

「충남연구원과 대전·충남지방자치학회 공동기획세미나」

자치분권형 헌법개정과 충남도 자치경찰제도 도입 방안의 탐색

- 일 시 : 2016. 12. 19(월)
- 시 간 : 14:00 ~ 18:00
- 장 소 : 충남연구원 1층 회의실

충남연구원 · 대전·충남지방자치학회

행 사 일 정

시 간	내 용
14:00-14:30	◦ 등록 및 개회식 -개회사 : 최진혁(대전·충남지방자치학회장) -축 사 : 강현수(충남연구원장)
14:30-16:10	◦ 주제 1 대한민국 살리는 국가개조 개헌방안 ○ 발표: 김성호(지방자치법연구소) ○ 토론: 곽현근(대전대), 박희봉(중앙대), 최길수(대전세종연구원)
좌장 육동일(충남대)	◦ 주제 2 프랑스의 자치분권형 헌법개정 ○ 발표: 최진혁(충남대) ○ 토론: 김찬동(충남대), 이정만(공주대), 최웅선(충남연구원)
Coffee Break	
16:20-18:00	◦ 주제 1 충청남도 자치경찰 실시에 따른 정책 제언 ○ 발표: 양영철(제주대) ○ 토론: 김진욱(혜전대), 황문규(중부대), 박정규(대덕대)
좌장 안성호(대전대)	◦ 주제 2 주요 선진국가 자치경찰제도 비교 및 한국적 방안 모색 ○ 발표: 안영훈(한국지방행정연구원) ○ 토론: 박해육(한국지방행정연구원), 하정봉(순천대), 김윤호(충남도)

목 차

□ 대한민국 살리는 국가개조 개헌방안	3
○ 발표: 김성호(지방자치법연구소)	
○ 토론: 곽현근(대전대), 박희봉(중앙대), 최길수(대전세종연구원)	
□ 프랑스의 자치분권형 헌법개정	47
○ 발표: 최진혁(충남대)	
○ 토론: 김찬동(충남대), 이정만(공주대), 최웅선(충남연구원)	
□ 충청남도 자치경찰 실시에 따른 정책 제언	69
○ 발표: 양영철(제주대)	
○ 토론: 김진욱(혜전대), 황문규(중부대), 박정규(대덕대)	
□ 주요 선진국가 자치경찰제도 비교 및 한국적 방안 모색	99
○ 발표: 안영훈(한국지방행정연구원)	
○ 토론: 박해육(한국지방행정연구원), 하정봉(순천대), 김윤호(충남도)	

대한민국 살리는 국가개조 개헌방안

김 성 호
(지방자치법연구소)

대한민국 살리는 국가개조 개헌방안

김성호(한국지방자치학회 지방분권개헌특별위원회 위원장
지방분권개헌국민행동 공동의장)

I. 서론

이 글에서는 중앙집권의 폐해로 인해 국가경쟁력이 갈수록 낮아지고 있으며, 대한민국의 위기 실태를 살펴보고 중앙집권으로 인한 정부실패사례를 살펴 본 뒤에 정부간 역할분담의 기대효과와 외국헌법상 지방분권 실태와 시사점을 제시하고자 한다.¹⁾

1. 위기의 대한민국

국가의 위기는 정부의 위기이며, 정부위기는 경험적으로 정부간 역할분담을 통해 각각 경쟁적으로 자기책임을 다하도록 재구조화함으로써 극복할 수 있다.

대한민국 국가위기의 주요 지표들을 살펴보고자 한다.

첫째, 대한민국의 가장 큰 위기로인은 저출산·고령화이다. 통계청에 따르면 2015년 기준 우리나라의 합계출산율은 1.21명으로 경제협력개발기구(OECD) 회원국 중 가장 낮은 수준이다.

한국은 2001년 이후 14년째 합계출산율이 1.3명을 밑돌고 있고, '장래인구추계'에 따르면 우리나라는 2016년 15~64세 생산가능인구가 정점을 찍고 감소 추세에 접어든다. 이러한, 저출산·고령화로 인한 인구구조 변화는 조만간 우리 경제에 심각한 위협이 될 전망으로, 생산가능 인구 100명이 부양해야 하는 노인 인구는 2010년 10명 수준이었지만 2018년 20명을 넘어서고, 2026년에는 30명을 돌파하게 된다.

둘째, 지속되고 있는 청년실업이다. 2015년 10월 현재 통계청 발표 공식 실업률은 3.1%이며, 청년실업률은 7.4%이며, 경제학적으로 완전고용을 의미하는 실업률은 3.0%라지만, 한국경제연구원(2015)의 보고서에 따르면 청년층 체감 실업률이 27.9%이다. 체감실업률이란 공식 통계에는 잡히지 않지만 사실상 실업상태인 사람을 실업자로 간주해 산출한 실질실업률을 말한다. 이밖에 청년실업률에 포함되지 않는

1) 2016.1, 김성호, 위기의 대한민국, 국가개조 방향-중앙과 지방정부간 역할분담을 중심으로, 토론회자료집, 국회지방자치포럼, 23-64면

니트족(NEET)²⁾이라는 개념이 있는데, 중소기업연구원에 따르면, 2015년 니트족 비중이 18.5%에 달해 OECD(평균 15.5%) 국가 중 가장 높은 수준이다.

<표 1> 실업률 및 청년실업률

<단위 : 만명, %>

구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2015
							06월	10월
실업자	88.9	92	85.5	82	80.7	93.7	105	83.9
실업률	3.6	3.7	3.4	3.2	3.1	3.5	3.9	3.1
청년실업자	34.7	34	32	31.3	33.1	38.5	44.9	31.8
청년실업률	8.1	8.0	7.6	7.5	8.0	9	10.1	7.4

자료 : 통계청

청년층이 취업, 연애, 결혼, 출산을 포기함에 따른 출산율 저하로 인해 초고령사회로 급속하게 이행하게 되는 배경에는 청년 일자리 문제가 주요 원인이라는 점을 알 수 있다. 그런데 이러한 문제가 예견되었음에도 불구하고 중앙정부가 효과적으로 대처하지 못하고 있어 잠재성장률을 급격히 저하시키는 요인으로 작용하고 있다.

셋째, 가계대출의 증가다. 가계대출은 기업대출과 달리 생산에 투입되는 것이 아니라 소비에 투입되며, 가계부채의 증가는 국민의 삶의 질을 하락시키는 요소이다. 지난 2014년 11월 29일 한국은행에 따르면 3분기중(7~9월) 가계부채는 1,166조원으로 2분기말(1131조5000억원)에 비해 34조5000억원으로 증가하였다. 이는 분기 기준 증가폭으로 역대 최대치이며, 1년 전보다 109조6000억원(10.4%)이 불어난 수치로써, 연말에는 1,200조원에 달할 것이라는 추정된다. 단순히 부채의 증가만을 가지고 문제라고 하기 어려우나, 우리나라의 가계부채는 소득보다 2배 이상 빠르게 늘고 있다는 점이 문제이다.

중앙일보에 의하면³⁾, 한국은행이 2016년 5월 26일 발표한 ‘1분기 가계신용’에서 전체 가계 빚은 1223조7000억원으로 전분기 대비 20조6000억원(1.7%) 증가했다.

2) 니트(NEET, Not in Education, Employment or Training)족이란 취업에 실패한 후 구직 활동이 전무하고 학교에 다니지도 않으면서 특별한 직업 훈련이나 교육도 받지 않는, 일을 할 의지도 일을 구할 의지도 없는 무직자를 지칭한다.

3) 중앙일보, 가계빚 증가속도 줄었다지만 문제는 집단대출, 경제3면, 16.5.27

여전히 고공행진하는 가게 빚

단위:원 ※가게 대출+카드 등 판매신용



우리나라 가처분 소득 대비 가게부채 비율은 지난해 기준 164.2%로 경제협력개발기구(OECD) 평균치(135%)를 뛰어 넘고 있다.

넷째, 만성적 한계(좀비)기업⁴⁾이 증가하고 있다. 한국은행이 발표(2015년 12월 22일)한 금융안정보고서에서 외부감사 대상인 2만7천995개 기업을 분석한 결과 '만성적 한계기업'의 비중이 2009년 8.2%(1천851개)에서 2014년 10.6%(2천561개)로 큰 폭으로 상승하였다. 2014년 말 현재 만성적 한계기업이 전체 외부감사 대상기업에서 차지하는 비중은 자산의 7.8%(239조원), 부채의 14.1%(차입금 및 상거래신용, 228조원), 종사자 수의 5.4%(19.1만명) 수준이다.

만성적 한계기업은 수익성 부진에 따른 현금 흐름 악화로 대부분 차입에 의존하여 연명하고 있는 실정이다. 만성적 한계기업이 늘어날수록 투자와 고용에 미치는 부

4) 영업이익으로 이자도 감당하지 못하면서 정책자금 등 빚으로 연명하는 기업

정적 영향이 확대되고 자원배분의 효율성이 떨어지면서 경제성장이 제약되며, 대내외 충격 발생 시 대규모 부실로 이어지면서 금융시스템의 불안요인으로 작용할 수 있다.

다섯째, 대기업의 도전의식 약화도 위기로인이 될 수 있다. 사내유보금이란 기업의 성장을 위한 자금이나, 여건상 투입이 보류된 자금으로서 투자활성도를 간접적으로 측정할 수 있는 지표가 되는데, 홍종학 의원 보도자료('15.10.6)에 따르면, 30대 재벌 대기업은 사내유보금 710조원이며, 10대 그룹의 사내유보금만 보면 2008년 법인세 인하 이후 30배 이상 증가하였다. 이중 상위 4대 그룹의 사내유보금은 2015년 1월 기준 삼성(232조7000억원), 현대차(113조4000억원), SK(70조3000억원), LG(43조6000억원)이다. 한국의 대기업 창업주들은 과감한 기업가정신과 애국심으로 시장의 위기를 극복해 왔는데 작금에 와서는 기업가 정신 약화가 위기로인으로 평가받기도 한다.

2. 국가경쟁력 저하

1) 공공부문의 국가경쟁력 추세적 하락

우리나라의 국가경쟁력은 지년 10년간 지속적으로 낮아지고 있다. 그런데 그 원인이 민간부문 보다 공공부문 경쟁력에 있다는 데 심각성이 있다.

세계경제포럼(WEF)은 2015년 '국가경쟁력 평가' 보고서에서 2015년 한국의 국가경쟁력 순위(전체 140개국)를 26위로 평가하였다. 2007년 11위까지 올랐지만 2004년 29위 이후 비슷한 순위를 면하지 못하고 있다.

<표 2> WEF 기준 연도별 한국의 국가경쟁력

구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
순위	19	22	24	19	25	26	26

자료 : 스위스 세계경제포럼(WEF)

국제경영개발연구원(IMD)의 평가에 의하면, 2015년 61개국을 대상으로 실시한 '국가경쟁력 평가'에서 한국은 2011년부터 2013년까지 3년 연속 22위를 유지하다 2014년 26위로 떨어진 뒤 비슷한 수준에 머물고 있다.

그런데 이러한 국가경쟁력 저하 원인으로서는 한국정부의 비효율성을 들고 있다. WEF는 한국의 국가경쟁력이 제자리를 맴도는 주요 요인으로 '정부의 비효율'을 지적하였다. 세부항목 중 '정부의 규제 수준'(96위→97위)과 '정부 지출의 낭비'(68위→70위) '정책결정의 투명성'은 123위로 세계 최하위 수준이다.

<표 3> WEF 평가, 한국정부의 비효율성

평가항목	순위
정책결정의 투명성	123위
고용 및 해고 관행	115위
정부규제의 부담	97위
공무원 의사결정의 편파성	80위

주 : 전체조사국가수 140개/WEF(2015)

IMD의 평가도 크게 다르지 않은데, 정부 효율성(28위)과 인프라 경쟁력(21위), 기업 관련법(45위), 법과 제도가 기업경쟁력을 촉진하는 정도(48위), 관세장벽(57위) 등이 정부효율성의 저하요인으로 지목하고 있다.

2015년 한국경제신문과 한국개발연구원(KDI) 조사⁵⁾ 결과를 평가하면, 응답자의 58.8%가 '한국 정부의 효율성 수준이 낮다'고 인식하고 있다. 주요 요인은 중앙정부의 부처이기주의 등을 꼽고 있다.

2) 공공부문 신뢰도 지속하락

공공부문의 신뢰도 역시 지속 하락하고 있다. 정책결정의 투명성과 관련하여 경제협력개발기구(OECD)의 '한눈에 보는 정부 2015'(Government at a Glance 2015) 보고서에 따르면 2014년 기준 한국 정부에 대한 국민의 신뢰도는 34%로 조사 대상 41개국 가운데 중하위권인 26위에 불과하다.

2015년 기준 한국의 국내총생산(GDP)은 1조7468억 달러로 34개 회원국 중 8위를 차지했다. 가입 당시와 비교하면 1조900억 달러가 늘어난 수치다. GDP 대비 연구·개발(R&D) 투자 규모(2014년 기준)와 25~34세 고등교육 이수율(2000년 기준)의 경우 회원국 중 1위다. 외환보유액은 작년 3680억 달러로 가입 때보다 10배 이상 늘었다. 2010년에는 OECD 국가 중 24번째로 OECD 개발원조위원회(DAC)에 가입하면서 원조 받던 나라에서 원조하는 나라로 탈바꿈하기도 했다.

하지만 한국의 1인당 GDP는 3만4549달러로 22위에 그쳤다. 96년 25위에서 불과 3계단 오른 셈이다. 또 OECD가 지난 5월 발표한 '더 나은 삶 지수'를 보면 한국의 삶의 질은 조사 대상 38개국 중 28위였다. 특히 일과 삶의 균형은 36위로 터키, 멕시코 다음으로 낮았다. 사회 통합 정도를 가리키는 공동체 점수도 끝에서 둘째인 37위였다.

이밖에 한국의 자살률은 2014년 기준 인구 10만명당 28.7명으로 OECD 회원국 중 독보적인 1위다. 2위인 일본(18.7명)보다도 압도적으로 높다. 합계출산율은 1.21명으로 포르투갈을 제외하면 꼴찌다.

5) 경제·경영학과 교수, 경제연구소 연구원, 대·중소기업 임원 등 경제전문가 400명을 대상

한국 OECD 가입 20년..量は 팽창·質은 바닥(국민일보 161211)

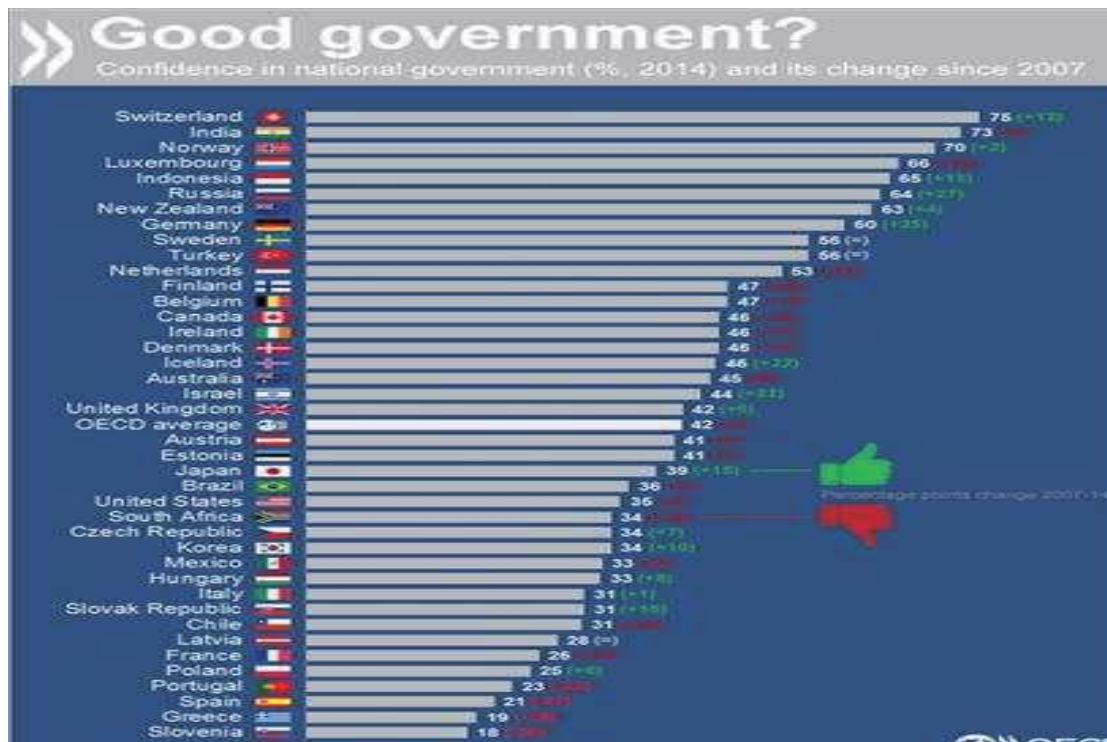
OECD 내 한국 주요 순위	
국내총생산 (GDP)	8위
GDP 대비 연구·개발 (R&D)	1위
고등교육 이수율	1위
기대수명	11위
1인당 GDP	22위
삶의 질 지표	28위
자살률	1위
합계출산율	33위

(자료:OECD)

이와 함께, '2015 에델만 신뢰 바로미터'에 따르면 한국의 사법제도 신뢰도는 27%(2013년 기준)로 조사 대상국 42개국 가운데 38위이다.

대한민국은 국민의 신뢰를 바탕으로 시장실패의 문제점을 보완하는 것이 주된 존재 이유이나, 국민의 신뢰를 상실함으로써 국민의 힘을 하나로 모을 수 있는 역할을 할 수 없어 심각한 상황이다.

<그림 3> 정부신뢰도(2014년 기준)



자료 : OECD(2015)

3) 중앙정부의 사회갈등 관리능력 취약

한국의 중앙정부를 위시한 공공부문은 사회갈등관리능력이 매우 취약하여 국가경쟁력 저하에 한몫을 하고 있다⁶⁾. 삼성경제연구소는 우리나라의 사회갈등 수준이 OECD 27 개국 중 2번째로 높은 것으로 나타났다. 2010년 각국을 대상으로 사회갈등지수를 측정한 결과 한국은 0.72로서 터키(1.27)를 제외하면 가장 높았고, 덴마크, 독일, 영국, 일본, 프랑스 등이 가장 낮은 것으로 평가되었다. 또한 이 보고서에 의하면, 우리나라는 이러한 사회적 갈등으로 인해 경제적 손실이 연간 최대 246조원에 이르며, 만일 한국의 사회갈등지수가 10%만 낮아지더라도, 1인당 GDP가 1.8~5.4%가 높아지고, OECD 평균수준 (0.44)로만 개선되더라도 7~21% 증가하는 효과를 가져 올 수 있다고 예측되고 있다.

선진국의 경우, 국가 경쟁력은 높고, 사회갈등지수는 매우 낮은 수치를 보이고 있다. 높은 국가경쟁력과 낮은 사회갈등 지수를 기록한 국가들 가운데 인구규모가 4~5,000만 이상의 국가로는 미국, 독일, 캐나다 등이 있다.

중요한 시사점으로서 첫째, 인구규모가 4~5,000만 이상의 큰 나라들은 대부분 연방제 국가운영 시스템을 갖추고 있다는 것이다. 다시 말해, 인구규모가 큰 나라로서 높은 경쟁력과 낮은 사회갈등 지수를 기록하기 위해서는 연방제 국가운영 시스템을 갖추어야 한다는 것이다.

둘째, 인구규모가 크지 않은 연방제가 아닌 단일형 국가로서, 국가 경쟁력 지수가 높고, 동시에 사회갈등 지수가 낮은 경우는 인구 규모가 500~1,000만 정도라는 사실이다. 앞서 살펴본 싱가포르, 핀란드, 덴마크, 스웨덴 등의 나라가 여기에 포함된다.

셋째, 위 두가지는 서로 연결된다는 데에 주목할 필요가 있다. 그것은 독자적인 권한을 행사하는 연방국가의 구성단위들이, 그것이 주이든 혹은 도이든, 대부분 그 인구규모가 500~1,000만명 정도에 이른다는 사실을 감안해 본다면 인구규모가 큰 연방국가는 높은 경쟁력을 보이는 소규모 구성단위들의 연합이라는 점을 알 수 있다. 이는 인구규모가 5,000만이 넘는 국가로서 높은 국가 경쟁력을 유지하면서 사회적 갈등을 잘 관리해나가기 위해서는 비교적 중소규모의 독자적 구성단위들의 연합으로 국가를 구성하여, 국가차원에는 협치를 이루어나가되, 개별 구성단위 차원에서는 자치가 잘 작동하게 하는, 즉 분권형 광역자치 시스템의 구축이 필요하다는 가설을 제시할 수 있다. 우리나라에서도 국가 경쟁력을 높이는 동시에 사회갈등 수준을 낮추기 위해서는 국정운영방식을 현재의 중앙집권적 집권·분산형 시스템에서 분권·자치형 시스템으로 전환해야한다는 점을 말해 준다.

따라서 적은 외부에 있는 세계경제의 불확실성에 있는 것이 아니라 우리 내부인 공공부문에 있으며 이에 공공부문의 효율성과 신뢰를 높이기 위한 강도 높은 국가운영체계의 개편이 필요하다.

6) 김성배, 선진 한국을 위한 분권형 국정운영 체제 구축, 한국선진화재단자료집, 2015. 12 pp.8-9

II. 정부 경쟁력 저하 구조적 문제

1. 중앙권력 확대 구조적 장치

정부의 존재목적은 일반적으로 시장실패를 방지하거나 교정하는 데 있다. 시장의 실패는 불완전경쟁, 불완전한 정보, 공공재의 존재, 외부효과, 불완전한 시장(역선택과 도덕적 해이) 등의 이유로 발생한다. 그런데 정부 역시 전능자가 아니기 때문에 불완전한 시장에 정부가 개입한다고 해서, 완전해질 수 없고, 정부의 재정활동이 비용부담자와 편익 수혜자가 일치하지 않기 때문에 자원배분의 왜곡이 발생할 가능성이 크다. 또한 많은 경우, 정부활동의 결과를 계량화하기 어렵기 때문에 정부부문의 비효율성이 커질 수 있고, 관료 또한 시장에 대한 불편부당한 관망자가 아니라 권력을 확대하기 위한 참여자의 하나로서 활동하는 경우 등이다. 본 장에서는 집권적 중앙정부 실패의 요인인 공공부문의 비효율성 증가, 관료의 자기중심적 행태 등이 제도적으로 어떻게 구조화 되어 있는지 살펴보고자 한다.

1) “눈먼 돈” 국고보조금에 의한 비효율의 발생

우리나라의 재정운용체계에서는 주인 없는 “눈먼 돈”이 존재하는데 바로 국고보조금이다. 주인 없는 목초지는 결국 황폐화 된다는 것을 ‘공유지의 비극(The tragedy of the commons)’⁷⁾이라 한다. 이를 방지하기 위해서는 공유지에 대한 소유권을 명확하게 하여 관리되도록 해야 한다는 것이다. 그런데 국고보조금은 국가정책 목적에 따라 정상시장에서 과소생산되는 공공재의 생산을 진작시키기 위해 생산비 일부를 지급하는 방식을 말한다.

2008년부터 2013년까지 5년간 국고보조사업 지방분담금 평균 증가액은 2조 1,683억원인 반면, 교부세 증가액은 1조 6,753억원에 그쳤다. 지방교부세가 지방자치단체가 자율적으로 활용할 수 있는 일반재원이라는 점을 고려할 때 국고보조사업 지방비 부담액이 확대됨으로 인해 지방 재정의 자율성이 감소하고 있다는 것을 알 수 있다.

7) 1968년 "사이언스" 지에 게재된 미국 생물학자 하딘(G. J. Hardin)의 논문에 나오는 개념으로서 개인 주의적 사리사욕이 결국 공동체 전체를 파국으로 몰고 간다고 주장하였다. 예를 들어, 주인이 없는 한 목초지가 있을 경우(외부 효과) 비용을 들이지 않기 위해 마을 사람들 모두 이곳에 소를 방목하여 풀을 먹이게 되고, 결과적으로 이 목초지는 황폐화될 것이라는 것이다.

<표 4> 지방교부세 증가액과 지방비 매칭 증가액 비교

(단위 : 억원)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	평균증가
지방매칭 증가액(A)	25,626	29,982	22,895	10,075	20,220	21,298	21,683
교부세 증가액(B)	27,213	23,785	-9,576	18,580	18,074	22,441	16,753
(B)-(A)	1,587	-6,197	-32,471	8,505	-2,146	1143	4,930

자료 : 지방자치단체 예산개요 각년도 활용하여 정리(당초, 순계 기준)

이러한 지방재정의 자율성 감소는 지방재정의 경직성의 심화와 함께 지방의 특색에 맞는 자체사업을 편성할 수 없는 상황을 발생시키게 된다. 지방자치단체가 자체사업을 편성할 수 없다면, 중앙정부의 하급기관인 보통지방행정기관으로서의 역할에 그치게 되므로 지방자치를 형해화 하는 요인이 된다. 특히, 사회복지 분야 국고보조사업은 실질적으로는 지방재정에 부담을 전가하는 구조이며 따라서 사회복지 예산이 급격히 증가하였다. 특히, 사회복지 분야 국고보조사업의 확대가 지방재정에 어떠한 영향을 미쳤는지 다음 표를 통해 살펴볼 수 있다.

<표 5> 지방예산 중 사회복지비와 지역개발비 비중 변동 현황

(단위 : 억원, %)

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
전체예산	1,249,666	1,375,349	1,398,565	1,410,393	1,510,950	1,568,887
비중	100%	100%	100%	100%	100%	100%
증가율		10.1%	1.7%	0.8%	7.1%	3.8%
지역개발비 ⁸⁾	292,098	329,034	293,088	267,503	282,535	276,802
비중	23.4%	23.9%	21.0%	19.0%	18.7%	17.6%
증가율		12.6%	-10.9%	-8.7%	5.6%	-2.0%
사회복지비	216,658	241,455	265,342	284,632	309,157	349,921
비중	17.3%	17.6%	19.0%	20.2%	20.5%	22.3%
증가율		11.4%	9.9%	7.3%	8.6%	13.2%
기타	740,909	804,859	840,135	858,258	919,258	942,164
비중	59.3%	58.5%	60.1%	60.9%	60.8%	60.1%
증가율		8.6%	4.4%	2.2%	7.1%	2.5%

자료 : 지방자치단체 예산개요 각년도

8) 기능별 분류 중 수송 및 교통, 국토 및 지역개발비 합계

위 표를 살펴보면, 지역개발비는 2008년 29조 2,000억원 가량이었는데, 2013년 27조 7,000억원으로 금액자체가 감소했다. 반면 사회복지비는 2008년 21조 7,000억원이었는데, 2013년 35조원으로 약 13조 3,000억원으로 증가했다. 전체 예산대비 비중은 지역개발비가 2008년 23.4%에서 2013년 17.6%로 급감한 반면, 사회복지비는 2008년 17.35%에서 2013년 22.3%로 급격히 증가했다. 이는 지방재정이 사회복지 사업부문에 모두 흡수되고 있다는 것을 의미한다.

이 때문에 국고보조금 사업의 비효율 및 낭비 등 관리에 따른 문제점이 제기되고 있다⁹⁾. 우선 매년 국고보조금 사업 수가 지속적으로 증가하고 있다. '05년에 359개이었으나 '13년에는 928개이다. 보조금관리예관법률시행령 별표1에 대상사업은 115개가 나열되어 있으나, 기타 협의에 의해 운영할 수 있다'는 규정에 근거한 사업이 1/3을 차지하고 있다.

지자체 입장에서도 '일단 받고 보자'는 입장이어서 보조금 부풀리기 등 방만 사례가 발생한다.¹⁰⁾ 특히 유사사업에 대해 다른 중앙행정기관장에게 보조금 중복 신청하는 사례 빈번하게 나타나고 있다. 감독기관의 관리미흡, 보조사업자의 도덕적 해이 및 제도상 허점이 맞물려 보조사업자 선정, 보조금 집행, 사후 관리 등 분야에서 보조금 예산집행의 비효율성을 초래하고 있다.

검-경 국고보조금 비리 공조수사 결과에 따르면 보조금비리가 보건·복지, 고용 등 보조금이 지급되는 거의 모든 분야에서 만연하고 있음이 확인되었다. 이로 인해 총 3,119억원 상당이 부당지급 또는 유용이 발견되었다.

국고보조사업은 보건복지부, 국토해양부, 농림수산식품부, 환경부가 대다수를 차지하고, 특히 보건복지부의 국고보조금의 비중이 꾸준히 증가하여 전체의 50%에 육박한다.

〈표 6〉 부처별 국고보조금 비중 추이(예산 기준)

(단위: %)

부처	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
보건복지부 ¹⁾	36.58	39.79	44.28	44.61	45.97	46.77	46.77
국토해양부 ²⁾	15.37	14.25	15.84	13.79	12.18	12.71	12.71
농림수산식품부 ³⁾	12.04	12.31	12.45	12.77	11.99	12.20	12.20
환경부	10.15	9.64	9.76	10.19	10.73	10.19	10.19
기타	25.86	24.01	17.67	18.64	19.13	18.13	18.13

☒ 1: 2009~2010☒☒ 보건복지가족부.

☒ 2: 2007~2008☒☒ 건설교통부.

☒ 3: 2007~2008☒☒ 농림부.

자료: 기획재정부, DBrain; 김재훈(2013), ☒☒☒☒☒☒☒☒☒☒☒☒☒☒☒ p. 9

9) 이원희, 국가경쟁력 제고를 위한 정부간 재정효율성제고방안, 국회 지방살리기포럼, 2015. 12 pp.49-51 이하

가. 10) 국고보조금의 비효율적 운용사례에 대해서는 다음에 잘 나타나고 있다, 감사원 (2013), 감사결과보고서(대규모 국고보조사업 등 집행실태)

이러한 구조적 원인은 “보조금 관리에 관한 법률”에서 기인한다. 보조금관리법 제4조 제1항은 신청주의를 취하고 있다.

그런데 문제는 보조금관리법 제5조인데, “국가는 제4조에 따른 보조금의 예산 계상 신청이 없는 보조사업의 경우에도 국가시책 수행상 부득이하여 대통령령으로 정하는 경우에는 필요한 보조금을 예산에 계상할 수 있다.”라고 규정하고 있다. 즉, 보조금을 신청하지 않아도 국가가 지방자치단체에게 보조사업을 수행하게 할 수 있도록 되어 있다. 가장 문제가 되는 것은 보조금관리법 제13조인데, “지방자치단체의 장은 보조사업에 대한 지방자치단체의 지방비 부담액을 다른 사업에 우선하여 해당 연도 지방자치단체의 예산에 계상하여야 한다.”라고 규정하고 있어 지방의회의 기능을 무력화 시킨다. 중앙정부의 예산 및 지방예산이 투입되는 사업임에도 “돈의 주인”이 명확하지 않아 보조사업이 잘못 운영될 경우 중앙부처와 지방정부가 서로 책임을 전가할 경우, 주민은 누구에게도 책임을 묻지 못하는 구조가 된다.

보다 구체적으로 국고보조금이 편성되는 과정을 살펴보면, ①중앙부처가 정책목적을 위해 달성을 위해 국고보조금사업을 편성한다. ②지방자치단체는 보조율에 따라 달라지지만 약40%의 보조금을 받고 60%의 분담금을 합쳐 국고보조사업을 편성한다. ③주민을 재정집행에 대한 감시자로서 역할 하여야 하나, “국고보조금”을 공동으로 생각하기 때문에 국고보조금을 선호하게 된다¹¹⁾.

바로 이 과정에서 국가재정은 “주인 없는 돈”으로 인식되어 정치인-중앙-지방정부가 권력과 타협을 통해 일전을 불사하고 주민은 이에 편승한다.

2) 중앙정부의 무분별한 사업 확대로 공공기관 지속 증가, 시장축소 심각

진흥이란 민간의 어떤 바람직한 행동을 유발하기 위하여 보조금지원, 세금감면 등 유인을 제공하는 정부의 행위를 말한다. 2015년 기준 국고보조금은 58조원이며 국세감면액은 35.7조원(추정)이다. 우리 정책금융의 GDP 비중은 5% 정도인데 이는 OECD 국가 중 매우 높은 수준으로서 후진국에서나 발견되는 수치이다.

예컨대 복지부는 화장품산업을 지원하기 위해 대한화장품산업연구원을 설립하여 보조금을 주고 있다. 그러나 대표적인 화장품 기업인 아모레퍼시픽이 관련 연구를 하고 있는 상황에서 왜 화장품 산업을 정부가 연구해야 하는가?

이제진흥은 우리 공공기관의 가장 대표적인 기능이 되었다. 정부의 진흥기능을 공공기관이 대행하면서 생긴 현상이다.

문제는 이러한 과도한 진흥기능이 시장의 활력을 오히려 잠식하고 있다는 점이다.

국가의 안전보장, 통일, 치안, 안전, 국제 및 국내 금융과 글로벌 시장 확보, 사회보장, 갈등관리에 대한 정부역할은 확대되어야 한다.

11) 실제로 많은 지방자치단체, 정당 등이 “OO사업에 국고보조금 00억 유치”라는 정치선전 문구를 플래카드 등으로 광고하고 있으며, 유권자는 이를 능력으로 평가한다.

그러나 지금 정부기능은 전반적으로 과잉상태이며 진흥기능은 그 대표적이다, 그 결과는 세계경제포럼(WEF)의 국가경쟁력 조사에서 한국은 144개국 중 공공부문 12개 중 지표 중 노동시장 효율성 83위, 금융시장 성숙도 87위, 노사협력 132위로 평가되었다. 결국 시장효율화가 우리 국가경쟁력의 발목을 잡고 있는 것이다¹²⁾.

특히 공공부문의 확대수준은 우려할만 하다. 현재 공무원에 대한 정원관리가 엄격하게 이루어지고 있어 공공부문의 확대가 크지 않은 것으로 보인다.

아래 표는 국회나 법원을 제외한 행정부만의 국가공무원 정원추이이다.

<표 7> 행정부 국가공무원 정원 추이

(단위 : 천명)

구분	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
총계	590	605	607	609	612	612	615	615	622
교육	339	346	349	349	350	349	350	346	347
경찰	102	102	104	106	108	109	110	113	117
일반행정	149	156	154	154	154	154	155	156	158

자료 : 통계청

총계로 살펴보면 2006년 59만명에서 2014년 62만 2000명으로 다소 증가했다.

그런데 문제는 공공기관의 비대화이다. 위 표는 최근 5년간 공공기관 인력현황을 국가공무원 추이와 비교하면 국가공무원은 2010년 대비 1.6% 증가한 반면 공공기관 인력은 13.2%나 증가하고 있다.

<표 8> 공공기관 인력현황

<단위 : 명>

구분	2010	2011	2012	2013	2014
계	246,942	253,701	263,660	271,009	279,423
공기업	93,215	94,369	97,390	99,847	102,017
준정부기관	67,604	71,181	72,460	74,581	77,310
기타공공기관	86,123	88,956	92,405	96,581	100,096

자료 : 통계청

공공기관이 증가하는 중요한 이유 중 하나는 공무원의 퇴직경로로 활용되기 때문이다. 영국의 역사·정치학자인 파킨슨은 공공부문은 지속 확대될 수밖에 없다는 파킨슨 법칙¹³⁾을 주장한 바 있다. 공공기관은 조직의 성장과 관계없이 사람을 위해 자

12) 박진, 국가경쟁력강화를 위한 정부개조의 방향과 전략, 국회지방살리기포럼, 2015.12. pp.4-5 이하 재구성

리를 만든다는 것이다.

