

헌법개정의 논거와 과제

이기우 인하대 교수

헌법개정의 논거와 과제

이기우 (인하대 법학전문대학원 교수)

2016. 12. 22

왜 헌법개정인가(I)

- 이것도 나라냐

= 이것도 헌법이나

- 헌법은 국민과 국가의 활동을 위한 네비게이션
- 30년간 업데이트하지 않고 방치한 네비게이션을 따라
운전을 하면 어떻게 되는가?

왜 헌법개정인가(II)

- “한국은 지금 선택의 기로에 있다. ...선택은 다름 아닌 ... 종속국가로 남을 것인가, 아니면 ...선도국가로 남을 것인가 하는 것이다.” “(중앙집권적 관료) 지식기반경제 및 사회에서는 적절하게 기능을 할 수 없기 때문에 그러한 시스템은 점점 더 퇴색해가고 있다. 간단히 말해 정부의 근본적인 변화가 절실히 요구된다.” (앨빈 토플러, 위기를 넘어. 21세기 한국의 비전, 2001 중에서)
- “오늘날 결정적인 투쟁은 산업사회를 옹호하고 유지해 가려는 자(중앙집권주의자)와 그것을 뛰어넘어 전진해 가려는 자(분권주의자)간의 싸움이다. 이것은 또한 내일을 위한 거대한 투쟁(super-struggle)이다.” (앨빈 토플러, 제3물결의 정치 중에서)

왜 헌법개정인가 ?(III)

- 헌법환경의 변화
 - 87헌법과 현재의 환경변화
 - 1) 민족국가시대 ⇨ 세계화시대
 - 2) 산업사회시대 ⇨ 지식정보사회시대
 - 3) 위험사회의 도래
 - *국민소득 3,300 ⇨ 27,000(2015)
- 주권자의 변화
 - 주권자의 의식변화
 - 주권자의 세대교체(과거주권자와 현재 주권자)
 - 헌법을 현재주권자의 의지에 부합하도록 변경함

무엇이 문제인가 (I)

○ 국가기능마비(국가부재)

- 세월호/메르스사태/지진/ 주택/ 경제/일자리/교육문제...

○ 부패국가

- 부패인식지수 OECD 34개국가 중에서 27위

○ 불행한 국가

- 세계행복지수 157개국 중에서 58위(2016)
158개국 중에서 47위(2015)

○ 갈등국가

- 갈등지수(OECD 2위)/갈등비용(82조~246조) ,
잠재성장가능21%

무엇이 문제인가(II)

• 권력의 집중이 문제이다

- 과부하로 인한 작동불능
- 권력의 집중은 부패의 토양
- 승자독식권력집중: 대결정치
- 권력의 엘리트집중으로 무력한 국민 :
불행의 씨앗

근본적인 문제는 헌법의 실패다

- 시장의 실패보다 중요한 것은 헌법의 실패다
(James McGill Buchanan)
- 정부의 실패보다 중요한 것은 헌법의 실패다
- 정치의 실패보다 중요한 것은 헌법의 실패다

헌법개정의 방향

- 분권형 헌법개정이 답이다
- 수평적 권력분립(권력의 독점에서 권력의 공유로)
 - 집행부와 입법부간의 권력분립
 - 독임제 정부에서 합의제 정부로
 - 승자독식에서 협치로
- 수직적 권력분립
 - 중앙집권에서 지방분권으로
 - 엘리트 중심에서 국민중심으로 권력이동

헌법을 개정해도 되는가?

- 제퍼슨 (Thomas Jefferson, 1743년 4월 13일 ~ 1826년 7월 4일)
“매 19년마다 법률이나 헌법은 효력을 상실하도록 함으로써 각 세대가 전세대와 마찬가지로 자신의 공동생활을 스스로 규정할 수 있어야 한다.”
- 다른 나라 사례
 - 독일: 1948년 이후 60여차례 개헌
 - 스위스: 1848년 이후 150여차례 개헌
 - 미국: 1787년 헌법이 제정된 이후 18차에 걸쳐 헌법 개정, 주 헌법을 고려하면 매년 헌법개정
 - 대한민국: 1948년 헌법제정, 9차 개헌

왜 지방분권개헌인가 ?

- 국가의 기능회복: 작동하는 국가를 위해
 - 국가의 과부하의 해소
 - 지방의 행위능력 회복
- 경제발전과 지방분권
 - 경쟁과 혁신
- 통일을 위해
 - 연방제 통일의 원리(미국, 캐나다, 독일)
 - 통일과정에서 지방정부의 역할

현행 지방자치헌법의 내용

• 현행 지방자치헌법

제117조 ①지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.

②지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.

제118조 ①지방자치단체에 의회를 둔다.

②지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.

현행지방자치헌법의 문제점(1)

• 법률우위의 원칙

- 국회와 중앙정부의 무제한적 법률제정 ⇨ 시키는 대로만 해라

• 법률유보의 원칙

- 기본권제한

- 조세법률주의 등 ⇨ 시키지 않은 일 하지 마라

• 지방조직 법정주의

- 집행기관의 조직법정

- 의회조직법정 ⇨ 제도혁신의 봉쇄

현행지방자치헌법의 문제점(2)

- 지방의 무능력자화(미성년자 또는 피한정후견인)
 - 국가가 지방활동에 후견자 역할
 - 지방의 손발을 묶어 활동에 장애
- 역량에 맞지 않은 역할 강요
 - 현행헌법은 주민수가 수백명, 수천명인 지방자치를 모델
 - 주민이 수백만 내지 천 만명이 넘는 지방자치와 맞지 않음
 - 대졸 청년에게 유치원생 역할만 강요
 - * 충청남도과 스위스 칸톤비교
- 국가와 지방의 발전저해
 - 국가의 과부하로 인한 기능마비와 무책임성
 - 지방의 의존성 증대로 비효율과 활력상실

현행지방자치헌법의 문제점(3)

子曰, 臧文仲 其竊位者與

- 논어 위령공편

* 절위자= 벼슬도둑

지방분권개헌의 방향

- 지방입법권의 헌법적 보장

- 지방정부를 집행기관에서 정책기관으로
- 법률유보를 조례유보로
- 국가의 입법권 제한(전국적 통일성이 불가피한 경우만)

