

자치분권개헌과 주민자치

김 찬 동

충남대학교 자치행정학과
교수



최근에 헌법개정에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있다. 헌법개정에 대한 논의는 정부수립 70주년을 맞아서 미래의 또다른 70년을 위한 새로운 국가 틀만들기로서의 의미도 있고, 지난 70년간 국가운영의 경험으로 볼 때, 문제시 되었던 중앙집권적 정부운영방식으로 인한 국정낭비, 비효율, 제도마비현상 등으로 인해 자치분권적 정부운영방식으로서의 패러다임 전환이 요구되는 것이라고 할 수 있다.

특히 최근에는 한국의 국가운영시스템이 과연 헌법이 상정하고 있는 주권재민의 나라인가, 민주공화정인가에 대한 의문을 던지는 경우가 많고, 최근의 국정농단사태를 보면서, 한국의 헌법이 실질적으로 기능하지 않는 이유가 무엇이고, 그 원인이 어디에서부터 비롯되는가에 대한 논의가 활발하다.

이에 대한 원인으로서는 제왕적 대통령제, 중앙정부 우월적 정책운영, 중앙정당의 비민주적 공천권, 정경유착, 검찰의 비독립성, 언론의 편향성, 시민성의 참여부족 등이 지적되고 있다.

국가의 공공성회복과 정의와 윤리의 회복, 민주공화적 가치를 회복하기 위한 제도, 중앙정부와 지방정부의 관계개혁, 주권재민과 지방자치의 헌법가치를 실질적으로 회복하기 위한 헌법개정의 노력이 이미 10여년 전부터 지속되어져 왔다. 그래서 몇 가지 헌법개정의 대안이 이미 제시되어 있다. 국회 특별위원회의 헌법개정논의라든지, 시민단체의 헌법개정논의 등도 나와 있고, 국회에서 여야를 초월해서 헌법개정 논의도 진행되고 있다고 한다.



여기서는 이 모든 논의들 중에서 주권재민의 관점에서 주민자치와 관련된 부분에 한정해서 생각해 보고자 한다.

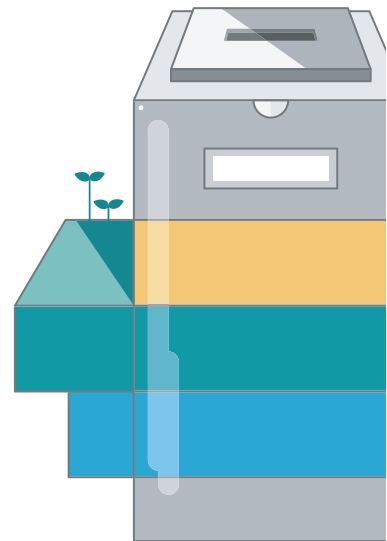
주권재민이라고 하면, 국가의 주권은 국민으로부터 나온다 라고 하는 것이다. 그래서 국민이 선거를 통해서 국회의원을 선출하고, 대통령을 직접 선출하는 것을 민주주의의 진전이라고 생각한 것이다 그런 의미에서 제헌국회의 형성과 국민이 선거권을 행사하고 자신을 대표하여 국가를 다스리는 국회의원을 선출한 것이다. 제헌국회에서 대통령은 국회에서 간선으로 선출하는 것이었고, 유신정권이후도 대통령을 직접 국민이 선출하지 못했다. 그러다가 1987년 대통령을 국민이 직선으로 선출하는 제6공화국의 헌법개정이 이루어졌던 것이다. 이것은 국정차원에서는 국민의 주권을 실현하기 위한 제도이기는 했지만, 지방자치정(地方自治政)의 차원에서는 주권성을 회복하지 못한 상태였던 것이다.

그리고 민주주의의 진전을 위하여 지방자치를 1991년부터 실행하게 되었고, 지방의회의 지방의원들을 국민이 직접 선거로 선출하게 된다. 그리고 1995년부터는 지방자치단체장을 국민이 직접 선거로 선출하게 됨으로써, 국민들이 국정만이 아니라 지방정(地方政) 혹은 방정(邦政)에서도 국민주권성을 회복하게 된 것이다.

