한국비교공법학회 제96회 학술대회

지방분권을 위한 공법적 과제

●일 시 2019. 10. 18.(금) 13:00~18:30 / 10. 19.(토) 09:00~12:00

●장 소 제주특별자치도 제주시 그라벨 호텔 사려니홀·노꼬메홀

●주 최 한국비교공법학회·한국법제연구원·대한민국시도지사협의회
제주특별자치도의회·제주대학교 법과정책연구원

韓國比較公法學會
Korea Comparative Public Law Association

개 회 사

존경하는 한국비교공법학회 회원 여러분!

한국비교공법학회는 오늘 이곳 제주도에서 “지방분권을 위한 공법적 과제”를 주제로 2019년 세 번째 학술대회를 개최합니다.

우리나라에서는 1995년 지방자치가 전면적으로 실시되어 오늘에 이르고 있지만, 사회구조적·법적 문제 등으로 인하여 아직도 실질적인 지방자치의 실현에는 이르지 못하고 있는 실정입니다.

지금의 대한민국은 수도권에 치우친 지역간 불균형 발전으로 인하여 국토면적의 11.8%에 불과한 수도권에 전체인구의 49.5%가 몰려있는 반면에 지방의 인구는 점점 줄어들고 있는 상황에 직면해 있습니다. 이러한 불균형에도 불구하고 공공서비스는 정부 중심으로 획일적인 기준과 지침에 따라 운영되어오고 있으며 그 결과, 지역여건에 맞는 맞춤형 치안·복지서비스의 제공이 어렵고, 주민의 다양하고 차별화된 요구를 충족하기도 쉽지 않습니다. 작금의 상황에서 마주하고 있는 청년실업, 수도권 집중, 성장 동력 창출 등 국가·사회적 현안을 해결하기 위해서는 무엇보다도 국가와 지방자치단체가 서로 힘을 모아 해결하는 것이 긴요하다고 할 것이며, 이것이 바로 지방분권, 즉 자치분권입니다. 자치분권은 국가와 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분하여 각자의 기능이 서로 조화를 이루고, 지방자치단체의 정책결정과 집행과정에 주민의 직접적 참여를 확대하는 것을 의미합니다. 자치분권을 실현하기 위해서는 주민의 참여권이 보장되는 주민주권의 구현, 중앙정부권한의 획기적인 지방이양, 재정분권의 추진, 중앙정부와 지방자치단체 간의 협력 강화, 지방자치단체의 자율성과 책임성 확대, 지방행정체제 개편 및 지방선거제도 개선 등이 필요합니다.

오늘의 학술대회에서는 지방분권을 위한 여러 공법적 과제들 중 특히 재정분권과 지방자치단체의 자율성과 책임성의 관점에서 지방재정법제의 과제, 자치분권의 새로운 모델 중의 하나인 제주특별자치도의 의미와 지방의회의 과제, 자치경찰제의 도입 등의 문제에 대해 고민해 보고자 합니다. 모쪼록 학술대회가 내실 있고 유익한 공론의 장이 될 수 있도록 회원여러분들의 적극적인 참여를 부탁드리겠습니다.

끝으로, 성공적인 학술대회가 될 수 있도록 물심양면으로 도와주신 한국법제연구원, 제주특별자치도의회, 대한민국시도지사협의회, 제주대 법과정책연구원 관계자 분들 및 이번 학술대회의 준비를 위하여 수고해 주신 한국비교공법학회 집행부 여러분께 깊은 감사의 말씀을 드립니다. 감사합니다.

한국비교공법학회 회장 한 귀 현

환 영 사

오늘 이렇게 한국비교공법학회, 제주특별자치도의회, 대한민국시도지사협의회 그리고 제주대학교 법과정책연구소와 함께 뜻깊은 공동학술대회를 통해 귀한 여러분을 모실 수 있어서 매우 기쁘고 감사하게 생각합니다. 특히 우리나라 분권법제와 분권정책에서 가장 상징적이고 중요한 의미를 가지고 있는 아름다운 제주특별자치도에서 지방분권을 둘러싼 주요 테마에 관해 공법적 쟁점을 논할 수 있어서 그 의미가 더욱 깊은 것 같습니다.

저희 한국법제연구원은 국가입법정책 지원과 법률문화 향상에 기여함을 목적으로 설립된 국내 유일의 법제전문 국책연구기관입니다. 1990년 7월 개원 이후부터 현재까지 연간 300여종의 입법관련 연구보고서를 발간하고 수준 높은 연구 성과를 바탕으로 정책현안에 대해 실효성 있는 입법대안을 제시하고 있습니다.

법과 제도는 사회의 민주적인 합의를 바탕으로 합니다. 또한 신중하게 결정된 사회의 의사는 효율적으로 집행될 때 그 효과를 발휘합니다. 뿐만 아니라, 이러한 법제도의 전체 과정에 대해 학문적 연구를 지속해야만 한 사회의 법제도가 건강하게 유지될 수 있습니다. 이런 점에서 오늘 제주도의회, 시도지사협의회와 한국비교공법학회 및 제주대학교 법과정책연구소와 함께 지방분권에 관해 논의하는 이 자리는 법제도 과정 전체를 대표하는 전문적인 기관들이 모두 함께 하는 자리라고 자부할 수 있을 것 같습니다.

오늘 종합세션에서 논의할 지방재정의 문제는 지방분권을 실질적으로 구현할 수 있게 하는 가장 중요한 수단이라는 점에서 매우 중요합니다. 이에 대해 법제적 의의와 공법적 과제를 분명히 밝힘으로서 법제도 발전을 위한 논의의 기초가 정립될 수 있을 것으로 기대합니다. 또한 제1세션에서 제주의회를 중심으로 우리 헌법이 천명하는 지방분권의 가치를 논하고, 지방자치법 전부개정안을 분석함으로써 지방분권에 관한 가장 중요한 실정법적 쟁점들을 다룰 수 있을 것으로 기대합니다. 제2세션의 자치경찰제 논의 역시 지방분권에 관하여 빼놓을 수 없는 중요한 주제입니다.

지방분권에 관한 이렇게 중요한 주제들에 대해 각 분야의 전문성을 대표하는 기관들과 함께 논의하는 이 자리에 참석해 주신 여러분들을 진심으로 환영합니다. 모쪼록 오늘 논의가 우리 사회가 당면한 지방분권의 문제에 대해 지혜롭게 사회적 합의를 이루어 나갈 수 있도록 하는 든든한 기초가 될 수 있기를 바랍니다.

한국법제연구원 원장 김 계 홍

환 영 사

안녕하십니까! 제주대학교 법과정책연구원장 김성욱입니다.

오늘 저희 법과정책연구원과 한국비교공법학회가 “지방분권을 위한 공법적 과제”라는 주제로 다양한 유관기관과 함께 학술대회를 개최하게 된 것을 기쁘게 생각합니다.

특히 이번 학술대회 개최를 위해 많은 수고를 아끼지 않으신 한국비교공법학회 한귀현 회장님을 비롯하여 좌장과 발제, 그리고 토론에 참여해 주시는 선생님 및 학회 회원 여러분께도 진심으로 감사의 말씀을 드립니다.

오늘 학술대회에서는 관련 전문가 선생님들의 심도 있는 발표와 토론이 있을 것으로 보이며, 관련주제에 대하여 깊이 있는 이해가 부족한 저에게도 많은 배움의 자리가 될 것으로 생각합니다.

아무쪼록 이번 학술대회가 관련 주제에 대하여 보다 합리적인 방안을 제시하는 자리가 될 것으로 기대하며, 또한 앞으로도 한국비교공법학회가 관련분야에서 선도적인 역할을 하기를 기원하겠습니다.

다시 한번 한국비교공법학회와 학술대회를 공동으로 개최하게 된 것을 기쁘게 생각하며, 이 자리를 빛내주시기 위하여 참석해 주신 모든 분들께 거듭 고맙다는 말씀과 함께 여러분의 건승을 진심으로 기원하겠습니다.

감사합니다.

제주대학교 법과정책연구원장 김 성 욱

축 사

안녕하십니까. 제주특별자치도의회 김희현 부의장입니다.

오늘 한국비교공법학회, 한국법제연구원, 대한민국시도지사협의회, 제주대학교 법과정책연구원과 **'지방분권을 위한 공법적 과제'**를 주제로 학술대회를 개최하게 되어 진심으로 기쁘게 생각합니다.

특히, 우리나라 공법분야 최고의 학회인 '한국비교공법학회' 회원 여러분과 함께 할 수 있어서, 더 의미있고 뜻깊은 자리가 아닌가 싶습니다.

여러분께서도 잘 아시겠지만, 우리 제주는 2006년 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 따라 제주특별자치도로 출범한 이래, 전국에서 유일하게 '자치경찰제', '자치감사제', '재정특례' 등 자치분권과 관련된 다양한 제도들을 시범적으로 운영하면서 우리나라 지방자치를 선도해 오고 있습니다.

또한 제주는 여기에 안주하지 않고 자치권을 더욱 보장하고 주민자치를 활성화하기 위하여, 중앙정부의 권한을 대폭 이양받기 위한 제주특별법 제도개선 등 입법적 노력을 다 하고 있습니다.

이러한 가운데 ▲분권 개헌과 ▲정부의 「지방자치법 전부개정안」추진에 따라, 자치분권의 새로운 모델인 제주의 '특별자치'는 향후 더 특별한 '차등분권의 지향점' 모색이 강하게 요구되고 있는 시점입니다.

그런 의미에서 오늘 시의적절하게 지방자치와 공법학계의 전문가와 함께 제주특별자치도의 헌법적 함의를 재조명하고, 제주특별자치도 자치분권의 발전에 관한 심도깊은 논의는 제주특별자치도 자치분권의 시금석이 될 수 있는 소중한 기회가 되길 기대합니다.

오늘 이 뜻깊은 학술대회의 성공적인 개최를 위해 애써주신 한국공법학회 한귀현 회장님과 학회 임원진, 한국법제연구원 김계홍 원장님, 그리고 제주대 법과정책연구원의 김성욱 원장님과 대한민국시도지사협의회 심재균 국장님께도 깊은 감사의 인사를 드립니다.

마지막으로 바쁘신 일정에도 오늘 참석해 주신 내·외 귀빈 여러분께 진심으로 감사의 말씀을 드리며, 함께 해 주신 모든 분들의 발전과 건승을 기원합니다.

감사합니다.

제주특별자치도의회 부의장 김 희 현

축 사

존경하는 한국비교공법학회 회원님, 참석하여 주신 내외 귀빈 여러분 반갑습니다. 대한민국 시도지사협의회장 대구시장 권영진입니다.

오늘 한국비교공법학회가 “지방분권을 위한 공법적 과제”라는 주제로 이 곳 제주도에서 우리 시도지사협의회와 함께 한국법제연구원, 제주도 특별자치도의회, 제주대학교 법과정책연구원, 공동으로 학술대회를 개최하게 된 것을 매우 뜻깊게 생각합니다.

더불어 학술대회를 주관하시는 한국비교공법학회 한귀현 회장님을 비롯한 학회 관계자 분들과 고견을 펼쳐주실 발제자, 토론자 분들과 사회를 맡아 준비하신 분들께 깊은 감사의 말씀을 전합니다.

존경하는 한국비교공법학회 회원 여러분!

우리나라는 지방자치제도가 시행된지 30년이 경과되었지만, 아직까지 무늬만 지방자치라는 자조 속에 중앙정부 중심의 국가 운영체제를 벗어나지 못하고 있습니다.

지방정부는 현장에서 정책을 집행하는 위치에 있기 때문에 중앙정부가 하지 못하는 많은 일을 잘 해낼 수 있습니다. 이제 중앙정부는 지방정부에 대한 믿음을 바탕으로, 지방정부의 자율성을 더욱 확고히 보장해 주어야 합니다. 지방정부의 자율성은 국민들의 다양한 행정수요를 충족시키고, 다양성과 창의성에 기반을 둔 성숙한 지방자치제도로 승화될 것입니다.

우리 시도지사협의회는 지방분권을 위한 시·도의 역량을 결집하고, 지방의 주인인 지역주민을 위한 좋은 정책을 개발·시행하며, 동시에 중앙정부와 지방정부, 그리고 지방정부 상호간의 상생 협력 관계 구축에도 최선을 다하고 있습니다. 또한 국회에 계류중인 지방자치법, 지방이양일괄법, 자치경찰제 실시를 위한 경찰법 등 자치분권 관련 법안들이 조속히 통과되도록 최선의 노력을 다하고 있습니다.

아무쪼록 오늘의 학술대회에서 뜻깊은 학문적 성과를 거두시길 기대하면서, 자치분권 관련 법안들이 조속히 통과될 수 있는 도화선이 되어 지방분권의 분위기를 확산시키는 중요한 계기가 될 것이라 확신합니다.

학술대회 개최를 진심으로 축하드립니다. 대단히 감사합니다.

대한민국시도지사협의회 회장 권 영 진

행 사 세 부 일 정

첫째 날 : 10월 18일(금)

시 간	행사 내용		비 고
12:00~13:00	오찬		
13:00~13:20	등록		
	개회식		장소 : 사려니홀
			사회 : 윤수정(공주대, 한국비교공법학회 총무이사)
13:20~13:40	개회사		한귀현(순천대, 한국비교공법학회 회장)
	환영사		김계홍(한국법제연구원 원장)
	환영사		김성욱(제주대 법과정책연구원장)
	축 사		김희현(제주특별자치도의회 부의장)
	축 사		심재균(대한민국시도지사협의회 분권정책국장)
13:40~14:00	기조 발제	자치분권의 현재와 미래	홍정선(한국지방자치법학회 명예회장, 전(前) 연세대학교 교수)
14:00~14:10	기념촬영		
14:10~15:30	종합세션 진행(사려니홀)		
15:50~17:10	세션별 분리 진행(사려니홀&노꼬메홀)		
17:30~18:00			사회 : 박인수(영남대)
	종합 토론 (강평)	김남철(연세대) 김명용(창원대) 김배원(부산대) 김중권(중앙대) 류시조(부산외국어대) 윤재만(대구대) 이종상(경남대) 정재황(성균관대)	
18:00~	폐회식 및 만찬		

종합세션 : 지방분권을 위한 지방재정법제의 공법적 과제

장소 : 사려니홀

14:10~14:50	사회		조소영(부산대)
	발제	지방재정의 법제적 의의	전주열(한국법제연구원)
	토론	장은혜(한국법제연구원), 서보건(영남대), 김종세(계명대),	
14:50~15:30	사회		이병규(동의과학대)
	발제	지방재정 법제 개선을 위한 공법적 과제	홍종현(국회)
	토론	홍의표(한국법제연구원), 박찬권(고려사이버대), 방동희(부산대)	
15:30~15:50	휴식 및 자리이동 (A & B 홀 분리)		

세션 1 : 지방분권을 위한 제주특별자치의 의미와 공법적 과제			
장소 : 사려니홀			
15:50~16:30	사회	이상윤(한국법제연구원)	
	발제	헌법 개정안과 제주특별자치의 헌법적 함의 - 제주의회를 중심으로 -	신정규(충북대)
	토론	최경호(한국법제연구원), 현길호(제주특별자치도의회), 류성진(동의대),	
16:30~17:10	사회	정하명(경북대)	
	발제	「지방자치법」 전부개정안과 제주의 차등분권의 지향점 - 제주의회를 중심으로 -	이진수(영남대)
	토론	정민구(제주특별자치도의회), 전 훈(경북대), 이기춘(부산대)	
17:10~17:30	휴식 및 자리이동		

세션 2 : 지방분권을 위한 자치경찰제의 도입과 공법적 과제			
장소: 노꼬메홀			
15:50~16:30	사회	최우용(동아대)	
	발제	자치경찰제 도입의 방향과 과제	윤태웅(대한민국시도지사협의회)
	토론	양태건(한국법제연구원), 손재영(경찰대), 김남욱(송원대)	
16:30~17:10	사회	최철호(청주대)	
	발제	자치경찰제 도입을 위한 경찰법(안)의 내용과 한계	김수연(대한민국시도지사협의회)
	토론	박세훈(한국법제연구원), 성중탁(경북대), 강주영(제주대)	
17:10~17:30	휴식 및 자리이동		

둘째 날 : 10월 19일(토)

시 간	행사 내용
8:00~9:00	조찬
9:00~9:30	표절 및 부정방지에 관한 연구윤리강연
9:30~12:00	투어
12:00~13:00	오찬
13:00~	귀가

차 례

■ 기조발제

자치분권의 현재와 미래 ---------- 13

■ **발 제 자** : 홍정선(한국지방자치법학회 명예회장, 전(前) 연세대학교 교수)

■ 종합세션 : 지방분권을 위한 지방재정법제의 공법적 과제

지방재정의 법제적 의의 ---------- 27

■ **발 제 자** : 전주열(한국법제연구원)

■ **토 론 자** : 장은혜(한국법제연구원), 서보건(영남대), 김종세(계명대)

지방재정 법제 개선을 위한 공법적 과제 ---------- 53

■ **발 제 자** : 홍종현(국회)

■ **토 론 자** : 홍의표(한국법제연구원), 박찬권(고려사이버대), 박동희(부산대)

■ 제 1세션 : 지방분권을 위한 제주특별자치의 의미와 공법적 과제

헌법 개정안과 제주특별자치의 헌법적 함의 ---------- 81

- 제주의회를 중심으로 -

■ **발 제 자** : 신정규(충북대)

■ **토 론 자** : 최경호(한국법제연구원), 현길호(제주특별자치도의회), 류성진(동의대)

「지방자치법」 전부개정안과 제주의 차등분권의 지향점 ---------- 111

- 제주의회를 중심으로 -

■ **발 제 자** : 이진수(영남대)

■ **토 론 자** : 정민구(제주특별자치도의회), 전 훈(경북대), 이기춘(부산대)

■ 제 2세션 : 지방분권을 위한 자치경찰제의 도입과 공법적 과제

자치경찰제 도입의 방향과 과제 ---------- 127

■ 발 제 자 : 윤태웅(대한민국시도지사협의회)

■ 토 론 자 : 양태건(한국법제연구원), 손재영(경찰대), 김남욱(송원대)

자치경찰제 도입을 위한 경찰법(안)의 내용과 한계 ---------- 152

■ **발 제 자** : 김수연(대한민국시도지사협의회)

■ **토 론 자** : 박세훈(한국법제연구원), 성중탁(경북대), 강주영(제주대)

한국비교공법학회 제96회 학술대회

지방분권을 위한 공법적 과제

기조발제

자치분권의 현재와 미래

홍 정 선
(한국지방자치법학회 명예회장, 전(前) 연세대학교 교수)

지방자치분권의 현재와 미래

홍 정 선
(한국공법학회 고문, 한국지방자치법학회 명예회장)

■ 시작하면서

□ 한국비교공법학회·한국법제연구원·제주도특별자치도의회·전국시도지사협의회·제주대학교법과정책연구원이 **"지방자치분권을 위한 공법적 과제"**를 대주제로 하여 공동으로 개최하는 학술대회에서 기조발제를 하게 되어 기쁘게 생각합니다.

□ 오늘의 학술대회는 **지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법** 제2조 제1호가 정하는 「지방자치분권(자치분권)」, 즉 "국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하고, 지방자치단체의 정책결정 및 집행과정에 주민의 직접적 참여를 확대하는 것"을 제대로 실현하는데 필요한 지혜를 모으기 위한 것으로 생각됩니다.

□ 더욱이 한국의 자치분권(지방자치)에서 제주특별자치도가 선도적 역할을 담당하고 있다는 점을 고려할 때, 제주특별자치도의 **지방재정, 특별자치도의회, 자치경찰제**를 중심으로 자치분권을 생각하는 오늘의 학술대회는 더욱 의미를 갖는다고 생각합니다. 제주특별자치도의 자치·분권의 발전은 우리나라 전 지방자치단체에 파급효과를 가져올 것이라 믿습니다.

Ⅰ. 여태까지의 자치분권[1)]

1. 지방자치헌법 70년

□ 한국 지방자치헌법 70년의 역사는 3개의 시기, 즉 ① 지방자치가 도입되어 뿌리를 내리기 위한 시기인 「제정헌법~제4차 개정헌법」이 적용되던 시기(지방자치의 발아기), ② 지방자치가 중단된 시기인 「제5차 개정헌법~제8차 개정헌법」이 적용되던 시기(지방자치의 중단기),

1) 이 부분은 기조발제자가 지방자치법학회 정기학술대회(2019.5.31.)에서 행한 연설(지방자치 70년, 회고와 과제 – 헌법과 지방자치법의 제정·개정을 중심으로–) 일부를 활용한 것이다.

③ 지방자치가 부활한 시기인 「현행 헌법인 제9차 개정헌법」이 적용되고 있는 시기(지방자치의 재생기)로 나누어 볼 수 있습니다.

□ 지방자치에 관한 현행헌법 제117조와 제118조를 볼 때, 현행헌법에 지방자치단체의 사무로 주민의 복리사무가 추가되었다는 점을 제외하면, 현행헌법과 제헌헌법 사이에 별다른 차이가 없습니다. 말하자면 1948년의 지방자치헌법이 현재에도 그대로 유지되고 있다고 말할 수 있습니다. 현행헌법에서는 이 시대에 요구되는 국가권력과 자치권의 상호관계, 지방재정의 보장, 폭넓은 자치입법권, 국가감독권의 최소화, 지방자치단체의 넓은 제소권 등에 관한 규정이 보이지 아니합니다.

□ 지방자치에 관한 국민의 의식 등이 상당한 수준으로 향상되고 있는 오늘날의 시각에서 보면, 현행헌법 제117조와 제118조가 지방자치에 관한 기본적인 사항을 잘 규정하고 있다고 보기 어렵습니다. 최근에도 국가기관에 의한 헌법 개정의 움직임이 있었으나, 이루어지지 않았습니다. 지방분권 강화 의식을 포함하여 이 시대 국민들의 의식을 반영하는 방향으로 헌법상 지방자치 관련 조항은 바뀌어야 할 것입니다. 이 시대는 이 시대에 적합한 지방자치헌법을 가져야 합니다.

2. 지방자치법 70년

□ 한국 지방자치법 70년의 변화 중에서 가장 큰 특징은, 1949년 8월 15일 지방자치법이 시행에 들어갔다는 점, 그러나 1961년 군사쿠데타로 지방자치법 내용 중 핵심내용인 지방의회의 구성과 단체장의 선거가 폐기되어 – 지방행정이 아니라 지방자치와 관련하여– 지방자치법의 의미가 상실되었다는 점, 그러다가 1988년 제9차 개정헌법과 1988.5.1. 시행 지방자치법 등의 발효로 지방자치법의 의미가 되살아났다는 점이라 생각합니다.

□ 현행헌법 하에서 지방자치법의 개정은 매우 빈번하였습니다. 개정이 빈번하였다는 것은 급속히 변해가는 주민의 의식, 경제수준의 향상, 문화적 욕구의 증대 등을 바탕으로 하여 그 시기에 적합한 지방자치법을 마련하겠다는 국민과 정부의 의지에 기인한 것으로 볼 수도 있고, 국민들의 강력한 요구에 정부가 부분적으로 응한 것으로 볼 수도 있을 것입니다. 하여간 온전한 자치분권의 실현이라는 관점에서 보면, 미흡한 점이 적지 않다고 봅니다. 오늘 학술대회에서 다루는 **지방재정, 특별자치도의회, 자치경찰제** 분야 역시 그러할 것입니다.

□ 근년에 이르러 주민의 권리를 확대하는 지방자치법 개정이 자주 이루어졌다는 것도 지방자치법 70년의 주요 특징의 하나라 생각합니다. 지방자치가 주민의 자치이고, 주민에 의한 자

치이고 주민을 위한 자치임을 고려할 때, 이러한 개정은 지방자치의 성숙, 민주주의의 성숙을 의미하는 것으로 볼 수 있을 것입니다. 그렇다고 주민의 권리에 관한 현행 지방자치법의 규정내용이 완결적인 것이라 말할 수는 없습니다. 계속 보완되어야 할 것입니다.

II. 앞으로의 자치분권

1. 그럼에도 헌법 개정을 준비하여야 한다.[2)]

□ 대한민국은 단일국가이지만, 연방국가의 주(Land, State)에 비견될 수 있는 지역정부를 헌법에서 보장하는 방안을 지지하는 기조발제자는[3)] 현 정부의 「연방제 수준으로의 지방분권 강화」를 긍정적인 것으로 보고 있습니다. 문제는 「연방제 수준으로의 지방분권 강화」가 어떠한 내용으로 실현되어야 하는가라는 점일 것입니다. 이와 관련하여 먼저 「연방제의 의미」와 「연방제 수준의 의미」부터 살펴볼 필요가 있지만, 이에 관한 논급은 약하고, 다만 발제자들의 발제와 관련하여 **약간 언급**하기로 합니다.

□ 제주특별자치도 등 광역지방자치단체의 **자치입법권**을 연방제수준으로 강화하려면, 국가의 법률로 정할 수 있는 사항, 국가의 법률이나 광역지방자치단체의 자치법이 경합적으로 정할 수 있는 사항과 광역지방자치단체의 자치법이 배타적으로 정할 수 있는 사항을 구분하여 규정하는 방향의 헌법 개정을 고려해 볼 수 있을 것입니다.

□ 제주특별자치도 등 광역지방자치단체의 **자치행정권**(자치경찰권 포함)을 연방제수준으로 강화하려면, 국가가 국가의 법률의 집행을 광역지방자치단체나 그 장에게 위임하는 경우, 그 **통제**는 위법성 여부에 대한 통제에 한정된다는 문언을 헌법에 반영할 필요가 있을 것입니다. 위임사무에 대한 통제를 위법성의 통제에 한정된다는 문언을 법률에만 반영하는 경우, 그 문언의 해석을 둘러싸고 헌법과 법률의 성격의 상이 등으로 인해 여러 논란이 발생할 수도 있을 것입니다. 한편, 광역지방자치단체가 처리할 행정사무의 **범위**는 국가의 위임사무를 제외한다면, 광역지방자치단체의 자치입법권이 미치는 범위가 될 것입니다. 따라서 광역지방자치단체의 자치행정권의 범위는 자치입법권과 범위와 불가분의 관계 놓인다고 할 것입니다.

□ 제주특별자치도 등 광역지방자치단체의 **자치재정권**을 연방제수준으로 강화하려면, 국가에 배

2) 이 부분은 기조발제자가 지방자치법학회 정기학술대회(2018,3,23,)에서 행한 연설(연방제 수준의 지방분권강화, 어떻게 헌법에 반영할 것인가? – '분권적 지방자치를 위한 주요 법률개정' 논의에 선행하여 –) 일부를 활용한 것이다.

3) 졸저, 신지방자치법(제4판), 2018, 박영사, 36쪽.

타적으로 귀속하는 세원 외에 광역지방자치단체에 배타적으로 귀속하는 세원을 규정하는 조항을 헌법에 둘 필요가 있을 것입니다. 물론 재정적으로 열악한 광역지방자치단체에 대한 배려, 국가의 중요정책사업의 효율적 수행 등과 관련하여 국가의 광역지방자치단체에 대한 재정보조에 관한 규정도 헌법에 두어야 할 것입니다. 재정적으로 열악한 광역지방자치단체가 일정한 경우에는 국가에 대하여 재정보조를 구할 수 있는 권리가 있음을 헌법에 규정하는 것도 의미 있을 것입니다. 물론 재정적으로 열악한 광역지방자치단체의 세부적 기준이나 국가에 대하여 재정보조를 구할 수 있는 권리가 있는 경우는 법률로 구체화될 수밖에 없을 것입니다.

□ 남북통일시대의 지방자치에 대비하여 제주특별자치도 등 광역지방자치단체의 조직형태(대통령제, 의원내각제형, 이사회형 등)를 주민들이 선택할 수 있는 길을 헌법에서 열어 둘 필요가 있다고 생각합니다. 남쪽지역 주민은 물론이고, 북쪽지역 주민들도 자신이 원하는 형태의 광역지방자치단체를 가질 수 있게 하여야 할 것입니다. 남쪽지역 주민이나 북쪽지역 주민 모두 **지역자기결정권**을 갖는다고 보기 때문입니다. 패권주의적 국가의 우위는 경계되어야 할 것입니다. 지역주민의 자기결정권의 신장은 궁극적으로 민주주의의 발전에 기여할 것이라 생각합니다.

□ 요즈음에는 「연방제 수준으로의 지방분권 강화」에 관한 국가적·국민적 관심이 예전과 같지 않아 보입니다. 그럼에도 이에 관한 우리들의 노력은 중단 없이 계속되어야 한다고 생각합니다.

2. 개헌 전이라도 온전한 법률의 마련은 지속되어야 한다.

□ 기조발제자는 앞에서 헌법 개정을 통해 제주특별자치도 등 광역지방자치단체에 연방제 수준의 자치입법권·자치행정권·자치재정권을 보장하는 길로 나아가야 한다고 하였지만, 현재로서 그 길은 잘 보이지 아니합니다.

□ 자치입법권·자치행정권·자치재정권을 보장하는 헌법 개정이 현재로서 기대만망일지라도, 이 시대에 적합한 자치분권의 실현을 위해 자치입법권·자치행정권·자치재정권과 관련된 법령들의 혁신적인 개정작업은 이루어져야 할 것입니다.

Ⅲ. 지방자치법학자 등 법학자의 책무

□ 온전한 자치분권의 실현을 위한 법제의 확보는 그 시대를 살아가는 지방자치법학자 등 법학자들의 연구 성과에 의존할 수밖에 없을 것입니다.

□ 한국공법학회가 펴낸 「한국공법학회의 발자취(1956 ~ 2016)」와 그 후 발간된 **공법연구**를 종합해보면, ① 1988년 제9차 개정헌법과 1988.5.1. 시행 지방자치법 등이 발효되기 전에 발간된 공법연구에 게재된 지방자치법 관련논문으로는 3편(제13집, 1985.8.10.에 수록)을 볼 수 있습니다. ② 그 후부터 지방자치법 관련 논문만을 게재하는 **지방자치법연구** 창간호가 2001년 월에 발간되기 이전까지 공법연구에 게재된 지방자치법 관련논문은 45편 정도였습니다. ③ 그 후부터 2017년까지 게재된 논문은 70편 정도에 이릅니다.

□ 한편, 한국지방자치법학회의 지방자치법연구에 게재된 논문들은 670편 가량 됩니다.[4] 이것은 최근 20년 동안에 지방자치법 관련 논문발표가 상당한 수준에 이르렀다는 것을 의미한다고 봅니다.

□ 더불어, 오늘 이 학술대회를 주재하는 한국비교공법학회가 발간하는 학술지인 공법학연구는 한국연구재단 학술지인용색인(KCI)의 피인용지수가 우리 공법학계에서 가장 높은 것으로 이미 정평이 나 있습니다. 여러분들 잘 아시리라 생각합니다. 한국비교공법학회의 공법학연구에도 지방자치 관련한 양질의 논문들이 이미 90편이 수록되어 있습니다. 그 논문들을 최근 순부터 아래에 열거해 봅니다. 참고해 보시길 바랍니다. 공법학연구에 게재된 지방자치법 관련 논문은 비교공법학회의 역사와 전통에 맞게 외국 지방자치제도와의 비교 연구가 주를 이루고 있었습니다. 이러한 상당한 수준의 성과는 오늘 학술대회에 함께하는 여러분들의 노력의 결과라고 생각합니다.

○ 윤수정, 국민 안전권 보장을 위한 국가 및 지방자치단체의 역할-안전권의 공법적 논의구조를 중심으로-, 공법학연구, vol.20 no.3, 2019.
○ 박인수, 주민투표제도에 관한 헌법적 검토, 공법학연구, vol.20 no.3, 2019.
○ 최우용, 지방이양일괄법 제정과 자치분권강화를 위한 공법적 과제, 공법학연구, vol.20 no.1, 2019.
○ 방동희, 실질적 자치분권을 위한 기능중심의 권한이양과 공법적 고찰, 공법학연구, vol.20 no.1, 2019.
○ 정애령, 지방자치단체 공휴일 지정에 관한 소고, 공법학연구, vol.19 no.4, 2018.
○ 박웅광, 자치경찰제와 실효적인 위험방어-경찰개념과 예방적 위험 방지를 중심으로-, 공법학연구, vol.19 no.4, 2018.
○ 박병욱, 지방자치분권시대 지방경찰청과 자치경찰의 임무분담, 공법학연구, vol.19 no.3, 2018.
○ 서보건, 일본의 지방자치 분권추진과 지방재정 활성화에 대한 고찰, 공법학연구, vol.19 no.3,

4) 지방자치법연구에 게재된 논문은 거의 모두 지방자치·지방자치법 관련논문이다. 예외는 미미하다.

2018.
○ 류시조, 지방분권체제에 있어서 문화국가원리의 의미, 공법학연구, vol.19 no.3, 2018.
○ 김남철, 독일 연방주의와 연방주의개혁의 우리나라 지방분권개헌에의 시사점-지방분권과 지방자치의 관점에서-, 공법학연구, vol.19 no.3, 2018.
○ 문명현, 일본에서의 지방자치와 지방교육자치의 관계에 관한 연구, 공법학연구, vol.19 no.2, 2018.
○ 방동희, 영미의 지방자치제도와 재정고권의 헌법적 보장-헌법상 지방자치제의 보장체계(구조)와 재정고권보장 내용을 중심으로-, 공법학연구, vol.18 no.4, 2017.
○ 박인수, 지방분권국가의 특징과 한계, 공법학연구, vol.18 no.3, 2017.
○ 김수연, 새정부의 지방자치 관련 공약 내용과 그 실현을 위한 공법적 과제, 공법학연구, vol.18 no.3, 2017.
○ 류시조, 지방분권법상의 지방자치와 지방교육자치 통합의 문제에 관한 소고- 교육감을 매개로 한 지방자치와 교육자치 연계·통합 논의를 중심으로-, 공법학연구, vol.18 no.1, 2017.
○ 최우용, 自治憲章 또는 자치기본조례에 관한 小考-서울특별시 자치기본조례안을 소재로 하여-, 공법학연구, vol.18 no.1, 2017.
○ 김명식, 지역균형발전 구조에 관한 헌법적 검토, 공법학연구, vol.17 no.4, 2016.
○ 정상우, 지방분권형 헌법개정, 공법학연구, vol.17 no.4, 2016.
○ 전학선, 프랑스 지방자치단체의 국정참여제도, 공법학연구, vol.17 no.3, 2016.
○ 김수연, 지방의 입법참여를 위한 국회구성 개선방안, 공법학연구, vol.17 no.3, 2016.
○ 강지은, 지방자치단체의 명칭권에 관한 小考-프랑스의 지방자치법제를 중심으로-, 공법학연구, vol.17 no.2, 2016.
○ 전 훈, 지역문화진흥과 문화분권, 공법학연구, vol.17 no.1, 2016.
○ 최봉석, 독일 연방주의개혁과 지방분권의 강화- 2006년~2014년 독일 기본법(GG)개혁을 통한 지방분권의 강화-, 공법학연구, vol.17 no.1, 2016.
○ 강재규, 지방자치와 주민참가 - 심의(숙의)민주주의형 시민참여를 중심으로-, 공법학연구, vol.17 no.1, 2016.
○ 김명식, 지방자치의 본질과 자치입법권에 관한 재고찰, 공법학연구, vol.16 no.4, 2015.
○ 김현태, 자치입법권의 확대방안에 관한 연구, 공법학연구, vol.16 no.4, 2015.
○ 전학선, 프랑스 지방분권개혁의 최근 동향과 한국에의 시사점, 공법학연구, vol.16 no.3, 2015.
○ 최우용, 일본 지방분권개혁의 주요 내용과 최근 동향, 공법학연구, vol.16 no.3, 2015.
○ 강기홍, 지방분권형 국가를 위한 지방자치법의 개정 방안, 공법학연구, vol.16 no.3, 2015.
○ 최윤영, 주민자치회에 관한 법적 검토, 공법학연구, vol.16 no.3, 2015.
○ 허진성, 지방분권 관련 헌법개정 논의에 대한 연구, 공법학연구, vol.16 no.2, 2015.
○ 이병규, 지역균형발전의 헌법적 고찰, 공법학연구, vol.16 no.2, 2015.

○ 김남욱, 광역지방자치단체와 기초지방자치단체간의 관계 - 특히 지방행정체제 및 행정체제 개편의 문제점, 통합 창원시의 갈등해소방안 등-, 공법학연구, vol.16,no.2, 2015.
○ 허 전, 일본의 지방자치단체 감사제도의 우리에의 수용가능성, 공법학연구, vol.16,no.2, 2015.
○ 최우용, 지방자치단체의 자치조직권에 관한 고찰 - 일본의 자치조직권에 관한 법제 변화를 중심으로 -, 공법학연구, vol.15 no.3, 2014.
○ 노기현, 지방자치단체의 재정건전성확보를 위한 재정규율에 관한 검토 - 일본의 재생형 파산법제를 중심으로 -, 공법학연구, vol.15 no.3, 2014.
○ 조소영, 지방자치단체장의 정당공천 여부에 관한 헌법적 검토, 공법학연구, vol.15 no.2, 2014.
○ 안영진, 사회복지정책의 분권화에 따른 지방자치단체의 사회복지재원 개선방안, 공법학연구, vol.15 no.2, 2014.
○ 최우용, 일본 지방행정체제의 개편과 통합시(統合市)의 재정에 관한 一考察-효고현 사사야마시(篠山市)를 대상으로 하여-, 공법학연구, vol.15 no.1, 2014.
○ 안영진, 자치경찰제도 도입논의의 재고, 공법학연구, vol.15 no.1, 2014.
○ 박창석, 생활안전을 위한 국가 및 지방자치단체의 역할- 일본의 경우를 중심으로-, 공법학연구, vol.15 no.1, 2014.
○ 박효근, 지방자치단체의 대외적 갈등조정 및 협력에 관한 법적 방안, 공법학연구, vol.14 no.3, 2013.
○ 조재현, 교육자치의 이념적 기초와 교육자치기관의 구성원리에 관한 연구 -교육자치기관의 독립성, 전문성, 민주적 정당성과 교육감 및 교육의원의 자격요건을 중심으로-, 공법학연구, vol.14 no.1, 2013.
○ 손진상, 지방의회 사무기구 인사제도의 문제점과 개선방안, 공법학연구, vol.14 no.1, 2013.
○ 이상경, 지방자치단체 파산제도의 도입가능성에 관한 비교법적 일고-미국 지방정부파산법(미국 연방파산법 제9장)의 시사점-, 공법학연구, vol.13 no.3, 2012.
○ 한귀현, 지방자치법상 보충성의 원칙에 관한 연구, 공법학연구, vol.13,no.3, 2012.
○ 최우용, 지방자치사무배분 개혁의 현황과 과제-'법정수임사무'를 중심으로 -, 공법학연구, vol.12 no.4, 2011.
○ 전 훈, 지방의회 제도개선을 위한 법제정비 방안, 공법학연구, vol.12 no.4, 2011.
○ 최우용, 일본의 기초지방자치단체(시·정·촌) 통합에 관한 법률 및 사례에 관한 연구-우리 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」의 향후 운용과 관련하여-, 공법학연구, vol.11 no.4, 2010.
○ 방승주, 지방행정체제 개편에 관한 특별법안의 헌법적 문제점, 공법학연구, vol.11 no.3, 2010.
○ 유은정, 미국의 연방주의와 지방자치제도-우리나라 지방자치 및 지방분권이행 과정에의 시사점 -, 공법학연구, vol.11 no.3, 2010.
○ 김주영, 한국지방자치제도의 입법사적 고찰-『헌법』과 『지방자치법』을 중심으로-, 공법학연

구, vol.11 no.2, 2010.
○ 류시조, 지방자치제의 보장을 위한 논의와 한계, 공법학연구, vol.11 no.1, 2010.
○ 조규범, 헌법상 지방자치조항의 개정방향, 공법학연구, vol.11 no.1, 2010.
○ 표명환, 지방자치법상의 '특별자치도'의 의미와 그 문제-제주특별자치도법을 중심으로-, 공법학연구, vol.10 no.4, 2009.
○ 김세규, 지방분권시대에서의 경관법과 도시경관조례, 공법학연구, vol.10 no.4, 2009.
○ 최우용, 지방행정체제개편과 자치권보장에 관한 공법적 고찰, 공법학연구, vol.10 no.4, 2009.
○ 최우용, 지방행정체제개편의 법률적 과제-관련 특별법안의 내용을 중심으로-, 공법학연구, vol.10 no.3, ,2009.
○ 고헌환, 제주특별자치도 특별법상 자치경찰 규정의 법적 검토, 공법학연구, vol.10 no.1, 2009.
○ 신봉기, 주민소환법의 위헌 여부, 공법학연구, vol.9 no.3, 2008.
○ 김상태, 국가와 지방자치단체간 새로운 분쟁해결제도의 도입방안에 관한 연구, 공법학연구, vol.9 no.3, 2008.
○ 함인선, 주민소송에서의 이른바 1호소송에 대한 법적 검토 - 일본의 학설·판례를 중심으로 하여 -, 공법학연구, vol.9 no.2, 2008.
○ 김배원, 헌법적 관점에서의 지방자치의 본질, 공법학연구, vol.9 no.1, 2008.
○ 이부하, 지방자치와 정당국가론-기초의회의원 선거시 정당공천을 중심으로-, 공법학연구, vol.9 no.1, 2008.
○ 최철호, 주민투표제도에 관한 연구-우리나라와 일본의 주민투표제도의 비교를 중심으로, 공법학연구, vol.8 no.4, 2007.
○ 양승업, 지방자치단체의 공공시설에 대한 입장료 및 사용료 징수에 관한 고찰, 공법학연구, vol.8 no.4, 2007.
○ 김웅규, 지역대표의회의 헌법적 의미-미국 상원제도와의 비교검토를 중심으로-, 공법학연구, vol.8 no.3, 2007.
○ 박인수, 주민자치 확대 법제와 문제점, 공법학연구, vol.8 no.1, 2007.
○ 서정욱, 地方自治團體의 事務에 관한 現行法의 問題點과 立法論的 考察, 공법학연구, vol.8 no.1, 2007.
○ 은숭표, 세계화 및 지방화 시대에서의 국가와 헌법, 공법학연구, vol.7 no.5, 2006.
○ 최우용, 우리 지방자치단체의 바람직한 기관구성을 위한 비교법적 고찰, 공법학연구, vol.7 no.5, 2006.
○ 김남욱, 地方分權化에 따른 地方稅制의 公法的 檢討, 공법학연구, vol.7 no.5, 2006.
○ 김배원, 지방재정운영과 주민참가제도-지방재정정보공개제도와 주민참여예산제를 중심으로-, 공법학연구, vol.7 no.4, 2006.
○ 최철호, 환경행정의 통제수단으로서의 주민소송의 역할-일본의 환경관련 주민소송 판례를

중심으로-, 공법학연구, vol.7 no.4, 2006.
○ 김현준, 주민소환제의 의미와 과제, 공법학연구, vol.7 no.3, 2006.
○ 윤양수, 제주도내 기초지방자치단체폐지법규의 위헌성, 공법학연구, vol.7 no.3, 2006.
○ 김백영, 지방세법상 조세회피방지에 관한 고찰, 공법학연구, vol.7 no.3, 2006.
○ 홍완식, 지역구도 타파를 위한 선거구제 개편에 관한 헌법적 쟁점, 공법학연구, vol.7 no.2, 2006.
○ 유진식, 지방분권과 행정구역개편의 행정법적 문제, 공법학연구, vol.7 no.2, 2006.
○ 이기우, 지방자치제도와 주민소환제도에 관한 공법적 접근, 공법학연구, vol.7 no.2, 2006.
○ 차상붕, 자치권의 규범력 제고, 공법학연구, vol.7 no.1, 2006.
○ 윤양수, 제주도내 시, 군 폐지(추진)의 문제점, 공법학연구, vol.6 no.3, 2005.
○ 최우용, 일본 구조개혁특별구역법의 주요논점과 지방자치, 공법학연구, vol.6 no.1, 2005.
○ 함인선, 주민소환제도에 관한 입법론적 고찰-일본 지방자치단체의 장 해직청구제도를 중심으로 하여-, 공법학연구, vol.5 no.2, 2004.
○ 조성규, 지방자치단체의 고유사무, 공법학연구, vol.5 no.2, 2004.
○ 최우용, 분권화시대의 지방의회 관련법제의 개정방안, 공법학연구, vol.5 no.2, 2004.
○ 백윤철, 프랑스 地方分權에 관한 考察, 공법학연구, vol.5 no.1, 2004.
○ 조소영, 地方自治團體의 機關構成에 관한 法的 檢討-지방자치단체와 정당참여를 중심으로-, 공법학연구, vol.5 no.1, 2004.
○ 김해룡, 地方議會의 權限, 공법학연구, vol.4 no.1, 2002.
○ 김남철, 지역균형발전의 법적문제, 공법학연구, vol.4 no.1, 2002.

□ 오늘 학술대회의 주제와 관련하여 다행스럽게도 **제주특별자치도를** 특정하여[5] **연구대상으로 한** 지방자치·지방자치법 관련 **연구논문**들도[6] 적지 아니 합니다. 그 예를 잠시 보기로 합니다.[7] 공법학연구와 공법연구 그리고 지방자치법연구에 게재된 논문들을 최근 논문부터 정리해 보았습니다. 참고해 보시기 바랍니다.

[제주특별자치도 자치권 일반]

○ 최우용, 제주특별자치도의 주민자치강화에 관한 법적 쟁점과 과제, 지방자치법연구, 통권 제37호(2013.3.)
○ 조성규, 제주행정체제개편에 있어 자치권의 확대에 관한 법적 쟁점과 과제 -행정시장 직선제와 관련하여, 지방자치법연구, 통권 제37호(2013.3.)

5) 「지방자치단체 전반을 대상으로 한 지방자치법 연구논문」도 제주특별자치도의 자치분권의 이상실현에 귀중한 자료가 되는 것은 「제주특별자치도를 대상으로 한 지방자치법 연구논문」과 다를 바 없다.
6) 지방자치법 관련 저서, 공법연구·지방자치법연구 외의 연구지에 실린 지방자치법 관련 논문들의 리스트화는 기조발제자에 남겨진 추후의 과제이다.
7) 발제자의 미흡함으로 인해 누락된 논문이 있을까 걱정스럽다. 누락된 논문을 알려주길 정중히 청한다.

○ 홍정선, 제주특별자치도 행정시장 직선제, 제주발전 제3의 길－헌법위반 논란의 예방과 불식을 위한 법리적 검토－, 지방자치법연구, 통권 제37호(2013.3.)
○ 최환용, 제주특별자치도의 자치행정의 활성화를 위한 법적 과제, 지방자치법연구, 통권 제33호(2012.3.)
○ 양승미, 제주특별자치도의 자치입법 강화를 위한 법적 쟁점 검토, 지방자치법연구, 통권 제33호(2012.3.)
○ 표명환, 지방자치법상의 '특별자치도'의 의미와 그 문제-제주특별자치도법을 중심으로-, 공법학연구, vol.10 no.4, 2009.
○ 김은주, 제주특별자치도에서의 환경정의의 모색, 지방자치법연구, 통권 제22호(2009.6.)
○ 김광수, 국가와 지방자치단체간의관계－제주특별자치도는 얼마나 특별한 도일 수 있는가?-, 지방자치법연구, 통권 제23호(2009.9.)
○ 김기진, 제주특별자치도의 위헌성, 지방자치법연구, 통권 제19호(2008.9)
○ 윤양수, 제주도내 기초지방자치단체폐지법규의 위헌성, 공법학연구, vol.7 no.3, 2006.
○ 김부찬, 제주특별자치도의 의의 및 자치입법권에 대한 고찰, 지방자치법연구, 통권 제11호(2006.6.)
○ 김부찬, 제주특별자치도의 대외교섭 법제, 지방자치법연구, 통권 제12호(2006.12.)
○ 윤양수, 제주도내 시, 군 폐지(추진)의 문제점, 공법학연구, vol.6 no.3, 2005.

[제주특별자치도 자치재정권 관련]

○ 박 훈, 제주행정체제개편과 재정 중립성의 법적 쟁점과 과제, 지방자치법연구, 통권 제37호(2013.3.)
○ 길준규, 제주특별자치도 경제활성화를 위한 재정건전성 확보 방안, 지방자치법연구, 통권 제22호(2009.6.)
○ 윤현석, 제주특별자치도의 체계적 개발을 위한 재원확충방안, 지방자치법연구, 통권 제15호(2007.9.)
○ 최성근, 제주특별자치도의 경제활성화를 위한 세재개편방안, 지방자치법연구, 통권 제15호(2007.9.)

[제주특별자치도 자치경찰권 관련]

○ 김기갑, 문재인 정부의 자치경찰제에 관한 발전적 고찰, 지방자치법연구, 통권 제61호(2019.3.)
○ 김원중, 지방분권개헌에 따른 자치경찰제도 재설정 검토, 지방자치법연구, 통권 제61호(2019.3.)
○ 박병욱, 지방자치분권시대 지방경찰청과 자치경찰의 임무분담, 공법학연구, vol.19 no.3,

2018.
○ 김남욱, 지방자치 발전을 위한 자치경찰의 법적 과제, 지방자치법연구, 통권 제59호(2018.9.)
○ 이기춘, 한국 자치경찰제도의 이상적 모델, 지방자치법연구, 통권 제57호(2018.3.)
○ 김원중, 자치경찰제도 도입 정부(안)에 관한 지방자치 부합성 검토, 지방자치법연구, 통권 제57호(2018.3.)
○ 이영우·윤현석·견승엽, 실질적 지방분권을 위한 경찰권의 제주특별자치도 이양방안, 지방자치법연구, 통권 제56호(2017.12.)
○ 김원중, 자치경찰제도 도입 논의에 관한 비판적 검토와 입법적 제안, 지방자치법연구, 통권 제54호(2017.6.)
○ 최은하, 행정경찰의 개념과 지역특성에 맞는 치안서비스, 지방자치법연구, 통권 제52호(2016.12)
○ 김원중, 자치경찰제도 입법적 방향 검토, 지방자치법연구, 통권 제52호(2016.12)
○ 김원중, 제주자치경찰에 관한 지방자치 및 경찰사무 부합성 검토, 지방자치법연구, 통권 제51호(2016.9.)
○ 최철호, 한국의 자치경찰제도의 현황과 과제, 지방자치법연구, 통권 제43호 (2014)
○ 안영진, 자치경찰제도 도입논의의 재고, 공법학연구, vol.15 no.1, 2014.
○ 김재호·김원종, 자치경찰의 사무 역할에 관한 검토, 지방자치법연구, 통권 제40호(2013.12.)
○ 강기홍, 제주특별자치도의 자치경찰제 발전을 위한 법적 과제 –자치경찰과 국가경찰 간 협약의 하자를 중심으로–, 지방자치법연구, 통권 제33호(2012.3.)
○ 김원중, 제주자치경찰과 국가경찰간의 협약사무 개선방안, 지방자치법연구, 통권 제29호(2011.3.)
○ 고헌환, 제주특별자치도 특별법상 자치경찰 규정의 법적 검토, 공법학연구, vol.10 no.1, 2009.
○ 김원중, 지방자치단체 통합에 따른 경찰행정청의 변화 방안, 지방자치법연구, 통권 제23호(2009.9.)
○ 김원중, 지방자치단체 내 다문화 가정증가에 따른 자치경찰사무의 범위, 지방자치법연구, 통권 제19호(2008.9)
○ 최영규, 자치경찰기능의 재정립 및 활성화방안, 지방자치법연구, 통권 제15호(2007.9.)
○ 김해룡, 자치경찰의 효율적 구성과 운영을 위한 법제 개선방안, 지방자치법연구, 통권 제15호(2007.9.)
○ 이기춘, 자치경찰제도 도입논의의 보완을 위한 지역사회경찰활동론 고찰을 중심으로, 지방자치법연구, 통권 제14호(2007.6.)
○ 김원중, 제주특별자치도 자치경찰의 역할 검토, 지방자치법연구, 통권 제14호,(2007.6.)
○ 김원중, 제주특별자치도 자치경찰제도의 특성 검토, 지방자치법연구, 통권 제12호2006.12.)
○ 최우용, 자치경찰법의 이념적 한계와 법적 과제, 지방자치법연구, 통권 제10호(2005.12.)
○ 신봉기, 자치경찰법 현실화방안 연구, 지방자치법연구, 통권 제10호(2005.12.)
○ 송희춘, 경찰수사권 독립과 자치경찰, 지방자치법연구, 통권 제10호(2005.12.)

○ 최우용, 자치경찰제 도입을 위한 법적 과제, 지방자치법연구, 통권 제5호(2003.6.)
○ 송희춘, 자치경찰제의 필요성과 도입방안에 관한 연구, 지방자치법연구, 통권 제3호(2002.6.)
○ 최승원, 자치체경찰의 도입을 위한 몇가지 검토, 공법연구 제25-3집(1997.6.27.)

■ 마치면서

□ 이 시대에 적합한 자치분권을 위한 지방자치헌법이 마련되어야 하고, 개헌 전이라도 온전한 자치분권을 위한 법률은 계속하여 제정·개정되어야 하는데, 그 토대가 되는 자료의 제공은 우리 지방자치법학자 그리고 우리 비교공법학회의 공법학자 전부의 몫이라 생각합니다. 오늘의 학술대회도 이러한 자료를 마련하는 기회라 생각합니다.

□ 기조발제자로서는 최근 20년에 걸쳐 이루어낸 한국비교공법학회, 한국공법학회, 한국지방자치법학회와 여러 개별 공법학회에 속해 묵묵하게 성실히 활동해왔던 지방자치법학자들의 연구 성과에 대하여 긍정적인 평가를 하고 싶습니다. 아울러 앞으로도 오늘 학술대회를 주관하는 한국비교공법학회에서 더 많은 연구 성과가 나타날 것이라 기대합니다. 우리 모두 공법학 그리고 지방자치법학의 발전에 함께 합시다.

감사합니다.

종합세션

지방분권을 위한 지방재정법제의 공법적 과제

제1주제

지방재정의 법제적 의의

- 발제
  전주열(한국법제연구원)

- 토론
  장은혜(한국법제연구원), **서보건**(영남대), **김종세**(계명대)

제2주제

지방재정 법제 개선을 위한 공법적 과제

- 발제
  홍종현(국회)

- 토론
  홍의표(한국법제연구원), **박찬권**(고려사이버대), **박동희**(부산대)

지방재정의 법제적 의의에 관한 일고찰

전 주 열
(공법학 박사, 한국법제연구원 부연구위원)

– 차 례 –

1. 서론
2.「지방재정법」상 지방재정의 법제적 의의
가.「지방재정법」상 사무(사업)와 자금의 구분
나. 보조금
다. 소결
3. 지방재정 발전을 위한 법제적 과제
가. 법령상 공적 사무의 권한 귀속 문제
나. 국가재정과 지방재정의 관계
4. 결론

1. 서론

지방재정을 법적으로 고찰한다는 것은 몇 가지 어려운 점을 내포하고 있다. 법학은 대체로 옳은 것을 찾는 일이고, 이 일은 좋은 것을 찾는 것과 흔히 구분된다. 재정은 돈을 사용하는 것인데 돈을 사용할 때 적용되는 옳은 방법이란 효율적으로 잘 쓰는 것을 주로 생각하게 된다. 재정에 관해 법규범을 앞세우다가 돈 잘 쓰는 일에 방해가 된다면 법학은 궁색한 처지를 면하기 어렵게 된다. 애초에 효율성이 중요한 경제적, 재정적인 일에 정의를 논하는 법학의 자리가 있을까 고민하게 된다.

척박한 우리 재정법 환경에서 그나마 국가재정은 이른바 재정헌법과 함께 많이 연구된 편이다. 국가재정은 「국가재정법」을 중심으로 재정 과정 전반에 적용되는 권력 간의 관계가 법적인 쟁점을 풍부하게 제공한 것이 중요한 요인이라고 볼 수 있다. 이에 반해 지방재정에 관한 법학적 연구는 그 필요성에 비해 다양한 법적 쟁점을 충분히 다루지 못하고 있다고 생각된다. 그 이유는 지방재정을 법적으로 논하기 위한 전제가 되는 지방분권에 관한 쟁점들조차 아직 정리되지 않은 것들이 많다는 점에서 찾을 수 있다. 지방의 정치적 공동체의 정체성, 중앙 권력과 지방 권력의 관계, 중앙의 역할과 지방의 역할 간 배분 등 지방분권법제의 기초가 되는 문제들에 대해 주권자의 의사가 충분히 정리되지 않은 것으로 보인다.

이러한 가운데 이 글은 '지방재정'이라는 개념의 법제적 의의를 살피고자 하는 목적으로 집필되었다. 법률은 사회가 합의한 의사를 문서화한 것이라고 할 수 있다. 이 의사를 잘 반영한 것이 좋은 법률이라고 할 수 있다. 공동체의 의사가 바뀌면 그에 따라 법률의 내용도 바뀌는 것이 옳다. 따라서 현행 법제를 분석적으로 고찰하는 것은 실정법을 통해 표현하고자 한 우리 사회의 의사를 정확히 밝힌다는 의미가 있다. 물론 잘못된 법령이 있다. 주권자의 의사를 정확히 반영하지 못한 법령들이 있다. 법제적 분석을 통해 그런 법령들을 찾게 되면 개선할 과제가 된다.

법제적 연구는 공법(公法)에서 특히 중요하다. 현행 우리 법체계에서 1400여개의 법률들 중 대부분이 공적 사무를 조직하고 운영하기 위한 규범들이다. 공적 권위나 권력이 필요할 때, 공적 조직과 재원을 활용하여 공동체에 필요한 사무를 안정적으로 운영하려고 할 때 법제를 먼저 갖추고자 하는 것이 우리 법문화라고 할 수 있다. 이 때문에 우리 실정법은 우리 사회가 결정한 내용들을 매우 자세하고 체계적으로 문서화하고 있다. 우리 사회가 이미 오래전부터 일상적으로 운영하고 있는 지방재정을 우리 법제에서는 무엇이라고 관념하고 있는지 살펴봄으로써 현재의 지방재정법제에 대한 논의를 위한 하나의 기초적 자료를 마련할 수 있을 것이다.

위와 같은 목적에서 이 글은 먼저 현행 「지방재정법」[1]을 중심으로 '지방재정'의 개념을 살펴본다. "이 법은 지방자치단체의 재정에 관한 기본원칙을 정함으로써 지방재정의 건전하고 투명한 운용과 자율성을 보장함을 목적으로"[2] 하는 법률로서 현행 우리 법제 전체에서 지방재정에 관한 일반법이라고 할 수 있기 때문이다. 이어서 지방재정이 지방분권의 이념에 상응하도록 발전하려면 법제도에는 어떤 변화가 필요한지 살펴본다. 이 글에서는 우리 사회가 다음 세 가지를 지방분권의 이념으로서 동의한다고 전제한다. 첫째는 중앙과 지방을 구분할 때 지방이 중앙보다 더 잘할 수 있기 때문에 지방에게 주도권을 주고 자율성을 존중해야할 공적 사무(자치사무)가 있다. 둘째는 자치사무에 대해서는 지방이 자율성을 발휘할 수 있도록 제도적 환경(조직, 재원 등)이 확보되어야 한다. 셋째는 지방의 자율성을 존중하여 지방의 권한을 인정하려면 그에 상응하는 책임을 지방에게 물을 수 있는 제도가 함께 갖추어져야 한다.

2. 「지방재정법」상 지방재정의 법제적 의의

「지방재정법」은 "지방자치단체의 수입·지출 활동과 지방자치단체의 자산 및 부채를 관리·처분하는 모든 활동"[3]을 아울러 '지방재정'이라고 일컫는다. 이때 지방자치단체의 수입·지출과 자산·부채의 관리·처분은 지방자치단체가 법적 주체가 되는 사실과 행위를 말하는 것으로 이해된다. 마찬가지로 이 법에서 채권과 채무란 "지방자치단체의" 권리와 의무를 말한다.[4] 세입과 세

1) 법률 제15803호, 2018년 10월 16일 일부개정, 2019년 4월 17일 시행.
2) 「지방재정법」 제1조(목적).
3) 「지방재정법」 제2조 제1호.

출에 대한 정의에서는 행위나 사실의 귀속 주체를 명시하고 있지 않지만, 지방재정의 세입·세출을 정의한 것으로 이해하면 지방자치단체의 회계에 계상되는 모든 수입과 지출을 의미하는 것으로 이해할 수 있다.[5)]

가. 「지방재정법」상 사무(사업)와 자금의 구분

「지방재정법」에서는 경비가 드는 지방자치단체의 사무를 다음과 같이 세 가지로 구분하고 있다. "지방자치단체의 관할구역 자치사무"[6)], "지방자치단체나 그 기관이 법령에 따라 처리하여야 할 사무로서 국가와 지방자치단체 간에 이해관계가 있는 경우"[7)]와 "국가가 스스로 하여야 할 사무를 지방자치단체나 그 기관에 위임하여 수행하는 경우"[8)]이다. 각각의 사무에 대해 「지방재정법」은 각 조문의 제목을 통해 '자치사무에 관한 경비', '부담금과 교부금'이라고 지칭하고 있다. 지방자치단체나 그 기관이 법령에 따라 처리하여야 할 사무인데, 국가도 이해관계가 있어서 국가가 일정 경비를 부담하는 것을 '부담금'이라고 지칭하고 있는 것으로 이해된다. 또한 국가가 해야 할 사무이지만 단체나 기관에 위임한 것은 국가가 경비 전부를 부담해야 한다는 원칙을 정하면서 이를 이러한 경비를 '교부금'이라고 구분한 것으로 이해된다.

1) 자치사무에 관한 경비

지방자치단체나 그 기관이 수행하는 사무는 국가 전체의 행정조직법적 관점에서 국가사무와 자치사무로 구분할 수 있다. 국가 단위에서 기획되고 집행되어야 하지만 지역적으로 실제 집행을 담당하는 기관 또는 조직을 분산하여 수행하는 사무(국가사무)와 각 지역별로 다양성과 특수성에 따라 달리 기획되고 집행되는 것이 더 나은 사무(자치사무)를 구분하는 방법이다. 「지방재정법」이 "그 지방자치단체가 [경비] 전액을 부담"하도록 원칙을 정한 사무, 즉 "지방자치단체의 관할구역 자치사무"는 지방자치단체별 다양성과 특수성을 존중하여야 하는 자치사무를 말하는 것으로 이해된다.

이 사무에 "필요한 경비는 그 지방자치단체가 전액을 부담한다"는 원칙은 「지방재정법」이 예정하는 다른 비용 부담의 방식들에 비추어 해석하면 국가가 경비를 부담하지 않는다는 것을 뜻

4) 「지방재정법」 제2조 제4호, 제5호.

5) 「지방재정법」 제2조 제2호, 제3호.

6) 「지방재정법」 **제20조(자치사무에 관한 경비)** 지방자치단체의 관할구역 자치사무에 필요한 경비는 그 지방자치단체가 전액을 부담한다.

7) 「지방재정법」 **제21조(부담금과 교부금)** ① 지방자치단체나 그 기관이 법령에 따라 처리하여야 할 사무로서 국가와 지방자치단체 간에 이해관계가 있는 경우에는 원활한 사무처리를 위하여 국가에서 부담하지 아니하면 아니 되는 경비는 국가가 그 전부 또는 일부를 부담한다.

8) 「지방재정법」 **제21조(부담금과 교부금)** ② 국가가 스스로 하여야 할 사무를 지방자치단체나 그 기관에 위임하여 수행하는 경우 그 경비는 국가가 전부를 그 지방자치단체에 교부하여야 한다.

한다. 국가의 부담금이나 교부금을 각 지방자치단체 재정의 수입으로 계상한다면, 이 원칙에 따라 각 회계연도마다 지방재정 세입 가운데 자치사무에 충당할 수 없는 수입을 구분하여야 한다.

2) 부담금

가) 부담금 사무의 요건

앞의 자치사무에 대한 경비의 부담의 원칙, 즉 지방자치단체가 경비 전액을 부담하여야 한다는 원칙은 지방자치단체의 사무의 지방자치법적, 행정조직법적 성격과 재정법적 원칙이 상응하도록 규정하고 있다. 반면, 부담금 형식으로 비용을 충당하는 사무와 원칙에 대해서는 "국가가 그 전부 또는 일부를 부담한다"는 법률효과에 대한 요건을 "단체나 그 기관이 법령에 따라 처리하여야 할 사무", "국가와 지방자치단체 간에 이해관계가 있는 경우"와 "원활한 사무처리를 위하여 국가에서 부담하지 아니하면 아니 되는 경비"라고 규정함으로서 서로 성격이 다른 요건을 조합하고 있다.

첫 번째 요건은 실정법령을 기준으로 판단할 수 있지만, 지방자치법 개념에 비추어 국가사무인지 자치사무인지는 명확하지 않다. 우리 현행 법령이 단체나 기관으로 하여금 어떤 사무를 처리하도록 규정할 때, 그 사무의 성격이 국가사무인지 자치사무인지 명시적으로 밝히지 않는 것이 일반적이기 때문이다. 이러한 현행 법령의 불명확성과 더불어 단체나 기관이 법령에 따라 처리해야 하는 사무는 대부분 국가의 이해관계와 지방자치단체의 이해관계가 혼재해 있는 것으로 보이게 된다.(두 번째 요건) 세 번째 요건은 앞의 요건들과 달리 사무의 성격에 관한 것이 아니라, "사무처리의 원활성을 위한 국가 일부 부담의 불가피성"이라는 재정적 고려에 관한 것이다. 이는 곧 지방자치단체 혼자 경비를 부담하면 원활하게 사무를 수행할 수 없는 것을 뜻한다.

부담금 영역으로 구분된 사무에 대한 재정법적 법률효과, 즉 경비 부담의 원칙은 "국가가 그 전부 또는 일부를 부담한다"는 것이다. 이 효과는 국비로 충당할 부분을 획정하기 위한 원칙이라고 보기는 어렵다. 만약, 법령에 따라 단체나 기관이 수행해야 하는데 자치사무인지 국가사무인지 불분명한 사무에 대하여 국가가 부담하지 않으면 원활하게 수행할 수 없는 부분, 즉 지방비만으로 부족한 부분을 국가가 부담한다고 규정하였다면 "지방비 원칙, 부족분 국비"라는 재정법적 규범을 도출할 수 있을 것이다. 그러나 국비가 없으면 안 되는 사무는 국가가 "그 전부 또는 일부를 부담한다"고 규정함으로서, 성격이 불분명한 사무의 경비는 국비로 전부를 충당할 수도 있고 부족한 부분의 일부만을 국가가 부담할 수도 있는 것으로 해석할 수 있게 된다. 결국 부담금 형식으로 경비를 충당하는 사무 영역에 대해 우리 「지방재정법」이 정한 것은 법령에 따라 지방자치단체나 기관이 수행하는 사무의 성격이 자치사무인지 국가사무인지 불분명할 때에는 지방비로 그 사무를 원활히 수행할 수 없으면 국비를 투입할 수 있다는 것이다. 본 조에서 국비·지방비의 분담 비율에 대한 규범적 기준은 공백으로 남아 있는데 이에 대해서는 별도의 조문을 두어 "국가와 지방자치단체가 부담할 경비 중 지방자치단체가 부담할 경비의 종목

및 부담 비율”을 행정입법 사항으로 위임하고 있다.[9)]

나) 경비 종목 및 분담 비율

국가의 부담금 방식으로 경비를 부담하는 사무에 대하여 우리 「지방재정법」은 국가와 지방자치단체 간 경비 분담에 관한 사항을 다른 조건을 규정하지 않고 대통령령 즉 행정입법 사항으로 위임하고 있다. 이 위임에 따라 「지방재정법 시행령」은 “사업의 성격, 사업의 효과가 미치는 범위 및 당해 사업에 대한 지방자치단체간 이해관계를 참작”[10)]한다는 기준을 정할 뿐, 실제 경비 분담률은 다시 행정안전부장관의 행정입법권에 위임하고 있다. 이 위임에 따라 행정안전부장관이 정한 규칙[11)]에서 별표[12)] 형식으로 정하는 부담비율에 따라 경비 분담률이 결정된다. 이 별표에서는 111개의 ‘사업’을 열거하고 사업마다 각 지방자치단체별로 경비를 부담하는 비율을 정하고 있다.