- 지방재정권의 보장

- 지방정부의 자주과세권보장(세원배분)
- 헌법에 국가만의 세목과 지방금지세목만 규정, 나머지 세목은 지방의 자율
- 비용전가금지
- 위임사무비용은 위임한 자가 부담 ⇨ **비용부담없는 사무위임 금지**
 - * 택배이론
- 연계성의 원칙(Konnexitätsprinzip)
- 의무를 부과하는 입법주체가 그 의무수행비용 부담
- 결정자와 비용부담자의 일치
 - * 주문자이론

국민주권의 실현수단 보장

- 국민주권의 실현수단 보장

- 대의민주주의(선거)의 한계
- 국민의 최종적 결정권 보장으로 한계극복

- 국민투표(주민투표)

- 국민의 비상제동장치

- 국민발안(주민발안)

- 국민의 비상 가동장치

- 국민소환(주민소환)

- 국민에 의한 해임결정

지방분권의 오해와 진실

- 지방분권에 대한 오해
 - 중앙정부의 지방정부간 역할 배분
 - 국회와 지방의회의 역할배분
 - ◊ 지방분권에 대한 불신의 원인
 - * 시도지사, 시장군수, 지방의원을 믿을 수 있나?
- 지방분권의 본질
 - 국민과 주민간의 역할배분의 문제
 - 국민주권과 주민주권의 문제

입법권의 귀속과 행사

- 입법권의 귀속과 행사
 - 헌법 제40조의 문제점과 개헌방향
 - 국회주권대신에 국민주권, 지방의회주권대신에 주민주권 보장
- * 개헌안 예시

“제44조 입법권은 국민과 주민에 속한다. 국민과 주민은 직접 또는 그 대표기관인 국회나 지방의회에 위임하여 입법권을 행사한다.”

입법권의 분권

- 국가의 입법권
- 시도의 입법권
- 시군자치구의 입법권
- 국민입법권? 주민입법권
- 입법권상호간의 관계

* 입법권 배분에 대해서는 다양한 방법과 견해가 있음

양원제의 도입

- 국민(국가)의 이익을 대변하는 민의원
- 주민(지방)의 이익을 대변하는 참의원
- 의회의 분권

헌법개정절차의 개정

- 국민발안과 필요적 국민투표
 - 국민헌법개정발안: 선거권자 1/50
 - 국민투표로 확정(투표자 과반수 찬성)
- 국회의원 발의와 임의적 국민투표
 - 발의: 국회 재적의원 1/5이상 발의
 - 결정: 재적의원 2/3 찬성으로 의결
 - 3개월로 선거권자 50만 이상의 찬성으로 국민투표요구가 없으면 확정
 - 국민투표요구 있으면 국민투표로 확정(투표자 과반수 찬성)

* 대통령 헌법개정 발의는 삭제

(참고)남아프리카 1996년 헌법개정절차

- 1994 임시헌법
 - 헌법 제정의 원칙과 절차에 관한 규정
- 1994년 4월 총선(비인종차별적)
 - 5월 헌법의회 출범
- 1994- 1996 국민토론 의견수렴, 홍보
 - 200만건 이상의 제안(국민의 73%가 참여, 영향)
- 1995년 헌법의회가 초안 작성
 - 68개 사항에 대해서는 재검토과제로 연구검토하기로
- 1996년 10월 확정
 - 초안에 대한 수정작업
 - 헌법재판소의 검토를 거쳐 헌법의회에서 의결

맺는 말

- 헌법개정은 비상적이고 예외적인 정치이벤트로 끝나서는 안된다.
- 헌법개정은 주권자인 국민의 상시적이고 일상적인 정치과정으로서 실질적인 주권의 행사가 되어야 한다.
- 무게의 중심을 아래로 이동하는 헌법개정이 있어야 부패, 무능, 무책임을 극복하고 지방발전과 국가발전, 국민행복을 실현할 수 있다.

지방분권개헌의 논거와 과제

이기우(인하대 법학전문대학원교수)

“한국은 지금 선택의 기로에 있다. 그 선택은 모든 한국인 뿐만 아니라 향후 수십년동안 자손들에게도 영향을 미칠 것이다. 한국인이 스스로 선택하지 않는다면 타인에 의해 선택을 강요받을 것이다. 선택은 다름 아닌 ...중속국가로 남을 것인가, 아니면 ...선도국가로 남을 것인가 하는 것이다. 선택은 반드시 조속하게 이루어 져야 한다.” “(중앙집권적 관료)시스템은 한국의 경제개발시대에 적절하게 작동할 수 있었다. 하지만 지식기반경제 및 사회에서는 적절하게 기능을 할 수 없기 때문에 그러한 시스템은 점점 더 퇴색해가고 있다. 간단히 말해 정부의 근본적인 변화가 절실히 요구된다.” (앨빈 토플러, 위기를 넘어. 21세기 한국의 비전, 2001 중에서)

“오늘날 결정적인 투쟁은 산업사회를 옹호하고 유지해 가려는 자(중앙집권주의자)와 그것을 뛰어넘어 전진해 가려는 자(분권주의자)간의 싸움이다. 이것은 또한 내일을 위한 거대한 투쟁(super-struggle)이다.” (앨빈 토플러, 제3물결의 정치 중에서)

I. 왜 지방분권인가?

o 국가의 기능회복을 위하여

요즘 뉴스를 보면 중앙정부와 국회가 하는 일들이 무엇 하나 제대로 돌아가는 것이 없다. 국가가 과부하로 기능마비에 걸려 있는 것이다. 즉, 작동불능상태에 빠져있다. 국민들에게 국가의 존재를 의심케 한 세월호 사건도 그러한 국가기능마비현상을 상징하는 하나의 사례에 불과하다. 세월호 사건의 본질은 세월호가 침몰하기 시작하면서 완전히 침몰하기까지 40분 동안 생명구조에 필요한 시간이 충분했음에도 불구하고 국가의 부재 상태, 공권력의 공백상태를 초래했다는 데 있다. 아무도 세월호 선장에게 승객을 탈출시키라는 명령을 하지 않았고, 지시권을 가진 중앙정부는 너무 멀리 있었고, 현장에 있는 진도군수와 전남지사에게는 아무런 권한이 없었다는 데 있다.

