

문재인 정부의 자치분권 성과와 과제

: 자치분권 2.0* 시대의 제도적 토대

Outputs and Tasks of Autonomy and Decentralization in Moon Administration

: Institutional Foundation for Autonomy and Decentralization 2.0

김 순 은**

Soon Eun Kim

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 평가의 틀: 문재인 정부의 자치분권 이념과 목표
- III. 문재인 정부의 자치분권 주요 성과와 의의
- IV. 문재인 정부의 자치분권 성공요인
- V. 결 론

2017년 5월 출범한 문재인 정부는 김대중, 노무현 정부의 자치분권 정신을 계승하여 ‘연방제 수준의 자치분권’을 제시하였다. 비록 무산되었지만 2018년 자치분권형 헌법개정을 시작으로 현재까지 획기적인 자치분권을 실현하였다.

2019년 7월 1일부터 자치분권 사전협의제를 도입하여 중앙부처의 법령이 자치권을 침해하는지의 여부를 사전에 평가하고 있다. 2020년에는 지방일괄이양법, 지방자치법 전부개정, 자치경찰제의 도입이 이루어졌다. 2019년, 2021년에 2차례에 걸친 재정분권과 2021년의 중앙-지방협력회의 설치를 위한 법률 및 고향사랑기부금에 관한 법률이 제정되었다.

400개의 중앙행정권한이 일괄법의 형식으로 지방에 이양되었고 32년 만의 지방자치법 전부개정은 주민주권에 의한 주민자치 활성화, 국정 거버넌스의 발전이 기대된다. 75년 경찰사에서 자

* 문재인 정부가 이룩한 자치분권 6법과 재정분권의 결과 조성된 지방자치와 지방분권(이하 자치분권)의 새로운 여건과 형태를 자치분권 2.0 시대로 칭함. 이와 대비하여 1991년부터 2021년까지의 시대를 자치분권 1.0 시대로 표기함. 자치분권 2.0시대는 주민주권에 기초한 주민자치와 중앙-지방의 협력적 관계가 가장 중요한 특징임.

** 서울대 교수(전), 서울대 행정대학원 아시아개발연구소 객원연구원(현), 자치분권위원회 위원장(현) 논문 접수일: 2021. 11. 10. 심사기간: 2021. 11. 10. ~ 2021. 12. 7. 게재확정일: 2021. 12. 7.

치경철제의 도입이 중앙-지방협력 모형 위에 이루어졌으며 중앙-지방협력회의는 중앙-지방의 협력 거버넌스를 더욱 발전시킬 것이다.

2차리에 걸친 재정분권은 지방재정의 순확충에 크게 기여하여 지방의 재정적 자주성을 높일 것으로 기대된다. 이러한 문재인 정부의 자치분권 성과는 자치분권 2.0 시대를 열게 될 것이다.

□ 주제어: 자치분권, 지방자치, 지방분권, 주민주권, 주민자치

Unlike previous administrations, Moon Administration has achieved a remarkable level of autonomy and decentralization, including a package law of administrative devolution, whole-scale amendment of local autonomy act, a police law for local police, all law for central-local cooperative meeting. In addition, fiscal decentralization has been achieved by increasing rate of local consumption tax until 2023.

Due to wonderful performance of autonomy and decentralization in Moon Administration, it is expected that a new era of local autonomy and decentralization starts from now on, named as Autonomy and Decentralization 2.0 on the basis of resident sovereignty.

□ Keywords: Autonomy and Decentralization, Local Autonomy, Devolution, Resident Sovereignty, Resident Autonomy

I. 서론

2021년은 우리나라의 지방자치가 1991년 재개된 지 만 30년이 되는 역사적 시점이다. 1952년 최초의 지방선거로부터 합산하면 40여년이 되는 셈이다. 2020년 출범한 제21대 국회는 자치분권의 역사적 전환점을 만들었다. 현재 지방자치법은 1988년 전부개정 한 법률이다. 이후 만 32년 만에 지방자치법을 새롭게 전부 개정하였다. 더불어 우리나라 경찰 역사상 최초로 자치경찰 설치를 위한 “국가경찰과 자치경찰의 조직과 운영에 관한 법률(이하 국가자치경찰법)”을 제정하였다.

우리나라의 지방자치는 1948년 제헌헌법에서 지방자치가 도입되고 1949년 지방자치법의 제정으로 기대감을 높였다. 그러나 분명치 않은 이유로 선거가 미루어지다 1952년 자유당 정부의 정치적 목적으로 4월과 6월 지방의회 선거가 실시되었다. 이후 다양한 시행착오를 거쳐 1960년 4·19 학생혁명으로 전면적으로 확대되는 전기를 마련하였다. 기대감도 잠시 1961년 5·16 군사정변으로 전격 지방자치가 폐지되면서 30년 간의 휴면기에 들어갔다.

민주화 과정을 거치면서 지방자치는 매우 중요한 정치의제였다. 대통령 직선제와 더불어 지방자치는 민주화의 중요한 의제로 관권선거를 예방하는 방안으로 인식되었다. 1987년 6·29 선언에 따라 지방자치의 재개가 약속되고 1987년 10월 29일 대통령 직선제와 지방자치의 부활을 위한 헌법개정이 이루어졌다. 현재 10월 29일은 지방자치의 날로 기념하고 있다.

1987년 헌법개정에 기초하여 1988년 지방자치법이 전부 개정되었다. 이때의 지방자치제도는 매우 불완전하였다. 서둘러 지방자치를 재개하여야 한다는 시급성에 밀려 제도의 완전성은 후순위로 밀렸다. 시간이 경과됨에 따라 지방자치법이 개정되어야 하는 역사적 배경이 되었다.

1988년 지방자치법의 전부개정에도 불구하고 차일피일 미루어지던 지방자치 선거는 1990년 10월 故김대중 대통령의 단식을 계기로 1991년 지방의회 선거, 1995년 단체장 선거를 계기로 외형적인 틀을 갖추게 되었다. 지방자치의 경험이 축적될수록 성숙된 지방자치를 위하여 지방분권의 필요성이 제기되었다(김순은, 2021a).

지방자치의 발전에 관심이 컸던 김대중 대통령은 지방자치의 원숙한 발전을 위하여 지방분권의 필요성을 실감하고 이를 실행에 옮겼다. 지방분권의 실행을 위한 제도적 기초로서 1999년 “중앙행정관청의 지방이양 촉진 등에 관한 법률(이하 지방이양법)”을 제정·시행하였다. 지방이양법에 따라 지방분권의 추진주체로 지방이양추진위원회가 구성되어 국가사무의 지방이양을 담당하였다. 지방이양추진위원회는 이명박 정부 때 폐지될 때까지 활동하였으며, 이 시기는 지방분권의 제도적 도입기였다(김순은, 2020a).

노무현 정부는 김대중 정부의 분위기를 선거공약으로 발전시켜 지방분권을 혁신적으로 실행하였다. 지방분권과 균형발전이 대통령 선거 공약으로 제시되었으며 대통령에 당선된 이후에는 선거공약을 제도로 발전시켰다. 지방분권특별법을 제정하고 이를 토대로 지방분권 종합계획을 수립하였다. 이 때 작성된 지방분권 종합계획은 다음 정부들에게 지방분권의 참고서가 되었다. 노무현 정부는 7개 분야 47개의 구체적인 영역에서 지방분권의 과제를 제시하였다. 비록 대통령 탄핵 사건으로 지방분권의 추동력은 크게 약화되었지만 제주특별자치도의 설치, 교육감 및 교육위원의 직선제 등 가시적인 성과를 거두었다. 지방의회의 활성화 차원에서 월정수당제와 중선거구제도가 도입되었으며 무엇보다도 주민투표, 주민소송, 주민소환 등 주민직접참여제도가 도입되었다. 이 시기는 혁신적 실행기라고 평가할 수 있다(김순은, 2020a).

이명박 정부에 들어서 자치분권은 정책적 조정기를 맞는다. 노무현 정부에서 활동한 지방이양추진위원회와 정부혁신지방분권위원회가 폐지되고 지방분권촉진위원회로 대체되었다. 지방분권촉진위원회는 '지방분권 비전 및 과제별(4개 분야 20개 과제) 추진계획'을 수립하였다. 지방행정체제의 개편에 정책적 비중이 증가하여 이의 실행을 위한 지방행정체제개편위원회를 구성하여 2원 체제로 전환하였다. 지방자치와 지방분권에 대한 정책적 비중이 낮아 자치분권을 염원하는 지역의 기대에 부응하지 못했지만, 통합창원시의 탄생과 5%의 부가가치세를 지방소비세로 전환한 것이 성과라고 할 수 있다. 이후 부가가치세의 일정 부분이 지방세로 전환되는 계기가 되었다(김순은, 2021a). 이 시기는 자치분권의 미온적 조정기였다.

이후 자치분권은 박근혜 정부에서 정책적 시련기를 겪는다. 비록 지방분권촉진위원회와 지방행정체제개편위원회를 통합하여 지방자치발전위원회로 단일화하는 등 추진기구를 효율화하였으나 자치분권에 대한 정부의 의지가 매우 낮았다. 앞의 정부와 같이 지방자치발전위원회가 지방자치발전 종합계획을 수립하였으나 실행의지는 매우 약했다(정정화, 2017). 박근혜 정부는 부가가치세의 6%를 지방소비세로 전환하였으나 이는 부동산 경기 활성화를 위하여 취한 취득세 인하에 대한 보상차원의 조치였다.

자치분권의 르네상스는 문재인 정부가 출범하면서 가시화되었다. 김대중, 노무현 정부의 자치분권 정책기조와 정책적 비중이 문재인 정부로 이어졌다. 문재인 정부의 100대 국정과제 속에 5개가 자치분권 과제이다. 2018년 3월 설치된 대통령 소속 자치분권위원회는 2018년 9월 '자치분권 종합계획'을 수립하고 적극적으로 실행에 옮겼다. 역대 정부에 비교할 수 없을 정도로 성과를 낸 문재인 정부는 자치분권 2.0시대를 개막하게 되었다(김순은, 2021b, 2021c). 이를 상세하게 논의하면 아래와 같다.

II. 평가의 틀: 문재인 정부의 자치분권 이념과 목표

1. 평가의 틀

일반적으로 정책과정에 따라 정책에 대한 비교와 평가가 이루어진다. 정책결정과 정책집행을 분리하여 평가하는 것이 대표적인 예이다. 본 연구는 정책결정의 단계에 대한 평가에 해당한다. 자치분권의 성과가 주로 제도의 제·개정으로 나타났으며 이는 자치분권에 대한 정책결정에 해당하기 때문이다(Kim, 1991).

정책결정에 대한 평가는 주로 정책의 내용에 관한 것이다. 정책의 내용에는 크게 추진목적, 추진목표, 추진과제, 추진주체 등이 포함된다(김순은, 2020a). 본 연구에 있어서는 추진목적과 추진목표를 평가의 주요 대상으로 하였다. 추진목적은 자치분권의 추진이념을 대리변수로 사용하였다.

2. 문재인 정부의 자치분권 이념과 목표

1) 문재인 정부의 자치분권 이념

문재인 정부의 사회적 가치를 단적으로 보여주는 것이 “기회는 평등하게, 과정은 공정하게, 결과는 정의롭게”라는 표현이다. 자유주의가 제시하는 자유, 평등, 박애의 또 다른 이념적 표현이라고 할 수 있다. 이 중에서 자유와 평등이 문재인 정부의 자치분권 이념과 밀접하게 관련되어 있으며 ‘지방주의, 민주성의 강조와 협치 중시’로 발전되었다. 이와 같은 문재인 정부의 자치분권 이념은 2018년 시도되었던 자치분권형 헌법안에서 확인할 수 있다(김순은, 2018a).

