로컬 거버넌스와 지역사회발전

정 세 욱
명지대 명예교수

I

한국은 자유민주주의 국가지만 과연 민주주의 이념이 제대로 구현되고 있는가? 이 물음에 대한 대답은 학자에 따라 다를 수 있다. 이런 의문이 제기되는 이유는 민의를 경시하고 빚어지는 통치권자와 국회 간의 갈등, 산적한 민생법안 심의를 뒤로 미룬 채 여·야가 벌이는 이전투구(泥田鬪狗), 정당정치의 폐혜, 끊임없이 불거지는 정치인들의 부정과 비리 속에서 정작 국민은 구경꾼으로 전락하고만 현실이 보여주듯이 민주적 정치제도와 실제 간의 괴리가 극심하기 때문이다. 그 뿐이 아니다. 중앙정부가 민의에 반하는 정책이나 개발계획을 결정·강행하고, 이로 인해 엄청난 피해와 비용이 발생하며, 해당지역 주민들의 권익이 침해되는 사례가 발생하기 때문이다. 결정과정에서 소외된 지역주민, 시민단체 등 이해관계자들이 집행과정에서 거센 반발과 집단적 저항운동을 벌여 정책이나 개발계획의 집행이 지연되고, 그에 따라 비용이 불어나는 등 비민주적, 비효율적 사례도 도처에서 불거지고 있다. 이러한 정부의 실패가 반복되면서 정부의 위기에 대처하기 위한 대안적 패러다임을 모색하게 됐다. 정부(government) 중심의 공적 조직이 지역주민·시장·전문가·시민단체와 파트너십을 형성하여 새로운 협력형태로서 거버넌스(Governance)를 구축하게 되었다.

이러한 대안적 패러다임은 비단 중앙정부에서만 요구된 것이 아니었다. 지방정부, 특히 지역주민의 생활자치를 그 본무(本務)로 하는 기초지방정부는 '근접성의 민주주의'(démocratie en proximité) 구현이란 특성에도 불구하고 지역사회 개발계획 또는 정책의 수립과정에서 지역주민·기업·전문가·시민단체 등 이해관계자의 참여가 배제되었기 때문이다.

민주주의의 오랜 역사를 가진 구미(歐美) 제국에서는 전통적 통치방식이 문제를 드러냄에 따라 1980년대 초부터 대안적 패러다임 모색에 주력하여 거버넌스를 논의하기 시작했다. 영국에서는 1990년대 말부터 중앙정부와 지방정부가 정례적으로 중앙-지방 파트너십 회의를 개최하여 정부의 주요 현안들을 절충·해결하고 있는데, 공공서비스 공동우선순위제도, 지방의 공공서비스 계약제도 등이 합의를 거쳐 시행되었다. 한국에서는 1990년부터 논의되기 시작한 이래 정권이 교체될 때마다 거버넌스 방식을 운영하려는 시도가 있어왔다. 지방에서는 올해 치러진 6·2 지방

선거를 계기로 로컬 거버넌스에 관한 논의가 활발해지는 경향을 보이고 있다. 한국의 지방정부 의사결정구조가 그만큼 많은 문제를 안고 있기 때문이다.

Ⅱ

거버넌스란 매우 다의적(多義的) 개념이다. 거버넌스에 대한 논의와 연구는 활발히 이루어졌으나 아직까지 보편적 개념을 정립하지 못하였다. 그 이유는 각 국가의 특수성에 따라, 활용되는 경우와 학자에 따라 각각 개념이 달라질 수 있기 때문이다. 따라서 우리말로 번역할 적절한 용어를 찾기 어려워 그냥 영어발음으로 표기하고 있다. '국정관리,' '협치'(協治), '민관협치'(民官協治), '민관협력,' 또는 '협동행정'이라고 다양하게 표현하면 될텐 데 굳이 '거버넌스'라고 해야 하느냐는 의견도 있다. 거버넌스의 핵심은 정부가 일방적으로 통치하는 것이 아니라 주민·기업·NGO·언론 등 다양한 주체들이 정책 또는 계획 결정과정에 참여하는 것을 의미한다.

거버넌스에 대하여는 공적인 정부조직과 사적 조직의 경계를 허물고 정부·시장·전문가·시민단체·언론 간의 파트너십을 통하여 결정하는 민관(民官)협력방식이라고 보는 견해와, 공적 조직이 없더라도 여러 행위자들이 참여하여 직접 결정하는 자율적 협력방식이라고 보는 견해가 있다. 전자는 정부를 주요 행위자 중의 하나로 인식하면서 다른 주요 행위자인 시민과 그 대변자인 NGO, 시장의 민간기업, 전문가, 언론 간에 수평적, 상호협조적 파트너십을 형성한다고 보는 반면, 후자는 정부의 관여를 아예 인정하지 않는데 차이가 있다. 전자는 거버넌스가 정책을 결정하거나 갈등을 해결함에 있어 대의제민주주의의 결점이나 실패를 보완 내지 치유하려는 것이란 점에서 대의제민주주의 보완론 또는 치유론이고, 후자는 대의제민주주의의 한계를 뛰어넘으려는 것이란 점에서 대의제민주주의 대체론이라 할 수 있다.

어느 견해가 타당할까? 도심 한 복판에 시유지가 있다고 가정하자. 이 토지를 어떤 용도에 쓸 것인가를 놓고 의견이 분분하다. 시는 지역 이미지 상승을 위해 랜드마크 빌딩을 세우거나 공원조성을 하자는 의견이고, 건축업자는 아파트를, 유통업체는 대형마트를 짓자는 의견이다. 시민들도 공원, 랜드마크 빌딩, 대형마트를 찬성하는 사람들로 각각 의견이 갈리고, 재래시장 상인과 골목의 중소상인들은 대형마트 유치에 반대한다. 시민단체들은 시민을 위한 복지시설이나 공원을 원한다. 이런 상황에서 시장은 어느 기업의 의견에 따를 것인가? 시민의 다양한 의견 중에서 어느 의견에 따를 것인가? 이런 곤란한 상황에서 시장이 직접 결정하지 않고 시민·기업·시민단체·언론 등 다양한 주체들을 수평적 관계로 결정과정에 참여시켜 토론을 통한 합의점을 도출하기 위한 방식이 거버넌스이다. 토론을 거쳐서도 합의가 이루어지지 않으면 최종결정을 시민들에게 맡기라는 것이다.

이처럼 서로 파트너십을 형성하여 정책 또는 개발계획 등을 결정하는 어느 경우에도 '정부 없는 거버넌스'(Governance without Government)를 의미하는 대의제민주주의 대체론은 타당

하지 않다고 생각된다. 다만, 정부가 정책이나 개발계획을 독단적으로 결정하는 것은 시장(市場)기능에 제약요인이 될 수 있으므로 정부의 공적 권위와 시장, 시민의 균형을 강조하고 정부의 우월성을 배제하는데 그쳐야 한다. 따라서 로컬 거버넌스란 지방정부와 지역기업·지역주민·지역NGO·전문가·지역언론 등 주체들이 그들의 존립기반인 지역사회의 공동목표를 달성하기 위해 상호 대등한 협력관계와 파트너십을 유지하면서 직접 지역현안을 해결하거나 지역정책을 결정하는 방식이라고 정의할 수 있다. 로컬 거버넌스의 특징은 지방정부와 지역사회의 다른 주체들 간의 협력적 네트워크를 구축하는 것으로서 주체들이 함께 참여하여 결정하며, 책임도 함께 진다는데 있다. 선출된 공직자에게 통치권을 부여하는 대의제민주주의와 직접민주주의 사이에서 지역정치의 공간을 만들어 내려는데 로컬 거버넌스의 의의가 있다.