이런 현상을 두고 공자는 절위(竊位)라고 했다. 벼슬자리를 도적질했다는 것이다. 공자는 노나라의 대부인 장문중을 절위자(竊位者)라고 심한 욕을 했다. 장문중이 능력도 없으면서 벼슬자리를 도적질하여 차지하고, 유능한 사람이 임용되지 못하도록 막고 있다는 것이다. 자신은 권력을 독차지 하고 있으나 문제해결의 능력도 의욕도 없고, 유능하고 현명한 자는 손발을 묶어 문제해결에 나서지 못하도록 하고 있는 현상을 비난 한 것이다.(子曰 臧文仲 其竊位者與 知柳下惠之賢 而不與立也) -논어, 위령공편 제13장-

지금 중앙정부가 그렇게 하고 있다. 국회와 중앙행정기관은 공동체의 문제를 해결할 능력과 의욕도 없으면서 권력을 차지하고, 능력과 의욕이 있는 지방정부가 문제를 해결하려고 하면 권한이 없다고 못하게 막고 있는 것이다. 공자가 말한 벼슬은 오늘날 의미에서 보면 권력 내지 권한을 의미한다. 국회를 포함한 중앙정부는 문제를 해결하지는 못하면서 권력을 껴차고 앉아 있다. 지방이 나서서 해결하려고 하면 손발을 묶어 일을 하지 못하도록 하고 있다. 예컨대, 국가는 골목길 주차문제를 해결할 방안도 의욕도 없으면서 지방자치단체가 차고증명제 조례를 제정하면 이를 권한이 없다 무효라고 한다. 그러는 사이에 골목길 주차시비로 살인사건이 발생하였다. 국가의 벼슬(권력)도적질이 사람을 죽인 것이다.

국가가 모든 문제를 해결하려고 하니 어느 한 가지 문제도 제대로 해결하지 못하는 기능마비상태가 온다.

과부하로 오는 기능마비현상이다. 국가가 기능을 회복하기 위해서는 지방이 해결할 수 있는 문제는 지방에게 입법권(정책결정권)과 집행권을 넘겨주어야 한다. 그래야 국가는 국방이나 외교, 금융과 같이 정작 국가가 나서야 해결할 수 있는 생활의 큰 문제에 집중할 수 있고 국가의 기능을 회복할 수 있다. 생활의 작은 문제들에서 국가는 손을 떼야 한다.

하지만 국가가 작은 문제에서 손을 떼는 것은 참으로 어렵다. 마치 비만증 환자가 먹는 것을 멈추기 어려운 것과 같은 원리이다. 국가는 자발적으로 지방문제에서 손을 뗄 수가 없다. 지방의 강렬한 요구와 저항이 있어야 비로소 비만을 자각하고 과식을 멈추는 노력을 하게 될 것이다. 지금 대한민국의 국회와 중앙행정은 죽음을 부르는 비만증에 중독되어 있다. 국가를 살리는 길은 강제로라도 다이어트를 하게 하는 길밖에 없다. 그래야 국가가 살아난다. 기능을 할 수 있게 된다.

○ 국가의 혁신을 위하여

국가발전을 위해서는 국가의 혁신이 있어야 한다. 지방분권을 통하여 지방끼리 경쟁을 하게 되면 지방의 입지여건을 개선하기 위하여 지방정부와 주민은 혁신을 하지 않을 수 없다. 기업과 주민을 유치하고 기존의 주민이 빠져나가지 않도록 하기 위하여 지방이 혁신경쟁과 서비스 경쟁을 하게 된다. 이를 통하여 지방의 효율성은 높아진다. 지방에서 발견된 효율적인 조직방식과 업무처리방식의 개선은 국가에도 영향을 미쳐 국가의 효율성을 높이는데 영향을 미친다. 아래로부터 국가의 혁신이 일어나게 된다. 지방은 혁신제작소가 된다.

스위스를 방문하여 유력한 경제학자인 프라이(René Frey)교수에게 스위스를 잘 살게 하는 제도 중에서 가장 중요한 한 가지만 꼽는다면 무엇인가하고 물었다. 프라이 교수는 서슴없이 지방자치를 포함한 연방제도라고 했다. 지방끼리 경쟁을 통해서 아래에서 위로 혁신이 국가발전에 이바지 한다고 했다. 지방마다 기업하기 좋은 환경을 만들고, 주민이 생활하기에 쾌적하고 편리한 지역을 만들기 위한 경쟁을 하다 보니 세계에서 가장 기업하기 좋은 곳이 되고 가장 살고 싶은 나라가 된 것이라고 했다.

헌법을 개정하여 지방의 손발을 풀어준다면 상상하기 어려운 혁신에너지가 쏟아져 나올 것이다. 물론 모든 지방이 성공적인 성과를 거둘 수는 없을 것이다. 실패한 곳도 나올 것이고, 부패로 망가지는 곳도 나올 것이다. 중요한 것은 한군데라도 성공하는 곳이 나오는 것이다. 한 지방의 성공과 실패는 다른 지방에서 성공사례 혹은 실패사례로 학습하게 될 것이고, 성공사례는 확산될 것이고, 실패사례는 되풀이하지 않게 경고기능을 할 것이다. 그리하여 성공사례는 늘어나고 실패사례는 줄어든 것이다. 이는 지방정부에 그치지 않고 중앙정부로 확산되어 중앙정부를 혁신시키는 동기를 부여할 것이다. 스위스의 연방정책이 칸톤차원에서 효과를 낸 제도를 도입한 것이 많다는 점은 이를 뒷받침한다.

○ 지역발전을 위하여

지금까지 지역발전을 중앙정부가 주도해왔다. 해방이후 중앙정부가 나서서 지역발전을 약속하지 않은 적이 없다. 대통령선거 때마다, 국회의원선거 때마다 지역발전공약과 청사진이 제시되었다. 엄청난 예산도 퍼부었다. 하지만 대부분 실패했다. 투자한 만큼 지역사회발전에 도움이 될지 의문인 사업들이 많았다. 그 지방에 그 돈을 주었더라면 그 사업을 위해서 결코 쓰지 않을 사업이 많았다. 중앙의 지원으로 지역발전을 할 수가 없는 이유가 여기에 있다. 중앙은 지방의 표를 얻기 위해 생색나는 사업만 지원하고, 지방은 지원을 받기 위해 중앙정치권의 선거전략에 도움되는 사업의 지원을 요청한다. 돈만 낭비되고 지역발전은 뒷전이다. 낙후된 지역은 여전히 낙후되어 있다.

