

지방자치법상 보충성의 원칙에 관한 연구*

한 귀 현**

《차 례》

I. 서 설	IV. 보충성의 원칙과 관련문제
II. 보충성의 원칙의 이념	V. 결 어
III. 보충성의 원칙의 근거	

I. 서 설

지방자치라는 분야는 틀림없이 도메스틱한 분야인 것은 사실이다. 그렇지만 이미 지방자치는 각국의 국내문제에 그치지 않고 극히 국제적인 문제로서 의론되고 있으며, 나아가 오늘날 지방자치제도는 「인류보편의 원리 내지 제도」로서 자리매김하고 있다. 이러한 흐름 속에서 지방자치 내지 지방분권화는 세계적인 현상으로 진전하고 있는 바, 지방자치 내지 지방분권의 실현은 모든 국가에 있어서 중심적인 도전과제가 되고 있다. 즉, 지방자치는 글로벌 스탠더드로서 이해되고 있는 바, 그 경우 이념에 있어서 지방자치 내지 지방분권을 추진하는 원동력이 되고 있는 것은 바로 「보충성의 원칙」(principle of subsidiarity)이다.¹⁾

* 이 논문은 2010년도 순천대학교 학술연구비 공모과제로 연구되었음.

** 순천대 법학과 부교수

1) 최근 보충성의 원칙에 관해서는 지방자치법을 필두로 하여 급부행정법 등 여러 개별영역에서 논해지고 있는 바, 보충성의 원칙에 관한 국내에서의 연구로는, 이기우, 「지방자치이론」, 學現社, 1996, 223면 이하; 洪完植, “헌법과 사회보장법에 있어서의 보충성의 원리”, 『공법연구』 제28집 제4호 제2권(2000), 173면 이하; 김기진, “現代의 國家機能 變遷에 따른 補充性的의 原則에 관한 研

이 보충성의 원칙을 직접 지방자치와 관련하여 표현한 것은 1985년 7월에 제정되어 1988년 9월에 발효된 유럽평의회 「유럽지방자치헌장」(European Charter of Local Self-Government)이었는데, 이 헌장은 「지방자치의 바이블」로서 유럽뿐만 아니라 세계적으로 높은 평가를 얻고 또한 권위를 획득하고 있다. 또한 아직 채택되지는 않았지만 「세계지방자치헌장(초안)」(World Charter of Local Self-Government)에서도 유럽지방자치헌장과 거의 같은 취지의 보충성의 원칙에 관하여 명시적으로 규정하고 있다. 이와 같이, 국제적으로 말하면 보충성의 원칙은 이미 지방자치를 뒷받침하기 위해 불가결한 원칙, 즉 「지방자치의 지도원리」로서 확고한 지위를 획득하고 있다고 해도 좋을 것이다. 요컨대, 오늘날에는 지방자치 내지 지방분권을 둘러싼 의론은 보충성의 원리를 지도원리로 하여 유럽의 틀을 초월하여 글로벌화하고 멀지 않아 세계규모의 것으로 되려고 하고 있다.²⁾

한편, 우리나라에서도 그동안 주민투표제도, 주민소환제도, 주민소송제도 등의 법제화에 의한 주민참여권의 확대 등을 통하여 지방자치의 강화를 지향해온 점은 높이 평가되어야 할 것이다. 그러나 지방자치의 실질화라는 관점에서 사무이양 등을 지속적으로 추진하여 왔으나 아직도 가시적인 성과를 보이고 있지 못한 실정이다. 이에 더하여 이른바 기관위임사무의 존재 및 이에 따른 국가의 포괄적인 감독의 인정, 특히 최근에는 행정구역개편에 따른 기초지방자치단체로서의 시·군·구의 통폐합, 그리고 복지사무의 집행 등으로 인한 재정수요의 증대 및 이로 인한 지방자치단체의 재정자립도의 저하 등의 문제가 지방자치와 관련하여 본질적이고도 중요한 현안이 되어 있다.

이와 같은 지방자치와 관련한 현안 문제들에 대한 해답은 일정한 법원칙, 즉 보충성의 원칙에서 찾아야만 하는 것은 아닐까. 따라서 본고에서는 이와 같은 문제의식 하에 이른바 지방자치의 지도원리로서의 보충성의 원칙의 이념과 현실을 중심으로, 주로 유럽연합에 있어서의 의론을 토대로 하여 우리 지방자치법제에 있어서 보충성의 원칙의 근거 및 동 원칙에 관련하는 개별적인 문제에 대하여 고찰하고자 한다.

究”, 『연세법학연구』 제7집 제1권(2000), 339면 이하; 洪性邦, “헌법상 보충성의 원리”, 『공법연구』 제36집 제1호(2007), 601면 이하 참조.

2) 山内健生, “グローバル化する「地方自治」(一) —「サブシディアリティの原理」・その理念と現實”, 『自治研究』 第76卷 第9號(2000), 107頁.

II. 보충성의 원칙의 이념

1. 서

지방자치가 국제화되고 있는 것, 특히 「유럽지방자치헌장」이 유럽의 틀을 넘어 말하자면 글로벌 스탠더드가 되려고 하는 바, 그 경우 이념에 있어서 지방자치, 지방분권을 추진하는 원동력이 되고 있는 것이 바로 보충성의 원칙이다. 즉, 국제적으로 말하면 보충성의 원칙은 이미 「지방자치의 지도원리」로서 확고한 지위를 획득하고 있다고 해도 좋을 것이다.³⁾ 따라서 우선 지방자치의 지도원리로서의 보충성의 원칙의 이념에 관하여 검토하기로 한다.

2. 보충성의 개념

「보충성」(subsidiarity)이라는 말은 도움, 보조를 의미하는 라틴어의 “subsidium”에 유래한다.⁴⁾ 보충성의 원칙이란 우선 무엇보다도 「개인」을 가장 중요시하는 사고라고 해도 좋을 것이다. 즉, 개인을 온갖 사회조직의 중핵에 얹힌 다음 이것에 제1의 우선순위를 주고, 거기에서 출발하여 가족, 지역사회, 나아가 예를 들면 시·군·구, 시·도, 국가…로 보다 상위의 사회조직으로 되어 갈수록 - 환언하면 개인으로부터 멀어지면 멀어질수록 - 열후하여야 한다는 사고이다. 여기에서 우선 혹은 열후라는 것은 비유적으로 표현하면, 「상대적으로 상위에 있는 사회조직은 하위의 사회조직이 여러 가지의 필요를 충족할 수 없는 경우에만 비로소 『나갈 차례』가 오는 것이고 그때까지는 나가야만 하는 것은 아니다」라는 것을 의미한다. 이와 같이 보충성의 원칙이란 본래 넓게 개인과 사회, 혹은 사회를 구성하는 여러 가지의 단위상호의 관계를 규율하는 원리로서 위치지위적에만 하는 것이다.⁵⁾

3) 山内健生, 前掲論文(二), 「自治研究」 第77卷 第6號(2001), 104頁.

4) 이 어원으로부터 명확한 바와 같이 보충성이라는 것은 애초부터 兩義的인 개념이라고 한다. 즉, 「소극적 보충성」과 「적극적 보충성」이라는 측면이다. 소극적 보충성이란 「보다 큰 집단은 보다 작은 집단(궁극적으로는 개인도 포함한다)이 스스로 목적을 달성할 수 있는 때에는 개입해서는 안 된다」라는 「개입한정의 원리」이며, 적극적 보충성이란 「큰 집단은 작은 집단이 스스로 목적을 달성할 수 없을 때에는 개입하지 않으면 안 된다」라는 「개입공정의 원리」이다. 宮崎文彦, “公共哲學としての『補充性原理』”, 千葉大學 「公共研究」 第4卷 第1号(2007. 6), 72-73頁; 한국지방자치학회, 「한국 지방자치의 이해」, 博英社, 2008, 13-14면 참조.

5) Council of Europe, Definition and Limits of the Principle of Subsidiarity, 1994, p. 9; 山内健生, 前掲論文(二), 「自治研究」 第77卷 第6號(2001), 105頁.

그리고 이 보충성의 원칙이라는 사고는 아리스토텔레스에까지 거슬러 올라가는 철학적인 개념이며, 토마스 아퀴나스, 존 로크 등에 계승되어 주로 가톨릭신학의 사회이론 속에서 전개를 본 것으로 일컬어지고 있다.⁶⁾ 보충성이라는 개념의 내용을 처음으로 체계적으로 시사한 것은 1931년에 발해진 로마교황 피우스 11세(Pius XI)의 社會回勅(Quadragesimo Anno)이다.⁷⁾ 따라서 보충성의 원칙을 가장 간결하고도 알기 쉽게 설명한 것으로서 종종 인용되고 있는 로마교황 피우스 11세의 말을 소개하면 다음과 같다.⁸⁾ 즉, 「개인이 자신의 이니셔티브에 의해 자력으로 처리할 수 있는 사안을 사회가 그 개인으로부터 빼앗는 일이 있어서는 안 되는 것과 마찬가지로, 사회의 보다 하위의 작은 단위가 잘 처리·해결할 수 있는 사안을 사회의 보다 상위의 단위가 빼앗아버리는 것은 부당함과 동시에 유해하며 사회를 크게 혼란시킨다. 왜냐하면 사회의 온갖 행위는 그 본질과 정의에 있어서 보조적인 것이기 때문이다. 그것은 사회의 구성단위를 보조해야만 하는 것이고 이것을 파괴하거나 삼키는 일이 있어서는 안 된다.」⁹⁾

6) 보충성의 원칙의 언어학적·사상사적 배경에 대해서는, 小瀧敏之, 『地方自治の歴史と概念』, 公人社, 2005, 39-40頁 참조. 또한 보충성의 원칙의 源流에 대한 상세는, 宮崎文彦, 前掲論文, 59頁 이하 참조.

7) 보충성의 원칙은 이와 같이 로마교황의 사회회칙에 의해 체계적으로 시사된 원리이기는 하지만, 가톨릭적 종교원리가 아니라 자연법적 사회원리라고 일컬어진다. 보충성의 원칙은 「국가에 대한 인격의 자유보증원리임과 동시에, 사회의 단계적 질서 속에 있어서 하위의 공동체의 자유보증원리」인 바, 국가가 사회구성요소의 다원성, 다양성을 인정하지 않고 하위의 공동체의 자유를 침해하는 것은 국가와 사회의 동일화, 집단화에 이어지고 인격의 자유를 침해하게 되기 때문이다.

고전적 텍스트가 시사하고 있는 것은 「정치권력은 개인으로부터 가족, 지방정부나 다양한 보다 큰 사회집단에 이르기까지를 고려에 넣고, 이것들이 다양한 필요를 충족할 수 없는 경우에만 공권력이 개입하여야 한다」라는 이념이며, 당초부터 「권한의 배분」에 어떤 시사를 주는 원리로서 인식되었던 것은 아니라고 한다. 개인과 사회, 국가와 사회, 중앙정부와 지방정부, 유럽연합과 가맹국 등 차체에 그 적용관계를 변화시키는 것에 의해 보충성의 원칙이 가지는 의미도 변화되어 간다. 제2차 세계대전 후 보충성의 원칙은 상위조직에 의한 중앙집권을 배제하고 하위조직에 의한 아래로부터의 자조발전을 도우며, 다양성 속의 일치, 일치 속의 다양성을 보증하는 자유원리로서 독일, 스위스, 오스트리아의 연방제를 뒷받침하는 헌법원리로서 유효하게 기능하여 왔다고 평가되고 있다. 須藤陽子, 『比例原則の現代的意義と機能』, 法律文化社, 2010, 186頁.

8) Council of Europe, Definition and Limits of the Principle of Subsidiarity, 1994, p. 9-10.

9) 이와 같이 보충성의 관념은 「自助義務」를 핵으로 하는 가톨릭신학의 사회사상으로서 19세기말부터 전개되어 왔던 것이지만, 시민이 자조노력과 창의에 의해 달성할 수 있는 것은 전면적으로 개인에게 맡겨야 하며, 자조노력에 의해서는 개인의 존재가 충분히 도모되지 않는 경우에 비로소 사회집단이나 상위단체, 나아가서는 국가가 관여하고 개입할 수 있는 것이라고 하는 사고인 것이 명확할 것이다. 그 근저에는 자유와 책임을 가지는 인격주체로서의 개인을 존중하는 기본이념이 존재하는 것에 주의하지 않으면 안 된다.

