

地方分權 改革3法の 成果와 課題

辛 奉 起*

차 례

I. 序 言

II. 國家均衡發展特別法の 成果와 展望

1. 主要內容
2. 進行狀況
3. 成果와 展望

III. 行政中心複合都市建設特別法(新行政首都建設特別措置法)의 成果와 展望

1. 主要內容
2. 進行狀況
3. 成果와 展望

IV. 地方分權特別法の 成果와 展望

1. 主要內容
2. 進行狀況
3. 成果와 展望

V. 結 語

* 東亞大 法科大學 教授, 法學博士

I. 序 言

참여정부를 표방하고 출범한 현 정부는 우리나라가 처한 서울·수도권·지방의 3원적 구조의 현실과 문제점을 깊이 인식하고 ‘국가균형발전’이라는 대전제하에 ‘수도의 이전’과 ‘중앙정부권한의 지방이양’을 적극 추진하고 있다. 이는 그동안 우리나라가 여러 정치적·사회적 요인으로 인하여 그리고 국가의 다양한 요소들의 효율적 관리를 위하여 중앙집권적인 통제시스템이 필요하였고, 이러한 전국적 통일성만을 중시한 시스템으로 인하여 권한·재원·인재·정보는 중앙에 집중된 반면 지방의 다양성은 경시되었으며, 그 결과 공공부문의 효율성과 국가경쟁력의 제고에 장애가 되어왔다는 사실에 대한 올바른 진단에서 출발한 것으로 긍정적인 평가를 할 수 있을 것이다.

뿐만 아니라 지역간 불균형의 심화로 인하여 다양성과 자율성을 존중하는 새로운 시대상황에 대한 적절한 대응능력의 부족과, 특히 우리나라의 경우 정치, 경제, 문화 등 모든 분야에서 자원과 기능의 서울 집중으로 인해 전국 대부분 지역 주민의 삶의 질이 저하되고 지역 경제의 피폐화가 초래된 현실¹⁾ 및 이른바 서울 일극집중(一極集中)의 중앙집권화의 고착화에 대한 반작용으로서 분출된 분노에 찬 분권화(分權化)의 열망²⁾을 올바로 인식하여 이를 국가의 지향방향으로 설정했다는 것은 국가정책의 균등한 시행에 기한 기대감을 갖게 하기에 충분하였다고 여겨진다. 국가균형발전특별법·행정중심복합도시건설특별법(신행정수도건설특별조치법)·지방분권특별법을 의미하는 이른바 『지방분권3법』³⁾은 현실에 대한 올바른 진단과 중앙집권화에 대한 반발 및 분권화의 열망이 이 끌어낸 국가 및 국토의 균형발전에 대한 기대의 산물이라고 할 수 있다.

그러나 지방분권3법은 입법과정에서 많은 논란을 불러일으켰고 중앙과 지방의 시각차를 극명히 드러내는 계기가 되었다. 특히 행정수도의 이전과 위헌결정, 공공기관 지방이전 등에 대한 서울과 수도권의 역차별 주장, 중앙행정 권한

1) 한국지방행정연구원, “지방분권특별법 제정방안”, 『지방분권과제 연구보고서』, 2003. 8, 4면 참조.

2) 신봉기, “지방분권특별법의 제정방향”, 『지방자치법연구』 제3권 제2호, 한국지방자치법학회, 2003. 12, 53/54면.

3) 본고에서는 제목과 달리 『지방분권3법』으로 사용하고자 한다. 필자가 의뢰받은 논제는 “지방분권 개혁3법의 성과와 과제”였으나, 각 법률의 입법경위를 볼 때 과연 이들 법률에 대하여 ‘개혁’이라는 수식어를 붙일 수 있을 것인가에 대한 의문이 있기 때문이다.

과 기능의 실질적 지방 이양과 분산의 추진 등 지역·기능·신분 등 각 영역에서 제각기 심각한 분열적 양상을 보이고 있다. 지방분권3법이 양면적 효과를 가짐에도 불구하고 거시적·거국적 차원에서 제기된 신중론까지 반개혁세력으로 몰아세우는 이념적·정치적 갈등도 사회의 분열에 더욱 가세하고 있다.

본고에서는 이러한 문제인식하에 각 법률별로 그 주요내용과 진행상황, 그 성과와 전망을 살펴보고, 방대한 양적 한계로 인하여 특히 각 개별법상의 주요쟁점 중 공공기관 지방이전, 중앙행정기관등의 이전, 자치경찰제 등을 중심으로 검토하기로 한다.

II. 國家均衡發展特別法の 成果와 展望

1. 主要內容

국가균형발전특별법(2004. 1. 16. 법률 제7061호 제정, 2004. 4. 1. 시행)은 과도한 수도권집중의 해소,⁴⁾ 수도권과 지방간의 격차로 인해 약화된 국가경쟁력의 회복,⁵⁾ 국가균형발전 패러다임의 전환,⁶⁾ 성장과 균형이 병행하는 분권-분산 발전모델로의 전환, 새로운 국가균형발전 전략의 실현⁷⁾ 등을 국가균형발전의 방향으로 하고 있다.

이러한 지향방향하에 동법은 『국가균형발전계획』과 『지역혁신발전계획』을 수립하고, 그에 따라 먼저 『국가균형발전시책의 추진』을 위하여 지역혁신체계⁸⁾의

4) 2002년 기준으로 우리나라의 수도권(국토면적의 11.8%)의 인구비중은 46.7%, 지역총생산은 47.7%, 중앙부처의 100%, 100대기업 본사 95%, 대기업본사 88.5%, 벤처기업의 71.2%, 조세수입 및 금융거래 70%, 전국제조업의 44.3%가 수도권에 집중되어있다. 산업자원부, 국가균형발전특별법 설명자료, 2003. 12, 3면.

5) 대도시 지가상승, 교통혼잡, 주택부족, 공해발생, 지방대학 약화, 지역인재 유출 등의 문제 외에도 지역갈등의 심화와 지역주의로 인한 국론분열과 지방자치의 위축 현상 등이 원인이 된다.

6) 총량적 경제규모위주의 성장에서 삶의 질, 문화, 환경 등을 고려한 질적 성장의 추구를 내용으로 한다.

7) 지식정보화사회 및 세계화의 심화 등에 따른 지방의 국제경쟁력 강화로 획기적인 지방육성대책이 필요하게 되었다. 예컨대, 낙후지역개발촉진, 지역혁신역량강화, 지역특화발전추진, 공공기관지방이전, 수도권의 계획적 이용 등이 그것이다.

8) “지역혁신체계(RIS: Regional Innovation System)”라 함은 지역혁신을 위하여 대학·기업·연구소·지방자치단체·비영리단체 등의 활동을 상호연계하거나 상호협력을 촉진하기 위한 지원체계를 말한다(동법 제2조 제3호).

구축, 지방대학 육성 및 지역과학기술 등의 진흥, 낙후지역 및 농산어촌의 개발, 공공기관·기업 및 대학의 지방이전 등을 시행하도록 하였다. 또한 『국가균형발전추진체계 구축』을 위하여 국가균형발전위원회를 설치하고 그 안에 국가균형발전기획단과 국가균형발전지원단 및 지원팀을 두고, 시·도와 시·군·구에 지역혁신협의회를 두며, 종래 각 부처에서 분산 추진하던 것을 하나의 특별회계로 통합하여 체계적 지원과 효율적 추진이 가능하도록 『국가균형발전특별회계』를 설치하고,⁹⁾ 지역개발사업계정·지역혁신사업계정을 두고, 세출예산의 차등지원과 통합편성, 예산의 전용과 이월 등을 허용하고 있다.¹⁰⁾ 여기에서는 현재 진행되고 있는 공공기관의 지방이전시책을 중심으로 살펴보기로 한다.

“공공기관의 지방이전”은 동법 제18조에 따라 진행되고 있는바, 그 내용은 다음과 같다: ① 정부는 공공기관의 수도권 집중을 억제하고 지역의 특성있는 발전을 위하여 수도권¹¹⁾에 소재하고 있는 공공기관 중 대통령이 정하는 기관(이하 “이전대상공공기관”이라 한다)을 단계적으로 지방이전(수도권이 아닌 지역으로의 이전을 말한다)하기 위한 공공기관지방이전시책을 추진하여야 한다. ② 정부는 공공기관지방이전시책을 추진하고자 하는 경우에는 지방자치단체의 유치계획 및 지원에 관한 사항, 이전대상공공기관별 지방이전계획에 관한 사항, 그밖에 국가균형발전을 위하여 필요한 사항을 고려하여야 한다. ③ 관계 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장 및 이전대상공공기관의 장은 공공기관지방이전시책에 따라 공공기관별 지방이전계획의 수립 등 공공기관의 이전에 관하여 필요한 조치를 시행하여야 한다. ④ 국가 및 지방자치단체는 공공기관이 지방이전하는 경우 이전하는 공공기관 및 그 종사자에 대하여 재정적·행정적 지원 및 생활환경의 개선 등에 관한 지원을 할 수 있다.

또한 동법시행령 제15조는 동법 제18조 제1항의 “대통령령이 정하는 기관”을 법 제2조 제7호의 규정에 의한 공공기관 즉, “중앙행정기관,¹²⁾ 정부투자기

9) 회계는 기획예산처장관이 관리·운영한다(동법 제31조).

10) 국가균형발전특별법은 많은 문제점을 안고 있는바, 법률적용의 범위, 법체계상의 문제(특별법적 지위의 문제, 체계일관성의 문제), 소관부처의 문제, 국가균형발전법의 정체성 혼란의 문제, 소지역간의 불균형 및 낙후지역의 소외문제, 지역의 중앙에의 종속우려, 국가균형발전위원회의 법적 성격 등의 문제, 국가균형발전특별회계의 문제, 유사사업에 대한 세출예산의 통합편성의 문제 등이 그것이다. 그에 대하여는 김향기, “국가균형발전특별법과 토지공법의 과제”, 『토지공법연구』 제21집, 2004. 3, 11/23면 참조.

11) “수도권”이라 함은 서울특별시와 대통령령이 정하는 그 주변지역을 말한다(수도권정비계획법 제2조 제1호).

