

보충성의 원칙에 입각한 자치입법권 확대방향 연구 : 조례(안) 재의를 중심으로

A Contents Analysis on Enhancement of Enactment Power of Local Law
: Focusing on Reconsideration of Municipal By-Law

권 자 경*
Kwon, Ja Kyung

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 보충성의 원칙과 자치권
- III. 현행 우리나라 자치법규의 일반사항
- IV. 조례(안) 재의 현황에 대한 내용분석
- V. 시사점과 자치입법권 확대방향

본 연구는 우리나라 조례 제정에 보충성의 원칙이 얼마나 잘 지켜지는지를 살펴보기 위해 재의 조례(안)를 중심으로 재의요구 이유, 재의 조례(안) 내용의 기능상 분류, 재의 조례(안)의 지역별 분포, 재의요구지시자와 재의요구자간 관계, 재의요구자의 특성, 재의결과, 재의 소요기간을 분석하였다. 민선 제4기와 민선 제5기를 대상으로 2006년 7월부터 2014년 6월까지 8년간의 사례를 대상으로 내용분석을 실시하였다. 실증분석 결과, 보충성의 원칙에 입각하여 우리나라 자치입법권은 지역공동체의 창의성 확보, 자율성 존중, 다양성 존중, 기능적 효율성 강조를 통해 보다 확대되어야 함을 제안하였다.

□ 주제어: 보충성의 원칙, 자치입법권, 조례(안) 재의

* 강릉원주대학교 자치행정학과

논문 접수일: 2018. 4. 23, 심사기간: 2018. 4. 23~2018. 6. 21, 게재확정일: 2018. 6. 21

This study aims to examine how much the enactment power of local government follow the principle of subsidiarity. This study analyzes the reason of request for reconsideration, the contents of municipal by-law, geographical distribution of municipal by-law, the relations between orderer and demander of reconsideration, the characteristic for demander of reconsideration, the result of reconsideration, the necessary period for it. Cases of reconsideration of municipal by-law for eight years from fourth to fifth stage on popular local election in Korea are analyzed. In conclusion, this study suggests that enactment power of local government in Korea have to enhance to guarantee the community creativity, to respect the community autonomy, to value the community diversity, and to emphasize the community functional efficiency.

□ Keywords: Principle of Subsidiarity, Enactment Power of Local Law,
Reconsideration of municipal by-law

I. 서론

자치분권형 개혁의 논의가 한창 진행 중이다. 헌법 130개 조항 중 단 두 개의 조항뿐인 헌법 제117조와 제118조는 지방자치에 관하여 규정하고 있지만 제도적으로 지방자치단체의 존재 보장, 자치기능의 보장 및 자치사무의 보장만 명시하고 있어서 지방자치의 발전을 이끌어 내는데 빈약하다는 것이 최근의 대세이다(김석태 2017; 2016; 정상우 2016; 최우용 2014; 김순은 2012; 한귀현 2012; 안성호·안병도 2009; 이기우 2005). 그럼에도 헌법개정 과정의 험난함 때문에 지방자치의 발전을 위해 시급한 법률 개정이 우선 이루어졌는데 2018년3월20일자로「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」이 개정된 것이 그것이다. 이 법의 제2조에서 지방자치분권(이하 자치분권)이란 국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하고, 지방자치단체의 정책결정 및 집행과정에 주민의 직접적 참여를 확대하는 것이라고 정의하고 있다. 본격적인 지방자치 실시인 1995년부터 현재까지 실질적인 중앙권한의 이양과 지방자치가 정착되지 못한 것에 대한 대대적인 조치라고 볼 수 있다. 이 법의 제14조 1항에서 ‘국가는 지방자치단체의 자치입법권을 강화하기 위하여 조례제정범위를 확대하는 등 필요한 법적 조치를 하여야 한다’고 명시하고 있다. 이에 대한 보다 구체적인 방안 모색이 필요하다는데 본 연구는 문제의식을 갖고 자치권 중에서도 자치입법권을 확대하기 위한 방향을 설정하는데 목적을 두고자 한다. 본 연구는 이론적 논의로 보충성의 원리를 고찰하고 우리나라 자치입법권의 현황을 실증적으로 살펴본다 자치입법권 확대를 위한 방향을 제안하고자 한다.

II. 보충성의 원칙과 자치권

1. ‘보충성의 원칙(principle of subsidiarity)’의 기원과 개념

보충성의 원칙은 가톨릭에서 사회정의(social justice)의 정신을 담은 Catholic social doctrine에 기원을 두고 있으며 후에 이 정신이 정치 및 철학적 사고에 영향을 미치게 되면서 확산된다. 현대 정치, 경제, 법률적 차원에서 보충성의 원칙은 여러 계층의 거버넌스 체계에 공유된 각 영역의 권한을 인정하면서 규범적 원칙으로 발전되었고 최종 유럽통합(Europe Integration)의 핵심적 원칙 중 하나로 유럽연합(EU)의 회원국들간 분쟁시 법원판결의 중요한 기준으로 작용하고 있다(Cahill 2017; Horsley 2012; Pelkman 2006).

보충성의 원칙에 대한 다양한 논의에도 불구하고 핵심은 상급단위와 하급단위간 의사결정 권한의 배분과 관련하고 있다는 것에는 이의의 여지가 없다. 보충성의 개념을 처음 체계적으로 제시한 것은 1931년 로마교황 피우스 11세(Pius XI)의 사회회칙으로 보는데 “개인이 자신의 주도권에 의해 자력으로 처리할 수 있는 사안을 사회가 처리해서는 안 되는 것과 마찬가지로, 사회내 기초단위가 해결할 수 있는 사안을 상위단위가 처리하는 것은 부당하며 혼란을 야기시킨다. 왜냐하면 사회의 상급단위는 하급단위를 보조해야지 이를 파괴하거나 침해해서는 안 되기 때문이다”라고 기록된 것이 입증한다(Cahill 2017; Horsley 2012; 한귀현 2012). 시민이 자조노력과 창의에 의해 달성할 수 있는 것은 전면적으로 개인에게 맡겨야 하며, 자조노력에 의해 개인이 해결할 수 없을 때 비로소 사회집단이나 상급단위, 나아가 국가가 관여하고 개입할 수 있는 것임을 명확히 한 것이다(한귀현 2012, 248). 이는 곧 국가에 대한 개개인의 자유보증의 원리이며, 사회의 다양성을 설명하는 가장 좋은 방법이다(Cahill 2017, 208).

Cahill(2017, 215-217)은 보충성의 원칙이 수반하는 실행수칙을 네 가지로 정리하고 있다. 첫째, 기초단위는 내부권한구조 속에서 자조의무를 지닌 자율성을 갖추어야 한다. 둘째, 보충성의 시작점은 기초단위가 처리할 수 없어서 도움을 요청할 때이다. 셋째, 보충적 도움은 기초단위가 추구하는 목표와 목적에 맞추어 제공되어야 한다. 넷째, 기초단위가 외부의 도움에 의존하는 것을 막고, 기초단위의 권한을 약화시키지 않도록 지속적인 평가가 필요하다.

이상의 논의들을 종합하여 보충성의 원칙을 정부단위에 적용하면 지방정부는 자기책임 하에 모든 지역적 사무를 우선적으로 처리할 권한을 가지며 중앙정부는 이를 보충하는 역할을 수행한다는 개념으로 정리할 수 있다. 구체적으로, 기초지방정부는 주민과 밀착해 있는 사무를 일차적으로 우선 담당하고, 광역지방정부는 기초지방정부가 수행할 수 없는 사무에 대해 보충하는 역할을 하며, 마찬가지로 중앙정부는 광역지방정부가 해결할 수 없는 사무에 한해

보충적으로 개입하는 것을 기본 원리로 둔다(김순은 2018; 정순관 2018; 김석태 2017; 2016; 최우용 2014; 한귀현 2012; 이기우 2005). 이는 중앙정부의 분권과 지방정부의 자치권을 동시에 강조하는 원칙으로 오늘날 우리나라 지방자치발전에 핵심 동력이 되는 원리로 주목되고 있다

2. '보충성의 원칙'의 의의

보충성의 원칙은 지역문제 해결시 국가단위에서 중앙정부가 아닌 지방정부가 사무처리의 주체가 됨에 따라 다음과 같은 의의를 지닌다고 할 수 있다.

첫째, 보충성의 원칙은 지방정부의 창의성을 촉진한다. 보충성의 원리는 단순히 종교원리가 아니라 자연법적 사회원리로 개인 및 기초단위조직이 자조노력과 창의성에 근거하여 일차적인 업무처리의 주체로 인정한다(한귀현 2012, 248). 이를 국가단위에 적용하면 지방정부가 지역의 사무를 처리하는데 주도적 주체가 될 때 지역문제 해결시 창의적인 아이디어와 방안이 제시될 수 있다고 본다. 지역사정에 둔감한 중앙정부가 지역의 이슈를 다룰 때 지역마다의 개성과 특징을 인정하지 못하고 틀에 박힌 고정관념의 해결책으로 다뤄진다면 지역의 활기는 사라질 것이다. 지역사회가 창의적 발전의 기회를 갖기 위해 자치권 인정이 필요하다.

둘째, 보충성의 원칙은 지방정부의 자율성을 존중한다. 지역주민들의 복지와 안녕을 책임지는 사무에 대해 중앙정부도 그 기능과 역할을 감당할 수 있지만 이 경우 하위공동체들은 획일화되고 하위공동체들간 불평등을 야기, 자유와 복리의 편차가 발생할 위험이 크다. 중앙집권은 궁극적으로 개인과 지역사회 공동체의 자율성을 축소시킨다(정상우 2016, 71-72).

