

중앙정치의 예측에서 벗어나야

- 민선 자치행정의 현실과 과제 -

1. 일본 시장 선거의 교훈

요즘 일본은 반 년 전 가나가와(神奈川)현에 있는 '즈시'라는 작은 도시의 시장으로 당선된 나가시마 가즈요시(長島一由)에 대한 화제가 대단하다. 올해 32세인 이 젊은 시장은 거대한 정당을 배후에 둔 현직 시장을 물리치고 무소속으로 당선됐는데 부인은 고작 스무살이다. 나가시마 시장은 당선되자마자 '즈시' 시(市)에 일대 개혁을 시도했다.

우선 그는 역대 시장이 정당 파티 등 각종 행사에 선심용으로 금일봉을 전달하는 연간 316 만 엔의 지출을 금지시켰다. 취임 이튿날엔 시청 공용차의 휘발유 결재서류를 들고 온 간부를 혼냈다. 시중가격보다 1리터 당 2~3

엔이 더 비싸게 책정됐기 때문이었다.

불과 2~3엔이지만 그것은 시민의 혈세이기에 철저히 따져야 한다는 게 그의 논리였다. 그는 또한 부시장과 회계책임자 등 시청 고위간부를 외부에서 발탁해 오겠다고 하여 내부승진을 기대했던 직원들을 낙담시키기도 했다.

이 젊은 시장은 한 인터뷰에서 이렇게 말했다.

“유권자가 원하는 변화는 실명책임과 정보공유 두 가지입니다. 시장의 실상이 그동안 완벽하게 공개되지 않았습니다. 시민이 요구해야 비로소 행정정보를 공개하는 식으로는 안됩니다. 시민으로부터 요구받기 전에 알려야 합니다. ‘공개’가 아니라 ‘공



변 평 섭

충도일보 주필
전무이사

유'가 필요합니다.”

그야말로 신선한 발언이다. 일찍이 지방봉건제도가 발달했던 일본이기에 이와 같은 ‘폴뿌리’ 지방자치의 쉽게 성장할 수 있는 것은 당연하겠지만 부러운 일이 아닐 수 없다.

도쿄(東京) 도지사 선거도 우리에게 많은 것을 생각하게 한다. 도쿄(東京) 도지사에 당선된 이시하라 신타로는 보수파를 대표하는 인물로 작가로 더 잘 알려져 있다. 「NO라고 말할 수 있는 일본」이란 그의 저서는 일본인에게 큰 감명을 주면서 베스트셀러 반열에 올랐다. 책의 제목에서 암시하듯 미국이나 중국 등 주변 강대국에 대하여 일본의 자존심과 국익을 지키겠다는 의지가 담겨진 책이다.

어쨌든 그는 이런 바탕에 국민들의 인기를 몰고 무소속으로 당당히 도쿄 도지사로 당선됐다. 그것도 일본의 수도이며 일본 최대의 도시

인 도쿄에서 말이다. 그러나 만약 우리 나라 같으면 그것이 가능했을까? 시대를 흐르는 민심의 밑바닥을 헤치고 나온 후보, 그의 철학과 비전을 일본 국민들처럼 우리도 받아들이 수 있었을까?

2. 민선 자치행정의 현실

1) 중앙선거로 치러지는 지방선거

정치는 그 국민의 수준을 넘지 않는다는 말이 있다. 정치가 부패했다고 하지만 그 부패의 온상 역할을 한 것도 유권자요, 부패를 유도하는 것도 유권자다. 지역패권주의를 비난하지만 그 지역감정에 흔들리는 것 역시 유권자다. 일본 도쿄 시민들처럼 중앙 정치의 영향력에서 벗어나 무소속 후보를 선택하고 그 후보를 통해 일본의 자존심을 회복할 수도 있고, 우리나라처럼 어느 지방은 A당이 싹쓸이하고 어느 지방은 B당이 싹쓸이를 할 수도 있다.

역시 그 나라의 정치수준은 민도(民度)를 넘지 못한다.

필자는 95년 6월에 처음으로 실시된 지방 선거에서 모 광역단체장에 제 1야당 후보로 도전을 했다가 고배를 마신 적이 있다. 내 자신의 역량 부족을 절감하면서도 또 한편으로 선거의 현장에서 뼈아픈 교훈도 얻었다. 무엇보다 우리의 지방 선거가 지방 선거로 치러지는 것이 아니라 중앙 선거로 치러지고 있다는 것이다. 정당 보스들의 대권 전략에 따라 지방선거도 끌려간다. 이런 지방선거 풍토에서는 일본 도쿄 도지사의 선거와 같은 결과가 나올 수 없다.

