

지방자치제란 무엇인가?

조진영
월간 지방자치
(현대사회연구소)

올해는 29년만에 다시 지방의회를 구성하는 새로운 지방자치의 원년을 맞는 해다. 우리나라의 지방자치는 지난 52년 4월부터 9년동안 실시된 바 있었으나 5·16군사혁명이 일어나면서 군정 포고 제4호로 각급 지방의회가 해산된후 근 30여년의 기간동안 '풀뿌리 민주주의' '민주주의 학교'는 실종되었다가 금년부터 다시 햇빛을 보게 된 셈이다.

모처럼 새롭게 시작되는 지방자치는 민주주의 정착을 위한 불가결한 요소로서의 의의를 갖고 있다는 평가에도 불구하고 아직 그것을 시행하고 운영하는데 있어 그 주체가 되어야 할 일반 국민들에게는 아직 정치적 의미의 한계 속에서 '정치꾼들의 새로운 마당'쯤으로 밖에 여겨지지 않고 있는 것도 사실이다.

따라서 이 글에서는 지방자치의 원론적 개념으로부터 시작하여 그동안 우리나라의 지방자치시행의 역사를 개관하면서 새롭게 시행될 지방자치제의 성격과 그 운영에 따른 문제점과 과제들을 검토함으로써 지방자치에 대한 이해의 폭을 넓히고자 한다.

우선 지방자치가 무엇인가를 이해하기 위해서는 먼저 그 개념의 정리가 선행될 필요가 있다. 즉 지방자치의 의미를 이해하고 그 시행목적 및 그 구성요소들을 살피기로 하자.

먼저 지방(Local)이라 함은 주민이 살고있는 인구의 집합체로서 市·道·郡·邑·面·洞·里등 일정한 행정지역 단위를 일컫는다. 또한 지역주민의 이익과 생활을 바탕으로하는 기능 또는 복지단위이기도 하다. 이와함께 생활영역의 의미도 지닌다. 따라서 지방은 행정 및 복지단위로서 그 지역내의 모든 문제를 통괄하여 처리하는 자치행정단위이면서도 교육·문화·보건 등의 생활이나 복지는 물론 농업·어업·상업 등 생업의 장을 지칭 포함하게 된다.

그리고 자치(Autonomy, Self-Governing)라 함은 국민에 대한 공적인 지배권인 국가의 통치권과 같이 지방자치단체가 일정한 지역내에서 갖는 주민에 대한 지배권을 말한다. 이러한 자치권은 국가의 통치권 일부를 국가로부터 위임받은 것이므로 그 범위내에서만 행사할 수 있다는 단체자치와 지방자치 단체는 고유한 자치권을 가지므로 국가는 이를 침해할 수 없다는 주민자치로 현대적 의미의 지방자치는 이 두 입장을 모두 포괄한다고 하겠다.

우리나라 헌법 제1백7조에는 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리한다고 함으로써 지방자치는 지방행정을 통하여 지역주민의 복리증진 즉 주민의 삶의 질 향상, 자율과 참여 등 민주화 욕구증진, 지역격차 해소, 문화적 욕구 충족 등을 목적으로 하고 있음을 알 수 있다. 이는 전체적으로 볼 때 지역사회 개발의 목표와도 일치되는 것이다.

이러한 지방자치를 수행하기 위해서는 다음과 같은 제 요소들이 필수적으로 수반되어야 하는데 이를 살펴보면 먼저 행위주체로서의 공법인인 지방자치단체, 그리고 이러한 행위 주체가 수행하는 그 지역내의 독자적인 행정사무, 지역내의 행정사무 처리에 필요한 기능과 책임, 행정사무처리에 드는 비용의 충당을 위해 주민이 부담하는 조세를 주종으로 하는 자주적인 재원 그리고 주민 스스로가 만든 독자적인 기관과 자주적인 조직, 단체구성원인 주민의 행정참

여와 행정을 통제하는 주민의 의사가 바로 그것들이다.

이상의 제 요소들이 결합되어 지방자치는 하나의 제도로서 자리잡아 가게된다.

