

1. 지방분권, 첫 단추부터 잘 끼워졌나?

2003년 12월 29일 국회 본회의에서 가결된 36개 법률안 중에는 이른바, 지방분권에 관한 3개 특별법이 들어있었다. 신행정수도법(약칭), 지방분권특별법, 국가균형발전특별법이 바로 그 법률이다. 그리고 바로 다음날 광화문 거리를 비롯한 전국 주요거리에는 ‘경축! 지방분권 3법 제정’이라고 쓴 아취와 전광판이 전국시장·군수·구청장협의회 명의로 게시됐다. 참여정부가 들어선 직후에 만든 지방분권 로드맵에 따라 10개월 만에 이룬 첫 번째 성과다. 그런데 유감스럽게도 광화문 근처에 자리한 서울시의회 의사당 외벽에는 ‘수도이전 결사반대’라는 현수막이 걸려있고 서울특별시구청장협의회도 같은 취지의 성명문을 발표하였다. 한쪽은 ‘경축’인데 다른 쪽은 ‘결사반대’라니 출발부터 뭔가 심상치 않은 조짐이 보인다. 참여정부가 명운을 걸고 추진하는 국가정책이 처음부터 모양새가 이상하다는 느낌을 지울 수 없었다.

그렇다면 5년이 경과한 지금의 지방분권은 로드맵에 따라 제대로 진행되었을까? 신행정수도법은 공포된 지 10개월 만에 헌법재판소에서 위헌판결을 받아 무효가 되어 사라졌다. 그리고 야심차게 만들어진 지방분권특별법은 제1조(목적)에서 ‘이 법은 국가 및 지방자치단체의 지방분권에 관한 책무를 명확히 하고 지방분권의 기본원칙·추진과제·추진체계 등을 규정함으로써 지방을 발전시키고 국가경쟁력을 높이는 것을 목적으로 한다.’로 규정했음에도 5년의 시한(2009년1월17일)이 다가오는데도 성공했다는 평가는 별로 없다. 오히려 국민의 정부시절 지방이양촉진법에 따라 지방이양위원회가 있는데도 옥상 옥으로 만들어진 ‘지방분권추진위원회’는 새 정부에서도 존속할지 여부로 걱정했는데 아니나 다를까 이 법은 2월 29일 「지방분권촉진에관한특별법」¹⁾으로 전부 개정되어 2008.6.1부터 시행된다고 한다.

한편 국가균형발전특별법도 ‘이 법은 지역 간 불균형을 해소하고 지역혁신 및 특성에 맞는 발전을 통하여 자립형 지방화를 촉진함으로써 전국이 개성 있게 골고루 잘 사는 사회를 건설하는 데 이바지함을 목적으로 한다.’(제1조)라고 거창하게 규정

1) 「지방분권촉진에관한특별법」 [전부개정 2008.02.29 법률제8865호 시행일 2008.6.01]
<한시법:2013.5.31>

했음에도 결과는 분권과 균형발전은 공존할 수 없는 개념이라는 평가와 함께 수도권과 지방, 지방과 지방간의 갈등을 빚고 있으니 안타까운 생각이 든다.

이런 분위기를 증명이라도 하듯 지방분권의 대표적인 성과로 홍보되는 ‘제주특별자치도설치법²⁾’(약칭)은 18개월이 경과했음에도 정작 제주도민들은 별로 만족하지 않는 것으로 보인다. 대표적인 사례로 작년 12월 13일 대법원이 제주도 의회가 의원발의로 제정한 ‘제주특별자치도 여객자동차 운수사업에 관한 조례’를 무효로 판결한 것은 지방분권이 방황하는 징표라고도 한다. 이 조례안 제37조 제4항에 “제주특별자치도 이외의 지역에 등록된 자동차대여사업자 및 대여사업용 자동차는 제주특별자치도 안에서 자동차 대여사업을 하여서는 아니 된다.”는 조항이 상위법의 위임이 없는 내용으로 무효로 판결된 것이다. 이에 대해 제주도민들은 그렇다면 무엇 때문에 제주도를 특별자치도와 국제자유도시로 지정했으며 이것이 어떻게 지방분권이냐고 반문한다. 그리고 제주도에 등록된 자동차가 육지에서 영업을 하는 차량이 있겠느냐며 분통을 터뜨리는 운전자도 있었다. 한마디로 제주도의 특성이 제대로 이해되지 못하고 있다는 것이 아닌지 의문이 가는 대목이다. 필자는 1999년 지방이양추진위원회가 출범하면서 산업·건설분과위원회의 분과위원장을 제1기, 제2기 역임하며 지방화의 실정을 구체적으로 체험했다. 그 당시 심의 과정에서 이 정도의 심의로 지방화가 성공할 것인가 하는 의문을 갖고 있었는데 지금 그 의문이 현실로 나타나고 있다고 본다.

