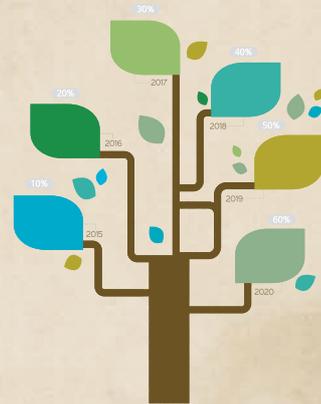


자치분권의 정향(正向)을 고대하며



최진혁

충남대학교 자치행정학과
교수



우리나라 헌법은 제8장에서 지방자치의 기본원칙과 그 보장을 규정하고 있고, 이를 근거로 지방자치법을 마련하여 지방자치를 통한 민주주의 국가를 지향하고 있다. 즉, 국가로부터 자치권을 부여받아 일정한 독립적 성격을 갖는 지방자치단체가 주민대표기관인 지방의회를 두어 그 지역 내의 공공사무를 지역주민의 자발적 참여를 전제로 하고 있다는 것이다.

여기에서 우리는 ‘분권과 참여(decentralization and participation)’의 논리가 배태되고 있는 자치분권의 요체를 확인할 수 있다. 결국 지방자치는 주민참여를 통한 아래로부터의 민주주의를 구현하고, 국가의 법인격을 부여받은 자치단체의 자율과 책임을 동반한 행정업무 수행을 전제로 하기 때문이다.

그동안 시행착오를 겪으면서 진행되어온 우리나라의 지방자치가 이제는 정부수립 후 35년여의 귀중한 경험과 교훈을 토대로 새로운 자치분권으로 지방자치를 재설계해야 하는 상황에 이른 것이다. 그런 배경에서 자치분권의 바른 길잡이로서의 패러다임 전환이 필요할 것 같다.

우선, 우리가 추구하는 지방분권이 대한민국이라는 민주공화국을 천명한 단일국가라고 한다면

헌법이 규정하는 국가의 통일성 내에서 243개 지방자치단체의 다양성과 자율성을 보장하는 것이라 할 수 있다. 따라서 자치단체의 자율성을 해치지 않는 범위 내에서 국가의 일정한 감독과 지방자치단체의 자율과 책임성을 강조하게 된다. 그런 측면에서 지방분권의 실현은 다음 3가지 조건을 존중할 때 이루어진다고 볼 수 있을 것이다.

첫째, 국가사무와 구별된 지방사무가 존재해야 한다. 그리고 지방자치단체의 사무는 '지방의회의 자유로운 결정에 의해서 처리할 수 있다'고 규정할 수 있어야 한다. 이는 지방자치단체의 사무는 법률에 별도로 규정을 하지 않는 한 해당 자치단체의 이해에 관한 모든 사무(주민의 복리에 관한 모든 사무)가 지방자치단체의 자치사무로 된다는 것을 의미하는 것으로 볼 수 있다.

둘째, 지방분권이 실현되려면 지방사무가 중앙정부로부터 독립된 지방기관에 의하여 책임있게 수행되어야 한다. 즉, 중앙정부의 영향력 지배하에 자치단체의 기능이 상실되어서는 아니 되고, 자치단체가 그들의 책임성을 완전히 행사할 수 있어야 한다는 것이다. 그러기 위해 지방자치단체가 재정자치를 행사할 법인격을 부여받아야 하고 주민의 의해 선출되어야 하는 것이다. 이는 국가로부터 자치권을 부여받아 일정한 독립적 관계를 추구하여야 한다는 논리인 것이다.

셋째, 자치단체의 자율적 관리가 보장되어야 한다. 다시 말해 중앙권한에 독립적으로 존재하는 지방기관은 그들의 기능을 행사하는데 있어 실제의 자치를 혜택받고 누려야 한다는 것이다. 이러한 기능적 독립성은 지방사무의 자치행정을 자연스럽게 허용하게 되어 자치분권의 틀을 제공하게 되는 것이다. 요컨대 주민에 의해 선출된 기관에 의한 자유로운 행정(관리)이 되어야 하는 것이다(분권화된 행정구현).

이를 토대로 우리가 추구하는 자치분권은 대한민국 민주공화국 단일국가로서 '일정한 지역과 주민을 기초로 하는 공공단체가 일정한 국가(중앙정부)의 감독(국가와의 협력) 하에 그 지역 내의 공공행정사무를 국가가 부여한 자치권을 가지고 지역주민의 의사에 따라 주민이 선출한 기관을 통하여 주민의 부담으로 처리하는 과정으로써 지역발전과 국가발전에 기여하는 것'으로 받아들여져야 한다.

여기에서 자치분권의 본질을 구성하고 있는 요인은 무엇이고, 이러한 요소들이 어느 방향에서 어느 수준에서 어떻게 변화하게 될 때 자치분권이 활성화될 수 있는지에 대한 논의를 전개할 수 있어야 한다. △일정한 지역과 주민, △공공단체(지방자치단체), △국가(중앙정부)의 감독(중앙통제) : 공동협력(국가의 협력), △공공행정사무 : 공동문제(자치사무), △자치권, △(지역주민의 의사에 따라) 주민이 선출한 기관, △주민의 (자기)부담(자주재정), △자기처리(주민참여) 등의 요소가 중요하게 제기되는 이유이다.