

2020년 여름호

# 연구방법논총

Journal of Research Methodology

## 【연구논문】

- 집합단위의 투표율 결정 요인 분석 :  
19대 대선을 중심으로  
차재권 · 정호영 / 1
- 대학생의 죽음교육에 대한 인식 및 교육요구 분석  
김은숙 · 조 항 / 29
- 지방자치단체의 자치권 확보를 위한 입법활동 :  
'조례의 역습'을 통한 부산광역시의 조례 제정논의  
및 조례안을 중심으로  
김해원 · 차재권 / 51



경북대학교 사회과학기초자료연구소

# 차 례

## 【연구논문】

집합단위의 투표율 결정 요인 분석: 19대 대선을 중심으로  
..... 차재권·정호영 / 1

대학생의 죽음교육에 대한 인식 및 교육요구 분석 ..... 김은숙·조항 / 29

지방자치단체의 자치권 확보를 위한 입법활동: ‘조례의 역습’을 통한  
부산광역시 조례 제정논의 및 조례안을 중심으로 ..... 김해원·차재권 / 51

『연구방법논총』원고작성의 일반적 요령 ..... 95

『연구방법논총』저술 윤리강령 ..... 102

『연구방법논총』편집 및 심사 규정 ..... 104

『연구방법논총』편집위원명단 ..... 108

[DOI] <http://dx.doi.org/10.21487/jrm.2020.7.5.2.1>

## 【연구논문】

# 집합단위의 투표율 결정 요인 분석: 19대 대선을 중심으로\*

차재권\*\*·정호영\*\*\*

### 논문요약

본 연구는 투표율에 영향을 미치는 시·군·자치구 단위의 집합적 특성 요인을 분석하는 데 연구의 초점을 두고 있다. 특히 본 연구는 주거 자산의 소유 여부가 투표 참여에 영향을 미친다는 ‘주거투표(home voting)’ 가설에 바탕을 두어, 박근혜·최순실 국정농단 사태에 따른 촛불·탄핵 정국이라는 정치지형의 급격한 변화 속에 주거자산의 소유 비율이 투표 참여에 어떠한 영향을 미쳤는지를 시·군·자치구 수준의 집합적 분석단위에서 살펴보고자 하였다. 이를 위해 본 연구는 19대 대선에서 전국 시·군·자치구 단위의 투표 참여 수준을 보여주는 투표율 데이터, 대선 후보 득표율 등 정치적 변수에 관한 데이터, 기타 인구사회학적 특성 및 주거 관련 특성과 관련하여 수집된 집합단위 분석 데이터 등을 바탕으로 다중회귀분석을 실시하여 ‘주거투표’ 가설을 검증하였다.

분석결과, 문재인 후보의 득표율과 자가 거주 비율, 60대 이상 비율, 고졸 이하 비율 등이 시·군·자치구 단위의 투표율에 통계적으로 유의한 영향을 미친 것으로 나타났다. 반면 지역 특성의 구분과 관련된 변수의 경우에는 그 영향이 제한적인 것으로 확인되었고, 소득과 직업 역시 유의미한 영향을 미치지 못한 것으로 나타났다.

주제어: 투표율, 투표참여, 대선, 주거투표, 유권자

\* 이 논문은 2018년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임.  
(NRF-2018S1A3A2075531)

\*\* 부경대학교 정치외교학과 교수, 제1저자

\*\*\* 부경대학교 정치외교학과 박사과정, 교신저자

## I. 서론

민주화 이후 한국의 선거에서 투표율은 지속해서 떨어지는 추세를 보여왔다. 이는 대통령 선거의 투표율 변화를 통해 잘 드러나는데, 87년 체제 이후 첫 번째 선거였던 13대 대선에서 전국 투표율은 89.2%를 기록하였으나, 20년 후인 2007년 17대 대선에서는 26.2%p가 떨어진 63.0%를 기록하였다. 민주주의 체제 아래에서 유권자의 투표 참여는 정치적 의견 표출로서 가장 중요한 정치 참여 행위로 인식되며, 매우 중요한 것으로 간주하고 있다(윤기쁨 외 2016). 이러한 시각에서 낮은 투표율은 대의민주주의를 손상하는 요인으로 지적되어(박경미 2014) 부정적인 인식이 강하다. 하지만 상반된 시각도 존재한다. 먼저 보수주의, 엘리트주의적 시각에서 높은 투표율이 결코 정치체제의 건전성을 나타내는 것이 아니라 오히려 낮은 투표율이 사회적 긴장과 갈등이 낮은 상태를 의미하는 것이고, 따라서 사회적 소외의 표현이기보다는 만족의 표현일 수 있다는 것이다. 그러나 소수만의 참여는 과소대표, 편향 등의 문제를 일으킬 가능성이 존재한다. 선거를 대의제 민주주의에서 국민의 목소리가 반영되는 최소한의 장치라고 했을 때, 더 많은 구성원이 참여하는 선거일수록 더 민주적이라고 할 수 있다는 것이다(조성대 2009).

한국의 경우 OECD 국가 가운데 가장 낮은 투표율을 보인 것으로 나타난다(송민섭 2016). 하지만 OECD의 투표율 통계에서 상위권을 차지한 호주, 벨기에, 칠레 등은 의무투표제를 시행하거나 과거 시행했던 국가였다는 점에서 단순히 비교하는 것에는 무리가 있다. 오히려 18대 대선(75.8%)과 19대 대선(77.2%)의 투표율은 OECD 평균에 근접하는 모습을 보였으며, 특히 미국(2016년 대선 투표율 56.9%)(김경일 2017)과 일본(2017년 중의원 선거 투표율 53.6%)(평화재단 2017), 대만(2016년 총통 선거 투표율 66.3%)(박일근 2016)과 비교하여 높은 투표율을 보였다. 그런데도 낮은 투표율이 부각된 것은 과거 지방선거에서 보였던 낮은 투표율에 기인한 것이다. 이를 해소하기 위해 선관위는 지속해서 투표율을 상승시키기 위해 전국단위 선거로는 처음으로 2014년 제6회 지방선거에서 사전투표제를 도입하는 등의 노력을 진행하였다. 사전투표제의 도입이 가져온 효과의 크기에 대해서는 의견이 엇갈리지만, 투표율 제고라는 소기의 목적을 달성했다는 평가를 받는다(김

도경 2014). 또 제도적 뒷받침 이외에도 선관위는 캠페인을 지속해서 진행하여 유권자의 투표 참여를 유도하고자 노력해왔다. 이러한 성과를 바탕으로 2012년 18대 대선은 투표율 75.8%를 기록하여 대통령 선거를 기준으로 1987년 이후 처음으로 투표율이 상승했다. 이는 2017년 19대 대선에도 이어져 2000년대 들어 가장 높은 투표율인 77.2%를 기록하였다. 물론 18, 19대 대선에서 보인 연이은 투표율의 상승은 각각 1·2위 후보의 치열한 접전과 대통령 탄핵이란 정치적 이벤트 이후 정치적 관심이 집중됨에 따른 것이라 해석도 가능하다.

그러나 선거에서 투표율의 변화가 정치적 이벤트에 따른 것이라 단편적으로 설명하는 것에는 무리가 있다. 특히 19대 대선이 이전의 선거와는 근본적인 배경부터 다르기 때문이다. 먼저 역대 대선 가운데 가장 많은 후보자가 등록하였으며, 20대 총선부터 이어져 온 정계개편으로 4명의 원내 교섭단체 후보와 1명의 진보정당 후보가 경쟁하는 등 주목을 받는 후보의 숫자 역시 이전의 대선에 비해 많은 모습을 보였다. 물론 한국의 대통령 선거에서 제3의 후보가 부상하여 주목받은 사례는 그렇지 않은 선거에 비해 오히려 더 많았다. 그러나 19대 대선에서는 5% 이상 득표한 후보가 5명이나 등장하여 역대 대선 가운데 가장 많았다. 또 투표행태의 측면에서 87년 민주화 이후 한국 정치에서 강력한 영향을 미쳐온 지역균열이 부산과 울산에서 처음으로 민주당 계열의 후보가 1위를 차지하는 등 퇴보하는 모습을 보였으며, 2000년대 중반 이후 이어진 세대 균열의 양상이 다시 한 번 확인된 선거였다.

한 국가 내에서 정당 체제의 변화가 새로운 균열 구조의 등장이나 사회적 균열에 대응하는 정치적 지배 세력의 변화를 통해 유도될 수 있다(이동운 2009)는 점에서 이러한 변화는 사회적 균열과 정치지형의 변화가 진행되었다고 볼 수 있다. 이러한 측면에서 19대 대선에 대한 투표율 결정 요인의 분석은 정치적 의견을 표출하지 못한 집단, 혹은 의도적으로 표출하지 않은 집단에 대한 접근을 가능하도록 할 것으로 생각된다.

특히 본 연구는 이러한 정치지형의 변화가 투표율 결정요인에는 어떠한 영향을 미쳤는지, 그 가운데에서도 주거요인이 투표율에 미치는 영향에 대해 중점적으로 살펴보고자 한다. 미국과 영국 등에서는 주택 소유 등 주거요인에 따른 분석이

다수 이루어져 해당 변수에 따른 차이가 있음을 밝히기도 하였다. 하지만 한국의 경우 이러한 접근이 손낙구(2010) 등에 의해 제한적으로 진행되었지만, 분석대상이 수도권에 한정되어 있었으며, 방법론 적으로도 단순한 비교에 머물렀다는 한계를 가진다. 본 연구는 이러한 한계를 벗어나 전국 시군구 전체를 대상으로 집합단위의 분석을 시도하고자 한다.

집합 단위의 분석은 인구센서스 데이터 등과 선거통계를 활용한 방식은 통계에 정의된 변수만 사용할 수 있다는 단점이 있지만 편향되지 않은 분석이 가능하며, 지역 단위의 공간적인 변이를 분석에 포함할 수 있다는 장점이 있다(홍일영 외 2014). 생태적 오류의 가능성이란 방법론적 한계와 미시적 자료와 비교해 자료의 다양성이 제한되나, 설문 답변의 진실성 등의 미시자료의 한계를 극복할 수 있다(윤성호 외 2010)는 점에서 집합단위의 분석은 필요하다고 생각된다.

무엇보다 투표율에 대한 분석은 득표율 분석과 비교하여 집합단위의 분석이 비교적 쉬운 부분이 있다. 이미 세대와 성별과 관련하여 선관위는 선거 이후 10% 내외의 표본을 분석하여 투표율을 별도로 발표한다. 그러나 세대와 성별만으로 투표율 분석하는 것은 무리가 따른다. 투표행태 연구의 효시라 할 수 있는 컬럼비아 학파의 연구는 '유권자의 선호가 사회집단이나 사회네트워크에 주요한 영향을 받을 것'이란 사회학적 접근법에 근거하였다(전용주 2009). 투표행태 연구의 출발이 유권자의 선택에 소속집단의 영향을 받을 것이란 것을 전제하여 출발하였다는 점에서 집합단위의 투표율 분석은 서베이 등을 통해 유권자 개인에 대한 연구가 진행됨과는 별개로 여전히 필요하다고 생각된다.

또 본 연구는 선행된 연구의 성과를 통해 연구 방법과 가설을 설정하였다. 그러나 기존의 연구가 가졌던 한계를 넘고 차별성을 두고자 한다. 기존의 집합단위 투표율 결정 요인 분석에서는 특정 지역에 대해 장기간에 걸친 투표율 변화 연구가 주를 이루었으며 특히 지역적으로 수도권에 집중되었다. 87년 이후 서울(박경미 2014)과 인천(이준한 2011; 지병근 2013)을 대상으로 하였던 연구가 그 대표이다. 하지만 수도권을 대상으로 한 연구는 지역주의 변수를 통제하는 것에는 유리하나, 인구 사회학적 변수의 구성이 다른 지역과 차이를 보여 연구의 일반화에는 어려움을 가진다고 할 수 있다. 본 연구는 이러한 한계를 벗어나 공간적 범위를 대선으로

넓혀 한국 유권자들의 전반에 대한 투표율 분석을 시도하고자 한다.

또 분석 시기를 19대 대선으로 설정하여 총선과 지선에서 지역별로 다르게 나타날 수 있는 후보자 개인 인지도 등의 변수를 통제하여 더욱 명확한 분석을 시도하고자 한다. 단일한 선거를 대상으로 하여 시계열적 분석이 불가능하지만, 20대 총선 이후 나타난 변화한 정치지형에서의 투표율 결정 요인을 확인할 수 있을 것이라 생각된다. 이외에 변수의 변경 등은 이어지는 2장의 이론적 논의에서 보다 상세히 설명할 것이다.

본 연구는 총 6장으로 구성되었으며, 2장에서는 한국에서 투표행태와 계층 투표의 선행 연구를 검토한 후 이를 바탕으로 변수와 가설을 정의하여 모형을 3장에서 설정할 것이다. 또 4장에서는 자료의 수집 과정에서 나타난 특성을 살펴볼 것이며, 끝으로 5장에서 자료를 바탕으로 회귀분석 결과를 분석하여 가설의 채택 여부와 이 글의 의미 등을 6장에서 살필 것이다.

## II. 투표율 분석에 대한 이론적 논의

투표 참여 이론은 크게 두 가지로 나뉜다. 앞서 언급한 컬럼비아 학파의 사회학적 접근법과 합리적 선택이론이다. 먼저 합리적 선택이론은 투표를 통한 효용보다 비용이 클 경우, 합리적 유권자는 투표를 포기한다고 주장한다(Downs 1957; Feddersen 2004; Riker 외 1968). 이는 투표 참여에 있어서 ‘왜’ 참여하는가에 대한 질문의 설명이라 할 수 있다(조성대 2009). 한국에서 합리적 선택이론에 바탕을 둔 투표 참여에 대한 접근은 사회학적 접근법과 비교하여 덜 이루어졌다. 먼저 유권자 수의 증가는 효용을 낮춰 투표율을 떨어뜨렸으며, 1·2위 간의 득표 차를 비롯한 선거 경합도는 투표 참여를 높였다(황아란 1997; 윤성호 외 2010; 박경미 2014). 투표소의 수는 지방선거에서는 증가하는 모습을 보였지만 대선과 지선에서는 통계적으로 유의미한 결과를 얻지 못한 연구 결과(박경미 2014)도 있으나 이와 반대로 총선에서 투표 참여를 높였다는 연구도 있다(윤성호 외 2010). 또한 같은 맥락에서 투표의 편의성이 투표 참여 적극성에 미치는 요인임을 밝힌 연구(강황선

외 2012)도 있었다.

유권자의 투표 참여에 대한 또 다른 접근법인 사회학적 접근법은 성, 교육 수준, 직업, 연령 등의 사회경제적 지위가 투표 참여에 미치는 영향에 주목하였다. 이러한 배경에서 연구 결과 교육, 소득수준, 나이가 많을수록 투표율 역시 높게 나타났으며(Lazarsfeld 외 1968), 이외에도 교육 수준이 큰 영향을 주었다(Verba 외 1987; Wolfinger 외 1980). 그러나 한국에서 이를 바탕으로 진행된 연구는 서구에서의 모습과는 차이를 보였다.

먼저 교육 수준의 경우 그 효과를 입증하지 못하였거나(박찬욱 1993), 영향을 주지 못했다(강경태 2003). 오히려 교육 수준이 높은 유권자의 경우 낮은 유권자에 비해 투표율이 낮게 나타나기도 하였다(김왕식 2008). 또한 소득에서도 효과를 미치지 못했다(박찬욱 1993).

반면 이와는 달리 한국에서 투표 참여 접근에서 주목받은 것은 도시의 투표율이 비도시 지역과 비교해 투표율이 낮게 나타난 도저촌고 현상이다. 도저촌고 현상의 경우 90년대를 지나며 사라졌다(강경태 2003)는 시각이나 현상의 크기가 약해지고 있다는 연구도 있다(황아란 2010). 지방선거에 있어서 투표율의 상승이 그간 저조했던 도시지역의 투표율 증가에 기인하였으며, 이는 농촌의 투표율은 변화가 없으나 도시의 투표율이 올라간 것에 기인하였다는 것이다. 다만 도시와 농촌의 투표율 격차는 줄어들었지만 차이는 여전하다고 연구는 지적한다.

다만 도저촌고의 경우 다른 인구사회적 변수와 함께 논의가 진행되어야 할 것으로 생각된다. 경제개발 이후 진행된 도시로의 이주 등으로 한국의 농촌은 급속한 고령화를 겪고 있다. 농촌과 도시의 투표율 차이는 연령을 비롯한 인구사회적 변수가 개입될 가능성이 높은 것이다. 이는 한국에서 연령에 따른 투표 참여가 농촌과 도시 간의 구분과 유사하게 나타나기 때문에 더욱 타당할 것으로 생각된다. 한국에서 연령에 따른 투표 참여 연구에서는 젊은 세대가 높은 기권율을 보였으며(정진민 1994), 고연령에서 높은 투표율을 보였다(강경태 2003; 김왕식 2008; 윤성호 외 2010; 김재한 2011; 홍일영 외 2014)는 결과가 주를 이루었다. 다만 이러한 연구와 달리 65세 이상 노령인구의 증가가 낮은 투표율을 보였다는 연구(박경미 2014)도 있었다.



반면 여전히 도시화 정도와 밀접하게 나타나 확인된다(박명호 2012)는 연구 결과도 있다. 김재한(2011)은 연구에서 40대 이상 면 지역 유권자의 경우 투표율이 높게 나타나나 연령이 낮은 젊은 층의 경우 오히려 도고촌저의 형태를 보이는 형태로 도저촌고 현상이 제한적으로 나타나고 있음을 밝혔다. 이러한 현상은 광역 시 등 대도시에 비해 시군 등 중소도시에서 강하게 나타난다는 연구(황아란 1997; 2011)나 50대와 60대, 저학력의 경우 지방 중소도시에서 높은 투표율을 보이고 30대와 40대, 고학력이 대도시에서 높은 투표율을 보인다는 연구(홍일영 외 2014)에서도 유사한 결과를 보였다. 또한 도저촌고 현상에 대한 접근을 전국단위가 아닌 지역 단위를 통한 접근을 시도한 연구도 있었다. 이준한(2011)은 인천의 투표율 결정요인에 대한 분석에서 서울에 가까울수록 투표율이 낮고, 그 반대일수록 높아졌음을 밝혔다.

하지만 연령과 도시화, 소득 등 다양한 인구사회학적 접근이 이루어졌음에도 불구하고 주거요인에 따른 투표 참여 접근은 비교적 덜 이루어졌다. 해외의 경우 윌리엄 피셸(William Fischel)을 중심으로 Homevoter 가설이 전개되었다. 이는 주택 소유자들의 높은 투표 참여를 설명하기 위한 가설로 이러한 배경에는 주택소유자가 자산에 대한 위협을 막기 위해 정치에 관한 관심을 임차인보다 더 가지게 된다는 것이다. 따라서 이러한 관심이 선거에서 투표할 가능성이 더 높아지고 (Fischel 2009), 민주적 정당성을 강화한다(McCabe 2013)는 것이다. 이는 다양한 실증적 분석을 통해서 확인되었다.

먼저 홀리안(Holian)은 미국 유권자들을 대상으로 한 연구(Holian 2011)에서 주택소유자들이 임차인 보다 투표 참여에 적극적임을 확인하였다. 이는 지방선거와 전국단위 선거 모두에서 나타났다(Hall 외 2018). 또 미국 이외의 국가를 대상으로 한 연구에서도 유사한 결과를 보였다. 유럽 19개국을 대상으로 한 연구(André 외 2017)에서 후기 사회주의적 주거정책을 시행하는 일부 국가 이외에는 주택 소유가 투표율에 영향을 미친 것으로 나타났다. 주택 소유자들의 높은 정치 참여는 비단 정치 선진국에서만 나타나는 것은 아니다. 2015년 나이지리아 대통령 선거의 투표 참여 요인에 대한 분석에서 정치적 신뢰와 함께 주택 소유는 큰 영향을 미쳤다(Nwankwo 외 2017).

주거 자산 보호를 위한 정치적 관심이란 측면에서 피설이 주장한 Homevoter 가설은 자산을 매개로 한 계층 분화가 자리 잡고 있다고 볼 수 있다. 주거 자산을 매개로 한 계층 분화는 영국과 미국, 일본 등 전후 자본주의 국가는 물론(Ray 외 2018), 북유럽(Sørsvoll 외 2019)에서도 나타났다.

이러한 측면에서 Homevoter 가설이 한국에서 작용할 개연성은 충분할 것으로 생각된다. 한국의 경우 부동산을 비롯한 실물 자산이 가구의 순자산에서 차지하는 비중은 90.7%에 이르는 등(통계청 2016) 저축이 부동산을 통해 축장되어 재산을 형성하여 사회적 지위와 계급의식 형성에 큰 영향을 주었다(이갑윤 외 2013).

한편 주택의 종류에 따라 Homevoter 효과가 증가하기도 하였는데, 신축 주택이나 고가의 주택의 구매자가 더 적극적인 참여를 보였음을 홀 외(Hall 외 2018)는 밝혔다. 이러한 결과를 한국에 적용할 경우 아파트를 비롯한 주거 유형에 따른 접근이 가능할 것으로 생각된다. 아파트가 한국 사회에서 중산층을 상징하였다는 점(Gelézeau 2007; 하성규 2010; 강준만 2010)에서 투표 참여에 차이를 일으킬 가능성이 높기 때문이다.

한국에서 기존의 투표 참여 분석에서 주거를 요인으로 한 접근은 서론에서 서술하였듯이 손낙구(2011)의 연구가 대표적이다. 연구 결과 주택 소유율과 다주택자 비율, 아파트 거주 비율이 높은 지역에서 투표율이 높게 나타났다. 한국에서도 Homevoter 효과가 진행된다고 볼 수 있는 것이다. 다만 손낙구의 연구는 수도권 지역 읍면동에 대해 개별적인 분석을 우선 진행한 후 투표율이 높은 지역과 낮은 지역의 주거 특성을 비롯한 인구사회학적 특성을 구분한 것으로 통계적 접근이 이루어졌다고 보기 어렵다. 다양한 변수를 함께 고려한 실증적 연구가 필요한 것이다.

본 연구는 상술한 선행연구의 결과를 바탕으로 19대 대선에 유권자의 투표 참여에 미친 영향을 집합단위에서 규명하고자 한다. 다만 선행연구에서 사용한 변수 가운데 소득, 투표소 등의 변수는 다른 측면에서 접근하고자 한다.

먼저 소득의 경우 선행연구에서는 지방세(박경미 2014)를 사용하였지만 이를 지역별 평균 건강보험료 액수로 대체하였다. 이는 지방세의 세목인 레저세와 법인 지방소득세의 경우 과세대상에 따라 특정 지역에서만 발생하며, 지자체의 인구수

에 따른 세수의 차이 역시 고려하지 못한다. 이러한 점에서 변수를 대체하였다.

마지막으로 투표소의 경우 선행연구에서는 단순히 투표소의 수(윤성호 외 2010; 박경미 2014)로 접근하여 인구수나 면적 등의 다른 요인들이 배제되었다고 생각된다. 따라서 본 연구는 이를 보완하여 1개의 투표구 수가 관할하는 인구/면적에 따른 투표율의 변화를 함께 살펴보고자 가설을 설정하였다.

### Ⅲ. 변수와 연구가설, 모형

#### 1. 변수

연구에 사용되는 집합단위는 일반구가 설치된 8개의 특례시를 제외한 218개 시군구와 특례시 산하 32개의 일반구, 세종시 등 250개이다. 특례시 산하의 일반구를 포함한 것은 개별 일반구에 대한 자료 수집이 가능하고, 일반구를 두고 있는 특례시의 경우 인구가 50만 이상의 인구를 가지고 있어 변수를 통한 도시의 특성을 알기 어렵기 때문에 분리하여 연구에 이용하였다. 연구의 대상을 시군구로 설정한 것은 통계적인 한계가 있기 때문이다. 투표 결과는 시군구 미만의 읍·면·동은 물론 심지어 개별투표소의 투표 결과까지 공개가 되어있다. 그러나 읍·면·동 단위의 투표율 결과를 종속변수로 사용하더라도 각종 통계나 인구 센서스 데이터의 단위가 가장 낮은 경우에도 시군구에 한정되어 있어 이를 연결하기에 무리가 따른다. 따라서 부득이 연구가 가능한 범위인 시군구를 대상으로 진행하게 되었다.

〈표 1〉 주요 변수

	변수	내용	출처
종속 변수	투표율	19대 대선 지역별 투표율	선거관리위원회 선거정보시스템
독립 변수	문재인 득표율	19대 대선 지역별 문재인 득표율	선거관리위원회 선거정보시스템
	지역	군(0), 시구(1)	-
	건강보험료	지역별 건강보험료 평균	시군구별 보험료분위별 현황 (국민건강보험공단, 지역별의료이용통계 2015)
	거주유형	지역별 자가 거주 비율	거처의 종류 및 거처, 가구, 가구원-시군구(통계청, 주택총조사)
		지역별 아파트 거주 비율	주택의 종류별 주택 - 시군구 (통계청, 주택총조사)
	성비	지역별 남성비율	행정안전부 주민등록 인구통계 (2017. 4)
	노령인구비율	지역별 60대 이상 비율	행정안전부 주민등록 인구통계 (2017. 4)
	직업	지역별 화이트칼라 비율	현 거주지별/근무지별 취업인구(15세 이상)-시군구(통계청, 인구총조사)
	학력	지역별 고졸 이하 비율	성, 교육정도 및 경제활동상태인구 15세이상 -시군구(통계청, 인구총조사)
	투표소	지역별 투표소당 면적	선거관리위원회 선거정보시스템, 한국토지주택공사 도시계획현황
지역별 투표소당 유권자		선거관리위원회 선거정보시스템	

종속변수는 각 시군구의 투표율이며 독립변수는 문재인 득표율, 건강보험료, 아파트 거주 비율, 자가 점유 비율, 화이트칼라의 비율, 성비, 연령비, 학력, 투표소당 인구/면적, 지역더미 등 13개이다.

지역더미는 군 지역을 0, 시구 지역에 대해 1로 부여한 더미 변수이다. 이를 통해 전통적으로 한국의 선거에서 나타난 도저촌고 현상이 과연 19대 대선에서도 나타났는가를 알 수 있을 것이다. 0을 나타내는 군의 경우 ‘촌’ 지역이라 할 수

있을 것이며, 시·구 지역의 경우 ‘도’ 지역이라 할 수 있다.