이제 지역발전전략을 바꾸어야 한다. 지역주민과 지방정부가 지역발전의 주역이 되어야 한다. 대표적인 사례로 싱가포르를 들 수 있다. 싱가포르는 국가의 경쟁력이 세계에서 2위이다. 1인당 국민소득도 5만 달러를 훨씬 넘는다. 1965년 말레이시아로부터 독립할 때 1인당 GDP는 400달러에 불과했다. 실업률은 14%에 달했으

며 제조업은 전무한 상태였다. 싱가포르의 독립을 원하지 않았다. 오히려 말레이시아의 배후시장을 겨냥하고 중앙정부로부터 지원을 기대하면서 독립을 거부하였다. 하지만 말레이시아는 싱가포르를 추방했다. 원하지 않은 독립을 한 싱가포르는 세계를 상대로 수출지향적 가공무역 경제정책을 펴면서 비약적으로 발전했다. 싱가포르의 독립은 100% 분권화이다. 원하지 않았던 독립이지만 독자적인 발전정책을 편 결과 빈국에서 부국으로 발돋움했다. 싱가포르가 말레이시아에 계속 잔류하여 중앙정부에 의존했다면 오늘의 싱가포르는 없을 것이다. 현재 재정이 열악한 강원도가 지방분권에 가장 적극성을 보이고 있는 것은 의미가 크다.

‘간섭만 하지 않으면 우리 지역은 우리가 발전시킨다’는 의지와 역량을 구비하면 지역은 발전될 수 있다. 이를 위해서는 지방정부의 손발을 묶어놓고 있는 각종 사슬을 풀어서 지방의 활동자유를 회복시켜주어야 한다. 지방주도형 지역발전을 위해서는 무엇보다도 주민들의 자치의식과 자치역량을 높이고, 지역발전에 대한 책임을 스스로 감당하는 자세가 중요하다. 100% 분권은 아니지만 적어도 50% 내지 60%의 분권은 보장되어야 한다. 그래야 지방이 산다. 중앙정부는 “창조경제”를 외치면서 창조경제의 주역이 되어야 할 지방정부의 손발을 묶어놓고 있다. 제대로 될 리가 없다. 창조경제를 위해서는 창조경제의 주역인 지방정부의 손발을 풀어주어 창조적 활동을 할 수 있도록 해야 한다. 그래야 지역이 발전하고 이를 바탕으로 국가도 발전하게 된다.

○ 통일을 위하여

지방분권제도인 연방제도는 원래 통일을 위한 조직원리이다. 미국 연방제도와 캐나다 연방제도, 호주 연방제도 등이 그렇다. 각각 독자성을 가진 식민지 지역을 통합하여 하나의 나라로 만들기 위한 통일의 제도적 장치라고 안된 것이 연방제도이다. 스위스에서도 각 지역의 독자성과 다양성을 존중하면서도 전체로서 하나의 국가적 통합성을 갖도록 하기 위하여 연방제도를 채택한 것이다. 이런 면에서 지방분권 제도인 연방제도는 통일을 위한 제도적 장치라고 할 수 있다. 독일의 통일도 마찬가지로 연방제를 통하여 달성되었다.

70년간이나 분단된 우리나라에서 북한지역을 포용하여 하나의 나라로 통일하는 것은 현재의 헌법체제하에서는 어렵다. 불가능하지는 않더라도 그 비용이 너무나 크다. 이에 북한지역의 특수성과 다양성을 인정하면서 포용할 수 있는 정치적인 틀을 만들어야 한다. 그렇다고 해서 통일이 되고 난 뒤에 혼란상황하에서 새로운 헌법을 만든다는 것은 불가능하다. 또한 북한에서 주장하는 연방제를 그대로 받아들이는 것도 불가능하다. 근본적인 가치를 공유하지 않은 통일은 하나의 국가로서 통일이라고 할 수 없다. 또한 남한과 북한이 두 나라로 한 국가를 형성하는 경우에 사사건건 대립하게 되어 통합은 유지되기 어려울 것이다. 결국 남한지역과 북한지역에 고도의 자치권을 갖는 다수의 지역정부를 전제로 하나의 통합된 국가로서 통일하는 방안이 가장 현실적인 방안이다. 독일도 같은 방안을 채택하였다. 독일의 연방제체제 안에 동독지역의 주를 부활해서 가입하도록 한 것이다. 서독지역의 분권체제가 독일통일의 후유증을 감소시키는데 큰 기여를 했다.

이에 비해서 우리 헌법은 북한지역을 받아들일 준비가 전혀 되어 있지 않다. 남한지역만이라도 분권적인 지역정부를 우선 구성하여 지역의 독자적인 경영이 가능하도록 해야 한다. 그래야 통일이 되는 경우에 북한의 각 지역이 우리의 지역정부를 본받아 독자성과 책임성을 가지면서 하나의 국가 안에 자리를 잡을 수 있도록 포용할 수 있다. 통일헌법을 통일 후에 만든다는 것은 너무 늦다. 남한지역만이라도 헌법을 개정해서 통일질서로서 지방분권체제를 먼저 실현해야 한다.

II. 지방분권의 현황

헌법은 지방자치발전의 디딤돌이 아니라 걸림돌이 된다. 헌법 제117조와 제118조가 지방의 손발을 묶고 있기 때문이다. 지방이 아래로부터 창조적인 혁신을 하려고 해도 할 수 없도록 가로막고 있기 때문이다. 지방정

부는 손발을 묶어서 기능을 마비시키고, 국가는 과부하를 시켜서 기능을 마비시키고 있기 때문이다.

