

지방자치 강화를 위한 법제정비 방안

전 훈 (경북대학교 행정학부)

I. 서론

지방분권 실현을 위한 제도적 기틀 마련을 위해서는 지방분권 관련 법제정비가 필요하다. 그리고 이러한 법제정비의 기본적 골격은 지방분권을 위한 개헌, 지방분권 추진기구 설치, 지방분권 관련 법률의 구체적 과제 발굴과 이를 위한 실천전략 모색이 필요하다. 하지만, 무엇보다도 집권 정부의 정책결정권자의 분권에 대한 의지가 중요하다 할 것이다. 그동안 지방분권에 관한 법제정비에 대한 선행연구는 매우 많이 축적되어 있음에도 불구하고 동일한 논의가 중복되는 것은 결국 안(案)이 문제가 아니라 의지(意志)가 해결의 골든 키임을 보여주는 것이라 할 것이다.

지방분권을 위한 법제정비에 대한 구체적 검토에 앞서 반영될 검토사항으로는 다음 사항을 생각해 볼 수 있다: ①국가조직원리로서의 지방분권국가 조항, ②국가와 지방자치단체 간 사무배분기준조항(보충성원칙), ③조례의 법적 효력(법규명령에 우선하는 자치입법권), ④국가의 재정분권과 재조정조정(수직적·수평적 재정분권), ⑤과세자주권의 보장, ⑥입법과정에 대한 지방자치단체의 참여보장(프랑스식 상원모델 도입 혹은 국회의 입법권한 부분의 일부 개정), ⑦지방분권 추진기구의 구축.

다만 이러한 사항은 헌법 개정을 통한 접근과 입법개선을 통한 부분이 중첩적일 수 있다. 지방분권 강화를 위한 법제 정비의 가장 근본적 대안은 지방분권을 위한 헌법 개정이라 할 수 있으나¹⁾, 시간적·상황적 여건과 다양한 요소의 복합적 일치가 있어야 하는 것이며, 차선 대안으로 입법적 개선을 통한 다원적 방식을 예상할 수 있을 것이다.

본 발표문에서는 상기한 검토사항을 헌법 개정의 방안과 입법적 개선 방안으로 구별하여 체계적으로 검토하고자 하며, 이와 관련한 선행연구 성과를 분석하기로 한다.

II. 근본적인 대안: 지방분권을 위한 헌법개정

오늘날 선진 각국은 지방의 경쟁력이 국가의 경쟁력의 토대라는 점을 인식하고 중앙집권적이고 획일적인 권력체제로부터 지방분권적인 다원체제로 나아가는 추세이며, 이를 위한 헌법 개정(예로는 2003년 프랑스 헌법 제1조 및 지방자치에 관한 전면 개

1) 전훈, 프랑스 지방분권법, 경북대학교 출판부, 2013, 41면.

정)의 사례가 나타나고 있다. 현재 단 두 조문²⁾에 불과한 1987년 헌법의 ‘지방자치’에 관한 내용을 현실에 맞게 개정해야 한다는 논의는 이미 공론화 되어 왔으며 중앙집권적 행정적 지방분권에 대한 인식을 기초로 한 지방자치단체의 형식적 지방자치 보장이 아니라 지방분권을 위한 헌법 개정이 추진되어야 한다.

1. 국가형태에 따른 지방분권의 헌법적 인식

(1) 단일국가/연방국가/지역국가

단일국가의 특징은 중앙권력(중앙정부 또는 국가)만이 유일한 규범제정권한을 가지고 국토 전체에 규범력을 갖는 법률형식을 제정할 권한을 가지며, 지방분권(la décentralisation)과 중앙권력의 지역분산(la déconcentration)이 공존하고 있음을 들 수 있다.

우선, 단일국가의 경우 주권의 불가분성과 단일성을 강조하고 있다. 이는 지방의 규범제정권이 국가가 독점하는 입법권(법률)으로부터 제한 받는 계기가 된다. 따라서 단일국가 형태의 지방분권은 중앙의 지방으로의 행정권한 이양의 측면만 부각되는 경우가 있으므로 오히려 헌법에서 국가조직 원리로서 지방분권의 가치를 분명히 할 필요성이 강하며, 2003년 헌법을 개정한 프랑스의 예는 좋은 참고가 될 것이다.

다음으로, 연방국가는 전통적 의미에서 연방을 구성하는 독립적 구성국(입법권과 사법권을 보유)이 협약에 의해 권한을 양도한 연방정부를 구성하므로 이원적 법질서 체계(중첩성원리, le principe de superposition)와 연방이 그 구성단위의 고유권한을 침해하지 않는 자치성(le principe d'autonomie)과 연방의 권한에 참여하는 참여성(le principe de participation)을 특징으로 한다. 연방국가 헌법상의 연방(정부)과 구성단위(독일의 Land, 미국의 State) 간의 권한의 배분에 관한 분권과 중앙-지방정부간의 권한배분 그리고 지역정부나 공공단체의 자율적 행정을 모두 분권으로 표현하는 경우에는 지방분권의 개념적 혼란이 있으므로 이를 구별할 필요가 있다. 지방정부의 자치 권한이 가장 확대된 형태가 연방국가라는 도식은 성립하지 않으며 다만 정치적 독립성과 규범체계의 독자적 권한의 부여가능성으로 구별되어야 하며 그러한 점에서 현재까지 서유럽과 미국의 연방국가 모델이 비교적 지방정부의 자치역량에 대한 보장이 강하게 나타나고 있음

세 번째로 지역국가는 단일/연방국가의 중도적 모델로 평가되거나 헌법에 의해 지역정부가 실질적인 규범제정의 자치를 보장받고 있다. 이탈리아나 스페인과 같이 지

2) 헌법 제8장 지방자치

제117조 ①지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다 ②지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.

제118조 ①지방자치단체에 의회를 둔다.

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

역공동체의 실질적인 정치적 자치를 인정하고 있는 국가에서는 지방정부의 자치규범 제정권³⁾이 헌법적으로 보장받고 있다. 우리 지방자치 행정에 절대적 영향과 시사점을 제공하는 일본국의 경우 종래 강력한 중앙집권적 단일국가 모델로 알려져 있으나 실제로는 지역국가 모델의 방향으로 지방분권화가 진행 중이라 평가된다.

(2) 단일국가 모델(프랑스)에서의 지방분권을 위한 헌법개정

전기한 바와 같이 프랑스 헌법 개정에 대한 검토는 첫째, 우리와 같이 단일국가의 법적 형태인 점 둘째, 지방행정 체제나 운영이 매우 중앙집권적이었고 셋째, 1980년대 이후 법률을 통한 분권화 작업이 계속 진행되어 지방분권에 대한 인식과 국가의 균형발전에 대한 국민의 의식과 입법자를 비롯한 헌법 개정 세력에 대한 암묵적 동의가 있었다는 점⁴⁾에서 우리에게 많은 시사점을 주고 있다. 구체적으로 검토하면 다음과 같다.

① 헌법 제1조의 개정

2003년 3월 28일 개정 전 프랑스 헌법 제1조는 “프랑스는 단일의(불가분의), 중립(종교적 중립성, *laïcité*)적인, 사회민주주의 공화국이다”고 규정하고 있었으나 개정 헌법 제1조는 “(프랑스공화국)의 조직은 분권화된다”는 문구를 추가하여 지방분권이 국가조직의 근간임을 분명히 하였다.

프랑스 2003년 헌법 개정은 종래에 일방적으로 집중된 국가의 권한과 책임을 지방권력기관(코뮌, 데파르트망, 레지옹⁵⁾)으로 이양하기 위한 기본구조(체제)를 규정하고 있는데, 주목할 것은 헌법 제37-1조에서 법률로 제정할 사항에서 “제한된 목적과 기간”의 실험법 가능성을 명문으로 인정한 점은 실험법에 대한 위헌성 소지를 잠재우기 위한 조치로 평가되고 있다.

