

지방분권형 개헌을 위한 대전시민대토론회

일 시 : 2015년 10월 29일(목) 15시

장 소 : 옛 충남도청 대회의실(2층)

- 주 최 : 전국시장·군수·구청장협의회, 전국지방신문협의회
- 주 관 : 대전광역시구청장협의회, 대전참여자치시민연대,
(사)공공, 지방분권개헌국민행동

■ 진행 순서 ■

인사말

한현택(대전광역시구청장협의회 회장)

장수찬(대전참여자치시민연대 상임의장)

주제발제 및 토론

사회자 장수찬(대전참여자치시민연대 상임의장, 목원대학교 행정학과 교수)

주제발제자

이국운(한동대학교 법학부 교수)

“지방분권형 헌법개정안 연구 요약”

토론자

박정현(대전광역시의회 의원)

최진혁(충남대학교 자치행정학과 교수)

송충원(대전일보 취재1부장)

최재현(중도일보 편집 부국장)

박노동(대전발전연구원 책임연구위원)

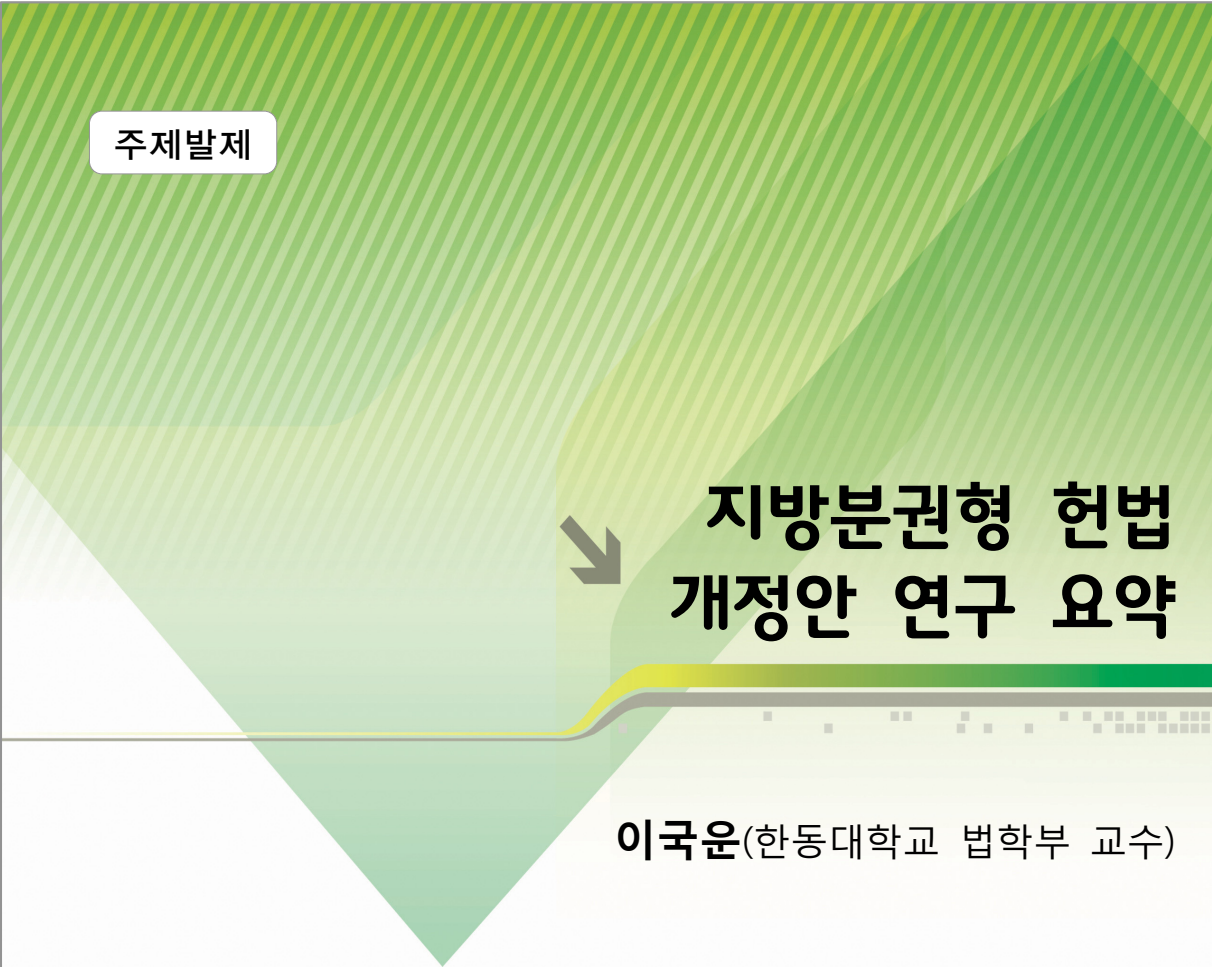
문창기(대전참여자치시민연대 사무처장)

지방분권형 개헌을 위한 대전시민대토론회

Contents

- 🌈 주제발표 : 지방분권형 헌법 개정안 연구 요약 / 1
이국윤 (한동대학교 법학부 교수)
- 🌈 토 론 1 : 제2기 자치, 분권운동을 시작하자! / 55
박정현 (대전광역시의회 의원)
- 🌈 토 론 2 : 지방분권형 헌법 개정안 연구에 대한 토론문 / 61
최진혁 (충남대학교 자치행정학과 교수)
- 🌈 토 론 3 : 지방분권형 헌법 개정안 연구에 대한 토론문 / 73
송충원 (대전일보 취재1부장)
- 🌈 토 론 4 : 지방분권 개헌 대토론회 토론문 / 77
최재현 (중도일보 편집 부국장)
- 🌈 토 론 5 : 지방분권형 헌법개정운동의 방향과 과제 / 83
박노동 (대전발전연구원 책임연구위원)
- 🌈 토 론 6 : 지방분권형 헌법개정안 토론문 / 89
문창기 (대전참여자치시민연대 사무처장)

주제발제



지방분권형 헌법 개정안 연구 요약

이국운(한동대학교 법학부 교수)

지방분권형 헌법개정안 연구 요약¹⁾

李 國 運

한동대학교 법학부 교수

I. 지방분권형 헌법 개정의 필요성

1. 문제의식

- 지방분권형 헌법 개정은 오늘날 한국 사회에서 피할 수 없는 정치적 과제이다. 1987년 6월 민주화대항쟁의 결과로 만들어진 현행 헌법은 더 이상 한국 사회를 이끄는 시대정신을 담고 있지 못하다. 대한민국의 미래를 위해서는 새로운 국가적 비전이 제시되어야 하며, 한반도의 재통일을 대비하기 위해서도 헌법 개정이 필요하다.
- 종래 정치권과 중앙 언론을 지배해 온 개헌 논의는 제왕적 대통령의 권한을 어떻게 분산시킬 것인가에 머물러 있을 뿐, 국가 일대 개조 수준의 방향을 마련하는 작업에는 실질적인 에너지를 쏟고 있지 않다. 현행 헌법상 헌법개정안의 확정 권한을 독점하고 있는 국회가 여러 차례 헌법 개정과 관련된 자문위원회를 거쳤음에도 헌법개정특별위원회를 구성하지 않다가 그대로 임기 말을 맞이하게 된 모습은 누구를 위한 헌법 개정 논의인지를 의심하게 만든다.
- 현재의 헌법 개정 논의는 자유민주주의의 이념적 본질에 대한 숙고를 바탕으로 헌정사의 긴 맥락에서 헌법의 실천을 목표하기보다는, 단지 과거의 구속과 현재의 필요에 사로잡혀 정치세력들 사이의 타협을 모색하는데 매몰되어 있을 뿐이다.

1) 이 발제문은 발제자가 연구책임자로 참여한 (사)한국헌법학회의 지방분권형 헌법개정안 연구 프로젝트의 최종보고서(요약본)의 일부를 재구성한 것입니다.

- 지방분권은 지금 대한민국이 부딪혀 있는 여러 가지 정치적 과제들을 해결할 수 있는 국가적 비전인 동시에 자치와 분권, 그리고 공간적 권력분립을 통해 자유민주주의의 이념을 더욱 깊고도 전면적으로 실현하는 실천적 방향이다. 본 연구는 그 관점에서 현행 헌법의 전면적인 개정을 위한 방안을 모색해보려고 한다.

2. 지방자치 '부활' 패러다임

- 대한민국의 헌정사에서 지방분권은 처음부터 유예(猶豫)된 정치적 과제였다. 1948년 7월 17일 공포된 제헌 헌법은 중앙집권적 단방국가의 면모를 분명히 한 가운데, 지방자치에 관하여 단 두 조문만을 두고 있었다. 자유민주주의에서 지방자치의 중요성을 인식하면서도 그 실현을 최소화하는 선택을 했다. 이는 지방자치를 지방자치단체에 의한 행정 자치로 전제하면서, 그 범위를 국회 및 정부가 제정하는 법령의 범위 내로 국한시킨 데서 단적으로 드러난다.
- 지방분권의 관점에서 현행 헌법 이전 대한민국의 헌정사는 1948년 헌법의 최소지방자치주의를 제도화하려는 흐름과 그마저도 유예하려는 흐름으로 구분될 수 있다. 전자는 1949년 7월의 지방자치법 제정과 1952년 4월과 5월의 지방선거 실시, 1960년의 제3차 헌법 개정 및 지방자치법 개정 등에서 그 모습을 드러냈으며, 후자는 특히 냉전과 경제개발을 이유로 최소 지방자치마저 유예하려는 군사정권의 시도에서 잘 나타났다.
- 1987년 6월 민주화대항쟁의 결과 탄생한 현행 헌법은 위 두 흐름 가운데 명백하게 전자를 이어 받으려는 태도를 취하고 있다. 이러한 입장은 군사정권 기간 동안 중단되었던 1948년 헌법 이래의 최소지방자치주의를 새로이 '부활'시키려는 것이다(지방자치 '부활' 패러다임).
- 지방자치 '부활' 패러다임은 지방자치법의 (재)제정, 1991년 지방자치의회 선거, 1995년 지방자치단체장 선거로 이어지는 지방자치의 '부활'을 제도적으로 뒷받침했으며, 이는 현행 헌법이 대한민국의 헌정사를 다시금 지방자치를 유예하는 시대로 퇴행시켜서는 안 된다는 국민적 합의에 기초하고 있음을 의미한다. 하지만, 지방자치 '부활' 패러다임은 대한민국의 지방자치를 군사정권 이전 시기에 존재했던 1948년 헌법 이래의 최소지방자치주의에 국한시킴으로써 소위 '2할 자치'를 온존시키는 문제점을 노정했다.

3. 지방분권의 관점에서 현행 헌법의 한계

<현행 헌법 제8장의 한계>

- (1) 두 조문에 불과한 장식적 성격
- (2) 자치입법권의 과도한 제한
- (3) 지방자치단체 종류의 법률 유보로 인한 불안정성
- (4) 지방재정의 보장 미비

<현행 헌법 전반의 한계>

- (1) 자치와 분권, 그리고 공간적 권력분립을 이념적으로 향도할 원칙 규정의 부재
- (2) 풀뿌리 민주정치 실증
- (3) 주민의 자치권에 대한 규정 전무
- (4) 입법권의 국회 독점에 대한 당연시
- (5) 지역적 대표 및 지방의 국정 참여에 대한 무관심
- (6) 조세의 부과, 징수, 배분 등에 관한 중앙 독점의 당연시
- (7) 사법의 분권 및 자치에 대한 무시
- (8) 국가와 지방자치단체, 지방자치단체 상호간의 협력 및 조정제도의 불비
- (9) 지방분권적 평화통일 조항의 불비 등

4. 현행 헌법으로 인한 피해와 헌법 개정의 요구

- 지방지방분권의 차원에서 현행 헌법의 최소지방자치주의가 가지는 이와 같은 한계는 단지 이론적인 차원에서만이 아니라 한국 사회의 모든 방면에서 과도한 중앙집권주의를 온존시킴으로써 각종 피해를 심화시키고 있다. 김성호의 요약에 따르면, 중앙집권적 국가 운영은 (1) 중앙정부를 지방정부보다 과도한 부채에 시달리게 하고 있고 (2) 지역의 사정을 알지 못하는 중앙정부의 금융정책이 연달아 실패할 수밖에 없도록 만들었으며, (3) 수도권과 비수도권의 격차를 더 이상 교정하기 어려운 수준으로 심화시켰을 뿐만 아니라 (4) 전관예우나 낙하산 인사에서 보듯 권력을 독점한 중앙정부 주위에 도덕적 해이를 만연시켰다. 또한 그것은 (5) 지역 공동체의 급속한 해체로 인하여 가정의 붕괴를 조장했고, (6) 이에 연결되는 한국 사회의 심각한 문제들, 예컨대 교육비 부담 과중, 정규직과 비정규직의 격차 확대, 중산층 감소, 주택 가격의 불균형적 등락을 야기했으며, (7) 한마디로 일상적 삶의 모든 영역에서 질적 악화 또는 정체를 초래하고 있다(김성호 2015: 제3장).

- 지방정치·경제·사회·문화의 모든 영역에서 중앙의 압도와 지방의 몰락이라는 비정상적 불균형이 심화되고 있음에도, 이를 교정하기에 현행 헌법은 너무도 무력하다. 이는 역대 정부 가운데 지방분권에 가장 적극적이었던 노무현 정부의 경험에서 뚜렷하게 드러난다.
- 지방2003년 출범한 노무현 정부는 집권 기간 내내 신행정수도건설사업을 비롯하여 국정의 모든 영역에서 지방분권과 균형발전을 핵심 목표로 내세웠으며, 2002년에서 2004년의 정치적 기회공간을 적극적으로 활용하여 지방분권정책과 관련하여 법집행정지 및 입법정치의 차원에서 괄목할만한 성과를 거두었다. 하지만 2004년 10월 21일 헌법재판소가 소위 관습헌법론에 근거하여 신행정수도건설특별법을 무효화한 이후 노무현 정부는 지방분권정책에 관한 한 정치적 동력을 그 이전의 수준으로 회복하지 못했다. 그 이유는 노무현 정부가 헌법해석정치 및 헌법개정정치의 차원에서 지방분권정책의 주도권을 장악하는데 소홀했기 때문이다.
- 지방작금의 현실에서 대한민국의 정치적 상황은 지방분권의 추진을 더 이상 입법정치의 차원에 미룰 수 없는 단계에 이르고 있다. 이는 헌정사 67년을 관통하는 중앙집권적 편향을 전면적으로 문제 삼는 동시에 헌법적 가치들 사이의 우선순위를 다시 정하고, 그에 입각하여 권력구조를 디자인해야 하는 국면에 다다르고 있다는 것이다.

5. 중앙집권주의로는 '87년 체제를 극복할 수 없다

- 지방이러한 담론은 오늘 대한민국의 공론장에 흔히 '87년 체제의 극복으로 제시되는 테제와 일정 부분 궤를 같이하는 것이다. 하지만 기존의 '87년 체제 극복론은 대한민국 헌정사에서 중앙집권적 편향이 수행해 온 핵심적인 역할을 도외시함으로써 지방분권을 개혁의 초점으로 내세우지 못하는 한계를 안고 있다.
- 지방제18대 국회 이후 정치권에서 진행된 헌법개정논의는 예외 없이 대통령의 권한 분산을 초점으로 입법, 행정, 사법 간의 기능적 권력분립을 조정하는데 치중할 뿐, 지방분권, 즉 중앙과 지방 사이의 공간적 권력분립을 제도화하는 문제에 관해서는 이를 최소화하려는 특징을 보이고 있다. 이는 그 자체만으로도 기존의 헌법개정논의가 '87년 체제 내부에서 중앙집권적 정치 세력들 사이에서 권력게임의 규칙을 변경하려는 것에 불과할 뿐임을 보여 준다.

6. 국가적 비전의 문제

- 지방지난 20년 동안 한국 사회에서 역대 집권세력들에 의하여 일종의 국가적 비전으로서 가장 강력하게 추진되어 온 것은 역시 신자유주의이다. 그럼에도 신자유주의가 현행 헌법의 개정을 추동할만한 국가적 비전이 되지 못한 까닭은 신자유주의적 개혁으로 인해 발생한 소득의 불균형 및 사회적 양극화의 심화, 저성장사회로의 빠른 진입과 일자리의 감소, 이에 따른 가정의 붕괴 및 출산율 감소와 노령인구의 폭증 등 정치사회적 부작용이 심대했기 때문이다.
- 지방신자유주의에 대한 반작용으로서 2010년 지방선거 이후 복지국가론이 새로운 국가적 비전으로 각광을 받았다. 2012년의 대통령선거에서는 보수 정당들마저 복지국가론의 연장선상에서 경제민주화를 앞 다투어 선거공약으로 내세웠을 만큼 반전이 이루어졌다. 하지만 선거 이후 거둬들인 공약 불이행으로 인하여 재분배과정을 담당하는 국가권력의 공정성·합리성·효율성에 대한 국민의 신뢰가 현저히 약화되었으며, 이 점에서 복지국가론은 헌법 개정을 추동할만한 수준에 이른 것으로 보기 어렵다.

7. 공간적 권력 분립의 헌법적 제도화

- 지방지방분권형 헌법 개정은 신자유주의나 복지국가론과 다른 방향에서 '87년 체제의 극복을 시도한다. 그 요체는 그동안 대한민국 헌정사에서 단 한 번도 추진되지 못했던 공간적 권력분립을 헌법적 차원에서 제도화하려는 것이다. 이는 전후 독일의 재건과정에서 형성된 질서자유주의의 주장과 일맥상통하는 점이 있다.
- 지방신자유주의는 시장의 경제적 권위를 가장 중요한 권위로 내세우며, 정부의 정치적 권위마저 시장의 권위를 위한 필요적 보조수단으로 관념하는 경향을 지닌다(최소정부론). 이에 비하여 복지국가론은 시장의 실패를 이유로 (신)자유주의를 거부하지만, 이를 교정하기 위하여 경제적 재분배 및 복지서비스를 확대하는 정부의 정치적 권위에 대해서는 당연히 긍정하는 태도를 취한다(최대정부론). 신자유주의가 내세우는 시장의 경제적 권위와 복지국가론이 내세우는 정부의 정치적 권위는 모두 중앙집권적 주권 국가의 법적 권위를 전제하고 있다.

- 지방자유민주주의는 기능적 권력 분립의 장치로서 입법-행정-사법의 삼권 분립을 내장하고 있다. 그러나 이는 오늘날 정당이나 언론, 이익집단 등의 인적 네트워크를 통하여 대단히 약화되고 있으며, 오히려 끊임없는 경쟁 속에서 국가적 현안을 제대로 해결하지 못하게 만드는 원인이 되기까지 한다. 2000년대 이후 한국 정치의 적나라한 현실은 제왕적 대통령을 견제한다는 명분으로 국회가 더 많은 권력을 차지하고, 다시 이들 사이의 다툼이 헌법재판소와 대법원의 수중으로 옮겨가며, 최종적인 결정 권한을 가진 헌법재판소와 대법원마저 고질적인 권한 분쟁을 거듭하고 것이 아니겠는가?
- 지방지방분권형 헌법 개정은 공간적 권력분립의 헌법적 제도화를 통하여 이와 같은 정체상태(gridlock)를 돌파하려는 새로운 국가적 비전이다. 그 핵심은 경제적, 정치적, 법적 권위는 항상 복수의 주체들 사이에서 유효한 경쟁 속에 존재할 때, 비로소 건강성을 유지할 수 있다는 통찰이자 신념이다. 경제적 권위 주체인 시장은 단 하나의 자본시장으로 환원되어서는 안 되고, 시장교환의 목적에 따라 반드시 다층화 다원화되어야 하며, 이러한 원칙은 정치적 권위인 정부나, 법적 권위인 국가에 관해서도 마찬가지로 관철되어야 한다는 것이다.
- 지방지방분권형 헌법 개정은 한국 사회의 구성원들에게 현행 헌법이나, 신자유주의 또는 복지국가론과 구별되는 제4의 입장에서 새로운 국가적 비전을 제시한다. 그 저변에는 시장이든, 정부든, 국가든, 모든 종류의 공적 권위는 그 자체의 정당성을 시험받을 수밖에 없는 유효한 경쟁 속에 존재해야 하며, 오로지 그때에만 공적 권위의 공정성, 합리성, 효율성이 확보될 수 있다는 통찰과 신념이 자리 잡고 있다. 바로 이와 같은 분권적 권력 구조의 필요충분조건 중 하나로서 지방분권형 헌법 개정은 공간적 권력 분립의 제도화를 추진한다.

8. 한반도의 재통일

- 지방지방분권형 헌법 개정은 초집권적 단방국가의 내적 개혁을 위한 방책인 동시에 한반도의 재통일을 대비하기 위한 정치적 디자인으로서도 반드시 필요하다. 예를 들어, 독일의 경우처럼 민주적 연방주의를 통한 한반도의 재통일을 염두에 두더라도 뿌리 깊은 중앙집권적 관성을 탈색하고, 공

간적 권력 분립을 통해 자치의 역량을 점진적으로 축적해 갈 필요가 있다. 지방분권형 헌법 개정은 분단된 중앙집권적 단방국가에서 통일된 민주적 연방국가로 이행하는 정치적 과도기의 출발점이 될 것이다.

9. 지방분권형 헌법 개정의 당위성

- 지방지방분권형 헌법 개정은 공간적 권력 분립의 헌법적 제도화를 통하여 '87년 체제를 극복하고 한반도의 재통일을 대비하려는 새로운 국가적 비전이자 정치적 기획이다. 하지만 지방분권형 헌법 개정의 정당성은 헌법 윤리적 차원, 즉 자유민주주의의 이념적 본질에서도 찾을 수 있다. 자유민주주의는 타율과 연결되게 마련인 집권의 이념보다는 자치를 근거로 하는 분권의 이념에 더욱 친화적이기 때문이다.
- 지방자유민주주의는 “견제 받는 정부가 견제 받지 않는 정부보다 더욱 강력하거나 더욱 강력해 질 수 있다(Limited government is, or can be, more powerful than unlimited government)”는 믿음에 근거한다. 이때의 견제는 입법, 행정, 사법 간의 기능적 권력 분립에 의해서만 아니라 시장과 정부와 국가의 차원을 가로지르는 공간적 차원의 권력 분립에 의해서도 달성되어야 한다. 자유민주주의에서 공간적 권력 분립은 필연적 요청이다.
- 지방오늘날의 한국 사회와 같이 헌법문서 자체가 표상하는 과도한 중앙집권으로 인하여 공간적 권력분립 자체가 무의미하게 되는 지경에 이르렀을 때, 자유민주주의의 정상화를 위하여 공화주의적 덕성을 갖춘 헌법적 시민들은 공간적 권력분립을 제도화하는 방향으로 헌법 개정을 추구해야 한다. 고난과 시련 속에 주권적 국민국가의 기틀을 마련해야만 했던 헌정사의 여러 고비에서 중앙집권적 편향은 어느 정도 불가피한 측면이 있었으나, 그 유효성은 주권적 국민국가의 독립을 확보하고 그 속에서 국민 개개인의 기본적 자유와 권리를 확보하는 것으로 충분하다. 헌정수립 67년에 이르러서까지 지나간 시대의 상황 논리를 만연히 되풀이해서는 안 된다.
- 지방대한민국은 이제 헌정사의 기본 방향을 기능적 권력 분립과 공간적 권력 분립이 함께 작동하는 자치와 분권의 방향으로 바꾸어야 한다. 대한민국의 주권자인 ‘우리 대한민국민’은 지역공동체에 기초한 풀뿌리 민주정치

와 이로부터 경쟁력을 공급받는 각급 지방자치단체들, 그리고 그 토대 위에서 각종 국가적 어젠다들은 물론 한반도의 재통일과 같은 시대적 과제를 효과적으로 추진해가는 중앙 정부로 대한민국을 재구성해야 한다. 지방분권형 헌법 개정은 오늘날 대한민국에서 자유민주주의를 정상화하고 민주공화국을 바로 세우는 지름길이다.