12) “중앙행정기관 및 그 소속기관(대통령 제외)”의 이전은 이 법의 적용대상이 아니라 행정중

관¹³⁾ 그밖의 공공단체중 대통령령이 정하는 기관¹⁴⁾” 중 다음 각호의 기관을 제외한 기관을 말하는바, 동조의 적용제외 기관은 다음과 같다: ① 중앙행정기관 ② 수도권을 관할구역으로 하는 기관 ③ 법 제2조 제5호의 규정에 의한 낙후지역과 수도권안의 폐기물매립지에 소재한 기관 ④ 수도권안에 소재하거나 설치된 공연시설·전시시설·도서관·지역문화복지시설·의료시설 등으로서 수도권 주민의 문화생활과 복리증진에 기여하는 시설을 직접관리하는 기관 ⑤ 수도권안에 소재하거나 설치된 문화유적지·묘지·매립지·남북출입장소·방송시설·철도역·공항과 그 관련시설 등을 관리하는 기관 ⑥ 구성원 상호간의 상호부조·복리증진·권익향상 또는 업무질서유지를 목적으로 설립된 기관 또는 단체 ⑦ 그 밖에 기관의 성격 및 업무 등을 감안하여 수도권안에 소재하는 것이 불가피하다고 인정되는 기관으로서 건설교통부장관이 위원회의 심의를 거쳐 정하는 기관.¹⁵⁾ 결국 이 법에 의한 지방이전 대상인 공공기관은 행정중심복합도시건설특별법의 대상인 중앙행정기관등과 성격상 수도권에 잔존할 수밖에 없는 일정한 기관을 제외한 수도권 소재 정부투자기관을 의미한다고 할 수 있다. 정부는 이전대상 공공기관을 176개로 확정 발표한 바 있다.

2. 進行狀況

공공기관 지방이전을 위한 계획수립 추진체계는 여러 추진주체별로 단계화되

심복합도시건설특별법의 적용대상이다(행정중심복합도시건설특별법 제2조 제1호, 제16조).

- 13) 정부투자기관관리기본법 제2조(적용범위): ① 이 법의 적용대상이 되는 정부투자기관은 정부가 납입자본금의 5할이상을 출자한 기업체로 한다. ② 제1항의 규정에 불구하고 방송법에 의한 한국방송공사, 한국교육방송공사법에 의한 한국교육방송공사, 한국산업은행법에 의한 한국산업은행, 중소기업은행법에 의한 중소기업은행, 한국수출입은행법에 의한 한국수출입은행 및 은행법 제2조 및 제5조의 규정에 의한 금융기관에 대하여는 이 법을 적용하지 아니한다.
- 14) 동법시행령 제3조(그밖의 공공기관) 법 제2조제7호에서 “그밖의 공공단체중 대통령령이 정하는 기관”이라 함은 다음 각호의 1에 해당하는 기관을 말한다: 1. 중앙행정기관의 소속기관 2. 정부투자기관관리기본법 제2조의 규정에 의한 정부투자기관이 자본금의 100분의 50 이상을 출자한 법인 3. 국유재산의현물출자에관한법률에 의한 정부출자기업체 4. 법률의 규정에 의한 정부출자대상 법인으로서 정부로부터 출자를 받거나 받은 법인 5. 법률의 규정에 의한 정부출연대상 법인으로서 정부로부터 출연을 받거나 받은 법인 6. 개별법률에 의하여 설립되는 법인으로서 주무부장관의 인·허가를 요하지 아니하고 당해 법률에 의하여 직접 설립된 법인.
- 15) 동조 제2항: 건설교통부장관은 법 제18조의 규정에 의한 공공기관지방이전시책의 추진을 위하여 공공기관 및 그 종사자에 대하여 행하는 지원의 구체적인 내용·기준 및 절차 등을 위원회의 심의를 거쳐 정한다.

어 진행되었다. 국가균형발전위원회는 시행계획 수립의 기본방향의 설정 등 시행계획 수립을 총괄하고, 산업자원부 국가균형발전지원단은 시행계획 수립 지침 통보와 지역별 시행계획 수립을 지원하며, 관계 중앙행정기관은 균형발전 사업 계획 확정을 통한 부문별 시행계획을 수립하고, 시·도는 지역별 시행계획의 수립을 그리고 시·도 지역혁신협의회는 그 계획에 대한 심의를 담당하였다.

시행계획 대상 기관은 총 20개 중앙행정기관(15개 부처, 5개 청)과 16개 시·도로서, 전자는 협조부처로부터 관련 자료를 제출받아 협조부처와의 협의를 거쳐 조정한 후 각 실천과제에 대한 시행계획을 작성하여 위원회에 제출하였고, 후자는 시행계획 작성과정에서 시·군·구의 의견을 수렴하여 계획을 수립한 후 지역혁신협의회 심의를 거쳐 산업자원부 및 위원회에 이를 제출하였다.¹⁶⁾

그 후 공공기관 지방이전은 계획된 일정에 따라 진행되어 확정되었는바, 2005년 5월 25일 지방이전 대상 177개 공공기관 발표, 5월 27일 정부-지자체 간 기본협약 체결되고, 6월 24일에 176개 공공기관 지방이전 계획이 확정·발표되었다. 확정에 있어 고려되었던 시·도별 배치의 주요원칙으로는 형평성원칙¹⁷⁾과 효율성원칙¹⁸⁾이었음을 밝히고 있다.¹⁹⁾ 이후 일정은 2005년 하반기에

16) 2005년도 수도권 기능의 지방분산에 있어 세웠던 계획은 다음과 같다: ① 신행정수도 대안과 연계하여 수도권 공공기관의 지방이전을 차질 없이 추진: 수도권 집중 해소와 지역 특성화 발전을 위하여 특별한 사유가 없는 한 수도권 소재 모든 공공기관을 이전하며, 지역 전략산업 및 지역의 낙후성 등을 종합적으로 고려하여 이전계획 수립 ② 공공기관 지방 이전을 계기로 혁신에 기초한 특성화된 도시 또는 단지를 건설하여 경쟁력을 갖춘 지역거점으로 육성: 혁신도시 개발절차, 공공기관 입주 환경 조성 등에 관한 관계 법률을 정비하여 혁신도시 건설을 촉진 ③ 수도권 소재 기업들의 지방이전 활성화를 위해 제도를 개선하고 지방이전기업에 대해 국비 300억원을 포함하여 600억원을 지원: 수도권 과밀억제권역내에서 3년 이상 사업을 영위하고 종업원 500인 이상이 지방으로 이전하는 법인에 대해 도시개발 사업권을 부여, 수도권 소재 3년 이상이고 고용규모 100인 이상인 기업의 전부 또는 일부가 지방으로 이전할 경우 보조금 지원(국가균형발전위원회, '05년국가균형발전시행계획 05-3-30-1(총괄편), 28면 참조).

17) 형평성의 원칙에 따라 각 기관의 파급효과를 평가하여 점수화하고, 시·도별 지역발전 정도를 감안하여 상대적으로 발전이 취약한 광역도에 광역시보다 많은 기관을 배치하는 등 균형발전 효과가 증대되도록 적정하게 차등배치 하였다.

18) 효율성의 원칙에 따라 이전기관을 최대한 기능군으로 분류(산업특화기능군 12개, 유관 기능군 9개)하고, 지역여건과 각 기관의 특성을 종합적으로 고려하여 배치하여 공공기관 지방이전의 효과가 극대화 되도록 하였다.

19) 이에 더하여 특히 관심의 대상이 되었던 한전+2개 기관(한전기공 및 전력거래소)은 광주와 울산이 유치신청 하였는데, 전문가들로 구성된 국가균형발전위원회의 공공기관이전 특별위원회의 심사를 거쳐 광주로 배치기로 결정하였고, 나머지 한전 자회사(전력기술, 한전 KDN, 5개 발전회사)는 국가 에너지정책, 한전배치지역, 주력 또는 부주력 발전소의 위치, 향후 증설계획 등을 감안하여 시·도별로 배치하였다고 밝히고 있다.

이전대상 기관, 후보지 선정 및 환경영향평가, 2006년 하반기에 이전지역 용지 보상 개시, 2010년 토공·주공·도공 등 선발 이전기관 입주, 2012년 나머지 공공기관 이전 및 혁신도시 건설 완료라는 계획을 세워두고 있다.

6월 24일 결정 발표된 『공공기관 시·도별 배치 현황』을 보면 아래와 같다.²⁰⁾

시·도	이전기관	비 고
부산(12)	한국해양연구원, 한국해양수산개발원, 국립해양조사원, 국립수산물품질검사원, 한국자산관리공사, 한국주택금융공사, 증권예탁결제원, 대한주택보증(주), 영화진흥위원회, 영상물등급위원회, 한국남부발전(주), 한국청소년상담원	해양수산, 금융산업, 영화진흥 등
대구(12)	한국산업기술평가원, 한국산업단지공단, 신용보증기금, 한국학술진흥재단, 한국사학진흥재단, 교육인적자원연수원, 한국교육학술정보원, 한국가스공사, 한국전산원, 한국감정원, 중앙119구조대, 중앙신체검사소	산업진흥, 교육, 학술진흥, 가스산업 등
광주(3)	한국전력공사, 한전기공(주), 한국전력거래소	전력산업
울산(11)	한국석유공사, 에너지관리공단, 에너지경제연구원, 한국동서발전(주), 한국산업안전공단, 한국산업인력공단, 근로복지공단, 산재의료관리원, 노동부종합상담센터, 운전면허시험관리단, 국립방재연구소	에너지산업, 근로복지, 산업안전 등
강원(13)	대한광업진흥공사, 대한석탄공사, 석탄산업합리화사업단, 국민건강보험공단, 건강보험심사평가원, 대한적십자사, 한국보훈복지의료공단, 한국관광공사, 국립공원관리공단, 산림항공관리소, 국립과학수사연구소, 도로교통안전관리공단, 한국지방행정연구원	광업진흥, 건강생명, 관광 등
충북(12) (15)	정보통신정책연구원, 한국소프트웨어진흥원, 한국인터넷진흥원, 한국교육개발원, 한국교육과정평가원, 중앙공무원교육원, 법무연수원, 한국노동교육원, 한국가스안전공사, 한국소비자보호원, 기술표준원, 한국과학기술기획평가원 ※ 질병관리본부, 국립독성연구원, 한국보건산업진흥원	정보통신, 인력개발, 과학기술 등
전북(13)	한국토지공사, 대한지적공사, 농업과학기술원, 농업생명공학연구원, 농업공학연구소, 원예연구소, 작물과학원, 축산연구소, 한국농업전문학교, 한국전기안전공사, 자치인력개발원, 한국간행물윤리위원회, 한국식품연구원	국토개발관리, 농업생명, 식품연구 등
전남(15)	정보통신부지식정보센터, 한국정보보호진흥원, 전파연구소, 한국무선국관리사업단, 프로그램심의조정위원회, 농업기반공사, 한국농촌경제연구원, 농업연수원, 한국문화예술진흥원, 한국문화콘텐츠진흥원, 저작권심의조정위원회, 한전KDN(주), 해양경찰학교, 사립학교교직원연금관리공단, 농수산물유통공사	정보통신, 농업기반, 문화예술 등
경북(13)	한국도로공사, (주)한국건설관리공사, 교통안전공단, 국립농산물품질관리원, 국립수의과학검역원, 국립식물검역소, 국립종자관리소, 한국전력기술(주), 조달청중앙보급창, 정보통신부조달사무소, 대한법률구조공단, 한국생물보호공단, 기상통신소	도로교통, 농업기술혁신, 전력기술 등
경남(12)	대한주택공사, 주택관리공단(주), 한국시설안전기술공단, 중소기업진흥공단, 산업기술시험원, 요업기술원, 한국전자거래진흥원, 국민연금관리공단, 한국남동발전(주), 한국승강기안전관리원, 국방품질관리소, 중앙관세분석소	주택건설, 중소기업진흥, 국민연금 등

20) 연합뉴스 2005. 6. 24자 참조.