셋째, 보충성의 원칙은 지방정부의 다양성을 존중한다. 중앙집권은 획일적인 사무처리로 동일화 및 집단화로 나타나고 다양성과 독자성을 파괴할 위험이 높다. 지방자치는 지방정부가 지역사회 구성요소의 개성과 특성을 파악하여 다원성을 인정한다(Cahill 2017, 208-209; 정상우 2016, 71-72; 한귀현 2012, 248).

넷째, 보충성의 원칙은 지방정부의 기능적 효율성을 촉진시킨다. 기능론 측면에서 주민과 밀착된 지방정부가 주민의 요구에 민감하게 대응할 수 있기 때문에 지역문제 해결시 중앙정부보다 효율적이라고 할 수 있다. 주민에 대해 책임성이 큰 지방정부가 공공사무를 담당하는 것이 지역주민의 자율적 통치를 의미하는 지방자치의 정신에 부합하지, 중앙정부가 지방의 일에 간섭과 통제하는 것은 행정낭비와 권한의 중복만 초래할 뿐이다(박인권 2004, 42).

〈표 1〉 ‘보충성의 원칙’에 대한 선행연구

의의	연구자	연구주제
창의성 촉진	한귀현(2012)	지방자치법상 보충성의 원칙
자율성 존중	정상우(2016)	지방분권형 헌법개정
	한귀현(2012)	지방자치법상 보충성의 원칙
	박인권(2004)	보충성의 원리 설명
다양성 존중	Cahill(2017)	보충성의 원리 이론화
	한귀현(2012)	지방자치법상 보충성의 원칙
	정상우(2016)	지방분권형 헌법개정
기능적 효율성 촉진	박인권(2004)	보충성의 원리 설명

Ⅲ. 현행 우리나라 자치법규의 일반사항

1. 입법절차

자치법규는 지방자치단체의 사무를 수행하는데 필요한 규범이며, 주민의 이해를 조정하는 규율이다(행정자치부 2016, 77). 자치법규는 크게 조례와 규칙으로 나뉘는데, 조례의 입법절차는 3단계로 ‘조례안의 입안과 발의→조례안에 대한 지방의회의 의결→공포 및 효력발생’ 순으로 진행된다. 조례안의 입안 및 발의는 발의권자에 따라 기준이 다르다. 먼저 「지방자치법」 제22조에 의거 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있으며, 동법 제66조에 따라 지방자치단체장은 발의할 수 있다. 둘째, 동법 제66조에 의거 지방의회 의원의 발의시 재적의원 1/5이상 또는 10명 이상의 연서가 필요하다. 셋째, 동법 제56조, 제58조, 제59조에 의거 지방의회의 소관위원회에서 의안을 발의할 수 있다. 넷째, 동법 제15조에 의거 19세 이상 주민이 지방자치단체장에게 조례의 제정, 개정, 폐지를 청구할 수 있다. 시도와 인구 50만 이상의 대도시에서는 19세 이상 주민총수의 1/100이상 1/70이하, 시·군·자치구에서는 19세 이상 주민총수의 1/50이상 1/20이하의 범위에서 지방자치단체 조례로 정하는 19세 이상 주민수 이상의 연서가 필요하다.

〈그림 1〉 지방자치단체장 발의시 조례 입법절차



※ 주민청구조례안의 경우: ⑥(청구요건심사를 위한 심의)~⑩

※ 규칙: ①~⑥ → ⑩

자료: 행정자치부(2016, 78)

〈그림 2〉 지방의회의원 발의시 조례 입법절차



자료: 행정자치부(2016, 78)

〈표 2〉 자치법규 입법 세부절차

※ 조례입법절차: 자치단체장 ①~⑩, 지방의원 ⑦~⑩, 주민청구조례안 ⑥, 청구요건심사 ⑩, 규칙입법절차 ①~⑥→ ⑩-1 → 공포

절차	소요기간 및 근거법령	처리	비고
① 자치법규입안	○ 자체별 관련 조례 또는 규칙 등	소관법무부서	○ 자치입법에 관한 조례, 법제사무처리 규칙 등
② 사전승인·협의 또는 관계부처협의	○ 상의법령 ○ 지자체별 관련 조례 또는 규칙 등	소관·상급부서 관계부서	○ 상위법령에서 사전승인·협의를 요구하는 경우
③ 입법예고	○ 20일 이상/행정절차법§43, 지자체별 관련 조례	소관부서	○ 법령은 40일 이상

절차	소요기간 및 근거법령	처리	비고
④ 규제심사	○ 행정규제기본법 §3③, 지자체별 관련 조례 또는 규칙 등	소관 법무부서	
⑤ 법무부서심사	○ 지자체별 관련 조례 또는 규칙 등	소관 법무부서	
⑥ 조례규칙심의회 심의	○ 지방자치법시행령 §28, 지자체별 관련 규칙	법무부서	
⑦ 조례안공고, 조례안발의·제출	○ 지방자치법§46	법무부서	○ 긴급한 안전의 경우 공고 생략
	○ 지방자치법§66	단체장/의원/위원회	○ 단체장/재적의원 1/5이상 또는 10명 이상의 연서/위원회(소관사항)
⑧ 조례안예고 (11.7.14신설)	○ 5일이상/지방자치법§66의2, 지자체별회의규칙	의회	○ 의회 심사대상인 조례안에 대한 예고(재량사항)
⑨ 지방의회 심의의결	○ 지방자치법§63-64의2, 지자체별 회의규칙	의회	○ 과반수 출석 및 출석 과반수 찬성
⑩ 의결된 조례안 이송	○ 5일이내/지방자치법 §26①	의회	
⑩-1 보고	○ (조례)5일이내, (규칙)공포예정15일전/지방자치법§28	법무부서	○ 시군구→시도/시도→행자부→관계 중앙행정기관
⑩-2 재의요구	○ 20일이내/지방자치법§26③	단체장	○ 이의가 있는 경우
	○ 20일이내/지방자치법§107①, §108①	단체장	○ 월권, 법령위반, 공익을 해치는 경우, 예산상 집행할 수 없는 경비포함의 경우
	○ 재의요구지시/지방자치법§172①	시도지사장관	○ 법령위반, 공익을 해치는 경우
⑩-3 재의결	○ 10일이내/지방자치법시행령§71①	의회	○ 재적의원 과반수 출석 및 출석의원 2/3찬성
⑩-4 대법원제소	○ 제소/20일이내/지방자치법§107③, §172③	단체장	○ 법령에 위반되는 경우→집행정지신청가능
	○ 제소지시/7일이내/지방자치법 §172④	시도지사장관	○ 법령위반에도 단체장이 제소하지 않는 경우
	○ 제소/7일이내/지방자치법§172⑤	단체장	○ 제소지시를 받은 경우
	○ 제소/7일이내/지방자치법§172⑥	시도지사장관	○ 제소지시에도 단체장이 제소하지 않는 경우
	○ 제소/7일이내/지방자치법§172⑦	시도지사장관	○ 재의요구지시에도 단체장이 재의요구를 하지 않는 경우
⑪ 공포	○ (이의가 없는 경우)20일이내/지방자치법§26②	단체장	○ 공보게재→시행일: 20일경과후
	○ (재의결된 경우)지체없이/지방자치법§26⑥	단체장	○ 공보게재
	○ (단체장이 5일이내 공포하지 않는 경우) 지방자치법§26⑤ ※ 규칙은 공포기한이 없음	의장	○ 공보, 일간신문, 계사판 게재

자료: 행정자치부(2016, 87)

2. 자치법규의 내용

조례는 법령의 위임여부에 따라 ‘위임조례’와 ‘자치조례(직권조례)’로 나뉜다. 위임조례는 개별법령의 위임에 의해 제정되며, 자치조례는 개별법령의 위임없이 「지방자치법」 제22조의 규정에 근거하여 지방자치단체 고유사무에 대해 직권으로 정하는 조례이다. 조례제정의 재량 여부에 따라 ‘필수조례’와 ‘임의조례’로 나뉘는데, 필수조례란 법령에 의해 반드시 제정하여야 하는 조례이며, 임의조례는 지방자치단체 사무에 관한 재량에 의해 제정하는 조례이다. 주민과의 관계 여부에 따라 ‘주민의 권리의무에 관한 조례’와 ‘지방자치단체의 내부조직이나 운영에 관한 조례’로 분류될 수 있다. 주민의 권리제한과 의무부과 및 벌칙에 관한 조례는 대부분 위임조례 내지 필수조례에 해당하며, 필수조례에는 지방의회와 집행기관 상호간 관계에 대해 반드시 조례로 규정하도록 명시한 사항이 다수 포함되어 있다. 규칙은 조례와 마찬가지로 법령 또는 조례의 위임에 의해 제정되어 법규적 성질을 갖는 ‘위임규칙’과 교육훈련이나 내부조직과 관련되어 행정규칙적인 성질을 갖는 ‘직권규칙’이 있다(행정자치부 2016, 24).