Ⅱ. 지방분권형 헌법 개정의 원칙과 범위

1. 개정의 원칙

- 지방자치는 법률적 차원만으로 실현될 수 없다. 현행 헌법 자체가 이미 중앙집권적 권력구조를 정당화하고 있기 때문이다. 지방자치에 관하여 형식적 성격에 머무르고 있는 현행 헌법은 지방분권적으로 개정되어야 한다. 또한 개헌의 과정 전체는 지방분권형 대안세력의 결집과정이 되어야 한다. 이러한 관점에서 지방분권형 헌법의 원칙을 생각해 볼 수 있다.

① 우선성	지방자치는 헌법정신의 본질이며 헌법의 핵심원리임
② 자립성	국가(중앙정부)와 지방자치단체의 일대일 조직구조
③ 책임성	지방자치단체 및 국가(중앙정부)의 정치적 책임
④ 포괄성	충분한 재원을 통한 포괄적 자치의 헌법적 보장
⑤ 다양성	각 지방자치단체의 선택가능성 보장
⑥ 역사성	역사적 반성을 넘어 한반도의 재통일에 기여

2. 헌법 개정의 범위

- 지방분권형 헌법개정에서 우선적으로 고려되어야 하는 사항은 헌법개정의 범위이다. 통치구조의 전면적 개편을 중심으로 하는 전면개정의 방식과 지방자치의 보완을 중심으로 하는 일부개정(또는 원포인트 개헌)의 방식을 생각해 볼 수 있다. 헌정사 67년을 지속해 온 중앙집권적 편향을 고려할 때 제4차 개헌(62년)에 버금가는 전면개정이 불가피하다. 다만 전면 개정을 추진하더라도 지방분권과 직접적인 관련을 갖는 않는 기본권 목록 등에 관한 문제에 대하여는 별도의 고려가 필요하다. 지방분권형 헌법 개정

의 취지를 살리기 위해 통치구조의 전면적 개편을 중심으로 헌법개정안을 마련하고, 다른 부분에 관하여는 사문화된 조문을 삭제하여 논쟁점을 최소화하는 것이 바람직하다.

- 통치구조의 전면적 개편은 현행 헌법의 틀 속에서 추진될 수도 있다. 그러나 차제에 지방자치단체의 입법권을 획기적으로 강화함으로써 낮은 단계로나마 민주적 연방주의를 실험하는 수준까지 과감하게 나아갈 필요가 있다. 이는 지방분권형 헌법 개정이 한반도의 재통일을 염두에 둔 새로운 국가적 비전의 제시인 동시에 자유민주주의를 공간적 권력분립의 차원으로 심화시키는 계기가 될 것이다.
- 다만 민주화 이후 25년 동안 입법 및 행정 영역에는 어느 정도 자치역량이 축적되었다고 볼 수 있으나, 사법의 영역은 자치를 경험하지 못하였다는 점을 고려하여, 사법의 영역에 관해서는 민주적 연방 국가 수준의 지방분권화를 차후로 미루고, 입법과 행정의 영역에서 지방분권을 실현한 뒤 사법과정을 통하여 중앙집권이 재연되지 않도록 방지하는 차원에서 헌법개정안을 마련한다.



<그림 1> 지방분권형 헌법개정의 범위

Ⅲ. 지방분권형 헌법개정안의 주요 내용

1. 전문, 총강, 기본권

- 지방분권형 헌법 개정을 헌정사의 중요한 계기로 승화시키기 위해서는 지방분권이 헌법정신임을 명문화하여야 한다. 이를 위해 우선 헌법 전문에 자치와 분권의 정신을 표현할 필요가 있다. 전면개정안은 “...불의에 항거한 4·19민주이념을 계승하고...”를 “...불의에 항거한 4·19혁명 및 6월 항쟁의 민주이념을 계승하고...”로 바꾸어 1987년에 개정된 현행 헌법의 역사적 의미를 규범적으로 재확인한 뒤, “...자유와 조화를 바탕으로...”에 분권을 추가하여 “자유·조화·분권을 바탕으로...”로 변경함으로써 분권을 자유 및 조화와 같은 수준으로 표현했다.

현행	개정안
불의에 항거한 4·19 민주이념을 계승하고	불의에 항거한 4·19 혁명 및 6월 항쟁 의 민주이념을 계승하고
자유와 조화를 바탕으로 자유민주적 기본질서를 더욱 확고히 하여	자유·조화·분권 을 바탕으로 자유민주적 기본질서를 더욱 확고히 하여

<그림 2> 전문 개정

- 헌법 제1조의 개정문제는 지방분권형 헌법개정에 있어서도 매우 중요한 의미를 갖는다. 그러나 제1조 제1항 및 제2항은 국가형태와 주권에 관한 중차대한 조항이므로 이를 유지하고 제3항을 추가하여 지방분권의 대의를 표현하였다.

현행	개정안
제1항 대한민국은 민주공화국이다.	제1항 대한민국은 민주공화국이다.
제2항 대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다.	제2항 대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다.
	제3항 대한민국은 지방분권에 기초한 복지 국가를 지향한다.

<그림 3> 제1조 개정

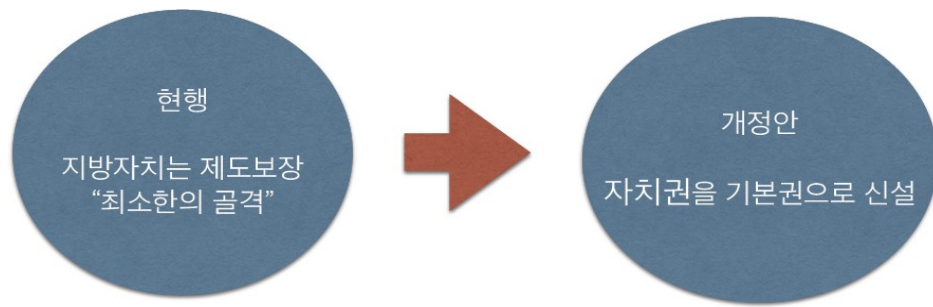
- 한반도의 재통일과 공간적 권력분립의 문제를 연계하기 위해 평화통일조항(제4조)을 개정한다. 전면개정안은 현재의 ‘평화적 통일정책’을 ‘지방분권적 평화통일정책’으로 변경하였다. 제8조의 정당조항에 관해서도 지역적 정치결사에 관한 조항을 명문화할 필요는 있으나 전면개정안에서는 선거관리의 장에서 간접적으로 해소하였다.

현행	개정안
대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다.	대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 지방분권적 평화 통일정책 을 수립하고 이를 추진한다.

<그림 4> 제4조 개정

2. 주민으로서의 자치권 신설

- 현행 헌법에 이르기까지 지방자치는 제도보장으로 간주되어 ‘최소한의 제도적 골격’이 유지된다면 입법부가 광범위한 입법 재량을 누릴 수 있는 영역으로 해석해왔다. 또한 이는 헌정사에서 중앙집권적 편향을 정당화하는 기능을 해왔다. 전면개정안은 제2장의 기본권목록에 주민으로서의 자치권을 신설하여, 지방자치가 국민의 기본권 실현이자 그 보장임을 명확히 한다. 이에 따라 제26조에 “모든 국민은 헌법과 법률이 정하는 바에 의하여 주민으로서의 자치권을 가진다.”고 규정하면서, 제42조 제1항에서 지방자치단체의 설립의 목적이 주민으로서의 자치권을 실현하는데 있음을 명시했다. 더불어 배심에 의한 재판을 받을 권리를 보장함으로써 간접적으로 주민으로서의 자치권을 실현하고자 한다.

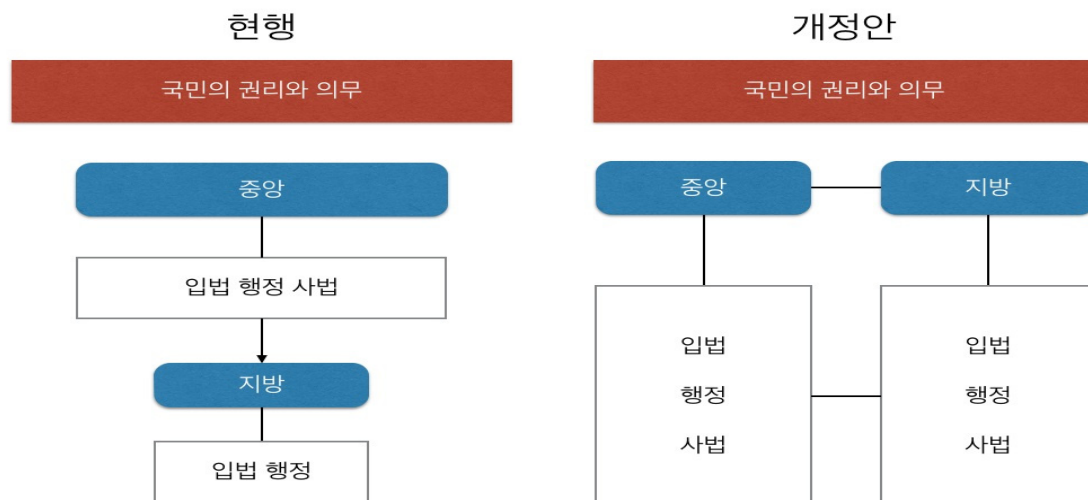


개정안 제26조
모든 국민은 헌법과 법률이 정하는 바에 의하여 주민으로서의 자치권을 가진다.

<그림 5> 자치권 신설

3. 제3장 "통치의 원리와 구조" 신설

- 현행 헌법은 ‘국민의 권리와 의무’(제2장) 다음에 곧바로 국회-정부-법원-헌법재판소 등의 순서로 중앙의 권력구조를 나열하고 있으며, 지방자치단체에 관하여는 제8장 ‘지방자치’에서 예외 형식으로 규정하고 있다. 이러한 중앙집권적 편향을 교정하는 편장조정이 필요하다. 이를 위해 제2장 다음에 통치구조의 총칙을 두어 대한민국의 통치기구가 중앙과 지방, 그리고 입법-행정-사법의 두 축, 즉 공간적 권력분립과 기능적 권력분립의 교직으로 구성되는 일종의 매트릭스 구조임을 효과적으로 나타낸다(<그림6> 참조).



<그림 6> 공간적 권력분립과 기능적 권력분립의 교직구조

- 이러한 구조를 헌법적으로 실현할 수 있도록 편장을 조정하면 <그림7>과 같다.
- 전면개정안에 신설된 제3장 ‘통치의 원리와 구조’에는 다음과 같은 조항을 둔다. 제41조는 대한민국의 통치원리가 기본권 존중, 민주적 법치주의, 권력의 분립, 보충성의 원리임을 밝혔다.

개정안 제41조(신설)

- ① 대한민국의 통치는 국민의 기본권 실현을 목표로 헌법과 법률에 따라 이루어진다.
- ② 통치를 위한 모든 기구는 권력의 분립과 보충성의 원리를 기초로 구성한다.

- 제42조는 헌법기관으로 기초와 광역의 지방자치단체를 반드시 두고, 그 안에 자치의회와 자치정부를 두도록 했으며, 지방자치단체에 관한 주요 사항을 참의원의 의결을 얻어 법률로 정하도록 했다.

현행 헌법	개정안
전문	전문
제1장 총강	제1장 총강
제2장 국민의 권리와 의무	제2장 국민의 권리와 의무
	제3장 통치의 원리와 구조
제3장 국회	제4장 국회
제4장 정부	제5장 정부
제1절 대통령	제1절 대통령과 부통령
제2절 행정부	제2절 행정부
제1관 국무총리와 국무위원	제1관 국무회의
제2관 국무회의	제2관 행정각부
제3관 행정각부	제3관 감사원
제4관 감사원	제6장 헌법재판소와 법원
제5장 법원	제1절 헌법재판소
제6장 헌법재판소	제2절 법원
제7장 선거관리	제7장 지방자치
제8장 지방자치	제8장 선거관리
제9장 경제	제9장 경제
제10장 헌법개정	제10장 직접 민주제와 헌법 개정
부칙	부칙

<그림 7> 현행 헌법과 전면개정안 목차 비교

개정안 제42조(신설)

- ① 주민으로서의 자치권을 실현하기 위하여 지방자치단체를 두고, 그 안에 자치의회와 자치정부를 둔다. 단, 참의원의 의결을 얻어 제정된 법률로 주민의 총회가 자치의회의 권한 중 일부를 행사하도록 할 수 있다.
- ② 지방자치단체의 종류는 참의원의 의결을 얻어 법률로 정하되 기초지방자치단체와 광역지방자치단체를 두어야 한다.
- ③ 지방자치단체의 설립 및 변경·관할구역의 확정, 지방자치단체 간 연합 및 지방자치단체 연합체의 구성 등에 관한 사항은 헌법에 특별한 규정이 없는 한 참의원의 의결을 얻어 법률로 정한다.

- 제43조는 후술하는 입법권의 지방분권화와 함께 국가의 법률, 광역지방자치단체의 법률, 기초지방자치단체의 조례 사이의 효력과 적용에 관한 일반 원칙을 규정했다.

개정안 제43조(신설)

- ① 입법권은 국회와 자치의회에 속한다.
- ② 국회는 국가의 법률을 입법하고, 광역자치의회는 광역지방자치단체의 법률을 입법한다. 기초자치의회는 기초지방자치단체의 조례를 입법한다.
- ③ 국가의 법률은 광역지방자치단체의 법률보다 상위의 효력을 가진다. 다만, 헌법이 광역자치의회가 법률로 정할 수 있도록 규정한 사항에 관해서는 그 법률을 우선적으로 적용한다.
- ④ 법률은 조례보다 상위의 효력을 가진다. 다만, 헌법이 특별히 규정한 사항에 관하여 기초자치의회는 법률과 같은 효력을 가지는 조례를 제정할 수 있으며, 이를 포함하여 헌법이 기초자치의회의 입법사항으로 규정한 사항에 관해서는 그 조례를 우선적으로 적용한다.

- 제44조는 행정권에 관하여 정부와 자치정부(광역/기초)의 이원구조를 명문화하면서, 그 각각에 대하여 국회 및 자치의회의 자주조직권을 규정했다.

개정안 제44조(신설)

- ① 행정권은 정부와 자치정부에 속한다.
- ② 대통령은 정부의 수반이 되며, 정부의 조직은 헌법에 특별한 규정이 없는 한 국회가 법률로 정한다.
- ③ 자치정부의 조직은 헌법에 특별한 규정이 없는 한 당해 자치의회가 입법하는 법률 또는 조례로 정한다.

- 제45조는 헌법에 대한 최종적인 해석·적용권을 헌법재판소에 주고, 사법권은 법관과 배심으로 구성된 법원이 행사하도록 하면서, 사법행정권 일반은 신설되는 사법행정위원회가 행사하도록 규정했다. 지방자치단체의 법률 또

는 조례에 대한 해석을 전담할 자치법원의 설치 등에 관해서는 참의원의 의결을 얻어 법률로 정하도록 했다.

개정안 제45조(신설)

- ① 헌법에 대한 최종적인 해석·적용권은 헌법재판소에 속한다.
- ② 사법권은 법관과 배심으로 구성되는 법원에 속한다.
- ③ 법관의 인사를 포함한 사법행정권은 헌법에 특별한 규정이 없는 한 사법행정위원회에 속한다.
- ④ 지방자치단체의 법률 또는 조례에 대한 해석·적용을 전담하는 자치법원의 설치·조직과 운영에 관한 사항은 참의원의 의결을 얻어 법률로 정한다.

- 그밖에 제46조는 조세에 관하여, 제47조는 재정, 사무위임, 재정조정에 관하여 원칙적인 사항을 규정했다.

개정안 제46조(신설)

- ① 관세를 포함한 국세의 종류, 재산세를 포함한 기초자치세 및 광역자치세의 종류와 배분방식, 소득세와 소비세를 포함한 공동세의 종류·세율·배분방식은 참의원의 의결을 얻어 법률로 정한다.
- ② 국세의 종목과 세율 및 징수방법은 국가의 법률로 정한다.
- ③ 기초자치세 및 광역자치세의 세율과 구체적인 세목 및 징수방법은 당해 자치의회가 법률 또는 법률과 같은 효력을 가지는 조례로 정한다.

개정안 제47조(신설)

- ① 정부와 자치정부는 재정건전성의 원칙에 따라 각각 투명하게 재정을 운영하여야 한다.
- ② 정부와 자치정부는 정부와 자치정부간, 자치정부 상호간에 사무를 위임할 수 있다. 이에 관하여 자세한 사항은 참의원의 의결을 얻어 법률로 정하되, 위임에 소요되는 비용은 위임하는 쪽에서 부담한다.
- ③ 정부와 자치정부간, 자치정부 상호간 재정조정제도를 시행한다. 이에 관하여 자세한 사항은 참의원의 의결을 얻어 법률로 정한다.

	헌법재판권(헌법재판소)				
	입법권	행정권	사법권		
국가	국회 (민의원+참의원)	정부 (대통령+행정부)	법원 (최고법원)	사법 행정 위원회	헌법재판권 (헌법재판소)
광역	광역 자치의회	광역 자치정부	법원(각급법원/ 자치법원*)		
기초	기초 자치의회	기초 자치정부	법원(각급법원/ 자치법원*)		

<그림 8> 입법권, 행정권, 사법권의 행사방식

4. 입법권의 지방분권화

- 헌법적 권한의 지방분권화를 이루는 출발점이자 가장 중요한 문제는 입법권의 지방분권화이다. 자치의 핵심은 입법을 통한 자치이기 때문이다. 전면개정안은 입법권의 지방분권화를 위해 다섯 단계의 조치를 명문으로 규정했다.
- 먼저 입법권의 내용적 범위에 관하여 전면개정안은 일단 국회에 전국적인 통일성의 유지·확보가 불가피한 일체의 사무에 관하여 입법권을 부여하고(제48조), 광역자치의회와 기초자치의회에는 각 관할 구역 내에서의 입법사항을 따로 규정하되, 형벌의 부과에 관해서는 헌법적 한계를 두었다(제122조).

개정안 제48조(신설)

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

1. 국가의 존립과 국민의 안전을 위한 외교, 국방, 군사, 사법, 전국적 치안, 국세, 국적, 출입국 관리
2. 전국적인 통일과 조정을 요하는 민사, 금융 및 수출입 정책, 연기금 관리, 관세, 지적 재산권, 도량형, 통화, 중앙은행의 설치 및 운영, 식량 및 에너지자원의 수급 조정
3. 전국적인 규모의 각종 계획 수립, 우편, 통신, 철도, 국유도로 및 항만의 설치 및 관리
4. 전국적으로 동일 기준에 따라 통일적으로 처리되어야 할 환경, 보건, 복지, 근로 및 실업대책, 자원관리, 식품안전, 주택공급, 초·중·등교육·체육·문화·예술의 진흥, 대학지원
5. 지방자치단체가 수행하기 어려운 각종 검사·시험·연구, 생명과학기술, 항공관리, 기상행정
6. 국가와 지방자치단체간, 지방자치단체 상호간 협력관계의 수립 및 조정
7. 기타 전국적인 통일성의 유지·확보가 불가피한 일체의 사무

- 내용적 범위에서 국회는 국가의 법률을 입법하고, 광역자치의회는 광역지방자치단체의 법률을 입법하며, 기초자치의회는 기초지방자치단체의 조례를 입법한다. 다만, 기초자치의회의 경우에는 예외적으로 주민의 자치권을 실현하기 위하여 필수적으로 요구되는 사무에 관하여 법률과 같은 효력을 가지는 조례를 제정할 수 있도록 했다(제43조 제4항; 제122조 제2항).
- 각 입법 주체가 제정한 법규범의 상호관계에 관해서는 효력 순위와 적용 순위를 다르게 규정했다. 다시 말해, 효력 순위는 국가 법률-광역지방자치단체의 법률-기초지방자치단체의 조례이나, 헌법이 자치의회의 입법사항으로 정한 내용적 범위에서는 기초지방자치단체의 조례-광역지방자치단체의

법률-국가의 법률로 적용 순위가 이루어지도록 한 것이다(제43조 제3항 및 제4항). 이는 기초지방자치단체의 조례 또는 광역지방자치단체의 법률이 내용상 모순되는 국가 또는 광역지방자치단체의 법률에 의하여 무효가 되더라도, 헌법이 기초지방자치단체 또는 광역지방자치단체의 입법사항으로 정한 범위에서는 여전히 고유한 입법권을 행사할 수 있도록 보장하기 위함이다.

- 국회, 광역자치의회, 기초자치의회 사이에 입법권의 충돌이 벌어질 경우에는 (1) 입법과정에서는 참의원을 통하여 (2) 행정과정에서는 자치분권평의회를 통하여 사전적, 사후적 조율이 이루어질 수 있도록 하고, (3) 최종적으로는 헌법에 대한 최종적인 해석·적용권한을 가지는 헌법재판소가 위헌 법률심판, 권한쟁의심판, 또는 헌법소원 등의 절차에서 최종적인 결정을 내리도록 했다.

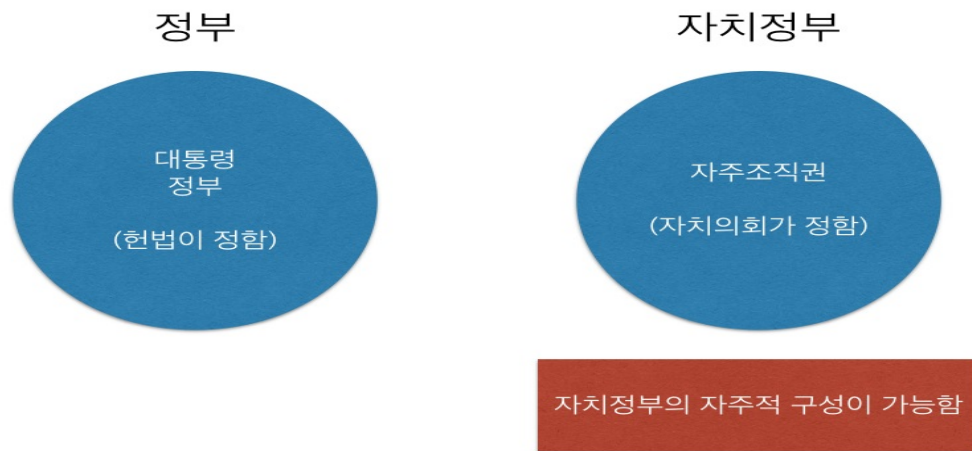
	국회	광역자치의회	기초자치의회
내용적 범위	전국적 통일성이 필요한 일체사무	입법사항 따로 규정 (형벌 부과에 관한 헌법적 한계)	
입법형식	법률	법률	조례 (법률적 효력)
효력순위	1	2	3
적용순위	3	2	1
충돌해결방식	참의원(입법), 자치분권평의회(행정), 헌법재판(사법)		

<그림 9> 입법권의 지방분권화

5. 행정권, 조세권, 재정권의 지방분권화

- 전면개정안에서 대한민국의 통치 원리 중 하나로 보충성의 원리를 규정한다. 행정권의 지방분권화에 대해서도 보충성의 원리에 기초한 원칙 규정을 두고 있다.
- 행정권에 관하여 중앙의 경우 대통령이 수반이 되는 정부가 행사하고, 지방자치단체의 경우 당해 자치정부가 행사하도록 하되, 헌법에는 정부에 관

한 규정만을 두고, 각 자치정부의 조직 및 구조는 당해 자치의회가 입법하는 법률 또는 조례로 정하도록 하였다. 이는 자치정부의 자주적 조직이 가능함을 의미한다(자치정부의 자주조직권). 행정권의 범위로 간주할 수 있는 사무의 분담에 관해서는 일단 입법권의 내용적 범위 안에서 국회, 각 광역자치의회, 각 기초자치의회가 제정한 법률 또는 조례의 집행을 각 자치정부의 고유 사무로 정하고, 그밖에 참의원의 의결을 얻어 제정된 법률로 위임 사무를 정하도록 했다.



<그림 10> 행정권의 지방분권화

- 조세권의 지방분권화와 관련하여서 조세의 3원 구조를 헌법에 명시하였다 (제46조 제1항). (1) 국세(관세 포함), (2) 자치세(재산세 포함), (3) 공동세 (소득세 및 소비세 포함). 국세는 국회가, 자치세는 각 자치의회가 법률 또는 법률과 같은 효력을 가지는 조례로 정하도록 했다.