시·도	이전기관	비고
제주(9)	한국국제교류재단, 재외동포재단, 건설교통인재개발원, 국제공무원교육원, 공무원연금관리공단, 국제청기술연구소, 국제종합상담센터, 한국정보문화진흥원, 기상연구소	국제교류, 교육연수, 국제관리 등
충남(4) (6)	한국서부발전(주), 한국중부발전(주), 국방대학교, 경찰대학 ※ 경찰종합학교, 국립특수교육원	
기타(1)	한국수력원자력(주) ※ 중.저준위 방사성폐기물처분시설 유치 지역에 배치	

3. 成果와 展望

공공기관 지방이전에 관한 추진상황을 보면 합리적인 평가기준에 따라 계획된 추진일정에 맞추어 진행되고 있어 일단 긍정적인 평가를 할 수 있다고 본다. 또한 이를 통하여 낙후지역을 개발하고, 수도권과 지방의 주민간의 감정의 골을 줄이며, 지가의 격차를 줄여 상대적 박탈감을 완화시킬 수 있다는 점에서도 긍정적이라 할 것이다. 그러나 그로 인한 전국토의 투기장화, 지가양등을 통한 허구적 ‘국가자산 부풀리기’²¹⁾ 및 재원투입에 대한 성과의 불확실성 등 부정적 측면도 적지가 않다. 사안의 성격상 공공기관 지방이전 사업은 지역발전을 기대하는 지방자치단체들간의 유치경쟁이 필연적인 것으로 지난 6월 24일의 『공공기관 시·도별 배치확정 발표』와 심각한 반발에 따른 한바탕 흥역을 거친 후 그에 대한 시·도의 승복이 이어진 바 있다.²²⁾ 따라서 정부와 시·도간의 공공기관 지방이전 사업의 진행은 비교적 성공적이었다고 일응 판단된다.²³⁾ 그러나 이제 각 시·도별로 이전이 확정된 공공기관 배치지역을 중심으로 한 혁

21) 신봉기, “현행 토지보상제도의 문제점”, 토지보상제도 개선을 위한 공청회, 국회 자료집, 2005. 7. 29, 11/12면 참조.

22) 그 배치발표에 앞서 중앙정부와 시·도간에 “정부가 마련한 배치방안을 모든 시·도가 이의없이 수용하기로 합의한다”는 내용의 기본협약을 체결한 바 있다. 그러나 발표 이후 시·도와 이전기관 및 주무부처간에 3자간 이전 협약이 결코 순탄하게 진행되고 있다고 할 수는 없다.

23) 정부발표에 의하면 177개 기관이 지방으로 이전할 경우 인력 3만2천명(본사 정원 기준)과 지방세 914억원이 수도권을 빠져나가 지방으로 분산되고, 가족을 포함한 전 가족이 한꺼번에 이주한다면 인력이동 규모는 12만명에 이를 것이라고 한다. 그에 따라 재정이 빈약한 지자체의 개발체원을 마련해 주고 인력 이동을 통해 지역경제 활성화에 기여할 수 있을 것으로 보고 있다. 또 혁신도시를 토대로 지역혁신체계(RIS)를 구축하고 지역전략산업 및 지방대학을 육성한다면 지방의 자립화도 가능하다는 분석이다. 이와 함께 심화되고 있는 수도권 집중 현상을 분산함으로써 수도권 경제의 질적 혁신을 도모, 우리나라를 동북아 경제중심으로 발전시킬 수도 있다고 한다. 연합뉴스 2005. 6. 23자 참조.

신도시의 건설을 둘러싸고 시·군·구간에 유치경쟁이 벌어지고 있다.

시·도 내에서의 혁신도시 선정을 둘러싼 논란은 현재 진행중인 사안이기 때문에 지금 단계에서 쉽사리 평가를 내릴 수는 없다. 그러나 먼저 이전이 확정된 공공기관을 시·도의 어느 지역에 배치할 것인가를 놓고 벌어지는 심각한 갈등은 당분간 쉽게 가라앉을 것 같지가 않다. 경남, 울산, 광주·전남, 부산 등 전국 대부분의 지역에서 이러한 상황이 벌어지고 있는 실정이다. 즉, 경남의 경우 혁신도시 선정에서 탈락한 김해시·사천시는 결과를 승복할 수 없다는 입장이고, 혁신도시로 선정된 진주시는 12개 공공기관 중 9개만을 진주에 두고(지방세 연간 17억원) 주택공사 등 나머지 3개의 비중있는 기관(지방세 89억원)은 ‘준혁신도시’라는 이름으로 마산에 배치한 것에 대하여 강하게 반발하고 있으며, 울산의 경우에는 입지선정위원회 자체를 개최하지도 못하고 있고, 광주·전남이 추진하는 공동혁신도시 최종 후보지 선정을 놓고도 혁신도시 편입토지 보상이 산정을 놓고 해당 지자체간 갈등이 증폭되고 있어 그 선정에 차질을 빚고 있다.²⁴⁾ 시·도 내의 혁신도시는 각 시·도에 1개씩 건설하고 이전하는 공공기관은 혁신도시내로 이전하는 것이 원칙이라는 것이 건설교통부의 입장²⁵⁾이라는 점에서 합리적 해결책을 찾기가 쉽지 않을 것으로 보인다. 그런데 만약 이전사업이 원활히 진행되지 못할 경우에는 공공기관만 이전하게 되는 상황이 벌어져 그 이전효과가 크게 반감될 수도 있을 것이다.

또한 이전에 소요되는 비용 조달의 문제도 난제이다. 공공기관 이전 소요비용이 총 12조원으로 추산되지만, 이전대상 기관의 토지·건물 등 자산 매각 대금은 8조7천억원에 그쳐 3조3천억원이 추가로 필요한바, 그 조달방법이 문제라고 할 것이다. 특히 전국 표준지 공시지가 상승률이 2003년 19.58%, 2004년 26.25% 등으로 2년 연속 고공행진을 이어가고 있어 이전사업에 더욱 부담을 가중시키고 있다.

뿐만 아니라 이전대상 공공기관의 임직원의 이전도 문제이다. 공공기관의 이전에 따라 이사를 강제하는 것은 헌법상의 거주이전의 자유를 침해하는 것이며, 나아가 가족의 이전까지 강요하는 것은 위헌의 가능성이 더욱 크기 때문이다. 그러나 특정 시·도 이전기관 전체 임직원들이 단일 공동주거지를 요구하는 등 과도한 요구로 인하여 차질을 빚고 있는 경우도 있어 그 원활한 진행이 우려되고 있는 경우도 있다. 예컨대, 부산광역시의 경우 부산이전을 결정

24) 동아일보 2005. 11. 8자 A16면, 조선일보 2005. 11. 10자 A12면, 연합뉴스 2005. 11. 13일자.

25) 조선일보 2005. 11. 8자 A12면.

한 11개 공공기관측이 정부 및 부산광역시와 공공기관의 기능별 분산배치를 합의했음에도 단일 부지를 요구하여 사업의 진행을 어렵게 하고 있는 외에도, 이들 공공기관들은 11개 공공기관 직원과 가족들의 단일 공동주거지를 요구하면서 그것도 가장 주거여건이 좋다고 할 수 있는 해운대 지역으로 한정해서 고집하고 있어 사회적 문제가 되고 있다.²⁶⁾ 또한 교육 및 생활여건의 개선을 통하여 혁신도시로 이주를 유도할 필요가 있지만 그 정도의 기반시설을 갖추는 것은 쉽지가 않다.²⁷⁾

Ⅲ. 行政中心複合都市建設特別法(新行政首都建設特別措置法)의 成果와 展望

1. 主要內容

행정중심복합도시건설특별법²⁸⁾(2005. 3. 18. 법률제7391호 제정, 2005. 5. 18. 시행)은 주지하듯이 신행정수도건설특별조치법(2004. 1. 16. 제정)의 위헌 결정 이후 그 후속법률로서 제정된 것이다. “서울=수도는 곧 관습헌법”이라고 하는 논리의 헌법재판소 결정에 대한 찬반논란이 아직 채 식지도 않은 차에²⁹⁾ 지난 6월 15일 새 법률에 대한 헌법소원이 제기되었고,³⁰⁾ 11월 24일에 7:2로 각하결

26) 부산일보 2005. 12. 7, 3면 및 31면 참조. 이전대상 공공기관은 단일 부지를, 직원과 가족들은 해운대에 공동주거지를 요구하는 것은 그들만의 ‘신세계’를 요구하는 것이나 다름 없다는 이유로 지역에서 강력한 부정적 여론이 형성되고 있다.

27) 2005년 11월 11일 서울시정개발연구원에서 열린 ‘공공기관 지방 이전의 정책효과에 관한 토론회’에서 황희연 교수(충북대)도 “공공기관 이전이 지역의 특성화 발전에 기여하기 위해서는 이전되는 공공기관의 기능과 주변지의 지역사업·지역혁신체계가 일관성이 있어야 한다. 이를 위해 공공기관의 집단이전, 행정중심복합도시 건설과의 연계, 이전할 기관 종사자 및 가족을 위한 정주기반 조성 등이 함께 모색돼야 한다”고 주장한 바 있다. 서울신문 2005. 11. 12일자.

28) 정식명칭은 “신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법”이다.

