

20년이 지난 지방자치, 제도를 어떻게 혁신할 것인가?1)

하승수

(변호사/투명사회를 위한 정보공개센터 소장/풀뿌리자치연구소 ‘이음’ 운영위원)

1. 글을 시작하며

우리나라에서 지방자치가 부활한 지 20년이 다 되어간다. 1991년 지방자치의 부활은 민주화의 결과물이기도 했고, 한국 민주주의에는 새로운 기회와 도전이기도 했다. 그리고 20년이 지났다.

20년이라는 세월은 사람이 성년이 될 기간이다. 그렇다면 우리 지방자치는 과연 성숙했고 발전했는가? ‘그렇다’라고 대답하기 어려운 것이 현실이다. 긍정적인 측면보다는 부정적인 문제점들이 많이 드러났던 20년이였다.

20년동안 지방자치라는 제도 자체는 일정정도 정착되었지만, 지방자치가 추구하는 여러 목표들을 성취하고 있는 지는 의문인 상황이다. 지역내부의 민주주의는 지체 상태에 빠져 있다고 할 수 있다. 주민들의 공적인 참여는 부진하다. 부패나 예산낭비는 끊이지 않고 있다. 20년이라는 세월이 지났음에도 솔직히 ‘모델’이나 ‘모범’이라는 단어를 쓸 수 있는 사례도 나오지 않았다.

지방자치에서 대의기관은 총체적 불신을 받고 있다. 지역마다 ‘제왕적 단체장’에 대한 우려의 목소리, 무능하고 부패한 지방의회에 대한 주민들의 불만이 높다. 지역의 미래를 개척할 수 있는 민-관의 협동은 부진하고, 민주적인 로컬거버넌스(Democratic Local Governance)²⁾는 실현되지 못하고 있다.

언제까지나 이런 식의 지방자치를 할 수는 없다.

이런 와중에 ‘분권’이나 ‘자치’라는 흐름에 역행하려는 움직임도 점차 강해지고 있다. 중앙정치권에서 추진하고 있는 획일적이고 하향식의 ‘지방행정체제 개편’은 중앙집권을 강화하고 ‘자치’가 아닌 ‘통치’를 강화시킬 우려가 있다. 교육비리가 터지면 대통령은 ‘교육감 직선제’타을 하고 있는 실정이다. 설상가상으로 이명박 정부가 들어선 이후의 감세정책 때문에 지방재정의 상황은 악화되고 있다.

그래도 큰 반발이 없는 것은 그만큼 우리 지방자치가 잘 되지 못하고 있기 때문이다. 잘 되고 있다면 지방자치의 근간을 뒤흔드는 움직임들이 강한 저항에 부딪혔을

1) 이 글의 내용 중 일부는 출처인 『지역, 지방자치 그리고 민주주의(후마니타스, 2007)』, 『지방자치법(공저, 대영문화사, 2007)』, “지방자치 20년 - 지방분권과 시민참여의 측면에서(『계간 광장』 6호)”의 내용에서 일부를 발췌·인용하였음을 밝혀 둡니다.

2) 민주적 거버넌스(democratic governance)는 민주주의의 질적 향상을 추구하는 목표지향적 개념이며, 투명성, 책무성, 참여, 자치역량 등을 민주적 거버넌스의 기본원칙들로 본다(주성수, “‘민주적’ 거버넌스와 시민사회 : 정부와 시민사회 파트너십을 중심으로”, 『시민사회와 NGO』 제6권 제1호, 2008, 8-9쪽)

것이다.

그러나 지방자치에 대한 희망을 버릴 때는 아니다. 지방자치 자체가 문제라기 보다는 1991년에 부활되어 지금까지 흘러온 우리나라 지방자치 제도와 현실에 문제가 있을 뿐이다. 본래 지방자치는 민주주의를 내실화하고 시민들의 참여를 활성화할 수 있는 좋은 제도이다. 그래서 미국이나 유럽의 대부분 국가들은 오랜 지방자치의 역사를 가지고 있다.

지방자치를 내실있게 시행하고 있는 국가들은 대부분 민주주의의 수준이나 ‘삶의 질’에서 높은 평가를 받고 있다. 여성들의 정치적 진출도 지방자치에서 활발하게 이루어질 수 있다. 따라서 지방자치 자체가 문제는 아니다. 우리나라의 지방자치가 문제일 뿐이다.

따라서 우리나라에서도 ‘좋은 지방자치’를 실시하면 민주주의나 ‘삶의 질’ 수준을 높일 수 있다. ‘좋은 지방자치’가 구현된다면, 지역의 실정에 맞고 지역주민들의 삶의 질을 높일 수 있는 창조적인 정책들과 행정들이 시행될 수 있다. 그러나 지금의 상황이 계속되면 ‘지방자치 무용론’만 강해질 가능성이 높다. 전세계적으로 지방분권이 패러다임이 되고 있지만, 유독 우리나라에서는 중앙집권의 목소리가 높아지는 것을 보면, 우리 지방자치는 총체적 위기에 빠져 있다고 할 수밖에 없다.

물론 그동안 지방자치의 문제점을 해결하기 위한 여러 가지 노력들이 없었던 것은 아니다. 그러나 부분적인 개혁조치에 그쳤을 뿐이다. 이제는 우리 지방자치의 현실을 큰 틀에서 돌아보고 미래를 모색할 시점이 되었다.