② 지방자치(*des collectivités territoriales*)에 관한 제12장(Titre)의 전면개정

우리의 지방자치 부분에 해당하는 프랑스 헌법상의 지방자치단체의 자유로운 행정(*la libre administration*)에 관한 규정은 종전에는 제72조는 3개항에 불과하였다. 그러나 헌법 개정 이후 아래 조항이 신설되고 조문배열은 조정이 이루어졌다.

가. 보충성원칙의 천명

우선 주목할 사항으로 권한배분의 기본원칙인 보충성원칙이 헌법 제72조 제2항 신설을 통해 전면으로 등장한 점이다(“지방자치단체는 지방(자치단체)차원에서 최대한

3) 우리와 조레와 같이 국가의 “법령의 범위 안에서”가 아니라 헌법에서 국가의 법률제정 영역과 구별되어 독자적인 광역지역단체의 입법제정 권한을 인정하고 있다는 점에서 “지역국가(*l'Etat régional*)”라고 한다.

4) 이 부분은 우리의 경우와는 차이가 있을 것이다. 아직도 우리의 경우 지방분권=지방사무이양 정도로 오해하는 국민들이 많다고 보며, ‘지방분권(*la décentralisation territoriale*=지역분산*la déconcentration*=지역이전*la délocalisation*)’ 식의 사고가 만연한 점에서 본다면 여전히 지방분권 운동은 필요하고도 절실하다고 본다.

5) 이전에는 법률상의 지방자치단체 카테고리였으나, 2003년 헌법개정을 통해 정식으로 지방자치단체의 종류로 명시되었다.

실행할 수 있는 권한전반에 관한 결정권(vocation à prendre)을 행사한다.”)

나. 광역-기초 자치단체를 포함한 지방자치단체에 대한 후견적 감독 금지와 협력조항의 신설

헌법 제72조 제5항 제1문에서 새로이 규정된 바와 같이 “모든 지방자치단체는 자신의 권한행사과정에서 다른 지방자치단체에 대한 후견을 하지 못하도록” 하였다. 또한 “각 지방자치단체의 자치는 존중되어야 하고 권한의 공동실행에 관한 정상적 절차는 제도상의 협력(코뮌간 협력체와 같은 영조물법인체나 데파르트망 혹은 레지옹간의 업무조정) 내지는 협약을 통해서 이루어진다”고 규정하였다.

다. 실험법의 헌법적 근거 마련

신설된 제72조 제4항은 새로이 “지방자치단체와 지방자치단체조합은 필요한 경우, 법률 또는 명령의 규정에 의한 대상과 기간이 제한된 실험법 명칭(à titre expérimental)의 그 권한실행을 규정하는 일반 법률 또는 명령규정의 예외를 정할 수” 있도록 하였다. 물론 실험법은 법적안정성에 도전하는 제도는 아니며, “공적 자유(liberté publique)나 헌법상 보호되는 권리의 실행의 본질적인 요건과 관련되는 경우”에는 예외로 하고 있다.

라. 지방민주주의

지방민주주의가 강화되었다는 점을 들 수 있다. 신설된 헌법 제72-1조는 “법률이 정하는 요건에 따라 유권자들이 각 지방자치단체의 권한에 속하는 문제에 관하여 그 의결기관의 의사일정에 기록하도록 요구할 수 있다”고 규정하고 있다(제1항). 그리고 “조직법률이 정하는 조건에 따라 지방자치단체의 권한에 속하는 의결이나 행위에 관한 제안에 대해 주민투표를 통해 결정할 수 있도록 하여 종전에 자문적(consultatif) 성격에 머물렀던 주민투표에 대하여 의결적인 성격(décisionnel)을 부여하였다. “특별한 지위가 부여된 지방자치단체의 설립 또는 그 조직의 변경이 예정되는 경우, 법률이 정하는 바에 따라 관련 지방자치단체에 등록된 유권자에게 자문을 통해 결정할 수 있다”(제3항). “지방자치단체 구역을 변경하는 경우에도 법률이 정하는 조건에 따라 유권자에게 자문을 구할 수 있다”(제4항)는 규정을 신설하였다.

마. 지방재정권의 강화

개정 헌법은 “법률이 정하는 바에 따라 지방자치단체에게 과세표준과 세율을 정할 수 있도록 인정할 수 있음(peut les autotiser à)”을 규정하고 있어 지방분권의 실질적 의미인 재정자치권을 대폭 강화하고 있다. 또한 헌법 제72-2조 제3항은 “지방자치단체는 세입과 다른 고유한 재원은 지방자치단체의 전체 재원의 중요한 부분을 대표하고(제1문) 조직법률을 통해 이러한 규정의 실행을 위한 요건을 정한다(제2문)”고 규정할 뿐 아니라 제72-2조 제4항에서 이미 1983년 분권법의 기본원칙인 재원이양을 수반

한 권한이양 원칙을 확인하고 있는데, “국가와 지방자치단체간의 모든 권한의 이양은 그 실행을 위해 사용한 규모에 상응하는 재원의 배분이 수반되어야”고 한다.

(3) 우리의 지방분권의 상황과 헌법 개정의 과제

지방자치의 헌법보장에 관한 종래 통설적인 견해는 헌법상 보장되는 지방자치제도를 입법권의 자의적 행사로 인해 이를 완전히 폐지하거나 형해화(形骸化)하는 것으로부터 보호를 뜻하는 ‘제도적 보장’으로 이해하고 있다.

지방자치의 헌법상 제도보장은 지방자치단체의 존립의 보장, 객관적 지방자치제도의 보장(전권한성, 자기책임성), 주관적인 법적 지위의 보장을 그 내용으로 하며, 자기책임성의 원칙에 따라 지역고권, 인사고권, 재정고권, 계획고권이 보장됨을 말한다.⁶⁾

반면 이러한 시각은 기본적으로 지방자치권이 헌법상 전래(傳來)된 권한으로 보는 점에서 소극적 보장에 불과하다는 지적이 있으며, 지방분권을 포함하는 의미로 이해함에는 역부족이라는 지적이 있다.⁷⁾ 분권국가형 헌법개정론은 이미 정치학계나 행정학계는 물론 법학자들도 제기되었던 바이며, 기존의 논의는 이른바 유럽식 연방국가(많은 경우가 독일의 예를 들고 있음)를 분권국가형 헌법 개정의 지향점으로 두어 왔다. 한편 우리의 상황은 통일이라는 또 다른 중요한 국가적 과제를 가지고 있고, 통일 전·후의 국가조직의 설계 과정에서 예상될 연방국가 시나리오와 혼동될 여지가 있다. 기존의 지방분권형 헌법 개정 움직임을 “지방분권형 원 포인트 개헌”으로 이해하고, 1단계 분권화가 정착되고 통일 이후의 국가과제 수행을 위한 유럽식 연방국가형 지방분권 모델로 나아가는 2단계 접근방식을 제안도 나타나고 있다.⁸⁾

상기한 내용은 모두 현행 헌법에서의 지방분권 보장에 대한 한계가 분명히 드러나고 있는 점을 통해 알 수 있는데, 법률 선포에 의한 자치입법권의 제한이나 지방자치단체 사무·권한의 불분명에 따른 지방분권에 관한 헌법적 보장의 모호함과 소극적인 자치재정권의 보장이 지적되고 있다.⁹⁾

2. 헌법 개정안에 담긴 구체적 사항의 검토

(1) 헌법 총강에 지방분권의 가치를 선언하는 명문규정 신설

우리 헌법 총강은 대한민국의 기본질서와 제도에 관한 내용을 규정하고 있다. 현행 지방자치에 관한 장에 앞서 대한민국의 국가구성 원리로 지방분권을 명시할 필요가 있다. 구체적인 비교법제로 우리와 같은 단일국가이면서 1982년 이후 30년간의 지방분권 여정을 거쳐 헌법 제1조에 지방분권의 가치를 선언한 프랑스의 예를 참조할 수 있을 것이다.

