

표지면지

표지와 동일하게 흑백으로 들어갑니다.

국민의 삶과 함께하는 매니페스토 개헌 토론회

국민의 삶과 함께하는 매니페스토 개헌 토론회

주 제	“지방자치와 디지털 기본권, 87년 헌법에 담다”
일 시	2026년 2월 4일(수), 13:00
장 소	국회의원회관 제2세미나실
주관/주최	한국매니페스토실천본부, 대한민국 시장·군수·구청장협의회, 조정식 의원실
후 원	대통령직속 지방시대위원회, 공공의제연구소 오름

시간	주요내용
13:00~13:20 (20분)	■ 개회식 개회사 : 조재구 대한민국시장·군수·구청장협의회 대표회장 환영사 : 조정식 국회의원 축 사 : 우원식 국회의장
13:20~13:30(10분)	기념촬영
■ Session① : 기조강연 (13:30~15:00)	
진행	최광준 경희대학교 법학전문대학원 교수
13:30~13:50 (20분)	❶ “지방자치와 디지털 기본권, 87년 헌법에 담다” - 이광재 한국매니페스토실천본부 사무총장
13:50~14:10(20분)	❷ “국민통합개헌과 시민의회” - 김상준 경희대학교 공공대학원 명예교수
14:10~15:00 (50분)	❸ “서미트 라운드테이블 회의” - 김용민 의원, 이광희 의원, 이해식 의원, 오현순 공공의제연구소 오름 소장
■ Session② : 헌법과 지방자치, 분권과 적정 인구 (15:00~16:00)	
좌장	송창석 자치분권연구소 이사장
15:00~15:20 (20분)	❶ “분권적 국가시스템 강화를 위한 개헌 과제는?(해외사례와 그 시사점을 중심으로)” - 안권욱 지방분권전국회의 공동대표
15:20~15:40 (20분)	❷ “적정 인구와 미래사회, 인구정책 합목적적 설계” - 이삼식 한양대학교 고령사회연구원 원장
15:40~16:00 (20분)	○ 전문가 패널토론 - 강재규 인제대 교수, 하승수 변호사
■ Session③ : 디지털 사회와 헌법, 분산과 기본권(16:00~17:20)	
좌장	오수길 고려사이버대학교 교수
16:00~16:20 (20분)	❶ “정보 기본권과 디지털 기본권 논의” - 홍선기 동국대학교 법대교수
16:20~16:40 (20분)	❷ “조양극화 사회를 넘어 도넛경제로, 기후위기 시대의 새로운 복지” - 김병권 녹색전환연구소 소장
16:40~17:00 (20분)	❸ “EU 네트워크 도시의 확대, 다행 도시권 협력 거버넌스(경제격차 해소와 인재 공유)” - 이종서 EU정책연구소 원장
17:00~17:20 (20분)	○ 전문가 패널토론 - 오병일 디지털정의네트워크 대표, 김종원 한국블록체인산업진흥협회 이사장
17:20~	폐회

목 차

개회사	조재구 대한민국시장·군수·구청장협의회 대표회장	i
	이광재 한국매니페스토실천본부 사무총장	iii
환영사	조정식 국회의원	v
축 사	우원식 국회의장	vii

Session 1. 기조강연

지방자치와 디지털 기본권, 87년 헌법에 담다

- 이광재 한국매니페스토실천본부 사무총장 1

국민통합개헌과 시민의회

- 김상준 경희대학교 공공대학원 명예 교수 15

Session 2. 헌법과 지방자치, 분권과 적정 인구

분권적 국가시스템 강화를 위한 개헌 과제는?(해외사례와 그 시사점을 중심으로)

- 안권욱 지방분권전국회의 공동대표 25

적정 인구와 미래사회, 인구정책 합목적적 설계

- 이삼식 한양대학교 고령사회연구원 원장 59

토 론

- 강재규 인제대 교수 75
- 하승수 공익법률센터 농본 대표 85

목 차

Session 3. 디지털 사회와 헌법, 분산과 기본권

정보 기본권과 디지털 기본권 논의

- 홍선기 동국대학교 법대교수 91

초양극화 사회를 넘어 도넛경제로 : 기후위기 시대의 새로운 복지

- 김병권 녹색전환연구소 소장 105

EU 네트워크 도시의 확대 : 다행 도시권 협력 거버넌스(경제격차 해소와 인재 공유)

- 이종서 EU정책연구소 원장 117

토 론

- 오병일 디지털정의네트워크 대표 139

- 김종원 한국블록체인산업진흥협회 이사장 147

개회사

조재구 (대구남구청장)

대한민국시장·군수·구청장협의회 대표회장



안녕하십니까?

『대한민국시장·군수·구청장협의회』대표회장을 맡고 있는 조재구 대구남구청장입니다.

오늘 한국매니페스토실천본부와 조정식 국회의원님, 협의회 공동으로 국민의 삶과 함께하는 개헌 토론회를 개최하게 된 것을 매우 기쁘고 뜻깊게 생각합니다.

바쁜 의정활동에도 자리를 빛내 주시고, 평소 존경하는 우원식 국회의장님과 김용민 국회의원님, 이광희 국회의원님, 이해식 국회의원님, 함께 해주신 모든 분들께 깊은 감사를 드립니다.

소중한 강연과 발제, 토론을 해주실 교수님과 전문가, 활동가 여러분께도 진심으로 감사드립니다.

현행 87년 헌법 체제는 산업화 민주화란 큰 성과를 이루었습니다. 그러나 40여 년간 단 한 차례의 개정도 이루어지지 않아, 저출생·고령화, 수도권 집중과 지방소멸, 디지털과 AI 혁명 등 격한 사회변화와 달라진 국민의 삶을 충분히 담아 내지 못하는 근본적 한계에 직면해 있습니다.

지금까지 많은 개헌 논의가 있었지만, 대부분이 대통령 권한분산, 대통령과 국회 사이의 견제와 균형 등 중앙권력 구조 개편에 초점이 맞춰져 있었습니다.

권력 구조 개편 중심의 개헌 논의는 국민의 삶과 동떨어진 채 유리된 것이었으며, 국민의 삶과 직결된 개헌 논의는 도외시되어 왔습니다.

특히, 인공지능과 로봇이 인간의 노동을 대체할 미래 기술사회에서, 인간의 존엄은 더욱 소중히 지켜야 할 가치로 강조될 것입니다. 따라서 주민 개개인 삶과 가치를 보호하고 향상시키는 것이 지방정부의 새로운 시대적 책무라 할 것입니다.

이러한 측면에서 오늘 토론회는 기존 개헌 논의와는 또 다른 중요한 의미가 있다고 생각합니다. 국민의 기본권과 디지털 권리를 신장·강화하고, 시군구 기초지방정부의 역할을 재정의하며, 주민자치와 주민주권을 어떻게 실현해 나갈지를 고민할 것입니다.

그리고 시군구 기초단위에서 국민의 삶을 살피고, 새로운 시대적 가치를 헌법에 담아내기 위한 공론화의 장이기 될 것입니다.

대한민국은 역사적·경험적으로 정치적 혼란이나 국가적 위기 등 중앙의 파고를 지방이 늘 감당해 왔다고 생각합니다. 지방이 풀뿌리 민주주의로서 존재하는 가치이며 ‘지방분권 개헌’이 필요한 이유입니다.

아무쪼록 오늘 토론회가 ‘국민과 함께하는 개헌’, ‘진정한 주민주권과 자치분권을 실현하는 개헌’에 관한 국민적 공감대와 사회적 합의를 만드는 출발점이 되기를 기대합니다.

끝으로 행사 준비를 위해 각별한 관심과 성원을 보내주신 이광재 사무총장님과 조정식 국회의원님, 관계자분께 감사드리며, 다시 한번 우원식 국회의장님과 참석해 주신 모든 분의 건승과 행복을 기원합니다.

2026년 2월 4일

대한민국시장·군수·구청장협의회 대표회장 조재구 (대구남구청장)

개회사

이광재

한국매니페스토실천본부 사무총장



반갑습니다.

이광재 한국매니페스토실천본부 사무총장입니다.

오늘 우리는 단순한 학술 토론이 아니라, 대한민국 헌정의 미래를 성찰하고 새로운 길을 모색하는 중대한 자리에 함께하고 있습니다. ‘지방자치와 디지털 기본권을 87년 헌법에 담다’라는 주제로 열리는 이번 개헌 토론회는 과거를 평가하는 자리가 아니라, 미래를 설계하는 자리입니다.

1987년 헌법은 대통령 직선제를 쟁취한 시민헌법이자 민주화의 결정적 성취였습니다. 그러나 그로부터 40년에 가까운 시간이 흐른 지금, 우리는 전혀 다른 사회에 살고 있습니다. 수도권 일극 체제와 지방소멸, 심화되는 불평등, 디지털 전환, 기후위기, 그리고 반복되는 국가적 위기 속에서 기존 헌법 질서는 더 이상 충분한 해답을 주지 못하고 있습니다.

특히 중앙정부와 지방정부의 역할분담과 디지털 사회에서의 기본권은 87년 헌법이 충분히 담아내지 못한 과제였습니다. 이제 우리는 87년 시민헌법의 결함을 보완하여 사회 변화에 지속적으로 응답하는 살아 있는 규범으로써의 새로운 미래헌법으로 거듭나게 하는 기나긴 여정을 시작하고자 합니다. 이를 위해 국회 주도의 상시 개헌 시스템과 시민이 주체가 되는 시민의회 제도화가 절실합니다.

이번 토론회는 세 가지 방향에서 개헌 논의를 심화하고자 합니다.

첫째, 협오와 분열을 넘어서는 새로운 공동체 헌법입니다. 포용과 연대, 그리고 시민 참여를

제도화하는 헌법적 틀을 논의할 것입니다.

둘째, 실질적 지방분권과 연방적 거버넌스를 담아내는 분권 헌법입니다. 중앙 집중 구조를 넘어 지역이 스스로 미래를 설계할 수 있는 국가 구조를 모색하겠습니다.

셋째, 디지털 기본권과 기후위기 대응을 포함하는 미래 대응 헌법입니다. 도넛 경제, 다핵 도시권 거버넌스, 그리고 회복력 있는 사회 구조를 헌법적 원칙으로 정립하는 방안을 논의할 것입니다.

오늘 이 자리는 결론을 내리는 자리가 아니라, 시작을 여는 자리입니다. 다양한 시각이 충돌하고, 치열하게 토론하며, 서로 배우는 장이 되기를 기대합니다. 그 과정 속에서 대한민국 헌법의 다음 장이 조금씩 윤곽을 드러내리라 믿습니다. 귀한 시간을 내어 함께해 주신 모든 분들께 다시 한 번 감사드리며, 오늘 토론이 우리 사회의 더 나은 미래를 여는 의미 있는 이정표가 되기를 기원합니다.

감사합니다.

2026년 2월 4일

한국매니페스토실천본부 사무총장 이광재

환영사

조정식
국회의원



안녕하십니까, 더불어민주당 경기 시흥(을) 국회의원 조정식입니다.

오늘 「국민의 삶과 함께하는 매니페스토 개헌 토론회」 개최를 진심으로 축하드립니다.

뜻깊은 자리를 마련해주신 한국매니페스토실천본부 이광재 사무총장님과 조재구 대한민국 시장·군수·구청장협의회 대표회장님을 비롯한 관계자 여러분의 노고에 깊은 감사의 말씀을 드립니다. 아울러 오늘 토론회의 발제와 토론을 맡아주신 전문가 여러분께도 따뜻한 환영의 인사를 전합니다.

한국매니페스토실천본부는 그동안 우리 정치권에 ‘약속의 정치’와 ‘책임 행정’이라는 민주주의의 핵심 가치를 뿌리내리는 데 중추적인 역할을 해왔습니다. 이번 토론회 또한 헌법이 단순히 국가 운영의 원칙을 넘어 국민의 삶을 실질적으로 지키는 토대가 될 수 있도록 개헌의 청사진을 그리는 매우 중요한 공론의 장입니다.

현재 우리의 1987년 헌법은 ‘민주화’라는 위대한 성취를 담아냈지만, 이제는 40년 가까운 세월이 흐르며 고도화된 지방자치와 급변하는 시대적 요구를 온전히 담아내지 못하고 있습니다.

이러한 국가 균형발전의 대전환을 완성하기 위해서는 무엇보다 지방정부의 실질적인 역할 강화와 주민참여의 확대가 헌법적으로 뒷받침되어야 합니다. 지방정부가 지역의 특색에 맞는 창의적인 행정을 펼치고, 주민이 직접 정책 과정에 참여할 때, 비로소 대한민국 균형발전은 단순한 공간의 재편을 넘어 국민의 삶 속에 살아 숨 쉬는 자치분권으로 완성될 것입니다.

우리가 지향하는 개헌은 지방분권을 통한 ‘공간의 정의’와 디지털 기본권을 통한 ‘미래의 정의’가 하나로 만나는 재구조화의 과정이어야 합니다.

오늘 이 자리가 87년 헌법체제를 넘어, 지방분권과 미래 혁신의 가치를 헌법에 오롯이 담아내는 소중한 마중물이 되기를 기대합니다. 저 또한 국회에서 여러분의 지혜를 뒷받침하며, 실질적인 지방분권과 균형발전, 그리고 국민의 기본권이 온전히 실현되는 나라를 만드는 데 최선을 다하겠습니다.

감사합니다.

2026년 2월 4일

국회의원 조정식

축 사

우원식
국회의장



안녕하십니까? 국회의장 우원식입니다.

먼저, 「국민의 삶과 함께하는 매니페스토 개헌 토론회」 개최를 진심으로 축하드립니다.

오늘 토론회 주최를 위해 애써주신 한국매니페스토실천본부, 대한민국 시장·군수·구청장협의회, 조정식 국회의원님과 후원으로 참여해주신 대통령직속 지방시대위원회, 공공의제연구소 오름을 포함하여 실무 관계자 여러분들의 노고에 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

또한, 기조강연의 진행을 맡아주신 최광준 경희대학교 법학전문대학원 교수님, 세션 좌장을 맡아주신 송창석 자치분권연구소 이사장님과 오수길 고려사이버대학교 교수님을 비롯한 강연자와 토론자 여러분들께도 감사드립니다.

저는 기회가 있을 때마다 1987년 제9차 헌법개정 이후 약 40년에 가까운 기간 동안 시대적으로나 정치적으로나 경제적으로나 아주 큰 변화를 겪은 대한민국의 모습을 반영하기 위해서 제10차 개헌이 필요하다는 점을 강조해 왔습니다.

전 세계에서 유일하게 개발도상국에서 선진국으로 진입한 대한민국의 변화된 시대상을 반영하지 못하고 있는 지금의 헌법은 AI가 눈 앞의 현실이 되어 있는 상황에서 과거의 뼈베를 쓰고 있는 꼴이나 다름 없다고 생각합니다.

국가 운영의 대기본 원칙인 헌법을 재설계하여 민주주의의 위기를 초래하는 빈틈을 메우고 복합 위기에 대응할 수 있는 미래 대한민국을 완성해야 합니다,

윤석열 전 대통령 내란 재판 1심의 선고가 곧 이루어지는 만큼 내란 재판 선고 이후에는 12.3 위헌적 비상계엄에 대한 사회적 평가는 사실상 전 국민들의 합치된 의사로 나타날 것이라고 봅니다.

12.3 위헌적 비상계엄으로 인한 내란을 완전히 종식하고 사회 대개혁을 이룩하기 위해 더 늦춰서는 안 됩니다. 올해 6월 지방선거와 함께 개헌 국민투표를 동시에 실시해야 합니다.

더 단단한 민주주의를 위한 개헌 논의 국면이 곧 마련될 것이기에 조속한 시일 내에 개헌 논의를 위한 전제로 국민투표법을 개정하고 국회 개헌 특위를 구성해야 할 것입니다.

오늘 이 개헌 토론회에 각계각층의 전문가 분들이 참석하신 만큼 개헌에 대한 여러 고견을 제시해주신다면 향후 국회가 본격적으로 개헌 논의를 하는데 큰 도움이 될 것이라 생각합니다.

다시 한 번 오늘의 토론회 개최를 축하드리며, 참석하신 모든 분들의 건강과 행복을 기원합니다.

감사합니다.

2026년 2월 4일

국회의장 우원식

Session 1.

기조강연

**지방자치와 디지털 기본권,
87년 헌법에 담다**

이광재 한국매니페스토실천본부 사무총장

지방자치와 디지털 기본권 87년 헌법에 담다

이광재
(한국매니페스토실천본부 사무총장)

2026. 02. 04

목차



I 헌법질서와 발전전략의 부조화

II 헌법개혁 방향과 과제

III 과제별 세부내용

IV 결론

헌법질서와 발전전략의 부조화

매니페스토
출범
20주년

대한민국헌법 전문

유구한 역사와 전통에 빛나는 우리 대한국민은 31운동으로 건립된 대한민국임시정부의 법통과 불의에 항거한 4·19민주이념을 계승하고, 조국의 민주개혁과 평화적 통일의 사명에 임각하여 정의인도와 동포애로써 민족의 단결을 공고히 하고 모든 사회적 폐습과 불의를 타파하여, 자율과 조화를 바탕으로 자유민주적 기본질서를 더욱 확고히 하여 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에 있어서 국민의 기회를 균등히 하고, 능력을 최고도로 발휘하게 하며, 자유와 권리에 따르는 책임과 의무를 원수하게 하여, 안으로는 국민생활의 균형한 행상을 가지고 밖으로는 항구적인 세계평화와 인류공영에 이바지함으로써 우리들과 우리들의 자손이 안전과 자유와 행복을 영원히 확보할 것을 다짐하면서 1948년 7월 12일에 제정되고 8차례 일체 개정된 헌법을 이제 국회의 의결을 거쳐 국민투표에 의하여 개정한다.



"대한민국 건국강령, 삼균주의(三均主義),
헌법 전문, 균등均等한 기회, 균등均等한 향상"



매니페스토
출범
20주년

대한민국헌법 제9장

균형있는 경제

119조 2항

■ 국민경제

국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 자비와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다.

120조 2항

■ 국토와 자원

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

122조

■ 국토의 이용 · 개발 · 보전

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.

123조 2항

■ 지역간 균형발전

국가는 지역간의 균형있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 진다.

매니페스토
출범
20주년

대한민국 압축성장의 위현성

■ "경제개발계획의 기조는 하쉬만(A.O.Hirschman)적인 불균형 성장모형에 입각한 공업부문 중점개발계획이었다."
(전국경제인연합회 편, 한국경제정책40년사)

한강의 기적, IMF 외환 위기 극복

불균형 성장모형 기본
차별정책, 先성장 後분배

소수기업 자금 행정 집중지원
경부축 위주 집중 개발
공업우선, 값싼 노동력

7차에 걸친 경제개발 계획

1인당 국민소득, 35년간 153배
1961년 82달러 1996년 1만2518달러로
국민총생산(GDP), 35년간 273배
1961년 21억달러 1996년 2728억 달러로

위현, 균등과 균형

지역양극화 현상 심화
수도권 일극 체제와 지방소멸

사회적 불평등 현상 심화
계층 간 격차 확대

매니페스토
출범
20주년

그래서 왜 지금 개헌인가

인류사회 변화

신입기술 변화
일자리감소, 고립소외, 빈부격차, 삼화 갈등

인구수명 변화
늙어가는 사회, 사각형 구조, 건강증진화

사회구조 변화
인구구조, 가족구조, 계층구조 변화

경제질서 변화
자본구조, 글로벌화, 디지털경제 전환

기후상태 변화
지구온난화, 생물다양성, 자원고갈

파국적 재앙

전쟁, 분쟁

재난, 재해

환경파괴

팬데믹

불평등 심화

강한 회복력 사회
지방자치, 디지털사회 기본권

|| 현법개혁 방향과 과제

매니페스토 출범 20주년

87년 헌법질서의 결함

“호헌철폐 독재타도”

“선거를 통한 권력의 위임
유일한 정치적 경쟁 규칙(the only game in town)”

1995년, 민선 지방자치 부활 제1회 동시 지방선거 (6월 27일)

1997년, 인터넷 인프라 본격 구축 1993년, 초고속정보통신망구축기본계획
1995년, 초고속정보통신망구축종합추진 계획
1997년, 초고속정보통신망구축고도화추진계획

매니페스토 출범 20주년

코로나 19 이후 국가 · 사회 회복력(Resilience)

Weak Link Theory

독일 화학자 유스투스 폰 리비히(Justus von Liebig)의 약한 고리, 가장 취약한 고리의 강도가 전체적인 강도를 대변하며, 따라서 사회적 자본 확충과 비계층적 분산체계 구축이 시급하다.

Strength of weak ties

하버드대학교 사회학과 마크 그라노베터(Mark Granovetter) 교수의 약한 연결의 힘(The Strength of Weak Ties) 이론, 약한 연결이 강력한 이유는 다양성과 개방성에 있다.

매니페스토
출범
20주년

강한 회복력 사회 헌법개혁 방향

차등에서 균등으로



새로운 공동체 구현
혐오와 증오 시대, 포용사회

과잉에서 적정으로



연방적 거버넌스 구축
중앙-지방 역할분담

집중에서 분산으로



새로운 사회계약 제도화
超 양극화 사회, 연대와 공존

경쟁에서 공존으로

매니페스토
출범
20주년

헌법개혁 논의 과제

새로운 공동체 구현

혐오와 증오 시대, 포용사회

- 국민개헌기구 시민의회 제도화
- 사회의제 중심의 논의구조 구축

연방적 거버넌스 구축

중앙-지방 역할분담

- 분권적 국가시스템 강화
- 헌법과 지방자치, 분권과 적정 인구

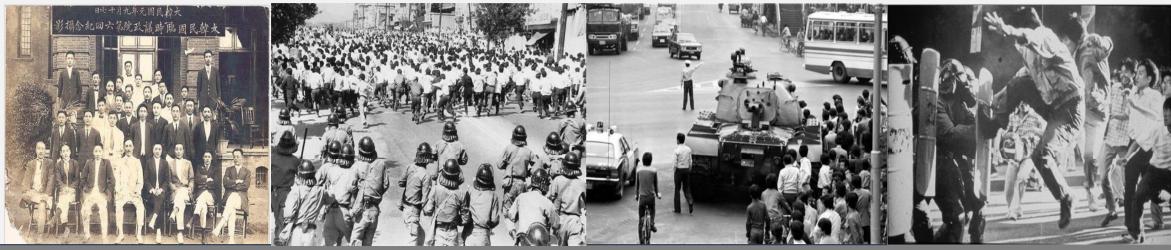
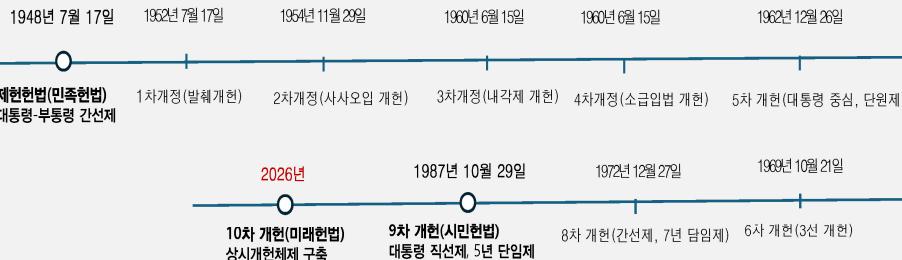
새로운 사회계약 제도화

超 양극화 사회, 연대와 공존

- 디지털 기본권과 e-시민권
- 새로운 도시와 도넛경제
- 다핵 도시권 협력 거버넌스

매니페스토
출범
20주년

대한민국 헌법의 역사



과제별 세부내용

매니페스토
출범
20주년

새로운 공동체 구현

상시 개헌 시스템 구축/ 이광재 한국매니페스토실천본부 사무총장



87년 헌법은 대통령 직선제와 5년 단임제, 헌법재판소 신설 등을 담아낸 대한민국 헌정사상 유일한 시민헌법이다. 하지만 지방자치의 실질적 보장과 디지털 사회의 기본 질서 등 국민의 삶과 밀접한 의제는 반영되지 못했다.

국민 주도의 개헌, 시민의회 제도화/ 김상준 경희대학교 공공대학원 명예 교수

새로운 대한민국을 만드는 주체는 시민이 되어야 한다. 국민주도 개헌, 무작위로 선출된 일반 시민들이 속의와 토론을 통해 헌법 개정안을 도출하는 직접민주주의 방식의 기구, 시민의회 제도화로 출발하여야 한다.



매니페스토
출범
20주년

연방적 거버넌스 구축

분권적 국가시스템 강화를 위한 개헌 과제/ 안병욱 지방분권전국회의 공동대표



대통령 권한분산, 검찰 영장청구권 독점폐지 등은 분권적 국가시스템 확립을 위한 의제들로 볼 수 있다. 그러나 그것만으로는 부족하다. 지방분권, 국민직접참여 의제가 더해져야 한다. 그래야만 “진짜 대한민국을 위한 헌법 개정”이 될 수 있는 것이다.

헌법과 지방자치, 분권과 적정 인구/ 이삼식 한양대학교 고령사회연구원 원장

개헌은 “지방자치를 유지할 것인가”라는 질문을 넘어, 어떤 조건 아래에서 지방자치가 지속 가능할 수 있는가라는 질문에 답해야 한다. 지방자치의 헌법적 보장과 인구 현실 사이의 간극을 메우기 위해, 인구를 분권 원리와 결합한 헌법 규범으로 재구성하는 것이 그 출발점이 될 것이다.



매니페스토
출범
20주년

새로운 사회계약 제도화



디지털 시대의 새로운 기본권 / 흥선기 독일정치경제연구소 공법 및 인권법 연구원장

정보기본권을 넘어서는 새로운 기본권, 즉 디지털 기본권에 대한 논의가 유럽과 독일에서 활발히 진행되고 있다. 헌법은 시대정신을 담을 뿐만 아니라 미래의 기본설계도가 되어야 한다. 따라서 디지털시대의 특성이 반영된 새로운 기본권을 선도적으로 도출할 필요가 있다..



기후위기 시대, 도넛 도시! / 김병권 녹색전환연구소소장

기후위기 시대, 대대적인 구조 전환이 필요하다. 산업 경쟁력을 올리는 기후 정책, 다른 편으로는 복지나 돌봄에 도움을 주는 정책으로 말들을 할 때가 있다. 이런 도양 위에서 성대 헌법을 향한 시민들의 공감대가 쌓일 수 있다.



다백 도시권 거버넌스, 격차해소 / 이종석 EU정책연구소 원장

EU는 도시 네트워크 기반의 다백 도시권 거버넌스 전략으로 정치성과 경제회복 전략을 추진하고 있다. 이는, 경제격차 해소와 인재 공유를 위한 노력이다. 결국 한국형 초광역의 성과는 '규모'가 아니라, 도시들 사이의 신뢰를 제도화하고 성과를 공유하며, 네트워크를 운영할 역량을 구축하는 데 달려 있다.

매니페스토
출범
20주년

라운드 테이블 회의 &토론



IV 결론

매니페스토
출범
20주년

새로운 대한민국 헌법

■ 87년 시민헌법, 삶과 밀접한 의제 보완: **지방정부**

대한민국 헌법은 민주화의 성취를 담아낸 시민헌법이었지만, 오늘의 위기와 미래의 도전에 충분히 응답하지 못하고 있음

■ 성장 넘어 회복력 사회 설계 : **시민사회**

성장의 논리를 넘어 회복력(resilience)의 사회를 설계해야 함. 이는, 단순한 정책 변화가 아니라 헌법적 전환을 요구하고 있음.
약한 고리를 강화하고, 다양한 연결을 확장하며, 종양집중에서 분산으로, 과잉에서 적정으로, 경쟁에서 공존으로 전환하는 국가질서를 구축해야 함.

■ 상시 개헌 시스템 구축을 통한 헌법의 일상화: **국회**

이를 위해 무엇보다 필요한 것은 국회 주도의 상시 개헌 시스템 구축이며, 개헌의 주체가 국민이 되는 시민의회 제도화임
헌법을 몇십 년에 한 번의 정치적 사건이 아니라, 사회 변화에 지속적으로 응답하는 살아 있는 규범으로 만들 필요가 있음
상시 개헌 체제는 헌법을 정쟁의 대상이 아니라, 사회적 속의와 합의를 통해 발전시키는 공적 장치가 되어야 함.

매니페스토
출범
20주년

새로운 대한민국 헌법

■ 새로운 공동체 헌법

혐오와 분열을 넘어 포용과 연대를 제도화하고, 시민이 주체가 되는 상시 개헌 시스템과 시민의회 제도화를 정착시켜야 함

■ 연방적 거버넌스 헌법

실질적 지방분권을 통해 지역이 스스로 미래를 설계할 수 있도록 하고, 적정인구에 기반한 합목적적 인구정책을 헌법적 원칙으로 정립해야 함.

■ 미래사회 대응 헌법

디지털 기본권을 명문화하고, 기후위기 시대에 부합하는 도넛경제와 디랙 도시권 거버넌스를 국가 전략의 핵심으로 삼아야 함

감사합니다

Session 1.

기조강연

국민통합개헌과 시민의회

김상준 경희대학교 공공대학원 명예 교수

국민통합개헌과 시민의회

김상준(경희대 명예교수)

1 | 진정한 국민통합의 길

사회 여러 층에서 이번 개헌에 거는 기대가 크다. 1987년 민주화 이후 근 40년 동안 민주주의라는 룰을 실험하고, 실행하며, 살아왔다. 시행착오도 많이 겪었고, 보완되어야 할 점들도 구석구석 많이 알게 되었다.

더구나 이번 개헌은 12.3 불법계엄을 용기있고 슬기롭게 이겨내면서 가능하게 된 기회이기 때문에 그 기대가 더욱 크다.

이번 불법계엄 사태를 이겨내는 과정에서—아직도 그 과정이 진행 중이기는 하지만—오늘날의 대한민국 국민이 과연 무엇을 지키고자 했는지도 보다 분명해졌다. 무엇보다 1987년을 가능하게 했던 민주화 정신이고, 그 정신이 구현해낸 민주적 제도, 가치, 관행들이 있다. 그러나 87년 민주화 이후 오늘날까지 그 민주적 제도, 가치, 관행들은 결코 애초부터 완제품으로 주어진 것도, 이후 하나씩 하나씩 선물로 주어졌던 것도 아니었다. 여러 어려움 속에서 하나씩 부분적으로 쟁취해왔던 것이다. 87년 민주화부터가 무서운 탄압을 이겨내고 거의 기적처럼 어렵게 차지하게 된 부분적 공간이었다. 민주화에 대한 저항은 87년 이후에도 계속 이어졌다. 따라서 87년 이후 지난 39년은 민주화의 진전과 그를 가로막는 저항 간의 밀고당김이 부단히 이어졌던 시간이었고, 그 밀고당김 속에서 민주적 제도, 가치, 관행이 더욱 단련되고 숙성하게 된 과정이라 할 수 있다.

87년 민주화 정신이란 민주적 헌법 정신이라 할 수 있는 것이었다. 87년 시민항쟁이 무엇에 대항했던가를 돌이켜보면 알 수 있다. 79년, 80년 전두환 신군부의 무력 정권찬탈과 반헌법적 헌법 창출 전 과정에 대한 부정과 응징이었다. 그 모든 과정과 방식이 반헌법적이었다. 그 방식은 물론 박정희의 5.16과 10월 유신 수법을 그대로 베껴온 것이었다. 따라서 87년 민주화는 단지 전두환 정권의 반헌법성에 대한 저항만이 아니라 쿠데타로 시작한 박정희 집권 18년의 반헌법성에 대한 부정이요 단죄이기도 하였다.

대한민국 국민의 민주적 헌법에 대한 수호의지야말로 최소한 1960년 4.19 이래 대한민국 민주주의를 지켜온 뜻대요, 지향이었다. 그 수호의지는 오랜 시련과 고통 속에서, 그 모두를 이겨내고, 이제 대한민국의 진정한 중심으로 분명히 자리잡았다. 성숙한 민주적 제도, 가치, 관행이 이를 역행하려는 힘과 논리에 대해 분명한 우위를 점하게 된 것이다.

그것을 분명히 보여준 것이 12.3 불법계엄과 그 이후 지지 세력이 보여준 모습과 논리였다. 지난 2월 21일 서울중앙지법 형사합의33부(이진관 부장판사)가 한덕수 전총리에게 내린 선고문은 12.3 불법 비상계엄을 ‘국민이 선출한 권력자와 그 추종 세력에 의한 내란’ 즉 ‘위로부터의 내란’, ‘친위 쿠데타’라고 규정하면서 이런 위로부터의 내란은 “국민이 벌이는 아래로부터의 내란과 비교할 수 없을 정도로 위험성이 높다”라고 강조한 바 있다. 현직 대통령에 의한 친위쿠데타의 선례는 1972년 소위 ‘10월 유신’이었다. 국가의 위기를 부르짖고 국회를 해산하여 세계 역사상 역대급 독재체제를 구축한 것이다. 윤석열은 이것을 반복하고 싶었다. 박정희의 반헌법적 국회해산과 반헌법적 유신헌법 제정에 국민들은 국민투표를 통해 지지해주었다. 그 모든 절차가 반헌법적이었음에도 그려했다. 당시 대한민국 국민의 민주적 제도, 가치, 관행의 내면화는 아직 오늘날만큼 숙성한 상태가 아니었던 것이다. 당시 민주파는 소수에 머물러 어렵고 힘든 싸움을 이어가야 했다.

그러나 2025년은 전혀 달랐다. 계엄 직후 조사에서 국민 70% 이상이 계엄에 반대했고 윤석열에 대한 지지율은 10%대로 곤두박질쳤다. 1년이 지난 현재도 그렇다. 그러나 시민의 저항과 국회의 결의에 따라 계엄이 철회되었음에도 윤석열은 계엄이 정당했다는 주장을 이어갔고, 지지세력을 규합하려 하였다. 그러나 12.3의 비상계엄은 그 허다한 불법성으로 인해 이미 그 자체가 ‘위로부터의 불법 계엄’이 되었고, 더 나아가 사회 여러 부분에 그러한 현정질서 교란 행위를 선동, 고무하려 하였다. 상기 서울중앙지법 형사합의33부 판결문에서 그 유형을 아래 넷으로 분류한 바 있다.

12·3 불법계엄은 ▲민주적 기본질서라는 전체적 질서에 대한 중대한 침해가 있거나 이를 파괴하려는 시도가 있고, 이미 유효한 구제수단이 남아 있지 않은 극단적인 상황에서나 논의되는 저항권을 평상시에 아무렇지도 않게 주장하는 사람 ▲헌법과 법률에 정한 바 없어 위헌·위법한 주장에 불과한 계몽적 계엄, 잠정적 계엄, 경고성 계엄을 당연하다는 듯 주장하는 사람 ▲지난 2025년 1월 19일 발생한 서울서부지방 법원 폭동 사건과 같이 자신의 정치적인 입장을 위해서는 헌법과 법률을 쉽사리 위반할 수 있고, 그 과정에서 다른 사람에게 피해를 줄 수 있으며, 이러한 상황을 당연하다고 생각하는 사람 ▲민주주의 근본이 되는 선거제도를 정당한 근거 없이 부정하는 사람들을 양산하거나, 그런 사람들의 상태를 더욱 심각하게 만들었다.

이러한 네 범주의 사람들은 여전히 다중의 위력에 의한 반복적 행동을 통해 대한민국 헌법질서에 실체적 위협을 가하고 있다. 이들이 입에 달고 사는 부정선거론, 빨갱이 타령은 결국 선거도 정당도

부정하는 것이다. 자유민주주의를 정면으로 부정하는 이러한 역주행이 우리에게 새로운 것은 아니다. 선거와 정당을 무력화시키고 1인 통치 1당 통치를 영구화하는 독재 장치를 우리는 이미 유신헌법을 통해 소상히 잘 알고 있다. 대한민국 민주주의는 바로 그 유신헌법 체제와의 투쟁에서부터 본격적으로 단련되고 숙성되었다. 이어 피로 집권한 전두환 체제를 물리쳐 민주화를 이뤄냈고, 민주화 이후에도 자꾸만 되돌아오는 독재회귀 세력과 끊임없이 싸우면서 더욱 단단하고 성숙해졌다.

이어질 개헌의 의미는 무엇보다 한국 민주화 역사에서 배운 교훈, 즉 반복적으로 돌아나는 독재회귀의 뿌리를 뽑아내는 데 있다. 지금 국민통합이란 민주지향과 독재지향의 동거가 아니다. 독재로 돌아가는 길을 영구히 패쇄한 후, 민주적 현정질서 위에서 정당한 정치적 경쟁이 이루어지도록 하자는 것이다. 이번 개헌의 의미도 거기에 있다.

2 | 시민의회와 국민통합

시민의회(Citizen's Assembly)는 이제는 이미 세계적으로 공인된 현상이지만, 한국의 시민의회 운동은 독자적 기원을 가지고 성장했다. 첫 민주정부 시절부터 경험했던 기득권 세력의 강한 저항과 방해를 뚫고 나갈 방법으로 고안되었다. 아울러 활발해진 시민사회의 힘이 내부 갈등에 빠지지 않고 그 힘을 지혜롭게 모아낼 수 있는 방법에 대한 고민의 결과이기도 했다. 애초의 취지가 어려울수록 민주적 원리에 더욱 충실함으로써 국민통합을 이뤄내자는 것이었다. 그 민주적 원리란 “민주주의가 봉착한 문제는 민주주의의 확장으로 풀어간다”는 것으로 요약할 있다. 어디서 가르쳐 줘서가 아니었다. 한국 민주화 운동의 오랜 경험은 한국인들이 이러한 원리를 체득할 수 있게 했다. 이제 선거로 야당이 집권하게 된 시점에 이르러 곤경에 빠진 민주주의가 한 발 더 나갈 수 있으려면 어떤 방법이 필요할까. 궁리 끝에 나온 것이 ‘총위무작위 추출을 통해 구성한 미니공중의 속의’라는 방법이었다. 2005년의 첫 제안에서 2017년 공론화위원회라는 방식으로 현실화되기까지 상당한 시간이 필요했다. 그러나 지금 돌아보더라도 만일 첫 민주정부 시기에 빈발했던 의약분업, 부안 핵폐기장 문제 등 폭발적인 사회갈등에 시민의회의 방법을 적용할 수 있었다면 훨씬 바람직한 결과를 얻었을 것임을 충분히 추정해볼 수 있다. 그랬다면 한국 민주주의의 경로도 상당히 달라질 수 있었다.

한국에 시민의회 아이디어가 널리 확산되었던 계기는 2016~2017년 촛불혁명 기간이었다. 당시 ‘탄핵은 국회에서 개헌은 시민의회가’라는 구호가 널리 퍼졌다. 때마침 아일랜드에서 헌법개정 제2차 시민의회(2016~2018)가 개최 중이었다. 아일랜드 제2차 시민의회는 헌법조항 개정에 성공한 대표적 사례로 꼽힌다. 국민참여개헌, 시민의회개헌은 이미 그때 널리 윤위되던 말이었다. 박근혜 전대통령이 국회에서 탄핵된 후 한 달이 채 안 된 2017년 1월 5일 국회헌법개정특별위원회(개헌특위)가 여야 의원 36인으로 출범했고, 2월 25일에는 민주당 개헌특위 위원인 김종민 의원이 우원식 의원

등 12인의 동의를 받아 <국민참여에 의한 헌법개정의 절차에 관한 법률안>을 제출했다. 이 법안은 유권자 중 무작위추출방식으로 200명 이상 300명 이하의 헌법개정안 작성을 위한 대한민국 시민회의를 구성한다고 하였다(법안 제4장 시민회의, 제5장 시민회의 회원의 선정과 사임). 시민의회를 통한 헌법개정의 발상이 이미 국회 입법안에 반영되기에 이른 것이다. 그러나 대선 이후 자유한국당 등 야권은 개헌에 대한 뜻을 접었고, 이후 바퀴가 하나 빠진 개헌특위는 지지부진 덜컹거렸고, 결국 2018년 6월 아무런 합의도 성과도 없이 활동 종결, 해산하고 말았다.

대선후보들도 ‘국민참여개헌’(문재인, 안철수) ‘헌법개정시민의회를 통한 개헌’(심상정)을 약속했다. 문재인 후보는 당선 후 그 약속을 지키고자 2018년 2월 ‘국민헌법자문특별위원회’를 출범하고, 약식이나 몇 차례의 시민숙의회의를 거쳐 3월 22일 헌법개정안을 국회에 발의하기도 하였다. 그러나 이 역시 개헌에 뜻이 없는 야당의 비협조 속에서 2018년 5월 24일 국회 본회의 표결에서 재적의원 2/3에 미치지 못해 (114명 참석) ‘투표 불성립’ 처리되고 말았다.

이상은 국회와 대통령이 시민의회의 방법을 통해 개헌을 한다는 발상이 이미 당시 한국에서 분명히 존재했음을 보여준다. 더 나아가 문재인 정부 시기 대통령에 의해 소집된 2017년 7~10월 신고리 5.6호기 공론화위원회를 시발로 이후 각급 지자체와 행정부서 또는 의회에서 소집된 각종 공공의제를 숙의하기 위한 시민의회는 70여 회에 이른다.

이 기간 해외에서의 시민의회는 주로 OECD 국가를 중심으로 크게 활성화되어 왔다. OECD의 숙의민주주의 데이터베이스(Deliberative Democracy database, 2023)는 733개의 민주적 미니공중=시민의회(DMP, Democratic mini-public) 사례를 보고 하고 있다. 우선 시민의회의 사례수 (number of cases)가 이 정도로 커졌다는 것은 시민의회가 이미 실험적 단계를 넘어안정적 제도로 정착하고 있음을 뚜렷이 보여준다. 더욱 놀라운 사실은 이렇게 많은 사례에도 불구하고 이를 사례 중 진행 중 불화와 충돌로 회의가 종결에 이르지 못하고 중간에 해산되거나 아무런 합의도 이루지 못하고 종료된 사례가 보고되지 않고 있다는 사실이다. 차이가 있다면, 높은 수준의 구체적 합의에 도달하느냐 아니면 그보다 낮지만 포괄적이고 넓은 합의에 도달하느냐의 차이, 그 스펙트럼에 있을 뿐이다.

국내외의 많은 사례들이 일관되게 보여주고 있는 것은 시민의회란 국민통합을 위한 매우 훌륭한 기구라는 사실이다. 국회에서라면 정당 간의 이해관계 차이로 합의에 도달하기 어렵거나 불가능한 사안들에 대해 시민의회는 숙의를 통해 반드시 지혜로운 합의에 도달한다. 한국의 공론화위원회를 포함하여 국내외의 많은 사례는 시민의회에 선정된 참석자들이 보여준 공적 책임감의 정도는 (당초 냉소적 내지 부정적 예측에 비해) 매우 높다. 출석율도 애초 예상에 비해 놀랄 만큼 높은 것으로 나타났다. 누가 시켜서가 아니라 자연스럽게 상황이 그렇게 된다. 동서를 불문하고 잘 준비된 시민의회의

공통점은 참석한 시민의회 참석자들의 절제된 모습이다. 법원이든 어디든 헌법기관에 난입하여 난동을 부리는 맹동주의자들의 태도와는 선명하게 대조된다. 자신이 어느 한쪽 집회의 일원으로 그 자리에 참석한 것이 아님을, 어떤 설명도 필요 없이, 그 자리에서 몸으로 느끼게 된다. 그 자리에 모인 참석자들은 어떤 깃발을 들고 모인 사람들이 아니다. 아마 대부분의 참석자들은 평소에 자신의 깃발이 그렇게 선명하지 않다고 생각하는 사람들일 것이다. 설혹 마음속에 선호하는 어떤 깃발이 있다고 하더라도 그 자리에서는 일단 각자의 깃발을 내리고 다른 시민의 말을 주의 깊게 듣는 한 시민으로서 모인다. 큰 인구층에서 추첨 선발되었다는 익명성도 작용한다. 그 사람이 어떤 깃발을 들었는지 아무도 알지 못하고, 그런 사실이 중요한 분위기도 아니다. 이러한 모습은 찬반 양편으로 나뉘어 한 치도 밀리지 않으려고 별이는 피 튀기는 ‘논쟁’이나 ‘수단 방법을 가리지 않는 생사를 건 배틀’의 태도와는 하늘과 땅처럼 다르다.

필자가 처음 시민의회를 제안하였을 때는 후일 이 정도로 일관된 안정성을 보여줄 것까지는 정말 예상하지 못했다. 기본적인 믿음을 가지고 있었지만, 처음 시행하는 단계에는 다소의 어려움과 혼란이 따를 것으로 보았다. 그러나 이제 한국도 시민의회의 초기 시험 단계를 이미 충분히 거쳤다. 첫 시험 단계였음에도 큰 혼란 없이 오히려 매우 질서정연하게 회의가 시종 진행되었다. 문정부 이후 시행한 70여 회의 공론화위원회 실험부터가 그렇다. 이러한 행사를 전국이든 지방이든 훌륭하게 수행해낼 수 있는 역량이 대한민국에 있음을 이미 입증했다.

3 | 국회, 시민의회, 국민발의가 함께 가는 국민통합개헌의 경로

여러나라의 헌법개정 경험에 대한 최근의 비교연구들이 합치하는 지점은 의회와 시민의회가 함께하면서 국민발의를 적절하게 혼합하는 형식이 가장 통합적이고 안정성이 있다는 것이다. 이러한 추세에 대해 한국 정치계와 시민사회계 역시 폭넓게 잘 인지하고 있는 것으로 보인다. 아울러 12.3 불법 비상계엄 이후, 아니 2016~2017년의 촛불혁명 이후 한국의 개헌에 대한 일반여론도 분명하다. 국회 의원과 몇몇 정치인의 뜻만으로 이뤄지는 과거와 같은 밀실개헌이 아니라 폭넓은 국민참여에 의한 개헌을 바라고 있다. 그렇다면 이제 국회와 시민의회, 그리고 국민발의가 잘 혼용된 한국형 개헌방식에 대해 구체적으로 생각해볼 때가 되었다. 이러한 개헌방식이 성공한다면 그것은 분명 세계 민주주의 역사에서 또 하나의 이정표가 될 수 있다. 아울러 K-Democracy의 대표적 상징이 될 것이다. 이하 지극히 실제적인 문제들을 검토해 보겠다.

성공적으로 평가받는 아일랜드 헌법개정 시민의회의 경우 제1차(2012~2014)에는 10개 의제, 2차(2016~2018)에는 5개 의제를 논의하였다. 그렇지만 당면한 한국의 개헌은 그보다 포괄적인 개헌이

될 것으로 예상된다. 그렇다면 다루는 의제의 수는 10여 개를 훌쩍 넘을 수 있다. 과연 이렇듯 포괄적인 개헌논의를 시민의회가 잘 소화할 수 있을까? 매우 중요한 논점이다. 여러모로 생각해본 문제다. 미리 답한다면, 국회와 시민의회가 잘 협력한다면 충분히 가능하다. 국회와 각 정당이 이미 상당히 준비된 개헌안을 가지고 있고, 사회 주요 단위들도 자신들의 개헌적 요구를 정비해왔다. 87년 개헌 이후 근 40년이 지나면서 주요 정당과 사회단체들은 자신들의 개헌안을 다들을 충분한 시간을 가졌다. 이제 그 안을 꺼내놓고 공론장에서 경합하면 된다.

현행 헌법상 개헌 논의는 국회가 주도하도록 되어있다. 대통령의 개헌발의권이 있지만, 이재명 대통령은 개헌논의를 국회가 주도해줄 것을 요청하고 있다. 국회의 개헌 논의는 국회개헌특위 36명에서 시작해서 완결되는 과정이라 해도 과언이 아니다. 이 국회개헌특위가 국민참여 개헌을 이끌어야 한다. 그동안 국회 또는 국회개헌특위는 여러 방식으로 개헌논의를 하여왔다. 그중 국회 개헌자문위 활동을 주목할 필요가 있다.

2000년 이후 국회에 설치되었던 개헌자문위원회는 다음과 같다.

제18대 국회 헌법연구자문위원회 (2008년): 김형오 국회의장 직속으로 설치되었다. 노무현 대통령의 '원포인트 개헌' 제안 이후 국회 중심의 개헌 준비를 목적으로 1년간 활동했다.

제19대 국회 헌법개정 자문위원회 (2014년): 강창희 국회의장 직속으로 출범했으며, 김철수 서울 대 명예교수가 위원장을 맡았다. 헌법 전문부터 통치구조까지 전반적인 개정안 시안을 발표했다.

