

2018년도 제2회 한국지방자치법학회 분권이론실무연구팀 세미나

# 지방자치단체의 조직과 인사

- ❖ 일 시 : 2018년 4월 27일(금) 15:00~18:00
- ❖ 장 소 : 이화여자대학교 법학전문대학원(402호)
- ❖ 주 최 : (사)한국지방자치법학회, 이화여자대학교 법학연구소

2018년도 제2회 한국지방자치법학회 분권이론실무연구팀 세미나

## 지방자치단체의 조직과 인사

- ❖ 일 시 : 2018년 4월 27일(금) 15:00~18:00
- ❖ 장 소 : 이화여자대학교 법학전문대학원(402호)
- ❖ 주 최 : (사)한국지방자치법학회, 이화여자대학교 법학연구소

## 초청의 글

한국지방자치법학회 회원 여러분,  
반갑습니다.

한국지방자치법학회 분권이론실무연구팀과 이화여자대학교 법학연구소가 공동으로 『지방자치단체의 조직과 인사』 제하의 학술 세미나를 개최하게 되어 기쁘고 뜻 깊습니다. 이화여자대학교 법학연구소 최승원 소장님의 관심과 성원에 감사 드리며, 여러 교수님을 비롯한 회원 여러분에게 환영의 인사를 드립니다.

2018년 새롭게 구성된 한국지방자치법학회 분권이론실무연구팀은 신진학자에게 새 정부 국정과제의 핵심사항인 지방분권 및 지방자치 관련 법제 연구 환경을 제공하고자 합니다.

이번 세미나는 지방분권 영역의 법적 쟁점 중 조직과 인사 분권에 관한 논의를 구체화하기 위하여 기획되었습니다. “지역복지 행정조직의 문제와 법제 개선 - 지역복지 거버넌스를 통한 통합적 서비스를 위하여 -”, “생활폐기물처리업무 수행주체 간의 역할분담 - 프랑스 사례와의 비교를 중심으로 -”, “통일 이후 북한지역의 지방자치를 위한 법·정책적 과제” 등 세 분의 발표와 네 분의 토론으로 진행될 예정입니다.

을 한해 분권이론실무연구팀은 중요하고 시급한 분권과제들을 발굴하고, 그 해결책을 찾고자 노력할 것입니다. 이를 위해서는 우리 한국지방자치법학회 회원님들의 적극적인 관심이 요구됩니다.

어려운 가운데서도 학술 세미나를 준비하고 함께 하신 모든 분들에게 거듭 감사 드리며, 회원님들의 귀한 발걸음을 기다리겠습니다. 감사합니다.

사단법인 한국지방자치법학회  
회장 선 정 원 배상

---

---

## 2018년도 제2회 한국지방자치법학회 분권이론실무연구팀 세미나

---

---

### I. 행사개요

- 일 시 : 2018년 4월 27일(금) 15:00~18:00
- 장 소 : 이화여자대학교 법학전문대학원(402호)
- 주 제 : “지방자치단체의 조직과 인사”
- 주 최 : (사)한국지방자치법학회, 이화여자대학교 법학연구소


### II. 진행순서

사 회 : 이진수 교수(한국지방자치법학회 총무이사, 영남대 법학전문대학원)

- **개회식(개회선언, 진행순서 안내, 내빈 및 패널소개)** 15:00~15:20  
개최사 : 선정원 교수(한국지방자치법학회장, 명지대학교)  
환영사 : 옥무석 교수(한국지방자치법학회 이사장, 이화여자대학교)
- **주제발표**
  - 제1발표 “지역복지 행정조직의 문제와 법제 개선  
- 지역복지 거버넌스를 통한 통합적 서비스를 위하여 -” 15:20~15:55  
발 표 : 박정연 박사(고려대학교)  
토 론 : 강이현 변호사(서울시청)
  - 제2발표 “생활폐기물처리업무 수행주체 간의 역할분담  
- 프랑스 사례와의 비교를 중심으로 -” 16:00~16:35  
발 표 : 박우경 박사(한양대학교)  
토 론 : 이지은 박사(배재대학교)
  - 제3발표 “통일 이후 북한지역의 지방자치를 위한 법·정책적 과제” 16:40~17:15  
발 표 : 황선훈 박사(서울시립대학교)  
토 론 : 권경선 박사(한국외국어대학교)
- **중간휴식** 17:15~17:30
- **종합토론(전체질의, 응답 및 토론, 저녁만찬, 폐회선언)** 17:30~18:00  
“일본 지방자치단체 정책법무조직 사례 분석 : 지바현 정책법무위원회”  
토 론 : 진성만 연구원(인천발전연구원)  
\* 참석자 자유토론

# 목 차

- **제1발표**    지역복지 행정조직의 문제와 법제 개선  
    - 지역복지 거버넌스를 통한 통합적 서비스를 위하여 -  
    ▷ 발 표 : 박정연 박사(고려대학교) ..... 3  
    ▷ 토 론 : 강이현 변호사(서울시청) ..... 33
  
- **제2발표**    생활폐기물처리업무 수행주체 간의 역할분담  
    - 프랑스 사례와의 비교를 중심으로 -  
    ▷ 발 표 : 박우경 박사(한양대학교) ..... 37  
    ▷ 토 론 : 이지은 박사(배재대학교) ..... 56
  
- **제3발표**    통일 이후 북한지역의 지방자치를 위한 법·정책적 과제  
    ▷ 발 표 : 황선훈 박사(서울시립대학교) ..... 59  
    ▷ 토 론 : 권경선 박사(한국외국어대학교) ..... 101
  
- **종합토론**    일본 지방자치단체 정책법무조직 사례 분석 : 지바현 정책법무위원회  
    ▷ 토 론 : 진성만 연구원(인천발전연구원) ..... 105



제1발표

**지역복지 행정조직의 문제와 법제 개선**  
- 지역복지 거버넌스를 통한 통합적 서비스를 위하여 -

박 정 연 박사  
(고려대학교)

# 지역복지 행정조직의 문제와 법제 개선

## - 지역복지 거버넌스를 통한 통합적 서비스를 위하여 -

박 정 연\*

### I. 들어가는 말

최근 지방분권이 헌법 개정안에 명시되면서 복지 분야에서도 지역복지의 중요성이 다시금 강조되고 있다. 지역복지는 지역 주민의 삶을 근거리에서 살피고 이들의 삶의 질을 총체적으로 향상시키기 위해서 다양한 자원을 연계·통합함으로써 실천할 수 있는 분야이다. 지역주민을 상대로 한 현금 또는 현물 급부가 중심을 이루는 복지사무에 있어서는 현장성 및 직접성이 불가결하게 요구되기 때문에<sup>1)</sup> 지방정부의 권한이 더욱 강화되어야 하고 주도적인 역할이 필요하다.

지역복지에 있어서 중요하게 다루어지고 있는 정책목표는 지역복지 거버넌스, 즉 복지수요자에게 가장 가까이 위치하고 있는 지역행정조직을 중심으로 공공과 민간의 협력의 전달체계를 구축하는 한편, 이를 통해 통합적 복지서비스를 제공하는 것이다. 사실 이것은 새로운 이슈가 아니라 최근 지속적으로 통합사례관리와 민관 복지네트워크를 위한 다양한 제도적 개선을 통해 실천되고 부분이다. 그럼에도 불구하고 여전히 지역사회에서는 지역복지 전달체계의 긍정적 변화를 체감하지 못한다는 목소리가 높다.

사회보장기본법 제29조에서는 사회보장 전달체계의 효율적 운영을 위해 필요한 조직,

---

\* 고려대학교 법학전문대학원 연구교수, 법학박사

1) 초의수, 정부간 복지행정의 기능배분과 복지분권의 과제, 한국사회복지행정학 제9호, 2003, 35면; 조성규, 복지사무와 지방자치단체의 역할, 지방자치법연구 제13권 제3호, 2013, 22면.

인력, 예산을 갖출 것을 명시하고 있다. 이와 같이 ‘조직’은 지역복지 전달체계의 운영에 있어서 핵심적인 구성요소의 하나에 해당한다. 이 글은 지금까지의 지역복지정책의 방향과 지역복지 전달체계 및 지역복지 행정조직을 살펴보고, 정책목표 달성을 위한 법제적 개선안을 논하고자 한다. 특히 시군구와 읍면동의 행정조직을 중심으로 어떠한 문제가 나타나고 있는지 살펴보고, 지역 민간조직과의 협력체계를 어떻게 이룰 것인지에 초점을 맞추도록 하겠다.

## Ⅱ. 지역복지 전달체계와 지역복지 행정조직

### 1. 지역복지정책과 지역복지 전달체계

#### (1) 지역복지정책

최근 우리나라 지역복지정책의 목표는 크게 다음과 같은 두 축으로 정리할 수 있을 것이다.

첫째, ‘지역 중심의 통합적인 서비스 제공’이다. 그동안 각 부처별 사업별로 분절적으로 이루어진 복지서비스는 행정의 비효율성, 낮은 복지체감도, 복지 사각지대의 해소문제 실패라는 결과를 낳았다. 복지서비스는 지역 주민의 가장 가까이에서 대상자에게 통합적으로 전달될 때 효율적일 수 있다. 지역이 중심이 되어야 지역 실정에 맞는 서비스를 개발하여 대상자에게 적합하고도 필요한 서비스를 제공할 가능성이 높고 그에 따른 만족도를 높일 수 있으며, 지역 주민과 함께 복지 사각지대를 발굴함으로써 시의적절하고도 필요한 서비스를 제공할 수 있다.

우리나라 복지서비스는 시군구 중심으로 전달체계가 구축되어 왔다. 사회보장급여법상 시군구 단위의 지역사회보장협의체가 먼저 제도화되었고 읍면동 지역사회보장협의체는 시군구 지역사회보장협의체의 사실상 시군구 지역사회보장협의체에 협력하는 형태를 취하고 있다. 또한 2012년 4월부터 시작된 희망복지지원단의 설치 단위도 시군구로서,



시군구 중심의 지역 복지전달체계를 구축해왔다.

그런데 보다 최근 지역복지정책은 복지전달체계의 활동기반을 몇 개의 읍면동을 묶은 생활권역이나 읍면동으로 확정하고 있다. 이와 같은 흐름을 보여주는 대표적인 예가 ‘읍면동 주민센터의 복지허브화’ 및 읍면동 인적 안전망 강화 사업<sup>1)</sup>이다. ‘읍면동 복지허브화’란 2015년부터 본격적으로 실시된 것으로, 읍면동의 복지 공무원 및 민간 전문인력이 직접 주민을 찾아가 상담하고 주민 개개인에게 맞춤형 통합서비스를 제공하는 것을 말한다. 또한 보건과 복지를 연계하고 읍면동 협의체 및 사회복지기관, 단체 등 민간조직과 연계하여 지역밀착형 서비스를 제공하는 것이다.<sup>2)</sup> 지난 정부는 2016년 2월 말 읍면동 복지허브화를 위해 33개의 읍면동을 우선 실시 대상지역으로 선정하고<sup>3)</sup> 2016년 말까지 약 900여개의 읍면동을 맞춤형 복지서비스의 허브로 개편하는 한편, 2018년까지 전국 모든 읍면동으로 확대하는 계획을 수립하였다. ‘읍면동 인적 안전망 강화사업’은 통(이)장 및 지역주민을 활용하여 사각지대를 발굴하는 등 이웃이 이웃을 돕는 체계를 구축하는 것이다.<sup>4)</sup> 이러한 변화를 주목하며 곧 지역사회보장협의체의 활동 기반 역시 읍면동 단위로 이동될 것이며, 사회복지협의회를 포함하는 지역 사회복지추진체계의 전반적인 활동기반도 향후 읍면동이 될 것이라는 관측이 제기된다.<sup>5)</sup>

둘째, ‘참여와 협력을 통한 거버넌스 구축’이다. ‘참여와 협력에 의한 행정’은 다양한 주민참여제, 민관협의체 등의 방식으로 지방자치 영역에서도 많이 나타나는데, 지역 공동체의 공공복리와 주민 개개인이 이해관계 사항에 관하여는 개별 지방자치단체 단위에서 주민의 의사를 존중하고 이를 반영하는 차원에서 결정되고 추진될 필요성이 크다는 점에 기인한다.<sup>6)</sup> 이러한 현상은 복지행정 분야에서 흔히 ‘지역(사회)복지 거버넌스’로

2) 황미경, 통합사례관리 법제화 및 사회복지전달체계 개편에 따른 사회복지법제 교육 방안, 사회복지법제연구 제8권 제1호, 2017, 128면.

3) 2016.7.6. 정책브리핑, 발로 뛰는 주민센터 ‘읍면동 복지허브화 본궤도’  
<<http://www.korea.kr/policy/societyView.do?newsId=148817971>>

4) 채현탁, 읍면동 복지기능 강화에 따른 지역사회복지의체와 사회복지의회의 협력방안, 한국지역사회복지학, 제52권, 2015, 118면.

5) 채현탁, 앞의 글(2015), 127면.

6) 문상덕, 참여와 교섭에 의한 행정과정과 행정분쟁의 해결, 행정법연구 제18권, 2007, 342면.

표현된다. ‘거버넌스’란 민과 관을 포함한 시민사회의 여러 부문이 공동 참여와 상호 협력을 통해서 공동의 문제를 해결하는 것으로서,<sup>7)</sup> 중앙 및 지방 정부와 기업, 사회단체, 이익집단, 지역사회 등이 상호 대등적인 주체가 되어 협력과 신뢰에 기초하여 파트너십을 형성하고 유지한다.<sup>8)</sup> 지역복지 거버넌스의 구성요소로는 다양한 이해관계자들의 참여, 개별 참여 조직들의 역량 강화, 수평적 협력 관계 등을 들 수 있다. 중앙집권적인 종래의 구조와는 달리 복지 권력이 지역사회의 곳곳 주체에게 분산되어 다양한 행위 주체들이 참여함을 전제한다.

한편, 최근 읍면동 복지허브화와 더불어 지역복지 거버넌스 역시 읍면동 단위로 서서히 무게중심이 이동하는 것으로 보인다. 읍면동 주민센터 복지허브화를 통해 각 주민센터로 하여금 통합사례관리, 방문서비스 연계 및 지역사회 보호체계 구축 등의 역할을 하도록 하고 읍면동 지역사회보장협의체와 연계하도록 한 것, 나아가 보건소, 고용센터, 정신건강증진센터 등 다양한 공공 조직은 물론 민간기관과의 네트워크를 구축하도록 하는 구상 역시 읍면동 단위에서 지역주민에게 통합적인 서비스를 제공해야 복지서비스의 효과성과 효율성을 높일 수 있다는 정책적 판단에 기인한다.<sup>9)</sup>

## (2) 지역복지 전달체계

지역복지 전달체계는 사회복지 수요자가 필요로 하는 급여와 서비스를 이용하고 제공받기까지 기획된 제도, 기준, 규율의 의하여 작동되는 조직 및 인력 구조와 기능, 절차, 관계 등을 의미한다.<sup>10)</sup> 복지전달체계 구성이 일반 행정기관과 차별되어 논의되는 이유는 무엇보다 정형화되지 않은 다양한 욕구를 갖는 사람을 대상으로 맞춤형 개인적 서비스를 제공하는 것이 필요하기 때문이다.<sup>11)</sup> 이러한 맞춤형 서비스가 가능하기 위해서는

7) 광병훈/박보영, 사회자본과 거버넌스 연계를 통한 사회복지전달체계의 현대화: 복지 거버넌스를 향하여, 노동연구, 제22집, 2011, 194면.

8) 광병훈/박보영, 위의 글, 197면.

9) 채현탁, 앞의 글(2015), 129면.

10) 강혜규 외, 지방자치단체 복지 전달체계 개편방안 연구, 보건사회연구원, 2013, 4면.

11) 강혜규 외, 위의 보고서, 4면.

복지수요조사와 공급이 각 사업에 따라 분절적으로 이루어져서는 안되며, 수요자 개인을 중심으로 통합적으로 이루어져야 한다.

지역복지 전달체계는 국가- 시도- 시군구- 읍면동으로 이어지는 행정체계 의해서 급여 및 서비스가 전달되는 공공전달체계와 공공으로부터 복지사업을 위탁받아 서비스를 전달하는 민간 복지시설이나 자발적인 재원과 활동을 통해 복지서비스를 전달하는 조직이나 개인을 의미하는 민간 전달체계를 포함한다.<sup>12)</sup> 다만, 이 글에서는 가급적 공공 전달 체계에 초점을 맞추어 논하되, 지역복지 거버넌스를 위한 민간의 참여와 협력이라는 관점에서만 민간조직에 대해 언급하고자 한다.

지역복지 전달체계를 공공의 영역에서 살펴보면, 중앙 차원의 보건복지부 및 개별 법령에 따라 행정안전부, 노동부, 교육부, 여성부 등 다양한 부처가 개별적으로 복지사업을 실시하고 그에 관한 사무를 지방자치단체에 위임하는 형식이 한 유형을 이룬다. 전달체계의 맨 하단에 있는 지방자치단체, 즉 시군구 및 읍면동을 중심으로 실제 주민을 대상으로 정책 집행이 이루어지고 있다. 그 밖에, 주로 부처별 복지사업을 보완하거나 지역 특성에 맞는 새로운 복지사업을 창출하는 방식으로 기초 지자체별로 별도의 복지서비스가 개발·제공되고 있다.

기초자치단체를 중심으로 지역복지 전달체계를 구체화하여 살펴본다면, 지역복지 전달체계는 주민에 대한 ‘서비스 제공’, 복지 실천을 위한 ‘네트워크’, 주민의 욕구를 충족하기 위한 ‘지역 자원의 개발’이라는 세 항목으로 분류할 수 있다. 이는 다시 공공과 민간의 영역으로 구분할 수 있는데, 1) ‘서비스제공’ 영역은 시군구 희망복지지원단과 읍면동 주민센터를 통해 이루어지는 통합사례관리 외에 지방정부의 복지사업 등이 있으며, 민간 영역에서는 개별 사회복지 기관 및 시설에서 이루어지는 복지서비스가 제공되고 있다. 2) ‘네트워크 측면’은 궁극적으로는 지역복지 거버넌스의 특징을 이루는 주요한 요소로서, 특히 공공조직간 네트워크는 물론 공공과 민간 간의 네트워크를 포함한다. 네트워크 추진체계로는 지역사회복지협의체와 복지 관련 지방 위원회가 공공역할에 속하며, 민간의 영역에서는 지역사회복지협의회가 있다. 3) 자원 개발에 있어서는 지방정부

12) 오민수, 사각지대 발굴체계의 현황 진단: 읍면동 지역사회보장협의체를 중심으로, 한국사회보장학회 정기학술발표논문집, 2016, 355면.

가 공공영역에서의 모금활동을 하고 있으며, 민간의 경우 사회복지공동모금회 및 개별 사회복지시설 기관에 의해 자원 개발이 이루어지고 있다.

〈표 1〉 지역복지전달(추진)체계<sup>13)</sup>

구분	서비스 제공	네트워크	자원개발
공공	희망복지지원단 및 주민센터에 의한 통합사례관리 및 지자체의 복지사업 등을 통한 서비스 제공	지역사회보장협의체를 통한 민관협력	지방정부의 모금
민간	사회복지시설, 기관에 의한 서비스 제공	지역사회복지협의회를 통한 민간조직간 연계	사회복지공동모금회, 사회복지시설, 기관의 자원개발

그동안 지역복지 전달체계의 변화를 간단히 살펴보면, 우리나라는 오랫동안 국가의 보조금 및 민간 지역기관에 대한 복지사업 위탁 등을 통해 복지서비스가 전달되고 지방자치단체는 관리감독을 통해 통제하는 구조가 지속되었다. 그러나 사회복지사업의 지방이양과 관련되어 본격적인 변화가 이루어지기 시작했다. 2005년부터 지방분권 강화 차원에서 국고보조금 방식으로 운영되던 사회복지 관련 사업 중 일부를 지방으로 이양하고 2014년까지 분권교부세를 통해 재정지원하면서 지역복지전달체계에 많은 변화가 초래되었다. 또한 2007년 사회서비스 전자바우처제도와 장기요양보험이 실시되면서 특히 민간방문요양기관 등 민간 사회복지시설, 기관이 크게 증가하여 민간 복지전달체계가 확대되고 보다 조직화되는 경향을 보였다.

2010년대에는 지역 중심의 통합적 복지에 대한 논의가 본격적으로 이루어졌다. 그 결과 2012년에는 시군구 단위의 희망복지지원단 사업이, 2013년 이후 읍면동 복지허브화 구축 사업이 진행되는 등 지역중심의 통합적 복지를 목표로 하는 전달체계가 나타나게 되었다.

13) 채현탁, 사회복지 거버넌스를 위한 지방정부의 대응전략에 관한 연구, 한국지역사회복지학 제 50권, 2014, 185면의 표를 수정·보완함.

한편, 복지사각시대의 해소 및 지역복지서비스 전달체계의 개선을 위해 2014년 제정된 사회보장급여법 역시 지역복지전달체계의 변화를 가져왔다. 동법은 ‘지역의 사회보장 관련 기관·단체와 연계를 강화하고 사회보장 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 시·도 사회보장위원회와 지역사회보장협의체를 도입하였다. 한편, 읍·면·동 단위로 복지위원을 위촉하고 필요한 경우에는 시군구에 사회보장 사무 전담기구를 설치할 수 있도록 하여 지역사회보장의 원활한 운영체계를 마련하고자 지역복지전달조직에 관한 여러 규정을 새로 두었다.

이하에서는 주로 지역 공공복지행정조직을 검토하고, 주로 네트워크 관점에서 지역사회보장협의체 및 지역사회복지협의회에 대해서 살피기로 한다.

## 2. 지역복지 행정조직

### (1) 시군구 희망복지지원단과 읍면동 주민센터

‘희망복지지원단’이란 복합적 욕구를 가진 대상자에게 통합사례관리를 제공하고, 지역 내 자원 및 방문형서비스 사업 등을 총괄·관리함으로써 지역단위 통합서비스 제공의 중추적 역할을 수행하는 전담조직이다.<sup>14)</sup> 희망복지지원단 사업은 2012년 7월부터 본격화 되었으며, 2014년부터는 지역단위 맞춤형 서비스 제공을 위한 컨트롤타워 기능을 수행하고 주민센터의 복지기능을 강화하여 원스탑 서비스를 단계적으로 확산하고자 운영되고 있다.<sup>15)</sup> 희망복지지원단의 핵심 업무인 통합사례관리는 대상자 발굴, 초기상담, 대상자 접수, 욕구 및 위기도 조사, 사례회의, 대상자 구분·선정, 서비스제공계획 수립, 서비스제공 및 점검, 종결, 사후관리 등 총 10단계로 진행되는데, 대상자 발굴, 초기상담 및 사후관리를 제외한 업무가 시군구 단위에서 이루어진다.

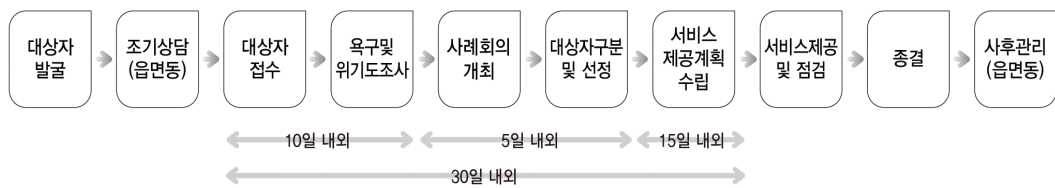
각 지방자치단체는 지자체 행정조직조례주의에 따라 조례로 희망복지사업을 수행하는 별도의 행정조직을 설치하거나<sup>16)</sup> 복지관련 부서의 분장사무로서 ‘희망복지’에 관한 업

14) 보건복지부, 2017년 희망복지지원단 업무안내, 8면.

15) 채현탁, 앞의 글(2014), 186면.

무를 실시하도록 규정하고 있다.<sup>17)</sup> 또는 조례상에 별도 분장사무로 명시하지 않는 경우도 있다. 다만 보건복지부 지침을 통해 조직 및 인력 구성에 대한 모형이 제시되고 있는데, 지자체 특성에 따라 1-2개 팀으로 구성하여 업무를 분장하며, 단(팀)장 외에 경력이 높은 복지담당공무원, 통합사례관리사 등 인력이 배치된다.<sup>18)</sup>

〈그림 1〉 희망복지지원단의 통합사례관리 절차<sup>19)</sup>



읍면동 주민센터는 대개 행정민원사무를 처리하는 부서와 복지사무를 처리하는 부서로 나뉘는데, 복지업무의 과부하가 문제되면서 최근에는 복지전담부서가 비대해지고 복지전담인력이 증원되고 있다. 2017년부터는 8대 영역의 서비스가 원스탑으로 제공되는 것으로 목표로 지방복지행정조직이 개편되면서 읍면동 주민센터가 ‘행정복지센터’로 전환되고 있다.

통합사례관리 등 통합서비스 업무를 중심으로 살펴보면, 1) 읍면동 복지허브화를 추진하고 있지 않은 읍면동 주민센터는 조기상담과 사례관리 대상자 발굴, 사후관리 등을 통해 희망복지지원단의 통합사례관리를 지원한다. 2) 반면 읍면동 복지허브화를 추진하고 있는 읍면동의 경우 개별 동 단위 또는 인근 2-3개의동이 권역을 이루어 대상자 발굴 및 조기상담, 통합사례관리, 사후관리, 자원관리 및 민관협력 등을 직접 수행한다.<sup>20)</sup> 이 경우 읍면동에 ‘맞춤형 복지팀’을 설치(팀장 포함 3명 이상)하여, 취약가구에 찾아가

16) 예컨대, 가평군 행정기구 설치 조례 제3조의 희망복지실.

17) 예컨대, 강릉시 행정기구설치조례 별표 4에 따른 복지환경국장의 분장사무로서 희망복지에 관한 사무.

18) 보건복지부, 2017년 희망복지지원단 업무안내, 11면.

19) 보건복지부, 위의 지침, 24면.

20) 보건복지부, 2017년 희망복지지원단 업무안내, 15면.

는 심층상담·서비스 및 맞춤형 통합서비스를 제공하거나 민간자원 연계 활용 등의 업무를 수행한다. 2016년 933개소를 시작으로 2017년 2,100개소, 2018년에 모든 읍면동에 복지허브화를 확대하는 것을 목표로 하고 있다.

## (2) 시군구 및 읍면동 지역사회보장협의체

지역사회보장협의체는 사회복지급여법 제41조에 근거한 시군구 및 읍면동 조직으로서, 협의체 참여자 구성의 측면에서도 공공과 민간부문의 혼합적 성격을 가진다. 그러나 법령 규정에 따라 설치되고 각 지자체가 주도적인 역할을 한다는 점에서 사실상 공공부분으로 볼 수 있다.

지역사회보장협의체 체계가 수립되기 전에는 사회복지사업법 제7조의2에 따른 지역사회복지협의체가 그 역할을 수행하였다. 사회복지사업법 개정으로 2003년 7월에는 지역사회복지계획 수립과 함께 지역사회복지협의체 설치운영이 의무화되었다. 시군구의 협의체 및 실무협의체 조직운영은 각 시군구의 조례로 위임되었다. 지역사회복지협의체는 지역사회복지의 연계하고 조정 기능의 부재라는 문제를 해결하기 위하여 지역 단위의 복지관련기관에서 제공하는 서비스를 상호 협의 조정하여 서비스의 중복과 누락을 방지함으로써 서비스 공급기관간의 기능적 민관 연계체계를 구축하기 위한 것이었다. 지역사회복지협의체 역시 완전히 새로운 조직체를 신설한 것이 아니라 과거 시군구에 설치되었던 사회복지위원회를 발전적으로 재편한 것으로 지역복지정책에 대한 형식적인 심의수준을 넘어서 공공과 민간의 네트워크 강화를 위한 것이었다.

2012년 사회복지기본법은 맞춤형 사회복지제도를 추구하며 개정되었지만, 기존 사회복지사업법이 사회복지사업 중심으로 규정되어 있어 중앙과 지방, 공공과 민간의 유기적 연계체계를 구축하기에는 미흡하다는 평가를 받아왔다. 이러한 배경 하에 사회복지급여법에서는 기존 지역사회복지협의체를 대체하는 지역사회보장협의체 관련 규정을 마련하여 2015년 7월 1일부터 시행되었다.

시군구 지역사회보장협의체는 각 시군구별로 설치되며, 각 지역의 지역사회보장계획, 사회복지급여, 사회복지장 추진 등에 관한 업무를 심의하거나 자문하는 역할을 한다(사회

보장급여법 제41조 제2항). 지역사회복지협의체에서 큰 틀이 바뀌지는 않았으나, 위원 수가 늘어나고 보건의로 및 사회복지서비스 외에도 고용, 주거, 교육, 문화 등 그 영역이 확대되었다는 점이 비교된다.

지역사회보장협의체 운영지침에 따르면, 시군구 지역사회보장협의체는 해당 지역의 사회보장 관련 공공부문대표 민간부문대표 및 이용자 대표 등 세 영역별 주체들과 실무협의체 위원 등으로 구성된다. 1) 대표협의체의 경우 공공부문 대표위원은 해당 지자체장이 임명하되 대표협의체 위원의 1/3 범위 내에서 구성된다. 주로 사회보장에 관한 업무를 담당하는 공무원이 이에 해당한다. 민간부문 대표위원은 사회보장과 관련된 서비스를 제공하는 민간의 법인·단체·시설의 직능별 대표성을 가진 단체, 실무협의체에서 추천한 자 등을 해당 지자체장이 위촉하게 된다. 이용자 대표위원은 공모 등을 통해 해당 지자체장이 위촉하되, 대표협의체 위원 전체의 1/3 범위 내로 구성된다.<sup>21)</sup> 2) 실무협의체의 경우 공공부문 위원이 사회보장업무를 담당하는 공무원 등을 위주로 1/3 범위에서 구성되며, 민간부문 위원은 지역의 사회보장 활동을 수행하거나 서비스를 제공하는 기관·단체·시설의 실무자 중에서 추천 또는 공모를 통해서 전체 위원의 2/3 범위에서 대표협의체 위원장이 위촉한다. 3) 실무분과는 지역의 사회보장 관련 기관·법인·단체·시설 간 연계협력 및 실무협의체 운영 활성화를 위해 운영된다. 공공부문위원과 민간부문위원 및 기타 사회보장 관련 기관의 실무자 및 전문가 등으로 실무위원이 구성된다.

읍면동 지역사회보장협의체란 지역사회 복지문제 해결을 위해서 읍면동 단위에서 활성화되는 주민 네트워크 조직이다. 읍면동 협의체 역시 사회보장급여법 제41조에 근거하여 설치되는데, 지자체 조례에 의해 개별적으로 시행되어 오던 주민과의 협력적 구조가 법제도 내에서 공공전달체계의 하나의 축으로 자리잡게 되었다는 점에서 특이성이 있다.<sup>22)</sup> 시군구 지역사회보장협의체의 읍면동 단위 조직이나 시군구 협의체와 상하 관계를 갖는 조직은 아니다.<sup>23)</sup> 시군구 지역사회보장협의체와는 달리 행정조직법상 위원회로서의 성격은 없으며, 사각지대 발굴 및 민간자원을 연계하는 것이 주된 역할이다.<sup>24)</sup>

21) 보건복지부, 2015년도 사회보장협의체 운영안내, 2015, 12-13면.

22) 오민수, 앞의 글, 357면.

23) 보건복지부, 2015년도 사회보장협의체 운영안내, 2015, 86면.



〈표 2〉 시군구 지역사회보장협의체

근거	사회보장급여법 제41조 및 동 시행규칙 제5~6조	
범주	보건의료, 사회복지서비스 외에 고용, 주거, 교육, 문화 등 영역 확대	
연계	(시도) 사회보장위원회 (읍면동) 읍면동 지역사회보장협의체, 복지위원	
기능	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 심의·자문/연계·협력 기능</li> <li>※ 심의·자문 사항</li> <li>✓ 지역사회보장계획의 수립·시행·평가</li> <li>✓ 지역사회보장조사 및 지역사회보장지표</li> <li>✓ 시군구 사회보장급여 제공</li> <li>✓ 시군구의 사회보장 추진</li> <li>✓ 읍면동 단위 지역사회보장협의체 구성·운영 등</li> </ul>	
조직 구성	대표협의체	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 10명 이상 40명 이하의 위원, 임기 2년</li> <li>- 공공부문 대표위원/민간부문 대표위원/이용자 대표위원</li> <li>- 다음 사회보장에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 다음 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 임명 또는 위촉</li> <li>✓ 지역의 사회보장 활동을 수행하거나 서비스를 제공하는 기관·법인·단체·시설의 대표자</li> <li>✓ 비영리민간단체에서 추천한 사람</li> <li>✓ 읍면동 단위 지역사회보장협의체의 위원장</li> <li>✓ 사회보장에 관한 업무를 담당하는 공무원</li> </ul>
	실무협의체	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 위원장 1명을 포함하여 10명 이상 40명 이하의 위원, 임기 2년</li> <li>- 공공부문 위원/민간부문 위원/기타 관련분야 위원</li> <li>- 사회보장에 관한 실무지식과 경험이 풍부한 사람으로서 다음 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 임명 또는 위촉</li> <li>✓ 지역 내 사회보장 또는 서비스를 제공하는 기관·법인·단체·시설 또는 공익단체의 실무자</li> <li>✓ 사회보장 업무를 담당 공무원</li> <li>✓ 비영리민간단체에서 추천한 사람,</li> <li>✓ 그 밖에 학계 등 사회보장 관련 분야 종사자</li> </ul>
	실무분과	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공공부문위원/민간부문위원/기타 관련분야 위원(사회보장 관련 기관의 실무자 및 전문가 등)</li> </ul>

24) 읍면동 협의체는 시군구 지역사회보장협의체보다 더 일선에서 활동하며 심의 및 자문 기능보다는 실제 서비스 공급 결정과 생산에 있어서 보다 직접적인 주체가 된다. 따라서 시군구 지역사회보장협의체에서 이론적 근거로 제시되는 지역 거버넌스와는 다른 수준에 의한 접근이 필요하다는 지적이 있다. 오민수, 앞의 글, 358-360면.

읍면동 협의체 위원은 ① 읍장, 면장, 동장, ② 지역의 사회보장 기관·법인·단체·시설 또는 공익 단체의 실무자, ③ 사회보장업무 담당 공무원, ④ 비영리 단체에서 추천한 자, ⑤ 복지위원, ⑥ 통이장, 주민자치위원, 자원봉사단체 구성원, ⑦ 그 밖에 사회보장증진에 열의가 있는 자 중에서 읍·면·동장이 추천하여 시·군·구청장이 위촉한다.<sup>25)</sup>

읍면동 지역사회보장협의체는 지역 단체, 자원봉사자, 자원 제공자 등과 인적 네트워크를 구축하여 지역 내 필요한 자원을 발굴하고 연계하며, 복지대상자를 정기적으로 방문하고 모니터링하는 지역보호 체계를 구축한다. 또한 긴급한 도움이 필요한 위기가정 등 복지사각지대 발굴을 지원하고 복지체감도를 높이기 위한 실태조사 및 지역특화사업 추진 등 업무를 수행한다.