29) 그에 대하여는 전광석, “수도이전특별법 위헌결정에 대한 헌법이론적 검토”, 『공법연구』 제33집 제2호, 2005. 2, 113/138면; “이종수, 관습헌법이 제기하는 헌법이론적 문제점”, 『헌법판례연구』 제6집, 2005, 73면이하; 서보건, 헌법관습과 국민적 합의에 관한 연구 - 일본을 중심으로 -, 『공법연구』 제33집 제1호, 2004. 11, 469/491면; 김승대, “헌법관습의 법규범성에 대한 고찰”, 『헌법논총』 제15집, 2004. 12, 133/175면; 김명재, “수도=서울 규정은 관습헌법인가?”, 『전남대 법학논총』 제24집, 2004. 12, 1/15면 등 참조.

30) 청구인측에서는 “행정도시특별법은 법 이름만 바뀌었을 뿐 위헌으로 결정된 신행정수도 건설특별법의 대체입법에 불과하다. 수도가 서울이라는 것이 관습헌법이라면 수도가 한

정이 선고되었다.³¹⁾ 행정복합도시특별법의 제정과 각하결정으로 추진주체로서 행정중심복합도시건설청의 법률적 근거가 마련되었으나, 이제까지 헌법소원이 제기된 상태에서 건설청 설치에 헌법재판소에 자극을 주는 행위라는 판단에 따라 그 권위를 존중한다는 차원에서 건설청을 발족하지 않은 채 행정복합도시건설추진단의 이름으로 사업을 추진해 왔으나, 헌법재판소의 각하결정에 따라 정부는 건설청을 2006년 1월에 공식 출범시키기로 하였다.

행정복합도시특별법의 제정에 있어서 헌법재판소의 결정내용 반영, 수도권 과밀해소와 국가균형발전 선도 및 구심점 역할 수행, 중앙행정기관 이전 및 자족성 확보, 연기·공주 지역의 입지적 우위성을 최대한 활용, 타 국가균형발전시책(공공기관의 지방이전, 수도권발전대책, 지방분권, 낙후지역개발 등)과 병행추진 등을 특히 고려하였으나, 국회에서의 입법화 과정에서 특히 행정부처 이전범위와 재정지출 상한을 놓고 여야간에 대립하다가 비용상한 8조 5천억원, 12부 4처 3청의 이전에 극적 타협이 이루어져 국회의장의 본회의 직권상정으로 법안이 가결, 공포되었다.³²⁾

특별법에 의하면 국가는 전국 각 지역이 지역특성에 따라 골고루 잘 사는 국토여건을 조성하기 위하여 공공기관 지방이전, 수도권 발전대책, 낙후지역 개발, 지방분권 등 국가균형발전시책을 행정중심복합도시건설과 병행하여 추진하여야 한다고 하여(제4조), 이른바 지방분권3법 상호간의 조화를 모색하도록 요구하고 있다. 또한 건교부장관은 행정중심복합도시광역도시계획을 수립하고(제17조), 그에 따라 행정중심복합도시건설사업 등을 추진하되, 각종 행위제한 등에 관한 특례를 많이 규정하고 있다. 즉, 예정지역과 주변지역을 지정하기 위한 조사과정에서의 각종 행위제한(제8조, 제9조), 행정중심복합도시 예정지역 및 주변지역 지정과 행위제한(제11조 내지 제14조), 중앙행정기관 등의 이전계획의 수립(제16조), 행정중심복합도시광역도시계획의 수립(제17조), 사업시행자 등의 지정(제18조), 행정복합중심도시개발의 기본계획 및 개발계획의 수립 및 실시계획의 승인(제19조 내지 제21조), 토지수용 등(제24조), 행정중심

곳에 있어야 한다는 것도 관습헌법이므로 수도를 둘로 나누는 내용의 행정도시특별법은 관습헌법에 대한 헌법개정 절차 위반이며 헌법개정에 관한 국민투표권을 침해한 것이다”라는 것이 주장논거이다. 이에 대하여 피청구인측에서는 “대통령의 통치기능과 관련된 6개 부처(통일·외교통상·법무·국방·행정자치·여성부)가 서울에 남는 만큼 두 법은 엄연히 다르므로 위헌 소지가 없으며 청구 내용은 모두 기각돼야 한다”는 입장이다.

31) 현재 2005. 11. 24, 2005헌마579·763(병합) 결정.

32) 당시에는 12부 4처 3청이었으나, 후에 12부 4처 2청으로 변경되었다.

복합도시건설 추진기구 설치(제29조, 제30조, 제38조 및 제39조), 행정중심복합도시건설특별회계의 설치(제44조 및 제45조), 국가예산지출의 상한(제51조) 등이 그것이다. 이 법은 다른 법률과 달리 구체적인 행정중심복합도시의 건설을 추진하기 위한 것인 점에서 국토 및 도시계획적 규정이 비교적 상세하게 입법화되어 있다.³³⁾ 여기에서는 특히 중앙행정기관등의 이전과 관련된 내용을 중심으로 살펴보기로 한다.

“중앙행정기관등의 이전계획”은 동법 제16조에 따라 진행되고 있는바, 그 내용은 다음과 같다.: ① 행정자치부장관은 중앙행정기관등을 행정중심복합도시로 이전하는 계획을 수립하여 대통령의 승인을 얻어야 한다. ② 통일부·외교통상부·법무부·국방부·행정자치부·여성가족부는 이전대상에서 제외한다. ③ 이전계획에는 다음 각호의 사항 즉, 이전대상 중앙행정기관등, 이전방법 및 시기, 이전에 소요되는 비용의 추정치, 중앙행정기관등의 이전에 따른 행정능률 제고방안, 그밖에 중앙행정기관등의 원활한 이전을 위하여 행정자치부장관이 필요하다고 인정하는 사항이 포함되어야 한다. ④ 행정자치부장관은 이전계획을 수립하고자 하는 때에는 미리 공청회를 열어 국민 및 관계전문가 등으로부터 의견을 듣고 관계중앙행정기관의 장과의 협의 및 위원회의 심의를 거쳐야 한다. ⑤ 행정자치부장관은 제1항의 규정에 의하여 이전계획의 승인을 얻은 때에는 이를 관보에 고시하여야 한다. ⑥ 제1항·제4항 및 제5항의 규정은 이전계획의 변경에 관하여 이를 준용한다. 다만, 대통령령이 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 제1항 및 제4항의 규정을 준용하지 아니한다. 결국 국가균형발전특별법상의 공공기관 지방이전이 공공기관의 전국적 분산을 통한 자립형 지방화의 촉진을 목표로 하는 반면, 행정복합도시특별법상의 중앙행정기관등의 행정복합도시 이전은 수도의 이원적 분할을 의미한다는 비판을 받을 여지가 크다는 점에서 헌법소원이 제기되게 되었던 것이다.

33) 행정중심복합도시건설특별법의 문제점으로는 동법의 위헌 여부의 문제(헌법재판소의 행정수도이전 위헌결정의 취지에 배치되는지 여부, 행정시스템관점에서 국정효율성 위반의 문제, 이른바 책임총리제의 위헌 여부), 착공시점의 문제, 비용상한제의 문제, 다른 계획과의 관계에 있어 부조화 문제, 토지이용규제와 관련한 제반문제(지정을 위한 조사과정에서의 행위제한, 예정지역에서의 행위제한, 주변지역에서의 행위제한), 토지거래규제와 관련한 문제, 행정중심복합도시의 명칭과 지위 및 행정구역의 문제, 토지등의 수용과 손실보상의 문제(토지수용절차의 특례, 손실보상 문제, 주변지역에 대한 보상 문제) 등이 그것이다. 그에 대하여는 김수갑, “행정중심복합도시특별법의 주요쟁점과 과제”, 『토지공법연구』 제26집, 2005. 6, 9/21면 참조.

2. 進行狀況

행정복합도시건설의 추진은 헌법재판소의 각하결정에 따라 추진단과 건설교통부의 계획대로 진행되게 되었다. 건설청의 발족도 2006년 1월에 그 계획대로 진행되게 되어 사업추진이 보다 안정성을 갖게 되었다. 이미 사업시행자인 한국토지공사 행정중심복합도시건설사업단은 지난 9월 1일 중앙일간지에 예정지역으로 지정·고시된 행정중심복합도시의 예정지역 내에 편입되는 토지 및 물건 등에 대한 『보상계획 공고』를 하면서 예정지역의 위치 및 면적을 밝힌 바 있고, 그 보상일정을 보면 열람 및 이의신청기간(9.1 ~ 9.15), 보상시기(2005년 12월중 실시), 보상금지급방안, 이주·생활·장사대책 등 공고 등을 함으로써 실제로 구체적인 추진일정을 준수하며 사업을 진행하고 있음을 알 수가 있다. 다만, 사업의 진척도 등은 쉽게 알 수가 없어 추진단이 공시한 추진일정 정도의 정보에 그칠 수밖에 없는 한계가 있다.³⁴⁾

추진단계	주요사업
준비단계 (2005 상반기)	특별법 제정(05. 3), 예정지역 및 사업시행자 지정(05. 5), 행정기관 이전계획 수립(05. 5)
계획단계 (~2007 하반기)	기본계획·개발계획 수립(05.6~06.12), 실시계획(05.9~07.3), 보상대책 수립 및 토지매입착수(05.12), 난개발 및 투기방지대책 마련(05.3~12), 건설청 설치(06. 1), 행정중심복합도시 광역도시계획 수립(05.8~06.12)
건설단계 (~2011 말)	부지조성공사 착공 및 청사건축 착수
이전단계 (~2012 이후)	행정기관의 단계적 이전 및 주민입주 개시

3. 成果와 展望

신행정수도법의 위헌 결정과 많은 국가적·사회적 논란 끝에 선고된 행정중심복합도시건설특별법에 대한 헌법재판소의 각하결정은 그동안의 심각한 분열적 양상을 수습하는 의미에서 큰 성과를 거두었다고 할 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 시각에 따라서는 헌법재판소의 결정과 관계없이 위헌결정된 신행정수도법의 후속법률로서의 특별법 제정행위 자체가 하나의 성과일 수도 있고 대립되었던 부처 이전범위와 재정지출 상한 등에 대한 여야간의 합의도출이 하나의 성과라고 평가할 수도 있을 것이다. 그러나 청구인측에서는 헌법재판소

34) 행정복합도시건설추진단의 홈페이지(<http://www.winwinkorea.go.kr>)를 참고하였다.

