The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.23 No.4 (2020 Winter) http://dx.doi.org/10.20484/klog.23.4.16

정책법학적 관점에 따른 지방정부의 자치조직권 확대 방안

최 상 한* 이 시 원**

국문요약

본 연구의 목적은 '정책법학적 관점'에서 지방정부의 자치조직권을 확대하는 방안을 모색하는 것이다. 그동안 지방정부의의 자치조직권 확대를 자치권의 중요한 수단으로 보고 이에 대한 학술적이고 실천적인 논의는 활발하게 이루어졌다. 하지만 자치조직권 확대에 대해 법학과 정책학의 융합적 시각에서 근래 들어 논의되고 있는 정책법학으로 다룬 연구는 거의 없는 실정이다. 정책법학은 행정학과 정책학 분야에 생소한 학문 영역이다. 따라서 정책법학적 관점으로 지방정부의 자치조직권 확대 방안을 논의하는 것은 정책법학의 소개와 향후 연구에 상당한 의미가 있다고 하겠다. 정책법학적 관점은 정책과정을 통해 결정된 정책목표와 정책수단이 법제도로 실현될 수 없다면 입법자를 통한 법률의 제·개정을 거쳐 정책의 합법적 집행을 보장하는 것이라고 할 수 있다. 이에 본 연구는 정책법학적 관점에 따라 헌법, 지방자치법, 관련 시행령 등 현행의 법률체계 속에서 자치조직권의 대안을 제시한다.

주제어: 자치조직권, 조직고권, 정책법학, 법정책학, 정책목표

I. 들어가는 말

지방정부의 자치조직권은 중앙정부의 과도한 간섭과 통제로 인해 지방자치 부활 이후부터 현재까지 지속적인 쟁점의 대상이 되고 있다(권경득·금창호, 1997; 박혜자, 2003; 심상복, 2007; 조성규, 2014; 이시원·하정봉, 2015; 고인석, 2017; 소순창 외, 2019). 그동안 중앙정부에 의해 부분적인 자치조직권 확대 조치가 있어 왔지만 지방정부가 기대하는 속 시원한 해법을 내놓거나 수용하는 데는 턱 없이 못 미치고 있다. 지방정부의 자치조직권은 지역의 특수성 등을 감안한 신축적이고 능동적인 대응을 위한 주요 수단이기 때문에 더욱 중요하다.

자치조직권의 핵심적인 내용은 행정기구 설치권과 정원관리권이다. 이러한 자치조직권이 중앙 정부의 간섭으로부터 자유롭지 못하여 지방정부의 불만의 대상이 되고 있는 것이다. 자치조직권

^{*} 제1저자

^{**} 교신저자

강화와 관련한 문제는 중앙정부의 개입논리와 지방정부의 자율화 요구가 대립되는 것에서 출발한다. 중앙정부는 자치조직권을 완전히 자율로 맡기는 경우, 기구의 남설과 인력운영의 방만함을 필연적으로 가져올 수밖에 없다고 간주하여 개입의 끈을 놓지 않고 있다. 반면에 지방정부는 지방자치의 역량을 강화하고 지역의 특수성을 감안한 행정이 이루어지기 위해서는 지방정부가 자율적인기구설치권과 정원관리권을 가져야 한다고 주장하고 있다. 이러한 입장과 주장의 차이로 계속적인 쟁점 상태에 있는 것이 자치조직권의 문제이다.

헌법재판소가 자치조직권을 지방정부의 고유한 권한(헌재 2005헌라7)임을 주문하고 있음에도 「지방자치법」의 하위법령인 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 의해 그 고유한 권한의 행사가 제약을 당하고 있다. 행정기구 설치의 상한선과 직급이 이 규정에 명시되어 있기 때문에 지방정부의 자치조직권이 제약을 받고 있는 것이다. 이 때문에 지방정부가 해당지역의 여건이나 특수성을 고려한 탄력적 기구설치권을 온전하게 행사할 수 없어 자치조직권의 완전한 자율에 대한 요구가 끊임없이 제기되고 있는 상황이다(심상복, 2007; 조성규, 2014; 이시원·하정봉, 2015; 고인석, 2017).

본 연구는 '정책법학적 관점'에서 중앙정부와 지방정부간의 지속적인 논쟁의 대상이 되고 있는 지방정부의 자치조직권 확대 방안을 제시하는 것을 목적으로 한다. 그동안 지방정부의의 자치조직권과 관련한 학술적이고 실천적인 논의가 적지 않게 이루어졌으나 최근 법학과 정책학의 융합적 시각에서 논의되고 있는 정책법학적 관점으로 다룬 연구는 거의 찾아보기 어렵다. 우리 학계에 현재까지 거의 소개되고 있지 않는 '미지의 정책법학'을 통해 우리나라 지방정부의 자치조직권 확대 방안을 모색해보는 것은 상당한 의미가 있다고 하겠다.

이를 위해 본 연구는 자치조직권과 관련한 이론적 논의와 선행연구 결과들을 살펴본 후, 우리나라 지방정부 자치조직권의 제도적 실태를 살펴보게 될 것이다. 이러한 실태분석을 통해서 지방정부 자치조직권의 보장 정도와 한계를 파악할 수 있을 것이다. 다음으로 지방정부 자치조직권의 확대를 위한 대안을 제시하기 위한 논거로 정책법학을 소개할 것이다. 여기서는 정책법학과 같이 근래에 도입된 법정책학과의 차이점도 논하게 될 것이다. 끝으로 정책법학적 관점에 따라 헌법, 지방자치법, 관련 시행령 등 현행의 법률체계 속에서 대안을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 자치조직권의 의미와 선행연구 검토

1. 자치조직권과 조직고권의 의미

지방정부는 일정한 공간을 토대로 지역주민의 삶의 증진을 위한 독자적인 활동권한을 위해 자치권을 가져야 한다. 이러한 자치권의 중요한 내용 중 하나가 자치조직권이다. 일반적으로 지방정부의 독자적인 활동에 필요한 자치권은 자치입법권, 자치조직권, 자치인사권, 자치재정권, 자치행정권, 자치계획권을 그 내용으로 하고 있다(심상복, 2007). 자치권은 중앙정부와 지방정부간의 관

계를 전제로 한 것이다. 다시 말해 지방정부가 일정한 공간을 토대로 지역주민의 삶의 증진에 필 요한 활동을 하는데 어느 정도 중앙정부로부터 자율성을 가지고 독자적인 활동을 할 수 있는지에 관한 논의가 자치권의 핵심이다.

자치권의 해석에서 영미권의 국가와 대륙법 계통을 따르는 국가 간에 약간의 차이가 있다. 영미 권 국가에서는 자치권을 자율성(autonomy)의 측면에서 파악하고 지방정부의 자율성을 구조적 자 율성, 기능적 자율성, 재정적 자율성, 인사자율성의 4가지로 구분하고 있다. 한편 대륙법 계통의 국가에서는 지방정부의 자치권을 '고권'(Gemeindehoheit)이라는 용어로 사용하는 경향이 강하다 (신정원, 2007). 고권은 자치책임성을 실현하기 위한 법제도적 수단이라 할 수 있다(조성규, 2014: 71). 지방정부의 고권으로 조례고권, 조직고권, 인사고권, 재정고권, 계획고권 등 다섯 가지 고권이 존재하는 것으로 파악하나(심상복, 2007; 박해육, 2013), 현 시대 상황에 적용하기 위한 문화고권, 협력고권, 정보고권 등이 포함되어야 한다는 주장도 제기되고 있다(신정원, 2007).

우리나라의 경우는 이들 양 시각의 영향을 동시에 받아 지방행정을 연구하는 행정학자들은 주 로 영미권의 시각에 논의하고 있으며, 행정법에서 지방자치를 연구하는 학자들은 대륙법계통의 영향을 받아 고권이라는 용어를 사용하고 있다(전훈, 2012). 즉 행정법에서 지방자치를 연구하는 학자들은 자치조직권 대신 조직고권이라는 개념을 사용한다. 조직고권이란 "법령의 범위 안에서 지방자치단체 스스로가 자신의 고유한 재량으로 자신의 내부조직을 형성, 변경, 폐지할 수 있는 권한"(심상복, 2007; 53)을 말한다. 또한 조직고권은 "지방자치단체가 그 조직을 스스로 정하는 권 능"(조태제, 2001: 147), 혹은 "지방자치단체가 활동하기 위해 필요한 조직을 자기책임 하에 설치 할 수 있는 권한"(이기우·하승수, 2007: 49)으로 정의되고 있다.

반면에 행정학적인 시각에서 지방행정을 연구하는 학자들은 자치조직권이라는 용어를 사용하 는 경향이 많다. 자치조직권은 보편적으로 "지방자치단체의 본래적인 자치권의 하나로서 자신의 행정조직을 법령 등의 국가법에 규제받지 않고 그가 가진 자치권, 즉 자기의 조례, 규칙 등에 의해 자주적으로 조직할 권한"으로 정의되고 있다(전훈, 2012: 156).1) 또한 "자치단체가 그 자치권에 근 거해서 스스로의 조직, 즉 기관의 설치·운영 등을 정하거나 또한 그 기관을 구성하는 공무원을 임 면하는 등의 권능"(심상복, 2007: 51)) 혹은 "지방자치단체 스스로가 자신의 고유한 재량으로 자신 의 내부조직을 형성, 변경, 폐지할 수 있는 권한"(홍정선, 2009: 54)을 말하기도 한다.

따라서 자치조직권은 지방정부(지방자치단체)가 자기조직을 구성하기 위한 자치권의 중요한 요소라고 할 수 있다. 영미권 국가의 시각에 따르든 대륙법 계통 국가의 시각에 따르든 자치조직 권의 핵심적인 내용은 기구설치권과 정원책정권으로 파악되는 것이 일반적이다(주재복, 2003; 김 종성, 2009; 박해육, 2013). 자치조직권의 핵심은 지방정부가 자신의 활동에 필요한 기구를 자율적 으로 설치하고, 조직의 활동에 필요한 인력을 자율적으로 책정하여 활용할 수 있는 권한이라고 할 수 있다. 이로 미루어보면 자치조직권을 확대한다는 것은 지방정부의 행정기구 설치 및 정원책정 과 관련한 자율성을 보장하고, 이에 따른 책임성을 확보한다는 것을 의미한다. 본 연구에서는 기

¹⁾ 전훈(2012)은 최인기(2001), 조창현(2005), 정일섭(2006), 최창호(2007) 등의 지방자치학 원론서를 통해 자 치조직권을 그와같이 정의하고 있다.

구설치권과 정원책정권을 자치조직권의 본질적인 내용으로 논의하고자 한다.

2. 자치조직권에 관한 선행연구의 검토

그동안 지방정부의 자치조직권이 매우 미약하다는 진단 하에 자치조직권을 확대하는 방안에 대한 연구가 적지 않게 이루어져 왔다. 자치조직권의 확대방안에 대한 연구는 행정법학을 전공하는 학자들에 의한 법률적 접근과 행정학을 전공하는 학자에 의한 제약요인의 규명과 확대방안의 제시와 같은 분석적이고 처방적인 접근방법에 의한 연구로 크게 대별된다. 행정법학자들에 의한 법률적 접근방법은 자치조직권을 지방정부가 행사하는 고유한 자치권의 하나로 파악하고 그 권한 의 범위와 행사와 관련한 법률적 측면을 주로 분석하여 자치조직권의 확대방안을 제시하고 있다 (이경운, 2002, 심상복, 2007; 전훈, 2012; 조성규, 2014; 고인석, 2017).

이경운(2002)은 원래 지방정부의 행정조직에 관한 내용은 「지방자치법」에서 정하고 구체적인 사항은 조례에서 규정하도록 되어 있으나 실제는 대부분의 사항을 대통령령이 정하는 범위로 한 정하여 「지방자치법」에 따른 자주조직권의 실효성이 매우 낮은 것으로 분석하고 있다. 그는 지방 정부의 효율성을 제고하기 위해서는 각 지방의 여건에 맞는 신축적인 제도의 운영이 필요하다고 주장하면서 이의 구체적인 방안으로 지방의회의 의결이라는 통제수단의 존재 하에서 지방정부의 자율성을 존중하는 방향으로 제도가 개선되어야 한다고 주장하였다.

