「法과 政策」第9號, 2003. 8. 30.
濟州大學校 社會科學硏究所

한국정치의 지방분권화에 관한 연구

권 영 호*

目 次

Ⅰ. 머리말
Ⅱ. 지방분권을 위한 지역정치체제의 구축
1. 지방분권의 의의
2. 국가의 형태와 지방분권
3. 자치권의 확대방안
Ⅲ. 지방자치권의 확대를 위한 지역혁신체제의 구축
1. 자치입법권을 통한 자치사무의 범위 확대
2. 사무의 구분 및 배분의 실효성 확보
3. 국가업무의 지방이양 및 현행 지방자치제도의 개선
Ⅳ. 결 론

Ⅰ. 머리말

현재 우리나라에서는 참여정부의 적극적인 지원아래 지방분권을 추구하여 우리 헌법에 보장된 지방자치의 활성화를 기하고, 주민들의 참여욕구를 충족시켜 민주주의 이념의 실현에 충실해 보고자 하는 시도가 활발하게 진행되고 있다. 특히 제주도에서는 국제자유도시 추진에 따른 실무적인 요청과 더불어 제주도의 자치능력 계발에 관한 논의가 매우 활발하게 진행되고 있다.

지방자치제도와 지방분권이라는 개념은 보통 동일한 의미로 사용되기도 하나 엄격히 분류하면 서로 다른 의미를 내포하고 있다. 즉 지방분권이란 지방자치보다 폭넓은 개념으로서 연방공화국 체제에서 지방국 수준의 지방에의 권한배분을 포함하고 있다. 그러나 이러한 연방공화국 체제는 우리에게 매우 생소한 국가체제이며, 따라서 우리 학계에서는 지방자치란 개념을 지방분권이란 개념과 거의 동일하게 사용하고 있다.

* 제주대 법학부 교수, 법학박사

우리나라는 통치구조를 헌법에서 정함에 있어 단일공화국체제를 택하고 있다. 그러므로 국가의 전체적인 통치구조가 연방공화국과는 달리 지방분권보다는 중앙집권적으로 흐를 가능성이 높다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위하여 이 논문에서는 이러한 지역혁신체제의 구축을 위한 논의를 크게 장기와 단기과제로 나누어 멀리는 국제자유도시의 실현과 주민참여 정치의 가능성을 위하고 남북통일에 대비하여 국가통치체제 전반에 걸친 조정과 그에 따른 헌법개정과 여러 가지 제도정비를 필수적으로 요구하는 지방자치단체의 입법권과 사법권 및 행정권의 향유를 목표로 하고, 가까이는 특별지방행정기관을 설립하여 기존의 지방자치단체와의 유기적인 관계를 바탕으로 산적한 문제들을 해결하는 방안을 제시해 보았으며, 광역지방자치단체를 중심으로 논리를 전개하였다.

II. 지방분권을 위한 지역정치체제의 구축

1. 지방분권의 의의

지구촌을 단위로 하는 자본과 인적자원의 범국가적 유통현상은 종래의 국민국가기능의 변천을 요구하면서 국가하부단위의 역할의 증대를 요구하고 있다. 이는 현대사회에서의 중앙권력의 분권화에 대한 요구와 맥을 같이 한다. 즉 현대사회는 유럽연합과 같은 정치·경제적 통일체의 등장으로 인하여 국경이 점차 무력해지고 국가라는 틀 속에 갇혀있던 국민과 기업, 지방이 이제는 국가의 보호와 매개역할 없이 직접 세계시장경제와 맞대면하게 되며, 국가가 담당하던 기능을 지방, 기업, 사회단체 등이 대신할 것을 요구하고 있다. 따라서 세계화의 추세에 대응한 중앙정부는 작고 유연한 정부이며, 국가기능은 지방에서 수행되고 민영화되어간다[1]. 그러므로 중앙정부에 집중되어 있는 권력은 점차 하향적으로 이동하여야 한다. 다시 말하자면 세계화로 인하여 국가가 독점되었던 결정권은 밖으로는 세계기구에, 내부적으로 하부단위에로 분산되는 국가권력구조와 기능의 개편을 요구하고 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 집권

1) 김익식, 지방행정의 세계화대응전략, 한국지방행정연구원, 1996, 20면 참조.