건강보험료의 평균과 분위 비율은 선행연구에서의 한계를 보완하기 위해서 경제적 변수로 이용하였다. 국민건강보험의 보험료는 소득과 재산(부동산, 자동차), 금융소득 등을 반영하여 부과한다. 직장가입자의 경우 재산이 반영되지 않아 소득의 수준만 반영되지만 2010년 이후 시·군·구에 대한 GRDP 자료가 추가되지 않은 상태에서 대체 자료로 쓰기에는 적절할 것으로 생각된다.

화이트칼라의 비율은 인구총조사의 ‘현 거주지별/근무지별 취업인구(15세 이상)-시·군·구’를 통해 확인하였다. 해당 조사는 전수조사가 아닌 20% 표본 가운데 조사가 진행되었다. 조사에서 직업은 관리자, 전문가 및 관련 종사자, 사무 종사자, 서비스 종사자, 판매 종사자, 농림어업 숙련 종사자, 기능원 및 관련 기능 종사자, 장치·기계조작 및 조립 종사자, 단순 노무 종사자, 기타로 구분되어 있었다. 이 가운데 화이트칼라의 비율은 관리자, 전문가 및 관련 종사자, 사무 종사자 비율의 합을 통해 구성하였다. 또 학력의 경우 인구총조사의 ‘성, 교육정도 및 경제활동상태인구 15세이상 -시·군·구’ 항목을 바탕으로 작성되었으며 이 역시 20% 표본을 대상으로 진행된 조사였다.

이상의 변수는 사회경제적 계층 변수가 한국의 투표 참여에 제한적이거나 아무런 영향을 미치지 못했다는 선행 연구(이갑운 2010)에 대한 변화의 여부를 알 수 있을 것이다.

다음으로 인구사회학적 변수인 세대와 성별의 영향을 측정하기 위해 행정안전부 주민등록 인구통계를 통해 연령비와 성비를 작성하였다. 자료는 19대 대선 직전인 2017년 4월의 결과를 사용하였으며 세대의 영향을 측정하기 위해 지역별 60대 이상의 노령인구 비율을 정리하였다.

또 유권자 수와 투표소 수 등의 변수가 투표 참여에 미치는 영향을 살펴보고자 한다. 선행연구에서 투표소 수의 증가(윤성호 외 2010; 박경미 2014)는 투표 참여에 긍정적인 영향을 주었으며, 인구수의 증가(황아란 1997; 2011; 박경미 2014)는 부정적인 영향을 미쳤다. 이는 해당 변수들이 유권자의 정치적 효용, 합리적 선택 등과 밀접한 관련이 있기 때문이다. 먼저 인구수의 증가는 유권자 1인의 투표 가치와 정치적 효용을 떨어뜨려 투표율을 낮춘다. 반면 투표구 수의 증가는 유권자

의 투표소에 대한 접근성을 높여 투표 참여에 드는 비용을 낮추기 때문이다.

황아란의 선행 연구는 각각 총선과 지방선거를 대상으로 진행되었으며, 박경미의 연구는 서울지역의 모든 전국단위 선거를 대상으로 진행하였다. 본 연구는 앞선 선행 연구와 달리 대통령선거와 전국을 대상으로 진행된다. 총선, 지선과 달리 대선에서 유권자가 느낄 효능감은 더욱 떨어질 가능성을 가지고 있다. 다만 본 연구는 단순히 인구수를 변수로 사용하지 않고 유권자의 수를 변수로 사용하였다. 변수가 유권자의 효용과 관련된 만큼 단순히 지역의 인구수를 사용하는 것보다 유권자의 수를 사용하는 것이 타당한 것으로 보이기 때문이다.

투표소의 경우 선행 연구에서는 단순히 투표소의 수를 변수로써 사용하였다. 그러나 이와 같은 방식은 유권자의 수나 면적과 같은 해당 지역의 특성을 반영하지 못한다. 따라서 본 연구에서는 해당 지역의 특성을 반영할 수 있도록 투표소 대비 유권자의 수, 면적을 사용하고자 한다. 투표소 수와 유권자 수는 중앙선거관리위원회 선거정보시스템을 통해서 작성하였으며, 면적은 한국토지주택공사의 도시계획 현황을 참고하여 작성하였다.

마지막으로 본 연구의 주된 관심사인 Homevoter 가설을 적용하기 위한 주거요인 변수로 아파트 거주 비율과 자가 점유 비율을 사용했다. 이들 변수는 주택총조사를 바탕으로 작성되었으며 자료의 작성 시기는 2015년이다. 먼저 아파트 거주 비율은 주택의 종류별 주택 항목을 통해 확보하였다. 아파트 이외의 유형은 단독주택, 연립주택, 다세대주택, 비거주용 건물 내 주택이 있었다. 두 번째로 자가 점유 비율은 주택총조사의 거처의 종류별/점유형태 항목을 통해 확인했다. 자가 이외의 유형으로는 전세, 월세(보증금 유/무), 사글세, 무상이 있었다.

## 2. 연구가설

연구 가설은 선행된 연구를 바탕으로 설정하였고 이는 다음과 같다.

가설 1-1 : 자가 거주 비율이 높은 지역일수록 투표율이 높았을 것이다.

가설 1-2 : 아파트 거주 비율이 높은 지역일수록 투표율이 높았을 것이다.

먼저 가설 1은 본 연구가 주로 확인하고자 하는 Homevoter 가설에 대한 한국에서의 적용 가능성을 확인하기 위한 가설이다. 선행된 해외 연구에서는 주택소유자는 임차인과 비교하여 더 적극적인 투표 참여를 보여왔음을 확인할 수 있었으며, 한국의 수도권을 대상으로 한 연구에서도 동일한 결과를 보였다. 따라서 본 연구가 다루고자 하는 전국 시군구를 대상으로 한 분석에서도 자가 거주 비율이 높을수록 투표율이 높게 나타날 것으로 생각된다.

또한 주거의 종류에 따라 투표 참여에 차이를 보이기도 하였는데, 한국에서 아파트가 가진 상징성에 따라 유사한 결과를 보일 것으로 예측하여 가설 1-2를 설정하였다.

가설 2-1 : 시·군 지역에 비해 군 지역의 투표율이 더 높았을 것이다.

가설 2-2 : 60대의 비율이 높은 지역일수록 투표율이 높았을 것이다.

가설 2-3 : 문재인 후보의 득표율이 높은 지역일수록 투표율이 높았을 것이다.

가설 2는 인구사회학적 통계에 따른 투표 참여의 변화를 살펴보기 위한 가설이다. 가설 2-1은 도시 거주 유권자의 투표 참여가 비도시 거주 유권자에 비해 낮게 나타나는 도저촌고 현상이 19대 대선에서도 진행되었는가를 알아보기 위한 가설이다. 또, 가설 2-2는 세대에 따른 투표율 변화를 알아보기 위한 가설로 한국의 투표 참여 연구에서 지속해서 나타난 고연령층의 높은 투표 참여를 바탕으로 설정되었다.

가설 2-3은 윤성호 외(2010)에서 당시 선거에서 승리한 한나라당의 득표율이 높은 지역에서 투표율이 높았던 연구를 배경으로 19대 대선에서 승리한 문재인 후보의 득표율이 높은 지역일수록 투표율이 높았을 것이라 가설을 설정하였다.

가설 3-1 : 평균 건강보험료가 높은 지역일수록 투표율이 낮았을 것이다.

가설 3-2 : 고학력 비율이 높은 지역일수록 투표율이 높았을 것이다.

가설 3-3 : 화이트칼라 비율이 높은 지역일수록 투표율이 낮았을 것이다.

가설 3은 앞서 진행된 한국의 투표 참여 선행연구(박찬욱 1993)에서는 성별, 가구소득, 직업 등이 투표 참여 의사에 효과를 미치지 못했다는 연구를 바탕으로 설정되었다. 각각은 소득과 학력, 직업에 따른 투표 참여를 확인하기 위한 가설이다.

가설 4-1 : 유권자 대비 투표소가 많은 지역일수록 투표율이 높을 것이다.

가설 4-2 : 면적 대비 투표소가 많은 지역일수록 투표율이 높을 것이다.

마지막으로 가설 4는 합리적 선택이론을 바탕으로 투표소 수에 따른 투표율의 영향을 알아볼 것이다. 투표소의 수는 유권자의 투표 참여에 드는 비용과 관련이 있다. 투표소의 수가 많다면 접근성이 높아져 투표 참여에 드는 비용이 줄어들기 때문에 투표 참여를 높이는 효과를 기대할 수 있을 것이다. 선행 연구에서는 투표소의 수의 증가가 투표 참여에 긍정적인 영향을 미친 연구(윤성호 외 2010)도 있지만, 통계적 유의미성을 따지는 못했다는 연구(박경미 2014)도 있다. 다만 본 연구에서는 선행 연구가 단순히 투표소의 수만을 변수로 사용한 것과 달리 1개의 투표소가 관할하는 유권자나 면적의 크기를 변수로 설정하여 비교하고자 한다.

상술한 가설을 바탕으로 구성된 분석모형은 아래와 같으며, SPSS 통계 패키지를 활용한 선형회귀분석을 실시하였다. 다만 분석에 있어서 전통적으로 한국 유권자의 투표 참여에 영향을 미친 것으로 나타났던 도시와 농촌을 구분하고, 이들 지역에 대한 집단 간의 차이를 분석하기 위해 전국 모든 시군구를 대상으로 한 모형 이외에 시구 지역과 군 지역만을 분석 대상으로 하는 분석을 별도로 실시하였다.

$$\begin{aligned} \text{투표율}_i &= \alpha_i + \beta_1 \text{문재인 득표율}_i + \beta_2 \text{시군구 지역 더미}_i + \beta_3 \text{건보료 평균}_i \\ &+ \beta_4 \text{자가거주 비율}_i + \beta_5 \text{아파트거주 비율}_i + \beta_6 \text{남성 비율}_i + \beta_7 \text{60대 이상 비율}_i \\ &+ \beta_8 \text{화이트칼라 비율}_i + \beta_9 \text{고졸 이하 비율}_i + \beta_{10} \text{투표소 당 면적}_i \\ &+ \beta_{11} \text{투표소 당 유권자수}_i + \epsilon_i \\ &(i = 19 \text{대 대선}) \end{aligned}$$



## IV. 데이터

변수의 기술통계량은 <표 2>와 같다. 먼저 종속변수로 사용된 19대 대통령선거에서의 투표율은 평균 76.50%를 기록하였다. 이는 실제 19대 대통령선거에서 기록된 전국 투표율 77.2%에 비해 낮은 것으로 기초단위의 합을 나눠 이 과정에서 유권자 수의 많고 적음이 무시되어 차이가 발생한 것으로 보인다. 투표율이 가장 높았던 지역은 83.89%를 기록한 용인시 수지구였으며, 반면 가장 낮은 지역은 경기 동두천시로 69.06%의 투표율을 보였다.

<표 2> 변수의 기술통계량

	N	최소값	최대값	평균	표준편차
투표율	250	69.07%	83.89%	76.50%	3.11
문재인 득표율	250	12.77%	67.56%	39.25%	12.24
시군구 지역더미	250	0	1	0.53	0.5
건보료 평균	250	53,171	162,900	83,188.58	18271.72
자가 점유 비율	250	29.38%	91.48%	63.98%	14.22
아파트 거주 비율	250	0.09%	94.79%	47.13%	25.32
남성 비율	250	47.64%	56.94%	50.11%	1.29
60대 이상 비율	250	8.92%	47.73%	25.28%	9.24
화이트칼라 비율	250	12.74%	69.89%	32.43%	12.56
고졸 이하 비율	250	12.74%	84.50%	61.91%	12.51
투표소당 면적	250	0.13	81.56	12.49	15.14
투표소당 유권자 수	250	754.88	4416.19	2684.73	916.92

문재인 후보의 득표율이 가장 높았던 지역은 67.56%를 기록한 전남 순천시였으며, 반대로 가장 낮은 득표율을 기록한 지역은 12.77%를 기록한 경북 군위군이였다. 남성의 비율은 평균 50.11%를 기록하였으며, 인천 용진군이 56.94%를 기록하

여 가장 남성의 비율이 높은 것으로 나타났다. 반면 경북 영덕의 경우 47.64%를 기록하여 남성의 비율이 가장 낮은 것으로 나타났다. 노령인구의 비율을 나타내는 60대 이상의 비율은 평균 25.28%를 기록하였으며, 수원시 영통구는 8.93%를 기록하여 전국에서 가장 낮았으며, 경북 의성군은 47.73%를 기록하여 전국에서 가장 높게 나타났다.

지역의 건보료 평균은 83,188.58원이었으며 서울 서초구의 평균(162,900원)이 가장 높았으며, 전남 완도군의 평균(53,171원)이 가장 낮았다. 자가 점유 비율의 평균은 63.98%를 기록하였으며, 가장 높은 지역은 91.48%를 기록한 전남 함평군이었다. 반면 경기 성남시 수정구의 경우 29.38%를 기록하여 가장 낮은 것으로 나타났다. 아파트 거주 비율은 평균 47.13%를 기록하였으며 경기 용인시 수지구가 94.79%를 기록하여 가장 높게 나타났다. 반면, 0.09%를 기록한 전남 신안군은 전국에서 아파트 거주 비율이 가장 낮은 것으로 나타났다. 화이트칼라 비율은 평균 32.43%를 기록하였으며, 서울 서초구(69.89%), 경북 성주군(12.74%)이 각각 가장 높고, 낮은 것으로 나타났다. 끝으로 고졸 이하의 비율은 평균 61.91%였으며, 전남 신안군이 84.50%를 기록하여 가장 높았으며, 서울 서초구가 24.45%를 기록하여 가장 낮은 것으로 나타났다.

투표소당 면적은 평균 12.49km<sup>2</sup>로 나타났으며, 부산 중구의 경우 0.13km<sup>2</sup>를 기록하여 범위가 가장 좁았던 것으로 나타났다. 반면 경북 영양군은 81.56km<sup>2</sup>를 기록하여 투표소당 범위가 가장 넓었던 것으로 나타났다. 마지막으로 투표소당 유권자 수는 평균 2684.73명을 기록하였으며, 4416.19명을 기록한 서울시 관악구의 투표소당 유권자 수가 가장 많았다. 반면, 인천 옹진군의 경우 754.88명을 기록하여 투표소당 유권자 수가 가장 적은 것으로 나타났다.

## V. 분석 결과

연구의 분석 결과는 <표 3>과 같다. 먼저 전국단위의 분석에서 문재인 득표율과 자가 거주 비율, 고졸 이하 비율, 투표소당 면적, 투표소당 유권자 수가 유의수준

1%에서 통계적으로 유의미한 영향을 미친 것으로 나타났다. 또 60대 이상 비율의 경우 유의수준 5%에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 고졸 이하 비율은 투표율에 부정적인 영향을 미쳤지만, 이를 제외한 나머지 변수들은 모두 긍정적인 영향을 미친 것으로 나타났다. 다만 투표소당 유권자 수의 경우 계수의 값이 낮게 나타나 유의미한 영향을 미친다고 보기는 어려울 것으로 생각된다.

다음으로 군 지역을 대상으로 한 분석에서 문재인 득표율과 고졸 이하 비율은 유의수준 1%에서 통계적으로 유의미한 영향을 미친 것으로 나타났다. 이들 변수가 투표율에 미친 계수의 방향은 전국 단위의 분석과 동일하였는데, 고졸 이하 비율은 부정적인 영향을 미쳤으며, 문재인 득표율은 긍정적인 영향을 미친 것으로 나타났다.

마지막으로 시구 지역을 대상으로 한 분석에서 자가 점유 비율과 고졸 이하 비율은 유의수준 1%에서 통계적으로 유의미한 영향을 미친 것으로 나타났다. 또 투표소당 유권자 수는 유의수준 5%에서, 아파트 거주비율과 투표소당 면적은 유의수준 10%에서 통계적으로 유의미한 영향을 미친 것으로 나타났다. 이 역시 상술한 전국 대상 분석, 군 지역 대상 분석과 마찬가지로 고졸 이하 비율은 부정적인 영향을 미쳤으며, 이외의 변수들은 긍정적인 영향을 미쳤다.

이러한 결과를 정리하면 먼저 자가 거주 비율이 높은 지역일수록 투표율이 높았을 것이라는 가설 1-1은 채택된다고 볼 수 있다. 다만 전국 대상 분석과 시구 지역 대상 분석에서는 통계적 유의성이 높게 나타났지만, 군 지역에서는 비교적 높게 나타나 도농에 따른 차이를 확인할 수 있었다.

다음으로 아파트 거주비율이 높을수록 투표율이 높았을 것이라는 가설 1-2는 시구 지역에서 유의수준 10% 범위에서 긍정적인 영향을 미쳤지만, 전국단위의 분석과 군 지역 분석에서 낮게 나타나 그 의미는 떨어지는 것으로 볼 수 있다. 따라서 가설 1-2는 기각된다고 볼 수 있다. 이러한 결과는 아파트 거주 비율이 높을수록 투표 참여에 긍정적인 영향을 주었던 손낙구(2010)의 연구와는 상반되는 결과이며, 인천지역을 대상으로 진행되었던 이준한(2010)의 연구와 유사한 결과이다.

〈표 3〉 투표 참여 분석 결과

	전국	군 지역	시·구 지역
(상수)	60.704*** (11.955)	106.279*** (25.546)	69.300*** (15.941)
문재인 득표율	.092*** (.012)	.076*** (.021)	.089*** (.016)
지역더미	-.431 (.510)	-	-
평균 건강보험료	2.610E-06 (.000)	-6.604E-05 (.000)	1.113E-05 (.000)
자가 거주 비율	.140*** (.023)	.083 (.076)	.123*** (.025)
아파트 거주 비율	.011 (.016)	-.050 (.046)	.030* (.017)
남성 비율	.200 (.178)	-.190 (.336)	-.027 (.278)
60대 이상 비율	.120** (.061)	.025 (.336)	.087 (.072)
화이트칼러 비율	.063 (.055)	-.075 (.123)	.041 (.065)
고졸 이하 비율	-.237*** (.053)	-.339*** (.116)	-.204*** (.062)
투표소당 면적	.043*** (.015)	.028 (.019)	.063* (.037)
투표소당 인구	.001*** (.000)	.000 (.001)	.001** (.000)
R2	.580	.385	.681
Adjusted R2	.560	.298	.661
Durbin-Watson	1.057	.899	1.132
N	250	82	168

괄호 안의 수는 표준오차. \*p<0.1, \*\*p<0.05, \*\*\*p<0.01

도저촌고를 확인할 지역 더미의 경우 부정적인 영향을 미쳐 시·구 지역일수록 투표율이 낮게 나타났다. 다만 유의확률이 높게 나타나 통계적 의미가 떨어져 가설

2-1은 기각된다고 볼 수 있다.

연령을 의미하는 60대 이상 비율은 전국을 대상으로 한 분석에서는 유의수준 5% 범위 내에서 통계적으로 유의미한 영향을 미친 것으로 나타났다. 하지만 군 지역과 시구 지역을 대상으로 한 분석에서 계수의 방향이 여전히 정(+)의 방향을 나타내었지만, 유의확률이 높게 나타나 통계적 의미는 떨어지는 것으로 나타났다.

문재인 후보의 득표율이 높은 지역일수록 투표율이 높았을 것이라는 가설 2-3은 분석 대상에 따른 구분과 상관없이 일관적으로 유의확률 1% 수준에서 통계적으로 유의미한 영향을 미친 것으로 나타났다. 따라서 가설 2-3은 채택된다고 볼 수 있다. 이러한 결과는 높은 문재인 후보의 당선 가능성에 따라 문재인 후보의 지지자는 보다 적극적으로 투표에 참여하였고, 이외의 후보 지지자들이 투표를 포기하였기 때문으로 해석된다.

유권자의 경제적 수준에 따른 투표 참여를 확인하기 위한 변수인 평균 건강보험료의 경우 계수의 값이 낮게 나타남은 물론 유의확률 역시 높게 나타나 통계적 의미를 가지지 못했다. 따라서 가설 3-1은 기각된다고 볼 수 있다. 이는 직업에 따른 투표 참여를 확인하기 위한 변수였던 화이트칼라 비율도 유사하게 나타나 가설 3-3 역시 기각되었다.

학력에 따른 투표 참여 영향을 확인하기 위한 변수인 고학력 비율의 경우 분석 대상에 따른 구분과 상관없이 일관적으로 유의확률 1% 수준에서 통계적으로 유의미한 영향을 미친 것으로 나타났다. 계수의 방향은 음(-)을 나타내어 부정적인 영향을 미친 것으로 나타났는데, 이러한 결과는 고학력 비율이 높은 지역일수록 투표율이 높았을 것이라 가설 3-2에 부합하는 결과이다. 따라서 가설 3-2는 채택된다고 할 수 있다. 특기할 점은 저학력이 고학력보다 더 높은 투표 참여를 보이고 이러한 경향이 지방 중소도시에서 더 높게 나타난 연구(홍일영 외 2014)와 정반대의 결과를 보였다는 점이다.

마지막으로 투표소와 관련한 변수를 살펴보면, 먼저 투표소 대비 유권자 수의 경우 전국을 대상으로 한 분석에서 1%, 시구 지역을 대상으로 한 분석에서 10%의 유의확률 범위 내에서 통계적으로 유의미한 영향을 미친 것으로 나타났다. 계수의 방향은 정(+)의 방향을 나타내어 가설 4-1은 기각되는 것으로 볼 수 있다. 이러한

결과는 투표소 수의 증가가 투표율 증가에 영향을 준 연구(윤성호 외 2010)의 연구와는 차이를 보이는 것이다. 다만 계수의 값이 매우 작게 나타나 통계적 의미는 떨어진다고 볼 수 있다.

다음으로 투표소 대비 면적의 경우 전국과 시구를 대상으로 한 분석에서 각각 1%와 10%의 유의확률 범위 내에서 통계적으로 유의미한 영향을 미친 것으로 나타났다. 이는 ‘면적 대비 투표소가 많은 지역일수록 투표율이 높을 것이다.’는 가설과 정반대의 결과를 보인 것으로 가설이 기각된다고 볼 수 있다. 이러한 원인으로는 투표소당 면적이 큰 지역들의 특징을 통해 알 수 있다. 시구 지역에서 변수의 크기가 컸던 지역은 지방 중소도시였으며, 반면 투표소당 면적이 작은 지역은 대도시의 구 지역이 상위권을 차지하였다. 이러한 점에서 비추어볼 때 접근성에 따른 투표 참여 상승보다 도저촌고 현상이 더 유효하게 나타났다고 볼 수 있다.

## V. 결론

본 연구는 주거요인을 중심으로 정치지형의 변화 속에서 유권자의 투표 참여행태 분석과 알아보는 것을 목적으로 19대 대선에 대한 전국단위의 투표 참여를 집합단위에서 분석하였다. 전국단위의 분석 결과 경제적 변수로 사용된 아파트 거주 비율, 자가 거주 비율, 건강보험료 평균은 모두 긍정적인 영향을 주었지만, 자가 거주 비율을 제외한 나머지 두 변수는 영향력이 작음은 물론 통계적 유의성이 떨어지는 것으로 나타났다.

교육 수준과 직업의 경우 인구사회학적 변수로 사용되었는데, 교육 수준이 높아질수록 투표 참여에 강한 영향을 주었으며, 통계적 유의성 역시 높게 나타났다. 직업 역시 화이트컬러 비율이 높아질수록 투표 참여에 긍정적인 영향을 미친 것으로 나타났지만 통계적 유의성은 떨어졌다.

통계적 유의성이 높게 나타난 변수는 문재인 득표율과 투표소별 면적, 유권자 수였다. 이 가운데 문재인 득표율의 경우 높아질수록 투표 참여에 긍정적인 영향을 주었다. 그러나 투표소 대비 면적의 경우 오히려 면적이 넓을수록 투표율이 높은

경향을 보여주었다. 또한, 투표소 대비 유권자 수는 투표율에 유의미한 영향을 주었다고 보기 힘들다.

전국 단위의 분석과 함께 진행한 군과 시·구 지역의 분석에서는 교육 수준과 문재인 득표율은 지역 구분과 상관없이 모두 투표 참여에 긍정적인 영향을 주었다. 특히 자가 거주 비율의 경우 시·구 지역에서 교육 수준 다음으로 높은 영향을 준 것으로 나타났다.

이를 종합하면 두 가지의 결론에 도달한다. 먼저 투표 참여 요인으로서 교육의 강한 영향이다. 이는 유권자의 시민의식 형성에 교육이 영향을 미쳐 투표 참여를 이끌었을 것으로 추정(정수현 2012)된다. 본 연구에서 고졸 이하 비율이 높은 지역 일수록 투표율이 낮게 나타남을 확인할 수 있었다. 이러한 결과는 과거 연구와는 차이를 보이는 것이다. 기존의 한국 유권자 투표 참여 분석에서 개인의 인구사회학적 변수는 주목을 받지 못하였다. 특히 교육 수준의 경우 영향을 미치지 못하였거나(박찬욱 1993; 강경태 2003), 오히려 부정적인 영향을 미쳤었다(김왕식 2008). 하지만 본 연구의 모형에서 교육 수준은 가장 강한 영향을 미침은 물론 유의확률 역시 낮게 나타나 상당한 통계적 의미가 있는 것으로 나타났다. 이는 선행연구(김용철 외 2015)에서 투표행태에 교육 수준이 영향을 미쳤던 것과 마찬가지로 한국의 선거에서 투표율 결정 요인으로 교육 수준이 영향을 미칠 가능성을 내포한다고 볼 수 있다. 투표율이 물론 문재인 후보의 지지가 고학력층에서 높게 나타났다는 점에서 문재인 후보의 지지층의 적극적인 투표 참여가 이러한 결과를 동반하였다는 해석도 가능할 것이다. 따라서 향후 추가적인 연구가 필요할 것으로 생각된다.