3원 구조	국회	광역자치의회	기초자치의회
국세 (관세 포함)	○		
자치세 (재산세 포함)		○	○
공동세 (소득세, 소비세 포함)	○	○	○

<그림 11> 조세권의 지방분권화

- 재정권에 관해서는 재정권을 행사하는 정부 및 각 자치정부에 대하여 재정 건전성 및 재정 투명성을 헌법상의 원칙으로 천명했다(제47조 제1항). 또한 참의원의 의결을 얻어 제정된 법률로 정부 간 사무 위임을 가능하도록 하되 위임에 소요되는 비용은 위임하는 쪽에서 부담하도록 했으며(동조 제2항), 소위 수평적·수직적 재정조정제도를 시행할 수 있는 헌법적 근거를 마련했다(동조 제3항).

재정건전성 및 재정투명성의 원칙

참의원의 의결 얻은 법률로 위임
위임시 소요되는 비용은 위임하는 쪽에서 부담 원칙

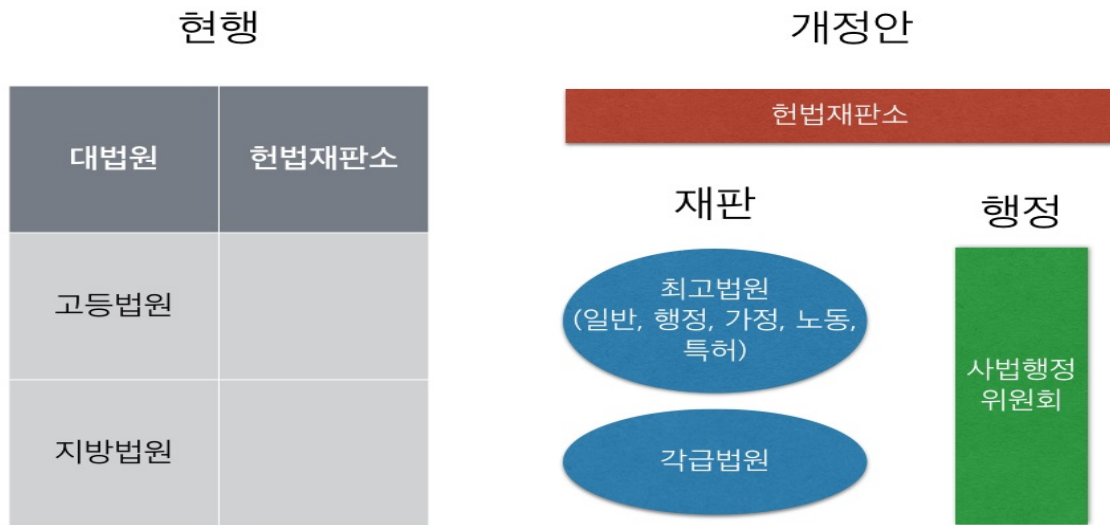
수평적, 수직적 재정조정제도

<그림 12> 재정권의 지방분권화

6. 헌법재판권 및 사법권의 기능적 분권화

- 사법권의 지방분권화와 관련하여 현행 헌법상 사법기구의 중앙집권적 성격 및 사법의 자치역량 등을 고려할 때, 사법권의 지방분권화는 장기적 과제로 남겨 두더라도 기능적 개편은 필요하다. 이에 전면개정안은 네 가지 방향에 서의 대안을 제시하였다.

1. 헌법재판소의 구성·조직·권한 등	<ul style="list-style-type: none"> - 최종적인 헌법 해석·적용권 - 선거재판권 및 명령·규칙·조약에 관한 위헌심판권 - 양원합동회의의 선출과 대통령의 임명(일반 사법기구의 간여 배제) - 법관자격자의 비율 4/9 이상 - 소장은 재판관 중 양원합동회의 동의 대통령 임명
2. 전문법원 체제 전면 도입	<ul style="list-style-type: none"> - 재판관: 일반, 행정, 가사, 노동, 특허 - 최고법원과 각급법원 - 배심제와 참심제 도입
3. 사법행정위원회 도입	<ul style="list-style-type: none"> - 사법행정권을 행사
4. 자치사법의 가능성	<ul style="list-style-type: none"> - 참의원의 의결을 얻어 제정된 법률로 자치법원 설치 가능



<그림 13> 사법권의 기능적 분권화

- ① 헌법재판소의 관할권 안에 선거재판권 및 명령·규칙·조약에 관한 위헌 심판권을 포함시켰다. ② 헌법재판소 재판관의 법관 자격 요건을 최소 4인으로 규정했다. ③ 헌법재판소 재판관을 양원합동회의에서 선출하도록 했다. ④ 헌법재판소의 장을 임명할 때 양원합동회의의 동의를 얻도록 했다. 사법작용의 통일성과 분담기능을 확보하기 위해서 헌법쟁송으로서 선거의 유효·판단을 헌법재판소가 담당하도록 했고, 법률의 효력을 가지는 조약은 물론 명령·규칙에 대한 위헌심판권을 헌법재판소에 부여함으로써 헌법의 통일성을 강화했다.

현행	개정안
<p>제111조 ①헌법재판소는 다음 사항을 관장한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 법원의 제청에 의한 법률의 위헌여부 심판 2. 탄핵의 심판 3. 정당의 해산 심판 4. 국가기관 상호간, 국가기관과 지방자치단체간 및 지방자치단체 상호간의 권한쟁의에 관한 심판 5. 법률이 정하는 헌법소원에 관한 심판 <p>② 헌법재판소는 법관의 자격을 가진 9인의 재판관으로 구성하며, 재판관은 대통령이 임명한다.</p>	<p>제108조 ①헌법재판소는 다음 사항을 관장한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 법원의 제청에 의한 법률·명령·규칙·조약의 위헌여부 심판 2. 탄핵의 심판 3. 정당의 해산 심판 4. 국가기관 상호간, 국가기관과 지방자치단체간 및 지방자치단체 상호간의 권한쟁의에 관한 심판 5. 법률이 정하는 헌법소원에 관한 심판 6. 선거의 유효를 다투는 소송의 심판 <p>② 헌법재판소는 9인의 재판관으로 구성하되, 그중 4인 이상은 법관의 자격을 가져야 한다.</p> <p>③ 헌법재판소 재판관은 양원합동회의에서 선</p>

③ 제2항의 재판관중 3인은 국회에서 선출하는 자를, 3인은 대법원장이 지명하는 자를 임명한다.	<u>출한 자를 대통령이 임명한다.</u>
④ 헌법재판소의 장은 국회의 동의를 얻어 재판관중에서 대통령이 임명한다.	④ <u>헌법재판소의 장은 재판관 중에서 양원합동회의 동의를 얻어 대통령이 임명한다.</u>

- 좁은 의미의 사법권인 재판권을 일반재판권, 행정재판권, 가사재판권, 노동재판권, 특허재판권으로 구분한 뒤, 이를 각 최고법원과 각급법원이 행사하도록 했다. 재판의 통일성을 유지하기 위해 최고법원 사이에 합의부를 둘 수 있게 했다.

현행	개정안
제101조 ① 사법권은 법관으로 구성된 법원에 속한다. ② 법원은 최고법원인 대법원과 각급법원으로 조직된다. ③ 법관의 자격은 법률로 정한다.	제111조 ① 법원은 일반법원, 행정법원, 가정법원, 노동법원, 특허법원으로 구성한다. ② <u>일반법원은 일반재판권, 행정법원은 행정재판권, 가정법원은 가사재판권, 노동법원은 노동재판권, 특허법원은 특허재판권을 각각 행사한다. 다만, 관할권의 소재가 명백하지 않은 사건은 일반법원의 관할로 한다.</u> ③ <u>각 법원은 최고법원과 각급법원으로 조직한다.</u> ④ <u>각 최고법원에 부를 둘 수 있으며, 재판의 통일성을 유지하기 위하여 최고법원 사이에 합의부를 둘 수 있다.</u> ⑤ <u>각 법원을 구성하는 법관의 자격은 법률로 정한다.</u>
제102조 ① 대법원에 부를 둘 수 있다. ② 대법원에 대법관을 둔다. 다만, 법률이 정하는 바에 의하여 대법관이 아닌 법관을 둘 수 있다. ③ 대법원과 각급법원의 조직은 법률로 정한다.	

- 넓은 의미의 사법권 가운데 사법행정권을 법관이 아니라 별도로 구성되는 사법행정위원회가 행사하도록 했다. 사법행정위원회는 법관의 인사를 포함한 사법행정을 독립적으로 수행하되, 어떠한 형태로도 재판에 간여할 수 없도록 했다. ② 사법행정위원회의 조직과 운영 등은 참의원의 의결을 얻어 법률로 정하되, 다만 각급 법원의 관할구역 내에 존재하는 자치의회는 사법행정에 관하여 사법행정위원회에 의견을 제출할 수 있도록 했다.

개정안 제112조

제112조 ① 사법행정위원회는 민의원이 선출하는 4인, 참의원이 선출하는 2인, 자치분권평의회의 동의를 얻어 대통령이 임명하는 3인으로 구성한다.
② 사법행정위원회의 위원의 임기는 6년이고, 중임할 수 없으며, 사법행정위원회의 위원장은

위원중에서 호선한다.

③ 사법행정위원회의 회의는 재적위원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결한다.

④ 사법행정위원회는 법관의 인사를 포함한 사법행정을 수행함에 있어서 어떠한 형태로도 재판에 간여할 수 없다.

⑤ 각급 법원의 관할구역 내에 존재하는 자치의회는 사법행정에 관하여 사법행정위원회에 의견을 제출할 수 있다.

⑥ 사법행정위원회의 조직과 운영 기타 필요한 사항은 참의원의 의결을 얻어 법률로 정한다.

- 자치사법은 차후의 정치적 과제로 남겨두면서, 지방자치단체의 법률 또는 조례에 대한 해석을 전담할 자치법원의 설치 등에 관해서는 참의원의 의결을 얻어 법률로 정하도록 했다.

개정안

제45조 ④지방자치단체의 법률 또는 조례에 대한 해석·적용을 전담하는 자치법원의 설치·조직과 운영에 관한 사항은 참의원의 의결을 얻어 법률로 정한다.

7. 소위 '정부형태'의 문제

- 현행 헌법은 5년 단임의 대통령제를 기본으로 하면서 국무총리제도를 두는 등 의원내각제적 요소를 가미하고 있다. 본 연구는 정부형태에 관한 가능한 선택지들 중 지방분권의 관점 및 현실적 조건을 고려하여 일단 지역대표형 참의원의 설치와 국회의 양원제 구성을 전제로, ① 부통령을 두는 미국식 대통령 4년 중임제안(전면개정안), ② 현행 헌법의 정부형태를 그대로 계승하는 방안(원포인트 개정안)을 마련하였다.

현행	개정안
제67조 ① 대통령은 국민의 보통·평등·직접·비밀선거에 의하여 선출한다.	제76조 ①대통령은 부통령과 함께 국민이 직접 선출한다.
② 제1항의 선거에 있어서 최고득표자가 2인 이상인 때에는 국회의 재적의원 과반수가 출석한 공개회의에서 다수표를 얻은 자를 당선자로 한다.	② 제1항의 선거에 있어서 최고득표자가 2인 이상인 때에는 양원합동회의의 재적의원 과반수가 출석한 공개회의에서 다수표를 얻은 자를 당선자로 한다.
③ 대통령후보자가 1인일 때에는 그 득표수가 선거권자 총수의 3분의 1 이상이 아니면 대통령으로 당선될 수 없다.	③ 대통령후보자 및 부통령 후보자가 각 1인일 때에는 각 득표수가 선거권자 총수의 3분의 1 이상이 아니면 대통령 및 부통령으로

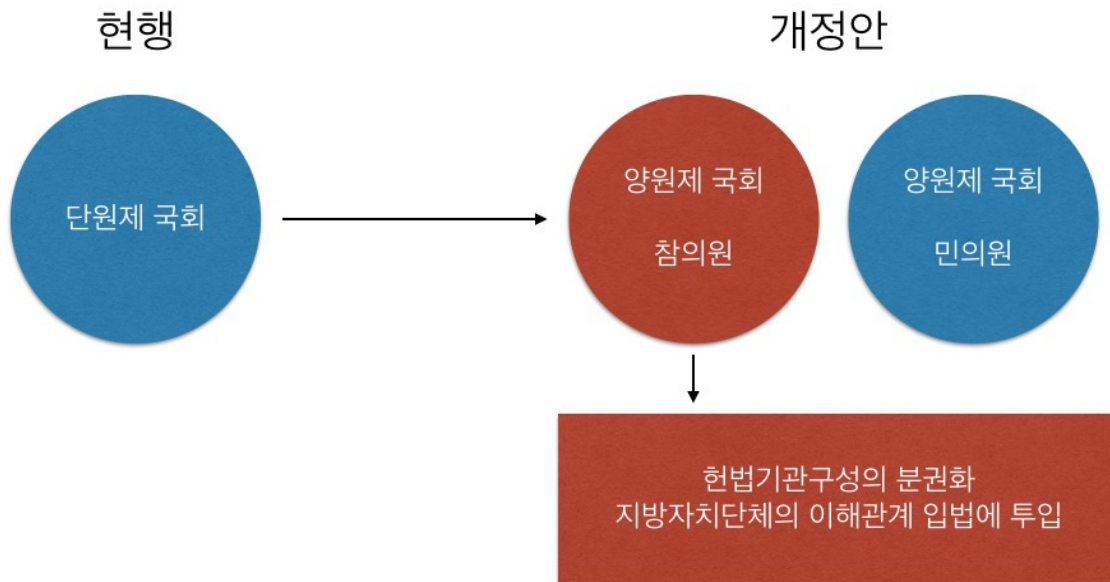
<p>④ 대통령으로 선거될 수 있는 자는 국회의원의 피선거권이 있고 선거일 현재 40세에 달하여야 한다.</p> <p>⑤ 대통령의 선거에 관한 사항은 법률로 정한다.</p> <p>제68조 ① 대통령의 임기가 만료되는 때에는 임기만료 70일 내지 40일전에 후임자를 선거한다.</p> <p>② 대통령이 궐위된 때 또는 대통령 당선자가 사망하거나 판결 기타의 사유로 그 자격을 상실한 때에는 60일 이내에 후임자를 선거한다.</p>	<p>당선될 수 없다.</p> <p>④ 대통령과 부통령으로 선거될 수 있는 자는 국회의원의 피선거권이 있고 선거일 현재 40세에 달하여야 한다.</p> <p>⑤ 대통령과 부통령의 선거에 관한 사항은 참의원의 의결을 얻어 법률로 정한다.</p> <p>제77조 ① 대통령과 부통령의 임기가 만료되는 때에는 임기만료 70일 내지 40일전에 후임자를 선거한다.</p> <p>② 대통령이 궐위된 때 또는 대통령 당선자가 사망하거나 판결 기타의 사유로 그 자격을 상실한 때에는 부통령 또는 부통령 당선자가 그 직위를 승계한다.</p> <p>③ 부통령이 궐위된 때 또는 부통령 당선자가 사망하거나 판결 기타의 이유로 그 자격을 상실한 때에는 대통령이 양원합동회의 재적의원 과반수의 동의를 얻어 새로운 부통령 또는 부통령 당선자 직위 승계자를 임명한다.</p> <p>④ 대통령의 직위를 승계한 부통령이나 부통령의 직위를 승계한 새로운 부통령의 임기는 전임자의 잔여 임기로 한다.</p>
---	---

- 이에 따라 전면개정안은 지역대표형 참의원 도입, 부통령제 부활, 국무총리제도 폐지, 국회의원의 국무위원 겸직 금지 등 미국식 4년 중임 대통령 책임제의 정부형태를 채택했다. 탄핵 등 관련 조항을 수정하였고, 국가원로자문회의에 관한 조항은 삭제하였다.

8. 지역대표형 참의원의 조직과 권한

- 지역대표형 참의원의 구성은 지방분권형 권력구조의 핵심이다. 전면개정안은 현행 단원제를 지양하고, 민의원과 참의원의 양원제를 채택했다. 민의원은 현행 헌법의 국회의원 임기와 구성방식을 거의 그대로 계승하고, 참의원은 지방자치단체 또는 자치의회를 대표하는 유럽형 참의원을 주로 참고했다.

현행	개정안
제41조 ① 국회는 국민의 보통·평등·직접·비밀 선거에 의하여 선출된 국회의원으로 구성한다. ② 국회의원의 수는 법률로 정하되, 200인 이상으로 한다. ③ 국회의원의 선거구와 비례대표제 기타 선거에 관한 사항은 법률로 정한다.	제49조 국회는 민의원과 참의원으로 구성한다. 제50조 ① 민의원은 국민이 직접 선출한 국회의원으로 구성한다. ② 민의원 국회의원의 수는 참의원의 의결을 얻어 법률로 정하되, 200인 이상으로 한다. ③ 민의원 국회의원의 선거구와 비례대표제 기타 선거에 관한 사항은 참의원의 의결을 얻어 법률로 정한다.



<그림 14> 지방분권형 양원제 도입

- 전면개정안에서 참의원은 광역자치의회와 각 광역자치단체 내의 기초자치의회 합동회의가 반분하여 선출하도록 하였다(제51조 제1항 및 제2항). 참의원의 의석 배분은 광역자치의회의 관할구역 별로 지역대표성과 인구 비례성을 동시에 감안하여 헌법에 직접 기준을 적시했다(동조 제3항). 참의원의 임기는 2년으로 하여 자치의회위원의 임기(4년) 동안 책임을 묻도록 했다(제52조 제2항).

개정안

제51조 ① 참의원은 자치의회에서 선출한 국회의원으로 구성한다.

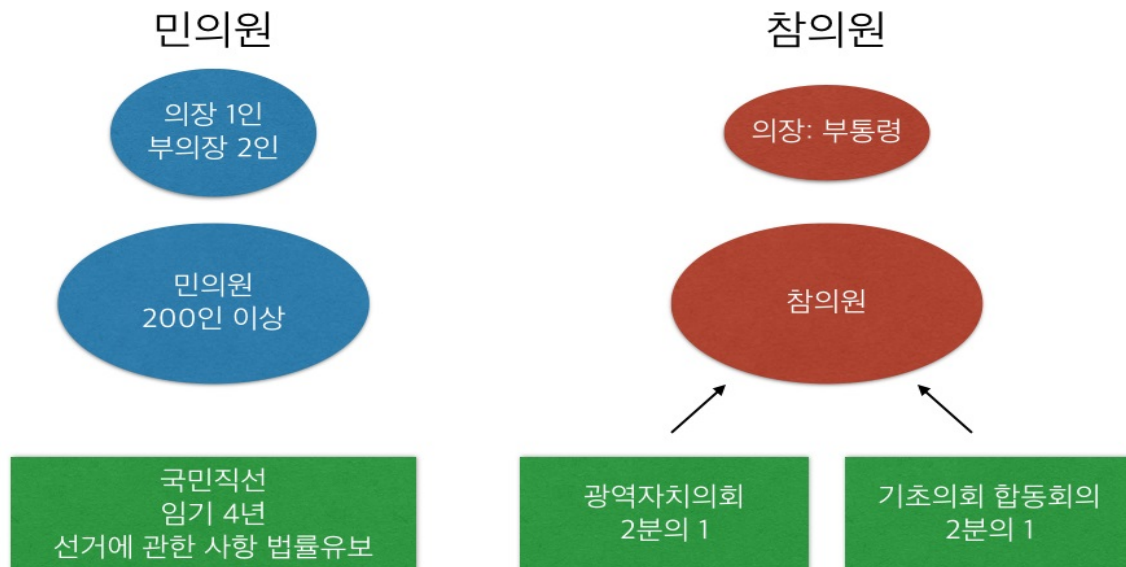
② 참의원 국회의원은 광역지방자치단체의 관할구역을 선거구로 하여 해당 인원의 2분의 1은 광역자치의회에서 선출하고, 나머지 2분의 1은 기초자치의회의 합동회의에서 선출한다.

③ 광역지방자치단체의 관할구역 내의 인구가 1백만 명 미만일 때는 2인, 1백만 명 이상 3백만 명 미만일 때는 4인, 3백만 명 이상 6백만 명 미만일 때는 6인, 6백만 명 이상 1천만 명 미만일 때는 8인, 1천만 명 이상일 때는 10인의 참의원 국회의원을 각각 선출한다.

④ 참의원 국회의원의 선거에 관하여 자세한 사항은 참의원의 의결을 얻어 법률로 정한다.

제52조 ① 민의원 국회의원의 임기는 4년으로 한다.

② 참의원 국회의원의 임기는 2년으로 한다.



<그림 15> 양원제 국회의 구성

- 민의원과 참의원의 관계에 있어서는 기본적으로 민의원의 우위를 헌법적으로 보장하는 불균형 양원제에 따르면서도(제59조 제2항), ① 국민의 기본권을 심대하게 침해할 가능성이 있는 사항, ② 기능적, 공간적 권력분립의 근간을 이루는 사항, ③ 직간접적으로 헌법이 규정한 지방자치의 틀을 변경하는데 영향을 미칠 수 있는 사항, 그리고 ④ 국회의 운영에 관하여 참의원에 관련되는 사항에 관해서는 반드시 참의원의 의결을 얻도록 규정하였다.

현행	개정안
제49조 국회는 헌법 또는 법률에 특별한 규정이 없는 한 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성으로 의결한다. 가부동수인 때에는 부결된 것으로 본다.	제59조 ① 국회는 헌법 또는 법률에 특별한 규정이 없는 한 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성으로 의결한다. 가부동수인 때에는 부결된 것으로 본다. ② 국회의 의결을 요하는 의안에 관하여 양원의 의결이 일치하지 아니할 때에는 헌법에 특별한 규정이 없는 한 민의원의 재의에 부치고 그 새로운 의결을 국회의 의결로 한다.

참의원의 권한
법률안 제ان권
헌법개정 참여권
법률안 심의권 및 절차적 지연권
국정조사 등 국정통제권
헌법기관 구성에 관한 권한
예결산 위원회는 공동위원회, 예결산안은 각각 의결
자율권
탄핵소추의결권

<그림 16> 참의원의 권한

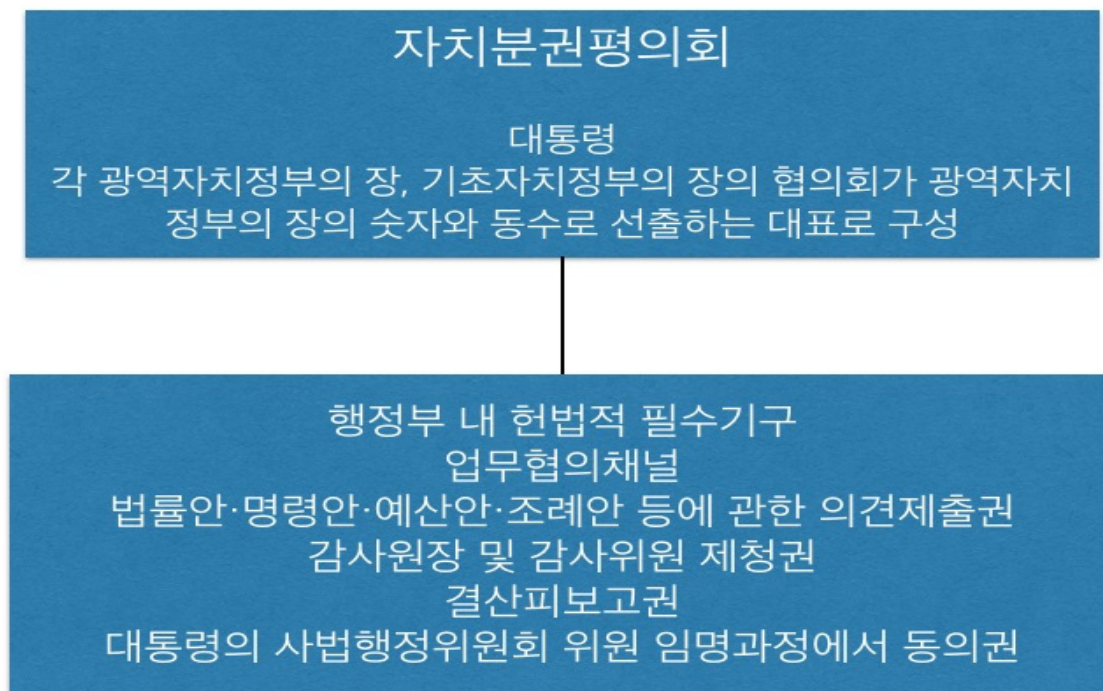
- 2015년 6월말 기준으로 참의원 구성을 시뮬레이션하면 다음과 같다.



