

분권헌법 : 선진화로 가는 길

분권헌법 선진화로 가는 길

Constitutional Reform and Decentralization
A Road to Democratic Deepening

최병선 · 김선휘 공편

분권헌법 : 선진화로 가는 길

지은이 최병선 · 김선휘 공편

발행자 이흥구

발행처 (재) 동아시아연구원 · 전국시도지사협의회

발행일 2007년 10월 31일

2007년 10월 31일 1쇄

편 집 주영아 · 이상협

디자인 김민주

표지디자인 송성재

주소 서울 중구 을지로 4가 310-68 삼풍빌딩 909호

전화 02-2277-1683 (代)

팩스 02-2277-1684

홈페이지 www.eai.or.kr

등록 제2-3612호 (02.10.7)

값 25,000원

ISBN 89-92395-03-8 (93300)

Constitutional Reform and Decentralization

A Road to Democratic Deepening

Edited by
Byung-Sun Choi and Sun-Hyuk Kim

서문

I.

지금의 시대정신은 무엇일까. 여당이든 야당이든 국민이 주인인 “민주화”의 시대라고 한다. 보수로 자처하든 진보로 자신을 자리매김하든 시대정신을 논하는 정치인은 저마다 시간과 공간의 벽이 허물어지는 “정보화”의 시대가 열린지 이미 오래라고 진단한다. 전쟁과 빈곤의 아픔을 딛고 일어난 5060 근대화 세력에게나 개발국가에 저항해온 386 운동권 출신의 민주화 세력에게나 현재는 정체성이 세계·지역·국가·지방으로 다층화하고 권력이 분산되는 “세계화”의 시대로 비추어진다.

하지만 이러한 공감대가 정치권의 행동양식에 질적 변화를 몰고 오고 있다는 징후는 어디서고 보이지 않는다. 청와대의 주인이 보수가 되든 진보가 되든 국정운영은 민주화·정보화·세계화라는 삼중의 시대변화에 역행하는 중앙집권적 방식으로 이루어진다. 심지어 지방의 권한과 책임을 강화시킨다는 분권화 정책마저 한국에서는 중앙이 획일적으로 밀어붙이는 개발국가식 토목공사가 되어버린다.

시대정신과 상충되는 “계획”이 결실을 거둘리 없다. 삼중의 시대변화에 부응한다면서 사실은 거꾸로 가는 중앙집권적 국정운영에서

기대할 것은 오히려 갈등심화와 권력누수뿐이다. 권력을 집중시켜 정책적 대안을 마련하고 사회적 갈등을 해결하려다 오히려 갈등을 악화시키고 권력을 무력화하는 현상은 국가적 아젠다 전반에서 나타나고 있다.

삼중변화의 시대에 중앙정부가 통제할 수 없는 것을 통제하겠다고 나서다 문제를 한층 더 풀 수 없는 상황으로 몰고 가는 것은 어쩌면 당연하다. 중앙정부는 하나의 기준으로 사회전체를 다스린다. 자기 속성상 지방의 다양성을 배려할 수 없는 것이다. 게다가 중앙정부가 나서면 각 지방은 서로 중앙을 우군으로 확보하기 위한 경쟁에 뛰어들게 된다. 중앙정부의 결정하나로 대세를 뒤엎거나 거꾸로 굳히기 위해 각계각층에서 우군을 구하고 요구사항을 확대시키다 보면 타협의 여지는 더욱 더 줄어들고 만다. 하지만 이처럼 실패의 위험성이 높다고 해서 중앙정부가 스스로 정면에 나서기를 자제한 적은 없다. 오히려 역효과가 있더라고 중앙집권이 고삐를 늦추지 않겠다는 것이 중앙정치세력의 본심일 것이다. 일단 중앙정치무대에 서게 되면 정치인은 여야·보혁·세대의 차이 없이 분권화에 소극적이 되어버린다.

II.

어떻게 하면 정치권이 삼중의 시대변화를 쫓아 분권화에 나서게끔 할 수 있는가. EAI가 이러한 문제의식을 가지게 된 것은 역대 대통령과 달리 분권화를 우선순위의 첫머리에 올려놓은 노무현 정부에서조차 분권화가 역할·권한·책임을 재조정하는 과정이 아니라 중앙정부가 정부 발주의 토목공사를 지방 사이에 “균형있게” 나누는 과정으로 전락하는 것을 목격하였을 때였다. 아울러 책임정치를 구현하기 위해서는 대통령의 임기를 5년 단임제에서 4년 중임제로 바꾸어야 한다는 지극히 중앙집권적인 개헌담론이 여와 야 모두에서 고개를 들기 시작한 것 역시 EAI에서 분권화를 연구하게끔 한 계기가 되었다. EAI는 정치권이 본격적으로 개헌정국으로 빨리 들어가기 이전에 분권화를 국민적 아젠다로 끌어 올려 개헌논의의 외연을 넓히고자 한다. 구시대적인 5년 단임제 대 4년 중임제의 개헌담론을 청산할 때가 다가온 것이다.

생각이 거창한 만큼 준비할 것도 많았다. 처음에는 분권화의 주역이 광역단체라는 인식 아래 16개 광역 지방자치단체의 장이 참여하는 “포럼”을 EAI에서 열고 분권헌법(안)을 포럼의 통일된 의견으로 국민

에게 내놓자는 꿈같은 제안을 2005년 2월과 3월에 걸쳐 작성하였다. 전국에 흩어져 있는 전문가의 중지를 모아야 분권헌법(안)을 제대로 마련할 수 있다는 진단 아래 광역지방자치단체 포럼 밑에 17인 “전문가 패널”을 두고 패널안에 개헌연구를 담당하는 7인 “실무팀”을 구성한다는 계획도 만들었다. 되돌아보면 의욕이 앞서 돈키호테식 제안이었지만 2005년 봄에는 꿈꾸어 볼만한 것으로 보였다.

꿈이다 보니 누구의 소개도 받지 않고 무조건 광역지방자치단체의 문을 두드리는 무모함도 있었다. 2005년 4월 7일 충남을 시작으로 하여 8일에는 호남을 그리고 4월 28일부터 30일에 대구·경남·부산을 차례로 방문하여 제안을 설명 드렸다. 5월 3일에는 경기로 갔고 6일에는 새벽기차를 타고 미리 울산으로 내려가 북상하면서 경북과 충남에 들러 포럼(안)을 말씀드렸다. 21일에는 태백산맥을 넘어 강원으로 갔다. 동행도 없이 홀로 다니는 출장은 더위가 시작되는 6월까지 계속되었다. 6월 2일과 3일에 충북·인천, 16일에는 서울에서 EAI가 꾸고 있는 분권개헌의 ‘꿈’을 말씀드리는 것으로 두 달 반에 걸친 전국 출장을 마무리하였다.

2005년 6월부터는 분권화 구상을 책임질 연구팀을 구성하게 된다. EAI 내에 “민주주의연구센터”를 신설하고 김선혁 교수에게 소장

직을 부탁하였고 정원칠 선임연구원과 정재진 연구원에게 공동 간사직을 맡겼다. 분권화 센터는 17인 전문가 패널과 7인 실무팀을 지원하는 일종의 “엔진” 역할을 맡게 된다. 분권화 구상을 사실상 추동하게 되는 실무팀은 최병선 교수가 팀장으로 이끌기로 하였고 김병국, 김병기, 김선혁, 전영평, 하연섭, 홍준형 교수가 팀원이 되었다. 17인 전문가 패널은 임현진 교수가 최병선 실무팀장과 함께 공동위원장이 되어 선임하였다. 당연히 참여하게 되는 7인 실무팀 이외에 권순만, 김태유, 김태종, 이만형, 이재열, 이종화, 이흥규, 정윤수, 홍준현 교수가 패널위원직을 수락하였다. 6월 21일에는 전체 참여교수가 모여 상견례를 가졌고 독립성을 패널과 실무팀의 일차적 운영원칙으로 채택하였다. 7월 18일에는 김선혁, 전영평, 최병선, 하연섭, 홍준형 위원이 분권화에 대한 각자의 소신을 밝히는 방식을 빌어 쟁점을 정리하고 연구방향을 결정하였다. 겉으로 보기에는 시동만 걸면 힘차게 앞으로 나아갈 추진체계가 구축된 것 같은 시점이었다. 연구를 이끌어갈 7인 실무팀이 구성되었고 실무팀의 연구결과를 다듬어줄 17인 전문가패널이 구성되어 있었다. 게다가 두 달 반에 걸쳐 방문한 전국 광역지방자치단체가 정신적으로 힘을 보태주고 있었다.