6) 김남철, 헌법과 지방자치법, 허영박사 정년기념 논문집, 박영사, 2002. 828면.

7) 조성규, 지방자치의 보장과 헌법개정, 공법연구 제34집 제1호, 2005.11. 124면.

8) 이기훈, 지방분권형 헌법개정의 필요성과 과제, 한국정책학회 동계학술발표 논문집, 2012, 172~178면.

9) 김상태, 지방분권의 헌법적 보장, 법학연구 제49집, 한국법학회, 2013.3., 282~286면.

(2) 지방분권과 보충성원칙과 전권한성 혹은 자유로운 행정의 보장

가. 보충성원칙¹⁰⁾의 선언

하위 공동체의 자기 결정의 우선권을 인정하고 상급 조직체의 계서상의 감독을 부정하는 소극적 의미의 보충성은 적극적으로는 양자간의 관계 설정으로 이해되고 있다. 현행 지방자치법 제8조 내지 제11조에서도 규정된 국가와 지방간의 사무배분의 기준으로 보충성원칙을 찾아 볼 수 있다. 지방자치단체의 사무범위는 이러한 보충성원칙의 인식이 결여되어 실제로는 지방자치단체 사무에 대하여 국가법령의 선점(先占)에 의한 입법현실로 나아가고 있다. 결국 헌법에 중앙정부와 지방자치단체간의 입법권 및 행정권의 배분의 골격을 정하는 원칙이 분명히 규정되어야 할 것이다.

나. 전권한성 혹은 자유로운 행정의 보장의 명문화

국가 전반에 걸친 공공의 이익을 위하고, 그러한 내용이 필요 불가결한 경우 외에는 지방자치단체가 지역 사무에 대해 특성에 맞는 자치규범인 조례를 제정하여 사무를 처리하는 것이 요청된다. 이른바 독일법에서 말하는 전권한성원칙(Alzustaendigkeitprinzip)내지 지역사무에 대한 전기한 보충성원칙을 보장하는 프랑스법에 표현된 지방자치단체의 자유로운 행정권(la libre administration)을 분명히 헌법상 지방자치 보장에 관한 부분에서 명시하여야 한다.

(3) 조례에 의한 법적 지위에 대한 결단

자치입법권 행사의 결과물인 조례의 지위에 대하여는 후기하는 바와 같이 자치입법권과 국가와 입법권 배분에 대한 의지가 분명히 헌법에 담겨져야 할 것이다. 제4의 권력으로서 지방자치권의 인식자료가 될 자치고권에 대한 헌법적 인식을 분명히 하여 사무고권, 조직 및 인사고권, 재정고권 그리고 지역고권에 대한 내용을 언급하거나 법률에서 분명히 밝혀 두도록 하여야 한다.

따라서 조례제정의 범위에 권리, 의무의 제한이나 벌칙부과의 법률유보를 정하고 있는 현행 법체제는 실질적인 자치입법권의 박탈에 해당한다.

10) 어원상 로마제국시대의 보충병력 내지는 이들의 지원을 의미했던 라틴어 *Subsidium*에서 기원한 보충성은 먼저 가톨릭 교회법에서 로마교황청과 교구간의 관계와 시민사회에 적용되는 인간공동체의 조직원리로 확장되어 해석되고 있다. 17세기에 들어서면서 종교적 요소가 탈색된 프랑스의 연방주의자들에게 영향을 주었고 현재 유럽공동체를 거쳐 연합의 권한행사의 기본원칙으로 수용되었다. 인간공동체의 조직원리로서 보충성원칙이 직접적인 조명을 받은 것은 1931년 교황 비오 11세 회칙인데 보충성원칙은 자치(*autonomie*)를 제한하는 상위 공동체의 개입은 제한되어야 한다는 것을 기본내용으로 하고 있다.(전훈, 보충성원칙(*le principe de subsidiarité*)에 관한 고찰, 성균관법학 제16권 제2호, 성균관대학교 비교법연구소, 2004.12.)

헌법 제37조 ① 생략

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

헌법 제117조 ① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다

지방자치법 제22(조례) 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.

제재조항을 규정하지 못한 자치법규는 현실적으로 규범이 갖는 효력에 의문을 제기할 뿐이다. 이러한 문제의 해결은 헌법 제117조를 국가권력의 수직적 배분을 위한 결단으로 이해하는 지방분권에 대한 국가구조원칙으로서의 인식이 필요하다. 그리고 이러한 해석이 가능하려면 헌법 총강에서 지방분권의 헌법적 정당성을 분명히 하여야 할 것이다.

(4) 입법과정에서의 지방자치단체 참여-준상원제(지방원) 모델

지방자치단체들이 지역적 이해관계를 가지고 있는 것이거나 지역적 이해관계를 넘어 국가발전에 중요한 법률안을 구상하는 경우 이를 입법과정에 투입할 수 있는 제도를 도입할 필요가 있다. 프랑스의 지방의사를 대변하는 상원제도와 같은 양원제 도입도 논의되고 있으며, 국회에 지방자치단체 대표부인 준상원을 설치하는 것을 제안하는 입장도 있다. 지방자치단체의 대표를 두는 경우, 외국의 상원과 같은 형태로 할 것인가에 대해 현행 국회의원의 숫자를 그대로 두어야 하는지에 대한 논의가 제기될 것인가 입법부의 반발이 예상된다.

Ⅲ. 차선이지만 현실적 대안 : 입법방향의 다원화 방식의 검토

좋은 정책이 좋은 제도로 실현되려면 좋은 입법이 있어야 하며 분권과 자치에 관한 국가의 입법방식과 구성 체계는 확실성을 극복하고 좀 더 유연해질 필요가 있다. 1988년 「지방자치법」의 전면개정과 1990년 지방선거를 시발로 하여 분권화·지방화의 흐름 속에 최근에는 2008년 「지방분권촉진에 관한 특별법」(법률 제8865호)과 2010년 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」(법률 제10397호)을 통합한 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법(법률 제11829호)¹¹⁾이 제정되는 등 분권화와 자치권확대를 위한 입법적 노력은 현재 진행형이라 할 수 있다. 각 지방의 여건이나 특성에 따라 요

11) 동법은 2013.5.28 공포와 더불어 시행되었는데 부칙 제2조에 따라 상기한 두 법률은 폐지되었다.

구되는 특별한 권한의 요청 등에 대응하는 차등선택법 방식(지방분권촉진에 관한 특별법 제9조)이나 지역특화발전특구에 대한 규제특례법상의 입법계획제도, 동법 제20조의 지역발전투자협약제도와 같은 협약법방식이 검토될 수 있다.¹²⁾

1. 규정방식의 다양화

지방자치에 관한 헌법 규정은 두 조문이며 그 구체화법으로서 「지방자치법」이 있지만, 분권 확대와 지역성 등을 고려한 다양한 특별법 내지 행·재정 특례 입법이 만들어지고 있다. 그러나 이들 특별법이나 특례 입법은 그 규율 방식이 일률적·일방적인 경우가 많아, 의도한 만큼 입법 목적이 달성되지 못한다는 우려가 있다.

(1) 지역법

지방자치를 전국에 걸쳐 획일적인 내용으로 시행하는 것은 지역상황이나 특성을 제대로 반영하지 못하는 문제가 있다. 보통의 법률이 전국을 공통 규율대상으로 하는 것과 달리 지방자치단체의 규모나 여건 및 특성에 따라 그 지역에 필요한 법적 규율이 가능하도록 어느 정도 특례를 인정할 필요가 있다. 지방자치법도 아래와 같이 특례조항의 근거를 마련하고 있다.

지방자치법 제174조(특례의 인정) ① 서울특별시의 지위·조직 및 운영에 대하여는 수도로서의 특수성을 고려하여 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다.
② 세종특별자치시와 제주특별자치도의 지위·조직 및 행정·재정 등의 운영에 대하여는 행정체제의 특수성을 고려하여 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다.