그 의미에서 전통적인 서구 기독교사회에 있어서의 「개인주의」(individualism)의 사상-정확하게는 「인격주의」(personalism)라고 일컬어진다. 예 입각한 관념이지만, 그러나 그것은 단지 개인 레벨의 「자치」나 「자율」 뿐만 아니라, 사회레벨의 자치나 자율을 중시한 실천적 관념이라고 해도

위의 표현에 시사되어 있는 보충성의 원칙을 정리한다면 다음과 같이 세 가지로 요약할 수 있을 것이다.¹⁰⁾

첫째, 온갖 의사결정은 가능한 한 개인, 개개의 시민에게 가까운 곳에서 행해져야 하며(closer to the citizen), 요컨대 하위에 있는 사회단위일수록 우선되어야만 한다는 것이다.

둘째, 상위에 있는 사회단위는 하위의 사회단위가 어떤 권능을 행사할 능력이 없는 경우, 하위의 사회단위를 보조, 보충하는 입장에 선다는 것이다. 그리고, 이 경우 이 보조 내지 보충한다는 기능은 상위의 사회단위의 하위의 사회단위에 대한 「의무」로서 위치워진다는 것이다.

셋째, 상위의 사회단위가 하위의 사회단위를 보조하는 경우이더라도 그것은 바로 부족한 부분을 「보조」 내지 「보충」하는 한도에 그쳐야만 한다는 것이다.

다만, 주의를 요하는 것은 이 보충성이라는 개념은 대단히 보편적이기 때문에 다의적이고 애매하며, 경우에 따라서는 정반대의 문맥으로 사용되는 경우조차 있다는 사실이다.¹¹⁾ 본고에서 논하고자 하는 지방자치의 지도원리로서의 보충성의 원칙이란 직접적으로는 중앙정부와 지방정부 간(또는 지방정부간)에 있어서의 권한과 책임의 배분에 관한 원칙을 의미하지만, 보충성의 원칙, 구체적으로는 전술한 세 가지의 사고를 어떠한 장면에서 어떻게 해석, 운용하는가에 따라 분권적으로도 되고 집권적으로도 될 수 있다는 것이다.¹²⁾

3. 「지방자치의 지도원리」로서의 보충성의 원칙

(1) 유럽지방자치현장에 있어서의 보충성의 원칙

「지방자치의 지도원리」로서 일컬어지는 보충성의 원칙이란, 논리적으로는 상기의 일반적 사회질서원리로서의 보충성의 원칙에서 나오는 자연스러운 귀결로서 이해할 수 있

좋을 것이다. 20세기 후반 유럽지방자치현장 속에 지방자치원칙의 하나로서 「보충성의 원칙」이 포함될 수 있었던 것도 그와 같은 사상적 배경이 있었기 때문이다. 小瀧敏之, 前掲書, 42頁.

10) Council of Europe, Definition and Limits of the Principle of Subsidiarity, 1994, p. 10-11; 洪性邦, 전개논문, 606-607면 참조.

11) Council of Europe, Definition and Limits of the Principle of Subsidiarity, 1994, p. 10; 山内健生, 前掲論文(二), 「自治研究」第77卷 第6號(2001), 106頁.

12) 山内健生, 前掲論文(二), 「自治研究」第77卷 第6號(2001), 106頁; 關谷 昇, “補完性原理と地方自治についての一考察 —消極・積極二元論に伴う曖昧さの克服に向けて”, 千葉大學「公共研究」第4卷 第1号(2007. 6), 82頁 참조.

을 것이다. 여기에서는 보충성의 원칙은 유럽지방자치헌장¹³⁾ 제4조 제3항 전단에서 단적으로 시사되어 있는 바와 같이, 「공적 책무(public responsibilities)는 원칙적으로 주민에게 가장 가까운 공공단체가 우선적으로 이것을 집행하여야 한다」라는 사고로서 나타난다.¹⁴⁾

다만, 유럽에서도 보충성의 원칙이 지방자치와 결부되어 그 지도원리로서 넓게 사용되게 되었던 것은 보충성 그 자체의 역사에 비하면 결코 오래된 것은 아니다. 이하에서는 보충성의 원칙이 지방자치의 지도원리로 승화되어 가는 과정을 살펴보기로 한다.

우선 유럽지방자치헌장(1985년)은 유럽평의회에서 1950년대 이래 오랫동안에 걸쳐서 논의되어 왔던 「지방자치」에 관한 논의의 집대성이며 하나의 도달점이라고 할 수 있는 바, 동 헌장 제4조 제3항 전단은 바로 보충성의 원칙·지방자치관의 정의 그 자체이며, 이 헌장의 여러 곳에서 그 정신이 흘러넘치고 있다고 해도 좋을 것이다. 예를 들면 동 헌장 제4조 제3항 후단에서는 「국가 등 다른 공공단체에 책무를 맡기는 경우에는 당해 책무의 범위와 성질 및 효율성과 경제성의 요구를 감안한 후에 이것을 행하지 않으면 안 된다」라고 하고 있으며, 전단과 함께 보면 상위의 정부는 기초적인 지방자치단체인 시·군·구보다 열후하다는 보충성원칙의 제1의 특질이 명확히 되어 있다. 또한 동 헌장 제3조 제1항에서 「지방자치는…시·군·구가…조례를 제정하고 집행할 권리와 능력

13) 1985년 7월에 채택되어 1988년 9월에 발효된 「유럽지방자치헌장」은 「지방자치의 원칙」(principles of local self-government)을 보장한 세계최초의 다국간조약이다. 유럽지방자치헌장의 전문(Preamble)에는 「…다양한 유럽국가들에 있어서 지방자치의 옹호와 강화가 민주주의와 분권의 원리에 기초한 유럽의 건설에 대한 중요한 공헌인 것을 인식하고, 이것을 위해서는 민주적으로 구성된 의사결정기관을 가짐과 동시에, 책무·당해 책무행사의 방법과 수단·그것들의 실현에 요하는 재원에 관한 광범위한 자율성을 가지는 지방자치단체의 존재가 필연적으로 수반되어야만 한다는 것을 역설하여」 다음과 같은 지방자치의 원칙들을 가맹국간에 합의하였던 것이다. 즉, 유럽지방자치헌장의 본문은 18개의 조문으로 구성되어 있는 바, 지방자치의 원칙의 법적 승인, 지방자치의 개념 규정, 지방자치단체의 일반적 권한(전권한성)의 원칙, 보충성의 원칙, 상위의 의사결정과정에 있어서 지방자치단체의 의견청취권, 지방자치단체의 구역보호, 지방자치단체에 대한 행정감독절차등 법정의 원칙, 자치조직권·자치재정권의 원칙, 지방자치단체의 연합권, 자치권침해에 대한 사법적 구제의 원칙, 조항선택규정 등이 규정되어 있다. 小瀧敏之, 前掲書, 32-33頁 참조.

14) 한편, 「마스트리히트조약」(Maastricht Treaty) 제3b조에서는 보충성의 원칙에 관하여 다음과 같이 규정하고 있다. 즉, 「공동체(EC/EU)의 전속적 권한에 속하지 않는 영역에서는 공동체는 보충성의 원칙에 따라, 당해 목표가 가맹국 레벨에서 충분히 달성될 수 없고 그 범위나 효과에서 보아 공동체 레벨에서 더욱 잘 실현될 수 있는 경우에만 활동한다」라고 규정되어, EC(EU)의 권한은 가맹국들에 의해 적절하게 집행될 수 없는 업무에만 한정되는 것으로 언급되어 있다. 어쨌든, 유럽에 있어서의 보충성의 원칙이라는 관념은 미국에서 연방주의(federalism)에 대항하여 논해지는 「지방주의」(localism)에 가까운 관념이라고 지적되고 있다. 小瀧敏之, 前掲書, 38-39頁 참조.

을 가지는 것으로서 위치지워지지 않으면 안 된다』라고 하고 있지만, 이 경우의 능력에 관하여 상위의 정부는 시·군·구에 그러한 능력을 부여할 의무를 지고 있는 것이라는 견해가 시사되어 있다.¹⁵⁾ 또한, 제9조 제5항에서는 「재정력이 약한 시·군·구를 보호하기 위해…재정조정제도 또는 이것에 준하는 수단을 마련하는 것으로 한다」라고 되어 있지만, 이것도 상위의 정부에게 그러한 「의무」를 과한 것으로서 보충성원칙의 제2의 특질을 나타내고 있다. 게다가 예를 들면 동 헌장 제8조 제2항에서 「시·군·구의 활동에 대한 행정적 감독은 원칙적으로 헌법 및 법률로 정해진 규범이 존중되고 있는지 여부를 확인하는 것만을 목적으로 하여 행해져야 한다」라고 하고 있으며, 기본적으로 상위의 정부는 시·군·구의 뜻에 반하여 행정적 감독을 하여서는 안 된다는 의미에서 보충성원칙의 제3의 특질(상위의 정부의 자제)를 시사하고 있는 것으로 볼 수 있다.¹⁶⁾

이와 같이 유럽지방자치헌장은 지방자치의 분야에 있어서 보충성의 원칙을 드높이 강조하고 있으며, 또한 이 헌장은 「지방자치의 바이블」로서 유럽뿐만 아니라 세계적으로 높은 평가를 얻고 또한 권위를 획득하고 있다. 그러나 실은 유럽지방자치헌장에서는 보충성이라는 말은 전혀 사용되어 있지 않다.¹⁷⁾ 「지방자치의 지도원리」로서의 보충성을 정의하였다고도 말할 수 있는 동 헌장 제4조 제3항에서도, 또한 유럽평의회가 스스로 저술한 축조해설¹⁸⁾에서도 보충성이라는 말은 발견되지 않고 그것에 상응하는 단어로서는 바로 「지방자치의 원칙」(“principle of local autonomy” 또는 “principle of local self-government”)이라는 말이 사용되어 있음에 지나지 않는 것이다.

그러나 세계지방자치헌장초안(1997년)에서는 보충성이라는 말이 화려하게 전면에 등장하고 있는 바, 이것은 유럽지방자치헌장(1985년)으로부터 세계지방자치헌장초안의起草까지의 약 10년 사이에 지방자치 혹은 보충성을 둘러싼 상황에 변화가 있었던 것을 시사하는 것이다.¹⁹⁾

15) Council of Europe, Definition and Limits of the Principle of Subsidiarity, 1994에서는 「헌장의 해설에는 확실하게는 쓰여져 있지 않지만, 상위의 정부에 의무를 과한 것으로 해석할 수 있다」라는 견해를 취하고 있다(Council of Europe, Definition and Limits of the Principle of Subsidiarity, 1994, p. 14-15).

16) 山内健生, 前掲論文(二), 「自治研究」, 第77卷 第6號(2001), 106-107頁.

17) 즉, 형식적으로 보는 한 유럽지방자치헌장 제4조 제3항에는 보충성의 원칙이라는 문언이 명기되어 있는 것은 아니며, 「공적 책무의 집행은 분권화되어야만 한다는 일반원칙」, 즉 「분권화의 원칙」을 명기한 것이라는 설명이 행해지고 있는 것도 있지만, 실질적으로 보충성의 원칙이 언급되어 있는 것은 명확하다. 小瀧敏之, 前掲書, 37頁.

18) Council of Europe, European Charter of Local Self-Government and explanatory report, 1994.

19) 즉, 그것은 첫째, 베를린 장벽 붕괴(1989년) 이후에 있어서 구 동구권국가의 민주화 과정에서 「지방자치」의 확립이 중요한 과제가 되고, 그때 지방자치를 뒷받침하는 「이념」, 「지도원리」를 명확히 할 것이 요구되었던 것, 둘째, 때를 거의 같이 하여 진행된 유럽통합의 과정에서 EU측에서

(2) 세계지방자치현장초안에 있어서의 보충성의 원칙

다음으로, 세계지방자치현장초안에 있어서 보충성의 원칙의 위치부여에 관하여 살펴 보기로 한다.²⁰⁾

우선 초안의 전문에서는 「이 현장에 참가하는 국가는…보충성의 원칙이 민주주의와 참가의 발전에 있어서 기초가 되는 것인 것, 어떠한 권한이나 책무의 배분도 이 원칙에 따라서 행해져야만 한다는 것에 관하여 확신」한다고 하고 있다. 이 초안전체가 유럽지방자치현장을 모범으로 하여 쓰여진 것이기는 하지만, 전문은 전면적으로 새로 쓰여져 있으며, 따라서 상기의 인용부분은 유럽지방자치현장에는 없었던 완전히 새로운 것이다. 다음으로, 세계지방자치현장초안 제4조 제3항 전단은 「보충성의 원칙에 따라 공적 책무는 주민에게 가장 가까운 공공단체가 이것을 집행하여야 한다」라고 되어 있다. 이 조문을 그 토대가 되었던 유럽지방자치현장 제4조 제3항 전단과 비교해 보면, 내용적으로는 바뀐 것은 아니지만 보충성의 원칙이 전면에 내세워져서 강조되어 있는 것을 알 수 있다.