의 각하결정에 대하여 승복은 하되 행정복합도시건설은 여전히 잘못된 것이라는 입장을 굽히지 않고 있기도 하고, 한나라당 내부에서는 부처이전 사업이 차기정권에서 뒤집어질 수도 있음을 시사하는 주장도 나오고 있어, 향후 정국 상황의 변화에 따라 행정복합도시 건설의 추진에 차질이 발생할 가능성도 전혀 배제할 수는 없을 것으로 여겨진다. 따라서 여전히 특별법에 대한 위헌 주장이 적지 않게 지지를 받고 있는 현 시점에서, 위헌논란이 종식되어 행정복합도시건설이 일관되게 추진될 것이라는 확신이 없는 상태에서 이를 성과라고 하기에는 아직 이른 감이 있다고 생각된다.

특별법은 행정중심복합도시 건설을 통하여 “수도권의 과도한 집중에 따른 부작용을 시정”하기 위한 것으로 그 건설 방법과 절차를 규정하는 법률이다. 행정중심복합도시의 건설은 국가균형발전과 국가경쟁력 강화에 기여하기 위한 다양한 방안들 중 하나로서 건국 이래 최대의 국가적 대역사(大役事)라고 할 수 있다. 그러나 특별법은 『신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법』이라는 그 제목에서 알 수 있듯이 위헌결정으로 무산된 신행정수도 건설의 계속적 진행을 위한 것이자 그 입지를 연기·공주지역으로 명확히 한 것이고 또한 행정중심복합도시를 사실상 분산된 행정수도로 이해하는 입장에서 제정된 것이라고 할 수 있다. 이는 우리 사회의 심각한 분열현상을 초래했던 법률로서 많은 핵심적 조항들이 이미 위헌결정된 신행정수도법과 동일하거나 유사하다는 점에서 역시 위헌심사의 대상이 되었던 것이다. 따라서 지역 선정, 착공시점, 비용상한제, 토지수용과 손실보상 등의 문제나 원주민과 외지인의 토지투기, 예정지역과 주변지역의 행위제한 문제 및 특별회계 등 재정조달의 문제 등에 관한 구체적인 쟁점들에 대한 평가는 헌법재판소의 각하결정 선고를 계기로 보다 본격적으로 논의될 필요가 있다고 본다(물론 그 중 다수의 쟁점들은 이미 신행정수도법의 위헌결정에서도 검토가 된 바 있다).

특별법에 대한 헌법소원에서 주장되었던 위헌 주장과 그에 대한 반박논리를 정리해보면 대체로 다음과 같다. 첫째, 위헌론에서는 특별법은 신행정수도법과 동일입법이므로 위헌무효라고 주장하나, 합헌론에서는 신행정수도법과 비교할 때 핵심적인 사항을 수정했으므로 엄연히 다른 법률이라고 주장한다. 즉, 행정수도를 이전하는 것이 아니라 행정기능 중심의 복합‘도시’를 건설하는 것이며, 수도의 결정적 요소인 국회와 대통령뿐 아니라 대통령의 통치기능과 관련된 6개 부처(통일·외교·법무·국방·행자·여성부)도 서울에 잔류하기 때문에

위헌이 아니라고 한다.

둘째, 위헌론은 행정중심복합도시 건설은 수도분할로서 관습헌법사항이므로 헌법개정절차를 밟아야 한다고 주장한다. 그러나 합헌론은 헌법재판소는 신행정수도법 위헌결정에서 수도의 결정적 요소로 국회와 대통령의 소재지만을 지적하고 정부조직의 분산배치는 정책적 고려가 가능하다고 명시적으로 판시한 바 있으므로 국무총리와 12부가 이전한다고 하더라도 대한민국의 수도는 여전히 서울이며, 따라서 이는 수도분할이라고 할 수 없다는 점에서 헌법개정이 필요없다고 주장한다.

셋째, 위헌론은 특별법은 중요한 국가정책과 관련된 법률이므로 국민투표가 필요한 것이라고 주장한다. 이에 대하여 합헌론은 특별법의 국민투표 부의 여부는 대통령의 재량행위이고, 대통령과 외교·국방·통일·치안 관련 6개 부처가 서울에 잔류함에 따라 “외교·국방·통일 기타 국가안위에 관한 중요정책”이 아니므로 국민투표 대상도 아니며, 더욱이 공공기관 지방이전은 행정중심복합도시특별법이 아니라 국가균형발전특별법에 의해 추진하는 것이므로 행정중심복합도시특별법을 근거로 헌법소원을 제기할 수 없다고 주장한다.

넷째, 위헌론은 특별법이 납세자로서의 권리 등 국민의 기본권을 침해했다고 주장하나, 합헌론은 청구인들이 침해당했다고 주장하는 이익들은 대부분 기본권이 아닌 반사적 이익에 해당하고, 헌법소원 제기요건인 침해의 자기관련성·직접성·현재성이 부족할 뿐 아니라, 가사 일부 침해가 있다고 하더라도 국가균형발전이라는 공익을 위해 감수해야 할 사회적 수인의 한계영역에 속한다고 주장하고 있다.

그동안 위헌 여부를 둘러싸고 심각한 신경전이 벌어지기도 하였던바, 이미 정부·여당에서는 공개적으로 위헌이 아니라고 밝히거나 『제4차 국토종합계획 수정안』을 특별법의 합헌성을 전제로 공표³⁵⁾하는 등 헌법재판소에 압박을 가하고 있고, 시민사회단체 등에서는 위헌 내지 합헌 의견을 시론(時論)을 통해 여러 차례 언론에 공표하기도 하였다.

2005년 11월 24일 헌법재판소는 각하 7인, 위헌 2인으로 각하결정을 선고하였다. 각하의견은, 다시 ㉠ “서울=수도는 관습헌법”이고 ㉡ 수도는 정치·행정

35) 2005년 11월 7일 공개한 제4차 국토종합계획 수정안(2005~2020)이 그것이다. 이는 정부가 여당과 협의를 거쳐 공개한 것으로서 이달 중에 있을 행정중심복합도시건설특별법에 대한 헌법재판소의 위헌 여부 결정을 의식해 서둘러 수정안 발표를 앞당겼다는 의혹을 사고 있다. 동아일보 2005. 11. 8자, A10면 참조.

의 중추기능을 담당하고 국가상징으로서의 기능을 수행하여야 한다는 점³⁶⁾을 긍정하는 전제하에서 행정복합도시의 건설은 관습헌법으로서의 수도가 아니므로 헌법 제130조 제2항의 국민투표권의 침해가능성도 없고, 대통령의 임의적 재량에 놓인 헌법 제72조의 국민투표권의 성립가능성도 인정되지 않는다는 『4인³⁷⁾의 각하의견』과, 위 ㉠ 자체가 성립되지 않으므로 즉 “서울=수도는 관습헌법”이라는 사실 자체를 근본적으로 부정할 뿐 아니라, 설령 이를 인정하더라도 관습헌법의 변경을 위하여 반드시 성문헌법의 개정절차를 거칠 필요가 없다는 『3인³⁸⁾의 각하의견』으로 나뉜다. 또한 『2인³⁹⁾의 위헌의견』은 ㉠을 긍정하면서 동시에 ㉡ 수도의 성립요건으로 신행정수도건설특별조치법의 위헌결정에서 밝힌 두 가지 요건의 인정을 근본적으로 전제로 하면서, 수도의 문제는 수도의 선정이나 이전의 문제 뿐 아니라 단일 또는 복수의 수도의 결정과 수도의 분할을 포함하는 문제이므로 수도의 분할 문제는 중요한 헌법유보사항인 점에서 헌법개정사항이라는 점, 서울은 정치적 중추기능의 상당부분과 행정적 중추기능의 일부를 그리고 행정도시에서는 행정적 중추기능의 대부분과 정치적 중추기능의 상당부분이 수행되므로 특별법에 의한 중앙행정기관 등의 이전은 우리나라의 수도를 서울과 행정도시의 두 곳으로 분할하는 수도분할의 의미를 갖는다는 점, 행정복합도시는 “서울=수도는 관습헌법” 사항으로서 국민투표에 의한 헌법개정사항임에도 이를 거치지 않은 것은 헌법 제130조 제2항의 국민투표권을 침해하였다는 입장이다.

『4인의 각하의견』은 행정복합도시가 수도의 요건을 갖추지 못하여 처음부터 “수도=서울은 관습헌법”의 적용 여지가 없다는 것인바, 이는 수도의 이전에는 수도의 분할을 포함하지 않는다는 전제에서 출발한 것으로서 수도이전의 의미를 너무 엄격히 해석하는 우를 범하였다고 생각한다. 정치·행정의 중추적 기능 담당은 대통령과 국회·사법부 및 6개 행정부처의 활동으로서 종결되는 것이 아니라 국무총리를 중심으로 한 대다수의 중앙행정부처가 위치한 행정도시에서 실질적으로 이루어지고 있기 때문에 정치·행정 중추기능의 “분장”으로서 수도의 분할을 의미하는 것으로 판단된다. 따라서 이 입장은 일종의 본안

36) 이 점은 이미 신행정수도건설특별조치법에서 수도의 성립요건으로 제시하였던 것들이다.

37) 윤영철·김경일·송인준·주선희 재판관이다.

38) 전효숙·이공현·조대현 재판관이다. 이들 모두 노무현대통령이 임명한 재판관이라는 점에서 의심을 받고 있다.

39) 권성·김효중 재판관이다.

판단의 회피를 의도한 것이 아닌가 하는 생각이 든다. 즉, 이 입장에 선 재판관들은 모두 구 신행정수도특조법 위헌결정에서 위헌의 입장에 섰던 재판관들이로서 또 한번의 위헌결정이 가져올 사회적 파장을 너무 깊이 고려한 일종의 정책적 판단이 아니었나 하는 의심이 있다. 또한 『3인의 각하의견』은 구법에 대한 1인의 각하의견이 3인으로 확대된 것으로서 그 입장을 보면 임명권자의 의사가 그대로 반영되어 있어 우리나라 헌법재판관 선출제도의 문제점을 노정시키고 있는 듯하여 안타까움이 느껴진다.⁴⁰⁾ 『2인의 위헌의견』 역시 구법에 대한 법정 다수의견인 위헌결정의 입장에서 판단한 것인바, 근본적으로 “수도=서울은 관습헌법”을 긍정하면서 수도이전의 범위를 보다 넓게 이해하는 입장이라고 할 수 있다.⁴¹⁾

IV. 地方分權特別法の 成果와 展望

1. 主要內容

지방분권특별법은 중앙집권적 국가권한의 지방으로의 이양 및 분산을 목적으로 제정된 유효기간 5년의 한시법이다. 동법은 지방자치단체에 대한 포괄적 자치권의 부여 즉, 결정권과 책임의 과감한 이전, 지방자치단체에 대한 실질적 재정분권의 추진, 지방에서의 인적 인프라의 구축, 국가와 지방간의 협력적 관계의 정립, 분권화된 지방사회에 합당한 성숙한 지방정부에 대한 요청의 제도화 등을 그 입법의 배경으로 하고 있다.