상기한 지방자치법 제174조 제1항을 근거로 한 법률로는 「서울특별시 행정특례에 관한 법률」, 제2항을 근거로 한 법률로는 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」, 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 등을 들 수 있다. 「경상남도 창원시 설치 및 지원특례에 관한 법률」¹³⁾은 지방자치법 제4조 제1항 “지방자치단체의 명칭과 구역은 종전과 같이 하고, 명칭과 구역을 바꾸거나 지방자치단

12) 이하 III. 1. 부분의 경우 최승원 교수의 아래 논문에 기초하고 있다(분권과 자치의 규범적 기초, 지방자치법연구 제11권 제3호, 한국지방자치법학회, 2011.9.; 분권과 자치의 입법방향, 지방자치법연구 제12권 제4호, 한국지방자치법학회, 2012.12.)

13) 「경상남도 창원시 설치 및 지원특례에 관한 법률」

제1조(목적) 이 법은 「지방자치법」, 제4조제1항에 따라 경상남도 창원시, 마산시 및 진해시를 통합하여 경상남도 창원시를 설치함으로써 이 지역에 있어서 주민생활의 편의를 증진하고 균형 있는 지역발전을 도모함을 목적으로 한다.

제2조(설치 등) ①경상남도의 창원시, 마산시 및 진해시를 각각 폐지한다. ②경상남도에 창원시를 다음과 같이 설치한다.

제3조(행정적·재정적 지원에 관한 특례) 국가는 법률에서 정하는 바에 따라 창원시, 마산시 및 진해시를 통합하여 설치된 창원시의 지역경쟁력을 강화하고, 균형 있는 지역발전이 이루어질 수 있도록 통합비용을 지원하고, 지방교부세, 보조기관의 직급, 행정기구의 설치, 사무 권한 등에 관한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.

체를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합칠 때에는 법률로 정한다.”는 규정과 지방자치법 제175조의 대도시 특례 규정 등이 관련 근거가 될 수 있다.

「지역특화발전특구에 대한 규제특례법」¹⁴⁾처럼 특정지역에 한정하지 않고 그 지역 특성에 맞는 특화발전을 위하여 선택적으로 규제특례를 정할 수 있도록 한 법도 있고, 「대덕연구개발특구 등의 육성에 관한 특별법」¹⁵⁾처럼 특정지역의 특화발전을 위한 법도 있으며, 「2018 평창 동계올림픽대회 및 장애인동계올림픽대회 지원 등에 관한 특별법」이나 「2011대구세계육상선수권대회, 2013충주세계조정선수권대회, 2014인천아시아경기대회, 2014인천장애인아시아경기대회 및 2015광주하계유니버시아드대회 지원법」¹⁶⁾처럼 특정지역의 특정행사를 지원하기 위하여 제정된 법률도 있다.¹⁷⁾

지역법에는 처음부터 특정 지역에 한정하여 특례를 부여하는 유형과 어느 지역이든 조건에 해당되면 특례를 부여하는 유형이 있다. 전자의 예로는 서울특별시나 세종특별자치시·제주특별자치도에 관한 법률처럼 특정 지역에 특별자치권을 부여하는 경우나, 대덕연구개발특구 등의 육성에 관한 특별법처럼 특정지역의 특화발전을 목적으로 특례를 부여하는 경우 및 평창올림픽 지원법처럼 특정 지역의 특정행사를 지원하기 위한 경우 등 그 목적이 다양하다.

후자의 예로는 어느 지역이든 적용 가능성을 열어 놓으면서, 「온천법」 등 개별법상의 대도시 특례 규정처럼 인구가 일정 규모 이상인 지역에 대하여 특례를 부여하거나, 지역특화발전특구에 대한 규제특례법처럼 특별한 목적에 해당되면 부여하는 경우도 있음.

(2) 차등·선택법

지역 여건이나 특성에 따라서는 특별한 권한이 요구될 수도 있고 그렇지 않을 수도 있으며, 권한 이양이 시급할 수도 있고 그렇지 않을 수도 있기 때문에, 모든 지방자치 공통의 규율이 요구되는 경우가 아니라면 지역 사정이나 행·재정능력을 감안하여 선택적으로 또는 차등적으로 권한이나 특례를 부여할 필요가 있다.

「지역특화발전특구에 대한 규제특례법」이 규제특례 중에서 해당 특구 또는 특화

14) 「지역특화발전특구에 대한 규제특례법」

제1조(목적) 이 법은 지역특화발전특구의 지정 및 운영을 통하여 지역특성에 맞게 선택적으로 규제특례를 적용함으로써 지역의 특화발전을 제도적으로 뒷받침하고 나아가 지역경제의 활성화와 국민경제의 발전을 도모함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “지역특화발전특구”란 지역의 특화발전을 위하여 설정된 구역으로서 제9조에 따라 지정·고시된 지역을 말한다.

2. “규제특례”란 규제를 완화하거나 규제권한을 이양하는 것으로서 제3장에 규정된 사항을 말한다.

15) 대덕연구개발특구 등의 육성에 관한 특별법 제4조(특구의 지정 등) ① 대전광역시 유성구·대덕구 및 그 인근지역으로서 대통령령이 정하는 지역은 대덕연구개발특구로 한다.

16) 2011대구세계육상선수권대회, 2013충주세계조정선수권대회, 2014인천아시아경기대회, 2014인천장애인아시아경기대회 및 2015광주하계유니버시아드대회 지원법 제1조(목적) 이 법은 2011년에 개최되는 제13회 세계육상선수권대회, 2013년에 개최되는 제42회 세계조정선수권대회, 2013년에 개최되는 제17회 아시아경기대회·제11회 장애인아시아경기대회 및 2015년에 개최되는 제28회 하계유니버시아드대회의 성공적 개최를 지원함으로써 국민체육을 진흥하고 국가발전에 이바지함을 목적으로 한다.

17) 최승원, 분권과 자치의 입법방향, 지방자치법연구 제12권 제4호, 198면

사업자에게 적용될 규제특례의 필요성과 적용범위를 지역특화발전특구계획에 포함시켜 특례 시행 이전에 사전 고려와 검토가 가능하도록 한 것은, 지역에 적합한 입법계획의 일면을 담는 상당히 의미 있는 입법방식이라고 할 수 있다.

(3) 시범 · 모델법

분권과 자치의 확대조치가 전국을 대상으로 할 지라도 일거에 그리고 동시에 전국적으로 시행되어야 하는 경우가 아니라면, 제도설계가 잘 되었는지 시범 시행해본 후 실제 나타나는 결과를 반영하여 제도의 완성도를 높인 다음에 전국 단위로 시행하는 단계별 접근도 지방자치 영역에서는 필요하고 가능하다.¹⁸⁾

하나의 입법방식으로 처음에는 어느 특정 지역의 특정 목적을 위하여 규범화하였지만, 시행 결과 좋은 평가와 만족도를 얻거나 전국적 수요가 있어 이를 전국 단위로 확대 시행하는 모델도 고려할 수 있다. 구체적으로 예를 들면 「대덕연구단지관리법」 → 「대덕연구개발특구등의 육성에 관한 특별법」 → 「연구개발특구의 육성에 관한 특별법」으로 입법 진화한 예를 찾을 수 있다.

(4) 일몰 · 한시법

일단 특례를 부여하면 되돌리기도 어려우므로 가능한 한 특례 부여는 자제되어야 한다. 전체 규범체계 차원에서도 원칙이 아닌 예외로서의 특례는 최소화되어야 한다는 점을 인식해야 한다. 따라서 부득이 특례를 부여하는 경우에도 어떤 제도나 목적 실현을 위한 초기 단계에서만 한시적으로 특례를 부여하고 그 이후부터는 일몰시켜 동등한 법적 규율을 받도록 하는 입법 방식도 고려할 필요가 있다.