우리나라는 고려시대 이후 중앙집권체제를 정당화하는 국가주의가 지배적인 이념이었다. 현대에 들어서도 국민주권은 중앙집권체제를 뒷받침하는 개념으로 발전하였다. 중앙정부는 곧 국가이며 국민의 주권을 위임받은 유일한 대의적 정부로 해석되어 왔다. 비대한 중앙정부는 중앙집권체제로 이어졌으며 수도권외의 비대화라는 부작용을 낳았으며, 지역 간 균형발전을 추구하는 데에도 한계로 작용하고 있다. 국가주의 하에서 국민들의 정부 의존도는 크고 개인의 책임감은 상대적으로 약화되었다. 여타의 선진국가와 비교할 때 공공부문의 영역이 큰 결과로 이어졌다.

국가주의의 틀 하에서 국가의 통치는 효율성을 중심으로 이어져 왔다. 효율성의 극대화를 위하여 1961년 지방자치가 폐지되었다. 선거직보다는 임명직 공무원이 중앙정부의 지침과 관리에 순응적이기 때문이다. 상대적으로 민주성이 크게 훼손되었다. 지방자치의 부활이 민주주의 발전에 필수적 요건이라고故김대중 대통령이 인식한 것도 같은 맥락이었다.

국가주의는 우월적인 지위와 권한을 가진 중앙정부가 지방을 지도하고 감독하는 이념이다. 지방을 국정의 동반자로 보지 않고 지도·감독의 대상으로 간주하였다. 한정된 자원으로 성공적인 산업화를 추구하는 과정에서 불가피한 선택이었다. 지방의 선호와 우선순위를 고려하기보다는 중앙정부의 정책적 우선순위가 존중되고 이를 지방에서 집행하는 통치가 일반적인 현상이었다.

문재인 정부의 자치분권 이념은 기존의 국가주의, 효율성 중시, 통치를 지양하고 이에 갈음하여 지방주의, 민주성 강화, 협치로 전환하는 것이다. 이러한 이념은 2018년 자치분권형 헌법개정안과 2018년 9월에 발표된 ‘자치분권 종합계획’에 잘 반영되었다(김순은, 2018a, 2018b). 비록 헌법의 개정에는 이르지 못했으나 이어진 자치분권 6법의 법제화에 대부분 반영되었다.

2) 문재인 정부의 자치분권 목표

(1) 연방제 수준의 자치분권

문재인 정부는 자치분권의 이념을 실현하는 목표로서 ‘연방제 수준의 강력한 자치분권’과 국세와 지방세의 비율을 7:3을 넘어 6:4로 개선한다는 내용을 명시하였다. 전자는 자치분권의 일반적 목표였으며 후자는 재정분권의 구체적 목표였다.

연방제 수준의 자치분권은 행정안전부가 2017년 10월에 발표한 지방분권 로드맵에서 언급되었다. 연방제 수준의 자치분권이라는 목표는 몇 가지 중요한 시사점을 던져주었다. 첫째, 기존 어떤 정부보다도 문재인 정부는 전면적이고 획기적인 수준의 자치분권을 추진할 것임을 암시하였다. 이를 연방제에 비교한 은유적 표현으로 해석되었다. 연방제라는 용어는 우리에게 미국과 스위스를 연상시키며 일반적으로 분권체제를 상징하고 있기 때문에 기존과는 다른 수준의 자치분권이 될 것임을 시사하는 것이었다.

연방제라는 용어는 중앙-지방의 관계에서 중앙권한의 지방이양 뿐만 아니라 주민참여를 전제로 주민자치의 중요성도 함께 강조한다. 주민이 지방자치의 주인이 되는 주민주권의 개념을 통하여 주민참여의 중요성이 강조될 것임이 두 번째의 시사점이다.

이상을 종합해보면, 연방제 수준의 자치분권은 연방제 또는 연방제의 원리가 반영된 헌법

개정이 지향점이다. 2018년 추진한 자치분권형 헌법개정의 시도는 문재인 정부의 자치분권 정책적 목표를 단적으로 보여주는 사례였다(김순은, 2018a).

(2) 국세와 지방세 비율 7:3

재정분권은 역대 모든 정부에서 강조한 자치분권의 과제였다. 실현 가능성 여부와는 무관하게 모든 자치분권 추진계획서에 빠지지 않았던 메뉴였다.

〈표 1〉 자치분권의 범위

자치분권의 종류		자치분권의 내용	
권한·사무 분권		중앙의 정치 및 행정권한과 사무	
재정분권	세입	지방세	과세자주권(세원 및 세율)
		이전재원	교부세, 포괄보조금, 국고보조금
	세출		세출자주권

출처: 김순은(2017a), p. 14

재정분권을 세분화하면 일반적으로 세입분권과 세출분권으로 대분된다. 〈표 1〉에서 보는 바와 같이 세입분권은 세원 및 세율 등 과세자주권 강화, 교부세, 포괄보조금, 국고보조금 등 이전재원이 포함되며, 세출분권은 세출예산의 자율성 제고를 의미한다. 문재인 정부는 세입분권의 제1차적 목표로서 국세와 지방세의 비율을 7:3이라고 명시하면서 관련된 논의를 매우 단순화하였다. 단순한 목표와 논리는 중앙부처를 설득하고 압박하는데 매우 효과적이었다. 〈표 2〉와 같이 국세와 지방세의 비율은 단순·명확하게 국제간 재정상황의 비교를 보여주기 때문이다.

〈표 2〉 국가별 국세와 지방세의 비율

(단위: '09 기준, %)

	일본	미국	독일	한국	한국(2011)
국세	53.4	47.8	51.5	78.5	78.6
지방세	46.6	52.2	48.5	21.5	21.4

출처: 최병대(2015: 5)

Ⅲ. 문재인 정부의 자치분권 주요 성과와 의의

문재인 정부의 자치분권을 총괄·조정하는 자치분권위원회는 2018년 3월 설치되어 2018년 9월 '자치분권 종합계획'을 수립하여 발표하였다. 6개 전략 33개 과제가 구체적으로 자치분권 과제로 제시되었으며, 대부분의 과제가 실현되어 새로운 자치분권 2.0 시대의 제도적 토대가 되었다. 이 중에서도 제도개선의 의의 및 영향력 등의 관점에서 7개의 성과를 논의하면 아래와 같다. 자치분권 6법과 재정분권 및 명령에 의한 자치분권 사전협의제가 여기에 속한다.

1. 지방자치법 전부개정

1) 추진배경

문재인 정부가 거둔 자치분권의 가장 큰 성과는 지방자치법 전부개정이다(이승철, 2020). 전부개정이라는 표현에서 알 수 있듯이 향후 지방자치의 지향점과 내용 및 의의 등에서 획기적이었다. 정부가 1988년 지방자치법 전부개정 이후 만 32년 만에 전부개정을 추진한 이유는 우리나라 지방자치의 역사적 배경에서 찾아야 한다(김순은, 2021a).

우리나라 민주화 과정에서 지방자치의 부활이 중요한 이슈로 자리매김하면서 1961년 폐지된 지방자치의 재개가 매우 시급한 정치적 의제였다. 지방자치를 재개하지 않고는 여·야간 평화로운 정권교체는 어렵다고 판단한 야당 지도자들은 지방자치의 시급성을 강조하였다. 지방자치가 관권선거를 방지할 수 있는 유일한 정치적 수단이었기 때문이었다.

지방자치의 시급성은 지방자치법의 불완전성으로 이어졌다. 정부안을 중심으로 여·야간 논의가 진행되는 가운데 야당은 선출직 도입을 제외하곤 정부안을 대부분 수용하였다. 완전한 제도를 위한 장기간의 논의보다는 지방자치의 실사가 보다 시급했기 때문이었다. 당시 야당의 정치적 판단은 옳았다. 1991년 지방자치 재개 이후 3차례에 걸쳐 여·야간의 정권교체가 이루어졌다.

정치적 의의가 매우 큼에도 불구하고 정부안 중심으로 입법화된 1988년 지방자치법 전부개정은 내용의 불완전성으로 개정의 필요성이 지속적으로 제기되어 왔다. 강시장-약의회 형태의 정부구조를 중심으로 단체장은 임명직으로 유지하고 지방의회를 구성하는 것이 중요한 특징이었다. 임명직 단체장에게 지방의회 사무기구의 인사권까지 부여한 극강의 단체장 체제를 유지하였다. 이 체제는 1995년 단체장이 임명직에서 선출직으로 전환된 점을 제외하곤 큰

들에서 새롭게 전부개정된 지방자치법이 발효하는 2022년 1월까지 유지된다.

故김대중 대통령은 지방자치의 중요성은 물론 대통령이 된 이후에는 지방자치가 실질화되기 위해서는 집권적인 구조를 분권적인 체제로 전환하여야 한다고 판단하였다. 김대중 정부는 1999년 1월 지방이양법을 제정하고 최초로 국가사무의 지방이양을 추진하기 위하여 지방분권의 추진 주체로서 지방이양추진위원회를 구성하였다(김순은, 2020a, 2020b). 지방이양추진위원회는 이명박 정부 때 폐지되기까지 국가사무의 지방이양을 담당하였고 우리나라 최초의 지방분권 추진기구였다는 의의를 지니고 있다. 처음으로 김대중 정부는 지방자치와 지방분권의 연계 중요성을 강조하였다는 점에서 의의가 컸다.

김대중 정부가 도입한 자치분권의 제도는 노무현 정부에 들어서 혁신적 실행기를 맞는다. 노무현 정부는 보다 강력하게 자치분권을 추진하기 위하여 지방분권특별법을 제정하였고 정부혁신지방분권위원회가 자치분권의 추진주체가 되었다. 7개 분야 47개 과제를 포함하는 종합계획을 수립하고 차등분권의 상징으로서 제주특별자치도를 설치하였다. 또한 교육자치의 측면에서 교육감과 교육위원의 선거제를 도입하였다. 노무현 정부는 자치분권을 매우 중요한 국정의 과제로 보았다.

이후 들어선 이명박 정부와 박근혜 정부는 미온적 조정기와 정책적 시련기로 평가할 수 있다. 이명박 정부는 자치분권과 지방행정체제 개편을 동시에 추진하는 정책적 변화를 시도하였다. 기존의 지방이양추진위원회를 폐지하고 지방분권촉진위원회를 구성하면서 4개 분야 20개 과제를 선정하였다. 뒤이어 구성된 지방행정체제개편위원회는 6개 과제를 선정하였다. 미온적 조정기였던 이명박 정부는 부가가치세의 5%를 지방소비세로 전환하고 통합 창원시를 만들었다. 전자는 국세의 축소에 따른 교부세 감축에 반발하는 지방에 대한 보상이었다. 비록 재정분권의 관점에서 도입된 지방소비세는 아니었지만 훗날 지방세를 확충하는 지방세원으로 중요한 역할을 하게 된다.¹⁾

미온적 조정을 받은 자치분권은 박근혜 정부에 들어 정책적 시련기로 접어들었다. 자치분권의 단일 추진주체로서 설치된 지방자치발전위원회가 4개 분야 20개 과제를 선정하여 지방자치 발전계획을 수립한 것 외에는 거의 성과를 거두지 못했다(정정화, 2017).

문재인 정부는 상기의 시대적 배경을 토대로 자치분권의 새로운 비전과 목표를 제시하였다. 우리의 삶은 바꾸는 자치분권을 비전으로 제시하며 이를 추진하는 정부기구로서 지방자치발전위원회에 갈음하여 자치분권위원회를 설치하였다. 2018년 3월에 출범한 자치분권위원회는 6개 전략 33개 과제를 담은 2018년 ‘자치분권 종합계획’을 수립하고 대부분의 내용을 자치분권형 헌법과 지방자치법 전부개정안 등 자치분권 6법²⁾에 반영하였다. 자치분권형 헌법

1) 박근혜 정부는 부동산 경기 활성화를 위하여 취득세를 감면하고 이를 지방소비세 6% 증액으로 지방에 보상하였다. 문재인 정부는 지방소비세의 세율조정을 통하여 재정분권을 실현하게 된다.