하지만 분권화 구상은 여름 내내 더 이상의 진척이 없었다. 17인

전문가 패널과 7인 실무팀을 광역지방자치단체와 연결시켜주는 “고리”가 없어서였다. 누군가가 고리 역할을 담당해주지 않는다면 연구 단계마다 광역지방자치단체를 차례로 방문하여 동의를 구해야 하는 상황이었다. 다음 수순을 고민하던 EAI에게 4월 7일에 발족한 전국시도지사협의회는 어디로 가야 하는지를 알려주는 이정표가 되어 주었다. 전국시도지사협의회가 EAI 분권화패널과 실무팀이 정한 독립성을 가지고 분권헌법(안)을 연구한다는 운영원칙에 전적으로 공감함에 따라 민주주의연구센터가 본격적으로 가동되어 데이터를 모으기 시작하였고 실무팀이 공동연구에 들어갔다. 패널 역시 9월 21일에 회의를 열고 전국시도지사협의회의 지원 아래 분권헌법(안)을 연구하는 것에 동의하였다. 광역지방자치단체에게 회람할 제안서를 작성하기 시작한지 8개월 만의 일이었다.

7인의 실무팀이 주도한 연구는 2007년 7월 16일에 끝났다. 23개월에 걸친 연구기간 동안 실무팀은 두 갈래로 연구를 진행하였다. 하나는 12에 걸친 내부 공부모임이었고 다른 하나는 5회에 걸쳐 외부전문가를 초빙해서 실무팀의 아이디어를 검증하는 집담회였다. 집담회는 헌법학자 성낙인, 홍정선 교수가 2006년 1월 24일에 EAI를 방문하여 각각 2시간에 걸쳐 지방자치와 헌법의 관계에 대해 논하는 것으로

시작되었다. 2월 7일에는 행정자치부 관계자가 참여정부의 지방분권 정책을 설명하였고 이기우 교수가 자신의 지론인 분권화 개헌론에 대해 발표하였다. 2월 24일에는 강명구 교수가 분권의 이념을 정치사회학적 관점에서 분석하였고 같은 날 성경룡 국가균형발전위원회 위원장이 지방혁신도시에 대해 설명하였다. 그리고 4월 21일과 7월 4일에는 전국시도지사협의회 사무총장이 현장경험에 비추어 7인 실무팀의 중간연구 결과를 비판하는 방식으로 검증이 이루어졌다. 이러한 내부 공부모임과 집담회를 통해 다듬어진 분권헌법(안)은 광역지방자치단체장이 참여한 2007년 5월 9일 전국시도지사협의회 회의에서 김선혁 소장이 실무팀을 대표하여 연구결과를 발표하게 된다. 결국 단행본이 발간되기까지 7인 실무팀은 20회에 걸쳐 다양한 형태의 모임을 가지면서 아이디어를 개발한 셈이 된다. EAI가 개최한 모임에 참여한 연인원은 199명에 달한다.

III.

이 책은 7개의 장으로 구성되어 있다. 1장은 국정운영시스템의 선진

화에 필수불가결한 조건으로서 분권화를 다루고 2장은 분권헌법 없는 분권화가 실질적으로 이루어질 수 없다는 명제를 세운다. 3장은 분권화의 이상과 현실 사이의 간극을 각기 다른 방식으로 줄어 온 선진 5개국의 역사경험에 대한 분석을 통해 분권화로 가는 다양한 길을 모색하고 4장은 각각의 길로 나아가려 할 때 있어야 하는 헌법 조문을 11개 국가의 헌법에 대한 비교연구를 통해 밝힌다. 5장은 이미 선진국 대열에 동참한 국가에서도 분권이 헌법적 문제로 간주된다는 것을 보여주기 위하여 프랑스·이탈리아·독일의 개헌사례를 분석한다. 지극히 중앙집권적인 권력구조를 가지고 있음에도 불구하고 개헌담론을 분권화로까지 확대하기를 거부해 온 한국사회에 경각심을 불러넣기 위해서이다.

이렇게 1장에서 5장에 이르는 이론적·경험적 논의는 다시 6장의 명제가 되어 대한민국 헌법개정론으로 이어지게 된다. 6장에서 제시되는 개헌론은 세 가지이다. 하나는 소폭의 개헌을 전제로 하는 “지방자치강화형”이고 다른 하나는 중폭의 개헌을 가정하는 “광역지방정부형”이다. 마지막 하나는 대폭의 헌법개정이 따르는 “연방정부형”이다. 각각의 개헌론은 4장과 5장에서 분권화의 수준을 결정하는 것으로 밝혀진 11개 변수에 따라 서로 구분된다. 한편 7장은 분권헌

법이 제대로 작동하려면 시민사회가 지방정부에 대한 감시·견제 능력을 겸비해야 한다는 점을 강조한다. 개헌이 분권화의 끝이 아니라 시작이고 정부가 아닌 주민이 분권화의 주체라는 사실을 명확히 하기 위해서이다.

이미 밝힌 것처럼 EAI가 이번에 내놓은 분권개헌(안)은 어느 누구도 독점적 저작권을 주장할 수 없다. 이 책이 나오기까지에는 11개국 헌법 데이터를 모아 개헌연구의 기본 틀을 마련한 분권화 센터의 공이 크고 이론적·경험적 차원에서 개헌으로 가는 세 갈래의 길을 탐색한 7인 실무팀의 역할이 절대적이었다. 아울러 집담회에 참여하여 7인 실무팀의 고민을 경청하고 토론에 나서준 학자와 공직자들이 있었고 내부 공부모임에 참석하여 실무팀의 아이디어를 다듬어 준 17인 전문가 패널위원이 있었다. 이 분들에게 고개를 숙여 감사의 마음을 전한다.

일면식도 없는 사람이 누구의 소개도 받지 않고 사무실을 방문하여 포럼에 나서 달라고 설득할 때 눈살을 찌푸리지 않고 경청해 주신 많은 분들께도 고마운 마음을 전하고자 한다. 특히 방향감각이 무너지고 갈 길이 불분명하던 때 EAI 분권화 연구팀에게 큰 힘과 용기를 주신 이명박 전 서울시장님과 백성운 전 사무총장님께 이 자리를

빌어 깊은 감사의 말씀을 전한다.

광역지방자치단체장이 참여하는 포럼(안)은 결국 여건이 되지 않아 포기하게 되었지만 EAI가 대한민국의 미래를 위하여 먼저 쓰게 된 헌법개헌(안)에 믿음을 준 중앙일보의 김수길 편집인과 박보균 편집국장께 감사의 말씀을 드린다. 이분들이 지원해 준 덕분에 EAI는 자신의 아이디어를 한국사회 구석구석으로까지 전파할 수 있었다.

