

민선5기 지방자치 무엇을 혁신할 것인가

송재봉(충북참여자치시민연대 사무처장)

1. 지방자치 20년, 지방정치 현실

1) 관료와 지역유지 중심의 지방정치 충원구조

지방자치에 대한 무관심이 심화되고 있다. 무엇인가 새롭게 변할 것이란 기대와 열망은 사라진지 오래고 단체장의 권위주의는 강화되고 있는 반면 시민사회와의 협력에 기초한 혁신적이고 창의적인 행정 혁신과 정책시도 또한 점점 찾아보기 어렵다. 지방정부의 권력구조는 임명제에서 선출직으로 변화하였으나 인물은 여전히 행정관료 출신과 경제적으로 성공한 지역유지들에 의해 움직여지고 있다. 지방자치단체장의 직업을 살펴보면 광역의 경우 정치인과 공무원의 비율이 1995년 66.6%, 1998년 93.8%, 2002년 93.8%, 2006년 75%이고 기초자치단체장의 경우 1995년 38.6%, 1998년 79.3%, 2002년 76.4%, 2006년 73.5%로 나타나고 있다. 이는 지방자치 단체장이 주로 중앙과 지방의 관료출신과 정치인 출신으로 충원되는 구조를 가지고 있음을 확인시켜주고 있다. 또한 한겨레신문이 2005년 6월 서울 경기 인천 지역 기초의원 출신경력을 조사한 결과 전체 1,126명 가운데 37.5%인 422명이 3대 관변단체(새마을, 바르게살기, 자유총연맹) 출신이었다고 한다.(하승수 2007. p35~38) 특히 청주시의 경우 청주시의회 의원 26명 전원이 바르게살기 회원이라고 한다. 또 기초 광역의원들의 직업을 살펴보면 농축산업, 상업, 건축업 등의 비중이 타 직종에 비해 압도적으로 높은 것으로 나타나고 있다.

2) 토건, 외자유치 중심의 개발지상주의 확산

지방자치는 행정관료, 직업정치인, 자영업자에게 장악되어 있으며, 이들에 의해 주도되는 지방자치의 정책 방향은 경제개발과 토건사업에 기초한 성장 중심의 논리에 치중되어 있다. 이는 지방자치 이전과 이후 지방의 권력구조와 정책, 인물 모든 측면에서 근본적인 변화를 체감할 수 없게 만들고 있다. 지방자치가 지역사회의 기득권 집단의 합법적인 권력기반만 강화시켜 줄 뿐 애초에 기대한 풀뿌리 생활정치는 자취를 감추고 말았다는 비판적인 전망이 나오는 것이 현실이다.

지방자치 20년은 개발지상주의 확산으로 귀결되고 있다. 지역기득권층의 주관적 경제적 이해관계가 건설경기 활성화, 부동산가격 상승에 있다면 지방선출직 공직자는 재선을 위해 각종 개발정책 추진하는 구조를 형성하고 있다. 지역 기득권 세력

의 정책 성향은 삶의 질, 생태적 가치, 분배정의 등을 추구하는 생활정치라기 보다 양적 성장을 중시하는 개발정치 성향을 강하게 띠고 있다.

3) 단체장 독주를 용인하고, 주민참여를 제약하는 자치제도

지방자치 제도적인 측면에서 볼 때 우리나라 지방정부 기관구성 형태는 기관대립형이며 성격은 강시장-약의회 제도로 운영되고 있다. 지방행정의 자치계층은 2계층제이며 구역은 인구 면적 모두 세계에서 가장 큰 규모(세계 기초자치단체 평균 인구 2만, 한국은 20만)로 운영되고 있다. 이는 제도적 측면에서도 지방자치단체장의 독선과 독주, 인사비리와 이권개입에 대한 효과적인 견제기능이 발휘될 수 없는 구조적인 한계를 보이고 있다. 또한 기초자치단체의 대형화는 주민의 참여에 기초한 풀뿌리 생활자치가 정착되기 어렵게 만드는 원인이 되고 있다.

4) 중앙정부 종속성 심화

중앙과 지방간의 권력 분산, 재정이양등 지방분권의 측면에서도 별다른 진전을 보이지 않고 있다. 이명박 정부 이후 무리한 감세정책으로 지방재정의 위기는 심화되고 지방자치단체 부채 총액이 급속히 증가하고 있다. 신자유주의 작은 정부론에 기초한 지방행정체제 개편은 분권 균형발전, 주민참여 확대, 지역의 고유성과 공동체성 강화 보다는 사실상 광역 폐지와 기초 지방정부 통폐합, 중앙정부의 영향력 강화에 초점이 맞추어져 있다. 재정의 의존성은 심화되고 있다. 중앙과 지방간, 지방과 지방간의 재정불균형은 심각한 상황이다. 2005년 통계청 자료에 의하면 전국 기초자치단체 중 재정자립도 10%미만인 지역이 충북 보은을 포함 12개이고 10~15%미만인 지역도 40개나 된다. 이에 비해 재정자립도 60%이상인 지역은 16개인데 이들 모두는 서울과 수도권의 자치단체들이다. 또한 정부의 국토 불균형 정책의 핵심적인 문제로 지적되고 있는 수도권규제완화와 세종시 수정에 대해 지방의 목소리는 점점 약화되고 수도권으로 산업과 인력과 재원의 집중성은 심화되고 있다.

5) 형식화된 주민참여제도

시민의 참여를 위한 제도적 장치는 상당부분 도입되었으나 매우 형식적이고 실효성을 기대하기 어려운 것이 현실이다. 주민참정권의 확대 차원에서 시민사회의 지속적인 요구에 의해 시작된 주민투표, 주민감사청구, 주민소송, 주민소환제는 유명무실하며, 정보공개, 참여예산, 시민옴부즈만 제도는 질적으로 개선되지 않고 시민의 실질적인 참여를 보장하는 방향으로 발전하지 못하고 있다.

6) 견제기능이 상실된 지역권력 독점구조

끝으로 지역사회는 단체장의 일방적 행정 독주가 강화되고 있는 반면 이에 대한 견제기능을 담당해야 할 지방의회는 재정, 인사권의 종속성, 전문성과 자질부족이라는 근본적인 문제점에 더해 거의 모든 지역이 특정 정당에 독점되어 있고, 시민사회의 성숙은 미약하며, 언론의 취약한 재정기반은 지방행정 권력에 대한 견제기능의 상실로 나타나고 있다. 이처럼 단체장의 일방적인 독주와 독선이 존재하는 곳에서 민간의 창의적인 의견이 행정과정에 반영되기 어렵고, 지방자치의 핵심가치인 주민참여에 의한 지역거버넌스 체계의 형성도 어렵게 만든다.

따라서 민선5기 지방자치를 준비하면서 이상의 문제점에 대한 진단과 분석을 기초로 자치분권, 주민참여와 거버넌스, 민주적 리더십, 외생적 경제발전 전략인 투자유치 중심의 경제정책에서 내생적 발전 전략을 포함한 사회투자과 복지, 일자리 등 적극적인 사회정책을 통한 주민의 삶의 질을 개선하기 위한 지방자치 혁신방안이 제시되어야 한다. 지방자치 혁신이 없는 민선5기는 민선 4기의 한계를 넘을 수 없을 것이기 때문이다.

2. 지방자치 개념, 가치, 지향 - 이념적 획일성을 넘어

지방자치의 개념은 “국가의 일정한 부분공간에 거주하는 주민들이 국가와 상호관계속에서 일정한 범위의 자치권을 행사하는 지방자치단체를 구성하고 스스로의 참여와 의사결정을 통해 지역의 문제를 해결하여 궁극적으로 주민들의 복리를 실현하고자 하는 제반활동을 말한다.”(강용기, 2008) 지방자치에서 자치의 관점을 강조하는 것으로 자치란 “지방의 주민들이 스스로의 운명의 주체가 되어 자신들의 권한과 책임하에 자신들의 공동체 문제를 해결해 가는 활동”을 의미한다.

이상의 지방자치 개념에 기초한 지방자치의 가치를 규정할 수 있다. 지방자치의 가치는 궁극적 가치와 수단적 가치로 구분하여 볼 수 있다. 지방자치의 궁극적 가치는 주민참여, 복지, 정의, 공동체, 지역성(고유성)에 있다. 또한 지방자치를 추구하는 과정에서의 수단적 가치로는 분권, 균형, 참여, 자율의 가치이다. 또 지방자치의 본래적 성격을 정치이념적 측면, 행정적 측면에서 살펴보면, 정치이념적 측면에서 지방자치의 본질은 지방분권과 주민주권을 중심으로 형성된다. 중앙집권 사회에서 분권형 사회로의 전환을 전제로 한다는 것으로 “분권없는 지방자치는 상상할 수 없으며, 주민이 자치권의 주체가 되지 않는 지방자치는 무의미”하다. 행정적 차원에서 지방자치는 지방의 일은 지방에 맡기는 지방 분업과 맡겨진 일을 주민의 권한과 책임하에 처리하는 주민자율을 기본으로 이루어진다. 시민적 차원에서 지방자치는 주민의 주도성과 공동체성이 실현되는 것이다. 지방정부 정책 결정의 중요한 행위자로서 정치인, 관료 등 엘리트가 주도하는 것이 아니라 시민사회의 자발적이고 주

체적인 참여를 통해 지방정부가 운영되는 것으로 “주민참여 없는 지방자치는 허구이다”. 또한 고립된 존재로 노동과 사회로부터 소외되는 문제를 생활단위를 기초로 한 주민공동체의 강화를 통해 극복하자는 것이다.