### (3) 개별법상 지역복지 관련 위원회 등

지역사회보장협의체 외에 개별 법령과 조례에 따라 복지분야의 다양한 위원회 또는 협의체가 설치·운영되고 있다. 현행법상 시군구 단위의 복지분야 관련 위원회 또는 협의체는 다음과 같다.

〈표 3〉 시군구 단위의 복지분야 관련 위원회

명칭	근거법규	기능
시군구 생활보장위원회	국민기초생활보장법 제20조, 동법 시행령 제28조	- 생활보장사업의 기획·조사·실시 등에 관한 사항을 심의·의결
시군구 의료급여 심의위원회	의료급여법 제6조, 동법 시행령 제7조	- 의료급여사업의 실시에 관한 사항 심의.
지방보육정책위원회	영유아보육법 제6조, 동법 시행령 제6조 및 제7조	- 보육에 관한 각종 정책·사업·보육지도 및 어린이집 평가인증사항 등을 심의
지역아동 빈곤예방위원회	아동의 빈곤예방 및 지원 등에 관한 법률 제10조	- 아동빈곤의 예방 및 빈곤아동 지원에 관한 사항 심의

25) 보건복지부, 2015년도 사회보장협의체 운영안내, 2015, 88면.

명칭	근거법규	기능
긴급지원심의위원회	긴급복지지원법 제12조	- 긴급지원 연장결정, 적정성 심사, 긴급지원의 중단 또는 지원비용 환수 결정 등에 관한 사항을 심의의결
자활기관 협의체	국민기초생활보장법 제17조, 동법 시행령 제30조의2	- 자활지원사업의 효율적 추진을 위한 지역 자활센터, 직업안정기관, 사회복지시설장 등의 상시적 협의체
지방장애인 복지위원회	장애인복지법 제13조, 동법 시행령 제12조	- 장애인복지 관련 사업의 기획/조사/실시 등 필요한 사항 심의
비상재해대비시설 기준심의위원회	영유아보육법 제15조의3	- 어린이집이 비상재해대비에 지장이 없는지 판단
아동복지 심의위원회	아동복지법 제12조, 동법 시행령 제13조	- 아동정책시행계획 수립 및 시행, 보호조치, 퇴소조치, 친권, 후견인 선임, 지원아동 선정·보호와 지원서비스 관련 사항을 심의
노숙인 입소·퇴소 심사위원회	노숙인등의 복지 및 자립지원에 관한 법률 제17조, 동법 시행규칙 제18조	- 노숙인 등의 입소퇴소결정 및 다른 사회복지시설로의 전원 등 필요한 조치
지방청소년 육성위원회	청소년기본법 제11조	- 청소년육성에 관한 지자체 주요 시책 심의

이러한 위원회나 협의회, 협의체 등은 대개는 단순한 자문기구 정도로 이해할 수 있다. 지방 위원회제도에 대한 일반적인 규정은 없지만, 지방자치법에서는 법령이나 조례에서 정하는 바에 따라 위원회, 심의회 등 자문기구를 둘 수 있도록 하고 있다(지방자치법 제116조의2 제1항). 따라서 이와 같은 규정을 살펴보면, 개별법에서 명시적으로 해당 지방자치단체 소관 사무의 일부를 독립적으로 처리하도록 규정하고 독립적인 지위와 위원회 운영이 명시되지 않은 이상 대부분은 위원회, 협의회, 협의체 등 그 명칭을 불문하고 ‘자문위원회’로 이해된다고 할 것이다. 이러한 위원회는 비상근 위원이 원칙이며, 20인 이내의 위원으로 구성하는 것이 일반적이다.

#### (4) 지역사회복지협의회

지역복지 전달체계에서의 민간조직은 개별 사회복지시설·기관과 지역사회복지협의회 등이다. 이 중 지역사회복지협의회가 네트워크 혹은 거버넌스라는 차원에서 많이 언급된다. 사회복지협의회는 사회복지사업법 제33조에 따라 시도 단위의 지역사회복지협의회는 의무설치사항인 반면, 시군구 단위의 경우는 임의적 사항으로서 시군구 협의회를 둘 수 있도록 하였다. 사회복지협의회는 사회복지에 관한 정책 건의는 물론 사회복지 관련 기관이나 단체 간의 연계, 협력, 조정, 소외계층의 발굴과 지역 자원의 연계·협력 등을 주된 업무로 한다. 시도협의회는 시도지사 및 중앙협의회가 위탁하는 업무를, 시군구 협의회는 시도지사, 시장군수구청장, 중앙협의회 및 시도협의회가 위탁하는 업무를 수행한다.

사회복지사업법 시행령에서는 중앙, 시도 및 시군구 협의회는 회원자격에 대해 규정하고 있으며 임원과 이사회에 대한 사항까지 규정하고 있다. 협의회의 운영경비는 회원의 회비, 국가 및 지자체의 보조금, 사업수입 및 기타수입으로 충당된다(동법 시행령 제 17조).

지역사회복지협의회는 영미의 자선조직협회에 기원을 두고 있으며 이와 같은 자선조직협회가 발전되어 현대적인 지역사회복지협의회가 생겨나게 되었고 우리나라에서도 지역사회복지협의회는 사회복지사업법에 명시되기에 이르렀다.

그런데, 지역사회복지협의회는 그동안 지역사회복지협의체(지역사회보장협의체)와 역할 갈등관계를 지속해왔다. 즉, 지역사회복지협의체가 사회복지사업법에 명시되어 실시된 2003년부터 두 조직 간에 기능 중복을 초래할 수 있고, 관주도형의 지역사회복지 강화로 말미암아 민간복지조직인 사회복지협의회는 무용론이 제기되지 않을까 하는 우려가 제기되었다.<sup>26)</sup> 법률에서 유사업무를 수행하는 두 개의 법정기관을 둔 것은 2003년 사회복지협의회 규정 시부터 충분한 협의와 조정 없이 설치가 되어 사회복지협의회의 반발을 무마하기 위해 갈등 봉합 차원에서만 추진되어 온 결과라는 평가가 있다.<sup>27)</sup> 또

26) 채현탁, 앞의 글(2015), 123면.

27) 채현탁, 앞의 글(2015), 124면.

한 사회복지사업을 실제로 수행하지 않기 때문에 민간의 참여가 저조하고 공신력과 인지도가 낮아 법령상 규정된 사회복지협의회 본연의 사업을 원만히 수행하는데 어려움이 있는 것으로 평가된다.<sup>28)</sup>

〈표 4〉 지역사회보장협의체와 지역사회복지협의회의 비교<sup>29)</sup>

구분	지역사회보장협의체	지역사회복지협의회
법적근거	사회보장급여법 제41조 시군구/ 읍면동	사회복지사업법 제33조 시도/시군구(재량사항)
설치근거	지자체 조례	법률 및 자체 정관
법적 성격	자문위원회	사회복지법인
구성	위촉위원	회원(기관, 단체, 사회복지전문가 등)
임기	2년(연임 가능)	없음
참여형태	지자체 장 위촉	민간 등 자발적
주요기능	협치, 연계 및 조직화, 통합서비스	민간기간 간 협의조정 민간자원의 연계, 협력
재정	지자체 자체예산	민간 및 보조금

28) 허철행, 한국사회복지서비스 전달체계의 혁신: 지방분권형 거버넌스 복지국가, 사회과학연구 제34집 1호, 2016, 12면.

29) 채현탁, 앞의 글(2015), 124면 자료를 일부 수정함.

### Ⅲ. 지역중심 통합서비스를 위한 조직권한 및 업무 개선

#### 1. 지역복지 행정조직의 권한·역량 강화

복지정책이 중앙부처에서의 탑다운 방식으로 결정되면 지역 실정에 맞는 현실성 있는 정책실현이 어려우며 정책 집행 중 발견되는 미비점에 대한 평가 등 피드백이 정책결정 단계에까지 전달되기 어렵다. 따라서 지역 차원에서 복지정책 기획·결정 및 평가가 이루어져야 한다. 특히 맞춤형 통합관리가 되기 위해서는 복지정책 기획과 정책 결정이 지역 차원에서 이루어져야 하고, 집행-평가에 이르는 전체적인 환류 과정이 시군구 및 읍면동 중심의 지방자치단체에서 이루어져야 한다. 이를 위해서는 개별 법령상 복지 관련 사무가 자치사무가 되고 다양한 복지업무에 관한 정책결정권한이 각 지자체에 있어야 한다.

현행 지방자치법은 지방자치단체의 전권한성의 원칙에 따라 자치사무와 국가사무를 구분하고 전국적인 통일성, 사무의 광역성 및 효율성 등의 기준을 보충적으로 적용하고 있다. 따라서 주민 복지증진에 관한 사무는 원칙적으로 자치사무가 된다(지방자치법 제9조 제2항 제2호 및 제11조). 이러한 법규와 보충성의 원리를 고려한다면 개별 법률에서 예외적으로 규정한 경우를 제외하고는 각 지역 내 다양한 복지사무는 자치사무에 해당하므로, 이에 관한 정책결정과 집행권한은 각 지방자치단체에 있어야 한다. 그러나 실제적으로 개별 법률에서 많은 복지사무들이 중앙 중심으로 이루어지고 있다. 복지사무와 관련하여 국가의 책임으로 되어 있는 사회보험을 포함하여, 공공부조는 거의 압도적인 부분을 중앙정부에 의존하고 있는 등 실질적으로 많은 사무들이 자치사무화 되어 있지 않다.<sup>30)</sup>

사회보장급여법 제53조에서는 각 시도 및 시군구별로 4년마다 지역사회보장계획을 수립하고 매년 연차별 시행계획을 수립하여 사회보장기본법 제16조에 따라 보건복지부장관이 수립하는 사회보장기본계획과 연계되도록 규정하고 있다. 또한 각 시군구청장은 지역 사회보장계획을 시도지사에게 제출하고 각 시도지사는 제출받은 각 시군구의 지역사회보

30) 윤찬영, 지방분권론과 지역사회복지의 전망: 지방자치법과 사회복지법을 중심으로, 사회복지정책 제16집, 2003, 34-37면 ; 조성규, 앞의 글, 20면 참조.

장계획을 지원하는 내용 등을 포함한 지역사회보장계획을 수립하도록 하고, 보건복지부장관에게 제출하도록 하고 있다. 이와 같은 지역복지계획 수립 및 제출 체계는 복지계획 수립에 있어서 통일성을 기하고 중복과 충돌을 피하려는 제도적 장치라고 볼 수 있다.

다만, 의문이 드는 것은 지역 중심의 복지전달체계를 구현함에 있어서 각 시군구 별로 지역사회보장계획을 수립하는 것 외에 별도로 시도별 지역보장계획이 실질적으로 유의미하며 필수적인 사항인가 하는 점이다. 오히려 이러한 체계는 지역 중심의 복지전달 체계 구현과는 배치되는 면이 있으며, 결국 과거와 같은 중앙집권적 하향적인 복지정책을 탈피하는데 걸림돌이 되지 않을까 생각된다. 중앙 주도의 계획 수립은 복지국가의 원리를 실현해야 국가의 책임과 복지수급에 있어서의 형평성 관점에서는 타당성이 있지만, 재정적 문제와 함께 지자체의 정부에 대한 의존성을 심화시키는 하나의 요인이 된다.<sup>31)</sup> 참고로, 일본의 경우 사회복지법상 지역복지계획은 도도부현의 지역복지지원계획과 시정촌의 지역복지계획으로 구분된다. 지역복지계획 수립이 의무적이지 않은 관계로, 도도부현의 지역복지지원계획은 시정촌이 계획적으로 추진하도록 선도하고 지원하는 형태를 취하고 있어 우리 법제와 비교가 된다(일본 사회복지법 제108조).

한편, 실질적인 지역복지가 가능하려면 행정조직 내 복지전담인력의 전문성이 강화되어야 한다. 특히 대상자를 발굴하고 사례관리를 하는 것은 일종의 대인서비스로서, 전담인력의 전문성이 반드시 요구된다. 그러나 그동안 시급히 읍면동 복지인력을 확충하는 과정에서 이들의 전문성과 신뢰를 확보하기 위한 제도적 방안 마련이 병행되지 못한 것이 사실이다. 지자체 공무원들의 경우 그동안 중앙정부로부터 위임된 복지사무를 집행하는 기능을 맡고 있다 보니 전문성이 부족하다. 사회복지전담공무원 중 사회복지사 자격을 가지고 있는 비율은 각 지자체 별로 다르지만, 시도 기준으로 약 50% 정도이며 고위직으로 올라갈수록 일반행정직의 비중이 높아져 사회복지관련 전문성이 떨어진다.<sup>32)</sup>

문제는 과연 법제적으로 지역 내 복지전담인력의 전문성 강화를 위한 방안을 어떻게 구체화할 수 있는냐이다. 지방행정조직은 각 지방자치단체의 조례에 의하여 설치되는 등

31) 조성규, 앞의 글, 16면.

32) 허철행, 앞의 글, 10-11면.

지방행정조직과 그 구성에 있어서도 독립성에 기반하고 있다. 만약 법령으로 전문성 강화를 위한 공통기준을 정한다면 오히려 지방분권에 역행하는 것이 아닌가 하는 우려가 제기될 수도 있다. 또한 각 지역마다 인력 상황이나 복지 역량이 차이가 날 수 있어서 이러한 개별 상황을 고려하지 않을 수 없기 때문이다.

## 2. 복지사무(사업)의 조정과 역할 분담

### (1) 복지사무 조정기구의 법제화

현재 지역 복지행정업무는 비효율적인 구조에 놓여 있다. 첫째, 시군구와 읍면동의 통합사례관리에 있어서 이중적 구조가 나타난다. 2012년 4월부터 시군구의 희망복지지원단이 구성되어 활동하기 시작하면서, 지금까지 수급자에 대한 사례관리업무를 수행해 오던 읍면동과 일정 부분 업무의 중복이 발생한 것이다. 물론 시군구에서는 본격적인 통합사례관리를, 읍면동에서는 초기면접과 사례관리 대상자 발굴, 방문상담을 하는 것으로 구분되어 있지만, 사례관리에 있어서 기존 읍면동과 시군구의 사례관리 역할분담이 모호하다.<sup>33)</sup>

둘째, 중앙 부처 간 및 중앙과 지방 간의 사업에 있어서 사업 중복으로 인한 문제가 나타난다. 복지서비스들이 통합적으로 운영되지 않고 다양한 부처에 의해 수행되다 보니 서로 협력이 이루어지지 않으며, 중앙부처의 담당업무가 분산되어 있어서 이를 집행하는 하위기관들도 달라져 복지의 중복과 비효율성이 초래된다.<sup>34)</sup> 복지전달체계에 있어서 중앙정부가 주도적 역할을 하는 가운데, 각 지자체는 중앙의 각 부처로부터 개별적으로 업무를 위임받기 때문에 수요자들에게 통합적으로 전달되지 않으며, 지방자치단체의 각 부서별 상호작용도 잘 일어나지 않고 있다.<sup>35)</sup> 또한 수요자 입장에서도 혼란스럽다.<sup>36)</sup> 또한

33) 오민수, 앞의 글, 353면.

34) 허철행, 앞의 글, 6면.

35) 허철행, 앞의 글, 10면.

36) 강혜규 외, 앞의 보고서, 8면.



2015년 보건사회연구원의 연구보고서에 따르면, 중앙 부처의 사회보장사업과 유사성이 있는<sup>37)</sup> 지자체의 복지사업은 총 1,496개로서 예산으로 보면 9,997억원에 이른다.<sup>38)</sup>

이와 같은 상황에도 불구하고 정작 이를 중복 사무(사업)을 조정해 줄 행정조직은 없다. 적어도 해당 복지사무가 집행될 지역 단위에서는 통합이 이루어져야 하는데, 이 역시 기대하기 어렵다. 지방자치단체의 경우 사회복지업무라고 하더라도 보건복지부가 아닌 행정안전부의 관리감독을 받고 있기 때문에 복지사무의 중복성 등을 조정해 줄 상위의 기관이 사실상 존재하지 않는 실정이다. 분권교부세나 기타 지방재정 지원, 지방자치단체의 총액 인건비를 통한 정원조정 등을 통하여 일반적인 행정감독 업무를 수행하는 행정안전부와 달리, 복지사업을 담당하는 중앙 행정부처는 개별법적인 근거에 따라 국고보조나 사업체제 내에서 지방자치단체에 영향을 미칠 수 있을 뿐이다.<sup>39)</sup> 또한 지방자치단체는 그동안 사회복지정책의 ‘집행’기관으로 기능해왔지 정책‘결정’주체가 아니었던 탓에 스스로 이를 조정할 능력과 권한이 없다.<sup>40)</sup>

주민에게 통합적인 복지서비스를 제공하기 위해서는 복지전달체계에서 업무 조정 기능을 할 행정조직을 법적으로 명확히 할 필요가 있다. 정부조직법상 사회복지행정과 서비스 및 전달체계를 주요업무로 관장하는 부처는 보건복지부이므로 보건복지부가 복지에 관한 컨트롤타워로 기능할 수 있도록 사회보장기본법에 복지사업의 총괄 및 조정 권한을 명시하는 방안을 생각할 수 있다. 또한 부처간 갈등이 발생하여 보건복지부가 총괄하기 어려운 문제를 해결하기 위해서는 국무총리 산하에 별도 조정전담 업무부서를 두

37) 유사한 사업은 “사업의 ‘목적·기능’이 동일하거나 유사하면서, 사업의 ‘대상 범위(전부 혹은 일부)’가 일치하고, ‘급여유형(제공형태, 급여서비스·프로그램 내용)’이 유사한 경우”를 기준으로 판단한 경우를 의미한다.

38) 사업 수로 보면, 자체사업 수가 가장 많은 생활지원 영역에서 374개, 다음으로는 보호돌봄 영역 219개, 생계 영역 219개이다. 예산 기준으로 보면, 전체 유사 지자체 사업 중 보호돌봄 영역 사업이 36.9%를 차지했고, 생활지원 영역 16.3%, 생계영역 16.1%로서, 지역주민 밀착성이 상대적으로 높게 나타나는 이 세 영역이 유사성이 있는 사업 중 2/3를 차지하는 것으로 나타났다. 강혜규 외, 앞의 보고서, 2015, 4-5면.

39) 유현종, 사회복지서비스 전달체계의 비교복지국가론적 분석-한국 복지전달체계의 발전, 정당은 알지만 해결되지 않은 문제-, 한국행정학회 학술발표논문집, 2013. 12, 20면.

40) 허철행, 앞의 글, 8-9면.

는 등의 방법도 가능하다.<sup>41)</sup>

물론 복지사업 총괄 및 조정권한은 해당 복지사무의 성격에 따라 개별적으로 검토될 필요가 있다. 예컨대, 단일 보험자 체제 하에서 전국적으로 시행되는 사회보험제도의 경우 살핀 바와 같이 중앙부처(보건복지부)가 총괄 기능을 수행하고 관할하며, 보호와 돌봄 등 사회복지서비스 영역에서는 각 지방자치단체가 주도적으로 정책을 기획, 결정하며 그에 대한 실질적인 컨트롤타워가 될 수 있도록 그 역할을 나누어 주어야 할 것이다.

## (2) 협력과 연계를 통한 역할 분담

맞춤형 통합사례관리를 중심으로 통합서비스 제공이 지역복지의 주된 정책방향이 되면서 발생한 현상 중 하나는 읍면동 행정조직과 인력에 복지업무가 집중되었다는 점이다. 정부의 복지사업과 예산의 증가에 비해 맨 하단의 복지행정조직에서 현장 업무를 담당할 인력이 뒷받침되지 않아 전문성이 떨어짐은 물론 업무과중으로 인한 담당인력의 고충문제가 제기되고 수급자에게 통합적인 복지서비스가 제공되지 못하는 이른바 ‘복지 갈때기 현상’이 지속적으로 문제되고 있다.<sup>42)</sup> 실제로 360여개의 중앙부처 복지사업 중 50~70%와 약 6천여개의 지자체 복지사업이 시군구, 읍면동의 사회복지전담인력을 통해 전달되고 있다.<sup>43)</sup>

이 문제에 대하여 그동안 정부와 각 지자체는 읍면동 주민센터 내 복지공무원의 수를

41) 허철행, 앞의 글, 17면도 같은 취지.

42) 이와 같은 현상의 원인에 대해서는 업무전산화와 개인정보보호 문제도 관련이 있다. 사회복지통합관리망(행복 e음, 이하 사통망)’이란 복지부를 포함한 각 부처와 지자체, 공공기관이 수행하는 복지사업과 수혜자 등의 정보를 통합 관리하는 시스템으로서 국세청과 건강보험공단 등에서 소득·재산 자료를 정기적으로 넘겨받아 복지 수혜자의 자격 요건 등을 전산으로 검증하고 복지업무의 효율화, 부정수급 또는 중복수혜 차단을 목표로 각 시군구별로 집행하고 있는 복지급여 및 서비스 내역을 통합관리한다. 개인정보보호와 복지전달체계 일원화를 이유로 그 접근권한이 동주민센터 사회복지공무원들과 시군구청 통합조사관리팀에게만 주다보니 복지 갈때기를 증폭시키는 원인이 된다는 지적이 제기되기도 하였다. 관련기사로는, 이투데이, 2013. 5.6., “사회복지통합관리망, 부처별로 접근권한 분산해야”, 참조 <<http://www.etoday.co.kr/news/section/newsview.php?idxno=728310>>

43) 보건복지부, 2017년 희망복지지원단 업무안내.

대폭 늘리는 등의 방안을 마련하여 해결하고자 하였다. 예컨대, 서울시는 복지갈때기 현상의 가장 큰 문제점의 하나인 복지 업무 부담을 경감하기 위해 신규 사회복지공무원을 동 주민센터에 긴급 투입하여 충원된 인원에 대한 인건비의 75%를 분담하는 등 조치를 취하기도 하였다.<sup>44)</sup> 그밖에 복지상담을 위한 시간제 공무원을 채용하거나 탄력적 근무 시간제를 운용하거나, 자동발급기 등을 통해 민원업무에 필요한 인력을 복지인력으로 내부조정하는 등 다양한 방식이 시도되고 있다.

읍면동 복지행정업무의 과부하 문제는 전문인력의 확보와 함께 조직 내 업무분담체계를 효율적으로 정비함으로써 일정 부분 극복할 수 있다. 그러나 보다 근본적으로는 읍면동 주민센터를 중심으로 하여 종적으로는 시군구 희망복지지원단과의 관계, 횡적으로는 민간 서비스 제공기관 등 민간부문과의 역할 분담이 반드시 필요하다. 먼저, 각 시군구는 복지사무 관련 기획과 정책 결정 업무가 중심이 되어야 할 것이고, 각 읍면동은 실제로 찾아가는 서비스를 통해 주민들을 접촉하고 상담하는 등 실무 중심으로 보다 명확히 재편함으로써 업무 중복을 피해야 한다.

또한 공공부문과 민간부분이 상호 연계되어 정보를 교환하고 그 역할을 분담하는 체계를 구축해야 한다.<sup>45)</sup> 예컨대 이미 예전부터 지역사회복지관, 노인복지관, 장애인복지관, 지역아동센터, 지역자활센터 등 개별 민간 기관을 통해서 이루어져왔던 사례관리는 공공 부문의 사례관리와 그 대상자가 유사하여(주로 위기상황에 놓여 있는 지역주민을 대상으로 함) 불필요한 공공인력이 사용되는 측면이 있으며, 지역자원의 활용에 있어서도 중복과 충돌 가능성이 제기되고 있다.<sup>46)</sup> 문제는 종적·횡적으로 발생하는 업무의 중복과 읍면동 업무의 과부하 및 비효율성을 극복하는 방안은 공공조직 상호간 및 공공과 민간간의 연계와 협력 체계를 어떻게 구축하느냐 하는 것이다. 결국 지역복지 거버넌스의 문제로 귀결된다.

44) 2016.6.15., 헤럴드경제, 갈때기 ‘동 복지업무’...서울시, 신규 사회복지공무원 긴급 투입  
<<http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20160614001003>>

45) 2016.8.23., 정책브리핑, 사회복지 전달체계의 혁신 ‘읍면동 복지허브화’  
<<http://www.korea.kr/celebrity/contributePolicyView.do?newsId=148820276>>

46) 채현탁, 앞의 글(2014), 186면.

## IV. 지역복지 거버넌스를 위한 관련 법제 개선

### 1. 지역사회보장협의체 제도의 정비와 역할 분담

지역복지 거버넌스는 지역사회보장협의체를 그 중심에 두고 있다. 지역사회보장협의체 제도가 안착되기 위해서는 사회복지자원의 확충과 안정적이고 독립적인 예산의 확보가 필요하다. 또한 독자적으로 지역 민관협력체계를 주도해야 하며, 공공과 민간의 수평적인 관계가 전제되어야 한다. 그러나 현실을 보자면, 지역사회보장협의체는 그 구성에 있어서 민관 협치기구이기는 하지만 실질적으로는 관주도로 운영되는 기구로서 독자적인 역할을 하지 못하고 있는 것으로 평가된다.

사회보장급여법 시행령에서는 시장·군수·구청장으로 하여금 지역사회보장협의체의 심의와 해당 시·군·구 의회에 대한 보고를 거쳐 확정된 시·군·구 지역사회보장계획 및 연차별 시행계획을 시·도지사에게 제출하도록 함으로써(동시행령 제20조 제3항), 지역사회보장계획 수립에 있어서 지역사회보장협의체의 심의를 거치도록 하고 있다. 그러나 현재 지역사회보장협의체는 행정조직법상 단순한 자문기구 정도에 그칠 뿐, 실질적인 영향력은 부족하다.

지역사회보장협의체의 전신이라고 볼 수 있는 지역사회복지협의체는 그동안 구성원의 선출방식이 실질적으로 민주적이지 않으며 예산이 적고 복지업무가 과중하다는 비판을 받아왔다.<sup>47)</sup> 지역사회보장협의체 체제로 변화된 후에도 관주도적 성격은 여전하고 열악한 예산으로 인해 실질적인 활동을 하기 어려운 상황이다. 운영 면에서도 회의 횟수도 적고 활동이 극히 제한적인 지역도 많으며, 운영재원이 전적으로 지방자치단체에 의존하다보니 단체장의 단순한 자문기구 정도로 변질될 우려마저 있다는 비판도 제기된다.<sup>48)</sup>

지역사회보장협의체는 주로 대표협의체에 민간부문대표, 이용자대표 등이 참여하게

47) 지은구, 사회복지전달체계의 개편과 지역사회복지협의체 개선방안, 사회과학논총 제25권 제2호, 2006, 128-129면 ; 이재완/김승용, 지역사회복지협의체에 대한 비판적 검토-조직, 인력, 사업, 재정의 지역별 비교를 중심으로, 비판사회정책 제34권, 2012, 208-209면.

48) 허철행, 앞의 글, 12면.

되는데, 이들의 참여가 지역사회보장협의체 업무와 심의사항에 대한 실질적인 영향력 혹은 결정력이 있는지 의문이다. 지역사회보장계획의 수립과정에서 지역사회보장협의체의 심의를 거친다고 되어 있으나, 원안은 대부분 지방자치단체의 관련 부서에서 작성되어 온 것이다.<sup>49)</sup>

지역복지 거버넌스는 민간서비스기관들의 참여와 서비스 대상자인 시민의 의견을 대변할 수 있는 시민사회단체들이 참여해야 한다. 그런데, 그동안 지역사회복지협의체의 위원 구성 등을 볼 때, 주민 참여에 대한 인식이 부족하다는 점이 지적된다. 지역사회복지협의체에 관한 연구결과에 따르면, 지역사회보장협의체 가운데 지역주민이 참여할 여지가 있는 실무협의체의 경우 복지기관대표 및 관계공무원의 비율이 65.4%에 이르고 있어 공급자 중심의 참여 현상을 보여주고 있다.<sup>50)</sup>

지역사회보장협의체가 지역복지 거버넌스의 중심으로 자리잡기 위해서는 조직 구성에 있어서도 실질적인 시민참여와 서비스 공급기관의 참여를 유도해야 한다. 현재 지역사회보장협의체의 구체적인 조직과 운영에 대해서는 각 지자체의 조례에 의하도록 되어 있는데, 적어도 지역복지 거버넌스를 위한 최소한의 인적구성과 운영에 대해서는 법률로 정해두는 방안을 검토할 필요가 있다. 또한 지역사회보장협의체가 단순히 자문기능에 그치는 것이 아니라 직접 지역사회복지정책을 기획하고 예산을 확보하여 복지사업과 프로그램들을 민간복지서비스 공급기관들과 상호작용을 거쳐서 추진할 수 있도록, 일정한 의결권(결정권)을 부여하는 제도적 장치가 필요하다.<sup>51)</sup>

한편, 지역사회보장협의체는 실질적으로 공공부문적 성격이 강하기는 하지만, 그 인적 구성에 있어서 공공영역 외에 민간 사회복지기관들을 아우르는 협력체로서 지역사회복지협의회와의 역할 관계가 불명확해질 수 있다. 과거 지역사회복지협의체 역시 지역사회복지협의회와 기능이 유사하여 충돌되며 민간부문인 지역사회복지협의회가 유명무실해지는 결과를 초래한다는 비판을 받았다.<sup>52)</sup> 즉, 두 기구의 역할 및 기능이 명확히 정립되

49) 허철행, 앞의 글, 21면.

50) 최환, '지역사회의 민관협력 성장을 한 복지거버넌스 확대, 2014 지역사회복지협의체 대구지역 대회 자료, 2014, 3-26면 ; 채현탁, 앞의 글(2015), 134면.

51) 허철행, 앞의 글, 24면.

지 않아 서비스의 중복과 사각지대가 발생하고 있으며, 예산과 인력 낭비 등으로 사회복지서비스의 효과 및 효율성을 저하시키고 있다는 것이다.<sup>53)</sup>

따라서 지역사회보장협의체와 지역사회복지협의회 간의 기능 조정과 역할 배분이 필요하다. 실제로 그동안 지역사회복지협의체와 지역사회복지협의회 간의 기능 충돌과 업무수행의 비효율성 등을 개선하기 위해 양자간 기능조정 또는 역할의 배분, 새로운 협력체계 개발 등 논의가 이루어져 온 것이 사실이며 일부 지역에서는 성과를 거두기도 했다.<sup>54)</sup> 사실 사회복지협의회는 역사적으로 공공복지가 발달하지 못한 단계에서 자선단체 간 중복수혜 조정 등의 목적으로 설립되게 된 배경이 있기 때문에, 이러한 역할이 이미 공공복지조직이 수행하고 있는 현실에서는 그 기능 조정이 불가피하다. 지역복지 거버넌스를 위한 민과 관의 협력 정도와 방법은 해당 지자체의 상황에 따라 각각 달라 나타날 수 있으므로, 구체적인 협력 모델을 어떻게 개발할 것인지는 각 지역 정책기획자들의 몫이다. 다만 법정화된 두 조직의 정체성을 우선 확립하고, 반드시 필요한 조직이 아니라면 기능 중심으로 통폐합하는 방안 등도 강구해야 할 것이다. 또한 이러한 거버넌스에 있어서 컨트롤타워 기능을 할 수 있는 조직의 인적 물적 기반을 법제화하여야 할 것이다.

52) 채현탁, 앞의 글(2014), 190면.

53) 오충순, 시군구 사회복지협의회와 지역사회복지협의체와의 역할분담 및 연계모형 개발 연구, 한국비영리연구 제8권 제3호, 2010, 169면.

애초에 사회복지사업법에서 기능이 유사한 두 개의 협의기관을 둔 것은 법 제정시부터 충분한 협의와 조정없이 설치가 강행적으로 이루어졌고 사회복지협의회의 반발을 부마하기 조건으로 갈등 봉합 차원에서만 이루어졌기 때문이라는 분석이 있다. 차홍봉, 지역복지 민관복지 거버넌스 활동과 사회복지협의회의 역할과 과제, 2013 한국사회복지학회 추계학술대회 자료집, 2013, 97면.

54) 예컨대, 서울 서대문구의 경우 협의회가 지역모금기관으로서 역할을 수행하고 협의체가 지원대상자 발굴 및 지원, 배분지원 심의를 담당하는 협업모델을 이끌어냈다고 한다. 이재완 외, 시군구 사회복지협의회 중심의 민간자원 개발 및 활용 체계화 모델 개발 연구, 한국사회복지협의회, 2013, 74면( 채현탁, 앞의 글(2015), 119면에서 재인용함).

## 2. 지역사회보장협의체를 중심으로 한 지방 위원회 제도의 개편

각 시군구에는 지역사회보장협의체와 같이 지역복지에 관한 사항을 다루는 여러 위원회 또는 협의체가 존재한다. 모두 개별 법률에 설치 근거가 마련되어 있으며 구체적인 사항은 조례에 위임되는 경우가 많다. 그런데 이들 위원회간 기능의 중복, 형식적인 운영 등이 문제된다. 2015년 12월 기준으로 지방자치단체 위원회는 총 21,729개(법령상 규정에 의한 것이 12,521개, 조례에 의한 6878개, 규칙에 의한 것이 457개)이며, 1년간 평균회의 개최횟수는 3.7회였다. 더구나 1년간 단 한 번도 위원회를 개최하지 않은 위원회 수는 5,606개에 달해 미개최 비율은 25.8%였다. 이러한 미개최 비율은 울산(광역: 21.9%, 기초: 19.9%)을 제외한 대부분의 지방자치단체에서 광역보다는 기초로 갈수록 그 수치가 월등히 높았으며, 일부 기초자치단체의 경우 미개최비율이 34%에 가까워 광역 자치단체의 미개최비율에 비해 3배가 높게 나타났다<sup>55)</sup>. 기초자치단체로 내려갈수록 위원회제도의 운영이 형식적으로 이루어지고 있음을 알 수 있다.

물론 위 통계는 지방자치단체의 모든 위원회를 통틀어 조사한 결과로서 분야별로 어느 정도의 편차를 감안한다고 하더라도 지역 복지영역에서도 위원회의 역할이 상당히 형해화되었을 것으로 추측된다. 문제는 복지서비스와 같이 시군구와 읍면동 중심으로 지방행정조직의 맨 끝단에서 실질적으로 지역복지서비스의 대부분이 이루어지고 있다는 점이다.