개정이 무산됨에 따라 지방자치법 전부개정안이 더욱 중요시하게 대두되었고 자치분권위원회는 지방자치법의 전부개정에 집중하였다. 2020년 12월 9일 국회에서 의결된 지방자치법의 주요 내용을 분석하면 아래와 같다.

2) 주요 내용

2020년 12월 9일 전부개정된 지방자치법(이하 새 지방자치법)은 대부분 기존의 내용을 개정하였으며 새롭게 포함된 내용도 있다. 현행 지방자치법은 총 175조에 달하지만 새 지방자치법은 211조로 증가하였다. 이들 내용은 크게 5개 분야로 나누어 논의할 수 있다.

(1) 주민주권의 구현

주민주권의 구현은 문재인 정부의 ‘자치분권 종합계획’에서 밝힌 첫 번째 전략이었다. 주민주권의 구현에 가장 많은 정책적 비중을 두었다. 새 지방자치법의 가장 중요한 특징도 주민주권의 구현에 있었다. 주민주권을 구현할 구체적인 방안들이 법으로 규정되었다.

새 지방자치법 제1조의 목적에서 “주민의 자치행정 참여” 원리를 명시하였고, 제17조에서 주민생활에 영향을 미치는 정책결정 및 집행과정에 참여할 권리를 신설하였다. 제19조에서 간접 주민발안제도를 직접주민발안제도로 수정하였으며 주민의 권리와 의무에 직접 관련된 사항에 대하여 자치단체장에게 규칙의 제·개정 및 폐지의견을 제출할 권한을 주민에게 부여하였다(제20조). 제21조에서 주민감사청구요건을 대폭 완화하였으며 주민직접발의, 주민감사청구, 주민소송의 청구권 기준연령을 19세에서 18세로 완화하였다. 지방자치의 다양화 측면에서 지방자치단체의 기관구성 다양화를 수용하고 기관구성의 최종결정을 주민투표에 맡겼다.

(2) 주민에 대한 책무성 강화

주민주권을 구현하는 간접적 방안은 지방자치단체의 주민에 대한 책무라는 형태로 규정되었다. 새 지방자치법 제26조에서 자치단체의 정보공개 의무와 방법 등에 대해 일반규정을 신설하였다. 지방의회의 의정활동을 종합적으로 공개하여 주민접근성을 제고하였으며(제26조), 지방의원의 겸직금지 대상에 자치단체 출자·출연기관 등을 추가하였고 겸직신고 내역을 의무적으로 공개하도록 하였다(제43조). 지방의원은 자치단체, 자치단체 출자·출연기관 등 겸직금지 대상과 영리목적의 거래를 금지하였다(제44조). 또한 임의규정으로 되어 있던 윤리특별위

2) 자치분권 6법이란 지방자치법 전부개정안, 지방일괄이양법, 국가자치경찰법, 주민조례발안법, 중앙-지방협력회의법, 고향사랑기부금법을 의미함

원회를 강행규정으로 수정하였고(제65조) 민간으로 구성된 윤리심사자문위원회를 설치하여 지방의원의 징계 등에 대한 심사 이전에 자문위원회의 의견청취를 의무화하였다(제66조)

(3) 자치단체의 권한 강화

자치단체의 권한을 강화하기 위하여 조례제정의 범위를 종전 “법령의 범위 안에서”를 “법령의 범위에서”로 개정하고 조례에 위임한 사항을 하위법령으로 제한하는 것을 금지하였다(제28조). 국가와 자치단체 간 적절한 사무배분을 위하여 보충성, 중복배제, 포괄적 배분의 원칙을 도입하고 사무배분 기준에 대한 국가와 자치단체의 준수 의무를 부과하였다(제11조).

또한 자치단체의 사무범위가 확대되어 국제교류 및 협력사무가 추가되었다(제13조). 국제교류·협력에서 자치단체의 역할을 명시하였고 해외사무소의 효율적 설치·운영에 관하여 규정하였다(제193-제195조). 새 지방자치법과 같은 날자에 의결된 국가자치경찰법에 따라 자치경찰사무가 시·도의 사무가 되었다.

모든 지방의회가 정원의 1/2범위 내에서 정책지원전문인력을 운영할 수 있게 되었으며(제41조), 지방의원 의안발의요건이 재적의원 1/5이상 또는 의원 10명 이상의 연서에서 조례로 규정하는 이상의 의원의 수로 개정되었다(제76조). 지방의회가 본회의 표결을 할 때에는 조례 또는 회의규칙에서 규정하는 표결방식에 의한 기록표결로 가부를 결정하도록 되었다(제74조).

지방의회 사무기구에 대한 인사권 독립도 이루어졌다. 시·도와 시·군·구의회 사무기구에서 근무하는 사무직원에 대한 인사권이 지방의회의장에게 부여되었다(제103조). 지방의회 사무기구에 대한 인사권 독립은 30년 간 지속된 지방의회의 숙원이었다.

(4) 지방행정의 효율성 강화

자치단체 간 경계조정 효율성을 위한 절차를 새롭게 개정하였다. 현행법에는 경계변경 시 지방의회의 의견청취 또는 주민투표의 실시 후 대통령령으로 규정하고 있다. 새 법에서는 자치단체의 경계조정 신청에 따라 경계변경자율협의체의 구성을 통해 자치단체 간 상호협의 토록 하고 상호협의를 원만하게 진행되지 않을 때에는 행·재정분쟁사항을 포함하여 중앙분쟁조정위원회 심의를 통해 조정하도록 하였다(제6조).

매립지, 등록누락지는 소속 자치단체의 결정에 이의가 없는 경우 행정안전부 장관이 결정한다. 이의제기 시 재정부담 사항을 포함하여 중앙분쟁조정위원회 심의를 통해 행정안전부 장관이 결정한다(제5조).

시·도의 경우 20명, 시·군·구의 경우 15명 이내에서 당선된 때부터 임기 시작 후 20일 범위 내로 단체장 인수위원회를 구성하여 운영할 수 있다(제105조). 100만 이상의 대도시에 특

례시 명칭을 부여할 수 있으며 실질적인 행정수요, 국가균형발전 및 지방소멸위기 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 기준과 절차에 따라 행정안전부 장관이 지정하는 시·군·구에 새로운 특례를 부여할 수 있다(제198조).

(5) 중앙-지방 및 지방정부 간 협력 강화

자치단체가 중앙정부의 국정 동반자로 인식되면서 주민에 대한 균형적인 서비스 제공과 지역 간 균형발전을 위한 중앙정부와 자치단체 간의 협력의무를 규정하였다(제183조). 중앙정부와 자치단체 간의 협력적 거버넌스로서 중앙-지방협력회의를 설치하였는데 이 기구는 자치단체의 국정참여기구이기도 하다(제186조). 새 지방자치법을 근거로 2021년 7월 '중앙-지방협력회의의 구성 및 운영에 관한 법률(이하 중앙지방협력회의법)'이 국회에서 통과되었다.

또한 시·도 간, 시·군·구 간 협력을 강화하고 광역적 사무의 효율적 처리를 위하여 특별지방자치단체의 설치, 구성, 운영 등에 관한 규정을 마련하였다(제199조-제211조). 현재 특별자치단체를 활용하여 메가시티 설치를 위한 논의가 주요 도시들 간에 활발하게 진행되고 있다(김순은, 2021d).

행정협의회의의 구성도 간소화되었다. 종전에는 행정협의회의의 구성을 위하여 자치단체 간 규약을 지방의회의 의결을 통해 고시하였는데 의결요건을 보고요건으로 간소화하였다(제169조). 지역 간 재정적 불균형을 해소하기 위하여 국가-자치단체, 자치단체 간 재정조정을 하도록 국가와 자치단체의 의무를 명시하였으며(제136조), 자치단체 간의 협력을 활성화하기 위하여 중앙부처장의 지원규정을 신설하였다(제164조).

3) 전부개정의 의의

지방자치법이 1988년 전부 개정된 이후 32년 만에 이루어진 2020년 지방자치법 전부개정은 정부가 발의하여 입법에 성공한 법률이다. 20대 국회에 발의되어 임기 막바지까지 여·야 간 심층적으로 논의되었으나 합의가 이루어지지 못하고 자동적으로 폐기되었다.

정부는 이에 21대 국회를 대비하여 2020년 21대 국회가 개원하자마자 정부의 최우선 법률로 지정하여 신속하게 21대 국회에 발의하는 의지를 보였다는데 의의가 있다. 전부개정안은 2020년 12월 9일 역사적으로 국회에서 의결되었다.

(1) 이론적 의의

역사적인 지방자치법 전부개정의 의의는 크게 이론적 관점과 정책적 관점에서 논의할 수

있다. 이론적 관점의 의의는 지방자치법 전부개정이 주민주권론과 국정거버넌스론에 기초하였다는 점이다(김순은, 2021a, 2021e). 자치분권위원회는 ‘자치분권 종합계획’에서 주민주권의 개념을 도입하고 주민주권의 구현을 첫 번째 전략으로 채택하였다. 이와 같은 주민주권론은 기존의 국민주권론을 배제하는 이론이 아니라 보완하는 것이었다. 국민주권론에 따르면 중앙정부에 위임된 국민의 주권이 자치단체에 재위임된 것이 자치권이다. 따라서 자치권은 중앙정부가 자치단체에 재위임한 법령의 범위 안에서만 행사되어야 한다는 것이 제도적 보장 설이다.

국민주권에 기초한 제도적 보장설이 중앙집권체제에 적합하다면 주민주권론은 지방분권체제에 부합한다. 주민주권에 기초한 주민자치는 주민의, 주민을 위한, 주민에 의한 지역정치를 의미하며 주민이 주인이라는 이론이다. 국민주권론에 기초한 자치원리는 영국의 ‘상위법 위반 무효의 원칙(Ultra vires)’과 미국의 ‘딜런의 원칙(Dillon’s rule)’과 상통한다(김순은, 2021a). 영국의 ‘상위법 위반무효의 원칙’은 전통적으로 지방정부의 권한은 중앙정부의 법령 안에서 작동되어야 하며 위임된 범위를 초월하는 자치권의 행사는 무효라는 원리이다. 후자인 ‘딜런의 원칙’은 미국의 지방정부도 주정부의 입법적 산물로서 주헌법과 법령의 위임 안에서 자치권이 보장된다는 원리이다. 미국의 경우 주주권(州主權)에 기초하여 설립된 국가이며 지방정부에 관한 사항은 주헌법에서 규정하고 있다.

주민주권론은 크게 보충성의 원리, 주민자치의 원리, 자치입법권의 원리로 발전된다(김순은, 2021a). 국가와 자치단체가 사무를 배분할 때 주민에게 가까운 정부가 처리할 수 있는 사무는 1차적으로 주민에게 가장 가까운 정부가 처리하여야 한다는 보충성의 원리는 주민주권론의 주장과 동일하다. 주민이 주인이라는 주민주권론에 따르면 주민주권은 1차적으로 주민에게 가까운 지방정부에게 위임되기 때문이다.

중앙정부와 자치단체 간의 관계에 초점을 맞춘 단체자치에 비하여 자치단체와 주민과의 관계에 비중을 두는 주민자치의 원리도 주민주권론으로부터 파생된다. 주민의 참여와 숙의에 기초한 주민자치는 풀뿌리 민주주의의 발전에 핵심적 사항이다. 주민자치를 통하여 민주주의와 정책학습이 이루어져 주민이 주권자임을 확인하는 과정이 이루어진다. 새 지방자치법에서는 주민조례발안제, 주민감사청구 요건의 완화, 참여연령의 19세에서 18세로 인하 등 주민의 직접참정제도가 대폭 강화되었다.