1) 조례를 정하도록 사무의 이양이 중심돼야

이양대상 안건은 대부분 각종 행정법에 중앙정부의 장관이 갖고 있는 인·허가·등록 등의 권한을 시·도지사와 시장·군수·구청장에게 이양하는 것이 주류를 이루고 있다. 다시 말하면 지방자치와 관련된 중앙의 사무를 그에 필요한 인력과 재원을 함께 이양하고 그 처리에 관한 사항은 조례로 정하도록 해야 하는데도 주로 인·허가 관련 사무만을 자치단체의 장에게 이양함으로써 완벽한 지방이양과는 거리가 있게 마련이다. 예를 들면 전문건설업을 영위하기 위해 건설교통부장관에 등록하던 것을 시·도지사에게 등록하도록 이양하는 것과 같다. 여기서 “지방이양을 왜 해야 하는가?”라는 의문이 간다. 이 과정에서 중앙정부는 내놓지 않겠다고 하고 자치단체는 내놓으라는 주장이 치열하게 맞서고 있었다. 그런가하면 일거리가 늘어나는데도 처리할 인력과 재정적 뒷받침이 되지 않으면 자치단체 쪽에서는 거절하는 경향도 있었다.

2) 명칭은 ‘제주특별자치도 설치 및 국제자유도시조성을 위한 특별법’이다.

그 외에 혐오시설과 관련된 사무 등은 아예 검토를 기피하여 “내 고장 일은 내가 한다.”는 지방자치정신과도 일치하지 않은 것으로 보인다.

2) 지방분권의 목표와 수단이 분명해야 시행 가능

필자는 지금까지 글과 강의에서 ‘지방분권’이란 용어를 별로 쓰지 않는다. 그것은 지방분권의 용어자체가 한국의 입법체제에서는 적절하지 않으려니와 시행가능성도 많지 않기 때문이다. 진정한 의미의 ‘지방분권’은 입법권, 사법권, 행정권의 3권의 분권이 가능해야 하며, 우리와 같이 행정권한의 일부만을 이양하는 것을 지방분권이라고 부르는 것은 지방화를 위한 완벽한 준비가 되지 않은 상태에서 외형만 거창하게 추진하는 내실없는 정책이며 법률이라고 본다. 그래서 ‘지방분권’보다는 ‘지방화’라는 용어를 즐겨 사용한다. 지방화를 위해 꾸준히 하다보면 언젠가는 지방분권에 가까이 갈 것이라는 의미다. 실제로 이양위원회에서 결정하고 그에 따라 정부가 개정 법률안을 만들어 국회에 제출해도 국회심의과정에서 무시되고 원점으로 되돌리는 경우도 있었다. 실감나는 비교를 위해 지방이양법과 지방분권법에 규정된 선언적 규정을 보자.

- * 지방이양촉진법 제4조(국가와 지방자치단체간 사무배분 등의 기준) ①국가와 지방자치단체간에 사무를 배분함에 있어서는 지방자치법 제11조에 규정된 국가 사무를 제외하고는 가능한 한 지방자치단체에 배분하여야 한다.
- * 지방분권특별법 제4조(다른 법령 제·개정의 원칙) 지방자치와 관련되는 법령을 제정하거나 개정하는 경우에는 지방분권의 기본이념에 적합하도록 하여야 한다.
- * 지방분권촉진에관한특별법 제4조(다른 법령 제·개정의 원칙) 지방자치와 관련되는 법령을 제정하는 경우에는 지방분권의 기본이념에 적합하도록 하여야 하며, 관련 현행 법령을 조속히 정비하여야 한다.