물론 지금의 지방자치가 보이고 있는 모든 문제를 제도의 탓으로 돌릴 수는 없다. 특정 정당이 일당지배를 하고 있는 지역민주주의의 현실, 지역 내부의 민주적 역량의 부족 등도 문제이다. 그렇지만 제도의 문제도 크다.

이 글에서는 지난 20년간 지방자치의 경험을 통해서 우리나라 지방자치제도가 안고 있는 문제점들을 정리하고, 앞으로의 대안에 대해 모색해 보고자 한다.

2. 한국 지방자치의 제도적 문제점

가. 수평적인 측면에서

(1) 무너진 견제와 균형(제왕적 단체장)

우리나라 지방자치단체장에 대해서는 ‘제왕적’이라는 표현이 자주 사용된다. 물론 지방자치단체장이 중앙정부와의 관계나 중앙정당 또는 중앙 정치인과의 관계에서는 ‘약자’ 입장일 때도 있다. 그러나 지방자치단체 안에서는 ‘제왕적’ 존재라고 해도 손

색이 없을 권력을 가지고 있다.

지방자치단체의 기관구성형태는 나라에 따라 다르고, 다양한 형태를 띌 수 있다. 그런데 우리나라는 지방자치단체장의 권한이 극단적으로 강한 강시장-약의회형을 채택하고 있다. 지금 지방자치의 문제점은 상당부분 여기에서 비롯된다.

우선 지방자치단체장은 인사권(공무원 임용, 승진 등), 재정권(예산 편성권)을 거의 독점하여 행사할 수 있다. 일본만 해도, 주요 공무원 임명에 대해서는 지방의회의 동의를 얻어야 하지만, 우리에게도 그런 제도도 없다. 부지방자치단체장 임명에 관해서만 제약이 있을 뿐(광역지방자치단체의 국가공무원인 부단체장에 대해서는 중앙정부가, 기초지방자치단체의 부단체장에 대해서는 광역지방자치단체가 사실상의 인사권을 행사함), 나머지 공무원에 대한 인사권은 지방자치단체장에게 전속되어 있다.

그래서 지방 공무원은 지방자치단체장의 의중에 따라 업무를 처리할 수밖에 없고, 지방자치단체장에게 줄 서기를 할 수밖에 없다. 인사와 관련해서 금품이 오가거나, 선거 때에 특정 후보에게 줄 서기를 해서 선거운동을 돕기도 한다. 이런 인사 부조리나 공무원 선거 개입은 가끔 수사기관의 수사나 언론 보도로 드러나기도 하지만, 드러난 것은 ‘빙산의 일각’이라고 할 수 있을 정도로 만연해 있는 문제이다.

지방자치단체에 인사위원회가 있고, 승진 심사는 인사위원회 심의를 거쳐야 하지만, 인사위원 위촉권이 지방자치단체장에게 있기 때문에 독립성이 미흡하다.

또한 지방자치단체장은 예산 편성권을 거의 독점하고 있다. 예산은 지방자치단체장이 편성하고 지방의회가 심의·의결해서 확정하게 되어 있지만, 사실 예산 편성 단계에서 기본적인 예산 내용은 확정된다고 해도 과언이 아니다. 지방자치단체장이 예산을 편성해 줘야 지방의원은 소속 지역구나 집단·단체의 예산을 확보할 수 있기 때문에, 오히려 지방자치단체장이 예산을 매개로 지방의원들을 ‘관리’하는 상황이다. 또한 지방자치단체장은 보조금이나 각종 사업을 매개로 지역의 여러 집단과 단체들을 관리하고 통제할 수 있다. 보조금을 따내야 하는 단체의 입장에서는 지방자치단체장에게 비판적 입장을 취하기가 어렵다.

지방자치단체장이 행사할 수 있는 각종 인·허가권이나 도시계획 관련 권한도 거의 통제받지 않는다. 그런 점에서 지방자치단체장은 각종 권한을 매개로 지역사회에서 ‘제왕적’ 권력을 휘두를 수 있게 된다.

(2) 약하고 무능한 지방의회

상식적으로 보면 지방의회가 지방자치단체장을 견제해야 한다. 그러나 실제로 지방의회는 지방자치단체장에 대한 견제 기능을 제대로 수행하지 못하고 있다. 그것은 지역정치의 문제점 때문이기도 하고 제도의 문제 때문이기도 하다.

우선 대의기관으로서 지방의회가 견제·감시 기능을 수행한다는 것은 이론에 불과하다. 지방의원은 공천을 받기 위해 중앙정당(중앙 정치인)과 후견-피후견 관계를 맺

고, 지역구 예산 배분이나 이권 개입을 위해서는 지방자치단체장과 협력해야 하는 위치에 서게 된다. 또한 많은 지방의원들은 지역 기득권층의 일원으로서 자신이 속한 집단이나 단체의 이익을 제도권에 반영하기 위해 노력하기도 한다.

제도적으로도, 지방의회는 권한이 약하다. 지방자치단체장의 인사권을 견제할 수 없고, 예산 및 결산에 대한 승인권을 가지고 있지만, 역량 부족과 제도적 한계(심의 시간 부족, 증액 편성 불가 등) 때문에 실제로는 일부 예산에 대해서 액수를 줄이거나 조정하는 역할만 할 뿐이다. 일본만 해도 지방의회가 단체장 불신임권³⁾과 부단체장 등 주요 공무원에 대한 임명동의권을 가지고 있다. 그러나 우리나라의 경우에는 지방의회가 그러한 권한도 없다.