이와 같이 세계지방자치현장초안에서는, 유럽지방자치현장에서는 반드시 명백하지 않았던 보충성의 원칙의 위치부여가 명확히 되고 시·군·구의 자치를 뒷받침하는 지도원리로서 전면에 나와 있으며, 이 점이 세계지방자치현장초안의 커다란 특색의 하나로 되어 있는 것이다.²¹⁾

하위의 정부(각국의 중앙정부·지방정부)의 의향을 존중 내지 우선시키지 않을 수 없는 정치적 상황이 발생한 것이다. 이러한 사정에 대한 상세는, 山内健生, 前掲論文(二), 『自治研究』 第77卷 第6號(2001), 108頁 이하 참조.

20) 지금까지의 세계지방자치현장 채택을 위한 과정을 간단히 요약하면 다음과 같다. 우선 1985년 브라질의 리우데자네이루에서 개최되었던 「국제지방자치단체연맹」(International Union of Local Authorities: IULA)의 제27회 세계대회에서 「세계지방자치선언」(Worldwide Declaration of Local Self-Government)이 채택되었는 바, 이 선언은 물론 법적 구속력을 가지는 것은 아니지만 지방자치의 원칙들을 제시하고 그러한 원칙을 각국의 헌법이나 기본법에서 채택하도록 촉구하고 있는 것이다. 그 후 일련의 과정을 거쳐 「유럽지방자치현장」을 토대로 최초의 초고(제1차 초안)가 작성되어 1998년 5월에 공표되었다. 게다가 세계 각 지역의 관계단체의 의견청취를 거쳐 2000년 4월에 제2차초안이 작성되고, 2001년 6월에는 이스탄불에서 개최된 UN특별총회에서 현장의 채택을 지향하여 준비가 진행되었지만 이론이 제기되어 유보되었다. 어쨌든, 가까운 장래에 공식의 「세계지방자치현장」으로서 성립할 것인지 여부는 미묘한 상황에 있지만, 적어도 「지방자치의 보장의 원칙」에 관한 세계적인 논의가 깊어졌던 것은 틀림없다고 말할 수 있을 것이다. 小瀧敏之, 前掲書, 33-34頁 참조.

21) 山内健生, 前掲論文(二), 『自治研究』 第77卷 第6號(2001), 112-113頁.

한편, 일본에서 「행정은 가능한 한 주민에 친근한 지방공공단체에서 행해져야 한다」라는 사고(이하에서는 「지방(시정촌)우선주의」라 한다)가 명확한 형태로 시사된 것은 1949년 8월 24일의 샤프사절단 일본세제보고서(이른바 「샤프권고」)가 최초라고 일컬어지고 있다. 이 보고서는 지방자치에 관하여 상당히 많은 지면을 할애하고 있지만, 여기에서는 무엇보다도 우선 지방(시정촌)우선주의라고 되어 있는 부분을 인용하기로 한다. 즉, 「지방자치를 위해 각각의 사무는 적

Ⅲ. 보충성의 원칙의 근거

다음으로, 우리나라의 지방자치법제에 있어서 보충성의 원칙의 근거 및 위치부여에 관하여 살펴보기로 한다.

우선 헌법 제8장 제117조 및 제118조에서는 지방자치에 관하여 규정하고 있는 바, 보충성의 원칙이 이와 같은 헌법규정으로부터 도출되는가, 즉 헌법상의 원칙인가 라는 것이 문제된다. 헌법 제117조 및 제118조에 의한 지방자치의 보장은 일반적으로 제도적 보장으로 이해되고 있는 바, 헌법에 의한 지방자치의 제도적 보장은 ‘지방자치의 본질적 내용’의 헌법적 보장을 의미한다. 헌법재판소에 의하면 헌법 제117조 및 제118조가 보장하고 있는 지방자치의 본질적 내용은 자치단체의 존재의 보장, 자치기능의 보장 및 자치사무의 보장을 말한다.²²⁾ 따라서 보충성의 원칙은 헌법상 보장되는 지방자치의 본질적 내용은 아니며 따라서 헌법규정으로부터 직접 도출될 수 있는 것은 아니다. 다만, 지방자치의 정신에 비추어 요청되는 지방자치의 기본원리 내지 지도원리라고 하여야 할 것이다.²³⁾

당한 최저단위의 행정기관에 주어질 것이다. 시정촌이 적당하게 수행할 수 있는 사무는 도도부현 또는 국가에 주어지지 않는다는 의미에서 시정촌에 제1의 우선순위가 주어질 것이다. 둘째로는 도도부현에 우선권이 주어지고, 중앙정부는 지방의 지휘하에서는 유효하게 처리할 수 없는 사무만을 떠맡게 될 것이다.」 다만, 여기에서도 보충성이라는 말이 사용되어 있는 것은 아니고, 보충성의 원칙과 관련된 설명이 행해진 형적도 없다. 샤프권고의 이 부분에 있어서의 지방(시정촌)우선주의는 어디까지나 「직무의 분장」 즉 사무배분의 원칙으로서 받아들여지고 있는 것이고, 보충성의 원칙과 같이 지방자치의 지도원리로서 위치지워져 있는 것은 아니다. 요컨대 전체적으로 본다면, 샤프권고는 민주주의 혹은 효과적인 행정집행이라는 관점에서 국가와 지방의 기본적인 관계에 관해서는 원칙적으로 「지방」의 쪽이 국가보다 우선하여야 한다는 사고에 서 있는, 요컨대 「이념」으로서도 「지방(시정촌)우선주의」에 입각해 있었던 것으로 이해되고 있다. 일본의 지방자치법제에 있어서 보충성의 원칙에 관한 자세한 내용에 관해서는, 山内健生, 前掲論文(五), 「自治研究」 第78卷 第6號(2002), 100頁 이하 참조.

다른 한편, 민(주민·지역·기업)과 공(행정)과의 역할분담이나 책임주체를 재편성하려고 하는 지방자치의 시스템개혁을 이른바 「일본형 보충성원칙」으로 이해하는 견해도 있다. 그것은 주민의 복지나 환경, 문화, 방재 등의 문제는 기본적으로는 주민의 자조와 지역의 공조에 의해 해결하고, 거기에서 해결불가능 혹은 비효율적인 것만을 시정촌, 도도부현, 국가의 공조라는 순서로 해결한다는 것이다. 유럽지방자치현장의 보충성원칙은 개인의 존중을 기본이념으로 주민이 친근한 지방자치단체에 권한이나 재원을 이양한다는 민주주의의 원리를 기초로 하고 있다. 그것에 대하여, 일본형 보충성원칙은 지방자치단체나 국가가 역할과 책임을 저야만 한다고 되어 왔던 공공영역의 일정부분을 주민이나 지역의 역할과 책임으로서 위치지우는 것을 특징으로 하고 있다고 한다. 池田 清, “限界コミュニティと日本型「補完性原理」-自助・共助・公助論の一考察-”, 「都市問題研究」 第60卷 第5号(2008), 36頁.

22) 헌재 2001. 6. 28, 00헌마735 참조.

23) 朴均省, 「行政法論(下)」, [第10版], 博英社, 2012, 64-65면 참조.

한편, 지방자치법 제8조에서는 사무처리의 기본원칙을, 제10조 제1항 제1호(시·도) 및 제2호(시·군·구)에서는 광역지방자치단체와 기초지방자치단체간의 사무배분의 기준을 각기 규정하고 있으며, 동법 제11조에서는 원칙적으로 지방자치단체가 처리할 수 없는 국가사무에 관하여 규정하고 있다. 특히 동법 제10조 제3항에서는 “시·도와 시·군 및 자치구는 사무를 처리할 때 서로 경합하지 아니하도록 하여야 하며, 사무가 서로 경합하면 시·군 및 자치구에서 먼저 처리한다.”라고 하여 광역지방자치단체와 기초지방자치단체간의 사무배분기준으로서 시·군·구 우선처리의 원칙, 즉 보충성의 원칙을 규정하고 있다.²⁴⁾ 아울러 지방분권촉진에 관한 특별법 제6조에서는 「사무배분의 원칙」으로서의 보충성의 원칙에 관하여 명시적으로 규정하고 있어 주목된다.²⁵⁾ 즉, 우선 동조 제1항에서 “국가는 지방자치단체가 행정을 종합적·자율적으로 수행할 수 있도록 국가와 지방자치단체간 또는 지방자치단체 상호간의 사무를 주민의 편익증진, 집행의 효과 등을 고려하여 서로 중복되지 아니하도록 배분하여야 한다.”고 명언한 다음, 동조 제2항에서 “국가가 제1항에 따라 사무를 배분하는 경우, 지역주민생활과 밀접한 관련이 있는 사무는 원칙적으로 시·군 및 자치구(이하 “시·군·구”라 한다)의 사무로, 시·군·구가 처리하기 어려운 사무는 특별시·광역시·도 및 특별자치도(이하 “시·도”라 한다)의 사무, 시·도가 처리하기 어려운 사무는 국가의 사무로 각각 배분하여야 한다.”라고 하여 사무배분의 원칙으로서의 보충성의 원칙에 관하여 규정하고 있다.²⁶⁾ 또한 지방행정체제 개편에 관한 특별법 제38조에서는 “지방행정체제 개편에 따라 이루어지는 국가와 지방자치단체 간, 시·도와 시·군·구 간 사무배분은 중복되지 아니하여야 한다.”라고 하여 「사무배분의 원칙」을 규정하고 있다.

이와 같이 볼 때, 우리나라의 지방자치법제에 있어서 보충성의 원칙은 지방자치의 지

24) 한국지방자치법학회, 『지방자치법주해』, 박영사, 2004, 63-64면 참조.

25) 「지방분권촉진에 관한 특별법」은 지방분권의 추진에 관한 구체적인 실천과제와 추진시한을 명시하고 이를 강제하는 제도적 장치를 마련하여 지방분권을 효율적으로 추진할 필요성이 제기됨에 따라, 2004. 1. 16.부터 시행되어오던 「지방분권특별법」을 전부 개정하여 2008. 5. 30.부터 시행(부칙 제2조에 의하여 그 유효기간은 시행일로부터 5년간이다)되고 있는 바, 그 주요내용으로는 지방분권정책 수립·시행 시 지방자치단체 등과 협의(동법 제5조), 사무배분의 원칙(동법 제6조), 추진실적의 공표 등(동법 제7조), 사무구분체계의 정비 등(동법 제10조), 지방재정의 확충 및 건전성 강화(동법 제12조), 지방의회의 활성화(동법 제13조) 등을 들 수 있다.

26) 또한 동조 제3항에서는 “국가가 지방자치단체에 사무를 배분하거나 지방자치단체가 사무를 다른 지방자치단체에 재배분하는 때에는 사무를 배분 또는 재배분 받는 지방자치단체가 그 사무를 자기의 책임 하에 종합적으로 처리할 수 있도록 관련 사무를 포괄적으로 배분하여야 한다.”라고 규정하고 있음은 물론, 동조 제4항에서는 “국가 및 지방자치단체는 제1항부터 제3항까지의 규정에 따라 사무를 배분하는 때에는 민간부문의 자율성을 존중하여 국가 또는 지방자치단체의 관여를 최소화하여야 하며, 민간의 행정참여기회를 확대하여야 한다.”라고 규정하고 있다.

도원리로서 규정되어 있다기보다는 단지 「사무배분의 원칙」에 지나지 않는 것으로 이해하지 않을 수 없을 것으로 생각된다. 또한 지방분권촉진에 관한 특별법 제6조에서 보충성의 원칙을 사무배분의 원칙으로서 명시적으로 규정하고 있기는 하나 국가와 지방자치단체간 사무배분의 일반법인 지방자치법에 기본원칙으로서 명시적 규정을 두는 것이 바람직할 것이다.²⁷⁾ 요컨대, 입법론적으로는 헌법차원에서 보충성의 원칙을 규정하거나²⁸⁾ 아니면 적어도 지방자치법제에 있어서 보충성의 원칙을 사무배분의 원칙을 넘어 지방자치의 지도원리 내지 기본원리로서 발전적으로 전개해가야 할 것으로 본다.

IV. 보충성의 원칙과 관련문제

지금까지는 주로 보충성의 원칙의 이념 그 자체에 관하여 기술하였다. 그러나 보충성의 원칙은 단지 「이념」 내지 「총론」에 그치는 것이 아니라 지방자치의 분야에서 구체성을 가지고, 말하자면 「각론」으로서 의론되고 있는 것이다.²⁹⁾ 따라서 이하에서는 보충성의 원칙에 관련한 몇 가지의 주요한 개별적인 논점에 관하여 검토하기로 한다.