<그림 17> 참의원 구성 시뮬레이션

9. 자치분권평의회의 위상과 권한

- 전면개정안은 행정부 내의 필요적 헌법기구로 자치분권평의회를 두도록 했다(제98조). 자치분권평의회는 대통령, 각 광역자치정부의 장, 기초자치정부의 장의 협의회가 광역자치정부의 장의 숫자와 동수로 선출하는 대표로 구성한다. 정부와 자치정부 간의 연대와 협력을 추진하고 자치와 분권을 강화하려는 목적을 가지며, 정부와 자치정부는 자치분권평의회에 법률안·명령안·예산안·조례안 등에 관한 의견을 제출하거나 자문을 구할 수 있도록 했다. 자치분권평의회는 이처럼 정부와 자치정부 간, 자치정부 상호간에 다양한 업무협의채널로 기능하는 것이 주된 업무이지만, 그밖에 헌법적 권한도 부여했다.



<그림 18> 자치분권평의회

10. 헌법기관 구성 권한의 지방분권화

- 기타 헌법기관의 구성에 관련하여 전면개정안은 주로 참의원을 통하여 각 지역 주민들의 의사가 간접적으로 반영될 수 있도록 하였다. 헌법재판소, 사법행정위원회, 최고법원의 구성에 관한 주요 내용은 다음과 같다.

헌법재판소

양원합동회의의 선출, 대통령의 임명으로 변경
법관자격자의 비율은 4/9 이상
헌법재판소장은 재판관중에서 양원합동회의의 동의를 얻어 대통령이 임명

사법행정위원회

민의원 선출 4인,
참의원 선출 2인
자치분권평의회의 동의를 얻어 대통령 임명 3인

최고법원

최고법원 판사: 사법행정위원회 제청, 민의원의 동의를 얻어 대통령이 임명

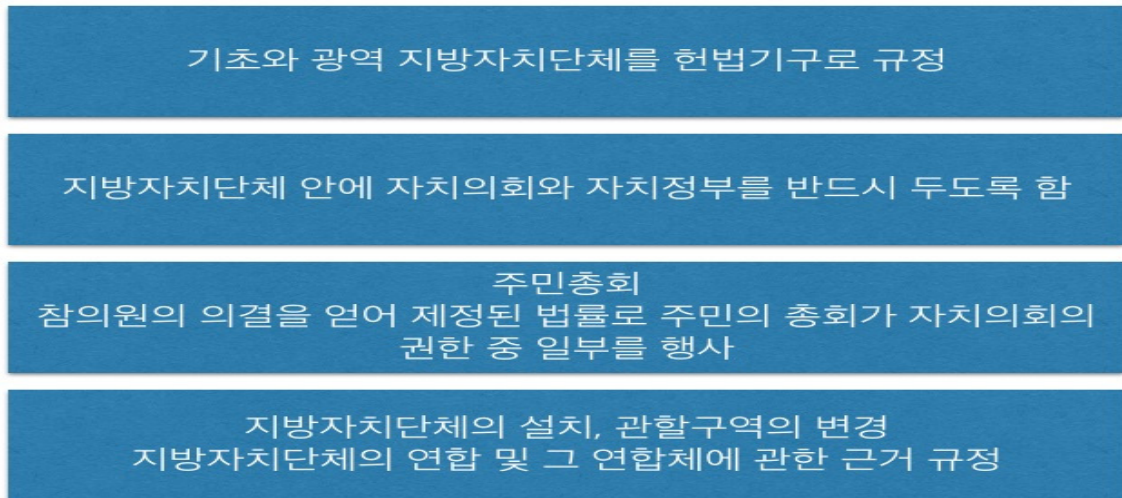
<그림 19> 헌법기관 구성 권한의 지방분권화

11. 지방자치단체 및 자치의회, 자치정부의 헌법기관화

- 실질적 지방자치의 실현을 촉진하기 위하여 전면개정안은 지방자치에 관한 장에 많은 수정을 가했다. 그 주요 내용은 다음과 같다.

1. 지방자치단체 헌법기관화	기초와 광역 지방자치단체를 헌법기구로 규정
2. 자치의회와 자치정부	지방자치단체 안에 자치의회와 자치정부를 반드시 두도록 함.
3. 주민총회	참의원의 의결을 얻어 제정된 법률로 주민의 총회가 자치의회 의 권한 중 일부를 행사
4. 관련 근거 규정	지방자치단체의 설치, 관할구역의 변경, 그리고 지방자치단체의 연합 및 그 연합체에 관한 근거 규정 마련

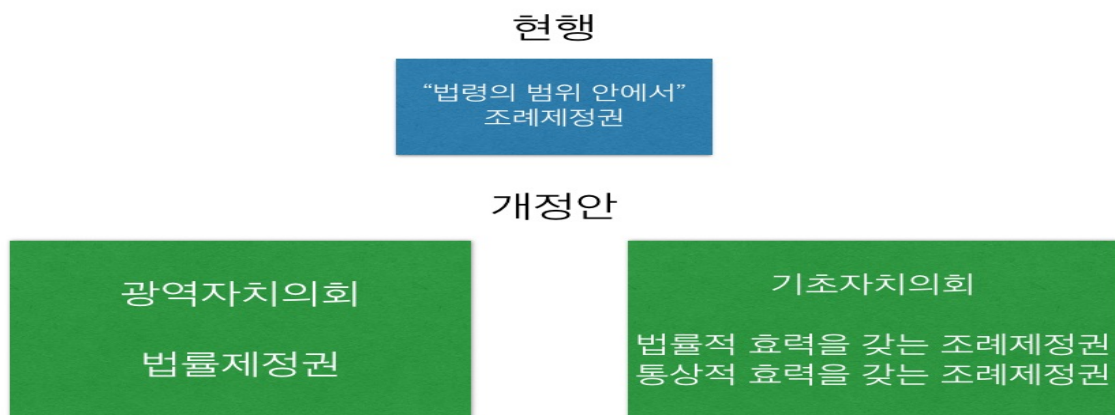
- 기초자치의회는 주민이 직접 선출하는 의원으로 구성하고, 광역자치의회는 주민이 직접 선출하는 의원과 기초자치의회가 선출하는 의원으로 구성되도록 헌법에 명시하였으며, 참의원의 의결을 얻어 제정된 법률로 당해 지역의 기초자치의회의 합동회의가 광역자치의회를 겸할 수 있도록 했다. 자치위원의 임기는 4년으로 하고, 그 의원의 숫자는 참의원의 의결을 얻어 법률로 정하도록 했다.



<그림 20> 지방자치단체 등의 헌법기관화

12. 자주입법권의 확대

- 지방자치단체의 자주입법권을 ‘법령의 범위 안’의 조례제정권으로 제한하고 있으나 전면개정안은 지방자치단체의 자주입법권을 대폭 확대하였다. 광역자치의회에 광역지방자치단체의 법률제정권을 부여했으며, 기초자치의회의 입법권은 법률과 같은 효력의 조례 입법권과 통상적인 조례 입법권으로 이원화하여 규정했다.



<그림 21> 자주입법권 확대

- 광역자치의회는 헌법에 다른 규정이 없는 한 다음 사항에 관하여 법률을 제정할 수 있도록 했으나, 참의원의 의결을 얻어 제정된 법률의 위임이 없는 한 3개월 이상의 징역형 이상의 형벌을 부과할 수 없도록 단서를 두었다.

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

- 기초자치의회는 위 각호의 사항에 더하여 다음의 사항에 관하여 법률에 저촉되지 않는 범위에서 조례를 제정할 수 있도록 했다.

1. 기초지방자치단체 단위로 처리하는 것이 필요한 환경, 보건, 복지, 노동 및 실업대책, 자원관리, 식품안전, 주택공급
2. 기초지방자치단체 단위로 처리하는 것이 필요한 산업진흥, 지역경제, 지역개발 및 생활환경시설의 설치·관리, 공간계획, 초중등교육·체육·문화·예술의 진흥, 대학지원
3. 국가 및 다른 지방자치단체와의 관계에서 필요한 사무
4. 헌법 또는 법률에 의하여 입법권이 위임된 사무
5. 기타 주민의 복리에 관하여 기초지방자치단체가 처리하는 것이 필요한 일체의 사무

13. 자주조직권의 확인

- 현행 헌법은 지방자치단체의 자주조직권을 사실상 부인하고 있다. 전면개정안은 자치정부의 조직권이 당해 자치의회의 입법사항임을 천명하고(제44조), 광역자치의회 및 기초자치의회의 입법사항에 각 자치의회의 선거 및 조직과 운영, 각 자치정부의 장의 선임방식·임기 및 조직과 운영을 포함시킴으로써(제122조) 지방자치단체의 자주조직권을 확인하였다.

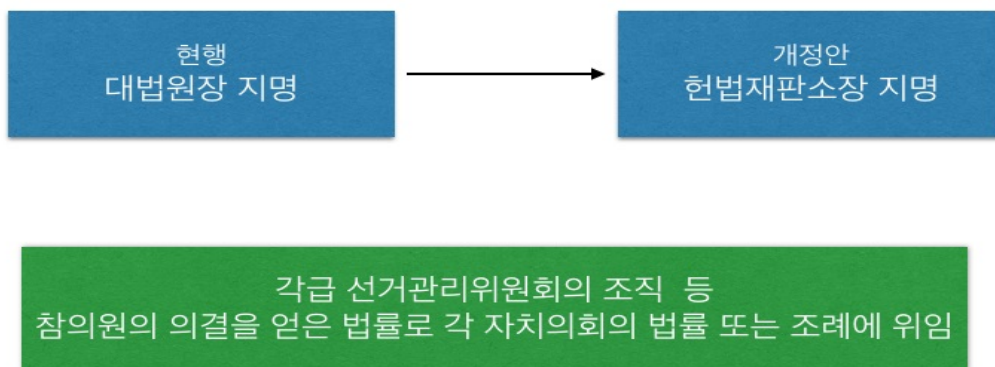
14. 자주행정권 및 행정입법권

- 지방자치단체가 각 자치의회의 입법사항의 범위 내에서 법률 또는 조례를 집행하는 사무를 자치정부의 고유 사무로 규정하였으며, 각 자치정부의 장은 헌법, 법률, 조례의 위임에 따라 광역지방자치단체령 또는 기초지방자치단체규칙을 발할 수 있도록 했다(제123조 및 제124조).

15. 선거관리, 경제 조항의 개선

- 중앙선거관리위원회 위원 3인의 지명 권한을 현재의 대법원장에서 헌법재판소장으로 이관했고, 각급 선거관리위원회의 조직 등에 관해서는 참의원의 의결을 얻은 법률로 각 자치의회의 법률 또는 조례에 위임할 수 있도록 했다. 경제의 장에서는 지역 간의 균형발전 및 지역경제 육성의무 조항을 경제 운영의 원칙 규정인 제128조 제3항으로 옮겼다(현행 제119조)

중앙선거관리위원회 위원 3인



<그림 22> 선거관리 관련 조항의 개선

16. 직접 민주제의 도입

- 전면개정안은 대의민주정치를 보완하는 방법으로 직접 민주제를 도입했다. 국가 차원에서는 국민투표제도와 국민발안제도를 마련하였다. 국민은 민의원 직전 선거의 투표권자 총수의 20분의 1 이상의 발의로 법률안을 국민투표에 부의할 수 있도록 했고(제137조 제1항), 민의원 직전 선거의 투표

권자 총수의 15분의 1 이상의 발의로 국회가 의결한 법률안을 국민투표에 부의할 수 있도록 했다(동 제2항). 이러한 의안은 30일 이내에 국민투표에 회부하고, 투표자 과반수의 찬성으로 의결하도록 했다.

- 국민소환에 관해서는 국회의원 또는 탄핵소추의 대상이 되는 고위공직자에 대한 국민소환에 대하여 필요한 사항은 참의원의 의결을 얻어 법률로 정하도록 했다(동 제4항).
- 이와 같은 국가 차원의 직접 민주제를 지방자치단체 차원에 도입하여 주민발안 및 주민투표, 자치의회의 의원과 자치정부의 장 등에 대한 주민소환을 시행하는 문제에 관해서는 필요한 사항을 당해 지방자치단체의 법률 또는 조례로 정하도록 했다.

개정안 제137조

- ① 국민은 민의원 직전 선거의 투표권자 총수의 20분의 1 이상의 발의로 법률안을 국민투표에 부의할 수 있다.
- ② 국민은 민의원 직전 선거의 투표권자 총수의 15분의 1 이상의 발의로 국회가 의결한 법률안을 국민투표에 부의할 수 있다.
- ③ 제1항 및 제2항의 의안은 30일 이내에 국민투표에 회부하고, 투표자 과반수의 찬성으로 의결한다.
- ④ 국회의원 또는 탄핵소추의 대상이 되는 고위공직자에 대한 국민소환에 대하여 필요한 사항은 참의원의 의결을 얻어 법률로 정한다.
- ⑤ 자치의회에 대한 주민발안 및 주민투표, 자치의회의 의원과 자치정부의 장 등에 대한 주민소환에 대하여 필요한 사항은 당해 지방자치단체의 법률 또는 조례로 정한다.

국민발안

법률안발의 및 국민투표 부의
(민의원 직전 선거의 투표권자
총수의 20분의 1 이상)

국회가 의결한 법률안을
국민투표에 부의
(민의원 직전 선거의 투표권자
총수의 15분의 1 이상의 발의)

국민소환

국회의원 또는
탄핵소추의 대상이 되는
고위공직자

참의원 의결

<그림 23> 직접 민주제의 도입(국민발안과 국민소환)

17. 헌법개정절차의 이원화

- 전면개정안은 직접민주제적 요소를 가미하여 헌법개정절차를 이원화하였다. 우선 헌법 개정의 발의권은 국회재적의원 과반수, 대통령, 또는 민의원 직전 선거의 투표권자 총수의 10분의 1 이상의 국민이 가하도록 했다(제138조 제1항). 현행 헌법처럼 제안된 헌법개정안은 대통령이 20일 이상 공고할 권한을 가진다. 국회재적의원 과반수 또는 대통령의 발의로 제안된 헌법개정안은 공고된 날로부터 60일 이내에 양원합동회의에서 재적의원 3분의 2 이상의 찬성을 얻은 뒤, 국민투표에 부의하여 국민투표권자 과반수의 투표와 투표자 과반수의 찬성을 얻어야 확정되도록 했다(제140조 제1항 및 제2항).
- 이에 비하여 민의원 직전 선거의 투표권자 총수의 10분의 1 이상의 국민의 발의로 제안된 헌법개정안은 공고된 날로부터 60일 이내에 국민투표에 부의하여 국민투표권자 과반수의 투표와 투표자 과반수의 찬성을 얻어야 확정되도록 했다(제140조 제3항). 그밖에 헌법 개정의 효력 발생시점이나 대통령의 즉시 공포 의무, 그리고 대통령 임기변경 등에 관한 헌법 개정의 효력 제한 등에 관해서는 현행 헌법의 규정을 유지했다.

현행	개정안
제128조 ① 헌법개정은 국회재적의원 과반수 또는 대통령의 발의로 제안된다.	제138조 ① <u>헌법개정은 국회재적의원 과반수, 대통령, 또는 민의원 직전 선거의 투표권자 총수의 10분의 1 이상의 국민의 발의로 제안된다.</u>
② 대통령의 임기연장 또는 중임변경을 위한 헌법개정은 그 헌법개정 제안 당시의 대통령에 대하여는 효력이 없다.	② 대통령의 임기연장 또는 중임변경을 위한 헌법개정은 그 헌법개정 제안 당시의 대통령에 대하여는 효력이 없다.
제129조 제안된 헌법개정안은 대통령이 20일 이상의 기간 이를 공고하여야 한다.	제139조 제안된 헌법개정안은 대통령이 20일 이상의 기간 이를 공고하여야 한다.
제130조 ① 국회는 헌법개정안이 공고된 날로부터 60일 이내에 의결하여야 하며, 국회의 의결은 재적의원 3분의 2 이상의 찬성을 얻어야 한다.	제140조 ① <u>국회재적의원 과반수 또는 대통령의 발의로 제안된 헌법개정안에 대하여 국회는 공고된 날로부터 60일 이내에 양원합동회의에서 의결하여야 하며, 국회의 의결은 재적의원 3분의 2 이상의 찬성을 얻어야 한다.</u>
② 헌법개정안은 국회가 의결한 후 30일 이	② 제1항의 헌법개정안은 국회가 의결한 후

<p>내에 국민투표에 붙여 국회의원선거권자 과반수의 투표와 투표자 과반수의 찬성을 얻어야 한다.</p> <p>③ 헌법개정안이 제2항의 찬성을 얻은 때에는 헌법개정은 확정되며, 대통령은 즉시 이를 공포하여야 한다.</p>	<p>30일 이내에 국민투표에 부의하여 국민투표권자 과반수의 투표와 투표자 과반수의 찬성을 얻어야 한다.</p> <p>③ 민의원 직전 선거의 투표권자 총수의 10분의 1 이상의 국민의 발의로 제안된 헌법개정안은 공고된 날로부터 60일 이내에 국민투표에 부의하여 국민투표권자 과반수의 투표와 투표자 과반수의 찬성을 얻어야 한다.</p> <p>④ 헌법개정안이 제2항 또는 제3항의 찬성을 얻은 때에는 헌법개정은 확정되며, 대통령은 즉시 이를 공포하여야 한다.</p>
--	--



<그림 24> 헌법 개정 절차의 이원화

18. 이행과정의 조율 (헌법 부칙)

- 현행 헌법이 전면 개정되는 경우, 그 이행과정에서 부칙을 마련할 필요가 있으나, 이는 실제 개정 절차에서 정치적 협상에 좌우될 문제이므로 생략하였다. 다만 개정 헌법의 시행일을 2018년 2월 25일로 하여 2016년 4월

의 국회의원 총선거와 2017년 12월의 대통령 선거를 거쳐 지방분권형 헌법 개정예 이를 수 있는 일련의 스케줄을 그려볼 수 있도록 하였다. 또한 개정 헌법 시행 준비를 위한 조항들도 규정하였다.

19. 지방분권형 원포인트 헌법개정안

- 본 연구는 현행 헌법의 통치 구조를 상당 부분 유지하면서도 지방분권형 헌법 개정의 목적을 달성할 수 있는 별도의 지방분권형 원포인트 헌법개정안을 마련하였다. 현행 헌법 및 전면개정안, 원포인트 개정안을 비교하면 다음과 같다.

현행 헌법	전면개정안	원포인트 개정안
전문	전문	전문
제1장 총강	제1장 총강	제1장 총강
제2장 국민의 권리와 의무	제2장 국민의 권리와 의무	제2장 국민의 권리와 의무
	제3장 통치의 원리와 구조	제3장 통치의 원리와 구조
제3장 국회	제4장 국회	제4장 국회
제4장 정부	제5장 정부	제5장 정부
제1절 대통령	제1절 대통령과 부통령	제1절 대통령
제2절 행정부	제2절 행정부	제2절 행정부
제1관 국무총리와 국무위원	제1관 국무회의	제1관 국무총리와 국무위원
제2관 국무회의	제2관 행정각부	제2관 국무회의
제3관 행정각부	제3관 감사원	제3관 행정각부
제4관 감사원	제6장 헌법재판소와 법원	제4관 감사원
제5장 법원	제1절 헌법재판소	제6장 법원
제6장 헌법재판소	제2절 법원	제7장 헌법재판소
제7장 선거관리	제7장 지방자치	제8장 지방자치
제8장 지방자치	제8장 선거관리	제9장 선거관리
제9장 경제	제9장 경제	제10장 경제
제10장 헌법개정	제10장 직접 민주제와 헌법 개정	제11장 직접 민주제와 헌법개정
부칙	부칙	부칙

<그림 25> 원포인트 개정안 비교

지방분권형 헌법개정안 전면개정안

대한민국헌법 (지방분권형 전면개정안)
[시행 2018.2.25.] [헌법 제11호, 201*.*.*.* 전
부개정]

전문

유구한 역사와 전통에 빛나는 우리 대한국민은 3·1운동으로 건립된 대한민국임시정부의 법통과 불의에 항거한 4·19혁명 및 6월 항쟁의 민주이념을 계승하고, 조국의 민주개혁과 평화적 통일의 사명에 입각하여 정의·인도와 동포애로써 민족의 단결을 공고히 하고, 모든 사회적 폐습과 불의를 타파하며, 자율·조화·분권을 바탕으로 자유민주적 기본질서를 더욱 확고히 하여 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고, 능력을 최고도로 발휘하게 하며, 자유와 권리에 따르는 책임과 의무를 완수하게 하여, 안으로는 국민생활의 균등한 향상을 기하고 밖으로는 항구적인 세계평화와 인류공영에 이바지함으로써 우리들과 우리들의 자손의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보할 것을 다짐하면서 1948년 7월 12일에 제정되고 9차에 걸쳐 개정된 헌법을 이제 국회의 의결을 거쳐 국민투표에 의하여 개정한다.

제1장 총강

제1조 ①대한민국은 민주공화국이다.

②대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다.

③대한민국은 지방분권에 기초한 복지국가를 지향한다.

제2조 ①대한민국의 국민이 되는 요건은 법률로 정한다.

②국가는 법률이 정하는 바에 의하여 재외국민을 보호할 의무를 진다.

제3조 대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다.

제4조 대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 지방분권적 평화통일정책을 수립하고 이를 추진한다.

제5조 ①대한민국은 국제평화의 유지에 노력하고 침략적 전쟁을 부인한다.

②국군은 국가의 안전보장과 국토방위의 신성한 의무를 수행함을 사명으로 하며, 그 정치적 중립성은 준수된다.

제6조 ①헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다.

②외국인은 국제법과 조약이 정하는 바에 의하여 그 지위가 보장된다.

제7조 ①공무원은 국민전체에 대한 봉사자이며, 국민에 대하여 책임을 진다.

②공무원의 신분과 정치적 중립성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.

제8조 ①정당의 설립은 자유이며, 복수정당제는 보장된다.

②정당은 그 목적·조직과 활동이 민주적이어야 하며, 국민의 정치적 의사형성에 참여하는데 필요한 조직을 가져야 한다.

③정당은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받으며, 국가는 법률이 정하는 바에 의하여 정당운영에 필요한 자금을 보조할 수

있다.

④정당의 목적이나 활동이 민주적 기본질서에 위배될 때에는 정부는 헌법재판소에 그 해산을 제소할 수 있고, 정당은 헌법재판소의 심판에 의하여 해산된다.

제9조 국가는 전통문화의 계승·발전과 민족문화의 창달에 노력하여야 한다.

제2장 국민의 권리와 의무

제10조 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.

제11조 ①모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.

②사회적 특수계급의 제도는 인정되지 아니하며, 어떠한 형태로도 이를 창설할 수 없다.

③훈장 등의 영전은 이를 받은 자에게만 효력이 있고, 어떠한 특권도 이에 따르지 아니한다.

제12조 ①모든 국민은 신체의 자유를 가진다. 누구든지 법률에 의하지 아니하고는 체포·구속·압수·수색 또는 심문을 받지 아니하며, 법률과 적법한 절차에 의하지 아니하고는 처벌·보안처분 또는 강제노역을 받지 아니한다.

②모든 국민은 고문을 받지 아니하며, 형사상 자기에게 불리한 진술을 강요당하지 아니한다.

③체포·구속·압수 또는 수색을 할 때에는 적법한 절차에 따라 검사의 신청에 의하여 법관이 발부한 영장을 제시하여야 한다. 다만, 현행범인인 경우와 장기 3년 이상의 형에 해당하는 죄를 범하고 도피 또는 증거인멸의 염려가 있을 때에는 사후에 영장을 청구할 수 있다.

④누구든지 체포 또는 구속을 당한 때에는 즉시 변호인의 조력을 받을 권리를 가진다. 다

만, 형사피고인이 스스로 변호인을 구할 수 없을 때에는 법률이 정하는 바에 의하여 국가가 변호인을 붙인다.

