의 민주화를 의미한다. 민주화는 국가가 공공을 독점하는 체계가 아니라 다원적이고 다층적이며 다양한 사회가 고유의 공공을 형성하도록 분권하는 것이며, 분권으로 형성된 공공이 각각의 단위에서 자발적이고 자율적인 과정으로 숙성되어서 새로운 국가의 공(公)을 형성해 가는 과정이다.

시장에서 주민자치는 시장이라는 유용한 기능이 지역의 사회의 공동체 형성과 경영에 긍정적으로 기능 할 수 있도록 하는 것이다. 기업이 사회에 기여하고, 사회가 기업에 기여하는 선순환의 구조와 생산-유통-소비의 과정이 공동체 형성에 기여하도록 하는 기획이 바로 시장에서 주민자치가 가지는 의미이다.

사회에서 주민자치는 사회적인 기획을 행정기관이 주도하는 것이 아니라, 또 시장이 점유하도록 하는 것이 아니라, 주민들이 지역사회를 기획하고 경영하는 것이다. 지역사회를 하나로 묶는 주민자치회를 지연단체로 설립하고, 주민자치회를 중심으로 지역의 주민들과 단체들이 협력하는 관계망을 형성하고 소통이 되도록 하는 것이 바로 사회의 주민자치라 할 수 있을 것이다.

Ⅲ. 주민자치 성립의 조건

1. 주민자치의 필요조건, 분권

주민자치의 필요조건으로는 주민자치를 할 수 있는 분권이 이루어져야 한다. 주민자치가 이루어질 수 있는 조건들을 형성해주는 분권이다.

마을이라는 지역의 문제-조직-사업 등을 주민들이 주체가 되어서, 주민들의 의사로 스스로 기획하고 시행하며 평가하는 과정을 통하여 마을이라는 지역사회의 일들을 경영하는 것이 주민자치이다. 국가와 지방자치단체는 주민자치가 바람직하게 성공하는데 필요한 조건을 형성해주는 것이 바로 주민자치의 필요조건인 분권이다.

1) 마을성에 대해서

마을은 사람이 자연적으로 모여 생활을 이루는 지역을 말한다. 지역에 중심을 두고 마을이라고

하지만, 마을에는 마을이라는 사회를 승인하는 주민들과 주민들이 승인하는 공동이 있었다. 마을과 행정구역과의 관계는 예전에는 관계가 밀접하였으나 산업화를 거치면서 인구 이동과 도시의 개발로 행정구역을 공동체로서 지위를 상실하였으며 마을은 사라졌다.

마을성은 첫째, 마을의 주민들이 공동사용의 가능성이 있는 자산이며 물질적인 것만이 있는 것이 아니라 무형의 자산³⁾으로 형성된다. 둘째, 마을이라는 사회에는 다양한 조건들이 존재하고 공동체 형성에 기여하는 것이 있는가하면, 공동체 형성을 저해하는 것도 있다. 따라서 마을성의 형성과정은 정태적이지 아니하고 매우 동태적이다. 그런 과정이 마을성이다. 셋째, 주민자치 측면에서 살펴보면, 주민자치는 마을차원에서 공동체를 추구하는 것이다. 마을에 살고 있는 주민들에게 좋으면서 동시에 마을에도 좋은 공동선을 만들고 실천해가는 것이 주민자치다.

주민들이 직접민주주의로 마을을 형성하도록 하는 것이 마을성의 요체이며, 마을은 주민들의 직접민주주의를 촉발시키는 기획이어야 한다.

2) 주민성에 대해서

주민성은 주민들 간의 연대다. 연대에는 바람직한 일에 대한 연대도 있지만, 바람직하지 못한 일에 대한 연대도 있으며, 단순한 공감을 넘어서 문제에 연대적인 책임이 있으며 해결에도 연대적인 책임이 있는 것이다. 주민들 간의 연대는 마을에 함께 살고 있다는 것으로 형성되지 않으며, 마을이라는 공동체의 승인과 마을의 사업·공부·행사들에 의하여 형성이 된다.

주민들의 연대성이 담지 될 수 있도록 분권이 설계되어야 한다. 또한 주민들이 연대성을 이루는데 필요한 일을 주민자치회에 분권하여야 한다. 국가가 필요한 일을 주민자치회가 하도록 하는 것이 아니라, 주민들이 필요한 일을 연대해서 할 수 있도록 하여야 한다.

마을에는 사회적인 강자와 약자가 공존하고 있으며, 이때 약자가 일방적인 도움을 받는 것은 공동체를 지향하는 것이 아니다. 약자도 사회공동체를 위하여 자신들의 몫을 담당하도록 하여야 한다.