그렇지만 중앙정부와 지방정부의 관계에서 보면, 중앙정부는 지방정부에 비해서 예산이나 세원의 독점성에서 8:2라고 할 정도로 우월적인 영향력을 가지고 있고, 국가기관위임제도를 통하여 국정이 지방정을 통제하고 규제하여 수직적 명령통제관계에 있다고 할 수 있다. 다시 말해 국정과 지방정이 역할관계에서 불균형에 있어 권력이 국가 편향적으로 배치되어 있는 셈이다. 결과적으로 국민들의 생활공공서비스를 자치적으로 결정하고 집행할 수 있는 구조는 여전히 미형성된 상태라고 할 수 있다.

풀뿌리 지방자치의 발전에 도움이 될 것이라는 취지로 도입된 1998년 이후의 주민자치센터 혹은 주민자치위원회는 읍면동행정관리의 하나의 수단으로 주민들이 '참여' 하는 하나의 대안이었던 것이지, 진정한 주민자치나 실질적 주민자치를 위하여 제도설계된 것이라고 하기는 어렵다.

또 최근에 지방자치발전위원회 혹은 지방행정체제개편위원회(MB정부당시)가 주민자치의 문제점을 인식하고 '주민자치회' 제도를 제안하였고, 이를 시범실시하기도 하였다. 한국의 지방자치발전을 위한 노력을 하고 있지만, '주민없는 자치' 라는 비판을 받고 있기도 하다. 즉 주민의 대표성을 실질적으로 확보하는 가치나 절차, 철학이 없다는 것이다.



그렇다고 하면 과연 주민자치가 주권재민과 어떻게 연결되는 것이기에 헌법에서는 주권재민을 천명하고 있지만, 이렇게 생활현장에서 주민들의 주권성이 경시되고 소홀히 되고 있는 것일까? 주민과 국민이 동일한 사람일텐데, 어찌하여 국민은 주권이 있고, 주민은 주권성을 가지고 있지 못한 것일까? 주민과 국민은 다른 것으로 인식해야 하는 것인가?

한국에 도입된 지방자치는 주민이 지방정부의 의회와 단체장을 선거로 선출한다는 의미에서는 민주주의의 형식을 도입한 것이지만, 실질적으로 주민이 지방정부의 정책형성이나 결정, 집행과정에 참여한다는 의미에서는 제도적인 불비의 상태라고 할 수 있다. 주로 사무를 담당한 지방공무원이나 전문가들이 참여하는 것이고, 주민참여의 경우에도 관변단체나 통반장 등이 참여하는 동원형의 참여에 가까운 것이었다.

주민이 자신의 생활현장에서부터 공공서비스의 공급과 결정과정에 주권성을 가지고 참여하고 자치할 수 있는 인프라가 설계되어 있지 않았던 것이다. 그래서 최근에 생활자치나 생활정치, 주민참여활성화, 마을만들기 등의 논의가 활발하게 논의하고 있는 것은 이러한 문제인식에서 비롯된 것이라고 할 수 있다.

주민의 마을만들기나 읍면동행정에 관심이 높아지고 있지만, 주민은 국민이 아니더라는 논리에 막혀서, 주민주권성의 개념이 주민자치영역에 제대로 적용되고 있지 못하다고 할 수 있다. 이 점에서 주권재민의 근린생활영역에서 어떻게 적용해야 할 것인가에 대한 논의가 일어나야 할 것이다.

주민은 주민이면서 국민이고 시민이기도 하다. 주민으로서의 문제 중에서 시민적 문제로 되는 것도 있고, 국민적 문제로 되는 것도 있다. 주민등록증을 가진 사람이 한국의 국민이다. 그렇다면, 주민의 개념은 단지 지역에 거주한다는 의미만이 아니라, 주민성은 주민이 '지역에 거주하는 국가의 주인'이라는 개념으로 인식해야 할 것이다.