심상복(2007)은 자치조직권을 중심으로 지방정부의 자치권 제약 실태를 분석하고 이의 개선방안을 제시하였다. 그에 의하면 지방정부의 자치조직권을 제약하는 요인들은 법령에 의한 경직적통제, 획일적인 기구설치 기준으로 요약된다. 반면에 조성규(2014)는 자주재정권과 자치조직권을 분석하면서 자치조직권의 보장에 관한 현행법제의 문제점을 지방정부 조직에 대한 획일적 규율과국가법령에 의한 타율적 규율로 들고 있다. 심상복(2007)에 따르면 「지방자치법」에서 자치조직권의 근거를 마련해 두고 있지만 세부적인 내용은 기구정원규정과 시행규칙에 세세하게 규정되어 있어 지방정부가 조례로 정할 수 있는 범위는 매우 협소하다는 것이다. 또한 다양한 요인을 고려하지 않고 인구규모만을 기준으로 획일적으로 기구설치의 상한선을 설정하여 지방정부의 대응성이 제한당할 수밖에 없다고 분석하였다. 이러한 문제점을 개선하기 위해서는 지방정부의 자치역량 강화, 행정환경 변화에 대한 적응성 강화와 자율적 통제의 강화를 제시하였다.

외국 지방정부의 자치조직권을 법률적으로 분석하여 우리나라 지방정부의 자치조직권의 법제적 개선 방안을 제시한 연구(심상복, 2007; 전훈, 2012; 고인석, 2017)도 있다. 이들 연구는 법제적 개선 방안으로 대통령령인 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에서 자치조직권을 침해하는 조문의 부분적 삭제 또는 자치조직권의 조례로의 위임을 제시하고 있다. 나아가 고인석(2017)은 자치조직권 확대를 위한 개헌도 주장하고 있다.

행정학자들에 의한 연구는 자치조직권의 일반적 제약요인과 그 개선방안을 제시한 연구들과 자치조직권과 관련된 특정제도의 문제점과 실태의 분석을 토대로 자치조직권의 확대방안을 논의 한 연구를 들 수 있다(박해육, 2013). 먼저 자치조직권의 제약요인을 규명하고 이에 대한 개선방안

을 연구한 결과를 살펴보면 다음과 같다. 비교적 초기의 연구로 규정할 수 있는 우동기·이상호 (1996)의 연구는 지방정부의 자율경영체제를 설계하기 위하여 지방정부 조직 및 인력관리의 법적 체계를 검토하고 있다. 그들은 지방정부의 자치조직권과 자치인사권이 중앙정부의 통제를 받고 있어 많은 제약이 있음을 밝히고 있다. 자치조직권의 경우, 기구설치, 신설 및 폐지 등에 대해 상 세하게 규정하고, 기구 명칭 및 사무분장에 이르기 까지 획일적으로 규정함으로써 지방정부의 자 율성이 크게 훼손되고 있다는 것이다. 따라서 지방정부의 자율경영체제를 설계하기 위해서는 분 권화와 수요자 중심체계에 기반한 조직개편이 필요하다는 것을 주장하고 있다.

박혜자(2003)는 본격적인 지방자치가 출범한 지 10년이 다가오는 시점에서도 중앙정부의 통제 가 지방행정의 요소요소에 배여 있는데, 그 가운데 가장 명백하게 드러나는 분야의 하나가 자치조 직권과 자치인사권이라고 진단하고 있다. 시·도의 경우, 실국에서 과조직에 이르기 까지 그리고 정원관리와 임용 및 승진, 인사교류에 이르기까지 중앙정부의 통제가 강력하게 작용하고 있다는 것이다. 이러한 진단을 토대 자치조직권 및 자치인사권의 확대방안을 기구설치 기준의 폐지, 인건 비총액한도제, 자율적 인사관리, 인사교류의 활성화 측면에서 찾고 있다.

하혜수·김성호(2004)는 참여정부가 국가균형발전과 지방분권을 위한 시범적인 조치로 구상하 고 추진하려는 제주특별자치도의 자치조직권 보장에 대한 연구를 수행하였다. 한편 지방분권을 국정의 핵심적인 과제로 설정하여 그 일환으로 총액인건비제도의 도입 등 자치조직권 확대를 추 진하였던 참여정부의 정책을 평가한 연구(금창호·권오열, 2007)는 우리나라 자치조직권을 심층적 으로 탐색하고 자치조직권의 효율적 운영과 제도의 보완, 책임성의 확보, 지속적 관리방안의 측면 을 체계적으로 제시하고 있다.

자치조직권에 대한 미시적 연구라고 할 수 있는 표준정원제(1997), 총액인건비제(2007). 기준인 건비제(2014)에 대한 분석도 수행되었다(조선일, 2005; 김병국, 2007; 김종성, 2007, 신원부·전봉 기, 2010; 박해육, 2013; 이시원·하정봉, 2015). 조선일(2005)은 총액인건비제를 정착하기 위해 전 담기구 설치를 통한 조직의 진단체계 확보, 관련 제도와의 연계, 평가체계의 객관성 확보, 보수체 계 재설계, 책임성 강화체계 구축 등이 필요하다는 점을 제시하였다. 김병국(2007)은 총액인건비 가 제대로 정착되기 위해서는 총액인건비 산식의 객관화가 필요하며, 지방행정조직의 팽창을 방 지하기 위한 상위직 운영기준의 탄력적 운영과 총액인건비 적용의 탄력성 확보, 지방조직진단ㆍ평 가체제의 합리적 운영을 개선방안으로 제시하였다.

김종성(2009)은 지방정부의 자치조직권 신장을 위해 도입된 총액인건비제도가 여전히 정원관 리, 기구관리에 대한 중앙통제로 인해 자치조직권 강화와는 거리가 있다는 진단을 내리고 있다. 그는 기구관리에 있어 과·담당관의 설치기준을 폐지하였으나 직급별 정원책정기준에 따라야 하 기 때문에 별다른 실익이 없고, 오히려 고위직 한시기구와 소속기관을 설치할 경우에 행정안전부 장관과 협의하도록 하는 조항을 신설하였기 때문에 자치조직권은 오히려 축소되었다고 주장한다. 이러한 비판을 토대로 강제규정이든 권고기준이든 간에 대통령령에 의해 규정된 기구정책책정기 준을 폐지하고 지방정부가 중앙정부의 조언이나 기준에 따르지 않더라도 불이익을 주어서는 안된 다는 조항을 「지방자치법」에 신설해야 한다고 주장하였다.

총액인건비제가 2007년 전면적으로 도입된 이후의 연구는 총액인건비제가 지방정부의 조직관 리에 어떤 영향을 미쳤는지에 대한 실증적인 연구와 제도적 보완방안에 관한 연구가 수행되었다 (신원부·전봉기, 2010; 박해육, 2013). 신원부·전봉기(2010)는 총액인건비제 운영에 대한 지방정부 의 만족도가 낮다고 지적하면서 총액인건비 세부 산출방법 공개에 대한 검토, 총액인건비 산정의 타당성 확보 등이 필요함을 주장하였다. 이를 위해 기존에 적용하고 있는 정원모델 산식을 명확히 하고 보다 타당성을 확보하는 방향으로 개선되어야 함을 주장하였다. 박해육(2013)은 전국의 기초 지방정부를 대상으로 총액인건비제 도입이후 기구와 인력이 어떤 양상으로 변화되었는가를 실증 적인 자료를 통해 분석하였다. 연구결과에 따르면 총액인건비제도가 자치조직권의 강화에 기여하 였으나. 조직기구의 증가와 상위직 공무원 중심의 정원 증가라는 부작용을 야기하였다고 지적하 고 있다.

이시원·하정봉(2015)은 자치조직권의 확대에 대한 쟁점 사항을 공무원과 전문가를 대상으로 포 커스그룹 인터뷰를 통해 분석하였다. 분석은 자치조직권의 제약 실태, 확대 제약 요인, 확대 전략 및 책임 확보 등의 조사영역을 통해 광역지방정부와 기초지방정부간 비교를 시도하였다. 분석 결 과에 따른 함의는 지치조직권의 확대 시 광역지방정부와 기초지방정부의 우선순위 고려, 지방정 부의 조직과 기구 증가를 억제하기 위한 행정수요 발생의 억제. 자치조직권의 무분별한 확대를 억 제하기 위한 중앙정부의 재정지원여부, 자치조직권 확대에 따른 견제로써 지방의회의 강화 등을 들 수 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 자치조직권의 확대방안에 관한 연구는 자치조직권을 지방정부의 자치권으로 인식하고 이를 법률적·제도적으로 보장해야 한다는 것을 강조하고 있다. 복잡하고 다 원화 하고 있는 지방행정수요에 신속하고 탄력적으로 대응하기 위해서는 지방정부의 자치조직권 확보가 우선되어야 할 과제라는 것이다. 중앙정부도 이러한 점을 인식하고 그동안 제도적 개선을 해온 것은 사실이다. 참여정부에 의한 총액인건비제도의 도입과 최근의 기준인건비제도의 도입은 이러한 노력의 일환이라고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 중앙정부에 의한 자치조직권의 통제가 여전하여 실질적인 지방자치가 이루어지지 못하고 있다는 비판을 면치 못하고 있다(심상복, 2007; 조성규, 2014; 고인석, 2017, 소순창 외, 2019).

지방정부의 자치조직권을 강화해서 명실상부한 지방자치가 이루어지도록 해야 한다는 점에서 는 대부분의 연구자들이 인식을 같이 하고 있지만 그 범위와 방법의 면에서는 다소 다른 입장을 보이기도 한다. 즉, 점진적인 방법으로 자치조직권을 강화시켜야 한다는 입장과 중앙정부의 사전 통제를 제거하여 자치조직권의 완전자율화를 추진한 후 사후적인 방식으로 문제점들을 개선해야 한다는 입장이 공존하고 있는 것이다. 다음에서는 이에 대한 쟁점을 논의할 것이다.

Ⅲ. 지방정부 자치조직권의 실태와 쟁점의 검토

1. 우리나라 지방정부 자치조직권의 법제도적 실태

우리나라 지방정부 자치조직권의 보장과 한계의 토대를 이루고 있는 것은 헌법 제8장에 명시되 어 있는 지방자치에 관한 2개의 조항과 헌법에 근거한 「지방자치법」이다(조성규, 2014; 고인석, 2017). 보다 직접적인 근거는 「지방자치법」의 관련 규정을 시행하기 위한 대통령령인 「지방자치 단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」이다. 이 규정에 의해서 우리나라 지방정부의 조직 과 인력의 운용이 좌우되고 있다고 해도 과언이 아니다. 여기서는 이러한 헌법적·법률적 토대 하 에 운영되고 있는 우리나라 지방정부의 자치조직권과 관련한 제도적 현황을 자치조직권의 핵심적 인 내용인 기구설치권과 정원관리권으로 구분하여 살펴보고자 한다. 아울러 기구 및 정원의 관리 운영과 관련한 제도적 현황을 살펴보기로 한다.

우리나라 헌법에는 지방자치에 관련한 사항이 2개 조문(제117조와 제118조)으로 구성되어 있 다. 지방정부의 자치조직권에 관련한 조항은 헌법 제118조 2항으로 "지방의회의 조직, 의원선거, 자치단체장의 선임방법, 자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다"고 규정하고 있다. 이러한 헌법의 규정에 근거해서 「지방자치법」 및 시행령 등의 각종 법령에서 지방정부의 기구설 치에 관한 세부적인 사항을 다루고 있다. 「지방자치법」 제112조에서는 지방정부의 행정기구에 관 한 기본적인 내용을 명시하고 있다. 제112조 1항에서는 지방정부가 그 사무를 분장하기 위하여 필 요한 행정기구를 두는 것을 명시하고 있으며, 제2항에서는 행정기구의 설치는 대통령령이 정하는 기준에 따라 지방자치단체의 조례로 정하는 것으로 명시하고 있다.

「지방자치법」제113조에서는 지방정부가 그 소관 사무의 범위 안에서 필요한 경우 대통령령으 로 정하는 바에 따라 지방정부의 조례로 소방기관, 교육훈련기관, 보건진료기관 등 직속기관을 설 치할 수 있도록 하고 있다. 사업소(제114조), 출장소(제115조), 합의제행정기관(제116조)에 대해서 도 직속기관과 같은 내용으로 규정하고 있다. 부지사·부시장·부군수·부구청장과 같은 보조기관 의 설치근거에 관한 사항은 「지방자치법」 제110조에 규정되어 있는데, 보조기관 정수까지를 적시 하고 있다. 즉, 특별시의 부시장은 3명, 광역시·특별자치시의 부시장 및 도와 특별자치도의 부지 사는 2명(인구 800만이상의 광역시나 도는 3명)을 넘지 않는 범위에서 대통령령으로 정하도록 되 어 있다. 시의 부시장, 군의 부군수 및 자치구의 부구청장의 수는 1명으로 제한하고 있다.

