

# 민선 4기에 바란다

박수영 |  
선문대학교 행정학과 교수



5월의 치열했던 지방선거가 끝나고 민선 4기 지방자치 시대가 열렸다. 의욕에 찬 지방수장과 의회가 저마다 지역발전의 새 가치를 달고 출범하는 소리가 요란하다. 지방자치는 민주주의의 마지막 조건이라 한다. 이제 네 번째 민선 지방정부의 출현으로 지방자치가 우리 일상 속에 어느 정도 익숙한 제도로 자리잡게 된 것 같다. 그러나 역사적 경험이 일천한 우리가 지방자치의 본질을 올바르게 살리려면 이제부터 풀어야 할 제도적, 실천적 과제가 한 둘이 아님은 누구나 다 알고 있다.

지방자치의 본연의 가치는 지방 자주성의 신장이다. 삶이 구체화되는 물리적 용기인 지방과 이 속의 사회, 경제, 문화적 활동의 내실을 다지는 일이다. 이렇게 볼 때 지방자치가 성숙하려면 지방에 대한 올바른 이해가 필수적이다. 지방은 우선 경제적 관점에서 보면 국제경쟁시대에 국가경제 성장을 돕는 최적의 경쟁단위이다. 정치적으로 보면 누대의 중앙집권이 낳은 거대한 관료조직과 획일주의를 줄일 수 있는 민주적 참여공간이다. 문화적으로 보면 삶의 질을 풍요롭게 만드는 다양한 향토문화의 산실이면서 정신의 구도이다. 사회적으로 보면 제도를 배우는 학습공간이고 삶의 의미를 찾는 생활공간이다. 통치영역으로 본다면 독제를 견제하고 공공경영의 효율과 민주적 참여를 높이는 통치 관리적 단위이다.

이렇게 지방은 여러 의미를 지닌다. 따라서 지방자치는 지방을 단순한 행정학적 관점에서 정부기관의 형태와 권한 분담이나 행·재정적 제도개선의 대상으로 보는 차원을 넘어 정치 민주화와 삶의 질을 향상하는 진정한 계기를 마련하고 자율적 지역사회가 뿌리를 내리게 하는 일상적인 주민의 공동체 활동이라는 점이 강조될 필요가 있다. 다원화된 현대생활 속에서 주민이 중앙의 통제로부터 벗어나고 탈 규제적 문화의 행태적 변화를 유도할 수 있는 최적의 통로가 지방자치라는 말이다. 이 통로를 통하여 문화 행태적 변화가 행정구조나 기능의 변화와 조화롭게 연계될 수 있고 이를 바탕으로 전반적 사회, 경제 여건의 변화가 유도될 수가 있다. 이렇게 지방과 지방자치는 우리 시대 사회변화의 중심 세력이고 도구로 끌어 쓸 수 있는 것이다.

1990년대 초 개정지방자치법이 발효될 때만 하여도 이 나라에서 지방자치가 올바르게 착근할 것인가에 대하여 회의적인 시각이 있었다. 능률지향적인 중앙집권체제에 대한 과신이 팽배했고 당시 국민의식 수준과 정치적 풍토의 미성숙성을 들어 지방자치의 전면적 시행을 시기상조라고 했다. 자칫 국가에너지를 분산시키고 지역적 낭비를 초래시키거나 관념적 민주주의의 장식품이 될 수 있을런지는 몰라도 지방자치가 국가성장에는 득보다 실이 클 것이라고도 했다. 지금 이러한 주장을 펴는 사람은 없다. 혹시라도 있다면 그 사람은 시대착오자로 몰릴 것이다.

그 만큼 1990년대 이후 이 나라 지방자치는 짧은 기간이지만 제도적 진화와 주민학습의 진

전이 빨랐다. 그 동안 쌓은 경험은 선진국가가 이 분야에서 수대 혹은 수세기에 걸쳐 이룬 성과를 축약시켜 놓은 것에 필적할만하다. 이 경험은 세계화, 정보화, 지식중심의 사회변화와 맞물려 지방자치를 보는 시각을 상당히 바꾸어 놓았다. 지방자치를 단순히 행정적 제도나 정치 민주화의 연장선상을 넘어 사회발전을 주도하는 힘의 균형관계가 재설정되는 과정으로 보게끔 만들었다. 실제로 중앙과 지방정부간에 새로운 역학이 작동하고 양자간에 위상과 역할 조정이 진행되는 가운데 지방이 종래의 변경적 지위에서 국가경영의 중심으로 부상하는 중추가 있다. 지방이 사회발전의 주도적 힘으로 등장하는 전경이 보인다.

그러면서 또 한편에는 지방민주주의의 위기로 볼 수 있는 각종 파행과 병폐가 이런 희망적인 진전과 대조를 이루면서 우리를 우울하게 한다. 이 나라 지방자치의 건전한 발전을 저해하는 파행과 병폐 중에는 부패, 행정낭비와 비효율이 어디에나 있다. 정책미숙, 과잉의욕과 여기에서 파생되는 시행착오가 크다. 지방이기주의와 지역감정의 망국적 행태들이 난무하고 지방토호, 이권세력의 발호와 득세도 꿈틀거린다. 관민유착 뿐 아니라 정권투쟁의 일선이 된 지방 정치오염도 심각하다. 맞겨 준 권한을 바로 써야 할 단체장들과 의원과 지방공직자들이 앞다투어 저지르는 비리와 불법, 매관, 오직사건들은 지방자치에 전 우리들의 순수한 열망과 기대에 찬물을 끼얹고 있다.

민선 4기 지방자치가 진 우선적 책무는 지방자치의 시대적 역할을 거스르는 역기능을 극복하고 지방자치의 본연의 가치에 다가 가는 일이다. 여기서 중앙정부가 국가의 기본제도로써 지방자치를 지키고 지방분권을 앞당기는 행·재정적 지원과 관련 제도의 개선에 박차를 가해야 함은 말 할 필요가 없다. 그러나 무게의 추는 지방에 있다. 국가의 역할이 축소되고 기능적으로 분담되는 시대적 조류는 지방자치를 실질적으로 진전시키는 호기를 준다. 민선 4기는 이 여건을 최대로 활용해야 한다. 우선적으로 자주적 의사결정력과 지역개발을 지원할 독자적인 자원과 수단을 하루 빨리 갖추 것을 주문한다. 이어 민영화, 규제완화, 조직개편, 감량화의 틀 속에서 효율적인 정부를 구축하고 행정 혁신과 체제 변화를 유도하도록 노력해 줄 것을 바란다. 일상적으로는 급부와 봉사 작용이 요체인 지방행정의 특성을 살려 고객중심주의, 즉 행정서비스를 상품으로 생각하는 시장 중심적 사고를 신장시켜 줄 것도 기대한다.

지방은 이제 다양한 국가의 사회, 경제적 여건과 운용패턴이 일상생활 속에서 재생산되는 곳으로 자리 잡았다. 지방이 사회발전을 담아내는 공간적 범주로서 주어진 시대적 역할을 충실하게 소화해 내야 국가발전과 사회진보가 지속된다. 민선 4기는 지방이 이 같은 역할을 소화해 내고 삶의 질과 사회경영의 근본을 높이는 협동적 활동으로서 지방자치의 요체를 실증해 주기 바란다.