즉 관료의 지대추구¹⁴⁾ 행위인 조직확대를 공공기관 설치를 통해 확보하는 것이다.

이의 근거가 되는 법률의 형식은 크게 3개이다. 하나는 사회적기업 사례와 같이 OO육성법이 있고, OO지원법, OO증진법, 등이 있다. 현행 법령 중 “~ 진흥법”이 약 70개가 있고, “OO 지원에 관한 법률”이 약 100여개가 존재하며, 사회적기업 육성법과 같은 OO육성법”도 20여개가 존재한다.

지원, 증진, 진흥, 개발 등의 용어를 쓰는 공공기관은 상당한 국가예산을 사용하지만 특정집단에 직접적인 피해를 주지 않기 때문에 대부분 무관심하다. 그런데 일단 설립되고 나면 그것을 중심으로 한 이익단체가 형성되고 관료의 퇴직경로로 이용되기에 폐지하기가 어렵게 된다. 전형적인 철의삼각¹⁵⁾ 현상이다.

3) 경제성 없는 사업의 추진

중앙과 지방을 막론하고, 공공부문에서 경제성 없는 사업이 지속 추진되고 있다는 보도를 자주 접할 수 있다. 이는 예측이 잘못된 것이 아니라 구조적 문제가 있기 때문이다.

2009년 2월 제주도와 제주국제자유도시개발센터(JDC, 국토부 산하 공기업)가 공군의 퇴역항공기를 활용한 항공우주박물관 사업시행자 공모에 참여해 사업시행자로 선정돼 제주도-JDC-공군 3자가 협약을 체결해 항공우주박물관 사업을 추진했고 2014년 4월에 1150억원을 들여 항공우주박물관을 개관한 바 있다. 그런데 제주항공우주박물관의 수입·지출 내역을 살펴보면, 2014년의 경우 수입이 21억3천만원, 지출이 96억3백만원으로 수입에 비해 지출 비용이 75억원 가량 더 많았으며, 2015년(8월 현재) 역시 각각 21억2천만원, 69억3천만원으로 지출 비용이 48억원 가량 더 많은 것으로 나타났다(신상진 의원실 보도자료). 제주항공우주박물관 사업 추진 당시에 KDI에서는 사업타당성이 있다는 결론이 나와 건립을 확정하였다. 항공우주박물관의 관람객 실적 부진과 운영비지출로 인해 2019년까지 217억원의 장기손실이 추정되고 있다.

지방의 사례로서는 충남 아산시의 산림박물관 관리·운영이 사후관리 체계 미흡으로 인건비, 운영비 등 수억원의 혈세가 낭비되고 있다. 아산시 산림박물관은 2012년 180억원의 사업비를 투입해 대지면적 2만7,996㎡ 전체면적 6,043㎡, 지하 1층~지상

13) 사회 생태학적 법칙으로 제1법칙은 "관리자의 수(數)는 해야 할 일의 경중이나 유무에 구애됨이 없이 일정한 비율로 증가한다", 제2법칙은 "가계서나 재정에서나 돈은 들어온 만큼 나간다", 제3법칙은 "확대는 복잡화를 뜻하고, 복잡화는 노후의 조짐이다" 등으로 정리된다.

14) 지대추구이론(Rent seeking)은 자신의 이익을 위해 로비, 약탈, 방어 등 비생산적인 활동에 경쟁적으로 자원을 지나치게 소비하는 현상을 말한다.

15) 철의 삼각(Iron Triangle)이론은 이익집단, 관료, 국회의원이 자신들의 이익에 부합하는 정책이 형성되고 집행될 수 있도록 연대를 형성하는 현상을 말한다.

2층 규모로 건립, 총 2015점의 유물이 전시돼 있다. 그러나 2014년 산림박물관 운영을 통해 인건비와 일반 운영비를 포함해 1억9701만2,000원의 예산이 지출됐지만, 입장객 수는 2만7,975명 수입금은 2,451만2,000원에 그치고 있다.

이러한 사업은 낭비성 사업이 편성될 수밖에 없는 두가지 구조적 문제가 있다. 첫째, 우리나라 행정시스템이 중앙부처는 부처별로, 지방은 부서별로 나뉘어져 있어 수직적 업무체계를 유지하고 있고, 둘째, Wildavsky(1961, 1964)가 지적하는 바와 같이 예산이 점증주의 형태로 편성되기 때문이다. 특히, 예를 든 박물관 사업의 경우 지방자치단체는 전체 예산규모가 이미 정해진 상태에서 사업을 선정해야 하기 때문에 자원의 효율적 배분은 더욱 어렵게 된다.

이처럼 예산이 비효율적으로 배분되는 것은 지방자치단체가 스스로의 재원을 바탕으로 사업의 우선순위를 결정하는 것이 아니라 중앙-지방간 수직적 업무체계에 따른 조직원리, 보조금을 통한 지방자체사업 우선순위의 교란, 예산의 점증주의 방식 등 중앙-지방 사업체계 전반이 이러한 방식으로 구조화 되어 있기 때문이다.

4) 유사중복사업의 만연

2000년대 초반부터 여성가족부, 문화체육관광부, 교육부 등 중앙정부 차원에서 소규모 개별 사업으로 성폭력·성매매 피해 외국인 여성 지원, 여성결혼이민자 대상 한국어 교육, 생활적응 지원 사업 등을 추진하였다. 그런데, 2000년대 중반 들어 다문화가족 정책은 체계성을 갖추고 한층 본격적으로 추진되기 시작하였다. 당시 이명박 대통령이 다문화가족에 대한 발언을 다양하게 개진하면서 개별부처가 경쟁적으로 사업을 확대한 결과이다.

2008년 다문화가족지원법이 시행되고, 이듬해 다문화가족정책위원회 설치되었다. 2010년부터는 제1차 다문화가족정책 기본계획(2010-2012)이 추진되었다. 대통령이 관련 사업을 언급하자 매년 각 부처에서는 다문화관련 사업을 무더기로 편성하였다. 당시 중앙부처 공무원들 사이에서는 “기획재정부로부터 예산배정을 받기 위해서는 사업내용에 “다문화”라는 키워드가 반드시 필요하다.”라는 말까지 회자되기도 했다.

2013년 현재 다문화가족정책 차원의 사업을 추진하고 있는 중앙행정기관은 총 12개 기관으로 이들 기관에서 추진하는 사업은 별도예산사업만 60개이다. 이밖에 일반 대상 사업을 추진하면서 다문화가족을 대상으로 포함하고 있는 통합 사업이 12개¹⁶⁾, 비예산사업 19개, 민간재원사업 2개 사업 등 전체 93개 사업이다. 그 가운데

16) 타사업 통합 사업은 대부분은 일반 소외계층 대상 사업, 일반 여성·가족 대상사업으로 대상자 자격 요건에 해당될 경우 다문화가족 구성원도 수혜를 받을 수 있는 사업이다. 이러한 점에서 다문화가족 정책으로서의 성격이 불분명할 뿐 아니라, 수혜집단 중 다문화가족의 비중도 파악할 수 없는 상황으로 성과관리가 불가능하다. 이러한 점을 감안할 때, 향후 실행계획 수립 시에는 해당 사업이 다문화

여성가족부가 별도예산사업 24개를 포함해 총 30개 사업을 추진하고 있어 가장 많은 사업을 추진하고 있으며, 그 다음이 문체부(15개 별도예산사업 등 총 17개 사업), 교육부(9개 별도예산사업 등 총 10개 사업), 법무부(4개 별도예산사업 등 총 9개 사업) 순이다. 이 외에도 외교부, 경찰청, 농림부, 방통위 등도 관련 사업을 추진하고 있다.

이처럼 다양한 부처에서 다문화 관련 사업을 추진하고 있기에 사업의 유사성은 심화될 수밖에 없었으며, 중복수혜도 그만큼 늘어났다.

<표 9> 부처별 다문화 관련 사업 추진 현황

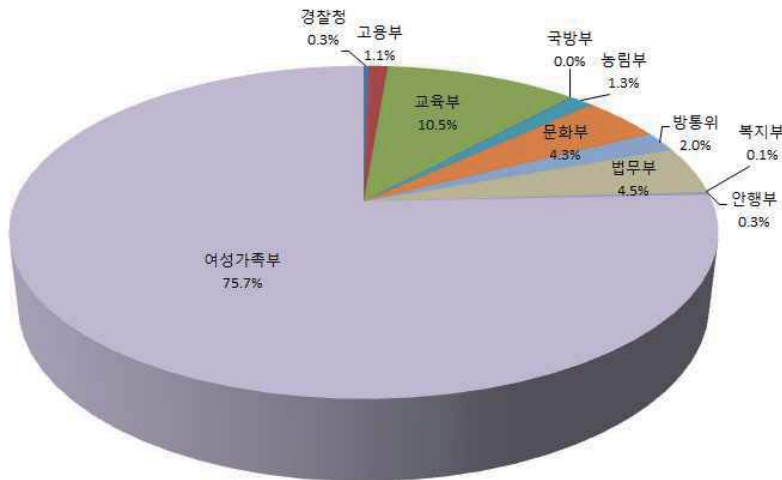
(단위: 사업 개수)

부처	별도예산사업	타사업통합	비예산 사업	민간재원사업	계
경찰청	1				1
고용노동부	1	5			6
교육부	9		1		10
국방부	1		3		4
농림축산식품부	1	1			2
문화체육관광부	15		2		17
방송통신위원회	2				2
법무부	4	1	4		9
보건복지부	1		2	1	4
안전행정부	1	2	2		5
여성가족부	24	3	2	1	30
외교부			1		1
부처협력*			2		2
전체	60	12	19	2	93

이상과 같이 2013년 중앙행정기관이 추진하고 있는 총 93개 사업 가운데 60개 별도예산사업의 총 예산은 1,232억(국비 953억, 지방비 279억)에 달한다. 12개 기관 중 별도예산사업을 추진하는 11개 중앙행정기관 가운데에는 여성가족부의 사업 예산이 75.7%를 차지하며, 그 다음이 교육부 10.5%, 법무부 4.5%, 문체부 4.3% 순으로 이들 4개 부처 사업 예산이 전체 예산의 95.0%를 차지하고 있다.

가족 정책으로서의 성격을 지니고 있는지를 검토하는 프로세스를 정립할 필요가 있다.

<그림 4> 다문화사업 부처별 예산비중(2013)



그런데 이처럼 개별부처가 경쟁적으로 사업을 추진하다보니 유사한 사업이나 대상자의 중복수혜가 발생하고 있다. 예를 들면 한국어교육사업은 여성가족부가 다문화지원센터를 통해, 법무부에서는 사회통합프로그램으로 한국어교육을 하고 있다. 또한, 이민자 자녀에 대한 지원사업 중 교육부의 대학생 멘터링 사업과 여성가족부의 방문교육 자녀생활서비스가 명칭만 다를 뿐 다문화가족 자녀에게 학습지도를 한다는 점에서 거의 동일한 서비스이다.

이러한 유사중복 사업이 만연할 수밖에 없는 이유는 중앙부처의 경우, 최고 의사결정자인 대통령의 의지에 부합되는 사업을 추진할 경우 조직과 예산, 인력을 쉽게 확대할 수 있다는 점에서 신규사업을 앞 다투어 편성하게 된다.

유사한 사례로서 참여정부 당시 지역균형발전과 FTA 등으로 인해 농어촌 지역에 대한 재정투입이 활발하던 시기였다. 이 때, 유사·중복사업이 대폭 확대되었는데, 바로 “마을 가꾸기”사업이다. 행자부에서는 정보화 마을 사업, 해양수산부에서는 어촌마을 가꾸기 사업, 산림청은 산촌마을 가꾸기 사업, 농축산부에서는 농촌마을 가꾸기 사업 등이 동시다발적으로 진행되었다¹⁷⁾. 2007년 연합뉴스(3.22) “농촌마을에 100억 예산이 투입되다니”를 살펴보면, 강원도 인제군 북면 용대리의 경우 새농어촌건설운동(2001년), 정보화시범마을(2002년), 팜스테이마을(2003년, 2004년), 녹색농촌체험마을(2004년), 농촌마을종합개발사업(2004년) 등 6개의 사업이 중복됐고, 강원도 삼척시 도계읍 신리는 새농어촌건설운동(2002년), 정보화시범마을(2002년), 녹색농촌체험마을(2004년), 자연생태마을(2004년), 팜스테이마을(2004년) 등 5개 사업이 시행됐다고 보도하고 있다.

이렇게 유사중복사업이 만연할 수밖에 없는 구조가 또 있다. 우리나라 정부조직법과 지방자치법에서 중앙부처간 기능배분과 중앙-지방간 기능배분이 명확하게 규정

17) 명칭은 시기마다 다소 다르나, 2000년대 중반의 경우 ▲행정자치부의 소도읍개발·오지개발·도서개발 ▲농림부의 마을종합개발·녹색농촌체험마을 ▲산림청의 산촌마을종합개발 등 패키지사업 등이었음

하고 있지 않기 때문이다.

결론적으로 첫째, 중앙부처는 신규사업을 추진해야만 조직이 유지되거나 확대되기 때문에 신규사업 추진의 유인이 크고, 둘째 정부조직법에서 중앙부처간 기능을 명확히 규정하고 있지 않아 업무관련성을 무한대로 확대할 수 있기 때문이며, 셋째 지방자치법의 사무배분 규정이 중앙-지방정부간 사무배분을 위한 실질적 역할을 수행하지 못하기 때문이다.

2. 중앙집권체제의 무능력과 정치체제 훼손

1) 구조적 문제의 심화와 중앙정부의 무능력

(1) 불명확한 중앙-지방 및 중앙부처간 권한배분체계

외국에서는 중앙-지방정부간 역할분담을 위해 구체적으로 사무를 헌법에서 배분하고 있다. 그러나 우리나라 헌법은 사무배분을 법령에 위임하고 있어 중앙집권이 불가피한 구조를 가지고 있다.

대통령에 대한 충성경쟁으로 유사중복사업이 만연하고, 지방자치단체의 사무까지 중앙정부가 법령선점을 통해 권한을 강탈하여 조직, 예산, 인력을 확대하는 현상이 구조화 되어 있다.

문제는 우리나라 지방자치법 제9조제2항인데, ② 제1항에 따른 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각 호와 같다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다.”라고 되어 있다. 즉, 약50개의 목록으로 자치사무를 열거하면서도 이를 법령에 의해 얼마든지 국가사무화 할 수 있도록 제도화 하고 있어 자치사무처리 우선권을 무력화 하고 있다. 우리나라의 정부간 사무구분은 하나의 기능을 세분화해서 중앙정부 및 각급 지방정부가 중첩적으로 수행하는 체계이기에 중앙-지방간, 지방-지방간 합리적 역할분담이 불가능하다.

둘째, 중앙부처간 사무구분도 불명확하다. 예컨대, 정부조직법 제28조에서는 “교육부장관은 인적자원개발정책, 학교교육·평생교육, 학술에 관한 사무를 관장한다”라고만 규정하는 방식이다. 특히, 중앙부처 산하에 산림청, 농촌진흥청, 중소기업청, 특허청 등 국가의 특별지방행정기관을 법령으로 둘 수 있게 되어 있는데 이들 조직의 기능은 기술조차 하지 않고 있다.

따라서 정부실패의 이유는 첫째, 개별 중앙부처는 신규사업을 추진해야만 조직이 유지되거나 확대되기 때문에 지속적으로 신규사업 확대를 추진하려는 유인이 크고, 둘째 정부조직법에서 중앙부처간 기능을 명확히 규정하고 있지 않아 업무관련성을

무한대로 확대할 수 있기 때문에 결과적으로 부처간 중복사무가 확대되고 있으며, 셋째 지방자치법의 규정이 중앙-지방간 역할분담을 위한 사무구분 및 배분을 위한 실질적 기능을 수행하지 못하고 있기 때문이다.

(2) 중앙집권적 재정운영 체계

중앙정부의 재정운영 체계는 별론으로 하고, 중앙정부가 지방자치단체 재정을 통제하는 방식은 크게 두 개의 방식으로 구분할 수 있다. 하나는 자체수입을 최대한 억제하고 꼬리표 달린 이전재원(특정재원, 국고보조금)을 내려 보내는 방식이며 다른 하나는 법률을 통해 지방자치단체로부터 지출을 강제하는 방식이다.

먼저, 지방자치단체의 세원을 억제하는 방식을 살펴보고자 한다. 다음 표는 국세와 지방세의 비율이다. 국세와 지방세 비율은 지속적으로 약 8:2의 비율을 유지하고 있음을 알 수 있다.

<표 10> 국세 : 지방세 규모 및 비율

(단위 : 조원)

구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014
국세(%)	164.5(78.5)	177.7(78.3)	192.4(78.6)	203.0(79.0)	201.9(79.0)	216.5(78.8)
지방세(%)	45.2(21.5)	50.1(21.7)	52.3(21.4)	53.9(21.0)	53.7(21.0)	58.2(21.2)

자료 : 행정자치부/ 2013년까지는 결산, 2014년은 최종예산

그런데 지방세 중 지방자치단체가 사용하지 못하는 목적세가 있는데 지방교육세와 주행분 자동차세가 그것이다. 주행분 자동차세는 에너지 세제 개편과 관련하여 운수업계보조금으로 활용되며, 지방교육세는 교육청에 이관되기 때문에 형태는 지방세이나 지방자치단체가 사용하는 재원이 아니므로 지방세로 보기 어렵다. 2013년 결산 기준 전체 지방세 53.7조원 중 지방교육세가 5조원 이었으며, 주행분 자동차세가 3.4조원이다. 이는 전체 지방세 15.6%에 달하고 있다. 만약 이를 국세로 간주한다면 국세 : 지방세 비율은 81.9%: 18.1%이다. 이처럼 지방자치단체 세입규모가 빈약하기 때문에 이전수입으로 자치단체가 운영되고 있다. 즉, 재정자립도는 지속적으로 낮아지고 있고, 자체사업 비율도 지속 감소하고 있다.

<표 11> 재정자립도 및 자체사업 비율

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
재정자립도	53.9%	53.6%	52.2%	51.9%	52.3%	51.1%	50.3%	50.6%
자체사업율	42.3%	42.1%	39.0%	37.9%	37.5%	35.5%	34.5%	34.6%

자료 : 행정자치부 재정고

자체사업이 감소한다는 것은 국고보조사업이 증가한다는 것인데 지방예산에서 차지하는 국고보조사업의 비중은 2005년 7.6%에서 2015년 13.3%로 급격히 확대되었고, 지방비 부담비율도 31.7%에서 36.05%로 확대되었다. 즉, 지방예산 중 중앙정부 정책 목적을 위한 사업비 비중이 급격히 확대되면서 이러한 사업의 수행을 위해서 지방 자치단체 자율재원이 투입이 확대되었다는 것이다.

<표 12> 2005년 이후 국고보조사업 현황

(단위: 조원, %)

구 분	세출총액 (A)	국고보조사업비			B/A	C/A
		소계(B)	국고보조금	지방분담액(C)		
2005	95.6	23.0(100.0)	15.4(68.3)	7.3(31.7)	24.1	7.6
2007	113.0	32.0(100.0)	20.9(65.3)	9.7(34.7)	28.3	8.5
2009	156.7	41.7(100.0)	26.5(63.5)	15.2(36.5)	26.6	9.7
2011	141.2	48.6(100.0)	30.1(61.9)	18.5(38.1)	34.4	13.1
2012	167.0	52.6(100.0)	32.1(61.0)	20.6(39.0)	31.5	12.3
2013	156.9	56.7(100.0)	34.0(60.0)	22.7(40.0)	36.1	14.4
2014	163.5	61.0(100.0)	37.7(61.8)	23.3(38.2)	37.3	14.3
2015	173.2	64.4(100)	41.4(64.0)	23.0(36.0)	37.2	13.3

실질적 지방자치라 함은 지역의 문제를 스스로의 재원을 바탕으로 자율적으로 해결해나가는 것이다. 따라서 “지방세 가격효과”가 나타날 수 있어야 한다. 지방세 가격효과란 납세자가 지방자치단체가 생산하는 공공서비스에 대한 품질을 평가할 수 있는 체계를 의미한다. 우리나라처럼 지방세가 아니라 이전재원에 의해 지방자치단체가 운영되는 경우 “지방세 가격효과”가 발생될 수 없는 구조이다.

이러한 이유로 많은 학자들이 지방세 중심의 지방재정체계 개편을 요구하고 있다. 이러한 맥락에서 2010년부터 미흡하나마 소득·소비 과세에 대한 지방세가 도입되었다.

중앙정부 입장에서는 지방세 중심의 지방재정체계를 달가워하지 않는 것으로 보인다. 왜냐하면 재정력이 확보된 서울시·경기도 및 기초로서 경기도의 인구 100만 내외의 6개 시 등은 중앙정부의 통제와 간섭을 받으려 하지 않기 때문이다. 재정력이 약한 단체는 SOC분야 보조사업이나, 교부세 산정에서의 특혜 등을 받기 위해 각종 중앙부처의 요구에 순응하여야 하나, 재정력이 확보된 자치단체는 순응의 효과나 필요성이 존재하지 않기 때문이다.

또한, 중앙정부는 지방에 이전재원을 통해 재정지원 할 경우 이를 통제하는 중앙부처의 조직을 유지·신설 할 수 있기에 가능한 한 이전재원을 선호한다.

두 번째로 중앙정부가 지방자치단체에 대해 지출을 강제하고 있다. 국고보조사업은 중앙정부가 지방예산에 우선계상을 의무화하고 있고, 지방정부의 신청이 없는 보조사업도 국가 정책목적에 필요하다면 부담을 강제할 수 있도록 되어 있다.

이외에도 중앙정부와 국회는 지방자치단체가 반드시 어떠한 사업을 하도록 법률로 의무화할 수 있다. 교육비와 관련하여 교육재정교부금법 제11조 제2항에서 지방교육세 외에도 담배소비세의 100분의 45, 서울시는 특별시세 총액의 100분의 10, 광역시 및 경기도는 지방세 총액의 100분의 5, 기타 도는 도세 총액의 100분의 36을 전출하도록 하고 있다. 국민체육진흥법에서는 체육행사(제8조), 운동경기부 설치(제10조)를 의무화하고 있는데 연간 약 3조원의 예산이 투입된다. 지방세기본법(제146조 및 지방세기본법 시행령)에서는 지방세 중 1만분의 2를 지방세발전기금으로 적립하도록 되어 있다. 이밖에 지방재정법에서만 지방재정 관련 위원회를 약 10여개 이상 두도록 하고 있고 이와 유사한 방식으로 각종 법률에서 관련 단체의 협의체를 두고 운영하도록 하고 있다.

정리한다면, 우리나라의 중앙-지방재정관계는 지방세 확대를 원천적으로 금지하고, 지방자치단체 자체재원마저 중앙정부 정책목적에 징발할 수 있는 철저한 중앙집권적 구조라 할 것이다.

<표 13> 보조금 지급대상사업 중 차등적 기준보조율 대상사업

대상사업	기준보조율	비고(단위 : 억원)
공단폐수종말처리장	수도권 50 그 밖의 지역 70	-
쓰레기 소각시설	특별시, 시, 군 30% 광역시 40% 도서지역 50%	-
도시철도 건설	서울 40% 지방 60%	6,242
청소년시설 확충	서울 30% 지방 70~88%	390
선천성대사이상검사 및 소아환자 관리	서울 30% 지방 50%	-
한센환자 보호시설 운영	서울 50% 지방 70%	101
방과 후 돌봄서비스	서울 30% 지방 50%	-
기초생활보장수급자 생계급여	서울 50% 지방 80%	26,336
기초생활보장수급자 주거급여		10,913
기초생활보장수급자 자활급여		-
기초생활보장수급자 재산급여·장제급여		212
기초생활보장수급자 교육급여		1,162
기초생활보장수급자 의료급여		45,120
기초연금	노인인구비율 등	52,002
노숙인 재활·요양시설	서울 50% 지방 70%	326

대상사업	기준보조율	비고(단위 : 억원)
장애인의료비, 장애인자녀학비지원	서울: 50% 지방: 80%	998(241, 757)
영유아보육사업 지원	서울 35% 지방 65%	30,023
저소득 한부모가족 지원	서울 50% 지방 80%	-
긴급복지지원	서울 50% 지방 80%	1,013
보육돌봄서비스 등	서울 20% 지방 50%	4,969
장애인 활동지원	서울 50% 지방 70%	4,470
장애인 연금		5,618
지역자율형 사회서비스투자사업		2,061(지특)
장애수당, 장애아동수당		1,313
장애유형별 거주시설		4,080
중증장애인 거주시설		
장애영유아거주시설		
양로시설 운영		336
정신요양시설 운영		725
합계		198,410

자료: '보조금관리에 관한법률 [별표 1]' 2015. 7/2015년 정부 예산 기준

(3) 중앙정부의 기능부전

한국사회의 다양한 문제를 해결하기 위해서는 공공부문의 역할이 매우 중요하다. 그런데 한국과 같은 중앙집권적 구조에서는 저출산, 저성장, 청년실업, 장년노년실업, 공교육 붕괴, 사교육비 부담, 지역경제활성화, 일자리 창출, 치안, 주택, 행복지수와 같은 사회문제를 해결할 수가 없다.

저출산 문제만 하더라도 정부는 10여년 전부터 사태의 심각성을 깨닫고 대비책을 마련하기 시작했다. 지난 2006년부터 5년마다 '저출산·고령화 기본계획'을 수립해 전 부처가 저출산 문제에 대응하여 왔다. 심재철의원이 발표한 자료에 따르면, 2006년부터 2015년까지 투입한 저출산 대책 관련 예산은 국공립 어린이집 확충, 난임부부 지원 등 총 81조2,000억원에 달한다. 2006년 2조 1,000억원이던 관련 예산은 매년 늘어나 올해 14조7,000억원 규모로 확대됐다. 하지만 이와 같은 노력에도 성과는 미흡한 수준이다. 2012년 1.3명까지 상승했지만 그 이후에는 다시 낮아지는 추세이기 때문이다.

문화관광부 산하 영화진흥위원회가 정부차원에서 한국영화를 지원하고 있다. 영화진흥위원회의 설립목적은 글로벌 시장 개척을 통한 일자리 및 창조경제 기초안전망 확대, 다양성영화 지원 및 공정한경조성을 통한 영화문화 융성, 영화인력양성 및 선진기술지원을 통한 영화 미래 인프라 구축 등이다. 그런데 이러한 영화진흥위원회가 오히려 독립영화를 죽이는 방향으로 이루어지고 있다는 것이 영화인들의 평가이다. 반면, 중앙정부와는 달리 지방은 다양한 성공을 거두고 있다. 부산은 1980년대

부터 섬유·합판·신발 등 주요 산업이 주변 도시와 해외로 빠져나가면서 침체의 늪에 빠진 부산에 한 줄기 빛을 던져준 것이 1996년 처음 열린 부산국제영화제(BIFF)였다. 당초 문화적 기반이 취약해 ‘문화 불모지’란 인식이 강했던 부산에서 BIFF의 성공을 기대한 사람은 많지 않았다. 영화제는 물론 부산 시민들조차 대부분 “서울 충무로도 아니고…”라며 회의적인 반응을 보였다. 그러나 BIFF는 명실상부한 아시아 최대 규모, 최고 권위의 영화제로 성장했다. ‘비경쟁 영화제’, ‘아시아 작품 중심’으로 차별화하고 수준 높은 작품과 프로그램 운영으로 경쟁력을 높인 결과라는 평가다. 2015년 10월 열린 제20회 BIFF를 찾은 관객은 22만7377명으로 역대 최다였다. 현장에서 표를 구하기 위해 중국·일본인 관광객들이 개막 3일 전부터 줄을 서는 진풍경도 펼쳐졌다. 대외경제정책연구원은 BIFF의 생산·부가가치 유발효과(2013년 기준)를 최대 2,172억원, 고용 유발효과를 2,483명으로 추산했다(한국경제 12. 23일 보도).

정리하면, 대한민국의 대통령 중심 중앙집권적 국정운영체제는 사회문제의 해결을 말할 것도 없거니와 오히려 문제를 양산하는 역할을 하고 있다.

2) 정치체제 훼손

(1) 중앙정치 체제 훼손 ; 국회의원의 로비스트화

정치란 통치자나 정치가가 사회 구성원들의 다양한 이해관계를 조정하거나 통제하고 국가의 정책과 목적을 실현시키는 것 또는, 사회 구성원들의 다양한 이해관계를 조정하거나 통제하고 국가의 정책과 목적을 실현시키는 것을 말한다. 그런데 우리나라의 정치가 이러한 기능을 수행하고 있는가에 대해서는 회의적이다. 세계경제포럼(WEF)의 보고서에 따르면, 정치인에 대한 신뢰 지수가 7점 만점에 2.5점을 받아 94위를 했다.

정치가 신뢰를 얻지 못하는 것은 정치인의 개인 비위 등 다양한 요인이 있겠지만 중앙집권적 국정운영체제가 가장 중요한 요인이 된다. 왜냐하면 중앙에 권한과 재원이 집중되어 있기 때문에 지역적 문제를 해결함에 있어 중앙정치인이 로비스트 역할을 해야 하기 때문이다.

대부분의 유권자는 SOC사업을 유치했는가로 국회의원을 평가한다. 이에 따라 국회의원들은 쪽지예산 등 “지역구 예산챙기기”를 하지 않을 수 없다. 즉, 모든 국회의원이 국가예산의 효율적 배분을 위해 노력해야 하나, 우리 지역구 의원만은 우리지역의 발전을 위해 국가예산을 확보해야 한다는 입장인 것이다. 국회의원의 국가운영에 대한 열정과 관심, 그리고 노력이 발휘될 수 없는 구조인 것이다.

문제는 이익유도정치¹⁸⁾라고 명명되는 이러한 후진적 정치현상이 나타나는 것은 유

18) 일본정치현상을 설명하는 이론으로서 이익유도정치란 정치가들이 중앙정부로부터 사회간접자본을 선

권자의 문제도, 국회의원의 문제도 아니다. 이는 그럴 수밖에 없는 구조, 즉 재원과 권한을 중앙정부가 독점하고 있기에 발생하는 구조적 문제이다.

(2) 지방자치 체제의 훼손

지방자치는 지역의 문제를 스스로의 재원과 규율을 바탕으로 해결해 가는 과정이라고 할 수 있다. 따라서 주민의 참여가 매우 중요하며, 민주주의의 학교라고도 한다. 참여를 통해 지역과 공공서비스 생산과정에서 결정주체가 되며, 이에 결과에 대해서도 공동의 책임을 지는 것이다. 그러나 우리나라는 이러한 지방자치체제가 전혀 발현되지 못하므로 민주주의의 학교로서 기능하지 못하고 있다.

첫째, 지역의 문제를 스스로의 재원과 스스로의 규율을 통해 해결해야 하는데, 스스로의 재원을 마련하지 못하기 때문이다. 주민이 내는 세금을 국가가 국세로 대부분을 가져가 버리고 일부만 지방세로 걷을 수 있는 체계여서 국가재정에 의존하게 되어 있기 때문이다. 특히, 중앙정부가 지방자치단체 운영을 위해 내려 보내는 재원조차 대부분 국가의 특정 정책에만 사용하도록 지정해 주기 때문에 지역의 우선순위에 맞게 지출할 수도 없고, 그 사업성과에 대한 평가도 주민이 아니라 중앙부처 공무원이라는데 문제가 있다.

둘째, 스스로의 규율도 만들지 못한다. 우리 지방자치법 제22조는 “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.”라고 규정하고 있어 조례제정범위를 극도로 축소하고 있다. 또한 지방자치단체의 가장 기본적 권한인 자치조직권에 있어서도, ‘지방자치단체 행정기구 및 정원’에 관한 규정¹⁾이라는 대통령령을 통해 시군구 보건소 소장까지 인구규모에 따라 직급을 규정하고 있을 정도로 세세하게 지방을 규제하고 있다.

이 때문에 우리나라의 지방자치는 형식적이다. 따라서 주민은 지역 문제 해결에 있어 시장이나 군수, 또는 지방의원이 아니라 국회의원을 찾아갈 수밖에 없고, 지방자치 무용론이 등장할 수밖에 없다.

중앙집권적 국정운영체계를 가진 우리나라는 자율과 책임이라는 시민의식을 함양할 수 있는 기회 자체가 부재한 상황이며, 오히려 이익유도정치에서 지적하듯이 정치참여자들의 부조리할 수밖에 없는 제도로 운영되고 있다.

Ⅲ. 중앙집권 폐해 외국의 극복사례 :정부간 역할 헌법규정

1. 각국 헌법상 중앙-지방정부간 역할분담 헌법에 규정

거구에 유치하여 그 대가로 정치자금과 표를 제공받는 형태를 말한다.

선진국들은 정부간 수직적 행정권한 범위와 사무수행에 관한 재정부담을 일치시켜 행정의 책임성을 제도화하고 있다. 보충성의 원칙에 입각하여 행정권한과 책임의 합리적 배분을 원칙적으로 제도화하고 적용하는 나라는 국가경쟁력이 높고 연방제 국가라 하더라도 중앙집권 방식을 적용하는 나라는 경쟁력이 낮은 것이 현실이다. 연방제 국가와 단방제 국가에서 정부간 사무배분 근거와 방식을 소개하면 다음 표와 같다.

<표 14> 주요국 기능(사무) 배분 근거 및 방식

구분	국가	사무구분	법적 근거	사무배분 방식
연방제 국가	미국	연방사무 주정부사무 카운티 사무 시티사무 타운십사무	<u>주정부 헌법</u> 주지방자치법 개별법, 개별 지방정부의 Charter	-연방법, 주정부에서 국가사무 규정 -주정부 헌법과 주지방자치법, 개별법에서 사무배분을 정함 -홈룰에서 사전적, 포괄적 자치사무수행권한의 범위를 확정
	영국	국가사무 지역정부사무 카운티사무 디스트릭트사무 통합지방정부사무 공동사무	1972년 지방정부법 · 각 분야별 지방정부법 스코틀랜드법 웨일즈법	-개별법상 그리고 각 지방정부법으로 자치사무'를 법률로 규정하면 나머지는 국가사무 -홈룰방식의 '자치기본조례'에 의한 사전적, 포괄적 자치사무 수행권한의 범위를 확정
	독일	국가사무 주정부사무 게마인데사무 크라이스사무 필요적 의무사무 (위임사무), 공동사무 (자치단체간 협력기구 사무)	<u>헌법</u> 주정부 헌법 지방자치법 개별법	-연방헌법과 주헌법에 국가(주)사무와 자치사무 배분 근거를 명시
단방제 국가	프랑스	국가사무 꼬문사무 데빠르뜨망사무 레지옹사무 의무적 자치사무 (위임사무), 공동사무 (자치단체간 협력기구 사무)	<u>헌법</u> 지방자치법 사무배분기본법 개별법	-국가사무, 자치사무 등은 신지방자치법에 기초하여 사무배분기본법에 배분 원칙과 분야를 정하고 이에 준하여 개별법률로 명문화
	스페인	국가사무 지역정부사무 프로빈치아사무 무니시피오사무	<u>헌법</u> 지역정부별자치헌장 지방제도기본법	-헌법에서 국가사무와 지역정부사무를 정하고, 구체적인 사항은 지역정부별 자치헌장에서 규정. 지방제도기본법에 의해 전국공통 기준 명문화
	이탈리아	국가사무 레지오네사무	<u>헌법</u> 지방자치법	-헌법에서 국가사무와 지역정부사무를 정하고, 구체적인

구분	국가	사무구분	법적 근거	사무배분 방식
		프로빈차사무 코무네사무		사항은 지역정부별 지방자치 법에서 명문화
	일본	국가사무, 자치사무, 법정수탁 사무, 공동사무	개별법 지방자치법	-국가사무 분야는 신지방자 치법에 열거

사무구분의 근거는 헌법에 기준을 두는 국가가 대부분이고 그렇지 않고 지방자치법에 규정하는 경우 일본과 같이 국가사무를 지방자치법에 열거하는 등 지방자치법을 사무구분을 위한 기본법으로 하여 많은 권능을 부여하고 있다.