지방자치를 통해 우리가 기대하는 것은 무엇인가? 우선 권력분산을 통한 민주주의 안정화, 주민참여기회 확대, 주민요구에 순응하는 정치·행정시스템, 참여민주주의 훈련과 교육, 권력과 물질적 가치의 사회적 배분이라 할 수 있다.

문제는 이러한 가치가 구체적인 현실에서 실현되고 있는가에 대한 진단과 함께 우리의 지방자치는 지난 20년간 보수 기득권의 논리에 의해 장악되어 왔으며, 적극적 사회투자과 복지정책, 참여민주주의 원리가 작동하는 지방정부의 혁신적이고 진보적인 운영 경험은 거의 전무한 실정이다.

한국사회는 신자유주의이론이 널리 확산되면서 지방정부의 경우도 기업하기 좋은 정부, 규제완화, 민간위탁, 효율화 등 공공성의 강화에 대한 관심보다 작은 정부론이 지속적으로 확산되어 왔으며, 권위주의 관료사회의 부패와 폐쇄성, 주민위에 군림하는 행정에 대한 불신은 시민사회에서도 행정의 비효율성에 대한 지적과 큰 정부에 대한 부정적 인식이 존재하였다.

특히 지방자치를 도입하기 시작한 1990년대에는 밀(J. S. Mill), 토크빌(A. de Tocqueville)과 같은 자유주의 이론에 기초한 지방주의적 견해가 주류를 이루었다. 즉 지방자치는 주민의 주권을 실현하는 민주주의 기본 제도요, 주민의 자율권과 평등권을 신장시키는데 필수적인 제도라는 지방분권의 이념을 강조하는 입장이 주류를 이루면서도 대처리즘과 레이건의 작은 정부론이 무비판적으로 수용되는 분위기에 있었다. 이러한 흐름은 세계적인 신자유주의 이데올로기 공세속에 2000년대 이후 지방자치 이념에도 공공선택론, 신제도주의론, 신공공관리론 등 공공서비스 공급에서 시장의 원리를 강조하는 시장자유주의 이론이 지배적 이념이 되었다. 이에 따라 지방정부 마다 효율적 정부, 경쟁적 정부를 강조하면서 시장원리에 의한 지방경영의 이념이 도입 되었다.

따라서 우리사회는 지방정부의 사회복지 역할을 강조하는 신도시 좌파¹⁾, 분권화와 재분배를 통한 지역공동체 실현이라는 사민주의적 복지국가 모형을 추구하는 지역공동체주의 이론은 지방정부 운영의 중요한 관심영역으로 자리 잡지 못하고 있다. 즉 지방정부의 적극적 개입과 사회 투자정책, 재분배정책을 추구하여 사회적 불평등의 감소를 추구하는 정책은 시도되지 못하고 있다. 또한 정부실패와 시장원리를 토대로 한 관리의 이념에 기초하여 정부운영의 협력모델로 발전하고 있는 거버넌스 이론 즉 협력적 통치, 자율적 통치, 네트워크 통치라는 의미를 가진 뉴거버넌스 이론이 확산되고 있으나 지방정부 운영에서 적극적으로 수용하여 모델로 발전시킨 사례는 찾기 어렵다.

1) 마르크스주의적 관점을 유지하면서도 지방정부의 역할을 강조하는 입장이 신도시좌파인데 전통적 국가주의와 달리 지방정부를 변화와 혁신주의 활동의 무대로 본다. 지방정부 수준에서 재분배적 사회정책을 추구하는 것이다. 즉 지방정부의 적극적 참여와 분배적 능력의 추구하고 함께 참여를 통해 불평등의 감소를 시도한다.

3. 지방자치 혁신 방향-진보와 생활정치를 지향하는 지방정부

6.2 지방선거는 15년간 정체된 지방자치를 정상화하는 계기가 되어야 한다. 지방자치의 혁신이 필요한 것이다. 여기서 혁신²⁾이란 새로운 것을 창조하는 의미로서 현 상태를 개선하는 개혁이라는 개념보다 더 변화의 강도가 강한 개념이다. 이는 현재 지방자치가 인물, 제도, 정책, 조직운영 전반에 걸쳐 기존의 것을 개량하고 개선하는 단계를 넘어 의식적인 창조성을 강조하는 개념이다. 여기서 지방자치 혁신이란 단순한 지방행정의 효율화라는 의미를 넘어서야 한다.

지방자치 혁신이란 지방정부 운영에 진보적인 이념과 생활정치의 원리가 적용되는 것이며, 지방정부 운영의 패러다임의 전환을 의미한다. 전종섭(2001)은 혁신이란 기존의 제도와 관행을 뛰어 넘으려는 의식적이고 창조적인 과정으로 보고 있다. 따라서 혁신적인 변화는 자기 성찰적인 능력을 가지고 자기 환경을 변화시킬 필요성을 인식하는 활동적인 개인들이 있을 때에만 가능하다. 또 혁신적인 변화는 집단의 상호작용, 수평적인 의사소통, 대화를 통한 상호학습을 통해 촉진되며, 기존 사회적 구상에 대한 대안 뿐 만 아니라 대안을 발전시킬 수 있는 방법을 추구해야 할 필요성을 공유하는 것이다. 그리고 혁신은 조직구성원 각자의 창조적인 능력과 적극적인 참여를 요구한다. 혁신은 외부적인 강제에 의한 것이 아니라 지역내부의 주체적인 요구와 역량으로부터 출발해야 함을 강조하고 있는 것이다. 그럼 진보적인 관점에서 지방자치를 혁신한다는 것은 무엇인가? 이와 관련해서 정해구 교수의 생활정치 개념은 좋은 참고가 될 것이다. 정해구 교수는 생활정치 개념을 다음과 같이 제시하고 있다. ① 중산층과 서민 그리고 사회적 약자를 위한 정치, ② 삶의 질 향상과 질적 성장의 정치, ③ 구체적인 일상생활에서 제기되는 탈이념적 미시정치, ④ 주민밀착형 지방정부의 정치와 행정, ⑤ 풀뿌리 민주주의의 지방정치, ⑥ 사회운동과 지역운동의 정치, ⑦ 환경, 여성, 평화의 신사회운동의 정치 등 이다.

그러나 지금까지 일반적으로 논의된 행정 혁신의 방향은 전통적인 행정의 영역에 경제적 시각을 접합한 것으로 공공서비스 공급에서 시장의 원리를 강조하는 것이었다. 시장적 공공서비스 원리를 행정영역에 적용한 이론적 시각이 신공공관리라 부를 수 있는데 이러한 시각에서 추진된 행정혁신의 논의는 크게 조직혁신, 인사혁신, 재정혁신, 행정서비스 품질 혁신 등을 통해 기업가적인 정부를 만드는데 있다. 이를 좀 더 구체적으로 살펴보면 먼저 조직혁신은 구조조정, 업무재설계를 통해 행정조직의 효율화를 추구하는 것이며, 다음으로 인사혁신은 공직의 개방화(개방형 직위제와 직위공모제)와 성과중심 관리(목표관리제와 균형성과평가제), 셋째 재정혁신은 민영화, 민간위탁, 민간자본도입(BTL, BTO), 민·관공동 투자사업, 넷째, 행정서

2) 혁신이란 가축혁(革), 새로운 신(新)이 결합된 용어로 원래 야생의 동물의 가죽을 다듬어 전혀 다른 모습의 의복이나 생활용품을 만드는 것이라는 의미이다. 조직이나 제도가 전혀 새로운 창조적인 모습으로 거듭나게 되는 것을 의미한다.

비스 품질 혁신은 행정서비스 현장제, 정책품질 관리제 도입 그리고 전자정부 구축 등 지방행정 전반에 기업의 경영모델을 적용하는 것을 혁신이라고 보고 있다. 여기서 혁신이란 효율성 가치의 극대화 전략이자, 행정의 경영화를 통한 서비스 개선에 목표가 맞춰져 있다. 이러한 관점은 기존 행정의 관료주의 폐쇄성, 불친절, 낭비와 비효율을 개선하는 측면에서 일부 긍정적인 효과를 기대할 수 있으나, 지방행정의 중요한 목표인 공공성의 강화, 복지, 인권, 문화, 환경 등 주민의 삶의 질을 개선하는 방향으로의 혁신적 관점이 결여되어 있다는 점에 한계를 보이고 있다.