두 번째로 주거 요인에 따른 투표 참여 차이이다. 본 연구에서 보인 높은 자가 거주 비율은 주택소유자가 자산에 대한 위험을 막기 위해 정치에 대한 관심을 더 가져 적극적으로 투표에 참여하였기 때문(Fischel 2009)으로 해석된다. 앞서 상술했듯이 Homevoter 가설에 따라 자가 소유 유권자의 적극적인 투표 참여는 미국 등 해외의 연구에서는 상당 부분 밝혀졌다. 이러한 차이가 한국에서도 드러났다는 점은 본 연구가 가지는 성과라 할 수 있을 것이다. 그간 한국의 투표행태 연구에서 부동산 변수가 유권자의 투표행위에 간접적인 방식으로 영향을 미친다(김도균 외 2018)는 주장이 일부 제기되었다. 본 연구의 결과는 주거요인에 따른

영향이 후보자 선택을 넘어 투표 참여에도 영향을 미치고 있음을 제한적으로 보여주는 결과라 할 수 있다. 이는 19대 대선 이후 더욱 심화된 서울을 비롯한 수도권 지역의 집값 상승 등에 따라 향후 더 큰 영향력을 발휘할 여지도 충분할 것으로 생각된다.

다만 주거 자산의 소유라는 경제적 이유가 적극적인 투표 참여의 배경이 되었지만, 아파트 거주와 직업, 소득 등 다른 경제적 변수가 통계적 의미를 가지지 못하였다는 점은 추가적인 논의가 필요할 것으로 생각된다.

끝으로 상술한 결과에 대해 결론을 덧붙리 내리기에는 무리가 있을 것으로 생각된다. 특히 본 연구에서 보인 결과가 20대 총선 이후 진행된 정치 지형의 변화에 따른 것인지에 대해서는 추가적인 논의가 필요할 것으로 생각된다. 이를 위해 다수의 선거를 비교하는 등의 접근이 필요할 것으로 생각된다. 또, 본 연구가 가진 근본적인 한계인 생태학적 오류를 보완하기 위해 개인 단위의 분석이나 변수의 다양화 혹은 변화 등을 통한 추가적인 분석 역시 진행되어야 할 것으로 생각된다.



## 참고문헌

- 강경태. 2003. “한국 대통령 선거 어떤 유권자가 참여하나?: 선거관심도를 중심으로.” 『한국정치학회보』 37권 1호: 91-111.
- 강경태. 2008. “5.31 지방선거 투표참여도 분석.” 『한국시민윤리학회보』 21권 1호: 223-244.
- 강황선·이명행. 2012. “유권자의 지방선거 투표참여 영향요인에 관한 연구: 유권자 효능감의 조절효과를 중심으로.” 『GRI 연구논총』 14권 3호: 33-58.
- 김경일. 2017. “[CEO 심리학] 선택지 앞에 안들 수록 장점 찾는데 더 힘써야.” 『매일경제』 (9월 29일) <http://news.mk.co.kr/newsRead.php?year=2017&no=653354>
- 김도균·최충호. 2018. “주택소유와 자산기반 투표.” 『한국정치학회보』 52권 5호: 57-86.
- 김왕식. 2008. “제17대 대선에서의 투표 참여 요인.” 『한국시민윤리학회보』 21권 2호: 135-151.
- 김용철·조영호. 2015. “지역주의적 정치구도의 사회심리적 토대.” 『한국정당학회보』 14권 1호: 93-128.
- 김재한. 2011. “투표율의 연령효과 및 도농효과.” 『대한정치학회보』 18권 3호: 183-206.
- 박경미. 2014. “선거별 투표율 결정 요인: 서울시 선거구의 집합자료 분석 (1987~2010년).” 『한국정당학회보』 13권 1호: 95-122.
- 박명호. 2012. “2012년 총선에 대한 집합자료 분석.” 『정치정보연구』 15권 1호: 127-154.
- 박일근. 2016. “대만 핵폭풍 된 정권 심판론… 차이, 역대 최다 308만표 차 압승.” 『한국일보』. (1월 17일) [http://www.hankookilbo.com/v\\_print.aspx?id=61c01cf4adda4370aa5aa36a72f8d762](http://www.hankookilbo.com/v_print.aspx?id=61c01cf4adda4370aa5aa36a72f8d762)
- 박찬욱. 1993. “유권자의 선거관심도, 후보인지능력과 투표참여의사: 제14대 총선 전 조사결과를 중심으로.” 『한국정치학회보』 26권 3호: 153-174.

- 송민섭. 2016. “OECD 꼴찌 한국 투표율 …성난 2030세대가 바꿀까.” 『세계일보』 (4월 8일).
- 윤성호·주만수. 2010. “투표참여의 경제학: 제18대 국회의원선거 투표율 결정요인 분석” 『경제학연구』 58권 2호: 221-254.
- 이준한. 2011. “인천광역시 투표율의 결정요인에 대한 분석: 투표참여를 통해 본 인천의 정치문화.” 『인천학연구』 14권: 243-274.
- 윤기쁨·엄기홍. 2016. “사전투표제가 새로운 유권자의 투표참여를 동원하였는가?” 『미래정치연구』 6권 2호: 31-53.
- 정진민. 1994. “정치세대와 14대 국회의원 선거.” 『한국정치학회보』 28권 1호: 257-274.
- 정수현. 2012. “투표율과 사회경제적 지위모델: 제4회와 제5회 전국동시지방선거 투표율 분석.” 『한국정치연구』 21권 1호: 27-54.
- 지병근. 2013. “인천시의 낮은 투표율의 원인.” 『인천학연구』 18권: 173-203.
- 통계청. 2016. 『2016년 가계금융·복지조사』.
- 평화재단. 2017. “日총선 분석 '새로고침', 일본에 '평화 세력' 뿔났다.” 『프레시안』 (11월 6일). [http://www.pressian.com/news/article.html?no=174790&utm\\_source=naver&utm\\_medium=search](http://www.pressian.com/news/article.html?no=174790&utm_source=naver&utm_medium=search)
- 홍일영·전보애·이경주. 2014. “공간가중회귀모형을 이용한 18대 대선 투표율 및 지지율과 인구사회학 변수들 간의 공간관계 분석.” 『한국지도학회지』 14권 3호: 55-71.
- 황아란. 1997. “선거구 특성이 투표율에 미치는 영향: 제15대 국회의원 선거분석.” 『한국정치학회보』 30권 4호: 285-298.
- 황아란. 2011. “광역 및 기초 단체장 선거경쟁이 동시선거 투표율에 미친 영향: 2010년 지방선거를 중심으로.” 『한국행정학보』 45권 4호: 283-300.
- André, Stéfanie, Caroline Dewilde and Ruud Luijkx. 2017. “The Tenure Gap in Electoral Participation: Instrumental Motivation or Selection Bias? Comparing Homeowners and Tenants across Four Housing

- Regimes.” *International Journal of Comparative Sociology* 58(3): 241-265.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper.
- Feddersen, Timothy J. 2004. “Rational Choice Theory and the Paradox of Not Voting.” *Journal of Economic Perspectives* 18(1): 99-112.
- Fischel, William A. 2009. *The Homevoter Hypothesis: How Home Values Influence Local Government Taxation, School Finance, and Land-use Policies*. Cambridge: Harvard University Press.
- Forrest, Ray and Yosuke Hirayama. 2018. “Late Home Ownership and Social Re-stratification.” *Economy and Society* 47(2): 257-279.
- Gelézeau, Valérie 지음. 길혜연 역. 2007. 『아파트 공화국: 프랑스 지리학자가 본 한국의 아파트』. 서울: 후마니타스.
- Hall, Andrew B. and Jesse Yoder. 2018. “Does Homeownership Influence Political Behavior? Evidence from Administrative Data.” Working Paper, Stanford University.
- Holian, Matthew J. 2011. “Homeownership, Dissatisfaction and Voting.” *Journal of Housing Economics* 20(4): 267-275.
- Lazarsfeld, Paul F., Bernard Berelson and Hazel Gaudet. 1968. *The People's Choice: How the Voter Makes Up His Mind in a Presidential Campaign*. New York: Columbia University Press.
- McCabe, Brian J. 2013. “Are Homeowners Better Citizens? Homeownership and Community Participation in the United States.” *Social Forces* 91(3): 929-954.
- Nwankwo, Celtus F. and Uchenna P. Okafor. 2017. “Voting in Nigeria: Determinants of Turnout in the 2015 Presidential Election.” *Statistics, Politics and Policy* 8(2): 249-260.

- Riker, William H. and Peter C. Ordeshook. 1968. "A Theory of the Calculus of Voting." *American Political Science Review* 62(1): 25-42.
- Sørvoll, Jardar and Viggo Nordvik. 2019. "Social Citizenship, Inequality and Homeownership: Postwar Perspectives from the North of Europe." *Social Policy and Society* 19(2): 293-306.
- Verba, Sidney and Norman H. Nie. 1987. *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*. Chicago: University of Chicago Press.
- Wolfinger, Raymond E. and Steven J. Rosenstone. 1980. *Who Votes?* New Haven: Yale University Press.

Analysis of Determinants of Voter Rate of Collective  
Units Analysis:  
With the 19th presidential election at the center

Jaekwon Cha\* · Ho Young Chung\*\*

ABSTRACT

This study focuses on analyzing the factors of collective characteristics of cities, counties, and autonomous districts that affect the turnout. In particular, this study was based on the 'home voter' hypothesis that the ownership of residential assets affects voting participation, and was intended to examine the impact of the ownership ratio of residential assets on voting participation in the rapid change of political landscape of candlelight and impeachment due to the situation of Park Geun-hye and Choi Soon-sil. For this purpose, this study conducted multiple regression analysis based on data on political variables such as turnout data showing the level of participation in voting in cities, counties, and autonomous districts nationwide, and other data on collective analysis data collected related to sociodemographic characteristics and housing-related characteristics in the 19th presidential election, and verified the hypothesis of 'homevoter'.

As a result of the analysis, Moon Jae-in's vote rate, self-residential rate, 60-year-old or older rate, and high school graduate rate had a statistically significant effect on the turnout of city, county, and autonomous district. On the other hand, in the case of variables related to the classification of regional characteristics, the influence was found to be limited, and income and occupation did not have a significant effect.

Keywords : Voting rates, voting participation, presidential elections, homevoting, voters

투고일: 2020.06.15.      심사일: 2020.06.28.      게재확정일: 2020.06.29.

\* Professor, Pukyong National University

\*\* Doctoral Student, Pukyong National University

[DOI] <http://dx.doi.org/10.21487/jrm.2020.7.5.2.29>

**【연구논문】**

## 대학생의 죽음교육에 대한 인식 및 교육요구 분석

김은숙\*·조항\*\*

### 논문요약

본 연구는 죽음과 죽음교육에 대한 대학생들의 인식 및 교육요구를 알아보고자 하였다. 이를 위해 선행연구를 참조하여 설문문항을 개발하고, 경남지역 대학생 224명으로부터 자료를 수집하였다. 수집된 자료는 SPSS 24를 이용하여 분석하였다. 분석한 결과, 여학생들이 남학생들보다 평소에 죽음에 대해 더 많이 생각하고, 더 편하게 이야기하고, 죽음에 대한 불안도 더 크게 느끼는 것으로 나타났으며, 참여 대학생들의 대부분(84.4%)이 죽음교육에 대한 인식이 전혀 없는 것으로 나타났다. 죽음교육에 대한 대학생들의 요구와 관련해서는 단순히 죽음의 불안을 해소하기보다, 자신의 삶의 가치를 성찰하고, 보다 활기차게 살고, 가족이나 친척의 상실에 슬픔을 적절히 대처함으로써 더 나은 삶을 실현하고자 하는 미래 지향적인 교육내용을 기대하고 있는 것으로 나타났다. 마지막으로, 죽음교육 방법은 상호 교감을 가질 수 있는 직접참여 방식과, 함께 토론하며, 시청각 자료를 이용하는 방식을 선호하는 것으로 나타났다.

주제어: 대학생, 죽음교육, 죽음인식, 교육요구

## I. 서론

### 1. 연구의 필요성

대학생 시기는 청소년기에서 성인기로 넘어가는 과도기적 시기이므로, 청소년기

\* 인제대학교 일반대학원 교육학과 박사수료생, 제1저자

\*\* 인제대학교 상담심리치료학과 조교수, 교신저자

와 성인기의 특성을 동시에 지니게 되고, 대학생들은 자신에 대한 정체감과 사회적 인식 형성, 경제적 자립과 이성교제의 자유로움을 추구하면서 독립된 성인으로 자신을 만드는 중요한 시기이다(현은민 2014). 우리나라 대학생들은 현대사회가 복잡하고 다양해지면서 삶의 적응에 힘들어 하고, 더 긴 기간 부모님으로부터 경제적으로 의존하므로, 심리적으로 우울하고 불안한 마음을 가지고, 이를 가능한 벗어나고자 하는 마음을 가질 수 있다.

이런 마음과 막연한 불안감 등으로 육체적으로나 심리적으로 스트레스도 많이 받아, 삶의 방향을 잃어버리거나, 의미 없이 방황하거나, 유혹에 휩쓸려 약물이나 게임에 중독되기도 하고, 심하면 죽음을 선택하여 자신의 삶을 포기하기도 한다. 통계청(2018년)에 의하면 20대 사망자들의 사망 원인 중 자살이 47%를 차지하여 가장 큰 사망원인으로 나타나고 있다.

이렇듯 대학생들의 실존적 방황과 이로 인한 우울, 중독, 자해, 자살 등 다양한 정신건강문제들이 사회적인 이슈로 부각되면서 여러 교육적, 심리치료적 개입들이 적용되고 있다. 미국, 유럽, 일본 등에서는 교육의 일환으로 학생들이 죽음에 대한 건전한 인식을 가질 수 있도록 돕고 있다. 예를 들어, 미국은 1960년대부터 죽음교육을 시작하여 지금은 정규교육과 평생교육 차원으로 병행하여 실시하고 있으며, 많은 대학교에서는 죽음에 관한 강좌가 인기리에 진행되고 있으며(곽혜원 2014). 독일은 죽음교육 교과서를 21종이나 발간할 정도로 오랜 전통을 가지고 죽음교육을 지속해오고 있으며, 가까운 나라인 일본은 죽음학과 관련해서 아시아에서 가장 발전된 나라로서 2004년부터 학교 교육과정에 죽음 교육을 포함하여, 전국의 학교 및 교육기관들, 평생교육시설에서 꾸준히 죽음교육이 시행되어 지고 있다(Deeken 2008).

죽음교육이란 죽음의 올바른 이해를 통해 죽음에 직면했을 때 두려워하거나, 회피를 하는 것이 아니라, 강건하고 의미 있는 죽음을 맞이하도록 도와주고, 살아 있음에 감사하고, 삶의 가치와 귀함을 알 수 있게 해 주는 과정을 의미한다. 인간이 태어나면 삶의 완성으로 죽음에 이르게 된다. 어떤 사람이든 죽음에 대한 원초적인 두려움과 공포가 있음을 여러 철학자나 연구자들이 설명하고 있으나, 인간의 근원적인 두려움과 공포는 없어지지 않고 있다. 그런데 이러한 죽음에 대한 두려움은

죽음이 무엇이나 라는 용어 정의적 측면에서의 문제가 아니라 죽음이라는 것을 받아들이는 방법과 인식과 태도의 문제로 볼 수 있으므로 이를 교육함으로써 죽음에 대한 두려움을 극복함은 물론, 삶을 더 가치 있게 살아갈 수 있도록 돕는 것이 바로 죽음교육인 것이다.

그동안 국내에서 죽음교육은 ‘죽음준비교육’이라고 불리어 왔으며, 임종자들의 돌봄을 인간화 하여 죽음에 대한 두려움을 감소시키고 죽음을 긍정적으로 수용하고, 죽음에 대처할 준비를 하도록 돕는 것(김선화 2003)이었으나 점차 광범위해져서 삶과 죽음에 대한 결정을 하는데 고려되어야 하는 쟁점을 이해하도록 하는데 까지 확장되었으며(이이정 2003), 수명 증대에 따른 노인 인구의 증가로 노인 자살자의 수가 지속적으로 증가함에 따라 노인의 불안 심리, 사회적 요인들에 대한 사회복지 측면에서 죽음준비교육이 이루어져 왔다. 하지만 최근 자살이 사회적으로 큰 문제로 부각되면서 삶의 목적과 의미, 생명중시, 자살방지 및 건전한 죽음에 대한 인식을 가질 수 있도록 돕는 죽음교육이 청소년들에게도 제공될 필요성이 제기되어 왔다(김윤희 2017).

우리나라에서는 1990년대에는 아동과 노인을 대상으로 실시되다가, 2005년 이후 아동, 청소년, 대학생으로 그 대상자가 확대되었으나 여전히 죽음교육은 노인 중심으로 이루어지고 있는 실정이다(김신향 2014). 관련 연구 또한 임종을 앞둔 노인이나 환자들을 대상으로 주로 수행되었으며, 청소년들, 특히 대학생들을 대상으로 한 죽음교육 연구는 매우 미비하다.

대학생 대상 죽음교육 관련 소수의 선행연구를 살펴보면, 김은희(2006)는 청년기에 해당되는 학생을 대상으로 죽음준비교육 프로그램을 개발하고, 시행함으로써 학생의 삶의 만족도와 죽음에 대한 태도에 미치는 효과를 분석하여, 학생들의 긍정적 변화와 함께 삶의 만족도에도 변화를 가져왔음을 확인하였다. 현은민(2014)은 ‘대학생 죽음준비교육 프로그램의 효과’에서 일반대학생을 대상으로 죽음준비교육 프로그램을 개발 실시하여 죽음에 대한 태도와 자살생각, 그리고 삶의 의미에 미치는 효과를 밝혔다. 하지만, 두 선행연구 모두 기존 개발된 죽음교육의 일부 내용만 변경하여 대학생 죽음교육내용을 구성했을 뿐, 실제 대학생들의 죽음교육 인식과 교육적 요구는 어떠한지에 대한 분석은 부족하였다. 따라서 본 연구에서는 대학생



들의 죽음에 대한 인식 및 어떠한 교육적 요구가 있는지 확인하고자 한다. 이는 대학생들이 죽음이라는 실존적 문제를 어떻게 다루고 있는지, 그 안에서 그들이 어떠한 어려움을 경험하는지에 대한 정보를 제공하고, 나아가 대학생들을 위한 죽음교육 프로그램 개발의 기초자료로 활용될 수 있을 것이다.

## 2. 연구의 목적

본 연구의 목적은 대학생의 죽음 및 죽음교육에 대한 인식은 어떠한가, 그들에게 죽음교육에 대한 어떠한 교육적 요구가 있는지 탐색하는 것이다. 본 연구목적을 위한 구체적인 연구 질문은 다음과 같다.

첫째, 국내 대학생들의 죽음에 대한 인식은 어떠한가?

둘째, 국내 대학생들의 죽음교육에 대한 인식은 어떠한가?

셋째, 국내 대학생들의 죽음교육에 대한 교육요구는 무엇인가?

# II. 연구방법

## 1. 연구대상

본 연구는 2018년 11월 28일 IRB 승인(승인번호 : 2018-04-069-003)을 취득하였으며, 대학생들의 죽음교육에 대한 인식 및 교육요구를 조사하기 위해 경남지역의 대학생 237명을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 중복응답과 결측값 13개를 제외한 224명의 응답결과를 분석에 사용하였다.

본 연구 대상자의 일반적 특성을 빈도분석한 결과는 표 1과 같다. 연구대상자의 평균나이는 23.3세(sd=1.86)이었으며, 성별은 여학생 124명(55.4%), 남학생 100명(44.6%)으로 여학생이 더 많은 분포를 보였다. 종교는 무교가 159명(71.0%)로 가장 많은 분포를 보였으며, 개신교 26명(11.6%), 불교 26명(11.6%), 천주교 9명

(4.0%), 기타 4명(1.8%)의 순으로 나타났다.

〈표 1〉 연구 대상자의 일반적 특성

특성	구분	빈도(명)	백분율(%)
성별	남	100	44.6
	여	124	55.4
	합계	224	100.0
종교	개신교	26	11.6
	불교	26	11.6
	천주교	9	4.0
	무교	159	71.0
	기타	4	1.8
	합계	224	100.0

## 2. 연구도구

본 연구에서는 대학생의 죽음에 대한 인식과 죽음교육 요구를 알아보기 위해 선행연구들(류은지 2008; 유시은 2016; 박현정 2016)을 참고하여 설문지를 구성하였고, 작성된 설문문항을 상담심리전공 교수 1인의 자문을 받아 수정·보완하였다. 완성된 설문지는 총 22항목이며, 설문지의 내용은 크게 연구대상자의 일반적 배경 3개 문항과 대학생의 죽음 및 죽음교육의 인식과 요구 내용 총 19항목으로 구성되어 있다. 본 설문지의 구체적인 문항 구성은 표 2와 같다.

〈표 2〉 설문지 문항구성

구분	문항 구성 내용	문항수
일반적 배경	성별, 나이, 종교	3
죽음 및 죽음교육 인식과 필요성, 교육요구내용	죽음에 대한 인식	3
	죽음교육에 대한 인식	3
	죽음교육 요구	13

### 3. 자료분석

수집된 데이터는 통계프로그램 SPSS 24.0으로 코딩하여 분석되었으며, 구체적으로 죽음에 대한 인식, 죽음교육에 대한 인식, 죽음교육 내용에 대한 요구 등에 대해 기술통계분석 및 t-검정, ANOVA, 카이제곱검정을 실시하였다.

## Ⅲ. 연구결과

### 1. 죽음에 대한 인식

본 연구대상자의 죽음에 대한 인식은 ‘전혀 그렇지 않다’, ‘대체로 그렇지 않다’, ‘보통이다’, ‘약간 그렇다’, ‘매우 그렇다’의 5점 리커트 척도 결과는 표 3과 같다.

연구에 참여한 224명 대학생들이 보고한 ‘죽음에 대한 생각’의 평균은 3.35, ‘죽음에 대한 이야기’는 2.55, ‘죽음에 대한 불안’은 2.47로 나타났다. 구체적으로 성별에 따라 살펴보면, 남학생은 ‘죽음에 대한 생각’ 3.27, ‘죽음에 대한 이야기’ 2.48, ‘죽음에 대한 불안’ 2.33이며, 여학생은 ‘죽음에 대한 생각’ 3.41, ‘죽음에 대한 이야기’ 2.61, ‘죽음에 대한 불안’ 2.59로, 통계적으로 성별에 따른 유의한 차이는 없는 것으로 나타났다.

〈표 3〉 성별, 종교에 따른 죽음에 대한 인식

구 분		N	죽음에 대한 생각		죽음에 대한 이야기		죽음에 대한 불안	
			평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차
성별	남	100	3.27	1.17	2.48	1.08	2.33	1.25
	여	124	3.41	1.15	2.61	1.12	2.59	1.18
	t -test			$t = -.908$ ( $p > .05$ )		$t = -.896$ ( $p > .05$ )		$t = -1.593$ ( $p > .05$ )
종교	개신교	26	3.77	1.34	3.04	1.04	2.15	1.12
	불교	26	3.23	.95	2.27	1.00	2.73	1.22
	천주교	9	3.56	1.33	2.44	.73	2.44	1.01
	무교	159	3.29	1.15	2.53	1.13	2.48	1.23
	기타	4	3.25	.96	2.25	1.26	2.75	1.50
	ANOVA			$F = 1.111$ ( $p > .05$ )		$F = 1.824$ ( $p > .05$ )		$F = 1.174$ ( $p > .05$ )
합계		224	3.35	1.16	2.55	1.10	2.47	1.21

종교별로는 ‘죽음에 대한 생각’은 개신교 3.77, 천주교 3.56, 무교 3.29, 기타 3.25, 불교 3.23 의 순으로 개신교와 천주교를 믿는 학생들의 점수가 무교나 불교 학생들보다 상대적으로 높게 나타나기는 했으나 종교에 따른 유의한 차이는 없었다. 또한 ‘죽음에 대한 이야기’의 경우 개신교 3.04, 무교 2.53, 천주교 2.44, 불교 2.27, 기타 2.25 순으로 개신교 대학생들이 평소에 상대적으로 가장 많이 죽음에 대해 이야기하는 것으로 나타났으며 불교 대학생들이 가장 적게 이야기를 나누는 것으로 나타났으나, 위와 마찬가지로 종교에 따른 유의한 차이는 없었다. 마지막으로 ‘죽음에 대한 불안’의 경우에는 개신교 2.15, 천주교 2.44, 무교 2.48, 불교 2.73, 기타 2.75 순으로 개신교를 믿는 대학생들이 상대적으로 죽음에 대해 가장 낮은 불안 점수를 나타냈으나 통계적으로 종교에 따른 유의한 차이는 없었다.

## 2. 죽음교육에 대한 인식

본 연구에서 죽음교육에 대한 인식을 나타내는 정도는 표 4와 같다. “죽음교육을 알고 있느냐?”에 ‘없다’라고 응답한 대상자는 189명(84.4%), ‘있다’라고 응답한 대상자는 35명(15.6%)으로 연구대상자의 대부분이 죽음교육에 대해 사전에 들어본 적이 없다고 답하였다. 아울러 “죽음교육을 받아본 경험이 있습니까?”라는 문항에 ‘없다’라고 응답한 대상자가 215명(96.0%)의 분포를 보였으며, ‘있다’라고 응답한 대상자는 9명(4.0%)의 분포를 보였으며, 죽음교육을 알고 있었다는 35명의 참여자들 중 9명만이 죽음교육을 받아본 경험이 있는 것으로 나타났다. 성별에 따라 죽음교육에 대한 인식의 차이는 없었다.

〈표 4〉 죽음 교육에 대한 인식

구 분		남	여	전체
죽음교육 인지	있다	13 (13.9%)	22 (17.7%)	35 (15.6%)
	없다	87 (87.0%)	102 (82.3%)	189 (84.4%)
	$X^2 = .944 (df = 1, p = .331)$			
죽음교육 사전경험	있다	5 (5.0%)	4 (3.2%)	9 (4.0%)
	없다	95 (95.0%)	120 (96.8%)	215 (96.0%)
	$X^2 = .452 (df = 1, p = .501)$			

## 3. 죽음교육에 대한 요구내용 분석

본 연구 대상자의 죽음교육에 대한 요구 내용을 ‘전혀 불필요’, ‘필요치 않다’, ‘보통’, ‘대체로 필요’, ‘매우 필요’의 5점 리커트 척도로 구분하여 조사한 죽음교육 내용에 대한 요구도 순위는 표 5와 같다. 연구 대상자들이 죽음교육프로그램에서 원하는 죽음교육 내용은 ‘자기 삶의 가치를 성찰할 수 있는 시간’이 4.22로 가장 높았으며, 그 다음에 ‘앞으로 생을 활기차도록 준비하기’가 3.99, ‘가족이나 친지

의 죽음에 직면할 경우의 슬픔 다루기' 3.92, '지나온 삶의 회고 시간' 3.86, '자살 예방에 대해서' 3.86, '죽음과 관련된 윤리 문제' 3.79, '죽음의 의미를 탐색하는 시간' 3.72, '실제적인 상, 장례의식에 대한 상식' 3.63, '죽음에 대한 공포와 불안 다루기' 3.58, '유서 쓰기' 3.39, '장기기증, 시신기증 등의 정보' 3.37, '죽음과 질병에 대한 의학적 지식' 3.24, '종교에서 다루는 죽음과 사후 세계' 2.79 순으로 나타났다.