다양한 직종의 주민이 공동체를 이루고 생활하는 지역에서 복지분야의 지역 위원회나 협의체 등에 참여할 민간자원은 한정되어 있다. 위원회 간에 기능이 유사하거나 겹친다면 참여하는 지역 민간자원들도 유사할 것으로 보인다. 실제로 개별 법령을 살펴보면, 대개 관련 분야에 학식과 경험이 풍부한 사람, 관련 분야업무를 담당하는 지자체 공무원, 시민단체 등 공익을 대표하는 사람, 관련 분야 민간기관의 단체장 및 전문가 등 유사한 인적 구성을 나타낸다. 그렇다면, 이렇게 위원회를 개별 법률에 따라 명칭을 달리 하여 두어야 하는 실익이 있을까 의문이다.

55) 행정자치부, ‘2016년 지방자치단체 위원회 현황 자료’ 참조.

현재 개별 법령은 대부분 해당 법령상의 위원회 또는 협의체의 조직, 운영 등에 대해서는 조례에 의하도록 하고 있으며, 만약 유사 기능을 하는 위원회 등이 해당 지자체 내에 존재한다면 해당 위원회(협의체) 설치 여부를 지자체 판단에 맡기는 규정을 둔 경우가 많다. 지자체의 자율성과 비효율성, 예산낭비 등을 방지하기 위한 제도적 장치에 해당한다. 이러한 취지는 현행 행정기관 소속 위원회의 설치 및 운영에 관한 법률에서 ‘행정기관의 장은 그 기관 또는 관련 기관 내에 설치되어 있는 위원회와 성격과 기능이 중복되는 위원회를 설치·운영하여서는 아니 된다’(제7조 제1항), 지방자치법에서 ‘자문기관은 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 성격과 기능이 유사한 다른 자문기관의 기능을 포함하여 운영할 수 있다.’(제116조의2 제2항)고 규정하여 위원회의 남설과 예산낭비, 기능 중복을 회피하고자 하는 것과 그 취지가 같다고 할 수 있다. 또한, 행정기관 소속 위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 제7조 제2항에서는 ‘행정기관의 장은 성격·기능이 유사하거나 관련이 있는 복수의 위원회를 하나의 위원회와 분과위원회, 전문위원회 등의 체계로 연계하여 설치·운영하여야 한다’고 규정하여 위원회 간 연계를 강조하고 있다.

이러한 취지를 고려하여, 개별법에 흩어져 규정되어 있는 각종 지방 위원회를 사회복지급여법상 지역사회보장협의체를 중심으로 정리하는 방안도 고민해 볼 필요가 있다. 현재 시군구 지역사회보장협의체는 대표협의체, 실무협의체, 실무분과 등으로 조직화되어 있다. 지역사회보장협의체가 중심적인 역할을 할 수 있도록 하고 각 법률에서 따른 위원회의 기능이 실질적으로 지역사회보장협의체의 학식과 경험이 있거나 공익을 대표하는 사람, 지역복지기관·단체 대표 등으로 일반적인 위원을 정하되, 의료나 보육 등 개별 특정 분야는 해당 전문가나 담당 공무원 등을 분과위원으로 포함시켜 개별 분야의 전문적인 심의기능을 강화한다면 개별법령상 위원회 기능이 실무협의체·실무분과에 탑재되도록 한다면 통합적인 지역복지서비스 전달이 가능하고 행정효율성 또한 증대될 것으로 보인다.



### 3. 지역복지를 위한 기반 조성 and 민관의 역할 조정

지역복지 거버넌스 구축에 있어서 가장 큰 어려움은 공공과 민간이 지역복지전달 체계 내에서 조화되기가 쉽지 않다는 점이다. 참여와 협력을 핵심으로 하는 지역복지 거버넌스는 그동안 추진되어 온 복지서비스 시장화와 조화되기 어려운 면이 있는 것이 사실이다. 한편 지금까지 민간의 사회복지시설을 중심으로 이루어졌던 사례관리 활동이 지역 공공복지행정조직을 중심으로 한 통합사례관리 활동과 충돌되는 현상이 벌어지기도 한다. 그밖에 공공 복지행정조직에서 이루어지던 돌봄서비스가 바우처 서비스 사업 등장으로 인해 유사 사업이 조정·연계 되지 못하고 맞물려 진행되는 등 복지 현장에 곳곳에서 충돌과 갈등이 나타나고 있다. 한편 자원 개발에 있어서도 최근 지방정부는 자원 개발을 위해 적극적으로 노력을 하고 있으며 심지어 별도의 재단설립 하고자 하는 움직임도 보인다. 이는 기존에 개별 사회복지 시설 및 사회복지공동모금회에서 이루어지던 자원개발 활동과 중복되는 면이 있으며, 자원개발 대상자의 입장에서는 혼란이 야기되기도 하는 것이다.<sup>56)</sup> 이러한 과정에서 공공조직과 민간조직 간의 자원 확보 경쟁 및 이로 인한 갈등의 가능성마저 제기되고 있다.<sup>57)</sup>

결국 상호 대등성을 전제로 하는 지역복지 거버넌스에서도 조정자로서의 역할을 수행할 주체가 필요한데, 조정자로서 국가의 역할이 강조되고 있다. 관료제 패러다임에서와 같이 통제자, 혹은 시장 패러다임에서 경쟁적 관계에 대한 규제자로서의 역할에 머무는 것이 아니라 다양한 이해관계자 간의 관계를 민주적 위임자로서 조정하는 역할을 하게 된다는 것이다.<sup>58)</sup>

한편, 지방 재정과 전문인력 확보 등 현실적 문제를 고려할 때 단순히 지방자치단체에 정책 결정 권한만을 부여하는 것만으로는 한계가 있다. 국가는 지방자치단체와 함께 사회보장·사회복지에 관한 책임을 지는 주체로서 각 지방자치단체가 자율적으로 정책 결정

56) 채현탁, 앞의 글(2014), 178-179면.

57) 채현탁, 앞의 글(2015), 132면.

58) 김보영, 사회복지 전달체계 패러다임으로서의 거버넌스, 협영에 대한 이론적 탐색, 사회복지정책 제40권 제3호, 2013, 125면.

및 집행에 관한 역량을 발휘하고 복지사무에 관한 전문성을 강화할 수 있도록 기반을 조성해 줄 의무가 있으며, 그 의무는 재정적 지원까지 포함된다고 보는 것이 타당하다.

## V. 결 론

우리 몸의 심장이 제 기능을 다한다고 해도 혈관이 말초까지 뻗어있지 않거나 좁아지거나 막혀있거나 혹은 꼬여있다면 손발이 차고 때론 건강을 위협받기도 한다. 복지관련 예산이 국가 전체 예산의 30% 이상을 차지하고 일부 지자체의 경우 예산의 50% 이상이 사회복지예산에 해당할 만큼 복지사업과 복지 재정이 늘어나고 있지만, 복지수요를 파악하고 이러한 자원을 전달할 복지 행정조직이 적절하게 정비되어 있지 않다면 복지체감도는 낮으며 복지사각지대는 여전히 발생할 수밖에 없다.

사회복지전달체계에 관한 한 연구논문은 ‘한국 복지전달체계의 발전, 정답은 알지만 해결되지 않는 문제’라는 부제를 달고 있다. 글쓴이의 의도는 다를 수 있지만, 어찌보면 지역복지전달 정책의 지향점은 이미 분명하나 이를 제도적으로 실현하여 그 성과를 이루는 것이 쉽지 않은 현실임을 암시하는 문구로 읽히기도 한다. 지역중심의 맞춤형 통합 서비스를 지향하고 지역 내에서 공공조직과 민간조직 및 주민이 참여하는 복지거버넌스를 구현한다는 것에 대해서는 크게 이론이 없을 것이다. 우리나라 지방자치제도의 특성과 지역적 개별성·특수성, 그리고 복지제도의 재정의존성과 지자체의 재정자립도 등을 고려할 때 복지정책을 실현하기 위한 법제적 개선방안을 명쾌하게 제시하기 어렵다는 한계에 봉착하게 된다. 또한 지역중심의 거버넌스를 위해서는 국가 차원의 조정과 기반 조성이 함께 병행되어야 한다는 다소 역설적인 결론에 이르게 된 측면도 있다.

보다 경험적인 자료에 의하지 못하고 2차적인 문헌연구와 행정담당인력에 대한 질의를 통해서만 현황을 파악하여 사회과학적 타당성이 부족할 수밖에 없다는 점이 이 글의 가장 큰 한계라고 할 것이다. 다만, 이 글은 현행 지역복지정책의 방향성과 기존의 연구에서 드러난 문제점을 토대로 이를 지역복지 행정조직의 관점에서 법제적 쟁점과 개선 방향을 고민하였다는 점에서 의의를 찾기로 한다.

## 참고문헌

- 강혜규 외, 지방자치단체 복지 전달체계 개편방안 연구, 보건사회연구원, 2013.
- 김보영, 사회복지 전달체계 패러다임으로서의 거버넌스, 협영에 대한 이론적 탐색, 사회복지정책 제40권 제3호, 2013.
- 곽병훈/박보영, 사회자본과 거버넌스 연계를 통한 사회복지전달체계의 현대화: 복지 거버넌스를 향하여, 노동연구, 제22집, 2011.
- 문상덕, 참여와 교섭에 의한 행정과정과 행정분쟁의 해결, 행정법연구 제18권, 2007.
- 오민수, 사각지대 발굴체계의 현황 진단: 읍면동 지역사회보장협의체를 중심으로, 한국사회보장학회 정기학술발표논문집, 2016.
- 유현중, 사회복지서비스 전달체계의 비교복지국가론적 분석-한국 복지전달체계의 발전, 정답은 알지만 해결되지 않은 문제-, 한국행정학회 학술발표논문집, 2013.
- 윤찬영, 지방분권론과 지역사회복지의 전망: 지방자치법과 사회복지법을 중심으로, 사회복지정책 제16집, 2003.
- 이재완/김승용, 지역사회복지협의체에 대한 비판적 검토-조직, 인력, 사업, 재정의 지역별 비교를 중심으로, 비판사회정책 제34권, 2012.
- 조성규, 복지사무와 지방자치단체의 역할, 지방자치법연구 제13권 제3호, 2013.
- 지은구, 사회복지전달체계의 개편과 지역사회복지협의체 개선방안, 사회과학논총 제25권 제2호, 2006.
- 채현탁, 사회복지 거버넌스를 위한 지방정부의 대응전략에 관한 연구, 한국지역사회복지학 제50권, 2014.
- \_\_\_\_\_, 읍면동 복지기능 강화에 따른 지역사회복지의체와 사회복지의회의 협력방안, 한국지역사회복지학, 제52권, 2015.
- 초의수, 정부간 복지행정의 기능배분과 복지분권의 과제, 한국사회복지행정학 제9호, 2003, 35면; 성규, 복지사무와 지방자치단체의 역할, 지방자치법연구 제13권 제3호, 2013.
- 최 환, 지역사회의 민관협력 성장을 한 복지거버넌스 확대, 2014 지역사회복지협의체 대구지역대회 자료, 2014.
- 허철행, 한국사회복지서비스 전달체계의 혁신: 지방분권형 거버넌스 복지국가, 사회과학

연구 제34집 1호, 2016.

보건복지부, 2017년 희망복지지원단 업무안내.

보건복지부, 2015년도 사회보장협의체 운영안내.

2013. 5. 6, 이투데이, “사회복지통합관리만, 부처별로 접근권한 분산해야”.


2016. 6. 15, 헤럴드경제, 갈때기 ‘동 복지업무’...서울시, 신규 사회복지공무원 긴급 투입

2016. 8. 23, 정책브리핑, 사회복지 전달체계의 혁신 ‘읍면동 복지허브화’

〈토론〉

「지역복지 행정조직의 문제와 법제 개선」에  
대한 토론문

강이현 변호사(서울시청)



제2발표

# 생활폐기물처리업무 수행주체 간의 역할분담

- 프랑스 사례와의 비교를 중심으로 -

박 우 경 박사  
(한양대학교)

# 생활폐기물처리업무 수행주체 간의 역할분담\*

## - 프랑스 사례와의 비교를 중심으로 -

박 우 경\*\*

### I. 서 론

‘쓰레기는 어디로 갔을까’라는 부제의 책<sup>1)</sup>을 접한 적이 있다. 우리는 매일매일 우리 손에서 버려지고 있는 쓰레기가 어디로 가는지에 대해 대체로 관심이 없다. 그렇지만 막상 주변의 쓰레기통이 하루만 처리되지 않아도 불편해지는 것을 경험한 적은 한두 번씩 있을 것이다. 최근 재활용생활폐기물 수거거부 사태는 우리가 폐기물이 어떤 방식으로 처리되는지의 과정에 얼마나 무관심했는지를 보여주었다.

문제의 근본적인 원인 가운데 하나는 폐기물관리법상 생활폐기물처리업무가 국가와 지방자치단체가 담당하는 공적인 업무에 속함에도 불구하고 아파트단지 등 일부는 아직까지 민간업체에 완전히 의존하는 불완전한 공적 관리체계 하에 수행되고 있으며 이것이 공적 영역이라는 인식도 부족하다는 점에 있다. 생활폐기물처리업무는 1차적으로 공공주체가 수행하여야 하는 업무이며, 민간에 위탁되더라도 중앙정부와 지방자치단체가 그에 대한 관리감독자로서의 역할을 해주어야 한다. 더 나아가, 지방분권 개헌이 논의되는 현 시점에서 시민의 일상생활과 맞닿아 있는 공공서비스를 어떻게 하면 각 지방자치단체의 특수성을 고려하여 수행하면서도 지방자치단체가 독자적으로 해결하기 어려운

\* 이 글은 환경법학회 창립40주년기념 학술대회(2017. 9. 15.)에서 발표한 글(“프랑스 생활폐기물 업무 수행방식에 대한 검토”)을 대폭 보완한 것입니다.

\*\* 한양대학교 법학연구소 공공안전정책센터 연구조교수, 법학박사

1) 헤더 로저스(이수영 옮김), 『사라진 내일: 쓰레기는 어디로 갔을까』, 삼인, 2009.

영역이나 매립지 확보 등의 문제에서 지방자치단체 간 발생할 수 있는 분쟁은 어떻게 해결해 나가야 하는지에 대한 고민이 필요하다.

따라서 이 글에서는 생활폐기물처리업무의 법적 성질을 우선적으로 논함과 더불어, 수행주체들 간 역할을 어떻게 분담하는 것이 바람직할 것인지를 검토하고자 한다. 이를 검토하는 데에 프랑스의 사례를 참고하는 이유는, 프랑스는 대통령을 중심으로 하는 중앙집권적 국가인 동시에 1982년부터 지방분권을 실행해 온 국가라는 점에서 우리나라와 구조적으로 유사한 측면이 있고, 지방자치단체의 역무로 규정되어 있는 생활폐기물처리 역무가 지방자치단체에 의해 상당부분 민간에 위탁되어 있다는 점에서도 우리가 참고할 수 있는 지점들이 연결된다는 판단에서이다.

아래에서는 우리나라와 프랑스의 생활폐기물처리업무의 법적 성격을 논하고, 생활폐기물처리업무의 수행주체와 수행방식을 살펴본 뒤, 이를 바탕으로 생활폐기물처리업무를 수행함에 있어 수행주체들 간의 역할분담을 논하기로 한다.

## II. 생활폐기물처리업무의 법적 성격

### 1. 우리나라: 행정사무<sup>2)</sup>로서의 생활폐기물처리업무

「폐기물관리법」 제14조 제1항 본문은 “특별자치시장, 특별자치도지사, 시장·군수·구청장은 관할 구역에서 배출되는 생활폐기물을 처리하여야 한다”고 규정하고, 동조 제2항에서 제1항 상의 처리업무가 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 대통령령으로 정하는 자에게 대행될 수 있음을 규정하여, 생활폐기물처리업무의 1차적 책임을 기초자치단체장과 광역자치단체장에 두고, 다만 해당업무가 일정한 자격을 갖춘 자에 의해 대

2) 행정사무는 공공서비스를 포괄하는 보다 넓은 개념으로, 공익을 실현하기 위한 국가 활동 전반을 아우른다. 프랑스에서 공역무 영역이 공공서비스 영역보다 훨씬 넓다는 점을 고려할 때 우리나라에서 쓰이는 개념 중에 공역무 개념에 가장 상응하는 말은 행정사무라고 볼 수 있다. 박우경, “프랑스 행정법상 공역무 수행방식에 관한 연구 —우리나라 행정사무 수행방식과의 비교를 중심으로—”, 이화여자대학교 법학박사학위논문, 2017, 147면.



행되는 것을 허용하고 있다.

권한의 대행은 “위탁에 의해 공무수탁인에게 행정권 행사를 사실상 독립적으로 행하는 권한이 주어지지만, 위탁기관의 권한이 법적으로는 이전되지 않는 경우”를 말한다. 대행자는 피대행기관의 감독 하에 있으며 행정권한 행사의 법적 효과가 피대행기관이 속한 행정주체에 귀속된다.<sup>3)</sup> 실제로 서울시 25개 자치구의 생활폐기물 수집·운반업무 대행계약서(내지 과업지시서)를 보아도 대행업체는 발주기관인 구청장이 지정한 장소에서 그 지시에 따라 대행사업을 수행한다. 따라서 생활폐기물처리업무는 그것이 민간업체에 의해 대행되더라도 본질적으로는 행정주체가 수행하는 공익실현 활동인 행정사무에 해당하는 것으로 볼 수 있다.

폐기물처리업무는 폐기물을 수집·운반·보관·재활용·처분하는 처리업무(이하 “폐기물 처리업무”라 약함)와 폐기물처리시설을 관리·운영하는 업무(이하 “폐기물처리시설관리 업무”라 약함)로 나누어 볼 수 있다. 「폐기물관리법」(2018. 4. 19. 법률 제14783호)은 폐기물을 “쓰레기, 연소재(燃燒滓), 오니(汚泥), 폐유(廢油), 폐산(廢酸), 폐알칼리 및 동물의 사체(死體) 등으로서 사람의 생활이나 사업활동에 필요하지 아니하게 된 물질”로 정의하고(동법 제2조 제1호), 방사성물질과 그로 인한 오염 물질, 폐수, 가축분뇨, 하수·분뇨, 가축의 사체, 수산동물의 사체, 탄약 등은 그 적용 대상에서 제외한다(동법 제3조 제1항 제1호 내지 제9호). 또한 동법은 “폐기물처리시설”을 “폐기물의 중간처분시설, 최종처분 시설 및 재활용시설로서 대통령령으로 정하는 시설”이라 정의하여(동법 제2조 제8호) 폐기물처리시설의 범위를 유해시설과 기피시설에 한정하며,<sup>4)</sup> 폐기물의 “처리”는 “폐기물

3) 박균성, 『행정법론(하)』, 박영사, 2018, 42-43면. 한편 동법 제18조 제1항에서는 사업장폐기물의 처리와 관련하여 ‘위탁’이라는 용어를 사용하였는데, 제14조 제2항의 대행을 위탁으로 해석하는 것은 문언의 의미를 넘는 해석으로 볼 여지도 있으나, 대행방식의 다양성을 보장한다는 점에서 이는 위탁으로 해석할 수 있으며, 더 나아가 당해 조문상의 대행이라는 용어는 위탁이라는 용어로 대체되는 것이 타당하다는 의견이 있다. 이에 관한 상세로는, 박균성·김진욱, 『주민참여를 통한 혐오시설 관리운영방안』(아산재단 연구보고서 제56집), 집문당, 1999, 90-91면 참조.

4) 현행법상 폐기물처리시설은 ‘혐오시설’ 가운데 ‘기피시설’에 해당한다고 볼 수 있다. ‘혐오시설’은 “환경적으로 유해하거나 위협하여 인간의 기본적인 생활을 저해하는 각종 시설”이라고 정의할 수 있는데, 혐오시설은 다시 그것이 주변지역에 주는 영향의 정도나 성격에 따라 원자

의 수집, 운반, 보관, 재활용, 처분”으로 규정한다(동법 제2조 제5호의3).

폐기물은 그 종류에 따라 크게 가정생활폐기물과 사업장폐기물로 나뉘고, 사업장폐기물은 다시 사업장일반폐기물, 건설폐기물, 지정폐기물<sup>5)</sup>로, 사업장일반폐기물은 다시 사업장생활계폐기물<sup>6)</sup>과 사업장배출시설계폐기물로 나뉘는데, 이 가운데 가정생활폐기물과 사업장생활계폐기물이 생활폐기물<sup>7)</sup>에 해당된다. 이 글에서는 시민들이 일상적으로 제공 받는 공공서비스, 즉 생활폐기물을 수집·운반하는 업무에 폐기물처리업무를 한정하고,<sup>8)</sup>

력발전소와 같은 ‘위험시설’, 지정폐기물 처리시설과 같은 ‘유해시설’, 유해성은 낮으나 그 설치를 주민들이 꺼리는 쓰레기매립장, 소각장, 하수종말처리장, 분뇨처리장 등의 ‘기피시설’로 구분될 수 있다. 박균성·김진옥, 『주민참여를 통한 혐오시설 관리운영방안』(아산재단 연구보고서 제56집), 집문당, 1999, 27면.

- 5) 「폐기물관리법」 제2조 제4호에 따르면 “지정폐기물”이란 “사업장폐기물 중 폐유·폐산 등 주변 환경을 오염시킬 수 있거나 의료폐기물 등 인체에 위해를 줄 수 있는 해로운 물질로서 대통령령으로 정하는 폐기물”을 일컫는다.
- 6) 사업장생활계폐기물은 「폐기물관리법 시행령」 제2조 제7호 및 제9호상의 사업장에서 발생하는 폐기물이라고 할 수 있는데, 동 규정들은 생활계폐기물을 배출하는 사업장으로 “폐기물을 1일 평균 300킬로그램 이상 배출하는 사업장”과 “일련의 공사(제8호에 따른 건설공사는 제외한다) 또는 작업으로 폐기물을 5톤(공사를 착공하거나 작업을 시작할 때부터 마칠 때까지 발생하는 폐기물의 양을 말한다)이상 배출하는 사업장”을 인정하고 있다. 환경부, 『전국 폐기물 발생 및 처리 현황(2015년도)』, 2016, 8면 참조.
- 7) 「폐기물관리법」 제2조 제2호에 따르면 생활폐기물이란 “사업장폐기물 외의 폐기물”을 말하며, 생활폐기물은 배출물질의 성질에 따라 쓰레기종량제봉투 등 종량제에 의한 배출, 재활용품 분리배출, 음식물류 폐기물 분리배출로 나뉜다. 환경부, 『전국 폐기물 발생 및 처리 현황(2015년도)』, 2016, 9면 참조. 한편, 「폐기물관리법 시행규칙」 [별표5]의 폐기물처리기준에 따르면 생활폐기물과 성질과 상태가 비슷하여 생활폐기물의 기준 및 방법으로 처리할 수 있는 사업장생활계폐기물은 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 따라 생활폐기물의 기준 및 방법으로 처리할 수 있다. 환경부 통계자료에서도 생활폐기물에 가정생활폐기물과 사업장폐기물 중 사업장생활계폐기물을 포함하고 있다. 환경부, 『전국 폐기물 발생 및 처리 현황(2015년도)』, 2016, 6면 그림 1 참조. 이와 같이 생활폐기물과 사업장생활계폐기물을 같은 기준과 방법으로 처리함에는 영세한 사업자의 폐기물 처리부담을 완화시켜 주기 위한 목적이 있는데, 이는 규정 형식, 수권 범위 위반 등의 법적 문제를 야기한다. 관련 법적 문제와 개선방안에 관한 상세로는, 박균성·송동수·함태성, 사업장생활계폐기물 관리의 법적 문제와 개선방안, 환경법연구 제30권 제2호, 2008 참조.
- 8) “처리” 개념과의 혼동을 피하기 위해 이하 “폐기물수집·운반업무”라 칭한다.

기피시설 중에서도 쓰레기매립장과 소각장을 관리·운영하는 업무에 폐기물처리시설관리 업무를 한정하기로 한다.

## 2. 프랑스: 공역무<sup>9)</sup>로서의 생활폐기물처리업무

프랑스에서 생활폐기물처리업무는 공역무이다. 즉, 공공주체에 그 책임이 있는 업무이다. 이를 보다 세분화하면, 지방정부의 일반예산이나 생활폐기물수거세로 운영되는 경우 생활폐기물처리업무는 행정적 공역무에 해당하고, 이용자에게 요금을 부과하여 그 수입으로 운영되는 경우 그것은 상공업적 공역무에 해당한다.<sup>10)</sup>

생활폐기물처리업무는 초기에는 지방세의 비중이 큰 지방자치단체 일반예산에 의해 운영되었다. 그러나 지방세 외 추가재원 확보의 필요로 인해 1926년 8월 14일 법률이 제정되었고 지방자치단체는 이에 의거하여 ‘생활폐기물수거세’(la taxe d’enlèvement des ordures ménagères: TEOM)라는 특별세를 징수할 수 있게 되었다. 동 법률에서 규정한 생활폐기물수거세(TEOM)는 오늘날 「조세일반법전」(Code général des impôts) 제1520조 내지 제1526조에서 규율하고 있는데, 동 법전 제1520조는 생활폐기물수거세 징수를 임의적인 것으로 규정한다. 즉, 지방자치단체들은 생활폐기물처리업무에 필요한 재원을 반드시 생활폐기물수거세를 징수하는 방법으로 충당할 필요는 없다. 그럼에도 불구하고 생활폐기물수거세는 실질적으로 생활폐기물처리업무의 주된 재원으로 활용된다.<sup>11)</sup>

9) 공역무(le service public)는 기본적으로 공공주체가 시민의 공익상 필요를 충족시키기 위해 행하는 활동을 의미한다. 프랑스는 공역무 개념으로 국가 역할을 공익활동 수행자로 규정하고, 그 전제에서 행정법 체계를 형성하고 해석해 왔다. 이러한 의미에서 프랑스 행정법의 역사는 공익추구활동 주체로서의 국가 역할을 보장하기 위한 체계를 갖추어 간 역사라고도 할 수 있다. 일반적으로 프랑스의 공역무는 경찰행정은 제외하지만 급부행정의 범위를 초과하는 국가의 적극적인 공익활동을 통칭하는 개념으로 이해된다. 박우경, “프랑스 행정법상 공역무 수행방식에 관한 연구 —우리나라 행정사무 수행방식과의 비교를 중심으로—”, 이화여자대학교 법학박사학위논문, 2017, 14-15면.

10) Commissariat Général du Plan, *Le service public des déchets ménagers*, Volume II, La documentation Française, 2004, pp. 554-558.

11) Commissariat Général du Plan, *Le service public des déchets ménagers*, Volume I, La

생활폐기물처리역무에 상공업적 공역무의 성격을 부여하기 시작한 것은 환경에 대한 의식이 높아진 1960년대부터였다. 전환의 핵심은 생활폐기물처리역무에 오염자부담 원칙을 적용해 요금을 부과하는 것이었다. 종래 폐기물처리역무는 행정적 공역무로서의 지위를 법률로 인정받고 있었고, 이용료가 부과되는 경우에도 이는 가정이용자가 배출하는 생활폐기물에 대한 것이 아니라, 캠핑지 이용자, 상인 또는 수공업자<sup>12)</sup> 등이 배출하는 특수한 폐기물에 대한 것이었다. 그러나 「1975년 예산법률」<sup>13)</sup>은 ‘생활폐기물 처리요금’(la redevance d’enlèvement des ordures ménagères: REOM)을 이용자에게 부과할 수 있게 하여, 생활폐기물처리역무가 상공업적 공역무로 운영될 수 있는 발판을 마련하였다.

생활폐기물처리요금(REOM)은 폐기물처리역무의 법적 지위를 행정적 공역무에서 상공업적 공역무로 바꾸어 놓았다. 행정적 공역무와 상공업적 공역무라는 법적 지위는 서로 양립될 수 없기 때문에, 기초자치단체가 폐기물처리역무의 법적 지위를 상공업적 공역무로 전환시키는 생활폐기물처리요금(REOM)을 창설하는 경우 행정적 공역무 체계 하에서의 재정적 수단인 생활폐기물수거세(TEOM)나 특별요금(la redevance spéciale: RS)<sup>14)</sup>은 전부 생활폐기물처리요금(REOM)으로 대체된다.<sup>15)</sup>

documentation Française, 2004, pp. 56-57.

12) 프랑스는 매년 예산을 재정법률(Loi de finance)이라는 이름으로 제정하는데, 이를 예산이라 명하면, 「1974년 예산」(Loi de finances pour 1974, n° 73-1150 du 27 décembre 1973) 제62조 제2항은 폐기물처리역무를 수행하는 기초자치단체 또는 관련 공공시설법인은 캠핑지 이용자로부터 캠핑지폐기물처리요금(REOMTC)을 징수할 수 있다고 규정하였다. 또한 「폐기물 처리 및 회수에 관한 1975년 7월 15일 법률」 제12조는 기초자치단체 또는 기초자치단체연합체가 상인이나 수공업자 등에 폐기물처리 관련 이용료를 부과하는 특별요금(la redevance spéciale: RS)을 창설할 수 있게 하였다.

13) Loi n° 74-1129 du 30 décembre 1974 de finances pour 1975, art. 14.

14) 특별요금(RS)은 생활폐기물처리요금(REOM)과 같이 이용자에게 요금을 부과하는 형식을 띤다. 그러나 특별요금은 생활폐기물처리요금과는 달리 가정이용자가 아닌 자에게만 부과할 수 있으며, 당해 지방자치단체에 생활폐기물처리요금제도가 창설되어 있지 않은 경우에만 적용될 수 있다.

15) Commissariat Général du Plan, *Le service public des déchets ménagers*, Volume I, La documentation Française, 2004, pp. 57-58.

### Ⅲ. 생활폐기물처리 및 관련 업무의 수행주체

#### 1. 우리나라

「폐기물관리법」 제4조는 폐기물처리업무의 1차적 책임을 기초자치단체장과 광역자치단체장에 두고 있다. 즉, 기초자치단체장과 광역자치단체장은 폐기물처리시설 설치운영, 폐기물처리사업 능률화에 대한 책임이 있으며(동조 제1항), 광역자치단체장은 기초자치단체장이 그 책무를 충실히 수행할 수 있도록 기술·재정적 지원을 하는 한편, 관할 구역 내 폐기물처리사업에 대한 조정을 한다(동조 제2항). 실제로는 기초자치단체가 생활폐기물 수집·처리업무를 담당하고 있으며 광역자치단체는 이를 지원하는 역할을 한다. 중앙 정부는 폐기물처리에 대한 기술을 연구·개발·지원하고, 동조 제2항 상의 광역자치단체장과 기초자치단체장의 책무가 충실히 수행되도록 기술·재정적 지원을 하며, 광역자치단체 간 폐기물처리사업에 대한 조정을 한다(동조 제4항). 기초자치단체는 생활폐기물을 관리하기 위한 구체적인 기준, 주로 생활폐기물의 분리배출요령, 폐기물 수수료 산정 및 징수 방법, 불법행위에 대한 범칙금 등에 대한 기준을 조례로 정한다.

특별자치시장, 특별자치도지사, 시장·군수·구청장은 배출되는 생활폐기물의 종류, 양 등에 따라 폐기물종량제 봉투 등을 판매하는 방법으로 수수료를 징수할 수 있다(동법 제14조 제5항). 이와 관련하여 기존에는 ‘독립채산제’, 즉 “대행업체가 종량제 수수료를 직접 징수하여 운영비로 사용하고, 배출자, 배출량, 수수료에 대해 구청에 보고하는 비용지불방식”<sup>16)</sup>이 활용되어 왔다. 그러나 세입조치 없이 대행업체 운영비로 충당하는 것은 「지방재정법」 제15조 ‘수입의 직접 사용 금지’ 및 제34조 ‘예산총계주의 원칙’에 대한 위반이라는 법제처의 유권해석과 원가계산에 의한 대행지불비용을 규정한 「폐기물관리법」 제14조 제8항에 부합하기 위해 독립채산제는 ‘도급실적제’로 전환되고 있다. 도급실적제는 “지역별 도급비용을 지불하는 지역도급제와 처리단가를 산정·지불하는 톤당단가

16) 서울특별시 기후환경본부(생활환경과), 생활폐기물 수집·운반 대행체계 개선계획, 2014.10, 3면. 이 자료는 정보공개청구를 통해 제공받은 자료이다. 연구를 위해 자료를 제공해 주신 서울시청 관계자 분께 감사드린다.

제를 지칭<sup>17)</sup>하는 것으로서, 민간업체 노동자(환경미화원)의 임금개선을 지향하고 현행 법 규정에 부합하기 위한 대응책으로 보인다.

〈표 1〉 생활폐기물 관리를 위한 각급 정부의 역할

	국가	광역자치단체	기초자치단체
역할	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 폐기물관리계획 수립시행</li> <li>• 폐기물처리기술 개발지원</li> <li>• 지자체사업 기술재정지원</li> <li>• 광역지자체 간 처리사업 조정</li> <li>• 지정폐기물 관리</li> <li>• 광역시도처리시설 설치운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 폐기물처리계획 수립시행</li> <li>• 광역처리시설 설치운영</li> <li>• 폐기물처리사업 능률화 (관계인 자질 향상, 배출자 계도 등)</li> <li>• 자치구사업 기술재정지원</li> <li>• 자치구처리사업 조정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 폐기물처리계획 수립시행</li> <li>• 생활폐기물 수거처리</li> <li>• 폐기물처리시설 설치운영</li> <li>• 폐기물처리사업 능률화 (관계인 자질 향상, 배출자 계도 등)</li> <li>• 폐기물수집운반조례 운영</li> </ul>
행정조직	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자원순환정책과</li> <li>• 폐자원관리과</li> <li>• 자원재활용과</li> <li>• 폐자원에너지과</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자원순환과</li> <li>• 생활환경과</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 청소행정과, 자원순환과 등 기초자치단체에 따라 명칭 다양</li> </ul>
관련조직	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한국환경공단</li> <li>• 수도권매립지관리공사</li> <li>• 한국환경기술진흥원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 서울SR센터</li> <li>• 4개 소각시설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 수집운반조직(대형업체 포함)</li> <li>• 음식물처리시설</li> <li>• 재활용품선별장</li> <li>• 적환장</li> </ul>

출처: 서울연구원, 『서울시 폐기물관리체계 A에서 Z까지』, 2015, ii 면, <그림 1> 참조.

서울특별시를 예로 들면, 서울특별시 내 25개의 자치구들은 일반쓰레기<sup>18)</sup>의 가장 핵심적인 관리주체이다. 일반쓰레기 감량을 위해 배출자들을 지도하고, 배출에 관한 조례를 제정하며, 수거와 처리 기반을 구축하고, 일반쓰레기를 수거하여 서울시가 운영하는 소각시설이나 수도권매립지로 운반한다. 서울특별시 일반쓰레기의 75%는 서울시가 운영하는 4개소의 대형소각시설(양천, 노원, 강남, 마포)과 은평구가 운영하는 소형소각시설, 광명시 소각시설 등에서 처리되고, 25%는 정부산하 공사가 관리하는 수도권매립

17) 서울특별시 기후환경본부(생활환경과), 생활폐기물 수집·운반 대행체계 개선계획, 2014.10, 5면.