Ⅲ

지역사회에서 이루어지는 지방정부의 정책이나 계획의 결정과정을 보면 대체로 관(官)이 주도하는 것이 일반적이다. 막상 주인인 지역주민들은 권익의 주체라기보다는 동원의 대상으로 인식되고 있다. 주민의 의견을 수렴하여 그에 기초한 결정을 내리는 경우는 그다지 많지 않다. 따라서 민선 자치단체장과 의회가 출범한 이후에도 결정한 정책이나 계획이 지역주민의 삶의 질 향상, 복지증진에 별로 기여하지 못했고 지역주민들의 거센 반대에 봉착하여 집행되지 못하고 예산만 낭비하는 사례가 발생하기도 했다. 오히려 지역토착세력의 압력으로 지방정부의 정책이 소수의 이익을 위해 왜곡되는 경우도 있다. 권력 또는 기득권을 쥐고 있는 소수가 아니라 모든 주체들이 참여하여 지역사회의 문제를 협의·결정하고, 지역사회의 정책결정과정을 투명하게 하기 위하여 로컬 거버넌스는 필요하다.

지역주민이 원하는 지역정책을 결정·집행하려면 지역사회 주체들이 참여와 상호협력의 토대위에서 네트워크화하고 파트너십을 활성화하는 로컬 거버넌스 구축이 필요하다. 지역사회의 각 주체들이 동반자라는 인식을 갖도록 상호신뢰를 바탕으로 긴밀한 협력관계를 정립해야 한다.

로컬 거버넌스는 민주주의를 실질적으로 정착·발전시키기 위해 필요하다. 그것은 지방정부 정책의 정당성을 높이고 결정의 민주성과 공정성, 결정과정의 투명성, 결정내용에 대한 책임성을 보장하며 정책집행을 용이하게 한다. 한국처럼 정부와 지방정부에 대한 국민의 불신의 골이 깊은 나라에서는 로컬 거버넌스가 특히 필요하다.

Ⅳ

정부는 1990년 이후부터 집권 초기에 대통령 및 중앙 각 부처 소속으로 위원회·협의회를 다수 설립했다. 각 위원회에는 분야별 전문가와 NGO대표들을 포함시켰지만 정부의 정책결정을 합리화시키기 위한 들러리로 이용되는 경우가 많았다. 그 이유는 행정주도의 거버넌스에서 민관공동 거버넌스로 혁신

하지 못했기 때문이다. 이런 상황은 지방정부에서도 별로 다르지 않았다. 올해 6·2 지방선거로 당선된 자치단체장들은 과거에 비해 '주민들과 함께하는 행정'을 강조하는 경향을 보이고 있다. 로컬 거버넌스 시대가 열리는 징후가 아닌가 생각된다. 서울 은평·노원·성북구, 경기 고양·부천시는 지방정부·주민·학계·시민단체 등으로 '민관 공동위원회'를 구성하여 정책결정의 새로운 패러다임을 만들어가려는 움직임이 활발하다. 로컬 거버넌스는 경제·복지·환경·교육 등 지역사회의 다양한 분야에 걸친 정책결정과정에서 활용되기 시작했고, 일부 지역에서는 활용해야 한다는 주장이 일고 있다.

서울 동작구는 2008년 지역주민과 교수·기업가·법조인·언론인 등으로 정책협의회를 구성하여 지역사회의 협력적 네트워크를 구축했다. 그러나 위원회는 구정 전 분야에 걸쳐 직접 정책을 결정한 것이 아니라 정책대안을 제시하는데 그쳤고, 구청장은 정책결정을 위한 자료로 활용한데 불과하므로 전술한 로컬 거버넌스라고 평가할 수는 없다. 서울 은평구에서는 '내 동네일을 직접 하고 스스로 책임진다,' '아래로부터의 참여'라는 슬로건을 내걸고 주민들이 참여하는 구정을 실험하고 있다. '주민참여위원회,' '주민참여예산제,' '주민들이 만드는 축제,' '지역아동센터와 함께하는 아동·청소년 프로그램' 등이 그 것이다. 시민·교수·시민단체대표들이 구의 예산 및 정책의 기획·집행·관리·평가 단계에서 참여하도록 조례를 제정했다.

경기도 고양시에서는 지난 6·2 지방선거 때 야5당 연대를 성사시켜 야당이 압승하는 데 앞장 선 시민사회단체연대와 고양시장이 민관협치를 위한 틀을 가다듬었다. 로컬 거버넌스 기구인 시정운영위원회를 시장 직속으로 두고 민주당, 야4당, 시민사회단체의 각 지역대표 또는 추천인, 시장 추천인으로 구성했다. 동별 주민자치위원회에서 주민들이 지역 현안에 대해 토론·결정하면 결정된 사항들을 시정에 반영한다는 것이다. 그러나 시정운영위가 시의회의 권한을 침해할 것이라는 우려와 불만이 나오고 있다.

과거 지방정부가 독점했던 업무를 민관협동으로 결정한 사례는 적지 않다. 지역예산의 편성과정에 주민들이 직접 참여하여 사업의 선택 및 예산의 우선순위를 결정하는 이른바 주민참여예산제는 전국적으로 확대되어 많은 지방정부들이 시행하고 있다. 그러나 그 내용과 운영방법은 지방정부에 따라 차이가 있다. 갈등의 예방 또는 해소를 거버넌스 방식으로 일궈낸 경우도 있다. 지역의 시민단체와 전문가들이 마련한 대안을 정부와 지역주민이 수용하여 민간주도로 해결한 춘천 쓰레기 매립장 사례, 정부와 지역주민들 간의 대립으로 사업을 추진하지 못하는 상황에서 시민배심원을 통한 중재로 해결한 울산시 북구의 음식물 자원화시설 건립 사례가 그 예이다. 청주시는 행정기관과 지역주민, 전문가들로 위원회를 구성하여 도시계획에 관한 사전 의견수렴과정을 거침으로써 갈등을 해소하도록 하고 있다. 대전광역시 공공부문이 다른 주체들과 협력적 네트워크를 구축하여 문제를 해결한 사례로 무지개프로젝트, 기관마케팅, G9(대전광역생활권 행정협의회) 프로젝트 등이 있다.

아직까지 새로운 패러다임을 구축하지는 못했지만 이를 구축해야 한다는 주장이 제기되고 있다. 충북도에서는 고유가·고물가를 극복하고 서민경제를 활성화하기 위해 지역사회 주체들이 자발적으로 참여하는 로컬 거버넌스 기구를 구성하고 지원해야 한다든가, 시급성에 따라 사회문제의 우선순위를 정하고 이에 따라 사회복지예산을 집행하도록 지역사회의 주요 축인 공적 기관과 기업·언론계·학계·NGO 등의 네트워크를 통한 로컬 거버넌스를 도입해야 한다는 의견이 제시됐다. 무상급식 논의와 학교급식문제를 모든 이해관계자들이 참여하는 로컬 거버넌스에 의해 계획·추진해야 한다는 주장도 나왔다. 민·관을 포함하는 모든 주체가 상호이익을 위한 협력자임을 인식하는 파트너십이 절실하다는 것이었다. 대전·충남에서는 주민의 삶의 질 개선을 위해 새로운 발전전략의 패러다임으로 행정 혁신을 통한 로컬 거버넌스를 활용하라는 요구가 나오기도 했다.