⑤누구든지 체포 또는 구속의 이유와 변호인의 조력을 받을 권리가 있음을 고지받지 아니하고는 체포 또는 구속을 당하지 아니한다. 체포 또는 구속을 당한 자의 가족등 법률이 정하는 자에게는 그 이유와 일시·장소가 지체없이 통지되어야 한다.

⑥누구든지 체포 또는 구속을 당한 때에는 적부의 심사를 법원에 청구할 권리를 가진다.

⑦피고인의 자백이 고문·폭행·협박·구속의 부당한 장기화 또는 기망 기타의 방법에 의하여 자의로 진술된 것이 아니라고 인정될 때 또는 정식재판에 있어서 피고인의 자백이 그에게 불리한 유일한 증거일 때에는 이를 유죄의 증거로 삼거나 이를 이유로 처벌할 수 없다.

제13조 ①모든 국민은 행위시의 법률에 의하여 범죄를 구성하지 아니하는 행위로 소추되지 아니하며, 동일한 범죄에 대하여 거듭 처벌받지 아니한다.

②모든 국민은 소급입법에 의하여 참정권의 제한을 받거나 재산권을 박탈당하지 아니한다.

③모든 국민은 자기의 행위가 아닌 친족의 행위로 인하여 불이익한 처우를 받지 아니한다.

제14조 모든 국민은 거주·이전의 자유를 가진다.

제15조 모든 국민은 직업선택의 자유를 가진다.

제16조 모든 국민은 주거의 자유를 침해받지 아니한다. 주거에 대한 압수나 수색을 할 때에는 검사의 신청에 의하여 법관이 발부한 영장을 제시하여야 한다.

제17조 모든 국민은 사생활의 비밀과 자유를 침해받지 아니한다.

제18조 모든 국민은 통신의 비밀을 침해받지 아니한다.

제19조 모든 국민은 양심의 자유를 가진다.

제20조 ①모든 국민은 종교의 자유를 가진다.

②국교는 인정되지 아니하며, 종교와 정치는 분리된다.

제21조 ①모든 국민은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다.

②언론·출판에 대한 허가나 검열과 집회·결사에 대한 허가는 인정되지 아니한다.

③통신·방송의 시설기준과 신문의 기능을 보장하기 위하여 필요한 사항은 법률로 정한다.

④언론·출판은 타인의 명예나 권리 또는 공중도덕이나 사회윤리를 침해하여서는 아니된다. 언론·출판이 타인의 명예나 권리를 침해한 때에는 피해자는 이에 대한 피해의 배상을 청구할 수 있다.

제22조 ①모든 국민은 학문과 예술의 자유를 가진다.

②저작자·발명가·과학기술자와 예술가의 권리는 법률로써 보호한다.

제23조 ①모든 국민의 재산권은 보장된다. 그 내용과 한계는 법률로 정한다.

②재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한다.

③공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다.

제24조 ①모든 국민은 헌법과 법률이 정하는 바에 의하여 선거권을 가진다.

②선거는 보통·평등·직접·비밀·자유선거의 원칙에 따라야 한다.

제25조 모든 국민은 헌법과 법률이 정하는 바에 의하여 공무담임권을 가진다.

제26조 모든 국민은 헌법과 법률이 정하는 바에 의하여 주민으로서의 자치권을 가진다.

제27조 ①모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가기관에 문서로 청원할 권리를 가진다.

②국가는 청원에 대하여 심사할 의무를 진다.

제28조 ①모든 국민은 헌법과 법률이 정한 법관과 배심에 의하여 헌법과 법률에 의한 재판을 받을 권리를 가진다.

②군인 또는 군무원이 아닌 국민은 대한민국의 영역안에서는 중대한 군사상 기밀·초병·초소·유독음식물공급·포로·군용물에 관한 죄중 법률이 정한 경우와 비상계엄이 선포된 경우를 제외하고는 군사법원의 재판을 받지 아니한다.

③모든 국민은 신속한 재판을 받을 권리를 가진다. 형사피고인은 상당한 이유가 없는 한 지체없이 공개재판을 받을 권리를 가진다.

④형사피고인은 유죄의 판결이 확정될 때까지는 무죄로 추정된다.

⑤형사피해자는 법률이 정하는 바에 의하여 당해 사건의 재판절차에서 진술할 수 있다.

제29조 형사피의자 또는 형사피고인으로서 구금되었던 자가 법률이 정하는 불기소처분을 받거나 무죄판결을 받은 때에는 법률이 정하는 바에 의하여 국가에 정당한 보상을 청구할 수 있다.

제30조 ①공무원의 직무상 불법행위로 손해를 받은 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가 또는 공공단체에 정당한 배상을 청구할 수 있다. 이 경우 공무원 자신의 책임은 면제되지 아니한다.

②군인·군무원·경찰공무원 기타 법률이 정하는 자가 전투·훈련등 직무집행과 관련하여 받은 손해에 대하여는 법률이 정하는 보상외에 국가 또는 공공단체에 공무원의 직무상 불법행위로 인한 배상은 청구할 수 없다.

제31조 타인의 범죄행위로 인하여 생명·신체에 대한 피해를 받은 국민은 법률이 정하

는 바에 의하여 국가로부터 구조를 받을 수 있다.

제32조 ①모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다.

②모든 국민은 그 보호하는 자녀에게 적어도 초등교육과 법률이 정하는 교육을 받게 할 의무를 진다.

③의무교육은 무상으로 한다.

④교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.

⑤국가는 평생교육을 진흥하여야 한다.

⑥학교교육 및 평생교육을 포함한 교육제도와 그 운영, 교육재정 및 교원의 지위에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다.

제33조 ①모든 국민은 근로의 권리를 가진다.

국가는 사회적·경제적 방법으로 근로자의 고용의 증진과 적정임금의 보장에 노력하여야 하며, 법률이 정하는 바에 의하여 최저임금제를 시행하여야 한다.

②모든 국민은 근로의 의무를 진다. 국가는 근로의 의무의 내용과 조건을 민주주의원칙에 따라 법률로 정한다.

③근로조건에의 기준은 인간의 존엄성을 보장하도록 법률로 정한다.

④여자의 근로는 특별한 보호를 받으며, 고용·임금 및 근로조건에 있어서 부당한 차별을 받지 아니한다.

⑤연소자의 근로는 특별한 보호를 받는다.

⑥국가유공자·상이군경 및 전몰군경의 유가족은 법률이 정하는 바에 의하여 우선적으로 근로의 기회를 부여받는다.

제34조 ①근로자는 근로조건의 향상을 위하여 자주적인 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다.

②공무원인 근로자는 법률이 정하는 자에 한하여 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다.

③법률이 정하는 주요방위산업체에 종사하는 근로자의 단체행동권은 법률이 정하는 바에 의하여 이를 제한하거나 인정하지 아니할 수 있다.

제35조 ①모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다.

②국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다.

③국가는 여자의 복지와 권익의 향상을 위하여 노력하여야 한다.

④국가는 노인과 청소년의 복지향상을 위한 정책을 실시할 의무를 진다.

⑤신체장애자 및 질병·노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다.

⑥국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다.

제36조 ①모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다.

②환경권의 내용과 행사에 관하여는 법률로 정한다.

③국가는 주택개발정책등을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다.

제37조 ①혼인과 가족생활은 개인의 존엄과 양성의 평등을 기초로 성립되고 유지되어야 하며, 국가는 이를 보장한다.

②국가는 모성의 보호를 위하여 노력하여야 한다.

③모든 국민은 보건에 관하여 국가의 보호를 받는다.

제38조 ①국민의 자유와 권리는 헌법에 열거되지 아니한 이유로 경시되지 아니한다.

②국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제

한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.

제39조 모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 납세의 의무를 진다.

제40조 ①모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국방의 의무를 진다.

②누구든지 병역의무의 이행으로 인하여 불이익한 처우를 받지 아니한다.

제3장 통치의 원리와 구조

제41조 ①대한민국의 통치는 국민의 기본권 실현을 목표로 헌법과 법률에 따라 이루어진다.

②통치를 위한 모든 기구는 권력의 분립과 보충성의 원리를 기초로 구성한다.

제42조 ①주민으로서의 자치권을 실현하기 위하여 지방자치단체를 두고, 그 안에 자치의회와 자치정부를 둔다. 단, 참의원의 의결을 얻어 제정된 법률로 주민의 총회가 자치위원회의 권한 중 일부를 행사하도록 할 수 있다.

②지방자치단체의 종류는 참의원의 의결을 얻어 법률로 정하되 기초지방자치단체와 광역지방자치단체를 두어야 한다.

③지방자치단체의 설립 및 변경·관할구역의 확정, 지방자치단체 간 연합 및 지방자치단체 연합체의 구성 등에 관한 사항은 헌법에 특별한 규정이 없는 한 참의원의 의결을 얻어 법률로 정한다.

제43조 ①입법권은 국회와 자치의회에 속한다.

②국회는 국가의 법률을 입법하고, 광역자치의회는 광역지방자치단체의 법률을 입법한다. 기초자치의회는 기초지방자치단체의 조례를 입법한다.

③국가의 법률은 광역지방자치단체의 법률보다 상위의 효력을 가진다. 다만, 헌법이 광역자치의회가 법률로 정할 수 있도록 규정한 사항에 관해서는 그 법률을 우선적으로 적용

한다.

④법률은 조례보다 상위의 효력을 가진다. 다만, 헌법이 특별히 규정한 사항에 관하여 기초자치의회는 법률과 같은 효력을 가지는 조례를 제정할 수 있으며, 이를 포함하여 헌법이 기초자치위원회의 입법사항으로 규정한 사항에 관해서는 그 조례를 우선적으로 적용한다.

제44조 ①행정권은 정부와 자치정부에 속한다.

②대통령은 정부의 수반이 되며, 정부의 조직은 헌법에 특별한 규정이 없는 한 국회가 법률로 정한다.

③자치정부의 조직은 헌법에 특별한 규정이 없는 한 당해 자치위원회가 입법하는 법률 또는 조례로 정한다.

제45조 ①헌법에 대한 최종적인 해석·적용권은 헌법재판소에 속한다.

②사법권은 법관과 배심으로 구성되는 법원에 속한다.

③법관의 인사를 포함한 사법행정권은 헌법에 특별한 규정이 없는 한 사법행정위원회에 속한다.

④지방자치단체의 법률 또는 조례에 대한 해석·적용을 담당하는 자치법원의 설치·조직과 운영에 관한 사항은 참의원의 의결을 얻어 법률로 정한다.

제46조 ①관세를 포함한 국세의 종류, 재산세를 포함한 기초자치세 및 광역자치세의 종류와 배분방식, 소득세와 소비세를 포함한 공동세의 종류·세율·배분방식은 참의원의 의결을 얻어 법률로 정한다.

②국세의 종목과 세율 및 징수방법은 국가의 법률로 정한다.

③기초자치세 및 광역자치세의 세율과 구체적인 세목 및 징수방법은 당해 자치위원회가 법률 또는 법률과 같은 효력을 가지는 조례로 정한다.

제47조 ①정부와 자치정부는 재정건전성의 원칙에 따라 각각 투명하게 재정을 운영하여야

한다.

②정부와 자치정부는 정부와 자치정부간, 자치정부 상호간에 사무를 위임할 수 있다. 이에 관하여 자세한 사항은 참의원의 의결을 얻어 법률로 정하되, 위임에 소요되는 비용은 위임하는 쪽에서 부담한다.

③정부와 자치정부간, 자치정부 상호간 재정조정제도를 시행한다. 이에 관하여 자세한 사항은 참의원의 의결을 얻어 법률로 정한다.

제4장 국회

제48조 국회는 헌법에 따로 규정한 사항 이외에 다음 사항에 관하여 법률을 제정할 수 있다.

1. 국가의 존립과 국민의 안전을 위한 외교, 국방, 군사, 사법, 전국적 치안, 국세, 국적, 출입국 관리
2. 전국적인 통일과 조정을 요하는 민사, 금융 및 수출입 정책, 연기금 관리, 관세, 지적 재산권, 도량형, 통화, 중앙은행의 설치 및 운영, 식량 및 에너지자원의 수급 조정
3. 전국적인 규모의 각종 계획 수립, 우편, 통신, 철도, 국유도로 및 항만의 설치 및 관리
4. 전국적으로 동일 기준에 따라 통일적으로 처리되어야 할 환경, 보건, 복지, 근로 및 실업대책, 자원관리, 식품안전, 주택공급, 초중등교육·체육·문화·예술의 진흥, 대학지원
5. 지방자치단체가 수행하기 어려운 각종 검사·시험·연구, 생명과학기술, 항공관리, 기상 행정
6. 국가와 지방자치단체간, 지방자치단체 상호간 협력관계의 수립 및 조정
7. 기타 전국적인 통일성의 유지·확보가 불가피한 일체의 사무

제49조 국회는 민의원과 참의원으로 구성한다.

제50조 ①민의원은 국민이 직접 선출한 국회의원으로 구성한다.

②민의원 국회의원의 수는 참의원의 의결을

얻어 법률로 정하되, 200인 이상으로 한다.

③민의원 국회의원의 선거구와 비례대표제 기타 선거에 관한 사항은 참의원의 의결을 얻어 법률로 정한다.

제51조 ①참의원은 자치의회에서 선출한 국회의원으로 구성한다.

②참의원 국회의원은 광역지방자치단체의 관할 구역을 선거구로 하여 해당 인원의 2분의 1은 광역자치의회에서 선출하고, 나머지 2분의 1은 기초자치의회의 합동회의에서 선출한다.

③광역지방자치단체의 관할구역 내의 인구가 1백만 명 미만일 때는 2인, 1백만 명 이상 3백만 명 미만일 때는 4인, 3백만 명 이상 6백만 명 미만일 때는 6인, 6백만 명 이상 1천만 명 미만일 때는 8인, 1천만 명 이상일 때는 10인의 참의원 국회의원을 각각 선출한다.

④참의원 국회의원의 선거에 관하여 자세한 사항은 참의원의 의결을 얻어 법률로 정한다.

제52조 ①민의원 국회의원의 임기는 4년으로 한다.

②참의원 국회의원의 임기는 2년으로 한다.

제53조 국회의원은 국무위원을 포함하여 법률이 정하는 직을 겸할 수 없다.

제54조 ①국회의원은 현행범인인 경우를 제외하고는 회기중 당해 국회의원이 소속된 원의 동의없이 체포 또는 구금되지 아니한다.

②국회의원이 회기전에 체포 또는 구금된 때에는 현행범인이 아닌 한 당해 국회의원이 소속된 원의 요구가 있으면 회기중 석방된다.

제55조 국회의원은 국회에서 직무상 행한 발언과 표결에 관하여 국회외에서 책임을 지지 아니한다.

제56조 ①국회의원은 청렴의 의무가 있다.

②국회의원은 국가이익을 우선하여 양심에 따

라 직무를 행한다.

③국회의원은 그 지위를 남용하여 국가·공공 단체 또는 기업체와의 계약이나 그 처분에 의하여 재산상의 권리·이익 또는 직위를 취득 하거나 타인을 위하여 그 취득을 알선할 수 없다.

제57조 ①민의원과 참의원의 정기회는 법률이 정하는 바에 의하여 매년 1회 집회되며, 그 임시회는 대통령 또는 각원 재적의원 4분의 1 이상의 요구에 의하여 집회된다.

②정기회의 회기는 100일을, 임시회의 회기는 30일을 초과할 수 없다.

③대통령이 각원에 임시회의 집회를 요구할 때에는 기간과 집회요구의 이유를 명시하여야 한다.

제58조 ①민의원은 의장 1인과 부의장 2인을 선출한다.

②참의원의 의장은 부통령이 담당한다. 단, 표결권은 가지지 아니한다.

③부통령이 궐위되거나 사고로 인하여 직무를 수행할 수 없을 때는 참의원은 소속 의원 중에서 임시의장을 선출한다.

④민의원의 의장과 부의장은 양원합동회의의 의장과 부의장이 된다.

제59조 ①국회는 헌법 또는 법률에 특별한 규정이 없는 한 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성으로 의결한다. 가부동수인 때에는 부결된 것으로 본다.

②국회의 의결을 요하는 의안에 관하여 양원의 의결이 일치하지 아니할 때에는 헌법에 특별한 규정이 없는 한 민의원의 재의에 부치고 그 새로운 의결을 국회의 의결로 한다.

제60조 ①국회의 회의는 공개한다. 다만, 출석의원 과반수의 찬성이 있거나 의장이 국가의 안전보장을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 공개하지 아니할 수 있다.

②공개하지 아니한 회의내용의 공표에 관하여

는 법률이 정하는 바에 의한다.

제61조 민의원과 참의원에 제출된 법률안 기타의 의안은 회기중에 의결되지 못한 이유로 폐기되지 아니한다. 다만, 각원 국회의원의 임기가 만료된 때에는 그러하지 아니하다.

제62조 ①국회의원과 정부는 법률안을 제출할 수 있다.

②법률안과 예산안은 먼저 민의원에 제출하여야 한다.

③참의원이 국회의 의결을 요하는 의안을 제출받은 날로부터 60일 이내에 의결하지 아니할 때에는 이를 부결한 것으로 간주한다. 단, 예산안에 있어서는 이 기간을 20일로 한다.

제63조 ①국회에서 의결된 법률안은 정부에 이송되어 15일 이내에 대통령이 공포한다.

②법률안에 이의가 있을 때에는 대통령은 제1항의 기간내에 이의서를 붙여 국회로 환부하고, 그 재의를 요구할 수 있다. 국회의 폐회중에도 또한 같다.

③대통령은 법률안의 일부에 대하여 또는 법률안을 수정하여 재의를 요구할 수 없다.

④재의의 요구가 있을 때에는 국회는 양원합동회의의 재의에 부치고, 재적의원과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 전과 같은 의결을 하면 그 법률안은 법률로서 확정된다.

⑤대통령이 제1항의 기간내에 공포나 재의의 요구를 하지 아니한 때에도 그 법률안은 법률로서 확정된다.

⑥대통령은 제4항과 제5항의 규정에 의하여 확정된 법률을 지체없이 공포하여야 한다. 제5항에 의하여 법률이 확정된 후 또는 제4항에 의한 확정법률이 정부에 이송된 후 5일 이내에 대통령이 공포하지 아니할 때에는 양원합동회의의 의장이 이를 공포한다.

⑦법률은 특별한 규정이 없는 한 공포한 날로부터 20일을 경과함으로써 효력을 발생한다.

제64조 ①국회는 국가의 예산안을 심의·확정한다.

②정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 회계연도 개시 90일전까지 국회에 제출하고, 국회는 회계연도 개시 30일전까지 이를 의결하여야 한다.

③새로운 회계연도가 개시될 때까지 예산안이 의결되지 못한 때에는 정부는 국회에서 예산안이 의결될 때까지 다음의 목적을 위한 경비는 전년도 예산에 준하여 집행할 수 있다.

1. 헌법이나 법률에 의하여 설치된 기관 또는 시설의 유지·운영
2. 법률상 지출의무의 이행
3. 이미 예산으로 승인된 사업의 계속

제65조 ①한 회계연도를 넘어 계속하여 지출할 필요가 있을 때에는 정부는 연한을 정하여 계속비로서 국회의 의결을 얻어야 한다.

②예비비는 총액으로 국회의 의결을 얻어야 한다. 예비비의 지출은 차기국회의 승인을 얻어야 한다.

제66조 정부는 예산에 변경을 가할 필요가 있을 때에는 추가경정예산안을 편성하여 국회에 제출할 수 있다.

제67조 국회는 정부의 동의없이 정부가 제출한 지출예산 각항의 금액을 증가하거나 새 비목을 설치할 수 없다.

제68조 국채를 모집하거나 예산외에 국가의 부담이 될 계약을 체결하려 할 때에는 정부는 미리 국회의 의결을 얻어야 한다.

제69조 ①국회는 상호원조 또는 안전보장에 관한 조약, 중요한 국제조직에 관한 조약, 우호통상항해조약, 주권의 제약에 관한 조약, 강화조약, 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조약 또는 입법사항에 관한 조약의 체결·비준에 대한 동의권을 가진다.

②국회는 선전포고, 국군의 외국에의 파견 또

는 외국군대의 대한민국 영역안에서의 주류에 대한 동의권을 가진다.

제70조 ①민의원과 참의원은 각기 국정을 감사하거나 특정한 국정사안에 대하여 조사할 수 있으며, 이에 필요한 서류의 제출 또는 증인의 출석과 증언이나 의견의 진술을 요구할 수 있다.

②국정감사 및 조사에 관한 절차 기타 필요한 사항은 법률로 정한다.

제71조 ①국무위원 또는 정부위원은 국회나 그 위원회에 출석하여 국정처리상황을 보고하거나 의견을 진술하고 질문에 응답할 수 있다.

②국회의 각원이나 그 위원회의 요구가 있을 때에는 국무위원 또는 정부위원은 출석·답변하여야 하며, 국무위원이 출석요구를 받은 때에는 정부위원으로 하여금 출석·답변하게 할 수 있다.

제72조 ①국회는 국무위원의 해임을 대통령에게 건의할 수 있다.

②제1항의 해임건의는 민의원 재적의원 3분의 1 이상의 발의에 의하여 민의원 재적의원 과반수의 찬성이 있어야 한다.

제73조 ①국회의 의사와 내부규율은 참의원의 의결을 얻어 법률로 정한다.

②민의원과 참의원은 법률에 저촉되지 아니하는 범위안에서 각기 의사와 내부규율에 관한 규칙을 제정할 수 있다.

③민의원과 참의원은 각기 소속 의원의 자격을 심사하며, 소속 의원을 징계할 수 있다.

④민의원과 참의원이 소속 의원을 제명하려면 각 재적의원 3분의 2 이상의 찬성이 있어야 한다.

⑤제3항과 제4항의 처분에 대하여는 헌법재판소 및 법원에 제소할 수 없다.

제74조 ①대통령·부통령·국무위원·행정각부의 장·헌법재판소 재판관·법관·사법행정위

원회 위원·중앙선거관리위원회 위원·감사원장·감사위원 기타 법률이 정한 공무원이 그 직무집행에 있어서 헌법이나 법률을 위배한 때에는 국회는 탄핵의 소추를 의결할 수 있다.

②제1항의 탄핵소추는 민의원과 참의원을 합하여 재적의원 3분의 1 이상의 발의가 있어야 하며, 그 의결은 양원합동회의 재적의원 과반수의 찬성이 있어야 한다. 다만, 대통령과 부통령에 대한 탄핵소추는 민의원과 참의원을 합하여 재적의원 과반수의 발의와 양원합동회의 재적의원 3분의 2 이상의 찬성이 있어야 한다.

③탄핵소추의 의결을 받은 자는 탄핵심판이 있을 때까지 그 권한행사가 정지된다.

④탄핵결정은 공직으로부터 파면함에 그친다. 그러나, 이에 의하여 민사상이나 형사상의 책임이 면제되지는 아니한다.

제5장 정부

제1절 대통령과 부통령

제75조 ①대통령은 국가의 원수이며, 외국에 대하여 국가를 대표한다.

②대통령은 국가의 독립·영토의 보전·국가의 계속성과 헌법을 수호할 책무를 진다.

③대통령은 조국의 평화적 통일을 위한 성실한 의무를 진다.

제76조 ①대통령은 부통령과 함께 국민이 직접 선출한다.

②제1항의 선거에 있어서 최고득표자가 2인 이상인 때에는 양원합동회의의 재적의원 과반수가 출석한 공개회의에서 다수표를 얻은 자를 당선자로 한다.

③대통령후보자 및 부통령 후보자가 각 1인일 때에는 각 득표수가 선거권자 총수의 3분의 1 이상이 아니면 대통령 및 부통령으로 당선될 수 없다.

④대통령과 부통령으로 선거될 수 있는 자는

국회의원의 피선거권이 있고 선거일 현재 40세에 달하여야 한다.

⑤대통령과 부통령의 선거에 관한 사항은 참의원의 의결을 얻어 법률로 정한다.

제77조 ①대통령과 부통령의 임기가 만료되는 때에는 임기만료 70일 내지 40일전에 후임자를 선거한다.

②대통령이 궐위된 때 또는 대통령 당선자가 사망하거나 판결 기타의 사유로 그 자격을 상실한 때에는 부통령 또는 부통령 당선자가 그 직위를 승계한다.