18) 재활용품과 음식물류폐기물을 제외한 자원화 가치가 없는 폐기물을 말한다. 서울연구원, 『서울시 폐기물관리체계 A에서 Z까지』, 2015, 22면.

지19)에서 매립방법으로 처리된다.<sup>20)</sup> 일반쓰레기 처리비용은 전용봉투를 배출자가 구입하는 방식으로 징수하고 있으며, 이것으로 충당되지 않는 부분(40%)은 중앙정부 또는 서울특별시의 보조나 자치구 재정으로 부담한다.<sup>21)</sup>

## 2. 프랑스

### (1) 생활폐기물 수거 및 처리 역무의 주체: 기초자치단체, 기초자치단체협력체, 혼합조합

「지방자치법전」 L.2224-13조<sup>22)</sup> 제1문은 “기초자치단체(*la commune*),<sup>23)</sup> 리옹 대도시, 또는 기초자치단체협력체(*l'établissement public de coopération intercommunale: ÉPCI*)<sup>24)</sup>

19) 수도권매립지를 이용하는 지방자치단체는 서울시 25개 자치구, 인천시 9개 군·구, 경기도 24개 시·군 등 58개 지방자치단체이다. 서울연구원, 『서울시 폐기물관리체계 A에서 Z까지』, 2015, 29면.

20) 서울연구원, 『서울시 폐기물관리체계 A에서 Z까지』, 2015, 28-29면.

21) 서울연구원, 『서울시 폐기물관리체계 A에서 Z까지』, 2015, 32면.

22) Code général des collectivités territoriales, art. L.2224-13.

23) 프랑스의 기초자치단체는 1789년 프랑스 대혁명 당시 존재한 모든 주민공동체를 1789년 12월 14일 법률에서 ‘꼬뮌’(*la commune*)으로 규정한 것에서 시작되었다. 대혁명 당시 프랑스에는 44,000여 개의 지방자치단체가 있었다. 기초자치단체 간 합병을 유도하기 위해 「기초자치단체 간 합병과 재결합에 관한 1971년 7월 16일 법률」(*Loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes*)이 마련되었으나 기초자치단체들의 반발로 1,281건의 합병에 그쳤다. 2016년 1월 1일 기준으로 프랑스에는 총 35,885개의 기초자치단체가 있다. 85% 이상의 기초자치단체의 인구가 2천명 미만이며, 인구가 10만명 이상으로 규모가 상대적으로 큰 기초자치단체는 41개뿐이다. 프랑스 법행정정보 웹사이트 <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/categories-collectivites-territoriales/qu-est-ce-qu-commune.html> 및 프랑스 지방자치단체 웹사이트 <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/fusion-defusion> 참조.

24) 기초자치단체협력체는 기초자치단체간 협력함으로써 대다수의 기초자치단체의 인구규모가 작음으로 인한 지역적·재정적 문제를 극복하면서도 기초자치단체의 독립성은 살리는 방안으로 1890년부터 만들어졌다. 구체적으로, 1890년 3월 22일 법률이 기초자치단체조합(*le syndicat de commune*)을 설립한 것으로 시작하여, 1966년 12월 31일 법률이 도시공동체(*la*

는 생활폐기물의 수집 및 처리 역무를 수행한다. 경우에 따라서는 중역자치단체(le département) 및 광역자치단체(la région)와 함께 이를 수행한다”고 규정하고 있다. 또한 동조 제2문은 기초자치단체가 생활폐기물을 수집·처리하는 권한 전체 또는 그 일부(일부를 이전하는 경우에도 처리 권한은 포함)를 기초자치단체협력체 또는 혼합조합(le syndicat mixte)에 이전할 수 있음을, 제3문은 중역자치단체는 기초자치단체 또는 기초자치단체협력체의 요청 하에 생활폐기물 처리 및 운반 책임을 맡을 수 있고, 이에 관한 세부사항은 중역자치단체와 기초자치단체(또는 자치단체연합체) 간 협약으로 정함을 명시하고 있다.<sup>25)</sup>

이처럼 기초자치단체들이 자신들이 속한 기초자치단체협력체에 생활폐기물을 수집·처리하는 권한 전체 또는 그 일부를 이전할 수 있게 하는 것은 그 기능 및 투자에 드는 비용을 줄이고, 폐기물 줄이기 활동이나 관련 의식화 활동들을 조직하는 것을 용이하게 하기 위함이다. 권한의 일부를 이전하는 경우에도 처리권한은 포함시키는 이유는 폐기물 처리가 규모의 경제에 가장 민감한 영역이기 때문이다. 처리시설의 설치에 인구 10만명 이상을 기준으로 하며 이는 일반적으로 기초자치단체협력체의 규모에 해당하며 간혹 중역자치단체의 규모에 해당하기도 한다.<sup>26)</sup>

communauté urbaine)를, 1983년 7월 13일 법률이 신인구밀집지역조합(le syndicat d'agglomération nouvelle)을, 1992년 2월 6일 법률이 기초자치단체공동체(le communauté de communes)를, 1999년 7월 12일 법률이 인구밀집지역공동체(la communauté d'agglomération)를, 그리고 2010년 12월 16일 법률이 대도시(la métropole) 개념을 창설함으로써 기초자치단체협력체의 종류는 점점 다양해졌다. 「기초자치단체협력체 강화와 간소화에 관한 1999년 7월 12일 법률」은 기초자치단체협력체의 유형을 도시공동체(인구 50만 이상의 도시지역), 인구밀집지역공동체(인구 5만 이상 도시지역), 기초자치단체공동체(농촌지역)로 간소화하였는데, 현행 지방자치법전 L.5210-1-1A조에는 이 세 가지 유형에 기초자치단체조합과 대도시가 추가되어 있다. 2015년 8월 7일 법률 이후 기초자치단체협력체의 권한이 확대되면서 기초자치단체의 권한의 범위는 줄어들었다. 프랑스 법행정정보 웹사이트 <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/intercommunalite-cooperation-locale/que-sont-etablissements-publics-cooperation-intercommunale-epci.html> 참조.

25) 이는 「기초자치단체협력체 강화와 간소화에 관한 1999년 7월 12일 법률」(Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale) 제71조에 규정된 내용이 「지방자치법전」에 법전화된 것이다.



기초자치단체가 기초자치단체협력체에 생활폐기물 수집·처리 권한 전체 또는 그 일부를 이전하는 경우에는, 기초자치단체 측은 선거를 통해 선출된 자 가운데 대표자를 지정하고 기초자치단체협력체도 그에 속한 지방의회 의원들 가운데 대표자를 선택하여 양단체 간 정보의 원활한 의사소통과 정책집행을 돕는다.<sup>27)</sup>

또한 「지방자치법전」 L.2333-76조에 따르면, 생활폐기물 ‘수집’ 권한이 있는 기초자치단체, 기초자치단체협력체, 또는 혼합조합은 재정확보 수단, 즉 생활폐기물수거세 (TEOM)와 생활폐기물처리요금(REOM) 가운데 한 쪽을 선택할 수 있다.

## (2) 생활폐기물 발생억제계획안 작성의 주체: 중역자치단체의회 및 광역자치단체의회

「지방자치단체의 자유와 책임에 관한 2004년 8월 13일 법률」<sup>28)</sup> 이후, 생활폐기물 발생억제계획 및 관리계획을 작성하는 역할은 중역자치단체의회(일드프랑스 레지옹의 경우 광역자치단체의회)가 맡게 되었다(동 법률 제45조 제1항 제2호). 작성된 계획안은 중역자치단체의 도지사 및 인접한 중역자치단체의 의회 등에 제출되고, 이들의 의견을 반영하여 수정될 수 있다(동 법률 제45조 제1항 제4호). 이 계획은 폐기물처리시설의 설치가 필요한 경우 근접성과 자율성을 고려하여 처리시설이 설치될 지역을 구체화하는 역할도 한다. 또한 이 계획은 그 실행의 일환으로 연 단위 평가를 받는데, 몇몇 중역자치단체들과 광역자치단체들은 이를 위해 별도의 관측소를 둔다.<sup>29)</sup>

26) AMORCE·ADEME, *L'élu & les déchets: l'essentiel de ce que les collectivités territoriales doivent savoir*, 2014, p. 26.

27) AMORCE·ADEME, *L'élu & les déchets: l'essentiel de ce que les collectivités territoriales doivent savoir*, 2014, p. 27.

28) Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

29) AMORCE·ADEME, *L'élu & les déchets: l'essentiel de ce que les collectivités territoriales doivent savoir*, 2014, p. 28.

### (3) 환경에너지관리청

환경에너지관리청(Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie: ADEME)은 환경, 에너지, 그리고 지속가능한 발전 관련 공공정책을 실행하는 기관이다.<sup>30)</sup> 폐기물과 관련하여서는 이해관계자들과 의사소통하고 그들에게 전문적 자문을 하며, 폐기물 발생억제와 관련한 지역프로그램에 특별재정지원을 하고,<sup>31)</sup> 폐기물관리영역에서의 신기술에 대한 연구·개발을 지원한다.<sup>32)</sup>

## IV. 생활폐기물수집·처리업무의 수행방식

### 1. 우리나라: 기초자치단체의 직영 또는 민간에의 위탁

앞서 살펴본 바와 같이, 「폐기물관리법」 제4조 제1항은 폐기물처리시설관리업무의 1차적인 책임을 지방자치단체장에 두고 있다. 폐기물이 광역적으로 처리될 필요가 있는 경우, 환경부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 “광역 폐기물처리시설을 단독 또는 공동으로 설치·운영할 수” 있으며(동법 제5조 제1항), 광역 폐기물처리시설의 설치 또는 운영은 위탁될 수 있다(동법 제5조 제2항). 동법 제5조 제2항은 위탁대상자를 환경부령으로 정하는 것으로 위임하고 있는데, 「폐기물관리법 시행규칙」(2018. 4. 19. 환경부령 제752호)은 한국환경공단, 수도권매립지관리공사, 지방자치단체조합, 광역 폐기물처리시설 시공자 등에 위탁할 수 있는 것으로 규정하고 있다(동법 시행규칙 제5조).

생활폐기물의 처리주체는 지방자치단체, 폐기물처리시설에 대한 인허가를 받은 업체,

30) 환경에너지관리청 웹사이트 <http://www.ademe.fr/connaitre> 참조.

31) 2013년 기준 환경에너지관리청의 직원 수는 약 940명이며, 그 활동예산은 약 5억9천만 유로(약 8천억 원)에 달하는데 그 가운데 1억9천3백만 유로(약 2천7백억 원)가 폐기물영역에 쓰였다. 정부는 2009년부터 환경에너지관리청에 폐기물정책을 펴는 데에 필요한 특별자금인 ‘폐기물 기금’(le fonds déchets)을 부여하였다.

32) AMORCE·ADEME, *L'Élu & les déchets: l'essentiel de ce que les collectivités territoriales doivent savoir*, 2014, p. 140.

그리고 배출되는 폐기물을 자가처리시설로 처리하는 배출업소로 나뉘는데, 각 처리주체가 그 시설에서 처리하는 생활폐기물의 양은 지방자치단체 64.4%, 처리업체 35.4%, 자가처리 0.2%이다.<sup>33)</sup> 이는 지방자치단체가 폐기물처리시설을 소유하고 직영하는 비율이 높다는 점과 맞물리는 것으로 보인다.<sup>34)</sup> 이처럼 폐기물처리시설관리업무의 주된 수행주체가 행정주체인 데에 반하여 폐기물수집·운반업무의 경우 2015년 현재 전국 228개 지자체 가운데 173곳(73%)에서 민간업체<sup>35)</sup>에 의해 수행되고 있다.

## 2. 프랑스: 기초자치단체의 직영, 기초자치단체협력체 또는 민간에의 위탁

프랑스 역시 생활폐기물 수집·운반역무를 민간이 대행하는 비중(56%)이 큰 국가에 속한다.<sup>36)</sup> 그러나 지방자치단체는 자신의 인적·물적 수단을 활용하여 직접 생활폐기물 처리역무를 수행할 수 있다. 이 방식은 ‘수집역무’와 같이 비교적 단순한 역무를 수행하

33) 환경부, 『전국 폐기물 발생 및 처리 현황(2015년도)』, 2016, 37면 그림 17 참조.

34) 폐기물처리시설은 크게 매립시설과 소각시설로 나뉘는데, 매립시설은 총 287개(2015년도 매립량 1,551만톤)가 있으며, 생활 및 사업장폐기물 소각시설은 총 457개소(시설용량 32,111톤/일)가 있다. 매립시설은 지방자치단체가 225개, 자가처리업체가 30개, 최종처분업체가 32개를 운영하고 있고, 소각시설은 지방자치단체가 186개소, 자가처리업체가 199개소, 최종처분업체가 72개소를 운영하고 있다. 환경부, 『전국 폐기물 발생 및 처리 현황(2015년도)』, 2016, 38-39면 참조.

35) 폐기물처리업체는 총 11,934개소에 소재하는데, 그 가운데 생활폐기물 처리업체는 1,528개소, 사업장폐기물 처리업체는 8,384개소, 건설폐기물 처리업체는 2,022개소에 소재하며, 생활폐기물 처리의 경우 업무가 수집·운반업에 치중되어 있으나, 사업장폐기물의 처리업무는 수집·운반업 외에도 중간처분업, 최종처분업, 중간재활용업, 최종재활용업, 종합재활용업으로 그 업무가 분화되어 있고, 건설폐기물 처리업무는 수집·운반업과 건설폐기물 중간처리업(파쇄 및 분쇄)으로 나뉜다. 환경부, 『전국 폐기물 발생 및 처리 현황(2015년도)』, 2016, 36면 참조.

36) 생활폐기물 수집·운반업무를 영세업체들이 대행하는 우리나라의 예와는 다르게, 프랑스에서는 수에즈(SUEZ Environnement)나 베올리아(Veolia Environnement)와 같은 대형업체가 20세기 초반부터 물·폐기물과 같은 환경부문에서 그 영역을 확장해 왔다. 물론 지방에서는 해당 지역을 기반으로 가족이 소유하고 운영하는 소형업체들에 의해서도 대행되고 있다. AMORCE·ADEME, *L'Élu & les déchets: l'essentiel de ce que les collectivités territoriales doivent savoir*, 2014, p. 141 참조.

는 데에 활용되어 왔다.<sup>37)</sup> 생활폐기물소각시설(l'unité d'incinération des ordures ménagères: UIOM)과 같은 생활폐기물처리시설은 주로 기초자치단체로부터 위탁을 받은 기초자치단체협력체가 소유하고 운영하며, 이 경우 생활폐기물수집역무는 민간기업이 직접 제공한다.<sup>38)</sup>

직영을 넓게 본다면 생활폐기물처리시설을 소유하고 운영하는 지방자치단체가 자기의 계산 하에 폐기물수집역무 등 '역무의 직접적인 제공'(la prestation de service)만을 민간이 담당하게 하는 것은 직영의 범위에 포함된다고 볼 수 있다. 이 경우 지방자치단체와 민간 간에 체결되는 계약은 대부분 「공공조달에 관한 2015년 7월 23일 포괄수권명령」<sup>39)</sup> 제5-Ⅲ조상의 공공조달계약의 유형인 '용역계약'(le marché public de services)에 속한다.<sup>40)</sup>

공공조달계약은 낙찰심사위원회(la commission d'appel d'offres)를 통해 낙찰된 당사자와의 협의를 거친 뒤 체결되는데, 계약의 체결 전에 한쪽 당사자인 행정주체는 후보자가 재정적·전문적 능력이 있는지 확인하여야 한다.<sup>41)</sup> 용역계약상 역무의 질에 대한 책임은 지방자치단체에 있으며, 계약조건(약관)에는 공급자(le prestataire)에 대한 지방자치단체의 감독에 관한 사항이 규정되어야 한다. 역무를 잘 집행하고 있음을 증명할 수 있는 자료, 가령 현장을 찍은 사진 혹은 사고나 민원을 기록하는 장부를 공급업체가 지방자치단체에 제공할 의무를 규정하고, 회계자료를 1개월·3개월·1년 단위로 보고할 의무 등을 규정하는 것이 감독규정의 예이다.<sup>42)</sup>

37) Commissariat Général du Plan, *Le service public des déchets ménagers*, Volume II, La documentation Française, 2004, p. 586.

38) Magali Dreyfus, Annette Elisabeth Töller, Carlo Iannello, John McEldowney, "Comparative study of a local service: waste management in France, Germany, Italy and the UK," in Hellmut Wollman, Gérard Marcou (eds.), *The Provision of Public Services in Europe*, Edward Elgar, 2010, p. 150; Cour des comptes, *Les collectivités locales et la gestion des déchets ménagers et assimilés*, Rapport public thématique, La documentation Française, 2011, p. 54.

39) Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, art. 5-Ⅲ.

40) Commissariat Général du Plan, *Le service public des déchets ménagers*, Volume II, La documentation Française, 2004, p. 588.

41) Décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics, art. 55-Ⅱ.

지방자치단체는 생활폐기물 ‘처리역무’의 전부 또는 일부를 민간기업에 위탁할 수 있다. 위탁은 대부분 생활폐기물처리시설이나 소각시설, 즉 그 건설에 많은 자본이 들고 기술적인 위험부담이 있는 부문에 대해서만 특허위탁의 형태로 이루어지고 있다.<sup>43)</sup> 공공조달계약과 공역무위탁계약을 구별하기 위해 국사원은 운영수익, 즉 수탁인에 대한 보상이 이용료에 의해 실질적으로 보장되는 경우만을 공역무위탁으로 보았는데,<sup>44)</sup> 생활폐기물역무 관련 사안에서 이용료로 인한 수익이 전체 수익의 30% 정도인 때 운영수익이 이용료에 의해 실질적으로 보장되는 것으로 보았다.<sup>45)</sup>

공역무위탁계약은 1993년 1월 29일 법률(Loi Sapin)상의 협의 절차를 거쳐 시장 또는 상공업적 공공시설법인의 장이 사업자를 선정하여 체결한다.<sup>46)</sup> 공역무위탁계약이 체결되기 전에 지방공역무자문위원회(la commission consultative des services publics locaux)는 사업자의 재정적·전문적 능력을 검토한 자료를 공개한다.<sup>47)</sup> 폐기물시설관리역무에 대한 위탁계약기간은 보통 20년 정도로 장기인데, 특허수탁인은 그 기간 동안 시설을 소유하고 기술적 위험을 부담하며, 계약의 만료 시 소유권은 지방자치단체에 이전된다.<sup>48)</sup>

42) Commissariat Général du Plan, *Le service public des déchets ménagers*, Volume II, La documentation Française, 2004, p. 589.

43) 이는 상하수도역무에서 운영위탁이 가장 많이 활용되는 점과 대비된다. 폐기물처리역무에서는 처리시설이 공공단체의 소유이거나 운영수탁인이 대규모의 유지·보수에 대한 전적인 책임을 지는 경우에만 운영위탁의 방식이 활용된다. Commissariat Général du Plan, *Le service public des déchets ménagers*, Volume II, La documentation Française, 2004, p. 590.

44) CE, 15 avril 1996, Préfet des Bouches-du-Rhône. 이러한 판례의 입장은 1993년 1월 29일 법률(Loi Sapin) 제38조를 개정하는 2001년 12월 11일 법률(Loi Murcef)에 의해 입법화되었다.

45) CE, 30 juin 1999, Syndicat mixte du traitement des ordures ménagères Centre-Ouest Seine-et-Marnais.

46) Commissariat Général du Plan, *Le service public des déchets ménagers*, Volume II, La documentation Française, 2004, p. 587.

47) Ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession, art. 58; Code général des collectivités territoriales, art. L1411-5.

48) Commissariat Général du Plan, *Le service public des déchets ménagers*, Volume II, La documentation Française, 2004, p. 590.

## V. 결 론

이상에서 생활폐기물처리업무 수행주체 간의 역할분담을 살피기 위해 생활폐기물처리 업무의 법적 성질과 그 수행 주체 및 방식을 우리나라와 프랑스를 비교하여 살펴보았다. 프랑스의 경우, 우리나라보다 기초자치단체의 규모가 매우 작고 자생적 지방자치의 특성상 기초자치단체 간 통합이 어려워 주로 기초자치단체 간 협력체를 구성하여 폐기물처리업무를 수행하고 있는 것으로 보인다. 이러한 프랑스만의 고유한 특징을 감안하더라도 기초자치단체 간 협력하는 제도를 구축하고 있는 것은 우리에게 시사하는 바가 적지 않다. 매립지 사용 문제 등 사안에 따라서는 기초자치단체 간 협력하여 문제를 해결할 필요성이 생활폐기물처리업무에서는 더 크게 나타나기 때문이다.

생활폐기물 수집·운반업무 수행방식과 관련하여 어떤 자료에서는 수행방식을 직영, 공사·공단, 민간위탁(대행)에 의한 것으로 나누면서 일본, 독일 등 사회주의 성격의 국가에서는 직영을 하고, 미국, 영국, 프랑스, 우리나라 등 시장주의 국가에서는 주로 민간위탁(대행) 방식을 채택한다는 분석을 하기도 한다.<sup>49)</sup> 의미 없는 분석은 아니지만, 프랑스 외만 비교해 보아도 이러한 분석은 다소 단편적이라는 점을 알 수 있다. 이번 재활용 대란에서 본 바와 같이, 우리나라의 경우 기초자치단체가 기본적으로는 민간업체에 생활폐기물 수집·운반업무를 수행할 민간업체를 직접 선정하고 이에 위탁하는 방식을 취하였지만, 관할 내 아파트 단지에서 민간업체에 재활용 생활폐기물 수거를 맡긴 경우에는 전혀 관리·감독을 하지 않았다. 같은 민간위탁이라도 공적인 서비스가 이렇게 시장의 석유 가격에 좌지우지되는 민간업체에 맡겨진 경우와 프랑스에서 공공주체의 관리감독 하에 위탁이 이루어지는 경우는 그 문제점과 해결책이 다르게 나타난다. 그러나 이것은 기초자치단체만을 탓할 일은 아니고, 기초자치단체가 직접 수행할 수 없다면 민간업체에 위탁할 수 있게 하되, 이를 관리·감독하고 경우에 따라서는 민간업체에 대한 재정지원을 할 수 있도록 수직적 구조에서는 정부 차원의 인적·물적 지원이, 수평적 구조에서는 기초자치단체간 협력 체계의 구축이 필요하다.

49) 서울시정개발연구원, 『서울시 생활폐기물 수집운반 대행체계 개선방안』, 2011, 11면 표<2-1>.

## 참고문헌

### 1. 국내문헌

- 권세훈, “지방자치단체간의 협력과 협력기구의 발전 —프랑스를 중심으로—”, 법학논고 제43집, 2013.
- 로저스(이수영 옮김), 『사라진 내일: 쓰레기는 어디로 갔을까』, 삼인, 2009.
- 문상덕, “환경친화적 도시행정을 위한 법적 과제”, 행정법연구 제26호, 2010.
- 박균성, 『행정법론(하)』, 박영사, 2018.
- 박균성·김진욱, 『주민참여를 통한 혐오시설 관리운영방안』(아산재단 연구보고서 제56집), 집문당, 1999.
- 박균성·송동수·함태성, 사업장생활계폐기물 관리의 법적 문제와 개선방안, 환경법연구 제30권 제2호, 2008.
- 박우경, “프랑스 행정법상 공역무 수행방식에 관한 연구 —우리나라 행정사무 수행방식과의 비교를 중심으로—”, 이화여자대학교 법학박사학위논문, 2017.
- 서울시정개발연구원, 『서울시 생활폐기물 수집·운반 대행체계 개선방안』, 2011.
- 서울연구원, 『서울시 폐기물관리체계 A에서 Z까지』, 2015.
- 선정원, “기초자치단체 통폐합과 관련된 법해석상의 쟁점들의 검토”, 지방자치법연구 제9권 제4호, 2009.
- 선정원, 『공무원과 법』, 박영사, 2013.
- 이진수, “중앙분쟁조정위원회 분쟁조정제도의 개선방안에 관한 연구”, 지방행정연구 제26권 제3호, 2012.
- 전학선, “프랑스 지방분권개혁의 최근 동향과 한국에의 시사점”, 공법학연구 제16권 제3호, 2015.
- 홍정선, “지방자치법상 민간위탁의 개념”, 지방자치법연구 제13권 제4호, 2013.
- 홍정선, 『신지방자치법』, 박영사, 2018.
- 홍준형, 『지방자치법』, 대명출판사, 2017.
- 환경부, 『전국 폐기물 발생 및 처리 현황(2015년도)』, 2016.

황계영, 『폐기물 관리 법제에 관한 연구』, 경인문화사, 2015.

## 2. 외국문헌

AMORCE·ADEME, *L'élu & les déchets: l'essentiel de ce que les collectivités territoriales doivent savoir*, 2014.

Conseil général de l'environnement et du développement durable, Conseil général de l'économie, Inspection générale de l'administration, Inspection générale des finances, *La gestion des déchets par les collectivités territoriales*, 2014.

Commissariat Général du Plan, *Le service public des déchets ménagers*, Volume I, La documentation Française, 2004.

Commissariat Général du Plan, *Le service public des déchets ménagers*, Volume II, La documentation Française, 2004.

Cour des comptes, *Les collectivités locales et la gestion des déchets ménagers et assimilés*, La documentation Française, 2011.

GOULLIARD, Sylvain, Amélie LEGENDRE, *Déchets ménagers*, Economica, 2003.

LE BOZEC, André, *Le service d'élimination des ordures ménagères*, L'Harmattan, 1994.

LE BOZEC, André, Sabine BARLES, Nicolas BUCLET, Gérard KECK, *Que faire des déchets ménagers?*, Éditions Quae, 2012.

MASSAMA KILIOUTO, Guening, *Organisation juridique de la reprise des déchets ménagers et assimilés*, Éditions universitaires européennes, 2011.

WOLLMANN, Hellmut, Gérard MARCOU, *The Provision of Public Services in Europe: Between State, Local Government and Market*, Edward Elgar, 2010.

WOLLMANN, Hellmut, Ivan KOPRIĆ, Gérard MARCOU(Eds.), *Public and Social Services in Europe: From Public and Municipal to Private Sector Provision*, Palgrave Macmillan, 2016.



### 3. 인터넷 웹사이트

프랑스 법령정보 <https://www.legifrance.gouv.fr>

프랑스 법행정정보 <http://www.vie-publique.fr>


프랑스 지방자치단체 <https://www.collectivites-locales.gouv.fr>

프랑스 환경에너지관리청(Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie: ADEME) <http://www.ademe.fr>

〈토론〉

「생활폐기물처리업무 수행주체 간의 역할분담」에  
대한 토론문

이지은 박사(배재대학교)



제3발표

# 통일 이후 북한지역의 지방자치를 위한 법·정책적 과제

황 선 훈 박사  
(서울시립대학교)

# 통일 이후 북한지역의 지방자치를 위한 법·정책적 과제

황 선 훈\*

## I. 서 언

한반도 통일과 함께 발생할 문제들을 미리 완벽하게 예측하고, 그에 따른 대응방안과 법제도 등을 사전에 정비하는 것은 불가능에 가깝다. 그러나 우리는 통일과정 전반에 걸쳐 예측되는 상황을 선제적으로 논의하고 가장 바람직한 해결방안을 도출하는 것을 게을리 해서는 안 된다. 왜냐하면 분단국가로서 대한민국은 북한과의 관계에서 발생하는 문제를 해결해야하고 헌법적 요청을 차치하더라도 후손에게 분단국가의 아픔을 물려줄 수 없을 뿐더러 국제사회의 몇몇한 일원으로 살아가기 위함이다.

통일 이후 북한지역 지방자치 시행은 통일한국의 주인으로서 자부심과 통일한국의 소속감을 높이는 핵심요소 중 하나이기 때문에 그 중요성에 관하여 다언을 요하지 않는다. 북한지역 주민은 과거 상명하복적인 중앙집권적 행정체제에서 벗어나, 자신이 거주하는 지역의 행정대표를 선거를 통해 선출하거나 일정부분 스스로 결정하는 체제로 전환됨에 따라 통일한국의 주권자로서 지위를 피부로 느끼고 한반도의 전사회적 통합과 실질적 통합에 동참하게 될 것이다. 그러나 3대에 걸쳐 강력한 중앙집권적 체제 하에서 살아온 북한지역 주민에게 현실적으로 효과적인 지방자치행정을 기대하는 것은 어려움이 있다. 따라서 통일 이후 북한지역에 지방자치제도를 시행함에 따라 발생하는 문제들을 선제적으로 검토할 필요가 있다.

---

\* 서울시립대학교 법학연구소 전임연구원, 법학박사

남북한 통일 이후 행정통합의 일환으로 북한지역의 지방자치제의 도입에 관한 연구는 사회과학 분야에서 계속 이루어져 왔으나, 주로 북한 지방행정의 특징과 통일 이후 발생할 문제점을 정치·행정학적 관점에서 분석하여 바람직한 북한지역 지방자치제도의 도입 시기와 모델을 제시하는 것이었다. 반면에 지방자치제도의 실시가 구체적으로 무엇을 의미하는지에 대한 구체적인 고찰, 즉 북한지역 지방자치제도의 실시에 관한 규범적 한계가 무엇인지, 북한지역 지방자치라는 특수한 사항을 기존의 지방자치법질서에 도그마틱 고려를 통해 편입시키거나 입법적으로 해결할 수 있는지의 논의는 활발하게 진행되지 않았다.

따라서 본고는 북한지역 지방자치 시행의 방향과 기초를 설정함에 있어서 규범적 근거와 한계를 제시하고, 정책적 결정에 있어 규범적 당위명령과 정책적 존재명령 사이의 모순적 상황을 이론적 논의를 통하여 해결하는데 목적이 있다.

## II. 논의의 전제

### 1. 남한 법질서의 확대적용

헌법국가(Verfassungsstaat)<sup>1)</sup>에서 국가는 헌법의 대상이자 전제조건이기 때문에 헌법과 국가는 불가분의 관계이다. 따라서 국가의 통일은 필연적으로 헌법의 통일을 전제로 한다. 이는 남북통일에 있어서도 예외가 아니다. 즉, 남북한이 통일하는 과정에서 흡수통일의 방식을 선택하건 합의통일의 방식을 선택하건 간에 통일체로서 일원화된 헌법의 통일은 필수불가결한 과정이다.<sup>2)</sup> 법통합의 일환으로서 헌법의 통합은 통일 이전에 선행

1) 헌법국가는 국가헌법을 통하여 국가의 법적 지위와 국가권력 행사의 정당성이 부여된 국가를 말한다. 헌법국가의 기본원칙은 권력분립, 법치국가, 행정의 법률에의 구속, 권리보호 등이 있다. 헌법국가의 형태는 입헌군주국가 및 현대적 의회 민주주의이고 반대 개념으로는 전제군주국가와 전체주의 국가이다. 자세한 내용은 *Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band II, 3. Aufl., 2004, §15 Rn.169ff.* 참조.

2) 김병기·홍준형, 독일통일과정에 있어 법·행정의 통합에 관한 연구, 행정논총 제36권 제2호,

되어야 하고, 이를 토대로 통일과정에서 단계적으로 법률의 통합과 제도의 통합이 이루어져야 하며, 이러한 규범적 그리고 제도적 틀 하에 통일한국은 중국적으로 사회적 통합을 완성하여야 한다.<sup>3)</sup> 다만, 이러한 법통합은 현행 헌법에서 통일에 관하여 규율하고 있는 규범적 한계를 벗어날 수 없다.

현행 대한민국 헌법은 전문 및 제 규정을 통하여 통일에 관한 규범적인 한계를 제시하고 있다.<sup>4)5)</sup> 그 중에서도 헌법 제4조는 통일에 관한 총론적 규정으로 평화통일이라는 통일의 방법적 한계와 자유민주적 기본질서라는 통일의 가치적·내용적 한계를 규정하고 있다. 먼저, 헌법 제4조에 따라 평화통일이라는 통일의 방법적 한계가 존재한다. 주지하는 바와 같이 남북한의 통일방식은 무력통일, 합의통일, 흡수통일로 상정할 수 있다. 그러나 무력통일은 헌법 제4조에 의한 평화적 방법의 한계로 인하여 통일방식으로 고려되지 않는다. 다만, 헌법 제5조 제1항에 따른 방어적 전쟁의 경우에는, 예컨대 북한이 남한을 상대로 전쟁을 도발하는 경우에 이를 무력화하는 과정에서 무력을 사용하고 그 결과 통일이 달성된 경우에는 평화통일원칙에 어긋나지 않는 것으로 보아야 할 것이다. 또한, 중국이나 러시아가 북한의 붕괴로 인하여 평화유지의 목적이 아닌 대

1998, 120쪽.

- 3) *Siegfried, Rechtliche Integration im Prozess der Deutschen Einheit*, 김상용 역, 독일통일과정에서의 법제통합과 시사점, 국민대학교법학연구소, 국민대학교 법학연구소 독일통일 20주년 통일법제 세미나, 2010, 21쪽.
- 4) 대한민국 헌법 전문은 “조국의 평화적 통일의 사명에 입각하여”이라는 문구를 명시하고 있으며, 헌법 제4조는 “대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일 정책을 수립하고 이를 추진한다”라고 명시하여 통일을 국가목표로 설정하고 있다. 또한, 헌법 제66조 제3항은 “대통령은 조국의 평화적 통일을 위한 성실한 의무를 진다”라고 하여 대통령의 통일에 대한 성실의무를 규정하고 있으며, 헌법 제69조는 “...조국의 평화적 통일...에 노력하여”라고 하여 대통령 취임에서 선서하도록 하고 있다. 그뿐만 아니라 헌법 제72조에 따라 대통령이 필요하다고 인정하는 경우, 통일과 관련된 중요정책을 국민투표에 부칠 수 있고, 헌법 제92조에 따라 평화통일정책수립에 관한 대통령 자문기관인 민주평화통일 자문회의를 둘 수 있다.
- 5) 문재인 대통령의 대한민국헌법 개정안(의안번호 12670, 2018.3.26.)은 통일과 관련한 규정을 개정하는 내용을 담고 있지 않다. 문법적 요청에 의해 기존의 ‘평화적 통일’이라는 표현을 ‘평화 통일’로 변경한 것이 전부이다.