한편, 실패한 사례도 있다. 관(官)주도로 치러지는 각종 전시성 행사와 호화청사 건립에 예산이 낭비된 경우가 대표적 예이다. 성남시가 매각하겠다고 발표한 호화청사는 시민이 배제된 관 주도 정책결정의 대표적 실패사례이다. 청주시·청원군통합정책은 중앙정부가 자치단체 자율통합을 위해 상당한 인센티브를 제공하겠다는 약속을 했음에도 실패했는데, 그 이유는 중앙정부 주도로 청주시장이 일방적으로 통합추진을 한 점, 자치단체장·국회의원·지역정치인·지역시민단체의 유기적 협조가 부족했고 청원군민을 설득하지 못했기 때문이라는 의견이다. 중앙정부·지방정부·시민단체 간의 신뢰 구축의 실패, 지역주민을 비롯한 이해관계자, 전문가의 참여가 배제되었고, 로컬 거버넌스에 의하지 않았기 때문이란 뜻이다.

V

로컬 거버넌스가 원활히 이루어지려면 몇 가지 요건이 충족되어야 한다.

첫째, 로컬 거버넌스에 의하여 정책을 결정하려면 지방정부에 권한이 있어야 한다. 민·관 합동위원회가 지방정부의 의사와는 달리 지방정부의 권한 을 넘는 내용으로 결정한다면 지방정부는 권한이 없는 한 그 결정을 받아들일 수 없고, 로컬 거버넌스는 벽에 부딪치고 만다. 그러므로 로컬 거버넌스 방식으로 어떤 내용이 결정되더라도 이를 지방정부가 집행할 수 있는 권한을 부여해야 한다. 중앙정부와 국회에 집중된 권한을 지방에 이양하여 지방분권을 촉진해야만 선진적 지방경영체제를 구축할 수 있다. 그러므로 지방분권으로 로컬 거버넌스를 구축할 수 있는 여건을 마련해야 한다. 지역밀착형 산업과 기업을 육성하기 위해 육성정책의 주체를 중앙정부에서 지방정부로 이양해야 한다. 중앙정부 관료들은 지방정부의 능력 부족을 구실로 권한이양을 기피하려 한다. 그러나 초기에 시행착오를 거치더라도 지방에 권한과 재원을 이양하여 지역이 스스로 자기 문제를 해결해나가도록 훈련해야 한다.

둘째, 지역주민이 주인의식을 가지고 자발적, 적극적으로 참여해야 한다. 지역주민을 공공재의 편익만을 향유하려는 무임승차자

(Free-Rider), 시민정신에 입각하여 비용을 부담하면서 사회문제 해결에 적극 참여하는 행동가(Activist), 자신의 이해관계와 관련된 문제에만 선별적으로 참여하는 감시자(Watchdog)로 분류한다면, 로컬 거버넌스에서 필요한 유형은 행동가이다. 그러나 미국처럼 자발적 참여가 활발한 나라에서도 행동가는 지역주민의 약 6%에 불과하다는 연구결과가 있다. 우리는 장기적, 지속적으로 주민교육을 해서라도 행동가를 늘려나가야 한다. 로컬 거버넌스에서의 주민이란 지방정부가 제공하는 서비스 수혜자가 아니라 행동가로서 관(官)과 대등한 입장에서 참여하여 공동으로 결정하거나 해결하고 결과에 대하여 책임을 지는 인간상이다. 그러므로 주민은 주인정신을 가지고 객관적, 적극적으로 자신의 의견과 요구를 정책결정과정에 반영하려는 신념을 갖춰야 한다. 미국에서는 전자투표방식이 도입된 이후 주민들이 정치와 정책결정과정에 직접 참여할 수 있다는 인식이 확산되면서 직접민주주의에 대한 재평가가 이루어지고 시민들의 자발적 참여를 통한 타운 미팅(Town Meeting)이 새로운 대안으로 부상하고 있다. 타운 미팅이란 각 지역의 유권자들이 모여 마을회의를 하듯 자유롭게 토론을 벌이는 주민총회형 최고의사결정기관으로서 주민이 직접 예산안을 심사·확정하고, 공무원(대표자)을 선출하며, 조례를 제정하는 등 지역사회의 주요정책을 표결로 결정하는 직접민주주의방식이다. 한국의 기초자치단체 인구규모는 미국 기초자치단체인 타운의 인구에 비하여 훨씬 많으므로 타운 미팅을 벤치마킹할 수는 없겠지만, 타운 미팅에 참석하는 주민들처럼 지역사회의 주요 정책들을 토론하고 직접 결정하는 시민정신을 본받아야 할 것이다.

셋째, 로컬 거버넌스가 형식에 그치지 않고 제대로 운영되도록 하겠다는 자치단체장과 지역정치인들의 의지와 확신이 필수요건이다. 위원회에 참여한 시민단체대표들과 전문가들을 들러리로 세우지 않고 위원회를 통과의례 절차로 인식하며, 자치단체장의 결정을 합리화하기 위한 방편으로 삼아서는 안 될 것이다. 로컬 거버넌스는 지역의 문제를 지역주체가 스스로 해결하는 것이고, 행정은 주민의 요구를 수용하는 것이라는 마인드를 지역정치인과 공무원들이 가지고 있어야 한다. 지자체장 입맛에 맞는 사람을 위원회 위원으로 위촉해서는 안 되며 공개모집해야 한다.

넷째, 로컬 거버넌스에 의한 새로운 사업 추진도 중요하지만 현재 다수의 지방정부가 수행하고 있는 좋은 사례들을 발굴하는 것도 중요하다. 지방정부 가운데 몇 곳에서라도 로컬 거버넌스의 성공적 모델을 찾아내야 한다. 로컬 거버넌스 모델은 사안에 따라 다를 것이므로 몇 가지 모델이라도 정립할 필요가 있다. 주민참여예산제에 관해서도 학자들의 연구결과가 계속 발표되고 있으나 그 성과에 관한 자료가 체계적으로 정리되지 않았다.

로컬 거버넌스를 운영하려면 의사결정의 적정규모, 민주성, 책임성이 확보되어야 한다, 의사결정단위가 작을수록, 정책의 결정과 집행이 민주적일수록, 행정서비스와 프로그램에 대한 책임성이 증가할수록, 참여자들의 토론과 합의가 늘어날수록 로컬 거버넌스에서 주체로서의 주민의 역할이 커진다는 사실에 주목해야 할 것이다.

Ⅵ

로컬 거버넌스란 지역사회에서 이루어지는 정책이나 계획의 결정과정에서 발생하는 갈등을 모든 주체들이 참여하여 대등한 협력관계에서 토론을 거쳐 직접 결정하고 그 결과에 대하여 공동으로 책임을 지는 방식이다. 지역의 특성과 사안에 따라 다양한 거버넌스가 요구된다. 그러나 모든 갈등이 로컬 거버넌스 시스템으로 해결되는 것은 아니다. 지역사회문제를 결정함에 있어 의견대립이나 갈등이 있는 경우에는 이해당사자 간의 충분한 협의를 거쳐 해결하는데 익숙한 선진국처럼 한국에서도 토론과 타협의 문화를 만들어 가야 한다. 영국의 중앙-지방 파트너십 회의는 우리에게도 중앙정부와 지방정부 간의 갈등예방과 정책조정을 위한 방식으로 참조할 만하다.

로컬 거버넌스 시스템의 구축이 필요하지만 각 주체들의 역할은 더욱 중요하다. 시스템만 구축되면 잘 굴러가는 것이 아니라 시민들이 행동가로서 능동적 참여를 할 때 비로소 소기의 성과를 얻을 수 있다. 주인정신과 주민참여에 관한 교육도 필요하다. 독일이 시민들에 대한 정치교육을 계속하듯이 우리도 지역주민이 참여활동을 통해 행동가로서의 역할을 할 수 있도록 시민교육을 지속적으로 실시해야 한다.