가령 작년 지방 선거는 그 전 해에 있었던 대통령 선거 판도와 동일한 양상이었다.

즉, 국민회의와 자민련이 수도권, 호남, 제주, 충청 지방에서 시·도지사를 당선시켰고, 한나라당은 부산, 대구, 경남, 강원 등 6개 지역에서 시·도지사를 당선시켰다. 이

와 같은 동·서 분할 현상은 그 전 해의 김대중·이회창 대통령 후보들이 득표한 양상이 그대로 재현된 것이다. 중앙 정치가 지방자치까지 지배하는 증거다.

이처럼 중앙정치의 지역분할 주의가 두터운 벽을 이루고 있는 것이야말로 우리가 앞으로 극복해 나가야 할 과제다.

2) 지방자치 공천제도

여기에는 우리의 정당제도도 한 몫을 하고 있다. 지금 존재 여부가 검토 중이긴 하지만 지구당이란 것이 지방 정치의 센터 역할을 하고 지방의 이해 관계에 충실해야 하는데 정반대의 현상을 보이고 있는 것이다. 정치인들의 중앙정치 진출을 위한 교두보 역할에만 충실하다보니 줄 세우기에 바쁘다. 그리고 지구당 위원장들은 자신의 자리를 흔들거나 배신하지 않을 사람들로 지구당을 구성하기 때문에 선의의 경쟁

으로 생동감 넘치는 지구당이 되지 못하고 있다.

따라서 지구당 대의원을 위원장이 거의 마음대로 임명하는 식의 현 제도는 바뀌어야 한다. 기초 단체장이나 지방의원의 경우 지구당 위원장이 공천권을 행사하기 때문에 자기가 임명한 대의원이나 마음에 드는 사람을 공천할 수밖에 없고 그것은 곧 지방자치의 활성화를 가로막는 것이 된다. 특히 지구당 위원장을 중앙에서 임명하는 한 중앙정치에 줄을 대기 위해 안간힘을 쓰는 것은 어쩔 도리가 없다. 선진국처럼 지방 정당인들이 자유롭게 대의원을 뽑고 그 대의원들이 지구당 위원장을 선출하며 국회의원, 지방 자치 단체장, 지방 의원을 경선을 통해 공천할 때 진정한 지방자치는 발전하는 것이며, 나아가 우리 나라의 민주주의도 성장 하는 것이 아닐까?

중앙정치가 지방정치를 지배하고 대권구도에 의해 지

역분할주의가 우선하는 한 지방자치는 걸음마 단계를 벗어날 수 없다. 물론 그에 전제되는 것이 국민들이 마음대로 정당을 선택하고 가입할 수 있어야 한다. 야당을 택하는 것이 두렵고 학연·지연·혈연에 의해 정당가입이 좌우돼서는 안된다는 것이다. 거듭 강조하지만 지방 정치는 지방에 맡겨야 하는 것, 이것이야말로 우리 지방 자치의 급선무다.

3) 중앙 눈치 보는 일부 단체장

일본에서는 93년까지 5년 동안 130명의 시장 등 지방자치 단체장이 과로로 쓰러져 죽었다. 이것은 무엇을 말하는가? 지방자치단체장들이 지역을 위해 밤낮없이 뛰었기 때문이다. 우리 나라 어느 단체장이 〇〇당에 입당하기 위해 서울로 가다 교통사고로 죽은 것과는 전혀 다르다. 중앙의 눈치를 보지 않고 오직 지역민의 눈치를 보는 것이다.

우리의 지방 자치 단체장들에게도 변화는 있다. 얼마 전 어느 중앙관서장이 S시를 방문했다. 그런데 S시의 시장은 새마을 부녀회원들과의 모임 때문에 영접을 나가지 않고 부시장을 대신 내보냈다. 이전 같으면 상상도 할 수 없는 일이다. 만사를 제쳐두고 중앙에서 내려온 '높은 분'을 맞으러 나갔을 것이다.

4) 지방 자치에 관심없는 주민

지방자치제가 시행된지 여러 해인데도 주민들은 지방자치의 맛을 느끼지 못하고 있다.