2. 외국헌법상 정부간 역할분담(사무배분) 사례

각국마다 차이가 있지만, 국가-지방정부간 사무를 헌법에서 직접 배분하고 있는 사례가 대부분이다.

일반적으로 국가안보, 외국과의 교역 등 외교정책상 한 국가가 단위가 되는 국제관계, 화폐, 도량형 등 표준단위제도, 환경과 생태계 보호를 위한 정책을 비롯하여 근로시간, 근로환경 등의 근로조건 및 사회복지·사회보장을 위한 정책 등 전국적 통일을 요하는 사무와 이에 대한 입법권을 국가사무로 규정하고 있다.

독일은 “연방의 입법권을 제외한 영역에서 주가 입법권을 행사”하도록 하고 있으며, 집행권에 있어서도 주는 “연방헌법이 달리 규정하거나 허용하지 않는 한 연방법을 고유사무로 집행”한다고 헌법에서 규정함으로써 국정운영의 통일성을 위해 연방정부의 일선행정기관으로서의 기능도 동시에 수행하고 있다. 이탈리아 역시 “헌법에 명시되지 않은 모든 사항에 대한 입법권”을 지역정부의 사무로 하고 있으며, 또한 “시에 우선적 사무처리권”을 부여함으로써 주민근접적인 사무를 수행할 수 있도록 규정하고 있다.

대부분의 국가에서는 헌법에서 연방 또는 중앙정부의 사무를 특정하여 한정하고, 나머지 개별 지방정부별 자치사무의 발굴은 자치입법 영역으로 보장하고 있다.

한편 대만의 경우, 국가-성-현사무를 헌법상 명문으로 일일이 규정하고 관련된 입법권까지 구체적·명시적으로 부여하고 있다. 만일 헌법에 명시되지 아니한 사무의 경우, 상위법에 위반되지 않는 한, 자치입법을 통해 새로운 사무를 창설할 수 있어 법의 흠결로 인한 문제를 염려할 필요도 없다.

3. 독일 정부간 역할분담을 재정체계와 연계

1) 연방-주정부간 재정 책임 연관성 원칙 적용

독일은 사무배분과 재정체계가 연동되어 있다는 특징이 있다. 즉, 연방정부와 주 정부의 활동에 대한 비용부담을 연방기본법에서 연관성원칙(Konnexitätsprinzip, the application of connexity principle in practice)을 규정하고 있다. 독일 기본법에서 달리 정하지 않는 한 연방정부와 주정부는 그 업무수행으로부터 발생하는 지출을 별도로 부담한다. 이는 행정권한과 재정책임성을 일치시키기 위해 헌법상의 원칙을 규정한 것으로서 집행기관이 지출에 대한 책임도 부담해야 한다.

1)기관운영비 행정주체가 부담

기관운영과 유지에 관한 비용은 그 기관의 행정주체가 부담한다. 예컨대 인건비와 사무비용이 이에 속한다. 즉, 연방기관의 행정비용은 연방정부가, 주정부의 행정비용은 주정부가 부담한다.

2) 목적사업비 행정책임 귀속정부 부담

어떤 목적사업을 수행하기 위한 비용(목적비용, Zweckausgaben)은 행정책임이 귀속되는 정부가 부담해야 한다. 주정부가 수행하는 연방법률을 위임사무로 수행하는 경우 그 목적비용은 연방정부가 부담한다. 예를 들면, 주정부가 위임사무로 고속도로를 건설하는 경우 연방정부가 건설비용을 부담한다. 반면, 연방법률인 환경보호법, 행·형법, 사회(공적)부조법 등과 같이 주정부가 수행하는 고유사무에 대해서는 주정부가 목적비용을 부담한다.

3)주정부 집행 연방법률, 연방정부 부담

주정부가 집행하는 연방법률은 연방정부가 전부 또는 일부를 부담한다. 연방정부가 절반 이상을 부담하는 경우에는 위임사무로 집행한다. 주정부가 1/4 이상 부담해야 하는 경우에는, 연방의회의 승인을 받아야 한다(헌법 제104조a 제3항).

4)연방정부 투자재정보조하는 경우 제외

연방정부가 투자재정을 보조하는 경우에 연관성원칙의 예외가 인정된다. 연방정부는 경제적인 균형장애 극복, 연방국토의 불균형 경제력의 조정 또는 경제성장의 조장 등을 위하여 주정부나 지방정부에 재정적 보조를 할 수 있다. 이러한 재정투자 지원에 관한 법률적 규율의 하나로 1993년에 연방 상원의회 승인으로 제정된 동독 지역건설을 위한 투자진흥법이 있다.

5)연방정부와 주정부간 재정분담체계

연방정부와 주정부간 재정분담 체계를 보면, 연방과 주정부 사이에 세금을 배분하는 방법에는 두 가지 종류가 있다. 대부분의 세금은 분권체제(Trennsystem)에 따라 연방정부 또는 주정부에 배타적으로 배분된다. 연방정부에 속하는 세금으로는 대부분의 소비세, 보험세, 주식거래세 등이 있다. 주정부에는 재산세, 상속세, 자동차세,

토지(부동산)취득세, 맥주세 등이 귀속되며, 사업세도 이에 속한다. 영업세의 대부분은 지방정부에 귀속되지만 그 중 극히 일부분이 사업(영업이익)세 분할금으로 연방정부와 주정부에 전입된다.

<표 15> 독일의 세원별 재원배분 현황(2011-2012)

(단위:백만유로/%)

구분	공동세원	연방정부세원	주정부세원	자치단체세원	합계
2011년 조세수입규모	403,568(71.0%)	99,134(17.5%)	13,095(2.3%)	52,531(9.2%)	568,328(100%)
2012년 조세수입규모	426,190(71.6%)	99,794(16.7%)	14,201(2.4%)	55,398(9.3%)	595,583(100%)

★ 자료: <http://www.bundesfinanzministerium.de/Web/EN/Home/home.html>(2015)

연방정부의 단독세는 2011년 전체 조세수입의 17.5%, 2012년 전체 조세수입의 16.7%를 차지하고 있다. 연방정부의 단독세가 전체 단독세의 1/2이상을 차지하고 있다. 주정부의 단독세는 2011년 전체 조세수입의 2.3%, 2012년 전체 조세수입의 2.4%를 차지하고 있다. 주정부의 단독세가 전체 단독세의 1/10에도 미치지 못한다. 지방자치단체의 단독세는 2011년 전체 조세수입의 9.2%, 2012년 전체 조세수입의 9.3%를 차지하고 있다. 지방자치단체의 단독세가 전체 단독세의 약33%이다. 이러한 조세배분 결과로써, 2010년을 기준으로 하면 연방정부의 조세수입은 전체 수입의 약 42.6%, 지방정부는 약 53%를 차지하고 있다.

이처럼 연방정부가 아닌 지방정부가 조세 수입의 상당부분을 보장받는 것은 다음과 같이 독일의 분권체제(Trennsystem)에 의해 정부간 상호 배타적이기 때문이다.

<표 16> 독일의 기능(사무) 배분

사무	연방정부	주(광역)정부	크라이스	게마인데
국가존립에 관한 행정				
외무행정	○			
국방행정	○			
연방 재무부 행정	○			
연방 철도	○			
연방 우편행정	○			
연방 수로 행정	○			
선박 여객 운송 행정	○			
국경 수비 행정	○			
정보행정	○			
수사행정	○			
일반행정				
안보·경찰	○	○	○	○
소방				○
시민보호	○	○		
사법	○	○		
주민등록 통계	○	○		○

사무	연방정부	주(광역시)정부	크라이스	게마인데
선거인등록				○
교육				
취학전 교육				○
초등교육	○	○		○
중등교육	○	○	○	○
직업, 기술	○	○	○	○
고등교육	○	○		
유치원·탁아소				○
가족복지서비스			○	○
복지가정(수용소)			○	○
사회안전			○	○
주택·도시계획				
주택				○
도시계획				○
지역·부분계획	○	○		○
환경·공중위생				
상하수도				○
쓰레기수거·처리				○
묘지·화장장				○
도살장				○
환경보호	○	○		○
소비자보호				○
문화레저스포츠				
극장·음악당	○	○	○	○
박물관·도서관	○	○	○	○
공원·공지	○	○	○	○
스포츠·레저			○	○
종교시설				
교통·운송				
도로	○	○	○	○
운송	○	○	○	○
도시도로운송				○
도시철도운송				○
항만	○	○		○
공항	○	○		○
경제서비스				
가스				○
지역난방				○
물공급				○
농림수산	○	○	○	○
전기			○	○
경제진흥	○	○		○
무역·산업				
관광				○
기타경제서비스				○

4. 시사점

중앙-지방정부간 사무배분은 국가운영성과를 결정하는 중요한 작업이다. 이러한 필

요성에 기인하여 헌법상 규정된 사무배분을 비교법적으로 살펴본 결과, 가장 중요한 시사점은 대부분의 국가가 중앙-지방정부간 각각의 사무 및 관련 입법권을 어떠한 형식으로든 헌법에서 규정하고 있다는 사실이다.

우리나라의 헌법은 중앙집권적인 국가운영체제를 정당화하는 조항을 상당수 가지고 있다. 각국의 헌법 비교연구를 통해 중앙-지방정부간 사무배분의 원칙과 기준 그리고 사무배분은 국정운영시스템의 근간을 이루는 것이므로 헌법규정사항이지 법률사항이 아님을 확인할 수 있었다. 주요 외국의 헌법에서는 국가사무를 헌법에서 한정하고, 중앙-지방정부간 경합사무를 특정하되, 국가사무, 경합사무 외에는 포괄적으로 지방정부의 자치사무로 인정하고 있다. 그러므로 우리나라에서 헌법개정이 논의될 경우, 중앙-지방정부별 사무와 경합적 사무의 소관사항을 헌법에 규정하여 중앙-지방정부간 각각 핵심역량에 집중하게 함으로써 각각 경쟁력을 확보할 수 있는 토대를 마련하는 것이 매우 중요하다.

결국, 행정권한과 재정책임을 일치시키기 위해서는 중앙정부 및 각급 지방정부간 사무를 중첩적으로 배치하기보다 기능 중심으로 서로 배타적으로 배치하는 것이 필요하다. 이러한 체계여야만 국회에서 중앙정부의 조직유지 및 신설을 위한 법률을 위한 법률을 제·개정하지 않을 것이며, 재정부담 주체가 명확하므로 Pay go 원칙 등 여러 가지 재정준칙이 지켜질 수 있기 때문이다.

Ⅳ. 국가개조 개헌방안

1. 제왕적 대통령제 개선

제왕적 대통령제는 국가의 입법, 행정, 자원배분 등 주요 결정권과 정보, 광범위한 인사권을 장악하고 있다. 이러한 제왕적 대통령제는 유일한 국가지도자에게 국가의 운명을 적적으로 맡기는 제도라는 점에서 집단지성이 발현되기 어렵다.

이 때문에 미국 헌법제정자들은 처음부터 ‘선출된 제왕으로서의 대통령의 독주’를 염려했고, 이의 균형을 맞추기 위한 다양한 장치들을 만드느라 고심했다. 민의를 대변하는 대의기관으로서 하원을 두었지만, 동시에 하원이 민심에 따라 춤추는 것을 견제하기 위한 상원을 두고 여기에 인사청문회권 등을 포함한 막강한 권한을 부여하였다. 여기에 덧붙여 종신 임기를 누리는 9명의 대법관이 대통령의 결정과 의회의 법안을 검토하는 권한을 갖도록 하였다.¹⁹⁾

19) 장훈, 위기와 일원적대통령제, 중앙일보, 20081030

우리나라에서는 대통령 4년 중임제, 2원집정부제, 의원내각제를 대안으로 논의해 왔다. 대통령4년 중임제는 제왕적 대통령제의 문제를 해결하지 않고 중임을 가능하게 한다는 점에서 작금의 헌정질서 공백을 메울 수 없다.

권력구조개선의 핵심은 2016년 4월 13일 총선의 민의를 반영하는 것이 중요하다. 413총선의 민의는 거대 양당제로는 극심한 대결과 갈등구조 때문에 국가적 문제를 해결할 수 없다는 것을 간파하고, 거대양당체제를 3당 즉 다당제 체제를 통해 다수당과 소수당이 합의하여 국정과제를 해결해 나갈 것을 요구한 것으로 이해된다. 그렇다면, 국회는 다양한 국민의 정치적 성향을 반영하는 정책 중심정당, 비례대표의원들로 구성되는 국회가 되어야 한다. 정부는 대통령제처럼 51%의 지지받은 대통령이 정부각료 전체를 일방적으로 임명하는 승자독식체제가 아니라 각 정당에 대한 국민의 지지에 비례하여 내각을 구성한 공동정부가 협치하도록 하여야 한다. 국가발전을 위한 각 정당의 정책과 방향은 달라도 정부는 하나이기 때문에 상호 합의하에 정부를 운영하도록 하여야 한다. 승자독식구조로는 정당간 극단적 대립으로 국정 효율성을 기대할 수 없을 뿐만 아니라 다양한 국민의 정치적 요구를 수용할 수 없기 때문이다.

스위스 화합정치는 정부를 구성하거나 정치적 의사를 결정할 때 중요한 정치적 이해관계자를 모두 참여시키는 제도이다. 연방정부를 구성함에 있어서 이긴 정당이 정부의 모든 권력을 장악하지 않고 정당의 지지율에 비례하여 모든 주요정당이 정부구성에 참여하여 협상과 타협으로 합의에 의한 정치를 한다. 주요정당은 모두 여당이 되고, 유력한 야당은 없다. 이 때문에 선거도 승자 독식이 아니므로 치열하지 않다. 정당간 권력분점을 통해 화합정치를 추구하므로 권력교체도 없고 참여정당과 정당간 참여 비율만 달라질 뿐이다. 야당을 무력화 시켜야 여당이 계속집권하게 되고, 여당의 발목을 잡아 무능하게 만들어야 정권교체가 되는 우리나라와 영미식 다수민주주의와 정치의 기본 메커니즘을 달리한다.²⁰⁾

그러므로 승자독식 권력구조를 정당화 하는 제왕적 대통령제의 개선을 위해서는 입법부와 행정부, 사법부간 역할 분담을 명확하게 하여 상호 권력간 견제와 균형을 실질적으로 작용할 수 있도록 제도화 할 필요가 있다.

다음으로는 중앙정부와 지방정부간 역할분담을 보충성의 원칙에 따라 국가기능 중 시장기능에 맡기는 것이 더 효율적인 사무는 시장에 맡기고, 중앙정부의 기능을 국가존립에 필요한 외교통일, 국방, 전국적·통일적 사무에 한정하고, 지방적 사무와 대주민 서비스는 지방정부에 맡기도록 헌법에서 지방분권을 규정한다. 광역지방정부는 광역행정을 전담하고, 시군구정부는 지역적 행정을 담당하도록 수직적 지방분권을 헌법에 정

20) 이기우, (2014), 분권적 국가개조론, 한국학술정보, 30-32면

한다. 이로써 중앙-지방정부가 핵심역량에 집중하도록 역할분담하고, 지방정부의 경우, 경쟁력을 높이도록 한다.

극단적 정치적 대립과 갈등을 해소하고 통일과 협치에 부합되는 권력구조는 지방분권형 의원내각제로서 지방정부가 연방정부의 권력남용을 방지하고 견제할 수 있는 양원제, 연방제가 바람직하다.²¹⁾ 만일 국민들이 대통령직선제를 강력하게 선호한다면, 2원집정부제를 채택하는 것도 가능하다.

2. 국가기능 한정

입법부, 행정부, 사법부 등 수평적 국가기관간 기능한정 및 배분, 그리고 국가와 지방간 수직적 권한 및 재원 그리고 책임배분을 명확히 헌법에서 규정한다. 우리 헌법은 대통령에게 과도한 권력과 책임을 부여함으로 인해, 중앙정부는 과부하가 걸려 소관 공기업조차 지도·감독을 제대로 하지 못할 정도인데 반하여, 지방정부에 대해서는 지나치게 견제·규제함으로써 창의와 혁신을 저해하고 있어 지방은 위기를 맞이하고 있다.

중앙정부는 2012년 저축은행 사태를 미연에 방지하지 못해 7조원의 재정을 투입하는 결과를 초래했다. 중앙정부는 이러한 정책실패를 되풀이하지 않기 위해서라도 외교, 국방, 통일, 거시경제, 국가공기업, 금융 등 세계적·전국적·통일적 사무와 관련하여 국가경쟁력을 높이는데 핵심역량을 집중해야 한다.

지방행정에 대해서는 지방정부의 권한과 책임을 일치시켜 지역간 경쟁력을 확보할 수 있도록 국가의 과도한 행·재정상의 간섭을 제도적으로 금지한다. 헌법이 중앙정부도 침해할 수 없는 지방자치권을 구체적으로 보장해 주면, 시·도와 시·군·자치구가 스스로 지역경쟁력을 높이기 경쟁함으로써, 중앙정부에 의존하지 않고 지역발전을 책임지게 될 것이다. 이를 위해서는 죄형법정주의를 죄형조례주의로 헌법에서 확장할 수 있도록 제도화 할 경우, 지방정부의 행정실효성을 확보하고 민생치안에 대한 책임을 분담하는데 중요한 기능을 하게 될 것이다.

2007년 금융위기 이후, 선진국이라는 미국, 일본도 재정위기를 맞아 돈을 찍어 위기를 넘기고 있음을 볼 때, 일부 국가를 제외하고는 선진 각국조차 전전긍긍하고 있다. 인간의 최고이성을 통해 완벽한 계획경제국가 수립을 정의와 평등을 실현하는 이상국가 실현을 추구했던 소련도 무너지고 말았다. 역사상 아무리 강국이라도 어떤 중앙집권적 정부도 전지전능한 절대자가 아니며, 완전하지도 않다는 것을 반증하고 있다. 그러므로 중앙정부의 역할을 헌법에서 한정하여 핵심역량에 집중하게 함으로써

21) 명재진, (2016.11), 협치시대의 개헌방향, 21세기 법질서와 국회, 한국공법학회, 184면

중앙정부의 정책실패를 최소화 시킬 수 있는 개헌이 필요하다.

3. 지방정부간 공공서비스의 질 경쟁 보장

국내외 지방정부간 경쟁을 통해 주민에 대한 공공서비스의 질을 높이기 위해서는 지방정부간 핵심역량을 헌법에서 정하여 보장하고 아울러 정책결정권으로서의 입법권과 사무수행에 필요한 재정권 보장을 명확히 할 필요가 있다. 자치입법권은 자율적인 정책결정에 다른 지방정부간 공공서비스의 성과를 비교 가능하게 함으로써 경쟁이 생겨나고, 지방정부간의 경쟁을 통해 주민들이 최대의 만족에 이를 수 있도록 해 준다. 지방자치의 영역에 경쟁원리를 끌어들이는 Tiebout(1956)는 이론적 관점에서 광역지역(metropolitan areas)은 일종의 관할구역 시장(marketplace of jurisdictions)으로서, 그 안에서 소비자-투표자가 공공서비스에 대한 자신의 선호패턴을 가장 잘 충족시켜 주는 지방정부의 선택이 이루어질 수 있다고 보았다. 이론적으로나 현실적으로 타당성이 있으며, 이를 뒷받침해 주는 경험적 연구도 많다. 반면 티부(Tiebout)가 제시한 광역지방정부 지배구조(metropolitan governance) 모델은 정치적 불균등을 조장할 수 있다는 비판도 있다. 하지만 지방정부간의 경쟁을 유도한다는 점에서 일정 지역 내에 지방정부의 숫자가 많으면 많을수록 좋은데 그 이유는 시민들의 선택폭이 커지고 따라서 효율성이 높아지기 때문²²⁾이라 하였다.

다음으로는 지방정부의 자주재정권이 헌법규정으로 구체적으로 보장되어야 한다. 우리나라 지방정부의 총 조세수입 중 지방세수입이 20% 수준에 불과하다보니 지방정부의 세출을 충족시키기 위하여 중앙정부로부터 지방교부세와 국고보조금 등 이전재원에 의존하지 않을 수 없기 때문이다.

우리나라도 국가의 재정건전성을 확보하기 위해서는 재정위기와 통일이 닥치기 전에 지방정부가 자주재원으로 소요재원을 책임지고 충당할 수 있도록 재정책임성과 효율성을 높이기 위한 개혁을 헌법적으로 뒷받침할 필요가 있다. 이를 위해서는 외국헌법 사례에서 살펴본 바와 같이 다음과 같은 내용이 헌법개정에 반영되어야 한다.

첫째, 조세의 가격기능을 회복하기 위하여 국세법률주의, 지방세조례주의를 헌법에 반영할 필요가 있다. 둘째, 중앙정부와 지방정부간 주요세원의 배분을 헌법에서 정하여 지방정부의 필요재원을 충분하게 보장하기 위한 제도적 장치를 규정해야 한다. .

셋째, 지방정부의 자주재정권은 지방자치의 핵심적인 부분이므로 헌법에서 보장되

22) Ostrom, Vincent, Charls M. Tiebout, and Robert O. Warren, The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry, American political Science Review, vol.44, no.4. 1961. 재인용; EAI분권화센터, 전개 보고서, p.43.

어야 한다. 세입자치의 책임을 명확하게 하기 위해 조세법률주의를 국세법률주의와 지방세조례주의로 명문화 하든지 아니면 그 취지를 헌법에 반영할 필요가 있다.

넷째, 지방재정조정제도는 지역간 격차완화를 위한 연대의 정신을 반영하는 것으로서 도입을 검토할 필요가 있다.

다섯째, 균형예산 원칙이 규정되어야 한다. 국민·주민에 대한 재정책임성 확보, 부채를 제한하여 다음 세대에게 부담을 전가하지 않고 재정의 경제적 효율성 및 건전성을 확보하기 위해서는 국가 또는 지방정부재정에 대한 균형예산 원칙을 헌법에 반영할 필요가 있다. 재정위험이 커질수록, 국가재정운용계획이 실패할 가능성이 높을수록 헌법에 국가채무를 제한하는 규정을 포함해야 할 필요성이 크다.²³⁾

4. 지역대표로 구성되는 상원 도입

입법부 내에서 입법경쟁이 가능하게 하려면, 단원제 국회로는 한계가 있고, 지역주민의 다양한 정치적 의사를 지지율에 가장 근접하게 반영할 수 있는 선거제도가 필요하다. 국회와 정부의 권력남용을 방지하고 견제하기 위해서는 지역대표형 상원이 필요하다. 일반적으로 연방국가 또는 단방제 국가를 막론하고 상원의 가장 중요한 존재이유는 지역대표성이다.²⁴⁾

지역대표형 상원은 국회와 정부의 입법 및 정부정책결정과정에서 지방정부의 의견이 실효력있게 반영될 수 있는 제도적 장치이다.

5. 법원, 검찰, 경찰 기능에 대한 주민통제

1) 중앙집권적 법원장 및 법관 임용권 지방분권화

미국, 영국, 스위스, 독일 등은 우리나라와는 달리 사법제도가 연방사법제도와 주사법제도로 이원화되어 있고, 연방법원과 주 법원은 각기 다른 방식으로 법관을 임용하고 있다. 그러나 단방제 국가에서도 지방단위의 법원의 법관선발은 지방단위에서 이루어지고 법원장 임용에 지방행정부의 기능을 하는 주지사 임명제 또는 지방의회 동의제 행사 등 다양하게 채택하고 있다.

판사는 사법부를 구성하는 기본 단위라고 할 수 있다. 사법부의 민주적 정당성을

23) 김정훈외, (2010), 헌법과 재정, 한국조세연구원, p.79.

24) 안성호(2013), 양원제 개헌론, 신광문화사, 214-219면

보충하는 방안으로 '판사선거제'를 주장해 왔다. 우리나라에서도 대법원장이나 대법관을 국민의 직접 선거로 선출해야 한다거나²⁵⁾, 적어도 판사나 변호사 등 일정 자격을 가진 '법조'구성원들에 의한 선거가 필요하다는 견해²⁶⁾가 있다. 판사선거제는 오히려 민주주의 또 다른 근본이념인 '소수파와 약자보호'를 저해할 위험을 갖고 있다고 주장하는 견해도 유력하다.²⁷⁾

스위스는 법관은 선거로 선출되어 임용된다는 점, 법관의 자격요건으로 법률가임을 요구하지 않는다는 점이 특징이다. 대체로 하급법원의 법관은 주민의 직접선거로, 상급법원의 법관은 의회의 의결로 선출되는 경우가 많다.

미국의 몇몇 주들의 판사능력검증제(merit system)는 '판사지명위원회(nominating committee)'의 구성을 통해 주지사 등 임명권자에 통보하여 그로 하여금 해당 후보자를 판사로 일단 지명하도록 한다. 지명된 판사는 적어도 1년 내지 적정한 기간 동안 수습 판사 내지 잠정적 지위를 가진 판사로 근무한 다음 일반 선거구민들에 의해 '신임투표(retention election)'를 거치도록 하고 있다.²⁸⁾ 비록 미국에서 판사선거제가 많은 비판을 받고 있기는 하지만, 일반인이 참여하는 판사지명위원회 모델을 일부 변형시켜 받아들임으로써 미국의 지방 각 주 법원은 여전히 그 구성원 판사들의 선임에 있어 국민의 직접 참여가 비교적 광범위하게 이루어지고 있다고 볼 수 있다.

독일의 경우 연방법원들의 법관 선출도 법관선발위원회의 절차를 통해 연방대통령이 임명하는데 법관선발위원회는 연방하원(Bundestag)과 연방상원(Bundesrat)에 의해 각각 반반 위촉되며, 32명으로 구성(법관선발법(RiWG) 제2조 법관선발위원회(Richterwahlausschuss)의 구성), 내용적으로 독일 기본법(GG) 제95조 제2항을 다시 반영하고 있다.²⁹⁾

25) 우리나라에서도 대법원장과 대법관들에 대해 민주적 정당성을 부여하기 위해 직접선거제를 도입해야 한다는 주장이 있다. 이에 대해서는 박홍규, (1994) "사법의 민주화 : 재판을 재판한다"(서울 : 역사비평사), 32-33면 등을 참조.

26) 정진경, (2001). "사법권의 독립과 관련한 사법개혁방안", 인권과 정의 통권 제293호(서울 : 대한변호사협회, 1.), 123-124면.

27) 임지봉, "사법권독립의 제 문제", 9-10쪽 참조. 임지봉 교수는 이에 더하여 금권선거가 만연한 한국의 특수한 선거현실을 고려해 볼 때 판사선거제는 금권·타락 선거로 이어질 위험이 크다는 이유로 우리나라에 판사선거제를 도입하는 것을 반대하고 있다; Paul J. De Muniz, Politicizing State Judicial Elections: A Threat to Judicial Independence, Willamette L. Rev. 367 (2002), p.367, p.368.

28) Badó, Attila, Fair Trial and Judicial Independence, Volume 27 of the series Ius Gentium: Comparative Perspectives on Law and Justice pp 27-58.

29) 당연직위원(Ausschussmitglieder kraft Amtes)과 선출직위원(Ausschussmitglieder kraft Wahl)에 대해서는 독일 법관선발법(RiWG) 제3조-제5조에서 자세히 규정하고 있음; Staats, Johann-Friedrich, Nomos-Erläuterungen zum Deutschen Bundesrecht - Kommentar zum RiWG (Beck-Online, München, 2015), 1. Auflage 2003, § 2, Rn 1. 각 회기의 개시전에 법관선발위원회의 위원들도 새로 선출되어야 하는데 법관선발법(RichterwahlG) 제5조에 따라 연방법원들의 법관선발을 위한 위원회가 된다. 이를 위해서도 교섭단체들이 추천안들을 제시한다(18/366, 18/367, 18/368, 18/369). 동트(D'Hondt)식 최고득표수배분방식에 따라 선출한다. 공개선거에서

주법원들의 법관 선출에 대해서는 Rheinland-Pfalz주헌법(Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18. Mai 1947) 제102조에 따르면 주지사(Ministerpräsident)는 법률에 다른 규정이 없으면 주의 공무원과 법관을 임명하고 해고한다. 바이에른(Bayern)주에는 바이에른 주 헌법재판소의 성원을 선출하기 위한 바이에른 주의회의 법관선발위원회가 있으며, 주의회의장과 9명의 주의회의원으로 구성된다.³⁰⁾

독일연방헌법재판소(BVerfG)는 “법관선발위원회의 공동결정(독일 기본법(GG) 제98조 제4항)에도 불구하고 법관임명에 대한 최종책임은 주법무부장관에 있다”고 판시하였다.³¹⁾

이와 같이 각국의 법관제도들의 장단점들을 고려하여 보면 법관의 임명은 주정부의 수반이 임명하고 있고, 이러한 임명을 위해 추천위원회 또는 선발위원회를 통해 이루어진다는 것을 알 수 있다. 사법의 지방분권을 위해 임명제, 선거제, 추천위원회제도들 중에서 의회동의로 광역단체장이 임명하는 방안을 검토할 필요가 있다.

2) 법관의 자격완화와 국민참여

법관의 자격요건과 관련하여 일정한 형식적 자격을 가진 법률전문가만이 법적인 문제의 판단자가 될 수 있도록 하는 제도가 과연 바람직한가 하는 문제이다.

국민의 생활문제에 대한 판단을 법률문제라 하여 일정한 형식적 자격을 가진 법률전문가에게만 맡긴다면, 경우에 따라서는 국민의 법감정 현실과 유리되는 상황이 발생될 수도 있다. 특히 오늘날과 같이 전문화된 사회에서는 일반인로서의 법관이 파악하기 힘든 사건도 많을 것이고 또한 법관이 소속되는 법조집단에도 그들 나름의 편견과 이해관계가 있기 마련이어서 이러한 점들에 대한 대처방안이 필요하다.

나아가 사법과정의 민주성확보의 측면에서나 법관의 관료화라는 문제를 고려할 경

CDU/CSU 292, SPD 181, Die Linke 58와 Bündnis 90/Die Grünen 59 득표에 따라 분배됨

30) 바이에른 주법관법(Bayerisches Richterergesetz (BayRiG)) 제15조 임명권의 관할과 채용공고

(1) 주정부(Staatsregierung)는 고등법원장, 행정법원장, 주사회법원장, 주노동법원장, 주재정법원장 및 주검찰총장을 임명한다. 기타의 법관과 검사는 관할담당하는 주정부의 구성원에 의해 임명된다. 이러한 주정부의 각부의 구성원들은 이러한 권리의 행사를 법규에 의해 하급관청이 이전할 수 있다.

31) 1. Kammer des Zweiten Senats, NJW 1998, 2590 (2592); 독일의 전통적인 견해에 따르면 이러한 조항은 주들에게 동등한 공동결정의 최고한계까지 법관선발위원회의 참여를 도입하도록 하는 것은 정당하지만, 주들이 이러한 조항에 전제가 되는 법무부장관의 결정권을 배제하거나 법관선발위원회의 “공동”결정의 기준이하로 감소시키는 것은 정당하지 않다는 것이다. 이에 대해 자세한 것은 Detterbeck, in: Sachs, GG, 2. Aufl. (1999), Art. 98 Rdnrn. 21ff.; Böckenförde, Verfassungsfragen der Richterwahl, 1974, S. 48f., 55ff.; Classen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, III, 4. Aufl. (2001), Art. 98 Rdnrn. 11ff.

우, 법관은 반드시 형식적인 법조자격자 만이 될 수 있다는 폐쇄적인 자격요건에 대한 개선이 필요하다고 본다.

그러나 헌법재판소나 행정재판소, 상사재판소, 조세재판소 등의 특별법원 또는 특별재판부에 대해서는 이러한 예외적 법관충원제도는 상당한 실효를 거둘 수 있을 것으로 판단된다. 그리고 비교적 경미한 사건에 대한 심판에 있어서도 영국·미국·프랑스의 치안판사(justice of the peace, juges de paix), 일본의 간이재판소판사는 대체로 법조자격이 없는 사람들로 임명되고 있다. 따라서 다양하고 풍부한 지식, 경험 등을 갖춘 법관을 확보하기 위하여 공급원을 다양화, 다원화시킬 필요가 있다.

우리나라 사법제도의 가장 큰 특징 중 하나는 헌법상 신분과 독립이 보장되는 직업법관에 의하여 소송이 심리, 종결되는 것이라고 할 수 있다. 그러나 사법부 스스로의 많은 노력에도 불구하고 사법부에 대한 국민의 신뢰는 쉽게 회복되지 아니하였고, 학계 및 시민단체 등을 중심으로 직업법관에 의한 재판을 비판하면서 사법제도 개혁의 하나로 주민의 사법참여를 보장하기 위한 배심제 또는 참심제를 도입 등 주민통제 장치를 개헌방안에 포함시켜야 한다.

3) 대법원과 지방법원의 역할분담

대법원은 법정책판단 기능, 지방법원은 권리구제기능으로 역할을 분담한다.

현재와 같이 대법원이 개별 사건의 권리구제에 중점을 두고 상고사건의 대부분을 심리하고 판단할 경우, 정작 법률심으로서 무엇이 법인가를 선언하는 기능은 축소될 수밖에 없다. 따라서 대법원의 기능과 구성에 관한 기본방향은 대법원의 법률심으로서의 성격을 강화하여 소수 사건에 대한 법률판단 및 정책판단 기능을 확대하고, 상고부 혹은 상고법원 설치를 통해 상대적으로 경미한 일정 사건의 상고사건을 처리하도록 하고, 대법원은 고등법원 상고사건에 대한 예외적인 재상고사건이나 비중있는 사건에 대한 상고사건만을 처리하도록 할 필요가 있다. 따라서 사회의 다양한 가치관이나 전문성을 반영하기 위하여 법관 출신 이외에 다양한 출신의 인사로 대법원을 구성하도록 할 필요가 있다.

지방법원은 상고부를 두고 국민의 권리구제기능에 핵심역량을 집중한다. 이로써 국민의 재판청구권, 사법접근권을 확보하고, 신속한 재판을 받을 권리뿐만 아니라 크게는 국민주권 차원에서 중앙집권적 국가사법을 지양할 수 있다. 또한 지방법원 단위로 변호사자격을 부여한다. 이 제안은 ‘사실심’을 중심으로 분권과 자치를 지향하는 재판구조를 확립하는 데서 시작되어 소위 공판중심의 형사재판 실현을 통해 종래의 서류재판관행을 근절하고, 배심재판을 통해 풀뿌리 시민들의 사실심 참여를 실험하게 될 것이

다.

