

20년된 지방자치제 이렇게 바뀌보자!

금홍섭 대전참여자치시민연대 사무처장

부활한 지 20년이 다 되어간다는 우리나라 지방자치가 최근 새로운 기회와 도전에 직면하고 있다. 지방자치를 스스로 평가해봐도 긍정적인 평가보다는 부정적인 문제점들이 많았던 지난 20년이라고 볼수 있다. 지역내부의 민주주의는 지체상태에 빠져 있고, 주민들의 공적인 참여또한 부진하게 현실이며, 여기에서 각종 부정부패나 예산낭비는 끊이지 않고 있다.

지방자치에서 대의기관도 주민들로부터 총체적 불신을 받고 있다. 지역마다 '제왕적 단체장'에 대한 우려의 목소리와 부정부패, 그리고 무능에 대한 질타가 크고, 집행부를 감시하고 견제해야 할 지방의회에 대한 주민들의 불신은 하늘을 찌르고 있다.

지방자치는 위기를 맞고 있다.

이런 와중에 지방자치는 동네북이 되어가고 있다. 중앙정치권에서 추진하고 있는 획일적이고 하향식의 '지방행정체제 개편'은 중앙집권을 강화하고 '자치'가 아닌 '통치'를 강화시킬 우려가 있다. 교육비리가 터지면 대통령은 '교육감 직선제'타를 하고 있는 실정이고, 설상가상으로 이명박 정부가 들어선 이후의 감세정책 때문에 지방재정의 상황은 악화되고 있다.

결국 주민들로부터 외면받은 지방자치가 공무원들 월급도 못줄형편에 처하면서 위기를 맞고 있다. 그렇다고 포기할순 없는일, 지방자치 자체가 문제라기 보다는 현 지방자치 제도와 현실에 문제가 있을 뿐이다. 미국이나 유럽 등 선진국들 대부분은 오랜 지방자치의 역사를 가지고 있음을 잊지말아야 한다.

지방자치 무엇이 문제인가?

우리나라 지방자치의 문제점을 해결하기 위한 보다 근본적인 노력이 이뤄져야 할 시점이다. 이제는 우리 지방자치의 현실을 큰 틀에서 돌아보고 미래를 모색할 시점이 되었다. 물론, 지역 내부의 민주적 역량의 부족이나 중앙집권적인 정치구조 등의 문제도 크겠지만, 작금의 지방자치가 보이고 있는 핵심적인 문제는 지방자치제도의 탓이 가장 크다.

첫째, 우리나라 지방자치의 문제점을 언급할 때 가장 크게 지적하는 것 중에 하나가, 강한단체장 약한 지방의회 구조를 언급한다. 말그대로 인사권이나 재정권을 단체장이 독점하면서 견제와 균형이 본디부터 불가능하다는 것이다. 결국 지방의회는 상대적으로 권한의 한계로 인해 제대로 된 기능과 역할을 할 수 없다는 것이다.

둘째, 지방자치를 위축시키는 강력한 중앙집권적 제도와 관행도 문제다. 조례하나를 만들어도 중앙눈치를 볼 수밖에 없도록 자치입법권의 제약이 심했고, 늘 재정이 취약한 지방자치단체들은 중앙의 보조금, 지방교부세 등에 의존할 수밖에 없다.

셋째, 형식적인 주민참여제도도 문제다. 지금까지 주민소환, 주민투표, 주민감사청구, 주민소송

등의 제도들이 도입되기는 했으나, 각 제도의 실행 요건이 너무 엄격해서 주민이 활용하기 어렵다. 다시말해서 주민이 할 수 있는 최소한의 견제 기능도 역시 제대로 작동하지 못하는 상황인 것이다.

결국 견제장치없는 강한 단체장의 존재와 지역사회의 비민주적 지배구조, 그리고 주민참여의 부재는 부패와 독선, 전횡, 예산낭비 등의 문제점을 낳고 있다. 이런문제들은 결국 지역주민의 삶의 질 저하로 이어진다는 점에서, 우리 스스로 지방자치제를 바꾸기 위해 부단히 노력해야 한다.

지방자치제 이렇게 바꿔보자!

우리의 지방자치제도를 바꾸기 위해서는 크게 ‘지방자치단체 내부의 견제와 균형 강화’, ‘불합리한 중앙의 통제·개입 폐지’, ‘지방선거제도의 개혁’, ‘주민참여의 활성화’, ‘지방교육행정시스템의 혁신’ 등으로 정리해 볼 수 있다.

첫째, 지방자치단체 내부의 견제와 균형을 강화하기 위해서는 지방의회의 권한을 대폭 강화해야 한다. 자치입법권을 강화하고 단체장의 재정권과 인사권에 대해 제대로 된 견제가 가능하도록 관련제도를 대폭 수정해야 한다.

둘째, 지방자치 부활이후에도 여전히 지속되고 있는 중앙정부의 불합리한 통제와 개입을 전면 재검토해야 한다. 특히, 부단체장의 국가공무원 임명관행이나 과도한 보조금 의존은 폐지시켜야 한다.

셋째, 실질적인 주민참여제도가 도입운영되어야 한다. 지방자치 혁신의 핵심이 바로 주민참여의 활성화라고 할 수 있다. 이와관련하여 정보공개제도가 활성화되어야 할 것이며, 아울러, 주민투표제, 주민소환제, 주민소송제 등의 실효성을 강화하는 것도 필요하다.

넷째, 지방선거제도의 대대적인 개혁도 절실하다. 중앙정치의 바람에 휩쓸려가는 지방선거가 되어서는 지방자치의 의미를 살릴 수가 없다. 대표적으로 기초지방의원까지도 정당공천하는 현 시스템은 바꿀 필요가 있으며, 일당지배 구도또한 문제가 크다는 점에서, 비례대표제의 전면 확대 등도 적극 고려해 볼 수 있다고 본다.

이상에서 열거한 것들은 하루아침에 될 제도혁신 과제는 절대로 아니다. 기득권들의 거센 저항이 존재할 것이다. 지방자치는 본디 지역문제를 지역주민들 스스로 푸는 것을 말한다. 그렇듯 지방자치와 관련된 제도적 혁신을 이루기 위해서는 우리 지역민들부터 스스로 요구하고 행동해야 한다.

그렇게하기 위해서는 우리지역에서부터 모범사례를 만들어나가야 하고 지역간 연대해야 한다. 그러면서 중앙정치권과 중앙정부에 대해 혁신적인 입법을 하도록 압력을 가해야 한다. 지역에서부터 주민참여를 활성화하기 위한 노력을 해보면 어떨까? 주민참여기본조례 등 주민참여를 확대하는 조례들을 제정해 나가자, 그러면서 지방의원들에게 여러 가지 권한을 부여해보면 어떨까? 지방자치제가 20년을 맞이하고 있다. 지역에서부터 올바른 ‘지방자치의 혁신’을 요구하는 목소리들이 커질 때에 비로소 ‘지방자치의 혁신’이라는 우리의 꿈은 현실이 될 수 있을 것이다.