제20대 국회 헌법개정특별위원회 자문위원회 (2017년): 국회 개헌특위 산하 자문기구로, 사법부·정당·선거 등 6개 분과로 나뉘어 활동하며 방대한 개헌 보고서를 제출했다.

제21대 국회 헌법개정 및 정치제도 개선 자문위원회 (2023년): 김진표 국회의장 직속으로 창설되어 개헌 기초안 마련을 목표로 활동했다.

제22대 국회 국민 미래 개헌 자문위원회 (2024년): 우원식 국회의장 직속으로 출범하였으며, 2025년 4월 대통령 4년 중임제와 국회의 국무총리 추천권 등을 포함한 자문안을 심도 있게 검토했다.

이중 충분한 시간을 두고 가장 포괄적으로 개헌안을 논의한 것은 2017년의 국회개헌특위 산하 자문위원회의 활동이었다. 자문위는 2017년 2월~11월 동안 2개 소위 6개 분과로 나뉘어 136회의 분과회의와 전체회의를 하였다. 각 소위와 분과구성은 다음과 같다.

제1소위원회 : 기본권·총강 분과, 경제·재정 분과, 지방분권 분과

제2소위원회 : 정부형태 분과, 정당·선거 분과, 사법부 분과

이 국회 개헌특위 자문위원회가 2018.1월 내놓은 460여쪽의 보고서를 살펴보면, 6개분과 논의에서 큰 쟁점이 제기된 영역은 주로 대통령의 권한, 정당과 국회의 특권과 권한, 그리고 감사권과 지방분권 영역 등 4~5개로 집약된다. 이미 잘 정리되어 있기 때문에 이번에 다시 다루게 되면 훨씬 빠른 시간에 재정리할 수 있다. 최근 사법부 문제와 같이 새로 제기되는 의제를 몇 가지 더하면 된다.

이제 구체적인 제언으로 발표를 마무리하겠다.

다가올 개헌은 먼저 국회 개헌특위가 각계각층의 요구를 잘 반영하는 자문위원회를 구성하여 시민의회에 부칠 예비개헌안을 완성해야 한다. 2017년 자문위의 6개분과의 틀을 그대로 가져와도 무방하다고 본다. 단 자문위 구성은 각계각층의 요구가 2017년보다 충실히 반영될 수 있도록 세심한 준비가 필요하다. 36명의 개헌특위 위원은 반드시 6개 소위에 하나는 반드시 소속되어 각 소위의 개헌안 정리에 주도적 역할을 해야 한다. 개헌특위위원들이 개헌안 초기 성안 과정부터 더욱 책임있는 자세를 가져야 한다. 물론 이 예비개헌안은 자문위 단계에서 합의된 조항도 있겠고, 합의되지 않고 2~3개의 안이 병립하는 조항도 있을 수 있다. 국회에 다수 정당이 존재하고, 사회적 이해가 다양한 만큼 이것은 오히려 매우 자연스러운 모습이다. 시민의회가 주로 숙의하게 될 대상은 이렇듯 하나로 합의되지 못한 쟁점안들이 될 것이다. 쟁점 조문에 대한 숙의 과정에서 각 안을 대표하는 측은 각자 책임 있게 자기 안에 대해 시민의회 참석자들을 설득하려고 노력하게 된다. 매 쟁점 조항마다 이러한 과정을 몇 차례 계속하면 시민의회 논의는 어느 한편으로 점차 합의에 접근한다. 또는 이 과정에서 합의 가능성성을 높이는 수정안이나 타협안이 나올 수도 있을 것이다.

또 한가지 이번 개헌 과정에서 빠뜨릴 수 없는 중요한 헌법개정안 제안 방식이 있다. 국민직접발의가 그것이다. 그러나 현행 헌법상 국민발안이 허용되지 않은 상태이므로, 그 발안은 아직 법적규정력을 갖지 못한다. 헌법개정 논의과정에서 국민발의의 과도적 양식 정도로 간주될 것이다. 국민발안은 개헌특위 자문위 단계에서부터 가동하여 시민의회 개회기간에도 열어두도록 한다. 개헌 논의 과정에서 검토될 수 있는 (논의 테이블에 오를 수 있는) 유효한 발안의 기준은 일정 수의 동의서명자를 법으로 정하면 된다.¹⁾ 이 유효 발안자는 발의 내용이 논의될 때 자문위 또는 시민의회에 초대되어 발의 취지를 설명할 기회를 갖는다.

이런 과정을 거치게 되면 개헌특위는 자문위 그리고 시민의회 논의 단계에 이미 주도적으로 관여하고 있는 상태다. 자문위원회 그리고 시민의회 의원들과 적극적인 논의를 통해서 개헌안을 하나씩 합의해가는 것이다. 최후의 단계는 역시 다시 국회 개헌특위로 다시 돌아와 개헌특위 내부에서 개헌정

1) 연명을 받는 체계적인 국민발안 이외에도 온라인을 통한 광범한 의견수합도 이미 여러나라에서 경험이 쌓여있다. 이 의견들을 수합하고 분류 정리하여 개헌과정에 반영하도록 할 수 있다. 빅데이터 분석 기법도 판단자료를 위해 활용할 수 있을 것이다. 이 문제는 전문기술영역에 속하므로 길게 논의하지 않는다.

족수를 확보하는 것으로 된다. 이러한 과정을 통해 개헌특위의 합의를 득한 개헌안이 본회의에서 부결될 가능성은 매우 낮을 것이며 이후 국민투표에서 부결될 가능성은 더욱 낮을 것이다.

이러한 개헌 과정이 실현되기 위해서는 이를 가능하게 하는 헌법개정절차법이 우선 완비되어야 한다. 현재 국회에 발의되어 있는 관련법으로는 김종민 의원 등 17인이 발의한 <국민참여 헌법개정 절차에 관한 법률안>(2025.5.20.일 발의)과 김성희 의원 등 13인이 발의한 <헌법개정 절차에 관한 법률안>(2025.7.16.일 발의)이 있다.²⁾ 김종민 안은 시민의회 방식으로 소집한 시민위원회가 헌법개정을 주도하도록 되어 있고, 김성희 안은 헌법개정안 국민발안에 초점을 두고 있다. 이 양안은 위에서 설명한 절차에 맞도록 수정·통합하는 것이 바람직하다. 물론 2014년 현재가 헌법불일치 판결을 내린 「국민투표법」을 조속히 개정해야 이후 현행 헌법에 따른 헌법 개정 과정을 마지막까지 하자 없이 마무리할 수 있다.

2) 7월10일 발의된 황운하의원 안(<헌법개정 및 정치제도 개혁의 일정과 절차에 관한 법률안>)은 2025년 12월까지 50인 추진협의회에서 초안을 작성하고, 개헌특위에서 2016년 3월말까지 개헌안을 확정하겠다는 안이다. 2026년 5월 지방선거를 염두에 둔 것이다. 이 안은 이미 시기적으로 불가능하게 되어 논의에서 제외한다.

Session 2.

헌법과 지방자치, 분권과 적정 인구

**분권적 국가시스템 강화를 위한
개헌 과제는?
(해외사례와 그 시사점을 중심으로)**

안권욱 지방분권전국회의 공동대표

분권적 국가시스템 강화를 위한 개헌 과제는? (해외사례와 그 시사점을 중심으로)

안권욱(전 고신대교수, 지방분권전국회의 공동대표)

I | 왜, 분권적 국가시스템 강화 개헌인가?

지표에서 나타난 우리 사회는 지속성 유지를 위협받고 있다는 주장이 상당한 설득력을 얻고 있다. 그 위협은 인구 감소·고령화의 심화 현상으로 대표할 수 있을 것이다. 그리고 그 원인은 현재와 미래 삶에 대한 우리 국민의 불안정·불확실성 등의 인식에서 출발하고 있는 것이 아닌가 한다.

불안정·불확실성의 인식을 구성하는 요소는 각 국민 개인 차원의 사회경제적 요인들도 있겠지만, 개인으로서는 삶의 여건을 스스로 바람직하게 바꾸거나 개선할 수 없는 거시적 차원의 구조적 요인들도 있을 것이다. 여기서 우리가 결코 경시할 수 없는 것이 거시적 요인이다. 이는 무엇보다 현대복지 국가에서 정치·행정 요인이 국민 각 개인 삶에 크게 영향을 미치는 아주 주요한 요인들 중 하나라는 점이다. 예를 들어 국·지방세의 조세부담률과 연금·건강·고용·산재보험료 등 사회보장부담률을 합한 금액이 GDP에서 차지하는 우리 국민부담률은 2022년을 기준으로 32%에 달한다(통계청, 2023 한국의 사회지표). 이러한 국민부담률은 정치·행정이 우리 국민 개인 삶에 있어 얼마나 주요한 환경적 요인으로 자리하고 있는지를 잘 보여주고 있는 지표이다.

그런데 우리나라의 현 정치·행정기관은 국민 불신의 대상이 되어 있다고 해도 과언이 아니다. 2023년 현재, 우리나라 정치·행정기관 대부분의 신뢰도는 세계 국가들 중 하위 수준에 머물고 있다 (한국경제연구원, 2023.03.09., 보도자료¹)). 사법기관 신뢰도는 조사대상 167개 국가들 중 155위로 거의 꼴찌에 가깝고, 군대 신뢰도는 132위로 역시 최하위 그룹에 속해 있다. 정치인에 대한 신뢰도는 114위이고, 정부기관 신뢰도는 111위로 하위 수준에 머물고 있다.

여기에 더해서, “진보·보수” 양자 간의 정치 갈등 수준은 2023년 현재 82.9%로 극(極)에 달해 있다(통계청, 2024.03.26., 보도자료²)). 이는 우리의 현 정치가 국민 삶의 환경을 안정시키기는커녕, 오히려 국민간의 정치적 갈등과 사회적 불안정성을 가중시키고 있다는 것을 입증하고 있다. 정치 갈등 외에도 우리는 심각한 여러 사회 갈등 문제들과 마주하고 있다. 즉, 빈곤·중상층간의 갈등은 2023년

1) 이는 레가툼연구소 『2023 번영지수』를 분석하여 발표한 것이다.

2) 이는 『2023 한국의 사회지표』를 분석하여 발표한 것이다.

76.1%이고, 근로자·고용주 갈등은 68.9%이며, 개발·환경보전 갈등 61.4%, 수도권·지방 갈등 56.8%, 노인·젊은 층간의 갈등 55.2%, 종교 갈등 42.3% 그리고 남녀 갈등은 42.2%이다. 이들 사회적 갈등을 통합으로 이끌고, 국민의 복리증진을 견인해야할 우리 정치는 스스로가 다른 분야에 비해 상대적으로 더 심한 갈등 생산의 원천이자 주체가 되어 있는 상황이다.

따라서 우리의 현 정치는 우리 사회의 지속성 유지를 위협하는 여러 다양한 문제들을 완화시키거나 해결하기는커녕, 시간의 경과와 함께 오히려 사회 지속성 위협을 더 심화시키거나 극단의 갈등으로 정치·사회적 재앙을 이끌 개연성이 있다. 여기서 우리는 잘못된 민주제, 즉 민주제를 위장한 정치체제가 “민주주의의 폐죽음을 초래”한다는 이기우(2024)의 경고를 경시해서는 안 된다. 반면, 시베리아 한인촌자치, 로마민회, 스위스 게마인데자치 등 좋은 민주제는 공동체 사람들 “삶의 윤택함과 번영”을 이끈다는 안성호(2024)의 주장에 우리는 귀 기울일 필요가 있다. 이러한 구조기능주의(structural functionalism)의 관점이나 맥락에서 접근하면, 국민 불신의 대상이자, 갈등 생산의 원천 및 주체가 된 ‘우리 정치의 현 기능적 문제’는 무엇보다 헌법 등 ‘우리 민주제의 기본 시스템상의 구조적 한계’에서 비롯하고 있는 것으로 보아야한다.

이 지점에서 우리는 “그럼, 현재 우리가 마주하고 있는 사회 지속성 유지 문제의 해결과 정치 기능상 문제의 극복을 위해 ‘어떠한 시스템상의 전환을 목표로 하는 민주제 혁신’이 있어야 할 것인가?”라는 질문을 제기하지 않을 수 없다. 민주제는 기본적으로 대의·직접민주제, 경쟁·화합민주제 등으로 분류할 수 있지만, 현실 정치에서 각 나라의 정치시스템으로써 민주주의제도, 즉 민주제는 나라마다 상이하며 다양하다. 그리고 절대적으로 옳거나 시대와 지역을 초월하여 제대로 작동하는 유일한 민주제가 있다고 보기 어렵다. 이는, 제도라는 것이 동전의 양면과 같아서 그 장점이 있으면 단점이 있기 마련이고, 그 시대, 그 지역의 정치적 환경이 상이하기 때문이다. 그럼에도 불구하고, 불신·갈등 등 우리 정치의 현 문제 특성을 고려하면, 헌법상 화합민주제(Konkordanzdemokratie, consociational democracy)를 근간으로 하고, 폭넓은 직접민주제 요소가 결합한 정치행정시스템상의 근본적 변화 및 전환이 요구된다는 생각이다. 삼성경제연구원(2009)은 사회갈등지수가 10% 감소하면, 1인당 GDP가 7.1% 증가하는 효과가 발생한다고 보고하고 있다.

직접민주제 요소를 수준 높게 내포하고 있는 화합민주제의 기본적 특성은 ‘권력공유’에 있다. 즉, 정치권력의 나눔 또는 정치권력의 분립이라는 차원에서 접근하면, 화합민주제는 특정 세력이나 기관이 권력을 독식하는 권력독점시스템이 아니라, 다양한 정치세력과 정치행정기관이 권력을 나누어 공유하는 권리공유시스템으로 특징지을 수 있다. 이러한 화합민주제의 권리공유 시스템(system)상의 가시적인 형태 또는 모습은 입법·행정·사법 삼권분립(separation of legal·administrative·judicial powers)에 한편으로는 수직적 정부간관계(vertical intergovernmental relation)의 차원에서, 다른 한편으로 주권·대표자관계(principal·agent relation)의 차원에서 권리분립 또는 권한배분시스템을 더한 시스템으로 정의할 수 있다. 여기서 수직적 정부간관계의 차원에서 권리공유시스템은 지방·중앙 정부가 권력을 공유하는 지방분권적 정치행정시스템으로 규정할 수 있다. 또한 주권·대표자관계의 차

원에서 권력공유시스템은 주권자인 국민과 대표자인 정치행정기관이 권력을 공유하는 시스템, 즉, 현재의 대의제에 높은 수준의 직접민주제 요소를 더한 정치행정시스템으로 규정할 수 있다.

이러한 권력공유 시스템상의 특성을 가진 화합민주제의 과정(process)상의 모습은 서로 다른 이해와 견해를 가진 정치·행정행위자들(polynomial administrative actor)이 상호 논의·조정과정을 통해, 이견을 좁혀 나가고 합의를 도출하는 ‘심화된 숙의민주제(deliberative democracy)’로 정의할 수 있다. 안성호(2025)³⁾는 이러한 화합민주제를 숙론민주제로 정의하고 있다. 여기서 안성호(2025)는 화합민주제 시스템을 근간으로 하는 숙론민주제를 실시하고 있는 대표적인 국가로 스위스, 덴마크, 스웨덴, 노르웨이, 핀란드, 아일랜드, 뉴질랜드, 독일 등을 열거하여 제시하고 있다. 국민행복지수, 국민소득, 국가경쟁력, 인재경쟁력 등 몇몇 통계지표들을 통해 살펴본 결과, 이들 숙론민주제 국가 국민 삶의 질 수준은 우리와 비교할 수 없을 정도로 높다.

우선, 국민행복지수이다. 2021년 현재 국민행복지수는 한국 5.93점, 독일 7.03점, 스위스 7.51점이다. 이는 화합민주제 시스템을 근간으로 숙론민주 정치행정을 하는 독일과 스위스 국민행복지수가 우리나라에 비해 뚜렷이 높다는 것을 의미한다. 물론, 국민행복지수에는 여러 복합적인 요인이 작용하고 있겠지만, 정치행정시스템의 차원에서는 숙론민주제를 가능하게 하는 화합민주제가 상당히 우수하다는 것을 보여주고 있다.

〈표 1-1〉 한국·독일·스위스 국민행복지수(10점 만점)

구분	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년
한국	5.87	5.89	5.87	5.79	5.93
독일	6.96	6.98	7.07	7.31	7.03
스위스	7.48	7.49	7.56	7.51	7.51

자료: 「World Happiness Report 2024」를 근간으로 자체정리.

다음은, 국민소득이다. 2022년 현재 국민 1인당 국민 1인당 연간 평균 소득은 한국 35,900 달러, 독일 53,390 달러, 스위스 89,450 달러이다. 이는 독일은 한국의 148.7%로 약 절반이 더 많다는 것을 의미하며, 스위스는 한국의 무려 249.2%로 약 1.5배 더 많은 것으로 파악된다.

〈표 1-2〉 한국·독일·스위스 국민 1인당 연간 평균 소득(단위: 달러)

구분	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년
한국	32,750	33,830	33,040	35,110(100%)	35,900(100%)
독일	47,490	49,220	48,050	51,660(147.1%)	53,390(148.7%)
스위스	82,470	83,160	82,490	88,910(253.2%)	89,450(249.2%)

자료: 통계청 자료를 바탕으로 자체 정리

3) 안성호(2025)는 민주제의 정체유형을 정치의 포용성을 기준으로 선거민주제, 자유민주제, 숙론민주제 등 세 유형으로 구분하고 있다. 여기서 선거민주제는 국민이 대표자를 선출하여 정치·행정기관을 구성하는 것에 그치는 수준의 민주제로 우리 한국이 여기에 속해있다. 이러한 민주주의를 흥윤기(2010)는 원시민주주의(primitive democracy)로 규정하고 있다.

그 다음은, 국가경쟁력이다. 2023년 현재 세계 국가경쟁력은 100점을 기준으로 한국 75.71점, 독일 80.47점, 스위스 99.13점이다. 이 지표에서도 역시 독일, 스위스가 한국에 비해 뚜렷이 높다. 특히, 스위스는 우리와 비교할 수 없는 수준에 있다. <표 1-3>의 지표에서 미국은 스위스 다음으로 세계경쟁력지수가 높다. 이러한 미국의 경쟁력지수는 물론 여러 다른 요인에서도 찾을 수 있겠지만, 미국은 수직적 정부간관계의 차원에서 아주 수준 높은 지방분권국가라는 것을 결코 간과할 수 없다. 반면, 프랑스, 일본 등 지방분권수준이 상대적으로 낮은 국가⁴⁾인데, 그들의 경쟁력지수 역시 낮은 것을 우리는 <표 1-3>에서 확인할 수 있다.

<표 1-3> 2023년 한국·독일·스위스 등 세계 국가경쟁력(100점 기준)

구분	한국	독일	스위스	미국	프랑스	일본
경쟁력 지수	75.71	80.47	99.13	91.4	71.05	67.84

자료:『The 2023 IMD World Competitiveness Ranking』을 근간으로 자체 정리.

마지막으로, 인재경쟁력이다. 2023년 현재 글로벌 인재경쟁력은 100점을 기준으로 한국 62.21점, 독일 68.88점, 스위스 78.96점이다. 이 지표에서도 또한 독일, 스위스가 한국에 비해 뚜렷이 높다. 특히, 스위스는 미국을 앞서는 세계 최고 수준에 있다. 반면, 일본은 우리의 수준과 동점을 기록하고 있다.

<표 1-4> 2023년 한국·독일·스위스 등 글로벌 인재경쟁력(100점 기준)

구분	한국	독일	스위스	미국	프랑스	일본
경쟁력 지수	62.21	68.88	78.96	76.60	66.91	62.21

자료:『The Global Talent Competitiveness Index 2023』을 근간으로 자체 정리.

그런데 앞서 살펴본 우리 국민의 현재 삶의 질 지표조차 향후에 지속할 수 있을지 의문이다. 그 우려는 일부⁵⁾ 건전하지 못한 SNS(social networking service), 유튜버(You Tuber)⁶⁾ 등에 의해 양산되는 가짜정치뉴스가 양극단의 현 경쟁민주제 하에서는 더 큰 위력을 발휘할 것으로 예상되기 때문이다. 세계 최고인 한국의 현재 인터넷 매체에 본격적인 인공지능(AI-artificial intelligence)매체가 가까운 미래에 더해지면, 양극단의 현 우리 경쟁민주제는 예측하기 어려운 극심한 갈등과 혼란에 빠지면서, 그 민주정체 자체가 위협받을 개연성이 있다.⁷⁾

4) 프랑스, 일본 등은 지방분권화 노력과 시도를 하고 있는 국가임은 분명하지만, 지방분권화 수준이 높은 국가로 보기는 어렵다. 또한 이들 두 국가의 파리, 도쿄 등 수도권집중 역시 높은 국가들 중 하나이다.

5) 대부분의 SNS나 Yot Tuber는 우리 사회에 유익한 정보를 제공하고 있다. 여기서는 정치적 사회적 혼란을 초래할 수 있는 상당수의 일부 매체들을 의미 한다.

6) 이는 ‘유튜브(Youtube – 무료 동영상 공유 사이트) 동영상 제공자’를 의미한다.

7) 아직 본격적인 AI시대가 도래하지도 않은 시점인 2025년 지난 해 1월 19일, 편협한 빗나간 정보에 동화된 시위대가 서울 마포구 서둘서부지방법원에 불법으로 난입하여 기물을 파손하였으며, 경찰을 다치게 하고, 영장을 발부한 판사를 테러하는 행위를 이미 지행하였다. 이는 민주정체를 지키는 최후의 보루로 볼 수 있는 사법기관을 파괴하는 행위라는 생각이다.

그러므로 우리 국민 삶의 현 질적 수준을 지속적으로 유지함은 물론, 그 질적 수준을 더 향상시키기 위해, 우리는 가까운 시일 내에 현 경쟁민주제와 작별하고, 화합민주제로 전환하는 헌정개혁이 절실하다. 그리고 그 화합민주제 도입을 위해 우선적으로 추진해야 할 과제가 지방분권과 직접민주제 강화를 위한 헌정개혁이다.

따라서 본 글에서는 화합민주제의 대표적 국가인 스위스와 독일의 헌법상 제도의 사례를 분석하고, 우리나라 헌법 개정상의 과제를 제시하였다. 물론, 독일·스위스·한국 세 나라의 헌법에서 지방정부 자치권한과 국민 직접결정권과 관련한 주요 규정을 분석하였다. 본 글에서 그 세 나라의 헌법을 중심으로 분석한 것은 한국이 헌법상 중앙집권적 국가라면, 독일은 정부 간의 협력이 강한 지방분권국가이고, 스위스는 정부 간의 경쟁이 강한 지방분권국가라는 특징이 있기 때문이다.

II | 독일·스위스 분권적 국가시스템의 헌법상 규정과 그 특성은?

1. 독일 헌법상 규정과 특성

1) 자치권한과 수직적 정부간관계의 특성 : 협력적 지방분권시스템

우선, 수직적 정부간관계의 기본원칙이다. 독일 연방헌법은 지방정부의 자치권한 보장을 위해 수직적 정부간관계의 기본원칙으로 보충성원칙(Subsidiaritätprinzip)과 전권한성원칙(Allzuständigkeitsprinzip)을 규정하고 있다. 연방헌법 제23조 제1항 제1문은 “... 독일연방공화국은보충성 원칙에 구속되고...”라고 규정하고 있다. 동시에 연방헌법 제28조 제2항 제1문은 “자치단체는 지역공동체의 모든 사안을.... 자기의 책임으로 규정할 권리가 보장되어야 한다.”라고 규정하고 있다. 뿐만 아니라, 연방헌법 제30조는 “기본법상 별도의 규정이 없거나 그것을 금지하는 규정을 두고 있지 않은 경우, 국가권능의 행사나 국가업무의 수행은 주의 소관사항이다.”라고 규정함으로써, 주(Land)에 국가권능을 행사하거나 국가업무를 수행할 수 있는 권한을 부여하고 있다.

〈표 2-1〉 독일 수직적 정부간관계의 기본원칙

구분	규정	
보충성원칙	... 독일연방공화국은 보충성 원칙 에 구속되고...	연방헌법 제23조 제1항 제1문
전권한성원칙	자치단체는 지역공동체의 모든 사안을 자기의 책임으로 규정할 권리가 보장되어야 한다.	연방헌법 제28조 제2항 제1문
주의 국가 권능행사·업무수행 권한	기본법상 별도의 규정이 없거나 그것을 허용하지 않는 규정을 두고 있지 않은 경우, 국가권능의 행사나 국가업무의 수행은 주의 소관사항이다.	연방헌법 제30조

다음은, 입법권한의 기본적 배분이다. 독일 지방정부의 경우, 주는 주의 법률제정권(Gesetzgebungsrecht des Landes)을 그리고 자치단체(Gemeinde, Stadt, Kreis, Kreisfreie Stadt)는 법률의 범위 내(im Rahmen der Gesetz)에서 자치법규(Satzung)를 제정할 수 있는 권한을 부여 받고 있다. 연방헌법 제70조는 “본 기본법이 연방에 입법권한을 부여하지 않는 한, 주가 입법권한을 가진다.”라고 규정하고 있다. 연방헌법 제28조 제2항 제1문은 “자치단체는 법률의 범위 내에서 지역공동체의 모든 사무를 자기책임 하에 규율할 권리가 보장된다.”라고 규정하고 있다. 또한 연방헌법 제28조 제2항 제2문은 자치단체연합(Kreis 등) 역시 자치단체에 준하는 자치행정권한을 부여 받고 있음을 규정하고 있다. 물론 여기에는 자치입법권한 역시 포함하고 있다.

〈표 2-2〉 독일 지방정부의 기본적 입법권한

구분	규정	
주(Land)의 법률제정권한	본 기본법이 연방에 입법권한을 부여하지 않는 한, 주가 입법권한을 가진다.	연방헌법 제70조
자치단체의 자치법규제정권한	자치단체는 법률의 범위 내에서 지역공동체의 모든 사무를 자기책임 하에 규율할 권리가 보장된다.	연방헌법 제28조 제2항 제1문
	자치단체연합 역시 법률상 직무의 범위 내에서 법률이 정하는 바에 따라 자치행정권한을 가진다.	연방헌법 제28조 제2항 제2문

그 다음은, 입법권의 대상적 범위 및 사무권한이다. 독일에서 입법권한은 기본적으로 배타적 입법권과 경합적 입법권으로 구분할 수 있다. 배타적 입법권은 독자적 입법권임과 동시에 그 입법의 대상은 고유사무로 규정할 수 있다. 반면, 경합적 입법권은 두 계층 및 기관에 걸쳐 있는 입법권한이자 사무권한이다. 그런데 경합적 입법권의 경우, 상위계층·기관이 입법권한을 행사하지 않은 범위 내에서 하위계층·기관은 그 입법권한을 행사할 수 있다.

연방헌법 제73조 제1항은 연방의 배타적 입법사항 17개 항목을 〈표 2-3〉과 같이 열거하여 명시하고 있다. 이들 17개 사항은 연방의 단독 입법권 대상임과 동시에 연방의 고유사무이다. 이러한 연방의 입법사항을 열거하여 규정함으로써, 연방헌법에서 직접 열거하여 명시하지 않은 나머지 사항은 주의 입법사항일 뿐만 아니라, 주의 헌법 및 법률에 따라 자치단체의 사무가 되는 것이다.

〈표 2-3〉 독일 연방헌법 제73조 제1항 규정상 연방의 배타적 입법사항

구분 ⁸⁾	사무	구분	사무
1	외교, 민간보호 및 국방	8	연방정부·직속기관 근무자의 법률관계
2	연방국적	9	영업상의 권리보호, 저작·출판권
3	거주이전, 여권, 등록·증명서, 입국·이민, 범죄자인도	9a	연방경찰, 국제테러방어
4	통화, 화폐·주화, 도량형, 표준시	10	연방·주의 협력사무
5	관세·통상구역의 통일, 통상·항해조약, 상품거래, 국경보호, 외국과의 상품교역·지불거래	11	연방통계

구분 ⁸⁾	사무	구분	사무
5a	독일문화제 국외반출 보호	12	총포·화약
6	항공교통	13	전상·전사자 유족의 부양, 전쟁포로의 구호
6a	연방재산(연방철도교통, 연방철도개설, 연방철도의 유지·운영, 이용료부과)	14	핵에너지 생산·이용, 핵에너지시설의 건립·운영, 핵에너지방출·방사선 위험방지, 방사능물질 폐기
7	우편·전신		

연방헌법 제74조 제1항은 연방·주의 경합적 입법사항 32개 항목을 <표 2-4>와 같이, 역시 열거하여 명시하고 있다.

<표 2-4> 독일 연방헌법 제74조 제1항 규정상 연방·주의 경합적 입법사항

구분	사무	구분	사무
1	민법, 형법, 형집행, 법원조직, 변호사제도, 공증인제도, 법률상당	19	인간·동물 전염병대책, 의사·진료직업, 의료허가, 약국, 의약품·마취제, 독극물
2	가족관계 증명서제도	19a	병원경영, 의료수가
3	결사·집회	20	식품, 기호품, 생필품, 농·임업 종자·묘목의 유통, 식물병충해, 동물보호
4	외국인의 체류·거주권	21	원양·연안의 항해·항로표지, 내수운하, 기상통보, 해양항로, 일반통행에 이용되는 내륙수로
6	난민, 국외 추방자	22	도로교통, 자동차교통제도, 원거리교통의 육로 건설유지, 도로이용료
7	공적 부조(양로원법 제외)	23	(안악·연방철도를 제외한)철로
9	전쟁피해·복구	24	오물처리, 대기청정유지, 소음방지
10	전몰자묘지, 다른 전쟁희생자 및 독재정치의 희생자 묘지	25	국가배상
11	경제관련 사항(광업, 공업, 에너지산업, 수공업, 영업, 상업, 은행 및 증권거래소 제도 및 사법상의 보험제도)	26	(인간의)인공수정, 유전정보의 연구, 유전자의 인위적 변경, 장기·조직·세포의 이식
12	기업조직, 노동자 보호 및 직업소개를 포함한 노동법 및 실업보험을 포함한 사회보험	27	공무원 봉급·연금
13	직업훈련 보조, 학술연구육성	28	수렵
14	배타적 입법권(제73조), 경합적 입법권(제74조) 소관분야와 관련한 공용수용	29	자연보호, 경관조성
15	토지, 천연자원 및 생산수단의 공유 또는 기타 공기업 형태로 이관	30	토지배분
16	경제적 우월지위의 남용방지	31	광역계획
17	농·임산물생산의 육성, 식량안전, 농·임산물생산의 수출입, 원양·연안어업, 연안보호	32	수자원관리

8) 각 번호는 독일 연방헌법 제73조 제1항 각 호의 번호이다.

구분	사무	구분	사무
18	도시계획상의 토지거래, 토지관련법, 주택보조금, 구동독 발행채무보조, 주택건설보조, 광산노동자주택 건설, 광부거주지	33	대학입학허가, 대학졸업

배타·경합적 입법사항 및 사무관한 외에, 독일은 공동사무(Gemeinschaftsaufgaben)를 헌법상 설치하고 있다. 그 주요 공동사무는 전국차원의 생활관계개선, 학문·연구·교육, 정보기술, 행정능력 비교연구, 구직자의 기초생활보장 등 5개 영역을 포함하고 있다. 그런데 이들 공동사무에 대한 연방 정부의 입법과정에 지역의 대표인 연방상원(연방참사원)의 동의를 요구하고 있다. 연방헌법상의 공동사무는 〈표 2-5〉와 같다.

〈표 2-5〉 독일의 연방헌법상 공동사무

구분	연방헌법상 공동사무와 연방상원의 동의 규정	
전국차원의 생활관계개선	지역경제구조 개선, 농업구조 개선, 해안지역보호 개선 이들 공동사무와 조정의 개별적 사항은 연방참사원의 동의에 의하여 연방법률로 상세히 규정된다.	연방헌법 제91a조 제1항 연방헌법 제91a조 제2항
학문·연구·교육	초·광역 수준의 학문·연구·교수 육성 교육성취도 확인(교육성취도의 국제비교, 그와 관련한 보고·추천 등의 사무)	연방헌법 제91b조 제1항 연방헌법 제91b조 제2항
정보기술	주·연방 정보기술 시스템의 계획·설치·운영 주·연방 정보기술 시스템간의 정보전달에 필요한 정보전달상의 표준·안전요건설정	연방헌법 제91c조 제1항 연방헌법 제91c조 제2항
	정보기술 시스템의 주·주 공동운영, 정보기술 시스템 시설의 주·주 공동설치	연방헌법 제91c조 제3항
	주·연방 정보기술연결망의 설치·운영	연방헌법 제91c조 제4항
	정보기술연결망, 정보기술 등에 대한 연방참사원의 동의	연방헌법 제91c조 제4항, 제5항
행정능력 비교연구	행정능력 확인·육성을 위한 주·연방 행정능력 비교연구	연방헌법 제91d조
구직자의 기초생활보장	구직자의 기초생활보장에 대한 연방·주·자치단체 협력 연방법률 제정에 대한 연방참사원의 동의	연방헌법 제91e조 제1항 연방헌법 제91e조 제3항

끝으로, 재정권한이다. 독일 연방헌법은 재원자기부담원칙 및 재정독립원칙과 사무위임자의 재원 부담원칙, 자치재정권 등을 명확히 하고 있다. 연방헌법 제104a조 제1항은 “기본법에서 달리 규정하지 않는 한, 연방과 주는 업무수행으로 인하여 발생하는 비용을 각각 부담한다.”라고 규정하고 있다. 이는 재원자기부담원칙을 규정한 재정독립원칙을 명확히 한 것이다. 연방헌법 제104a조 제2항은 “주가 연방의 위임을 받아 수행하는 행위로 인하여 발생하는 비용은 연방이 부담한다.”라고 규정하고 있다. 이는 사무위임자의 재원부담원칙을 규정하고 있는 것이다. 또한 연방헌법 제28조 제2항 제3문은 “자치행정의 보장은 재정적인 자기책임의 원칙도 포함한다. 이 원칙에는 자치단체에 세율결정권과

함께 부여된 경제력과 관련된 조세원이 속한다.”라고 규정하고 있다. 뿐만 아니라, 연방헌법 제106조 제6항은 “토지세와 영업세의 수입은 자치단체에 귀속되며, 지역 소비세와 특별소비세의 수입은 자치 단체 또는 주법률이 정하는 바에 따라 자치단체연합에 귀속된다. 자치단체는 그 법률의 범위 내에서 토지세와 영업세의 징수율을 확정할 권한이 있다.”라고 규정하고 있다.

〈표 2-6〉 독일 자치재정권의 기본원칙

구분	규정
재원자기부담원칙	기본법에서 달리 규정하지 않는 한, 연방과 주는 업무수행으로 인하여 발생하는 비용을 각각 부담한다.
사무위임자의 재원부담원칙	주가 연방의 위임을 받아 수행하는 행위로 인하여 발생하는 비용은 연방이 부담한다.
자치재정권	자치행정의 보장은 재정적인 자기책임의 원칙도 포함한다. 이 원칙에는 자치단체에 세율결정권과 함께 부여된 경제력과 관련된 조세원이 속한다.
	토지세와 영업세의 수입은 자치단체에 귀속되며, 지역 소비세와 특별소비세의 수입은 자치단체 또는 주법률이 정하는 바에 따라 자치단체연합에 귀속된다. 자치단체는 그 법률의 범위 내에서 토지세와 영업세의 징수율을 확정할 권한이 있다.

독일 연방헌법은 세원배분을 명시하고 있다. 그 세원배분은 이원적 체계를 기본 시스템으로 하고 있다. 그 하나는 단독세원이고, 다른 하나는 공동세원이다.

연방·주·자치단체의 단독세원이다. 연방세원은 관세, 연방소비세, 교통·자동차세, 자본유용·보험·어음세, (일회적)재산양도·조정공과금, 보충공과금(소득·법인세분), 유럽공동체공과금 등이다. 주의 세원은 재산세, 상속세, 교통세(연방분을 제외한), 맥주세, 도박장공과금 등이다. 자치단체세원은 토지세, 영업세, 지역소비·사치세(애견세, 유흥세, 제2주택세, 외부차량세, 요양·여가시설이용세, 사냥세, 낚시세, 음료, 주류소매허가세) 등이다. 지역소비·사치세 부분에서 자치단체는 자주재원 확충을 위해 세원을 스스로 발굴하는 세원발굴권한(Steuerfindungsrecht)을 부여받고 있는 것이 일반적이다.

〈표 2-7〉 독일 연방·주·지방자치단체 단독세원

구분	규정
연방	관세, 연방소비세(담배세, 커피세, 설탕세, 발포주세, 증류주세, 전기·에너지·핵연료세, 항공세 등), 교통자동차세, 자본유용·보험·어음세, (일회적)재산양도·조정공과금, 보충공과금(소득·법인세분), 유럽공동체공과금
주	재산세, 상속세, 교통세(연방분을 제외한), 맥주세, 도박장공과금
지방자치단체	토지세, 영업세, 지역소비·사치세(애견세, 유흥세, 제2주택세, 외부차량세, 요양·여가시설이용세, 사냥세, 낚시세, 음료, 주류소매허가세) ⁹⁾

9) ()의 사항은 연방헌법상의 규정이 아니라, “바덴-뷔르템베르크 주(Land Baden-Württemberg)의 예이다.

연방·주·자치단체의 공동세원이다. 그 공동세원은 연방헌법 제106조 제3항에 근거하고 있는데, 소득세, 법인세, 부가가치세, 자본수익세 등을 포함하고 있다. 그런데 자본수익세(이자·양도수익)는 소득세의 일종으로 헌법에 직접 명시하지는 않고 있다.

〈표 2-8〉 독일 연방·주·지방자치단체 공동세원

구분	규정
공동세원 종류	소득세, 법인세, 부가가치세
주·연방 세입안분	소득세, 법인세는 주·연방이 각각 절반으로 나눔
부가가치세 안분결정	부가가치세에 대한 연방, 주의 둘은 연방참사원의 동의를 요하는 연방법률에 의하여 확정된다.

그런데 독일에서 공동세입은 전체세입의 70% 이상으로 각 계층별 단독세입과 비교할 수 없는 수준으로 그 규모가 크다. 2023년 결산기준 공동세입 전체세입의 무려 75.4%를 차지하고 있다. 최근 5년간 독일의 공동·단독세입 현황은 〈2-9〉와 같다.

〈표 2-9〉 독일 공동·단독세입 비중의 회계연도별 현황(%)

구분	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
공동세입	73.5	73.0	74.5	75.4	75.4
단독세입	26.5	27.0	25.5	24.6	24.6
연방	13.7	14.3	11.8	10.8	11.1
주	3.2	3.8	3.8	3.4	2.8
자치단체	9	8.3	9.3	9.7	10.1
관 세	0.6	0.6	0.6	0.8	0.6

자료 : 연방재무성(2024), p.17.

2) 국민 직접결정권한과 직접민주제의 특성 : 주·지방자치단체 중심

연방(Bund)차원의 국민 직접결정권한은 그 근거만 두고 있을 뿐, 그 구체적인 사항은 찾아볼 수 없다. 연방헌법 제20조 제2항 제2문은 “국가권력은 국민에 의한 선거와 투표로 그리고 입법, 행정 및 사법의 특별한 기관을 통하여 행사된다.”라고 규정하고 있다. 본 규정에서 투표(Abstimmung)는 정책 사안에 대한 국민의 직접결정을 규정한 것이다. 그러므로 독일은 국민 직접결정권한의 연방헌법 상 근거를 두고 있는 것으로 규정할 수 있다. 그러므로, 연방차원에서 실제 국민투표나 국민발안이 실시된 사례는 찾아볼 수 없다. 국회입법조사의 보고서(김선희, 2022)에 의하면, 독일 연방헌법은 2022년 9월을 기준으로 총 66회 개정이 있었다. 이는 2년마다 1회의 개헌이 있었다는 것을 의미한다. 그럼에도 불구하고, 국민투표에 의한 헌법 개정은 전무하다.¹⁰⁾ 그간의 66회에 걸친 연방헌법 개

10) 이는 독일의 역사적 특수성 즉, 독일 최초의 민주공화국이었던 바이마르공화국의 혼란과 나치체제의 정당화에 국민투표(당시

정은 연방하원과 연방상원에 의해 이루어진 것이다.¹¹⁾

〈표 2-10〉 독일 연방(Bund)차원의 국민직접결정

구분	규정	
국민투표	국가권력은 국민 에 의한 선거와 투표 로 그리고 입법, 행정 및 사법의 특별한 기관을 통하여 행사된다.	연방헌법 제20조 제2항 제2문

주 차원의 국민 직접결정은 연방과는 달리, 여러 지역에서 도입하여 실시하고 있다. 독일에서 대표적인 국민 직접결정 제도는 국민투표(Referendum)와 국민입법(Volksgesetzgebung)이다. 여기서 국민투표는 투표 절차의 관점에서 다시 의무적, 중재적, 임의적 국민투표로 구분할 수 있다.

첫째, 의무적 국민투표를 실시하고 있는 지역은 바이에른, 헤센, 브레멘 등이다. 둘째, 중재적 국민투표는 바덴-뷔르템베르크, 노르트라인-베스트팔렌 등의 지역에서 실시되고 있다. 셋째, 임의적 국민투표는 바덴-뷔르템베르크, 라인란트-팔츠, 자아란트, 작센 등에서 실시하고 있다. 넷째, 국민입법을 실시하고 있는 지역은 바이에른, 베를린, 브레멘, 헤센, 노르트라인-베스트팔렌, 라인란트-팔츠, 바덴-뷔르템베르크 등으로 파악된다.

〈표 2-11〉 독일 주(Land)차원의 국민직접결정

구분	실지 지역	참고
국민투표 (Referendum)	의무적 국민투표	의회나 정부의 동의나 별도의 절차 없이, 일정한 사유가 발생하면, 자동으로 실시되는 국민투표
	중재적 국민투표	법률안에 대한 주정부·주의회가 다른 견해를 취하고 있는 경우의 국민투표
	임의적 국민투표	의회나 정부의 결정에 의해 실시하는 국민투표
국민입법 (Volks gesetzgebung)	바이에른, 베를린, 브레멘, 헤센, 노르트라인-베스트팔렌, 라인란트-팔츠, 바덴-뷔르템베르크	예산, 공과금, 공무원봉급 등 재정관련 사항은 국민입법의 대상에서 제외하고 있음

자치단체(Gemeinde)차원의 주민 직접결정은 주민청구(Bürgerbegehren), 주민결정(Bürgerentscheid)이 대표적이다. 여기서 주민청구는 주민이 지방의회에 주민결정을 신청하는 것을 의미하고, 주민결정은 지방자치 관련 사항을 주민이 직접 표결로 결정하는 것을 의미한다.

이러한 주민청구, 주민결정 제도는 독일 16개 주 모두에서 실시하고 있다. 주민청구·결정의 대상적 범위는 각 주마다 또는 자치단체마다 차이가 있지만, 대체로 지방세, 예산·결산, 공기업, 지방의원의

헌법 제73조 제3항 국민청구, 국민결정)가 적용되었다는 반성에 기인하고 있는 것으로 평가하고 있다.

11) 연방헌법 제79조에 의하면, 연방헌법 개정의 형식은 법률 제·개정에 의한다. 연방헌법의 조문을 개정하는 법률의 의결은 연방하원 재적의원 3분의 2의 찬성과 연방참사원 투표권자의 3분의 2의 찬성이라는 가중다수결이 필요하다.

법률관계 등과 관련한 사항은 그 대상에서 제외하고 있다. 2025년 현재 주민청구 및 주민결정의 요건은 <표 12>와 같다.

<표 2-12> 독일 지방자치단체(Gemeinde) 주민·청구결정의 요건(2025년 기준)

구분	주민청구 서명요건(%)	주민결정 찬성요건(%)	주민결정을 위한 의회의결 요건
바덴-뷔르템베르크	4.5~7	20	2/3 찬성
바이에른	3~10	10~20	과반 찬성
베를린	3	10	2/3 찬성
브란덴부르크	10	25	과반 찬성
브레멘(시)	5	20	과반 찬성
브레멘하벤	5	20	2/3 찬성
함부르크	2~3	-	과반 찬성
헤센	3~10	15~25	2/3 찬성
메클렌부르크-포르 폴메른	5~10	25	과반 찬성
니더작센	5~10	20	2/3 or 과반 찬성
노르트라인-베스트팔렌	3~10	10~20	2/3 찬성
라인란트-팔츠	5~9	15	과반 찬성
자아란트	13.1~15	30	과반 찬성
작센	5	15~25	2/3 찬성
작센-안할트	4~10	20	2/3 찬성
슐레스비히-홀슈타인	5~10	10~20	과반 찬성
튀링겐	4.5~7	10~20	2/3 찬성

자료 : Mehr Demokratie e.V.(2025).

2. 스위스 헌법상 규정과 특성

1) 자치권한과 수직적 정부간관계의 특성 : 경쟁·협력적 지방분권시스템

우선, 수직적 정부간관계의 기본원칙이다. 스위스 연방헌법은 무엇보다 한편으로 지방정부 권한보장, 다른 한편으로 연방정부 권한제한 등의 규정을 통해 아주 수준 높은 지방분권적인 수직적 정부간 관계의 기본원칙을 명시하고 있다.

지방정부 권한보장을 위해 연방헌법은 독립성보장원칙(제47조 제1항), 자기업무자기결정원칙(제43조), 준주권적 전권한성원칙(제3조), 충분한 고유사무원칙·조직존중(제47조 제2항 제1문), 충분한 자체재원확충의무(제47조 제2항 제2문), 지방자치권 주법 권능원칙(제50조 제1항) 등을 규정하고 있다. 또한 스위스 연방헌법은 연방정부 권한제한을 통해 지방정부의 권한을 보호하고 있다. 그 연방정부 권한제한을 위해 연방헌법은 무엇보다 보충성원칙(제5a조), 연방권한 개별수권원칙(제42조 제1항) 등을 규정하고 있다.

〈표 2-13〉 스위스 수직적 정부간관계의 기본원칙 규정

구분	규정		
지방정부 권한보장	독립성보장원칙	연방은 주의 독립성을 지킨다.	연방헌법 제47조 제1항
	자기업무 자기결정원칙	주는 그 권한의 범위 내에서 어떠한 사무를 수행할 것인가를 결정한다.	연방헌법 제43조
	준주권적 전권한성원칙	주는 연방헌법이 제한하지 않는 한 주권적이며, 연방에 양도하지 않은 모든 권한을 행사한다.	연방헌법 제3조
	충분한 고유사무원칙·조직 존중	연방은 주에 충분한 고유사무를 남겨두어야 하며, 주의 조직권한을 존중하여야 한다.	연방헌법 제47조 제2항 제1문
	충분한 자체재원확충 의무	연방은 주에 충분한 재원을 남겨 두어야 하며, 주가 고유사무를 수행하는데 필요한 재원을 확보할 수 있도록 해야 한다.	연방헌법 제47조 제2항 제2문
	지방자치권 주법 권능원칙	지방자치단체 자치권은 주법의 규정에 따라 보장된다.	제50조 제1항
연방정부 권한제한	보충성원칙	국가의 업무를 배분하고 수행함에 있어서 보충성을 존중해야 하다.	연방헌법 제5a조
	연방권한 개별수권원칙	연방은 연방헌법이 규정한 사무를 수행한다.	연방헌법 제42조 제1항

다음은, 입법권한의 기본적 배분이다. 스위스 지방정부 역시 독일과 같이 주(Kanton)는 주의 법률 제정권한(Gesetzgebungsrecht des Kantons)을 그리고 지방자치단체(Gemeinde, Stadt)는 법률의 범위 내에서(im Rahmen der Gesetz) 자치법규인 지방자치단체헌장(Gemeindeordnung)¹²⁾, 조례(Reglement) 등을 제정할 수 있는 권한을 부여 받고 있다.

