

행 사 일 정

▶ 등 록 : 13:00~13:30

▶ 개 회 식 : 13:30~13:50

- 개 회 사 : 고충석 / 제주발전연구원장
- 인사말씀 : 김양수 / 제주방송인클럽회장
- 축 사 : 우근민 / 제주도지사

▶ 기 조 연 설 : '지방분권' 왜 필요한가(13:50~14:20)

- 발 표 : 강형기 / 한국지방자치학회 회장

▶ 제1주제 : 제주의 '지방분권·지방자치 시범도' 구상과 전략(14:30~15:30)

- 사 회 : 이문교 / 제주관광대학 교수
- 발 표 : 정세욱 / 전 명지대학교 부총장, 명예교수
- 토 론 : 권해수 / 한성대학교 교수, 경실련 정부개혁위원장
김병국 / 한국지방행정연구원 연구위원
윤용석 / KCTV 보도팀장

▶ 제2주제 : 제주의 '지방자치 시범도' 구현을 위한 지역혁신체제 구축(15:40~16:40)

- 사 회 : 이용길 / 제주산업정보대학 교수
- 발 표 : 권영호 / 제주대학교 교수
- 토 론 : 강원철 / 제주도의회 의원
고병련 / 제주경실련 공동대표
송정일 / JIBS제작팀장

▶ 종 합 · 참 여 자 토 론 : 제주의 '지방분권·지방자치 시범도' 어떻게 추진할 것인가 (16:50~17:50)

- 사 회 : 조문부 / 전 제주대학교 총장, 제주도행정개혁추진위원장
- 토 론 : 강민부 / KBS제주방송총국 제작부장
강영필 / 제주MBC 국장
김남수 / 제주한라대학 교수
양덕순 / 제주발전연구원 책임연구원
오재윤 / 제주도청 기획관리실장

▶ 만 찬 : 18:00~19:30

제주의 ‘지방분권 · 지방자치 시범도’ 구상의 현실화를 위해서

제주도와 제주인방송인클럽이 주최하고 저희 제주발전연구원이 주관하는 본 도민 대토론회에 참석해 주신 내외귀빈 여러분께 진심으로 감사드립니다.

「제주 ‘지방분권 · 지방자치 시범도’ 어떻게 추진할 것인가!」를 주제로 개최되는 도민 대토론회에서는 자타가 공인하는 각계 전문가들과 도민들이 참여하여 참여정부의 핵심과제인 ‘지방분권과 국가균형발전’에 관해 함께 고민할 것입니다. 또한 제주도가 촉발한 ‘지방분권’을 현실화하기 위해 제주의 ‘지방분권 · 지방자치 시범도’ 구상을 어떻게 추진할 것인지에 관해서도 지혜를 모을 것입니다.

다 아시는 바와 같이 참여정부는 ‘동북아 경제중심 국가’ 실현과 ‘지방분권과 국가균형발전’을 국정 주요 과제로 선정·추진하고 있습니다. 이는 국가의 경쟁력이 지방의 경쟁력에서 비롯된다는 확고한 인식에서 비롯된 것입니다. 노무현대통령도 지역순회 정책토론회시 이에 대한 강력한 실천의지를 천명한 바 있습니다.

제주도는 ‘참여정부’ 출범 전 이미 ‘제주도행정개혁추진위원회’를 구성하여 ‘지방분권’을 촉발하였습니다. 특히 제주도는 지리적 여건, 단일 생활권, 동일한 공동체 의식 등 시범자치도로서의 최적의 여건을 가지고 있습니다.

참여정부의 ‘지방분권’ 정책이 제시된 후, 각 자치단체들은 Task Force전략팀을 구성하는 등 발빠른 대응을 하고 있습니다. 이러한 타 자치단체들의 대응노력들은 제주도의 ‘지방분권’ 선점효과를 약화시키고 있습니다. 선점도 중요하지만 그 효과를 지속하는 것이 더 중요합니다. 이를 위한 도민의 역량과 지혜를 모아야 합니다.

제주의 ‘지방분권 · 자치 시범도’ 구상은 ‘단순한 해야만 한다’는 당위적·규범적 접근보다는 ‘왜 제주이어야 하는가?’라는 실질적 이유에 근거하여 중앙정부를 설득해야 합니다. 그래야만 그 실천성을 확보할 수 있습니다.

분권은 우선적으로 중앙과 지방간의 관계에 대한 새로운 인식을 요구합니다. 중앙이 지방에 대한 신뢰와 믿음이 필요합니다. 중앙의 획일적·권위적 통제·조정보다는 지방의 자율과 자기책임이 중시되어야 합니다. 지방의 자율적인 발전체제를 구축할 수 있도록 사무, 인력, 재정 등을 대폭 이양해야 합니다. 이것이 진정한 지방분권이라 할 수 있습니다. 그렇다고 중앙정부가 무조건적으로 지원하는 것은 아닙니다. 지역 스스로가 발전의지와 비전을 제시할 때만 가능합니다.

지역 내에서는 발전주체간의 협력적 네트워크가 구축되어야 합니다. 지역발전에 대한 자치단체의 독점적 행태에서 벗어나 지역주체들간의 협력적 네트워크를 통한 혁신이 창출되어야 합니다. 그 것이 바로 지역혁신체제(RIS)이고 협력형 역할 경영입니다. 오늘 이 도민 대토론회가 그 시발점이 되기를 바랍니다.

저는 이번 도민 대토론회를 통해 제주도의 '지방분권·지방자치 시범도'의 가능성을 진단해 보고 이를 실현하기 위한 방안들이 모색되기를 바랍니다. 뿐만 아니라 이에 대한 우리들의 노력을 다짐하는 자리가 되기를 또한 기대합니다.

부디 많은 분들이 적극적인 토론과 참여로 제주의 '지방분권·지방자치 시범도'가 구상에 머물지 않고 현실화될 수 있는 의미 있는 방안들이 도출되기를 희망합니다.

끝으로 귀중한 시간과 노력을 할애하여 기조강연을 담당해 주신 강형기 한국지방자치학회장님, 주제발표를 주저 없이 승낙해주신 정세욱 부총장님, 권영호 교수님 그리고 사회자와 지정토론자 여러분께 진심으로 감사드립니다.

2003년 4월 8일

제주발전연구원장 고 충 석

새 역사 위한 새 틀의 전범(典範)을....

오늘, 「제주 ‘지방분권·지방자치 시범도’ 지정 어떻게 할 것인가!」를 모색하는 도민 대토론회를 여는 역사적인 자리에 여러분과 함께 하게 됨을 무한한 영광으로 생각합니다.

먼저, 제주도의 미래를 가늠할 이번 토론회를 공동 주최해 주신 우근민 제주도지사님과 관계자 여러분, 그리고 이 행사를 주관한 제주발전연구원의 고충석 원장님과 관계자 여러분께 깊은 감사를 드립니다.

그리고 ‘지방분권과 지방자치 시범도’ 구상의 전략과 추진방법 등에 대한 주제발표를 맡아 주신 정세욱, 권영길 교수님과 토론에 참여해 주신 모든 분들께도 심심한 감사를 드립니다.

지방이 살아야 나라가 산다라는 명제가 있습니다.

이것은 곧 모든 권력은 국민에게서부터 나온다는 풀뿌리 민주주의의 기본과 같은 맥락에서 주민이 참여하는 지방자치가 견실해야 중앙 정부가 튼튼해진다는 것에 다름 아닙니다.

그럼에도 불구하고 우리는 역사적으로 중앙집권제에 길들여져, 주민들은 납세의 의무는 다하면서도 모든 권한은 중앙정부의 의도에 따라야만 하고, 마치 정부의 선심에 의한 수혜자로서 길들여져 온 것이 사실입니다.

주권은 있되, 권리 행사는 제한 받아 온 셈입니다.

물론, 지금까지 부분적인 지방자치제를 시행하면서 지방정치나 행정, 그리고 문화와 재정, 이 모든 면에서 자생력에 대한 중앙정부의 우려가 없는 것은 아닙니다.

민선단체장의 선명성이나 지방의회의원들의 의정수행 능력, 그리고 주민들의 자치 의식 등이, 과연 지방자치제가 제대로 기능을 다하겠느냐 하는 지적과 함께 중앙집권의 빌미가 될 수도 있을 것입니다.

이것은 지방분권을 기만하려는 기우에 불과합니다.

지금의 지방자치제도는 주민이 직접 참여하는 창구가 없는 데다 주민이 견제와 통제가 가능한 제도적인 장치는 마련하지 않은 이른바 무늬만 그럴듯한 지방자치제도이기 때문입니다.

더구나 모든 재정이나, 행정구조, 세무구조나 정치적 문화가 하향식으로만 고착화된 상황에서 지방분권을 거론하는 것 자체가 공염불에 불과할 수 있다는 우려가 제기될 정도입니다

대한민국의 역사를 바꿀 새 패러다임이 필요한 때입니다

저는 오늘, 「제주 ‘지방분권·지방자치 시범도’ 어떻게 추진할 것인가」라는 토론회가 진정한 지방분권의 모델을 제시하게 될 것으로 기대해마지 않습니다.

중요한 시기에 중요한 사안을 놓고 벌이는 토론회가 토론의 장으로 끝나지 않고 제주도민의 공감대를 형성해 마침내는 제주다운, 제주의 특성을 살린 제주형 지방분권 모델이 만들어질 것임을 확신합니다

이제 첫발을 내딛는 지방분권과 관련한 토론회가 앞으로 회를 거듭하면서 주민 참여의 기제들이 많이 수용되고, 이런 기회를 통해 주민들이 동참하는 참여의 정치, 지방분권의 기틀을 만들게 될 것임을 믿습니다.

끝으로 이번 토론회를 성공적으로 치르기 위해서 애써 주신 주최와 주관처 담당자님들의 노고를 진심으로 치하합니다.

감사합니다.

2003년 4월 8일

제주방송인클럽 회장 김 양 수

축 사

오늘 21세기 제주의 미래에 희망의 씨앗을 뿌리는 심정으로 「제주 ‘지방분권·지방자치 시범도’ 어떻게 추진할 것인가」라는 주제를 갖고 도민 대토론회가 열리게 된 것을 매우 뜻깊게 생각합니다

우리는 제주 발전사에 새로운 전기가 될 국제자유도시특별법이 시행된 지 1년을 맞이했습니다. 그동안 국제자유도시종합계획의 확정, 7대 선도프로젝트의 추진, 내국인면세점 개점, 골프관광객의 증가 등 국제자유도시의 모습이 차근차근 가시화 되고 있습니다.

그러나 이러한 성과의 이면에, 우리에게 주어진 시급한 과제 중의 하나가 ‘국제자유도시의 세계적 경쟁력’을 확보하는 것입니다.

국제자유도시의 성공적인 추진을 위해서는 기존체제에 대한 과감한 개혁이 요구됩니다. 이런 뜻에서 이 도민 대토론회의 주제인 「제주 ‘지방분권·지방자치 시범도’ 어떻게 추진할 것인가」는 [참여정부]의 ‘지방분권과 국가균형발전’이라는 국정과제에 부합되는 시의 적절한 주제입니다.

이는 우리나라 지방자치의 새로운 발전 패러다임을 제공할 뿐 아니라, 제주지역 행정체제의 획기적 변화의 단초를 제공하게 되리라 믿습니다.

저는 도정의 책임자로서 이러한 시대의 변화에 부응하기 위하여 국제자유도시의 성공적 추진을 위한 새로운 행정체제를 구축해 나가기 시작했습니다. 이미 ‘제주도행정개혁추진위원회’와 이를 뒷받침할 ‘지방자치시범지역추진기획단’을 구성하여 운영하고 있습니다.

제주도가 추구하는 ‘지방분권·지방자치 시범도’ 구상은 제주 이익의 극대화 전략입니다. 전국 1%에 대한 관심이 아니라 가치와 잠재력이 반영된 위상을 요구하는 것입니다. 국제자유도시 추진에 걸맞게 자치권의 확대를 전제하고 있는 것입니다. 뿐만 아니라, 한국의 지방자치를 한 단계 더 발전시키는 선도적인 역할을 7수행하겠다는 것입니다.

우리에게 필요한 것은 변화에 대한 두려움이 아니라 변화에 대한 희망입니다. 선점이 중요한 것이 아니라 그 효과를 지속할 수 있는 인내와 역량 결집입니다. 부정적 사고가 아니라 긍정적 접근이 필요합니다. 이해의 극단적 대립보다는 순수 제주이익을 위한 조정과 합의가 요구됩니다.

아무쪼록 이 도민 대토론회가 '지방분권과 지방자치 시범도'로서 위상을 정립할 수 있는 좋은 대안들이 제시되기를 바랍니다.

끝으로 본 행사를 공동 개최하는 김양수 제주방송인클럽 회장님과 회원 여러분, 그리고 기조연설과 주제발표를 해주실 강형기 회장님, 정세욱 교수님, 권영호 교수님을 비롯한 여러 석학과 본 행사를 주관하시는 고충석 제주발전연구원장님과 관계자 여러분의 노고에 심심한 사의를 표하는 바입니다

아울러 이 자리에 참석하신 모든 분들의 건승을 기원합니다

감사합니다

2003년 4월 8일

제주도지사 우근민

주 제 발 표

제주 ‘지방분권 · 지방자치 시범도’ 어떻게 추진할 것인가!

- 기조연설 : ‘지방분권’ 왜 필요한가

강형기 / 한국지방자치학회 회장

- 제1주제 : 제주의 ‘지방분권 · 지방자치 시범도’ 구상과 전략

정세욱 / 전 명지대학교 부총장, 명예교수

- 제2주제 : 제주의 ‘지방자치 시범도’ 구현을 위한 지역혁신체제 구축

권영호 / 제주대학교 교수

기조연설

‘지방분권’ 왜 필요한가

강 형 기
(한국지방자치학회 회장)

I. 분권과 분산의 바른 이해

지방분권이라는 말은 이제 학자의 학술용어에서 시민의 생활용어가 되었다. 그러나 아직도 우리 사회에서 분권과 분산의 의미를 혼동하거나 혼용하는 등 그 의미를 정확하게 사용하는 사람도 그리 많지 않다.

집권과 분권이라는 말은 국민국가의 정치체계를 구성하는 정부간의 권한 배분상태를 의미하는 용어이다. 말하자면 중앙정부와 지방자치단체간 그리고 지방자치단체 상호간의 권한 배분상태를 말하는 것이다. 즉, 집권과 분권은 지역주민의 민의를 정통으로 대표하는 정치기관을 구비한 독립적인 통치단체간의 관계에 관한 것이다. 따라서 국가의 각 부처와 그 하부기관인 청 또는 일선조직간의 권한분배의 문제처럼 한 조직의 내부에 있어서 지역적인 권한분배의 문제는 집권과 분권의 문제가 아니라 집중(集中)과 분산(分散)의 문제인 것이다. 말하자면, 중앙부처가 각 지방에 있는 그 산하기관에 전결권을 이양하는 것처럼 중앙정부의 각 부처와 그 일선기관 사이에 이루어지는 조직의 내부적 문제는 분권과 집권이 아니라 집중과 분산의 문제인 것이다.

II. 지방분권의 필요성

지방분권은 정치·경제 및 사회활동전반을 통해서 시민생활에 중요한 영향을 미치게 되는 것이다. 지방분권은 민주주의의 이념에 기초하여 지역의 다양한 문제를 주민이 주체적으로 생각하고 해결해 나가기 위한 수단인 것이며, 국가와 지방정부간의 분업과 협업을 통하여 보다 생산적이며 효율적인 국가를 건설하려는 것이 그 목적이다.

우리가 추구하는 지방분권의 목표는 지방분권이라는 수단을 통하여 효율적이면서도 진정한 민주주의 사회를 구축하는 것이 최종적인 목표인 것이다. 따라서 지방분권의 기준은 주민편익과 민주주의의 실현 및 정부의 효율성이라는 가늠자로 논의해야 하며 그것은 다음과 같은 가치를 창출하기 위한 것이다.

1. 중앙정부와 지방정부간의 역할분담을 통한 국력향상

우리 나라의 중앙정부는 과도한 업무부담으로 기능부전에 빠져 있다. 반면 지방정부는 권력과 재원 그리고 인력의 빈곤으로 인한 기능부전에 빠져 있다. 현재 우리 나라의 지방정부는 국가가 법령으로 결정한 정책을 집행하는 일선기관에 불과한 경우가 많다. 권력수단과 재원 및 인력이 중앙에 집중되어 있고, 지방정부는 중앙정부가 허락하는 범위 내에서 권한을 행사할 수 있을 뿐인 경우가 많다.

중앙정부는 세세한 문제까지 지방을 간섭하고 세세한 문제까지도 직접 처리하려다 보니 정작 처리해야 할 국가적인 업무를 소홀히 하게 된다. 국회는 작은 생활문제까지도 직접 입법권을 행사하려다 보니 입법권을 부실하게 행사하거나 과도한 입법부담에 시달리고 있다. 뿐만 아니라 현실적으로 필요한 입법에도 많은 시간이 들어서 국민생활을 어렵게 하고 있다.¹⁾ 또한 대부분의 권력이 중앙정부에 집중되고 그 집중된 권력이 다시 대통령 한 사람에게 집중되다 보니 정부조직은 기능마비에 걸리거나 대통령의 측근이 국정을 전단하는 일도 쉽게 나타났다.

아직까지도 우리 나라에서는 중앙이 지방을 적절히 통제하여야 지방정부의 선심행정과 예산낭비, 부정·부패와 지역이기주의가 해소될 수 있다고 주장하는 사람들이 있다. 그러나 이러한 문제의 일부는 지방자치가 실시되지 않은 상태에서도 발생할 수 있는 것이다. 그리고 그 대부분은 중앙의 통제가 효율적이지 못해서가 아니라 지방자치가 적정수준에서 실시되지 않아 나타나는 문제이다.²⁾ 오늘날 국민의 생활문제를 중앙정부가 직접 챙기려 한다면 그것은 이미 경직된 체제를 전제로 하는 것이며 정부실패의 교훈을 외면하는 것이다.

우리는 국가의 기능회복을 위해서 중앙정부와 지방정부간에 보충성의 원칙에 입각한 역할분담을 실현해야 한다. 보충성의 원칙은 하급 단위에 역할의 우선성을 부여하는 원칙이

1) 이기우, 지방분권과 시민참여(서울 : 역사넷, 2003), P. 54.

2) 이승중, “한국지방자치의 평가 : 제도의 집행측면을 중심으로”, 한국지방자치학회보, 제14권 제1호(한국지방자치학회, 2002. 봄), PP. 5~22.