따라서 지방자치 혁신은 행정효율화의 가치를 뛰어넘은 방향에서 인물, 정책, 제도 전반의 창의적 변화를 통해 달성될 수 있을 것이다. 그리고 그 변화의 방향은 민주적인 리더십과 혁신적인 마인드, 민관협력의 정신에 기초한 로컬 거버넌스 강화, 토건개발 중심에서 복지 환경 문화 교육 우선정책, 사회적 기업 육성과 지역 순환형 자립경제, 분권 균형발전과 주민참여민주주의 확장 등에 대한 분명한 비전을 포함해야 한다.

혁신은 신자유주의 보수기득권에 포섭된 단체장과 관료중심의 지방정치를 주민주도의 생활자치형으로 전환하는 것이며, 정치 민주화를 넘어 경제민주화를 지향하며, 불완전한 대의제의 한계를 극복하고 주민의 정치적 평등권과 일상적 주권이 실현되는 직접민주주의를 확장하는 것이어야 한다.

4. 민선 5기 지방자치 무엇을 혁신할 것인가?

지방자치의 현주소는 중앙정치에 종속된 지방정치, 주민참여 없는 지방자치, 재분배정책이 부재한 지방자치, 외부자원(투자유치)에 의존하는 외생적 지방발전, 견제장치가 작동하지 않는 지방자치라는 문제점들이 제시되고 있다. 따라서 지방자치의 혁신은 이러한 문제를 근본적이고 의식적이며 창조적으로 변화시킬 수 있는 혁신적인 방안이 모색되어야 한다.

이를 위한 기본방향을 제안하면

첫째, 중앙정부와 중앙정치에 대한 의존성과 종속성을 탈피하는 것이다.

지역의 문제는 지역주민의 힘과 지혜로 해결해 나간다는 자치 분권의식의 강화와 지방정부의 자치권, 정치적 자율성 확대가 동시에 실현되어야 한다. 특히 정부주도의 지방행정체제 개편³⁾은 지방분권과 자치와 참여의 실종으로 이어질 가능성이 높

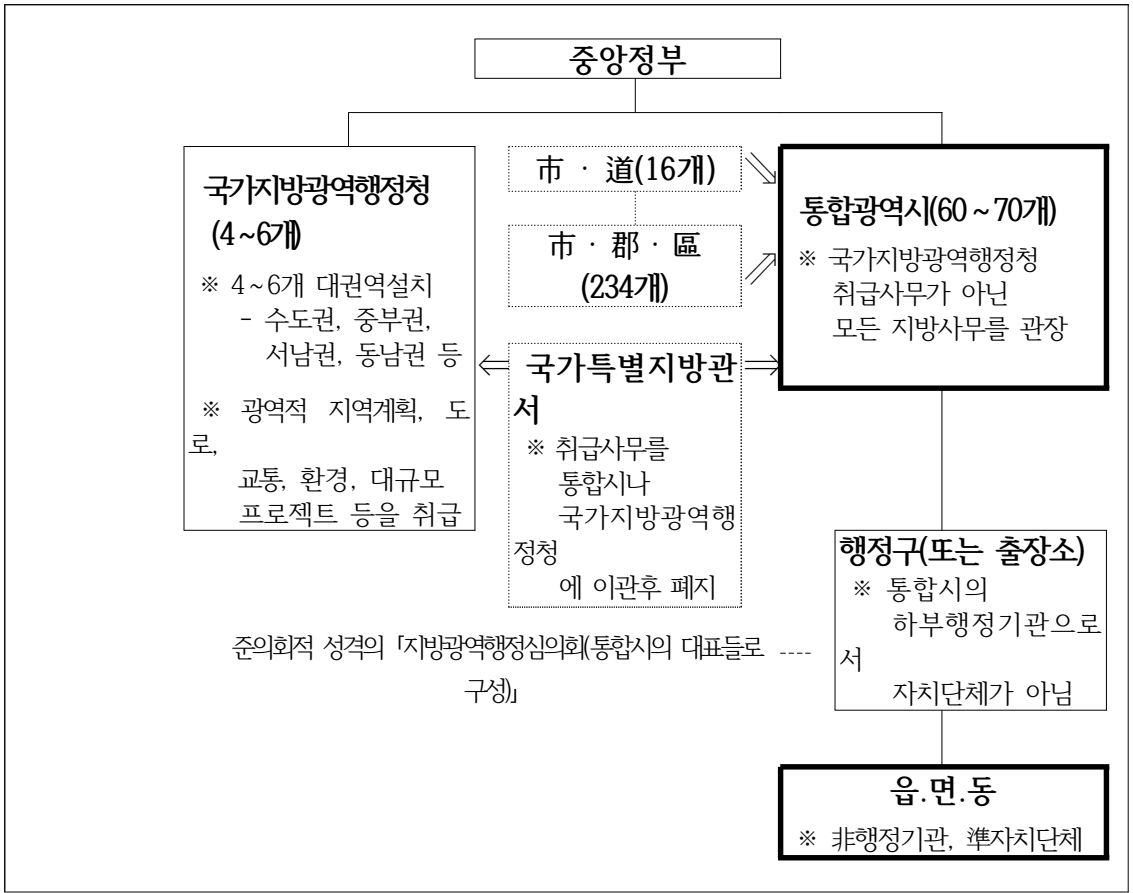
3) 2005년 허태열위원장은 자신의 구상을 다음 그림으로 표현하였다(허태열, 앞의 자료). 2005년 12월 허태열 국회의원이 지방행정체제개편안에 대한 몇 가지 보충과 해명자료를 발표하였는데 내용은 특별위원회 보고서와 크게 다르지 않다.(허태열, 2005). ① 행정구역은 현행「시·도」와 「시·군·구」를 한데 묶어서 전국을 60~70개 전후의 「통합광역시」로 재편 ② 자치계층은 현행 2층제를 유지하되 읍·면·동 자치를 부활하여 광역(통합광역시) -

다는 점에서 지방자치의 존립에 대한 문제의식을 가지고 대응해야 할 사항이다. 그리고 자주재원 확충과 재정민주주의 강화, 국고보조금의 포괄보조금제도로 변경 등 재정분권의 강화, 정당 설립 요건 완화와 공천제도의 민주화, 시민단체의 후보추천권 보장 등 정당과 선거제도 개혁,

둘째, 단체장 중심의 지방권력구조를 네트워크형 거버넌스 체제(협력적 통치)로 전환하는 것이다.

정부주도의 정책결정과 사회서비스 공급은 행장권력의 독점화로 인한 관료적, 경직적, 폐쇄적, 비민주적 정부운영이 심화되면서 정부실패로 귀결되었다. 이에 정부실패를 예방하고 지역사회의 다양한 가치와 전문성이 반영될 수 있는 새로운 지방정부 운영 필요성이 제기되고 있다. 즉 지역사회 권력을 소수가 독점하는 것이 아니라 권력가치의 다원적 배분과 네트워크에 기초한 다양한 참여구조를 형성함으로써 참여민주주의 나아가 심의민주주의⁴⁾를 발전시킬 수 있다는 것이다. 또한 다양한

기초(읍.면.동)로 조정 ③「국가지방광역행정청」을 대권역별(전국 4~6개 권역)로 설치 (그림 3. 지방행정체제 개편 모형)



4) 심의민주주의란 국민이 공개적인 논쟁과 대화를 통해 국가적 의사결정에 관여하는 정치과정을 의미한다.

사회구성원의 참여는 행정에 대한 신뢰구조를 형성하고 정부와 시장, 시민사회 상호간 공존의 동반적 신뢰체계가 구성되어 행정의 일방적인 독주를 견제하여 지역민주주의를 정착시킨다. 끝으로 사회적 문제에 대한 의사결정이 다양한 네트워크 시스템에 의해 이루어짐으로써 자율적 상시적 안정적인 지역문제 해결구조를 가지게 되어 지역사회의 각종 갈등요인과 정책결정의 어려움을 자율적으로 해결해 나갈 수 있다. 단체장 권력과 의회권력의 균형, 정당간의 세력균형, 의회와 시민사회의 협력, 시민사회 간 네트워크 강화 등 다양한 수준의 네트워크에 기초한 정부운영의 모델을 만들어 지방정부 운영에 지역사회 다양한 세력의 이해관계를 합리적으로 조정하고 지역사회 권력과 물질적 가치를 재배분하는 협력적 통치시스템을 도입해야 한다.

셋째, 사회투자와 복지 우선 일자리 정책의 강화이다.