〈표 3〉 조례로 규정할 수 있는 사항 예시

법령구분	근거법령	내용
지방자치법	제4조의2제1항	자치구가 아닌 구와 읍, 면, 동의 폐치분합
	제4조의2제4항	행정운영상 동, 리 설치
	제6조의제1항	사무소 소재지 변경, 설정
	제15조제1항	조례 제, 개폐 청구인수
	제38조제1항	지방의회의원의 윤리강령 및 윤리실천규범
	제39조제2항	지방의회의 의결사항
	제42조제3항	지방의회, 위원회 출석, 답변할 수 있는 공무원
	제44조제2항	정례회 운영에 관한 사항
	제56조제1항	지방의회 위원회의 설치
	제62조	위원회에 관한 그 밖의 사항
	제66조의3제2항	의안에 대한 비용추계 등에 관한 사항
	제90조	의무사무기구의 설치 및 구성
	제91조제1항	의회의 사무직원 정수
	제104조	사무의 위임, 위탁
	제105조	소속직원의 임면권
	제113조~	직속기관, 사업소, 출장소, 합의제 행정기관
	제116조의2	자문기관 등의 설치
제124조제4항, 제5항	지방채무이행, 채권관리	

법령구분	근거법령	내용
	제139조제1항	사용료, 수수료, 분담금 징수에 관한 사항
	제139조제2항	사용료, 분담금 포탈자에 대한 과태료
	제142조제2항	재산의 보유, 자금의 적립 및 기금설치
	제144조제2항	공공시설의 설치
지방자치법 시행령	제32조	조례, 규칙의 공포에 관한 사항
	제33조제1항	지방의회의원의 일비와 여비지급에 관한 사항
	제83조제1항	검사위원의 실비변상에 관한 사항

자료: 행정자치부(2016, 26)

〈표 4〉 규칙으로 규정할 수 있는 사항 예시

법령구분	근거법령	내용
지방자치법	제105조	소속공무원의 복무, 징계, 교육훈련
지방자치법 시행령	제70조	지방자치단체의 장의 사무인계
	제81조제2항	이장의 임명절차 등 인사운영에 관한 사항
지방재정법	제31조제1항	국가의 공공시설에 관한 사용료징수
	제61조	세입의 징수와 납기
지방공무원법	제78조제3항	제안제도의 운영
지방공무원법 시행령	제4조제1항	지방공무원임용령 시행규칙
	제11조제1항	공개경쟁신규임용시험합격자의 등록에 관한 사항
	제12조제2항	신규임용후보자의 명부작성에 관한 사항
	제17조제1항	특별임용요건의 세부사항 규정

자료: 행정자치부(2016, 26)

3. 자치입법 운영 현황

지방자치단체의 자치입법 현황을 살펴보면 아래 〈표 5〉에서 보는 바와 같이, 1994년 조례 33,982건, 규칙 16,565건으로 총 50,547건이 운영되었다. 1995년 지방자치가 본격적으로 실시된 이후 자치입법은 계속 증가하여 2015년 말 기준 조례 67,649건, 규칙 23,694건으로 총 91,243건이 운영되고 있는바, 20년 전인 1994년에 비해 양적으로 81%가 증가한 셈이다. 내용면에서도 지역의 특수성을 반영한 다양한 주제의 조례가 지속적으로 제정·운영되고 있다.

〈표 5〉 연도별 자치법규 현황(단위: 건)

구분	'94년	'07년	'08년	'09년	'10년	'11년	'12년	'13년	'14년	'15년
총건수	50,547	67,183	70,240	73,848	76,020	79,043	81,954	85,695	87,163	91,243
조례	33,982	45,979	48,341	51,214	53,242	55,996	58,531	61,894	63,476	67,549
규칙	16,565	21,204	21,899	22,634	22,778	23,047	23,423	23,801	23,687	23,694

자료: 행정자치부(2016, 22)

지방자치단체 단위별 자치입법 운영 현황을 살펴보면 아래 〈표 6〉에서 보는 바와 같이 광역지방자치단체는 2015년말 조례 7,439건, 규칙 2,273건으로 총 9,712건을 운영하고 있으며, 기초지방자치단체는 조례 60,110건, 규칙 21,421건으로 총 81,531건을 운영하고 있다.

〈표 6〉 2015년 자치법규 보유현황(단위: 건)

구분	14년말 보유	15년 자치법규 운영				15년말 보유	
		소계	제정	개정	폐지		
합계	87,163	33,957	6,466	25,353	2,138	91,243	
시·도	소계	9,052	4,562	865	3,514	183	9,712
	조례	6,787	3,722	798	2,797	127	7,439
	규칙	2,265	840	67	717	56	2,273
시·군·구	소계	78,111	29,395	5,601	21,839	1,955	81,531
	조례	56,689	22,402	4,933	16,121	1,348	60,110
	규칙	21,422	6,993	668	5,718	607	21,421

자료: 행정자치부(2016, 22)

IV. 조례(안) 재의 현황에 대한 내용분석

1. 연구설계

앞서 살펴본 보충성의 원칙에 따라 지역주민들의 일상생활과 직결되는 사무는 기초지방정부가 우선적으로 사무를 관장하고 기초지방정부가 예산 및 기술부족 등의 사유로 처리할 수 없을 때 광역정부가 사무를 보충적으로 관리하게 되며, 전국적으로 통일성을 요구하는 사업이나 광역정부의 여건 부족으로 수행할 수 없을 때 보충적으로 중앙정부가 업무를 수행하는

것이 사무배분의 원칙이라 할 수 있겠다. 이러한 보충성의 원칙이 갖는 의의는 지방정부 및 지역주민들의 창의성촉진, 자율성존중, 다양성존중, 기능적 효율성촉진의 크게 네 가지로 정리하였다. 본 연구는 우리나라 자치입법권이 보충성의 원칙을 얼마나 충실히 이행하고 있는지 그 수준을 측정하는데 목적을 두었다. 이에 민선 제4기(2006.7.1.-2010.6.30)와 제5기(2010.7.1.-2014.6.30.) 지방의회에서 제정 및 개정된 조례안에 대해 재의결한 사례¹⁾를 대상으로 내용분석을 실시하여 현황을 살펴보았다. 실증분석을 위한 기준으로 조례안 제소에 대한 선행연구로 권자경(2017)의 연구에서 사용하고 있는 분석내용을 바탕으로 재의 조례안을 대상으로 하고 있는 분석틀로 아래 <표 7>과 같이 작성하였다. 재의요구 이유, 재의 조례안 내용의 기능상 분류, 재의 조례안 지역별 분포, 재의요구지시자와 재의요구자간 관계, 재의 결과, 재의 소요기간을 분석기준으로 삼았다.

<표 7> 분석 내용

보충성의 원칙 이행수준 분석
-창의성, 자율성, 다양성, 효율성



번호	분석 내용	자료 근거	분석방법
1	재의요구 이유	행정자치부(2014), 행정안전부(2011, 2008), 권자경(2017)	내용 분석
2	재의 조례(안) 내용의 기능상 분류	최창수(2012), 송광태(2012), 권자경(2017)	
3	재의 조례(안) 지역별 분포	행정자치부(2014), 행정안전부(2011, 2008), 권자경(2017)	
4	재의요구지시자와 재의요구자간 관계	행정자치부(2014), 행정안전부(2011, 2008), 권자경(2017)	
5	재의요구자의 특성 (지방자치단체 단위별, 민선기수별)	행정자치부(2014), 행정안전부(2011, 2008), 권자경(2017)	
6	재의결과	행정자치부(2014), 행정안전부(2011, 2008), 권자경(2017)	
7	재의 소요기간	행정자치부(2014), 행정안전부(2011, 2008), 권자경(2017)	

자료: 권자경(2017, 117)에서 수정

1) 권자경(2017)의 연구는 대법원 제소까지 진행된 조례(안)을 연구대상으로 하였지만, 본 연구는 지방의회에 재의에 붙여진 조례(안)을 연구대상으로 선정하여 조사대상의 차이가 있다.

2. 재의요구 이유

지방의회에서 의결된 조례안에 대해 재의요구가 이루어진 이유를 분석한 결과 아래 <표 8>에 서 보는 바와 같이 전체적으로 ‘개별 상위법령 규정내용 위배’가 48.0%(59건)으로 가장 많았고, ‘상급기관 승인 등 선행절차 미이행, 현저한 공익저해, 기타 이의가 있는 경우’가 22.0%(27건)로 그 다음을 이었다. ‘당해 지방자치단체의 사무가 아닌 사항을 규정’한 경우가 12.2%(15건), ‘법률의 위임없이 주민의 권리제한, 의무부과, 벌칙규정’의 이유가 11.4%(14건), ‘지방의회와 집행기관의 권한 분리, 배분 및 대표제 원리 위배’가 6.5%(8건) 순으로 집계되었다.

가장 높은 비율을 차지한 ‘개별 상위법령 규정내용 위배’의 사례로 「인천광역시 시민제안제도 운영조례(안)」(2007.3.9.의결)을 인천광역시의회가 의결하였는데 행정자치부장관이 3월22일 재의요구를 지시하였고, 인천광역시장이 3월28일 재의를 요구하여 시의회에서 4월20일 재의한 결과 부결로 처리되었다. 조례 내용 중 특허, 실용신안, 디자인 등의 창안자는 시장에 그 권리를 승계한다는 조항이 「발명진흥법」을 위반한다는 이유에서였다. 「서울특별시 농수산물도매시장 조례(안)」(2014.03.04.의결)은 집단이주정착용 체비지에 대해 매각시 변상금을 부과할 수 있다는 조항을 신설하고 그 부과결정을 시장관리위원회에서 의결하기로 규정하였는데, 「농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률」에 의거 시장관리위원회는 심의기구로 의결할 수 있는 권한이 없다는 이유로 서울특별시장의 지시로 시의회에 재의가 요구되었고 결국 회기만료로 자동폐기되었다.

둘째, ‘상급기관 승인 등 선행절차 미이행, 현저한 공익저해, 기타 이의가 있는 경우’의 사례로 「세종특별자치시 읍면동 및 리의 명칭과 구역에 관한 조례(안)」은 도담동을 방축동으로 명칭을 변경하고자 세종특별시의회에서 의결하였는데(2012.12.17.), 세종시는 순 우리말로 동의 명칭을 정하는 것을 이미 원칙으로 정한 바, 동명칭변경에 대해 반대 민원이 폭주하여 주민의견수렴이 필요하다는 이유로 세종특별자치시장이 재의를 요구하였고 재의결과 부결되었다(2013.03.29.). 다른 예로 「고창군 농축산물가격안정기금 설치 및 운용 조례(안)」은 농산물 뿐만 아니라 축산물까지 포함한 농축산물가격안정기금을 설치 및 운영한다는 제명을 변경한 것인데(2013.12.29.), 고창군수는 농산물은 고정된 경작면적에 해당하지만 축산물은 유동적 출하두수로 책임있는 기금운용에 축산물이 타당하지 않고 축산물 최소생산비 지원시 기금지원 과다로 예산운용에 어려움이 있다는 이유로 재의를 요구하였다. 이후 군의회에서 재의한 결과 부결되었다(2014.04.11.).