다. 보충성의 원칙은 그 소극적인 측면과 적극적인 측면을 동시에 가지고 있다. 보충성의 원칙이 갖는 소극적인 측면은 상급공동체가 해서는 안 될 것을 정하는 것이다. 사회의 활동은 보완적인 성격을 가지며 하위의 구성단위가 스스로 어떤 업무를 수행할 수 없는 경우에만 상위의 공동체가 개입할 수 있다는 것이다. 이는 곧 업무를 일차적으로 하위의 단위에 배분해야 한다는 것을 주장하는 것이다.³⁾ 보충성의 적극적인 측면은 상급 공동체에 하위의 구성 단위가 활동할 수 있는 여건의 마련을 의무 지우는 것이다. 즉 국가는 지방정부가 자신의 의사에 따라 재량으로 일을 처리할 수 있도록 재정적인 수단 등을 보장해 주어야 한다는 것을 의미한다. 그리고 지방정부 중에서도 하위의 지방정부가 우선적으로 관할권을 가지며 상급의 지방정부나 중앙정부는 보충적으로 관여할 수 있다는 것이다.

2. 경쟁과 다양화를 통한 지방의 활성화

중앙집권체제는 전국적인 평등과 공평을 강조하지만, 다양성과 개성화를 통한 효율을 얻을 수가 없다. 전국을 일률적인 기준으로 지도와 규제를 하는 중앙집권은 지역의 특성과 독자성을 말살시키기 때문이다. 현재와 같이 지방의 고유사무라고 할지라도 사무의 수행여부, 수행방법 등을 국가가 상세히 규정해 버리면 지방정부의 자치적 결정의 여지는 없게 되고, 경비를 지방이 부담하는 자치사무와 위임사무의 구별도 없어지게 되어 전국이 획일화된다.

우리 나라의 지방이 중앙정부의 할거주의로 인하여 몸살을 앓고 있다. 사례를 들어보자. 행정자치부는 ‘소도읍개발사업’, ‘아름마을사업’, ‘오지개발사업’을 지원하고 관장하고 있다. 농림부는 ‘녹색농촌체험마을’, ‘정주권개발사업’, ‘친환경농업마을’을, 그리고 산림청은 ‘산촌개발사업’을, 농촌진흥청은 ‘농촌테마마을’, 건교부는 ‘주거환경개선사업’을 관장하여 지역을 여러 갈래로 쪼개놓고 있다. 그러나 더욱 문제가 되는 것은 이처럼 중앙부처가 지방에 직접 영향을 미치는 특화사업들은 어쩔 수 없이 『획일적인 다양화』를 벗어나지 못한다는 사실이다. 그리고 이러한 사업을 추진하는 과정에 지방이 중앙에 가서 뺏아야 하는 과도한 수속과 절차는 지방의 자원을 낭비하게 하면서 동시에 중앙과 지방간의 역할분담도 불명확하게 한다.

지방분권이 실현되면 이러한 낭비의 해소뿐만 아니라 자치행정을 중앙할거주의의 행정에서 벗어나게 하여 부서를 초월한 횡단적인 조직운영과 행정대응을 가능하게 해 준다. 따라서 창구의 통합과 일원화의 추진 등 번잡한 행정수속과 시간적 낭비를 동시에 해결

3) 이기우, 지방자치이론(서울 : 학현사, 1996), P. 224.

할 수 있는 터전을 마련해야 한다.

우리는 이제 획일적인 평등과 공평이 아니라 다양성과 개성을 살리고 경쟁을 통한 활력을 연출해야 한다. 지방분권이 실현되면 지방자치단체는 지역특성을 반영한 기준과 규제 등을 설정할 수 있고, 행정서비스도 획일적인 대응에서 특색 있는 대응이 가능하게 된다. 문화가 오직 다양성 속에서만 꽃을 피울 수 있듯이 한 나라의 경쟁력도 다양성 속에서 더욱 키워질 수가 있다. 지방분권은 창조와 경쟁의 바탕이 되는 다양화의 기본 조건인 것이다.

3. 혁신의 확산

지방분권은 지역간 경쟁을 통한 창조와 혁신의 확대재생산을 가능하게 한다. 사람이 접촉을 통하여 자극을 받고 자극이 경쟁을 촉발하며 이러한 경쟁의 결과로서 새로운 창조가 이루어지듯이 지역간의 경쟁은 지역발전의 촉매가 될 수 있다. 우리가 21세기의 경쟁력을 분권화와 다극화에서 찾으려한 이유가 여기에 있다.

21세기는 '탈 집중'의 시대로서 지방의 활력이 국가의 활력을 가늠하는 시대이며, 지방이 왕성해짐으로써 그 생기가 온 나라에 퍼지고 솟아올라 드디어 나라 전체에 활기가 충만하게 되는 시대이다. 따라서 우리는 이제 한반도 천년의 구심적 역사를 뒤바꾸어 모든 지방이 주체가 되는 다원적 새 역사창조의 물꼬를 터야 한다. 우리 국토의 모든 지역·모든 단위에서 혁신이 일어날 수 있도록 해야 하기 때문이다.

중앙부처가 중요한 권한을 거의 틀어쥐고 있고, 중앙을 찾아가 설득하고 중앙의 은총에 의해서만이 지역의 숙원사업이 해결되는 구조 속에서는 지방의 의존성을 고착시키고 자발성을 감퇴시킨다. 발전을 위해 노력하는 자치단체와 현실에 안주하면서 낭비와 비능률을 개선 없이 반복하는 지방정부도 일률적으로 교부되는 교부세와 보조금에 의존하여 운영하기는 마찬가지라면 애써서 개혁을 단행하고 새로운 실험을 하는 수고를 할 필요가 없게 된다.

우리 나라의 효율적인 운영은 국가의 명령이나 지도에서 전국이 일사불란하게 따르는 것으로 확보될 수 있는 것이 아니다. 이제는 지방과 도시는 국부(國富)의 언저리로서가 아니라 향부(鄉富)의 중심으로써 향부의 세기를 주도하는 주역으로 거듭나서 스스로가 지역을 책임지도록 해야 한다. 이를 위해서는 지방정부 스스로가 혁신의 주체가 되어 지역간의 경쟁의 시대에 우위를 점할 수 있도록 노력해야 한다. 지방분권은 이처럼 지방정부 스스로가 혁신의 주체가 될 수 있게 하는 전제적인 조건인 것이다.

4. 시민참여의 활성화와 민주주의의 정착

오늘날 우리는 중앙과 지방 그리고 지방과 그 주민이 협력할 때에 비로소 우리 사회의 공공과제가 해결될 수 있는 사회에 살고 있다. 그러나 주민의 삶과 지역사회의 존재양식이 중앙정부의 결정과 지배로 짜여지는 체제에서는 주민의 참여도 시민단체의 설자리도 없어지게 된다. 그리고 지역의 주민은 자신이 살고 있는 지역에 애착을 가지며 공감과 공유 속에서 협동하고 인내할 수도 없게 된다.

우리는 중앙정부 주도의 획일적인 행정관행을 타파하고 현장의 정부와 시민이 주체가 되는 새로운 질서를 구축해야 한다. 중앙과 지방이 협력하고 현장의 행정과 주민이 힘을 합하여 창조적으로 문제해결에 임할 수 있게 하는 '상향적 자치형'의 행정스타일을 새롭게 구축해야 하는 것이다.

그러나 현재의 행정제도로는 주민의 의견을 반영해서 계획안을 만들어도 그것이 인·허가 절차를 통해 중앙의 조정과정을 거치면서 결국은 주민의 의사가 반영되지 않는 경우가 많다. 지방정부는 중앙이 정해준 「지침행정」과 결별할 수 없어 지역의 구체적인 수요에 대응하지 못한 경우 또한 이루 말할 수가 없다. 이러한 행정에는 주민들이 참여를 거부하게 된다. 주민들은 결국 동원되고 있다는 것을 느끼기 때문이다.

우리 주민의 행정에 대한 참여의식이 낮은 이유를 국민성 때문이라고 탓하는 사람도 있다. 그러나 추상적으로는 민주주의의 필요성을 말하면서도 구체적인 참여제도가 정비되지 않으면 주민은 참여할 수가 없다. 실질적인 의사결정은 관료들이 하고 주민은 그저 집행과정에 협조를 구하려는 수준에서 동원되고 있다면 책임있는 참여는 불가능하다. 따라서 지방정부는 지역의 특성을 살려서 지역주민이 주체적으로 참여하게 하여 주민이 스스로의 주인공으로 살아가도록 해야 한다. 또한 주민은 4년에 단지 한번 투표에 참가할 뿐, 선거가 끝나면 잊혀진 존재로 살아가야 하는 현실을 개선하기 위해서 주민발안, 주민투표, 주민소환 등의 제도를 도입해야 할 이유가 여기에 있다.

5. 지방의 책임성 증대

이제는 지방이 스스로의 지역에 책임을 져야 한다. 이를 위해서 우리는 우선 지방분권을 통하여 중앙부처마다 관할권을 장악하고 할거적으로 통치하던 행정제도와 관행을 개선해야 한다. 그리하여 현장의 문제는 지역사회에서 종합적·연계적·교차적으로 대응함

으로써 행정서비스의 신속·효율화를 실현해야 하며, 지방이 스스로의 지역에 책임을 지는 풍토를 정착시켜 나가야 한다.

지방분권을 통하여 각 지방의 문제는 지방이 스스로 책임지고 처리하게 할 때 우리는 비로소 망국적인 지역감정을 불식할 수 있게 된다. 원래 '지역감정'이라는 것은 아름답고도 숭고한 것이다. 자신이 태어난 지역에 대한 정서적인 일체감이나 소속감은 생태적으로 근본과 자연을 생각하게 하는 터전이 된다. 또한 지역감정은 자신의 지역에 공헌하고 싶은 동기와 애착감의 출발로서 커뮤니티에 대한 연대의 끈이기도 하다. 이렇게 볼 때 지역감정은 없애고 극복해야 할 과제가 아니라 지역발전의 에너지로서 승화시켜야 할 자산이다.

우리 나라에서는 지역감정이 그저 다른 지방에 배타적인 감정으로 전락한 이유는 무엇인가. 그것은 자원배분의 젖줄이 중앙정부에 집중되고 있고 중앙권력자의 의지에 의하여 물적·인적 자원의 왜곡된 배분이 자행되어 온 결과, 이에 소외된 지역이 적대적인 저항감을 가진 탓이었던 것이다. 그리하여 지방이 발전하지 못하면 그 책임을 전적으로 중앙정부의 탓으로 돌렸고 지방에는 아무런 책임도 없다고 생각하는 경우가 많았다.

지방분권은 민주주의의 기본원칙이기도 한 『행위의 자기 결정성』과 『행위의 자기 책임성』을 실현하게 하여 지방이 스스로의 지역에 책임을 지게 하는 기본 출발인 것이다.

Ⅲ. 지방분권을 위한 과제와 지방의 책임

1. 지방분권추진의 현실과 과제

중앙집권적인 국가에서 지방분권적인 국가로 그 체질을 개선하기 위해서는 강력한 추진체제를 구축할 필요가 있다. 오랫동안 지속되어 왔던 '하향적 지배형'의 행정스타일에서, 중앙과 지방이 협력하고, 현장의 행정과 주민이 힘을 합하여 창조적으로 문제해결에 임할 수 있게 하는 '상향적 자치형'의 행정스타일을 새롭게 구축하는 과제는 엄청난 저항과 비협조라는 힘든 고비를 넘겨야 하는 난제인 것이다. 그러나 우리가 처하고 있는 여건은 아직도 넘어야 할 난관이 더 많다.

중앙정치인들의 분권의지는 미약하고, 여당이 국회 내에서 소수이므로 분권을 위한 입법조치에 어려움도 예상된다. 중앙관료들은 분권으로 인한 기득권 상실을 우려하여 분권을 가로막으려는 자세를 굽히지 않고 있으며, 중앙언론들도 분권에 그다지 호의적이지는

않은 것 같다. 문제는 분권을 추진하려는 세력들 내부에도 있다. 분권세력은 조직화되지 못하고 있고, 지방공무원들은 분권에 미온적이다. 지방자치단체장과 지방의원은 적극적으로 연대성이 약하다.

그러나 긍정적인 여건도 형성되고 있다. 대통령의 강력한 의지는 분권의 큰 물꼬를 트고 있다. 시민사회의 성장과 이들의 분권적인 경향 그리고 학계의 노력도 큰 힘이 되고 있다. 이제 우리는 이러한 힘을 모아야 한다. 분권화세력을 결속하고 조직역량을 강화시켜야 한다. 그리하여 반 분권세력을 설득하고 국민적 공감대를 형성해야 한다. 이를 위해서는 정계와 관계·언론·시민사회·학계간의 분권네트워크를 형성하고 반분권세력의 분권네트워크에의 동참을 유도해야 한다. 국민적 공감대형성을 위해 학계와 시민단체가 중심이 되어 시민교육을 실시하고, 초·중등교육에서 지방자치교육을 강화하며 아울러 중앙공무원의 인식개발을 위한 투자도 아끼지 말아야 한다. 또한 지방분권에 반대하는 중앙정치인에 대한 대응으로서 지역구별 시민단체와 연계활동을 추진하는 것도 필요하다.

2. 지방의 역할과 책임

모든 지방이 혁신의 주체가 되는 분권형 사회의 실현을 위해서는 지방의 체질개선도 동시에 필요하다. 지방자치단체는 지금까지의 「지침행정」에서 결별하고 지역의 종합적인 정책과제에 스스로 대응할 능력을 길러야 하기 때문이다.

지방분권의 추진은 한편에서 볼 때 주민과 행정 사이에 주민을 주체로 한 새로운 긴장 관계를 만드는 것이기도 하다. 지방에 권한을 부여한다는 것은 곧 주민의 지방정치와 행정에 대한 관심을 제고시키는 것과 연결되며, 이는 주민과 지방의회 그리고 지방공무원과 들에게 새로운 자세를 요구하는 것이기도 하다. 따라서 최소한 다음과 같은 과제의 해결이 요구된다.

첫째, 공무원의 정책능력과 책임성의 향상이다.

지방분권의 정착을 위해서는 공무원들에게 정책을 입안하는 능력, 지역에 대한 문제의식을 갖는 능력, 주민의 소리를 보다 적극적으로 듣는 자세 등이 요구된다. 그리고 지방행·재정의 개혁과 구조개편이라는 아픔을 스스로 감당하지 않으면 안 된다.

지방분권은 국가에 의한 권한이양을 기다리기보다, 스스로 현행의 제도 속에서 창의와 노력에 의해 개성적인 지역을 만들어 가려고 최선을 다할 때에 얻어지는 것이기도 하다.

그냥 앉아서 법타령 예산타령을 하지 말고 스스로 정책입안 능력과 전문적인 지식을 길러서 중앙을 향하여 시범을 보일 수 있을 때 지방분권은 이루어지는 것이다.

둘째, 지방정부에 주민이 참여하고 통제하는 시스템을 보다 더 확충해야 한다.

지방분권의 성패는 주민의 참여로 결정된다. 지방정부에 보다 많은 권한이 부여되는 것과 동시에 이에 대한 주민의 참여와 통제는 필요 불가결하다. 지역주민에게도 지지를 받지 못하고, 주민이 무관심한 지방분권은 지역에 뿌리를 내리지 못한다.

셋째, 지방의회의 정책능력이 향상되어야 한다.

지방분권을 추진하면 『행위의 자기결정성』과 『행위의 자기책임성』이라는 민주주의의 기본원리를 지방의회라는 제도를 통하여 실현하게 된다. 따라서 지방의회는 주민을 대표하여 정책을 개발하고 통제하는 능력을 보다 향상해야 하는 것이다.

IV. 맺 는 말

우리는 지금 근본(fundamental)에서 시작하여 철저(radical)하고도 극적(dramatic)인 변화의 과정(process)을 거쳐야 비로소 정상 단계에 이를 수 있는 상태에 처해 있다. 일시적인 아픔이 동반되는 것을 두려워하여 새로운 변화를 두려워한다면 그것은 개혁작업을 차라리 시작하지 않는 것이 더 좋다. 수술을 하기보다는 약을 복용하는 것이 더 간편하다. 그러나 약으로 고쳐질 상태가 아닌데도 수술을 거부하고 약만을 고집한다면 그것은 치료를 포기하는 것과도 같다.

근본을 방치하고 말엽(末葉)에만 매달리는 개혁은 이제 의미가 없다. 본체가 들어 누워 있는 상황에서 그 일부 부속품을 갈아 끼운다고 문제가 해결되는 것이 아닌 것처럼, 우리나라의 중앙과 지방의 문제는 우선 가능한 분야에서 조금씩 고쳐 나가면 되는 상태가 아니다. 이제 우리는 이삭줍기 식으로 권한 이양을 지양하고 지방정부와 특별행정기관의 관계 재조정, 경찰권의 지방이양, 지방교육자치의 개선 등과 같은 본질적인 문제를 개선해야 한다. 그리고 인력과 재원의 이양을 동시에 추진해야 한다.

지방분권은 지방이 논리를 세우고 기다리는 것만으로 이루어지는 것이 아니다. 그것은 지방 스스로가 현행의 제도 속에서도 창의와 노력에 의해 개성적인 지역을 만들어 가려고 최선을 다할 때에 얻어지는 것이기 때문이다.

제1주제

제주의 ‘지방분권 · 지방자치 시범도’ 구상과 전략

정 세 욱(鄭世煜)

(명지대 명예교수, 한국지방자치학회 고문)

1. 연혁적 고찰

1.1. 지방자치의 부활과 중앙집권체제의 고수

우리나라는 우여곡절(迂餘曲折) 끝에 1991년에 지방의회의원선거를 실시함으로써 지방자치가 중단된 지 30년만에 지방자치가 부활되었다. 그로부터 12년, 지방자치단체장까지 주민직선으로 뽑은지도 어언 8년이 지났다. 하지만 아직도 지방자치 실시 이전의 강력한 중앙집권체제의 틀을 그대로 유지하고 있다. 그동안 학계와 시민단체들은 우리나라에 지방민주주의를 정착시키려면 지방분권화를 조속히 단행해야 한다고 정부와 정치권에 계속 촉구해 왔지만, 중앙정부관료와 국회의원들의 기득권의식과 편협한 이기주의로 인해 지방분권화는 조금도 진척되지 못하였다. 오히려 중앙집권을 더 강화하는 추세를 보이고 있다.

1.2. 김대중 정부의 지방분권화정책과 평가

1997년 김대중 대통령은 후보로서 국민에게 다음과 같이 공약했다.