한국 영토에 군사적 개입을 하는 경우, 헌법 제3조 영토조항에 따라 이에 대응하는 무력행사가 가능하리다.6) 그럼에도 불구하고 이러한 무력통일의 사례는 극히 예외적인 경우이기 때문에 원칙적으로 헌법 제4조에 따라 가능한 통일방식은 합의통일 또는 흡수통일이다.

다음으로 남북한의 통일은 자유민주적 기본질서라는 가치적·내용적 한계 내에서 이루어져야 한다. 즉, 헌법국가로서 대한민국은 현행 헌법 제4조에 따라 자유민주적 기본질서에 의한 평화 통일을 달성하여야 한다는 것이다. 이러한 한계를 명확히 하기 위해서는 먼저 자유민주적 기본질서에 대한 이해가 선행되어야 한다. 자유민주적 기본질서의 개념을 정의함에 있어서 다소간에 논란의 여지가 있지만, 문헌7)과 판례8)은 일반적으로 자유민주적 기본질서란 모든 폭력과 자의적 지배를 배제하고 그때그때의 다수의 의사에 따른 국민자결과 자유 및 평등에 기초한 법치국가적 통치질서를 말하고, 그 내용으로 헌법상 보장되는 인권(Menschenrecht), 국민주권(Volkssouveränität), 권력분립(Gewaltenteilung), 정부의 책임(Verantwortlichkeit der Regierung), 행정의 법률적합성(Gesetzmäßigkeit der Verwaltung), 사법부의 독립(Unabhängigkeit der Gerichte), 복수정당제(Mehrparteiprinzip) 및 모든 정당의 기회평등(Chancengleichheit für alle politischen Parteien)과 야당의 구성권과 활동권(Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung

6) 급변사태 또는 북한 정부붕괴 시 제3국의 개입과 관련하여 자세한 내용은 김병기, 대한민국의 북한지역 관할권 확보의 법적 타당성과 남북한 법제통합의 기초, 저스티스 통권 제121호, 2010, 95쪽 이하 참조.

7) Maurer, Staatsrecht I, 6. Aufl., 2010, §23 Rn.5; Stein/Frank, Staatsrecht, 21. Aufl., 2010, S.195f.; Isensee/Kirchhof, a.a.O., §25 Rn.2.; 권영성, 헌법학원론, 법문사, 2005, 157-158쪽; 김철수, 헌법학신론, 박영사, 2013, 181쪽 이하; 성낙인, 헌법학, 법문사, 제15판, 2015, 145쪽 이하; 한수웅, 헌법학, 제7판, 2017, 16쪽.

8) 독일에서 자유민주적 기본질서와 그 내용에 관하여 언급하고 있는 독일연방헌법재판소 판례로는 대표적으로 BVerfGE 2, 1, 12f.; BVerfGE 5, 85, 140이 있다. 우리 헌법재판소도 구국가보안법 제7조 등에 대한 위헌심판에서 자유민주적 기본질서의 개념과 내용을 규정하였는데, 이는 독일연방헌법재판소의 결정과 대동소이한 것으로 보고 있다. 다만 우리 헌법재판소는 사유재산과 시장경제를 골간으로하는 경제질서를 추가적으로 언급하고 있다. 헌법재판소 1990.4.2. 선고 89헌가113결정, 헌법재판소 1990.4.2. 선고 89헌가113결정, 헌법재판소 2001.9.27. 선고 2000헌마238결정.

von Opposition) 등이 자유민주적 기본질서의 원칙에 포함되는 것으로 설명되고 있다. 결국 ‘자유민주적 기본질서’란 인간의 존엄과 가치의 실현 및 자유민주주의의 실현을 위한 헌법상 원칙들로 대변된다. 그 결과 자유민주적 기본질서는 인권의 보장과 실현을 위한 최소한의 공통분모라 할 수 있다. 따라서 헌법 제4조에 따른 통일의 규범적 한계는 인권의 본질적 부분을 침해하거나 인권보장을 위한 제도적 장치를 부인하는 예컨대 위에서 언급한 자유민주적 기본질서의 내용을 결여한 통일은 불가능하다는 것이다. 그렇다면 남북통일과정에서 자유민주적 기본질서에 입각한 법통합은 자유민주적 기본질서를 북한 지역에 확대하는 것을 의미하는 것인지를 논의할 필요가 있다. 기본적으로 우리 공법학계의 일반적 견해는 통일한국에 있어서 법통합은 자유민주적 기본질서가 북한지역에 확대되는 것으로 본다. 다만, 포괄적 확대인지 제한적 확대인지는 다소간의 다툼이 있다.<sup>9)</sup>

생각건대, 남북통일과정에서 헌법통합을 포함한 광범위한 의미에서 법통합은 자유민주적 기본질서를 근간으로 남한의 법질서와 법체계가 북한지역에 확장될 가능성이 농후하다. 실제적인 측면에서 다소 간의 차이는 있겠지만, 법통합의 기본적인 방향성은 흡수통일이든 합의통일이든 간에 북한지역의 법질서가 남한의 법질서에 동화되는 과정을 거치게 될 것이다. 왜냐하면 남북한의 당사자 간의 합의를 통하여 통일헌법을 제정하는 경우에도 전술한 바와 같이 현행 헌법 제4조에 따라 자유민주적 기본질서로부터 도출된 현행 대한민국 헌법의 기본원리 등은 결코 포기할 수 없고 이와 이질적인 법원리가 수용되어서도 안 되기 때문이다. 또한, 북한을 법치국가로 볼 수 없기 때문에 북한 법을 법통합의 대상으로 보기 어려운 점도 그 이유이다. 북한의 법은 소위 계급투쟁과 독재를 위한 무기로서 당규약과 김일성·김정일·김정은의 교시가 최고의 규범성을 가지기 때문에 미리 정립된 법률에 의해 시행되는 법치주의에 따른 법치국가로 보기

9) 김상겸, 헌법상의 남북관련조항에 관한 연구 - 헌법 제3조와 제4조의 헌법해석론 관점에서, 헌법학연구 제10권 제3호, 2004, 238쪽; 김병기, 통일한국의 법통합과 재산권문제, 토지공법연구 제42집, 2008, 53쪽 이하; 이승우, 남북통일에 대비한 헌법개정의 필요성과 방향, 공법연구, 제39권 제2호, 2010, 235-236쪽; 기본적으로 자유민주적 기본질서의 확대는 긍정하나 제한적 확대 또는 최소주의적 해석을 요구하는 견해도 존재한다. 정태욱, 한반도 체제에 대한 제언: 자유민주적 통일에 대한 최소주의적 접근, 법철학연구 제15권 제2호, 2012, 110쪽 이하.



어렵다. 따라서 법통합의 대상으로서 북한법의 결함으로 인하여 법통합의 전제조건이 결여된다는 것이다.<sup>10)</sup>

그 결과 통일한국의 기본질서는 합의통일의 방식을 선택하는 경우에도 원칙적으로 헌법 제4조 자유민주적 기본질서에서 도출된 국가질서에 상응하게 될 것이고 이는 실질적으로 현행 북한의 법질서와 북한의 기본방침을 부인하는 결과가 도출된다는 것이다. 따라서 실질적인 의미에서 합의통일의 경우에도 남한헌법의 기본질서와 이에 예속되는 남한의 법질서는 포괄적으로 북한지역에 적용될 가능성이 농후하다. 결론적으로 통일한국에 있어서 남북한 법질서의 통합은 실질적으로 합의통일이건 흡수통일이던지 간에 남한 법질서가 북한지역에도 확장 적용되는 문제라는 것이다. 따라서 이하에서는 남한의 법질서가 전체로서 북한지역에 확장 적용되는 것을 전제로 논의한다.

## 2. 국가형태와 정부형태

통일한국의 국가형태는 대표적으로 단방제, 국가연합, 연방제로 상정할 수 있다. 이러한 통일한국의 국가형태는 정치적 안정성과 효율성, 정치적 화합과 통합 및 통일과정에서의 합의가능성을 종합적으로 고려하여 선택하여야 할 것이다.<sup>11)</sup> 이와 함께 통일한국의 바람직한 정부형태를 결정하는 것은 매우 어려운 문제이다. 여러 선진국의 역사적 경험과 현재 운영되고 있는 여러 정부형태를 종합적으로 검토하여도 가장 이상적인 정부형태가 무엇인지 결론 짓기 어렵다. 그러나 통일한국은 자유민주적 기본질서라는 통일의 규범적 한계 내에서 실질적 의미의 통합을 달성하기 위하여 바람직한 정부형태를 선택해야하는 정치적 결단을 행해야 한다. 이는 구체적으로 의원내각제, 이원정부제, 대통령제 중에서의 선택할 가능성이 높다.<sup>12)</sup> 이하에서는 세부적인 논

10) 그러나 통일한국은 남북한 통일과정에서 북한의 법질서를 완전히 배제하는 것이 아니라 남북한 법의 이질성과 동질성을 규명하여 가능한 한 수용 가능한 북한의 법질서를 고려하여 하나의 통일법체제로 동화 또는 수렴하는 노력을 하여야 할 것이다.

11) 통일한국의 국가형태와 정부형태에 관하여 연구한 최근 자료로는 류지성 외, 통일이후 국가형태 및 정부조직에 관한 법제적 연구, 한국법제연구원, 2017 참조.

의를 위하여 통일한국의 국가형태와 정부형태를 단방제<sup>13)</sup>와 대통령제<sup>14)</sup>로 국한하여 논의를 진행한다.<sup>15)</sup>

- 12) 의원내각제를 주장하는 견해로는 배성동, 통일 이후 사회통합을 위한 정치체제, 북한연구 제1집, 1998, 11쪽 이하; 김철수, 통일헌법의 제정문제, 학술원논문집 제36집, 1997, 254~255쪽; 백운선, 통일국가의 정부 체계, 통일 제165호, 1995, 90쪽 이하; 이승우, 남북통일에 대응한 헌법적 대응, 연세법학연구 제4집, 1997, 60쪽 이하; 이원정부제를 주장하는 견해로는 최대권, 헌법학강의, 1998, 333쪽; 스위스의 회의정부제에 관한 언급으로는 라종일·강량, 통일한국을 대비한 권력구조, 국제평화전략연구원자료집 제4호, 1996, 24쪽 이하; 통일 예멘의 대통령평의회제에 관한 언급으로는 장명봉, 남북예멘 통일헌법에 관한 연구 - 남북한 헌법구상을 위한 시도 -, 공법연구 제21집, 1993, 132쪽.
- 13) 논의의 전제로 단방제를 선택한 이유는 첫째, 다원화된 가치관의 관용과 타협 그리고 고도로 발달된 민주정치체제를 바탕으로 하는 연방국가 형태는 그동안 중앙집권적 정치체제 하에 있었던 북한과 단방제를 취했던 남한의 현실에 비추어 보면 통일한국에 도입함에 있어서 위험성을 내포한다는 점, 둘째, 통일 이후 1대 1의 대립과 경쟁 가능성과 재분단의 가능성이 연방제가 단방제보다 높다는 점, 셋째, 북한지역의 지방자치제도 확립을 위한 법적 논의를 함에 있어서 현재 남한의 통치구조 하에서 먼저 연구를 선행할 필요가 있다는 점에 있다.
- 14) 논의의 전제로 대통령제를 선택한 이유는 첫째, 의원내각제의 핵심은 건전한 정당제도의 존재 여부인데, 통일과정에서 정치세력의 출현(동독의 경우 사회주의통일당(SED) 독재체제의 포기를 기점으로 35개의 정당, 16개의 시민운동단체, 12개의 여성운동단체, 52개의 청년운동단체, 6개 조합, 24개의 정강보유단체, 42개의 직업단체 등이 단기간에 우후죽순처럼 등장한바 있다 통일부, 통일독일과 한반도, 1990, 76쪽)함에 따라 건전한 정당이 아닌 자기중심이고 단편적 이익에 치중하는 정당의 출현가능성을 배제할 수 없다는 점, 둘째, 통일한국의 출발과 그 이후 전사회적 통합을 위하여 강력한 리더십의 요구될 수 있다 점, 셋째, 다양한 정치적 성향을 갖는 정치세력에 조율하고 정국의 안정을 주도적으로 이끌어 통일 관련 제 문제의 조화로운 완수를 위해서는 민주적 정당성과 정책 집행의 효율성을 담보할 수 있는 대통령제 정부형태가 더 적합하다는 점이다. 그뿐만 아니라 현행 대통령제 하에서 북한지역 지방자치제도 확립을 위한 법적 논의가 선행될 필요가 있다는 점도 그 이유이다.
- 15) 남북한이 통일함에 있어서 통일방식, 법통합의 방식, 국가형태 및 정부형태를 결정하는 문제는 정치·경제·사회·문화적 이해관계가 복잡하게 맞물려 있는 사안으로 각각 세부적으로 논의하여야 하지만 기존의 논의가 다수 존재한다는 점, 논의의 전제에 매몰되어 통일 이후 지방자치제도의 실현과 관련한 법적 논의의 논점을 흐릴 수 있다는 점에서 본고는 단방제와 대통령제로 한정하여 논의한다.

### Ⅲ. 북한 지방행정제도

#### 1. 북한 지방행정 규율 법제의 변천

북한의 지방행정기관은 형식상으로 의결기관과 집행기관으로 구분된다. 다만, 실질적인 기능을 하고 있는지에 대해서는 여러 논문에서 의문을 제기하고 있다. 그러나 북한은 지방인민회의와 지방인민위원회는 형식적인 수준이지만 헌법과 지방주권기관법에 의해 각각 지방 의결기관과 집행기관의 기능을 수행하고 있다는 점에서 외관상 지방행정에 대한 제도상의 틀이 구비되었다고 볼 수 있고, 통일은 법과 제도의 통합을 전제로 이루어지기 때문에 이러한 북한의 지방행정을 규율하는 법제와 그 변천을 검토할 필요가 있다.

북한의 지방행정제도는 조선민주주의인민공화국 헌법(1948. 9. 8.)의 채택 이래로 현재까지(총 13회 개정)<sup>16)</sup> 6차례 개편되었다. ① 최초의 북한헌법인 조선민주주의인민공화국 헌법은 인민위원회에 모든 권한을 통합하는 구조로 규정하였는데, 의결기관으로서 지방주권기관을 인민위원회로 규정하면서 집행과 관련하여서는 인민위원회의 산하기관인 상무위원회를 두어 이들로 휴회 중 지방주권기관의 기능과 행정적 집행기관의 기능

16) 북한헌법의 제·개정 관련 내용은 아래와 같다.

북한헌법	개정	날짜	회의	비고
조선민주주의인민공화국 헌법		1948.9.8	최고인민회의 제1기 제1차회의	채택
조선민주주의인민공화국 헌법	1	1954.4.23	최고인민회의 제1기 제7차회의	수정
조선민주주의인민공화국 헌법	2	1954.10.30	최고인민회의 제1기 제8차회의	수정
조선민주주의인민공화국 헌법	3	1955.3.11	최고인민회의 제1기 제9차회의	수정
조선민주주의인민공화국 헌법	4	1956.11.7	최고인민회의 제1기 제12차회의	수정
조선민주주의인민공화국 헌법	5	1962.10.18	최고인민회의 제3기 제1차회의	수정
조선민주주의인민공화국 사회주의헌법	6	1972.12.27	최고인민회의 제5기 제1차회의	채택
조선민주주의인민공화국 사회주의헌법	7	1992.4.9	최고인민회의 제9기 제3차회의	수정보충
조선민주주의인민공화국 사회주의헌법	8	1998.9.5	최고인민회의 제10기 제1차회의	수정보충
조선민주주의인민공화국 사회주의헌법	9	2009.4.9	최고인민회의 제12기 제1차회의	수정보충
조선민주주의인민공화국 사회주의헌법	10	2010.4.9	최고인민회의 제12기 제2차회의	수정
조선민주주의인민공화국 사회주의헌법	11	2012.4.13	최고인민회의 제12기 제5차회의	수정보충
조선민주주의인민공화국 사회주의헌법	12	2013.4.1	최고인민회의 제12기 제7차회의	수정보충
조선민주주의인민공화국 사회주의헌법	13	2016.6.29	최고인민회의 제13기 제4차회의	수정보충

을 수행하게 하였다. 인민위원회는 도, 시·군, 면, 리(4단계)에 설치하였고, 상무위원회는 도, 시·군, 면에만 설치하였다. 동 헌법 제71조에 따르면 도인민위원회는 내각에, 시·군 인민위원회는 도인민위원회에, 면인민위원회는 군인민위원회에, 리인민위원회는 면인민위원회에 복종하도록 되어 있다. 이러한 규정을 살펴볼 때 이때 당시 북한의 지방행정기관은 기본적으로 자치행정의 수행자라기보다 민주주의 중앙집권제 원칙하에 중앙정부 또는 당의 정책을 해당 지역에서 시행하는 국가의 지방행정기관으로 해석된다. ② 조선민주주의인민공화국 헌법은 1954년 10월 30일 최고인민회의 제1기 제8차 회의에서 지방주권기관에 의결기관인 각급 인민회의와 그 집행기관인 각급 인민위원회를 설치할 것을 골자로 하여 제5장 ‘지방주권기관’과 이에 관련된 전 조항을 수정(2차 개정)하였고,<sup>17)</sup> 이에 따라 지방주권기관구성법을 제정하였다. 동 헌법 제68조에 따라 도, 시·군, 리(3단계)에 있어서 지방주권기관인 인민회의를 설치하였고, 제72조에 따라 인민회의의 집행기관 및 지방의 국가행정기관으로서 인민위원회를 설치하였다.<sup>18)</sup> 따라서 이 시기의 북한 지방행정제도는 북한 제정헌법과는 달리 북한 지방행정기관을 분리하여 운용하였다는 특징이 있다. 그러나 동 헌법 제80조에 따라 인민위원회를 중앙 및 지방의 상급기관에 복종하게 했다는 점에서 규범적으로 살펴보면, 북한의 지방행정은 자치행정의 기능보다는 중앙의 지방행정기관의 기능을 감당한 것으로 보인다.<sup>19)</sup> ③ 조선민주주의인민공화국 사회주의헌법이 1972.12.27.에 새롭게 제정됨과 동시에 북한 지방행정제도도 변경되었다. 기존의 인민회의와 인민위원회는 계속 존치되었지만 행정적 집행기관의 기능을 감당했던 인민위원회는 인민회의가 휴회하는 경우 지방주권기관으로서 기능만 담당하게 되었고, 행정적 집행기관의 기능은 새롭게 설립된 행정위원회에게 이전되었다. 따라서 기본적으로 지방주권기관은 인민회의, 휴회 중 지방주권기관은 인민위원회, 행정적 집행기

17) 정경모·최달곤, 북한법령집 제1권, 대륙연구소, 1990, 15쪽.

18) 최초의 북한헌법과는 달리 행정구역으로서 면이 제외된 이유는 1952년 12월 22일 최고인민회의 상임위원회 정령에 의해 면을 폐지하여 종래 4단계 행정구역인 도, 시·군, 면, 리에서 3단계 행정구역인 도, 시·군, 리로 개편되었기 때문이다. 이제만, 북한 지방자치단체기관의 구성 형태 및 의결기관 분석, 한국거버넌스학회보 제10권, 2003, 25쪽.

19) 이후에도 몇 차례 북한헌법의 개정이 있었으나 행정적 집행기관은 계속해서 중앙 및 지방의 상급기관에 복종하도록 규율되었고 현재까지 이러한 기조는 계속되고 있다.

관은 행정위원회로 구분하였고, 모두 도, 시·군(2단계)에만 설치되었다.<sup>20)</sup> ④ 북한은 1992.4.9. 헌법의 개정을 통해 행정적 집행기관인 행정위원회를 행정경제위원회로 변경하였다. 즉, 도, 시·군(2단계)의 의결기관으로서 인민회의와 휴회 중 의결기관으로서 인민위원회는 그대로 존치하되 행정적 집행기관으로서 행정경제위원회를 설치하였다. 다만, 행정위원회를 행정경제위원회로 기관의 이름을 변경한 것 외에는 1992년 헌법과 규정의 내용이 동일하다. ⑤ 북한은 1998.9.5. 헌법의 개정을 통해 행정경제위원회를 폐지하고 기존의 휴회 중 지방주권기관의 기능만 담당했었던 인민위원회에게 행정적 집행기관의 기능도 동시에 수행하도록 하였다. 또한, 북한은 1972년 개정 이래로 도, 시·군(2단계)에만 의결기관과 집행기관을 설치하였다. ⑥ 북한은 마지막으로 2009.4.9. 헌법의 개정을 통해 지방인민위원회의 복종 범위를 기존의 상급인민위원회와 내각에서 상급인민위원회, 내각 및 최고인민회의 상임위원회로 확대하였다. 지방행정과 관련한 다른 규정은 변경되지 않았다. 상기한 내용을 정리하면 아래의 표와 같다.

〈북한헌법 개정에 따른 지방주권기관과 행정적 집행기관의 변천과정〉

북한헌법	지방주권기관 (의결기관)	휴회 중 지방주권기관	행정적 집행기관	관할구역
헌법 (1948.9)	인민위원회	상무위원회	상무위원회	도, 시·군, 면, 리 (4단계)
헌법 (1954.10)	인민회의		인민위원회	도, 시·군, 리 (3단계)
사회주의 헌법 (1972.12)	인민회의	인민위원회	행정위원회	도, 시·군 (2단계)
사회주의 헌법 (1992.4)	인민회의	인민위원회	행정경제위원회	
사회주의 헌법 (1998.8)	인민회의	인민위원회	인민위원회	
사회주의 헌법 (2009.4~현재)	인민회의	인민위원회	인민위원회	

20) 리가 제외된 연유는 리를 생산적 단위로 전환함에 따라 행정단위에서 제외했기 때문이다. 김남식, 북한의 지방행정 실태와 강약점 분석, 국통조 86-12-92, 국토통일원, 1986, 30쪽.

이상의 논의를 통해 검토한 결과 첫째, 긍정적인 측면으로 북한의 지방행정은 헌법과 법(지방주권기관구성법)을 통해 제도화되었다는 점이다. 즉, 북한은 계속해서 헌법의 개정을 통해 지방행정기관의 임무와 권한을 변경하였고, 이는 지방행정의 법 제도적 틀이 형식적인 차원에서 존재한다는 반증이다. 그 결과 자치행정으로서 지방자치단체로의 발전 가능성이 존재한다는 점이고 북한도 계속해서 헌법과 법을 통해 변경했다는 점에서 향후 법 통합 또는 제도 통합에 있어서 비교대상이 존재한다는 것이다. 둘째, 부정적인 측면에서 행정적 집행기관의 복종범위가 북한 헌법제정이래로 계속해서 넓어지고 있다는 점이다. 즉, 자치행정보다는 민주주의 중앙집권제 원칙하에 중앙정부 또는 당의 정책을 해당 지역에서 시행하는 국가의 지방행정기관 즉, 도구로서의 지방행정이 점점 더 고착화되고 있다는 점이다.

## 2. 북한의 지방행정기관

북한의 지방은 비교적 도시화 혹은 산업화가 진행된 지역과 낙후한 농업지역으로 구분하는데 전자를 통상 ‘동’이라 부르고 후자를 ‘리’라고 한다.<sup>21)</sup> 지방인민위원회는 산하 기관인 동사무소 조직을 통해 동지역의 행정을 지도·감독하고 협동농장경영위원회는 산하 기관인 협동농장 관리위원회를 통해 리지역의 행정을 지도·감독한다.<sup>22)</sup> 상기한 내용을 정리하면 아래의 그림과 같다. 이하에서는 지방인민위원회와 동사무소를 중심으로 살

21) 북한 지방은 동과 리 이외에도 산업화가 동보다도 더 진행된 지역을 노동자구라 한다. 노동자구는 공업발전과 함께 급속히 증가한 노동자들의 후방공급사업(주·부식 조달)을 개선하고 국가 관리를 원만히 보장할 목적으로 주민의 400명 이상 성인이고 그들의 65% 이상인 지역이어야 한다. 주로 공업단지, 탄전지대, 광산지역, 염전, 발전소, 임산마을, 어촌, 특수농장 등 인구밀집 주거지역을 중심으로 노동력을 집단적으로 관리하여 생산성과 효율성을 높이기 위해 설치한 구역화 제도로 볼 수 있다. 임도빈 외, 북한지방행정기관에 대한 연구 - 지방인민위원회와 협동농장경영위원회를 중심으로 -, 행정논총 제53권 제4호, 2015, 137쪽.

22) 북한의 (시·군)지방인민위원회와 협동농장경영위원회의 기능은 이해의 편의를 위해 남한의 기초지방자치단체와 유사한 것으로 볼 수 있다. 리의 행정기관인 협동농장관리위원회는 우리의 읍·면사무소와 유사하며, 동사무소는 우리의 동사무소에 해당한다고 볼 수 있다. 임도빈 외, 전개논문, 137쪽.

펴본다.<sup>23)</sup>

〈북한의 지방행정체제의 기본구조〉



출처: 임도빈 외, 전계논문, 그림 1 재구성

(1) 지방인민위원회

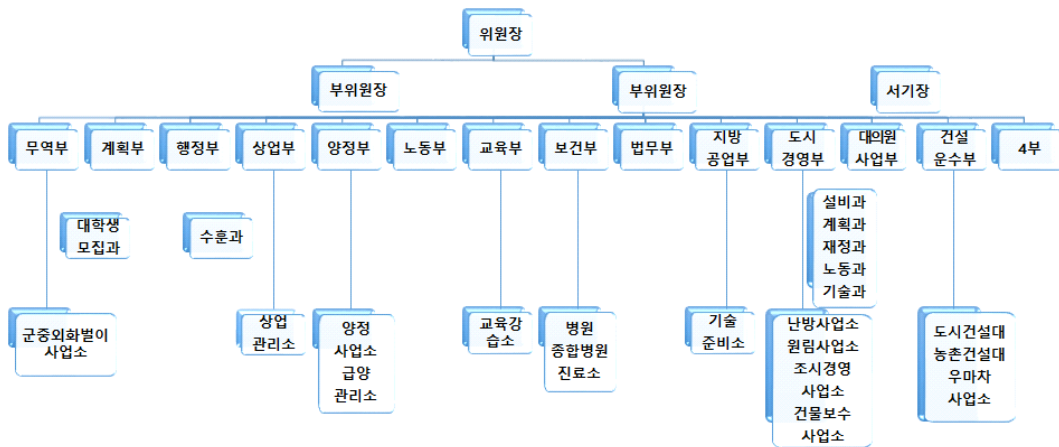
지방인민위원회는 북한 사회주의 헌법 제145조에 따라 지방주권의 행정적 집행기관인 동시에 지방인민회의(의결기관)의 휴회 중의 지방주권기관이다. 인민위원회는 해당지방의 모든 행정사업을 조직·집행한다. 인민위원회의 주요 사업은 행정사업, 국토관리사업 그리고 발전전망계획 수립이다.<sup>24)</sup> 여기서 행정사업은 지역 주민들을 관리하는 것을 말

23) 이하의 내용은 임도빈 외, 전계논문; 임도빈 외, 북한의 지방행정 두텁게 이해하기, 한국지방자치학회보 제24권 제3호, 2012를 토대로 정리한 것이다. 두 논문의 특징은 관료 출신 북한이탈주민들과의 면접을 통해 북한 지방 행정조직의 구성과 기능을 중심으로 다양한 정보를 수집하고 이를 분석하는 방식으로 연구되었다.

24) 최진욱, 북한행정론, 명인문화사, 2009, 115쪽 이하.

한다. 행정사업의 종류로는 출생자 등록, 교육, 직업, 노동문제, 주택제공 및 보건·복지 문제 등이 있다. 따라서 북한의 행정사업은 자본주의 국가의 행정과 크게 다르지 않다.<sup>25)</sup> 다음으로 국토관리사업은 지역의 토지, 산림, 강하천, 도로 등을 관리하는 것을 말한다. 마지막으로 발전전망계획 수립은 시·군 주민수의 적정 관리, 지방공업, 도로, 산림 이용 등을 종합적으로 계획하는 것을 말한다. 인민위원회회는 지방행정의 주요 사업을 수행하기 위하여 전문부서를 두고 있다. 전문부서들은 지역의 인구와 특성에 따라 다소간의 차이가 있지만 보통 노동부, 급양부, 도시경영부, 교육부 등 12-15개의 전문부서가 있고, 부서당 5명 내외의 인원이 근무하고 있다. 아래 그림은 지방인민위원회의 조직도를 그림으로 도식화한 것이다.

〈지방인민위원회 조직도〉



출처: 임도빈 외, 전계논문, 그림 2 재구성

지방인민위원회는 사회주의 국가의 행정조직 전형적인 특징인 조직 안에 당 조직이 구성되어 있으며, 이는 당과 행정조직이 분리되어 있지 않고 융화되어 있다는 것을 의미한다. 지방인민위원회 내의 당조직을 지방인민위원회 초급당이라 부르며, 초급당은 초급당 비서, 부비서, 세포비서로 구성된다. 초급당은 지방인민위원회 행정일꾼의 사상학습을

25) 임도빈 외, 전계논문(각주 21), 138쪽.



지도하거나 감독하고 특히 초급당 비서는 행정일꾼의 당 사업과 인사에 대한 평가를 할 수 있는 권한을 가진다.

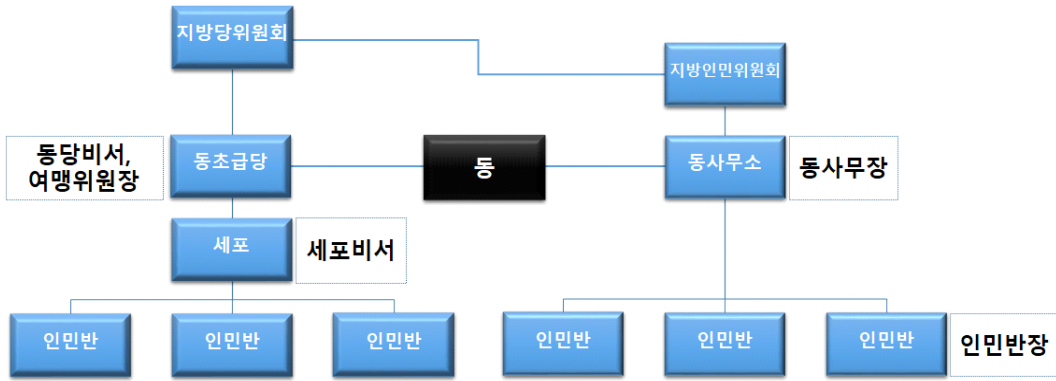
## (2) 동사무소

북한의 동은 일반적으로 약 30-40개의 인민반으로 구성되는데, 동사무소의 사무장이 동의 모든 행정업무를 지도·감독한다. 동사무소에는 그 아래 인민반을 두고 있는데, 개별 인민반마다 인민반장을 두어 사무장의 행정업무를 지원하고 있다. 동사무소는 인민위원회 행정지도과의 통제를 받는데, 보통 동사무장은 인민위원회 행정지도과에서 지시받은 사항, 예컨대 필요한 노력 동원 또는 물품생산의 지시사항을 인민반장에게 방침을 전달하여 이를 수행하도록 한다. 인민반원은 주로 직업을 가지지 않은 주부와 은퇴한 노인으로 구성되며, 이들은 노력동원<sup>26)</sup>이나 물품생산에 투입된다.

지방인민위원회와 동일하게 가장 하위 행정단위인 동에서도 당 조직이 구성되어 있다. 동도 지방인민위원회와 같이 초급당이 존재한다. 동사무소 초급당은 지방인민위원회 초급당보다 비교적 단순하게 초급당 비서와 부비서로 구성된다. 여맹위원장은 인민반의 반원 대부분이 주부들로 구성되어 있기 때문에 동의 여맹사업을 책임지고 있다. 일반적으로 한 개 인민반에 당원수가 많지 않기 때문에 인민반을 몇 개 합쳐서 가장 하위 당 조직인 세포가 조직된다. 해당 인민반장 가운데 한명이 세포비서가 되어 당 사업을 지도·감독한다. 초급당 비서는 지방의 국가보위부, 인민보안성 요원들과 수시로 회의를 하며, 주민들에 대한 생활 감시 및 통제를 한다. 동의 행정조직과 당조직을 정리하면 아래 그림으로 표현할 수 있다.

26) 노력동원은 사회적 운동에 대중의 노력을 동원하는 일을 말하며 2016년 한 해 동안 두 차례에 걸쳐 270일간 주민 노력동원을 전개하였다. 장용훈, [통일경제] 한해 270일 “노력동원” 벌인 북한, 마이더스 2017. 1., 38쪽.

〈동의 행정조직과 당조직〉



출처: 임도빈 외, 전계서, 그림3 재구성

### 3. 검토

북한의 지방행정은 실질적인 기능을 하고 있는지는 별개로 하더라도 헌법과 지방주권 기관법에 의해 지방행정에 대한 제도상 틀이 구비되어 있다. 또한 헌법의 개정을 통해 계속해서 지방행정기관의 권한과 임무를 변경하였다는 점에서 긍정적으로 평가될 수 있다. 그러나 북한의 지방행정은 자치행정이 아닌 민주주의 중앙집권제 원칙에 따라 당과 중앙정부의 정책을 수행하는 도구라는 점과 북한 헌법제정이래로 계속해서 복종의 범위가 확대되고 있다는 점은 부정적으로 평가된다.

북한 지방은 가장 하위 행정조직인 동과 리를 중심으로 살펴보면 ‘지방인민위원회와 동사무소’의 관계와 ‘협동농장 경영위원회와 협동농장 관리위원회’의 관계로 구분할 수 있다. 지방인민위원회와 동사무소의 행정은 남한의 행정과 기능적 측면에서 크게 다르지 않다는 점이다. 행정사업, 국토관리사업, 발전전망계획 수립 등 주요사업을 수행하기 위해 전문부서를 조직하고 있으며 행정일꾼을 통해 임무를 수행하고 있다.<sup>27)</sup> 그러나 북한 지방인민위원회와 동사무소에는 행정조직 이외에 당기구가 존재한다는 점이다. 따라서

27) 북한 지방인민위원회와 동사무소의 개별 전문부서에 역할과 구성원에 관한 자세한 내용은 임도빈 외, 전계논문(각주 21), 139쪽 이하 참조.

행정조직 간의 관계 예컨대, 지방인민위원회와 동사무소의 관계 또는 개별 지방인민위원회 간의 관계에서는 기본적으로 행정일꾼으로서 전문성이 중요한 가치가 되는 반면에 행정조직과 당기구의 관계에서는 당의 우위를 통한 감독과 통제가 행해진다. 이러한 북한 지방행정기관의 이중성은 남한의 행정과 다른 사회주의 국가 행정의 전형적인 특징이라 할 것이다.