주민주권론은 나아가 자치입법권의 강화에도 기여하게 된다. 주민주권으로부터의 권한위임은 딜런의 원칙에서 쿨리의 법칙(Cooley’s law), 영국의 상위법 위반무효의 원칙에서 권능의 일반권(General power of competence), 일본의 초과·강화조례로 발전되는 계기가 되었다. 지방정부의 자치법규는 상위법에 위반되지 않으면 유효하다는 것이 쿨리의 법칙이다. 일본은 1960년대 인권과 환경 분야에서 중앙정부의 법령보다 엄격하고 강력한 자치법규를 유

효하다고 판결하였다. 21세기에 들어 영국은 지역의 활력을 위하여 상위법이 금지하고 있지 않는 한 폭넓게 자치권의 범위를 인정한 것이 권능의 일반권이다(김순은, 2020a). 새 지방자치법에서는 “법령의 범위에서”에서 조례를 제정하고, 법률이 조례에 위임한 사항에 대하여 하위법령으로 제한하는 것을 금지하는 등 주민주권론에 의한 자치입법권이 크게 강화되었다.

두 번째의 이론적 의의는 새 지방자치법이 국정거버넌스론을 반영하고 있다는 점이다. 이 때까지 우리나라는 중앙집권체제가 고착되어 중앙-지방의 관계는 상하·복종의 관계로서 중앙은 지방을 지도하고 감독하는 지위에 있었다. 지방자치법 제9장의 명칭도 ‘국가의 지도·감독’이었다. 자치단체는 중앙정부의 하위행정기관으로서의 역할이 지배적이었다. 지역의 특수성이나 창의성이 발휘되기가 어려웠다. 새 지방자치법에서는 비록 용어는 지방자치단체를 사용하고 있지만 실질적으로는 지방정부의 위상을 부여하였다. 자치단체를 국정의 동반자로 인식하고 주민에 대한 균형적인 서비스와 지역 간 균형발전을 위한 국가-자치단체 간 협력의무를 규정함으로써 자치단체가 중앙정부의 지도와 감독의 대상이 아니고 국정의 동반자가 된 것이다. 이를 제도적으로 뒷받침하기 위하여 지방자치법 제9장의 명칭을 ‘국가와 지방자치단체의 관계’로 개정하고 국가와 자치단체 간 정기적인 논의의 장으로 중앙-지방협력회의를 설치하였다. 이에 대해서는 아래에서 논의하였다. 75년 만에 도입된 자치경찰의 1원화 모형이 반국가-반지방의 성격을 지닌 시·도경찰청을 중심으로 국가-지방의 협력적 거버넌스 하에 실행되었다(김순은, 2021g). 자치단체 내에서는 지방의회 사무기구의 인사권이 독립되어 지방의회와 집행부 간의 견제와 균형에 입각한 협력적 거버넌스가 어느 때보다 요구되어 자치분권 2.0시대가 열릴 것으로 보인다(김순은, 2021g).

(2) 정책적 관점의 의의

정책적 관점의 의의는 연방제 수준의 자치분권 공약이 달성되고 지방자치의 형태가 정상화되었다는 점이다. ‘연방제 수준의 자치분권’이라는 표현은 실질적인 수준의 자치분권을 의미하였다(김순은, 2018). 문재인 정부는 100대 국제과제 중에 5개의 자치분권 과제를 선정하였다. 이를 토대로 자치분권형 헌법개정안을 추진하였고 자치분권위원회는 ‘자치분권 종합계획’을 수립하였다. ‘자치분권 종합계획’은 6개 전략, 33개 세부과제로 구성되었다. 2018년 국회의 비협조로 자치분권형 헌법개정이 무산됨에 따라 문재인 정부의 자치분권 공약은 지방자치법의 전부개정을 통하여 90% 이상 실현되었다.

1991년 부활된 지방자치의 제도적 토대는 매우 불완전하였다는 점은 앞에서 논의하였다. 내무부의 주장을 대부분 반영하여 임명직 단체장 체제 하에서 강시장-약의회의 형태를 채택하였다. 지방의회 사무기구의 인사권마저도 단체장에게 귀속시켰다. 주민참여는 매우 형식적

인 수준이었으며, 무늬만 지방자치 또는 2할 자치라는 비판이 일반적이었다. 지방자치법의 전부개정으로 주민주권의 구현, 자치단체의 주민에 대한 책무강화, 자치단체의 자치권 강화, 지방행정의 효율성 강화, 국가와 지방 간, 지방 간 협력강화를 위한 제도들이 도입·개정되었다. 그 결과 지방자치의 정상화가 이루어졌다.

지방자치법 전부개정의 또 하나의 의의는 지방자치 관련 여타의 법제들과 같이 여·야의 합의로 의결되었다는 점이다. 여·야 합의의 정신에 따라 여·야 간에 쟁점이 컸던 주민자치회 관련 조항은 삭제되었다. 그 외에는 지방자치의 활성화에 대하여 여·야 간 근본적인 쟁점이 존재하지 않았던 것을 의미한다. 지방자치와 지방분권에 관한 이와 같은 인식과 관행은 국가균형발전과 지방소멸을 방지하기 위해서도 지속적으로 이어져야 할 것이다.

2. 자치경찰제의 도입

1) 자치경찰 논의의 경과

우리나라는 건국 이후 75년간 국가경찰제도를 유지하였다. 제도상 자치분권이 처음으로 논의하기 시작한 것이 김대중 정부이다. 이때부터 자치경찰은 자치분권의 주요 대상이었다. 김대중 정부, 노무현 정부, 이명박 정부, 박근혜 정부, 문재인 정부는 모두 자치경찰에 관하여 논의한 공통점을 갖고 있다.

각 정부마다 자치경찰에 대한 정책적 비중과 내용은 상이하였다. 김대중 정부와 문재인 정부는 자치경찰제의 대상이 시·도의 광역단위였다. 반면 노무현 정부, 이명박 정부, 박근혜 정부의 자치경찰은 시·군·구의 기초단위였다(김순은 2020a). 문재인 정부 들어서는 자치경찰제를 도입하자는 것이 주류였다(이훈재, 2018). 노무현 정부와 문재인 정부는 자치경찰을 도입하여야 한다는 데에 강력한 의지를 보인 점도 공통점이다. 비록 도입대상은 상이하였지만 노무현 정부는 자치경찰법(안)을 발의까지 하였다.

2) 문재인 정부의 자치경찰제

(1) 추진배경과 원칙

문재인 정부의 자치경찰은 2가지 관점에서 보아야 한다. 문재인 정부는 권력의 민주적 개혁을 국정과제 13으로 채택하였다. 한동안 국가경찰은 국민의 편에 있기보다는 독재 및 군사 정부의 편에 있었던 과거로 인하여 경찰의 정치적 중립이라는 개혁의 소리가 컸다. 권력기관

의 민주적 개혁에 검·경 수사권 조정이 포함되면서 자치경찰이 경찰의 개혁과 밀접하게 관련성을 띠게 되었다. 검·경 수사권 조정으로 비대해진 경찰권을 견제·분산하기 위한 수단으로서 자치경찰이 논의되었다. 이러한 관점에 따르면 자치경찰은 비대해진 국가경찰의 슬림화 차원에서 국가경찰을 분리하는 대안이다(김순은, 2021f).

자치경찰은 자치분권의 관점에서 중요한 의제였다(남재성, 2019). 특별지방행정기관의 정비 및 교육자치와 함께 3대 자치분권 과제였으며 자치경찰 관련 분권논의는 자치경찰의 도입과 특별지방행정기관의 정비라는 2개의 목표를 지닌 자치분권 과제였다.

자치분권의 전통이 오래된 국가들은 지방자치의 중요한 대상이 자치교육과 자치경찰이다. 그런데 우리나라에서 자치경찰은 건국 시부터, 자치교육은 1960대부터 국가의 기능으로 분리되어 일반자치에 포함되지 못했다. 1991년 이후 지방자치가 부활된 이후에도 자치교육과 자치경찰은 별개의 과제로 분리되어 논의되었다. 지방자치의 체감도가 낮은 원인 중의 하나가 되었다(김순은, 2021a).

자치경찰은 지방이양법 등의 제정으로 자치분권을 제도적으로 도입한 김대중 정부에서 논의되기 시작하였다. 김대중 정부는 자치경찰이 자치분권의 핵심적 사항이라고 인식하고 일본의 자치경찰을 참고로 광역단위 자치경찰을 연구·논의하였다. 정부의 논의 초기에는 논의의 진행이 적극적이었으나 점차 관심이 떨어지고 논의조차 중단되고 말았다. 지방행정의 종합성을 완성하기 위하여 자치경찰은 필수적 사항이라는 점만 확인되었다. 치안이 주민들의 일상생활과 밀접한 행정 서비스이기 때문이다(남재성, 2019).

자치분권의 혁신적 실행기였던 노무현 정부는 자치경찰의 도입에 매우 적극적이었다. 기존의 국가경찰 체제를 유지한 채 기초단위에 자치경찰대를 설치하는 안이었다. 노무현 정부는 기초단위 자치경찰 도입을 위한 자치경찰법안을 발의하였으나 제도적으로 실현되지 못했다. 다만 2006년 7월 설치된 제주특별자치도에 시험적으로 자치경찰대를 도입하였다(이훈재, 2018).

이명박 정부와 박근혜 정부에 들어서도 기초단위 자치경찰이 논의되었으나 성과로 이어지지 못했다. 이와 같은 추진배경을 바탕으로 문재인 정부의 자치경찰이 본격적으로 논의되기 시작하였다.

(2) 문재인 정부의 자치경찰 기본원칙

자치분권위원회는 2018년 3월부터 문재인 정부의 자치경찰과 관련하여 주도적인 활동을 개시하였다. 자치경찰제의 모형을 논의하고 실현하는 역할이 주어졌다. 이를 위하여 자치분권 위원회는 각계 전문가들로 자치경찰제특별위원회를 구성하였다.

2018년 3월부터 자치경찰제특별위원회는 각계의 의견을 수렴하면서 향후 탄생될 자치경찰제의 기본원칙과 추진방향을 확정하였다. 첫 번째의 원칙이 경찰권의 민주성 제고였다. 경찰권의 민주적 통제 필요성은 우리의 경찰역사를 조망해 볼 때 우리 경찰의 아픈 곳이기도 하다. 13만 명에 달하는 경찰조직을 민주적으로 설계하는 차원에서 자치경찰이 논의되었다(김순은, 2021a).

경찰의 민주적 설계와 동전의 앞뒷면의 관계에 있는 원칙이 경찰의 정치적 중립이었다. 국가경찰은 내무부의 내무국 조직에서 1974년 치안본부, 1991년 경찰청 시대를 통하여 정치적 중립성을 제고시켰다. 국가경찰은 경찰청이 설치되면서 국가경찰위원회의 자문을 받도록 하였다. 국가경찰위원회는 국가경찰사무에 관한 인사, 예산, 장비, 통신 등에 관한 주요정책 및 경찰업무 발전에 관한 사항 등을 심의·의결한다(국가자치경찰법 제10조).

새롭게 탄생될 자치경찰은 시·도지사부터 정치적 중립성을 확보할 뿐만 아니라 주민자치의 원리를 적용한다는 것이 중요한 원칙으로 추가되었다. 지방자치는 지역의 특수성을 적절히 반영한 주민밀착형 행정서비스를 제공하여야 한다. 치안영역도 예외가 되어서는 안된다. 종전 중앙 일변도의 통제형 법집행과 서비스가 주를 이루었던 반면 자치경찰은 지역의 상황에 부합하는 치안서비스의 제공이라는 주민자치를 강조하게 되었다.

3대 원칙과 더불어 다음과 같은 사항을 중요한 선행조건으로 고려하였다. 자치경찰제의 도입은 새로운 조직과 기능의 신설 및 분리를 의미한다. 자칫 치안총량의 증가로 인한 재정적 새로운 소요가 발생할 수도 있는 개혁이다. 이를 방지하기 위하여 자치경찰이 설치되더라도 치안의 총량은 현행 수준을 유지하고 투입되는 재정도 불가피한 영역에 최소화하여야 한다는 것이다. 자치경찰의 도입을 계기로 치안의 총량이 증가하게 되면 오히려 재정적 부담을 수반하여 주민들에게 짐이 될 수 있기 때문이었다.