셋째, ‘당해 지방자치단체의 사무가 아닌 사항을 규정’한 경우의 사례로 「구례군 동물복지형 친환경녹색축산 육성 조례(안)」은 계획수립, 심의위원회 구성 및 기능, 기술개발 및 보급 등

녹색축산 농장을 지정하는 내용을 담아 조례를 제정(2013.06.17.)하였는데 이는 전라남도지사의 사무에 해당한다며 구례군수가 재의를 요구(2013.07.03.)하였다. 최종 구례군의회에서 재의결한 결과 재의결되었다(2013.08.23.). 다른 예로 「경기도 생활임금 조례(안)」은 공무원, 지방공무원이 아닌 경기도 소속 근로자에게 생활임금을 지급하며 위탁용역업체에 가점을 부여한다는 내용을 제정(2014.04.15.)하였는데, 이는 「지방자치법」 제22조에 위반되며 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제6조 제1항에 의거 계약상 조건부과 금지에 위반된다며 경기도지사가 재의를 요구하였다(2014.04.29.). 최종 경기도의회에서 재의한 결과 다시 통과되었다(2014.06.26.).

넷째, ‘법률의 위임없이 주민의 권리제한, 의무부과, 벌칙규정’을 한 예로 완주군의회가 「완주군 악취방지시설 보조금 지원 조례(안)」을 통해 악취유발사업장의 악취방지시설 설치 및 개선비용을 지원한다고 규정하였다(2014.03.19.). 한편 「악취방지법」은 인구 50만 이상 시를 대상으로 하는 것으로 완주군이 법률위임없이 엄격한 배출허용기준을 정한 것은 법에 위반되는 사항으로 전라북도지사가 재의요구를 지시(2014.04.09.)하였고 완주군수가 재의를 요구하였다(2014.06.30.). 군의회에서 재의한 결과 2014.06.30.자 의회회기만료로 자동폐기되었다. 장수군의회가 「장수군 가로수조성 및 관리조례(안)」로 가로수 조성 및 관리에 관한 사항을 규정(2010.03.23.)하였는데, 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」은 위반자는 형사고발조치해야하나 산림자원을 훼손한 자에 대한 부담금을 부여한다는 규정을 조례에 위임하지 않고 있다. 전라북도지사는 가로수 관리에 대해 주민에게 부담을 줄 수 없다는 입장으로 재의요구를 지시(2010.04.13.)하였고, 장수군수가 재의를 요구(2010.04.29.)하여 결국 장수군의회에서 부결되었다(2010.04.29.).

다섯째, ‘지방의회와 집행기관의 권한 분리, 배분 및 대표제 원리 위배’에 해당하는 사례로 「진도군립민속예술단 설치조례(안)」은 군립민속예술단 총단장, 운영위원장을 선임하고 신규단원 모집시 연령을 제한한다는 내용을 개정(2009.03.24.)한 것이다. 총단장과 운영위원장이 당초 부군수에서 민간인으로 변경될 경우 공익성을 해칠 우려가 있고 총단장과 운영위원장을 분리할 것을 권고하였으며 단원모집시 연령제한은 최근 공무원 채용시 연령제한 폐지와 관련하여 배치되는 처사라고 진도군수가 재의를 요구하였다(2009.04.30.). 진도군의회가 재의한 결과 최종 부결되었다(2009.05.15.). 「원주시의회 의결사항에 관한 조례(안)」은 예산 또는 공유재산이 수반되는 MOU체결시 의회의결을 받아야 한다는 내용을 제정(2009.06.29.)하였는데, 이는 단체장의 권한에 속하는 것으로 강원도지사가 재의요구를 지시(2009.07.15.)하였고, 원주시장이 재의를 요구하여 원주시의회에서 최종 부결되었다(2009.09.17.).

〈표 8〉 민선기수별 재의요구 이유

재의요구 이유		민선 제4기	민선 제5기	전체
개별 상위법령 규정내용 위배	빈도	26	33	59
	전체 중 %	21.1	26.8	48.0
당해 지방자치단체의 사무가 아닌 사항을 규정	빈도	6	9	15
	전체 중 %	4.9	7.3	12.2
법률의 위임없이 주민의 권리제한, 의무부과, 별칙 규정	빈도	10	4	14
	전체 중 %	8.1	3.3	11.4
지방의회와 집행기관의 권한 분리, 배분 및 대표제 원리 위배	빈도	7	1	8
	전체 중 %	5.7	0.8	6.5
상급기관 승인 등 선행절차 미이행, 현저한 공익저해, 기타 이의가 있는 경우	빈도	9	18	27
	전체 중 %	7.3	14.6	22.0
전체	빈도	58	65	123
	전체 중 %	47.2	52.8	100.0

※x2=11.140(.025)

3. 재의 조례(안)의 내용(기능상 분류)

민선 제4기와 민선 제5기에 재의결을 요구받은 조례안은 지방자치단체 사무의 기능상 어떠한 내용들이 많았는지 분석한 결과 아래 〈표 9〉에서 보는 바와 같다. 권자경(2017)의 선행연구에서도 사용하였듯이 최창수(2012), 송광태(2012)의 선행연구에서 지방자치단체의 조례내용을 총 13개로 분류하였다. 본 연구에서는 ‘과학기술’분야에서는 재의가 이루어지지 않았고 나머지 12개 내용에서는 모두 재의가 요구된 것으로 나타났다. 전체적으로 일반행정이 26.0%(32건)으로 가장 많았고, 지역개발 19.5%(24건), 사회복지 17.1%(21건), 산업 및 중소기업분야와 수송 교통분야 8.9%(11건), 농림해양수산분야 4.9%(6건), 공공질서 및 안전분야, 문화관광분야 3.3%(4건), 교육, 의회행정, 환경이 모두 2.4%(3건씩), 보건분야 0.8%(1건) 순으로 집계되었다.

일반행정, 지역개발, 사회복지의 세 분야가 나란히 상위를 차지한 것은 권자경(2017)의 제소 조례(안)에 대한 선행연구의 결과와 동일하게 나왔다. 제소된 조례(안)이나 재의에 부처진 조례(안)은 서로 다른 대상의 사례임에도 동일한 결과가 나온 것은 제소나 재의 모두 일반행정, 지역개발, 사회복지 부문에서 집행부와 지방의회가 빈번히 갈등을 빚고 있음을 알 수 있다. 또한 권자경(2017)의 연구에서 제소 조례(안)의 주제가 9개로 분포되었지만 본 연구에서 재의 조례(안)은 12개 주제로 보다 다양하게 분포되고 있다는 것도 눈여겨 볼만하다.

일반행정 주제에 해당하는 예로 「부산광역시 사상구 주민자치센터 설치 및 운영 조례(안)」

에서 사상구의회가 주민자치위원회 고문 5인의 요건으로 구의원 당연직, 연령 65세 이하, 1년 임기로 제정하였는데(2006.12.20.), 이는 지방자치단체장 인사권에 해당하는 것으로 당해동이 아닌 지역에서 고문이 되는 것은 동네자치에 벗어나고 연령제한은 주민의 권리를 제한하는 것으로 사상구청장이 재의요구(2006.12.28.)하여 결국 부결되었다(2007.02.09.). 다른 예로 「아산시 제증명 등 수수료 징수 조례(안)」은 수수료 요율표에 토지이용계획확인서를 신설하고 수수료 1,000원, 도시계획도면 500원을 부과한다고 제정하였는데(2007.04.20.), 충남도지사가 수수료는 전국적으로 통일해야 할 필요가 있는 것에 해당하여 토지이용계획확인서는 1필지 당 1,000원, 도면첨부는 1,500원으로 한 「지방자치법」에 위배된다고 하여 재의요구를 지시하였고(2007.05.01.) 아산시장이 재의를 요구하여(2007.05.07.) 아산시의회 재의결 후 결국 부결되었다(2007.05.23.).

지역개발과 관련된 주제의 사례로 「제천시 도시계획 조례(안)」은 청풍호라는 지명을 사용하고 있는데(2007.05.04.), 충주호와 충주댐이라는 명칭 대신 청풍호라는 지명을 사용하려면 「충청북도지명위원회조례」에 의거 충청북도지명위원회의 심의결정을 준수하여야 한다며 충청북도지사가 재의요구를 지시하였고(2007.05.22.) 제천시장의 재의요구로 제천시의회가 재의결한 결과 부결되었다(2007.06.18.). 「진도군 부실공사 방지조례(안)」은 부실시공을 방지하기 위해 부실공사 및 불법하도급업체를 제재하고 부당업체의 수의계약을 배제한다는 내용을 제정하였다(2009.08.17.). 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」에 따르면 이와 같은 부당업체는 1개월 이상에서 2년 이하 입찰참가자격을 제한하도록 되어 있는데, 본 조례(안)은 2년간 제외시킨다고 규정하고 있어서 진도군수가 상위법 위반으로 재의를 요구하여(2009.09.03.) 결국 군의회에서 부결되었다(2009.10.30.).

사회복지와 관련된 주제의 사례로 「예산군 영유아보육 조례(안)」은 보육시설장 및 보육교사는 위원장을 할 수 없다고 규정하였는데(2007.10.23.), 이는 평등원칙 및 「영유아보육법」 및 시행령 제6조에 위배되어 충청남도지사가 재의요구를 지시하였고(2007.11.06.) 예산군수가 재의를 요구하여(2007.11.19.) 군의회에서 최종 수정의결하였다(2007.12.13.). 「나주시 금혼부부 축하지원에 관한 조례(안)」은 금혼부부에 대해 대상자를 선정하여 지원한다는 내용을 제정하였는데(2007.12.24.) 이는 홀로 사는 노인에게 대한 형평성에 어긋나며 상대적 빈곤 및 특혜의 시비가 있다하여 나주시장의 재의요구(2008.01.14.)로 결국 부결되었다(2008.01.29.).