이들 요소를 중심으로 종합적으로 정의를 내리게 되면 지방자치란 지역주민들이 그들의 사회적 욕구를 충족하기 위해 직접 또는 대표자를 뽑아서 주민들이 부담한 비용으로 그 지방의 행정을 통해 주민들 스스로의 책임아래 실천하고 처리하는 제도라 할 수 있다. 따라서 이는 오늘날 거대하고 복잡한 사회형태에서 정치적 무관심과 소외들을 극복하기 위한 방안들이 고려된 형태로 민주주의적 정치제도의 바람직한 모델로 평가된다.

이와같이 지방자치제는 그 기초적 개념에서부터도 지극히 민주적이고 이상적인 제도로 인식되어지며 실제로도 서구의 선진국에서 실행되면서 민주주의의 모범으로 유지하는데 중요한 요소로 자리잡아 오고 있다.

그러나 우리나라의 경우 과거의 지방 자치제실시의 경험에도 불구하고 정치권의 정략적 제물로서 희생되어 옴으로써 참다운 지방자치의 역사를 갖고 있지 못하다.

48년 제헌헌법에 지방자치를 도입한 우리나라는 49년 지방자치법을 공포한 뒤 52년에 처음 지방의회를 구성했으나 5·16으로 인해 그 뿌리를 내리기도 전에 짝이 잘려 버렸다.

6·25 전쟁기간중 경기·강원 일부지역을 제외하고 시행되었던 제1공화국에서의 지방자치는 당시 이승만 정권이 국회에서 야당세의 강화현상에 대비하기 위해 지방세력들의 원용을 위해 시작된 것으로 그 출발부터가 민주주의 정착이라는 그 본래의 목적과는 거리가 먼 것이었다. 제1공화국에서만도 네차례의 지방자치법을 개정하는 등 철저히 정치적인 술수에 의거, 집권연장이나 중앙정치에 제물로 활용했다.



과거 우리의 지방자치의 역사가 철저하게 정치권의 정략적 도구로 사용되었던 점을 돌이켜 보면서 이제 근 30년만에 부활되는 이 제도를 뿌리 내리기 위해서는 앞에서 열거한 여러 문제들을 해결해야 하는 노력이 필요할 것.

제2공화국에서는 모든 지방자치 단체장이 주민직선에 의해 뽑히는 등 지방자치의 전면실시라는 이상위에서 출발하였으나 60년 12월 선거후 불과 5개월만에 5·16으로 종언을 고하였다.

군사정부는 지방의회를 해산하고 모든 자치단체장을 임명제로 바꾸고 63년 11월의 제3공화국의 헌법은 지방의회의 구성시기를 법률로 정하기로 해놓고도 전혀 실행에 옮길 기미조차 보이지 않았으며, 72년 10월 유신이 단행된 후에는 아예 '지방의회는 조국통일이 이루어질 때까지 구성하지 않는다'고 못박아 지방자치제를 솥째 솥통까지 막아 버렸던 것이다.

그뒤 80년 5공화국이 들어서면서 지자체 시행을 위한 논의가 재개되어 11대 국회에서 중요 쟁점으로 떠오르기도 했으며 84년 국무총리 산하에 지자체 실시 연구위원회를 설치 하기도 했으나 이 역시 대통령간선제로 인한 국민들의 정치참여 욕구를 완화하기 위해 번죽만 올리는 꼴이었다.

이처럼 사문화되었던 지자체가 되살아 나게 된 것은 6·29선언 이후 민주화의 바람을 타고 지자체 부활 논의가 활발해지면서 진전을 보기 시작해 88년 3월에 지방자치법 개정안 등 관련 5개법안이 국회를 통과하게 되면서부터다. 그러다 개정된 지방자치법에 대해 야당이 반발, 지난해 3월 9일 야3당이 단일 지방자치법 개정안을 제출, 통과시켰으나 대통령이

거부권을 행사해 정치현안이 돼오다가 지난해 정기국회 마지막날 여야 합의안이 통과돼 '90년 상반기 지방의회 전면구성, 91년 상반기 자치단체장 전면직선'이 이루어지게 된 것이다.