예컨대, ‘부랑인보호’(연번 49), ‘결핵환자 보호시설 운영’(연번 44), ‘한센장애인 보호’(연번 45), ‘정신질환시설 운영비’(연번 47)와 같은 사업은 특별시·광역시나 도가 지방비의 100%를 부담하고, 시·군 및 자치구는 전혀 부담하지 않는다. 반대로 ‘산림병해충 방제’(연번 93), ‘산불방지 대책’(연번 96)과 같은 사업은 시·도는 지방비 전체의 30%를 부담하고 시·군·구는 70%를 부담하여 기초 지방자치단체가 지방비를 부담하는 비율이 가장 높은 사업에 속한다.

이처럼 법률에서는 “국가와 지방자치단체가 부담할 경비 중 지방자치단체가 부담할 경비의 종목 및 부담 비율”을 행정입법으로 정하도록 하고 있지만, 중앙과 지방 간 경비 부담에 대해서 정한 것이 아니라, 지방자치단체들 간의 부담 비율만을 정하고 있다. 「지방재정법」이 부담금으로 구분한 사무 영역, 즉 지방자치단체나 기관이 법령상 수행해야 하지만 국가도 이해관계가 있고 지방비만으로는 수행할 수 없는 사업 영역에 대해 경비를 누가 부담해야하는지에 대해서는 지방자치단체들 간의 분담비율만을 법령에서 정하고 있을 뿐, 국가가 얼마나 부담해야 하는지에 대해서는 정하지 않고 있다.

한편, 사업의 명칭은 어떤 법령상의 과업을 인용하여 특정 하는 방식이 아니다. 예컨대 ‘영유

9) 「지방재정법」 **제22조(경비 부담의 비율 등)** ① 제21조 제1항에 따라 **국가와 지방자치단체가 부담할 경비 중 지방자치단체가 부담할 경비의 종목 및 부담 비율에 관하여는 대통령령으로 정한다.**
② 지방자치단체의 장은 제1항에 따른 지방비 부담액을 다른 사업보다 우선하여 그 회계연도의 예산에 계상하여야 한다.

10) 「지방재정법 시행령」 **제33조(지방자치단체가 부담할 경비의 종목 등)** ①법 제22조 제1항의 규정에 의하여 특별시·광역시 및 도(이하 “시·도”라 한다)와 시·군·자치구가 각각 부담하여야 할 경비(국가의 재정융자금으로 조달되는 금액 및 수익자가 부담하여야 할 금액을 제외한다)의 종목과 부담비율은 사업의 성격, 사업의 효과가 미치는 범위 및 당해 사업에 대한 지방자치단체간 이해관계를 참작하여 행정안전부령으로 정한다. 다만, 다른 법령에서 달리 정하여진 경우에는 그러하지 아니하다.
②시·도지사는 제1항의 규정에 의하여 행정안전부령이 정한 부담비율(이하 “기준부담률”이라 한다)에 불구하고 시·군·자치구의 재정형편상 필요하다고 인정하는 때에는 기준부담률 외에 따로 추가부담을 할 수 있다.

11) 「지방재정법 시행령 제33조제1항의 규정에 의한 지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙」, 2017년 7월 26일 개정, 2017년 7월 26일 시행, 행정안전부령 제1호.

12) 본 논문 끝에 참고 자료로 첨부하였다.

아보육사업'(연번 71)은 '보육시설기능보강'(연번 72)과 구분되어 있는데, "「영유아보육법」에 따른 영유아보육사업" 또는 "「영유아보육법」 제00조에 따른 영유아보육사업"과 같은 방식으로 규정한 것이 아니라, 단순히 '영유아보육사업'이라고 규정하고 있다. 따라서 중앙과 지방이 비용을 분담하는 어떤 사업이 새로 생기거나 변경되더라도 비용 분담비율은 이 규칙의 사업명을 해석하여 포섭 여부를 판단할 여지가 있다.

다) 우선 계상의 원칙

「지방재정법」은 지방자치단체가 예산을 편성할 때, 본연의 자치사무에 앞서 부담금 영역에 속하는 사무에 재정을 우선 사용하도록 의무화하고 있다.[13] 「지방재정법」에서는 '예산총계주의' 원칙에 따라 지방자치단체의 모든 수입을 세입으로, 모든 지출을 세출로 하나의 예산에 편성하도록 규정하고 있다.[14] 회계를 일반회계와 특별회계로 구분할 수 있지만, 특별회계는 '특정사업' 운영의 세입·세출을 일반회계와 구분할 필요가 있을 때, 즉 지방직영기업 운영과 같은 사업 단위의 특별회계와 목적세에 대해서만 설치할 수 있을 뿐이다. 별도의 자금 운영 형식이나 그 자금의 적립 또는 이월과 같은 운용 관련 특례가 없는 한 지방자치단체의 예산을 편성할 때 부담금 사무에 대한 지방비를 가장 먼저 의무적으로 편성하여야 한다.

공법인의 예산 편성 행위는 심의·의결권한을 의결기구가 갖는다는 점에서 다른 공법인의 다른 행위와 같지만, 이 예산에 대한 의결권한은 집행기관의 예산 편성권의 관계에서 독특한 특성을 갖기 때문에 공법인의 다른 일반적인 행위와 다른 특수성을 가진다. 일반적으로 공법인의 기관을 의결기구와 집행기구로 구분할 때, 의결은 공동체의 다양성을 반영하여 신중하게 이루어지도록 하고 집행은 의결된 의사를 효율적이고, 전문적으로 수행할 수 있도록 각각 민주적 대표들의 회의 조직(의회)과 위계적 효율성과 직무 전문성을 중시하는 조직(기관장과 하급 기관)이 분담한다. 그러나 예산 수립 결정은 민주적이어야 하는 부분과 전문적이어야 하는 부분이 각각 뚜렷하게 공존한다. 전체 재원을 공동체 전체 필요와 이익에 따라 배분하는 결정은 정치적인 방법으로 가장 합리적으로 결정할 수 있다. 반면 각 사업의 내용을 미리 예상하고 그 경비를 계산해내는 일은 실제로 집행하는 전문성에 비추어 결정될 때 합리적으로 이루어질 수 있다. 이러한 예산 행위의 특성 때문에 예산 과정에서 편성권은 다른 일반적 결정에서 의결안을 수립하는 것보다 집행권의 역할이 더욱 강조된다.

---

13) 「지방재정법」 **제22조(경비 부담의 비율 등)** ① 제21조 제1항에 따라 국가와 지방자치단체가 부담할 경비 중 지방자치단체가 부담할 경비의 종목 및 부담 비율에 관하여는 대통령령으로 정한다.
② 지방자치단체의 장은 제1항에 따른 지방비 부담액을 다른 사업보다 우선하여 그 회계연도의 예산에 계상하여야 한다.

14) 「지방재정법」 **제34조(예산총계주의의 원칙)** ① 한 회계연도의 모든 수입을 세입으로 하고 모든 지출을 세출로 한다.
② 세입과 세출은 모두 예산에 편입하여야 한다.
③ 지방자치단체가 현물로 출자하는 경우와 「지방자치단체 기금관리기본법」 제2조에 따른 기금을 운용하는 경우 또는 그 밖에 대통령령으로 정하는 사유로 보관할 의무가 있는 현금이나 유가증권이 있는 경우에는 제2항에도 불구하고 이를 세입·세출예산 외로 처리할 수 있다

「지방재정법」은 지방자치단체의 장의 예산편성권의 내용으로서 부담금 사무에 대한 우선 계상을 의무화하고 있다. 지방자치단체가 운용하는 재원을 어떻게 배분할지에 대한 가장 중요한 편성 결정에 대해 자치사무에 앞서 부담금 사무를 우선시하도록 의무화하고 있는 것으로 이해할 수 있다. 지방자치단체의 장은 국가와 구분되는 지역 공동체로서 지방의 자치적 단체를 대표하는 지위와 국가를 각 지역별로 구분한 분산 행정조직의 장으로서의 지위를 함께 가진다. 기관위임사무는 원칙적으로 지방자치단체의 장이 수임 주체가 된다. 그러나 각 지방자치단체별로 이루어지는 재정 사용에 관한 결정을 할 때는 지방지치단체의 장은 국가와 경비를 분담하는 영역을 지방 자체의 사무보다 우선시하여야 하는 것으로 이해된다.

3) 교부금

「지방재정법」에서 말하는 '교부금'은 "국가가 스스로 하여야 할 사무"를 지방자치단체나 그 기관에게 위임하여 수행되도록 할 때, 국가가 부담하여 지방자치단체에게 제공하는 국비 자금의 형식이다. 이 사무에 대해서는 국가가 경비 전부를 부담하는 것을 원칙으로 정하고 있다. 앞에서 본 바와 같이, 지방자치단체가 경비 전액을 부담하는 것을 "지방자치단체의 관할구역 자치사무"라고 규정한 것에 대해 지방자치법상 사무 구분에 대한 개념으로 짝을 맞춘다면 "지방자치단체나 그 기관이 수임한 국가사무"를 뜻하는 것으로 이해된다. 「지방재정법」이 "국가가 스스로 하여야 할 사무"라고 표현한 것을 「지방자치법」의 '국가사무'라고 보면, 이 사무는 시·도와 시·군 및 자치구에 대해서는 법령에 다른 규정이 없으면 시·도지사와 시장·군수 및 자치구의 구청장이 수임하여 행하는 사무이다.[15]

우리 공법 법령에서 위임·수임과 위탁·수탁을 구분할 때는 일반적으로 서로 대등한 주체나 기관 간에 이루어지는 집행권한의 이전을 위탁·수탁이라고 표현하고, 상하관계인 경우에 위임·수임이라고 표현한다. 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」은 "법률에 규정된 행정기관의 장의 권한 중 일부를 그 보조기관 또는 하급행정기관의 장이나 지방자치단체의 장에게 맡겨 그의 권한과 책임 아래 행사하도록 하는 것"을 '위임'이라고 정의하고, "법률에 규정된 행정기관의 장의 권한 중 일부를 다른 행정기관의 장에게 맡겨 그의 권한과 책임 아래 행사하도록 하는 것"을 '위탁'이라고 정의한다. 지방자치단체가 국가사무를 수행하는 것을 지칭할 때, 지방자치단체의 법적 지위를 국가와 대등한 법인으로 보면 단체에 대한 위임이라기보다는 위탁이라고 해야 할 것이다. 그러나 지방자치단체가 수행하도록 규정했지만 마치 국가가 상급행정기관인 것처럼 해당 사무를 기획하고 감독하도록 제도를 구성하였다면 여전히 단체에 대한 위임이라고 해야 할 것이다.

「지방재정법」도 위임과 위탁을 구분하지만[16] 교부금 사무에 대해 "지방자치단체나 그 기관에

15) 「지방자치법」 **제102조(국가사무의 위임)** 시·도와 시·군 및 자치구에서 시행하는 국가사무는 법령에 다른 규정이 없으면 시·도지사와 시장·군수 및 자치구의 구청장에게 위임하여 행한다.

16) 「지방재정법」 **제37조(투자심사)** ④ 지방자치단체의 장은 제2항에 따른 타당성 조사 계약을 행정안전부장관에게 위

위임하여 수행하는 경우"라고 규정하여 위탁 관계는 별도를 규정하지 않고 있다. 현행 우리 「지방자치법」도 사무 권한의 이전 방식에 관하여 위임 관계와 위탁 관계를 구분한다.[17] 그러나 지방자치단체가 국가사무를 처리하는 방식에 대해서는 위탁 관계를 별도로 예정하지 않고 위임받아 처리하는 경우만 상정하고 있다.[18]

사무 수행 권한의 이전 방식을 명확히 하는 것은 지방재정법의 관점에서는 경비를 산정하는 방식과 연관될 수 있기 때문에 중요한 의미를 갖는다. 위임의 방식이라면 상하관계를 전제로 사무를 기획하고 감독하는 권한을 상급기관이 갖고 일방적으로 지시하는 관계이기 때문에 수임하는 기관은 주어진 경비의 범위 내에서 사무를 집행하는 지위에 놓이게 될 것이다. 반면 위탁의 방식, 즉 대등한 관계에서 사무를 대신 집행해 주는 관계라면 위탁·수탁 관계의 형성 자체를 일방적 방식에 의하기 보다는 쌍방적 행위에 의하는 것이 타당할 것이다. 우리 법령에서 쓰는 일반적인 표현으로는 '협의'의 관계가 될 것이다. 이러한 협의의 일환으로 지방자치단체는 사무의 내용에 맞는 정도의 경비를 요구할 수 있는 지위에 있는 것으로 보는 것이 타당할 것이다. 이렇게 되면 경비 집행에 대한 회계처리와 정산의 방식도 각 위탁 관계별로 처리하는 것이 타당할 것이다. 그러나 현행 우리 「지방재정법」과 「지방자치법」은 지방자치단체가 처리하는 국가사무에 대하여 위탁·수탁의 방법은 별도로 예정하지 않고 있으며 다만 위임·수임의 관계만을 규정하고 있다.

4) 소결

우리 「지방재정법」에 규정된 지방이 재정 운용에 관해 갖는 권한을 중앙과의 관계에 비추어 종합하면 다음 두 가지 점으로 정리해 볼 수 있다.

첫째는 지방자치단체와 기관이 국가와의 관계에서 갖는 지위가 단일하지 않음에도 불구하고 재정은 '지방재정'이라는 단일한 개념으로 포괄하고 있다는 점이다. 재정 형식과 활용 행위에 대한 공법적 규율의 구체적인 대상이 되는 수입, 지출 및 재정과 같은 개념들은 지방의 수입, 지방의 수입 및 지방의 재정과 같은 방식으로 단일하게 사용되고 있다. 물론 경비 부담의 원칙에

탁하여 체결할 수 있다.

17) 「지방자치법」 **제104조(사무의 위임 등)** ① 지방자치단체의 장은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무의 일부를 보조기관, 소속 행정기관 또는 하부행정기관에 **위임할 수 있다.**
② 지방자치단체의 장은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무의 일부를 관할 지방자치단체나 공공단체 또는 그 기관(사업소·출장소를 포함한다)에 **위임하거나 위탁할 수 있다.**
③ 지방자치단체의 장은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무 중 조사·검사·검정·관리업무 등 주민의 권리·의무와 직접 관련되지 아니하는 사무를 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있다.
④ **지방자치단체의 장이 위임받거나 위탁받은 사무의 일부를** 제1항부터 제3항까지의 규정에 따라 다시 위임하거나 위탁하려면 미리 그 사무를 위임하거나 위탁한 기관의 장의 승인을 받아야 한다.

18) 「지방자치법」 **제167조(국가사무나 시·도사무 처리의 지도·감독)** ① **지방자치단체나 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무에 관하여** 시·도에서는 주무부장관의, 시·군 및 자치구에서는 1차로 시·도지사의, 2차로 주무부장관의 지도·감독을 받는다.
② 시·군 및 자치구나 그 장이 위임받아 처리하는 시·도의 사무에 관하여는 시·도지사의 지도·감독을 받는다.

관하여 자치사무, 부담금 사무와 교부금 사무를 구분하고 있고 국가의 교부금은 다른 수입과 구분되어 계상되겠지만 예산, 집행과 회계·결산과 같은 재정 운용의 구체적인 과정에는 지방재정으로 수렴되는 것을 예정하고 있다. 이는 우리 국가행정조직법과 지방자치법 간의 구분이 명확하지 않은 문제, 즉 조직법적 문제가 재정 규율의 법제에도 그대로 투영된 것이라고 이해할 수 있다.

둘째는 지방의 이중적 지위 문제에 대해 국가의 분산 조직으로서의 재정 주체라는 점을 더 강조한 것으로 보인다는 것이다. 지방자치단체가 갖는 조직의 이중적 지위라는 문제에 대해 「지방재정법」은 국가의 하급기관의 지위를 우선시하도록 하고 있는 것으로 보인다. 지역적 분권이 합리적으로 이루어지기 위해서는 두 지위를 가급적 명확히 구분하고 각 지위가 각각 그에 상응하는 부대적인 제도로 뒷받침되도록 할 필요가 있다.

나. 보조금

1) 현행법상 보조금의 개념

현행 법령체계상 보조금에 관한 일반법은 「보조금 관리에 관한 법률」이라고 할 수 있다. 이 법에서는 보조금을 "국가 외의 자가 수행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가[...]가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 보조금(지방자치단체에 교부하는 것과 그 밖에 법인·단체 또는 개인의 시설자금이나 운영자금으로 교부하는 것만 해당한다), 부담금(국제조약에 따른 부담금은 제외한다), 그 밖에 상당한 반대급부를 받지 아니하고 교부하는 급부금으로서 대통령령으로 정하는 것"[19]이라고 정의하고 있다. 요약하면 국가 외의 자가 수행하는 사무·사업을 반대급부 없이 지원하는 자금이라고 줄일 수 있다. 즉 보조되는 재원의 귀속 주체와 보조받는 사업의 주체가 다르다는 점과 반대급부가 없다는 점이 중요한 개념 요소이다.

공적 재원의 계획과 집행은 재원의 공적 성격 때문에 재원 사용에 대한 합법성, 타당성이 공법적 감독이 쟁점이 된다. 이 쟁점의 기초로서 재원 부담 주체와 재원 집행 주체가 동일한 경우에는 권한과 책임이 상응하기 때문에 자율성과 책임성을 묻는 데 큰 어려움이 없다. 그러나 보조금은 재원의 제공 주체와 집행 주체가 분리되어 있기 때문에 기획과 집행의 책임과 사후관리의 책임을 묻기 어려워지는 구조를 취하고 있다. 이처럼 공적 재원에 필요한 공법적 규율을 하기 어려움에도 불구하고 현대 국가 행정에서 보조금의 활용, 더 넓게는 자금 조성 행정이 폭넓게 인정되고 있다. 그 이유는 현대 국가에 급부행정적 역할에 대한 요청이 커지는 점과 사회적, 공익적 활동의 요청이 커지는 것에 비해 국가 행정조직이 스스로 이 모든 요청을 감당하는 것은 전문성, 창의성 등에서 한계가 뚜렷하기 때문이다. 즉 기존에 사적 거래 영역으로 해결되지 않는 다양한 공적, 사회적 요구를 충족시키기 위해 민간의 창의를 활용하되 공적 재원을 활용해

19) 「보조금법」 제2조(정의) 제1호.

야할 필요성이 있는 영역에 공적 재원의 자금 조성(지원)이 인정되는 것으로 이해할 수 있다.

한편 보조금은 반대급부 없이 주어지는 것이다. 국가와 같은 공법인, 공공단체가 예산과 같은 공적 재원을 동원하여 어떤 사업을 구현하고자 할 때 활용할 수 있는 법률관계는 여러 가지를 생각할 수 있다. 자신의 행정조직을 활용하는 직접 운영의 방식부터 시설과 조직을 제공하되 운영권한을 위탁하는 방식이나, 사업 수행 자체를 용역으로 발주하여 계약하는 방식까지 다양하다. 이러한 방식들 가운데 재원을 지급하는 자가 재원을 받는 자에게 아무 반대급부를 요구할 수 없도록 하는 것은 매우 예외적인 방식에 해당한다. 공적인 재원을 제공하면서 기획, 집행에 대해 어떤 구체적인 효과나 사업의 결과를 요구할 법적 권능이 없다면 공적 재원이 이른바 눈먼 돈이 될 우려가 생길 수밖에 없는 구조가 된다. 이 점에서 보조금은 일정 자금을 지불하고 사업 운영을 위탁하는 계약과 구분된다. 그러나 동시에 특정 사업이 잘 수행될 수 있도록 경비를 지원하는 것이기 때문에 일정한 자격을 갖추면 사업경비를 지원하는 급여와도 다른 성격을 갖는다.

보조금 개념 자체보다 법제적으로 중요한 의의를 갖는 것은 「보조금법」을 일반법으로 하여 제도화되어 있는 보조금을 매개로 한 법률관계의 체계이다. 현행 「보조금법」은 민간의 창의가 갖는 강점과 공적 재정 배분의 합리성과 사후적 관리의 엄정성을 조화시키기 위한 절차와 각 절차상의 공적 권한으로 구성되어 있다. 이 절차와 권한은 주로 공적 재원의 공적 성격에 상응하도록 보조사업이 본래 계획된 대로 수행되는지를 감독하기 위한 것이다. 보조금이 개념상으로 반대급부가 없지만 공적 재원이 공익적으로 사용되도록 감독할 책임이 공적 주체에게 있기 때문에 교부한 후에도 사업계획에 따라 집행되는지, 사적으로 유용되지 않는지 감독하게 된다. 부정 수급에 대한 환수, 미집행에 대한 수행 명령, 부정사용에 대한 환수 조치와 형법적, 행정적 제재 등이 이러한 감독 체계의 내용을 이루고 있다. 이처럼 관리·감독 및 제재하는 권한이 「보조금법」에서 발달한 특징으로 인해, 여러 자금 조성(지원)의 형식과 공적 사무의 간접적 수행 방식 가운데 보조금을 활용할 경우 강한 감독권을 유보할 수 있는 장점이 생기게 된다. 이는 다른 한편으로 우리 법체계에서 공적 사업의 위탁·수탁에 관한 공법적 법리나 실정법이 상대적으로 미개척 상태에 있다는 점과 맞물려, 마치 강력한 감독 권한을 유보하기 위한 방법의 보조금 형식이 활용될 개연성으로 이어지고 있다고 할 수 있다.

이러한 우리 법제상의 보조금 개념과 보조금 규율 법체계에 비추어 보면 지방재정 관계에서 국가가 지방자치단체를 보조하는 제도의 특징을 살펴볼 수 있다.

2) 국가·지방자치단체 간 보조금 관계의 특징

가) 「지방재정법」상 보조금과 「보조금법」상 보조금의 관계

「지방재정법」은 자치사무 경비, 부담금과 교부금에 이어 '보조금의 교부'[20]와 '국고보조금의

20) 「지방재정법」 **제23조(보조금의 교부)** ① 국가는 정책상 필요하다고 인정할 때 또는 지방자치단체의 재정 사정상 특히 필요하다고 인정할 때에는 예산의 범위에서 지방자치단체에 보조금을 교부할 수 있다.

신청 등'[21]에 관하여 차례로 규정하고 있다. 앞에서 본 바와 같이 자치사무 경비부터 교부금까지는 국가와 지방자치단체 간 경비 분담의 원칙을 정하는 규정인 반면, 보조금은 국가가 지방자치단체에 보조금을 교부할 수 있도록 하는 근거와 절차에 관한 것이다. 보조금은 비용 분담의 관점에서 보면 사업 주체가 부담하여야 할 경비의 일부를 보조 주체가 지원하는 것이다. 이렇게 보면 보조금은 자치사무 경비와 부담금 영역 사무 가운데 지방비 부담 부분에 대해 국가가 지원하는 것으로 이해할 수 있다.

그러나 「지방재정법」상의 '보조금의 교부' 규정(제23조)에서는 국가가 지방자치단체에 보조금으로 보조하는 요건에 대하여, 국가가 국가 스스로의 정책상 필요하다고 인정할 때와 지방자치단체의 재정 사정상 특히 필요하다고 인정할 때라는 조건만을 규정할 뿐이다. 사무 영역 구분, 즉 사무 권한의 귀속 주체에 관한 기준은 보조금 요건에 포함되어 있지 않다. 그러면서 동시에 국가는 원칙적으로 지방자치단체에게 "재원 부담 지시를 할 수 없다"고 규정하고 있다. 이는 국가 스스로의 필요에 의해 재정이 어려운 지방자치단체에게 특정 사업을 전제하지 않고 재정 보조를 할 수 있는 근거를 둔 것으로 이해할 수 있다. 이어서 「지방재정법」은 「보조금법」에 따른 보조금 신청에 관해 규정하고 있기 때문에 제23조에서 말하는 보조금은 「보조금법」의 절차와 별개로 국가가 지방자치단체를 보조할 수 있는 근거로 해석될 여지를 갖고 있다.

「지방재정법」 제23조의 보조금을 「보조금법」상 보조금과 구분한다면, 전자는 국가와 지방자치단체의 관계에 관하여 국가의 광범위한 재정 지원 권한을 주는 결과가 될 수 있다. 「보조금법」은 보조사업의 선정을 포함하여 보조금 교부의 결정 과정에서부터 타당성을 확보하기 위해 다양한 절차를 규정하고 있다. 만약 국가가 이러한 절차에 규율 받지 않고 예산의 범위에서 정책적 필요에 따라 지방자치단체에 교부하는 재량을 갖는다면 지방자치단체가 재정을 계획하는 데 필요한 법적 안정성을 충분히 확보하기 어려울 것이다. 뿐만 아니라 이 보조금을 「보조금법」상 보조금과 다른 것으로 보면 「지방교부세법」에 따른 교부세 제도와 기능이 중첩되는 문제가 있다. 현행 우리 법체계에서 지방자치단체가 재정적 어려움을 겪을 때 국가가 지방자치단체에게 자금을 교부하는 별도의 법제로서 「지방교부세법」에 따른 교부세 제도가 있다. 따라서 국가가 지방자치단체에 제공하는 자금들의 법적 성격을 명확히 하기 위해서는 본 조의 보조금을 「보조금법」에 따른 규율을 받는 것으로 해석할 필요가 있다.

이 보조금을 「보조금법」상의 보조금으로 보면 지방자치단체는 자신의 사업의 경비 일부를 보

② 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 "시·도"라 한다)는 정책상 필요하다고 인정할 때 또는 시·군 및 자치구의 재정 사정상 특히 필요하다고 인정할 때에는 예산의 범위에서 시·군 및 자치구에 보조금을 교부할 수 있다.
③ 제1항 및 제2항에 따라 지방자치단체에 보조금을 교부할 때에는 법령이나 조례에서 정하는 경우와 국가 정책상 부득이한 경우 외에는 재원 부담 지시를 할 수 없다.

21) 「지방재정법」 **제24조(국고보조금의 신청 등)** 지방자치단체의 장이 「보조금 관리에 관한 법률」에 따라 중앙관서(「국가재정법」 제6조제2항에 따른 중앙관서를 말한다. 이하 같다)의 장에게 보조금의 예산 계상을 신청하였을 때에는 그 내용을 해당 회계연도의 전년도 4월 30일까지 행정안전부장관에게 보고하여야 한다. 이 경우 시장·군수 및 자치구의 구청장은 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 및 특별자치도지사(이하 "시·도지사"라 한다)를 거쳐 행정안전부장관에게 보고하여야 한다.

조받기 위해 사업을 계획하고 보조금을 신청하는 보조사업자의 지위에 있게 된다. 지방자치단체 자율의 영역에 속하는 사무를 스스로 기획하되 재원을 국가로부터 보조받는 일반적인 보조금 관계가 될 것이다. 이러한 관계에서는 지방자치단체는 사업계획에 자기 자금의 충당 계획을 포함하여 보조금을 신청하게 되지만 사업에 대한 기획 자체가 지방자치단체의 신청에 포함되기 때문에 원칙적으로 국가가 재원 부담을 지시할 수 없다고 해석하는 것이 타당하다. 이러한 관계에서는 지방자치단체는 보조사업자로서 보조금을 별도의 계정에 구분하여 회계처리하여야 한다.[22] 보조금을 받아 집행할 때 지방자치단체는 국가와의 관계에서 보조사업자로서의 지위를 갖게 된다. 보조사업자의 보조사업의 국가의 사무를 수탁하여 수행하는 사무위탁과 달리 자신의 사업에 대한 경비를 보조받는 것이다. 「보조금법」의 다양한 규율은 이러한 관계를 전제하고 있다. 따라서 지방자치단체가 보조금을 교부받아 수행할 수 있는 보조사업은 부담금 사무나 교부금 사무와 중첩되지 않는 사무로 한정하여야 할 것이다.

나) 국고보조를 매개로한 국가와 지방자치단체 간 관계

지방자치단체가 국가로부터 「보조금법」에 따른 보조금을 교부받게 되면, 지방자치단체는 국가와의 관계에서 「보조금법」상 보조사업자의 지위를 갖게 된다. 현행 우리 「보조금법」상 보조사업자는 자신의 사무를 수행하는 데 국가로부터 재정적 지원을 받되 국가에 반대급부를 제공하지는 않는다. 그러나 특정 사업계획에 대해 그 필요성을 인정하여 공적 재원을 교부한 국가는 공적 재원이 본래 계획된 대로 집행되는지 확인할 권한을 갖고 보조금 교부 후에도 사후적으로 관리를 하게 된다. 이러한 관리를 위한 개별적 권한과는 별개로 보조사업자에게 상시적으로 부과되는 의무가 있는데 별도 계정을 활용한 구분 회계처리의 의무이다.

보조사업자는 교부받은 보조금을 회계처리할 때 자체의 수입·지출과 보조사업의 수입·지출을 명백히 구분하여 회계처리하여야 한다. 이를 위해 별도의 계정을 설정해야 한다. 즉 보조사업별 회계를 따로 처리하여야 한다. 특히 지방자치단체의 장이 보조사업자인 경우에는 "보조사업 집행에 소요되는 국비 및 지방비의 내역과 각각의 집행실적을 구분하여 처리하여야 한다."[23] 특기할만한 점은 국비·지방비를 구분하여 회계처리하여야 하는 지방의 보조사업에 대해 이 원칙을 규정하면서 요건으로서 "보조사업자가 지방자치단체의 장인 경우"라고 한정한 것이다. 지방자치단체가 국고보조를 얻어 보조사업을 하고자 하는 경우에 법인으로서 지방자치단체가 보조사업자가 될 것이다. 「지방재정법」도 "지방자치단체에 보조금을 교부"하는 것을 예정하고 있

22) 「보조금법」 **제34조(별도 계정의 설정 등)** ① 보조사업자 또는 간접보조사업자는 교부받은 보조금 또는 간접보조금에 대하여 별도의 계정(計定)을 설정하고 자체의 수입 및 지출을 명백히 구분하여 회계처리하여야 한다.
② 보조사업자가 지방자치단체의 장인 경우 제1항에 따른 회계는 보조사업 집행에 소요되는 국비 및 지방비의 내역과 각각의 집행실적을 구분하여 처리하여야 한다.

23) 「보조금법」 **제34조(별도 계정의 설정 등)** ① 보조사업자 또는 간접보조사업자는 교부받은 보조금 또는 간접보조금에 대하여 별도의 계정(計定)을 설정하고 자체의 수입 및 지출을 명백히 구분하여 회계처리하여야 한다.
② 보조사업자가 지방자치단체의 장인 경우 제1항에 따른 회계는 **보조사업 집행에 소요되는 국비 및 지방비의 내역과 각각의 집행실적을 구분하여 처리하여야 한다.**

다.(제23조 제1항) 지방자치단체의 장이 보조금을 신청한 경우에 행정안전부장관에게 보고하도록 절차적 의무를 둔 것(제24조)은 보조사업자가 지방자치단체의 장이라는 의미라기보다는 지방자치단체가 보조사업을 하고자할 때 신청은 집행기관인 지방자치단체의 장이 하기 때문이라고 이해할 수 있다.

지방자치단체가 「보조금법」에 따른 보조사업자로서 보조금에 대한 회계를 자체의 수입·지출과 구분하여 처리하면, 보조금의 회계에 관하여는 「국가재정법」에 따른 규율이 일부 준용된다.[24] 이에 따라 보조금의 회계에 관한 제도는 기획재정부장관과 협의하지 않고 자체적으로 변경할 수 없다.[25] 또한 기획재정부장관은 관련 제도의 개선을 요구하거나 국무회의 심의와 대통령 승인을 얻어 집행과 결관에 관한 지시를 할 수 있다.[26]

「보조금법」에서 위와 같이 회계처리에 관한 특별한 제도를 두고 있는 것은 지방재정법제에 중요한 시사점을 주는 것으로 이해된다. 공적 재원에 관한 권한을 합리적으로 설계하고 그에 상응하는 책임을 명확히 확보할 수 있도록 제도를 갖추는 것이 재정법 일반의 목적이라고 할 수 있다. 이런 재정법의 목적에 비추어볼 때 공공회계는 특히 중요한 의미를 갖는다. 회계는 자금의 역사를 기록하는 것이라고 할 수 있는데, 원칙적으로 자유의 영역에 속하는 사적 경제활동과 달리 공적 재정 작용은 규범 적합성을 따져야 하는 필요가 더 크기 때문이다. 「보조금법」에서 보조금이 자칫 '눈먼 돈'이 되지 않도록 하기 위한 장치로서 구분 회계를 제도화한 것은 이런 점에서 중요한 의미를 갖는다. 거꾸로 말하면 공적 재원이 어떻게 사용되는지 드러나도록 하는 것이 재원 활용의 책임성을 담보하는 중요한 제도적 기반이 된다. 이러한 원리는 자치사무와 교부금 사무에 대해서도 동일하게 적용될 수 있다. 지방자치단체가 각 사무 영역에서 갖는 법적 지위가 다르고, 각각의 경우에 활용되는 재원의 책임 주체가 다르다면 각각을 구분하여 관리할 필요가 있다.

다. 소결

공법의 일반적 목적에 비추어 현행 우리 법체계에서 관념하고 있는 '지방재정'의 개념은 다음과 같은 특징을 갖고 있다.

첫째, 현행 우리 법체계에서 지방자치단체는 자치사무의 주체일 수도 있고 국가사무를 수탁 또는 수임한 주체일 수도 있지만 지방재정이라고 하면 이 둘을 모두 아우르는 개념이다. 「지방재정법」이 자치사무, 부담금 사무 및 교부금 사무를 구분하고 있지만 중앙과 지방이 경비를 분

24) 「보조금법」 **제39조(회계 관계에 관한 규정)** 보조금의 회계에 관하여는 「국가재정법」 제11조 및 제99조를 준용한다.

25) 「국가재정법」 **제11조(업무의 관장)** ① 예산, 결산 및 기금에 관한 사무는 기획재정부장관이 관장한다.
② 각 중앙관서의 장은 제1항의 규정에 따른 사무에 관한 법령을 제정·개정 또는 폐지하거나 제1항의 규정에 따른 사무와 관련되는 사항을 다른 법령에 규정하고자 하는 때에는 기획재정부장관과 협의하여야 한다.

26) 「국가재정법」 **제99조(예산 및 기금운용계획의 집행 및 결산의 감독)** 기획재정부장관은 예산 및 기금운용계획의 집행 또는 결산의 적정을 기하기 위하여 소속 공무원으로 하여금 확인·점검하게 하여야 하며, 필요한 때에는 각 중앙관서의 장에게 관련 제도의 개선을 요구하거나 국무회의 심의를 거친 후 대통령의 승인을 얻어 예산 및 기금운용계획의 집행과 결산에 관한 지시를 할 수 있다.

담하는 원칙에 관한 사항을 일부 규정하고 있을 뿐이다. 그 외 예산, 집행 및 결산 등 전반적인 절차와 규율 내용에서는 지방자치단체의 이중적 지위를 구분하지 않는다.

둘째, 두 지위 가운데 국가사무를 수임하는 주체로서의 지위를 우선하고 있다. 「지방재정법」은 부담금 사무 영역에서 국가와 지방 간 경비 분담에 관하여 지방자치단체가 국가와의 관계에서 어떤 절차적, 실체적 권한을 갖는지 규정하지 않은 채 다른 사무 영역보다 부담금 사무의 지방비 부분을 우선하도록 우선 계상의 의무를 규정하고 있다.

위 두 가지 특징으로 인해 「지방재정법」에서 말하는 지방재정이란 지방자치단체의 자체 수입·지출과는 상당히 다른 의미를 갖는다. 지방공무원을 국가공무원과 구분한다면 지방공무원은 지방 스스로 뽑고, 해당 지방에 대한 전문성을 더 갖고 있다고 생각할 수 있다. 즉 지방적 특성을 개념의 본질로 한다고 생각할 수 있다. 그러나 지방재정은 지방자치단체가 국가사무를 수임하여 국가의 재원으로 이를 수행하더라도 지방재정에 수입으로 계상되고 지방재정 지출로 포섭된다. 지방재정 개념을 이렇게 사용하면 지방 자체의 재정을 관념하기 위해서는 '지방재정'과 다른 별도의 법적 개념이 필요할 것이다.

3. 지방재정 발전을 위한 법제적 과제

지방분권을 뒷받침하는 법제도로서 지방재정이 발전하기 위해서는 재정 활용 주체의 법적 지위에 상응하는 권한을 제도적으로 확보하고 이 권한에 상응하는 책임을 물을 수 있는 제도를 갖추는 것이 필요하다. 지방분권은 집중된 권력과 권한을 지역적으로 나누는 것을 내용으로 한다. 국가와 지방자치단체의 관계에서 이상적인 분권을 생각해 본다면 국가 단위로 처리될 사무와 지방자치단체별 자율성을 존중할 사무를 구분하는 것이 내용이 될 것이다. 국가적 통일성을 우선시할 사무는 분산사무로서 국가가 기획하고 관리하되 각 지역에서는 지방의 행정조직이 국가 행정권의 분산 조직으로서 사무를 처리하게 된다. 반면 지역적 다양성과 자율성을 존중해야 하는 사무는 분권사무로서 지역별로 이를 위한 수단이 충분히 확보되어야 할 것이다. 한 국가 안에서 국가적 통일성과 지역적 다양성을 어떻게 조화시킬지는 분권 정책에 관하여 주권자가 내려야할 가장 중요한 결정 사항이라고 할 수 있다.

공공재정을 지방분권 정책에 맞추어 합리적으로 배분하는 것은 이러한 사무의 구분을 전제로 할 필요가 있다. 사무의 성격에 따라 해당 사무를 수행하는 지방자치단체의 법적 지위가 달라진다. 분산사무에 대해서는 각 지방자치단체별 재정소요 규모에 비례하여 재원이 분배되도록 국가 단위로 조정하는 것이 형평성 원칙에 상응한다고 볼 수 있다. 반면 분권사무에 대해서는 각 지방자치단체가 자율성을 갖고 운영할 수 있도록 지방의 자체 재정 영역을 구분하고 국가의 간섭으로부터 보호할 필요가 있다.

위와 같은 논리를 지방재정법제 발전을 위한 기본적인 조건으로 본다면, 현행 우리 법체계에

서 개선할 과제로 다음과 같은 두 가지 문제를 지적할 수 있다. 첫째는 공적 사무를 창설하는 각 법령에서 사무 권한의 귀속에 관하여 지방분권 정책을 충분히 고려하지 않고 있다는 점이다. 둘째는 첫 번째 문제와 맞물려 지방자치단체가 자율성을 갖고 자체 사업에 충당하도록 보호되어야 하는 자체 재정을 관념하는 개념과 법제가 부족하다는 점이다.

가. 법령상 공적 사무의 권한 귀속 문제

사인들 간의 관계를 규율하는 사법과 달리 공적 사무를 매개로 한 권력 주체와 객체 간의 관계를 규율하는 공법은 행정의 합법성 원리, 법치행정의 원리가 강조된다. 주권자인 시민, 국민에게는 법으로 제한하지 않는 한 자유가 보장되지만 권력은 반대로 권력에게 임무를 부여하는 주권자의 결정이 없으면 행위가 정당화되지 않는다. 실정법령 가운데 공법에 해당하는 법규들이 월등히 많다는 사실은 이러한 이유로 설명할 수 있다. 오늘날 현대 국가에서 공적 사무는 법규에 근거하여 창설, 조직되고 그 공적 성격에 근거하여 공적 재원을 활용하는 것이 정당화된다. 이러한 공법과 사법의 차이로 인해 공법 영역에서는 특히 법제의 중요성이 강조된다. 공법에서는 법규가 권력의 사무, 행위를 계획하고 조직하는 역할을 하기 때문에 발생한 갈등에 대해 법규를 적용하여 해결하는 것보다 공적 사무를 설계할 때 합리적인 결정을 내리는 것이 중요하게 된다.

이를 지방분권과 지방재정의 문제에 대입해 보면, 각 사무를 정하는 법규에서 분권 정책을 고려하여 해당 사무의 성격을 명확히 하는 것이 지방재정을 안정적으로 관리할 수 있는 바탕이 될 수 있다. 이러한 관점에서 현행 「영유아보육법」을 예로 들어 문제점을 지적하고 개선 방안을 모색해 본다.

1) 사무 권한과 재원 출처의 입법 관할 문제

현행 「영유아보육법」은 6세 미만의 취학 전 아동을 위한 어린이집 및 가정양육 지원에 관한 일반법이라고 할 수 있다. 이 법에서는 보육비용을 국가와 지방자치단체가 무상으로 하는 것을 원칙으로 정하고 있다.[27] 6세 미만의 아동을 교육하고 돌보는 비용이 전혀 들지 않도록 국가와 지방자

27) 「영유아보육법」 **제34조(무상보육)** ① 국가와 지방자치단체는 영유아에 대한 보육을 무상으로 하되, 그 내용 및 범위는 대통령령으로 정한다.
② 국가와 지방자치단체는 장애아 및 「다문화가족지원법」 제2조 제1호에 따른 다문화가족의 자녀의 무상보육에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 대상의 여건과 특성을 고려하여 지원할 수 있다.
③ 제1항에 따른 무상보육 실시에 드는 비용은 대통령령으로 정하는 바에 따라 국가나 지방자치단체가 부담하거나 보조하여야 한다.
④ 보건복지부장관은 어린이집 표준보육비용 등을 조사하고 그 결과를 바탕으로 예산의 범위에서 관계 행정기관의 장과 협의하여 제3항에 따른 국가 및 지방자치단체가 부담하는 비용을 정할 수 있다.
⑤ 국가와 지방자치단체는 자녀가 2명 이상인 경우에 대하여 추가적으로 지원할 수 있다.
⑥ 제12조 제1항 후단에도 불구하고 국가와 지방자치단체는 제1항 및 제2항에 따른 무상보육을 받으려는 영유아와 장애아 및 다문화가족의 자녀를 보육하기 위하여 필요한 어린이집을 설치·운영하여야 한다.

치단체가 만들어야 한다는 것을 법률로 정한 것이라고 이해할 수 있다. 이는 논리적으로 공공단체가 비용을 부담하는 영유아보육 일정한 수준의 서비스를 전제하는 것이다. 이 서비스의 비용을 국가와 지방자치단체 간에 어떻게 분담하는지에 관하여 법률은 몇 가지 개념 표지를 규정하고 있다.

무상보육 원칙을 정한 제34조의 제1항 전단은 영유아 보육을 국가와 지방자치단체가 무상으로 한다고 정하고 있다. 영유아 보육 서비스는 국가와 지방자치단체가 서비스의 이용료를 징수하지 않고 제공하는 서비스라는 것을 정한 것으로 이해할 수 있다. 법률이 영유아 보육이라고 정의한 것은 6세 미만의 미취학 아동을 위한 돌봄과 교육이기 때문에 이 범위 안에서 국가와 지방자치단체가 경비를 모두 부담할 서비스의 내용과 범위를 특정하여야 한다. 이는 행정입법에 위임되어 있다. 동시에 법률은 정부가 어린이집 표준보육비용을 고려하여 공공단체가 부담하는 비용을 정하도록 규정하고 있다. 즉 법률은 일정한 수준의 영유아보육 서비스에 드는 비용을 공공단체가 부담하여 보육이 무상으로 제공될 수 있도록 한다는 것과 무상보육으로서 공적 재원으로 부담할 수준을 정할 때 일반적으로 영유아보육에 필요한 실제 비용을 고려하여야 한다고 것을 정한 것으로 이해할 수 있다. 그러나 분권정책과 지방재정법제의 관점에서 보면 중요한 것은 국가와 지방자치단체 간에 비용을 어떻게 분담할 것인지에 관한 것이다.

공공단체가 비용을 부담하는 영유아보육, 즉 공적 영유아보육 서비스에 관하여 「영유아보육법」은 그 내용과 범위를 대통령령 사항으로 위임하고 있다. 국가 및 지방자치단체가 부담하는 비용은 보건복지부장관이 정할 수 있도록 규정하고 있다.(제34조 제4항) "국가나 지방자치단체가 부담하거나 보조하여야"[28] 하는 무상보육 비용은, 시행령에서 정하기를, "예산의 범위에서 부담하되, 「지방교육재정교부금법」에 따른 보통교부금으로 부담"[29]하도록 규정하고 있다. 즉 지방자치단체는 지방교육을 위해 포괄적으로 교부되는 교부금의 범위 내에서 국가가 정하는 공적 보육서비스 비용을 부담해야 하게 된다. 이렇게 「영유아보육법」에서는 시행령에서 본 서비스 재원을 특정함으로써 경비의 부담 방식이 비로소 특정된다. 분권정책과 지방재정법제의 관점에서 보면 지방교육재정교부금 보통교부금의 법적 성격이 곧 공적 영유아보육 서비스 비용의 부담 주체를 결정하는 셈이 된다.

그러나 법률은 "국가와 지방자치단체"를 병렬적으로 규정하여 공적 영유아보육 서비스의 권한과 책임을 양자 간에 누가 지는 것인지 모호하게 표현하고 있다. 현재의 제도 설계를 법률에서 그대로 표현한다면 "국가는 지방교육재정교부금 보통교부금을 재원으로 하여 보편적인(일정

28) 「영유아보육법」 제34조 제3항.

29) 「영유아보육법 시행령」 **제23조(무상보육 실시 비용)** ① 법 제34조 제3항에 따라 제22조 제1항 제1호의 영유아 무상보육 실시에 드는 비용은 예산의 범위에서 부담하되, 「지방교육재정교부금법」에 따른 보통교부금으로 부담한다. 다만, 법률 제14395호 유아교육지원특별회계법 부칙 제2조에 따른 유효기간까지는 같은 법 제2조에 따른 유아교육지원특별회계에서 부담한다.
② 법 제34조 제3항에 따라 제22조 제1항 제2호의 영유아 무상보육 및 같은 조 제2항의 장애아 무상보육 실시에 드는 비용은 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 제4조 및 별표 1에 따른 영유아 보육사업에 대한 지원 비율에 따라 국가와 지방자치단체가 부담한다.
③ 무상보육 실시 비용의 지원 방법 및 절차 등 구체적인 사항은 보건복지부장관이 정한다.

수준의) 영유아보육 서비스를 무상으로 제공한다"라고 할 수 있다. 각 사무의 비용을 어떤 재원으로부터 충당하는지의 문제는 지방자치단체가 자주적으로 계획하고 활용할 수 있는 재원을 미리 예상하고 그에 맞게 중장기적 사업 계획을 안정적으로 수립하기 위한 기초가 될 수 있다. 사무의 권한 주체와 그에 상응하는 재원의 출처를 명확히 하는 것은 지방분권의 관점에서는 법률에서 직접 정하여야 할 매우 중요한 사항이라고 보는 것이 타당할 것이다.

지방자치단체나 그 기관이 어떤 사무를 처리하도록 법률에서 규정할 때, 분권의 주체로서 그 사무를 수행하는지 아니면 분산기관으로서 처리하는지 분명히 구분하지 않는 것이 현재의 일반적인 입법 형식이라고 할 수 있다. 중앙과 지방 간 서로 잘 할 수 있는 역할을 명확히 구분하고 각 역할이 충분히 존중되는 것이 바람직한 지방분권이라고 본다면, 입법 과정에서는 가급적이 구분에 관한 주권자의 의사가 명확히 드러나도록 하는 것이 필요할 것이다. 지방의 자치단체로서의 역할과 분산기관으로서의 역할이 법제적으로 잘 구분되면, 지방재정 가운데 지방이 스스로 관리할 자체 재정의 영역과 위임된 사무에 상응하도록 그 경비를 받아서 집행해야할 재정의 영역을 구분하여 관리하는 데 더 유리할 것이다. 다시 말하면, 지방재정법 개념으로서 지방재정을 지방의 자체 재정과 수임·수탁 사무 경비 재정을 법제도적으로 구분할 필요가 있다.

2) 지방자치단체의 자체 재정 법제의 부재

각 지방자치단체가 수행하는 국가 단위의 사업은 그 경비가 지역별로 동등하게 제공되는 것이 타당하다. 국가 단위의 사업은 그 서비스 내용이 지역별로 평등하게 제공되어야 하기 때문이다. 따라서 이 영역의 경비는 지역별 행정의 규모에 비례하여야 한다. 반대로 지역별로 자율성을 발휘하여 지역 스스로가 책임지는 사무 영역에 대해서는 국가의 간섭을 최소화할 필요가 있다. 다만 행정 규모 대비 자체 수입의 비율이 각 지역별로 크게 차이가 날 경우, 지역 간 자체사업을 할 수 있는 여지 자체가 불평등해지기 때문에 일정한 조정이 필요해 질 수 있다.

현행 우리 법체계에서 지방별로 필요한 재정의 규모를 관념하는 대표적인 개념으로서 「지방교부세법」의 '기준재정수요액'[30] 개념을 꼽을 수 있다. 이는 각 지역에 일반행정, 문화환경, 사회복지, 지역경제에 관한 경비가 공통적으로 필요하다고 전제하고 각 영역의 경비 규모를 인구수, 공무원수, 도로나 산림의 면적 등을 기준으로 산정하는 개념이다. 이 개념은 국가가 「지방

30) 「지방교부세법」 **제7조(기준재정수요액)** ① 기준재정수요액은 각 측정항목별로 측정단위의 수치를 해당 단위비용에 곱하여 얻은 금액을 합산한 금액으로 한다.
② 측정항목 및 측정단위는 대통령령으로 정하고, 단위비용은 대통령령으로 정하는 기준 이내에서 물가변동 등을 고려하여 행정안전부령으로 정한다.
③ 제1항과 제2항에 따라 기준재정수요액을 산정할 때에 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 단위비용을 조정하거나 기준재정수요액을 보정(補正)하여야 한다.
1. 대통령령으로 정하는 섬이나 외딴곳의 특수성을 고려할 필요가 있는 경우
2. 대통령령으로 정하는 낙후지역의 개발 등 지역 간의 균형 잡힌 발전을 촉진하기 위하여 필요한 경우
3. 단위비용의 획일적 적용 또는 그 밖의 사유로 각 지방자치단체의 기준재정수요액이 매우 불합리하게 책정된 경우

교부세법」에 따라 각 지방자치단체에 보통교부세를 교부할 때 각 지방자치단체에 필요한 재정의 규모를 가늠하는 기준이 된다. 보통교부세는 필요한 재정에 비해 수입이 부족한 정도를 기준으로 교부하는데, 각 지방자치단체의 수입은 '기준재정수입액'[31]으로 관념한다. 이 수입액의 규모는 지방의 보통세 수입액이 중심으로 산정한다. 보통교부세는 특별교부세와 달리 국가가 사용조건이나 용도 제한을 하지 않는 재원이다. 지역의 규모에 비례하여 필요한 재원이 지역별로 고르게 제공되도록 하는 제도라고 할 수 있다. 필요한 재원을 산정할 때는 국가사무와 자치사무를 구분하지 않고 행정 규모를 기준으로 하지만 이에 충당할 재원은 지방자치단체의 보통세 수입액을 중심으로 하고 있다. 이로써 지방자치단체가 지방세를 통해 확보하는 자체 수입도 자치사무에 활용하는 재원이라고 볼 수 없게 된다. 오히려 제도를 해석하기에 따라서는 지방의 자체 수입을 국가 단위로 수행해야하는 사무에 우선 사용해야 하는 것으로 이해될 수도 있다.

나. 국가재정과 지방재정의 관계

현행 우리 법제에서 지방의 자율적인 사무 영역과 이에 활용하도록 재원을 확보하는 개념이 부족하고, 지방이 실제로는 국가의 분산기관으로서 기능하고 있다면 공공재정 전체의 합리성과 적법성을 확보하기 위해서는 지방에서 집행되는 재원에 관한 관리 책임도 국가가 더 많이 지는 것이 타당하다. 이러한 관점에서 「국가재정법」을 중심으로 국가가 지방재정에 대해 갖는 권한과 책임 제도를 개선할 필요가 있다.

「국가재정법」에서 지방재정과 국가재정이 연관되는 중요한 두 가지 제도는 국가 재정지원 사업에 대한 사전 협의 제도와 재정정보 공표 제도이다. 지방에 국가의 재정지원이 크게 필요할 때는 국가와 미리 협의하여야 하고, 지방재정 가운데 중요한 것은 국가, 특히 국가의 재정당국인 기획재정부장관이 공표할 수 있도록 하고 있다. 지방자치단체의 장은 어떤 사업의 계획을 수립할 때, 총사업비 가운데 국가의 재정지원 규모가 300억 원[32] 이상인 사업을 계획할 때는 국가와 협의하여야 한다.[33]

"지방자치단체의 재정에 관한 중요한 사항"을 정부는 매년 공표할 의무를 갖고 있다.[34] 중요

31) 「지방교부세법」 **제8조(기준재정수입액)** ① 기준재정수입액은 기준세율로 산정한 해당 지방자치단체의 보통세 수입액으로 한다.
② 제1항의 기준세율은 「지방세법」에 규정된 표준세율의 100분의 80에 해당하는 세율로 한다.
③ 제1항과 제2항의 기준세율로 산정한 각 지방자치단체의 기준재정수입액이 매우 불합리한 경우에는 이를 보정하여야 한다.

32) 「국가재정법 시행령」 **제2조(국가재정운용계획의 수립 등)** ⑧법 제7조 제10항에서 "대통령령이 정하는 규모 이상인 사업"이라 함은 총사업비(총사업비가 확정되지 않은 경우에는 추정된 사업비의 총액을 말한다. 이하 같다) 중 국가의 재정지원 규모가 300억원 이상인 사업을 말한다.

33) 「국가재정법」 **제7조(국가재정운용계획의 수립 등)** ⑩지방자치단체의 장은 국가의 재정지원에 따라 수행되는 사업으로서 대통령령이 정하는 규모 이상인 사업의 계획을 수립하는 때에는 미리 관계 중앙관서의 장과 협의하여야 한다. 이 경우 중앙관서의 장은 기획재정부장관과 협의하여야 한다.

34) 「국가재정법」 **제9조(재정정보의 공표)** ①정부는 예산, 기금, 결산, 국채, 차입금, 국유재산의 현재액 및 통합재정수지

한 사항이란 대통령령의 형식으로 개별적으로 정하도록 하고 있다.[35] 정부의 이 공표 의무는 투명성을 통한 재정 통제를 목적으로 한 것이며, 예산, 기금, 결산 등을 포함하여 재정에 관한 정보 일체를 대상으로 하는 것으로 이해할 수 있다. 「국가재정법」은 정보의 공표를 위해 필요한 권한으로서 기획재정부장관의 자료 제출 요구권을 이어서 규정하고 있는데 그 대상을 각 중앙관서의 장과 기금관리주체에 한정하고 있다. 지방자치단체에 대한 자료 제출 요구권은 별도로 규정한 바가 없다.

이와 별개로 지방재정에 대해 투명한 공개를 통한 재정의 민주적 통제를 위한 제도로서 「지방재정법」의 지방자치단체별 공시 제도와 행정안전부장관의 통합공시[36] 제도가 있다. 이에 따르면 지방자치단체의 장은 「지방재정법」에서 열거하고 있는 재정에 관한 중요한 사항들[37]을 주

그 밖에 대통령령이 정하는 국가와 **지방자치단체의 재정에 관한 중요한 사항**을 매년 1회 이상 정보통신매체·인쇄물 등 적당한 방법으로 알기 쉽고 투명하게 공표하여야 한다.

② 기획재정부장관은 각 중앙관서의 장과 기금관리주체에게 제1항의 규정에 따른 재정정보의 공표를 위하여 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있다.

③ 각 중앙관서의 장은 해당 중앙관서의 세입·세출예산 운용상황을, 각 기금관리주체는 해당 기금의 운용상황을 인터넷 홈페이지에 공개하여야 한다.

④ 제3항의 세입·세출예산 운용상황 및 기금 운용상황 공개에는 **각 사업별 사업설명자료**가 첨부되어야 한다. 그 밖에 공개에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

⑤ 기획재정부장관은 제3항 및 제4항에 관한 지침을 작성하여 각 중앙관서의 장과 기금관리주체에게 각각 통보하여야 하며, 지침과 상이할 경우 시정 요구하여야 한다. 이 경우 각 중앙관서의 장과 기금관리주체는 다른 법령에서 별도로 규정하는 경우를 제외하고는 이에 응하여야 한다.

35) 「국가재정법 시행령」 **제5조(재정정보의 공표)** ①법 제9조 제1항에서 "대통령령이 정하는 국가와 지방자치단체의 재정에 관한 중요한 사항"이란 다음 각 호의 사항을 말한다.

1. 국가채권의 현황 및 그 변동내역
2. 법 제7조에 따른 국가재정운용계획
3. 법 제8조 제6항에 따른 주요 재정사업에 대한 평가 결과
4. 「조세특례제한법」 제142조의2에 따른 조세지출예산서
5. 법 제91조에 따른 국가채무관리계획
6. 삭제 〈2011. 12. 30.〉
7. **「지방재정법」 제60조의2 제1항에 따라 공시하는 항목 중 기획재정부장관이 행정안전부장관(지방교육재정에 관한 사항은 교육부장관을 말한다)과 협의하여 정하는 항목**

② 기획재정부장관은 법 제9조 제1항에 따른 사항을 공표하여야 한다.

③ 법 제9조 제3항에 따라 인터넷 홈페이지에 공개하여야 하는 세입·세출예산 운용상황은 다음 각 호와 같다.

1. 중앙관서별 세입징수상황 및 세출예산집행상황
2. 중앙관서별 기금운용상황
3. **그 밖에 세입·세출예산 운용상황의 투명한 공개를 위하여 필요한 사항으로서 기획재정부장관이 정하는 사항**

④ 각 중앙관서의 장은 제3항 각 호의 사항을 법 제21조 제4항 및 제67조 제3항에 따른 세항 단위와 이에 대한 세부사업 단위로 각각 구분하여 매일 공개하여야 한다. 다만, 자료의 특성상 매일 생성되기 어려운 자료의 경우에는 해당 자료의 생성 주기에 따라 월·분기·반기 또는 연(年) 단위로 공개하여야 한다.

36) 「지방재정법」 **제60조의2(통합공시)** ① 행정안전부장관은 제60조 제4항에 따라 보고받은 내용을 분석·평가하고, 그 결과를 토대로 필요한 항목에 대해서는 지방자치단체별로 구분하여 공시하되, 지방자치단체 간 비교공시를 할 수 있다.

② 행정안전부장관은 제60조 제4항에 따라 보고받은 공시 내용이 잘못되었거나 적절하지 아니하게 작성된 경우에는 해당 지방자치단체의 장에게 수정공시를 하도록 요청할 수 있다. 이 경우 해당 지방자치단체의 장은 그 요청에 따라 수정공시를 하여야 하며, 해당 지방자치단체의 장이 수정공시를 하지 아니하는 경우에는 행정안전부장관이 직접 공시할 수 있다.

37) 「지방재정법」 **제60조(지방재정 운용상황의 공시 등)** ① 지방자치단체의 장은 예산 또는 결산의 확정 또는 승인 후 2개월 이내에 예산서와 결산서를 기준으로 다음 각 호의 사항을 주민에게 공시하여야 한다.

민에게 공시하여야 한다. 공시의 내용은 행정자치부장관 즉 국가에게 취합되어 보고되도록 하고 있다.[38] 이를 국가는 분석·평가하여 통합공시할 수 있도록 하고 있다. 「지방재정법」상의 공시 제도는 행정안전부장관으로 대표되는 중앙정부의 권한을 비교적 세부적으로 규정하고 있다. 정보의 적실성에 대해 정부가 판단하여 수정을 요청할 수 있는 권한을 별도로 규정하고 있으며, 요청이 있는 경우에 지방자치단체의 장은 "그 요청에 따라 수정공시를 하여야" 한다. 이에 따르지 아니하면 국가가 직접 공시할 수 있다. 「지방재정법」에 따라 국가가 지방자치단체의 재정을 관리하는 제도로서 운영하는 통합고시에 관하여 「국가재정법」은 통합고시 항목 가운데 기획재정부장관이 행정안전부장관과 협의하여 정하는 항목을 다시 정부가 투명하게 공표하도록 하고 있다.

한편 국가재정의 세출에 관해 공표할 때는 '사업별 사업설명자료'와 기획재정부장관이 정하는 사항을 함께 공표하도록 규정하고 있다. 국가재정이 사업별로 편성되어 집행되는 과정 가운데 실제 구체적인 집행이 각 지방에서 이루어지는 경우에는 국가재정의 집행 내용은 지방에 재정이 제공되는 단계까지로 제한되는 구조로 되어 있다. 지방에서 일어나는 구체적인 집행 상황에 대한 정보는 「지방재정법」의 공시 제도의 대상이기 때문에 국가재정 집행의 구체적이고 세부적인 내용과 그 효과에 대해서는 「국가재정법」상 공표 제도가 미치지 않는 것으로 이해된다.

지방재정의 대한 위와 같은 제도의 구성은 현행 법제상의 국가와 지방의 관계를 그대로 반영하고 있다. 국가재정의 대부분은 지방에서 집행한다. 지방이 계획하지만 국가의 재정이 필요한 사업이 많다. 국가재정의 관리를 담당하는 기획재정부는 국가재정이 지방에 제공되는 단계까지는 직접 관리·감독할 수 있지만, 지방에 일단 제공되고 나면 지방재정에 포섭된다. 지방재정에 관해 직접 감독하는 것은 지방분권을 관할하는 행정안전부가 담당한다. 이는 전체 공공재정의

1. 세입·세출예산의 운용상황(성과계획서와 성과보고서를 포함한다)
2. 재무제표
3. 채권관리 현황
4. 기금운용 현황
5. 공유재산의 증감 및 현재액
6. 지역통합재정통계
7. 지방공기업 및 지방자치단체 출자·출연기관의 경영정보
8. 중기지방재정계획
9. 제36조의2 및 「지방회계법」 제18조에 따른 성인지 예산서 및 성인지 결산서
10. 제38조에 따른 예산편성기준별 운영 상황
11. 제44조의2 제1항 제1호에 따른 재정운용상황개요서
12. 제55조의3 제1항에 따라 수립한 재정건전화계획 및 이행현황
13. 제87조의3에 따른 재정건전성관리계획 및 이행현황
14. 투자심사사업, 지방채 발행사업, 민간자본 유치사업, 보증채무사업의 현황
15. 지방보조금 관련 다음 각 목의 현황
 가. 교부현황
 나. 성과평가 결과
 다. 지방보조금으로 취득한 중요재산의 변동사항
 라. 교부결정의 취소 등 중요 처분내용
16. 그 밖에 대통령령으로 정하는 재정 운용에 관한 중요 사항

38) 「지방재정법」 **제60조(지방재정 운용상황의 공시 등)** ④ 지방자치단체의 장은 제1항에 따라 공시한 내용을 공시한 날부터 5일 이내에 지방의회와 시·군·자치구의 경우는 시·도지사에게, 시·도는 행정안전부장관에게 보고하여야 한다. 이 경우 시·도지사는 관할 시·군·자치구의 내용을 포함하여 보고하여야 한다.

과정을 종합적으로 감독하기 어렵게 하는 측면이 있다. 공적인 재원 전체를 가지고, 여러 정책 단위들의 중요성을 비교, 가늠하여 배분하는 것이 국가재정 편성 단계에서 필요한 정치적 의사결정의 핵심이라고 할 수 있다. 예산안을 놓고 국회가 진통해야 하는 이유이다. 그러나 그렇게 고심하여 편성한 예산이 실제로 제대로 집행되어 효과를 발휘하는지에 대한 평가와 연결되도록 하려면 국가재정과 지방재정에 대한 감독권을 분리한 현재의 제도는 분명한 한계를 가질 수밖에 없다. 국가재정의 실제 집행이 지방재정의 형식으로 이루어지기 때문이다.

4. 결론

현행 우리 법제를 분석하여 '지방재정'에 관해 우리 사회가 합의하여 제도화하고 있는 내용을 위와 같이 살펴보았다. 조직법적으로는 국가와 지방자치단체를 구분할 때, 후자는 지방의 자치주체를 일컫는다. 지방이 국가의 지방 분산 조직으로 기능할 때는 따로 '위임사무'의 주체로 지칭한다. 그러나 현재 「지방재정법」을 중심으로 한 '지방재정'의 실정법적 개념은 지방에서 일어나는 재정 활동 전체를 일컫고 있다. 조직의 개념과 재정의 개념이 서로 다르게 사용되고 있다. 법과 제도는 개념을 기초로 한다. 사회적 약속은 추상적이지만 구성원들이 공감하는 내용을 당시의 언어로 표현되어 법이 된다. 법제에서 개념이 논리체계를 혼란스럽게 가지게 되면 사회적 합의는 논리정연하게 공유되지 못한다.

이를 해결하기 위해 「지방자치법」을 중심으로 한 지방분권의 조직법적 정비가 가장 기초적으로 필요하지만, 우선 지방재정법제에 한정하여 보면 지방이 수행하는 각 사무들에 대해 법적 성격을 명확히 하는 것이 필요하다. 이것이 사무 내용의 결정 권한을 명확히 귀속시키기 위한 조건이 된다. 결정 권한 자율성의 기초이고 책임성을 위한 조건이다. 사무의 수행 결과에 대한 정치적, 법적 책임은 권한 주체에게 귀속되는 것이 타당하다. 권한과 책임을 지는 주체가 비용에 관해서도 결정 권한을 가지는 것이 타당하다. 사무의 주체와 재정의 주체가 분리되면 재정의 효율성이 저해되어 방만한 운영을 조장할 수 있고 그에 대한 책임이 분산될 우려가 있다.

한편으로는 지방 재정 가운데 지방의 자체적인 재정을 관념하는 개념과 이를 기초로 한 제도가 필요하고 다른 한편으로는 국민의 관점에서 공적 재원 전체를 아울러 민주적으로 통제할 수 있는 개념과 제도가 필요하다.

5. 참고문헌

강주영, "참여정부에서의 지방재정지원 법제에 대한 평가와 과제", 지방자치법연구 7-4, 2007, 1~16면.

강주영, "지방자치와 재정민주주의 – 지방재정법을 중심으로 –", 지방자치법연구 10-2, 2010,

47~63면.
강주영, “예산의 공법적 함의”, 동아법학 48, 2010.
강주영, “제주특별자치도의 재정고권에 관한 비판적 고찰”, 가천법학 4-1, 2011.
강주영, “지방재정상 주민참여예산제도의 공법적 검토 – 제주특별자치도의 경우를 중심으로 –”, 법학연구 46, 2012.
강주영, “프랑스지방재정지원제도의 법적 검토”, 국제법무 4-1, 2012.
김재훈, “지방재정과 지방교육재정의 적정 역할분담 방안: 지방교육재정 구조의 특징”, 지방재정 2014-6, 2014.
김재훈, “문재인정부의 재정분권 동향과 도전”, 한국지방재정학회 세미나자료집, 2019-7, 2019.
김재훈, “참여정부 정부간 재정관계의 주요 쟁점 분석 – 사회복지부문을 중심으로 –”, 지방정부연구 11-3, 2007.
김재훈, “참여정부의 재정분권 평가”, 한국지방자치학회보 19-4, 2007.
김재훈, “지방재정의 과제와 합리적 운용 방향 – 복지정책 강화로 지방자치단체 재정 ‘빨간불’”, 월간 공공정책 71, 2011.9.
김지영, “국가재정에 있어서의 의회와 행정부간의 이원적 형식주의와 재정민주주의에 대한 고찰”, 공법연구 42-1, 2013.
김지영, “지방자치단체 재정 통제를 위한 법적 고찰”, 공법연구 45-2, 2016.
김지영, “지방자치단체 자치재정권 확립을 위한 법적 검토 – 프랑스의 논의를 중심으로 –”, 공법연구 46-3, 2018.
문병효, “국가와 지방자치단체 간 복지재정의 비용부담에 관한 해법의 모색”, 지방자치법연구 16-1, 2016, 179~200면.
신정규, “지방재정위기의 대응을 위한 합의형 재정분권의 입법원칙에 대한 소고”, 지방자치법연구 18-4, 2018.
신정규, “국가사무집행을 위한 비용부담에 관한 기본법 제104a조에 의한 견련성의 원칙, 토지공법연구 73-1, 2016.
윤현석, “지방재정부담과 국가보조사업”, 지방자치법연구 11-2, 2011, 149~175면.
유승원·조필규, “지방자치단체장과 재정평가: 광역단체장의 정치적협력, 기업가경력과 재임기간을 중심으로”, 지방정부연구 18-4, 2015.
유승원, “프로그램 예산제도의 문제점과 개편방안 연구”, 한국사회와 행정연구 26-3, 2015.
이동식, “지방자치와 지방재정”, 지방자치법연구 3-2, 2003.
이동식, “참여정부의 재정분권법제에 대한 평가”, 지방자치법연구 5-1, 2005.
이동식, “지방재정의 자율성 강화방안”, 지방자치법연구 12-4, 2012, 75~100면.
이동식·이선화, 지방분권시대의 재정분권 강화 방안 – 재정분권강화를 위한 헌법개정방안 모색 –, 한국지방세연구원 위탁연구보고서, 2018.