EAI에는 무대를 제삼자에게 양보하고 뒤에서 묵묵히 일하는 사람이 많다. 자기 몸이 상하도록 밤을 지새우며 데이터를 정리하고 분석한 정원칠 선임연구원에게 각별한 고마움을 전한다. 연구기획에서부터 공부모임까지 엔진역할을 해온 서상민 국장은 EAI의 보배이다. 장인정신으로 발표회를 준비해 온 백혜영 팀장 역시 숨은 일꾼이다. 아울러 자원봉사로 단행본을 편집해 준 주영아 출판부장, 그리고 출판을 책임진 이상협 연구원에게 고마움을 표한다. 이 분들이야말로 이 책의 공동저자이자 오늘의 EAI를 있게 해준 주인이다.

2007년 10월 을지로에서

EAI 원장 김병국

목차

서문		5
분권헌법을 제안한다	김선혁 · 김병국	19
1 국가운영시스템 선진화의 필요조건	최병선	43
21세기는 지방분권의 시대		43
민주주의와 분권에 대한 기존의 시각		46
지방정부 간 경쟁은 사회 민주화와 행정 효율화의 지렛대		54
지역 간 발전격차(불균형)와 지방분권 : 양립가능한가?		70
지방자치와 분권 강화, 왜 시대적 과제인가?		76
2 분권화, 헌법을 통해야 산다	홍준형	91
왜 헌법인가?		91
헌법에 보장된 지방자치, 그러나...		95
지방자치와 분권화는 개헌에 달려 있다		125
3 선진 5개국의 지방자치제에서 무엇을 배울 것인가?	하연섭	135
한국에 어울리는 길을 찾아라		135
주요 국가별 지방자치제		136
선진국이 남겨준 5가지 원칙		165

4	정밀 분석 : 11개국 헌법 조문에 나타난 지방자치제와 분권			7	분권개헌의 대전제 : 우리나라 지방자치의 공과와 과제	전영평	309
		김선혁 · 정원철	169		평가의 전제		309
	선진국을 보면 길이 있다		169		우리나라 지방자치의 제도적 변화와 공과의 평가		310
	분권화와 헌법 : 우리나라 헌법과 지방자치		172		지방자치 순기능 확보를 위한 대안 : 시민사회의		
	헌법 비교		174		역량강화가 큰 숙제		340
	헌법 비교 결과		188				
	지방자치 형식만 갖춘 대한민국 헌법		200				
5	선진국 분권과 개헌 사례 분석 :				〈부록1〉 11개국 헌법의 지방분권과 지방자치 관련 조항들		364
	프랑스의 성공, 이탈리아의 실패, 독일의 고민	정원철 · 김선혁	203		〈부록2〉 헌법 비교대상 국가 개요		466
	결코 간단하지 않은 분권 개헌		203		〈부록3〉 헌법조항 분석결과		472
	프랑스 · 이탈리아 · 독일 사례분석		204				
	한국, 무엇을 배울 것인가		236				
6	미래를 위해 먼저 쓴 대한민국 헌법 개정안	김병기	247				
	개헌안, 어떤 기준으로 만들 것인가		247				
	지방자치강화형 모델에 따른 개헌안		250				
	광역지방정부형 모델에 따른 개헌안		267				
	연방제정부형 모델에 따른 개헌안		278				
	분권으로 국가시스템을 바꾸라		291				

분권헌법을 제안한다

김선혁 · 김병국

민주화 20주년이다. 오는 12월에는 한국민주주의의 성년기(成年期)를 이끌어 갈 제17대 대통령을 뽑는 중요한 선거가 치러진다. 1987년 이후 20년을 돌아볼 때 한국민주주의는 여러 측면에서 괄목할 만한 성장을 거듭해 왔다. 군에 대한 문민통제가 확립되어 군사쿠데타가 실질적으로 불가능해졌고 선거는 자유롭고 공정해졌으며 인권은 눈에 띄게 신장되었다. 언론도 그 어느 때보다 폭넓은 표현의 자유를 보장받고 있으며 사법부도 더 이상 권력의 시녀가 아니다. 행정부에 대한 입법부의 위상도 높아졌다.

그러나 동시에 한국민주주의는 현재 다양하고 심각한 도전에 직면해 있다. 저성장과 사회적 양극화는 민주주의 체제의 정통성과 당위성을 위협하고 있다. 극심한 이념적 대립과 정치적 충돌은 대화와 타협의 문화를 억누르고 있다. 사회집단 사이의 반목과 갈등은 수시로 정책 추진을 무력화시키고 있다. 게다가 세계화의 팽창 · 북한핵 위기 · 중국의 급부상 · 한미동맹의 이완 등으로 인해 한국민주주의는 대외적으로도 불확실하고 불안정한 상황이다.

이제 우리는 대내적 도전과 대외적 난관 속에서 어떻게 한국민주주의를 더욱 공고화·심화시키고 민주주의의 질을 제고할 것인가를 심각하게 고민해야 한다. 우리가 지향하는 양질(良質)의 민주주의는 급변하는 대외적 환경에 신축적으로 대응하고 다양한 이념적·사회적 갈등을 해결·조정함으로써 국민의 삶을 실질적이고 획기적으로 개선해 줄 수 있어야 한다. 한국민주주의는 당면한 정책과제를 해결할 수 있는 실효성 있는 민주주의이어야 하고 절차에 따라 제대로 작동되는 민주주의여야 하는 것이다.

한국민주주의가 실효성을 갖추고 제대로 작동하는 민주주의로의 질적 도약을 이룰 수 있는 핵심 방안은 대한민국의 국가구조를 지방분권체제로 혁신하는 것이다. 분권화가 상당히 진척되어 있는 대부분의 선진 민주주의 국가에서조차 지방분권이 필수적이고 일상적인 요소로 받아들여지고 있는 마당에 한국이 낡은 중앙집권적 국가체제를 고수할 명분도 실리도 없다. 한국에서는 중앙정부의 권력을 줄이고 국가·시장·시민사회 각 부문에서 지방의 역량을 강화시켜 중앙과 지방간의 힘의 균형을 확립하고 다부문협치체제(多部門協治體制)를 구축하는 것이 중요하다.

역대 대통령이 분권화의 필요성을 모른 것은 아니다. 오히려 민주화와 함께 역대 대통령마다 지방분권을 자신의 역점사업으로 규정하고 수많은 자원을 분권화 사업에 투자해왔다. 그럼에도 불구하고 권력이 중앙에서 지방으로 크게 이동하고 있는 조짐은 없다. 지방정부가 스스로 자신의 역할과 권한 및 책임을 키워나갈 수 있는 제도적 틀을 구축하지 않은 채 중앙정부의 힘으로 분권화를 밀어붙인 결과 오히려 중앙의 힘이 더 한층 비대해지고 지방이 위축되는 상황이다. 본 보고서는 중앙정부가 추진하는 분권화는 이름만 분권화라는 판단 아래 제도적 틀의 개혁을 제안한다. 그 틀은 지방분권 원칙에 입각한 새로운 헌법을 만드는 것이다.

개헌담론을 바로잡기 위하여

헌법은 현재의 권력구조와 절차를 규정하는 단순한 “현행” 제도만은 아니다. 국가가 지향하는 정체성을 명시하고 국민이 갈망하는 자신의 미래상을 그리는 이상이기도 하다. 따라서 현실이 헌법을 따라가지 못한다고 해서 헌법의 가치가 떨어지는 것은 아니다. 오히려 현재가 헌법에 새겨진 국민국가의 자기 미래상을 좇아가지 못할수록 헌법의 가치는 더 크다. 국민이 헌법에 담긴 자기 미래상을 살펴보면 현재를 어떻게 바꾸어나가야 할지가 보다 분명해지기 때문이다. 법을 어긴 사람이 있다고 해서 법 자체가 부정되지는 않듯이 현실이 헌법정신에 부합되지 않는다고 해서 헌법이 그 존재가치를 잃는 것은 아니다.