경찰조직의 변화에 따른 혼란을 최소화하고 혼란으로 인한 치안력의 훼손을 최소화하는 것도 중요한 고려사항이었다. 새로운 제도가 도입될 때에는 새로운 제도가 정착될 때까지 변화에 따른 혼란과 시행착오는 불가피하다. 그렇다 하더라도 치안의 특수성을 감안하여 제도의 변화에 따른 혼란을 최소화하는 방안을 고려하였다. 자칫 제도의 변화로부터 오는 시행착오가 치안의 불안으로 이어지는 것은 극히 경계하여야 했다.

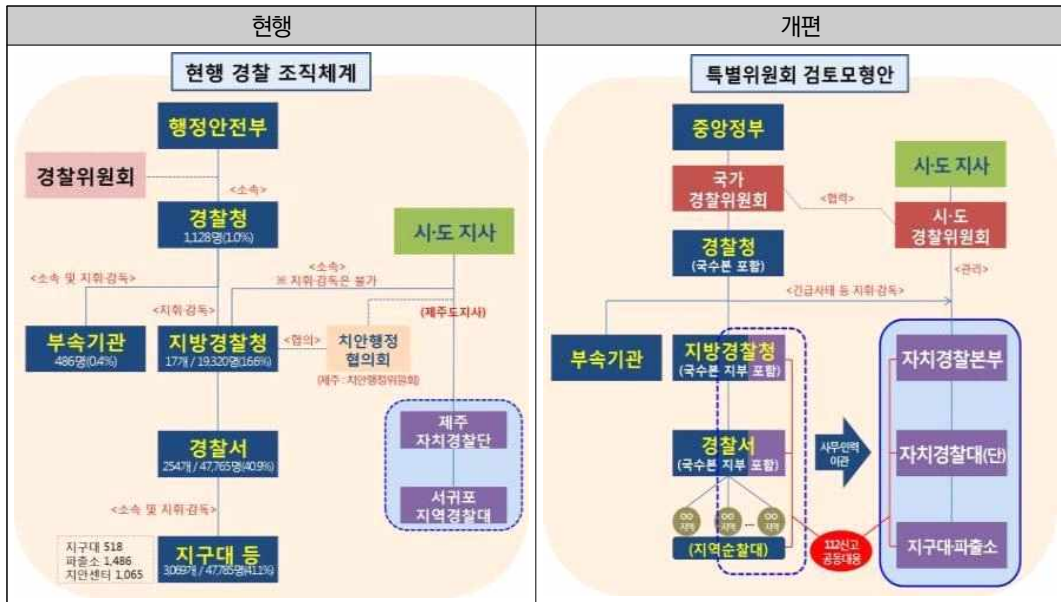
자치경찰제도 도입되면 자치경찰은 시·도의 책임 하에 소속된다. 지방자치의 특성과 같이 지역의 특수성과 상황에 따라 차별성이 부각된다. 이러한 특성이 자치경찰의 치안력 불균형으로 이어지지 않도록 깊이 고려하였다(김순은, 2021f).

(3) 자치경찰제의 모형

① 2원화 모형

자치분권위원회 자치경찰제특별위원회는 문재인 정부의 자치경찰제 모형으로 광역단위의 2원화와 1원화 모형을 각각 연구·검토하였다. 2원화 모형은 국가경찰을 분리하여 독립의 자치경찰조직을 신설하는 형태이며 1원화 모형은 현재의 국가경찰조직을 분리하지 않고 활용하는 방안이다.

〈그림 1〉 자치경찰제 도입 이후 경찰조직의 변화



출처: 자치분권위원회(2019)

〈그림 1〉은 2원화 모형에 의한 경찰조직의 변화를 보여주고 있다. 2원화 모형은 우측의 사진이 보여주는 바와 같이 시·도단위의 자치경찰본부와 시·군·구 단위의 자치경찰대를 설치하고 지구대와 파출소는 사무이관에 따라 자치경찰대 산하에 배치하는 형태이다. 국가경찰과 자치경찰이 분리되어 국민들이 자치경찰의 정체성을 쉽게 인식할 수 있다는 장점이 있다. 20대 국회에 발의되었으나 입법화에는 이르지 못한 자치경찰제안이었다(김순은, 2021f).

2원화 모형의 특징은 자치경찰의 정치적 중립을 위하여 단임제에 갈음하여 합의제 행정기관을 도입하는 것이었다. 5명으로 구성하는 시·도자치경찰위원회를 시·도 소속으로 설치하고

자치경찰을 지휘·감독하도록 하였다. 5명으로 구성되는 합의제 행정기관을 도입하는 것은 경찰의 정치적 중립성을 확보하기 위한 것이었다.

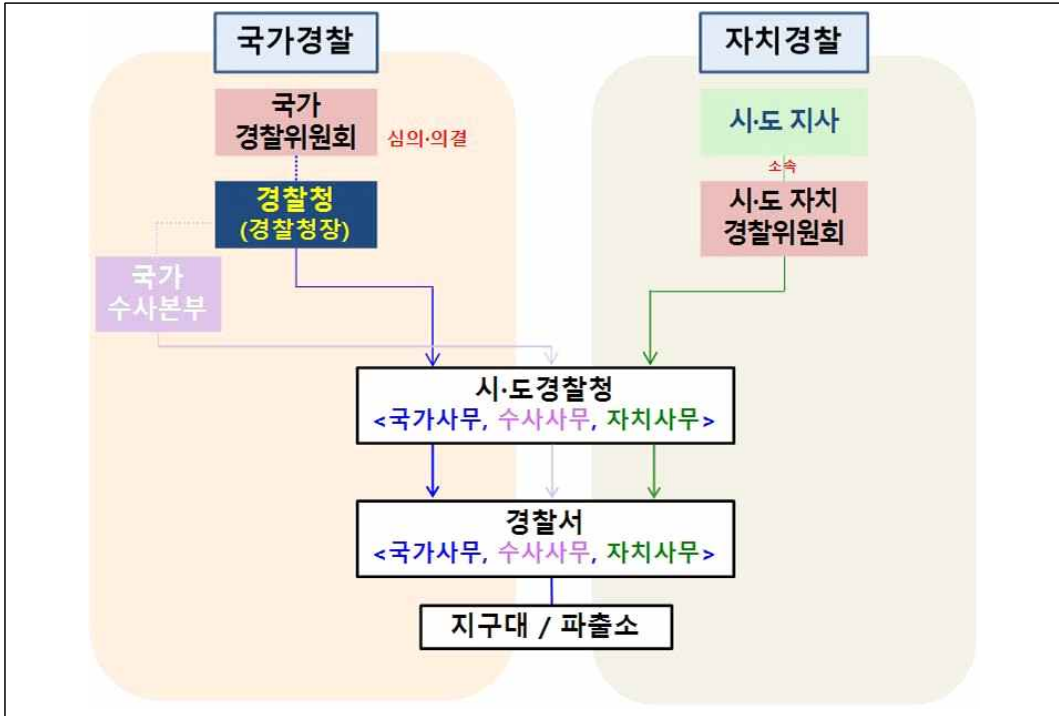
자치경찰에게도 초동조치권을 부여하여 시급하고 중대한 사건에 대한 치안 공백을 최소화할 뿐만 아니라 치안의 시행착오와 혼란을 최소화하기 위해 3단계에 걸쳐 국가경찰 인력을 자치경찰로 전환하도록 설계되었다. 자치경찰은 생활안전, 여성·청소년, 지역교통 등 주민밀착형 치안사무를 담당하며 3단계를 종료하면 현재 경찰 인력 중 43,000명이 자치경찰로 이관되는 계획이었다.

2020년 1월 이후 코로나19 상황이 전개되면서 자치경찰제의 새로운 모형이 논의되기 시작하였다. 상기에서 논의한 2원화 모형은 새로운 자치경찰의 조직 신설로 막대한 예산이 수반되는 안이었다. 자치경찰본부장과 자치경찰대장의 고위직 신설과 새로운 청사마련 등에 상당한 비용이 예상되었다. 그러나 코로나19 상황이 지속됨에 따라 국가경제와 국민의 삶이 어려워지게 되고 2원화 모형이 지니고 있던 단점들이 재논의되면서 1원화모형으로의 전환이 이루어졌다. 자치경찰제 2원화 모형의 단점으로 국가와 자치경찰사무 간 경찰기능의 분리 어려움, 지구대와 파출소의 처리 어려움, 미약한 시·도자치경찰위원회의 권한, 미흡한 초동조치권, 입법지연으로 인한 단계별 실시의 어려움 등이 지적되었다(김순은, 2021f).

② 1원화 모형

1원화 모형은 국가경찰 조직을 분리하지 않고 국가경찰 조직의 성격을 변화하여 단일조직이 국가경찰사무와 수사사무 및 자치경찰사무를 수행하는 대안이다. 아래 <그림 2>에서 보는 바와 같이 시·도경찰청이라는 조직이 국가경찰사무와 수사사무 및 자치경찰사무를 처리하는 형태이다. 2020년 12월 9일 국가자치경찰법이 입법화됨으로써 2021년 7월 1일부터 전면적으로 도입되었다. 상세한 내용은 다음 절에서 논의하였다.

〈그림 2〉 자치경찰의 조직모형



출처: 자치분권위원회(2020)

(4) 자치경찰제 주요 내용

1원화 모형의 자치경찰은 국가-지방의 협력적 거버넌스에 의한 치안행정의 수행, 시·도자치경찰위원회의 도입과 사무국의 설치라는 제도적 특징 위에 출범하였다. 경찰기능은 75년간 국가의 전속사무였으나, 경찰기능 일부를 자치사무로 분리하면서 집행조직을 새롭게 개선하였다. 기존 중앙부처의 특별지방행정기관이었던 지방경찰청을 협력적 거버넌스의 이념에 입각하여 반국가-반지방조직의 시·도경찰청으로 개혁하였다. 7명의 위원으로 구성되는 시·도자치경찰위원회는 합의제 행정기관으로서 정치적 중립성을 확보하게 되었다. 이와 함께 별도의 사무국 조직을 가짐으로써 중립성의 제도적 기반이 더욱 견고하게 되었다. 시·도자치경찰위원회는 7명으로 구성되며 위원 추천은 시·도지사 1명, 지방의회 2명, 교육감 1명, 국가경찰위원회 1명, 위원추천위원회 2명으로 이루어진다.

2021년 7월 전국적으로 전면 도입된 1원화 모형의 자치경찰은 2가지 중요한 특징을 지닌다. 독립된 자치경찰조직의 2원화 모형을 폐기하고 1원화 모형으로 선회한 가장 중요한 요인

은 예산적 부담이었다. 따라서 1원화 모형의 가장 큰 특징은 자치경찰을 도입하는 과정에 소요예산을 극소화하였다는 점이다. 두 번째의 특징은 현재의 모형이 과도기적인 성격을 지니고 있다는 점이다. 향후 2원회 모형 또는 자치경찰의 기능이 더욱 강화된 1원화 모형으로 발전될 것이다. 향후 자치경찰의 발전 속도와 폭은 시·도와 시·도자치경찰위원회의 노력과 활동성과 여부에 달려있다.

(5) 자치경찰제의 의의

비록 1원화 모형에 기초한 자치경찰제에 대하여 비판과 우려의 소리가 있지만 시간이 지남에 따라 더욱 발전된 모습으로 자치경찰이 지방자치 및 지역균형발전에 기여할 것으로 기대된다. 마치 32년 전 불완전 제도에도 불구하고 부활된 지방자치가 꾸준히 발전하여 자치분권 2.0 시대를 맞게 된 것과 유사하다(김순은, 2021g). 왜냐하면 자치경찰은 그 자체로 중요한 의의를 지니고 있기 때문이다.