게다가 우리나라는 4대 지방선거를 동시에 실시하기 때문에 지방자치단체의 소속 정당과 지방의회의 다수정당이 일치하는 경우가 많다. 지방자치단체장의 소속 정당이 지방의회의 2/3 이상을 차지하는 경우도 비일비재하다. 그럴 경우에는 더더욱 지방의회는 견제기능을 수행하지 못해 왔다.

이런 제도적 문제와 다른 문제들이 복합적으로 작용하면서 지방의회는 무능한 존재가 되어 버렸고, 지방의원들은 제 역할도 못하면서 낭비성 해외연수 등 각종 혜택만 누리려 하고 부패에 연루되거나 하는 존재들로 전락했다.

(3) 독립된 감사기구의 부재

지방자치단체에는 독립적인 감사조직도 존재하지 않는다. 그동안 지방자치단체에는 지방자치단체장 산하에 자체적인 감사조직이 있었지만, 독립성 및 전문성이 미흡한 등 여러 문제점을 안고 있었다.⁴⁾

제주특별자치도의 경우에만 2006년 7월 1일 특별자치도가 출범하면서 감사위원회를 독립기구로 뒀을 뿐이다. 제주특별자치도 감사위원회는 도지사 소속이되, 그 직무에 있어서는 독립된 지위를 가지는 합의제 행정기관으로, 자치감사를 수행하는 감사기관이다(특별법 제66조 제1항 및 「제주특별자치도 행정기구 설치조례」 제3조⁵⁾).

감사위원회는 위원장 1인을 포함한 7인 이내의 위원으로 구성되어 있는데, 그 중 3명은 도의회의 추천을 받아 도지사가 임명한다.

그러나 제주특별자치도에 설치된 감사위원회 조차도 독립성에 문제제기를 받고 있다. 감사위원장에 대해서는 의회의 임명동의를 받게 하는 등 일정한 견제장치를 두고 있으나, 감사위원회 소속 공무원들에 대한 인사권을 도지사가 가지고 있는 등의

3) 지방의회의 의결로 임기 중에 단체장직을 박탈할 수 있는 제도이다. 일본 지방의회에는 단체장 불신임권이 있으며, 반대로 지방자치단체장에게도 지방의회 해산권이 있다. 우리나라의 경우에도 1949년 제정된 <지방자치법>에서 시·읍·면 의회의 단체장 불신임권을 인정했다가, 1956년 <지방자치법>을 개정하면서 폐지했다.

4) 지방자치단체의 자체감사기구에 대해서는 감사요원의 전문성이 미흡하다거나 감사기관의 독립성이 보장되지 않고 있다는 비판이 계속되어 왔다. 또한 감사요원의 낮은 직급, 감사부서의 하위기구화, 단체장의 자체감사에 대한 인식부족, 감사요원에 대한 동기부여 미흡, 감사정보 수집과 관련된 문제점도 지적되어 왔다.

5) 「제주특별자치도 행정기구 설치조례」 제3조는 ‘합의제 행정기관’이라는 제목 하에 “도지사 소속하에 그 직무에 관하여 독립된 지위를 가지는 제주특별자치도감사위원회 및 제주특별자치도지방노동위원회를 둔다”라고 규정하고 있다.

문제점이 존재하기 때문이다. 그래서 감사위원회의 소속을 도의회로 변경하는 문제, 감사위원회 소속 공무원들의 인사권을 집행부로부터 독립시키는 문제 등이 제주지역 내에서는 논의되고 있는 실정이다.

나. 수직적인 측면에서 : 강력한 중앙집권적 제도와 관행

지방자치제도가 부활했을 때부터 중앙 관료 집단은 지역에 대한 영향력과 통제력을 유지하려 했다. 지역주의에 기반한 중앙정당은 지방자치를 지역적 기반 강고화와 공직 배분 기회의 증대 정도로 이해했다. 이러한 태도가 지방자치제도를 출발부터 왜곡했다.

중앙 관료 집단은 스스로의 영향력을 유지하기 위해 지방의 자치권을 극도로 제한해 왔다. 대표적으로 광역지방자치단체의 행정부지사 1인을 국가공무원으로 하여 실질적으로 중앙정부가 인사권을 행사해 왔다. 재정이 취약한 지방자치단체들이 중앙정부의 눈치를 볼 수밖에 없도록 지방재정제도를 운영해 왔다. 지방자치단체들은 중앙의 보조금, 지방교부세 등에 의존할 수밖에 없었고, 이를 통해 중앙정부는 지방자치단체위에 군림하고 지방자치의 자율성을 제약할 수 있었다. 지방자치단체의 자치입법권도 극도로 제약해 왔다⁶⁾.

한편 기득권을 가진 중앙정당들은 주민자치 실현이나 지방 분권에 대한 관심은 별로 없었다. 그래서 자기 정치 세력에 대한 유·불리를 기준으로 정당공천제나 행정계층 개편 문제 등 지방자치제도의 기본 틀과 관련된 문제들에 접근했고, 그들 사이의 타협으로 지방자치제도나 지방 선거제도가 결정되었다.

다. 형식적인 주민참여

주민이 견제하기도 쉽지 않다. 2006년까지 여러 법률의 제·개정으로 주민소환, 주민투표, 주민감사청구, 주민소송 등의 제도들이 도입되기는 했으나, 각 제도의 실행요건이 너무 엄격해서 주민이 활용하기 어렵다. 주민이 할 수 있는 견제 기능도 역시 제대로 작동하지 못하는 상황인 것이다.