③부통령이 궐위된 때 또는 부통령 당선자가 사망하거나 판결 기타의 이유로 그 자격을 상실한 때에는 대통령이 양원합동회의의 재적의원 과반수의 동의를 얻어 새로운 부통령 또는 부통령 당선자 직위 승계자를 임명한다.

④대통령의 직위를 승계한 부통령이나 부통령의 직위를 승계한 새로운 부통령의 임기는 전임자의 잔여 임기로 한다.

제78조 대통령은 취임에 즈음하여 다음의 선서를 한다.

"나는 헌법을 준수하고 국가를 보위하며 조국의 평화적 통일과 국민의 자유와 복리의 증진 및 민족문화의 창달에 노력하여 대통령으로서의 직책을 성실히 수행할 것을 국민 앞에 엄숙히 선서합니다."

제79조 ①대통령과 부통령의 임기는 4년으로 하며, 1차에 한하여 중임할 수 있다.

②제1항의 중임제한에서 임기 중에 대통령 또는 부통령이 궐위되어 부통령이 대통령의 직위를 승계하거나 새로운 부통령이 취임한 경우는 제외한다.

제80조 대통령이 사고로 인하여 직무를 수행할 수 없을 때에는 부통령, 법률이 정한 국무위원의 순서로 그 권한을 대행한다.

제81조 대통령은 필요하다고 인정할 때에는 외

교·국방·통일 기타 국가안위에 관한 중요정책을 국민투표에 부의할 수 있다.

제82조 대통령은 조약을 체결·비준하고, 외교사절을 신임·접수 또는 파견하며, 선전포고와 강화를 한다.

제83조 ① 대통령은 헌법과 법률이 정하는 바에 의하여 국군을 통수한다.

②국군의 조직과 편성은 법률로 정한다.

제84조 대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 대통령령을 발할 수 있다.

제85조 ①대통령은 내무·외환·천재·지변 또는 중대한 재정·경제상의 위기에 있어서 국가의 안전보장 또는 공공의 안녕질서를 유지하기 위하여 긴급한 조치가 필요하고 국회의 집회를 기다릴 여유가 없을 때에 한하여 최소한으로 필요한 재정·경제상의 처분을 하거나 이에 관하여 법률의 효력을 가지는 명령을 발할 수 있다.

②대통령은 국가의 안위에 관계되는 중대한 교전상태에 있어서 국가를 보위하기 위하여 긴급한 조치가 필요하고 국회의 집회가 불가능한 때에 한하여 법률의 효력을 가지는 명령을 발할 수 있다.

③대통령은 제1항과 제2항의 처분 또는 명령을 한 때에는 지체없이 국회에 보고하여 그 승인을 얻어야 한다.

④제3항의 승인을 얻지 못한 때에는 그 처분 또는 명령은 그때부터 효력을 상실한다. 이 경우 그 명령에 의하여 개정 또는 폐지되었던 법률은 그 명령이 승인을 얻지 못한 때부터 당연히 효력을 회복한다.

⑤대통령은 제3항과 제4항의 사유를 지체없이 공포하여야 한다.

제86조 ①대통령은 전시·사변 또는 이에 준하

는 국가비상사태에 있어서 병력으로써 군사상의 필요에 응하거나 공공의 안녕질서를 유지할 필요가 있을 때에는 법률이 정하는 바에 의하여 계엄을 선포할 수 있다.

②계엄은 비상계엄과 경비계엄으로 한다.

③비상계엄이 선포된 때에는 참의원의 의결을 얻어 제정된 법률이 정하는 바에 의하여 영장제도, 언론·출판·집회·결사의 자유, 정부나 법원의 권한에 관하여 특별한 조치를 할 수 있다.

④계엄을 선포한 때에는 대통령은 지체없이 국회에 통고하여야 한다.

⑤민의원이 재적의원 과반수의 찬성으로 계엄의 해제를 요구한 때에는 대통령은 이를 해제하여야 한다.

제87조 대통령은 헌법과 법률이 정하는 바에 의하여 공무원을 임면한다.

제88조 ① 대통령은 법률이 정하는 바에 의하여 사면·감형 또는 복권을 명할 수 있다.

②일반사면을 명하려면 민의원의 동의를 얻어야 한다.

③사면·감형 및 복권에 관한 사항은 참의원의 의결을 얻어 법률로 정한다.

제89조 대통령은 법률이 정하는 바에 의하여 훈장 기타의 영전을 수여한다.

제90조 대통령은 국회에 출석하여 발언하거나 서한으로 의견을 표시할 수 있다.

제91조 대통령의 국법상 행위는 문서로써 하며, 이 문서에는 관계 국무위원이 부서한다. 군사에 관한 것도 또한 같다.

제92조 대통령과 부통령은 국무위원·행정각부의 장 기타 법률이 정하는 공사의 직을 겸할 수 없다.

제93조 대통령은 내란 또는 외환의 죄를 범한

경우를 제외하고는 재직중 형사상의 소추를 받지 아니한다.

제2절 행정부

제1관 국무회의

제94조 ①국무위원은 대통령이 임명한다.

- ②국무위원은 국정에 관하여 대통령을 보좌하며, 국무회의의 구성원으로서 국정을 심의한다.
- ③군인은 현역을 면한 후가 아니면 국무위원으로 임명될 수 없다.

제95조 ①국무회의는 정부의 권한에 속하는 중요한 정책을 심의한다.

- ②국무회의는 대통령과 15인 이상 30인 이하의 국무위원으로 구성한다.
- ③대통령은 국무회의의 의장이 된다.

제96조 다음 사항은 국무회의의 심의를 거쳐야 한다.

1. 국정의 기본계획과 정부의 일반정책
2. 선전·강화 기타 중요한 대외정책
3. 헌법개정안·국민투표안·조약안·법률안 및 대통령령안
4. 예산안·결산·국유재산처분의 기본계획·국가의 부담이 될 계약 기타 재정에 관한 중요사항
5. 대통령의 긴급명령·긴급재정경제처분 및 명령 또는 계엄과 그 해제
6. 군사에 관한 중요사항
7. 국회의 임시회 집회의 요구
8. 영전수여
9. 사면·감형과 복권
10. 행정각부간의 권한의 획정
11. 정부안의 권한의 위임 또는 배정에 관한 기본계획
12. 국정처리상황의 평가·분석
13. 행정각부의 중요한 정책의 수립과 조정
14. 정당해산의 제소
15. 정부에 제출 또는 회부된 정부의 정책에

관계되는 청원의 심사

- 16. 검찰총장·합동참모의장·각군참모총장·국립대학교총장·대사 기타 법률이 정한 공무원과 국영기업체관리자의 임명

17. 자치정부와의 권한 조정

18. 기타 대통령 또는 국무위원이 제출한 사항

제97조 ①국가안전보장에 관련되는 대외정책·군사정책과 국내정책의 수립에 관하여 국무회의의 심의에 앞서 대통령의 자문에 응하기 위하여 국가안전보장회의를 둔다.

- ②국가안전보장회의는 대통령이 주재한다.
- ③국가안전보장회의의 조직·직무범위 기타 필요한 사항은 법률로 정한다.

제98조 ①정부와 자치정부간 연대와 협력을 추진하고 자치와 분권을 강화하기 위하여 자치분권평의회를 둔다.

- ②자치분권평의회는 대통령, 각 광역자치정부의 장, 기초자치정부의 장의 협의회가 광역자치정부의 장의 숫자와 동수로 선출하는 대표로 구성한다.
- ③정부와 자치정부는 자치분권평의회에 법률안·명령안·예산안·조례안 등에 관한 의견을 제출하거나 자문을 구할 수 있다.
- ④자치분권평의회는 대통령이 주재하되, 그 조직·직무범위 기타 필요한 사항은 참의원의 의견을 얻어 법률로 정한다.

제99조 ①평화통일정책의 수립에 관한 대통령의 자문에 응하기 위하여 민주평화통일자문회의를 둘 수 있다.

- ②민주평화통일자문회의의 조직·직무범위 기타 필요한 사항은 법률로 정한다.

제100조 ①국민경제의 발전을 위한 중요정책의 수립에 관하여 대통령의 자문에 응하기 위하여 국민경제자문회의를 둘 수 있다.

- ②국민경제자문회의의 조직·직무범위 기타 필요한 사항은 법률로 정한다.

제2관 행정각부

제101조 행정각부의 장은 국무위원 중에서 대통령이 임명한다.

제102조 행정각부의 장은 소관사무에 관하여 법률이나 대통령령의 위임 또는 직권으로 부령을 발할 수 있다.

제103조 행정각부의 설치·조직과 직무범위는 법률로 정한다.

제3관 감사원

제104조 국가의 세입·세출의 결산, 국가 및 법률이 정한 단체의 회계검사와 행정기관 및 공무원의 직무에 관한 감찰을 하기 위하여 감사원을 둔다.

제105조 ①감사원은 원장을 포함한 5인 이상 11인 이하의 감사위원으로 구성한다.

②감사원장과 감사위원은 자치분권평의회의 제청으로 민의원의 동의를 얻어 대통령이 임명한다.

③감사원장과 감사위원의 임기는 4년으로 하며, 1차에 한하여 중임할 수 있다.

제106조 감사원은 세입·세출의 결산을 매년 검사하여 대통령과 차년도국회 및 자치분권평의회에 그 결과를 보고하여야 한다.

제107조 감사원의 조직·직무범위·감사위원의 자격·감사대상공무원의 범위 기타 필요한 사항은 법률로 정한다.

제6장 헌법재판소와 법원

제1절 헌법재판소

제108조 ①헌법재판소는 다음 사항을 관장한다.

1. 법원의 제청에 의한 법률·명령·규칙·조약의

위헌여부 심판

2. 탄핵의 심판

3. 정당의 해산 심판

4. 국가기관 상호간, 국가기관과 지방자치단체 간 및 지방자치단체 상호간의 권한쟁의에 관한 심판

5. 법률이 정하는 헌법소원에 관한 심판

6. 선거의 유무효를 다투는 소송의 심판

②헌법재판소는 9인의 재판관으로 구성하되, 그중 4인 이상은 법관의 자격을 가져야 한다.

③헌법재판소 재판관은 양원합동회의에서 선출한 자를 대통령이 임명한다.

④헌법재판소의 장은 재판관 중에서 양원합동회의의 동의를 얻어 대통령이 임명한다.

제109조 ①헌법재판소 재판관의 임기는 6년으로 하며, 참의원의 의결을 얻어 제정된 법률이 정하는 바에 의하여 연임할 수 있다.

②헌법재판소 재판관은 정당에 가입하거나 정치에 관여할 수 없다.

③헌법재판소 재판관은 탄핵 또는 금고 이상의 형의 선고에 의하지 아니하고는 파면되지 아니한다.

제110조 ①헌법재판소에서 법률의 위헌결정, 탄핵의 결정, 정당해산의 결정 또는 헌법소원에 관한 인용결정을 할 때에는 재판관 6인 이상의 찬성이 있어야 한다.

②헌법재판소는 법률에 저촉되지 아니하는 범위안에서 심판에 관한 절차, 내부규율과 사무처리에 관한 규칙을 제정할 수 있다.

③헌법재판소의 조직과 운영 기타 필요한 사항은 참의원의 의결을 얻어 법률로 정한다.

제2절 법원

제111조 ①법원은 일반법원, 행정법원, 가정법원, 노동법원, 특허법원으로 구성한다.

②일반법원은 일반재판관, 행정법원은 행정재판관, 가정법원은 가사재판관, 노동법원은 노동재판관, 특허법원은 특허재판관을 각각 행사

한다. 다만, 관할권의 소재가 명백하지 않은 사건은 일반법원의 관할로 한다.

③각 법원은 최고법원과 각급법원으로 조직한다.

④각 최고법원에 부를 둘 수 있으며, 재판의 통일성을 유지하기 위하여 최고법원 사이에 합의부를 둘 수 있다.

⑤각 법원을 구성하는 법관의 자격은 법률로 정한다.

제112조 ①사법행정위원회는 민의원이 선출하는 4인, 참의원이 선출하는 2인, 자치분권평의회의 동의를 얻어 대통령이 임명하는 3인으로 구성한다.

②사법행정위원회의 위원의 임기는 6년이고, 중임할 수 없으며, 사법행정위원회의 위원장은 위원중에서 호선한다.

③사법행정위원회의 회의는 재적위원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결한다.

④사법행정위원회는 법관의 인사를 포함한 사법행정을 수행함에 있어서 어떠한 형태로도 재판에 간여할 수 없다.

⑤각급 법원의 관할구역 내에 존재하는 자치의회는 사법행정에 관하여 사법행정위원회에 의견을 제출할 수 있다.

⑥사법행정위원회의 조직과 운영 기타 필요한 사항은 참의원의 의결을 얻어 법률로 정한다.

제113조 ①각 최고법원에 최고법원장과 최고법원판사를 둔다.

②최고법원장은 사법행정위원회의 제청으로 민의원의 동의를 얻어 대통령이 임명한다.

③최고법원판사는 사법행정위원회의 제청으로 민의원의 동의를 얻어 대통령이 임명한다.

④최고법원장과 최고법원판사가 아닌 법관은 사법행정위원회의 제청으로 해당 최고법원판사회의 동의를 얻어 각 최고법원장이 임명한다.

⑤각 최고법원과 각급법원의 조직은 법률로 정한다.

제114조 법관과 배심은 헌법과 법률에 의하여 그 양심에 따라 독립하여 심판한다.

제115조 ①최고법원장의 임기는 6년으로 하며, 중임할 수 없다.

②최고법원판사의 임기는 6년으로 하며, 법률이 정하는 바에 의하여 연임할 수 있다.

③최고법원장과 최고법원판사가 아닌 법관의 임기는 10년으로 하며, 법률이 정하는 바에 의하여 연임할 수 있다.

④법관의 정년은 법률로 정한다.

제116조 ①법관은 탄핵 또는 금고 이상의 형의 선고에 의하지 아니하고는 파면되지 아니하며, 징계처분에 의하지 아니하고는 정직·감봉 기타 불리한 처분을 받지 아니한다.

②법관이 중대한 심신상의 장애로 직무를 수행할 수 없을 때에는 법률이 정하는 바에 의하여 퇴직하게 할 수 있다.

제117조 ①법률·명령·규칙·조약이 헌법에 위반되는 여부가 재판의 전제가 된 경우에는 법원은 헌법재판소에 제청하여 그 심판에 의하여 재판한다.

②일반법원의 재판은 배심에 의한 재판으로 할 수 있으며, 이에 대하여 자세한 사항은 참의원의 의결을 얻어 법률로 정한다.

③행정재판의 전심절차로서 행정심판을 할 수 있다. 행정심판의 절차는 법률로 정하되, 사법절차가 준용되어야 한다.

제118조 각 최고법원은 법률에 저촉되지 아니하는 범위안에서 소송에 관한 절차, 각 법원의 내부규율과 사무처리 및 법원 간 업무협력에 관한 규칙을 제정할 수 있다.

제119조 재판의 심리와 판결은 공개한다. 다만, 심리는 국가의 안전보장 또는 안녕질서를 방해하거나 선량한 풍속을 해할 염려가 있을 때에는 법원의 결정으로 공개하지 아니할 수 있다.

제120조 ①군사재판을 관할하기 위하여 특별법원으로서 군사법원을 둘 수 있다.

②군사법원의 상고심은 일반법원의 최고법원에서 관할한다.

③군사법원의 조직·권한 및 재판관의 자격은 참의원의 의결을 얻어 법률로 정한다.

④비상계엄하의 군사재판은 군인·군무원의 범죄나 군사에 관한 간첩죄의 경우와 초병·초소·유독음식물공급·포로에 관한 죄중 참의원의 의결을 얻어 법률로 정한 경우에 한하여 단심으로 할 수 있다. 다만, 사형을 선고한 경우에는 그러하지 아니하다.

제7장 지방자치

제121조 ①기초자치의회는 주민이 직접 선출하는 의원으로 구성한다.

②광역자치의회는 주민이 직접 선출하는 의원과 기초자치의회가 선출하는 의원으로 구성한다. 다만, 참의원의 의결을 얻어 제정된 법률로 당해 지역의 기초자치의회의 합동회의가 광역자치의회를 겸하도록 할 수 있다.

③자치의회 의원의 임기는 4년으로 한다.

④자치의회 의원의 수는 참의원의 의결을 얻어 법률로 정한다.

제122조 ①광역자치의회는 헌법에 다른 규정이 없는 한 다음 사항에 관하여 법률을 제정할 수 있다. 단, 참의원의 의결을 얻어 제정된 법률의 위임이 없는 한 3개월 이상의 징역형 이상의 형벌을 부과해서는 아니 된다.

1. 주민의 안전과 치안유지

2. 광역지방자치단체의 재산의 관리 및 공공시설의 설치와 관리

3. 광역자치의회의원의 선거 및 광역자치의회의 조직과 운영

4. 광역자치정부의 장의 선임방식·임기 및 광역자치정부의 조직과 운영

5. 광역자치세의 세율과 구체적인 세목 및 징수 방법

6. 광역지방자치단체 단위로 동일 기준에 따

라 통일적으로 처리되어야 할 환경, 보건, 복지, 노동 및 실업대책, 자원관리, 식품안전, 주택공급

7. 광역지방자치단체 단위로 처리하는 것이 필요한 산업진흥, 지역경제, 지역개발 및 생활환경시설의 설치·관리, 공간계획, 초·중·고교육·체육·문화·예술의 진흥, 대학지원

8. 관할구역 내 기초지방자치단체와의 관계정립, 기초지방자치단체 간 또는 기초자치의회와 기초자치정부 간의 갈등조정, 사무배분, 관할구역조정의 협의, 재정조정, 지원협력

9. 국가 또는 다른 지방자치단체와의 협력이 필수적인 사무

10. 헌법 또는 국가의 법률에 의하여 입법권이 위임된 사무

11. 기타 광역지방자치단체의 기구·인력과 재원으로 처리하는 것이 불가피한 사무

②기초자치의회는 헌법에 다른 규정이 없는 한 다음의 사항을 포함하여 주민의 자치권을 실현하기 위해 필수적으로 요구되는 사무에 관하여 법률과 같은 효력을 가지는 조례를 제정할 수 있다. 단, 참의원의 의결을 얻어 제정된 법률의 위임이 없는 한 금고형 이상의 형벌을 부과해서는 아니 된다.

1. 주민의 안전과 치안유지

2. 기초지방자치단체의 재산의 관리 및 공공시설의 설치와 관리

3. 기초자치의회의원의 선거 및 기초자치의회의 조직과 운영

4. 기초자치정부의 장의 선임방식·임기 및 기초자치정부의 조직과 운영

5. 기초자치세의 세율과 구체적인 세목 및 징수 방법

③기초자치의회는 제2항 각호의 사항에 더하여 다음의 사항에 관하여 법률에 저촉되지 않는 범위에서 조례를 제정할 수 있다.

1. 기초지방자치단체 단위로 처리하는 것이 필요한 환경, 보건, 복지, 노동 및 실업대책, 자원관리, 식품안전, 주택공급

2. 기초지방자치단체 단위로 처리하는 것이

필요한 산업진흥, 지역경제, 지역개발 및 생활환경시설의 설치·관리, 공간계획, 초·중·고교육·체육·문화·예술의 진흥, 대학지원

3. 국가 및 다른 지방자치단체와의 관계에서 필요한 사무
4. 헌법 또는 법률에 의하여 입법권이 위임된 사무
5. 기타 주민의 복리에 관하여 기초지방자치단체가 처리하는 것이 필요한 일체의 사무

제123조 ①광역자치정부는 당해 광역자치의회가 법률로 정한 사항을 고유 사무로 집행하고, 그밖에 참의원의 의결을 얻어 제정된 법률에 따라 위임된 사무를 집행한다.
②광역자치정부의 장은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 명령을 발할 수 있다.

제124조 ①기초자치정부는 당해 기초자치의회가 조례로 정한 사항을 고유 사무로 집행하고, 그밖에 참의원의 의결을 얻어 제정된 법률에 따라 위임된 사무를 집행한다.
②기초자치정부의 장은 법률 또는 조례에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 조례를 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 규칙을 발할 수 있다.

제8장 선거관리

제125조 ①선거와 국민투표의 공정한 관리 및 정당에 관한 사무를 처리하기 위하여 선거관리위원회를 둔다.
②중앙선거관리위원회는 양원합동회의에서 선출하는 3인, 대통령이 임명하는 3인과 헌법재판소장이 지명하는 3인의 위원으로 구성한다. 위원장은 위원중에서 호선한다.
③위원의 임기는 6년으로 한다.
④위원은 정당에 가입하거나 정치에 관여할 수 없다.
⑤위원은 탄핵 또는 금고 이상의 형의 선고에

의하지 아니하고는 파면되지 아니한다.

⑥중앙선거관리위원회는 법률의 범위안에서 선거관리·국민투표관리 또는 정당사무에 관한 규칙을 제정할 수 있으며, 법률에 저촉되지 아니하는 범위안에서 내부규율에 관한 규칙을 제정할 수 있다.

⑦각급 선거관리위원회의 조직·직무범위 기타 필요한 사항은 참의원의 의결을 얻어 법률로 정하되, 구체적인 범위를 정하여 자치의회가 법률 또는 조례로 정하게 할 수 있다.

제126조 ①각급 선거관리위원회는 선거인명부의 작성등 선거사무와 국민투표사무에 관하여 관계 행정기관에 필요한 지시를 할 수 있다.
②제1항의 지시를 받은 당해 행정기관은 이에 응하여야 한다.

제127조 ①선거운동은 각급 선거관리위원회의 관리하에 법률이 정하는 범위안에서 하되, 균등한 기회가 보장되어야 한다.
②선거에 관한 경비는 법률이 정하는 경우를 제외하고는 정당 또는 후보자에게 부담시킬 수 없다.

제9장 경제

제128조 ①대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다.
②국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다.
③국가는 지역간의 균형있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 진다.

제129조 ①광물 기타 중요한 지하자원·수산자원·수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력은 법률이 정하는 바에 의하여 일정한 기간 그 채취·개발 또는 이용을 특허할 수 있다.

②국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다.

제130조 ①국가는 농지에 관하여 경자유전의 원칙이 달성될 수 있도록 노력하여야 하며, 농지의 소작제도는 금지된다.

②농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위하거나 불가피한 사정으로 발생하는 농지의 임대차와 위탁경영은 법률이 정하는 바에 의하여 인정된다.

제131조 국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다.

제132조 ①국가는 농업 및 어업을 보호·육성하기 위하여 농·어촌종합개발과 그 지원등 필요한 계획을 수립·시행하여야 한다.

②국가는 중소기업을 보호·육성하여야 한다.

③국가는 농수산물의 수급균형과 유통구조의 개선에 노력하여 가격안정을 도모함으로써 농·어민의 이익을 보호한다.

④국가는 농·어민과 중소기업의 자조조직을 육성하여야 하며, 그 자율적 활동과 발전을 보장한다.

제133조 국가는 건전한 소비행위를 계도하고 생산품의 품질향상을 촉구하기 위한 소비자보호운동을 법률이 정하는 바에 의하여 보장한다.

제134조 국가는 대외무역을 육성하며, 이를 규제·조정할 수 있다.

제135조 국방상 또는 국민경제상 긴절한 필요로 인하여 참의원의 의결을 얻어 법률로 정하는 경우를 제외하고는, 사영기업을 국유 또는 공유로 이전하거나 그 경영을 통제 또는 관리할 수 없다.

제136조 ①국가는 과학기술의 혁신과 정보 및 인력의 개발을 통하여 국민경제의 발전에 노력하여야 한다.

②국가는 국가표준제도를 확립한다.

③대통령은 제1항의 목적을 달성하기 위하여 필요한 자문기구를 둘 수 있다.

제10장 직접 민주제와 헌법 개정

제137조 ①국민은 민의원 직전 선거의 투표권자 총수의 20분의 1 이상의 발의로 법률안을 국민투표에 부의할 수 있다.

②국민은 민의원 직전 선거의 투표권자 총수의 15분의 1 이상의 발의로 국회가 의결한 법률안을 국민투표에 부의할 수 있다.

③제1항 및 제2항의 의안은 30일 이내에 국민투표에 회부하고, 투표자 과반수의 찬성으로 의결한다.

④국회의원 또는 탄핵소추의 대상이 되는 고위공직자에 대한 국민소환에 대하여 필요한 사항은 참의원의 의결을 얻어 법률로 정한다.