헌법은 변하지 않는 것도 아니다. 시대정신이 바뀌고 사회가치가 달라지면 동일한 헌법조항에 대한 해석도 자연스럽게 변하기 마련이다. 헌법은 사회진화에 따라 새롭게 등장하거나 재해석되는 가치를 국가가 유연하게 수용하고 그러한 가치를 구현하기 위해 다양한 제도적 실험과 정책적 실험에 자유롭게 나설 수 있도록 해주어야 한다. 그러지 못하는 헌법은 시대변화를 이끌기는 커녕 오히려 가로막는다.

사회진화에 발맞추어 다양한 제도적 실험과 정책적 실험이 이루어지려면 헌법의 중심에 분권화의 정신이 핵심적으로 담겨 있어야 한다. 분권이 집권(集權)보다 우월한 체제구성원리인 까닭은 다양성 때문이다. 분권체제에서는 지방이 저마다의 다양한 가치와 상이한 특성 및 가변적 정책선호에 따라 서로 다른 우선순위를 가지고 지방사무를 수행한다. 지방이 저마다 자기 지역의 특성을 살리고 주민의 잠재적 경쟁력을 키울 수 있는 방향으로 다양한 제도적·정책적 실험에 나서게 되는 것이다. 이때 자연스럽게 경쟁이 야기된다. 각 지방이 서로 경쟁적으로 실험의 주체와 장이 되면 새로운 지식이 생산되고 경험이 쌓이게 된다. 경쟁의 시험을 통과한 지식과 경험은 다시 다른 지방으로 유포되고 확산되

어 혁신이 지속적으로 일어날 수 있는 굳건한 토대가 만들어진다.

헌법이 국민 개개의 미래상을 담아내는 그릇이자 그 미래상을 구현하기 위한 실험의 토대라면 2007년 한국에서 개헌이 화두가 되는 것은 나쁜 것이 아니다. 오히려 한국사회가 끊임없이 자신의 정체성에 대해 고민하고 보다 나은 자신의 미래상을 찾고자 노력하고 있음을 보여준다. 문제는 개헌논의의 주체가 누구이고 그 질적 수준이 어떤가에 있는 것이지 개헌논의 그 자체에 있는 것은 아니다. 그동안 우리나라에서 전개된 개헌논의는 다음의 세 가지 문제점을 안고 있다.

- 중앙정치권력이 주체가 되어 개헌논의를 주도하는 탓에 개헌논의가 대통령중심제 대 내각책임제의 틀을 벗어나지 못하고 있다. 중앙과 지방 사이에 권력을 분산시키는 분권화 없이 구축된 권력구조는 그 정신이 대통령중심제이든 내각책임제이든 한국정치의 폐해인 과도한 권력집중을 해소하기에는 한계가 있다. 내각책임제는 권력분산을 보장하지 않는다. 오히려 다수의 국민으로부터 지지를 받는 정당이 존재할 경우에는 행정부와 입법부가 동시에 한 정당의 지배하에 놓이게 되기 때문에 대통령중심제 경우보다 더 권력집중을 부채질할 수 있다. 대통령중심제하에서는 야당이 입법부를 장악하여 “동거정부”를 구성하고 여당을 견제하는 경우가 빈번하다. 권력을 분산시키려면 지방정부의 권한을 강화해야 한다.
- 대통령 임기를 5년 단임제에서 4년 중임제로 바꾸어야 “책임정치”가 가능하다는 주장도 중앙정치권력의 기득권을 손상시키지 않겠다는 차원의 불균형적인 개혁론이기는 마찬가지이다. 대통령 임기가 4년 중임제로 전환되면 책임정치의 문제가 사라지는 것이 아니라 중임에 성공한 대통령의 두 번째 임기로 지연되는 것이다. 권력분산을 위한 정공법은 대통령중심제 대 내각책임제의 낡은 이분법적 틀에서 벗어나 지방에 눈을 돌리는 것

이다. 책임정치를 구현하려면 견제와 균형의 원리가 작동하도록 권력구조를 분산시켜야 하는 것이지 중앙정치권력의 정점인 대통령의 임기만을 조절한다고 되는 것이 아니다.

- 현행 헌법에서는 분권과 지방자치 등의 원칙과 이상에 대한 해석이 지나치게 “법률위임”과 “법률유보”의 형식을 띠고 있다. 이는 중앙정치권력이 자신의 이해관계와 상충되는 헌법논의나 개헌과정을 주도해 온 탓이다. 이런 헌법질서는 사실상 중앙정치권력이 장악하고 있는 행정부와 입법부의 법률제정과정을 통해 헌법의 원칙과 이상이 상당 부분 해석되고 집행될 수 있도록 만든다. 이처럼 지나치게 법률위임과 법률유보에 기대는 헌법질서에서는 힘을 가진 다수당을 견제할 장치가 부족하다. 정파의 수준을 넘어서서 원칙으로 존재해야 할 헌법이 사실상 국회의 통제하에 놓이게 되거나 정쟁에 휘말리게 될 위험성을 배제할 수 없다. 권력을 분산시키고 책임정치를 구현하는 것이 목적이라면 대통령중심제 대 내각책임제의 논쟁을 벌이는 것도, 대통령 4년 중임제론을 펼치는 것도 정공법이 될 수 없다. 오히려 권력과 책임의 소재를 분명히 하고 권력자의 과도한 재량권을 제한하는 방향으로 원칙을 세우는 것이 더 효과적이다.

차기 대통령이 발상의 전환을 선도해야

위의 세 가지 문제가 시사하는 바와 같이 중앙정치권력이 헌법논의와 개헌과정을 주도하게 되면 정작 민주주의의 핵심인 분권화 원칙은 선언적 규정 이상의 의미를 가지기 어렵다. 과거에는 이것이 문제가 되지 않았다. 하지만 개발국가 체제로는 더 이상 근대화 프로젝트가 완성될 수 없는 현재의 세계화 · 정보화 · 민주화 시대에 분권화는 사회구성원리 가운데 주변이 아니라 중심 원칙이 되어

야 한다는 데 문제가 있다. 분권화가 헌법정신에 체계적으로 반영되어 권력분산과 책임정치의 구현에 기여하기 위해서는 헌법논의와 개헌과정에 대한 발상의 전환이 있어야 하고 임기 이후 중앙정치권력의 이해관계로부터 상대적으로 자유로워질 단임 대통령이 시민사회와 함께 그 주체가 되어야 한다.

대한민국이 선진대열로 도약하려면 차기 대통령이 발상의 전환을 선도해야 한다.

- 헌법은 국민 자신의 미래상을 담아내는 그릇이라는 인식 아래 차기 대통령은 “현재”의 제약에 얽매이지 말고 대한민국이 지향하는 “미래”의 상을 헌법에 불어넣어야 한다.
- 사회진화에 발맞추어 다양한 제도적 · 정책적 실험이 이루어질 수 있도록 하기 위해서 차기 대통령은 대한민국 헌법을 거스를 수 없는 시대변화에 묶어놓아야 한다.
- 세계화 · 정보화 · 민주화라는 불가항력적 시대변화 앞에서 차기 대통령이 한국의 미래상으로 설정하고 제도적 · 정책적 실험의 기반으로 삼아야 하는 것은 분권화이다.
- 차기 대통령이 분권헌법의 당위를 국민에게 설파하고 그 구체적 대안을 마련하기 위해서는 무엇보다 중앙정치권력에 의해 그동안 왜곡되어온 개헌담론을 바로잡아야 한다. “대통령중심제나 내각책임제냐”, “5년 단임제냐 4년 중임제냐” 하는 식의 논쟁으로는 권력분산도 책임정치도 구현할 수 없다. 차기 대통령은 권력분산과 책임정치가 한편으로는 행정부 · 입법부 · 사법부 사이에 견제와 균형의 원리를 도입하고 다른 한편으로는 중앙정부와 지방정부 사이에 권력을 나눔으로써 가능해진다는 점을 국민에게 설득해야 한다.
- 차기 대통령은 헌법에 대한 해석이 헌법재판소의 몫이지 중앙정치권력의

재량권에 의해 좌지우지되어서는 안 된다는 인식하에 분권화 정신을 사실상 훼손시켜온 “법률유보”와 “법률위임” 조항을 최대한 줄이는 방향으로 개헌을 추진해야 한다.