이러한 입법배경하에 동법은 『기본이념』과 이를 위한 『기본원칙』으로서 사무배분의 원칙·사무이양의 원칙·참여와 자율의 원칙을 명시적으로 규정한 뒤, 중앙과 지방의 권한과 제도에 관한 전반적인 사항에 대하여 『추진과제』와 그 『추진을 위한 기구』를 규정하고 있다. 특히 동법상의 추진과제는 대단히 다양한

40) 그에 대하여는 신봉기, “우리나라의 헌법재판관 선임절차 - 그 비판과 구체적 개선방안 -”, 『헌법논총(헌법재판소)』 제5집, 1994, 401~450면; 동인, “헌법재판관 선출제도 소고 - 독일연방헌법재판소 재판관 선출에 관한 제도와 실제 -”, 양승두교수 화갑기념논문집, 1994, 1087~1124면; 동인, “헌법재판에 있어서의 소수의견제도”, 『고시연구』, 1994년 9월호, 50/72면; 문홍수·신봉기, 세계 각국의 헌법재판제도 - 헌법재판관 선임제도를 중심으로 -, 삼선, 250면, 1994년 등 참조.

41) 개인적으로는 소수의견인 위헌의견이 일응 논리적으로 타당한 것으로 보인다. 그러나 그에 대한 보다 깊은 검토와 평가 및 사견(私見)의 제시는 위 결정문에 대한 보다 상세한 분석을 통하여 밝히기로 한다.

바, 권한 및 사무의 이양(제9조), 특별지방행정기관의 정비등(제10조), 지방재정 확충 및 건전성 강화(제11조), 자치행정역량의 강화(제12조), 지방의회의 활성화 및 지방선거제도의 개선(제13조), 주민참여의 확대(제14조), 자치행정의 책임성 강화(제15조), 국가와 지방자치단체의 협력체제 정립(제16조)에 관한 8개 조문 아래 각각 다수의 자치권한과 제도의 강화를 위한 세부규정을 두고 있다.⁴²⁾ 여기에서는 개괄적 논의와 함께 특히 현재 입법이 진행되고 있는 자치경찰제를 보다 비중있게 살펴보기로 한다.

지방분권특별법은 제10조 제3항에서 “국가는 지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하고 지역특성에 적합한 치안서비스를 제공하기 위하여 자치경찰제도를 도입하여야 한다.”라고 규정하여 입법권자에 대하여 자치경찰제 도입의 입법 의무를 부과하고 있다.

2. 進行狀況

지방분권특별법에 대하여는 다양한 지방분권 과제를 규정하면서도 전반적으로 그 입법의 내용이 선언적인 것에 그치고 있다는 비판이 많다. 2005년 7월 30일 현재 “47개 분권과제”에 대한 정부혁신지방분권위원회의 자체평가를 보면, 32개 지방분권과제 중 완료 2건, 부처실행중 14건, 법령 제·개정을 통한 제도화중 13건, 정책기획중 3건이며, 15개 재정분권과제 중 완료 5건, 부처실행중 2건, 법령 제·개정을 통한 제도화중 5건, 정책기획중 3건 등 완료된 것은 7건, 추진중인 것은 40건이다. 추진주관기관을 기준으로 보면 정부혁신지방분권위원회 7건, 행정자치부 39건, 재정경제부 1건이다.

이를 좀 더 상세히 보면 ① 『완료과제(7)』로는 지방분권과제(지방분권특별법 제정, 주민투표제도 도입)와 재정분권과제(지방교부세제도 개선, 재산세·종합토지세 과표현실화, 국고보조금 정비, 지방양여금제도 개선, 지방예산편성지침 폐지·보완), ② 『부처실행중인 과제(16)』로는 지방분권과제(중앙행정권한의 지방이양, 지방분권화 지표개발 및 분권 측정, 자치단체 관할구역 합리적 조정, 자치조직권 강화, 자치단체 자체혁신체계 구축, 지방자치단체 인사공정성 제고, 중앙-지방간 인사교류 활성화, 주민감사청구제도 활성화, 주민소송제도 도

42) 그에 대하여는 신봉기, “지방분권특별법의 제정방향”, 『지방자치법연구』 제3권 제2호, 2003. 12, 53/87면; 동인, 지방분권특별법의 주요쟁점, 현대공법이론의 제문제, 석종현박사 화갑논문집, 2003. 10, 1131/1165면 참조.

입, 자치단체에 대한 평가제도 개선, 주민자치제도 개선, 지역내 전문가의 정책과정 참여확대, 자치단체간 협력체제 강화, 분쟁조정 강화)와 재정분권과제(지방교부세 법정률 단계적 상향조정, 자치단체 복식부기 회계제도 도입), ③ 『제도화(법령 제·개정)중인 과제(18)』로는 지방분권과제(제주특별자치도 도입, 교육자치제도 개선, 자치경찰제도 도입, 대도시 특례제도 강화, 지방공무원 교육훈련 혁신, 지방공무원 인사제도 개선, 지방의정활동기반 활성화, 지방선거제도 개선, 자치단체에 대한 감사체계 개선, 조례제정·개폐청구제 개선, 분권형 도시계획체계 구축, 자원봉사활동 장려·지원, 중앙-자치단체간 협력체제 강화)와 재정분권과제(지방세 비과세 감면 축소, 지방채 발생승인제도 개선, 지방재정 평가기능 강화, 자치단체 예산지출 합리성 확보, 재정운영 투명성·건전성 강화), ④ 『정책기획 추진 과제(6)』로는 지방분권과제(사무구분체계 개선, 특별지방행정기관 정비, 자치입법권 확대, 주민소환제 도입)와 재정분권과제(국세와 지방세의 합리적 조정, 지방세의 신세원 확대) 등이 있다.

특히 “자치경찰제”와 관련하여 보면, 정부가 추진하는 자치경찰제 도입은 지역특성에 부응하는 치안행정 실현, 치안행정에 대한 주민참여 확대, 자치행정의 종합성 제고 및 지역치안에 대한 자기 책임성 확보를 위하여 시·군·자치구 단위에 자치경찰을 창설하는데 방향을 맞추고 있다. 그동안 추진주체는 각국의 경찰제도 입법례와 운영사례를 분석한 후 『자치경찰법안』을 마련하고 관계기관과의 협의를 거쳐 입법절차를 진행하여 현재 정부안이 확정된 상태에 있다. 그러나 정부법안이 기초자치단체를 중심으로 한 것이어서 치안서비스의 공백과 혼란이 우려된다는 이유로 시·도 단위와 시·군·구 단위에 자치경찰권을 부여하는 자치경찰제를 도입해야 한다는 내용의 전국시도지사협의회의 『자치경찰법안』이 국회에 제출을 앞두고 있다. 자치경찰제의 구체적 도입모형에 대한 많은 이견이 있음에도 불구하고 정부는 이미 지난 4월 정부법안에 기초하여 시범 실시 대상 기초지방자치단체를 공모하여 최근 이를 선정, 발표한 바 있다.⁴³⁾

43) 2005년 10월 26일 행정자치부 자치경찰제실무추진단은 서울, 경기도는 각 2개, 나머지 시·도(제주도 제외)는 1개 기초자치단체로 모두 17개 기초자치단체를 시범지역으로 선정 발표했다. 선정된 자치단체로는 서울 강남구·서대문구, 경기 포천·과천시, 부산 서구, 대구 달서구, 인천 부평구, 대전 유성구, 광주 동구, 울산 울주군, 강원 정선군, 충북 충주시, 충남 서산시, 전북 전주시, 전남 강진군, 경북 의성군, 경남 남해군 등이다.

3. 成果와 展望

지방분권특별법은 과제선정 당시의 의욕에 비해 전반적으로 그 달성수준이 낮다고 할 수 있다. 물론 다수의 과제들이 복잡한 연관관계를 갖고 있기 때문에 실무적인 지연이 불가피한 측면이 있지만 부처간의 이해갈등과 소극적 태도로 인한 지연이 아쉽다.⁴⁴⁾ 또한 지방분권 추진 과정에서도 다음과 같은 문제점들이 지적될 수 있다. 먼저, 분야별로 정책추진의 편차가 크게 나타나고 있다는 점이다. 정책 자체가 민감하거나 난이도가 높을 수 있겠지만 개별 제도별로 추진실적에 차이가 있다. 또한 특히 문제가 되는 것은 지방분권의 핵심적인 과제들이 진척을 보이지 못하고 있다는 점이다. 정부 스스로도 인정하듯 핵심과제(자치경찰제 도입, 교육자치 개선, 특별지방행정기관 정비, 사무구분체계 개선 등)의 추진이 부진하여 일반 국민들의 입장에서는 지방분권의 실효성을 감지하기 어렵다.⁴⁵⁾ 그리고 주요 과제들이 추진과정에서 변질되고 있다는 점이다. 특히 『자치경찰제』의 도입도 중앙집권적 경찰체제를 극복하고 지역적 치안수요에 적합한 서비스의 제공을 목적으로 논의되기 시작하였으나 성안과정에서 그 실효성이 약화되었다. 이른바 스페인모텔을 중심으로 자치경찰을 기초자치단체의 행정조직으로 편성하고 사법경찰권을 원칙적으로 배제함으로써 자치단체의 집행력 보장 수준에 머무르고 있다. 또한 그 설치 여부를 자치단체가 선택하도록 함으로써 치안서비스의 지역격차를 초래할 우려도 있다고 할 것이다.⁴⁶⁾

자치경찰제의 경우 정부의 자치경찰법안이 성안되어 국회제출을 앞두고 있지만, 정부법안이 국가공권력의 일선 집행권력인 경찰권을 시·군·구청장에게 귀속시킨 것은 바람직하지 않은 것으로 생각된다. 정부법안은 주민생활 관련 지역치안서비스 제공, 직무수행상 업무 혼란 내지 책임전가를 최소화하기 위하여 시·군·구청장과 관할 경찰서장이 협약체결, 자치경찰에 대한 시·도

44) 옥원호, 지방분권정책의 과제: 분권개혁의 새로운 실천을 위하여, 지방분권특별법 개정을 위한 정책토론회, 2005. 10. 21, 발제문 4/5면 참조.