“지방자치경찰제를 도입하고, 그밖의 특별지방행정기관을 대폭 통·폐합하며, 지방소득세와 지방소비세 등의 도입을 통해 국세의 지방세 이양을 추진하고, 법정외세(法定外稅)의 도입을 고려하겠다.”

“가급적 기관위임사무를 없애고, 자치입법권의 범위를 ‘법령’ 이 아닌 ‘법률’ 의 범위 안에서 인정하며, 현재 불필요하게 중앙정부의 대통령령이나 부령 등으로 규제하고 있는 사항을 지방자치단체의 조례로 규정하도록 하고, 지방

자치단체의 조직·정원 등은 원칙만을 법률 등에서 규정하고 집행에 관련된 세세한 규정은 지방자치단체가 자율적으로 결정할 수 있도록 하겠다."

1998년 김대중정부는 '중앙권한의 대폭적 지방이양'을 국정개혁의 100대 과제의 하나로 선정했고, '중앙행정권한의 지방이양촉진등에 관한 법률'(지방이양촉진법)을 국회에 제출했다. 이어 국회에서 통과된 법률에 근거하여 1999년 8월 대통령 직속기관으로 지방이양추진위원회를 구성, 임기동안 중앙행정권한의 지방이양작업을 추진했다.

만약 김대중 대통령이 후보시절에 공약한 사항을 이행했다라면 오늘날 지방분권이니, 지방자치단체의 자치권 문제는 다시 거론될 필요도 없었을 것이다. 그렇지만 임기 5년 동안 지방분권화를 위한 개혁과제들 중에서 제대로 이행된 것은 거의 없었다. "지방자치경찰제 도입을 비롯하여 중앙정부 소속 특별지방행정기관의 통·폐합" 공약(公約) 등도 모두 공약(空約)으로 끝났다. 김대중 정부는 집권 초반에 지방자치경찰제 도입에 관해 상당한 관심을 보이려는 듯 싶더니 집권 후반에 이르러 지방자치경찰제의 문제점을 부각시키면서 현행 국가경찰제를 고수하는 쪽으로 슬그머니 입장을 바꾸었다. 지방분권개혁을 위해 만들어진 지방이양추진위에서는 지방자치경찰제 도입, 특별지방행정기관의 정비 등을 의제로 상정한 적도 없었다. 자치경찰제 도입, 특별지방행정기관의 정비 등 근본적인 지방분권개혁과제들을 논의하는 것조차 금기시(禁忌視)했던 것이다. 야당 총재시절 지방선거의 부활을 위해 단식투쟁을 했고, 한때 '지방등권주의'를 주창했으며, 다른 후보들보다 더 강력한 지방분권화 의지를 천명했던 김대중 씨는 대통령으로 취임한 이후에는 지방분권개혁을 차일피일 미루더니 마침내 용두사미(龍頭蛇尾)로 끝내고 말았다. 결국 지방분권개혁을 위한 그의 주장은 '대통령에 당선되기 위한 전략'에 불과했고, 지방분권을 하려는 의지가 처음부터 없었던 것이 아닌가 의심된다.

1.3. 지방자치 말살세력과 지방분권운동의 확산

이런 상황에서 중앙의 정-관계(政-官界) 일각에서는 자치단체장 직선제의 역기능을 부각시키면서 기초자치단체장 임명제, 부단체장의 국가직화, 자치사무에 대한 직무이행명령제와 대집행제, 대도시 자치구제의 폐지, 자치단체장 3기연임 제한, 자치단체장에 대한 주민청구징계제도 등을 도입하려는 움직임이 준동(蠢動)하였고, 지방분권에 역행하여 오히려 중앙통제를 강화하는 추세를 보였다.

정치인과 중앙정부관료 등 기득권세력들의 지방자치를 말살하거나 후퇴시키려는 반(反)민주적 움직임에 대항하여 2000년 이후 전국지방자치단체협의회, 관련 학계 및 시민단체들이 집단적으로 지방분권개혁을 촉구하고 나섰다. 2000년 3월 전국 320개 시민단체 대표들과 200여명의 학계인사들이 주민자치에 대한 민주시민의 권리와 책임을 규정한 '지방자치헌장'을 선언했는가 하면, 2001년 7월 한국지방자치학회는 '지방분권을 위한 부산선언'을 했고, 전국 시장·군수·구청장들은 지방분권을 촉구하는 공동건의문을 채택, 중앙에 전달하기도 했다. 2001년 9월에는 전국의 2,757인의 지식인들이 '지방분권 실현을 위한 전국 지역지식인 선언'을 선포하고 지방분권개혁을 요구하는 시민운동을 전개하였다. 전국 시·군·자치구의회의원 약 3천여명은 2002년 11월 19일에 서울 올림픽공원 내 제3체육관(역도경기장)에서 지방분권화를 요구하는 뜨거운 열기와 함성으로 지방자치 정신에 위배되는 지방자치관련법을 조속히 개정하라고 촉구하는 결의문을 채택했다.

1.4. 노무현 대통령의 지방분권과 개혁에 대한 실천의지

이런 절박한 상황변화 속에서 노무현(盧武鉉) 대통령 시대는 '개혁 태풍'과 함께 개막됐다. 노 대통령은 지난 2월25일 서울 여의도에서 열린 제16대 대통령 취임식에서 "세상이 바뀌고 있음"을 선언했다. 「평화와 번영과 도약의 시대로」란 제목의 취임사에서 그는 "정치·경제·사회 등 각 분야에서 이전과는 수준이 다른 개혁을 적극 추진하겠다"는 뜻을 밝힘으로써 향후 5년간 변화의 바람이 거세질 것으로 예상된다. 노 대통령은 '지방분권과 국가균형발전'을 12대 국정과제(개혁과제)의 하나로 선정했다. 그 내용인 즉,

- 지방이양일괄법을 제정한 뒤 대대적인 기능이양
- 자치단체의 자치입법권·자치조직권·인사권을 대폭 이양
- 특별지방행정기관의 과감한 통·폐합
- 자치경찰제의 도입
- 지방소비세 신설, 국세·지방세의 세목교환, 차등보조율의 적용
- 주민투표제·주민소환제 등 직접참정권 확대
- 충청권에 1500만평 규모의 신행정수도(투자소요 7조원)

등이었다. 노 대통령은 "개혁은 성장의 동력이고 통합은 도약의 디딤돌"이라면서 "새 정부는 개혁과 통합을 바탕으로 국민과 함께 하는 민주주의시대를 열어나갈 것"이라고 선언했다. 특히 "반칙과 특권이 용납되는 시대는 이제 끝내야 한다"면서 '기득권 세력'에 대해 경고 메시지를 보냈다.

1.5. '지방분권·지방자치 시범도'로서의 제주도의 여건

광역자치단체들은 '참여정부'가 출범하기 전부터 각각 태스크 포스(task force)를 설치하여 지방분권화를 촉진하기 위한 방안과 전략을 짜느라 부심하고 있다. 물론 제주도도 예외가 아니다. 제주도는 일찍부터 '행정개혁추진위원회'를 구성하여 바람직한 지방분권 모형을 개발하는데 주력해 왔다. 특히 제주도는 다른 광역자치단체에 비하여 '지방분권·지방자치 시범도'로서 적합한 조건을 갖추고 있다고 생각된다. 그 이유는,

첫째, 다른 시·도에 비하여 인구가 적고, 면적이 좁아 지방분권화를 실현하는데 유리하다.

둘째, 기초자치단체가 4개에 불과하여 개혁하는데 어려움이 비교적 적을 것이다.

셋째, 제주도는 육지에서 떨어져 있어 다른 시·도와는 다른 취급을 하기에 용이하며, 이미 특례로써 도(道)에 '국제자유도시'라는 법적 지위를 부여하고 있다.

그러므로 제주도가 '지방분권·지방자치 시범도'로서 지방분권을 단행한 다음 그 경험을 바탕으로 문제점을 보완하여 다른 시·도에 확대·적용하는 전략을 추진한다는 것은 고려해 볼만하다고 생각된다. 그렇다면 제주의 분권과 자치를 위해 지방자치관련법의 어떤 내용을 어느 방향으로 개정해야 할 것인가?

2. '분권과 참여'의 패러다임

선진제국의 공통적인 정치이념은 '분권과 참여'(decentralization and participation)이다. 그것은 자유민주주의국가의 기본적인 정치지향성인 동시에 지방자치의 본질적 요소이다. '지방분권'과 '주민참여'의 제도화는 어느 누구도 거스를 수 없는 시대적 조류이다.

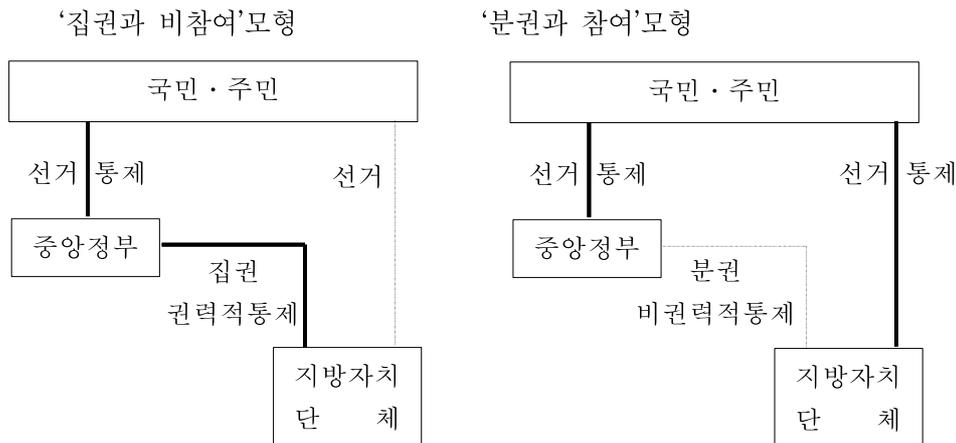
2.1. '분권과 참여'의 논리

이론상 공공서비스기능 중에는 중앙정부가 담당해야 할 것과 지방자치단체가 담당해야 할 것이 있다. 중앙정부는 전국에 걸쳐 통일적으로 시행되거나 또는 지역을 초월하여 획일적으로 처리해야 할 기능을 결정·집행하고, 지방자치단체는 지역의 특성, 즉 지정학적 특수성과 부존자원 등을 고려하여 지역별로 각각 다르게 시행되거나 처리해야 할 기능을 결정·집행해야 한다. 전자를 국가사무(les affaires de l'Etat)라 하고, 후자를 지방적 사무(les affaires des collectivités locales)라고 한다. 대통령제를 채택하는 나라에서는 중앙정부의 의결기관(국회)의 구성원인 국회의원과 집행기관인 대통령을 국민이 직접 선출하여

국가사무를 관장토록 하는 한편, 지방자치단체의 의결기관(지방의회)의 구성원인 지방의원과 집행기관인 자치단체장을 주민이 직접 선출하여 그들의 권한과 책임 하에 자주적으로 지방적 사무를 담당하도록 하는 것이다.

이와 같이 국민주권주의를 이념으로 하는 자유민주주의국가에서는 중앙정부와 지방자치단체의 기관을 모두 국민(또는 주민)이 직접 선출하며, 선출된 공직담당자들은 국민(주민)의 감시·통제를 받아야 하는 점에서 다를 바 없다(<그림 1>의 '분권과 참여'모형 참조). 따라서 헌법과 법률의 정하는 바에 따라 중앙정부는 국가사무를, 지방자치단체는 지방적 사무를 각각 처리하면 된다. 중앙과 지방이 각각 독립된 법인격을 가지고 있고, 기관을 선거로 뽑는다는 논리에서 본다면 중앙정부가 지방자치단체의 권한을 침탈하여 집권화할 이유도 없고, 지방자치단체의 자치권을 침해할 이론적 근거도 없다. 중앙과 지방간의 관계는 권력적 감독관계가 아니라 필요에 따라 기능상으로 상호 협력하는 관계에 놓일 뿐이다(<표 1> 참조). 그러므로 중앙집권체제를 가진 국가에서는 중앙정부가 장악하고 있는 '지방적 사무'를 지방자치단체에 돌려주어야 한다. 지방분권화란 바로 중앙정부가 장악하고 있는 '지방적 사무'에 관한 권한과 자치권을 지방자치단체에 환원해야 한다는 의미이다. 또한 중앙정부는 지방자치단체에 대하여 권고 및 정보제공(advice and information), 재정적·기술적 원조(financial and technical assistance) 등 비권력적 통제를 할 수 있을 뿐이다(<표 1> 참조).

<그림 1> 지방자치의 틀 : 분권과 참여



<표 1> 집권과 비참여, 분권과 참여의 비교

	집권과 비참여(한국)	분권과 참여(선진국)
기능배분체제	중앙정부 우선의 원칙	지방정부 우선의 원칙
기능배분방식	중복형	분리형
자치권	협소·제약이 많음	매우 넓음, 제약이 없음
중앙통제	강력, 권력적·사전적	미약, 비권력적·사후적
중앙-지방 관계	권력적 감독관계	기능적 협력관계
주민참여	배제 또는 미약	제도화, 직접참정제

한편, 주민참여에 의한 직접민주주의제도를 도입하여 '주민의, 주민에 의한, 주민을 위한 자치'(Self-government of the people, by the people, for the people)가 이루어지도록 해야 한다. 지방자치단체를 중앙정부의 간섭과 통제로부터는 멀리 하는 대신 주민 가까이에 갖다놓아야 한다는 뜻이다. 이를 '근접성의 민주주의'(démocratie de proximité)라고 한다 (Morande-Deville, 2002). 이를 구현하기 위해 주민참여를 보장하는 제도를 마련하고, 주민에 의한 통제를 활성화해야 한다. 중요한 정책의 채택이나 조례의 제정·개폐여부를 직접 주민의 의사에 따라 결정하는 주민투표제(referendum), 주민이 직접 조례안을 발의할 수 있는 주민발안제(initiative), 자치단체장이나 지방의원을 임기 전에 투표에 의하여 해임할 수 있는 소환제(recall)를 도입해야 한다. 다만 소환제가 정치적으로 악용되지 못하도록 일정한 제한을 가할 필요가 있다.

집권의 논리는 행정을 통일성있게 실시하고 국민에게 공평한 서비스를 제공하며, 국가의 강력한 리더십을 발휘할 수 있다는 데서 찾을 수 있다. 그러나 20세기의 경험을 통하여 집권체제는 행정의 획일화에 따르는 폐해를 낳았고, 국민의 민주적 의식을 희박하게 했으며, 민중통제가 이루어지지 않았다. 한편 분권의 논리는 행정을 신속하게 처리하고, 주민을 위한 종합행정을 실시했으며, 특히 지역의 특성에 맞는 행정서비스를 제공했다. 그러므로 국민과 가까이에 있는 지방정부에게 지방적 사무에 대한 결정권을 부여하고 (Morand-Deville, 2002), 국민의 정치참여를 통하여 지방정부의 활동을 통제하도록 하는 것이 선진국의 경향이다.

첫째, 정치적 측면에서 분권은 민주주의의 이념인 '자유, 휴머니즘, 인간다운 삶의 추구'

를 구현하기 위해 요구된다. 과거 집권체제 하에서 잉태된 중앙의 정치권력과 통치에 대한 부정적 시각으로 인해 자유는 '국가(중앙정부)로부터의 자유'(Freiheit vom Staat)를 의미하는 것으로 인식되어, '위로의 집권화'를 배격하고 가능한 한 주민 가까이에 있는 지방정부로의 분권화, '아래로의 분권화'를 지향하게 되었다.

둘째, 세계화의 측면에서 지방이 국경을 넘어 중요한 행위주체로 등장하게 되므로, 지방정부가 다양한 지역적 이점을 살려 지역경제를 진흥시킴으로써 경쟁력을 제고하려면 행위주체가 자주적으로 결정·집행할 수 있는 권한이 필요하므로 지방정부로 분권화해야 한다.

셋째, 통치 패러다임의 측면에서 '작지만 효율적인 정부'(small but efficient government)를 희구하는 국민의 기대에 부응하기 위하여 분권이 요구된다. 그 이유는 분권적 통치 패러다임이 주민들에게 더 효율적이며, 주민참여를 통하여 민의를 정책결정에 반영하는데 보다 유리하기 때문이다. 지방정부는 주민의 접근성, 대응성(responsiveness)에 있어 중앙정부보다 우위를 점하므로, 공공서비스 공급주체로서의 효율성과 수요자인 주민만족도가 높다. 따라서 지방분권과 주민참여가 요구된다.

2.2. 지방분권의 변수

첫째, 분권은 기능배분과 자치권의 범위 및 중앙통제를 어떻게 제도화하는가에 따라 달라진다(<표 1>참조).

2.2.1. 기초자치단체 우선의 기능배분과 보완성의 원칙

중앙과 지방간에 기능을 배분함에 있어서는 지방자치단체 중심의 분권적 기능배분을 해야 하며, 모든 기능과 권한을 중앙정부가 장악한 다음 조금씩 지방에 이양하는 이른바 하향적(top-down) 방식은 타당하지 않다. 모든 기능과 권한을 기초자치단체에 배분한 다음, 기초자치단체가 결정·집행하기 곤란한 기능만을 광역자치단체에 배분하고, 광역자치단체가 결정·처리하기 곤란한 기능만을 중앙정부가 맡아 처리하는 상향적(bottom-up) 기능배분방식에 의해야 한다. 광역자치단체는 기초자치단체가 맡을 수 없는 기능을 보완적으로 담당하고, 국가는 광역자치단체가 처리하기 곤란한 기능만 보완적으로 담당한다는 관점에서 기능배분을 해야 한다. 그렇게 되면 기능배분의 양상이 지금과는 판이해질 것이다. 보완성의 원리야말로 분권적 기능배분과 더불어 필수적 요건이다.

2.2.2. 분리형 기능배분

국가와 지방자치단체간에 기능과 권한이 중첩되어 있으면 국가는 늘 자치단체의 사무 처리에 통제와 간섭을 하게 되며, 시·도와 시·군·자치구간에 기능이 겹치는 경우에도 또한 그러하다. 그러므로 국가-광역-기초간에 기능과 권한을 배분함에 있어서는 선진국에 서처럼 상호 중첩되지 않도록 명확하게 배분해야 한다. 중첩형(overlapping or duplicative type) 배분방식을 지양하고 분리형(separating type) 배분방식에 의하도록 법률에 규정해야 한다.

2.2.3. 지방자치단체의 자치권 보장

지방자치단체(지방의회)는 법령에 명백한 근거규정이 없더라도 법률에 위반되지 않는 한 조례를 제정할 수 있어야 한다. 또한 조례위반자에 대하여 일정한 한도 내에서 벌칙을 조례로 정하는 것은 조례제정권의 성질상 당연한 요청이다.