발상의 전환이 없다면

차기 대통령이 헌법 차원에서 분권화를 구상하려는 발상의 전환 없이 분권화를 추진한다면 지난 12년 동안 반복된 분권화의 실패를 다시 되풀이할 수밖에 없다. 중앙정부에 의해 일방적이고 하향적으로 추진되는 분권화는 다음과 같은 체질적 모순과 한계에서 벗어날 수 없다.

- 중앙정부를 포함한 어느 누구도 명분에 따라 스스로 자신의 기득권을 내놓는 경우는 지극히 드물다. 중앙정부에 의해 추진되는 분권화는 바로 이러한 목표와 수단의 모순과 괴리를 안고 있다. 분권화로 인해 기득권을 잃게 되는 중앙정부에게 분권화의 책임을 맡김으로써 사실상 분권화를 사보타주(sabotage)하게 되는 것이다.
- 중앙정부에 의해 추진되는 분권화는 힘(권한) · 돈(자원) · 일(사무) 등의 세 분야에서 심각한 불균형이 발생하기 마련이다. 중앙정부가 자신의 기득권을 지키기 위하여 정책을 구상하고 집행할 수 있는 권한과 자원은 지방으로 이양하지 않고 부차적인 행정사무만 지방으로 옮기려 하기 때문이다. 이러한 불균형적 분권화는 사실상 지방을 중앙의 손과 발로 계속 묶어놓는 결과를 빚는다. 중앙이 힘 · 돈 · 일 가운데 가장 부차적인 일(사무)의 이양과 이전에 중점을 두고 분권화를 추진하기 때문에 지방은 업무과중에 시달리게 되고 지방행정과 서비스의 질적 악화를 초래할 위험성도 높아

진다. 중앙정부에 의해 추진되는 분권화는 중앙이 정책의 방향을 결정하고 지방이 그 결정에 따라 부차적인 행정사무를 보는 구래의 중앙집권적 체제를 영속시킨다.

- 힘과 돈이 계속 중앙정부에 있다 보니 지방자치단체가 심각한 도덕적 해이에 빠지게 된다. 지방자치단체는 재원의 상당 부분을 중앙정부의 국고 보조금 형태로 확보해야 하는 상황에서 저마다 더 많은 국고 보조금을 확보하기 위한 경쟁에 뛰어들게 된다. 조세대상의 범위와 세율을 높이는 정부를 좋아할 리 없는 시민에게 직접적으로 세금을 물리는 것이 아니라 이미 중앙정부에 의해 마련된 국고에서 보조금 형태의 지원을 받기 때문에 국고 보조금을 “공돈”으로 인식하고 무조건 사업을 늘리려 하는 것이다. 돈을 마련하는 재정주체가 그 돈을 쓰는 예산주체와 다르기 때문에 재원의 제약을 생각하면서 사업을 구상하는 것이 아니라 사업부터 먼저 확대시켜 재원을 확보하려는 도덕적 해이가 일어나는 것이다.
- 중앙정부에 의해 추진되는 분권화는 집권세력의 이익을 대변하게 됨으로써 정쟁에 휘말리게 된다. 그 결과 정치세력들의 당파적 이해관계에 따라 분권화 정책의 방향과 내용이 변동을 거듭하게 되고, 대통령임기 중반기를 지나면 추진동력이 현저히 떨어지는 경향을 보인다. 분권화를 추진하는 과정이 체계적이지도 안정적이지도 않다는 진단이다. 분권화와 관련하여 초당파적 협의와 국민적 합의를 마련할 수도 없다.

한국에서 역대 대통령이 구상해온 분권화 전략은 분권헌법이라는 제도적 안전장치가 부재한 가운데 중앙정부가 힘(권한) · 돈(자원) · 일(사무) 등의 분야에서 분권화의 수위와 범위 및 속도를 불균형적으로 추진하는 분권화 전략이었다. 이러한 분권화는 실패할 수밖에 없다.

이처럼 한국에서 역대 대통령이 추진해 온 분권화 전략이 실패의 원인을 가

르쳐주는 반면교사가 된다면 선진민주주의 국가의 경험은 무엇을 어떻게 추진해야 하는가를 알려주는 교훈이 된다. 미국 · 일본 · 독일 · 프랑스 · 스웨덴 · 이탈리아 등의 선진민주주의 국가가 분권화를 추진하는 속도와 강도는 그 역사적 발전의 경로와 현 정치경제질서의 성격에 따라 상당한 편차를 보이지만 분권화를 핵심 가치의 하나로 채택하기는 마찬가지이다. 이들에게는 분권화로 앞서간다는 공통점이 있다. 중앙집권적 전통 속에서 근대화의 길을 걸어온 프랑스조차 분권을 헌법의 기본가치로 채택한 것은 불확실성이 지배하고 실험정신이 존중되며 다양성이 작동하는 세계화 · 정보화 · 민주화 3중 변화의 21세기의 본질에 대한 전략적 대응인 것이다. 선진민주주의 국가에서 추진되는 다양한 지방 분권화 추진과정을 살펴보면 다음과 같은 네 가지 중요한 공통점이 나타난다.

- 중앙집권적 전통을 가진 국가도 경제발전이 일정한 수준에 도달하면 분권화에 눈을 돌리게 된다. 경제발전이 계급구조를 분화시키고 가치와 규범을 다양화시키면서 전통적인 중앙집권의 방식으로서는 해결할 수 없는 사회적 갈등이 양산되기 때문이다. 이에 따라 분권화가 국가구조의 혁신수단으로 인식되기 시작한다.
- 권한이 있는 곳에 책임이 있다는 원칙 아래 힘(권한) · 돈(재정) · 일(사무)이라는 세 개의 분야에서 권력이양의 폭과 속도가 균형있게 이루어지도록 노력한다.
- 분권화는 단순히 권한과 책임을 중앙정부에서 지방정부로 이양하는 과정만이 아니라 시민사회 전체의 자율성을 신장시키고 경쟁을 촉진시켜가는 작업의 일환이라는 인식하에 사회에 대한 규제를 완화하고 정부조직에 시장원리를 도입하는 탈규제 정책과 함께 추진된다.
- 중앙정부의 법적 재량권과 정치세력의 손익계산에 의해 언제든지 분권화의 범위와 수위가 훼손될 수 있는 상황을 미연에 방지하기 위하여 분권화

의 원칙과 정신을 국가의 최고법인 헌법에 분명하고 상세하게 명문화한다.

세 가지 분권모델

한국도 이제는 분권헌법을 화두로 삼을 만큼 경제적 강소국이 되었고 활기찬 시민사회가 되었으며 역동적 민주체제를 갖추게 되었다. 아울러 21세기라는 시대 또한 세계화 · 정보화 · 민주화의 3중 변화를 가속화시키면서 실험정신이 존중되고 경쟁이 살아나는 분권화를 대세로 몰아가고 있다. 한국도 세계도 분권화의 시대에 놓여 있는 것이다.

세계화 · 정보화 · 민주화의 3중 시대변화에 부응하는 분권헌법은 국가체제와 입법부 구성방식의 두 가지 차원에서 구상될 수 있다. “지방자치강화형 모델”은 현재의 단방제 · 단원제 체제를 그대로 유지하면서 추진되는 소폭의 권력 구조개편에 해당하고 “광역지방정부형 모델”은 단원제만을 양원제로 바꾸는 중폭의 개헌이다. 한편 단원제를 양원제로 바꾸는 동시에 단방제도 연방제로 대체하는 대폭의 개편안은 “연방정부형 모델”에 속한다(〈그림 1〉 참조).