지금까지 지방정부의 역할은 중앙정부 재원을 지역사회에 수동적으로 재분배하는 집행기능이 주를 이루고 있다. 이는 낮은 재정자립도의 영향이라 주장하나 그것은 문제의 작은 일부분이다. 더 근본적인 이유는 지방정부 정책결정자의 철학적 바탕과 지방정부 역할에 대한 인식의 차이에 있다. 경남 합천군의 1년 예산은 약 3200억 원이다. 재정자립도는 12.72%에 불과해, 전국 평균 재정자립도 53.6%의 절반도 안된다. 이렇게 작은 지자체에서 무상급식비 약 17억 원을 내고 있다. 여기에 경남 교육청 예산 16억 원을 더해 총 약 33억 원으로 초중고 전체 37개교 4769명에게 무상급식을 제공하고 있다. 고교생들은 저녁까지 학교에서 먹고 있다. 이상의 사례는 지방정부의 복지정책이 꼭 돈이 없어 못한다고만 볼 수는 없다는 것이다. 지방정부의 정책이념과 발전전략을 어떻게 두는지가 더 중요하다. 이러한 측면에서 「충북 Agenda 2010+」 중 토목사업에 해당하는 ‘대형 건설프로젝트 연계 개발’사업에는 4년간 총 4조 9,202억원이, ‘균형발전을 위한 사회간접자본 확충’에는 무려 7조 7,990억원이 투입되고 있으나 삶의 질 관련 예산은 1조 4,513억원으로 대조를 이루고 있다.⁵⁾ 문제는 지방정부의 재정정책이 지역의 내부자원을 개발해서 부가가치를 상승시켜 지역의 성장을 추구하는 지역혁신체제를 구축하는 내발적 발전전략⁶⁾에 두지 않고, 외부 자본이나 기술 등 외부 투자를 끌어들여 지역의 경쟁력을 강화하는 전략에만 집중하는 것은 지역주민의 삶의 질을 개선하는데 한계가 분명하다는 것이다. 지방정부의 기본역할은 사회적 소비 즉 사회적 분배와 복지정책에 관심을 두어야 한다는 것이다.

5) 2010충북유권자희망연대 주최, 민선4기 충북지방자치 평가토론회 “사회복지분야 평가” 발표문, 이태수 꽃동네현도사회복지대 교수, 2010. 4. 5

6) 내발적 발전의 지향 이란 : 지역주민이 능동적 주체가 되어 지역에 있는 지원, 기술, 인재, 문화, 시장 등 여러 가지 자원을 활용하여 복합적인 경제를 육성하고, 그것들의 네트워크를 이룩함으로써 환경보전과 함께 생활의 질을 향상시키는 종합적인 지역발전을 의미한다.

넷째, 불안정한 대의제의 한계를 극복하는 직접민주주의를 강화해야 한다.

김달수 ‘희망과 대안’ 기획의원은 “지역정치는 대의 민주주의와 직접 민주주의를 오가는 마을버스이다. 그러나 이 마을버스가 지금은 대의제에만 머물러 있다”며 이 상황을 바꾸기 위해 지역 정치가 살아나야 한다고 주장한다. 지방자치가 대의정치의 테두리 내에만 머물러 있는 한 주민의 자치의식과 지방이 민주주의가 발전하기 어렵다는 것이다. 또 엘리트와 토호 중심의 지방자치 한계를 넘어서는 것도 불가능하다. 따라서 보다 균등한 정치권력을 배분하고, 평등한 시민의 참여 원칙을 보장하며, 시민의 정치 참여 확대와 정치적 결정에 대한 정당성 강화로 지역사회 통합성을 높일 수 있는 직접민주주의를 강화하기 위한 보다 적극적인 정책 대안이 모색되어야 한다. 이와 관련한 흥미로운 연구 결과가 있다. 직접민주주의가 경제성장에 미치는 영향⁷⁾에 대한 조사에서 독일 하이델베르그 대학 경제학자 라르 펠트 교수와 겐하르트 키르쉬게스너 교수는 스위스 직접민주주의를 적극적으로 도입한 주에 대한 통계분석을 실시하였다.

스위스에서 직접민주주의와 경제성장과의 상관관계에 대한 조사 결과

재정문제에 관해 보다 강력한 주민 참여권이 부여된 주에서의 경제적 성과가 15% 더 높았다.(1인당 GDP 기준),

시민이 예산에 대해 투표를 할 수 있는 주에서 주세 회피비율은 30% 낮았다(1인당 평균 1,500스위스 프랑)으며, 해당주의 부패비율도 낮은 것으로 조사되었다.

또 돈이 어떻게 쓰여 지고 있는가에 대해 주민이 직접 참여하여 결정을 내리는 주의 주민들이 그렇지 못한 주에 비해 정부의 재정 운영에 훨씬 더 협조적이며, 예산안을 주민투표에 붙이는 시군이 그렇지 않은 시군에 비해 1인당 공공 지출이 10%가 적었다. 자기들의 세금으로 쓰는 돈에 대해 주민들이 정치인들에 비해 훨씬 더 조심스럽게 접근 하고 있음을 알 수 있다.

또 예산안을 주민투표에 붙이는 시군이 그렇지 않은 시군에 비해 공공 부채비율에 있어서는 25%(납세자 1인당 5,800 스위스 프랑)낮았는데 지출은 줄이고 세수는 더 많아진 덕분이었다.

끝으로 공공 서비스 비용도 직접민주제를 택한 자치체가 더 낮았다. 즉 쓰레기 처리 비용이 그렇지 않은 자치단체에 비해 20% 더 낮았다. 이상의 결과는 직접 민주주의가 비효율적일 것이란 일반의 예상과 다른 결과였다.

그 결과 연구진은 “경제에 관련한 모든 것이 직접민주주의에 우호적이다. 그와 반하는 것은 하나도 없다.”라는 결론을 내리고 있다. 직접민주주의는 “시대의 발전에 일치하는 것이고, 성공적인 것이며, 수출 가능한 것이고, 미래 발전의 잠재력을 가진

7) 2008, 직접민주주의로의 초대 p 132~133 인용

것”이다. 스위스의 여러 주들을 비교해보면 시민발의와 국민투표에 시민참여가 높은 주의 주민들이 자신들의 삶에 더 만족하고 있다. 프레이와 슈튀처의 조사연구에 따르면 개인소득보다 정치 참여의 정도가 삶의 만족도에 더 유의미한 것으로 나타났다. 이는 사람들이 일차적으로 돈 버는 것에 관심을 가진다는 통설을 뒤집는 것이다.

다섯째, 사회자본 육성과 강한 시민사회가 형성되어야 한다.

지역사회 혁신의 주체는 사람이다. 창의적이고 의식적이며 능동적인 주민의 확대야말로 지역사회의 가장 중요한 자본이 될 것이다. 사회적 자본(Social capital)⁸⁾은 이해관계가 틀린 각 집단이 사회 공익 실현이라는 공동의 목표를 위해 서로 협력하는 능력을 말한다. 즉 사회자본은 협력을 촉진하는 능력으로 사회신뢰, 관용성, 정치평등, 결사체 활동 등을 통해 원활한 커뮤니케이션, 상호존중과 관용, 민주적인 의사결정, 협력과 연대의 문화 등 사회구성원들 간의 협력을 촉진하여 시민공동체 형성에 기여한다. 따라서 사회자본이 형성되면 협력행위를 촉진하고 시민공동체 형성에 기여하는 가치와 규범의 형성, 정부제도의 효과적 작동 촉진, 부패 감소, 정치안정과 효율성 증대, 구성원간 상호이익을 위해 조정과 협력을 촉진시키는 기능을 한다.

사회자본 형성의 핵심적 역할을 담당하는 NGO의 활동은 사회신뢰, 관용성, 시민의무감, 제도적·비제도적 참여 등 지역공동체의 형성과 유지에 필요한 가치와 규범을 제공하는 등 사회자본 형성에 기여한다. 또 자원봉사단체 구성원은 동료와 지역사회 구성원에 대한 사회신뢰와 시민적 의무감, 자발적인 참여의지가 높다는 측면에서 봉사단체의 활발한 조직과 지역사회에서의 역할 강화 방안이 제시되어야 하며, 시민사회 활성화는 자발적 결사체의 주체적 노력과 함께 지방정부의 관용성과 수용성, 구성원들의 참여문화, 기부문화의 확대를 기대할 수 있다는 점에서 지방정부 혁신의 물적 기반을 강화한다는 측면에서 민선 5기 지방정부의 새로운 사고의 혁신이 필요하다.

따라서 시민사회의 균형있는 발전을 위한 참여기회의 확대, 투명한 지원정책, 시민사회 의견에 대한 수용적 태도, 정부신뢰를 높이기 위한 시민참여 방식의 의사결정 문화 형성 등 사회자본의 확충과 시민사회의 역동적 발전을 위해 협력하는 정부가 되어야 한다.