아울러 중앙집권화된 검찰, 경찰기능도 지방분권화가 필요하다. 법원과 검찰은 국민과 주민의 인권보장과 범죄자처벌, 주민간 쟁송을 다루는 기관이므로 해당기관과 기관장에 대해서는 주민에 의한 통제장치가 필요하다.

6. 국민입법권의 도입

국가기관들이 국민대표기관으로서 역할을 충실히 하기 위해서는 국민주권원리를 구체화하여 주권자 국민과 협치를 회복해야 한다. 그것은 주권자 국민에 대한 헌법적 책무이다.³²⁾ 헌법입법에의 국민참여는 국제법적으로 국가의 법적 의무이자 국민의 법적 권리로서 일반적으로 인정되고 있다.³³⁾ 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(ICCPR, 1966.12.16)은 제1조 제1항에서 “모든 인민(All peoples)은 자기결정권을 가진다. 동 인권규약 제25조는 “개개의 시민(Every citizen)은, 제2조에 언급된 어떠한 차별 없이 그리고 불합리한 제한 없이, (아래의) 권리와 기회를 가진다. 즉 시민은 누구든지 헌법입법과정에 참여할 개인적인 주관적 권리(an individual subjective right)를 가진다.

헌법개정에 국민참여는 국민의 헌법에 대한 수용성을 제고하여 헌법 준수의를 북돋아주고 헌법의 집행에 있어서 마찰이나 갈등의 소지를 줄여줄 것이다. 나아가 헌법을 자기 자신의 저작물로 이해하게 되면 헌법적 가치를 국민 일반이 내면화하게 될 것이고 헌법질서에 대한 침해가 발생하기 어려운 환경이 조성될 것이다.³⁴⁾

국가공동체에서 중요하고 본질적인 것일수록 국민이 직접 결정할 수 있는 가능성 즉 국민의 최종결정권이 보장되어야 한다. 중요한 것일수록 국민이 통제할 수 있어야 한다. 중요사항을 직접민주주의 대상에서 제외하면 주권자인 국민은 사소하고 일상적인 것만 결정하고 중요한 것일수록 국회가 결정하게 된다. 따라서 직접민주제도의 대상을 제한하는 것은 바람직하지 못하다.³⁵⁾ 스위스나 미국에서는 국민발안이나 국민투표대상을 개방적으로 규정하여 금지대상을 설정하지 않거나 인정하는 경우에도 좁게 인정하고 있다. 헌법이 국민주권주의를 보장하고 있는 이상 국민이 국회의 상위 입법기관이다. 따라서 국회의 결정사항은 모두 국민발안이나 국민투표의 대상으로 인정하는 것이 바람직하다.³⁶⁾

실질적인 국민주권의 복원을 위해서는 국민입법권을 헌법개정에 반영하여야 한다. 아울러 기본권으로서 국민자치권을 보장하고, 국민발안제도 및 헌법발안제도 도입, 지방

32) 오동석, (2016.11), 협치의 시대 국회의 역할, 21세기 법질서와 국회, 공법학회, 40-41면

33) 김선택, (2012) 헌법개정과 국민참여, 공법연구, 133면

34) 상계논문, 139면

35) 이기우, (2016), 모든 권력은 국민에게 속한다 이제는 직접민주주의다, 미래를 소유한 사람들, 391면

36) 상계서, 392면

정부 차원의 실질적인 직접 민주주의 실현을 위한 제도도입이 필요하다.³⁷⁾

6. 국가의 자의적 경제규제 조항 폐지

헌법은 국가권력을 조직하는 역할과 국가권력을 제한하는 역할을 구분하고 있다. 이상적인 민주적 권력구조라고 해도 국가권력을 제한하지 않으면 “레바이던-문제(Leviathan-Problem)”와 주인 대리인 문제를 야기한다는 것은 공공선택론의 확립된 인식이다. 특정그룹이나 특정산업부문의 이익을 보호하는 정책, 포퓰리즘 정책, 입법권력(power to legislation) 남용, 규제 남발, 국가재정 비대화, 방만한 통화정책 등이다.³⁸⁾

그런데 우리나라 헌법은 제119조에서 제127조까지 경제 관련 조항을 통해 국가에게 폭넓은 규제권을 허용하고 있다. 국가권력의 행사는 여기에서 그치지 않는다. 인간다운 생활권, 교육을 받을 권리, 근로의 권리, 근로3권, 환경권 등 한국헌법은 광범위한 사회권적 기본권을 도입하고 있다. 사회권적 기본권이란 국민이 인간다운 생활을 위하여 국가적 급부와 배려를 요구할 수 있는 권리를 말한다. 따라서 국가는 이같은 권리를 충족하기 위해서 시민들의 자유와 재산을 광범위하게 침해할 수 있다.

헌법 제23조 제2항에서는 공공복리를 위해 재산권이나 경제적 자유를 제한할 수 있다고 규정하고 있다. 이 조항과 경제민주화 관련 제119조 2항 그리고 120조에서 127조까지의 모든 경제조항도 정부의 규제를 정당화하고 있다. 물론 국가권력의 제한원칙으로 “비례의 원칙” 즉 과잉규제 금지 원칙이 있기는 하지만, 이 원칙만으로 효과적으로 국가권력을 제한하는 데에는 한계가 있다. 유감스럽게도 헌법은 국가에 의한 경제규제와 조정권의 경계선을 입법부의 재량에 맡겨버렸다.³⁹⁾

우리 사회가 경제적 불안에서부터 정치적 불안으로까지 오게 된 근본적인 원인은 시장실패도 아니고 정치실패도 아니다. 그것은 1986년 노벨경제학상 수상자 뷰캐넌(J. M. Buchanan)의 표현대로 “헌법의 실패(constitutional failure)”이다.

우리나라에서는 개헌할 때마다 사회권적 기본권의 확대가 부각되었다. 사회권적 기본권을 확대하기 위해서는 정부의 재정지출이 증가되고 경제활동에 부담을 준다는 점이 간과되었다. 무엇보다 개헌 때마다 현행 헌법 제119조에서 제127조처럼 경제에 대한 정부개입범위가 확대됨에 따라 경제자유를 제한할 수 있다는 점을 충분히 고려하지 못했다. 그래서 대부분의 경제학자들은 개헌을 말할 때에는 경제규제조항들을 폐지

37) 상계서, 402-407면

38) 민경국, (2008), 경제관련 한국헌법의 문제와 헌법개정 방향, 국회 미래한국헌법연구회,

39) 2001년 상속세와 관련된 헌법재판에서 헌법재판소는 “..... 자유시장경제에 수반되는 모순을 제거하고 사회정의와 경제민주화를 실현하기 위하여 국가적 규제와 조정들을 광범위하게 인정하는 사회적 시장경제질서의 헌법이념에 따라”라고 판결하고 있다.

하거나 개선해야 한다고 주장했다.

결론적으로 저성장과 저출산, 국가 및 가계부채 부담으로 한국경제가 축소지향으로 내몰리는 이때, 경제활력을 되찾는 길 중 하나는 공정한 자유시장경쟁을 보장하는 것이다. 시장경제에서 정부의 역할은 사유재산과 계약의 자유 그리고 책임원칙과 시장질서를 보호하는 데 주력하여야 한다. 헌법의 과제는 지속가능한 국가경제발전을 위해 자유시장경쟁을 저해하는 경제규제와 당국에 의한 통화남발을 막는 것이다. 이를 위해 개헌과제는 지나친 정부규제를 정당화하고 자유시장 질서에 반하는 경제관련 조항을 삭제하는 것이다.⁴⁰⁾

국가권력을 제한하기 위해서는 헌법에서 경제관련 국회의 입법권을 제한하고, 국가재정(財政)의 균형예산원칙과 적자 또는 부채비율을 헌법에 정하는 것도 중요한 과제이다.

7. 통일대비 지역의 자율과 책임 보장

북한의 각 지방이 주민의 선택에 의해 대한민국의 광역적 지역정부로 편입할 수 있는 헌법상의 제도를 마련하여 통일에 대비할 필요가 있다. 대한민국이 연방정부의 주정부 수준 자치권을 가진 지방정부를 헌법에 보장함으로써 주민의 삶의 질을 높이기 위한 자율적 권한과 책임을 행사하고, 원칙적으로 소요재원을 주민 스스로 마련할 수 있는 제도를 조속히 정착시키되, 북한지역처럼 원천적으로 재정력이 약한 지역정부는 중앙정부 또는 다른 재정자립도가 높은 지방정부가 도와주는 제도를 제도화할 필요가 있다. 그래야만 북한 주민도 통일에 대한 희망을 가질 수 있을 것이다.

개정될 헌법은 북한의 지도자와 주민들 스스로가 북한의 지도자로서 지역발전의 주체로 자치활동할 수 있는 제도적 장치와 더불어 통일절차를 마련하여야 한다. 북한 주민도 통일 한국의 주역이 될 수 있는 기회를 헌법이 보장할 필요가 있다.

지금과 같이 중앙정부가 지방행정·재정까지 좌지우지하면서 지방정부를 하청기관화하는 형식적 지방자치제도는 자존심 강한 북한 지도자와 주민들에게는 매력적인 제도로 다가가지 못할 것이다. 아울러 북한 지도자와 주민들에게는 중앙집권적 체제보다 주민의 삶의 질 향상과 지역발전에 대한 자율적 권한과 책임을 각 지방정부가 행사하는 것이 해당 지역발전에 유리하다는 것을 북한 국민과 지도자에게 인식시킬 필요가 있다. 북한의 주민과 지도자들도 지역발전의 주체가 되어 스스로 노력할 수 있는 제도적 모델을 우리나라의 지방자치제도에서 찾을 수 있도록 헌법을 개정할 필요가 있다.

40) 同旨, 상계논문

참고문헌

김선택, (2012.12) 헌법개정과 국민참여, 공법연구 제41집제2호

김성호, (2014) 지방분권개헌, 삼영사

김종철, (2016.11), 헌법개정의 정치학-87년체제의 평가와 헌법개정의 조건 및 방향, 21세기 법질서와 국회, 한국공법학회

김이선 외, (2013), 다부처 관련 정책현황조사 ; 다문화가족지원사업, 한국여성정책연구원

김정훈외, (2010), 헌법과 재정, 한국조세연구원

명재진, (2016.11), 협치시대의 개헌방향, 21세기 법질서와 국회, 한국공법학회

김찬동, (2014), 일본의 자치단체 파산제도 현황과 시사점. 대한지방행정공제회, <지방행정> 63권 726호.

김해룡 외, (2008), 지방분권제도의 실질적 구현을 위한 법제정비에 관한 연구, 전국시도지사협의회.

대화문화아카데미,(2016), 2016새헌법안, 대화문화아카데미

라휘문, (2011). 이민자 사회통합을 위한 다문화가족지원센터의 역할제고방안. 한국정책연구

민경국, (2008),경제관련 한국헌법의 문제와 헌법개정 방향, 국회 미래한국헌법연구회,

송상훈외, (2014), 재정위기시대의 지방정부 운영전략, 경기개발연구원

안성호,(2013), 양원제 개헌론, 신광출판사

여성가족부, (2014). 제2차 다문화가족정책 기본계획(2013-2017) 지방자치단체 2014년도 시행계획.

오동석, (2016.11), 협치의 시대 국회의 역할, 21세기 법질서와 국회, 공법학회

이기우,(2016), 모든 권력은 국민에게 속한다 이제는 직접민주주의다, 미래를 소유한 사람들

_____(2014), 분권적 국가개조론, 한국학술정보

이국운 외, (2015), 지방분권형 헌법개정안 연구, 지방4대 협의체.

이동필, (2007), 농어촌 지역개발·복지분야 지원체계 효율화 방안, 한국농촌경제연구원.

이성근, (2010). 지방의 재정자율성 제고 등을 위한 광역·지역발전특별회계사업 개편 방안연구. 지역발전위원회 연구보고서.

장선희, (2011). 지방자치단체 파산의 특수성에 관한 연구 -지방자치단체 파산관련 독일의 논의를 중심으로. <세계헌법연구> 17권 1호.

전상경. (2012) 지방자치단체 파산제도의 도입가능성에 관한 비교법적 고찰 -미국 지방정부 파산법(미국 연방파산법 제9장)의 시사점- 공법학연구 13-3.

조성규, (2004), 지방자치단체의 고유사무, 공법학연구, 한국비교공법학회, 2004년 제5권 제2호.

조성규. (2014) 지방자치단체 파산제 도입의 법적 문제. 행정법이론실무학회, 행정법연구 38.

조태제, (2006). 「지방자치단체의 파산제도」. 서울: 한국법제연구원

최진혁, (2016), 프랑스 지방분권개혁을 위한 헌법개정의 함의, 제3차지방분권포럼, 한국지방자치학회

최영출, (2013). 지방분권 수준과 영향요인 관계분석. 지방정부연구. 17(2)

하혜수 외, (2013), 재정자율성 강화를 위한 중앙-지방 재정관계 개편방안, 전국시도지사협의회.

한국경제연구원, (2015), 「고학력 청년층 체감실업률 추정과 노동시장 개혁의 필요성」.

행정자치부, 각년도, 「지방자치단체 예산개요」

_____, 각년도, 「지방공기업 결산 및 경영분석」

De Mello, Luiz R. Jr.(2000), Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relation: A Cross-Country Analysis, World Development, 28(2): 365-380.

IMD, (2015). World Competitiveness Report (on line database).

McLure, C. L. and J. Martinez-Vazquez(2000). The Assignment of Revenues and Expenditures in Intergovernmental Relations. World Bank Institute.

O'Toole Jr. L.J., (2007), American Intergovernmental Relations : Foundations, Perspectives, and Issues, 4th ed. Cqpress.

OECD, (2015), 「Government at a Glance」

WEF(World Economic Forum). (2015). The Global Competitiveness Report 2014-2015. Geneva: WEF.

Wildavsky .Aaron, (1961), "Political Implication of Budgetary Reform." Public Administration Review 21 : 183-190. (1964), The Politics of the Budgetary Process. Boston:little, Brown & Co.

프랑스의 자치분권형 헌법개정

최진혁

(충남대학교)

프랑스의 자치분권형 헌법개정¹⁾

최진혁(충남대학교 자치행정학과 교수)

I. 서론 : 문제제기

프랑스는 국가주권의 단일성과 불가분성(l'unité et l'indivisibilité de la souveraineté)의 원칙에 따라 국가를 운영/관리한다. 따라서 지방분권은 국가의 지방행정수행방식으로서 단일한 국가 안에서의 지방자치단체의 다양성을 함께 추구하려고 하는 차원에서 인식되고 있다. 이러한 배경에서 프랑스 헌법은 제1조에서 “프랑스는 불가분적, 비종교적, 민주적 및 사회적인 공화국이다(La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale)”라는 사실을 천명하고 있다.²⁾ 그리고 프랑스 공화국조직은 지방분권화이다(Son organisation est décentralisée)라고 규정하고 있다. 더 나아가 프랑스 헌법은 지방자치단체에 관한 규정을 제12장(72조, 73조, 74조)에서 다루며 지방자치를 보장하고 있다.³⁾ 즉, 프랑스 지방자치단체는 주민으로부터 선출된 지방의원에 의해 법률이 정한 조건에 따라 자치행정을 수행한다. 우리나라도 헌법에 지방자치에 관한 규정(제117조, 제118조)을 두어 적어도 우리나라 지방행정이 지방자치에 부응할 수 있도록 운영하여야 함과 아울러 자치단체의 자치권은 헌법적으로 보장한 권리임을 밝히고 있다. 이런 배경에서 제118조 ②항에서 “지방의회의 조직, 권한, 의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다”고 규정하고 있다. 이처럼 두 나라 모두가 지방자치를 법률이 아니라 헌법에 보장함으로써 보다 강화된 지방자치를 강조하고 있다고 할 수 있다. 왜냐하면 헌법이 법률보다 상위의 법으로서 입법에 의하여 변경을 어렵게 함으로써 입법부의 전권성(全權性)을 억제하여 지방자치행정을 법률에 의한 침해로부터 보호할 수 있는 근거를 제공해 주고 있기 때문이다. 이는 헌법이 국가의 통치조직과 통치작용의 원리를 정하는 최고법으로서의 지위를 가지고 있는 데서 비롯된다.

그런데 1995년 14년 만에 정권창출에 성공한 자크 시락(Jacques Chirac) 대통령의 장-피에르 라파랑(Jean-Pierre Raffarin) 정부는 1982년 프랑수와 미테

1) 본 연구는 필자의 연구논문(한국지방자치학회보 20(2) : 지방분권개혁을 위한 헌법개정에 관한 연구/프랑스사례를 중심으로)를 토대로 보완 정리한 것임.

2) La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée.

3) Titre XII : Des collectivités territoriales / Modifié par Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003

랑(François Mitterand) 사회당 정부가 추구한 지방분권화를 더욱 가속화시키기 위해 “프랑스 공화국의 분권화된 조직에 대한 헌법(loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République)”을 2003년 3월에 제정하기에 이르렀다.⁴⁾ 이 새로운 헌법은 공화국의 분권화된 조직설정과 지방자치단체에 인지된 책임성의 증대, 직접민주주의 원칙의 도입 및 해외 자치단체의 법규조정 등의 주요 주제를 담고 있다(Yves /François Luchaire, 2003 : 1-8 ; www.premier-ministre.gouv.fr, 2003 : 1-3 : 후술).

우리나라도 그동안 지방분권화정책을 추진하면서 보다 효과적이고 민주적인 지방분권을 추진해나가기 위해서는 헌법개정의 필요성이 강조되고 있다. 즉, 많은 지방분권정책이 정치권의 정쟁논리 하에 희생할 수 있는 여지를 사전에 차단하고 지방자치제도의 보다 확고한 정착을 위해서 필요하다.⁵⁾ 더구나 6공화국의 제왕적 대통령제의 폐해를 극복하고 지방발전과 균형발전을 성공적으로 담보해 낼 수 있는 국가운영의 기본적인 틀로서 지방분권적인 정치/행정구조를 밝히는 헌법적 규정에 대한 논의를 시작해야 할 것으로 보인다. 이러한 맥락에서 본 연구는 우리나라와 지방자치와 지방분권의 맥을 같이하는 대륙계 단체자치의 대표적인 모델로서 프랑스의 지방분권개혁으로서의 헌법개정안을 고찰하면서 우리에게 주는 시사점을 제시해 보고자 한다.

II. 지방자치의 역사적 배경과 헌법개정에 관한 이론적 배경

1. 지방자치의 역사적 전통

지방자치의 프랑스적 전통은 국가에 의해 지배받는 중앙집권적 통치구조로 지방정부를 거부하고 행정의 부가적 기능을 담당하게 하는 지방관청(local authorities ; les autorités locales)으로 구분하여 그 안에서 지방자치단체(les collectivités territoriales ou locales)로 분리워진 측면이 있다.

이러한 배경에서 “프랑스는 하나이고 나뉘어질 수 없다(La France une et indivisible)”는 논리는 프랑스군주정, 혁명, 공화정에 걸쳐 몰두해온 단일한 국가의 영속적 추구에 기인한 바 크다. 특히 프랑스 혁명에서 자코뱅(Jacobin)의 승리는 연방제를 주장하였던 지롱당(Girondin)을 제압하면서 더욱 더 강력한 중앙집권국가의 상징이 되었다(Jacobinisme). 여기에 더해 나폴레옹의 등장은 혁명적 시기의 중앙

4) 이는 마치 좌파정권이라 칭하는 노무현 참여정부 이후 2007.12.19 보수우파를 자처하는 한나라당의 이명박 정부로의 정권교체가 이루어진 우리나라의 상황과 매우 유사하여 그 시사점이 클 것으로 보인다.

5) 2005년 8월 한국지방자치학회 주관으로 하계학술대회에서 논의하였다. 이기우 교수는 헌법개정의 필요성을 분권형 국가를 향한 국가의 재구조화라는 대장정을 출범하면서 성공적인 지방분권을 정착시키기 위해서 나침반으로서, 등대로서 헌법적인 길잡이가 절실하게 필요함을 강조하였다. 지방자치의 근간을 흔들 수 있는 논쟁 속에서도 그 방향을 바로 잡아줄 수 있기 때문이다. 지방분권적인 국가운영의 틀을 근본적으로 전환해야 할 시점에서 그 큰 그림을 헌법적으로 담아내야 하는 이유를 찾을 수 있을 것이다(이기우, 2005 : 47-48).

집권화의 기운을 더욱 조직화시키는 공화력 8년 헌법(L'an VIII)을 제정하고 프랑스식 중앙집권방식의 틀을 확립하는 계기가 되었다.⁶⁾ 여기에 자연히 상대적으로 프랑스 국가의 지리적, 문화적 다양성을 상쇄(완화)하려고 한 부분이 있다. 프랑스에서 국가의 통합은 지역사회에 중앙권력의 대표적인 도청체제(le système préfectoral ; the system of Prefects)를 통하여 국가가 개입하여 결정되는 것으로 이해하고 있다. 그래서 모든 코뮌(commune)과 데파르트망(département) 자치단체는 같은 행정규칙으로 획일적으로 규제되고 있는 것이다. 따라서 지역의 독자성과 다양성은 상대적으로 그만큼 제약받게 되고 자치권 또한 제한받게 되는 것으로 해석된다.

2. 프랑스의 지방자치단체 개혁 : 신지방분권화(New Decentralization)

프랑수와 미테랑(François Mitterand) 사회당정부에 의해 구체화된 프랑스 지방분권은 30여년이 지난 오늘날에도 여전히 큰 개혁으로 받아들여지고 있다. 왜냐하면 국가의 지방행정수행방식의 틀이 크게 변화되었기 때문이다. 다만 어떻게 하면 균형되고 성숙한 분권화여로의 추진이 가능할 것인가가 프랑스 신지방분권화의 과제가 되고 있다. 왜냐하면 그동안 획기적인 지방분권정책의 실시에도 불구하고 지방재정의 압박, 권한의 중첩, 행정계층의 증가, 기관구성의 특성상 힘의 균형의 부재로 말미암은 국가통제의 지속성 등 지방분권이 그 균형을 찾지 못하고 있다고 판단되기 때문이다. 이는 ‘지방권한의 집권화’(Yves Mény, 1993), ‘반집권화된 국가’(François-Xavier Aubry, 1992), ‘지방분권이 중앙집권방식으로 행사됨’(Jean-Claude Thoenig, 1992), ‘단차원적인 개혁, 아직 끝나지 않은 과정’(Pierre Sadran, 1992)으로 평가하는 프랑스 지방정치행정학자들의 표현에서 읽을 수 있다(최진혁, 1999 : 204-205).

이러한 맥락에서 지방정치·행정 전문가들과 의회의원으로 구성된 지방분권 연구소(Institut de la décentralisation)⁷⁾는 그동안 분권화 정책 추진과정을 과학적 분석에 따른 평가에 의하여 프랑스 지방분권의 균형된 발전을 제시하고자 하였다(Daniel Hoeffel, 1996 : 5-6). 이들에 의하면 프랑스 지방분권은 단순히 자코방주의적인 프랑스의 전통적인 중앙집권에의 종식에 있는 것이 아니라, 보다 자유스러운 정치·행정체계 속에서 주민의사의 우월한 가치를 존중하여 주민이 지방정책결정에 가깝게 참여하도록 하고, 지방자치단체(지방정부)의 책임성이 강화되어 공공정책의 효과성을 지양하려는 데 두고 있다. 이는 과거 방임국가시대의 지방분권과는 그 성격이 다르므로 신지방분권(new decentralization ; décentralisation nouvelle)이라고 칭한다. 이는 중앙집권을 전적으로 배제하는 절대적인 지방분권이 아니라 국

6) 공화력 8년 헌법은 1799년 12월 13일(22 frimaire an VIII)헌법과 1800년 2월 17일(28 pluviôse an VIII)의 프랑스 국토의 분할과 행정(la division du territoire français et l'administration)에 관한 법률에 의해서 이루어졌다(Verpeaux, 1996 : 6-7).

9) 이 연구소의 최초 모임은 1996년 2월 8, 9일에 Lille에서 개최되었으며 Bas-Rhin 도의회의장이며 상원의원, 전 장관인 Daniel Hoeffel이 주관하였다.

가(중앙정부)의 감독, 지도의 필요성을 인정하는 상대적 지방분권이기 때문이다(최진혁, 2015 : 7-8).

2. 헌법개정의 의미

헌법개정은 “헌법에 규정된 개정절차에 따라 헌법의 기본적 동일성을 유지하면서 헌법의 특정조항을 의식적으로 수정 또는 삭제하거나 새로운 조항을 추가함으로써 헌법의 형식이나 내용에 중극적인 변경을 가하는 행위”로 규정할 수 있다(권영성, 1989 : 32). 이를 권력으로 비추어 해석하면 헌법개정권력(pouvoir constituant institué ; amendment power)은 헌법을 개정하는 권한으로 헌법에 의하여 그 주체와 행사방법이 규정된 제도화된 제헌권으로 입법권의 상위권력으로 간주되고 있다(김철수, 2002 : 46). 그런데 이러한 헌법개정의 논의는 새로운 정치환경에 적절히 대응하기 위한 조치로서 고정적 개념이 아니라 진화적 개념으로 파악한다. 헌법개정은 두 가지 방법을 동시에 차용할 수 있는데, 그 하나가 형식적 혹은 법률적인 측면이고 다른 하나는 비형식적 혹은 정치적 측면으로 볼 수 있다는 것이다(Gicquel, 1990 : 199).

1) 헌법의 형식적 개정(la révision formelle d'une constitution)

헌법을 공식적으로 수정 요구할 때마다 권한이 요구되는데, 이를 파생제헌권력(pouvoir constituant dérivé)이라 할 수 있다. 헌법개정권력은 경성헌법과 연성헌법간의 전통적 구분을 가능하게 하는 특수성(spécificité)을 갖는다. 즉, 원초적 제헌권(un pouvoir constituant originaire)과는 반대로 이 개정권력은 제도화되었고(un pouvoir institué), 그리고 논리적으로 당연히 조건화(conditionné)되었다는 것이다.⁸⁾ 즉, 조건화된 권력(un pouvoir conditionné)은 헌법을 새로운 현실에 잘 적용해야 하는 것과 헌법의 동질성을 유지해 나아가야 하는 것의 합리적인 균형을 제공해야 하는 것으로 볼 수 있다. 이 헌법개정은 절차적 대응성 차원에서 보통입법의회(l'assemblée législative ordinaire)나 특수제정의회(l'assemblée constituante ad hoc), 그리고 국민투표(le référendum)에 맡겨질 수 있다(Gicquel, 1990 : 200-202).

2) 헌법의 비형식적 개정(la révision informelle d'une constitution)

국가의 헌법은 은밀하게 변경될 수 있음을 정치적 경험에서 발견된다. 환언하면 파생된 제헌권력의 여분으로 이해된다. 그런 면에서 "어떠한 헌법도 처음 만들어졌던 상태로 존재하지는 않는다. 헌법의 행보는 정치인(사람)과 환경에 항상 중

8) 일반적으로 헌법제정권력(pouvoir constituant ; constituent power)과 헌법개정권력을 구분하느냐, 그렇지 않느냐의 논리가 대립될 수 있는데 프랑스 헌법학자 Vedel은 헌법제정권력을 헌법을 만드는 힘뿐만 아니라 개정하는 힘까지도 포함하는 것으로 해석하는 반면, Burdeau는 헌법제정권력을 원초적 제헌권(pouvoir constituant originaire)이라 하고, 헌법개정권력을 제도화된 제헌권(pouvoir constituant institué)으로 하여 양 권력을 구분하고 있다(Vedel, 1961 : 537 ; Burdeau, 1962 : 72 ; 김철수, 2002 : 46).

속하게 마련이다"라는 사실을 나폴레옹은 간파하였다. 그럼으로써 적용해야 할 법규와 적용한 법규간에는 명백한 괴리가 존재하는 것이다. 그럼으로써 정치가들은 개인이나 집단이나 헌법을 왜곡시키게 되고, 그래서 헌법을 정도에 맞게 해석하거나 배반하게 된다(Gicquel, 1990 : 203).

3. 헌법개정절차와 경험

1) 헌법개정절차

프랑스의 헌법개정은 다음 세 가지 절차에 의해 진행될 수 있다(성낙인, 1995 : 55).

첫째, 일반적이고 정상적인 절차로서 헌법 제89조에서 규정하고 있다.⁹⁾ 개정안의 발의권은 수상의 제안에 따라 대통령과 국회의원에게 경합적으로 행사하고 있다. 개정안은 동일한 조문으로 양원에서 가결되어야 한다. 이 경우 국민투표를 통해서 최종적으로 확정된다. 다만 대통령이 개정안을 양원합동회의에 부의할 경우에 국민투표 대신 양원합동회의에서 표명된 투표의 3/5 이상을 얻으면 확정된다.

둘째, 예외적이고 비정상적인 개정절차로서 헌법 제11조에서 규정하고 있다.¹⁰⁾ 제14장 헌법개정의 장을 두고 있으면서 헌법 제11조에서 국민투표규정을 두

9) 헌법 제89조 :

- ①헌법개정의 발의권은 수상의 제안에 따라 대통령과 국회의원에게 경합하여 행한다(L'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au Président de la République sur proposition du Premier ministre et aux membres du Parlement).
- ②개정안은 제42조 3항에 규정된 기한조건 내에 검토되어야만 하고 동일한 조문으로 양원에서 가결되어야 한다. 개정은 국민투표에서 승인된 후에 확정된다(Le projet ou la proposition de révision doit être examiné dans les conditions de délai fixées au troisième alinéa de l'article 42 et voté par les deux assemblées en termes identiques. La révision est définitive après avoir été approuvée par référendum).
- ③단 개정안은 대통령이 양원합동회의로써 소집된 국회에 이를 부의할 것을 결정한 경우에는 국민투표에 붙이지 아니한다. 이 경우에 개정안은 표명된 투표의 3/5의 다수를 얻지 아니하면 승인되지 아니한다. 양원합동회의의 사무국은 국민의회의 사무국이다(Toutefois, le projet de révision n'est pas présenté au référendum lorsque le Président de la République décide de le soumettre au Parlement convoqué en Congrès ; dans ce cas, le projet de révision n'est approuvé que s'il réunit la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Le bureau du Congrès est celui de l'Assemblée nationale).
- ④영토의 보전이 침해되는 어떠한 개정절차도 착수 또는 속행될 수 없다(Aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire).
- ⑤공화정체는 개정의 대상이 될 수 없다(La forme républicaine du Gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision).

10) 헌법 제11조 :

- ①대통령은 의회회기 중 관보에 공표된 정부의 제안 또는 양원의 공동제안에 따라 공권력의 조직에 관하거나, 국가 경제, 사회, 환경정책에 관한 개혁과 여기에서 경쟁하는 공공서비스개혁, 공동체의 결정의 승인을 필요로 하거나, 헌법에 위반하지 않으나 제도의 기능에 영향이 있을 조약의 비준동의를 목적으로 하는 모든 법률안을 국민투표에 붙일 수 있다(Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au Journal officiel, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions).
- ②국민투표에 의하여 법률안의 채택이 확정된 때에는 대통령은 협의결과선언이후 15일 이내에 이를 공포한다

고 있다. 이는 주권자의 국민의 판단에 기초한 논의로 볼 수 있다.

셋째, 공동체에 관한 사항으로 쉽게 개정될 수 있는 부분이다(헌법 제85조).¹¹⁾ 효력이 없는 규정에 불과하다.

2) 헌법 개정의 경험

헌법개정의 경험은 통과된 헌법개정안과 실패한 헌법개정, 중도에 포기한 헌법개정으로 살펴볼 수 있다.

(1) 통과된 헌법개정안

- ①1960년 : 프랑스 공동체에 관한 규정
- ②1962년 : 대통령직선제헌법개정
- ③1963년 : 국회회기제도의 개정
- ④1974년 : 헌법위원회소집권자의 개정(60인 이상의 상하원의원에 소집권 부여)
- ⑤1976년 : 대통령선거방식의 일부개정
- ⑥1992년 : 유럽공동체에 관한 마스트리트조약에 따른 헌법개정

*LOI constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République(후술)

*LOI constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République

(2) 실패한 헌법개정

- ①1969년 : 지방자치단체의 개혁과 상원의 지위개혁안 --- 국민투표실패 --대통령직 사퇴로 이어짐
- ②1984년 : 헌법 제11조에 기본권사항을 도입하려는 개정안 --- 상원의 반대로

(Lorsque le référendum a conclu à l'adoption du projet ou de la proposition de loi, le Président de la République promulgue la loi dans les quinze jours qui suivent la proclamation des résultats de la consultation).

11) 헌법 제85조(삭제) (Abrogé par Loi constitutionnelle n°95-880 du 4 août 1995 - art. 14)

①제89조에 정하는 절차와는 달리 공통제도의 운영에 관한 본장의 규정은 공화국의 국회 및 공동체의 상원에서 동일한 조문으로 가결된 법률로서 개정된다(Par dérogation à la procédure prévue à l'article 89, les dispositions du présent titre qui concernent le fonctionnement des institutions communes sont révisées par des lois votées dans les mêmes termes par le Parlement de la République et par le Sénat de la Communauté).

②본장의 규정은 공동체의 모든 구성국 간에 체결되는 협정에 의하여도 개정될 수 있다. 새로운 규정은 각 구성국이 헌법이 요구하는 바에 따라 효력을 발생한다(Les dispositions du présent titre peuvent être également révisées par accords conclus entre tous les Etats de la Communauté ; les dispositions nouvelles sont mises en vigueur dans les conditions requises par la Constitution de chaque Etat).

실패

(3) 중도에 포기한 헌법개정

- ①1973년 : 대통령 임기 5년 단축개정안이 양원에서 각기 통과되었으나 양원합동 회의에 통과되기가 쉽지 않을 것 같아 회부되지 않음.
- ②1974년 : 국회의원보충자의 지위도 개정안도 위와 동일한 이유로 중도 포기됨.

전반적으로 프랑스 5공화국에서는 비교적 안정적인 헌법개정논의가 있어왔다. 기존의 헌정체제의 동일성을 유지하면서 새로운 시대적 상황에 부응하기 위해 프랑스 국가의 헌법 개정은 끊임없이 논의될 것으로 보인다. 요컨대, 프랑스적 헌법 개정은 최고규범으로서의 헌법의 안정성을 유지함으로써 헌법국가의 기틀을 마련해야 한다는 것과 사회계약문서로서의 헌법이 그 사회의 변화에 적극적으로 순응할 수 있어야 한다는 측면이 조화를 이루는 방향에서 국민적 합의가 도출되어야 하는 것으로 보고 있다(성낙인, 1995 : 56-57).