(5) 협약

중앙권한의 지방이양 시 일방적·하향식 이양도 문제이지만, 특례가 다른 지방자치단체나 일반적인 경우와 다른 특별한 권한이나 혜택을 주는 경우, 지방자치단체가 권한만 이양 받고 책임을 다하지 않는다면 그것도 문제가 된다. 따라서 대상에 따라서는 권한과 책임의 상응성에 입각하여 중앙과 지방간 특례협약을 체결하는 것이 하나의 해법이 될 수도 있다. 특례를 협약의 형식으로 부여하는 경우 지역 상황을 고려한 맞춤형 특례부여가 가능하여 일방적·후견적 지방자치를 탈피하고 국가와 지방자치단체 간 협력과 참여에 의한 거버넌스적 관계로 재정립해가는 계기가 될 수 있으며, 지방분권화의 경향이 강화됨에 따라 점증하는 국가와 지방자치단체 간의 갈등과 분쟁을 완화시키는 순기능적 예방효과도 기대할 수 있다.

반면 특례의 개별화는 특례규범의 통일성을 약화시킨다. 법치주의의 도피나 지방자치단체에 대한 우회적 간섭수단으로 악용될 수도 있으므로 특례협약을 허용하려면 정치한 제도설계가 선행되어야 한다.

18) 최승원, 앞의 논문, 201-202면.

2. 자치입법권 - 법규명령에 우선하는 자치입법¹⁹⁾

지방자치 제도보장론에 의하면 국가법령에 의한 자치권의 본질부분에 대한 침해 금지를 근강으로 하지만, 그 본질 부분이 실제상으로 어느 범위까지인가 하는 전에서 자치입법권은 매우 유동적이다. 지방자치단체의 입법권은 법령의 범위가 아니라 “법률”의 범위로 해야 한다는 논의는 국가의 규범체계의 통일성의 관점에서 본다면 난점이 있다고 할 수 있다. 그렇다면 지역적 특성이 반영된 조례의 제정과 지방자치의 본연의 취지는 영원히 그림 속에서만 존재할 수밖에 없을 것이다. 따라서 전기한 입법모델의 다양화 전략 외에도 실질적인 지방자치의 실현을 위한 조례제정권의 확대를 위해서는 법규명령에 우선하는 자치입법권의 헌법적 근거를 제공하기 위한 현행 헌법 제117조의 개선이 요구된다.

3. 재정자주권의 강화

재정자주권 혹은 재정자치권은 지방자치단체 스스로 재산을 형성하고 관리하며 유지하며 국가의 지시를 받지 않고 법령의 범위 내에서 자신의 책임 하에 운영할 수 있는 권한을 말한다. 구체적으로 지방자치단체의 자치행정에 필요한 경비를 주민에게 주민세로 부과하거나, 사용료 수수료, 분담금 등을 부과·징수하는 권한이 포함된다.²⁰⁾ 지방의 과세자주권의 보장과 재정조정에 관한 내용이 헌법적 사항으로 규정되어야 함은 당연하지만, 현실적으로 재정자주권의 문제는 국회의 입법사항의 한계점에 있다고 할 것이다. 지방자치단체별 재정력의 차이는 실제로 지방자치의 실질적 구현의 장애요소로 등장하며, 오히려 수평적 재정조정 과정의 국가의 역할이 강조되고 있다. 따라서 재정조정의 근거와, 절차의 투명성, 재정조정과정의 지방자치단체의 참여에 관한 문제가 논의된다.

1) 재정자주권으로서의 재정고권

재정이라 함은 예산과 결산의 모든 과정을 포함하는 포괄적인 개념이며, 여기에는 새로운 재원의 취득 및 확보, 확대까지를 포함하는 것으로 이해할 수 있다. 지방재정은 재정개념을 지방단위의 공간적 개념에 적용한 것으로서 「지방재정법」 제2조 제1호는 “지방재정이란 지방자치단체의 수입·지출 활동과 지방자치단체의 자산 및 부채를 관리·처분하는 모든 활동”으로 정의하고 있다. 지방자치단체는 이러한 재정에 대

19) 이에 관한 내용은 앞에서 기술한 바 있어서 상세한 내용은 생략하기로 한다.

20) 135조(지방세) 지방자치단체는 법률로 정하는 바에 따라 지방세를 부과·징수할 수 있다.

제136조(사용료) 지방자치단체는 공공시설의 이용 또는 재산의 사용에 대하여 사용료를 징수할 수 있다.

제137조(수수료) ① 지방자치단체는 그 지방자치단체의 사무가 특정인을 위한 것이면 그 사무에 대하여 수수료를 징수할 수 있다.

제142조(재산과 기금의 설치) ① 지방자치단체는 행정목적을 달성하기 위한 경우나 공익상 필요한 경우에는 재산을 보유하거나 특정한 자금을 운용하기 위한 기금을 설치할 수 있다.

② 제1항의 재산의 보유, 기금의 설치·운용에 관하여 필요한 사항은 조례로 정한다.

한 고유의 자치권을 가지는 바, 이를 재정고권(*Finanzhoheit*)이라고 하며, “법정의 예산제도에 따라 자기의 책임으로 세입, 세출을 유지하는 지방자치단체의 권한”으로 설명하고 있다.²¹⁾

가. 과세자주권의 보장가능성

지방자치단체가 국가의 재정지원에 예속되는 현상을 극복하는 자주재원의 강화 방법으로 과세자주권, 다시 말해 조세법률주의의 양보가 주장되고 있으나, 우리의 경우 지방자치법 제22조 단서와 헌법상 조세법률주의의 한계가 있다. 기본권 제한에 관한 헌법 제37조 규정의 예외논리 개발의 과제가 있으며 이에 대한 해결은 궁극적으로 헌법에 의해 해결될 것으로 본다.

나. 법정외세 도입가능성

과세자주권의 내용으로 논의되는 핵심사항으로 지방자치단체가 관계법률에 의하지 않는 세목을 자치법규인 조례로 신설하고 이를 주민에게 부과할 것인 가하는 문제인 법정외세 도입가능성이라 할 수 있다. 조세법률주의에 관한 헌법 제59조에 반한다는 것이 다수입장이다.

상기한 법률의 의미를 죄형법정주의와 동일하게 해석할 것은 아니며, 국회가 제정하는 형식적 의미의 법률뿐만 아니라 지방의회가 제정하는 조례를 포함하는 것으로 해석할 여지가 있고, 법률유보에 근거한 위임입법의 법리를 통해서도, 지방세기본법 및 지방세법에서 지방세의 종목신설에 관하여 조례에 위임하면 조세종목도 신설가능하다는 견해가 있다.²²⁾

2) 국회의 입법권과 재정고권과의 관계

자치입법권에 대한 논의에 비해 자치재정권이 논의에 그치는 이유는 국회 입법권의 한계와 지방자치권과의 합리적 접점이 어디까지인가가 하는 문제로부터 뿌리를 찾을 수 있다. 재정자치권도 헌법상 제도보장의 한 형태인 지방자치제도의 본질을 침해하지 않는 범위 내에서 입법이 가능한 것으로 보고 있지만²³⁾ 지방자치제도의 본질을 침해하지 않는 범위는 어디까지인가에 대해서는 논란이 있다.

실례로 서울특별시 강남구와 국회의와의 권한쟁의 소송²⁴⁾에서 헌법재판소는 과세고권에 대하여 지방자치제의 본질을 침해했는가의 여부를 놓고 다음과 같이 판시하고 있다: “헌법 제117조 제1항에 의해 보장된 자치재정권은 과세권의 전면적 보장을 규정한 것은 아니고 어떤 종류의 조세를 지자체에 귀속시킬 것인가는 입법자의 재량에

21) 홍정선, 신지방자치법, 박영사, 2009, 57면; “법률상 배분된 예산의 범위 내에서 자신의 책임에 의한 수입 및 지출경제에 대한 권한”으로도 정의하기도 한다. 조성규, “지방자치단체의 자주재정권에 대한 법제도적 고찰”, 행정법연구(2003. 상반기), 299면

22) 최철호, 한국의 지방분권 개혁의 성과와 과제, 지방자치법연구 제12권 제3호, 한국지방자치법학회, 2012.9., 64면.