KDI(한국개발연구원)가 지난 97년 조사한 바에 따르면 국민의 71%가 지방자치 실시로 인한 어떤 변화도 느끼지 못하고 있는 것으로 나타났다. 왜 그런가? 앞에서 지적한대로 지방정치가 중앙정치에 지나치게 예속되어 있기 때문이다. 이런 상황에서는 이시하라 신타로 도쿄 도지사나 나가시마 가즈요시

같은 시장을 기대하기 어렵다. 결국 지금과 같은 상황에서는 유권자, 지역민들의 관심마저 잃게 된다.

실제로 작년 지방선거의 전국 평균 투표율은 52.6%에 불과했다. 처음 민선자치시대가 열린 95년 지방선거 투표율을 68.4%보다도 못했고 96년 국회의원 선거의 63.9%, 그리고 97년 대통령 선거의 80.7%보다도 크게 낮은 수치였다. 더욱 놀라운 사실은 서울, 부산, 대구, 인천, 대전, 광주 등 6대 도시의 투표율이 40%대에 머물렀다는 것이다. 전체 투표율이 이 지경이니 당선된 사람 가운데는 유효표의 20%선에서 승리를 차지한 경우도 허다하다. 정말 안타까운 일이다. 이 역시 지방유권자들이 지방 자치에 대해 관심을 갖지 않았기 때문이다.

지방 유권자들이 지방 자치, 특히 지방의원 선출에 관심을 갖지 않는 데는 앞에서 지적한대로 지방정치가 중앙정치에 예속돼 있는 것 이외

에 후보자의 자질에 회의를 갖는 것도 한 원인이다. 사실 '동네선거'라고 할 지방선거라 선거에 출마한 사람의 인물됨됨이를 너무나 잘 알고 있는 것이다. 갑자기 부동산으로 돈을 번 졸부, 사생활이 지저분한 무자격자, 심지어 교도소 출입이 잦았던 사람까지 나서고 보니 선거가 냉소적으로 흐를 수밖에 없다.

따라서 지방 유권자들의 관심을 높이기 위해서는 지방 정치를 지방에 돌려줘야 한다. 그러면 지방 자치는 내실있게 성장할 수 있으며 모든 지역민의 관심과 참여를 이끌 수 있다. 그리고 지방 자치단체장이 정치의 회오리에 말려 들지도 않는다.

사실 지금처럼 중앙정치가 지방정치를 장악하고 있는 한 단체장들의 당적 변경사건은 계속될 것이다. 야당으로 당선된 단체장이 자기를 당선시켜 준 당을 탈당하고 여당에 입당하면서 구차스럽게 하는 변명은 '지역발전을

위해서'란다. 이런 비극적 해프닝은 정치 후진국에서나 볼 수 있는 코미디다.

5) 단 한 명도 없는 여성 시장·군수

또 하나 우리 지방 자치의 과제로 지적할 수 있는 것은 여성에 대한 제약이다. 작년 지방선거에서 단 한 명의 여성 시·도지사는 물론, 여성 구청장이나 군수 한 명 당선된 곳이 없었다. 우리네 정치 현실의 벽은 여성을 받아들이기에 아직 너무 높기 때문이다. 물론 모든 정당들이 선거 때마다 여성을 배려하겠다는 공약을 내놓고 있으나 그것은 어디까지나 공약에 불과하다는 것을 뜻하기도 한다. 앞으로 여성의 지방 자치 단체장 지출에 각 정당이 실질적으로 노력해야 할 것이다.

6) 그밖의 몇 가지 문제점

지방 자치의 위상을 높여야 한다는 주장에는 이의가

없다. 당연히 그래야만 한다.

그런데 그것이 단체장은 승용차를 고급으로 교체하고 지방의원들은 보좌관을 신설해야 하는 것을 생각해서는 곤란하다. 실제로 97년 230명 단체장 중 112명의 단체장이 사용한다 5년이 안된 차를 교체했다. 그렇게 해서 위상이 올라갔는가?

기초자치단체와 광역자치단체, 의회와 집행부 사이에 영역 분쟁이 발생했을 때 이를 효과적으로 조정하고 통합하는 기능이 없다. 대전시와 유성구청이 학교 급식비 지원을 놓고 서로 갈등이 격화돼 법적 문제로까지 비화됐던 게 바로 그러한 예이다. 또 97년 대전시 동구청과 동구의회가 서로 고소·고발하는 사태로까지 발전, 시민들로부터 비난을 받았음도 유의할 대목이다.