주민투표제의 경우에는 도입된 지 6년이 다 되어가지만, 사실상 사문화된 상황이다. 주민들의 청구에 의해 주민투표가 이루어진 사례가 전무한 실정이다. 주민소환제의 경우에도 도입된 지 3년이 다 되어 가고 있지만, 실제로 투표까지 간 사례는 단 2건(경기도 하남시, 제주특별자치도) 뿐이고, 그나마 투표율 3분의1 이상 조항에 묶여 개표도 하지 못했다.

라. 지방선거의 문제점

6) 지방자치법 제22조에 의하면 지방자치단체는 “법령의 범위 안에서”만 조례를 제정할 수 있고, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야만 하도록 규정하였다. ‘법령’에는 국회에서 제정하는 법률 뿐만 아니라 대통령령과 각 중앙부처에서 만드는 부령(部令)까지도 포함된다. 따라서 각 중앙부처는 부령의 제정을 통해 지방자치단체의 사무에 개입하고 통제할 수 있다.

지방선거를 전국적으로 동시에 실시하고, 지방선거의 실시시기가 중앙선거의 중간 쯤에 위치하면서 지방선거가 중앙정치에 흐름에 따라 좌우되는 현상이 반복되고 있다. 그 결과 지방선거에서도 지역정책에 관한 논의는 심도 있게 이루어지지 못하고 있다.

또한 2006년부터 기초지방의원 선거에까지 정당공천제가 도입되면서 정당공천의 영향력은 더욱 강해졌다. 특히 ‘공천=당선’을 의미하는 지역에서 후보자들은 정당으로부터 공천을 받는 것에 목을 매고 있다. 공천비리와 같은 부패도 심각하다.

정당들은 지방선거에 후보자들을 내지만, 그 후보자들에 대해 책임을 지지도 않는다. 자기 정당이 공천한 후보자가 당선된 이후에 비리로 형사처벌받아 그 직을 상실하는 경우에도 책임지는 자세를 찾아보기는 어렵다. 그로 인해 치러지는 보궐선거에 또다시 후보를 낼 뿐이다.

또한 광역의회의 경우에는 소선거구제를 택함에 따라 특정정당이 광역의회의 90% 이상을 차지하는 현상이 발생하고 있다. 정치학 교과서에 나오는 소선거구제가 가진 폐해가 가장 극심하게 드러나고 있는 것이 우리나라 광역의회인 셈이다. 60:40의 지지율 차이가 의석에서는 100:0으로 나타나는 것이 지역구 광역의원 선거의 현실이다. 이런 상황에서 ‘견제와 균형’을 기대한다는 것은 불가능하다. 따라서 지방선거 제도를 전면적으로 개혁하지 않고서는 지방자치가 제대로 되기를 기대할 수 없다.

마. 지방교육자치의 문제점

지방자치가 부활하면서 「지방교육자치에 관한 법률」에 따라 지방교육자치도 부활했다. 그러나 지방교육자치는 그동안 ‘잃어 버린 자치’였다. 지방교육 정책의 결정 과정이나 예산 편성 과정 등에 주민 참여가 이루어지지 않았기 때문이다. 게다가 과거에는 교육감과 교육위원들을 학교운영위원들이 간접선거 방식으로 선출하면서, 전·현직 교육 관료나 사립학교 경영자들이 교육감과 교육위원의 다수를 차지해 왔다.

그나마 학교 단위에서는 학교운영위원회가 도입되면서 학교 단위 자치에 대한 기대가 있었지만, 관료적인 교육 행정 체제와 폐쇄적이고 권위적인 학교 문화 속에서 학교운영위원회의 역할은 매우 제한될 수밖에 없었다.

지방교육자치가 일부 교육계 인사들이 지배하는 과두 지배 상태에 머무르면서 교육 인적자원부 관료의 기득권도 유지되었다. 거시적인 교육 정책이나 교육 재정 배분은 중앙의 교육 관료들이 독점하고, 지역 수준의 권한은 교육 관료들과 사립학교 경영자 등으로 구성된 집단이 점유하는 비민주적인 상태가 계속되었다.

그 결과 교육은 우리 사회의 모순이 가장 집약적으로 나타나는 분야가 되었다. 양극화에 따른 교육 불평등, 학교 폭력, 강제 보충·야간 자습 등 구조적인 학생 인권 침해, 현장 교사나 학부모·주민은 배제된 관료주의적인 정책 결정 과정 문제가 누적되어 왔다.

이런 현실 속에서 지방교육자치제도를 둘러싼 논쟁도 계속되어 왔다. 일반 지방자치와는 별도로 집행기관(교육감)과 대의기관(교육위원회)을 두고 있는 지방교육자치제도를 변화시키는 문제가 논쟁의 초점이 되었다. 이에 대해 일반지방자치와 지방교육자치를 통합하자는 입장, 교육감·교육위원 직선제 도입으로 민주적 통제를 가능하도록 하자는 입장, 기존 제도의 틀을 유지하자는 입장 등이 대립해 왔다.

노무현 정부가 들어선 이후에는 지방교육자치제도 개편과 관련된 논의가 좀 더 본격적으로 진행되었다. 결국 교육감·교육위원을 주민 직선으로 선출하고, 교육위원회의 위상을 지방의회에 속한 상임위원회로 정립하는 방향으로 「지방교육자치에 관한 법률」이 개정되어, 2007년 1월 1일부터 시행되고 있다.

이러한 법 개정은 어느 정도 긍정적인 측면이 있다. 기존의 간선제에 따른 교육감·교육위원 선출 방식은 교육계의 배타적 기득권을 보호하는 장치로 기능해 왔기 때문이다.