〈표 5〉 죽음 교육내용에 대한 요구도 순위

교육내용	요구도 순위	평균	표준 편차	긍정응답	
				빈도 수	비율 (%)
자기 삶의 가치를 성찰할 수 있는 시간	1	4.22	.72	193	86.2
앞으로 생을 활기차도록 준비하기	2	3.99	.85	162	72.3
가족이나 친지의 죽음에 직면할 경우의 슬픔 다루기	3	3.92	.92	157	70.1
지나온 삶의 회고 시간 (지나온 삶의 의미부여)	4	3.86	.86	150	67.0
자살예방에 대해서	4	3.86	.95	150	67.0
죽음과 관련된 윤리 문제(안락사, 존엄사)	6	3.79	.87	144	64.3
죽음의 의미를 탐색하는 시간	7	3.72	.87	144	64.3
실제적인 상, 장례의식에 대한 상식	8	3.63	.86	124	55.4
죽음에 대한 공포와 불안 다루기	9	3.58	1.02	119	53.1
유서 쓰기	10	3.39	1.02	106	47.3
장기기증, 시신기증 등의 정보	11	3.37	1.02	102	45.5
죽음과 질병에 대한 의학적 지식	12	3.24	1.02	85	37.9
종교에서 다루는 죽음과 사후 세계	13	2.79	1.15	57	25.4

또한 중점적으로 다루어 주었으면 좋겠다는 긍정 응답인 ‘매우 필요’와 ‘대체로 필요’의 합이 50%를 넘는 항목은 요구도 순위 상위 9개의 교육내용인 ‘자기 삶의 가치를 성찰할 수 있는 시간’, ‘앞으로 생이 활기차도록 준비하기’, ‘가족이나 친지의 죽음에 직면할 경우의 슬픔 다루기’, ‘지나온 삶의 회고시간(지나온 삶의 의미부여)’, ‘자살예방에 대해서’, ‘죽음과 관련된 윤리 문제(안락사, 존엄사)’, ‘죽음의 의미를 탐색하는 시간’, ‘실제적인 상, 장례 의식에 대한 상식’, ‘죽음에 대한 공포와 불안 다루기’ 등의 내용이 연구참여자들은 죽음교육프로그램에 포함되기를 기대하는 것으로 나타났다.

특히 상위 1, 2, 3의 교육내용은 연구 참여자들의 70%이상이 필요한 교육내용이라고 응답하여 본 연구에 참여한 대학생들은 죽음교육을 통해 자기 삶의 가치를 발견하고, 미래의 삶을 활기차게 준비할 수 있기를 무엇보다 희망하며, 가까운 지인의 죽음에 대한 상실 경험을 어떻게 다룰 수 있는지에 대해 배울 수 있기를 바라는 것으로 나타났다.

#### 4. 죽음교육 선호 방법

본 연구에서 죽음교육을 실시할 경우 선호하는 교육의 방법은 표 6과 같다.

〈표 6〉 죽음 교육 선호 방법

구 분	빈도(명)	백분율(%)
직접참여	79	35.3
토론식	54	24.1
시청각 자료	50	22.3
강의식	22	9.8
역할극	19	8.5
합계	224	100

죽음교육 방법에 대한 응답 결과는 직접참여가 79명(35.3%), 토론 방식 54명(24.1%), 시청각 자료의 활용 50명(22.3%), 강의식 22명(9.8%), 역할극 19명

(8.5%)로 분포되어 직접 참여를 통한 죽음교육 방법을 가장 선호하는 것으로 나타났다.

#### IV. 결론 및 제언

본 연구는 경남지역 대학생 224명을 대상으로 그들의 죽음 및 죽음교육에 대한 인식, 죽음교육 요구내용을 탐색해 보았다. 주요 연구결과에 대한 논의내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 본 연구에서 연구대상자들의 죽음에 대한 인식을 조사하기 위한 ‘죽음에 대한 생각’, ‘죽음에 대한 이야기’, ‘죽음에 대한 불안’의 응답 결과는 죽음에 대한 인식이 낮게 분포되었으며, 통계적으로는 유의하지 않았으나, 여학생이 남학생보다 죽음 인식에 대해 더 높은 분포가 나타나, 이러한 결과는 여성이 남성보다 죽음 불안이 높다는 선행연구(이흥표 2018) 결과와 일치하고, 또 남녀 청소년의 자살생각과 자살시도에 대한 선행연구(이희정 2015)에서 자살 생각에 있어 여자 청소년이 남자 청소년보다 더 자주 자살을 생각하는 것으로 나타났다는 것과는 유사한 결과로 나타났다. 죽음불안도 ‘죽음에 대한 생각’이 높게 나타나는 종교일수록 ‘죽음에 대한 불안’이 낮은 분포를 보여, 죽음에 대한 생각을 많이 할수록 불안에 대한 공포가 높아지는 것이 아니라, 오히려 죽음 불안에 대해 낮아지는 것으로 나타나, 죽음을 막연하게 생각하고 멀리함으로서 오히려 죽음의 추상적인 불안감은 높아 질 수 있다.

둘째, 본 연구에서 연구대상자의 대부분(84.4%)이 죽음 교육이라는 것이 무엇인지를 모르고 있고, 그나마 죽음교육 이야기를 들어본 적이 있는 15.6%(35명)중에서도 죽음교육을 받아본 적이 있는 연구대상자는 4.6%(9명)뿐인 것으로 나타나, 연구대상자의 대부분이 죽음교육에 대해서는 알지 못하는 상태라고 할 수 있다. 남현숙(2000)의 연구에서 성인의 79.0%가 죽음교육을 알지 못했다는 응답과 비슷한 결과로 이후 20년이 지났음에도 죽음교육에 대한 인식의 변화는 거의 없는 것으로 나타났다. 이렇게 한국 대학생들의 죽음교육에 대한 낮은 인식은 한국의



문화적 요인과 관련지어 이해해 볼 수 있다. 다시 말해 한국사회는 현세적 삶에 대한 지향성이 높은 전통적 유교사상이 깊게 자리 잡고 있어 ‘죽음’을 불길하게 생각하고, 죽음문제를 거론하는 것에 대해 터부시하여 피하고자하는 성향이 있기 때문에(김명숙 2010), 이런 성향이 청소년들이나 젊은 성인들을 대상으로 죽음과 관련한 교육을 실시한다는 것에 대해 문화심리적인 장벽으로 작용해왔다고 볼 수 있다.

셋째, 연구대상자들이 죽음교육에서 다루어 주었으면 좋겠다는 요구 내용을 보면 “자기 삶의 가치를 성찰할 수 있는 시간”을 가장 높게 선정하였다. 다음으로 “앞으로 생을 활기차도록 준비하기”, “가족이나 친지의 죽음에 직면할 경우의 슬픔 다루기”, “지나온 삶의 회고 시간(지나온 삶의 의미부여)”, “자살예방에 대해서”, “죽음과 관련된 윤리 문제(안락사, 존엄사)”, “죽음의 의미를 탐색하는 시간” 순으로 나타났다. 그동안 죽음준비교육이라고 불리어 왔던 죽음교육은 지나온 삶을 회고하고, 죽음의 의미와 삶의 가치를 짚어보면서, 죽음에 대한 두려움을 감소시켜 죽음을 긍정적으로 수용하고, 상실의 슬픔을 극복하고 죽음에 대처할 준비를 하도록 돕는 차원(이이정 2003)이었으나 “자기 삶의 가치를 성찰할 수 있는 시간”이 교육 요구 1순위로 나타났다. 자아에 대한 무지와 혼돈스러움은 현재 대학생들이 직면하는 실존적 문제로서, 생활 속의 갈등으로 나타나 삶의 질을 저하시키고, 삶의 극단적인 선택인 자살 유혹을 뿌리치지 못해 실행하기도 하는 상황이므로, 갈등의 해소와 더 나은 삶에 대한 기대를 위해, 자아 성찰을 통해 자신의 삶의 가치를 평가해보고 내가 누구인지(Who am I)를 알고 싶은 마음이 가장 절실하다고 본다.

선행연구(한미정 외 1999)에서도 삶의 의미는 우리가 지켜야할 가치의 위계를 만들어주게 되고, 동시에 가치는 우리에게 삶을 수행하기 위한 청사진뿐만 아니라 우리가 삶을 살아야 하는 이유나 사는 방법 등을 말해 준다고 하였고, 삶의 의미수준이 높은 집단이 모든 죽음 불안 변인에서 죽음불안이 가장 낮게 분포되었고, 삶의 의미수준이 낮은 집단이 가장 높은 죽음불안을 보여, 삶의 의미나 가치를 높이는 것이 죽음 불안을 낮추고 삶의 질을 높일 수 있다고 할 수 있다. 다시 말해 삶의 의미와 가치를 발견하도록 돕는 것이 죽음교육에서 가장 의미있는 교육 내용

일 수 있다.

참여자들의 교육요구 2순위는 "앞으로 생을 활기차도록 준비하기"로, 앞으로 생을 활기차게 준비하기가 단순히 무엇을 하고 살 것인가에 대한 단기적 관점의 진로 문제가 아니라, 삶의 장기적 관점에서 자신의 삶을 어떻게 가치롭게 살아갈 것인지에 대해 고민을 해보는 시간을 갖고 싶은 대학생들의 고민이 드러난 것으로 보인다. 선행연구(박희정 2018)에서 대학생은 자신의 진로자기관리를 위해서 삶의 방향성을 가지고 자신의 삶을 주도적이며 지속적으로 이끌 수 있는 힘을 기르는 것의 중요함을 강조했듯이 대학생들이 본인 삶의 주인으로서 능동적인 태도를 가지고, 미래에 다가올 삶에 대해 체계적인 실천계획을 세울 수 있도록 돕는 교육적 개입이 필요할 것이다.

또한 3순위인 "가족이나 친지의 죽음에 직면할 경우의 슬픔 다루기"는 주변에서 가족이나 친지의 상실로 인해 방황하거나 마음에 상처를 받기에, 피할 수 없는 상실에 지혜롭게 대처하고 싶거나, 핵가족 또는 한 부모 가정의 증가로 장례문화를 경험하기 어려운 요즘 대학생들의 상실에 대한 막연한 두려움이 반영된 결과라 할 수 있다. 선행연구(김수지 2001)에서는 질병이나 사고로 인한 예견되지 않은 가족 구성원의 죽음은 남은 가족들에게 심각한 스트레스와 정신건강의 어려움을 야기한다고 보고하였다. 따라서 대학생들이 불시에 경험할 수 있는 가까운 가족 및 지인들의 상실경험에 잘 대처할 수 있도록 돕는 교육이 필요할 것이다.

마지막으로, 죽음교육의 교수방법과 관련하여서는 대학생들은 일방적 강의식 교육방식이 아닌, 상호간에 교감을 가질 수 있는 직접참여 방식과 토론을 하고 시청각 자료를 활용하는 교육 방식을 선호하였다. 그러므로 죽음교육 프로그램을 개발할 때 주도적으로 참여할 수 있는 교수법을 적극 고려하는 것이 필요하다.

요약하자면, 본 연구대상자들이 원하는 죽음교육은 단순히 죽음에 대한 불안을 해소하는 것보다, 현재의 자신을 성찰해보고, 이를 바탕으로 앞으로 더 활기차게 살고 싶으며, 지금도 겪고 있고, 앞으로도 계속 겪을 가족이나 친지들과의 이별로 인해 상실감에 대해 효율적으로 대처함으로써, 더 나은 삶을 구현하고자 하는 미래 지향적인 죽음교육을 기대하고 있다고 볼 수 있다.

죽음교육은 죽음에 대한 관련 지식만을 전달하는 것보다는, 참여자들로 하여금

함께 지나온 삶을 회고하고, 현재의 삶의 의미와 가치를 탐색하면서, 앞으로의 삶을 활기차게 살아 갈수 있도록 도울 수 있다. 죽음교육의 이런 변화기제는 자기가 처한 상황과는 상관없이 인간은 누구나 그가 속한 현상 안에 존재하는 삶의 의미를 발견할 수 있는 힘이 있다고 믿었던 빅터 프랭클(Viktor E. Frankl)의 생각과 일맥상통한다. 그가 창시한 의미치료(Logo-therapy)는 인생을 살아가면서 마음에 쌓인 공허감을 치료하여 인간적인 차원으로 이끌어 가는 실존적인 심리치료 기법이며, 스스로 삶의 의미와 직접 대면하게 하고, 그것을 향해 나아갈 수 있도록 도와준다(Frankl 2012). 따라서 의미치료의 핵심변화기제를 적용한 대학생의 죽음교육 프로그램의 개발이 후속 연구에서 이루어지길 제언해 본다.

## 참고문헌

- 곽혜원. 2014. 『존엄한 삶, 존엄한 죽음-기독교생사학의 의미와 과제』. 서울: 새물결플러스.
- 김대동. 2004. 『실존주의 상담에서의 죽음의 의미와 상담 교육적 기능에 관한 연구』. 연세대학교 박사학위논문.
- 김명숙. 2010. “한국인의 죽음에 대한 인식과 태도에 관한 철학적 고찰.” 『유학연구』 22권: 73-108.
- 김선화. 2003. 『죽음준비교육이 노인 삶의 질에 미치는 영향』. 단국대학교대학원 석사학위논문.
- 김수지. 2001. “호스피스 총론. 서울.” 『한국호스피스회』 187-194.
- 김신향. 2014. “죽음준비교육의 연구 동향 분석.” 『한국디지털정책학회』 12권 12호: 469-475.
- 김윤희. 2017. 『자살위험 대학생의 생존요인 유형 및 특성 연구』. 한남대학교 대학원 박사학위논문.
- 김은희. 2006. 『죽음준비교육 프로그램이 대학생의 삶의 만족도와 죽음에 대한 태도에 미치는 영향』. 경북대학교 대학원 석사학위논문.
- 김정현. 2012. “알름의 실존적 심리치료와 니체사상.” 『한국니체학회』 22권: 129-159.
- 남현숙. 2000. 『성인의 죽음에 관한 태도와 죽음준비교육 요구분석』. 중앙대학교 사회개발 대학원 석사학위논문.
- 류은지. 2008. 『죽음준비교육에 관한 연구: 성인의 죽음에 대한 태도』. 동국대학교 불교대학원 석사학위논문.
- 문영석. 2005. “해의 죽음학(thanatology)의 동향과 전망.” 『한국종교학회』 39권: 293-313.
- 박현정. 2016. 『청소년 죽음교육 프로그램 개발과 효과성 연구』. 성결대학교 박사학위논문.

- 박희정. 2018. 『대학생의 삶의 목적 및 부모의 진로지도와 대학생의 진로자기관리 간의 관계』. 한국방송통신대학교 대학원 평생교육학 석사학위논문.
- 부위훈 저. 정병술 역. 2001. 『죽음 그 마지막 성장』. 서울: 청계
- 신연순. 2007. 『부/모 사별을 경험한 대학생들의 정서에 대한 현상학적 연구』. 백석대학교 기독교전문대학원 박사학위논문.
- 양인국. 2017. 『청소년을 대상으로 한 죽음준비교육 프로그램 개발』. 고려대학교 교육대학원 석사학위논문.
- 오진탁. 2007. 『마지막 선물』. 서울: 세종서적.
- 유시은. 2016. 『대학생의 죽음에 대한 태도와 죽음준비교육 요구에 관한 연구』. 동아대학교 대학원 석사학위논문.
- 윤매옥. 2009. “죽음준비교육 프로그램이 성인의 죽음 불안, 영적 안녕 및 삶의 의미에 미치는 효과.” 『지역사회간호학회지』 20권 4호: 514.
- 이은봉. 2000. 『한국인의 죽음관』. 서울: 서울대학교출판부.
- 이이정. 2003. 『노인학습자를 위한 죽음준비교육 프로그램 개발 연구』. 연세대학교대학원 박사학위논문.
- 이이정. 2016. “죽음준비교육의 현황과 과제.” 『노년교육연구』 2권 1호: 69-88.
- 이판근. 2009. 『현실요법을 활용한 죽음준비교육 프로그램 개발과 효과성 연구』. 서울벤처정보대학원대학교 박사학위논문.
- 이흥표. 2018. “종교적, 실존적 영성이 죽음 불안에 미치는 영향 및 성별의 조절 효과.” 『대한스트레스학회』 26권 2호: 115-122.
- 이희정. 2015. “남녀 청소년의 자살생각과 자살시도 비교 및 설명변인 탐색.” 『한국보건사회연구원, 한국복지패널 학술대회 논문집』 8권: 29-52.
- 임진옥. 2007. 『죽음준비교육 상담교육 연구』. 전북대학교 박사학위논문
- 장나겸. 2019. 『빅터 프랭클의 실존분석과 의미치료에 대한 연구』. 울산대학교대학원 박사학위논문.

- 전경숙·박소연·조선희. 2012. “한국 청소년의 우울 및 자살생각 영향요인의 남녀차이.”『보건의료산업학회지』 6권 4호: 295-308.
- 지봉환. 2007. “청소년의 죽음의식연구.”『도덕윤리와 교육』 25호: 203-228.
- 한미정·최정윤. 1999. “삶의 의미수준과 죽음불안과의 관계,”『한국심리학회지』 11권 2호: 167-181.
- 현은민. 2014. “대학생 죽음준비교육 프로그램의 효과.”『한국산학기술학회 논문지』 7권 15호: 4220-4228.
- A. Deeken 저. 오진탁 역. 2008. 『인문학으로서의 죽음교육』. 서울: 인간사랑.
- Erikson, Erik H. 1968. *Identity: Youth and Crisis*. New York: W.W. Norton & Company.
- Frankl, Viktor E. 저. 이시형 역. 2012. 『죽음의 수용소에서』. 서울: 청아출판사.

## Analysis of College Students' Perception and Needs for Death Education

Eunsook Kim\* · Hang Jo\*\*

### ABSTRACT

The purpose of this study was to investigate the perception and educational needs of college students about death and death education. For this, we developed a questionnaire based on some previous studies, and collected the data from 224 college students in Gyeongnam province. The collected data were analyzed using SPSS 24. Our results found that female students usually think more about death, speak more comfortably, and feel more anxiety about death than male students, and most of the participants(84.4%) had no awareness of death education. Regarding the needs of college students for death education, our results shows that they want the education on reflecting on the value of their lives, living more vigorously, and appropriately coping with the sadness of losing family or relatives, which implies that they are looking forward to the future-oriented educational content. Finally, regarding the death education teaching method, the participants reported that they prefer direct participation and discussion using audiovisual materials.

Keywords : College Students, Death Education, Death Awareness, Educational Needs

투고일: 2020.06.15.      심사일: 2020.07.07.      게재확정일: 2020.07.07.

\* Doctoral Student, Inje University

\*\* Assistant Professor, Inje University

## 〈 부록 〉 죽음교육 요구도 조사

■ 일반적 사항에 관한 질문입니다.

1. 성별 : ① 남            ② 여
2. 나이 : (            )
3. 종교 : ① 기독교   ② 불교   ③ 천주교   ④ 무교   ⑤ 기타

■ 죽음에 대한 일반적 내용에 관한 질문입니다.

4. 나는 죽음에 대해서 생각해 본 적이 있다.  
① 전혀 그렇지 않다   ② 대체로 그렇지 않다   ③ 보통이다  
④ 약간 그렇다        ⑤ 매우 그렇다
5. 나는 죽음에 대한 이야기를 쉽게 한다  
① 전혀 그렇지 않다   ② 대체로 그렇지 않다   ③ 보통이다  
④ 약간 그렇다        ⑤ 매우 그렇다
6. 나는 죽음에 대한 불안을 느낀다.  
① 전혀 그렇지 않다   ② 대체로 그렇지 않다   ③ 보통이다  
④ 약간 그렇다        ⑤ 매우 그렇다



\* 죽음교육이란 다음과 같은 교육프로그램을 의미합니다. 다음 설명을 참조하여 아래 질문에 답변해주시기 바랍니다.

죽음교육이란 죽음을 바르게 이해하고 직면하게 함으로써 죽음을 회피하는 것이 아니라, 건강하고 의미있는 죽음을 맞이할 수 있도록 도움을 주며, 주어진 생명과 삶의 소중함을 깨달을 수 있도록 돕는 과정이다

■ 죽음교육에 관한 일반적인 질문입니다.

7. 죽음교육에 대해 들어본 경험이 있습니까?

- ① 있다                      ② 없다

8. 죽음교육을 받아 본 적이 있습니까?

- ① 있다                      ② 없다

9. 죽음교육이 실시된다면 구체적으로 어떤 방법으로 진행 되었으면 좋겠습니까?

- ① 강의식
- ② 토론식
- ③ 시청각 자료
- ④ 역할극
- ⑤ 직접참여-유서, 임종체험 등

10. 죽음교육에 참여하게 된다면 어떤 내용이 중점적으로 다뤄졌으면 좋겠다고 생각하십니까? 그 필요성에 대해 다음 항목들에 체크(√)해 주세요.

순서	설문항목	① 전혀 불필 요	② 필요 치 않다	③ 보통	④ 대체 로 필요	⑤ 매우 필요
1	죽음의 의미를 탐색하는 시간					
2	자기 삶의 가치를 성찰할 수 있는 시간					

3	죽음에 대한 공포와 불안 다루기					
4	가족이나 친지의 죽음에 직면할 경우의 슬픔 다루기					
5	죽음과 관련된 윤리문제(안락사, 존엄사)					
6	죽음과 질병에 대한 의학적 지식					
7	지나온 삶의 회고시간(지나온 삶의 의미 부여)					
8	앞으로의 생이 활기차도록 준비하기					
9	종교에서 다루는 죽음과 사후세계					
10	유서쓰기					
11	장기기증, 시신기증 등의 정보					
12	자살예방에 대해서					
13	실제적인 상·장례 의식에 대한 상식					
14	위 죽음교육에 추가하고 싶은 내용이 있으면 자유롭게 적어 주시기 바랍니다.					

[DOI] <http://dx.doi.org/10.21487/jrm.2020.7.5.2.51>

**【연구논문】**

**지방자치단체의 자치권 확보를 위한 입법활동:  
‘조례의 역습’을 통한 부산광역시의 조례 제정논의 및  
조례안을 중심으로\***

김해원\*\*·차재권\*\*\*

**논문요약**

본 연구는 헌법으로부터 부여받은 지방자치단체의 자치권이 옹골지게 구현되지 못하여 지방자치단체의 기관들(특히 지방자치단체의 장 및 지방의회)이 중앙정부(국가)의 위장기관 혹은 수족의 역할을 하고 있다는 현실 인식과 지방자치단체가 자신의 자치권을 헌법의 테두리 안에서 실효적으로 구현할 수 있도록 하는 규범적 계기를 (중앙정부 차원이 아닌) 지방자치단체 차원에서 적극적으로 마련할 필요가 있다는 문제의식에 공감하여 지방자치단체인 부산광역시 차원에서 결집한 민·관·학·정 주체들의 규범정립활동(소위, ‘조례의 역습’ 프로젝트)에 대한 이론적·학술적 평가의 일환이다. 특히 본 연구의 공저자 중의 한 사람이 수행한 선행연구(“국회와 지방자치단체 상호간 입법권한 배분에 관한 헌법적 검토: 국회의 입법권 수권행위에 대한 헌법적 통제를 중심으로”)의 성과에 기초해서 지방자치단체 차원에서 활용할 수 있는 구체적인 조례안을 제시하고, 제시된 조례안에 대한 규범적 분석을 수행했다는 점에서 의미가 있다. 본 연구의 문제의식과 본 연구에서 제안된 조례안은 지방자치단체의 자치권 확보에 관심 있는 다른 지방자치단체에서도 활용하거나 참고할 수 있다는 점에서 중요한 시사점이 될 수 있으리라고 본다.

주제어: 지방자치단체, 자치권, 조례의 역습, 지방자치단체의 장, 지방의회, 입법

\* 이 논문은 2018년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2018S1A3A20 75531).

\*\* 부산대학교 법학전문대학원 부교수, 제1저자

\*\*\* 부경대학교 정치외교학과 교수, 교신저자

## I. 시작하는 글

민주적 법치국가에서 규범은 정치의 산물이면서 동시에 정치를 지도할 뿐만 아니라, 그 자체가 정치의 내용이자 조건이다.<sup>1)</sup> 따라서 규범을 정립하는 정치적 행위 못지않게 규범을 적용하는 사법적 행위와 더불어 규범 또한 정치영역에서 간과될 수 없는 중요한 탐구의 대상이 된다. 그리고 권력 투쟁 중심으로서의 정치에 대한 이해를 넘어서서 실제 생활 속에서 전개되는 갈등 해결이라는 생활현상으로서의 정치 또한 소홀히 할 수 없는 정치학의 중요한 관심 대상이란 점에 동의한다면,<sup>2)</sup> 국제적 차원이나 국가적 차원이 아닌 지방자치단체 차원에서 시도되는 가치의 권위적 배분에 관여하는 행위와 그러한 행위의 산물인 규범 또한 주목될 필요가 있다. 특히 지방정치의 활성화와 내실화라는 과제를 안고 있는 우리의 현실에서 이러한 주목은 단순한 권장을 넘어서서 긴요한 것이라고 해도 과언이 아닐 것이다.<sup>3)</sup>

본 연구는 지방자치의 장애 사유로서 헌법으로부터 부여받은 지방자치단체의 자치권이 옹골지게 구현되지 못하여 지방자치단체의 기관들(특히 지방자치단체의 장 및 지방의회)이 지방 차원의 가치배분활동에 중요한 행위자로서 기능하기보다는 중앙정부(국가)의 위장기관 혹은 수족의 역할을 하고 있다는 의심으로부터 자유롭지 않은 현실과 지방자치단체가 자신의 자치권을 헌법의 테두리 안에서 실효적으로 구현할 수 있도록 하는 규범적 계기를 (중앙정부 차원이 아닌) 지방자치단체 차원에서 적극적으로 마련할 필요가 있다는 문제의식에 공감하여 지방자치단체인 부산광역시 차원에서 결집한 민·관·학·정 주체들의 규범정립활동(소위, '조례의 역습' 프로젝트)<sup>4)</sup>에 대한 이론적·학술적 평가의 일환이다. 다만 관련 주체들의

---

1) 이러한 점은 무엇보다도 정치공동체의 최고규범인 헌법을 통해서 가장 뚜렷하게 드러난다. 특정 국가의 권력관계와 같은 정치적 사실이나 존재로서의 헌법과 그러한 권력관계를 규율하는 당위로서의 헌법, 즉 헌법의 이중성(양면성)에 관해서는 김해원(2017, 21-22) 참조.

