‘대한민국은 지방분권 국가’ 헌법 제1조 제3항에 천명

‘국민은 헌법과 법률에 의해 주민으로서 자치권을 가진다’ 명시

지방분권 개헌은 지금 시대가 요구하는 가장 절실한 개혁 과제

지방분권 개헌

〈3〉 개헌안 어떤 내용 담기나

1987년 민주화의 산물로 탄생한 6공화국 헌법의 수명이 얼마 남지 않았다. 지방분권 개헌 요구가 전국 시도단위를 넘어 정치권에서도 들불처럼 번지고 있는 데다 지난 2월 지방분권개헌국민회의가 지방분권 개헌안을 마련, 개헌의 구체적인 논의도 급물살을 타고 있다. 문재인 대통령도 내년 지방선거에 맞춰 개헌을 하겠다는 의지를 여러 번 밝힌 바 있다.

◇현행 헌법으로는 지방분권 한계

1987년 개정된 현행 헌법은 지방자치와 분권에 대한 보장이 미흡하다는 지적이 지역 학계와 지자체, 시민단체 등에서 꾸준히 제기돼 왔다. 전국시도의회의장협의회, 전국시장군수구청장협의회 등으로 구성된 지방분권개헌국민회의는 “현행 헌법이 지방자치를 규정하고는 있지만, 지방정부를 자치의 주체로 인정하고 지위를 보장하기보다는 중앙정부의 법령을 집행하는 하급기관으로 전락시키고 있다”고 지적한다.

실제로 현행 헌법 속 지방자치 관련 규정은 제8항의 단 두 조항뿐이다. 헌법 제117조와 제118조에 규정된 지방자치 관련 내용은 딱 넉 줄이다. 제117조는 ‘지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다. 지방자치단체의 종류는 법률로 정한다’고 규정하고 있다. 제118조에도 ‘지방자치단체에 의회를 둔다. 지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다’고 명시돼 있는 게 전부다.

헌법 제117조의 경우 언뜻 지방자치단체의 자치입법권을 보장하는 듯 보이지만, ‘법령의 범위 내’라는 단서가 있어 자치입법권이 제약받고 있다. 헌법 제118조 역시 조직 법정주의를 통해 지방의 조직 자율성에 한계가 있다는 지적이 나온다.

지방자치단체 아닌 지방정부

지방정부를 지칭하는 명칭도 문제다. 우리 헌법은 ‘지방정부’가 아닌 ‘지방자치단체’라는 표현을 쓴다. 최근 열린 지방분권 관련 정책토론회에서 이기우 인하대 법학전문대학원 교수는 “국가의 공공기관을 총칭해 중앙정부라고 부르듯이 지방자치기관도 지방정부라고 부르는 게 자연스럽다. 국가나 지방이나 같은 성질의 공공단체지만 유독 지방에 대해서만 단체라고 부르는 것은 지방을 깎아내리는 의미로 들릴 수 있다”고 꼬집었다.

◇새 지방분권 개헌안은?

지방분권개헌국민회의는 지난 2월 ‘대한민국은 지방분권 국가’라는 점을 지방 분권형 헌법 제1조 제3항에 천명하는 지방분권개헌안을 마련했다. 이 개헌안에는 주민자치권과 관련해 ‘모든 국민은 헌법과 법률에 의해 주민으로서 자치권을 가진다’고 명시하고 있다. 그동안 현행 헌법(제117조 2항)에서 법률에 위임했던 지방자치단체의 종류도 광역지방자치단체와 기초지방자치단체로 구분하고, 법률로서 광역은 시도, 기초는 시군자치구로 규정하고 있다.

개헌안은 보충성의 원칙을 삽입해 ‘국가와 지방자치단체 간, 지방자치단체 상호 간의 업무배분은 보충성의 원리에 기초한다’고 명시해 이해와 협력을 통한 상생의 정신을 주문하고 있다.

그동안 논란이 됐던 입법권과 관련해서는 ‘국회와 광역자치의회와 기초자치의회는 헌법에서 규정한 입법권을 행사한다’고 했으며, 행정권의 배분에 대해서는 ‘광역(기초)지방자치단체는 당해 광역(기초)자치의회가 제정한 자치 법률의 고유 사무를 집행하고, 법률에 따라 위임된 사무를 집행한다’고 규정했다.

자치세 세율·징수 자치법률로 정해

자치조세권과 자치재정권의 경우 ‘국세의 종류 및 기초자치세 및 광역자치세의 종류와 배분 방식, 소득세 및 소비세를 포함한 공동세의 종류 및 세율, 배분방식은 법률로 정한다’고 밝혔고 ‘기초자치세 및 광역자치세의 세율과 구체적인 세목 및 징수방법은 자치법률로 정한다’고 규정했다.