지방정부의 기구설치권과 관련한 자율성의 범위를 제한하고 있는 법령은 대통령령인 「지방자 치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」이다. 지방정부가 기구설치와 관련한 조례를 정할 수 있는 범위는 「지방자치법」과 대통령령인 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규 정」의 범위 내에서 이다. 지방정부가 자치조직권을 운영하는 과정에서 실질적인 제한을 받고 있 는 것은 「지방자치법」이라기보다는 대통령령인 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」이라고 할 수 있다(김종성, 2009; 조성규, 2014; 고인석, 2017). 이 규정에 지방정부의 행정기 구 설치기준의 상한선이 설정되어 있기 때문에 이 상한선내에서만 조례로 제정할 수 있다(규정 별

丑 1).2)

또한「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」제13조(시·군·구의 기구설치기준) 제1항은 기초지방정부인 시·군·구에 설치할 수 있는 행정기구에 대해서도 상한선을 설치하여일정한 제한을 가하고 있다. 기초지방정부인 시·군·구 본청의 실국이나 과 담당관과 자치구가 아닌 구의 과담당관의 설치에 관한 사항은 해당 지방정부의 조례로 정하도록 하고 있으나, 설치할수 있는 기구의 수 즉, 설치기준을 지방정부의 인구규모에 따라 상한선을 명시하고 있다(규정 별표 3). 인구 이외의 지역특수성에 따른 요소들이 감안되어야 함에도 불구하고, 이 상한선의 범위내에서 조례로 정해야 하기 때문에 사실상 지방정부는 기구설치의 자율성을 상당히 제약받고 있는 실정이다(조성규, 2014; 고인석, 2017).

「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」은 광역지방정부와 기초지방정부에 설치할 수 있는 행정기구의 수를 제한하고 있을 뿐 아니라 기구설치의 일반적 요건을 구체적으로 명시하고 있다. 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」제6조에서 기구설치의 일반 요건을 명시하고 있는데, 그 규정내용이 매우 구체적이다. 예컨대 국은 특별한 경우 외에는 소관업무의 성질이나 양이 4개 과 이상의 하부조직이 필요한 경우에 설치하도록 하고 있다. 그리고 국이외의 실·본부는 업무의 성질상 국이나 과로서는 그 목적달성이 곤란하다고 인정되는 경우에만설치할 수 있도록 규정하고 있다. 이 밖에 과로서 성립할 수 있기 위해서는 12명 이상의 정원이 필요한 업무량이 있어야 한다는 규정 등 매우 구체적이고 세세한 가이드라인을 제시하고 있음을 알수 있다.

이러한 가이드라인의 구체적인 설정은 행정기구 및 정원관리에 있어 전국적인 차원에서의 통일성과 형평성을 유지하기 위한 것으로 판단된다. 하지만 의회사무기구의 설치기준 및 직급기준 (규칙 별표 4), 위원회에 두는 전문위원의 직급 및 정수기준(규칙 별표 5), 사업본부 사업소 및 출장소의 장 등의 직급기준(규칙 별표 6), 제주특별자치도에 두는 보조 보좌기관 등의 직급기준(규칙 별표 7)을 통해 지방의회 및 보조기관의 자치조직권을 통제하고 있다. 이러한 자치조직권에 대한 통제와 제한은 조직에 대한 획일적 규율, 법령에 의한 타율적 규율(조성규, 2014), 법령에 의한 경직적 통제, 그리고 획일적 기구설치 기준(심상복, 2007)으로 비판받고 있으며, 지방정부의 자치조직권 확대를 위해서는 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」의 폐지가 제기되고 있다(김종성, 2009).

2. 자치조직권의 법제도적 실태를 둘러싼 중앙정부와 지방정부간의 쟁점검토

우리나라 지방정부의 자치조직권에 관한 연구자들의 관심과 함께 중앙정부와 지방정부간의 자치조직권을 둘러싼 논쟁은 끊이지 않고 있다. 즉 「지방자치법」에 근거하여 대통령령으로 지방정부의 기구설치와 직급별 기준을 명시함으로써 중앙정부와 지방정부간에 자치조직권 의 인정 정도

^{2) &#}x27;규정 별표 1'이라 하면「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 따른 별표를 말한다. 이하는 규칙 별표 3, 4, 5, 6, 7 또한 동일하다.

를 둘러싼 갈등이 지속되고 있는 것이다(조성규, 2014). 중앙정부는 지방정부의 조직권을 완전히 자율화할 경우 기구남발과 방만한 정원의 운영으로 국가 전체적으로 보면 상당한 비효율과 낭비 를 초래할 가능성이 높기 때문에 사전적인 가이드라인을 설정하여 어느 정도 규제하지 않을 수 없 다는 입장이다(심상복, 2007). 반면에 지방정부는 자치조직권이 지방자치의 본질적 내용을 이루고 있을 뿐만 아니라 복잡 다양해지는 지방행정의 수요에 대한 능동적이고 유연하게 대응하기 위해 서는 꼭 필요하다는 입장을 보이고 있다(심상복, 2007). 여기서 보다 구체적으로 현행 자치조직권 에 관련한 제도와 관련하여 중앙정부와 지방정부간의 입장 차이를 쟁점별로 살펴보기로 한다.

먼저 기구설치권과 관련하여 4가지 측면에서 입장의 차이를 식별할 수 있다. 첫째, 지방정부 기 구설치의 일반요건을 대통령령으로 규정하고 있는데(제6조), 이에 대해 중앙정부는 지방정부간의 통일성과 남발의 방지를 위해 기구설치 일반요건을 규정할 필요가 있다는 입장이다. 반면에 지방 정부는 기구설치의 자율성은 자치권의 핵심적 사항이므로 사전 통제적 성격의 일반요건은 불필요 하다는 입장을 보이고 있다. 둘째, 지방정부에 설치할 수 있는 행정기구의 수를 대통령령으로 제 한하고 있는 것(제9조, 제10조)에 대하여 중앙정부는 유사 지방정부간 형평유지 및 적정의 도모를 위한 가이드라인이 필요하다는 차원에서 존치할 필요가 있다는 입장이다. 반면에 지방정부는 「지 방자치법」에 설치의 근거만 규정하고 구체적인 기구설치에 관한 사항은 지방정부의 조례로 규정 할 수 있도록 자율성을 부여해야 한다는 것이다(고인석, 2017).

셋째, 일정직급 이상으로(시·도의 경우 3급, 시·군의 경우는 5급) 보하는 한시기구와 소속기관 을 설치하는 경우 행정안전부 장관과 협의해야 한다는 규정(제21조)에 대하여도 입장을 달리하고 있다. 중앙정부는 한시기구는 한시적인 사업을 수행하기 위해 설치되어야 함에도 지방정부의 인 사운용 수단으로 변질 운용될 가능성이 높고, 또한 일단 한번 만들어지면 상설화되는 부작용이 있 기 때문에 어느 정도 사전규제를 해야 한다는 입장이다. 반면에 지방정부는 한시기구 설치에 필요 한 사항은 조례로 정하여 자율적으로 운용할 수 있도록 해야 한다는 입장이다.

끝으로 부단체장의 정수에 관한 사항과 관련한 입장의 차이이다. 「지방자치법」에서는 부단체 장(부지사·부시장·부군수·부구청장)의 정수와 임명방식에 대해 규정하고 있다(제110조). 이에 대 해 중앙정부는 부단체장의 정수는 규모별로 차등화 할 필요가 있으며, 시·도 부단체장 일부의 국 가직 유지는 국정의 통합성과 국가위임사무의 수행, 인사교류의 활성화 측면에서도 필요하다는 입장이다. 반면에 지방정부는 현행 「지방자치법」에 규정되어 있는 부단체장의 정수를 상향조정 하고, 나아가서는 지방정부가 조례에 따라 자율적으로 정할 수 있는 여지를 주어야 한다는 입장을 보이고 있다. 자치단체장에 대한 업무의 과부하를 줄이고 복잡 다양해지는 지방행정수요에 대응 하기 위해 지역특성에 따른 부단체장 운영의 자율성을 인정해야 한다는 것이다(조성규, 2014).

이상에서 살펴본 바와 같이 지방정부 자치조직권의 핵심적인 요소인 기구설치권과 관련하여 중 앙정부와 지방정부간의 입장차이가 있음을 알 수 있다. 중앙정부의 입장에서는 기구설치 및 정원 관리에 관한 지방정부의 자율성을 완전히 보장할 경우, 기구의 남발과 정원의 방만한 운영 가능성 이 농후하기 때문에 일정부분 중앙정부의 관여가 불가피하다는 것이다. 그동안 기구설치와 정원 관리와 관련하여 중앙정부는 점진적인 자율화 조치를 계속 추진하여 상당부분 지방정부의 자치조 직권을 확대하여 온 것은 사실이다. 하지만 지방정부는 이러한 점진적인 자율화의 조치에서 나아 가 이제는 보다 획기적인 자율화 조치를 요구하고 있는 상황이다(김종성, 2009; 조성규, 2014; 고 인석, 2017).

Ⅳ. 자치조직권의 확대를 위한 정책법학적 관점

지방정부의 자치조직권은 자치권을 구성하기 위한 중요한 요소이며 자치권을 보장하기 위한 필수 정책수단이라고 할 수 있다. 참여정부 이후부터 현 문재인 정부까지 지방자치와 자치분권을 실현하기 위해 다양한 개혁 정책 과제를 제시하고 지방정부의 자치권을 보장하기 위한 법제도적 한계와 법규정의 미비점을 보완하기 위한 조치를 강구 중에 있다. 문재인 정부의 대통령 개헌안과 30년만의 「지방자치법」 전부법률개정(안)이 대표적이라고 할 수 있다. 하지만 지방정부의 자치조 직권 확대는 법제도적 개선방안의 관점에서만 논의되어서는 곤란하다. 정책의 맥락과 이를 법규로 반영하고 실행하는 과정에 대한 보다 체계적인 논의가 요청된다. 다음에서는 지방정부의 자치조직권 확대 방안을 위해 법정책학과 정책법학적 관점을 비교 소개하고자 한다.

1. 정책·법률·행정의 관계3)

정책법학적 관점을 살펴보기 위해서는 정책, 법률, 그리고 행정 간의 관계에 대한 논의가 전제되어야 한다. 그동안 정책과 법 간에는 긴밀한 관계가 있음에도 불구하고 정책의 법적인 개념과의의를 분석하거나 법적인 측면에서 정책의 형성과정과 집행의 의미에 대한 논의가 활발하지 못하였다(임현, 2014: 85-86). 이러한 현상은 정부의 정책과 행정을 연구대상으로 하는 행정학이나 정책학에서 정책과 행정현상을 주로 실증적이고 경험적인 연구에 치중하여 정책을 규범적으로 제도화하고 이에 근거하여 이루어지는 행정현상의 법적인 토대에 대한 논의를 소홀히 한데서 기인한다(이시원, 2019: 185). 또한 공법학에서는 정책을 규범으로 형성하는 과정보다는 성문화된 법령의 해석 즉, 법해석학에 치중하여 왔기 때문에 정책과 법률 간의 관계에 대한 논의가 충분히 이루어지지 못하였다(임현, 2014: 86).

정책과 법률의 관계에 관한 논의가 없었던 것은 아니지만 일부 공법학자와 행정학자에 의해 시론적인 수준에서 이루어져 왔다(이시원, 2019). 미국에서의 법과 정책의 논의는 법과 정책 간의 관계 설정이나 개념적 구조에 대한 규명이 아닌 실제적인 분석에서 문제를 해결하는데 중점을 두고 있다(강동욱, 2014: 3). 하지만 여기서는 정책학의 입장에서 정책과 법률 간의 관계 설정에 대해 논의하고자 한다. 정책은 공공문제의 해결을 위하여 권위 있는 정부기관이 정책목표와 이에 필요한 정책수단에 대하여 공식적으로 결정한 기본방침으로 정의될 수 있다(정정길 외, 2010: 35). 정책은

³⁾ 소제목 '1. 정책·법률·행정의 관계'와 '2. 법정책학과 정책법학적 관점의 차이와 의미'는 이시원(2019)을 부분적으로 수정·보완한 것이다.

사회에서 제기되는 공공문제로부터 시작되며, 정부가 어떤 공공문제를 우선적으로 다루어야 하는 지에 대한 현상이 정책의제설정론으로 나타난다(이시원, 2019: 185).