화는 하부조직을 중앙에로 통합하게 하는 구심력을 의미하며 이에 대하여 분권화는 중앙으로부터 독립하여 독자적인 결정을 할 수 있게 하는 원심력을 의미한다. 전체조직과 부분 조직상호간에는 분권적인 경향과 집권적인 경향이 병존하는 것이 일반적이며 이를 모순으로만 볼 것은 아니다. 수백만 내지 수천만의 국민을 가진 국가에서 중앙에서 모든 권력을 행사하도록 집권화한다는 것은 현실적으로 불가능하며 그 부분조직이 어느 정도의 의사결정을 하도록 하는 것은 불가피하다. 또한 완전히 분권화된 국가는 더 이상 전체로서의 통합을 상실해 버리게 되며 전체와 부분의 관계는 단절되어 버리게 된다. 국가라는 관점에서 볼 때, 완전한 분권화란 그 자체로서 국가라는 개념과 모순된다. 왜냐하면 분권화는 중앙조직과 그 부분조직간의 상하관계를 본질적으로 포함하고 있기 때문이다. 완전한 분권화는 상하관계의 해체를 의미하며 완전한 독립을 가져온다. 또한 그것은 국가구조에서 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 하부조직에 의한 이들의 수행에 어떤 방식으로든지 영향력을 행사할 수 있는 수직적인 계층구조를 전제로 해서만 생각할 수 있다[2]. 국가공동체내의 결정권한과 업무가 중앙국가에 집중되어 있고 지방이 국가의 하부집행기관으로 존재하는 경우를 중앙집권적이라고 한다면 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 지방분권

지방분권의 형태로는 일반적인 연방제도와 지방자치제도를 들 수 있다. 연방제도는 분권화된 구성단위에게 국가성을 인정하여 국가 속의 국가를 인정하는 제도인데 반하여 지방자치제도는 국가의 한 구성부분으로써 국가가 아닌 구성단위를 인정하는 제도이다[3].

연방국가의 특징은 무엇보다도 구성단위가 국가라는 점에 있다. 즉 구성국가가 가진 권력은 연방으로부터 전래된 것이 아니라 헌법에 의하여 승인된 고유한 것으로 본다.

2) H. Peters, Zentralisation uns Dezentralisation, Berlin, 1928, S. 5.
3) 장지호, 서독지방자치법론, 대왕사, 1987, 34면 이하 참조.

구성부분이 국가로서의 성질을 갖는 것은 각 구성국가로 하여금 고유한 정치적인 형성의 여지와 헌법영역에서의 자기책임성을 보장한다. 그럼에도 불구하고 구성 국가는 주권(主權)을 갖지 아니하며 연방만이 주권을 갖는 것으로 본다[4].

단일국가는 국가들의 결합이 아니라는 점에서 연방국가와 구별된다. 대부분의 단일국가들이 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[5]. 반대로 형식적으로 연방국가로 구성되어 있으면서도 헌법 현실에서는 고도로 중앙집권적인 국가도 있다[6]. 지방분권의 측면에서 본다면 단일국가와 연방국가의 구별은 상대적이다. 연방국가라 하여 지방분권의 정도가 강화되어 있다던가 지방자치에 의한 분권화의 정도는 미약하다고 단정하는 것은 타당하지 않다. 중요한 것은 국가의 권력이 중앙과 지방 사이에 어느 정도로 실질적으로 배분되어 있느냐 하는 것이지 국가의 형태에 따라 지방분권의 정도가 결정되는 것은 아니다.

3. 자치권의 확대방안

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 국방과 외교 및 관세 등 전체 국민들에게 직접적인 영향을 미치는 국가사무를 제외한 분야에서의 국가사무의 지방이양이 절실하게 요구된다. 물론 이러한 개혁은 서서히 진행하여 부작용을 최소화하여야 함으로 장기적으로 변화를 추진해야할 과제라고 사료된다.

1) 입법기능의 지방분권

중앙과 지방사이의 입법권의 배분은 지방분권의 수준을 파악하는데 매우 중요한 기

4) K. Reuter, Foederalismus, Heidelberg, Hamburg, 1983, S.13.
5) 이와 같은 국가형태를 준연방국가(Quasi - Bundesstaat)라 부른다.
6) 이와 같은 국가형태를 부진정연방국가(unrechter Bundesstaat)라 부른다: U. Barschel, Die Staatsqualitaet der deutschen Laender, Heidelberg, Hamburg, 198, S.31.