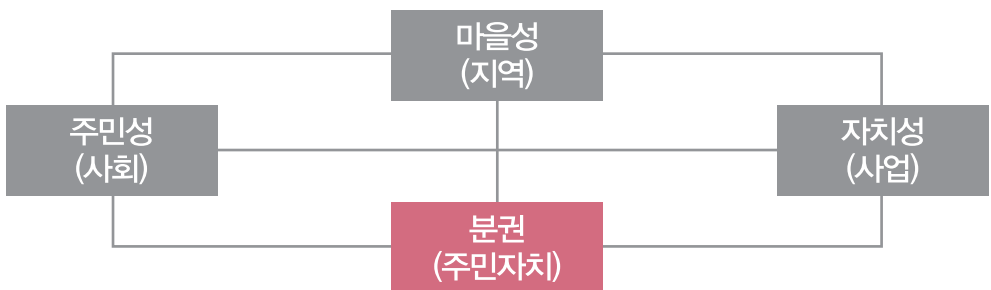
3) 자치성에 대해서

자치성의 원리는 마을의 일들을 주민들이 담당하고 결정해가는 과정이 주민들에 의해서 운영되도록 하는 것이다. 따라서 자치성은 집단의 횡포로부터 개인을, 상위 집단의 전횡으로부터 하위 집단을 존중하고 보호하는 것이다.

3) 정치·사회·경제 등의 전부문에 걸친 제도·관습·문화를 말한다.

개인의 창의와 노력으로 완수 될 수 있는 것을 개인에게서 빼앗아 사회에 맡길 수 없으며, 작은 하위조직의 조직체가 수행할 수 있는 기능과 역할을 더 큰 상위의 집단으로 옮기는 것은 불의이고, 중대한 해악이며, 올바른 질서를 교란시키는 것이다. 모든 사회활동은 본질적으로 사회구성체의 성원을 돕는 것이므로 그 성원을 파괴하거나 흡수해서는 안 된다.

주민들이 더 잘할 수 있는 일들을 모조리 행정기관의 사무로 편제하면 불의를 저지르는 것이다. 자치성의 원리가 무시되면 개인의 자유와 자기결정권과 창의성이 제약되거나 훼손되며, 이는 결국 인간의 존엄성 훼손으로 이어진다.



〈그림 3〉 주민자치의 필요조건(주민성, 마을성, 자치성)

2. 주민자치 충분조건, 자치

1) 자발성(自發性)에 대해서

주민들이 공동체를 행정에 맡기지 아니하고, 주민들이 스스로 경영하려고 하는 것으로, 첫째는 자치인식⁴⁾이 있어야 하고, 둘째는 자치동기⁵⁾가 있어야 하고, 셋째는 자치권위⁶⁾가 있어야 한다.

주민들의 자발성은 주민자치의 추동력이며, 주민들의 자발성이 없는 주민자치는 주민관치가 되며, 주민자치의 자발성을 형성하는 것이 국가나 행정의 주요한 임무다.

2) 자주성(自主性)에 대해서

합리적인 주민들이 강제되지 아니한 상태에서 공동체를 위하여 민주적 의사 결정권, 효율적인 사무 집행권, 주민과 근린의 대표권, 반 의사에 대한 거부권을 행사할 수 있어야 한다.

4) 주민자치는 공동체를 행정의 경영에 맡겨둘 것인가, 자치회로 경영할 것인가에 대해서 충분히 인식을 할 수 있어야 주민자치에 대해서 판단을 작성할 수 있다. 그 판단에 따라서 자치가 이루어져야 비로소 주민자치라 할 수 있다. 주민자치의 성공을 위해서는 주민교육이 매우 중요하다.

5) ① 내부적 동기(도덕적 동기) : 주민들이 스스로 알아서 자치를 하겠다고 나서는 것으로, 실제로는 감나무 밑에서 감 떨어지기를 기다리는 것과 같다. 소인-군자 담론에서 군자도 도덕적 동기만으로 공동체를 위해서 일하지 않았다. ② 외재적 동기 : 재(財)-경제적 동기, 관(官)-정치적 동기, 인(仁)-사회적 동기가 있다. ③ 그러므로 주민자치제도, 주민자치사업이 공동체를 자치로 경영하겠다는 동기부여를 할 수 있도록 설계되고 운영되어야 한다.

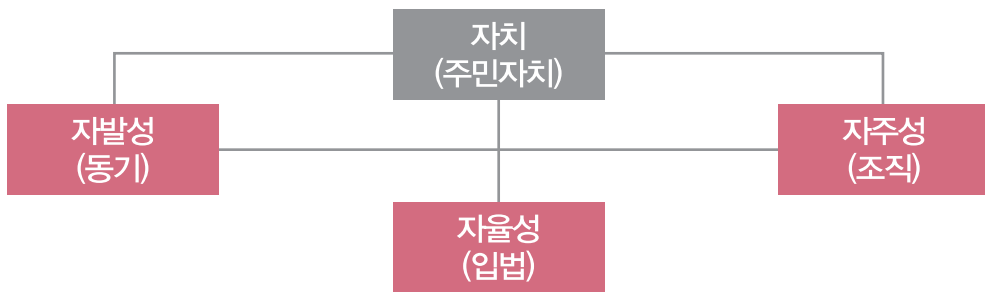
6) 주민자치는 공동체적인 질서의 수용을 가능하게 하는 정당성이 있어야 한다.

