

민선자치 부활 20년, 자치와 분권의 현주소



이 상 선
사단법인 충남시민재단 이사장



1991지방의회 구성에 이은 1995지방단체장 민선을 시점으로 금년은 민선자치 부활 20년째의 해다. 진단의 관점에서 그 명분과 의미를 구하자면 결코 만만찮은 일거리가 될 수도 있을 터이다. 일상적 체감과 대응의 주제이기도 한 '지방자치 및 분권'에 대해 지역 현장 활동가의 경험에 근거한 잡다한 단상들을 비판적 약술에 그치고자 한다.

2할 대 자치와 분권의 현주소

1987년 민주항쟁의 계기로 '통제와 효율'이라는 시대역행적 궤변의 시기를 마감하고 분권국가와 민주적 지방자치 실현에 대한 기대가 있었다. 가까스로 부활된 지방자치는 '주민직선'이란 선출방식만 허용되었을 뿐, 중앙집권적 정치인, 관료 및 전문가들에 의해 시혜적으로 설계된 자치제는 그야말로 '무늬만 자치'에 불과하였다. 제도적 장치인 지방자치법의 한계가 그렇고, 정작 지방자치의 본

질인 '주민참여'가 배제된 그야말로 어불성설의 구성이었으니 이후 노정된 다양한 문제점들은 필연적일 수밖에 없었다.

여전히 국가사무와 지방사무의 비율이 '80대20'이란 점에서 알 수 있듯이 행·재정 권한의 8할을 중앙정부가 움켜쥐고 지방은 '정부'도 아닌 '자치단체'라는 어정쩡한 하청기관 쯤의 위상을 하고 있는 게 현실이다. 인사조직권 및 입법권 등 제약 조건이 한 둘이 아니다. 국세 대 지방세의 대비가 '80대20' (정확히는 79대21)으로 돈줄을 정부가 움켜쥔 점 역시 중앙집권체제의 결정적인 지표가 아닐 수 없다. 그러면서 세출구조는 40대60 이다보니 세출예산의 40%를 지방교부세와 정부보조금으로 활용하여 지방의 목줄을 쥐고 있는 현실이다. 정부의 개입과 통제가 남발되고 있는 구조다.

게다가 개발독재시기 압축 성장을 통해 구축된 국토면적의 11.8%에 불과한 수도권에 전 세계적으

로도 그 유례를 찾아볼 수 없는 과밀·집중현상으로 천문학적 사회비용이 발생하고, 비수도권과의 격차 등 각종 폐단이 드러나고 있다. 이처럼 수도권 과밀·집중에서 구축된 강고한 기득권 구도는 집권적 폐해와 더불어 지역의 황폐화를 재촉한 결정적 원인이기도 하다. 그러한 연유에서 분권과 균형발전, 수도권 규제에 당위성이 표출되었다.

토호자치와 관객민주주의

‘민주적 지방자치’라는 당위성의 굴절 배경에는 제도와 운용의 결함뿐 아니라 왜곡을 방임하는 지방의 시스템과 토양에도 원인이 있다. 특히 주민투표, 주민소송, 주민소환 등 대의민주제의 한계를 극복하기 위해 어렵사리 제정된 각종 주민직접 참여제도는 실효성 부재, 집행과 운용 및 제도해석에 나타나는 무지와 편견을 비롯해 지방의 지배구조와의 상관성이 한계로 표출되고 있다. 여전히 참여와 소통이 장식화 되고, 주민이 들러리가 되는 관객민주주의적 자치 현상 등 반자치적 구도를 극복하지 못하고 있다.

지방자치제의 부활이 민주화의 산물임에도 지역의 인적구성을 포함하여 이를 수용하는 환경은 그대로 유지된 채 불완전하게 시행되었다. 식민통치와 독재체제에서 이어져온 주민의 관리와 통제 및 동원 관행을 해소치 못하고, 관변조직이 온존한 상태에서 부활된 민선지자체의 최대수혜는 결국 지역의 기득권에 돌아갔다.

이처럼 자치권은 관료자치, 토호자치의 한계로 지역의 소수 성장연합세력에 독점되어 독선과 전횡, 비리와 부정부패라는 지방 불신의 악순환 구조에서 자유롭지 못한 채 ‘자치권의 소수독점, 가치전도와 지체 현상을 보이고 있음이 현실이다. 지역의 정서와 민도, 자치행정의 수준과 내용, 선출권력의 자질, 지역시민사회의 역량과 대응도의 차이에 따라 자치의 질 전반에 차별성이 드러나고 있다.

온전한 지방자치를 위하여,

— 자치제 혁신, 풀뿌리 주민자치와 생활정치 강화가 요구된다

민선자치부활의 역사가 20여년에 이르면서 지방자치반대론자들의 우려를 해소해가는 측면도 있지만, 본질적으로는 제자리를 찾지 못하고 입법과 정책 등 권한의 중앙독점, 수도권의 과밀·집중, 패권적 지역주의와 지역기득권구도의 강화 등 다양한 폐단과 폐해가 이어져 우려를 키우고 있다. 정권차원의 의지로 중앙정부의 획기적 권한 이양과 균형발전 정책이 전제되어야 하지만, 현 박근혜 정부는 MB정권에 이어 분권과 분산에 대한 전망이 보이지 않는다. 중앙집권적 통치술이나 ‘비즈니스 프랜들리 나 ‘수도권규제 기요틴’이란 단적인 예가 그렇다.

독선과 전횡을 일삼는 단체장의 ‘제왕적’ 권력의 폐단을 차단할 필요성에서 현행 지방자치 단위인 광역과 기초의 구분이나, 인구 규모와 상관없이 획일적 지방권력구조인 ‘기관대립형 강단체장-약의 회형 적용에서 벗어나 지역적 특성에 맞는 모델을 제시하여 선택하도록 하는 방안도 고려해볼직하다. 방만하고 선심성 예산운영에 대한 책임성도 제고해야한다. 무엇보다도 사문화되다시피 한 주민투표, 주민소송, 주민소환제 등 주민 직접참여제의 실효성 확보를 통해 주민의 자치참여 욕구를 충족할 필요성이 있다. 이와 더불어 주민들의 자치역량 강화와 정치학습 프로그램의 제도가 도입될 필요가 있다. 민주적 지방자치와 지방분권의 중심에 주민 참여를 의무화하는 방안 마련이 절실하다.

기득권정치에 대응하고 주민밀착형·탈이념적 생활정치 및 지역정치의 활성화를 위해 정당법 개정을 통해 ‘모컬파티’(주민정당, 지역정당제 도입 필요성도 제기된다.

무엇보다도 주민 스스로의 자성과 자각, 공동학습과 세력화가 관건이 아닐까!