이시원(2019: 185)은 정부, 공공문제, 정책의제, 정책형성, 행정, 법의 관계를 다음과 같이 정리 하고 있다. 정책의제는 정부가 해결해야 할 대상으로 채택된 공공문제이다. 이러한 정책의제를 대 상으로 정책형성(정책결정) 과정에서 문제의 파악과 목표의 설정, 그리고 목표달성에 필요한 정책 수단을 결정하는 활동이 이루어지며, 이 결정의 산물을 일반적으로 정책이라고 한다. 정책은 집행 과정 즉, 행정을 통해 실현되고 그 목적이 달성된다. 하지만 행정은 행정부를 중심으로 한 정부기 관이 자의적으로 수행하는 것이 아니라 법치주의의 원리에 따라 법에 근거한 활동으로 이루어져 야 한다(정정길 외, 2010: 35). 이것을 흔히 행정의 법치주의원리라고 한다. 행정의 법치주의원리 는 행정수반을 중심으로 한 행정권의 과도한 권력집중을 억제하고 고질적인 행정부패나 부조리와 같은 행정의 횡포로부터 국민을 보호하기 위한 것이다(이시원, 2019: 185). 즉 행정의 법치주의는 대의기관인 의회가 제정한 법률에 근거하여 행정이 이루어지게 함으로써 민주주의의 이념을 실현 하기 위한 것이라고 할 수 있다(Beckett & Koenig, 2005: 35).

정책과 법률의 관계를 요약하면 정책은 법으로 제도화되지 않으면 정책으로서의 효력이 없다는 것을 확인할 수 있다. 정책과 법률 그리고 행정은 국가의 활동이 이루어지는 가장 기본적인 축을 이루고 있는 것이다. 정책을 국가가 실현해야 할 규범으로 제도화 한 것이 법이며, 그 법의 집행이 행정이라고 볼 수 있는 것이다. 다시 말하면 법은 정책의 산물이자 수단이며 법을 통해 규정된 수 단을 실현하는 활동이 행정인 것이다. 행정활동 과정에서 보다 구체적인 수준의 정책을 결정하고 집행하는 재량권이 있다고 하더라도 법에서 위임한 범위를 벗어난 행정활동은 위법 부당한 것으 로 그 효력이 인정될 수 없는 것이다(이시원, 2019: 185).

정책과 법률의 관계를 알기 위해서는 정책과 법률의 제정 및 개정과의 관계를 살펴볼 필요가 있 다(조형원, 2002). 대의기관인 의회의 입법 활동은 법률의 제정과 개정이 주를 이루어, 국회와 국 회의원을 포괄적으로 입법자로 규정하고 있다. 법률의 제정은 새롭게 제기된 공공문제에 대응하 기 위한 정책을 결정하여 그 결과를 새로운 법률로 행정활동의 근거를 마련해 주는 것이다. 한편 법률의 개정은 이미 제정된 법률의 테두리 안에서 정책의 목표와 수단을 보완하거나 추가하기 위 하여 이루어지는 활동이다. 따라서 기존의 정책을 수정하거나 보완할 필요가 있을 경우에는 법률 의 개정을 통해 수정된 정책을 법으로 명시해야 그 효력이 발생될 수 있다. 이러한 법률의 제정과 개정과 관련해서도 정책과 법률 그리고 행정은 상호불가분의 관계임을 알 수 있다(이시원, 2019: 185).

2. 법정책학과 정책법학적 관점의 차이와 의미

이상에서 정책, 법률 그리고 행정은 상호불가분의 관계라고 논의하였다. 하지만 정책과 법과의 다양한 측면에 관한 논의는 아직까지 충분하게 다루어지지 않고 있는 현실이다(이시원, 2019). 우 리나라에서는 근래에 들어 그동안 성문화된 법령의 해석에 치우쳤던 법학에서 정책을 규범으로

형성하는 과정 즉, 형성된 정책을 법으로 제도화하는 과정에 관심을 가지고 연구하는 법정책학이 논의되기 시작하였다(이시원, 2019: 186). 1999년에 한국법정책학회가 출범하면서 법정책학 분야 의 학문적 개념과 위상이 정립되기 시작했다(송호신, 2019). 정책법학적 관점도 또한 비교적 최근 에 논의되기 시작한 학문 분야라고 할 수 있다(이시원, 2019). '법정책학'과 '정책법학적 관점'의 용 어상 '법'과 '정책' 그리고 '정책'과 '법'이 순서를 바꾸어 합성어로 개념화되었기 때문에 혼란을 방 지하기 위해서라도 전자와 후자를 구별해야 할 필요가 있다.

먼저 법정책학은 정책법학적 관점과 비슷하게 학문적 연구의 축적이 아직 미흡하여 명확한 정 의를 내리기는 힘들다(조형원, 2013; 강동욱, 2014: 이덕난, 2014). 법정책학은 간단히 말하면 법학 과 정책학을 합성한 용어로 법정책 분야를 연구하는 학문이라고 할 수 있다(송호신, 2019). 법정책 학은 법정책의 연구방법과 연구범위에 따라 다양하게 정의되고 있지만 핵심은 법과 정책을 기반 으로 한 학제간 접근 방법과 다학문적 접근 방법으로써 통합학문의 성격이 짙다(조형원, 2013). 그 리한 법정책 입장에서 법정책학은 법정책에 대한 연구를 대상으로 하는 학문이며, 법정책은 정책 에 대한 법학, 법학의 정책적 측면, 법학에 있어서의 정책을 연구하는 학문이라고 할 수 있다(송호 신, 2019: 38).

법정책학은 학문적 정의와 개념에 법정책을 기본으로 하여 법과 정책의 관계를 정립하려고 한 다. 이와 같은 입장은 다음과 같은 법정책학의 다양한 정의에서 파악할 수 있다. "법을 제정 또는 개정하고 집행하고 적용하는 정책들을 법정책이라고 할 수 있으며, 이러한 정책들을 법의 이념 내 지 목적에 부합되는 법으로 제정 개정하거나 집행할 수 있는 정책적 요건을 조성할 수 있는 방안 이 무엇인지를 연구하는 학문"이 법정책학이다(조형원, 2013: 228). 법정책학은 법을 수단으로 한 정책목표 설정과 이를 실현하기 위한 정책과정이라고 정의되고 있다(노기호, 2001). 법정책학은 법을 대상으로 한, 그리고 인간의 공동생활을 형성한다는 목표를 가진 모든 정책을 의미한다(강동 욱, 2014: 6). 끝으로 법정책학은 각종 사회문제에 관한 정책을 과학적 탐구 과정을 통해 정책의 효 율과 법적 시각을 조화하여 기술적으로 법리를 구성하고, 이것이 법이론의 구조와 법적 체계에 적 합하도록 법적 사고방식을 구현하도록 하는 학문이다(송호신, 2019: 44).

그러한 법정책학의 정의를 바탕으로 법과 정책의 관계에서 법정책학은 공공정책과 사회문제를 해결하기 위한 법과 공공정책이란 학제적 연구경향으로 법정책에 대한 과학적 접근을 총칭하는 개념으로까지 확대되고 있다(강동욱, 2014). 법정책학의 정의에 대한 임현(2014)의 입장이 그러하 다. 법정책학은 "법학과 정책학의 합성어로서 법과 정책 또는 법과 공공정책이란 일종의 학제적 연구경향을 하나의 학문분과로 인식하여 만들어진 개념인 동시에 법정책에 대한 과학적 접근을 총칭하는 개념"이나, "의사결정이론을 법적으로 재구성하여 이를 현재 그 나라의 실정법체계에 결 부시켜 법제도 또는 룰의 체계를 설계함으로써 현재 그 국가가 직면한 각종의 사회문제를 컨트롤 하고 그 해결을 위한 방책을 법적 의사결정 또는 법적 정책결정을 하는 자에게 조언하거나 제공하 는 일반적인 이론틀 내지 기법"이다(임현, 2014: 90). 결론적으로 법정책학은 각종 사회문제에 관 한 정책을 과학적 탐구 과정을 통해 정책의 효율과 법적 시각을 조화하여 법리를 구성하고, 이것 이 법 이론의 구조와 법적 체계에 적합하도록 법적 사고방식을 구현하는 학문이라고 할 수 있다 (송호신, 2019: 44).

그러한 법정책학과 달리 정책법학이라는 분야 또한 일본학자에 의해 제기되고 있다. 기존의 법 률학이 법제도의 취지내지 의미를 탐구하는 해석학에 치우쳤다고 주장하면서 정책을 법제도로 설 계하는데 중점을 두는 정책법학을 주창하고 있는 것이다(阿部 泰隆, 2003: 1-6). 하지만 정책법학이 법정책학과 구분되는 별개의 분야인지에 대한 명확한 설명은 없다. 이는 법정책학이 학문적 정체 성에 대한 규명 없이 학제적 연구를 통해 법제도의 문제점을 해결하기 위한 대책을 강구하는 수준 에 머물고 있으며, 이런 점에서 우리나라는 일본과 같은 양상으로 전개되고 있다는 데서 기인할 수 있다(강동욱, 2014: 3). 그러나 정책법학은 정책능력의 향상과 함께 정책을 어떻게 법제도로 설계하 여 현실문제의 해결에 도움을 줄 것인가에 중점을 두고 있다. 따라서 정책학의 관점에서 보면 법정 책학과 달리 정책법학은 정책학에 무게중심을 둔 법학과의 학제적인 연구 분야라고 할 수 있다.

정책법학은 법정책학과 다음과 같이 차별될 수 있다. 첫째, 법정책학은 정책과 법 중에서 법학 에 무게 중심을 두고 있다. 반면에 정책법학은 정책문제의 해결을 위해 일련의 분석적이고 정치적 인 과정을 거쳐 정책목표와 정책수단을 결정하고 결정된 정책목표와 정책수단을 어떻게 법규의 내용으로 기술하여 집행을 위한 법제도로 확정지을 수 있을 것인가에 초점을 둔다. 즉 정책법학은 정책의제설정, 정책목표, 정책수단, 정책의사결정을 통한 집행의 전과정을 법제도의 틀에서 분석 하는 것이라고 할 수 있다.

둘째, 법정책학은 공공문제의 대응에 대한 정책 과정과 절차에 대한 과학적 접근방법이 미비하 지만 정책법학은 다음과 같은 일련의 과정을 설정하고 있다(阿部 泰隆, 2003: 10-11). 먼저 정책과 제에 대한 면밀한 탐구이다. 해결과제로 제기된 정책문제의 본질과 원인 등을 규명한 후, 문제해 결을 통한 정책목표를 설정하는 것이다. 그 다음으로 정책과제와 관련한 현행의 법률을 조사·검 토하는 과정에 들어간다. 현행의 법률 내에서 보완 가능한 경우는 보완해야 할 정책내용(정책목표 와 수단)을 탐색하고, 현행의 법률로 해결하기 어렵다면 해결 가능한 수단들은 무엇인가를 탐색한 후, 이들 수단들을 소망성과 실현가능성 등의 기준으로 비교하여 가장 바람직한 정책수단을 선택 한다. 현행의 법령 내에서 보완할 내용이나 완전히 새로운 정책으로 결정된 내용을 명확히 확정한 다음, 이를 법령으로 조문화하는 작업을 거쳐, 의회에 상정하여 합법화하는 절차를 거치는 것을 상정하고 있다. 그러한 정책법학의 과학적인 접근방법과 달리 법정책학은 법정책 입장에서 법을 제정·개정하거나 집행할 수 있는 정책적 요건을 조성할 수 있는 방안에 중점을 두고 있다(조형원, 2013).

결론적으로 정책법학적 관점을 요약하면 현실의 정책문제를 해결하기 위해 일련의 정책과정을 거쳐 결정된 정책내용(정책목표와 정책수단)을 어떻게 법제도로 설계하여 반영할 것인가 하는 문 제이다(이시원, 2019: 187). 다시 말하면 정책법학적 관점은 정책과정을 통해 결정된 정책 목표와 정책수단이 법제도로 실현될 수 없다면 입법자를 통한 법률의 제·개정을 거쳐 정책의 합법화를 법률로 보장하는 것이라고 할 수 있다. 입법적 규정의 내용이 정책의 집행방식과 효과에 중요한 영향을 미친다는 것은 말할 나위도 없다. 입법적 규정의 내용이 정책 대상 집단인 개인들과 기관 들의 행태에 영향을 미치고 이러한 행태에 따라 정책의 효과에 영향을 미치기 때문이다(Kraft &

Furlong, 2007: 305).