#### IV. 통일 이후 북한지역 지방자치의 시행방안

독일은 동독의 주가 서독기본법 제23조에 의해 편입되는 방식으로 통일하였고 그 결과 동독지역의 지방자치제도 부활하였다. 그러나 독일의 연방제와 다른 단방제를 취하고 있는 우리의 경우 통일 이후 북한지역에 곧바로 지방자치제도를 도입할 것인지를 결정하는 것은 쉬운 문제가 아니다. 경우에 따라서는 지방행정 기능의 활성화를 위해 일정 기간 지방자치제도의 시행을 유보하고 중앙집권적 지방행정을 실시하는 방안도 고려될 수 있기 때문이다. 이러한 문제에 대한 해답은 단순히 정책적 프레임 속에서 결정할 것이 아니라 규범적 차원에서 먼저 검토되어야 하며 이러한 법적 틀을 토대로 제도로서 뒷받침해야 한다. 이러한 문제는 소위 헌법적 또는 규범적 당위명령(Sollen-Befehl)과 정책적 존재명령(Sein-Befehl) 사이의 모순적 상황을 통섭적 논의를 통해 해결해야함을 의미한다.

##### 1. 당위명령(Sollen-Befehl)으로서 규범적 논의

###### (1) 민주적 기본질서와 자유민주적 기본질서

전술한 바와 같이 자유민주적 기본질서는 통일한국의 법통합에 있어서 규범적 한계이다. 이와 함께 민주적 기본질서도 대한민국의 정치적 기본질서로서 헌법의 개정절차에 의해서도 폐지될 수 없는 개정금지사항이다.<sup>28)</sup> 이는 통일헌법의 제정에 있어서도 동일

하다할 것이고 따라서 민주적 기본질서도 법통합의 규범적 한계가 된다. 따라서 민주적 기본질서와 자유민주적 기본질서의 내용이 지방자치와 어떠한 연관관계를 가지는지 규명하는 것은 통일한국의 지방자치제도의 규범적 틀을 제시함에 있어서 매우 유의미하다.<sup>29)</sup> 민주적 기본질서와 자유민주적 기본질서로부터 도출되는 원리 중에서 지방자치와 밀접한 관련을 가지는 것은 민주주의와 권력분립의 원리이다.

먼저 민주주의는 지방자치와 밀접한 관계가 있다고 보는 것이 일반적인 견해이며,<sup>30)</sup> 헌법재판소도 “지방자치는 민주주의의 요체이고, 현대의 복합사회가 요구하는 정치적 다원주의를 실현시키기 위한 제도적 장치로서 지방의 공동 관심사를 자율적으로 처결함과 동시에 주민의 자치역량을 배양하여 국민민주주의와 자유민주주의의 이념구현에 이바지함을 목적으로 하는 제도이며, 이러한 지방자치제의 헌법적 보장은 국민주권의 기본 원리에서 출발하여 주권의 지역적 주체인 주민에 의하여 자기통치를 실현하는 것으로 요약될 수 있고, 이러한 지방자치의 본질적이고 핵심적인 내용은 입법 기타 중앙정부의 침해로부터 보호되어야 한다는 것이 헌법상의 요청이기도 하다”<sup>31)</sup>하여 지방자치를 국민 자치의 지방적 범위 내에서 실현으로 표현하고 있다. 소위 “풀뿌리 민주주의”의 이념적 배경으로 지방자치를 언급하고 있다. 지방자치는 민주국가의 구성 원리로서 지방자치제는 지역적인 민주주의의 표현이고 그 결과 아래에서부터 위로의 민주주의의 구조에 기여한다. 이는 민주적인 국가구성의 기초이며 민주적인 삶의 구성부분임을 의미한다. 그 결과 지방자치단체는 국가의 의사를 지방에서 단순히 집행만 하는 기관이 결코 아니며 주민의 보통·직접·평등·비밀·자유선거로 지방의회를 구성해야 한다.<sup>32)</sup>

28) 권영성, 전계서, 161쪽.

29) 헌법상 자유민주적 기본질서와 민주적 기본질서의 개념이 동일한지 여부와 관련해 민주적 기본질서는 자유민주적 기본질서와 사회민주적 기본질서를 포괄하는 공통분모적 상위개념으로 보는 것이 일반적이다. 권영성, 전계서, 160쪽; 김선택, 자유민주적 기본질서와 통일, 통일법연구 제3권, 2017, 12쪽 이하.

30) 홍정선, 지방자치법, 제2판, 박영사, 2014, 14쪽 이하.

31) 헌재 1991. 3. 11. 91헌마21, 판례집 3, 91, 100 ; 헌재 1998. 4. 30. 96헌바62, 판례집 10-1, 380, 384; 헌재 2003. 1. 30. 2001헌가4, 판례집 15-1, 22.

32) 홍정선, 전계서, 15쪽.

지방자치에서의 권력분립은 수평적인 권력분립이 아닌 행정권을 국가와 지방자치단체 사이에 분배하는 것을 의미하는 수직적인 권력분립을 의미한다.<sup>33)</sup> 이는 행정권을 국가와 지방자치단체에 분배하는 것은 견제와 균형의 원리를 내용으로 하는 수평적인 3권분립을 보완하는 것이기 때문에 실질적 법치국가의 구성요소가 된다.<sup>34)</sup> 따라서 지방자치 행정은 국민의 자유를 지방차원에서 보장하는 것이고, 수평적 권력분립의 의미가 입법권과 행정권의 융화로 인해 약해지고 있다는 점에서 수직적 권력분립의 의미가 현재 보다 더 강조되고 있다.<sup>35)</sup>

## (2) 지방자치의 제도적 보장(헌법적 보장)

현행 헌법은 제117조와 제118조를 통하여 지방자치를 보장하고 있다.<sup>36)</sup> 지방자치제도의 헌법적 보장내용은 지방자치제도의 제도적 보장, 지방자치단체의 권리주체성의 보장, 지방자치단체의 주관적 법적 지위의 보장으로 구성된다. 헌법재판소도 “헌법 제117조와 제118조에서 지방자치단체의 자치를 제도적으로 보장하고 있는바, 그 보장의 본질적 내용은 자치단체의 보장, 자치기능의 보장 및 자치사무의 보장이다”라고 하여 지방자치를 제도적 보장으로 이해하고 있다.<sup>37)</sup> 따라서 헌법은 지방자치를 기본권으로서가 아니라

33) 조성규, 참여정부의 행정분권법제에 대한 평가, 지방자치법연구 제5권 제1호, 2005, 12쪽; 방승주, 지방자치법제의 헌법적 접근, 지방자치법연구 제6권 제2호, 2006, 53쪽; 이호용, 지방자치의 헌법적 보장에 관한 담론, 지방자치법연구 제11권 제4호, 2011, 33쪽.

34) 신봉기, 지방분권특별법의 제정방향, 지방자치법연구 제3권 제2호, 2003, 55쪽.

35) 홍정선, 전거서, 17쪽.

36) 문재인 대통령의 대한민국헌법 개정안(의안번호 12670, 2018.3.26.)은 제1조 제3항과 제9장에서 지방자치에 관하여 규율하고 있다. 주요내용으로 먼저 제1조 제3항을 통하여 지방분권국가를 지향하고 있음을 선언하고 있다. 다음으로 ‘지방자치단체’를 ‘지방정부’로 명칭을 변경하였고, 지방자치의 범위를 확대하기 위해 중앙-지방간, 각 지방정부간 사무배분에 있어 주민에게 가까운 지방정부를 우선하는 보충성의 원칙을 명시하였고 조례제정의 범위를 법률에 위반되지 않는 범위에서로 변경하였으며 지방재정권을 보장하고 있다. 제2국무회의로 명명되던 국가자치분권회의를 신설하여 중앙과 지방의 소통과 협의가 가능하도록 하였으며 지방정부의 자치권이 주민으로부터 나온다는 규정을 통하여 주민이 지방정부를 조직하고 운영하는데 참여할 권리를 명확히 하였다. 또한, 법률차원에서 규정되었던 주민발안, 주민투표, 주민소환 제도를 헌법에 규정하였다.

객관적인 제도로서 보장한다는 것이고,<sup>38)</sup> 여기서 제도적 보장이란 어떠한 제도가 법률에 의해 폐지되거나 실질적인 공동화로부터 헌법상 보호되는 것을 말한다.<sup>39)</sup> 지방자치제의 제도적 보장의 내용은 포괄적인 사무의 보장, 자기책임성의 보장, 자치권의 보장으로 구분할 수 있다.<sup>40)</sup>

### (3) 검토

생각건대, 첫째, 통일한국의 지방자치 실시와 관련하여 일견 자유민주적 기본질서와 민주적 기본질서의 내용에 지방자치가 직접적으로 도출되지 않기 때문에 통일 이후에 규범적으로 지방자치를 실시해야하는 의무가 도출되지는 않는 것처럼 보일 수 있으나, 민주적 기본질서의 핵심적인 내용인 민주주의가 지방자치와 매우 밀접한 관련을 맺고 있다는 점, 그 결과 민주주의의 요체로서 지방자치는 민주적인 국가구성의 기초이며 민주적인 삶의 구성부분이라는 점에서 통일한국에서 지방자치는 결코 포기할 수 없는 규범적 가치로 봄이 타당하다. 더 나아가 자유민주적 기본질서의 핵심인 권력분립의 원리는 수평적 권력분립뿐만 아니라 수직적 권력분립을 포함하는 것으로 해석하는 것이 바람직하며,<sup>41)</sup> 그러한 차원에서 통일한국은 수직적 권력분립으로서 지방자치를 시행하여야 할 것이다. 통일한국의 행정통합과 관련한 논문에서 북한의 민주적 집중제원칙(demokratischer Zentralismus)의 해체를 전제로 중앙과 지방행정을 통합하는 방안을 제기하고 있는 것은 권력분립에 따른 지방자치의 규범적 요청과 궤를 같이 한다고 볼 수 있다.<sup>42)</sup>

37) 현재 2008. 5. 29. 2005헌라3; 현재 1994. 12. 29. 94헌마201.

38) 박정훈, 지방자치단체의 자치권을 보장하기 위한 행정소송, 지방자치법연구 통권 제2호, 2001, 9쪽.

39) 홍정선, 전계서, 40쪽.

40) 자세한 내용은 홍정선, 전계서 42쪽 이하 참조.

41) 상론한 바와 같이 현재 국가권력의 융화, 즉 입법권과 행정권의 융화 등으로 인해 수평적인 권력분립에서 수직적 권력분립의 의미가 더욱 강조되는 추세이다.

42) 독일통일의 경우에도 행정통합과 관련하여 구동독 지역의 행정구조를 근본적으로 개혁하는 것으로부터 출발하였다. 구동독은 민주적 집중제원칙(demokratischer Zentralismus)에 따라 운영되고 그 결과 연방주의도 지방자치행정도 존재하지 않았다. 따라서 1990년 통일이 무르익기 시작하면서 독일은 이러한 문제점을 인식하여 동독의 근본적인 행정조직 개편의 필요성을

둘째, 제도적 보장의 핵심은 그 제도가 법률을 통해 폐지되거나 형해화하는 것을 방지하는 것인데, 이는 현행 헌법상 도출되는 것으로서 통일한국에도 적용 가능한지가 문제이다. 이와 관련하여 헌법 개정 가능성이 존재하기 때문에 통일한국에서도 규범적으로 지방자치의 제도적 보장을 요청하는 것은 무리일 수 있다.<sup>43)</sup> 그러나 통일한국에서 지방자치를 잠시 유보하거나 배제하는 것은 통일헌법에서 현행 헌법 제117조와 제118조를 삭제하거나 북한지역의 지방자치를 잠시 유보하는 규정을 신설하여야 하고, 2018.3.26.에 제안된 문재인 대통령의 대한민국헌법 개정안을 살펴보면 지방자치를 더 공고히 하기 위하여 헌법조문을 더욱 구체화하고 있다는 점 등을 고려한다면 통일한국에서도 지방자치의 제도적 보장이 계속되어야 할 것이다.

따라서 통일한국에서의 북한지역 지방자치는 필수불가결한 규범적 요청으로 보는 것이 타당하다. 다만, 전면적 배제가 아닌 효과적인 지방자치제의 정착을 위하여 잠시 유보하는 것이 가능한지가 문제이다. 이러한 문제는 규범적인 차원보다는 정치적 차원에서 결정될 가능성이 크고, 상론한 규범적 근거와 한계는 남북통일에 있어서 특히, 법통합과정에서 최소한의 기준이 되기 때문에 규범적으로 가부를 판단하는 것은 어려움이 있다. 이하에서는 북한지역 지방자치제도의 시행방안을 시기와 관련한 내용을 포함하여 정책적 측면에서 소개하고 검토한다.

## 2. 존재명령(Sein-Befehl)으로서 정책적 논의

일반적으로 통일한국이 북한지역을 통치하는 방안으로 먼저 지방자치제 실시를 포함한 통치방안과 지방자치제 실시를 유보하는 방안으로 구분된다. 지방자치제 실시를 유보

---

제기하였다. 독일의 행정조직 개편의 내용으로는 첫째, 중앙행정조직 개편의 일환으로 ① 동독 내 연방제의 부활, ② 연방내독관계부(우리의 통일부에 해당)의 폐지, ③ 신연방주 특임관 제도의 도입, ④ 연방 중앙정부 조직의 개편 등이 있고, 둘째, 지방행정조직의 개편의 일환으로 ① 주행정조직의 개편, ② 행정구역의 통·폐합, ③ 지방자치제도의 도입 등이 있다.

43) 지방자치의 제도적 보장이 헌법의 개정절차에 의해서도 폐지될 수 없는 개정금지 사항인지 여부는 별론으로 한다.

하는 방안은 다시 지방자치제를 실시를 전제로 하는 방안과 전제하지 않는 방안으로 구분할 수 있다.<sup>44)</sup>

### (1) 지방자치제의 즉각적 실시 방안

지방자치제 실시를 통한 북한지역의 통치방안은 남북한 통일이후 과도기적으로 북한 지역을 통치할 어떠한 전담기구를 설립하여 지방자치를 준비는 것이 아닌 현재 남한의 행정체제를 기초로 하여 북한지역의 특수성을 고려하여 지방자치제를 확대·적용하는 방안이다. 즉, 통일한국의 출발과 함께 지방자치제를 실시하는 것이며, 주민에 의해 구성원을 선출하는 것을 기본으로 한다. 지방자치제 즉각 실시방안은 남북한 주민간의 갈등, 특히 북한지역 주민들의 사회적 박탈감을 감소시키는 장점이 있다. 만약 북한지역을 과도기적으로 통치할 기구를 만들고 이를 통해 남한 주민과 다른 법제도 하에서 북한지역 주민을 통치한다면 남북한 주민의 갈등은 심화될 것이다. 또한, 이는 한반도 전역에 동일하게 즉, 남북한 지역의 차별이 없는 실질적 의미의 통일달성과 부합된다. 반면에 단점으로 북한지역 주민은 주민자치를 근간으로 하는 지방자치제를 실시한 경험이 전무하기 때문에 실효성을 담보하기 어렵다는 점, 현실적으로 지방자치제를 실시하기 위한 충분한 지방재정을 담보하기 어렵다는 점, 지방자치행정을 담당하는 인적자원의 불충분 내지는 역량부족을 이야기하고 있다.

### (2) 잠정적 유보방안

잠정적 유보방안은 한반도 통일 이후 일정기간 통치전담기구<sup>45)</sup>를 설치하여 북한지역

44) 이하의 내용은 양현모, 독일통일의 경험이 남북한 체제통합에 주는 교훈 - 행정통합을 중심으로 -, 한국행정연구원, 1997, 110-117쪽의 내용을 기초로 지방자치제의 실시와 관련하여 필자가 새롭게 유형화하였음을 밝힌다.

45) 유사한 해외기구로서 홍콩특별행정구(SAR: Special Administrative Region)의 정부가 있다. 홍콩지역은 1997년 7월 1일부로 155년 동안의 영국통치를 종료하고 중국으로 귀속되었는데, 홍콩특별행정구에서는 독자적인 입법, 사법, 행정기구를 갖고 독립화폐도 그대로 사용하는 등 영국의 반환 이후에도 자본주의체제를 계속 유지하고 있다.



을 통치하는 방법이다. 이러한 통치전담기구는 외교와 국방업무를 제외한 북한지역의 치안유지, 체제통합 및 통일과 함께 발생하는 각종 (지방)행정을 수행한다. 북한지역 통치전담기구를 통하여 북한지역을 통치할 경우, 지방자치제는 잠정적 유보될 것이다. 이러한 방안은 통일과 함께 북한지역을 특수지역으로 규정하는 것이기 때문에 지방자치는 사실상 실시되지 않는다. 잠정적 유보방안은 통치전담기구를 통하여 사실상 북한지역을 직접통치하기 때문에 북한지역의 행정을 비교적 짧은 기간 안에 효율적이고 체계적으로 전환할 수 있다는 장점이 있다. 반면에 북한지역 주민의 심한 반발을 불러일으킬 가능성이 농후하고 민족의 내적통합을 저해한다는 점에서 문제점이 있다.

### (3) 지방자치제의 실시를 위한 일시적 유보방안

앞서 언급한 두 가지 방안의 절충안으로 북한지역 통치전담기구가 아닌 (가칭)북한재건부를 신설하여 이를 중심으로 북한지역의 (지방)행정을 일시적으로 통합·관리하는 방안이다. (가칭)북한재건부는 북한지역의 모든 정책을 결정하고 정책의 집행은 북한지역 지방행정조직을 통해 이뤄진다. 이는 지방자치제를 실시하기 위한 과도기적 단계로서 북한지역 지방행정조직을 당분간 중앙에서 임명하거나 지방자치제를 실시하되 지방자치단체장을 중앙에서 임명하는 방안이다. 일반적으로 일시적 유보방안이 가장 현실적인 방안으로 평가되고 있다. 그러나 이러한 방안은 가능한 한 빠른 시일 내에 북한지역의 완전한 지방자치제가 실시하여야 한다는 것이 전제되어야 하며, 그렇지 않은 경우 또는 계속해서 지방자치제가 실시되지 않는 경우 규범적인 문제가 발생할 수 있다.

## 3. 검토

통일 이후 북한지역 지방자치제도의 도입은 필수불가결한 것으로 이를 임의적으로 배제하거나 형해화할 수 없다. 따라서 북한지역 지방자치제도의 시행과 관련한 규범적 논의와 정책적 논의를 종합하면 선택 가능한 방안은 지방자치제의 즉각적 실시 방안과 지방자치제의 실시를 위한 일시적 유보방안으로 압축된다. 즉각적 시행과 관련하여 현행

지방자치제도를 그대로 수용하는 것은 무리가 있을 것으로 보인다. 현행 지방자치제도의 틀을 유지하는 가운데 조정을 통해 즉각적 시행에 따른 문제점을 해결하는 방안으로 예컨대, 북한지역 지방자치단체의 권한을 축소하거나 중앙의 통제를 보다 강화하는 등의 조정 또는 사무이양의 조정을 통해 극복하는 것이 바람직해 보인다. 일시적 유보방안은 반드시 지방자치제도의 실효성을 담보하기 위한 유보가 전제되어야 하며, 현행 지방자치제도가 시행되지 않는다는 점에 착안하여 발생하는 법제도적 문제 예컨대, 현행 헌법의 개정 및 통일조약을 통한 지방자치제의 유보규정, 지방자치단체의 부존재로 인한 공유재산의 귀속문제, 북한주민의 직접민주주의 또는 풀뿌리민주주의를 실현할 수 있는 특별제도의 도입문제 등을 한시적으로 해결해야 한다.

생각건대, 다음과 같은 이유로 북한지역의 즉각적인 지방자치제도의 실시가 바람직한 것으로 보인다. 첫째, 즉각적인 실시가 일시적 유보방안보다 자유민주적 기본질서 및 현행 헌법 등 규범적 요청에 부합한다. 둘째, 북한지역 지방자치단체의 조직형식은 지방자치법의 규정과 달리 입법자의 입법정책론에 따라 특별법을 통하여 결정될 수 있기 때문에 북한지역의 특수성에 따라 지방자치단체의 지방의회와 집행기관을 구성할 수 있을 뿐만 아니라 개별 행정권한 및 재정권한을 특례를 통하여 규정할 수 있다.<sup>46)</sup> 셋째, 급변사태 또는 북한 정권붕괴에 따른 급진적인 통일에 있어서도 무정부 상태가 되기보다는 기존 세력 중 개혁세력이 등장하여 합의의 상대방이 되거나 평화유지군의 군정 하에 민주적 투표가 실시되고 그에 따라 정치적 실체가 나타날 가능성이 높기 때문에 일정한 과도기가 존재할 것이고 이 시기에 지방자치의 실시를 위한 최소한의 준비가 가능할 것이다.<sup>47)</sup> 마지막으로 북한지역에 즉각적인 지방자치를 실시하는 경우에도 지방자치제도의 효율적인 정착을 위한 대통령 산하 직속기구 또는 총리실 산하 직속기구를 설치하여

46) 이에 관한 자세한 논의는 다음 장에서 한다.

47) 독일의 경우 기본법 제23조에 따른 흡수통일로 서독의 법질서가 단번에 동독에 이식되면서 지방자치제가 부활한 것으로 보이나 실제에 있어서 통일의 과도기가 존재하였고 민주적 선거에 의해 선출된 드메지에르 수상이 서독정부와 협의하였으며, 과도기 기간 동안 동서독의 지방자치단체 간 교류협력 및 자매결연을 통한 행정지원 및 협력이 활성화되었고 이는 동독의 지방자치제 부활의 결정적인 역할을 하였다. 자세한 내용은 심익섭, 독일통일과정에서 지방자치의 역할, 한국행정학보 제25권 제4호, 1992 참조.

관련 문제를 조정하거나 지원할 수 있다.

## V. 통일 이후 북한지역 지방자치제도 시행과 관련한 법적 문제

### 1. 북한지역 지방자치단체의 조직

대한민국 헌법 제118조는 “지방자치단체에 의회를 둔다. 지방의회의 조직·권한·의원 선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.”하여 구체적인 조직형태를 규정하고 있지 않다. 이는 지방자치단체에 의회를 두는 한, 입법형성의 자유에 따라 입법자가 다양한 조직형태를 상정할 수 있다.<sup>48)</sup>

지방자치단체의 조직형태는 매우 다양하다. 조직형태의 유형으로는 최고 의사결정기관과 관련하여 직접민주주의형태에 해당하는 주민총회형<sup>49)</sup>과 간접민주주의형태에서 의결기능과 집행기능의 통합되어 있는지 아니면 분리되어 있는지에 따라 기관통합형<sup>50)</sup>과 기관대립형<sup>51)</sup>으로 구분된다. 또한, 집행기관의 형태에 따라 독임제 또는 합의제로 구성될 수 있다. 현행 지방자치법은 지방자치단체의 조직형태로 기관대립형을 채택하고 있다. 지방자치단체의 장은 그동안 직선제·간선제 또는 임명제를 통하여 선임되었으며 현재는 직선제가 운영되고 있다.

그렇다면 북한지역 지방자치단체의 조직형식은 입법정책론에 따라 결정될 수 있는지가 중요하다. 생각건대, 지방자치단체에 의회를 두는 한 가능한 것으로 보인다.<sup>52)</sup> 현재

48) 홍정선, 전계서, 217쪽; 이기우·하승수, 지방자치법, 대영문화사, 2007, 230쪽.

49) 주민총회형이란 유권자인 주민전체로 구성되는 주민총회(민회)가 당해 지방자치단체의 최고 의사결정기관인 제도를 말한다.

50) 기관통합형은 의결기능과 집행기능이 하나의 기관(의회 또는 위원회)에 집중되어 있는 형태를 말한다.

51) 기관대립형은 의결기능과 집행기능을 상호 독립된 별개의 기관에 부여하는 형태를 말한다.

52) 同志: 송인호, 통일 후 북한 지역에서의 지방자치제도 실시에 관한 고찰, 지방자치법연구 제16권 제1호, 2016, 230쪽.

제주특별자치도는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 따라 자치조직 구성(지방의회 및 집행기관 등)의 자율성을 가진다는 점(동법 제8조)<sup>53)</sup>에 비춰 볼 때, 북한지역 지방자치단체도 특별법을 통하여 현행 지방자치법에서 규정하고 있는 조직형식과 상이한 조직형식뿐만 아니라 행정·재정 등 운영사항에 대하여 특례를 제정하는 것이 가능할 것으로 판단된다. 또한, 지방의회의 구성에 있어서 선거를 통한 지방의회의원을 선출하는 것이 대표제 민주주의의 본질적인 징표이므로 기본적인 사항 이기는 하나, 현행 헌법에서 의회구성 의 당위성만 언급하였기 때문에 북한지역 지방의회의 구성방법은 상론한 바와 같이 특별법에 의해 현행 지방자치법의 규정과 다르게 규율할 수 있다.<sup>54)</sup> 지방의회의 구성방법은 대의제 민주주의와 자치입법으로서 조례의 특징을 감안할 때, 선거를 기본으로 하여 임명제와 간선제 등이 결합한 형태가 바람직해 보인다.<sup>55)</sup>

## 2. 북한지역 지방행정체제의 재편

북한의 행정구역은 2016년을 기준으로 1직할시(평양직할시), 2특별시(나선특별시, 남포특별시), 9도(평안남도, 평안북도, 함경남도, 함경북도, 황해남도, 황해북도, 강원도, 자강도, 양강도), 24시, 145개 군으로 구성되어 있다.<sup>56)</sup> 기본적으로 북한의 행정구역은 남한의 행정구역과 본질적으로 상이하지 않다고 평가된다.<sup>57)</sup> 또한, 상술한 바와 같이 남한

53) 제주특별자치도는 지방의회 및 집행기관의 구성에 있어서 지방자치법의 규정에도 불구하고 동법 제13조에 따라 달리 구성할 수 있다.

54) 다만, 특례를 통하여 규율함에 있어서 어떤 수익적인 예컨대 권한의 범위가 확대되고 통제의 강도가 약화되는 것이 아니라 보다 현행 제도보다 침익적인 형태가 될 가능성이 높기 때문에 평등권의 문제가 제기될 수 있다. 이와 관련하여 여기에서는 문제의 가능성만 제기하는 것으로 한다.

55) 예상 가능한 구성방식으로는 첫째, 지방의회의원 전원을 주민의 직접선거에 의해 선출하는 방식, 둘째, 일부 의원은 주민의 직접선거로 선출하고 일부 의원은 간접선거로 선출하는 방법, 셋째, 일부 의원은 주민의 직접선거로 선출하고 일부의원은 임명하는 방법 등이 고려된다.

56) 통계청, 2017 북한의 주요통계지표, 2017. 12, 55-56쪽.

57) 김병기, 통일한국의 행정조직통합을 위한 법·제도적 방안, 법학논문집 제39권 제3호, 2015,

과 같이(광역, 기초) 지방주권기관을 2단계(도, 시·군)로 구분하고 있다. 지방자치제도의 도입과 함께 지방인민회의는 대한민국의 지방의회로, 지방인민위원회는 지방자치단체 내의 조직으로 편입한다면 기본적으로는 현행 남한의 행정체제와 형식상 상이하지 않을 것으로 판단된다.

따라서 통일한국의 행정체제는 기존 북한의 행정구역을 중심으로 남한의 행정체제에 맞게 재편하되, 사회주의 국가의 전형적인 특징이 결부된 ‘노동지구’나 김일성 가계의 우상화 지명은 즉각적으로 폐지 또는 변경되어야 할 것이다. 이후 주민의 의사를 확인하고 점진적·부분적으로 개편하는 것이 바람직해 보인다.<sup>58)</sup>

### 3. 북한 지방행정 공직자의 처리문제

북한 지방행정 공직자의 처리문제를 논의하기에 앞서 일반론으로서 구동독지역 공직자의 처리문제와 북한지역 공직자 처리문제를 검토하고<sup>59)</sup> 북한 지방행정 공직자에 관하여 논의한다.

#### (1) 독일의 사례

##### 1) 직업공무원제도의 도입

독일통일은 통일헌법의 제정이 아닌 서독 기본법 제23조에 따라 동독지역이 서독에 가입하는 형태로 진행되었기 때문에 통일 이후 공직기관의 통합도 서독 기본법 하에서 진행되었다. 그 결과 통일독일의 공직제도는 서독 공직제도에서 다소간에 발전된 공직제도를 새롭게 편입된 동독지역에 이식시키는 형태로 진행되었다. 따라서 많은 상황적 제

354쪽; 양현모, 전게서, 119쪽.

58) 구체적으로는 북한 주민을 대상으로 하는 주민투표의 실시는 물론, 통일독일이 행한 방식과 같이 각 도 또는 군 간에 계약을 체결하여 일단 경계가 설정된 후에라도 갈등의 소지가 있고 주민의 대다수가 원할 경우 경계변경이 가능하도록 하는 것도 고려해볼직 하다.

59) 황선훈, 통일과 행정법: 통일한국 공직기관 통합의 일환으로 북한 공직자 처리문제, 국회도서관, 2016년 10월호, 26쪽 이하 참조.

약과 문제가 발생하였는데, 그 이유는 동독과 서독의 국가운영 및 공직제도가 상이하게 달랐기 때문이다. 동독체제는 중앙집권제, 권력통합, 민주주의 계급적 성격, 당의 최고우월성 등과 같이 사회주의국가의 전형적인 형태를 취하고 있었고 이에 따라 동독의 공직자는 자유민주주의적 법치국가를 표방하는 서독의 공무원제도와의 거리가 있었다. 또한, 동독의 공직자는 최고우월성을 지닌 당의 업무를 단순히 처리하는 기능적 도구에 불과하였고 국가와 공직자 간의 관계를 근무관계가 아닌 근로관계로 보아 공무원법이 아닌 노동법에 의해 규율되었다. 그러나 통일독일의 공직기관 통합은 서독 기본법에 따른 연방국가원리, 지방자치제도 및 직업공무원제도 등에 따라 진행되었고 동독의 공직기관과 공직자는 이에 따른 대대적인 변화를 겪을 수밖에 없었다.

## 2) 동독 공직자의 감축필요성

동독 공직자는 통일조약 제20조 제2항에 의해 기본적으로 공직자의 신분을 유지하였기 때문에 동독 공직자 인원의 과도화를 해결해야만 했다. 동독 공직자의 수는 서독 공직자의 수에 비해 상대적으로 많았다. 동독 인구의 약 1,600만 명 중에 약 12%인 200만 명 정도가 공직자로 종사하였고 이는 서독의 7%에 비해 매우 높은 수치였다. 따라서 모든 동독 공직자의 신분을 보장하는 것은 소요 경비문제와 더불어 새로운 행정조직을 구축하는데 있어서 장애요인으로 작용하였고 그 결과 행정개혁의 차원에서 과감한 인원감축이 필요했다. 또한, 동독 공직자는 법적 지식과 전문적 지식을 통해 임용된 것이 아니라 당성의 소유여부에 따라 임용되었기 때문에 서독의 직업공무원제도 하에서는 여러 가지 문제가 발생할 가능성이 존재하였다.

## 3) 동독 공직자의 재임용

동독 공직자의 재임용은 통일조약 제13조와 통일조약 부속서 I 제19조 제3절에 따른 동독 공직자의 해고 및 보수에 관한 규율을 통하여 행해졌다. 동독지역의 행정기관은 통일조약 제13조에 의해 주 정부의 관할로 이관되며, 이 과정에서 자신이 근무한 행정기관이 폐지되는 경우, 당해 공직자는 휴직상태로 전환되며 임금의 70%를 받는다. 따라서

동독 공직자가 공직자의 신분을 유지하기 위해서는 먼저 자신이 종사하고 있는 행정기관이 계속 존속하여야 한다는 것이다. 그러나 자신이 근무한 행정기관이 폐지되었다고 해서 당장 해고되는 것은 아니며 이들은 소위 대기자의 신분으로 6개월 안에 자신이 일할 새로운 정부기관을 찾는 경우, 공직자의 신분을 계속해서 유지할 수 있다. 그렇지 못한 경우에는 통일조약 부속서 I 제19조 제3절 제1조 제2항에 의해 50세 미만인 경우 6개월, 50세 이상인 경우 9개월 동안 기존 급여의 70%가 지급되며, 이 기간이 경과된 후에는 자동으로 해고된다.

통일조약 부속서 I 제19조 제3절에 따른 해고조치는 일반적 해고와 예외적 해고가 있다. 일반적 해고는 통일 조약 부속서 I 제19조 제3절 제1조 제4항에 따라 ① 피고용자의 전문적 지식이나 자질이 부족하거나 업무를 수행함에 있어서 요구되는 인성적 특징이 부적절한 자, ② 소속기관의 수요 초과로 인하여 더 이상 고용할 수 없는 경우, ③ 기관이 해체되었거나 주요직무의 변화, 통합, 축소로 인하여 업무할당을 받을 수 없는 경우에 발생한다. 애초에 통일조약은 일반적 해고의 유효기간을 독일통일 이후 2년으로 규정하였으나 Sachse 주의 제안에 따른 법률개정을 통해 1993년 12월 31일까지 연장하였다. 일반해고의 유효기간이 연장된 이유는 일반적 해고는 동독지역 공직자 재편성에 상당한 효과를 보였기 때문이다.

예외적 해고는 통일 조약 부속서 I 제19조 제3절 제1조 제5항에 따라 ① 인간의 존엄성과 법치국가원리에 반하는 자로 특히, 인권에 관한 인권선언(1948.12.10.)과 시민적·정치적 제 권리에 관한 국제협약(1966.12.19.)에 보장된 인권을 탄압한 자, ② 동독의 국가보위부(Stasi)에 종사한 자에 해당한다. 특별해고는 유효기간이 없이 무기한으로 적용되어 통일 이후 직업공무원제도 하에 이미 공직자로 임용된 경우에도 차후에 국가보위부나 반인도주위적 반법치국가적 체제불법행위가 밝혀지는 경우 해고된다. 또한, 특별해고는 일반해고와 다르게 기존임금의 70%를 상당 기간 동안 받지 못하며 즉시 면직되고 어떠한 임금도 받지 못한다.

#### 4) 구동독 공직자의 재교육

동독의 관료체제에서 공직자의 교육은 행정업무 수행에 필요한 전문지식보다 마르크스-레닌주의와 사회주의통일당의 역사 등을 중심으로 이루어졌다. 따라서 통일 이후 동독지역의 공직자에 대한 교육은 자유민주주의적 법치국가 행정의 기본원칙에 입각한 법적 지식과 전문적 지식에 관한 실무교육이 필요했다. 이에 따라 통일독일은 기존의 구동독 공직자와 동독지역에서 신규로 채용한 공직자들이 행정업무를 원활하게 수행할 수 있도록 ‘연방공공행정연수원’과 ‘행정전문대학’ 등을 중심으로 재교육을 실시하였다. 그 밖에 연방최고관청 직속교육시설인 ‘연방민방위아카데미(Bundesakademie für zivile Verteidigung)’, ‘연방재무아카데미 (Bundesfinanzakademie)’ 등에서 교육을 실시하였고, 이처럼 통일 이후부터 1995년까지 연방차원에서 교육된 구동독 출신 및 새롭게 선출된 공직자는 약 93,000명 정도였다.