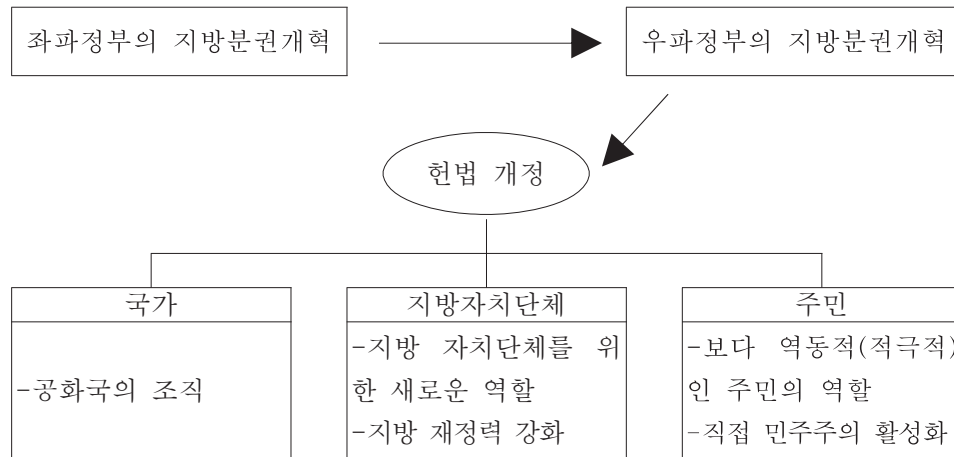
3) 2003년 헌법 개정의 배경

2003년 헌법 개정은 1982년 지방분권화 추진과정에서 나타난 재중앙집권화의 흐름을 차단하기 위한 차원에서 시도되었다(Le Moyne de Forges, 2003 : 29-30 : 배준구, 2004 : 42-43). 즉, 미테랑정권에서 추진한 지방분권개혁이 그 시행과정에서 중앙부서의 공직자들에 의해 직/간접적으로 간섭받거나 제한을 받는 상황들을 보면서 이를 바로 잡는다는 차원에서 헌법개정을 보게 되었다. 이에 따라 2002년 5월에 우파정권을 창출한 시락대통령은 국가의 행정조직을 분권화하는 신중한 개혁으로서 이러한 변화를 가져올 수 있는 수단과 방법을 제시하고 있는 것이다(후술).

4. 이론적 논의의 틀

본 연구는 프랑스 지방분권개혁의 내용을 파악함으로써 우리나라 정부에 새로운 지방분권의 방향을 모색하는데 그 시사점을 제시하고자 한다. 이를 위해 지방분권의 내용을 설명하는데 가장 중요한 지표로서 국가와 지방자치단체, 주민의 요소를 두어 그 구체적 논의를 전개하고자 한다(그림1 참조). 즉, 단일국가의 지방분권과 헌법개정의 내용을 보다 체계적으로 접근하기 위해서 단일한 국가에서 독립된 법인격으로서의 지방자치단체와 어떠한 관계를 형성하고, 지방자치단체와 주민의 관계를 어떠한 내용으로 정립하고 있는가에 대한 논의를 해야 하기 때문이다.

<그림1> 이론적 논의의 틀



IV. 2003년 헌법개정안 주요 내용

1. 공화국의 조직

1) 분권화의 기본원칙

개정조항으로 “공화국의 조직은 분권화이다<<son organisation est décentralisée>>”라는 규정을 두어 분권화의 원칙을 밝힘은 물론 지방분권의 헌법적 보장을 확실히 하였다. 이는 지방자치단체의 자치를 더욱 보장하겠다는 의지로 받아들여진다. 그런 면에서 헌법위원회(Conseil constitutionnel)는 이러한 자치에 해를 가하는 모든 것을 제지하려는 데 노력을 기울인다. 그럼에도 프랑스는 연방제에 반대하는 범위 내에서 단일국가체제에서의 지방분권을 강조한다.¹²⁾

2) 지방자치단체의 지명

모든 헌법적 규정에 동일한 어휘로서의 지방자치단체를 지명하였다. 즉, 이전에 헌법 제34조에서 지방자치단체(collectivités locales)를 사용해 왔는데 이제부터는 지방자치단체(collectivités territoriales)로 명기하여 단일화하였다(제34조). 이는 1958년 헌법제정 당시에도 제기되었던 사안으로 즉, 두 용어를 사용함으로써 마치 두 가지 다른 단체의 형태를 생각하게 하는 것을 방지하기 위해 정정되어야 한다는 논리였다. 결국 45년이 지난 이후에 정정된 단일의 어휘로 지명되는 규정을 보게 된 것이다(Yves Luchaire & François Luchaire, 2003 : 18).

또한 해외영토에서 고위공직자를 지명하거나 도단위에서 도지사를 지명하였

12) 참고로 1958년 헌법규정 내용은 다음과 같다.

제1조 : ①공화국과 자유로운 결정행위에 의하여 이 헌법을 채택하는 해외영토의 국민들은 하나의 공동체를 구성한다(La République et les peuples des territoires d'outre-mer qui, par un acte de libre détermination, adoptent la présente Constitution instituent une Communauté). ② 공동체는 이를 구성하는 국민들의 평등과 연대에 기초를 둔다(La Communauté est fondée sur l'égalité et la solidarité des peuples qui la composent).

던 제13조의 정부대표(représentant du gouvernement)나 제72조의 정부위임자(délégué du gouvernement)를 국가대표(représentant de l'Etat)로 명기하여 동일한 언어로 하였다.

3) 기존 자치단체의 보완적 열거

개정헌법은 기존에 열거한 지방자치단체를 보완하여 규정하고 있다. 다시 말해 새로운 헌법은 이제부터 제72조에서¹³⁾ 모든 종류의 지방자치단체를 열거하게 되었다. 즉, 품문, 데파르트망, 레지옹, 특별법적용 단체, 해외영토 단체가 그것이다. 게다가 “이들 새로운 자치단체의 창설은 첫 조항에서 언급한 하나 혹은 여럿 자치단체를 대신하는 경우”에 행해질 수 있을 것임을 추가적으로 제시하면서 이전 법규와 마찬가지로 다른 지방자치단체를 창설하는 것을 법률로 허용하였다.

그런데 이러한 자치단체의 열거는 여러 가지 관점에서 비평이 제기되는바 대체로 다음과 같이 정리할 수 있다(Yves Luchaire & François Luchaire, 2003 : 19-21).

① 이러한 지방자치단체의 열거가 국가의 모든 영토를 정확하게 포함하고 있지 못하다는 것이다. 즉, 어떤 지역은 언급된 자치단체 영역 내에 정확히 구분되고 있지 못하다는 것이다. 예를 들면 산재해 있는 섬들의 경우가 그것이다(Tromelin, Bassas de India, Juan da Nova, Glorieuses, Europa et l'ilot Clipperton). 그러나 주민 없는 이들 섬은 일반적으로 거주할 수 없기 때문에 지방자치단체로 간주할 수 없는 이유가 여기에 있다. 그리고 주민이 거주하지 않는 도시 품문(시읍면)이 존재하는데 거기서 시읍면장은 도지사가 임명하고 있다. 그러나 이런 특별한 상황은 전쟁으로 폐허화된 베르딩군(l'arrondissement de Verdun)에 위치하는 시읍면에만 해당하는 것으로 이 시읍면의 행정적 업무의 잔존은 상징적 추억의 의지에 불과하다는 것으로 본다.

② 이 새로운 규정은 과거의 규정에서 열거한 자치단체가 가져온 보호를 오히려 역설적으로 약화시킨다는 것이다. 즉, 헌법위원회의 결정(1984년 12월 2일, 1984년 7월 25일)은 제72조에 언급하고 있는 자치단체의 제거(폐지)를 금지하고 있다. 이와 반대로 새로운 규정은 헌법이 인용하고 있는 하나 혹은 여럿 자치단체를 대신하여 새로운 자치단체의 창설을 허용하면서 자치단체의 폐지를 허용하고 있다. 예를

13) 1958년 헌법 제72조 : ①공화국의 지방자치단체는 시읍면, 도, 해외영토이다. 기타의 모든 지방자치단체는 법률에 의하여 창설된다(Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les territoires d'outre-mer. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi). ②지방자치단체는 선출된 지방의회의원에 의하여 법률이 정하는 바에 따라 자유롭게 관리한다(자치행정을 수행한다)(Ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi). ③도와 해외영토에 있어서 정부의 대표는 국가이익, 행정통제 및 법률을 존중하는 역할을 담당한다(Dans les départements et les territoires, le délégué ou Gouvernement a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois).

들면 하나의 레지옹자치단체와 그 산하의 데파르트망자치단체들을 대신한 자치단체만을 창설하는 것을 허용하는 경우이다(예 : Corse 지역).

③ 레지옹자치단체가 창설의 지연으로 그동안 헌법에 배제되었었는데 이제 레지옹자치단체가 헌법규정에 삽입되게 되었다.

④ 새로운 헌법 제72조는 특별법규(statut particulier)에 의해 적용받는 지방자치단체의 창설을 허용하고 있다. 지금까지 이 특별주의는 특별한 조직의 대상이 될 수 있는 해외영토와 적응대상이 될 수 있는 해외 데파르트망을 위한 것을 제외하고 헌법에는 존재하지 않았다. 그러나 이 결여는 입법관이 코르시카(Corse)레지옹자치단체에 특별법규를 제공하는 것을 방해하지 않았고, 헌법위원회는 이 특별법규가 자유스러운 행정의 원칙을 준수하고 국가의 특권의 존중을 유지하는 것을 조건으로 그 가능성을 인지하였다.

⑤ 시읍면자치단체 상호간의 문제가 전적으로 배제된 것은 아니다. 개정 헌법은 지방자치단체의 그룹(연합, 공동체)을 두 번(법률에 저촉되는 권한행사의 가능성의 경우, 공동행위 방식의 조직의 경우)이나 걸쳐 환기시키고 있다. 이들은 자치단체가 아닌 공공영조물기관(établissements publics)으로 이해된다. 그러나 이들 공공단체(공공영조물기관)들은 지방자치단체에 더욱 접근하는 경향을 보이게 된다. 지방의원들이 직접보통선거로 그 지위를 유지하는 것이 갈수록 강력한 압력으로 작용한다. 이러한 진전은 그들의 권한과 세원 때문에 불가피한 것이다. 이러한 진전이 구체화될 때 이들 공동체(communautés)는 지방자치단체의 특징을 거의 전적으로 처분하게 될 것이다. 영토, 인구, 직접선거의 의원, 필요불가결한 권한, 세정력이 그것이다. 단지 권한의 포괄적 권한규정(la clause générale de compétence)은 공동체에 있어 결핍사항으로 남을 수 있다. 권한의 결여는 공동체에게 특별권한의 영역에 부여하게 된다. 이러한 결여(결핍)가 공동체와 지방자치단체간의 구별 기준이 될 것이다.

2. 지방자치단체를 위한 새로운 역할

국가와 지방자치단체간의 권한배분은 우선 (개정)헌법에 보충성의 원칙을 밝히면서 새로운 시각을 제공하고 있다. 다음으로 어떤 일정한 조건 하에 자치단체의 권한행사를 규정하는 법률이나 규칙에 저촉되는 이들 자치단체의 능력에 대한 헌법적 인식은 실제적 법 단일성(uniformité du droit) 내에 중요한 논의를 전개한다.

1) 보충성의 원칙(le principe de subsidiarité)의 강조

새로운 규정 제72조 2항에 의하면 “지방자치단체는 각 계층에 가장 잘 사

용될 수 있는 권한(전체를 위한) 결정을 행사하는 임무를 가진다”는 것이다.

이 보충성의 원칙은 특히 유럽연합과 그 구성원 국가들 간의 권한배분을 위해 채택된 이후 줄곧 주장되어 왔다. 그러나 이 조치는 그것 자체로 운영될 수 없는 한계를 가진다. 즉, 이 조치는 헌법적 가치에 목적을 두는 것으로 그 실현은 점진적으로만 이루어질 뿐이며 아마도 그 실현이 완성될 수 있다고 보지는 않기 때문이다. 왜냐하면 사회는 계속해서 진전 발전되기 때문이다.

이 원칙의 적용범위는 매우 넓다. “권한의 총체”(l'ensemble des compétences)라는 표현을 사용하면서 헌법은 부여된 계층에 가장 잘 사용될 수 있는 모든 권한에 초점을 둔다. 여기에서 중요한 논의는 결정에 있어 효과적인 수준은 어디이며, 또 한편으로는 어느 수준에서 효과적인 집행과 실현을 기대할 수 있는느냐의 의문이다.

보충성의 원칙에 의하면 권한은 주민에게 가장 가까운 수준에서 행사되기 쉽고 가장 효과적으로 행사될 수 있는 수준에 배분되어야 한다는 것이다.¹⁴⁾ 이를 위해 중요한 권한배분을 각 자치단체마다 예시하고 있는 것이다. 즉, 레지옹(지역) 자치단체는 대학교의 설립, 직업훈련에 관한 수단행사, 철도수송, 지역화 가능한 숙소소의 도움, 중소기업에의 도움의 권한을 행사하게 하며, 도(데파르트망) 자치단체는 고속도로를 제외한 전체 도로망을 관리하며, 학교건강을 책임진다. 시읍면(품문) 자치단체는 경제개입, 사회부조, 환경분야에 확장된 권한을 행사하게 하고 있다. 헌법개정 이전의 권한배분과의 차이점은 보충성의 원칙의 강조에 따라 주민에 가장 근접하고 효율적인 권한배분을 추구하려는 것이고, 그의 일환으로 헌법개정 이전(12개 분야)보다 많은 분야(21개 분야)에서 자치단체별로 예시하고 있다. 또한 그 주요원칙과 특징을 비교해 보면 다음 <표1>과 같다.

14) 카톨릭 교황청에서 사용하였던 논리이다. 즉, 국가는 개인이 스스로 행할 수 없을 때에만 책임을 져야 한다는 논리이다. 이것이 주민의 근접성과 능률성을 고려하여 권한이 가장 잘 행사될 수 있는 계층에서 권한이 행사되도록 하자는 것으로 발전되었다.

<표1> 헌법개정 이전과 이후의 권한배분의 비교

	헌법개정이전(1983년 이후)	헌법개정이후(2003년 이후)
분야	12개 분야 1)지역기획, 국토계획, 경제발전, 2)직업 훈련 및 견습, 3)도시개발계획과 유물 및 유적보호, 4)사회부조 및 위생, 5)운하, 하항, 6)해항, 7)낙시, 8)해양경작지, 9) 학교교통(수송), 10)교육, 11)환경 및 문 화활동, 12)농업	21개 분야 1)안전, 2)사회활동, 건강 3)교육(건설 및 기능 과 관련된 업무), 4)청소년 5)스포츠 6)문화활 동 7)관광 8)직업훈련 9)경제개입 10)도시정책 11)도시계획 12)국토개발계획, 농촌개발 13)주 거 14)환경/유적 15)쓰레기 16)상수도 17)전산 통신망 18)에너지 19)항구, 수로, 해수연결 20)학교교통(수송), 공공교통 21)도로
원칙	1) 지방자치단체간의 모든 중첩된 감독의 폐지 원칙 2) 총체적 이양(분야별에 따른 권한배분) 의 원칙 3) 권한과 재원의 동시이양 및 부담경비 의 통합적 보상 원칙 4) 현존하는 지방자치단체 특권의 원칙 5) 권한의 점진적 이양의 원칙	좌동 + 보충성의 원칙
특징	1)권한의 포괄적 규정주의와 예시적 열거 주의의 절충 2) 자유스러운 행정(자치행정) 구현에 부 응하는 기능배분	좌동 + 1)각 자치단체의 고유한 기능적 임무를 활용한 기능배분 2)명백하고 확장된 권한추구를 도모하는 기능 배분 (선도 지방자치단체의 활용) 3) 보충성 원칙 존중 4) 지방분권을 보완하는 차원에서의 기능배분

자료 : 최진혁(2008)

그러나 국가와 지방자치단체간, 지방자치단체간의 권한의 중복으로 인한 비
효율적 기능배분 현상이 발생하였다. 따라서 이를 해결하기 위해 위원회는 선도지
방자치단체(une collectivité chef de fil)를 지명하면서 계약을 사용함으로써 같은
수준에 지방자치단체를 공동으로 계획을 수행하도록 하였다.¹⁵⁾ 이는 여러 지방자치
단체가 협력하여 공동으로 처리해야 할 상황에서는 관련 지방자치단체 중 한 지방
자치단체가 대표가 되어 선도 지방자치단체로서 다른 지방자치단체와 협력을 구축
할 수 있게 하고자 하였다.

15) 그러나 동시에 위원회는 모든 영역에 개입하는 계약과정의 체계화를 비난한다.

2) 권한행사의 방식

지방자치단체의 결정권은 계속 유지되고 보완되었다. 개정헌법의 제72조는 모든 자치단체에 3가지 법률적 기준을 다음과 같이 제시하고 있다.

- ①자유스러운 행정(la libre administration)
- ②법률에 규정된 조건에 따른 행정
- ③지방의회의원에 의한 행정

그러나 이들 요소들은 지방자치단체의 권한행사를 위한 규제권한(un pouvoir réglementaire)에 의해 보완되었다. 게다가 새로운 규정 제72조-1항은 진정한 결정적 지방주민투표조직을 허용하면서 선출된 지방의회가 더 이상 결정권한의 독점성을 누리지 못하게 하였다.

(1) 고유한 규제권한 / 자치입법권 강화

지방자치단체를 위한 규제권한의 헌법적 인식은 이들 자치단체에게 고유한 규제권한을 초래(야기)시킬 수 있는가? 이에 대한 긍정적 답변은 국가가 더 이상 배타적 지위를 갖지 아니하는 것으로 이해되어 연방주의적 논의가 가능해진다. 지방자치단체의 규제권한은 Corse 법률에 관한 2002년 1월 17일 헌법위원회의 결정에 의해 인식되었던 것으로 다음과 같은 조건을 전제로 행사되어진다.

- ①규제권한은 법규를 존중하는 한도 내에서 행사된다.
- ②법률이 규제권한으로 부여해 준 권한 영역 외에는 규제권한을 행사할 수 없다.
- ③규제권한은 규제권한이 헌법 제21조¹⁶⁾가 헌법 제13조¹⁷⁾에 의한 대통령이 인정한 권한을 보류하고 국무총리에게 부여해준 법률집행을 소환하는 목적도 효과도 가지지 않는다.

이들 조건 내에서 헌법위원회에 의하면 입법권은 지방자치단체에 속한 권한의 범위 내에서 지방자치단체의 영역에 법의 적용방식을 정의하는 것을 감독(배려)할 수 있다는 것이다. 그리고 공적 자유를 활용하고 보장받는 중요한 조건이 공화국 지역 전체에 동일하게 적용되어야 한다는 것이다.

그럼 헌법개정안이 법률의 이러한 상태에 무엇을 가져왔느냐의 질문을 할 수 있는데 프랑스 학계는 다음과 같이 제시하고 있다(Yves Luchaire & François

16) 국무총리는 정부의 활동을 지휘한다. 그는 국방의 책임자이다. 국무총리는 법률의 집행을 보장한다. 국무총리는 제13조 규정의 조건 하에 규제권한을 행사하고 문관과 무관을 임명한다. 국무총리는 권한 중 일부를 장관에 위임할 수 있다. 국무총리는 경우에 따라 제15조에서 예정한 의회와 위원회의 주재에서 대통령을 대행한다. 국무총리는 예외적으로 명백한 위임에 근거하여 그리고 결정된 의사일정에 의하여 국무회의의 주재를 위해 대통령을 대행할 수 있다.

17) 공화국대통령은 국무회의에서 심의된 법규명령과 정령에 서명한다. 대통령은 문관과 무관을 임명한다. 국사원위원, 레종도네르훈장국(상훈국)총재, 대사 및 특사, 회계원의 심계관, 도지사, 해외영토의 정부대표, 장군, 교육총장, 중앙행정관청장을 국무회의에서 임명한다. 국무회의에서 임명되는 다른 관직과 대통령의 임명권이 그의 이름으로 행사될 수 있도록 위임할 수 있는 요건에 대해 기관부속법이 정한다.

Luchaire, 2003 : 24-25).

-지방의회위원회에 의한 자유스러운 행정을 가져왔다고 본다. 이는 마치 규제권한의 처분을 법률이 정해준 조건 안에서 이루어지게 한 것처럼 해석할 수 있다. 이 규제권한은 통제나 폐지선상을 결정할 수 있는 법률 밑에 항상 존재하고 있음을 밝히는 사안이다.

-지방규제권한은 공공자유의 활용이라는 기본적 조건을 항상 소환할 수 없다.

-개정헌법은 행정통제에 대해 변함없음을 보여주고 있다. 따라서 지방규제(법)는 법률이 정해준 조건 내에서 심판관에 의해 언제나 폐지의 대상이 된다는 것이다.

-개정되지 않은 헌법 제21조에 의해 지방규제권한은 국무총리의 법률집행의 규제권한을 훼손하지 않는다는 것이다.

(2) 법규에 저촉되는 권한행사

한편 지방자치단체와 그들의 연합체는 어떤 조건 하에서 자치단체 권한을 행사하는 입법적 조치에 위반할 수 있음을 규정하고 있다(제72조 4항). 그러나 법규에 저촉되는 권한행사는 다음의 제한 내지 조건에 규제된다.

①법규에 저촉될 수 있는 집행은 공공자유와 보장된 헌법적 권한 행사의 근본적 조건에 관계될 때 문제될 수 없다.

②법규에 저촉될 수 있는 행사(집행)의 조건들은 부속법규에 제시되어야만 한다.

③위반한 법률과 규칙은 이들 저촉사항을 감독해야 하고 전술한 부속법에 의해 예시된 조건 하에서 승인되어야만 한다.

④이들 저촉(위반)은 실험적인 측면에서와 목표와 제한된 기한을 위해서만 개입될 수 있다.

새로운 헌법 제72조 규정에 대해서는 다음과 같은 다양한 관점이 존재한다.

①이러한 법규에 저촉되는 행사는 그러나 지방자치단체에게 입법적 권한의 부여에 이르게 하지는 않는다. 즉, 이는

-한편으로 법률은 국회에서 결정되는 것을 항상 규정하고 있는 제34조는 바뀌지 않았다는 사실에서 기인하고,

-또 다른 한편으로 이들 자치단체는 그들의 권한을 행사하기 위해 규제권한을 처분하는 것을 규정하면서 새로운 규정 제 72조는 단 하나의 영역 안에 자치단체를 포함하였다는 사실에 연유한다.

②저촉되는 행사는 항시성을 가지고 운영되는 것이 아니라 목표와 제한된 기한 내에서만 개입된다는 것이다.

③저촉되는 행사는 지방자치단체 연합체(공동체)에 적용될 수 있어 저촉영역은 그만큼 넓어진 셈이다.

(3) 하나의 자치단체가 또 다른 자치단체에게 감독의 금지

헌법은 <<어떠한 지방자치단체도 다른 지방자치단체에 대해 감독을 행할 수 없다>>고 명시하고 있다. 그러나 바로 추가적으로 <<권한행사가 여러 자치단체들의 경쟁을 필요로 할 경우 법률은 자치단체 중 하나 혹은 자치단체들간의 연합체 중 하나에게 그들의 공통 활동의 방식을 조직하는 것을 허용할 수 있게 하였다.>>

(4) 변하지 않은 행정통제

헌법은 국가대표의 임무에 변화를 가져오지 아니하였다. 국가대표는 항상 국가이익, 행정통제, 법률의 준종의 임무를 수행하도록 되어 있다. 단 하나의 변화는 정부구성원들의 각 대표의 질적 위상으로부터 국가대표의 질적 위상으로 추가되었다는 데 있다. 과거의 72조는 도(데파르트망)자치단체와 지역(레지옹)자치단체에만 이러한 특혜조항을 규정하였으나 새로운 헌법규정은 모든 자치단체로 그 범위를 넓혔다. 즉 시읍면(뫼뮈)에게도 적용되게 되었다.

3. 보다 역동적(적극적)인 주민의 역할

개정헌법은 시민들에게 청원권과 결정권을 부여하는 새로운 72조-1 규정을 두었다.

1) 청원권(droit de pétition)

<<법률은 청원권 행사의 조건들을 제시하고 있다. 그 조건 내에서 각 지방자치단체의 유권자가 청원권 행사에 따라 지방의회 권한에 관계되는 질문을 지방의회 의사일정에 기입(다루게)하게 하는 것을 요구할 수 있다.>>

2) 직접민주주의의 진전

1992년 2월 6일 공화국 행정에 관한 법률에서 시읍면자치단체 수준에서만 지방자문과정을 규정하였다. 당시의 상황은 순전히 자문적 역할에 한했고 결정적인 역할은 부여하지 아니하였다.

개정된 헌법은 결정적인 진정한 지방 주민투표를 설정하였다. 이러한 주민투표에의 의존은 해당 자치단체의 권한행사의 경우에 이제부터 가능하게 되었다. 이 경우 유권자가 결정하게 된다. 게다가, 헌법은 다음의 두 가지 상황에서 자치단체의 유권자의 상담(자문)에 의존하는 것을 허용한다.

- ①특별법규적용을 받는 자치단체의 창설 혹은 이들 자치단체 조직의 변경,
- ②지방자치단체의 경계변경.

이 두 경우에는 유권자가 그들의 의견을 개진한다.

4. 지방재정

개정헌법이 추구하는 목적 중의 하나는 될 수 있는 한 재정자치의 수단을 넓혀주는 결정을 하는데 있었다. 자유스러운 행정은 자치단체의 자원을 스스로 결정할 수 있게 해주어야 한다는 논리에서 법률에 조건지워진 진정한 자치세정을 추구하고자 한 것이다. 그런 배경에서 제72조-2는 다음을 제시하고 있다.

- ①법률의 영역 내에서 자원의 자유스러운 처분.
- ②지방자치단체가 모든 사물에 대해 전체 혹은 부분적으로 세를 부과할 수 있는 가능성을 부여함.
- ③세수입과 기타 자체수입이 제시(대표)해야만 하는 결정적 부분.
- ④권한과 재원의 동시배분(지금까지는 희생적이었던).
- ⑤법률에 의한 지방재정조정메카니즘(mécanismes de péréquation)의 설치.

V. 결론

프랑스의 지방분권은 완성된 상태가 아니라 하나의 운동(움직임)으로 단선적 진전이 아니라 때에 따라서는 갑자기 이루어지기도 하고 움츠러지기도 하는 진전 속에서 여하튼 발전적으로 진행되고 있다. 시읍면(포문)조직을 창설했던 1791년 3월 2-17일 정령, 도의회를 위한 1871년 8월 10일 법률, 포문의회를 위한 1884년 4월 5일 법률, 1982년, 1983년 지방분권법, 헌법개정은 프랑스 지방분권의 역사를 가름하는 큰 사건으로 기록되고 있다. 이렇듯 지방분권에의 냉엄한 진전은 어떤 정부에서도 막을 수 없는 것으로 1982년 좌파의 매우 혁신적인 지방분권정책 이후 14년이 지나 다시 정권창출에 성공한 우파(자크시락, 니콜라사르코지)는 헌법개정의 방법으로 지방분권을 발전시키려 하였다. 이는 도달한 것이 아니라 국가발전의 긴 여정의 한 단계로 파악한 것으로 볼 수 있다.

이상의 프랑스의 지방분권 개혁에 관련한 개정헌법에서 우리는 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있을 것이다.

첫째, 단일한 공화국체제 내에서 국가조직의 지방분권화를 명시하였다. 즉, 헌법개정을 통한 지방분권추진은 공화국체제를 보존하면서 국가의 행정조직만을 분권화하려는 의지를 담고 있다. 이런 배경에서 국가와 지방자치단체간의 연계성 확보 및 주민참여효과를 극대화하는 지방분권이 되고 있는 것이다(근접성과 연계성 <응집성, 조화성>의 요구).

프랑스의 지방분권은 우선 단일국가체제 내에서 국가의 통일성과 지방자치단체의 다양성을 함께 추구하려는 논리에 맞는 방향에서 추진되고 있다. 즉, 국가와 지방자치단체가 연계성을 가지고 주민참여의 효과를 극대화하는 방향에서 지방분권화를 추진하고 있다. 그런 배경에서 주민의 근접성을 강화하는 지방행정이 가능한 기능배분을 추구하고 있다. 각 행정수준에 적합한 임무에 따라 권한의 유사한 단위

를 구성하여 배분할 수 있다. 경우에 따라서는 실험적 국면을 거친 후에 권한의 유사한 단위를 형성할 수 있을 것이다.

둘째, 자유스러운 행정(자치행정)구현에 부응하는 지방분권체계를 모색하고 있다. 그런 배경에서 국가와 지방자치단체간, 광역자치단체와 기초자치단체간의 기능배분은 자유스러운 행정을 어떻게 하면 구축할 수 있겠는가의 논리에서 여러 가지 원칙을 제시하게 하고 있다. 예를 들면 지방자치단체간의 감독금지원칙, 총체적 이양의 원칙 등이 제시되는 것이 바로 그것이다. 더 나아가 개정헌법은 지방자치단체는 모든 권한을 결정할 임무를 갖는다고 규정하고 있다.

세째, 명백하고 확장된 권한을 추구하고자 한다. 여기서 선도지방자치단체를 활용하고 있다. 명백한 기능배분과 확대된 권한을 향유하기 위해서 총체적 이양의 원칙과 권한의 유연한 배분을 시도하고 있다. 즉, 국가와 지방자치단체간, 지방자치단체간의 계약화를 통해 보완적으로 권한배분의 유연성을 확보하게 하고 있다. 뿐만 아니라 선도지방자치단체를 활용하여 지방자치단체의 권한개입의 중복으로 오는 혼란을 배제하고자 하였다. 국가와 지방자치단체간의 권한배분에 있어 유사한 권한의 총체적 이양의 목적은 그동안의 경험에서 볼 때 달성하기 어렵다는 것을 알게 되었고, 따라서 입법관은 주민에게 제공하는 서비스를 향상시키기 위해 협력동반체(les partenariats)를 조직하게 되었다. 선도지방자치단체(collectivité <<chefs de file>>)의 지명은 (기존의 자치단체간의 공동 분할하여 행사되는 권한) 동반권한(compétences partagées)영역에서 추구된 정책의 연계성(조화성)을 실현시키는데 유용하게 활용할 수 있을 것이다.

네째, 지방자치단체간의 권한배분을 적절하게 맞추기 위해 공공정책의 응집성(연계성)과 근접성의 요구에 따라 권한위임방식(des délégations de compétences)을 활용할 수 있을 것이다. 권한위임은 권한이전과는 다르게 임시적이며, 자발성과 계약에 기초한다. 권한위임은 주민에게 가장 가까운 수준에서 결정이 이루어지기 위해 국가 혹은 지방자치단체에게 그의 책임성과 통제 하에 하위수준의 단체에게 어떤 활동을 부여하는 것을 허용할 수 있다. 요컨대, 권한 위임의 실체는 보충성의 원칙을 실행하는데 기여할 수 있을 것이다.

다섯째, 지방자치단체의 권한은 주민의 가장 가까운 수준에서 가장 효과적으로 행사될 수 있는 차원에서 배분되도록 하고 있다. 즉, 지방자치단체는 지방자치단체 각 계층에 가장 효율적으로 사용될 수 있는 모든 권한에 대한 결정을 행사할 수 있게 한다. 이 보충성의 원칙(principe de subsidiarité)은 또 한편으로는 주민에게 가장 가까운 수준에서 권한의 유사한 그룹으로 이전하게 한다.

여섯째, 지방자치단체의 실험권한(droit à l'expérimentation) / 지방자치단체의 책임성을 강화하고 있다. 또한 지방자치단체가 법률이 부여한 권한을 행사하거나 법률, 법규에 유리하게 기여할 수 있는 변경사항 등을 스스로 실험할 수 있게 하고 있다. 그러나 실험권한의 영역은 엄격하게 설정된다. 즉, 실험은 자치권행사나 헌법적으로 보장된 권한의 필수불가결한 조건들을 규정하는 규칙을 손상시킬 수 없는 범위 내에서 이루어지도록 한다. 이러한 자치단체의 실험권한의 귀결로서 헌법에서 보충성의 원칙을 제시할 수 있다. 이러한 규정의 배경은 지방자치단체가 그들의 실험권한을 사용할 때 새로운 규칙과 과거의 규칙이 공존하는 기간을 가지게 되는데, 이 경우 가장 적절한 규칙이 다른 것을 대체하게 된다는 사실을 시사하게 한다. 프랑스 헌법 제37조-1은 규제권을 행사하는데 있어 입법관과 정부내각이 지방자치단체의 권한배분 부문에서 이 실험화를 행사하는 권리가 있음을 밝히고 있다. 이는 권한을 행사하는 적절한 수준을 결정하기 위해서 뿐 아니라 지방자치단체에 능력을 주기 위해서 마련되었다. 요컨대, 새로운 제도를 도입할 경우 구체적인 내용에 따라 지방자치단체에서 충분한 논의와 실험을 거쳐 이를 활용하게 하고 있다. 따라서 지방자치단체마다 단순히 획일적으로 제도를 도입할 것이 아니라 자치단체에 따라 정책적 실험을 거쳐 선별적으로 채택하는 방안을 강구할 수 있다.

일곱째, 역동적이고 적극적인 주민을 강조하고 있다. 즉 직접민주주의를 강조한다. 이런 배경에서 지방행정을 보다 민주적으로 추구하기 위해 주민투표제를 채택하였다. 기존의 자문형 주민투표제에서 결정형 주민투표제로 변경하여 직접민주주의를 강화한 것이 바로 그것이다.

여덟째, 자치재정력을 강화하고 있다. 이를 위해 자치재정권을 헌법에 보장해야 한다. 즉, 과세자주권, 재정지출의 자주성, 권한과 재원의 동시배분, 지방재정조정제도의 확립을 강화해야 할 것이다.

참고문헌

- 권영성.(1989). 신고 헌법학개론. 법문사.
- 김영우.(2001). 지방자치단체의 정원관리 : 프랑스를 중심으로, 한국지방자치학회보 13(3).
- 김철수.(2002). 헌법학개론, 박영사.
- 배준구.(2004). 프랑스의 지방분권, 도서출판 금정.
- 백운철/윤광재.(2000). 프랑스 지방자치학. 형설출판사.
- 성낙인.(1995). 프랑스 헌법학, 법문사.
- 안영훈.(1997). 현지에서 본 프랑스 지방자치제도, 한국지방행정연구원.

이기우.(2005). 지방자치보장을 위한 헌법개정에 관한 제언, 한국지방자치학회
2005년도 하계학술대회 발표논문집.
임도빈.(2002). 프랑스의 정치행정체제. 법문사.
정세욱.(2004). 자치행정학. 법문사.
최진혁.(1998). 프랑스 지방행정모델에 관한 연구. 한국행정학회 동계학술대회발표
논문집.
최진혁.(1999). 프랑스 지방행정의 역사적 헌정적 기원, 한국사회와 행정연구
10(1).
최진혁.(2002a). 프랑스 신지방분권화의 정치·행정적 논리, 한국정책학회 발표논문집.
최진혁.(2002b). 우리나라 지방분권의 발전적 고찰, 사회과학연구 제13권, 충남대학
교 사회과학연구소.
최진혁.(2003). 프랑스 지방분권화와 지방정치/행정구조, 국토연구원.
최진혁.(2008). 지방분권(개혁)을 위한 헌법개정에 관한 연구 -프랑스 사례를 중심
으로-, 한국지방자치학회보 20(2).
최진혁.(2015). 21세기 지방자치의 현대적 경향 -영국과 프랑스의 지방자치의 진화
-, 한국지방자치학회보 27(3)
한승준.(1998). 프랑스 지방자치제의 권한배분문제 : 도시계획부문을 중심으로. 프
랑스와 한국에서의 지방자치. 제3회 한국/프랑스 국제학술세미나.
정부혁신지방분권위원회.(2003). 참여정부 지방분권의 비전과 추진방향.
정부혁신지방분권위원회.(2007). 참여정부의 지방분권

Bécet, Jean-Marie.(1996). Les compétences de la commune. CNFPT, *Les
collectivités locales en France*, Paris : La documentation française.
Bodineau, Pierre et Verpeaux, Michel.(1993). *Histoire de la décentralisation*,
Paris : P.U.F.
Fonrojet, Severin.(2004). "L'organisation territoriale : quelle répartition des
compétences?," *Cahiers français* n318, Paris : la documentation
française.
Gicquel, Jean.(1990). *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris :
Montchrestien.
Gontcharoff, Georges.(1994). *connaissance des institutions publiques*, Paris :
Harmattan.
Greffé, Xavier.(1992). *La décentralisation*, Paris : La découverte.
Guichard, Olivier.(1976). *Vivre ensemble*, rapport de la commission de
développement des responsabilités locales, Paris : La documentation
française.