2) 관련해서 특히 김영일(2007 195쪽 이하) 참조.

3) 지방정치의 개념에 관해서는 하세현 외(2012, 159-162).

4) 해당 프로젝트는 부경대학교 지방분권발전연구소를 중심으로 부산광역시의회, 부산진구청, 부산진구의회, 부산일보사, 부산참여연대, (사)시민정책공방 등이 참여하여

구체적 활동과 그러한 활동으로 인한 가치 배분의 효과 등에 관한 실증연구 혹은 관련한 국내외의 비교연구 등은 추후의 연구과제로 남겨두고, 본 글에서는 해당 주체들의 활동 결과물로 제안되어 법제화 단계를 밟고 있는 조례안 중에서 특히 「부산광역시의회 의원입법 지원사무 처리규정」제4조에 따라 노기섭 의원이 의뢰한 의원입법초안(부산광역시 자치권의 헌법합치적 행사를 위한 기본조례안)<sup>5)</sup>에 대한 분석과 그 의미를 집중적으로 논하고자 한다. 이를 위해서 우선 ‘조례의 역습’ 추진 배경 및 필요성을 간단히 언급한 후(II), 검토대상 조례에 대한 본격적인 분석 및 해석을 시도하고(III) 그 의미와 한계를 환기하는 것으로 글을 갈무리할 것이다(IV). 아울러 유사한 문제의식에서 촉발될 수 있는 다른 규범정립활동에 참고가 될 수 있다는 기대에서 검토대상 조례의 전문을 별도의 자료로 덧붙인다(V).

## II. ‘조례의 역습’ 추진 배경 및 필요성

지방자치제가 재도입된 이래 제도적인 면에서 다양한 변화와 발전을 거듭해 왔음에도 불구하고 우리나라의 지방자치제는 여전히 중앙정부에 의한 시혜의 성격 을 지니고 있어 제도적 형식과 내용에서의 근본적인 변화 없이는 제대로 된 지방자치를 구현하기 어려운 상황에 봉착해 있다.<sup>6)</sup> 특히 지방자치제도 시행 이후 주민의 대표기관인 지방의회에서 정립된 조례들이 상위법령과 부조화된다는 이유에서 사법기관에 의해 폐기된 경우도 적지 않았으며, 무엇보다도 최근에는 자치법규의 품질 향상이라는 구호 아래에 행정안전부를 중심으로 행해지고 있는 중앙정부의

2019년 3월부터 시작된 프로젝트로서 준비단계, 의제화 단계, 정책화 단계를 거쳐 현재 3개의 조례(안)에 대한 법제화 단계를 진행하고 있다.

5) 이하에서는 ‘검토대상 조례’라고 칭한다.

6) 이러한 어려움을 헌법개정의 방법으로 타개해보려는 시도가 있긴 하지만, 현행 헌법이 지방자치제도를 아주 추상적이고 간략하게 규율하고 있다는 점에서 지방자치 및 지방분권과 관련된 대다수 문제는 헌법적 차원의 문제가 아니라 법률적 차원의 문제라는 점 그리고 무엇보다도 헌법개정 그 자체의 어려움과 바람직함에 대한 의문으로 인해서 현행 헌법체제에서 지방자치 및 지방분권의 내실화를 고민해보는 것이 더 합리적인 방안으로 보인다. 이러한 문제의식으로는 특히 김해원(2017) 참조하기 바람.

자치법규 정비 사업이 지방자치단체의 자치입법권 행사에 대한 일종의 검열 기능을 수행하고 있는 것은 아닌가 하는 의심이 제기되기도 한다.<sup>7)</sup> 그런데 지방자치단체에서 정립하는 자치에 관한 규정들 중에는 비록 일견 중앙의 법령체제와 충돌하는 것으로 보임에도 불구하고 보다 합리적이거나 지역의 현실을 잘 반영한 지방정치의 성과물인 경우도 많을 뿐만 아니라, 무엇보다도 지방자치단체의 자치입법정립행위로 인해서 중앙의 법령이 개정되는 사례 또한 증가하고 있다. 따라서 지방자치단체가 적극적으로 헌법으로부터 부여받은 자신의 자치입법권을 활용해서 중앙정부의 법령체제와 대결하고, 그러한 과정을 통해서 자신의 자치입법권을 공고히 할 수 있는 계기를 마련하는 것은 중요한 의미가 있다고 본다. 바로 이러한 문제의식에서 ‘조례의 역습’이 추진되었고, 그러한 추진의 결과물들 중의 하나가 아래에서 본격적으로 검토할 “부산광역시 자치권의 헌법합치적 행사를 위한 기본 조례”이다.

### Ⅲ. 검토대상 조례에 대한 규범적 분석 및 해석

#### 1. 서두: 검토대상 조례의 체계와 검토 순서

검토대상 조례는 “부산광역시 자치권의 헌법합치적 행사를 위한 기본 조례”라는 긴 이름을 갖고 있지만, 전체가 15개의 조항과 하나의 부칙으로 이루어진 비교적 간단한 규범이다. 시행일 및 경과규정에 해당하는 부칙을 제외하면, 검토대상 조례는 규범적으로 크게 다음과 같은 다섯 부분으로 구조화할 수 있다: ① 규범적 근거·목적을 밝히고 사용되는 기본 개념들에 대한 정의 및 기본원칙을 규정하고 있어

---

7) 해당 사업으로 인해서 2017년 한 해 동안 제정·개정·폐지된 자치법규는 총 28,878건(제정 6,027건, 개정 21,631건, 폐지 1,220건)에 이르고 있는데, 이는 전체의 28.9%에 해당하는 것이다. 한편 이러한 사업결과는 중앙정부와 지방자치단체가 합동으로 법령 부 적합 자치법규(상위법령 제·개정사항 미반영, 상위법령 위반, 법령상 근거 없는 규제, 유명무실한 조례, 시효가 끝나 적용대상이 없는 조례 등)를 발굴해 정비를 추진한 결과로 홍보되고 있는 실정이다.

서 검토대상 조례의 총칙이라고 할 수 있는 부분(제1조 ~ 제3조: 아래 목차 II. 2.), ② 지방자치단체인 부산광역시 내부적 차원에서 자치권의 헌법합치적 배분을 위한 기본사항을 규율하고 있는 부분(제4조 ~ 제7조: 아래 목차 II. 3.), ③ 자치권의 외부적 보장을 위해 자치사무의 분류 및 조사와 점검을 규정하고 있는 부분(제8조 ~ 제10조: 아래 목차 II. 4.), ④ 자치와 관련된 개별적 영역의 몇몇 특수문제를 규율하고 있는 부분(제11조 ~ 제13조: 아래 목차 II. 5.), ⑤ 본 조례의 실효성 확보 및 구체화에 관한 사항을 규율하고 있는 부분(제14조, 제15조: 아래 목차 II. 6.). 그런데 본 조례가 자치권의 헌법합치적 행사를 위한 ‘기본 조례’라는 점을 고려할 때 자치와 관련된 개별영역의 몇몇 특수사항을 규율하고 있는 제11조 ~ 제13조는 조례의 전체적 맥락에서는 다소 이질적인 부분이라고 할 수 있다. 따라서 이하에서는 기본적으로 검토대상 조례의 규율순서에 따라 논의를 전개하되, 자치사무 및 자치권 확보와 관련된 일반조항들의 내용과 의미를 규범적 차원에서 분석 및 해석하는 데 집중하고 다른 조항들에 대한 검토는 간략한 일별로 같음할 것이다.

## 2. 총칙 조항들에 대한 검토

### 1) 제1조(목적)

제1조(목적) 이 조례는 「대한민국헌법」제117조 제1항에 근거하여 지방자치단체에게 보장된 지방자치에 관한 권한(이하 “자치권”이라 한다)을 부산광역시(이하 “시”라 한다)가 합헌적으로 행사하기 위하여 필요한 기본적 사항을 정함을 목적으로 한다.

검토대상 조례는 제1조에서 자신이 (법령으로부터 기인한 것이 아니라) 헌법 제117조 제1항 (“지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.”)에 근거하여

지방자치단체인 부산광역시가 부여받은 자치권의 발동에 기인하여 정립된 자치에 관한 규정이란 점과 지방자치단체인 부산광역시가 헌법으로부터 부여받은 자치권을 “합헌적으로 행사하기 위하여” 필요한 기본적 사항을 정함을 목적으로 한다는 점을 뚜렷하게 밝히고 있다. 헌법을 정점으로 계층화되어 있는 규범서열체계—헌법에 등장하는 성문규범들 간의 서열관계는 상위규범부터 차례대로 다음과 같은 계층구조를 이루고 있다: ① 헌법, ② 법률(제52조, 제53조)·법률대위명령(제76조 제1항: 긴급재정경제명령, 제2항: 긴급명령)·국회의 동의를 요하는 조약(제6조 제1항, 제60조 제1항)·법률의 효력이 있는 일반적으로 승인된 국제법규(제6조 제1항), ③ 대통령령(제75조)·국회규칙(제64조 제1항)·대법원규칙(제108조)·헌법재판소규칙(제113조 제2항)·내부규율에 관한 중앙선거관리위원회규칙(제114조 제6항), ④ 총리령, ⑤ 부령, ⑥ 자치에 관한 규정(제117조 제1항)·선거/국민투표관리 또는 정당사무에 관한 중앙선거관리위원회 규칙(제114조 제6항)—(허완중 2013, 56)에서 하위에 놓여 있는 규범인 ‘자치에 관한 규정’에 해당하는 조례가 자신의 근거(“대한민국헌법」제117조 제1항에 근거하여”)와 목적(“합헌적으로 행사하기 위하여”) 양자 모두를 다른 규범적 매개물 없이 직접 헌법에 얹어매어 있음을 뚜렷하게 드러내는 이러한 선언은 아주 이례적인 것으로서, 무엇보다도 조례정립권자(부산광역시)가 법령정립권자인 국가기관(특히 국회, 대통령, 국무총리, 행정각부의 장 등)의 매개 없이 직접 헌법과 소통해서 자신의 헌법적 차원의 권한을 뚜렷하게 하려는 의지가 반영된 결과로 보인다. 따라서 헌법(특히 헌법 제8장 지방자치에 편재된 조항들인 헌법 제117조 및 제118조)과의 긴밀한 관련 속에서 검토대상 조례에 대한 체계적 이해 및 합리적 해석을 도모하는 것이 마땅하다고 하겠다. 물론 헌법은 제117조 제1항에서 지방자치단체에게 “법령의 범위 안에서” 자치에 관한 입법 권한(자치입법권)을 부여하고 있다는 점에서 조례와 법령의 적용이 중첩되는 영역에서 양자의 갈등이 발생한 경우에는 상위규정인 법령에 부합되는 조례의 해석·적용이 중요함은 분명하다. 하지만 여기서 법령은 기본적으로 헌법에 부합되는 것이어야 한다는 점에서, 검토대상 조례의 해석에 있어서 관련 법령(특히 지방자치법) 조항들의 헌법적합성 판단 또한 소홀히 할 수 없다. 이하에서는 이러한 점을 염두에 두고 계속해서 본 조례의 규정들을 살핀다.



## 2) 제2조(정의)와 제3조(자치권 행사의 기본원칙)

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "자치사무"란 「대한민국헌법」제8장 지방자치의 전제이자 내용이 되는 지방자치단체의 사무로서, 지방공동체에 뿌리를 두고 있거나 관할구역 지방공동체와 특유한 관련을 가지는 사무를 말한다.
2. "제1차적 자치사무"란 자치사무 중에서 지방자치의 본질적 내용인 핵심영역(자치단체·자치기능·자치사무의 보장)에 속하거나 핵심영역을 좌우하는 사무로서, 해당 사무가 국가나 다른 지방자치단체에 의해서 좌우될 경우에 헌법상 지방자치가 왜곡되거나 형해화 또는 무의미해질 우려가 있는 사무를 말한다.
3. "제2차적 자치사무"란 제1차적 자치사무가 아닌 자치사무로서, 지방자치단체가 국가나 다른 지방자치단체의 보충적 개입 없이도 큰 어려움 없이 능히 수행할 수 있는 사무를 말한다.
4. "제3차적 자치사무"란 제1차적 자치사무가 아닌 자치사무로서, 지방자치단체의 재정적 여건이나 소속된 주민의 수 또는 업무처리능력 등의 한계로 인해서 국가나 다른 지방자치단체의 보충적 개입이 요청되는 사무를 말한다.
5. "국가사무 등"이란 자치사무(제1차적 자치사무, 제2차적 자치사무, 제3차적 자치사무)가 아닌 사무로서, 국가사무 또는 다른 지방자치단체의 자치사무에 속하는 사무를 말한다.
6. "위임사무"란 국가사무 또는 다른 지방자치단체의 자치사무에 속하는 사무로서 지방자치법 제9조 "법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무"를 말한다.

제3조(자치권 행사의 기본원칙) ① 제1차적 자치사무와 제2차적 자치사무에 관해서는 시가 독점적 권한을 갖는다. ② 시의 관할범위에서 행해진 제1차적 자치사무 및 제2차적 자치사무에 관한 국가·중앙정부·다른 지방자치단체의 권한행사는 효력이 없다. ③ 자치사무를 처리할 만한 능력 및 실력이 없거나 부족한 경우에 시는 국가·중앙정부·다른 지방자치단체에게 협력을 요청할 수 있으나, 제1차적 자치

사무의 관할이나 처리에 관한 권한을 이양하거나 포기하는 것은 금지된다. ④ 시는 제3차적 자치사무를 제2차적 자치사무로 전환하기 위해서 끊임없이 노력해야한다. ⑤ 시는 위임사무를 부담하지 않도록 노력하여야 하며, 부산광역시장(이하 “시장”이라 한다)은 시의 전체 업무처리 중에서 국가사무 등에 관한 업무처리가 50%를 넘지 않도록 관리하여야 한다.

① 검토대상 조례는 제2조에서 “지방공동체에 뿌리를 두고 있거나 관할구역 지방공동체와 특유한 관련을 가지는 사무”를 “자치사무”로 정의한 다음, 이를 “지방자치의 본질적 내용인 핵심영역(자치단체·자치기능·자치사무의 보장)에 속하거나 핵심영역을 좌우하는 사무로서, 해당 사무가 국가나 다른 지방자치단체에 의해서 좌우될 경우에 헌법상 지방자치가 왜곡되거나 형해화 또는 무의미해질 우려가 있는 사무”인 “제1차적 자치사무”와 “제1차적 자치사무가 아닌 자치사무로서, 지방자치단체가 국가나 다른 지방자치단체의 보충적 개입 없이도 큰 어려움 없이 능히 수행할 수 있는 사무”인 “제2차적 자치사무”, 그리고 “제1차적 자치사무가 아닌 자치사무로서, 지방자치단체의 재정적 여건이나 소속된 주민의 수 또는 업무처리능력 등의 한계로 인해서 국가나 다른 지방자치단체의 보충적 개입이 요청되는 사무”인 “제3차적 자치사무”로 구분하고 있다. 아울러 “자치사무(제1차적 자치사무, 제2차적 자치사무, 제3차적 자치사무)가 아닌 사무로서 국가사무 또는 다른 지방자치단체의 자치사무에 속하는 사무”를 “국가사무 등”이라고 정의한 다음 국가사무 또는 다른 지방자치단체의 자치사무에 속하는 사무로서 지방자치법 제9조 “법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무”를 특별히 “위임사무”로 명명하고 있다. 이렇게 사무를 분별한 이유는 국가기관(특히 국회)과 지방자치단체(특히 지방의회) 상호 간 권한배분 및 권한갈등의 문제를 합리적이고 헌법합치적으로 사유하기 위한 개념의 틀을 갖기 위함이라고 할 수 있다.

② 우선 지방자치단체가 “법령의 범위 안에서” “자치에 관한 규정”을 제정할 수 있다는 것(헌법 제117조 제1항)은 자치에 관한 사항이 법령의 형식으로도 규율될 수 있음을 전제하고 있는 것이긴 하지만, 그렇다고 해서 법령정립권자(특히 국회)가 자치에 관한 모든 사항들을 직접 규율할 수 있거나 혹은 이 모든 사항들

에 대한 수권여부에 대한 권한을 보유하고 있는 것으로 이해하는 것은 성급한 해석이라고 해야 한다. 왜냐하면 만약 자치에 관한 특정 사항이 지방자치단체가 제정할 수 있는 “자치에 관한 규정”보다 규범서열체계상 상위에 놓여 있는 규범인 “법령”에 의해 규율됨으로써 헌법이 직접 보장하고 있는 지방자치단체의 자치(입법)권한의 형해화로 귀결될 수밖에 없다면, 적어도 해당 사항에 대한 규율권한 만큼은 지방자치단체(보다 구체적으로는 지방의회)에게 전속하는 것으로 해석하는 것이 헌법상 보장된 “지방자치”의 의미 및 자치입법권을 보장하고 있는 헌법 제 117조 제1항에 부합되는 것이기 때문이다(김해원 2016, 332). 따라서 지방자치권은 지방자치의 본질을 침해하지 않는 한도 내에서 법률유보하에 놓여 있을 수 있는 것이라고 해야 하며, 바로 이 지점에서는 국회의 입법권한은 멈추어야 한다(지방의회유보원칙)(김해원 2016, 333) 헌법재판소 또한 “지방자치의 본질적 내용인 핵심영역(자치단체·자치기능·자치사무의 보장)은 어떠한 경우라도 입법 기타 중앙정부의 침해로부터 보호되어야 한다는 것”을 여러 판결들을 통해서 확인해오고 있으며, 학설 또한 기본적으로 이러한 헌법재판소의 입장을 지지하고 있다.<sup>8)</sup> 결국 검토대상 조례에서 언급하고 있는 “제1차적 자치사무”는 강학상 어떠한 경우에도

8) 현재 2014. 1. 28. 2012헌바216, 판례집 26-1(상), 94쪽; 같은 취지의 판례로는 현재 1998. 4. 30. 96헌바62, 판례집 10-1, 385쪽; 현재 2006. 2. 23. 2004헌바50, 판례집 18-1(상), 182쪽; 현재 2014. 6. 26. 2013헌바122, 판례집 26-1(하), 566쪽; 현재 1999. 11. 25. 99헌바28, 판례집 11-2, 551-552쪽: “지방자치제도의 헌법적 보장은 국민주권의 기본원리에서 출발하여 주권의 지역적 주체인 주민에 의한 자기통치의 실현으로 요약할 수 있으므로, 이러한 지방자치의 본질적 내용인 핵심영역은 입법 기타 중앙정부의 침해로부터 보호되어야 함은 헌법상의 요청인 것이다. 중앙정부와 지방자치단체 간에 권력을 수직적으로 분배하는 문제는 서로 조화가 이루어져야 하고, 이 조화를 도모하는 과정에서 입법 또는 중앙정부에 의한 지방자치의 본질의 훼손은 어떠한 경우라도 허용되어서는 안되는 것이다.”; 현재 2010.10.28. 20007헌라4, 판례집 22-2(상), 780-781쪽: “법령에 의하여 지방자치단체의 지방자치권을 제한하는 것이 가능하다고 하더라도, 지방자치단체의 존재 자체를 부인하거나 각종 권한을 말살하는 것과 같이 그 제한이 불합리하여 지방자치권의 본질적인 내용을 침해하여서는 아니된다. 따라서 국회의 입법에 의하여 지방자치권이 침해되었는지 여부를 심사함에 있어서는 지방자치권의 본질적 내용이 침해되었는지 여부만을 심사하면 족하고, 기본권침해를 심사하는 데 적용되는 과잉금지원칙이나 평등원칙 등을 적용할 것은 아니다.”; “과잉금지의 원칙과 상관없이 지방자치권의 본질내용이나 핵심영역은 그 어떠한 한이 있더라도 침해되어서는 안된다는 원칙이 일반적으로 받아들여지고 있다”(방승주 2006, 102).

중앙정부에서 개입할 수 없는 지방자치단체의 자치사무 혹은 자치사무의 핵심 사항(Kerenbereich)이나 본질(Wesensgehalt)에 해당하는 사무를 포착하고 있는 개념으로서, 지방자치단체의 입법영역에 침투하는 국가기관(특히 국회)의 입법권 행사에 대한 최외곽의 한계(die äußerste Schranke)를 설정하는 기능을 한다고 하겠다.<sup>9)</sup>

③ 한편 지방자치의 본질적 내용인 핵심영역에 해당하는 사무가 아니라고 하더라도 ('공동체 내에서 개인이나 더 작은 혹은 하급 조직단위가 자신의 능력만으로 자신의 과제를 완수할 수 없는 경우에만 더 큰 혹은 상급 조직단위가 그 과제의 수행에 착수해야 한다는 것'을 내용으로 하는) 헌법상 보충성 원칙<sup>10)</sup>—보충성 원칙은 지방자치를 헌법규범 안으로 밀어 넣도록 만든 정당화 근거 내지는 당위성에 관한 논리이면서 동시에 국가와 지방자치단체 상호간 헌법적 차원의 권한·기능 분배규준이다—에 입각해서 국가의 관여가 엄격히 통제되거나 금지되어야 하는 자치사무와 국가의 보충적 개입이 가능한 자치사무를 헌법이론적으로 구상해볼 수 있을 터인데(김해원 2016, 336), 검토대상 조례 제2조 제3호 “제2차적 자치사무”는 전자를 그리고 검토대상 조례 제2조 제4호 “제3차적 자치사무”는 후자를 각각 포착하기 위해서 등장한 개념이란 점이 그 문언상 분명하다.

④ 결국 지방자치단체인 부산광역시의 헌법합치적 권한범위 설정과 관련하여 제1차적 자치사무는 자치영역에 개입하려는 국가 혹은 다른 지방자치단체로부터 부산광역시 주민에 의한 자치('자기지배')의 본질을 수호하기 위한 최후의 방어선이라면, '국가의 개입 없이도 헌법현실에서 지방자치단체인 부산광역시가 순조롭게 잘 처리할 수 있는 자치에 관한 사무'라고 할 수 있는 제2차적 자치사무는

---

9) Vgl. K. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Aufl., 1984, S. 416; M. Nierhaus, in: M. Sachs, Grundgesetz Kommentar, 4. Aufl., 2007, Art. 28 Rn. 64.

10) 헌법적 차원의 원칙으로서의 보충성원칙에 관해서는 (홍완식 2000, 178-182; 정극원, 2006, 189; 홍성방 2008, 794): “지방자치는 헌법상의 일반 원칙인 ‘보충의 원리’(Subsidiaritätsprinzip)를 실현하기 위한 중요한 헌법상의 제도라는 점이 강조되어야 한다.”; 현재 1989. 12. 22. 88헌가13, 판례집 1, 378쪽: “토지거래허가제는 헌법이 정하고 있는 경제질서와도 아무런 충돌이 없다고 할 것이므로 이를 사적자치의 원칙이나 헌법상의 보충의 원리에 위배된다고 할 수 없다.”

부산광역시의 자치업무에 침투하는 국가나 다른 지방자치단체의 행위에 대한 제1차적 차단막을 형성하기 위한 개념이라고 하겠다. 이러한 점은 무엇보다도 자치권 행사의 기본원칙을 규정하고 있는 검토대상 조례 제3조 제1항(“제1차적 자치사무와 제2차적 자치사무에 관해서는 시가 독점적 권한을 갖는다.”)과 제2항(“시의 관할범위에서 행해진 제1차적 자치사무 및 제2차적 자치사무에 관한 국가·중앙정부·다른 지방자치단체의 권한행사는 효력이 없다.”) 및 제3항(“자치사무를 처리할 만한 능력 및 실력이 없거나 부족한 경우에 시는 국가·중앙정부·다른 지방자치단체에게 협력을 요청할 수 있으나, 제1차적 자치사무의 관할이나 처리에 관한 권한을 이양하거나 포기하는 것은 금지된다.”)을 통해서 뚜렷하게 확인된다.

⑤ 아울러 부산광역시에 제3차적 자치사무를 제2차적 자치사무로 전환하기 위해서 끊임없이 노력해야 할 의무를 부과하고 있는 검토대상 조례 제3조 제4항은 지방자치단체의 업무처리능력을 기대할 수 없거나 기대하기 어려운 경우 혹은 그 기대치가 낮을수록 그에 비례해서 국가나 다른 지방자치단체가 개입할 가능성이 커지게 되고, 이는 해당 지방자치단체의 자치권의 위축으로 귀결될 수 있다는 우려에서 비롯된 것이다. 지방자치단체가 국가나 다른 지방자치단체에 의존하지 않고 자신의 역량으로 자치사무를 온전히 처리할 수 있을 때 비로소 헌법상 보장된 지방자치가 헌법현실에서 옹골지게 구현될 수 있다. 따라서 검토대상 조례 제3조 제4항이 부산광역시에 “끊임없이 노력해야한다”고 한 부분은 단순한 수사를 넘어서 중앙정부의 의존을 줄이고 자율성을 높이고자 하는 지방자치단체인 부산광역시의 실존적 과제이기도 하다.