이원희, “지방재정의 투명성 제고방안: 지방재정 투명성의 세계적인 동향과 사례”, 지방재정 2006-2, 2006.

이원희, “한국의 중앙정부-지방정부 간 재정협력 강화 방안”, 지방재정 2017-2, 2017.

이진수, “재정분권의 추진방향에 대한 제언”, 한국지방자치법학회 학술대회 자료집, 2018-1, 2018.

이진수, “재정분권을 위한 지방재정법제의 개선방향에 대한 제안적 연구”, 지방자치법연구 18-2, 35~62면.

정성호, “지방재정 위기와 로컬 거버넌스의 역할”, 지방행정연구 25-2, 2011, 3~35면.

정성호, “지속가능 재정운영을 위한 재정지표에 관한 논의: Dual system적 접근”, 한국재정학회 추계 학술대회 논문집, 2014.

정성호·정창훈, “지방재정 위기와 로컬 거버넌스의 역할”, 지방행정연구 25-2, 2011.

홍종현, 재정민주주의에 대한 헌법적 연구, 고려대학교 박사학위논문, 2012.

홍종현, “지방보조사업의 문제점과 개선방향”, 한국지방재정학회 세미나자료집 2015-9, 2015.

홍종현, “지방보조금의 관리체계에 대한 공법적 검토”, 지방자치법연구 18-2, 2018.

홍종현, “지방자치단체의 복지사무에 대한 국가의 관여”, 지방자치법연구 13-3, 2013.

지방재정의 법제적 의의에 관한 일고찰에 대한 토론문

김 종 세 (계명대 교수)

지방재정의 법제적 의의라는 주제로 일고찰이라 하여 학자로서 겸손한 입장에서 연구를 하셨는데 수고하셨다는 격려의 말씀을 전합니다. 지방재정은 자치분권에 있엇 핵심적인 사항이라는 것은 명백한 사실입니다. 이러한 차원에서 2018년 헌법개정 준비과정에서도 잘 드러났습니다. 다시 과거를 돌이켜 보면 1987년 6월 10일 항쟁을 계기로 대한민국 헌법을 개정한 지 벌써 32년이 넘었습니다.[1] 그 동안 헌법개정에 대한 정치권에서 많은 논쟁과 논의가 있어 왔습니다. 과거 2007년 노무현 정부 말기 헌법개정발의에 대한 검토와 여론을 대대적으로 홍보하였으며, 이명박 및 박근혜 정부 때도 헌법개정에 대한 언급은 정치권에서만 있었으나 논쟁만으로 끝났습니다. 특히 박근혜 정부가 대통령 임기 다 채우지 못하고 2016년 12월 9일 국회로부터 탄핵소추 의결되면서[2] 2017년 3월 10일 박근혜 대통령에 대한 국회 탄핵을 헌법재판소가 인용함으로써 제19대 대통령 선거 2017년 5월 9일 문재인 후보자가 당선되어 동년 5월 10일 임기가 시작되었습니다. 그리고 문재인 대통령 취임 후 1여 년 만에 현행 헌법 제128조 제1항에 근거하여 문재인 정부 측 대통령이 헌법 개정안을 마련하게 되었습니다. 대통령 소속 국민헌법 헌법개정 자문특별위원회가 헌법개정안을 마련하여 2018년 3월 13일 대통령에게 보고했습니다. 이에 청와대는 문재인 대통령 개헌안 2018년 3월 20일 제1차 발표(헌법전문과 기본권), 2018년 3월 21일 제2차 발표(지방분권과 경제), 2018년 3월 22일 제3차 발표(정부형태, 선거제도, 사법제도, 헌법재판제도)를 하였습니다. 개정안의 내용은 여러 가지가 있지만 특히 지방분권과 관련하여 개정안도 중요성도 다시 언급하게 됩니다.

우선 자치분권과 관련하여 개정안의 개괄적인 내용을 보면, 대한민국의 지속가능한 성장을 위해 자치분권을 강화하는 것으로 마련되어 있습니다. 즉 개정안은 자치정부에 자주조직권을 부여하면서 자치행정권, 자치입법권을 강화하되 그 중에서도 자치재정권의 보장도 포함되어 있습니다. 그

1) 6월 항쟁(1987년 6월 10일)은 전두환 전 대통령의 1987년 4월 13일 호헌조치 발표 후, 같은 해 6월 10일을 정점으로 20여 일 동안 전국적으로 확산된 민중항쟁이자 민주화운동이다. 1987년 6월 24일 전두환과 김영삼의 여야 영수회담이 결렬되자, 6월 26일 국민운동본부는 국민평화대행진을 강행하였다. 그리고 이 날의 평화대행진은 사실상 6월 항쟁의 절정을 이루게 된다. 결국 전두환 정권은 직선제 개헌과 제반 민주화조치 시행을 약속하는 1987년 6·29선언을 발표하게 되었다. 1987년 6월 민주항쟁의 결과 대통령직선제가 수용되어 1987년 10월 27일 제9차 헌법 개정을 위한 제6차 국민투표가 실시되었다. 전두환 대통령은 1987년 9월 21일 대통령 선거방식을 간접선거에서 직접선거로 변경하고 대통령의 임기를 7년 단임제에서 5년 단임제로 변경하는 헌법개정안을 공고하였다. 1987년 10월 개정된 제9차 개정 헌법에 따라 16년 만에 대통령 직선제가 부활되어 1987년 12월 16일 제13대 대통령 선거가 이루어졌다.

2) 국회는 국회의원 표결에서 퇴장 1명, 찬성 234명, 반대 56명, 기권 7명으로 탄핵소추 의결하였다.

리고 헌법개정 자문특별위원회는 자치단체에게 실질적 민주주의를 구현할 수 있도록 자치정부의 자치권이 지역 주민으로부터 나온다는 사실을 명확히 명시하고, 지역 주민이 자치정부를 조직하고 운영함에 있어서 참여할 권리를 갖다는 것도 확인하였습니다. 또한 동 위원회는 주민발안, 주민투표, 주민소환이라는 지역 주민의 직접 민주주의 요소를 헌법적 근거로 신설하였습니다.

2018년 4월 대통령 측의 헌법개정 발의내용 중 지방자치에 대한 개정안의 내용을 다시 한번 더 살펴보면서 전주열 박사님의 발표하신 것과 같이 시간적 여부가 없는 관계로 일고찰에 그쳤지만 지방재정의 현실적 문제와 앞으로 전개되어야 할 방향 및 개선점 등을 앞으로도 계속하여 연구하시리라 생각이 듭니다.

조금 더 발표주제와 관련하여 최근에 언급되었던 자치재정권 보장 및 재정조정제도 신설의 취지를 보더라도 국가는 그간의 정책시행과 재원조달의 불일치로 인하여 중앙정부와 자치정부가 서로에게 재정적 부담을 전가하는 문제를 해결하기 위하여 개정안 제124조 제1항에 따르면 지방정부는 자치사무의 집행에 필요한 예산경비를 자체 부담하고, 국가 또는 다른 자치정부가 위임한 사무를 집행하는 경우에는 위임하는 국가 또는 다른 자치정부가 그 비용을 부담하도록 하여 자치재정권 부담을 명확히 하려 했습니다.

또한 자치단체가 실질적으로 필수적인 재정확보를 위해 법률에 위반되지 않는 범위에서 자치세의 종목과 세율, 징수 방법 등에 관하여 조례를 제정할 수 있도록 하여, 개정안 제123조 제1항 단서(다만, 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 경우 법률의 위임이 있어야 한다)에 대한 개정안 제124조 제2항의 근거인 특별규정을 둠으로써 자치단체의 사무부담 범위에 부합하게 배분하도록 하는 자치재정권을 배분하고자 하는 안이 제시되었습니다.

그리고 헌법개정안에서는 자치재정권 보장이 자치단체의 재정을 악화시키거나 자치 지역 간 재정격차 확대를 초래하지 않도록 안 제124조 제4항에 따르면 국가와 자치단체 간, 자치단체 상호간의 자치재정권을 조정하고자 하는 헌법적 근거를 마련하기도 했습니다.

주제와 관련하여 개별법제인 지방재정법은 1963년 11월 11일[법률 제1443호, 시행 1964년 1월 1일] 제정된 이래로 1988년 4월 6일 1차 전부개정과 2005년 8월 4일 2차 전부개정되어 현행에 이르고 있습니다. 현재까지 지방재정 발전을 위한 고민과 연구는 계속 이루어져야 할 것으로 보이며, 전주열 박사님의 발표내용 중 지방재정 발전을 위한 법제적 과제에서 법령상의 공적 사무의 권한 귀속 문제를 최근에 문제가 되었던 영유아보육과 관련하여 예를 들어 영유아보육법의 문제점을 개선방안을 모색하고자 했습니다. 보육 비용과 관련하여 국가와 지방자치단체간에 어떻게 분담할 것인지 그리고 입법안도 제시하고 계십니다.

마지막으로 현행 우리 법제에서 지방의 자율적인 사무 영역과 이에 활용하도록 재원을 확보하는 개념도 부족하고, 지방이 실제로는 국가의 분산기관으로 기능하고 있다면 공공재정 전체의 합리성과 적법성을 확보하기 위해서는 지방에서 집행되는 재원에 관한 관리 책임도 국가가 더 많이 지는 것이 타당하다 것이 어떤 의미인지 좀 더 구체적으로 부연설명을 듣고 싶습니다. 그리고 국가재정법을 중심으로 국가가 지방재정에 대해 갖는 권한과 책임 제도를 개선하고자 언급하셨는데 좀 더 구체적으로 부연설명 부탁드립니다.

짧은 시간에 연구와 발표준비하시느라 노고가 많으시리라 생각이 듭니다. 앞으로도 전주열 박사님의 학문적 연구열정이 꽃을 피우시길 바랍니다. 감사합니다.

지방재정제도의 개선을 위한 공법적 과제*

홍 종 현 (국회)

Ⅰ. 서론 : 지방재정의 현황 및 규율체계
Ⅱ. 지방재정의 구조 및 재정분권 논의
Ⅲ. 지방재정의 성립과 관리
Ⅳ. 지방재정의 조정과 균형
Ⅴ. 결론 : 지방분권과 주민참여의 실현을 위한 재정법제의 개선방향

Ⅰ. 서론 : 지방재정의 현황 및 법제화

광역자치단체(17개)와 기초자치단체의(226개) 재정을 총계한 지방자치단체의 통합재정지출규모는 처음 발표된 2013년 154조 4천억원에서 2019년 230조 7,000억원으로 최근 6년간 76조 3,000억원(49.4%) 증가하였다. 그리고 2019년 기준 중앙정부와 지방자치단체의 재정지출액은 49.4 : 50.6으로 올해 처음 지방자치단체의 재정지출액이 중앙정부를 상회하여 지방자치의 실질화 또는 지방에의 사무이전 현상이 뚜렷하게 나타나는 것으로 평가할 수 있다.

그러나 세입비중을 살펴보면 국세와 지방세 비율은 78.3 : 21.7로 지방세 수입이 턱없이 부족한 상황이고, 이를 보전하기 위해 중앙정부는 약 170조원의 재원을 지방자치단체에 이전하고 있다('19년 기준). 정부 그리고 학계에서는 지방(재정)분권을 실현하기 위해 국세와 지방세 비율을 7:3(또는 6:4)까지 개선하여야 한다고 주장하지만, 일각에서는 지자체의 재정력 격차를 더욱 악화시킬 수 있다는 비판도 제기되고 있어서 향후 추진과정에서 논란이 있을 수 있다.

이러한 세입-세출 구조를 살펴보면 한편으로는 중앙정부와 지방자치단체의 사무와 재정이 긴밀히 연계되어 헌법적 과제와 정책의 실현구조를 구성하고 있으며, 다른 한편으로는 실제 사무를 수행하는 지방재정의 의미와 비중이 더욱 중요해질 것이라는 점을 알 수 있다. 특히 지방재정은 각 지역별로 인구규모, 경제적·지리적·역사적 조건 등이 다르기 때문에 재정구조와 규모가 다르게 형성되고 내용도 다양하며, 특히 우리나라는 광역자치단체와 기초자치단체들이 2계층제(two-tiered system)로 구성되어 재정흐름이 복잡하게 배분되고 상호의존성이 크다는 특징이 있다.

이러한 점을 고려하면서 이번 발제에서는 지방재정제도에 대한 공법적 규율이 어떻게 이루어지고 있으며, 이를 개선할 수 있는지에 대해 검토하고자 한다. 지방재정제도의 논의영역은 -

* 본 발제문은 연구자 개인의 의견이고, 초안에 불과하여 더 많은 수정과 보완이 필요함을 해량하여 주시기를 부탁드립니다.

아마 앞에서 전주열 박사님께서 잘 정리해 주셨으리라 생각되는데 - 매우 방대하기 때문에 이를 구성하고 있는 세부적인 제도들을 심층적으로 검토하는 것은 향후 연구의 과제로 남기고 전체적인 구조와 틀을 중심으로 개선방향을 살펴보고자 한다.

II. 지방재정의 구조 및 재정분권 논의

1. 지방재정의 구조 및 현황

「지방자치법」 제126조, 제142조와 「지방재정법」 제9조에 따르면 지방자치단체의 회계는 일반회계와 특별회계로 구분하고, 필요한 경우 기금을 설치할 수 있도록 규정하고 있다. 따라서 지방재정은 일반회계, 특별회계(공기업특별회계와 기타 특별회계) 그리고 기금으로 구성되는데, 교육재정(교육자치단체)은 교육비특별회계로 구성된다. 일반회계의 세입은 주로 지방세수입과 세외수입인데, 부족분은 지방교부세, 국고보조금 등 중앙정부의 이전재원과 지방채로 조달한다. 세출은 지방자치단체의 존립·유지와 지역개발 및 주민복지 등에 지출한다.

특별회계는 2019년 기준으로 1,950개 운영중인데, 이는 지방자치단체의 직영기업이나 기타 특정사업을 운영할 때 또는 특정자금이나 특정세입·세출로서 일반세입·세출과 구분하여 회계처리할 필요가 있을 때 법률이나 조례로 설치하도록 하고 있다. 공기업특별회계는 「지방공기업법」 제2조에서 정한 수도사업, 공업용수도사업, 궤도사업(도시철도사업 포함), 자동차운송사업, 지방도로사업(유료도로사업만 포함), 하수도사업, 주택사업, 토지개발사업 등 지자체가 직접 설치·경영하는 사업으로 일정 규모 이상의 사업에 대하여 적용되며, 기타 특별회계는 공기업특별회계를 제외한 지방자치단체의 모든 특별회계로 의료보호, 토지구획정리, 폐기물처리 등 다양한 사업을 위하여 설치·운용되고 있다.

1) 일반회계와 특별회계

2019년 일반회계 세입예산은 194조 8,772억원으로 전년 대비 16조 1,883억원(9.1%) 증가하였고, 특별회계 세입예산은 36조 1,380억원으로 전년 대비 4조 1,485억원(13.0%) 증가하였다. 그리고 일반회계 세출예산은 182조 2,464억원으로 전년 대비 15조 7,433억원(9.5%) 증가하였고, 특별회계 세출예산은 48조 7,688억원으로 전년 대비 4조 5,925억원(10.4%) 증가하였다. 결산 기준으로 지방재정 규모는 52.4조원(1995년)에서 261.7조원(2017년)으로 약 5배 증가하였는데, 일반회계는 36.7조원('95)에서 221.4조원('17년)으로 6배 그리고 특별회계는 15.7조원('95년)에서 40.3조원('17년)으로 2.6배 증가하였다. 이와 같이 지방재정은 단기적으로도, 중장기적으로도 그 규모와 비중이 지속적으로 증가하고 있다.

또한 광역자치단체와 기초자치단체의 예산규모를 비교해보면 세입예산 기준으로 광역단체는 145조원(63%), 기초단체는 85조원(37%)이고, 세출예산 기준으로 광역단체는 74조원(32.4%), 기초단체는 156조원(67.6%)이다. 세입-세출 구조가 역전되는 이유는 광역에서 기초자치단체로 "시·도비 보조금"과 "조정교부금" 등이 이전되면 기초자치단체가 이를 실제로 지출하기 때문이다.

2) 기금

기금은 지방자치단체가 특정한 목적을 위하여 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때 법률과 조례로 설치할 수 있다. 「지방자치법」 제142조는 지방자치단체에서 기금을 설치할 수 있는 근거를 규정하고 있고, 「지방재정법」 제34조는 기금을 세입·세출예산 외로 운영할 수 있도록 하고 있으며, 「지방자치단체 기금관리기본법」은 지방자치단체가 운용하는 기금의 공공성과 효율성을 증진하기 위해 기금의 관리·운용에 관한 사항들을 규정하고 있다.

기금은 출연금과 부담금 등을 재원으로 특정한 목적의 사업을 추진하므로 수입과 지출이 강하게 연계되어 있다는 점에서 특별회계와 유사하지만, 기금은 운용계획에 따라서 예산보다 집행의 탄력성이 인정된다는 점에서 구별된다.[1] 2018년말 기준으로 지방자치단체가 운용하는 기금은 총 2,316개이고, 기금으로 조성된 금액은 32조 4,341억원이다. 중앙정부가 운용하는 기금은 「국가재정법」과 「기금관리기본법」에 의해 규정되어야 설치할 수 있지만, 지방자치단체가 운용하는 기금은 지방자치단체의 조례로 설치한 자체기금이 942개, 6조 9,654억원으로 전체 기금조성액의 21.5%에 달한다. 나머지 78.5%는 법률에 따라 설치한 법정기금이다. 이는 법정의무기금(792개, 5조 5,269억원)과 법정재량기금(582개, 19조 9,418억원)으로 구분된다.

3) 교육재정(교육비특별회계)

17개 광역단체는 교육비특별회계를 설치·운영하고 있다. 이는 「지방교육자치에 관한 법률」 제38조에 따라서 시·도의 교육·학예에 관한 경비를 (일반재정과 별도로) 따로 경리하기 위해 지방자치단체에 설치하도록 되어 있다. 교육비특별회계의 운영주체는 시·도교육청이다. 그러나 시·도교육청은 그 재원을 조달하기 위한 과세권을 행사하지 못하고, 지방자치단체에서 징수한 지방교육세를 전액 수령하며, 중앙정부로부터 지방교육재정교부금을 지원받고 있다. 그 이외에도 교육재정의 부족분을 충당하기 위해 시·도세의 법정전입금, 시·도 및 시·군·구의 보조금 등을 지원받고 있다.

2019년 본예산 기준 지방자치단체의 교육비특별회계 규모는 총 70조 5,960억원으로 2018년 대비 4조 4,337억원(6.7%) 증가하였다. 그리고 최근 10년간 교육비특별회계의 변화추이를 살펴

1) 그러나, 기금운용계획안도 예산안과 마찬가지로 지방의회에 제출하여 심의·의결을 받는다는 점에서 큰 차이가 없다는 의견도 있다.

보면 고령화와 학령인구의 감소에도 불구하고 41조 954억원(2010년)에서 70조 5,960억원(2019년)으로 증가하였으며 연평균 증가율은 6.2%이다. 이에 따라 학령인구 1인당 교육재정 최종예산은 628만원(2010년) 대비 1,294만원(2018년)으로 증가하였고, 그 중에 포함된 1인당 지방재정교부금 역시 442만원(2010년)에서 922만원(2018년)으로 증가하였다.

이와 관련하여 통계청 장래인구특별추계에 따르면 향후 학령인구는 지속적으로 감소하여 초·중·고 학생수는 582만명(2017년)에서 426만명(2030년), 261만명(2067년)으로 감소할 것으로 전망되어 조정이 필요하다는 의견이 제시되고 있다.[2] 교육서비스의 질적 향상을 위한 비용을 감안하되 향후 급격한 학령인구 감소추세를 고려하여 교육재정의 적정규모와 지방교육재정교부금의 지원비율을 합리적으로 추계하여 중장기적 관점에서 건전한 재정운용이 필요하다.

2. 중앙재정과 지방재정 : 중앙과 지방의 재정체계 비교

중앙정부의 통합재정수입은 476.1조원, 통합재정지출은 469.6조원이고, 지방정부의 재정은 수입 208.4조원, 지출 230.7조원이다. 교육재정은 세입세출 기준 70.6조원이다. 이를 비교해 보면 중앙정부는 일반예산(321.4조원)과 기금(154.7조원)을 골고루 활용하고 있으나, 지방자치단체는 수입 기준으로 예산(206.1조원)이 대부분을 차지하고 기금(2.2조원)의 규모는 미미하다는 특징이 있다. 그리고 교육재정은 수입과 지출이 같고, 별도의 기금이 없다.

〈표 1〉 중앙정부와 지방정부의 재정총량 비교(2019년)

(단위 : 조원)

구분	중앙정부	지방정부	
		일반재정	교육재정
통합재정수입	476.1	208.4	70.6
- 예산	321.4	206.1	70.6
- 기금	154.7	2.2	0
통합재정지출	469.6	230.7	70.6
- 예산	328.9	226.6	70.6
- 기금	140.7	4.2	0

[자료 : 국회예산정책처, 2019 대한민국 지방재정]

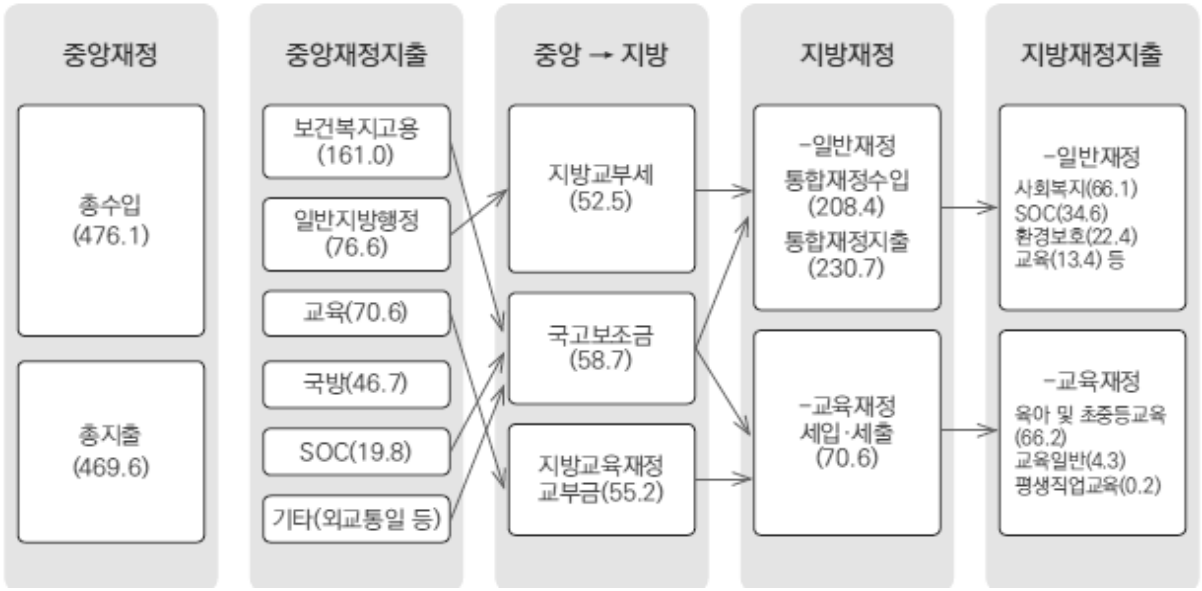
그리고 중앙정부와 지방자치단체, 광역지자체와 기초지자체, 지방자치단체와 교육청 사이에서 지방교부세, 지방교육재정교부금, 조정교부금, 각종 보조금 등을 통해 재원이 이전되고, 최종적

2) 통계청, 「장래인구특별추계 : 2017~2067」, 2019 참조 ; 이와 같은 인구구조의 변화는 경제활동을 하는 생산가능인구의 감소로 인한 지방세 수입의 감소, 고령인구의 증가로 인한 사회복지지출의 증가, 연금재정의 부담 증가 등을 야기할 것으로 예측된다.

인 재정지출주체가 결정된다. 중앙정부에서 지방자치단체로 이전되는 재원을 살펴보면 일반·지방행정 분야에서 지방교부세 52.5조원이 지방정부의 일반재정으로, 교육분야에서 지방교육재정교부금 55.2조원이 지방교육재정으로 이전된다. 그리고 보건복지, 고용, SOC 등 각 분야에서 국고보조금 58.7조원이 지방자치단체의 일반재정과 교육재정으로 이전된다. 지방자치단체는 이렇게 이전된 재원을 자체재원과 결합하여 각 분야별 사업목적에 맞게 지출한다.

〈표 2〉 중앙재정에서 지방재정으로 재원이전

(단위 : 조원)



[자료 : 행정안전부(2019. 4), 2019년도 지방자치단체 통합재정개요]

3. 재정분권을 위한 노력, 그 성과와 한계

이와 같이 중앙재정과 지방재정의 관계를 검토할 때 가장 중요하게 고려하여야 하는 가치는 재정분권(fiscal decentralization)이다. 이는 중앙정부가 지방정부에게 재정적 기능과 권한을 이양하여 재정자주권을 보장하는 것을 의미한다. 우리나라는 노태우 정부 시절(1995년)에 지방자치단체장 선거를 실시하면서 지방자치제도를 부활하였지만 재정자립도가 낮은 지자체가 많고 중앙정부의 이전재원에 의존하여 지방자치는 점진적으로 발달하였다.

김대중 정부(1998~2003)는 「중앙행정권한의 지방이양 촉진 등에 관한 법률」을 제정하여(1999년) 중앙사무의 지방이양을 적극적으로 추진하기 시작하였고, 국세와 지방세 구조개편과 관련하여 휘발유에 부과되는 국세인 교통세 중 일부를 주행세(지방세)로 전환하였으며(2000년), 교육세(국세)의 일부를 지방교육세로 전환하여 신설(2001년)하였다.

노무현 정부(2003~2008)는 지방분권을 국정과제로 제시하고 “지방분권 로드맵”에 따라서 이를 적극적으로 추진하였다. 우선 지방교부세율을 내국세의 15.0%에서 19.13%로 인상하고(2005

년), 국고보조사업 중 일부를 지방으로 이양하면서 내국세의 0.83%를 재원으로 분권교부세를 신설하였다(2005년). 그리고 국가균형발전특별회계를 신설하여(2004년) 그 재원으로 추진하는 국고보조사업은 편성 및 집행과정에서 지방의 자율성을 보장하기 위해 포괄보조사업 형태로 추진하도록 하였다. 그리고 담배소비세율을 인상하고(2005년), 종합부동산세를 재원으로 부동산교부세를 신설(2006년)하는 등 지방재정을 확충하였다.

이명박 정부 시절(2008~2013)에도 지방분권 과제 중 하나로서 지방재정 확충을 추진하였다. 이를 위해 소득세 및 법인세(국세) 결정세액의 10%를 부과하는 '지방소득세', 부가가치세(국세)의 5%를 재원으로 하는 '지방소비세' 그리고 지역상생발전기금[3]을 신설하였다(2010년). 그리고 박근혜 정부(2013~2017)는 지방분권의 핵심과제 중 하나로 지방재정의 확충과 건전성 강화를 추진하였다. 부동산경기의 활성화를 위해 취득세(지방세)를 인하하면서 이를 보전하기 위해 지방소비세율을 5%에서 11%로 인상하였고(2013년), 담배가격을 인상하면서 담배소비세율(지방세)을 인상하였다(2015년). 또한 담배분 개별소비세의 20%를 재원으로 소방안전교부세를 신설하고, 노인, 정신요양자, 장애인 등 생활시설 확충사업을 국고보조사업으로 전환하여 분권교부세는 폐지하였다(2015년).

현 정부는 지방의 자율성·책임성 확보와 국가균형발전을 위해 상생과 협력을 통한 지속가능한 발전을 추진하는 국가전략을 마련하고 '강력한 재정분권'을 국정과제로 설정하였다. 최근 발표된 '지방재정분권 추진방안(2018. 10. 30.)'에 따르면 1단계(19~20년)와 2단계(21~22년)로 나누어 단계적으로 재정분권을 추진할 계획이다. 이를 위해 우선 지방소비세율과 소방안전교부세율을 인상하여 재정을 확충한다. 기존 부가가치세 납부세액의 11%인 지방소비세율을 15%('19년), 21%('20년)로 인상하는데[4], 이는 중앙정부로부터 지방자치단체에의 사무이양과 연계되어 있다.[5] 그리고 소방직의 국가직화와 소방인력 충원을 위해(2022년까지 총합 2만명) 소방안전교부세율(담배분 개별소비세의 20%)을 35%('19년), 45%('20년)로 인상할 계획이다.[6] 그리고 2021년부터 지역의 자율성과 균형발전을 위해 지방재정제도의 개편, 지방세 추가확충, 중앙정부의 기능(사무)이양 및 지방교육재정제도의 개혁 등 지방재정제도를 전면적으로 개편할 예정으로 재정분권 추진을 통해 국세와 지방세의 비율을 7:3으로 조정할 계획이다.

---

3) 이는 각 지방자치단체의 연도별 최종 소비지출액에 서울특별시, 광역시, 도에 각각 1:2:3의 가중치를 부여하여 배분되는 지방소비세에 의한 지방자치단체 간 재정격차를 완화하기 위해 수도권에 위치한 지방자치단체(서울, 경기, 인천)의 지방소비세 세수(부가가치세의 5% 중 해당 지방자치단체 분배액)의 35%를 재원으로 하는 기금이다.

4) 2019년 1월 1일 「부가가치세법」과 「지방세법」이 개정·시행되어 지방소비세율 15% 인상은 이뤄졌지만, 2020년 부가가치세법 개정안(21% 인상)이 통과될 수 있을지는 아직 미지수이다.

5) 2020년부터 지역사정에 맞게 수행될 필요가 있는 지방하천정비사업 등 3.5조원 규모의 지역밀착형 지역특화사업을 지방으로 이양할 계획이다.

6) 소방직의 국가직화에 따른 소방안전교부세율 인상은 원래 2019년 7월 1일부터 시행할 예정이었으나, 국회 파행으로 관련 법률이 개정되지 않고 있어 시행시기 역시 지연되고 있는 상황이다. 소방공무원의 신분을 국가직으로 전환하기 위한 법률안 6개(소방공무원법, 소방기본법, 지방공무원법, 지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 법률, 지방교부세법, 소방재정지원특별회계 및 시도 소방특별회계 설치법)은 2019년 10월 기준으로 여전히 소관 상임위(행안위)에 계류중이고, 법사위를 거쳐서 본회의 의결이 되어야 공포·시행될 수 있다.

그러나 매우 놀랍게도 최근 10년간 국세와 지방세의 규모와 비율(세입) 그리고 통합재정지출에서 중앙정부, 지방자치단체, 교육자치단체의 비중을 검토해보면 큰 변화(차이) 없이 국가와 지방의 관계 내지 비중이 유지되고 있음을 알 수 있다. 이는 한편으로는 오랫동안 지방재정 개혁 논의가 치열하게 전개되었음에도 불구하고 실질적인 재정분권의 측면에서 큰 성과가 미약하다는 것을 보여주고, 다른 한편으로는 재정분권을 위해 무엇이 필요한지, 현실적 어려움이 무엇인지에 대해 파악할 수 있도록 해 준다고 평가할 수 있다.

〈표 3〉 최근 10년간 지방세 규모 및 비율현황(세입)

(단위 : 조원)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	연평균 증가율
국세(A)	177.7	192.4	203.0	201.9	205.5	217.9	242.6	251.1	268.2	294.8	5.8
지방세(B)	49.2	52.3	53.9	53.8	61.7	71.0	75.5	75.0	77.9	81.8	5.8
총조세(A+B)	226.9	244.7	257.0	255.7	267.2	288.9	318.1	326.1	346.1	376.6	5.8
국세비율	78.3	78.6	79.0	79.0	76.9	75.4	76.3	77.0	77.5	78.3	-
지방세비율	21.7	21.4	21.0	21.0	23.1	24.6	23.7	23.0	22.5	21.7	-

[자료 : 행정안전부(2019. 4), 2019년도 지방자치단체 통합재정개요]

〈표 4〉 최근 6년간 통합재정지출 추이(세출)

(단위 : 조원, %)

구분	2014	2015	2016	2017	2018	2019	연평균 증가율
중앙정부(A)	355.8	375.4	386.4	400.5	428.8	469.6	5.7
일반자치단체(B)	158.7	168.1	179.9	190.2	209.3	230.7	7.8
교육자치단체(C)	52.9	54.3	56.1	59.1	66.2	70.6	5.9
통합재정지출규모 (D=A+B+C)	567.4	597.8	622.4	649.8	704.4	770.9	6.3
중앙정부 비중(A/D)	62.7	62.8	62.1	61.6	60.9	60.9	-
자치단체 비중 ((B+C)/D)	37.3	37.2	37.9	38.4	39.1	39.1	-

[자료 : 행정안전부, 각 연도별 지방자치단체 통합재정개요]

4. 최근 정부가 발의한 지방자치법 개정안과 지방재정제도의 변화요인

정부는 2019년 3월 29일 「지방자치법」 전부개정법률안을 국회에 제안하여 현재 소관 상임위

(행안위)에 발의되어 있는데 이는 “주민중심의 지방자치를 구현하고, 지방자치단체의 자율성 강화와 이에 따른 투명성 및 책임성을 확보하기 위하여 지방자치단체의 기관구성을 다양화할 수 있는 근거를 마련(제4조)”하는 등 다양한 변화를 시도하고 있다. 그 중에서 지방재정과 관련이 있는 것은 다음과 같다.

첫째, 중앙과 지방, 지방 상호간 사무배분 시 보충성, 불경합성, 자기책임성의 원칙을 규정하여 국가와 지방자치단체가 이를 준수하도록 하고(안 제10조), 풀뿌리자치 활성화와 주민의 민주적인 참여의식 고양을 위하여 주민이 읍·면·동별로 주민자치회를 구성·운영할 수 있는 근거를 마련하고, 지방자치단체는 주민자치회의 운영 등에 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있도록 규정(안 제25조)한 것이다.[7] 이는 지방자치를 실질화하기 위한 규정들이라고 평가할 수 있는데, 사무배분원칙에 따른 재원분배방식이 구조적으로 변화할 수 있는 동인이 될 수 있고 주민자치회가 활성화될 경우 지역주민들의 참여가 확대되면서 주민참여예산제, 주민감사청구, 주민소송, 주민소환 등에 영향을 미칠 수 있을 것이다.

둘째, 지방자치법상 제7장(재무)은 27개 조문(제122조~제146조)이 28개 조문(제135조~제162조)으로 변경된다. 즉, 재정에 관한 기본적 규율을 담고 있는 제7장(재무)은 기존의 규정과 편제(순서)가 동일하게 유지되고, 제135조(지방재정의 조정) “국가와 지방자치단체가 지역 간 재정불균형을 해소하기 위하여 적절한 재정 조정을 하도록 노력하여야 한다”는 원칙적인 선언규정이 신설되었다. 제20대 국회의 운영실태를 고려하면 「지방자치법」 전부개정법률안이 통과될 가능성은 그다지 높지 않아 보인다. 2020년 4월 총선 이후 구성될 제21대 국회에서는 「지방자치법」과 함께 「지방재정법」, 「지방회계법」 등 지방재정과 관련된 법령을 함께 논의하고 검토할 수 있도록 준비할 필요가 있을 것이다.

셋째, 지방자치법 개정안 제2조와 제11장(제195조~제207조)을 신설하여 특별지방자치단체의 설치 등 근거를 마련하였다. 현행 「지방자치법」에서도 특별지방자치단체를 설치할 수 있고, 이와 관련하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다고 규정되어 있으나, 아직 구체적인 규정이 마련되어 있지 않았다. 개정안은 입법 불비 상태를 해소하면서, 특별지방자치단체의 설치 등에 관한 구체적인 내용은 대통령령으로 규정할 사항이 아니고 법률로 규정할 사항이므로 지방자치법에 별도의 장을 신설하여 상세한 조문을 마련한 것이다.[8] 그런데 특별지방자치단체 제도가 잘 운영되기 위해서는 지방재정과 관련된 다른 법률의 개정이 필요하다. 즉, 「지방재정법」 제6조와

7) 주민자치회는 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제27조에 설치근거가 이미 마련되어 있다. 그러나 같은 법 제29조에 따르면 “주민자치회의 설치시기, 구성, 재정 등 주민자치회의 설치 및 운영에 필요한 사항은 따로 법률로 정한다”고 하여 유보되어 있었고 행정안전부에서 표준조례를 통하여 일부 지역에서만 시범적으로 운영되었다.

8) 특별지방자치단체는 교통과 통신의 발달, 생활권의 변동, 지리적 영향 등 여러 이유로 기존 행정구역을 넘어서는 광역행정수요가 발생함에 따라 지방자치단체간 새로운 협력체제가 필요하다는 요청에서 비롯된 것이다. 2019년 3월 출범한 “대도시 광역교통위원회”는 수도권 등 전국을 5개 대도시권으로 묶어 지방자치단체 간 광역교통에 대한 협의를 추진하기 위한 것으로서 광역적 행정수요가 발생한다는 것을 보여주는 대표적인 사례이고, 저출산 고령사회의 대두에 따른 지방소멸의 위기, 갈수록 약화되는 지방재정의 압박 등 단일 지방자치단체가 효율적인 행정서비스를 제공하기 어려운 행정환경이 지속되는 상황에서 행정서비스의 생산과 공급 체제가 지방자치단체 간 협력을 십분 활용하여 규모의 경제를 도모해야 하는 변화에 직면하고 있는 상황이다.

「지방자치법」 제125조에 따르면 “지방자치단체의 회계연도는 매년 1월 1일에 시작하여 그 해 12월 31일에 끝난다”고 규정하고 있으나, 특별지방자치단체는 연도 중 설립되거나 해산되는 경우가 많을 것이므로 특별지방자치단체에 대해서는 예외를 인정한다는 규정이 필요할 것이다. 또한 「지방교부세법」 제2조(지방교부세의 교부대상이 되는 지방자치단체)를 개정하여 특별지방자치단체도 포함시켜야 재정지원이 가능하고, 개정안에 따르면 지방채를 발행할 수 있도록 규율하고 있는데, 현행 「지방재정법」 제11조(지방채의 발행요건)[9]를 고려하면 특별지방자치단체가 업무를 수행하기 위하여 지방채를 발행하고자 할 경우에 그 요건을 충족하기 어려울 것으로 보이므로 이에 대한 개정안도 연계하여 검토하여야 할 것이다.

Ⅲ. 지방재정의 성립과 관리

1. 지방재정에서 예·결산심사의 의의 및 기능

국가재정에 있어서 정부가 예산안을 편성하고 의회에 제출하면, 의회의 심의·의결을 거쳐서 예산을 확정하고(헌법 제53조), 결산안을 심사하는 과정처럼 지방재정에 있어서도 이와 유사한 성립절차를 거치게 된다. 이는 각 지방자치단체들이 예상되는 재정수입의 범위 내에서 조달가능한 재원을 기초로 하여 누구를 대상으로 어떤 목적과 내용으로 얼마만큼의 지출을 할 것인가를 결정하는 공식적인 절차이다. 기금의 편성과 심의·의결, 집행과 결산도 이와 유사한 절차를 거치는데 「지방자치단체 기금관리기본법」에 따라 예산에 준하여 이루어진다.

이는 ‘예산안의 편성’과 ‘심의·의결’ 그리고 ‘예산집행’과 ‘결산’으로 이어지는데, 지방의회는 예·결산심사권을 갖고 지방정부는 예산안편성 및 집행권을 행사하여 상호 견제와 균형을 이루도록 구성되어 있다. 이러한 기능의 분리는 재정민주주의 원칙에 따라서 주민의 대표인 지방의회가 예·결산에 대한 심사(승인)권을 행사하도록 규율하면서 정부관료의 전문성에 기초하여 재정집행의 효율성과 재정관리의 건전성을 담보하기 위한 것이다.

2. 지방재정의 성립절차

1) 예산안 편성의 원칙

9) 「지방재정법」 제11조(지방채의 발행) ① 지방자치단체의 장은 다음 각 호를 위한 자금 조달에 필요할 때에는 지방채를 발행할 수 있다. 다만, 제5호 및 제6호는 교육감이 발행하는 경우에 한한다.
1. 공유재산의 조성 등 소관 재정투자사업과 그에 직접적으로 수반되는 경비의 충당
2. 재해예방 및 복구사업
3. 천재지변으로 발생한 예측할 수 없었던 세입결함의 보전
4. 지방채의 차환

지방자치단체의 예산안편성원칙(「지방재정법」 제36조)에 따르면 지방자치단체는 법령 및 조례로 정하는 범위에서 합리적인 기준에 따라 그 경비를 산정하여 예산에 계상하여야 한다. 이를 위해 중기지방재정계획(「지방재정법」 제33조), 투자심사결과(「지방재정법」 제37조) 그리고 예산편성기준(「지방재정법」 제38조, 「지방자치단체 예산편성 운용에 관한 규칙(행안부령)」)을 기초로 예산을 편성하도록 규율되어 있는데, 예산에 가능한 모든 재원을 포착하여 반영(계상)하여야 하고, 가능한 세입·세출의 항목을 구체적으로 명시하여 정부의 예산집행을 실질적으로 통제할 수 있는 것이어야 한다.[10)]

2) 예산안의 작성과 지방의회에의 제출

지방자치단체의 예산주관부서(대부분 기획조정실 산하 재정기획관 또는 예산담당관 담당)에서 다음 연도의 예산편성 방침을 각 부서(실·국)에 통보하고 각 부서는 세입·세출예산요구서와 사업관리카드(정책사업, 단위사업, 세부사업 설명서)를 작성·제출한다. 세입예산은 각 부서의 자료를 취합하여 작성하고 각 부서의 예산요구사유에 대한 설명을 청취한 후 재정현황과 사업의 효율성 등을 고려하여 이를 조정한 예산안을 작성한 후 지방자치단체장의 결재를 득하여 확정한다.

지방자치단체장은 회계연도마다 예산안을 편성하여 시·도는 회계연도 시작 50일전까지, 시·군·자치구는 회계연도 시작 40일전까지 지방의회에 제출하여야 한다. 지방자치단체장은 예산안을 제출한 후 부득이한 사유로 그 내용의 일부를 수정하려면 수정예산안을 작성하여 지방의회에 다시 제출할 수 있다(「지방자치법」 제127조).

3) 예산안의 심의·확정

지방자치단체장은 지방의회에 예산안을 제출하고 난 후 본회의에 출석하여 제안설명을 한다. 의장은 예산안을 각 상임위원회에 회부하고, 각 상임위는 예비심사를 하여 그 결과를 의장에게 보고한다. 의장은 상임위의 예비심사보고서를 첨부하여 이를 예산결산특별위원회에 회부하고 심사가 끝난 후 본회의에 부의한다. 지방의회는 지방자치단체장의 동의 없이 지출예산 각 항의 금액을 증가하거나 새로운 비용항목을 설치할 수 없다(「지방자치법」 제127조 제3항).

시·도의회는 회계연도 시작 15일전(전년도 12월 16일)까지, 시·군·구의회는 회계연도 시작 10일전(전년도 12월 21일)까지 예산안을 의결하여야 한다(「지방자치법」 제127조 제2항). 이에 따르면 광역의회의 예산안심사기간은 35일, 기초의회는 30일 내에 마쳐야 하므로 상당히 심사시간이 부족하다는 것을 알 수 있다. 그리고 의장은 예산안이 의결되면 3일 이내에 지방자치단

10) 「지방자치단체 예산편성 운용에 관한 규칙」 제2조 "지방자치단체는 재원을 확보하여 주민의 복리를 증진할 수 있도록 노력하여야 하고, 경비지출의 효율성과 건전성을 높여나갈 수 있도록 주민의 기본적인 수요충족과 복리증진, 지역경제의 지속적인 발전과 성장잠재력 배양, 지방재정의 자립기반 조성, 합리적인 세입을 고려한 재정지출과 건전재정운용, 국가정책 기본방향과의 효율적인 연계를 종합적으로 고려하여 예산을 편성하여야 한다."

체장에게 이송하여야 하며, 지방자치단체장은 예산을 이송받으면 지체 없이 시·도는 행정안전부 장관에게, 시·군·자치구는 시·도지사에게 각각 보고하고 그 내용을 고시하여야 한다(「지방자치법」 제133조).

이와 관련하여 지방자치단체장은 지방의회의 의결이 예산상 집행할 수 없는 경비를 포함하고 있다고 인정되면 그 의결사항을 이송받은 날부터 20일 이내에 이유를 붙여 재의를 요구할 수 있다. 또한, 지방의회가 법령에 따라 지방자치단체에서 의무적으로 부담하여야 할 경비나 비상재해로 인한 시설의 응급복구를 위하여 필요한 경비를 줄이는 의결을 할 때에도 재의를 요구할 수 있다. 이러한 재의요구에 대해 지방의회가 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 전과 같은 의결을 하면 그 의결사항은 확정되고, 지방자치단체장은 재의결된 사항이 법령에 위반된다고 인정되면 대법원에 소를 제기할 수 있다(「지방자치법」 제108조).

4) 예산의 집행

이와 같이 지방정부에서 편성한 예산을 지방의회에서 심의·의결하면 정부는 예산을 집행할 수 있는 권한이 부여된다. 지방자치단체가 예산을 집행하는 원칙은 「지방자치단체 세출예산 집행기준(행정안전부 예규 제65호, 2019. 4. 18. 시행)」에 상세하게 규정되어 있는데, 각 예산항목별로 집행가능한 허용범위와 기준 등이 상세하게 제시되어 있다. 이는 「지방재정법」, 「지방회계법」, 「지방공무원법」, 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 등을 근거로 세출예산의 집행원칙을 규정하고 있다.[11] 이는 세입의 징수와 수납, 예산배정 그리고 지출원인행위와 출납절차로 이루어진다.

5) 결산

1년간 예산을 집행하고 나면 그 집행내역을 정리하여 확정된 계수로 표시하여 정리하는 행위를 결산이라고 하는데, 지방의회의 결산심사·승인은 집행부의 예산집행실적이 지방의회에서 승인한 한도 내에서 예산의 목적과 취지에 맞게 집행했는지를 확인하는 사후적 재정통제수단이다. 회계연도가 끝나는 날(12월 31일)이 되면 출납을 폐쇄하고 출납사무를 완결하면 그로부터 80일 이내에 일반회계, 특별회계 및 기금을 통합한 결산서를 작성하여야 한다(「지방자치법」 제134조

11) 그 주요원칙은 다음과 같다. 국가정책에 반하는 재정지출 금지(「지방재정법」 제3조), 당해 자치단체 사무와 관련 없는 경비지출 금지(「지방재정법 시행령」 제32조), 세출예산의 목적외 사용 금지(「지방재정법」 제47조), 회계연도 독립의 원칙(「지방재정법」 제7조, 「지방회계법」 제6조), 수입의 직접사용 금지(「지방회계법」 제25조), 기부 또는 보조의 제한(「지방재정법」 제17조), 출자 또는 출연의 제한(「지방재정법」 제18조), 정당한 채권자 이외의 예산집행 금지(「지방회계법」 제33조), 「지방공무원법」 제44조에 따라 법령에 근거한 공무원 관련경비 집행, 예산집행시 관련 법령·조례·규칙·예규 등에 따른 기준과 절차 준수 등을 들 수 있다. 그러나 이는 원칙일 뿐이고 구체적 사정을 고려하여 예외가 인정되는 경우도 있음에 유의하여야 한다. 예컨대 회계연도 독립의 원칙을 지켜야 하지만, 필요한 경우에는 예산의 이월, 지난 회계연도 지출, 회계연도 개시전 예산지출 등의 예외가 인정될 수도 있고, 수입을 특정 목적으로 직접 사용하는 것은 금지되지만 예외적으로 수입대체경비(「지방회계법」 제26조)를 인정하는 경우도 있는 것이다.

전단 및 「지방회계법」 제14조). 결산서는 **결산 개요, 세입·세출 결산, 재무제표(재정상태표, 재정운영표, 순자산 변동표), 성과보고서**로 구성된다 (「지방회계법」 제15조).

결산개요는 결산서의 나머지 내용을 요약하고 주민이 쉽게 이해할 수 있도록 작성하여야 하고, 세입·세출 결산은 세입·세출 예산 또는 기금운용계획과 같은 구분에 따라 그 집행결과를 종합하여 작성한다. 재무제표는 지방회계기준에 따라 작성하고, 공인회계사의 검토의견을 첨부한다. 성과보고서는 성과계획서에서 정한 성과목표 대비 실적을 작성하고, 사업원가와 성과를 연계한다(「지방회계법」 제16조). 결산서 첨부서류는 매우 다양하다.(「지방회계법」 제17조)

문제는 결산서에 대한 검사가 형식화되어 있고 독립성이 담보되지 않는다는 점이다. 지방자치단체장은 결산서를 작성한 후 지방의회가 선임한 검사위원에게 검사를 의뢰하여야 한다. 검사위원의 수는 시·도는 5명 이상 10명 이하, 시·군·자치구는 3명 이상 5명 이하이다. 검사위원은 해당 지방의회 의원(검사위원 수의 3분의 1 이내)이나 공인회계사·세무사 등 재무관리에 관한 전문지식과 경험을 가진 자 중에서 선임하는데, 지방재정도 공공재정의 한 부분이라는 점을 고려한다면 민간 공인회계사들이 재무회계의 관점에서 회사(법인)의 회계를 감사하듯이 “적정 또는 부적정, 의결거절”의 방식으로 결산서를 검사하는 것은 적절하지 않다. 또한 검사위원은 지방자치단체장, 지방의회, 그 밖의 이해관계인으로부터 독립하여 공정하게 업무를 수행하여야 한다(「지방회계 법」 제14조 제2항)고 규정되어 있으나, 자신을 선임한 지방의회 그리고 보수를 지급하는 지방자치단체장으로부터 과연 얼마나 독립적으로 공정하게 결산검사기능을 수행할 수 있는지 의문이다.

지방자치단체장은 결산서에 검사위원의 검사의견서를 첨부하여 다음 회계연도 5월 31일까지 지방의회에 제출하여야 한다(「지방회계법 시행령」 제10조 제1항). 또한, 지방의회에 결산 승인을 요청한 날부터 5일 이내에 결산서를 행정안전부장관에게 제출하여야 한다(「지방회계법」 제14조 제5항). 지방의회 의장은 결산서와 검사의견서를 받은 날부터 7일 이내에 검사의견서와 검사위원의 성명을 지방의회의 인터넷 홈페이지에 1개월 이상 공고하여야 한다(「지방회계법 시행령」 제10조).

지방의회의장은 의회에 결산이 제출되면 각 상임위에 회부하고, 상임위는 예비심사 결과를 의장에게 보고한다. 의장은 결산서에 상임위의 예비심사보고서를 붙여 예결위에 회부하여 종 합심사하게 한 후 그 결과를 본회의에 부의하도록 한다. 지방의회의 결산승인은 제1차 정례 회의의 회기 내에 처리하여야 한다(「지방자치법 시행령」 제82조). 결산심사 결과 위법 또는 부당한 사항이 있는 경우에 지방의회는 본회의 의결 후 지방자치단체 또는 해당 기관에 변상 및 징계조치 등 그 시정을 요구하고, 지방자치단체 또는 해당 기관은 시정요구를 받은 사항을 지체없이 처리하여 그 결과를 지방의회에 보고하여야 한다(「지방자치법」 제134조 제1항). 그러나 지방의회의 시정요구는 대체로 선언적이고 의례적인 차원에서 책임규명과 재발방지대책을 마련하거나 사실관계를 조사할 것을 촉구하는 수준에 그치고 있다는 점에서 그 실효성에 의문이 제기되고 있다.

3. 지방재정의 관리

「지방재정법」과 같은법 시행령에 따르면 지방자치단체가 재정을 건전하고 효율적으로 관리하기 위한 다양한 제도를 규정하고 있다. 이는 주로 지방재정에 대한 중앙정부의 감독·통제를 의미하는데, 지방재정영향평가(「지방재정법」 제27조의6), 중기지방재정계획(「지방재정법」 제33조), 투자심사(「지방재정법」 제37조), 지방채발행의 한도액 설정(「지방재정법 시행령」 제10조) 등 재정건전성을 위협할 수 있는 리스크 요인을 사전에 예방하고 대처하기 위한 제도와 주요재정사업 평가(「지방재정법 시행령」 제1조의2), 재정분석 및 진단(「지방재정법」 제55조), 지방재정위기관리제도(「지방재정법」 제55조의2, 제60조의3) 등 사후 관리제도로 구분할 수 있다.

이 중에서 지방재정영향평가는 지방자치단체장이 대규모의 재정적 부담을 수반하는 국내·국제경기대회, 축제·행사, 공모사업 등의 유치를 신청하거나 응모를 하려면 지방재정영향평가 의 결과를 토대로 지방재정투자심사위원회의 심사를 거치도록 하는 제도이다. 또한, 중앙관서의 장은 자치단체의 경비부담을 수반하는 사무에 관한 법령을 제·개정하기 위해 행정안전부장관의 의견을 듣거나 예산요구안 중 자치단체의 부담을 수반하는 사항에 대하여 행정안전부장관과 협의할 때에는 지방재정영향평가 결과를 행정안전부장관과 기획재정부장관에게 제출하여야 한다(「지방재정법」 제27조의6). 지방재정영향평가의 대상사업은 「지방재정법 시행령」 제35조의5, 제35조의6과 행정안전부훈령인 「지방재 정영향평가지침」 제2조 및 제3조에 규정되어 있고, 세부적인 평가항목은 「지방재정영향평가지침」 제6조에 규정되어 있다.

그리고 지방재정위기관리제도는 2009년 글로벌 경제위기로 지방세수 감소와 지방채무의 급증 등 지방재정 위기에 대한 우려가 확산되자 지방자치단체의 재정위기에 대한 사전경보와 이후 재정건전화계획 수립·이행 등을 체계적으로 수행하기 위해 도입되었다. 이는 “재정분석 및 재정진단(「지방재정법」 제54~57조) → 재정위기단체 지정(「지방재정법」 제55조의2, 같은법 시행령 제65조의3) → 긴급재정관리제도(「지방재정법」 제5장의2, 2015년 신설)”로 구성된다. 이와 같이 지방재정분석·진단제도의 실효성 제고를 위하여 재정분석 결과 건전성과 효율성 등이 현저히 떨어지는 지방자치단체에 대해서는 재정진단을 의무적으로 실시하고, 지방자치단체의 주요 재정상황을 상시로 관찰하여 재정위험 상태가 심각한 수준에 있는 지방자치단체를 재정위기단체로 지정하여 지방채 발행과 일정 규모 이상의 신규사업 추진을 제한하는 등 위기관리대책을 시행하며, 지방재정의 투명성 및 건전성을 높이기 위하여 매년 지방채 또는 차입금의 차입 및 상환실적 등을 내용으로 하는 채무관리계획을 수립하는 것은 자칫 중앙정부의 재정감독·통제권을 강화하고 자치재정권을 약화시키거나 침해할 수 있다.

실제로 2011년 「지방재정법」 제55조의2를 신설한 이후 인천, 대구, 부산, 강원도 태백시 등 4곳은 예산 대비 채무비율이 25%를 초과해 제도 도입 후 처음으로 재정위기단체 주의등급으로 분류된 바 있는데, 빗나간 수요예측이나 부실한 재정조달계획으로 추진한 대형사업 한두 건으로 재정상태가 악화한 경우였다. 그런데 2015년 10월 20일 정부는 「지방재정법 일부개정법률안」을

발의하여 그보다 한발 더 나아가 긴급재정관리단체로 지정하면 중앙에서 긴급재정관리인을 선임하고 파견할 수 있는 근거를 마련하고자 하였다. 실제로 이 개정안은 2015년 12월 29일 국회를 통과하였고, 2016년 6월 30일부터 시행되었다. 이에 따라서 정부는 긴급재정관리단체 지정기준을 구체화하고, 긴급재정관리인을 파견하는 절차와 보수지급기준 등을 마련하였으나, 실제로 지정된 사례는 없고 이 규정은 사문화된 것으로 보인다.

Ⅳ. 지방재정의 조정과 균형

1. 지방재정조정제도의 의의 및 필요성

지방자치의 자율성 내지 자치권을 고려하면 소관 사무를 지역 주민들로부터 거둔 자체재원으로 충당하는 것이 바람직하다. 그러나 각 지역별로 인구수와 경제력 등에 따라서 자치단체 상호간 재원조달 역량에 차이가 있어 재정격차가 존재할 수 있다. 이는 부익부 빈익빈 현상을 심화시키고 지역간 균형발전을 훼손할 수 있기 때문에 중앙정부는 자치단체 간의 재정격차를 줄이고 모든 지방자치단체들이 지역주민들에게 동등한 수준의 공공서비스를 제공할 수 있도록 지원할 필요가 있다.

지방재정조정제도는 지방자치단체 상호간의 재정력 격차를 시정하고 공공서비스를 확충하며 공공서비스의 혜택이 어느 한 지역에 국한되지 않고 다른 지역으로 유출되는 외부효과를 내부화하고, 중앙정부의 사무위임·이양에 따른 경비부담 등을 위하여 중앙정부와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호간에 재정을 조정하는 일련의 조치 내지 수단을 의미한다. 따라서 이는 중앙정부와 지방자치단체 또는 광역자치단체와 기초자치단체 상호간의 수직적 관계에서 이뤄질 수도 있고, 동등한 위계에 놓인 지방자치단체 간 수평적 관계에서 재정불균형을 해소하기 위한 조치들이 이뤄질 수도 있다.

첫째, 우리나라에서는 중앙정부가 지방자치단체를 지원하기 위해 지방교부세, 국고보조금, 지방교육재정교부금 등을 지급하는 것이 일반적이다.[12] 지방교부세는 「지방교부세법」에 근거하여 내국세의 19.24%, 부동산 교부세(종합부동산세), 소방안전교부세(담배에 부과하는 개별소비세의 20%)로 그 재원을 구성하고, 국고보조금은 「보조금 관리에 관한 법률」에 따라서 국가예산에 계상하여 지원한다. 이는 특정목적에 사용하기 위한 재원으로서 특별한 이전재원의 성격을 갖는

12) 독일연방공화국은 각 주정부 상호간의 재정조정제도(Finanzausgleich)가 많이 사용되는데 재정력이 우수한 주정부가 열악한 주에게 조정교부금을 교부하는 방식으로 운영된다. 우리나라에서도 2010년부터 지역상생발전기금이 설치·운영되고 있는데, 이는 균형 발전을 명분으로 경기·인천·서울 등 수도권 지방소비세 35%를 주로 비수도권 14개 광역단체에 배분하는 제도로서 지난 10년간 운영되었고, 일몰제에 따라서 2019년에 종료될 예정이다. 이에 대해 일부 의원들은 「지방자치단체 기금 관리 기본법 일부개정안」을 발의하여 그 운영기한을 10년 더 연장하여 2029년까지 운용하고자 하고 있으며, 서울시, 경기도, 인천시는 이에 공동대응하여 재정부담을 최소화하고자 하는 움직임을 보이고 있다.

다. 그리고 지방교육재정교부금과 유아교육지원특별회계보조금은 각각 해당 근거법률에 따라서 지원되는데, 전자는 내국세의 20.46%와 교육세의 일부를 통하여 각 교육청에 지원하고, 후자는 누리과정(3~5세 영·유아)을 지원하기 위한 특별회계 예산으로 반영된다.

둘째, 자치단체간 재정조정제도로서 광역자치단체가 기초자치단체에 지원하는 시·도비 보조금, 자치구 조정교부금, 시·군 조정교부금 그리고 교육청에 지급하는 전출금 등이 존재한다. 시·도비 보조금은 「지방재정법」 제23조 제2항에 의거하여 특정한 지원대상사업의 재정수요를 충당하기 위한 용도로 사업의 우선순위를 고려하여 지원하는 것이고, 시·군 또는 자치구에 대한 조정교부금은 각각 「지방재정법」 제29조와 제29조의2에 근거하여 해당 기초자치단체의 '기준 재정수입액'과 '기준 재정수요액'을 분석한 후 차액(재정부족액)을 기준으로 배분하고, 인구, 징수실적, 당해 시·군의 재정력 등에 따라 배분한다.

2. 지방교부세

지방교부세는 지역간 경제력 격차에 따른 세수의 편차와 재정불균형을 해소하기 위한 재정조정기능과 모든 지자체가 동등한 수준의 행정서비스를 제공할 수 있도록 지원하기 위한 것이다. 이는 1962년 1월 1일에 제정·시행된 「지방교부세법」에 따라 도입되어 1969년에는 지방교부세 비율을 법률에 명시적으로 규정하는 법정교부율 방식을 채택했다. 이후 1983년 내국세의 13.27% → 2000년 15.0% → 2005년 19.13% → 2006년 19.24%로 법정교부율이 상향조정되었고, 2006년에는 부동산교부세, 2015년에는 소방안전교부세가 신설되었다.[13)]

지방교부세는 보통교부세, 특별교부세, 부동산교부세, 소방안전교부세로 구분된다(「지방교부세법」 제3조). 지방교부세의 재원은 해당 연도 내국세 총액의 19.24%, 종합부동산세 총액, 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 20% 및 전년도 정산액(내국세, 종합부동산세, 개별소비세의 예산액과 결산액 간의 차이로 인한 교부세 차액)으로 구성된다(「지방교부세법」 제4조). 국가는 해마다 교부세를 예산에 계상하여야 하고, 추가경정예산에서 내국세의 증감이 있는 경우 교부세도 함께 증감시켜야 하지만, 감소하는 경우에는 지방재정 여건 등을 고려하여 다음 연도까지 조절할 수 있다(「지방교부세법」 제5조).

2019년 기준 지방교부세의 규모는 본예산 기준으로 52조 4,618억원으로 전년 대비 14.1%(6조 4,813억원) 증가하였다. 보통교부세 47조 6,026억원, 특별교부세 1조 4,722억원, 부동산교부세 2조 8,494억원, 소방안전교부세 5,375억원이다. 지방교부세 규모는 4조 7,246억원(1994년)에서 52조 4,618억원(2019년)으로 10배 이상 증가하였는데, 이는 한편으로는 중앙정부가 지방자치단체의 원활한 업무수행을 위해 재정적 지원을 늘리고 있다는 의미이고, 다른 한편으로는 지방의 중앙정부에 대한 예속이 강화될 수 있다. 지방교부세는 예산 기준세수와 결산기준 세수의

13) 2019년에는 소방안전교부세의 재원이 담배에 대한 개별소비세의 35%로, 2020년에는 45%로 확대될 예정이다. 그러나 2019년 10월 기준으로 아직까지도 현재 관련 법령은 개정되지 않고 있다.

차이가 발생하게 되면 지방교부세 교부액을 증액 또는 감액하여 정산하게 되는데, 세계잉여금의 처리(「국가재정법」 제90조) 기준에 따라서 차차년도 예산안에 해당 증액분 또는 감액분을 편성하는 방법으로 지방교부세를 정산하는 과정에서 중앙정부의 영향력이 강력하게 작용할 수 있기 때문이다.

3. 지방자치단체에 대한 국고보조금

「보조금 관리에 관한 법률」에 따르면 보조금은 국가 외의 자가 수행하는 사무·사업에 대해 국가가 조성하거나 재정상 원조를 위해 교부하는 보조금·부담금·급부금을 의미한다. 이 중에서 지방자치단체가 수행하는 사무 또는 사업에 대해 국가가 이를 조성하거나 재정상 원조를 하기 위해 교부하는 재원이 지방자치단체에 대한 국고보조금이다. 이는 지방자치단체가 특정 사업을 지원하기 위해 개인 또는 법인·단체에 기부·보조 등 지원하는 지방보조금(「지방재정법」 제2장의2, 제32조의2~제32조의11)과 구별되어야 한다.

이는 교부목적에 따라 부담금, 교부금, 협의의 보조금으로 구별할 수 있고, 지방비의 부담방식에 따라 정률보조금(Matching Grants)과 정액보조금(Lump-Sum Grants), 지원내용에 따라서 경상보조금과 자본보조금 그리고 교부조건에 따라 특정보조금과 포괄보조금으로 구분할 수 있다. 보조금의 예산편성과 집행업무는 기재부가 「보조금 관리에 관한 법률」에 따라서 수행하고, 중앙정부의 위임사무에 대한 경비 부담(「지방자치법」 제41조), 보조금의 종류(「지방재정법」 제21조, 제23조), 예산신청시 행정안전부에 보고의무(「지방재정법」 제24조), 보조금의 교부실적 및 집행실적을 기재부와 국회에 제출할 의무(「국가재정법」 제54조) 등이 각 법령에 산재되어 규정되어 있다.

국고보조금은 보조사업의 원활한 수행과 보조금의 중복·부정수급을 방지하기 위해 보조금통합관리시스템(한국재정정보원 관리)을 통하여 처리하고 있는데, 실제 국가가 지방자치단체에 지급하는 국고보조금의 규모는 총 54조 9,698억원(2019년)이다. 이는 2018년도 대비 12.7% 증가한 것으로서 지방재정에서 국고보조금이 차지하는 비중은 23.8%에 달한다. 그런데 지방자치단체가 수행하는 국고보조사업의 국비·지방비 분담액과 분담비율을 분석해보면 2019년도 예산 대비 국고보조사업의 총규모는 80.1조원으로 그 중에서 국고보조금이 53.6조원, 지방비 부담이 26.5조원이다. 이와 같이 매칭펀드 방식으로 운용되는 국고보조사업의 수행방식으로 인하여 지방재정에 대한 부담이 가중되는 문제점이 지적되고 있다.

4. 지방자치단체간 재정조정제도

지방자치단체 상호간의 재정조정제도는 시·도비보조금, 조정교부금, 지방자치단체의 교육청 전출금, 지역상생발전기금 등이 있다. 우선, 시·도비보조금은 광역자치단체의 정책적 필요에 따

라서 기초자치단체가 수행하는 사업을 지원하거나 시·도 위임사무의 수행을 위한 사업비의 전부 도는 일부를 기초자치단체에 지원하는 제도이다. 따라서 이는 광역자치단체의 일반재원으로 조달하고, 용도가 지정되어 있으며 대부분의 경우 기초자치단체의 재원분담을 전제한다. 따라서 시·도비 보조금도 국고보조사업에 대한 광역-기초자치단체간 부담비율(기준부담률)을 적용하여 산정하는데, 이는 「지방재정법 시행령 제33조 제1항의 규정에 의한 지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙(행정안전부령 제1호)」[별표]에 규정되어 있다. 그러나 국고보조사업에 대한 시·도비 보조금(지방비 부담금)이 아니라 시·도 시책에 따라 순수하게 지원하는 시·도비 보조금이 있는데, 이는 지원사업별로 예산의 범위에서 자율적으로 결정한다.

둘째, 조정교부금은 자치구 조정교부금과 시·군 조정교부금으로 구별되는데, 전자는 특별·광역시가 보통세 수입의 일정액을 조정교부금으로 확보하여 조례로 정하는 바에 따라서 관할 자치구 간 재정력 격차를 조정하여야 할 의무(「지방재정법」 제29조의2)에서 도출된다. 모든 자치구가 동등하게 행정서비스를 제공하기 위해 필요한 재원을 지원하기 위해 특별·광역시의 시세(市稅) 중 보통세의 일정비율을 그 재원으로 하는데, 일반조정교부금(90%)과 특별조정교부금(10%)으로 운영된다(「지방재정법 시행령」 제36조의2). 시·군 조정교부금은 광역 시·도가 관할 시·군별로 징수한 도세의 일부를 해당 시·군에 배분하는 방식으로 운영하는데, 인구수와 징수실적, 재정력지수 등을 기준으로 하여 배분함으로써 광역자치단체(시·도)와 기초자치단체(시·군) 사이의 수직적 재정조정의 역할을 하는 동시에, 시·군 상호간의 재정력 격차를 완화하는 수평적 재정조정의 역할도 수행한다.