1. 주민참여

보충성의 원칙은 보다 주민에게 가까운 레벨에서의 의사결정을 지향하는 것이다. 그렇다고 한다면 보충성의 원칙에 입각하는 유럽지방자치현장 등이 기초적 지방자치단체(시·군·구)에 있어서의 의사결정에 즈음하여 최대한 주민의 의향을 반영시키기 위해 이른바 「주민참여」(citizen participation)에 대해 적극적인 자세를 취하고 있는 것은 이

27) 최환용, 「사무구분체계 개선을 위한 지방자치법 개정방안 연구(현안분석 2010-09)」, 한국법제연구원, 2010. 9, 53-54면 참조.

28) 특히 이기우 교수는 헌법 제117조 제1항의 개정방향과 관련하여 “공공사무는 능력이 미치는 한 주민에 가까운 지방자치단체에서 우선적으로 처리한다.”라고 하는 보충성의 원칙을 규정함으로써 국가는 지방자치단체로서는 감당하기 어려운 경우에만 보충적으로 개입하도록 한다는 것을 명백히 헌법상 보장하는 것이 필요하다고 지적하고 있다. 다만, 사무권한의 배분문제는 법률을 통한 구체화가 불가피하다는 점에서 직접 헌법규범화에는 한계가 크며, 설령 헌법규범화의 경우에도 일반적 원리의 선언적 의미가 크게 될 것이라는 지적도 있다. 이기우, “분권형 국가권력구조의 개편을 위한 헌법개정의 과제”, 「국민과 함께 하는 개헌이야기 (2권)」, 국회미래한국헌법연구회, 2010, 734면; 조성규, “地方分權과 憲法改正의 課題”, 「국민과 함께 하는 개헌이야기 (2권)」, 808-809면 참조.

29) 山内健生, 前掲論文(二), 「自治研究」, 第77卷 第6號(2001), 113-114頁.

해할 수 있다.³⁰⁾

전술한 바와 같이 1985년 제정의 유럽지방자치헌장은 제3조 제2항 전단에서 대표제민주주의의 원칙에 서는 것을 선언하는 한편, 후단에서 「법령에 정함이 있는 경우에는 당해 권능을 주민에 의한 집회, 주민에 의한 직접투표 또는 그 밖의 직접적인 주민참여의 형식에 맡기는 것을 방해하지 아니한다.」라고 하여 「주민참여」를 인지하고 있다. 다만, 이 시점에서는 주민참여는 어디까지나 예외적인 것으로서 위치지워져 있음에 지나지 않는 것에 주의할 필요가 있다.³¹⁾

그렇지만, 1996년에 기초된 세계지방자치헌장초안에서는 주민참여에 관하여 제3조 제2항에서 분리하여 독립한 1개의 조문(제10조)를 새로 두고 있다. 이 규정을 유럽지방자치헌장 제3조 제2항 후단과 비교하면, 주민집회라든가 주민투표라는 구체적인 수단의 예시는 없는 대신에 「법령에 정함이 있는 경우」라는 제약이 빠져 있는 것이 주목된다. 세계지방자치헌장은 주민참여에 관하여 유럽지방자치헌장에서 진일보하고 있다고 평가해도 좋을 것이다. 다만, 조문을 분리하였기 때문에 이 초안이 대표제와 직접민주주의의 관계를 어떻게 생각하고 있는지를 알기 어렵게 된 점은 부정할 수 없다.³²⁾ 어쨌든, 이와 같이 세계지방자치헌장초안에서 주민참여(직접민주주의)의 위치부여가 높아지게 된 배경에는 아마도 1990년대 이래 유럽 각국에서 커다란 흐름이 되고 있는 지방레벨에서의 직접민주주의(주민참여)의 요소, 특히 주민투표제도의 도입, 확충이라는 동향이 있는 것으로 생각된다.³³⁾

한편, 우리 헌법 제118조 제1항에서는 “지방자치단체에 의회를 둔다.”라고 규정함으로써 대의민주주의의 원칙을 지방자치단체의 의사결정원칙으로 채택하고 있다. 이러한 대의제의 원칙이 모든 경우에 예외를 허용하지 아니하는 것은 아니지만 직접민주적인 요소는 어디까지나 예외에 머물러야 한다. 만약 직접민주주의제도가 원칙이 되고 대의적

30) 주민참여가 현재의 지방자치에 있어서 수행하는 기능으로서 ①민주화의 기능, ②인권보장의 기능, 그리고 ③행정운영의 합리성을 담당하는 기능이 지적되고 있다. 이에 대한 상세는, 田村悅一, 『住民參加の法的課題』, 有斐閣, 2006, 5-7頁 참조. 또한 주민참여제도의 전체적 고찰에 관해서는, 한귀현, 『주민참여법제의 개선방안 연구(연구보고 2003-09)』, 한국법제연구원, 2003. 11. 참조.

31) 축조해설에서도 「법령으로 정해져 있는 경우에는 직접민주주의의 가능성도 또한 인정된다.」라고 극히 간단한 설명을 하고 있음에 그치고 있다. Council of Europe, European Charter of Local Self-Government and explanatory report, 1994, p. 11.

32) 山内健生, 前掲論文(二), 『自治研究』 第77卷 第6號(2001), 114頁.

33) 山内健生, 前掲論文(二), 『自治研究』 第77卷 第6號(2001), 114頁. 한편, 유럽광역지방자치헌장(European Charter of Regional Self-Government)에서도 주나 현 등의 광역적 지방자치단체에 관하여 의회에 의한 대표제를 채택한다고 하면서도 직접적인 주민참여의 여러 가지의 수법을 취하는 것을 배제하는 것은 아닌 것을 명확히 하고 있다(제12조 제1항).

인 의사결정이 예외가 된다면 지방의회를 지방자치단체의 대의기관으로 인정하는 헌법의 취지에 부합하지 아니하게 되는 바, 따라서 헌법상의 대의민주제도는 주민참여의 한계로 작용한다.³⁴⁾ 요컨대 주민이 지방자치단체의 의사결정과정에 참여하는 것은 지방의회의 권한을 본질적으로 침해하지 아니하는 범위 내에서 허용된다고 할 것이다.³⁵⁾

주민참여와 관련하여, 우선 지방분권촉진에 관한 특별법 제14조 제1항에서는 “국가 또는 지방자치단체는 주민참여를 활성화하기 위하여 주민투표제도·주민소환제도·주민소송제도·주민발의제도를 보완하는 등 주민직접참여제도를 강화하여야 한다.”라고 하여 주민참여의 확대에 관하여 명시적으로 규정하고 있다. 또한 지방자치에 관한 일반법이라 할 수 있는 지방자치법에서는 주민투표(제14조), 주민의 조례제정·개폐청구(제15조), 주민감사청구(제16조), 주민소송(제17조)³⁶⁾ 및 주민소환(제20조)에 관하여 각기 규정하고 있으며,³⁷⁾ 특히 주민투표와 주민소환에 관해서는 이들 지방자치법의 규정에 근거하여 각기 주민투표법과 주민소환에 관한 법률이 제정되어 있다. 이와 같이 볼 때

34) 한귀현, 전계연구보고서, 22-23면; 헌재 2009. 3. 26, 2007헌마843(「직접민주제는 대의제가 안고 있는 문제점과 한계를 극복하기 위하여 예외적으로 도입된 제도라 할 것이므로, 헌법적인 차원에서 직접민주제를 직접 헌법에 규정하는 것은 별론으로 하더라도 법률에 의하여 직접민주제를 도입하는 경우에는 기본적으로 대의제와 조화를 이루어야 하고, 대의제의 본질적인 요소나 근본적인 취지를 부정하여서는 아니 된다는 내재적인 한계를 지닌다 할 것이다.」).

한편, 지방자치는 주민자치와 단체자치라는 두 개의 원리를 불가결한 구성요소로 하는 것이지만, 이 경우 단체자치는 말하자면 주민자치를 실현하기 위한 수단으로서 위치지워져야만 하는 것이며 따라서 지방자치의 핵심은 무엇보다도 주민자치에 있다. 국민주권의 지역적 공동사회의 레벨에서의 주체인 주민에 의한 자기통치를 관철하기 위해 조직되는 지역적 통치단체는 얼마간의 자율성을 가진 개인의 집합이며 또한 개인의 자율을 기초로 하지 않는 자기통치는 자치라고 부를 수 없기 때문이다. 어쨌든, 우리 헌법이 보장하는 지방자치는 주민자치를 포괄하고 있으며 따라서 지방자치단체에 대한 주민의 참여는 필요불가결하다고 할 수 있다. 다만, 주민참여의 구체적인 범위는 법률과 조례에 의해서 구체화되게 된다(한귀현, 전계연구보고서, 24-25면 참조).

35) Erich Rehn, Repräsentative Demokratie und bürgerschaftliche Mitwirkung in der Kommunalverwaltung, in: v. Mutius(hrs.), Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft, Heidelberg 1983, S. 319; 朴均省, 전계서, 66면.

36) 현행 주민소송제도의 문제점 및 개선방안에 관해서는, 金志先, “住民訴訟法制의 改善方案에 관한 研究”, 순천대학교 대학원 박사학위논문, 2009. 12, 133면 이하 참조.

37) 헌법재판소는 「지방자치법이 주민에게 주민투표권, 조례의 제정 및 개폐청구권, 감사청구권 등을 부여함으로써 주민이 지방자치사무에 직접 참여할 수 있는 길을 일부 열어 놓고 있지만 이러한 제도는 어디까지나 입법에 의하여 채택된 것일 뿐 헌법에 의하여 보장되고 있는 것은 아니므로 주민투표권은 법률이 보장하는 권리일 뿐 헌법이 보장하는 기본권 또는 헌법상 제도적으로 보장되는 주관적 공권으로 볼 수 없다.」라고 하여 주민투표권 등 이른바 주민참여권은 헌법이 보장하는 기본권이 아니라 법률이 보장하는 권리에 불과한 것으로 보고 있다(헌재 2005. 12. 22, 2004헌마530).

우리나라의 지방자치법제에 있어서 주민참여제도는 전체적으로는 상당히 폭넓게 제도화되어 있다고 평가할 수 있을 것이다. 다만, 특히 주민소환제도의 문제점과 같이 그동안 주민참여제도의 시행과정에 있어서 나타난 문제점들은 개선·보완될 필요가 있을 것이다.³⁸⁾

2. 행정구역개편에 따른 지방자치단체의 통폐합

보충성의 원칙과 관련하여 간과할 수 없는 문제들 중의 하나는 바로 기초지방자치단체인 시·군·구의 통폐합 문제이다. 기초적인 지방자치단체인 시·군·구를 둘러싼 환경은 최근 크게 변화하고 있으며, 이것이 시·군·구 통폐합의 원동력이 되고 있다. 시·군·구 통폐합의 필요성으로서는 ①행정구역 개편으로 주민생활 편의 증진 및 삶의 질 향상, ②규모의 경제 실현으로 행정효율성 확보, ③적정 수준의 인구·면적·재정 확보로 미래 성장 기반 구축이 언급되고 있다.³⁹⁾ 지방행정체제 개편에 관한 특별법⁴⁰⁾ 제6조에 근거하여 대통령 소속으로 설치된 지방행정체제 개편추진위원회는 2012. 6. 13. 16개 지역(36개 시·군·구)을 통합대상 시·군·구로 선정하여 발표하였는 바,⁴¹⁾ 통합

38) 가령 주민소환제도의 문제점 및 개선방안에 관해서는, 김병기, “주민소송·주민투표·주민소환을 중심으로 한 주민참여법제 小考”, 『지방자치법연구』 제11권 제3호(2011), 33면 이하; 김재호, “지방자치제대상 주민참여법제 소고 —주민소환제와 주민감사청구제를 중심으로—”, 『지방자치법연구』 제11권 제4호(2011), 209면 이하; 최윤철, “주민소환제도의 개선방안에 관한 연구”, 『공법연구』 제36집 제3호(2008), 311면 이하; 길준규, “주민소환제의 법리적 검토”, 『공법연구』 제34집 제4호 제1권(2006), 55면 이하; 高文炫, “주민소환제에 관한 소고”, 『토지공법연구』 제30집(2006), 221면 이하; 신봉기, “地方自治에 있어서 直接民主制 方式의 導入 —특히 住民召還制와 관련하여—”, 『공법연구』 제33집 제1호(2004), 181면 이하; 한귀현, “주민소환제도의 도입방안에 관한 연구”, 『토지공법연구』 제21집(2004), 507면 이하 참조.