⑥ 물론 지방자치단체인 부산광역시 또한 대한민국의 한 부분이란 점에서 때로는 “국가사무 등”을 처리하여 국가나 다른 지방자치단체의 업무에 도움 주는 것을 헌법이 금지하고 있다고 볼 수는 없다. 오히려 이러한 도움과 협력은 업무의 효율성과 합리성 등의 이유로 권장될 경우도 많을 것이며, 무엇보다도 지방자치단체에게 관할구역의 자치사무 외에 “법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무”를 처리하도록 규정하고 있는 지방자치법 제9조 제1항을 통해서도 뒷받침된다. 하지만 이러한 도움과 협력이 강제되거나 남용된다면 특히 지방자치법 제9조 제1항에 근거해서 중앙정부가 법령으로 부산광역시에 국가사무 혹은 다른 지방자치단체의 사무에

속하는 사무(검토대상 조례 제2조 제6호 “위임사무”)를 처리하도록 한다면, 이는 지방자치단체인 부산광역시를 국가에 예속되게 하고 국가의 관료체제에 이용당하게 하는 계기를 마련할 뿐만 아니라(김해원 2016, 331) 부산광역시가 실질적 권한 없이 책임을 떠맡게 됨으로써 ‘국가의 위장기관’으로 전락할 우려 또한 깊어진다.<sup>11)</sup> 나아가 설사 능력과 여건이 된다고 하더라도 지방직 공무원 등과 같이 기본적으로 자치사무 처리에 애써야 할 기관이 자신이 보유한 자원과 역량을 자치사무가 아닌 ‘국가사무 등’을 처리하는데 대부분 소진하는 것은 해당 지방자치단체의 발전에 부정적 영향을 초래할 가능성이 많을 것이며, 무엇보다도 그러한 지방자치단체의 기관은 그 실질이 본질적으로 국가기관에 가깝다고 해야 할 것이다.<sup>12)</sup> 바로 이러한 우려에서 부산광역시는 검토대상 조례 제3조 제5항(“시는 위임사무를 부담하지 않도록 노력하여야 하며, 부산광역시장은 시의 전체 업무처리 중에서 국가사무 등에 관한 업무처리가 50%를 넘지 않도록 관리하여야 한다.”)과 같은 자치권 행사의 기본원칙을 마련했다고 볼 수 있다. 물론 여기서 언급된 50%는 단순히 업무의 양적 측면만을 고려하여 산정되는 것이라고는 볼 수 없다. 즉 업무의 양 뿐만 아니라 업무의 중요성이나 난이도 및 효과 등을 종합적으로 고려하여 부산광역시가 처리하는 업무의 비중을 살폈을 때, 적어도 부산광역시가 실질적으로 담당하는 업무의 과반 이상은 자치사무에 관한 것이어야 비로소 부산광역시는 지방자치단체로서의 실질을 공고히 할 수 있다는 취지에서 정립된 조항으로 이해하는 것이 합리적일 것이다.

### 3. 자치권의 내부적 보장을 위한 규정들에 대한 검토

---

11) 바로 이러한 맥락에서 (국가사무는 국가기관이 처리하는 것이 원칙임에도 불구하고) 지방자치단체에서 시행하는 국가사무를 원칙적으로 지방자치단체의 장에게 위임하여 행하도록 규정하고 있는 지방자치법 제102조(“시·도와 시·군 및 자치구에서 시행하는 국가사무는 법령에 다른 규정이 없으면 시·도지사 및 시장·군수 및 자치구의 구청장에게 위임하여 행한다.”)는 위헌의 의심이 있다.

12) 예컨대 자치사무를 처리하기 위해서 지방자치단체에서 채용한 지방직 공무원이 국가사무 혹은 위임사무를 처리하는데 근무시간의 대부분을 소진하게 된다면, 해당 공무원은 ‘지방공무원이라는 위장을 한 국가공무원’이라고 평가할 수 있다는 것이다.

## 1) 제4조(지방자치단체의 대표권한과 권한분쟁 수행권한)

제4조(지방자치단체의 대표권한과 권한분쟁 수행권한) ① 시장은 지방자치법 제101조에 따라 시를 대표한다. 다만 국가나 다른 지방자치단체에 대한 시의 입법의사는 의회가 대표한다. ② 의회의 입법 작용과 관련하여 의회와 국가기관 간, 의회와 다른 지방자치단체 간 또는 의회와 다른 지방자치단체의 기관 상호 간 권한의 유무 또는 범위에 관하여 다툼이 있을 때에 시는 관련 법률의 규정에 따라 소송을 제기할 수 있다. ③ 제2항의 권한 분쟁 소송의 수행 권한과 관련하여 의회는 시장을 포함한 관계 행정기관에게 필요한 지시를 할 수 있고, 지시를 받은 해당 행정기관은 이에 응하여야 한다.

① 검토대상 조례 제4조 제1항은 지방자치단체인 부산광역시의 입법의사를 지방자치단체의 장인 부산광역시장이라 부산광역시 의회에게 부여하고 있다는 점에서, 일견 “지방자치단체의 장은 지방자치단체를 대표하고, 그 사무를 총괄한다.”라고 하면서 지방자치단체의 통할대표권을 지방자치단체의 장에게 부여하고 있는 지방자치법 제101조에 위반되는 것처럼 보인다. 하지만 지방자치법 제101조가 규정하고 있는 지방자치단체의 장의 통할대표권에 지방자치단체의 입법의사도 포함되는 것으로 해석하는 것은 다음과 같은 이유에서 헌법에 부합되기 어려우므로, 해당 조항은 한정해석되어야 한다고 본다: ㉠ 헌법이 지방자치제를 보장하고 있는 중요한 이유는 주민자치를 핵심으로 하는 단계화된 민주주의(gegliederte Demokratie)의 구현에 있으며,<sup>13)</sup> 이러한 단계화된 민주주의의 구현을 위한 주민의 대의기관이 바로 지방의회이다(지방자치법 제30조).<sup>14)</sup> ㉡ 헌법은 지방자치단체의 기관으로서 “지방의회”와 “지방자치단체의 장”을 알고 있음에도 불구하고 오직 지방의회만을 헌법상 필수기관으로 구성하고 있는바(헌법 제118조 제1항: 지방자치단체에 의회를 둔다), 적어도 지방자치단체 차원에서의 입법의사만큼은 헌법상

13) Vgl. BVerfGE 52, 95(111).

14) 지방자치법 제30조(의회의 설치) 지방자치단체에 주민의 대의기관인 의회를 둔다.

임의기관인 지방자치단체의 장이 아니라 (국회와 더불어 헌법상 필수적 입법기관인) 지방의회가 대표하는 것으로 해석하는 것이 합리적이다. ㉔ 헌법은 제118조 제2항에서 “지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다”라고 규정하고 있는바, 우리 헌법은 법률을 통해서 지방자치단체의 장이 중앙정부로부터 임명되거나 혹은 지방의회로부터 선임 혹은 임명되게끔 할 수 있는 가능성을 열어두고 있다. ㉕ 「지방자치법」은 “제6장 집행기관”이라는 표제어 아래에 “제1절 지방자치단체의 장”을 명시하여 그 지위와 권한을 규율하면서 지방자치단체의 장의 지방자치단체의 통할대표권(「지방자치법」 제101조)을 밝히고 있는바, 지방자치단체의 장의 지방자치단체의 통할대표권은 원칙적으로 지방자치단체의 집행의사를 염두에 둔 것으로 해석해야 하며, 그 밖의 영역에서 행해지는 지방자치단체의 통할대표권은 의전적 혹은 형식적 차원의 것에 국한해서 이해하는 것이 합리적이다(김해원 2016, 325-326). 따라서 검토대상 조례 제4조 제1항이 “시장은 지방자치법 제101조에 따라 시를 대표한다. 다만 국가나 다른 지방자치단체에 대한 시의 입법의사는 의회가 대표한다.”라고 규정한 것을 현행 지방자치법 제101조에 위반되는 창의적인 새로운 규범의 창설로 평가할 것이 아니라, 「지방자치법」 제101조가 규정하고 있는 지방자치단체에 대한 지방자치단체의 장의 통할대표권에 지방자치단체의 입법의사까지도 포함되는 것으로 해석하는 것은 헌법에 위반된다는 해석론을 반영하여 헌법취지에 맞게 정립된 규범으로서 이해해야 할 것이다.

② 검토대상 조례 제4조 제1항이 창설적 조항이 아님에도 불구하고 해당 조항 후문 “국가나 다른 지방자치단체에 대한 시의 입법의사는 의회가 대표한다”라는 부분은 부산광역시의회 입법권 행사와 관련된 권한분쟁—특히 지방의회인 부산광역시와 국가기관(혹은 다른 지방자치단체) 상호간 권한분쟁—에서 이어지는 조항들(검토대상 조례 제4조 제2항 및 제3항)과 결합하여 소송적 차원에서 새로운 실천적 의미를 갖게 된다. 왜냐하면 지방의회와 국가기관(혹은 다른 지방자치단체)의 관계는 동일한 법주체의 내부기관 상호 간의 관계가 아니라는 점에서 행정소송법상의 기관소송으로 해당 다툼을 해결할 수 없음이 분명한바<sup>15)</sup> 결국 해당 다툼의 소송

15) 행정소송법 제3조 제4호 기관소송: 국가 또는 공공단체의 기관상호간에 있어서의



적 해결을 위해서는 헌법재판소법 제2조 제4호에 따른 권한쟁의심판청구의 가능성을 모색해보아야 할 터인데, 헌법재판소법상 권한쟁의심판은 “국가기관 상호간, 국가기관과 지방자치단체 간 및 지방자치단체 상호간”으로 국한하여 명시하고 있기 때문이다.<sup>16)</sup> 예컨대 입법권 행사를 둘러싸고 지방의회와 국가기관(혹은 다른 지방자치단체) 상호 간 권한분쟁이 발생할 경우 지방자치단체의 기관인 지방의회가 곧 지방자치단체는 아니므로 종래의 일반적 해석에 따른다면, 이 경우에도 지방자치법 제101조에 근거해서 지방자치단체의 장이 지방자치단체를 대표해서 소송담당자가 되어야 하는바, 만약 해당 분쟁을 둘러싸고 지방의회와 지방자치단체의 장의 의사가 불일치할 경우 해당 권한분쟁을 소송으로 해결하는 것은 실질적으로 불가능해진다(김해원 2016, 326). 이러한 점에서 김하열 교수는 지방자치단체의 기관과 국가기관 상호간의 권한분쟁에 대한 다툼은 현행법상 관할의 흠결이 있다고 하면서 ‘국가기관’과 ‘지방자치단체의 기관’ 상호 간의 권한분쟁도 권한쟁의심판사항으로 규정하여 입법론적으로 해결하자는 견해를 피력하고 있는 것이다(김하열 2014, 536). 하지만 앞서 밝혔던 것처럼 지방자치법 제101조의 지방자치단체장의 통할관할권을 기본적으로 지방자치단체의 집행의사에 국한해서 한정해석하는 것이 헌법에 부합한다는 점에 기초해서 검토대상 조례 제4조 제1항과 같은 규정을 마련해두면, 입법권행사를 둘러싸고 지방의회인 부산광역시나 국가기관이나 다른 지방자치단체와 권한다툼을 벌이고자 할 경우 지방자치단체의 장인 부산광역시장을 거치지 않고 부산광역시의회가 스스로 헌법재판소에 권한쟁의심판을 청구할 수 있는 가능성이 검토대상 조례를 통해서 선도될 수 있다는 것이다. 이러한 관점에서 검토대상 조례 제4조 제2항은 “의회의 입법 작용과 관련하여 의회와 국가기관 간, 의회와 다른 지방자치단체 간 또는 의회와 다른 지방자치단체의 기관 상호 간 권한의 유무 또는 범위에 관하여 다툼이 있을 때에 시는 관련 법률의 규정에 따라 소송을 제기할 수 있다.”라고 규정하면서도, 이러한 소송 수행 권한과 결부된 자치권의

---

권한의 존부 또는 그 행사에 관한 다툼이 있을 때에 이에 대하여 제기하는 소송. 다만, 헌법재판소법 제2조의 규정에 의하여 헌법재판소의 관장사항으로 되는 소송은 제외한다.

16) 헌법재판소법 제2조 제4호 국가기관 상호간, 국가기관과 지방자치단체 간 및 지방자치단체 상호간의 권한쟁의(權限爭議)에 관한 심판.

헌법합치적 보장을 위해서 내부적으로 “의회는 시장을 포함한 관계 행정기관에게 필요한 지시를 할 수 있고, 지시를 받은 해당 행정기관은 이에 응해야 한다”는 점을 검토대상 조례 제4조 제3항이 명시하고 있는 것이다.

## 2) 제5조(의회의 입법권한)과 제6조(시장의 입법권한)

제5조(의회의 입법 권한) ① 의회는 관할구역의 자치 및 자치사무에 관한 조례 제립 권한을 가지며, 제1차적 자치사무와 제2차적 자치사무의 규율과 관련하여 독점적 입법 권한을 갖는다. ② 의회는 법률 또는 법률로부터 위임받아 정립된 명령에 위반되지 않는 범위에서 관할 구역의 제3차적 자치사무에 관한 규정을 제정할 수 있다.

제6조(시장의 입법권한) ① 시장은 조례에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 조례를 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 규칙을 제정할 수 있다. ② 지방자치법 제23조에도 불구하고, 시장은 조례로부터의 위임 없이 오직 법령으로부터 직접 위임받아서 관할구역의 자치사무에 관한 규칙을 제정해서는 안 된다.

① 헌법은 지방자치단체의 기관으로서 “지방의회”와 “지방자치단체의 장”을 알고 있음에도 불구하고 입법권행사와 관련해서 지방자치단체의 특정 기관을 명시적으로 언급하지 않고 단지 “지방자치단체는 …… 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.”라고 규정함으로써(헌법 제117조 제1항), 헌법 규정만으로는 구체적인 헌법현실에서 지방자치단체의 어떤 기관이 입법권을 보유하고 있는지가 명확하지는 않은 측면이 있긴 하다. 하지만 헌법 제117조 제2항 “지방자치단체의 종류”와 제118조 제2항 “지방자치단체의 조직과 운영”을 구체적으로 형성하고 있는 지방자치법이 지방의회와 지방자치단체의 장 모두에게 일정한 입법권을 부여하고 있는 점—지방자치법은 지방의회에 “조례”에 대한 독점적 의결권한을, 지방자치단체의 장에게 “규칙”을 제정할 수 있는 권한을 부여하고 있다—<sup>17)</sup>을 고

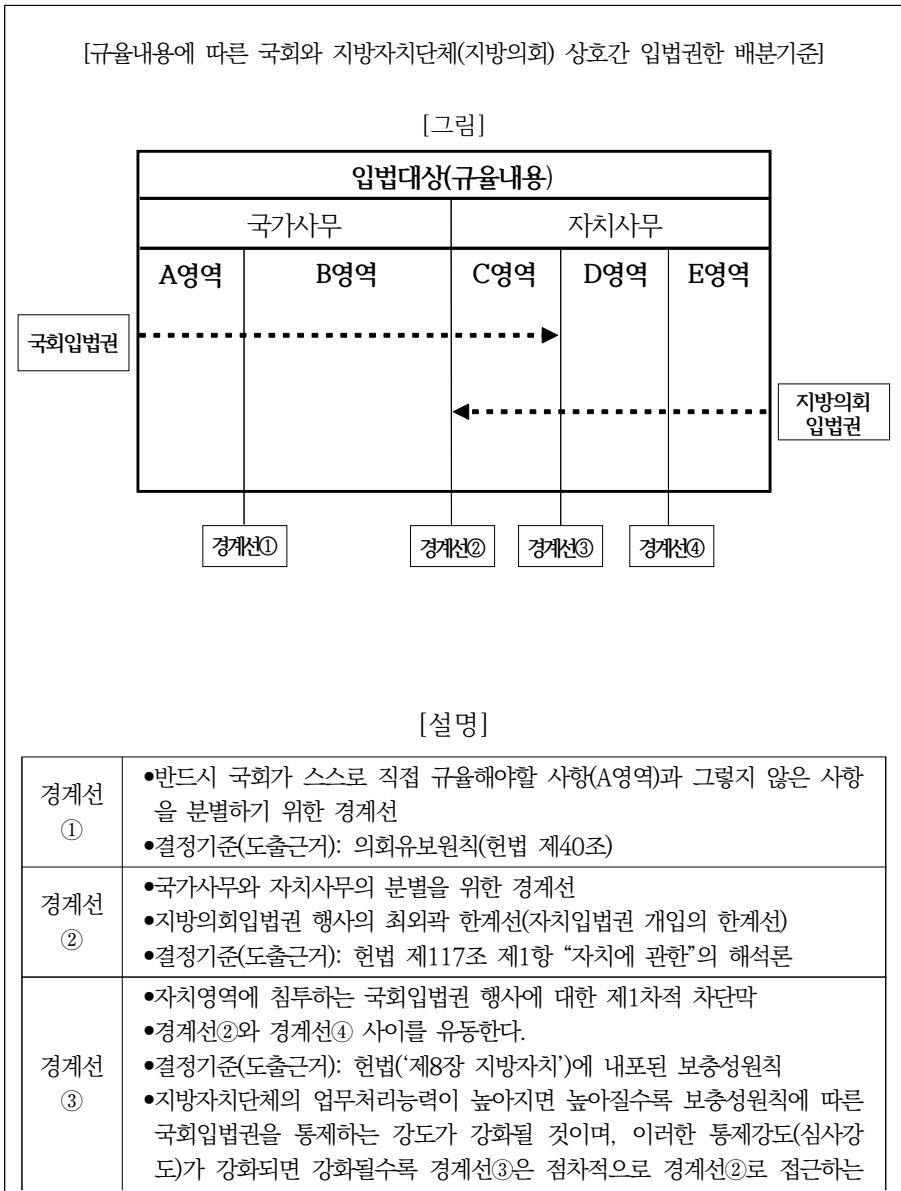
려한다면, 헌법 제117조 제1항 “자치에 관한 규정”에는 지방자치법상의 “조례”와 “규칙”이 모두 포함되는 것으로 이해할 수 있다(김해원 2016, 325). 따라서 자치권의 헌법합치적 행사를 위한 기본 조례를 표방하고 있는 검토대상 조례가 자치권의 핵심이라고 할 수 있는 자치입법권과 관련된 규정을 마련함에 있어서 조례정립에 관한 지방의회의 입법권한(제5조)과 규칙정립에 관한 시장의 입법권한(제6조)을 명시한 것은 당연하다고 하겠다.

② 그런데 “지방자치단체는 …… 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”라고 규정한 헌법 제117조 제1항의 규정을 반대해석하면, 법률이나 명령(대통령령, 총리령, 부령 등) 정립권자 또한 일정한 경우(앞서 설명한 것처럼 ‘지방의회유보원칙’과 ‘보충성원칙’에 의해서 지방자치단체가 독점해서 처리하는 사무—즉, 검토대상 조례 제2조 제2호 “제1차적 자치사무”와 제2조 제3호 “제2차적 자치사무”—에 관한 규율정립에 해당하지 않는 경우로서 검토대상 조례 제2조 제3호 “제3차적 자치사무”에 관한 규율정립에 해당하는 경우)에는 자치에 관한 규정을 정립할 수 있고, 이렇게 정립된 법령은 헌법 제117조 제1항 “법령의 범위 안에서”라는 문언에 근거해서 마땅히 “자치에 관한 규정”보다 상위에 놓이게 된다. 결국 “제1차적 자치사무”와 “제2차적 자치사무”에 관한 규정 정립권한은 지방자치단체(특히 지방의회)가 독점적으로 보유하며, “제3차적 자치사무”와 관련해서는 지방자치단체의 입법권과 법령정립권자의 입법권이 공존하게 되는데, 이 경우 발생할 수 있는 규범충돌은 헌법 제117조 제1항에 근거한 자치에 관한 규정에 대한 법령우위원칙을 통해서 해소될 수 있게 된다.<sup>17)</sup> 바로 이와 같은 이해(지방의회유보원칙과 보충성원칙 및 법령우위원칙)에 기초해서 등장한 것이 검토대상 조례 제5조 제1항 및 제2항이라고 할 수 있다. 이러한 내용은 검토대상 조례의 이론적 기반이라고 할 수 있는 논문(“국회와 지방자치단체 상호간 입법권한 배분에 관한 헌법적 검토: 국회의 입법권 수권행위에 대한 헌법적 통제를 중심으로”)에 수록된 아래 표(규율내용에 따른 국회와 지방자치단체(지방의회) 상호간 입법권한 배분기준)를 통해서 보다 간명하게 파악할 수 있을 것으로 본다(검토대상 조례 제2조 제2호

17) 지방자치법 제22조, 제23조, 제39조 제1항 제1호 참조.

18) 이에 관한 상세한 논증은 김해원(2016, 338-344) 참조.

“제1차적 자치사무”, 제3호 “제2차적 자치사무”, 제4호 “제3차적 자치사무”는 아래 표에서 각각 E영역, D영역, C영역에 상응한다(김해원 2016, 346-347).



	바, 결국 D영역의 확장을 가져온다.
경계선 ④	<ul style="list-style-type: none"> <li>●반드시 지방의회가 스스로 직접 규율해야하는 사항(E영역)과 그렇지 않은 사항을 분별하기 위한 경계선</li> <li>●자치영역에 침투하는 국회입법권 행사에 대한 최외곽 한계선</li> <li>●결정기준(도출근거): 지방의회유보원칙(헌법 제117조 제1항)</li> <li>●경계선④는 자치영역에 개입하려는 국가로부터 주민에 의한 자치(‘자치지배’)의 본질을 수호하기 위한 최후의 방어선인 바, 국회입법권이 보충성 원칙을 준수하면서 자치영역에 침투하더라도 넘을 수는 없는 한계선이다.</li> </ul>
A영역	<ul style="list-style-type: none"> <li>●A영역에 해당되는 사항들은 반드시 국회 스스로가 직접 규율해야만 하는 국가사무이다.</li> <li>●만약 국회가 A영역에 해당되는 사항들을 스스로 규율하지 않거나, 타 기관에게 이를 규율할 수 있도록 수권하는 법률을 정립했다면, 해당 (수권) 법률은 의회유보원칙에 위반되어 위헌으로 평가되어야 한다.</li> </ul>
B영역	<ul style="list-style-type: none"> <li>●B영역에 해당되는 사항들은 국가사무이긴 하지만, 반드시 국회가 스스로 직접 규율해야만 하는 사항은 아니다.</li> <li>●따라서 국회는 원칙적으로 헌법 제75조 및 제95조가 규율하고 있는 소정의 요건들을 준수한다면 B영역에 해당되는 사항들에 대한 규율권한을 대통령·국무총리·행정각부의 장에게 수권할 수 있는 법률을 정립할 수 있으며, 헌법 제108조 · 제113조 제2항 · 제114조 제6항이 규율하고 있는 소정의 사항적 한계들을 준수한다면 대법원 · 헌법재판소 · 중앙선거관리위원회 등에게도 규율권한을 수권하는 법률을 정립할 수 있다.</li> <li>●그러나 B영역에 해당되는 규율대상은 “자치에 관한” 것이 아니라 국가사무이므로, 이에 관한 규율권한을 국회가 지방자치단체에게 수권하는 법률은 정립할 수 없다.</li> </ul>
C영역	<ul style="list-style-type: none"> <li>●자치에 관한 것이긴 하지만 헌법현실에서 지방자치단체가 스스로의 힘으로 수행하기 어려운 사항에 대한 규율권한이 문제되는 영역이다.</li> <li>●이 영역에서는 국회입법권과 지방의회입법권이 공존한다.</li> <li>●따라서 국회와 지방의회 상호간 입법권한이 충돌할 수 있으나, 이러한 충돌은 자치에 관한 규정에 대한 법령우위원칙(헌법 제117조 제1항 “지방자치단체는 [...] 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.”)에 따라 해결될 수 있을 것이다.</li> <li>●지방자치법 제22조 제2문이 C영역에 국한해서 적용된다는 전제하에서는, 지방자치법 제22조 제2문은 헌법에 위반되지 않는다고 평가될 수 있다.</li> </ul>
D영역	<ul style="list-style-type: none"> <li>●헌법현실에서 지방자치단체가 스스로의 힘으로 잘 처리할 수 있는 사항에 대한 규율권한이 문제되는 영역이다.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>●보충성원칙이 준수되어야 하므로 D영역에 대해서는 국회의 입법권이 침투할 수 없는바, 지방자치단체가 입법권을 독점한다.</li> <li>●유동하는 경계선③이 경계선②에 수렴될수록 D영역이 확대되는 바, 지방자치단체의 독점적 입법권한은 확장된다.</li> <li>●D영역이 확장되면 확장될수록 이에 상응하여 상대적으로 보충성원칙에 따라서 국회입법권을 통제하는 강도는 완화되는 경향성을 띤다.</li> </ul>
E영역	<ul style="list-style-type: none"> <li>●자치사무의 본질적 내용 혹은 핵심에 해당하는 사항으로서 반드시 지방의회가 스스로 규율해야만 하는 영역이다.</li> <li>●E영역은 지방자치단체가 자치업무를 수행할 수 있는 현실적 능력이 있는 지 여부와 상관없이 지방의회의 독점적 입법권인 인정되어야 한다.</li> </ul>

③ 한편 지방자치단체의 “자치에 관한 규정”(헌법 제117조 제1항) 정립권한은 앞서 밝힌 것처럼 크게 지방자치단체의 의회(지방의회)가 보유하고 있는 조례정립권한과 지방자치단체의 장이 보유하고 있는 규칙정립권한으로 구분할 수 있겠지만, 지방자치단체의 입법의사는 해당 지방자치단체의 의회(헌법 제118조 제2항 “지방의회”)가 대표해야 한다는 점에서 자치에 관한 규정 정립과 관련해서 지방자치단체의 장의 입법권이 지방의회의 입법권보다 우월해서는 안 된다. 이러한 점은 “지방자치단체의 장은 법령이나 조례가 위임한 범위에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 규칙을 제정할 수 있다”라고 규정하고 있는 지방자치법 제23조를 통해서도 뒷받침된다. 따라서 지방의회에서 독점적으로 의결하는 자치에 관한 규정인 조례가 지방자치단체의 장이 제정하는 자치에 관한 규정인 규칙보다는 우위에 있어야 하며, 지방자치단체의 집행기관의 대표자인 지방자치단체의 장은 조례에 따라 업무를 처리함에 있어서 부수되는 집행기관 내부적 사항에 관한 규율정립권을 넘어서서 자치에 관한 일정한 사항을 규율하고자 할 경우에는 마땅히 지방의회에서 정립된 자치에 관한 규정인 조례로부터 위임을 받아야 한다.<sup>19)</sup> 이는 입법권과 집행권을 분리하고 있는 민주적 법치국가에서는 지극히 당연한 것이기도 하다. 이러한 맥락에서 검토대상 조례 제6조 제1항은 “시장은 조례에서 구체적으로 범위를 정하

19) 이러한 위임이 구체적이어서야 하는 것인지 여부에 관한 문제, 즉 자치에 관한 규정과 관련된 포괄위임금지원칙의 적용 여부에 관해서는 본 글에서 상세히 설명하지 않을 것이다. 다만 이와 관련해서는 특히 김해원(2016. 348-352; 2015, 159 이하) 참조.