그러나 앞으로 좀 더 본격적인 논의가 필요하다. 교육이야말로 민주주의의 원리가 가장 관철되지 못하는 영역으로 남아 있고, 양극화의 영향을 가장 많이 받는 분야 중 하나이기 때문에 근본적인 접근이 필요하다. 교육이 추구해야 하는 가치, 그 가치를 실현하기 위한 정책 방향, 그리고 교육 정책 결정 과정의 민주화 등 여러 가지 차원의 접근이 필요하겠지만, 특히 관료주의적인 교육 행정 체제에 대한 근본적인 수술이 필요하다. 관료적인 교육행정체제는 교사들의 행정업무 부담을 증가시키고 주민들의 참여를 어렵게 한다. 특히 시·도단위로 지방교육자치를 실시하고 있는데, 지역교육청이라는 하부행정조직을 두어서 도교육청-지역교육청-학교로 이어지는 다단계의 계층구조를 두고 있는 것이 교육행정을 더욱 복잡하고 관료주의적으로 만들고 있다.

바. 소결(실패하고 있는 지방자치)

견제장치없는 제왕적 지방자치단체장의 존재, 지역사회의 비민주적 지배구조, 주민 참여의 부진, 지역정치없는 지방선거의 반복 등은 부패와 독선, 전횡, 예산낭비 등의 문제점을 낳고 있다. 이런 현상들은 단지 정치만의 문제에 그치는 것이 아니다. 이러한 문제는 결국 지방자치단체의 정책결정 자체를 왜곡시켜 주민들의 ‘삶의 질’을 악화시키는 결과를 초래한다. 난개발이 초래되어 지역의 환경과 생활의 질이 떨어지게 된다. 예산이 낭비되어 주민들의 복지, 교육, 환경, 문화 등을 위해 쓰여야 할 공적인 자원이 헛되이 쓰이게 된다. 공무원들은 주민의 이익보다는 줄서기에 신경을 쓰게 되어 지방자치단체장의 눈치만 보게 된다. 시민들과 지역사회의 공적(公的) 이익보다는 사적(私的) 이해관계가 정책을 왜곡시키게 된다.

이런 문제점들을 극복하지 않고서는 우리 지방자치가 ‘좋은 지방자치’가 될 수 없다. 따라서 이제는 혁신이 필요하다. 지방자치의 혁신을 위해서는 ‘제도의 혁신’과 ‘정치의 혁신’, ‘주민역량의 강화’ 등이 필요하겠지만, 일단 여기에서는 ‘제도의 혁신’을 중심으로 살펴보기로 한다.

3. 제도혁신의 방향

가. 원점에서 출발해야 한다

지방자치제도의 민주적 개혁을 위해서는, 지방자치제도를 원점에서부터 다시 검토해야 한다. 지방자치제도는 나라마다 다르고, 한 국가 내에서도 다양한 제도가 존재한다. 그렇기 때문에 다양한 제도에 대하여 조사하고 검토하고, 그것을 바탕으로 제도디자인을 할 수 있다.

예를 들어 지방자치단체의 조직형태부터 다시 생각해 볼 필요도 있다. 우리나라는 광역-기초에 관계없이, 그리고 그 지방자치단체의 인구규모 등에 관계없이 획일적으로 기관대립형-강시장형의 조직형태를 취하고 있다. 지방자치단체장과 지방의회를 각각 직선으로 뽑고 그들이 상호 견제하게 하는 것이 기관대립형이고, 지방자치단체장의 권한이 강하다는 점에서는 강시장형이다. 그런데 이렇게 획일적인 조직형태를 취할 필요는 없다. 그래서 지방자치단체의 조직형태를 지방자치단체 스스로 선택하게 하는 방안도 생각해 볼 필요가 있다. 국가가 몇가지 조직형태를 제시하고 그 중에 지방자치단체가 선택하게 하는 방안도 있을 수 있다. 미국, 독일, 영국 등은 그 국가내에서도 지방자치단체들이 다양한 조직형태를 선택하고 있다. 우리나라도 꼭 획일적인 조직형태만을 선호할 필요는 없다. 국가정부형태에서의 의원내각제와 유사한 기관통합형(영국의 의회형과 미국의 위원회형⁷⁾이 있다)도 고려해 볼 수 있고, 기관대립형 중에서도 약시장-의회형 Weak mayor-Council form이나 의회-관리관 Manager form 등을 생각해 볼 수 있다.⁸⁾ 우리나라도 획일적인 제도에서 벗어나서 새로운 모색을 해야 한다.

그리고 지방자치단체의 감사기구와 관련해서도, 지방자치단체의 선택에 의해 다양한 형태의 독립적인 감사기구를 두는 것을 인정할 수도 있다. 지방옴부즈만 같은 제도를 활성화할 수 있도록 하는 방안도 있을 수 있다.

이처럼 지방자치 제도혁신의 방향에 대해서는 여러 가지 가능성을 열어두고 원점에서부터 논의해 볼 필요가 있다.

어쨌든 제도의 측면에서 보면 지금은 지방자치제도의 대수술이 필요한 상황이다. 대수술의 방향은 ‘지방자치단체 내부의 견제와 균형 강화’, ‘불합리한 중앙의 통제·개입 폐지’, ‘지방선거제도의 개혁’, ‘주민참여의 활성화’, ‘지방교육행정시스템의 혁

7) 미국의 위원회형은 보통 주민 직선으로 선출된 5명의 위원으로 구성된 위원회가 정책을 결정하고 집행하는 유형이다.

