

권두언

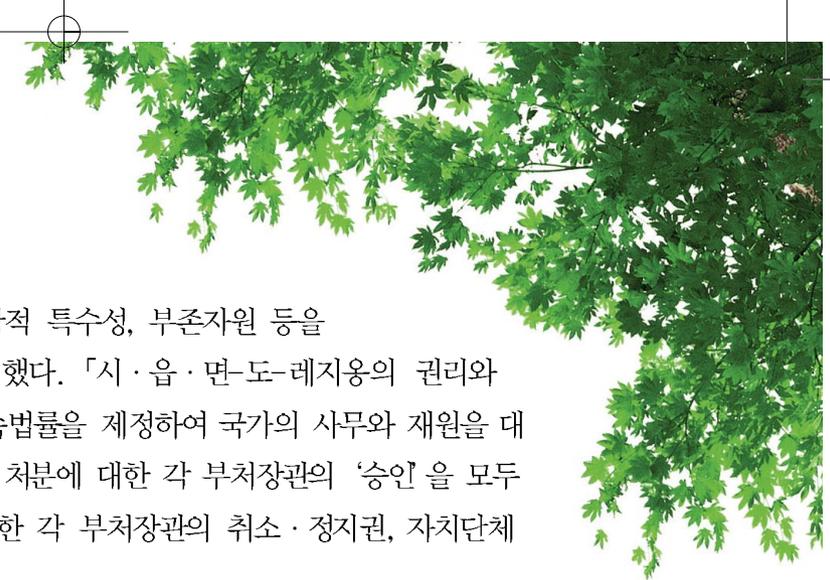
지방분권의 실효성을 확보하자



정세욱 | 명지대학교 명예교수

‘프랑스의 조직은 분권화된다.’ 프랑스헌법 제1조제1항후단은 프랑스가 지방분권국가임을 분명히 하고 있다. 이를 담보하기 위해 프랑스헌법은 ‘제12장 지방자치단체’ 10개조(제72조~제75조의1) 중에서 해외식민지의 지방자치단체에 관한 6개조(제72조의3~제75조)를 제외한 4개조에 지방분권과 주민참여에 관해 상세히 규정하고 있다. 그 중요한 내용은 자치단체의 종류(시·읍·면(communes), 도(departements), 권역자치단체(regions) 등), 자치단체의 모든 권한에 속하는 사항의 자주적 결정권, 지방의회에 의한 자치행정권과 자치입법권, 지방자치단체 간의 일체의 감독금지, 자치단체에 대한 국가대표·정부위원의 행정적 통제 금지(이상 제72조), 지방의회에 대한 주민의 청원권, 주민발안·주민투표, 특별지방자치단체 설치 시 주민의견청취, 자치단체의 구역변경 시 주민의결존중(이상 제72조의1), 자치단체의 과세자주권, 예산의결권, 지방에 대한 국가의 권한이양 시 국가예산에 계상되어 있는 당해 사무관련재원의 동시 이양, 자치단체의 경비 증가를 요하는 권한의 부여 또는 확대시 재정지원의 증액(이상 제72조의2) 등이 있다.

1970년대까지만 해도 서유럽국가 중 가장 강력한 중앙집권체제를 유지해 온 프랑스가 '80년대에 들어서면서 이처럼 과도한 지방분권국가로 급선회한 이유는 세계화·지방화 추세에 대응하기 위해서였다. ‘국경 없는 무한경쟁시대’에 접어들면서 국가가 경쟁력을 가지려면 지역별 특성을 고려한 지역경제개발정책을 수립·추진해야 하는데, 중앙정부에 의한 획일적 행정체제로는 어느 지역의 특성도 살릴 수 없고 결국 냉혹한 국제경쟁에서 낙오될 수밖에 없다는 위기의식에 따른 것이었다. 이에 중앙정부는 전국에 걸쳐 통일적·획일적으로 처리해야 할 사무에 대한 결정권만 남겨두고 그 외의 사항에 대한 결정·처리권한을 모두 지방으로 넘겨 지



방정부가 그 지역의 지리적 이점, 지정학적 특수성, 부존자원 등을 고려하여 지역정책을 결정·집행하도록 했다. 「시·읍·면-도-레지옹의 권리와 자유에 관한 법률」(1982년)과 일련의 후속법률을 제정하여 국가의 사무와 재원을 대폭 지방으로 이양했고, 자치단체의 결정·처분에 대한 각 부처장관의 ‘승인’을 모두 폐지했다. 자치단체장의 명령·처분에 대한 각 부처장관의 취소·정지권, 자치단체장에 대한 직무이행명령권도 없었다.

그러나 1980년대 세계화·지방화의 격랑이 온 지구상에 몰아칠 때에도 우리나라는 지방자치를 실시하지 않다가 범(汎)국민적 민주화 요구에 떠밀려 1988년에 겨우 지방자치법을 전면 개정했고, 1990년대에 들어서야 지방의회 구성, 자치단체장 직선을 했다. 하지만 지방자치가 전면 실시된 지 어언 17년이 지났지만 아직도 중앙집권체제는 그대로 유지되고 있다. 자치단체의 장과 의원을 선거로 뽑게 된 것 외에는 거의 달라진 게 없다. 국내외 정세는 하루가 다르게 급변하고, 국가 간의 경쟁은 더 치열해지고 있는데 우리나라는 아직도 중앙정부가 모든 권한을 움켜쥐고 있는 것이다.

자유민주주의국가의 기본이념은 ‘분권과 참여’이다. 지방분권은 민주주의 이념인 ‘자유, 휴머니즘, 인간다운 삶의 추구’를 구현하기 위해 요구된다. 자유는 ‘국가(중앙정부)로부터의 자유’(Freiheit vom Staat)를 의미하므로 ‘위로의 집권화’를 배격하고 가능한 한 주민 가까이 있는 지방정부로의 분권화, ‘아래로의 분권화’를 지향한다. 중앙정부는 지방적 사무를 지방에 넘겨주고, 지방에 대한, 재정적·기술적 원조 등 비권력적 통제에 그쳐야 한다. 중앙과 지방간의 관계를 권력적 감독관계가 아니라 기능적 협력관계로 정립해야 한다. 자치단체를 중앙정부의 간섭과 통제로부터 멀리 하고, 주민 가까이 가져다놓아 주민참여를 통하여 ‘주민에 의한, 주민을 위한 주민자치’를 실현해야 한다. 자치단체는 중앙정부보다 주민의 접근성, 대응성 면에서 우월하므로, 공공서비스 공급주체로서의 효율성과 수요자인 주민만족도가 높아 ‘근린 민주주의’를 구현할 수 있다.

자치입법권의 범위를 정상화하고, 조례위반자에 대한 형사처벌규정을 둘 수 있게 하며, 필요한 행정기구의 편성 및 공무원의 정원·직급을 자주적으로 정하도록 해야 한다. 각 부처장관의 사전승인도 모두 폐지해야 한다. 국가와 지방간의 사무배분비율에 맞도록 재원배분비율을 조정해야 한다. 프랑스의 지방분권체제는 많은 국가의 모델이 되고 있는 만큼 지방분권화를 도모하는데 준거로 삼아야 할 것이다.