세 가지 모델(안) 가운데 어느 대안을 선택하느냐에 따라 차기 대통령이 바

〈그림 1〉 분권화의 길

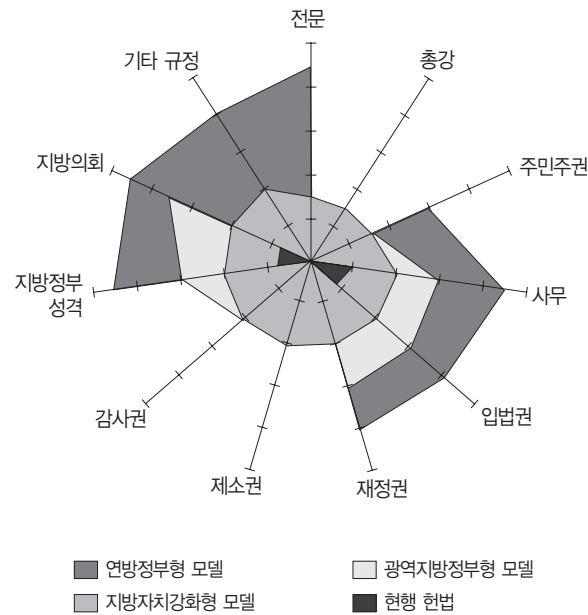
		국가체제	
입법부		연방제	단방제
	양원제	연방정부형 모델	광역지방정부형 모델
	단원제		지방자치강화형 모델

꾸고 가다듬어야 할 헌법조항이 달라지고 그 수가 변화하는 것은 물론이다. 헌법학 이론에 기초하여 11개 국가의 헌법을 심층적으로 비교 · 분석한 결과 분권의 질과 수준을 결정하는 헌법조문은 최소한 11개 차원으로 나누어질 수 있다. 전문 · 총강 · 주민주권 · 사무 · 입법권 · 재정권 · 제소권 · 감사권 · 지방정부 성격 · 지방의회 · 기타 규정이 그것이다. 세 가지 분권모델(안) 가운데 어느 것을 추구하느냐에 따라 차기 대통령이 각각의 차원에서 선택하게 되는 지방정부의 역할과 권한 및 책임이 늘어나기도 하고 줄어들기도 한다.

방사형 〈그림 2〉는 세 가지 분권모델(안)을 11개 차원에서 현행 헌법과 비교하고 있다. 방사형 도표의 중앙에 가까운 헌법일수록 분권화의 질이 떨어지고 그 수준이 낮다. 거꾸로 분권화가 극대화되는 연방정부형 모델은 중앙으로부터 가장 멀리 위치한다. 각각의 11개 차원에서 나타나는 분권화의 질과 수준은 (1) 해당 차원에서 분권의 질과 그 수준을 규정하는 조문이 있는가, 없는가 (2) 분권화의 조문이 선언적 차원을 넘어서는가, 그렇지 않은가 (3) 중앙정부의 재량권이 얼마나 법률유보와 법률위임을 통해 보장되는가 (4) 지방정부가 중앙정부의 역할과 권한 및 책임과 구분되는 자기만의 영역을 어느 정도 가지고 있는가에 따라 판가름된다(〈표 1〉 참조).

〈그림 2〉에서 나타나듯이 분권화의 질이 심화되고 그 수준이 높아진다는 것이 11개 차원 모두에서 방사형 망이 균등하게 확대된다는 것을 의미하지는 않는다. 분권화가 극대화되는 연방정부형 모델의 경우는 헌법의 전문에서 국가체제의 하위구성단위인 주(州)가 연방헌법에 의하여 제한받지 않는 자치권을 향유한다는 것을 밝히고 있기 때문에 별도의 총강을 통해 분권화를 재차 강조할 필요가 없다. 아울러 헌법에 주정부에게 제소권을 부여하고 중앙정부에게 지방정부에 대한 감사권을 보장하는 조문을 따로 신설할 이유도 없다. 각각의 분권 모델을 선택할 때 바꾸어야 하는 현행 헌법의 조문에 대해서는 5절에서 구체적으로 논하기로 한다.

〈그림 2〉 한국의 분권화 수준과 대안적 분권헌법



- 헌법 전문과 총강에 국가체제의 기본원리로서 지방자치와 분권을 명기함으로써 하위법의 제정과 해석에 영향을 미친다.
- 전문과 총강의 정신에 따라 주민주권론을 지방자치에 관한 규정에서 조문화한다.
- 지방자치단체가 법률에 위반되지 않는 범위 내에서 조례 제정권을 행사할 수 있도록 한다.
- 지방자치단체의 역할과 권한 및 책임을 명시하기 위하여 보충성(principle of subsidiarity)과 자치책임의 원칙을 천명하고 지방자치단체의 사무를 열거한다.
- 지방자치단체가 법률이 정하는 범위 내에서 지방세의 세목과 세율을 스스로 결정할 수 있도록 한다.
- 국가가 단일감사의 원칙 아래 지방자치단체를 감사하도록 한다.
- 자치권이 국가의 입법적 · 행정적 · 사법적 행위에 의해 침해되는 경우에 지방자치단체가 자기 자신을 방어하기 위하여 법률에 따라 법원에 재판을 청구할 권리를 가지도록 한다.

개헌

“지방자치강화형 모델”은 현행 헌법을 크게 변경하지 않으면서 지방자치와 분권화를 촉진하고 강화시키는 방안이다. 이 모델은 선진국에서 채택되어 성공적으로 실시되고 있는 분권화 제도가 역사적 · 정치적 · 사회적 · 경제적 · 문화적 맥락이 다른 한국에서는 동일한 효과가 나오지 않을 수 있다는 고려하에 분권화의 이상을 좇기보다 그 실현성에 무게를 두고 점진적으로 분권화의 싹을 키워나가는 개헌(안)이다. 그 핵심은 다음과 같다.

중폭의 개헌을 상정하는 “광역지방정부형 모델”은 도 · 광역시 · 특별시 등과 같이 일정한 지리적 단위에 기반을 두고 있는 지방자치단체의 역할과 권한 및 책임을 제도적으로 강화한다는 목적 아래 국체를 변경하지 않으면서 입법부의 구성방식을 바꾸는 모델이다. 통상적으로 입법부를 상원과 하원으로 나누어 구성하는 양원제가 그 구체적 사례라고 할 수 있다. 지역대표들이 중심이 되어 구성되는 상원이 하원에서 결정한 입법안에 대해 거부권을 행사할 수 있도록 함으로써 입법부의 권력남용을 어느 정도 차단하는 양원제는 하원이 중앙정치세력에 의해 통제되는 국가에서 그 필요성이 인정된다. “광역지방정부형 모델”로 전환하기 위해서는 다음의 방향으로 개헌이 이루어져야 한다.

- “지방자치강화형 모델”의 경우와 동일하게 헌법의 전문과 총강에 국가의 기본원리로서 지방자치와 분권을 천명한다.
- 주민주권의 원칙을 헌법에서 천명한다.
- 외교 · 국방 · 사법제도 · 국가재정 · 국세 · 통화 등과 같이 국가적 통일성이 유지되어야 하는 사무 이외의 것은 지방정부의 몫으로 규정한다. 지방정부 사이에서는 사무가 “보충성”의 원칙에 따라 배분된다. 협력적 공동집행이 필요한 경우에는 예외가 인정되나 근본적으로 중앙정부와 지방정부 사이의 지휘감독권은 인정하지 않는다.
- 외교 · 국방 · 사법제도 · 국가재정 · 국세 · 통화 등과 같이 국가적 통일성이 유지되어야 하는 사업 이외의 영역에서 지방정부가 입법권을 가지도록 한다. 지방정부 사이에서는 입법권이 보충성의 원칙에 따라 배분된다. 단 헌법재판소가 지방정부의 입법이 법률과 충돌한다고 판단할 때에는 지방정부의 입법이 무효가 된다.
- 재정에 관해서는 국가가 신축적으로 환경변화에 따라 정책을 구상할 수 있도록 해야 되기 때문에 헌법 차원에서는 국세와 지방세의 배분 비율에 관한 구체적 규정을 두지 않고 대신 국세와 지방세의 “조화”를 최소 수준에서라도 보장하는 원칙만 천명한다.
- 국가감사의 경우에는 “지방자치강화형 모델”과 마찬가지로 국가가 단일 감사의 원칙 아래 지방자치단체를 감사하도록 한다.
- 상원이 지역의 이익을 보호하기 위한 법안을 제안하고 지역의 이익에 반하는 법안에 대해서는 거부권과 재의요구권을 행사할 수 있도록 한다.