현재 우리의 정치, 사회적 상황을 살펴보면 그동안 권력의 중앙집권이 장기적으로 지속된 가운데 도시와 농촌간의 격차와 동서간의 불균형 현상의 심화 및 수도권외의 비대화와 정치적 자유와 부의 편재라는 갖가지 모순들이 돌출하고 있다. 이는 과거 권위주의 정권하에 경제제일주의가 배태한 산물들로서 이제 한단계 높은 차원으로 도약하려는 우리에게 큰 부담으로 다가오고 있다.

특히 87년 6·29선언을 계기로 정치, 경제, 사회 등 제반분야에서 민주화가 추진되는 과정에서 동시다발적으로 폭발하는 현상을 보여왔다. 이같은 국민들의 갈등해소 요구는 하루 아침에 해결할 수 있는 문제는 아니지만 권력의 분권화와 지방화 시대를 앞당김으로써 점진적 문제해결을 시도하는 것이 바람직하리라 생각된다. 지방화시대는 과거 30년동안 파생됐던 권력의 중앙집중에 따른 각종 부작용을 시정하고 국가의 균형발전을 도모하기 위해 거쳐야 할 시급한 과제라 할 수 있다.

더욱이 풀뿌리 민주주의라 일컬어지는 지방자치제의 실시는 아직도 완전하게 체질화되지 않은 민주주의를 피부로 느끼고 실천하는 기본이 될 것이며

이에 따른 권력의 분산과 지역간의 불균형과 격차의 해소는 하루빨리 해결되어야 할 국가적 과업이다.

이같은 집중화와 불균형의 상태를 해소하고 나라 전체가 골고루 발전하기 위해서는 정치권력은 물론 행정권 경제력까지 지방으로 골고루 분산돼 주민들의 자치의식과 행정서비스가 상호보완적으로 기능할 수 있는 지방자치제의 정착과 발전이 필수적이라는 데에 정치권은 물론 국민적인 합의를 이루고 있다고 볼 수 있다.

이와같이 지자체가 시행되어야 할 현실적 필요와 의의는 너무나 절대적임에도 이의 바람직한 정착 발전을 위하여 미리 고려되어야 할 사항은 너무 많다.

부실한 지방재정자립도를 단계적으로 높이는 문제, 중앙정부가 갖고있는 권한의 이양, 흔들림 없는 지방행정을 담보할 직업공무원제의 정착, 선거풍토의 개선 등 사전정치작업에 나서 해결해 나가야 할 일들이 한두가지가 아니다.

지방재정자립은 지자체를 실시해 나가는데 있어



기초적인 열쇠가 된다는 데에는 이론이 있을 수 없다. 자치단체의 재정자립이 낮다는 것은 자체적으로 살림을 꾸려나갈 수가 없어 중앙으로부터의 교부금과 보조금에 의존할 수밖에 없다는 말이다. 따라서 재정자립이 선행되지 않는 가운데서는 제도자체가 훌륭하다고 해도 진정한 의미의 지방화시대는 명분에 불과하다고 하겠다.

계수상으로 나타난 우리의 지방재정자립도는 지난해 평균 59.3%를 기록하고 있으며 그나마 서울을 제외하면 50%수준밖에 미치지 못하는 실정이다. 외국의 경우 일본이 83년에 79.9%, 서독이 86년에 79.4% 그리고 미국과 캐나다가 85년에 각각 71.1%, 71.8%를 나타내고 있는 것을 비교하면 큰 격차를 실감하지 않을 수 없다.

이는 세수의 중앙집중에 따른 격차로도 해석이 가능하지만 보다 근본적인 것은 중앙에 비해 상대적으로 뒤떨어지고 있는 지방경제와 산업의 낙후에 따른 결과다. 균형있는 지역발전은 지역간 경제발전격차의 해소라는 측면에서는 물론이고 지자체의 올바른 실현을 위해서도 서둘러야 할 과제이다.

다음으로 명실상부한 지방자치의 보장을 위해서는 중앙에 집중화된 권한과 사무의 신속한 지방이전이 진행되어야 한다. 중앙정부와 지방자치단체간의 기능을 합리적으로 배분하고 일선 행정기관의 자치행정력 강화를 위해서는 대민생활과 관련되는 행정권한을 대폭 일선기관에 위임해야 하고 주민의 권리의무와 직접 관련되지 않는 비권력적 관리업무는 가능한 민간단체에 위탁하여 자율성 능력을 배양시켜야 한다. 아울러 지방자치단체에 속하는 사무인 경우 아무리 광역적인 처리를 요하는 문제라 할지라도 자치단체간에 스스로의 협력방식에 의하여 처리되며 중앙정부는 간섭하지 않는 제도적 장치가 마련될 때 참다운 지방시대가 가능할 것이다.