23) 헌재 2002. 10. 31, 2002헌라2; 헌재 2001. 11. 29, 2000헌바78

24) 헌재 2010. 10. 28, 2007헌라4. 관련판례: 헌재 2005. 12. 22, 2004헌라3(서울시와 정부간의 권한쟁의 건)

있다.” 따라서 이 경우 자치재정권이 유명무실하게 될 정도로 지나친 제한이어서 자치재정권의 본질적 내용을 침해한다고 볼 수 없는 한 해당법률과 이에 근거한 행정청의 행위는 정당성을 갖게 된다. 그렇다면 어느 정도까지 “유명무실하게 될 정도로 지나친 제한”인 경우인가 하는 점이 궁금해 진다. 이에 대해서 동 판례는 “강남구 등의 구체적인 사정을 검토하여 이들 구들이 서울시로부터 재정보전을 포함하여 ‘기준재정 수요충족도’를 초과하였으므로 해당 입법이 자치권을 침해하고 있지 않다”고 판시하고 있다.

3) 예산편성의 한계와 재정자치

예산은 자치재정권의 중요한 수입에 관한 것으로서 문제되는 것이 지방세 징수실적과 세외수입의 징수실적이다. 지방세 징수가 미흡할 경우 재원확보의 어려움 그리고 중앙정부 차원에서 교부세 감액 등의 제재가 이루어진다는 점에서 징수실적은 양호한 편이다. 그러나 이러한 제한이 없는 세외수입²⁵⁾의 경우에는 조세수입의 부족분을 보충하기 위한 주요한 재원임에도 불구하고 지방세에 비해 낮은 징수율²⁶⁾을 보이고 있다. 지방자치단체 차원의 징수성과의 미흡은 세입집권화론의 근거가 되기도 한다. 그러나 오히려 재원의 확보기관과 지출기관이 상이하다는 것이 지방자치단체의 방만한 지출과 세입확충노력을 저해한다는 점에서 자체재원 확충론이 일반적으로 받아들여지고 있다.²⁷⁾

현재 안전행정장관의 훈령으로 제시되고 있는 예산편성기준은 세입과 세출에 대한 통제기제의 역할을 하는데, 이러한 기준은 세입의 면에서는 국가전체적인 예산과의 일치성을 제고할 수 있다는 점에서 의의를 가지며, 과도한 단가산정 등을 통제함으로써 낭비적 요소를 제거할 수 있다는 장점을 지니고 있다. 하지만 훈령이라는 행정규칙의 형식으로 지방자치단체의 예산편성이라는 자치권에 제한을 설정할 수 있는가의 여부가 검토되어야 한다. 서울특별시 강남구와 (당시)행정자치부장관간의 권한쟁의 사건²⁸⁾에서 헌법재판소는 행정규칙에 불과한 행정자치부장관의 지침 등에 의하여 지방자치단체장의 권한을 제한하는 것은 헌법 제117조에 위배되고 따라서 이 사건 지침은 권한 없이 청구인의 자치권한을 침해하는 것이라고 판시하였다.

그러나 헌법재판소는 헌법 제117조 제1항에서 규정하고 있는 ‘법령’에는 법률 이외에도 헌법 제75조 및 제95조 등에 의거한 ‘대통령령’, ‘총리령’ 및 ‘부령’과 같은 법규명령이 포함되는 것은 물론이지만, “법령의 직접적인 위임에 따라 수입행정기관이 그 법령을 시행하는데 필요한 구체적 사항을 정한 것이면, 그 제정형식은 비록 법규명령이 아닌 고시, 훈령, 예규 등과 같은 행정규칙이더라도, 그것이 상위법령의 위임한계를 벗어나지 아니하는 한, 상위법령과 결합하여 대외적인 구속력을 갖는 법규명령으

25) 협의의 의미로 파악한 실질적 세외수입의 경우 경상적 세외수입으로서 재산임대수익사용료, 수수료 등 그리고 사업수입으로서 상하수도사업, 공영개발사업, 기타 사업수입으로 구성된다.

26) 현재 지방자치단체의 지방세 징수율은 91.5%이나 이에 비해 지방세외수입 징수율은 58% 수준에 머무르고 있다.

27) 김종희, 지방재정론, 법문사, 2006, 43-45면.

28) 현재 2002. 10. 31, 2002헌라2.

로서 가능하게 된다고 보아야 한다”고 한 헌법재판소의 판시(헌재 1992. 6. 26. 91헌마 25, 판례집, 4, 444, 449)에 따라 헌법 제117조 제1항에서 규정하는 ‘법령’에는 법규명령으로서 기능하는 행정규칙이 포함된다고 보아야 할 것이다.”고 판시함으로써 상위 법령에서 위임된 범위 내에서의 제한은 합헌적인 것으로 판단하였다.²⁹⁾

실질적 측면에서 위의 지침이 지방자치단체의 재정고권을 침해하는 것이 아닌가하는 논의가 있을 수 있다. 상기 판례는 “지방자치단체의 자치권은 헌법상 보장을 받고 있으므로 비록 법령에 의하여 이를 제한하는 것이 가능하다고 하더라도 그 제한이 불합리하여 자치권의 본질을 훼손하는 정도에 이른다면 이는 헌법에 위반된다고 보아야 할 것이다.

예산편성지침과 관련하여 보수 등을 청구할 수 있는 권리가 지침에 의해 제한될 수 있는가의 여부에 대해서도 논란이 된 바 있다. 당해 사건은 소방관들이 실초과근무시간이 많음에도 불구하고 지침에서 규정된 바에 따라 예산편성을 하여 나머지 부분에 대해 미지급수당이 발생하여 문제된 사안이다.³⁰⁾ 이에 대한 하급법원의 판결은 지침 자체가 청구권 자체를 제한하지 못한다는 입장을 취하고 있다.

IV. 지방분권추진체계의 구축³¹⁾

지방분권을 종합적이고 체계적으로 추진하고 정부부처간의 부처이기주의를 극복할 수 있는 강력한 추진기구의 설치야 말로 지방분권을 완성하는 시작이자 끝이라 할 수 있다. 기존의 위원회, 협의회 등의 추진기구로는 한계가 있으며 새로운 추진기구의 모색이야 말로 중요한 과제로 인식되고 있다.

지방분권 추진을 위한 중앙차원의 컨트롤 타워는 현재 대통령소속의 지방자치발전위원회가 지방분권의 총괄을 맡고 있다. 그러나 현 추진위원회의 법적 권한과 위상에는 한계가 있고, 명칭에서 분권이란 단어가 사라진 점 및 조직의 한시성과 같은 지약을 가지고 있다.³²⁾ 지방분권과 같은 국가적 과제와 지역 간의 조정이 필요한 정책의 추진에는, 정부부처 단위의 위원회, 협의회 등의 추진기구로는 한계가 있을 수밖에 없다.

지방분권을 종합적이고 체계적으로 추진하고 정부부처간의 부처이기주의를 극복할 수 있는 강력한 추진기구의 설치의 필요성이 강조되고 있다. 지방분권 정책은 정권의

29) 이러한 판례의 입장에 대해서는 행정규칙과 법규명령의 구분과 관련하여 비판의 입장이 있다. “부령과 훈령을 동가치의 것으로 보는 점에 문제가 있다. 헌법(제95조)에 근거를 두고 있는 위임입법으로서의 부령과 원칙으로 행정조직 내부에서만 구속력을 가지며 법률의 수권없이도 정할 수 있는 훈령은 결코 동열의 것이 아니다. 그럼에도 불구하고 헌법재판소가 그 양자를 동열의 것으로 보아 그 어느 것을 취할 것인가에 관하여 장관에게 재량권이 있는 듯이 판시하고 있음은 ‘위임입법’의 민주적, 법치국가적 의미와 중요성을 무시하고 있다는 비난을 면하기 어렵다.” 김남진, “장관이 정하는 범위 안에서와 위임입법의 한계” [헌재판소 2002년 10월 31일 선고, 2002헌라2 결정], 법률신문(2003. 7. 3.자).