또한, 연방차원이 아닌 새롭게 편입된 주 정부와 게마인데(지방자치단체) 차원에서도 교육을 실시하였다. 물론 새롭게 편입된 주와 게마인데(지방자치단체)는 아직 재건단계에 있었기 때문에 자생적으로 구동독 공직자를 재교육하는데 한계가 있었다. 따라서 자매결연 한 구서독의 주와 협력하였고 자매결연 한 주는 자문계획의 실시 및 자원조달, 신영방주의 자치단체 공직자에 대한 직접교육, 교수와 전문가 파견, 연수단의 파견근무, 조직상의 지원 등을 지원하였다. 또한, 연방정부도 1991년부터 1994년까지 보조금을 통해 주 및 게마인데(지방자치단체)의 공직자 교육을 지원하였는데, 동 기간 동안 약 9,500만 마르크가 집행되었다.

교육내용은 자유민주주의적 법치국가의 행정업무 수행을 위하여 필요한 법적 지식과 전문지식으로 기본법(헌법), 행정법, 민법 등 법률에 관한 교육, 컴퓨터 지식, 외국어 및 기타 세계정치·경제 등이 있다. 특히, 강조된 교육은 행정의 공적 임무 수행에 필요한 법적 사고와 법의 적용능력을 배양하는 것이었다. 또한, 자본주의 경제체제에 대한 교육도 중요시되었다.



### 5) 구동독 공직자 처리에 관한 평가

구동독 공직자가 재임용되기 위해서는 a. 자신이 근무한 행정기관이 폐지되지 않거나 새롭게 일할 정부기관이 존재하며, b. 불법청산의 일환으로 반인도주의적 인권침해행위에 가담하지 않았어야 하며, c. 일련의 재교육과 평가를 통과하여야 했다.

특히, 해고와 관련하여 일반적 해고는 구동독 공직자의 재편성에 상당한 효과를 보였다고 평가되는데, 일반적 해고를 통하여 다수의 공직자가 단기간에 해고되는 것을 방지함과 동시에 시간적 여유를 가지고 유보된 공직자를 세심하게 재심사할 수 있었기 때문이다.

그러나 예외적 해고 즉, 구동독 시절 인권탄압 종사자 및 국가보위부 관련자 색출작업의 경우 문제점이 발생하였는데, 첫째, 통일조약의 예외적 해고규정에 따라 구동독 시절 인도주의나 법치국가적 질서에 반하는 행위를 일삼은 자는 전문적 능력의 존부와 관계없이 해고되어야 했지만, 개별 주차원에서 동 규정을 적용하면서 일관적이지 못했고, 이를 임의적으로 해석하여 적용하였다는 것이다. 둘째, 드 메지에르 정부가 수립되기 전에 동독 사회주의통일당 마지막 정권인 모드로우 정권은 국가보위부 종사자 및 정권핵심 고위공직자에 관한 자료를 폐기하고 그들의 신분을 전환해 놓았기 때문에 인권탄압 및 국가보위부 종사자에 대한 청산작업은 큰 성과를 거두지 못하였다는 것이다. 셋째, 구동독시절 국가보위부는 조직의 특성상 종사자의 이름과 소속을 불명하여 청산작업에 대하여 대비하였다는 것이다. 실례로 국가보위부 소속 요원들은 모두 가명 및 약자를 사용하였고, 신분을 감추기 위하여 국가보위부 소속요원으로 활동함과 동시에 연방 및 주, 지방자치단체의 또 다른 기관에 소속하여 업무를 수행하고 있었기 때문에 통일 후 이들의 행한 전력을 밝히기가 쉽지 않았다. 그 결과 예외적 해고는 강력한 조치였음에 반해 실효성있게 적용되지 못하였다는 평가이다.

구동독 공직자의 재교육과 관련하여 다음과 같은 문제점이 제기되었다. 첫째, 교육대상자의 수와 수준을 정확하게 파악하지 못했다는 것이다. 서독은 1969년 이후 동방정책 등으로 인하여 정부와 민간차원에서 꾸준한 교류가 있었고 각 주 및 도시 간에 자매결연 하에 서로에 대한 정보를 어느 정도 축적한 것으로 파악했으나 통일 이후 실제로 접

축한 결과 구동독 공직자의 전문능력과 자질 등이 예상보다 심각하게 낮은 것으로 나타났다.

둘째, 교육내용, 강사 및 교수의 선발 등 공직자 교육에 대한 구체적인 종합계획을 수립하지 않았다는 점이다. 그 결과 구동독 공직자를 교육하기 위한 시설 및 강사진이 절대적으로 부족하였다. 기존의 교육시설 및 강사진은 구서독 공무원의 임용을 위한 교육 또는 재직자의 재교육을 위한 시설이지 구동독 공직자를 위하여 전문적으로 준비된 강사와 시설이 아니어서 통일 이후 인수된 구동독 공직자를 교육하기에 적합하지 않았고 교육프로그램도 마찬가지였다. 해결책으로 구서독 공무원의 교육을 일시적으로 중단하고 먼저 구동독출신자를 교육하고, 기존의 강사 외에 대학교수 등을 초빙하여 교육을 하는 등의 대책을 수립하였지만, 문제를 해결하는데 한계가 있었다는 평가이다.

## (2) 북한지역 공직자 처리

### 1) 북한 공직자 재임용 방안

북한의 공직자는 당 기관에 종사하는 사람, 정권 기관 예컨대 국방을 책임지는 국방위원회와 입법기관인 최고인민회의, 행정기능을 담당하는 내각, 사법적 기능을 담당하는 최고 재판소와 최고 검찰소 등에 종사하는 사람, 외곽기구에 종사하는 자의 일부, 예컨대 정당·대남 분야, 대외 분야, 사회 분야, 종교 분야, 학술·체육 분야에 종사하는 사람 등으로 볼 수 있다. 이러한 북한 공직자도 동독과 같이 충성도를 나타내는 당성이나 체제유지에 도움 되는 출신성분을 중시하여 선발되었기 때문에 자유민주주의적 법치국가의 행정체제에 필요한 업무수행능력·전문성이 떨어질 것으로 예상된다. 따라서 통일 이후 북한 공직자에게 자동으로 공무원의 신분을 보장할 수 없음 자명한 결과이다. 그 결과 적격자들에 한해서만 공직자로서 재임용하도록 규정하는 법적 규율이 마련되어야 할 것이다.

또한, 독일의 경우와 같이 인권유린이나 법치국가의 기본원칙을 위반한 자들을 상시로 공직에서 퇴출하는 이른바 특별해고제도는 반드시 필요하다. 다만, 공직자의 전력이 드러나는 경우에도 그 정도의 심각성에 따라 선별적으로 구제해 주는 지체도 발휘하여

야 한다. 그 과정에서 검증을 위한 엄격한 규정의 제정과 객관적 자료와 과거정황을 충분히 참작하여 신중하게 결정하여야 한다. 왜냐하면, 북한지역의 행정체제를 재구축하기 위해서는 북한의 사정에 정통한 공직자가 반드시 필요할 것이기 때문이다. 만약 불법청산을 위한 강도 높은 기준으로 검증한다면, 예컨대 국가안전보위부에서 일반적인 사무를 담당하는 자와 요원으로 활동한 자를 동일하게 해고한다면, 이들의 반발로 인해 또 하나의 사회불안요소로 작동할 가능성이 있다.

더불어 북한에서 자행된 인권탄압 종사자 및 국가안전보위부 관련자의 속임수 또는 위장을 통한 재임용의 시도를 막아야 한다. 이들은 독일의 경험에서 예시하는 바와 같이 여러 가지 방법을 동원하여 통일한국의 공직자로의 재임용을 시도할 것이다. 이들의 진출을 방지하기 위한 임무를 수행하기 위한 특별법의 제정과 이들에 대한 심층 심사를 담당할 기관의 설치가 필요하다.

## 2) 북한 공직자 재교육 방안

북한 공직자는 통일 후 새로운 체제에 적합한 공직자의 자격을 획득하기 위해 의무적으로 교육을 받아야 할 것이다. 왜냐하면, 북한 공직자는 전문지식 및 업무능력에 의해 임용된 것이 아니라 정치적인 당성에 의해 임용되었기 때문에 현대의 행정조직과 직업공무원제도 하에 공무원에 적합하지 않을 가능성이 농후하다. 이러한 북한 공직자의 재교육은 공무원에 적합한 전문지식과 업무능력을 배우는 기능뿐만 아니라 직업공무원제도 하에 공무원에 적합하지 않은 북한 공직자를 거를 수 있는 여과기능도 하고 있어 그 중요성이 매우 크다.

따라서 북한 공직자의 재교육을 위한 구체적인 종합계획이 필요하다. 이를 준비하기 위한 전문적인 기관(이하 교육훈련기관)의 설립이 필요하며, 교육훈련기관을 통하여 강사 및 교육 프로그램이 선제적으로 개발되어야 한다. 독일의 경우 통일 이후 구동독 공직자 교육에 차질이 있었던 이유는 무엇보다도 교육프로그램의 부재였다. 통일 이전에 서독에서는 서독 공무원에 대한 재교육 및 임용교육 프로그램만 개발되었기 때문에 통일 이후를 대비한 교육내용 및 프로그램은 상대적으로 많이 빈약하였다.

### (3) 북한 지방행정 공직자 처리의 문제

북한 지방행정기관과 공직자는 전술한 바와 같이 이중성을 가지고 있다. 즉, 한편으로는 기능적 측면에서 행정사업, 국토관리사업, 발전전망계획의 수립 등 전문적인 행정업무를 전문부서를 통하여 수행했다는 것이다. 다른 한편으로는 행정조직 이외에 당기구가 공존하여 당의 우위를 통한 감독과 통제가 이루어졌다는 것이다. 따라서 북한 지방행정의 공직자, 예컨대 지방인민위원회와 동사무소의 행정일꾼은 일반론에서 검토한 바는 다르게 행정의 전문성을 보유하고 있다는 것이다.

북한지역 지방자치제도가 도입되고 행정주체로서 지방자치단체가 실질적으로 활동하기 위해서는 기관의 구성자가 필요한데, 다음과 같은 이유에서 북한 지방행정 공직자를 임용하는 것이 바람직하다. 첫째, 북한지역의 행정체제를 재구축하기 위해서는 북한의 사정에 정통한 공직자가 반드시 필요할 것이기 때문이다. 둘째, 북한의 모든 공직자를 배제하거나 모든 공직자를 재교육 이후 심사를 통해 임용한다면 북한 주민에게는 통일이 소위 승자의 잔치로 여겨질 수 있고, 실질적인 전사회적 통합을 저해하는 요소로 작용할 수 있기 때문에 그 중에서도 소위 즉시 전력감으로 행정의 전문성을 가지고 있는 북한 지방행정 공직자는 예외적으로 임용되어야 한다. 다만, 이를 위해서는 행정업무를 수행과 동시에 재교육을 병행하는 것이 전제되어야 하며, 불법청산의 일환으로서 북한주민의 인권을 탄압하고 체제수호에 적극적으로 활동한 자는 전문성을 가진 공직자라 할 지라도 일반론의 차원에서 배제되어야 한다.

## 4. 국유재산의 귀속문제(중앙정부와 지방자치단체)

### (1) 독일의 사례

구동독지역 국유재산의 처리문제는 해체와 동시에 누구에게 이러한 재산이 귀속되는지 특히, 공공재산(öffentliches Vermögen)<sup>60)</sup>이 누구에게 귀속되는지와 관련되어 있다.

60) 여기서 공공재산은 공적 기관소유의 재산을 말하는데, 공공재산은 행정재산과 재정재산으로 구분된다. 행정재산은 행정임무에 직접적으로 기여하는 재산을 말하고 재정재산은 행정임무

독일은 이러한 문제를 통일조약 제8조와 민법시행령 제233관 제2조 제2항<sup>61)</sup>에 따라 관련 특별규정에 의해서 해결하였다.

먼저 공공재산 중에 행정재산(Verwaltungsvermögen)은 1989년 10월 1일을 기준으로 통일조약 제21조<sup>62)</sup> 제1항 제1문 및 제2항에 따라 주, 지방자치단체 및 기타 공공행정기관의 목적규정에 비추어 행정업무에 기여하는 한, 주, 지방자치단체 및 기타 공공행정기관에 귀속되며, 기여하지 않는 경우에는 연방에 귀속된다.

재정자산(Finanzvermögen)<sup>63)</sup>은 통일조약 제22조<sup>64)</sup>에 의해 직접 행정임무에 기여하지

에 직접적으로 기여하는 것이 아니라 단지 자신의 이익을 통하여 공적 목적에 기여하는 재산을 말한다. Lange, Staatliches/öffentliches Vermögen, Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, 1995, S. 543f.

61) 민법시행령 제233관 제2조[소유권의 내용]

② 현재까지 국가소유권이 귀속된 자 또는 현재까지 국가소유권에 대한 처분권을 가지고 있는 자는 국가소유권 청산에 관한 특별규정에 따라 규율된다.

62) 통일조약 제21조 [행정재산]

① 직접 특정한 행정임무에 이바지하는 독일민주공화국의 재산(행정재산)은 1989년 10월 1일에 자신의 목적규정에 의해 주, 게마인데 또는 기타 공법상의 주체의 기본법에 의해 수행되는 행정업무로 지정되지 아니하는 한, 연방재산이 된다. 독일민주공화국 국가공안부의 업무수행에 사용된 행정재산은 위 시점 당시 기해 새로운 사회적 또는 공공의 목적으로 사용되지 아니하였던 경우에는 신탁청에 귀속된다.

② 행정재산이 제1항의 규정상 연방재산에 속하지 아니하는 경우 이는 가입 발효와 동시에 기본법에 따라 해당 행정업무를 수행하는 공공기관에 귀속된다.

③ 다른 공법상 사단으로부터 중앙 정부, 주 정부 및 지방자치단체에 무상으로 사용하도록 맡겨진 재산은 해당 단체나 그의 권리승계자에게 무상으로 반환된다. 구 제국재산은 연방재산이 된다.

63) 재정재산은 행정의 임무에 직접적으로 기여하지 않는 재산이다. 국유재산법상의 일반재산 또는 잡종재산(구 국가재산법)은 행정재산을 제외 한 나머지 국유재산이기 때문에 재정재산을 일반재산의 일종으로 볼 수도 있으나, 그 구별기준에 있어서 직접적 또는 간접적 기준이 아닌 실정법상 행정재산 이외 나머지 국유재산이기 때문에 엄격히 말하자면 그 실질은 다를 수 있다.

64) 통일조약 제22조 [재정재산]

① 직접 행정임무에 기여하지 아니하는 부동산, 농업과 임업의 재산을 포함한 동 조약 제3조 소정 지역 소재 법인체들의 공공재산은 사회보험재산을 제외하고는 신탁청에 양도되지 아니한다. 또한, 신탁법 제1조 제1항 제2문 및 제3문에 따라 법률로써 지방자치단체에 양도되지

않는 재산으로 기본적으로 다른 조항에 의해 새로운 권리자에게 소유권을 이전하지 않는 한, 연방정부에 귀속되고 결과적으로 연방정부 소속의 신탁청에 이전된다. 또한, 연방법에 의하여 재정재산이 연방과 소정의 주에 할당되는 경우, 연방정부와 주들은 각 총재산 가액의 2분의 1을 보유하도록 하고 있다. 또한, 전체 주에 배당된 재산(서베를린을 제외)을 각 주로 분배하는 방법은 가입 발효와 동시에 각 주에 할당된 재산의 전체가액의 비율이 인구수에 비례하도록 실시한다. 재정재산 중 연방의 소유는 정당과 대중단체의 재산, 지방자치단체가 경영하는 기업, 구 회사의 재산, 청산절차 중에 있는 국유기업의 재산, 국유산림기업의 재산 등이다. 이러한 연방의 재정재산이 신탁청의 관리대상이 되는 경우 신탁청에 귀속된다. 지방자치단체에게 귀속되는 재정재산은 지방자치단체재산법(KVG) 제2조,<sup>65)</sup> 제3조<sup>66)</sup>에 의해 광범위하게 규율하고 있다.

아니하는 한, 조약가입과 동시에 신탁청에 귀속된다. 재정재산이 구 국가공안부의 업무수행에 주로 사용되었던 경우로서 1989년 10월 1일 이후 새로운 사회적 또는 공공의 목적으로 사용되지 아니하였을 경우 신탁청에 귀속된다. 연방법에 의하여 재정재산이 연방과 본 조약 제1조 소정의 주들에 할당되는 경우 연방정부와 이 주들은 각 총재산 가액의 2분의 1을 보유한다. 연방정부가 할당받아 보유하는 재산은 본 조약 제3조 소정 지역의 공적 임무 수행을 위하여 사용된다. 전체 주에 배당된 재산의 각 주로의 분배는 가입 발효와 동시에 서베를린을 제외하고는 각 주에 할당된 재산의 전체가액의 비율이 인구수에 비례하도록 실시한다. 동 조약 제21조 제3항은 적용이 배제되지 아니한다.

#### 65) 지방자치단체재산법 제2조 [지방자치단체 및 시의 재산]

① 다음 재산은 지방자치단체 및 시에 이전된다.

- a) 지금까지의 귀속관계와 관계없이, 동독지방자치조직법 제2조에 따라 자치단체의 자치행정업무 수행을 위하여 필요한 모든 국유기업, 설비 및 시설
- b) 게마인데위원회, 시위원회에 속하였던 모든 다른 국유기업 및 시설
- c) 게마인데위원회, 시위원회 및 그 산하 기업 및 시설의 권리담당관계에 속하여 이들이 계약에 의하여 사용하였거나 장래 자치단체의 재산으로 양도될 국유기업 및 시설의 권리담당관계에 속하였던 모든 국유토지 및 지표
- d) 게마인데위원회, 시위원회 및 그 산하 기업 및 시설의 권리담당관계에 속하였거나 이들이 계약에 의하여 사용하였던 주거, 영리목적에 제공되던 건물 및 건물부분을 포함한 모든 국유부동산
- e) 게마인데위원회, 시위원회 및 그 산하 기업 및 시설의 권리담당관계에 귀속되었던 모든 기타 권리 및 채권

② 해체되었거나 해체될 국가관청의 권리담당관계의 기업, 시설, 부동산 및 지표는 이들이 연

## (2) 북한지역 국유재산의 귀속

남북한 통일과정에서 특히, 경제통합과정에서 필수불가결하고 포기할 수 없는 것은 자본주의적 시장경제체제의 유지이다. 이에 따라 북한지역의 국유재산은 국가, 지방자치단체 및 불법몰수된 재산권의 원소유주에게 이전될 것이다. 이러한 과정에서 무산계급인 북한주민은 최저 생존권의 보장이 보장되어야 하는데, 이를 고려하지 않고 사유화 정책을 추진할 경우, 어쩌면 북한주민은 남한에 의한 또 다른 식민지 생활을 경험할지도 모른다. 따라서 남북한의 경제통합과정에서 규범적, 제도적, 전사회적 통합을 이끌기 위해서는 시장경제적, 자본주의적 소유권 질서의 확립을 기초로 먼저 북한지역 국유재산의 원소유자와 현재 처분권자의 소유권 귀속관계를 명확히 규명하여야 한다. 더 나아가 외부자본의 유치와 경제 부흥 및 수익금 배분을 통하여 북한주민의 재산형성에도 기여하는 사유화 정책을 수립하여야 한다. 그 결과 원소유주와 현재 재산의 처분권자뿐만 아니라 북한주민 간의 이해관계의 충돌을 해결하기 위해서는 헌법상 정의에 관한 개념, 사회적 형평, 평등원칙 및 공공복리원칙 등이 척도가 되어야 한다. 또한, 북한 주민의 소유권 형성이나 생존권의 보장은 ‘인간으로서의 기본권’의 문제로 그동안 불법체제 속에서 희생되었다는 점을 고려하여야 한다.<sup>67)</sup>

방정부나 주정부의 임무수행에 필요하지 아니하고 동독 각료회의 도는 주정부가 이에 관하여 결의한 때에 한하여 지방자치단체 및 시 소유로 양도된다.

66) 지방자치단체재산법 제3조 [군의 재산] 다음 재산은 군의 재산으로 양도된다.

- a) 자치단체조직법 제72조에 따라 군 전체 또는 군의 대규모 지역에 대한 통일적인 공급 및 지원에 제공되거나, 그 유지가 군에 소속된 개별적인 시 및 계마인테의 급부능력을 초과하는 국유기업, 설비 및 시설
- b) 제2조 제1항 a)에 해당하지 아니하는 크라이스위원회에 속하였던 모든 다른 국유기업 및 시설
- c) 크라이스위원회, 그 산하 기업 및 시설의 권리담당관계에 속하여 이들이 계약에 의하여 사용하였거나 a) 소정 기업 또는 시설의 권리담당관계에 속하였던 모든 국유토지
- d) a), b) 소정의 기업 또는 시설의 권리담당관계에 속한 영리목적 건물 및 건물부분을 포함한 모든 국유부동산
- e) 계마인테 및 시의 재산으로 이전되지 아니하는 크라이스, 그 산하 기업 및 시설에 귀속된 모든 기타 권리 및 채권

67) 김병기, 통일 후 북한지역 국유재산 해체를 위한 법적 방안, 행정법연구 제32호, 2012, 69쪽.

이러한 북한지역 국유재산 처리문제의 기본방향을 기초로 북한지역의 국유재산과 관련하여 공공재산의 귀속에 관한 문제와 공공재산의 귀속문제는 독일과 같이 직접적으로 행정임무에 기여하는 재산과 간접적으로 행정임무에 기여하는 재산으로 구분하는 이분법에 의해 검토한다.

### 1) 행정임무와 행정목적에 직접적으로 기여하는 공공재산(행정재산)

독일 통일조약 제21조에서 구체화하고 있는 행정재산은 특정한 행정목적에 직접 기여하는 공공재산이다. 따라서 행정재산은 행정임무상 사용되는지 여부, 공공목적에 위하여 사용하는지 여부, 북한주민에 의한 기관적 특별이용관계에 있는지를 판단하여야 할 것이다. 특정한 행정목적에 기여하는지에 따라 판단할 때, 직접 중앙정부의 행정적 임무에 직접적으로 사용되었던 재산은 통일 이후에도 업무의 계속성 유지 차원에서 중앙정부에 귀속되어야 할 것이고, 그 외에 법률상 관할규정에 따라 해당 재산적 가치와 행정목적에 대해 관할권 있는 지방자치단체에서 직접적으로 사용되었던 재산은 지방자치단체에 귀속되어야 할 것이다. 이는 통일 이후 북한 지역의 원활한 행정 운용에 기여할 뿐만 아니라 남북한의 지방재정상의 자원 확보에도 도움이 될 수 있다.<sup>68)</sup>

### 2) 행정임무와 행정목적에 직접적으로 기여하는 않는 공공재산

행정임무와 행정목적에 직접적으로 기여하는 않는 공공재산의 귀속문제를 해결하기는 쉽지 않을 것으로 생각된다. 왜냐하면, 이러한 공공재산은 국고적 성격을 가지고 있으므로 직접적으로 기여하는 공공재산과는 달리 특정한 행정목적과 공행정의 권리주체를 연계시키는 것이 어렵기 때문이다. 이러한 공공재산의 귀속문제는 경제학적 고려와 함께 정책적으로 결정할 사항이다. 예컨대, 귀속 주체와 관련하여 재산을 보유하고 있던 공적 기관에 계속해서 귀속시킬 것인지 아니면 중앙 또는 지방자치단체에 귀속시킬 것인지, 복수 주체에게 일정 기준에 의해 할당할 것인지 등이 판단되어야 한다. 또한, 목적과 관

68) 김병기, 통독 후 구 동독 국영기업 등의 사유화와 공공재산의 귀속, 서울대학교 법학 제37권 제2호, 1996, 419쪽.



련하여 재산의 사용목적을 특정할 가능성도 존재한다. 북한지역 재건을 위하여 사용하거나 국영기업의 회생을 위하여 사용하는 등 특정한 목적을 위하여 사용될 가능성도 존재한다. 따라서 상술한 북한지역 국유재산 처리에 대한 기본입장을 고려하여 정책적 결정을 하여야 할 것이다.

## Ⅵ. 결 어

통일 이후 북한지역의 지방자치제를 시행하는 것은 당연한 국가적 과제이다. 규범적 검토를 통해 확인했듯이 통일 이후 북한지역 지방자치의 시행은 자유민주적 기본질서와 민주적 기본질서에 의해 규범적 당위성이 도출되기 때문에 이를 배제하거나 형해화하는 것은 불가능하다. 시행시기와 관련하여서는 규범적 논의와 정책적 논의를 통해 즉각적인 시행이 바람직하며, 그 전제로 북한지역의 특수한 상황을 고려한 수정된 지방자치제도가 필요하다. 또한, 북한지역 지방자치단체의 조직형태는 입법정책론에 따라 결정될 수 있으며, 북한지역 공직자 중에서 행정의 전문성을 가진 북한 지방행정 공직자를 즉시 임용할 필요성에 대해서도 언급하였다. 지방재정상 재원 확보의 측면에서 북한지역 국유재산의 지방자치단체에로의 귀속가능성에 대해서는 독일의 사례를 중심으로 검토하였는데, 지방자치단체에서 직접적으로 사용하는 재산은 지방자치단체에 귀속하는 것이 바람직하며, 직접적으로 사용하지 않는 국유재산은 북한지역 재건을 위하여 사용하는 것으로 전제로 중앙정부에 귀속할지 지방자치단체에 분배할지를 통일정책에 비추어 결정해야 한다.

마지막으로 북한지역 지방자치단체의 성공적 정착을 위한 해결기제로서 지방자치단체 간 교류협력이 필요하다. 즉, 서로 상이한 이데올로기와 정치체제 속에서도 남북한의 이질성을 극복하기 위한 수단으로 지방자치단체 간 교류협력의 역할이 매우 중요하다는 것이다. 독일의 경우에도 분단 이후 비공식적으로 교류관계를 유지하다가 80년대에 들어서면서 서독 지방자치단체의 적극적 노력에 힘입어 지방자치단체 간의 자매결연이 공

식화되기 시작하였다. 그 결과 독일은 “풀뿌리 외교정책”을 통하여 독일통일의 기반을 조성했을 뿐만 아니라 통일과 동시에 지방자치제도를 시행함에 있어서 발생하는 문제를 지방자치단체 간 교류협력을 통하여 해결하였다.<sup>69)</sup>

---

69) 자세한 내용은 심익섭, 전계논문, 275쪽 이하 참조.

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 권영성, 헌법학원론, 법문사, 2005.
- 김철수, 헌법학신론, 박영사, 2013.
- 성낙인, 헌법학, 법문사, 제15판, 2015.
- 양현모, 독일통일의 경험이 남북한 체제통합에 주는 교훈 - 행정통합을 중심으로 -, 한국 행정연구원, 1997.
- 이기우·하승수, 지방자치법, 대영문화사, 2007.
- 정경모·최달곤, 북한법령집 제1권, 대륙연구소, 1990.
- 최대권, 헌법학강의, 1998.
- 최진욱, 북한행정론, 명인문화사, 2009.
- 통계청, 2017 북한의 주요통계지표, 2017. 12.
- 통일부, 통일독일과 한반도, 1990.
- 한수웅, 헌법학, 제7판, 2017
- 홍정선, 지방자치법, 제2판, 박영사, 2014.

### 2. 논문

- 김남식, 북한의 지방행정 실태와 강약점 분석, 국통조 86-12-92, 국토통일원, 1986.
- 김병기, 대한민국의 북한지역 관할권 확보의 법적 타당성과 남북한 법제통합의 기초, 저스티스 통권 제121호, 2010.
- 김병기, 통일한국의 법통합과 재산권문제, 토지공법연구 제42집, 2008.
- 김병기, 통일한국의 행정조직통합을 위한 법·제도적 방안, 법학논문집 제39권 제3호, 2015.
- 김병기, 통독 후 구 동독 국영기업 등의 사유화와 공공재산의 귀속, 서울대학교 법학 제 37권 제2호, 1996.

- 김병기, 통일 후 북한지역 국유재산 해체를 위한 법적 방안, 행정법연구 제32호, 2012.
- 김병기·홍준형, 독일통일과정에 있어 법·행정의 통합에 관한 연구, 행정논총 제36권 제2호, 1998.
- 김상겸, 헌법상의 남북관련조항에 관한 연구 - 헌법 제3조와 제4조의 헌법해석론 관점에서, 헌법학연구 제10권 제3호, 2004.
- 김선택, 자유민주적 기본질서와 통일, 통일법연구 제3권, 2017.
- 김철수, 통일헌법의 제정문제, 학술원논문집 제36집, 1997.
- 라종일·강량, 통일한국을 대비한 권력구조, 국제평화전략연구원자료집 제4호, 1996.
- 류지성 외, 통일이후 국가형태 및 정부조직에 관한 법제적 연구, 한국법제연구원, 2017.
- 박정훈, 지방자치단체의 자치권을 보장하기 위한 행정소송, 지방자치법연구 통권 제2호, 2001.
- 방승주, 지방자치법제의 헌법적 접근, 지방자치법연구 제6권 제2호, 2006.
- 배성동, 통일 이후 사회통합을 위한 정치체제, 북한연구 제1집, 1998.
- 백운선, 통일국가의 정부 체계, 통일 제165호, 1995.
- 송인호, 통일 후 북한 지역에서의 지방자치제도 실시에 관한 고찰, 지방자치법연구 제16권 제1호, 2016.
- 신봉기, 지방분권특별법의 제정방향, 지방자치법연구 제3권 제2호, 2003.
- 심익섭, 독일통일과정에서 지방자치의 역할, 한국행정학보 제25권 제4호, 1992.
- 이계만, 북한 지방자치단체기관의 구성형태 및 의결기관 분석, 한국거버넌스학회보 제10권, 2003.
- 이승우, 남북통일에 대비한 헌법개정의 필요성과 방향, 공법연구, 제39권 제2호, 2010.
- 이승우, 남북통일에 대응한 헌법적 대응, 연세법학연구 제4집, 1997.
- 이호용, 지방자치의 헌법적 보장에 관한 담론, 지방자치법연구 제11권 제4호, 2011.
- 임도빈 외, 북한의 지방행정 두텁게 이해하기, 한국지방자치학회보 제24권 제3호, 2012.
- 임도빈 외, 북한지방행정기관에 대한 연구 - 지방인민위원회와 협동농장경영위원회를 중심으로 -, 행정논총 제53권 제4호, 2015.
- 장명봉, 남북예멘 통일헌법에 관한 연구 - 남북한 헌법구상을 위한 한 시도 -, 공법연구 제21집, 1993.

- 장용훈, [통일경제] 한해 270일 “노력동원” 벌인 북한, 마이더스 2017. 1.
- 정태욱, 한반도 체제에 대한 제언: 자유민주적 통일에 대한 최소주의적 접근, 법철학연구 제15권 제2호, 2012.
- 조성규, 참여정부의 행정분권법제에 대한 평가, 지방자치법연구 제5권 제1호, 2005.
- 황선훈, 통일과 행정법: 통일한국 공직기관 통합의 일환으로 북한 공직자 처리문제, 국회도서관, 2016.


### 3. 외국문헌

- Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band II, 3. Aufl., 2004.
- Lange, Staatliches/öffentliches Vermögen, Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, 1995.
- Maurer, Staatsrecht I, 6. Aufl., 2010.
- Siegfried, Rechtliche Integration im Prozess der Deutschen Einheit, 김상용 역, 독일통일 과정에서의 법제통합과 시사점, 국민대학교법학연구소, 국민대학교 법학연구소 독일통일 20주년 통일법제 세미나, 2010.
- Stein/Frank, Staatsrecht, 21. Aufl., 2010.

〈토론〉

「통일 이후 북한지역의 지방자치를 위한  
법·정책적 과제」에 대한 토론문

권경선 박사(한국외국어대학교)



종합토론

# 일본 지방자치단체 정책법무조직 사례 분석 : 지바현 정책법무위원회

진 성 만 연구원  
(인천발전연구원)

# 일본 지방자치단체 정책법무조직 사례 분석 : 지바현 정책법무위원회

진성만 연구원 (인천발전연구원)

## I. 개 관

본 토론편은 지방분권 영역의 법적 쟁점 중 조직과 인사 분권에 관한 논의에 있어 시  
사점을 얻고자 일본의 지방자치단체 정책법무조직 사례를 분석해 보고자 한다. 특히, 일  
본 지방자치단체 정책법무위원회(政策法務委員會)의 운영방식과 그 실태를 분석하는 것  
을 목표로 한다.<sup>1)</sup> 현재 삿포로, 시즈오카, 후쿠오카 등 일본 전역의 지방자치단체에 정  
책법무위원회가 조직되어 있다. 일본의 각 지방자치단체마다 정책법무위원회의 구성방  
식은 조금씩 차이를 보이고 있다. 하지만 모든 일본 지방자치단체 정책법무위원회는 “정  
책법무안건”의 처리라고 하는 동일한 사무를 수행하고 있는 것으로 보인다. 이러한 인식  
하에서 일본의 각 지방자치단체 정책법무위원회 규정을 광범위하게 살펴보는 것은 아직  
우리에게 큰 도움이 되지 않을 수 있다. 예컨대, 우리나라는 243개(광역 17/기초 226,  
2017년 기준)의 지방자치단체를 가지고 있는 반면, 일본은 다양한 규모와 특성을 지닌  
1,766개(도도부현 47, 시정촌 1,719, 2012년 기준)<sup>2)</sup>의 지방자치단체를 가지고 있다. 이처

---

1) 지난 발제문(일본 『자치체 정책법무』의 개관과 향후 연구과제)에서 세 가지 연구 과제를 제안  
하였다. 세 가지 연구 과제는 다음과 같다. 첫째, 주민참여의 보장과 자치체 정책법무조직의 설  
치, 둘째, 지방분권 관련 법제의 구성과 자치체 정책법무의 역할, 셋째, 자치체 정책법무 관련  
공무원 교육훈련의 설계와 실행. 여기에서는 그 첫 번째 과제로 제시된 지방자치단체 내 정책  
법무조직의 설치와 운영에 관하여 구체화하고자 한다.

2) 1990년 말 진행된 이른바, “헤이세이(平成)의 대합병” 이전에는 33,000여개의 지방자치단체가



럼 외부환경 전체를 대상으로 비교하기에는 여러 변수들(지방자치단체의 수, 다양한 구조, 지방자치단체의 형태나 크기, 이론화의 과정이나 의미체계 등)이 존재하고 있다.<sup>3)</sup> 이러한 상황에서는 논의의 범위를 좁혀 나갈 필요가 있다. 즉, 우리의 지방자치단체와 일본의 지방자치단체를 비교하기 위해서는 특정 지방자치단체의 사례를 심도 있게 분석하는 작업이 필요하다고 생각한다.