여 위임받은 사항과 조례를 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 규칙을 제정할 수 있다”라고 규정하고 있는 것이다. 이 조항은 국가차원에서의 입법기관인 ‘국회’와 집행기관인 ‘대통령을 수반으로 하는 정부’ 상호간의 입법권 배분과 관련해서 대통령의 입법권한을 명시하고 있는 헌법 제75조(대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 대통령령을 발할 수 있다.)를 지방자치단체 차원에서 반영한 규정으로도 이해할 수 있겠다.

④ 그런데 문제는 제3차적 자치사무에 관한 한, 국가기관인 법령정립권자도 법령을 정립할 수 있으며 이렇게 정립된 법령은 지방의회에서 정립되는 자치에 관한 규정보다 우위에 있으므로(법령우위원칙), 지방자치단체의 의회(지방의회: 부산광역시의회)에서 의결되는 조례를 매개함 없이 국가기관인 법령정립권자가 법령을 통해서 직접 지방자치단체의 기관인 지방자치단체의 장(부산광역시장)에게 자치에 관한 일정한 규범정립권한(규칙제정권한)을 수권하게 되면, 해당 사항에 관해서 지방의회의 입법권이 정상적으로 발휘되기 어려운 측면이 있다. 예컨대 국가기관인 법령정립권자가 조례를 경유하지 않고 직접 지방자치단체의 장에게 자치에 관한 규칙정립권한을 수권해버리면 필수적 헌법기관인 지방의회의 존재 의미와 그 역할은 경시되고 국가기관(법령정립권자)에 의해 지방자치단체 내부의 권한행사가 교란되는 것인바, 이는 법령정립권자와 독립된 별도의 체계에서 지방자치단체를 제도적으로 보장하고 있는 헌법의 기본 취지에도 부합되기 어려운 것이다. 바로 이와 같은 점을 감안하여 마련한 조항이 검토대상 조례 제6조 제2항(“지방자치법 제23조에도 불구하고, 시장은 조례로부터의 위임 없이 오직 법령으로부터 직접 위임받아서 관할구역의 자치사무에 관한 규칙을 제정해서는 안 된다.”)이라고 볼 수 있다(김해원 2016, 327). 관련해서 검토대상 조례 제6조 제2항의 “지방자치법 제23조에도 불구하고”라는 표현은 일견 지방자치법 제23조와 충돌하는 것처럼 보이긴 하지만, 해당 표현은 지방자치단체의 장이 (위임사무에 관한 사항이 아닌) 자치에 관한 사항을 규칙으로 정립할 경우 반드시 조례로부터의 위임이 있어야 한다는 점<sup>20)</sup>을 강조 및 환기하는 차원을 넘어서 규범적 차원에서의 실질적 기능을

20) 물론 자치에 관한 사항이라고 하더라도 조례 집행을 위해서 집행기관 내부적 효

갖는 것은 아니라고 해야 한다. 왜냐하면 “지방자치단체의 장은 법령이나 조례가 위임한 범위에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 규칙을 제정할 수 있다.”라고 규정하고 있는 지방자치법 제23조에 등장하는 법령은 원칙적으로 자치사무가 아닌 위임사무(지방자치법 제9조 제1항 “법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무”)를 규율하고 있는 법령으로 이해되어야 한다는 점에서, (위임사무에 관한 사항이 아닌) 자치사무에 관한 지방자치단체 장(부산광역시장)의 규칙제정권에 국한해서 규율하고 있는 검토대상 조례 제6조 제2항의 “지방자치법 제23조에도 불구하고”라는 부분이 지방자치법 제23조와 충돌할 여지는 없기 때문이다.<sup>21)</sup>

### 3) 제7조(시장의 행정권한)

제7조(시장의 행정권한) ① 시장은 조례에 따라 관할 구역의 사무를 처리하여야 한다. ② 시장을 포함한 지방자치단체의 행정기관 및 소속 공공기관이 위임사무를 처리하려고 할 경우에는 반드시 의회의 동의를 받아야 한다. ③ 제2항의 동의 없이 지방자치단체의 공무원 및 지방자치단체 소속 공공기관의 임직원은 위임사무를 처리해서는 안 된다.

지방자치단체의 장은 지방자치단체의 집행기관이다(지방자치법 제6장 집행기

력만 갖는 사항을 규범으로 정립하는 것은 집행권에 부수된 규범정립권이라고 할 것 인바, 이러한 규칙은 조례의 근거없어도 지방자치단체의 장이 정립할 수 있는 것으로 보아야 한다. 이를 확인하고 있는 것이 검토대상 조례 제6조 제1항 “조례를 집행하기 위하여 필요한 사항”에 관한 부산광역시장의 입법권한이다. 관련해서 헌법적 차원에서는 “법률을 집행하기 위하여 필요한 사항”에 관하여 대통령이 갖는 입법권(대통령령 정립권한)을 참고할 수 있겠다(헌법 제75조).

21) 이러한 해석 및 문제제기의 원인은 사실 지방자치법 제23조의 문언이 자치사무에 관한 사항인지 혹은 위임사무에 관한 사항인지 밝히지 않고 “지방자치단체의 장은 법령이나 조례가 위임한 범위에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 규칙을 제정할 수 있다”라고만 규정하고 있는 것에서부터 비롯된다. 해당 규정은 기본적으로 자치사무와 관련된 지방자치단체장의 규칙제정권을 규율한 것이라는 전제에서 지방자치법 제23조의 “법령이나 조례” 부분을 ‘법령과 조례’로 변경하거나, 아예 “법령이나” 부분을 삭제하여 ‘지방자치단체의 장은 조례가 위임한 범위에서 그 권한에 속하는 사무에 관한 규칙을 제정할 수 있다.’라고 개정할 것을 제안하는 견해로는 김해원(2016, 327) 참조.



관 제1절 지방자치단체의 장, 특히 제103조 참조).<sup>22)</sup> 따라서 지방자치단체의 장인 부산광역시장이 관할 구역의 사무를 조례에 따라 처리할 것을 규정한 검토대상 조례 제7조 제1항은 자치사무 집행의 원칙일 뿐만 아니라 당연한 사항을 확인한 규정이라고 할 수 있다.<sup>23)</sup> 다만 지방자치단체의 장이 국가사무를 위임받아서 관리하고 집행하는 경우에는 법령에 따라야 할 것이다(지방자치법 제103조).<sup>24)</sup> 이 경우 국가기관이 법령으로 과도한 국가사무를 지방자치단체에게 위임하여 지방자치단체의 자치업무 수행을 저해·방해하거나 지방자치단체를 중앙정부에 예속시켜 실질적으로 중앙정부의 위장기관으로 기능하게 할 우려가 있는데, 이에 관해서는 검토대상 조례 제3조 제5항을 설명하면서 이미 언급한 바 있다. 이러한 맥락에서 시장을 포함한 지방자치단체의 행정기관 및 소속 공공기관이 위임사무를 처리하려고 할 경우 반드시 부산광역시의회 동의를 받도록 한 조항(검토대상 조례 제7조 제2항)과 이러한 동의 없이 지방자치단체의 공무원 및 지방자치단체 소속 공공기관의 임직원은 위임사무를 처리해서는 안 된다는 점을 규정한 조항(제7조 제3항)은 부산광역시의 자치권 행사의 기본원칙을 규정한 검토대상 조례 제3조 제4항의 “노력”과 제5항의 “관리”를 담보하기 위해 지방자치단체 내부적 차원에서의 권한 배분을 규율한 구체적 조항들로 이해할 수 있을 것이다.

물론 검토대상 조례 제7조 제2항 및 제3항은 “시·도와 시·군 및 자치구에서 시행하는 국가사무는 법령에 다른 규정이 없으면 시·도지사와 시장·군수 및 자치구의 구청장에게 위임하여 행한다.”라고 규정하고 있는 지방자치법 제102조와 같

22) 지방자치법 제103조(사무의 관리 및 집행권) 지방자치단체의 장은 그 지방자치단체의 사무와 법령에 따라 그 지방자치단체의 장에게 위임된 사무를 관리하고 집행한다.

23) 물론 검토대상 조례 제7조 제1항 “조례에 따라”라는 문언에는 지방자치단체의 장이 조례에 근거해서 정립한 규칙 또한 포함되는 것으로 보아야 한다. 관련해서 지방자치법 제104조 참조.

24) 한편 지방자치법 제9조 제1항은 “지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다.”라고 규율함으로써 지방자치단체의 사무를 자치사무와 위임사무로 분별하고 있는데, 여기서 “관할 구역의 자치사무”가 아닌 “법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무”를 규율하는 소위 위임조례는 그 본질이 헌법 제117조가 규율하고 있는 “자치에 관한 규정”이 아니라 ‘국가사무 혹은 다른 지방자치단체의 사무에 관한 규정’인 바, 위임조례의 근거가 되는 법령은 물론이고 해당 위임조례 그 자체 또한 위헌의 의심으로부터 자유롭지 않은 측면이 있다. 이에 관해서는 김해원(2016, 331) 참조.

등할 소지가 있다. 하지만 지방자치단체에서 시행된다는 이유로 국가사무를 지방자치단체의 장에게 위임하여 처리함을 원칙으로 삼고 있는 지방자치법 제102조는 원칙과 예외가 뒤바뀐 것일 뿐만 아니라, 무엇보다도 국가사무는 원칙적으로 국가기관이 처리하고 자치사무는 원칙적으로 자치단체에서 처리해야 한다는 헌법상 권한배분 원칙에 부합되지 어렵다는 점에서 위헌의 의심이 있다. 이러한 점에서 검토대상 조례 제7조 제2항 및 제3항은 자치권을 부당하게 제약하는 근거가 될 수 있는 지방자치법 제102조의 문제점을 폭로하는 계기로서 기능할 수도 있을 것이다.

#### 4. 자치권의 외부적 보장을 위한 규정들에 대한 검토

제8조(자치권 보장을 위한 업무분류 및 업무분류에 대한 점검) ① 시의 공무원은 업무를 수행함에 있어서 해당 업무가 제1차적 자치사무·제2차적 자치사무·제3차적 자치사무에 해당하는 것인지 아니면 국가사무 등에 해당되는 것인지 여부를 상시적으로 분류하고 기록해서 이를 보관 및 관리하여야 한다. ② 제1항의 분류 및 기록에는 해당 업무가 각각의 사무에 속한다고 판단한 이유가 함께 부기되어 있어야 하며, 시급한 경우가 아닌 한 해당 업무수행 전에 확인과 기록이 이루어져야 한다. ③ 시장은 매 분기마다 자치권 보장과 실질화의 관점에서 제1항의 확인 및 기록으로 얻어진 업무분류의 적정성 여부를 점검하고 점검결과에 따른 보완을 거쳐서 그 결과를 주민들에게 공고하여야 한다.

제9조(자치권 및 자치권 침해행위에 대한 조사) ① 시장은 관할 구역의 자치 및 자치사무에 관한 사항이 법령이나 다른 지방자치단체의 조례에 의해서 규율되고 있는지 여부를 상시적으로 조사하고, 조사의 결과를 매 분기마다 공고하여야 한다. ② 제1항의 조사를 통해서 관할 구역 자치의 본질적 내용 또는 제1차적 자치사무 및 제2차적 자치사무에 관한 사항을 규율하고 있는 법령이나 다른 지방자치단체의 조례(이하 “법령 등”이라고 한다)가 확인되면, 시장은 해당 법령 등을 의회에 지체 없

이 보고하고 해당 법령 등을 근거로 한 업무집행의 거부를 선언을 하여야 한다.

③ 시장은 관할 구역 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리함에 있어서 국가나 다른 지방자치단체의 행정적 개입이 있는지 여부를 조사하여야 하며, 조사 결과 자치권에 대한 위협이나 침해 등이 발견된 경우에는 이를 공고하고 해당 개입 주체에게 적절한 조치를 요구하여야 한다.

제10조(자치사무 점검·조사 위원회) ① 제3조 제5항 후단의 준수여부에 대한 판단 및 제8조 제3항의 점검과 제9조의 조사를 위해서 시장 소속으로 자치사무 점검·조사 위원회를 둔다. ② 자치사무 점검·조사 위원회는 헌법상 권한배분 또는 시의 자치업무나 자치권한에 관한 기본소양을 갖추고 있는 사람들 중에서 위원장을 포함한 15인 이하의 위원으로 구성한다. ③ 위원과 위원장은 시장이 임명하고 그 임기는 2년으로 하며 연임할 수 있다. 다만, 위원장은 의회의 동의가 있어야 하며, 위원장이 아닌 위원들 중에서 3분의 1은 의회에서 선출하는 자를, 3분의 1은 일정한 자격을 갖춘 시민사회단체에서 추천하는 자를 임명하되 전체 위원들 중에서 시 소속 공무원인 위원은 3분의 1을 넘을 수 없다. ④ 시의 행정기관 및 산하 공공기관은 담당하고 있는 자치사무와 위임사무에 관한 목록과 정보를 조사위원회에 제공해야만 하고, 조사위원회의 업무에 협력하여야 한다. ⑤ 자치사무 점검·조사 위원회의 조직·직무범위·위원의 자격·경비 등에 관한 그 밖의 필요한 사항은 별도로 정하되, 그 업무와 관련해서는 독립성이 보장되어야 한다.

① 지방자치단체가 자신의 자치영역에 개입·간섭하거나 동의 없이 국가사무 등을 과도하게 떠맡기는 국가기관 및 다른 지방자치단체와의 관계에서 자치권을 확보하고 국가기관 등의 행위에 맞서기 위해서는 무엇보다 우선해서 자신이 담당하고 있거나 담당할 구체적 업무들에 대한 면밀한 분석 및 이해를 갖추고 있어야 한다. 그리고 해당 업무가 국가사무인지 자치사무인지, 그리고 자치사무라고 하더라도 일정한 경우에 국가기관 등이 우월적 위치에서 개입할 수 있는 '제3차적 자치사무'인지, 헌법상 보충성 원칙으로 인해서 국가기관 등이 개입할 수 없는 '제2차적 자치사무'인지 그렇지 않으면 어떤 경우에도 지방자치단체의 권한으로 유보되어 있어야 할 '제1차적 자치사무'인지 여부에 대한 나름의 기준과 근거를 헌법에 기대어

확립하고 이에 따라 개개의 사무들을 구체적으로 분류해두는 것이 필요하다. 왜냐 하면 국가기관을 비롯한 모든 공권력 기관의 행위는 헌법에 구속되어야 한다는 점에서, 헌법에 기반한 이러한 기준과 근거 및 분류는 자치영역에 개입하는 국가기관 등의 행위를 통제할 수 있는 설득력 있는 논거가 되기 때문이다. 물론 지방자치법 제9조는 지방자치단체의 사무범위를 언급하고 있긴 하다. 하지만 이러한 언급은 국가사무와 자치사무 간의 구분을 넘어서서 검토대상 조례 제2조와 같이 자치사무를 제1차적·제2차적·제3차적 자치사무 등으로 더욱 세분하려는 분류로는 적합하지 않을 뿐만 아니라, 무엇보다도 국가기관인 국회에서 정립된 법률적 차원의 사무구분에 지나지 않아서 국가기관과 지방자치단체 상호 간 권한 다툼에서 지방자치단체 차원에서 원용할 수 있는 유용한 무기가 되기는 어렵다. 바로 이러한 점에서 지방자치단체는 헌법에 직접 기대어 자신의 사무를 분별하고 지방자치법상의 사무구분에 대한 헌법적 차원에서의 비판적 통제를 할 수 있어야 자신의 자치권을 헌법이 지향하는 방식으로 실현해나갈 수 있다는 것이다.

② 그런데 자치권 확보와 관련해 지방자치단체의 다양한 사무를 분류하는 기준으로 활용할 수 있는 헌법적 차원의 추상적이고 일반적인 기준들은 헌법 제117조 제1항 “자치에 관한”의 해석론, 보충성원칙, 지방의회유보원칙 등과 같은 명칭을 통해 이론적으로 구축되고 있는 반면에,<sup>25)</sup> 구축된 이론을 현실에 적용하는 작업(현실의 변화무쌍과 함께 유동하는 구체적 사무들에 대한 세부적이고 개별적인 평가 및 분류 작업)이 지방자치단체 차원에서는 거의 행해지고 있지 않다. 이러한 작업이 행해지고 있지 않으니, 국가기관 등에 의한 자치권의 훼손 및 침해행위에

25) 이에 관해서는 김해원(2016, 346-347) 참조; 물론 헌법 제117조 제1항 “자치에 관한”의 해석론, 보충성원칙, 지방의회유보원칙 등과 같은 기준이 완전한 것은 아니며 구체적 활용을 위해서 해당 기준들은 더욱 구체적이고 객관화될 필요가 있다. 관련해 김도태상 조례 제2조 제2호가 명시하고 있는 “지방자치의 본질적 내용인 핵심영역(자치단체·자치기능·자치사무의 보장)에 속하거나 핵심영역을 좌우하는 사무로서, 해당 사무가 국가나 다른 지방자치단체에 의해서 좌우될 경우에 헌법상 지방자치가 왜곡되거나 침해하 또는 무의미해질 우려가 있는 사무”라는 표현은 지방의회유보원칙을 보다 구체화하려는 시도로 평가할 수 있을 것이며, 언급된 보충성원칙의 구체적 적용에 있어서는 문제 된 사안에 내포된 광역적·국가적 차원의 공익과의 관련성 및 지방자치단체의 행정력이나 재정적 여건, 면적, 구조 혹은 소속된 주민의 수나 능력 등등을 고려한 업무처리능력 등을 세부적인 판단요소로 삼을 수 있다고 본다(이에 관해서는 김해원(2016, 337) 참조).

대한 지방자치단체 차원에서의 상시적인 관찰·감시 및 조사 또한 요원한 상황이다. 이러한 문제의식에서 발로가 바로 검토대상 조례 제8조(자치권 보장을 위한 업무분류 및 업무분류에 대한 점검), 제9조(자치권 및 자치권 침해행위에 대한 조사) 및 제10조(자치사무 점검 및 조사위원회)라고 할 수 있다.

③ 검토대상 조례 제8조는 부산광역시 공무원에게 업무수행에 있어서 해당 업무가 (제2조가 정의하고 있는) 제1차적 자치사무·제2차적 자치사무·제3차적 자치사무에 해당하는 것인지 아니면 국가사무 등에 해당하는 것인지를 상시적으로 분류하고 분류한 이유와 분류결과를 기록·보관·관리하도록 할 의무를 부과하고 있으며(제1항 및 제2항), 그렇게 분류된 것이 적정한 것인지 여부를 시장이 점검해서 매 분기마다 주민들에게 공고하도록 하고 있다(제8조 제3항). 이러한 과정을 통해서 부산광역시의 공무를 담당하는 자는 자신의 업무가 어떤 성격의 업무인지를 끊임없이 성찰하고 분류할 것을 요구받게 되며, 그러한 성찰과 분류의 결과물은 검토대상 조례 제10조에 의해 구성된 독립 위원회를 통한 전문적인 판단을 받고 공고를 통한 폭넓은 공론화의 과정을 거쳐서 보다 단정한 상태로 계속해서 집적되게 될 것이다. 이러한 집적이 계속되면 계속될수록, 지방자치단체에 침투하는 국가기관 등의 행위에 대한 반응력 및 민감도는 자연스레 높아져서 검토대상 조례 제9조가 규율하고 있는 자치권 침해행위에 대한 조사가 활발해질 가능성이 증대하고, 자치권을 둘러싼 국가기관 등과의 권한 다툼에 도움 될 구체적 사례나 논거들의 확보가 수월해질 것으로 기대한다.

④ 자치권 침해행위와 관련하여 부산광역시장에게 조사 의무 및 일정한 대응(제2항 “업무집행의 거부를 선언”, 제3항 “적절한 조치를 요구”)을 요구하고 있는 검토대상 조례 제9조는 내용적 차원에서 본다면, 자치입법권에 대한 침해와 관련된 조항(제1항 및 제2항)—부산광역시장에게 자치사무에 관한 사항이 법령이나 다른 지방자치단체의 조례에 의해 규율되고 있는지 여부를 상시적으로 조사하고 그 결과를 공고할 의무를 부과하면서(제1항), 그러한 조사과정에서 부산광역시의회에서 독점적으로 입법권을 갖는 사항(즉 제1차적 자치사무와 제2차적 자치사무)을 규율하고 있는 법령 등이 확인되면 이를 부산광역시의회에 보고하고 해당 법령 등을 근거로 한 업무집행의 거부를 선언할 것을 명시하고 있다(제2항)—과 자치행

정권에 대한 침해와 관련된 조항(제3항)—부산광역시시장에게 자치사무에 대한 국가나 다른 지방자치단체의 행정적 개입 여부를 조사할 의무를 부과하고, 자치권에 대한 위협이나 침해라고 할 수 있는 개입을 발견할 경우 이를 공고하고 해당 개입주체에게 적절한 조치를 요구할 의무를 부과하고 있다—으로 구분해서 살필 수 있다. 현행 지방자치단체는 (본질적으로 사법 주체가 아니라) 헌법으로부터 일정한 행정권(헌법 제117조 제1항 전단 “주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리”)과 입법권(헌법 제117조 제1항 후단 “법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정”) 양자 모두를 부여받은 권한 주체(행정·입법 주체)로 설계된 점을 고려할 때, 자치권 침해행위에 대한 조사나 대응 또한 국가나 다른 지방자치단체의 일반적이고 추상적인 규범정립 활동(입법)과 그렇게 정립된 규범을 구체적·적극적·미래지향적으로 실현하는 활동(행정)에 주목해서 행하는 것은 합리성이 있다고 하겠다.

⑤ 검토대상 조례 제10조는 제8조 제3항 업무분류의 적정성 여부와 관련된 시장의 점검 및 보완 의무이행과 제9조 자치권 침해여부에 대한 시장의 조사 의무이행 및 자치권 침해행위에 대한 시장의 대응행위—업무집행의 거부 선언(제9조 제2항)과 개입주체에 대한 적절한 조치 요구(제9조 제3항)—에 전문적인 도움을 주기 위해서 “헌법상 권한배분 또는 부산광역시의 자치업무나 자치권한에 관한 기본소양을 갖추고 있는 사람들”로 구성된 독립된 ‘자치사무 점검·조사 위원회’의 설치와 구성 등에 관한 사항을 담고 있다. 이러한 위원회가 소기의 목적을 달성하기 위해서는 그 전문성과 독립성 및 자율성을 어떻게 확보해나갈 것인지에 관한 문제와 함께 위원회의 역할과 기능에 대한 자치단체장의 존중이 강조되어야 할 것으로 본다.

## 5. 개별영역의 특수사항에 관한 규정들에 대한 검토

제11조(지방자치단체의 복지사무) ① 시장은 관할 구역 주민의 복지사무를 처리함에 있어서 사회복지장기본법 제26조 제2항 및 제4항에 따른 협의·조정 결과를 따르

지 않고 경비를 지출할 수 있다. ② 제1항에 따른 지출을 이유로 행정안전부장관이 지방교부세법 시행령 제12조 제1항 제9호에 따라 교부세의 전부 또는 일부에 대해 반환 명령을 한 경우, 시장은 의회의 동의 없이는 행정안전부장관의 해당 반환 명령을 이행해서는 안 된다.

제12조(자치사무에 대한 감사) ① 감사원법 제24조 제1항 제2호의 규정에도 불구하고 시장은 제1차적 자치사무에 대한 감사원의 감사는 거부하여야 하며, 의회의 동의 없이는 제2차적 자치사무에 대한 감사원의 감사에 협력하거나 자료 제출 등의 요구에 응해서는 안 된다. ② 제1항은 국정감사 및 조사에 관한 법률에 따른 감사 및 조사의 경우에도 준용한다.

제13조(출연기관 등의 장에 대한 인사검증) ① 시장이「지방공기업법」제2조에 따른 부산광역시 공사와 공단의 장을 비롯하여 시에 소속된 출연기관 등의 장을 임명할 경우에는 지방의회의 본회의 또는 상임위원회에서 실시하는 직무수행능력, 자질, 도덕성 등에 대한 인사검증 및 인사청문을 거쳐야 한다. ② 제1항의 인사검증 및 인사청문에 관한 구체적인 사항은 별도의 조례로 정한다.

① 검토대상 조례 제11조는 부산광역시의 특정한 복지사무 및 해당 복지사무와 결부된 행정안전부장관의 지방교부세 반환 명령에 대한 시장의 집행권한에 관한 사항을, 제12조는 자치사무에 대한 감사와 관련하여 감사원과의 권한배분에 관한 문제를, 제13조는 출연기관 등의 장에 대한 인사검증과 관련하여 부산광역시장의 권한에 대한 부산광역시회의의 견제 및 통제에 관한 사항을 각각 담고 있다. 이러한 사항들은 자치권의 헌법합치적 행사를 위한 기본적 사항을 규율하기 위한 기본조례의 내용으로 포함하기에는 적절치 않은 특수한 개별적 문제라고 할 수 있다. 하지만 해당 사항들은 우리 헌법현실에서 지방자치단체와 결부된 권한분쟁의 중요한 쟁점으로서 이미 부각 되었거나 논란되어온 것이란 점에서, 해당 쟁점들을 지방자치단체의 자치권 보장이란 관점에서 조례의 내용으로 담고 이를 현실에서 재점화하겠다는 부산광역시(특히 부산광역시의회)의 의지가 반영된 조항들로 평가할

수 있겠다.