연방헌법 제51조 제1항 1문은 주 헌법 제정권한을 명시함으로써, 주의 법률제정권한을 보장하고 있다. 자치단체의 자치법규제정권한은 연방헌법 제50조 제1항의 규정에 의해 주에 의해 부여된다. 그런데 26개 모든 주는 자치단체의 자치법규제정권한을 보장하고 있다. 투르가우 주의 경우, 주 헌법 제60조 1항은 헌법과 법률의 범위 내에서 자치단체의 자유로운 자치법규 제정권한을 보장하고 있다. 뿐만 아니라, 주 헌법 제63조 제2항은 자치단체의 자치입법 전권한성원칙을 규정하고 있다. 즉, 주의 법률에서 별도의 규정을 두고 있지 않은 경우, 자치단체는 그들 공동체와 관련한 모든 사항에 대해 자치법규를 제정할 수 있다고 규정하고 있다.

12) 스위스에서 Gemeindeordnung은 지방자치단체의 기본법적 성격을 갖고 있는 것으로 조례보다는 상위의 위상을 갖고 있다. 독일에서 Gemeindeordnung은 주(Land)가 제정하는 「지방자치법」을 의미하는데, 독일 사회과학(Gisevius, 1999)의 범위 내에서는 이를 Kommunalverfassung 즉, 지방자치헌법으로 규정하고 있다. 이러한 사항들을 고려하여 지방자치단체헌장으로 번역하였다. 안권욱(2020)은 Gemeindeordnung을 “게마인데기본조례”로 번역하고 있다.

〈표 2-14〉 스위스 지방정부의 기본적 입법권한

구분	규정
주(Kanto)의 법률제정권한	모든 주는 민주적인 헌법을 제정한다.
자치단체의 자치법규제정권한	자치단체 자체권은 주법의 규정에 따라 보장된다.
	자치단체는 기본적으로 헌법과 법률의 범위 내에서 자유롭게 자치법규를 제정할 권리가 있다.
	자치법규 제정의 범위는 주의 법률에서 별도의 규정을 두지 않고 있는 모든 사항이다.
	연방헌법 제51조 제1항 제1문
	연방헌법 제50조 제1항
	투르가우 주 헌법 제60조 제1항
	투르가우 주 헌법 제63조 제2항

그 다음은, 입법권의 대상적 범위 및 사무권한이다. 스위스에서 입법권한은 기본적으로 배타적 입법권, 연방·주 공동입법권 두 유형으로 구분할 수 있다.

여기서 배타적 입법권은 연방헌법규정에서 연방의 배타적 입법권, 주의 배타적 입법권으로 구분할 수 있다. 연방·주의 배타적 입법권은 연방·주 각각의 입법권임과 동시에 그 입법의 대상은 연방·주 각각의 고유사무이다.

연방·주 공동입법권은 스위스의 경우 아주 다양하다. 여기에는 중점적 입법권, 대강·구체입법권, 보완적 입법권, 관여입법권, 병렬적 입법권 등이 있다. 이들 입법권의 유형분류에 따른 연방·주 입법권의 대상적 범위 및 사무권한을 예시적으로 제시하면 다음과 같다.

첫째, 연방의 배타적 입법대상 및 사무이다. 연방헌법은 연방의 입법대상 및 사무를 열거하여 명시함으로써, 연방의 권한을 제한하고 있다. 연방헌법 제3편 연방·주·자치단체 권리관계 규정상 연방의 주요 배타적 사무 및 입법대상을 예시적으로 제시하면 〈표 2-15〉와 같다.

〈표 2-15〉 스위스 연방(Bund)의 배타적 사무 및 입법대상

구분	연방의 배타적 사무(고유사무) 및 입법대상의 예시
배타적 사무 (연방 고유사무)	외교(제54조 제1항), 국제협상(제55조 제3항), 국방(제58조 제3항, 제60조 제1항), 연방공과대학(제63a조 제1항), 계속교육의 육성(제64a조), 연방통계자료수집(제65조), 스포츠교육·학교(제68조), 영화·영화문화육성(제71조), 국가토지측량(제75a조), 연방공공시설의 설치(제81조), 우편·통신(제92조), 통화·화폐(제99조 제1항), 관세(제133조), 주의 헌법질서보장을 위한 연방개입(제52조 제2항)
배타적 입법대상	<ul style="list-style-type: none"> — 연방국가법, 시민권, 외국인 인권, 연방행정청 조직 — 외교, 대외경제, 군사, 시민보호 — 형법, 형사절차, 행정 — 대학, 학문·연구 진흥, 직업교육 — 공간계획, 수용, 에너지(수력, 전기, 원자력), 교통(도로교통, 철도, 해운, 항공), 우주비행, 우편, 통신, 도량형 — 복지(노동법, 사회보험, 노인·유족·장애인보험, 의료보험, 재난보험, 실업보험 등) — 농업, 임업, 산업·영업, 통화, 소비자보호, 은행법, 보험회사감독 — 라디오·텔레비전방송 — 연방재정·예산·조세·공과금, 연방독점

둘째, 주의 배타적 입법대상 및 사무이다. 연방헌법 제3편 연방·주·자치단체 권리관계 규정상 주의 주요 배타적 사무 및 입법대상을 예시적으로 제시하면 <표 2-16>과 같다. 그런데 주는 연방헌법에서 열거하고 있는 이들 배타적 사무 외에도, 연방헌법 제3조 규정의 따라 연방법으로 규정하지 않은 모든 사항에 대한 입법권한을 주는 향유하고 있다. 따라서 연방헌법상 주의 배타적 사무 및 입법대상은 주의 권한을 제한하기 위한 것이 아니라, 주의 권한을 보장하기 위한 것이다. 이러한 관점에서 주의 배타적 입법권과 연방의 배타적 입법권은 완전히 반대의 의미이다.

<표 2-16> 스위스 주(Kanton)의 배타적 사무 및 입법대상

구분	주의 배타적 사무(고유사무) 및 입법대상의 예시
배타적 사무 (주 고유사무)	주의 조약체결(제56조 제1항), 안전(제57조 제1항), 군복무면제세금의 사정·징수(제59조 제3항 제3문), 공교육(제62조 제1항), 특수교육(제62조 제3항), 주립대학(제63a조), 문화(제69조), 주의 공식 언어 결정(제70조 제2항), 환경보호(제74조 제3항), 수자원(제76조 제4항), 원자력에너지 관리(제90조), 주의 공간계획·주거개발·토지활용(제75조 제1항), 자연·문화유산보호(제78조 제1항), 동물보호(제80조 제3항), 철도·도로·해상교통 등 대중교통(제81a조 제1항), 항공·우주비행(제87조) ¹³⁾ , 건물 내의 에너지소비(제89조 제4항), 원자력에너지(제90조), 소비자보호 소송절차·즉결재판절차(제97조 제3항)
배타적 입법대상	<ul style="list-style-type: none"> — 주의 기본법·행정법·공식 언어, 지방자치 — 교회·주간의 관계 — 직접세(연방 직접세 제외), 법원조직 — 경찰, 형의 집행, 즉결재판절차, 공증, 학교·공교육, 대학 — 건강(병원, 약품취급, 의사면허, 환자권리), 사회복지서비스 — 건설, 문화제보호, 지역계획(부분적), 지역 인프라(도로, 대중교통), 주거개발·토지활용 — 숙박업, 상가개점시간

셋째, 중점적 입법권이다. 이는 입법대상의 중점·관점에 따라 연방·주 각각의 입법사항을 구분하는 방식으로 연방·주의 입법권을 구분하고 있다. 그 예는 <표 2-17>과 같다.

<표 2-17> 스위스 중점적 입법에 따른 연방·주의 공동입법권 예시

사무·입법사항	연방 입법권한	주 입법권한
사냥(사냥법)	야생보호	사냥시스템
낚시(낚시법)	어종보호	낚시터 이용, 낚시도구 허용
수자원(수자원법)	하천보호	수자원이용

넷째, 대강·구체입법권이다. 대강·구체입법권에서, 연방은 원칙적 사항 및 방향적 사항에 제한하여 입법권을 행사하고, 주는 실재로 구속력 있는 구체적 집행사항에 대한 입법권을 행사하고 있다. 그 예는 <표 2-18>과 같다.

13) 입법권은 연방에 있다.

〈표 2-18〉 스위스 대강·구체입법에 따른 연방·주의 공동입법권 예시

구분	규정
귀화	연방은 주를 통한 외국인의 귀화에 필요한 최소한의 요건을 정하고 귀화를 허가한다.
공간계획	연방은 공간계획의 기본원칙 을 정한다. 공간계획은 주의 권한 이며 토지의 합리적이고 경제적인 이용과 국토에 질서 있는 주거를 하도록 한다.
산림	연방은 숲의 보호에 관한 원칙 을 정한다.

끝으로, 재정권한이다. 스위스 지방정부의 자치재정권은 연방세입제한(제128조, 제130조, 제131조, 132조, 제133조, 제140조 제1항), 전권한성원칙(제3조), 충분한 자체재원원칙(연방헌법 제47조 제2항 제2문), 조세조화 예외(제129조 제2항 제2문) 등의 연방헌법 규정에 의해 보장 받고 있다. 이들 원칙에 준한 자치재정권은 다음과 같은 방식으로 보장되고 있다. 첫째, 연방세입을 헌법상 제한함으로써 자치재정권을 보장되고 있다. 그 연방세입제한은 두 가지의 방식에 의존하고 있다. 그 하나는 연방세입의 종류 모두를 헌법에 열거하여 규정하고, 다른 하나는 연방세입의 확장·변경을 국민과 주의 투표를 통해 통제 받도록 함으로써 실효성 있게 자치재정권은 보장되고 있다. 둘째, 전권한성원칙에 준해 지방정부는 세원발굴권한을 행사하고 있다. 셋째, 연방헌법은 연방정부에 지방정부의 충분한 자체재원확충의무를 부과하고 있다. 넷째, 연방헌법은 지방정부에 과세표준과 세율, 비과세·감면 등에 대한 권한을 부여하고 있다.

〈표 2-19〉 스위스 자치재정권의 기본원칙

구분	규정
연방세입 제한	연방세입의 종류 모두를 연방헌법은 열거하여 규정하고 있다.
	국민·주 동의원칙 다음 각 호의 사항 ¹⁴⁾ 은 국민과 주의 투표를 요한다.
전권한성원칙	주는 연방에 양도하지 않은 모든 권한을 행사한다.
충분한 자체재원확충의무	연방은 주에 충분한 재원을 남겨 두어야 하며, 주가 고유사무를 수행하는데 필요한 재원을 확보할 수 있도록 해야 한다.
조세조화 예외	과세표준과 세율, 비과세는 조세조화의 대상에 포함되지 않는다.

스위스 연방·주·자치단체의 세원이다. 연방헌법상 자치재정권의 기본원칙에 따른 연방·주·자치단체의 세원은 〈표 2-20〉과 같다. 연방헌법은 연방세원만을 규정하고 있다. 〈표 2-20〉의 세원배분체

14) 각 호의 사항에 헌법 개정을 포함하고 있다.

계는 연방재무성(2025)의 조세시스템의 자료를 근간으로 제시하였다.

〈표 2-20〉 스위스 연방·주·지방자치단체 세원

구분	직접세	간접세
연방(Bund)	소득세 이윤세 정산세 연방 카지노세 병역대체세	부가가치세 인지세 담배세 맥주세 주세 유류세 자동차세 관세
주(Kanton)	주 소득세, 재산세 인두세, 가구세 이윤세, 자본세 증여세, 상속세 복권이윤세 부동산양도소득세 토지세 양도세 칸톤 카지노세	오토바이세 견세 유흥세 칸톤 인지세 복권세 물세 기타
자치단체(Gemeinde) ¹⁵⁾	소득세, 재산세 인두세, 가구세 이윤세, 자본세 상속세, 증여세 복권당첨세 부동산양도소득세 토지세, 양도세, 영업세	견세 유흥세 기타

자료 : 연방재무성(2025), 스위스 조세시스템.

스위스 연방·주·자치단체의 세입이다. 최근 10년간 연방의 조세수입은 전체의 약34%~35%, 지방 정부의 조세수입은 약65%~66%로써, 지방정부세입이 전체의 세입의 2/3 수준에 있다. 그리고 주의 세입이 약42%~45%로 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 자치단체세입은 〈표 2-21〉에서와 같이, 전체의 약23% 정도이다.

〈표 2-21〉 스위스 정부별 세입배분 현황(%)

구분	2013년	2020년	2021년	2022년	2023년
연방세입	34.7	33.7	33.3	33.1	33.7
지방세입	65.3	66.3	66.7	66.9	66.3
주	42.2	43.7	44.7	44.5	43.2
자치단체	23.1	22.6	22.0	23.1	23.1

자료 : 연방재무성(2025), 스위스 공공재정.

15) 자치단체의 세원은 투르가우 주(Kanton Thurgau)의 예이다.

2) 국민 직접결정권한과 직접민주제의 특성 : 정치전반에 국민의 뜻이 지배

스위스에서 국민 직접결정의 대표적 제도는 연방·주 차원에서는 국민투표와 국민발안이다. 여기서 국민투표(Referendum)는 다시 의무적 국민투표와 임의적 국민투표로 구분하고 있다. 의무적 국민투표(obligatorisches Referendum)가 국가정책에 대한 최종적 결정권한을 국민에게 부여한 제도라면, 임의적 국민투표(fakultatives Referendum)는 대표자들의 결정에 대한 거부권 기능을 하는 제도이다. 임의적 국민투표는 대표자들의 결정이 국민의사에 반할 경우에, 국민의 요구에 의해 실시되는 투표이기 때문에 대표자 결정에 대한 통제기능을 하는 제도로 보아야 한다. 국민발안(Volksinitiative)은 주권자인 국민에게 입법발의 권한과 입법결정 권한 양자 모두를 부여한 제도이다.

자치단체 차원에서는 연방·주 차원과 같이 주민투표와 주민발안을 통해 주민은 자치단체의 주요 사안을 직접 결정하고 있다. 그 외에도 자치단체 차원에서는 자치단체총회를 통해 주민은 자치단체의 주요 사항을 직접 결정하고 있다. 자치단체총회는 주민투표·발안과는 달리 회합형태의 주민 직접결정제도이다.

〈표 2-22〉 스위스 국민 직접결정의 대표적 제도

계층	국민 직접결정의 방식		참고
연방·주	국민투표	의무적 국민투표	일정한 사유가 발생하면, 자동으로 실시되는 국민투표
		임의적 국민투표	의회나 정부의 결정에 의해 실시하는 국민투표
	국민발안	-	입법발의·결정권한을 국민에게 부여
자치단체	주민투표	의무적 주민투표	일정한 사유가 발생하면, 자동으로 실시되는 주민투표
		임의적 주민투표	의결·집행기관의 결정에 의해 실시하는 주민투표
	주민발안	-	자치입법발의·결정권한을 주민에게 부여
	자치단체총회	예산·결산총회	회합형태의 주민 직접결정 제도

연방수준의 국민 직접결정이다. 첫째, 의무적 국민 투표이다. 의무적 국민투표는 국민과 주의 투표를 필요로 하는 경우(연방헌법 제140조 제1항)와 국민투표로 충분한 경우(연방헌법 제140조 제2항) 두 경우가 있다. 여기서 국민·주의 투표가 요구되는 사항은 헌법개정, 집단안전보장조직, 초국가적 공동체 가입, 1년 이상 효력을 갖는 긴급연방법률 등이다. 국민투표만으로 실시되는 투표사항은 헌법의 전면·일부개정 관련 국민발안, 연방헌법 전부개정의 시행여부에 관한 상·하원의 의견이 상반되는 경우 등이다. 둘째, 임의적 국민투표(연방헌법 제141조 제1항)는 50,000명 이상의 유권자 또는 8개 이상의 주가 요구하는 경우에 국민투표를 실시한다. 그 대상은 연방법률, 긴급연방법률, 조약 등이다. 셋째, 국민발안이다. 100,000명의 유권자는 연방헌법의 전면·일부개정을 발안할 수 있다. 그런데 연방의 국민발안은 법률은 그 대상으로 하고 있지 않으며, 연방헌법만을 그 대상으로 하고 있다.

〈표 2-23〉 스위스 연방(Bund)차원의 국민직접결정

구분	규정
의무적 국민투표	<p>다음 각 호의 사항은 국민과 주의 투표를 필요로 한다.</p> <ul style="list-style-type: none"> a. 헌법개정 b. 집단안전보장조직이나 조국가적 공동체의 가입 c. 헌법상 근거를 두고 있지 않고 1년 이상 효력을 갖는 긴급연방법률
	<p>다음 사항에 대해서는 국민투표를 필요로 한다.</p> <ul style="list-style-type: none"> a. 연방헌법의 전면개정 국민발안 b. 연방의회에서 부결된 일반발의형식의 헌법 일부개정안에 대한 국민발안 c. 연방헌법 전부개정의 시행여부에 관한 상·하원의 의견이 상반되는 경우
임의적 국민투표	<p>다음 각 호의 사항에 대해서 공포 후 100일 이내에 50,000명 이상의 유권자 또는 8개 이상의 주가 요구하는 경우에 국민투표를 실시한다.</p> <ul style="list-style-type: none"> a. 연방법률 b. 유효기간이 1년이 넘는 긴급연방법률 c. 헌법이나 연방법률이 규정하는 연방결정 d. 국제법상의 조약으로 <ol style="list-style-type: none"> 1. 무기한 해지 불가능한 조약 2. 국제기구에 가입한 조약 3. 중요한 입법규정을 포함하거나 그 집행에 연방법률의 제정을 필요로 하는 조약
국민투표의 (다수결)결정	<p>국민투표에 회부된 안건은 투표자과반수의 찬성으로 채택된다.</p> <p>국민투표와 주에 회부된 안건은 투표자과반수와 주의 과반수가 찬성한 경우에 채택된다.</p>
국민발안	100,000명의 유권자는 국민발안 공표 후 18개월 이내에 연방헌법의 전면개정 을 발안할 수 있다.
	100,000명의 유권자는 국민발안 공표 후 18개월 이내에 연방헌법의 부분개정 을 발안할 수 있다.

주 수준의 국민 직접결정이다. 스위스 26개 주 모두는 국민투표, 국민발안을 도입하고 있다. 여기서 헌법 개정은 26개 주 모두에서 의무적 국민투표로 도입하고 있다. 법률과 재정에 대한 국민투표는 임의적 또는 의무적 투표 방식으로 도입하고 있다. 국민발안은 헌법과 법률 양자 모두에 대해 26개 주 전체가 도입하고 있다. 따라서 주는 재정국민투표 제도까지 도입·실시함으로써, 연방에 비해 상대적으로 광범하게 국민투표를 도입·실시하고 있는 것으로 보아야 한다.

〈표 2-24〉 스위스 주 차원의 국민직접결정

주	헌법 국민투표	법률 국민투표	재정 국민투표	헌법 국민발안	법률 국민발안
Argau	의무	의무·임의	임의	실시	실시
Appenzell A.Rh	의무	임의	의무	실시	실시
Appenzell I.Rh	의무	의무·임의	의무·임의	실시	실시
Basel-Landschaft	의무	의무·임의	임의	실시	실시
Basel-Stadt	의무	임의	임의	실시	실시
Bern	의무	임의	임의	실시	실시
Freiburg	의무	임의	의무·임의	실시	실시
Genf	의무	임의	임의	실시	실시
Glarus	의무	의무	의무	실시	실시
Graubünden	의무	임의	의무·임의	실시	실시
Jura	의무	임의	의무·임의	실시	실시
Luzern	의무	임의	의무·임의	실시	실시
Neuenburg	의무	임의	임의	실시	실시
Nidwalden	의무	임의	의무·임의	실시	실시
Obwalden	의무	임의	임의	실시	실시
St.Gallen	의무	임의	의무·임의	실시	실시
Schaffhausen	의무	의무·임의	의무·임의	실시	실시
Schwyz	의무	의무·임의	의무·임의	실시	실시
Solothurn	의무	의무·임의	의무·임의	실시	실시
Thurgau	의무	임의	의무·임의	실시	실시
Tessin	의무	임의	임의	실시	실시
Uri	의무	의무·임의	의무·임의	실시	실시
Wallis	의무	임의	임의	실시	실시
Waadt	의무	임의	의무 ¹⁶⁾	실시	실시
Zug	의무	임의	임의	실시	실시
Zürich	의무	임의	의무·임의	실시	실시

자료 : ch.ch.(2025); 이기우(2016).

그 외에, 연방헌법(제51조 제1항 제2문)은 주의 헌법 개정이 주의 의무적 국민투표의 대상이자, 국민발안의 대상임을 명확히 하고 있다.

〈표 2-25〉 스위스 연방헌법상 주의 의무적 국민투표 사항

구분	규정	
주의 의무적 국민투표, 국민발안	주의 헌법은 국민의 승인을 필요로 하고, 유권자의 과반수가 요구하는 경우에는 개정될 수 있어야 한다.	연방헌법 제51조 제1항 제2문

16) Waadt에서 재정국민투표는 2003년에 주 헌법 제83조 제2항에 '의무적 국민투표(obligatorisches Referendum)'의 방식으로 도입되었다.

지방자치단체 수준의 주민 직접결정이다. 스위스에서 자치단체는 기본적으로 의결기관을 기준으로, 자치단체총회모형, 지방의회모형 두 유형으로 구분할 수 있다. 여기서 자치단체총회모형은 유권자전체(Gesamtheit der Stimmberchtigten)가 지방자치단체의 최고의결기관이 되는 지방자치단체이다.

우선, 자치단체총회모형에서 주민 직접결정이다. 본 모형에서 주민 직접결정은 기본적으로 자치단체총회(Gemeindeversammlung), 주민투표(Bürgerreferendum), 주민발안(Bürgerinitiative) 세 가지 방식 및 제도가 있다. 본 모형에서 주민 직접결정을 시르나흐(Gemeinde Sirnach)의 사례를 중심으로 제시하면 다음과 같다.

첫째, 주민투표 대상은 자치법규, 신규 지출예산, 공유토지의 취득·매각·교환, 건설계약의 승인, 목적조합의 가입·탈퇴, 자치구역의 존립·변경, 주민발안의 사항 등이다.

둘째, 자치단체총회 대상은 자치법규, 신규 지출예산, 예산승인, 징수세율 확정, 결산승인, 일정금액의 일회적·반복적 지출예산, 일정금액 가치 토지의 매입·매각·교환, 공기업 주식의 매각, 외국인의 시민권 부여, 각종 보고서의 승인 등을 포함하고 있다.

셋째, 주민발안 대상에 특별한 제한은 없다. 다만, 주민발안은 일정 수 이상의 유권자의 요구가 있어야 한다.

〈표 2-26〉 스위스 자치단체총회모형에서 자치단체 주민 직접결정 사항

구분	규정	
주민투표	자치헌장을 포함한 자치법규 의 제정·개정·폐지	시르나흐 헌장 제9조
	신규 지출예산 중 200만 프랑(CHF) 이상의 일회적 예산, 신규 지출예산 중 20만 프랑(CHF) 이상의 매 회계연도 반복예산	
	공유토지의 매입·매각·교환, 건설계약의 승인	
	목적조합의 가입·탈퇴	
	자치구역의 존립·변경	
	주민발안의 사항	
자치단체총회	주민투표로 결정하지 않아도 되는 자치단체규정의 제정·개정·폐지	시르나흐 헌장 제11조
	회계연도 예산승인, 징수세율 확정	
	회계연도 결산승인	
	300,000~2,000,000프랑(CHF)의 일회적 지출예산,	
	50,000~200,000 프랑(CHF)의 회계연도의 반복적 지출예산	
	500,000~2,000,000프랑(CHF) 가치인 토지의 매입·매각·교환	
주민발안	자치단체 기업 주식자본의 3분의 1 이상 매각	시르나흐 헌장 제11조
	외국인의 시민권부여	
	각종 보고서의 승인	
	유권자 300명의 요구, 자치법규의 제정·개정·폐지, 자치단체 정책 등에 대한 발안 가능	

다음은, 지방의회모형에서 주민 직접결정은 의무적 자치단체표결, 임의적 자치단체표결, 임의적 주민 투표, 주민발안 네 가지 방식이 있다. 의무적 자치단체표결(obligatorische Gemeindeabstimmung)은 주민의 직접투표에 의해 자치단체 정책·제도가 결정되는 것을 의미한다. 임의적 자치단체표결(fakultative Gemeindeabstimmung)은 시의회 의결로, 주민이 직접 자치단체 정책·제도를 결정하는 것을 의미한다. 임의적 주민투표(fakultatives Referendum)는 시의회의결에 반대하는 주민의 요구에 의해 이루어지는 주민 직접결정이다. 본 모형에서 주민 직접결정을 크로이츠링엔(Stadt Kreuzlingen)의 사례를 중심으로 제시하면 다음과 같다.

〈표 2-27〉 스위스 지방의회모형에서 자치단체 주민 직접결정 사항

구분	규정	
의무적 자치단체표결	자치단체의 헌장과 그 헌장의 개정, 자치구역 변경	크로이츠링엔 헌장 제12조
	매 회계연도의 징수세율	
	2백만 프랑을 초과하는 일회적 지출예산, 2십만 프랑을 초과하는 매 회계연도의 반복적 예산, 5백만 프랑을 초과하는 일회적 기계시설운영 지출예산, 5십만 프랑을 초과하는 매 회계연도 반복적 기계시설운영 지출예산	
	5백만 프랑을 초과하는 공유재산의 매입·매각·교환	
	자치단체의 채무한도	
임의적 자치단체표결	의무적 표결대상을 제외한 사항 중에서, 시의회가 주민표결로 결정하기로 한 사항	크로이츠링엔 헌장 제13조
임의적 주민투표	시의회 의결에 반대하는 주민의 요구 사항(특별한 제한 없음), 유권자 5%의 주민투표 요가 있어야 한다.	크로이츠링엔 헌장 제14조
주민발안	대상에 특별한 제한 없음, 다만 유권자 8%의 서명이 필요하다.	크로이츠링엔 헌장 제15조

III | 해외사례 시사점과 분권적 국가시스템 강화를 위한 개헌 과제는?

1. 자치사무의 해외사례 시사점과 한국 헌법의 실태 및 개헌 과제

독일과 스위스 연방헌법은 보충성원칙과 전권한성원칙을 규정하고 있다. 특히, 중앙정부인 연방정부 사무를 열거하여 규정함으로써, 중앙정부의 기능을 헌법상 제한하고 있다. 그 열거규정이 보장이라기보다는 제한의 기능을 하는 것은 지방정부의 전권한성원칙을 두고 있기 때문이다.

한국 헌법에서 자치사무에 관한 규정은 제117조 제1항이 유일하다. 그리고 본 규정은 지방자치단체의 기능을 “주민의 복리에 관한 사무”와 “재산 관리”에 두고 있다. 그런데 본 규정에서 중앙정부 기능의 보충성원칙도, 지방정부의 전권한성원칙도 도출하기 어렵다. 그러므로 한국 헌법상 지방정부의 고유사무 즉, 고유한 자치사무가 존재한다고 보기 어렵다. 고유사무가 없는 상태에서 지방자치 자체가 존재한다고 보기 어렵다.

〈표 3-1〉 자치사무 해외사례 특성과 한국 헌법의 규정 실태

독일	스위스	한국 헌법의 규정 실태
보충성	보충성	
전권한성	전권한성	제117조 제1항 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며,.... (전권한성 도출 어려움)
연방(중앙)정부 사무 열거하여 명시	중앙(연방)정부 사무 열거하여 명시	사무배분에 대한 직접적 규정 없음

따라서 실질적인 지방자치를 구현하기 위해서는 〈표 3-2〉와 같이, 중앙정부의 권한을 보충적 기능에 제한하는 규정을 두어야 한다. 또한 헌법에 명시하고 있는 중앙정부 사무를 제외한 나머지 사항에 대한 지방정부의 전권한적 기능을 명시하는 규정이 필요하다. 뿐만 아니라, 중앙정부의 사무를 열거하여 명시하는 규정의 설치가 요구된다.

〈표 3-2〉 자치사무 관련 헌법 개정 과제의 예시

개헌사항	개정 헌법 규정의 예시
보충성	중앙정부와 지방정부간의 사무배분과 수행은 시민에 가까운 정부가 우선 처리하는 보충성의 원칙에 따른다.
전권한성	이 법에서 중앙정부의 사무로 규정하고 있지 않은 모든 사항은 지방정부가 자기 책임 하에 처리한다.
중앙정부 사무 열거하여 명시	전국적 통일이 요구되는 사무, 지방정부간의 협력·조정이 필요한 사무, 중앙·지방정부간의 협력·지원이 필요한 사무 등을 열거하여 헌법에 명시

또한 현 ‘지방자치단체’라는 그 명칭을 ‘지방정부’로 헌법상 개정하는 것 역시 필요하다. 현행 헌법 제117조와 제118조 규정상의 지방자치단체라는 명칭은 법률의 관점에서 일정한 지역을 기초로 형성된 통치권을 가진 인적 단체(Territorial Corporation) 즉, 통치주체로 보아야한다. 그럼에도 불구하고, 인식의 차원에서 지방자치단체라는 명칭은 지방자치의 주체로서 위상 저하가 있다는 지적이 있음을 물론이고, 사법상의 비영리단체(Verein)와 구분이 명확하지 않다는 비판이 이어지고 있다. 이러한 명칭에서 비롯하는 인식의 문제는 단지 인식의 문제에 머물지 않고, 정치권이나 제도권에서 지방자치와 관련한 정책을 수립함에 있어 지방자치단체의 기능적 역할을 중앙정부의 하급행정기관으로 예·종속시키는 결과로 이어지고 있다. 따라서 현 지방자치단체라는 명칭을 지방정부로 개칭하는 헌법상의 개혁이 필요하다.

폴란드, 필리핀, 유럽지방자치헌장 등의 해외사례에서 보면, 지방정부 또는 지방자치정부라는 용어를 사용하고 있다. 이와 같이, 지방정부라는 명칭으로 변경할 경우 기대되는 효과를 법률·인식·자치 실제 차원에서 요약하면 다음과 같다.

첫째, 법률 차원에서 지방정부는 헌법에 의해 ‘자치권을 보장받는 공법상의 통치주체로서 그 위상이 높아질 것으로 기대된다.

둘째, 지방자치에 대해 지방정부가 스스로 결정하고 책임지는 자기책임성의 원리가 의식적으로 강화되는 효과를 기대할 수 있다. 동시에 ‘정부’라는 명칭은 권한과 책임의 실체를 드러내는 것이므로, 중앙집권적 국가운영 방식에서 벗어나 지방분권적 인식 전환을 촉진시킬 것으로 기대된다.

셋째, 자치 실제 차원에서, ‘국가와 병렬적인 자치권의 주체’로서 지방정부의 기능적 역할이 한층 더 높아질 것으로 기대된다.

〈표 3-3〉 지방자치단체를 「지방정부」로 헌법상 명칭 개정의 필요성·효과

구분	현행 헌법 규정	해외사례	개정 헌법 규정과 효과
명칭	지방자치단체 (헌법 제117조, 118조)	폴란드 (Local Government)	지방정부
법률 차원	일정한 지역을 기초로 형성된 통치권을 가진 인적 단체 (Territorial Corporation)	필리핀 (Local Government)	헌법에 의해 자치권을 보장받는 공법상의 통치주체로서 위상 강화
인식 차원	지방자치의 주체로서 위상 저하 사법상의 비영리단체(<i>Verein</i>)와 구분이 명확하지 않다는 비판	유럽지방자치현장 (local self-government)	자기책임성과 자치의식 제고 지방분권 인식의 촉진·확산
자치 실제	중앙정부의 하급행정기관		국가와 병렬적인 자치권의 주체

2. 자치입법의 해외사례 시사점과 한국 헌법의 실태 및 개헌 과제

독일과 스위스 연방헌법은 주에 주 법률 제정권한을 부여하고 있다. 동시에 자치단체는 법률의 범위 내에서 자치법규를 제정할 수 있는 권한을 부여 받고 있다. 자치법규의 대상적 범위에 관한 사항은 독일과 스위스 모두 각 주의 권한으로 하고 있다. 특히 스위스는 자치단체 입법권에서도 역시 전권한 성원칙을 주 헌법에 명시하고 있다는 것이 주요 특징이다. 이러한 기본원칙상의 자치입법권뿐만 아니라, 자치입법의 대상적 범위 역시 독일과 스위스는 광범하다. 특히, 스위스는 주의 배타적 입법권을 연방헌법에 직접 명시하여 보장하고 있다. 주의 그 배타적 입법대상은 주의 기본법, 행정법, 공식 언어, 지방자치는 물론, 법원조직, 형의 집행, 즉결재판절차, 경찰, 직접세, 학교·공교육, 대학, 병원, 약품취급, 의사면허 등을 비롯한 여러 사무들을 포함하고 있다.

한국 헌법에서 자치입법에 관하여 직접적으로 명시하고 있는 규정 역시 제117조 제1항이 유일하다. 그리고 본 규정은 지방자치단체의 자치입법권한을 “법령의 범위 안”으로 제한하고 있다. 즉, 법률 뿐만 아니라, 중앙정부의 행정입법에 지방정부의 자치입법권을 예속시키고 있다. 문제는 중앙정부가 대통령령 등을 상세하게 규정할 경우, 지방정부의 자치입법의 여지는 거의 없어지게 된다는 것이다. 이는 지방정부가 처리하는 중앙정부의 위임사무뿐만 아니라, 지방자치법에서 규정하고 있는 자치사

무에 대해서조차 지방정부의 입법공간은 지극히 제한될 수밖에 없다. 또한 입법대상의 측면에서 우리 헌법은 지방정부에 ‘제한능력자제도’를 적용하고 있는 것이 아닌가 한다. 우리 헌법 제37조 제2항은 “국민의 모든 자유와 권리…… 법률로써 제한할 수 있으며……”라고 규정하여, 법률에 의해 위임 받지 않은 사항은 조례로 주민의 권리제한이나 의무부과에 관한 사항을 규정할 수 없도록 하고 있다. 이는 민법상에 후견인의 동의 없이는 활동할 수 없도록 규정한 제한능력자제도‘와 유사한 것을 지방정부에 적용한 것이나 다름 아니다.

〈표 3-4〉 자치입법 해외사례 특성과 한국 헌법의 규정 실태

구분	독일	스위스	한국 헌법의 규정 실태
주	주 법률 제정	주 법률 제정	제117조 제1항 지방자치단체는 ……, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.
자치단체	법률의 범위 내에서 자치법규 제정	법률의 범위 내에서 자치법규 제정	
	조례 제정권	자치단체헌장·조례 제정권한	
	-	자치입법 전권한성원칙 ¹⁷⁾	

이러한 제한능력자 수준에 있는 현 자치입법권에서 탈피하기 위해서는 기본적으로 법률의 범위 내에서 지방정부의 입법권을 보장하는 헌정개혁이 꼭 필요하다. 또한 주민의 권리제한, 의무부과에 관한 사항 역시 헌법과 법률에 반하지 않는 범위 내에서 지방정부가 조례를 제정할 수 있도록 해야 한다.

뿐만 아니라, 중앙정부의 입법권 제한, 상원의 동의 의무, 지방자치 관련 법률의 효력제한 등의 규정을 두어서 한편으로 중앙정부의 자치입법권 침해를 방지하고, 다른 한편으로 지방정부의 자치입법권의 대상적 범위를 확대할 필요가 있다.

〈표 3-5〉 자치입법 관련 헌법 개정 과제의 예시

개헌사항	개정 헌법 규정의 예시
법률의 범위 내에서 자치법규 제정	지방정부는 법률의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.
주민의 권리제한·의무부과	지방정부는 헌법과 법률에 반하지 않는 범위 내에서 주민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것에 관한 사항을 조례로 정할 수 있다.
중앙정부의 입법권 제한	외교, 국방, 국가치안 등 국가조립에 필요한 사무와 금융, 국세, 통화 등 전국적 통일성을 요하거나 전국적 규모의 사업에 대해서 중앙정부만 입법권을 가진다.
상원의 동의 의무	중앙정부는 지방자치, 지방정부간의 협력·조정, 중앙·지방정부간의 협력·지원 등에 관하여 법률을 제정하되 기본 사항만 규정하고, 그 규정의 제정은 상원의 동의를 필요로 한다.
지방자치 관련 법률의 효력제한	지방정부는 지역특성을 반영하기 위하여 필요한 경우, 지방세, 행정관리 및 조직, 주민참여, 주민복리와 관련한 주택, 교육, 환경, 경찰, 소방 등과 관련하여 법률과 달리 조례를 제정할 수 있다.

17) 예를 들어서 투르가우 제63조 제2항은 “자치법규 제정의 범위는 주의 법률에서 별도의 규정을 두지 않고 있는 모든 사항이다.”라고 규정하고 있다.

나아가 「지역대표형 상원」의 설치를 규정하는 헌법 개정이 필요하다. 지역대표형 상원은 한편으로 지방정부의 자치권을 방어하고, 다른 한편으로는 중앙정부 입법과정에 지방정부의 적극적인 참여를 보장하기 위해서이다. 그 입법의 예시는 <표 3-5>와 같다. 상원의 구성은 특히 지역간의 동등한 의석 수로 하거나, 인구규모가 작은 지역이 인구규모가 큰 지역에 비해 상대적으로 더 큰 대표성을 인정하는 헌법상 규정을 두어야 할 것이다. 이러한 의석배분 규정을 통해 지역대표형 상원 즉, 지역을 대표하는 상원의 실질적 기능이 실현될 수 있기 때문이다.

<표 3-6> 지역대표형 상원의 도입을 위한 헌법상의 입법예시

개헌사항	개정 헌법 규정의 예시
상원 신설	국회는 상원과 하원으로 구성한다. 상원은 역사적 문화적 지리적 동질성을 갖는 지역을 대표하고, 하원은 국민을 대표한다.
상원 의석배분	상원의 구성은 인구규모가 가장 큰 지역 의석이 인구규모가 가장 작은 지역 의석의 두 배를 넘지 않아야 한다.

3. 자치재정의 해외사례 시사점과 한국 헌법의 실태 및 개헌 과제

독일은 연방헌법에서 자치재정을 보장하기 위한 기본원칙으로 재원자기부담원칙, 사무위임자의 재원부담원칙, 자치재정권 보장 등의 규정을 두고 있다. 스위스 연방헌법은 연방세입제한(연방세입 열거원칙, 국민·주 동의원칙), 전권한성원칙(지방정부의 세원발굴권한), 충분한 자체재원확충의무, 조세조화 예외 등의 원칙적 규정을 수단으로 자치재정권을 보장하고 있다. 특히, 스위스 연방헌법에서 연방세입 관련 규정의 개정은 국민과 주의 동의를 의무화하고 있다. 이를 통해 연방세입 권한을 제한하고 있다.

또한 독일은 연방헌법에 연방·주·자치단체의 공동세원, 연방·주·자치단체의 단독세원 등을 명시하고 있다. 독일 세원배분의 주된 특징은 공동세원을 두고 있고, 그 공동세원의 세입이 전체 세입의 70%를 넘어서고 있다는 점이다. 물론 공동세원의 입법관련 사항은 상원(참의원)의 동의를 필요로 하고 있다. 스위스 연방헌법은 연방세원에 대한 규정만 직접 명시하고 있다. 주·자치단체의 세원은 스위스의 경우 각 주의 헌법에서 규정하고 있다. 그러나 스위스는 독일과 같은 공동세원 제도를 두고 있지 않다.

한국 헌법에서 자치재정에 관한 규정은 제117조가 유일하며, 지방정부는 '재산관리' 권한 외에 어떠한 권한도 명시하지 않고 있다. 그러므로 본 규정에서 지방정부의 재정고권(Finanzhoheit)을 도출하기 어렵다. 실제로 우리 헌법은 제59조 조세법률주의, 제38조 납세의무 법률유보 등의 규정을 통해 지방정부의 과세자주권 및 자치재정권을 인정하지 않고 있음은 물론이고, 조세 납부 등 주민에게 의무부과를 하는 지방정부의 권한을 원천적으로 제한하고 있다.

〈표 3-7〉 자치재정 해외사례 특성과 한국 헌법의 규정 실태

구분	독일	스위스	한국 헌법의 규정 실태
기본 원칙	재원자기부담원칙, 사무위임자의 재원부담원칙, 자치재정권 보장	연방세입제한(연방세입 열거원칙, 국민·주 동의 원칙) 전권한성원칙(지방정부의 세원발굴권한), 충분한 자체재원확충의무, 조세조화 예외(과세표준과 세율, 비과세, 징수세율 등의 결정에 대한 보장)	제117조 제1항 지방자치단체는 재산을 관리하며, 제59조 조세의 종목과 세율은 법률로 정한다.
	공동세원(연방헌법)	-	
	연방세원(연방헌법)	연방세원(연방헌법에 직접 명시)	
세원	주 세원(연방헌법)	주 세원(주 헌법)	제38조 모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 납세의 의무를 가진다.
	자치단체 세원 (연방헌법)	자치단체 세원(주 헌법)	

번역하다기보다는 전무하다고 보아야하는 우리나라 지방정부의 자치재정권을 확보하기 위해서는 무엇보다 지방정부의 재정고권 보장, 지방정부의 세원발굴권한, 공동세원 제도의 확대 도입, 조세·지방재정운영·지방재정조정 입법의 상원 동의, 법률·조례에 의한 납세의무, 지방재정운영 자율성 확립, 수평·수직적 지방재정조정 등을 위한 헌법 개정이 요구된다. 첫째, 지방정부는 사무처리에 소요되는 비용을 충당하기 위해 필요한 세원을 가지며, 조례로 과세표준과 세율, 비과세, 징수세율 등을 제정할 수 있어야 한다. 둘째, 지방정부는 필요에 따라 법정 외 세원을 발굴할 수 있는 권한이 부여되어야 한다. 셋째, 소득세, 법인세, 부가가치세 등을 공동세원으로 하는 공동세제도의 도입이 필요하다. 넷째, 지역의 대표인 상원에 의해 국세·지방세, 지방재정운영, 지방재정조정의 입법은 통제되어야 한다. 다섯째, 조례에 의해 주민에게 납세의 의무를 부과할 수 있어야 한다. 여섯째, 지방정부는 헌법과 법률에 반하지 않는 범위 내에서 지방재정운영과 관련한 조례를 제정할 수 있도록 해야 한다. 일곱 번째, 지역 간의 재정력격차를 완화하기 위해 수평·수직적 지방재정조정제도와 관련한 규정이 헌법에 명시되어야 한다.

〈표 3-8〉 자치재정 관련 헌법 개정 과제의 예시

개헌사항	개정 헌법 규정의 예시
지방정부의 재정고권 보장	지방정부는 사무처리에 소요되는 비용을 충당하기 위해 필요한 세원을 가지며, 과세표준과 세율, 비과세, 징수세율 등에 관한 조례를 제정할 수 있다.
지방정부의 세원발굴권한	지방정부는 필요에 따라 법정 외 세원을 조례로 제정할 수 있다.
공동세원 제도의 확대 도입	소득세, 법인세, 부가가치세의 세입은 중앙·지방정부가 각각 절반의 규모에서 공유한다. 이를 공동세원에 대한 입법은 상원의 동의를 필요로 한다.
조세입법의 상원 동의	국세와 지방세, 지방재정운영, 지방재정조정에 대한 입법은 상원의 동의를 필요로 한다.
법률·조례에 의한 납세의무	모든 국민은 법률과 조례가 정하는 바에 의하여 납세의 의무를 가진다.

개헌사항	개정 헌법 규정의 예시
지방재정운영 자율성	지방정부는 헌법과 법률에 반하지 않는 범위 내에서 지방재정운영과 관련한 조례를 제정할 수 있다.
수평·수직적 지방재정조정	지역 간 재정력격차를 완화하기 위해 법률이 정하는 바에 따라 지방과 지방간의 수평적 재정조정과 국가와 지방간의 수직적 재정조정을 한다.

4. 국민 직접결정의 해외사례 시사점과 한국 헌법의 실태 및 개헌 과제

독일은 연방 차원에서는 국민투표 제도를 연방헌법에서 형식적으로 두고 있지만, 연방헌법개정에서 실질적으로 실시된 경우는 없다. 반면, 주의 차원에서는 국민투표, 국민발안을 도입하고 실질적으로 실시하고 있다. 여기서 국민투표는 의무적 국민투표와 중재적, 임의적 국민투표 제도로 구분·도입하여 실시하고 있다. 국민발안은 국민입법의 형태로 실시하고 있다. 그런데 독일에서 주 차원의 국민발안은 예산, 공과금, 공무원봉급 등 재정과 관련한 사항은 국민입법의 대상에서 제외하고 있다. 자치단체 차원에서 주민 직접결정 제도는 주민청구, 주민결정이 대표적이다. 여기서 주민청구는 주민이 지방의회에 주민결정을 신청하는 것을 의미하고, 주민결정은 지방자치 관련 사항을 주민이 직접 표결로 결정하는 것을 의미한다. 주민청구·결정은 지방세, 예산·결산, 공기업, 지방의원의 법률관계 등과 관련한 사항은 대부분의 주에서 그 대상에서 제외하고 있다.

스위스는 연방 차원에서 의무·임의적 국민투표와 국민발안제도를 도입하여 실시하고 있다. 첫째, 의무적 국민투표는 ‘국민·주의 투표를 필요로 하는 경우’와 ‘국민투표로 충분한 경우’ 두 경우가 있다. 여기서 국민·주의 투표가 요구되는 사항은 헌법개정, 집단안전보장조직, 초국가적 공동체 가입, 1년 이상 효력을 갖는 긴급연방법률 등이다. 국민투표만으로 실시되는 투표사항은 헌법의 전면·일부 개정 관련 국민발안, 연방헌법 전부개정의 시행여부에 관한 상·하원의 의견이 상반되는 경우 등이다. 둘째, 임의적 국민투표는 50,000명 이상의 유권자 또는 8개 이상의 주가 요구하는 경우에 국민투표를 실시하고 있다. 그 대상은 연방법률, 긴급연방법률, 조약 등이다. 셋째, 국민발안은 100,000명의 유권자가 연방헌법의 전면·일부개정을 발안할 수 있다. 그런데 연방의 국민발안은 법률은 그 대상으로 하고 있지 않으며, 연방헌법만을 그 대상으로 하고 있다.

스위스 주 차원에서도 역시 의무·임의적 국민투표와 국민발안 제도를 도입하여 실시하고 있다. 여기서 헌법 개정은 26개 주 모두에서 의무적 국민투표로 도입하고 있다. 법률과 재정에 대한 국민투표는 임의적 또는 의무적 투표 방식으로 도입하고 있다. 특히 스위스는 재정국민투표 제도를 도입하고 있는 것이 주요 특징이다. 국민발안은 헌법과 법률 양자 모두에 대해 26개 주 전체가 도입하고 있다. 따라서 주는 재정국민투표 제도까지 도입·실시함으로써, 연방에 비해 상대적으로 광범하게 국민투표를 실시하고 있는 것으로 보아야 한다.

스위스 자치단체 차원에서는 의무·임의적 주민투표, 주민발안 제도를 도입하고 있음은 물론이고, 자치단체총회를 주민 직접결정의 제도로 도입하여 실시하고 있다. 특히, 스위스의 경우 유권자전체가

자치단체의 최고 의결기관 즉, 지방의회를 대신하여 대부분의 자치단체에서 의결기관으로서의 기능을 하고 있다. 그 최고 의결기관으로서의 기능을 주민은 주민투표, 주민발안, 자치단체총회를 통해 수행하고 있다. 그 주민 직접결정의 대상은 다음과 같다.

첫째, 주민투표 대상은 자치법규, 신규 지출예산, 공유토지의 취득·매각·교환, 건설계약의 승인, 목적조합의 가입·탈퇴, 자치구역의 존립·변경, 주민발안의 사항 등이다.

둘째, 자치단체총회 대상은 자치법규, 신규 지출예산, 예산승인, 징수세율 확정, 결산승인, 일정금액의 일회적·반복적 지출예산, 일정금액 가치 토지의 매입·매각·교환, 공기업 주식의 매각, 외국인의 시민권부여, 각종 보고서의 승인 등을 포함하고 있다.

셋째, 주민발안 대상에 특별한 제한은 없다. 다만, 주민발안은 일정 수 이상의 유권자의 요구가 있어야 한다.

그런데 지방의회가 있는 스위스 자치단체에는 주민투표 제도로서 의무·임의적 자치단체표결, 임의적 주민투표, 주민발안 제도를 두고 있는데, 임의적 자치단체표결은 시의회 의결로, 주민이 직접 자치단체 정책·제도를 결정하는 것을 의미한다. 그런데 임의적 주민투표는 시의회의결에 반대하는 주민의 요구에 의해 이루어지는 주민 직접결정이다.