39) 지방행정체제 개편추진위원회, 지방행정체제 개편 기본계획, 2012. 6. 6면. 한편 『지방행정체제 개편에 관한 특별법』(2010. 9. 16. 제정, 2010. 10. 1. 시행)에 근거하여 대통령 소속으로 설치된 지방행정체제 개편추진위원회는 지방행정체제 개편의 목표를 지방의 역량강화, 국가경쟁력 제고, 주민의 편의와 복리증진에 두고 있으며, 그 추진방향으로는 지방자치 및 지방행정계층의 적정화, 주민생활 편의증진을 위한 자치구역의 조정, 자치단체의 규모와 자치역량에 부합하는 역할과 기능의 부여, 주거단위의 근린자치 활성화를 들고 있고, 또한 시·군·구 통합, 특별·광역시 자치구·군의 개편, 대도시 특례 발굴, 읍·면·동 주민자치회 설치, 도 지위 및 기능 재정립, 지방분권 강화를 6대 과제로 설정하고 있다(지방행정체제 개편추진위원회, 지방행정체제 개편 기본계획, 4면). 다만, 본고에서는 시·군·구 통합의 문제에 한정하여 검토하기로 한다.

40) 동법 제5조에서는 다른 법률과의 관계에 관하여 “지방자치제도 개편과 지방자치단체의 사무배분, 지방분권 등에 관하여 이 법에 규정이 있는 경우에는 다른 법률에 우선하여 적용한다.”라고 규정하고 있다.

41) 통합대상 시·군·구를 구체적으로 보면 의정부+양주+동두천, 안양+군포, 동해+삼척+태백, 전주

대상지역은 해당 지방자치단체 의회의 의견 청취나 주민투표 과정을 통해 주민의 자율적 의사를 반영하고(법 제17조), 국회에서 충분한 논의와 입법 과정을 거쳐 통합하게 된다(통합 지방자치단체 설치법 제정).

한편, 유럽을 중심으로 하는 선진외국에서는 기초적 지방자치단체로서의 시·군·구의 구역은 법적으로 보호되어야만 한다는 사고에 입각해 있으며,⁴²⁾ 시·군·구의 통합, 재편에는 소극적인 자세를 취하고 있다. 「주민에게 보다 가까운 행정」, 「주민의 쪽을 향한 지방분권」(eine Dezentralisierung der Verwaltung in Richtung Bürger)을 지향하는 보충성의 원칙에서 본다면 당연한 귀결이라고도 말할 수 있을 것이다.⁴³⁾ 기초적 지방자치단체로서의 시·군·구는 틀림없이 「주민에게 가장 가까운 공공단체」(유럽지방자치헌장 제4조 제3항)인 바, 「시·군·구의 구역의 변경 내지 통폐합은 시·군·구 및 그 주민에 있어서 명확히 자치의 근본에 관련되는 중대한 문제」⁴⁴⁾라고 할 수 있으며, 따라서 시·군·구의 통합에 있어서는 관계지방자치단체 주민(지방의회)의 의견을 들어야

+완주, 구미+칠곡, 통영+고성, 홍성+예산, 안동+예천, 군산+김제+부안, 여수+순천+광양, 종로구+중구(서울), 중구+동구(부산), 연제구+수영구(부산), 중구+남구(대구), 중구+동구(인천), 청주+청원이다.

한편 지방행정체제 개편에 관한 특별법 제15조에 의하면 국가는 시·군·구의 인구, 지리적 여건, 생활권·경제권, 발전가능성, 지역의 특수성, 역사적·문화적 동질성 등을 종합적으로 고려하여 통합이 필요한 지역에 대하여는 지방자치단체 간 통합을 지원하여야 하며, 시·군·구의 통합에 있어서는 시·도 및 시·군·구 관할구역의 경계에 제한을 받지 아니한다. 또한 동법 제23조 내지 제32조에서는 통합 지방자치단체에 대한 특례에 관하여 규정하고 있다.

42) 유럽지방자치헌장 제5조에서는 「시·군·구의 구역변경은 법률로 인정되어 있는 경우에는 주민투표의 수단에 의하는 등, 관계지역과의 사전의 협의를 거치지 않고 이것을 행할 수 없다」라고 규정하여 시·군·구의 구역이 관계지역에 거주하는 주민의 의사에 근거함이 없이 변경되는 일이 없도록 법적인 보장을 요구하고 있다. 그러나 보장되어야만 하는 시·군·구의 구역이 어느 정도의 규모이어야만 하는 것인가에 관해서는 명확한 사고를 시사하고 있지 않다.

한편 시·군·구의 규모를 지방자치와의 관련에서 본 경우, 유럽국가들의 대응은 크게 두 개의 방향으로 나누어져 있다. 하나는, 시·군·구의 재편(합병)을 진행하여 규모를 크게 하고 그 시·군·구를 수혈로 하여 분권을 진행하려고 하는 방향이다. 북구제국이나 독일의 일부의 주, 영국 등이 이것에 해당한다. 다른 하나는, 기초적 지방자치단체로서의 시·군·구에는 기본적으로 손을 대지 않고, 그 대신에 그 상위에 광역적인 공공단체를 설치하여 거기에 새로이 사무·권한을 배분함으로써 분권을 진행하려고 하는 방향이다. 프랑스나 이탈리아 등이 이것에 해당한다. 전자(말하자면 「합병추진과」)에 관해서는 보충성의 원칙과의 관계에서 의사결정이 주민으로부터 멀어져버릴 위험이 있으며, 다른 한편 후자(말하자면 「자치존중과」)에 관해서는 행정수요의 고도화, 다양화에 대응하는 시·군·구의 「능력」이 문제가 된다. 이에 관하여 자세한 것은, 山内健生, 前掲論文(三), 「自治研究」, 第77卷 第12號(2001), 74頁 이하 참조.

43) 山内健生, 前掲論文(六·完), 「自治研究」, 第78卷 第8號(2002), 99頁.

44) Council of Europe, European Charter of Local Self-Government and explanatory report, 1994, p. 14.

하며 또한 그 의견이 존중되어야 한다. 유럽지방자치헌장 제5조 및 세계지방자치헌장초안 제5조에서도 볼 수 있는 「시·군·구의 구역의 보장」이라는 사고는 「자치」라는 것을 어떻게 생각하는가, 또한 구체적으로 기초적 지방자치단체인 시·군·구의 적정규모를 어떻게 생각하는가에도 관련되는 극히 본질적인 문제라고 할 것이다.⁴⁵⁾

요컨대, 시·군·구의 통합은 급부능력, 특히 행·재정능력의 확보를 위해서 시대적으로 불가피하게 요구되고 있는 것은 부인할 수 없다. 그러나 행정의 효율성만을 지나치게 강조한 나머지 시·군·구의 통합을 진행한다면 기초적 지방자치단체이어야 할 시·군·구를 본래의 주역인 주민으로부터 점점 더 멀어지게 하여버리는 결과가 되는 것은 아닐까.⁴⁶⁾ 따라서 주민에게 가장 밀접한 기초적인 지방자치단체인 시·군·구의 통합은 지방자치의 근본에 관련된 중대한 문제이므로 보다 신중하게 접근할 필요가 있다고 본다.

3. 사무·권한의 배분 및 사무구분체계

(1) 사무·권한의 배분

보충성의 원칙이 가장 직접적인 형태로 적용되는 것은 바로 사무·권한의 배분에서이다. 보충성의 원칙을 지방자치의 분야에 정의 그대로의 형태로 적용한다고 한다면, 공적 부문이 담당해야 할 책무는 원칙적으로 주민에게 가장 가까운 공공단체(즉 시·군·구)가 우선적으로 이것을 집행해야만 하는 것이며, 시·군·구가 그 책무를 수행할 수 없는 경우에만 보다 상위의 공공단체가 보충적으로 그 책무를 부담하여야만 한다는 것이 될 것이다. 요컨대, 공적 부문에 속하는 모든 사무·권한은 제1의적으로는 주민에게 가장 가까운 시·군·구에 배분되어야만 하며, 시·군·구가 그 사무·권한을 적절하게 집행

45) 山内健生, 前掲論文(二), 『自治研究』 第77卷 第6號(2001), 115頁.

46) 지방자치단체의 광역화·대규모화는 주민으로부터 지방자치단체를 멀어지게 하고 주민자치의 희박화를 초래하는 것은 틀림없으며, 이 점만을 생각하면 지방자치단체는 오히려 작은 쪽이 바람직할 것이다. 그럼에도 불구하고 지방자치단체의 광역화·대규모화가 요청되는 이유로서는 사무의 효율적·합리적 집행이라는 관점에서 지방자치제도의 구조를 파악하는 공리주의적 측면에서 본 경우, 지방자치단체의 광역화·대규모화에 관해서는 광역행정의 대응의 필요성, 행정의 효율화 등이 그 논거로서 언급되고 있다. 그러나 지방자치단체의 광역화·대규모화에 관해서는 지방자치의 헌법원리적 측면을 고려함이 없이 행정의 시점에만 입각한 행정의 효율화를 추구하는 것이며, 따라서 지방자치의 본지에 적합적이라고는 말할 수 없고 또한 주민의 복리를 증진시키는 지방자치단체의 구축이라고도 말할 수 없다는 비판이 지적되고 있다. 長内祐樹, “自治体の廣域化と地方自治—市町村の基礎自治体化及び道州制を中心として”, 『法律時報』 第84卷 第3号(2012), 43-45頁 참조. 또한, 큰 지방자치단체와 작은 지방자치단체의 장·단점에 관해서는, 長峯純一, “平成の市町村合併は何を残したのか”, 『都市問題研究』 第62卷 第1号(2010), 53-55頁 참조.

할 수 없는 경우에는 우선 직근상위의 공공단체(예를 들면 시·도)가 그것을 보완하고, 그것도 불가능하면 다시 그 직근상위의 공공단체(예를 들면 국가)가...라는 방식으로, 말하자면 「아래에서부터」 차례대로 우선순위가 주어지는 것이다.⁴⁷⁾

사무·권한의 배분에 관하여 유럽지방자치헌장 제4조 제3항 전단에서는 「공적 책무는 원칙적으로 주민에게 가장 가까운 공공단체가 우선적으로 이것을 집행하여야 한다」라고 규정하고 있음과 아울러, 동항 후단에서는 「국가 등 다른 공공단체에 그 책무를 맡기는 경우에는 당해 책무의 범위와 성질 및 효율성과 경제성의 요구를 감안한 후에 이것을 행하지 않으면 안 된다」라고 규정하고 있다.⁴⁸⁾

이와 관련하여, 문제는 구체적으로 어떠한 사무·권한을 지방자치단체(특히 시·군·구)에 맡길 것인가 라는 점이다. 전술한 바와 같이 유럽지방자치헌장은 제4조 제3항에서 기본적인 사고를 시사하고 동조 제1항에서 지방자치단체(시·군·구)의 기본적인 권한과 책무는 「헌법 또는 법령으로 규정되어야 한다」라고 규정하고 있지만, 구체적으로 예시하고 있지는 않다. 때문에, 「어떠한 사무·권한을 어느 레벨의 공공단체에 줄 것인가」라는 문제에 대해서는 현실적으로는 동 헌장 제4조 제3항 후단에 규정되어 있는 바와 같이, 개개의 사무·권한의 성질 등에 따르고 「효율성」과 「경제성」을 고려한 형태로 해결이 도모될 수밖에 없다고 할 것이다. 그런데, 여기에서 주의하지 않으면 안 되는 것은 특히 기술혁신이 진행된 오늘날에 있어서는 효율성과 경제성을 고려하면 때때로 보다 상위의 레벨에 사무·권한을 배분하는 쪽이 더 좋다고 판단되기 쉽다는 것이다. 그렇게 되면 보충성이라는 이념에도 불구하고 현실의 사무·권한의 배분은 지방분권화가 아니라 중앙집권화의 방향으로 역행할 위험성을 내포하고 있는 것이다.⁴⁹⁾

한편, 우리 지방자치법 제9조 제2항에서는 광역지방자치단체(시·도)와 기초지방자치단체(시·군·구)의 공통사무를 예시적으로 열거하고 있으며, 동법 제10조 제1항 제1호 및 제2호에서는 광역지방자치단체와 기초지방자치단체간의 사무배분의 기준을 각기 규

47) 山内健生, 前掲論文(二), 『自治研究』 第77卷 第6號(2001), 115-116頁.

48) 이와 관련하여, 축조해설에서는 범위나 성격에 비추어 실제상 한정적인 책무밖에 처리할 수 없는 시·군·구에 대해서까지 반드시 사무·권한을 맡길 것을 요구하는 것은 아니라고 하며, 또한 「책무가 그 범위 및 성질에서 보아 보다 넓은 영역에서 처리될 필요가 있거나 또는 효율성 및 경제성을 고려하면 시·군·구에 있어서 과중한 것으로 되는 경우」에는 반드시 시·군·구에 대하여 당해 책무를 처리할 권한을 부여하지 않아도 좋다는 취지의 설명이 행해져 있다. Council of Europe, European Charter of Local Self-Government and explanatory report, 1994, p. 13.