치안은 경찰역사 75년 간 국가의 전속적 사무와 책임이었다. 자치경찰제의 도입으로 치안은 국가와 지방의 공동사무와 공동책임이 되었다. 자치경찰의 도입은 지방행정의 종합성을 높이는 의의도 지닌다. 향후에는 치안의 자치사무화로 지방자치의 체감도를 높이는 데에도 크게 기여할 것이다.

자치경찰의 민주적 통제가 가능하게 된 점도 중요한 의의 중의 하나이다. 그동안 치안의 영역에는 주민자치의 원리가 적용될 공백이 매우 작았다. 그러나 이제는 다양한 분야로부터 시·도자치경찰위원회 위원을 추천받음으로써 다양한 분야와 계층 및 이익을 위한 자치경찰의 민주적 통제가 가능해졌다.

1원화 자치경찰제의 출범은 문재인 정부가 추구해 왔던 국가-지방 협력적 거버넌스의 구현이라는 관점에서 의의를 찾을 수 있다. 문재인 정부는 국가-지방 간 협력을 위하여 제2국무회의 창설을 제안하였고 헌법개정의 무산으로 중앙-지방협력회의로 대체하였다. 같은 맥락에서 치안사무의 자치경찰화도 중앙-지방 협력적 조직을 통하여 구현되었다. 새롭게 탄생된 시·도경찰청은 종전의 명칭에서 “지방”을 삭제하고 반국가-반지방의 협력적 거버넌스로 발전하였다.

종전의 “지방경찰청”에서 “지방”을 삭제한 것에 또 하나의 의의를 부가할 수 있다. 우리나라라는 중앙집권의 전통으로 유독 특별지방행정기관이 많은 국가이다. “2020년 5월 시점으로 전국에 총 5,137개의 특별지방행정기관이 존재하였다(하혜영, 2021, p. 2). 경찰청이 2,300개를 차지하고 있었다. 새로운 시·도경찰청의 출범으로 경찰의 특별지방행정기관이 정비된 것이다. 자치분권의 관점에서 그 의의가 매우 크다(김순은, 2021f).

3. 제1차 지방일괄이양법 제정과 제2차 지방일괄이양법의 추진

1) 지방일괄이양법의 주요 내용

노무현 정부가 종합적으로 ‘자치분권 종합계획’을 처음으로 작성할 때 학계 및 시민사회에서는 국가사무의 지방이양 방식으로 일괄법을 주장하였다. 1999년 일본이 일괄법의 형식으로 제1단계 지방분권을 완료한 것이 크게 참고가 되었다. 그러나 노무현 정부는 물론 그 이후에도 일괄법의 형식은 국회의 반대로 관철되지 못했다. 주지하다시피 국회의 주요 안건은 대부분 상임위원회를 중심으로 논의되고 심의·의결된다. 상임위원회 소관주의로 운영되어야 한다는 것이 국회법의 해석이며 오랜 관행이기도 했다. 따라서 모든 안건은 상임위원별로 분리하여 발의되고 국회에 접수되어야 한다는 것이 국회 측의 입장이었다.

그런데 20대 국회에서 상임위원회 소관주의에 대한 예외를 논의하고 국회 운영위원회에서 2018년 5월 여·야간에 일괄법을 수용하기로 합의하였다. 이에 따라 자치분권위원회는 2018년 7월 지방일괄이양법안을 심의·의결하고 행정안전부에 이송하였고 2018년 10월 국회에 제출하였다. 국회운영위원회는 2019년 11월 29일, 국회 본회의는 2020년 1월 9일 지방일괄이양법안을 의결하는 역사적인 성과를 낳았다.

제1차 지방일괄이양법은 16개 부처 46개 법률에 해당하는 400개의 단위사무를 포함하며 이에 따른 비용보전을 위하여 지방이양비용평가전문위원회를 설치하는 내용도 담고 있었다. 이어서 현재는 제2차 지방일괄이양법을 준비 중에 있다. 코로나19로 인한 감염병 예방 및 관리, 지역경제 활성화, 정책결정기구의 지방참여 보장 등 시급하고 중요도가 높은 사무의 일괄이양을 통한 이양효과를 제고하기 위한 것이다. 지방자치법 전부개정에 부응하여 인구 50만, 100만(특례시) 이상 대도시의 특례에 관한 사항도 담고 있다. 제2차 지방일괄이양법안은 14개 부처와 48개 법률과 관련되어 있으며 214개의 단위사무를 담고 있다.

2) 지방일괄이양법의 의의

제1차 지방일괄이양법의 제정은 법 제도사에 매우 중요한 의의를 지니고 있다. 국회가 상임위원회 소관주의의 관행을 양보하고 일괄법을 수용함으로써 제2차 지방일괄이양법의 추진도 가능해 졌다. 제2차 지방일괄이양법까지 입법화된다면 일괄법 형식이 지방이양의 일반적인 국회관행으로 이어질 수 있을 것이다(최우용, 2019).

4. 재정분권의 달성

1) 재정분권의 주요 내용

문재인 정부의 재정분권은 ‘자치분권 종합계획’을 바탕으로 재정분권 TF가 구성되어 강력하게 추진되었다. 보다 강력하고 명확한 목표로서 국세와 지방세의 7:3비율을 제시하였다.

앞선 정부들의 노력에도 불구하고 진정한 재정분권 성과가 없었음을 감안하여 이를 타개하기 위한 방안을 마련하였다. 2018년 10월 30일 발표된 재정분권 추진방안의 가장 중요한 특징은 조속한 성과를 창출하기 위하여 가능한 부분부터 단계적으로 추진한다는 방침이었다.

문재인 정부의 재정분권은 제2단계에 걸쳐 실행되었다. ‘지방세 확충과 기능이양으로 가시적 재정분권 효과실현’을 목표로 한 제1단계의 재정분권은 2019년부터 2020년 사이에 완료되었다. 주요 내용으로는 지방소비세의 10%를 인상하면서 국가균형발전특별회계의 포괄보조사업을 중심으로 3.6조에 해당하는 지역밀착형 중앙정부의 기능을 이전하였다. 2020년부터 지방이양이 확정되었으며, 소비안전교부세율을 20%에서 45%를 인상하는 내용도 포함되었다. 2019년 부가가치세의 4%에 해당하는 지방소비세 3.4조원, 2020년 6%에 해당하는 5.1조원 합계 8.5조원이 지방세로 이전되었다. 그 결과 국세와 지방세의 비율이 2020년 73.7:26.3을 달성하였다.

‘지역자율성과 균형발전을 위한 근본적 지방재정제도 혁신’을 목표로 한 제2단계 재정분권은 지방재정제도의 근본적 개편, 지방세의 추가확충, 중앙정부의 기능이양, 지방교육재정의 개혁 등이 주요한 내용으로 다루어졌다. 관련부처 간 및 당·정 간의 거듭된 논의와 협상을 거쳐 2021년 7월 합의에 이르렀다.

2단계 재정분권은 지방소비세 세율을 현행 21%에서 '23년까지 25.3%로 4.3%p 인상하고, 매년 1조원 규모의 지역소멸대응기금 마련하며, 기초자치단체가 실행하는 국고보조사업의 국고보조율을 인상하는 안 등 크게 3가지를 골자로 한다. 이에 따라 총 5조 3천억원의 지방재정이 확충되고, 국세와 지방세 비율은 2020년 73.7대 26.3에서 72.6대 27.4로 1.1%p 개선되는 효과가 있을 것으로 전망된다.

2단계 재정분권은 코로나19 팬데믹으로 국가와 자치단체의 어려운 재정여건 속에서 지방의 자주재원을 순확충했다는 점에서 의미있는 성과이다. 아울러 국가적 과제이자, 지역의 위기인 지역소멸에 자치단체가 중앙정부와의 체계적 협치 및 파트너십을 발휘할 수 있는 기반을 마련했다는 점도 매우 중요한 성과라고 할 수 있겠다(국가예산정책처, 2021). 제1단계 재정분권이 시·도를 대상으로 실행되었다면 제2단계 재정분권은 시·군·구에 비중을 두었다.

끝으로 지방재정의 확충이라는 관점에서 의미있는 제도의 도입이 ‘고향사랑 기부금에 관한

법률(이하 고향사랑 기부금법)이다. 거주지 이외의 자치단체에 일정액을 기부하면 일정한도의 범위에서 세금공제의 혜택을 받으며 기부금의 30% 이내에서 기부금을 받은 자치단체는 농수산물로 답례품을 제공할 수 있다. 따라서 지역경제와 지방재정의 확충에 크게 기여할 것으로 기대되고 있다.

2) 재정분권의 의의

문재인 정부의 재정분권은 32년 만에 개정된 지방자치법과 75년 만에 실시되는 자치경찰제 등과 더불어 자치분권 2.0 시대를 여는 마중물로서의 의의가 있다. 그 동안 정부마다 재정분권을 공언하였으나 문재인 정부와 같이 지방재정의 순확충을 포함한 재정분권은 없었다. 이명박 정부와 박근혜 정부가 부가가치세의 5%, 6%를 각각 지방소비세로 전환하였으나 이명박 정부는 국세 축소에 따른 교부세 축소에 대한 보상, 박근혜 정부는 취득세 감면에 대한 보상의 의미로 실시된 것이었다.

문재인 정부의 두 번째 재정분권의 의의는 기능이양과 더불어 이루어졌다는 점이다. 제1단계 재정분권에서는 3.6조원 규모의 기능, 제2단계에서는 2.25조원의 국고보조사업 및 균형발전 사업이 지방으로 이전되었다. 2026년까지 이양된 사무의 실행의무가 종료되면 자치단체의 판단에 따라 새로운 사업으로 교체할 수 있어 지방의 재량은 더욱 커질 것이다. 제2단계 재정분권을 합의함에 있어서 지역소멸대응기금으로 매년 1조원씩 적립하기로 한 것도 주요한 특징이다. 현재 자치단체의 89개가 인구감소(소멸위험)지역으로 지정되는 상황을 고려할 때 지역소멸대응기금은 매우 시의적절한 조치라 할 수 있다.

5. 자치분권사전협의제

자치분권 사전협의제는 중앙부처가 제·개정하는 법령에 대해 중앙정부와 지방정부간 사무배분의 적정성, 국가관여의 적정성, 자치권 침해여부를 검토하고 침해 소지가 있는 경우 개선 방안을 제시하는 제도이다. 주무부처와 행정안전부 사이에 논의가 실행되는 제도이다.³⁾ 사무배분의 적정성은 국가/시·도/시·군·구 간 사무배분의 명확성, 보충성·비경합성·포괄배분 등 사무배분의 원칙준수 여부, 위임의 타당성 여부 등을 검토하게 된다.

국가관여의 적정성은 사무성격(국가·지방·위임)별 적절한 지도·감독 규정여부, 지도·감독의 필요성, 관여 최소화 원칙준수 여부 등을 검토한다. 기타 사무신설에 따른 재정지원 및 부

3) 필요한 경우 자치분권위원회의 의견을 들을 수 있음

당한 부담의 전가 여부, 조례 규정 사항을 하위법령으로 규정했는지 여부, 개별법에서 행정기구 및 위원회 등을 신설했는지 여부 등의 자치권 침해여부가 검토의 대상이다.

중앙행정기관이 발의하는 모든 제·개정 법령이 대상이 되며 법령안 입안 후 법제처 심사 이전까지 자치분권 사전협의를 마쳐야 한다. 법령을 제·개정하는 행정부처는 입법예고 단계에서 행정안전부 장관에게 자치분권 사전협의를 요청하여야 한다. 행정안전부는 필요할 경우 자치분권위원회와 논의할 수 있다.

2019년 7월 1일 발효된 이 제도로 2021년 6월 기준으로 총 3,268건의 법령이 협의되었으며, 월평균 136건이 협의되었다. 이 중에서 관련없음이 1,639건(68.3건), 원안 동의 1,496건(62.3건), 보충의견이 52건(2.2건), 개선권고가 81건(3.4건)⁴⁾이었다.