준이 된다. 왜냐하면 행정권과 사법권은 입법권에 종속적이거나 적어도 입법권에 의한 구속을 받기 때문이다.

중앙의 입법기관의 법률제정권이 증대할수록 입법기능은 집권화되고 반대로 지방의 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[7].

또한 지방의 중앙의 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. 그러나 단일국가의 지방자치단체라고 할지라도 예컨대 스페인의 경우처럼 지방자치단체가 사항적으로 독립된 입법권을 행사할 수 있도록 보장되는 경우에 입법권의 분권화경향은 현저히 강화되며 지방자치단체의 입법권은 연방주의국가에서 주에 접근하게 된다[8].

이러한 의미에서 살펴 볼 때 우리나라의 지방자치단체에 대한 이해에는 상당한 문제점들이 노출된다. 우리 헌법 제 117조에서는 지방자치단체에게 주민의 복리에 관한 사무를 수행하고 재산을 관리하며, 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있도록 규정하고 있다. 이에 근거하여 지방자치법 제9조와 동 시행령 제8조에서 자치사무에 대하여 열거하고 있으나, 그 내용이 복지시설 운영이나 청소 및 오물 수거 등의 업무에 한정되어 있다. 또한 동법 제15조와 제 20조에서 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 산물로써 지방자치단체의 자치입법권을 일반적·범주적으로 제한하고 있는 조항인데, 지방자치가 본격적으로 실시되었음에도 불구하고 그 입법범위를 지나치게 한정하고 있는 단서조항이 입법 개선되지 않고 그대로 남아 있다[9].

---

7) 이기우, 지방자치행정법, 법문사, 1991, 25면.
8) U. Barschel, a.a.O., S.31 f.
9) 이기우, "중앙과 지방의 관계", 아태공법연구, Vol.2, 1993, 아세아 태평양공법연구, 88-89면.

따라서 지방자치단체의 입법권을 강화하기 위해서는 헌법 제40조의 국회의 입법원칙 조항을 개정하여 지방자치단체에도 제한된 입법권을 부여하여 지방세와 지방입법위반자에 대한 벌칙조항을 강화하여 지방사무의 원활한 수행을 도모하여야 하며 지방자치법 제15조와 제20조도 개정되어야 한다[10].

2) 행정기능의 지방분권

입법기능이 규율대상을 일반적, 추상적으로 규율하는데 비하여 행정권은 개별적, 구체적인 규율을 특징으로 한다. 행정권이 중앙정부에서 국가기관에 의하여 직접 행사하는 경우가 많을수록 집권화되고 반대로 지방에 의하여 결정되고 집행될수록 분권화된다. 행정권이 지방에 의하여 행사되더라도 행정권의 행사내용이 중앙에 의하여 결정되고 지방은 이를 집행하는 기능에 그치게 되는 경향이 강할수록 집권화되고 반대로 행정작용이 중앙으로부터 독립적으로 행사될수록 분권화경향은 강화된다. 집권화경향은 위임업무에서 그 전형을 찾아볼 수 있으며 분권화경향은 자치사무에서 가장 잘 나타난다[11].

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 육성 하여야 한다. 물론 중앙정부의 법률적·후견적 감독을 배제함은 아니나 이는 사후교정적인 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 집권화경향을 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 심급중의 많은 부분이 지방의 기관에 속하는 경우에 지방분권적이라고 할 수 있다. 그러나 우리나라의 사법제도 역시 대법원을 정점으로 하는 중앙사법기

10) 김성호, "지방의회의 활성화를 위한 법제개선방안", 한국법제연구원, 2002, 86면 이하 참조.
11) 김성호, 전게서, 40면 이하.

관에 권한이 집중되어 있다. 지방정치의 활성화를 위하여 지방의 입법권, 행정권의 강화와 더불어 지방에서의 국가권력의 행사로 인한 국민의 권리 침해를 방지하기 위하여 사전예방적 수단으로서 지방법원의 지방기구화를 추진하여야 한다[12]. 인사와 조직 및 재정의 독립성을 보장하여 재판을 제외한 사법행정의 독자화를 이룩하고 지방에서의 각 권력간 권력통제제도를 유지하여 주민의 권리보호에 만전을 기하며 대외통상과 인적·물적 교류에 이바지하여야 한다.

