

지방자치제도의 발전을 위한 헌법개정의 방향(토론문)

최경옥(영산대학교 법과대학)

1. 중앙과 지방을 정부와 지역(중앙이란 개념이 없음)이란 단어로의 발상전환 필요한 시점

cf. 표준어와 사투리란 구별의 차별

지방자치가 아니라 지역자치로의 용어 개정 요구됨

정부는 지역의 울타리라는 발상 전환-지역이 모여 정부 내지 국가가 형성됨

-국가는 목적이 아니며 수단임-풀뿌리 민주주의의 이념 환기 필요

2. 지자체 종류의 보장-가능한 한 안정을 요하나 시대의 흐름에 따라 지자체 종류 변화가능성 열어두어야 한다고 봄. 그러나 정치적 문제 해결, 지역이기주의만을 위한 잦은 변화는 문제가 된다고 봄. (1. (1))-이를 방지하기 위한 방안 요구됨.

○ 현재 지방행정체제 개편 논의 있음-이를 역사적·문화적 동질성 등으로 분류함이 좋을 듯 - 단순한 행정 편의나 숫자적 평등 개념보다는.

3. 자치권(헌법 제117조 제1항)-자치행정권, 자치제정권, 자치입법권 보장

○ 자치재정권-조세고권 포함 여부-지방세(조세조례주의)-조세법률주의(국세)와의 조화-

가능한 범위내 지역 조세고권 인정방향으로 가야된다고 봄-대륙법적 법체계에만 한정될 필요가 없다고 봄-필자; 국민 기본권 제한-법률주의가 법치주의에 타당하다고 보나-이는 국가 우위의 사상으로 보임-국가는 조세 배분을 통하여 공권력을 확보하려는 측면이있는데 필자의 이에 대한 견해 내지 해석은?

ex; 롯데, 신세계 부산 입점-세금은 부산에 거의 내지 않고-지역인재고용창출 효과에만 만족해야함-

○ 현재 국세와 지방세 수입구조-8:2 이중에서 정부가 지방에 조세 배분권이 4/8 이므로 이를 2/8로 줄여 재정분권을 실시하자는 견해도 있음(박신환 경기 가평부군수).

그러나 국세;지역세(지방세); 2:8로 함이 타당할 듯-이로 인한 지역불균형해소는 지역세총액 제한으로 하여 그 나머지를 배분하면 될 것으로 보임-이를 위한 전제조건은 국가보다 지역 우선이라는 발상전환이 되어야 한다고 봄-그러므로 헌법 제8장 지방자치가 아니라 지역자치라는 용어로 개정 필요

○ 자치입법권-헌법 제117조-법령의 범위 안에서 조례 제정 가능-그렇다면 법령의

범위 밖에 있으면서 법률을 위반하지 아니하는 범위의 조례 제정 가능성-필자는 국민의 기본권 제한의 경우 법률 위임에 의하여서만 하여야 법치국가 원리에 반하지 않는다고 본다. -그러나 모든 자치입법권이 국민의 기본권을 제한하는 것만 있는 것이 아니므로 조례 제정의 용도에 따라 반드시 법률의 위임을 받은 사항에 제한할 필요가 없다고 봄. - 바꾸어말하면 항상 조례가 법률보다 하위라는 대륙법적 사고는 실질적인 자치입법권을 보장할 수가 없다고 보는데 필자의 의견은?

4. 주민주권주의와 국민주권주의

필자; 지자체의 권력은 그 주민으로부터만 나온 것이 아니라, 전체국민으로부터도 나오는 것이므로-지자체의 권력이 주민으로부터 나온다는 것은 적절치 않다고 함-왜냐하면 모든 권력에는 지자체 권력도 포함된다고 해석함-너무 포괄적·광의적 해석으로 보임.

그러나 지자체의 주민은 주민인 동시에 국민인 이중적 지위에 있으므로 주민으로서의 권리·의무와 국민으로서의 권리·의무는 차이점이 존재하므로 이를 구별하고 지자체의 주민은 지자체의 주인이라는 인식이 필요하다고 본다. 이를 지자체 조항에 추가하는 것이 바람직하다고 보는데 필자의 생각은?

5. 주민사무에 관한 사항-사무배분에 관한 규정 명료화 필요 여부

‘주민의 복리에 관한 사무’ (지방분권특별법)-공공사무, 지역사무, 지역사회발전에 관한 사항을 헌법에 추가 개정 요청이 있음-필자-헌법해석으로 가능하므로 굳이 이를 새로이 규정 내지 추가가 필요없다고 봄-그러면 왜 지금 이러한 규정들을 추가하자고 주장하겠는가 하는 배경을 살필 필요가 있음-헌법상 해석만으로 해결되지 아니하므로 이러한 주장이 있다고 봄.

게다가 토론자는 지자체의 사무는 ‘국가 소유의 사무 이외에는 지자체의 사무로 볼 것’ 이라고 개정하여 지자체의 고유 영역과 권한을 넓히는 것이 진정한 풀뿌리 민주주의의 본연의 자세라고 보는데 필자의 생각은?