

지방자치 활성화를 통한 지방분권 실현

기 고



이상구

경상북도의회
지방분권추진
특별위원장

한국의 지방자치는 1949년 지방자치법이 제정된 이후 여러 시행착오 과정과 제도 개편을 거쳐 1991년 지방의회가 부활되고 1995년 지방자치단체장과 지방의원의 동시선거가 시행됨으로써 주민직선에 의한 지방자치가 부활되었다.

하지만 지방의회가 부활된 지 25년, 단체장 직선 21년 되는 2016년 오늘, 사람으로 치면 건장한 청년으로 성장했어야 할 지방자치가 과연 그 역할을 제대로 하는지는 많은 의문으로 남는다. 먼저 중앙정부와 지방정부 간의 세출 권한과 세입 권한의 비대칭성 심화로 지방정부의 자주재정권은 크게 제약되어 있으며 그 결과 지방재정의 세출 규모는 지속적

으로 늘어나는 데 반해 지방세수의 신장률은 뒤따라가지 못하고 있다. 지금까지 국세와 지방세의 비중은 8대 2를 유지하고 있는 2할의 지방자치가 고착화되고 있다.

이와 같은 지방자치의 부실화로 인해 우리나라의 서울·수도권은 인구, 정치, 경제, 사회, 문화, 행정 등 사회 전반의 많은 부분들이 집중되고 있는 세계적으로 유례를 찾아볼 수 없을 정도의 기형적 집중화가 가속화되고 있다.

더욱이 최근 정부의 수도권 규제완화 정책에 따라 각종 인프라 면에서 상대적으로 열악한 지방의 투자유치를 어렵게 만들고 있으며, 지방이 온갖 인센티브를 제공하며 투자유치에 나서도 입지·교통·물류 등 여러 인프라 부족으로 수도권에 밀리고 있어 수도권 집중화의 악순환은 반복되고 있다. 수도권 집중의 대표적 예로 꼽히는 일본의 경우에도 일본 권력이 나 경제의 30%가 도쿄에 집중돼 있다는 이야기를 많이 하는데 우리나라는 거의 90%를 넘을 정도로 청와대와 국회, 대법원, 방송국 등 대부분의 권력들이 서울 등 수도권에 집중돼 있는 게 사실이다.

이런 지방재정의 중앙 종속화 및 수도권의 집중화로 인해서 '주민이 주인이다'라는 말을 표방하고 있는 실질적인 주민참여적 지방자치는 운용되지 못하고 있으며, 주민들의 대표인 지방의회는 기능을 상실한 지 오래되었다. 아울러 지방분권을 호소하는 지역민들에 대한 의견은 묵살되고 중앙정부의 지방정부 줄세우기식 예산 배정과 행정 등으로 비수도권은 수도권에 종속되는 현상이 날로 심화되고 있다.

이러한 현실을 타개하기 위해서는 무엇보다 먼저 중앙정부와 지방정부 간의 명확한 역할을 설정하는 것이 필요하다. 중앙정부는 국방, 외교, 통상 등 거대담론이나 정책을 관장하고 지역행정이자 자치 등은 지방으로 권한과 책임을 대폭 이양하는 실질적 분권이 진행되어야 한다. 그리하여 지방자치단체가 지역 특성에 맞춰 그 나름의 지방색을 띤 지방행정을 마음껏 펼칠 수 있는 최소한의 여건을 조성할 필요가 있다.

또한 현재 조례를 만들 때 '법령 안에서 조례를 만들어야 한다'는 규정 때문에 자치입법권이 사실상 유명무실한 상태이며, 자치조직권과 자치재정권 또한 없는 그야말로 빈 껍데기 지방자치를 하고 있는 상태다. 지방자치 분야를 강화하는 방향으로 헌법 개정이 이루어져야 한다. 지방분권형 헌법 개정을 통해 수도권과 지방 간 불균형을 해소할 수 있고 침체된 지방에 성장동력을 불어넣어 국가 균형발전을 통한 미래 선진 통일 한국 시대를 대비할 수 있다.

지방정부 또한 중앙정부의 권한 이양과 헌법 개정을 묵고 기다릴 것이 아니라 지금의 제도적, 법적 범위 안에서 실천 가능한 지방분권이 추진될 수 있도록 다양한 모범 사례를 발굴하고 작은 것부터 추진해야 한다.

지방자치가 활성화되면 지방분권 또한 활성화되는 상호보완적 관계에 놓여 있으며, 이를 통해 수도권 과밀화와 집중화 또한 자연스럽게 해결된다는 점을 우리는 간과해서는 안 된다.