III. 지방자치권의 확대를 위한 지역혁신체제의 구축

1. 자치입법권을 통한 자치사무의 범위 확대

우리나라에서는 그 동안, 중앙집권적 법령체계를 유지하면서 지방자치제도를 운영함으로 인하여 지방의회제도는 중앙정치의 종속변수로써 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 지방의원의 충원제도가 개선되어야 하며, 집행기관에 대한 지방의회의 견제권이 강화되어야 한다. 이와 아울러 입법기관으로서 지방의회의 역할을 강화하기 위해서는 조례입법범위의 확대가 무엇보다도 필요하다[13]. 이를 위하여는 첫째, 정직하고 유능한 인사들을 지방의회로 유인하고 의원직을 명예롭게 여길 수 있는 의원충원제도를 도입하기 위해서는 지방의원의 유급직화, 지방선거구제 개선, 지방의원 피선거권 조정 및 철저한 선거공영제가 필요하다.

둘째, 지방의회가 집행기관에 대한 견제권을 강화하기 위해서는 지방의회 의결권의 범위를 확대하고, 단체장 인사권에 대한 견제제도를 도입할 필요가 있으며, 전문위원의 자격요건을 강화하고 직무를 법제화하여 전문성을 높이는 일과 아울러 지방의회 사무처 인사권을 독립시키되 지방의회 직렬을 신설하는 것이 중요하다[14].

셋째, 국가-지방자치단체간 합리적인 권한배분에 근거하여 자치사무범위를 확대하고, 지방자치단체연합체의 법령 제·개정에 대한 의견제안제도의 실효성을 제고하며, 지방자치법상 조례의 입법범위를 제한하고 있는 지방자치법제15조단서, 제9조2항단서, 지방

12) 권영호, "지방자치의 활성화 방안", 법과 정책, 제주대 법과정책연구소, 1995, 9면 이하 참조.
13) 이기우, "중앙과 지방간의 관계", 아태공법연구, Vol.2, 81면 이하.
14) 김성호, 전게서, 29면 이하.

세법제3조를 개정하고, 국가가 법령을 제·개정할 경우 법상 규정된 사무배분원칙과 기준을 입법원칙으로 적용할 수 있도록 의무화하여야 한다[15].

1) 기관위임사무의 대폭 정리

기관위임사무 그 자체는 국가 또는 시도사무로 유보하면서 이것을 국가기관의 장에게 위임하는 것이기 때문에, 그 관리·집행에 대하여 지방자치단체장을 국가의 강한 통제·감독 아래 둠과 동시에, 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 유력하다. 이를 통하여 자치사무의 확대가 필요하다.

기관위임사무는 전국적 통일성·공평성의 확보, 국가와 지방사무의 공동처리의 필요성, 국가가 일선행정기관을 지속적으로 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.

사무배분은 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.

15) 김성호, 전게서, 102면.

본고에서는 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 상당수의 분야에서 관여가 중복되고 있으며, 관할 중앙부처간 이해대립으로 지방자치단체가 어려움을 겪을 수 있다. 셋째, 지방자치단체에 대한 효율적인 국가관여를 위한 체계적이고 전문적인 국가관여방식이 제도화되어 있지 않은 실정이다. 따라서 이러한 문제점들을 해결하기 위해서는 첫째, 이양사무에 대한 국가의 관여범위는 불가피한 경우에 한하여 법으로 정하고 허용된 최소한도에 그치도록 한다. 둘째, 지방자치단체의 사무집행에 관하여 국가는 허가, 인가, 승인 등 관여나 기관, 직원관련 필치규제를 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 필치규제는 적극적으로 완화하여야 할 것이다[16].

따라서 지방자치단체의 자치권을 보장하고 지방자치단체에 대한 국가관여의 한계를 명확하게 하기 위해서는 국가관여의 기준을 별개의 조문으로 정하고 모든 관여수단에 적용될 수 있도록 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 그 의견을 반영하기 위하여 정부의 법령안 입안초기단계부터 지방자치단체 또는 그 연합조직과 의무적으로 협의하여야 하며, 제출된 의견은 반드시 소관부처에 통보하여 그 처리결과를 통보받을 수 있는 체제가 제도적으로 마련되어야 만이 실효성을 담보받을 수 있을 것이다.

