

이달의 칼럼

지방분권을 생각한다



송희성

- 前 수원대학교 법대학장, 행정대학원장
- 논설위원
- 법무법인고문

지금 정계기타사회의 여러 분야에서 개혁논의가 행하여지고 있고, 그 중심은 나라의 권력구조와 기본권에 관하여서임은 잘 알려져 있다. 나는 기회 있을 때 마다 이 문제들에 대하여 언급하여 왔는바, 지면관계상 권력구조에서 대통령제와 내각책임제 및 기본권보장문제에 관하여는 다른 기회에로 미루고, 여기서는 지방분권에 관하여서만 생각해보기로 한다. 지방분권은 지방자치의 의의·기능면에서 그것은 확대 인정되어야 한다는 것에 거의 이론이 없다. 지방자치는 「주민의 이해적일은 주민자신이 결정」하는 것이 이치에 맞고, 그것은 「풀뿌리 민주주의」가 된다는 점에서 보아 교과서상으로 부정하는 견해는 없다. 되돌아 보건대, 우리나라에서 이 지방자치는 제도본래의 기능을 실현하는 면도 있었으나, 「국가 통일적·능률적 경제 성장」에 걸림돌이 되는 면도 있었고, 복에 대한 효율적 방어에 지장이 된다고 생각되어 근 20년 이상을 그 실시를 유보해오다가 1990년 초부터 다시 실시하여 지금에 이르는 것은 모두가 알고 있는 사실이다. 그리고 오늘날 실시되고 있는 지방자치는 다소의 부작용도 없지 않으나 비교적 지방 실정에 맞는 「질서행정」과 「복지행정」을 수행하고 있다고 평가되고 있다. 이런 지방자치가 꾸준히 실시되고 있는 동안 계속 문제된 것은 중앙정부와 지방자치단체(특히 상급지방자치단체)간의 사무·권한 획정에 관하여서이다. 돌이켜 보건대, 그동안 지방의회의 조례권 확대는 꾸준히 계속되어왔다. 그러나 이번 개혁에서는 거의 「연방국가」에 가까운 「지방자치제

도」를 채택하고자하는 것이 지방분권을 강화하자는 주장자들의 핵심내용인 것 같다. 대통령의 탄핵사건을 계기로 정치적·법정으로 과도하게 대통령내지 중앙정부에 집중되어 있는 권한을 그 남용을 방지하기 위하여 헌법차원에서 「지방자치단체」에 분산시키는 개헌을 하자는 것이다. 이것은 정치공학·법리의 면에서만 보면 「지방자치단체의장」 및 「지방의회」의 권한을 확대·강화시키지는 결론으로 귀착된다. 구체적으로 다시 말하면 현재 대통령의 권한 사항 중 국가적 통일을 요구하는 국방·외교·경제·사법 등의 업무(권한)사항 외에는 지방자치단체의장에게 이양(移讓)하고 국회가 법률로 정하도록 하고 있는 것도 국가가 전국을 통일적으로 규율필요가 있는 경우를 제외하고는 지방의회의 조례로 정하도록 하자는 것이다. 미국·독일 등 연방국가에서는 지방자치단체의 의회가 제정·시행하는 법(우리나라로 말하면 조례)이 분야에 따라 중앙정부의 의회의 법률과 동일효력을 갖게 하는 경우가 있다. 굳이 대통령에게 권한을 집중시킬 필요가 없고, 그 권한의 남용할 가능성이 있고, 대통령이 물리적으로 전부 타당성 검토가 불가능해 사항은 정치적으로 「지방자치단체의장」에게 넘기는 것이 비교적 가능할지 모른다. 그러나 국회의 법률제정권을 대폭 지방의회에 넘기는 것은 국회소관사항으로 정치적으로 매우 어려울 것이다. 물론 국회의원들의 정치적인지로 가능할 수도 있으나 이것이 가능할 때 「지방자치단체의 의원」이 법률과 다른 「조례제정」의 능력이 다시 시비거리가 될 것이다. 이상 살펴보거니와 「지방자치단체」의 권한강화는 정치인의 지혜와 타협이 절실하게 요구되는 것이다. 다시 말하거니와 이 문제는 「정치공학」의 문제로서 정치인들이 기존 제도를 개혁해보려는 혁명적 의지가 필요하다. 구체적인 심도있는 검토없이 「대통령의 권한남용」을 지방분권으로 방지 할 수 있다는 주장은 공염불이다.

다시말하면 대통령내지 중앙정부의 권한을 상급지방자치단체의 장내지 그 의회에 넘기는 것은 대통령의 결단만으로 되는 것이 아니고, 「대통령의 중심」 또는 「법률에 의한 행정구조」의 근본적 변화를 가져오는 것으로 대통령과 국회의 '대승적 변화'가 요구되는바 그것이 어렵다는 생각이다. 아무리 당위성을 가지고 있다 하더라도 현실정치의 구 관행에 물들어 있으면 변경하기가 어렵지 않겠는가. 아무쪼록 기술적으로 어렵더라도 지혜를 모으고 타협에 의하여 실현의 노력을 하여주기 바란다.