1. 지방자치단체의 하급기관화(헌법 제117조의 법률우위의 원칙)

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

지방자치단체가 처리하는 위임사무에 대해서는 물론이고 자치사무에 대해서도 법령으로 상세한 지침을 정하고 있기 때문에 지방자치단체에게 독자적인 지방정책을 추진할 수 있는 여지가 거의 없다. 자치사무도 그 지침이 중앙정부에 의해서 법령의 형식으로 이미 다 정해진 경우가 대부분이므로 지방자치단체는 독자적인 정책구상에 의해서 이를 수행할 수 있는 자치주체가 아니라 사실상 중앙정부의 하급집행기관이 된다. 즉, 지방의 실패는 중앙정부가 법령의 형식으로 입력한 정책의 실패에 기인하는 경우가 많다.

이는 다른 말로 하면 지방정부는 국가의 법령에서 시키는 대로만 해야 한다. 지방정부는 국가의 법령을 지방에서 베껴내는 복사기에 불과한 것이 된다.

2. 자치입법권의 박탈(헌법상의 법률유보의 원칙): 정책자율성의 질식

주민의 권리제한이나 의무부과에 관한 자치입법권은 법령에 위임이 있어야 행사할 수 있다. 많은 헌법학자들이나 헌법재판소, 법원의 판사들은 이를 헌법 제37조 제2항(기본권제한의 법률유보)에 의해 법률의 위임이 없으면 조례나 규칙으로 주민의 권리를 제한하거나 의무를 부과할 수 없다는 입장이다(법률유보의 원칙). 중앙정부가 규율하지 않은 영역이 있어도 이러한 제약 때문에 자치입법권은 또다시 무력화되고, 그만큼 지방의 정책적인 활동범위는 축소된다.

독일의 경우에는 주법도 여기에서 말하는 법률에 해당되기 때문에 지방정부의 입법권은 그만큼 폭넓게 보장되지만, 법률제정권이 중앙정부에 독점된 것으로 보는 우리의 현실에서는 지방의 자치입법권 내지 정책자율권은 무력화된다.

더구나 헌법재판소가 독일판례를 수입하여 적용하고 있는 의회유보설 내지 중요사항유보설에 의하면 지방정부의 모든 중요한 결정은 법률로 결정해야 한다. 이에 의하면 모든 중요한 사항은 국회가 정해야 하며 지방자치단체장이나 지방의회는 중요하지 않은 사항만 결정할 수 있다는 결론이 된다. 이는 지방자치를 보장하여 지방의 다양성을 보장하고, 아래로부터 혁신을 통해서 지역발전과 국가발전을 꾀하려는 지방자치의 취지에 걸맞지 않다는 것은 자명하다.

이는 국민의 권리와 의무에 관련되는 한 지방은 국가에서 법령으로 시키지 않은 일을 해서는 안된다는 것을 의미한다. 국가가 시키는 대로만 해야 하고, 시키지 않는 일을 해서는 안되는 지방정부가 혁신적인 정책을 구사해서 지역을 발전시킨다는 것은 기대하기 어렵다.

3. 자치조직권의 무력화(헌법 제118조의 지방조직법정주의)

헌법 제118조는 의회와 지방자치단체장의 선임방식을 비롯하여 지방자치단체의 조직과 운영방식 등을 법률로 정하도록 하고 있다(조직법정주의).

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

지방분권이 잘된 스위스에서는 중앙정부의 조직은 지방정부의 조직중에서 잘 운영되는 것을 본받아 혁신하는

경우가 적지 않다. 중앙정부를 합의제기관으로 운영하는 것, 직접민주제의 도입, 복식부기제도의 도입 등이 이에 해당한다. 아래로부터의 정부혁신은 지방의 조직자율성을 보장함으로써 큰 위험없이 검증된 제도를 채택할 수 있게 되는 것이다. 지방자치단체의 조직법정주의를 통하여 우리는 아래로부터의 혁신효과를 원천적으로 봉쇄하고 있으며, 지방이 필요에 따라 조직을 변용할 수 있는 가능성을 배제하고 있다. 예컨대, 부시장을 몇 명으로 할 것인지, 의회와 집행기관의 관계를 어떻게 설정할 것인지, 집행기관을 독임제로 할 것인지 합의제로 할 것인지 다양한 실험과 지역특성의 반영이 요구되는 분야이다. 이를 전국적으로 획일적으로 법률로 규정하는 것 자체가 반분권적인 발상이다.

4. 지방재정위기

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

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

헌법이 지방정부의 손발을 묶어놓고 작동할 수 없도록 하고, 국가는 과부하로 작동불능상태에 빠뜨리고 있다. 국가의 기능을 회복하기 위해서는 헌법개정이 불가피하게 요구된다. 미국의 3대 대통령을 지낸 제퍼슨은 매 19년 마다 헌법의 새로운 제정이 필요하다고 하였다. 프랑스 혁명당시 학자와 정치인으로 주도적인 역할을 했던 콩도르세는 매 20년마다 헌법의 근본적인 재검토가 이루어 져야 한다고 했다. 현행 헌법은 내년이면 30년이 된다. 그동안 변화된 시대적 환경과 요구를 현행헌법은 외면하고 있다. 세계화와 지식정보사회, 위험사회에 대해서 현행헌법으로는 거의 대응할 수가 없다. 이에 헌법의 전면적인 개정은 불가피한 시대적 과제이다.

III. 지방분권의 개헌의 과제

1. 국민주권의 헌법적 실현수단의 보장

○ 국민투표와 국민발안의 도입

먼저 국민이 실제로 주권을 실현할 수 있도록 헌법이 개정되어야 한다. 헌법 제1조 제2항은 “대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다.”라고 국민주권주의를 규정하고 있다. 하지만 국민들이 주권을 어떻게 행사하는지에 대해서는 규정이 없다. 주권자는 주권을 직접 행사할 수 있어야 한다. 이는 국회의원을 4년마다 직접 선출하고, 대통령을 5년마다 선출하는 것만으로는 충분하지 않다.

국민이 선출한 국가기관이 국가의 의사에 반하는 결정을 하는 경우에 이를 거부할 수 있어야 한다. 또한 국민이

선출한 국가기관이 국민이 바라는 결정을 하지 않는 경우에 국민이 스스로 결정 할 수 있어야 한다. 이러한 국민거부권과 국민발안권이 보장되지 않으면 국민이 주권을 행사할 수 있다고 할 수 없다. 국가기관이 해야 할 일은 하지 않고, 하지 말아야 하는 일을 하는 경우에도 두고만 바라보아야 하는 국민은 주권을 가졌다고 할 수 없다.