주민자치제도 설계는 공동체 자주권의 설계라 할 수 있으며, 공동체에 대한 신뢰의 척도라 할 수 있다.

3) 자율성(自律性)에 대해서

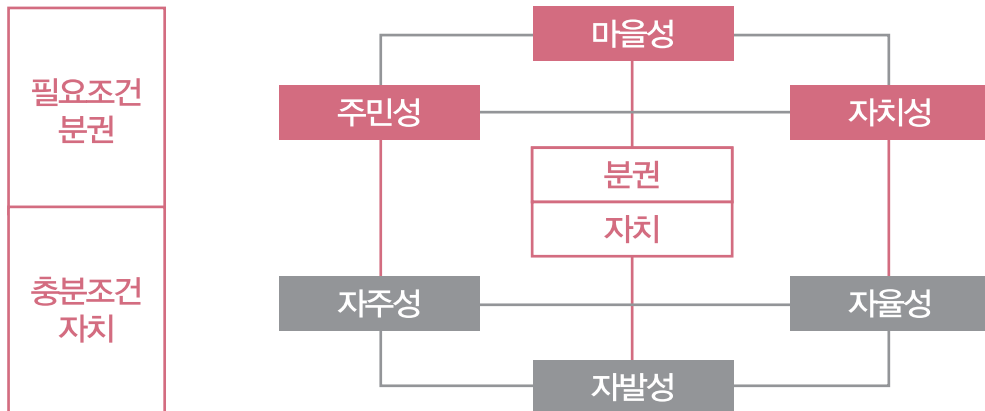
주민들이 공동체의 원칙을 세우고 그것을 따르는 것으로, 주민들이 스스로 판단하고 결정하고 실천하면서 형성해가는 것이며, 주민들 스스로 규칙을 작성하고 그 규칙에 복종하는 것을 말한다.

자율성으로 비로소 지역은 공동체로 숙성해 간다.



〈그림 4〉 주민자치의 충분조건(자발성, 자율성, 자주성)

3. 주민자치에 있어서 분권과 자치의 관계



1) 마을의 마을성과 주민의 자발성

마을의 마을성이 없으면 주민의 자발성이 형성되지 않으며, 국가의 행정적·정치적·사회적인 제도에 마을이 함몰되어서 주민들의 관계는 파편화 된다.

마을성은 행정적인 목표에 의해서 설계되어서도 안 되고, 정치적인 목표로 설계되어서도 안 되고, 주민들의 자발성에 의해서 형성될 수 있어야 한다.

마을은 사회적인 조직이므로 행정적인 조직이나 정치적인 조직과는 달리 매우 느슨하고 중첩적이면서도 다층적이고 다원적인 특성이 살아있어야 한다.

2) 마을의 주민성과 주민의 자주성

마을에 사는 주민들 간의 연대가 없으면, 개인의 자주성은 있을 수 있어도 마을 차원에서 주민들의 자주성은 없다. 주민들의 자주성은 단순한 민주적인 절차를 필요로 하지만, 마을성에 근거가 없거나 자치성을 결여한 자주성은 집단차원에서 사회적이거나 국가적인 문제를 초래한다.

3) 마을의 자치성과 주민의 자율성

자치성은 자기입법을 할 수 있도록 분권을 하는 것이고, 자율성은 자기입법을 하는 것이다. 입법이 타인에게 의존하면 정치가 되며, 사무가 타인에게의 의존하면 행정이 된다. 자치는 정치와 행정에서 제외된 영역을 활성화하는 것이므로, 정치와 행정과는 중첩되어서는 안 된다. 따라서 사무도 예산도 절차도 마을의 고유 영역으로 확보되어야 한다.

IV. 한국의 주민자치 실태

1. 조선의 향촌자치

1) 향약(鄕約)

양반주도의 공동체운동으로 재지사족이 중심이 되어서 수령과 공동으로 실행하였으며, 주민을 교화대상으로 하는 양반의 향촌지배 구조다. 양반이 장악한 향약은 향촌의 관치에는 기여하였으나 주민들의 향촌자치가 발전에는 장애가 되었다.

2) 동계(洞契) : 상하합계(上下合契)

임란으로 양반의 지배력이 약화되자 향촌의 상하합계(上下合契)를 실시하였다. 도덕적 약무(約

務)는 상계(上契)가 지역적 향무(鄕務)는 하계(下契)가 분담하여 운영하였으나, 상계가 우월적 지위 유지를 고집하여 내부적인 갈등이 있었다.