8) 약시장-의회형에서 시장은 행정적 권한이 거의 없으며, 의회가 예산을 편성하고 관리한다. 시장은 의회의원들이 선출하며, 시의회는 의원들을 여러 행정위원회에 배속시켜 행정 책임을 맡긴다. 의회-관리관형은 의회가 행정 실무를 총괄하는 관리관을 임명하고, 관리관은 의회에 대해 책임을 지는 유형이다. 학자에 따라서는, 지방자치단체장의 독주, 선심성 사업, 방만한 예산 집행, 후견-피후견 관계의 형성 등을 견제하기 위해서는 약시장제나 기관통합형 모형 또는 그 절충형을 생각해 볼 수 있다고 한다.

신' 등으로 정리해 볼 수 있다.

나. 수평적인 견제기능의 강화

지방자치단체장의 제왕적 권력을 그대로 둔 채로는 분권도, 지역 민주화도 불가능하다.

수평적인 견제기능을 강화하는 방법으로는 우선 지방의회의 권한을 강화해야 한다. 자치입법권을 강화해야 하고, 지방의회에서의 위증에 대해서도 형사처벌을 해서 행정사무감사·조사의 실효성을 강화해야 한다. 또한 부지방자치단체장 등 주요공무원에 대한 임명동의권을 지방의회에 부여하여 지방자치단체장의 인사권을 견제할 수 있도록 해야 한다. 지방의회 사무처 인사권을 집행부로부터 독립시켜야 한다. 지방의회에 단체장 불신임권을 인정하는 것에 대해서는 논란이 많이 있을 수 있지만, 이런 부분도 검토해야 한다.

그리고 지금은 지방자치단체장의 직속조직으로 되어 있는 지방자치단체의 감사조직을 독립성이 확보된 조직으로 바꿔야 한다. 독립성이 전혀 확보되지 않은 지방감사조직은 의미가 없다. 제주특별자치도에서 설치한 감사위원회 같은 조직을 최소한 광역지방자치단체에는 두되, 제주특별자치도의 경우보다 독립성을 강화할 필요가 있다. 합의제 행정기관인 아닌 독임제 감사기구를 두는 방안도 검토할 필요가 있다. 외국의 경우에는 옴부즈만이나 커미셔너, 회계감사관과 같은 독임제 기관이 더 많은 점도 고려할 필요가 있다.

아울러 지방자치단체장의 인사권을 견제하기 위해 인사위원회 위원을 전원(또는 2/3 이상) 민간인으로 하고, 인사위원회 위원장도 민간인으로 할 필요가 있다(지금은 부단체장이 위원장). 그리고 공무원노조 및 시민단체의 인사위원추천권을 인정하는 등 인사위원회의 독립성을 실질적으로 보장할 필요가 있다. 지방 공무원의 근무평정제도를 공정하고 투명하게 개선하는 등 인사권 남용의 소지를 원천적으로 차단할 필요가 있다.

다. 불합리한 중앙의 통제·개입 폐지

추상적으로 지방분권을 외치는 것은 더 이상 의미가 없다. 지방자치 부활이후에도 여전히 지속되고 있는 중앙정부의 불합리한 통제·개입부터 폐지해야 한다. 대표적으로 시·도의 행정부지사를 국가공무원으로 임명하고 있는 제도를 폐지해야 한다. 지방자치단체의 부단체장을 국가공무원으로 임명한다는 것 자체가 지방자치의 취지에 맞지 않는다. 부단체장은 지방자치단체장을 보좌하고 일정한 사항에 대해서는 전결권도 행사하는 중요한 위치에 있다. 그런데 이런 부단체장이 그 지역 주민들의 의사와는 무관하게 중앙에서 임명된다는 것은 민주적 정당성을 결여한 것이다. 게다가 중앙정부가 인사권을 행사하여 내려오는 부단체장은 그 지역의 실정도 제대로

모르는 상태에서 임명되기도 한다. 결국 지금의 현실을 보면 부단체장을 국가직공무원으로 임명하는 것은 중앙정부(행정안전부)의 자리채기기에 지나지 않고, 부단체장을 통해 중앙정부가 지방자치단체를 통제하려는 것에 불과하다.

한편 보조금 제도의 개혁도 필요하다. 지금처럼 개별적인 사업에 대해 보조금을 주는 것은 복지과 같이 필수적인 부분으로 제한하고 나머지는 지방자치단체가 자율적으로 사용용도를 정할 수 있는 포괄보조금으로 바꿀 필요가 있다.

장기적으로는 포괄적인 분권을 추진해 나가야 한다. 중앙정부가 몇 가지 사무 권한을 지방에 나누어 주고 중앙관료 집단의 개발 정책에 따라 몇 가지 규제를 완화해주는 것은 기존의 중앙집권적 구조를 온존시키는 것과 다르지 않다. 그런 방식이 아니라, 입법권과 재정권을 포괄적으로 배분하는 방식의 분권이 필요하다. 그런 분권만이 실질적으로 중앙관료 집단의 영향력을 줄이는 분권이 될 것이고, 그럴 때에만 지역 정책을 둘러싼 정책 경쟁도 활성화될 것이다.

라. 주민참여의 활성화

주민참여의 활성화가 필요하다. 지방자치 혁신의 핵심이 바로 주민참여의 활성화라고 할 수 있다.