내재화되고 불완전한 민주주의
: 21세기의 민주주의 변형

아우렐 크라쌍
독일 하이델베르크대학교 교수

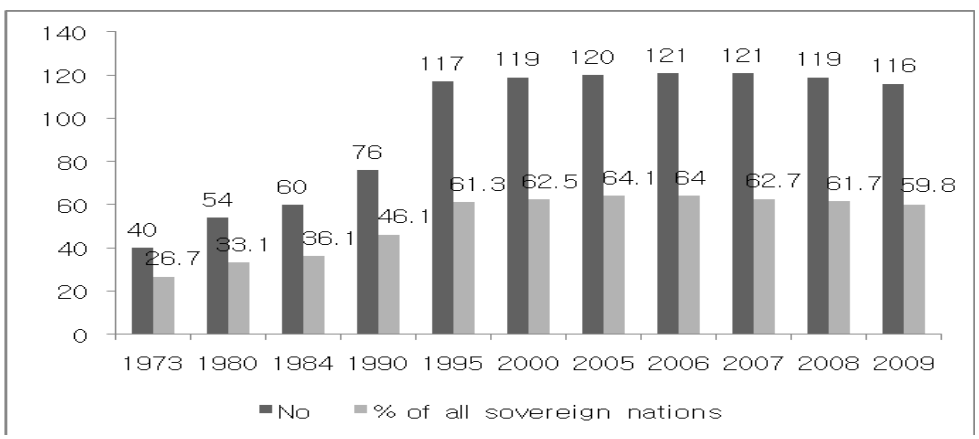
Ⅰ 서 론

20세기는 전세계적으로 민주주의가 발달한 것으로 보인다. 예를 들어 프리덤하우스가 발표한 민주주의 국가의 수를 보면 의심의 여지가 없다. 프리덤하우스에 따르면 선거민주주의 국가들은 1970년대에 40개 국가에서 2006년도에 121개 국가로 증가하였다.

그러나 과거 5년 전부터 민주주의 연구에서 비관주의가 나타나기 시작하였다. 후쿠야마의 "역사의 종언"이라는 개념 대신에 "민주주의의 전세계적인 퇴보"라는 개념이 나타나게 되었다. 이 비관주의는 다음과 같은 두 가지 사실에 근거하고 있다. 첫째는 1990년대 중반 이래로 독재로부터 민주주의로의 정권교체가 점점 흔하지 않게 되었다. 민주주의에 관한 경험적 연구에 의하면 학자들은 민주주의의 제3의 물결이 1990년대 말에 정점에 이르게 되었다고 판단한다. 더욱이 과거 5년동안 약한 민주주의가 권위주의로 몰락하는 "실패한 전환"이 많이 있었다.

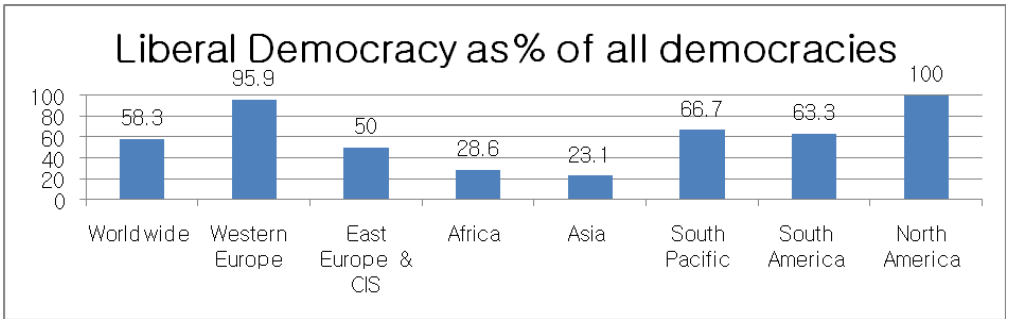
둘째로, 정권 교체에 관한 비관주의는 새로이 민주주의로 전환된 국가들에서 민주주의 질에 있어서 심각한 격차가 있다는 것을 관찰하였다. 그러나 전환된 국가들 중에서 많은 국가들이 발전을 하지 못하여서 자유민주주의로의 전환이 멈춘 것처럼 보인다.

[그림 1] 선거민주주의 국가의 수와 퍼센트(1974-2008)



출처 : Diamond 1999 and 2008; Freedom House 2010 (www.freedomhouse.org).

[그림 2]



출처 : Diamond 1997, 2000 and Freedom House, http://www.freedomhouse.org.

따라서, 나는 보다 규범적이고 분석적인 기준이 필요하다고 생각한다. 자유민주주의와 비자유주의를 개념적으로, 분석적으로, 경험적으로 차별화시키는 것이 필요하다. 내재화된 민주주의라는 개념은 이렇게 의미 있는 개념이다. 무엇보다도 다음의 세 가지 질문에 대답할 수 있을 것이다.

1. 민주주의를 정의하는 요소는 무엇인가?
2. 어떻게 이 요소들은 규범적으로, 기능적으로 연결되어 있는가?
3. 내재화되어 있는 어떤 것이 민주주의의 통합성을 보호하는가?

둘째, 기초적인 개념으로서 내재화된 민주주의는 자유민주주의와 비자유민주주의 사이를 차별화하는데 나는 이것을 "불완전한 민주주의"라 부른다. "불완전한 민주주의"는 다음 세 가지 중요한 질문에 답하도록 한다.

4. "불완전한 민주주의"는 어느 지역에서 우리는 이것을 발견하고 어떻게 지속시키는가?
5. 이 요소들은 규범적으로, 기능적으로 어떻게 연결되어 있는가?
6. "불완전한 민주주의"에 대한 단기 및 중·장기 전망에 대해 어떻게 결론을 내릴 수 있는가?

이 질문들에 대하여 대답한 다음에, 내적으로 외적으로 끊임없이 변해가는 환경에서 건전한 민주주의의 계속적이고 규범적인 존재를 확보하기 위하여 피해야 할 실수는 무엇인지에 대하여 물을 것이다.

■ 내재화되고 불완전한 민주주의

현대 민주주의는 복잡한 제도적 구조이다. 민주주의는 근대 지배의 구조적 조건에 적응해야 하는데. 내적으로는 복잡한 사회에 처해있고 외적으로는 도전하는 환경에 처해있다.

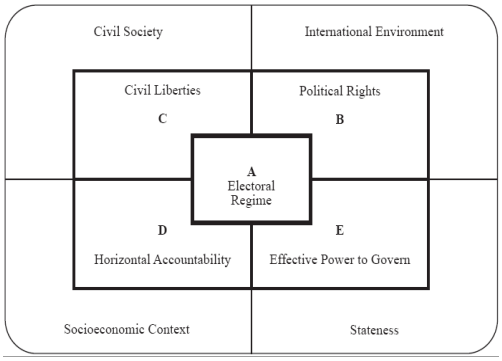
내재화된 민주주의의 개념은 안정적인 헌정민주주의는 두 가지 방법으로 내장되어있다는 생각에 따른다. 내부적으로 민주주의의 다른 부분 체제의 특별한 상호의존/상호독립은 규범적이고 기능적인 존재를 확보한다. 외부적으로 이 부분적인 체제는 민주주의를 외부와 내부의 충격으로부터 보호하는 영역에 내장된다.