〈표 9〉 민선기수별 재의 조례(안) 내용-기능상 분류

조례안 내용		제4기	제5기	전체	조례안 내용		제4기	제5기	전체
교육	빈도	1	2	3	산업· 중소기업	빈도	5	6	11
	전체 중 %	0.8	1.6	2.4		전체 중 %	4.1	4.9	8.9
일반행정	빈도	18	14	32	지역개발	빈도	17	7	24
	전체 중 %	14.6	11.4	26.0		전체 중 %	13.8	5.7	19.5
공공질서, 안전	빈도	1	3	4	사회복지	빈도	8	13	21
	전체 중 %	0.8	2.4	3.3		전체 중 %	6.5	10.6	17.1
문화관광	빈도	1	3	4	환경	빈도	1	2	3
	전체 중 %	0.8	2.4	3.3		전체 중 %	0.8	1.6	2.4
의회행정	빈도	2	1	3	수송교통	빈도	3	8	11
	전체 중 %	1.6	0.8	2.4		전체 중 %	2.4	6.5	8.9
보건	빈도	1	0	1	농림· 해양수산	빈도	0	6	6
	전체 중 %	0.8	0.0	0.8		전체 중 %	0.0	4.9	4.9
					전체	빈도	58	65	123
						전체 중 %	47.2	52.8	100.0

※ $\chi^2=17.880(.084)$. 14셀(58.3%)은 5보다 작은 기대 빈도임

※ 재의가 이루어지지 않은 분야-과학기술

4. 재의 조례(안)의 지역별 분포

재의의 지역별 분포를 분석한 결과 아래 〈표 10〉에서 보는 바와 같이 전체적으로 경기도가 22.0%(27건)로 가장 많았고 그 다음으로 서울특별시와 전라남도가 각 10.6%(13건)로 두 번째를 차지하였다. 그 다음으로 충청남도 9.8%(12건) 경상남도 8.9%(11건), 충청북도 7.3%(9건), 인천광역시와 강원도가 각 5.7%(7건) 순으로 집계되었다. 경기도는 전체 22.0% (27건)중 17.1%(21건)가 민선 제5기에 이루어진 것으로 이 때 조례제정 및 재의 등의 활동이 민선 제4기 때보다 활발했음을 알 수 있다. 또한 권자경(2017)의 선행연구에서 제소 조례(안)은 기초지방자치단체의 경우 서울, 경기, 인천의 수도권지역에서 1위부터 3위까지 모두 차지할 정도로 수도권중심의 지역편중을 보였는데, 재의 조례(안)을 대상으로 한 본 연구에서도 1위와 2위 모두 경기도와 서울특별시인 수도권 지역으로 나타났다. 전반적으로 수도권지역에서 조례제정 및 재의요구 활동이 활발한 이유는 집행부와 의회간 대립구도 형성에 기인한 것으로 평가할 수 있겠다. 권자경(2017)의 선행연구에서 17개 광역단위별로 7개 지역²⁾에서 제소 조례(안)이 단 한건도 일어나지 않았지만, 본 연구의 재의 조례(안)은 17개 전역에서 모두 재의가 발생한 것을 볼 때 제소와 달리 재의는 전국적으로 광범위하게 일어난다는 것을 알 수 있다.

2) 대전광역시, 울산광역시, 대구광역시, 충청북도, 충청남도, 경상남도, 세종시의 7개 지역

〈표 10〉 민선기수별 재의 조례(안)의 지역별 분포

지역		제4기	제5기	전체	지역		제4기	제5기	전체
서울특별시	빈도	5	8	13	충청남도	빈도	5	7	12
	전체중%	4.1	6.5	10.6		전체중%	4.1	5.7	9.8
인천광역시	빈도	3	4	7	전라북도	빈도	2	4	6
	전체중%	2.4	3.3	5.7		전체중%	1.6	3.3	4.9
대전광역시	빈도	1	1	2	전라남도	빈도	7	6	13
	전체중%	0.8	0.8	1.6		전체중%	5.7	4.9	10.6
광주광역시	빈도	1	0	1	경상북도	빈도	3	0	3
	전체중%	0.8	0.0	0.8		전체중%	2.4	0.0	2.4
부산광역시	빈도	1	2	3	경상남도	빈도	10	1	11
	전체중%	0.8	1.6	2.4		전체중%	8.1	0.8	8.9
울산광역시	빈도	3	1	4	강원도	빈도	4	3	7
	전체중%	2.4	0.8	3.3		전체중%	3.3	2.4	5.7
대구광역시	빈도	1	0	1	제주특별자치도	빈도	0	3	3
	전체중%	0.8	0.0	0.8		전체중%	0.0	2.4	2.4
경기도	빈도	6	21	27	세종특별자치시	빈도	0	1	1
	전체중%	4.9	17.1	22.0		전체중%	0.0	0.8	0.8
충청북도	빈도	6	3	9	전체	빈도	58	65	123
	전체중%	4.9	2.4	7.3		전체중%	47.2	52.8	100.0

※x2=28.780(.025)

5. 재의요구지시자와 재의요구자간 관계

민선 제4기와 민선 제5기 전체기간 중 재의요구지시자와 재의요구자간 관계를 살펴본 결과 아래 〈표 11〉과 같다. 재의요구지시자와 재의요구자간 수직적 관계에 있는 경우 중 ‘광역지방자치단체장이 재의요구를 지시하고 기초지방자치단체장이 재의를 요구한 경우’가 55.6%(50건)로 가장 많았고, ‘중앙정부기관장의 재의요구지시로 광역지방자치단체장이 재의를 요구한 경우’가 6.7%(6건), ‘조례규칙심의회가 재의요구를 지시하여 광역지방자치단체장이 재의를 요구한 경우’가 1.1%(1건)으로 나타났다. 수직적 관계가 아니고 ‘재의요구지시자와 재의요구자가 동일한 경우’로 기초지방자치단체장이 24.4%(22건), 광역지방자치단체장이 12.2%(11건)으로 집계되었다. 종합하면 재의요구지시자와 재의요구자간 수직적 관계 속에 재의가 이루어진 경우는 총 63.4%(57건)이며, 같은 지방정부단위에서 이루어진 경우가 36.6%(33건)로 정리할 수 있는데, 이는 재의가 수직적 관계 속에서 요구되는 경우가 훨씬 많다는 것을 보여준다.

〈표 11〉 재의요구지시자와 재의요구자간 관계

재의요구지시자		재의요구자		전체
		기초단체장	광역단체장	
광역단체장	빈도	50	11	61
	전체중%	55.6	12.2	67.8
기초단체장	빈도	22	0	22
	전체중%	24.4	0.0	24.4
중앙정부기관장	빈도	0	6	6
	전체중%	0.0	6.7	6.7
조례규칙심의회	빈도	0	1	1
	전체중%	0.0	1.1	1.1
전체	빈도	72	18	90
	전체중%	80.0	20.0	100.0

※ $\chi^2=33.648(.000)$

6. 재의요구자의 특성

지방자치단체 단위별로 재의요구자의 특성을 살펴본 결과 아래 〈표 12〉에서 보는 바와 같이 광역지방자치단체에서 광역지방자치단체장이 재의를 요구한 경우가 24.4%(29건), 기초지방자치단체에서 기초지방자치단체장이 재의를 요구한 경우가 74.8%(89건), 광역단체장이 재의를 한 경우가 1건(0.8%)으로 나타났다.

〈표 12〉 지방자치단체 단위별 재의요구자의 특성

재의요구자		지방자치단체 단위		전체
		광역지방자치단체	기초지방자치단체	
기초단체장	빈도	0	89	89
	전체중%	0.0	74.8	74.8
광역단체장	빈도	29	1	30
	전체중%	24.4	0.8	25.2
전체	빈도	29	90	119
	전체중%	24.4	75.6	100.0

※ $\chi^2=113.755(.000)$

민선기수별로 재의요구자의 특성을 살펴본 결과 아래 <표 13>에서 보는 바와 같이 기초지방자치단체장은 민선 제4기가 40.5%(49건)로 민선 제5기 33.1%(40건)보다 재의요구가 더 많았고, 광역지방자치단체장의 경우 민선 제5기가 19.8%(24건)로 민선 제4기 6.6%(8건)보다 재의요구가 더 많았던 것으로 집계되었다.