⑤자치의회에 대한 주민발안 및 주민투표, 자치회의의 의원과 자치정부의 장 등에 대한 주민소환에 대하여 필요한 사항은 당해 지방자치단체의 법률 또는 조례로 정한다.

제138조 ①헌법개정은 국회재적의원 과반수, 대통령, 또는 민의원 직전 선거의 투표권자 총수의 10분의 1 이상의 국민의 발의로 제안된다.

②대통령의 임기연장 또는 중임변경을 위한 헌법개정은 그 헌법개정 제안 당시의 대통령에 대하여는 효력이 없다.

제139조 제안된 헌법개정안은 대통령이 20일 이상의 기간 이를 공고하여야 한다.

제140조 ①국회재적의원 과반수 또는 대통령의 발의로 제안된 헌법개정안에 대하여 국회는 공고된 날로부터 60일 이내에 양원합동회의에서 의결하여야 하며, 국회의 의결은 재적의원 3분의 2 이상의 찬성을 얻어야 한다.

②제1항의 헌법개정안은 국회가 의결한 후 30일 이내에 국민투표에 부의하여 국민투표권자 과반수의 투표와 투표자 과반수의 찬성을 얻어야 한다.

③민의원 직전 선거의 투표권자 총수의 10분의 1 이상의 국민의 발의로 제안된 헌법개정안은 공고된 날로부터 60일 이내에 국민투표에 부의하여 국민투표권자 과반수의 투표와 투표자 과반수의 찬성을 얻어야 한다.

④헌법개정안이 제2항 또는 제3항의 찬성을 얻은 때에는 헌법개정은 확정되며, 대통령은 즉시 이를 공포하여야 한다.

부칙 〈헌법 제11호, 201*.**.***〉

제1조 이 헌법은 2018년 2월 25일부터 시행한다. 다만, 이 헌법을 시행하기 위하여 필요한

법률의 제정·개정과 이 헌법에 의한 대통령·국회의원·자치의회의원의 선거 기타 이 헌법 시행에 관한 준비는 이 헌법시행 전에 할 수 있다.

(이하 부칙 생략)

〔참의원의 구성 시뮬레이션-2015년 6월말 기준〕
〈전체〉 80명

- 서울(10), 경기(10), 인천(4) : 수도권 (24)
- 강원(4), 충남(4), 충북(4), 대전(4), 세종(2) : 충청강원권 (18)
- 전남(4), 전북(4), 광주(4), 제주(2) ; 호남제주권 (14)
- 대구(4), 경북(4), 경남(6), 부산(6), 울산(4) ; 영남권 (24)

토론 1

제2기 자치, 분권운동을 시작하자!

박정현(대전광역시의회 의원)

제2기 자치, 분권운동을 시작하자!

박정현(대전광역시의회 의원)

🌈 오늘은 지방자치의 날!

- 올해로 1991년 지방자치 재 실시 된 지 24년, 지방정부의 수장을 선출한지 20년이 되었으나 지방자치는 점점 취약해 지고 있음
- 1961년 군사쿠데타에 의해 지방의회가 해산되면서 지방자치가 중단된 것처럼 지금은 중앙정부의 내용적 침해로 인해 지방자치는 그야말로 형식만 남은 제도로 사그라들고 있음.

1. 백척간두에 서 있는 지방자치

- 지방정부의 최소한의 책임과 권한마저 좌지우지 하는 중앙정부의 패악!
- 🌈 이명박정부의 수도권규제완화는 지방 죽이기 시작에 불과했음
- 🌈 박근혜정부는 지방정부의 최소한의 책임과 권한마저 침해해 사실상 지방자치를 고사 시키고 있음

1) 지방보조금 관련 지방재정법 개정 (2014년)

- 2014년 11월 29일부터 시행된 개정된 「지방재정법」에 따라 2015년부터 민간보조금(운영경상비)을 법령에 명시적 근거가 있는 단체에만 지급할 수 있도록 함
- 지방재정법의 개정은 지방재정의 방만운영에 경종을 울려 지방재정 건전성을 강화하고 지방정부의 보조금의 관리체계를 강화하겠다는 취지였으나 결과적으로는 지방분권과 지방자치를 심각하게 훼손한 것임
- 더구나 보조금과 관련해 각 법령별로 보조금 지원 규정에 대한 명시적 근거가 되는지 여부를 소관부처의 법령해석에 따라야 하는 결과를 가져와 이는 중앙정부의 월권적 행위임
- 또한 복지정책 등은 시행에 있어 실효성을 담보하기 위해 제반 복지시민사회단체와의 '정책협치'가 중요한데 이에 반할 뿐 아니라 비영리 민간단체의 활동 위축을 불러 옴

2) 공정거래위원회 지자체 경쟁제한 조례 개선 권고(2015년)

- 공정한 조례, 착한 규제를 규제개혁 대상으로 매도
- 공정거래위원회가 ‘경쟁제한적 자치법규 개선을 위한 업무설명회’를 통해 2,134건의 조례 폐지와 개정 협의
- 대전광역시의 경우
 - .. 진입제한 : 대전광역시 의회 입법, 법률고문 운영조례 제4조
 - + 지역제한이 불합리한 진입장벽 설정
 - .. 차별적규제 : 대전광역시 지역건설산업 활성화 촉진 조례 5조
 - + 지역건설산업체의 장비, 자재 우선사용, 지역근로자의 우선고용, 공동수급제를 보장할 경우 다른 산업분야 속하는 기업과 차별

3) 사회보장위원회의 유사·중복사업 정비 강행 (2015년)

- 지난 8월 국무총리실 산하 사회보장위원회가 지방정부의 사회보장 사업 중 유사중복사업 정비 지침 내려보내고 교부금과 연동하겠다고 함
- 현재 지방자치단체에서 추진하는 5,891개 사업(약 6조5천억) 중 1,496개 사업 9,997억원(사업수 대비 25.4%, 예산 대비 15.4%)이 그들이 말하는 유사·중복 사업으로 분류됨
- 대전시와 자치구의 대상 사업은 26개사업으로 예산은 203억7천만원
 - : 대전시 본청 202억 3백만원, 동구 16백만원, 중구 1천만원, 유성구 1억 41백만원
- 현행 헌법에서 규정되어 있는 지방자치를 근본적으로 부정하는 것임
“지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리한다”(헌법 제117조)
- 주민의 삶을 보살펴야 하는 지방정부의 역할과 책임을 훼손하는 것임
- 대전광역시가 추진하고 있는 사회복지사처우개선, 복지기준선 등에 악영향 미침

2. 87년 체제 극복을 위한 개헌논의 필요

- 기능적 권력분립 조정뿐 아니라 자율, 자치, 분권을 철학을 담는 지방과 중앙의 권한과 책임에 대한 합리적으로 배분 내용을 담은 개헌필요
- 다만 최근 개헌논의가 정치적 셈법에 의해 좌지우지 될 가능성을 차단하기 위한 대응 필요

3. 제2기 자치, 분권운동 필요

- 노무현정부 시 추진되었던 자치, 분권운동은 수도권라는 물리적 공간의 이전과 지역간 경쟁을 통한 지역경제 살리기 전략
- 제2기 자치, 분권운동은 지방의 권한을 명확히 하고 이를 근거로 한 지역발전 전망을 세우도록 하는 자생적이고 자율적인 발전전략 모색
- 입법과 재정에 대한 권한 확대 필요
- 지역의 강력한 연대체 결성해 공동대응 필요

토론 2

지방분권형 헌법 개정안 연구에 대한 토론문

최진혁(충남대학교 자치행정학과 교수)

지방분권형 헌법개정안 연구에 대한 토론문

최진혁(충남대학교 자치행정학과 교수)

1987년 6월 민주화항쟁의 결과로 만들어진 현행헌법은 21세기 대격변기를 헤쳐 나갈 새로운 국가시스템을 구축해야 하는 시점에서 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 지방분권형 헌법개정의 필요성에 전적으로 공감하지만, 즉 지방정부가 보다 많은 자치권을 향유해야 한다는 측면에서 분권헌법을 준비해야 하는 것에 공감하지만 또 한편으로는 단일국가모델 하의 243개 지방자치단체들이 다양성을 함께 추진해나가야 하기 때문에 국가의 중요성을 간과해서는 아니된다는 논리에서 다음과 같은 문제제기를 하고자 한다. 그런 배경에서 프랑스 지방분권형 헌법개정의 배경, 의미와 시사점을 참고해야 할 것 같아 제시하고자 한다(최진혁, 2013).

I. 전문, 총강, 국민의 권리와 의무

헌법의 성립유래와 헌법의 기본정신을 담아야 하는 전문이기 때문에 대한민국 국민의 인권과 국민주권의 원리를 바탕으로 하는 자치분권 조항을 보완해야 되지 않나 여겨진다.

분권을 강조하기 위한 측면에서 자치분권으로 명기하는 방안을 고려해볼 수 있다. 따라서 “유구한 역사와 전통에 빛나는 우리 대한국민은 자율과 조화, 자치분권을 바탕으로 자유민주적 기본질서를 더욱 확고히 하여 ... 개정한다”

헌법정신의 내용

① 대한민국의 건국이념과 임시정부의 법통계승, ② 정의/인도/동포애로 민족

단결의 공고, ③ 자율과 조화, **자치분권**을 바탕으로 자유민주적 기본질서의 확립 ④ 국민의 기본권보장 ⑤ 책임과 의무의 강조 ⑥ 항구적 국제평화의 추구

제1장 총강

대한민국의 구성요소, 국가형태, 평화통일주의, 국제평화주의, 국제협조주의, 직업공무원제, 복수정당제, 문화국가주의를 선언하고 있는데, 분권의 논리가 적용되기 위해서 다음의 내용을 추가적으로 보완하는 것이 어떨까 한다.

1. 대한민국 구성

제1조 ①대한민국은 민주공화국이다.

②대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다.

여기에 더하여 대한민국의 성격을 보다 구체화할 필요가 있다. 이는 국가의 형태 내지 성격과 연계하여 밝혀주어야 하는 중요한 명제이기 때문이다. 예컨대, “대한민국은 주권불가분성(indivisibilité de la souveraineté)에 의한 단일한 국가(unitary state)이다. 따라서 우리가 추구하는 지방분권개헌은 주권불가분성에 기초하여 국가의 단일성원칙을 존중하는 지방분권으로 하는 국가의 성격규정으로부터 비롯되어야 하는 것이다.

③ 대한민국은 주권불가분성에 의한 단일국가이다.

즉, 이 논제는 대한민국은 단일(단방)국가이지 연방국가가 아니라는 사실이다. 따라서 연방국가에서 비롯되어질 수 있는 권력을 나누어 통치할 수 있는 근거를 차단할 수 있는 근거가 된다. 자치의 확대를 빙자한 국민을 이용하여 권력투쟁의 장을 차단하기 위한 방패막이가 필요한 이유가 바로 여기에 있다. 혹여 정치권에서 수도권, 영남권, 호남권, 충청권 등의 권력분점의 기회를 차단할 수 있을 것이기 때문이다. 따라서 우리나라의 지방분권은 연방국가체제가 아닌 단일국가체제 속에서의 지방분권을 추진한다는 원칙을 제시해 주어야 한다. 그럼으로써 단일국가가 채택하는 분권의 논리를 명확히 할 수 있기 때문이다. 그럼으로써 대한민국은 국가의 단일성(통일성) 내에서 지방자치단체의 다양성을 확보해나가는 지방분권(으로 경영해나가는) 국가임을 천명할 수 있는 것이다.

아니면 민주공화국의 성격을 구체화하는 방안도 모색해 볼 수 있다. 즉, 대한민국은 불가분적 민주공화국이다. 이는 다음의 제2조와 연계하여 생각해 볼 수도 있다.

제2조 ① 대한민국의 국민이 되는 요건은 법률로 정한다.

② 국가는 법률이 정하는 바에 의하여 재외국민을 보호할 의무를 진다.

③ 대한민국은 불가분적, 비종교적 민주공화국이다. 대한민국은 출신(성분), 인종, 종교의 차별없이 모든 국민에 대하여 법률 앞에서의 평등을 보장한다.

제3조 대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다.

제4조 대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 **자치분권적 평화통일정책**을 수립하고 이를 추진한다.

국민의 권리와 의무

제38조

②국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장.질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 **법률 또는 자치법률로써** 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.

자치법률로 제한할 수 있는 것은 원칙적으로 자치사무여야 할 것이다. 따라서 국가안전보장과 관련한 문제를 자치법률로 제한하기에는 무리가 있다는 생각이다.

2. 국가의 기본조직

제41조

①국가의 모든 조직은 권력의 분립 및 견제와 균형, 민주적 법치주의, 그리고 보충성의 원리를 기초로 구성한다.

지방분권형 개헌에 합치되기 위해서는 국가의 기본조직을 규정하는 조항에 당연히 다음과 같은 규정이 필요하다.

①국가의 조직은 자치분권으로 한다.

제42조

④ 기초자치의회는 헌법과 법률이 정하는 바에 따라 조례를 제정할 수 있으며, 조례는 당해 기초자치의회의 관할 구역 내에서 효력을 가진다.

자치의회의 형평성 관점에서 왜 기초자치의회만 규정하고 있는가에 대한 의문이 든다. 광역자치의회는 다른 이유로 또 다른 규정을 두어야 하는 것인가? 이를 불식하기 위한 규정이 마련되어야 하는 이유가 있다.

④기초/광역자치의회는... 기초/광역자치의회의 관할구역 내에서 효력을 가진다.

제43조

③자치정부의 조직은 헌법에 특별한 규정이 없는 한 당해 자치의회가 입법하는 자치법률 또는 조례로 정한다.

우리가 추구하는 지방분권은 단일한 국가 내에서 자치단체의 다양성을 존중하는 체제이기 때문에 일정부분 국가의 관여가 필요한 부분도 있을 것이다. 지방자치법은 헌법에 의거하여 자치단체의 조직의 대강을 규정하고 있으며, 그밖의 구체적인 조직사항에 관하여는 일정한 범위 안에서 자치입법의 형식으로 조직하거나 조직에 참여할 수 있는 권능을 부여하고 있다. 주민자치 대표격인 영국의 주민자치도 국회의 법률에 의거하여 월권의 법리(doctrine of 'Ultra vires')를 적용하고 있는 것이 통례인 까닭에 자치의회가 독립적으로만 해당 자치정부의 조직에 대한 규정을 논의하기에는 과도한 면이 없지 않다. 따라서 법령이 아니라 법률 안에서 논의해야 할 부분을 규정함이 바람직하다. ③자치정부의 조직은 헌법과 법률에 특별한 규정이 없는 한 당해 자치의회가 입법하는 자치법률 또는 조례로 정한다.

④정부와 자치정부간, 자치정부 상호간 행정권의 배분은 헌법에 특별한 규정이 없는 한 보충성의 원리를 따른다.

이 규정도 같은 맥락에서 “헌법과 법률에 특별한 규정이 없는 한 ...”으로 규정해야 할 것이다. 그리고 보충성의 원리만을 부각시키고 있는데, 그 보충성 원리가 제대로 작동하기 위해서는 자치정부간의 감독금지 규정이 따라야 할 것이다. 보충성의 논리로 기초자치단체에 우선 배분하였다고 하지만 광역자치정부가 기초자치정부에 과도한 감독이 진행된다면 그 효과는 반감될 수밖에 없기 때문이다. 따라서 ④정부와 자치정부간, 자치정부 상호간 행정권의 배분은 헌법과 법률에 특별한 규정이 없는 한 보충성의 원리와 자치정부간 감독금지 원칙을 따른다.

3. 국회

국회에 양원제를 도입하는 것은 지방분권을 위해 필요하다는 견해를 이미 오래 전부터 필자는 주장해 왔다. 그런 면에서 긍정적이다. 다만 그 구성규정은 지방분권논리에 맞도록 하는 것이 타당할 듯싶다.

제51조

①참의원은 자치의회에서 선출한 국회의원으로 구성한다.

이렇게 규정하면 상원(참의원)의원을 두는 효과가 없다. 왜냐하면 참의원을 두는 것은 지방자치단체의 대표가 국회에 진입하여 지방의 문제를 진솔하게 다루게 할 수 있기 때문이다. 그리고 지방자치단체의 대표들이 다양하게 진입하게 하는 것이 보다 지방분권논리에 부합하기 때문에 그에 따른 선출방식으로서의 선거제도를 고민해야 한다. 또한 국회와 지방의회와의 연계협력체제를 확보할 수 있는 차원에서 상원제도를 고민해야 한다. 그런 배경에서 일반적으로 광역단위에서 선거인단을 조직하여 간접선거방식을 활용하는 방식을 제안한다. 선거인단은 국회의원, 광역의원, 기초의원으로 한다. 따라서 ①참의원은 **국회와 자치의회를 포함한 선거인단**에서 선출한 국회의원으로 한다. 그래야만이 국회와 지방의회가 연계고리를 가지고 협력의 장이 만들어질 수 있는 것이다. 그런 배경에서 ②, ③규정은 전면 재고를 요한다.

4. 정부

제98조

①정부와 자치정부간 연대와 협력을 추진하고 자치와 분권을 강화하기 위하여 자치분권평의회를 둔다.

②자치분권평의회는 대통령, 각 광역자치정부의 장, 기초자치정부의 장의 협의회가 광역자치정부의 장의 숫자와 동수로 선출하는 대표로 구성한다.

③정부와 자치정부는 자치분권평의회에 법률안/자치법률안/명령안/예산안/조례안 등에 관한 의견을 제출하거나 자문을 구할 수 있다.

④자치분권평의회는 대통령이 주재하되, 그 조직/직무범위 기타 필요한 사항은 참의원의 의결을 얻어 법률로 정한다.

자치분권평의회를 두는 것이 지방분권 논리에 합당한 것인가를 숙고해야 한

다. 일반적으로 진정한 지방분권은 자치적 분권으로의 완성을 말한다. 따라서 국회차원의 참의원을 구성하여 지방의 대표의 대표기관에게 지방의 문제의 이니셔티브를 쥐게 해주는 것이다. 따라서 **자치분권평의회와 참의원의 관계**를 규정해주어야 한다. 공연히 참의원의 역할에 방해되는 자치분권평의회가 되어서는 곤란하기 때문이다.

5. 감사원

제104조 국가의 세입/세출의 결산, 국가 및 법률이 정한 단체의 회계검사와 행정기관 및 공무원의 직무에 관한 감찰을 하기 위하여 감사원을 둔다.

지방분권의 논리에 부합하기 위해서는 제104조 이외에 지방자치단체의 세입/세출의 결산, 자치단체의 회계검사 및 자치단체 공무원의 직무감찰을 위해 **지역회계감사원**을 둘 필요가 있다. 따라서 적정한 단위(권역별)에 지역회계감사원을 구성한다.

6. 자치의회와 자치정부

제121조

①광역자치의회는 주민이 직접 선출하는 의원과 기초자치의회가 선출하는 의원으로 구성한다. 다만, 참의원의 의결을 얻어 제정된 법률로 당해 지역의 기초자치의회의 합동회의가 광역자치의회를 겸하도록 할 수 있다.

광역자치의회 구성을 주민이 직접 선출하는 의원과 기초자치의회가 선출하는 의원으로 구성하는 진정한 이유가 무엇인지 모르겠다. 또한 기초자치의회의 합동회의가 광역자치의회를 겸하도록 할 수 있다는 의미는 무엇인지 의아하다. 민주주의 대표원리에 입각하면 광역의회가 해당 지역주민으로부터 대표로서의 위상을 위임받은 것인데, 구태여 기초의회가 또 선출하게 함은 오히려 대표위임을 침해하는 상황이 될 수 있다. 다만 광역의회와 기초의회가 같은 구역에서 대표권을 가지고 따로 따로 업무를 수행하다보니 비효율적인 의정활동이 되어버린 것이다. 특히 대도시 광역의회와 기초의회와의 관계는 더욱 그렇다. 따라서 광역의회의원 중에서 해당 선거구역을 포함하는 경우 기초의회의원을 겸할 수 있는 의원선정이 이루어지는 방향에서 찾으면 어떨까 한다. 물론 기초자치의회의원은 해당지역의 주민으로부터 선출하도록 한다. 결국 기초의원 중에는

기초의원만 하는 의원도 있고 기초의원과 광역의원을 동시에 수행하는 의원도 있게 되는 상황이 만들어지는 것이다.

7. 기타

이외에 분권형 헌법개정을 위해 성숙한 주민에 대한 규정을 마련하는 것이 어떨까 한다. 즉, 보다 역동적인 역량있는 주민의 역할에 대해서 말이다. 예를 들면 주민의 **청원권**을 강화하여 지방자치정부의 유권자가 지방의회에 그들의 고민을 숙의할 수 있도록 하고, **직접민주주의의 진전**에 도움이 되는 규정들을 생각해 보는 것이 어떨까 한다. 유권자들이 해당 자치단체의 조직의 변경이나 자치단체의 경계변경 등의 논의를 할 때는 반드시 주민의 의견을 의무적으로 들어 처리하도록 하는 것이 그것이다.

또한 지방분권형 헌법개정에 필요한 내용은 무엇보다 재정자치의 수단을 넓혀주는데 있다. 따라서 법률의 범위 내에서 자원의 자유스러운 처분이 가능하도록 해주어야 할 것이고, 지방자치정부가 모든 사물에 대해 전체 혹은 부분적으로 세를 부과할 수 있는 가능성을 부여해주어야 할 것이며, 권한과 재원의 동시배분이 이루어지도록 해야 하며, 법률에 의한 **지방재정조정기구**를 두어 부유한 자치정부와 그렇지 못한 자치정부의 재정을 관리해야 할 것이다.

8. 프랑스 헌법개정의 배경과 시사점

2003년 헌법개정은 1982년 지방분권화 추진과정에서 나타난 재중앙집권화의 흐름을 차단하기 위한 차원에서 시도되었다. 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 자크시락대통령은 국가의 행정조직을 분권화하는 신중한 개혁으로서 이러한 변화를 가져올 수 있는 수단과 방법을 제시하고 있는 것이다(후술).

첫째, 단일한 공화국체계 내에서 국가조직의 지방분권화를 명시하였다. 즉, 헌법개정을 통한 지방분권추진은 공화국체제를 보존하면서 국가의 행정조직만을 분권화하려는 의지를 담고 있다. 이런 배경에서 국가와 지방자치단체간의 연계성 확보 및 주민참여효과를 극대화하는 지방분권이 되고 있는 것이다(근접

성과 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 있다. 그런 배경에서 주민의 근접성을 강화하는 지방행정이 가능한 기능배분을 추구하고 있다. 각 행정수준에 적합한 임무에 따라 권한의 유사한 단위를 구성하여 배분할 수 있다. 경우에 따라서는 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 규정하고 있다.

세째, 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 선도지방자치단체를 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 되었다. 선도지방자치단체(collectivité <<chefs de file>>)의 지명은 (기존의 자치단체간의 공동 분할하여 행사되는 권한) 동반권한(compétences partagées)영역에서 추구된 정책의 연계성(조화성)을 실현시키는데 유용하게 활용할 수 있을 것이다.

네째, 지방자치단체간의 권한배분을 적정하게 맞추기 위해 공공정책의 응집성(연계성)과 근접성의 요구에 따라 권한위임방식(des délégations de compétences)을 활용할 수 있을 것이다. 권한위임은 권한이전과는 다르게 임시적이며, 자발성과 계약에 기초한다. 권한위임은 주민에게 가장 가까운 수준에서 결정이 이루어지기 위해 국가 혹은 지방자치단체에게 그의 책임성과 통제

하에 하위수준의 단체에게 어떤 활동을 부여하는 것을 허용할 수 있다. 요컨대, 권한 위임의 실체는 보충성의 원칙을 실행하는데 기여할 수 있을 것이다.

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 한다.