대폭의 개헌을 전제로 하는 “연방정부형 모델”은 개별 지방정부들의 단순한 합(合)이 국가를 구성한다는 원칙에 입각하여 지방자치권을 극대화하는 모델이다. 그 구체적 방법은 연방정부의 과도한 권력행사를 사전에 방지하기 위하여

연방정부의 역할과 권한 및 책임을 헌법에 자세하게 열거하는 것이다. 거꾸로 연방정부의 역할과 권한 및 책임을 간략히 규정하고 그 이외의 모든 사항을 지방정부의 관할영역으로 규정하는 것도 가능하다. “연방정부형 모델”로 전환하려면 다음과 같은 방향으로 개헌이 이루어져야 한다.

- 헌법 전문에서 국가의 연방제적 성격을 구체적으로 선언해야 한다.
- “광역지방정부형 모델”의 경우와 마찬가지로 주민주권의 원칙을 천명한다.
- 전속성과 경합성을 고려하여 연방정부와 지방정부의 사무를 세부적으로 규정한다.
- 입법권에 관해서는 연방헌법이 주법에 우선한다는 것을 명시하되 연방정부와 주정부가 서로 경합하는 입법영역에 있어서는 연방정부가 법률로 입법권을 행사하지 않은 경우에 주가 입법권을 가질 수 있도록 한다.
- 재정권에 관해서는 연방정부와 주정부가 각자 자주적이고 독립적이라는 원칙을 천명하되 주정부가 연방정부의 법률 내에서 세목 · 과세체계 · 과세표준 · 세율 · 기타징수 등을 주법으로 정할 수 있도록 한다.
- “광역지방정부형 모델”과 마찬가지로 외교 · 국방 · 사법제도 · 국가재정 · 국세 · 통화 등과 같이 국가적 통일성이 유지되어야 하는 사업 이외의 영역에서 지방정부가 입법권을 가지도록 한다. 지방정부 사이에서는 입법권이 보충성의 원칙에 따라 배분된다. 단, 헌법재판소가 지방정부의 입법이 법률과 충돌한다고 판단할 때에는 지방정부의 입법이 무효가 된다.
- 연방정부와 주정부의 관계에 있어서는 연방의 존립과 이익에 중대한 불이익이 발생하는 경우에 한하여 연방정부가 상 · 하원의 사전 동의 아래 주정부에게 강제 집행을 지시할 수 있도록 하고 주정부는 그 지시의 정당성 여부를 가리기 위하여 헌법재판소에 제소할 수 있는 권리를 가지도록 한다.

“지방자치강화형”, “광역지방정부형”, “연방정부형 모델”로 전환하기 위한 개헌작업은 <표 1>에 보다 세부적으로 구체화되어 있다. <표 1>은 각각의 모델로 전환할 때 필요한 헌법개정을 <그림 2>의 11개 차원에서 현행 헌법과 비교함으로써 보다 명시적으로 밝힌다.

이제 21세기 대한민국은 차기 대통령의 선택을 기다리고 있다.

■ <표 1> 개헌(안) 비교

구분	현행 헌법 (해당 조문)	지방자치강화형 모델	광역지방정부형 모델	연방정부형 모델
전문	관련 규정 없음	분권형 국가이념을 바탕으로	분권형 국가이념을 바탕으로	대한민국은 주들로 구성된 연방공화국이다. 각 주는 연방 헌법에 의하여 제한 받지 아니하는 모든 자치권을 향유한다.
총강	관련 규정 없음 (총강 제1조)	대한민국은 지방분권형 국가이다.	—	—
주민 주권	관련 규정 없음 (117조)	모든 지방자치단체의 권력은 주민의 의사에 기초하여야 한다.	모든 지방정부의 권력은 주민의 의사에 기초하여야 한다.	모든 주정부의 권력은 주민으로부터 나온다.
사무 처리	지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 (117조)	지방자치단체는 보충성의 원리에 기초하여 주민의 복리 및 지역사회의 발전에 필요한 주거·환경·교통·통신·교육·치안·안전·문화 등에 관련한 지방자치단체의 사무를 자기책임의 원칙하에 처리한다.	국가는 외교·국방·사법제도·국가재정과 국세·통화와 중앙은행·국유도로와 항공 및 항만·우편과 통신을 비롯하여 국가적 통일성을 유지할 필요가 있는 국가적 정책 사업에 대해서만 집행권을 갖는다. 그 밖의 사무는 지방정부의 사무로 하되, 지방정부간 사무배분은 보충성의 원칙에 따른다. 협력적 공동집행을 필요로 하는 경우에는 예외를 인정하되,	연방은 주의 자치를 보장한다. 연방은 연방 구성의 원리를 존중하고 국민생활의 균등한 향상과 국토의 균형발전을 위한 노력을 기울이면서 다음에 대한 집행권을 갖는다: 외교·국방·군사·연방의 치안·고등교육·국적인정과 관리·사법제도·연기금의 관리와 운용·국가재정과 국세·통화와 중앙은행·도량형과 통계·국유도로와 항공 및 항만·우편과 통신·지적재산권 보호·국

구분	현행 헌법 (해당 조문)	지방자치강화형 모델	광역지방정부형 모델	연방정부형 모델
			이 경우에도 정부간 지휘감독권은 인정 되지 아니한다.	<p>영기업과 공기업· 기타 의회에서 승인 한 국책사업·기타 연방 차원의 통일성 을 필요로 하는 정책</p> <p>주는 연방 구성의 원 리를 존중하여 연방 의 발전과 주의 발전 이 조화를 이룰 수 있도록 노력을 기울 이면서 다음에 대한 집행권을 연방과 공 유한다: 주택·환경· 교통·통신·치안· 안전·문화·보건과 복지·산업·자원 관 리·초중등 교육·기 타 연방과 주의 협력 이 필수적인 정책.</p> <p>이 밖에 연방헌법에 열거되지 아니한 모 든 집행권은 원칙적 으로 주의 권한 범위 내에 속한다.</p> <p>주는 주의 권한 범위 내에서 보충성의 원 칙에 따라 어떠한 역 할을 담당할 것인가 를 자기 책임의 원칙 하에 결정하여 수행 한다.</p>