주민참여가 활성화되기 위해서는 먼저 정보공개부터 제대로 되어야 한다. 특히 정책이 결정되기 이전에 미리 주민들에게 정보가 공개되고 주민들이 정책결정과정에서 참여할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 현행 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」의 개정이 필요하다. 지금은 ‘일단 비공개하고 보자’는 식의 막무가내식 비공개결정이 남발되고 있기 때문이다. 악의적인 비공개결정 남발에 대해서는 형사처벌이나 징계를 하는 것이 필요하다. 그리고 비공개결정에 대해서는 독립된 행정심판기구를 통해 신속하게 불복절차를 밟을 수 있도록 ‘정보공개 전담 특별행정심판기구’를 설치해야 한다. 공공기관이 보유하고 있는 정보에 대해 인터넷 등으로 쉽게 접근할 수 있도록 목록을 제공하고 검색을 개방하는 것도 필요하다.

또한 주민투표제, 주민소환제, 주민소송제 등의 실효성을 강화하는 것도 필요하다. 이런 장치들을 통해서 주민들이 대표자들을 견제할 수 없다면 지방자치가 변화하기는 어렵기 때문이다.

특히 사문화된 주민투표의 요건을 완화하여 지방자치단체의 주요 정책 결정에 대해 주민의 직접 참여를 실질적으로 보장할 필요가 있다⁹⁾. 그 외에 지방자치단체의 위

9) 현행 주민투표법의 가장 큰 문제점으로 지적되는 것은, 주민투표가 발의되는 과정에서 주민들의 주도성은 인정되지 않고 있고, 오히려 중앙정부와 지방자치단체장의 주도성만 보장되어 있다는 점이다. 실제 주민투표에 있어서는, 어떤 사항에 대해 언제 주민투표를 실시할 것인지가 핵심이라고 할 수 있다. 그런데 ‘국가정책에 관한 주민투표’에서 중앙정부의 장관은 주민의 의견을 듣기 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 언제든지 관계 지방자치단체의 장에게 주민투표의 실시를 요구할 수 있도록 하고 있다(주민투표법 제9조 제1항). 투표의 실시여부와 실시시기에 관한 판단이 모두 중앙정부의 장관에게 맡겨져 있는 것이다. 또한 ‘지방자치단체의 주요 결정사항에 관한 주민투표’에서도 지방자치단체의 장은 지방의회의 동의(재적의원 과반수 출석에 출석의원 과반수 동의)를 얻어 주민투표의 실시를 요구할 수 있도록 하고 있다. 지방자치단체의 장도 언제든지 주민투표의 실시를 추진할 수 있는 것이다. 반면에 지방의회가 주민투표의 실시를 청구하려면 특별결의(재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성)가 필요하다. 주민들이 주민투표의 실시를 청구하려면 “주민투표

원회 위원을 원칙적으로 공개모집하는 등 정책 결정 과정에 주민의 참여를 보장하고 투명성을 확보할 필요가 있다.

마. 지방선거제도 개혁

지방선거제도의 대대적인 개혁이 필요하다. 지역정치에서 정당 또는 정치세력간 경쟁의 필요성을 부정할 수 없지만, 지금처럼 중앙정치의 바람에 휩쓸려가는 지방선거가 되어서는 지방자치의 의미를 살릴 수가 없다. 최소한 지방선거에서는 정당이나 정치세력들이 어느 정도는(전적으로는 아니더라도) 지역 내에서의 정치적 성과로 평가받고, 지역과 관련된 정책경쟁을 할 수 있어야 한다. 그러나 지금처럼 정당별로 일률적으로 받은 기호로 표를 얻는 시스템 하에서는 평소에 그 정당의 선출직 공직자들이 부패나 비리를 저지르든 독선과 전횡을 일삼든, 다음 선거에는 큰 영향이 없다. 또한 지역과 관련된 정책으로 경쟁을 할 필요도 없다. 비리, 무능에 찌든 정치지망생을 공천하더라도 문제될 것이 없다. 어차피 유권자들은 정당별로 부여된 기호만 보고(정책이나 후보자는 보지 않고) 투표를 하기 때문이다.

이와 같은 극단적인 정당투표현상을 극복하지 않고서는 지방자치를 건강하게 바로 세울 길이 없다. 따라서 정당별로 기호를 일률적으로 부여하지 않는 방식 등 다양한 대안을 검토해야 한다. 또한 비례대표제의 전면 도입 등도 검토해야 한다. 현재 나타나고 있는 광역지방의회 소선거구제의 폐해를 극복하기 위한 방안으로는 비례대표제를 전면도입하는 것이 가장 바람직하다.

그리고 지역주민들이 스스로의 삶의 의제들을 정치의 장으로 담아낼 수 있도록 지역적 정치세력의 조직을 보장할 필요도 있다. 지방선거에서는 특정한 지역에 기반을 둔 지방정당(local party)을 인정할 필요가 있는 것이다. 지방정당(local party)이란 중앙권력을 추구하지 않고 지역주민들의 정치참여를 활성화하는 데 초점을 맞춘 지역정치세력을 말한다.

바. 지방교육행정시스템의 혁신

민주적인 교육행정이 되기 위해서는 교육과학기술부 → 시·도교육청 → (지역교육청) → 학교로 이어지는 하향식의 관료적 위계 구조를 타파할 필요가 있다. 교육과학기술부는 법제도의 기본 틀을 짜고 지방을 지원하는 구조로 근본적인 축소·개편을 해야 한다.