V. 자치조직권 확대를 위한 정책법학적 대안

앞에서 논의한 중앙정부의 통제와 규제로 인한 지방정부의 자치조직권의 한계를 해결하기 위해 정책법학적 관점으로 접근해볼 수 있다. 지방정부의 자치조직권 확대는 자치분권 시대를 여는데 있어서 중요한 정책과제이며 정책목표라고 할 수 있다. 우리나라에서 아직 미발달 분야로 남아있는 정책법학적 관점을 자치조직권 확대에 관한 논의에 적용하는 것은 지방자치학, 정책학, 그리고 법학의 외연을 확장하는 학제간 통합연구뿐만 아니라 이 관점을 관련 학계에 소개한다는 점에서 상당한 의미가 있다고 하겠다.

지방정부의 자치조직권 확대가 지방정부의 정책목표라고 한다면 정책수단을 통해 달성하는 것이 바람직하다(정정길 외, 2010). 정책목표를 설정하고 정책수단을 마련했다면 법적인 뒷받침이 필요하다. 정책의 실현과정인 행정은 법치행정의 원칙에 따라 법률의 우위와 법률의 유보라는 두가지 원칙에 의한 법적 제약을 받고 있기 때문이다(홍준현, 2009: 3). 그런 이유로 정책수단에 대한 법적인 토대의 마련을 위해 어떠한 내용의 규정을 어떻게 담아야 하는가 하는 문제가 매우 중요하며, 어떠한 내용의 입법적 규정을 두느냐에 따라 행정활동 행위자의 행태에 영향을 미치고, 행위자의 행태에 따라 정책목표의 효과달성 여부에 영향을 미치게 된다(이시원, 2019: 188).

따라서 지방정부의 자치조직권 확대를 위해서는 정책수단으로 채택된 자치조직권을 제약하는 법적 토대를 분석해야 하며, 법적 토대가 미비하거나 제·개정이 필요하다면 법률적 제도화와 합법화가 필요하다. 그러한 일련의 과정은 바로 정책법학적 관점과 맥락을 같이 하고 있다. 앞에서 설명한 바와 같이 정책법학적 관점은 정책과정을 통해 결정된 정책목표와 정책수단이 법제도로 실현될 수 없다면 입법자를 통한 법률의 제·개정을 거쳐 정책의 합법화를 법률로 보장하는 과정이라고 볼 수 있기 때문이다. 그러한 점에서 정책법학적 관점은 '입헌주의적 지방자치론'과 유사하다고 할 수 있다. 입협주의적 지방자치론은 지방정부의 자치권이 침해받았을 때, 헌법 전문과각 조항을 재해석하여 지방자치의 원리를 규범화하는 것이다(최상한, 2012: 163).

다음에서 본 연구는 지방정부의 자치조직권 확대를 정책법학적 관점에 따라 헌법적 측면과 법률적 측면으로 분석하여 대안을 논의하고자 한다. 헌법적 측면은 자치조직권 확대를 위한 현행 헌법, 국회 헌법개정특별위원회, 그리고 대통령 발의 헌법개정(안)을 비교분석하여 정책법학적 관점에서 대안을 제시하는 것이다, 법률적 측면은 현행「지방자치법」과 30년만의「지방자치법」 전부개정법률(안)을 비교하여 자치조직권에 대한 대안을 논의한다. 지방정부의 자치조직권 확대를 위해 헌법적 측면과 법률적 측면으로 정책법학적 대안을 논의하는 것은 자치조직권 확대가 정책목표이며 이를 실행하기 위한 정책수단은 헌법과 법률을 조사·분석하여 헌법과 법률을 통해 법적집행이 합법화될 수 있는가를 검토할 수 있기 때문이다. 정책목표를 달성하기 위해 집행이 합법화될 수 없다면 헌법 혹은 법률의 개정을 통해 정책수단이 합법화되어야 한다는 일련의 과정이 곧

정책법학적 대안이라고 할 수 있다.

1. 헌법적 측면의 정책법학적 대안

자치조직권을 둘러싼 중앙정부와 지방정부간의 논쟁은 끊이지 않고 있다. 광역지방정부를 대변 하는 전국시도지사협의회는 그동안 성명서 등의 형태로 지속적으로 자치조직권의 보장을 요구해 왔다. 민선 5기를 마무리하는 시점인 2014년 3월에는 지방자치를 실질적으로 보장할 수 있는 헌법 개정의 요구를 담은 성명서를, 민선 6기가 출범한 직후인 2014년 10월에는 지방정부의 자치조직 권을 보장하라는 성명서를 연속적으로 발표하였다. 이러한 요구는 민선단체장의 선거로 지방자치 가 부활된 지 20여년이 넘었음에도 실질적인 지방자치를 실현하기에는 여러 가지 법제도적인 한 계가 있음 반증하는 것이다. 그러한 법제도적 한계는 현행 헌법의 개정으로 이어지며 이에 대한 정책법학적 대안을 제시할 수 있다.

그러한 요구와 자치분권에 대한 시대적 흐름에 발맞추어 최근 들어 소위 분권형 개헌에 대한 논 의가 활발하게 일어나고 있다. 국회는 2016년 12월 헌법개정특별위원회를 발족시켜 2018년 1월 자문위원회의 보고서의 형식으로 헌법개정(안)을 발표하였으며, 문재인 대통령은 19대 대통령 선 거당시의 공약을 이행하기 위해 제7회 지방동시선거의 일정에 맞추어 2018년 3월 대통령발의 헌 법개정안을 국회에 제출하였다. 이들 헌법개정(안)의 공통적인 특징은 자치분권을 포함한 분권형 개헌을 강조하고 있다는 점이다.4)

여기서는 국회 헌법개정특별위원회 자문위원회 보고서와 대통령 발의 헌법개정(안)에 나와 있 는 내용을 중심으로 지방정부의 자치조직권과 관련한 규정을 검토해 보기로 한다.

1) 국회 헌법개정특별위원회 자문위원회 헌법개정(안)

국회 헌법개정특별위원회가 2018년 1월 자문위원회 보고서 형태로 발간한 헌법개정(안)은 국회 에서 공식적으로 채택된 것은 아니기 때문에 국회에서 마련한 헌법개정(안)으로 보기는 어렵다. 그러나 많은 전문가의 참여와 토론을 통해 마련한 헌법개정(안)이기 때문에 향후 국회의 의결과 국민투표를 위해 완성된 헌법개정(안)을 마련하는 경우, 상당 부분은 반영해야 할 내용들을 담고 있음에 유의할 필요가 있다. 무엇보다도 국회 헌법개정특별위원회 자문위원회(이하 헌법개정특 위)는 헌법개정(안)을 마련하면서 지방분권을 지향한 내용을 담으려고 노력하였다는 점이다.

헌법은 국가공동체 운영의 기본방식과 내용을 규정한 것이므로 다른 법령과 국가활동을 넘어 국

⁴⁾ 지방분권을 강조한 개헌(안)은 국회와 정부가 내놓은 개헌(안)외에 2015년 (사)한국헌법학회가 발표한 개 헌(안), 대화문화아카데미의 2016년 새헌법안, 2018년 참여연대가 제출한 개헌(안)에서도 찾아 볼 수 있 다. (사)한국헌법학회는 전국시·도지사협의회의 의뢰로 연구한 결과를 「지방분권형헌법 개정안 연구」라 는 보고서로 발표하였으며, 10년간의 연구를 바탕으로 대화아카데미는 자치분권을 강화하는 새헌법을 제 시하였으며, 참여연대는 2018년 1월 국민청원의 형식으로 대한민국 헌법개정(안)을 국회에 제출하였다. 이들이 제안한 헌법개정(안)은 국회의 헌법개정특별위원회 자문위원회가 제안한 것과 정부가 제출한 헌 법개정(안)보다 훨씬 더 지방분권을 강조한 내용을 담고 있음을 확인할 수 있다.

민생활의 기준이 된다(이기우, 2018: 102). 그러므로 공동체 구성원의 일상에 가장 중요한 영향을 미친다고 해도 과언이 아니다. 국가공동체 운영의 기본방식과 내용을 규정한 헌법을 토대로 일상 의 헌정질서가 유지되는 관성을 갖고 있기 때문에 이의 변경 또한 쉽지 않다. 이 때문에 대다수 공 동체 구성원들은 헌법은 되도록 이면 손대지 않는 것이 좋다는 생각을 가지고 있는 것이 사실이다.

그러나 현행 헌법을 기반으로 지난 30여 년간 국가가 운영되면서 지속가능한 발전을 위해서는 지방의 다양한 역량을 고양하는 지방분권적인 체제로의 이행에 대한 공감대가 형성되었다고 볼 수 있다. 이러한 시대적 흐름에 맞추어 헌법개정특위 헌법개정(안)은 헌법 제1조에 대한민국은 지 방분권 국가임을 선언하고 있다. 또한 입법권이 국회의 배타적 권한임을 명시한 제40조 규정을 개 정하여 입법권은 국민 또는 주민이 직접 행사하거나 그 대표기관인 국회와 지방의회가 행사하는 것으로 규정하였다. 이것은 지방의회도 입법권을 행사하는 주체로 명시함으로써 지방정부의 조직 에 관한 사항도 지방정부가 자주적으로 입법할 수 있는 근거를 마련해주고 있다. 그리고 '지방자 치단체'라는 용어 대신에 '지방정부'라는 용어로 대체하여 중앙정부와 수평적인 위상을 부여하고 있음을 알 수 있다.

보다 구체적으로 지방자치에 관한 규정을 보면 현행 헌법에서는 2개 조항(제117조, 제118조)에 불과하던 것을 4개 조항(제117조에서 제120조)으로 확대하였으며 특히 신설될 제118조의 규정에 서는 중앙정부와 지방정부간의 관계를 매우 구체적이고 다양하게 설정해 두고 있다. 본 연구에서 관심을 두고 있는 지방정부의 자치조직권과 관련한 사항은 제120조에 2개의 조항으로 구성되어 있다. 제120조 1항에서는 지방정부에는 지방의회와 집행기관을 두며, 지방정부의 법률로 주민총 회를 입법기관으로 할 수 있다고 규정하고 있다. 2항에서는 지방정부의 입법기관과 집행기관의 조 직·인사·권한·선거, 기관구성과 운영에 관하여 필요한 사항은 해당 지방정부의 법률로 정한다고 규정하고 있다.

여기서 특기할 것은 지방정부의 조직권과 관련해서 거시적인 측면과 미시적인 측면을 동시에 규정하고 있다는 점이다. 거시적 조직권은 지방정부의 형태에 관한 것으로, 미시적 조직권은 기존 의 지방정부 활동에 필요한 집행기구에 관한 것으로 정의할 수 있을 것이다. 제120조 규정을 통해 지방정부의 입법기관과 집행기관의 조직(미시적 조직)을 자주적으로 규정할 수 있을 뿐 아니라 기 존의 독임제 방식뿐만 아니라 합의제 등 다양한 형태의 지방정부 형태(거시적 조직)를 지방정부에 따라 자율적으로 규정할 수 있도록 하고 있다.

이것은 지방정부의 자치조직권과 관련하여 헌법상의 진전된 조치로 판단된다. 미시적 자치조직 권 즉, 지방의회와 지방집행부의 활동과 관련한 기구의 설치 권한을 지방정부의 법률로 정하도록 함으로써 지방정부의 조직권을 자주적으로 정할 수 있는 제도적 틀을 헌법규정을 통해 보장하고 있다는 점에서도 매우 진전된 조치로 평가할 수 있다. 이는 현재 대통령령으로 지방정부의 부단체 장 정원, 실·국 수 등 자치조직권을 통제하는 폐쇄적 조직형성권을 지역실정과 특성에 맞게 개방 된 조직형성권으로 부여할 필요에 따른 것이다(헌법개정특별위원회 자문위원회, 2018).

2) 대통령 발의 헌법개정(안)

2017년 5월 9일 치러진 제19대 대통령 선거과정에서 주요 정당의 후보들은 개헌을 주요 공약으 로 제시하였다. 더불어 민주당의 후보로 당선된 문재인 대통령은 19대 대통령 선거당시의 공약을 이행하기 위해 제7회 지방동시선거의 일정에 맞추어 2018년 3월 대통령발의 헌법개정(안)을 국회 에 제출하였다. 이 개헌안의 특징 가운데 하나는 지방분권의 강화를 강조한 점이다. 먼저 대한민 국 국체의 성격과 권력의 원천을 규정한 헌법 제1조에 헌법개정특위 헌법개정(안)과 마찬가지로 지방분권 국가를 선언적으로 추가한 점이다. 헌법개정(안)에 따르면 헌법 제1조 3항을 추가하여 '대한민국은 지방분권 국가를 지향한다'라고 규정하고 있다. 지방분권 국가를 지향한다는 선언적 인 의미라 할지라도 헌법 제1조를 통해 향후 국가운영 방향으로 지방분권 국가를 천명한 것은 매 우 중요한 의미를 지닌다고 볼 수 있다.