셋째, 지방자치단체의 교육청 전출금은 「지방교육재정교부금법」 제11조에 따른다. 시·도의 교육·학예에 드는 경비는 해당 지방자치단체의 교육비특별회계에서 부담하되, 의무교육 관련경비는 지방교육재정교부금과 시·도의 일반회계 전입금으로 충당하고, 의무교육 외의 관련 경비는 지방교육재정교부금, 시·도의 일반회계전입금과 수업료 및 입학금 등으로 충당한다고 규정하고 있다. 이에 따라 지방자치단체의 일반회계로부터의 전입금(교육청에 대한 전출금)은 지방교육재정교부금과 함께 교육비특별회계의 주요 재원을 형성한다.

Ⅴ. 결론 : 지방분권과 주민참여의 실현을 위한 재정법제의 개선방향

지방재정에 대한 기존의 공법적 논의를 살펴보면 대체로 헌법상 지방자치제도를 검토하면서 자기책임성과 보충성의 원리에 따라서 자치고권에 따른 자치재정권(자주재정권)의 의미와 기능을 분석하고, 헌법상 자주재정권을 명시하는 경우에 적정한 재정확보(Finanzausstattung)에 대한 권리와 사무위임과 경비부담에 대한 견련성 원칙(Konnexitätsprinzip)을 설시한 독일 연방헌법재판소의 결정례를 소개하고 있다. 이외에도 국세와 지방세의 배분, 조세법률주의와 지방세조례주의(과세자주권 보장), 지방재정조정제도, 재정준칙 등 개별적인 쟁점들을 열거적으로 검토하는

경향이 발견된다.[14] 그리고 2017~2018년 헌법개정논의 당시 제시된 지방자치와 지방재정에 대한 주요 쟁점들을 정리하여 소개하는 논의[15]들도 발견되고, 지방교육재정[16], 자주재원 확보방안[17], 재정분권 확대방안[18], 재정위기의 대응을 위한 합의형 재정분권[19] 등 구체적인 쟁점에 대한 심층적인 연구성과들이 발견된다.

그리고 세입과 세출이라는 재정의 실현구조에 따라서 재정분권을 구현하기 위해 세입집권화론과 세출의 자율성, 분권화에 대한 법이론적 검토를 한 연구성과도 제시되어 지방재정법제 연구의 새로운 관점을 제시한 바 있다.[20] 지방재정법제의 개혁을 위한 다양하고 뛰어난 연구실적들[21]이 많이 발간되어 지방재정법제의 공법적 개선방안이라는 주제를 어떻게 정리할 수 있을지 상당히 깊은 고민이 계속되었다.

이 발제문을 작성하면서 유의한 사항은 첫째, 재정현황과 재정법제를 균형 있게 다루면서 지방재정과 재정제도를 알기 쉽게 파악할 수 있게 정리하고자 하였고, 둘째, 지방재정을 규율하는 법규범의 구조와 체계를 단순히 나열하지 않고 ① 예·결산의 심사과정을 통한 지방재정의 성립, ② 지방재정의 효율성과 건전성을 담보하기 위한 관리·감독체계 그리고 ③ 지방재정의 조정과 균형을 담보하기 위한 메카니즘을 체계적으로 검토하고자 하였다.[22] 각 영역별로 세부적인 쟁점들은 보다 심층적인 검토와 연구를 필요로 하고, 그 제도의 배경과 맥락을 추적할 수 있는 비교법적 연구[23]도 병행되어야 하지만, 지면의 한계상 각 영역별로 현행 우리나라의 법제도에서 중요한 문제점과 개선사항으로 제시할 수 있는 주요 쟁점들을 검토하였다.

본 발제문은 지방재정의 자율성과 책임성을 제고하고, 건전성을 훼손하지 않을 수 있도록 중층적인 법적 규율체계를 정리하고 고찰하기 위한 것이다. 주제별로 지방자치단체장과 지방의회

14) 조성규, 지방자치단체의 자주재정권의 보장과 헌법개정, 지방자치법 연구 제18권 제1호, 한국지방자치법학회, 2018. 3., 225~252쪽.

15) 김수연, 자주재정권 강화를 위한 개헌안 쟁점, 방자치법 연구 제18권 제1호, 한국지방자치법학회, 2018. 3., 253~279쪽.

16) 강주영, 지방교육재정의 공법적 쟁점 검토, 지방자치법 연구 제18권 제3호, 한국지방자치법학회, 2018. 9., 139~166쪽.

17) 김남욱, 지방자치단체의 자주재원확보방안에 관한 연구, 지방자치법 연구 제18권 제4호, 한국지방자치법학회, 2018. 12., 63~106쪽.

18) 김대철, 법령개정을 통한 재정분권 확대방안, 지방자치법 연구 제18권 제4호, 한국지방자치법학회, 2018. 12., 107~131쪽.

19) 신정규, 지방재정위기의 대응을 위한 합의형 재정분권의 입법원칙에 대한 소고, 지방자치법 연구 제18권 제4호, 한국지방자치법학회, 2018. 12., 133~165쪽.

20) 이진수, 재정분권을 위한 지방재정법제의 개선방향에 대한 제안적 연구 – 세입집권화론과 세출자율성으로의 관점 전환을 위한 제언, 지방자치법 연구 제18권 제2호, 한국지방자치법학회, 2018. 6, 35~62쪽.

21) 문병효, 분권자치를 위한 지방재정법제 개혁방안, 지방자치법 연구 제18권 제4호, 한국지방자치법학회, 2018. 12., 167~202쪽 ; 조성규, 지방자치단체의 사무, 입법 및 재정에 대한 지방자치법의 개정과 공법적 평가, 지방자치법 연구 제19권 제3호, 한국지방자치법학회, 2019. 9., 119~170쪽.

22) 사실 처음에는 지방자치단체 내부의 관계(자치단체장과 지방의회), 중앙정부와 지방자치단체의 관계 그리고 지방자치단체 상호간의 관계로 나누어 주요 행위자들의 관계성을 검토하여 지방분권과 지방자치를 실현하기 위한 법적 규율체계를 검토하는 것도 고민해보았으나 이는 다분히 행정법 교과서의 지방자치법과 지방재정법에 대한 교차편집에 그치게 될 위험성이 높아서 지양하고 향후 별도의 연구과제로 남겨두고자 한다.

23) 예컨대 재정준칙(Fiscal Rule), 재정위기관리제도에서 살펴볼 수 있는 프랑스 재정파견관리인 제도, 지방자치단체 파산제도와 관련한 일본의 유바라시 사례, 독일의 지방재정조정제도, 주요국의 보조금 관련 법제도 등을 여기에서 모두 검토할 수는 없었다.

의 기능과 권한, 중앙정부와 지방자치단체 상호간 권한의 범위와 한계 그리고 지방자치단체가 협력하기도 하고 경쟁하기도 하는 관계성을 법규범과 실제 현실을 교차하면서 분석하고자 하였다. 본래의 의도와 달리 부족한 점이 많은 발제문이지만, 가차없는 비판과 많은 가르침을 부탁드리며 이 글을 마친다.

“지방재정제도의 개선을 위한 공법적 과제”에 대한 토론문

홍 의 표 (한국법제연구원 연구위원)

오늘 뜻깊은 공동학술대회의 자리에 존경하는 선생님들을 모시고 홍종현 박사님의 귀한 발제에 대해 토론을 하게 된 것을 감사하게 생각합니다. 저는 저희 한국법제연구원에서 재정법을 담당하고 있는 재정혁신지원실에서 최근부터 근무하고 있지만, 재정법 자체에 대해서는 아직 생소한 부분이 많습니다. 홍종현 박사님의 발제문을 받아 읽으면서 공부가 많이 되었고, 특히 지방재정에 관한 법제도적인 종합적이고 정확한 구조와 함께 실제 재정 규모에 관한 핵심적인 정보들을 종합적으로 담아 주셔서 공공재정에 관해 구체적으로 이해할 수 있는 기회가 되었습니다.

발제문 자체가 논쟁적인 쟁점에 관한 것이 아니고, 또한 제가 아직 어떤 재정법적 쟁점에 대해 논박할만큼 깊이 공부한 것은 아니라서 발제문 내용에 대해 몇 가지 추가적인 설명을 요청드리는 방식으로 토론을 하고자 합니다.

우선, 발제 앞부분에서 설명하신 지방재정의 구조에 대해 두 가지 질문을 드립니다. 첫째는 재정지출의 구조 변화와 세입 구조의 변화 간 차이가 갖는 의미에 관한 것입니다. 발제문 서두에 언급하신 것처럼 재정지출 측면에서는 중앙정부 재정지출이 크게 줄고 그만큼 지방의 지출 규모가 커지는 방향으로 큰 변화가 있었습니다. 반면 세입을 놓고 보면 지난 10여년 간 큰 변화가 없었는데, 그렇다면 지출 규모가 커진 것은 분권의 관점에서 얼마나 긍정적인 평가를 할 수 있는지 의문입니다. 재원은 자주적이지 않은 성격은 유지하고 지방이 책임지고 지출해야 하는 일의 규모만 커진다면 오히려 분권에 역행하는 결과로 해석될 여지는 없는지 의문입니다.

이와 아울러 박사님께서 사용하시는 재정분권의 개념을 좀 더 자세히 설명해 주시면 좋을 것 같습니다. 발제문에서 ‘재정분권’의 원어로 ‘fiscal decentralization’을 써 주셨습니다. fiscal decentralization은 세입 권한이 집권되어 있던 것을 분권하는 것에 한정하는 개념이 아닌지요? ‘재정분권’에 관해 그 아래에서 지적하시는 내용도 세입 부분에 관해 지방의 실질적 권한이 늘어나지 않았다는 설명으로 이해됩니다. 재정분권을 세입권한 분권에 한정해서 보시다면 세출권한은 이미 충분한 분권이 이루어져 있다고 보시는지요? 어쩌면 지방재정의 지출은 늘었지만 명목상 위임사무가 늘어남으로써 지방재정으로 집계되는 비율만 늘어나고 지출 측면에서도 실질적인 분권이 없었기 때문에 세입 부분도 늘어날 수 없는 게 아닌지 의문입니다.

한편, 박사님께서는 지방재정의 관점으로 최근 정부 발의 「지방자치법」 전부개정안에 대해 핵심적인 사항을 평가해 주셨습니다. 사무배분에 관한 보충성, 경합적 영역을 가급적 배제하는 것, 자기책임의 원칙은 기존 「지방자치법」에서 부족한 부분으로 지적된 것이 사실입니다. 그러나 사실 설명해 주신 내용을 기초로 하면 개정안에서도 국가와 지방의 관계에 관해서는 큰 틀에서

변함이 없는 것으로 보입니다. 기존에 지방이 수행하던 국가사무와 자치사무를 더 뚜렷하게 구분하게 될 뿐, 자주행정, 자주재정, 자주입법 등 핵심쟁점에 대해서는 큰 변화가 없는 것으로 볼 수 있습니다. 박사님께서는 「지방자치법」 전부 개정안에서 설계한 분권의 내용이 실질적으로 혁신적 분권을 이룰 수 있다고 보시는지, 그리고 재정분권을 위한 충분한 변화를 예정한다고 보시는지 궁금합니다.

끝으로 다소 지엽적인 질문 하나 드리고자 합니다. 발제문에서 밝히신 바와 같이 지방재정에서는 특별회계를 조례로 설치할 수 있도록 하고 있습니다. 지방재정은 자주재원에 한정된 것이 아니라 국가의 자금이 지방에서 운용되는 것을 포함하는데 지방재정 전체에 대해 지방의 조례만으로 특별회계를 설치할 수 있도록 하는 것이 문제가 될 소지는 없는지 궁금합니다. 지방재정법에서는 특별회계뿐 아니라 공공기관에 대한 출연과 사용료를 비롯한 몇 가지 중요한 사항에 대한 권한을 조례의 관할로 하고 있습니다. 현행 우리 재정법체계에서 기금과 특별회계와 같은 재정형식에 관한 원칙이나 일반법리가 정립되지 않은 상황에서 다른 절차적 통제 없이 지역별로 지방재정의 구조에 해당하는 사항을 조례에 근거한다는 것이 재정의 합리적 운용을 저해할 우려가 없을지 궁금합니다.

이상 부족한 토론을 마치겠습니다. 감사합니다.

“지방재정제도의 개선을 위한 공법적 과제”에 관한 토론문

박 찬 권 (고려사이버대)

발표문은 재정분권과 관련하여 제도와 함께 실제 현황을 균형있게 다루면서 지방재정법제의 개선방안에 대한 쟁점들을 고찰하고 있다. 재무행정에 관한 공부가 빈약한 토론자도 발표문을 통해 재정현황과 재정법제에 대한 체계적이고 전체적인 이해를 할 수 있는 기회가 될 수 있었다는 점에서 발표자님께 먼저 감사를 드린다. 이하에서는 발표문을 읽어가면서 가지게 된 생각과 의문을 헌법전공자의 관점에서 말씀드리고자 한다.

첫째 지방분권에 관한 논의는 중앙으로부터 지방으로 권한을 이양하는 지방고권의 강화라는 측면과 함께 풀뿌리민주주의 실현을 위해 주민자치의 자율성을 확보하는 측면이 균형을 이루며 함께 실현되어야 한다. 우리 헌법재판소도 지방자치의 이념적 배경이 국민자치를 지방적 범위 내에서 실현하는 것, 즉 풀뿌리민주주의를 바탕으로 국가의 민주적 발전을 도모하는데 있는 것으로 보면서, 이와 함께 지방행정의 능률성과 지역간 균형있는 발전을 추구한다. 이를 위해서는 민주주의의 통치원리인 권력통제, 법치주의, 기본권 보장이 주민의 직접적인 관심과 참여 속에서 구현되고 제도화될 것이 요구된다(헌재결 1999. 11. 25. 99헌바28). 이러한 지방자치의 자율성은 헌법 제117조에 규정되었다시피 주민의 복리를 중시하는 오늘날 급부국가 에서는 지역주민 각계각층의 이해관계 및 지역적 특수성과 다양성을 보완하는데 적합한 권력통제 형태로서 기능적 권력통제가 수직적이며 수평적 차원에서 이루어짐이 필요하다. 그런데 지방분권에 관한 논의를 지방고권의 강화에만 중심을 둔다면 지방자치단체 내의 기능적 권력통제에 대해서는 간과하기 쉽고, 그로 인하여 주민의 관심과 참여를 통한 풀뿌리민주주의의 실현이라는 지방자치의 본질로부터 멀어질 위험이 생길 수 있다. 더구나 발표문에도 언급했다시피 지방자치단체의 예산집행에 대한 지방의회의 결산과정이 형식적이며 독립적이지 않다는 점, 결산심사 결과 발견된 위법·부당한 사항에 대한 시정요구가 실효성이 없다는 점 등은 기능적 권력통제의 결여에 대한 앞서의 우려를 더 강하게 만든다. 이런 상황에서 지방고권의 강화라는 점만을 계속 강조한다면 지방분권에 대한 논의는 현실적 필요성과는 거리가 먼 것으로 이념화됨으로써 자치재정권, 과세자주권, 자주재원의 확보라는 개념만으로 재정제도개선의 정당성과 적정성을 확보하는 오류에 빠질 수 있다고 본다.

둘째, 중앙정부와 지방자치단체는 중앙행정의 효율성과 지방행정의 자주성을 조화시켜 국민과 주민의 복리증진을 실현하기 위한 협력관계에 있다(헌재결 2008. 5. 29. 2005헌라3). 이를 위해서는 중앙정부와 지방지단체의 적정한 기능분배가 있어야 한다. 이 때 사무의 적정한 분배가 먼저 있은 후 재정의 분배를 따르게 하는 것이 더 적정한지, 아니면 재정의 적정한 분배가 먼저

있은 후 사무의 분배를 따르게 하는 것이 더 적정한지 여부가 문제된다. 중앙행정의 효율성과 지방행정의 자주성 중 어디에 방점을 두느냐에 따라 결론이 다를 수 있다. 그러나 지방자치의 이념인 풀뿌리민주주의 실현을 위한 기능적 권력통제의 관점에 볼 때에는 권력남용의 가능성이 보다 적은 쪽이 효율성과 자주성의 균형을 이루는 적정한 지점으로 생각된다.

이렇게 본다면 감사원을 비롯한 외부기관에 의한 기능적 권력통제가 상대적으로 강화된 중앙정부 차원에서 사무의 적정한 분배를 확보한 후 이와 관련한 재정의 분배를 연계시키는 방향으로 가야한다고 본다. 한편, 자치재정권을 우선하여 지방자치단체의 재정고권을 강화시킬 경우 재정적 여유에 의해 지자체의 정책판단 재량권이 넓게 확보되는 점은 있으나, 그것이 곧 사무의 적정한 배분으로 이어질지는 의문이다. 재정분배가 우선적으로 문제될 경우 어느 기관에 더 적정한 사무를 분배할 것인가보다는 재정을 어느 기관에 더 투여할 것인가가 우선한다. 특정 기관에의 재정분배는 그 기관의 사무와 기능을 종합적으로 산정하여 이루지기에 개별 사무의 적합성까지 일일이 고려하여 반영하기는 쉽지 않다. 또한 일단 확보된 재정의 범위 내에서 지방자치단체는 자신의 사무범위를 결정하기에 재정이 과도할 경우 필요하지 않은 사무를 수행하는 남용의 가능성이 있고, 재정이 과소할 경우 필요한 사무를 수행할 수 없는 모순이 발생한다. 발표문을 보더라도 지방재정영향평가 등 중앙정부의 감독통제와 중복방지수급을 위한 통합관리시스템, 중앙과 지방의 각종 재원이전 수단과 절차, 자방자치단체의 2계층제로 인한 재정흐름의 복잡성 등은 사무의 적정한 분배에 재정이 따라가는 형태라야 중앙정부와 지방자치단체가 서로 조화로운 협력관계를 이룰 수 있음을 보여준다. 그런데 과세자주권과 같은 지방의 재정고권만을 강조한다면 사무와 재정의 분배가 지자체 단위에서 패쇄적으로 운영됨으로써 행정사무의 탄력적 필요성에 반응하기에는 경직된 구조가 될 위험이 있다고 생각된다.

셋째, 지방예산의 사후적 재정통제수단인 결산과 관련하여 발표문은 지방자치단체의 결산서에 대한 검사가 지방의회가 선임한 지방의원과 회계사·세무사 등으로 구성된 검사위원에 의해 이루어지므로 공공재정에 대한 심사의 방법으로 적절하지 않으며 독립성과 공정성에도 문제가 있음을 지적한다. 이에 대한 대안으로 감사원에 의한 검사는 어떠한지 여쭙고 싶다. 헌법 제99조에 감사원은 국회의 결산승인에만 관여하도록 되어 있다. 또한 헌법 제97조는 감사원의 직무로 국가의 세입·세출의 결산만을 규정할 뿐 지방자치단체는 제외하고 있다. 더구나 동 조항에 감사원은 대통령 소속 하에 두기에 감사원에 의한 지방예산의 결산검사가 지방자차단체가 중앙정부로 예속화될 위험이 있음을 지적할 수도 있다. 그러나 지방자치분권을 논의할 때 이러한 지방의 중앙으로 예속가능성 뿐만 아니라 지자체의 권력남용 및 통제결여의 가능성도 함께 고려할 때 균형있는 접근이 이루어진다고 본다. 따라서 지방예산의 결산검사가 발표문에서도 언급했다시피 내부적으로 실질적인 통제가 이루어지지 않는다면 감사원과 같은 외부 기관을 통한 이행도 고려해 볼만 하다. 헌법상 지방자치단체는 형식적으로는 행정부에 속하나 헌법 제8장에 별도의 장을 두어 지방자치를 규정함으로써 다른 행정기관과는 달리 보다 느슨하고 독립적인 관계를 행정부와 맺는다. 감사원의 경우 제4장 정부와 제2절 행정부 아래에 국무총리 및 행정각부와

구별하여 제4관에 별도의 관을 두어 규정하고 있다. 그러나 헌법 제97조에는 감사원이 대통령 소속 하에 있음을 직접 규정함으로써 국무총리나 행정각부와는 대등한 지위에서 독립적으로 존재함을 명시한다. 이 경우 대통령을 행정부의 수반이 아닌 국정의 최고책임자로 볼 때 감사원의 지위는 보다 강화된 민주적 정당성에 기반하게 된다. 이에 따라 다른 행정기관과 달리 독립적이고 지방차원의 민주적 정당성에 기반한 지방의회와 지방자치단체에 대해서도 그들의 예산에 대한 결산검사를 할 수 있는 헌법체계상 지위를 감사원이 가질 수 있다. 그러므로 감사원법 제22조, 제24조와 같은 법률규정이 설사 없다하더라도 지방예산에 대한 결산검사를 감사원이 할 수 있는 것으로 헌법상 해석할 수 있다.

마지막으로, 발표문 1면과 6면에 언급된 중앙과 지방 간 재정지출액의 비율에 대해 여쭙고 싶습니다. 재정행정에 관한 공부가 빈약한 토론자는 이해가 되지 않기 때문에 추가 설명을 부탁드린다. 1면을 보면 2019년 기준 중앙정부와 지방자치단체의 재정지출액은 49.4:50.6 으로 지자체의 지출액이 중앙정부를 상회하는 것으로 보고 있다. 반면, 6면의 표 4를 보면 재정지출은 2019년 기준으로 중앙과 지방이 469.6:230.7 로, 통합재정지출규모에서의 비중으로는 중앙과 지방이 60.9:39.1 로 되어 있다. 이러한 수치상의 차이가 어떻게 나온 것인지 재정에 대한 지식이 빈약한 토론자에게 설명해 주시기를 부탁드린다.

「지방재정제도의 개선을 위한 공법적 과제」 토론문

방 동 희 (부산대학교)

오늘 한국비교공법학회 정기학술대회에서 존경하는 고문님, 회장님, 회원님들을 모시고 토론자로 임하게 되어 감사합니다.

지방재정제도의 개선을 주제로 발제를 해 주신 홍종현 박사님께 감사드립니다. 제도를 분석하기에 앞서 지방재정의 구조를 기본개념부터 상세하게 설명해 주시고, 또한 가장 최신 데이터에 기반해서 지방재정의 현황을 일목요연하게 보여주셔서 지방재정에 관하여 실질적인 이해의 폭을 넓히는 계기가 충분히 되었습니다.

[1] 지방재정제도를 고찰해야 하는 이유는 지방자치단체가 갖는 자치권을 실현하고 보장받기 위해서, 이에 소요되는 비용과 부담도 지방자치단체 스스로가 감당할 수 있어야 하는 재정고권을 확보하는 것이 중요한 쟁점이기 때문입니다. 즉 재정고권은 제도보장(지방자치제도의 보장)의 한 부분으로 법이 정한 일정한 예산제도에 따라 지방자치단체가 자기책임으로 세입과 세출을 유지해 나가는 권능이며, 따라서 지방재정제도는 재정고권을 실현하고 보장하는 체계로, 수입, 지출, 재정행정, 예산에서의 고권을 보장하는 체계로 생각됩니다.

[2] 발제자께서는 재정고권을 보장하는 체계로서의 지방재정제도를 (ㄱ)성립과 (ㄴ)관리로 (ㄷ)조정으로 3분류하여 검토하고 그에 속한 상세제도와 절차를 설명해 주셨습니다. 그렇다면 (ㄱ)성립은 예산과 결산, 수입(세입)과 지출(세출)이 포함되어, 강력한 재정고권의 보장이 필요한 영역이라고 생각됩니다. 현 정부에서도 '지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권'을 국정과제로 세우고 '국세와 지방세의 비율을 장기적으로 6:4 수준까지 개선하겠다고 하면서 지방소비세의 비중을 확대하고, 지방소득세의 규모 확대, 국가-지방 간 기능재조정, 지방세 신세원 발굴, 지방세 비과세·감면율을 15% 수준으로 관리하겠다고 표명하고 관련 제도의 개선을 추진하고 있습니다. 그러나 발제자께서도 지적하셨듯이 최근 10년간 국세와 지방세의 규모와 비율이 8:2 수준으로 최근까지 큰 변화가 없는 상황입니다. 발제자께 여쭙고 싶습니다. 과연 이 상황에서 가장 근본적으로 필요한 지방재정제도의 개선 또는 혁신적인 대전환의 영역은 어느 부분인지, 무엇이 가장 큰 걸림돌이며, 지방재정제도의 체계에서 어느 영역을 가장 먼저 개선하고 변화시켜야 하는지 대한 발제자의 고견을 듣고자 합니다.

[3] 최근 행정안전부과 한국지방행정연구원은 2018회계년도 지방자치단체 재정분석 종합보고서를 발간하였습니다. 즉 지방재정분석제도 입니다. 이것은 발제자가 언급하신 지방재정제도의

(ㄴ)관리 영역에 해당한다고 할 수 있습니다. 지방재정분석은 지방자치단체의 재정상태와 운영실태 및 성과를 객관적인 재정·통계자료를 토대로 종합 점검·분석·평가하여 지방재정의 건전성, 안전성, 효율성, 투명성을 높이려는 취지에서 시행되고 있습니다. 1998년 부터 매년 실시되고 있으며, 지방재정법 제55조에 근거하고 있습니다. 발제자께서 언급한대로 긴급재정위기단체나 긴급재정주의단체, 그리고 긴급재정관리단체의 지정에 매우 소극적인 상황이며, 지방자치단체에서는 지방재정분석의 결과가 우수한 경우 홍보자료로 활용하고 있는 실정입니다. 발제자께 본 제도의 현 운용실적에 대한 평가와 향후 운용 방향에 대한 고견을 듣고자 합니다.

[4] 세번째로 지방재정제도의 영역 중 가장 크게 (국가와 지방자치단체 또는 지방자치단체간) 이해관계의 충돌이 발생하는 영역이 지방재정의 (ㄷ)조정 부분이라고 생각합니다. 발제자께서도 매우 상세하게 지방재정조정제도의 의의와 종류를 언급해 주셨습니다. 저는 지방재정조정의 의의와 기능 측면에서 지방재정의 조정을 해당 지방자치단체의 재정고권의 측면에서 바라봐야 하는 것인지? 국가가 주체가 되는 입장에서 균형발전의 영역으로 보는 것이 타당한지에 대해서 의문입니다. 발제자께 여쭙고자 합니다. 지방재정조정의 제도의 입법과 해석에 있어서 가장 중요하게 다뤄져야 할 원리 내지 가치가 자치권, 그 가운데에서도 재정고권의 보장과 실현인지에 대해서 여쭙고자 합니다. 지방재정조정의 주체는 국가가 되어야 하는지? 또 지방재정조정요청권이 조정이 필요한 지방자치단체의 자치고권으로 부여될 수 있는지에 대한 것입니다.

[5] 최근(2019. 3. 29.)에 지방자치법 개정안이 정부안으로 국회에 접수되었습니다. 그런데 지방재정에 관해서는 현행 편제와 규정이 유지되고 '국가와 지방자치단체가 지역간 재정불균형을 해소하기 위하여 적절한 재정 조정을 하도록 노력하여야 한다'는 프로그램적 규정이 신설되었을 뿐입니다. 현 지방재정제도의 법체계는 지방자치법에서 시작하여 지방재정법(그 하위에 수많은 행정입법, 조례)으로 연결되어 있고, 나아가 넓은 의미에서 지방재정에 포함되는 지방회계(감사) 제도는 지방회계법과 공공감사에 관한 법률, 넓게는 감사원법 까지 그야말로 체계화가 되어 있다고 보기 어렵습니다. 일선 지방자치단체의 지방재정을 담당하는 공무원들 조차 이해하기 쉽지 않은 법령들과 법 내용으로 분산되어 있는 것 아닌가 생각합니다. 현재 법제처에서는 행정기본법 작업이 한창입니다. 일선 행정현장의 공무원들이 업무를 하면서 해당 법률의 내용과 체계만으로 업무의 의미와 기능을 파악하여 소위 '온전한 법치행정'을 구현하기 위한 가장 기본적인 법안의 성안 작업입니다. 지방재정제도의 영역도 마찬가지라고 생각합니다. 그간 지방자치제도가 양적 성장을 거듭해 왔다면, 이제는 주민과 일선현장의 공무원들이 알기 쉽고 이해하기 쉬운 법체계와 법 내용으로 대폭적인 구조개선과 환골탈태를 하는 것이 지금 필요한 일 아닌가 생각합니다.

이상으로 발제문에 대한 몇가지 질의와 간략한 의견을 말씀드리면서 토론에 갈음하고자 합니다. 감사합니다. 〈끝〉

제 1세션

지방분권을 위한 제주특별자치의 의미와 공법적 과제

제1주제

헌법 개정안과 제주특별자치의 헌법적 함의

- 제주의회를 중심으로 -

■ 발제

신정규(충북대)

■ 토론

최경호(한국법제연구원), **현길호**(제주특별자치도의회), **류성진**(동의대)

제2주제

지방자치법 전부개정안과 제주의 차등분권의 지향점

- 제주의회를 중심으로 -

■ 발제

이진수(영남대)

■ 토론

정민구(제주특별자치도의회), **전　　훈**(경북대), **이기춘**(부산대)

헌법개정안과 제주특별자치의 헌법적 함의

- 제주특별자치의회를 중심으로 -

신정규

(충북대학교 법학전문대학원 교수, 법학박사(Dr.iur.)

- 차 례 -

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 지방분권의 헌법적 보장원칙과 지방자치와의 상관성
Ⅲ. 헌법개정안에 나타난 지방분권이 헌법규범화 수준과 내용
Ⅳ. 제주특별자치도의 특수성과 제주특별자치의회
Ⅵ. 결론

Ⅰ. 서론

헌법은 국가의 전체규범체계의 핵심적인 가치들을 망라한 것으로 규범체계의 중핵이라고 할 수 있는 내용들을 포함하고 있다. 이러한 의미의 내용들이 헌법에 수용되는 과정은 사회적 인식의 변화에 따른 자연스러운 헌법규범의 내용적 변화과정으로 이해할 수 있으며 그러한 내용의 가장 핵심적인 내용은 국민의 기본권 보장과 국가의 조직구성과 원리로 볼 수 있다.[1] 특히 국가의 조직구성과 원리에 있어서 근본적으로 변할 수 없는 국가권력의 구조원칙은 '권력분립원칙'이며 권력분립원칙의 구체적인 실현은 개별 국가의 정치적 상황에 따라 다양한 형태로 이루어질 수 있다.[2] 우리나라와 같이 특정 지역의 경제적·사회적 집중도가 심각한 국가에서는 격렬한 찬반양론이 대립될 수 있겠지만 일정 수준에서의 집중을 완화하기 위한 정책적 요구가 발생할 수밖에 없다. 이러한 요구는 근본적으로 어디에 살고 있느냐에 따라 인간다운 생활을 위한 최소한의 요구 또는 조건이 지역별로 차이가 나지 않아야 된다는 것을 의미하고 이는 기본권의 행사와 실현이라는 측면에서 보더라도 결코 간과할 수 없는 중대한 헌법현실이다. 만약 지역별 생활수준의 격차가 심각하고 이로 인해 거주 지역에 따른 기본권적 권리의 향유수준의 현저한

1) 성낙인, 헌법학, 법문사, 2017, 3면.

2) 특히 현대국가에서의 정치상황의 변화에 따른 권력분립원칙의 내용은 고전적인 권력분립원칙에서 강조되던 수평적이고 기계적인 권력분립보다는 보다 기능적이고 수평적인 권력분립의 요구가 더 중요한 의미를 가지게 된다. 이를 위해 한수웅, 헌법학, 법문사, 2016, 242면 이하 참조.

차이를 유발하는 국가 권력구조 내지 체계가 문제 된다면 헌법제정권자인 국민의 의사에 따라 권력구조는 개편될 수 있어야 한다. 바로 이러한 관점에서 '지방분권'은 현재의 수도권 집중을 유발하는 국가권력구조 내지 배분체계에 대한 근본적인 변화를 요구하는 헌법적 요청으로 볼 수 있으며 그러한 요청과 관련하여 지방자치단체의 기능과 권한을 어떻게 새롭게 구성할 것인지는 중요한 헌법적 문제이다. 여기서는 '지방분권'이 가지는 이러한 헌법적 의의를 기초로 하여 2018년도 공개된 정부의 헌법개정안에 나타난 지방분권적 개헌 내용이 제주특별자치와 관련된 의미가 무엇인지 알아보고자 한다. 이를 위해 제주특별자치도의 도의회(이하 '제주특별자치의회'라고 한다)를 중심으로 그 함의를 살펴볼 것이며 구체적으로 지방분권의 헌법적 보장원칙과 지방자치와의 상관성(II.)과 함께 2018년도에 공개된 헌법개정안[3]에 나타난 지방분권의 헌법규범화 수준과 내용[4]을 먼저 검토할 것이다(III.). 이어서 제주특별자치의 특수성과 제주특별자치의회라는 관점에 지방분권을 위한 제주특별자치의회의 헌법적 보장 방향을 살펴보고 이를 기초로「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(이하 '제주특별법'이라 한다)의 개정방향을 제시하면서 마무리 짓도록 하겠다(VI.와 V.).

II. 지방분권의 헌법적 보장원칙과 지방자치와의 상관성

1. 지방분권과 지방자치의 관계[5]

수도권 집중에 대한 사회적 문제가 가시화되고 심각하게 논의될수록 지방분권의 강화라던지 지방자치제도의 실질적 보장의 강화를 위한 다양한 사회적 요구와 더불어 학술적인 논의 또한 활발해지게 되었다. 지방자치의 실질적 보장의 강화이든 지방분권의 실현이든 공통적인 요구사항은 종래에 지방자치단체로 표기되는 지역단위의 공법상 법인의 성질을 가지는 행정주체에 대한 권한의 강화이다. 물론 이러한 권한의 강화가 지향하는 것이 주민의 권리와 복지 증진과 같은 목적과는 완전히 동떨어진 지방자치단체 자체의 존속만을 보장하는 것이 아니라는 점은 주지의 사실이다. 국민의 생명과 재산의 보호가 국가권력의 존속근거이자 정당성의 근원이라면 지방자치단체의 지방분권을 위한 다양한 논의의 중심도 국가권력의 존속근거이자 정당성의 근원에 있다고 볼 수 있다. 이러한 지향성의 동일성이 있음에도 불구하고 지방자치와 지방분권에 대

3) 제9차 헌법개정 이후 현행헌법에 대한 개정논의 촉발점이 되었던 것은 2007년 고 노무현 대통령의 4년 중임제 원포인트 개헌제안이었으며 지속적인 헌법개정에 대한 논의는 있었으나 헌법개정안의 발의까지 이르지는 못했다(김배원, 대통령 발의 헌법개정안의 완결성과 체계정합성에 대한 검토 – 현행헌법과의 비교를 중심으로 –, 공법학연구 제19권 제4호, 한국비교공법학회, 2018, 173면).

4) 대통령공고 제278호 대한민국헌법개정안 공고, 관보 제19221호(그2), 2018. 3. 26.(월요일), 2-36면 참조. 이를 위해 https://moleg.tistory.com/4311 참조(최근 검색일 2019. 9. 15.).

5) 최용전, 최근 헌법개정안에 나타난 지방분권형 개헌의 방향과 과제, 지방자치법연구 제18권 제1호, 한국지방자치법학회, 2018, 137면

한 시각을 어떻게 구성해야 하는지에 대한 문제는 헌법적 가치와 결부되는 것으로 볼 수 있다. 지방분권의 실현을 위한 구체적인 방안의 수립과 실현에 있어서 또한 지방자치의 기능적 재정립과 강화를 위한 세부적인 방안의 수립과 실현에 있어서 방향타의 역할을 하는 것은 '헌법 규범의 규율 내용과 헌법적 가치판단'에 있다고 봐야 한다. 이러한 관점에서 지방분권과 지방자치의 구체화를 위한 헌법적 판단기준은 '권력분립의 원칙과 제도적 보장'에 있다고 볼 수 있다. 다만 이러한 원칙에 따른 구체적인 구현의 내용과 수준은 지방자치의 강화와 지방분권의 실현 모습이 어떠하냐에 따라 가변적일 수 있다. 문제는 지방자치와 지방분권의 개념적 이해를 어떻게 할 것이냐이다. 지방자치와 지방분권의 개념적 구분이 어느 정도로 실효성을 가질 수 있는지를 판단할 때 두 가지 개념의 엄격한 구분만을 전제로 하게 되면 지나치게 형식적인 담론에 그칠 소지가 크다. 따라서 지방자치와 지방분권이 지향하는 바가 동일하다면 이들 개념은 상호보완적인 관계로 해석해야 한다. 지나치게 중앙정부에 집중된 권력분배체계의 변화라는 목적의 동일성은 지방분권이든 지방자치에 공통으로 존재하기 때문에 지방자치와 지방분권의 상호보완적인 해석은 가능하다고 본다.

국가단위가 아닌 지역단위에서의 주권성을 가진 주체는 '주민'이 된다고 본다면 주민은 국가구성원으로서 '국민'의 지위를 가짐과 동시에 지역을 단위로 지방자치단체의 구성원의 지위를 가지며 이러한 주민의 지위는 국가에 대한 관계에서 본다면 '부분국민'으로 볼 수 있다.[6] 이러한 지위는 주권의 주체로서 가지는 지위의 분할성을 전제로 하는 것이 아니라 주권자의 지역적 단위 크기에 따라 주권행사의 범위를 구분하는 것에 지나지 않는다. 따라서 지방자치와 지방분권의 구현에 있어서 주권자로서의 국민과 주민의 지위를 구분하고 주민의 지위에서 가지는 주권성에 기초하여 주민주권주의를 국민주권주의와 구별하는 점에 대해서는 의문이 있다.[7]「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」[8](이하 '지방분권법'이라 한다) 제2조 제1호에서는 "지방자치분권"(이하 '자치분권'이라 한다)에 대한 법적 정의를 내리고 있다. 이에 의하면 "국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하고, 지방자치단체의 정책결정 및 집행과정에 주민의 직접적 참여를 확대하는 것"을 의미한다고 한다. 이 조항에 의하면 지방자치분권이 지향하는 바는 결국 국가와 지방자치단체의 합리적인 권한배분과 지역단위에서의 정책결정 및 집행과정에 대한 주민의 참여 보장임을 알 수 있다. 이러한 지방분권법의 내용과 주민과 국민의 지위에 기초한 주권론의 지양 등을 고려할 때 지방분권은 국가단위와 지역단위 권력체 내지 기구간의 관계설정의 문제로서 이러한 권력체 내지 기구가 행하는 국가적 의사결정권한의 분할가능성 정도에 따라 단일-지역-연방국가에서 관계설정이 달리 나타나게 된다("행정분권"으로서의 지방분권).[9] 반면

6) 강기홍, 지방분권 개헌의 방향, 지방자치법연구 제18권 제1호, 한국지방자치법학회, 2018, 166면.

7) 이와 관련되어 전 훈, 지방분권과 헌법개정 – 국회 헌법개정특별위원회 자문위원회 개정안 시안 제117조와 제118조를 중심으로 –, 법학논고 제61집, 경북대학교 법학연구원, 2018, 7-8면; 최용전, 전게논문, 2018, 149-150면 참조.

8) 이를 위해 http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=202769&efYd=20180320#0000 참조(최근 검색일 2019.9.25.).

9) 전 훈, 전게논문, 2018, 9-10면.

에 지방자치라는 것은 자치행정에 기초한 개념으로 지역단위의 정치적 의사결정 방식에 있어서 주민에 의한 직접성과 대표성을 강화하고 사무범위의 확정 및 재원조달에 대한 내용이 포함된 것으로 이해할 수 있다.[10] 전술한 이해를 바탕으로 지방분권이나 지방자치의 구현과 관련된 다양한 입장을 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 지방자치강화형 수준 둘째, 행정개혁을 고려한 광역자치정부형 수준 및 준연방제 수준이다. 이들 각각의 수준은 지방자치단체의 권한과 국가의 권한의 설정에 따라 구분한 것으로 국가와 지방자치단체의 권한배분관계에 따라 구분한 기준이다.[11] 이상의 내용을 바탕으로 할 때 결국은 지방분권의 분권화 수준과 내용을 어떻게 구성하느냐에 따라 지방자치의 보장 수준은 결정되게 된다. 따라서 이 두 가지 개념의 관계는 결국 보장원칙과 내용의 관계로 정리할 수 있다. 즉 지방분권이 지방자치의 보장원칙이 된다면 원칙의 구성내용이 종국적으로 지방자치의 실제적인 구성내용에 영향을 주게 되는 것이며 지방분권을 통해 궁극적으로 실현할 수 있는 헌법적 보장 수준은 결국 '수직적 권력분립원칙의 실현과 주민의 기본권 보장과 관련된 영역에 있어서 지방자치단체가 우선적 권한을 가지는 제도적 보장의 구현에 기여 하는 국가권력의 분배 내지 분권체계'의 구축에 있다고 볼 수 있다. 이하에서는 지방분권의 헌법적 보장원칙으로 볼 수 있는 권력분립의 원칙과 제도적 보장을 간단하게 알아보고 이들 내용이 지방분권이라는 측면에서 어떻게 이해되어야 하는지를 검토하기로 한다.

2. 지방분권의 헌법적 보장원칙

1) 권력분립원칙

권력분립의 원칙은 권력상호간의 견제와 균형의 원리를 말하는 것으로 현대적 의미의 권력분립은 단지 권력기관의 기계적이고 수평적인 권력분립을 이상으로 삼고 있지 않다. 국가기능의 확대와 더불어 과제의 증가는 기계적인 권력분립보다는 기능적이면서 국민의 복리증진에 보다 더 부합한 국가권력의 행사에 대한 요구가 더 커지게 되었다. 이에 헌법재판소도 "헌법상 권력분립의 원칙이란 국가권력의 기계적 분립과 엄격한 절연을 의미하는 것이 아니라, 권력 상호간의 견제와 균형을 통한 국가권력의 통제를 의미하는 것이다. 따라서 특정한 국가기관을 구성함에 있어 입법부, 행정부, 사법부가 그 권한을 나누어 가지거나 기능적인 분담을 하는 것은 권력분립의 원칙에 반하는 것이 아니라 권력분립의 원칙을 실현하는 것으로 볼 수 있다."[12]라고 판시함으로써 기능적인 분담과 권한의 배분이 헌법상 권력분립원칙이 지향하는 바임을 명백히 선언하고 있다.

권력분립의 형태는 수평적 분립과 수직적 분립으로 구분할 수 있다. 전자의 경우는 동일한 국

10) op. cit.
11) 최용전, 전게논문, 2018, 137면.
12) 헌법재판소 2008. 1. 10. 2007헌마1468, 판례집 20-1 상, 1, 33.

가적 의사형성단계(국가단위의 기관 상호간 권력분립: 입법, 사법 및 행정)에서 이루어지는 수평적 권력분립이지만 후자의 경우는 상이한 국가적 의사형성 단계(연방과 주 또는 국가와 지방자치단체)에서 이루어지는 대등하지 않는 국가기관 사이에 이루어지는 수직적인 권력분립을 말한다. 권력분립원칙이 가지는 이러한 내용을 고려할 때 지방자치는 '연방국가제도'와 더불어 '수직적 권력분립'과 관련된 제도로 볼 수 있다. 연방국가제도와 지방자치는 지방분권을 통해 형성된 보장원칙 또는 수준에 따라 연방과 국가에 대해서 주와 지방자치단체는 수직적인의미의 권력분립체계를 구축하게 된다.[13]

2) 제도적 보장

제도적 보장은(Institutionare Garantie)와 제도보장(Institutionsgarantie) 더불어 자유권적 기본권만을 중요시했던 Carl Schmitt의 결단주의적 헌법관을 통해 생성된 산물이다. 제도보장이 주로 재산제도와 같은 사법상 제도의 형성과 보장에 관한 것이라면 제도적 보장은 이와 반대로 직업공무원제도와 같은 공법상의 제도와 관련된 내용의 형성 및 보장을 의미한다. 제도적 보장론과 제도보장론이 등장하게 된 근본적인 배경은 바이마르 시대에 입법권이 헌법에 대한 구속력이 인정되지 않았기 때문에 전통적으로 보장되어온 국가공동체를 위한 중요한 기능을 담당하는 제도의 존속보장을 입법권으로부터 보호하기 위해 등장한 개념이다.[14] 이러한 의미의 제도보장 또는 제도적 보장은 기본권 보장과 격리된 별개의 보장체계로 보고 단지 입법자의 자의적 입법권행사로부터 본질적인 내용을 보장하는데 그 헌법적 기능의 중점을 두었다.

제도적 보장과 제도보장의 구분에 대하여 그리 엄격한 태도를 취하지 않는 헌법재판소는 지방자치제도나 직업공무원제도와 관련되어 이들 제도와 관련된 입법작용에 대한 규범통제의 기준으로서 소위 '과소보호금지원칙'을 적용하고 있다. 실제로 舊 地方公務員法 제2조 제3항 제2호 나목 등 違憲訴願 사건에서 헌법재판소는 "제도적 보장은 객관적 제도를 헌법에 규정하여 당해 제도의 본질을 유지하려는 것으로서 헌법제정권자가 특히 중요하고도 가치가 있다고 인정되고 헌법적으로도 보장할 필요가 있다고 생각하는 국가제도를 헌법에 규정함으로써 장래의 법발전, 법형성의 방침과 범주를 미리 규율하려는데 있다. 이러한 제도적 보장은 주관적 권리가 아닌 객관적 범규범이라는 점에서 기본권과 구별되기는 하지만 헌법에 의하여 일정한 제도가 보장되면 입법자는 그 제도를 설정하고 유지할 입법의무를 지게될 뿐만 아니라 헌법에 규정되어 있기 때문에 법률로써 이를 폐지할 수 없고, 비록 내용을 제한하더라도 그 본질적 내용을 침해할 수 없다. 그러나 기본권 보장은 "최대한 보장의 원칙"이 적용됨에 반하여, 제도적 보장은 그 본질적 내용을 침해하지 아니하는 범위 안에서 입법자에게 제도의 구체적 내용과 형태의 형성권을 폭넓게

13) 연방국가구조 뿐만 아니라 단일국가구조에서도 중앙정부와 연방의 지방자치단체나 주에 대한 우위성을 인정하므로 이러한 우위성이 인정되는 범위 내에서는 수직적인 의미의 권력분립이 이루어지는 것으로 볼 수 있다.

14) 한수웅, 헌법학, 법문사, 2016, 426면.

인정한다는 의미에서 “최소한 보장의 원칙”이 적용될 뿐이다.”라고 판시하였다.[15]

기본권과의 연계 내지 관련성을 부정하고 제도 또는 제도적 보장의 내용을 헌법적으로 보장하여 이들 제도 또는 제도적 보장의 본질적인 내용을 훼손하려는 입법권으로부터의 보호만을 강조하는 바이마르 시대의 Carl Schmitt가 주장한 제도적 또는 제도보장론은 오늘날 통치구조와 기본권 보장의 밀접한 상관성을 고려한다면 적절치 않은 이론이다. 유사한 취지에서 독일의 제도적 보장론에 입각한 단체자치 중심의 지방자치제도는 봉건제의 해체와 군소국가의 통합 그리고 연방제의 도입 등으로 인해 통합된 국가에 편입된 도시(국가)나 분봉국가의 존속(법인성)과 권능(자치권)에 대한 과도기적 헌법적 보장에 근거한다는 법제사적 특성을 고려할 때 지방분권에 부합하는 지방자치제도의 실현에 오히려 방해가 된다고 비판하는 견해도 있다.[16] 이러한 비판적인 견해는 제도보장과 제도적 보장에서 공통적으로 적용되어온 위헌성 심시기준으로서 ‘최소한의 보장’을 의미하는 과소보호금지원칙의 적용을 감안할 경우 더욱 더 설득력이 있어 보인다. 그러나 이러한 비판은 적어도 오늘날 수직적 권력분립의 구현과 자치행정의 보장이라는 관점에서 독일 기본법상 게마인데(게마인데연합을 포함)와 주에게 주어진 권리와 권한의 현실을 고려한다면 최소한의 보호 내용에 대한 헌법적 규범화 수준과 그 내용에 따라 다른 판단도 가능할 것으로 보이며 제도보장과 제도적 보장이 기본권의 구속을 받음과 동시에 기본권 보장과의 실질적 연관성을 전제로 한 기본권 보장적 기능을 최소한의 그리고 본질적인 내용의 측면으로 보는 입장[17]을 취한다면 독일식의 단체자치를 중심으로 한 지방자치제도가 지방분권의 내용과 이상에 부합하지 않는 것으로만 판단할 수는 없다고 생각한다.[18] 지방분권에 관한 다양한 논의 중에서도 자치재정권의 강화를 위한 제도적 대안 중의 하나로 독일 기본법상 조세수입의 직접적인 이전을 통한 주와 게마인데(또는 게마인데 연합)의 재정고권의 보장(독일 기본법 제10장 재정제도)[19]을 제시하는 것도 이와 같은 맥락에서 이해할 수 있다.[20]

15) 헌법재판소 1997. 4. 24, 95헌바48, 판례집 9-1, 435, 444-445,

16) 최봉석, 지방분권형 개헌과 지방자치법제 발전방안 – 2018년 헌법개정안에 대한 평가와 분석 –, 지방자치법연구 제18권 제4호, 한국지방자치법학회, 2018, 11-13면; 동인, 지방분권의 보장을 위한 헌법개정의 과제, 법학논총 제42권 제2호, 단국대학교 법학연구소, 2018.9-14면.

17) 한수웅, 전게서, 2016, 427-429면 참조.

18) 헌재 2006. 4. 27. 2005헌마1190, 판례집 18-1상, 652, 652-653 “헌법 제117조 제2항은 지방자치단체의 종류를 법률로 정하도록 규정하고 있을 뿐 지방자치단체의 종류 및 구조를 명시하고 있지 않으므로 이에 관한 사항은 기본적으로 입법자에게 위임된 것으로 볼 수 있다. 헌법상 지방자치제도보장의 핵심영역 내지 본질적 부분이 특정 지방자치단체의 존속을 보장하는 것이 아니며 지방자치단체에 의한 자치행정을 일반적으로 보장하는 것이므로, 현행법에 따른 지방자치단체의 중층구조 또는 지방자치단체로서 특별시·광역시 및 도와 함께 시·군 및 구를 계속하여 존속하도록 할지 여부는 결국 입법자의 입법형성권의 범위에 들어가는 것으로 보아야 한다. 같은 이유로 일정구역에 한하여 당해 지역 내의 지방자치단체인 시·군을 모두 폐지하여 중층구조를 단층화하는 것 역시 입법자의 선택범위에 들어가는 것이다.” 헌법재판소의 동 결정을 보도라도 단순히 지방자치제도의 본질적 보장을 단체자치의 존속을 보장하는 것이 아님을 밝히고 있다. 전 훈, 전게논문, 2018, 13면.

19) 2017년 기본법 개정에 의한 최근 독일의 지방재정조정제도에 대하여 신정규 외 2인, 재정법제연구(II)-지방재정조정제도에 관한 연구-, 연구보고서, 한국법제연구원, 2018; 동인, 기본법상 재정조정체계 변화에 대한 재정헌법적 시사점-2017년 기본법 개정을 중심으로-, 법학논고 제66집, 경북대학교 법학연구원, 2019, 91-130면 참조.

20) 자치행정권의 강력한 보장이라는 측면에서 독일의 재정조정제도와 지방자치보장을 예로 든 견해로는 강기홍, 전게논문, 2018, 169-172면 참조.

따라서 기본권 보장적 기능을 최소한 보장 내용으로 본다면 주민의 권리와 복리 증진을 위한 지방자치단체의 기능과 권한의 보장을 본질적인 내용으로 하는 제도보장 내지 제도적 보장론에 입각한 지방자치제도의 이해는 지방분권과 상호연계성을 충분히 가질 수 있는 것으로 보이며 지방자치제도가 지방분권에 얼마나 기여하는지는 궁극적으로 지방분권의 수준과 내용에 대한 헌법제정권자 내지 개정권자의 규범화 수준에 대한 의지와 결정 수준에 달려 있는 문제이다. 지방자치제도를 단체자치 볼 수 있는지 아니면 주민자치의 부분적 내용이 반영된 것인지는 결국 입법자의 입법형성권의 범주에서 밝혀질 수밖에 없는 내용이라면 지방분권을 위한 실질적인 보장을 헌법과 법률단위에서 어떻게 구현하느냐에 따라 결정될 부분이며 그러한 결정과정에서 헌법이 지향할 바는 최소한 보장 또는 본질적인 수준의 보장내용을 법규범간 체계정합성에 맞게 헌법규범화 하는 것이다.

3) 지방분권의 실현을 위한 권력분립원칙과 제도적 보장의 이해

수직적 권력분립의 구현과 주민의 권리와 복리 증진을 위한 기본권 보장적 기능을 본질적인 내용으로 하는 제도적 보장의 이해라는 관점에서 권력분립의 원칙과 제도적 보장과 지방분권의 연계점을 찾는다면 그러한 연계점에 지방자치제도도 존재한다고 볼 수 있다. 결국 지방자치제도가 가질 수 있는 수직적 권력분립의 구현과 주민의 권리 및 복리 증진을 위한 권한에 있어서 지방자치단체의 우선적 권한행사의 가능성은 지방분권의 목적 내지 실현 방향과 보조를 맞출 수 있는 제도적 내용이 될 수 있다. 다만 지금까지 지방분권이 행정분권을 중심으로 한 지방자치단체의 집행기관인 단체의 장에게 집중되어 왔다는 점은 현행 헌법 제118조에 의 헌법기관으로 볼 수 있는 지방의회의 기능을 간과한 점이 없지 않았다는 점에서 문제의 소지가 있다.[21] 이러한 점을 고려할 경우 지방의회는 조례제정권의 주체(지방자치입법기구)라는 점에서 국가와의 관계에서는 수직적 권력분립의 차원에서 지방자치단체(지방자치집행기구)와의 관계에서는 수평적 권력분립의 차원에서 독립된 법적 지위를 가지는 것으로 볼 수 있다.[22] 권력분립원칙과 제도적 보장에 대한 상술한 이와 같은 내용을 기초로 2018년 문재인 대통령이 발의한 헌법개정안(이하 '헌법개정안'이라고 한다)에 나타난 지방분권의 헌법규범화 수준과 내용을 파악하기 위해 동 헌법개정안[23]의 내용을 이하에서 살펴보기로 한다(III.).

21) 이와 같은 입장에서 지방분권을 위한 지방의회의 기능을 강조한 견해로는 고인석, 지방분권형 개헌을 통한 지방의회 기능과 역할강화 방안연구, 법학연구 제19권 제1호, 한국법학회, 2019, 145-168면; 동인, 지방분권형 개헌과 지방의회 발전방안, 유럽헌법연구 제28호, 한국유럽헌법학회, 2019, 495-523면 참조.

22) 고인석, 지방분권형 개헌을 통한 지방의회 기능과 역할강화 방안연구, 2019, 147-148면.

23) 대통령 공고 제278호 대한민국헌법 개정안 공고, 관보 제19221호(그2), 20108. 3. 26.(월요일),

Ⅲ. 헌법개정안에 나타난 지방분권의 헌법규범화 수준과 내용

1. 헌법개정안의 내용

1) 제주특별자치에 있어서 헌법개정안이 가지는 규범적 의미

2018년 2월 13일 국민헌법자문특별위원회라는 헌법개정을 위한 자문기구를 통해 이루어진 헌법개정안 초안을 기초로 만들어진 헌법개정안이 동년 3월 22일에 공개됨과 아울러 3월 26일 문재인 대통령은 이를 전자결재로 발의하였다.[24] 문재인 대통령의 이러한 발의는 국회 차원에서의 헌법개정안 발의가 어렵다는 정치적 판단에 따른 것으로서 개정안 준비를 위한 기간이 지나치게 짧다는 점에서 많은 비판[25]이 있었다. 이러한 비판에도 불구하고 대통령이 발의한 헌법개정안은 5월 24일 오전 10시에 국회 본회의에 상정이 되어 투표에 부쳐졌으나 의결정족수(국회 재적의원의 3분의 2이상의 찬성) 미달로 '투표불성립'선언과 함께 부결되었다.[26] 헌법개정안은 제9차 헌법개정이후 지속적인 헌법개정 논의[27]를 반영한 개정안이라는 점에서 헌정사적 의미를 부여할 수 있는 개정안임에도 불구하고 당시 여러 가지 정치적 상황(국민투표 실시의 어려움과 여당과 야당의 극심한 대립 등)에 의해 부결된 점은 헌법개정을 위한 사전 준비과정에서 '정치적 합의'가 그만큼 쉽지 않다는 점을 반증하는 것으로 볼 수 있다.

그러나 헌법개정안에 반영된 지방자치와 관련된 내용은 지방분권이라는 측면에서 볼 때 이전의 헌법과는 달리 상당히 진일보한 방향성을 지니고 있다. 이는 헌법개정안에 반영된 지방자치의 발전 방향을 알 수 있는 척도가 될 뿐만 아니라 광역자치단체이면서 보다 '고양된 자치권을 가진 제주특별자치'와 관련된 헌법적 함의를 도출해낼 수 있는 직접적인 근거로 볼 수 있다. 따라서 이하에서는 2018년도에 대통령에 의해 발의되었으나 국회에서 의결정족수로 부결된 헌법개정안의 내용[28]을 전체적으로 조망함과 아울러 지방분권이라는 측면에서 주요 내용에 대한 검

24) 대통령 공고 제278호 대한민국헌법 개정안 공고, 관보 제19221호(그2), 20108. 3. 26.(월요일), 2-36면.

25) 이러한 비판과 관련되어 이인호, 대통령발의 헌법개정안에 대한 비판적 검토 - 자유주의 헌법을 위한 변호 -, 공법연구 제46권 제4호, 한국공법학회, 2018, 67-70면; 장영수, 2018년 3월 26일 발의된 대통령 개헌안의 문제점 - 권력구조를 중심으로, 공법연구 제46집 제4호, 한국공법학회, 2018, 3-4면 참조.

26) '문재인 개헌안' 쓸쓸한 퇴장…정족수 부족으로 폐기, 중앙일보 2018.5.24. 이를 위해 https://news.joins.com/article/22650897 (최근 검색일 2019. 9. 12.).

27) 이러한 논의를 반영한 다양한 결과물에 대해서는 김배원, 전게논문, 2018, 173면 주. 1 참조. 이외에 지방분권의 관점에서 다양한 헌법개정안에 대한 평가와 관련하여 최용전, 최근 헌법개정안에 나타난 지방분권형 개헌의 방향과 과제, 지방자치법연구 제18권 제1호, 한국지방자치법학회, 2018, 139-146면 참조.

28) 헌법개정안의 공개되고 난 이후 동 개정안에 대한 다양한 평가가 이루어졌다. 대표적으로는 송기춘, 2018년 대통령 발의 헌법개정안에 대한 평가 - 전문·총강·기본권 조항을 중심으로-, 공법연구 제47권 제1호, 한국공법학회, 2018, 1-36면; 김학성 / 박용숙, 문재인 대통령이 발의한 헌법개정안에 대한 비판적 고찰, 강원법학 제54권, 강원대학교 비교법학연구소, 2018, 255-285면; 박경철, 문재인 대통령의 헌법개정안에 대한 헌법적 검토 - 국가권력의 분배와 행사측면에서 -, 법학연구 제57권, 전북대학교 법학연구소, 2018, 27-58면. 박진우, 대통령의 헌법개정안에 대한

토와 평가를 할 것이다. 이는 제주특별자치 특히, 제주특별자치의회와 관련된 헌법 규범 수준의 확정 가능한 내용이 무엇인지 알아보기 위한 사전적 작업으로 볼 수 있다.

2) 지방분권과 관련된 헌법개정안의 내용

현행 헌법과 비교해볼 때 헌법개정안의 전체적인 내용은 '전문, 본문 11개 장(137개조), 부칙'으로 구성되어 있으며 이는 현행 헌법과 비교해볼 때 1개 장과 7개 조가 증가한 것으로 볼 수 있다.[29] 본문의 장 중심으로 현행헌법과 헌법개정안의 내용을 비교해보면 다음과 같다([표 1] 현행 헌법과 헌법개정안의 비교).

[표 1] 현행 헌법과 헌법개정안의 비교(본문 중심으로)

장별 구분	현행 헌법	헌법개정안
제 1 장	총강	총강
제 2 장	국민의 권리와 의무	기본적 권리와 의무
제 3 장	국회	국회
제 4 장	정부(감사원 포함)	정부(감사원 제외)
제 5 장	법원	법원
제 6 장	헌법재판소	헌법재판소
제 7 장	선거관리	감사원
제 8 장	지방자치	선거관리위원회
제 9 장	경제	지방자치
제 10 장	헌법개정	경제
제 11 장		헌법개정

[표 1]에서 보는 바와 같이 전면적인 개정이라고 보기는 어려우며 본문을 중심으로 헌법개정안의 내용을 볼 때 그간 이루어진 헌법개정논의를 반영하기 위한 규정체계의 변동으로 볼 수 있다. 헌법개정안의 주요 내용 중 '지방분권'과 관련된 개정안의 내용은 여섯 가지 관점에서 정리할 수 있다.[30] 첫째, 헌법전문에 헌법적 의미가 있는 역사적 사건과 사회적 가치를 새롭게 나

비판적 검토-법원과 헌법재판소를 중심으로-, 가천법학 제11권 제2호, 가천대학교 법학연구소, 2018, 119-150면 참조. 지방분권적 관점에서 전반적인 헌법개정안에 대한 평가로는 최봉석, 지방분권형 개헌과 지방자치법제 발전방안, 지방자치법연구 제18권 제4호, 한국지방자치법학회, 2018, 3-35면 참조.

29) 김배원, 전게논문, 2018, 176면.

30) 헌법개정안의 전체적인 주요내용을 대한민국헌법개정안(의안번호 12670)의 제안이유에서는 다음과 같이 설명하고 있다. "첫째, 기본권과 국민주권을 확대·강화하였다. 기본권 주체를 확대하고 공무원을 포함한 노동자의 권리를 강화하였다. 생명권과 안전권, 알권리, 자기정보통제권, 사회보장을 받을 권리 및 성별·장애 등에 따른 차별개선에 노력할 국가의 의무 등을 신설하는 한편, 사회적 약자의 권리를 강화하여 인간으로서의 존엄성을 존중받을 수 있도록 하였다. 또한 국민발안제와 국민소환제를 도입하여 직접 민주제를 대폭 확대하였다. 둘째, 대한민국의 지속가능한 성장을 위해 지방자치를 강화하였다. 지방정부에 자주조직권을 부여하고, 자치행정권, 자치입법권을 강화하는 한편, 자치재정권을 보장하였다. 그리고 지방자치에서 실질적 민주주의가 실현될 수 있도록 지방정부의 자치권이 주민으로부터 나온다는 것을 명시하고, 주민이 지방정부를 조직하고 운영하는 데 참여할 권리를 가진다는 점을 명확히 하

열하면서 '자치와 분권', 그리고 '지역 간 균형발전' 등을 명시(안 전문). 둘째, 지방분권국가로의 지향성(안 제1조 제3항) 셋째, 국가자치분권회의 신설 등을 통해 중앙과 지방의 소통강화(안 제55조제3항 및 제97조) 넷째, 지방정부에 대한 주민참여 강화(안 제121조제1항 및 제3항) 다섯째, 보충성의 원칙(안 제121조제4항) 여섯째, 지방정부 등 명칭 변경 및 자주조직권 부여(안 제122조제2항) 다섯째, 자치입법권 강화(제123조) 여섯째, 자치재정권 보장 및 재정조정제도 신설(안 제124조)이다.[31] 이들 주요 내용과 헌법개정안의 조문을 정리한다면 다음과 같다([표 2] 지방분권 관련 헌법개정안의 주요 내용[32]).

[표 2] 지방분권 관련 헌법개정안의 주요 내용

개정 방향	개정 내용	헌법개정안 조문
'자치와 분권', 그리고 '지역 간 균형발전' 등을 명시	○ 자치와 분권의 강화 및 지역 간 균형발전의 도모	전문
지방분권국가로의 지향성	○ 대한민국은 지방분권국가를 지향한다	제1조제3항
국가자치분권회의 신설 등을 통해 중앙과 지방의 소통강화	○ 지방자치 관련 법률안에 대한 국회의장의 지방정부 통보 ○ 지방정부의 지방자치 관련 법률안에 대한 의견제시권 ○ 정부와 지방정부간의 협력 및 지방자치와 지역 간 균형 발전과 관련된 정책을 위한 심의기구로서 국가자치분권위원회 설치	제55조제3항 및 제97조
지방정부에 대한 주민참여 강화	○ 주민자치권주의(지방정부의 자치권은 주민으로부터 나온다) ○ 주민의 지방정부 조직 및 운영에 대한 참여권 ○ 주민발안, 주민투표 및 주민소환에 관한 헌법적 근거 마련	제121조제1항 및 제3항
보충성의 원칙	○ 국가와 지방정부 간, 지방정부 상호 간 사무의 배분은 주민에게 가까운 지방정부가 우선한다는 원칙에 따라 법률로 정하도록 함	제121조제4항
지방정부 등 명칭 변경 및 자주조직권 부여	○ 지방의회의 구성 방법, 지방행정부의 유형, 지방행정부의 장의 선임 방법 등 지방정부의 조직과 운영에 관한 기본적인 사항은 법률로 정하되 구체적인 내용은 조례로 정할 수 있도록 함	제122조제2항

였으며, 주민발안, 주민투표, 주민소환 제도의 헌법적 근거를 신설하였다. 셋째, 경제질서와 관련해 불평등과 불공정을 시정하고자 하였다. 경제주체 간의 상생을 강조하고 토지공개념의 내용을 분명히 하는 한편, 국가에 농어민 지원, 사회적 경제 진흥, 소비자운동, 기초 학문 장려 등의 의무를 부과하였다. 넷째, 정치개혁을 위해 선거연령을 18세로 낮추고, 국회의원 선거의 비례성 원칙을 헌법에 명시하였으며, 선거운동의 자유를 최대한 보장하였다. 그리고 대통령의 국가원수로서의 지위를 삭제하고, 예산법률주의를 도입하는 등 대통령의 권한을 분산하고 국회의 권한을 강화하였다. 책임정치 구현과 안정된 국정운영을 위해 대통령 4년 연임제를 채택하였다. 다섯째, 사법제도를 개선하였다. 대법원장의 인사권을 분산하고 절차적 통제를 강화하였으며 국민의 재판 참여가 가능하도록 하여 사법의 민주화가 이루어질 수 있게 하였다. 평시 군사재판과 비상계엄하의 단심제를 폐지함으로써 국민의 기본권이 침해되지 않도록 하였다. 법관 자격을 요구하는 규정을 삭제하여 헌법재판소 재판관 구성을 다양화할 수 있도록 함으로써 사회 각계각층의 입장이 재판에 균형 있게 반영될 수 있게 하였다.". 이를 위해 http://likms.assembly.go.kr/bill/BillSearchResult.do (최근 검색일 2019.10.01.).

31) 감사원을 현행 헌법에서는 제4장 제2절 행정부의 구성부분으로서 감사원을 규정하였다(제4장 제2절 제4관). 그러나 헌법개정안에서는 감사원의 조직과 직무에 있어서 독립성을 더욱 강화하고자 정부의 부분조직이 아닌 별도의 독립된 헌법기관으로서의 지위를 부여하였다. 지방자치단체 단위에서 감사기능과 권한을 어떻게 구현할 것인지에 대한 문제는 지방자치제도의 일부분이 될 수 있다고 본다. 그러나 지방자치단체의 입법기구인 지방의회를 중심으로 검토할 지방분권 논의와의 직접적인 관련성은 없다고 본다. 왜냐하면 지방분권이라는 측면에서 지방자치단체에게 보다 강화된 권한을 부여하기 위한 논의로 주로 언급되는 것은 자치입법, 자치행정 및 자치재정권의 확대이며 이들과 감사원의 직무 내지 권한과의 직접적인 연관성이 없기 때문이다.

