

민선 4기 1년의 평가와 향후 과제

육동일 / 대전발전연구원장

올 말에는 우리 국가와 사회의 미래를 결정하게 될 대단히 중요한 대통령선거를 치르게 된다. 그에 따라 그동안 많은 공과를 남긴 노무현 대통령과 참여의 정부도 역사적 뒀안길로 사라지고 새로운 정권이 국민들의 높은 관심과 기대속에 선택될 것이다.

돌이켜 보건데, 4년 여전 '참여와 자치' '자율과 분권'의 기치아래 출범한 참여의 정부에 대해 거는 국민의 기대와 희망은 대단히 높았다. 특히, '분권형 선진국가' 건설은 참여정부 최고의 국정아젠다로서 총 149개 국정과제 가운데 무려 33개가 이에 해당할 정도로 분권과 자치에 높은 의지를 보인 바 있다. 그리고 그간 「지방분권추진로드맵」의 발표, 「지방분권특별법」의 제정 등 역대 정부가 이루지 못한 분권과 자치를 위한 명확한 비전과 목표 그리고 전략을 정립하여 제시하는 성과를 냈다.

그러나 국민들의 높은 관심과 기대와는 달리 지난 4년 여의 자치와 분권의 성적표는 크게 실망스러운 정도로 높은 점수를 내지 못하고 있다는 것이 일반적인 평가다. 물론 1천 5백여개가 넘는 국가의 사무가 지방에 이양되었

고 주민투표제와 주민소환제를 비롯한 주민직접참여제도가 도입되어 참여민주주의의 기틀을 마련하기도 하였다. 그러나 크게 기대했던 자치경찰제는 법안만 만들어 놓은 채 시범실시조차 못하고 있고, 교육자치제의 개선은 미봉책에 그치고 말았다. 게다가 6천 5백여개에 이르는 특별행정기관의 정비는 손도 못댄 가운데, 오히려 각 기관들의 독립적 지위와 역할만 강화시키는 결과를 초래했다고 볼 수 있다.

그런가 하면 중앙정부는 여전히 권한, 돈, 인재, 그리고 정보를 독점하면서 지방으로의 이양을 계속 주저하고 있다. 지난 10 여년 동안 국가사무가 75%에서 73%로 2% 줄고 자치사무는 불과 2% 늘었을 뿐이다. 재정자립은 더 요원한 실정이다. 국세와 지방세의 비율은 여전히 8대 2로 변동이 없어서 2할 자치의 틀을 벗지 못하고 있다. 재정자립도는 95년 63.5%에서 작년 54.4%로 오히려 악화돼서 지방세 수입으로 자기 자치단체의 인건비를 해결하지 못하는 곳이 60%를 넘어섰다. 종합적으로 현재의 지방자치는 그 성공적 정착여부가 불투명한 상황에 놓여있다고 해도 과언이 아니다.

이와 같이 지난 기간의 지방자치에 대해 아쉬움과 미련이 크게 남지만, 참여정부하에서도 지방자치의 성과를 피부로 체감할 수 있을 정도로 지방자치는 우리사회에 착실히 뿌리내리고 있다고 평가할 만하다. 가장 먼저 들어야 할 성과는 지방자치의 착실한 시행으로 지역사회의 안정이 구축된 가운데 각 지방마다 자율적으로 그리고 창의적으로 지역발전을 추진하고 있다는 점이다.

갓은 정치적 혼돈과 대립, 일촉즉발의 안보 위기를 초래한 북핵실험에도 불구하고 국민들은 성숙한 모습속에 일상생활을 유지하고 지역사회는 동요하지 않으면서 지역현안문제 해결에 주력해 왔다. 그것이 이른바 햇볕정책의 결과라는 정치적 주장도 일리는 있다. 그러나 그 보다는 중앙정국의 불안이 지방으로까지 파급되는 현상을 최소화함으로써 지역사회가 안정을 유지하면서 각기 경제회복과 주민복지 향상에 매진할 수 있었던 것은 바로 지방자치를 실시했기 때문이라는 사실을 부인할 수 없을 것이다.