45) 특히 사무구분체계 개선, 특별지방행정기관 정비, 자치입법권 확대, 주민소환제 도입, 국세와 지방세의 합리적 조정, 지방세의 신세원 확대와 같이 파급효과가 크고 중요한 과제들은 위원회의 안도 확정되지 않았고 장기적인 정책과제로 분류되어 있어 실현여부가 불투명하다. 옥원호, 지방분권정책의 과제, 5면 참조.

46) 옥원호, 지방분권정책의 과제, 5면 참조.

차원의 지도·감독권한 부여, 실질적으로는 재정자립도가 높은 시·군·구의 경우에 보다 제도도입의 기회를 확대하게 됨으로써 최소한의 과도기적인 자치경찰제의 도입 등의 긍정적 측면이 있으나, 그보다는 오히려 더욱 많은 문제점들이 내재되어 있음을 간과해서는 안된다. 즉, 자치경찰기능 제한에 따른 미미한 치안서비스 제고효과, 시·도 단위 자치경찰조직 부재로 인한 광역적 자치경찰기능·조정기능 미흡, 국가경찰 중 지구대·치안센터의 존치에 따른 갈등 초래, 민생치안범죄 예방기능에 대한 의문, 자치경찰의 기능체계상 국가경찰의 보조적 기관화, 실질적으로는 기존 행정업무흐름의 일부 변화에 불과, 경찰사무의 특수성 무시, 비용부담과 책임만 가중된 의견상의 자치경찰제, 국가경찰·자치경찰 상호간의 업무회피 가능성, 재정을 통한 중앙의 지배 및 재정력 격차에 따른 치안서비스 불균형 초래, 국가경찰로부터 자치경찰 소요인력 50% 이관 방침의 비현실성, 시·도 단위 자치경찰 수요의 간과 및 제도도입 비용의 증가 등의 문제가 있다고 할 것이다.⁴⁷⁾

따라서 자치경찰제는 광역자치단체 단위를 기본으로 하되, 기초자치단체에도 비교적 큰 자치경찰권을 부여하는 방안의 도입이 타당하다고 볼 것이다. 이는 자치경찰제의 입법화 가능성도 함께 고려한 입장이라고 할 수 있다. 이 입장의 기본방향은 정부안대로 국가경찰과 자치경찰을 이원화하되 사무구분을 명확화하고, 도입단위는 광역단위로 하면서 기초단체장과 권한을 배분하며, 국가경찰과 자치경찰간 협력체계 구축, 시·도에 자치경찰위원회 설치를 통한 중립성·객관성 확보, 제도도입 비용의 최소화를 위해 국가경찰 조직·인력 일부의 자치경찰화 등에 두고 있다. 이에 따른 자치경찰제는 국가경찰의 현행 조직유지에 따른 제도도입 가능성 증대, 국가경찰조직 일부 이관으로 자치경찰조직을 구성함에 따른 소요예산 최소화, 시·도 및 시·군·구 단위의 주민 위주의 민생치안·생활치안서비스의 질 제고, 국가경찰의 핵심역량강화로 위상 및 경찰행정의 효율성 제고, 자치경찰조직의 정치적 중립성과 민주성 확보, 지방자치단체별 균등한 치안서비스 제공 확보, 자치경찰관 인사의 광역적 시행으로 사기제고, 광역 및 기초 자치경찰조직 신설로 경찰내부인사요인 발생, 기초지방자치단체의 경찰권 존중, 국가경찰 사무(대공·정보 등 사무, 국제범죄사무 등)를 제외한 일반적 경찰사무를 자치경찰이 담당, 지방자치단체에 대

47) 신봉기, 자치경찰법 제정방안 연구, 자치경찰법(안) 제정을 위한 연구보고서, 전국시도지사협의회, 77/87면.

한 재정적 지원 등 많은 장점이 있는 반면에, 문제점으로는 국가경찰조직 인력의 일부이관에 따른 진통이 예상된다거나 또는 국가경찰과 자치경찰간 권한·기능·예산 재배분에 따른 갈등이 우려된다는 정도에 그친다는 점에서 바람직한 자치경찰제 모형이라고 생각된다.⁴⁸⁾

외국의 자치경찰제도를 보면 각 국가는 제각기 다양한 형태의 경찰제도를 채택하고 있음을 알 수가 있다. 먼저 독일은 통일된 경찰법을 두고 있지 않으며, 각 주가 연방과 독립된 고유한 입법권한의 행사를 통하여 고유한 경찰법을 제정하여 독자적인 경찰조직을 운영하고 있다. 독일은 각 주마다 국가경찰에 게마인데(Gemeinde) 자치체경찰을 가미하기도 하고, 국가경찰과 자치체경찰의 이원제를 채택하기도 한다. 프랑스는 국가경찰과 자치경찰로 구분하면서, 특히 국립경찰은 전국적 조직을 가지고 내무장관의 지휘를 받으며 인구 2만명 이상의 도시지역의 치안을 담당하는 반면, 자치경찰은 인구 2만명 이하의 기초자치단체 수준에서 국가경찰의 권한을 침해하지 않는 범위에서 공공질서 유지 및 자치단체의 조례 이행 등 제한적 경찰업무를 수행하고 있다. 광역자치단체에는 자치경찰이 없고 국가경찰만 있다. 스페인은 헌법상 국가경찰과 분리된 자치경찰을 둘 수 있도록 보장되어 있다. 주경찰인 광역 자치경찰은 자치경찰 고유 기능, 국가경찰과 공조 관련 기능, 국가경찰과 공통된 기능 등의 기능과 사무를 수행하는 반면, 기초 자치경찰은 공공장소에서의 안전 유지, 도로상의 안전 유지 활동, 시(市)의 법령 수호, 국가 경찰조직과의 협력 등의 사무를 수행한다. 이태리는 국가경찰 외에 모든 자치단체가 자치경찰을 보유하고 있으며, 자치경찰은 주·도·시별로 각 사무를 구분하고 있다.

이들 각 국가의 경찰조직은 국가경찰을 원칙으로 하면서 일부 특정한 주에서만 자치체경찰을 허용하고 있거나(독일), 자치경찰제를 도입하면서 이를 기초자치단체 중심으로 운영하고 있거나(프랑스와 스페인) 또는 광역·기초 등 각 단위별 자치단체 규모에 따라 자치경찰제를 다양하게 도입(이태리)하고 있음을 알 수가 있다. 즉, 자치경찰제의 차원에서 본다면 그 도입이 기초자치단체 단위에서 이루어지기도 하고 광역과 기초 자치단체 단위 모두에서 이루어지기도 하는 것이다. 이것은 자치경찰제의 도입에 있어 그 정형화된 국제적인 틀이 존재하지 않으며, 다만 프랑스형, 스페인형, 이태리형, 독일형 등의 유형만이 있을 뿐임을 뜻하는 것이라고 할 것이다. 이는 곧 자치경찰제 도입에 있

48) 신봉기, 자치경찰법 제정방안 연구, 96/108면 참조.

어서 반드시 어느 하나의 유형만을 선택해야 한다는 당위성이 나오지는 않는다는 것을 의미한다.

자치경찰제 유형의 선택은 각 국가의 경찰행정조직의 입법형성권을 가진 입법권자의 입법재량의 영역에 속하는 것이다. 따라서 경찰행정조직의 형성은 입법권자가 역사적·사회적 여건 등을 모두 사항을 종합적으로 고려하여 판단하여야 할 사항이라는 점 및 자치경찰제 도입에 있어서 그 유형의 선택에 합리적인 비례성의 원칙이 준수되어야 한다는 점 등의 요건이 충족된다면 이는 적어도 위헌성의 의심은 상쇄될 수 있는 것으로 볼 수 있다. 우선 경찰행정조직의 형성은 우리나라의 전통적인 경찰조직 뿐 아니라 최근의 수사권 독립을 둘러싼 『검찰·경찰의 관계』⁴⁹⁾ 및 경찰에 대한 국민의 인식⁵⁰⁾ 등을 전반적으로 고려하여 판단하여야 할 것이라는 점에서 기초자치단체 단위의 자치경찰제가 가장 타당한 것이어야 한다는 당위성은 어디에서도 도출되지 않는다. 또한 어떠한 형태의 자치경찰제가 가장 타당한가 하는 것은 각 제도 유형이 입법목적의 정당성, 수단의 적절성, 법익의 균형성, 피해의 최소성이라는 요건을 모두 충족시킬 때 비로소 선택할 수 있는 문제라고 할 수 있다. 결론적으로 우리의 현실에서 가장 타당한 것이면서도 동시에 합헌성이 담보된다면 어떠한 유형의 자치경찰제를 선택할 것인가의 문제는 입법권자의 광범한 입법형성의 자유(gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit)의 영역에 속하는 것이라고 보아야 한다. 이는 앞에서 본 각국의 입법례에서 보든 각국의 역사적·사회적 여건에서 보든 그리고 합헌성 여부의 점에서 보든 당연한 논리적 귀결이라고 생각된다

49) 자치경찰제 도입은 경찰의 수사권독립의 문제와 관련하여 심각히 생각하여야 할 필요가 있을 것이다. 전문가 영역에서는 시·군·구 단위의 자치경찰제를 도입하고 시·군·구청장에게 인사권 등을 부여하는 형태의 자치경찰제의 경우에는 경찰의 수사권독립은 어떠한 경우에도 허용해서는 안된다는 분위기가 지배적인 것으로 보여진다. 더 이상의 수사권독립 문제에 관한 논의를 중단하고자 한다면 기초단체 단위의 자치경찰제 도입을 강력히 주장해도 무방하겠으나, 일부분이나마 수사권독립이 이루어질 가능성을 배제하지 못하는 현 시점에서 기초단위의 자치경찰제 도입을 위한 입법안은 결코 도움이 될 수가 없다고 본다.