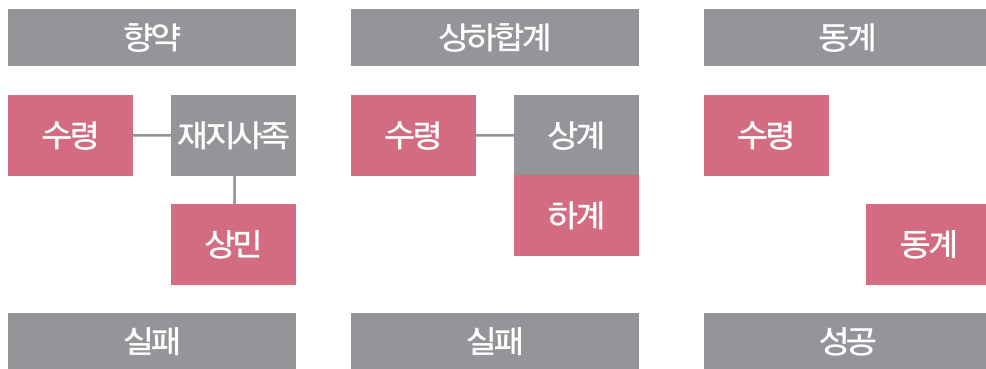
3) 주현향약(州縣總鄉約)

수령이 나서 주현향약(州縣總鄉約)을 만들어 상하의 합계를 강하게 추진하였으나 신분만으로 향촌지배가 어렵자 양반중심의 상계가 이탈하였다.

4) 촌계(村契)

상민(常民)들로 구성된 하계(下契)가 중심이 되는 주민자치에 의해서 향촌을 공동체로 발전시켰다. 향촌사회가 양반 지배의 관치에서 상민들의 주민자치로 변화되면서, 두레(사회적 경제), 계(상호부조체계) 등이 발달하였다. 촌계는 불문율(不文律)로 정착되고 운영되었다.

5) 조선의 향촌자치 교훈



2. 주민자치센터

1) 주민자치센터 설치



1999년 2월에 국민의 정부는 정부 구조조정의 일환으로 읍·면·동을 주민자치화 하겠다고 하였으나, 공무원들의 반발 및 동요로 인하여 1999년 8월에 읍·면·동의 기능 1/2을 시·군·구로 이관하고, 읍·면·동 청사 1/2에 주민자치센터를 설치하였다.

2) 주민자치센터 평가



주민자치센터 책임자는 시·군·구의 장으로 하고, 주민자치센터 운영은 읍·면·동장이 담당 하며, 주민자치위원회는 주민자치센터 프로그램 자문위원으로 주민자치위원은 읍·면·동장 선임하도록 하였다.

3) 주민자치센터 정책 분석

구분	필요조건			충분조건		
	마을성	주민성	자치성	자발성	자주성	자율성
평가	없음	없음	없음	없음	없음	없음

주민자치센터는 동장이 직영하는 사회교육기관이며, 주민자치위원회는 사회교육프로그램의 심의위원회에 불과하다. 따라서 주민자치센터는 주민자치를 하는 센터가 아니고, 주민자치위원회는 주민자치를 하는 위원회가 아니다. 주민자치를 하겠다는 의도도 없으면서, 주민자치의 조건도 충족하지 못하면서, 주민자치라는 용어를 사용하여, 주민자치 자체를 심각하게 왜곡하였다. 결과적으로 실질적인 주민자치에는 완벽하게 빛나갔으며, 처절하게 실패하여 백해무익한 사이비 주민자치였다.

3. 시범실시 주민자치회

1) 시범실시 주민자치회의 개요

(1) '지방행정체제 개편은 주민의 편익 증진, 국가 및 지방의 경쟁력 강화를 위하여' 지방자치 및 지방행정계층의 적정화, 주민생활 편익 증진을 위한 자치구역의 조정, 지방자치단체의 규모와 자치역량에 부합하는 역할과 기능의 부여, 그리고 주거 단위의 근린자치 활성화를 반영하여야 한다

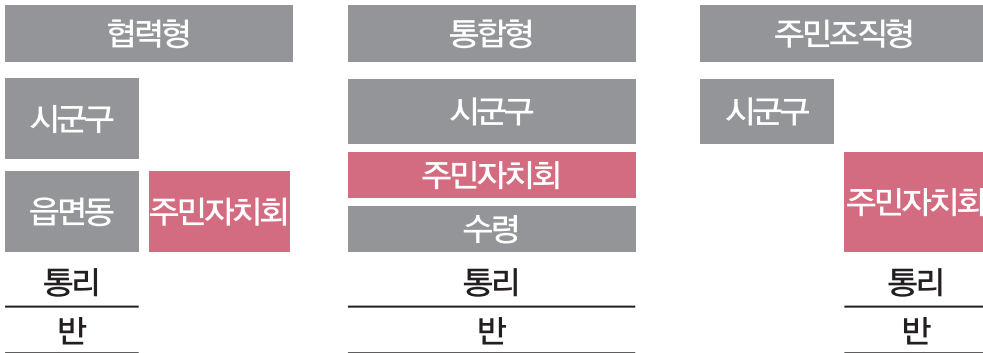
고 규정하였다.

(2) 행정체제개편위원회에서 한국지방자치학회에 용역하여 설계하고, 한국지방자치학회의 용역 보고서를 행개위·지발위·행자부의 수정을 거쳐서 협력형·통합형·주민조직형 세 가지 모델을 확정하였다. 그러나 행정구역 개편에 초점이 맞추어진 것으로 근린자치에 대해서는 많은 부분이 간과·무시되었다.