이러한 상황에서 지난 7월 1일, 작년 5·31 지방선거를 통해 주민들이 선출한 새 단체장과 함께 지방의회가 새롭게 구성되어 민선자치 4기가 각 지역에서 출범한지 벌써 만 1년을 보냈다.

민선 4기하의 각 지방자치단체들은 그 어

느 때보다 역할과 책임이 막중했다. 어려운 지역경제를 활성화시켜서 주민들의 경제적 고통을 덜어줘야 하는 한편, 지방분권과 정부혁신을 보다 강력히 추진해야 하는 책무를 특별히 부여받았기 때문이다. 더욱이 민선 4기 지자체들은 주민소환제를 비롯 지방의원 유급제, 기초의원 정당공천제, 공무원총액인건비제 등 많은 자치제도 변화속에서 그 활동을 시작한 만큼 지난 1년의 성과가 어떠했느냐에 따라 민선 4기의 전체의 성패가 좌우될 수 있다.

아직도 본궤도에 이르지 못하고 있는 작금의 지방자치가 우리 사회에 풀뿌리 지방민주주의의 장치로 뿌리내리기 위해서는 획일적 지방자치제도를 지양하고 지역특성에 맞는 다양한 제도와 절차를 구비하여야 한다. 그럼에도 불구하고 국회와 중앙정부가 획일적인 기준과 잣대를 지방에 강요함으로써 지방자치의 장점을 충분히 살리지 못하고 있다. 오히려 일률적으로 제도를 시행해서 나타나는 부작용 때문에 전국의 지자체들은 똑같은 후유증을 겪는 실정이다.

이렇게 획일적인 자치제도, 위축된 자치권, 확립되지 않은 지역의 자치역량과 자치의식 등 여전히 척박한 자치환경 속에서도 전국 대부분의 자치단체들은 지난 1년 각고의 노력끝에 적지 않은 성과를 내서 주민들의 기대에 대체로 부응했다고 평가할 만 하다.

대전광역시도 지난 1년 도시철도 1호선을 차질없이 개통하고, 숲의 도시를 지향하며 3천만그루 나무심기를 추진해서 많은 시민들의 동참을 끌어낸 것은 자랑할 만하다. 특히 충남·북 3개 시도와의 상생발전을 모색하면서 대전을 둘러싼 인근 8개 시·군과의 공동발전을 위한 협약식 체결과 뒤이은 조치는 대전대도시권 광역적 발전 뿐만 아니라 한국지방자치의 진전에 새로운 길을 제시하는 의미있는 성과였다. 반면에, 대전의 경제와 민생의 문제는 보다 시급한 과제로 부상했다. 산업용지 부족으로 기업유치에 난항이 계속되고, 대덕특구가 소기의 성과를 아직 내지 못하고 있어서 경제적 고통이 높은 도시로 평가받은 사실은 최근의 버스노조 파업과 함께 시민들에게 큰 부담이 아닐 수 없다.

지방자치와 분권은 이제 피할 수 없는 시대적 소명이자 어렵지만 가야할 길이다. 세계적 추세, 한국의 국가발전 단계, 그리고 우리 국민들의 민주시민의식을 놓고 볼 때, 여전히 극복하지 못하고 있는 중앙집권형 국가관리체제를 과감히 타파해야 만이 정부와 국가의 경쟁력을 강화시켜서 우리가 그토록 염원하는 1인당 국민소득 2만불을 넘어 세계 일류국가 도약의 꿈이 실현가능해 질 것이다. 미국의 경제대공황을 극복하게 했던 주역, 프랭클린 루스벨트 전 미국 대통령은 “희망을 잃은 국민은 반드시 멸

망한다”고 했다. 꿈과 희망을 점점 상실해 가고 있는 요즘의 대다수 국민들의 용기와 힘을 북돋아 새해 벽두부터 미래를 향해 다시 뛸 수 있도록 모든 지혜와 역량을 모아야 할 것이다.