한편 현재처럼 시·도단위로 지방교육자치를 하는 이상, 지역교육청은 폐지해야 한다. 그럼으로써 불필요한 행정비용을 줄이고, 교사가 교육활동에 집중할 수 있는 여건을 만들어야 한다.

또한 지방교육자치에서도 주민참여가 확대되어야 한다. 경기도 교육청의 사례처럼 주민참여예산제를 지방교육자치의 영역에서도 실시할 필요가 있다. 그리고 학교단

청구권자 총수의 20분의 1 이상 5분의 1 이하의 범위 안에서 지방자치단체의 조례로 정하는 수 이상의 서명"을 받아야 한다. 서울특별시와 경기도처럼 인구가 많은 광역지방자치단체의 경우에는 20분의1이라고 하더라도 최소 35만명 이상의 서명을 받아야만 주민투표의 실시를 청구할 수 있는 것이다.

위에서도 학교운영위원회의 위상을 강화하고 교장공모제를 확대할 필요가 있다.

4. 지역에서 해야 할 노력들

이런 지방자치의 제도적 혁신이 쉽게 이루어질 리는 만무하다. 무수히 많은 장벽들이 존재한다. 특히 중앙관료조직이나 중앙정치권은 현재의 제도를 혁신하는 데에 소극적일 것이다. 따라서 이런 제도적 혁신을 이루기 위해서는 지역에서부터 출발하는 지방자치 혁신운동이 필요하다.

한편 지금 현재 상황에서는 지방분권이 강력하게 추진되기 어려운 상황이다. 분권을 받을 수 있는 그릇인 지방자치가 혁신되어야만 지방분권도 제대로 추진될 수 있고, 지방분권이라는 주장이 시민들로부터 공감을 얻을 수 있다.

따라서 지금 필요한 것은 지방분권운동이라기 보다는 지방자치 혁신운동이라고 표현하는 것이 적절할 것이다. 지방자치 혁신의 내용 중에 하나는 ‘불합리한 중앙통제의 폐지’이므로 지방자치혁신운동은 일정정도 지방분권운동으로서의 성격도 가질 수 있다.

지방자치혁신운동을 위해서는 몇가지 과제가 있다. 첫째, 지방권력감시운동이 복원되고 활성화되어야 한다. 현재의 상태에서 로컬 거버넌스(협치)를 이야기할 수 있는 지역은 얼마 되지 않는다. 지금은 현재의 문제점을 드러내는 노력들이 필요하다. 따라서 지방권력 감시운동이 다시 불붙어야 한다. 다만, 앞으로의 지방권력감시운동은 몇몇 단체가 주도하기보다는 더 많은 시민들이 참여하고, 시민들이 주도하는 방식이 되어야 할 것이다. 이미 인터넷이 발달하고 각종 정보가 인터넷을 통해 공유가 가능해지면서 개개인의 시민들이나 소그룹들이 지방권력감시운동을 벌이고 있다.

둘째, 올바른 지역여론을 형성할 수 있는 풀뿌리언론의 활성화가 필요하다. 최근 들어서는 저비용으로 만들 수 있는 풀뿌리언론이 가능해지고 있다. 각 지역에서 마을신문, 희망신문, 인터넷신문 등이 만들어지고 있다. 물론 기존 지역언론 중에 개혁적인 부분들의 역할도 중요하다. 이런 언론들이 지역주민들에게 올바른 정보를 제공하고 지역에서부터 시작하는 지방자치혁신을 공론화하는 역할을 해야 한다.

셋째, 지역에서부터 혁신의 모범사례들을 만들어가야 한다. 그러면서 중앙정치권과 중앙정부에 대해 혁신적인 입법을 하도록 압력을 가해야 한다. 지역에서부터 주민참여를 활성화하기 위한 노력을 더 해야 한다. 주민참여예산제의 실효성을 강화하는 것이 지역에서부터 풀어야 할 과제이다. 또한 * 주민참여기본조례 등 주민참여를 확대하는 조례들을 제정해 나가는 것, * 각종 계획 수립과정에 주민들의 참여를 확대하는 것, * 주민자치위원회를 강화하고 활성화하는 것, * 신생 NPO나 동아리들이 활용할 수 있는 공공공간을 확대해 나가는 것, * 마을만들기 등 시민들의 자발적인 움직임을 행정이 지원하는 것, * 청소년의회 등을 통해 청소년들의 지역사회 참여를 활성화하는 것 등이 필요하다. 찬·반이 대립하는 정책사안이나 복잡한 문제를 풀기 위해서는 시민배심원제, 공론조사, 시민회의(citizen's assembly)와 같

은 다양한 참여민주주의 또는 심의민주주의(deliberative democracy)방식들을 활용하는 것도 지역에서부터 시도해 볼 수 있는 일이다.

넷째, 지방자치의 혁신할 수 있는 제도개혁을 위해서는 정치의 변화가 선행되어야 한다. 지역과 중앙의 정치가 변화하고, '지방자치의 혁신'을 핵심적인 과제로 삼는 정치세력이 등장할 때에나 제도개혁이 가능할 것이다.

그것을 위해서는 무엇보다도 지역정치가 먼저 바뀔 필요가 있다. 지역정치가 바뀌고 지역에서부터 올바른 '지방자치의 혁신'을 요구하는 목소리들이 커질 때에 비로소 '지방자치의 혁신'이 중앙정치에서도 중요한 과제로 등장할 것이기 때문이다. 지역에서부터 지역의 기득권세력과 기득권 정당들간의 유착고리를 끊고 새로운 시민정치를 추구하는 움직임이 나타날 필요가 있다.