Le Moyne de Forges, J.M.(2003). La réforme constitutionnelle de la décentralisation de 2003 en France. 지방분권의 성공적 법제화를 위한 한불일 국제세미나 자료집(9.24). 부산발전연구원

Luchaire, Yves et Luchaire, François.(2003). *Décentralisation et Constitution*. Paris : Economica.

Mabileau, Albert.(1991). *Le système local en France*. Paris : Montchrestien.

Mabileau, Albert.(1985). Les institutions locales et les relations centre-périphérie. Grawitz, Madeleine et Leca, Jean. (1985). *Traité de science politique*, vol. 2. Paris : P.U.F.

Quermonne, Jean-Louis.(1991). *L'appareil administratif de l'Etat*. Paris : Editions du Seuil.

Sadran, Pierre.(1992). *Le système administratif français*. Paris : Monchrestien.

Verpeaux, Michel.(1996). Les lois de décentralisation depuis 1982. CNFPT, *Les collectivités locales en France*, Paris : La documentation française.

Constitution de 1958.

*LOI constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République

*LOI constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République

[Http://www.premier-ministre.gouv.fr](http://www.premier-ministre.gouv.fr)(검색일 : 2005. 4. 8 ; 2008. 1. 10)(2016.11.10).

[Http://www.interieur.gouv.fr](http://www.interieur.gouv.fr)(검색일 : 2005. 4. 8 ; 2008. 1. 10)(2016.11.10).

[http://www.interieur.gouv.fr\(2005.2.7.\)](http://www.interieur.gouv.fr(2005.2.7.)), La répartition des compétences

"Vers une France décentralisée" Entretien de Jean-Claude CASANOVA et Jean-Marie COLOMBANI avec Patrick DEVEDJIAN. "la rumeur du monde" diffusée sur France Culture le 19/07/2003

La décentralisation dans l'histoire de France par Patrick Devedjian

충청남도 자치경찰 실시에 따른 정책 제언

양 영 철

(제주대학교)

충청남도 자치경찰 실시에 따른 정책제안

양 영 철 (제주대학교 행정학과 교수)¹⁾

1. 경찰의 역할

□ 시대에 따른 경찰 역할의 변화

<표 1> 경찰개념의 변천

구분	고대	중세	근대	현대
시대 구분	(전기)BC.0C-BC.8 (후기)BC.8C-AD.4	AD. 4C-AD.11 AD.11C-AD.17	18~20세기 초	20세기 초 이후
국가 형태 (국가 이념)	부족국가 =도시국가 (자치주의)	절대국가 =봉건국가 (절대주의)	법치국가 =입법국가 (자연법·자유주의)	행정국가 =복지국가 (자유·민주주의)
경찰기능	그리스적 의미의 경찰: polis의 모든 활동	교회행정을 제외한 국가행정	내부행정 중 보안행정을 위한 강제작용 (한정설·소극설 작용)	질서 유지 법의 집행 (봉사 기능)
법 (법체계)	함무라비 법전 (Hammurabi) 성경 로마법	1530 제국경찰법 Reichspolizeior- dnung	1794. 프로이센 일반국법 1829 The Metropolitan police Act	대륙법 체계 영·미법 체계
국가 기능 (국가관)	왕권국가	경찰국가	야경국가	봉사국가

○ 지금은 전 세계가 community policing의 개념

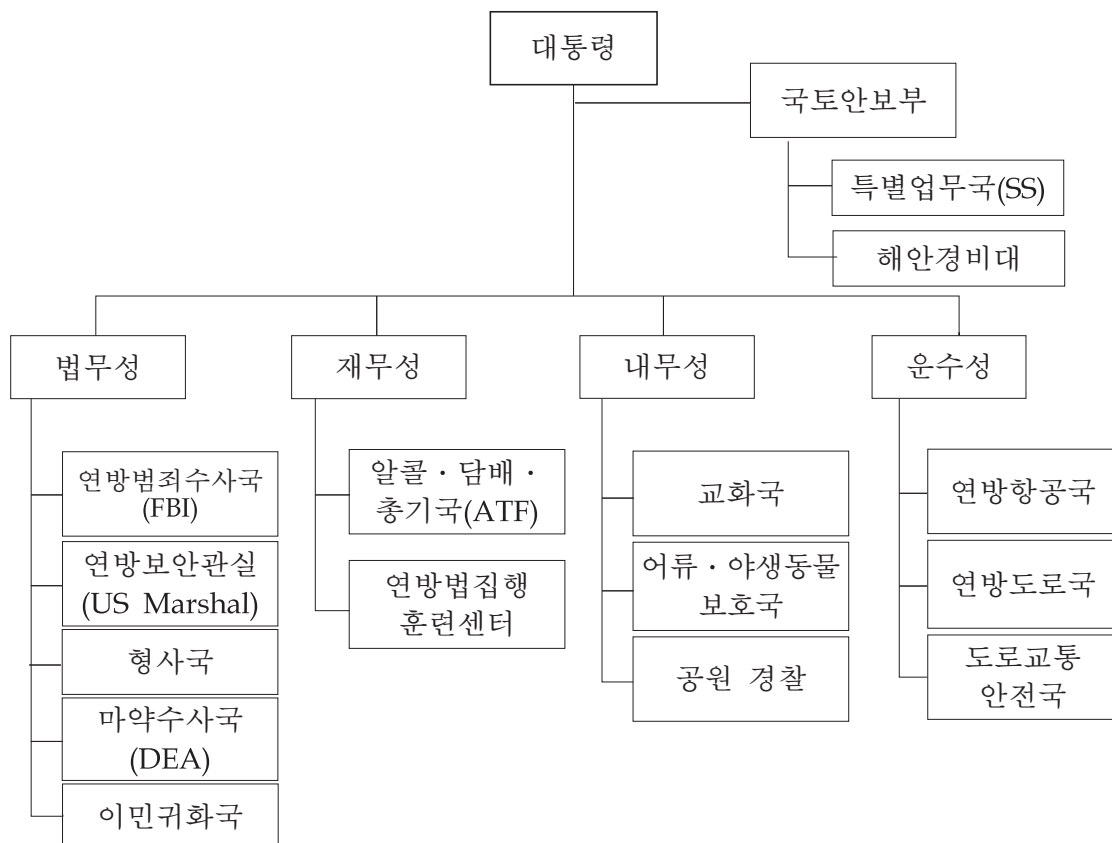
경찰만으로 지역치안을 할 수 없을 정도로 지역치안이 어렵기 때문에 지역주민과 함께 지역치안을 담당해야 한다는 개념

1) 현재 제주대학교 행정학과 교수, 참여정부시 대통령 직속정부혁신지방분권위원회 위원 및 지방자치특별자치위원장을 역임하면서 우리나라자치경찰모형을 작성하였고, 박근혜정부 대통령소속 지방자치발전위원회 제1기를 역임하면서 자치경찰 T/F 팀장을 맡아서 자치경찰운영모형을 작성하였음. 자치경찰에 대한 논문과 저서 자치경찰론(대영문화사,2008)가 다수임

□ 경찰의 종류

○ 형식적 경찰과 실질적 경찰

- 형식적인 경찰 : 경찰이라고 이름만 붙이면 경찰
- 실질적 경찰의 예: 미국국가 경찰



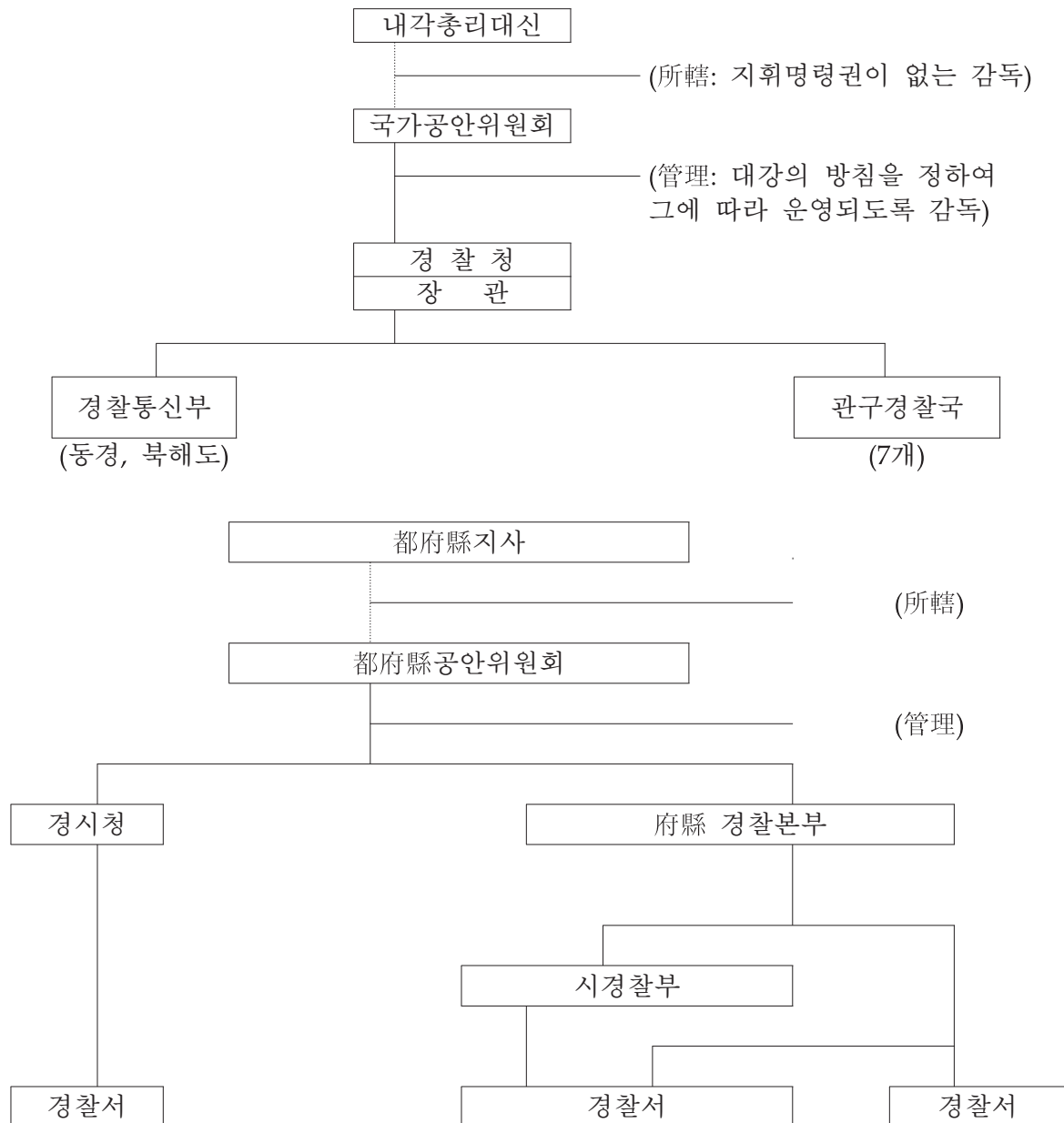
(그림1) 미국 연방경찰 조직도

○ 행정경찰과 사법경찰

- 행정경찰은 예방중심의 경찰
- 사법경찰은 범죄 후를 중점으로 하는 경찰

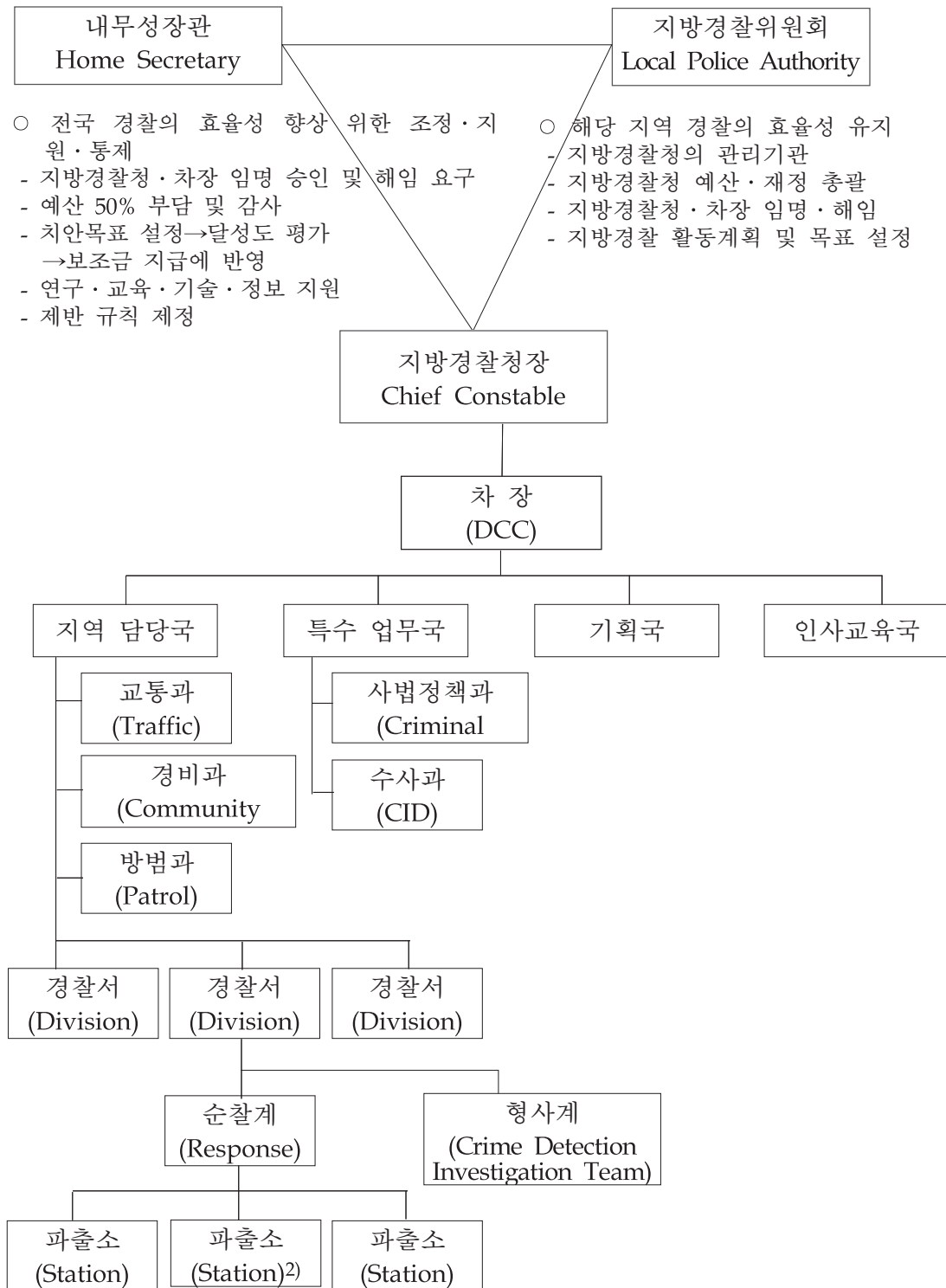
2. 다른 나라의 자치경찰 운영 형태

□ 일 본



(그림 2) 일본의 자치경찰제도

□ 영 국



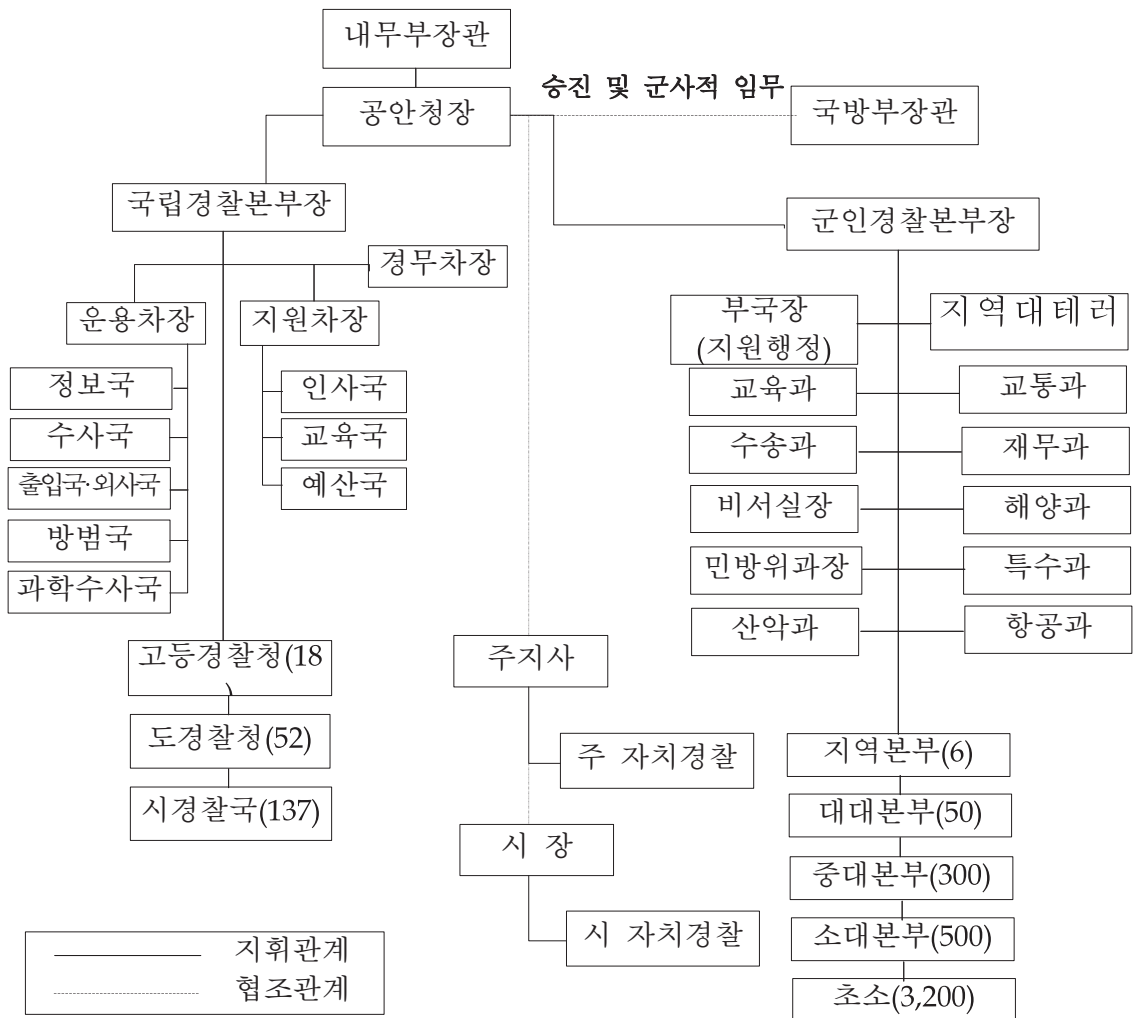
(그림 3) 영국의 지방경찰 조직도

2) Sector, Beat 등의 명칭으로도 불린다.

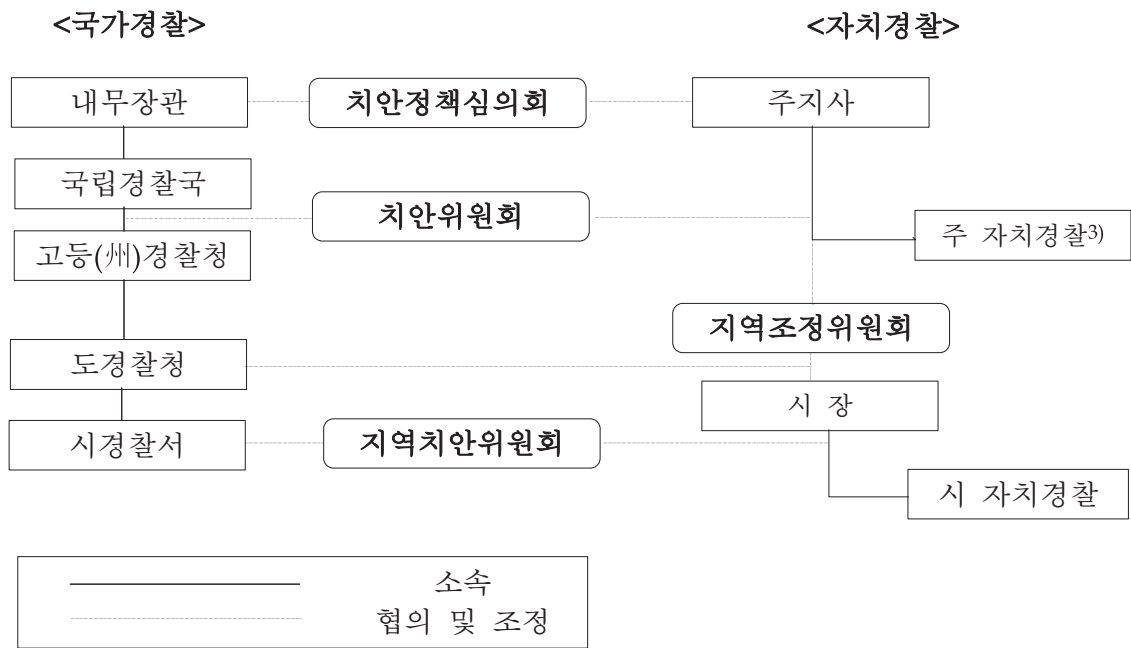
□ 미 국

- 미국은 각 지역마다 다르기 때문에 일정한 조직도 없음
- 다만 자치경찰이 기초자치단체에 소속되어 있으며 국가로부터 전혀 간섭을 받지 않고 독자적으로 운영됨

□ 스페인 자치경찰



(그림 4) 스페인의 경찰조직체계도

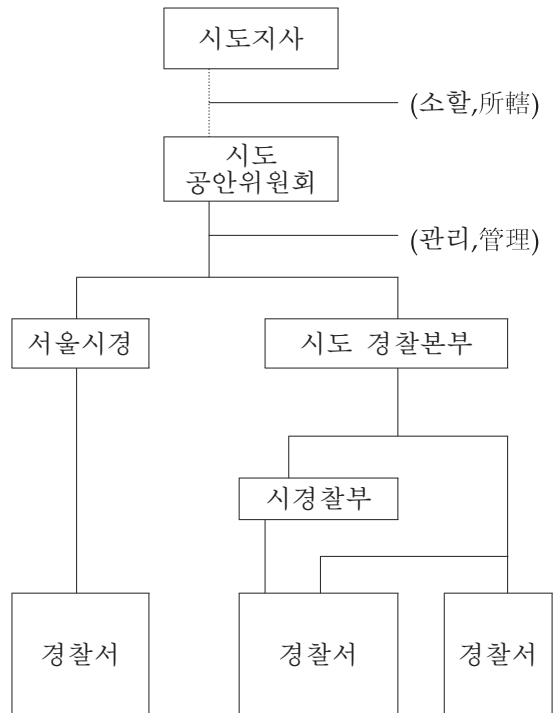


(그림 5) 스페인의 경찰조직 체제

3) 빠이스 바스코주, 까탈루니아 주, 나바라 주 등 3개 주의 자체 주립경찰

3. 역대 정부의 자치경찰 모형

□ 노무현 정부 이전 : 일본 모형



○ 경찰공무원

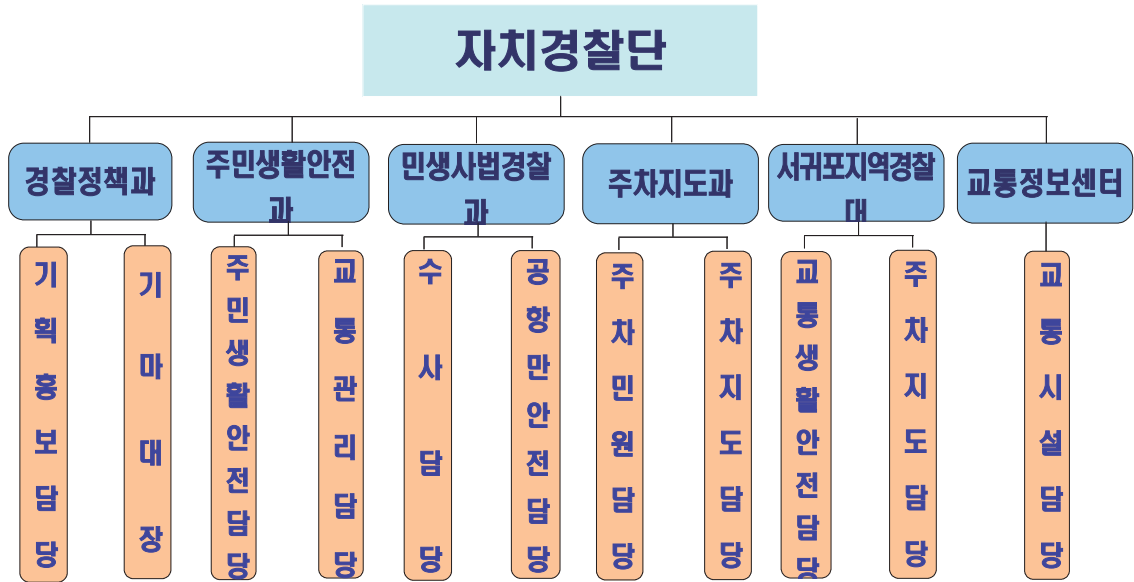
- 총경이상은 국가공무원(국가경찰), 경감이하는 지방공무원
- 지역의 경찰서장을 비롯한 광역자치단체의 경찰본부의 과장이상은 총경

○ 지휘 감독

- 소할: 조직의 소속만을 표시하는 것
- 관리: 대강의 방향만 결정하는 것. 광역자치단체는 재정부담과 함께 소극적 의미에서의 관리를 하고 있음. 그러나 인사 등 지휘감독은 전혀 못함

□ 노무현 정부의 모형 : 제주자치경찰 모형

○ 조직도



(그림 6) 제주자치경찰 조직도

○ 인원현황

- 자치경찰단에는 자치경찰공무원과 일반 공무원으로 구성되어 있음. 일반 공무원은 교통단속을 담당하는 공무원을 말함.

<표 3> 제주자치경찰 정·현원

('14.2월 기준)

구 분	총계	자치경찰공무원								일반 공무원		
		계	총경	경정	경감	경위	경사	경장	순경	계	일반·기능직	무기계약
정 원	196	127	1	5	10	15	16	30	50	69	28	41
현 원	193	125	1	5	10	16	14	42	37	68	27	41
과 부 족	-3	-2	.	.		+1	-2	+12	-13	-1	-1	.

자료: 제주도 자치경찰단, 2015

□ 이명박 정부 이후의 모형

<표 4> 이명박 정부에서의 자치경찰 도입모형

구 분	이명박 정부 준비안	분권위 의결안	행개위 보고안	이철우 의원안 (시도지사협의회안)
실시 단위	기초 자치단체 선택적 실시	기초 자치단체 전면적 실시	기초 자치단체 중심 체제개편·생활권 등도 실시단위 포함 전면적 실시	광역시·기초 자치단체 전면적 실시
의결 기구	심의의결 기관으로 기초 자치경찰위원회 광역시 치안행정위원회	심의의결기관으로 기초 자치경찰위원회 광역시 자치경찰 조정위원회	심의의결기관으로 기초 자치경찰운영위원회, 광역시 자치경찰협의회	심의의결기관으로 시·도 자치경찰위원회
광역시 기능	광역시 자치단체장의 자치경찰사무보좌 위해 자치경찰보좌관 국가경찰과 협력 강화 위해 국가경찰지원관 배치	광역시 자치경찰조정위원회 에서 기초간 권한분쟁 조정 및 국가경찰과 자치경찰간 협조·조정	자치경찰간 협의조정기구로 서울시 치안행정위원회 도에 자치경찰협의회 국가경찰과 협의조정기구로 서울시와 도에 자치경찰지원국 설치 광역시·통합·세종시 는 광역기능 필요 없음	시도 자치경찰본부에서 시군구 자치경찰 조정 및 국가경찰과 협조 조정 국가경찰과 경찰사무 분담 및 처리 등 관련 분쟁이 있을 경우 안행부 장관이 경찰위원회 심의의결을 거쳐 조정
사무	국가경찰과 공동으로, 지역적 생안 교통 경비(협약으로 구분), 특사경 국가경찰은 포괄적 경찰사무 수행	국가경찰과 별도로 지역적 생안·교통· 경비·경호, 치안유지 정보, 수사일부(개인적범의 침해범죄 수사, 자치경찰제도 정착시 수사도 자치경찰로 이관), 특사경 국가경찰은 수사· 정보·보안	생안·교통단독수행, 자치경찰 관련 정보 수집, 지역경비, 특별예방치안(스쿨폴 리스 등), 특사경(중·장기적으 로 수사 사무 부여) 국가경찰은 수사· 정보·보안·경비, 교통일부(면허)	국가경찰과 별도로 생안·교통·경비·정보· 수사 국가경찰은 국가안보, 강력범죄 수사 및 전국적 교통 사무 등으로 한정
재정	제도정착시까지 국가 부분지원	재정독립시까지 국가 전액지원 범칙금 등을 지방재원화	자치단체 부담 (도입초기 국가지원) 자치경찰세 신설 및 범칙금 지방재원화 등	자치단체 부담 (국가가 필요 경비 지원 가능)
인력 예산 추계	10,608명 5,810억 (‘05년 지방행정연구원용역 인건비 및 사업비 산정방식 적용)	7,904명 7,016억 (제주자치경찰 예산 기준 산정)	54,147명 2조 9,131억 (국가경찰 이관인력 49,200명 인건비 상계시 2,661억 순증)	추계 없으나 현재 국가경찰의 전체 이관이기 때문에 추정인력은 110,000명
기타	음주단속 권한 및 즉결심판 청구권 부여	인구 50만 이상 기초자치단체에는 하부조직 설치 가능	서울시와 도는 자치경찰을 직접 시행하지 않음	별도 법률 제정이 아니라, 경찰법 및 경찰공무원법 개정

□ 유사한 자치경찰 운영 사례

<표 5> 전국 17개 시·도 특사경 전담조직 현황 (16년6월현재)

구 분	서 울	부 산	대 구	인 천	광 주	대 전	울 산	세 종
조직명	민생사법경찰단	시민안전실 특별사법경찰과	재난안전실 민생사법경찰과	재난안전본부 특별사법경찰과	시민안전실 민생사법경찰과	시민안전실 민생사법경찰과	시민안전실 민생사법경찰과	시민안전국 생활안전과 민생사법경찰담당(팀)
구성일	'08. 1. 1	'08. 7. 7	'08. 3. 5	'08. 8.26	'13. 8. 1	'09. 1. 1	'13. 1. 1	'08. 9. 6
검 사 파 견	법률자문검사	법률자문검사	-	법률자문검사 (복귀)	법률자문검사	-	-	-
운영관 직 급	3급	4급	4급	4급	4급	4급	4급	4급
전담인원 (파견)	118명 (파견 61명)	25명	14명 (파견4명)	23명 (파견2명)	15명	10명 (파견5명)	12명	4명
전담인원 현 황	서울시 57명 자치구 61명	부산시 25명	시 10명 자치구 4명	인천시 21명 자치군·구 2명	시청 15명	우리와 10명 자치구 5명 대전시 타과 60명	시청 12명	시청 3명
기초자치 단체운영 현 황	25개 자치구 327명	-	8개구 200명	10개 자치군·구 275명	5개 자치구 137명	5개 자치구 181명	2개소 (남구 3명, 울주군 3명)	-
운 영 방 법	독자적 활동 합동단속	독자적 활동	독자적 활동	독자적 활동	독자적 활동	독자적 활동 합동단속	독자적 활동	독자적 활동 합동단속
지 명 분 야	12개 식품, 원산지(농수산물, 대외무역법), 공중위생, 의약, 환경, 청소년, 개발제한구역보호, 상표권침해, 의료기기, 화장품 대부업, 방문판매	6개 환경, 식품, 공중위생, 의약, 청소년, 원산지(농수산물, 대외무역법)	10개 식품, 보건 (약사, 공중위생), 자연공원, 청소년, 원산지, 환경, 개발제한구역, 자동차, 대부업	8개 식품, 공중위생, 의약, 청소년, 원산지, 수산, 환경, 개발제한구역	6개 식품, 의약, 환경, 공중위생, 원산지, 청소년	7개 식품, 환경, 공중위생, 원산지, 청소년, 의약품, 축산	5개 식품, 환경, 공중위생, 원산지, 청소년	5개 식품, 환경, 공중위생, 원산지, 청소년

구 분	경 기	강 원	충 북	충 남	전 북	전 남	경 북	경 남	제 주
조직명	자치행정국 특별사법경찰단(과)	재난안전실 안전총괄과 민생사법경찰담당(팀)	재난안전실 재난관리과 민생사법경찰팀	재난안전실 안전정책과 민생사법경찰팀	도민안전실 생활안전과 민생사법경찰팀	도민안전실 사회재난과 민생사법경찰팀	도민안전실 안전정책과 특별사법경찰담당(팀)	재난안전건설본부 안전정책과 특별사법경찰담당(팀)	자치경찰단 관광경찰과
구성일	'09. 3.24	'12. 7.20	'13. 7.17	'08. 9. 1	'13. 10.4	'13. 8.1	'13. 7.11	'12. 7.17	'06. 7. 1
검 사 파 견	법률자문검사	-	-	법률자문검사	-	-	-	-	-
운영관 직 급	4급	4급	4급	4급	4급	4급	4급	4급	경정
전담인원 (파견자)	93명 (파견68명)	5명 (파견 없음)	5명	6명 (도청직원)	7명	4명	4명	3명	19명
전담인원 현 황	경기도 25명 시도 62명	도청 5명	도청 5명	도청 6명	도청 7명	도청 4명	도청 4명	도청 3명	자치경찰 18명 일반직원 2명
기초자치 단체운영 현 황	-	-	-	15개 시군 38명	-	-	-	-	-
운 영 방 법	독자적 활동 합동단속	독자적 활동 합동단속	독자적 활동 합동단속	독자적 활동 합동단속	독자적 활동	독자적 활동 합동단속	독자적 활동 합동단속	독자적 활동	독자적 활동
지 명 분 야	6개 식품, 공중 위생, 환경, 의약, 청소년	5개 식품,환경, 공중위생, 원산지,청소년	6개 식품,환경, 공중위생, 원산지,청소년, 축산물위생	6개 식품,공중, 위생,환경, 원산지,청소년, 축산물위생	6개 식품,환경, 축산물, 원산지,청소년, 의약품	5개 식품,환경, 공중위생, 원산지,청소년	5개 식품,환경, 공중위생, 원산지,청소년	6개 식품(공중위생), 환경, 원산지, 청소년, 의약품, 축산물위생	22개 산림, 식품위생, 의약품, 문화재, 공원관리, 수산업, 공중위생, 환경, 도로, 관광, 농축수산물, 대외무역, 청소년 농약비료, 하천, 질병, 자동차, 석유, 경제