지방자치에 관한 현행 헌법의 2개 조항을 헌법개정(안)에서는 4개 조항으로 늘려 규정하고 있 다. 2개 조항에서 4개 조항으로 늘려 규정함으로써 자치권의 내용과 범위가 보다 명확하고 확대되 었다. 이와 함께 특기할 사항은 헌법개정특위 헌법개헌(안)과 같이 '지방자치단체'라는 표현에서 '지방정부'로 명칭을 달리 하고 있다는 점이다. 헌법개정(안)을 통해서 중앙과 지방이 종속적·수직 적 관계가 아닌 독자적·수평적 관계라는 점을 분명히 하기 위해서 '지방자치단체'를 '지방정부'로, 지방자치단체의 집행기관 명칭을 '지방행정부'로 변경한 것이다. 또한 지방정부라는 명칭으로 바 뀜으로서 자치권을 행사하는 실체로서의 성격이 보다 분명하게 부각될 수 있는 것이다. 그리고 정 부와 지방정부 간 협력을 추진하고 지방자치와 지역 간 균형 발전에 관련되는 중요 정책을 심의하 기 위해 국가자치분권회의를 두며, 이 회의는 대통령, 국무총리, 법률로 정하는 국무위원과 지방 행정부의 장으로 구성되도록 하였다(헌법개정(안) 제97조).

본 연구의 주된 관심인 지방정부의 자치조직권에 관한 내용은 헌법개정(안) 제122조 2항에 규 정되어 있다. 2항에서 지방의회의 구성방법, 지방행정부의 유형, 지방행정부 장의 선임 방법 등 지 방정부의 조직과 운영에 관한 기본적인 사항은 법률로 정하고 그 구체적인 내용은 조례로 정하도 록 규정하고 있다. 현행 헌법의 규정과는 크게 2가지 점에서 차이를 발견할 수 있다. 첫째, 소위 거 시적 지방정부 조직권에 관한 사항을 헌법에 명시하고 있다는 점이다. 현행 헌법에서는 지방정부 를 지방자치단체라는 용어로 협소하게 규정하면서 미시적 조직권에 관한 사항만을 규정하고 있 다. 반면에 대통령 발의 헌법개정(안)에서는 지방의회의 구성방법, 특히 지방행정부의 유형, 지방 행정부 장의 선임방법 등을 법률로 정하고 구체적인 사항은 조례로 정하도록 하여 지방정부 공동 체 구성원들의 합의에 따라 다양한 형태의 지방정부를 선택할 수 있는 여지를 마련해 놓았다는 점 이다.

둘째, 거시적 지방정부의 조직권과 함께 지방의회와 지방행정부의 사무를 처리하기 위한 미시 적 조직권에 대한 사항도 현행 헌법에서는 법률로 정한다고 규정해 놓고 있으나 헌법개정(안)에서 는 기본적인 사항만 법률에 규정하고 구체적인 사항은 조례로 정하도록 직접 명시하고 있다는 점 이다. 이것은 법령의 범위 내에서만 조례로 규정할 수 있도록 함으로써 자치조직권의 행사가 실질

적으로 많은 제약을 가져왔던 현행 헌법의 틀에서 보면 상당히 진전된 것으로 볼 수 있다. 이와 같이 대통령 발의 헌법개정(안)에서는 지방정부의 자치조직권과 관련한 진일보된 규정들이 제시되어 있음을 알 수 있다. 또한 지방정부의 자치권은 주민으로부터 나오며, 주민은 지방정부를 조직하고 운영하는 데 참여할 권리를 가진다고 규정하여, 지방정부의 자치조직권에 대한 주민주권을 명확하게 하고 있다(헌법개정(안), 제121조 1항).

3) 헌법개정특별위원회와 대통령의 헌법개정(안)에 대한 논의

이상에서 살펴본 헌법개정특위가 제안한 헌법개정(안)과 대통령 발의 헌법개정(안) 모두에서 지방분권이 헌법개정의 중요한 현안이 되고 있음을 알 수 있다. 양 헌법개정(안)에서 지방분권국가임을 헌법 제1조에서 선언하고 있을 뿐만 아니라 지방자치단체라는 용어를 지방정부로 바꾸어 중앙정부와 대등하고 수평적인 관계를 강화시킨 점등을 미루어 볼 때, 종래의 헌법에 비해 지방분권을 획기적으로 강조하고 있다는 점을 부인하기 어렵다. 또한 지방자치에 관한 구체적인 규정에 있어서도 현행 헌법에서는 2개 조문에 불과한 내용을 담고 있으나 양 헌법개정(안)에서는 4개 조항으로 늘려 규정하고 있으며, 그 내용과 범위의 측면에서도 보다 구체적인 내용과 포괄적인 범위를 담고 있다.

보다 구체적으로 지방정부의 자치조직권의 관점에서 양 헌법개정(안)의 내용을 살펴보면 유사성과 함께 그 차이점을 발견할 수 있다. 먼저 유사성의 경우, 양 헌법개정(안) 모두가 현행 헌법에는 규정되어 있지 않은 소위 지방정부의 거시적 조직권에 관한 사항을 새로운 내용으로 추가하고 있다는 점이다. 지방의회와 지방집행부와의 관계, 지방집행부의 유형 등은 지방정부의 형태 내지는 거버넌스 구조에 관한 것으로 지방정부의 거시적 조직권에 관한 사항이다. 지방의회와 지방집행부의 사무를 수행하기 위해 필요한 조직 즉, 미시적 조직권에 관한 사항도 현행 헌법의 규정과비교할 때, 지방정부의 자치조직권을 훨씬 더 보장하는 방향으로 개정(안)을 제시하고 있다.

그러나 양 헌법개정(안)에서 차이점 또한 확인할 수 있다. 먼저 거시적 조직권과 관련하여 헌법 개정특위(안)에서는 지방정부에 지방의회와 집행기관 외에 주민총회를 입법기관으로 둘 수 있도록 하고 있다(제120조 1항). 반면에 대통령 발의 헌법개정(안)에서는 지방의회와 지방행정부만을 설정하고 있다(제123조 1-2항). 지방정부의 집행기관을 지방행정부로 명칭을 달리하고 있는 것도 특기할 사항이다. 다음으로 거시적 조직권과 미시적 조직권의 실행방법에 있어, 헌법개정특위 헌법개정(안)에서는 국회의 관련 법률에 관한 명시 없이 해당 지방정부의 법률로 정하도록 규정하고 있는 반면에, 대통령헌법개정(안)에서는 기본적인 사항은 법률로 정하고 구체적인 내용은조례로 정하도록 하고 있어 양자 간에 차이를 확인할 수 있다. 부연하면 헌법개정특위 헌법개정(안)은 국회 법률에 대응하는 지방정부의 법률이라는 개념을 도입하여 지방정부의 자치조직권에 관한 사항을 지방정부의 법률로 정할 수 있도록 직접 규정하고(제120조 2항) 있는 반면에 대통령헌법개정(안)은 기본적인 사항은 법률로 정하고 구체적인 사항은 종래대로 조례의 형식으로 정할수 있도록 하고 있는 것이다(제122조 2항).

그러나 헌법개정특위 헌법개정(안)은 관련 국회 법률에 대한 언급 없이 지방정부의 법률로 정할 수 있다고 규정함으로써 해당 지방정부의 법률에 의해 전적으로 자치조직권을 실행할 수 있는지 와 관련한 해석상의 논란을 초래할 수 있다. 또한 국회 법률과 지방정부 법률 간의 관계를 어떻게 설정할 것인가에 대한 전제적 명시가 미흡한 상태에서 지방정부의 법률이 종래의 조례를 의미하 는 것인지, 아니면 국회 법률과 대등한 위상을 가지고 있는지에 대한 해석상의 논란이 있을 수 있 다. 하지만 헌법개정특위 헌법개정(안)은 제118조 1-4항에서 중앙정부와 지방정부의 법률이 충돌 하는 경우 효력관계를 명확하게 함으로써 중앙정부와 지방정부의 법률 충돌을 방지하고 있음을 볼 수 있다. 지금까지 지방정부의 자치조직권에 대한 현행 헌법, 헌법개정특위 헌법개정(안), 대통 령 발의 헌법개정(안)의 미시적 조직권은 〈표 1〉와 같이 대비된다.

〈표 1〉 지방정부의 자치조직권에 대한 현행 헌법 및 헌법개정(안) 비교

현행 헌법	헌법개정특위(안)	대통령 발의 헌법개정(안)
제118조 ② 지방의회의 조직·권한·의	제120조 ② 지방정부의 입법기관과 집	제122조 ② 지방의회의 구성 방법, 지
원선거와 지방자치단체의 장의 선임방	행기관의 조직・인사・권한・선거, 기관구	방행정부의 유형, 지방행정부의 장의 선
법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에	성과 운영에 관하여 필요한 사항은 해당	임 방법 등 지방정부의 조직과 운영에
관한 사항은 법률로 정한다.	지방정부의 법률로 정한다.	관한 기본적인 사항은 법률로 정하고,
		구체적인 내용을 조례로 정한다.

4) 지방정부의 자치조직권 확대에 대한 헌법개정(안)의 제안

여기서는 지방정부의 자치조직권에 대한 현행 헌법의 규정을 대폭 보완하면서 위에서 논의한 내용을 바탕으로 소망성과 실현가능성을 염두에 두고 다음과 같이 제안하고자 한다. 이러한 제안 은 정책법학적 관점에서 보면 자치조직권 확대를 위한 결정된 정책목표와 정책수단이 법제도로 실현될 수 없을 경우, 헌법개정을 거쳐 정책의 합법화를 헌법으로 보장하는 것이라고 볼 수 있다. 다시 말하면 지방정부의 자치조직권 확대에 대해 헌법개정특위 헌법개정(안)과 대통령 발의 헌법 개헌(안)의 미비 사항을 반영하여 자치조직권 확대를 위한 정책목표와 정책수단을 법제도화 하여 합법화하는 것이다.

첫째, 지방자치단체를 지방정부로 개칭하고 지방정부의 핵심적인 기관을 명시하는 것이다. 지 방정부의 핵심적인 기관은 지방의회와 지방행정부로 설정한다. 헌법개정특위 헌법개정(안)에서는 주민총회를 입법기관으로 할 수 있도록 제안하고 있으나 기초와 광역을 막론하고 우리나라 지방 정부 공동체 구성원들의 규모를 감안할 때 주민총회는 그 구성과 운영에 있어 실현가능성에 상당 한 문제가 있기 때문에 종래와 같이 지방정부의 핵심기관을 지방의회와 지방행정부(혹은 지방집 행부)로 설정하는 것이 바람직하다고 판단된다.

〈표 2〉 헌법개정(안)의 제안 조문

헌법개정(안) 제안 조문

제000조 ① 지방정부에 지방의회와 지방행정부(집행부)를 둔다. 다만 지방의회는 지방정부 주민의 보통·평등·직접·비밀 선거를 통해 구성한다.

- ② 지방의회의 구성방법, 지방행정부(집행부)의 유형, 지방행정부(집행부) 장의 선임 방법 등 지방정부의 기관구성과 운영에 필요한 사항은 해당 지방정부 주민 과반수의 동의를 거친 주민투표를 통해 해당 지방정부의 조례로 정한다.
- ③ 지방의회와 지방행정부(집행부)의 조직·인사·권한에 관한 사항은 해당 지방정부의 조례로 정한다.

둘째, 지방정부의 거시적 조직권과 미시적 조직권을 분리하여 별도의 조항으로 설정하는 것이 실현가능성 측면에서 바람직할 것이다. 즉, 지방의회의 구성방법, 지방행정부의 유형, 지방행정부의 장의 선임방법 등 거시적 조직권에 관한 기본적인 사항은 법률로 정하고 해당 지방정부에 관련한 구체적인 사항은 주민투표를 거쳐 지방정부의 조례로 정할 수 있도록 하는 것이다. 그리고 미시적 조직권 즉, 지방의회와 지방행정부의 기구설치와 인력에 관한 사항은 주민투표를 거치지 않고 해당 지방정부의 조례로 정할 수 있도록 하는 것이다. 미시적 조직권에 관한 사항도 매번 주민투표를 거치게 하는 것은 번거로울 뿐만 아니라 변화하는 환경에 유연하게 대처할 수 있는 여지를제한하는 것이기 때문에 그다지 바람직하다고 볼 수 없다. 이상의 논의를 토대로 지방정부의 자치조직권 확대라는 정책목표를 실현하기 위한 정책수단으로써 법제도적합법화를 위해 〈표 3〉의 헌법개정(안)을 제안하다.