(3) 시범실시를 실시하면서 제안된 세 가지 모델 중에 협력형 하나만을 실시하였으며, 시범실시를 위한 행자부 제안 조례는 기존의 주민자치위원회와 자치적인 면에서는 유의할만한 차이가 없었다.

(4) 현재 49개 읍·면·동에서 시범실시를 하고 있지만 주민자치에 진전이 있는 곳은 없다.

2) 주민자치회의 세 가지 모델



(1) 협력형 모형 : 읍·면·동이 통·리·반까지 관리하면서 근린사무를 독점하고 있는 상황에서 선정위원회가 선정하는 주민자치위원만으로 구성된 주민자치회가 할 수 있는 근린자치사무는 원천적으로 없을 수밖에 없다. 주민자치회가 아니라 읍·면·동장 자문회의의 한계를 벗어 날 수 없는 모형이다.

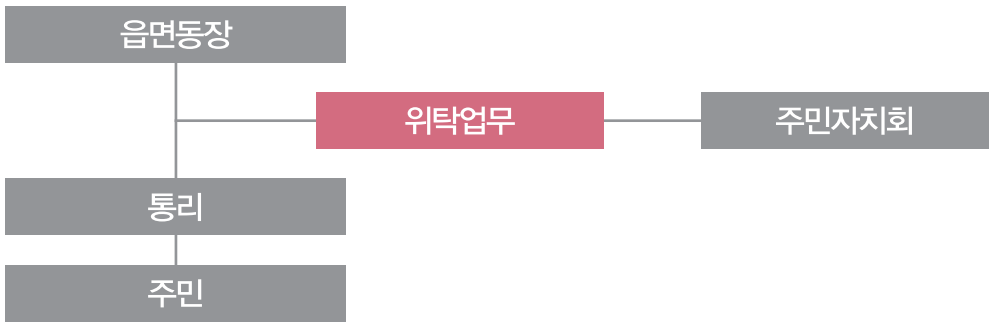
(2) 통합형 모형 : 주민자치회와 읍·면·동을 통합하여서 읍·면·동 사무를 수행한다는 절충적인 모델 같아 보이지만, 실제로 시행할 수는 없는 허구적인 모형에 불과하다. 통합형 모형의 실시를 위해서는 첫째, 대표자인 읍·면·동장을 선출하여야 하고, 둘째는 공무원들이 읍·면·동의 행정을 수행하되, 셋째는 의결기관인 읍·면·동 의회를 구성하여야만 실시가 가능한 모형이다.

(3) 주민조직형 모형 : 읍·면·동을 완전하게 근린자치로 대체하겠다는 모형이다. 그러나 앞서 논의한 바와 같이 읍·면·동은 근린자치의 규모가 아니라 도시의 규모다. 따라서 현재의 읍·면·동 사무를 전적으로 주민자치회에 맡길 수도 없을뿐더러, 시·군·구가 직접 수행하는 것도 어렵다. 읍·면·동 규모에는 정부기관이 있을 수밖에 없다.

3) 시범실시 주민자치회 평가

구분	필요조건			충분조건		
	마을성	주민성	자치성	자발성	자주성	자율성
평가	최하	최하	최하	없음	없음	없음

4) 시범실시 주민자치회 분석



첫째, 근린자치단체인 주민자치회를 행정계층인 읍·면·동 지역·계층에 중첩적으로 설치하였다.⁷⁾ 둘째, 근린자치의 기본 조직인 통·리·반은 읍·면·동의 관리 하에 그대로 두었다. 셋째, 주민자치회를 주민이 구성하는 것이 아니라, 선정위원회가 구성하도록 하였다. 따라서 주민자치 시범실시 조례는 주민자치센터와 오차범위 내에서 동일하다. 주민자치센터의 오류를 시범실시 주민자치회에도 반복하도록 하여서 주민자치센터의 실패를 확대 재생산하고, 시범실시도 완벽하게 빛나간 정책으로 처절하게 실패하였다.