지방자치단체는 배분된 기능과 권한을 분담하기 위한 행정조직과 공무원 정원을 자주적으로 정하는 권능을 가져야 한다. 국가의 관여를 받지 않고 자치행정을 실시하기 위한 행정조직과 공무원수를 스스로 결정하는 권한이야말로 자치권의 본질적 요소이다(정세욱, 2001: 161-167).

지방자치단체는 국가의 관여와 감독을 받음이 없이 법률과 조례의 정한 바에 따라 그 권한에 속하는 행정을 할 수 있어야 한다. 지방자치단체장에 대한 중앙정부(주무부장관)의 통제는 비권력적이어야 하고, 합법성의 통제(contrôle de la légalité)에 그쳐야 하며, 합목적성의 통제를 금지해야 한다. 자치단체장의 결정 또는 처분이 합법적인가 여부의 판단권은 법원이 행사해야 하며, 주무부장관에게는 제소권만을 부여해야 한다. 즉, 자치단체장의 위법한 행위에 대한 취소·정지권과 직무불이행에 대한 직무이행명령권은 주무부장관의 소 제기가 있을 때 법원이 판결로써 내려야 한다. 지방자치단체에 대한 주무부장관의 통제는 사후적·교정적 통제에 그쳐야 하며, 사전승인(approbation *a priori*)·인가와 같은 사전적·예방적 통제는 허용되지 않는다(정세욱, 2001: 171-174), (<표 1> 참조).

지방자치단체에 대한 외부감사는 행정부로부터 독립적 지위를 가진 회계검사기관이 실시해야 하며, 주무부장관에게는 감사권을 부여해서는 안 된다. 중앙정부로부터 지방자치단체의 상대적 독립성을 보장하는 것도 중요하지만, 전(前)근대적·비민주적 정당으로부터 지방자치단체의 독립성을 보장하는 것도 지방자치의 사활적(死活的) 과제이다. 지방자

치단체가 중앙집권적 정당에 예속된다면 그것은 바로 자주성을 그 생명으로 하는 지방자치의 조종(弔鐘)을 의미하기 때문이다.

지방분권이 이루어졌을 때 이양된 기능을 지방자치단체가 효율적으로 결정·처리할 수 있도록 자치단체의 자치역량을 제고하는 것도 지방자치의 중요한 과제이다. 지방자치단체가 분권화된 기능을 제대로 결정·처리하지 못하여 혼란이 생긴다면 심각한 상황을 빚을 수도 있기 때문이다. 이를 위해

첫째, 지방의회의 위상을 높이고 권한을 강화하며, 지방의원들의 의안심의능력을 제고해야 한다.

둘째, 집행부서 공무원들의 전문지식과 기술을 습득하고, 건전한 공복의식(公僕意識)을 함양해야 한다.

2.3. 선진국과 한국의 지방분권 비교

영미(英美)제국은 전통적으로 지방분권체제를 유지해 왔다. 따라서 전술한 ‘분권과 참여’ 모형을 채택하고 있다(<그림 1>, <표 1> 참조),

오랫동안 중앙집권체제를 견지해온 프랑스는 ‘분권화-자주관리’의 이념을 실현하기 위한 정책의 일환으로 1982년⁴⁾과 1983년⁵⁾부터 일련의 법을 제정하여 철저한 지방분권체제로 전환했다. 시·읍·면-도-권역자치단체(région) 및 국가간에 분권적 권한배분이 이루어져 있으며, 지방자치단체의 권리와 자유는 보장되어 있다. 따라서 광역자치단체는 기초자치단체에 대하여 어떤 형태로든지 감독하거나 관여할 수 없으며, 지방자치단체가 위법한 행위를 했다고 인정될 때에는 중앙정부는 관할 행정법원(tribunal administratif)에 그 무효 또는 취소를 구하는 소송을 제기할 수 있을 뿐, 지방자치단체에 지시 또는 감독을 할 수 없다. 이와 같이 철저한 지방분권체제를 확립했음에도 프랑스는 이에 만족하지 않고 헌법 제1조를 개정하여 “(프랑스 공화국)조직은 지방분권화된다”(“Son organisation est décentralisée”)는 규정을 추가하는 개정안이 이미 상원을 통과했다(Sénat, 2002). 프랑스는 전술한 ‘분권과 참여’모형을 가진 대표적 국가가 되었다.

4) 시·읍·면-도 및 레종의 권리와 자유에 관한 법률(1982.3.2)(Loi n°82-213 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions).

5) 시·읍·면-도-레종과 국가간의 권한배분에 관한 법률(1983.1.7) (Loi n°83-8 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat).

일본정부는 1990년대에 지방분권화를 본격적으로 추진하기 시작하여, 1999년에 '지방분권일괄법'을 제정, 국가사무의 일부를 완전히 지방자치단체로 이양했고, 기관위임사무를 폐지하여 자치사무 또는 법정수탁사무로 전환했으며, 국가나 상급자치단체의 관여를 배제하고 자치단체가 상호 대등한 지위를 갖도록 했다. 일본의 지방분권화에 대하여는 많은 비판론이 제기되고 있지만, '집권과 비참여'모형을 탈피하여 '분권과 참여'모형으로 전환하려고 노력하고 있다.

프랑스와 일본이 지방분권화를 추진한 배경은 중앙집권적 행정시스템의 한계를 인식한 데다가, '근접성의 민주주의'를 구현해야 한다는 요구가 작용했기 때문으로 분석된다. 또한 세계화와 국제적 환경변화에 대응하고, 지방의 경쟁력을 강화하려는데 그 원인이 있다고 판단된다.

그러나 한국은 지방자치를 실시하고는 있지만 아직도 강력한 중앙집권체제의 틀을 그대로 유지하고 있다. 전술한 분석의 틀에 의하면 한국은 전형적인 '집권과 비참여'모형을 채택하고 있다. 그러므로 제주의 '지방분권·지방자치 시범도'를 실현하기 위한 전략은 바로 '집권과 비참여'모형을 '분권과 참여'모형으로 개혁하는데 있다.

3. 지방분권과 자원배분

3.1. 지방분권특별법 제정

현행법은 대체로 지방자치를 실시하기 이전에, 지방자치가 실시되지 않을 것을 전제로 하여 중앙집권의 기초 위에서 제정되었다. 따라서 성질상 당연히 지방자치단체가 처리해야 할 사항과 기능도 중앙관서의 장이 결정·집행하도록 입법화되어 있다. 그러므로 1995년 7월부터 지방자치가 전면적으로 실시되고 있는 이상 이러한 법들을 지방자치에 걸맞는 기능분담체제로 개정했어야 했다. 하지만 지방자치가 실시된 이후 지금까지 이 법들은 하나도 개정된 바 없이 중앙집권적 규정들을 그대로 존치시키고 있다. 이제는 더 이상 지체할 수가 없다. 성질상 전국에 걸쳐 획일적·통일적 처리를 요하는 기능과 사무를 제외하고는 모든 기능을 지방자치단체에 이양해야 한다. 일일이 개별법을 개정하여 지방에 이양하기 곤란하므로 프랑스의 예에 따라 「시·군·자치구, 시·도 및 국가간의 기능배분에 관한 법률」을 만들어 시행하거나 일본처럼 「지방분권일괄법」 또는 「지방분권특별법」을 제정해야 한다. 국가사무·단체위임사무·기관위임사무·자치사무의 네 가지로 구

분되어 있는 복잡한 기능배분체계를 정비하고 기관위임사무를 폐지하여 자치사무로 전환해야 한다. 국가사무·자치사무·법정수탁사무로 조정하고, 법정수탁사무에 대하여는 국가가 그 처리비용을 전액 부담하도록 법률을 제정해야 한다.

3.2. 자치경찰제의 도입

경찰기능은 전국에 걸쳐 통일적으로 결정·처리해야 하는 것과 지역별 특성에 따라 각각 다양하게 결정·처리해야 하는 것의 두 가지로 분류된다. 전자는 범죄수사·정보·진압·경찰통계 등 전국적·국제적 공조가 필요한 사무이고, 후자는 교통·위생단속·방법 등 지역적 성질을 가진 사무이다. 테모나 불법적 시위를 진압하여 사회적 안전(social security)을 확보하는 기능은 국가경찰이 담당해야 하지만, 뒷골목 치안유지, 개인의 생명·신체와 재산의 위해(危害)로부터 보호하는 사무, 개인의 안전(personal safety)을 지키는 사무는 자치경찰의 몫이다. 그러므로 자치경찰제를 도입해야 한다. 자치경찰제를 도입하는 경우에 경찰기능의 정치적 중립성을 보장하기 위하여 시·도지사 소속 하에 시·도지사로부터 상대적 독립성을 가진 행정위원회로서 경찰위원회(위원: 5인)를 두고 그 밑에 시·도경찰청장을 두는 것이 바람직하다. 시·도경찰위원회 위원은 과거 5년간 정당에 가입했거나 관여한 사실이 없는 인사 중에서 시·도지사가 2인, 시·도의회가 2인, 중앙의 국가경찰위원회가 1인을 각각 추천토록 하여, 시·도지사가 임명하되 시·도지사의 임기보다 길게 하며(예: 5년 내지 6년), 시·도경찰청장은 오로지 시·도경찰위원회의 지휘·감독을 받아 그 직무를 수행토록 하여야 한다.

3.3. 교육자치제의 개혁

현행 교육자치제에는 조직상의 문제가 있다. 교육자치를 위한 기능은 의결기능과 집행기능의 2개인데, 담당기관은 의결기관인 시·도의회, 집행기관인 시·도교육감, 심의기관이며 제한적 의결기관인 시·도교육위원회의 3개기관으로 되어 있다. 집행기관이 독임제(교육감)로 되어 있어 외부의 인사청탁이나 정치적 압력을 방지하는데 문제가 있다. 교육자치를 실시함에 있어서도 자치경찰과 마찬가지로 교육의 정치적 중립성이 요구된다. 다만 정치적 중립성이 요구되는 것은 교육분야이지 교육시설의 확충 및 관리 등 교육행정 분야가 아니다. 그런데 현재 교육행정기관과 지방자치단체가 분리되어 있기 때문에 지방자치단체장은 도시계획 등을 입안함에 있어 학교부지를 확보하거나 학교주변을 관리하는

등을 소홀히 하는 경향이 있다. 그러므로 교육자치제가 지방자치의 틀 속에서 본연의 역할을 할 수 있도록 제도를 개혁해야 한다. 자치경찰조직과 마찬가지로 시·도지사 소속 하에 시·도지사로부터 상대적 독립성을 가진 합의제 집행기관인 교육위원회(위원: 5인)를 두고 그 밑에 시·도교육감을 두어야 한다. 시·도교육위원회 위원은 과거 5년간 정당에 가입했거나 관여한 사실이 없는 인사 중에서 시·도지사가 2인, 시·도의회가 2인, 중앙의 국가경찰위원회가 1인을 각각 추천토록 하여, 시·도지사가 임명하되 시·도지사의 임기보다 길게 하며(예: 5년 내지 6년), 시·도교육감은 오로지 시·도교육위원회의 지휘·감독을 받아 그 직무를 수행토록 함이 바람직하다.

3.4. 특별지방행정기관의 폐지 및 지방자치단체에의 통폐합

우리나라에는 중앙정부가 특별지방행정기관을 설치할 것인가의 여부를 판단하는 원칙과 기준이 없다. 영미(英美)국가에서는 지방자치단체는 원칙적으로 자치사무만을 처리할 뿐 국가위임사무를 처리하지 않는다. 그러므로 중앙정부는 지방에 있어서의 국가사무를 처리하기 위하여 지방별로 특별지방행정기관, 즉 일선기관(field offices)을 설치해야 한다. 그러나 유럽대륙국가에서는 본래 지방자치단체가 자치사무뿐만 아니라 국가로부터 위임 받은 사무도 처리해 왔으므로, 중앙정부는 특별한 사유가 없는 한 지방의 국가사무를 처리하기 위하여 특별지방행정기관을 설치하지 않았다. 유럽제국에서 중앙정부가 특별지방행정기관을 설치하는 이유는 그 사무내용이 고도의 전문지식과 기술을 요하므로 지방자치단체에 위임하여 처리하기 곤란할 때, 예컨대 관세·기상관측·항공관리·원자력개발 등에 한한다. 이에 비하여 우리나라는 유럽제국 이상으로 지방자치단체가 국가의 위임사무를 처리해 주고 있고, 자치단체의 사무 중 위임사무의 처리비율이 무려 80% 이상에 달하고 있음에도 불구하고 중앙정부는 따로 특별지방행정기관을 설치하고 있다. 그 이유는 중앙관서의 장이 지방에 자기의 지휘·감독을 받는 일선기관을 설치하려는 이른바 '제국 건설형'(empire builder's type) 심리상태의 소산이라고 생각된다. 그러므로 지방자치단체가 처리할 수 있는 사무를 관장하는 지방병무청, 지방보훈청, 지방중소기업청, 지방노동청, 지방국토관리청, 지방항만청 등을 시·도에 통합하고, 이들 사무를 법정수탁사무로 지정해야 할 것이다. 이렇게 개혁한다면 행정조직이 대폭 축소되어 '작고 효율적인 정부'와 '주민을 위한 종합행정체제'를 구축하는데 획기적 계기가 될 것이다.

3.5. 자치단체 대표와 중앙정부와의 정책조정장치

지방자치 실시 이후 지방자치단체의 의사가 중앙에 전달되는 통로가 단절되어 허다한 문제점이 제기되고 있다. 현재는 기획예산처장관과 시·도지사가 예산협의회를 갖는 정도에 그치고 있는데,⁶⁾ 중앙과 지방간의 의사전달경로를 제도화하여 정책협의를 할 수 있는 방안의 하나로 지방자치단체의 대표(시·도지사협의회가 선출한 대표, 전국시장·군수·구청장협의회가 뽑은 대표 등)가 국무회의에 참석할 수 있도록 하는 방안이 바람직하다. 우리나라는 월드컵을 성공적으로 치렀고 월드컵 4강에 진출함으로써 세계적으로 국가 이미지가 매우 높아졌다. 따라서 시·도가 이러한 국가적 이미지를 등에 업고 이벤트사업을 추진하는 경우에 국가가 적극 지원해 주기만 한다면 과거와는 달리 이벤트사업을 성공적으로 치르고 막대한 경제적 성과를 얻는데 유리할 것이다. 충남도는 지난해에 안면도 꽃박람회를 성공적으로 치렀지만 국가의 지원과 다른 시·도의 협력을 받지 못해 준비과정에 많은 어려움을 겪어야 했다. 충북도는 지난해 9월에 '2002 오송국제바이오엑스포'를, 제주도는 지난해에 '섬축제'를 각각 개최했고, 강원도는 동계올림픽 유치에 노력 중이다. 중앙의 관계부처와 외교통상부, 다른 시·도가 지방자치단체의 이런 이벤트사업을 지원하는데 적극 나서준다면 보다 큰 성과를 거둘 수 있고, 외국에 널리 홍보하여 외국인들을 유치하는 데에도 도움이 될 것이나, 지금은 해당 시·도만이 경험도 없는 상황에서 홀로 행사준비를 하느라 노력하고 있으며 그 성과도 반감하는 실정이다. 각 시·도가 그 관할구역 내에서 다른 시·도가 주최하는 이벤트의 홍보에 조금만 협력해 준다면 홍보비를 엄청나게 줄일 수 있고, 홍보효과도 커질텐데, 지금은 시·도간의 협력도 이루어지지 않고 있다. 그러므로 시·도가 주최하는 국제적·국내적 행사를 중앙정부가 지원해주고 시·도가 서로 협력하는 체제를 구축해야 할 것이다.

6) 지난 9월 10일의 예산협의회에서는 태풍 '루사' 피해복구를 위한 추가경정예산안과 내년도 예산안에 대한 설명과, 각 시·도가 예산안에 반영해 줄 것을 요구한 현안사업에 대한 논의가 있었다. 장승우(張丞玠) 기획예산처 장관은 지방자치단체들이 가용재원을 재해복구비로 투입하여 신속히 복구해달라고 당부했다. 서울시는 지하철 9호선 건설비 및 지하철 3호선·7호선 연장건설비 지원을, 부산시는 부산신항 배후도로 건설과 자갈치 시장의 현대화 및 부산지하철 3호선 지선건설비 지원을, 대구시는 2003년 대구하계유니버시아드대회 지원을, 인천시는 도시철도 1호선 송도신도시 연장을 요청했다. 경기도는 관광숙박단지 조성 및 평택항 건설지원을, 강원도는 동해고속도로 확장 및 노선연장사업 지원을, 충북은 2004년 전국체전 지원을, 충남은 백제문화권 종합개발지원을 요청하는 등 다양한 지원요청이 있었다.
대한매일 2002. 9. 11

3.6. 중복감사 및 자치사무에 대한 중앙감사의 폐지

지방자치단체에 대한 중앙정부(각 부처)의 감사가 무원칙하게 수시로 이루어지고 있어 자치단체의 업무수행에 막대한 지장을 주고 있을 뿐 아니라, 과연 지방자치가 실시되고 있는 것인지 의문을 갖게 한다. 서울의 한 자치구는 2001년도에 180일을 감사를 받은 바 있어 자치구가 주민을 위한 기관인지, 감사를 받기 위한 기관인지 혼란스러울 정도였다. 이런 문제점을 해소하기 위하여,

첫째, 지방자치단체의 자치사무에 대하여는 중앙정부(각 부처)가 감사를 하지 못하도록 법을 개정해야 한다.

둘째, 법정수탁사무에 대하여는 법에 정한 특별한 사유가 없는 한 중앙정부가 감사를 하지 못하도록 제한해야 한다.

이러한 중앙정부의 감사가 무원칙하게 실시되는 이유는 현재 자치단체에 자율적 감사체제가 사실상 없기 때문이다. 현재 시·도의 감사관은 시·도지사가 임명하며, 시·군·자치구의 감사과장(감사담당관)은 시장·군수·구청장이 임명하고 있으므로, 이들이 자치단체장의 비리나 선심성 예산집행 등을 감사할 수 없다. 게다가 지방의회는 행정사무감사권도 미약한 실정이다.

그러므로 중앙정부의 감사를 받지 않기 위해서는 다음과 같은 법적 장치를 마련해야 한다.

첫째, 자치단체장으로부터 독립적 지위를 가진 자체감사기구를 설치해야 한다.