4년마다, 혹은 5년마다 실시되는 선거를 통하여 국가기관의 담당자를 교체할 수 있다고 하더라도 교체된 권력자가 국민의 의사에 다른 결정을 하리라는 보장은 어디에도 없다. 국민이 주권을 가졌다고 하기 위해서는 국민이 직접 국가의 주요한 현안문제에 대해서 결정할 수 있어야 한다.

국민의 대표자가 국민이 원하지 않는 입법을 하는 경우에는 국민의 이름으로 이를 거부할 수 있어야 한다(국민투표제도: Referendum) 또한 필요한 일을 국회나 대통령이 하지 않는 경우에는 국민이 직접 입법을 할 수 있어야 한다(국민발안제도: Volksinitiative).

○ 국민주도의 헌법개정권의 보장

국가기관에게 권력을 부여하는 헌법은 당연히 국민에 의해서 제정되고 개정되어야 한다. 국민이 헌법제정과 헌법개정의 주체여야 한다. 하지만 1948년 이후 현재까지 9차례의 헌법개정을 하는 동안에 국민이 실질적으로 헌법 개정의 주체가 된 적은 없었다. 국민에 의해 헌법현실이 바뀐 4.19혁명이나 6월항쟁에 의한 헌법 개정에 있어서도 국민이 헌법개정을 주도한 것은 아니었다. 헌법개정안은 항상 몇 명의 권력자들에 의해서 밀실에서 만들어지고, 국민의 대표기관인 국회는 이를 추진하는 역할을 하는데 그쳤다. 헌법이 국민투표에 의해서 개정된 것은 맞지만, 국민들 사이에 헌법개정의 내용에 대해서 심도깊은 토론이 이루어 진 적은 없었다. 그 동안 헌법개정은 대부분 헌정위기상황에서 이루어졌다. 헌법개정안을 거부한다는 것은 헌정질서의 중단을 초래할 위기상황에서 국민들은 헌법개정안에 찬성하지 않을 수 없는 위협을 느꼈다. 헌법개정에서 국민투표는 개정헌법에 형식적인 정당성을 부여하는 요식행위에 불과하였다. 국민들은 국민투표에서 헌법개정안을 통과시키는 거수기에 불과하였다. 개정된 헌법은 국민의 입장에서 보면 우리의 헌법이 아니라 그들의 헌법에 불과하게 되는 것이다. 헌법을 일상생활 속에서 사랑하고 가꾸고 수호하려는 국민의 애국심을 기대하기 어려운 이유이다.

더구나 현행헌법은 헌법개정의 발의를 권력자인 대통령과 국회의원만 할 수 있도록 하고 있다. 즉, 권력자들의 이해관계를 담은 헌법안만 국민투표에서 찬반을 물을 수 있게 된다. 일반국민은 헌법개정에서 주도적인 역할을 할 수 없도록 되어 있다. 이에 헌법개정은 철저하게 권력자들에 의해 주도되고 헌법개정권자인 국민은 소외되어 왔다. 주권자이고 헌법개정의 주체인 국민이 헌법개정을 주도할 수 있도록 일반국민에게도 헌법개정을 발의하여 주도하고 국민투표과정에서 국민사이에 광범한 토론이 이루어 질 수 있도록 해야 한다. 그래야 국민들이 헌법을 우리의 헌법으로 받아들이고, 지키고 수호하려는 노력을 할 수 있게 될 것이다.

2. 지방입법권의 헌법적 보장

○ 지방의 변형입법권 보장('불구하고 조항')의 도입

지방의 조례가 법령의 범위내에서만 제정할 수 있도록 하고, 국회와 중앙정부의 각부처가 세세한 부분까지 법령으로 규정하게 된다면 지방정부는 결국 중앙정부가 법령의 형식으로 규정한 정책을 집행하는 하급기관에 불과하게 된다. 그렇게 해서는 지방정부의 독자적인 책책과 다양한 정책을 통한 아래로부터의 혁신을 기대할 수 없다. 지방자치단체가 단순히 중앙정부의 하급기관이 아니라 독자적인 정책기관으로 자리매김하고, 혁신이 지방에서 일어나서 중앙정부를 혁신하도록 하는 지방분권의 기능이 발휘될 수 있도록 하게 위해서는 다음과 같은 다양한 방법을 생각할 수 있다.

첫째로, 중앙정부가 입법권을 행사하는 경우라도 불필요하게 세세한부분까지 법령으로 규정할 수 없도록 중앙정부의 입법권의 한계를 설정하는 방식이다. 중앙정부가 법령을 규정하는 것은 전국적인 통일이 반드시

필요한 최소의 범위에 그치고, 지방정부가 독자적인 정책을 채택할 수 있도록 입법자율의 영역을 남겨두는 방식이 있다. 예컨대, “국회와 국무총리, 각부장관은 전국적인 통일을 위하여 불가피한 경우에만 입법권을 행사할 수 있다” 라고 헌법에 규정하여 국회와 각 부처의 입법권의 한계를 설정하는 방식이다.

둘째로, 중앙정부가 입법권을 행사할 수 없는 지방의 독자적인 입법권을 행사하도록 하는 방안이다. 즉, 지방정부의 독자적인 입법분야를 헌법에 규정하는 방식이다. 헌법에서 규정하는 분야에 대해서는 지방정부만 입법권을 행사할 수 있도록 하고, 국회와 중앙정부의 각부처에서는 아예 입법권을 행사할 수 있도록 하는 것이다. 만약 이러한 입법사항에 대해서 국회나 중앙부처가 입법권을 행사하면 관할권 위반으로 무효가 되도록 하는 방안이다.