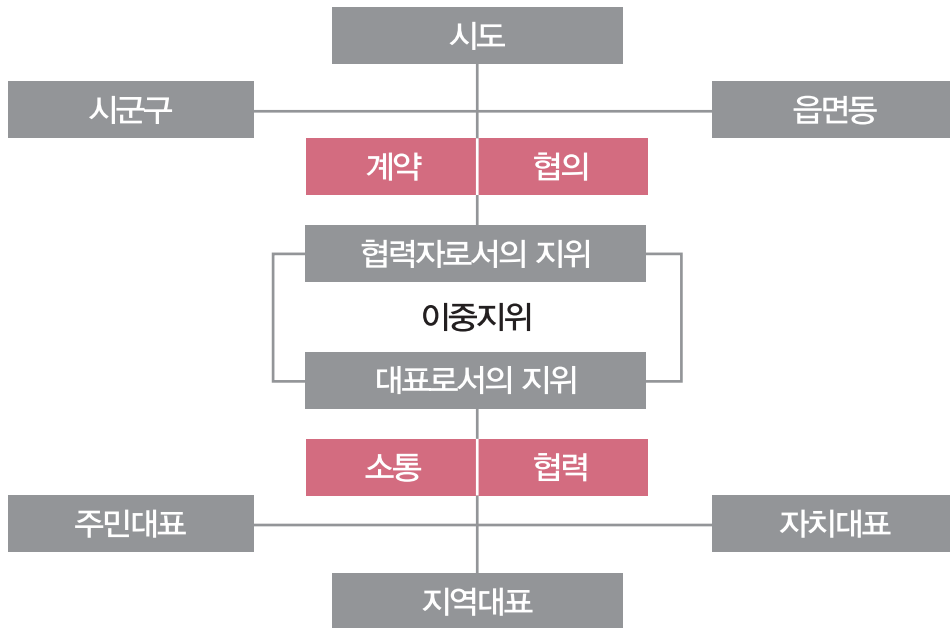
V. 한국의 주민자치회 설계

1. 주민자치회의 지위

주민자치회를 자치계층으로 설계하는 경우와 주민자치회를 근린단체로 설계하는 경우가 있다. 근린단체로서 설계만을 논의하기로 한다.

7) 읍·면·동은 근린자치를 구현하는 제도적 단위로 일단 전제하고, 근린자치의 본뜻은 읍·면·동보다 작은 자연부락을 우선시 할 수 있으나, 제도적 수용의 용이성과 관련법의 내용 등을 고려하여 읍·면·동을 제도 도입의 단위로 한다.

1) 주민자치회는 지역·주민·자치의 대표로서의 지위와 자치단체의 협력자로서의 이중지위를 가진다.



(1) 대표로서의 지위

주민자치회는 지역대표, 주민대표, 자치대표⁸⁾를 하는 주민자치회가 된다. 지역대표는 근린지역에서 일어나는 모든 일에 대해서 포괄적인 임무를 가지고 있는 것을 말하며, 주민대표도 근린 주민의 일들에 대해서 포괄적인 임무를 가지며, 자치대표는 주민자치와 관련되는 모든 일들에 대해서 포괄적인 임무를 가지게 된다. 주민자치회는 행정의 말단(末端)이 아니라 지역사회의 첨단(尖端)이다.

(2) 협력자로서의 지위

협력자로서 주민자치회는 위임사무, 위탁사무, 협의사무 등으로 자치단체의 행정에 협력한다. 협력하기 위해서 주민자치회는 읍·면·동 단위의 협의조직과 시·군·구 단위의 협의조직을 가진다.

8) 이때 자치(自治)는 지역을 경영하는 행위 전제를 말한다. 통상적인 행정행위인 (Plan)(Do)(See)만을 의미하는 것이 아니라 (Input)과 (Output)까지를 포함하는 전 과정을 자치라 한다.

2. 주민자치회 설계



1) 주민자치회 적정규모

(1) 이론적인 규모⁹⁾

	1	2	3	4
정체성	함께 모여 사는 작은 집단 Small group of dwelling	이름이 붙여진 가장 작은 단위의 주거지 Smallest named settlement	최소단위정부가 관할하는 거주지 Smallest governed settlement	지속가능한 최소 단위의 거주지 Smallest sustainable settlement
주민수	500명 미만	500~3,000명	3,000~20,000명	20,000명 이상
특징	① 이웃과 일상적 접촉으로 형성된 정감과 호혜, 친사회적 행동으로 특징 지워짐 ② 상호작용은 공식적 조정이나 규제를 필요로 하지 않음 ③ 근린의 형태이지만 다른 영역에서 근린을 대표하는 경우는 거의 없음	① 이규모의 중요한 속성은 정체성으로 이웃들 사이의 관계가 집단, 지위, 계급, 인종, 연령 등과 관련된 정체성을 통하여 매개 됨 ② 지역사회결사체, 근린주거조직, 소규모 스포츠동우회 같은 조직화 동인이 작동함 ③ 근린을 대표하는 조직을 가질 규모가 되며 주민들 전체가 참여하고 숙의할 수 있는 포럼형태의 자율거버넌스가 가능함 ④ 근린조직이 다른 근린이나 더 높은 규모의 근린을 대표할 수 있음	① 정부가 이규모에서 학교, 치안, 복지 등 서비스를 제공하기 때문에 좀더 제도화된 상호작용이 가능하게 됨 ② 영국의 패리쉬 타운회이나 프랑스 코뮌 등 지방정부의 일차계층의 형태를 띠 ③ 많은 주민조직들이 이단위에서 활동하지만 전체근린을 대표한다고 보기 어려움 ④ 최근 이규모에서 정부와 비정부 조직 사이의 파트너십에 관여하는 주민조직의 수가 늘어나는 추세임	① 직장 대학교 프로스포츠 등의 요소가 가미되면 근린이라기 보다는 도시의 성격을 띠 ② 경제적 차원이 강조되며 세계화에 따른 도시경쟁으로 중요성이 커지고 있음

9) somerville (2011), p.90. 여러 논문에서 재인용하였다.