한국 헌법 제72조와 제130조 제2항에서 국민투표 규정을 두고 있지만, 국민발안은 도입하지 않고 있다. 제72조는 “대통령은 필요하다고 인정할 때에는 외교·국방·통일 기타 국가안위에 관한 중요정책을 국민투표에 붙일 수 있다.”라고 규정하고 있다. 그러므로 본 규정은 대통령이 중요정책에 대한 국민의 판단을 구하는 플레비시트(Plebisit)를 명시한 것으로, 진정한 국민투표 제도로 보기 어렵다. 제130조 제2항은 헌법개정에 대한 국민투표를 규정하고 있다. 따라서 우리 헌법은 헌법개정 사항에 한하여 국민투표를 허용하고 있는 것으로 보아야 한다.

〈표 3-9〉 국민 직접결정의 해외사례 특성과 한국 헌법의 규정 실태

구분	독일	스위스	한국 헌법의 규정 실태
연방	국민투표	국민투표 (의무·임의적)	국민투표 제72조 대통령은 필요하다고 인정할 때에는 외교·국방·통일 기타 국가안위에 관한 중요정책을 국민투표에 붙일 수 있다.
		국민발안	
주	국민투표 (의무·중재·임의적)	국민투표 (의무·임의적)	제128조 제1항 헌법개정은 국회의원 과반수 또는 대통령의 발의로 제안된다. 제130조 제2항 헌법개정안은 ... 국민투표에 붙여 국회의원선거권자 과반수의 투표와 투표자 과반수의 찬성을 얻어야 한다.
	국민발안	국민발안	
자치단체	주민결정 (투표)	주민투표 (의무·임의적 주민투표/ 의무·임의적 자치단체표결)	제130조 제2항 헌법개정안은 ... 국민투표에 붙여 국회의원선거권자 과반수의 투표와 투표자 과반수의 찬성을 얻어야 한다.
	주민청구	주민발안	
	—	자치단체총회 (예산·결산총회)	

지극히 제한된 국민의 직접결정을 확대하기 위해 우리 헌법에 실효성 있는 국민투표와 국민발안 제도를 도입하는 헌정개혁이 필요하다. 첫째, 법률안의 국회의결에 반대하여 실시하는 국민투표의 청구와 국민 표결을 명시하는 규정의 신설이 요구된다. 둘째, 헌법개정안과 법률개정안에 대한 국민발안 제도의 도입 역시 요구된다. 이러한 국민발안을 통해 국민 역시 입법발의 권한과 함께 입법결정권한을 확립해야 한다. 동시에 국민투표를 통해 국민이 국회 입법에 대한 거부권을 행사할 수 있도록 해야 한다.

뿐만 아니라, 지방정부 차원에서 실시되는 주민투표와 주민발안 제도 역시 그 기본적 사항을 헌법에 명시할 필요가 있다. 주민투표는 의무적 주민투표뿐만 아니라, 지방의회 의결에 반대하는 주민의 요구에 의해 이루어지는 주민투표 제도 역시 도입되어야 한다. 뿐만 아니라, 주민이 자치입법안을 지방의회에서 직접 발의할 수 있는 진정한 의미의 주민발안 제도가 새로이 도입되어야 한다. 현행 「주민발안에 관한 법률」에는 주민에게 자치입법안 발의권한을 부여한 것이 아니라, 지방의회 의장에게 입법발의를 청구할 수 있는 권한만을 부여하고 있을 뿐이다.

〈표 3-10〉 국민 직접결정 관련 헌법 개정 과제의 예시

개헌사항	개정 헌법 규정의 예시
국민 직접결정	모든 국민은 국민발안과 국민투표의 권리를 가진다.
국민투표	국민은 국회의원선거권자 100분의 1 이상의 서명으로 국회가 의결한 법률안에 대하여 90일 이내에 국민투표에 불일 것을 청구할 수 있다. 국민투표는 요건을 갖추어 청구가 있은 날로부터 30일 이내에 실시하여야 한다. 국민투표에서 국회의원선거권자인 투표자 과반수의 찬성을 얻지 못하면 국회의 의결은 효력을 상실한다. 그 외에 국민투표의 실시를 위하여 필요한 사항은 법률로 정한다.
국민발안	국민은 국민발안을 공표한 이후 1년 이내에 국회의원선거권자 100분의 1 이상 서명으로 법률안을 발안할 수 있고, 국회의원선거권자 50분의 1 이상의 서명을 받아 헌법개정안을 발안할 수 있다. 국민이 발안한 법률개정안이나 헌법개정안은 요건을 갖추어 발안한 날로부터 6개월 이후 1년 이내에 국민투표에 붙인다. 이 경우 국회의원선거권자인 투표자 과반수의 찬성을 얻으면 법률개정안과 헌법개정안은 확정된다. 그 외에 필요한 사항은 법률로 정한다.
주민투표	지방정부의 자치구역 변경, 자치기관 구성 등 지방자치와 관련한 주요한 사항은 주민의 승인을 필요로 하고, 주민의 뜻에 반하는 지방의회 의결에 대해 주민이 주민투표를 요구할 경우 지방정부는 주민투표에 불여야 한다. 지방의회 의결과 지방자치단체장의 결정으로 주민투표를 실시할 수 있다. 그 외에 주민투표에 관한 사항은 법률과 조례로 정한다.
주민발안	주민은 조례안을 발안할 수 있다. 조례안은 요건을 갖추어 발안한 날로부터 3개월 이후 6개월 이내에 주민투표에 붙인다. 그 외에 주민발안에 관한 사항은 법률과 조례로 정한다.

5. 맷음말

현 정부는 2025년 9월에 발표한 「이재명정부 123대 국정과제」에서, 첫 번째 국정과제¹⁸⁾로 ‘진짜 대한민국을 위한 헌법 개정’을 상정하고 있다. 그리고 국무조정실을 그 과제 추진을 위한 중앙정부의 주무기관으로 하고 있다. 그 국정과제상의 주요 개헌 의제는 “5·18 광주 민주화운동 정신 등 헌법전문 수록, 대통령의 책임강화 및 권한분산¹⁹⁾, 검찰 영장청구권 독점폐지, 안전권 등 기본권 강화 및 확대, 지방자치와 균형발전을 위한 논의기구 신설, 행정수도 명문화” 등을 포함하고 있다.

그런데 지방분권, 국민 직접참여 등과 직접적으로 관련하고 있는 ‘분권적 국가시스템 강화’ 사항들은 개헌의 주요 의제에 포함하고 있지 않다. 지방분권은 지방자치 논의기구 신설에 그치고 있을 뿐이다. 물론, 국정과제상의 개헌의제에 대통령 권한분산, 검찰 영장청구권 독점폐지 등은 분권적 국가시스템 확립을 위한 의제들로 볼 수 있다. 그러나 그것만으로는 많이 부족하다. 따라서 현 국정과제상의 기능·권한분산 개헌의제에, 지방분권·국민직접참여 역시 개헌의제에 더해져야 한다. 그래야만, ‘진짜 대한민국을 위한 헌법 개정’이 될 수 있는 것이다.

“권력은 부패하는 경향이 있고, 절대 권력은 절대적으로 부패 한다(power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely)”라는 영국의 액튼 경(Lord Acton)의 1887년 경고를 잊지 말아야 한다. 현재 우리나라에서 절대 권력 현상은 중앙집권과 지나친 대의제에서 나타나고 있다고 보아야 한다. 따라서 지속적인 한국사회의 발전과 국민의 삶의 질 향상을 위해 일차적으로 이루어져야하는 헌정개혁과제는 수준 높은 지방분권화와 국민 직접결정의 강화·확립에 있다는 생각이다.

프랑스, 일본 등에서 지방분권화 및 지방자치발전을 위한 헌법 개정 사항에 대한 연구를 당초에 계획했었다. 이들 두 국가는 여전히 중앙집권적 국가이지만, 그간에 지방분권화를 위한 노력들이 있었기 때문에, 그 지방분권화 과정이 우리에게 시사하는 점이 있을 수 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 본 글에서는 시간·물리적인 문제로 다루지 못한 아쉬움이 있다.

18) 「이재명정부 123대 국정과제(2025년 9월)」의 p.9, p.17에서 명시하고 있다.

19) 여기에는 “대통령의 4년 연임제 도입, 대통령 선거 결선투표제 도입, 감사원 국회소속 이관, 대통령 거부권 제한, 대통령의 비상명령 및 계엄 선포 시 국회 통제권 강화, 국무총리 국회 추천제 도입, 중립성 요구 기관장 임명 시 국회 동의 의무화” 등을 포함하고 있다.

참고문헌

- 김선화(2022), “독일연방기본법의 개정 사례와 시사점”, 「NARS 현안분석」 제267호, 국회입법조사처.
- 삼성경제연구원(2009), “한국의 사회갈등과 경제적 비용”, 「CEO Information」, 710호.
- 안권욱(2024), “사회지속을 위해 화합민주제의 풀뿌리자치를 필요로 한다.”, 기획특집-지방분권, 「이로운넷」.
- 안권욱(2020), 「시·군·자치구 위상재정립과 마을자치 도입방안 연구」, 대한민국시장군수구청장협의회 정책연구.
- 안권욱(2019), “스위스의 마을자치 : 알트도르프 게마인데와 크로이츠링엔 시의 사례를 중심으로”, 「2019년 한국지방자치학회 동계학술대회 논문집」, 한국지방자치학회.
- 안권욱(2018), “왜, 국민직접참정·지방분권 개헌의 새 헌법질서를 요구하는가? -한국과 스위스를 중심으로-”, 「경남발전」, 경남연구원.
- 안권욱(2017), 「지방분권형 헌법개정안의 지방자치발전 영향과 정책과제」, 서울특별시 정책연구.
- 안권욱(2016), “스위스 게마인데총회의 운용사례”, 「2015년 한국지방정부학회 동계학술대회 논문집」, 한국지방정부학회.
- 안권욱(2015), 「국회 개헌논의의 평가와 과제」, 국회사무처.
- 안권욱·이기우(2021), 「스위스의 지방분권과 자치」, 서울시 지방분권 총서, (주)피와이메이트.
- 안성호(2025), 「숙론민주정 헌정혁신 국가는 어떻게 변영하는가」, 박영사.
- 안성호(2016), 「왜 분권국가인가 -리바이던에서 자치공동체로-」, 박영사.
- 안성호(2024), “풀뿌리 민주정치의 비밀”, 기획특집-지방분권, 「이로운넷」.
- 이기우(2024), “게마인데는 국가보다 중요하다”, 기획특집-지방분권, 「이로운넷」.
- 이기우(2016), 「모든 권력은 국민에게 속한다. 이제는 직접민주주의다」, 미래를소유한人们.
- 홍윤기(2010), "국가-시민-동반 개헌 아젠다", 「개헌방향 국민과 함께 개헌(1)」, 국회미래한국헌법연구회.
- Eidgenössische Finanzdepartement(2025), 「Das schweizerische Steuersystem」.
- Gisevius W.(1999), 「Leitfaden durch die Kommunalpolitik」, Dietz, Bonn.
- Mehr Demokratie(2025), 「Bürgerbegehrensbericht 2025」, Berlin.

Session 2.

헌법과 지방자치, 분권과 적정 인구

**적정 인구와 미래사회,
인구정책 합목적적 설계**

이삼식 한양대학교 고령사회연구원 원장

헌법과 지방자치, 분권과 적정인구

이삼식(한양대학교 고령사회연구원 원장)

I | 서론

1987년 헌법 개정은 대한민국 헌정 질서에서 민주주의 제도의 전환점으로 평가된다. 대통령 직선제의 도입, 기본권 규정의 확대, 헌법재판제도의 정착은 정치적 안정과 시민적 권리 확대의 제도적 기반을 형성하였다. 지방자치 역시 이러한 민주화 과정 속에서 중앙집권적 국가 운영에 대한 반성의 결과로 헌법적 지위를 회복하였다. 현행 헌법 제117조와 제118조는 지방자치단체의 설치와 자치권, 지방의회의 구성 등을 규정함으로써 지방자치를 헌법 질서의 일부로 편입하고 있다.

다만 헌법은 언제나 제정 당시의 사회·경제적 조건을 전제로 구성된다. 1987년 헌법이 상정한 대한민국 사회는 인구 증가가 지속되는 구조였으며, 지역 간 인구 격차 역시 제도 존립을 위협하는 문제로 까지 인식되지는 않았다. 당시 헌법 개정 논의의 핵심은 민주적 정당성 회복과 권력구조 개편에 있었고, 지방자치의 지속 가능성을 좌우하는 인구 구조 변화는 헌법적 고려 대상에 포함되지 못하였다.

그러나 이후 30여 년 동안 대한민국은 세계적으로 유례없는 속도의 저출산·고령화를 경험하고 있다. 인구 감소는 단순한 행정·재정상의 어려움을 넘어, 헌법이 전제한 지방자치의 성립 조건 자체를 약화시키는 구조적 요인으로 작용하고 있다. 특히 수도권과 비수도권 간 인구 격차의 확대는 지방정부의 행정 수행 능력, 재정 기반, 정치적 대표성 전반에 영향을 미치고 있으며, 일부 지역에서는 지방자치가 형식적으로만 존속하는 현상이 나타나고 있다(Chang et al., 2023).

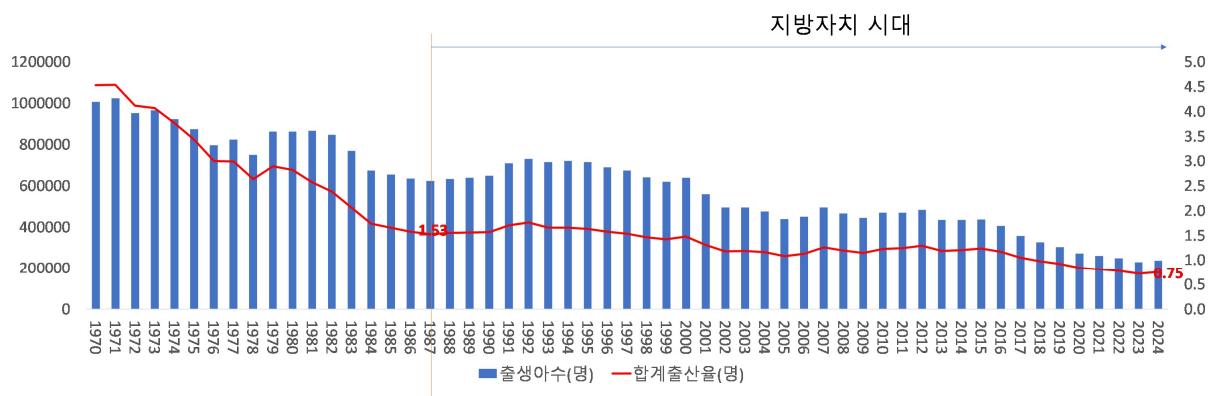
본 글은 이러한 문제의식에서 출발하여, 인구 감소 시대에 지방자치를 헌법적으로 어떻게 재구성할 것인지를 검토한다. 특히 분권과 적정인구 개념을 중심으로, 지방자치와 인구 문제를 정책 차원이 아니라 헌법 구조의 문제로 재위치시키고, 향후 개헌 논의의 방향을 제시하고자 한다.

II | 인구 변동

1. 초저출산 현상

합계출산율(15~49세 가임기 여성 1명당 평균 출생아 수)은 지방자치가 본격적으로 시행된 1987년 1.53명에서 2000년 1.48명으로 감소한 이후, 2023년에는 0.72명까지 하락하였다(그림 1 참조). 2024년 소폭 반등하여 0.75명을 기록하였으나, 여전히 세계 최저 수준에 해당한다. 이에 따라 출생아 수 역시 1987년 62만 명 수준에서 2023년 23만 명으로 급감하였다(통계청, 2024). 이와 같은 초저출산은 단기간의 경기 변동이나 정책 효과로 설명되기도는, 혼인 감소, 출산 연기, 여성의 고학력화와 노동시장 참여 확대, 주거비용 상승 등 구조적 요인의 복합적 결과로 이해된다(McDonald, 2006; 김두섭, 2018).

[그림 1] 출생아수와 합계출산율 추이

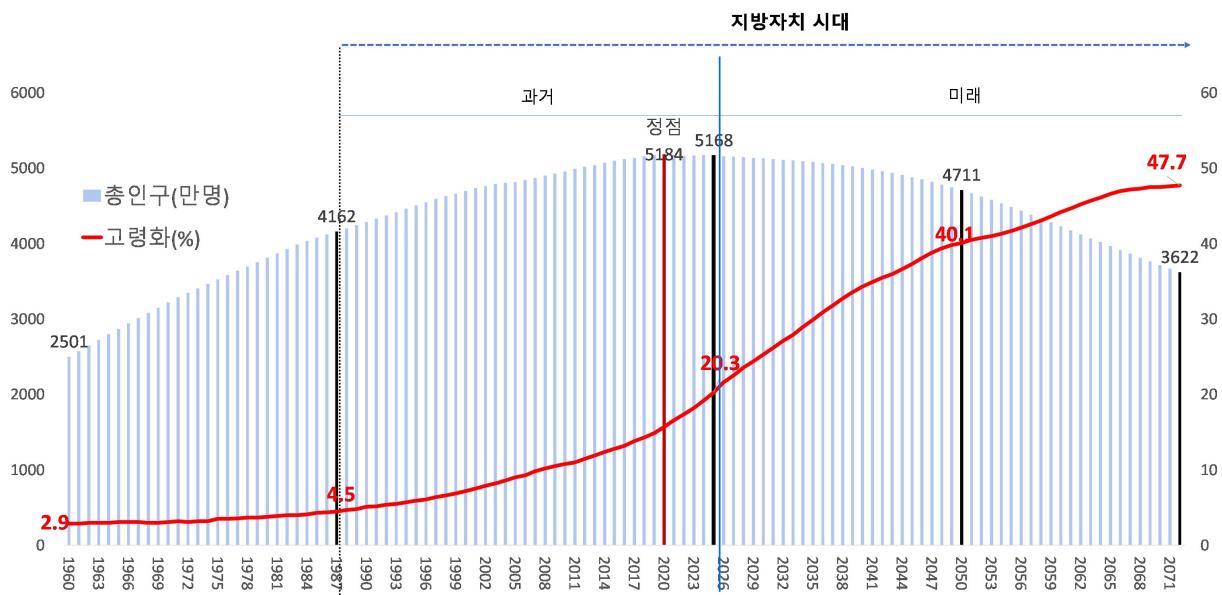


자료: 국가데이터처, 2024, 「인구동향조사」(KOSIS).

2. 인구 고령화

출산율 하락에도 불구하고 총인구는 과거 고출산기에 태어난 인구 집단의 영향으로 2020년 5,184만 명까지 증가하였다. 그러나 초저출산이 장기간 지속된 결과, 총인구는 2020년을 정점으로 감소 국면에 진입하였으며, 2050년에는 4,700만 명, 2070년에는 3,700만 명으로 감소할 전망이다(통계청, 2023). 전국 인구 감소는 많은 지방자치단체의 인구 역시 아주 가파르게 감소할 것임을 의미한다.

[그림 2] 인구 규모 및 인구 구조 추이와 전망



자료: 국가데이터처, 2023, 「장래인구추계」(KOSIS).

한편 평균수명 연장과 베이비붐 세대의 고령화로 인해 노인인구 비중은 급속히 증가하고 있다. 65세 이상 인구 비율은 1987년 4.5%에서 2025년 20.3%로 높아졌으며, 2050년에는 40%를 상회할 전망이다(그림 2 참조). 이러한 고령화는 지방자치단체의 인구 자연 감소를 가속화하고, 행정 수요의 성격을 근본적으로 변화시키는 요인으로 작용한다(이삼식 외, 2018).

3. 인구 감소의 지역적 양상

지방자치단체의 인구 감소가 어느 정도인지를 파악하기 위해 1992년부터 2025년 사이 인구증가율을 산정했다. 1992년은 지방자치가 시작된 1987년에 인접하다는 점에서 의미가 있다. 이러한 산정에는 수도권(서울, 인천, 경기)과 광역시를 제외한 8개 시도의 시·군을 고려했다. 행정구역을 일치하기 위하여 2025년 기준으로 1992년 행정구역을 일치시켰다.

1992년부터 2025년까지 수도권과 광역시를 제외한 124개 시·군을 분석한 결과, 약 76%에 해당하는 지역에서 인구가 감소한 것으로 나타났다(그림 3 참조). 특히 인구가 30% 이상 감소한 지역이 전체의 절반을 넘는 것으로 분석되었다(행정안전부, 2025).

인구 감소는 단순한 인구 통계상의 변화가 아니라 사회 구조 전반을 재편하는 요인이다. 인구 감소는 노동력 축소, 지방재정 기반 약화, 공공서비스 유지 곤란 등 연쇄적인 구조 변화를 동반한다. 초고령화와 결합될 경우 이러한 영향은 더욱 집중적으로 나타나며, 다수의 지방자치단체는 이미 행정 서비스의 지속 가능성에 심각한 제약을 받고 있다(이삼식 외, 2018).

[그림 3] 기초자치단체 인구증가율(1992~2025), 수도권과 광역시 제외 124 시·군



주: 2025년 기준으로 행정구역을 조정하여 산정한 수치임.

자료: 행정안전부, 「주민등록인구현황」(KOSIS).

III | 지방자치의 요건으로서 인구

1. 한국의 제도적 한계

인구 감소 지역을 둘러싼 대표적인 논의 중 하나는 지방자치단체 통합이나 기능 축소이다. 이러한 접근은 행정 효율성을 명분으로 제시되지만, 지방자치의 본질적 가치에 대한 충분한 고려 없이 이루어질 경우 지역 공동체와 민주적 참여를 약화시킬 위험이 있다. 인구 감소는 지방자치 제도의 규범적 실패라기보다, 지방자치가 전제해 온 사회적·인구적 조건이 변화했음을 의미한다. 새로운 제도적 재구성이 요구된다는 신호로 해석되어야 한다.

그러나 현행 헌법에서 지방자치를 규정한 조항은 제117조와 제118조가 전부이다. 제117조 제1항은 지방자치단체의 사무 처리와 자치입법권을 규정하고, 제2항은 지방자치단체의 종류를 법률로 정하도록 하고 있다.¹⁾ 제118조는 지방의회의 설치와 조직·운영 사항을 법률에 위임하고 있다.²⁾ 어느 조항에도 인구 규모, 최소 인구, 적정인구 등 인구 요건 설정이나 그 위임에 관한 언급은 존재하지 않는다. 즉, 헌법은 지방자치의 ‘주체’만을 전제할 뿐, 그 성립 요건(인구, 면적, 재정력 등)에 대해서는 헌법 차원에서 어떠한 규정도 없다.

「지방자치법」은 지방자치단체의 설치·폐지·분합 절차를 규정하지만,³⁾ 구체적인 인구 하한선을 직

1) 헌법 제117조 제2항은 지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.

2) 헌법 제118조 제2항은 지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.

접 명시하지는 않는다. 다만 시·군·읍 설치 기준 등은 대통령령·시행규칙 수준에서 “인구 ○만 명 이상”,⁴⁾ “행정 수요 고려” 등의 기준으로 규정되어 있다. 이는 헌법상 요구에 따른 기준이 아니라 행정 효율성을 위한 정책적 기준에 불과하다.

이와 같이 현행 헌법은 지방자치를 제도적으로 보장하고 있으나, 자치의 실질적 수행을 가능하게 하는 인구 규모나 구조에 대해서는 아무런 기준을 제시하지 않는다. 이는 지방자치의 존속을 헌법적 권리라기보다 정책의 문제로 전환시키는 구조적 한계를 내포한다. 즉, 인구 감소로 인해 지방자치의 실질이 소멸하더라도, 현행 헌법은 이를 위헌 문제로 구성할 수 있는 규범적 장치를 제공하지 않는다.

이러한 구조 속에서 헌법재판소 역시 지방자치단체의 구역과 인구 기준을 입법자의 형성 재량 영역으로 일관되게 이해해 왔다(현재 2012현마190 등).⁵⁾ 그 결과, 인구 감소로 인해 지방자치의 실질이 약화되더라도 이를 헌법적 문제로 구성하기는 어렵다.

2. 외국 사례

가. 독일

독일의 경우 인구 기준을 헌법에 명시하지 않지만, 인구·재정 조건을 ‘지방자치의 기능 수행 능력’이라는 헌법 원리를 통해 헌법적 심사의 대상으로 삼고 있다. 독일 기본법(Grundgesetz)은 제28조 제2항 “지방자치단체는 지역 공동체의 모든 사무를 자기 책임 하에 규율할 권리를 가진다.”로 인구수를 직접 규정하지 않지만, “자기 책임 하에 규율할 권리”는 단순한 형식적 자치가 아니라 실질적 수행 능력을 전제한다. 이러한 지방자치의 ‘기능 수행 능력 보장(Funktionsfähigkeit)’, 즉 지방자치단체가 법률상 부여된 사무를 지속적·안정적으로 주민에게 제공할 수 있는 실질적 행정·재정·조직 능력은 헌법 조문에 직접 쓰인 용어는 아니지만, 연방헌법재판소 판례를 통해 헌법 원리(Verfassungsprinzip)로 확립되었다. 그 배경으로 전후 독일에서 인구 이동, 도시-농촌 격차, 소규모 자치단체의 행정 취약성 등이 증가하면서 “형식적으로 자치권이 있어도, 실제로 기능을 수행할 수 없다면 그것이 헌법이 보장한 지방자치인가?”라는 문제가 제기되면서, 이러한 개념이 필요했던 것이다.

3) 지방자치법 제31조(지방자치단체를 신설하거나 격을 변경할 때의 조례·규칙 시행) 지방자치단체를 나누거나 합하여 새로운 지방자치단체가 설치되거나 지방자치단체의 격이 변경되면 그 지방자치단체의 장은 필요한 사항에 관하여 새로운 조례나 규칙이 제정·시행될 때까지 종래 그 지역에 시행되던 조례나 규칙을 계속 시행할 수 있다.

4) 지방자치법 제10조(시·읍의 설치기준 등) ① 시는 그 대부분이 도시의 형태를 갖추고 인구 5만 이상이 되어야 한다. ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역은 도농 복합형태의 시로 할 수 있다. 1. 제1항에 따라 설치된 시와 군을 통합한 지역 2. 인구 5만 이상의 도시 형태를 갖춘 지역이 있는 군 3. 인구 2만 이상의 도시 형태를 갖춘 2개 이상의 지역 인구가 5만 이상인 군. 이 경우 군의 인구는 15만 이상으로서 대통령령으로 정하는 요건을 갖추어야 한다. (하략) ③ 읍은 그 대부분이 도시의 형태를 갖추고 인구 2만 이상이 되어야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 인구 2만 미만인 경우에도 읍으로 할 수 있다. 1. 군사무소 소재지의 면 2. 읍이 없는 도농 복합형태의 시에서 그 시에 있는 면 중 1개 면

5) 헌법재판소는 국회의원 선거구 인구편차 사건(2012현마190 등)에서 인구 기준 자체는 정책적·기술적 판단에 속하는 합리적 재량의 범위라고 판단하였다.

이와 같이 인구·재정 조건이 ‘헌법적 판단 대상’이 되는 구조는 지방자치권의 보장은 자치단체가 ‘기능 수행 가능한 상태’에 있음을 전제로 하여야 하기 때문이다. 따라서 극단적 인구 감소, 재정 붕괴 등은 정책 실패를 넘어 헌법상 지방자치권 침해 여부의 판단 요소가 된다. 구체적으로 연방헌법재판소는 인구 규모(절대적 수치보다는 “사무 수행 가능성”), 재정력(세수·이전재원·의무지출 구조), 행정 조직(전문 인력·조직 유지 가능성), 지역 특성(지리적 여건·생활권) 등 다양한 요소들을 종합적으로 검토하여 지방자치의 침해 여부들을 판단함으로써, 인구는 독립 변수가 아니라 기능 수행 능력의 핵심 구성 요소로 간주하고 있다.

연방헌법재판소(BVerfG)의 자치단체 통합·재편 관련 판례 논리는 “지방자치단체의 존속은 보호되지만, 그 형태와 경계는 절대적이지 않다. 오히려 헌법은 기능 수행 가능한 자치단체 구조를 요구한다.” 독일 판례는 인구 조건을 자치 존속의 절대적 기준으로 보지 않되, 기능 수행 가능성에 따라 존속 또는 재편을 정당화하는 기준으로 활용한다. 특히 재정과 관련해 확립된 논리로 “지방자치권은 단순한 사무 권한이 아니라 그 사무를 수행할 수 있는 재정적 기반을 포함한다.” 즉, 재정이 무너진 자치는 헌법상 보호받는 지방자치가 아니라는 기본 입장을 취한다.

이와 같은 독일 사례는 “헌법에 인구 수치를 넣지 않더라도 인구 문제를 헌법의 문제로 만들 수 있음”을 보여준다. 이는 헌법 경직성 회피, 인구 변화에 대한 유연성 확보, 지방자치의 실질적 보장이라는 장점을 가진다. 따라서 한국 개헌 논의에서도 지방자치단체의 존립을 ‘기능 수행 능력 보장’이라는 헌법 원리로 규정하고, 인구·재정 조건은 헌법적 판단 기준이자 법률 위임 대상으로 설정하는 방안이 하나의 유력한 대안이 될 수 있다.

나. 일본

일본 헌법 제92조는 “지방공공단체의 조직 및 운영에 관한 사항은 지방자치의 본지(地方自治の本旨)에 따라 법률로 정한다.”로 지방자치 원칙만 규정하고 있다. 그러나 2000년에 시행된 「지방분권일괄법」⁶⁾에서 ‘지방자치의 본지’를 실질화하는 하위 법질서를 총 정비했다. 「지방분권일괄법」의 핵심 내용 중 하나로 동일한 기준·규모·역할을 전제하지 않고 지방자치단체 간 다양성을 인정함으로써 인구 감소·소규모 자치단체 문제를 ‘법률 차원’에서 다루는 여지를 확대했다. 이후 인구 감소 지역에 대한 특별법 체계가 발달하였다.

「과소지역의 지속적 발전 지원에 관한 특별조치법」(過疎地域の持続的発展の支援に関する特別措置法, 2021년 제정, 2021~2031년 한시법)을 통해 ‘과소지역’의 인구 요건을 단순 인구수가 아니라 인구 감소율(일정 기간 현저한 감소), 고령화율(고령자 비율이 전국 평균을 현저히 상회, 재정력 지수(낮은 재정자립도) 등 정량적 기준의 결합 지표로 명시하고 있다. 이를 통해 과소지역으로 지정되면,

6) 地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律(지방분권의 추진을 도모하기 위한 관계 법률의 정비 등에 관한 법률)은 1999년에 제정되고 2000년 4월에 시행된 국가지방 관계를 전면 재구조화한 475개 이상의 개별법들의 ‘패키지 법률’이다.

국고보조율 인상, 지방채 특례, 규제 완화, 행정조직 특례, 공공서비스 유지 지원 등을 통해 인구가 적어도 ‘자치단체로 존속 가능’하도록 법이 보정하도록 하고 있다.

「시정촌합병특례법」(市町村合併特例法, 2002년 개정)에서는 인구 감소 대응을 위한 광역화 수단으로 일정 인구 규모 미만 자치단체의 행정 효율성, 재정 지속성 등의 문제를 합병으로 해결하도록 규정하고 있다. 다만 이는 강제가 아닌 선택적 구조조정으로 두고 있다.

「지방창생관련법」(まち・ひと・しごと創生法, 2014년 제정) 또한 지역별로 인구 목표, 인구 비전, 소멸 가능성 등을 두도록 하여 인구 기준이 행정계획에 직접 반영할 수 있도록 하고 있다.

요컨대, 일본의 경우 헌법은 지방자치 원칙만 선언하고, 일반법에서는 지방자치 구조·권한을 규정하고, 특별법에서 인구 조건을 명시하고 이에 따른 차등적 지원을 규정하는 법체계의 특성을 가진다. 즉, 헌법에 ‘인구 기준’을 직접 쓰지 않고 있으나 실질적으로 인구 규모는 법률, 정책, 재정에서 매우 강력하게 작동하고 있다. 즉, 일본은 헌법 차원에서는 인구 요건을 규정하지 않되, 법률 체계를 통해 실질적인 인구 기준을 제도화하고 있다. 이와 같은 일본 사례는 지방자치의 인구 조건을 헌법이 아니라 특별법 체계로 조정하는 것을 보여준다. 이는 헌법의 경직성 회피, 지역 다양성 보장, 인구 변화에 대한 제도적 유연성 확보라는 장점을 가진다.

다. 프랑스

프랑스는 인구 문제를 헌법 질서 밖에 두고, 지방자치를 행정 효율과 공익 실현을 위한 조직 설계 문제로 처리하고 있다. 프랑스 헌법(1958년 헌법) 제72조는 지방자치단체(*collectivités territoriales*)를 국가의 행정조직으로 인정하여, 지방자치는 자율성이 아니라 분권화된 행정 운영 방식으로 이해한다. 헌법에서 지방자치의 본질·기능·권리성에 대한 언급은 전혀 없다. 인구 규모 역시 요건으로 헌법 차원에서 전혀 다루지 않고 있다. 즉, 프랑스 헌법에서 지방자치는 ‘보호 대상 권리’가 아니라 ‘국가 통치 구조의 한 방식’으로 다룬다.

결과적으로 지방자치단체는 국가 권한의 위임·분산된 수행 주체일 뿐, 독자적 헌법상 권리 주체로 인정하지 않는다. 이에 따라 인구 문제 등으로 인한 지방자치의 존립이나 기능이 헌법적 권리 침해 문제로 다루어지지 않고, 헌법적 판단 요소도 되지 않는다. 즉, 인구는 헌법 논리 이전 단계의 ‘행정 기술 변수’로서 행정 효율성(*efficacité administrative*), 공공서비스 접근의 평등(*égalité devant le service public*), 일반이익(*intérêt général*) 등과 연계하여 다룬다. 결국 인구 수백 명 단위 극소 규모의 코뮌⁷⁾의 재편·통합은 강제 가능성이 매우 넓다. 그 예로 최근에 코뮌 통합(*communes nouvelles*)을 통해 광역 협력체(EPCI)⁸⁾를 강화하고 있다. 이와 같이 자치단체 통합은 헌법적 쟁점이

7) 프랑스에는 3만 개 이상의 코뮌 존재

8) 광역 협력체(EPCI, Etablissement Public de Coopération Intercommunale)는 여러 기초자치단체가 행정 경계를 넘어 협력하고 공동의 의사결정을 내리기 위해 구성하는 공식 협력 기구를 의미한다.

거의 되지 않고 입법자 재량 폭이 매우 크다. 인구 감소로 인한 구조조정은 헌법 문제가 아니라 정책적 선택으로 판단되는 것이다.

이와 같은 프랑스 사례는 구조 개편이 용이하고 국가 전략 실행력이 높다는 장점을 가진 반면, 지방자치의 실질적 보호가 약하고 지역 공동체의 헌법적 위상이 부재한다는 단점을 가진다.

라. 미국

미국에서 인구는 지방자치의 헌법적 조건이 아니라, 민주적 대표성을 보장하기 위한 정치적 기준이다. 미국 연방헌법에서 지방정부(local government)에 대한 규정이 없고, 대신 주 헌법·주 법률에 의해 창설된다. 즉, 미국에서 지방자치는 헌법적 권리가 아니라 주(州)의 행정 선택인 것이다. 따라서 연방헌법에서 인구는 지방자치의 존속이나 행정 기능의 기준이 되지 않고, 정치적 대표성(1인 1표, one person, one vote)과 평등의 기준이 된다. 인종 차별, 대표성 왜곡 등이 발생할 경우에만 연방헌법의 문제가 된다. 즉, 인구는 ‘행정 기능’이 아니라 ‘선거 정의’의 문제로만 헌법화된다.

이에 따라 지방 인구 감소로 인해 지방정부 존립이 위협받더라도 연방헌법 문제가 아닌 주 차원의 합병, 주 차원의 재정 관리 등으로 해결한다. 자치단체 재편·통합도 주 입법부의 권한이다.

이상에서 살펴본 한국을 포함한 5개국 모두에서 헌법에 ‘지방자치 인구 기준’을 직접 쓰지 않는다 는 공통점이 있다(표 1참조). 그러나 인구가 헌법적으로 작동하는 방식은 크게 다르다.

〈표 1〉 5개국 비교: 인구 기준의 헌법화 여부

구분	헌법 상 지방자치 성격	헌법에 인구 기준 명시	인구의 헌법적 지위	인구 감소로 인한 지방자치 구조조정 논리
한국	제도 보장	없음	사실상 고려 대상 아님	입법·정책 재량
일본	제도 보장	없음	법률·특별법 기준	특별법·재정 보정
독일	실질적 권리	없음	헌법 판단 요소	기능 수행 능력
프랑스	행정조직 원리	없음	행정 합리성 요소	효율·공익
미국	주 헌법 중심	없음	대표성·평등 기준	주 재량

IV | 인구 감소와 지방 분권

중앙집권은 인구를 빨아들이는 구조로 인구 불균형을 강화하는 메커니즘이며, 지방 분권은 인구를 지탱하는 제도이다. 분권은 인구가 감소할수록 축소되어야 할 요소가 아니라, 오히려 인구 감소에 대응하기 위한 핵심 전략인 것이다. 중앙정부가 정책 결정권, 재정 배분권, 규제 설정권을 독점하여, 결과적으로 공공기관·대기업·대학·병원·문화시설이 수도권으로 집중되고 양질의 일자리·교육·의료 접근성의 공간적 불균형이 발생하고 있다. 이는 사람이 “행정 단위”가 아니라 기회가 있는 곳으로 이동하기 때문이다. 즉, 중앙집권 구조에서는 인구 유출 → 세수 감소 → 서비스 축소 → 삶의 질 저하 → 추가 인구 유출의 악순환이 발생한다. 중앙의 획일적 기준은 지역 맞춤 대응을 불가능하게 만들므로써 지방정부는 인구 감소에 대응할 정책 수단 자체가 없다. 이러한 구조로 인해 중앙집권은 형식적으로는 인구 중립적 제도처럼 보이지만, 실제로는 인구 이동을 특정 공간으로 유도하는 인구 편향적 제도로 작동한다. 형식적으로는 중립처럼 보이나 실제로는 청년·여성·고학력 인구의 수도권 집중을 구조적으로 유도하여 출산·돌봄·주거 비용의 수도권 과밀 문제가 심화되어 결국 국가 전체 출산율까지 하락한다.

이와 같이, 인구 감소 시대에는 ‘효율’보다 ‘분산’이 중요하다. 성장기에는 인구 집중이 효율을 가져 오지만, 인구 감소기에는 인구 집중이 수도권 과밀과 지방 소멸을 동시에 발생시키는 위험을 초래한다. 분권은 인구 리스크를 공간적으로 분산하여 국가 전체의 회복탄력성(resilience)을 강화하는 중요한 역할을 한다.

실질적 분권은 지역이 스스로 생존 전략을 모색할 수 있는 제도적 여지를 제공한다. 따라서 인구 감소 시대에는 중앙집권이 아니라 ‘인구 친화적 분권’이 절실히 요구된다. ‘분권 강화’는 인구가 중요한 요소이다. 분권의 실질적 성과는 궁극적으로 인구 유지와 정주 안정성이라는 지표를 통해 확인된다. 재정 분권은 인구 유지·유입 여부에 달려 있다. 행정 분권은 정주 만족도에 달려 있다. 정책 분권은 청년·가족 정착률에 달려 있다. 즉, 인구는 분권의 성과 지표이자 정당성 근거이다. 인구 없는 분권은 형식적 가치에 불과하다. 권한은 있으나 인구가 없으면 행정 단위만 유지되는 ‘껍데기 가치’이다.

지방 분권 강화를 위해서는 인구가 핵심 요소가 된다. 인구는 지방정부의 ‘존립 조건’이다. 분권 체제에서는 인구 = 재정 = 정치적 대표성 = 행정 역량이다. 지방정부는 인구 유지를 위해 일자리 창출, 주거·보육·교육 투자, 청년·가족 친화 정책에 적극적일 수밖에 없다. 중앙정부와 달리 지방정부에게 인구는 추상적 통계가 아니라 생존 문제이다. 분권은 지역별 인구 전략을 가능하게 한다. 중앙집권 체제 하에서는 전국적으로 동일한 출산·이주·정주 정책을 지향한다. 반면, 분권 체제 하에서는 지역별로 다른 전략이 가능하다. 예를 들어, 산업형 인구 정책, 대학·연구 중심 정주 전략, 고령친화·이주친화 지역 설계, 외국인 정주·귀환 인구 전략 등이다. 즉, 인구를 ‘관리 대상’이 아니라 ‘정책 자원’으로 전환할 수 있다.

V | 적정인구 기반 지방자치와 분권

지방자치의 실효성은 지역이 공공기능을 유지·수행할 수 있는 인구의 존재, 즉 기능 유지가 가능한 적정인구를 전제로 한다. 동시에 인구 감소를 완화하고 지역의 지속 가능성은 확보하기 위해서는, 지역 스스로 정주 여건과 발전 전략을 설계할 수 있는 분권 강화가 핵심적 조건이 된다.

여기에서 적정인구의 개념은 무엇인가?⁹⁾ 기존의 인구 정책은 출산율 제고와 인구 증가를 목표로 설정해 왔다. 그러나 인구 감소가 구조화된 오늘날, 인구 증가는 단기간에 달성 가능한 정책 목표가 아니다. 이에 따라 정책 담론은 점차 ‘얼마나 늘릴 것인가’에서 ‘어떤 상태를 유지할 것인가’로 이동하고 있다. 이러한 전환 속에서 ‘적정인구’ 개념이 등장한다. 이는 지역이 수행해야 할 기능과 역할을 기준으로, 지속 가능한 인구 구조를 설정하려는 시도이다. 따라서 적정인구는 단순한 최소 인구 기준이 아니라, 특정 지역이 행정·재정·사회적 기능을 지속적으로 수행할 수 있는 인구 규모와 구조를 의미한다. 이는 산업 구조, 연령 구성, 생활권 접근성 등을 종합적으로 고려한 기능적 개념이다.

헌법적 관점에서 볼 때, 지방자치를 보장한다는 것은 제도의 형식적 존속이 아니라, 그 제도가 기능 할 수 있는 조건을 국가가 함께 책임진다는 의미로 확장될 필요가 있다. 적정인구 개념은 이러한 책임 을 구체화하는 분석 틀로 기능할 수 있다.

현재 지방자치는 권한·자율성 중심이고 인구 규모·구조는 고려되지 않는다. 그렇다면 지방자치가 가능한 인구는 얼마나 일까? 인구 감소 시대에 질문은 더 이상 “얼마나 많으냐”的 문제가 아니라 “어디에, 어느 규모로, 어떻게 살 수 있는 가”이다. 이 질문은 행정 효율의 문제가 아니라 헌법 질서의 문제이기도 하다. 적정인구의 헌법적 개념 내지 의미는 특정 지방자치단체가 헌법상 요구되는 행정·재정·민주적 기능을 지속적으로 수행할 수 있는 최소한의 인구 규모와 구조를 말한다. 즉, 적정인구는 단순 생존 인구가 아니라 인구 규모, 연령 구조, 재정 기반, 생활권 접근성 등을 고려하여야 한다. 적정인구는 ‘숫자’가 아니라 ‘기능 기준’이다. 헌법은 “몇 명”을 직접 정하지 않고, 대신 독일 헌법 논리에서와 같이 기능 수행 가능성(Funktionsfähigkeit)을 기준으로 판단해야 한다.

지방자치는 ‘인구 중립적 제도’가 아니다. 지방자치는 주민이 있어야 성립된다. 주민이 일정 규모·구조를 가져야 작동하는 것이다. 적정인구 없는 지방자치는 헌법상 공허한 권리일 뿐이다. 분권 역시 적정인구를 전제로 성립한다. 분권 강화는 지방정부의 책임을 확대하고, 이는 기능 수행 능력을 요구 하는데, 그 핵심 조건으로 적정인구가 확보되어야 한다. 따라서 분권 강화를 위해서는 적정인구 확보 에 대한 국가 책임이 강화되어야 한다.

이러한 문제는 개별 정책이나 재정 지원만으로 해결하기 어려우며, 국가의 구조적 책무를 명시하는

9) 적정인구(optimum population)는 일정한 사회·경제에서 그 규모와 균형 면에서 볼 때 가장 바람직한 인구라고 정의되고 있다. 즉, 적정인구는 일정한 지역사회 안에서 가장 그 사회적 복지를 만족시키며 부양해 낼 수 있는 인구, 혹은 산업의 최대 생산성을 발휘할 수 있는 인구로 정의된다. 실증적으로 적정인구는 어떠한 관점에서 볼 것인가 혹은 무엇을 기준으로 인구를 생각하느냐에 따라 다르다(이삼식 외, 2011).

헌법적 개입을 요구한다. 즉, 국가는 지방자치단체가 헌법상 기능을 수행할 수 있는 적정인구를 유지·회복할 수 있도록 제도적·재정적·정책적 조치를 취할 의무를 진다. 이때 국가는 출산정책만이 아니라 이주·정주·공공서비스 배치, 행정구역 조정까지 포함하여 책임져야 한다.

행정구역은 고정된 것이 아니다. 인구 변화에 따라 행정구역 재설계가 필요하다. 그러나 단순 통폐합은 정주권 침해의 위험이 존재한다. 헌법적 적정인구 논리는 ‘무조건 통합’을 막는 장치이다. 적정 인구 기준은 통합의 정당화 요건인 동시에 통합 제한 기준이기도 하다. 즉, 적정인구 확보가 가능하면 자치는 유지되어야 하고, 적정인구 확보가 구조적으로 불가능하면 주민 동의 하 구조를 조정하여야 한다.

인구 감소 시대의 지방자치는 적정인구가 보장될 때 비로소 헌법적 권리가 된다. 분권은 인구를 전제로 설계되어야 한다. 이와 관련하여 국가는 지방자치단체가 주민의 복리와 지역의 지속 가능한 발전을 위하여 헌법상 요구되는 기능을 수행할 수 있도록 적정인구의 유지 및 회복을 보장하여야 한다. 또한, 지방분권은 지방자치단체의 기능 수행 능력과 적정인구를 고려하여 단계적으로 추진되며, 국가는 인구 감소로 인한 자치 기능 붕괴를 방지할 책임을 진다.

VI | 제안 및 결론

지방자치는 인구 위에서 작동하는 헌법 제도이다. 헌법은 지방자치를 제도적으로 보장하지만, 그 실질성은 지역의 인구 규모와 구조, 그리고 인구의 지속 가능성에 의해 좌우된다. 인구가 급격히 감소하는 상황에서 지방자치는 더 이상 추상적 권한 보장의 문제가 아니라, 지역이 공공기능을 유지하며 존속할 수 있는지 여부와 직결된 헌법적 성립 조건의 문제로 전환되고 있다.

그럼에도 불구하고 중앙집권적 정책 구조는 지역 간 차이를 반영하지 못한 획일적 정책 집행을 반복해 왔고, 이는 지역의 정주 매력 약화와 인구 유출을 가속화하는 구조적 요인으로 작용해 왔다. 이러한 상황에서 인구 감소 시대의 지방자치 문제를 개별 법률이나 단기 정책으로 해결하는 데에는 분명한 한계가 있으며, 이제는 헌법 차원의 원리 정립이 요구된다.

실제로 다수의 국가들은 인구 감소와 지역 불균형 문제를 지방자치의 주변적 사안이 아니라 국가 구조의 핵심 요소로 인식하고, 이를 헌법 또는 준헌법적 틀 속에서 다루고 있다. 독일은 지방자치단체의 기능 수행 능력을 헌법적 판단 요소로 삼고 있으며, 일본은 특별법 체계를 통해 인구 기준을 제도화하고 있다. 프랑스는 행정의 합리성과 효율성 판단 과정에서 인구 요소를 고려하고, 미국은 대표성과 평등 원칙을 통해 인구를 헌법 질서 안으로 끌어들이고 있다. 이러한 비교법적 경향은 지방자치를 단순한 행정 제도가 아니라 국가 구조의 문제로 인식하고 있음을 시사한다.