8) 박희봉(2001)은 조직내 사회자본(신뢰, 규범, 네트워크)은 조직내의 민주적 과정, 고객만족 등 업무환경에 영향을 미치는 것으로 보고 있고, 지역사회내 사회자본 역시 지방정부 생산성, 내부 정치적 효능성, 외부 정치적 효능성 등 지방정부 효과성과 관계가 있음을 보여 주고 있다. 또 대표적인 국제기관인 World Bank에서는 2004년 사회자본을 6개 차원으로 나누어 측정을 시도하고 있다. 6개의 차원은 집단과 네트워크, 신뢰와 단결성, 집단적 활동과 협력, 정보와 의사전달, 사회적 응집성과 포용력, 권한과 정치활동 등이다. (2007.7.4 청주경실련 주최 토론회 충북대 행정학과 최영출 교수 발제문 “충북지역 사회자본 수준과 강화방안”에서 인용)

여섯째, 삶의 질을 우선하는 지방정부의 행정 혁신 방안이 제시되어야 한다.

행정의 목표는 효율성에 있는 것이 아니라 지역주민의 행복지수를 높이는데 있는 것이다. 그리고 행복지수를 높이기 위한 수단적 가치가 효율과 형평성을 높이는 것이다. 따라서 행정의 목표가 주민의 행복지수를 높일 수 있어야 한다. 모든 정책을 결정하고 집행하는데 있어 계층과 성별 영향평가 제도를 도입하고, 지역주민에게 정책의 결정권을 위임하는 상향식 정책결정의 문화를 정착시켜야 한다. 더불어 관료집단의 확일성과 보신주의 행정으로 인한 주민 피해를 구제할 수 있는 방안, 조직내부의 청렴성을 확보하기 위한 방안 등 지방정부 행정혁신의 방안이 마련되어야 한다.

일곱째, 지역유지와 관료에 독점된 지방정치 인적충원구조를 변화시켜야 한다.

지방정치가 진보적 관점의 생활정치로 자리잡기 위해서는 기득권의 이익을 대변하는 개발 성장주의자가 아닌 생활정치 의제를 실천할 수 있는 인물로 교체되어야 한다. 인물에 대한 교체 없는 지방정치 변화를 기대하기는 어려운 것이기 때문이다. 이를 위해 시민단체를 포함 새로운 지방정치 리더를 양성하기 위한 사업, 기초의회 중·대 선거구제와 비례대표제의 확대, 일상적인 의정감시활동 강화 등의 방안이 필요하다.

5. 지방자치 제도 혁신과제

1) 법·제도 개선 과제

- 지방정부의 결정권 강화와 주민참정권 확대 / 모든 주민생활과 관련된 일은 주민과 가장 가까운 정부가 결정하도록 하자.(보충성의 원리와 근접성의 민주주의)
- 중앙 정부주도 지방행정체제 개편 중단과 생활권 단위 주민자치센터 기능과 역할 확대
- 기초 의원 선거구를 3~5인 선거구제로 전환하고 비례대표 비율 확대(10% → 30%로)
- 제도혁신을 넘어서는 인적구성의 교체 / 공천의 민주화, 비례대표제 확대, 시민사회의 후보공천제, 투표불참에 대한 페널티제도 도입
- 주민소환, 주민투표, 주민소송, 정보공개법 등 주민참정제도 개선 / 주민투표, 주민소환 투표를 상한제 폐지
- 국고보조금 예산을 포괄보조금으로 전환
- 지방소비세 비율 상향조정 / 현 부가가치세의 5%에서 10%
- 지방의회 사무처 인사권 독립, 전문위원실 강화
- 주요 인사(부단체장, 감사담당관, 공기업 사장 등)에 대한 인사 청문제도 도입

2) 지방자치단체 정책의제

① 자치 행정의 투명성과 민주성, 청렴성 강화

- 고의적인 부실 불성실 행정정보 공개에 대한 제재규정 마련
- 지방정부 감사직 공직자 개방형 공모제 도입
- 개방형 공직임용제 확대 실시(현재 광역 5급이상, 기초 6급 이상 계약직 임용)
- 도시계획위원회, 건축위원회, 인사위원회 등 시민단체, 인문 사회학자 참여

② 지역거버넌스 체제 형성

- 인수위원회 시민사회 공동참여
- 상위수준의 지역 거버넌스 협의체 구성 / 심의 의결권을 가지고 있는 민관정책 협의체 구성
- 하위수준의 분야별(환경, 문화, 교육, 도시계획, 복지 등)정책협력 네트워크 구축(소규모 분야별 거버넌스)
- 시민사회내부(NGO와 NPO)의 협력 네트워크 구축
- 민관협력의 지역사회 창안센터 운영
- 공약이행 시민평가단 구성 운영

③ 직접민주주의 확대

- 주요정책 결정에 주민투표 활성화(우편투표제, 전자투표 도입) / 주민투표 대상 사업의 구체화(도시계획, 대규모 재개발 사업 등 사업성격과 일정 규모 이상 지방채 발행, 신규투자 사업 등)
- 단체장이 참여하는 타운홀미팅 정례화 / 지역사회 주요 정책 의제 중심 토론
- 투명하고 신속한 정보공개

④ 재정민주주의 실현

- 시민참여예산위원회에 독립적 예산편성권 부여(자체 편성 재원의 10%에서부터 전진적으로 상향조정)
- 건설비 30% 감축과 복지예산 확대 / 자체예산 중 사회복지예산 비중 확대

⑤ 지방의회 책임성, 전문성, 견제기능 강화

- 지방의회 의원 개인 의정비 공개 / 의원 의정비는 의정활동비와 월정수당으로 구성되는데 의정활동비의 경우 의정활동 자료수집 및 연구를 위한 비용으로 규정되어 있으므로 이 비용을 실질적인 의정활동 연구비로 집행하고 그 내역을 공개하도록 함.
- 주민참여 확대를 위한 조례제정 및 예산심의 공청회 제도 도입,
- 지방의회 민주성 확보를 위한 표결실명제, 전문 보좌인력 개방형 직위 확대

⑥ 사회적 자본 육성과 강한 시민사회

- 정부신뢰 회복과 상충하는 이해관계의 합리적 조정능력 강화를 위한 지역사회 갈등 중재기구로서 시민배심원제 도입
- 시민사회 네트워크 활성화와 역량 강화를 위한 시민센터 설립 지원
- 의정감시와 모니터 활동 지원
- 사회단체 보조사업 공정한 배분과 독립적인 검증수단 확보
- 시민사회 기부문화 확산을 위한 1시민 1 NGO, NPO 참여

⑦ 분권 균형정책 강화

- 지방행정체제 개편에 대한 분명한 관점
- 지역내 불균형 해소를 위한 균형발전위원회 구성
- 수도권 규제완화 중단과 세종시 정상추진

참고문헌

강용기(2008), 현대지방자치론 ; 대영문화사

하승수(2007), 지역, 지방자치, 그리고 민주주의,; 후마니타스

전종섭(2001), 행정철학. 대영문화사

이청수(2008), 지방의회론, 서울; (주)지오넥스 커뮤니케이션

충북행정학회·2010충북유권자희망연대(2010), 민선4기 충북지방자치 평가 토론회
자료집.

김달수(2010. 1. 27), 시민주권·희망과 대안· 2010연대·민주통합시민행동 공동토론회,

제1차 2010지방선거 연합정치 실현 공동정책토론회 주제발표 ‘지방자치 혁신과제’

생활정치연구소·국회의 원혜영(2009), 생활정치가이드북 I

참고자료

희망과 대안 시민연합정부의 형태와 구성 영역

1) 정책; 전국 및 지역의 혁신 의제 작성과 사회·정치적 합의

① 시민사회와 야5당이 합의한 전국 공통 의제와 지역 연대기구에서 합의한 정책 의제(세부 실천 공약)를 작성하고 합의한다.

《주요 내용》

- 전국적으로 합의 한 12가지 의제
- 지역별 10대 분야 100대 과제(『고양무지개연대』사례 참고)

② 각 정당은 소속 자치단체장과 지방의원에 대한 지속적인 정책지원 및 관리구조를 마련하는 등 책임정치를 획기적으로 강화할 수 있는 방안을 내 놓고, 이를 실천하기 위한 대 시민 약속과 사회적 협약을 체결한다.