자치분권 사전협의회는 자치분권의 침해를 사전에 예방할 수 있는 사전적 지방행·재정영향 평가제도로서 의의를 가진다(김순은, 2021b). 그동안 자치분권 노력이 사후적인 성격을 띤 반면, 사전적으로 자치권을 보호하는 제도이다. 행정부처가 발의하는 법령에 한하여 적용되고 있지만 현재 국회에서 발의된 법률에 대해서도 유사한 제도가 필요하다는 논의가 진행 중에 있다. 제도화가 국회의원이 발의한 법률에까지 확장된다면 국회의 행정안전위원회의가 국회의원이 발의한 법률에 대하여 행정안전부와 같은 역할을 수행하게 될 것이다.

6. 중앙-지방협력회의 설치

대통령 선거공약은 제2국무회의⁵⁾의 설치였으나 자치분권형 헌법개정의 무산으로 제2국무회의의 설치도 무산되었다. 대안으로 제시된 안이 중앙-지방협력회의의 설치였다. 새 지방자치법에 근거규정을 마련하고 실행법률로서 “중앙-지방협력회의의 구성과 운영에 관한 법률(중앙-지방협력회의법)”을 2021년 6월 제정하여 2021년 1월 새 지방자치법과 동시에 발효된다.

중앙-지방협력회의는 대통령, 국무총리, 시·도지사협의회장, 중앙부처의 장관 및 지방대표들이 참여하는 심의기구이다. 중앙-지방협력회의는 국가와 자치단체의 협력에 관한 사항, 국가와 자치단체의 권한, 사무 및 재원의 배분에 관한 사항, 지역 간 균형발전에 관한 사항, 자치단체의 재정 및 세제에 영향을 미치는 국가정책에 관한 사항, 그밖에 지방자치의 발전에 관한 사항을 심의한다(법 제2조).

문재인 정부는 자치단체를 중앙정부의 하위행정기관으로 간주하지 않고 국정의 동반자로

4) 괄호 안의 숫자는 월평균을 의미함

5) 국무회의는 헌법적 용어이기 때문임

인식하였다는 대표적인 증거가 중앙-지방협력회의이다. 협력적 거버넌스의 차원에서 중앙정부와 자치단체와의 협력의무를 새 지방자치법에서 규정하였다. 2022년 상반기부터는 정기적으로 중앙-지방의 대표자들이 함께 자치분권과 균형발전 등 국가의제를 논의하게 된다.

중앙-지방의 협력관계는 자치경찰제의 도입에서도 나타났다. 국가경찰과 자치경찰을 분리하는 2원화 모형을 폐기하고 1원화 모형을 선택함으로써 경찰의 영역에도 협력적 거버넌스를 활용하였다.

7. 메가시티 지원을 위한 정책적 기반구축

1) 추진배경

인구의 수가 절대적으로 감소함에도 불구하고 수도권으로의 인구집중은 지속적이다. 이미 수도권 집중도가 50%를 초과하였다. 지역균형발전 차원에서 새로운 전략과 대안이 필요한 시점이다.

이러한 상황에 맞추어 지역을 중심으로 시·도의 통합 또는 시·도 간 새로운 협력체제가 논의되기 시작하였다. 대구·경북의 통합, 광주·전남의 통합, 부·울·경 메가시티, 세종-대전을 중심으로 충청권 메가시티 논의들이 대표적인 예이다. 지역의 주체성과 정책의 실행력 차원에서는 통합의 방식이 유리하나 통합에 이르는 과정이 매우 어렵다는 것은 대구·경북의 사례에서 확인하였다.

협력의 방식 중 통합을 대체하여 최근에 활발하게 논의되는 방식이 특별지방자치단체의 활용방안이다. 특별지방자치단체는 현행 지방자치법에서도 규정하고 있으나 시행령 등 후속조치의 미비로 활용되지 못했다. 새 지방자치법에서 자치단체 간 협력의 방식으로 구체적 도입 대상과 절차 등이 마련되었다. 단일 또는 복수의 광역적 기능을 보다 효과적으로 추진하기 위하여 행정구역을 초월하여 특별지방자치단체를 설립할 수 있다. 기존의 자치단체 지위가 존중되기 때문에 통합방식보다는 보다 용이하게 구축할 수 있다는 장점이 있다. 문재인 정부도 지역의 메가시티 구축과정에 체계적으로 대응하고 지원하기 위하여 범부처 차원의 추진체계의 필요성을 인식하고 범정부 지원협의회를 구성·운영하고 있다.

2) 주요 내용

중앙정부는 지역의 자생적 지역균형발전을 지원하기 위하여 자치분권위원회와 국가균형발

전위원회 위원장을 공동단장으로 하는 ‘메가시티 지원 범부처 TF’를 구성하였다. 범부처 TF에는 이슈에 따라 행정안전부, 기획재정부, 산업자원부, 국토교통부, 교육부 등 관계부처 차관이 위원으로 참석하였다.

범부처 TF 산하에는 ‘지방행정체제 개편 및 메가시티 지원반,’ ‘초광역 협력사업 지원반,’ ‘지역맞춤형 지원반’ 등 3개의 지원반이 구성되어 지역의 요구에 대응하고 있다. 전체 회의는 매월 1회 개최되며 ’21년 10월까지 운영하였다. 현재는 사업의 실행력을 제고하기 위하여 국무조정실 산하에 범정부 초광역 협력사업 지원협의회를 구성하여 메가시티 등 초광역 협력 사업을 지원하고 있다.

3) 의의

범부처 TF가 예정했던 대로 ’21년 10월까지 메가시티 지원방안을 마련하고 초광역협력 추진전략 보고회의 차원에서 ’21년 10월 14일 지역주도형 초광역협력 전략회의가 개최되었다. 이러한 중앙정부의 대응조치는 지역의 자발적·자생적 노력이 선행되고 있기 때문에 더욱 탄력을 받고 있다. 종전의 국가균형발전전략이 하향식 특성이 강했다면 메가시티 지원전략을 통한 국가균형발전은 상향식이라는 의의를 지닌다. 선행 지역이 성공적으로 추진하면 기타 지역으로의 파생효과도 매우 클 것으로 전망된다.

IV. 문재인 정부의 자치분권 성공요인

1. 대통령과 정부의 의지

상기에서 논의 바와 같이 문재인 정부의 자치분권 성과는 성공적이었다고 평가해도 무방할 것이다. 역대 정부들과 비교할 때 명확하게 가시적인 제도적 성과가 있기 때문이다. 이러한 성공에는 다양한 요인들이 작용하였다.

첫 번째의 요인은 대통령과 정부의 의지를 들 수 있다. 대통령제 국가에서 정책의 추진여부는 대통령의 의지와 매우 밀접한 인과관계를 갖고 있다(이훈재, 2018). 대통령과 정부는 2017년 5월 정부출범 이후 지속적으로 자치와 분권을 강조하면서 자치분권의 의지를 보였다. 대통령은 자치분권 분야의 전문가를 자치분권위원회 위원장으로 위촉하였으며 임명장을 직접 수여하였다. 행정안전부 장관도 자치분권의 지지자를 임명함으로써 대통령의 의지를 분

명히 표시하였다. 문재인 정부 출범 후 현재까지 3명의 장관 중 2명이 자치분권에 적극적인 인사로 임명하여 행정안전부의 분위기를 바꾸는데 크게 기여하였다. 대통령은 임명장 수여식 뿐만 아니라 지역의 대표들 간의 간담회 등 기회가 있을 때마다 자치분권의 중요성과 추진의지를 강하게 피력하였다. 대통령의 자치분권 의지는 대통령실 자치발전비서관실을 통하여 자치분권위원회 및 중앙의 각 부처에 전달되었다.

정부도 대통령의 의지를 반영하여 국정과제로서 5개의 자치분권 과제를 포함하였다. 자치분권형 헌법개정과 20대 국회에서 지방자치법 전부개정이 무산되자 21대 국회가 출범하자마자 정부는 지방자치법 전부개정안과 부수법안들을 최우선입법으로 추진하였다. 중앙부처의 신속한 대처는 자치분권의 주무부처인 행정안전부 장관들이 자치분권에 우호적인 인사들로 임명되었기 때문이다. 실무적인 수준에서도 행정안전부의 지방자치분권실장들이 이 분야의 오랜 경험과 전문성을 갖추어 정책추진에 매우 효과적이었다.

2. 자치분권위원회의 합리적·타협적 리더십과 생산적 전략

자치분권 관련 제도의 제정과 개정 등은 다양한 이해당사자들이 관련되어 있다. 자치분권 관련 이슈에 대하여 각 중앙부처, 시·도, 시·군·구, 관련 이익단체, 언론의 견해와 의견은 서로 상이한 경우가 대부분이다. 중앙부처는 부처의 기능과 역할에 따른 부처할거주의가 일반적이다. 시·도와 시·군·구도 자치분권의 일반론에 동의하지만 구체적인 각론에는 의견이 분분하다. 이익집단의 견해도 항상 친분권적인 것은 아니다. 시민단체로서 지역의 자치와 분권을 견인하는 지방분권협의회조차도 자치분권의 이슈에 따라 지역 간의 이견이 발생하는 경우도 다수였다. 이러한 상황 하에서 다양한 견해와 이견을 조정하여 합의안을 도출하는 리더십이 요구된다.

문재인 정부 하에서는 지방자치와 지방분권을 총괄하였던 자치분권위원회가 그 역할을 충실히 수행하였다. 자치분권위원회는 2018년 9월 ‘자치분권 종합계획’의 수립, 매년 자치분권 종합계획의 시행계획을 수립하였다. 종합계획을 수립하는 과정은 물론 시행계획의 수립에도 관계자들의 의견들이 충실히 반영되도록 노력하였다.

무엇보다도 자치분권위원회와 행정안전부 간에 구축된 협력적 거버넌스는 문재인 정부 동안 자치분권의 과제를 추진함에 매우 긍정적 효과로 이어졌다. 구축된 협력적 거버넌스는 상호 간에 이슈의 선택 및 이견을 해소하는데 매우 효과적이었다. 특히 자치분권위원회 기획단장이 행정안전부 지방자치분권실장으로 전보된 이후에는 상호 간의 신뢰가 더욱 두터워졌다.

자치분권위원회가 다양한 이견을 합리적·생산적으로 조정한 대표적인 사례가 제1단계, 제2

단계 재정분권의 과정과 자치경찰제 도입과정이다. 재정분권과 관련하여 자치분권위원회, 기재부, 행안부, 교육부, 지방4단체 협의회가 추천하는 위원들로 재정분권특별위원회를 구성하였다. 자치분권위원회 부위원장이 특별위원회 위원장을 맡아 다양한 의견을 합리적으로 조정하였다.

자치분권위원회는 자치경찰제를 논의하는 과정에는 전문가로 구성된 자치경찰제특별위원회와 실무자로 구성된 자치경찰 관련 부처 관계자 협의회를 동시에 운영하였다. 자치경찰제 특별위원회의 의견조정은 물론 관계부처 간의 의견 차이는 대부분 자치분권위원회의 중재로 합의를 도출하였다.

앞에서 간략하게 언급하였듯이 1999년 1월 이후 각 정부들이 지방자치와 지방분권을 위한 위원회를 구성하고 종합계획을 수립하였으나 성과는 노무현 정부를 제외하곤 미미하였다(정정화, 2017; 김홍환·정순관, 2018; 김순은, 2020a). 여기에는 정부의 의지부족과 더불어 5년이라는 정부 임기 내에 가시적인 성과를 목표로 했다기보다는 이상적이고 이론적 목표를 수립하였던 측면도 있었다.