구분	현행 헌법 (해당 조문)	지방자치강화형 모델	광역지방정부형 모델	연방정부형 모델
입법권	법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다. (117조)	<p>법률에 위반되지 아 니하는 범위 내에서 그 권한에 속하는 사 무에 관한 조례를 제 정할 수 있다. 헌법 제37조 제2항·제12 조 제1항·제13조 제1항·제23조 제1 항·제24조 내지 제 26조 제1항·제59조 의 법률에는 지방자 치단체의 사무와 관 련되는 경우에 조례 를 포함하는 것으로 본다.</p> <p>지방자치단체의 장 등의 협의체는 국회 에 법률안을 제출할 수 있으며 협의체에 관하여는 법률로 정 한다.</p>	<p>국가는 외교·국방· 사법제도·국가재 정과 국세·통화와 중앙은행·국유도 로와 항공 및 항만· 우편과 통신을 비롯 한 국가적 통일성을 유지할 필요가 있는 국가적 정책 사업에 대하여 입법권을 갖 는다.</p> <p>그 밖의 입법권은 지 방정부의 입법권으 로 하되, 지방정부간 입법권의 배분은 보 충성의 원리에 따른 다.</p> <p>국가와 지방정부는 협력적 공동사무를 위하여 함께 법을 제 정할 수 있다.</p> <p>단, 법률과 충돌하는 지방정부의 입법은 무효이다.</p> <p>지방정부의 입법이 법률과 충돌하는지 의 여부는 헌법재판 소의 해석에 따른 다.</p>	<p>연방헌법은 주법에 우선한다.</p> <p>모든 주는 연방헌법 의 제원칙에 부합하 는 주법을 제정하고 주민의 직접·평등· 보통·비밀투표를 통해 승인을 얻어야 한다.</p> <p>주정부에 속하는 지 방정부는 법률의 범 위 내에서 해당 지방 의 모든 사항을 자기 책임의 원칙하에 규 율할 수 있는 권리를 보장받는다.</p> <p>연방과 주의 경합적 입법영역에 있어서 는 연방이 법률로써 입법권을 행사하지 아니한 경우에는 해 당 범위 내에서 주가 입법권을 갖는다.</p>

구분	현행 헌법 (해당 조문)	지방자치강화형 모델	광역지방정부형 모델	연방정부형 모델
재정권	관련 규정 없음 (117조)	지방자치단체는 법률이 정하는 범위 내에서 지방세의 세목·세율·기타 필요한 사항을 조례로 정한다. 국가는 지방자치단체의 사무 처리를 위하여 필요한 재정적 지원을 하여야 한다.	국가는 외교·국방·사법제도·국가재정과 국세·통화와 중앙은행·국유도로와 항공 및 항만·우편과 통신을 비롯한 국가적 통일성을 유지할 필요가 있는 국가적 정책 사업에 대하여 입법권을 갖는다. 그 밖의 입법권은 지방정부의 입법권으로 하되, 지방정부간 입법권의 배분은 보충성의 원리에 따른다. 국가와 지방정부는 협력적 공동사무를 위하여 함께 법을 제정할 수 있다. 단, 법률과 충돌하는 지방정부의 입법은 무효이다. 지방정부의 입법이 법률과 충돌하는지의 여부는 헌법재판소의 해석에 따른다.	연방과 주는 각자의 예산운용에 있어 원칙적으로 자주적이고 상호 독립적이다. 연방세와 주세의 구성·범위·대상 및 비율에 대한 기본적인 사항은 법률로써 정한다. 연방은 직접세·간접세·특별소비세·관세·연방기금에 대한 부과와 징수에 대한 권한을 주정부의 재정상황을 고려하며 법률의 범위 안에서 행사할 수 있다. 주정부는 세목·과세체계·과세표준·세율·기타 부과·징수에 관하여 필요한 사항을 주법으로 정하여야 한다. 주가 연방의 위임에 동의하여 수행하는 역할에 필요한 경비는 연방이 부담해야 한다. 주와 연방이 공동으로 수행하는 역할에

구분	현행 헌법 (해당 조문)	지방자치강화형 모델	광역지방정부형 모델	연방정부형 모델
				필요한 경비는 상호 역할 분담의 정도를 고려하여 적정하게 분담해야 한다. 연방은 연방의 통일성을 유지하기 위하여 의회의 동의를 얻어 주정부에 대한 재정적 지원을 할 수 있다.
제소권	관련 규정 없음 (117조)	지방자치단체는 자신의 자치권이 침해된 경우에는 법률이 정하는 바에 따라 법원에 재판을 청구할 권리를 가진다.	—	—
국가 감사	관련 규정 없음 (117조) ... 회계검사와 행정기관 및 공무원의 직무에 관한 감찰을 ... (97조)	국가의 세입·세출의 결산과 국가 및 법률이 정한 단체의 회계검사를 위하여 대통령 소속 하에 감사원을 둔다. 지방자치단체에 대한 국가의 감사는 단일감사를 원칙으로 한다.	국가의 세입·세출의 결산과 국가 및 법률이 정한 단체의 회계검사를 위하여 대통령 소속 하에 감사원을 둔다. 지방정부에 대한 국가의 감사는 단일감사를 원칙으로 한다.	—
성격	지방자치단체의 종류는 법률로 정한다. (117조)	지방자치단체에는 광역지방자치단체와 기초지방자치단체를 둔다. 광역자치단체로는 특별시·광역시·	지방정부는 법률이 정하는 바에 따라 광역지방정부와 기초지방정부를 둔다. 중앙정부는 광역지방정부에 대한 통제	어떠한 지방정부도 다른 지방정부에 대한 통제적 감독권을 행사할 수 없다. 지방정부의 종류·조직구성·경계

구분	현행 헌법 (해당 조문)	지방자치강화형 모델	광역지방정부형 모델	연방정부형 모델
		도를 둔다. 기초지방자치단체로는 시·군·자치구를 둔다. 제1항의 규정에 의한 지방자치단체 외에 지방분권의 실현 등 특별한 목적을 수행하기 위하여 필요한 경우에는 법률이 정하는 바에 따라 특별지방자치단체를 설치할 수 있다.	적 감독권을 행사해서는 아니 된다.	변경·분할 및 통합은 법률이 정하는 바에 따르며 주민투표로써 승인된다.
지방의회	헌법 제118조 지방자치단체에 의회를 둔다. 지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.	지방자치단체에는 주민의 대표기관으로 지방의회를 두며, 지방의회는 주민의 보통·평등·직접·비밀선거에 의하여 선출된 지방의회의원으로 구성한다. 지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.	의회는 하원과 상원으로 구성된다. 하원은 국민의 보통·평등·직접·비밀선거에 의하여 선출된 의원으로 구성한다. 상원은 광역지방정부의 대표로 구성되며 의원의 수와 기타 선출 방식에 관한 사항은 법률로 정한다. 상원은 지역대표성에 기초하여 지역의 이익을 보호하며 필요한 법안을 제안할 수 있으며 지역의 이	의회는 하원과 상원으로 구성된다. 하원은 국민의 보통·평등·직접·비밀선거에 의하여 선출된 의원으로 구성한다. 상원은 광역지방정부의 대표로 구성되며 의원의 수와 기타 선출 방식에 관한 사항은 법률로 정한다. 상원은 지역대표성에 기초하여 지역의 이익을 보호하며 필요한 법안을 제안할 수 있으며 지역의 이

구분	현행 헌법 (해당 조문)	지방자치강화형 모델	광역지방정부형 모델	연방정부형 모델
			익에 반하는 법안에 대한 거부권과 재의 요구권을 행사할 수 있다.	익에 반하는 법안에 대한 거부권과 재의 요구권을 행사할 수 있다.
기타	—	주민 참여(헌법 제118조) : 국가는 지방자치단체의 주민이 그가 속하는 지방자치단체의 중요한 의사결정에 직접 참여할 수 있는 기회를 최대한 보장하여야 한다. 관계유형(헌법 제118조) : 지방자치의 실현에 필요한 지방의회와 지방자치단체장과의 관계유형은 주민투표로 결정할 수 있다.	—	연방과 주의 관계와 협력 : 연방과 주는 상호 협력과 지원의 의무와 책임이 있다. 연방과 주, 주와 주의 분쟁은 최대한 협상과 타협으로 해결하여야 하며, 연방의 존립과 이익에 중대한 침해가 발생하는 경우에 한하여 연방정부는 상원과 하원의 동의를 얻어 주에 대한 강제 집행을 지시할 수 있다. 주는 연방의 강제 집행 지시의 부당함을 이유로 헌법재판소에 소를 제기할 수 있다.