셋째로, 지방의 조례와 국가의 법령이 충돌하는 경우에 지방의 법령에 우위를 인정하는 방식이다. 즉, 국가법령과 지방법령이 경합하는 경우에 지방법령의 우월성을 인정하는 방안이다. 전국적으로 획일화된 국가법령이 지역실정에 맞지 않거나 지방정부가 중앙정보보다 더 나은 입법을 할 수 있는 경우에 국가의 법령에도 불구하고 지방에서 달리 규정할 수 있도록 하는 것이다(변형입법권, “불구하고”조항). 국가법령에 대해 지방법령의 우월적인 효력을 보장함으로써 법령의 다양성 즉, 지방간의 정책다양성을 보장하고, 지방간의 정책경쟁을 가능하게 한다. 또한 중앙정부와 지방정부 간에도 정책경쟁을 가능하게 한다. 국가는 지역에 관련된 법률이나 명령 등을 규정함에 있어서 지방의 의해 다른 규율이 행해질 수 있다는 것을 의식해야 하며 입법에 신중을 기하고 보다 높은 수준의 정책을 입법화할 수 있도록 노력하게 된다. 또한 지방정부도 국가의 법령에 반하는 입법을 하기 위해서는 주민을 납득시킬 수 있어야 한다. 주민이 납득하지 못하는 지방입법은 지속성을 갖기 어렵게 된다. 이를 통하여 지방과 국가는 보다 나은 입법을 하기 위해 서로 경쟁을 하게 된다.

o. 지방사무에 대한 법률유보 대신에 조례유보

국가가 법령으로 위임하지 않는 일을 지방정부가 할 수 없다면 지방정부는 수동적이고 피동적인 역할을 하는데 그칠 수밖에 없다. 이는 지방정부가 주민복리를 실현하기 위해 적극적인 조치가 필요함에도 불구하고 법령의 위임이 없으면 손발을 묶어놓고 있어야 한다는 것을 의미한다. 지방정부는 중앙정부가 시키는 일을 하면 안된다는 것이 된다. 예컨대 헌법 제37조 제2항은 “국민의 모든 자유와 권리는 법률로써 제한할 수 있으며...”라고 규정하고 있다. 또한 헌법 제59조는 “조세의 종목과 세율은 법률로 정한다.”라고 규정하고 있다. 지방에 세원이 풍부하여도, 지역재정이 아무리 궁핍하여도 지방정부는 법률의 규정이 없으면 과세할 수 없다는 것이다. 이렇게 해서는 지방정부가 주민복리의 실현을 위해 효과적으로 대응할 수 없다. 이에 헌법 제37조 제2항은 “국민의 모든 자유와 권리는 법률과 조례로써 제한할 수 있으며...”로 개정하여야 한다. 헌법 제59조도 “조세의 종목과 세율은 법률과 조례로써 정한다”라고 개정되어야 한다.

3. 지방재정의 보장

지방자치권은 지방재정의 뒷받침이 없으면 공허한 장식에 불과하다. 지방재정은 지방자치를 물질적으로 뒷받침하는 디딤돌이 된다. 하지만 최고규범인 헌법에는 지방재정에 대해서 아무런 지침을 설정하지 않고 있다. 전적으로 법령에 위임되어 있다. 이는 지방정부와 경쟁관계 또는 긴장관계에 있는 국가기관에게 지방의 운명을 맡기고 있는 것이 된다. 지방과 상반된 이해관계를 가진 국가기관에게 지방의 운명을 백지위임하고 있는 셈이다. 지방의 운명을 지방이 스스로 결정하는 지방자치를 위해서는 지방재정에 관하여 다음과 같은 헌법규정이 필요하다.

o. 국가세원과 지방세원의 헌법적 보장

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

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

지방정부를 중앙의존에서 해방하여 자율의 주체로 설 수 있도록 하기 위해서는 지방의 과세권을 보장하고 소득세나 법인세 부가가치세 등 중요 세원을 지방정부에서도 필요에 따라 과세할 수 있도록 헌법에서 보장해 주어야 한다. 이에 개인이나 법인의 소득세에 대해서 지방자치단체도 부과할 수 있는 세원공유제도를 도입할 필요가 있다. 중앙과 지방간에 수직적인 이중과세 내지 중복과세를 허용해야 한다. 국세와 상관없이 지방에서도 소득세나 법인세 등 현재 국세로 분류되어 있는 세금을 부과할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 독일이나 스위스 등과 같이 선진국에서는 국세와 지방세의 세목이 중복하도록 하고 있어도 큰 문제가 없다. 국세에 대해서는 헌법에서 방어적으로 규정하여야 한다. 국세의 종목과 최고세율은 헌법에서 규정하도록 한다. 이에 대해서 지방세의 종목과 세율은 지방자치단체마다 조례로 제정할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 지방세의 종목은 헌법에서 직접 배제하는 것을 제외하고는 모두 보장하는 포괄적인 규정을 헌법에 두어야 한다.

○ 중앙정부의 재정책임의 지방정부에 전가금지에 관한 헌법규정

지방자치단체가 복지지출의 급증으로 몸살을 앓고 있다. 국가가 결정한 복지정책의 비용의 상당한 부분을 지방정부로 전가시키고 있다. 중앙정부는 선심만 쓰고 비용은 지방자치단체로 하여금 지출하도록 하는 구조속에서 도덕적 해이가 발생한다. 지방정부는 국가사무인 복지사무를 수행하는 손발에 불과하다. 국가사무인 복지사무의 소요비용은 당연히 국가가 부담해야 한다. 복지사무를 수행하는 지방자치단체는 국가를 대신하여 복지의 배달책임을 맡고 있는 것이다. 지방으로 하여금 복지비용을 부담하게 하는 것은 배달부에게 물건 값도 내라고 하는 것처럼 부당하다.

중앙정부가 결정한 복지비용은 중앙정부가, 지방정부가 결정한 복지정책은 지방정부가 그 비용의 전액을 부담하도록 해야 한다. 중앙정부가 결정한 복지를 일반재원인 지방교부세로 비용을 충당하도록 해서는 안된다. 이는 결국 중앙의 비용을 지방으로 전가하는 결과를 초래하기 때문이다. 중앙정부가 법령으로 결정해서 증가된 비용은 일반재원인 지방교부세외에 별도의 재원을 마련해서 비용을 부담하도록 하여야 한다. 이것을 연계성의 원칙(Konnexitätsprinzip)이라고 한다. 스위스 헌법은 이를 헌법에 명시하고 있다. 비용을 지불하는 자가 결정을 하도록 하고 있다. 독일의 주헌법들도 이를 도입하고 있다. 미국에서도 재정지원 없는 위임 개혁법(Unfunded Mandates Reform Act)를 통해 이에 대처를 하고 있다.