■ 민주주의의 부분 체제

내장된 헌정민주주의는 다섯 개의 부분 체제로 구성된다. A. 민주적인 선거체제(a democratic electoral regime). B. 참여의 정치적 권리(political rights of participation), C. 시민권

(civil rights), D. 수평적 책임성(horizontal accountability), E. 통치할 수 있는 효과적인 권력은 민주적으로 선출된 대표자의 손에 놓여있다는 것을 보장함(the guarantee that the effective power to govern lies in the hands of democratically elected representatives). 민주주의는 다섯 개의 부분으로 나누어질 수 있지만 상호연결된 체제이다.

[그림 3]



출처 : Merkel/Puhle/Croissant/Thiery(2011).

■ 내부내재화

기술된 부분 체제는 그들이 상호 포함된 경우에만 민주주의에서 효과적으로 기능을 할 수 있다. 상호 포함이란 부분 체제는 다른 부분체제의 기능을 지원한다는 것을 의미한다. 예를 들어 부분체제 B(정치적 권리)와 C(시민의 권리)는 부분체제 A(민주적인 선거)를 지원한다. 동시에 어느 특정한 부분 체제는 다른 부분체제의 기능적 분야, 예를 들어 부분체제 C, D, E를 침해하지 않는다.

■ 외부내재화

전체적으로 모든 민주주의는 민주적 체제를 포함하고, 가능케 하고 안정시키는 환경에 포함된다. 이 환경을 해치는 것은 고립된 결함 또는 민주주의의 불안정화의 결과를 가져온다. 민주주의가 외부적으로 포함되었다는 것은 헌정민주주의의 질을 높이거나 낮추는 가능성과 불가능성의 조건을 대표하는 것이다. 가장 중요하게 외부적으로 포함된 고리는 (a) 사회경제적 맥락, (b) 시민사회, (c) 국제환경, (d), 국가성이다.

■ 결함이 있는 민주주의 : 유형, 패턴, 원인

내재화된 민주주의의 개념은 두 가지 개념적이고 분석적인 구별을 가능하게 한다. 첫째, 자유 민주주의의 부분적인 체제 중 하나가 손상된 경우, 우리는 더 이상 순수하고 기능적인 자유 민주주의를 말하지 않는다. 오히려 민주주의 불완전한 민주주의로 분류되어야한다. 둘째, 불완전한 민주주의의 특정 유형은 부분체제가 충분히 기능[역할]을 못하는 것에 달려있다. 불완전한 민주주의의 반대는 “이상적인” 또는 “완벽한” 민주주의가 아니다. 오히려 자유헌정민주주의(a liberal constitutional democracy)라고 해야 할 것이다.

■ 유형

결함이 있는 민주주의는 민주주의의 아류형을 나타낸다.

■ 불완전한 민주주의에 대한 설명

결함이 있는 민주주의의 기능적인 약점은 개별적인 요소에서 나오는 것이 아니다. 12개의 아시아 국가들, 미국, 프랑스에서의 인권과 법의 지배에 관한 비교연구에서 Peerenboom, Petersen and Chen (2006)은 다음과 같이 주장했다. 즉 시민권 강화의 수준과 법의 지배

〈표 1〉 불완전한 민주주의의 아류형

부분 체제	아류형	특징들
A, B	배타적 민주주의 (Exclusive democracy)	일반 선거권 또는 참여권으로부터의 배제 자유평등 선거의 침해 정치커뮤니케이션의 충분한 기능[역할]을 못하는 권리 (여론의 자유)
C	비자유 민주주의 (Illiberal democracy)	개인의 시민권은 부분적으로 제한됨 충분히 기능을 못하는 법과 사법의 독립
D	위임민주주의 (delegative democracy)	견제와 균형이 지켜지지 않음
E	지배 민주주의 (Domain democracy)	비토 권력의 존재(군부, 대지주 등) 특정한 정치적 지배를 민주적으로 선출된 대표자로부터 뺏음

출처 : Compiled from Merkel/Puhle/Croissant et al. 2003.

의 질(부분체제 c)은 많은 요인에 기인한다. 그들은 결론 내리기를, 문화적, 역사적 요인뿐만 아니라 사회적, 경제적 발달 요인도 중요한 역할을 한다는 것이다.

메르켈은(2003, 2006; Merkel 2004) 불완전한 민주주의 연구에서 내재화된 민주주의의 부분체제에서 결함이 나타나는 것과 민주적 전환을 겪는 국가에서 부분체제가 정체되거나 침식되는 것에 대해서 몇 가지 설명을 하였다. 다섯 가지의 부분체제에 부정적인 영향을 끼치는 변수들은 근대화의 정도, 경제적 발전, 사회적 자본, 시민사회, 국민국가형성의 형태와 산출, 권위주의 체제의 형태, 전환의 형태, 정당이나 정부제도 같은 정치적 제도 그리고 국제적 요소들이다.

II 결 론

불완전한 민주주의 개념은 자유민주주의와 전제주의 사이의 회색지역을 규명하는데 도움을 준다. 또한 이 개념은 거버넌스 체계를 밝히도록 한다. 민주주의에 대한 양적인 연구에서 볼 때 불완전한 민주주의를 경험적으로 증명할 수 있는 형태 중에서 현저한 대다수가 “비자유적인” 민주주의라는 것이 밝혀졌다. 다른 체제를 비교해서 밝혀진 것은 불완전한 민주주의는 체제전환하는 모든 지역에 나타난다는 것이다. 아프리카, 라틴아메리카, 아시아에서 부분적으로 나타나고, 동유럽과 남동부유럽에서는 흔하지 않다. 독립국가연합과 중동에서는 전제주의 형태의 정부가 지배하고 있다.

주어진 현재 연구 결과, 우리는 신생민주주의 국가들 중에 많은 국가들이 자유민주주의로 통합되기 위하여는 갈 길이 멀다라고 생각한다. 특히 사하라 사막 이남의 아프리카, 중앙아메리카와 안데스 국가에서 새로운 민주주의국가들은 엄청난 어려움에 직면하였다.

그럼에도 불구하고, 남미비아와 가나 같은 성공적인 민주적인 변화의 예는 개발도상국에 민주적인 시스템이 설립될 수 있다는 것

을 확신시켜 준다. 몽골의 예는 약한 민주적 전통을 가진 사회에서도 체제전환이 가능하다는 것을 보여준다. 한국과 대만같은 국가의 경험은 안보와 외교정책에 있어서 많은 문제를 가진 국가에서도 전환의 국내적 과정이 성공할 수 있다는 것을 보여준다. 그러나 많은 국가들에서 약한 국가성, 빈곤, 사회적 저발전, 강한 시민사회와 법의 지배의 전통 부재는 민주주의의 공고화를 방해한다.

지방자치발전을 위한 정당의 바람직한 역할

김 순 은
동의대학교 행정학과 교수

Ⅰ 서 론

민주주의는 정당의 참여없이 논의될 수 없다고 많은 이들이 믿고 있다. 대부분의 정치학자, 특히 정당에 대해 주로 연구하는 연구자들(예를 들어 V. O. Key, F. Sorauf, M. Duverger and C. Merriam, 등)은 민주적 정치시스템에 있어 정당이 중요한 하나의 요소라고 강조하고 있다.