《협약의 주요 내용》

- 자치단체장 및 지방의원에 대한 엄정한 평가와 활동 공개
- 부패 · 비리 · 무능에 대한 정치적 책임과 패널티에 대한 내용
- 지방자치 발전을 위한 적극적인 연구 및 지원 기능 강화 등

2) 조직; 시민연합정부의 구성 및 시정 협력 구조

① 인수위원회

【구성 형식】

- 지역경제, 교육·복지, 환경·교통, 주거·도시계획, 문화예술, 행정혁신 등 시정(군정 또는 구정)의 주요 업무영역별로 각 정당과 시민사회에서 추천한 인사들로, 각 분과별 5~7인 정도로 구성

※ 재선 삼선 단체장의 경우엔 ‘정책위원회’ 등의 이름으로 구성하거나

아래의 ②<지역발전협동위원회>를 곧바로 구성

【활동 내용】

- 시민연합정부 구성과 운영에 관한 원칙과 내용, 권한과 의무 등 합의
- 시정 전반에 대한 총체적 흐름과 정책 점검
- 정책공약을 실현하기 위한 각 분야별 정책목표 및 로드맵 작성 등 지역 발전전략(Blueprint) 과제 도출
- 매니페스토 정책 및 스케줄 보완

② 지역발전협동위원회

【구성 형식】

- 인수위원회 또는 정책위원회가 결정한 원칙과 방식대로 구성
- 선거연대에 참여한 시민사회단체 및 정당들이 추천하는 인사 및 전문가
- 총괄 운영위와 분과위로 구성(분과위는 지역별 실정에 맞게)
- 산하에 매니페스토 평가단 설치

【법적 권한】

- 조례로 제도화하여 합법적 권한과 지위 부여
- 정기회의(월별, 또는 분기별)를 통해 시정 및 현안 협의
- 기획실(혹은 자치단체장 직속) 산하 『정책기획팀』이 실무 지원

※ 위원장은 상임으로 활동하며, 정책기획팀을 관할하는 방안도 검토

【심의 사항】

- 주요 시정 및 현안에 관한 심의 의결 및 자문
- 지역발전에 관한 의제 토론 및 정책제안
- 매니페스토 실천에 관한 평가 : 매니페스토 평가단 구성 및 운영

※ 지역별 특성에 따라 의결기관화하거나 자문·협의 기구화 선택
현안의 경중에 따라 의결 또는 자문으로 구분하는 방안도 가능

▣ 아래는 성공사례가 아니라, 형식적인 측면에서 의미를 찾은 참고사례임.

사례1》서울 동작구 정책지역협의회

- 총 39명의 위원을 ▲행정재무▲교육복지▲건설교통▲보건환경 등 4개 분과로 나누어 지역의 중요 사항에 대한 협의·자문 기능을 담당. 2008년 10월 조례로 제도화
- 교수(10명), 기업가(8명), 법조인(3명), 언론인(3명), 시민단체 대표 등으로 구성
- 현재까지 6차례의 정기총회와 분과회의를 통해 다문화가정 지원 방안 등 30여 건의 현안을 협의·검토하고, 이 중 10여건은 구정 반영, 6건은 검토 중.

사례2》창원시 시정경연회의

- 2008년 1월부터 매월 1회 셋째주 월요일 간부회의를 경연제로 정례화하고, 경연 위원은 각 분야의 전문가와 시민단체 대표 등 인력 POOL제로 운영
- 시정 전반에 대해 전문가들과 토론하며, 2008년 1월부터 11월 현재까지 149건의 제안 중 136건 시정반영

* 경연(經筵)제: 군왕과 신하들 중 학문이 뛰어난 우수한 사람이 모여 고전을 함께 공부하고 학문적 토론으로 새로운 발상을 얻는 제도로 중국 한나라 유학자들이 황제에게 五經을 강의 한데서 시작하여 우리나라에서는 고려 예종 때 도입하여 조선 세종 때 집현전을 중심으로 절정기

③ 정책기획팀

【구성 형식】

- 총액임금제를 활용한 계약직 공무원으로 구성(각 정당 및 시민사회 추천)
- ※ 개방형 임용제를 넓혀, 지역 인재와 전문가들의 행정 참여를 획기적으로 확대해야
- 단체장 직속기구나 기획실 산하 기구로 편제

【주요 업무】

- 시정 전반에 관한 정책기획 및 조정
- 지역발전협동위원회 실무 지원

④ 시민정책배심원단

【구성 형식】

- 분야별, 또는 부서별로 구성
- 전문직 은퇴·퇴직자들의 지역공헌 활동과 접목

【활동 내용】

- 시정에 대한 모니터와 창의적 정책 제안
- 지역의 현안 의제나 주요 정책에 대한 자문

⑤ 의정감시단

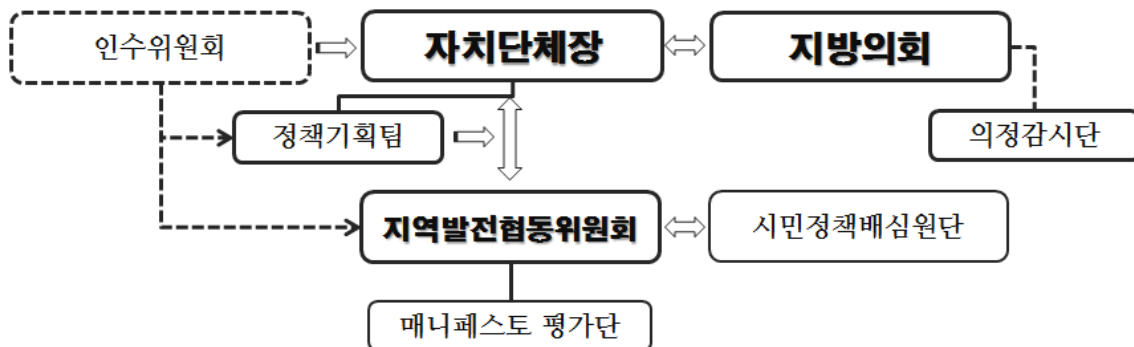
【구성 형식】

- 지역 시민사회연대기구의 부설기구

【활동 내용】

- 지방의회 및 의원들의 의정활동 감사·평가

〈표〉 시민연합정부의 협의 기구



3) 운영; 시민참여 구조의 획기적인 확대

① 지방정부 산하기관 및 각종 위원회의 혁신

- 산하 기관장의 공동 추천 및 시민참여제도(시민운영위 등) 도입
- 각종 위원회의 혁신 및 실질화와 완전한 정보공개

· 도시계획위원회와 건축위원회 등에 예술가나 철학자 참여
 · 개발과 관련한(도시계획위원회 등) 위원회의 활동 및 심의사항 등을 홈페이지에 전면 공개

- 지방정부의 상황을 감안하여 지역 연대기구에서 자율 결정

② 시민참여제도의 개혁

- 감사청구, 참여예산, 주민소환제 등의 보완 및 절차와 요건 완화

③ 매니페스토의 실천 및 평가의 제도화

- 조례 제정 및 실무그룹(평가단) 운영

④ 〈주민자치위원회〉의 민주화와 참여 확대를 통한 마을자치 강화

- 관련 지역의 사업에 대한 사전 설명회와 의견 반영 등

- ⑤ 주요 사안의 주민투표; 각종 선거 때마다 주요 현안에 대한 주민의견 수렴
- 지방채 발행이나 대단위 개발사업(50억 이상?) 등에 대하여
 - 기타 주민의 생활과 밀접한 사안이나 쟁점화 되어 있는 사안

사례1》주요 사안 주민투표

- 미국의 'PUBLIC QUESTION'제도를 응용해, 각종 선거(대통령, 국회의원, 지방선거 등) 시기마다 중요한 지역 현안에 대해 주민들의 의견을 수렴하는 방안 도입(조례로 제도화)

**** '뉴저지주 테너플라이(Tenafly) 투표용지'**

주정부 질문: 주정부가 채권을 발행하는 경우 주민투표에 부쳐야 한다는 조항을 더욱 강화하려 합니다. 주정부가 발행하는 채권은 모두 주민들의 미래의 부채이기 때문입니다. 이에 찬성하십니까? 반대하십니까?

타운정부 질문: 자원봉사하는 소방대원들 중 열심히 한 사람에게 연말에 지급하는 상금을 올리려고 하는데, 이에 찬성하십니까? 반대하십니까?