개헌안은 아울러 자치조직권에 대해 ‘지방의회와 지방자치단체 집행기관의 조직은 당해 자치의회가 입법하는 자치법률로 정한다’고 밝혔고, 중앙-지방협력회의 신설도 명문화해 그동안 중앙정부의 통제하에 있던 지방정부가 자율과 책임의 원칙에서 지역 공동체를 운영할 수 있는 길을 열어 놓았다는 평가를 받았다.

하지만 지방 분권형 개헌은 중앙집권의 구체제와 서울공화국이라는 낡은 인식을 혁파하는 국가대개조라는 점에서 국민적 역량 결집이 대전제라는 지적이다.

김형기 지방분권개헌국민행동 상임의장(경북대 교수)은 “지난 겨울 1000만 국민이 참여한 촛불민심은 구체제를 끝내고 새로운 대한민국을 열라는 국민의 지엄한 명령이다. 특히 지방분권 개헌은 새로운 대한민국을 여는 제1관문이며, 낡은 중앙집권체제를 지방분권체제로 전환시키는 지방분권 개헌이야말로 지금 이 시대가 요구하는 가장 절실한 개혁과제”라고 강조했다.

/최권일기자 cki@kwangju.co.kr

/한국지방신문협회 임상준 매일신문 기자 news@msnet.co.kr

경제 체계 중소기업 중심으로 바꾼다

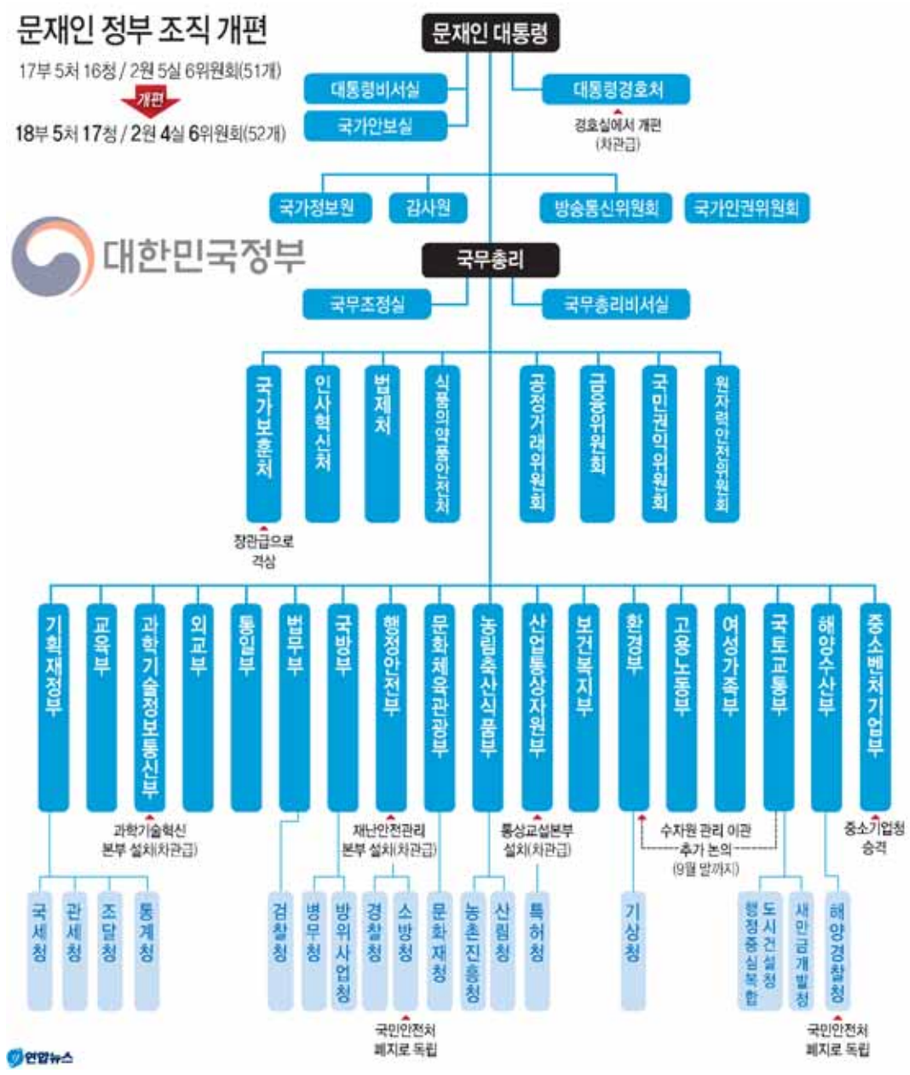
문재인 정부 조직 개편 일단락

18부 5처 17청 2원 4실

중기청, 중소벤처기업부 승격

소방청·해경 독립…안전처 폐지

미래창조→과학기술정보통신



정부조직법 개정안이 20일 국회 본회의를 통과하면서 문재인정부의 조직이 모습을 갖췄다. 개정안이 발의된 지 42일 만이다.