<표 13> 민선기수별 재의요구자의 특성

재의요구자		민선 제4기	민선 제5기	전체
기초단체장	빈도	49	40	89
	전체증%	40.5	33.1	73.6
광역단체장	빈도	8	24	32
	전체증%	6.6	19.8	26.4
전체	빈도	57	64	121
	전체증%	47.1	52.9	100.0

※ $\chi^2=8.534$ (.003)

7. 재의결과

재의결과를 먼저 재의요구 이유에 따라 구분해 보면 아래 <표 14>에서 보는 바와 같이 '개별상위법령 규정내용 위배'로 재의요구를 받아 재의한 결과 부결 34.1%(42건)가 가장 많았고, 자동폐기 7.3%(9건), 재의결 4.9%(6건), 재의결로 대법원에 제소한 후 소취하 1.6%(2건) 순으로 나타났다. '상급기관 승인 등 선행절차 미이행, 현저한 공익저해, 기타 이의가 있는 경우'로 재의결한 결과 재의결 10.6%(13건), 부결 7.3%(9건), 재의결로 대법원에 제소한 후 소취하 1.6%(2건) 순으로 집계되었다. '당해 지방자치단체의 사무가 아닌 사항을 규정'하여 재의결한 결과 재의결 5.7%(7건), 부결 3.3%(4건), 자동폐기 2.4%(3건), 계류 0.8%(1건) 순으로 나타났다. '법률의 위임 없이 주민의 권리제한, 의무부과, 벌칙 규정'으로 재의결한 결과 부결 6.5%(8건), 자동폐기 3.3%(4건), 재의결 0.8%(1건), 수정의결 0.8%(1건)로 나타났다. '지방의회와 집행기관의 권한 분리, 배분 및 대표제원리 위배'로 재의결한 결과 부결 5.7%(7건), 재의결 0.8%(1건)로 나타났다. 종합하면, 지방의회의 초기 의결대로 재의결된 경우가 가장 많은 항목은 '상급기관 승인 등 선행절차 미이행, 현저한 공익저해, 기타 이의가 있는 경우'와 '당해 지방자치단체의 사무가 아닌 사항을 규정'한 경우의 두 가지로, 그래도 우리나라에서 자치입법권이 완전히 불인정되는 것은 아니고 어느 정도 존중되고 있으며 앞으로 더 많은 수와 내용면에서 확대될 여지가 있음을 보여주는 것이라 하겠다. 한편 '개별 상위법령 규정내용

위배’, ‘법률의 위임없이 주민의 권리제한, 의무부과, 벌칙규정’, ‘지방의회와 집행기관의 권한 분리, 배분 및 대표제 원리 위배’의 세 개 항목은 여전히 부결이 압도적으로 높게 나타난 것은 자치입법권의 제약이 존재함을 여실히 보여주었다고 할 수 있다.

〈표 14〉 재의요구 이유에 따른 재의결과

재의요구이유	의결결과							
	재의결	부결	수정의결	자동폐기	계류	재의결로 대법원에 제소한 후 소취하	전체	
개별 상위법령 규정내용 위배	빈도	6	42	0	9	0	2	59
	전체중%	4.9	34.1	0.0	7.3	0.0	1.6	48.0
당해 지방자치단체의 사무가 아닌 사항을 규정	빈도	7	4	0	3	1	0	15
	전체중%	5.7	3.3	0.0	2.4	0.8	0.0	12.2
법률의 위임없이 주민의 권리제한, 의무부과, 벌칙 규정	빈도	1	8	1	4	0	0	14
	전체중%	0.8	6.5	0.8	3.3	0.0	0.0	11.4
지방의회와 집행기관의 권한 분리, 배분 및 대표제 원리 위배	빈도	1	7	0	0	0	0	8
	전체중%	0.8	5.7	0.0	0.0	0.0	0.0	6.5
상급기관 승인 등 선행절차 미이행, 현저한 공익저해, 기타 이의가 있는 경우	빈도	13	9	0	3	0	2	27
	전체중%	10.6	7.3	0.0	2.4	0.0	1.6	22.0
전체	빈도	28	70	1	19	1	4	123
	전체중%	22.8	56.9	0.8	15.4	0.8	3.3	100.0

※x2=46.820(.001)

재의 조례안 내용별로 재의결과를 살펴본 결과 아래 〈표 15〉에서 보는 바와 같이 ‘일반행정’의 경우 부결 17.1%(21건), 재의결 4.9%(6건), 자동폐기 4.1%(5건) 순으로 나타났다. ‘지역개발’의 경우 부결 15.4%(19건), 재의결 2.4%(3건), 자동폐기 1.6%(2건) 순으로 집계되었다. ‘사회복지’의 경우 재의결 6.5%(8건), 부결 4.1%(5건), 자동폐기 3.3%(4건), 재의결로 대법원에 제소한 후 소취하 2.4%(3건), 수정의결 0.8%(1건)로 집계되었다. 종합하면 일반행정 분야와 지역개발 분야는 재의결 후 최종 부결이 가장 많았고, 사회복지 분야의 경우 재의결이 가장 많았고, 수정의결까지 합하면 지방의회의 최초 의결사항이 더 많이 반영되었다고 평가할 수 있겠다.

〈표 15〉 재의 조례(안) 내용별 재의결과

조례안 내용		의결결과						
		재의결	부결	수정 의결	자동 폐기	계류	재의결로 대법원에 제소한 후 소취하	전체
교육	빈도	0	2	0	0	0	1	3
	전체 중 %	0	1.6	0.0	0.0	0.0	0.8	2.4
일반행정	빈도	6	21	0	5	0	0	32
	전체 중 %	4.9	17.1	0.0	4.1	0.0	0.0	26.0
공공질서, 안전	빈도	1	0	0	2	1	0	4
	전체 중 %	0.8	0.0	0.0	1.6	0.8	0.0	3.3
문화관광	빈도	2	1	0	1	0	0	4
	전체 중 %	1.6	0.8	0.0	0.8	0.0	0.0	3.3
의회행정	빈도	0	3	0	0	0	0	3
	전체 중 %	0.0	2.4	0.0	0.0	0.0	0.0	2.4
보건	빈도	0	1	0	0	0	0	1
	전체 중 %	0.0	0.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.8
산업·중소기업	빈도	2	9	0	0	0	0	11
	전체 중 %	1.6	7.3	0.0	0.0	0.0	0.0	8.9
지역개발	빈도	3	19	0	2	0	0	24
	전체 중 %	2.4	15.4	0.0	1.6	0.0	0.0	19.5
사회복지	빈도	8	5	1	4	0	3	21
	전체 중 %	6.5	4.1	0.8	3.3	0.0	2.4	17.1
환경	빈도	0	2	0	1	0	0	3
	전체 중 %	0.0	1.6	0.0	0.8	0.0	0.0	2.4
수송교통	빈도	4	6	0	1	0	0	11
	전체 중 %	3.3	4.9	0.0	0.8	0.0	0.0	8.9
농림·해양수산	빈도	2	1	0	3	0	0	6
	전체 중 %	1.6	0.8	0.0	2.4	0.0	0.0	4.9
전체	빈도	28	70	1	19	1	4	123
	전체 중 %	22.8	56.9	0.8	15.4	0.8	3.3	100.0

※x2=88.911(.003)

민선기수별 재의결과를 살펴본 결과 아래 〈표 16〉에서 보는 바와 같이 민선 4기에서는 부결이 37.4%(46건)으로 가장 많았고 재의결은 7.3%(9건), 자동폐기 1.6%(2건), 수정의결 0.8%(1건) 순으로 집계되었다. 민선 제5기의 경우도 부결이 19.5%(24건)으로 가장 많았고,

재의결 15.4%(19건), 자동폐기 13.8%(17건), 재의결로 대법원 제소 후 소취하 3.3%(4건), 계류 0.8%(1건) 순으로 나타났다. 민선 제4기와 민선 제5기 모두에서 부결이 가장 많았지만, 민선 제4기 보다 민선 제5기에서 재의결이 8.1%(10건) 더 증가한 것은 자치입법권의 제약이 보완되고 점차 확대되어가는 추세라고 평가할 수 있겠다.

〈표 16〉 민선기수별 재의결과

의결결과		제4기	제5기	전체	의결결과		제4기	제5기	전체
재의결	빈도	9	19	28	계류	빈도	0	1	1
	전체중%	7.3	15.4	22.8		전체중%	0	0.8	0.8
부결	빈도	46	24	70	재의결로 대법원 제소후 소취하	빈도	0	4	4
	전체중%	37.4	19.5	56.9		전체중%	0	3.3	3.3
수정의결	빈도	1	0	1	전체	빈도	58	65	123
	전체중%	0.8	0.0	0.8		전체중%	47.2	52.8	100.0
자동폐기	빈도	2	17	19					
	전체중%	1.6	13.8	15.4					

※ $\chi^2=28.020$ (.000)

지방자치단체 단위별 재의결과를 살펴보면 아래 〈표 17〉에서 보는 바와 같이 광역지방자치단체의 경우 재의결과 부결이 동일하게 6.6%(8건)로 나타난 반면, 기초지방자치단체의 경우 부결이 50.4%(61건), 재의결 16.5%(20건)로 부결이 절반이 넘음을 알 수 있다. 재의결과 부결이 기초지방자치단체에 더 많이 나타난 것은 광역지방자치단체가 기초지방자치단체보다 자치입법권의 제약성이 덜하다고 평가할 수 있을 것이다.

〈표 17〉 지방자치단체 단위별 재의결과

의결결과		광역	기초	전체	의결결과		광역	기초	전체
재의결	빈도	8	20	28	계류	빈도	0	1	1
	전체중%	6.6	16.5	23.14		전체중%	0	0.8	0.8
부결	빈도	8	61	69	재의결로 대법원 제소후 소취하	빈도	2	2	4
	전체중%	6.6	50.4	57.0		전체중%	1.7	1.7	3.3
수정의결	빈도	0	1	1	전체	빈도	30	91	121
	전체중%	0	0.8	0.8		전체중%	24.8	75.2	100.0
자동폐기	빈도	12	6	18					
	전체중%	1.0	0.5	1.5					

※ $\chi^2=25.610$ (.000)

8. 재의 소요기간

재의에 걸리는 소요시간을 알아보기 위해 먼저 최초 지방의회 의결부터 재의요구까지 걸린 소요시간을 분석한 결과 아래 <표 18>에서 보는 바와 같이 전체 평균 15.25일, 중위수 16일이 소요된 것으로 계산되었다. 빈도별로 19일이 8.9%(11건), 20일이 8.1%(10건), 16일과 18일이 모두 7.3%(9건), 14일이 5.7%(7건) 순으로 나타났다. 전반적으로 지방의회 최초의결부터 단체장의 재의요구까지 한 달이 걸리지 않는다.