한편, 세계지방자치헌장초안에서도 사무·권한의 배분은 보충성의 원칙에 따라서 행해져야만 하는 것을 명언한 다음, 현실의 배분에 관해서는 거의 유럽지방자치헌장과 마찬가지로 「효율성」과 「경제성」을 판단기준으로 하고 있다(동 헌장초안 제4조 제3항).

49) 山内健生, 前掲論文(二), 『自治研究』 第77卷 第6號(2001), 116-117頁 참조.

정하고 있다. 또한 동법 제11조에서는 지방자치단체가 처리할 수 없는 국가사무를 규정하고 있다. 사무배분의 원칙으로서의 보충성의 원칙과 관련하여 특별히 의미를 가지는 규정은 전술한 바와 같이 동법 제10조 제3항인 바, “시·도와 시·군 및 자치구는 사무를 처리할 때 서로 경합하지 아니하도록 하여야 하며, 사무가 서로 경합하면 시·군 및 자치구에서 먼저 처리한다.”라고 하여 시·군·구우선처리의 원칙, 즉 보충성의 원칙을 명시적으로 규정하고 있다. 아울러 지방분권촉진에 관한 특별법 제6조에서도 「사무배분의 원칙」으로서의 보충성의 원칙에 관하여 규정하고 있는 바, 특히 동조 제2항에서는 “...지역주민생활과 밀접한 관련이 있는 사무는 원칙적으로 시·군·구의 사무로, 시·군·구가 처리하기 어려운 사무는 시·도의 사무, 시·도가 처리하기 어려운 사무는 국가의 사무로 각각 배분하여야 한다.”라고 규정하고 있으며, 동법 제10조 제1항에서는 국가로 하여금 제6조에 따른 사무배분의 원칙에 따라 그 권한 및 사무를 적극적으로 지방자치단체에 이양하도록 하고 있다.

그러나 지방자치법 제9조 제2항 단서에서는 “법률에서 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다.”라고 규정하고 있을 뿐만 아니라, ‘2할 자치’나 ‘3할 자치’라는 표현에서도 알 수 있는 바와 같이 현실에 있어서는 사무배분의 원칙으로서의 보충성의 원칙에도 불구하고 대부분의 사무는 국가사무로서 처리되고 지방자치단체의 자치사무로서 처리되고 있는 것은 일부에 지나지 않는다고 해도 틀린 표현은 아닐 것이다.⁵⁰⁾ 이에 지방분권촉진위원회는 2012. 6. 13. 행정안전부장관이 수행하던 시장·군수·구청장이 추진하는 지역정보화사업의 협의권한을 시·도지사에게 이양하는 등 4개 부처 10개 기능 27개 사무를 지방자치단체에 이양하기로 결정하는 등, 2000년 이후 지금까지 지방이양을 확정된 사무는 3,046개 사무이며 이중 1,816개 사무는 관련법령이 개정되어 이양이 완료되었고, 1,230개 사무는 부처에서 입법을 추진 중이라고 한다.⁵¹⁾ 그러나 국가사무의 지방자치단체로의 이양은 극히 불충분한 상태에 있다고 하지 않을 수 없을 것이다. 사무·권한의 배분과 관련하여 보충성의 원칙은 가능한 한 주민에게 가까운 레벨에서 의사결정이 행해져야만 한다는 관점에서 주민에게 가장 친근한 공공단체(기초적 지방자치단체)

50) 가령 국가와 지방간 사무구분 현황을 행정안전부의 ‘2009년 법령상 사무총조사 결과’에 따라 살펴보면, 우리나라의 전체 행정사무는 총 42,316개인 바, 현 처리권자를 기준으로 하면 국가사무와 지방사무는 각각 30,325개(71.7%)와 11,991개(28.3%)이고, 원 처리권자를 기준으로 하면 국가사무와 지방사무는 각각 33,864개(80%)와 8,452개(20%)이다. 요컨대 지방자치의 본격적인 실시에도 불구하고 국가와 지방자치단체간의 사무배분에 있어서는 여전히 국가사무가 주로 되어 있음을 알 수 있을 것이다.

51) <http://www.mopas.go.kr/gpms/ns/mogaha/user/userlayout/bulletin/userBtView.action?userBtBean.bbsSeq=1022401&userBtBean.ctxCd=1012&userBtBean.ctxType=21010002&userBtBean.categoryCd>

인 시·군·구에 대해 가능한 한 많은 권한을 우선적으로 배분할 것을 요구한다. 따라서 국가와 지방자치단체간 및 광역지방자치단체와 기초지방자치단체간의 사무·권한의 배분은 사무배분의 원칙으로서의 보충성의 원칙에 기초하여 근본적으로 재배분되어야 할 것으로 본다.

(2) 사무구분체계

현재 지방자치단체는 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무, 즉 단체 위임사무를 지방자치단체의 사무로서 처리하고 있는 외에(지방자치법 제9조 제1항), 본래 국가가 처리하여야 하는 사무인 이른바 기관위임사무를 처리하고 있다.⁵²⁾ 기관위임사무의 법적 근거로서는 지방자치법 제102조와 제104조 제2항 및 정부조직법 제6조 제1항 등이 있다.⁵³⁾ 어쨌든, 이와 같은 기관위임사무는 그 성격으로 인하여 지방자치단체의 국가기관화(하급행정기관)를 초래하고 있는 실정이며,⁵⁴⁾ 따라서 그동안 학계에서는 기관위임사무의 폐지를 필두로 하여 사무구분체계를 재정비할 것이 강력하게 주장되어 왔다.⁵⁵⁾

한편, 이러한 기반 위에서 지방분권촉진에 관한 특별법 제10조 제1항에서는 국가사무 또는 시·도의 사무로서 시·도 또는 시·군·구의 장에게 위임된 사무, 즉 기관위임사무는 원칙적으로 폐지하고 자치사무와 국가사무로 이분화하여야 한다고 명시적으로 규정하고 있을 뿐만 아니라, 동조 제2항에서는 국가로 하여금 권한 및 사무를 지방자치단체에 포괄적, 일괄적으로 이양하기 위하여 필요한 법적 조치를 마련하도록 하고 있다.

52) 지방자치단체의 장이 처리하고 있는 사무가 기관위임사무에 해당하는지 여부를 판단함에 있어서는 그에 관한 법규의 규정 형식과 취지를 우선 고려하여야 할 것이지만 그 외에도 그 사무의 성질이 전국적으로 통일적인 처리가 요구되는 사무인지 여부나 그에 관한 경비부담과 최종적인 책임귀속의 주체 등도 아울러 고려하여 판단하여야 한다(대판 1999. 9. 17, 99추30; 대판 2006. 7. 28, 2004다759).

53) 한편 유럽지방자치헌장 제4조 제1항 단서 및 세계지방자치헌장초안 제4조 제2항 후단에서도 위임사무에 관하여 규정하고 있다.

54) 한귀현·최봉석·최우용, 「지방자치단체의 사무구분체계 및 국가관여법제의 개선방안 연구」, 법제처 연구용역사업보고서, 2004. 12, 13면.

55) 현행 지방자치법상의 사무구분체계의 문제점으로서의 다음과 같은 것이 지적되고 있다. 첫째, 국가사무, 자치사무, 기관위임 및 단체위임 등 사무간 구분체계가 복잡하고 모호하다는 점이다. 둘째, 우리나라의 공공사무에서 국가사무가 지나치게 많다는 점이다. 셋째, 중앙정부가 지방자치단체에 사무를 위임하려면 법령상 개별 위임규정이 있어야 하는데, 중앙정부가 법령의 근거 없이 훈령이나 통첩 등으로 사무를 위임하는 경우도 있었다. 이처럼 중앙정부-광역자치단체-기초자치단체간 사무구분의 모호성은 사무별 행정책임소재, 재원부담의 주체, 정부 감독의 범위 등에서 혼란을 야기할 가능성이 높다고 볼 수 있다. 하혜영, “지방자치법상 범주수입사무제도 도입 논의와 향후 과제”, 『이슈와 논점』 제366호(2011. 12. 2), 국회입법조사처 참조.

이에 정부에서는 2011. 7. 8. 기관위임사무의 폐지를 중심으로 하는 지방자치법 일부개정법률안을 입법예고한 바 있다.⁵⁶⁾ 동 개정안에서는 기관위임사무 및 단체위임사무를 폐지하고 지방자치단체의 사무범위를 명확하게 구분하여, 지방자치단체의 사무를 ‘자치사무’와 이른바 ‘법정수임사무’로 명시하고 있다(안 제9조 제1항 개정). 이는 기존의 기관위임사무는 국가환원, 폐지 또는 자치사무로 전환하고, 단체위임사무는 자치사무로 전환 또는 폐지하며, 국가위임사무 중 존치가 불가피한 경우 ‘법정수임사무’로 전환한다는 것이다.⁵⁷⁾ 그리고 사무구분체계의 개선에도 불구하고 사무구분이 불분명한 경우에는 자치사무로 간주하도록 하여 사무구분의 해석상 혼란발생을 방지하고 있다(제9조 제4항 신설). 생각건대, 이와 같은 사무구분체계의 개선 방향에 대해서는 약간의 문제점도 지적되고 있기는 하나⁵⁸⁾ 기본적으로는 바람직한 것으로 생각된다.

4. 지방자치단체에 대한 국가의 관여

지방자치단체에 대한 국가의 관여라 함은 지방자치단체의 적법한 행정을 보장하고 타

56) 개정안의 주요내용은 ①매립지 등에 대한 관할 지방자치단체 결정절차의 개선(안 제4조 제6항), ②지방자치단체 사무의 자치사무, 법정수임사무 이분화(안 제9조 제1항, 안 제9조 제3항·제4항 및 제11조의2 신설, 현행 제102조 삭제, 안 부칙 제1조 및 제3조부터 제5조까지), ③법정수임사무 도입에 따른 지방자치단체의 자율성 확대(안 제9조 제5항 신설, 안 제41조 제3항, 제104조 제1항부터 제3항까지, 제141조, 제167조 및 제171조, 현행 제104조 제4항 삭제), ④지방의회의원의 겸직금지 조항 정비(안 제35조, 제36조 및 제78조), ⑤새로 출범하는 지방자치단체의 지방의회 임시회 집회(안 제45조 제2항 신설), ⑥지방자치단체 자문기관 설치·운영의 투명성·효율성 제고(안 제116조의2) 등이다.

57) 지방자치법 개정안에 의하면 법정수임사무는 본래 국가(또는 시·도)에서 처리해야 하는 사무이나, 적정한 처리를 위해 시·도 또는 시·군·구에 위임하여 처리하게 하는 지방자치단체의 사무로 규정하여 그 법적 성질은 국가사무로서의 성질을 갖는다. 즉, 법정수임사무는 기존의 기관위임사무 중에서 국가사무의 성격을 유지하면서 불가피하게 지방에서 처리해야 하는 사무를 법정수임사무로 전환하려는 것이다. 또한 법정수임사무는 법령에 의한 법정수임사무(안 제9조 제1항 제2호 가목)와 조례에 의한 법정수임사무(안 제9조 제1항 제2호 나목)로 이원화되어 있는 바, 지방자치단체의 사무에 법정수임사무를 포함시킴으로써 지방자치단체가 관련 조례를 제정할 수 있도록 하여 자치입법권의 확대를 도모하고 있다(안 제9조 제5항 신설). 최철호, “한국의 지방분권개혁의 쟁점과 과제”, 한국법제연구원·(사)한국지방자치법학회 공동 국제학술대회 자료집(2012. 4), 203면 참조.

58) 가령 개정안 제9조 제1항 제2호 가목에서는 법정수임사무를 법률이 아닌 법령에 의해 법정수임사무의 창설을 가능하게 하고 있는 바, 이렇게 되면 결국 법정수임사무의 확대에 인하여 기관위임사무가 가졌던 문제점을 다시 재현하는 결과를 초래할 우려가 있다고 지적되고 있다(최우용, “지방자치사무배분 개혁의 현황과 과제 -‘법정수임사무’를 중심으로-”, 제61회 한국비교공법학회 학술대회 자료집(2011. 9. 30), 95면).