2010지방선거 정치연합의 가치와 정책

3대 방향과 5대 과제

1. 제안 취지

<당면과제>

**‘민주주의 정상화’와 ‘국민 다수 행복’을 추구하는 선거연합 추진
공동 정책에 기반을 둔 단일후보 선정과 공동 지방정부 구성·운영**

- ☐ ‘민주주의 정상화’와 ‘국민 다수 행복’을 추구하는 6·2지방선거 정치연합 추진
 - 이명박 정부와 한나라당의 일방 독주를 견제하고 민주주의를 정상화하기 위해 진보 개혁진영은 6·2지방선거에서 연합을 실현하고 선거에서 승리하여야 함
 - 진보·개혁진영 정치연합은 현재 국민의 가장 시급한 요구라 할 수 있는 △**민주주의 정상화**, △**국민 다수 행복**을 최고 가치로 내세우는 공동 정책을 제시하여야 함
 - 이러한 공동 정책은 선거연합 참여 정당들의 가치·이념 및 정책기조를 잘 반영하고 있으므로, 정치연합 단일후보 결정의 핵심 기준으로 또한 공동 지방정부 구성·운영의 기초로 활용될 수 있음
- ☐ 「희망과대안」은 시민사회의 의견을 수렴하여 정치연합의 3대 정책방향과 5대 정책과제를 제시하며, 정치연합을 추진하는 정당 및 시민사회 진보·개혁진영이 이를 적극적으로 논의하여 국민이 진정으로 바라는 정치연합을 실현해 주기를 기대함

2. 정치연합을 위한 3대 정책방향

정책방향1	민주주의 정상화와 지방자치 혁신 <ul style="list-style-type: none">- 특정정당이 독점하는 지방의회에 견제세력의 진입이 필요하다
정책방향2	소수 특권층·기득권층만을 위한 사회에서 국민 다수가 행복한 사회로 <ul style="list-style-type: none">- 사회양극화를 해소할 수 있는 정책적 연대가 필요하다
정책방향3	토건사업 경제에서 사람 중심 경제로 <ul style="list-style-type: none">- 재정탕진·환경파괴 야기하는 4대강사업 대신 사람을 살리는 경제정책이 필요하다

- ☐ **민주주의 정상화와 지방자치 혁신**
 - 특정정당이 독점하는 지방의회에 견제세력의 진입이 필요하다

- 민주주의의 훼손과 후퇴가 더 이상 방치할 수 없는 수준으로 심각해지고 있음
 - 국민의사를 무시하는 일방적 국정운영이 다반사가 되었으며, 권력기관 간의 견제와 균형이 무너지고 공안기구의 국민기본권 침해와 권력 남용이 도를 넘고 있음
 - 한편 부활한 지 20년이 되어가는 지방자치는 특정 정당이 지방정부와 지방의회를 사실상 독점하면서 ‘견제와 균형’이 무너져 독점적이고 폐쇄적이며 중앙정치에 종속적인 지방정치로 고착화되고 있음
 - 지방자치가 민주주의의 전인차는커녕 이권세력과의 결탁에 따른 부패와 재정탕진의 온상이 되어 주민생활 향상의 장애가 되고 있는 실정임
- 민주주의 정상화를 위해서는 권력기관 간의 견제와 균형의 복원, 공안기구의 중립화와 민주적 통제 강화, 국민기본권 보장실현, 미디어 정상화 등을 위해 공동으로 힘써야 할 것임
 - 지방자치의 전면적 혁신을 위해서는 지방권력의 일당독점구조 해체, 자치재정 정상화를 위한 세제 개편 및 지방분권의 획기적 강화, 주민이 참여하는 민관협치 실현 등을 추진해야 함

□ 소수 특권층·기득권층만을 위한 사회에서 국민 다수가 행복한 사회로

- 사회양극화를 해소할 수 있는 정책적 연대가 필요하다
- 이명박 정부의 소수 특권층·기득권층 편중 사회경제정책에 따라, 모든 부문에서 양극화가 심화되고 다수 국민은 생활고와 미래에 대한 불안감에 시달리고 있음
 - 재벌의 경제력 집중과 중소기업인의 몰락, 부자감세에 따른 서민부담 증가, 강남 집값 유지정책으로 인한 서민의 주거 불안 확대, 고용불안정성 증대와 청년세대의 심각한 실업난, 수도권 비대화와 지방의 피폐 등 도처에서 특권층·기득권층 편향 정책에 따른 심각한 폐해가 커지고 있는 실정임
- 국민 다수가 행복한 사회로 나아간다는 지향점을 명확히 하고 각계각층 국민생활 향상을 도모하고, 전국의 모든 지역이 고르게 발전할 수 있는 사회경제정책으로 국정방향을 전면 전환해야 할 것임
 - 안정적인 일자리 창출, 전국민고용안전망 구축, 교육에 대한 과감한 투자, 서민들을 위한 주거문제의 해결, 노후생활의 안정화, 세종시 정상추진과 전국의 고른 발전을 목표로 하는 정책을 강화해야 함

□ 토건사업 경제에서 사람 중심 경제로

- 재정탕진·환경파괴 야기하는 4대강사업 대신 사람을 살리는 경제정책이 필요하다

- 현 정부가 추진하는 4대강사업은 70년대식 토건경제에 집착하는 구시대적인 발상이며 경제적 위기상황에서 국가 재정을 효율성이 낮은 토목사업에 탕진하는 최악의 국책사업임
 - 4대강사업과 같은 대규모 토건사업은 지역 경제성장과 일자리 창출에 도움이 되지 않는다는 사실이 판명되었고, 오히려 대규모 환경문제를 야기하고 국민적 갈등을 양산함으로써 경제성장과 사회통합에 장애가 되고 있을 뿐임
- 국가재정탕진과 환경파괴를 야기하는 4대강사업을 전면 중단하도록 하고, 사람에 대한 투자를 강화해 지식·기술집약적 경제로 나아가기 위한 초석을 쌓아야 함
 - 교육·직업훈련·기술개발에 대한 과감한 투자, 대안에너지개발·에너지효율화사업 및 생태관광 등 유망한 녹색일자리 창출, 보육·교육 및 복지·의료 등 사회공공서비스 일자리 창출 등에 국가와 지방자치단체가 적극적으로 투자해 사람이 대접을 받는 일자리를 만들고 국민생활을 실제로 향상시켜야 함

3. 정치연합의 5대 정책과제

과제1 균형·혁신	균형발전과 주민참여를 실현하는 풀뿌리 지방자치
과제2 고용·성장	사람, 일자리, 지역경제에 투자하는 지역발전정책
과제3 복지·안전	주민생활 향상을 위한 적극적 복지·안전정책
과제4 교육·문화	질 좋고 안전한 지역 공공교육·문화 정책
과제5 도시·환경	사람이 주인이 되는 도시발전 정책

☐ 균형·혁신: 균형발전과 주민참여를 실현하는 풀뿌리 지방자치

- 세종시 원안추진, 수도권 과밀해소로 전국 균형발전 전략 실현
- 시민조직, 정당이 참여하는 지역정책협의기구(로컬거버넌스위원회) 구성
- 참여예산제도, 시민정책제안제도 확대로 주민참여를 실현하는 자치운영 강화
- 정책실명제 및 정책평가제(매니페스토)를 통한 투명행정·책임행정 구현
- 주민행복지수를 활용한 탄력적 행정조직 개편과 정책수립 시스템 도입

☐ 고용·성장: 사람, 일자리, 지역경제에 투자하는 지역발전정책

- 4대강 개발예산을 지역경제 활성화 예산으로 전면 전환
- 지방재정 파탄을 막을 감세 철회 및 지방교부금·지방교육재정교부금 회복
- 대형유통자본 규제(지원강화)로 지역상권 회복 및 중소기업 활로 확보

- 지역 내 제조업, 농업, 유통업, 서비스업 연계를 통한 지역내수시장 확대
- 토목건설 예산 축소, 지역특성에 맞는 맞춤형 사회서비스일자리 창출 예산 강화
- 녹색에너지산업, 에너지효율화 건축물, 녹색에너지 확대에 집중 투자, 일자리 창출

□ **복지·안전: 주민생활 향상을 위한 적극적 복지·안전정책**

- 취업희망자 고용지원 및 사회안정망 구축
- 폐업자영인, 비정규직, 경력단절 여성을 위한 직업교육과 고용연계 시스템 구축
- 노인과 장애인이 건강하고 편안한 도시 만들기
- 학교폭력, 아동 및 여성에 대한 폭력 없는 안전한 도시 만들기
- 생활밀착형 주민건강관리와 맞춤형 공공의료서비스 강화
- 남녀 모두에게 일-가정의 양립을 가능하도록 하는 제도의 확립

□ **교육·문화: 질 좋고 안전한 지역 공공교육·문화 정책**

- 국공립 보육시설 확대와 보육의 질 향상 지원
- 사교육비 근절을 위한 전일제 무상 방과후 교실 전면 확대와 프로그램 질 향상
- 차별 없는 교육과 균등한 미래발전 기회를 제공하는 공립형 혁신고교의 신설·확대
- 고등학교까지 무상의무교육 확대
- 안전한 친환경 먹을거리로 중학교까지 무상급식, 고교까지 단계적 확대
- 어린이도서관, 청소년문화공간, 주민문화센터 등 공공 교육문화기반 확대

□ **도시·환경: 사람이 주인이 되는 도시발전 정책**

- 거주민이 주인이 되고 주민에게 혜택이 돌아가는 재개발·재건축 정책
- 공공임대주택 확대, 전월세·임대료 폭등에 대한 합리적 규제
- 저탄소·친환경도시 실현을 위한 종합계획 마련
- 재생에너지 보급 확대, 에너지 효율화 건축물 지방예산 지원확대
- 로컬푸드시스템 지원을 통한 안전한 지역 먹을거리 체계 확대