2. 법률적 측면의 정책법학적 관점

정책법학적 관점에서 보면 지방정부의 자치조직권 확대는 정책목표이다. 정책목표를 실현하기 위한 정책수단은 법적 근거에 따라 집행하게 된다. 정책목표가 설정된 후, 정책수단과 집행이 합법화되지 못하면 관련 헌법개정과 법률개정을 통해 이루어져야 한다. 앞에서 살펴 본 헌법개정 (안) 논의는 지방정부의 자치조직권 확대를 위한 헌법상 기준과 정책목표를 설정하고 이에 따른 정책수단과 집행을 법률로 위임하는 절차를 다룬 것이다. 하지만 헌법이 개정되지 못할 경우, 법령의 개정을 통해 지방정부의 자치조직권 확대를 위한 정책목표와 정책수단을 준비하는 것이 차선책이라고 할 수 있다. 따라지 지방정부의 자치조직권 확대를 위해서는 이를 규정하고 있는 현행「지방자치법」과 30년만의「지방자치법」 전부개정법률(안)(이하 전부법률개정안)의 자치조직권 관련 조항을 살펴보아야 할 것이다.

1) 현행「지방자치법」

정책목표인 사전 통제·규제방식에서 지방정부의 자치조직권을 완전 자율적으로 보장하기 위해서는 자치조직권과 관련한 법령의 개정이 있어야 한다. 자치조직권 확대에 대한 통제의 실질적인 근거가 되고 있는 대통령령(「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」)을 폐지하고 「지방자치법」을 개정하여 관련 내용을 보완해야 한다는 것이다(김종성, 2009). 그리고 이러한 「지

방자치법」을 근거로 각 지방정부의 조례로 규정할 수 있는 제도적 조치가 있어야 한다. 현행「지 방자치법」의 지방정부 자치조직권에 관한 조항은 지방의회의 사무기구와 직원(제90조~제92조). 집행기관의 보조기관(제110조 및 제112조), 소속 행정기관(제113조~제116조의2), 그리고 하부행 정기관(제117조~제120조)으로 분류될 수 있다. 이 중에 제110조(부지사·부시장·부군수·부구청 장)과 제112조(행정기구와 공무원)이 지방정부의 자치조직권에 관한 핵심 통제·제재 조항이라고 할 수 있다(우동기 외, 1996; 이경운, 2002; 박혜자, 2003; 심상복, 2007; 조성규, 2014).

제110조 ①항 특별시의 부시장(3명 이내), 광역시와 특별자치시의 부시장 및 도와 특별자치도의 부지사(2명 이내, 인구 800만 이상의 광역시나 도는 3명)의 정수는 괄호와 같이 정하고 괄호의 범 위 내에서 「지방자치법시행령」으로 부지사·부시장의 신분, 소속, 직무등급 등의 구체적인 사항을 정하고 있다. 제110조 ②항은 시의 부시장, 군의 부군수, 자치구의 부구청장은 일반직 지방공무원 으로 보하되, 그 직급은 대통령령인 「지방자치법시행령」으로 정하도록 두고 있다. 지방정부의 장 을 보좌하며 사무를 총괄하고, 소속직원을 지휘·감독하는 부지사·부시장·부군수·부구청장(제 110조 ⑤)의 정수와 직무등급을 대통령령으로 통제하고 있기 때문에 지방정부의 장이 자율적으로 이들을 임명하고 정수를 늘리는 것은 불가능하다.

제112조 ①항은 지방자치단체는 그 사무를 분장하기 위하여 필요한 행정기구와 지방공무원을 둔다고 규정하면서 지방정부의 자치조직권에 대해 자율성을 보장하고 있는 것처럼 보인다. 하지 만 이 조항에 대한 통제와 제재는 바로 뒤이은 제112조 ②항에서 비롯된다. 제112조 ②항은 행정 기구의 설치와 지방공무원의 정원은 인건비 등 대통령령으로 정하는 기준에 따라 그 지방정부의 조례로 정한다고 규정하고 있다. 이 조문의 대통령령은 앞에서 설명한 바가 있는 「지방자치단체 의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」이다. 이 규정은 지방자치단체의 행정기구의 조직과 운 영에 관한 대강과 지방공무원의 정원의 기준 등에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 하고 있다(제1조).

지방정부는 그 소관 사무의 범위 안에서 필요하면 직속기관(제113조), 사업소(제114조), 합의제 행정기관(제116조) 등을 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방정부의 조례로 설치할 수 있도록 하 고 있다. 이러한 소속 행정기관의 설치는 대통령령에 따르도록 되어있지만 제112조(행정기구와 공무원)처럼 통제와 제재를 따로 두지 않고 있다. 왜냐하면 제112조에서 대통령령에 따라 지방정 부의 전체 행정기구와 공무원을 개괄적으로 통제하고 제재를 하고 있기 때문이다. 지방정부의 하 부행정기관인 자치구가 아닌 구의 구청장, 읍장, 면장, 동장 등의 임명은 제117조에서 제119조로 규정하고, 제120조에서는 조례로 정하는 바에 따라 자치구가 아닌 구, 읍·면·동에 그 소관 행정사 무를 분장하기 위해 필요한 행정기구를 둘 수 있도록 하고 있다. 하지만 지방정부의 하부행정기관 또한 직속기관과 마찬가지로 제112조의 대통령령에 따른 통제와 제재가 따르게 되어있어 지방정 부의 자치조직권은 중앙정부의 통제와 예속 상태에 놓여있다.

2) 지방자치법 전부개정법률(안)

2018년 11월 13일 행정안전부장관이 30년 만에「지방자치법」전부개정법률(안)을 입법예고 하여, 현재 20대 국회 행정안전위원회에 계류 중인 상태이다. 20대 국회의 임기 만료가 몇 개월 남지 않은 시점이어서 전부개정법률(안)은 자동 폐기될 처지에 있다. 전부개정법률(안)의 개정이유 중하나는 지방정부의 자율성 강화와 이에 상응하는 투명성과 책임성 확보이다. 전부개정법률(안)은 실질적인 자치권의 확대에서 법령 등 제·개정시 사무배분 적정성, 차치권 침해 여부 등에 대한 영향평가를 실시하도록 의무화하고 자치단체 의견수렴 절차를 제도화하고 있다. 또한 시·도 부단체장 1개 직위(인구 500만 이상 시·도는 2개)를 조례로 설치 가능토록 하고 있다. 지방의회의 인사권독립과 관련해서 전부개정법률(안)은 시도지사의 권한이었던 시도의회사무처 소속 사무직원에 대한 임용권을 시도의회 의장에게 부여하고, 정책지원 전문인력 도입의 법적 근거를 마련하여 현행「지방자치법」보다 자치조직권 확대에서 진일보한 측면이 있다.

하지만 그 외의 조항은 특별하게 개정된 것이 없어 지방정부의 자치조직권 확대는 여전히 중앙 정부의 통제와 제재에서 벗어나지 못하고 있다. 예를 들면 지방정부의 자치조직권에 대해 통제와 제재를 하고 있는 현행「지방자치법」제112조는 조문 한 자도 개정되지 않고 그대로 존치되고 있는 것이다. 그 외에 앞에서 설명한 소속기관과 하부행정기관에 대한 규정도 개정되지 않았다. 전부개정법률(안) 입법예고에서 지방정부의 자율성 강화와 자치권의 확대를 주요 개정 이유로 들고 있지만 지방정부의 자치조직권 확대는 지방의회 의장의 사무직원 임용권과 부단체장 1개 직위를 조례로 설치할 수 있다는 것에 한정되어 있다. 다시 말하면 현행「지방자치법」과 전부개정법률 (안)의 자치조직권 조항이라고 할 수 있는 제112조는 완전 동일하여, 지방정부의 자치조직권 확대에 한해서는 '전부개정법률(안)'이 아닌 '전부그대로법률(안)'이라고 할 수 있다.

3) 지방정부의 자치조직권 확대에 대한 지방자치법개정(안)의 제안

현행「지방자치법」과 전부개정법률(안)에서 지방정부의 자치조직권에 관한 조항이 동일하다면 정책법학적으로 보면 정책목표를 설정하기 위해서는 현행「지방자치법」의 개정이 필요하다(〈표 3〉 참조). 이를 위해서는 먼저 행정기구의 설치와 정원관리와 관련하여「지방자치법」제112조를 개정하고 대통령령의 위임규정을 삭제하여 조례로 위임하는 조치를 취하여야 한다. 그리고 2014 년부터 도입된 기준인건비제를 중앙정부의 가이드라인으로 삼고자 하는 경우, 이를 「지방자치법」의 관련 조항에 반영할 수 있을 것이다.

〈표 3〉 행정기구와 공무원 정원관련 지방자치법 개정(안)

현행・전부개정법률(안)	개정(안)
-11.4.0 - (-11-11-11-11-11-11-11-11-11-11-11-11-11	
제112조(행정기구와 공무원) ① (생략)	제112조(행정기구와 공무원) ① (동일)
② 제1항에 따른 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은	② 제1항에 따른 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은
인건비 등 대통령령으로 정하는 기준에 따라 그 지방자치단	그 지방자치단체의 조례 로 정한다,
체의 조례로 정한다.	③ 행정안정부장관은 지방자치단체의 행정기기구와 지방공
③ 행정안전부장관은 지방자치단체의 행정기구와 지방공무	무원의 정원이 적정하게 운영되고 다른 지방자치단체와의
원의 정원이 적정하게 운영되고 다른 지방자치단체와의 균형	균형이 유지되도록 하기 위하여 기준인건비 등 필요한 사항
이 유지되도록 하기 위하여 필요한 사항을 권고할 수 있다.	을 권고할 수 있다.

부단체장의 정수를 얼마로 하고 또 어떻게 활용하느냐 하는 것도 지방정부 자치조직권의 자율 화와 직결되는 문제이다. 부단체장의 정수는 전부개정법률(안)에서 1명을 늘릴 수 있도록 조례에 정하도록 하였다. 하지만 복잡하고 다양해져 가고 있는 지방행정수요와 지역특성에 맞는 자치단 체의 발전을 위해 부단체장 정수 1명 증원은 적정성 측면에서 부족한 편이다. 부단체장 정수 1명 증원만으로 부단체장의 수와 역할을 강화할 필요가 있다는 일선 시도의 주장을 담아내기 힘들다. 이러한 주장을 합리적으로 반영하기 위해「지방자치법」제110조를 개정하여 부단체장의 정수를 현행 보다 확대하는 내용으로 하고 구체적인 정수와 자격기준 등은 조례로 정할 수 있도록 해야 할 것이다(〈표 4〉 참조).