당성을 확보하며 행정능력을 보완하여 건전한 자치행정을 실현하기 위한 국가의 행정활동을 말하며, 행정적 관여만이 국가관여의 개념에 포함되는 것이고 입법적 통제, 사법적 통제는 관여의 개념에서 제외된다.⁵⁹⁾ 현행 지방자치법은 자치사무에 대해서는 국가에서 조언·권고·지도 및 자료제출을 요구할 수 있고(제166조), 위법한 처분 등은 시정명령 및 취소·정지가 가능하다(제169조). 그러나 이른바 기관위임사무에 대해서는 구체적 감독수단을 규정하지 않고, 시·도는 주무부장관이, 시·군·구는 시·도지사가 지도·감독을 하는 것으로 포괄적인 감독권(제167조)을 부여하고 있을 뿐만 아니라, 지방자치법 제170조에 의하여 지방자치단체의 장에 대한 직무이행명령 및 대집행권이 인정되고 있다. 이와 같이 현행 지방자치법에서는 기관위임사무를 인정하고 또한 이러한 사무에 대해서는 국가의 포괄적인 감독권을 인정하고 있는 바, 따라서 지방자치단체에 대한 국가의 관여도 특히 기관위임사무와 관련하여 문제되고 있다.

우선, 지방자치법 제166조 제1항에서는 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사에게 지방자치단체의 자치사무에 대한 일반적인 지도권을 인정하고 있는 바, 지방자치단체의 자치사무에 대하여 비권력적이기는 하지만 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사에게 일반적인 감독을 인정한 것은 지방자치의 취지에는 부합하지 않는다고 할 것이다.⁶⁰⁾ 다음으로, 전술한 바와 같이 지방자치법 일부개정법률안에서는 기존의 기관위임사무를 폐지하고 이른바 법정수임사무를 새로이 인정하고 있는 바, 자치사무와 법정수임사무라고 하는 사무구분의 의의는 각 사무에 대한 국가의 관여의 법칙이 다르다는 점에서 특히 중요하다고 할 것이다. 법정수임사무에 대한 국가의 관여와 관련하여 우선 개정법률안 제167조(법정수임사무에 대한 감독) 제1항에서는 “지방자치단체가 처리하는 법정수임사무에 대한 주무부장관 및 시·도지사의 감독은 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 방법에 따라 한다.”라고 하여 『국가관여 법정주의』를 규정하고 있으며,⁶¹⁾ 또한 개정안 제170조 제1항에서는 법령 또는 조례에 따라 그 의무에 속하는 법정수임사무에 대해서만 지방자치단체의 장에 대한 직무이행명령을 발할 수 있는 것으로 하고 있다.

한편, 유럽지방자치헌장 제4조 제2항 및 제4항에 의하면 시·군·구의 자치사무에 관해서는 그 처리에 있어서 시·군·구의 자주성이 완전히 존중되지 않으면 안 되는 것으로 하고 있다.

59) 한귀현·최봉석·최우용, 전계연구용역사업보고서, 39-40면.

60) 朴均省, 전계서, 190면; 최환용, 전계연구보고서, 56면.

61) 동조 제2항 및 제3항에 의하면 법령에 따라 시·도가 처리하는 법정수임사무에 관하여는 주무부장관이, 시·군 및 자치구가 처리하는 법정수임사무에 관하여 1차로 시·도지사가, 2차로 주무부장관이 감독하며, 또한 시·도조례에 따라 시·군 및 자치구가 처리하는 법정수임사무에 관하여는 시·도지사가 감독한다.

로 규정하고 있다. 또한 시·군·구에 대한 상위의 공공단체의 행정적 감독은 헌법 또는 법령으로 규정되어 있는 경우에 한하여, 헌법 및 법령으로 정해진 규범이 준수되고 있는지 여부를 확인하는 것만을 목적으로 하여 헌법 또는 법령으로 규정된 절차에 따라 행해져야만 한다(제8조 제1항 및 제2항 본문). 게다가 동 헌장 제8조 제3항에 의하면 행정적 감독은 「그것에 의해 보호하려고 하는 법익의 중요성에 비교하여 균형을 잃지 않는 방법으로 행해져야 한다.」 한편, 유럽지방자치헌장 제4조 제5항에서는 위임사무의 처리에 관해서도 가능한 한 자유재량이 인정되어야만 하는 취지를 규정하고 있다. 위임사무에 대한 상위의 공공단체에 의한 행정적 감독은 원칙적으로 자치사무의 경우와 마찬가지로 지이지만, 감독의 목적은 「헌법 또는 법령으로 정해진 규범이 준수되고 있는지 여부의 확인」에 한정되는 것은 아니다(제8조 제2항 단서).⁶²⁾

요컨대, 오늘날에 있어서 국가와 지방자치단체의 기본적 관계는 각각의 입장에서 행정기능과 행정책임을 분담하면서 주민의 복리증진이라는 하나의 목적을 향하여 협력하는 협동관계에 있다고 할 것이다. 따라서 실질적인 지방분권 내지 지방자치의 실현을 위해서는 무엇보다도 국가와 지방자치단체의 관계가 상하·주종의 관계로부터 대등·협력의 관계로 전환되지 않으면 안 된다. 대등·협력의 관계에 있어서는 지방자치단체에 대한 국가의 관여는 포괄적·일반적 감독은 허용되지 않음은 물론 지방자치단체의 자주성·자립성을 발휘할 수 있도록 필요한 최소한으로 제한되어야 할 것이다.⁶³⁾ 결론적으로, 지방자치단체에 대한 국가의 관여의 문제를 보충성의 원칙에서 본다면, 지방자치단체에 집행능력이 있는 것으로서 배분된 사무·권한, 특히 자치사무에 관하여는 상위의 공공단체로부터 관여를 받는다는 것은 일반적으로는 상정할 수 있으며, 다만 법정수임사무에 관하여는 그 사무의 성질상 일정한 국가관여를 인정하지 않을 수 없을 것이지만 이 경우에도 국가의 관여는 필요최소한으로 제한되어야만 할 것이다.

5. 자원배분

지방자치단체, 특히 기초지방자치단체인 시·군·구의 재원에 관한 문제는 보충성의

62) 한편 세계지방자치헌장초안은 유럽지방자치헌장에 비하면 국가(상위의 공공단체)와 시·군·구는 일체이어야 하며, 따라서 시·군·구의 정책은 국가의 정책과 정합이 취해진 것일 필요가 있다는 사고를 강조하고 있는 점이 주목된다. 전체적으로 세계지방자치헌장초안은 유럽지방자치헌장에 비하면, 「지방의 자주성의 존중」이라는 관점에서 본다면 상위의 공공단체에 의한 감독이라는 측면을 강화하고 있다는 점에서 일부 후퇴하고 있다고 지적되고 있다. Gaye Doganoglu, Draft opinion on the initial draft world charter of local self-government, Council of Europe, 1999, p. 3.

63) 한귀현·최봉석·최우용, 전계연구용역사업보고서, 217-218면.

원칙에 직접 관련되는 문제는 아니다. 그러나 보충성의 원칙에 기초하여 적정하게 사무·권한이 지방에 배분되었다 하더라도 그것에 걸맞는 재원이 보장되어 있지 않다면 실제로는 그림의 떡이 될런지도 모른다. 이 때문에, 재원배분의 문제는 사무·권한배분의 문제와 표리일체를 이루는 문제로서 이해하지 않으면 안 된다.⁶⁴⁾

지방자치법 제135조 내지 제139조에서는 지방자치단체의 수입으로서 지방세, 사용료, 수수료, 분담금 및 사용료를 인정하고 있다. 지방자치단체의 수입 중 가장 중요한 재원인 지방세와 관련하여 동법 제135조에서는 “지방자치단체는 법률로 정하는 바에 따라 지방세를 부과·징수할 수 있다.”라고 규정하여 법률에 명문의 규정이 없는 한 조례에 의한 지방세의 부과·징수는 인정될 수 없으며,⁶⁵⁾ 현행법상 지방세의 부과·징수는 지방세기본법에 의해 규율되고 있다. 또한 지방교부세법 및 지방재정법 등에 근거하여 지방교부세, 보조금, 지방채 및 일시차입금이 지방자치단체의 수입으로 되어 있다. 아울러 지방분권촉진에 관한 특별법 제12조(지방재정의 확충 및 건전성 강화)에서는 국가는 재정자치가 보장되도록 지방세의 비율을 확대하고, 국세를 지방세로 전환하기 위하여 새로운 지방세의 세목을 확보하여야 하며, 낙후지역에 대한 재정조정책임을 강화하여야 한다고 규정하고 있다.⁶⁶⁾

그러나 지방자치단체의 재정자립도를 살펴보면 현실에서는 지방자치와는 거리가 멀다고 말하지 않을 수 없다. 2012년도 지방자치단체의 재정자립도 현황에 의하면 전국평균 52.3%이며, 광역지방자치단체인 시·도의 재정자립도는 서울 88.7%, 광역시 55%, 도 35.2%, 특별자치도 28.2%이고, 기초지방자치단체인 시·군·구의 재정자립도는 시 37.1%, 군 16.4% 및 자치구 36%이다. 특히 시·군·구의 재정자립도는 도농간에 현저한 차이를 보이고 있을 뿐만 아니라, 강원 고성군, 전북 남원시, 순창군, 고창군, 전남 곡성군, 고흥군, 장흥군, 해남군, 함평군, 완도군, 신안군, 경북 영양군의 경우에는 재정자립도가 10%에도 못 미치고 있는 실정이다.⁶⁷⁾ 또한 세입기준으로 국세와 지방세의 비율을 비교해 보면 국세 약 78%, 지방세 약 22%로 구성되어 국세 위주로 운영되고 있다.

한편 유럽지방자치현장 제9조 제2항에서는 「시·군·구의 재원은 헌법 및 법률에 의해 부여된 책무에 상응하여야 한다」라고 규정하고 있는 바, 축조해설에 의하면 재원과

64) 山内健生, 前掲論文(二), 『自治研究』, 第77卷 第6號(2001), 118頁.

65) 헌법 제59조의 조세법률주의와 관련하여 현행 법체제 하에서도 ‘조례’에 의한 지방세의 부과·징수가 가능하다고 적극적으로 해석하는 견해도 있다. 조성규, 전계논문, 812-813면 참조.

66) 지방자치법 개정안 제141조 단서에 의하면 이른바 법정수입사무에 대해서는 이를 처리하게 한 국가나 지방자치단체에서 그 경비를 부담하되 그 경비의 부담방법 및 절차는 대통령령으로 정하도록 하고 있다.

67) http://lofin.mopas.go.kr/lofin_finan/InfoDetail.jsp?idx=58&finan_idx=3&type=title&word=&pg=1 참조.

사무·권한과의 관계는 균형이 취해져 있지 않으면 안 된다. 특히, 어떤 사무·권한을 특정하여 시·군·구에 대해 부여한 경우에는 더 한층 당해 특정된 사무·권한의 수행에 필요한 재원이 보장되지 않으면 안 된다는 사고가 시사되어 있다.⁶⁸⁾ 유럽지방자치현장 등에 시사되어 있는 이 이념 자체는 당연한 것이고 아마도 반론의 여지는 없을 것이다. 그렇지만 사무·권한과 재원간에 갭이 없는 경우는 오히려 드물다고 말해도 좋을 만큼 현실에서는 가장 문제가 많은 이념이기도 하다.⁶⁹⁾ 구체적으로는 예를 들면 다음과 같은 문제점, 즉 첫째, 배분된 사무·권한에 비하여 배분되는 재원이 불충분한 것, 둘째, 상위의 공공단체(특히 중앙정부)가 특정목적보조금의 교부 등을 통해 필요 이상의 컨트롤을 행하기 때문에 시·군·구에 있어서 세출면의 자주성이 저해되고 있는 것,⁷⁰⁾ 셋째, 세수 등 자주재원이 없어 세입면에 있어서 자주성이 저해되고 있는 것 등이 문제점으로 지적되고 있다.⁷¹⁾

요컨대, 재원배분과 관련하여 보충성의 원칙은 가능한 한 주민에게 가까운 레벨에서 의사결정이 행해져야만 한다는 관점에서 주민에게 가장 친근한 공공단체(기초적 지방자치체)인 시·군·구에 대해 가능한 한 많은 권한을 우선적으로 배분함과 아울러, 그것에 상응한 재원을 부여할 것을 요구한다. 지방자치 내지 지방분권의 실현을 위해서는 무엇보다도 자치재정권의 확보가 긴요하지만, 그러나 보충성의 원칙에서 본다면 지방자치단체, 특히 시·군·구의 재정문제는 많은 문제를 내포하고 있으며 이것이 지방자치의 발전을 저해하고 있다고 해도 지나치지 않을 것이다. 따라서, 우선 전술한 바와 같이 지방자치단체의 재정자립도가 대단히 낮은 현실에서 본다면 보충성 원칙의 적극적인 측면에서 국가는 지방자치단체에 재정적인 지원을 확대하여야 할 것이다.⁷²⁾ 그러나 궁극적으로는 지방자치시대에 걸맞게 지방자치준중의 관점에서 국세의 지방세로의 세목변경과 세원이양과 같은 근본적인 변화가 이루어져야 할 것이다.