이렇게 서로 싸우고 이전 투구(泥田鬪狗)를 할 때마다 드러나는 것은 우리 지방의원들의 전문성 결여다. 스스

로 공부하고 연구하는 의원들도 있지만 많은 의원들은 행정용어도 구분 못하는가 하면 예산안의 처리 운용에 대해서는 캄캄한 경우가 허다하다. 특히 조례나 법안 문제는 전문위원에 의존하는 일이 많다.

세일즈 외교가 지방자치단체에 유행처럼 번지고 있으나 실제로는 효과보다 낭비적인 요인이 많다. 지방자치단체가 가장 활발하게 추진해 온 세일즈 외교의 대표적인 사업은 자매결연이다. 전국의 지자체가 민선 출범 후 2년 동안 외국 지자체와 추진해 온 자매결연이 253건이나 되는 것만 봐도 그 관심도를 알 수 있다. 상대는 미국·일본·중국 등이 전체의 68.8%로 지역 편중이 심하다. 그러나 세일즈 외교가 자매결연에만 치중한 결과 양쪽 단체장들이 협정서에 서명하고 사진찍는 것으로 그치는 경우가 많고, 시장 개척 등에는 큰 실적이 없다. 결국 세일즈

외교라는 명분을 내세워 단체장이나 지방의원들의 해외여행 기회를 제공하고 예산만 낭비하는 경우가 허다하다. 특히 세일즈 외교에서 가장 큰 문제점은 지방 자치 단체에 전문가가 없다는 것이다.

지방자치단체의 인사권 제약과 재정난도 문제로 대두되고 있다. 특히 재정확보가 급선무다. 대전도시개발공사는 수입 60%가 국세로 빼앗기며 대전시에서 걷는 세금 중 600억 원이 중앙으로 역류한다. 따라서 현재의 지방교부세율 13.27%를 상향 조정하는 등 지방재정 확충을 위한 제도적 장치가 마련돼야 한다.

그러나 최근 IMF 한파로 세금징수에 차질이 예상되며, 긴축예산으로 지하철 공사 등 현안 사업이 차질을 빚는 것 같다. IMF의 자금 지원이 시작되면서 예산 규모를 줄이는 등 정부가 긴축 재정에 들어감에 따라 국고 지원으로 추진되는 지자체의 각종

대규모 사업은 정부의 예산 재편성 방침에 의해 희비가 엇갈릴 전망이다.

3. 민선자치행정의 긍정적인 면

무엇보다 행정 서비스가 개선된 것이다. 일본 이와쿠니 데쓰도 이즈모 시장이 “행정은 최대의 서비스 산업이다”라고 했지만 우리 민선 자치단체가 들어서면서 이 분야에 큰 발전이 있었다. 관청에 가서 기차표를 살 수 있는 등 모든 지자체가 one-step 민원업무를 지향하는 것은 반가운 일이다. 특히 민원의 형태도 ‘찾아가는 민원’ 등 적극화되고 다양화되는 것은 높이 평가할 만하다. 다만 이제부터는 그 서비스를 질적으로 높이는 일이 남았다.

단체장들의 권위의식이 사라지고 있음도 매우 긍정적이다. 이제는 크고 작은 집단 민원의 현장에 직접 시장, 군수가 나타나고 시내버스 파

업 때는 함께 밤을 새며 조정을 하는 모습을 보게 된 것도 큰 변화다.

또 매우 중요한 사실은 지방 자치단체가 있고 중앙 정부가 있다는 의식을 심어가고 있는 것이다. 이것이 지금은 지역이기주의라는 부정적 상태로 모습을 나타내고 있지만 그와 같은 갈등이 있을 때마다 지방자치단체의 소중함을 일깨워 주고 있다. 지방의 이익과 상충될 때는 국책사업까지도 거부할 수 있다는 생각 - 이와 같은 의식의 깨우침은 실로 귀중한 것이 아닐 수 없다.

따라서 지금까지 지방 공무원들이 갖고 있던 자기 위치, 곧 ‘말단’이라는 콤플렉스에서 행정의 ‘첨단’이라는 사고의 전환도 높이 평가할 수 있을 것이다. **열린충남**

본 칼럼의 내용은 필자의 개인 의견이며 본 연구원의 공식견해가 아닙니다.