위의 법률에서 지방이양촉진법은 ‘가능한 지방자치단체에 배분하여야’, 지방분권특별법은 ‘지방분권의 기본이념에 적합하도록’으로 규정하고 있으나 이 규정은 입법기술상 선언적 규정에 불과하다. 다음 「지방분권촉진에관한특별법」은 ‘관련 현행 법령을 조속히 정비하여야 한다.’라고 진일보한 표현을 쓰고 있다. 그러나 이 규정도 헌법 제40조 ‘입법권은 국회에 속한다.’의 규정과 국회의원의 지방화 인식이 확고하지 않으면 그 성과는 의문이라는 것은 지금까지의 경험에서 충분히 알 수 있다.

그전에서 진정한 지방화를 위해서는 지방자치에 대한 필요성이 중앙과 자치단체 공직자 모두에게 공감되고, 국회의 입법전속권도 지방화를 위한 입법에는 특별한 적용을 받는다는 분명한 규정이 있어야 가능하다고 본다. 그런 점에서 지방분권은 첫 단추부터 잘못 끼워졌다는 생각을 하게 되는 것이다.

2. 지방분권의 취지와 다르게 나타난 사례들

1) 제주도 ‘말 사랑 싸움’이 중지된 사례

제주도는 1997년부터 민속축제로 계속된 ‘말사랑 싸움’ 행사를 관광 상품으로 개발해 왔다. 그런데 농림부장관이 동물보호법을 개정하여 말사랑 싸움은 동물학대행위에 해당한다고 판단하여 금지하여 더 이상 계속할 수 없게 되었다. 농림부장관의 판단에 따라 민속행사로 지정하는 고시³⁾에 포함되지 못한 것이다. 이에 대해 제주도에서는 강력히 반발하고 있는데 이런 현상이 지방자치와 지방화취지에 합당한 것인지 의문이 간다. 오히려 장관의 고시보다는 제주도가 조례로 정하여 채택여부를 스스로 결정하는 것이 더 합리적이라는 판단이 간다. 왜냐 하면 지방화를 추진하려면 이 정도는 자치단체에 맡겨야 한다고 보기 때문이다. 이와 관련하여 청도군의 소싸움 행사는 농림부장관이 정당한 민속행사로 고시한 것과 차별화된다는 지적과 비교되기도 한다.

2) 묘와 비석의 높이는 법령보다 조례로 정하도록 해야

화장장과 납골당 등은 주민생활과 연관되는 필수시설인데도 대표적인 혐오시설로 인식되고 있다. 그 결과 각 자치단체는 턱없이 부족한 시설을 신설하려 해도 주민의 극심한 반대로 엄두도 내기 어렵다. 이렇게 된 배경에는 정책과 법·제도에도 원인이 있다. 즉, ‘장사등에관한법률’에는 추모시설을 설치하기 어렵도록 갖가지 규정을 두고 있는데다 자치단체장들도 설치를 기피하고 있다. 거기에서 최근 고발사태로까지 이어지고 있는 장례식장을 비롯하여 상조회사에 관한 규정을 두지 않아 여러 가지 갈등이 발생하는 데도 법에는 관련규정이 없어 손을 놓고 있다. 이는 국민

3) 동물보호법시행규칙 제9조(학대행위 금지) ③ 법 제7조 제2항 제3호의 "농림부령이 정하는 경우"란 지방자치단체장이 주관하는 민속 소싸움으로써 농림부장관이 정하여 **고시하는 민속경기**를 말한다.