이와함께 지방자치 담당공무원 대부분이 해당업무에 대해 명확한 지식을 갖고 있지 못한 현실에서 이들의 자질향상책 또한 시급한 문제이다. 심지어

지방의회 운영에 가장 필수적인 속기사 수급계획마저 없이 진행되고 있는 것이 다가올 지방자치의 현주소이다. 그동안 중앙의 지시에 얽매어 대과없이 자기 임기만을 채우자는 식의 무사안일에 젖어 있거나 문제가 있어도 자기 임기동안에는 터지지 않도록 미봉책을 쓰거나 고식적 처방으로 일관해온 공무원들의 관행들을 일소하고 지역의 문제에 적극 나서 참다운 지방분권의 시대를 선도하는 공무원 상이 확립되어야 한다.

그다음으로 문제시 되는 것은 우리의 천박한 선거문화 풍토의 개선이다. 금권타락선거의 악순환을 되풀이하고 있는 우리의 선거풍토는 정치선진화를 위해서는 반드시 해결되어야 할 문제다. 흔히 지방자치는 민주주의의 훈련장으로 불린다. 그중에서도 선거는 민주정치의 기본 수단으로 인식되고 있다. 철저한 선거공영제로 깨끗한 선거풍토를 조성하는 것이 새롭게 출발하는 지방자치제의 정착을 위한 급선무라 하겠다.

우리는 위에서 지방자치제의 개념적 정의부터 시작하여 과거 우리의 지자체 역사를 살펴보고 앞으로 시행하기 위해 사전에 고려되어야 할 문제들을 살펴 보았다.

지자체의 원뜻은 민주주의에 있어 ABCD라고 일컫는 자치(Autonomy) 선거(Ballot), 의회(Congress), 분권(Decentralization)을 모두 포괄하고 있는 개념으로 민주주의 실현을 가능케 하는 불가결의 요소다. 과거 우리의 지방자치의 역사가 철저하게 정치권의 정략적 도구로 사용되었던 점을 돌이켜 보면서 이제 근 30년 만에 부활되는 이 제도를 뿌리 내리기 위해서는 앞에서 열거한 여러 문제들을 해결해야 하는 노력이 필요할 것이다.

그러나 무엇보다 중요한 것은 이 제도의 주체라고 할 수 있는 우리 주민들 스스로의 자치 의식과 각오 그리고 정치의식이 제자리를 잡아가야 하는 문제가 그 어느것 보다도 우선되어야 할 문제라 하겠다.

토막소식

일본 89년 8월말 수입쇠고기 재고 전년의 2배 10만톤

일본 축산진흥사업단·기획실이 10월 18일 발표한 "축산정보"에 의하면 89년 8월말의 쇠고기 가말재고(추정)는 수입 쇠고기가 10만746톤, 국내산이 1만4000톤 합계 11만4746톤으로 전년동월비로 90.6%증가했다. 내역을 보면 국내산이 전년비 43.3%증가, 수입 99.7% 증가하였다. 수입쇠고기의 재고는 사업단분이 79.5%증가한 3만6008톤, 민간재고분이 113%증가한 6만4738톤이다. 수입쇠고기는 이 외에 미통관분의 재고가 9116톤(89.9%) 있다.

89년의 세계우육수출량, 5% 늘어난 403만톤

일본무역진흥회의 자료에 의하면 89년도의 쇠고기수급은 생산량은 브라질, 소련 등에서 전년보다 증가하고 있으나 미국과 EC에서 감소한 관계로 세계전체는 전년을 1% 감소한 4407만톤이다. 소비량은 미국, 소련 등에서 증가하나 아르헨티나, EC에서 감소하여 세계전체에서는 전년에서 1% 감소한 4331만톤이다. 수출량은 브라질, EC등에서 수출이 증가하여 세계전체는 전년을 5% 상회하는 403만톤(EC역내 무역량 제외)으로 보고 있다.