- 예: ① 미국 뉴욕시 : 시민이 시장, 시의회의원, 시 감사관(city comptroller)을 선거한다. 시 감사관은 그 독립적 지위와 신분을 가지고 시장과 시 공무원에 대한 강력한 감사권을 행사한다(New York City Charter, 제 455조).
- ② 미국 워싱턴, D.C.는 의회가 의회 소속 하에 시 감사관(auditor)을 선임하며, 감사관은 의회를 배경으로 강력한 감사를 한다.
- ③ 일본은 자치단체장이 의회의 동의를 얻어 감사위원을 임명한다. 감사위원은 자치단체장으로부터 상대적으로 독립적 지위를 가진 행정위원회형이다. 그러나 미국의 시 감사관들처럼 강력한 감사를 하지 못하는 약점이 있다.

둘째, 지방의회의 행정사무감사권과 조사권을 강화하여 지방의회가 주민을 대표하여 심도있는 감사를 할 수 있도록 해야 한다. 미국 지방의회의 조사권(power of investigation)

은 매우 강력하다. 지방의회가 시정에 대한 조사를 하기로 결정하면 자치단체장과 관계공무원들은 두려움을 갖는다. 지방의회의 출석요구에 응하지 않으면, 법원에 통보되어 법원이 소환장을 발부하며, 그래도 불응하면 구속된다.

3.7. 지방재정의 확충, 지방이양에 따르는 경비의 전액보상

3.7.1. 지방교부세율의 인상

지방재정도 지방분권화에 맞추어 개혁되어야 한다. 지방자치단체에 배분되는 사무를 처리하는데 소요되는 재원을 보장해 주어야 한다. 이를 위해 지방재정의 확충이 필요하다. 하지만 국세의 세율은 지역적 보편성이 없고 지역간 편중도(偏重度)가 심하므로 국세의 지방이양은 사실상 곤란하다. 오히려 지방교부세의 교부율을 현행 내국세총액의 15%에서 20% 이상으로 인상하는 방안이 합리적이다.

3.7.2. 포괄보조금제도의 도입

보조금제도는 근본적인 개혁을 요한다. 중앙 각 부처의 계(담당) 또는 과별로 내려보내는 경직화된 보조금은 용도가 지나치게 세부적으로 지정되어 있어 집행하는데 어려움이 많을 뿐 아니라 사실상 보조금을 지급하는 목적을 달성하지 못하는 실정이다. 보조금은 소액인데 이를 받은 자치단체들은 보고서를 작성·제출하는데 많은 시간과 노력이 소요된다. 그러므로 보조금의 취지에 벗어나지 않는 범위 내에서 지방자치단체의 사정에 따라 상호 융통하여 쓸 수 있도록 포괄보조금(block grants)으로 전환할 필요가 있다.

3.7.3. 지방이양에 따르는 경비의 전액보상

중앙정부의 기능이 지방으로 대폭 이양되면 그 사무를 처리하는데 소요되는 자치단체의 부담이 증가할 것이므로, 프랑스의 예에 따라 지방에 이양되는 경비 전액을 중앙정부가 보상해 주도록 법을 개정해야 한다(exacte compensation des transferts de charges).

4. 주민참여의 제도화·활성화

‘분권과 참여’모형에 의하면 지방자치단체는 중앙정부로부터는 자유로워야 하지만, 주민참여를 활성화하고 주민에 의한 통제를 받아야 한다. 그것이 바로 주민자치의 당연한 요구이다. 따라서 주민투표제·주민발안제 등 주민의 직접적인 참여에 의하여 지역정책을

결정하는 이른바 '직접참정제도'를 보완적으로 실시해야 한다. 그리고 주민이 뽑은 자치단체장과 지방의회의원이 주민의 의사에 반하는 행동을 했을 때, 임기만료 시까지 기다릴 수 없을 때에는 주민이 소환투표에 의하여 그를 임기 전에 해임시킬 수 있도록 법을 제정해야 한다. 주민이 선거로 뽑은 주민의 대표를 중앙정부가 징계하겠다는 기괴한 발상을 해서는 안될 것이다.

5. 지방자치단체의 자치역량제고

지방분권화가 실현되었을 때, 의결기관(지방의회)과 집행기관(집행부서)이 폭증하는 공공서비스기능을 자주적으로 신속히 결정·처리할 수 있는 능력을 길러야 한다. 그렇지 않으면 지방분권으로 지방의 자치권이 강화되고 지방자치가 본궤도에 오르기는커녕 오히려 혼란만 가중되어 지방자치의 위기를 초래할 수도 있기 때문이다.

5.1. 지방의회의 권한강화 및 심의의결능력제고

5.1.1. 지방의회의 조례제정권 보장

현재 지방의회의 조례제정권은 지나치게 제약되어 있다. 지방자치법은 지방자치단체가 '법령의 범위 내에서' 조례를 제정할 수 있다고 규정하고 있는데(제15조), 중앙정부(행정부)는 이를 '법령에 명문의 근거규정이 있을 때에 한하여' 조례를 제정할 수 있다는 의미로 매우 좁게 해석하고 있다. 그러나 헌법상 통치권이 부여된 지방자치단체가 일일이 법의 명문의 근거규정이 있을 때에 한하여 조례를 제정할 수 있도록 하는 예는 그 어느 나라에서도 찾을 수 없다. 그러므로 선진국의 예와 자치제도의 취지에 맞도록 '법령에 위반되지 않는 한도내에서' 조례를 제정할 수 있다고 법을 개정해야 한다.

예 : ① 청주시 행정정보공개조례 : 대법원이 합법적이라고 판시.

② 부천시 담배자판기설치금지조례 : 처음에는 조례위반자에 대한 벌칙규정을 둘 수 없었음.

또한 현행법은 주민의 권리를 제한하거나, 의무를 부과하거나, 벌칙을 정하려면 법률의 위임이 있어야 한다고 규정(지방자치법 제15조 단서)하여 지방의회의 조례제정권을 사실상 봉쇄하고 있다. 조례란 주민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 내용이 많기 때문

이다. 게다가 조례위반자에 대한 벌칙도 둘 수 없도록 규정하여 조례의 실효성을 담보할 수 없는 실정이다. 그러므로 조례제정권의 본래의 취지에 부합하도록 “지방자치단체는 주민의 권리를 제한하거나, 의무를 부과하거나, 조례위반자에 대한 벌칙을 정하려면 조례로 규정해야 한다”라고 개정해야 한다. 그것은 지방자치단체장이 규칙으로 주민의 권리제한 또는 의무부과나 벌칙을 임의로 규정할 수 없다는 뜻이다(예: 일본 지방자치법).

예: 국회가 제정한 법률로는 사형·무기징역 등 벌칙을 둘 수 있지만, 법률의 명백한 위임이 없는 한 대통령령이나 부령으로는 벌칙을 정할 수 없는 것과 같다.

5.1.2. 견제-균형을 이루도록 의회의 권한강화

우리나라처럼 기관분리형(機關分離型)을 채택하는 지방자치단체에서는 지방의회와 자치단체장에게 대등한 권한을 부여하여 상호 견제와 균형(checks and balances)관계를 유지하도록 하는 것이 이상적 조직원리이다. 그러나 과거에 정부(당시 내무부)는 지방자치 실시 이후에도 자치단체장 임명제를 계속 유지하여 자치단체에 대한 강력한 지배권을 장악한다는 계산 아래 지방의회의 권한을 왜소화하고, 집행기관 우월주의에 입각한 지방자치법전문개정법률안을 성안하여 1988년에 국회에 제출했고, 당시의 특수한 정치상황에서 이 법안은 심의조차 거치지 않은 채 통과되고 말았다. 따라서 지방의회의 권한은 자치단체장에 비하여 미약하다. 그러므로 지방의회의 위상을 높이고 권한을 강화하여 실질적인 견제와 균형이 이루어지도록 법을 개정해야 한다. 예컨대 예비비 사용에 대하여 지방의회가 사후승인을 하지 않는다면 어떻게 할 것인가 등을 명확히 규정해야 할 것이다. 이 경우에 일본에서는 자치단체장에 대한 불신임의결이 있는 것으로 간주하여 자치단체장이 의회를 해산하거나 그 직에서 물러나게 되어 있는데, 우리나라 지방자치법에는 아무런 규정이 없다.

5.1.3. 지방의회의 자율권 보장

지방의회의 회의일수를 정하거나, 상임위원회의 수와 종류를 정하는 등 의회운영에 관한 사항은 지방자치의 본질에 해당하는 것으로써 중앙정부(행자부)가 획일적으로 규제할 사항이 아니라, 지방의회가 스스로 정할 사항이다. 그러므로 지방의회의 자율권을 침해하는 지방자치법의 모든 규정을 폐지하고, 지방의회의 자율권에 맡겨야 한다. 예컨대, 미국 L.A.시의회, 뉴욕시의회, 보스턴시의회 등은 의회운영에 관련된 사항을 스스로 결정하고 있으며, 프랑스 지방의회(conseils municipaux)도 자율적으로 결정하고 있다.

5.1.4. 지방의원의 유급직화

지방의회의원을 유급직으로 전환하는 것이 바람직하다. 유럽제국은 지방자치단체의 주민수에 비하여 의원정수를 많게 하고 명예직으로 하고 있으며, 미국에서는 인구수에 비하여 지방의원수를 매우 적게 하는 대신 유급직으로 하고 있다. 과거에는 지방의원직이 본업에 종사하면서 여유시간을 내어 봉사할 수 있는 직위였지만, 오늘날 사회가 복잡화·이질화되고, 과학·기술이 발전하여 지방행정서비스도 전문지식과 기술을 요하게 됨으로써, 지방의원직을 수행하는데 많은 준비와 시간을 요하게 되었다. 특히 대도시 지역의 지방의원들은 더 이상 겸직으로는 제대로 의원직을 감당하기가 어렵게 되었다.

5.1.5. 의장에게 의회공무원의 인사권 부여

우리나라 지방정부형태는 기관분리형인데 의회소속 공무원의 인사권을 자치단체장에게 부여하고 있다. 이것은 마치 국회사무총장 이하 사무직원 인사권을 대통령이 갖는 것과 같다. 이것은 조직이론에 정면으로 배치된다. 그 결과 지방의회의장의 지휘·감독을 받아 지방의원의 의정활동을 보필해야 할 책무를 가진 의회사무처(국-과) 직원들이 자치단체장의 눈치를 살피고 있으며, 처신하는데 어려움을 겪고 있다. 그러므로 지방의회의장에게 인사권을 부여해야 한다. 다만 지방의회 사무처(국-과)의 규모가 작아 의회 내에서 인사를 할 수는 없다. 그러므로 지방공무원법을 개정하여 의회행정직을 신설하고, 시·도 단위로 의회소속 공무원들의 인사를 하도록 하는 방안이 바람직하다. 시의회 또는 도의회의장과 관내 시·군·자치구회의의장들로 인사위원회를 구성하여 이 위원회가 시·도의회-시·군·자치구의회 상호간의 인사교류, 승진 등을 심의·결정하되, 해당의회 내에서의 보직인사는 의장이 하도록 함이 바람직하다.

5.1.6. 지방의회에 분야별 전문위원의 대폭 확충

선거란 유권자들이 전문가를 뽑기 위한 절차가 아니고 건전한 상식과 판단력을 가진 자를 뽑기 위한 것이다. 따라서 국회의원이거나 지방의원들에게 전문지식을 요구하는 것은 무리이다. 이들에게 전문지식이 없다는 전제 하에 의원들로 하여금 전문가의 도움을 받아 올바른 의결을 하고, 조례를 제정하도록 전문위원을 두는 것이다.

지방의원들이 앞으로 지방분권화에 따라 폭증할 사무를 의결하고 조례를 제정 또는 개폐하는데 지장을 받지 않도록 상임위원회에 두는 전문위원수를 대폭 늘릴 필요가 있다. 예컨대 산업위원회에 도시계획 및 건설분야, 교통분야, 환경분야, 상수도분야의 전문위원

을 각각 1인씩 두되, 의회가 모집하여 의회공무원으로 임명토록 하는 방안을 고려할 필요가 있다.

5.2. 집행기관의 행정역량제고

모든 분야에서 중앙정부가 지방정부보다 더 유능하다고 단정할 수는 없다. Putnam (1997)이 조사한 바에 의하면 이탈리아에서는 지방정부의 역량이 중앙정부보다 더 우수한 것으로 평가되고 있다. 지방분권화는 중앙정부와 지방정부의 행정역량을 모두 신장시킨다는 경험적 증거들이 제시되고 있다(World Bank, 2002). 지방분권화야말로 지방으로 하여금 직접 정책결정 및 집행을 통해 배울 기회를 제공함으로써 지방정부의 역량을 강화하는 최선의 방법으로 인식되고 있다.

5.2.1. 행정기구설치제한법령 폐지, 자치조직권 보장

지방자치의 요체는 자치단체의 자치조직권을 보장하는데 있다. 이론상 자치단체는 조례로써 자치행정수요에 대응하기 위해 필요한 행정기구를 스스로 편성하고, 공무원의 정원과 직급을 정할 수 있어야 한다. 그러나 우리나라는 선진국과는 달리 중앙정부가 자치단체의 자치조직권을 박탈하고 있다. 시·도의 부시장·부지사를 중앙정부(행자부장관)가 임명하고 있으며, 부단체장의 정수·직급·자격을 대통령령으로 정하고 있다. 시·도와 시·군·자치구의 실·국·과·담당관의 수도 대통령령으로 정하고 있어 지방자치단체의 특수한 행정수요에 대응하지 못하는 실정이다. 예컨대 인구 200만명 이상인 도는 10개국을 두고, 200만명 이하인 도는 8개국을 두도록 대통령령에 규정하고 있는데, 인구 199만인 도와 201만명인 도의 행정수요에 무슨 차이가 있다고 국(局)수를 2개나 차이 나도록 규제해야 하는가?

그러므로 실·국, 본부, 과·담당관의 설치기준과 이들 보조기관의 직급기준에 대한 법령의 제한을 모두 폐지하고 조례로 정하도록 법을 개정해야 한다.

5.2.2. 총정원제 폐지, 총비용제로 전환

지방자치단체의 공무원정원을 조례로 정하도록 하지 않고 행자부장관이 승인권을 쥐고 있는 것도 자치조직권에 정면으로 배치된다. 중앙정부가 이런 제한을 가하는 나라는 하나도 없다. 그러므로 지방공무원 표준정원책정을 폐지하거나 권고규정으로 전환해야 한다.

정원책정을 자치단체의 자율에 맡길 경우 업무량에 비해 정원을 늘릴 우려가 있어서 지방공무원 정원책정권을 자치단체에 부여할 수 없다면 현행 '총정원제'에서 '총비용제'로 전환하여 지방자치단체의 예산 중 인건비총액비율로 정원을 책정하도록 개선해야 한다. 즉, 지방자치단체의 재정력을 기준으로 하여 자치단체를 5개 내지 8개군(群)으로 분류하고 각 자치단체군(群)별로 자치단체의 총예산액 중 인건비비율이 30%, 40% 또는 50%를 초과할 수 없도록 제한한다면 그 인건비비율의 범위 내에서 자치단체가 정원을 신축적으로 운영할 수 있을 것이다. 지방공무원 정원관리를 아날로그 방식에서 디지털 방식으로 바뀌어야 한다는 뜻이다. 만약 지방자치단체가 공무원수를 다소 증원하여 그 이상의 수입을 올릴 수 있다면 굳이 증원을 막을 필요가 없을 것이다.

5.2.3. 지방공무원 교육훈련 강화, 중앙-지방간, 자치단체간 인사교류

지방공무원의 능력개발은 지방분권의 전제조건이다. 지방분권화가 실현된 후 지방자치단체가 이를 처리할 능력이 부족하다면 행정의 사각지대가 생기고 행정서비스의 혼란을 불러일으킬 것이다. 시·도공무원의 능력은 비교적 낮으며, 자치구·시·군 공무원의 능력은 더 낮다. 더구나 대기업의 직원과 비교하면 능력의 차이는 더 커진다. 이러한 능력 부족은 지속적으로 해소되어야 한다. 지방공무원의 교육훈련을 강화하는 것은 시급한 과제이다. 교육훈련의 패러다임을 과거의 공급자 중심에서 수요자(고객)중심으로 전환해야 한다. 오늘날 급변하는 사회변화 속에서 끊임없이 달라지는 행정서비스수요를 주기적으로 판단하여 지방공무원의 훈련수요(training needs)를 객관적으로 측정하고, 이에 대응할 수 있는 교육훈련 프로그램을 편성·시행하며, 참여식 교육훈련을 실시해야 한다.

중앙정부-시·도-자치구·시·군간의 인사교류, 시·도 안에서 자치구·시·군간의 인사교류를 확대하여 지방공무원의 능력개발을 도모하고, 자치단체의 인사솜통을 터주는 방안을 강구해야 한다.

5.2.4. 지방공무원의 안식년제 도입

지방공무원의 능력발전을 기하기 위해 안식년제의 도입도 바람직하다. 지방공무원 채용 시험에 합격하여 초임자연수를 받고 하위직에 보임되면 자리에 앉아서 법령만 따지게 된다. 지방공무원들은 일상적 업무수행에 얽매어 세상 돌아가는 것을 잘 모르며, 능력개발의 기회도 매우 적다. 따라서 봉급액의 70~80%를 보장해주고 안식년제를 도입한다면 지

방공무원들이 안식년을 이용하여 대학원에 다닐 수 있고, 컴퓨터학원에서 컴퓨터를 배워 자격증을 딸 수도 있다. 많은 사람들을 만나면서 국민들이 행정에 대해 어떤 불만을 가지고 있는지, 행정이 무엇을 해 주기를 바라는지를 파악할 수도 있다. 특히 기술직공무원들은 기술사자격을 따는 것이 꿈이므로 안식년에 공부를 열심히 하여 능력을 개발하고 자격증을 따는 기회로 이용할 것이다. 기술직 공무원들이 기술사자격을 획득하면 주민들에게 질 높은 서비스를 제공하게 될 것이며, 만약 기술사자격을 획득하여 퇴직한다면 공무원들의 인사상의 숨통을 터 주게 되어 공무원의 사기도 양양될 것이다(대전·충남지방자치학회, 2002: 20-21).

5.2.5. 자치단체 경영능력 제고

지방자치단체는 지방분권화가 이루어짐으로써 지방으로 이양될 기능과 권한을 효율적으로 감당할 수 있는 경영능력을 제고해야 한다. '보다 적은 비용으로 일을 더 잘하는 정부(Government that works better and costs less)'를 만들어야 한다(총무처직무분석기획단, 1997). 지방자치단체의 경영혁신은 지방자치단체의 역할변화와 구조개편 등 기존 패러다임의 전환을 요구하고 있다. 지방자치단체에 경쟁시장의 원리를 도입하여 효율성을 극대화하고 주민(고객)의 편익과 복리증진을 극대화할 수 있는 능력을 키워야 한다.