□ 박근혜 정부의 자치경찰 도입 안

○ 추진과정

- 출범과 동시에 지방분권 추진기구인 대통령 소속 지방자치발전위원회 산하에 자치경찰 T/F팀을 구성하여 정부안을 만들기 시작함.
- 실무 팀은 과거는 행정자치부에 별도의 조직을 설치하여 추진하였으나

4. 충청남도의 지역 치안 환경

1) 기본적 환경

☐ 인구의 편차 : 10배 이상

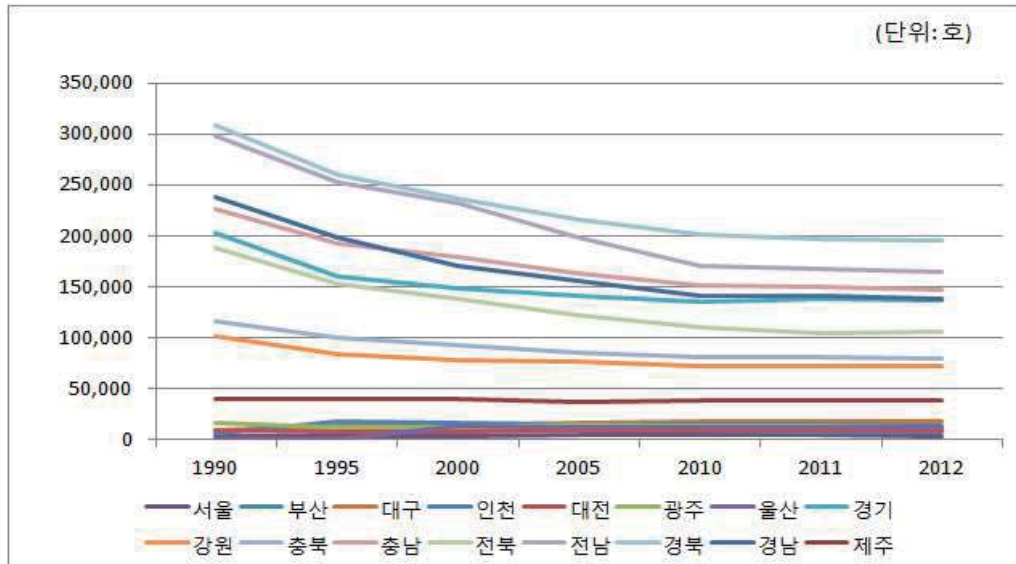
<표 6> 충청남도 시군별 인구

자치단체명	인구
천안시	591089
공주시	116369
보령시	104938
아산시	287073
서산시	165837
논산시	125844
금산군	55441
부여군	72547
서천군	58441
청양군	32155
홍성군	89704
예산군	85205
태안군	62416
당진군	159615
계룡시	40957

☐ 지형의 다양성

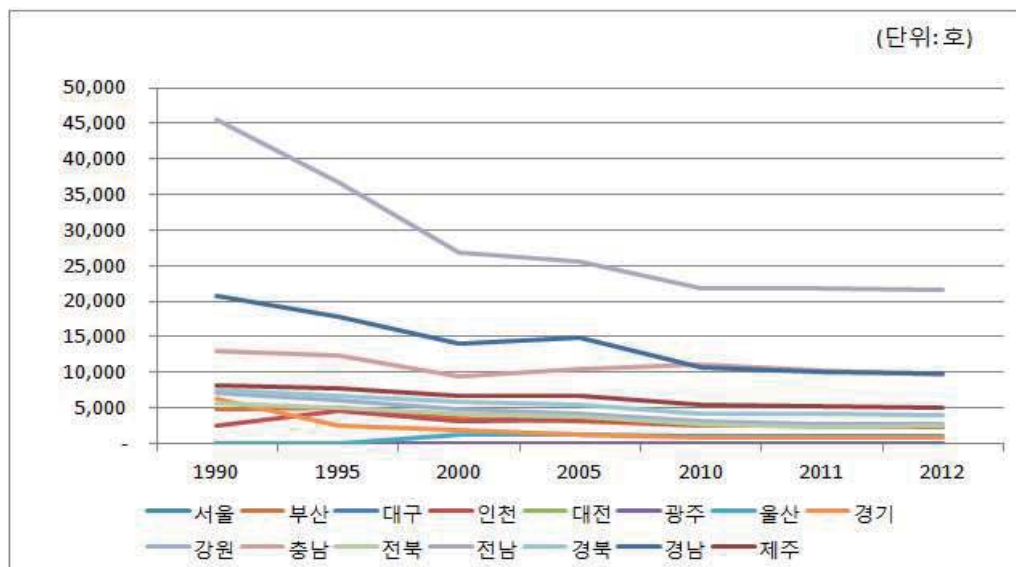


○ 여전히 농업지역의 존재: 전국의 3위4)



(그림 7) 지역별 농가 수 변화 추이(1990~2012)

○ 어가구도 전국의 3위



(그림 8) 지역별 어업가구 변화 추이 (1990~2012)

4) 이하 통계는 양영철, 통계로 본 우리나라지방자치단체 60년사(박영사,2015)의 자료임

□ 잘 사는 동네 : 전국에서 2위

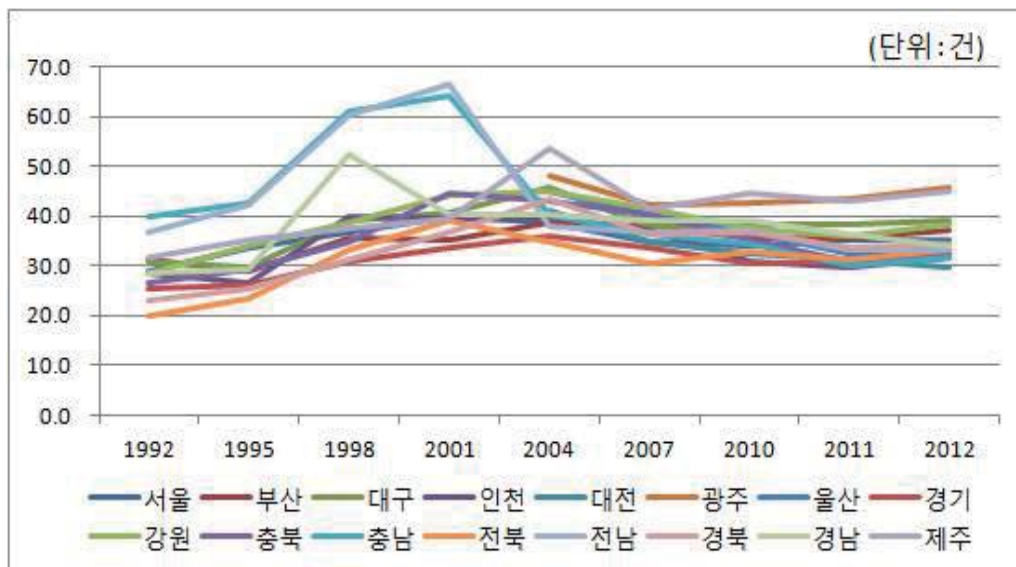
<표 7 > 지역별 1인당 지역 내 총 생산 순위변동현황(2000-2012)

(단위 : 위)

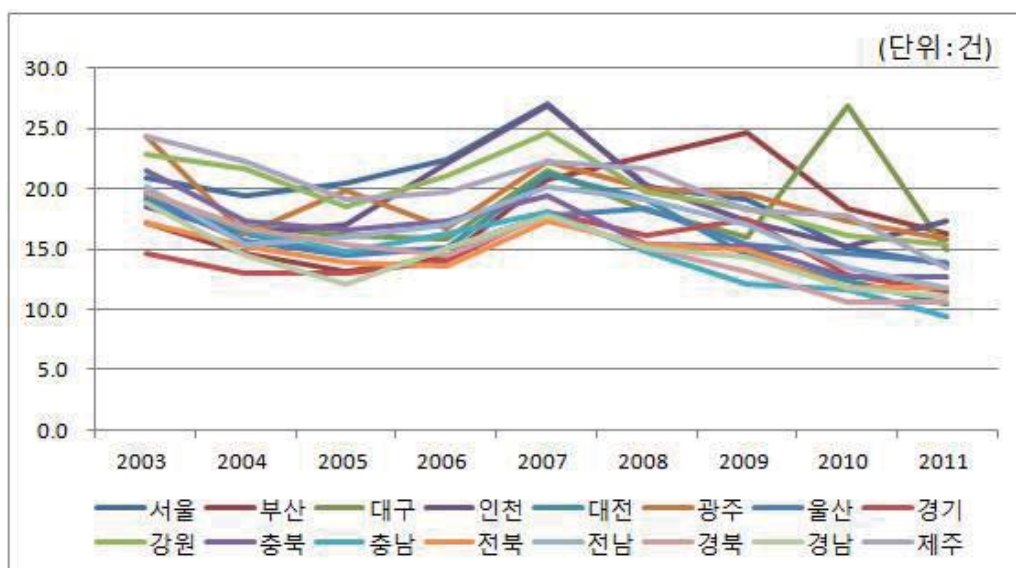
지역	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
서울	3	3	3	2	5	5	5	5	5	5	5	5	5
부산	14	14	14	14	14	14	15	13	13	14	14	14	14
대구	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16
인천	10	9	9	10	9	9	9	8	8	8	8	8	8
광주	14	15	15	15	15	15	14	15	15	15	15	15	15
대전	12	13	12	12	13	13	13	14	14	13	13	13	13
울산	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
경기	8	8	8	8	8	8	8	10	10	11	9	10	11
강원	9	10	10	9	10	10	10	9	9	9	10	12	12
충북	6	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
충남	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
전북	13	12	13	13	12	12	12	11	11	10	11	9	10
전남	5	5	4	5	4	4	4	3	3	3	3	3	3
경북	4	4	5	4	3	3	3	4	4	4	4	4	4
경남	7	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
제주	11	11	11	11	11	11	11	12	12	12	12	11	9

2) 지역치안의 환경

□ 범죄 발생률의 상황



(그림 9) 지역별 인구 천명당 범죄 발생건수(1992~2012)



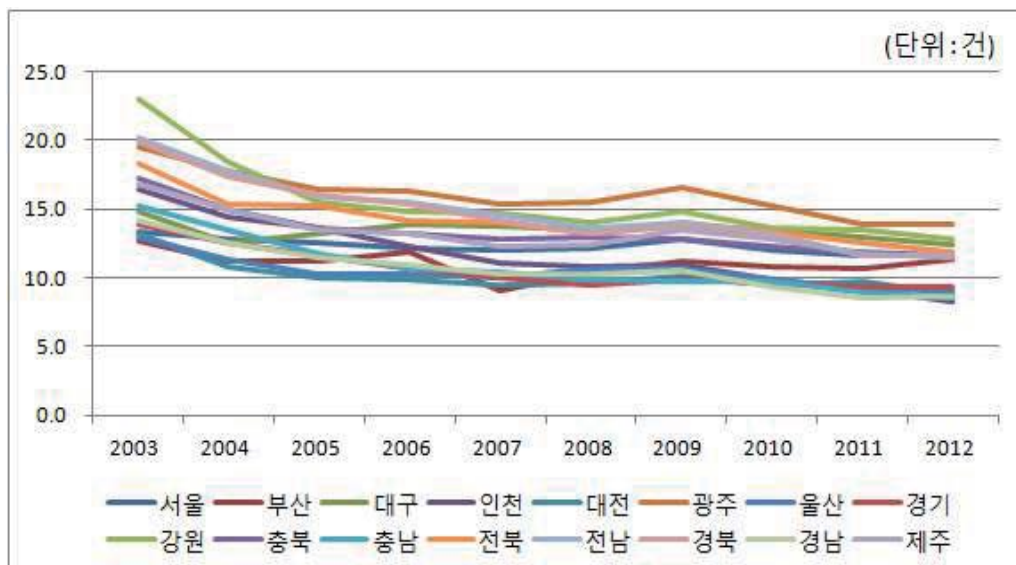
(그림 10) 지역별 소년 천명당 소년범죄발생건수(2003~2011)

□ 자동차 교통사고 발생 수

<표 8> 자동차 천대당 교통사고 발생건수

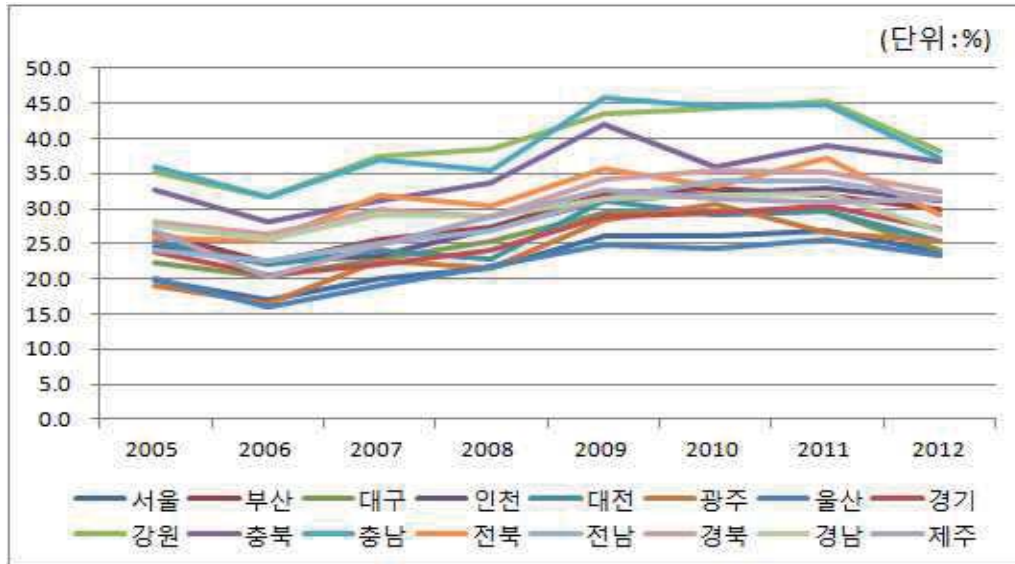
(단위: 건)

구분	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
평균	16.4	14.3	13.2	12.8	12.1	12.0	12.4	11.7	11.0	10.8
서울	13.4	12.8	12.6	12.1	12.0	12.2	12.8	12.0	11.6	11.6
부산	12.7	11.2	11.2	11.9	9.1	10.4	11.3	10.8	10.7	11.3
대구	14.8	12.5	13.1	13.8	13.7	13.5	13.8	13.4	13.0	12.4
인천	16.4	14.4	13.6	12.3	11.1	10.8	10.9	9.8	9.1	8.3
대전	13.1	10.8	10.0	9.9	9.5	9.6	10.1	9.5	9.7	8.8
광주	19.6	17.8	16.4	16.3	15.4	15.5	16.6	15.2	13.9	13.9
울산	12.9	11.3	10.3	10.3	10.1	10.6	10.6	9.9	9.1	9.0
경기	13.9	12.5	11.5	10.6	10.1	9.4	9.9	9.6	9.3	9.3
강원	23.0	18.4	15.4	14.8	14.7	14.1	14.8	13.7	13.5	12.8
충북	17.3	15.0	13.6	13.3	12.8	12.9	12.8	12.2	11.9	11.6
충남	15.2	13.5	11.7	10.7	10.4	9.9	9.8	9.8	8.9	8.5
전북	18.3	15.4	15.3	14.1	14.0	13.2	14.0	13.4	12.5	11.9
전남	20.2	17.7	15.9	15.5	14.5	13.7	14.0	13.3	11.6	11.6
경북	19.9	17.4	16.0	15.3	14.1	13.2	13.7	13.0	11.6	11.6
경남	14.2	12.6	11.5	10.9	10.2	10.2	10.5	9.3	8.5	8.6
제주	16.9	14.9	13.4	13.3	12.3	12.4	13.4	12.8	11.8	11.4

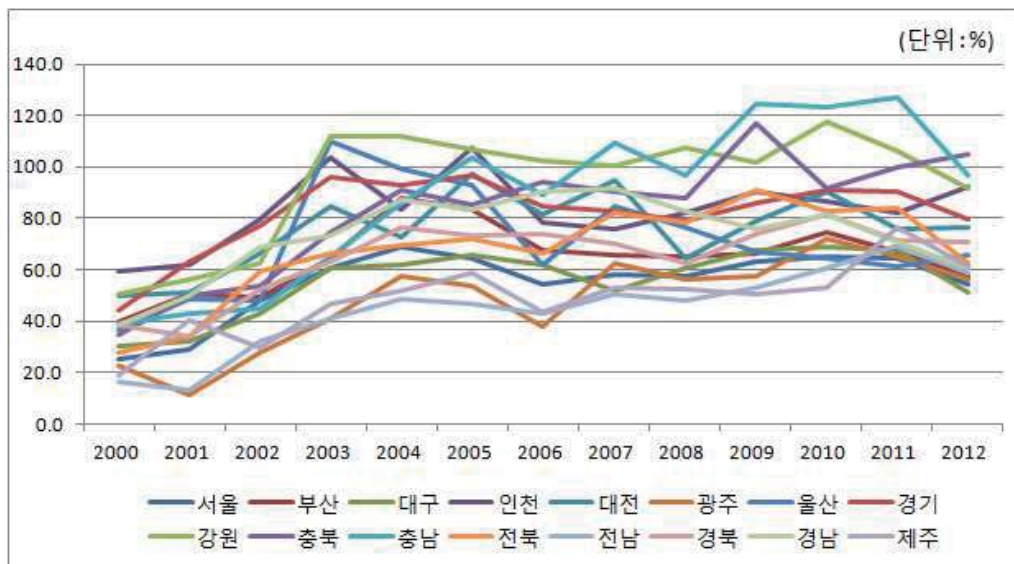


(그림 11) 지역별 자동차 천대당 교통사고 발생건수 변화 추이(2003~2012)

□ 자살률의 상황

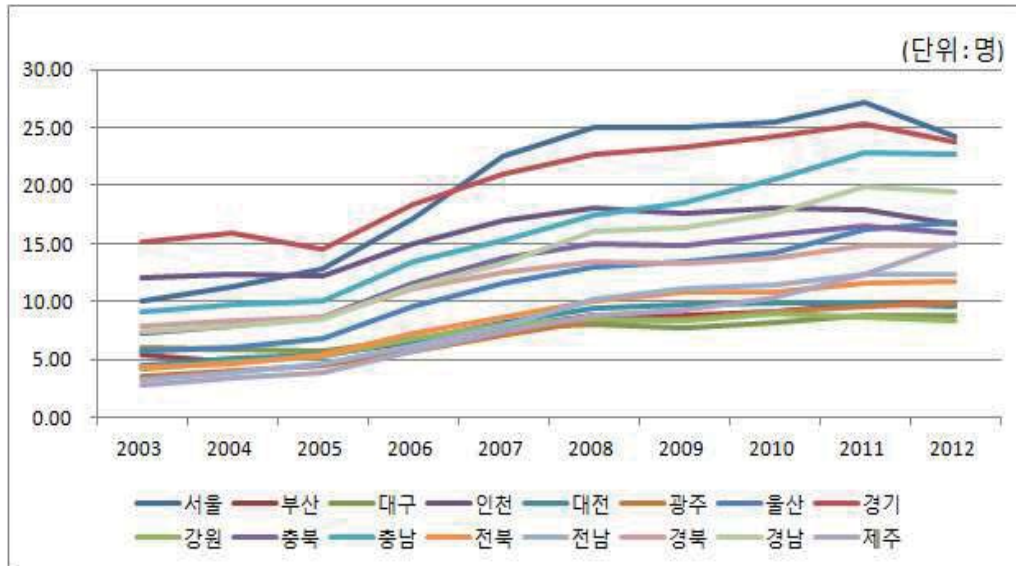


(그림12) 지역별 인구 십만명당 자살률(2005~2012)



(그림 13) 지역별 노인자살률 변화 추이 (2000~2012)

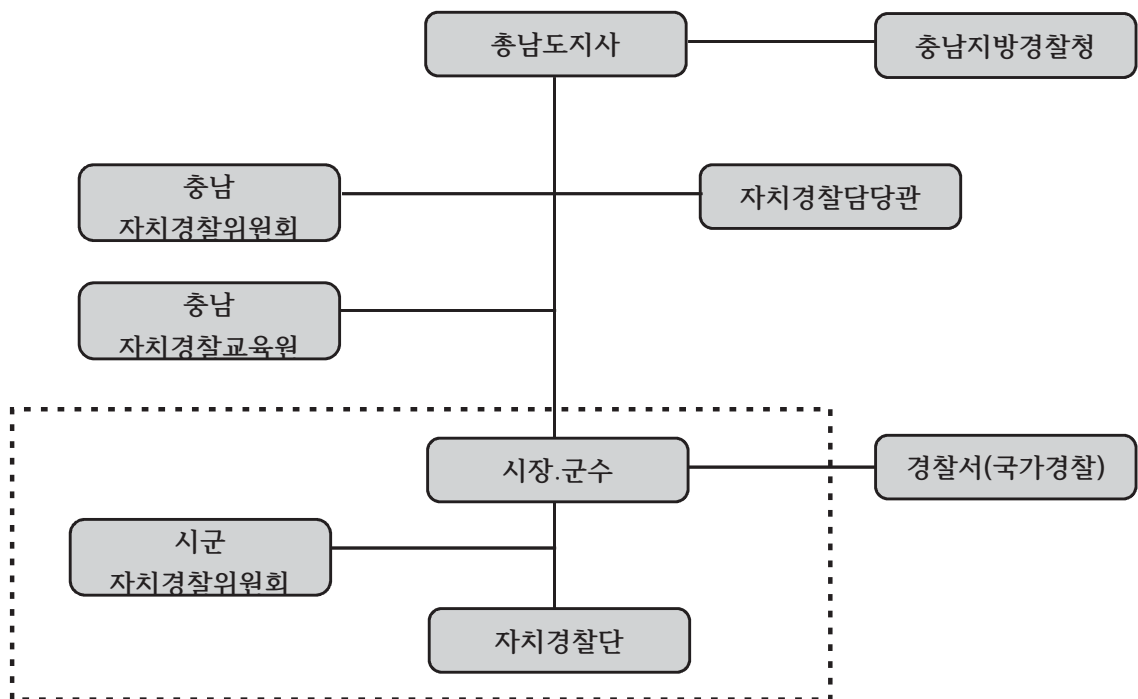
□ 외국인의 증가



(그림 14) 지역별 인구 천명당 외국인 수 변화추이(2003~2012)

5. 충남자치경찰의 정책 대안

□ 조직도



(그림 15) 충남 자치경찰 도입 모형

□ 조 직 운 영

[집행 기구]

○ 시·군·구에 기본 조직으로 자치경찰단 설치

- 인구규모 따라 5개 표준 조직 모델을 제시
 - ※ 인구 100만 이상, 50~100만, 15~50만, 3~15만, 3만 미만으로 구분
- 조직 구성 및 운영은 표준모델과 별개로 지역 특성에 부합하도록 탄력적 선택 가능

○ 인구 50만* 이상 대규모 市의 경우 자치경찰단 밑에 자치경찰대 설치 가능

※ 「지방자치법」상 ‘특례가 적용되는 인구 50만 이상’ 으로 조정

○ 면적 등 지역 사정을 고려, 필요시 자치경찰단(또는 대) 밑에 자치경찰센터 설치 가능

□ 심의·의결 기구

○ 사군에 분쟁조정 등을 담당할 ‘사군 자치경찰위원회’ 설치

－ 위원은 기초단체장(3명), 기초의회의장(3명), 경찰서장(3명)이 추천한 자로 구성하고 임기는 3년(1회 중임 가능)

○ 심의·의결 사항

- － 국가·자치경찰 간 협력에 관한 사항
- － 국가경찰과의 협약에 관한 사항
- － 자치경찰 운영 지원에 관한 사항
- － 기타 위원장이 부의하는 사항 등

○ 위원의 자격 요건

- － 법관·검사 또는 변호사의 자격이 있는 사람
- － 대학에서 법학·행정학 또는 경찰행정학 관련 학과의 부교수 이상
- － 그 밖에 지역주민 중에서 지방행정 또는 경찰행정 분야에 경험이 풍부하고 학식과 덕망을 갖춘 사람

□ 충청남도(광역자치단체)의 기능

○ (도 자치경찰위원회) 시·도 내 분쟁조정, 인사교류 등 자치경찰 관련 사무를 담당하는 ‘충청남도 자치경찰위원회’ 설치.

－ 위원은 충남도지사(3명), 충남도의회의장(3명), 충남지방경찰청장(3명)이 추천한 자로 구성하고 임기 3년(1회 중임 가능).

－ 심의·의결 사항

- 국가·자치경찰 간, 자치경찰 간 협력에 관한 사항
- 자치경찰 상호간의 분쟁에 관한 사항
- 자치경찰 일시적 통합운용에 관한 사항
- 자치경찰 운영 지원에 관한 사항
- 국가경찰과의 협약에 관한 사항
- 자치경찰 인사교류 및 자치경찰단장에 대한 징계요구에 관한 사항
- 자치경찰 교육 및 훈련에 관한 사항
- 자치경찰단장후보 추천위원회 지원에 관한 사항
- 기타 자치경찰의 운영에 관하여 위원장이 부의하는 사항

○ 충남 자치경찰담당관에는 자치경찰지원관(총경급 자치경찰), 국가경찰협력관(총경급 국가경찰) 배치

□ 인 사

[자치경찰단장]

- (단장의 계급) 국가경찰과의 협력 등을 고려하여 자치경무관 또는 자치총경으로 임명(임기 3년의 개방형 직위)
- (임명 절차) 충청남도에 ‘자치경찰단장후보 추천위원회’를 별도의 비상설 기구로 설치
 - ※ 위원은 충남도지사(3명), 충남의회의장(3명), 충남지방경찰청장(3명) 및 각 기초단체장이 추천한 1명의 위원으로 구성.
 - ‘추천위원회’에서 3명의 후보를 기초단체장에게 추천 → 기초단체장이 의회 동의를 얻어 임명
- 자치경찰단장의 자격요건
 - 국가경찰 공무원, 지방일반직 공무원으로서 단장 직위의 해당 계급자
 - 국가자치경찰 공무원으로서 단장 직위로의 승진요건을 갖춘자
 - 퇴직 2년 내의 국가자치경찰 및 법관검사변호사 5년 이상자
 - 대학에서 법률학, 행정학 또는 경찰학 관련 학과의 부교수 이상의 직에 있거나 있었던 사람

2) 충청남도내 시·군의 자치경찰 정원 산출

- 자치경찰관 예상 정원
 - 한국지방자치학회에 의뢰하여 산출한 자치경찰 인원 중에 충청남도내 인원은 다음 <표>와 같음

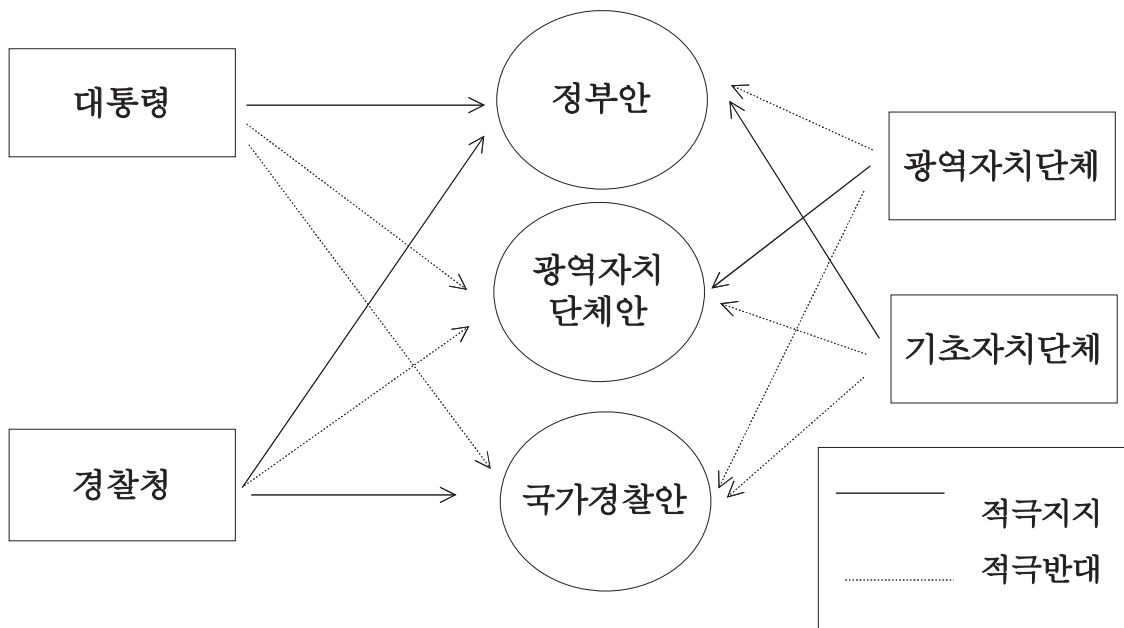
<표 9> 충청남도 기초자치단체 자치경찰 표준 정원

자치단체명	반의 수	인구	표준정원
천안시	4208	591089	105.0
공주시	1930	116369	50.5
보령시	1214	104938	47.7
아산시	2502	287073	68.4
서산시	1914	165837	55.4
논산시	2387	125844	52.4
금산군	1112	55441	42.3
부여군	1692	72547	45.3
서천군	1285	58441	43.0
청양군	758	32155	39.0
홍성군	978	89704	45.3
예산군	1223	85205	45.4
태안군	821	62416	42.4
당진군	1557	159615	53.8
계룡시	449	40957	39.0

6. 결 론 : 자치경찰은 지역치안의 종자 역할

○ 자치경찰도입(안)의 갈등관계 : 우리나라 최강의 갈등 구조

- 본 연구자가 기존의 자치경찰도입 안을 비교한 결과 다음 (그림)과 같은 갈등관계를 보이고 있었음.⁵⁾
- 정부안(노무현정부아후)은 광역이 반대하는 반면에 광역자치단체안은 광역자치단체이외인 대통령, 경찰청, 기초자치단체는 전부 반대, 국가경찰안은 국가경찰만 제외하고 대통령, 기초 및 광역자치단체가 반대하고 있음.



(그림 16) 자치경찰도입안에 대한 긴장 관계

5) 양영철, 참여정부하에서 자치경찰도입실패에 관한 연구, 한국지방자치학회보, 제21호, 제1호, 2009.3

○ 대안 마련을 위한 고려 사항

- 자치경찰도입은 해방 후 군정 시대부터 논의되었던 아주 오랜 정책과제이지만 복잡한 내용과 갈등 때문에 지금까지 논의만 이루어지고 있는 난제 중에 난제임.
- 특히 경찰은 법 집행력을 가지고 있기 때문에 이를 남용시 국가와 지역 사회에 엄청난 혼란을 가져온 경험이 있기에 경찰체제의 재편에 대해서는 국민뿐만 아니라 정책참여자들이 매우 예민한 상태임.
- 민선자치가 실시된 지 20년 밖에 지나지 않은 시점, 그리고 아직은 우리나라 치안이 세계에서 매우 높게 평가 받고 있다는 점을 고려할 때 국가 경찰의 모든 업무를 광역자치단체가 받아서 처리하기에는 행·재정상 큰 부담이 될 것임.
- 광역 안에 대한 반대가 정책결정자들이 모두 심하게 반대하고 있기 때문에 이 안이 입법화하는 것은 오랜 기간 동안 불가능할 것이라 예측됨.

□ 대안

○ 단·중기

- 위에서 보는 바와 같이 자치경찰은 권력 작용 중에 하나이기 때문에 관련 기관뿐만 아니라 국민들까지도 크게 영향을 받을 수밖에 없음.
- 때문에 자치경찰에 대한 관심과 갈등이 증폭될 수밖에 없음.
- 입법 가능성, 자치단체의 수행 능력, 경찰력 활용에 대한 적응력 등을 고려할 때
- 단기·중기적으로는 우선은 현재 정부안에서 충남도의 사정을 약간 고려하여 추진하고 실시함.

○ 장기

- 장기적으로는 자치경찰을 실시한 후에 이에 대한 평가를 통하여 현재의 충남도 안을 포함한 전반적인 방안을 고려하는 것이 바람직함.
- 지방분권의 최종 형태가 광역정부이기 때문에 장기적으로 보면 결국 자치경찰 모형의 선택은 충남도민의 손에 달려 있다고 할 수 있음.