이런 점들을 고려하여 자치분권위원회는 ‘자치분권 종합계획’을 수립하는 과정은 물론 각종 이슈의 논의과정에서 성과위주의 리더십과 전략을 구사하였다. 완전하고 이상적인 제도에 집착하지 않고 각 부처 간의 합의도출이 가능한 대안제시 등의 전략을 적극적으로 구사하였다. 지방자치법 전부개정안은 여·야간의 합의를 도출하는 과정에 주민자치 관련 조항들을 삭제하는 합의, 재정분권과 자치경찰제 성과도출을 위해 특별위원회가 제시한 대안의 조정 등이 적극적으로 이루어졌다. 실현가능한 성과와 이상적인 목표 간의 합리적 조정과 타협으로 생산성을 높이는 전략이 구사된 결과였다.

3. 국회의 입법환경

상기에서 논의한 성과 중에서 자치분권 사전협의제를 제외하곤 모두 법률사항이다. 법률의 제·개정을 거치지 않고는 실현될 수 없는 과제들이었다. 국회의 역할이 불가피하였다. 여·야 국회의원 간에 지방자치와 지방분권 즉 자치분권에 관한 법률의 제·개정은 합의에 따른다는 신뢰가 형성되어 있다는 점도 매우 긍정적인 요소였다. 20대 국회에서 발의되고 의결된 제1차 지방일괄이양법이 대표적인 예이다. 20대 국회에서는 여당이 과반의석을 차지하고 있지 못함에도 불구하고 일괄법의 형식이 여·야 간 합의로 수용되고 최종 지방일괄이양법안도 2020년 1월 20대 국회에서 통과되었다.

21대 국회에 들어서 국회의 환경은 더욱 자치분권 친화적으로 형성되었다. 자치분권에 적

극적인 더불어민주당이 과반수를 압도적으로 넘는 다수의석을 확보하였다. 따라서 민주당의 의지만으로도 자치분권 입법과제들이 해결될 수 있는 입법적 여건이 마련되었다. 여기에 더불어 대통령실에서 비서관으로 자치분권 관련 업무를 추진했던 인사들이 국회의원이 되면서 자치분권을 보다 적극적으로 애정을 갖고 추진하게 되었다. 여기에 단체장 및 지방의원 등 지방자치 유경험자가 증가한 것도 긍정적이었다.

여당이 압도적으로 과반을 넘는 의석을 갖는 21대 국회에서도 자치분권 관련 법제들은 여당이 의석의 힘으로 처리하기보다는 여·야 합의로 입법화되었다. 기타의 이슈와 비교할 때 자치분권에 대한 여·야 간 분위기는 상대적으로 타협적이었고 이러한 분위기는 21대 국회에서도 이어졌다. 특히 국회 행정안전위원회 법안 소위원회에서 나타난 여·야 간 대화분위기는 매우 생산적이었다는 평가이다.

4. 자치분권 지지그룹의 연계와 협력

자치분권을 옹호하는 그룹들의 지속적인 관심과 지지도 매우 중요한 성공요인이었다. 여기에는 지방자치와 지방분권을 위한 각종 시민단체, 특히 각 지역의 지방분권위원회, 이들의 협의체인 전국지방분권협의회 등의 변함없는 지지와 성원은 자치분권의 추진력을 확보하는데 크게 작용하였다. 자치분권위원회는 전국지방분권협의회 등과 긴밀하게 소통하고 견고한 협력관계를 유지하였다.

지역언론의 관심과 지지도 빼놓을 수 없다. 각종 신문, 방송, 잡지 등의 매체들은 자치분권 관련 이슈를 비중있게 다루었다. 단일 매체들은 물론 대한민국지역신문협의회, 지역언론인클럽 등 지역언론 협의회들도 매우 적극적으로 자치분권의 홍보와 지지에 앞장섰다.

V. 결 론

연방제 수준의 자치분권을 약속하였던 문재인 정부는 역대 어느 정부보다도 자치분권의 성과를 창출하였다. 제도적으로 자치분권 6법의 완성을 목표로 하였다. 자치분권 6법은 지방일괄양법, 전부개정의 지방자치법, 자치경찰도입을 위한 국가자치경찰법, 중앙-지방협력회의법, 주민조례발안법, 고향사랑기부금법을 의미한다. 순차적으로 2020-2021년 걸쳐 입법을 완료하였다.

자치분권 6법을 중심으로 주민주권에 기초한 32년만의 지방자치법 전부개정, 1원화 모형에 기초한 75년 만의 자치경찰제 도입, 2차례 걸친 재정분권 달성, 사전적 지방행·재정영향평가제도의 의미를 지닌 자치분권 사전협의제, 숙원이었던 제1차 지방일괄이양법의 제정과 제2차 일괄법의 추진, 주민의 직접조례발안, 국정 거버넌스를 위한 중앙-지방협력회의의 설치, 메가시티 지원을 위한 정책적 기반구축 등은 30년 전 시작된 자치분권 1.0 시대를 종식하고 새로운 자치분권 2.0 시대를 열었다. 향후 우리나라의 변화된 자치분권을 경험하게 될 것이다.

문재인 정부의 자치분권 성과는 대통령과 정부의 강력한 의지, 자치분권위원회의 합리적·타협적 리더십과 생산적 전략, 자치분권 지지자들의 결집, 국회의 입법환경 등이 복합적으로 작용한 결과이지만 그 중에서도 대통령의 의지가 무엇보다 중요한 요인이었다. 미시적으로는 단순하고 명확한 자치분권의 목표제시가 유효하였다. 재정분권의 목표를 국세와 지방세의 비율은 7:3이라는 수치로 제시한 것이 대표적인 예이다.

자치분권 2.0 시대가 전개될 미래 자치분권의 환경은 매우 가변적이다. 무엇보다도 저출산·고령화로 인한 인구구조의 변화와 인구감소 등이 중요한 변수가 될 것이다. 유사한 예를 찾아보기 어려울 정도의 저출산과 고령화는 우리나라의 인구구조를 크게 변화시키고 있다. 여기에 도시로의 인구유입은 지역의 인구감소를 더욱 확대시키고 지역소멸의 위험성까지 제시되고 있다. 또한 코로나19 이후 수도권으로의 인구유입은 수도권 집중을 더욱 촉진시켜 지역 간 불균형은 심화되고 있다. 제4차 산업의 발전은 새로운 형태의 공공 서비스 전달체계에 영향을 미치고 있다.

자치분권 2.0 시대는 주민주권에 기초하여 주민의 참여에 의한 자치분권을 통하여 중앙정부와의 협력 하에 저출산·고령화, 인구의 도시유입 등으로 악화되는 지역소멸에 대한 대응을 모색하여야 할 것이다. 자치분권 2.0 시대를 더욱 활성화하기 위하여 자치분권형 헌법개정을 고려해 볼 수 있을 것이다. 지역균형발전을 추진하는 지역의 주체로서 메가시티 등 지방행정체제의 개편도 검토의 대상이 될 수 있다.

【참고문헌】

- 국회예산정책처. (2021). 「2021 대한민국 지방재정」. 서울: 국회예산정책처.
- 김순은. (2017a). 자치분권과 지역균형발전의 정책적 조화를 위한 추진전략. 「국토」, 434: 13-19.
- 김순은. (2017b). 「문재인 정부의 자치분권 정책방향」. 한국행정학회 하계학술대회 발표논문.
- 김순은. (2018a). 「사회적 가치와 자치분권헌법」. 한국지방자치학회와 충북행정학회 춘계기획세미나 발표논문.
- 김순은. (2018b). 「문재인 정부 자치분권 종합계획의 철학적 기초와 의의」. 한국지방자치학회와 자치분권위원회 공동주최 세미나 발표논문.
- 김순은. (2018c). 자치분권과 지역균형발전의 상생적 추진전략. 「지방행정연구」, 32(1): 35-60.
- 김순은. (2018d). 지방이양일괄법의 정의와 의의. 「지방행정」, 67(779): 24-27.
- 김순은. (2018e). 연방제에 버금가는 자치분권의 시사점. 「지방행정」, 67(772): 40-43.
- 김순은. (2020a). 「우리나라 지방자치와 지방분권」. 서울: 조명문화사.
- 김순은. (2020b). 문재인 정부의 자치분권 성과와 과제. 「공공정책」, 177: 10-13.
- 김순은. (2021a). 문재인 정부 자치분권의 역사적 배경과 이론적 기초: 지방자치법을 중심으로. 자치분권위원회 편, 「문재인 정부의 자치분권」. 서울: 조명문화사.
- 김순은. (2021b). 문재인 정부의 자치분권 성과와 과제. 자치분권위원회 편, 「문재인 정부의 자치분권」. 서울: 조명문화사.
- 김순은. (2021c). 「자치분권2.0 시대의 개념과 변화상」, 정책자료. 자치분권위원회 게시물. 2021. 1. 25.
- 김순은. (2021d). 우리나라 광역자치단체의 발전현황과 협력방안. 「공공정책」, 190: 11-14.
- 김순은. (2021e). 전부개정 지방자치법의 의의. 「지방의정 브리핑」, 5: 1-2.
- 김순은. (2021f). 자치경찰제의 추진과정과 의의 및 향후 과제. 자치분권위원회 편, 「문재인 정부의 자치경찰」. 서울: 대통령 소속 자치분권위원회.
- 김순은. (2021g). 자치분권 2.0시대의 개막. 「공공정책」, 183: 14-18.
- 김홍환·정순관. (2018). 역대정부 지방분권과제와 성과에 대한 평가. 「지방행정연구」, 32(1): 3-34.
- 남재성. (2019). 국가경찰과의 조화를 통한 바람직한 자치경찰제 도입방안 모색. 「한국경찰학회보」, 21(4): 39-69.
- 이승철. (2020). 문재인 정부의 지방분권 정책추진에 대한 시사점: 역대 정부의 지방분권 정책성과 평가를 중심으로. 「한국자치행정학보」, 34(4): 255-277.
- 이훈재. (2018). 참여정부의 자치경찰법안과 문재인 정부 자치경찰 도입안의 주요 쟁점 심층비교분

- 석. 「한국경찰연구」, 17(3): 173-202.
- 자치분권위원회. (2019). 「자치경찰제 도입방안」. 내부자료.
- 자치분권위원회. (2020). 「자치경찰제의 새로운 모형」. 내부자료.
- 정정화. (2017). 박근혜정부의 지방분권정책 평가와 과제. 「한국자치행정학보」, 31(3): 1-23.
- 최병대. (2015). 「중앙정부와 지방정부의 역할과 책임: 역대 정권별 사무이양의 추세분석」. 2015년 제1차 한국지방자치학회 주최 지방분권 포럼 발표논문.
- 최우용. (2019). 지방일괄이양법의 제정과 자치분권 강화를 위한 공법적 과제. 「공법학연구」, 20(1): 3-22.
- 하혜영. (2021). 특별지방행정기관의 설치 현황과 개선과제. 「이슈와 논점」, 1792: 1-4.
- Kim, S. E. (1991). *Factors Affecting Implementation Effectiveness: A Study of Community Development Block Grants*. Ph. D. Dissertation at Kent State University.

김 순 은: 서울대학교 법과대학 학사. 서울대학교 행정대학원 석사. 정치행정학 박사('91년 Kent State University, Factors Affecting Implementation Effectiveness: A Study of Community Development Block Grant Implementation). 한국지방자치학회 및 한국지방정부학회 회장 (역), 고문. 한국행정학회 연구부회장 역임. 캠브리지대학교('95), 런던정경대학(London School of Economics and Political Science, '98), 와세다대학교('00) 객원교수 역임. 일본 게이오대학교 특별교수('11) (역), '16년 게이오대학교 초빙교수, '19 게이오 초빙교수, 교토 리츠메이칸 특별연구 교수(역), 대통령 소속 자치분권위원회 위원장(현), 서울대학교 행정대학원 행정학과 교수(전), 서울대학교 행정대학원 아시아개발연구소 객원연구원(현). e-mail: sekim0313@snu.ac.kr