6. 지방선거제도의 개혁

6.1. 인구비례에 의한 의원정수 책정

이론상 지방의회의원이 '주민의 대표'로서의 지위를 가지려면 인구비례에 따라 의원정수를 정해야 한다. 프랑스·영국·이탈리아·일본 등 선진국들이 인구를 기준으로 하여 지방의회의원정수를 정하는 이유는 바로 여기에 있다(Code des communes L. 121-2). 그러나 우리 나라는 인구를 고려함이 없이 기초의회의원정수는 읍·면·동마다 1인을, 시·도의회 의원은 자치구·시·군 또는 국회의원지역선거구마다 2인을 뽑고 있다. 다만 인구1천 미만의 면과 6천 미만의 동은 인접한 읍·면·동과 통합하도록 하고, 인구 3만 이상의 읍과 5만 이상의 동은 1인을 증원하도록 보완하는데 그치고 있다.

6.2. 비민주적 정당에 의한 공천제 금지 및 장과 의원의 자율성 보장

공직선거법은 지방자치단체장과 광역의회의원 후보에 대한 정당추천을 허용하고 기초의원 후보에 대하여는 정당추천을 금지하고 있으나, 정당들은 기초의원후보를 '내천(內薦)'하고 있어 정당이 사실상 지방선거에 전면적으로 관여하고 있다.

첫째, 비민주적 속성을 가진 정당들이 정당공천을 구실로 지방선거에 깊숙히 개입함으로써 자치단체는 정당조직을 통하여 중앙집권화하고 있으며, 정당에 예속되었다. 하향식 정당공천제로 인해 '주민자치'는 퇴색하고 '정당을 위한 정당자치'로 변질되었다.

둘째, 지구당위원장(지역구국회의원)들은 기초단체장과 지방의원 후보공천의 대가로 막대한 현금을 요구하고 있으며, 특정정당의 공천이 당선으로 이어지는 영·호남지역에서는 공천에 따른 뒷돈거래가 특히 심했다. 막대한 공천현금은 일부 자치단체장의 비리와 부정행위를 촉발하는 '핵심고리'가 되고 있다. 마치 조선조 후기의 망국적(亡國的) 매관매직(賣官賣職)을 되풀이하는 양상을 보이고 있다.

셋째, 국회의원 및 대통령선거에서나 볼 수 있었던 고비용(高費用)선거의 폐해가 정당공천제로 인하여 지방선거에서도 재연되고 있으며, 지방선거가 중앙정치의 축소판으로 변질되어 정당간의 사활을 건 대리전(代理戰)양상을 띠면서 지방선거는 과열되고 '돈 많이 드는 지방선거'로 전락했다. 그러므로 타락한 중앙정치로부터 지방자치를 보호하고 '돈 적게 쓰는 지방선거,' '주민에 의한, 주민을 위한 지방선거'가 되게 하려면 시·도지사선거를 제외한 모든 지방선거에 정당공천의 고리를 끊어야 한다.

넷째, 선거에 소요되는 막대한 자금은 경제·사회에 엄청난 폐해를 끼쳤고, 불법적으로 조달되는 선거자금은 정경유착과 이권개입을 초래하여 부패를 확산시켜왔다. 그러므로 돈이 들어갈 수밖에 없는 현행 선거제도와 정치풍토를 과감히 개혁해야 한다. '막대한 비용이 드는 선거'의 주요원인인 조직과 사람·집회중심의 선거운동방법을 폐지하고, 선진국과 같이 중앙당 조직을 축소하여 고비용 정당구조를 개선해야 한다. 국회의원 선거구마다 두는 지구당조직을 폐지하고 시·도당을 두되 사당화(私黨化)를 방지해야 한다. 정치자금의 투명성을 확보하고 기업의 기부행위를 어렵게 하며, 개인의 기부한도액을 대폭 낮추고 정치자금 실명제를 도입해야 한다.

다섯째, 각 후보자와 정당의 선거운동이 상대정당추천 후보자에 대한 흠집내기식 비방과 인신공격에 집중함으로써 정견·정책대결 중심의 선거운동은 실종되고 정치불신과 선거무관심을 증폭시키고 있으므로, 네거티브 선거운동에 대한 처벌을 강화해야 한다.

6.3. 여성의 정치참여 확대

현행 소선거구제 하에서는 여성선거구제를 채택해야 한다. 중앙선거위가 지역별로 여성만이 입후보할 수 있는 선거구를 30% 이상으로 정함이 바람직하다. 이것은 여성의석할당제를 채택하자는 뜻이다.

지방의원선거구를 중·대선거구로 확대할 때에는 당선자 2인~4인 중에서 매 선거구마다 반드시 여성후보 1인이 당선되도록 함이 바람직하다. 여성후보가 1인일 때에는 득표수와 관계없이 당선되고, 2인 이상일 때에는 ①득표수에 따라 당선자를 결정하며, ②만약 여성후보가 모두 낙선하게 된 때에는 여성후보 중 최다득표자가 당선되도록 하자는 뜻이다.

6.4. 선거공영제의 확대

지방선거에도 선거공영제를 확대해야 한다. 그리고 선거에 투입되는 선거비용총액을 축소시키는 방안을 마련해야 한다. 선거공영제를 확대하면 자신의 사업을 위해, 또는 명예욕을 충족시키기 위해 출마하려는 사람들이 많아질 가능성이 있는데, 그 비용전액을 국가 또는 지방자치단체가 부담하게 된다. 그러므로 추천받을 선거권자수를 늘리고 후보자등록기탁금을 대폭 인상하여 후보자의 난립을 방지하는 장치를 함께 마련해야 할 것이다.⁷⁾

6.5. 지방선거의 분리 실시

현행 동시선거제도는 경비절약과 선거의 과열방지라는 이점이 있지만, 지방의원선거에 대한 유권자의 관심이 저조하여 후보자에 대한 꼼꼼한 분석을 하지 않고 이름도 모르고 투표하거나 기권하는 경향이 있다. 그러므로 기초·광역단체장 선거와 기초·광역의원 선거로 분리 실시하거나, 또는 기초와 광역을 분리 실시하는 방안이 바람직하다.

7) 이런 의미에서 대통령선거에 있어 세(勢)과시용 청중동원·조직가동 등 돈 많이 드는 선거운동방법을 과감히 폐지하고 새로운 미디어 중심의 선거운동방법을 도입하되, 그 비용의 대부분을 국가가 부담하는 선거공영제 확대를 중심으로 한 정치관계법 개정의견을 중앙선거위가 지난 9월7일 국회에 제출한 것은 지극히 타당하다. 개정의견에 의하면 대선후보자 한 사람이 늘어나면 국가가 부담하는 비용이 약 300억 정도로 증가한다. 지금처럼 5억원의 기탁금을 내도록 하면 40회의 무료광고, 50번의 TV·라디오광고, 선거기간동안 전국 영화관에서 무료막간광고, 30개 이상 신문에 합동신문광고 등을 하게 되어 후보 1인을 위해 300억원이 넘는 홍보성 광고를 할 수 있다. 따라서 현행 기탁금 5억원과 선거권자 추천제도 등을 그대로 두고 선거공영제를 확대하는 것은 불합리하다. 개정안은 기탁금을 20억원으로 인상하고 있으나 30억원으로 인상함이 바람직하다.

중앙선거위(2002. 9.11), 「선거소식」 제2002-60호.

7. 제주의 '지방분권·지방자치 시범도'를 위한 개혁

7.1. 문제의 제기

우리나라는 국토가 협소함에도 불구하고 지방자치단체의 계층은 시·도 와 시·군·자치구의 2층제로 되어 있다. 더구나 지방자치행정계층은 3층제 또는 4층제로 되어 있어 터널행정-경유행정이 이루어지고 있다. 즉,

- 3층제 : 시·도 - 자치구·시·군 - 동·읍·면
- 4층제 : 도 - 인구 50만 이상인 시 - 구(행정구) - 동

오늘날 교통·통신이 발달하고 정보화가 촉진되어 거리에 관계없이 행정서비스가 신속하게 이루어지고 있는 상황에서도 이러한 전근대적, 시대착오적인 행정계층구조를 그대로 존치시키는 것은 지극히 비효율적이다. 이런 문제점을 해결하기 위해 정부는 읍·면·동을 폐지하고 이를 주민자치센터(communitry center)로 전환하는 정책을 추진했다. 그러나 이 정책은 처음부터 실패할 것이 예견되어 있었다. 그 이유는,

첫째, 읍·면·동은 주민의 전·출입을 관리하고, 주민등록 등·초본과 인감증명을 발급하는 정도의 업무만을 처리하는 것으로 인식한 점이 정부의 판단착오였다. 읍·면·동은 재해가 발생할 때에는 주민들을 안전한 장소로 대피시키는 일, 관내 불법주차를 단속하는 일, 청소업무까지 담당하고 있다. 특별한 사회부조(扶助)를 요하는 불우한 가정, 독거노인, 청소년가장(家長) 등 실태를 시·군·구에서는 제대로 알지 못하며, 읍·면·동에서 파악하고 있다.

둘째, 대도시의 동과는 달리 읍·면사무소는 역사적으로 주민들의 정서가 깃들여 있는 곳이다. 주민들의 마음의 고향이요 정신적 구심점으로 기능해 왔다. 그러므로 주민의 정서를 무시하고 중앙의 논리에 의해 획일적으로 읍·면을 폐지하려 한 정부의 시책은 처음부터 잘못이었다.

셋째, 우리나라의 읍·면은 구미(歐美) 선진국과 일본에서는 기초자치단체이다. 그런데 우리나라에서는 읍·면에 지방자치단체의 지위를 부여하지 않은데 그치지 않고 행정기관으로조차 인정하지 않고 폐지하려 한 것은 '주민을 위한 주민자치행정'의 이념에 정면으로 배치되는 무모한 정책이었다.

7.2. 제주도의 특성 및 여건

제주도의 인구는 2002년 7월말 기준으로 54만9,811명에 불과한데 계층구조는 3계층으로 되어 있다. 즉,

제주도 - 4개시·군 - 31개동·7개읍·5개면

4개 시·군의 구역은 4개가 아니라 6개로 분할되어 있다. 즉, 북제주군 구역은 제주시에 의하여 양분되어 있고, 남제주군 구역은 서귀포시에 의하여 양분되어 있어 북제주군과 남제주군 구역은 각각 제주시와 서귀포시의 동-서쪽에 2개구역으로 분리된 기형적 구역을 가지고 있다. 이런 특수여건 하에서 지방자치단체의 계층이 2층제로 되어 있는 까닭에 지역개발정책을 결정하거나 행정을 함에 있어서 제주도와 시·군간에, 시·군 상호간에 갈등과 마찰이 빈발하고 있어 주민들이 그 피해를 감수해야 하는 실정이다.

지난 4월에 발효된 『제주국제자유도시특별법』에 따라 제주도는 '국제자유도시'가 되었다. 앞으로 제주가 국제화를 촉진하여 명실상부하는 국제자유도시가 되려면 현재의 다계층적 자치행정계층을 줄이고 제주도의 특성에 맞는 평면적 계층구조로 전환함으로써 국제도시를 지향하는 모든 정책들이 갈등을 빚지 않고 일관성있게 추진될 수 있는 행정체제를 갖출 필요가 있다고 생각된다.

7.3. '지방분권·지방자치 시범도'로서의 개혁방향

섬에 도시라는 이름을 붙여 국제자유도시로 명명한 의의와 특성을 살리기 위해 제주도를 제주시로 개칭하고 광역시의 법적 지위를 부여함이 바람직하다. 제주도의 구역이 협소하여 기초자치단체의 수가 4개(2개시, 2개군)에 불과하고, 읍·면·동을 폐지할 수는 없으므로(전술), 시·군을 폐지하여 자치행정계층을 3계층에서 2계층으로 줄이는 것이 바람직하다.

읍·면은 현재대로 존치시켜야 한다. 동은 인구수를 감안하여, 2만명 이상인 동은 그대로 두고, 2만명 이하인 동은 지리적 인접성, 역사성, 주민의 정서 등을 감안하여 2~3개동을 하나로 통합함이 바람직하다. 그렇게 하면 지방자치계층은 1층제, 자치행정계층은 2층제가 될 것이다. 즉,

제주광역시 - 동·읍·면(15 -17개동, 7개읍, 5개면)

7.4. 개혁의 기대효과

첫째, 지방자치계층 하나를 줄임으로써 의사소통의 지연 또는 왜곡, 행정처리의 지체 등의 문제점을 해소할 수 있을 것이며, 행정책임의 소재가 명백해져 국제자유도시로서의 자치행정체제와 면모를 갖추게 될 것이다.

둘째, 도와 시·군간의 수직적 갈등 및 시·군 상호간의 수평적 갈등을 해소하고 도 전체적인 발전계획과 정책을 수립하여 일관성있게 추진할 수 있다.

셋째, 4개 시·군 공무원 2,853명중에서 본청에 근무하는 공무원 1,421명(시·군공무원의 49.8%)을 감축할 수 있으며, 그에 따른 인건비를 연간 472억원(945억원의 약 50%)을 절감할 수 있다(<표 2> 참조).

<표 2> 제주도 시·군 공무원 수 및 인건비, 고정비

(단위 : 인, 만원)

	공무원 수						연간 인건비	1인당 인건비	고정비
	전체		본청	%	읍면	%			
제주시	1,054	100.0	487	46.2	567	53.8	397억 5천	3천6백	518억 2천
서귀포시	591	100.0	370	62.6	221	37.4	189억 4천	3천2백	266억 7천
북제주군	646	100.0	293	45.4	353	54.6	200억 4천	3천1백	295억 1백
남제주군	562	100.0	271	48.2	291	51.8	158억 6천	2천8백	212억 5천
계	2,853	100.0	1,421	49.8	1,432	50.2	945억 9천		

주 : 원단위는 생략. 공무원 수는 일용직을 제외한 정규 공무원.

출처 : 제주도

넷째, 4개 시·군청사 보수 및 유지관리비, 감가상각비, 운영비 등을 절감할 수 있을 것이다. 즉, 현재 4개 시·군에 책정된 예산액 중에서 ①전출한 공무원의 인건비, ②투자사업비를 제외한 일체의 경비를 줄일 수 있다. 또한 시(市)제를 폐지하고 인구가 적은 동을 통폐합하여 대동제(大洞制)를 채택함으로써 동의 수가 31개동에서 15개동~17개동으로 감축될 경우, 동 공무원 수를 현재의 788명중에서 그 1/3 내지 1/4 수준인 260명 내지 190명을 감축할 수 있어 60억원 내지 93억원의 인건비가 절감될 것이다.

8. 요약 및 결론

선진국들의 정치지향성은 '분권과 참여'이다. 그러나 우리나라는 지방자치를 전면 실시한지 8년이 되어가지만 아직도 강력한 중앙집권체제를 고수하고 있다. 게다가 일부 정치인들과 중앙정부관료들은 기득권의식을 버리지 못하고 오히려 지방자치의 문제점을 부각시켜 중앙집권을 더 강화하려는 움직임마저 보이고 있다. 그렇지만 지금은 '주민에 의한, 주민을 위한 주민자치의 시대'이지 기득권을 내놓지 않으려는 '정치인들과 중앙정부관료들을 위한 관치행정의 시대'가 아니다. 지방분권은 더 이상 거스를 수 없는 거센 조류이다. 만약 우리나라가 이러한 시대조류에 역행하여 중앙집권체제를 고수할 때에는 지역의 특성과 이점을 살리지 못하고 모든 지역이 중앙정부의 획일적 행정의 피해를 입어 침체될 것이며 국제사회의 변화에 대응하지 못하고 결국 무한경쟁에서 패배하고 말 것이다.

'지방분권특별법'을 제정하여 현행의 불합리한 사무배분방식을 폐지하고 국가사무·자치사무·법정수탁사무로 개혁하되, 지역에 따라 다양하게 처리되어야 할 사무를 모두 자치사무화해야 한다. 프랑스가 지방이양에 따르는 '경비의 전액보상원칙'을 정하고 이에 따라 재원을 이양한 것처럼, 지방자치단체에 이양되는 사무를 처리하는데 소요되는 경비를 완전히 보상하여 기능이양에는 반드시 재원이양을 수반하도록 해야 한다. 자치경찰제를 도입하고 교육자치제를 개혁하며, 지방병무청·지방중소기업청 등 특별지방행정기관을 시·도에 통합해야 한다. 지방교부세율을 내국세 총액의 20% 이상으로 대폭 인상하고, 선진국들처럼 보조금지급방식을 포괄보조금으로 변경해야 한다. 이와 같이 지방분권화를 실현하는 한편으로 중앙과 지방간의 정책조정을 위한 통로를 확보해야 한다. 지방자치단체 대표들이 국무회의에 참여할 수 있도록 함이 바람직하다. 지방자치단체가 지방에 이양될 많은 기능들을 효율적으로 처리할 수 있도록 지방의회와 집행부서의 자치역량을 제고하는 것이 매우 중요한 과제이다.

지방의회의 기능과 권한을 강화하고 지방의회의 자율권을 보장하며, 지방의원을 유급직으로 하고, 지방의회 소속 공무원들의 인사권을 의회에 돌려주는 법개정이 필요하다.

지방공무원의 교육훈련에 관한 패러다임을 전환하여 지방공무원이 고객(주민)위주의 행정서비스를 제공할 수 있도록 훈련수요에 대응하는 교육훈련을 지속적으로 실시해야 한다. 공무원 충정원제는 자치단체의 자치조직권을 침해하는 불합리한 제도이므로 차라리 충비용제로 전환해야 한다. 공무원의 안식년제를 채택하고, 해외유학을 확대하며 중앙-

시·도-시·군·자치구간 및 시-군-자치구간의 인사교류를 활성화해야 한다.

지방선거에 있어 정당공천제를 법으로 금지해야 한다. 한국의 후진적 정치풍토에서는 정당공천제의 폐해가 극심한 데다가 이를 막을 수 있는 대안이 없기 때문이다. 지방의원은 인구와 관계없이 지역선거구에서 선출되므로 진정한 의미의 '주민의 대표'가 아니다. 그러므로 주민대표성을 부여할 수 있도록 지방의원 선거구제를 개선해야 한다. 지방선거에도 선거공영제를 도입해야 하며, 입후보자의 난립을 방지하기 위해 후보자 추천인원수를 늘리고 후보자등록 기탁금을 대폭 인상해야 할 것이다.