<표 18> 최초의결부터 재의요구까지의 소요기간(단위: 일)

일수	빈도	%	유효%	누적%	일수	빈도	%	유효%	누적%
1	3	2.4	3.3	3.3	13	3	2.4	3.3	34.8
2	2	1.6	2.2	5.4	14	7	5.7	7.6	42.4
4	2	1.6	2.2	7.6	15	5	4.1	5.4	47.8
5	2	1.6	2.2	9.8	16	9	7.3	9.8	57.6
6	2	1.6	2.2	12.0	17	3	2.4	3.3	60.9
7	1	.8	1.1	13.0	18	9	7.3	9.8	70.7
8	1	.8	1.1	14.1	19	11	8.9	12.0	82.6
9	3	2.4	3.3	17.4	20	10	8.1	10.9	93.5
10	6	4.9	6.5	23.9	21	5	4.1	5.4	98.9
11	3	2.4	3.3	27.2	100	1	.8	1.1	100.0
12	4	3.3	4.3	31.5	전체	92	74.8	100.0	

※ 평균= 15.25일, 중위수=16.00, 표준편차=10.447, N=92

지방의회 최초 의결부터 재의요구를 받아 다시 재의결하기까지 소요된 총 기간을 조사한 결과 아래 <표 19>에서 보는 바와 같이 평균 2.95개월, 중위수 2.00개월 소요된 것으로 나타났다. 빈도수가 가장 많은 경우는 1.0개월과 2.0개월이 동수로 35.8%(44건)를 차지하였고, 그 다음이 3.0개월로 8.9%(11건)를 차지하였다. 36개월이 소요된 경우는 「2013 순천만국제정원 박람회 조직위원회 설립 및 지원 조례(안)」, 31개월이 소요된 경우는 「부산광역시 연제구 보육 계획수립 및 공립어린이집 관리 조례(안)」, 「제주특별자치도 나눔운동 및 기부문화 활성화 지원 조례(안)」의 2개(안)으로 나타났다. 권자경(2017, 127)의 선행연구에서 최초 지방의회 의결부터 제소결과까지 총 소요기간은 평균 15.18개월이며, 이 중 제소부터 대법원 제소결과 판결까지 평균 12.68개월 소요되는 것에 비해, 본 연구의 지방의회 재의결단계까지는 평균 약 3개월 미만으로 확인되었다. 제소는 대법원판결이 많은 시간을 필요로 하기 때문에 총 소요기간이 1년 이상 걸리는 경우가 많지만 재의는 제소보다 보통 12~13개월 덜 소요되는 셈이다.

〈표 19〉 최초의결부터 재의까지의 소요기간(단위: 개월)

개월수	빈도	%	유효%	누적%	개월수	빈도	%	유효%	누적%
0.5	2	1.6	1.7	1.7	6.0	2	1.6	1.7	94.2
1.0	44	35.8	36.4	38.0	7.0	1	.8	.8	95.0
1.5	2	1.6	1.7	39.7	8.0	1	.8	.8	95.9
2.0	44	35.8	36.4	76.0	10.0	1	.8	.8	96.7
3.0	11	8.9	9.1	85.1	15.0	1	.8	.8	97.5
3.5	1	.8	.8	86.0	31.0	2	1.6	1.7	99.2
4.0	5	4.1	4.1	90.1	36.0	1	.8	.8	100.0
5.0	3	2.4	2.5	92.6	전체	121	98.4	100.0	

※ 평균= 2.955개월, 중위수=2.000, 표준편차=5.1340, N=121

V. 시사점과 자치입법권 확대방향

이상의 실증연구를 바탕으로 향후 보충성의 원칙에 입각하여 우리나라 자치입법권 확대를 위한 방향을 다음과 같이 정립할 것을 제안하고자 한다.

1. 지역공동체의 창의성 확보

자치입법권은 보충성의 원리에 입각하여 지역공동체의 창의성을 확보하여야 한다. 본 연구의 〈표 5〉와 〈표 6〉에서 보았듯이 2015년 연간 전국 243개 지방정부가 보유한 자치법규는 총 91,243건에 달하며, 이중 연간 새로 제정된 자치법규는 6,466건, 개정된 것은 25,353건, 폐지 2,138건에 달한다. 저마다 지역의 특성과 개성을 반영하여 필요에 따라 조례와 규칙을 제정, 개정, 폐지하고 있다. 지역공동체가 살아가는데 필요한 규율을 전국적으로 천편일률적으로 규정하게 되면 이와 같이 9만개에 달하는 자치법규가 존재할 이유가 없다. 지역공동체마다 독특한 특징을 반영하여 자치법규를 구성하는 것이 지방자치의 취지임을 명심해야 한다.

자치법규 중 조례의 제정, 개정, 폐지는 지방의회의 고유권한이지만 해당 지방자치단체, 상급 지방자치단체, 중앙정부와의 상호관계가 작용하고 있다. 이렇게 조례를 둘러싼 여러 이해관계자들 구조 속에서 앞서 〈표 8〉과 〈표 14〉에서 살펴보았듯이 민선 제4기와 제5기의 8년간 지방의회가 재의요구를 받은 조례(안)이 123건이었다. 우리나라 지방자치의 현 주소는 앞

의 <표 9>에서 기술하였듯이 아산시가 수수료 징수 금액을 자체적으로 결정한 조례(안)을 통과시키자 수수료는 전국적으로 통일해야 한다며 상급지방정부가 재의요구를 지시하여 결국 부결된 사례가 있었다. 중앙정부와 상급정부는 전국적으로 통일을 요한다는 이유로 지역공동체의 창의적 결정을 거부하는 일들이 비일비재하게 발생하고 있다. 지방자치시대에 지방정부의 수수료 등 세외수입 하나도 지방정부 스스로 결정하지 못하고 전국적으로 일괄되게 정해야 한다는 것은 지역의 창의성을 확보하는 것과는 거리가 멀다.

또한 <표 9>에서 나주시는 금혼부부 축하지원 조례(안)을 만들어 금혼부부에 대한 지원을 한다는 내용을 제정하였는데 최종 부결되기는 하였지만 조례 주제 및 내용의 참신성은 높이 평가해야 한다고 본다. 지방자치는 지역사회의 문제를 중앙정부나 타지방정부의 간섭이나 통제없이 지역주민들이 스스로 해결해 나가는 것이 본질적인 의미인데 우리나라의 지방자치는 지역공동체의 창의성이 발휘될 수 있는 기회를 원천 차단하고 있지는 않은지 면밀히 검토해 보아야 한다.

1991년 12월 26일 전국 최초로 청주시의회가 청주시 행정정보공개조례(안)을 재의결하자 청주시장이 대법원에 조례(안) 재의결 취소청구소송을 냈지만 1992년 대법원에서 원고인 청주시장의 주장을 기각시키고 청주시의회 조례(안)의 효력을 인정한 사건은 유명하다. 청주시 의회의 창의적 의사결정을 당시 받아들이지 않았다면 오늘날 우리나라의 지방자치는 존재하지도 않았을 것이다. 전국적으로 똑같은 잣대와 지침이 아닌, 지역공동체가 그 지역의 문제를 자체적으로 해결하는데 필요한 창의적 아이디어를 규율로 담아낼 수 있도록 창의적 여지를 허용해야 한다.

2. 지역공동체의 자율성 존중

보충성의 원리에 입각하여 자치입법권에 지역공동체의 자율성이 존중되어야 한다. 우리나라 자치입법권은 현재 법률우위의 원칙, 법률유보의 원칙, 사무의 제한, 죄형법정주의, 국가 및 상급지방정부의 지도 및 감독(권자경 2017, 113-115; 임승빈 2017)의 이유로 상당한 제약 받고 있다. 본 연구의 <표 8>에서도 살펴보았듯이 재의요구 이유로 전체 중 48%에 해당하는 것이 개별 상위법령 규정내용 위배였다. 이 법률우위의 원칙은 표면상으로는 법령의 범위 내에서만 조례를 제정할 수 있다는 의미지만 실제로는 법령뿐만 아니라 대통령령에 해당하는 시행령, 총리령 및 부령에 해당하는 시행규칙을 포함한다. 위 <표 14>의 재의결과 이와 같이 개별 상위법령 규정내용 위배시 의회 재의결과 59건 중 재의결 6건을 제외하면 53건이 부결 내지 폐기 등으로 결론이 났다. 법 구조 상 행정입법보다도 조례가 하위에 놓이게 됨에 따라 자치입법은 심각한 자율성을 침해받고 있다.

또한 위 <표 8>에서 살펴보았듯이 법률의 위임없이 주민의 권리제한, 의무부과, 벌칙을 규정하였을 때도 재의요구를 받게 되는데 이는 법률유보주의에 해당한다. 위 <표 14>의 재의결과를 살펴보면 총 14건의 재의 중 1건만 재의결되었고 나머지 13건은 부결, 폐기, 수정의결로 나타났다. 법률의 위임없이 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 조례로 정하지 못하게 원천 차단해 놓았다.

셋째, 위 <표 8>에서 보여주었듯이 당해 지방자치단체의 사무가 아닌 사항을 규정한 경우에도 재의를 요구받아, <표 14> 재의결과에서 나타났듯이 총 15건 중 재의결 7건, 부결 4건, 폐기 3건, 계류 14건으로 나타났다. 지방자치단체의 사무가 위임사무가 65-70%, 자치사무가 35-30%를 차지하는 가운데 자치사무 자체의 범위가 협소한 것은 곧 자치입법권도 제한적일 수밖에 없음을 뜻한다.

넷째, 상급기관 승인 등 선행절차 미이행, 현저한 공익저해, 기타 이의가 있는 경우도 재의요구를 받는데, <표 14>에서 보여주었듯이 재의결과 전체 27건 중 13건이 재의결되고 부결 및 자동폐기 등이 14건으로 집계되었다. 국가 및 상급지방정부가 지방의회의 결정에 대해 공익성까지 지도·감독하고 주관적 판단에 따라 이의를 제기하는 것이 현재 우리나라에서 허용되고 있는 현실이다.