내년에 출범하는 새정부는 지방분권형 국가경영체제의 전환을 위해 반드시 우리 사회에 지방자치를 확고히 정착시켜야 한다. 이를 위해서는 획일적 지방자치제도를 지양하고, 지역특색에 맞는 다양한 지방자치제도를 추진하는 것이 필요하다. 그러려면 헌법을 개정해서라도 자치입법권을 비롯 지방자치단체의 종류, 기관구성, 기능, 지방재정 그리고 주민의 위상과 참여 등을 헌법에 명시하도록 해야 한다. 그래야만 시민에게 가장 가까운 곳에서 자신들에게 관련된 사안에 대한 정책결정권, 자율선택권이 보장되고, 중국에 가서 시민의 자주관리가 존중되는 풀뿌리 지방민주주의가 확실하게 정착할 수 있을 것이다.

또한 대선을 앞둔 지금부터 지방자치제도 개선에 대한 논의를 본격화해야 한다. 특히 지역특색에 맞는 다양한 자치제도를 정립시키기 위해 읍면동 기능강화를 포함한 지방자치단체 기관구성의 자율성 확보를 위한 대안 검토가 보다 구체적으로 시작되어야 할 것이다.

뿐만 아니라, 각 지방자치단체들 특히 대전의 경우 지역경제 활성화를 최우선 과제로 삼고 모든 역량을 집중해야 지역주민들의 지방자

치에 대한 신뢰와 참여를 최대한 끌어낼 수 있을 것이다. 지자체마다 지역의 자원을 최대한 활용하고 지역문화를 콘텐츠화 해서 부가가치가 높은 상품을 개발하는 전략으로 승부를 걸어야 한다. 그리고 현 상황에서 지역주민들의 경제적 고통에 대한 정책적 대응의 핵심은 실업대책이다. 현재까지 정부의 실업대책에서 가장 큰 문제점은 일시적인 구호성 사업위주라는데 있다. 한시적인 생활보호사업, 실직자 대부사업 등은 실업이 장기화 될 경우 안정적인 소득원이 되지 못한다는 것이다. 따라서 실업자 해결을 위한 지자체의 총체적 대응 아래 중장기적인 계획 수립과 함께 다각적인 전략이 수립되어야 한다.

끝으로, 각 지자체는 행정구역을 초월해서 인근 자치단체들과 협력해서 지역의 공동 현안 문제를 함께 풀어가야 한다. 선진 외국의 지자체들은 국경을 초월해서 까지 대단위 권역을 설정하고 경제의 활력과 주민들의 삶의 질을 높이기 위해 교통, 환경, 취업, 치안, 지역개발 등의 문제를 상생적으로 해결해 나가고 있음을 참고해야 한다. 대전시 역시 다른 자치단체에 앞서서 충청권 상생발전은 물론 대전시 인근 지자체들과의 상호협력을 보다 효과적으로 구체화해 나감으로서 지역경제와 주민의 삶의 질을 높이는데 기여해야 할 것이다.

지난 1년은 우리에게 많은 교훈을 남겼다.

이제부터가 중요하다. 앞으로 헌법을 개정한다면 자치입법권과 재정분권 그리고 주민의 참여를 헌법에 명시해서 지방자치를 보다 활성화시켜야 한다. 유급제 지방의회는 주민들의 신뢰를 얻어 그 위상과 역할을 재정립해야 한다. 지금부터 남은 3년동안 진정한 지방자치의 실현을 통해 지역과 국가의 발전이 이루어 지도록 지역주민들의 현명한 판단과 선택 그리고 지혜와 역량을 모아야 한다. 특히, 대전시는 시민과 함께하는 「행복한 대전」으로 거듭나서 한국지방자치의 모델이 되기를 기대해 본다.