지방선거 정책기조 - 희망과 대안

○ 기조 1: 지역주권의 회복

- 최근 지역주권과 풀뿌리민주주의를 제약하려는 다양한 시도 존재: 주민의 의견과 지역적 특수성·역사성을 무시한 일방통행식 행정체계 개편, 주민소환제를 제한하려는 정치권의 움직임, 지역균형발전 정책의 후퇴
- 이러한 시도를 극복하고 민주적 지방자치를 복원하여, 지역의 자립적인 정치·경제·사회적 역량과 구조적 토대를 마련함

○ 기조 2: 시민행정의 실현

- 참여예산제, 시민창안제 등을 도입하고 민주적 지방자치 거버넌스를 구축함으로써 배타적이고 제한적인 행정구조 혁파
- 시민이 행정의 주인으로 모든 정책과정과 예산편성에 광범위하고 적극적으로 참여할 수 있는 시민행정을 실현

○ 기조 3: 생활자치의 강화

- 지역주민의 생활에 밀착된 지방자치를 실현하기 위해 주민의 자치권을 강화하고 자립·창의의 마을만들기 지원
- 주민센터를 민주시민교육의 장으로 전환하는 등, 주민참여 구조와 공간을 확대함으로써 지역주민의 자치역량 강화
- 일상적 정책참여 및 행정 평가를 위한 제도 마련과, 시민사회의 지속적 참여와 감시 프로그램 제시

선거연합의 5대 지방자치 의제

1. 시민 주도의 행정, 더 넓고 깊은 생활자치의 구현

- 광범위한 시민참여, 투명성, 책임성을 바탕으로 한 민관 협치의 제도화를 통해 로컬 거버넌스를 실현하고, 시민행정을 구현
- 책임과 창의를 통한 공직혁신, 전면적 정보공개와 투명·윤리행정을 통한 관료제 극복
- 공약평가 조례 제정 등 매니페스토의 전면 확대와 정착을 위한 전환점 마련

□ 추진해야 할 정책과제 (예시)

- ① 지역 시민사회의 역량 강화를 위한 로컬거버넌스 구축(시민정책협의체 상설화)
- ② 참여예산제, 시민정책제안제도의 확대로 정책과정에 광범위한 주민참여 보장
- ③ 주민행복지수 지표에 맞는 주민친화적 행정조직의 개편과 정책 개발
- ④ 개방형임용제 확대를 통한 지역 인재와 민간 전문가들의 행정 참여
- ⑤ <인사위원회>에 노조, 시민단체 등 비관그룹의 참여를 보장해 공공성 강화
- ⑥ <시민감사위원회>를 설치해 공직자의 부정부패방지과 청렴행정의 제도화
- ⑦ 타운미팅의 정례화, 민원실의 도심 이전 등을 통한 소통의 지역정치 구현
- ⑧ 정책실명제 확대 및 정책평가제(매니페스토) 실시로 책임행정 구현
- ⑨ 주민센터의 민주화와 주민주도성 회복을 통한 생활자치의 강화
- ⑩ 재정 건전성 확보를 위한 전면적 정보공개

2. 안전한 도시, 생활연대를 통한 복지 공동체

- 폭력, 재해, 도시장애물 등으로부터 안전한 도시 만들기
- '함께 일하고 함께 돌보는' 지역 공동체 만들기
- 중앙정부의 복지사업 대행을 넘어, 적극적이고 주체적인 복지정책

□ 추진해야 할 정책과제 (예시)

- ① 모든 재해와 장애물로부터 해방된 무재해·무장애도시 만들기
- ② 도시건축물과 각종 시설의 안전을 위한 종합대책과 지원체계 마련
- ③ 로컬푸드 운동을 통한 지역 안전한 먹거리 체계 구축
- ④ 전문직 은퇴자들의 지역공헌활동을 지원하는 중간지원조직 육성
- ⑤ 건설예산의 축소와 지방재정대비 사회복지예산의 비율 상향
- ⑥ 노인이 편안한 도시 만들기(노인 인구수 대비 노인시설 확충)
- ⑦ 생활밀착형 주민 건강관리와 맞춤형 의료 서비스로 공공보건의료 강화
- ⑧ 경력 단절 여성의 재취업·창업·사회활동을 위한 종합 지원 대책
- ⑨ 보육시설 및 프로그램의 확대를 통한 공공성 강화(국공립 보육시설 3배 늘이기)
- ⑩ 학교폭력, 아동 및 여성폭력 없는 안전한 도시 만들기

3. 내수순환과 자립을 위한 지역경제구조 혁신

- 공장 및 산업유치 등 외부 의존형 지역발전에서 지역의 내재적 자원 발굴을 통한 커뮤니티 비즈니스의 확대
- 환경, 의료, 복지서비스 등 삶의 질 향상과 내수진작을 의한 지역의 사회적 일자리 창출
- 창업 실패에 따른 사회안전망 구축을 통한 제2창업, 업종전환 활성화

□ 추진해야 할 정책과제 (예시)

- ① 지역 소기업, 사회적기업 활성화를 위한 기금조성과 지원체계 마련
- ② 대형마트 제한과 재래시장의 활성화
- ③ 産産연계를 통한 지역의 내수시장의 확대
- ④ 지역균형발전지수 공표와 이를 실현하기 위한 시민협의체 구성
- ⑤ 지역발전과 지역공헌형 기업 구조마련(기업의 지역공헌에 관한 조례 제정)
- ⑥ 창의적 소기업 창업을 지원하는 공공기금 조성
- ⑦ 청년실업자 및 퇴직자들의 창업과 일자리를 지원하는 창업전문재단 설립
- ⑧ 폐업자영업자, 비정규직의 재기를 지원하는 양질의 직업교육과 사회안전망 구축
- ⑨ 지역 맞춤형 사회서비스 일자리 창출(아동, 노인 돌봄 서비스 등)
- ⑩ 직장인들을 위한 공공 순환교육프로그램의 확대

4. 꿈과 희망, 미래를 나누는 지역사회

- 토목·건설 사업의 축소하고 문화, 미래세대, 사람을 키우는 지역사회
- 다양한 사람과 문화가 평등하고 자유롭게 만나는 다문화도시 만들기
- 평등한 문화향유권의 보장과 복지 관점에서 생활체육 지원

□ 추진해야 할 정책과제 (예시)

- ① 초등학교 완전 무료급식(친환경 농산물)
- ② 대안학교 육성, 전일제 방과후 교실의 전면확대와 프로그램의 질 향상
- ③ 어린이도서관, 놀이도서관, 어린이 테마공원 조성 등 어린이 공공 문화기반 확대
- ④ 청소년 사회교육(인권, 성, 민주시민)의 적극적 지원
- ⑤ 문화기본계획 수립과 주민친화적 문화공간 혁신
- ⑥ 문화바우처 사업을 통한 문화예술 공교육 활성화와 문화예술인 육성

- ⑦ 소외계층, 사회적 약자의 생활체육과 문화활동 지원
- ⑧ 주민 및 청소년 문화예술동아리의 지원으로 지역문화 육성
- ⑨ 주민 문화교육, 마을 문화 사업의 지원
- ⑩ 시립예술단, 문화시설 등 지방자치단체 문화예술단체 및 기관 운영의 민주화

5. 자연과 더 가까이, 에너지 자립을 향한 녹색혁신도시

- 공유 공간의 확대를 통한 지역 커뮤니티의 활성화
- 다면적이고 포괄적인 도시계획(시민은 물론 철학자와 예술가의 참여 확대)
- 사회적 약자의 보호와 녹색일자리 창출을 위한 환경복지의 실현
- 기후변화에 적극적으로 대응하기 위한 지방정부의 마스터 플랜 제시

□ 추진해야 할 정책과제 (예시)

- ① 2012년까지 공공청사 사용에너지의 10%를 재생가능에너지로 수급
- ② 저탄소 생태도시 실현과 기후보호도시 실행계획 제시
- ③ 재생에너지 확대를 위한 지원기금 마련
- ④ 주민참여형, 자원순환형 도시재생
- ⑤ 에너지 자립형 건축물의 확대
- ⑥ 공공임대주택의 확대 등 시민의 주거복지 강화
- ⑦ 도심 녹지, 하천 및 생태 공간의 복원과 확대
- ⑧ 도시의 흡과 자연친환경성을 살리는 도시농업의 지원
- ⑨ 대안교통수단의 획기적 확대를 위한 지역교통체계의 전면적 혁신
- ⑩ 편안하고 안전한 거리, 아름다운 가로환경을 통한 보행공간의 혁신
- ⑪ 지속가능한 생태도시계획과 공공 공간(시민광장)의 확대