32) 대통령 공고 제278호 대한민국헌법 개정안 공고, 관보 제19221호(그2), 20108. 3. 26.(월요일), 28-68면 참조.

자치입법권 강화	❍ '법률에 위반되지 않는 범위 내에서' 조례를 제정할 수 있도록 하여 자치입법권을 확대함 ❍ 주민의 기본권이 침해되는 것을 방지하기 위해 법률의 위임이 있는 경우에만 조례로 권리를 제한하거나 의무를 부과할 수 있도록 함 ❍ 지방행정부의 장에게 법률 또는 조례를 집행하기 위해 필요한 사항과 법률 또는 조례에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항에 관하여 '자치규칙'을 정할 수 있도록 함	제123조
자치재정권 보장 및 재정조정제도 신설	❍ 지방정부와 중앙정부의 비용부담에 관한 원칙 규정하여 자치사무와 관련된 사무수행비용은 지방정부가 부담하고 국가 또는 다른 지방정부가 위임한 사무를 집행하는 경우 그 비용은 위임하는 국가 또는 다른 지방정부가 부담하도록 함 ❍ 법률에 위반되지 않는 범위에서 자치세의 종목과 세율,징수 방법 등에 관한 조례를 제정할 수 있도록 과제자주권을 보장하고 조세로 조성된 재원은 국가와 지방정부의 사무 부담 범위에 부합되게 배분하도록 함 ❍ 자치재정권의 보장으로 인해 지역 간 재정격차의 확대를 초래하지 않도록 국가와 지방정부 간, 지방정부 상호 간의 재정조정에 관한 헌법적 근거를 마련함	제124조

2. 헌법개정안에 나타난 지방분권의 헌법규범화 수준과 내용에 대한 평가

1) 헌법개정안 전문 및 제1조 제3항

헌법개정안 전문 및 제1조 제3항에서는 '자치와 분권', '지역 간 균형발전' 및 '지방분권국가의 지향성'이 반영되어있다. 이와 관련된 헌법개정안 전문의 내용과 제1조 제3항은 다음과 같다.

조문	내용
전문	유구한 역사와 전통에 빛나는 우리 대한국민은 3·1운동으로 건립된 대한민국임시정부의 법통과 불의에 항거한 4·19혁명, 부마민주항쟁과 5·18민주화운동, 6·10항쟁의 민주이념을 계승하고, 조국의 민주개혁과 평화 통일의 사명을 바탕으로 정의·인도와 동포애로써 민족의 단결을 공고히 하고, 모든 사회적 폐습과 불의를 타파하며, **자치와 분권을 강화**하고, 자율과 조화를 바탕으로 자유민주적 기본질서를 더욱 확고히 하여 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에서 개개인의 기회를 균등히 하고, 능력을 최고도로 발휘하게 하며, 자유와 권리에 따르는 책임과 의무를 완수하게 하여, 안으로는 국민생활의 균등한 향상과 **지역 간 균형발전**을 도모…
제1조 제3항	③ 대한민국은 **지방분권국가**를 지향한다.

헌법전문은 헌법 전체의 이념적 방향성과 출발점을 나타낸다는 점에서 전문에 자치와 분권을 강조한 점은 긍정적으로 평가 할 수 있을 것으로 보인다. 또한 헌법개정안 제1조 제3항의 지방분권국가의 지향성에 대한 명문의 규정은 2008년 7월 23일에 개정된 프랑스 헌법 제1조 제1항 단서의 "프랑스의 조직은 지방분권이다"와 유사한 것으로 볼 수 있다.[33] 헌법개정안 제1조 제3

33) 2008년 프랑스 헌법 개정안에 대한 상세는 정재황 / 한동훈, 2008년 프랑스헌법개정에 관한 연구, 한국법제연구원, 2008 참조.

항에 반영된 내용은 제1장 총강의 국가구성에 관한 원칙인 민주공화국과 국민주권주의와 함께 규정되어 있는 조문의 체계적 위치를 고려할 때 현행 헌법 제117조 제1항의 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하는 정도로 규정된 자치권의 한계[34]를 극복할 수 있는 헌법의 국가구성에 관한 기본원리 내지 이념을 규정한 것으로 볼 수 있다.[35] 그러나 단순한 국가구성에 관한 기본원리 내지 이념을 천명한 것으로 보게 되면 이러한 원리의 실현과 구현에 있어서 입법자의 입법형성권이 강조될 수밖에 없는 상황을 가정한다면 '국민주권'과 더불어 '주민주권'에 대한 내용을 함께 규정하는 것이 필요하다는 지적이 있다.[36]

2) 헌법개정안 제55조 제3항 및 제97조

조문	내용
제55조 제3항	③ 법률안이 지방자치와 관련되는 경우 국회의장은 **지방정부에 이를 통보**해야 하며, 해당 지방정부는 그 법률안에 대하여 **의견을 제시할 수 있다**. 구체적인 사항은 법률로 정한다.
제97조	① **정부와 지방정부 간 협력을 추진하고 지방자치와 지역 간 균형 발전에 관련되는 중요정책**을 심의하기 위하여 국가자치분권회의를 둔다. ② 국가자치분권회의는 대통령, 국무총리, 법률로 정하는 국무위원과 지방행정부의 장으로 구성한다. ③ 대통령은 국가자치분권회의의 의장이 되고, 국무총리는 부의장이 된다. ④ 국가자치분권회의의 조직과 운영 등 구체적인 사항은 법률로 정한다.

헌법개정안 제55조 제23항과 제97조는 지방분권을 위한 제도적 장치로서 국가단위의 심의기구의 신설(국가자치분권회의)과 국가단위의 입법과정에 대한 지방자치단체의 절차적 참여권을 강화하기 위해 국회의장의 지방정부에 대한 통보제도 및 지방정부의 관련 법률안에 대한 의견제시권을 규정하고 있다. 이러한 제도적 도입은 일종의 법률의 제정이나 개정이 중앙정부와 지방자치단체의 공동의 의사가 반영되는 공동입법 내지 공동관리제를 도입한 것으로 평가된다.[37] 비교법적 관점에서 보면 헌법개정안 제55조 제3항과 제97조의 내용과 유사한 구조를 취하고 있는 것은 연방법률의 입법절차과정에서 연방참사원(Bundesrat)의 '이의제기권 내지 의견제시권(Einspruchrecht)'에 관한 사항을 담고 있는 기본법 제76조 및 제77조와 전체 기본법 규정에 산

34) 이에 관하여는 최봉석, 지방분권의 보장을 위한 헌법개정의 과제, 2018, 8면 참조.

35) 최봉석, 지방분권형 개헌과 지방자치법제 발전방안, 2018, 6면. 최봉석 교수는 특히 제도적 보장과 제도보장으로 이해하는 지방자치제도에 대한 종전의 보장수준을 뛰어넘는 것으로 평가하고 있으나 권력분립원리와 제도적 보장에 대한 저자의 입장에서는 설령 이런 평가를 할 수 있다는 점을 전제로 하더라도 실질적인 헌법과 법률 수준에서의 보장수준에 따라 평가결과가 달라질 수 있다는 점을 고려할 때 오히려 수직적 권력분립의 구현과 주민의 권리와 복리 증진을 위한 지방자치단체의 권한을 지방분권이 가능하도록 최소한의 내용을 헌법적 수준에서 보장한다는 측면을 강조한 것으로 볼 수 있다.

36) 최봉석, 지방분권형 개헌과 지방자치법제 발전방안, 2018, 7면. 그 밖에 지방분권형 국가와 주권론의 재핵석의 여지에 관한여는 최용전, 전게논문, 2018, 149-150면 참조.

37) 최봉석, 지방분권형 개헌과 지방자치법제 발전방안, 2018, 7면.

재되어 있는 주요 연방법률에 대한 연방참사원의 '동의권(Zustimmungsrecht)'에 관한 규정[38] 및 연방참사원에 관한 일반규정을(독일 기본법 제50조에서부터 제53조까자의 규정)포함한 제4장이다. 독일 기본법에 규정된 이러한 규정은 연방국가적 국가구성원리가 입법영역에 반영된 것으로 볼 수 있기 때문에 헌법개정안 제55조 제3항과 제97조는 연방국가체계의 구성원리나 내용에 대한 부분적인 수용으로 평가받을 수 있다. 그러나 지방분권을 위한 헌법단위의 제도수용이라는 측면에서 볼 때 헌법개정안 제55조 제3항과 제97조의 내용은 미흡하기 짝이 없다. 우선 헌법개정안 제55조 제3항의 의견제시권이나 통보의무를 통해 지방자치단체의 국가단위의 법률제정절차에 대한 실질적인 참여권을 확보할 수 없다. 독일 기본법 제78조는 연방의회에서 의결된 법률이 법률로써 효력을 발하기 위해서는 특히 그 법률이 연방참사원의 동의를 요하는 연방법률에 해당되는 경우 연방참사원의 이의제기나 기본법 제77조 제2항에 따른 연방참사원의 신청이 없거나 기본법 제77조 제4항에 의해 연방참사원의 이의제기가 연방의회에 의해 거절될 수 있어야 한다. 지방자치와 관련된 법안에 대한 실질적인 이의제기권을 보장하기 위해서는 이의제기의 구속력을 부여하기 위한 입법절차상의 규정이 있어야 한다. 만약 이러한 규정을 두지 않은 상태에서 단지 통보의무와 의견제시권을 보장하는 것은 중앙과 지방의 실효적인 소통강화를 위한 것으로 보기 어렵다.

헌법개정안 제55조 제3항뿐만 아니라 다른 규정에서도 언급되고 있는 '지방정부'의 용어사용에 대한 비판적인 시각도 존재한다.[39] 지방정부 이외에도 헌법개정안의 다른 규정에서도 정부, 행정부, 지방정부, 지방행정부와 같은 용어가 통일적인 기준에 의해 사용되고 있지 않다. 이러한 용어의 사용에 대한 집착은 다름 아닌 연방제 수준의 지방분권이라는 목적에 함몰되어 무분별하게 사용되고 있는 것은 아닌가라는 의구심이 든다. 용어사용의 부적절성과 비교헌법적 관점에서 나타난 실효성에 대한 의문이라는 점 이외에 헌법개정안 제55조 제3항의 내용이 지난 2017년에 발의된 지방자치법 개정안에서 도입된 적이 있는 '국가법령사전검토(심사)제'와 유사하다는 점에서 법률로 규정하면 충분한 사항을 헌법에 규정한 것으로 일종의 전형적인 상향입법에 지나지 않는 것으로 평가될 수 있다는 점에서 비판의 소지가 있다.[40] 이러한 비판은 헌법개정안의 제55조 제3항의 규정 내용이 단지 국가와 지방의 소통강화를 위한 실효성 있는 규정으로 작용하지 않을 수 있다는 측면에서 타당한 비판으로 보인다. 하지만 독일 기본법의 규정처럼 좀 더 실질적인 기능을 할 수 있도록 규정함과 아울러 지방자치단체가 헌법상 보장된 이의제기권이나 동의권에 대한 절차적 권리가 충분히 보장된다면 비록 법률에 규정된 사항이라 할지라도 헌법단위에서 규율할 필요성과 의미는 존재한다.

38) 가령 예를 들면 독일 기본법 제105조 제3항의 경우 수입의 전부 또는 일부가 주 또는 게마인데(게마인데연합)에 귀속되는 조세에 대한 연방법률은 연방참사원의 동의를 받도록 규정하고 있다. Art. 105 Abs. 3 GG in der geltenden Fassung (3) Bundesgesetze über Steuern, deren Aufkommen den Ländern oder den Gemeinden (Gemeindeverbänden) ganz oder zum Teil zufließt, bedürfen der Zustimmung des Bundesrates.

39) 김배원, 전게논문, 2018, 196-1698면 참조. 이에 대한 반대견해로 최봉석, 지방분권형 개헌과 지방자치법제 발전방안, 2018, 13-14면.

40) 최봉석, 지방분권형 개헌과 지방자치법제 발전방안, 2018, 8-9면.

국가법령사전검토(심사)제

지방자치법(2017년 개정안) 제0조(지방자치에 관한 법령안의 사전 검토) ① 중앙행정기관의 장은 지방자치단체가 처리하는 사무에 관한 법령을 입안하는 경우에 행정절차법 제41조에 따른 입법예고 전에 자체적으로 다음 각 호의 사항을 검토하고, 그 결과를 행정자치부장관에게 통보하여야 한다.

② 행정자치부장관은 제1항에 따라 통보받은 법령검토결과가 이 법에서 정하는 사무배분기준등에 적합한가의 여부를 제0조에 따른 국가법령검토위원회의 심의를 거쳐 그 결과를 소관중앙행정기관의 장에게 통보하여야 한다.

헌법개정안 제97조도 개정안 제55조 제3항와 마찬가지로 이미 마찬가지로 법률단위에서 유사한 내용이 이미 규정되어 있는데 그것은 바로「지방자치법」제168조이다.[41] 동 조항은 '행정협의조정위원회'로 다음과 같이 규정되어 있다. 헌법개정안에서 제97조를 통해 설치될 국가자치분권위원회에서 심의할 사항과 행정협의조정위원회에서 협의할 사항 사이에 큰 차이점이 존재하지 할까라는 의문이 든다. 헌법개정안 제97조에서 규정힌 심의 사항은 국가와 지방간에 협력을 하여 추진하거나 지역 간 균형발전에 관련되는 사항 대부분이 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 사무를 처리하는 과정에서 의견을 달리하는 경우에 해당될 것이기 때문이다. 또한「국가균형발전 특별법」제44조 이하의 규정에 언급된 '국가균형발전특별위원회'와도 기능적 중복성이 존재한다. 이러한 현재의 법제 상태를 감안한다면 실질적으로 영향력이 없는 또 다른 위원회만 하나 더 설치하는 것 이상의 의미는 없어 보인다.[42] 따라서 독일의 연방참사원이 가지는 동의권을 인정하는 것이 형식적 의미의 국회입법권 독점원칙(현행 헌법 제40조) 때문에 헌법상 수용하기 어렵다면 독일 기본법 제77조와 제78조처럼 이의제기권 내지 의견제출권을 행사할 통합된 단일의 법률상 기관을 설치하도록 하고 의견제출권에 대한 실질적인 영향력이 인정되도록 하여 헌법개정안 제55조 제3항이 좀 더 실질적인 기능을 가지도록 하는 것이 지방분권을 위한 지방자치제도 구현이라는 측면에서 더 적합할 것으로 보인다.

행정협의조정위원회

제168조(중앙행정기관과 지방자치단체 간 협의조정) ① 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 사무를 처리할 때 의견을 달리하는 경우 이를 협의·조정하기 위하여 국무총리 소속으로 행정협의조정위원회를 둔다. 〈개정 2011. 7. 14.〉

② 행정협의조정위원회는 위원장 1명을 포함하여 13명 이내의 위원으로 구성한다. 〈개정 2011. 7. 14.〉

③ 행정협의조정위원회의 위원은 다음 각 호의 사람이 되고, 위원장은 제3호에 따른 위촉위원 중에서 국무총리가 위촉한다. 〈신설 2011. 7. 14., 2013. 3. 23., 2014. 11. 19., 2017. 7. 26.〉

1. 기획재정부장관, 행정안전부장관, 국무조정실장 및 법제처장
2. 안건과 관련된 중앙행정기관의 장과 시·도지사 중 위원장이 지명하는 사람
3. 그 밖에 지방자치에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 국무총리가 위촉하는 사람 4명

④ 그 밖에 행정협의조정위원회의 구성과 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 〈신설 2011. 7. 14.〉

41) 최봉석, 지방분권형 개헌과 지방자치법제 발전방안, 2018, 9-11면; 동인, 지방분권의 보장을 위한 헌법개정의 과제, 2018, 24-25면.

42) 같은 취지에서 비판을 가하는 견해로 최봉석, 지방분권형 개헌과 지방자치법제 발전방안, 2018, 9-11면; 동인, 지방분권의 보장을 위한 헌법개정의 과제, 2018, 24-25면.

3) 헌법개정안 제121조 제1항, 제3항 및 제4항

조문	내용
제121조 제1항 및 제3항 및 제4항	① 지방정부의 **자치권**은 주민으로부터 나온다. **주민은 지방정부를 조직하고 운영하는 데 참여할 권리**를 가진다. ② 지방정부의 종류와 구역 등 지방정부에 관한 주요 사항은 법률로 정한다. ③ **주민발안, 주민투표 및 주민소환**에 관하여 그 대상, 요건 등 기본적인 사항은 법률로 정하고, 구체적인 내용은 조례로 정한다. ④ 국가와 지방정부 간, 지방정부 상호 간 **사무의 배분은 주민에게 가까운 지방정부가 우선한다는 원칙**에 따라 법률로 정한다.

헌법개정안 제121조 제1항 및 제3항은 자치권의 주민으로부터 도출된다는 것과 아울러 지방정부의 구성과 조직 운영에 참여할 권리를 가진다고 규정하고 이를 위한 실질적인 제도적 장치로 주민발안, 주민투표 및 주민소환을 수용하고 있다. 제1항의 자치권의 주체를 지방정부가 아닌 주민으로 규정함으로써 주민주권주의를 반영한 지방자치제도의 설정이라는 측면에서 긍정적인 평가가 가능한 것으로 보인다.[43] 또한 주민발안, 주민투표 및 주민소환과 같은 지역단위에서의 직접민주제에 관한 제도적 내용들이 헌법에 수용된 것은 헌법적 근거가 없기 때문에 위헌성 시비가 지속적으로 제기되어 온 점에 비추어 그 의미가 크다고 본다.[44] 정부의 개헌안 설명에서는 개정안 제121조 제4항이 '보충성의 원칙'에 대한 내용이라고 하고 있다. 지방분권이라는 화두에서 보충성의 원칙은 빠짐없이 등장하는 주제이다.[45] 일반적으로 지방분권 차원에서 말하는 보충성의 원칙이라는 것은 사무배분과 관련하여 국가보다는 지방이, 지방의 경우 광역보다는 기초가 우선한다는 원칙[46]으로 설명되거나 "적극적 측면에서 보면 상위공동체와 하위 공동체의 사회적 통합을 위한 노력과 의무를 양자 모두에게 부과"하는 것을 말하며 "국가 혹은 중앙정부의 일방적 의사결정으로 국가와 지방의 기능을 배분하지 말라는 국가조직 운영의 핵심적 사항을 담은 헌법적 요청"으로 정의된다.[47]

그러나 헌법개정안 제121조 제4항이 위에서 설명한 보충성의 원칙에 해당되는 내용인지 부터가 의심스럽다. 주민에게 가깝다는 점이 국가와 지방정부의 사무배분 기준으로서 어떤 내용을 말하는 것인지 알 수가 없다. 또한 동 조항의 내용적인 측면은 보충성의 원칙으로 표현되는 국가와 지방정부의 사무배분에 대한 기준이 아니라 국가와 지방정부간의 사무처리에 있어서 우선순위에 관한 내용이며 이는 사무배분보다는 '사무처리'의 기준이 될 수밖에 없다.[48] 따라서 이

43) 최봉석, 지방분권의 보장을 위한 헌법개정의 과제, 2018, 26면; 동인, 지방분권형 개헌과 지방자치법제 발전방안, 2018, 17-19면.

44) 최봉석, 지방분권의 보장을 위한 헌법개정의 과제, 2018, 27면.

45) 전 훈, 전게논문, 2018, 14면.

46) 최봉석, 지방분권의 보장을 위한 헌법개정의 과제, 2018, 28면.

47) 전 훈, 전게논문, 2018, 14면. 이 밖에 보충성의 원칙에 대한 문제를 다룬 선행연구로는 전 훈, 전게논문, 2018, 15면 주. 26) 문헌 참조.

는 정부의 개헌안 설명과 달리 전혀 보충성의 원칙과 상관이 없는 조항이다. 그리고 독일 기본법상 보충성의 원칙(Subsidialitätsprninzip)은 연방과 주간의 사무배분이나 사무처리에 관한 기준이 아니며 오히려 입법관할 및 행정관할(Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen) 규정에 의해 판단한다. 이러한 기본법상 규정은 연방과 주의 기능적 특성에 기초하여 입법관할을 구분하고 이러한 입법관할에 기초한 행정관할규정(독일 기본법 제8장 연방법률의 집행과 연방행정)에 따라 연방과 주의 사무구분이 이루어진다.[49] 독일 헌법인 기본법의 이러한 규정을 보더라도 헌법 또는 법률 단위 중 어느 단위에서 규율을 하든지 간에 중앙과 지방자치단체의 사무구분은 기능적인 관점에서 이루어져야 하며 이를 바탕으로 국가와 지방자치단체 또는 정부와 지방정부의 사무구분 체계가 갖추어져야 한다.

그러나 문제는 사무구분의 명확한 기준이 독일처럼 연방국가가 아닌 단일국가 체제에서 지방분권을 위한 실효적인 구현 수단이 될 지는 미지수이다. 왜냐하면 법률과 조례를 규범적으로 완전히 대등한 지위를 부여하지 못한다면 국가나 중앙정부는 법률의 창설적 효과에 의해 얼마든지 지방정부 또는 지방자치단체의 사무를 늘리거나 줄일 수 있다. 결국 기능적인 관점에서 국가와 지방자치단체의 사무를 구분[50]하는 규범적 수단을 헌법으로 하고자 한다면 조례와 법률의 제정범위를 기능적으로 분류하는 기준을 헌법에 반영하거나[51] 이런 내용이 헌법에 반영하기에 적절치 않다면 법률에 규정을 하되 비용부담에 관한 원칙을 헌법에 반영하는 것이 차선책이 될 수 있을 것이다.[52]

4) 헌법개정안 제122조 제2항

조문	내용
제122조 제2항	① 지방정부에 **주민이 보통·평등·직접·비밀 선거로 구성**하는 지방의회를 둔다. ② 지방의회의 구성 방법, 지방행정부의 유형, 지방행정부의 장의 선임 방법 등 지방정부의 조직과 운영에 관한 기본적인 사항은 법률로 정하고, 구체적인 내용은 조례로 정한다.

48) 최봉석, 지방분권형 개헌과 지방자치법제 발전방안, 2018, 21면. 전 훈 교수는 프랑스 헌법 제72조 제2항의 규정을 예로 들면서 국회헌법개정특별위원회 자문위원회 개정안 제117조의 수정가능성에 대한 의견을 제시한 바 있다. 전 훈, 전게논문, 2018, 15-16면 참조.

49) 독일 기본법상 사무구분에 대한 최근의 선행연구 신정규 외 2인, 재정법제연구(II) -지방재정조정제도에 관한 연구-, 2018, 39-43면. 입법관할에 관한 내용으로는 Shin, Jung-Gyu, Verfassungsrechtliche Vorgaben für öffentliche Abgaben im Hinblick auf die Grundechtsgewährleistung aus Art. 3, 12 und 14 GG und das grundgesetzliche Finanzwesen aus Art. 104a ff. GG, Schriftleihe Verfassungsrecht in Forschung und Praxis Bd. 125, Verl. Dr. Kovač, Hamburg, Diss. Friedrich-Schiller-Universität Jena(FSU), 2017, S. 128-261.

50) 「지방자치법」제9조와「지방분권 및 지방행정체계 개편에 관한 특별법」제9조 제2항은 이미 지방자치단체의 사무범위에 관한 사항을 예시적으로 나열하거나 헌법개정안 재121조 제4항과 유사한 내용의 규정을 두고 있다.

51) 동일한 견해로 최봉석, 지방분권형 개헌과 지방자치법제 발전방안, 2018, 23면.

52) 이런 측면에서 이미「지방자치법」제10조는 헌법개정안 제121조 제4항의 내용을 이미 구체화하고 있다. 동 조항에 따르면 시·도와 시·군 및 자치구는 사무를 처리할 때 서로 경합하지 아니하도록 하여야 하며, 사무가 서로 경합하면 시·군 및 자치구에서 먼저 처리하도록 하고 있다.

헌법개정안 제122조는 지방정부로의 명칭변경과 아울러 지방정부의 자주조직권을 부여하기 위한 규정으로 정부는 설명하고 있다. 제1항의 경우 조문의 문구 자체에 대한 비판적인 시각이 존재한다.[53] 이에 따르면 헌법개정안은 국회의 구성에 관한 제44조 제1항과 지방의회의 구성에 관한 제122조 제1항이 조문구조에 있어서 큰 차이점을 보인다고 한다. 즉, 전자는 현행 헌법과 차이가 없이 동일하게 규정되어 있는 반면엣 후자의 경우 지방의회의 구성의 주체를 '주민'으로 명시적으로 규정하고 있기 때문에 이는 주민에게 '지방의회 구성권'을 준 것으로 볼 수 있다는 것이다. 이러한 입장이 근거로 내세우는 것은 다름 아닌 헌법재판소의 '국회구성권 등 위헌침해'사건 결정내용이다.[54] 동 결정에 따르면 "대의제 민주주의하에서 국민의 국회의원 선거권이란 국회의원을 보통·평등·직접·비밀선거에 의하여 국민의 대표자로 선출하는 권리에 그치며, 국민과 국회의원은 명령적 위임관계에 있는 것이 아니라 자유위임관계에 있으므로, 유권자가 설정한 국회의석분포에 국회의원들을 기속시키고자 하는 내용의 "국회구성권"이라는 기본권은 오늘날 이해되고 있는 대의제도의 본질에 반하는 것이어서 헌법상 인정될 여지가 없고, 청구인들 주장과 같은 대통령에 의한 여야 의석분포의 인위적 조작행위로 국민주권주의라든지 복수정당제도가 훼손될 수 있는지의 여부는 별론으로 하고 그로 인하여 바로 헌법상 보장된 청구인들의 구체적 기본권이 침해당하는 것은 아니다." 이러한 헌법재판소 결정 내용에 비추어 볼 때 헌법개정안 제122조 제1항의 내용이 주민에 의한 지방의회의 구성권을 인정한 것으로 본다면 국회구성권 등 위헌확인 사건에 밝힌 바와 같이 대의제도의 본질에 반하는 되고 이는 위헌성 시비가 제기될 수 있는 개정안의 내용이 되는 것이다.

그러나 국회구성권 등 위헌확인 사건에 문제가 된 사실관계는 선거결과에 따른 국회 내에서의 의석분포가 유지되도록 하기 위한 선거권자인 국민의 권리가 인정되는가의 문제였다. 이러한 권리를 헌법재판소가 '국회구성권'으로 이해했다면 선거 자체와 선거결과의 지속적인 유질ㄹ 내용으로 하는 국민의 권리는 대의제도의 본질에 비추어 헌법상 허용될 수 없다는 취지로 볼 수 있다. 헌법재판소의 입장을 이렇게 이해한다면 헌법개정안의 제122조 제1항의 "지방정부에 **주민이 보통·평등·직접·비밀 선거로 구성**하는 지방의회를 둔다."라고 할 때 "주민이 … 선거로 구성되는 지방의회를 둔다"라는 문구는 '주민의 선거로 인해' 지방의회가 구성된다는 측면을 강조하면서 지방의회구성에 있어서 주민주권주의를 수용한 것으로 보아야 한다. 다만 이러한 주민주권주의의 수용은 단지 선거에 있어서 주민의 권리를 인정한 것이지 이를 넘어서 주민의 선거결과에 따라 지방의회의 원내구성이 고정을 요구하는 권리를 포함하는 것으로 볼 수 없다. 이러한 헌법개정안 제122조 제1항의 해석에 따른다면 국회구성권 등 위헌확인 사건에서 제시된 헌법재판소의 입장과 상충된다고 보기 어렵다.

헌법개정안 제122조 제2항은 지방정부의 기본적인 사항만을 '법률'로 정하도록 하고 그 외의 사항에 대해서는 '조례'로 규정하도록 함으로써 지방정부의 자주조직권을 부여한 것으로 정부는

53) 김배원, 전게논문, 2018, 200-201면.

54) 헌법재판소 1998. 10. 29. 96헌마186, 판례집

설명하고 있다. 그러니 동 개정안 조항과 함께 현행 헌법 제96조 제3항과 거의 동일한 내용으로 헌법개정안 제100조에서 “행정조직법정주의를 그대로 다시 명문화”하였기 때문에 결과적으로 지방자치단체의 조직고권의 내용은 달라질 것이 없다는 비판이 제기된다.[55] 이러한 비판은 지방자치단체(또는 지방정부)의 조지고권을 보다 헌법적인 수준에서 강화하기 위한 수단의 적합성이라는 관점에서 본다면 타당한 지적이다. 따라서 향후 헌법개정안 제122조 제2항과 제100조는 추가적인 논의가 필요한 것으로 보이며 이러한 논의를 위한 제언을 한다면 지방자치단체(지방정부)의 조직고권을 헌법적인 수준에서 보장한다면 좀 구체적인 사무수행과 관련된 영역에서 조례에 의한 조직과 인사에 관한 권한을 보장해주는 방향을 헌법개정이 이루어질 필요가 있다.[56]

5) 헌법개정안 제123조

조문	내용
제123조	① 지방의회는 **법률에 위반되지 않는 범위에서** 주민의 자치와 복리에 필요한 사항에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 경우 법률의 위임이 있어야 한다. ② 지방행정부의 장은 법률 또는 조례를 집행하기 위하여 필요한 사항과 법률 또는 조례에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항에 관하여 자치규칙을 정할 수 있다.

조례제정권의 확대는 지방분권의 차원에서 항상 지속적으로 주장되어온 사항이다. 이러한 주장을 통해 가장 많이 요구된 사항은 법률유보와 법률우위원칙에 의한 조례제정권의 제한을 완화하는 것이다. 이러한 취지에 따라 헌법개정안 제123조 제1항은 ‘법률에 위반되지 않는 범위에서’문구를 삽입하여 조례제정권으로 대표되는자치입법권의 강화를 목적으로 하고 있다. 그러나 동 헌법개정안에 대한 평가는 정부의 설명과는 달리 자치입법권의 강화에 기여하는 바가 실질적으로 크게 없다는 것이 주류적인 견해이다.[57] 또한 헌법개정안 제123조 제2항은 현행「지방자치법」제22조와 제23조의 규정을 거의 그대로 헌법에 반영한 것으로 법률단위에서 규정한 사항을 헌법단위로 끌어올린 것에 불과하다.[58] 연방제 국가 수준 또는 법률과 동일한 수준의 조례제정권을 부여한다고 할 경우 주민의 입장에서 본다면 반드시 주민의 권리나 복리 증진에 항상 기여한다고 보기는 어렵다. 왜냐하면 연방제 국가형태를 취하고 있는 독일도 주법에 의한 기본권 제한이 연방법률과 함께 이중적으로 내지 증첩적으로 이루어지는 것을 막기 위해 주법과 연방법의 관계에 대한 규정을 두고 있는 점에 비추어 본다면 조례제정권의 확대에 따른 지역별

55) 최봉석, 지방분권의 보장을 위한 헌법개정의 과제, 2018, 32면.

56) 이를 위한 예로 독일 기본법 제84조 제1항은 주가 자기사무로써 연방위임사무(Bundesauftragsaufgaben)를 수행할 경우 기관 및 조직의 설치와 행정규칙에 대한 권리를 가지도록 하고 있다. 적어도 이러한 수준의 내용은 기초지방자치단체에게 적용하는 것은 당장에 무리더라도 광역지방자치단체에 적용하는 것은 가능할 것으로 보인다.

57) 대표적으로 최봉석, 지방분권의 보장을 위한 헌법개정의 과제, 2018, 34-36면; 동인, 지방분권형 개헌과 지방자치법제 발전방안, 2018, 24-26면.

58) 최봉석, 지방분권형 개헌과 지방자치법제 발전방안, 2018, 24면.

권리 제한 및 보호의 효과가 차등화되어 나타날 수 있는 문제점에 대한 보완적인 논의가 전제되지 않는다면 법률유보와 우위의 원칙에 대한 예외로서 조례제정권의 강화를 헌법에 수용하는 것은 위헌성의 시비에서 자유롭지 않게 된다.

6) 헌법개정안 제124조

조문	내용
제124조	① 지방정부는 **자치사무의 수행에 필요한 경비**를 스스로 부담한다. 국가 또는 다른 지방정부가 위임한 사무를 집행하는 경우 그 비용은 **위임하는 국가 또는 다른 지방정부가 부담**한다. ② 지방의회는 **법률에 위반되지 않는 범위에서 자치세의 종목과 세율, 징수 방법 등에 관한 조례를 제정**할 수 있다. ③ 조세로 조성된 재원은 국가와 지방정부의 **사무 부담 범위에 부합하게 배분**해야 한다. ④ **국가와 지방정부 간, 지방정부 상호 간에 법률로 정하는 바에 따라 적정한 재정조정**을 시행한다.

헌법개정안 제124조는 현행 헌법과 차별점을 가장 많이 둘 수 있는 내용이다. 현행 헌법이 조세법률주의 예산제도를 제외한 국가의 재정제도 전반에 대한 규율사항과 관련된 조문이 부족하다는 점은 자치재정권을 확보하거나 강화하기 위한 측면에서 문제가 된 부분이다. 이러한 점을 고려하여 헌법개정안 제124조는 사무수행에 따른 비용부담의 원칙과 법률에 위반되지 않는 범위 내에서 조세조례주의를 반영한 것은 지방분권의 관점에서 상당히 진일보한 규정으로 볼 수 있다. 그러나 헌법개정안 제124조도 이미 이와 유사한 내용의 규정이「지방재정법」제20조[59]와 제21[60]조에 규정되어 있다. 이들 규정이 오히려 좀 더 구체적인 국가와 지방자치단체의 사무수행에 따른 비용부담에 관한 내용을 담고 있다. 따라서 헌법개정안 제124조 제1항은 기존의 법률상 인정되어온 원칙을 헌법적 원칙으로 규정한 것이다. 이러한 헌법개정안의 규범적 취지는 단순히 법률상 원칙으로서 존재하게 되면 입법자의 입법권에 의해 비용부담에 관한 원칙이 무력화 될 수 있기 때문에 이를 헌법에 규정함으로써 비용부담에 관한 원칙에 대한 변동가능성을 줄이는데 그 목적이 있다고 할 수 있다. 그러나 이러한 의도가 실현되기 위해서 헌법에 수정된 비용부담에 관한 문제에 있어서 충분히 이를 다툴수 있는 절차적 권리가 지방정부나 지방자치단체에게 보장이 되어야 한다. 현행 행정소송체계에서 이를 얼마나 수용하고 있는지는 각자의 판단에 따를 문제이지만 법률의 제정단계에서부터 지방정부나 지방자치단체가 이를 절차적으로 다툴 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있지 않다면 비용부담에 관한 원칙을 헌법에 수용한다

59) 지방재정법 제20조(자치사무에 관한 경비) 지방자치단체의 관할구역 자치사무에 필요한 경비는 그 지방자치단체가 전액을 부담한다.

60) 지방재정법 제21조(부담금과 교부금) ① 지방자치단체나 그 기관이 법령에 따라 처리하여야 할 사무로서 국가와 지방자치단체 간에 이해관계가 있는 경우에는 원활한 사무처리를 위하여 국가에서 부담하지 아니하면 아니 되는 경비는 국가가 그 전부 또는 일부를 부담한다. ② 국가가 스스로 하여야 할 사무를 지방자치단체나 그 기관에 위임하여 수행하는 경우 그 경비는 국가가 전부를 그 지방자치단체에 교부하여야 한다.

하더라도 실효성은 충분히 확보될 수 없다.

헌법개정안 제124조는 제2항은 '법률에 위반되지 않는 범위 내에서' 자치세의 종목과 세율 등에 대한 조례제정권을 인정함으로 조세법률주의의 제약으로부터 발생하는 조례제정권의 제약을 완화하고자 한다. 지방자치단체의 입장에서는 다양한 정책 추진을 위한 재원의 확충 필요성이 무엇보다 클 것이고 조세수입의 증대를 위한 세원의 확보는 필연적인 요청일 수 있다. 그러나 그러한 세원의 확보라는 것은 결국 주로 조세수입에 의존할 수밖에 없는 실정이며 이는 조세부담을 지고 있는 납세의무자인 국민이나 주민에게는 지방자치단체의 세원확충을 위한 제도적 개선 필요성에 공감하지 않을 수 있다. 헌법 개정안 124조 제2항에서 언급된 '자치세'라는 개념의 경우 법률단위에서 좀 더 정확한 정의를 내릴 수 있겠지만 국세와 중복과세 가능성은 피할 수 없는 현실이며 그만큼 주민은 이중적인 과세부담을 질 수 있다는 이야기다. 그러므로 조세입법관할과 일반적인 입법관할에 관한 사항을 기본법 제73조 및 제74조와 제105조에 별도로 규정하면서 소비세와 지출세(Verbrauch- und Aufwandsteuern)에 대한 주의 경합적 조세입법권을 인정하면서도 연방법률에 의한 조세와 동일성(Gleichartigkeit)이 인정되지 않는 범위 내로 한정하고 있다. 이러한 동일성 요건을 기본법에 규정한 이유는 이중과세로 인한 재산권 침해를 사전에 방지하고자 하는 것이다. 다만 독일의 이러한 규정은 기본법에 규정된 재정제도의 전반적인 시각에서 봐야 되는데 우리와 달리 세출예산의 확대를 통한 지방재정조정체계를 선택한 것이 아니라 조세수입(세입)의 직접이전을 주된 내용으로 하는 재정조정체계를 원칙으로 하는 독일의 재정조정체계(조세수입분배체계)[61]가 가지는 구조적 요인이 크다. 이에 따라 독일의 경우 직접적인 재원이전을 통한 재원확충의 가능성이 기본법상 보장되기 때문에 국민이나 주민의 기본권 보호에 더 의미를 두게 된다. 그러나 우리의 경우 세입에 대한 직접적인 배분에 대한 헌법상 권리가 인정되지 않기 때문에 이전재원이나 의존재원이 아닌 자체재원을 확충하는 방법은 중앙정부의 과감한 세출예산의 확대를 통한 재정지원이 이루어지 않는 한 자체적인 조세수입의 확충을 강구할 수밖에 없다. 이러한 사정을 감안할 경우 지방분권을 위한 자주재정권의 확충을 위한 실질적인 방법은 추가적인 세원 발굴을 통해 자치세 또는 지방세의 세목이나 세율을 조례로 정할 수 있도록 하는 것밖에 없다. 하지만 한국의 지방자치의 재정적 현실을 감안하여 조세와 관련된 조례제정권의 범위를 확대한다고 하더라도 '지방세'든 '자치세'든 국세와의 이중과세에 의한 재산권 제한의 문제를 고려한 헌법규범화 작업이 필요하다.[62]

헌법개정안 제124조 제3항은 내용적 관점에서 볼 때 국가나 지방자치단체 또는 중앙정부와

61) 2017년 기본법 개정에 따른 독일의 재정조정체계의 변동에 대해서는 신정규 외 2인, 재정법제연구(II) -지방재정조정제도에 관한 연구-, 2018, 31-77면 참조.

62) 이외에도 헌법개정안 124조 제2항의 내용과 동일한 내용이 이미「지방세기본법」제5조에 규정되어 있다.「지방세기본법」제5조(지방세의 부과·징수에 관한 조례) ① 지방자치단체는 지방세의 세목(稅目), 과세대상, 과세표준, 세율, 그 밖에 지방세의 부과·징수에 필요한 사항을 정할 때에는 이 법 또는 지방세관계법에서 정하는 범위에서 조례로 정하여야 한다. ② 지방자치단체의 장은 제1항의 조례 시행에 따르는 절차와 그 밖에 조례 시행에 필요한 사항을 규칙으로 정할 수 있다.

지방정부가 사무수행과 관련하여 비용을 부담할 경우 그 부담에 대한 분배기준은 사무구분과 밀접한 관련이 있다. 독일 기본법 또한 재정제도에 관한 기본법 제10장에서 제104a조 제1항을 통해 비용부담의 기준은 사무구분임을 명시적으로 밝히고 있다.[63] 이러한 점을 고려한다면 헌법개정안 제124조 제1항과 제3항은 실질적으로 동일한 내용을 규정하고 있는 것으로 볼 수 있다. 따라서 헌법개정안 제124조 제1항과 제3항은 재정헌법의 시각에 기초한 두 조항의 내용적인 의미를 고려할 때 하나의 조항으로 통일되게 규정하는 것이 적절할 것으로 판단된다. 마지막으로 국가와 지방정부간, 지방정부 상호 간에 적절한 재정조정을 시행한다는 규정 헌법개정안 제124조 제4항은 헌법이 가지는 규범성을 고려한다고 하더라도 지나치게 아무런 헌법적 수준에서 방향이나 내용을 예측할 수 없도록 규정하였다. 재정조정이라는 의미는 기본적으로 조세를 중심으로 한 국가의 공적 재원 내지 수입에 대한 배분구조를 말하는데 이는 세입예산 또는 세출예산 중 어느 것을 일차적인 조정수단으로 보느냐에 따라 재정조종의 구조나 내용은 다르게 된다. 우리의 경우 중앙정부의 세출예산 즉 세입의 직접 이전을 중심으로 한 재정조정 내지는 조세수입의 배분구조가 아니기 때문에 헌법에 재정조정에 대한 내용을 규정하고자 할 경우 최소한 재정조정의 원칙적인 입법(Grundsatzgesetzgebung)수준에 대한 헌법규범화가 이루어져야 한다. 이러한 원칙적인 규범이 헌법에 체계적으로 반영된 예로 둘 수 있는 것이 독일 기본법 제10장에 규정된 기본법 제106조와 제107조이다. 이 중 기본법 제106조는 2017년 기본법 개정으로 인해 변경된 사항이 없으나 기본법 제107조는 내용적 변경이 이루어졌으며 그 내용은 다음과 같다.[64]

2009년 개정 기본법 제107조 (2017년 개정 전 기본법)

(1) 주세(Landesteuern)와 소득세와 법인세 중 주에 귀속되는 세입은 개별 주의 관할 구역에 설치된 재정관청에 의해 징수되는 범위 내에서 개별 주에게 귀속된다(지역적 세입: 징수기 기준 세입분배). 법인세와 근로소득세를 위한 지역적 세입의 구분(Abgrenzung) 및 분배(Zerlegung)의 방법과 범위에 관한 세부적인 사항은 연방참사원의 동의를 필요로 하는 연방법률로 정하도록 한다. 이 법률에 따라 다른 종류의 조세에 대한 지역적 세입의 구분과 분배에 관한 사항을 정할 수 있다. **부가가치세 중 전체 주 귀속분은 개별 주의 주민수에 따라 주에 배분된다. 이 경우 전체 주의 부가가치세입 귀속분 중 최대 4분의 1을 주세 세입분과 소득세 및 법인세입분과 기본법 제106조b에 의해(자동차세의 연방이전에 따른 보전분) 발생하는 수입의 주민 1인당 수입액이 전체 주의 주민 1인당 평균수입액 이하인 주에 대한 수입의 보충(Ergänzungsanteile)을 연방참사원의 동의를 필요로 하는 연방법률로 정할 수 있으며 토지취득세에 있어서는 조세력(Steuerkraft)이 고려되어야 한다.**

(2) 연방법률(Das Gesetz)로 격차가 나는 주의 재정력(Finanzkraft)을 적절히 조정할 수 있다. 이 경우 게마인데(게마인데연합)의 재정력과 재정수요(Finanzbedarf)가 고려될 수 있다. **조정을 받을 권리가 있는 주의 조정청구권과 조정의무가 있는 주의 조정책임의 조건 및 조정교부금액의 크기**에 대한 원칙 연방법률로 정하도록 한다. **이러한 연방법률은 연방이 자신의 재정적 수단으로 급부제공능력이 약한 주에게 주의 일반적 재정수요에 대한 보완적 충당을 위한 교부금(보충교부금)을 교부할 수 있도록 정할 수 있다.**

63) 독일 기본법상 비용부담의 원칙을 견련성의 원칙(Konnexitätsgrundsatz)라고 하는데 이는 기본법 제104a조 제1항에 규정되어 있다. 이에 대한 상세는 신정규, 국가사무집행을 위한 비용부담에 관한 기본법 제104a조에 의한 견련성의 원칙, 토지공법연구 제73집 제1호, 한국토지공법학회, 2016, 571-594면 참조.

64) 신정규, 기본법상 재정조정체계 변화에 대한 재정헌법적 시사점-2017년 기본법 개정을 중심으로-, 2019, 118-119면.

현행 기본법 제107조

(1) 주세(Landesteuern)와 소득세와 법인세 중 주에 귀속되는 세입은 개별 주의 관할 구역에 설치된 재정관청에 의해 징수되는 범위 내에서 개별 주에게 귀속된다(지역적 세입: 징수기 기준 세입분배). 법인세와 근로소득세를 위한 지역적 세입의 구분(Abgrenzung) 및 분배(Zerlegung)의 방법과 범위에 관한 세부적인 사항은 연방참사원의 동의를 필요로 하는 연방법률로 정하도록 한다. 이 법률에 따라 다른 종류의 조세에 대한 지역적 세입의 구분과 분배에 관한 사항을 정할 수 있다. 부가가치세입 중 전체 주 귀속분은 제2항의 유보하에 개별 주의 주민수에 따라 배분된다.

(2) 연방법률(Das Gesetz)로 격차가 나는 주의 재정력(Finanzkraft)을 적절히 조정할 수 있다. 이 경우 게마인데(게마인데연합)의 재정력과 재정수요(Finanzbedarf)가 고려될 수 있다. 가산금의 교부와 할인금의 부과를 위한 조건 및 이러한 가산금과 할인금액의 크기에 대한 원칙은 연방법률로 정하록 한다. 이러한 연방법률은 연방이 자신의 재정적 수단으로 (재정적인) 급부제공능력이 약한 주에게 주의 일반적 재정수요에 대한 보완적 충당을 위한 교부금(보충교부금)을 교부할 수 있도록 정할 수 있다. **또한 이러한 교부금은 제1문에서부터 제3문까지의 규정에 따른 원칙과 상관없이 (재정적인) 급부제공능력이 약한 주로써 이들 주에 속한 게마인데(게마인데연합)이 특별히 적은 조세력을 나타내는 주에게 교부되며 이외에도 기본법 제91b조에 의한 지원(Fördermitteln)을 받는 주의 주민 1인당 지원액이 지원금에 대한 전체 주민 1인당 평균 지원액에 미치지 못하는 (재정적인)급부제공능력이 약한 주에게도 교부된다.**

또한 2020년 이후로 적용된 독일 기본법상 신재정조정체계는 다음과 같이 정리할 수 있다([표 3] 2020년 이후 적용될 독일의 신재정조정체계).[65]

[표 3] 2020년 이후 적용될 독일의 신재정조정체계

1차적(주된) 재정조정 (Primäre Steuerertragsverteilung)	1단계 연방과 주간의 수직적 재정조정 ○ 연방세와 주세의 구별(Bundes – und Landesteuer) ○ 공동세 배분(Gemeinschaftsteuer) → 소득세, 법인세 그리고 부가가치세
	2단계 주간 수평적 재정조정 ○ 과세지 기준 세원 배분(Örtliches Aufkommensprinzip) → Abgrenzung und Zerlegung(Zerlegungsgesetz) ○ **부가가치세우선조정(Umsatzsteuervorwegsausgleich)폐지**
⇩	⇩
2차적(종된) 재정조정 (Sekundäre Steuerertragsverteilung)	3단계 수직적 및 수평적 재정조정 ○ 비용증가(Mehrbelastung)에 대한 수직적 재정조정(Finanzzuweisung) ○ **협의의 수평적 재정조정(FA i. e. S.) 폐지** ○ **부가가치세세입 중 전체 주 귀속분에 대한 가산금과 할인금의 교부방식에 의한 조정제도 도입**
	4단계 수직적 재정조정 ○ 연방보충교부금(Bundesergänzungszuweisung) → 일반 및 특별연방보충교부금 ○ **조세력이 약한 게마인데가 포함된 주(게마인데조세력보충교부금: Gemeinde steuerkraftszuweisungen)와 기본법 제91b조에 따른 재정지원에 있어서 재정지원액이 전체 주민 1인당 지원액에 미치지 못한 주에 대한 연방보충교부금 신설**

* 출처: 신정규, 기본법상 재정조정체계 변화에 대한 재정헌법적 시사점-2017년 기본법 개정을 중심으로-, 법학논고 제66집, 경북대학교 법학연구원, 2019, 120면 재인용

65) 신정규 외 2인, 재정법제연구(II) -지방재정조정제도에 관한 연구-, 2018, 76-77면; 동인, 기본법상 재정조정체계 변화에 대한 재정헌법적 시사점-2017년 기본법 개정을 중심으로-, 2019, 120면.

위에서 언급한 독일 기본법 제107조와 간단하게 정리된 독일의 다층적 재정조정체계를 보면 이와 관련된 내용의 핵심적인 원칙과 기준은 헌법단위에 규율되고 있다. 따라서 우리의 경우 차후 헌법개정안에 있어서 재정조정제도를 어떠한 의미로든 도입을 하고 헌법에 규율이 된다면 기존의 지방재정법 및 지방자치법 등의 관련 법령들의 전반적인 정비가 필요하고 특히 그 과정에서 헌법에 담아야 할 내용에 대한 결정을 할 때 재정조정의 방식에 관한 근본적인 정치적 내지 정책적 결정이 선행되어야 한다.

7) 평가

2018년도에 문재인 대통령에 의해 발의된 정부의 헌법개정안은 지금까지 논의되어온 지방분권과 지방자치제도의 실질적 정착을 위한 다양한 학술적·사회적 논의들을 최대한 헌법에 반영하기 위한 시도로 볼 수 있고 대통령에 의한 공식적인 헌법개정안 발의로 이어졌다는 점에서 그 의미를 둘 수 있다.[66] 그러나 헌법개정안의 방향설정과 좀 더 정치한 법리적 논의를 위한 충분한 시간을 확보한 개헌안으로 볼 것인지에 대해서는 의구심을 가지는 학계의 견해가 비등한 점도 사실이다. 이외에도 정부의 헌법개정안이 지방자치와 지방분권의 관점에서 지방의회를 위한 고려가 어느 정도인지 그리고 그러한 고려가 지방자치와 지방분권을 위한 지방의회의 역할 강화를 위한 헌법적 보장으로서 충분한가에 대한 물음에서도 긍정적인 답변을 내기가 어렵다고 본다.[67] 앞서 언급한 헌법개정안의 내용 중에서 지방자치와 지방분권을 위한 지방의회와 관련된 내용은 자치입법권의 강화를 목적으로 한 헌법개정안 제123조 제1항, 지방의회의 구성원리와 구성방법에 대한 조례제정권을 내용으로 하는 제122조 및 자치세에 대한 조례제정권을 인정하는(자치세조례주의) 제124조이다. 헌법개정안으로부터 도출할 수 있는 제주특별자치의회의 기능 및 권한과 관련된 헌법적 보장내용 및 이와 관련된 헌법적 함의는 이들 조항을 기초로 판단할 수밖에 없다. 그러나 문제는 이미「지방자치법」, 제주특별자치법 및 지방분권법을 통해 위에서 헌법개정안에서 추구하고자 했던 내용의 상당한 부분이 법률로 규정되어 있는 현실에서 헌법개정안으로부터 직접 지방의회나 제주특별자치의회의 기능 내지 권한 강화를 위한 구체적인 내용을 도출하기에는 한계가 있어 보인다. 그러나 지방분권과 지방자치의 관점에서 헌법개정안에 반영된 지방의회와 관련된 내용은 지방의회가 앞으로 나아가야 할 방향이나 원칙을 부족한 감이 없지 않으나 헌법적인 수준에서 제시하고 있다고 볼 수 있다. 그러한 의미의 방향이나 원칙의 핵심은 조례제정권의 확대에 따른 지방의회의 기능 및 권한 강화로 볼 수 있다. 좀 더 구체적으로 말한다면 자치입법기관이자 대의기구로서 지방의회에 대한 지방자치단체의 장에 대한 견제기능의 강화 및 지방의회의 구성과 조직에서 주민의 참여를 확대하는 것이다. 이외에도

66) 이와 같은 관점에서 정부의 헌법개정안에 대한 긍정적인 평가를 하는 견해로는 최봉석, 지방분권의 보장을 위한 헌법개정의 과제, 2018, 43면 참조.

67) 같은 입장으로 고인석, 지방분권형 개헌을 통한 지방의회 기능과 역할강화 방안연구, 2019. 146면.

자치규범으로서 조례에 대한 입법적 수준 제고를 위한 지방의회의 인사 및 조직상의 자율권을 강화하는 것도 필요하다. 헌법개정안을 통해 추출할 수 있는 이러한 지방의회의 기능 및 권한 강화는 지방의회가 가지는 수직적 권력분립 기능에 충실한 것으로 평가될 수 있다.[68]

Ⅳ. 제주특별자치의 특수성과 제주특별자치의회

1. 제주특별자치의 특수성

제주특별자치도는 일반 광역지방자치단체와 구분되는 특징적 요소가 있다, 연방국가의 주와 동등하게 볼 수 있을 정도의 권한을 가지고 있진 않지만 일반광역지방자치단체보다 좀 더 강화된 또는 고양된 자치권을 가지는 광역지방자치단체라는 점이다. 이는 제주특별법의 일련의 규정을 통해 확인할 수 있다.[69] 따라서 수직적 권력분립의 구현이라는 지방분권적 측면에서의 제주특별자치의회의 기능 및 권한의 강화는 이러한 제주특별자치도 가지는 조직법적 특수성을 고려하여 실체화되고 구체화되어야 한다. 다만 이러한 점에서 제주특별자치도와 의회의 기능 및 권한 강화는 이미「지방자치법」과 지방분권법 및 제주특별법 등의 관련 법령에서 이미 법제화가 이루어진 부분도 존재한다.[70]

2. 제주특별자치의회의 법적 지위와 기능

1) 법적 지위

제주특별자치의회는 기본적인 조직법적 본질이 지방자치단체의 한 부분인 '지방의회'라는 점이다(제주특별법 제6조 참조[71]). 따라서 지방의회가 가지는 일반적인 법적 지위와 기능은 제주특별자치의회도 가지고 있는 것으로 볼 수 있다. 우선 '주민의 대표기구로서의 지위'를 가진다. 이는「지방자치법」제30조[72]와 제31조[73]에 규정되어 있는 것으로 제주특별자치의회도 주민의 직

68) 지방분권의 수직적 권력분립 기능을 강조한 견해로는 고인석, 지방분권형 개헌과 지방의회 발전방안, 2019, 503면.

69) 제주특별자치법 제4조 및 제5조 참조.

70) 예들 들면 인사청문회에 대한 사항을 규정하고 있는 제주특별법 제43조이다. 법률적 단위에서 지방의회의 기능 강화를 위한 내용에 비해 현행 헌법 제118조의 규정 내용은 지방의회의 기능 강화와는 거리가 멀다는 점에서 비판적으로 보는 견해로는 고인석, 지방분권형 개헌을 통한 지방의회 기능과 역할강화 방안연구, 2019. 146-147면.

71) 제주특별법 제6조(다른 법률과의 관계) ① 이 법은 제주자치도의 조직·운영, 중앙행정기관의 권한 이양 및 규제완화 등에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다. 다만, 다른 법률에 제주자치도에 관하여 특별한 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

72)「지방자치법」제30조(의회의 설치) 지방자치단체에 주민의 대의기관인 의회를 둔다.

73)「지방자치법」(지방의회의원의 선거) 지방의회의원은 주민이 보통·평등·직접·비밀선거에 따라 선출한다.

접선거에 의해 선출된 의원들로 구성된 주민대표기관으로서 대의기구로 볼 수 있다.[74] 주민의 대표기관으로서 제주특별자치의회는 주민의 의사를 반영한 조례입법권을 행사하며 제주특별자치도의 장에 대한 견제로서 사무 및 정책집행에 대한 감시 및 감독을 위해 행정사무 감사권 및 조사권을 가지게 된다.[75] 그리고 주민의 대의기구로서 조례제정권을 행사한다는 측면에서 제주특별의회는 '자치입법기관'으로서의 성격을 가진다. 한편 제주특별자치도와 의회가 가지는 일반 광역자치단체와 의회보다 강화된 자치권은 제주특별법 제4조와 제5조를 통해 유추할 수 있다.

제4조(국가의 책무) ① 국가는 제주자치도의 지방자치를 보장하고 국제자유도시를 실현하기 위하여 관련 법령을 지속적으로 정비하는 등 입법·행정 조치를 하여야 한다.
② 국가는 제주자치도의 운영목표와 그 목표달성도에 대한 평가 등을 통하여 제주자치도의 선진적인 지방분권의 실현과 국제자유도시의 조성을 위한 방안 및 시책을 마련하여야 한다.
③ 국가는 제주자치도의 자발적인 성과 제고 노력을 유발하기 위하여 국세의 세목(稅目)을 이양하거나 제주자치도에서 징수되는 국세를 이양하는 등 행정적·재정적 우대 방안을 마련하여 조속히 시행하여야 한다.
④ 국가는 이 법 시행에 따라 폐지되는 종전의 제주도가 누리던 행정상·재정상의 이익을 제주자치도가 계속 누릴 수 있도록 하여야 한다.

제5조(제주자치도의 책무) ① 제주자치도는 제주자치도에 대한 국가정책의 수립 및 시행에 적극 협력하여야 한다.
② 제주자치도는 이 법에서 조례로 정하도록 하거나 정할 수 있도록 한 사항에 대하여 이 법의 취지에 맞게 제주자치도 조례(이하 "도조례"라 한다)를 제정·개정하거나 폐지하는 조치를 하여야 한다.
③ 제주자치도는 제주자치도의 성과목표와 평가에 관하여 국무총리와 협약(자치경찰과 교육자치에 관한 사항을 포함한다)을 체결하여야 한다. 이 경우 국무총리는 중앙행정기관의 권한 이양과 규제완화 등의 결과가 제주자치도의 발전과 성장에 기여하고 있는지에 대한 평가와 그 평가결과에 따른 제도보완 등에 관하여 미리 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다.

2) 기능

현행 법제상 지방자치단체의 구성기관으로서 지방의회는 의결권에 근거하여 자치입법권과 예산심의 및 승인권 등의 행사를 통해 집행부인 지방자치단체의 장이 행하는 집행부를 견제하고 권한의 남용을 예방하고 시정하는 기능을 행한다. 이런 측면에서 지방의회가 가지는 예산에 대한 승인 및 심의권을 통해 집행부에 대한 사전 및 사후적 견제 및 감시가 실효적으로 이루어질 수 있으며 이러한 견제 기능이 지방의회가 가지는 핵심적인 기능이 된다.[76] 연 1회 이루어지는 지방자치단체의 행정사무에 대한 감사 및 조사권의 행사를 통해 지방의회는 '행정감시기능'을 가지며 이러한 기능은 기능적으로 볼 때 지방의회가 가지는 '견제기능'과 밀접한 관련성을 가진다.[77]

74) 고인석, 지방분권형 개헌을 통한 지방의회 기능과 역할강화 방안연구, 2019. 148면.

75) 「지방자치법」제41조(행정사무 감사권 및 조사권) ① 지방의회는 매년 1회 그 지방자치단체의 사무에 대하여 시·도에서는 14일의 범위에서, 시·군 및 자치구에서는 9일의 범위에서 감사를 실시하고, 지방자치단체의 사무 중 특정 사안에 관하여 본회의 의결로 본회의나 위원회에서 조사하게 할 수 있다.

76) 고인석, 지방분권형 개헌을 통한 지방의회 기능과 역할강화 방안연구, 2019. 149면; 강채호, 지방의회의 의정활동 기능이 의정활동 만족도에 미치는 영향 관계에 대한 연구, 한국지방자치연구 제18권 제3호, 대한지방자치학회, 2016, 72면.

3. 소결

제주특별자치의회가 일반적인 지방의회가 가지는 기능을 수행한다는 점에 있어서 가지는 일반적인 광역지방자치단체의 지방의화와 차이점이 존재하지 않는다. 그러나 제주특별자치도의 경우 그 설립근거가 독립적인 법률인 제주특별법에 그 기반을 두고 있고 동 법률은 사무의 범위나 기능에 있어서 일반적인 광역자치단체보다 한층 더 고양된 수준의 자치권을 부여하는 내용을 담고 있다. 따라서 헌법개정안의 지방분권 및 지방자치와 관련된 내용으로 제주특별자치의회의 기능과 권한을 강화한다면 결국 지방자치와 관련된 법률들의 통일적인 법제정비가 선행되어야 할 것으로 판단된다. 최근의 「지방자치법」 전면개정안이나 기존의 법률의 내용에 대한 검토를 통해 제주특별자치법에서 제주특별자치의회의 기능과 역할을 강화하기 위한 독자적으로 규율할 수 있는 요소들이 무엇이 있는지를 확인하고 살펴보는 것이 근본적으로 필요하다.

Ⅴ. 결론

지금까지 검토한 내용을 토대로 헌법개정안과 제주특별자치의회의 관점에서 도출할 수 있는 2018년도에 발의된 정부의 헌법개정안에 나타난 헌법적 함의는 다음과 같이 정리할 수 있다고 본다.

첫째, 조례제정권의 확대와 함께 사무의 집행에 근거가 되는 법규범 정립 작용을 행하는 지방의회의 기능과 역할은 더욱 강화되어야 하며 특히 일반 광역지방자치단체보다 더욱 더 고양된 자치권을 누리는 제주특별자치의 본질적 요소를 고려할 때 제주특별자치의회의 기능과 역할을 강화하기 위한 제도적 개선 노력은 헌법적 요청으로 볼 수 있다.

둘째, 실질적인 제주특별자치의 강화와 더불어 제주특별자치의회의 기능과 역할 강화하기 위해서는 주민의 참여와 더불어 의회의 인사 및 조직에 관한 권한의 강화가 필요하며 이러한 인사 및 조직권한의 강화는 자치규범인 조례의 입법수준 제고와 지방의회의 전문성 강화를 위한 인적·물적 인프라 구축에 중점을 두는 방향으로 이루어져야 한다.

셋째, 기존의 지방분권 및 지방자치 관련 법령들과 제주특별자치법과의 관계에 대해서는 제주

77) 이러한 관점에서 "지방의회의 본회의나 위원회는 행정사무감사와 조사를 통해 얻어낸 사항에 관하여 의결해 처리하며 행정사무감사 및 조사를 통해서 발견된 문제점에 관하여 지방자치단체나 관련기관에 시정을 요구할 수 있고 사무를 이송시켜 처리하게 할 수 있다. 집행기관은 처리여부의 결과를 지방의회에 보고해야 하며, 지방의회는 이러한 행정사무감사와 조사의 과정에서 주민들의 알권리를 보장하여야 지방자치단체에 의한 행정사무의 처리에 있어서 주민의 의견을 반영할 수 있다. 행정사무 및 조사의 과정에서 집행기관에 대한 서류제출요구권, 본회의나 위원회에 출석요구권, 질문권은 지방자치단체에 대한 행정사무감사 및 조사를 통하여 지방자치단체의 행정및 정책의 집행에 관하여 주민의 권익실현과 복리를 위해 적절하게 관리·집행되고 있는지를 감시·감독하는 제도"로 보는 견해가 있다(고인석, 지방분권형 개헌을 통한 지방의회 기능과 역할강화 방안연구, 2019. 149면 및 고인석 외, "지방분권형 개헌추진에 따른 지방의회 발전방안 모색", 서울특별시의회 연구용역보고서, 2018. 27-28면 재인용.

특별자치법 제6조에 규정되어 있다. 동 조항이 가지는 의미는 단순히 법률간의 적용 범위에 대한 기준을 제시한 규정으로만 볼 수 없다. 제주특별자치법 제4조와 제5조는 제6조와의 체계적 해석을 통해 제주특별자치의 특수성을 확인할 수 있다. 따라서 향후 이번 헌법개정안의 내용이 실제 적용이 되는 헌법으로 규범화 되거나 차후에 발의되고 시행될 헌법개정안에 반영이 된다면 강화된 또는 고양된 특별자치로서 제주특별자치와 자치의회의 조직적·구조적 특성이 반영된 차별화된 법률의 적용과 조례의 제정 및 개정에 대한 수요가 커질 것으로 보인다. 따라서 제주특별자치의회의 입법분야의 전문성 향상을 위한 제도적 개선과 인적·물적 기반을 구축하는 것은 무엇보다 중요하다.

참고문헌

성낙인, 헌법학, 법문사, 2017

한수웅, 헌법학, 법문사, 2016

이준일, 헌법학강의, 법문사, 2017

양 건, 헌법학, 법문사, 2017

최우정, 헌법학강의, 진원사, 2007

강기홍, 지방분권 개헌의 방향, 지방자치법연구 제18권 제1호, 한국지방자치법학회, 2018

강채호, 지방의회의 의정활동 기능이 의정활동 만족도에 미치는 영향 관계에 대한 연구, 한국지방자치연구 제18권 제3호, 대한지방자치학회, 2016

고인석, 지방분권형 개헌과 지방의회 발전방안, 유럽헌법연구 제28호, 한국유럽헌법학회, 2018

_____, 지방분권형 개헌을 통한 지방의회 기능과 역할강화 방안연구, 법학연구 제19권 제1호, 한국법학회, 2019

고인석 외, “지방분권형 개헌추진에 따른 지방의회 발전방안 모색”, 서울특별시의회 연구용역보고서, 2018.

김배원, 대통령 발의 헌법개정안의 완결성과 체계정합성에 대한 검토 – 현행헌법과의 비교를 중심으로 –, 공법학연구 제19집 제4호, 한국공법학회, 2018

김학성 / 박용숙, 문재인 대통령이 발의한 헌법개정안에 대한 비판적 고찰, 강원법학 제54권, 강원대학교 비교법학연구소, 2018

박경철, 문재인 대통령의 헌법개정안에 대한 헌법적 검토 – 국가권력의 분배와 행사측면에서 –, 법학연구 제57권, 전북대학교 법학연구소, 2018

박진우, 대통령의 헌법개정안에 대한 비판적 검토–법원과 헌법재판소를 중심으로–, 가천법학 제11권 제2호, 가천대학교 법학연구소, 2018

송기춘, 2018년 대통령 발의 헌법개정안에 대한 평가 – 전문·총강·기본권 조항을 중심으로–, 공법연구 제47권 제1호, 한국공법학회, 2018

신정규, 재정법제연구(II)–지방재정조정제도에 관한 연구–, 연구보고서, 한국법제연구원, 2018

_____, 기본법상 재정조정체계 변화에 대한 재정헌법적 시사점–2017년 기본법 개정을 중심으로–, 법학논고 제66집, 경북대학교 법학연구원, 2019

_____, 국가사무집행을 위한 비용부담에 관한 기본법 제104a조에 의한 견련성의 원칙, 토지공법연구 제73집 제1호, 한국토지공법학회, 2016

전 훈, 지방분권과 헌법개정 – 국회 헌법개정특별위원회 자문위원회 개정안 시안 제117조와 제118조를 중심으로 –, 법학논고 제61집, 경북대학교 법학연구원, 2018.

최봉석, 지방분권의 보장을 위한 헌법개정의 과제, 법학논총 제42권 제2호, 단국대학교 법학연구소, 2018.

_____, 지방분권형 개헌과 지방자치법제 발전방안 – 2018년 헌법개정안에 대한 평가와 분석 –, 지방자치법연구 제18권 제4호, 한국지방자치법학회, 2018.

최용전, 최근 헌법개정안에 나타난 지방분권형 개헌의 방향과 과제, 지방자치법연구 제18권 제1호, 한국지방자치법학회, 2018

Shin, Jung-Gyu, Verfassungsrechtliche Vorgaben für öffentliche Abgaben im Hinblick auf die Grundechtsgewährleistung aus Art. 3, 12 und 14 GG und das grundgesetzliche Finanzwesen aus Art. 104a ff. GG, Schriftleihe Verfassungsrecht in Forschung und Praxis Bd. 125, Verl. Dr. Kovač, Hamburg, Diss. Friedrich-Schiller-Universität Jena(FSU), 2017

헌법 개정안과 제주특별자치의 헌법적 함의- 토론문

최 경 호 (한국법제연구원 부연구위원)

1. 한국비교공법학회, 한국법제연구원, 대한민국시도지사협의회, 제주도특별자치도의회, 제주대학교 법과정책연구원이 함께 주최하는 학술행사에서 토론을 할 수 있게 되어 감사히 생각합니다.