생활에 필요한 법을 공급하는 것이 국가의 의무임에도 이를 이행하지 못하고 있는 것이다. 반면, 장사법(개정법 제18조)은 묘의 높이는 70cm로 정하고, 대통령령⁴⁾은 비석 높이를 2m 이내로 한다고 으로 규정하고 있다. 각 지역의 국토환경과 고유풍속이 다른 점을 고려한다면 묘와 비석의 높이는 자치단체 조례로 정하도록 하는 것이 오히려 적절할 것이다. 조례로 정하면 되는 것은 법률과 대통령령으로 정하면서, 정작 사회적 갈등이 일고 있는 장례식장과 상조회사의 설치운영에 관한 규정을 두지 못하는 것은 지나치게 안이하고 무책임하며 지방화와는 거리가 있다는 느낌이다.

3. 지방화, 처음부터 다시 시작하자.

이명박 정부는 종전의 큰 정부에서 작은 정부를 추진한다고 한다. 대통령 당선인은 서울시장을 역임하면서 지방자치의 문제점을 몸소 체험했다. 그리고 지방화의 주무장관인 행정안전부 장관도 서울시 부시장 출신이다. 따라서 지금까지 지지부진한 지방화를 추진하려면 그동안 수립한 로드맵에 관계없이 행정안전부가 대통령업무보고에서 ‘지방관련 각종 법령 제·개정 시 지방의견 반영’⁵⁾이 제대로 이루어져야 한다.

첫째 지방화가 필요한 이유부터 명백히 한 후, 국민에게 설명해야 한다. 그리고 헌법개정이 필요하다면 개정을 추진하고 그렇게 까지 할 필요가 없다면 그에 따른 방법을 제시해야 한다. 예를 들어 사법권은 그대로 두더라도 입법권의 일부라도 자치단체에 넘겨주려면 최소한 입법제안권만이라도 주기 위한 제도를 도입하는 것이다.

둘째 행정권한의 이양보다 이양할 사무를 발굴하여 이양하는 것이다. 행정권한의 이양을 추진하다보면 인·허가, 등록이나 신청사무 정도를 이양하는 것으로 만족하는 수가 있다. 사무를 국가사무로 할지, 아니면 지방사무로 할 것인지를 근본부터 판단하여 새로 편성한다. 이렇게 하기 위해서는 필자가 오래 전부터 주장해 온 ‘제3조 개념’⁶⁾을 도입하는 것이다. 즉, 지방자치와 관련된 모든 법률 제3조에 **‘제3조(사무의 구분) 이 법에 관련된 사무는 자치사무(또는 국가사무)로 한다.’** 또는

4) 장사등에관한법률시행령 제15조제1항 제1호.

5) 행정안전부 국정지표 ‘중앙과 함께 만드는 선진 일류국가’ 14쪽. 2008.3.15

6) 전기성 ‘자치입법의 문제점과 해결방안’ 입법학연구 창간호. 153쪽. 2000.10. 한국입법학회.
전기성 ‘한국형 지방일괄이양법을 만들자.’ 자치의정 2004.1.2월호.49쪽. 지방의회발전연구원.

‘이 법에 의한 사무는 국가사무(국가 및 지방의 공동사무)로 한다.’와 같이 법률의 입안과정에서부터 국가사무와 자치사무를 구분하는 방법이다. 예를 들어 ‘장사 등에 관한 법률’ 제3조(사무의 구분)에 ‘이 법에 의한 사무는 자치사무이다.’라고 규정하면 장사에 관한 모든 사무는 자치사무로 분류되어 자치단체가 책임지고 시행하게 된다. 다만 법률내용에서 광역과 기초자치 단체사무를 다시 구분하여 규정하면 된다.

셋째 ‘침묵의 법’ 부분을 발견하고 자치사무로 개발하는 것이다. 국민생활에 꼭 필요한데도 법률이 제정되지 않아 적용할 수 없는 이른 바, ‘침묵의 법률’ 부분이 많이 있다. 이런 부분의 사무는 자치사무로 적극 개발하는 방법이다. 바라건대 작은 정부를 지향하기 위해서는 중앙정부가 갖고 있을 필요가 없는 사무는 과감히 이양해야 한다. 지방화가 불가피한 사무로 확인되면 지방화는 과감히 계속해야 한다. 그것이 작은 정부와 지방화의 두 마리 토끼를 한 번에 잡을 수 있는 최선의 방법이라고 보기 때문이다.