다시 말해, 국민주권은 국정만이 아니라 지방정에서도 주권자이어야 하고, 국정의 주권성은 지방자치와 풀뿌리의 생활자치에서도 경험되고 학습되어야 제대로 실현될 수 있는 것이다. 국민의 주권성이 국정에서만 편향적으로 이해된다고 하면, 이는 국민의 주권성이 온전히 발현되는 것이라고 하기 어려울 것이다.



그래서 토크빌은 미국의 민주주의를 논하면서 미국의 타운미팅회의를 통하여 주민들이 총회를 통해 자신의 의사를 표현하고 지방정부의 의사결정과정에 참여하고, 지방정부의 대표자인 의원들과도 활발히 소통하는 현장을 보며 미국이 대국으로서 발전할 것을 예측하였던 것이다. 미국은 이러한 주민으로서의 타운미팅회의의 경험을 발전시켜서 주정부와 연방정부의 운영에 참여하는 역량을 키울 수 있었던 것이다.

풀뿌리의 생활자치에서 국민주권성이 행사될 수 있는 제도적 장치를 설계하는 것이 주민자치제도의 설계이다. 주민자치제도의 설계에서 우선 결정되어야 하는 것은 주민자치의 적절한 단위 혹은 계층을 어느 정도 규모(scale)로 할 것이냐의 문제이다.

이 규모를 인구규모로 할 것인지, 면적규모로 할 것인지 혹은 세원규모로 할 것인가 등이 결정되어야 하는 것이다. 현재는 주민자치의 적용 단위로서 읍면동을 들고 있다. 그래서 주민자치의 시범실시에 대해서도 읍면동을 그 대상으로 하고 있다.

이웃나라 일본은 기초지방자치단의 단위로서 시정촌이라고 하는데 주목할 필요가 있다. 일본의 현재의 지방자치체계는 2차대전의 패전이후 미국이 민주주의를 일본에 제대로 심기 위하여 설계한 제도였다. 그래서 한국의 읍면에 해당하는 정촌에서도 주민들이 참여하여 자치할 수 있도록 선거로 의회와 단체장을 선출하도록 한 것이었다. 반면, 한국에서는 제3공화국 이전에는 일본과 같이 읍면동의 자치를 선거로 선출한 것이었지만, 이것이 국정운영의 효율성이란 관점에서 군단위의 자치로 한 것이다. 그러다보니, 국정의 통제를 효율적으로 할 수 있는 것이기는 하지

만, 주민들의 참여나 자치와 같은 민주성은 어렵게 된 것이다.

그러나 최근 주민자치에 대한 심도있는 조사와 연구를 한 그룹들 중에서는 읍면동보다는 통리가 현실적이지 않은가 하는 의견도 제시하고 있다. 즉 도시 지역에서는 통단위로 농촌에서는 리단위로 주민자치를 하는 것이 적정하다는 것이다. 즉 생활자치는 생활공공서비스를 주민들이 참여하여 자치적으로 결정하고 책임지는 구조를 만들어 주어야 하는데, 이를 위해서는 일정한 공간규모가 있어야 하고, 그 공간규모에서 주민들이 공통적으로 생활에 필요한 서비스를 공유하는 것이 있어야 하는데, 그것은 주로 쓰레기처리, 방범, 조경, 유치원이나 초등학교, 쇼핑 등의 근린생활서비스, 주차장관리, 엘리베이터관리(아파트단지의 경우), 전기, 수도, 가스 등을 자치적으로 처리할 수 있는 책임단위를 형성해주는 것이어야 한다는 것이다. 이 점에서는 도시지역에서는 통정도의 규모(인구 천명내외)나 아파트단지와 농촌지역에서는 몇 개의 마을이 모여서 이루어지는 리단위의 규모를 들고 있는 것이다.