우리나라에서도 인구 감소와 지방소멸의 문제는 더 이상 정책 선택의 문제가 아니라, 지방자치가 헌법적으로 성립할 수 있는지에 관한 근본적 질문으로 제기되고 있다. 그러나 현행 헌법은 지방자치의 실효성을 뒷받침할 수 있는 적정인구 개념이나 이를 담아낼 헌법적 틀을 충분히 마련하고 있지 않다.

이와 관련하여 분권은 지역 특성에 맞는 정책 설계를 가능하게 함으로써, 적정인구의 유지와 회복을 뒷받침하는 제도적 기반으로 기능할 수 있다. 분권과 적정인구는 상호 대립하는 개념이 아니라, 지방자치의 지속 가능성을 구성하는 상호 보완적 요소라 할 수 있다. 결국 “헌법은 인구 수를 직접 정하지 않더라도, 인구 문제를 외면해서는 안 된다”는 명제가 도출된다.

이제 남는 질문은, 인구 문제를 지방자치와 어떤 헌법적 방식으로 연결할 것인가이다. 개헌 논의에서는 지방자치의 성립 요건으로서 일정한 인구 기준을 헌법에 직접 명시할 것인지, 아니면 인구 구조를 고려한 분권과 국가 지원의 원칙을 헌법에 두고 구체적인 기준은 법률에 위임할 것인지가 쟁점이 된다. 비교법적 사례가 보여주듯, 다수의 국가는 헌법에 구체적인 인구 수를 명시하기보다는 후자의 방식을 채택하고 있으며, 우리나라 역시 이러한 방향에서 헌법 개정의 가능성을 모색할 필요가 있다.

즉, 헌법 개정을 위한 기본 방향으로 지방자치의 성립 요건으로서 일정한 인구 수를 직접 명시하기보다, 지방자치의 실효성과 지속 가능성을 판단하는 헌법적 고려 요소로 인구를 편입하는 방향으로 이루어져야 한다. 이는 인구를 경직된 기준이 아니라, 지역의 기능 수행 능력과 국가 구조 설계에 반영되는 원리로 다루겠다는 선택이다. 이를 위해 헌법 제117조 및 제118조(지방자치 관련 조항)에 다음과 같은 원리를 추가하는 방안을 제안할 수 있다.

“국가는 지방자치단체가 인구 규모, 인구 구조 및 인구의 지속 가능성을 고려하여 자치 기능을 실질적으로 수행할 수 있도록 분권을 보장하고 필요한 지원을 하여야 한다.”

이 조문은 첫째, 지방자치의 실효성을 인구와 명시적으로 연결하고, 둘째, 분권을 단순한 권한 이양이 아니라 인구 유지의 제도적 조건으로 위치시키며, 셋째, 국가의 책무를 소극적 보장 수준을 넘어 적극적 지원 원리로 확장한다는 점에서 헌법적 의미를 가진다.

헌법은 위와 같은 기본 원칙을 선언하되, 적정인구의 구체적 기준과 적용 방식은 법률에 위임하는 것이 타당하다. 이를 통해 지역의 유형(대도시·중소도시·농산어촌), 기능(행정·교육·복지·의료), 재정 여건 등을 종합적으로 고려한 탄력적 기준 설정이 가능해진다. 이는 독일의 기능 수행 능력 원리, 일본의 특별법 체계, 프랑스의 행정 합리성 접근과도 조화를 이룬다.

이러한 개헌 방향은 입법자가 지방자치 관련 제도를 설계할 때 고려해야 할 헌법적 기준을 제공하며, 헌법재판소가 지방자치 제도의 합헌성을 판단할 때 인구 요소를 본격적으로 심사할 수 있는 근거를 마련한다. 즉, 인구는 더 이상 정책적 참고 자료에 머무르지 않고, 지방자치의 헌법적 실효성을

판단하는 핵심 기준으로 기능하게 된다.

결국 개헌은 “지방자치를 유지할 것인가”라는 질문을 넘어, 어떤 조건 아래에서 지방자치가 지속 가능할 수 있는가라는 질문에 답해야 한다. 지방자치의 헌법적 보장과 인구 현실 사이의 간극을 메우기 위해, 인구를 분권 원리와 결합한 헌법 규범으로 재구성하는 것이 그 출발점이 될 것이다.

참고문헌

- 김두섭(2018). 『한국의 초저출산: 원인과 대응』. 서울: 집문당.
- 이삼식 외(2011). 『미래 인구변동에 대응한 정책방안』. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 이삼식 외(2018). 『대한민국 중장기 인구정책 방향』. 보건복지부·한양대학교 고령사회연구원.
- 통계청(2023). 『장래인구추계』.
- 통계청(2024). 『인구동향조사』.
- 행정안전부(2025). 『주민등록인구현황』.
- Chang, I., Choi, Y. Y., Park, S. K., & Kim, B. H. S. (2023). Regional demographic changes and financial independence of local governments in Korea. *Asian Journal of Social Science*, 51(3), 188–197.
- McDonald, P.(2006). “Low Fertility and the State.” *Population and Development Review*, 32(3).
- Bundesverfassungsgericht. Kommunale Selbstverwaltung 판례들.

Session 2.

헌법과 지방자치, 분권과 적정 인구

토론

강재규 인제대 교수

토론문

강재규(인제대학교 법학과 교수)

I | 들어가며

토론문 작성을 위해 두 분 교수님의 발제문을 검토하면서 놀란 점은 전공이 헌법이나 행정법과 같은 법학 전공이 아니면서도 발제문에서 다루고 있는 핵심이 헌법적인 내용이란 사실에 놀랐다. 물론 헌법이란 국가의 근본법이자 기본법이기에, 특히 헌법은 법학자만의 전유물일 수는 없다. 헌법학자가 아니면서도 이러한 문제에 대한 광범위하고 창의적인 아이디어의 제시에 감사드리고 많이 배우는 계기가 되었음을 여기에 밝힌다.

II | 안권욱 교수의 발제에 관하여

안권욱 교수의 발제문은 독일과 스위스의 연방헌법과 연방법률, 주헌법과 주법률의 분권과 자치에 관한 내용들을 상세히 소개하고 있어서, 앞으로 우리나라가 분권적 국가시스템으로 전환하는데 직접적인 시사점을 제공하리라 생각한다. 특히 “직접민주제 요소를 수준 높게 내포하고 있는 화합민주제의 기본적 특성이 ‘권력공유’에 있으며, 이러한 권력공유 시스템상의 특성을 가진 화합민주제의 과정(process)상의 모습은 서로 다른 이해와 견해를 가진 정치·행정행위자들(potitical administrative actor)이 상호 논의·조정과정을 통해, 이견을 좁혀 나가고 합의를 도출하는 ‘심화된 숙의민주제(deliberative democracy)’로 정의할 수 있다.”라고 소개한다. 그러한 국가로는 스위스, 덴마크, 스웨덴, 노르웨이, 핀란드, 아일랜드, 뉴질랜드, 독일 등을 들 수 있는데, 이들 국가는 국민행복지수, 국민소득, 국가경쟁력, 인재경쟁력이 압도적으로 우수하다고 소개한다. 또 “경쟁민주제와 차별하고, 화합민주제로 전환하는 헌정개혁이 절실하다. 그리고 그 화합민주제 도입을 위해 우선적으로 추진해야 할 과제가 지방분권과 직접민주제 강화를 위한 헌정개혁이다.”라고 제시한다. 본 토론자도 발제자의 주장에 전적으로 동의한다.

또한 독일은 연방헌법에서 ‘보충성의 원칙’, ‘전권한성의 원칙’을 규정하고, 더불어 연방헌법 제30조는 “기본법상 별도의 규정이 없거나 그것을 금지하는 규정을 두고 있지 않은 경우, 국가권능의 행사나 국가업무의 수행은 주의 소관사항이다.”라고 규정함으로써, “주(Land)에 국가권능을 행사하거나 국가업무를 수행할 수 있는 권한을 부여하고 있다.”라고 소개한다.

그리고 연방헌법 제70조는 “본 기본법이 연방에 입법권한을 부여하지 않는 한, 주가 입법권한을 가진다.”라고 규정하고 있다. 연방헌법 제28조 제2항 제1문은 “자치단체는 법률의 범위 내에서 지역공동체의 모든 사무를 자기책임 하에 규율할 권리가 보장된다.”라고 규정하고 있다.

연방과 주, 그리고 지방자치단체의 권한 및 그리고 각 영역에서 국민의 직접 참여를 통한 정책결정권 등을 상세히 소개하고 있다.

그런데 우리나라는 독일이나 스위스, 그리고 미국처럼 연방국가가 아닌 단일국가(단방국가)여서, 이들 연방국가의 지방자치 관련 규정방식을 곧바로 도입하는 것이 가능할지는 보다 면밀한 연구와 검토가 필요하다고 본다.

그러나 독일이나 스위스와 같은 국가에 비하면 우리 헌법은 지방자치에 관한 규정이 단조롭기 짹이 없다. 헌법 제8장에서 규정하는 제117조, 제118조가 전부이다.

물론 본 토론자는 헌법 전문에 규정된 ‘민주적 기본질서’, 헌법 제1조의 국민주권주의와 민주주의에서 지방자치의 직접적 근거를 도출한다. 지방자치란 국민주권주의와 민주주의라는 헌법의 기본원리를 전국 구석구석 착상시켜서, 이를 헌법 원리가 구현하려는 궁극적 목적인 헌법 제10조의 ‘인간의 존엄성’의 실현에 있다고 보기 때문이다.

그러나 본 토론자는 헌법에 헌법의 기본원칙 중 하나로 ‘지방분권주의’를 규정하고, 독일이나 스위스처럼 헌법에 ‘보충성의 원칙’, ‘전권한성의 원칙’, 지역대표형 ‘상원제도’, ‘국민발안’, ‘국민소환’, 나아가 자치입법권과 자치재정권을 실질적으로 보장할 수 있는 규정 정도는 헌법에 직접 규정하는 헌법개정을 제안한다.

III | 이삼식 교수의 발제에 대하여

그리고 이삼식 교수는 “대한민국은 세계적으로 유례없는 속도의 저출산·고령화를 경험하고 있다. 인구 감소는 단순한 행정·재정상의 어려움을 넘어, 헌법이 전제한 지방자치의 성립 조건 자체를 약화시키는 구조적 요인으로 작용하고 있다.”

“특히 수도권과 비수도권 간 인구 격차의 확대는 지방정부의 행정 수행 능력, 재정 기반, 정치적 대표성 전반에 영향을 미치고 있으며, 일부 지역에서는 지방자치가 형식적으로만 존속하는 현상이 나타나고 있다.”

“분권과 적정인구 개념을 중심으로, 지방자치와 인구 문제를 정책 차원이 아니라 헌법 구조의 문제로 재위치시키고, 향후 개헌 논의의 방향을 제시하고자 한다.”

“인구 감소 시대에는 ‘효율’보다 ‘분산’이 중요하다. 성장기에는 인구 집중이 효율을 가져오지만, 인구 감소기에는 인구 집중이 수도권 과밀과 지방 소멸을 동시에 발생시키는 위험을 초래한다.”

“적정인구의 헌법적 개념 내지 의미는 특정 지방자치단체가 헌법상 요구되는 행정·재정·민주적 기능을 지속적으로 수행할 수 있는 최소한의 인구 규모와 구조를 말한다.”

“적정인구 기준은 통합의 정당화 요건인 동시에 통합 제한 기준이기도 하다.”

“인구감소 시대의 지방자치 문제를 개별 법률이나 단기 정책으로 해결하는 데에는 분명한 한계가 있으며, 이제는 헌법 차원의 원리 정립이 요구된다.”

“국가는 지방자치단체가 인구 규모, 인구 구조 및 인구의 지속 가능성을 고려하여 자치 기능을 실질적으로 수행할 수 있도록 분권을 보장하고 필요한 지원을 하여야 한다.”라고 제시한다.

지방소멸을 넘어서 국가소멸을 우려하는 지금으로서는 ‘인구’ 문제를 헌법적 문제로 다루고자 하는 이삼식 교수님의 제안은 아주 창의적이고 독창적인 견해라 생각하며, 앞으로 이 문제에 관한 더 깊은 연구가 필요하리라 생각한다.

IV | 마치며 – 강재규의 견해 –

본 토론자는 대한민국 모순구조의 핵심적인 요인을 첫째, 남북분단, 둘째, 수도권 일극 집중을 든다. 이상의 두 가지 문제의 해결 없이는 정상국가로 나아갈 수 없다고 본다.

2019년 12월부로 수도권 인구는 우리나라 전체 인구의 50%를 넘어섰다. 대한민국의 1,000대기업의 70% 이상이 수도권에 집중돼 있고, 이러한 현상은 점점 가속화되고 있다. 사람과 돈이 수도권에 극단적으로 집중된 사례는 몇몇 도시국가를 제외하고는 우리나라가 거의 유일하지 싶다.

독일의 경우에는 동서남북, 중부에 주요 도시들이 골고루 흩어져 있어 우리와 같은 수도권 일극 집중으로 인한 문제는 없어 보인다. 국세와 지방세 비율이 8:2, 또는 7:3으로 유지됨으로써, 지방자치단체의 낮은 재정자립도로 지방자치의 불완전성, 그리고 이러한 문제를 해결하기 위한 국세:지방세의 비율조정 역시 어렵게 하는 것 역시 수도권 일극 집중 탓이다.

문재인 정부 말기 부울경 지역(다른 지역에서도 유사한 논의가 진행 중이었다)에서는 지방자치법의 전면 개정에 따라 특별지방자치단체인 부울경특별연합 조성을 위해 심혈을 기울였다. 수도권 일극 집중에 대응해 지역의 활력을 찾기 위한 메가시티 조성 노력은 과도기적 대응책으로서 그 효능을 부정하지는 않으나, 수도권 일극 집중 문제를 근원적으로 해결할 수 있는 대안은 아니라고 본다. 장기적

으로는 오히려 연방제 국가로의 전환을 고민하는 것이 바람직한 방향이라 생각하지만, 그나마 이어진 대선과 지방선거로 정권이 교체되고 지방자치단체장이 바뀜으로써 부울경 특별연합의 결성은 물거품이 되고 말았다.

하지만 다시 이재명 국민주권정부가 들어서고 5극 3특이라는 국정 정책 방향에 따라 행정통합 문제가 정치적 현안으로 부각되고 있다.

수도권 일극 집중 해결을 위해서는 혁명적 조치 필요

그리고 본 토론자는 김영삼 전 대통령이 집권 초에 대통령의 긴급재정경제명령권을 전격적으로 발동해 금융실명제를 도입했듯이, 대통령이 그러한 권한을 전격적으로 발동해 수도권 일극 집중 문제를 해결할 수 있는 방안을 고민해 볼 필요가 있다고 본다. 헌법 제76조 제1항은 “대통령은 내우·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.”라고 규정한다.

물론 수도권 일극 집중 문제를 해결하기 위해 대통령이 긴급재정경제명령을 발동할 수 있을 것인지에 대해서는 대통령 권한 발동의 헌법적 요건을 좀 더 신중하게 검토해보아야 하겠지만, 본 토론자는 현재의 수도권 일극 집중 문제는 망국적 현상이라 보기 때문에, 이러한 문제를 해결하기 위해서는 그러한 특단(이른바 혁명적인)의 조치 없이는 그 해결이 불가능하다고 보기 때문이다.

자치와 분권을 가로막은 가장 큰 원흉은 수도권 집중화 현상이다. 수도권은 과밀화로 고통받는데 지방은 비어있다 못해 소멸 위기에 내몰리고 있다. 선진국 사례를 보더라도 우리나라와 같이 극단적인 수도권 집중화 현상은 찾아볼 수 없다. 이러한 극단적인 수도권 집중화는 분권과 자치를 가로막고 있고 대한민국의 정상적인 국가로의 발돋움에 발목을 잡고 있다.

민주주의와 지방자치는 국민을 밥 먹여 준다

국민의 의식 변화도 필요하다. 분권을 위한 절실히 필요한 인식이 너무도 부족한 실정이다. ‘민주주의가 밥 먹여 주냐?’ 하고 묻듯이, ‘지방자치와 분권이 밥 먹여 주냐?’ 하고 묻는다. 그렇다. 본 토론자는 민주주의가, 그리고 자치와 분권이 국민에게 밥을 먹여 주는 핵심적인 국가정책의 방향이라고 단언한다.

현재 문화 영역에서는 영화, 드라마, 가요, 음식 등 여러 방면에서 한국문화(K-Culture)가 세계적인 블루를 일으키고 있다. 본 토론자는 이러한 현상의 토대가 된 것이, 김대중 국민의 정부 시절에 펼쳤

던 각종 정보화 정책이었다고 본다. 그리고 이후 등장한 문민정부 아래서 헌법상 보장된 국민의 기본권을 국민이 적극적으로 누림으로써, 그에 따라 국민이 마음껏 독창적이고 창의적인 사고와 활동을 수행함으로써 초래된 결과(성과)라고 본다.

국가와 지방자치단체의 공생을 위한 헌법적 근거

우리나라 헌법 전문에는 “자율과 조화를 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 국민 생활의 균등한 향상을 기하고”라고 규정한다. 하지만 수도권 일극 집중으로 수도권이 아닌 지역에 사는 국민(주민)은 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에서 균등한 기회를 부여받지 못한다.

헌법 제10조 전반은 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다.”라고 규정하고, 동법 제11조 제1항은 “모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.”라고 규정한다. 동법 제34조는 제1항에서 “모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다.”라고 규정한다.

그런데 인적·물적 자원이 수도권으로 집중된 국가에서 지역 주민들이 처한 현실은 법 앞에 평등하고, 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에서 차별이 없다고 할 수 없다. 예컨대 수도권이나 대도시의 전력공급을 위한 원자력발전소 인근 주민이 겪는 재산상이나 정신적인 각종 불이익 등도 다시 한번 되짚어 보아야 할 문제이다. 즉 지금까지 대규모 수력발전, 화력발전이나 원자력발전 정책은 국가가 대규모 재정을 투입하여 이루어진 중앙집권주의의 에너지 정책이고, 최근 활발하게 논의되는 태양력·풍력·소규모 수력·바이오에너지 등 대체에너지 정책은 지역에서 필요한 에너지를 자체적으로 생산·소비하는 분권적 에너지 정책이다. 따라서 국가의 에너지 정책이 중앙집권주의에서 지방분권적 에너지 정책으로 전환된다면, 발전회사와 주민들 간의 갈등도 일정 부분 해소될 수 있을 것이다. 그렇다고 수도권 주민들은 인간의 존엄이 제대로 구현되고 행복한 삶을 누리고 사는가? 주거문제, 교통문제, 환경문제로 지속적인 고통을 받는 삶이 결코 행복하다고 할 수는 없을 것이다.

또 동법 제15조 “모든 국민은 직업선택의 자유를 가진다.”라고 규정하고, 동법 제32조 제1항은 “모든 국민은 근로의 권리를 가진다.”라고 규정한다. 하지만 수도권 일극 집중으로 양질의 일자리를 지역에서 구한다는 것은 연복구어이다. 그러니 청년들은 대학 진학을 위해, 직장을 구하기 위해 수도권으로 몰리는 것이다. 지역의 대학을 졸업한 대학생들이 지역에서 일자리를 찾으려 해도 취직할 수 있는 적절한 직장이 존재하지 않는다. 만일 수도권에 있는 직장으로 취업을 하려고 해도 기회가 주어지기 어려울 뿐만 아니라, 취업 면접을 위한 각종 교통비, 숙박비 등의 비용을 수도권 학생과 비교해

더 많이 지출하여야 하고, 시간의 낭비까지 감수하여야 한다. 일반 지역 주민의 취업 기회나 양질의 일자리 부족은 말할 필요조차 없다.

동법 제119조 제2항은 “국가는 균형 있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고”라고 규정하고, 동법 제120조 제2항은 “국가는 그 균형 있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다.라”고 규정한다. 또 동법 제122조는 “국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형 있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다.”, 동법 제123조 제1항은 “국가는 농업 및 어업을 보호·육성하기 위하여 농·어촌종합개발과 그 지원 등 필요한 계획을 수립·시행하여야 한다.”라고 하고, 동조 제2항은 “국가는 지역 간의 균형 있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 진다.”, 동조 제3항은 “국가는 중소기업을 보호·육성하여야 한다.”, 동조 제4항은 “국가는 농수산물의 수급균형과 유통구조의 개선에 노력하여 가격안정을 도모함으로써 농·어민의 이익을 보호한다.”, 동조 제5항은 “국가는 농·어민과 중소기업의 자조조직을 육성하여야 하며, 그 자율적 활동과 발전을 보장한다.”라고 규정한다.

하지만 국가의 재벌 중심 경제정책은 중소기업의 어려움을 가중시키고, 이에 따라 더 많은 국민이 일할 수 있는 일자리를 만들어내지 못했다. 더구나 통상국가인 우리나라는 한미FTA를 비롯해 외국과 맺은 각종 FTA는 농·수·축산인들의 희생을 전제로 하고 있다. 따라서 FTA체결로 말미암아 반도체를 부품소재로 하는 각종 전자제품이나 자동차 수출로 인해 벌어들이는 추가적인 이익들은 국가가 나서서 그로 인해 희생을 당한 농민들이 수혜할 수 있는 방향으로 국가정책을 수립하고 집행하는 것이 헌법의 취지에도 부합하는 정책이다. 그런데 국토교통부 내에 국가균형발전을 위해 설치되어 있는 광역철도와 광역도로 개설을 위한 균특예산의 약 93%가 수도권 교통체증을 해결하고자 투입되는 코미디 같은 일이 일어나는 현실을 어떻게 설명해야 할까? 균형발전, 자치와 분권이라는 국가의 헌법적 책무를 다하지 않고 방치한다면 이는 헌법 위반이자 직무유기이며 다름 아니다.

수도권 일극 집중의 해소는 분권형 헌법개정으로

헌법의 기본원리란 헌법의 이념을 중심으로 개별 헌법 규정들의 해석을 위해 일정한 방향, 일정한 지침과 기준을 제공하는 역할을 한다. 헌법의 기본원리는 첫째, 헌법 조항을 비롯한 모든 법령의 해석 기준을 제공할 뿐 아니라, 헌법 조항이나 법령의 흠흠 시 이를 보완하는 원리가 되며, 둘째, 입법이나 정책 결정의 방향을 제시하며 공무원을 비롯한 모든 국민·국가기관이 헌법을 존중하고 수호하도록 하는 지침이 되며, 셋째, 헌법의 개정에 있어서 헌법의 기본원리는 개정의 한계를 이룬다.

헌법을 “기본권을 중심으로 구성되는 가치질서”로 이해하면, 헌법의 최고이념은 “인간의 존엄”이라는 점에 대해서는 이론의 여지가 없을 것이다. 이렇게 볼 때, 헌법의 기본이념은 인간의 존엄 및 이를 구체화해서 나타나는 모든 인간의 자유와 평등이라 할 수 있을 것이다.

헌법의 모든 개별 규정들은 이러한 헌법 이념에 부합하도록 해석해야 할 것인데, 개별적 문제영역에서 자유와 평등을 독자적으로 이해하고 실현하려 할 때는 역시 적지 않은 혼란이 발생할 것이다. 그러므로 이러한 헌법 이념 아래 국가 질서를 형성하는 방식을 정하는 다양한 헌법원리들이 각 영역별로 나타나는데, 그 가운데 국가 질서를 형성하는데 커다란 비중을 갖는 몇 가지를 헌법의 기본원리라고 한다.

헌법학자들이 일반적으로 제시하는 헌법의 기본원리로는 민주주의, 국민주권주의, 법치주의, 권력분립주의, 문화국가주의, 국제평화주의, 사회국가원리 등을 제시한다. 앞으로는 헌법의 기본원리로 생태주의(자연주의), 지방분권주의도 추가되어야 할 것이다. 왜냐하면 인간중심주의가 아니라, 인간도 자연의 일부임을 천명해야 할 시점이 도래하고 있고, 또 우리나라의 현실이 수도권 일극 집중으로 국민의 자유와 평등이 위협을 받고, 나아가 헌법의 기본이념인 ‘인간의 존엄’이 심각하게 위협받는 지금의 현실을 극복하기 위해서는 지방분권주의(원리)를 헌법의 기본원리의 하나로 추가할 필요가 있다.

그런데 오늘날 시대 상황의 변화에 따라 대의제(의회제)민주주의의 결함이 대두되고, 이로 인해 헌법의 가장 본질적이고 기본적인 원리라고 할 수 있는 국민주권주의와 민주주의 원리가 국가나 지방자치단체의 정치·행정 영역에서 제대로 구현되지 못하고 있을 뿐만 아니라, 이들 헌법의 기본원리가 궁극적으로 지향하는 인간의 존엄과 행복의 실현까지 위협하고 있다. 이러한 문제를 근원적으로 극복하려는 노력이 국가 차원뿐만 아니라, 지방자치단체 차원에서도 활발하게 전개되고 있다. 즉 국가나 지방자치단체의 정치·행정 영역에서 주민참여를 통해 대의제 원리를 대체하거나 적어도 그것을 보완하려는 움직임이 대표적인 사례이다.

유럽지방자치현장과 세계지방자치선언의 내용 및 세계지방자치현장을 마련하기 위한 국제적 차원의 노력들, 그리고 영국, 미국, 프랑스, 독일, 스위스, 일본 등 지방자치 선진국에서 전개되는 지방자치 관련 논의들을 보더라도 지방자치의 확대 강화 및 정치·행정에 대한 주민참여의 확대는 거스를 수 없는 세계사적 흐름이자, 우리 인류사회가 나아갈 바람직한 방향임이 자명하다.

즉 현재의 세계사적 흐름은 민주주의의 확대 강화와 이를 위한 지방분권의 확대, 그리고 지방자치 단체나 주민의 자기결정권 강화 쪽으로 나아가고 있다. 지방자치의 확대 강화는 우리 헌법이 규정하는 민주주의와 국민(인민)주권주의를 실질적으로 구현하고, 국민(주민)의 기본권 실현이라는 헌법의 궁극적 이념과 목적을 달성하는데 불가피하다.

본 토론자는 지방분권형 헌법개정의 출발점으로 지방분권주의를 헌법의 기본원리의 하나로 규정하자는 주장을 한다. 예를 들어 헌법 제1조에 제3항을 신설해 ‘대한민국은 지방분권 국가다’라고 명시해 놓으면 국회가 법률을 제정할 때도 분권의 기본 틀 내에서 처리할 수밖에 없게 된다. 사법부는 지방분권 원리에 따라 판결하게 되고, 행정권도 법 집행 시 헌법의 기본원리를 존중하면서 행정을 펼칠 수밖에 없게 된다. 따라서 분권형 개헌의 출발점으로 ‘지방분권주의’를 ‘헌법의 기본원리’의 하나로 천명하자는 것이다.

Session 2.

헌법과 지방자치, 분권과 적정 인구

토론

하승수 공익법률센터 농본 대표

토론문

하승수(변호사, 공익법률센터 농본 대표)

‘중앙집권은 인구 불균형을 강화하는 매커니즘이고, 지방분권은 인구를 지탱하는 제도’라는 이삼식 원장님의 지적과 ‘분권적 국가시스템을 위한 혁정개혁의 핵심적 과제로 지방분권과 국민의 직접결정권 보장’이 중요하다는 안권욱 교수님의 발제에 동의합니다.

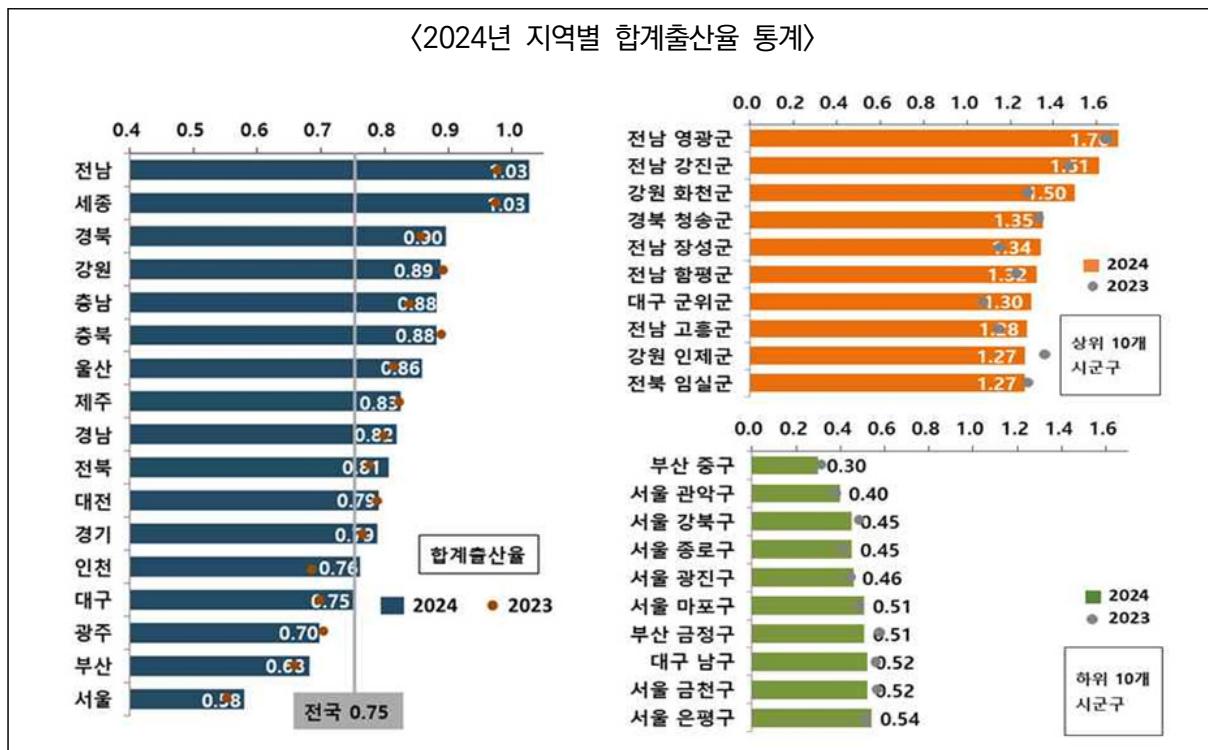
아래에서는 수도권 일극집중과 저출산 문제의 연관성, 그리고 수도권 일극집중과 중앙집권은 동전의 양면이라는 점에 대해 의견을 덧붙이고자 합니다. 또한 안권욱 교수님께서 제안하신 지방분권 및 국민 직접 참정권 보장을 위한 헌법개정의 방향에 대해 토론자의 의견을 덧붙이고자 합니다.

1 | 수도권 일극집중은 저출산의 원인이기도 해

수도권 일극집중은 저출산의 원인이기도 합니다. 1975년 수도권의 인구는 우리나라 인구의 34%였지만, 2020년 사상 처음으로 50%를 넘어 비수도권 인구를 추월했습니다. 수도권 인구 집중 현상은 지금도 계속되고 있습니다.

그리고 수도권 일극 집중은 대한민국에서 수많은 문제들을 심화시키고 있습니다. 수도권의 부동산 가격 폭등, 인구 밀집으로 인한 삶의 질 저하, 지속성과 안정성에 의문이 있는 중앙집중적인 전력시스템 등 온갖 문제들의 중요한 원인은 수도권에 너무 많이 집중되어 있다는 데 있습니다.

또한 저출생도 수도권 일극집중과 연관이 있습니다. 합계출산율이 0.75명(2024년 기준)에 불과한 대한민국에서 가장 합계출산율이 낮은 지역은 서울입니다. 서울의 합계출산율은 전국 17개 시·도중에서 가장 낮은 0.58명이었습니다. 반면에 상대적으로 출산율이 높은 곳은 비수도권 농촌지역입니다. 통계청에 따르면 2024년에 합계출산율이 가장 높은 기초지방자치단체는 전남 영광군, 전남 강진군, 강원 화천군, 경북 청송군, 전남 장성군이었습니다.



결국 수도권 일극집중이 부동산가격 상승, 긴 출·퇴근시간 등을 낳았고, 사람들의 삶을 팍팍하고 불안하게 만들었습니다. 그리고 그것이 극도로 낮은 출산율로 나타나고 있는 것입니다. 한국은행도 같은 지적을 하고 있습니다. 한국은행은 2023년 12월 발표한 「OECD 국가별 패널 자료를 통한 우리나라 저출산 원인 및 정책 효과 분석」 보고서에서, "도시 내 인구 밀집도가 높을수록 양육, 교육, 일자리, 주거 등의 경쟁이 과열되어 출산 결정에 부정적 영향을 미칠 수 있다"라고 지적했습니다. 그리고 한국의 과도한 수도권 집중과 도시집중 현상이 초저출생의 원인 중 하나라고 지적했습니다. 보고서에서는 대한민국의 도시 인구 밀집도가 OECD 국가 평균 수준으로 낮아진다면 출산율이 0.41명 상승 할 것으로 추정했습니다.

2 | 수도권 일극집중과 중앙집권은 동전의 양면

수도권 일극집중 체제는 자연스럽게 형성된 것이 아닙니다. 이는 극단적인 중앙집권적 국가 시스템의 결과물로 봐야 합니다. 서울에 권력이 있으니 돈도 쓸리고, 사람도 쓸리는 것입니다. 그리고 이는 지역 간 서열을 만들었습니다. 서울과 지방, 대도시와 중소도시/농촌의 서열을 고착화시켜 온 것입니다.

미국, 독일, 스위스처럼 지방분권이 잘 되어있는 국가에서는 대한민국과 같은 극단적인 일극집중 현상이 나타나지 않습니다. 수도권 일극 집중을 해소하려면 중앙집권적인 국가구조에서 벗어나서 '지방분권국가' 구조로 전환해야 합니다. 지방정부의 자율권을 확대하고 주민참여를 보장해서 실질적인

지방자치가 가능하도록 해야 합니다. 따라서 제10차 개헌에서 지방분권과 지방자치의 실질적 보장은 대한민국이 부딪히고 있는 복합적인 위기를 극복하기 위해서도 중요한 의제로 다뤄져야 합니다.

3 | 지방분권 개헌 방안에 관하여

1987년 개정헌법은 대통령직선제라는 민주화의 핵심과제를 담아내기는 했으나, 분권과 자치라는 문제의식은 담지 못했습니다. 헌법에 있는 지방자치 관련 조항은 여전히 제117조와 제118조의 2개 조문에 그치고 있습니다. 그리고 1991년 지방자치가 부활했지만, 중앙집권적인 국가구조는 여전히 유지되고 있습니다. 자치입법권, 자주조직권, 자주재정권은 여전히 미흡한 상황입니다.

안권욱 교수님의 지적처럼, 현행 헌법 제117조 제1항의 “법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”라는 조항은 자치입법권 확대의 걸림돌이 되고 있습니다. 국회가 만든 법률을 조례가 위반할 수 없도록 하는 것은 타당성이 있지만, 시행령(대통령령)이나 시행규칙보다도 지방의회가 제정한 조례가 하위에 있는 것은 문제입니다. ‘법률을 위반하지 않는 범위 내에서’ 지방정부가 조례를 제정할 수 있게 하는 것이 필요합니다.

자주조직권도 없어서, 전국의 지방자치단체가 획일적으로 기관대립형¹⁾ 권력구조를 가지고 있고, 획일적인 선거제도에 따르고 있는 것도 문제입니다. 미국의 경우에는 지역마다 지방정부의 권력구조도 다양하고 선거제도도 다양합니다. 인구 1,000만의 서울과 인구 3만 명도 안 되는 군이 획일적인 제도를 가질 이유가 없습니다. 대한민국의 지방자치제도는 지역의 자기결정권이나 다양성이 보장되지 않는 획일적인 지방자치제도인 것입니다. 지역실정에 맞게 권력구조도 선택할 수 있게 하고, 선거제도도 지역 스스로 정할 수 있도록 할 필요가 있습니다.

자주재정권도 미흡합니다. 여전히 지방재정의 자율권은 제약되고 있습니다. 지방정부의 자주과세권도 보장되어 있지 않습니다. 게다가 국가재정이 어렵다고 해서 지방에 배분하는 지방교부세까지 임의로 삭감하는 사태가 벌어지기도 했습니다. 지방간의 재정 불균형을 해소하기 위한 장치가 전혀 없는 것은 아니지만, 지방재정의 안정을 위해서는 지방재정 조정제도도 헌법 수준에서 명문화할 필요가 있습니다. 위임사무의 경우에는, 그에 소요되는 비용을 위임한 측에서 부담하도록 하는 것도 명시할 수 있을 것입니다. 그럼으로써 비용 부담없이 사무를 떠넘기지 못하도록 할 필요가 있습니다.

또한 보충성의 원칙을 명시하고, 지방자치단체라는 용어를 지방정부로 바꾸는 것에도 동의합니다. 입법권의 배분과 관련해서도, 국가가 전속적 입법권을 갖는 영역을 제외하고는 지방정부가 경합적 입법권을 갖는 것이 타당하다고 판단됩니다. 즉 외교, 국방, 국세, 통화 등 국가의 존립과 관련되거나

1) 기관대립형은 집행부와 의회가 각각 별도로 선출되고, 서로 견제하도록 하는 것이다. 대한민국의 경우에는 그중에서도 집행부의 권한이 강한 ‘강시장(Strong Mayor-Council Form)’ 형에 속한다.

전국적 통일성이 필요한 사무에 대해서는 국가가 전속적 입법권을 가지고, 그 외의 영역에 대해서는 지방정부도 국가와 함께 경합적 입법권을 갖도록 하는 것이 타당할 것입니다. 다만, 중앙정부의 법률은 조례에 우선하는 효력을 갖도록 하고, 광역지방정부의 조례는 기초지방정부의 조례에 우선하는 효력을 갖도록 하면 혼란은 없을 것입니다.

안권욱 교수님께서 제안하신 내용에 덧붙여, 헌법 제1조를 통해 대한민국은 지방분권 국가임을 밝히는 것도 필요합니다.

헌법 제1조에 제3항을 신설하여 ‘대한민국은 지방분권 국가’임을 밝힐 수 있을 것입니다. 비록 미국·독일 같은 연방제 국가는 아니라고 하더라도, 지방분권 국가임을 밝힘으로 향후 입법과 정부정책의 준거로 삼도록 하자는 것입니다. 이것은 지방분권 관련 조문들을 뒷받침하고 광역을 대표하는 상원제도 도입 등과도 조화될 수 있을 것입니다. 참고로 프랑스도 헌법 제1조에서 “프랑스는 지방분권화된 조직을 갖는다”라고 선언하고 있습니다.

구분	현행 헌법	헌법개정안
내용	없음	제1조 ③ 대한민국은 지방분권 국가이다.

4 | 국민의 직접 참정권 보장에 관하여

안권욱 교수님이 제안하신 국민의 직접 참정권 보장방안에 대체로 동의합니다. 다만, 헌법개정안에 대한 국민발안의 경우에도 국회의결을 거치도록 하는 것이 제도 도입 초기에는 필요하지 않을까 합니다. 즉, 헌법개정안 국민발안의 경우에도 국회의원이 발의한 경우와 동일하게, 국회 재적의원(양원제 도입 시에는 양원 재적의원) 3분의 2 이상 찬성으로 의결을 해야 국민투표에 부의하는 것으로 하자는 것입니다. 참고로 2020년 3월 6일 강창일 의원 등 국회의원 148명 발의로 제안된 헌법개정안에서는 국회의원 선거권자 100만 명 이상이 헌법개정안을 발의할 수 되되, 발의 이후의 절차에 대해서는 별도 규정을 두지 않았습니다. 즉 국민발안의 경우에도 국회의원 재적 과반수가 발의한 경우와 동일한 절차(국회 재적의원 3분의 2 이상 찬성으로 의결한 후 국민투표 부의)를 밟도록 되어 있었습니다.

그리고 법률안 국민발안제의 경우에는 구체적인 내용을 법률로 정할 수 있게 하는 것도 하나의 방안일 것입니다. 또한 국민소환제의 경우에도 도입근거를 헌법에 마련하고, 구체적인 것은 법률로 정하도록 할 것을 제안드립니다.

Session 3.

디지털 사회와 헌법, 분산과 기본권

정보 기본권과 디지털 기본권 논의

홍선기 동국대학교 법대교수

정보기본권과 디지털 기본권

홍선기(동국대 조교수, 법학박사)

1 | 지금까지의 논의과정

(1) 2017년 6월 유럽헌법학회 '정보기본권의 헌법적 체계화에 관한 연구' 보고서

사생활의 비밀과 자유나 언론·출판의 자유 등 현행 헌법에 이미 규정돼 있는 기본권의 일부로서가 아니라, 제4차 산업혁명 등 정보화 시대를 맞아 헌법질서의 한 요소로서 '정보기본권'을 보장하고 보호 대상으로 삼아야 한다는 것이다.

유럽헌법학회(회장 홍완식)는 최근 이 같은 내용의 '정보기본권의 헌법적 체계화에 관한 연구' 보고서를 법무부에 제출했다. 이 보고서에 따르면 정보기본권은 정보와 관련된 인간의 기본권을 통칭하는 개념이다. 인간이 정보에 접근하고 이를 이용하거나 때로는 보호하는 등 '정보의 자유'를 영유하기 위해 보장되는 권리다.

정보기본권이라는 개념은 20세기 후반 정보화 사회에 접어들면서 개인정보 보호를 위한 프라이버시권, 자신에 관한 정보를 자율적으로 결정·관리하는 개인정보자기결정권 등 정보와 관련된 새로운 권리들이 대두되면서 등장했다. 2000년대에 들어 유럽연합(EU)이 기본권헌장 제8조에 '개인정보에 관한 권리'를 명문화하면서 기본권으로 격상됐다.

하지만 우리 헌법에는 '정보'와 관련된 직접적인 규정은 아직 없다. '공공기관의 정보공개에 관한 법률' 제2조에서 '공공기관이 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 문서(전자문서를 포함)·도면·사진·필름·테이프·슬라이드 및 그 밖에 이에 준하는 매체 등에 기록된 사항'을 '정보'로 정의하는 등 개별법률에 정보 개념이 산재해 있을 뿐이다.

학회는 보고서에서 "헌법 제37조 1항에 따라 헌법에 열거된 권리가 아니어도 기본권으로 보장될 수 있지만, 기본권체계에서 밀접한 관련성을 가지는 기존 기본권의 부분적 내용으로 정보기본권을 파악하는 것은 급격히 변화하고 있는 정보사회에 대한 종합적이고 체계적인 대응책이라고 보기 어렵다"라며 "정보사회에서 발생하는 문제로부터 국민의 권리를 보장하기 위해서는 정보기본권을 기존의 기본권과 분리해 독자적으로 구별하는 것이 필요하다"고 강조했다.

2005년 5월 헌법재판소도 새롭게 등장한 정보기본권을 독자적인 개념으로 이해해야 한다고 판시한 바 있다. 현재는 주민등록 지문날인제도 사건(99헌마513)에서 합헌 결정을 내리면서 "개인정보자기결정권의 헌법상 근거로는 헌법 제17조의 사생활의 비밀과 자유, 헌법 제10조 제1문의 인간의 존엄과 가치 및 행복추구권에 근거를 둔 일반적 인격권 또는 이 조문들과 동시에 우리 헌법의 자유민주적 기본질서 규정 또는 국민주권원리와 민주주의원리 등을 고려할 수 있으나, 개인정보자기결정권으로 보호하려는 내용을 이 같은 기본권들 및 헌법원리들 중 일부에 완전히 포함시키는 것은 불가능하다"며 "개인정보자기결정권은 이들을 이념적 기초로 하는 독자적 기본권으로서 헌법에 명시되지 아니한 기본권이라고 보아야 할 것"이라고 밝혔다.

학회는 보고서에서 "정보사회에서 자유롭고 풍부한 정보가 전제될 때 개인이나 사회는 자유로운 의사형성과 인격발현이 가능하고 이것은 현대사회의 공동체 구성원의 삶의 질과도 연관된다"며 "정보사회에서 헌법은 이렇게 새로이 발생하는 사회현상을 규율하고 보호하는데 적절한 기준을 제시할 필요가 있다"고 지적했다. 이어 "정보과잉, 정보의 불평등, 정보의 통제와 독점, 개인정보 침해, 인간소외 등의 정보사회에서 새로이 발생한 문제를 기존 헌법상의 평등권과 표현의 자유, 사생활의 비밀과 자유, 통신의 자유 등의 자유권으로 해결하기에는 한계가 있다"며 "정보기본권의 보장을 위한 요구는 날로 커지고 있다는 상황을 고려할 때 이를 헌법적으로 명문화하는 것이 필요하다"고 강조했다.

(2) 2018년 문재인 정부의 헌법개정안에 대한 평가(정보공개센터)

당시 문재인 정부는 정보기본권의 신설 취지에 대해 "정보화 사회로 빠르게 진전되고 있는 현실을 고려하여 알권리 및 자기정보통제권을 명시적으로 확인함으로써 이에 대한 보장을 강화하고, 정보기본권 보장을 위한 핵심적인 사항으로서 정보의 독점과 격차로 인한 폐해에 대해서는 국가가 예방 및 시정을 위하여 노력하도록 함"이라고 밝히고 있다. 이에 따라 신설된 정보기본권에 대한 내용은 다음과 같다.

제22조

- ① 모든 국민은 알권리를 가진다.
- ② 모든 사람은 자신에 관한 정보를 보호받고 그 처리에 관하여 통제할 권리를 가진다.
- ③ 국가는 정보의 독점과 격차로 인한 폐해를 예방하고 시정하기 위하여 노력해야 한다.

헌법에 정보기본권과 알권리를 직접 언급하고 있는 국가들은 아직까지 그리 많지 않은 마당에 알권리와 개인정보에 대한 자기통제권이 이번 개정안에 포함되어 있는 것 자체가 실제로 일종의 발전인 것은 분명하다. 하지만 이번 개정안의 정보기본권 조항 내용은 그저 단순하기만 해서 오히려 모호함을 남긴다.

우선 첫째로 기본권 부분의 주체를 국민에서 사람으로 확대해 놓고 정보기본권 조항에서는 다시 대상을 국민으로 한정 짓고 있다. 신설되는 정보기본권 조항과 직접적인 관련을 맺고 있는 현행법은 『공공기관의 정보공개에 관한 법률』(이하 정보공개법)이다. 현행 정보공개법에서는 심지어 아직 차별적인 절차가 다소 존재하기는 하지만 이미 외국인에게도 정보공개청구권을 부여하고 있다. 이렇게 되면 오히려 현행법보다 이번 개정안이 기본권의 보편성을 위축시키게 된다.

두 번째로 개정안의 ‘알권리’는 무엇을 알권리를 말 하는가? ‘안다’라는 말의 의미가 완결성을 지니기 위해서는 기본적으로 목적어를 필요로 한다. ‘안다’라는 상태는 언제나 ‘무엇’인가를 알고 있는 것이다. 결국 ‘무엇’이라는 말이 생략될 수 있는 경우는 겨우 맥락상, 또는 편의상 말하거나 쓰는 이와 듣거나 보는 이 사이의 암묵적인 교감과 동의가 있을 때뿐이다. 물론 이번 개정안이 보편적인 개념으로 알권리를 차용했을 수 있다. 하지만 그럴 경우일지라도 최소한 차용한 보편적인 개념으로서 알권리가 ‘무엇’을 알 권리인지는 짧게라도 명시되어야 향후 소모적인 개념 논쟁을 방지할 수 있으며 기본권의 보장을 명확히 할 수 있다.

그러면 이미 정보기본권을 다루고 있는 다른 나라의 헌법은 알권리를 어떻게 다루고 있는지 살펴보자.

독일 기본법 제5조

누구든지 자기의 의사를 말, 글 및 그림으로 자유로이 표현·전달하고, 일반적으로 접근할 수 있는 정보원으로부터 방해받지 않고 정보를 얻을 권리를 가진다.

스위스 헌법 제16조제3항

누구든지 정보를 자유로이 수령하고, 일반적으로 접근할 수 있는 정보원으로부터 정보를 취득하며, 이를 유포할 권리를 가진다.

독일의 기본법과 스위스의 헌법에는 알권리라는 개념이 직접 명시되지는 않지만 유사한 개념인 정보접근권이 서술된다. 두 법 모두 접근의 대상, 알권리의 ‘무엇’을 알 권리가 있는가에 대해 “일반적으로 접근할 수 있는 정보원”으로부터 정보를 취득할 수 있는 권리로 명시한다. 여기서 “일반적으로 접근할 수 있는 정보원”이라는 것은 공공에 이미 공개되어 있거나 합리적·상식적 차원에서 합법적으로 접근할 수 있는 모든 정보들을 말한다.