정당의 긍정적 역할(집단과 이슈의 수렴, 투표자들의 촉매제, 다양한 정책의 연결고리 등)이 강조되어 왔지만, 현재 정당은 그것의 활력과 민주주의 통치의 공헌에 있어 논란거리가 되어 왔다. 하지만, 자유민주주의 시스템 아래에서 정당이 역할과 기능을 잃는다는 것은 상상조차 할 수 없는 것이며, 현재 정치에서 정당이 주요기능을 수행하고 있다는 증거는 충분히 발견된다. 특별히 지방정당에 대한 이해는 한국을 포함한 많은 국가들의 지방정치현상을 알아내는데 필수적이다. 지방정당에 대한 수많은 연구들은 그것들이 환영받지 못할지라도 민주주의의 유지에 있어서 필수적이라는 것을 입증한다. (Bulpitt, 1967; Young, 1975; Green, 1981; Crotty, 1986; Lansley and Wolmar, 1989; Kersting and Vetter, 2003; Copus, 2004)

이 연구의 목적은 한국 지방정치에 있어서 정당의 현실을 분석하는데 있다. 지방자치의 향상을 위한 분석의 기초로서 몇 가지 제안을 할 것이다. 이 분석은 2010년 6월 10일 전국 지방선거의 결과와 2006년에서 2010년 사이의 지방정치활동을 중심으로 연구한 것이다. 일간신문의 자료와 공직자와 지방의회 의원들의 인터뷰도 사용되었다.

Ⅱ 한국 지방자치에서의 정당의 현실에 대한 분석

1. 분석틀

본 연구는 당파적 지방정치와 당파적 지방선거의 두 가지 분야로 나뉜다. 당파적 지방선거가 한국에서는 더 주목받는 주제이다. (Song, 2010; Hwang, 2010).

1) 당파적 지방정치에서의 문제를 발견하기 위한 분석틀

본 연구는 정당이 그들의 지원 또는 멤버들의 관심사와 선호를 촉진시킨다는 점에서 지역주민기반의 정당으로서 접근이 가능한지

아닌지를 분석해보고자 하는데 목적이 있다.

한국 지방정당은 조직의 본성, 정책결정의 종류, 회원승인, 회원의 출세제일주의와 동기, 정책의 지향성, 정당 활동의 기간, 캠페인 관리 수치와 캠페인 기간, 정치적 지원, 그리고 주민 기반 등으로 분석될 수 있다.(Crotty, 2004) 한국의 경우는 이 모든 요소들이 서로 연관되어 있다.

2) 당파적 지방선거에서의 문제를 발견하기 위한 분석틀

당파적 지방선거의 주요 문제점은 정당의 후보자 지명과정과 관련되어 있다.(Kim, 2001; Kim, 2009; Song, 2010). 각 정당의 지명과정은 이 연구에서 면밀히 조사될 것이다.

지역 후보자의 지명과정은 지방선거의 종류에 따라 다르다. 정책결정자를 위한 지명과정은 중앙정당에 의해 다뤄지는 반면, 다른 후보자들은 지역정당에 의해 다뤄진다. 이 연구의 분석은 지역선거의 종류에 따라 결정될 것이다.

2. 한국 지방자치에 있어서 정당의 현실

1) 한국 지역정치의 정당 분석

잘 알려진 것처럼, 한국의 지방정부는 '시장-의회'에 기초한다. 지방의회의원은 투표자에 의해 직접 선출되는 것과 달리 시장과 단체장은 별도로 선출된다.

지방의회의원들은 시장이나 정책결정자의 행정을 모니터하고 감시하도록 기대되며, 이는 역순으로도 가능하다. 1991년 이래로 한국의 지방의회는 수도권 지역을 제외한 나머지 지역에서 한 정당 시스템이 사용되면서 재건되었다. 달리 말하면, 특정 정당은 지방의회와 단체장 또한 점유할 수 있다는 것이다.(이 같은 현상은 한국의 "정치적 지역주의"라고 명명된다.)(Kim, 2010). 영남, 호남, 충청과 같은 특정지역에서 한 정당 시스템은 1991년 이래로 우세해 왔다.

지방정당의 구성원들은 특정 정당에 참여해 있으나 회원요금을 내는 등의 그들의 의무를 행하지 않는 사람들이 대부분이다. 하지만 그 수는 매우 적다. 왜냐하면 대부분의 한국 사람들은 정당에 개입하는 것을 극도로 꺼리기 때문이다.

단지 적은 수의 지역정당의 활동적인 후보자들이 지역정당을 운영하는데 있어서 독점적인 자리를 얻는다. 그들 중 몇몇은 지방의회 의원으로 지명되기도 한다. 한국의 지방정당은 주민참여에 기초한 정당과는 거리가 멀다.

2) 한국 지방선거의 정당 분석

(1) 공천

정당의 주요한 기능 중의 하나는 정부의 요원을 임명하는 것이다. 공직임명의 한 방법으로 지방선거를 통한 후보자 공천이 있다. 현재 공직선거법에 의해, 정당에겐 법적으로 지방선거의 후보자공천이 허용된다.(시장과 단체장, 그리고 광역, 기초 지방의원 등)

a) 광역 지방정부의 단체장 공천

광역 지방정부의 단체장 후보자 공천과정은 중앙정당과 모든 주요 정당들 사이에서 관리된다. 각 주요 중앙정당의 공천위원회는 단체장 후보자 공천을 위해 권한을 부여받는다. 하지만 이 지명방식은 지역주민들의 기대나 선호와는 관계없이 진행된다. 그래서

하향식의 후보자 지명 방식은 그 비민주적인 특성으로 인해 비판받아왔다.

b) 시장과 다른 지역대표 공천

한나라당의 경우, 기초 지방정부의 시장후보자는 지방정당에 의해 추천되고 중앙정당에 의해 최종 승인된다. 지방선거 이전에 세워진 각 지역의 심사위원회는 중앙정당에 후보자를 추천하기 위한 권한을 부여받았다. 지방의회의 비례대표 또한 지역 심사위원회에 의해 추천되고 중앙정당에 의해 최종 승인된다.

민주당의 경우, 심사위원회가 추천한 한명 또는 두 명의 지방선거 후보지원자를 중앙정당에 추천하는 규칙이 있다. 2명의 지원자를 추천할 경우, 중앙정당은 중앙검토과정과 예비선거중 선택할 수 있는 권한이 있다. 시장을 위한 예비선거는 정당의 회원들과 정규투표자를 포함해야한다. 반면, 지방의회의원을 위한 예비선거에서는 당 회원들의 참여만 있으면 된다. (Kim, 2009)

c) 공천과정의 측정

(a) 정당의 산발적인 본성

미국, 영국, 일본의 정당시스템과 달리, 한국의 정당은 오랜 기간 살아남지 못했다. 새 대통령이 신당을 창당하고, 그 대통령의 임기가 다하면 당이 사라지곤 하기 때문이다.

집권당인 한나라당은 1997년에 세워졌고 한국에서 가장 오래된 당이다. 제1야당인 민주당은 세워진지 이제 2년이 되었다.

이러한 산발적인 정당의 본성 때문에, 지방선거 및 국가선거를 위한 공천시스템의 민주적 관행이 세워지기 어렵다. 새로 설립된 정당은 선거후보지원자의 경력이나 정치적 사상을 신경 쓰지 않는다. 단, 그 사람이 선거에서 승리할 가망성이 있는지 또는 정당의 설립과 운영에 상당한 재정적 지원을 했는지 여부가 더 중요하다.

이런 상황 아래서, 정당의 공천제도가 공정하거나 민주적이어야 한다고 말하는 것 자체가 불가능하다. 국회의원의 경우에는 꽤 자주 특정지역과 관계없는 사람이 후보자로 지명되곤 한다.

(b) 지역에 기반을 둔 정당

한국의 주요 정당은 지역에 기반을 둔 당이 많다. 한나라당은 영남지역에 근거지를 두고 있고, 민주당은 호남지역에 근거지를 둔 당이다. 지역에 기반을 둔 정당 시스템은 특정지역에서의 특정정당의 안전한 선거승리를 예측하게 해준다. 2010년 6월 2일 지방선거를 포함하여 그 어떤 지방선거도 예외는 없었다. (Kim, 2010). 6월 2일 지방선거의 결과는 다음과 같다.