〈표 4〉 부단체장의 정수와 자격기준관련 지방자치법 개정

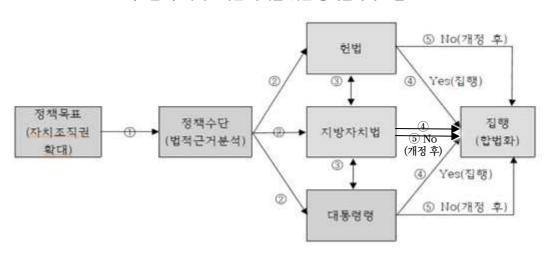
현 행	개정안
제110조(부지사·부시장·부군수·부구청장) ① 특별시·광역시 및 특별자치시에 부시장, 도와 특별자치도에 부지사, 시에 부시장, 군에 부군수, 자치구에 부구청장을 두며, 그 정수는 다음 각 호와 같다.	
1. 특별시의 부시장의 정수 : 3명을 넘지 아니하는 범위에서 대통령령으로 정한다,	1. 특별시의 부시장의 정수 : 5명을 넘지 아니하는 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정한다,
	2. 광역시와 특별자치시의 부시장 및 도와 특별자치도의 부지사의 정수 : 3명(인구 800만 이상의 광역시나 도는 4명)을 초과하지 아니하는 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정한다,
3. 시의 부시장, 군의 부군수 및 자치구의 부구청장의 정수 : 1명으로 한다.	3. 시의 부시장, 군의 부군수 및 자치구의 부구청장의 정수 : 2명으로 한다.
에 1명은 대통령령으로 정하는 바에 따라 정무직·일반직 또	②특별자치도의 부지사를 3명이나 5명 두는 경우에 1명은 정무직·일반직 또는 별정직 지방공무원으로 보하되, 정무직과 별정직 지방공무원으로 보할 때의 자격기준은해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

이상에서 논의한 지방정부의 자치조직권 확대를 위한 정책법학적 관점의 헌법적 측면과 법률적 측면은 다음과 같은 〈그림 1〉의 흐름으로 요약될 수 있다. 〈그림 1〉은 지방정부의 자치권 확대라는 정책목표를 실현하기 위한 정책법학적 접근방법이다. 지방정부의 자치조직권을 둘러싼 현재의 정

책문제를 해결하기 위해서는 자치권 확대라는 정책목표의 수립이 필요하고, 이를 실현하기 위한 법률적 조사·검토를 통해 정책수단을 마련하여 법을 통한 집행이 합법화되어야 한다. 법적으로 집행이 합법화되기 어려우면 법의 개정이 수반되어야 한다. 이러한 일련의 과정이 자치조직권 확대를 위한 정책법학적 관점이다. ⟨그림 1⟩은 정책법학적 관점에서 헌법적 측면과 법률적 측면의합법화 과정(그림 1의 ④) 혹은 법 개정을 통한 합법화 과정(그림 1의 ⑤)을 통해 지방정부의 자치조직권 확대라는 정책목표(그림 1의 ①)를 실현하는 흐름을 보여준다.

〈그림 1〉의 ①, ②, ③, ④, ⑤는 정책법학적 관점에서 정책목표(그림 1의 ①), 정책수단(그림 1의 ②), 법해석(그림 1의 ③), 집행(그림 1의 ④), 법령 개정 후 집행(그림 1의 ⑤)까지의 흐름을 뜻한다. 〈그림 1〉의 ④의 'Yes'는 〈그림 1〉의 ③단계인 법해석 후, 법제도적으로 집행이 가능함을 뜻하는 반면에, 〈그림 1〉의 ⑤의 'No'는 〈그림 1〉의 ③단계인 법해석에서 현 상황에서는 법제도적 근거가 없어 법령을 개정 후, 집행하는 과정을 의미한다. 〈그림 1〉의 ③은 정책목표를 실현하기 위해 헌법, 지방자치법, 대통령령의 상호 관계를 법해석하는 단계이다.

〈그림 1〉의 ①에서 정책목표는 자치조직권 확대이며, 이를 위한 정책수단은 〈그림 1〉의 ②를 통해 법적 조사와 분석을 하게 된다. 이 과정을 통해 헌법·지방자치법·대통령령의 상호관계(그림 1의 ③)에서 집행 상의 합법화가 이루어지거나(그림 1의 ④), 헌법·지방자치법·대통령령의 개정을 통해 합법화 과정을 거치게 된다(그림 1의 ⑤). 본 연구는 정책법학적 관점에서 〈그림 1〉의 ④를 통해 지방정부의 자치조직권 확대라는 정책목표가 실현될 수 없다고 보면서 〈그림 1〉의 ⑤를 제안한다. 〈그림 1〉의 ⑤는 자치조직권 관련 헌법, 지방자치법, 대통령령을 개정하는 것을 동시에 상정하고 있다(그림 1의 ③과 ⑤). 헌법 개정이 이루어지지 않는다면 지방자치법과 대통령령의 개정을 통해 자치조직권을 실현하는 차선책도 포함한다(그림 1의 ③과 ⑤). 여기서 지방자치법이 개정된다면 자치조직권을 획일적으로 경직되게 통제하는 대통령령인 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」는 폐지할 수 있다는 입장임을 거듭 밝혀둔다.



〈그림 1〉 자치조직권 확대를 위한 정책법학적 흐름도

Ⅵ. 나가는 말

지금까지 본 연구는 정책법학적 관점에서 지방정부의 자치조직권 확대를 위한 대안을 논의하 였다. 정책법학적 관점은 국내에 아직 생소한 학문영역이다. 정책법학 관점을 적용하여 지방정부 의 자치조직권 확대라는 정책목표를 실현하기 위해 정책수단으로 헌법·지방자치법·대통령령의 관련 조항에 이르기까지 조사·분석하여 집행에서의 합법화 과정을 도식화했다는 점에서 본 연구 는 의미가 있다고 하겠다. 법률적 근거로 집행의 합법화가 어렵다면 정책법학적 관점에서는 관련 법률의 개정으로 합법화를 시도한다. 따라서 본 연구는 현행 헌법·지방자치법·대통령령의 법제 도적 체계에서는 자치조직권의 확대가 합법화되기 어렵다는 한계를 인식하여 이를 관련 법률의 개정을 통한 합법화를 제시하였다.

현재까지 대부분 연구는 자치조직권의 확대를 위해서 헌법·지방자치법·대통령령의 개정이 필 요하다는 것을 제안하고 있다(이경운, 2002; 심상복, 2007; 김종성, 2009; 소순창 외, 2019). 이들 연구는 관련 법 조문에 대한 분석적·실증조사에 치중한 반면에 본 연구는 정책법학적 관점에서 정책목표. 정책수단, 집행, 합법화라는 과정으로 관련 법 조문의 개정을 통한 자치조직권의 확대 방안을 제시하였다. 이러한 점에서 본 연구는 차별성을 두며, 향후 정책법학 연구에 보다 분석적 이고 체계적인 연구 과제를 남기고 있다. 행정법, 행정학, 법학, 정책학에서 정책법학이라는 학제 간 연구는 자치분권의 시대정신에 따라 지방정부의 자치조직권 확대를 위한 다양한 학문적 시도 를 요구하고 있다.

참고문헌

강동욱.(2014). 법정책학의 의의와 과제. 「법과 정책연구」, 14(2): 259-289.

권경득·금창호.(1997). 지방자치단체의 자치권 강화방안. 「지방행정연구」, 12(2): 71-93.

고인석. (2017). 지방의회 자치조직권의 확대를 위한 관련법제 개선에 관한 연구. 「유럽헌법연구」, 23(1): 361-387.

김병국. (2007). 지방자치단체의 총액인건비개선과제 및 대응방안. 「지방행정」, 56(1): 24-34.

김종성.(2009). 지방자치단체의 자치조직권에 대한 중앙의 통제제도-총액인건비제의 도입을 중심 으로-. 「사회과학연구」. 20(1): 37-61.

노기호. (2001). 법정책학의 개념 정립을 위한 시론적 고찰. 「법과 정책연구」, 1: 27-57.

박해육. (2013). 「지방자치단체의 조직운영 자율성 강화방안」, 한국지방행정연구원.

박혜자.(2003). 지방정부의 자치조직권과 인사권 제약요인과 개선방안, 「한국지방자치학회보」, 15(4): 5-25.

소순창·이창섭·한형서. (2019). IPA분석을 통한 지방분권정책의 중요도와 만족도에 관한 실증분 석. 「지방행정연구」, 33(1): 119-144.

- 송호신. (2019). 법정책학의 위상과 역할 그리고 나아갈 방향. 법과 정책연구, 19(3): 37-65.
- 신원부·전봉기.(2010). 지방자치단체 합리적 정원산정모델에 관한 연구: 경기도청을 중심으로. 「 정부학연구」, 16(3): 143-183.
- 신정원. (2007). 입헌주의적 지방자치와 조직고권. 「지방자치법연구」, 7(2): 319-341.
- 심상복.(2007). 지방정부의 자치조직권 확대. 「자치연구」, 17(1·2): 49-64.
- 우동기·이상호. (1996). 지방자치단체의 자율경영체제 구축에 관한 연구. 「한국행정논총」, 4: 713-736.
- 이경운. (2002). 현행 지방자치 관련 법제의 문제점과 개선 방향. 「저스티스」, 69: 5-31.
- 이기우. (2016). 경성헌법의 완화와 국민 헌법발안. 「대화문화아카데미: 2016 새헌법안」. 대화문 화아카데미 대화출판사.
- 이기우·하승수. (2007). 「지방자치법」, 대영문화사.
- 이덕난. (2014). 박근혜 정부의 주요 교육정책에 대한 법정책학적 접근; 자유학기제와 교육과정 및 교과서 정책을 중심으로. 「교육법학연구」, 26(2): 125-154.
- 이시원. (2019). 정책법학적 관점에서의 우리나라 지방자치단체조합 개선방안: 지리산권관광개발 조합의 사례를 근거로. 「법학연구」, 27(3): 175-198.
- 이시원·하정봉. (2015). 지방정부 자치조직권 확대의 쟁점과 이슈분석: 공무원 및 전문가 의견을 중심으로, 「지방정부연구」, 19(1), 353-380.
- 임현. (2014). 정책과 법의 관계에 대한 모색. 「공법학연구」, 15(2): 85-102.
- 전후. (2012). 지방분권과 지방자치단체의 조직고권과 인사고권. 「지방자치법연구」, 12(2): 153-172. 정정길 외. (2010). 「정책학원론」. 대명출판사.
- 조태제. (2001). 지방자치단체의 조직고권, 「토지공법연구」, 11: 141-164.
- 조선일. (2005). 총액인건비제도에 기초한 조직 및 인사관리시스템 구축방향. 「한국거버넌스학회 보고. 12(2): 71-94.
- 조성규. (2014). 지방재정과 자치조직권. 「지방자치법연구」, 14(4): 66-96.
- 조형원. (2013). 법정책학적 연구를 통한 보건의료법체계의 정립. 「의료법학」, 14(1): 222-254.
- 최상한. (2012). 입헌주의적 지방자치론과 자치제도의 확대. 「정부학연구」, 18(3): 153-185.
- 하혜수·김상호. (2004). 제주특별자치도의 기본구상과 자치조직권에 관한 연구, 한국지방정부학 회 하계학술대회.
- 홍정선.(2009). 「신지방자치법」, 박영사.
- 홍준현, (2009). 정책수단에 대한 법적 접근. 「행정논총」. 47(1): 1-22.
- Beckett, Julia and Heide O. Koenig. (2005). Public Admionistration and Law. M.E. Sharpe, .
- Kraft, Michael E and Scott R. Furlong. (2007). Public Policy: Politic, Analysis, and Alternatives, 阿部 泰隆. 政策法學講座. 第一法規, 2003.
- 헌법재판소. 헌재 2005.헌라7.

최상한(崔相漢): Florida Atlantic University에서 행정학박사 학위를 취득하고 현재 경상대학교 행정학과 교수 로 있다. 자치분권, 주민참여, 직접민주주의가 주요 관심분야이다. 저서로는 「새로운 대한민국의 구상 포용국 가」(공저), 역서로는 「포르투알레그리의 주민참여예산」 등이 있으며, 주요논문으로는 "지방정부 주민참여예 산제도의 확산과 영향요인"(2010)과 "역대정부의 자치분권 유형 분석과 차기정부의 과제"(2017)가 있다. 현재 대통령소속 자치분권위원회 부위원장과 한국지방정부학회 부회장을 맡고 있다(shonchoil@gmail.com).

이시원(李時遠): 서울대학교에서 행정학박사 학위를 취득하고 현재 경상대학교 행정학과 교수로 재직 중이 다. 저서로는 정책학원론(공저), 수도권과 비수도권간의 지역격차(공저) 등이 있으며, 역서로는 관리행동론 (H. Simon 원저)과 일본의 정책과정(공역)이 있다. 정책과정론, 장관론, 시차이론 등에 관한 논문을 발표하였 고 최근의 논문으로는 "시차이론의 연구동향 그리고 성과와 과제"(2013) 등이 있다. 한국지방정부학회 편집 위원장(2007-2008) 및 학회장(2009)을 역임하였다(swlee@gnu.ac.kr).

Abstract

An Expansion of Autonomy of Local Governments Based on the Policy Law Perspective

Choi, Sanghan Lee, Siwon

The purpose of this study is to find a way to expand the autonomy of local governments from the 'policy and legal perspective'. In the meantime, the expansion of the autonomy of local governments as an important means of autonomy has been actively discussed. However, few studies have dealt with the expansion of autonomy as a policy law, which has been recently discussed in the convergence of law and policy studies. Policy law is an unfamiliar field of study in the fields of public administration and public policy. Therefore, discussing policy expansion of the power of autonomous organization of local governments from the perspective of policy law has significant meaning in the introduction of policy law and future research.

Key Words: the autonomy of logical governments, municipality sovereignty, policy law, law and politics, policy objective