2) 주민자치 선진국의 주민자치회 규모

(1) 스위스의 코뮌은 자치단체로서 지위를 가지고 있지만, 주민의 직접민주제로 운영되고 있다. 규모는 우리나라의 통 규모인 주민수 1천명 미만이 48.1%, 우리나라의 통·리와 읍·면의 중간 규모인 주민수 1천명 이상 1만명 미만이 47%다. 코뮌이 주민의 직접민주제로 운영되는 근린조직이지만, 자치단체로서의 역할을 훌륭하게 수행하고 있다. 마을의 공공이 국가의 공공성을 충분히 담지하고 있는 것이다(〈표2〉).

〈표 2〉 스위스 인구규모와 코뮌의 수

인구 규모	코뮌 수	비고
1천명 미만	1,268개 (48.1%)	최소 코뮌 인구 18명(Corippo)
1천명 이상 ~ 1만명 미만	1,240개 (47.0%)	
1만명 이상 ~ 5만명 미만	119개 (4.5%)	
5만명 이상 ~ 10만명 미만	4개 (0.2%)	
10만명 이상	5개 (0.2%)	최대 코뮌 인구 36.5만명(Zurich)
합 계	2,636개 (100%)	

자료: http://fr.wikipedia.org/wiki/Communes_de_Suisse#Population

(2) 일본의 정내회는 한국의 도시 반 규모인 50세대 미만이 32.9%, 도시 반과 통 사이의 중간규모가 55.3%, 한국의 통 규모는 11.7%다. 1940년대 전쟁 시 도시지역에 정내회 농촌지역에 부락회로 국가가 정비하였으며, 하부에 인조(隣組)가 있었으며 큰 역할을 하였다. 1947 포츠담선언으로 조직이 금지되었으나, 1952년 금지가 풀리면서 오늘에 이르고 있다. 근린조직이지만 자치단체의 사무를 수평적으로 분담하고 있다(〈표3〉).

〈표 3〉 일본 정내회의 규모

구분	50세대 미만	50~99 세대	100~199 세대	200~499 세대	500세대 이상	합계	
자치 단체	5만 미만	34.7	26.6	20.5	14.0	4.2	5,773
	5~10만	27.3	22.7	23.3	18.5	8.2	3,348
	10~20만	21.8	20.3	23.8	22.8	11.2	3,134
	20~50만	23.7	20.9	20.9	23.7	10.8	3,246
	50만 이상	6.0	10.2	20.4	32.0	31.4	2,065
합계	32.9	19.1	17.7	18.5	11.7	17,908	

구분		50세대 미만	50~99 세대	100~199 세대	200~499 세대	500세대 이상	합계
설립 시기	알 수 없음	36.6	24.9	19.3	137	5.4	6,717
	1945 이전	22.7	20.7	22.0	20.9	13.6	1,776
	1946~55	16.1	17.3	20.6	24.9	21.1	1,888
	1656~65	14.8	15.2	23.4	27.5	19.0	1,378
	1976~85	12.6	18.8	25.4	30.0	13.2	1,125
	1986~95	21.5	21.3	24.8	22.9	9.5	656
	1996 이후	29.2	22.2	25.6	19.2	3.9	767

3) 한국의 통·리

(1) 한국의 행정계층

구분	시군구			읍면동			통리		반	
	시	군	구	읍	면	동	통	리	도시	농촌
단위 수	75	82	69	220	1,193	2,089	58,114	36,836	380,233	109,249
	226			3,502			94,980		489,472	

(2) 한국의 행정계층

구분	읍		면		동	
	인구	세대	인구	세대	인구	세대
현황	21,255	8,777	4,091	1,945	20,091	8,023

(3) 통·리·반 인구수/세대수

구분	읍		반	
	인구수	세대수	인구수	세대수
통	696	274	109	43
리	429	183	87	38

(4) 통·리장 실태

구분	통장	리장
임명	시군장이 임명	면장이 임명 후 군수 보고
역할	법령상기능 민방위대장 주민등록전입신고사실확인 주민등록일제조사보조	조례상기능 지역주민의견수렴전달 지역주민화합단결 주역주민이해조정 지역주민의편의증진봉사
		38 주민불편시설을 지방세고지서홍보물전달 지역현황파악 행정시책홍보 주민대표기능
처우	수당 및 학자금지원	

(5) 통·리장이 없을 경우

주민이 불편하다 6.2%, 행정기관이 불편하다 27.6%, 모두 불편하다 60.5%, 불편할 것이 없다 4.8%다. 현재의 통리제도는 행정의 편의로 운영되고 있다.

3. 통리의 주민자치회화¹⁰⁾



1) 한국의 통·리반 상황

한국의 통은 평균인구 696명(274세대)으로, 리는 429명(183세대)으로 근린자치를 실시할 수 있는 적정규모라 할 수 있다. 통·리장은 행정보조역할이지만 다년간 운영하여 제도가 안정적으로 정착되어 있으며, 통·리장이라는 직책에 대한 대표성이 매우 약하지만 형성되어 있다.

주민자치회는 이중지위를 가지므로 현행 통·리의 행정보조기능을 행정 협력기능으로 전환하고, 지역·주민·사업의 대표성을 보완하면 주민자치회로 전환할 수 있다.