위 <표 11>에서 재의요구지시자와 재의요구자간 관계를 살펴본 결과 수직적 관계에서 재의가 이루어진 경우가 총 63.4%에 달하고 있는 것은 이상의 논의들을 종합한다고 본다. 현재와 같이 법률우위의 원칙, 법률유보의 원칙, 사무의 제한, 죄형법정주의, 국가 및 상급지방정부의 지도 및 감독의 제약을 걷어내어야 자치입법권의 자율성을 확보할 수 있다. 지역공동체의 자율성을 먼저 존중하고 차후에 국가의 역할을 지정한다면 자연스럽게 자치입법권의 자율성은 확보될 것이다.

3. 지역공동체의 다양성 존중

자치입법권은 보충성의 원리에 입각하여 지역공동체의 다양성이 담보하여야 한다. 재의 조례(안)의 내용(기능상 분류)도 위 <표 9>에서 본 바와 같이 교육, 일반행정, 공공질서 및 안전, 문화관광, 의회행정, 보건, 산업 및 중소기업, 지역개발, 사회복지, 환경, 수송교통, 농림·해양·수산의 12개 분야에서 다양하게 나왔다. 지방의회에서 다양한 지역사회문제를 해결하기 위해 조례를 제정하였지만 <표 15>에서 보는 바와 같이 민선 제4기와 제5기의 8년 동안 재의가 이루어진 조례(안) 총 123개 중 재의결과 부결이 70건(56.9%)로 가장 많았고, 재의결 28건(22.8%), 자동폐기 19건(15.4%), 재의결로 대법원 제소후 소취하 4건(3.3%), 수정의결과 계류가 각각 1건(0.8%)으로 나타났다. 부결이 과반수가 넘고, 자동폐기와 소취하, 계류를 합하

면 94건(76.4%)이 지방의회의 초기 의견이 반영되지 못한 것이다. 또한 재의결과 재의결도 28건(22.8%) 있었다. 이는 개별 상위법령 위배, 지방자치단체의 사무가 아닌 사항 규정, 법률 위임 없는 경우, 집행기관과 의회권한 위배, 선행절차 미이행 및 현저한 공익저해의 이유로 재의가 요청되었지만 이러한 재의요구 이유와 상관없이 재의결된 조례(안)이 28건(22.8%)이라는 것은 지역문제해결의 해법이 지역마다 다르며, 그 개성과 특성을 살리려면 조례를 제각각 제정할 수밖에 없다는 것을 반증하는 셈이다.

위 <표 10>에서 재의 조례(안)의 지역별 분포에서도 살펴보았듯이 17개 광역단위별로 모두 재의가 이루어진 것을 볼 때 전국에 걸쳐 다양한 의견들이 수집되고 있는 것을 알 수 있다. 다만 서울과 경기도 지역에서 재의 조례(안)이 가장 많이 나왔는데 비수도권지역에서도 그 지역의 특성에 맞는 의견수렴을 조례에 담는 과정이 활발하게 진행될 필요가 있다.

4. 지역공동체의 기능적 효율성 강조

자치입법권은 보충성의 원리에 입각하여 기능적 효율성을 강조하여야 한다. 중앙집권적 행정이라면 지역사회의 문제해결에 중앙으로부터의 사무지시 및 재정지원이 신속성, 정확성, 종합성 면에서 더딜 수 있다. 지방자치제도 하에서 지방정부는 사안 발생시 신속, 정확, 종합적으로 문제해결을 위해 필요한 일련의 조치를 취하게 된다. 규율제정이 필요한 경우 조례제정을 통해 효율적인 행정집행이 가능하다. 본 연구의 <표 18>과 <표 19>에서 살펴보았듯이 최초 지방의회 의결부터 재의요구까지 소요된 기간이 평균 15.25일이며 중위수 16일로 나타났고, 최초 의결부터 재의까지 소요된 기간은 평균 2.95개월, 중위수 2개월로 분석되었다. 재의요구 및 재의를 통해 약 3개월 정도 시간이 지연되는 셈인데 주민들에게 시급한 사안의 경우 불필요하거나 부당한 재의요구가 행정집행을 방해할 수 있으니 재의요구가 마땅히 신중해야 한다. 재의요구로 지방의회 의결에 태클을 걸기보다는 일차적으로 지방정부의 신속한 문제해결이 이루어질 수 있도록 시스템을 정비해야 한다.

조례제정에 지방정부 사무의 정확성과 종합성도 고려되어야 한다. 위 <표 9>와 <표 15>에서 파악한 바대로 지역사회 문제는 해당 지방정부가 가장 정확하고 종합적으로 잘 알고 있기 마련이다. 세부적으로 교육, 일반행정, 공공질서 및 안전, 문화관광, 의회행정, 보건, 산업 및 중소기업, 지역개발, 사회복지, 환경, 수송교통, 농림해양수산 등 분야별로 지방정부가 제기능을 발휘하기 위해 지방정부의 정확성과 종합성이 담보되어야 한다. 조례제정의 기능적 효율성이 달성되기 위해 상위법령, 해당사무 여부, 법률위임 여부, 권한분리, 선행절차 및 공익을 따지는 그동안의 중앙정부 및 상급정부, 해당 지방자치단체의 저지나 간섭, 통제는 제고되어야 한다.

【참고문헌】

1. 국내논문

- 강기홍. (2015). 지방분권형 국가를 위한 지방자치법의 개정 방안. 「공법학연구」, 16(3): 243-266.
- 권자경. (2017). 자치입법권의 한계와 발전과제에 대한 실증연구-조례안 제소를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 29(1): 109-135.
- 김석태. (2017). 알투지우스의 정치사상과 지방분권형 헌법개정. 「지방정부연구」, 21(1): 315-337.
- 김석태. (2016). 지방분권 사상과 한국의 지방자치. 「지방정부연구」, 19(4): 1-24.
- 김순은. (2012). 주민주권론과 지방자치의 발전. 「지방행정연구」, 26(1): 3-30.
- 이기우. (2005). 지방자치 기반강화를 위한 헌법개정. 「한국지방자치학회보」, 17(4): 5-25.
- 정상우. (2016). 지방분권형 헌법개정. 「공법학연구」, 17(4): 69-91.
- 최우용. (2014). 보충성의 원칙에서 본 지방자치단체의 사무에 대한 국회 관여의 범위-진주의료원 폐업을 소재로 하여-. 「동아법학」, 62(2): 125-154.
- 최창수. (2012). 지방자치단체 조례제정권의 한계요인에 관한 실증분석: 대법원 제소 조례의 유형 분석과 함의. 「지방행정연구」, 26(3): 123-146.
- 한귀현. (2012). 지방자치법상 보충성의 원칙에 관한 연구. 「공법학연구」, 13(3): 245-274.

2. 국내도서

- 임승빈. (2017). 「지방자치론」. 법문사.

3. 외국논문

- Cahill, Maria. (2017). Theorizing Subsidiarity: Towards an Ontology-Sensitive. *International Journal of Constitutional Law*. 15(1): 201-224.
- Horsley, Thomas. (2012). Subsidiarity and the European Court of Justice: Missing Pieces in the Subsidiarity Jigsaw?. *Journal of Common Market Studies*. 50(2): 267-282.

4. 외국도서

- Pelkmans, Jacques. (2006). *European Integration: Methods and Economic Analysis*. Trans-Atlantic Pubns.

5. 기타 자료

- 김순은. (2018). 「지방분권특별법 개정에 따른 지역자치분권협의회 역할과 과제」. 지방분권특별법 대응방안 토론회 및 전국지방분권협의회 강원회의. 2018.04.06. 전국지방분권협의회.
- 박인권. (2004). 보충성의 원칙, 「용어풀이」. 국토. 2004(3): 42.
- 안성호·안병도. (2009). 왜 지방분권형 개헌인가?, 「경기연구원 CEO Report」. 2009(10): 1-24.
- 정순관. (2018). 「지방분권특별법 개정과 자치분권 로드맵」. 지방분권특별법 대응방안 토론회 및 전국지방분권협의회 강원회의. 2018.04.06. 전국지방분권협의회.
- 행정자치부. (2016). 「2016자치법규 입법실무」.
- 행정자치부. (2014). 「지방자치단체의 재의·재소 조례 모음집: 지방의회에 재의요구 및 대법원에 제소되니 조례 중심 7」. 서울: 행정자치부 선거의회과.
- 행정안전부. (2011). 「지방자치단체의 재의·재소 조례 모음집: 지방의회에 재의요구 및 대법원에 제소되니 조례 중심 6」. 서울: 행정자치부 선거의회과.
- 행정안전부. (2008). 「지방자치단체의 재의·재소 조례 모음집: 지방의회에 재의요구 및 대법원에 제소되니 조례 중심 5」. 서울: 행정자치부 선거의회과.

6. 법규

- 대한민국헌법(헌법 제10호 전부개정 1987.10.29.)
- 지방자치법(법률 제14839호(정부조직법) 일부개정 2017. 07. 26.)
- 지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법(현행 법률 제15501호 일부개정 공포일 2018.03.20, 시행일 2018.03.20.)
- 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 시행령(현행 대통령령 제28211호 타법개정 공포일 2017.07.26, 시행일 2017.07.26.)
- 청주시 행정정보공개조례 판결문(1992.08)

권자경: 연세대학교에서 “지방자치단체간 파트너십의 결정요인과 성과에 관한 실증연구”로 행정학박사학위를 취득하고, 현재 강릉원주대학교 자치행정학과 부교수로 재직 중이다. 주요관심분야는 지방자치와 국정관리 등이며, 주요 논문으로는 “거래비용 관점에서 지방자치단체간 파트너십의 결정요인과 성과”, “민주화 이후의 정부관료제: 정권별 관료문화 경향분석” 등이 있다 (jkkwon@gwnu.ac.kr).