30) 제주지판 2011. 5. 12, 2009가합3339.

31) 최우용, 지방분권 추진기구에 관한 연구, 동아법학 제56호, 2012.8., 56면.

32) 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 법률 제52조는 5년간 존속함을 명시하고 있다.

성격과 무관하게 지속적으로 행해져야 하는 국가의 중요 정책인 만큼 신중한 논의와 이에 따른 제도 개편이 이루어져야 한다.

1. 역대 지방분권추진기구

각 정권 별로 지방분권 추진기구가 대통령 소속하의 위원회로 존치되어 왔음은 지방자치가 실행된 1990년대 이후 지방분권에 대한 정책결정권자의 의사가 있어왔음을 의미한다. 이러한 움직임은 가능한 한 분권친화적인 개헌 또는 분권형 개헌으로 표현될 수 있는 ‘헌법적 협조’가 조속히 필요하다는 점³³⁾ 외에도 이러한 지방분권의 개혁을 수행하기 위해서는 헌법에 버금갈만한 주도력과 추진력을 낼 수 있는 특단의 정부조직 내지 부서의 창설이 필요함을 알 수 있다.

[역대 정부의 지방분권 추진기구]

	설치연도	지방분권추진기구(소속)	근거법률
김대중 정부	1999년 ~ 2003년	지방이양추진위원회 (대통령)	「중앙행정권한의 지방이양촉진 등에 관한 법률」
노무현 정부	2003년 ~ 2008년	정부혁신지방분권위원회 (대통령)	「지방분권추진법」
이명박 정부	2008년 ~ 2013년	지방분권촉진위원회 (대통령)	「지방분권촉진법」
박근혜 정부	2013년 ~ 2018년	지방자치발전위원회	「지방분권과 지방행정체계에 관한 특별법」

2. 주요 외국의 지방분권정책과 추진기구

(1) 프랑스의 DATAR

프랑스의 지방분권은 1980년대 이후 일련의 법률의 제정에 의하여 추진되어 오고 있다.³⁴⁾ 1982년 및 1983년 등 일련의 지방분권에 관한 법률의 제정에 따라 국가의 지방자치단체에 대한 권한이양과 더불어 권한배분의 새로운 체계를 수립하였다.

권한이양은 1983년 5월부터 1986년 1월까지 대부분 완료되었다. 특히 사무배분에 있어 각 권한이 각각의 계층 내지는 기관에 명시되는 이른바 계층별 전문화를 기하고 있다.³⁵⁾ 지방분권의 또 하나의 축인 지역균형발전은 ‘국토개발 및 지역균형발전청

33) 분권형 헌법개헌에 관해서는, 전국시도지사협의회, 선진 지방분권국가 실현을 위한 헌법개정안 연구(방송주 교수 책임연구), 2010; 전훈, 2003년 개헌 이후의 프랑스 지방분권, 지방자치법 연구, 한국지방자치법학회, 2010.9 등 참고.

34) 전훈, 프랑스 지방분권법, 경북대학교 출판부, 2013.

35) 예를 들어, 기초자치단체인 시읍면(코민)은 토지이용에 대한 우선적 권한을 가지며, 도는 사회부조의 운영, 농촌계획(투자정책에 대한 조정, 국가에 의하여 부여된 일부 예산의 농촌코민 재배분) 등의 연대적 임무를 담당한다. 지역(레지옹)은 경제, 사회, 문화와 관련된 계획을 맡고 있으며, 또한 경

(DATAR)'이 총괄하였는바, 이 기구는 중앙정부차원에서 1963년 지역균형발전 전략을 추진할 목적으로 설치되었다.³⁶⁾ DATAR는 수상직속의 상설기관으로 설치된 이래 소속 부처가 수차례 변경되었고, '부처간 국가균형발전위원회(CIADT)', '국토정비 및 국가심의회(CNADT)', '지역분산위원회' 등의 사무처 역할을 담당하고 있다.

(2) 영국의 RDA

영국은 1997년 법률제정권을 가진 스코틀랜드 지역정부를 창설하였고, 1998년 잉글랜드 지역에 대해서는 9개의 광역경제권으로 구분하고 지역발전청(RDA)을 설치³⁷⁾ → RDA법(Regional Development Agencies Act 1998)에 의하여 잉글랜드의 8개 지역에 한 개씩 창설되었고, 2000년에는 추가로 런던지역에도 설치되어 모두 9개 지역에 RDA가 설립되었다. RDA는 중앙에 집중된 권한의 지방분산, 지방의 다양한 이해 당사자들의 참여에 입각한 파트너십의 형성, 지방경제의 발전을 목적으로 하는 다양한 노력의 통합 및 조정, 지방의 경제개발 및 공간 이용에 대한 리더십의 확보와 지자체의 의사 반영의 확대를 목표로 창설되었다.

(3) 일본의 지방분권개혁

일본은 1995년 제1차 지방분권개혁을 시작하여 2000년 기관위임사무의 폐지 등을 단행하였고, 2004년 지방재정개혁을 추진하였으며, 2006년부터 현재까지 제2차 지방분권개혁을 추진하고 있다. 일본의 경우에는 지방분권과 관련하여 지방분권추진위원회 등 위원회를 통하여 지방분권의 개혁에 관한 법률을 이끌어내고 일본의 지방분권을 한 차원 높은 수준으로 이끌어 올렸다는 점을 높이 평가된다.

전문위원회에서 권고 등의 형식으로 수상에게 위원회의 의견을 제출하면, 수상은 이를 존중하여 이 권고의 구체적인 실행방안을 계획하고, 이 계획에 근거하여 법률을 제정하여 분권을 수행해 오고 있다. 수상이 위원장이 되는 지방분권개혁추진본부를 설치하여 지방분권에 국가적인 총력을 기울이고 있다.³⁸⁾

제변화에 직면하여 전문적인 훈련에 관련하여 주된 역할을 담당한다. 그리고 국가는 우선적 내지는 기본적인이라고 판단되는 영역(연구, 환경, 에너지 등...)에서 직접 또는 협약에 의하여 참여한다. 배준구, 전계서, 156~161면.

36) 1963년 드골 대통령이 수상직속으로 설치한 기구로, 지역균형발전 및 수도권집중방지방정책을 수립하고 시행하는 행정기구이다. 각종 기금을 통한 재정 조정수단을 가지고 있다는 특징이 있다. 우리나라에서는 주로 지역균형발전과 수도권집중방지를 위한 행정적 기구로 주로 언급되고 있다(김용웅, DATAR의 역할과 구성, 청와대 정책 자료, 1998.8.)

37) 하혜수·김남일, 영국의 광역경제권 추진정책 분석: RDA를 중심으로, 지방정부연구 제13권 제2호(2009 여름), 2009, 179면.

38) 일본에서는 지방분권의 논의과정에서 지방분권추진위원회 및 지방분권개혁위원회의 위원들이 중앙행정기관의 실무자와 지방 6단체의 의견을 충실히 들었고, 필요한 경우에는 심도 있는 토론도 하였다고 한다. 만약 이해대립이 있는 경우에는 위원들이 개별 사무별로 관계당사자들을 불러 1:1로 협의하는 방식을 운영함으로써 상세한 부분까지 합의 할 수 있었다고 한다. 김상태, 전계논문, 57~58면.

3. 지방분권추진기구의 구축방안

① 중앙정부 차원의 지방분권 추진기관의 설립

가. 대통령 직속 위원회 설치

현행 대통령제 하에서 지방분권이라는 국가적 과제를 수행하기 위해서는 대통령의 강력한 지방분권에의 의지가 절대적으로 필요하다. 대통령 직속의 대통령이 의장이 되는 회의체의 장점으로서 첫째, 중앙부처간의 부처이기주의를 극복할 수 있어 체계적이고 종합적인 지방분권 정책을 수립할 수 있고 둘째, 대통령의 강력한 지방분권에의 의지가 반영되어 정책결정과 집행이 원활하게 이루어질 수 있는 장점이 있으며 셋째, 다른 국가정책과의 조율이 용이하다는 점이 있다.