○ 재정조정제도에 관한 헌법적 규정

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

권의 요구에 지방이 한 목소리를 내도록 하는 것이 필요하다.

또한 중앙정부는 지역간 재정격차를 조정하는 역할을 수행하여야 한다. 즉, 수직적인 재정조정제도도 존치하도록 한다. 하지만 그 규모면에서는 수평적인 재정조장을 일차적으로 고려하고 수직적인 재정조정은 보충적으로 보장하는 것이 바람직하다. 헌법에서는 자세하게 규정하기 어렵기 때문에 “지역간 재정격차를 해소하기 위하여 법률이 정하는 바에 따라 지방과 지방간의 수평적인 재정조정과 국가와 지방간의 수직적인 재정조정을 한다”는 규정이라도 하는 것이 바람직하다. 또한 재정조정의 기준도 단순하고 명확하게 규정하는 것이 바람직하다. 예컨대 “재정력 지수”, “지방으로서 감당하기 어려운 재난이나 구조적인 재정수요” 등이 이에 속한다.

4. 양원제의 도입

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

양원을 구성함에 있어서 하원은 인구비례로 구성하지만(민주주의 원리) 지역을 대표하는 상원은 지역간에 동등한 참여를 보장하거나 인구가 작은 지역에게 인구가 많은 지역보다도 상대적으로 많은 대표성을 인정함으로써 대규모지방과 소규모 지방간의 균형을 이루도록 하고 있다(지역주의 원리). 이에 대규모 지방과 소규모지역간의 권력분립이 이루어지고 있다.

국민의 불행, 改憲으로 치유를

이기우 (인하대학교 법학전문대학원 교수)

무능하고 부패하며 진실을 은폐하는 권력에 분노한 수십만의 국민이 광장에 모여 대통령 하야와 탄핵을 요구하는 집회를 반복하고 있다. 분노로 집결한 대규모 집회에 따르기 쉬운 유행충돌이나 과격행동도 없다. 집회 후에는 곧바로 일상의 질서를 회복한다. 놀랍고 성숙한 시민의식이다. 광장과 거리의 요구는 다양하지만 공통된 것은 대통령 하야와 탄핵이다. 하지만, 대통령이 쉽게 하야할 것 같지도 않고 탄핵도 쉽지만은 않을 것으로 보인다. 설사 대통령이 하야하거나 탄핵으로 물러난다 하더라도 산적한 문제가 해결될 수 있을지 걱정이다. '이게 나라냐'라는 광장의 구호가 특히 눈길을 끈다. 나라는 헌법으로 이루어진다. '이게 나라냐'라는 외침은 '이게 헌법이냐'라는 뜻으로 해석된다.

노벨 경제학상을 받은 J M 뷰캐넌(Buchanan)은 '시장의 실패보다 더 무서운 것이 헌법의 실패'라고 했다. 정부의 실패를 가져오는 정치의 실패도 근본적인 원인은 헌법의 실패에 있다. 헌법은 국가 운영의 최고 나침반이고 국정 운영의 내비게이션이다. 우리 헌법은 1987년 개정 이래 30년 동안 손보지 않았다. 길은 바뀌는데 30년이나 업데이트하지 않은 내비게이션을 따라 자동차를 운전한다고 생각해 보라. 국정 운영도 마찬가지다. 그렇기에 미국 3대 대통령인 제퍼슨은 19년마다 새로운 헌법을 만들어야 한다고 했다. 독일이나 스위스는 거의 매년 헌법을 개정한다.

10월27일 국가운영체제와 개헌을 주제로 한 보수와 진보 합동토론회가 서울 여의도 중소기업중앙회에
서 열린 가운데 참석자들이 기념촬영을 하고 있다. (왼쪽 두번째부터)김부겸 더불어민주당 의원, 김병준
전 청와대 정책실장, 김종인 전 더불어민주당 비대위대표, 정세균 국회의장, 김광두 국가미래연구원장,
김덕룡 전 국회의장, 김무성 전 새누리당 대표. /남강호 기자

세월호 사건이나 메르스 사태와 같은 위기와 재난을 당하여 국민을 보호해야 할 국가가 보이지 않는다.
권력을 중앙정부에 집중시키고, 그것도 대통령 한 사람에게 집중시킨 헌법상의 권력 구조는 국가를 작
동 불가능하게 만들고, 부패를 만연하게 하고, 비선 실세가 발호하게 했다. 사회적 갈등을 해결하고 치
유해야 할 정치가 표몰이를 위한 대결 정치로 갈등을 증폭하고 있다. 경제는 추락하고 회복의 기미를
보이지 않는다. 우리의 행복 지수는 지난해 세계 47위에서 올해 58위로 추락했다. 역시 헌법이 문제다.
정치 체제가 국민을 불행하게 만드는 것이다.

1987년 이래 현행 헌법 체제에서 국민의 기대를 모으며 화려하게 등장했던 역대 대통령들은 예외 없이
초라하게 퇴장했고 국민은 좌절했다. 모든 문제를 해결하겠다는 약속을 하고 절대 권력을 부여받은 대
통령들이 문제를 해결하기는커녕 오히려 문제를 키워놓고 물러갔다. 현 대통령의 최대 과오는 국민과
정치권의 개헌 노력을 경제발전을 빙자해 위압적으로 억누른 데 있다. 헌법을 이대로 두면 차기 대통령
도 역대 대통령의 전철을 밟을 것이 거의 확실하다.

광장에 모여 외치는 것도 중요하지만 그것이 국정 운영 시스템을 새로 짜는 헌법 개정으로 결실하지 못
한다면 광장의 함성은 공허한 메아리로 돌아올 것이다. 광장민주주의는 국민의 불행을 치유하는 새로운
헌법을 탄생시키는 헌법 혁명의 물꼬를 터야 한다. 국회는 개헌특위를 구성해 국민과 더불어 개헌 과업
을 조속히 완수해야 한다. 개정 헌법에 현 대통령의 임기 단축과 과도 내각에 관한 규정도 담는다면 당
면한 헌정 혼란을 해결하는 돌파구가 될 수 있다.

출처 : 조선일보 : 2016.11.28.일자 :

http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2016/11/27/2016112701926.html