2. “헌법 개정안과 제주특별자치의 헌법적 함의“에 관한 신정규 교수님의 발표를 듣고 많은 배움이 있었습니다. 신정규 교수님께서 중요하나 아주 어려운 주제를 발표해주셨습니다. 주제의 어려움에 비하여 발표자께서는 전체 발표문을 논리적이며 체계적으로 내실있게 내용을 잘 정리하신 것 같습니다. 헌법개정안이 제주 지방분권에 미치는 함의 및 현실적 문제점을 충분히 제공하고 있는 발표라는 생각입니다.

3. 헌법개정은 국가발전을 위한 미래의 청사진을 제시하는 것인 동시에, 이러한 장래의 국가발전계획을 헌법 조문 속에 구체화시키는 입법기술입니다. 이러한 청사진은 대통령 헌법개정안에 제시된 바 있습니다.

4. 대통령 헌법개정안 제1조 제3항은 “대한민국은 지방분권국가를 지향한다”라고 그 방향성을 제시하고 있습니다. 제123조에서는 지방의회는 법률에 위반되지 않는 범위에서 주민의 자치와 복리에 필요한 사항에 관하여 조례를 제정할 수 있다고 하고 있습니다. 법률유보와 법률우위원칙에 의한 조례제정권의 제한을 완화하는 측면이 있는 표현일 수 있습니다. 제124조에 제1항에서 지방정부는 자치사무의 수행에 필요한 경비를 스스로 부담하게 한 것, 같은 조 제2항에서 지방의회는 법률에 위반되지 않는 범위에서 자치세의 종목과 세율, 징수 방법 등에 관한 조례를 제정할 수 있게 하고 있습니다. 이는 지방정부에게 의무와 권한을 부여하여 지방자치 사무 수행에 따른 비용 부담의 원칙과 법률에 위반되지 않는 범위에서 조세조례주의를 반영한 것으로 지방분권의 관점에서 의미있는 차이를 제공하는 조항이라 할 수 있습니다.

5. 개헌을 통해 헌법에 분권 관련 조항을 넣더라도 그 방식은 다양하게 전개될 수 있을 것입니다. 발표자께서 말씀하신 것처럼 그 형식에 대해서 다양한 제안이 있는 것으로 알고 있습니다.

6. 발표자께서 말씀하신 것처럼 제주특별자치도는 일반 광역지방자치단체와 구분되는 특징적 요소가 있습니다. 연방국가의 주와 동등하게 볼 수 있을 정도의 권한을 가지고 있다고는 볼 수

없지만 기타 일반광역지방자치단체보다 좀 더 강화된 자치권을 가지고 있는 지방자치단체라 할 수 있습니다. 이러한 자치권 형성에 강력한 뒷받침을 주고 있는 현행법제로는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」을 들 수 있으며, 481개의 방대한 조문을 가지고 제주특별자치도를 운영하고 있다고 볼 수 있습니다. 제주도와 더불어 지방자치단체 중 유일하게 설치에 관한 특별법을 가지고 있는 다른 지자체인 세종특별자치시의 경우도 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」을 가지고 있으나 그 조문수는 30개에 미치는 정도입니다. 오늘 다른 하나의 주제인 자치경찰의 경우도 제주특별법에 근거 조항을 가지고 있는 등 다양한 형태의 분권을 실현할 수 있는 근거가 되고 있습니다.

7. 2018년 개헌에 대한 강렬한 열망과 가시화를 위한 노력이 있었으나, 그 결과를 이루어 내지 못하였습니다. 각계각층의 희망에도 불구하고 개헌국면이 언제 다시 도래할 수 있을 지에 대하여 확신할 수 없는 현재시점에서 제주도가 추구할 수 있는 실질적 분권의 확대의 방향성에 대한 논의도 중요하리라는 생각입니다.

8. 제주도는 지방자치단체 중 유일하게 '법률안 의견 제출권'을 행사할 수 있는 지자체입니다. 권한이양 등 중앙행정기관의 협조가 필요한 법안의 제·개정의 경우 동 제도를 상당히 활용하고 있습니다. 도지사는 도의회 재적의원 3분의 2 이상의 동의를 받아 제주자치도와 관련하여 법률에 반영할 필요가 있는 사항에 대한 의견을 지원위원회에 제출할 수 있게 하고 있습니다. 이는 지원위원회를 통하여 중앙행정기관의 장에게 통보되며, 관계 중앙행정기관의 장은 통보된 내용의 타당성을 검토하여야 합니다. 이 경우 검토기간은 그 통보를 받은 날부터 2개월입니다. 관계 중앙행정기관의 장은 제3항에 따른 검토결과를 검토기간이 지난 날부터 7일 이내에 지원위원회에 통보하여야 중앙행정기관의 장은 그 타당성을 검토하여, 타당성이 인정될 때에는 관계 법률에 그 내용이 반영될 수 있도록 협력할 의무를 부과하고 있습니다.(제주 특별법 제19조 법률안 의견 제출 및 입법반영). 제주의회는 자치단체 조례 입법과 더불어 이러한 입법의견 제출과정에 분권의 구체적 실현을 위해 법률안 의견 제출의 과정에 동의권을 행사할 수 있으므로, 직·간접적으로 일정한 형태의 의견 제출이 가능해 보입니다.

9. 매우 중차대한 주제에 대해 토론을 하게 된 것에 대해 다시 한 번 감사드리며 부족한 토론을 마칠까 합니다. 경청해주셔서 감사합니다.

지방자치법 전부개정법률안과 제주특별자치도의 차등 분권의 지향점

- 제주특별자치도의회를 중심으로 -

이 진 수
(영남대학교)

Ⅰ. 서론

차등적 분권제(differential decentralization system)란 모든 지방자치단체에 같은 정도로 권한을 이양하는 획일적인 분권화를 추진하는 것이 아니라, 지방자치단체별로 이른바 자치의 능력 – 즉, 주민들의 자치에 대한 의식, 능력, 의지, 자치단체의 재정 능력, 행정 능력 등 – 의 차이가 있음을 근거로 같은 수준의 지방자치단체라고 해도 그 자치의 능력에 따라 각각 분권화의 수준을 차등화하는 제도를 말한다.[1] 우리나라에서는 차등적 분권제에 대한 연구가 주로 행정학계를 중심으로 하여 1990년대 후반부터 활발하게 진행되기 시작한 것으로 보인다. 차등적 분권제의 사례로는 미국의 부분선점제(Partial Preemption), 영국의 개별 지방법률제도(Private Bill 및 Local Acts), 일본의 특례시제도, 그리고 북유럽의 자유자치단체(Free-Commune) 등이 주로 소개되고 있다. 차등적 분권제는 일정 수준 이상의 행정·재정 능력을 보유한 지방자치단체에 대하여는 그 자치단체의 특수한 개별적 상황을 고려하여 중앙정부의 통제를 완화하거나 지방자치단체의 재량권을 강화하는 등의 방법으로 더욱 높은 수준의 분권화를 인정하는 제도라고 할 수 있을 것이다.

현재 우리 「지방자치법」에서는 서울특별시, 세종특별자치시, 제주특별자치도, 그리고 인구 50만 이상의 대도시에 대하여 특례를 인정하고 있다(제174조 및 제175조).[2] 서울특별시는 수도로서의 특수성을(제174조 제1항), 세종특별자치시와 제주특별자치도는 행정체제의 특수성(동조 제2항)을 각각 고려하여 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있게 되어 있다. 제주특별자치도에 대하여는 2006. 2. 21. 제정된 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(이하 '제주특별법')에 따라 자치단체의 지위, 조직 및 행정·재정 등의 운영에 대한 특례가 인정되고 있다.[3]

1) 차등적 분권제에 대하여는 특히 하혜수/최영출, 차등적 분권제도에 대한 비교연구 – 영·미·일·북유럽을 중심으로, 한국행정학보 제36권 제2호(2002.6), 109-127면; 하혜수, 차등적 지방분권제도의 한국적 도입가능성에 관한 연구, 한국행정학보 제38권 제6호(2004.12), 155-178면; 전훈, 자치분권 실현의 새로운 방법적 접근 – 지방자치단체의 실험참여, 지방자치법연구 제5권 제2호(2005.12), 219-243면 등 참조.

2) 서울특별시, 세종특별자치시, 제주특별자치도 등의 행정 특례에 대하여는 김유환, 현대행정법강의, 2019, 법문사, 654-655면; 홍정선, 신지방자치법, 2018, 박영사, 709-720면 등 참조.

한편, 지방자치법 전부개정법률안이 2019.3.29. 국회에 제출되어 현재 소관 상임위원회인 행정안전위원회 심사단계에 있다. 지방자치법 전부개정법률안은 “민선 지방자치 출범 이후 변화된 지방행정 환경을 반영하여 새로운 시대에 걸맞는 주민 중심의 지방자치를 구현하고, 지방자치단체의 자율성 강화와 이에 따른 투명성 및 책임성을 확보하기 위하여 지방자치단체의 기관 구성을 다양화할 수 있는 근거와 주민자치회의 설치 근거를 마련하고, 지방자치단체에 대하여 주민에 대한 정보공개 의무를 부여하며, 주민의 감사청구 제도를 개선하고, 지방자치단체의 조직운영의 자율성을 확대하며, 중앙지방협력회의의 설치 근거를 마련하고, 특별지방자치단체의 설치·운영에 관한 법적 근거를 마련하는 한편, 주민의 조례에 대한 제정과 개정·폐지 청구에 관한 사항을 현행 법률에서 분리하여 별도의 법률로 제정하기로 함에 따라 관련 규정을 정비하는 등 그 내용을 반영하여 「지방자치법」을 전부개정하려는” 이유에서 제안되었다.[4)]

위 법률안은 이른바 ‘연방제 수준의 분권화’를 달성하는 데에는 부족하다는 평가[5)]를 받기도 하지만, 한편으로는 여러 측면에서 지방분권을 강화하는 내용도 다수 포함하고 있다고 할 수 있다. 「지방자치법」의 전부개정을 통하여 전국적 수준의 지방자치가 강화됨에 따라, 차등적 분권제를 시행하고 있는 서울특별시, 세종특별자치시, 그리고 제주특별자치도는 오히려 상대적으로 분권화의 수준이 낮아지게 될 수도 있고, 진정한 의미의 차등적 분권제의 실현을 위해서는 보다 강화된 특례의 마련이 필요한 것이 아닌가 하는 문제가 제기될 수 있다고 본다. 본 발표에서는 제주의회와 관련된 사항을 중심으로 하여 차등 분권이라는 관점에서 「지방자치법」 전부개정법률안의 내용을 살펴보고, 제주의 차등 분권의 방향에 대하여 고민해보고자 한다.

II. 지방자치법 전부개정법률안의 주요 내용: 지방의회 관련 사항을 중심으로

지방자치법 전부개정법률안의 주요 내용은 1) 지방자치단체의 기관구성 다양화 근거 마련(안 제4조), 2) 지방자치단체 규칙에 대한 제정 및 개정·폐지 의견 제출(안 제19조), 3) 주민감사청구제도 개선(안 제20조), 4) 주민자치회 설치 근거 마련(안 제25조), 5) 주민에 대한 정보공개시스템 구축·운영(안 제26조), 6) 지방의회의 역량 강화 및 인사권 독립(안 제41조 및 제102조제2항), 7) 윤리심사자문위원회의 설치(안 제66조), 8) 지방자치단체장의 직 인수위원회 설치 근거 마련(안 제104조), 9) 지방자치단체의 조직운영 자율성 확대(안 제122조), 10) 중앙지방협력회의 설치(안 제185조), 11) 지방자치단체에 대한 적법성 통제 강화(안 제187조 및 제191조), 12)

3) 그밖에도 현행 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」에서는 인구 100만 이상 대도시의 특례를 규정하고 있고, 이번 지방자치법 전부개정법률안 제194조에서도 특별시나 광역시가 아닌 인구 100만 이상 대도시를 ‘특례시’라고 하고, 행정, 재정운영 및 국가의 지도·감독에 대하여 특례를 인정할 수 있도록 하는 규정을 신설하였다.

4) 지방자치법 전부개정법률안 중 ‘제안이유’ 참조.

5) 이기우, 지방자치법개정안의 평가와 과제, 지방자치 이슈와 포럼 제26호(2019.8), 89면 이하.

특별지방자치단체의 설치 근거 마련(안 제195조 이하) 등이라고 할 수 있다.[6]

이 중에서 지방의회와 관련하여서는 특히 다음의 세 가지 사항이 중요하다고 생각되어 본 발표에서 논의해보고자 한다. 첫째는 지방자치단체의 구성과 관련하여, 지방의회와 집행기관 구성에 대한 특례를 둘 수 있는 근거 규정을 둔 것(안 제4조)이라고 할 수 있다. 다음으로, 지방의회와 직접 관련된 사항으로 "지방의회의 운영 자율화 및 역량 강화"에 관한 규정들과 "지방의회의 윤리성 및 책임성 강화"에 관한 규정들이 중요하다고 할 수 있다.[7]

1. 지방자치단체의 기관구성 다양화 근거 마련(안 제4조)

> 제4조(지방의회 및 집행기관 구성의 특례) ① 지방자치단체의 의회(이하 "지방의회"라 한다)와 집행기관에 관한 이 법의 규정에도 불구하고 따로 법률로 정하는 바에 따라 지방의회와 집행기관의 구성을 달리 할 수 있다.
> ② 제1항에 따라 지방의회와 집행기관의 구성을 달리하려는 경우에는 「주민투표법」에 따른 주민투표를 거쳐야 한다.

1) 의의

지방자치단체의 집행기관과 의회의 관계는 지방자치단체의 통치기구에 관한 사항에 해당한다. 우리나라의 경우, 지방자치단체의 규모, 인구 등과 관계없이 모든 지방자치단체에서 단체장과 의회를 주민이 직접 선출하는 방식, 즉 집행기관과 의회의 기관대립형 방식을 따르고 있다.[8] 개정안은 이러한 일률적 규율 대신, 지방자치단체별로 각자의 여건에 맞는 기관 구성의 형태를 주민들이 선택할 수 있도록 하려는 것이다.

2) 관련 논의

기관구성방식에 대하여 그동안 주로 논의되어 온 외국의 제도는 미국, 영국, 독일의 것들이다. 미국의 경우, 일반적으로 다섯 가지의 지방정부[9] 형태(Forms of local government)가 있다고 소개

6) 지방자치법 전부개정법률안 중 '주요내용' 참조.

7) 지방의회 관련 규정을 "지방의회의 운영 자율화 및 역량 강화"와 "지방의회의 윤리성 및 책임성 강화"로 구분한 것은 김남철, 실질적인 자치권 확대 및 책임성 확보를 위한 지방자치법의 개정과 공법적 평가, 지방자치법연구 제19권 제3호(2019.9), 101면 이하를 따른 것임.

8) 지방자치단체의 입법과 행정기능을 각각 주민에 의하여 직접 선출된 다른 기관이 담당하는 방식을 기관대립형이라고 하고, 주민이 선출한 의회가 입법과 행정기능을 모두 담당하는 방식을 기관통합형이라고 한다. 이에 대한 설명은 임승빈, 지방자치론, 2019, 법문사, 24면 이하 참조.

9) 미국의 주정부 산하 일반목적 지방정부(General purpose governments)로는 군정부(County), 도시정부(Municipal), 타운·타운쉽(town·township) 등이 있는데(이에 대하여는 U.S. Department of Commerce, Individual State

되고 있다. 의회-매니저형(council manager), 시장-의회형(mayor-council), 위원회형(commission), 주민총회형(town meeting), 그리고 대의원 주민총회형(representative town meeting)이 그것이다.[10] 이 중에서도 시장-의회형(mayor-council)과 의회-지배인형(council manager)이 대표적인 지방정부의 구조라고 할 수 있다.[11] 시장-의회형은 직선으로 선출된 시장과 의원들이 각각 행정과 입법을 담당하는 기관대립형 정부구조이다. 반면, 의회-지배인형은 직선으로 선출된 의회에서 시지배인을 선임하고, 그 지배인이 의회로부터 행정권한을 위임받아 집행기능을 수행하는 방식으로 기관통합형에 가까운 정부구조이다. 미국의 지방정부는 3분의 2 이상이 1회 이상 통치구조를 변경해왔다고 하는데, 일반적으로는 인구 50만 이상이 대도시와 인구 2,500명 이하의 소도시에서는 시장-의회형을, 그 중간 단계의 지방자치단체에서는 의회-매니저형을 채택하는 경우가 많다고 한다.[12]

영국의 경우 기관통합형이 일반적 방식이었으나, 2000년 이후 지도자-내각형, 시장-내각형, 전통적 위원회형 등 3가지 유형으로 운영되고 있다고 한다.[13]

독일의 경우에는 이사회형, (라인지역) 시장형, 남독일 시장형, 북독일 의회형 등의 기관구성방식이 있고 주별로 기관구성방식을 자율적으로 결정하고 있는데, 현재는 대부분 지역에서 주민이 직접 선출한 의회와 집행부가 존재하는 기관대립형 방식을 채택하고 있다고 한다.[14]

3) 평가

우리나라의 경우 기초지방자치단체가 200개가 훨씬 넘고 각각의 여건과 환경이 다르므로, 모든 지방자치단체에서 일률적으로 같은 기관구성방식을 채택하는 것보다는 각각의 지방자치단체의 여건과 현실에 맞도록 적합한 방식을 정하도록 하는 것이 지방자치 실질화에 보다 기여할 수 있을 것으로 생각된다.[15] 기관구성방식의 채택에 있어 물론 주민의 선택이 최우선적 기준이 되겠지만, "기관을 어떻게 구성하는 것이 지방자치의 이념과 본질에 보다 부합하는 것인지"[16]를 고민하고 그 방향을 제안하는 것은 학계의 몫이 아닐까 생각된다.

4) 제주특별자치도의 경우

Description: 2017(2019.4), pp. 3-5; 오시영 편저, 미국의 행정과 공공정책, 2009, 법문사, 248-256면; 정하명, 국가안전법제에서 기초지방자치단체의 역할 - 한국과 미국의 비교법적 검토, 법학논총 제27권 제3호(2015), 79-80면 등 참조), 여기에서의 기관구성 논의는 주로 도시정부(Municipal)를 단위로 한 것이다.

10) https://icma.org/documents/forms-local-government-structure

11) 임승빈, 앞의 책, 244면 이하 참조.

12) 강원택 편, 지방정치의 이해 1, 2016, 박영사, 137-138면; 임승빈, 앞의 책, 244면 등 참조.

13) 강원택 편, 앞의 책, 134면.

14) 강원택 편, 앞의 책, 135면.

15) 同旨: 김수연, 지방자치법 전면개정의 의의와 과제, 지방자치 이슈와 포럼 제26호(2019.8), 113-114면 참조.

16) 김남철, 앞의 글, 77면.

지방자치단체의 기관구성 다양화의 법적 근거 마련은 이번 지방자치법 전부개정법률안의 핵심 내용 중 하나라고 할 수 있다. 다만, 제주특별자치도의 경우에는 이미 제주특별법 제8조[17]에 따라 이러한 규정이 적용되고 있어서 특별히 달라지는 것은 없는 것으로 보인다. 다만, 차등적 분권제의 관점에서는 제주특별자치도의 경우 별도의 법률로 정하지 않더라도 지방의회의 의결과 주민투표를 통하여 기관구성방식을 선택할 수 있도록 하는 방안도 고려해볼 수 있을 것으로 생각된다.

2. 지방의회의 운영 자율화 및 역량 강화

1) 지방의회의원의 정책지원 전문인력 지원

> 제41조(지방의회의원의 정책지원 전문인력) ① 지방의회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 지방의회에 정책지원 전문인력을 둘 수 있다.
> ② 정책지원 전문인력은 지방공무원으로 보하며, 직급·직무 및 임용절차 등 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

지방자치법 전부개정법률안 중 주목할 만한 사항은 지방의회의원에 대하여 정책지원 전문인력을 둘 수 있도록 한 법률안 제41조라고 할 수 있다. 종래 우리 대법원은 “지방의회의원에 대하여 유급 보좌 인력을 두는 것은 지방의회의원의 신분·지위 및 처우에 관한 현행 법령상의 제도에 중대한 변경을 초래하는 것으로서 국회의 법률로 규정하여야 할 입법사항”이라고 하여 유급보좌인력에 대한 채용공고행위와 유급보좌인력에 대한 보수 예산안 의결을 위법하다고 판단한 바 있다.[18] 그동안 지방의회 역량 강화를 위하여 유급보좌인력을 둘 수 있도록 법개정이 필요하다는 견해가 지속적으로 제시되어 왔다.[19] 이번 개정을 통하여 (비록 보좌인력이라고 명시되지는 않았지만) 대통령령이 정하는 방식에 따라 의원에 대한 지원인력을 확보할 수 있게 되었다는 점에서 의미가 크다고 생각된다.

다만, 제주특별자치도의 경우 이미 제주특별법 제39조[20]에 따라 이미 정책자문위원제도를 운영하고 있으므로, 전부개정을 통하여 특별히 달라지는 것은 없는 것으로 보인다.

---

17) 제8조(지방의회 및 집행기관 구성의 특례) ① 「지방자치법」의 지방의회와 집행기관에 관한 규정에도 불구하고 따로 법률로 정하는 바에 따라 제주자치도의 지방의회와 집행기관의 구성을 달리할 수 있다.

18) 대법원 2013.1.16. 선고 2012추84 판결, 대법원 2017.3.30. 선고 2016추5087 판결 등 참조.

19) 조성규, 조례에 의한 지방의원 유급보좌인력 도입의 허용성, 지방자치법연구 제17권 제4호(2017), 359-392면 등 참조.

20) 제39조(정책자문위원) ① 도의회의 조례의 제정·개정·폐지, 예산·결산 심사, 행정사무 감사와 조사 등의 활동을 지원하고, 도의회의원 또는 「지방자치법」 제56조에 따른 위원회(제63조에 따른 교육위원회를 포함한다)의 의정활동을 지원하기 위하여 도의회에 최대 21명의 정책자문위원을 둘 수 있다.
② 제1항에 따른 정책자문위원은 임기제 5급 지방공무원 또는 5급 상당의 별정직 지방공무원으로 임명한다.
③ 정책자문위원의 배치와 운용은 도조례로 정하되, 위원회별로 그 수를 달리할 수 있다.

2) 시·도의회 의장에게 사무직원에 대한 인사권 부여

> 제102조(사무직원의 정원과 임면 등) ② 시·도의회의 의장은 시·도의회 사무직원을 지휘·감독하고 법령과 조례·의회규칙으로 정하는 바에 따라 그 임면·교육·훈련·복무·징계 등에 관한 사항을 처리한다.

시·도의회 사무직원의 경우 현재는 지방의회 의장의 추천을 거쳐 지방자치단체장이 임명하게 되어 있는데, 개정안에서는 시·도의회 의장이 임면하도록 하여 시·도의회의 독립성을 제고하고 기능을 강화하였다고 할 수 있을 것이다.

다만, 제주특별자치도의 경우 이미 제주특별법 제44조 제1항에 따라 의회사무처에 두는 사무직원의 임용과 절차에 대하여 도조례로 규정할 수 있게 되어 있고, 「제주특별자치도의회 사무처 직원의 임용등에 관한 조례」 제2조에 따라 제주특별자치도의회의 장이 의회사무처 소속 공무원의 임용권을 가지기 때문에, 전부개정을 통하여 특별히 달라지는 것은 없는 것으로 보인다.

3. 지방의회의 윤리성 및 책임성 강화

1) 지방의회 윤리특별위원회 설치 의무화

> 제65조(윤리특별위원회) ① 지방의회의원의 윤리강령과 윤리실천규범 준수 여부 및 징계에 관한 사항을 심사하기 위하여 윤리특별위원회를 둔다.
> ② 제1항에 따른 윤리특별위원회(이하 “윤리특별위원회”라 한다)는 지방의회의원의 윤리강령과 윤리실천규범 준수 여부 및 지방의회의원의 징계에 관한 사항을 심사하기 전에 제66조에 따른 윤리심사자문위원회의 의견을 들어야 하며 그 의견을 존중하여야 한다.

2) 윤리심사자문위원회 설치 근거 마련

> 제66조(윤리심사자문위원회) ① 지방의회의원의 겸직 및 영리행위 등에 관한 지방의회의 의장의 자문과 지방의회의원의 윤리강령과 윤리실천규범 준수 여부 및 징계에 관한 윤리특별위원회의 자문에 응하기 위하여 윤리특별위원회에 윤리심사자문위원회를 둔다.
> ② 윤리심사자문위원회의 위원은 민간전문가 중에서 지방의회의 의장이 위촉한다.
> ③ 제1항 및 제2항에서 규정한 사항 외에 윤리심사자문위원회의 구성 및 운영에 필요한 사항은 회의규칙으로 정한다.

4. 소결

지방자치법 전부개정법률안 중 지방의회에 관한 사항으로 대표적 개정사항이라고 할 수 있는 지방의회의원의 정책지원 전문인력 지원 및 시·도의회 의장에게 사무직원에 대한 인사권 부여는 제주특별법에 따라 이미 시행 중인 사항으로, 이번 개정을 통하여 제주특별자치도와 도의회에는 별다른 영향이 없을 것으로 보인다.

다만, 지방자치법 전부개정법률안에 인사청문회 관련 사항은 규정되지 않았기 때문에, 이 부분에 대하여는 제주특별자치도의 특례가 여전히 인정된다고 할 수 있을 것이다. 즉, 제주특별법 제43조[21]에 따라 제주특별자치도의회는 별정직 지방공무원으로 보하는 부지사, 감사위원회 위원장 등에 대하여는 인사청문회를 실시할 수 있다. 현행 「지방자치법」에는 인사청문회에 관한 규정이 없고, 대법원도 지방자치단체장이 지방공기업의 대표를 임명하기 전에 지방의회의 인사청문회를 거치도록 한 조례안[22] 및 지방의회가 지방자치단체장이 임명하는 출연기관의 장에 대한 인사검증을 내용으로 하는 조례안[23]을 모두 위법한 것으로 판단한 바 있다.

Ⅲ. 제주특별자치도에 대한 차등적 분권의 지향점

1. 논의의 전제

앞에서 지방자치법 전부개정법률안 중 지방의회와 관련된 내용을 살펴보았다. 제주특별법에

21) 제43조(인사청문회) ① 도지사는 「지방자치법」 제110조제2항 단서에 따라 별정직 지방공무원으로 보하는 부지사에 대해서는 관계 법령의 규정에도 불구하고 그 임용 전에 도의회에 인사청문의 실시를 요청하여야 한다.
② 도의회는 제1항에 따라 도지사가 인사청문의 실시를 요청한 사람에 대하여 인사청문을 실시하기 위하여 인사청문 특별위원회를 둔다.
③ 도의회는 제132조제1항에 따라 감사위원회의 위원장에 대한 임명동의안을 심사하기 위하여 인사청문 특별위원회를 둔다.
④ 제2항 및 제3항에 따른 인사청문 특별위원회는 도의회의 동의가 필요한 사람에 대한 임명동의안과 도지사로부터 요청된 인사청문요청안(이하 "임명동의안등"이라 한다)이 도의회에 제출된 때에 구성된 것으로 보고, 그 임명동의안 등이 도의회 본회의에서 의결될 때 또는 인사청문경과가 도의회 본회의에 보고될 때까지 존속한다.
⑤ 인사청문 특별위원회는 제2항 및 제3항에 따른 인사청문 또는 심사를 위하여 인사에 관한 청문회(이하 "인사청문회"라 한다)를 연다.
⑥ 제1항부터 제5항까지에서 규정한 사항 외에 인사청문회에 관하여는 「인사청문회법」 제4조제2항, 제5조부터 제9조까지, 제10조제1항·제2항, 제11조, 제12조부터 제15조까지, 제15조의2 및 제16조부터 제18조까지의 규정을 준용한다. 이 경우 "위원회"는 "인사청문 특별위원회"로, "위원장"은 "인사청문 특별위원회의 위원장"으로, "국회"는 "도의회"로, "임명권자(대통령당선인을 포함한다) 또는 지명권자"와 "대통령 또는 대법원장"은 각각 "도지사"로, "의장"은 "도의회 의장"으로, "헌법재판소재판관등"과 "국회법 제65조의2제2항의 규정에 의한 공직후보자"는 각각 "인사청문대상자"로, "국가기관"은 "지방자치단체"로 본다.
⑦ 제1항부터 제6항까지에서 규정한 사항 외에 인사청문 특별위원회의 구성·운영, 인사청문회의 운영, 임용예정자에 대한 답변 및 의견 청취 방식 등에 관하여 필요한 세부적인 사항은 도조례로 정한다.

22) 대법원 2004. 7. 22. 선고 2003추44 판결.

23) 대법원 2017. 12. 13. 선고 2014추644 판결,

따라 제주특별자치도의회에 이미 인정되고 있는 여러 특례 조항들과 비교해 볼 때, 지방자치법 전부개정법률안이 통과된다고 해도 제주특별자치도의회에는 별다른 영향을 주지 않을 것으로 보인다. 다만, 지방자치단체 기관 구성의 다양화, 지방의회의원에 대한 정책지원 전문인력 지원, 시·도의회 의장의 공무원 임면권 등은 기존에 다른 지방자치단체들에는 인정되지 않았던 것들이기 때문에, 제주특별자치도를 제외한 나머지 다른 지방자치단체들의 자치권 제고에는 기여할 것으로 생각된다. 이러한 상황은, 차등적 분권의 관점에서 볼 때 제주특별자치도의 자치권이 상대적으로 약해진 것으로도 볼 수 있을 것이다. 제주특별자치도에 대한 차등적 분권을 인정하고 있는 현행 법체계하에서 전국적인 자치의 수준이 제고되는 것에 따라, 차등적 분권의 수준도 제고되어야 하는지에 대한 문제를 생각해보아야 할 것이다. 이것은 지방자치의 적정수준을 어느 정도로 보고 있는지의 관점에 따른 시각차가 있을 수 있는 문제이다. 현재의 지방자치의 수준이 충분하다고 본다면, 그보다 더 나아간 차등적 분권은 필요하지 않다고 볼 수 있게 될 것이고, 만약 현재의 지방자치 수준보다 더 자치권이 제고되어야 한다고 본다면, 차등적 분권이 필요하다고 볼 수 있을 것이기 때문이다.[24] 본 발표에서는 차등적 분권이 필요하다는 시각[25]에서 제주특별자치도 – 특히 제주특별자치도의회 – 에 대한 차등적 분권의 필요성과 차등적 분권의 지향점에 대하여 살펴보려 한다.

2. 차등적 분권의 필요성

1) 전국적인 지방자치 수준의 제고

제주특별법은 “종전의 제주도의 지역적·역사적·인문적 특성을 살리고 자율과 책임, 창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권이 보장되는 제주특별자치도를 설치하여 실질적인 지방분권을 보장”하려는 목적에서 제정되었다(동법 제1조). 동 법률에 따라 제주특별자치도에 대하여는 차등적 분권이 시행되고 있다. 제주특별자치도에 차등적 분권을 실시하는 이유는 제주특별자치도의 지리적 특수성, 국제자유도시로서의 법적 지위, 국제휴양관광도시 조성을 위한 목적 등을 고려하여 제주특별자치도를 “지방분권과 규제 완화의 실험적 사례지역”으로 삼아 지방분권을 실질화하고, 지역발전에 대한 혁신을 통하여 국제자유도시를 조성하려는 정책목표를 위해 상당한

24) 한 나라의 지방자치의 적정수준에 대하여는 국가적 합의가 있어야 할 것이고, 그 합의의 결과는 결국 헌법으로 나타난다고 할 수 있을 것이다. 분권의 적정수준을 판단함에 있어서는 지방자치의 이념이 기준이 되어야 할 것이고, 구체적으로는 주민의 복리를 증진하는 데에 기여할 수 있는지가 중요한 판단기준이 될 것이다. 민주성과 효율성, 그리고 형평성이라는 세 가지 가치를 통하여 적정한 지방자치의 수준을 판단할 수 있을 것이라는 견해로 이승종, 지방자치론, 2014, 박영사, 336-339면 참조.

25) 차등적 분권에 대한 반대견해도 충분히 경청하여야 할 것으로 생각한다. 차등분권이 오히려 인구수를 기준으로 우등과 열등으로 지방자치단체를 나누어 수도권 집중 내지 대도시 집중현상을 부추기는 것은 아닌지 고민할 필요가 있다는 견해로 김수진, 한국·독일 비교를 통한 인구 규모에 따른 자치권 배분 논의와 지방의회 운영·지원방안 개선에 관한 연구, 지방자치법연구 제19권 제3호(2019.9), 206면 참조.

자치권을 부여한 것이라고 할 수 있을 것이다.[26]

이를 전국적인 관점에서 보면, 지방자치단체들 사이의 현실적 차이를 인정하고 이를 자치의 수준 결정에 반영하여 주민들에게 보다 나은 서비스 제공을 가능하게 하고, 더 나아가 지방자치단체들 사이의 서비스 경쟁과 정책 아이디어 경쟁을 촉진함으로써 더욱 품질 좋은 정책서비스를 제공하고자 하는 데에 그 목적이 있다고 할 수 있을 것이다. 또한, 차등적 분권의 시행을 통하여 궁극적으로는 전국적인 지방자치 수준을 제고시킬 수 있게 될 것이다.[27]

2) 사회실험의 역할

한편, 차등적 분권제는 사회실험(social experiment)의 역할을 할 수 있다는 점에서 큰 의미가 있다고 생각된다. 사회실험(social experiment)이란 자연과학 분야의 전통적 실험방식을 사회에 관한 연구에 적용하는 연구방법을 말한다. 사회과학은 인간과 사회를 연구의 대상으로 하는 학문의 특성상 자연과학적인 엄밀한 실험의 실행이 쉽지 않다는 한계가 있다. 사회실험은 아직 검증되지 않은 정책에 대하여 미리 그 결과를 평가해 봄으로써 사회적 문제해결의 정책대안을 검증하는 방법이라는 점에 큰 의미가 있다.[28] 어떤 제도를 일시에 전면적으로 전국적으로 도입하는 경우에 만약 그것이 잘못된다면 그 손실이 엄청날 수 있으므로, 작은 단위의 사회실험을 통하여 미리 사전검증이 가능하다는 것이다.[29]

비단, 사회과학의 영역에서뿐만 아니라 우리 공법학계에서도 이른바 '실험적 법률'을 통한 지방자치단체의 실험 참여를 통하여 지방분권을 실현할 수 있다는 견해가 유력하게 주장된 바 있다.[30] 동 연구에서는 프랑스의 사례를 통하여 "차등적 분권제는 현실적으로 동등하지 않은 지방자치단체가 지방분권을 현실적으로 추진하기 위하여 중앙의 통제와 규제 완화, 그리고 차별적 지원을 위한 규범적 수단인 실험법에 대한 논의를 구체화한다."라고 평가한다.[31] 이러한 실험은 일반적인 법률규정에 대한 특례규정의 형태로 실시되고, 평가를 전제로 한다는 특성을 갖는다.[32]

3. 차등적 분권의 지향점

제주특별법에 따른 제주특별자치도의 차등적 분권이 시행된 지 10년이 넘는 시간이 흐르고

26) 김찬동, 자치분권개헌과 차등분권형 중앙-지방정부관 관계에 대한 소고, 도시행정학보 제31집 제3호(2018.9), 41-63면(52면); 하혜수/김성호, 제주특별자치도의 기본구상과 자치조직권에 관한 연구, 한국지방정부학회 학술대회자료집(2004), 258-283면(259면) 등 참조.

27) 최영출, 차등적 분권의 재검토, 지방행정 제66권(2017.11), 26-27면.

28) 남궁근, 정책학, 2012, 법문사, 742면 이하 참조.

29) 김병섭, 편견과 오류 줄이기, 2010, 법문사, 239-240면.

30) 전훈, 지방분권 실현의 새로운 방법적 접근 – 지방자치단체의 실험참여, 지방자치법연구 제5권 제2호(2005), 219-245면.

31) 전훈, 앞의 글, 233면.

32) 전훈, 앞의 글, 223면.

있다. 실제 이러한 차등적 분권이 우리의 지방자치의 고도화에 기여하였는지에 대한 진지한 평가가 필요하다고 생각된다. 이러한 평가의 결과에 기초하여 향후 제주특별자치도의 차등적 분권의 지향점에 대하여 살펴본다. 앞서 언급한 사회실험의 관점에서, 제주특별자치도에 대한 차등적 분권은 앞으로 우리나라의 지방자치가 나아가야 할 방향과 같고 그 목적지도 같다고 할 수 있다. 현재 우리의 지방자치가 직면하고 있는 몇 가지 문제들에 대한 사회적 실험을 통하여, 여러 정책과 대안들을 검증함으로써 제주특별자치도뿐만 아니라 우리나라 전체의 지방자치를 발전시켜나가야 할 것이다.[33] 그러한 문제들을 예시해보면 다음과 같다.

1) 기관 구성의 자율성 문제

종래 제주특별법에 따라 제주특별자치도에는 기관 구성의 자율성이 인정되고 있고, 지방자치법 전부개정법률안을 통하여 다른 자치단체에도 적용되게 되었다. 앞에서 언급한 바와 같이, 제주특별자치도의 경우에는 조례와 주민투표를 통하여 기관 구성을 할 수 있도록 할 필요가 있을 것이다. 기관구성에 있어서는 현재의 기관대립형 또는 의회 중심의 기관통합형 등 다양한 실험이 가능할 것이다.

그리고 이러한 사회실험은 국가 전체의 통치구조에 대한 문제로까지 발전할 수 있을 것이다. 개헌논의과정에서 통치구조의 문제는 언제나 핵심적 쟁점이 되었는데, 제주특별자치도의 실험을 통하여 대통령제인가? 내각책임제인가? 또는 프랑스식 혼합정부제인가? 내각책임제 또는 프랑스식 혼합정부제는 우리 현실과 여건에 부합할 수 있는가? 등의 물음에 대한 실질적인 답을 제시할 수도 있을 것으로 본다.[34] 또한, 앞으로 통일을 지향하는 과정에서, 통일 이후 남과 북이 지역의 특성을 살리면서도 주민의 복지증진에 가장 적합한 조직형태를 찾아야 할 필요성이 크다[35]고 할 수 있는데, 이러한 실험은 통일 이후 남과 북이 지역의 특성에 맞게 가장 적합한 지방자치의 조직형태를 결정할 수 있도록 하는 데에 기여할 수 있을 것으로 본다.

2) 자치사무의 확대 문제

지방자치의 강화를 위해서는 자치사무의 확대가 필요하다는 견해도 일반적으로 주장되고 있다.[36] 자치사무의 확대는 후술하는 자치입법권의 범위 확대와도 연결되는 문제이다. 일본은 자치분권 개혁을 통하여 기관위임사무를 폐지하고 사무를 법정수임사무와 자치사무로 정리[37]한

33) 이러한 사회적 실험의 전제는 당연히 그 실험의 내용이 실현가능하여야 하고, 바람직하여야 하며, 특별히 제주특별자치도와 주민들에게 이익이 되어야 할 것이라는 점은 굳이 긴 설명을 요하지 않을 것으로 본다.

34) 대통령제와 의원내각제에 대한 종래의 지지론과 비판론에 대하여는 정재황/송석윤, 헌법개정과 정부형태, 공법연구 제34집 제4-2호(2006), 155-182면 참조. 프랑스식 혼합정부제에 대하여는 정재황, 프랑스식 혼합정부제의 한국적 적실성, 성균관법학 제29권 제3호(2017), 301-353면 등 참조.

35) 홍정선/방동희, 지방자치 70년, 회고와 과제, 지방자치법연구 제19권 제3호(2019.9), 41-42면.

36) 이승종, 앞의 책, 344-345면 등.

바 있다.

우리나라도 자치사무를 확대하고 사무 배분에 있어 보충성 원칙[38]을 기준으로 철저하게 적용하는 등의 자치 실험을 제주특별자치도를 통하여 시행해 볼 수 있을 것으로 본다.

3) 자치입법권의 확대 문제

지방자치에 있어 가장 강조되고 있는 사항 중의 하나가 바로 조례 등 자치입법권의 확대 문제이다.[39] 자치입법권의 확대·강화를 위한 처방으로 조례의 제정범위를 확대하거나, 지방자치법상 조례의 적법 요건 중 하나인 '법령의 범위 안에서'의 해석을 완화하거나, 지방자치법 제22조 단서를 삭제하자는 등의 다양한 견해가 제시되고 있다.[40]

4) 자치조직의 문제

제주특별자치도는 광역-기초의 중층적 자치가 아닌 단층적 자치를 시행하고 있다. 앞으로 시·도 - 시·군·구의 중층 자치 대신에 단층적 자치기구로 재편하는 것이 효율적이며 민주적인지에 대한 실험도 가능할 것이다. 현재 제주특별자치도에서는 행정시장의 임명 방식[41]이 쟁점이 되고 있는데, 현행과 같이 광역단체장이 임명하는 방식, 주민들이 직접 선출하는 방식[42], 의

37) 서보건, 일본의 지방자치 분권추진과 지방재정 활성화에 대한 고찰, 공법학연구 제19권 제3호(2018), 141-168면(155-158면).

38) 한귀현, 지방자치법상 보충성의 원칙에 관한 연구, 공법학연구 제13권 제3호(2012.8), 249-278면.

39) 이승종, 앞의 책, 343-344면 등.

40) 관련 논의로는 김명용, 참여정부의 지방분권정책의 공법적 과제, 공법학연구 제5권 제3호(2004), 99-146면(특히, 122-125면); 김배원, 헌법적 관점에서의 지방자치의 본질, 공법학연구 제9권 제1호(2008), 218-251면(조례제정권에 대하여는 특히 238-245면); 김부찬, 제주특별자치도의 의의 및 자치입법권에 관한 고찰, 지방자치법연구 제6권 제1호(2006), 13-41면; 류시조, 지방자치제의 보장을 위한 논의와 한계, 공법학연구 제11권 제1호(2010), 55-75면(68-70면); 문상덕, 제주특별자치도의 자치입법기능 제고방안, 지방자치법연구 제9권 제3호(2009), 25-46면; 박인수, 지방분권국가의 특징과 한계, 공법학연구 제18권 제3호(2017), 3-27면; 양승미, 제주특별자치도의 자치입법 강화를 위한 법적 쟁점 검토, 지방자치법연구 제12권 제1호(2012), 21-45면; 윤재만, 자치입법권의 국가입법권에 의한 제한, 공법학연구 제14권 제1호(2013), 249-274면; 정훈, 특구의 운용과 자치입법권, 지방자치법연구 제4권 제1호(2004), 143-161면; 조성규, 지방자치 20년을 통한 자치입법권 보장의 평가와 과제, 지방자치법연구 제15권 제2호(2015), 137-169면; 최우용, 자치입법권의 현실 및 과제 - 자치입법권 확충방안을 중심으로, 국가법연구 제11권 제2호(2015), 29-62면 등 참조.

41) 제11조(행정시장) ① 행정시에 시장을 둔다.
② 행정시의 시장(이하 "행정시장"이라 한다)은 일반직 지방공무원으로 보하되, 도지사가 임명한다. 다만, 제12조제1항에 따라 행정시장으로 예고한 사람을 임명할 경우에는 정무직 지방공무원으로 임명한다.
③ 제2항 단서에 따라 임명된 행정시장의 임기는 2년으로 하며, 연임할 수 있다.
④ 행정시장으로 임명할 사람을 예고하지 아니하거나 행정시장으로 예고되거나 임명된 사람의 사망, 사퇴, 퇴직 또는 임기 만료 등으로 새로 행정시장을 임명하는 것이 필요한 경우에는 일반직 지방공무원으로 임명하되, 「지방공무원법」 제29조의4에 따라 개방형직위로 운영한다.
⑤ 행정시장은 도지사의 지휘·감독을 받아 소관 국가사무와 지방자치단체의 사무를 맡아 처리하고 소속직원을 지휘·감독한다.
⑥ 다른 법령에서 시장을 인용하는 경우 해당 법령에 특별한 규정이 없으면 행정시장은 포함되지 아니한다.

회에서 선출하는 방식, 또는 단체장이 임명하되 의회의 동의를 얻도록 하는 방식 등 다양한 방식에 대한 실험이 가능할 것이다. 단층적 자치의 문제는 향후 인구급감으로 인한 지방소멸의 문제에 대응할 수 있는 하나의 대안이기 때문에, 사회적 실험의 가치가 충분하다고 본다.

5) 그 밖의 중요사항들

위의 사항 외에도 지방자치의 실현을 위해 중요한 문제들에 대한 사회적 실험이 가능할 것이다. 현재 제주특별법에 따라 제주특별자치도에서 시행 중인 자치경찰제[43]도 하나의 예가 될 수 있다.[44] 이번 지방자치법 전부개정법률안의 핵심사항 중 하나인 주민자치의 문제, 학계에서 논의되고 있는 지방의회의 지방자치단체장에 대한 불신임권과 지방자치단체장의 의회해산권 문제[45], 지방자치단체의 역할과 사회국가원리의 조화 문제[46] 등도 자치 실험의 중요대상이 될 수 있을 것이다.

Ⅳ. 결론

특정 지역에 대한 차등적 분권은 그 자체가 목표는 아니고, 또한 반드시 해야 하는 것도 아닐 수 있다. 차등적 분권은 국가 전체의 지방자치의 수준을 제고하기 위해서, 특별히 사회실험을 통한 바람직한 정책 대안의 발견을 위해서 중요한 역할을 할 수 있다는 점에 그 가치가 있다고 생각된다.

우리나라의 현실에서 (만약 국민적 합의가 전제된다면) 연방제 수준의 분권 국가를 지향하는 과정에서, 그리고 향후 남북통일 이후를 대비하는 단계에서 차등적 분권을 통하여 국가 전체의 자치 수준을 제고하면서 다양한 자치 실험을 통한 최적의 대안을 발견할 수 있어야 할 것이다. 이를 위해서는 차등적 분권 실험의 결과에 대한 철저한 분석과 검증, 그리고 환류가 전제되어야 할 것이다.

---

42) 행정시장 직선제가 필요하다는 견해로는 조성규, 제주행정체제개편에 있어 자치권의 확대에 관한 법적 쟁점과 과제 – 행정시장 직선제와 관련하여, 지방자치법연구 제13권 제1호(2013), 33-64면 등 참조,

43) 제주자치경찰제에 대한 소개로는 강주영, '제주특별자치도 자치경찰'의 공법적 검토 – 제주특별자치경찰을 중심으로, 동아법학 제60호(2013), 29-64면 등 참조.

44) 제주자치경찰을 우리나라 자치경찰제도의 이상적 모델로 소개하는 견해로는 이기춘, 한국 자치경찰제도의 이상적 모델, 지방자치법연구 제18권 제1호(2018), 29-66면 참조. 여기에서는 특히 행정경찰 수행자로서 긍정적 평가를 하고 있다(51-52면).

45) 이승종, 앞의 책, 89-90면.

46) 성중탁, 현대 사회국가와 행정법의 과제, 공법학연구 제19권 제2호(2018.6), 39-64면(59면) 참조. 행정법인 사회보장행정법을 통한 사회국가원리의 실현에 대하여는 김중권, 사회보장분야에서의 행정재판의 의의와 역할, 행정판례연구 제23권 제2호(2018.2), 3-43면 참조.

참고문헌

[단행본]

강원택 편, 지방정치의 이해 1, 2016, 박영사

김병섭, 편견과 오류 줄이기, 2010, 법문사

김유환, 현대행정법강의, 2019, 법문사

남궁근, 정책학, 2012, 법문사

오시영 편저, 미국의 행정과 공공정책, 2009, 법문사

이승종, 지방자치론, 2014, 박영사

임승빈, 지방자치론, 2019, 법문사

홍정선, 신지방자치법, 2018, 박영사

[연구논문 등]

강주영, '제주특별자치도 자치경찰'의 공법적 검토 – 제주특별자치경찰을 중심으로, 동아법학 제60호(2013), 29-64면.

김남철, 실질적인 자치권 확대 및 책임성 확보를 위한 지방자치법의 개정과 공법적 평가, 지방자치법연구 제19권 제3호(2019.9), 73-118면.

김명용, 참여정부의 지방분권정책의 공법적 과제, 공법학연구 제5권 제3호(2004), 99-146면.

김배원, 헌법적 관점에서의 지방자치의 본질, 공법학연구 제9권 제1호(2008), 218-251면.

김부찬, 제주특별자치도의 의의 및 자치입법권에 관한 고찰, 지방자치법연구 제6권 제1호(2006), 13-41면.

김수연, 지방자치법 전면개정의 의의와 과제, 지방자치 이슈와 포럼 제26호(2019.8), 110-117면.

김수진, 한국·독일 비교를 통한 인구 규모에 따른 자치권 배분 논의와 지방의회 운영·지원방안 개선에 관한 연구, 지방자치법연구 제19권 제3호(2019.9), 199-226면.

김중권, 사회보장분야에서의 행정재판의 의의와 역할, 행정판례연구 제23권 제2호(2018.2), 3-43면.

김찬동, 자치분권개헌과 차등분권형 중앙-지방정부관 관계에 대한 소고, 도시행정학보 제31집 제3호(2018.9), 41-63면.

류시조, 지방자치제의 보장을 위한 논의와 한계, 공법학연구 제11권 제1호(2010), 55-75면.

문상덕, 제주특별자치도의 자치입법기능 제고방안, 지방자치법연구 제9권 제3호(2009), 25-46면.

박인수, 지방분권국가의 특징과 한계, 공법학연구 제18권 제3호(2017), 3-27면.

서보건, 일본의 지방자치 분권추진과 지방재정 활성화에 대한 고찰, 공법학연구 제19권 제3호(2018), 141-168면.

성중탁, 현대 사회국가와 행정법의 과제, 공법학연구 제19권 제2호(2018.6), 39-64면.

양승미, 제주특별자치도의 자치입법 강화를 위한 법적 쟁점 검토, 지방자치법연구 제12권 제1호(2012), 21-45면.
윤재만, 자치입법권의 국가입법권에 의한 제한, 공법학연구 제14권 제1호(2013), 249-274면.
이기우, 지방자치법개정안의 평가와 과제, 지방자치 이슈와 포럼 제26호(2019.8), 89-109면.
이기춘, 한국 자치경찰제도의 이상적 모델, 지방자치법연구 제18권 제1호(2018), 29-66면.
전 훈, 자치분권 실현의 새로운 방법적 접근 - 지방자치단체의 실험참여, 지방자치법연구 제5권 제2호(2005.12), 219-243면.
정재황/송석윤, 헌법개정과 정부형태, 공법연구 제34집 제4-2호(2006), 155-182면.
정재황, 프랑스식 혼합정부제의 한국적 적실성, 성균관법학 제29권 제3호(2017), 301-353면.
정하명, 국가안전법제에서 기초지방자치단체의 역할 - 한국과 미국의 비교법적 검토, 법학논총 제27권 제3호(2015), 71-92면.
정 훈, 특구의 운용과 자치입법권, 지방자치법연구 제4권 제1호(2004), 143-161면.
조성규, 제주행정체제개편에 있어 자치권의 확대에 관한 법적 쟁점과 과제 - 행정시장 직선제와 관련하여, 지방자치법연구 제13권 제1호(2013), 33-64면.
조성규, 조례에 의한 지방의원 유급보좌인력 도입의 허용성, 지방자치법연구 제17권 제4호(2017), 359-392면.
조성규, 지방자치 20년을 통한 자치입법권 보장의 평가와 과제, 지방자치법연구 제15권 제2호(2015), 137-169면.
최영출, 차등적 분권의 재검토, 지방행정 제66권(2017.11), 26-29면.
최우용, 자치입법권의 현실 및 과제 - 자치입법권 확충방안을 중심으로, 국가법연구 제11권 제2호(2015), 29-62면.
하혜수/김성호, 제주특별자치도의 기본구상과 자치조직권에 관한 연구, 한국지방정부학회 학술대회자료집(2004), 258-283면.
하혜수/최영출, 차등적 분권제도에 대한 비교연구 - 영·미·일·북유럽을 중심으로, 한국행정학보 제36권 제2호(2002.6), 109-127면.
하혜수, 차등적 지방분권제도의 한국적 도입가능성에 관한 연구, 한국행정학보 제38권 제6호(2004.12), 155-178면.
한귀현, 지방자치법상 보충성의 원칙에 관한 연구, 공법학연구 제13권 제3호(2012.8), 249-278면.
홍정선/방동희, 지방자치 70년, 회고와 과제, 지방자치법연구 제19권 제3호(2019.9), 3-71면.

[자료]
U.S. Department of Commerce, Individual State Description: 2017(2019.4)

제 2세션

지방분권을 위한 자치경찰제의 도입과 공법적 과제

제1주제

자치경찰제 도입의 방향과 과제

- 발제
  윤태웅(대한민국시도지사협의회)

- 토론
  양태건(한국법제연구원), **손재영**(경찰대), **김남욱**(송원대)

제2주제

자치경찰제 도입을 위한 경찰법(안)의 내용과 한계

- 발제
  김수연(대한민국시도지사협의회)

- 토론
  박세훈(한국법제연구원), **성중탁**(경북대), **강주영**(제주대)

자치경찰제 도입의 방향과 과제

윤 태 웅
(대한민국시도지사협의회)

Ⅰ. 서 론

2017년 5월 출범한 문재인 정부는 여건상 대통령직 인수위원회 없이 대통령직속의 국정기획자문위원회를 구성·운영하여, 2017년 7월 『문재인 정부 국정운영 5개년 계획』을 수립 및 발표하였다. 동 계획에 따르면, 역대 정권에 비해 지방분권에 관한 대통령의 강력한 지방분권 추진의지를 엿볼 수 있는데, 광역단위 자치경찰제 도입(#13번, #77번)을 비롯하여 자치행정권·자치입법권·자치재정권 및 자치복지권 등의 4대 지방자치권을 보장하고 국가기능의 획기적인 지방이양을 통해 실질적인 지방분권을 실현하겠다는 내용이 적극 반영되어 있다(#74번~#75번). 이 가운데 광역단위 자치경찰제 도입과 관련해서는 2017년부터 자치경찰 관련 법률을 제·개정하고, 2018년 시범실시를 거쳐 2019년부터 전국 시·도 단위에 확대 실시하도록 규정하고 있다(국정기획자문위원회, 2017).

이에 따라, 2017년 10월 행정안전부는 『국정운영 5개년 계획』에 대한 세부 실행과제로서 『자치분권 로드맵(안)』을 발표하였고, 2017년 11월에는 경찰청 내 경찰개혁위원회에서 『광역단위 자치경찰제 도입 권고안』을 발표하였으며, 2018년 10월 대통령소속 자치분권위원회에서 이상의 내용을 수정·보완하여 『광역단위 자치경찰제 도입방안』을 최종 정부안으로 확정 및 발표하였다. 이후 자치분권위원회에서는 행정안전부, 법제처, 인사혁신처, 경찰청, 대한민국시도지사협의회 등과 함께 '자치경찰 법제 T/F'를 구성·운영하여 광역단위 자치경찰제 도입에 관한 법률안(정부안)을 마련하였으며, 2019년 3월 더불어민주당 홍익표 의원 대표발의 형식으로 국회에 제출하였다.

그러나 우리나라에서 유일하게 자치경찰제를 도입·운영 중인 제주특별자치도(제주자치경찰단)가 지속 겪고 있는 국가경찰-자치경찰간 업무(사무) 중복과 그에 따른 책임소재 불분명의 문제, 중앙정부의 자치경찰에 대한 재정지원 강화, 수사권 미흡 등의 문제가 상존하고 있으며, 일선 국가경찰관들의 자치경찰 신분전환에 따른 위기의식이나 정부안 마련 과정상 의견수렴 절차 부재 등으로 인한 자치경찰제에 대한 부정적 편견 만연 등의 문제가 발생되고 있다. 또한, 국회 사법개혁특별위원회가 2019년 8월 31일자로 활동이 종료되어 2019년 9월 2일자로 국회 행정안전위원회에 계류 중이나, 여·야간 정쟁 발생으로 인해 현재까지 아무런 성과를 보여주지 못하고 있어, 경찰청 등에서 당초 2019년 9월 중에 공모를 통하여 시범실시 대상 시·도를 선정하겠다는 계획마저 잠정 연기되고 있는 등 많은 문제점을 나타내고 있는 실정이다.

따라서 본 연구에서는 향후 실질적인 자치경찰제 도입·운영의 주체인 전국 17개 시·도의 의견을 중심으로, 지난 20년 동안 국가와 지방의 숙원과제에 해당하는 '자치경찰제 도입'이 추구해 나가야 할 바람직한 방향과 그에 따른 추진과제들을 제시해 보고자 하였다.

Ⅱ. 자치경찰제에 관한 이론적 논의

1. 자치경찰제의 의의

경찰의 개념은 국민의 생명과 신체를 보호하고, 공공의 안녕과 질서유지를 '경계하여(警) 살핀다(察)'는 의미를 가진다. 그리고 자치경찰은 '지역주민의 의사에 기반하여 치안임무를 자주적으로 수행하는 제도', 또는 '지방분권의 이념에 따라 지방정부에 경찰권을 부여하고, 경찰의 설치·유지·운영에 관한 책임을 지방정부가 담당하는 제도' 등으로 정의될 수 있다(조성규, 2017: 86)

결국, 자치경찰은 국가경찰과 대비되는 개념으로서 경찰조직의 설치·운영 및 그에 따른 경찰권 행사의 귀속주체가 중앙정부에 있으면 국가경찰이고, 지방정부에 있으면 자치경찰로 정의할 수 있는데, 이 경우에도 경찰의 기능배분 또는 경찰활동에 대한 지방정부의 책임성 혹은 주민참여 등 어느 부분을 강조하느냐에 따라 다양하게 정의될 수 있다(황문규, 2018: 38). 이현우 외(2009)는 자치경찰제를 국민의 생명·재산 및 권리를 수호하고 범죄수사 등을 실행하는 규제적 기능과 각종 경찰서비스(police service)를 제공하는 봉사적 기능을 담당하는데, 자치경찰은 후자인 봉사적 기능을 제공해야 한다고 보고, 자치경찰을 통하여 경찰은 해당 지역의 여건과 특성에 맞는 맞춤형 경찰서비스를 지역주민에게 제공할 수 있다고 주장하였다(이현우 외, 2009: 9-10). 한동효(2012)는 자치경찰제는 지방정부가 지방자치의 근본적인 이념에 따라 운영하는 새로운 형태의 경찰제도로서, 이는 해당 지역의 특성에 따라 지역의 주민을 위하여 법집행과 치안서비스를 동시에 제공함을 목적으로 하며, 지방정부가 자주적이고 민주적으로 운영하는 경찰제도라고 주장하며, 자치경찰제를 추진하는데 있어 주민을 위한 양질의 서비스를 어떻게 제공할 것인지에 대한 논의가 우선시 되어야 함을 강조하고 있다(한동효, 2012: 178-179). 또한, 최종술(2017)은 자치경찰제도란 지방분권의 정치사상에 따라 지방경찰이 지방정부의 권한과 책임 하에 지역주민의 의사에 기초하여 치안임무를 자주적으로 수행하는 제도로서, 지방선거 등을 통해 나타난 주민의 의사가 치안행정에 적극 반영되는 주민을 위한 경찰제도이며, '주민에 의한 경찰행정', '주민을 위한 경찰행정', '주민의 경찰행정'에 기초한 경찰제도임을 주장하고 있다(최종술, 2017).

이 외에도 자치경찰제에 관한 다수의 연구들과 학자들이 자치경찰에 대해 유사한 개념정의를 내리고 있는데, 이를 종합해 보면 자치경찰제는 자치경찰의 개념을 지방정부의 장 또는 주민을 대표할 수 있는 기관이 지방정부의 관할구역으로 하는 경찰행정관서의 유지에 대한 권한과 책

임을 가지고 조직, 인사, 재정 등에 관해 주민의사를 반영하여 지역주민들에게 직접 또는 간접적으로 경찰서비스를 제공하는 제도와 활동으로 정의할 수 있다(안영훈·강기홍, 2009: 58).

2. 자치경찰제의 필요성

현행 단일화된 국가경찰체제에 대한 문제점으로서 지역치안수요에 효율적으로 대응하지 못하고 있다는 점, 지역치안에 대한 자기책임성이 부족하다는 점, 그리고 치안행정에 대한 주민참여의 부족 등이 지적되어 왔다(최진학, 2005; 박억종, 2008: 83; 조성택·김동현, 2008). 또한, 지역치안 보다 공안경찰활동에 주력함으로써 지휘권의 빈번한 교체, 지역치안 수요증대에 대한 대응 미흡, 조직·기능상 불합리한 인력배분 등의 한계를 나타내고 있는 실정이다(김성호, 2012: 117). 이상의 국가경찰체제가 지니는 문제와 한계를 바탕으로, 자치경찰제 도입의 필요성에 관하여 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지방정부의 종합행정 실현이다. 현재 주민을 대상으로 제공 중인 각종 일반행정서비스 외에, 자치경찰제 시행을 통해 주민생활과 밀접한 치안서비스를 지방정부의 자율적인 권한과 책임으로 처리할 수 있는 경찰권을 확보하여 주민의 기대에 부응하는 진정한 의미의 종합행정이 가능하게 된다(전희재, 2006: 50-51; 조성택·김동현, 2008, 안영진, 2014: 357).

둘째, 지방분권을 위한 수단이 된다. 치안행정의 지방분권화는 지역사회 중심 경찰활동의 실행을 위해서라도 반드시 선행되어야 하는 전제조건인데, 지역사회를 중심으로 하는 경찰활동은 일선 경찰관이 현장에서 문제를 파악하고 해결할 방안을 마련할 수 있으므로(이만종, 2008), 치안활동과 함께 매우 효과적인 범죄예방에 기여할 수 있다(홍의표·원소연, 2014: 40).

셋째, 민생치안체제 확보이다. 경찰의 기본기능이라 할 수 있는 지역주민들의 생명·신체 및 재산의 안전을 위한 활동이 국가공무원으로서가 아니라 지방공무원으로서의 경찰관이 자기가 근무하는 지역에서 지방정부에 의해 임명되고, 해당 지방정부에 대하여 근무의 의무를 지며, 또 그 지방정부로부터 봉급을 받게 됨으로써 자기 봉금의 원천이라고 할 수 있는 주민들의 안전을 적극적으로 보고하기 위하여 헌신적으로 봉사를 하고자 하는 노력들을 하게 될 것이기 때문이다(한국정책학회, 2017: 11)

넷째, 지역적 특성에 적합한 치안서비스 제공이다. 현행 국가경찰의 지휘체계는 경찰청장-지방경찰청장-경찰서장-지구대장-파출소장 등으로 획일화되어 있는데, 이러한 시스템 하에서 자율적이고 창의적인 지역적 치안활동을 기대하기에는 한계가 있다(황문규, 2018: 41). 따라서 경찰서비스를 일관되게 유지하는 것 보다는 경찰과 지방정부가 서로 유기적으로 연동하여 지역마다의 구조와 특성을 파악하고 실정에 맞는 예산을 확보하여, 지역주민들이 경찰서비스에 대한 현실적인 제공을 받으면서 범죄에 대한 두려움을 감소시키고 삶의 질을 향상할 수 있도록 하는 것이 중요하다(김봉구, 2014: 259; 안영진, 2014).

3. 선행연구 검토

우선, 자치경찰제 도입의 필요성에 관한 선행연구로서 최진학(2005)은 경찰행정에 대한 정치적 중립성의 요구, 지방자치단체와 경찰 간의 갈등 해소, 지역주민 위주의 서비스 활동, 시민통제에 의한 경찰의 민주성 확보 등을 위하여 자치경찰제가 도입되어야 한다고 주장하고, 안영진(2014)은 자치경찰제도 도입으로 지역·주민 치안서비스를 지방자치단체의 권한과 책임 하에 자율적으로 처리할 수 있게 되고, 각종 불법행위에 대해 지방자치단체가 스스로 시정할 수 있게 됨으로써 지방자치의 완성도를 높이고, 지방행정의 종합행정력을 제고할 수 있다고 강도한다. 또한, 김성호(2012)는 현행 국가경찰이 경찰청, 시·도 경찰청, 경찰서로 계서화 된 중앙집권적 준 군대식 조직이고, 지역주민을 위한 자치경찰사무에 해당하는 사무마저도 국가경찰이 국민을 대상으로 광범위하게 집행하고 있다고 지적하고, 급증하는 지역치안·민생치안에 대응하기 위해 자치경찰제 도입이 필요하다고 주장하며, 조성택·김동현(2008)은 자치경찰제 도입으로 지방종합행정의 온전한 수행, 경찰 대민서비스의 질적 제고, 중앙경찰의 권력분산, 지역주민의 참여 확대 등에 유리하다고 강조하고 있다. 이만종(2008)은 경찰의 중립성과 민주성을 확보하고 지역실정에 맞는 경찰서비스를 제공하며, 지방자치단체의 법집행력 보강을 통한 종합행정성을 제고하여 성숙한 지방자치를 구현할 수 있다는 점에서 자치경찰제의 도입을 주장하고 있다.

다음으로, 자치경찰제 도입의 범위에 관한 선행연구로서 이윤환(2005)은 자치경찰을 기초단위에 도입하고 경찰행정실시기관에 대하여 치안행정협의회나 지역치안협의회에 민주적 통제장치를 두어야 한다고 주장하였고, 이영남(2005)은 주민대응성과 민주성 측면에서 광역단위의 자치경찰제는 지역주민 밀착형 치안서비스 제공에 적합하지 않기 때문에 기초자치단체에 자치경찰을 도입해야 한다고 주장한다. 또한, 조성택(2005)은 자치경찰제가 광역단위에 도입될 경우 주민의사 반영 및 주민참여 활성화 이념과는 거리가 있으므로, 기초단위에서 실시될 경우 지역주민의 의사가 반영될 수 있도록 조직 구성이 이루어져야 한다고 강조한다.

광역지방정부 및 기초지방정부에 동시 도입되는 것이 바람직하다는 연구로서 이기우(1998), 김성호(2012) 등의 연구가 있는데, 이들은 국가경찰과 자치경찰간 사무배분을 실시하여 광역자치경찰은 광역사무, 조정사무, 보완사무만을 담당하고, 보충성의 원칙에 따라 기초자치경찰을 중심으로 경찰사무가 배분되어야 한다고 주장한다. 또한, 정균환(1996), 이승철 외(2005)는 자치경찰제 도입 초기는 광역단위로 하되, 지방의 재정자립도 및 지역환경 등을 고려하여 점차적으로 기초단위로 확대해야 한다고 주장한다.

한편, 실질적인 자치경찰 도입 및 운영을 위해서는 기초지방정부에 비해 상대적으로 자치역량이 양호한 광역지방정부 중심으로 도입되어야 한다는 선행연구가 대다수인 것으로 분석되는데(조성택, 2005: 225), 이와 관련하여 김현소(1998), 안영진(2014) 등은 미국, 영국, 프랑스, 독일 등에 대한 해외사례 분석을 통해 자치경찰에 인사, 조직, 재정에 관한 전 권한이 주어지는 완전한 형태의 광역단위 자치경찰에 도입을 강조하고 있다. 경찰개혁위원회 실무팀(1999), 최창

호(2002), 고문현(2005), 김수원(2002), 이현우 외(2009), 정우열(2010) 등은 자치경찰 도입·운영과 치안행정에 관한 시·도지사의 역할을 강조하고, 수사제도의 개선의 필요성을 강조하면서 지역치안과 국가치안의 조화를 위해 광역단위 자치경찰제 도입을 주장하고 있다. 최종술(2004)은 기초단위 자치경찰제는 이미 일본에서 실패한 경험을 가지고 있으며, 최근 세계 각국에서 광역단위 자치경찰제 도입 추세임을 주장하고 있고, 유영현(2008), 최용환(2010), 이승준(2015), 조성규(2017), 황문규(2017) 등은 자치역량이 충분치 않은 기초지방정부 중심의 자치경찰제가 도입될 경우 발생될 수 있는 다양한 문제점을 지적하면서 제주자치경찰을 포함한 광역단위 자치경찰제 도입의 필요성을 강조하고 있다.