핀란드 헌법은 여기서 한 걸음 더 나아간다.

핀란드 헌법 제12조

누구든지 표현의 자유를 가진다. 표현의 자유에는 타인의 사전 제한 없이 정보, 의견, 기타 통신을 표현하고 유포하고 받을 권리가 포함된다. 표현의 자유 행사에 관한 세부사항은 법률로 정한다. 어린

이 보호를 위해 필요한 사진·영상 프로그램에 관한 제한 규정은 법률로 정할 수 있다. 공공기관이 보유한 문서와 기록은 부득이한 이유로 공개가 법률에 의해 구체적으로 제한되지 않는 한 공개한다. 누구든지 공개된 문서와 기록에 접근할 권리가 있다.

핀란드 헌법 역시 정보에 대한 접근을 표현의 자유에 포함시킨다. 핀란드 헌법은 알권리와 정보접근에 대해 독일과 스위스처럼 이미 공개된 문서와 기록 일반뿐만 아니라 특별히 공공정보를 비교적 구체적으로 명시하고 있다. 공공기관이 보유한 문서와 기록은 공개하며 이것은 구체적인 법률에 의해 서만 제한될 수 있다는 것이다. 다소 긴 느낌은 있지만 핀란드의 경우 헌법이 공공기관의 문서와 기록 까지 명시하며 사람들의 알권리가 어디를 향하고 있는지 명확히 할 뿐만 아니라 자연스럽게 국가의 공공정보의 기록 및 관리, 공개의 의무에도 보다 강한 책임을 부여하고 있다.

(3) 2023년 더불어민주당 헌법개정특별위원회(위원장 윤호중)가 주최하고 윤호중 의원이 주관한 ‘정보기본권, 이제는 헌법에 명문화해야!’ 토론회

그동안 우리 사회는 제4차산업혁명 시대 빠르게 발달하는 기술과 정보화로 인해 개인정보를 수집·분석·유통하는 능력과 범위가 점점 커지고 있는 가운데, ‘사생활의 비밀과 자유’, ‘통신 비밀의 자유’ 등 현행 헌법의 조항만으로는 국민의 인권과 기본권을 제대로 지키기 어렵다는 문제의식이 커져 왔다.

합·불법적으로 취득한 정보가 범죄에 악용되거나 해킹, 도·감청, 위치추적 등으로 이어질 경우 사회적으로 심각한 문제를 야기할 수 있다. 정보의 소수 집중화와 정보 격차 및 소외, 정보 악용 등에 대한 우려의 목소리가 커져왔던 것도 이 때문이다.

토론회를 주관한 윤호중 위원장은 개회사에서 “정보의 권력화가 심각한 시대에 개인의 비밀이 쉽게 유출되고 유통되고 있다”고 밝힌 후 “제4차산업혁명과 정보화시대에 개인의 인권과 기본권이 침해받지 않도록 민주주의 원칙에 근거하면서 시대 상황이 반영되는 개인의 정보권리, 정보에 대한 자기결정권을 새로운 헌법에 명문화해야 한다”고 역설했다.

홍의표 의원(국회 문화체육관광위원회 위원장)은 “디지털 사회로 전환하는 시대에 정보 격차로부터 정보 불평등을 완화하고 양극화에 대처하는 방안, 유럽의 디지털 기본권 협약 같은 규정을 헌법에 담아내야 한다”고 말했다.

직접 토론자로 나선 헌법학 박사 출신 소병철 의원은 “사이버 정보공간에서 이뤄지는 공권력에 의한 정보 침해 및 권리 남발 등을 막을 수 있도록 법제를 정비해야 한다”고 목소리를 높였다.

발제를 맡은 한상희(건국대학교 법학전문대학원 교수, 참여연대 공동대표) 교수는 ‘정보기본권의 헌법화’를 주제로 발표하면서 ▲경제, 안보 혹은 질서를 위한 정보기본권이 아닌 인간, 사람, 생활을 위한 정보기본권 ▲역감시, 정보과정에의 참여 등 민주주의권 보장의 실질화 ▲ 기본권 및 이를 위한 국가목표규정에 대한 총체적인 접근 등의 내용을 제안했다.

2 | 정보기본권 신설 동향과 지향

- 새로운 미디어 환경을 헌법은 어떻게 수용하여야 하는가?
- 정필운 교수 (미디어와 인격권 ■ 제4권 ■ 제1호 ■ 2018)

(1) 국내논의

개인정보 연구가 심화되면서 헌법학계에서는 개인정보권이 보호하고자 하는 이익이 사생활의 비밀과 자유가 보호하고자 하는 이익을 뛰어넘는 것이므로 이러한 독자적 이익을 보호하기 위해 개인정보권을 기준에 인정하던 기본권이 아닌 독자적 기본권으로 인정하는 것이 타당하다고 주장하였다(김종철, 2001).

그러나 이러한 일반적인 주장과는 다르게 개인정보보호를 사생활의 비밀과 자유의 새로운 해석을 통해서 충분히 해결할 수 있으므로 개인정보권과 같은 독자적 기본권을 신설할 필요는 없다는 견해도 있다(손재영, 2006).

한편, 개인정보권의 타당 범위가 사생활의 비밀과 자유에 머무르지 않으므로 개인정보권의 독자적 기본권성을 인정하여야 한다는 견해도 있다(김배원, 2006).

우리 헌법재판소는 헌법학계의 선구적인 주장을 수용하여 개인정보자기결정권을 “헌법에 명시되지 아니한” “독자적 기본권”으로 인정한 결정례와 함께 “인간의 존엄과 가치, 행복추구권을 규정한 헌법 제10조 제1문에서 도출되는 일반적 인격권 및 헌법 제17조의 사생활의 비밀과 자유에 의하여 보장되는 개인정보자기결정권”이라고 그 독자성을 부정하는 결정례를 가지고 있다.

개인정보권이 보호하려는 생활 영역은 사생활의 비밀과 자유 유지가 아니라 사회생활을 하면서 형성되는 개인의 인격상을 보호하기 위한 것이다(문재완, 2016). 그리고 개인정보권의 독자적 기본권성 인정은 그 보호 대상의 확대를 넘어 보호 이익의 독자성을 기인하는 것으로 이해하는 것이 타당하다. 예를 들어, 정보사회에서 휴대폰을 통하여 수집된 위치정보가 나의 의사에 반하여 제3자에게 주어지면, 그것은 나의 사생활 침해(헌법 제17조 사생활의 비밀과 자유가 보호하고자 하는 이익)만이 아니라 나의 재산상 손해 또는 생명이나 신체의 침해를 가져올 수 있다. 즉, 헌법 제17조 사생활의 비밀과 자유라는 권리가 사생활이라는 대상을 보호하여 개인이 자유로운 사적 활동을 할 수 있도록 하려는 것이라면(권영성, 2011), 개인정보권은 개인정보라는 대상을 보호하여 개인의 자기결정권, 사생활, 재산, 생명, 신체를 보호하려는 것이다. 이렇게 본다면 개인정보보호의 헌법적 근거를 헌법 제17조에서 구하는 것으로 충분하다는 견해는 기본권의 보호영역을 고려하지 않은 주장으로 타당하지 않다. 유럽연합기본권헌장이 제7조에서 사생활의 자유를 규정하면서도 개인정보권을 제8조에서 따로 규정하는 것도 이러한 이유 때문이다. 따라서 개인정보권은 사생활의 비밀과 자유 등 기존 기본권의 내용

중 하나가 아니라 독자적인 기본권으로 해석하는 것이 타당하며, 헌법해석과 헌법 개정의 기능 분담에 비추어 이렇게 헌법 해석론을 통하여 확인된 기본권은 헌법 개정에 즈음하여 기본권으로 명문화하는 것이 타당하다(정필운, 2018).

(2) 국외동향

정보기본권 논의는 1990년대 이후 전개된 정보사회로의 변화에 대응하기 위하여 전개된 것이므로 전체적으로 입법례나 헌법해석에 의한 기본권성 인정례가 많지 않다. 이에 따라 우리나라를 비롯한 많은 나라는 헌법에서 명문으로 정보기본권을 규정하고 있지 않다. 그나마 개인정보권은 정보사회 초창기부터 많은 시민의 관심사였으므로 다음과 같이 유럽연합기본권헌장, 포르투갈 헌법 등에서 명문으로 규정하고 있다. 그 밖에 독일, 일본 등에서는 해석론을 통하여 개인정보권을 기본권으로 인정하고 있다.

유럽연합기본권헌장 제8조

- ① 모든 사람은 자신과 관련한 개인정보의 보호권을 갖는다.
- ② 전항의 개인정보는 확정된 목적을 위하여 관련당사자의 동의를 얻거나 기타 법률로 규율된 정당한 기초에 따라 신의성실의 원칙에 따라서만 처리될 수 있다. 모든 사람은 자신과 관련해 조사된 정보를 열람하고 또 그 정보의 정정을 요구할 권리를 갖는다

포르투갈 헌법 제35조 (컴퓨터의 사용)

- ① 모든 국민은 법률로 정한 바와 같이 자신에 관한 모든 전산 자료에 접근할 권리, 그러한 자료를 수정·갱신할 것을 요구할 권리, 그러한 자료의 원래 사용목적에 관한 정보를 확인할 권리를 가진다.
- ② 개인정보의 개념을 정의하고, 개인정보의 자동 처리 및 연결, 전송 및 사용에 적용할 수 있는 자세한 조건은 법률로 정하고, 개인정보의 보호를 위한 특별 독립 행정 기관은 법률로 보장한다.
- ③ 사상, 정치적 신념, 정당 또는 노동조합 가입, 종교적 신조, 사생활 또는 인종 등에 관한 자료를 처리할 목적으로 컴퓨터를 사용해서는 안 된다. 다만 정보주체가 명시적으로 허락한 경우, 법률에 따른 권한이 있는 경우, 차별 금지를 보장하는 경우, 개인을 식별할 수 없도록 처리된 통계 자료를 처리하기 위한 경우는 예외이다.
- ④ 개인정보에 대한 제3자의 접근은 금한다. 단, 법률에 명시된 경우에는 예외로 허용한다.
- ⑤ 모든 국민에게 단 하나의 고유번호를 할당하는 행위는 금한다.

- ⑥ 누구나 공용 정보통신망에 자유롭게 접속할 수 있는 권리를 보장받아야 하며, 다국간 데이터 이동에 적용할 기준은 법률로 정하며 개인정보에 적합한 보호 수단은 물론, 국익을 위해 정당한 방법으로 보호할 수 있는 그 밖의 자료에 대한 적절한 보호 수단도 결정한다.
- ⑦ 수동 파일에 수록된 개인정보는 법률로 정한 바와 같이 전항에 명시된 것과 동일한 보호를 받는다.

〈비교〉

2009년 8월 국회의장 자문기구인 헌법연구자문위원회가 발표한 헌법개정안은 다음과 같이 제안하고 있다(헌법연구자문위원회, 2009, 107쪽).

제OO조 표현의 자유

- ② 모든 국민은 공적 정보에 자유롭게 접근할 수 있으며, 국가 및 공공기관은 중대한 공익이나 개인의 사생활보호를 위해 필요한 경우가 아니면 정보공개요청에 응하여야 한다.
- ④ 사이버 공간의 정보유통에서도 의사표현의 자유 및 알 권리, 사적 정보의 보호는 존중되어야 하며, 국가는 정보기본권의 신장을 위해 노력하여야 한다.

한편, 2014년 국회 헌법개정자문위원회는 다음과 같이 제안하고 있다(국회 헌법개정자문위원회, 2014, 89쪽).

제OO조

- ② 모든 사람은 자신의 정보에 관한 결정권을 가진다.

2018년 대통령 제안 헌법 개정안은 다음과 같이 제안하고 있다.

제22조

- ② 모든 사람은 자신에 관한 정보를 보호받고 그 처리에 관하여 통제할 권리를 가진다.

2018년 한국헌법학회 헌법개정연구위원회는 다음과 같이 제안하고 있다(한국헌법학회, 2018, 61쪽).

헌법 제20조

- ② 모든 사람은 자신의 정보가 타인에게 알려지고 이용되는지를 스스로 결정할 권리가 있다.

〈표〉 정보기본권의 범주화에 대한 기존 논의 정리

학자/유형	표현의 자유	알 권리	정보 프라이 버시	개인 정보권	정보격차 해소와 정보문화 향유	기타	
권건보 (2012) (정보인권)	온라인 에서 표현의 자유	정보접근권		자기정보 통제권	정보 향유권		
김배원 (2006) (정보기본권)		알 권리 (정보수령권, 정보수집권, 정보공개 청구권과 정부언론에 대한 통제권)		자기정보 통제권		정보통신의 기반확립 · 유지 및 정보통신의 안전과 비밀보장	정보 제공권 (정보를 제공 하지 아니할 권리)
김현철 (2010) (정보기본권)		정보접근권, 정보수집권, 정보수령권, 정보공개 청구권		정보 보호권	정보의 평등 보장을 통한 정보격차 해소		정보 재산권
이민영 (2010) (정보인권)	표현의 자유	정보접근권	사생활권	개인정보 자기 결정권	정보 평등권	정보 보안권	정보 영업권
이인호 (2008) (정보인권)	표현의 자유	정보공개 청구권	사생활의 비밀과 자유	개인정보 자기 결정권	정보 참여권		
황성기 (2017) (디지털 기본권)	익명 표현의 자유	인터넷접근 · 이용권		개인정보 자기 결정권, 잊혀질 권리		디지털 정보에 대한 형사절차적 권리	
국가 인권위원회 (2013) (정보인권)	인터넷 에서의 표현의 자유	정보접근권	정보 프라이 버시권		정보문화 향유권		

개인정보권을 “모든 사람은 자기 정보에 대한 권리를 가진다”는 표현으로 명문화할 것을 제안한다.(정필운, 2018)

(3) 알 권리

알권리란 정보원에 접근하여 필요한 정보를 수집할 수 있는 자유, 국가가 가진 정보를 공개하여 달라고 청구할 수 있는 권리 등을 말한다(권영성, 2011; 전광석, 2018; 정종섭, 2015). 이러한 측면에서 알권리는 자유권의 성격과 청구권의 성격을 가지고 있다.

1948년 세계인권선언 제19조

모든 사람은 의견과 표현의 자유에 관한 권리를 가진다. 이 권리는 간섭받지 않고 의견을 가질 자유와 모든 매체를 통하여 국경에 관계없이 정보와 사상을 추구하고, 접수하고, 전달할 자유를 포함한다.

독일 연방기본법 제5조

- ① 누구든지 자기의 의사를 말, 글과 그림으로 자유롭게 표현·전달하고, 일반적으로 접근할 수 있는 정보원으로부터 방해받지 않고 정보를 얻을 권리가 있다.

2009년 8월 국회의장 자문기구인 헌법연구자문위원회가 발표한 헌법개정안은 알 권리와 관련하여 다음과 같이 제안하고 있다(헌법연구자문위원회, 2009, 107쪽).

제OO조 표현의 자유

- ① 모든 국민은 의사표현의 자유를 갖는다.
- ② 모든 국민은 공적 정보에 자유롭게 접근할 수 있으며, 국가 및 공공기관은 중대한 공익이나 개인의 사생활보호를 위해 필요한 경우가 아니면 정보공개요청에 응하여야 한다.

한편, 2014년 국회 헌법개정자문위원회는 다음과 같이 제안하고 있다(국회 헌법개정자문위원회, 2014, 89쪽).

제OO조 ① 모든 사람은 알권리와 정보접근권을 가진다.

2018년 대통령 제안 헌법 개정안은 다음과 같이 제안하고 있다.

제22조 ① 모든 국민은 알권리를 가진다.

2018년 한국헌법학회 헌법개정연구위원회는 다음과 같이 제안하고 있다(한국헌법학회, 2018, 61쪽).

제20조 ① 모든 사람은 자유로이 정보에 대한 알권리가 있다

이에 정필운 교수는 알권리를 두 조항으로 분리하여 “모든 사람은 일반적으로 접근할 수 있는 정보에 접근하여 이것을 얻을 수 있는 권리를 가진다.”, “모든 사람은 일반적으로 접근할 수 있는 정보의 공개를 국가에 청구할 수 있다.”는 표현으로 명문화할 것을 제안한다. 만약 양자가 밀접한 연관이 있으므로 정보접근권만을 규정하고 정보공개청구권을 해석론으로 도출하도록 하나의 조문으로 구성한

다면 구체적인 정보공개청구권의 도출 가능성이 열려 있으므로 “모든 국민은 알권리를 가진다”는 표현으로 명문화할 것을 제안한다.

(4) 정보문화 향유와 정보격차 해소

정보사회에서는 토지·자본·노동과 더불어 정보가 생산의 핵심적 요소로 부상하였다. 정보사회가 심화될수록 정보와 그 정보를 처리하는 정보시스템의 중요성은 더욱 커진다(한국산업사회학회, 2009). 따라서 정보와 그 정보를 처리하는 정보시스템에 대한 접근 가능성은 다른 사람보다 삶의 질 차원의 문제, 경제적 가치 창출 차원의 문제와 직결된다. 정보 불평등이 정치·경제·사회·문화적 불평등으로 전화되는 것이다(한국산업사회학회, 2009). 따라서 모든 시민이 정보격차와 정보문화를 보편적으로 누리지 못한다는 불만을 불식시키지 못하면 사회 갈등을 유발하고 통합을 저해한다. 따라서 지능정보 사회에서 정보격차해소와 정보문화 향유 확대는 매우 중요하다. 그러나 현행 헌법은 이에 대하여 침묵하고 있다. 그와 별도로 우리 정부는 정보사회 초기부터 정보문화 향유, 정보격차 해소를 국가의 과제로 인식하고 그에 관한 정책을 추진하였으며, 정책 추진의 명시적인 근거를 마련하기 위하여 지난 2001년 「정보격차해소에 관한 법률」을 제정하였다. 이에 따라 학계에서는 헌법 개정에 즈음하여 정보문화 향유, 정보격차 해소에 관한 내용을 규정하자는 제안을 해 왔다(김현철, 2010 외).

정보문화 향유와 정보격차 해소는 헌법학계에서 기존에 관심을 갖지 않았던 과제이므로 헌법적 근거에 대한 논의가 별로 없다. 국가인권위원회(2013)는 정보문화 향유의 헌법적 근거를 헌법 제21조 표현의 자유, 제22조 학문의 자유, 제31조 교육기본권 등에서 구하고 있다.

헌법 개정에 즈음하여 시민이 정보문화를 향유하고 정보격차 해소를 위한 국가의 노력을 규정하는 것 또는 시민의 기본권 형식으로 신설하는 것이 타당한지에 관해서는 견해 대립이 있다. 이를 반대하는 견해는 우리 헌법 제11조의 평등은 형식적 평등이 아니라 실질적 평등을 의미하고, 헌법 제34조는 사회복지에 대한 국가의 의무를 규정하고 있으므로 정보격차 해소도 이를 근거로 충분히 보호할 수 있어 별도의 조문 신설이 필요하지 않다고 한다(헌법연구자문위원회, 2009). 그러나 현대의 정보 사회 심화 경향, 정보문화 향유와 정보격차의 정치·경제·사회·문화적 의미를 고려한다면 헌법 개정에 즈음하여 정보문화 향유와 정보격차 해소를 위한 국가의 노력을 신설하는 것이 타당하다(국회 헌법개정자문위원회, 2014). 다만 그것을 시민에게 기본권 형식으로 부여하는 것이 타당할지, 국가 목표조항으로 규정하는 것이 타당할지는 검토가 필요하다.

세계인권선언 제27조

제1항 모든 인간은 사회·문화적 활동에 자유롭게 참여할 수 있도록 요구할 권리가 있다. 예술을 향유하고 과학의 발전과 그 혜택을 공유할 수 있도록 요구할 권리가 있다.

경제·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 제15조

- ① 이 규약의 당사국은 모든 사람의 다음 권리를 인정한다.
 - (a) 문화생활에 참여할 권리
 - (b) 과학의 진보 및 응용으로부터 이익을 향유할 권리
 - (c) 자기가 저작한 모든 과학적, 문학적 또는 예술적 창작품으로부터 생기는 정신적, 물질적 이익의 보호로부터 이익을 받을 권리
- ② 이 규약의 당사국이 그러한 권리의 완전한 실현을 달성하기 위하여 취하는 조치에는 과학과 문화의 보존, 발전 및 보급에 필요한 제반조치가 포함된다.
- ③ 이 규약의 당사국은 과학적 연구와 창조적 활동에 필수불가결한 자유를 존중할 것을 약속한다.
- ④ 이 규약의 당사국은 국제적 접촉의 장려와 발전 및 과학과 문화분야에서의 협력으로부터 이익이 초래됨을 인정한다.

2009년 8월 국회의장 자문기구인 헌법연구자문위원회가 발표한 헌법개정안은 다음과 같이 제안하고 있다(헌법연구자문위원회, 2009, 107쪽).

제OO조 표현의 자유

- ③ 국가는 정보격차의 해소를 위해 노력하여야 하며, 사회적 약자의 정보접근권 확보를 위한 구체적 사항은 법률로 정한다.

한편, 2014년 국회 헌법개정자문위원회는 다음과 같이 제안하고 있다(국회 헌법개정자문위원회, 2014, 89쪽).

제OO조

- ③ 모든 사람은 정보문화향유권을 가진다.
- ④ 국가는 정보격차를 해소하기 위하여 노력하여야 한다.

2018년 대통령 제안 헌법 개정안은 다음과 같이 제안하고 있다.

제22조

- ③ 국가는 정보의 독점과 격차로 인한 폐해를 예방하고 시정하기 위하여 노력해야 한다.

2018년 한국헌법학회 헌법개정연구위원회는 다음과 같이 제안하고 있다(한국헌법학회, 2018, 61쪽).

③ 국가는 개인별·지역별 정보격차를 해소하여야 한다.

정필운 교수는 정보문화의 향유와 정보격차 해소를 “국가는 모든 국민이 정보문화를 향유할 수 있도록 노력하여야 한다.”, “국가는 정보격차를 해소하기 위하여 노력하여야 한다.”는 표현으로 명문화 할 것을 제안한다

(5) 정보보안권

정보사회가 심화될수록 정보와 그 정보를 처리하는 정보시스템의 중요성은 더욱 커진다(한국산업 사회학회, 2009). 국가의 입법·사법·행정 기능의 수행에도 정보와 그 정보를 처리하는 정보시스템이 핵심적인 수단이므로 국가 영역에서 중요성도 매우 크다. 그러나 현행 헌법은 이에 대해서도 침묵하고 있다. 그와 별도로 우리 정부는 정보사회 초기부터 정보보안을 국가의 과제로 인식하고 그에 관한 정책을 추진하였으며, 정책 추진의 명시적인 근거를 마련하기 위하여 「정보화촉진기본법」, 「정보통신망 이용 촉진 및 정보보호에 관한 법률」, 「정보통신기반보호법」 등을 제정하였다. 이에 따라 학계에서는 헌법 개정에 즈음하여 정보보안에 관한 내용을 규정하자는 제안을 조심스럽게 하고 있다(한국헌법학회, 2018).

정보기본권 논의는 정보사회로의 변화에 대응하기 위하여 전개된 것이므로 입법례나 헌법해석에 의한 기본권성 인정례가 많지 않다. 특히 정보보안은 인터넷과 사물인터넷 등 최근 정보 환경의 변화에 따라 매우 중요한 쟁점이 되어 현재까지 이에 대한 입법례는 없는 것으로 보인다. 다만 독일 연방헌법재판소는 지난 2008년 독일 연방 기본법 제2조 제1항과 제1조 제1항)에 기반을 둔 일반적 인격권이 정보기술시스템의 비밀성과 무결성 보장에 관한 기본

권인 ‘IT-기본권’을 포함한다는 결정을 하였다(BVerfG, 1 BvR 370/07, 1 BvR 595/07 vom 28. 6. 2008).

2009년 8월 국회의장 자문기구인 헌법연구자문위원회가 발표한 헌법개정안, 2014년 국회 헌법개정자문위원회의 제안, 2018년 대통령 제안 헌법개정안에는 정보보안에 관한 내용이 없다. 다만 2018년 한국헌법학회 헌법개정연구위원회에서 제안한 헌법개정안에는 별개의견(성봉근, 정필운)으로 정보보안권을 신설하자는 주장과 함께 다음과 같은 개정안이 제시되었다.

제O조 제O항

모든 사람은 비밀이 유지되고 결함이 없으며 신뢰할 수 있는 정보시스템과 정보통신망을 이용할 권리를 가진다.

Session 3.

디지털 사회와 헌법, 분산과 기본권

**초양극화 사회를 넘어 도넛경제로
: 기후위기 시대의 새로운 복지**

김병권 녹색전환연구소 소장

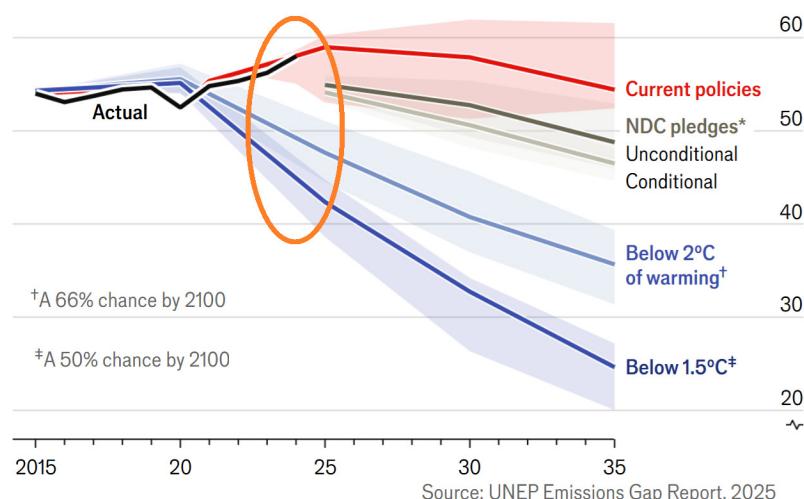
초양극화 사회를 넘어 도넛 경제로 : 기후 위기 시대의 새로운 복지

김병권 녹색전환연구소장

1 | 도입: 기후 위기 시대의 생태 헌법

잘 알려진 것처럼 지금까지의 헌법정신은 민주주의를 기본으로 하여 2차 대전 이후 서구에서 확산된 시민의 사회권, 복지국가의 정신이 지속적으로 보강되어 온 것으로 이해할 수 있다. 비교적 21세기에 전면적인 글로벌, 사회 문제로 등장한 ‘기후 위기’와 ‘생태계 위기’는 여전히 현행 헌법과 상당한 거리가 있다. 그런데 기후 위기는 이미 인류와 한국 국민의 삶을 위협할 핵심 도전 과제이며 미국 국방부는 2015년부터 기후 위기를 중대한 ‘국가 안보’ 문제로 볼 만큼 중대한 사안으로 간주하는 상황이다.

[그림 1] 1.5도 경로를 한참 벗어나고 있는 기후 대응



문제는 195개국이 모여 파리협약을 체결한 후, 기후 위기를 막기위해 지구 온도 상승을 1.5도 이하로 억제하려 노력한 지 10년이 지난 지금, 인류는 기후 위기 대응에 기본적으로 실패하여 기후 재난이 점점 더 현실적 위협으로 전환된다는 사실이다. 영국 경제지 이코노미스트지는 지난해 말 아예 확정적으로 1.5도는 이미 ‘죽은 목표’라고 단정했다.¹⁾ 덧붙여 이코노미스트지는 이제 남아있는 탄소

1) 이코노미스트, 2025, 『2026 세계대전망』, 55-57쪽.

예산이 고작 800억 톤에 불과하므로 “2026년은 지구가 ‘탄소 흑자’를 유지하는 마지막 해 중 하나가 될 것”이라고 선언하고, “2027년 말까지는 1.5도 이상 상승할 가능성이 그렇지 않을 경우보다 더 높다. 1.5도 이후의 세계로 향하고 있다는 결론은 피할 수 없어” 보인다고 결론지었다. 비슷한 진단은 많다. 유엔환경계획(UNEP)은 “지구 평균 기온의 다년 평균은 이제 1.5도를 초과할 것이며, 이는 매우 높은 확률로 향후 10년 이내에 발생”할 걸로 전망했다.²⁾ 국제에너지기구(IEA)도 최근 발표한 에너지 전망 보고서에서 “1.5도 목표 초과는 이제 불가피”해졌다고 진단했다.³⁾ 과학자들도 1.5도 경계선이 2년 안에 무너질 것이라고 진단했고,⁴⁾ 9개의 지구 안전 경계선 가운데 과거에는 6개를 초과했지만, 2025년에 해양 산성화도 추가로 위험 경계선을 넘기 시작했다고 분석했다.⁵⁾

이처럼 2020년대 후반기를 시작하는 2026년 기후 위기는 과거의 우려를 훨씬 뛰어넘는 속도로 현실이 되는 중이다. 지금이야말로 더 강도 높은 글로벌 협력이 절실하지만, 세계는 점점 더 분열과 갈등을 넘어 인류는 물론 기후에도 최악인 전쟁 양상까지 확대되고 있다. 이런 상황에서 우리가 헌법안에 ‘기후 위기 극복’과 ‘생태 문명으로의 전환’을 충분히 포섭하지 못한 사실은 불합리하다. 대한민국 헌법상 환경권은 현행 헌법 제35조에서 법률에 유보되어 있으며, 자연을 약탈과 착취의 대상이 아닌, 인간과 조화하며 공존하는 대상으로 보는 ‘생태 국가의 원리’는 아직 헌법에 반영되기 전이다. 이제는 기후 위기 대응을 위해 재산권 사용을 제한하거나 경제를 규제할 수 있는 헌법적 근거도 필요하며, 특히 기후 위기 대응과 전통적인 시민의 사회권이 공존할 수 있는 길을 만들어야 한다(일각에서는 이를 ‘정의로운 전환’으로 부르기도 한다).

[그림 2] 2025년 기후 싱크 탱크가 대선에 앞서 제안한 생태헌법

① 탄소중립과 생태적 지속가능성을 지키는 기후생태헌법	녹색전환 연구소	<ul style="list-style-type: none"> • 탄소중립과 생태적 지속가능한 사회로의 전환을 헌법에 명문화하고 생태국가 원리를 헌법원리로 채택 • 추상적인 환경권에서 나아가 깨끗하고 건강하며 지속가능한 환경에 대한 구체적인 권리로 규정 • 기후와 생태적 지속가능성을 지키고 자연과 조화하는 ‘탈탄소 생태경제질서’로의 전환을 명시
--------------------------------------	-----------------	--

2) UNEP, 2025, 『Emission Gap Report 2025』, 서문.

3) IEA, 2025, 『World Energy Outlook 2025』, 19쪽.

4) 가디언, 2025.6.18., “Only two years left of world’s carbon budget to meet 1.5C target, scientists warn”.

5) 포츠담기후영향연구소, 2025.9.24., “Seven of nine planetary boundaries now breached – ocean acidification joins the danger zone”.

이렇게 한다면 우리 헌법은 생태 기후 위기 시대에 걸맞은 국가적 방향성을 명확히 잡을 수 있으며, 국가 행정기관 전체에 탄소중립 목표 이행에 대한 강력한 법적 강제력을 부여하게 된다. 아울러 기후 재난 위협으로부터 현재 세대의 삶을 지키면서, 미래세대를 포함한 국민의 지속 가능한 삶을 보호할 수 있다. 또한 온실가스 감축에 대한 확실한 헌법적 신호를 제공함으로써 사회 구성원과 기업의 중장기 투자를 견인할 수 있다.⁶⁾

2. 인공지능 시대, 디지털 전환과 생태 전환의 균형

지금은 어디를 보나 ‘AI’의 시대임을 실감한다. 이재명 정부 핵심 정책은 ‘글로벌 AI 3대 강국’이다. 이미 공약에서부터 ‘대한민국 진짜 성장 5대 과제’로 ‘AI 3대 강국 진입과 미래 전략산업 육성’을 제시했고, 여기에 ‘에너지전환과 산업 업그레이드’를 결합했다. AI를 핵심으로 하는 기술주도 성장을 기본 방향으로 가면서 이를 뒷받침할 재생에너지 확대를 강력히 추진해 가는 것으로 해석할 수 있다. 이를 입증하듯 새 정부는 대통령실 안에 ‘AI 미래기획 수석실’을 신설했으며, 그 결과 인공지능은 우리 사회의 모든 곳에 빠르게 전파되고 적용될 전망이다.

문제는 AI의 확산과 적용이 단지 과거와 유사한 새로운 ‘기술적 도구’의 채택이라는 범위를 넘어설 것이라는데 있다. 즉 AI가 도구로서 산업과 기업의 생산성 향상에 도움을 주는 데 그치지 않고, 노동 시장은 물론 시민들의 다양한 사회활동과 사회적 관계의 형성, 공론과 각종 민주주의 제도, 예술과 교육, 심지어 국방과 안보에 이르기까지 그야말로 거의 모든 사회 영역에 영향을 줄 가능성이 높다. 그 사례의 하나로 대규모 데이터센터 증설이 폭발적으로 일어나자 ‘AI 자체의 생태적 지속가능성’이 비상한 관심사로 등장했다. 인공지능의 개발과 이용에는 환경적 비용이 들어가며, 따라서 AI의 개발과 사용, 폐기에 이르는 생명 전주기 과정에 투입되는 막대한 에너지와 희귀자원 등의 이슈가 생겼기 때문이다. 우리가 AI 3대 강국이 된다는 것은, 단지 최첨단 AI 모델을 개발하여 디지털 산업 경쟁력을 높이는 것만 아니라, AI가 미칠 수 있는 사회적, 윤리적, 생태적 영향에 대해 적절하게 대처할 수 있는 능력과 방안을 포함한다. 특히 AI가 기후와 생태에 미칠 영향에 대해서도 적절하게 대응할 수 있는 정책이 있어야 한다.

그렇다면 기후에 대한 영향을 최소화할 ‘그린 AI’의 기준은 무엇일까? 여기에 가장 적절한 답을 준 사람이 있다. 인공지능 지원을 위한 데이터센터 전력수요가 20%까지 폭증하여 이미 국가적인 문제로 번진 아일랜드의 환경부 장관인 이면 라이언(Eamon Ryan)이 바로 주인공이다. 그는 2024년 9월 24일 파이낸셜타임스와 인터뷰에서, 인공지능 개발 역시 “우리가 약속한 기후한계 안에서 (within the climate limits) 작동해야 하고, 전력공급의 안정적 공급이 가능한 전력망 안에서 작동 해야” 한다고 명확히 강조했다.⁷⁾ 급격히 폭증하는 인공지능(디지털) 시스템이 ‘지구생태계의 수용 능

6) 녹색전환연구소 외, 2025, 『시민의 삶을 지킬 30대 기후 정책』.

7) 김병권, 2025, 『AI와 기후의 미래』.

력에 비추어 얼마나 적정한 규모'인지를 물어야 하고, 아무리 인간과 경제에 유익한 최첨단 인공지능 시스템이라도 기후와 생태계의 한계를 위반하면 안 된다는 것이다. 따라서 '녹색 인공지능'은 그저 과거보다 상대적으로 더 에너지 효율적이고 덜 자원 집약적인 인공지능이 아니라, '지구생태계의 수용 능력 범위 안에서 작동하는' 절대적 의미의 생태적 인공지능이다.

때마침 정부는 “미래 선진국은 AI 대전환(AX)과 녹색 대전환(GX)으로 새로운 문명을 선도하는 국가”를 내걸고 2026년부터 본격적으로 인공지능을 중심으로 한 디지털 전환과 기후 대응을 중심으로 한 생태 전환을 두 축으로 균형을 잡겠다고 선언했다. 여기서 K-GX는 에너지전환, 산업전환, 도시 전환, 시민 삶의 전환 등 네 가지가 다층적으로 기획되는 영역이다. 우선 첫째로 에너지전환이 가장 선행돼야 하는데, 온실가스 배출 4분의 3이 화석에너지 소비에서 비롯되는 현실에서, 한 세대 안에 ‘모든 에너지를 전기 에너지로’, ‘모든 전기 에너지는 사실상 재생에너지로’ 전환해야 한다는 방향은 이미 정해졌다. 기후부가 ‘2030년 재생에너지 100GW, 2040년 석탄발전 완전폐쇄’를 약속하면서 속도가 붙을 예정이다.

[그림 3] K-GX의 기본 틀과 산업전환, 지역전환



두 번째로 화석연료 기반 지역과 도시 구조의 전환에 속도를 내야 한다. 현대 도시를 채우고 있는 건물과 도로의 화석연료 의존은 심대하다. 대부분의 난방은 천연가스라는 화석연료에 전적으로 의존하고 있고, 주요 이동 수단인 자가용 역시 아직은 석유에 의존한다. 도시에서 화석연료를 퇴출하는 전환은, 도시 자체의 설계구조 자체를 달리할 정도의 혁명적 변화가 필요하다. 일부 건물에서의 히트펌프 시범 도입, 전기자동차 보급, 대중교통 이용 촉진 등 소규모로 진행했던 프로젝트를 규모화할 뿐 아니라 훨씬 더 속도를 내야 한다. 세째로 에너지전환과 도시 전환보다 훨씬 까다로운 도전은 바로 산업전환이다. 제조업 부가가치 비중이 27%로서 경제협력개발국가(OECD) 가운데 가장 높은 비중을 차지하고 있는 한국은 탄소 집약적 산업을 하루빨리 탈탄소, 혹은 저탄소 산업으로 전환하면서 동시

에 새로운 녹색 산업을 창출할 필요가 있다. 마지막으로 시민의 삶의 방식에서의 전환이 있다. 에너지와 도시, 산업의 전환은 그 자체로 시민 삶의 전환을 촉진할 것이지만, 역으로 시민들이 능동적으로 라이프스타일을 바꾸고자 노력해야만 산업과 도시에서 녹색 전환이 이뤄지도록 촉구할 수 있다. 탄소 없는 시민 삶의 방식 변화는 불가피하게 지독한 물질적 불평등 해소를 동반하게 될 것이므로 K-GX 추진 범위 안에 시민들의 참여와 라이프스타일 변화를 포괄할 필요가 있다.

3 | 기후와 복지의 균형을 추구하는 지역의 ‘도넛 도시’

K-GX의 중요 구성 부분이 지역과 도시에서의 녹색 전환이지만, 국내적으로 불평등이 점점 심각해지고 주가 상승 외에는 실물경제의 회복 속도가 여전히 느린 상황에서, ‘기후 대응’에 총력을 기울이자는 호소는 시민의 호응을 얻기가 아직 만만치 않은 상황이다. 그러면 불확실한 글로벌 여건을 뚫고, 국내적 불평등 구조와 경제적 어려움 속에서도 신속 과감한 기후 정책을 도입하려면 어떤 점을 최우선으로 고려해야 할까? 무엇보다 시민들의 강력한 지지와 참여를 끌어내는 체감형 정책, 빠른 녹색 전환 속에서도 시민의 생활을 지켜낸다는 보장이 확실한 정책이 요구된다. 기후 대응이라는 명분으로 서민들의 삶을 희생하거나 불평등의 아래쪽에 있는 시민들에게 고통을 더해서는 안 된다는 뜻이다.

이를 위해서는 단순한 ‘태양광 설치’, ‘전기차 증설’, ‘에너지 요금 인상’과 같은 전통적인 방식에 머물지 말고, ‘복지가 있는 기후’, ‘불평등과 돌봄을 고려한 기후’ 정책으로의 정책적 진화를 모색해야 한다. 이를 ‘기후 플러스 정책’이라고 불러보자. 이미 기후 플러스 정책은 기후정책과 산업정책의 초보적인 결합으로 나타나고 있지만, 복지와 돌봄과 연계된 기후 플러스 정책도 세계 곳곳에서 조금씩 주목받기 시작했다. 새해 벽두에 뉴욕시장으로 취임한 조란 맘다니 시장은 선거운동에서 기후 대응과 생활비, 일상 인프라 개선을 통합하는 사례를 보여줬다. 그는 50개의 공립학교를 폭염이나 홍수와 같은 기후 재난에서 안전하게 대피할 수 있는 ‘회복을 위한 허브(Resilience hub)’로 지정하겠다고 약속했다. 또한 그가 대표적으로 내건 대중교통 무료 정책이나 임대료 동결 정책 모두 기후를 악화시키지 않는 이동권이나 주거복지 정책들이라고 해석할 수 있다.

그런데 지금까지 한국 사회에서 합의된 미래 도시의 비전은 사실, 기후와 복지가 결합한 비전이 아니라 2차 대전 이후 서구사회를 중심으로 발전해 온 성장주의적 복지국가 모델이었다. 물론 전통적인 성장주의 복지국가 모델은 사회 내부 구성원의 사회안전망 강화와 삶의 질 개선에서 가장 모범적인 성과를 거두었다. 하지만 그 이면에서 기후와 생태의 악화가 진행되는 것을 외면했던 것도 염연한 사실이다. 복지국가의 모범인 북유럽 국가들의 경우, 다른 국가들보다 기후·생태 위기에 대응하는 더 나은 정책들을 선보이며 기후와 생태 악화를 완화시키려 했지만 그 성과가 충분히 성공적이었다고 보기는 어렵다. 이미 지구 평균온도 상승이 안전 한계선인 1.5도에 접근해 가는 기후 비상 상황인 현재, 기존의 성장 의존적 복지국가 모델, 그리고 여기에 기반한 도시 모델은 재검토되어야 한다.

전통적인 복지모델만 한계가 있었던 것은 아니다. 전통적인 기후 대응과 생태 정책들도 그동안 일정한 한계를 안고 있음을 인정해야 한다. 탈성장 비전을 포함해서 성장주의 경제와 단절하겠다는 과감한 기후·생태 정책들이 최근까지 쏟아져 나왔지만, 기후 대응과 동시에 사회복지 차원에서 어떻게 시민의 삶의 질을 보장하고 불평등을 줄일 수 있는지에 대해서는 명확한 해법이 부족했다. 성장 의존형 경제의 탈출, 또는 탈성장이 ‘더 이상 파이를 키우지 않겠다’는 선언이라면, 필연적으로 ‘파이를 어떻게 나눌 것인지’에 대한 강력한 비전과 정책이 뒤따라야 한다. 예를 들어 성장 없는 경제에서 기존의 복지 시스템, 건강 보험 체계, 연금 보험 체계나 교육복지 등이 어떻게 지속 가능할 수 있는지가 분명하게 밝혀져야 했지만 그 대답이 충분치 못했다.

이처럼 지금까지 기후 정책을 외면한 채 복지정책이 고려되거나, 반대로 기후 정책이 복지정책과 떨어져 고려되는 상황이 이어졌다. 그 결과 가령 저소득층에게 안정된 주거 공간을 제공하기 위해서 임대주택의 건설을 늘리는 것이 그린벨트 훼손 등 생태계에 어떤 영향을 주는지 크게 고려하지 않는 방식으로 복지정책이 도입되었다. 누구나 필요 에너지를 충분히 사용할 수 있는 사회적 조건을 만들기 위해 낮은 에너지 가격을 유지하는 것이 자칫 에너지의 과소비와 온실가스 배출 증가를 초래할 수 있다는 가능성도 충분히 고려하지 않았다.

또한 온실가스를 감축하기 위한 도시 계획인 탄소중립 녹색성장 기본계획이나 여타 환경 전략들을 세울 때 대체로 그것이 서민의 복지에 미칠 영향을 중요하게 검토하지도 못했다. 하지만 현실 세계에서는 점점 더 사회경제적 불평등과 생태적 위기는 서로 긴밀하게 맞물려가고 있다. 2022년 여름 기후 재난 성격의 폭우로 서울에서 발생한 반지하 참사가 그 자체로 서민에게 가혹하게 덮친 기후 재난 이면서 동시에 취약한 주거복지의 단면을 보여주고 있는 사례에 비추어 볼 때, 더 이상 이런 방식은 불가능하게 되었다.

그 결과 이제 도시의 기후 대응 정책도 경제성장 - 사회복지 - 생태 안정이라는 좀 더 폭넓은 추상 수준에서 재구성될 필요가 커지게 되었다. 성장 - 복지 - 기후·생태를 균형적으로 추구하도록 세 정책을 적절히 조율하자는 쪽으로 글로벌 합의가 모아지는 최근 추세는 이를 반영한다. 2015년에 유엔이 제안한 지속가능발전목표(SDGs)가 제시한 17개 목표가 그 결실이다. 여기서는 경제성장, 복지 확대, 그리고 생태 보호가 서로 균형을 이루면서 함께 달성되어야 하는 목표로 제시되었다. 세 목표를 모두 균형 있게 달성한다면 최선일 것이다.

한국의 구체적 현실로 돌아가 보자. 한국에서 지난 2010년대를 풍미했던 비전은 ‘더 많은 복지를 주는 지방자치단체’였다. 하지만 앞서 지적한 것처럼, 기후 위기 시대에 이 비전은 한계에 도달했다. 현대 사회의 가장 큰 도전인 불평등과 생태 위기가 서로를 악화하며 시민의 삶을 어렵게 함에도 불구하고, ‘더 많은 복지’만 반복하기 어렵게 되었기 때문이다. 사실 지방자치단체는 지금까지 사회경제적 불평등을 해소하기 위한 각종 분배정책이나 사회 복지정책들을 생태적인 이슈들과 상관없이 다뤘다. 생태 위기나 기후 위기를 완화할 조치 역시 분배정책과는 별개로 고려되었다. 두 영역은 서로 다른

학계와 전문가들이 별개로 대처 방안들을 쏟아냈고 여기에 반응하는 정부 부처나 기관들도 각각 분리된 것을 당연하게 간주했다. 심지어 노동과 기후 또는 복지와 생태의 이슈가 상호 갈등과 충돌하는 문제로 인식되는 경우도 많았다. 대표적으로 에너지 요금을 둘러싸고 환경운동은 요금 인상을, 복지 운동은 필수재인 에너지 요금 동결을 내세웠던 사례가 있다.

또한 지금까지의 복지는 대개 경제성장을 전제로 한 ‘성장 의존형’ 복지였다. 하지만 기후 위기 대응 전략의 많은 내용들은 경제성장에 회의적이거나 심지어는 적극적인 ‘탈성장’ 주장을 담고 있다. 물론 기존의 성장주의적 복지국가는 일시적으로 사회 내부 구성원의 사회안전망 강화에 크게 기여했다. 하지만 그 대가로 기후와 생태 악화를 동반한 것도 부인할 수 없는 사실이다. 복지국가의 모범인 북유럽 국가들은 부분적으로 기후와 생태 위기에 대응하는 별도의 정책들을 새롭게 동원하여 보완하려 했지만 충분치 않았다. 따라서 더 이상 기존의 성장주의적 복지국가 모델은 우리의 비전이 될 수 없게 되었다.

기존의 복지 비전을 다시 생각해 봐야 할 뿐 아니라, 기후 위기 정책도 새롭게 성찰해 봐야 한다. 성장주의 경제와 거리를 두려는 지금의 기후 캠페인 전망을 현실화하려면 사실 매우 강력한 ‘분배정책’이 필요하다. 기후를 위해 성장주의를 내려놓겠다는 것은 ‘더 이상 파이를 키우지 않겠다’는 선언이기 때문이다. 그렇다면 ‘파이를 어떻게 나눌 것인지’에 대한 비전을 시민들에게 분명히 보여줘야 하는 것이다. 더욱이 성장 없는 경제에서 기존의 복지 시스템(건강 보험 체계, 연금 보험 체계나 교육 복지 등)이 어떻게 지속 가능할 수 있는지도 보여줘야 한다. 물론 UN이 2015년 제안한 지속가능발전(SDGs) 17개 목표 모델은 지속가능사회로 이행하는 과정에서 경제성장과 복지, 기후 대응이 균형을 맞출 수 있다고 주장한다.