이와 같이 정부입법과정에 대한 지방자치단체 또는 그 전국적 연합조직의 참여가 유효하게 기능하기 위해서는 정부가 입법 관련 정보와 입법예고한 법령안 및 지방자치단

16) 이기우, 중앙과 지방간의 관계, 89면 이하.

체 또는 그 연합조직의 의견제출대상 법령안을 가능한 한 빠른 시일 안에 지방자치단체 또는 그 연합조직에 전달할 것을 의무화해야 할 것이다. 또한 이에 대한 지방자치단체 또는 그 연합조직, 관련 단체의 의견도 역시 제한된 시간 안에 법령안 주관기관에게 제출되어야 할 것이다. 이를 위하여 지방자치단체의 전국적 연합조직은 입법개선 현안과제에 대하여 관련 지방자치단체의 의견을 사전에 협의·조정·취합해 둘 필요가 있다.

이것과는 별도로 지방자치단체 연합조직은 법령 등의 집행에 있어서 현실적인 운영경험 등에 기초하여 현행 법령의 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[17].

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 재정비할 것을 검토한다.

둘째, 사무배분의 실효성을 확보한다. 사무배분에 관한 원칙과 기준을 보다 구체적으로 제시하고 이에 따라 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 자치구간의 사무배분에서 특별시·광역시와 자치구, 도와 시·군간의 사무배분으로 구분한다.

현행 중앙권한지방이양촉진에관한법률법 제2장에서는 지방이양 및 사무배분의 기본원칙을 3개조로 규정하고 있으며, 지방자치법에서도 사무처리의 기본원칙, 지방자치단

17) 유지태, 행정법신론, 신영사, 1995, 654면 참조.

체의 사무범위, 시도, 시군구의 사무배분기준, 국가사무의 기준 등이 동법제8조-11조까지 규정하고 있다. 그러나 위법이 특별법이 아닌 일반법이어서 법령제개정 시 지방이양 및 사무배분의 기본원칙이 존중되고 있지 않으며, 선언적 의미만 갖고 있을 뿐이다[18].

따라서 중앙권한지방촉이양촉진에관한법률 중 지방이양 및 사무배분 원칙과 지방자치법상의 사무기준 등을 특별법으로 제정하여 법령제·개정시 국회와 중앙부처가 기준과 원칙을 특별법에서 정한 입법에 반영하도록 의무화하는 방안이 있다.

3. 국가업무의 지방이양 및 현행 지방자치제도의 개선[19]

1) 경찰 및 환경 등 국가업무의 지방이양

현재 중앙정부가 관장하고 있는 업무 중 지방으로의 이전이 검토되고 있는 대표적인 업무가 민생경찰에 관한 것이다. 지방경찰청이 행하는 업무중에서 작전, 송무 등 중앙정부가 직접 관장할 업무를 제외한 나머지 업무에 대하여 지방경찰화를 꾀하고 있다. 이는 우리 헌법과 지방자치법이 보장하고 있는 지방자치제도의 본질에 비추어 볼 때 당연한 결론이며, 매우 고무적인 일이다. 다만 경찰을 이원화할 때 전투경찰과 같은 작전병력과 전국적인 범죄와 국헌문란행위를 조사·수사하는 경찰과 해양경찰과 같은 국가경찰의 업무를 제외한 모든 경찰업무를 지방경찰화 하여야 한다. 국가경찰은 위에서 언급한 국가경찰의 고유한 업무외에 경찰관 교육, 계획 등의 전국적인 업무를 수행하고 지방경찰에 의한 인권침해사례를 수사하여야 하고, 후견적 감독역할을 수행하여야 한다.

뿐만 아니라 지방자치단체로 이양될 중요한 업무중의 하나가 환경 문제이다. 환경이란 주민의 복리에 관계되는 가장 기본적인 지방사무의 일종으로 볼 수 있다. 따라서 환경에 관련된 사무를 지방으로 이관하고 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 민주국가에서 는 별로 주장

18) 김성호, 전게서, 107면 이하.
19) 권영호, 전게논문, 10면.

하지 않는다.

헌법이 주민의 복리에 관한 모든 사무를 지방자치단체의 자치사무로 규정하 고 있는데 비하여 하위법이 자치사무와 위임사무로 구분하여 달리 취급하고 있는 것은 입법자의 입법재량을 넘는 것으로도 볼 수 있다. 따라서 지방자치단체가 처리하는 모든 사무는 지방자치단체 의 자치사무로 보는 것이 타당하다. 이는 독일의 많은 주에서 채택하고 있으며 영미에서도 채택되고 있다[20].