그러나 이상의 자치경찰제에 관한 선행연구들은 대다수 자치경찰제에 관한 정부의 계획을 대상으로 미국, 독일, 일본 등 해외사례 분석을 통한 시사점을 도출하였거나, 전문가 설문조사 등을 실시하여 나름대로의 자치경찰제 도입방안을 제시하고 있다. 즉, 자치경찰제 도입·운영의 실질적 주체이자 직접적 이해관계자인 지방정부 및 지방공무원의 의견을 중심으로 분석이 이루어진 연구는 매우 찾아보기 어려운 것으로 파악된다.

따라서 본 연구에서는 현 정부의 '광역단위 자치경찰제 도입'이라는 핵심 국정과제에 걸맞는 자치경찰제 도입방안을 분석 및 제시하고자, 전국 17개 시·도 자치경찰업무 담당자들과 수차례에 걸친 연석회의를 개최하여, 이들의 의견을 논거로서 적극 활용하였다. 또한, 이 과정에서 전국 시·도의 입장만을 고려함에 따라 발생될 수 있는 시·도간 재정자립도 차이로 인한 지역치안서비스 격차 심화, 시·도지사 및 지역 토호세력으로부터의 정치적 중립성 저하, 자치경찰의 잘못된 대응에 대한 시·도지사의 책임역량 미흡 등의 우려를 종합적으로 고려하여 합리적인 자치경찰제 도입방향과 추진과제를 제시하였다.

Ⅲ. 자치경찰제 도입 추진경과 및 정부안 주요내용

1. 자치경찰제 도입 추진경과

1) 김대중 정부 ~ 노무현 정부

자치경찰제 도입에 대한 최초 논의는 1948년 7월 17일 「정부조직법」 제정 시절로부터 거슬러 올라갈 수 있으며, 각 정권별로 자치경찰제 도입 논의가 지속적으로 이루어졌다(정부혁신지방분권위원회, 2007: 146). 국민의 정부는 민주당 추미애 국회의원을 단장으로 하는 자치경찰추진단을 만들고 수차례 회의를 통해, 일본과 유사한 광역 중심의 자치경찰제 도입을 위한 「경찰법」 일부개정법률안을 확정하였다. 그러나 이 법안은 정치적 이유로 국회에 발의되지도 못하고 사장되었다.[1)]

2003년 4월 경찰청에서는 경찰혁신위원회 내 자치경찰분과위원회를 설치하였고, 2004년 1월 정부혁신지방분권위원회에서는 민간전문가를 중심으로 하는 '자치경찰 T/F'를 운영하였으며, 같은 해 10월에는 심의·자문기구인 '자치경찰특별위원회'로 확대 운영하였다. 또한, 관할 부처 차원에서도 행정자치부장관 소속 하에 실무추진기구인 '자치경찰제 실무추진단'을 구성·운영하였다. 2005년 11월 정부에서는 정계, 학계, 시민사회 등 다양한 이해관계자들의 의견을 수렴하여 기초단위의 「자치경찰법(안)」을 마련[2]하여 국회에 제출하였는데, 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 보충성의 원칙과 자치단체의 자율성 보장을 위해, 시·군·구에 직속기관인 자치경찰대를 조례로 설치 및 폐지할 수 있도록 하였다. 둘째, 주민생활과 밀접한 분야(순찰, 사회적 약자보호, 교통소통 관리, 시·군·구 공공시설 경비 등)에 대한 치안서비스를 제공하도록 하였다. 셋째, 주민참여 보장 및 국가경찰과 자치단체간 협력·조정을 위해 시·도에 '치안행정위원회' 및 시·군·구에 '지역치안협의회'를 설치[3]하도록 하였다. 넷째, 일반범죄 수사권은 없으며 현행범 검거 시 국가경찰에 즉시 인계하도록 하고, 복장은 국가경찰과는 구분하되 전국적으로 통일하도록 하였다. 다섯째, 운영비용은 자치단체의 비용부담을 원칙으로 하나, 인건비는 국가가 지원하도록 하였다. 여섯째, 자치경찰공무원은 시장·군수·구청장이 임명하는 특정직 지방공무원으로서 '자치경찰공무원 인사위원회'를 별도로 설치·운영하되, 자치경찰공무원 채용시험 등은 국가경찰에 위탁 가능하도록 하였다.

이상의 시·군·자치구 기초단위 「자치경찰법안」은 이듬해인 2006년 2월 15일 정부발의로 국회 행정자치위원회에 상정되었다. 그러나 법안의 심의 과정에 있어서, 2005년 12월 14일 한나라당 유기준 의원이 전국시도지사협의회의 의견을 수용하여 국회에 대표발의한 "시·도 광역단위 자치경찰제 도입" 중심의 「자치경찰법안」과의 의견 차이를 좁히지 못하고, 결국 2008년 5월 29일 제17대 국회의 임기만료로 폐기되었다.

2) 이명박 정부

이명박 정부의 출범과 함께 '자치경찰제의 도입'을 5대 국정지표, 193개 국정과제에 포함시켰

1) 김대중 정부 시절인 1999년 경찰청에서는 광역자치단체 중심의 『자치경찰제 시안』을 마련하였는데, 당시 시·도지사들의 반대와 정부 내 추진기구의 부재 등으로 인해 무산된 바 있다. 주요 내용은 시·도에 경찰위원회를 두고, 시·도 지방경찰청 이하를 시·도지사 소속 경찰위원회가 관리하도록 하고, 시·도 경찰은 국가경찰사무를 위임받아 수행하며, 시·도에 근무하는 경감급 이하는 지방공무원(전체 경찰공무원의 약 97%)으로 하되, 경정급 이상은 국가공무원으로 하는 것 등이었다(경찰청 내부자료, 1999).

2) 2004년 7월 13일 국정과제 회의에서 정부혁신지방분권위원회 '자치경찰 T/F'가 노무현 대통령에게 보고한 안에는 시·군·구 기초단위 자치경찰제 도입방안 외에, 시·도 광역단위 자치경찰제 도입방안도 포함되어 있었는데, 노무현 대통령의 "흉내만 내는 자치경찰이라는 느낌이 든다."는 발언으로 사장되었다(정부혁신지방분권위원회, 2007: 157).

3) 치안행정위원회는 시·도지사 소속으로 주민 등 11인으로 구성, 자치경찰의 분쟁조정 및 운영 등을 심의·의결하고, 지역치안협의회는 시장·군수·구청장 소속으로 주민 15인 이내로 구성, 자치경찰의 운영과 관련된 사항을 협의·자문, 시장 등은 매년 지역치안협의회의 의견을 들어 자치경찰 활동의 목표를 수립하고 평가하여 그 결과를 공표하도록 하였다.

으며, 2008년 5월 27일 청와대 주관 관계기관 조정회의에서 시·군·자치구 기초 단위 자치경찰제 도입방안을 확정하였다. 이에, 지방분권촉진위원회에서는 2008년 12월 16일 '자치경찰제 도입'을 지방분권과제로 채택하였고, 2010년 발족한 지방행정체제 개편추진위원회와 함께 다음과 같은 방향으로의 자치경찰제 도입계획을 마련하였다(지방분권촉진위원회, 2013: 412-414).

첫째, 자치경찰제 실시단위 분야로서 기초(시·군·자치구) 중심으로 자치경찰제를 전면 실시하도록 하였다. 둘째, 조직 분야로서 국가경찰과 자치경찰로 이분화하고 자치경찰의 주체는 시·군·자치구 자치경찰로 단일화 하며, 인구 50만 이상 시(市)의 경우 하부 행정조직인 자치경찰조직(기구)을 설치하는 것이었다. 셋째, 인사 분야로서 지방공무원(일반직 등)의 효율적 인력활용과 지방공무원간 인사교류시스템 도입, 국가경찰공무원과 자치경찰공무원간 그리고 자치경찰공무원 상호간 인사교류, 자치경찰대장 임명시 정치적 중립성과 의회 독립성을 보장할 수 있는 임명절차를 마련해 추진하는 것이었다. 넷째, 사무 분야로서 기초자치단체에 자치경찰사무 권한을 부여하고 광역자치단체에 조정위원회를 두어 분쟁조정권한을 부여하였다. 다섯째, 재정부담 분야로서 자치경찰이 정착될 때까지 국비지원 의무화(법령 명시), 법칙금 및 과태료 등을 지방재정 확충을 위한 재원으로 활용하는 등이었다.

그러나 2012년 6월 11일 지방행정체제 개편추진위원회에서 대통령과 국회에 보고한 『지방행정체제 개편 기본계획』에서는 전국적 실시를 기본원칙으로 하되, 도입 단위(광역·기초)에 대해서는 추후 검토 예정임을 주장하였다. 또한, 2006년 7월 1일 출범한 제주특별자치도 자치경찰단의 기본업무(생활안전, 지역교통, 지역경비 등) 외에 음주단속권을 추가로 부여하는 방안을 검토 중이라고 밝히고 있다(지방행정체제 개편추진위원회, 2012: 30-31).

이후 정권 교체 등을 이유로 더 이상의 구체적인 자치경찰제 도입방안이 논의 및 마련되지 못함에 따라, 미완의 과제로 남게 되었다. 한편, 국회 차원에서도 자치경찰제 도입을 위한 노력이 있었는데, 2009년 11월 17일 한나라당 유기준 의원이 광역 단위에 시·도 경찰본부를 두고, 기초 단위에 시·군·구 자치경찰대를 설치하는 「경찰법」 및 「경찰공무원법」 전부개정법률안을 다시 대표발의 하였으나, 2012년 5월 29일 제18대 국회의 임기만료로 폐기되었다.

3) 박근혜 정부

박근혜 정부의 지방자치발전위원회에서는 이명박 정부 시절 지방분권촉진위원회에서 추진한 시·군·자치구 등 기초 단위 자치경찰단 설치를 지속 추진하였으며, 시·도에는 인사교류·분쟁조정 등을 위해 자치경찰위원회를 설치하도록 하였다. 또한, 자치경찰로 하여금 방범·질서유지·교통소통 관리 및 학교폭력·성폭력·가정폭력 등 사회적 약자 보호활동 등에 관한 62개 사무와 식품·환경·공중위생·농축산물 분야 및 지적재산권 침해·무면허 운수사업 단속 등에 관한 23종의 특별사법경찰 사무를 수행하도록 하고, 음주운전 단속권 및 즉결심판청구권 등을 부여하도록 하였다. 이에 따른 자치경찰 소요인력을 약 12,000명~14,000명으로 추산하였으며, 지방소비세율

인상, 과태료 징수이관과 자치경찰 단속 범칙금 지자체 귀속 등 증세 없는 재원 확보방안을 강구하였다(지방자치발전위원회, 2014: 21-22). 그러나 2016년 국정농단 사태 등으로 인해, 이렇다 할 성과를 보이지 못한 채 마무리되고 말았다.

한편, 자치경찰제 도입과 관련하여 국회 차원에서는 지난 2013년 7월 11일 새누리당 이철우 의원이 국가경찰과 자치경찰로 이원화 하고, 국가경찰은 경찰청-시·도 경찰청-경찰서까지 존치하되, 시·도 및 시·군·자치구 단위에 자치경찰조직을 신설하는 「경찰법」 및 「경찰공무원법」 전부개정법률안을 대표발의 하였으나, 2016년 5월 29일 제19대 국회의 임기만료로 폐기되었다.

4) 문재인 정부

지난 2017년 7월 국정기획자문위원회에서 발표한 『문재인 정부 국정운영 5개년 계획』과 같은 해 10월 행정안전부가 발표한 『자치분권 로드맵(안)』의 내용을 종합하여, 문재인 정부의 자치경찰에 도입방향을 제시해 보면 다음과 같다. 지방정부가 치안·복지·정주여건 등 현장단위 종합행정을 수행할 수 있도록 민생치안서비스 중심의 자치경찰을 도입함으로써 국가경찰은 전국 치안수요에 대응하고, 자치경찰은 지역주민 밀착형 치안서비스를 제공하여 지역별 다양한 치안서비스 요구에 적극 부응해 나가도록 하겠다는 계획이다. 또한, 경찰청 및 행정안전부를 중심으로 지방정부, 자치분권위원회 등 관계기관과 협의를 통해 '광역단위 자치경찰제 도입방안' 마련 및 「(가칭)자치경찰법」 제정 후 일부 시·도에 대한 시범실시를 거쳐 단계적으로 전국 확대를 추진해 나가도록 규정하고 있다.[4)]

5) 소결

이상에서 살펴본 바와 같이, '자치경찰제 도입'은 김대중 정부에서 본격적으로 논의가 시작되었다고 볼 수 있으며, 이후 현 정부에 이르기까지 지속되고 있는 지방분권과제로 볼 수 있다. 도입 단위의 경우에는 김대중 정부에서 광역자치단체(시·도) 중심으로 논의가 이루어진 이후, 노무현 정부부터 박근혜 정부까지 기초자치단체(시·군·구) 단위로 논의가 이루어지다가, 현 문재인 정부에 이르러 검·경 수사권 조정 등 권력기관의 정비 추진과 함께 다시 광역자치단체(시·도) 중심으로 논의가 이루어지고 있다.

김대중 정부 이후 아직까지 우리나라에 자치경찰제도가 도입·운영되지 못하는 이유를 살펴보면, 그동안 자치경찰제의 도입 가능성과 실질적 담당기능 등을 바라보는 정치권, 학계, 시민사회 등의 관점이 근본적으로 차이를 가졌기 때문인 것으로 판단된다. 즉, 강한 권력기관인 경찰청의 수용 가능성, 시·도지사 권한 강화에 대한 국회의 반감과 우려, 자치경찰제 도입 이후 발생되는 각종 문제에 대한 책임회피 성향, 정부 계획에 대한 광역자치단체장과 기초자치단체장의

4) 문재인 정부의 '광역단위 자치경찰제 도입방안(홍익표 의원안)'의 구체적인 내용에 대해서는 후술하기로 한다.

이견 등으로 인해 자치경찰제 도입에 대한 구체적인 실현방안과 관계법률의 제·개정이 이루어지지 못하였으나(대한민국시도지사협의회 내부자료, 2018), 현 정부에서는 정권 초기부터 '광역자치단체(시·도) 중심의 자치경찰제 도입'이라는 명확한 방향으로 추진해 나가고 있으므로, 소기의 성과를 달성하기 유리할 것으로 예측된다.

〈표-1〉 역대 정부의 자치경찰제 도입 추진경과

구 분	김대중 정부	노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부	문재인 정부
도입단위	광역 중심	기초 중심	기초 중심	기초 중심	광역 중심
자치경찰 기구	광역)경찰위원회 기초)자치경찰대	자치경찰대, 지역치안협의회	광역)조정위원회 기초)자치경찰대	광역)경찰위원회 기초)자치경찰단	총괄)경찰위원회 광역)자치경찰본부 기초)자치경찰대
추진결과	기본계획 수립	기본계획 수립	기본계획 수립	기본계획 수립	기본계획 수립
관계 법률안	미발의	발의 (임기만료 폐기)	발의 (임기만료 폐기)	발의 (임기만료 폐기)	발의 ('19. 3)

2. 정부안(홍익표 의원안) 주요내용

대통령소속 자치분권위원회에서는 2017년 11월 경찰청 경찰개혁위원회가 발표한 『광역단위 자치경찰제 도입 권고안』을 바탕으로, 내부 특별위원회의 구성·운영을 통해 2018년 10월 『광역단위 자치경찰제 도입방안』을 확정 및 발표하였으며, 이후 자치분권위원회, 행정안전부, 인사혁신처, 법제처, 경찰청, 대한민국시도지사협의회 등이 참여하는 '자치경찰 법제 T/F' 등의 운영을 통해 유관기관·단체의 의견을 최종 종합·반영하여, 2019년 3월 「경찰법」 및 「경찰공무원법」 전부개정안을 의원발의(홍익표 의원 대표발의) 형식으로 국회에 제출하였다. 이에, 정부안(홍익표 의원안)의 주요 내용을 살펴보면, 다음의 〈표-2〉와 같다.

〈표-2〉 자치경찰제 도입 관련 정부안(홍익표 의원안) 주요내용

1. 조 직

□ 자치경찰

○ 자치경찰은 「자치경찰본부」(시·도), 「자치경찰대」(시·군·구), 「지구대·파출소」를 설치하여 운영(제33조)

- 「자치경찰대」는 치안 수요, 인력 규모 등에 따라 다수의 시·군·구에서 다수의 자치경찰대를 운영할 수 있도록 규정
- 지구대·파출소에서는 비긴급·민원 신고 처리 및 주민 밀착형 치안서비스 중심으로 사무 수행

○ 시·도지사 소속으로 「시·도경찰위원회」를 독립된 합의제 행정기관으로 설치하여 자치경찰 사무를 관장하도록 규정

□ 국가경찰

○ 국가경찰은 '경찰청-지방경찰청-경찰서-순찰대'체제로 운영(제6조, 제20조)

- '순찰대'는 현행 지구대·파출소 중 일부를 활용하여, 중대하거나 긴급한 사건·사고를 처리하도록 임무 부여

2. 시·도경찰위원회

○ 자치경찰의 정치적 중립성을 확보하기 위해 시·도의회(2명), 대법원(1명), 국가경찰위원회(1명) 추천 등 다원적으로 구성한 「시·도경찰위원회」를 설치(제26조)

○ 자치경찰 관련 평가, 업무협약, 조직·인사·예산 등 주요 정책을 심의·의결하고, 자치경찰 승진·인사 추천권, 감사·감찰요구권 등 행사, 임명권자인 시·도지사에 대한 견제 역할 수행(제30조)

○ 자치경찰본부장 후보자를 공모하여 2배수를 추천하고(제34조), 자치경찰대장 후보자에 대해 자치경찰본부장과 시·군·구청장의 의견을 들어 추천(제35조)

3. 사 무

○ 자치경찰의 사무는 총칙상 경찰의 임무(제3조) 범위 내에서 구체적으로 명시

〈자치경찰 사무범위〉

주요 직무	세 부 직 무 내 용
주민생활안전 활동	·순찰 및 시설운영, 주민참여 방범활동 지원, 안전사고·재해·재난보호, 취약자 보호 및 범죄예방, 가출인(18세 이상) 발견수색 등
지역교통 활동	·교통법규위반 단속, 교통안전시설 등 심의·설치·관리, 안전교육·홍보, 통행허가, 어린이통학버스 신고, 긴급자동차 지정 허가 등
지역경비 활동	·자치단체 관리 공공청사 경비, 지역축제 등 다중운집 행사 관련 혼잡 교통 및 안전 관리

○ 수사권은 ①성폭력·가정폭력·학교폭력, 교통사고 등 주민기초 생활과 밀접한 수사, ②공무집행방해 등 현장 법집행력 확보수사, ③특별사법경찰 수사, ④지자체책무와 결부된 사건에 대해 수사할 수 있도록 규정

〈자치경찰 수사권〉

분 야	유 형	
주민 기초 생활과 밀접	·성폭력	공연음란, 성적 목적을 위한 다중이용장소 침입
	·가정폭력 학교폭력	반의사불벌죄 등(폭행, 협박, 명예훼손, 모욕)
	·교통사고	교통사고(뺑소니, 사망, 12개항, 물피 도주 제외)
	·실종	범죄 의심 없는 가출인·단순 미귀가자(18세 이상)
현장 법집행력 확보	·자치경찰이 단속한 음주·무면허운전 사건 ·자치경찰의 공무집행을 방해하는 범죄, 관공서 주취소란 사범	
특사경 수사 (36종)	계량/광산안전/대외무역/저작권 침해/개발제한구역/식물방역/해양환경/부정경재방지 및 상표/여객자동차 운송사업/도시공원, 녹지금지행위/품종보호/재난 및 안전관리/식품위생/유사의료행위 및 약사/문화재/자연공원/수산업/공중위생/도로법/먼지·오염	

분 야	유 형
	물질/먹는물/무등록여행업/유해약물 판매/청소년보호/농수산물/대외무역/농약·비료/하천/가축전염병/자동차관리/석유·석유대체연료/대부업/불법다단계 및 방문판매/할부거래/수산생물질병/휴양펜션업/보존자원/산림 사무
지자체 책무 (13개 법률)	·아동복지법 ·아동·청소년의 성보호에 관한 법률 ·실종아동등의 보호 및 지원에 관한 법률 ·노인복지법 ·노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률 ·성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률 ·성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 ·교육환경 보호에 관한 법률 ·자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 법률 ·교통안전법 ·정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률 ·범죄피해자 보호법 ·다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법

- 수사 사무와 관련된 구체적 사항은 대통령령에서 정하고(제36조), 자치경찰 사무와 관련된 역할 분담, 수행방법 등은 시·도경찰위원회 위원장과 지방청장이 협약으로 규정(제36조)

4. 인 력

○ 자치경찰의 인력은 43,000명 수준으로 추산하고, 신규 인력 증원 없이 국가경찰로 부터 이관(도입방안)

○ 급격한 제도 도입에 따른 혼란 최소화 및 국민 불편 방지를 위해 사무·인력을 단계적으로 이관(도입방안)

구 분	1 단 계	2 단 계	3 단 계
시 점	2019년 하반기	2021년	2022년
지 역	5개 시·도 (서울·세종·제주 등)	전 국	전 국
사 무	50%	70~80%	100%
인 력	7,000~8,000명	30,000~35,000명	43,000명

5. 신 분

○ 자치경찰의 신분은 지방특정직 공무원으로 하되, 시범실시 기간 중에는 '국가직'을 유지하도록 하고, 시범실시 종료 전까지 다시 국가경찰로 복귀할 수 있도록 규정(부칙 제2조)

○ 다만, 소방공무원의 국가직 전환 추진에 맞춰, 자치경찰의 국가직 유지 여부·시기·방법 등 제반 사항에 대해 검토할 예정

6. 인 사 : 경찰공무원법 전부개정안

○ 자치경찰의 계급은 자치치안정감부터 자치순경까지 10개 계급으로 구분(제3조)

○ 자치경찰의 임용권은
- 자치총경 이상은 자치경찰본부자의 추천을 받아 시·도경찰 위원회 위원장의 제청으로 시·도지사가 행사하고
- 자치경정 이하는 자치경찰본부장의 제청으로 시·도경찰위원회 위원장이 행사하되, 일정 부분 자치경찰본부장 등에 위임(제7조)

○ 경찰공무원 능력 발전 및 치안사무의 연계 등을 위해 국가경찰-자치경찰, 자치경찰 상호간 인사교류가 가능하도록 규정(제14조)
※ 국가, 자치경찰공무원 상호 채용시 경력경쟁채용시험 생략 가능

○ 국가경찰과 동일한 근속승진 규정을 적용하고, 시·도경찰위원회와 자치경찰본부에 「승진심사위원회」를 설치(제16조, 제17조)

7. 처 우

○ 자치경찰공무원에 대해 현재 국가경찰 수준의 처우를 보장하도록 시·도지사에게 의무를 부여하는 규정 신설

8. 112 신고 등 치안상황 대응

○ 긴급한 사건·사고에 신속하게 대응하고 치안 공백을 방지하기 위해 112종합상황실을 국가경찰 소속으로 운영하고, 자치경찰공무원(파견)과 합동으로 근무, 긴밀한 협조체제 구축(제21조)

○ 112종합상황실장이 출동 요구시 소관 사무와 관계없이 출동 대응해야 하며, 정당한 사유 없이 응하지 않거나 출동 지연 시 재발방지 조치를 요구할 수 있도록 규정(제44조)

9. 상호 협조 및 응원

○ 치안행정의 연계성을 강화하고 치안 안정성을 유지하기 위해 상호간 자료·기술 제공, 유·무선 통신망 및 시설물 공동 이용 등 협조 의무 부여(제43조)

○ 긴급한 경우에는 국가·자치경찰 간 상호 응원을 요청할 수 있도록 하고, 정당한 사유없이 거절할 수 없도록 규정(제43조)
- 응원에 파견된 경찰관은 응원을 요청한 국가·자치경찰 관서장의 지휘에 따르며, 절차·규모·경비 부담 등은 국가·자치경찰간 협약으로 규정

10. 직무 수행

○ 자치경찰이 원활하게 직무를 수행할 수 있도록 「경찰관직무집행법」을 전면 준용하도록 규정(제40조)

○ 무기를 휴대할 경우에는 지방경찰청장의 승인을 받고, 사용한 때에는 지방경찰청장 또는 경찰서장에게 통보(제41조)

○ 직무 수행 중에 소관사무 이외의 범죄·현행범인·영장이 발부된 자를 발견할 경우, 사건기록과 범인을 국가경찰에 인계(제42조)

○ 수사 개시 단계부터 사건이 경합될 경우에는 경합된 범죄의 특성을 고려하여, 동일관서에 전담처리하게 하고(사건 이관, 타 경찰관서 방문에 따른 국민불편 최소화),
- 자치경찰에서 수사에 착수했으나, 광역·연쇄성 범죄 등 국가 경찰 사무로 확인된 경우 국가경

찰로 인계하도록 하며
- 자치경찰에서 수사 중 국가경찰 사무에 해당하는 여죄를 발견한 경우 수사를 마무리한 후 국가경찰로 인계하여 처리

▸ 자치경찰 사무 + 자치경찰 사무 경합 → 자치경찰 전담 처리
▸ 자치경찰 사무 + 국가경찰 사무 경합 → 국가경찰 인계
  - 자치경찰의 음주 측정을 거부하면서, 주위 시민을 폭행한 경우 등

11. 자치경찰에 대한 감독

○ 치안은 국가의 근간을 유지시키는 핵심 기능으로 공백을 방지하기 위해 종국적인 조정 권한을 국가에 부여
○ 치안사무에 대한 지도·시정명령·직무이행명령·감사·재의요구 등에 대한 근거를 법령에 마련

▸ (지도·감독)행안부장관·경찰청장 모두 국가경찰위원회를 거쳐 조언·권고·지도·감독, 내용 상호 통보(제50조, 제51조)
▸ (시정명령·직무이행명령) 행안부장관·경찰청장 모두 국가경찰위원회를 거쳐 명령, 내용 상호 통보(제52조, 제53조)
▸ (감사)지방자치법을 따르되, 경찰청장이 행안부장관에게 감사요구가능(행안부장관은 경찰청장에게 감사 요구)(제54조)
▸ (재의요구)시·도의회 의결에 대해서는 미리 국가경찰위원회의 의견을 들어 행안부장관이 재의를 요구하되, 경찰청장은 국가경찰위원회를 거쳐 행안부장관에게 재의요구토록 요청 가능(제55조)
▸ (분쟁조정) 국가경찰과 자치경찰, 자치경찰 간 분쟁조정은 현행 지방자치법상 분쟁조정 규정에 따라 조정(제48조)

Ⅳ. 자치경찰제 도입의 방향과 과제

1. 자치경찰제 도입의 방향

광역단위 자치경찰제 도입이 문재인 정부의 핵심 국정과제로 선정됨에 따라 경찰청(경찰개혁위원회), 법무부, 검찰청, 청와대 등 다양한 기관들이 입장을 표명하면서 자치경찰제 도입 논의를 주도하였으나, 2018년에 접어들면서 광역단위 자치경찰제 도입방안의 마련 및 추진 주체를 대통령소속 자치분권위원회로 일원화하였다. 이에 따라, 자치분권위원회는 산하에 자치경찰제 특별위원회를 구성·운영하였으며, 2018년 10월 경찰청, 법무부, 검찰청 등 각종 중앙부처를 비롯하여 대한민국시도지사협의회 등의 지방 4대 협의체로부터 경찰개혁위원회의 권고안에 대한 검토의견 및 수정안을 공식 제출받아, 『광역단위 자치경찰제 도입방안』을 마련하였다.

이와 관련하여, 광역단위 자치경찰제의 실질적 도입·운영 주체이자 직접적 이해당사자인 대한민국시도지사협의회에서는 2017년~2018년 당시 경찰개혁위원회의 권고안이 국가경찰과 자치경

찰간 이원화로 인해 자치경찰 도입에 따른 추가적인 인력, 예산의 낭비가 발생될 것이며[5], 국가경찰과 자치경찰간 명확한 책임소재 불분명 등으로 주민의 혼란과 불편이 크게 우려됨에 따라, 현행 시·도 지방경찰청 이하의 경찰 조직·인력·사무·재원 등을 자치경찰로 일괄 이양해야 한다는 입장을 자치분권위원회에 공식 전달하였다.

그러나 자치분권위원회에서는 대한민국시도지사협의회안[6]에 대해, 지나치게 급진적인 방안임에 따라 실현가능성이 떨어지고, 협의회의 입장을 수용한다고 하더라도 향후 국회 입법과정에서 본회의 통과 가능성이 낮다고 보았다.[7] 또한, 일각에서는 대한민국시도지사협의회의 입장이 국민의 정서와 괴리가 있고, 시·도간 재정자립도 차이로 인한 지역치안서비스의 격차 심화, 시·도지사 및 지역 토호세력으로부터의 정치적 중립성 확보 곤란, 자치경찰의 잘못된 대응에 대한 시·도지사의 책임역량 미흡, 경찰의 저항 등을 우려하였다(황문규, 2018: 60).

이에 따라, 대한민국시도지사협의회에서는 지난 2018년 4월 자치분권위원회에 공식 제출한 '국가경찰-자치경찰 일원화 방안(시·도 지방경찰청 이하 자치경찰 일괄이관 방안)'을 정부와 국회에 지속 건의 및 요구해 나가기로 하였다. 다만, 자치분권위원회의 『광역단위 자치경찰제 도입방안』이 확정될 경우 이에 대한 면밀한 분석과 평가를 통해 수용 및 재협의 등의 여부를 판단하고, 재차 전국 시·도의 의견수렴 거쳐 대응방안을 마련해 나가기로 하였다(대한민국시도지사협의회 내부자료, 2018).

그 결과, 자치분권위원회를 비롯한 중앙정부 관계자와 대한민국시도지사협의회 등 지방정부 관계자간 수차례 업무 조정·협의 등을 통해, '자치경찰제 도입'이 과거 김대중 정부에서부터 논의가 이어져 왔음에도 불구하고 현재까지 실질적인 성과를 보이지 못하고 있는 만큼 국회의 반대와 국민의 우려 등을 해소하기 위하여, 우선 이원화 모델에 입각한 정부안과 관계법률안을 마련하여 자치경찰제를 도입하는데 목적을 두고, 향후 시범실시 및 실제 운영을 통해 부족한 부분을 보완·개선해 나가자는데 합의하였다.[8] 이에, 대한민국시도지사협의회에서는 자치분권위원회를 비롯한 행정안전부, 경찰청 등과 함께 홍익표 의원안의 조속한 국회 처리를 위해 노력하고 있으며, 다만 일부 조항들에 대해 수정이 이루어질 수 있도록 국회 소관상임위원회인 행정안전위원회 등에 대한 건의를 병행하여 추진할 계획이다. 따라서 그동안 논의만 무성하였던 자치경

5) 자치분권위원회 산하 자치경찰제 특별위원회에 따르면, 경찰개혁위원회의 권고안대로 국가경찰과 자치경찰간 이원화 방안에 입각하여 자치경찰이 도입될 경우, 약 14,000명~21,000명의 경찰관 신규채용이 필요하며, 여기에 1인당 인건비·장비비 등을 약 1억2,300만원으로 계산할 때 약 1조7,200억원 내지 2조5,830억원의 추가비용이 발생될 것으로 예상하고 있다(황문규, 2018: 56). 이 비용은 현재 지방재정 여건이 가장 양호한 서울특별시조차도 수용하기 불가능하다는 것이 관계 전문가들의 공통된 의견이다(신현기, 2018: 3).

6) 서울특별시에서는 『광역단위 자치경찰제 도입』이 문재인 정부의 핵심 국정과제로 선정된 직후인 2017년 상반기부터 국가경찰-자치경찰 일원화(시·도 지방경찰청 이하 조직·인력·사무·재원 등 일괄이관)를 정부에 지속 요청·건의하여 왔다. 그러나 2018년 4월 전국 17개 시·도가 서울시의 주장에 모두 동의함에 따라, 본 연구에서는 대표성 확보 차원에서 이를 '서울시안'이 아닌 '대한민국시도지사협의회안'으로 표현을 통일하였다.

7) 이는 자치분권위원회 산하 자치경찰제 특별위원회 관계자들에 대한 인터뷰 결과이다(2018.05.30.).

8) 대한민국시도지사협의회가 자치경찰제 도입방안을 둘러싸고 자치분권위원회 등 중앙정부와 합의를 이룬 것은 정부안(홍익표 의원안)에 "시·도지사의 자치경찰 관련 법률안 의견제출권"을 보장해 달라는 협의회 측의 요구가 반영되었기 때문인 것으로 판단된다.

찰제가 어떤 형태로든, 어떤 내용으로든 우선 도입되어 시행되어야 한다는 측면에서는 이번 정부안(홍익표 의원안)이 나름대로의 의미를 가지는 것으로 판단된다.

그러나 2006년 7월 1일 제주특별자치도와 함께 출범한 제주자치경찰단이 13년 이상의 세월이 지나도록 경험하고 있는 국가경찰과 자치경찰간 이원화에 따른 각종 문제점[9]들을 살펴볼 때, 이번 정부안(홍익표 의원안)만으로는 우리나라에 실질적인 자치경찰제가 도입·운영되는데 많은 한계점을 가지는 것으로 평가된다. 이에, 본 연구에서는 향후 정부안(홍익표 의원안)에 따른 시범실시 및 전국 확대실시를 통해, 우리나라의 경찰체계가 주민의 가까이에 있는 자치경찰이 주민의 안녕한 삶 보장과 실질적인 지역치안 확립을 주도해 나갈 수 있도록 자치경찰의 역량과 권한을 점차 강화하는 방향으로 나아가는데 기여하는 하나의 과정으로 보고자 한다. 이 과정을 통해 국가경찰 및 자치경찰의 시행착오를 점진적으로 수정·보완해 나감으로써 향후 궁극적으로는 자치경찰의 일원화(시·도 지방경찰청 이하의 경찰서, 지구대, 파출소 등 모든 조직, 인력, 재원, 사무, 수사권 등의 자치경찰 일괄이관)가 이루어져야 할 것이며, 이것이 비로소 지역주민의 의사에 기반한, 자기 책임 하의, 관할 지역의 특성에 적합한 치안행정을 확립하는데 필요한 핵심 요소임을 명심해야 할 것이다.

2. 자치경찰제 도입의 과제

1) 단기적 과제

2019년 3월 더불어민주당 홍익표 국회의원이 정부안에 근거한 「경찰법」 및 「경찰공무원법」 전부개정안을 대표발의함에 따라, 대한민국시도지사협의회에서는 전국 17개 시·도의 자치경찰제 업무담당자와 수차례 연석회의를 개최하였다. 그 결과, 현재 홍익표 의원안에 대한 시·도의 수정의견이 다음과 같이 취합 및 정리됨에 따라, 향후 자치경찰제 도입의 단기적 과제로서 다음의 몇 가지를 제안하고자 한다.

첫째, 현재 국가경찰위원회를 위원장 포함 7명의 위원으로 구성하도록 하고 있으나, 자치경찰에 관한 전문가가 배제되어 있어 최소 1명 이상의 자치경찰 전문가가 위원으로 구성되어야 한다. 향후 국가경찰위원회에서 시·도 경찰위원회 위원 추천(1명) 및 국가경찰-자치경찰 협약체결 조정, 자치경찰 지도·감독 등을 담당하게 됨에 따라, 국가경찰위원회에 반드시 자치경찰 전문가가 위원으로 활동할 수 있어야 할 것이다.

둘째, 시·도 경찰위원회의 구성과 관련하여, 자치경찰 운영의 자율성 확보와 시·도지사의 책임성 강화를 위해 시·도지사 지명하는 위원의 수를 2명으로 해야 한다. 즉, 시·도의회가 2명의

9) 제주자치경찰단 관계자와의 수차례 인터뷰 결과, 2006년 7월 1일 자치경찰 출범 이래 국가경찰-자치경찰 이원적 운영으로 인해 업무중복과 그에 따른 책임소재 불분명(상호간 책임회피 등), 현장 집행력 약화 등 자치경찰 운영의 효율성·자율성 저하 및 주민불편·불만 증가, 수사권 등 핵심기능 미부여에 따른 자치경찰의 상대적 박탈감 등의 문제가 지속되고 있는 것으로 나타났다.

시·도 경찰위원회 위원을 추천하는 만큼 시·도 집행기관과 의결기관간 균형을 맞추기 위해, 현재 대법원에서 1명을 추천하도록 하고 있는 것을 시·도지사가 법관의 자격을 가진 사람(또는 법률전문가) 1명을 지명하는 것으로 수정되어야 할 것이다.

셋째, 국가경찰과 자치경찰간 담당사무 및 수사권 등이 명확히 배분 또는 구분되어야 한다. 현재 홍익표 의원안에서는 자치경찰로 하여금 성폭력, 가정폭력, 학교폭력, 생활안전, 교통, 지역경비 등을 우선 담당하도록 하고 있으나, 이상의 사무들에 대한 국가경찰의 개입 및 지도·감독을 허용하고 있어, 국가경찰과 자치경찰의 사무가 명확히 구분되어 있지 않다. 이 경우, 해당 사무에 대한 자치경찰과 국가경찰의 책임 회피에 따른 주민불편·불만 등의 소지가 상존할 수밖에 없으므로, 국가경찰과 자치경찰간 사무 및 그에 따른 수사권 등이 서로 중복되지 않게 명확히 배분 또는 구분되어야 할 것이다.

넷째, 시·도 경찰위원회와 해당 시·도 지방경찰청과 상호 대등한 협력관계를 유지하기 위해, 시·도 경찰위원회의 해당 지방경찰청에 대한 단순 의견제시가 아니라 서로 협의할 수 있도록 해야 한다. 구체적으로, 현재 시·도 경찰위원회로 하여금 ①자치경찰 직무수행과 관련하여 해당 지방경찰청장과 시·도 경찰위원회 위원장간 업무협약의 체결 및 변경에 관한 사항, ②국가경찰과 자치경찰의 공동사무 수행 및 분쟁조정에 관한 사항 등에 대해 단순히 “의견 제시”가 아니라 상호간 “협의”하도록 해야 할 것이다.

다섯째, 현재 자치경찰제 도입에 소요되는 국가의 재정 지원과 관련하여, 시범실시 기간 동안 국가경찰에서 이관되는 인력, 장비 등에 대해서는 전액 국가가 부담하나, 추가로 시·도에서 고용하는 인력이나 구입·제작하는 장비 등에 대해서는 시·도가 부담하도록 하고 있다. 또한, 자치분권위원회의 『광역단위 자치경찰제 도입방안』에서 ‘(가칭)자치경찰 교부세’ 신설 등을 검토하고 있으나, 홍익표 의원안에서는 국가의 구체적인 재정 지원 방법이나 계획 등에 대해 포괄적 규정(국가는 지방자치단체가 이관받은 사무를 원활히 수행할 수 있도록 인력, 장비 등에 소요되는 비용에 대하여 재정적 지원을 하여야 한다)만 제시하고 있어 모호한 실정이다. 따라서 ‘자치경찰제 도입’이 지방정부의 숙원과제라고는 하지만, 엄연히 국가정책에 해당하는 것이므로, 자치경찰 도입에 따른 인건비는 물론, 각종 운영비 등에 대해서도 국가의 포괄적이고 대폭적인 재정지원이 이루어져야 할 것이다.

여섯째, 자치경찰에 대한 국가의 지도·감독 채널이 ‘행정안전부장관’으로 일원화 되어야 한다. 현재 홍익표 의원안에서는 행정안전부장관과 경찰청장 모두에게 ①시·도 경찰위원회의 의결사항에 대한 재의요구, ②자치경찰에 대한 지도, ③자치경찰사무 중 국가사무에 대한 지도·감독, ④시정명령, ⑤직무이행명령, ⑥감사, ⑦시·도의회에 대한 재의요구 등의 권한을 부여하고 있다. 이 경우, 지방자치권에 대한 지나친 제약으로 인한 자치경찰의 자율성 및 책임성 저하 등이 우려되므로, 「지방자치법」에 따라 주무부장관(행정안전부장관)의 권한으로 일원화 되어야 할 것이다.

일곱째, ‘자치경찰 활동목표의 수립 및 평가’에 관한 내용이 삭제되어야 한다. 홍익표 의원안에서는 시·도지사로 하여금 매년 시·도 경찰위원회를 거쳐 자치경찰 활동의 목표를 수립하고

공표하며, 매년 평가하여 시·도 경찰위원회를 거쳐 그 결과를 공표하도록 규정하고 있다. 그러나 자치경찰에 대해서만 별도의 활동계획을 수립하여 평가하도록 규정하는 것은 불합리하며 국가경찰과의 차별이 존재하므로, 해당 조항을 삭제해야 할 것이다.

여덟째, 시·도지사의 자치경찰 법률안에 대한 의견 제출과 관련하여 해당 사안에 대한 시·도의회의 의결정족수를 조정해야 한다. 홍익표 의원안에서는 시·도지사로 하여금 시·도 경찰위원회의 의결을 거쳐 시·도의회 재적의원 2/3 이상의 동의를 받아, 자치분권위원회를 거쳐 관계 중앙행정기관의 장에게 의견을 제출할 수 있도록 규정하고 있는데, 이는 시·도의회의 과도한 의결정족수 규정으로서 시·도지사의 자유로운 법률안 의견제출을 지나치게 제약할 수 있다는 우려가 존재하므로, 시·도의회 재적의원 1/2 이상의 동의를 받아 제출할 수 있도록 수정되어야 할 것이다.

2) 중·장기적 과제

앞서 제시한 단기적 과제가 현재 '국가경찰-자치경찰 이원화'에 입각한 정부안(홍익표 의원안)의 수정의견으로 제시하였다면, 중·장기적 과제는 결국 우리나라의 자치경찰이 지향해야 할 '국가경찰-자치경찰 일원화'를 위한 방안이라 할 수 있으며, 구체적인 내용을 제시해 보면 다음과 같다(윤태웅·신용식, 2018: 18-21).

첫째, '자치경찰제의 도입 목적' 측면에서 문재인 대통령이 대선 후보자 시절부터 "연방제에 버금가는 수준의 자치분권 실현"을 강조하였고, 이는 당선 이후 현 정부 국정운영의 핵심기조로 자리매김 하고 있으므로, 이와 같은 강력한 자치분권의 국정운영 기조를 반영하여 "연방제 수준의 자치분권 실현, 주민이 체감할 수 있는 치안서비스 제공" 등으로 강화해야 할 것이다.

둘째, '자치경찰제의 조직·인력' 측면에서 현행 국가경찰 소속의 시·도 지방경찰청 이하 경찰서, 지구대, 파출소, 치안센터 등의 모든 경찰조직을 시·도지사 소속 및 관할로 일괄 지방이관해야 할 것이다. 구체적으로, 시·도 지방경찰청의 명칭을 "○○경찰청" 또는 "○○자치경찰청" 등과 같이 변경하고, 책임치안행정의 구현을 위해 시·도 경찰청(자치경찰청)의 장과 시·군·구 경찰서(자치경찰서)의 장을 모두 시·도지사가 임명하도록 해야 할 것이다. 심의·의결기구인 시·도 자치경찰위원회는 시·도지사, 시·도의회 등이 추천하는 6명~15명 정도의 인사로 구성하며, 담당기능과 운영 등에 관한 구체적인 사항은 해당 시·도의 조례로 결정하도록 해야 할 것이다.

또한, 현재 시·도 지방경찰청 이하 소속경찰을 모두 자치경찰로 일괄 전환하고, 부족한 인력이나 자연감소분 등에 대해서는 관할 시·도별로 신규 채용하되, 시·도지사가 임명하도록 해야 할 것이다. 이와 관련하여, 현재 '지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정'에 따라 지방정부에 대한 기준인건비제를 적용하고 있는데, 자치경찰제 도입에 따라 시·도 지방공무원의 수가 증가될 것이므로, 이에 대한 제도 개선이 병행되어야 할 것이다.

셋째, '자치경찰제의 사무' 측면에서 「지방자치법」 제10조 제3항 및 「지방자치분권 및 지방행

정체제개편에 관한 특별법」 제11조 제1항에 입각한 '보충성의 원칙'과 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제11조 제2항 및 제3항에 입각한 '전권한성의 원칙'에 입각하여, 현재 시·도 지방경찰청에서 담당하고 있는 사무 가운데 전국 단위로 발생되는 사무[10]를 제외한 제반 사무(교통, 생활안전, 음주단속, 공공질서, 특별사법경찰사무[11] 등)와 그에 따른 수사권을 자치경찰로 일괄 이관해야 할 것이다. 또한, 자치경찰의 분담사무와 수사권한 등에 관한 구체적인 범위와 내용을 법령과 시·도 조례에 반드시 명시함으로써 자치사무로 명확히 할 필요가 있을 것이다.

넷째, '자치경찰제의 인사' 측면에서 책임치안행정의 구현을 위해서는 시·도지사가 자치경찰에 대한 인사권을 보유하도록 해야 할 것이다. 다만, 시·도 경찰청(자치경찰청)의 장은 시·도 자치경찰위원회로 하여금 시·도지사에게 1~3배수의 후보자를 추천하도록 하고, 이 가운데 적정 인원을 시·도지사가 시·도의회의 동의를 거쳐 임명하도록 함으로써 정실인사의 의혹과 우려를 배제하도록 해야 할 것이다. 또한, 시·군·구 경찰서(자치경찰서)의 장(長)에 대해서는 시·도지사가 임명하는 것을 원칙으로 하되, 시·도 자치경찰위원회와 시·도지사가 상호 협의하거나 시·도 경찰청(자치경찰청)의 장(長)으로부터 추천을 받는 방안 등을 고려해 볼 수 있을 것으로 판단된다.

다섯째, '자치경찰제의 재정' 측면에서 현재 시·도 지방경찰청 이하에 투입되는 각종 예산을 그대로 자치경찰 재원으로 이양해야 할 것이다. 또한, 현 정부가 국세와 지방세의 비율을 현행 80% 대 20%에서 70% 대 30%, 중·장기적으로는 60% 대 40% 수준으로 개선하겠다고 밝힌 바 있으므로, 현재 약 53.4% 수준의 지방재정자립도를 고려하여 단기적으로는 국가의 전액부담으로 하되, 향후 증가하게 될 지방의 자주재원으로 부담해 나가도록 하는 것이 바람직할 것이다. 이와 관련하여, 과태료·범칙금 등을 지방정부의 자치경찰 운영예산에 귀속시키고, '(가칭)지역치안세' 또는 '(가칭)지역치안교부세' 등을 신설하여 주민의 증세 없는 국가재정 지원방안을 강구해야 할 것이다.

여섯째, '자치경찰과 국가경찰의 업무협력' 측면에서 국제범죄, 외사, 대공·안보, 정보, 테러, 마약 등과 같이 전국 단위로 발생되는 경찰사무와 관련하여, 국가경찰이 이를 주도적으로 수행하되 필요시 자치경찰과의 공조·협조를 함께 수행해 나가도록 해야 할 것이다. 또한, 국가경찰이 전국 단위의 경찰사무 수행시 자치경찰이 적극 협조하도록 하는 내용을 법·제도적으로 명시함으로써 범국가적·국민적 치안행정이 원활히 수행될 수 있도록 해야 할 것이다.

---

10) 「지방자치법」 제11조에 따라 전국 단위로 발생되는 국제범죄, 외사, 대공·안보, 정보, 테러, 마약 등과 같은 경찰사무는 국가경찰사무로 존치하는 것이 바람직한 것으로 판단된다.

11) 대한민국시도지사협의회 관계자에 대한 인터뷰 결과, 2017년 11월 경찰개혁위원회의 『광역단위 자치경찰제 권고안』에서 "특별사법경찰 사무는 사법(司法)의 영역으로 원래 국가의 사무이나, 환경·위생·보건 등 특별사법경찰 사무의 대부분이 지방자치단체 행정업무와 밀접한 관련이 있는 수사사무이므로, 효율적인 행정목적 달성과 지방자치단체의 법집행력을 강화하기 위해 「사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 범위에 관한 법률」에 규정된 수사사무 중 교정시설 안에서 발생하는 범죄 등 범죄의 성격상 국가의 전속관할이 인정되는 사무를 제외한 모든 특별사법경찰 사무를 자치경찰 사무로 둔다."라고 제시하고 있는데, 이에 대해 전국 17개 시·도와 대한민국시도지사협의회에서는 이견이 없는 것으로 나타났다. 다만, 현재 대한민국시도지사협의회안이 관철되어 시행될 경우, 현재 특별사법경찰 업무를 담당하고 있는 공무원을 자치경찰로 전환할 것인지 등에 관해서는 향후 협의해 나갈 계획인 것으로 파악된다.

일곱째, ‘정치적 중립성’ 측면에서 국가경찰사무와 자치경찰사무의 구분 없이, 경찰사무에 대한 권력자의 정치적 개입은 주민의 생명·재산·안전 등에 관한 치안행정의 본질을 흐리게 하며 경찰에 대한 주민의 불신을 가중시킬 수 있으므로, 시·도지사의 관할 자치경찰에 대한 정치적 중립성 확보가 반드시 이루어져야 한다. 따라서 시·도 자치경찰위원회가 시·도 경찰청장(자치경찰청장) 후보자를 1~3배수로 시·도지사에게 추천하도록 하고, 시·도지사가 후보자들 가운데 적정 인원을 시·도의회의 동의를 거쳐 임명하도록 해야 할 것이다. 그리고 시·군·구 경찰서장(자치경찰서장)을 임명하는 경우에는 시·도 자치경찰위원회와 시·도지사가 서로 협의하여 결정하도록 해야 할 것이다.

또한, 지방의 내부통제 기제인 시·도의회로 하여금 자치경찰에 관한 예산심의, 행정사무감사 등을 더욱 강화하도록 하고, 자치경찰의 업무수행에 대해 시·도지사로부터 일정 수준 독립할 수 있는 장치를 법·제도적으로 확보하여야 할 것이다. 예를 들어, 자치경찰의 수사권에 대한 지방자치단체장 및 지방의회의원들의 관여를 배제하도록 법률에 규정한다거나, 자치경찰의 내부고발제도 제도화 및 활성화, 지역주민의 모니터링 강화 등의 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다.

V. 결 론

노태우 대통령 시절 지방의회의원선거의 부활, 김영삼 정부 시절 전국 지방자치단체장 및 지방의회의원에 대한 선거 전면화, 최근의 교육감 주민직선까지 우리나라에 본격적인 지방자치가 실시된 지 25년의 세월이 흐르고 있고, 민선 7기 지방자치를 맞이하고 있다. 그러나 지방자치를 전면 도입하는데 있어 민주화에 대한 열망을 간직하고 있던 국민들의 기대도 컸으나 정치권과 언론, 일부 국민들의 지방자치제에 대한 불신과 우려가 존재하였던 것도 사실이다. 그러나 지난 박근혜 정부의 국정농단 사태, 대통령 탄핵 등의 국가적 위기를 겪으면서도 흔들림 없는 국정운영이 이루어졌고, 민주적인 대통령 선거와 새 정부의 출범이 안정적으로 진행된 데에는 분명 지방자치제가 기여한 바가 큰 것으로 판단되는 바, 현 정부가 연방제 수준의 자치분권국가 실현을 추구해 나가고 있는 것 역시 이에 따른 것으로 생각된다.

자치경찰제는 그동안 국가의 고유 권한이자 권력이라고 여겼던 경찰권을 지방정부와 지역주민에게 배분해 주고자 하는 것으로서 보다 실질적 지방분권 추진과 성숙한 지방자치의 실현을 자치경찰제의 실시는 반드시 필요하다. 이에 국민의 정부 이후 현 정부에 이르기까지 모든 정권에서 자치경찰제의 도입을 국정과제로 제시하여 추진해 오고 있는 것이다. 따라서 현재 국회 행정안전위원회에 계류 중인 홍익표 의원안(정부안)을 ‘자치경찰제의 완성’이라는 관점에서 파악하기 보다는 ‘자치경찰제의 완성을 위한 과정’으로 인식하여야 할 것이며, 중앙정부의 권한이 대폭 지방정부로 이양되는 ‘실질적인 지방분권 확립’을 위해 ‘자치경찰 일원화’가 이루어질 수 있도록 중앙정부와 지방정부의 지속적인 노력과 협력이 요구된다.

참고문헌

경찰개혁위원회 실무팀(1999).『자치경찰제의 이해』, 경찰개혁위원회.

경찰청(1999).『자치경찰제 시안 요약』, 경찰청.

고문현(2005).『자치경찰제에 관한 연구』, 울산대학교 출판부.

국정기획자문위원회(2017).『문재인 정부 국정운영 5개년 계획』.

김봉구(2014).『제주특별자치도 자치경찰의 효율화 방안』, 동의대학교 지방자치연구소.

김성호(2012). “국가경찰 재구조화에 관한 실증연구 : 자치경찰제 도입을 중심으로”,『GRI연구논총』, 14(2), 경기개발연구원.

김수원(2002). “한국 자치경찰에 대한 인식과 도입에 관한 연구”,『한국정치외교사논총』, 24(1), 한국정치외교사학회.

김현소(1998). “자치경찰제 도입에 관한 연구”,『한국행정논집』, 10(2), 한국정부학회.

신현기(2018). “합리적인 자치경찰제 도입 방안”,『자치경찰제 도입을 위한 시·도 관계자 워크숍 자료집』, 대한민국시도지사협의회.

안영진(2014). “자치경찰제도 도입논의의 재고”,『공법학연구』, 15(1), 한국비교공법학회.

안영훈·강기홍(2008).『자치경찰제 확대 및 강화 방안』, 한국행정연구원.

윤태웅·신용식(2018). “자치경찰제 도입방안에 관한 연구 : 전국 시·도의 의견을 중심으로”,『지역정책연구』, 29(1), 충북연구원.

이기우(1998). “지방자치경찰제도의 개선방안”,『한국지방자치학회보』, 10(1), 한국지방자치학회.

이만종(2008). “자치경찰법 제정 법안에 관한 주요쟁점 고찰”,『법과 정책연구』, 8(1), 한국법정책학회.

이승준(2015). “박근혜 정부의 자치경찰 도입방안 검토 : 「지방자치발전 종합계획」을 기초로”,『강원법학』, 44, 강원대학교 비교법학연구소.

이승철 외(2005). “지방자치경찰제 도입모형 구축을 위한 실증적 연구”,『2005년도 한국행정학회 하계학술대회 자료집』, 한국행정학회.

이영남(2005). “바림직한 한국적 자치경찰제도의 방향”,『한국경찰연구』, 4(2), 한국경찰연구학회.

이윤환(2005). “지방분권과 자치경찰제 도입”,『법과 정책연구』, 5(2), 한국법정책학회.

이현우 외(2009).『자치경찰제도 도입에 관한 연구』, 경기개발연구원.

박억종(2008). “바람직한 한국형 자치경찰제도의 방향”,『자치경찰연구』, 1(1), 한국자치경찰학회.

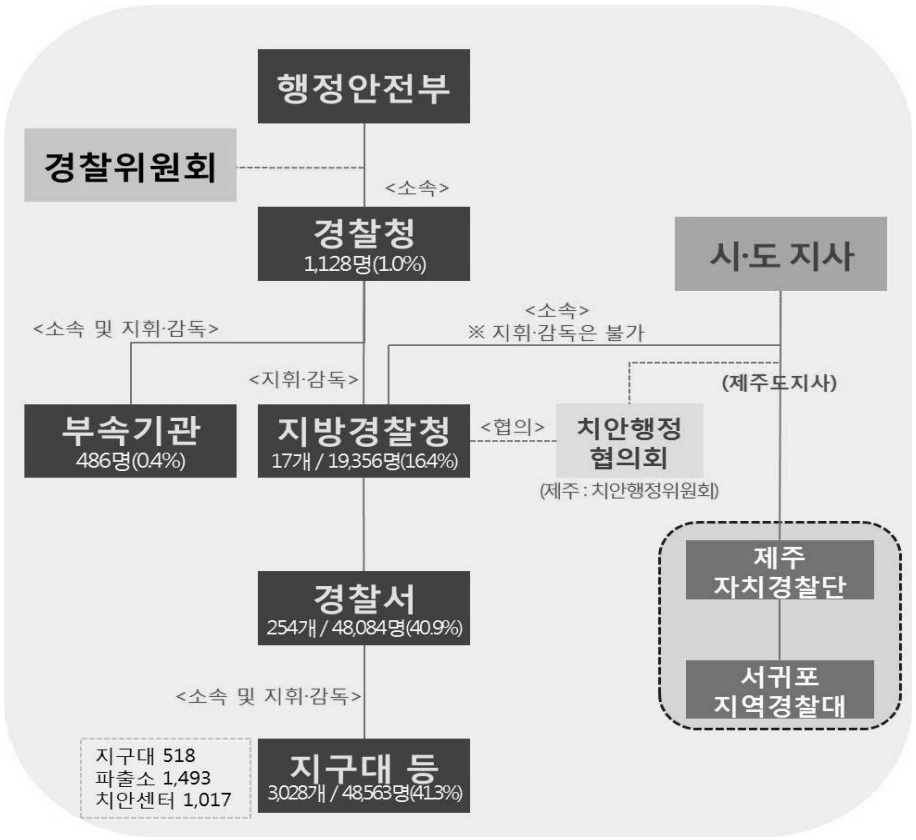
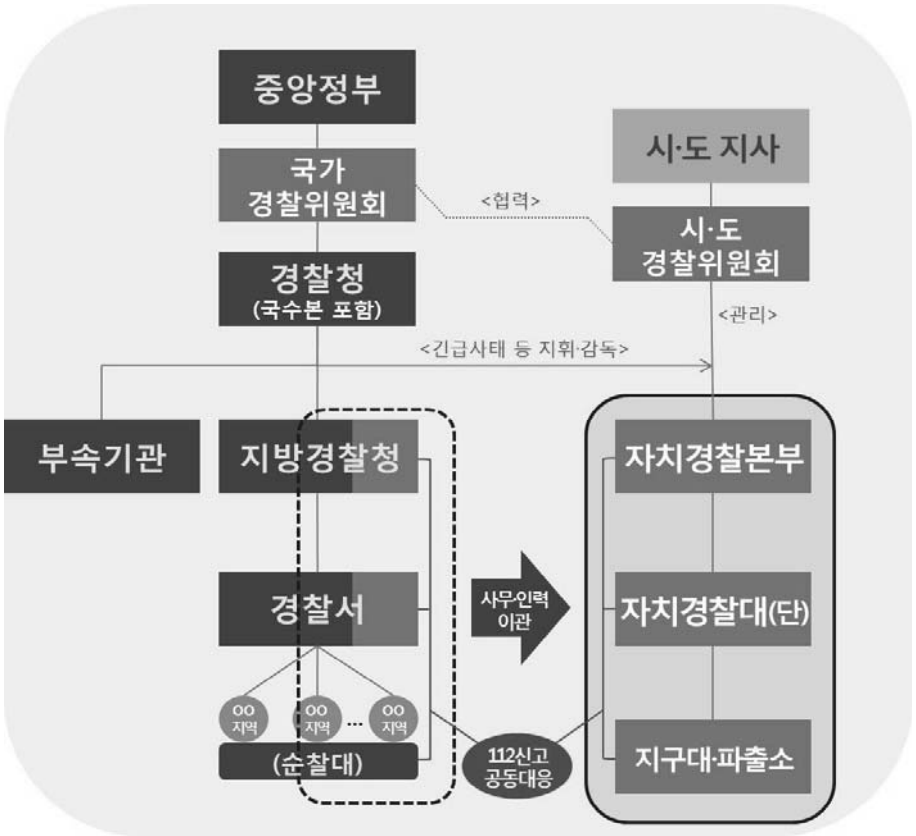
전희재(2006). “자치경찰제 도입방안과 법안에 대한 연구”,『한국경찰연구』, 5(1), 한국경찰연구학회.

정균환(1996).『지방자치의 완성을 향한 자치경찰』, 신유영사.

정부혁신지방분권위원회(2007).『참여정부의 지방분권』.

정우열(2010). “한국의 자치경찰제 도입 방향”, 『한국행정포럼』, 127, 한국행정학회.
조성규(2017). “지방자치의 본질과 자치경찰제 논의”, 『행정법연구』, 50, 행정법이론실무학회.
조성택(2005). “한국의 자치경찰제 모형에 관한 이론적 탐색”, 『한국경찰학회보』, 9, 한국경찰학회.
조성택·김동현(2008). “자치경찰제 도입방안의 분석과 전망”, 『자치경찰연구』, 1(1), 한국자치경찰학회.
조성호 외(2012). 『도의 지위 및 기능 재정립에 관한 연구』, 경기도청.
지방분권촉진위원회(2013). 『제2기 지방분권촉진위원회 지방분권백서』.
지방자치발전위원회(2014). 『지방자치발전 종합계획』.
지방행정체제 개편추진위원회(2012). 『지방행정체제 개편 기본계획』.
최용환(2010). 『자치경찰제 도입 및 제도 정착에 관한 연구』, 충북연구원.
최종술(2004). “자치경찰제 정부(안)의 문제점과 개선방안”, 『2004년도 한국행정학회 추계학술대회 자료집』, 한국행정학회.
최종술(2017). “바림직한 자치경찰제도 도입방안”, 『지방행정』, 2017년 10월호, 행정공제회.
최진학(2005). “자치경찰제도의 도입방안에 관한 연구”, 『국가정책연구』, 19(1), 중앙대학교 국가정책연구소.
최창호(2002). 『새 행정학(2판)』, 삼영사.
한국정책학회(2017). 『서울특별시 특별사법경찰 10년, 자치경찰제로의 전환을 위한 발전방안 연구』, 서울특별시 연구용역보고서.
한국지방자치학회(2014). 『자치경찰제 도입 방안 연구』, 전국시도지사협의회 연구용역보고서.
한동효(2012). “역대 정부의 자치경찰제 도입 실패요인에 관한 연구”, 『지방정부연구』, 16(2), 한국지방정부학회.
행정안전부(2017). 『자치분권 로드맵(안)』, 행정안전부.
황문규(2017). “문재인 정부의 광역단위 자치경찰제에 관한 고찰”, 『한국지방자치학회보』, 29(4), 한국지방자치학회.
황문규(2018). “자치경찰제 도입의 방향과 과제”, 『자치경찰제 도입 대토론회 : 자치경찰제 도입원칙과 바람직한 정책방향』 자료집, 자치분권위원회.
홍의표·원소연(2014). “주민밀착형 자치경찰제도 방안 연구”, 『자치경찰연구』, 7(1), 한국자치경찰학회.

〈참고 : 자치경찰제 도입 전·후 비교〉

<table>
<tr>
<td>현
행</td>
<td>
</td>
</tr>
<tr>
<td>개
편</td>
<td>
</td>
</tr>
</table>

“자치경찰제 도입의 방향과 과제”에 관한 지정토론문

김 남 욱 (송원대 교수)

윤태웅박사님께서 자치경찰제도입의 필요성, 문재인정부와 역대정부의 자치경찰제 도입의 방향을 검토하고, 현정부의 자치경찰제도의 문제점과 개선방향을 단기적 관점과 중기적 관점으로 구분하여 체계적으로 잘 제시해주시어 많은 공부가 되었습니다. 제주도특별법에 의하여 제주특별자치도에서 자치경찰제도를 시범적으로 운영하여 오고 있으나, 발제자의 견해와 같이 지방분권 강화와 지역특성 및 지역주민밀착형 치안서비스를 제공하기 위하여 시·도지사 직속으로 시도경찰위원회를 두고, 시·도지방경찰청과 시·군·구자치경찰대, 지구대·파출소를 두어 자치경찰에게 민생치안에 관한 수사권등을 부여하는 것은 바람직하다고 여겨집니다. 그러나 다음 3가지 점에서 발제자의 의견을 달리하거나 의문이 있는 사항을 질문하면서 지정토론에 갈음하고자 합니다.

1. 시·도자치경찰위원회 구성과 주민참여 강화

발제자께서는 시·도경찰위원회의 위원구성에서 자치경찰의 운영의 자율성확보와 시·도지사의 책임성을 강화하기 위하여 시·도의회에서 위원을 2명 추천하고, 대법원에서 추천하도록 하고 있는 것을 시·도시사가 법관의 자격을 가진사람 또는 법률전문가 1명을 지명하도록 수정되어야 한다고 말씀하고 계신다. 현행 자치경찰법안은 시·도경찰위원회의 구성에 있서어 주민참여제도가 미흡하다고 여겨진다.

영국에서는 2012,1,1. 시행된 「경찰개혁 및 사회책임법」(Police Reform and Social Responsibility Act 2011)에 의하여 그동안 내부부장관, 지방경찰위원회, 지방경찰청장에 의한 3원 체제를 폐지하고, 지역사회안전과 범죄예방, 자치경찰의 책임성강화와 지역실정에 맞는 현장 치안 강화를 위한 개혁안으로서 지역주민이 직접 선출한 ‘지역치안위원장’(Police and Crime Commissioner)이 지역의 치안문제를 전담하도록 하고 있다. 지역치안위원장은 임기가 4년이며, 지방경찰청장 및 차장 임명권·해임권, 예산 및 재정권, 지역치안계획수립 등을 한다, 또한 지역치안위원장의 견제, 지방경찰청장임명의 거부권, 조사의뢰 및 주민소환투표실시, 지방세, 예산안, 지역치안평의회(Police and Crime Panel) 제도를 새로이 도입하고 있다. 지역치안평의회는 관할구역내 지방자치단체에서 파견된 1인의 선출직 대표 및 2인의 독립위원장을 포함하여 20인으로 구성한다. 지방경찰청장은 지역경찰을 독립적 지휘·통제, 차장 이외의 모든 경찰의 인사권, 일반적 예산운용권 등을 행사한다. 이와 같이 영국은 지역치안위원장을 직접 선출하고, 지역치안평의회에

의하여 주민소환투표를 실시하도록 하여 한층 주민참여가 강화된 자치경찰제도라고 할 수 있다.

광주광역시 등 188개의 지방자치단체에서 지역치안협의회설치 및 운영에 관한 조례를 제정하여 법질서 확립과 지역의 안전을 확보하고 있다, 광주광역시의 경우 지역치안협의회의 위원장은 시장이며, 시의회 의장, 교육감, 지방경찰청장은 당연직 위원으로 하고, 행정·교육·언론 및 유관기관·단체의 관계자, 아동·청소년·노인·여성 등 복지분야 전문가, 지역사회 안전을 위해 활발한 활동을 수행하는 사회단체 대표, 그 밖에 지역사회 안전에 관하여 위원장이 필요하다고 인정하는 사람중에서 위원을 위촉(당연직 위원 포함 25인 이내 구성, 위촉직 임기3년)하도록 하고 있다.[1] 지역치안협의회에서는 법질서 확립과 지역사회 안전을 위한 기관·단체간 업무협력 및 지원, 법질서 확립과 안전도시조성을 위한 공동 추진사업, 법질서 확립 및 지역사회 안전과 관련한 주민 요구사항, 그 밖에 위원장이 회의에 부치는 사항등을 협의하며 법질서 확립과 사회적 공감대 형성을 위한 홍보·교육활동사업, 기초·교통질서 위반행위 계도 및 단속활동, 환경, 풍속사범 등 합동계도 단속활동, 선진 집회시위문화 정착을 위한 홍보활동, 학교폭력·성폭력 방지 및 사회적 약자 보호활동, 범죄·화재·재난·사고예방 등 법질서 확립 관련 인프라 확충, 그 밖에 협의회에서 공동 추진하기로 정한 사항 등의 사업을 추진한다.[2]

발제자께서는 자치경찰제 도입과 관련하여 시·도경찰위원회의 위원장 구성을 위원중 호선이 아니라 주민들이 직접 선출하는 방식이라든가 시·도경찰위원회의 구성이나 자치경찰제 도입과 관련하여 주민참여강화 방안이 있으신다면 고견을 주셨으면 합니다. 지방자치단체에서 시행하고 있는 지역치안협의회에 대하여 자치경찰의 도입이 전면적으로 시행될 경우 영국과 같이 지역치안평의회와 같이 구성하여 시·도경찰위원회를 견제와 통제할 수 있는 방안을 모색하는 것에 대하여 의견을 주었으면 합니다.