<표 1>에 분석된 바와 같이, 한나라당은 영남지역에서, 민주당은 호남지역에서 높은 지지를 얻고 있다.

다른 데이터는 2010년 6월 2일 지방선거의 지역결과를 보여준다. <표 2>는 단체장들의 정당의 소속을 나타낸다. 또한, 지역선거에서 정치적 지역주의의 기본적인 양상을 확인시켜준다.

(c) 공천과정의 불합리성

① 공천마케팅

각 당의 정당공천에 대한 민주적인 절차에도 불구하고, 공천과정은 선거구의 국회의원

〈표 1〉 2010 지방선거결과

선거의 종류		한나라당	민주당	다른 당	무소속 후보자	한 정당의 점유율 (%)
부산시	시장	1				100
	시의회의원	37			5	88
	광역 단체장	13			3	81
	광역 의회	93	28	17	20	59
광주시	시장		1			100
	시의회의원		18	1 (DL)		95
	광역 단체장		4		1	80
	광역 의회		44	12	3	75
대구시	시장	1				100
	시의회의원	25			1	96
	광역 단체장	6			2	75
	광역 의회	70	4	13	15	69
대전시	시장			1 (LA)		100
	시의회의원		4	15		79
	광역단체장	1	1	3 (LA)		60
	광역의회	11	21	23 (LA)		42

DL : 민주노동당
LA : 진보신당

〈표 2〉 2010 지방선거 단체장의 소속정당

정 당	단체장 수	지 역
한나라당	6	서울, 부산, 울산, 경북, 대구, 경기
민주당	7	인천, 광주, 충남, 충북, 전북, 전남, 강원
진보신당	1	대전
무소속	2	경남, 제주

들에 의해 영향을 받는다. 지방선거 후보지원자들은 국회의원들과 만남을 갖고 뒤에서 공천을 위한 물량공세를 할 것이다. 익명의 인터뷰대상자들에 따르면, 그들은 상당한 재정적 지원을 당이나 국회의원에게 제공했다고 한다. 이는 마치 국회의원들이 공천과정에서 그들의 다음선거를 위한 캠페인 자금을 얻어가는 것처럼 보인다.

② 공천과 관계된 개인적 유대관계

또 다른 공천과정에 영향을 주는 요인은

지방선거 후보지원자와 국회의원의 개인적 유대관계이다. 교육, 가능성, 경력과 같은 개인적 특성은 단체장이나 지방의회의원들 모두에게 지방정부의 활동을 이끌어 나가는데 있어 중요하다. 그럼에도 불구하고, 지방선거 후보지원자와 국회의원간의 개인적 유대관계는 이러한 개인적 특성보다 더 중요하게 인식되어 왔다. 즉, 같은 학교 또는 같은 지역 출신인지 등이 공천을 결정하는데 더 중요하게 여겨진다는 것이다. (Kim, 2009).

③ 피상적인 경쟁

공천과정의 개방성과 공정성은 투표자들의 정당에 대한 신뢰성을 증가시킬 것 이라고 주장되어 왔다. 공천과정을 포함하는 정당의 내부과정으로서의 민주화는 지방자치에서 꼭 필요한 요소로 지목되어왔다.

하지만, 2006년 지방선거에서 단 22%의 단체장 후보지원자와 21%의 시장 후보지원자만이 개방 예비선거에 의해 공천되었다. 지방의회의 어느 누구도 2006년 지방선거에서 개방형 예비선거의 기회를 얻지 못했다.

(2) 캠페인 관리

한국에서 특정지역에서 특정정당의 공천은 선거승리나 마찬가지다. 이 지역들에서, 우세한 당의 공천을 받는 일은 경쟁이 치열하다. 대신에, 그런 지역의 캠페인 관리는 특정정당의 공천자에게 있어 어려운 일이 아니다.

한국 지방선거에서 캠페인 관리의 주요 특징은 지역선거 이슈의 국민화라 하겠다. 지역적인 문제는 지역선거에서 이슈가 되지 않고, 전략적으로 지역선거는 집권당의 중간평가로서 행해지곤 한다.

III 영 향

1. 계속된 정치 지역주의 특성

한국 정치의 심각한 문제 중 하나는 정치 지역주의이다. 1970년대 이래로 정치 지역주의는 전국적인 차원뿐만 아니라 지역선거에 있어서도 분명하고 계속된 현상이었다.

정치 지역주의는 긍정적이면서 또한 부정적인 한국정치의 모습을 담고 있다. 지역차별이 정치 지역주의를 낳았다는 데는 의심할 여지가 없다. 즉, 정치 지역주의는 지역정치권력으로 활동되는 특정지역의 응집에 상당한 공헌을 한다. 정치 지역주의의 상황 속에서 전국적인 통치 쪽으로 상대적으로 타협된 목소리를 만들어 내기에 쉽다.

그와 반대로, 정치 지역주의는 한국 정치에 대한 몇몇 유해한 충격을 초래했다. 정치적인 지역주의는 계속 정당의 건강한 민주주의 발달에 장애가 된다. 특정지역을 대표하는 당지도자는 특정목적을 위하여 그들의 정당의 결단을 생성하거나 폐지하곤 하기 때문이다.

국회의 지역수준의 대표들은 중앙정당에서 당지도자와 비슷한 지위를 가지고 있다. 하지만, 지역선거의 후보자 지명에 있어서 그 과정이 민주적이고 아래서 위로 의사결정이 수렴되는 상향식 접근이 아니라 국회 구성원들의 의지에 의해 결정되는 하향식 접근이라는 점에서 비판을 받아왔다. 특정 지역에서 특정정당의 공천이 주어진 우세한 정치상황은 어떤 정당의 공천에는 불리하게 작용할 수 있다.

즉, 이와 같은 지역정치인들과 국회의원

간의 부적절한 관계는 지방자치의 정신을 훼손할 수 있다. 지역의 정책결정이 중앙정당의 국회의원들에 의해 결정된다는 점에서 중앙집권화 되는 경향이 있기 때문이다. 반면에 특정지역의 우세하지 않은 다른 정당은 열린 후보자 모집이 어렵게 된다. 대신, 무소속 출마자들이 상대적으로 지역선거에서는 경쟁력이 있었다.

정치 지역주의에 의해 생기는 또 다른 문제는 지방정부의 운영과 밀접한 관련이 있다. 지방자치법에 따르면, 한국의 지방정부의 구조는 시장-의회 계획에 기초한다. 시장-의회의 계획에 따르면, 지방의회와 시장 사이의 견제와 균형이 지방정부의 민주성과 효율성을 촉진시키기 위해 특히 권고된다.

지방의회와 정책결정자 사이의 견제와 균형의 원리는 정치적 지역주의의 상황아래 운영되고 있었다. 특정 지역에서는 지역의회의원과 정책결정자가 같은 정당 소속인 경우가 있어서 같은 목소리를 내고 있기 때문이다. 2010년 6월 2일 지방선거의 결과는 지역의회의 대다수의 소속정당이 그 지역정책결정자들의 소속정당과 달랐기에 꽤나 흥미진진했다.(서울특별시와 경기도 등) 서울시장에 의해 추진된 정책과 프로젝트들은 2010년 7월부터 서울특별시의회에 의해 검수, 보완 된다.