위와 같은 연구문제를 해결하고자 이하에서는 지바현(千葉県) 사례를 통해 일본 지방자치단체의 정책법무위원회 운영방식과 실태를 살펴보고, 그 결과를 바탕으로 시사점을 모색하였다.<sup>4)</sup> 현재까지 문헌 및 인터넷을 활용하여 진행한 간접조사 결과에 따르면, 2003년 설치된 지바현 정책법무위원회는 일본의 다른 지방자치단체와 비교해 보더라도 매우 이른 시기에 조직이 설치·운영된 선구적인 사례라고 할 수 있다. 물론 1990년대 후반부터 중앙정부와 학계에서 정책법무위원회의 필요성이 주장되어 왔었지만, 실제로 그 시기부터 조직을 설계·운영한 지방자치단체의 사례는 아직 발견하지 못했다. 한편, 지바현 정책법무위원회는 2003년부터 현재까지 매년 3회 이상 “현장의 과제를 해결하는 규범의 창조”를 목표로 정책법무 소식지를 발간하고 있어 정책법무위원회의 전국적 확산에도 큰 기여를 하였다고 평가해 볼 수 있을 것이다.

따라서 우선 지바현 정책법무위원회의 설치요강을 토대로 정책법무위원회의 설치배경과 목적, 구성방식, 사무의 종류와 내용, 심의절차 등을 분석하였다. 다음으로 지바현 정책법무위원회에서 실제로 다루어진 몇 가지 대표적인 정책법무안건을 소개하였다. 일본 지방자치단체 정책법무조직의 기능적인 측면을 소개하는 과정에서도 정책법무의 역할을 발견해가는 과정을 결코 소홀히 할 수 없다고 판단하였기 때문이다. 이번의 토론을 통해 정책법무에 흥미를 갖는 일부의 이론가와 실무자에게 정책법무란 실제로 무엇이었는가, 어떠한 역할을 하고 있는가 등을 소개하고, 개괄적인 평가와 해석을 시도하는 계기가 마

존재했다.

3) 이와 같은 견해는, 양기호, 가나자와시의 정책과정 연구, 한림일본학 제3집, 1998, 268면 참고.

4) 지바현(千葉県)은 일본의 47개 도도부현의 하나로, 도쿄도와 인접하고 있으며, 인구 620만(2014년 기준)이 넘는 거대한 광역자치단체이다. 일본 지바현의 정책법무위원회 관련 자료는 모두 지바현청 홈페이지(<https://www.pref.chiba.lg.jp>) 속의 자료(규정, 정책법무 소식지 등)를 통해 수집하였다.

련될 수 있기를 기대한다.<sup>5)</sup>

## II. 지바현 정책법무위원회

### 1. 정책법무위원회의 설치 배경, 목적

지방분권시대에는 지방적 특색을 발현하는 정책을 마련함에 있어서 지방자치단체의 자기결정·자기책임이 명확해진다. 이를 위해 정책의 수립·추진에 관한 충분한 설명과 책임 있는 이행이 보장되어야 한다. 나아가 지난 2000년 이른바 지방분권일괄법이 시행됨에 따라 기관위임사무가 폐지되어 자치입법의 범위가 확대되었다. 이로 인해 일본의 지방자치단체는 주민이 요구하는 정책을 적극적으로 조례·규칙에 규정할 수 있게 되었다. 주민의 요구를 정책에 적절하게 반영하는 한편 정책의 실효성도 확보할 수 있게 된 것이다.<sup>6)</sup> 이 과정에서 현장의 일선 공무원들에게 조례안의 기획, 입안(입법 사실의 수집, 제도설계), 법규심사 등 상당한 수준의 법적 지식을 요구하게 되었다. 이처럼 지방분권의 진전은 지방자치단체의 정책 전반에 걸쳐 법무적인 대응의 중요성을 증가시키기 때문에 정책법무조직의 필요성이 대두되었다.<sup>7)</sup>

2003년 지바현은 정책법무과(1개 과, 6개 팀으로 구성 : 문서심사팀, 문서관리팀, 정책법무팀, 법규심사팀, 송무반, 공익법인팀)를 신설하였다. 현의 각종 정책 및 조례를 기획, 입안하는 단계에서부터 종합적·통합적으로 법무를 지원하도록 하는 조직을 마련한 것이

- 5) 다만, 이 글은 본 토론을 위해 작성된 것으로 연구의 필요성 정도를 제의하는 수준에 머물러 있다. 게다가 이 글은 아직 많은 문장이 완결되지 않은 형태로 구성되어 있고, 자료조사도 불충분한 영역들이 다수 존재한다. 이는 이번의 토론과 지도를 받아 향후 연구를 통해 보완할 것이다.
- 6) 분권시대에 있어 정책법무의 중요성에 관한 강조는, 진성만, 일본 『자치체 정책법무』의 개관과 향후 연구과제, 지방자치법연구 제18권 제1호, 2018, 77-78면 참고.
- 7) 지바현 정책법무과는 지방자치단체 공무원 개혁을 사무처리능력, 정책법무능력, 주민과의 협동력을 형성하는 데 초점을 두고 진행하고 있다. 이에 관하여는, 政策法務の概論について, 政策法務ニューズレターvol.1-1, 2004.

다. 2014년 기준 정책법무과는 18개(신규 15개, 개정 3개)의 자치조례를 제·개정했으며, 정책법무과에 법률자문을 요청하는 건수 역시 매년 빠르게 증가하고 있는 추세이다(2010년 183건 → 2013년 240건). 지바현 정책법무과는 2014년 기준 총 50명의 부서원을 두고 있으며, 정책 및 조례의 기획·입안요원 5명, 법규심사요원 7명 등 총 12명의 정책법무 전문인력을 보유하고 있다. 정책법무과는 각 부서의 법무를 판단·결정하여 하달하는 식의 종적인 업무처리를 하지 않는다는 점에서 기존의 법규팀이나 기획부서와 구별된다. 정책법무식의 법무지원은 “현장행정”과의 관련성을 긴밀하게 연결시켜 놓는다는 데에 있다. 따라서 각 부서의 법무적 판단이 필요한 사항을 횡적으로 연결해 놓고, 넓은 시야에서 조례안을 기획·입안할 수 있도록, 각 부서의 직원들로 구성된 협의체가 필요하게 되었다.<sup>8)</sup>

이러한 배경 하에서 지바현은 정책법무제도의 기본방향, 정책법무안건의 지정, 해당 안건에 대한 대응방향 설정, 조례안의 작성 및 기타의 방침에 관한 각 기관의 종합적인 조정을 실현할 목적으로 정책법무위원회를 설치하였다(지바현 정책법무위원회 설치요강(政策法務委員会設置要綱) 제1조).

## 2. 정책법무위원회의 구성

정책법무위원회는 위원장과 부위원장 및 위원으로 조직한다(제4조). 위원장은 총무부 차장 자리에 있는 자로, 부위원장은 종합기획부 차장 자리에 있는 자(겸직인 경우, 방재위기관리부 차장 자리에 있는 자)로 한다(제5조). 위원은 총무부 차장, 종합기획부 차장, 방재위기관리부 차장, 건강복지부 차장, 환경생활부 차장, 상공노동부 차장, 농림수산부 차장, 현토정비부 차장, 교육청 기획관리부 차장, 경찰본부 헌병부 참사관 등으로 구성된다(제6조 제1항 별표1).

지바현 정책법무위원회는 구성원 전체가 각 부의 차장급으로만 구성되어 있다. 즉, 각

8) 지바현 정책법무과의 현황은, 일본 내각부 홈페이지(<http://wwwb.cao.go.jp>) 및 内閣府, 千葉県 : 政策法務体制の整備, 地方分権改革による成果事例集, 2015.

부서에서의 행정 경험을 토대로 논의의 장을 마련하려는 취지로 볼 수 있다. 또 각 부의 부장과 달리 결정 권한이 없기 때문에 비교적 정책수립 초기단계에서의 자유로운 논의를 추구하고 있다고 볼 수 있다. 한편, 자문기관도 의결기관도 아니기 때문에 각 담당부서의 판단에 참고가 될 수 있는 폭넓은 의견 교환을 가능하게 하는 기능을 수행하고 있다고 볼 수 있다.<sup>9)</sup>

초기 정책법무위원회는 지바현 소속 공무원들에 대한 정책법무실무 및 행정법 일반이론에 대한 교육, 업무와 관련된 새로운 재판이론이나 판례의 변경사항 등을 교육하는 데에 더 많은 관심을 가지고 있었다.<sup>10)</sup> 지역 법과대학 교수를 초청하여 강연을 개최하고, 정규 대학원 강좌를 개설하여 지방자치단체 공무원들이 수강할 수 있도록 지원하기도 하였다. 예컨대, 지바현의 경우 지바대학교 법과대학원(千葉大学法科大学院) 스즈키 츠네오(鈴木庸夫) 교수의 정책법무개론(政策法務概論) 강좌를 마련하여 현장의 공무원들이 누구나 자유롭게 수강할 수 있도록 적극적으로 홍보하기도 하였다.

한편, 2008년 4월 정책법무위원회는 각 부서별로 “정책법무주임(政策法務主任)”을 임명하고, 정책법무위원회에 동석하도록 하였다.<sup>11)</sup> 각 부서들은 내부적인 조정을 거쳐 정책법무위원회의 지원을 받고 싶어 했기 때문이다. 이에 정책법무주임은 자기 부서의 정책형성에 있어 법적 측면의 조언이 필요한 사항들을 정리하고, 이를 부서 내에 공유하는 역할을 담당한다. 또 정책법무위원회에 참석하여 지정된 정책법무 중요안건의 우선순위의 결정에 관여한다. 즉, 조례안, 규칙 등의 정비소요를 설명하고, 법적인 해석에 관한 자문을 구하는 역할을 수행한다.

요컨대, 초기 정책법무위원회의 역할은 지바현 소속 공무원들에 대한 정책법무실무 및 법학 일반교육 등 지방자치단체 공무원에 대한 교육훈련에 초점이 맞춰져 있었다. 그러나 오늘날 정책법무위원회의 역할은 정책 전반에 걸쳐 종합적인 법률 해석 및 법적

9) “政策法務委員会って”, 政策法務ニューズレター vol.5-2, 2008, 4頁.

10) “政策法務の概論について”, 政策法務ニューズレター vol.1-1, 2004., “政策法務委員会の活動紹介”, 政策法務ニューズレター vol.2-4, 2005, 2頁.

11) “政策法務主任制度について~政策法務主任インタビューから~”, 政策法務ニューズレター vol.7, 2010, 24頁.

문제의 실질적인 해결방안 마련 등 보다 직접적인 관여의 형태로 변화하고 있다.<sup>12)</sup> 최근에는 조례안에 대한 검토뿐만 아니라 점차 관련 소송에 어떻게 대응해야 하는지, 소송 결과를 현의 정책운영에 어떻게 반영해야 하는지 등의 안건도 논의의 대상에 포함되는 추세라고 한다.

### 3. 정책법무위원회의 사무

정책법무위원회는 다음 각 호에 해당하는 사무를 처리한다(제3조).

- ① 정책법무 중요안건<sup>13)</sup>의 지정 및 해제
  - 정책법무위원회는 정책법무안건에 관하여 각 기관의 종합적인 조정이 필요하거나 지역의 특수한 필요성에 의해 독자적인 대응 및 그밖에 다른 이유로 특별히 중요한 안건으로 인정되는 경우에는 정책법무 중요안건으로 지정한다(제8조 제1항).
  - 정책법무위원회는 법률의 발의, 제정 또는 정책의 변경 및 기타 상황의 변화로 정책법무 중요안건에 대한 검토가 불필요해진 경우에는 해당 정책법무 중요안건의 지정을 해제한다(제10조 제1항). 한편, 정책법무위원회에서 검토를 종료하거나, 검토중지 후 2년이 경과한 경우에도 해당 정책법무 중요안건은 해제된 것으로 본다(제10조 제2항). 다만, 해당 정책법무 중요안건이 해제된 이후에 새로운 상황변화가 있다고 인정되는 경우에는 다시 지정할 수 있다(제10조 제3항).

12) “政策法務委員会設置要綱を改正しました”, 政策法務ニュースレター vol.3-2, 2006, 1頁.

13) 이 요강에서 제시하는 용어의 의미는 다음과 같다(제2조).

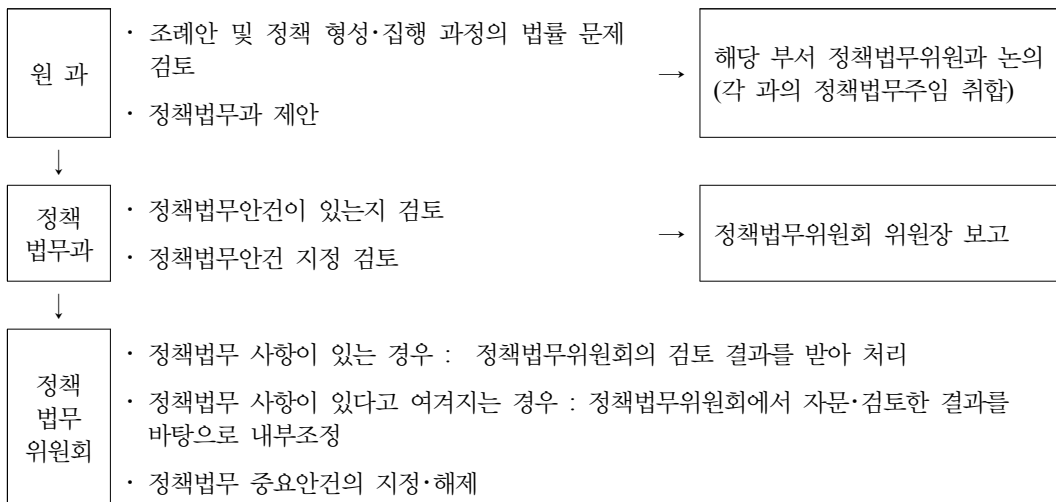
- ① 정책 : 현이 일정한 행정목적을 실현하기 위해 기획하고 입안하는 것으로 일련의 행정행위에 대한 방침, 방안 및 기타 이와 유사한 것을 말한다.
- ② 법무 : 행정활동 중에서 법령의 해석, 조례 입안을 위한 자료수집, 조례안의 입법방침 작성, 조례안의 작성, 소송사건의 처리, 조례 및 그 집행에 대한 평가, 공무원의 법적사무 처리 능력의 향상 기타 법적 판단을 수반하는 사무를 말한다.
- ③ 정책법무안건 : 정책 중 법무적 대응이 필요한 안건을 말한다.
- ④ 정책법무 중요안건 : 정책법무안건 중 각 기관의 종합적인 조정이 필요한 것으로 지역의 특수한 필요성에 의해 독자적인 대응 및 그밖에 다른 이유로 특별히 중요한 안건으로 다루어질 필요가 있는 안건을 말한다.

- ② 정책법무 중요안건에 관한 각 기관의 종합적인 조정
- ③ 정책법무 중요안건의 검토·평가
- ④ 정책법무 중요안건의 검토의 중지 및 재개 결정
  - 정책법무위원회는 법률의 발의, 제정 또는 정책의 변경 및 기타 상황의 변화로 당분간 정책법무 중요안건의 검토가 불가한 경우 해당 정책법무 중요안건의 검토를 중지할 수 있다(제9조 제1항). 그 반대의 경우에는 신속히 검토를 재개한다(제9조 제2항).

#### 4. 정책법무위원회의 심의절차

정책법무위원회 위원장은 정책법무과장으로부터 정책법무 중요안건의 지정·해제, 검토의 중지 또는 재개의 필요성이 있음을 보고받았을 때 수시로 위원회를 소집할 수 있다(제12조). 각 위원은 자신이 소속된 부서의 담당 과장으로부터 해당 부서와 관련된 정책법무안건의 지정·해제에 관하여 내용의 설명 또는 보고를 받는다(제11조 및 제13조).

##### 〈지바현 정책법무위원회 심의절차〉



### Ⅲ. 주요 이슈분석

지바현 정책법무위원회에서 다루어진 정책법무안건은 지난 20여년 동안 충분히 수집되고 변화·발전되었다. 초기 정책법무안건은 소속 공무원들에 대한 정책법무 교육에만 집중되어 있었다. 하지만 이하의 사례에 따르면, 최근의 정책법무안건은 주민의 건강과 일상생활의 안전을 확보하고 지역산업과 경제의 건전한 발전을 도모한다고 하는 분명한 정당성을 지니며, 정책법무위원회는 적극적으로 입법적·법률해석적 활동을 전개하고 있는 것을 확인할 수 있다.

#### 1. 입법사실론(立法事實論)<sup>14)</sup>의 전개 : 약물남용 방지에 관한 조례<sup>15)</sup>

##### ① 추진경위

2014년 6월 도쿄에서 환각상태의 자동차 운전자가 폭주 운전을 하다 길을 지나는 시민들을 치어 많은 사상자를 낸 참혹한 참사가 일어났다. 이를 계기로 위험약물 사용에 의한 건강 피해나 사건·사고 등이 심각한 사회 문제로 대두되었다. 이 문제는 기존의 마약이나 대마초 등에 의한 사건이 아닌 일종의 허브나 향초로 판매되고 있는 성분에 의한 것이어서 더욱 큰 불안감과 위기의식을 불러 일으켰다.

2005년 4월 도쿄도에서는 「도쿄도 약물 남용방지에 관한 조례(東京都薬物の濫用の防止に関する条例)」를 제정하여 마약, 대마초 등의 기존 규제 약물과 동일한 정신 독성을

14) 이 글에서 의미하는 입법사실론은 일본의 정책법무론자들이 주장하는 조례입법의 일반원칙을 말한다. 이에 따르면, 입법사실이란 조례제정의 기초가 되는 입법 목적과 수단의 합리성(조례 자체의 필요성·정당성, 합헌성, 합법성, 상당성, 실효성)을 뒷받침하는 사회적 사실을 말한다. 입법사실은 ① 지역의 과제(사회적 상황, 관련 문제의 실태 등), ② 해당 과제에 대한 기존 대책(현행 법령 중 내용·집행 상황, 관련 시책 사업 등)과 그 한계, ③ 실태조사(통계, 현장조사, 여론조사, 전문가 및 관계자의 의견 등), ④ 헌법·법령·일반원칙과의 정합성 등을 조사하는 과정을 통해 구체화할 수 있다. 이에 관하여는, “条例の立法事實について”, 政策法務ニューズレター vol.13-11, 2016, 2頁.

15) “「千葉県薬物の濫用の防止に関する条例」の制定について”, 政策法務ニューズレター vol.12-2, 2015.

가진 약물을 “지사지정약물(知事指定藥物)”로 규정하였고, 지사지정약물에 대한 제조·판매를 금지하였다. 이후 2007년 일본 약사법(현, 의약품·의료기기 등의 품질·유효성 및 안전성 확보 등에 관한 법률)에서도 “지정약물제도(指定藥物制度)”를 도입하여 지정약물의 제조·판매·소지 등의 행위를 규제했다. 지바현 역시 주민들에게 위험약물의 위험성을 적극적으로 홍보하고, 소매점에 대한 현장점검과 매출내역에 대한 검사를 실시하는 등 대책을 강화해 왔다.

하지만 대부분의 위험약물은 그 안의 어떤 물질이 지정약물로 지정되고나면 곧바로 화학 구조의 일부만을 바꿔 신종의 물질로 등장하였다. 이로 인해 정부의 대응과 지방자치단체의 단속 사이의 규제간극이 갈수록 넓어질 수밖에 없었다. 주민들은 “악순환의 상태가 지속되고 있음에도 불구하고 국가와 지방자치단체가 방치하고 있는 것 같다”고 크게 비판했다. 어떤 위험약물은 국가가 미처 지정약물로 지정해놓지 못한 상태에서 도쿄도의 지사지정약물로만 지정되는 경우도 발생하였다. 이러한 도쿄도의 지사지정약물은 국가의 지정약물로 지정되기 전까지 지바현으로 자유롭게 유입될 수 있었다. 2014년 의약품·의료기기 등의 품질·유효성 및 안전성 확보 등에 관한 법률(医薬品 医療機器等の品質 有効性及び安全性の確保等に関する法律)이 시행됨에 따라 성분검사 중인 위험약물의 제조·판매 등을 금지하기 위한 구조가 마련되었다고 할지라도, 도쿄도의 지사지정약물이 지바현에서 발견되는 경우 제조·판매한 사람에 대한 규제가 불가능하였다고 한다.

## ② 정책법무위원회의 역할

이에 2015년 2월 지바현 총무부 정책법무과는 정책법무위원회의 검토를 받아 지바현 약물남용 방지에 관한 조례(千葉県藥物の濫用の防止に関する条例)의 제정안을 검토하였다. 이 조례는 위험약물로 인한 보건상 위해의 발생·확대를 방지하고, 주민들이 위험약물로부터 안전하고 안심하며 살아 갈 수 있도록 하여야 한다는 입법목적 하에서 제정의 필요성이 있다고 보았다. 정책법무위원회는 “위험약물을 방치한다면 주민에게 매우 심각한 위험을 초래하기 때문에 규제가 필요하다”는 입법사실에 대한 규범적 평가를 확



립하고, 위험약물 중 어느 것을 불법인 것으로 할 것인지 결정하는 작업을 진행했다.

이처럼 정책법무위원회는 국가의 일률적인 규제만을 의지하고, 국가가 판단하여 주기만을 기다리지 않는다. 지방자치단체 스스로 목적을 명확히 하고, 정책방향 및 주요조치에 대한 전략을 신속히 수립하여 문제를 다루려고 한다. 이러한 점에서 정책법무위원회에 의한 입법사실의 수집과 평가는 복잡하고 역동적인 상황에 대한 신속한 입법의 기반이 될 수 있다고 평가해 볼 수 있을 것이다.

## 2. 법률과 조례의 관계 : 특정 자동차 부품의 작업장 내 보관 등의 적정화에 관한 조례<sup>16)</sup>

2014년 12월 지바현 정책법무위원회는 지바현 특정 자동차 부품의 작업장 내 보관 등의 적정화에 관한 조례(千葉県特定自動車部品のヤード内保管等の適正化に関する条例 : 이하, ‘자동차부품 작업장 적정화 조례’로 인용)의 제정과정에서 입법사실을 바탕으로 정밀한 검토를 거듭하여 법률과 조례의 관계에 관한 문제를 정립하고자 하였다.<sup>17)</sup> 자동차부품 작업장 적정화 조례의 제정은 지바현에 부여된 자치입법권을 최대한도까지 가장 효과적으로 발휘하였던 사례로 평가되고 있다.

### ① 추진경위

지바현은 일본의 폐자동차 해체 영업소의 5분의 1이 밀집되어 있는 지역이다(2014년 기준 약 500개소). 그러나 관련 법률에 의한 규제로는 제대로 관리할 수 없었는데, 무허가 자동차 부품 해체 작업장에서 유출된 기름에 의한 주민피해가 발생하기도 했다. 절도, 비리 등 부정한 방법에 의해 취득된 자동차나 부품이 유통되는 경우도 자주 적발되고 있었다. 문제가 된 사항은 다음의 세 가지 범주의 법률에서 살펴볼 수 있다.

16) “法律と条例の関係”, 政策法務ニューズレター vol.11-41, 2014, 3頁.

17) “야도(ヤード)”는 엔진, 프로펠러, 샤프트 등 자동차의 부품을 분리하여 보관 또는 분리용으로 제공하는 시설을 말한다. 이 글에서는 편의상 사전적 의미인 “작업장”으로 표현하기로 한다.

2001년 제정된 사용제자동차의 재 자원화 등에 관한 법률(使用済自動車の再資源化等に関する法律)은 생활환경의 보전을 목적으로 폐자동차를 해체하는 영업에 대한 신고의무와 등록요건 및 무허가 영업에 대한 규제 규정을 두고 있었다. 문제는 견인차(트레일러)나 이륜차(원동기가 있는 자전거 포함), 특수 자동차 및 기타 정령에서 정하는 자동차를 신고대상에서 제외하고 있다는 것이다(동법 제2조). 이로 인해 규제할 수 없는 폐자동차의 해체 작업장이 늘어나기 시작했다.

이러한 문제가 발생되자 지바현에서는 토양오염대책법(土壤汚染対策法), 고물영업법(古物営業法)에 의한 규제를 검토하였다. 하지만 토양오염대책법이 규제 대상으로 하고 있는 물질(비소, 수은 등)에 자동차 부품에 의한 엔진오일, 냉각수, 기름이 포함될 수 없었다. 고물영업법은 절도 등의 범죄예방을 위해 제정된 법률로 원동기 엔진이나 모터 등은 고물영업법상 고물에 해당되지 않는 금속 자원으로 규제의 어려움이 있었다고 한다.

## ② 정책법무위원회의 역할

이에 정책법무위원회는 각 법률의 입법취지, 각각의 규정에 대한 다양한 해석론을 검토했다. 사용제자동차의 재 자원화 등에 관한 법률 제2조에 관하여는 “사용제자동차의 재 자원화 등에 관한 법률에는 지방자치 단체가 동법의 실효성을 확보하기 위해 감독하고 단속해야 한다는 책무가 규정되어 있다. 따라서 동법이 지방자치단체에 의한 특별한 규제를 배제하고 있는 것은 아니다”라는 취지로 국회에 질의하였고, 국회는 “관련 법령과 관계되는 지역의 판단을 존중한다”고 답변하였다. 토양오염대책법과 관련하여서는 “환경 관련 법률 중에는 조례를 통해 법률과 다른 규제를 허용하는 규정이 마련되기도 하는 등 지역의 자연적·사회적 조건에 부합하는 환경보호정책을 마련하는 것이 당연하다”라는 생각이 공유되고 있었다. 고물영업법과 관련하여서는 “고물영업법상의 규제가 지역의 산업현실에 전혀 대응하고 있지 못하여 여러 문제를 야기하고 있다면, 지방자치단체의 실정에 알맞게 고물영업법상의 규제간극을 조정하고, 필요하다면 규제를 신설할 수 있어야 한다”는 견해를 가지고 접근하였다.

결국 정책법무위원회는 “지바현 특유의 입법사실에 비추어 자동차부품 작업장 적정화

조례는 특별한 의의와 효과를 갖는 합리성이 긍정되고, 비례원칙상으로도 문제가 없다”고 주장하였고 조례 입법이 필요하다는 결론에 이르게 되었다. 이 조례는 자동차부품 작업장 적정화 조례는 폐자동차를 해체하는 모든 작업장에 대한 신고의무를 명시하고(사실상, 사용재자동차의 재 자원화 등에 관한 법률상 허가받지 않아도 해체할 수 있는 자동차에 관한 예외조항을 폐지하는 효과), **고물영업법상 거래기록의 작성의무를 폐자동차 분해 영업을 하는 자들에게도 의무화하였다.**

## IV. 시사점

### 1. 정책법무위원회의 성격

형식적인 의미에서 정책법무위원회는 스스로 사무에 관한 규칙을 정하거나 소관 사무에 대한 결정 및 집행 권한이 없다. 따라서 일본 지방자치법 138조의4, 180조의5에 규정된 행정위원회의 성격은 아님을 알 수 있다.<sup>18)</sup> 오히려 지방자치단체의 요강으로 설치되는 간담회 또는 협의회 성격을 갖는다. 본래 간담회나 협의회는 주민이나 관련 분야 전문가 등 행정 외부의 의견을 청취하고자 설치하는 조직을 말하는데,<sup>19)</sup> 정책법무위원회

18) 일본 지방자치법 제138조의4 ① 보통지방공공단체에 그 집행기관으로서 보통지방공공단체의 장 외, 법률이 규정하는바에 따라 위원회 또는 위원을 둔다. 2항 보통지방공공단체의 위원회는 법률이 규정하는 바에 따라 법률 또는 보통지방공공단체의 조례 혹은 규칙에 위반하지 않는 한, 그 권한에 속하는 사무에 관하여 규칙 그 외 규정을 정할 수 있다...(생략)

19) “일본에서 한국의 위원회에 해당하는 제도적 장치로는 행정위원회(行政委員會), 부속기관(附屬機關), 그리고 간담회·협의회(懇話會·協議會)가 있다. 첫째, 행정위원회의 설치 근거는 지방자치법 138조의4의 1항과 2항, 180조의5에 규정되어 있다. 지방자치단체는 집행기관으로서 위원회나 위원을 둘 수 있으며 위원회의 경우, 상위법령과 저촉되지 않는 범위 내에서 관련 사무에 관한 규칙 등을 규정할 수 있다. 둘째, 지방자치단체의 부속기관은 지방자치법 138조의4 제3항에 근거하여 설치된다. 지방자치단체는 법률 또는 조례에 따라 집행기관의 부속기관으로서 자치분쟁처리위원, 심사회, 심의회, 조사회 등의 기관을 설치할 수 있다. 셋째, 지방자치단체의 간담회, 협의회는 지방자치단체의 요강/요령으로 설치된다. 간담회, 협의회는 기본적으로 전문가의 의견을 청취하거나 이들과 의견을 교환하는 자리이다. 따라서 검토위원회,

는 내부적인 검토위원회로서 기능하고 있을 뿐이다.

그러나 실질적 의미에서 정책법무위원회는 사실상 입법적·사법적 판단이 필요한 각 부서의 정책을 보다 전문적인 법무능력을 바탕으로 결정할 수 있도록 심의하는 역할을 하고 있다고 볼 수 있다. 나아가 입법의 결과적인 측면을 강조한다면, 정책법무위원회의 심의 결과가 결국 조례 입법에 그대로 받아들여지고 있음을 확인할 수 있었다. 즉, 정책법무위원회는 각 부서의 정책법무안건에 대한 사실상의 조정과 권고 기능까지 갖추고 있다고 볼 수도 있을 것이다.

## 2. 정책법무위원회의 구성 : 부서간 협력증진을 위한 노력 필요

우리 지방자치단체 내 조직들은 예산확보 등의 이유로 자기 부서의 고유 기능에 대한 분할을 기피한다. 그러나 현실적으로 많은 부분의 사무가 2개 이상의 부서와 연계되어 있는 경우가 많다. 따라서 분권사회에서 지방자치단체가 보다 주체적으로 사무를 처리하기 위해서는 TF를 구성하거나 부서를 넘나드는 탄력적인 부서운영 및 기타 부서 간 조정과 통합을 유도하는 다양한 방법이 요구될 것이다. 특히, 주민의 요구를 적극적으로 정책에 반영하고, 그의 실효성을 확보해가기 위해서는 2개 이상의 부서가 연계되어 있는 조례·규칙의 제정이 반드시 필요할 것이다.

따라서 조례입법과 소송법무 처리를 위한 내부적인 자문기구 역할인 정책법무위원회를 설치할 때에는 부서간 협력을 증진할 수 있도록 다양한 부서의 조직원들로 구성할 필요가 있다. 이러한 점에서 각 부서별 실무 경험이 풍부한 차장급 공무원을 위원으로, 법무능력을 갖춘 직원을 정책법무주임으로 임명하여 정책법무위원회를 구성한 일본 지바현 정책법무위원회의 사례는 우리 지방자치단체의 정책법무 기능 강화 및 관련 조직의 신설에 있어 매우 의미 있는 시사점을 전달하고 있다고 할 수 있다.

---

평가검증위원회, 추진협의회 등으로 불린다.”; 주재복·하동현, 한국과 일본의 지방자치단체 위원회 실태 분석, 지방행정연구 제28권 제2호, 2014, 204-205면 참고.

### 3. 정책법무위원회의 역할 : 지방분권의 사례형성과 가치실현

위 지바현 정책법무안건 주요 이슈분석에 따르면, 정책법무위원회는 정교한 조례 입법안의 마련, 정책의 형성·집행 과정으로부터 착안한 충실한 입법이유의 제시 등 조례입법의 전문성 확보에 크게 기여하고 있음을 알 수 있다. 나아가 새롭게 제정하였거나 변경된 조례를 통해 집행하는 정책에 대한 정당성을 부여하고, 정책집행을 반대하는 주민들에게 명확한 입법이유와 과정을 설명할 수 있도록 하는 논리를 제공하고 있다.

우리 지방분권운동의 약점으로 “지방자치단체의 법제능력부족과 법지식부족이 탈법행위를 확산시킬 위험이 있다”는 점이 지적되어 왔다.<sup>20)</sup> 지방분권으로 증가한 지방자치단체의 권한은 모두 지방자치단체장의 권한으로 귀속되어 버리고 말 것이라는 우려는 다소 두렵기도 하다. 실제로 우리나라의 일부 기초지방자치단체의 경우 여전히 법무부서도 기획부서도 아닌 비서실에서 조례입안을 통제하고 있기도 하기 때문이다.

요컨대, 정책법무위원회의 활동은 분권사회에서 지방자치단체가 정책을 효율적이고 효과적으로 설계하고 실행하기 위한 정책의 결정방법, 각종 법무의 전문성 강화 등이 발전해 나아가는 과정을 의미한다고 정리해 볼 수 있을 것이다. 결국 이러한 과정의 발전은 지방자치단체의 정책결정에 대한 명확한 책임을 부여하게 될 것이다(자기책임능력의 강화). 궁극적으로는 자기책임을 통해 부정부패의 소지를 차단하게 될 것이다(자기정화능력의 강화). 즉, 정책법무위원회 등 지방자치단체의 정책법무조직은 실질적인 지방분권을 달성하기 위한 하나의 제도이면서 동시에 지방분권의 가치·역량에 대한 고려가 서로 맞물리는 연결망이라고 할 수 있다.

20) 이에 관하여는, 선정원, 법무담당공무원의 전문성 제고방안, 법제, 2005, 32면 참고.

## 참고문헌

- 선정원, 법무담당공무원의 전문성 제고방안, 법제, 2005.
- 양기호, 가나자와시의 정책과정 연구, 한림일본학 제3집, 1998.
- 주재복·하동현, 한국과 일본의 지방자치단체 위원회 실태 분석, 지방행정연구 제28권 제2호, 2014.
- 진성만, 일본 『자치체 정책법무』의 개관과 향후 연구과제, 지방자치법연구 제18권 제1호, 2018.

內閣府 <<http://wwwb.cao.go.jp>>

政策法務委員会設置要綱 <<http://www.pref.chiba.lg.jp/seihou/gyoukaku/seisakuhoumu/youkou.html>>

千葉県庁 <<https://www.pref.chiba.lg.jp>>

千葉県 政策法務ニュースレター <<http://www.pref.chiba.lg.jp/seihou/gyoukaku/newsletter>>