제주도는 다른 시·도에 비하여 다양한 특이성을 가지고 있다. 인구는 약 55만명에 불과한데 지방행정계층은 3계층으로 되어 있으며, 4개 시·군의 구역은 6개로 분할되어 있다. 지역에 관한 정책을 결정함에 있어 도와 시·군간, 시·군 상호간에 갈등과 마찰이 생겨 주민들이 피해를 입고 있다. 제주가 명실상부하는 국제자유도시가 되려면 제주의 특성에 맞는 평면적 계층구조로 전환해야 한다. 제주도를 제주시로 개칭하고 광역시의 법적 지위를 부여함이 바람직하다. 제주도에 4개 기초자치단체가 4개(2개시, 2개군)에 불과하고, 읍·면·동을 폐지할 수는 없으므로(전술), 시·군을 폐지하여 자치행정계층을 3계층에서 2계층으로 줄여야 한다. 읍·면은 존치시키고, 인구가 2만명 이상인 동은 그대로 두며, 2만명 이하인 동은 통폐합하여 지방자치계층은 1층제, 자치행정계층은 2층제로 개혁해야 할 것이다.

<주요 참고문헌 및 자료>

- 김세일(1994), “지방자치단체에 대한 국가의 행정적 관여의 범위와 한계,” 『안암법학』, 제2집.
- 노용희(1992), “중앙과 지방의 관계 -새로운 패러다임의 형성을 위하여-,” 『아시아사회과학연구원』, 제3회 법·언론 학술시민포럼.
- 이기우(1995), “지방분권의 의의와 기능,” 『심천 계획열박사 화갑논문집』,
- 정세욱(2001), 『지방자치학』 (증보판), 서울: 법문사.
- _____(2002), “지방자치제도개혁과 자치역량제고,” 기조연설, 대전·충남지방자치학회, 대전·충남행정학회 주최 『지방자치제도 개선 및 지방자치역량 제고방안』 제2차 포럼.
- _____(1987), 「프랑스의 지방자치제도-1982년 이후의 개혁을 중심으로-/ 프랑스의 정부와 기본권보장」, 『한국공법학회』 동계학술발표회.
- _____(1989), 「중앙과 지방간의 관계」, 한국지방자치학회 주최 지방자치법 개정방향에 관한 세미나, 『지방자치연구』, 제1권 제1호(창간호).
- 총무처직무분석기획단[편](1997), 『新정부혁신론-OECD국가를중심으로-』, 서울: 東明社.
- 한국경제신문(1997. 7. 1), 「권한없는 ‘반쪽’행정 기대 못미쳐」.
- 한국지방자치학회·국회내무위원회(1997), 「지방자치법개정안에 대한 공청회」, 1997. 11. 6.
- Auby, Jean-Marie & Auby Jean-Bernard(1991), *Institutions administratives*, 6e édition, Paris: Précis Dalloz.
- Bailey, S. H. (1997), *Cross On Principles Of Local Government Law*, 2nd Edition, London: Sweet & Maxwell.
- Bennett, Robert J. (1993), “Local government in Europe: common directcons of change”, Bennett, Robert J. (ed.), *Local Government in the New Europe*, London: Belhaven Press.
- Code administratif*(1999), Paris: Dalloz.
- (The) District of Columbia Self-Government and Governmental Reorganization Act of 1973*(as amended or modified through Dec. 31, 1984).
- Gargan, John J. (ed.)(1997), *Handbook of Local Government Administration*, New York:

Marcel Dekker.

Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

Loi n° 82-623 du 22 juillet 1982 modifiant et complétant la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et précisant les nouvelles conditions d'exercice du contrôle administratif sur les actes des autorités communales, départementales et régionales.

Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les régions et l'Etat).

Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation(1982), *Démocratie locale*, No.20, Paris.

Morand-Deville, Jacqueline(2002), *A propos de la démocratie de proximité*, Paris.

_____ (2001), *Nouveaux territoires, nouvelles tutelles*, 5ème colloque international, Rabat: 1er et 2 mars.

New York City(1994), *New York City Charter*.

Norton, Alan(1994), *International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies*, Aldershot: Edward Elgar Ltd.

Sénat(2002), *Projet de loi constitutionnelle*, adopté le 6 novembre 2002 relatif à l'organisation décentralisée de la République, Paris.

今川晃(1993), 『自治行政統制論への序曲: 住民は何を統制できるか』, 東京: 近代文藝社.

汁山幸宣(1996), “分権型 システムへの 地方政府改革”, (財)地方自治総合研究所 [編], 「地方分権の 戦略」, 東京: 第一書林.

제2주제

제주의 ‘지방자치 시범도’를 위한 지역혁신체제 구축

권 영 호

(제주대 법학부 교수, 법학박사)

I. 머리말

노무현 대통령께서 지방으로 권한 이양을 언급한 후 민생경찰의 지방 경찰화의 문제가 제기되었고, 지방분권을 추구하여 헌법에 보장된 지방자치의 활성화를 기하고, 주민들의 참여욕구를 충족시켜 민주주의 이념의 실현에 충실해 보고자 하는 각 지방의 노력이 뒤따르고 있다. 특히, 제주도의 ‘지방자치 시범도’의 가능성이 언급된 후, 제주도에서는 지방분권의 시범지역의 가치와 국제자유도시 성공적인 추진의 필요성에 따라 지역분권 즉, 제주도의 자치능력 계발에 관한 논의가 활발하게 진행되고 있다.

‘지방자치 시범지역’에서의 지방자치와 지방분권의 개념은 동일한 의미인 것 같으나 엄격히 말하면 다른 의미를 내포하고 있다. 지방분권은 지방자치보다 폭넓은 개념으로 연방공화국 체제에서의 지방국 수준만큼의 권한을 지방에 배분한다는 의미를 포함하고 있다. 그러나 연방공화국 체제는 우리에게 다소 생소한 것으로, 우리 학계에서는 지방자치와 지방분권을 거의 동일한 개념으로 사용하고 있다.

논문은 논의를 나누어 우선 광의로 국제자유도시의 실현과 주민참여 정치의 가능성, 남북통일에 대비한 국가통치체제 전반에 걸친 조정 그리고 그에 따른 헌법개정과 제도정비를 전제로 하는 제주도의 입법권과 사법권 및 행정권의 향유를 목표로 하고자 한다. 그리고 협의로는 특별지방행정기관을 설립하여 기존의 지방자치단체와 유기적인 관계를 바탕으로 산적한 문제들을 해결하는 광역지방자치단체의 개혁을 중심으로 논리를 전개하였다.

이 발표는 우리 지역사회에서 지방분권에 대한 논의 바탕을 마련하여 도민의 공감대를 형성하여 미래 지향적인 지방분권제의 정착에 조금이나마 이바지함에 그 목적이 있음과 미완성임을 밝혀둔다.

II. 지방분권을 위한 체제의 구축

: 장기적 과제로서 헌법개정을 수반하는 지방제도의 개선

1. 지방분권의 의의

자본과 인간의 범국가적 유통현상은 종래의 국민국가기능의 변천을 요구하면서 국가하부단위의 역할의 증대를 요구하고 있다. 이는 분권화에 대한 요구와 맥을 같이 하는 것으로 즉, 국경이 점차 무력해짐에 따라 국민과 기업, 지방이 이제는 국가의 보호와 매개없이 직접 국제경제질서에 참여하고, 국가가 담당하던 기능을 지방, 기업, 사회단체 등이 대신할 것을 요구하고 있다. 세계화의 추세에 대응한 중앙정부는 작고 유연한 정부이며, 국가기능은 지방화되고 민영화되어 간다. 세계화로 인하여 국가가 독점되었던 결정권은 밖으로는 세계기구에, 내부적으로 하부단위로 분산되는 국가권력구조와 기능의 개편을 요구하고 있다. 따라서 중앙정부에 집중되어 있는 권력은 하향적으로 이동하는 경향을 가지고 있다.

분권화와 집권화란 전체와 부분의 관계에 있는 조직체 상호간의 권력관계를 지칭하는 정치적인 조직원리를 의미한다. 집권화는 권력을 중앙에 집중시키려는 경향을 의미하는데 비하여 분권화는 권력을 부분공동체에 분점시키려는 경향을 의미한다. 즉 집권화는 하부조직을 중앙으로 통합하게 하는 구심력을 의미하며 이에 대하여 분권화는 중앙으로부터 독립하여 독자적인 결정을 할 수 있게 하는 원심력을 의미한다. 전체조직과 부분조직 상호간에는 분권적인 경향과 집권적인 경향이 병존하는 것이 일반적이다. 다수의 국민을 가진 국가의 중앙 정부에서 모든 권력을 행사하도록 집권화하는 것은 현실적으로 불가능하며, 그 부분조직이 어느 정도의 의사결정을 하도록 하는 것은 불가피하다. 한편, 완전히 분권화된 국가는 더 이상 전체로서의 통합을 상실해 버리게 되며 전체와 부분의 관계는 단절되는 경향이 있다. 분권화는 중앙조직과 그 부분조직간의 상하관계를 본질적으로 포함하고 있기 때문에 완전한 분권화란 그 자체가 모순이다. 완전한 분권화는 상하관계의 해체를 의미하며 완전한 독립을 가져온다. 그것은 상하관계를 대등관계로 전환시킨다. 대등관계에 있는 조직상호간에는 비록 기능의 배분이 이루어지고 있다고 하더라도 분권화와는 무관하다. 모든 분권화된 기능은 개념상 필연적으로 중앙을 출발점으로 하고 동시에 도달점으로 한다. 분권화개념은 중앙이 공동체의 최고의 가치를 구속적으로 결정하고 하

부조직에 의한 이들의 수행에 어떤 방식으로든지 영향력을 행사할 수 있는 수직적인 계층구조를 전제로 해서만 생각할 수 있다. 국가공동체내의 결정권한과 업무가 중앙국가에 집중되어 있고 지방이 국가의 하부집행기관으로 존재하는 경우를 중앙집권적이라고 한다. 반면 반대로 지방에게 중요한 결정권과 업무가 이전되어 있는 국가형태를 지방분권적인 국가라고 할 수 있다. 이러한 지방분권의 의의는 위에서 설명한 변화하는 세계환경에의 적응이라는 측면 외에 중앙과 지방과의 상호간의 권력통제라는 법치주의 원리의 중요한 내용을 이룬다.

2. 국가의 형태와 지방분권의 정도

지방분권의 형태로 연방제도와 지방자치제도를 들 수 있다. 연방제도는 분권화된 구성단위에게 국가성을 인정하여 국가 속의 국가를 인정하는 제도인데 반하여 지방자치제도는 국가의 한 구성부분으로서 국가가 아닌 구성단위를 인정하는 제도이다.

연방국가의 가장 큰 특징은 구성단위가 국가라는 점에 있는데 구성국가가 가진 권력은 연방으로부터 전래된 것이 아니라 헌법에 의하여 승인된 고유한 것으로 본다. 구성부분이 국가로서의 성질을 갖는 것은 각 구성국가로 하여금 고유한 정치적인 형성의 여지와 헌법영역에서의 자기책임성을 보장한다. 그럼에도 불구하고 구성 국가는 주권을 갖지 아니하며 연방만이 주권을 갖는 것으로 본다.

단일국가는 국가들의 결합이 아니라는 점에서 연방국가와 구별된다. 대부분의 단일 국가들이 지방분권적인 조직형태를 취하고 있기 때문에 연방국가와 분권화된 단일국가의 구별이 항상 명확한 것은 아니다. 단일국가에서 지방은 국가가 아니며 그 권한은 국가로부터 전래된 것이다. 그럼에도 불구하고 단일국가에서 지방자치단체의 정치적인 독립성이 연방국가의 주와 같은 정도로 강하게 보장되어 있는 국가도 적지 아니하다(준연방국가: Quasi - Bundesstaat). 반대로 형식적으로 연방국가로 구성되어 있으면서도 헌법 현실에서는 고도로 중앙집권적인 국가도 있다 (부진정연방국가: unrechter Bundesstaat). 지방분권의 측면에서 본다면 단일국가와 연방국가의 구별은 상대적으로 연방국가의 지방분권 정도가 크고 지방자치에 의한 분권화는 정도가 미약하다고 단정하는 것은 타당하지 않다. 따라서 국가의 형태에 따라 지방분권의 정도가 결정되는 것이 아니라 국가 권력이 중앙과 지방 사이에 실질적 배분 정도라 할 수 있다.

3. 헌법개정을 수반한 국가통치구조의 변혁을 통한 자치권의 확대

우리나라에서는 일반적으로 지방분권의 내용으로서 행정기능의 분권화만을 언급하는 것이 보통이지만 국가의 기능을 입법, 행정, 사법으로 구분한다면 각각의 기능에 대하여 분권적인 경향을 찾아볼 수 있다. 변화하는 국제정세와 주민들의 다양한 욕구를 충족시키고 참여정치를 실현하기 위하여 우리나라도 국방, 외교 및 관세 등 전체 국민들에게 직접적인 영향을 미치는 국가사무를 제외한 분야에서의 국가사무의 지방이양이 절실하게 요구된다.

1) 입법기능의 지방분권

중앙과 지방사이의 입법권의 배분은 지방분권의 수준을 파악하는데 중요한 기준이 된다. 행정권과 사법권은 입법권에 종속적이거나 적어도 입법권에 의한 구속을 받기 때문이다. 중앙 입법기관의 법률 제정권이 증대할수록 입법기능은 집권화되고, 지방 입법기관에게 입법권이 이전되고 중앙의 입법기관과 독립하여 입법권을 행사하게 될수록 입법권의 분권화는 강화된다. 중앙의 입법기관과 지방의 입법기관이 경합적인 입법권을 가지는 경우에 중앙의 입법기관이 그 입법권을 많이 행사할수록 입법권은 집권화되며 반대의 경우에는 분권화된다. 그리고 지방의 중앙 입법권에 대한 참여 내지 영향력이 증가될수록 지방분권의 정도는 높아진다. 이러한 점에서 중앙의 입법과정에 대한 지방의 참여는 지방의 입법권의 미비를 보완하는 기능을 한다. 연방주의 국가에서 주가 행사하는 입법권은 그 자체로서 독립된 입법권의 행사라는 점에서 상당히 분권화되어 있는 것이 보통이다. 이에 대하여 주 내부의 지방자치단체나 단일 국가에서 지방자치단체가 행사하는 제한된 의미의 입법권은 국가의 입법권으로부터 전래된 것이고 국가의 위임에 의하여 행사된다는 점에서 입법권의 분권화정도는 매우 약한 것이 일반적이다. 단일국가의 지방자치단체라고 할지라도 예컨대 스페인의 경우처럼 지방자치단체가 사항적으로 독립된 입법권을 행사할 수 있도록 보장되는 경우에 입법권의 분권화경향은 현저히 강화되며 지방자치단체의 입법권은 연방주의국가에서 주에 근접하게 된다.

이러한 의미에서 볼 때 우리나라의 지방자치단체에 대한 이해에는 상당한 문제점들이 노출된다. 헌법 제117조는 지방자치단체에게 주민의 복리에 관한 사무를 수행하고 재산을 관리하며, 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있도록 규정하고 있다. 이에

근거하여 지방자치법 제9조와 시행령 제8조는 자치사무에 대하여 열거하고 있으나, 그 내용이 복지시설 운영이나 청소 및 오물 수거 등의 업무에 한정되어 있다. 또한 동법 제15조와 제20조는 조례위반에 대한 과태료를 정할 수 있는 권한을 규정하고 있으나 그 규정 범위나 강제이행절차에 미흡한 점이 있다. 이는 조례가 법률에 준하는 법규범이 아니라 행정입법으로 간주되던 중앙집권적 사고의 산물로 보고 있으며, 지방자치단체의 자치입법권을 일반적·범주적으로 제한하고 있기 때문이다. 지방자치가 본격적으로 실시되었음에도 불구하고 그 입법범위를 지나치게 한정하고 있는 지방자치법 제15조 단서조항이 입법 개선되지 않고 그대로 남아 있다.

따라서 지방자치단체의 입법권을 강화하기 위해서는 헌법 제40조의 국회의 입법원칙조항을 개정하여 지방자치단체에도 제한된 입법권을 부여하여 지방세와 지방입법위반자에 대한 벌칙조항을 강화하여 지방사무의 원활한 수행을 도모하여야 하며, 관련 규정인 지방자치법 제15조와 제20조도 개정되어야 한다.

2) 행정기능의 지방분권

입법기능이 일반적, 추상적으로 대상을 규율하는데 반하여, 행정권은 개별적, 구체적인 규율을 특징으로 한다. 행정권이 중앙정부에서 국가기관에 의하여 직접 행사하는 경우가 많을수록 집권화되고 반대로 지방에 의하여 결정되고 집행될수록 분권화 된다. 행정권이 지방에 의하여 행사되더라도 행정권의 행사내용이 중앙에 의하여 결정되고 지방은 단지 이를 집행하는 기능에 그치게 되는 경향이 강할수록 집권화 되고 반대로 행정작용이 중앙으로부터 독립적으로 행사될수록 분권화경향은 강화된다. 집권화 경향은 위임업무에서 그 전형을 찾아볼 수 있으며 분권화경향은 자치사무에서 가장 잘 나타난다.

그러므로 국제자유도시건설에 수반하는 다양한 행정업무의 효과적인 수행을 위하여 제주도를 자치사무 뿐만 아니라 검찰권 및 감사원과 같은 직무감찰과 회계감사를 하는 기관을 설치하고 국가사무를 독자적으로 추진 할 수 있는 지방행정기구로 육성하여야 한다. 물론 중앙정부의 법률적·후견적 감독을 배제함은 아니나 이는 사후 교정적인 역할에 그쳐야 하며 지방정부의 관할에 속하는 업무에 대하여는 지방정부의 기능을 존중하여 상호 협조관계를 유지하고 지원하고 지도하는 후견인으로서의 역할에 치중해야 한다.

3) 사법기능의 지방분권

모든 사법행정기능을 중앙의 사법부에서 행사하게 되는 경우에는 가장 강력한 집권화 경향을 나타낸다. 이에 대하여 사법행정기능이 심급별 또는 각 법원별로 이루어지는 경우에 분권화 경향은 나타나게 된다. 이러한 사법권의 분권화는 기능적인 분권화에 속하며 지방분권의 관점에서 본다면 각 심급이 국가기관에 속할 경우에 중앙집권적이라고 볼 수 있고 심급 중의 많은 부분이 지방의 기관에 속하는 경우에 지방분권적이라고 할 수 있다. 그러나 우리나라 사법제도는 대법원을 정점으로 하는 중앙사법기관에 권한이 집중되어 있다. 지방정치의 활성화를 위하여 지방의 입법권, 행정권의 강화와 더불어 지방에서 국가권력의 행사로 인한 국민의 권리 침해를 방지하기 위하여 사전 예방적 수단으로서 지방법원의 지방 기구화를 추진하여야 한다. 인사와 조직 및 재정의 독립성을 보장하여 재판관을 제외한 사법행정의 독자화를 이룩하고 지방에서 각 권력간 권력통제체도를 유지하여 주민의 권리보호에 만전을 기하며 대외통상과 인적·물적 교류에 기여하여야 한다.