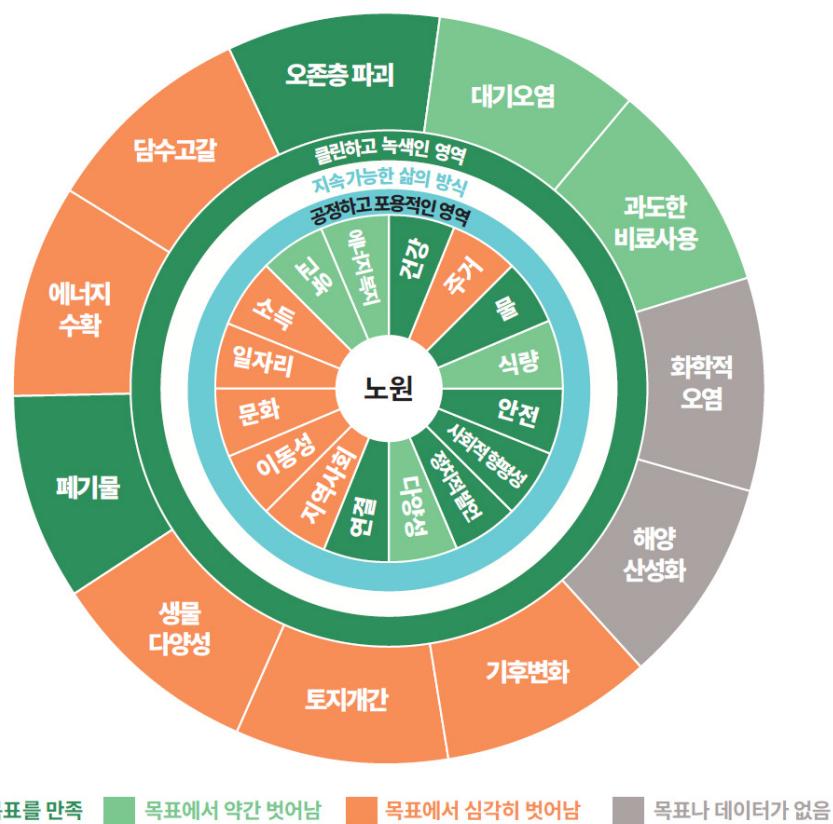
하지만 현실에서 과연 경제성장, 복지, 기후 대응이라는 세 가지 목표를 전부 실현할 수 있는지는 의문이다. 이를 해결하고자 일군의 생태경제학자들과 사회복지 전문가들은 이제 복지가 경제성장이 아니라 생태 전환과 손잡고 미래를 열어가야 한다는 새로운 화두를 건넨다. 즉, 미래에 구축되어야 할 복지가 경제성장에 의존하기보다는 생태 시스템 안에 탑재되어 생물권의 재생능력을 존중하는 방식으로 재구성되어야 한다는 것이다.

전 세계 수십 개 도시에 채택하고 있는 도넛 모델은 바로 이 질문에 답하여 영국의 생태경제학자 케이트 레이워스(Kate Raworth)가 2012년에 처음 제안한 비전이다. ‘생태적 한계’를 기본으로 그 안에서 ‘모든 시민들의 적정한 복지’를 동시에 추구할 방안을 찾자는 것이다. 도넛 모델은 일차적으로 각 단위의 공공행정(국가, 지방자치단체, 도시, 커뮤니티, 심지어 기업)이 자신들의 미래 목표와 비전을 어떤 기준과 틀에 기반하여 설정해야 하는가를 알려주는 강력한 비전 프레임워크다. 그리고 조직의 현 상태를 기술하고 목표를 정하며 전략과 과제를 도출하고 이를 평가하기 위한 방법론으로 지금도 계속 진화되고 있다.

도넛 모델은 이론을 넘어 현실 사회에서 광범위하게 응용되고 있는데, 2019년부터 네덜란드 암스테르담, 미국의 포틀랜드, 영국의 리즈 등에서 시민들이 지역과 글로벌 차원의 사회 렌즈와 생태 렌즈를 분석하여 자신들의 도시 실상을 반영한 ‘도시 초상화(City Portrait)’를 구성했다. 그리고 이를 도넛으로 종합한 사례가 처음으로 생기기 시작했으며 지금까지 수많은 도시가 기후 위기와 불평등이라는 시대 과제를 해결할 강력한 비전이자, 정책 프레임워크로서 채택하고 있는 것이다.⁸⁾

도넛 모델을 구체적으로 도시 등에 적용하기 위해서는 무엇보다 복지와 생태를 동시에 고려하는 관점이 필요하다. 유럽 등에서는 복지를 고민할 때 생태적 이슈도 함께 감안하려는 초보적인 움직임이나 경험이 정책 설계 영역과 지역 커뮤니티 공론장에서 일부 존재하는 것으로 추정된다. 하지만 한국 사회에서는 아직 복지와 환경·생태는 서로 별개로 고민되고 토론되고 설계되어 왔는데, 이 대목이 도넛 모델을 실제로 구현하는데 가장 큰 난관이다. 즉 모든 지역 이슈에서 복지와 생태를 어떻게 동시에 고민하도록 도와줄 것인지가 도넛 모델을 도시에 구현하는 실천적 과정에서 정책 설계자나 지역 커뮤니티 구성원 모두에게 관건이다.

[그림 4] 녹색전환연구소가 시도한 서울시 노원구의 도넛 모델



8) 녹색전환연구소, 2025, 『도넛으로 만드는 생태복지 도시』.

이 문제는 시민사회와 행정 모두에서 공통으로 해당한다. 우선 행정 쪽에서는 복지와 생태를 동시에 고려하는 목표 설정이 친근하지 않은 방식이다. 특히 환경과 복지 분야가 완전히 별개의 조직으로 분리된 한국의 행정 체계는 도넛에서 제시되는 각 항목들과 대응하는 도시의 목표를 설정하기 어렵게 하고 있으며, 그로 인해 행정문서에서 각 항목에 해당하는 목표를 찾아내기 역시 쉽지 않다. 각 지역의 행정조직이 도넛에 좀 더 접근하는 방식으로 정책과 조직을 이동하려면 무엇이 필요한지, 반대로 기존의 행정조직에 가까워지도록 도넛 모델을 변용하는 방법은 무엇인지에 대한 추가적인 연구가 필요한 대목이다.

시민사회나 지역 커뮤니티도 사정은 마찬가지다. 통상 복지 분야에 특화되어 있는 시민사회는 생태나 기후 이슈에 민감하지 못한 경우가 많고, 반대로 기후와 생태 분야에서 활동하는 시민사회는 상대적으로 복지 이슈에 익숙하지 못하다. 그러다 보니 특정 시민사회나 지역 커뮤니티가 생태와 복지를 동시에 고민해야 하는 도넛 모델에 접근하는 것이 처음에는 결코 쉽다고 할 수 없다.

4 | 기후가 있는 복지, 복지가 있는 기후

앞서 확인한 것처럼, 최근 시민들에게 호응도가 높은 기후 정책들은 대체로 복지가 연계된 기후 정책이다. 대중교통 요금을 인하하면서 기후를 명분으로 내건 지방정부들의 교통카드 정책들이 그렇고, 햇빛 소득을 안겨주는 재생에너지 정책이 여기에 해당한다. 지난해 녹색전환연구소가 펴낸 『주민의 삶을 바꾼 49가지 기후 정책』도 대부분 이렇게 ‘기후 플러스’ 정책들도 채워졌는데 몇 가지 사례만 들어보자. 우선 이재명 정부가 ‘햇빛 소득 마을’을 내걸고 매년 500개씩 추진하려는 정책의 원조가 되었던 구양리 모델이 있다. 여주 구양리는 70가구 150여 명이 거주하는 마을로서, 주민이 태양광 설비를 공동 소유·운영하며 이익을 공유하는 사례를 성공시켰다. 태양광 설비는 1메가와트 규모이고 현재 월 1,000만 원 안팎의 이익을 내는데, 수익금으로 공공 마을버스인 ‘행복 버스’를 운행하는 한편 무료 마을 식당도 운영한다.⁹⁾

특히 구양리 모델의 가장 큰 특징은 전 주민이 공동 참여한 점이다. 일부 불신이 있었으나, 땅이나 자본이 없는 주민도 참여할 수 있게 함으로써 고령 주민까지 포함해 공동체 역량을 높이는 방식을 선택했다. 이렇게 주민 전원이 참여하고 설비를 100% 마을 자산화한 덕분에 주도권과 이익 배분 권한을 마을이 온전히 갖게 된 것이다. 복지와 기후의 결합, 여기에 더해 주민 참여 보장이 해당 지역 주민의 호응은 물론 국가적 정책 모델로 일반화되는 요인이 되었다.

지방정부가 마을버스 노선을 신설하여 큰 관심을 불러일으킨 서울 성동구의 ‘성공 버스’는 교통 분야에서 기후와 복지가 결합한 또 다른 사례다. ‘성공 버스’는 마을버스 제도의 한계를 보완하기 위

9) 녹색전환연구소, 2025, 『주민의 삶을 바꾼 49가지 기후 정책』

해 2024년 10월 1일 정식 개통된 공공 셔틀버스의 이름이다. 기존에 존재하는 마을버스 총량제로 인해 자치구가 노선을 늘리기 어려운 제약을 우회하는 방법으로 성동구는 ‘공공시설 셔틀’ 성격을 조례로 부여하고 주민 이동권 보장을 위한 공공형 버스를 도입했다. 지하철역과 구청, 보건소 등 공공 시설을 거점으로 노선을 설계하고 기존 노선과 중복되지 않도록 조정해 민간 업계와의 갈등도 최소화 했다. 그 결과 성공 버스는 물론 기존 민간사업자의 마을버스 둘 다 이용자가 증가했고, 지역 주민들은 전보다 대중교통을 더 많이 이용함으로써 온실가스를 줄이는 효과를 창출한 것이다.

재생에너지 확대와 주민 복지를 연계한 구양리 사례나, 공공 대중교통을 통해 온실가스를 줄이고 주민 이동권도 개선한 성동구의 사례는, 이미 우리나라에서도 단순한 기후 정책을 넘어 다양한 사회 정책과 결합하는 양상이 출현하고 있고 그럴 때 주민들이 지지한다는 것을 보여준다. 위험 경계선을 막 넘고 있는 기후 위기 앞에서, 무수한 기존의 경제, 사회정책에 보태지는 환경정책으로서 기후 정책은 명백한 한계가 있다. 한편으로는 산업 경쟁력을 올리는 기후 정책, 다른 편으로는 복지나 돌봄에 도움을 주는 정책으로 발돋움할 때가 온 것이다. 그럴 때 기후 정책은 시민들의 지지를 받으면서 속도를 낼 수 있을 것이다. 특히 지방선거가 있는 2026년은 다양한 정책 공론장에서 더 다양하고 과감한 기후 플러스 정책들이 쏟아져 나와야 한다. 그럴 때 시민들이 지역에서 복지와 기후, AI가 공존하는 삶에 대한 믿음을 갖게 될 것이고, 이런 토양 위에서 생태 현법을 향한 시민들의 공감대가 쌓일 수 있다.

Session 3.

디지털 사회와 헌법, 분산과 기본권

**EU 네트워크 도시의 확대
: 다핵 도시권 협력 거버넌스
(경제격차 해소와 인재 공유)**

이종서 EU정책연구소 원장

EU 네트워크 도시의 확대 : 다핵 도시권 협력 거버넌스를 중심으로

이종서 (EU 정책연구소 원장)

국문요약

오늘날 유럽연합(EU)은 메가시티를 제외한 주변 도시지역의 정체와 쇠퇴, 산업 전환의 충격, 청년 인구의 이탈, 그리고 그에 따른 정치적 양극화라는 복합적 도전에 직면해 있다. 특히 일자리·생활 인프라 격차가 확대될수록 주변 지역의 상대적 박탈감이 커지고, 이는 유럽 각국에서 극우 포퓰리즘이 성장하는 토양이 되었다. 이러한 문제에 대한 대응으로 EU 및 회원국은 ‘메가시티 중심 성장’만으로는 영토적 결속(territorial cohesion)과 사회통합을 담보하기 어렵다는 판단 아래, 다핵 도시권(Polycentric Urban Region)을 기반으로 한 도시 간 협력 거버넌스를 확대하고 있다. 다핵 도시권 협력은 한 개의 초대형 중심도시에 모든 기능을 집중하기보다, 복수의 거점도시가 교통·산업·주거·환경·복지 기능을 분담하면서 상호 연결성을 강화하여 시너지를 창출하는 방식이다. 본 발표문은 네트워크 경제와 도시-지역(city-region) 논의를 토대로 다핵 도시권 협력 거버넌스의 개념과 작동 원리를 정리하고, 네덜란드, 덴마크, 스페인, 폴란드의 사례를 비교한다. 이를 통해 한국에서 논의되는 초광역 메가시티 구상에 대해 ‘규모의 확대’만이 아니라 ‘연결성과 협치의 설계’가 정책 성패를 좌우함을 강조한다.

I | 서론

도시는 국가경제의 엔진이자 사회적 통합의 무대이며, 동시에 불평등이 가장 응축되는 공간이다. 2000년대 이후 유럽의 많은 국가는 글로벌 가치사슬 재편과 디지털 전환, 인구 고령화, 주거비 상승, 에너지 전환 등 복합적 변화에 직면했고, 그 충격은 대도시와 주변 중소도시, 도시와 농촌 사이에 비대칭적으로 나타났다. 메가시티는 국제 금융·기업 본거지, 문화·교육 자원의 집적지로서 세계 도시 간 네트워크를 통해 영향력을 확대한다. 그러나 인구와 일자리의 지속적 집중은 국가 내부의 영토적 결속을 약화시키고, 대도시 내부에서도 주거·교육·교통의 격차를 확대한다. COVID-19 팬데믹 이후 고부가가치 산업과 인재가 일부 ‘슈퍼스타 도시’로 더 빠르게 집중되면서, 승자 도시와 패자 도시의 구분이 강화되고 있다는 진단도 제기된다.

팬데믹 이후 유럽에서 확인되는 핵심 현상은 소수의 슈퍼스타 도시로 혁신·고부가가치 산업·정상급 인재가 집중되면서, 다른 도시·주변 지역과의 격차가 확대되는 구조적 분화이다. 이 과정에서 메가시티(또는 메가시티 권역)는 성장의 엔진으로 작동하지만, 인구 이동과 투자 집중은 국가 내부의 영토적 결속을 약화시키고, 대도시 내부에서도 불평등을 심화시켜 지속가능성을 위협한다. 이러한 불균형은 경제적 문제를 넘어 정치적 지형에도 영향을 미치며, 주변 지역의 곤경이 극우 정치의 동원 자원이 될 수 있다는 점도 지적된다.

EU는 이러한 ‘공간적 양극화’가 단지 경제문제를 넘어 민주주의의 기반을 약화시키는 정치적 문제로 연결된다고 본다. 주변 도시지역의 정체와 쇠퇴는 생활 불안과 박탈감을 키우고, 그 불만은 반(反)엘리트·반(反)이민 담론과 결합해 극단적 정치세력의 동원 자원이 되기 쉽다. 따라서 ‘성장’과 ‘형평’, ‘경쟁력’과 ‘사회통합’을 동시에 달성하는 새로운 도시·지역 전략이 필요하다. 이 원고는 ‘다핵 도시권(Polycentric Urban Region) 협력 거버넌스’가 그러한 대안이 될 수 있는지를 검토한다. 다핵 도시권 협력은 메가시티 중심의 일극(單極) 구조를 완화하고, 복수의 도시가 기능을 분담하면서도 교통·산업·정책을 네트워크로 엮어 공동의 규모효과와 혁신역량을 창출하는 접근이다.

본 발표는 EU가 도시 간 협력을 통해 지역발전의 새로운 모델을 모색해왔다는 문제의식을 토대로, 다핵 도시권 협력 거버넌스가 공간적 불평등 완화와 인재 공유를 어떻게 동시에 달성할 수 있는지 정리한다. 구체적으로 본 원고는 서론에 이어 Ⅱ장 도시-지역과 다핵 도시권 거버넌스: 내부·외부 네트워크 결합의 효과에서는 네트워크 경제, 도시-지역, 다핵 도시권, ‘규모 차용(borrowed size)’, 협력 거버넌스의 제도화 조건, 그리고 EU 초국적 도시 네트워크(URBACT 등)를 분석틀로 정리한다. Ⅲ장 메가시티 모델과 다핵 도시권 모델을 비교한 뒤, Ⅳ장 네덜란드·덴마크·스페인·폴란드 사례를 통해 제도화 방식과 성과·한계를 분석한다. 마지막 Ⅴ장에서는 한국에서 추진되는 초광역 전략 논의에 적용 가능한 정책적 시사점을 제시한다.

1. 연구질문

공간적 불평등(Spatial inequality)을 “어디에 사느냐”가 교육·일자리·서비스·정치적 대표성의 질을 결정하는 구조로 정의할 때, 이를 완화하는 정책 단위는 무엇인가?

인재가 한정된 상황에서, 대도시의 ‘흡인’만을 강화하지 않으면서도 인재를 공유(borrowing size / shared talent)하는 제도 설계는 가능한가?

2. 연구범위와 구성

사례는 네덜란드, 덴마크, 스페인, 폴란드를 중심으로 다룬다. 네덜란드는 광역자치단체 모델의 한계를 경험한 뒤, 유연하고 프로젝트 기반의 협력체로 전환한 대표 사례다. 덴마크는 행정구역 개편

이후 대도시 차원의 협력 조정기구를 통해 지속가능성 목표를 설정했다. 스페인은 제도화가 높은 광역행정구역과 지역별 다양한 협력체가 병존하며, 폴란드는 법적 근거를 통해 자발적 협력을 제도적 수준으로 끌어올린 경험을 제공한다.

II | 도시-지역과 다핵 도시권 거버넌스: 내부·외부 네트워크 결합의 효과

1. 도시-지역(city-region)과 네트워크 경제

도시 간 경쟁이 심화되면서, 한 도시의 행정경계만으로는 우리가 실제로 생활하고 이동하며 일하는 범위—노동시장, 주거권, 통근권, 산업 클러스터—를 충분히 설명하기 어려워졌다. 사람은 한 도시에 거주하면서 다른 도시로 출근하고, 주택시장과 교통망, 물류 흐름과 기업 활동도 도시 경계를 자연스럽게 넘나든다. 그러나 정책과 행정은 여전히 ‘도시 경계 안’을 기준으로 설계·집행되는 경우가 많아, 현실의 생활권·경제권과 정책 단위 사이에 괴리가 발생한다.

이 때문에 최근에는 핵심 도시와 주변 지역을 하나의 기능권으로 묶어 보는 도시-지역 (city-region) 또는 대도시권(metropolitan area) 단위의 정책 조정이 중요해졌다. 도시-지역은 지리적으로 인접한 여러 지역이 통근·소비·물류·산업 연계로 긴밀히 연결되어 사실상 하나의 생활·경제권으로 작동하는 공간을 의미한다. 따라서 교통, 주거, 산업, 환경과 같은 핵심 정책도 단일 행정구역 단위를 넘어 도시권 전체를 기준으로 조정·설계될 필요가 있다.

한편 정보통신기술과 글로벌 가치사슬이 발전하면서 ‘네트워크 경제’가 도시 성장의 핵심 조건으로 부상했다. 네트워크 경제는 연결성(connectivity)과 외부성(network externalities)을 통해 경제적 가치를 창출한다. 즉, 주변 도시는 물리적 생산요소를 직접 보유하지 않더라도 중심도시의 인프라와 산업 역량에 ‘접속’함으로써 성장 효과를 일부 공유할 수 있다. 이때 중요한 것은 단일 중심도시의 팽창이 아니라, 다수의 도시가 기능적 관계망을 형성하는 공간 구조다.

이 과정에서 중심도시의 역할도 변화한다. 제조업 중심의 생산지에서 지식·서비스·창의성이 결합된 혁신거점으로 이동할수록 주변 도시와의 상호연결성이 경쟁력의 핵심이 된다. 즉, 네트워크 경제의 공간적 토대는 단일 중심 구조가 아니라 다수의 거점이 연결된 다핵 구조로 이동할 가능성이 크다.

2. 다핵 도시권과 ‘규모 차용’

다핵 도시권은 복수의 도시가 비교적 균형 잡힌 규모와 기능을 갖추고, 교통·경제·사회 네트워크를 통해 하나의 기능권으로 작동하는 공간 구조를 의미한다. 다핵 구조는 중심도시의 과밀, 주거비 급등, 교통혼잡을 완화하는 동시에 주변 도시의 일자리·교육·문화 접근성을 높여 생활권의 균형을 촉진할

수 있다. 즉, 단일 중심에 집중된 부담을 분산하면서 도시권 내부의 기회 구조를 재배치하는 효과를 갖는다.

다핵 도시권 논의에서 핵심 개념은 ‘규모 차용’이다. 규모 차용은 개별 중소도시가 단독으로는 메가 시티급 고차 기능—국제 비즈니스 서비스, 연구개발, 대규모 문화시설 등—을 확보하기 어렵더라도, 네트워크로 연결될 경우 도시권 차원에서 해당 기능을 활용하거나 공유할 수 있다는 논리를 말한다. 이는 단순한 인구 합산이 아니라 교통 연결성, 정책 조정, 산업 분업, 공동 브랜드 전략이 결합될 때 현실화된다. 다시 말해 규모 차용은 ‘연결의 질’이 임계점을 넘을 때 작동하는 집합적 효과다.

중요한 점은 다핵 도시권이 자연발생적으로 형성되기보다, 계획과 제도를 통해 협력의 비용을 낮추고 공동의 이익을 명확히 설계할 때 지속가능해진다는 사실이다. 따라서 다핵 구조는 공간구조의 문제이면서 동시에 거버넌스의 문제다. 도시권 협력의 성패는 물리적 인프라만큼이나 제도적 조정역량에 의해 좌우된다.

3. 협력 거버넌스의 제도화 조건

도시 간 협력이 반복적으로 촉초되는 이유는 편의과 비용이 불균등하게 분배되고, 선거 주기와 정치적 변화에 따라 합의가 쉽게 번복되며, 갈등 발생 시 책임 주체가 불명확해지는 ‘거버넌스의 딜레마’가 구조적으로 존재하기 때문이다. 따라서 협력 거버넌스가 일회성 합의에 그치지 않고 제도로 안정화되려면 네 가지 조건이 필요하다.

첫째, 협력의 기능 범위를 명확히 확정해야 한다. 의제 범위가 넓어질수록 합의 비용과 갈등이 증가 하므로, 광역교통·환경처럼 상호의존성이 크고 체감도가 높은 과제부터 우선 설정하는 것이 바람직하다. 이후 주거·토지, 산업·고용, 복지 등으로 단계적으로 확장하되, 계획만 공동화할지 집행·예산까지 공동화할지 등 권한 수준과 책임 범위를 구체화해야 한다.

둘째, 의사결정 구조와 집행 책임을 분명히 해야 한다. 대표성, 의결 규칙, 집행 책임이 불명확하면 협력은 교착되거나 선언적 합의만 남기 쉽다. 단체장 협의체와 별도로 상설 사무국·실무기구를 두어 연속성을 확보하고, 사안에 따라 이중다수·가중다수 등 의결 방식을 설계할 필요가 있다. 동시에 분쟁 조정 절차를 제도화해 갈등이 협력 붕괴로 번지지 않도록 해야 한다.

셋째, 재정과 인센티브를 설계해야 한다. 협력은 결국 비용 부담과 편의 공유의 문제로 귀결되므로, 운영비·사업비·성과 인센티브를 분리한 혼합 재정이 안정적이다. 편의 집중에 대비한 성과 공유·보정 규칙과 가입·탈퇴 규칙을 마련해 정치적 변동이 협력 이탈로 직결되지 않게 해야 한다.

넷째, 민주적 정당성을 확보해야 한다. 성과를 생활지표로 공개하고 정례 보고와 참여 채널을 운영하며, 외부 평가·감사와 데이터 공개로 투명성을 높여야 한다. 이 네 가지 조건이 갖춰질 때 도시 간 협력은 선언을 넘어 지속 가능한 제도로 정착할 수 있다.

4. EU 도시정책 맥락과 초국적 네트워크

EU 차원에서 도시 간 협력은 단일국가 내부의 지역정책을 보완하는 한편, 회원국 간 정책학습과 혁신을 촉진하는 장치로 작동해 왔다. EU는 주거, 기후, 이주, 사회통합, 디지털 전환 등 공통 과제에 대응할 수 있도록 초국적 네트워크 프로그램을 운영해 왔으며, 도시 간 협력 강화는 새로운 유럽 도시 정책의 중요한 목표로 제시되어 왔다. 이는 도시 문제를 국가 단위만으로 해결하기 어렵다는 인식이 확산되면서, 도시 간 ‘학습과 공동 실험’이 정책 수단으로 제도화된 결과다.

대표적으로 URBACT(European Territorial Cooperation programme)는 도시들이 공통 관심사에 기반해 정책을 공동 개발·실행하도록 지원하는 프로그램이다. 여기서 초국적 네트워크의 핵심은 ‘모범사례의 수입’이 아니라, 각 도시의 맥락에 맞게 정책을 조정·실험하고 그 성과를 공유하는 학습 플랫폼으로 기능한다는 점이다. 즉, 네트워크는 단일한 정답을 전달하기보다 실험 가능한 정책 레퍼토리를 확장하는 장치다.

초국적 도시 네트워크의 성과를 일반적으로 평가하는 것이 이 원고의 목적은 아니다. 핵심은 URBACT 등 외부 네트워크가 제공하는 정책학습·실험·혁신 자원이 국가 내부의 다핵 도시권 협력 거버넌스와 결합할 때 조정역량과 공동 실행력이 어떤 경로로 강화되며, 그 결과 인재·기능 공유와 공간적 불평등 완화가 주변 도시지역의 정체·쇠퇴 완화로 이어질 수 있는 조건과 한계를 규명하는 데 있다.

III | 메가시티 vs. 다핵 도시권 협력

1. 공간구조와 성장 메커니즘

메가시티 모델은 단일 중심도시에 인구, 산업, 인프라, 문화자원이 집중되는 구조를 전제한다. 이는 글로벌 시장에서 빠른 규모효과를 만들고, 혁신과 투자 유치를 촉진하는 장점이 있다. 반면, 주거비 상승, 교통혼잡, 환경 부담이 집중되고, 주변 지역의 상대적 쇠퇴가 심화될 수 있다. 다핵 도시권 전략의 핵심은 주변 중소도시를 단순 통근·주거지(베드타운)로 두지 않고, 일자리·교육·행정·물류·혁신 등 특정 기능이 집적된 노드, 즉 기능 거점으로 육성하는 데 있다.

기능 거점은 “사람이 잠만 자는 도시”가 아니라 “권역 내에서 일하고 배우고 이동하는 선택지가 실제로 존재하는 도시”를 뜻한다. 기능 거점이 제대로 작동하면, 권역의 노동시장과 대학·연구, 공공 서비스가 단일 도시에 고정되지 않고 권역 내부에서 순환한다. 이 순환이 곧 공간적 불평등 완화와 인재 공유의 실질적 메커니즘이 된다.

2. 공간적 불평등을 완화하는 작동 원리

공간적 불평등은 단지 소득 격차가 아니라, 일자리 접근성과 교육·돌봄·문화·의료 인프라 접근성이 특정 도시에 과도하게 편중될 때 강화된다. 다행 도시권 협력은 기능 분업과 연결성 강화를 통해 “접근성 격차”를 줄이고, 선택지를 다원화함으로써 단일 중심도시로의 일극 흡인을 완화하는 방식으로 작동한다.

여기서 핵심 정책 레버는 “이동 비용”과 “제도 장벽”이다. 교통망과 환승체계가 촘촘해질수록, 한 도시의 고용·교육 기회가 다른 도시 주민에게도 사실상 열리게 된다. 동시에 자격·세제·행정 절차 같은 보이지 않는 장벽이 낮아질수록, 인재 공유는 구호가 아니라 현실이 된다.

3. 인재를 공유하는 메커니즘

인재 공유는 ‘한 도시의 인재를 다른 도시로 보내는 것’이 아니라, 권역 전체를 하나의 확장된 노동 시장·교육시장으로 만드는 것을 의미한다. 이때 공유의 단위는 개인의 ‘소속’이 아니라 통근·통학·연구협력·창업·전직처럼 권역 내부를 순환하는 이동과 전환의 흐름이다. 다시 말해 인재 공유는 특정 도시로의 인구 유입을 늘리는 정책이 아니라, 권역 내부에서 사람들이 더 쉽게 오가고 더 자주 연결되며 더 안정적으로 정착할 수 있도록 접근성-매칭-정주의 조건을 동시에 구축하는 정책이다.

첫째, 광역교통의 정합성은 이동의 시간·비용을 낮춰 권역을 ‘하나의 시장’으로 만드는 전제 조건이다. 통근·통학 시간이 길고 환승이 불편하면 권역은 물리적으로 인접해도 생활권으로는 분리되기 때문에, 핵심 축의 30~60분 통근권 안정화, 환승·라스트마일 연계, 통합 요금체계와 광역 정기권 등으로 ‘경계 비용’을 제거해야 한다.

둘째, 대학·연구기관은 권역 전체의 인재 파이프라인을 조직하는 핵심 노드로서 기능 분담과 공동 프로그램을 통해 교육·지식 시장을 통합해야 한다. 특화된 교육·연구 기능을 분담하되 공동학위·공동 연구·장비 공유·권역형 산학 프로젝트가 실제로 작동하도록 제도를 맞추면, 대학은 단순한 배출기관을 넘어 인재의 이동·전직·재교육을 가능하게 하는 전환 플랫폼이 된다.

셋째, 기업·산업 클러스터는 권역 내 경력 이동성을 만들어 인재 흐름을 지속시키는 조건이다. 가치사슬 기반 분업과 도시 간 연계를 통해 한 도시의 집중이 주변의 베드타운화로 이어지지 않도록 하고, 공동 채용·직무훈련·리스킬링, 창업 지원과 실증 공간, 산학연 협력 구조를 권역 단위로 결합해야 한다. 넷째, 주거·생활 인프라는 정주 가능성을 보장해 인재 공유를 제도화하는 조건이다. 다양한 생애주기와 소득 수준을 고려한 주거의 분산 배치와 돌봄·교육·의료·문화 인프라의 다핵적 배치가 뒷받침될 때, 인재 공유는 단기 통근 증가를 넘어 권역 차원의 혁신역량과 접근성 균형으로 정착한다. 결국 인재 공유는 교통·교육·산업·주거가 따로가 아니라 권역 차원에서 결합 설계될 때 실현되는 전략이다.

4. 협력 모델의 한계와 관리 과제

다핵 도시권 협력은 자동으로 형평을 낳지 않는다. 비용과 편익이 불균등하면 무임승차가 발생하고, 계획·재정·집행 책임이 분산되면서 성과가 희석될 수 있다. 또한 도시 간 정치적 이해관계가 충돌할 때 의사결정이 지연되거나, 협력체가 상징적 협의기구에 머무르는 위험도 존재한다. 따라서 협력을 실질적 ‘제도’로 작동시키기 위해서는 성과·재정·책임·다층 조정의 관리 과제를 함께 설계해야 한다.

첫째, 성과를 가시화해야 한다. 협력은 추상적 목표가 아니라 시민이 체감하는 변화로 설득될 때 지속되므로, 초기에는 광역교통 환승·요금 연계, 통근시간 단축, 생활권 주거공급처럼 측정 가능한 성과를 우선사업으로 설정하고 목표·지표·기한을 명확히 해야 한다.

둘째, 재정의 안정성을 확보해야 한다. 단년도 예산이나 지자체 자율 분담만으로는 선거 주기와 경기 변동에 취약하므로, 중장기 공동기금을 구축해 운영비와 핵심 사업비를 뒷받침하고 분담 기준·집행 원칙·성과 공유·보정 규칙을 사전에 합의해야 한다.

셋째, 권한과 책임의 균형을 맞춰야 한다. 협력체가 결정을 하더라도 집행권이 없으면 ‘결정은 있고 실행은 없는’ 구조가 반복되므로, 위임된 기능에 대해 집행기구의 권한을 보장하되 성과평가·감사·정보공개를 통해 책임이 추적되도록 해야 한다. 넷째, 다층 거버넌스의 정합성을 조정해야 한다. 도시권 협력은 중앙·광역·기초정부의 권한과 규제가 얹히는 영역이므로, 중앙은 법·재정·규제 틀을 제공하고 광역은 권역 조정과 계획 정합성을 담당하며 기초는 생활서비스 집행과 주민 소통을 맡는 식으로 역할 분담과 조정 메커니즘을 제도화해야 한다.

5. 유럽 다핵 도시권의 ‘작동 스냅샷’: 기능 분업과 인재 순환의 메커니즘

유럽의 다핵 도시권에서는 주변 중소도시를 단순한 베드타운이 아니라 기능 격점(일자리·교육·행정·물류·혁신 등 특정 기능이 집적된 노드)으로 육성하고, 이를 교통망과 공동 거버넌스로 촘촘히 연결해 권역 단위의 접근성과 매칭을 확장한다. 이 구조는 기능 분업을 통해 고차 기능과 기회를 특정 도시 한 곳에 고정시키지 않고, 통근·통학·연구협력·창업·전직의 흐름이 권역 내부에서 순환하도록 만들어 주거-일자리 미스매치와 기회 격차를 완화하는 경로로 작동한다. 요컨대 랜드스타드(Randstad), 플랑드르 다이아몬드(Flemish Diamond), 라인-루르(Rhine-Ruhr), 외레순(Øresund), 상(上)라인 권역(Upper Rhine TMO) 권역은 ‘연결된 분산’이라는 공간구조 위에 교통·요금·제도 조정을 결합함으로써 인재의 이동·전환 비용을 낮추고, 권역 차원의 인재 순환과 불평등 완화 가능성을 보여주는 사례로 정리할 수 있다.

1) 네덜란드 ‘란드스타트’

란드스타트는 암스테르담·로테르담·헤이그·위트레흐트를 중심으로 형성된 전형적 다핵 도시권으로, 4대 도시의 기능 분업을 통해 권역 전체가 ‘하나의 메트로’처럼 작동하는 모델로 자주 인용된다. 핵심은 단일 중심도시로의 집중을 강화하기보다 거점별 기능을 고도화하고 도시 간 이동비용을 낮춰 사람·기업·학생의 선택과 이동이 권역 내부에서 순환하도록 설계하는 데 있다.

- 로테르담은 유럽 최대 항만 기반의 물류·제조·에너지 전환 거점이다.
- 헤이그는 중앙정부 기능과 국제사법 등 공공·국제기능의 핵심 거점이다.
- 위트레흐트는 철도·환승 중심의 광역 접근성 허브이자 결절점이다.
- 암스테르담은 금융·서비스·창조산업이 집적된 대도시 기능 거점이다.

란드스타트 관련 공간전략 문헌은 항만·사법·행정 등 상위 기능을 분산 배치하는 방향을 일관되게 강조해 왔으며, 이는 ‘1극 흡인’이 아닌 ‘다핵 조정’의 대표 사례로 정리될 수 있다.

2) 벨기에 ‘플랑드르 디아몬드’

플랑드르 디아몬드는 브뤼셀·안트베르펜·겐트·루뱅이 기능을 분담하는 도시 네트워크형 대도시권으로 소개되며, 중소도시를 통근지로만 두지 않는 기능 배치가 핵심으로 제시된다. 이 권역은 항만·산업·행정·대학·연구 기능을 서로 다른 거점에 배치함으로써 특정 도시로의 일자리·인재 집중 압력을 완화하고 권역 내부의 선택지를 다원화하는 구조를 만든다. 예컨대 안트베르펜이 항만 기반 산업 기능을, 브뤼셀이 행정 기능을 상대적으로 강하게 담당하는 방식은 권역 내부 경제 활동의 차별화를 보여주는 사례다. 이를 한국적 맥락으로 번역하면, 주변 도시는 ‘잠만 자는 곳’이 아니라 산업·대학·연구·행정 중 하나라도 대표 기능을 갖는 기능 거점으로 육성해야 한다는 함의를 도출할 수 있다.

3) 독일 ‘라인-루르’

독일은 행정구역을 ‘하나로 합치는 통합’보다, 기능권을 실제로 굽리는 강한 광역기구를 통해 조정력을 확보해 온 사례가 많다. 대표적으로 슈투트가르트 지역연합(Verband Region Stuttgart, Association of the Stuttgart Region)은 기초자치단체를 유지한 채, 주민이 선출하는 지역의회(Regional Assembly)를 기반으로 대도시권 차원의 공간계획과 광역교통을 조정·집행하는 모델로 자주 언급된다. 구성은 슈투트가르트시 + 5개 군(Landkreise: Böblingen, Esslingen, Göppingen, Ludwigsburg, Rems-Murr)이며, 전체가 179개 기초자치단체로 구성된다. 또 루르 지역연합(RVR: Regionalverband Ruhr, Ruhr Regional Association)은 다수의 도시와 군(구)을 포괄하는 권역 단위에서 광역 이슈를 다루는 허브로 기능하며, 다핵 권역에서 “누가 중심인가”보다 “어떤 기능을 어떻게 공동 운영할 것인가”가 더 중요하다는 점을 보여준다.

이러한 관점은 특히 라인-루르(Rhine-Ruhr)에서 더 뚜렷하다. 라인-루르는 에센·도르트문트·뒤셀도르프·쾰른 등 다수의 중심이 공존하는 독일 최대 규모의 대도시권으로, 초(超)다핵 구조가 좀처럼 형성된 권역으로 평가된다. 이 권역에서 기능 거점은 단일 도시의 위상으로만 설명되지 않으며, 서로 다른 기능이 인접한 여러 도시로 분산되어 권역 전체가 복합적 중심성을 띠는 방식으로 나타난다. 예컨대 뒤셀도르프(Düsseldorf)는 노르트라인-베스트팔렌 주 수도로서 행정·정책 기능의 거점이고, **에센(Essen)**은 에너지·대기업 본사 집적을 기반으로 한 고부가 서비스·관리 기능의 중심지다. **뒤스부르크(Duisburg)**는 내륙항과 트라이모달 물류를 기반으로 광역 물류 거점 역할을 수행한다. 이처럼 다핵 권역에서는 고임금·고숙련 일자리가 한 도시에 고정되기보다 기능별 거점으로 분산된 선택지가 형성되며, 그 결과 주거-일자리 미스매치와 공간적 불평등을 완화할 수 있는 구조적 토대가 마련된다. 결국 초광역의 경쟁력은 ‘통합 여부’가 아니라, 기능 분산을 가능하게 하는 연결 인프라와 조정·집행 장치를 얼마나 정교하게 설계하느냐에 달려 있다.

4) 덴마크-스웨덴 ‘외레순’

외레순 권역은 코펜하겐과 말뫼를 중심으로 말뫼·룬드·헬싱보리까지 포괄하는 대표적 초국경 도시권으로, ‘연결 인프라 +제도 조정’이 결합될 때 인재 순환이 강화되는 방식을 보여주는 사례로 자주 언급된다. 특히 2000년 고정연결(브리지/터널) 이후 통근·학생 이동·거주 이동이 증가하면서 지식집약 지역의 인재 순환이 강화되었다는 점이 핵심이다. 이 사례는 인재 공유가 선언이 아니라 교통·제도·자격·세제 등 이동 장벽을 낮추는 조치가 결합될 때 실제로 작동한다는 점을 보여준다. 다만 초국경 통합은 제도적 마찰비용이 상존하므로, 협력기구가 ‘국경 장벽 완화’ 같은 실무형 조정에 지속적으로 주력해야 한다는 관리 과제도 함께 드러난다.

5) 프랑스·독일·스위스 ‘상(上)라인 트리내셔널 대도시권’

상라인 지역은 프랑스·독일·스위스 접경의 트리내셔널 메트로폴리탄 권역(TMO)으로 설명되며, 바젤-스트拉斯부르-프라이부르크-카를스루에-쾰루즈 등 다수 핵심도시를 포함하는 다핵·고도 도시화 지역으로 언급된다. 이 권역의 특징은 도시 네트워크를 개별 사업 수준에서 끝내지 않고, 기존 협력기구들을 ‘우산(umbrella)’처럼 묶는 거버넌스 체계로 조직해 지속가능성을 확보하려는 점에 있다. 과학·경제·시민사회·정치의 축을 기반으로 협력을 구조화한다는 설명은 ‘연결된 분산’을 제도로 고정시키는 방식의 중요성을 강조한다. 또한 스트拉斯부르가 유럽의회 공식 의석 도시라는 점은 국제·정치 기능 거점의 상징성을 강화하는 요소다.

이상의 논의는 다핵 도시권이 ‘연결된 분산’을 통해 기능을 공유하고 인재를 순환시키되, 그 지속성과 확장성은 초국경 거버넌스와의 결합 여부에 달려 있음을 시사한다.

IV | 다향 도시권 협력 거버넌스 사례

앞 장에서 살펴본 바와 같이, 다향 도시권은 ‘연결된 분산’을 통해 기능을 공유하고 인재를 순환시키는 잠재력을 갖는다. 그러나 이러한 순환이 일회성 협력에 그치지 않고 제도로 지속되기 위해서는, 국가별로 어떤 법적 근거(권한 배분), 재정 조달(공동 재원), 조직 구조(상설 기구), 정책 도구(계획·집행 수단)를 결합해 거버넌스를 설계하는지가 결정적이다. 유럽의 도시권은 행정구역이 잘게 분절된 대도시권이라는 공통 조건을 갖고 있으며, 도시 확장·기반시설·기후위기·주택난 같은 문제는 경계를 넘어 발생하지만 책임과 권한은 경계 안에 묶여 있는 경우가 많다. 이에 최근 유럽에서는 도시 간 협력을 통해 광역교통, 환경, 주거, 산업정책을 조정하려는 시도가 증가하고 있다. 다만 그 방식은 단일한 정답이 아니라 국가 제도와 정치 조건에 따라 다양하게 나타난다. 이하에서는 네덜란드·덴마크·스페인·폴란드 네 가지 사례를 통해 다향 도시권 협력이 어떤 법·재정·조직의 제도 조합으로 작동하는지 비교·분석한다.

1. 네덜란드: 랜드스타드의 ‘분절된 메가권역’과 기능별 협력체(MRDH-MRA)

네덜란드 사례의 핵심은 강한 통합 광역정부를 만드는 방식이 아니라, 기능별 협력체를 촘촘히 연결하는 방식에 있다. 랜드스타드(Randstad)는 암스테르담-로테르담-헤이그-위트레흐트가 하나의 거대한 다향 권역을 형성하지만, 이를 단일 정부로 통합하기보다는 교통·경제·공간계획 등 필요 기능을 중심으로 ‘부분적으로’ 묶는 접근이 선호되어 왔다.

네덜란드는 2000년대 이후 도시권 거버넌스를 제도화하려는 시도를 전개해 왔다. 특히 대중교통 분야에서는 국가 예산과 권한이 내려오는 구조가 형성되면서 도시권 단위 협력이 강화되었다. 그러나 시간이 흐르며 도시권 기구가 또 하나의 행정층처럼 인식되고, 권한의 불명확성과 민주적 정당성 논란이 누적되었다. 그 결과 2015년 전후로 기존 도시권 기구가 재편되며, 시와 주가 책임을 분담하는 방향으로 구조가 바뀐다.

흥미로운 점은 재편이 곧 협력 약화로 이어지지 않았다는 데 있다. 네덜란드는 이후 지역의 필요에 맞는 협력체를 선택적으로 재구성했고, 랜드스타드 내부에서 두 가지 모델이 대표적으로 나타난다. 남부 랜드스타드의 MRDH(로테르담-헤이그 메트로폴리탄 지역)는 광역교통과 경제개발처럼 연계가 필수이고 재정 규모가 큰 기능에 협력을 집중하는 유형이다. 반면, 북부 랜드스타드의 MRA(암스테르담 메트로폴리오네지오)는 비교적 자발적·플랫폼형 협력에 가까우며, 경제·혁신, 문화·관광, 녹색교통 등을 다루되 강한 통합 권한보다는 조정·브랜딩·투자유치·정책 정렬에 초점을 둔다.

이 사례가 보여주는 결론은 분명하다. 다향 도시권 협력은 통합정부가 아니어도 가능하지만, 그만큼 장기 재정의 안정성, 책임 소재의 명확화, 민주적 정당성의 제도화가 지속적인 관리 과제로 남는다. 네덜란드는 ‘유연성’이 강한 대신, 책임의 고정장치를 어떻게 설계하느냐가 핵심 쟁점으로 나타난다.

2. 덴마크: 수도권 조정과 “지속가능성 목표”의 결합

덴마크 사례는 수도권 거버넌스 논쟁이 비교적 늦게 공식화되었고, 그 과정에서 중앙-지역 간 이해 충돌과 정치적 저항이 강하게 작동했다는 점에서 특징적이다. 코펜하겐은 경제·정치 중심성이 강한 도시이며, 주변 교외 지역은 중심도시의 영향력 확대를 경계해 왔다. 이 때문에 대도시권 단위의 강한 통합은 지속적으로 논쟁이 되었지만 쉽게 합의되기 어려웠다.

그럼에도 행정개편 이후 수도권 차원의 조정을 위해 공식 협력기구를 만들려는 시도가 등장한다. 여기서 덴마크 사례의 핵심은 두 가지로 정리된다. 첫째, 덴마크의 협력은 경제개발만이 아니라 대중 교통·환경·공공서비스 같은 공공가치 의제를 전면에 놓는 경향이 강하다. 즉 ‘수도권 경쟁력’을 말하더라도 이를 지속가능성 목표와 결합해 협력의 정당성을 확보하는 방식이 나타난다. 이러한 의제는 시민 체감도가 높아 협력의 필요성을 설득하기 비교적 용이하다는 장점을 갖는다.

둘째, 협력기구가 형성되더라도 직접선거 부재와 자체 재원 취약 같은 한계가 반복적으로 제기된다. 결과적으로 덴마크 수도권 거버넌스는 하나의 조직이 모든 것을 통합하기보다는, 여러 기구가 병존하며 역할을 분담하는 양상이 나타난다. 이 사례는 도시권 협력이 경제 논리만으로 장기 지지를 얻기 어렵고, 공공가치(지속가능성·서비스)와 결합될 때 정치적 정당성이 커진다는 점을 보여준다. 동시에 중심도시의 영향력 확대에 대한 우려가 큰 맥락에서는, 협력체 설계가 권한 집중이 아니라 투명한 의사결정과 상호이익의 분배로 설득되어야 함을 시사한다.

3. 스페인: “강한 모델(AMB)”과 “유연한 모델”的 병존

스페인의 특징은 고도로 제도화된 광역기구가 존재하는 지역(예: 바르셀로나 AMB)이 있는 반면, 다수 지역에서는 협약과 부문별 기관을 통해 협력이 분절적으로 운영된다는 점에 있다. 즉 한 나라 안에 ‘강한 모델’과 ‘유연한 모델’이 병존한다.

스페인은 과거 중앙집권적 성격이 강했던 대도시 협력기구가 약화되거나 폐지된 경험을 갖고 있으며, 이후 2000년대 들어 재정 압박과 정책 효율화 요구가 커지면서 도시권 차원의 협력이 다시 부활한다. 이때 협력은 두 경로로 전개된다. 첫째는 바르셀로나 AMB 모델이다. AMB는 교통·도로·상수도·폐기물 등 기반시설·서비스를 실제로 관리하는 집행력을 갖고, 경제개발·복지·환경 같은 의제로도 범위를 확장해 왔다. 이 모델의 핵심은 협력이 ‘선언’이 아니라 집행 가능한 재정과 권한을 통해 지속될 수 있는 조건을 비교적 갖추고 있다는 데 있다. 다만 권한이 커질수록 지역정부-지방정부 간 권한 공유와 책임 조정이 복잡해지는 문제도 뒤따른다.

둘째는 비고·발렌시아 등에서 나타나는 협약형/부문별 협력이다. 이 방식은 교통·상수도·폐기물 같은 분야별 광역기관을 통해 기능을 분담하거나, 도시 간 협약으로 필요한 사업을 묶는 형태로 나타

난다. 장점은 분야별 전문성과 실행의 유연성이지만, 기관이 분절적으로 운영될 경우 도시권 전체 비전과 통합 전략이 약해질 위험이 존재한다. 스페인 사례는 협력의 성과가 ‘기구의 존재’ 그 자체가 아니라, 집행력(재정·권한)과 통합 전략(도시권 전체의 그림)을 얼마나 확보하느냐에 달려 있음을 보여준다.

4. 폴란드: 2015년 법 제정 이후 ‘협력의 임계치’를 낮춘 제도화

폴란드의 가장 큰 특징은 법적 근거의 도입이 협력 확산의 임계치를 낮췄다는 점에 있다. 2000년 대부터 일부 도시권에서 자발적 협력이 존재했지만 초기에는 확산성이 크지 않았다. 그러나 2015년 전후로 대도시권 협력을 가능하게 하는 법적 틀이 마련되면서, ‘협력이 가능한 영역’이 제도적으로 열리고 도시권 협력이 전국적으로 확산될 조건이 강화된다.