68) 세계지방자치현장초안 제9조 제2항에서도 거의 같은 취지의 규정이 두어져 있다.

69) 山内健生, 前掲論文(二), 『自治研究』 第77卷 第6號(2001), 118-119頁.

70) 이것은 국가의 입장에서 보면, 지방자치단체가 제공하고 있는 행정서비스에 관하여 국가가 필요하다고 생각하는 수준을 확보하기 위해서는 지방세 등의 일반재원을 용의하기보다는 특정목적보조금을 활용하는 쪽이 합리적이라고 생각하는 케이스가 많기 때문이다. 山内健生, 前掲論文(四), 『自治研究』 第78卷 第1號(2002), 75-76頁.

71) Alain Chenard, Report on the situation of local democracy in member countries, Council of Europe, 1997, p. 5.

72) 전술한 바와 같이 보충성의 원칙은 소극적인 측면에서는 상급공동체의 기능의 차단(Funktions-sperre)을 의미하지만, 적극적인 측면에서는 재정적인 지원과 같이 국가에게 하위의 작은 구성단위가 일차적으로 활동할 수 있는 조건을 갖추어 줄 것을 요구한다. 이기우, 전게서, 228면.

V. 결 어

오늘날 지방자치제도는 「인류보편의 원리 내지 제도」로서 자리매김하고 있다. 이러한 흐름 속에서 지방자치 내지 지방분권화는 세계적인 현상으로 진전하고 있는 바, 지방자치 내지 지방분권의 실현은 모든 국가에 있어서 중심적인 도전과제가 되고 있다. 즉, 지방자치는 글로벌 스탠더드로서 이해되고 있는 바, 그 경우 이념에 있어서 지방자치 내지 지방분권을 추진하는 원동력이 되고 있는 것은 바로 「보충성의 원칙」이다.

보충성이라는 개념은 개입한정의 원리로서의 소극적 보충성과 개입긍정의 원리로서의 적극적 보충성을 포함한다. 보충성이라는 개념의 내용을 처음으로 체계적으로 시사한 것은 1931년에 발해진 로마교황 피우스 11세의 사회회칙이다. 특히 ‘지방자치의 바이블’로서 높이 평가되고 있는 유럽지방자치현장 및 세계지방자치현장초안에서는 각기 제4조 제3항에서 보충성의 원칙을 규정하고 있다. 따라서 보충성의 원칙은 국제적으로 보면 이미 「지방자치의 지도원리」로서 확고한 지위를 획득하고 있다고 해도 좋을 것이다.

한편, 우리나라의 지방자치법(제10조 제3항)에 있어서 보충성의 원칙은 단지 「사무배분의 원칙」으로 자리매김되어 있을 뿐이며, 또한 사무배분과 세원이양 등 보충성의 원칙에 관련하는 개별적인 문제에 있어서도 가시적인 성과를 보이고 있지 못한 실정이다. 따라서 지방자치법에서도 우선 보충성의 원칙을 「지방자치의 지도원리」로서 명확히 자리매김하여야 할 것이다. 또한 보충성의 원칙은 단지 「이념」 내지 「총론」에 그치는 것이 아니라 「각론」으로서 의론되고 있는 바, 따라서 주민참여, 행정구역개편에 따른 시·군·구의 통폐합, 사무·권한의 배분 및 사무구분체계, 지방자치단체에 대한 국가의 관여, 재원배분 등 보충성의 원칙에 관련하는 개별적인 문제에 있어서도 보충성의 원칙에 따른 구체화가 필요하다고 할 것이다.

요컨대, 지방자치의 지도원리의 하나로서의 보충성 원칙의 실현은 21세기의 지방자치의 실현에 있어서 불가역적이고 또한 지속적인 과제이다.

참고문헌

- 김기진, “現代의 國家機能 變遷에 따른 補充性的의 原則에 관한 研究”, 『연세법학연구』 제7집 제1권 (2000).
- 문상덕, “지방자치단체의 사무구분체계 —새로운 사무구분체계의 모색—”, 『地方自治法研究』 제4권 제2호(2004. 12).

- 이기우, 『지방자치이론』, 學現社, 1996.
- , “분권형 국가권력구조의 개편을 위한 헌법개정 과제”, 『국민과 함께 하는 개헌이야기 (2권)』, 국회미래한국헌법연구회, 2010.
- 조성규, “地方分權과 憲法改正의 課題”, 『국민과 함께 하는 개헌이야기 (2권)』, 국회미래한국헌법연구회, 2010.
- 최우용, “지방자치사무배분 개혁의 현황과 과제 -‘법정수임사무’를 중심으로-”, 제61회 한국비교공법학회 학술대회 자료집(2011. 9. 30).
- 최철호, “한국의 지방분권개혁의 쟁점과 과제”, 한국법제연구원·(사)한국지방자치법학회 공동 국제학술대회 자료집(2012. 4).
- 최환용, 『사무구분체계 개선을 위한 지방자치법 개정방안 연구(현안분석 2010-09)』, 한국법제연구원, 2010. 9.
- 한국지방자치법학회, 『지방자치법주해』, 박영사, 2004.
- 한귀현, 『주민참여법제의 개선방안 연구(연구보고 2003-09)』, 한국법제연구원, 2003.
- 한귀현·최봉석·최우용, 『지방자치단체의 사무구분체계 및 국가관여법제의 개선방안 연구』, 법제처 연구용역사업보고서, 2004. 12.
- 洪性邦, “헌법상 보충성의 원리”, 『공법연구』 제36집 제1호(2007. 10).
- 關谷 昇, “補完性原理と地方自治についての一考察 —消極・積極二元論に伴う曖昧さの克服に向けて”, 千葉大學『公共研究』第4卷 第1号(2007. 6).
- 廣田全男, “ドイツにおける補完性原理の展開”, 『地域政策』 No. 6(2002・夏号).
- , “ヨーロッパ地方自治憲章と世界地方自治憲章草案 —その意義・内容と各國の對應”, (平成15年度比較地方自治研究會調査研究報告書) 『世界地方自治憲章と各國の對應』, 自治体國際化協會, 2004.
- 廣田全男·糠塚康江, “『ヨーロッパ地方自治憲章』 『世界地方自治宣言』の意義”, 『法律時報』 第66卷 第12号(1994).
- 宮崎文彦, “公共哲學としての『補完性原理』”, 千葉大學『公共研究』 第4卷 第1号(2007. 6).
- 白藤博行, “『補完性原理』の理論と實際”, 『地域政策』 No. 6(2002・夏号).
- 山内健生, “グローバル化する『地方自治』(一~六・完) —サブシディアリティの原理・その理念と現實”, 『自治研究』 第76卷 第9號(2000)・第77卷 第6號(2001)・第77卷 第12號(2001)・第78卷 第1號(2002)・第78卷 第6號(2002)・第78卷 第8號(2002).
- 小瀧敏之, 『地方自治の歴史と概念』, 公人社, 2005.
- 須藤陽子, 『比例原則の現代的意義と機能』, 法律文化社, 2010.
- 氏原昭彦, “『小さな自治のシステム』と補完性の原理の可能性”, 『地域政策』 No. 6(2002・夏号).
- 長内祐樹, “自治体の廣域化と地方自治 —市町村の基礎自治体化及び道州制を中心として”, 『法律時報』 第84卷 第3号(2012).
- 長峯純一, “平成の市町村合併は何を残したのか”, 『都市問題研究』 第62卷 第1号(2010).
- 田村悦一, 『住民参加の法的課題』, 有斐閣, 2006.
- 池田 清, “限界コミュニティと日本型『補完性原理』-自助・共助・公助論の一考察-”, 『都市問題研

究』第60卷 第5号(2008).

- A. Berger, Das kommunalrechtliche Subsidiaritätsgebot als subjektives öffentliches Recht, DÖV 2010.
- Ch. Calliess, Die Justitiabilität des Subsidiaritätsprinzips im deutschen Bundesstaat und der Europäischen Union — ein Vergleich, EuGRZ 2003.
- J. Isensee, Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht, 2. Aufl., 2001.

<국문 요약>

오늘날 지방자치제도는 「인류보편의 원리 내지 제도」로서 자리매김하고 있다. 이러한 흐름 속에서 지방자치 내지 지방분권화는 세계적인 현상으로 진전하고 있는 바, 지방자치 내지 지방분권의 실현은 모든 국가에 있어서 중심적인 도전과제가 되고 있다. 즉, 지방자치는 글로벌 스탠더드로서 이해되고 있는 바, 그 경우 이념에 있어서 지방자치 내지 지방분권을 추진하는 원동력이 되고 있는 것은 바로 「보충성의 원칙」이다.

보충성이라는 개념은 개입한정의 원리로서의 소극적 보충성과 개입긍정의 원리로서의 적극적 보충성을 포함한다. 보충성이라는 개념의 내용을 처음으로 체계적으로 시사한 것은 1931년에 발해진 로마교황 피우스 11세의 사회회칙이다. 특히 「지방자치의 바이블」로서 높이 평가되고 있는 유럽지방자치현장 및 세계지방자치현장초안에서는 각기 제4조 제3항에서 보충성의 원칙을 규정하고 있다. 따라서 보충성의 원칙은 국제적으로 보면 이미 「지방자치의 지도원리」로서 확고한 지위를 획득하고 있다고 해도 좋을 것이다.

한편, 우리나라의 지방자치법(제10조 제3항)에 있어서 보충성의 원칙은 단지 「사무배분의 원칙」으로 자리매김되어 있을 뿐이며, 또한 사무배분과 세원이양 등 보충성의 원칙에 관련하는 개별적인 문제에 있어서도 가시적인 성과를 보이고 있지 못한 실정이다. 따라서 지방자치법에서도 우선 보충성의 원칙을 「지방자치의 지도원리」로서 명확히 자리매김하여야 할 것이다. 또한 보충성의 원칙은 단지 「이념」 내지 「총론」에 그치는 것이 아니라 「각론」으로서 의론되고 있는 바, 따라서 보충성의 원칙에 관련하는 개별적인 문제에 있어서도 보충성의 원칙에 따른 구체화가 필요하다고 할 것이다.

요컨대, 지방자치의 지도원리의 하나로서의 보충성 원칙의 실현은 21세기의 지방자치의 실현에 있어서 불가역적이고 또한 지속적인 과제이다.

주제어: 보충성의 원칙, 사무배분의 원칙, 세계지방자치현장, 유럽지방자치현장, 주민참여, 지방자치의 지도원리

<Abstract>

The Study on the Principle of Subsidiarity in the Law on Local Self-Government

Han, Kwi-Hyeon*

At the present time, every country has faced a major challenge of the materialization of local self-government or decentralization, as the local self-government system becomes the 'principle or system of human universality'. In other words, local autonomy is understood as one set of global standards. In such circumstances, it is the 'principle of subsidiarity' that becomes the driving force of local self-government or decentralization.

In this regard, the principle of subsidiarity is provided for in both Paragraph 3 of Article 4 of the European Charter of Local Self-Government that is evaluated as the 'Bible for local autonomy' and Paragraph 3 of Article 4 of the draft of the World Charter of Local Self-Government, respectively. Therefore, the principle of subsidiarity can be said that it has already been placed firmly as the 'principle of local autonomy' in the international community.

However, the principle of subsidiarity only serves as the 'principle of allocating affairs' in the Local Autonomy Act (Paragraph (3) of Article 10) in the Republic of Korea. To make matters worse, no visible outcomes are noticed in case-by-case issues related to the principle of subsidiarity, including allocating affairs.

Hence, the principle of subsidiarity will, first of all, be required to be positioned as the principle of local autonomy in the Local Autonomy Act in the country. The principle of subsidiarity will also be required to be embodied in case-by-case issues related to such a principle, as it is discussed not only as an 'ideology' or 'general theory' but also as a detail.

* Associate Professor/Dept. of Law, Sunchon National Univ.

In conclusion, it is irreversible that embodying the principle of subsidiarity represented as one of the principles of local autonomy is essential for the materialization of local self-government in the 21st century, and such embodiment requires a continuous task.

Key words: principle of subsidiarity, principle of allocating affairs, World Charter of Local Self-Government, European Charter of Local Self-Government, citizen participation, principle of local autonomy

■ 투 고 일 자: 2012년 8월 10일

■ 심 사 일 자: 2012년 8월 16일

■ 게재확정일자: 2012년 8월 17일