2. 자치경찰권의 범위

발제자께서는 홍익표 의원 안에서 성폭력, 가정폭력, 학교폭력, 생활안전, 교통, 지역경비등을 자치경찰의 업무로 되어 있으나 국가경찰의 개입 및 감독을 허용하고 있으므로 실질적인 자치경찰제도가 자리매김하기 위해서는 국가경찰과 자치경찰의 담당사무 및 수사권을 명확히 배분 구분 또는 구분되어져야 한다고 말씀하고 계시나 이에 대한 구체적인 자치경찰의 권한의 범위에 대하여는 구체적으로 적시하고 있지 않습니다.

국가경찰과 자치경찰의 권한 배분에서 지방자치단체의 보충성과 전권한성에 의하여 현행 국가경찰의 사무를 자치경찰의 사무로 이관하여 지방자치단체의 주민의 복리사무로서 주민치안서비스제공과 위해방지조치할 수 있도록 하고, 예외적으로 국가의 존립에 필요사무는 경찰사무(테러, 국가법익 침해죄수사, 국가경찰통신시설과 국가범죄감식시설경비, 대통령 및 외교사절 경호

1) 광주광역시 지역치안협의회설치 및 운영에 관한 조례(2013.11.1.제정) 제4조 및 제6조.
2) 광주광역시 지역치안협의회설치 및 운영에 관한 조례 제3조.

등), 전국적 통일적으로 수행하여야 할 경찰 사무(마약, 불법이민, 인신매매, 조직범죄, 사이버범죄등), 고도의 전문성이 요구되거나 재정이 많이 소요되는 사무는 국가경찰로 사무배분이 이어지는 것이 바람직하다고 봅니다.[3)]

특히 영국의 자치경찰은 범죄수사, 생활안전, 교통, 경비등에 관한 사무를 수행하고, 프랑스의 자치경찰은 공공의 질서유지, 국가경찰과 협약체결을 통한 업무, 도심의 경범죄처리사무, 공공질서, 평온, 안전, 위생사고예방, 조례적용여부감시, 교통범칙사례적발, 도로교통법, 도시계획법위반사례적발 등의 업무를 수행하고 있다.[4)]

발제자께서는 고민하고 계신 자치경찰의 권한의 범위를 범죄수사권과 더불어 영국과 같이 광범위하게 인정할 것인지, 아니면 우리나라 지방분권과 지방자치권 강화의 현실적 관점에서 자치경찰과 국가경찰의 권한배분의 기준과 한계를 밝혀주었으면 합니다.

3. 자치경찰의 중립성 확보

발제자께서는 시·도경찰위원회의 협의등을 통하여 시·도경찰청장, 시·군·구 경찰서의 장에게 인사권을 부여하여야 한다고 주장하고 계십니다.

그러나 시·도지사에게 시·도경찰청장을 인사권을 부여할 경우 정치적 중립성을 침해할 우려가 있고, 시·도지사의 정치적 시녀로 전락할 우려가 있으므로, 영국과 같이 지역주민들로부터 선출된 지역치안위원장에게 자치경찰의 임명권을 부여하는 것이 바람직하다고 여겨진다. 또한 시·군·구 관할의 자치경찰의 인사권을 기초지방자치단체의 장이 아닌 광역자치단체장이 행사하게 된 경우 인사권의 본질적 부분을 침해할 우려가 있다.

발제자께서는 시·도지사의 자치경찰인사권 부여는 시·도경찰위원회 협의나 시·도경찰청의 추전으로는 정치적 중립성이 확보가 되지 않는다고 볼 것이므로 이에 대한 의견을 주었으면 합니다.

3) 김남욱, 지방자치발전을 위한 자치경찰의 법적과제, 지방자치법연구 18권제3호, 2018, 26면.
4) 김남욱, 앞의 논문, 27면,

자치경찰제 도입을 위한 경찰법안의 내용과 한계

김 수 연
(법학박사, 대한민국시도지사협의회 선임연구위원)

– 목 차 –

Ⅰ. 여는 말
Ⅱ. 자치경찰제의 의의 및 논의 과정
Ⅲ. 자치경찰제 도입의 법적 쟁점
Ⅳ. 경찰법 개정안(정부안)의 내용과 한계
Ⅴ. 맺음말

Ⅰ. 여는 말

자치경찰제는 치안에 대한 권한과 책임을 배분하고 자치단체가 주민생활과 밀접한 치안서비스를 제공하도록 하여, 자치행정의 집행력을 제고시키고, 지방의 다양성과 창의성이 발휘되는 치안서비스[1]로 주민의 치안만족도를 향상시키며, 국가 경찰의 업무 과부하로 발생하는 주민생활과 밀접한 분야의 치안 사각지대를 해소하여, 국가 전체의 치안역량을 강화하려는 취지에서 제도도입이 추진되고 있다.

문재인 정부는 출범과 동시에 100대 국정과제를 선정하고, 그 중 “국민의, 국민을 위한 권력기관 개혁”이라는 과제의 세부추진 과제로서 자치경찰제의 도입을 추진해 왔다. 지난 2년간의 정부의 노력을 요약하면 2017년부터 대통령소속 자치분권위원회를 중심으로 관계기관 등과 논의를 진행하였고, 2019년 2월 당·정·청 협의를 거쳐 경찰법 전부개정안을 발의하여 법제화를 추진하고 있다.

법안은 2019년 3월 홍익표의원이경찰법 전부개정안으로 발의하여 국회에 계류 중에 있다. 법안은 국회 행정안전위원회에 회부되었다가 6월 10일 사법개혁 특별위원회에 상정되었으나, 지난 8월 31일 사법개혁특별위원회의 활동기한이 만료함에 따라 심도있는 논의의 진행 없이 다시

1) 특성화된 자치경찰 운영의 예를 살펴보면, 첫째 지역의 특수한 치안수요에 대응하는 자치경찰의 가능한 유형으로는 경주시의 보문단지 전담을 위한 ‘관광경찰,’ 충남 서산의 천수만 철새도래지 보호를 위한 ‘조수경찰,’ 등이 있고, 둘째 치안서비스적 측면에 중점을 둔 자치경찰의 가능한 유형으로는 지역순찰을 위한 ‘자전거 순찰팀,’ ‘인라인 순찰팀,’‘승마순찰팀’ 등이 있으며, 셋째 특별사법경찰사무와 관련된 특화된 자치경찰의 가능한 유형은 ‘산림경찰,’‘위생경찰,’‘문화재,’‘환경경찰’등이 있음(국회 행정자치위원회, 자치경찰법안 및 부수법률 개정안 검토보고서(2005.11), 4쪽 재인용).

9월 2일 행정안전위원회로 회송되어 현재 계류 중이다.

대통령 소속 자치분권위원회에서 발표한 자치분권종합계획에 의하면[2] 정부는 금년 내 자치경찰제 시범실시를 서울, 제주, 세종을 비롯한 5개 시·도를 선정하여 추진할 계획이다. 이에 전국 시·도는 시범실시 대상으로 선정되기 위하여 나름대로 준비를 하고 있으나, 관계 법안의 국회 통과가 불투명한 상황에서 금년에 시범실시는 물론 시범실시 지역의 선정조차도 어려울 수 있다.

전망이 그리 밝지는 않으나, 현 정부는 자치경찰제 실시에 관한 과제를 국정과제의 세부과제로 추진하고 있는 만큼 20대 국회에서 입법적으로 자치경찰 실시에 필요한 모든 것이 통과되지 않더라도 현 정부 기간 내에는 어느 정도 소기의 성과를 거두기 위해서라도 지금의 논의를 이어갈 것으로 생각하고, 그렇다면 지금의 정부안에 대한 검토 역시 법안 그대로 통과된다면 통과되는대로, 통과되지 못하는 경우에도 다음 논의의 기초로서의 의미가 있으므로 이에 관해 충분히 검토하는 것이 향후 방향을 논의하는 과정에 작은 의미라도 될 것으로 생각한다.

이에 자치경찰제 도입에 관한 역대정부의 추진 방안과 자치경찰제 도입에 관해 문제가 될 수도 있는 법적 쟁점을 검토하고, 국회에 발의된 정부안의 내용과 한계 등에 관해 살펴보고자 한다.

II. 자치경찰제의 의의 및 논의 과정

1. 자치경찰의 의의

일반적으로 경찰의 개념은 “공공의 안녕과 공공의 질서에 대한 위험을 방지하고, 이미 발생한 장해를 제거하기 위한 국가의 모든 활동”을 의미한다.[3] 이는 실질적 의미의 경찰 개념이라고도 한다. 그렇다면 자치경찰은 이상의 경찰 개념을 지역적 자치행정과 결합하여 이해할 수 있다. 즉 자치경찰은 국가 전체를 관할하는 국가 경찰 또는 중앙 경찰과 대비되는 개념으로, “국가 전체가 아닌 국가 내 일부 지역 소속으로 그 지역과 지역 주민의 안녕과 질서에 대한 위험을 방지하고 이미 발생한 장해를 제거하기 위한 지방정부(지방자치단체)의 활동”이라고 정의할 수 있을 것이다.

여기에서 지방자치제도가 가지는 의미를 강조하고 거기에서 파생되는 자치권의전권한성과 자기책임성을 더하면 “지방자치단체의 권한과 책임 하에 해당 지방자치단체를 지역적 기반으로 하여 치안사무를 수행하는 경찰”로 정의할 수도 있다.[4]

자치경찰의 의의는 지방분권의 관점에서 권력의 분산과 기관 간 견제와 균형의 의미를 살릴 수 있다는 점에서, 지방자치의 의미를 강조하는 관점에서 지방자치제도가 가지는 주민친화적 행

2) http://pcad.go.kr/section/board/bbs_view.html?seq=6154&PID=expert&select_tab=report, 2019.10.2. 방문)

3) 손재영, 경찰법, 박영사(2014), 4쪽.

4) 강주영, 제주특별자치도 자치경찰의 공법적 검토, 동아법학 제60호(2013.8), 31쪽.

정과 지방자치단체의 자율성과 책임성을 강조할 수 있다는 점에서 제도의 의의가 있다.[5] 이러한 관점에서 경찰권을 지방으로 분산시킴으로써 지역 특성에 적합한 경찰 활동을 가능하게 하고, 지역에 대한 귀속감으로 인해 경찰의 친절·봉사도를 제고하는 역할을 통해 주민밀착형 치안행정을 제공하고 결과적으로 지역주민의 공공 안전과 질서 유지에 보다 효율적으로 대응할 수 있다는 강점을 가진다.

2. 역대 정부의 자치경찰제 도입 논의

김대중 정부의 자치경찰제(안)은 경찰청 내 경찰개혁위원회에서 제안하였다.

김대중 정부의 자치경찰제의 주요 내용을 보면, 자치경찰은 독립적 책임 하에 지역의 고유 경찰권을 행사하고 광역사건 및 공안사건에 대해서는 국가경찰이 담당하고, 교통 통신의 발달로 사건·사고의 연쇄성 및 광역성을 감안, 도입단위를 광역자치단체를 기준으로 하고 있다. 인사와 예산에 있어서는 경찰청 및 소속기관의 직원 전원과 경정(또는 총경)이상의 경찰관은 국가공무원으로, 시·도 경찰청 공무원은 지방공무원으로 하되 상호교류가 가능하도록 하며 소요경비는 자치단체가 부담하는 것을 원칙으로 하였다. 국가경찰위원회와 시·도 경찰위원회를 합의제 행정관청으로 설치, 민주성과 공정성을 확보하였다. 하지만 1999년 5월 이러한 내용을 골자로 하는 경찰법 개정안이 발표되자, 이를 둘러싼 이해관계 기관과 정치권의 첨예한 대립으로 자치경찰제 논의는 중단되었다. 김대중 정부의 자치경찰제(안)은 자치경찰의 본질을 구현하는 데 초점을 두고 시·도지사가 책임행정을 구현하면서도 주민참여기구를 두었다는 점에서 평가를 받을만하다.[6] 국민의 정부에서 논의된 자치경찰제 도입모델은 일본의 자치경찰제 모형과 유사한 경찰위원회 중심의 자치경찰제 모델로 평가할 수 있다.

노무현 정부의 자치경찰제(안)은 김대중 정부안과는 달리 ⅰ) 도입 단위를 기초단체에 두면서, ⅱ) 자치경찰은 생활안전·지역교통 및 경비사무와 지자체 관련 특별사법 직무를 수행하고 업무의 범위와 방법은 기초단체장과 경찰서장이 협약하도록 하였다. ⅲ) 주민의견 수렴기구로 시·도에는 '치안행정위원회'를, 시·군에는 '지역치안협의회'를 두도록 하며, ⅳ) 범죄를 발견하면 국가경찰에 인계하고(수사권 불인정), ⅴ) 국가는 재정적 지원을 할 수 있도록 규정하였다. 노무현 정부의 자치경찰제(안)은 2005년 11월 국회에 제출되었으나 광역과 기초를 분리해 실시하는 의원발의안과 기초단위로 실시한다는 정부안이 대립되어 17대 국회 임기만료로 자동폐기되었다.[7] 노무현 정부(안)의 가장 큰 특징은 목적별 분류가 아닌 생활치안 및 특사경 업무 등

5) 표현의 차이가 있으나, "자치경찰제의 도입의의를 크게 두 가지로 요약하면 첫째 국가와 지방간의 조화로운 경찰운영을 도모하고자 하는 역할분담의 원리와 둘째 지역치안은 그 지역의 경찰이 책임을 지고 실정에 맞게 자율적으로 수행하도록 한다는 분권화의 원리라고 할 것이다."라고 한 내용도 같은 맥락이라고 볼 수 있다.(국회 행정자치위원회, 자치경찰법안 및 부수법률 개정안 검토보고서(2005.11), 4쪽).

6) 조성호, 문영훈, 자치경찰제 시행 대비 경기도 도입방안 연구, 경기연구원 정책연구(2018), 11쪽.

7) 조성호, 문영훈, 앞의 글, 11쪽.

기능별 분류가 이루어졌으며, 독립 법으로서 자치경찰법(안)이 만들어 졌다는 것이다. 또한 지방분권특별법과 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 의거하여 2006년 7월 1일 제주자치경찰대가 창설되었다는 점[8]은 자치경찰제의 큰 획을 그었다는 점에서 평가를 받을 만하나, 자치경찰제(안)은 국회 임기만료로 자동폐기 되었다.[9]

이명박 정부는 '대통령직 인수위원회'에서 자치경찰제 도입방향을 확정한 이후, 행안부의 '자치경찰제실무추진단'에서 자치경찰제에 대한 대안을 마련하였다. 도입단위는 시·군·구 기초단체에 선택적 실시안을 채택하였으며, 자치경찰의 사무는 생활안전사무와 지역 교통사무 및 경비 등을 국가경찰과 공동사무로 하고 구체적인 역할 분담에 있어서는 업무협약을 통해 하도록 자치경찰제(안)을 작성하였다. 광역단체에는 '치안행정위원회'를 두어 기초단체의 자치경찰대간 분쟁조정 및 광역단체간 업무 협의 조정을 하도록 하고, 기초단체에는 '자치경찰위원회'와 '자치경찰대'를 설치하였다. 재정은 자치경찰을 설치한 기초단체는 필요한 경비를 범칙금 등으로 조달하는 것이 원칙이지만, 일부를 국가에서 지원하도록 하였다. 이명박 정부는 전국의 227개 기초자치단체를 6~70개로 재편하는 지방행정체제 개편안과 함께 국회에 제출하였지만, 지방행정체제 개편안이 무산되면서 18대 국회임기 만료가 된 2012년 5월을 기점으로 자동 폐기되었다.

박근혜 정부의 자치경찰제 도입 논의는[10] 도입단위는 시・군・구 중심의 기초 자치단체 자치경찰제를 채택하였으며, 자치경찰의 사무는 주민생활 밀착형 사무와 특별사법경찰사무로 제한하였다. 인사측면에서는 시・군・구에 자치경찰단을 설치하고, 구체적으로 단장은 개방형 직위로 인구규모와 업무량을 고려하여 적정한 계급으로 대우하고, 주요현안의 심의·의결기구로 시군구 자치경찰위원회를 설치하여 운영하도록 한다는 구상이었다. 재정측면에서는 지방소비세 규모를 확대하고 과태료의 징수 이관과 징수교부금제를 도입하고, 자치경찰의 단속 범칙금은 지방자치단체에 귀속시키는 등 국민에게 부담이 없도록 증세 없는 방안을 강구하였다는 것이 특징이다.[11]

이상의 논의를 보면, 2005년 정부안이 나오기 전까지 논의된 자치경찰의 큰 방향은 광역단위의 자치경찰제였으며, 1999년 11월 경찰청 자치경찰기획단에서 마련한 경찰법개정안에서도 광역단위의 자치경찰제 실시를 추진한 바 있으나, 2005년 제출된 정부안은 기초자치단체를 중심으로 자치경찰을 구성·운영하려는 것으로 전환되었고, 이명박 정부와 박근혜 정부에서도 기초자치단체를 중심으로 한 자치경찰제 모델로 논의가 진행되었다.

2004. 1. 16 제정된 「지방분권특별법」 제10조제3항에는 “국가는 지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하고 지역특성에 적합한 치안서비스를 제공하기 위하여 자치경찰제를 도입하여야 한다”라고 규정하여, 자치경찰제 도입의무를 명확히 하고 있었다. 「지방자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법(약칭: 지방분권법)」 역시 제12조 제4항에서 “교육자치와 자치경찰제도의 실

8) 제주특별자치도의 자치경찰제에 관해| 지세히는, 강주영, 앞의 글 참조.

9) 조성호, 문영훈, 앞의 글, 11쪽.

10) 박근혜 정부에서 자치경찰제 도입과 관련한 법률안은 제출되지 않았고, 자치분권위원회의 자치분권종합계획에서 자치경찰제 도입에 관한 추진계획을 밝히고 있다. 이하의 내용은 자치분권종합계획에서 밝히고 있는 내용과 동일하다.

11) 이승준, 박근혜정부의 자치경찰 도입방안 검토, 강원법학 제44권(2015.2), 510-511쪽 참조.

시에 관하여는 따로 법률로 정한다."고 규정하고 있고, 해당 규정은 법률의 제정당시인 2013년에도 규정되어 있었으나 자치경찰제도의 실시와 입법을 위한 직접적인 조치를 마련하는데 까지는 이르지 못하였다.

3. 문재인 정부의 자치경찰제 도입의 내용

대통령 소속 자치분권위원회에서 밝힌 자치분권 종합계획 상의 주요 내용에 관해 살펴보면 다음과 같다.[12)]

위원회는 '자치와 분권'이라는 국정철학에 따라 지방행정과 치안행정의 연계강화를 통한 현장과 주민중심의 치안시스템으로 개편 요구 대두되었음을 배경으로 한다. 이에 중앙집권적 경찰권의 민주적 제도화 및 정치적 중립 강화, 주민 밀착형 치안활동력의 증진을 목표로 하였다. 다만, 주민안전을 위한 치안력 약화 및 치안불균형 방지, 신규 재정투입 등 국민 부담 최소화, 급격한 도입에 따른 혼란 최소화를 고려, 단계적으로 추진하겠다는 계획이다.

도입단위는 치안상황의 광역화·기동화 등을 고려하여, 광역단위로 도입하되, 광역이 시·군·구의 치안수요를 민주적으로 수렴하는 체제를 포함하고자 하였다.

사무의 배분에 있어서 국가경찰은 전국적 치안 수요에 대응, 자치경찰은 지역 주민 밀착형 치안 서비스 제공하도록 경찰사무의 적정 배분을 추진하고, 국가-자치경찰 간 업무협력을 위한 연계·협업체제 구축 등 검토한다.

추진 방식으로는 지방자치, 경찰행정 등 각계 전문가로 구성된 자치경찰제 특별위원회를 운영하여, 자치경찰제의 조직·인사·재정 등 주요 사항에 대한 체계적인 검토를 통한 합리적인 도입 방안을 마련하고, 시범운영을 거친 후 수정·보완을 통해 전국 확대 추진하여 시행초기 정책 혼선 등 부작용을 최소화하고 성공적인 제도 정착을 도모하기 위해 단계적으로 추진한다는 계획이다.

이상의 계획에 따른 법률안의 자세한 내용은 별도로 검토한다.

Ⅲ. 자치경찰제 도입의 법적 쟁점

1. 근거법률의 명칭

자치경찰의 도입을 위한 근거법을 제정 또는 개정하는 경우에, 기존 국가경찰 단일화를 근간이 된 「경찰법」의 명칭으로 할 것인지 아니면 법률안의 제명에 '자치경찰'을 명백하게 밝힐 것인지에 대한 결정이 필요하다. 경찰법에 포함하든지, 자치경찰법이라고 법률명에 표시하든지 국회 소관 상임위원회는 행정안전위원회로서 동일하지만, 경찰법은 경찰청 소관의 법률이 되지만

12) http://pcad.go.kr/section/board/bbs_view.html?seq=6154&PID=expert&select_tab=report, 2019.10.2. 방문)

자치경찰이 법률명에 명시될 경우에는 행정안전부 소관이 될 수 있다는 점에서 차이가 있다.[13)]

또한 형식적으로 경찰법 내에 국가경찰과 자치경찰에 대한 규정을 모두 규정하는 형식을 취할 것인지, 아니면 국가경찰에 관한 법률과 자치경찰에 관한 법률로 나누어 규정할 것인지에 대한 생각도 필요하다. 지방분권법 제12조 제4항은 "교육자치와 자치경찰제도의 실시에 관하여는 따로 법률로 정한다."고 규정하고 있고, 교육자치의 경우에는 「지방교육자치에 관한 법률」을 따로 제정하고 있다. 이를 본받는다면 자치경찰에 관해서도 현재 「경찰법」은 국가경찰에 대해서 규정하고, 자치경찰에 대해서는 이른바, 「자치경찰법」을 따로 제정하는 것이 체계상 명확하다고 볼 수 있다. 이는 지방자치제를 실시하면서 각종 법률 예를 들어 공무원에 관한 규정도 국가공무원법과 지방공무원법으로 분리하여 규정하고 있는 바와 같은 맥락이다.

이렇게 법률을 분리함으로써 자치경찰이 국가경찰에 종속되지 않고 지방자치제의 이념 즉 지역치안 및 질서유지와 주민의 안전 관리 등이 명백히 지방자치단체의 자치사무인 점을 감안하여 지방의 자율성과 책임성을 강화할 수 있는 입법적 방안이라고 본다.

그러나 현재 국회에 발의되어 있는 법률안은 「경찰법」 전부개정안으로 제안되어 있고, 다만 그 법률명을 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」로 개정하는 것을 내용으로 하고 있는 점이 특징이다.

2. 실시단위

자치경찰을 광역지방자치단체의 단위에서 실시할 것이지 또는 기초지방자치단체의 단위에서 실시할 것인지, 아니면 양자 단위 모두에서 실시할 것인지에 대한 문제이다. 앞서 본 바와 같이, 자치경찰을 실시하고자 검토했던 역대 정부에서는 대체로 기초지방자치단체의 단위에서 자치경찰제를 실시하고자 하였으나, 문재인 정부에서는 광역지방자치단체의 단위에서 실시하고자 한다.

외국의 사례를 보면 이번 제정안과 같이 기초단위의 자치경찰제인 스페인식 자치경찰제를 채택하고 있는 나라는 프랑스, 이탈리아, 그리스 등이 있으며, 광역단위의 자치경찰제는 일본, 영국, 독일, 캐나다 등이 채택하고 있는데, 영국과 일본 등은 기초단위의 자치경찰제도를 운영하다가 광역단위로 전환하였다.[14)]

기초단위 자치경찰제는 광역단위 자치경찰제에 비해 지방분권이념에 충실하고, 주민의 근접성을 최대한 살릴 수 있는 장점이 있으나, 선진 각국에서는 효율성을 높이기 위하여 경찰조직을

13) 형식적으로는 양자 모두 행정안전부 장관의 소관이라는 점에서 차이가 없다고 볼 수 있으나, 현실적으로 경찰청 소관의 법률에 대해서는 행정안전부 내부의 담당 기관이 개입할 여지가 거의 없기 때문에 지방자치를 소관하는 행정안전부가 자치경찰에 대해서는 교육자치와 마찬가지로 일반 행정자치와 연계할 수 있는 가능성이 거의 없어진다는 점에서 차이가 있다고 본다.

14) 외국의 자치경찰제 실시 현황에 관해서 자세히는, 대한민국시도지사협의회, 자치경찰제 도입방안 연구(2014.5), 91-236쪽 참조.

광역화하려는 추세에 있다는 주장이 있다.[15] 기초단위에서 자치경찰제를 실시할 경우, 적은 인원이 한 자치경찰대에서 장기간 근무하면서 발생하는 인사행정상 문제점 등이 예상되며, 특별사법경찰관리의 사무를 자치경찰에 부여할 경우 지역사회에 밀착해 있는 지역 상인에 대한 단속을 기초단위의 자치경찰이 수행하는데 한계가 있을 수 있다는 점도 고려할 필요가 있다. 또한 시·군·구 통폐합논의가 진행되는 등의 상황을 감안하여 기초단위보다는 광역단위에서 실시하는 것이 보다 안정적인 제도의 도입을 위해 바람직한 방안으로 판단한 것으로 생각된다.

흔히 말하는 지방자치의 기본이념인 보충성의 원칙에 충실하자면 기초단위의 자치경찰제부터 도입을 검토하는 것이 타당할 수 있다. 그러나 사실 외국의 사례를 보더라도 기초단위에서 실시하는 것과 광역단위에서 실시하는 것의 선택은 법리적으로 정답이 있는 선택은 아니라고 생각되고, 우리나라의 현실적 여건을 감안하여 기초단위 지방자치단체 간의 격차를 고려했을 때, 제도의 성공적인 안착을 위해 광역단위의 자치경찰제를 실시하되, 기초단위에서도 자치경찰조직을 두는 것으로 절충한 것이 아닌가 생각된다.

3. 국가경찰과의 관계(모델)

자치경찰을 실시하는 경우, 국가경찰과의 관계에서 지역에 국가경찰과 자치경찰이 양립하는지에 따라 일원화모델과 이원화모델로 나눌 수 있다. 지역 치안에 대해 자치경찰이 전적으로 담당하는 경우에는 일원화모델을 취하는 것이 타당하고, 국가경찰과 자치경찰이 지역 치안을 분담하는 경우에는 이원화 모델을 취하는 것이 타당하다. 현 정부에서 자치경찰제를 도입하겠다고 발표하고 추진하면서 서울시를 비롯한 전국 광역지방자치단체는 일원화 모델(통합형)을 희망하였다.[16] 이유는 지역치안이 이원화될 경우 주민들에게 혼란이 야기되고, 국가경찰에 비해 자치경찰의 위상이 낮게 인식되며, 자치경찰의 신규 조직화에 필요한 상당한 재원을 마련할 방안이 없으므로, 시·도 경찰청 단위로 조직되어 있는 국가경찰을 시·도 자치경찰로 전환하는 방안이 합리적이라는 주장이었다.

그러나 경찰청 주도의 자치경찰제 도입방안을 모색하는 과정에서 국가경찰과 자치경찰이 지역 치안을 분담하여 담당하는 이원화 모델로 결정되었고, 관련 경찰법 전부개정법률안은 국가경찰의 사무는 특별한 제한 없이 현재의 경찰 사무 모두를 수행하는 것으로 하고, 자치경찰의 경우 지역 내 주민의 생활안전, 교통안전, 지역 경비 등의 임무를 담당하는 것으로 규정하고 있다.[17]

15) 임준태, "자치경찰법안의 문제점과 바람직한 방향," 국회의원 김충환 주최 자치경찰법 제정 대토론회(2005. 4), 75-78쪽 참조.

16) 이영남, 「서울시민과 함께하는 바람직한 자치경찰제 방향 모색 포럼」 자료집(2017.7) 참조, http://news1.kr/articles/?3055066, 2019.10.2. 방문)

17) 경찰법 전부개정법률안, 홍익표 의원 대표발의안(의안번호-19125), 제36조.

4. 자치경찰의 정치적 중립성 확보 및 민주적 통제

일반적으로 지역행정의 종합 책임자로서 시·도지사 및 지방의회가 정책결정 및 예산, 인사권 등에 걸쳐 광범위한 권한을 갖고 있으므로, 경찰행정에 대해서 시·도지사 또는 지방의회 의원들의 개입이 허용되거나 남용될 경우 공정한 법 집행과 경찰행정 작용을 해칠 수 있다는 점에서 매우 신중을 기해야 한다.

통상 독임제 행정관청의 독선과 권한남용을 막고 정치적 중립성과 민주적 통제성을 확보하기 위해 위원회제도를 운영한다. 이러한 취지에서 현행 경찰법에서도 경찰의 인사, 예산, 장비, 통신 등에 관한 주요 정책 등의 심의를 위해 경찰위원회를 두고 특별히 정치적 중립이 보장되도록 할 것을 요구하고 있다.[18)]

그렇다면 자치경찰의 경우에도 역시 이러한 위원회제를 운영하고 자치경찰위원회에서 중요 정책을 심의하도록 하는 것이 바람직하다. 다만, 자치경찰도 종합행정을 하는 지방자치행정의 일환이고, 국가경찰이 행정안전부장관의 일정한 정책적 개입(안건 제안 및 재의요구권 등[19)])을 허용하는 것에 비견하여 지방자치단체장의 정책적 개입(구체적인 사건에 대한 개입이 아닌)은 불가피한 것이 아닌가 생각한다.

한편 자치경찰의 자치적 이념을 최대한 구현하기 위해 자치경찰감을 주민직선으로 해야 한다는 견해도 있다.[20)] 특정 분야의 행정책임자를 주민직선으로 뽑는 것이 민주적 정당성을 최고 수준으로 상향시키는 방법일 수는 있으나 선거를 통해 오히려 경찰의 정치적 중립성 문제가 훼손될 우려도 지울 수 없기 때문에 주민직선이 능사는 아니라는 생각이다. 대안으로서 자치경찰의 장을 민간위원회로부터 추천을 받아 임명하는 방식 또는 의회의 승인을 받게 하는 방식, 임명절차의 공개 원칙, 최소한의 자격요건의 객관화 등을 도입하여 종합적으로 정치적 중립성과 민주적 통제를 구축하는 것이 바람직하다고 본다.[21)]

5. 분쟁의 해결기구

자치경찰 상호간의 권한이나 책임의 다툼이 있는 경우, 이러한 분쟁해결 기구를 어디에 두느냐의 문제이다. 별도의 분쟁조정 기구를 두는 방법도 있고, 「지방자치법」 제148조의 분쟁조정위원회를 통해 해결하는 방법이 있다. 별도의 분쟁 해결 기구를 설치하는 것도 고려해 볼 수 있으나, 분쟁 해결 기구를 경찰청 내에 두는 경우에는 분쟁의 당사자로서의 지위와 조정자로서의 지위가 충돌하는 문제가 발생할 수 있고, 지방행정과 완전히 분리된 제3의 기구에 두는 경우에

18) 경찰법 제5조 내지 제9조 참조.

19) 경찰법 제9조.

20) 문성호, 무늬만 자치경찰,m 정부안 이대로 좋은가, 월간 공공정책 제159호(2019.1), 27쪽.

21) 자치경찰의 정치적 중립성에 관해 자세히는, 한민경, 박원규, 자치경찰의 정치적 중립성 확보방안에 관한 연구 :주요국의 자치경찰청장 선발절차 및 자격요건을 중심으로, 형사정책연구 제29권 제3호(2018) 참조.

는 준사법기관과 같은 지위를 부여해야 하는 문제가 있다. 따라서 현재 지방자치법에 있는 중앙분쟁조정위원회를 활용하는 것이 타당하다고 본다.

한편 국가경찰과 자치경찰 간에도 권한과 책임의 다툼이 있을 수 있다. 이 역시 제3의 기구로 설치하는 방안이 고려될 수 있으나, 기존 지방자치단체와 중앙행정기관의 장과 협의가 필요한 경우에 적용하는 「지방자치법」 제168조의 행정협의조정제도를 준용하는 것을 고려해 볼 수 있다. 국회에 계류 중인 경찰법 전부개정안은 지방자치법 상의 협의조정제도를 적용하고 있다.

6. 대통령령에 의한 기준의 설정

우리나라 법률의 대부분은 자치사무에 관한 사항에 대해서도 “대통령령이 정하는 바에 따라 조례로 정한다”는 형식의 규정을 가지고 있다. 그리고 그 대통령령이 매우 자세하여 조례로 정할 영역이 거의 없는 경우 또는 대통령령에서 부령으로 위임하는 경우 등이 다수 존재한다.

이러한 현상은 자치경찰제를 도입하는 과정에서도 동일하게 나타난다. 자치경찰의 조직, 인력운영, 각종 평가 등과 관련하여 대통령령에 의해 획일적으로 통제하고, 매우 제한된 범위에서 조례에 의한 자율권을 부여하는 양태가 나타난다.

법률의 집행을 위해 일정 부분 시행령을 통해 전국적 통일적 사항을 규정할 필요가 있는 부분이 있겠지만 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 부분은 전국적 통일적 사항이 아니라 지방의 자치적 자율적 규제영역으로 남겨야 이른바, ‘자치’경찰제를 도입한 의의를 살리는 길이 아닌가 생각한다.

7. 국가의 지원과 감독

처음부터 자치경찰이 지역에 존재하였거나, 연방제 국가에서처럼 지방이 재정적인 자립이 매우 높고 지방 재정 운용에 대한 자율권이 보장되어 있는 경우라면 자치경찰의 운영에 있어서도 권한과 책임을 온전히 지방이 부담하는 것이 타당하겠지만, 우리나라와 같이 국가경찰 형태에서 자치경찰을 도입하는 경우에는 국가경찰의 기능과 인력이 축소되기 때문에 그에 따른 재원과 인력을 지방으로 이전해 주는 것이 당연하다. 더욱이 국세와 지방세의 구조가 약 8:2의 수준으로 매우 극단적으로 불균형적인 상황에서는 더욱 자치경찰의 실시에 따른 지방의 부담을 완화시키기 위한 국가의 지원이 필요하다.

다만, 이러한 지원이 국가의 통제권한 강화로 이어지는 것은 오히려 자치경찰제를 실시하는 의미를 퇴색시킨다. 국가의 지원범위 내에서 감사를 받는 것은 가능하고 필요한 부분이지만, 국가의 감사도 일반 행정감사의 운선 순위 즉 내부감사 우선, 중복감사 배제 등 일반원칙에 따른 감사를 진행하는 것이 타당할 것이다.

Ⅳ. 경찰법 개정안(정부안)의 내용과 한계

1. 노무현 정부의 자치경찰법안의 주요 내용

참여정부에서는 지방분권 관련 특별법을 제정하여 지방분권적 시각에서 기초단위인 시·군·구에 자치경찰조직을 신설하는 것을 골자로 한 자치경찰법안을 제출하였다. 2005년 국회에 발의된 정부안은 “자치경찰법안”으로 발의되었다.

제정안은 국가경찰과 자치경찰간의 관계를 규정하는 여러 조항을 두고 있는데, 먼저 안 제6조는 국가경찰과 자치경찰간의 역할분담은 시장 등과 경찰서장의 협약으로 정하도록 하고, 안 제3장(안 제9조~안 제11조)에서 시·도지방경찰청장과 시·도지사간의 시·도치안행정위원회와 경찰서장과 시장·군수·구청장간의 시·군·구 지역치안협의회를 두도록 하고 있고, 안 제8조는 시장 등은 국가경찰과 긴밀한 업부협조와 연락체계를 유지하도록 하고, 안 제14조는 자치경찰공무원이 직무수행중에 범죄를 발견한 경우에는 그 사무를 국가경찰에 인계하도록 하며, 안 제16조에서 국가경찰과 자치경찰에게는 상호 협조의무를 부여하고 있으며, 안 제22조에서는 자치경찰사무에 대한 감사에 경찰청장을 참여하게 하거나 참여를 요청할 수 있도록 하고, 안 제28조는 국가경찰과 자치경찰 상호간의 인사교류 의무를 명시하며, 안 제31조는 자치경찰공무원의 교육훈련을 국가경찰의 교육훈련기관에 위탁할 수 있도록 하는 등의 내용을 담고 있다.

제정안의 주요골자는 기초지방자치단체에 국가경찰과 병렬적으로 자치경찰대를 설치하고 그 실시 내지 폐지 여부를 자치단체가 선택하도록 하는 내용인데, 국가경찰이 가지고 있는 기존의 조직과 기능 등 실질적 권한은 대부분 그대로 유지하는 것으로 볼 수 있다.

또한 개정안은 일반 범죄에 대한 사무인계의무 부과조항을 포함하여 국가경찰과 자치경찰간의 인사교류 및 교육훈련조항 등을 통해 국가경찰과 자치경찰간의 관계를 규정하고 있는데 이는 유기적 협력관계를 조장하기 위한 것이나, 한편으로는 국가경찰의 자치경찰에 대한 관여를 허용하는 여지로 작용할 수 있다고 보여진다.[22]

2. 문재인 정부의 자치경찰법안의 주요 내용

1) 제안 취지

정부의 자치경찰 도입을 추진하고 있는 자치분권위원회의 자치경찰 TF 및 특위는 자치경찰제 도입 논의의 기본적 방향을 경찰권의 민주적 설계, 정치적 중립성 확보, 주민밀착 치안활동력 증진으로 잡고, 치안력 약화 및 치안 불균형을 방지하고 재정 투입은 최소화하며, 치안 혼란도

22) 국회 행정자치위원회, 자치경찰법안 및 부수법률 개정안 검토보고서(2005.11), 18쪽.

최소화하는 것을 고려사항으로 들고 있다.

홍익표의원이 발의한 경찰법 전부개정안이 이른바 문재인 정부안이라고 할 수 있다.(이하 '정부안'이라 한다) 법안의 제안 취지를 보면, 진정한 지방자치를 위해서는 경찰권한의 분권화와 함께 지역특성에 적합한 치안서비스의 제공이 필요하다는 점 등에서 자치경찰제 전면 시행의 필요성이 꾸준히 제기되어 왔고, 이에 현행법을 개정하여 경찰 제도를 국가경찰과 자치경찰로 이원화하고 자치경찰제 도입의 법적 근거를 마련함으로써, 각각의 조직 및 소관 업무가 명확히 구분된 자치경찰제의 시행을 통해 경찰권한의 분권화를 추진하는 한편, 지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하여 주민 수요에 적합한 다양한 치안서비스를 제공하고 국가 전체의 치안역량을 강화할 수 있도록 하려는 것으로 제안하고 있다.

법안은 총8장(자치경찰 관련 사항은 제3장 내지 제5장), 57개 조문 및 부칙(6개 조문)으로 구성되어 있다. 주요 내용을 보면 다음과 같다.

2) 조직 및 인사

먼저, 시·도경찰위원회의 조직은 시도지사 소속으로 자치경찰사무를 관장하는 합의제 행정기관인 「시·도경찰위원회」를 설치하고, 독립적인 직무수행을 보장한다. 위원은 총 5명(3년 임기, 1회 연임 可), 위원장 및 위원 1명은 상임으로 구성한다. 위원은 시·도지사 1명 지명, 시·도의회 2명, 대법원 1명, 국가경찰위원회 1명 추천으로 구성한다. 심의·의결사항은 △자치경찰 활동 목표 수립·평가 △조직·인사·예산 등 정책 결정, △자치경찰본부장 및 대장 후보자 추천 △국가경찰과 업무협약 체결·변경 등이다. 시·도경찰위원회 의결에 대해 행안부장관, 경찰청장 재의요구 요청권을 부여하고 있다.

시·도에는 시도경찰위원회의 관리 하에 「자치경찰본부」, 시군구에는 자치경찰본부장 소속으로 「자치경찰대」를 신설한다. 자치경찰대장 소속으로 「지구대·파출소」를 설치하고, 국가경찰 소속의 「 순찰대」와 112신고를 분담하여 처리하고 민생치안활동을 지원한다.

자치경찰본부장·자치경찰대장은 시도경찰위원회 위원장의 추천을 거쳐 시도지사가 임명하며, 국가경찰과 동일한 계급을 부여한다. 자치경찰대장은 시도경찰위원장이 자치경찰본부장과 시군구청장의 의견을 들어 추천하고 시도지사가 임명한다.

3) 사무 및 권한

자치경찰 사무는 주민 생활안전, 교통, 지역경비 등 주민 밀착활동 및 이와 밀접한 수사를 대상으로 한다. 자치경찰의 수사사무에 관한 구체적인 사항은 대통령령, 역할 분담 및 수행 방법은 시·도경찰위원장-지방경찰청장 간 협약을 통해 결정하도록 규정하고 있다. 생활안전과 관련한 사무는 범죄·안전사고 예방, 순찰 및 112신고 출동, 주민참여 방범 활동, 학교폭력 예방 및

대응 등을 들 수 있다. 교통 관련 사무는 교통법규위반 단속, 교통안전시설 심의·설치·관리, 교통안전 교육·홍보 ,어린이통학버스 신고 등이다. 지역 경비 관련 사무는 자치단체 관리 공공청사 경비,
지역축제 등 행사 경비, 재해·재난 초동조치 대등 등을 들 수 있다.

수사 사무는 ①주민기초생활과 밀접한 수사 ②공무집행방해 등 현장 법집행력 확보 수사 ③특별사법경찰 수사 ④지자체 책무와 결부된 수사를 담당한다.

4) 법적 권한

직무 권한은 자치경찰의 원활한 직무수행을 위해 「경찰관직무집행법」을 포괄적으로 전면 준용하고 있다. 초동 조치에 관해서는 자치경찰이 담당하지 않는 범죄를 발견하거나 현행범 등을 체포한 경우, 증거물 보존 등 적절한 초동 조치 후 국가경찰에 인계하여야 한다.

국가경찰과 동일하게 무기의 휴대·사용이 가능하다. 휴대는 시도지사의 신청에 의해 해당 지방경찰청장의 승인이 필요하고, 무기를 사용한 경우, 자치경찰본부장(자치경찰대장)을 거쳐 해당 지방경찰청장(자치경찰대장)에게 의무적으로 통보하여야 한다.

5) 경찰 상호간의 관계

국가경찰과 자치경찰은 치안행정의 연계성 확보 및 지역특성에 적합한 치안서비스 제공을 위해 협조·응원하고, 유무선 통신망·시설 등을 상호 이용할 수 있다. 112종합상황실로부터 출동요구를 받은 경우에는, 국가경찰·자치경찰을 불문하고 소관사무와 관계없이 신속하게 출동·응원하여야 한다.

시도지사 소속으로 치안행정협의회를 설치하여, 업무조정 및 기타 협의·조정 필요사안 등을 논의하고, 분쟁의 조정은 지방자치법에 따라 국가-자치 경찰 간에는 지지방자치법 제168조 국무총리 소속의 행정협의조정위원회에 의하고, 자치-자치경찰 간 분쟁 조정은 지방자치법 제148조에 따라 행정안전부의 중앙분쟁조정위원회의 조정에 따른다.

3. 한계

정부안은 자치경찰의 근거법률의 명칭을 “국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률”로 규정하고 있다. 이것은 단순히 경찰법 내에 자치경찰을 규정하는 형식보다는 자치경찰의 의의를 살리는 법률명이지만, 근본적으로는 양 법률을 분리하여 국가경찰법과 자치경찰법으로 분리하여 규정하는 것이 더 바람직한 방안이라고 본다.

정부안의 모델은 이른바, 이원화 모델로서 지역의 치안을 국가경찰과 자치경찰이 함께 담당하

는 모델을 취하였다. 이는 일정 부분 지역주민들에게 혼동을 초래할 수 있고, 자치경찰이 담당하지 않는 범죄를 발견하거나 현행범 등을 체포한 경우 즉시 국가경찰에 인계하는 등의 모습을 통해 국가경찰의 하부 조직으로서 그 위상을 매우 낮게 볼 우려가 존재한다. 자치경찰제의 실시 초기 단계로서 자치경찰에 대한 신뢰가 구축되지 않은 상황이므로 이러한 모델을 설계한 것이 이해는 가지만 바람직한 자치경찰의 모습으로 평가하기는 어렵다.

자치경찰의 정치적 중립성 확보 및 민주적 통제의 관점에서 보면, 시도경찰위원회의 구성에 대법원의 추천과 국가경찰위원회의 추천을 굳이 반영해야 하는지 의문이다. 이는 오히려 경찰위원회의 중앙예속화 및 법조계의 개입 가능성을 열어둔 이적 구성안이라고 볼 수 있다. 또한 국가경찰위원회는 전체 7명의 위원 중에서 법관의 자격 요건을 가진 자는 2명만을 요구하고 있고 여타 결격사유만 규정하고 있으나, 시도경찰위원회의 위원으로 추천될 수 있는 자격에 대해서는 판사·검사 또는 변호사의 직에 3년 이상 재직한 사람, 변호사 자격이 있는 사람으로서 국가기관 등에서 법률에 관한 사무에 3년 이상 종사한 사람, 공인된 대학의 법률학·행정학 또는 경찰학 분야에서 조교수 이상으로 3년 이상 재직한 사람, 그 밖에 지역주민 중에서 지방자치행정 또는 경찰행정 등의 분야에 경험이 풍부하고 학식과 덕망을 갖춘 사람 등의 요건을 요구하고 있다.

시도경찰위원회 위원의 임명방법 등에 필요한 사항, 운영 등에 필요한 사항, 자치경찰본부의 조직 및 자치경찰공무원의 정원 등에 관한 구체적인 사항, 자치경찰본부장의 직급기준·임용절차·방법 등에 관하여 필요한 사항, 자치경찰대장의 직급기준·임용절차·방법 등에 관하여 필요한 사항, 치안행정협의회의 조직·운영과 그 밖에 필요한 사항 등 지방의 자치사무적 성격이 강한 사무에 대해서 모두 대통령령에 의하도록 제한하고 있다. 이러한 규정 방식은 지방자치 및 분권의 이념은 물론, 자치경찰제의 도입 취지에도 부합하지 않으며 지방의 자치역량을 강화하는 것이 아니라 후퇴시킨다는 점에서 바람직하지 않다.

국가의 감독권 행사에 관해서도 부적절한 규정들이 존재한다. 자치경찰 사무에 관하여 행안부장관과 경찰청장은 국가경찰위원회를 거쳐 조언·권고 또는 지도할 수 있다는 광범위하고 일반적인 감독권한을 인정함으로써 자치경찰 사무가 자치사무가 아닌 국가사무의 위임과 같은 지위에 있는 것으로 규정하고 있다. 이는 시정명령, 직무이행명령, 재의요구에 관한 제52조, 제53조, 제55조의 경우에도 마찬가지이다. 이렇게 감독권한은 강화하면서 제57조의 법률안 의견 제출권은 시도지사가 자치경찰과 관련하여 법률에 반영할 필요가 있는 사항에 대한 의견 제출권은 시도경찰위원회의 의결을 거쳐 시도의회 재적의원 3분의2 이상의 동의를 받아 자치분권위원회를 거쳐 중앙행정기관의 장에게 제출할 수 있다고 규정하고 있다. 법률안에 대한 의견 제출을 위해서 경찰위원회 의결, 시도의회 의결, 자치분권위원회를 모두 거쳐야 한다는 것은 지나치게 절차를 복잡하게 하고, 나아가 시도의회의원의 징계 등의 중대한 경우에 적용하는 특별 의결 정족수(재적의원 3분의2 이상의 동의)를 요구하는 것은 결국 해당 제도를 유명무실하게 만드는 결과가 될 것이다.

Ⅴ. 맺음말

선거에 의해 선출되는 자치단체장의 특성상 경찰권의 남용을 방지할 필요성이 있고, 새롭게 시작하는 자치경찰의 오류와 시행착오를 줄이고 조속한 정착을 돕기 위해서는 여러 가지 국가경찰의 지도와 감독수단이 필요하다고 보여지나, 자치경찰제 도입취지가 주민생활 중심의 치안행정을 담당하도록 하고 자치단체의 법집행력을 보강하여 지방행정의 종합성을 제고하기 위한 것이란 점에서, 자치단체의 자율권은 충분히 보장되어야 할 것이다.[23] 또한 앞서 검토한 법적 쟁점들이 법안의 방향성을 찾고 제도적 완결성을 갖추어 가는 과정에서 제대로 논의되어야 할 것이다.

지난 김대중 정부에서부터 따져 보아도 자치경찰제의 도입에 관해서 이미 20년의 세월이 지났다. 지금까지 논의는 충분히 이루어졌다고 보아도 무방할 듯하다. 이제 제도의 시행을 앞두고 있는 상황에서 보다 지방자치와 분권, 민생치안의 강화라는 자치경찰의 이념에 부합하는 방향으로 제도를 설계하는 것이 필요하다. 이미 제출되어 있는 법안의 문제점과 보완점에 대해 충분히 검토하고 국회의 심의 과정에서 가장 밀접한 이해 당사자인 지방자치단체와 지역 주민의 의견을 수렴하여 법안이 합리적으로 조정되어야 한다.

3월에 법안이 발의된지 7개월여 지나고 있는 시점에서 국회 사법개혁특별위원회에서 마무리 짓지 못하고 다시 행정안전위원회로 회송되어 오는 모습을 보면서, 정부의 계획을 믿고 시범실를 위해 준비하고 있는 지방자치단체나 처음 실시하는 자치경찰에 대한 기대와 우려를 동시에 갖고 있는 지역 주민들을 헤아려 국회에서 하루빨리 의미있는 논의들이 진행되기를 희망한다.

참고문헌

손재영, 경찰법, 박영사(2014)
대한민국시도지사협의회, 자치경찰제 도입방안 연구(2014.5)
국회 행정자치위원회, 자치경찰법안 및 부수법률 개정안 검토보고서(2005.11),

강주영, 제주특별자치도 자치경찰의 공법적 검토, 동아법학 제60호(2013.8)
문성호, 무늬만 자치경찰, 정부안 이대로 좋은가, 월간 공공정책 제159호(2019.1)
박병욱, 지방자치분권시대 지방경찰청과 자치경찰의 임무분담, 공법학연구 제19권 제3호(2018.8)
안성훈, 주요 구가 자치경찰제 운영현황 비교분석, 한국형사정책연구원(2018.8)
이승준, 박근혜정부의 자치경찰 도입방안 검토, 강원법학 제44권(2015.2)

23) 국회 행정자치위원회, 자치경찰법안 및 부수법률 개정안 검토보고서(2005.11), 19쪽.

이영남, 「서울시민과 함께하는 바람직한 자치경찰제 방향 모색 포럼」 자료집(2017.7)
이지환, 이지영, 우리나라 자치경찰 사무배분 및 경찰청 조직개편 방안에 관한 연구, 한국조직학회보 제12권 제1호(2015.1)
이창원, 자치경찰제 도입과 해결과제, 한국행정포럼(2019.3)
임준태, “자치경찰법안의 문제점과 바람직한 방향,” 국회의원 김충환 주최 자치경찰법 제정 대토론회 자료집(2005.4)
조성규, 지방자치의 본질과 자치경찰제 논의, 행정법연구 제50호(2017.8)
조성호, 문영훈, 자치경찰제 시행 대비 경기도 도입방안 연구, 경기연구원 정책연구(2018)
한민경, 박원규, 자치경찰의 정치적 중립성 확보방안에 관한 연구 :주요국의 자치경찰청장 선발 절차 및 자격요건을 중심으로, 형사정책연구 제29권 제3호(2018)

자지경찰제 도입을 위한 경찰법(안)의 내용과 한계

박 세 훈 (한국법제연구원 부연구위원 / 법학박사)

자치경찰제 도입을 위한 중요한 자리에서 토론을 할 수 있게 자리를 마련해주신 비교공법학회 회장님께 감사드리며, 공부할 수 있도록 발제를 해주신 김수연 박사님께도 감사를 드립니다.

자치경찰제 도입에 따른 다양한 논의가 진행되고 있는 과정입니다. 하지만 정작 국민들 가운데 자치경찰 도입 필요성을 못 느끼는 사람도 적지 않습니다. 자치경찰시행에 있어서 왜 시행을 해야 하는지부터 고민을 해볼 필요가 있습니다. 우선 지금 국가경찰이 지닌 중앙집중적 경찰권에 대한 민주적 제도가의 필요성을 우선적으로 들 수 있으며, 다음으로 국민 입장에서 지역별 맞춤별 치안서비스의 제공을 하는데 있어서 자치경찰제가 훨씬 적합하다는 것입니다. 현재 발생하고 있는 범죄의 양태가 지능적·비정형적인 범죄가 늘어나는 상황이며, 지역적 발생요인도 다름을 확인 할 수 있습니다. 세계적 수준인 우리 국가경찰의 치안력에 문제가 있어서가 아닌 앞으로 늘어나게 될 비정형적인 범죄에 대한 치안력을 증진할 필요성이 있기에 자치경찰제의 도입이 필요하다는 것입니다.

이러한 필요성에 따라 자치경찰제에서 중요한 원칙으로 세 가지가 제시 될 수 있을 것입니다. 우선, 자치경찰 수장에 대한 임명권·추천권·동의권의 권한 등을 어느 한 기관이나 한 사람이 결정하거나 행사해서는 안 된다는 것이며, 둘째는 지방권력과 자치경찰의 이권 결탁·유착을 철저하고 투명하게 차단해야 할 것입니다. 마지막으로 국가경찰과 자치경찰의 이원화에 따른 재정부담의 증가가 없도록 해야 한다는 것입니다. 이러한 앞에서 말씀드린 세 가지 중요원칙을 중심으로 깊은 논의가 있어야할 것입니다. 이러한 논의 저변에는 특정개인이나 기관이 아닌 민주주의 제도 시각에서 접근해야 하는 것입니다.

지방경찰 수장에 대한 추천권과 제청권, 임명권, 동의권을 모두 분산하는 것이 민주적 제도화 시각에서 법안을 바라봐야 할 것입니다.

경찰청안은 제주특별자치도 자치경찰과 서울특별시 자치경찰 모델안과 구별하여 다양하게 검토할 수 있을 것으로 보입니다. 이 세 가지 모델에서 중요한 것은 앞서 말씀드린바와 같이 지방경찰 수장의 권한을 어떻게 배분하는지에 대한 논의를 중심으로 확인 해보도록 하겠습니다. 먼저 자치경찰단장의 임명에 있어서 제주특별자치도 자치경찰은 도지사가 임명하도록 하고 있으며, 서울특별시 자치경찰제 모델에서는 시·도경찰위원은 시의회를 거쳐 시·도지사가 임명하도

록 하고 있으며, 시·도지방경찰청장은 시·도 경찰위원회 추천으로 시·도지사가 임명하도록 하고 있습니다. 경찰청안을 자세히 들여다보면, 시·도경찰위원은 지역의회 동의를 얻어 시도지사가 임명하면 임기는 3년으로 제한하고 있으며, 자치경찰본부장은 시·도 경찰위원회에서 3배수 추천하여 시·도지사가 임명하고 임기는 2년에 1회 연임이 가능하도록 하고 있습니다. 시·군·구 자치경찰대장은 시·군·구청장의 동의를 받아 자치경찰본부장이 추천해 시·도지사가 임명하도록 하는 인사 구조를 가지고 있습니다.

저는 경찰청안의 인사에 있어서 주목해야 할 부분이 “시의회의 동의를 얻어” 시도지사가 임명하는 것이 시·도경찰위원입니다. 사실 자치경찰제에서 있어서 권한의 배분이나 재정의 예산항목이 부각이 되어 주요 연구 대상이 되었습니다. 하지만 시의회에 대한 논의는 지금까지도 많이 없었던 부분이 아닌가 싶습니다. 지방분권이 강화되고 있는 견지에서 봐라보면 시의회의 역할 또한 비례하여 증대될 것이라는 것입니다. 시도경찰위원의 역할은 자치경찰제에 있어서 자치경찰본부장의 추천을 담당하고 있는 역할로서 중요한 자리라는 것인데, 이 시도경찰위원을 지방의회에서 임명하고 있는바 이러한 상하관계나 역학관계를 잘 검토해야 할 것입니다.

지방의회는 주민의견을 수렴하고 지방정책에 대한 의결·입법·행정을 감시하고 있고, 여기에 시도경찰위원을 시도지사가 임명하기에 앞서 동의를 해야 하는바, 지방의회의 인적 구성원과 구성원 변화에 자치경찰은 주목하고 대응하려고 할 것입니다. 향후 지방의회와 자치경찰에 대한 지속적인 연구가 이루어져야 할 필요성이 있습니다.

조직과 관련하여서도 경찰청안에는 시·도지사 소속하에 자치경찰본부를 두고, 산하에 시·도자치경찰대와 시·군·구 자치경찰대를 두는 형태로 조직을 구성하고 자치경찰은 합의제 의결기관으로 ‘시·도 자치경찰위원회’를 설치하고 집행기관으로 시·도 자치경찰본부와 시·도자치경찰대 및 시·군·구 자치경찰대를 둠으로서 독립기관형의 형태를 갖추도록 하고 있습니다.

조직과 관련하여서도 한계적인 부분을 간략히 보면 과연 자치경찰이 시·도 지사로부터의 독립성을 과연 얼마나 확보 할 수 있을 것인지가 관건으로 보인다. 이러한 조직의 형태는 시도지사가 자치경찰본부장을 임명하고 있어 시도지사의 권한에 대한 견제 대책이 과연 있을지에 대한 한계점도 부각될 가능성이 높다고 하겠습니다. 국민의안전과 치안서비스의 향상을 도모하기 위해 조직의 한계가 있지 않을지 고민되는 이유이기도 합니다.

정치적 중립성과 공정성을 보장하기 위해 독립된 합의제기관인 시도경찰위원회를 설치하고, 시도경찰위원회의 관리 하에 자치경찰이 운영되도록 하는 견제와 균형이 이루어 질 수 있도록 권한의 범위와 운영의 절차 등을 명확하게 정립하도록 해야 할 것입니다.

이것으로 토론을 마치도록 하겠습니다. 감사합니다.

토 론 문

성 중 탁 (경북대 법학전문대학원 부교수, 변호사, 법학박사)

Ⅰ. 자치경찰제 도입 취지에 대하여

발제문에서도 일부 소개하고 있지만, 자치경찰제도를 도입한 취지는 먼저, 최근 헌법 개정에서 큰 이슈로 부각된 바 있는 지방 분권 강화차원이라고 볼 수 있습니다. 비대해진 경찰 조직을 국가경찰과 자치경찰로 분리/분할하여 권한의 집중을 해소하는 한편, 이를 통해 자동적으로 지방 분권도 강화하겠다는 취지인 것입니다. 다음으로, 경찰권력에 대한 민주적 통제 강화입니다. 자치경찰제가 도입이 되면 시민사회단체를 포함하여 다양하게 추천받아 구성한 독립적 지위를 가지는 시도경찰위원회가 지방경찰청장을 추천하는 등 자치 경찰에 대한 관리를 맡아 민주적 통제가 강화될 수 있을 것입니다. 마지막으로 치안서비스의 질적 제고입니다. 전국 각 지자체와 해당 지역별로 요청되는 치안서비스가 서로 다른 만큼 자치경찰제를 도입하여 그에 맞는 맞춤형 치안서비스를 제공하여 대국민 치안서비스의 양과 질을 대폭 개선하겠다는 것도 중요한 취지에 속합니다.

Ⅱ. 자치경찰제 도입에 대한 의견

1. 조직/인력 구조의 개편방향에 대하여

경찰의 조직과 인력을 국가경찰과 자치경찰로 얼마나 어떻게 나눌 것인가는 궁극적으로는 입법정책적 판단영역이라고 할 것입니다. 국가경찰조직의 대부분을 그대로 남겨두고 일부 조직/인력을 자치경찰로 이관하는 형태의 자치경찰제를 시행할 것인가, 아니면 국가경찰조직의 대부분을 자치경찰로 이관하고 일부 조직/인력을 남기는 형태로 갈 것인가의 문제는 결국 시민들의 입장에서 시민 여론을 반영하여 결정되어야 할 것입니다. 그리고, 검경 수사권 조정에 대비하여 보다 방대하고 비대한 국가 경찰권력에 대한 통제 차원에서 보면 국가경찰조직을 최소화하고, 대부분의 조직을 지방경찰/자치경찰로 이관하는 형태가 바람직할 수 있습니다(일원화모델).

그런데 발제문에서도 밝히고 있는 바와 같이, 애초 자치분권위원회는 위 일원화 안을 기본으로 자치경찰제 모델을 검토했으나, 논의과정을 거치면서 사실상 국가경찰조직을 대부분 그대로 남겨두고, 자치경찰 조직을 새롭게 추가 신설하는 이원화모델을 채택하였습니다. 문제는, 그렇게

채택한 정부의 자치경찰방안은 분권의 효과는 거두지 못하고, 국가경찰의 조직과 인력만 더 확대할 가능성이 큽니다. 특히 고위직(치안정감, 치안감, 경무관)의 자리가 대폭 늘어나는 설계라는 비판도 면키 어렵다고 하겠습니다[1].

2. 중앙/자치 경찰의 사무배분에 대하여

경찰사무 중 어느 범위까지 자치경찰사무로 설정하고, 국가경찰사무 중 어떤 부분까지 자치경찰로 위임할 것인지는 다양한 의견이 있을 수 있고 이 역시 정책적 판단의 영역이라고 볼 수 있습니다. 정부가 제시한 이원화모델은 국가경찰이 모든 경찰업무와 관련해서 계획, 조정 등의 업무를 수행하도록 설계하고 중요 기능을 국가경찰이 수행하도록 설정함으로써 자치경찰의 예속화를 가져올 수 있습니다. 즉, 국가경찰의 자치경찰에 대한 실질적 지휘·감독관계 형성 가능성이 매우 높아 보입니다.

무엇보다, 정부가 제출한 법률안에서처럼 자치경찰의 사무를 〈지역 내 주민의 생활안전 활동에 관한 사항·지역 내 교통 활동에 관한 사항·지역경비에 관한 사무를 수행하고, 직무현장에서 발생하는 공무집행방해, 가정폭력, 학교폭력, 성폭력 등에 관한 일부 수사사무〉로 한정할 경우 자치경찰은 국가경찰이 기피하는 업무를 떠맡는 국가경찰의 외곽, 하부조직의 역할밖에 맡을 수 없는 한계가 있으며, 두 경찰 직역 간에 또 다른 위화감과 차별문제가 제기될 수 있습니다. 조심스럽지만 이는 현재 시행되고 있는 제주 자치경찰제에서도 어느 정도 감지되고 있습니다[2].

결국, 국가경찰권의 분산, 경찰사무 운영의 효율성, 자치/분권의 확대, 자치경찰의 독립성 등을 고려하면 일원화모델을 채택하고, 사무조정은 국가경찰의 업무로 남길 부분[3]을 정하고 나머지 사무는 전부 자치경찰사무로 이관 설정하는 것이 바람직하다고 하겠습니다.

3. 정치적 중립성, 투명성 확보 방안에 대하여

자치경찰조직을 독립기관으로 할 것인가 아니면 시도지사의 직속기관으로 할 것인지 의견이

1) 참여연대, “자치경찰제 도입에 대한 의견서”, 2019. 5. 17.자 보도자료.

2) 제주자치경찰은 지역의 치안업무를 스스로의 책임 하에서 이를 처리하는 것이 지방자치제도 본연의 취지에 부합하나, 현행 제주특별자치도법은 제주자치경찰의 사무를 수행함에 있어 국가경찰기관인 제주지방경찰과 협약을 체결하여 수행하도록 하고 있습니다. 또한 자치경찰의 사무에 있어서도 경찰본연의 치안사무를 집행할 수 있는 것이 아니라 제한된 범위의 행정경찰 사무만을 수행할 수 있도록 권한 부여하고 있어, 지역의 치안업무에 대한 책임자로서의 자치경찰제도의 본연의 취지에 부합하지 못하는 한계를 가지고 있습니다.

3) 예컨대, 국가경찰사무로 남길 부분 : 광역범죄, 외사, 보안, 대테러, 국가주요시설 경비, 요인경호, 범죄수사(수사 정보) 등에 국한함이 상당합니다. 또한, 국가경찰위원회의 위원 임명에 국회의 통제 장치를 도입하여 경찰청장 임명에 대한 정치적 중립성을 확보하도록 할 필요가 있고, 경찰청 내에 국가수사본부를 설치하여 행정경찰과 사법경찰을 분리하되 행정경찰이 사법경찰 수사에 개입할 수 없도록 제도적 수단을 마련할 필요도 있습니다. 이를 위해, 수사부서에 근무하지 아니하는 경찰공무원의 부당한 수사개입을 금지하고 위반 시 처벌하도록 할 필요도 있습니다.

있을 수 있는데, 일반적으로 독립기관형을 상정하고 있다고 보여집니다. 즉, 시도지사가 자치경찰조직을 직접 지휘·감독하도록 할 경우 정치적 중립, 독립성을 확보하기 어렵다고 할 것이므로 반드시 독립 행정기관으로 시도경찰위원회를 두고 위원회 구성에 시도지사, 지방의회가 일부 관여하는 방식을 채택하는 것이 바람직하다고 생각됩니다. 한편, 경찰위원회는 광역자치단체의 규모(서울, 경기, 대구, 부산, 인천 등은 7명) 등 감안해 위원의 수를 5~7명으로 구성하되 위원의 과반수는 반드시 지방의회가 추천하도록 하며, 국가경찰위원회에서 자치경찰위원을 1명 추천할 수 있도록 하되 자치경찰위원회의 독립성을 보장할 수 있게 비상임위원을 추천하는 방안을 기본으로 함이 상당합니다[4].

구체적으로 보면, 위원이 5명일 경우 지역 법조계 1, 시민단체 1, 지방의회 1, 자치단체장 1, 국가경찰위원회 1, 위원이 7명일 경우 지역 법조계 1, 지역 학계 1, 시민단체 1, 지방의회 2, 자치단체장 1, 국가경찰위원회 1로 추천 몫을 나눌 필요가 있으며, 상임인 위원장과 상임위원은 추천된 위원 중 시도지사가 임명하되, 지방의회의 인사청문회와 동의를 거치도록 함이 상당하며, 상임위원의 수는 2명으로 제한하여 상임위원의 권한이 과도하게 커지는 것을 방지할 필요도 있습니다.

한편, 자치경찰위원회 직속으로 독립적인 자치경찰감찰관을 정무직으로 두어 경찰 사무의 염결성, 투명성을 확보하는 것도 중요합니다. 위 감찰관은 자치경찰위위원회가 추천해 지방의회의 인사청문회를 반드시 거쳐 시도지사가 임명하면 될 것입니다. 또한, 자치경찰위원회가 자치경찰본부장 등 자치경찰 내 고위직 인사에 대한 추천권을 갖도록 해야 하며, 홍익표 의원안과 같이 생뚱맞게 대법원에게 자치경찰위원 지명권을 부여하는 것은 주민 대표성과 전문성 측면에 비춰 적절하지 않은 측면이 있습니다.

Ⅲ. 결론

경찰 인사의 정치적 중립성과 독립성을 강화하고 수사권 조정으로 인한 경찰권 비대화의 우려를 사전에 차단하기 위하여 경찰 분권화(행정경찰/사법경찰/정보경찰 분리)가 필요한 점은 누구나 공감하는 내용이라 생각됩니다. 그러나, 이러한 경찰 분권이 제대로 정착되기 위해서는 많은 난관을 입법적으로 잘 해결해야 할 것입니다. 결국 자치경찰제가 본격적으로 도입될 경우 국가경찰과 자치경찰의 건강한 긴장관계를 유지하도록 제도를 설계하는 것이 중요하고 자치경찰의 독립성이 일정하게 보장되는 방안으로 시도경찰위원회가 구성될 필요성이 있으며, 지역 기득권 집단에 대한 견제 및 위원 구성의 다양성을 확보하기 위해 자치경찰위원회 위원에 지역의 인권단체, 시민사회단체, 학계, 법조계 등 다양한 인사가 포함되도록 하여야 할 것입니다.

4) 참여연대, “자치경찰제 도입에 대한 의견서”, 2019. 5. 17.자 보도자료.

한국비교공법학회 제96회 학술대회

지방분권을 위한 공법적 과제

종합토론(강평)

■ 사회
박인수(영남대)

■ 토론
김남철(연세대), **김명용**(창원대), **김배원**(부산대),
김중권(중앙대), **류시조**(부산외국어대), **윤재만**(대구대),
이종상(경남대), **정재황**(성균관대)

MEMO

MEMO