(2) 지방자치단체의 인사고권의 확립

지방분권의 실현을 위해서는 지방자치단체의 자치권의 내용인 지역고권, 조직고권, 재정고권, 계획고권, 인사고권 등 전반에 걸친 재검토가 필요하나, 여기에서는 우선 지방자치단체의 자율성을 저해하는 인사고권의 문제에 대하여 검토해 보고자 한다. 우선 지방자치법 제101조의 부지사·부시장·부군수·부구청장을 정무직 또는 일반직 국가공무원으로 보하고 행정자치부장관을 거쳐 대통령이 임명하도록 한 제도의 개선이다. 일본지방자치법 제161조와 독일 헤센주 지방자치법 제39조a 1항에서 보여주듯 외국에서는 이들 부단체장에 대한 선출제도를 택하고 있다. 이는 지방자치단체의 장의 유고시 주민의 의사와는 무관한 행정직 공무원이 지방자치단체의 장의 직무를 대행할 수 있는 현행제도를 개선하여 독일과 일본의 예에서 보듯이 선출직으로 전환하여야 함을 의미하며, 따라서 자치단체의 장과 부단체장이 자치사무에 대해 공동으로 책임을 지는 제도로 개선함으로서 자치사무에 대한 책임행정을 기대할 수 있고, 지방선거에 있어 러닝메이트제를 도입함으로써 부단체장의 자치사무에 대한 도덕성과 책임성을 기대할 수 있는 효과가 있다. 이와 더불어 지방자치단체에 국가공무원을 배치하도록 규정된 지방자치법 제103조를 개정하여 지방자치단체에 근무하는 공무원의 신분을 일원화 할 필요성이 있다.

Ⅳ. 결 론

지방자치권의 확대에 대한 안보논리, 재정자립도논리, 지방색논리, 역사논리와 소국논리는 이제 그 이론적 적합성을 찾아보기 힘든다. 이제는 급변하는 세계정세에 대응하고 국토의 균형적인 발전과 국가의 미래에 적응하기 위하여, 특히 제주도에서는 국

20) R. Hender, Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip, Koeln, 1984, S.344.

제자유도시건설에 만전을 기하기 위하여 지방자치권의 확립이 중요한 국가발전의 시금석이 될 것이다. 이러한 측면에서 제주도를 지방자치의 시범도로 지정하여 지방자치의 발전을 위한 모델을 창출해 보는 것이 제주도만의 과제가 아닌 국가적인 과제로서 중요성을 더해 갈 것이다. 지방자치의 발전을 위해서는 위에서 간략하게 발표한 바와 같이 많은 과제들이 있고 법률적·제도적·이론적·정서적으로 풀어야 할 문제들이 있다. 이러한 문제들은 시간을 두고 차근차근 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. 이러한 단기적인 과제도 구가의 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.

따라서 지방화 과제나 국제자유도시의 성공은 정부의 끊임없는 관심과 육성의지에 의한 지원 여부에 달려 있다고 본다. 그러나 현재의 제주도청이나 국제자유도시개발센터의 인력과 경험으로는 과감하고 계획적인 지방화 작업에 어려움이 많을 것이다.

따라서 지방자치권의 확대를 위해서는 재량권과 효율성을 담보하고 그 실행의지가 능동적으로 실천될 수 있도록 기존의 국제자유도시개발에 관한 보고서에서 언급되었던 대통령 또는 국무총리 산하의 '제주국제자유도시개발청'의 설립을, 개발과 더불어 도정 전반에 걸친관리 및 운영을 위한 "제주청"의 설립으로 대신하여야 한다고 본다.[21] 이 기관에서는 제주도와 관련된 또는 제주도에서 시행하는 영사업무, 환경업무, 해양수산업무 등 모든 국가사무를 관련부서와 협조하여 총괄하여 전권적으로 행사하고 법령입안 등을 계획·집행할 수 있어야 한다. 이 부서는 제주도가 자립능력이 있을 때까지 한시적으로 운용하면 별 무리가 없을 줄 안다.

21) 정부조직법 제3조, 제6조 참조.

마지막으로 이러한 국가조직의 개편 외에도 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.