② 과거 지방자치단체가 사회보장기본법상의 협의·조정을 거치지 아니하거나 그 결과를 따르지 아니하고 사회보장제도를 신설 또는 변경하여 경비를 지출한 경우 행정안전부장관이 교부세를 감액하거나 반환을 명할 수 있도록 규정한 지방교부세법 시행령 제12조 제1항 제9호를 정립한 대통령의 입법행위가 지방자치단체인 서울특별시의 권한을 침해한 것인지가 다투어진 권한쟁의심판 사건(헌재 2019. 4. 11. 2016헌라3)에서 헌법재판소는 해당 시행령 조항에도 불구하고 “실제로 지방교부세가 감액되거나 반환되지 않는 이상 권한침해가 현실화되었다고 보기는 어렵고, 그전에는 조건 성립 자체가 유동적”이라는 이유를 들어 문제된 서울특별시의 권한쟁의심판 청구를 각하함으로써 결과적으로 해당 시행령 조항에 대한 권한침해 여부에 관한 문제가 회피되어 버렸다.<sup>26)</sup> 이러한 문제를 지방자치단체인 부산광역시 차원에서 본격적으로 다시 제기하려는 의도를 담아 정립된 규정이 검토대상 조례 제11조라고 할 수 있다. 특히 검토대상 조례 제11조 제2항에 따라 부산광역시장이 행정안전부장관의 반환 명령에 응하지 않을 경우, 지방자치단체의 복지사무에 대한 권한침해의 가능성이 있는 지방교부세법 시행령 제12조 제1항 제9호에 대한 사법적 차원에서의 본격적 검토가 이루어질 수 있으리라고 본다.

③ 과거 감사원이 지방자치단체에 대하여 자치사무의 합법성뿐만 아니라 합목적성에 대하여도 감사한 행위가 법률상 권한 없이 이루어진 것인지 여부가 다투어진 ‘강남구청 등과 감사원 간의 권한쟁의 심판사건’에서 헌법재판소의 법정의견은 해당 심판청구를 인용하지 않았다(일부 각하, 일부 기각).<sup>27)</sup> 하지만 헌법재판소의 판단 그 자체가 헌법은 아니며,<sup>28)</sup> 무엇보다도 해당 결정에서 헌법재판관 3인은 법정의견과 달리, “감사원이 지방자치단체의 자치사무에 대하여까지 합목적성 감사까지 하게 된다면 지방자치단체는 자치사무에 대한 자율적 정책결정을 하기 어렵고, 독립성과 자율성을 크게 제약받아 중앙정부의 하부행정기관으로 전락할 우

26) 헌재 2019. 4. 11. 2016헌라3, 판례집 31-1, 306쪽.

27) 헌재 2008. 5. 29. 2005헌라3, 판례집 20-1(하), 44쪽.

28) 오히려 헌법적 관점에서 본다면 헌법재판소의 결정 또한 헌법으로 평가되고 통제되어야 할 하나의 공권력 작용에 불과한 것이다.



려가 다분히 있게 되어 지방자치제도의 본질적 내용을 침해하게 될 것”이라고 하면서 “감사원법 제24조 제1항 제2호 소정의 ‘지방자치단체의 사무에 대한 감찰’ 부분을 해석함에 있어 지방자치단체의 사무 중 자치사무에 대한 합목적성 감찰까지 포함된다고 해석하는 한 그 범위 내에서는 위헌이다”라는 의견과 함께 강남구청 등이 제기한 해당 권한쟁의심판 청구에 대한 인용 의견을 피력했다.<sup>29)</sup> 이러한 헌법재판소의 반대의견에 기대어 또 이러한 반대의견이 헌법현실의 변화 속에서 차츰 다수의견이 되어서 궁극적으로는 헌법재판소법 제23조 제2항 제2호에 따른 판례 변경으로 이어질 수 있기를 기대하면서 부산광역시 차원에서 정립한 규정이 바로 검토대상 조례 제12조라고 이해할 수 있다.

④ 대법원은 상위 법률에 명시적인 위임이 없는 한 지방의회가 임의로 지방공기업 사장 등을 임명하기 전에 인사청문회를 실시함으로써 법률상 규정된 지방자치단체 장의 권한을 제한하는 행위는 위법하다는 입장을 일관되게 밝히고 있다(특히 대법원 2004.7.22. 선고2003추44). 하지만 헌법적 차원의 지방자치제도의 본질과 그 내용을 고려한다면, 적어도 제1차적 자치사무 및 제2차적 자치사무와 관련된 사무를 주된 업무로 하는 지방자치단체 산하의 출연기관의 장을 어떻게 임명할 것인지에 관한 일반적 규범을 정립하는 것은 지방의회의 기본적 권한 범위 내의 업무일뿐만 아니라, 동시에 지방자치단체(의 장)의 집행행위에 대한 견제 및 통제를 위한 지방의회의 중요한 소임이란 점을 부정할 수는 없을 것으로 본다. 바로 이러한 관점에서 대법원의 입장 변경을 유도 혹은 선도하기 위한 계기로서 혹은 이미 행해진 관련 유사한 입법행위들을<sup>30)</sup> 계속 촉진하려는 의도에서 정립된 규범으로 검토대상 조례 제13조를 이해할 수 있겠다. 다만 검토대상 조례 제13조는 부산광역시 산하 출연기관 등의 장을 시장이 임명할 경우 지방의회에서 실시하는 인사검증 및 인사청문을 거치도록 규정하고 있을 뿐, 인사검증 및 인사청문의 결과

29) 현재 2008. 5. 29. 2005헌라3, 판례집 20-1(하), 41쪽, 52-54쪽.

30) 관련해서 지방자치단체 차원에서 인사청문회 실시와 관련된 법률개정안이 이미 여러 번 발의된 바 있다. 다만 현행 법령상 지방의회에게 인사청문회를 실시할 수 있는 권한을 부여한 것은 2006년 7월 1일부터 시행중인 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」이 유일하다. 동법 제43조에 제주도지사가 별정직 지방공무원인 부지사를 임용하거나 도의회의 임명동의 대상자인 감사위원회 위원장을 임명하기 전에 도의회의 인사청문을 거치도록 규정하고 있다.

에 시장이 구속될 것을 규정하고 있지 않다. 따라서 지방자치단체의 장인 부산광역시시장의 권한에 대한 제한을 최소화한 것이라고 하겠다.

## 6. 실효성 확보 및 구체화에 관한 규정들 및 부칙에 대한 검토

제14조(과태료) ① 시장은 이 조례를 위반한 사람에 대해서 2백만원 이상 1천만원 이하의 과태료를 부과·징수하여야 한다. ② 시장이 정당한 이유 없이 제1항의 부과·징수를 제때 하지 않고 있는 경우와 이 조례를 시장이 위반한 경우에는 자치사무 점검·조사 위원회에서 과태료를 부과·징수한다.

제15조(시행규칙) 이 조례의 시행에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

### 부칙

이 조례는 공포와 동시에 시행한다. 다만 제3조 제5항은 공포한 날로부터 1년이 경과된 날부터 시행한다.

① 검토대상 조례 제14조는 본 조례의 실효성 확보를 위해 마련된 규범으로서 조례 위반행위에 대해 200만원 이상 1000만원 이하의 과태료 부과 및 징수를 강제하고 있다(제1항). 해당 조항은 조례위반에 대한 과태료를 규정하고 있는 지방자치법 제27조 제1항(“지방자치단체는 조례를 위반한 행위에 대하여 조례로써 1천만원 이하의 과태료를 정할 수 있다.”)을 통해서도 뒷받침된다. 그런데 현실에서 과태료를 부과 및 징수하는 업무를 해야 할 시장이 이를 해태 할 우려가 있으므로, 이 경우에는 검토대상 조례 제10조에 의해 마련된 자치사무 점검·조사 위원회가 과태료를 부과 및 징수할 수 있도록 했다(제2항). 이 조항은 조례위반에 대한 과태료는 지방자치단체의 장에게 과태료 부과·징수 권한을 부여하고 있는 지방자치법 제27조 제2항에 저촉될 소지가 없는 것은 아니나, 이러한 부과·징수 권한에 대한

남용에 따른 예외적 통제라는 점에서 정당화될 수 있다고 본다.

② 한편 검토대상 조례의 시행에 필요한 사항을 규칙으로 정하도록 규정하고 있는 제15조는 지방자치단체의 장에게 조례가 위임한 범위에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 규칙을 제정할 수 있도록 규정하고 있는 지방자치법 제23조에 의해서 그 정당성이 이미 확보되어 있다.

③ 부칙은 검토대상 조례를 공포와 동시에 시행되도록 규정하면서도, 유독 시의 전체 업무처리 중에서 국가사무 등에 관한 업무처리가 50%를 넘지 않도록 관리해야 할 것을 규정하고 있는 제3조 제5항에 대해서만큼은 공포한 날로부터 1년이 경과된 날을 시행일로 규정하고 있다. 이미 부산광역시가 국가기관으로부터 많은 사무를 위임받아서 수행해오고 있는 현실을 고려한 경과규정으로 이해할 수 있겠다.

#### IV. 마치는 글

검토대상 조례의 전체 체계에서 이질성이 강한 제11조, 제12조, 제13조 등을 제외한다면,<sup>31)</sup> 검토대상 조례는 기본적으로 위임사무와 자치사무를 구분할 수 있는 지방공무원의 비율이 절반에도 미치지 못하고 있는 현실<sup>32)</sup>을 적극적으로 개선하기 위하여 지방자치단체인 부산광역시 차원에서 사무구분을 독려 및 강제할 수 있는 근거가 된다고 평가할 수 있을 것이다. 하지만 검토대상 조례의 본질적인 의미는 지방자치단체 차원에서 어떤 경우에도 국가가 개입할 수 없는 자치사무와 지방자치단체 차원에서 자신의 능력으로 처리할 수 있어서 국가의 개입이 금지되어야 하는 자치사무 그리고 불가피하게 국가의 도움이 필요한 자치사무를 구체적으로 집적해서 자치영역에 개입하는 중앙정부(국가)에 대항하기 위한 설득력 있는 구체적인 실례들과 논거들을 축적할 수 있는 계기 마련에 있다고 하겠다. 요컨대 검토대상 조례 그 자체로 인해서 부산광역시의 자치권이 직접 성장하거나 옹골지

31) 규범 체계적으로 본다면 해당 조례는 법제화 단계에서 삭제되는 것이 바람직할 것으로 본다.

32) 위임사무와 자치사무를 명확히 구분할 수 있는 지방공무원은 41.3%에 그치고 있는 현실에 관해서는 김지영(2017) 참조.

게 구현된다고는 할 수 없겠지만, 그러한 성장과 옹골진 구현을 위한 전제가 된다는 것이다. 따라서 검토대상 조례는 비단 부산광역시 차원에서만 의미가 있는 것이 아니라, 헌법의 테두리 안에서 지방자치와 지방분권의 실질화에 관심 있는 모든 지방자치단체들에게 중요한 참고가 될 수 있으리라고 본다.

물론 검토대상 조례는 추후 지방자치단체의 입법권자인 지방의회를 중심으로 부분적인 수정과 보완 등을 거치는 과정을 통해서 보다 단정해질 필요가 있을 것이다. 하지만 무엇보다 중요하고 어려운 당면 과제는 입법과정에서 검토대상 조례에 따라 업무를 담당해야 할 지방자치단체 관료들의 저항을 어떻게 극복하고 이들을 어떻게 설득 및 제압할 것인지에 있다고 본다. 이러한 과제수행과 관련해서 기대보다는 다음과 같은 걱정스러운 의문을 제기하는 것으로 글을 마치고자 한다: 과연 우리는 지방의회의 입법능력과 입법의지를 신뢰해도 좋을 것인가?

## 〈부록〉 부산광역시 자치권의 헌법합치적 행사를 위한 기본 조례안

부산광역시 조례 제 호

부산광역시 자치권의 헌법합치적 행사를 위한 기본 조례안

제1조(목적) 이 조례는 「대한민국헌법」제117조 제1항에 근거하여 지방자치단체에게 보장된 지방자치에 관한 권한(이하 “자치권”이라 한다)을 부산광역시(이하 “시”라 한다)가 합헌적으로 행사하기 위하여 필요한 기본적 사항을 정함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “자치사무”란 「대한민국헌법」제8장 지방자치의 전제이자 내용이 되는 지방자치단체의 사무로서, 지방공동체에 뿌리를 두고 있거나 관할구역 지방공동체와 특유한 관련을 가지는 사무를 말한다.

2. “제1차적 자치사무”란 자치사무 중에서 지방자치의 본질적 내용인 핵심영역(자치단체·자치기능·자치사무의 보장)에 속하거나 핵심영역을 좌우하는 사무로서, 해당 사무가 국가나 다른 지방자치단체에 의해서 좌우될 경우에 헌법상 지방자치가 왜곡되거나 형해화 또는 무의미해질 우려가 있는 사무를 말한다.
3. “제2차적 자치사무”란 제1차적 자치사무가 아닌 자치사무로서, 지방자치단체가 국가나 다른 지방자치단체의 보충적 개입 없이도 큰 어려움 없이 능히 수행할 수 있는 사무를 말한다.
4. “제3차적 자치사무”란 제1차적 자치사무가 아닌 자치사무로서, 지방자치단체의 재정적 여건이나 소속된 주민의 수 또는 업무처리능력 등의 한계로 인해서 국가나 다른 지방자치단체의 보충적 개입이 요청되는 사무를 말한다.

5. “국가사무 등”이란 자치사무(제1차적 자치사무, 제2차적 자치사무, 제3차적 자치사무)가 아닌 사무로서, 국가사무 또는 다른 지방자치단체의 자치사무에 속하는 사무를 말한다.
6. “위임사무”란 국가사무 또는 다른 지방자치단체의 자치사무에 속하는 사무로서 지방자치법 제9조 “법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무”를 말한다.

제3조(자치권 행사의 기본원칙) ① 제1차적 자치사무와 제2차적 자치사무에 관해서는 시가 독점적 권한을 갖는다.

- ② 시의 관할범위에서 행해진 제1차적 자치사무 및 제2차적 자치사무에 관한 국가·중앙정부·다른 지방자치단체의 권한행사는 효력이 없다.
- ③ 자치사무를 처리할 만한 능력 및 실력이 없거나 부족한 경우에 시는 국가·중앙정부·다른 지방자치단체에게 협력을 요청할 수 있으나, 제1차적 자치사무의 관할이나 처리에 관한 권한을 이양하거나 포기하는 것은 금지된다.
- ④ 시는 제3차적 자치사무를 제2차적 자치사무로 전환하기 위해서 끊임없이 노력해야한다.
- ⑤ 시는 위임사무를 부담하지 않도록 노력하여야 하며, 부산광역시장(이하 “시장”이라 한다)은 시의 전체 업무처리 중에서 국가사무 등에 관한 업무처리가 50%를 넘지 않도록 관리하여야 한다.

제4조(지방자치단체의 대표권한과 권한분쟁 수행권한) ①시장은 지방자치법 제101조에 따라 시를 대표한다. 다만 국가나 다른 지방자치단체에 대한 시의 입법 의사는 의회가 대표한다.

- ② 의회의 입법 작용과 관련하여 의회와 국가기관 간, 의회와 다른 지방자치단체 간 또는 의회와 다른 지방자치단체의 기관 상호 간 권한의 유무 또는 범위에 관하여 다툼이 있을 때에 시는 관련 법률의 규정에 따라 소송을 제기할 수 있다.
- ③ 제2항의 권한 분쟁 소송의 수행 권한과 관련하여 의회는 시장을 포함한 관계 행정기관에게 필요한 지시를 할 수 있고, 지시를 받은 해당 행정기관은 이에 응하여야 한다.

제5조(의회의 입법 권한) ① 의회는 관할구역의 자치 및 자치사무에 관한 조례 정립 권한을 가지며, 제1차적 자치사무와 제2차적 자치사무의 규율과 관련하여 독점적 입법 권한을 갖는다.

② 의회는 법률 또는 법률로부터 위임받아 정립된 명령에 위반되지 않는 범위에서 관할 구역의 제3차적 자치사무에 관한 규정을 제정할 수 있다.

제6조(시장의 입법권한) ① 시장은 조례에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 조례를 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 규칙을 제정할 수 있다.

② 지방자치법 제23조에도 불구하고, 시장은 조례로부터의 위임 없이 오직 법령으로부터 직접 위임받아서 관할구역의 자치사무에 관한 규칙을 제정해서는 안 된다.

제7조(시장의 행정권한) ① 시장은 조례에 따라 관할 구역의 사무를 처리하여야 한다.

② 시장을 포함한 지방자치단체의 행정기관 및 소속 공공기관이 위임사무를 처리하려고 할 경우에는 반드시 의회의 동의를 받아야 한다.

③ 제2항의 동의 없이 지방자치단체의 공무원 및 지방자치단체 소속 공공기관의 임직원은 위임사무를 처리해서는 안 된다.

제8조(자치권 보장을 위한 업무분류 및 업무분류에 대한 점검) ①시의 공무원은 업무를 수행함에 있어서 해당 업무가 제1차적 자치사무 · 제2차적 자치사무 · 제3차적 자치사무에 해당하는 것인지 아니면 국가사무 등에 해당되는 것인지 여부를 상시적으로 분류하고 기록해서 이를 보관 및 관리하여야 한다.

② 제1항의 분류 및 기록에는 해당 업무가 각각의 사무에 속한다고 판단한 이유가 함께 부기되어 있어야 하며, 시급한 경우가 아닌 한 해당 업무수행 전에 확인과 기록이 이루어져야 한다.

③ 시장은 매 분기마다 자치권 보장과 실질화의 관점에서 제1항의 확인 및 기록으로 얻어진 업무분류의 적정성 여부를 점검하고 점검결과에 따른 보완을 거쳐서 그 결과를 주민들에게 공고하여야 한다.

제9조(자치권 및 자치권 침해행위에 대한 조사) ① 시장은 관할 구역의 자치 및 자치사무에 관한 사항이 법령이나 다른 지방자치단체의 조례에 의해서 규율되고 있는지 여부를 상시적으로 조사하고, 조사의 결과를 매 분기마다 공고하여야 한다.

② 제1항의 조사를 통해서 관할 구역 자치의 본질적 내용 또는 제1차적 자치사무 및 제2차적 자치사무에 관한 사항을 규율하고 있는 법령이나 다른 지방자치단체의 조례(이하 “법령 등”이라고 한다)가 확인되면, 시장은 해당 법령 등을 의회에 지체 없이 보고하고 해당 법령 등을 근거로 한 업무집행의 거부를 선언을 하여야 한다.

③ 시장은 관할 구역 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리함에 있어서 국가나 다른 지방자치단체의 행정적 개입이 있는지 여부를 조사하여야 하며, 조사 결과 자치권에 대한 위협이나 침해 등이 발견된 경우에는 이를 공고하고 해당 개입주체에게 적절한 조치를 요구하여야 한다.

제10조(자치사무 점검·조사 위원회) ① 제3조 제5항 후단의 준수여부에 대한 판단 및 제8조 제3항의 점검과 제9조의 조사를 위해서 시장 소속으로 자치사무 점검·조사 위원회를 둔다.

② 자치사무 점검·조사 위원회는 헌법상 권한배분 또는 시의 자치업무나 자치권 한에 관한 기본소양을 갖추고 있는 사람들 중에서 위원장을 포함한 15인 이하의 위원으로 구성한다.

③ 위원과 위원장은 시장이 임명하고 그 임기는 2년으로 하며 연임할 수 있다. 다만, 위원장은 의회의 동의가 있어야 하며, 위원장이 아닌 위원들 중에서 3분의 1은 의회에서 선출하는 자를, 3분의 1은 일정한 자격을 갖춘 시민사회 단체에서 추천하는 자를 임명하되 전체 위원들 중에서 시 소속 공무원인 위원은 3분의 1을 넘을 수 없다.

④ 시의 행정기관 및 산하 공공기관은 담당하고 있는 자치사무와 위임사무에 관한 목록과 정보를 조사위원회에 제공해야만 하고, 조사위원회의 업무에 협력하여야 한다.



- ⑤ 자치사무 점검·조사 위원회의 조직 · 직무범위 · 위원의 자격 · 경비 등에 관한 그 밖의 필요한 사항은 별도로 정하되, 그 업무와 관련해서는 독립성이 보장되어야 한다.

제11조(지방자치단체의 복지사무) ① 시장은 관할 구역 주민의 복지사무를 처리함에 있어서 사회복지기본법 제26조 제2항 및 제4항에 따른 협의·조정 결과를 따르지 않고 경비를 지출할 수 있다.

- ② 제1항에 따른 지출을 이유로 행정안전부장관이 지방교부세법 시행령 제12조 제1항 제9호에 따라 교부세의 전부 또는 일부에 대해 반환 명령을 한 경우, 시장은 의회의 동의 없이는 행정안전부장관의 해당 반환 명령을 이행해서는 안 된다.

제12조(자치사무에 대한 감사) ① 감사원법 제24조 제1항 제2호의 규정에도 불구하고 시장은 제1차적 자치사무에 대한 감사원의 감사는 거부하여야 하며, 의회의 동의 없이는 제2차적 자치사무에 대한 감사원의 감사에 협력하거나 자료 제출 등의 요구에 응해서는 안 된다.

- ② 제1항은 국정감사 및 조사에 관한 법률에 따른 감사 및 조사의 경우에도 준용한다.

제13조(출연기관 등의 장에 대한 인사검증) ① 시장이「지방공기업법」제2조에 따른 부산광역시 공사와 공단의 장을 비롯하여 시에 소속된 출연기관 등의 장을 임명할 경우에는 지방의회의 본회의 또는 상임위원회에서 실시하는 직무수행 능력, 자질, 도덕성 등에 대한 인사검증 및 인사청문을 거쳐야 한다.

- ② 제1항의 인사검증 및 인사청문에 관한 구체적인 사항은 별도의 조례로 정한다.

제14조(과태료) ① 시장은 이 조례를 위반한 사람에 대해서 2백만원 이상 1천만원 이하의 과태료를 부과·징수하여야 한다.

- ② 시장이 정당한 이유 없이 제1항의 부과·징수를 제때 하지 않고 있는 경우와 이 조례를 시장이 위반한 경우에는 자치사무 점검·조사 위원회에서 과태료를 부과·징수한다.

제15조(시행규칙) 이 조례의 시행에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

부 칙

이 조례는 공포와 동시에 시행한다. 다만 제3조 제5항은 공포한 날로부터 1년이 경과된 날부터 시행한다.

## 참고문헌

- 김영일. 2007. “권력현상에서 생활현상으로: ‘정치’에 대한 란다우어(G. Landauer)와 아렌트(H. Arendt)의 이해와 현대적 의미.” 『한국정치학회보』 41집 1호: 195-210.
- 김지영. 2017. “정부간 관계의 효과적 운용방안 연구.” 『한국행정연구원 연구보고서 2017-13』 (국가정책연구포털, [https://www.nkis.re.kr:4445/subject\\_view1.do?otpId=KIPA00052299&otpSeq=0#none](https://www.nkis.re.kr:4445/subject_view1.do?otpId=KIPA00052299&otpSeq=0#none)).
- 김하열. 2014. 『헌법소송법』. 서울: 박영사.
- 김해원. 2015. “수권법률에 대한 수권방식통제로서 포괄위임금지원칙: 기본권심사를 중심으로.” 『헌법학연구』 21권 2호: 159-193.
- 김해원. 2016. “국회와 지방자치단체 상호간 입법권한 배분에 관한 헌법적 검토: 국회의 입법권 수권행위에 대한 헌법적 통제를 중심으로.” 『지방자치법연구』 16권 2호: 321-356.
- 김해원. 2017. 『헌법개정: 개헌의 이론과 현실』. 대구: 한티재.
- 방승주. 2006. “중앙정부와 지방자치단체와의 관계: 지방자치에 대한 헌법적 보장의 내용과 한계를 중심으로.” 『공법연구』 35집 1호: 55-119.
- 정극원. 2006. “헌법상 보충성의 원리.” 『헌법학연구』 12권 3호: 187-213.
- 하세현·윤이화. 2012. “지방정치와 주민참여에 관한 이론적 고찰.” 『국제정치연구』 15집 1호: 157-182.
- 허영. 2008. 『한국헌법론』. 서울: 박영사.
- 허완중. 2013. “명령·규칙에 대한 법원의 위헌·위법심사권.” 『저스티스』 135호: 41-82.
- 홍성방. 2007. “헌법상 보충성의 원리.” 『공법연구』 36집 1호: 610-623.
- 홍완식. 2000. “헌법과 사회보장법에 있어서의 보충성의 원리.” 『공법연구』 28집 4호 2권: 173-189.
- K. Stern D. 1984. “as Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd.” I, 2. Aufl.

M. Nierhaus. 2007. “in: M. Sachs, Grundgesetz Kommentar.” 4. Aufl.

[헌법재판소 판례]

- 헌재 1989. 12. 22. 88헌가13, 판례집 1.
- 헌재 1998. 4. 30. 96헌바62, 판례집 10-1.
- 헌재 1999. 11. 25. 99헌바28, 판례집 11-2.
- 헌재 2006. 2. 23. 2004헌바50, 판례집 18-1(상).
- 헌재 2008. 5. 29. 2005헌라3, 판례집 20-1(하).
- 헌재 2010.10.28. 20007헌라4, 판례집 22-2(상).
- 헌재 2014. 1. 28. 2012헌바216, 판례집 26-1(상).
- 헌재 2014. 6. 26. 2013헌바122, 판례집 26-1(하).
- 헌재 2019. 4. 11. 2016헌라3, 판례집 31-1.

[외국 판례]

BVerfGE 52, 95(111).

## Legislative Activities for Securing Autonomous Authority of Local Governments

- Focusing on the discussion and ordinance of Busan  
Metropolitan City through 'Rebel of Ordinance' -

Haewon Kim\* · Jaekwon Cha\*\*

### ABSTRACT

This study is based on the recognition that local governments (especially the heads of local governments and local councils) play a role of camouflage or a hand of the central government (state) because the autonomy of local governments granted by the Constitution is not properly implemented, and the problem that local governments need to actively prepare the normative opportunity to effectively implement their autonomy within the framework of the Constitution (not at the level of the central government). It is part of a theoretical and academic evaluation of the norm-setting activities of the civil, public, academic, and political subjects (so-called, Rebel of Ordinance). In particular, it is meaningful that it presented concrete ordinances that can be used at the local government level based on the achievements of the previous studies conducted by one of the co-authors of this study (“Constitutional Review on the Distribution of Legislative Powers between the National Assembly and Local Governments: Focusing on Constitutional Control of Legislative Powers of the National Assembly”) and performed a normative analysis of the proposed ordinances. The awareness of the problem of this study and the proposed ordinance can be an important implication in that it can be used or referred to by other local governments interested in securing autonomy of local governments.

Keywords : Local governments, autonomous rights, Rebel of Ordinance,  
heads of local governments, local councils, legislation

투고일: 2020.06.02.    심사일: 2020.06.27.    게재확정일: 2020.06.29.

\* Associate Professor, Pusan National University

\*\* Professor, Pukyong National University