이 법은 대도시와 주변 지자체가 협의체를 구성해 교통, 계획, 환경, 경제, 문화 등 다양한 분야에서 협력할 수 있는 길을 제도적으로 제공한다. 다만 법이 곧 성과를 보장하는 것은 아니다. 법은 협력의 ‘가능성’을 열어주지만, 실제 성과는 재정, 사업 도구, 정치적 리더십이 결합되는지에 달려 있다. 폴란드에서는 도시권 사례별로 협력의 강도가 다르게 나타나며, 포즈난·슈체친 등은 계획·교통·녹지·문화·관광·경제지원 등 의제를 둑어 발전전략을 조정하는 형태가 나타난다. 카토비체는 자발적 협력이 누적된 뒤 메트로폴리스 GZM으로 제도화가 진전된 사례로 제시된다. 트라이시티는 도시 지도자 간 경쟁으로 협력이 어렵던 조건에서 비공식 포럼을 통해 신뢰를 축적한 뒤, 제도화로 확장되는 흐름을 보여준다는 점에서 비교적 선명한 경로를 제공한다.

폴란드 사례는 협력을 제도화하려면 최소한의 법적 틀이 필요하며, 그 위에서 재정과 정책 도구가 결합될 때 협력이 안착한다는 점을 시사한다. 동시에 중앙정부가 어느 수준까지 권한과 재정을 분권할지, 도시권 간 불균형을 어떻게 조정할지가 남는 과제로 제기된다.

〈표 1〉 국가별 다핵 도시권 협력 거버넌스 사례 비교(네덜란드·덴마크·스페인·폴란드)

국가·사례	구성/규모(예시)	핵심 기능	제도화 방식	재정·운영 특징	주요 시사점
네덜란드: 랜드스타드 (Randstad)	암스테르담-로테르담-헤이그-위트레흐트 4대 도시 중심 다핵 권역	기능 분업+권역 통합:로테르담(항만·물류·제조/에너지), 해이그(정부·국제 사법), 위트레흐트(철도·환승 허브), 암스테르담(금융·서비스·창조산업)	단일 통합정부가 아니라 기능별·지역별 협력체를 병렬로 결합: 남부는 MRDH (교통·경제개발 중심, 비교적 제도화), 북부는 MRA(플랫폼형 협력)	교통처럼 ‘돈이 크고 연계가 필수’인 분야에서 제도화 강도가 높고, 다른 의제는 프로젝트형 협력이 많아 유연성이 큼	1극 힙인이 아니라 다핵 조정으로 상위 기능을 분산·연결할 수 있으나, 장기 재정·책임 소재·민주적 정당성은 지속적 관리 과제로 남음

국가·사례	구성/규모(예시)	핵심 기능	제도화 방식	재정·운영 특징	주요 시사점
덴마크 호브스타드 라데	수도권 핵심 5개 시 중심	대중교통, 환경, 공공서비스 등 광역과제	행정개편 이후 공식 조정기구 + 지속가능성 목표 결합	의장·상임위원회 중심 운영, 공공가치 프레임으로 정당성 확보	경제+기후·복지 결합이 정당성을 강화 하나, 직접선거·자체재원 취약 등 한계 관리 필요
스페인 AMB	바르셀로나 및 주변 지자체 (확대·재편)	교통·기반시설, 폐기물, 경제·복지·환경	제도화 수준 높은 광역기구·집행위 체계	2022년 예산 약 13억 유로(보고), 복수 재원	협력의 핵심은 집행력(재정·권한)이나, 권한 공유·책임 조정이 복잡해짐
스페인 비고/발렌시아	비고 16개 지자체 (약 60만) / 발렌시아 부문별 기관 다수	기반시설·서비스, 경제·환경 협력(분야별)	광역행정구역 + 부문별 기관 병존, 협약(CIT) 활용	전문성·유연성 높음 / 다만 통합전략 약화·중복투자 위험	효율적이나 도시권 전체 비전·통합계획 약화 위험 → 전략 통합 장치 필요
폴란드 대도시권 협의체	2015년 법 이후 대도시권 확대 2023년 10월 14개 지정(보고)	계획, 교통, 환경, 경제·문화	대도시협회법으로 법적 근거 제공	도시권별 협의체 다양, 제도화 가속	법이 협력 임계치를 낮추지만 성과는 재정·도구·리더십·분권 수준에 좌우됨
폴란드 카토비체·그단스크만 스크만	카토비체 41개 지자체 / 그단스크만: 3 도시+10개 지자체 (보고)	대중교통, 환경, 경제, 문화	지방적 협력 축적 → 법 제정 후 제도화	공식 협의체로 확대, 의제 다변화	비공식 신뢰 축적이 선행되면 제도 도입 효과가 커짐

5. 사례비교: 제도화 수준, 기능 범위, 재정의 삼각형

네 사례를 종합하면, 도시권 협력 거버넌스는 대체로 ‘제도화 수준-기능 범위-재정(집행력)’이라는 삼각형 안에서 서로 다른 균형점을 형성한다. 여기서 제도화 수준은 협력체의 상설성·법정성·대표성/의결 구조를, 기능 범위는 협력이 다루는 정책영역의 폭(저갈등 의제에서 고갈등 의제까지)을, 재정·집행력은 자체재원·공동기금·분담 규칙·집행권·정책도구(공동투자/운영)의 보유 정도를 의미한다. 일반적으로 기능 범위가 넓고 재정·집행력이 강할수록, 갈등 조정과 책임 추적을 위한 제도화·정당성의 요구가 커진다.

첫째, 네덜란드는 제도화 수준이 상대적으로 낮아도 유연한 협의체와 특수목적기관을 결합해 경제 개발·교통 같은 핵심 기능을 선명하게 설정하고 프로젝트 중심 협력으로 성과를 내는 경향이 강하다. 이는 빠른 조정과 실행에 유리하지만, 장기 인프라 투자나 분배·형평 의제처럼 이해관계가 첨예한 영역에서는 재정의 안정성과 책임·정당성의 제도화가 과제로 남는다.

둘째, 덴마크는 도시권 협력이 경제 논리만으로 장기 정당성을 얻기 어렵고, 지속가능성·공공서비스 같은 공공가치와 결합될 때 정치적 지지 기반이 강화될 수 있음을 보여준다. 다만 이러한 공공가치 프레임은 중심도시 편중 우려를 완화할 수 있도록 투명한 의사결정과 상호이익 배분 장치와 결합되어야 한다.

셋째, 스페인의 AMB는 제도화와 재정·집행력이 비교적 강한 모델로, 교통·기반시설 같은 공공서비스 제공을 넘어 경제·환경 의제까지 포괄한다. 이 모델은 지속성과 집행력이 강하다는 장점이 있지만, 권한이 커질수록 지역정부와 지방정부 간 권한 배분과 책임 공유 구조가 복잡해질 수 있다.

넷째, 폴란드는 법적 근거를 통해 협력의 ‘가능성’을 제도적으로 열어 협력의 임계치를 낮춘 사례다. 다만 법이 협력체를 만들 수 있게 해주더라도, 실제 성과는 광역교통·공동투자 같은 정책도구와 재정이 얼마나 결합되는지에 달려 있다. 특히 그단스크만처럼 비공식 신뢰 구축이 선행된 도시권에서는 이후 제도화의 효과가 더 크게 나타날 수 있다.

결론적으로 한국형 초광역 전략에서도 ‘단일한 정답 모델’을 찾기보다, 각 권역의 기능 관계(교통·산업·주거 구조)와 정치·재정 조건에 맞춰 제도화 수준, 기능 범위, 재정·집행력을 어떤 조합으로 설계할지가 핵심 과제가 된다. 실무적으로는 저갈등·고체감 의제(광역교통, 환경 등)에서 공동재원을 작게라도 고정하고 성과를 축적한 뒤, 주거·토지·분배처럼 고갈등 의제로 단계적으로 확장하는 접근이 제도 정착에 유리하다.

V | 결론: 유럽 도시권 협력 거버넌스가 제시하는 ‘네트워크형 초광역’의 조건

본 연구는 EU의 도시정책 맥락에서 확산된 도시권 협력 거버넌스를, ‘메가시티의 확장’이 아니라 다핵 도시권의 연결·분업·조정이라는 관점에서 검토했다. 유럽의 사례는 대체로 “슈퍼스타 도시로의 집중”이 낳는 공간적 양극화를 완화하고, 주변 도시지역의 정체·쇠퇴를 완충하기 위해 도시권 단위의 협치가 강화되어 왔음을 보여준다. 그러나 그 핵심은 단일한 광역정부를 만드는 데 있지 않다. 오히려 여러 도시가 서로 다른 기능을 분담하고, 교통·정책·투자를 연결하며, 갈등을 조정하는 ‘네트워크 거버넌스’를 얼마나 안정적으로 설계하는가에 성패가 달려 있다.

네덜란드는 통합정부가 아닌 기능별·프로젝트형 협력(MRA/MRDH)을 통해 조정과 실행의 유연성을 확보하되, 장기 재정과 책임·정당성의 고정장치가 과제로 남는 경향을 보여준다. 덴마크는 도시권 협력이 경제 논리만으로 지속되기 어렵고, 지속가능성·공공서비스 같은 공공가치 프레임과 결합될 때 정치적 지지가 강화될 수 있음을 시사한다. 스페인의 AMB는 제도화와 재정·집행력이 결합된 강한 모델로서 서비스 제공과 투자 집행의 지속성을 확보하지만, 그만큼 권한 배분과 책임 공유 구조가 복잡해진다. 폴란드는 법적 근거를 통해 협력의 ‘가능성’을 열어 협력의 임계치를 낮췄으나, 실제 성과는 재정·정책도구·신뢰 기반이 결합되는지에 달려 있음을 보여준다. 이를 종합하면 도시권 협력 거버넌스는 제도화 수준-기능 범위-재정(집행력)의 조합 안에서 서로 다른 균형점을 형성하며, 어느 한 요소만으로는 협력이 지속되기 어렵다는 점이 확인된다.

이러한 함의는 한국의 초광역 논의에 직접 연결된다. 한국의 초광역 전략은 종종 “더 큰 행정구역”

또는 “메가시티”라는 형태 논쟁에 치우치지만, 유럽 사례가 던지는 질문은 다르다. 핵심은 경계를 바꾸는 것이 아니라, 경계를 유지하더라도 기능권 단위로 ‘같이 할 일’을 정하고, 그 일을 계속할 수 있게 만드는 네트워크형 제도를 설계하는 데 있다. 수도권-비수도권 격차, 권역별 산업구조의 이질성, 지방재정의 불균형을 고려할 때, 한국형 초광역은 단일 모델의 일괄 적용보다 권역별 기능 구조와 정치·재정 조건에 맞춘 ‘맞춤형 네트워크 설계’가 더 현실적이고 효과적이다.

1. 한국형 초광역의 출발점: ‘행정통합’이 아니라 ‘네트워크 기능’이다.

한국형 초광역에서 먼저 확정해야 할 것은 통합의 경계가 아니라 협력의 기능 범위다. 통근·물류·산업연계·생활서비스처럼 실제 기능권이 강하게 얹힌 영역부터 협력을 시작하고, 성과 축적 이후 이해관계가 첨예한 의제로 확장하는 단계 전략이 필요하다. 즉 “무엇을 함께 할 것인가”를 기능권 데이터에 기반해 선명하게 정의하고, 초기에는 시민 체감이 큰 과제(광역교통 환승·요금, 통근시간 단축, 권역형 주거 공급, 환경시설 공동화 등)로 성과를 가시화해야 한다. 이때 핵심은 특정 도시로의 ‘흡인’이 아니라, 권역 내부에서 기회 접근성과 이동·전환의 비용을 낮춰 인재·기업·서비스가 순환하는 구조를 만드는 데 있다.

2. 제도의 핵심: ‘정치적 협의’와 ‘행정적 집행’을 분리하는 네트워크 거버넌스다.

유럽 사례가 반복적으로 보여주는 교훈은 협력체가 상징적 협의기구에 머물 때 성과가 희석된다는 점이다. 따라서 한국형 초광역은 정치(협의·대표성)와 행정(집행·전문성)을 분리해 설계해야 한다. 단체장·의회·위원회는 비전과 우선순위를 결정하고, 상설 사무국·특수목적기관(SPC)·공사/공단 등 집행기구는 사업을 전문적으로 수행하도록 역할을 분명히 해야 한다. 동시에 주변 지역의 우려를 줄이기 위해 의결 규칙(가중치·이중다수 등), 정보 공개, 성과평가·감사 체계를 제도화해 권한이 아니라 책임이 추적되는 구조를 만들어야 한다. 네트워크형 거버넌스의 요체는 권한을 한 곳에 모으는 것이 아니라, 여러 주체가 참여하는 조건에서 조정 비용을 낮추고 갈등을 관리할 규칙을 ‘고정’하는 것이다.

3. 지속성의 조건: 공동기금과 성과배분이 ‘협력의 경제’를 만든다.

초광역 협력은 대개 대규모 투자와 장기 운영비를 수반한다. 따라서 공동기금은 선택이 아니라 필수이며, “사업비”만이 아니라 “운영비·성과 인센티브”까지 포함하는 혼합 재정이 필요하다. 특히 중앙정부 지원이 단년도 공모사업에 집중되면 협력체는 단기 실적 경쟁으로 기울기 쉽다. 반대로 중장기 성과지표(통근시간, 탄소 감축, 주거비 부담, 청년 정주율, 생활서비스 접근성 등)에 기반한 인센티

브를 설계하면 협력의 지속성이 강화될 수 있다. 또한 편익이 특정 지역에 집중될 가능성을 고려해 분담 규칙과 보정 규칙(성과 공유 장치)을 사전에 설계해야 무임승차·갈등 비용을 줄일 수 있다.

4. 디지털·데이터 기반 네트워크: 상호운용성과 참여가 정당성을 만든다.

'네트워크형 초광역'은 물리적 인프라만으로 완성되지 않는다. 도시 간 협력은 데이터와 서비스의 상호운용성(interoperability)에 의해 가속된다. 통합요금·광역 교통 데이터, 권역형 주거정보 플랫폼, 탄소·에너지 데이터 관리, 산업·인재 매칭 플랫폼은 도시권 전체를 하나의 생활·경제권으로 '체감'하게 만드는 핵심 도구가 된다. 동시에 초광역 협력이 지속되려면 민주적 정당성이 축적되어야 한다. 계획 수립-집행-평가의 각 단계에 시민·기업·대학·시민사회가 참여할 통로(공론장, 속의형 위원회, 참여예산, 온라인 플랫폼 등)를 제도화하면 단기 정치 변화에도 흔들리지 않는 사회적 합의를 축적할 수 있다.

5. 정책 제안: 한국형 네트워크 초광역 설계의 5단계 로드맵이다.

마지막으로 한국형 초광역은 '단일 정답 모델'을 찾기보다, 권역별 조건에 맞춰 제도화 수준-기능 범위-재정(집행력)을 조합하는 설계가 필요하다. 이를 위해 다음의 단계 로드맵을 제안한다. 1단계에서는 통근·산업·생활권 데이터를 기반으로 기능권 범위와 병목을 진단한다. 2단계에서는 교통·환경·주거 등 체감형 과제에서 '작지만 확실한 성과'를 낼 우선사업을 선정한다. 3단계에서는 정치 협의체와 행정 집행기구를 분리하고 최소한의 상설조직과 공동기금을 설치해 협력을 제도화한다. 4단계에서는 산업·혁신·환경·복지 등 의제를 확장하되 성과평가와 시민참여를 병행해 정당성을 강화한다. 5단계에서는 EU의 도시 네트워크와 같은 정책학습·실험 플랫폼과 연계해 정책 실험과 확산을 촉진한다. 결국 한국형 초광역의 성패는 '규모'가 아니라, 도시들 사이의 신뢰를 제도화하고 성과를 공유하며, 네트워크를 운영할 역량을 구축하는 데 달려 있다.

〈참고문헌〉

- 이종서, “연대도시와 유럽통합: 초국가적 정체성 위기와 도시 네트워크의 대응.” 『국제학논총』. 제41집. 2025.
- 이종서, “EU 도시 기반 거버넌스 패러다임: 분권화된 협력의 가능성과 한계.” 『유럽연구』. 제42권 4호. 2024.
- 이종서, “EU 네트워크 도시의 확대: 다핵도시권 협력 거버넌스를 중심으로.” 『유럽연구』. 제42권 1호. 2024.
- 장혜영·김주희, “도시지역권 vs. 기능적 다핵도시권: 영국 파워하우스와 독일 메트로폴 푸르 사례,” 『유럽연구』, 제39권 4호, 2021.
- Barron, David J. and Frug, Gerald E., “Defensive Localism: A View from the Field,” *Journal of Law and Politics*, Vol. 21, 2015.
- Batten, David, “Network Cities: Creative Urban Agglomerations for the 21st Century,” *Urban Studies*, Vol. 32, No. 2, 1995.
- Cardoso, Rodrigo V., Meijers, Evert, “Metropolisation: The Winding Road Toward the Citification of the Region,” *Urban Geography*, Vol. 42, No. 1, 2021.
- Castells, Manuel, *The Rise of the Network Society: The Information Age: Economy, Society, and Culture*, (Oxford: Blackwell, 2010).
- Catherine L. Ross and Myungje Woo, “Identifying Megaregions in the US: Implications for Infrastructure Investment,” in *Megaregions: Planning for Global Competitiveness*, edited by Catherine L. Ross, (Washington D.C.: Island Press, 2009).
- Florida, Richard, “Welcome to Blueurbia and Other Landmarks on America’s New Map,” *Politico*, November 2013.
- Florida, Richard, *The Rise of Creative Class*, (New York: Basic Books), 2002.
- Florida, Richard, *Who’s Your City? How the Creative Economy is Making Where to Live the Most Important Decision of Your Life*, (New York: Basic Books), 2008.
- Galland, Daniel and Enemark, Stig, “The Danish national spatial planning framework: Fluctuating capacities of planning policies and institutions,” *Planning for States and Nation-States in the U.S. and Europe*, Gerrit-Jan Knaap, Zorica Nedović-Budić, and Armando Carbonell (eds.) (Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2015).
- Gerőházi, Éva and Tosics, Iván, *Addressing Metropolitan Challenges in Barcelona Metropolitan Area: Lessons from five European metropolitan areas: Amsterdam*,

- Copenhagen, Greater Manchester, Stuttgart and Zurich.* (Barcelona: Area metropolitana de Barcelona, 2018).
- Graham, Stephan and Mavin, Simon, *Telecommunication and the City: Electronic Spaces, Urban Places*, (London: Routledge, 1996).
- Hanssen, Gro Sandkjæ, "Core-city climate leadership in metropolitan contractual management agreements," *European Planning Studies*, Vol. 30, No. 2, 2022.
- Heinelt, Hubert, Bertrana, Xavier, *Second Tier of Local Government in Europe: Provinces, Counties, Departements and Landkreise in Comparison*, (London: Routledge, 2011).
- Hildenbrand Scheid, Andreas, *Gobernanza y planificacion territorial en las areas metropolitanas: Analisis comparado de las experiencias recientes en Alemania y de su interes para la practica en Espana*. Publicaciones de la Universidad de Valencia, 2016.
- Jacobs, Jane, *Cities and the Wealth of Nations, Principles of Economic Life*, (New York: Vintage Books, 1985).
- Janssen-Jansen, Leonie, "From Amsterdam to Amsterdam Metropolitan Area: A paradigm shift," *International Planning Studies*, Vol. 16, No. 3, 2011.
- Kloosterman, Robert C and Musterd, Sako, "The Polycentric Urban Region: Towards a Research Agenda," *Urban Studies*, Vol. 38, No. 4, 2000.
- Kneebone, Elizabeth, "The Growth and Spread of Concentrated Poverty, 2000 to 2008-2012," *Brookings Institution*, July 31, 2014.
- Krukowska, Joanna and Lackowska Marta, "Metropolitan colours of Europeanization. Institutionalization of integrated territorial investment structures in the context of past cooperation in metropolitan regions," *Raumforschung und Raumordnung*, Vol. 75. No. 3. 2017.
- Kübler, Daniel and Rochat, Philippe E., "Fragmented Governance and Spatial Equity in Metropolitan areas: The role of intergovernmental cooperation and revenuesharing," *Urban Affairs Review*, Vol. 55, No. 5, 2019.
- Lowndes, Vivien and Lempiere, Maximilian, "Understanding variation in processes of institutional formation," *Political Studies*, Vol. 66, No. 1, 2019.
- Medir Tejado, Lluís, Tomas Fornes, Mariona, Magre Ferran, Jaume, "Mayors' perceptions on local government reforms and decentralization in Spain," *Revista Espanola de ciencia politica*, Vol. 45, 2018.

- Meijers, Evert and Burger, Martijn J, "Stretching the Concept of borrowed size," *Urban Studies*, Vol. 54, No. 1, 2017.
- Meijers, Evert, "Polycentric Urban Regions and the Quest for Synergy: Is a Network of Cities More than the Sum of the Parts?" *Urban Studies*, Vol. 42, No. 4, 2008.
- Meijers, Evert, Burber, Martijn, Hoogebrugge, Marloes M., "Borrowing Size in Networks of Cities: City Size, Network Connectivity and Metropolitan Functions in Europe," *Regional Science*, Vol. 96, No. 1, 2015.
- Mikuła, Lukasz and Kaczmarek, Tomasz, "Metropolitan integration in Poland: the case of Poznań Metropolis," *International Planning Studies*, Vol. 212, No. 1, 2017.
- Miller, David, Nelles, Jen, *Discovering American Regionalism: An Introduction to Regional Intergovernmental Organizations* (London: Routledge, 2019).
- Pucher, John and Buehler, Ralph, *City Cycling*, (MA: MIT press, 2012).
- Rifkin, Jeremy, *The Age of Access: The New Culture of Hypercapitalism, Where all of Life is a Paid-For Experience*, (New York: Penguin, 2000).
- Roberta, Cappello, "The city network paradigm: Measuring Urban Network Externalities," *Urban Studies*, Vol. 37, No. 11, 2000.
- Rosan, Christina D., *Governing the Fragmented Metropolis. Planning for Regional Sustainability* Philadelphia, (PA: University of Pennsylvania Press, 2016).
- Schipper, Danny and Gerrits, Lasse, "The Emergence of Metropolitan Governance: A coevolutionary analysis of the life-and-death cycles of metropolitan governance in the Amsterdam metropolitan region," *Complexity, Governance and Networks*, Vol. 1, No. 2, 2015.
- Spaans, Marjolein, Zonneveld, Wil, Stead, Dominic, "Governance and power in the metropolitan regions of the Randstad," *The Randstad*, (London: Routledge), 2020.
- Streec, Wolfgang, "A new regime: The consolidation state," In: *Reconfiguring European States in Crisis*, Desmond King and Patrick Le Galès, (Oxford: Oxford University Press, 2017).
- Sykes, Olivier and Nurse, Alexander, "The scale of the century?: The new city regionalism in England and some experiences from Liverpool," *European Planning Studies*, Vol. 29, No. 4, 2021.
- Tewdwr-Jones, Mark, McNeill, Donald, "The Politics of City-Region Planning and Governance: Reconciling the National, Regional and Urban in the Competing Voices of Institutional Restructuring," *European Urban and Regional Studies*, Vol.

7, No. 2, 2000.

Tomàs, Mariona, "Building Narratives of City-Regions: The Case of Barcelona," In: *Governing Cities through Regions: Canadian and European Perspectives*, Roger Keil, Pierre Hamel, Julie-Anne Boudreau, and Stefan Kipfer (eds.) (Waterloo: Wilfrid Laurier University Press, 2017a).

Tomàs, Mariona, "Explaining Metropolitan Governance. The case of Spain," *Raumforschung und Raumordnung*, Vol. 75, No. 3, 2017.

Vandermotten, Christian, Halbert, Ludovic, Roelalndsts, Marcel, Cornut, Pierre, "European Planning and the Polycentric Consensus: Wishful thinking?" *Regional Studies*, Vol. 42, 2008.

Waterhout, Bass, Zonneveld, Wil Meijers, Evert, "Polycentric development policies in Europe: overview and debate," *Built Environment*, Vol. 31, 2005.

Zimmermann, Karsten, Politicising the regional scale? The Politics of Metropolitan Governance in the three federal states Germany, Canada and Brazil, in *Politics and Conflict in Governance and Planning. Theory and Practice*, (London: Routledge, 2018).

Zimmermann, Karsten and Feiertag, Patricia, *Governance and City Regions Policy and Planning in Europe*, (London: Routledge, 2022).

<https://www.eurometrex.org/>

https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/ESPON_policy_brief_polycentricity_071016_FINAL_1.pdf

<https://pangeography.com/central-place-theory-by-walter-christaller/>

<https://www.destatis.de/EN/Themes/Countries-Regions/International-Statistics/Data-To-pic/Population-Labour-Social-Issues/DemographyMigration/UrbanPopulation.html>

https://preview.kstudy.com/W_files/kiss61/1m302395_pv.pdf

<https://pangeography.com/central-place-theory-by-walter-christaller/>

Session 3.

디지털 사회와 헌법, 분산과 기본권

토론

– 오병일 디지털정의네트워크 대표

정보기본권과 개헌에 대한 의견

오병일 (디지털정의네트워크 대표)

1 | 정보기본권과 개헌 논의에 대한 시민사회의 개입

- 디지털정의네트워크는 1998년 설립된 진보네트워크센터가 2025년 10월에 이름을 변경한 단체로, 설립 이후 지금까지 한국에서 정보인권 옹호를 위해 활동해왔다.
- 정보기본권 또는 정보인권이 헌법이나 국제 기준에 명시적으로 규정되어 있는 것은 아니며, 유엔(UN) 등과 같은 국제기구에서도 이를 특별히 규정하고 있지는 않지만, 정보사회 혹은 디지털 환경에서도 ‘인권’의 가치가 옹호되어야 함을 반복해서 선언하고 있다. 정보사회와 관련하여 유엔이 주최한 첫 국제회의라고 할 수 있는 ‘정보사회 세계정상회의(World Summit on the Information Society, WSIS)’ 1차 회의 결과물인 <제네바 원칙 선언문>은 ‘정보사회에 대한 우리의 공통 비전’으로 “민중 중심의, 포용적이고 개발 지향적인 정보사회를 건설할 것”이며, “모든 인권과 기본적 자유의 보편성, 분리불가능성, 상호 의존성을 재확인”하였다. 유엔 인권이사회(UN Human Rights Council)는 2012년 7월, 85개국이 서명한 <인터넷에서 인권의 증진, 보호 및 향유 결의안>에서 “오프라인에서 우리가 갖고 있는 인권은 온라인에도 똑같이 적용된다”라고 확인하였다.
- 학술적으로는 홍선기님의 발표문(p.7)에 표로 정리되어 있는 바와 같이, 다양한 학자들이 정보기본권을 개념화, 범주화하고자 시도하였다. 그러나 학술적으로도 정보기본권의 범주에 대해 합의된 바는 없다.
- 국가적 차원에서는 국가인권위원회가 2013년 1월에 「정보인권 보고서」를 발간하면서, 이 개념을 “정보인권이란 정보통신 기술에 의하여 디지털화된 정보가 수집·가공·유통·활용되는 과정과 그 결과로 얻어진 정보가치에 따라 인간의 존엄성이 훼손되지 않고 자유롭고 차별 없이 이용할 수 있는 기본적 권리”로 정식화하였다. 「정보인권 보고서」는 정보인권을 정보프라이버시권, 온라인에서의 표현의 자유, (망중립성을 포함한) 정보접근권, 정보문화향유권으로 구분하여 다루고 있다.

- 표현의 자유를 비롯하여 소위 '정보사회' 이전부터 기본권으로 인정되어 왔던 권리도 있기 때문에, 정보인권을 기존의 기본권과 구분되는 새로운 기본권으로 규정하기는 어려우며, 학자들마다 정보기본권 범주가 동일하지 않은 이유도 이 때문일 것이다. 그러나 기존의 기본권 역시 정보화에 따른 사회 변화에 따라 그 함의가 변화해간다고 볼 수 있으며, 기존의 헌법 규정으로부터 해석상 도출될 수 있다고 하더라도 사회 변화에 따른 중요성의 변화를 고려할 때 헌법에 명시적으로 규정되어야 할 기본권이 있을 수 있다. 또한 해석상 기본권을 인정한다고 하더라도, 명시되어 있지 않은 기본권의 경우 또 다른 해석에 의해 부정될 수 있는 불안한 위치에 있다. 따라서 기존에 해석상 인정되어 왔던 기본권이라도 가능한 헌법에서 명시적으로 규정할 필요가 있다.
- 이 때문에 정보인권옹호를 위해 활동해왔던 시민사회단체들은 정보기본권을 헌법에 명시적으로 반영하기 위해 헌법개정 논의에 참여해왔다. 2018년 문재인 정부에서 헌법개정 논의가 활발하게 전개되었을 때, 시민사회단체는 국회의원들과 공동으로 <정보기본권과 개헌> 토론회를 개최한 바 있다. 당시 토론회에서는 알권리 및 정보접근권, 개인정보 자기결정권, 정보문화향유권 및 과학문화권, 정보격차해소 및 정보독점, 인터넷 표현의자유로 주제를 구분하여 논의를 하였다.¹⁾
- 최근인 2025년 11월 11일에는 '시민주도 헌법개정 전국 네트워크'와 이용우 의원실의 공동주최, 디지털정의네트워크 등 제 시민사회단체의 공동주관으로 <디지털 시대 정보기본권 강화를 위한 시민주도 헌법개정 토론회>를 개최하였다. 이 토론회에서는 과거 '정보인권 관련 헌법개정 논의 경과와 쟁점'을 되돌아보면서, 현재 시점에서의 주요 쟁점에 대해 토론하였다.²⁾
- 지금까지의 논의를 토대로 정보기본권 헌법 개정에서 검토가 필요한 쟁점을 아래와 같이 제시하고자 한다.

2 | 정보기본권과 개헌 관련 주요 쟁점과 의견

1) 개인정보 자기결정권

- 시민사회의 개헌 제안뿐만 아니라, 2018년 문재인 정부의 개헌안 등 대부분의 개헌안에서 개인정보 자기결정권을 포함하고 있다. 2005년 헌법재판소 결정으로 헌법상 기본권으로 해석되어 왔지만, 명시적으로 헌법에 포함하는 것이 바람직하다.
- 빅데이터와 인공지능 기술의 발전으로 개인정보 자기결정권은 어느 때보다 중요해지고 있기 때문에, 현행 헌법 제17조에서 규정하고 있는 바 '사생활의 비밀과 자유'의 보호라는 소극적인 의

1) 디지털정의네트워크. 2018. “토론회 ‘정보기본권과 개헌’ 개최.”, 2018.3.22.

<https://act.jinbo.net/wp/35208/>

2) 디지털정의네트워크. 2025. “사후보도 시민개헌넷 연속토론회 ‘디지털시대 정보기본권 보장을 위한 시민주도 헌법개정 토론회’ 개최.”, 2025.11.11. <https://act.jinbo.net/vwp/51047/>

미를 넘어, 적극적으로 자신에 관한 정보의 생성·이용 전 과정에서의 자기결정권으로 확대할 필요가 있다.

2) 알권리와 정보접근권

- 현재는 ‘알권리’를 헌법상 보장되는 기본권으로 해석상 인정하고 있다. 정보기본권 개헌안은 이를 헌법에 명시할 필요가 있으나, 개헌 제안에 따라 ‘알권리와 정보접근권’을 함께 명시하거나 ‘알권리’만을 명시하고 있어 개헌 논의 과정에서 하나의 쟁점이 될 수 있다. 문재인 정부 개헌안은 ‘알권리’만을 명시하고 있으나, 시민사회단체들은 대체로 ‘알권리와 정보접근권’을 함께 명시할 것을 제안하고 있다.
- 정보사회에서 정보는 사회의 권력 구조에 심대한 영향을 미치는 요인이자 민주주의의 기반이다. 전 세계 40여 개 국가에서 공공정보에 대한 접근권을 헌법상 기본권으로 인정하고 있다.³⁾
- 2018년 정보인권단체들은 정보접근권을 “국가가 생산·보유하고 있는 모든 정보 및 공공에 공개된 정보에 대해 자유롭게 접근·취득·공유할 권리”로 구체화하고, 나아가 “국가는 법률이 정하는 바에 따라 정보를 생산·기록하고 보존하며 이를 공개하여야 한다”는 문구가 포함이 되어야 한다고 주장하였다. 왜냐하면, 윤석열 정부에서 여러 차례 발생했듯이, 국가가 정보를 애초에 생산하지 않거나, 기록하지 않거나, 보존하지 않는다면 알권리와 정보접근권은 실효성을 잃을 수밖에 없기 때문이다.
- 한편, 이후에 다시 살펴보겠지만, AI 시대에 점점 중요해지는 알고리즘 투명성 및 설명요구권을 보호하기 위하여 해외에서는 ‘공공정보에 대한 접근권’과 연결하여 헌법상 기본권으로 인정하고 있기 때문에, 최소한 정보접근권은 헌법상 기본권으로 명시될 필요가 있다.⁴⁾

3) 정보문화향유권

- 홍선기님 발표문(p.9)에서는 정보문화향유권과 정보격차 해소 이슈를 함께 언급했지만, 이 두 쟁점이 제기된 맥락은 다소 차이가 있다. 물론 정보독점에 대한 규제와 정보불평등 해소라는 측면에서 공통적인 측면이 있는 것은 사실지만, 기존의 제안들은 대부분 ‘정보격차 해소 및 정보독점을 방지할 국가의 노력 의무’와 ‘정보문화향유권’의 보장을 구분해서 제안하고 있다.
- 정보문화향유권은 창작자 및 발명가의 권리 또는 지적재산권 조항과 관련된다. 세계인권선언 제 27조 및 경제·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 제15조는 “자신이 창작한 모든 과학적, 문학적 또는 예술적 산물로부터 발생하는 정신적, 물질적 이익을 보호받을 권리”와 함께 “문화생

3) Tauberer, Joshua. 2014. “Legal History.” OpenGovData 웹사이트 게시물.

<https://opengovdata.io/2014/legal-history/>

4) 시민주도 헌법개정 전국 네트워크, 디지털 시대 정보기본권 강화를 위한 시민주도 헌법개정 토론회, 2025.11.11. 자료집 p.24

활에 참여할 권리"와 "과학의 진보 및 응용으로부터 이익을 향유할 권리"를 규정하고 있다. 그런데, 우리 헌법에서는 제22조에서 학문과 예술의 자유와 함께 "저작자·발명가·과학기술자와 예술가의 권리는 법률로써 보호한다"고 규정하고 있을 뿐, 정보문화향유권에 대해서는 언급하고 있지 않다.

- 현대 정보사회에서 지적재산권 제도는 1995년 WTO 무역관련지적재산권협정(TRIPs)의 수립에 따라 국제적으로 강화되었는데, 이는 서구 선진국 및 기업의 이해관계를 반영한 것이라는 비판이 제기되어 왔다. 특히, 저작권 등을 포함하는 지적재산권 제도는 의약품 접근권 및 지식 접근권과 충돌해왔다. 그러나 현행 지적재산권 제도는 지적재산 권리의 중심으로 설계되었으며, 저작권의 공정이용이나 특허의 강제실시 제도는 권리에 대한 제한이나 예외로 취급되어 왔다. 시민사회에서 정보문화향유권을 주장하는 이유는 이처럼 배타적 권리에 편향된 지적재산권 체계의 균형을 회복하기 위한 노력의 일환이다.
- 나아가 사회권위원회의 일반논평 17호는 저자의 인격적 권리와 지적재산권을 구별하고 있는데, 저자의 권리의 근거는 인권이고 창작자와 창작물 간의 개인적인 유대에 기반하고 있는 반면, 지적재산권은 주로 기업의 이익과 투자를 보호한다는 것이다. 헌법 개정 논의 과정에서 정보문화향유권에 대한 반대 논리 중의 하나가 '지적재산권 보호에 역향'한다는 것인데, 이는 인권보다는 기업의 이익에 중심을 둔 논거일 뿐이다.
- 따라서 헌법 개정안에 정보문화향유권을 포함할 필요가 있다. 다만, 정보문화향유권이라는 개념 자체는 모호한 측면이 있기 때문에, 사회권 조약에서와 같이 '모든 사람은 문화생활에 참여할 권리'를 가진다.', '모든 사람은 과학의 진보와 응용으로부터 이익을 향유할 권리'를 가진다.'는 내용으로 헌법에 반영하는 것이 바람직하다.⁵⁾

4) 인공지능 기술 시대 도래에 따른 새로운 정보기본권 논의의 필요성

- 지난 2025년 11월 11일 토론회에서 여러 패널들이 인공지능 시대에 새로운 정보기본권 논의의 필요성을 제안하였다. AI 기술 발전으로 채용, 보건의료, 사회복지, 경찰사법 등 개인의 인권에 중대한 영향을 미치는 영역에서 인공지능 알고리즘에 기반한 자동화된 결정이 확산되고 있다. 그런데 불평등한 현실의 데이터로 학습한 AI 시스템은 개인에 대해 편향적인 결정이나 판단을 내릴 수 있다. 더 큰 문제는 자동화된 결정에 대해 결정의 대상인 당사자에게 충분히 설명하지 않거나, AI 시스템의 기술적 특성상 어떠한 결정이나 판단의 이유를 명확하게 이해하기 쉽지 않다는 점이다. 이에 따라 AI 시스템 또는 알고리즘의 투명성과 '영향받는 자'의 설명요구권, 이의 제기권, 사람의 개입 요구권 등이 중요한 권리로 부상하고 있다. 이미 한국의 「개인정보보호법」

5) 디지털정의네트워크. 2018. “헌법개정 정보기본권 중 정보문화향유권/과학·문화권 관련 조문 의견서.”, 2018.3.12. <https://act.jinbo.net/wp/35074/>

에 '완전히 자동화된 개인정보 처리에 따른 결정을 거부하거나 그에 대한 설명 등을 요구할 권리'가 포함(제4조 제6호, 제37조의2)되었고, 2026년 1월 22일 시행된 「인공지능 기본법」에서도 선언적이나마 기본원칙에 '영향받는 자는 인공지능의 최종결과 도출에 활용된 주요 기준 및 원리 등에 대하여 기술적·합리적으로 가능한 범위에서 명확하고 의미 있는 설명을 제공받을 수 있어야 한다'는 내용이 포함되었다. 이처럼 AI 시스템을 비롯한 자동화된 결정에 의해 개인이 차별받거나, 자신도 모르게 중대한 결정의 대상이 되는 등의 침해로부터 인권을 보호하기 위하여 알고리즘 투명성이나 설명요구권 등을 헌법상 기본권으로 명시할 필요가 있다는 주장이 제기된다.

- 해외에서도 브라질에서 'AI 알고리즘 투명성'을 헌법상 기본권으로 명시하는 헌법개정안이 2023년 발의되었다. 스페인 대법원은 2025년 9월 시민단체 Civio가 7년간 싸워온 소송에서 정부의 복지 급여 판단 알고리즘 BOSCO의 소스코드 공개를 명령하는 판결을 내리며, "알고리즘 투명성은 민주주의의 요구에서 도출되고 민주국가와 불가분하게 연결된 헌법적 권리다.", "자동화된 결정이 시민 권리의 인정이나 거부를 결정하는 경우, 알고리즘의 구성과 사용은 결정적 중요성을 가지며 투명성을 요구한다."라며 투명성이 헌법상 권리임을 분명히 했다고 한다.
- 물론 AI 시스템의 투명성을 공공기관에 대해서만 요구할 수 있는지, 아니면 개인에게 중대한 영향을 미치는 민간의 시스템에 대해서도 요구할 수 있는지, 헌법에 포함되어야 할 내용이 투명성인지, 설명요구권인지, 또는 설명요구권만 요구할 것인지 아니면 자동화된 결정을 거부할 권리까지 포함할 것인지 등 추가적인 논의가 필요할 것으로 보인다.

Session 3.

디지털 사회와 헌법, 분산과 기본권

토론

김종원 한국블록체인산업진흥협회 이사장

디지털 기본권 시대, 디지털 민주주의와 개헌

김종원 사단법인 한국블록체인산업진흥협회 이사장

최근 들어 AI 기술이 빠른 속도로 발전하면서 디지털 기술이 인간의 문명과 삶의 모습을 근본적으로 바꾸고 있습니다. 인류가 지난한 역사 발전을 통해 성취한 자유와 평등, 인간의 존엄을 지키기 위한 법과 제도를 디지털 사회에 맞게 보다 확장하고 발전시켜야 합니다.

디지털 기본권을 헌법에 온전하게 담아내야 한다는 사회적 논의가 축적되어온 과정과 다른 나라들의 사례들에 대하여 홍선기 교수님의 발제문에 자세하고 체계적으로 정리되어 있다고 생각합니다.

1987년 현재의 헌법이 만들어진지 40년이 다 되어 갑니다. 정보화 사회에서 디지털 사회로 시대 규정을 논의하는 현시점에서 돌아보면 당시는 인터넷이 보급되기 이전입니다.

초고속 인터넷망이 깔리고 닷컴버블로 불리는 시기에 수많은 IT 기업들이 창업되면서 정보화 혁명이 시작되었습니다. 이 시기에 사람들은 검색을 네이버와 다음 등 포털에서 했습니다.

스마트폰은 디지털 사회로의 진입을 이끌게 되었습니다. 인간들이 들고 다니는 핸드폰에 비즈니스 어플이 탑재되면서 글로벌 재계 판도가 뒤바뀌게 되었습니다. 중앙화된 거대 플랫폼 기업들이 전통적인 상거래와 관련 산업을 재편했습니다. 이제 많은 사람들이 대표적인 Web2 플랫폼 유튜브에서 검색을 하고 있습니다.

얼마 전부터는 사람들이 채지피티 또는 제미나이에 질문을 합니다. Web3 시대, 인공지능 시대가 도래한 것입니다.

Web3는 인공지능과 블록체인 등 융합기술로 중앙화된 거대한 플랫폼 기업들이 데이터를 독점하던 기존 방식에서 벗어나 사용자가 자신의 데이터와 콘텐츠를 직접 소유하고 통제하는 차세대 인터넷을 의미합니다.

디지털 자산의 소유권 인증 기술(NFT)과 전자지갑, 분산신원증명(DID) 등 혁신적 기술이 디지털 기본권과 분산을 가능하게 하고 있습니다.

하지만 중앙화된 거대 플랫폼들과 기존 금융질서가 한꺼번에 탈중앙화 분산으로 변화하지 않을 것입니다. 디지털 기본권의 강화와 기술혁신이 더욱 심화되어서 사람들이 자신의 데이터와 자산, 컨텐츠를 직접 소유하고 통제하는 것이 가능한 상황이 되고 혁신적인 사업모델이 성공하고 확산되는 경로를 따라갈 것입니다.

얼마 전 국내 대표적인 통신사들과 L 카드회사, 쿠팡 등에서 가입자 대다수의 개인정보가 해킹되어서 범죄에 악용될 위험이 커졌고, 사회적으로 큰 충격을 주었습니다. AI의 발전은 정교한 딥페이크 위험에 노출되기 쉬운 부작용을 발생시킵니다.

디지털 환경에서의 자유와 권리 보장, 디지털에 대한 공정한 접근과 기회의 균등, 디지털 프라이버시 보호와 디지털 위험 대응 등 포괄적인 법 제도의 뒷받침이 필요하고 이를 위해 헌법 개정안에 명시된 조항이 필요한 시대가 되었습니다.

디지털 기본권 시대 디지털 민주주의 인프라로서 블록체인 기술에 대해 간략히 말씀드리겠습니다.

사회적 기술, 신뢰 기술로 블록체인을 바라보는 입장에서 디지털 기본권의 핵심은 ‘자기주권신원(Self-Sovereign Identity)으로 이는 개인이 본인임을 증명하는데 사용하는 정보에 대한 통제권을 소유하는 디지털 신원 관리 방식입니다. 이를 가능케 하는 기술이 바로 분산신원증명(DID)입니다.

현재 우리 국민이 사용하는 모바일 운전면허증은 DID 기술을 통해 신원 확인 시 필요한 정보만 선택적으로 제출함으로써 개인의 프라이버시를 강화한 선구적 사례입니다.

또한 EU의 ‘디지털신원지갑(EUDI Wallet)’ 프로젝트는 유럽연합 시민, 거주자 및 기업이 빅테크 기업의 데이터 독점에서 벗어나서 각자의 스마트폰을 통해 온라인과 오프라인에서 안전하게 신원을 증명하고, 서류를 보관 및 공유하며, 전자서명을 할 수 있도록 하기 위한 것입니다. 유럽연합은 이를 통해 개인이 자신의 신원을 직접 관리하는 ‘자기주권 신원화’를 제도화하고 있습니다.

이러한 기술적 변화는 정보를 ‘통제받지 않을 권리’라는 소극적 기본권을 넘어, ‘정보를 주도적으로 행사할 권리’라는 적극적 디지털 기본권으로의 패러다임의 전환을 의미합니다.

디지털 기본권이 87년 헌법을 넘어 헌법에 새롭게 명시된다면, 그것은 단순한 선언이 아닌 기술을 통한 기본권 보장과 주민이 직접 참여하는 디지털 민주주의 발전을 보장해야 합니다.

DID와 같은 블록체인 기술을 국가 표준 인프라로 수용하여 국민의 ‘자기정보통제권’을 실질적으로 보장해야 합니다.

블록체인이 지향하는 ‘프로토콜에 의한 신뢰’는 국가 운영의 투명성을 높이고, 분권과 지방자치를 고도화하는 주민이 직접 참여하는 ‘디지털 민주주의 인프라’로 기능할 수 있습니다.

AI시대의 변화 속도는 점점 더 빨라질 것입니다.

현대자동차 공장에서 로봇이 사람의 역할을 대신하는 시점이 눈앞으로 다가오면서 사회갈등 현안으로 떠올랐습니다. 테슬라 자율주행차는 사람이 운전하지 않는 세상을 보여주고 있습니다. “옵티머스”가 의사보다 수술을 잘하는 시기가 3~4년 안에 도래할 것이라고 일론머스크가 주장하고 있습니다. 과학자들이 인공지능이 인간세계의 지능을 넘어서는 특이점이 5~10년 안에 도래할 것이라고 합니다. 노령화 사회 반려로봇이 가사와 돌봄 역할을 할 것이라고 예측합니다. 과거 공상영화에 나오는 만화 같은 상황이 현실이 되고 있습니다.

우리가 수년간 논의해 왔던 디지털 기본권을 훨씬 뛰어넘는 철학과 윤리의 문제, 법과 제도, 금융과 생활문화 전반에 걸친 변화가 사회적 합의와 공론화 과정의 속도보다 빠르게 진행될 것입니다.

법과 제도 및 사회적 규범들도 현실에 조응해서 발전해야 하고, 헌법은 새로운 가치와 규정을 담아내야 합니다.

헌법을 사회적 합의에 따라 자주 바꾸는 것이 불가피한 시대가 되었습니다. 사회적 갈등을 최소화하는 방식으로 합의를 이루기 위한 시민이 직접 참여하는 '숙의민주주의 플랫폼' 역시 AI와 블록체인 기술을 융합한 Web3 어플로 만드는 것이 어려운 일이 아닙니다.

권력을 분산하고 토론하고 협력하며 공존을 해나가기 위한 사람들의 힘과 지혜를 모아내는 것이 어려운 일입니다.

지난 20년간 분권형 개헌에 대한 정치권의 논의와 추진 노력이 있었지만, "개헌은 블랙홀이다"라는 해괴망측한 구호로 개헌 요구와 논의를 묵살해 왔습니다.

6월 지방선거를 앞두고 연성헌법으로 나아가기 위한 개헌 요구가 각계각층에서 제기되고 있습니다. 지난 12.3 친위 쿠테타에 의한 내란 사태를 겪고 나서 현재 헌법이 수명을 다했다는 생각을 국민 다수가 하고 있습니다. 국회 차원에서도 헌법 개정안 논의를 지속해 오면서, 국회 의결과 국민투표 부의를 위한 제도적 준비가 상당히 진행된 것으로 알고 있습니다.

오늘 "지방자치와 디지털 기본권, 87년 헌법에 담다" 개헌토론회가 개헌의 조속한 추진에 보탬이 되길 바랍니다.

감사합니다.