50) 경찰에 대한 국민의 인식은 이미 경외심이 사라진지 오래인 듯하다. 음주자에 대한 제지나 임시유치장 수감 등을 떠나 파출소·치안센터에서는 음주자들의 행패를 억지시킬 의지가 있는가 하는 의심이 들 정도이다. 비록 일부 언론보도에 그친다 하더라도 치안질서유지라는 경찰의 권위가 무너져 국민들은 심각한 치안공백이 우려될 정도라는 인식을 갖고 있다. 현재의 국가경찰제하에서도 이럴진대, 주민들이 선출한 시·군·구청장이 임명하는 자치경찰에 의한 생활치안질서의 회복은 적어도 체감적으로는 청원경찰이나 계약직 교통단속원의 수준에 머물고 있어 통제불능의 치안상태가 초래될 우려가 대단히 클 것으로 보여진다.

다. 우리나라의 자치경찰제의 선택과 그 평가에 있어서도 동일한 원리가 적용된다고 할 것이므로 향후 국회의 입법과정에서 보다 진지하게 논의될 필요가 있다고 본다.

V. 結 語

지방분권3법의 제정 및 시행과정을 보면서 약 15년전의 토지공개념3법이 떠오르는 것은 왜일까. 화려하게 등장해서 초라하게 무대 뒤로 사라져버린 토지 초과이득세제·택지초과소유부담금제·개발부담금제는 그 위헌성에도 불구하고 1989년부터 불어닥친 부동산투기 바람을 잠재우는데 결정적인 기여를 하였음을 아직도 잊을 수가 없다. 비록 사안과 여건이 다르지만, 지방분권3법도 우리 사회에 고착화된 서울·수도권 중심, 중앙정부 중심의 제도와 권한 그리고 국민의 의식까지 개조하기 위한 것이라는 점에서 기득권자들의 반대에도 불구하고 그 도입 및 입법화의 필요성이 시급히 요구된다고 할 것이다. 다만, 제도의 정착률을 위해서는 역작용에 대한 대책을 강구할 필요가 있다는 점에서 본론에서 논의한 몇 가지 사항 즉, 공공기관 지방이전, 중앙행정기관등의 이전, 자치경찰제 등의 성과와 전망을 중심으로 이를 간단히 정리하는 것으로 결론을 대신하고자 한다.

첫째, 국가균형발전특별법 중 공공기관 지방이전에 있어서 공공기관의 시·도 배치는 비교적 성공적이라고 볼 수 있을 것이다. 그러나 후속적으로 시·도 단위에서 진행되고 있는 혁신도시 선정과정에서 전국 곳곳에서 진통을 겪고 있다. 혁신도시 선정을 놓고 벌어지는 기초자치단체간의 갈등을 해소하는 일은 쉬운 일이 아니다. 또한 그 재원조달과 이전대상 공공기관의 임직원의 이전 등도 적지 않은 문제점이 예상된다. 한편 국가균형발전시책은 전국토의 지가양등을 통한 허구적 ‘국가자산 부풀리기’라는 비판을 받지 않도록 해야 할 것이다.⁵¹⁾

둘째, 행정중심복합도시건설특별법은 신행정수도건설특별조치법의 위헌결정에 따른 후속입법인 점에서 특별법도 위헌이라는 이유로 헌법소원이 제기되었

51) 최근 우리나라의 GNP 대비 전국토의 땅값은 5.4배 정도로서 일본이나 서구 선진국에 비해 매우 높아 공장용지, 택지가격 상승의 결정적 원인이 되고 있다. 또한 이는 국가경제 기반의 취약성을 반증하는 것이라고 할 수 있다. 외국의 국토가격/GNP 비율을 보면, 일본 3.9배('93), 미국 0.7배('89), 프랑스 0.9배('85), 영국 1.6배('85), 독일 1.0배('85) 등이다.

던 바, 최근 각하결정이 되어 사실상 합헌과 같은 효력을 가짐으로써 본격적인 사업추진에 힘을 받게 되었다. 헌법소원에서 위헌이라는 청구인 주장의 요지는 곧 특별법은 신행정수도법과 동일입법이므로 역시 위헌이고, 행정복합도시 건설은 수도분할로서 관습헌법 사항이므로 헌법개정 절차를 밟아야 하며, 특별법은 중요한 국가정책에 관련된 법률이므로 국민투표를 거쳐야 할 것이고, 동법은 납세자의 권리 등 국민의 기본권을 침해한 것이라는 것이다. 정부로서는 다행히 사업의 추진을 지속할 수 있게 되었지만, 다만 헌법소원의 진행과정에서 아쉬웠던 것은 헌법소원의 심리중임에도 불구하고 추진주체는 보상공고를 하는 등 일정대로 절차를 진행하였던바, 이는 그렇게 칭찬받을 일은 아니라고 생각된다. 또한 심리과정에서 특별법 중 중앙행정기관등 정부부처 이전의 타당성·정당성 여부에 대한 논란은 자제할 필요가 있었으며, 헌법재판소의 결정에 정치적·사회적 압박을 가함으로써 일방의 주장을 강요토록 했던 것도 옳은 자세라고 보기 어렵다. 이제 각하결정으로 사업의 진행이 원활하게 이루어지게 되었지만 아직도 청구인측과 야당인 한나라당에서는 이를 그대로 받아들이지 않는 모습을 보이고 있어 향후 정권의 향배에 따라 변경가능성이 전혀 없다고 보기는 어렵다고 생각된다.

셋째, 지방분권특별법은 현재 총 47개 분권과제 중 7개만이 완료되었고 나머지는 진행중이거나 부처의 입법화 과정에 있다. 특별법은 5년 한시법으로 제정되었는데, 이 기간내에 제대로 관철될 수 있을지 의문이 있다.⁵²⁾ 특히 특별법 중 자치경찰제 도입과 관련하여 보면, 시·군·자치구에 자치경찰대 설치를 핵심내용으로 하는 정부의 자치경찰법안이 국회제출을 기다리고 있으나, 이는 치안서비스 제고효과보다는 갈등과 비용의 가중만 초래하여 문제가 많다고 할 것이다. 따라서 시·도 단위로 자치경찰제를 도입하되 시·군·구에 비교적 큰 자치경찰권을 부여하는 방향으로 입법하는 것이 보다 타당하다고 생각된다.

마지막으로 지방분권3법의 추진을 위한 위원회의 예산이 너무 방만하다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 참여정부는 ‘위원회 공화국’이라는 비판⁵³⁾은 논

52) 그렇다고 하여 줄속으로 입법 내지 제도화하는 것은 바람직하지 않다.

53) “참여정부 들어 대통령직속위원회가 전임 정부에 비해 배로 늘고, 예산 사용도 급팽창하고 있는 것으로 나타났다. 특히 이들 위원회의 내년도 예산요구액이 1646억원으로 올해의 2.9배에 달하는 등 ‘위원회 공화국’이란 말을 실감케 하고 있다는 지적이 일고 있으며, 예산 팽창에 따른 방만운영 논란이 제기될 전망이다”. 문화일보 2004. 9. 15일자.

외로 하더라도, 2003년과 2004년의 예산을 보면 국가균형발전위원회가 18억원에서 37억원으로, 정부혁신지방분권위원회가 19억원에서 26억원으로, 신행정수도건설추진위원회가 19억원에서 28억원으로 늘었다가 2005년 예산요구를 188억원으로 한 것은 대통령의 임의적·독단적인 정부 운영상을 보여주는 것에 다름 아니라고 할 것이다. 따라서 실질적인 집행권한은 행정각부로 넘겨주고 자문기관으로서의 각 위원회 본연의 임무에 충실할 필요가 있다고 생각한다.

주제어 공공기관지방이전, 중앙행정기관이전, 국가균형발전, 행정중심복합도시, 지방분권, 자치경찰제

Ergebnisse und Aufgaben der sog. Drei Reform-Gesetze zur Dezentralisation

Shin, Bong-Ki*

Es handelt sich bei dieser Untersuchung um die Ergebnisse und Aufgaben der sog. Drei Reform-Gesetze zur Dezentralisation. Ausserhalb der Einfuehrung (I) und des Schlusses(V) wird diese Abhandlung von drei Kapitel gebildet, also der Ergebnisse und Aufgaben des Sondergesetzes zur Balancenentwicklung des Staates(Staats-Balancenentwicklungs-Gesetz, StBEG)(II), der Ergebnisse und Aufgaben des Sondergesetzes zur Bebauung der Komplexstadt fuer die Hauptsache Verwaltung(Verwaltungs-Komplexstadts-Gesetz, VerwKSG)(III) sowie der Ergebnisse und Aufgaben des Sondergesetzes zur Dezentralisation (Dezentralisations-Sondergesetz, DezSG)(IV). Hinsichtlich des StBEG wird erstens insbesondere die Umziehung der oeffentlichen Anstalten betont. Zwischen der zentralen Regierung und der metropolitanischen Staeten und Provinzen werden die Verteilungen der oeffentlichen Anstalten verhaeltnismaessigerweise erfolgreich bewertet, obwohl an den Beschluss der Verteilungen manche Staedte und Provinzen gestossen wurden. Es ist zur Zeit problematisch, im Bereich der jeden metropolitanischen Staedten und Provinzen welcher Gemeinde die Reformationsstadt angewiesen zu werden. Hinsichtlich des VerwKSG wird zweitens insbesondere die Umziehung der zentralen Verwaltungsorgane betont. Das VerwKSG ist aber zur Zeit ein Gegenstand der Verfassungsbeschwerde vor dem koreanischen Verfassungsgericht, das frueher oder spaeter gerichtlich erklart werden wird. Deshalb wird die naehere Erlaeuterung von der Ergebnisse und Aufgaben des VerwKSG zurueckgelegt. Hinsichtlich des DezSG wird drittens letztlich insbesondere das Polizeisystem der Selbstverwaltung betont. Nach dem Gesetzentwurf zur Polizei der Selbstverwaltung(Selbst-Polizei-Gesetz, SPGE) von der Regierung ist das Recht auf Autonomie der Polizei einschliesslich des Ernennungs- u. Kuendigungsrechts dem Gemeindevorsteher gehoerig. Da der Regierungs-Gesetzesentwurf den unterstehenden Gemeinden zu grosse Kompetenz gibt, soll das Selbst-Polizei-System ersetzt werden, an welchem das Recht auf Autonomie der Polizei den grossraeumigen metropolitanischen Staedten und Provinzen angehoert wird.

KEY WORDS Umziehung der oeffentlichen Anstalten, Umziehung der zentralen Verwaltungsorgane, Balancenentwicklung des Staates(Staats-Balancenentwicklung), Komplexstadt fuer die Hauptsache Verwaltung(Verwaltungs-Komplexstadt), Dezentralisation, Polizeisystem der Selbstverwaltung(Selbst-Polizei-System)

* Prof., Dong-A Universitaet, Dr. jur.