다만, 국토교통부와 환경부로 이원화돼 있는 물관리 업무를 환경부로 일원화하는 내용은 개정안에서 제외됐다. 여야는 9월말까지 국회 내 설치되는 특위 논의를 거쳐 최종 결론을 내릴 예정이다.

통과된 정부조직법 개정안의 주요 내용을 보면 대기업 중심의 경제구조 패러다임 변화를 위해 중소기업청을 승격한 중소벤처기업부로 승격 개편했다. 과학기술정보통신부 내에 차관급 과학기술혁신본부를 설치하는 내용도 함께 담겼다.

또 소방청과 해양경찰청을 각각 행정안전부와 해양수산부의 외청으로 독립시켰다. 국민안전처는 폐지됐고 행정자치부가 행정안전부로 개편됐다.

국가보훈대상자에 대한 처우 개선을 위해 차관급인 국가보훈처를 장관급으로 격상하고 반대로 장관급인 대통령 경호실은 차관급인 대통령경호처로 변경됐다.

아울러 미래창조과학부의 과학기술정보통신부로 명칭 변경 등이 이뤄졌다.

개정안은 부대 의견에서 중소벤처기업부에 소상공인 담당실을 신설하도록 했으며 우정사업본부의 우정청 승격 및 보건복지부 2차관제 도입 문제는 2차 정부조직 개편 시 적극적으로 협의해서 처리하도록 했다.

이에 따라 국회의 상임위 명칭도 미래창조과학방송통신위원회는 과학기술정보방송통신위원회로, 안전행정위원회는 행정안전위원회로, 산업통상자원위원회는 산업통상자원중소벤처기업위원회로 각각 바뀐다.

이 같이 정부조직이 확정되면서 청와대의 추가 인선 발표에도 관심이 모아지고 있다. 청와대 인사추천위원회(위원장 임종석 대통령 비서실장)는 그간 ‘17부 5처 16청’이라는 기존 조직체계뿐만 아니라, 정부조직법 통과 후 변화될 ‘18부 4처 17청’에 맞춰 추가로 인선해야할 자리들에 대해서도 논의해 왔다.

이날 국회를 통과한 정부조직법 개정안에 따르면, 청와대는 아직도 인선을 마무리 짓지 못한 자리를 포함, 적어도 11자리에 대한 추가 인사를 해야 한다.

우선 승격 개편된 중소벤처기업부의 장관 후보자를 지명해야 한다. 중소벤처기업부는 문 대통령이 일자리 창출, 4차 산업혁명 문제 등과 맞물려 관심이 있는 부서인 만큼 인사에도 상당한 눈길이 쏠리고 있다. 정가에서는 더불어민주당 박영선·윤호중 의원과 이상직·홍종학 전 의원, 이무원 연세대 교수와 한정화 한양대 교수 등이 거론되고 있다.

또 지난 13일 조대엽 후보자의 낙마에 따라 노동부 장관 후보자에 대한 인선도 남아있다. 처·청의 경우 4처(법제처·국가보훈처·식품의약안전처·인사혁신처)장의 인선은 완료됐다. 국가보훈처장의 경우 정부조직법 개정안의 통과에 따라 장관급으로 격상됐다. 17청 중에서는 7청장에 대한 인선이 남아있다.

남은 7청은 경찰청과 관세청·문화재청·방위사업청·소방청·특허청·해양경찰청이다. 이중 소방청과 해양경찰청은 이번 정부조직법에 따라 기존 국민안전처에서 독립했다. 이와 함께 산업통상자원부 내 차관급으로 설치되는 통상교섭본부과 과학기술정보통신부(미래창조과학부에서 명칭 변경 예정) 내 설치되는 과학기술혁신본부의 수장이 누가 될지에도 관심이 모인다.

통상교섭본부장은 기존 산업부 2차관 자리가 없어지고 신설되는 곳으로, 특히 문 대통령이 최근 한미FTA(자유무역협정) 개정협상을 앞두고 ‘하루빨리 뽑혀야 한다’는 입장을 밝힌 바 있어 주목된다.

/ 박지경기자 jkpark@kwangju.co.kr