통·리장 제도와 주민자치제도는 이질적인 제도연원을 가지고 있다. 통·리장의 제도는 행정관리의 시각에서 설계된 제도이고, 주민자치회 제도는 주민자치의 시각에서의 제도이다. 이론적으로는 양자가 동행하기 어렵지만 현실 내에서는 병행해서는 안 된다.¹¹⁾

통·리의 지역을 주민자치회 단위로 정하고, 통·리장을 주민자치회장으로 주민이 선출하고, 통·리장의 기존임무를 행정협력업무로 정하고, 근린자치사무를 새로이 정하여 통·리를 주민자치회화 하는 것이 현재의 상황에서 가장 바람직한 방안이다.

10) 통·리의 주민자치회화에 대한 연구는 '통반장과 주민자치위원회 혁신방안'(서울연구원, 김찬동)에서 이미 탁월한 수준의 연구가 있었으며, '읍면동 단위 근린자치의 주요 행위자간 인식 비교분석'(남재걸, 김필두, 김재일 2015)에서는 읍·면·동 단위에서는 근린자치가 이루어지기 어렵다는 것을 읽을 수 있다.

11) 김찬동 교수는 이것을 비정상적 정상화하는 것이라 하면서 통·리를 주민자치의 자산으로 하라고 주장하였다.

2) 주민자치회와 읍·면·동과의 관계



주민자치회는 지역·주민·사업의 대표성을 가지며, 주민총회에서 주민자치회장을 선출하고, 독립된 지위를 가지며, 읍·면·동과는 동등한 지위에서 계약으로 관계를 형성한다.

읍·면·동과 시·군·구는 주민자치회와는 직접관계에 있지 아니하여야 하며, 읍·면·동 차원은 읍·면·동 주민자치회협의회¹²⁾ 시·군·구는 주민자치협의회연합회¹³⁾를 설치하여 행정협력 관계를 형성한다.

Ⅵ. 나가면서

우리나라의 주민자치는 삼중고에 시달리고 있다. 첫째, 주민자치에 대한 연구가 부족하다. 주민 자치에 성공한 나라에 대한 연구도 부족하고, 우리나라의 현장에 대한 연구도 부족하며, 주민자치를 연구하는 학자도 부족하다. 둘째, 성공할 수 있는 주민자치정책을 수립할 수 있는 능력이 부족하다. 셋째, 주민자치의 주체들인 주민들이 자치에 대해서 인식하지 못하고 있다는 것이다.

따라서 우리는 학자-관료-주민이 머무르고 있는 저준위의 수준에서 한꺼번에 고준위로 발전적인 이동을 할 수 있도록 역동적인 기획을 요청받고 있는 것이다.

12) 읍·면·동 주민자치협의회는 주민자치회가 지역·주민·자치 대표성을 위하여 근린단위에 설치하였다면, 읍·면·동과의 협력을 위하여서는 읍·면·동에 협의회를 설치하여 행정협력의 창구로서 기능을 부여한다.
 13) 시·군·구 주민자치연합회는 시·군·구와의 행정 협력기능과 주민자치회 지원정책의 기능을 부여한다.

편집위원

위원장 박종찬(고려대학교 경영학과 교수)

위원 김기희(대전세종연구원 기획조정실장)

김용동(대전세종연구원 선임연구위원)

문충만(대전세종연구원 연구위원)

송양현(목원대학교 생의학화학과 교수)

윤자영(충남대학교 경제학과 교수)

이형복(대전세종연구원 책임연구위원)

이진선(우송대학교 철도경영학과 교수)

조윤철(대전대학교 환경공학과 교수)

주혜진(대전세종연구원 책임연구위원)

지남석(대전세종연구원 세종연구실장)

대전세종포럼

대전세종포럼 통권 제63호

발행일 2017년 12월 1일

발행인 박재묵

발행처 대전세종연구원

등록번호 대전중, 바00002

주소 34863 대전광역시 중구 중앙로 85(선화동)

전화 042-530-3500

팩스 042-530-3508

제작 (주)봄인터랙티브미디어 (Tel.042-633-7800)

© 본지에 게재된 내용은 본 연구원의 공식견해와 일치하는 것은 아닙니다.

대전세종포럼

DAEJEON
SEJONG
FORUM



공공기관 채용비리를 신고해주세요!

특별신고기간 운영 11.1.~12.30. 신고 상담 국민콜 110 또는 1398

연구과제 제안 안내



DAEJEON
SEJONG
FORUM

대전세종연구원은 대전시 각계각층의 연구요구를 수용하고
활발한 지적교류와 정책연구에 반영하기 위하여
연구과제 아이디어를 모집합니다.

연구과제로서 적절하다고 판단되는 참신한 아이디어가 있으시면
대전세종연구원 홈페이지(www.dsi.re.kr) 시민참여로
신청하여 주시기 바랍니다.

여러분들의 많은 관심과 참여 부탁드립니다.

DAEJEON
SEJONG
FORUM

www.dsi.re.kr