나. 국가균형발전부 신설

국가균형발전부는 지방분권과 국가균형발전에 관한 통합 조정 기능을 정부기구로서 국가균형발전부 장관은 지방분권, 정부혁신, 국가균형발전, 지방재정조정, 행정중심복합도시 건설, 공공기관 지방이전, 특별지방행정기관 기능이관 등과 관련된 실국을 설치하여 분권 및 분산과 관련된 업무를 전담하게 한다.³⁹⁾

지방분권을 위한 분산적 추진체계를 일원화함으로써 지방분권과 지역균형발전의 별개 영역간의 연계와 조화를 도모하고, 이와 관련된 업무를 특정 단일 부처가 전담하게 함으로써 실효성을 담보할 수 있는 시스템을 구축하자는 것이다.

② 국회차원의 지방분권추진기구- 지방분권특별위원회 설치

정부에서 지방분권과 균형발전 관련 정책을 수행하면서 관련 법체계를 정비하는 경우, 국회의 각 상임위원회 별로 소관업무의 분야와 관할권이 상이하여 국회에서 일괄 처리하기가 어렵다. 특히 참여정부에서는 「지방이양일괄법」을 제정하기로 하고, 정부혁신지방분권위원회에서 다수의 관련 법령의 일괄접수를 요청하였으나, 일괄적으로 처리할 수 있는 국회 차원의 해당 위원회가 없어 무산된 사례가 있다.

중앙정부의 권한과 사무를 지방자치단체로 이양하는 경우, 이와 관련된 법령을 일괄개정하기 위해서는 국회에서의 심의와 의결이 필수적으로 요구된다. 국회에서의 법제가 정비되지 않으면 아무리 사무의 이양이 정부차원에서 결정된다고 하더라도, 그 실효성을 담보할 수 없는 바, 지방분권과 관련된 정부정책과 이와 관련된 법제의 정비에 전념할 특별위원회의 설치가 필요하다.

③ 지역차원의 추진체계 정비

기초 및 광역자치단체의 장과 의회의 연합체의 국정참여를 위한 입법적 제도보완의

39) 부산지방분권협의회, 연구보고서(2007), 298면 이하.

가능성이 강하게 요구되고 있고, 지방자치단체 및 지방의회에 지방분권추진위원회의 설치를 구체적으로 생각해 볼 수 있다.

V. 결론

현행 헌법은 지방분권에 대한 인식이 결여된 채 지방자치의 보장만을 이른바 제도 보장론의 시각에서 이해함으로써 자치권에 대한 보장과 함께 헌법 제37조 제2항의 법률유보와의 관계를 해결하지 못하고 있으며⁴⁰⁾, 국가정책 결정과정에서 지방자치단체의 참여를 도외시함으로써 수직적 지방분권 제도의 구현의 한계를 드러내고 있다. 우리나라에서 구현하고자 하는 지방분권의 내용과 수준이 무엇인가 하는 명확한 틀을 헌법이 제시함으로써 지방자치에 관한 입법자의 입법여지를 명확히 하고 지방자치제도의 내용에 대한 법리적 모호함을 불식할 필요가 있다.⁴¹⁾

특히, 우리와 같은 단일국가 형태에서의 지방분권의 인식의 전환이 요청되며 국가와 지방의 권한배분이라는 정치적 의미의 지방분권으로의 전환을 위해서는 국가형태에 따른 지방분권의 헌법적 의미를 파악하고, 그 동안 논의되어 온 지방분권의 과제⁴²⁾를 검토하여야 할 것이다. 그런데 위와 같은 인식에도 불구하고 규범적·법리적 뒷받침 없는 정책 입안이나 제도 설계의 경우 입법 오류나 법 충돌과 같은 문제를 낳을 수 있고, 무리하여 시행하는 경우에는 역기능이나 부작용이 적지 않다. 특례를 부여할지 말지의 yes-no 입법이 타당한 경우도 있지만, 전국 공통 규율을 반드시 요하는 것이 아닌 상황이라면 지역법, 차등·선택법, 시범·모델법, 한시·일몰법, 협약법 등 규율 목적에 적합한 입법방식을 활용하여 규범력을 향상시킬 필요가 있다. 지역 다양성을 배려하면서도 규범 정합성 제고를 위해서, 이들 유형들의 효율적·체계적인 활용 틀을 만들어야 할 것이다.⁴³⁾

40) 조례제정권의 한계와 조례의 불완전한 규범적 실효성의 원인을 제공한다.

41) 김해룡, 분권형 국가를 지향하는 헌법의 개정방안, 지방자치법연구 제12권 제4호, 한국지방자치법학회, 2012.12, 5면.

42) 일본국의 지방분권은 헌법차원에서 나타난 것은 아니지만 내각 차원에서 총체적으로 추진되어 왔는데 그 골격은 ①기관위임사무 폐지를 통한 국가의 지방의 대등·협력관계 형성, ②권력적 관여의 필요 최소한으로의 축소, ③중앙의 행정통제의 축소와 입법 및 사법적 통제로의 전환으로 평가되기도 한다(이영호, 일본의 지방분권 추진계획의 내용과 그 시사점, 법제, 제497호, 1999, 64면).

43) 최승원, 앞의 논문(2012), 196면.

【참 고 문 헌】

- 김남철, 지방자치단체의 국정참여의 공법적 과제-상원 또는 지방원 도입에 관한 논의를 중심으로-, 지방자치법연구 제10권 제3호, 2010.
- 김배원, 헌법적 관점에서의 지방자치의 본질, 공법학연구 제9권 제1호, 한국비교공법학회, 2008.
- 김성호, 국가권력의 수직적 분권을 위한 헌법개정안 연구, 한국지방자치학회보 제19권 제4호, 2007.
- 김재호, 지방자치의 헌법적 보장과 조례제정, 지방자치법 제6권 제2호, 2006.2.
- 김해룡, 분권형 국가를 지향하는 헌법의 개정방안, 지방자치법연구 제12권 제4호, 2012.12.
- 이기우, 지방자치 기반강화를 위한 헌법개정, 한국지방자치학회 제17권 제4호, 2005.
- 전훈, 프랑스 지방분권법, 경북대학교출판부, 2013.
- _____, 프랑스헌법상 지방분권제도, 세계헌법연구 제12권 제1호, 2006.6.
- _____, 지방분권을 위한 헌법개정-프랑스 모델을 중심으로-, 지방자치법연구 제8권 제3호, 2008.
- _____, 보충성원칙과 실험법-지방분권을 위한 2003년 프랑스 개정헌법과 그 시사점, 한국프랑스학논집 제50집, 2005.5.
- 조성규, 지방자치법제에 있어 분권개헌의 의의 및 과제, 지방자치법연구 제12권 제3호, 2012.9.
- 최봉석, 분권헌법으로의 전환을 위한 개헌과제, 지방자치법연구 제10권 제3호, 2010.9.
- 최우용, 지방자치의 관점에서 본 헌법개정, 지방자치법연구 제8권 제1호, 2008.9.
- _____, 지방분권 추진기구에 관한 연구, 동아법학 제56호, 2012.8.
- 최승원, 분권과 자치의 규범적 기초, 지방자치법연구 제11권 제3호, 한국지방자치법학회, 2011.9.
- _____, 분권과 자치의 입법방향, 지방자치법연구 제12권 제4호, 2012.12.
- 최철호, 한국의 지방분권 개혁의 성과와 과제, 지방자치법연구 제12권 제3호, 한국지방자치법학회, 2012.9.,
- 홍정선, 신지방자치법학, 박영사, 2013.