주민을 행정의 대상이나 수단으로서만 인식할 것이 아니라, 공무원들이 행정관리를 해나갈 때, 기본적인 철학으로서 주민들을 주권자로 인식하고 지방행정과 지방정부의 주권자로서 참여시켜야 하고, 근린생활공간에서는 주민들이 자치적으로 근린생활자치체를 형성하고, 근린생활공공서비스는 자치적으로 혹은 자율적으로 관리할 수 있는 인프라를 설계해주고, 지원해주는 역할로서 인식해야 할 것이다.

이 점에서 도시지역은 통단위 혹은 아파트단지단위와 농촌지역은 리단위를 주민자치의 기본단위로서

근린생활공공서비스의 공급의 책임을 가진 자치체로서 인식하고, 지방행정을 관리해나가야 할 것이다.

분권형 헌법개정의 논의에서 분권은 국정 삼권의 균형있는 분권을 의미하기도 하지만, 지방분권을 의미하는 것이어야 한다. 그런데 지방분권은 국가로부터 지방으로의 권한을 이관한다는 의미만 있고, 주민이나 지방 자치역량 강화를 헌법적으로 보장한다는 의미가 약하다. 이 점에서 ‘자치분권형 헌법개정’이라고 하는 것이 민주주의 가치를 실질화시키는데 적절한 어법이라고 생각한다. 여기서 자치의 적정단위가 어느 정도이며, 기초적인 자치단위에서 필수적인 근린공공생활서비스를 무엇으로 할 것인가가 주민자치제도의 설계에서 핵심이다.

이 점에서 공공서비스의 적정공급 규모를 정하는 것은 매우 어려운 작업 중에 하나이다. 공공서비스는 고속도로 공급에서부터 골목길 정비에 이르기까지 그 차원이 다양하고, 환경, 도시계획, 교통 등 물리적 서비스에서부터 교육, 치안, 중소기업육성, 통상 등 소프트웨어 서비스에 이르기까지 다층다중적이기에 이들을 어떻게 구분지를 것인가는 또 다른 난제이다.

그러나 현실적으로는 적정한 정부 단위구역과 계층을 정해두고 이러한 논의를 할 수 밖에 없다는 한계도 있다.

아무튼, 현재 한국의 행정체계는 국가-광역-기초의 행정체계에 따라 공공서비스가 공급되고 책임을 지는 구조로 되어 있다. 그런데 기초인 시군구는 그 규모가 세계적으로도 그 유례가 없을 정도로 큰 규모이다. 행정관리 효율성의 개념에 입각하여 대규모의 구역규모로 한 것이다. 그래서 평균으로 20만명이고, 결과적으로 지방자치단체 숫자도 200여개에 불과하

다. 이것은 선진국인 미국이나 영국, 프랑스, 독일 등 평균 지방정부의 인구규모가 1만명내외, 그리고 지방정부 숫자도 수천에서 수만에 이르는 것과 대조적이다.

지방자치를 실질적으로 설계한다고 하면, 생활자치가 가능한 공간규모에서 생활공공서비스에 한정해서 기초적 근린생활자치체를 형성해야 할 것이다. 그 기초적 근린생활자치체로서 주민자치를 논할 때, 읍면동과 같이 획일적인 인구규모단위로만 할 것은 아니고, 도시와 농촌의 공동체형성이나 도시자치관리의 차이를 감안하여, 도시지역과 농촌지역의 적정자치단위 규모를 달리해야 할 것이다. 그리고 도시화로 인하여 자치 단위와 방식이 달라진다는 점을 감안하면, 도시자치에 대한 심도있는 연구를 다르게 해야 할 것이다

그리고 이들 근린생활자치체가 연합체 혹은 협의체 형식으로 지방자치정부에 참여하고, 거버넌스를 형성하도록 제도가 설계되어야 할 것이다. 마지막으로 주의할 것은 근린생활자치체는 다양한 마을공동체의 형성과 참여라고 하는 개방된 조직으로 설계되어야 할 것이다.