참고 문헌

- 양영철, 자치경찰론, 대영문화사, 2008
- _____, 우리나라 지방자치단체의 60년사, 박영사, 2015
- _____, 경기도 자치경찰의 도입과 운영에 관한 소고, 한국지방자치학회하계세미나, 2016.8
- _____, 참여정부의 자치경찰창설과 운영방안, 한국사회와 행정연구, 제15권 제4호, 서울행정학회, 2005
- _____, 참여정부에서의 자치경찰도입 실패에 관한 연구, 한국지방자치학회보, 제21권 제1호, 한국지방자치학회, 2009
- _____, 박근혜정부의 자치경찰도입모형에 관한 연구: 제주자치경찰 운영 쟁점을 중심으로, 한국지방자치학회보, 제25권 제2호, 한국지방자치학회, 2013.6
- _____, 역대 정부의 자치경찰도입 정책 추진과 정책적 함의에 관한 연구, 한국경찰연구, 제14권 제1호, 한국경찰연구학회, 2015
- 대통령소속 지방자치발전위원회, 지방자치발전종합계획, 2014
- _____, 자치경찰사무범위에 관한 연구, 2014.10
- _____, 자치경찰백서, 2015
- _____, 자치경찰도입쟁점사항, 2015년, 회의자료

주요 선진국가 자치경찰제도 비교 및 한국적 방안 모색

안 영 훈
(한국지방행정연구원)

주요 선진국가 자치경찰제도 비교 및 한국적 방안 모색

안영훈 박사
(한국지방행정연구원)
ahn@krila.re.kr

발표 순서

1. 국가와 지방정부 유형
 - 1) 주요 선진국 EU의 지방자치 동향
 - 2) 지역정부 중심의 지방분권체제 분류
2. 자치경찰의 개념 및 유형 분류
 - 1) 경찰의 개념
 - 2) 자치경찰의 개념 및 분류기준
 - 3) 자치경찰의 유형 분류
3. 주요국의 자치경찰 사례
 - 1) 일본-영국 지방경찰제도
 - 2) 프랑스 기초중심 자치경찰제도
 - 3) 스페인-이탈리아 지역정부 중심 자치경찰제도
 - 4) 스위스 연방제형 자치경찰제도
4. 주요국 자치경찰의 특성 비교 및 시사점

국가와 지방정부 간 지방분권 계층체계 및 통치유형

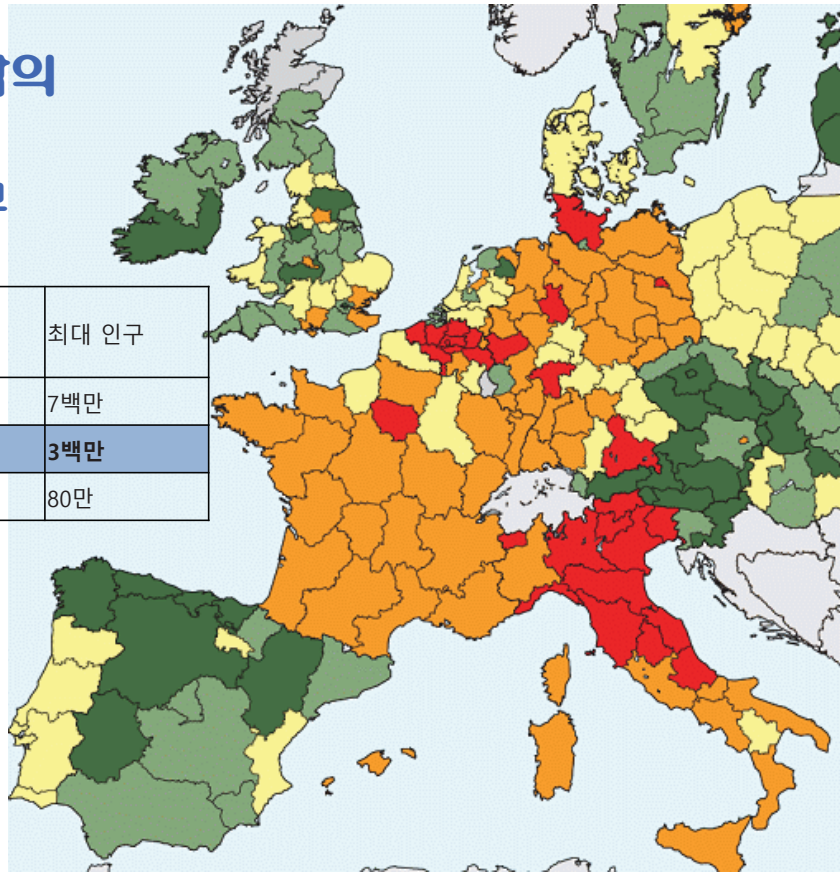
- 지방자치권의 발전
 - UN 세계인권선언문 제21조 자치분권의 가치
 - 유럽 지방자치정부 헌장(Local-self Government Charter)
 - 마스트리흐트 조약(1992): 연방주의와 보충성원칙
- 국가의 통치유형과 지역정부 유형 분류
 - 연방국가(Federal states)
 - 지역중심의 지역형 단일국가(Regionalised states)
 - 지방분권형 단일국가(Devolving unitary states)
 - 중앙집권형 단일국가(Classic unitary states)

유럽 및 선진국의 지방자치 개편 동향

- 유럽 및 선진국의 지방분권 추진은 지역정부 중심의 지역발전정책 등에 초점
 - 유럽연합 중심의 통일유럽 건설과정에서 마스트리흐트(1992) 조약을 시발로 '지역' 중심의 지역주의 및 신지방분권주의 (Regionalism, New Localism)를 지향
 - 지역의 정치행정 및 사회문화적인 자율공간 창조를 위해 광역자치단체 중심의 새로운 지역형국가(Regionalized State)로 운영됨
 - 특히, 스페인, 이탈리아, 영국 스코틀랜드, 북구유럽 국가 등이 지역정부(Regional government)를 강화

- 유럽연합의
‘지역’
- 지역정부

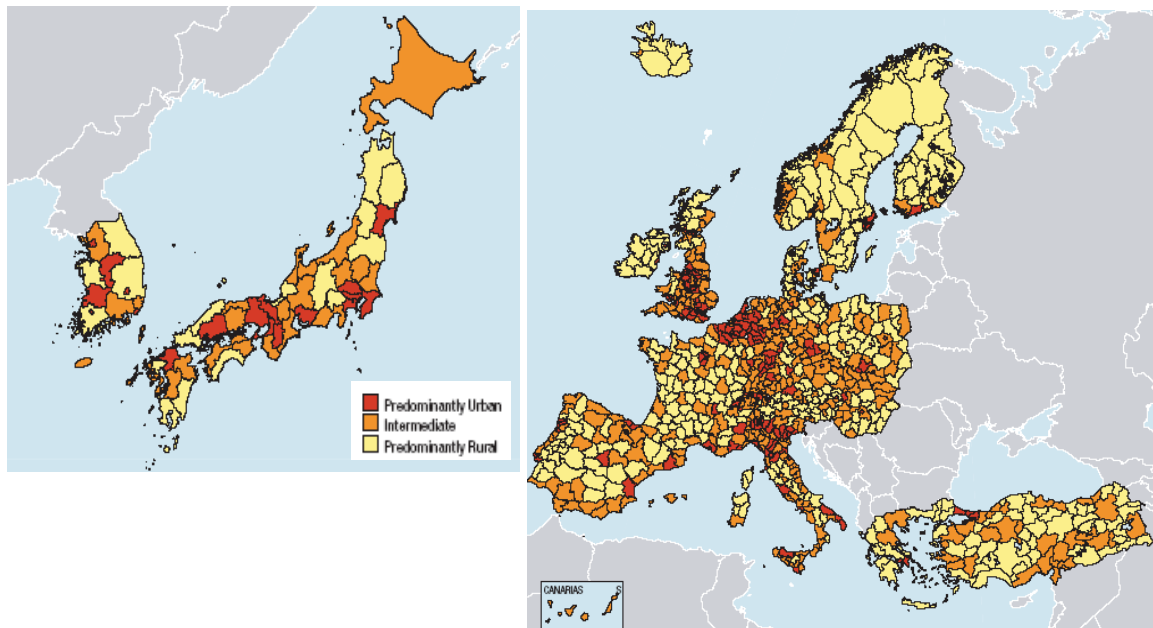
유럽 연합의 지역수준	최소 인구	최대 인구
NUTS 1	3백만	7백만
NUTS 2	80만	3백만
NUTS 3	15만	80만



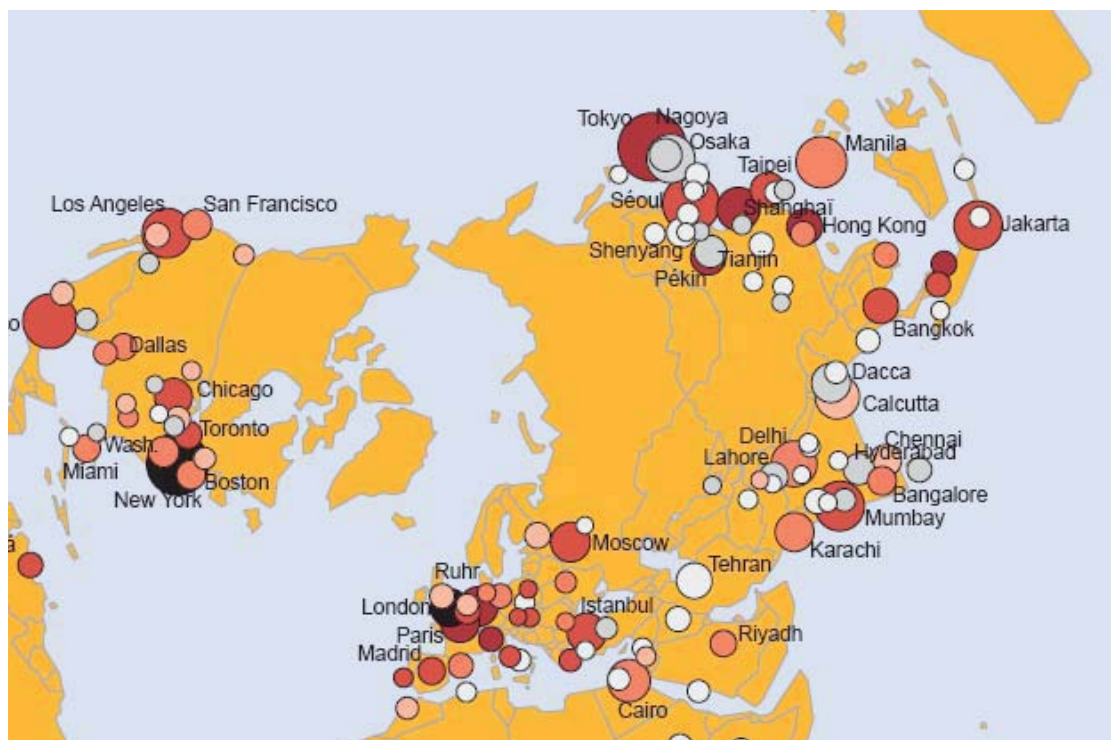
유럽 지역정부 중심의 분권추진 주체

- 유럽 주요국 지역정부의 설치배경
 - 유럽연합의 초석이 되는 마스트리흐트조약(1992)에서 ‘보충성원칙’을 규정하고 유럽의 ‘지역’ 중심으로 자유경제원칙에 의한 경제발전을 추구하기로 함
 - 유럽연합의 기초자치단체들은 그 규모가 너무 작아(평균 주민 5천명), 지역 중심의 균형발전 정책 추진이 효과적이라는 인식이 태동하면서 지역정부의 존재성이 확실해짐
 - 지역(Region, Province, Department, County) 단위의 국민 대표를 선출하여 지역정부(의회)가 또 다른 대의민주주의를 추구할 경우 어느 정도 극세분화된 기초자치단체 수준의 미약한 대표성을 보완
- 유럽연합 차원에서 지역정부 대표기구를 제도화
 - 유럽지역위원회(Committee of the Region)
 - 유럽지역위원회는 마스트리흐트 조약에 근거하여 1994년 3월 설치
 - 각 국가의 지역정부 대표(지역의원, 도지사) 222명으로 구성
 - 영국, 프랑스, 독일, 이탈리아는 각 24명, 스페인은 21명으로 유럽연합의 정치적, 행정적, 문화사회, 경제적으로 각국 지역정부를 대표함

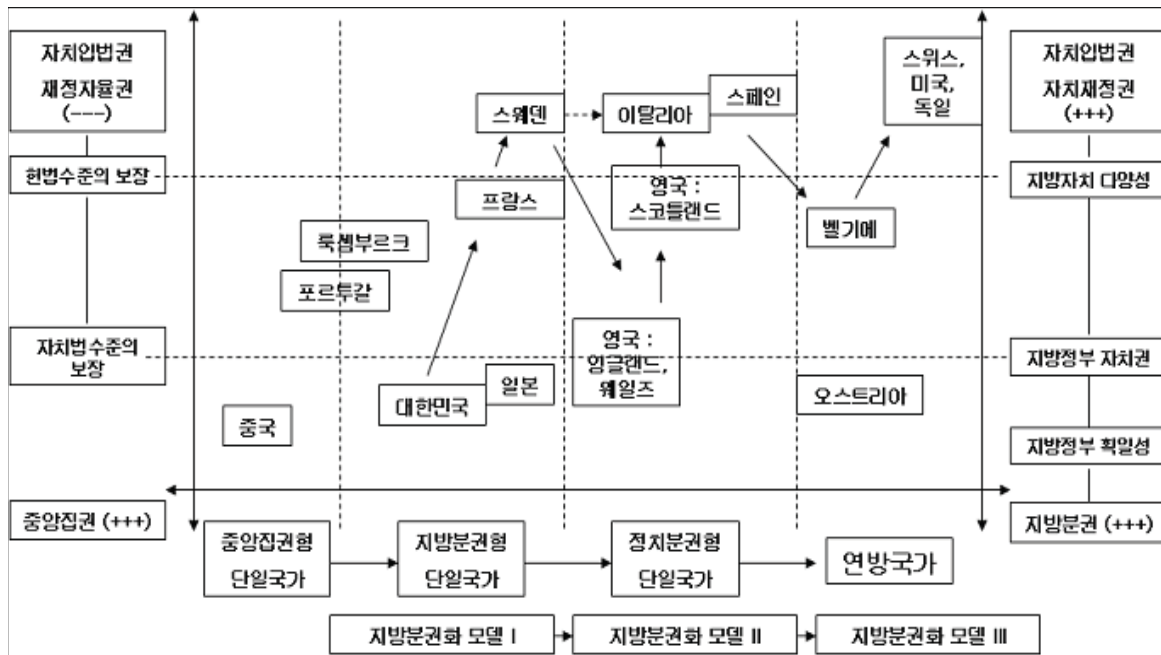
지역정부(광역자치단체) 중심의 관할행정구역



주요 선진국의 대도시권 중심의 도시정부



주요 선진국의 지방정부 통치 유형과 지방분권 발전 방향



경찰의 개념

- 경찰 용어의 시작
 - Police(경찰)는 그리스말인 polis에서 유래
 - 근대적 의미는 15~16세기부터 왕의 칙령에 "공공질서 유지를 목적으로 하는 제도(institution)"로 사용되기 시작
- 경찰이란
 - 경찰법을 준수하도록 치안유지 기능을 수행하는 공권력
 - 또는 질서를 유지시키려는 활동
 - 근대국가에서는 공법의 안녕, 질서에 대한 위험방지를 의미
- 현대적 개념의 '경찰'
 - 사회질서의 유지와 범죄수사를 목적으로 '특별임무'를 수행하는 기능 및 활동
 - 특정한 공직자인 '경찰관'의 집합적 조직으로서의 경찰기관(조직).
- 우리나라에서 경찰의 개념: "공공의 안녕과 질서유지"
 - 경찰은 국민의 생명, 신체, 재산의 보호, 범죄예방, 진압과 수사, 치안 정보의 수집, 교통단속, 기타 '공공의 안녕과 질서유지'를 위한 행정작용(경찰법 제3조, 경찰관직무집행법 제2조)
 - 우리나라는 기본적으로 국가-지방경찰제와 제주특별자치도 자치경찰

자치경찰의 개념

- 지방자치의 중요성 강조
 - 자치분권의 기본적 가치인 지방자치정부의 자율성이 갖는 중요성에 대하여 국민의 의지가 국가, 지방정부의 기초가 되어야 한다고 언급
 - UN 세계인권선언문 제21조와 유럽 지방자치정부헌장(European charter of local self-government)
- 지방정부(지방자치단체)의 자치조직으로서 자치경찰
 - 자치경찰기구(경찰위원회)는 관할행정구역에 속하는 주민의 직접선거에 의해 구성된 자치정부 의회의 자율적 결정에 따라 자체예산과 자체인력으로 구성, 운영되는 지방정부조직
 - 지방정부의 최종책임자인 단체장의 책임과 권한 하에 지역주민을 위한 자치경찰 서비스를 제공하는 공공의 안녕과 질서유지를 위한 지방자치정부의 한 조직체
- 자치경찰의 개념에 기초한 자치경찰 유형 분류기준
 - '자치경찰'이란 주민의 직접비밀선거에 의해 선출된 지방정부의회 또는 지방정부의 장 책임 하에 자율적으로 자치경찰 조직·인사·재정적 수단을 갖고 관할구역 내에서 주민을 위한 공공경찰 서비스를 제공하는 활동이자 조직(인력)

자치경찰의 활동 및 기능 범위

- 우리나라의 자치경찰 기능
 - 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제11장 자치경찰 (제105조~제137조), 제주특별자치도 자치경찰 운영등에 관한 조례
 - 주민의 생활안전활동, 지역교통활동, 공공시설 및 지역행사장 등의 지역경비활동, 제주자치경찰에 관한 사법경찰관리의 사무(제108조 자치경찰사무)
- 근린의 경찰서비스(security of proximity)를 제공하는데 주 임무가 있고, 그 임무는 관할행정구역을 경계로 수행
 - 소란방지 및 제거, 주민의 생명 및 재산 보호, 주민보건과 청결유지, 장례장묘 관련 질서 및 보건 확보, 건축허가 위반감시, 통학로 안전확보, 주차위반단속, 순찰, 경계활동, 범죄인지의 경우 국가경찰에 통보, 거동수상자에 대한 직무질문, 임의동행, 신체수색, 기초정부 축제 감시관리, 기초정부 시설 및 건물 경비, 도로법 상의 도로법 위반에 대한 조치(조서작성 및 국가경찰에 보고), 수렵과 낚시 감시 등 동식물 보호와 환경보호 임무 등
- 자치경찰과 국가경찰과의 관계는 보충성의 원칙(principle of subsidiarity)에 근거

자치경찰의 비교요인

- ① 자치경찰 설치와 관련한 법 및 제도적 근거,
자치단체장의 자치경찰권(조례)
- ② 자치경찰의 지위 및 수행사무(권한)
- ③ 자치경찰의 기구편성(조직), 재정자립 수준
- ④ 자치경찰의 인사관리 및 감독권
- ⑤ 자치경찰의 활동 및 국가경찰과의 협력관계

<영문 경찰용어>

- National Police – Federal Police - Local Police
- State Police – Local Police - Metropolitan Local Police
- Local & Regional Government Police, City Police
- Municipal Police – Town & Village Police

주요 선진국 중심의 자치경찰 유형 분류-1

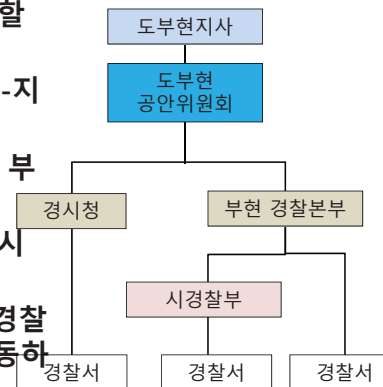
자치경찰 유형	기초자치경찰	지역정부경찰	주정부경찰	연방정부경찰
			(단일정부) 국가경찰	
국가-지방정부	기초정부	지역(광역)정부	주정부	중앙정부
연방국가	미국, 캐나다, 스위스 시경찰 독일 시행정경찰		미국, 캐나다, 스위스, 독일 주정부 경찰	미국, 캐나 다, 스위스, 등 연방경찰
지역분권형 국가	스페인, 이탈리아 자치경찰 프랑스 자치경찰	스페인, 이탈리아 지역자치경찰 프랑스 국가도경찰	스페인, 이탈리아 국가경찰, 프랑스 국가경찰	
지방분권형 국가		일본 도도부현 지방 경찰 제주특별자치경찰/ 지방경찰청	일본 국가경찰, 한국 국가경찰	
중앙집권 국가		중국 상하이(성) 시경찰	중국 국가경찰	

주요 선진국 중심의 자치경찰 유형 분류-2



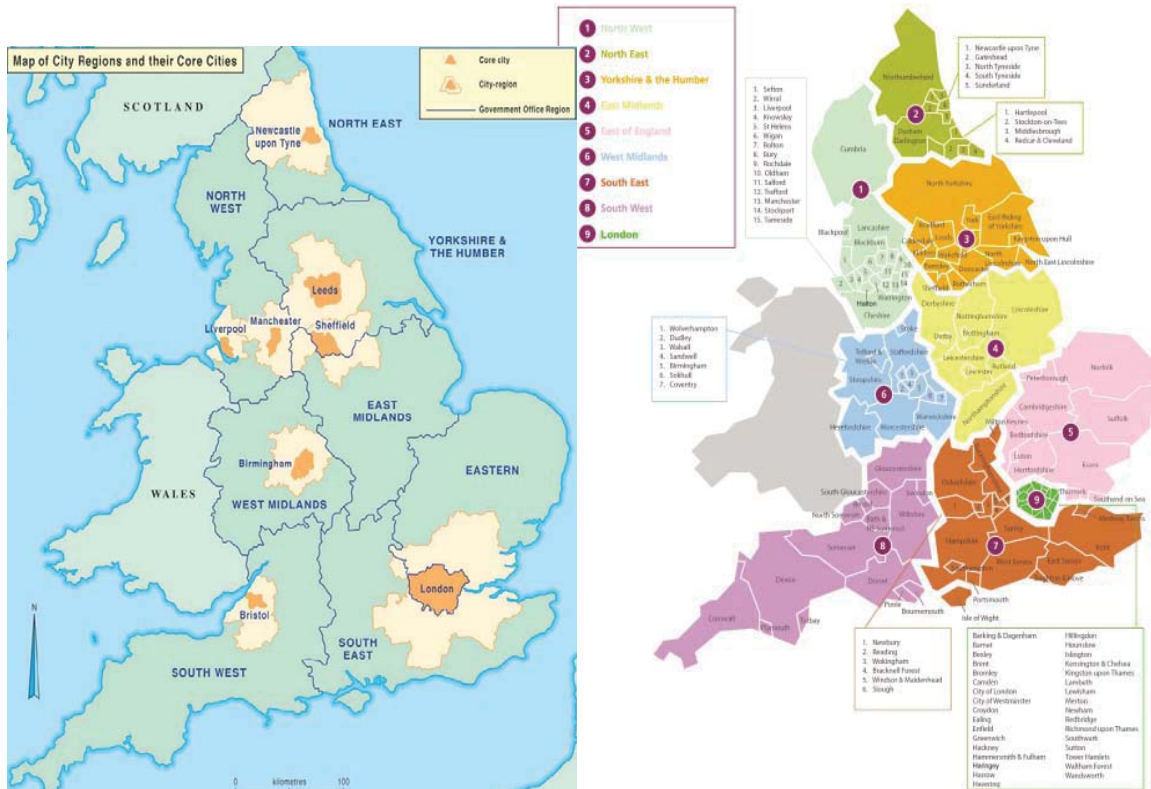
일본: 기능적 분권형 국가-지방경찰제도

- 중앙정부와 지역정부(도도부현)가 경찰의 통제권을 관할 지역별로 기능적 분담
- 국가경찰청-수도경찰(도쿄도 경시청)-도부현 경찰본부-지방경찰조직
 - 도도부현은 관할행정구역 내의 경찰활동 지출비용 부담
 - 국가는 경시청 이상의 급여, 경찰교육시설 및 통신시설 유지비용 부담
 - 도쿄도 수도경찰본부인 경시청(경시총감)은(일본 경찰법 제47조1항) 도쿄도公安위원회의 관리 하에 활동하지만, 직접 일본 국가경찰청의 감독관할 하
- 도도부현 경찰본부의 지방(지역)경찰제이며 도에서도 재정 분담
 - 도지사와 도도부현 公安위원회의 감독 하에 경찰활동을 수행
 - 도도부현 소속의 경찰공무원은 지방경찰공무원 신분
 - 경시청 이상은 국가경찰공무원이며 도도부현 公安위원회의 동의 하에 국가公安위원회가 임명
 - 최종 책임은 국가경찰청





영국 잉글랜드 지역 대도시권과 도시정부



런던대도시 지방경찰 London Metropolitan police



런던대도시 지방경찰청 – 경찰보조원 London Metropolitan's police officer community support officer



런던대도시 경찰인력: 총 55,434명
런던대도시 지방경찰관 32,370명, 경찰청 직원 13,970명,
Police **Community Support** Officers 3,963명
special constables (시민자원봉사경찰보조원) 4,946명

런던시 웨스트민스터 자치구 시민보안원 city guardian of Westminster



자원봉사경찰보조원
Special Constables



13~18 청소년: Volunteer Police Cadets (VPC)

영국 스코틀랜드 지역정부

- 영국 지역정부
 - 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드, 런던 대도시의 개별적 지역정부법 제정
 - 각 지역정부 개별 법상 기관구성, 사무 배분, 재정 등 규정(홈룰제도)
 - 스코틀랜드 지역정부에 대하여 2차 법률제정권(secondary legislation) 부여
- 스코틀랜드 지역정부의 법률제정권: 새로운 사무배분체계 구축
 - 국회가 제정할 수 있는 사무규정 범위 (국가사무)
 - 특정분야에 한정된 국회의 입법권(제한적 범위의 국가사무)
 - 스코틀랜드 지역의회가 제정할 수 없는 법령(국회유보 법령제정권)
 - 스코틀랜드 지역의회가 제정할 수 없는 법령의 예외(스코틀랜드 지역정부 사무로 입법권 부여)
 - 스코틀랜드 지역의회 자체 입법권 (스코틀랜드 자치사무 제정권)
 - 국세의 3% 수준에서 자율적으로 세율 조정권 부여



스코틀랜드 지방경찰(청) Police Service of Scotland



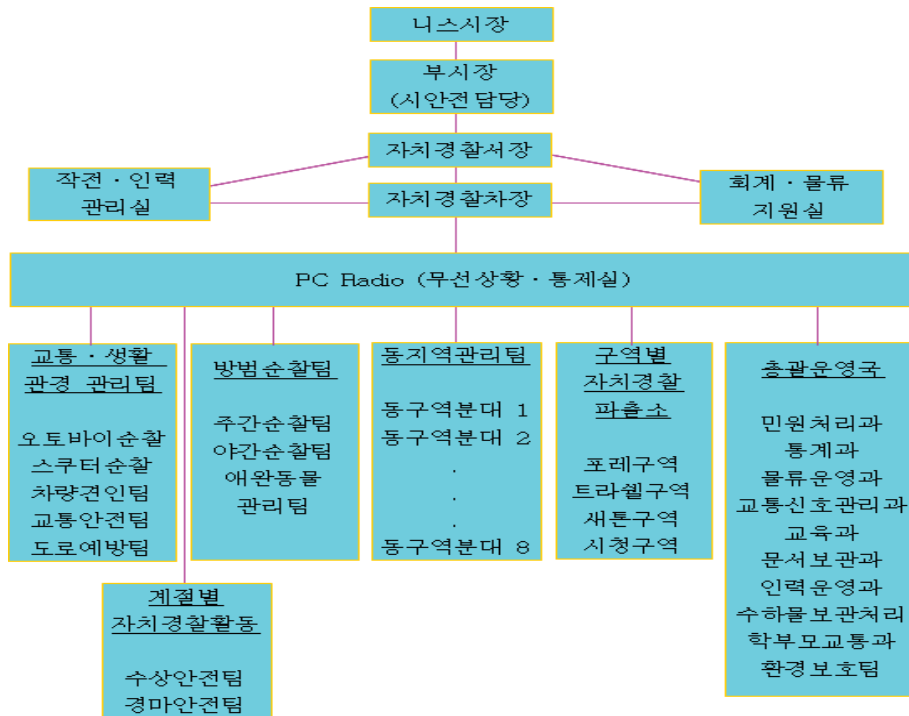
- 스코틀랜드 지방경찰청은 지역정부의회의 통합 결정에 따라서, 2013년 스코틀랜드 지역정부 관할지역 내에 소재한 8개 지방경찰조직(Territorial police forces)과 (조직범죄 및 마약 분야) 특수경찰조직이 통합되었음
- 스코틀랜드 경찰위원회(Scottish Police Authority)가 스코틀랜드 지방경찰청장에 대한 감독권을 소유
- 스코틀랜드 경찰위원회는 11~15명의 위원으로 구성되며 스코틀랜드 지역정부의회의를 대표하는 기구임
- SPA는 경찰활동에 관한 재정배분권, 청장감독권, 지방경찰청 산하 경찰공무원 및 행정인력 임용권, 경찰활동 전략계획 수립 및 집행감독 등의 권한을 행사하며, 스코틀랜드 지역정부의회의와 단체장에게 보고하고 총괄책임을 짐
- SPA는 스코틀랜드 지방경찰청장 임명권을 가짐

프랑스 지역정부

- 프랑스 지역정부 : 17개 레지옹(Région)
 - 1982년 신지방자치법에서 지역정부로 인정됨
 - 1986년 최초 선거로 기관구성 : 통합형 내각제, 사무배분법상 권한배분
 - 2003년 헌법 10개 조항 수정 후 제72조에서 보충성원칙과 지방정부의 자치행정권의 확대(중합행정 수행 보장권) 등 규정
 - 헌법에서 지방정부 상호간의 평등성(지도감독 배제)을 규정
 - -2016년부터 지역정부 재편 (해외 포함 17)
- 프랑스 지역정부의 자치입법권
 - 2003년 헌법 수정 후 제72조 2항~3항에서 각 지방정부의 법규제정권을 인정하여 <2차 법규제정권>을 부여
- 프랑스 지역정부의 자치재정권
 - 지방세: 거주세, 미건축토지세, 사업세, 등록세 등
 - 지역정부가 법률의 규정 내에서 지방세의 세목 신설 및 폐지가 자유롭고, 임시세가 자주 활용됨
 - 지역정부에 대한 지방재정조정기금의 지원이 보장됨
 - 사무이양에 따른 재정지원 등 보장(민선도지사 배분재원을 국가임명도지사와의 협의)



프랑스 자치경찰-니스시 자치경찰 (프랑스 최초 자치경찰 운영)



프랑스 니스시 자치경찰



니스시 자치경찰과 자치경찰 보조원(ASVP)



프랑스 국가경찰 국가일반경찰 – 국가 군경찰



스페인 지역정부

- 스페인 지역정부 : 17개 (Comunidad Autónoma, Autonomous Communities)

- 헌법적 지위: 헌법 제138조, 보충성원칙에 기초
- 통합형 지역정부, 지역정부 의회는 지역국회의 명칭도 가짐
- 집행기구의 장은 지역정부 민선지사 및 10명의 지역정부의원으로 구성되는 책임 내각형



- 스페인 지역정부의 자치입법권

- 지역정부를 조직하는 <조직법>은 국회가 제정하지만 주민투표로 확정
- 헌법 137조의 사무배분 권한에 따라 국가의 배타적 권한(헌법 제149조)을 제외한 기능을 수행

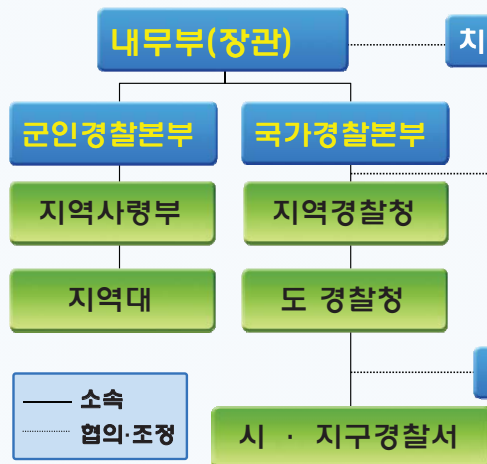
- 스페인 지역정부의 자치재정권

- 교부세, 양도세, 이전교부세 및 헌법 제133조에 근거하여 법률 범위 내에서 새로운 지방세의 자율적 설치, 징수가 가능
- 헌법 제158조 보충성원칙에 근거하여 국가가 지역정부의 자원 확보를 위한 재정지원이 의무화

스페인 국가경찰-자치경찰 조직도

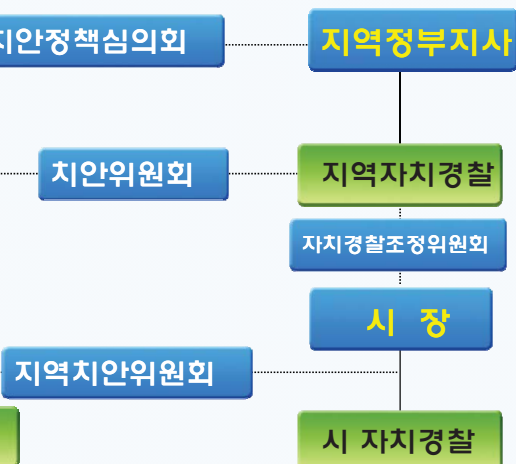
•국가경찰

•범죄 예방 및 수사, 안전유지 등



자치경찰

법령집행, 교통, 생활안전 등



스페인 마드리드 시 자치경찰 차량



스페인 마드리드 시 자치경찰 – 이동파출소 –민원실



이탈리아 지역정부

- 이탈리아 지역정부: 20개 지역정부 (Regioni)
 - 헌법 제114조: 지역정부의 자치권 규정, 입법권한 및 행정권 규정
 - 지역정부의 헌법상 자치권(제117조), 자치 행정조직권(제123조)
 - 지역정부 기구: 지역정부 민선지사, 지역의 회, 집행위원회 등 내각형 중심이나 기관 대립형으로 발전
 - 헌법 제121조4항: 지역정부의 장에 대한 권한 규정
- 이탈리아 지역정부의 자치입법권
 - 지역정부의 법률제정권(법규명령권)
 - 지역정부의 조직법에서 지역정부가 제정한 지역법을, 행정입법 및 시행령 등에 관한 발의권, 투표권 규정으로 주민투표로 자율적인 기관구성을 할 수 있음
- 이탈리아 지역정부의 자치재정권
 - 자치재정권(헌법 제119조)에 근거하여 자동차세, 인허가세, 법인세 등 재원
 - 국가가 지역정부의 재정지원을 의무적으로 해야 하고 이를 위한 재정조정권, 보조금 배분권 등을 행사함



이탈리아의 자치경찰

vigili urbani (urban watch)
polizia comunale,
polizia urbana,
polizia locale
전국적으로 약 6만 여명

<http://www.poliziamunicipale.it/>



이탈리아- 국가군경찰(파라비니에리)- 재정경찰



스위스 제네바 주-주정부 군경찰 (Gendarmerie de Genève)



스위스 제네바 주정부 (군)경찰



제네바 시 자치(안전)경찰 police municipale de Genève



1910년부터 제네바 시 자치경찰의 주요 임무
재래시장에서의 질서유지,
위생관리 등 수행



1964년
제네바 시 자치경찰 퍼레이드



스위스 로잔느 시 자치경찰
police municipale de Lausanne



로잔느 시 이동파출소 police mobile



1930년대 로잔느 시 자치경찰



주요 선진국의 자치경찰 구성요소별 비교

구성요소	미국	스페인	이탈리아	프랑스	대한민국	일본	영국
자치경찰 근거법	주헌법 주경찰 관련법 시정부조례	헌법 경찰관련법 지역정부 자치경찰법 지방자치법 자치경찰조례	헌법 경찰관련법 지역정부 자치경찰법 지방자치법 자치경찰조례	경찰관련법 자치경찰법 지방자치법 자치경찰조례	경찰관련법 제주특별자치도 특별법(자치경찰 조항) 제주자치경찰관 관련조례	일본 경찰법	경찰관련법 경찰법원법
자치경찰관 신분	지방정부 공무원	지방정부 공무원	지방정부 공무원	지방정부 공무원	제주도 지방공무원	도도부현 경찰 공무원	국가공무원
자치경찰 인사권자	자치단체장 (시장)	자치단체장 (시장, 민선지사)	자치단체장 (시장, 민선지사)	자치단체장 (시장)	자치단체장 (도지사)	내각대신 (도도부현公安위원회 추천)	내무부장관 (경찰위원회 추천), 런던시장
자치경찰 조직 운영권자	국장 자치경찰대장	지방의원 국장 자치경찰대장	지방의원 국장 자치경찰대장	지방의원 자치경찰대장	자치경찰단장	도도부현 지방 경찰	독립법인의 지방경찰청장
자치경찰 조직의 소속	기초정부	기초정부 지역정부	기초정부 지역정부	기초정부	도자치단체	도도부현	국가(지방) 경찰위원회
지역정부와의 관계	운영체제는 주정부 헌법 및 관련법에 귀속, 운영상 자율권 보장	운영체제는 지역정부 법률에 귀속, 운영상 자율권 보장	운영체제는 지역정부 법률에 귀속, 운영상 자율권 보장	평등 및 운영상 자율권 보장	도자치단체에 귀속	소할(관할권 행사) 중앙정부의 감독권	운영상 자율권 보장

자치경찰제 활성화를 위한 검토사항

- 지방자치단체의 자치경찰권 확대에 따른 요소별 고려사항
 - 최종책임자인 시장의 자치경찰권 인정 범위
 - 시장의 자치경찰권 입법권 형태 : 자치경찰법 제정 및 단체장의 자치경찰 규칙제정권
 - 지방의회의 자치경찰 조직 및 기능 등에 관한 제정 범위
- 자치경찰의 기능, 임무에 대한 새로운 범위 규정
- 자치경찰 인사체계 재정비
 - 채용, 임용, 교육, 장비, 보수, 복장
- 정부와 국가경찰과의 관계
 - 자치경찰에 대한 감독 수단과 방법
 - 행정자치부장관의 감독 방법과 수단
 - 관할행정구역 내의 검사와 국가경찰 감독자의 수행
- 시도지방경찰과의 공조, 협력관계 및 광역경찰기능 정립
 - 보충성 원칙에 근거한 국가경찰-자치경찰간 협력협약

자치경찰제
확대, 실시
되기를 ...
감사합니다!