III. 지방자치권의 확대를 위한 지역혁신체제의 구축

: 단기적 과제로서 지방자치권의 확대

1. 자치입법권을 통한 자치사무의 범위 확대

우리나라에서는 그 동안, 중앙집권적 법령체계를 유지하면서 지방자치제도를 운영함으로써 지방의회제도는 중앙정치의 종속변수로서 지방자치의 주체인 주민과 지방의정활동의 주체인 의원의 의사가 제도의 운영과 개선에 반영될 여지가 없었던 것이 사실이다. 따라서 지방의회의 정체성을 확보하고 지방자치제도 본래의 취지대로 운영이 활성화되기 위해서는 제도 개선이 필수적이다.

첫째, 정직하고 유능한 인사들을 지방의회로 유인하고 의원직을 명예롭게 여길 수 있도록 지방의원의 유급직화, 지방선거구제 개선, 지방의원 피선거권 조정, 및 철저한 선거공영제의 실시와 같은 의원 충원제도가 필요하다.

둘째, 지방의회가 집행기관에 대한 견제권을 강화하기 위해서는 지방의회 의결권의 범위를 확대하고, 단체장 인사권에 대한 견제체도를 도입할 필요가 있으며, 전문위원의 자격요건을 강화하고 직무를 법제화하여 전문성을 높이는 일과 아울러 지방의회 사무처 인

사권을 독립시키되 지방의회 직렬을 신설하는 것이 중요하다.

셋째, 지방의회의 역할을 강화하기 위해서는 조례입법범위의 확대가 무엇보다도 필요하다. 국가-지방자치단체간 합리적인 권한배분에 근거하여 자치사무범위를 확대하고, 지방자치단체연합체의 법령제·개정에 대한 의견제안제도의 실효성을 제고하며, 지방자치법상 조례의 입법범위를 제한하고 있는 지방자치법 제15조 단서, 제9조2항 단서, 지방세법 제3조를 개정하고, 국가가 법령을 제·개정할 경우 법상 규정된 사무배분원칙과 기준을 입법원칙으로 적용할 수 있도록 의무화하여야 한다.

1) 기관위임사무의 대폭 정리

기관위임사무 그 자체는 국가 또는 시·도 사무로 유보하면서 국가기관의 장에게 위임하는 것이기 때문에 많은 문제점을 안고 있다. 그 관리·집행에 대하여 지방자치단체장을 국가의 강한 통제·감독 아래에 두고 있으며, 지방자치의 본질에 근거하여 지방자치단체에 보장되어 있는 지방자치권을 기관위임사무에 관한 한, 대폭 제약하고 있는 것이 현행법제의 특징이다. 기관위임사무는 지방자치권을 침해하는 제도이기 때문에 그 폐지 내지는 대폭 축소를 논하는 견해가 유력하므로 이를 통하여 자치사무의 확대가 필요하다.

기관위임사무는 전국적 통일성·공평성의 확보, 국가와 지방사무의 공동처리의 필요성, 국가가 일선행정기관을 신설하는 것이 비효율적이라는 등을 이유로 적극적으로 활용되어 왔다. 원래 기관위임사무는 지방자치단체의 사무를 국가에 유보하면서, 그 지휘·감독 아래 지방자치단체의 기관을 통하여 집행시킨다고 하는 중앙집권적 성격이 강한 제도이며, 이러한 성격은 현재까지도 기본적으로 변하지 않고 있다. 따라서 현행 기관위임사무제도는 기본적으로는 폐지 내지 대폭축소의 방향으로 검토하되, 전국적 통일성·공평성의 확보와 지방사무의 공동처리에 대해서는 기관위임방식과는 다른 방식으로 해결하여야 할 것이다. 그러므로 기관위임사무의 신설은 엄격하게 규제하고 현재의 기관위임사무는 사무배분의 원칙과 기준에 따라 그에 관한 법령들을 정리하고 그 합리화를 추진해 나가야 할 것이다.

2) 국가관여수단의 법정화

(1) 현행법상 국가의 관여수단

지방자치법상 지방자치단체에 대한 국가관여의 수단은 조언, 지원, 시정명령, 감사, 재의요구, 제소, 보고, 승인, 직무대행자 지정, 지방자치단체조합 설립명령 등이 있다. 사무

배분은 권한을 배분하는 것이기 때문에 사무수행에 있어서 자치단체의 자율성이 보장되고 있다. 그러나 국정의 통합성과 개별법의 입법취지에 따라 지방자치단체가 의무적으로 행·재정적인 절차를 밟아야 하는 사무가 있다. 또한 권한을 이양하였다고 해도 지방자치단체가 결과를 산출해야 할 의무가 부과되는 사무가 있다.

이 발표에서는 국가관여의 문제점과 범위를 살펴보고 지방자치행정에 대한 국가관여를 법정화함으로써 무분별한 관여를 한정하기 위한 대안을 제안하고자 한다.

(2) 국가관여의 문제점

현행법상 국가의 행정청에 의한 국가관여의 문제점은 다음과 같다. 첫째, 지방자치단체에 대한 국가의 관여관할청에 관한 일관성 있는 규정이 결여되어 있다. 둘째, 지방자치단체는 종합행정기관이므로 사무와 관련된 관할 중앙부처가 개별법에 의하여 관여를 정하고 있어서 상당 분야에서 관여가 중복되고 있으며, 관할 중앙부처간 이해대립으로 지방자치단체가 어려움을 겪을 수 있다. 셋째, 지방자치단체에 대한 효율적인 국가관여를 위한 체계적이고 전문적인 국가관여방식이 제도화되어 있지 않다.

따라서 이러한 문제점들을 해결하기 위해서는 첫째, 이양사무에 대한 국가의 관여범위는 불가피한 경우에 한하여 법으로 정하여 허용된 최소한도에 그치도록 한다. 둘째, 지방자치단체의 사무집행에 관하여 국가는 허가, 인가, 승인 등 관여나 기관, 직원 관련 규제를 하고 있는데 이는 국가의 통일적이고 공평한 행정서비스수준을 유지, 달성하기 위하여 설계된 제도이다. 그러나 이것이 지나치면 지방자치단체의 사무처리의 자주성, 종합성, 효율성을 저해하고, 사무의 간소화 요청에도 반하기 때문에 규제는 적극적으로 완화하여야 할 것이다.

따라서 지방자치단체의 자치권을 보장하고 지방자치단체에 대한 국가관여의 한계를 명확하게 하기 위해서는 국가관여의 기준을 별개의 조문으로 정하고 모든 관여수단에 적용될 수 있도록 하여야 한다. 이를 위해서는 관여수단의 배열에 있어서 비례의 원칙을 명확히 하기 위하여 자치권에 대한 침해의 강도가 낮은 관여수단으로부터 강도가 높은 관여수단의 순으로 체계화하고 이를 법정화할 필요가 있다.

3) 정부입법과정에 대한 의견제출제도의 개선

정부입법과정에 대한 지방자치단체 또는 그 연합조직의 참여는 의견 반영을 위하여 정부의 법령안 입안초기단계부터 의무적으로 협의하여야 하며, 제출된 의견은 반드시 소관

부처에 통보하여 그 처리결과를 통보받을 수 있는 체제가 제도적으로 마련되어야 만이 실효성을 담보받을 수 있을 것이다.

이와 같이 정부입법과정에 대한 지방자치단체 또는 전국적 연합조직의 참여가 유효하게 기능하기 위해서는 정부가 입법 관련 정보와 입법 예고한 법령안 및 지방자치단체 또는 그 연합조직의 의견제출대상 법령안을 가능한 한 빠른 시일 안에 전달할 것을 의무화해야 할 것이다. 또한 이에 대한 지방자치단체 또는 그 연합조직, 관련 단체의 의견도 제한된 시간 안에 법령안 주관기관에 제출되어야 할 것이다. 이를 위하여 지방자치단체의 전국적 연합조직은 입법개선 현안과제에 대하여 관련 지방자치단체의 의견을 사전에 협의·조정·취합해 둘 필요가 있다. 이것과 별도로 지방자치단체 연합조직은 법령 등의 집행에 있어서 현실적인 운영경험 등에 기초하여 문제점에 관한 정보를 관계 정부부처 및 국회 소관위원회에 적극적으로 제공하여야 한다.

2. 사무의 구분 및 배분의 실효성 확보

개별법 수준에서 자치입법을 활성화시키기 위해서는 헌법상 지방자치이념을 최대한 보장하는 차원에서 전국최저기준입법(national minimum legislation) 방식을 활용하는 방안을 검토할 필요가 있다. 지방자치단체별로 자율성과 다양성을 살려나갈 필요가 있는 분야를 중심으로, 국가적 수준에서의 입법을 전국적 기준(national standard)으로 삼아 그 법의 취지에 반하지 않는 범위 내에서 조례를 제정할 수 있도록 위임하는 방안을 강구할 필요가 있다. 특히 사무배분의 합리성과 실효성을 확보하기 위해서는 사무처리주체에 따른 사무구분이 법령에 명문화되어야 한다.

사무구분 및 배분을 위한 입법의 기본방향으로는 첫째, 사무구분을 명확히 하고 그 체계를 재정비한다. 법령규정형식만으로 사무의 구분을 명확히 할 수 있도록 하고, 기관위임사무를 대폭적으로 정리하고, 단체위임사무를 폐지하는 대신 공동사무 신설을 검토하는 등 사무구분의 체계를 재정비하여야 할 것이다.

둘째, 사무배분의 실효성을 확보하기 위하여 원칙과 기준을 보다 구체적으로 제시하여 국가-광역자치단체-기초자치단체간 사무를 배분하게 하며, 가능한 한 단위사무까지 법령에 구체적으로 명문화하여 사무배분의 실효성을 확보하도록 한다. 아울러 지방자치단체의 특수성 또는 차별성을 살릴 수 있도록 사무배분체계도 기존의 시·도와 시·군 및 자치

구간의 사무배분에서 특별시·광역시와 자치구, 도와 시·군간의 사무배분으로 구분한다. 현행 「중앙권한지방이양촉진에관한법률」 제2장에서는 지방이양 및 사무배분의 기본원칙을 3개조로 규정하고 있으며, 지방자치법에서도 사무처리의 기본원칙, 지방자치단체의 사무범위, 시·도, 시·군·구의 사무배분기준, 국가사무의 기준 등이 동법 제8조~제11조까지 규정하고 있다. 그러나 법이 일반법이어서 법령 제·개정시 지방이양 및 사무배분의 기본원칙이 존중되고 있지 않으며, 선언적 의미만 갖고 있을 뿐이다. 따라서 중앙권한지방이양촉진에관한법률 중 지방이양 및 사무배분 원칙과 지방자치법상의 사무기준 등을 특별법으로 제정하여 법령제·개정시 국회와 중앙부처가 기준과 원칙을 특별법에서 정한 입법에 반영하도록 의무화하는 방안이 있다.

3. 경찰과 환경 등 국가업무 분야의 지방이양 및 지방자치제도의 개선

1) 경찰 및 환경 등 국가업무의 지방이양

현재 중앙정부가 관장하고 있는 업무 중 지방으로의 이전이 검토되고 있는 대표적인 업무가 민생경찰에 관한 것이다. 지방경찰청이 행하는 작전, 송무 등과 같은 중앙정부 관장 업무를 제외한 나머지에 대하여 지방 경찰화를 꾀하고 있다. 이는 우리 헌법과 지방자치법이 보장하고 있는 지방자치제도의 본질에 비추어 볼 때 당연한 결론이며, 매우 고무적인 일이다. 전투경찰과 같은 작전병력과 전국적인 범죄 그리고 국헌 문란 행위를 조사·수사하는 경찰 및 해양경찰의 국가경찰과 그 외의 업무를 담당하는 지방 경찰로 이원화하여야 할 것이다. 또한 지방자치단체로 이양될 중요한 업무 중의 하나가 환경 문제이다. 환경은 주민의 복리에 관계되는 가장 기본적인 지방사무의 일종이므로 환경부는 환경정책의 수립과 계획에 중점을 두는 부서로 전환되어야 할 것이다.

2) 현행 지방자치제도의 개선

(1) 업무일원주의의 채택

지방자치단체의 업무를 자치사무와 위임사무로 구분하는 것은 19세기의 입헌군주제하에서 국가와 사회를 구별하는 사상의 유물로서 오늘날 민주국가에서는 의미가 없다. 현행 헌법이 주민의 복리에 관한 모든 사무를 지방자치단체의 자치사무로 규정하고 있는데 반하여 하위법이 자치사무와 위임사무로 구분하여 달리 취급하고 있는 것은 입법자의 재

량을 넘는 것으로도 볼 수 있다. 따라서 지방자치단체가 처리하는 모든 사무는 지방자치단체의 자치사무로 보는 것이 타당하다. 이는 독일과 영미의 많은 주에서 채택하고 있다.

(2) 지방자치단체의 인사고권의 확립

지방분권의 실현을 위해서는 자치권의 주요 내용인 지역고권, 조직고권, 재정고권, 계획고권, 인사고권 등 전반에 걸친 재검토가 필요하나, 우선 지방자치단체의 자율성을 저해하는 인사고권의 문제에 대하여 검토해 보고자 한다. 지방자치법 제101조는 부지사·부시장·부군수·부구청장을 정무직 또는 일반직 국가공무원으로 보하고 행정자치부장관을 거쳐 대통령이 임명하도록 하고 있다. 그러나 일본지방자치법 제161조와 독일 헤센주 지방자치법 제39조 1항 등에서 보여주듯 외국에서는 이들 부단체장에 대하여서도 선출제도를 택하고 있다. 이는 지방자치단체의 장의 유고시 주민의 의사와는 무관한 행정직 공무원이 지방자치단체의 장의 직무를 대행할 수 있는 현행제도를 개선할 필요성이 있다는 것을 의미한다. 따라서 자치단체의 장과 부단체장이 자치사무에 대해 공동으로 책임을 지는 제도로 개선함으로써 자치사무에 대한 책임행정을 기대할 수 있고, 지방선거에 있어 러닝메이트제를 도입함으로써 부단체장의 자치사무에 대한 도덕성과 책임성을 요구하여야 한다. 또한 지방자치단체에 국가공무원을 배치하도록 규정한 지방자치법 제103조를 개정하여 지방자치단체에 근무하는 공무원의 신분을 일원화 할 필요성이 있다.

IV. 결 론

지방자치권의 확대에 대한 안보논리, 재정자립도논리, 지방색논리, 역사논리와 소국논리 등의 반대론은 이제 그 이론적 적합성을 찾아보기 힘들다. 급변하는 세계정세에 대응하고 국토의 균형적인 발전과 국가의 미래에 적응하고, 특히 제주의 입장에서는 국제자유도시를 성공적으로 추진하기 위하여서는 지방자치권 확립이 국가발전의 시금석이 될 것이다. 이러한 측면에서 제주도를 지방자치의 시범도로 지정하여 지방자치의 발전을 위한 모델을 창출해 보는 것이 제주도만의 과제가 아닌 국가적인 과제로서 중요한 의미를 가진다.

지방자치의 발전을 위해서는 위에서 언급한 바와 같이 많은 과제들이 있고 법률적·제도적·이론적·정서적으로 풀어야 할 문제들이 있다. 이러한 문제들은 시간을 두고 차근

차근 풀어 나가야 하겠다. 장기적으로는 제2장(II)에서 설명한 바와 같이 입법권과 같은 통치권의 일부분도 지방자치단체의 권한으로 인정하여야 하겠으나, 이러한 문제를 해결하기에는 풀어야 할 숙제가 너무나 많기에 우선 제3장(III)에서 언급한 내용들을 우선적으로 해결해 나가야 하겠다. 국가의 통치구조 전반에 걸친 법규들을 제·개정하여야 하고 제도 전체적인 통일성을 기해야 하기에 다음과 같이 제안해 본다.

지방자치단체의 사무일원화와 국가사무의 제주도로의 이양을 위하여 가칭 “제주청”이라는 특별지방행정기관의 설립을 제안한다. 지방자치단체의 권한강화와 제주 국제자유도시 전략은 동북아경제협력권 구상과 관련된 국가적 차원의 발전전략인 동시에 지역경제활성화 전략으로 모색되었다. 그러나 제주국제자유도시의 출범 이후 비록 오랜 시간이 경과한 것은 아니지만 아직 만족할 만한 성과나 그 전망이 보이지 않는다. 특히 최근에 추진되고 있는 동북아 비즈니스 중심국가 추진계획과 맞물려 제주국제자유도시 전략은 단지 기존의 관광중심도시로의 발전전략으로 그 위상과 역할이 제한되어버릴 것이 아닌가 하는 회의감도 든다. 지방화 과제나 국제자유도시의 성공은 정부의 끊임없는 관심과 육성·지원에 의한 지원 여부에 달려 있다고 본다. 그러나 현재의 제주도청이나 국제자유도시개발센터의 인력과 경험으로는 과감하고 계획적인 지방화 작업에 어려움이 많을 것이다. 지방자치권의 확대를 위해서는 재량권과 효율성을 담보하고 그 실행의지가 능동적으로 실천될 수 있도록 과거 국제자유도시 개발 연구논문에서 제시되었던 대통령 또는 국무총리 산하의 ‘제주국제자유도시개발청’의 설립제안을, 개발과 더불어 도정 전반에 걸친 관리 및 운영을 위한 “제주청”의 설립으로 대신하여야 한다고 본다(정부조직법 제3조, 제6조 참조). 이 기관에서는 제주도와 관련된 또는 제주도에서 시행하는 모든 국가사무(특히 영사업무, 환경업무, 해양수산업무 등)를 관련부서의 협조 하에서 전권적으로 행사하고 법령입안 등을 계획·집행할 수 있어야 한다. 또한 이 부서는 제주도가 자립능력이 있을때까지 한시적으로 운용하면 별 무리가 없을 줄 안다.

마지막으로 이러한 국가조직의 개편 이외에도 지방자치권의 확대를 위해서는 도내 교육기관, 언론기관, 금융기관, 각 사회단체의 자율성이 전제되어야 하며, 무엇보다도 도민들의 적극적인 참여의지와 중앙정부와 타 지역주민들의 공감대 형성을 위한 노력이 선행되어야 할 줄 믿는다.