여섯째, 지방자치단체의 실험권한(droit à l'expérimentation) / 지방자치단체의 책임성 을 강화하고 있다. 또한 지방자치단체가 법률이 부여한 권한을 행사하거나 법률, 법규에 유리하게 기여할 수 있는 변경사항 등을 스스로 실험할 수 있게 하고 있다. 그러나 실험권한의 영역은 엄격하게 설정된다. 즉, 실험은 자치권행사나 헌법적으로 보장된 권한의 필수불가결한 조건들을 규정하는 규칙을 손상시킬 수 없는 범위 내에서 이루어지도록 한다. 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 제37조-1은 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 마련되었다. 요컨대, 새로운 제도를 도입할 경우 구체적인 내용에 따라 지방자치단체에서 충분한 논의와 실험을 거쳐 이를 활용하게 하고 있다. 따라서 지방자치단체마다 단순히 획일적으로 제도를 도입할 것이 아니라 자치단체에 따라 정책적 실험을 거쳐 선별적으로 채택하는 방안을 강구할 수 있다.

일곱째, 역동적이고 적극적인 주민을 강조하고 있다. 즉 직접민주주의를 강조한다. 이런 배경에서 지방행정을 보다 민주적으로 추구하기 위해 주민투표제를 채택하였다. 기존의 자문형 주민투표제에서 결정형 주민투표제로 변경하여 직접민주주의를 강화한 것이 바로 그것이다.

여덟째, 자치재정력을 강화하고 있다. 이를 위해 자치재정권을 헌법에 보장해야 한다. 즉, 과세자주권, 재정지출의 자주성, 권한과 재원의 동시배분, 지방재정조정제도의 확립을 강화해야 할 것이다.

토론 3

지방분권형 헌법 개정안 연구에 대한 토론문

송충원(대전일보 취재1부장)

지방분권형 헌법개정안 연구에 대한 토론문

송충원(대전일보 취재1부장)

- 지방자치 부활이후 20여 년이 지난 시점이지만 아직까지 지방자치나 분권이 제대로 정착됐다거나, 국민의 신뢰를 얻었다고 보기 어려움.
- 이 교수의 발제문은 현재 지방자치가 안착되지 못한 근본적 원인을 헌법에서 분권을 제대로 보장하지 못하기 때문으로 보고, 지방분권이 헌법정신임을 명문화해야 한다는 것이며, 방법론으로 원 포인트 개헌과 전면 개정을 비교 제시하고 있음.
- 발제문에서 제시된 지방분권형 헌법개정을 위한 제안들에 대해 기본적으로 공감하며, 지방자치가 성년의 나이에 걸맞게 중앙의 가부장적 관점에서 벗어나 자치 및 분권을 실현할 수 있는 방향으로 나아가야 한다는 점을 다시 한 번 깨닫게 됨.
- 특히, 지방분권형 헌법개정안의 제안들을 구체적으로 살펴보면, 그동안 다양한 주체들이 추진해온 지방자치법 개정안 논의에서 다뤄졌던 제안들과 유사한 부분이 많은데, 이는 지금껏 진행됐던 지방자치를 위한 법체계 구축작업이 미흡했음을 방증하는 것이라 생각됨.
- 이에, 지난 20여 년간 지방자치법 개정을 추진해온 과정과 성과, 실패 원인 등에 대한 경험적 분석을 통해 이번 헌법 개정에 활용해야 하지 않을까 생각됨. 또한 법 개정 논의 외에, 그동안 지방자치제가 제대로 안착되지 못한 과정을 면밀히 분석해 헌법개정에 직간접적으로 활용하는 작업도 필요함.
- 발제문과 관련해 궁금한 점을 제시한다면.
 1. 지방분권형 헌법개정안을 살펴보면, 행정권은 물론 조세권과 재정권의 지방분권화를 제안하고 있음. 현재 한국사회는 수도권과 지방, 도심과 농어촌, 심지어 각 지자체별로도 경제구조 및 재정여건이 천차만별인 상태에서 조

세 및 재정 분권이 자칫 지방정부간 극심한 불균형을 초래할 수도 있지 않을까 우려됨. 무엇보다 수도권을 포함한 대도시 집중화, 지역갈등 등을 해소할 수 있는 제도적 장치 마련과 환경조성이 필요하다 생각됨.

2. 연장선상에서 현행 행정구역체제하에 광역지자체와 광역의회를 분권의 주요 주체로 보는 것 같은데, 광역시는 차치하고, 도(道)의 경우 시군별 여건이 각기 달라 지방정부 및 의회가 분권형 행정 및 입법권을 제대로 행사할 수 있을지 의문임. 행정구역 개편과 연계된 고민이 필요해보임.
3. 제대로 된 지방자치 및 책임있는 분권을 위해서는 주민들의 자발적인 참여와 자치역량 강화가 중요한 요소라고 생각함. 따라서 이번 지방분권형 헌법 개정안을 논의하고 추진하는 것 자체만으로도 자치 및 분권에 대한 국민적 여론을 환기시킬 수 있다는 점에서 의의가 있다할 것임.

발제문과 직접 관련된 사안은 아니지만, 법 개정 실행력을 담보할 수 있는 방안에 대한 고민이 필요하다 생각됨. 헌법 개정은 아니었지만, 지금까지 지방자치법 개정조차 힘들었던 가장 큰 이유는 정부와 국회가 움직이지 않았기 때문임. 즉, 중앙집권적 사고에 함몰(?)된 행정 관료조직과 지방정부(의회)의 권한강화를 끊임없이 견제(?)해온 국회의원들이 비협조적이었던 게 사실임. 이 같은 상황을 어떻게 극복할 수 있을지...

토론 4

지방분권 개헌 대토론회 토론문

최재헌(중도일보 편집 부국장)

지방분권 개헌 대국민 토론회

최재헌(중도일보 편집 부국장)

- 올해가 지방자치 20년이 되는 해입니다. 이러한 시기에 이번 지방분권을 위한 개헌 토론이 이뤄진 것은 매우 의미가 크다고 봅니다.
- 특히 헌법 전문을 비롯한 각 조문에 지방분권을 어떻게 명시해야 할지, 구체적인 방법론의 제시는 앞으로 지방분권을 추진하는데 커다란 역할을 할 것으로 생각합니다.
- 질문) 이번에 제시된 지방분권 실현을 위한 헌법개정에 있어 가장 큰 걸림돌은 무엇이며, 어떻게 그것을 극복해 나갈 수 있을지 궁금합니다. 향후 걸림돌과 극복해야할 점에 대해 생각한 것이 있으시다면 말씀 부탁드립니다.

〈이번 토론회를 맞이하며 든 개인적인 생각〉

- 지방분권이라는 거대 담론 또는 의제는 어제 오늘의 이야기가 아니었음은 모두가 다 아는 일일 것입니다. 이런 가운데 가장 큰 걸림돌은 집권세력과 중앙정부의 실천의지라는 점 역시, 그동안 수차례 증명돼왔던 사실일 것입니다.
- 여기에 지방분권의 필요성과 시급성에 대한 국민들의 인식 부족도 크다고 생각합니다. 이를 극복하기 위한 방안, 실제 실천적 과제 제시를 연구해야 하는 것이 아닌가 하는 생각이 듭니다.
- 예를 들면 우리는 지방분권 하면, 중앙과 지방과의 이분법적인 사고에 치중해 있습니다. 중앙을 향해 돈과 권력을 나누라 촉구하고 요청합니다. 하지만, 그 메아리는 지역간 세대결, 지역갈등으로 돌아옵니다. 그러면서 무기력에 빠지고, 결국은 분권 추진은 요원한 일이 돼 버립니다.

- 결국, 지방분권의 실천적 해법제시가 가장 중요하다고 생각하는데요. 지방 속에서 먼저 분권을 실천해 보는 것은 어떨지요. 중앙예속의 예는 술하게 많은데요. 가장 최근에 여러사람들이 알수 있었던 촌극이 있었습니다. 대전시의회내 새누리당 의원들의 역사교과서 국정화 입장 번복 말입니다. 이 또한 자세히 들여다 보면 분권이 이뤄졌다면, 국회의원 한마디에 지방의원들이 모두가 찢찢매며 낮은 포복의 비굴한 자세를 보이진 않았겠지요. 이는 중앙과 지방의 현재 위치를 대변하는 하나의 좋은 예라고 볼수 있겠습니다.
- 즉, 지방에서 먼저 분권을 실천할 수 있는 것들을 찾아보면 어떠한 이야기입니다. 시와 구, 도와 시군, 집행부와 의회, 시도와 각종 시민단체 및 예술 단체. 구와 각 동. 꼭 이렇게 행정단위로 나누지 않아도 우리가 실천할 수 있는 생활속 분권의 예는 허다하게 많을 것입니다.
- 많은 어려움 속에서 열심히 일하는 분들에게는 죄송한 말씀일 수 있겠는데요. 많은 단체들이 시장이나 구청장 등에게 굽신거리는 모습은 결국 지방이 중앙에 돈과 권력에 끌려다는 것과 크게 다르지 않습니다. 이러한 점을 어떻게 극복하느냐 부터 우리가 고민해 보아야 하지 않을까요.
- 시민단체의 분권은 지역언론의 분권과도 다르지 않습니다. 지역 언론 역시, 지방분권의 성패에 가장 중요한 부분을 차지한다고 볼 수 있습니다. 돈과 권력에 크게 예속돼 있는 지금의 지역 언론 환경에서는 지방분권의 선도자 역할을 해야 할 언론이 제 역할을 할 수 없습니다. 언론과 시민단체의 분권에 대한 고민이 필요하다 하겠습니다.
- 우리가 중앙과 중앙권력만을 바라다 볼 것이 아니라, 요구할 건 요구하되, 지방 안에서의 분권을 위해 노력하는 것이 진정으로 분권을 앞당기는 일이 아닐 까 생각합니다. 우리가 가까이서 분권을 실천할 때, 국민 스스로 “아, 분권이 좋은 것이구나” 하고 느낄 수 있어야 합니다. 그래야 오늘 같은 중앙과의 분권을 요구하고 견인해 내는 데 국민의 힘을 모을 수 있습니다.
- 지역에서도 한때 안희정 충남도지사가 지방분권 실현에 관심을 많이 가진 걸로 알고 있습니다. 하지만, 어느덧 안 지사의 분권의지 역시, 자신의 마

음속에는 여전한지 모르겠지만, 별로 실천적인 것으로 이어지지 못하고 있는 것은 아쉬움으로 남습니다. 안 지사는 도지사가 된 첫 작품으로 충남도 직제표에 가장 위, 즉 도지사 위에 충남도민을 두었습니다. 이는 직제표 상으로나마 도민에게 권력을 이양한 일이라 봅니다. 그러나 이 같은 의지가 실제 도정에서 분권으로 이어졌는지는 의문입니다. 대부분의 선출직 단체장이나, 정치인들 역시 더하면 더했지 크게 다르지 않습니다. 안 지사의 그런 행동이 도민들에게 많은 기대를 하게 했을 법 한데. 실망감으로 이어지지 않도록 남은 임기, 노력을 배가해야 하겠습니다.

- (결론) 권력은 어디에든 있습니다. 가장 쉽게 생각하면 분권은 권력을 나누는 것이라 봅니다. 자본주의사회에서는 내 것, 즉 소유를 나눈다는 것일 수 있습니다. 그래서 분권은 더 어려운 것 같습니다. 내 것을 나눈다는 것, 권력을 나눈다는 것은 결국 사회적인 건강한 의식을 바탕으로 하고, 그걸 이끌어낸다고도 생각합니다. 그래서 분권은 중앙정부의 권한을 지방정부로 이관하는 것만이 아니라는 것을 명심해야겠습니다. 분권은 권력을 국민에게 나눠주는 것입니다. 분권의 주인이 국민이 되어야 한다는 것을 바르게 인식하고 방법론을 모색해야 분권을 성공시킬 수 있다고 봅니다.

모쪼록 이번 토론회가 일회성이 아닌, 대한민국의 미래를 이끌어갈 좋은 길잡이가 되기를 기대합니다.

토론 5

지방분권형 헌법개정운동의 방향과 과제

박노동(대전발전연구원 책임연구위원)

지방분권형 헌법개정운동의 방향과 과제

박노동(대전발전연구원 책임연구위원)

그동안 지방분권은 조금씩 진전되어 왔지만, 그 정도는 아주 미흡한 형편이다.

권한이양보다 자원분산에 집중하면서 행정중심복합도시 건설과 공공기관 지방이전이 추진되었다. 하지만 권한이양은 소극적이어서 사소한 것에 그치고 있다. 지방자치법 및 사무구분체계 관련 법령 개정, 중앙행정권한의 지방이양에서 기능중심의 포괄적 지방이양 추진, 지방교부세 법정률 인상, 특별행정기관의 제도 발전 모색, 자치경찰제의 전면실시, 자치입법권 확대를 위한 조례제정 근거규정 정비와 기관위임사무 폐지, 지방의회 인사권 독립 등을 계획한 바 있으나, 제대로 시행되지 못하고 있는 형편이다.

이러한 지방분권 정책들이 역대 및 현 정부 아래에서 제대로 실시되지 못하였을 뿐 아니라 현 상황이나 여건상 현 정부에 기대하기가 어려운 형편이다. 지방분권정책이 지체되고 미흡한 상황이 지속되면 지역경쟁력의 획기적 강화를 기대하기 어렵고 대한민국의 진정한 ‘민주화’, ‘선진화’는 구호에만 그치고 말 공산이 크다.

21세기 글로벌화와 지식기반경제 시대는 대한민국이 선진적인 지방분권국가로 거듭날 것을 요청하고 있다. 현재 선진국인 OECD 국가들은 대부분 오래전부터 지방분권국가이고 21세기에 들어와서는 더욱 강력한 지방분권국가를 만들기 위해 제도개혁을 하고 있다. 현 정부는 이러한 시대적 요청에 성실하게 응답하여 현재와 같은 소극적 추진 태도를 버리고 적극적으로 지방분권을 추진해야 할 것이다.

이러한 차원에서 법률에 기초하여 추진되는 임시적이고 소극적인 지방분권 개혁을 넘어 헌법에 기초하여 추진되는 지방분권 개혁의 단계로 넘어가야 할 것으로 판단된다. 아래에서는 논자가 생각하는 개헌의 방향과 전략 몇 가지를 제시토록 한다.

가장 중요하고 근본적인 방향을 제시해보자. 시급하고도 중요하다. 헌법에 대한민국이 지방분권국가임을 명시하는 개헌을 해야 한다. 헌법 제1조에 ‘대한민국은 지방분권국가이다’는 규정을 해야 한다, 이러한 규정에 따라 모든 관련 법률이 헌법에 따라 개정 혹은 제정되어야 한다. 대한민국은 민주공화국임과

동시에 지방분권국가라는 헌법 조항에 기초하여, 국방과 외교 및 거시경제정책 등을 제외한 모든 국정이 분권의 원리에 따라 운영되어야 한다는 것을 명백히 밝혀야 한다.

현재 정치권의 권력구조 관련 개헌논의는 ‘분권형 대통령제’와 같이 대통령과 총리간의 분권 문제에 국한되어 있는데, 중앙집권-수도권집중체제의 모순이 심화되어 국정의 비효율이 초래되고 있는 한국 현실에서, 보다 더 중요한 문제는 중앙정부와 지방정부간의 분권 문제이다. 제왕적 대통령제 문제는 대통령과 국무총리간의 분권 차원 보다는 지방분권 원칙에 따른 대통령과 시도지사간의 분권 차원에서 해결해야 한다. 마찬가지로 국회와 지방의회간의 입법권의 분권도 이루어져야 한다. 자치입법권이 규정되어야 한다. 최소한 법률수준의 조례 제정권을 명시해야 한다. 이와 같은 지방분권형 개헌 논의가 공론화되어야 한다. 지방분권형 개헌은 남북연합이나 연방제 형태의 통일과 같은 남북통일에 대비하는 길이기도 하다는 점에서 큰 의미를 가진다.

둘째, 지방분권형 개헌의 또 다른 내용으로서 지역대표형 상원제를 도입하여 양원제 국회를 운영해야 한다. 지방에서 수도권으로 인구유출이 멈출 줄 모르고 2015년경에 인구의 절반이상이 수도권에 살게 될 것이라는 예측을 고려할 때, 현재 지역구 인구에 기초하여 정해지는 소선거구제에서 구성되는 단원제 국회만으로는 지방의 문제를 다루는데 한계가 명백하다. 따라서 지방분권과 국가균형발전 문제 관련 입법과 정책 문제를 집중적으로 다루는 상원을 둘 필요가 있다. 지역인구 크기에 기초하여 구성되는 현행 단원제 국회는 아무래도 수도권 의원에 의해 좌우될 가능성이 앞으로 점차 높아질 것이다. 이러한 단원제 국회에서 지방분권과 국가균형발전과 같은 전국적 지방문제에 대한 올바른 해법을 기대할 수 없을 것이다. 상원이 도입되면 단원제 국회 아래에서 나타나는 극단적 대결을 완화할 수 있는 장점도 있다.

따라서 현행 광역자치단체 단위로 동일한 일정 수의 상원의원을 선출하여 구성하는 상원을 현재의 국회와 함께 두는 양원제를 실시하고, 전국적 지역문제는 상원에서 다루도록 하는 것이 합리적일 것이다. 상원을 두는 대신 현재의 국회의원 정수를 줄여서 전체적으로 국회의원수가 늘어나지 않도록 하면 국가의 재정부담도 크게 늘지 않을 것이다. 다만, 이러한 방향의 개혁이 이루어지려면 국민적 합의에 기초하여야 한다는 점을 명확히 해두어야 할 것으로 본다. 홍보는 이러한 차원에서 매우 중요하다고 볼 수 있다.

지방분권운동이 그러하였듯, 지방분권개헌 역시 개헌 운동으로 발전해야 한다. 다만, 법률 제정 중심의 지방분권운동에서 벗어나려면 몇 가지 전략이나 내부의 실천과제가 요구된다. 대안적 지역발전 실현에 핵심적 역할을 하는 풀

뿌리 주민운동과 결합하는 실천적 노력이 무엇보다도 중요하다.

* 발표자께서 제안하고 계신 지방분권형 개헌의 이념형 기초를 신자유주의나 복지국가의 이념이 아닌 질서자유주의 이념에 두고 있는데,

현실에 있어 지방분권에서 핵심적인 문제 및 현상으로 제기되고 있는 것이 수도권과 지방의 격차 문제라고 할 수 있다. 지방정부의 다층적 구조를 인정하고, 각 다층위간 긍정적 경쟁이 바람직할 수도 있으나, 성패의 관건은 과연 현 상태에서 경쟁의 토양이나 기회구조가 형평한 것인가의 문제라고 본다. 토론자의 입장에서는 아직 그렇지 못하다는 현실을 지적할 수 밖에 없는데, 발표자께서는 이점에 대하여 어떻게 생각하시는지 묻고 싶다. 예를 들어 대학평가와 관련하여 경쟁을 통한 구조조정을 중앙정부가 하고 있는데, 수도권 대학과 지방 대학이 태생적으로 갖고 있는 격차를 어떻게 이해해야 할 것인지?

지적하신 바대로 분권상황 하에서 공정한 경쟁에 혼란이 생기는(과도한 집중)현상이 초래되었을 때, 이에 개입할 수 있는 주체가 중앙정부인지, 시민권력인지? 답변을 부탁한다.

토론 6

지방분권형 헌법개정안 토론회

문창기(대전참여자치시민연대 사무처장)

지방분권형 헌법개정안 토론문

문창기(대전참여자치시민연대 사무처장)

- 현행 헌법에 지방자치와 관련된 조항은 단 두 조항에 불과. 또한 지방자치 20년의 역사 속에서 지방자치는 2할 자치에 불과. 따라서 지방자치의 기능을 강화하고, 간접민주주의를 채택하고 있어 실질적인 국민참여를 제도화하기 위한 수단으로 분권형 개헌의 필요성에 대해서는 공감.
- + 그러나 우리 정치의 현실을 냉정하게 고민하고 판단할 때 지방자치의 획기적 발전을 도모할 수 있는 분권형 개헌을 하기 위해서는 전면개정 수준의 개헌의 필요성에 대해서도 동의. 아울러 그 방법은 권력구조 개편을 목적으로 한 개헌에 지방분권형 개헌까지 포함된다면 국민적 동의를 더 확산시킬 수 있을 듯.
- + 현실적으로 고려할 때 지방분권형 개헌, 즉 지방자치를 강화하기 위한 개헌은 현재의 지방자치에 대한 주민들의 시선을 고려할 때 반발이 클 수도 있기 때문에 권력구조 개편과 병행하는 것이 필요.
- 아울러 지방분권형 개헌을 위해 헌법의 전면개정을 주장하고 있지만, 여전히 중요한 것은 지방자치의 수준을 어느 단위까지로 확대할 것인가? 지방자치의 권한을 어느 수준까지 부여할 것인가? 발제한 내용에서 보듯, 전면개정을 통해 지방자치단체에 자치의 권한을 전면 위임했을 경우 주민(국민)들의 반발은 없을 것인가의 문제가 대두될 수 있다고 생각함.
- + 올 해가 전면적인 지방자치가 실시된 지 20년을 맞이하는 해이고, 지방자치의 수준이 높아지고 있다고 하나, 여전히 지역 유권자들이 바라보는 지방자치의 수준과의 괴리가 큰 것이 사실인데, 이에 대한 극복방안은 과연 무엇인가에 대한 폭 넓은 고민이 필요.
- + 이러한 관점에서 그 동안 지방자치법 등에 의해 위임된 입법권의 행사를 보면 과연 상위법에 의한 조례 제정의 근거가 부재(또는 미약)하여 입법권을 행사하지 못한 것인지에 대한 반성이 우선되어야 함.(그러나 박근혜 정부 들어 지방정부 스스로 자치입법권을 행사하는데 눈치를 보기도 하고, 중앙정부의 초헌법적 권한의 남용, 헌법재판소와 대법원의 역할의 불균형 등도 의문을 제기할 수밖에 없는 외적 요인으로 작용)

- 조세권의 지방분권화와 관련한 우려는 지방자치단체별로 재정자립도가 천차만별인 것이 현실임. 그러나 이러한 재정격차를 중앙정부가 각종 교부금(물론 자치단체들을 길들이는 수단으로 활용하지만)을 통해 완화해왔음. 그러나 국세의 세원이 줄어들고, 지방자치가 확대, 심화된 상황에서 지방의 재원은 지방이 책임져야 하는 상황이라면 오히려 심각한 재정난에 직면할 수 있거나, 자치단체간 심각한 재정불균형을 초래할 가능성이 있음.(특히 수도권과 비수도권, 서울에서도 강남구와 이외의 자치구 등)
- 광역자치단체의 규모에 대한 언급이 없음. 발제문에 의하면 광역자치단체의 범위에 대한 언급은 없고, 광역자치단체의 입법형식을 국회와 같은 법률로 하겠다는 것은 연방제 수준의 지방자치를 시행하자는 것으로 이해할 수 있음. 그러나 현재와 같은 17개 광역자치단체의 규모를 유지한 채 제안된 내용의 개헌을 한다면 그 효과가 가능한가에 대한 의문이 있음. 오히려 광역자치단체의 규모를 충청권, 영남권, 호남권 등 최소 인구 500만 단위의 초광역권으로 설정하고, 개헌안에서 언급한 일정한 수준의 입법권 등을 부여하는 것이 실질적인 연방제 수준의 분권국가로 갈 수 있다고 봄.
- + 아울러 자치단체의 체계를 현재와 같은 광역, 기초로 할 것인지, 더 세분화할 것인지에 대한 논의가 필요할 것으로 생각.
- 기타 ①사법권(검찰권)도 자치의 범위에 포함시키는 것에 대한 고민과 논의 필요, ②미국식 제도와 유럽식 제도의 혼합으로 두 제도의 장점을 극대화한 것은 사실이나, 우리의 지방자치 또는 현실에 부합할 것인지에 대한 의문, ③주민에게 의무를 부과하는 자치단체의 법률제정에 대해 과연 자치단체별로 형평성을 유지할 수 있을 것인가에 대한 의문(예를 들면 현재의 의무급식은 법률에 근거해서 시행되는 제도가 아니지만, 지방선거를 통해 유권자들로 부터 동의받아 시행되는데, 이에 대해 광역자치단체별, 기초자치단체별로 차이가 있는 것에 대한 문제) 등의 추가적인 우려가 있음.
- 그러나 결국 분권형 국가로 나아가는 것이 바람직한 방향이나 이에 대한 여론을 어떻게 형성하고 확산시킬 것인가에 대한 논의가 필요. 아울러 20대 총선의 주요한 의제로 형성되기 위한 전략마련이 필요.