2. 지방자치의 국민화

지방선거는 대통령선거와 국회의원선거 등을 포함한 국가선거 사이에 실시되어 왔다. 중앙정당은 현재 중앙정부와 집권당을 중간에 평가하는 기회로서 지역선거에서 이득을 취해왔다. 결과적으로, 국정과 정책은 지방선거의 큰 이슈가 되었다. 지방의 이슈는 기껏해야 둘째 혹은 추가적인 것으로 취급되었다. 보통 때처럼 지역의 이슈는 유권자들의 관심을 끌지 못했다.

3. 투표 체계의 문제

투표체계는 선거후보자들에게 공평하고 동등한 기회를 부여하는데 있어 중요하다. 이는 많은 국가에서 민주주의 발전의 역사가 투표체계의 변형과 밀접한 관련이 되어있는 이유일 것이다.

후보자들의 이름과 체크박스가 프린트된 용지에 비밀 투표하는 형태가 세계에서 가장 많을 것이다. 하지만, 투표용지에 있는 후보자이름의 순서는 선거에서 승리하는데 대단히 중요하기 때문에 선거후보자들은 투표용지에 후보자이름의 게재순서를 결정하는 규정에 대해서 매우 민감하다.

공직선거법에 따르면, 투표용지에 적히는 후보자이름의 순서는 소속정당과 밀접한 관련이 있다. 즉, 후보자들의 이름은 집권당이 맨 처음, 그 다음으로 국회의원의 수를 감안하여 가장 큰 정당이 다음으로 오는 식으로 공식적으로 지명된다. 결과적으로 무소속 후보자들은 상대적으로 지방선거에서 불리하다.

4. 정치 공무원의 높은 부패 개입 가능성

지방선거의 후보자들은 정당의 공천을 받기 위해서, 그리고 선거에서 캠페인활동을 하는 과정에서 상당한 자금이 필요하다. 공식적으로 캠페인에 허용되는 자금은 유권자수와 지방선거의 종류에 기초하여 결정된다.

특별히 추측하건데 지방선거의 공천과정은

특정지역의 특정정당에 공천되기 위해 상당한양의 자금이 필요할 것이다. 10억 정도의 금액이 지명자와 지명후보자 사이에 오고갈 것이다.

공천과정에서의 이런 관행은 지방정치인들 특히 지방 정책결정자들에게 있어 부정부패에 참여하게 만든다. 2006년에서 2010년 사이에 3분의 1의 지방정책결정자들이 범죄사건(예를 들어, 뇌물수수, 정치권력의 오용과 남용, 선거법 위반 등)에 개입 된 것으로 보고된다.

5. 낮은 투표율

1991년 지방자치의 재수립이후, 지역의회 의원과 지역 정책결정자를 선출하는 다섯 번의 총선거가 동시에 있었다. 지방 정치인을 선출을 위한 첫 번째 총선거의 투표율은 68.4%로 상대적으로 높았다. 연속적인 지방 총선거 투표율은 1998년에 52.7%, 2002년에 48.9%, 2006년에 51.6%로 점차 감소되었다. 다행히도, 2010년 지방 총선거의 투표율은 조금 높아진 54.5%로 기록되었다.

그럼에도 불구하고, OECD의 다른 국가들과 비교해보면(Lee, 2010), 한국 지방선거의 투표율은 높지 않다는 것을 알 수 있다.

Ⅳ 결 론

1. 지방자치와 지방정당

대부분의 지방정당은 지방정치 권력을 모색하고 공공자원의 분배에 특히 관심을 가져왔다. 이러한 문맥에서, 지방정당은 지방자치에 있어서 주요한 정치적 행위자 중 하나라 할 수 있다.

만약 지방정당이 지방의 요구와 필요를 수렴하고, 서로 다른 관심사와 선호를 조정하고, 정부 요원을 임용하고, 민주적인 방법으로 사회 안정성을 유지 및 촉진하는데 있어서 잘 운영된다면, 지방자치의 향상에 있어 상당한 공헌을 할 것이다. 정당의 정책결정의 과정은 서로 다른 관심사와 의견들을 통합시킬 수 있다. 정당은 자유민주주의적 방법으로 정당지지자들을 대변하기 때문이다. 즉, 정당은 이런 방법으로 정당의 지지자 및 유권자들과 좋은 파트너관계를 만들어 간다.

반면, 정당이 잘 운영되지 않을 경우에는 정당의 기능은 지지자들과 투표자들이 바라는 바와 동떨어지게 되며, 지방자치의 발전과 향상에 전혀 도움 줄 수 없다. 또한, 그 지역 주민들은 지역정치와 지방자치에 대해 무관심하게 된다.

이러한 상황에서, 지역주민의 직접참여는 지방자치와 정책에 관심을 이끄는 좋은 방법이라 하겠다. 당파를 가리지 않는 초당정치는 지역주민들이 쉽게 납득하고 수긍할 수 있게 한다.

지방정치에 대한 평가는 1991년 이래로 긍정적이지 못했다. 지방정당정치의 부정적인 면은 지방자치의 발전을 손상시키는 한 요인으로서 강조 되어왔다.

지방정당정치의 부정적 평가는 정치지역주의와 많은 관련이 있다. 지방자치를 향상시키기 위한 도구로서 지방정당정치 발전을 도모하기 위해서는 정치지역주의를 다스리는 일이 가장 시급할 것이다. 선거구역과 투표제도 등을 포함한 지방선거시스템의 수정이 요구되는 바이다.

2. 지방정당과 지방선거

위에 언급했듯이, 지역 정당에 속한 정치인들은 지역선거에서 후보자로 지명됨으로써 정부에 임용될 수 있다. 당파선거가 계속되는 한, 공천과정은 반드시 민주적이고 대표성을 띄어야 할 것이다.

그러나, 위에서 분석했듯이 한국의 지방정당의 공천과정은 산발적인 정치정당의 본성, 특정 지역을 본거지로 한 정당, 그리고 비합리적인 공천과정(공천마케팅, 공천과 관계된 개인적 유대관계, 피상적인 경쟁 등) 많은 문제를 포함하고 있다. 즉, 지역선거의 공천과정은 민주적이거나 대표성을 띄지 못해왔던 것이 사실이다.

지방선거의 공천과정이 계속 비민주적인 한, 당파를 가리지 않는 초당선거는 지방자치의 활성화에 있어 긍정적인 영향을 끼칠 것이다.

〈참고문헌〉

Bulpitt, J. (1967). *Party Politics in English Local Government.* London: Longmans.

Copus, C. (2004). *Party Politics and Local Government.* Manchester: Manchester University Press.

Crotty, W., ed., (1986). *Political Parties and Local Areas.* Knoxville: The University of Tennesse Press.

Green, D. (1981). *Power and Party in an English City.* London: George Allen & Unwin.

Hwang, A. (2010). Local Partisan Election and Central Politics. A Paper presented at the Conference supported by the Presidential Advisory Committee for Social Cohesion.

International City Management Association. (2002). *The Municipal Year Book.* Washington, D.C.: International City Management Association

Kawamura, K. (2006). Local Elections and Residents' Consciousness in Modern Japan. Tokyo: Keio University Press.

Kersting, N. and A. Vetter, eds., (2003). *Reforming Local Government in Europe: Closing Gap between Democracy and Efficiency.* Leske: Opladen.

Kim, S. (2010). An Analysis of Non-transferable Ballot in the local elections at the lower-tier local councils. *Korean Journal of Local Autonomy Studies,* 22(3): 27-55.

Kim, J. (2009). *A Study of Perceptions on Problems of Partisan Elections at the lower-tier local governments.* Ph. D. Dissertation at Dong-eui University.

Lansley, S. and C. Wolmar. (1989). *Councils in Conflict: The Rise and Fall of the Municipal Left.* London: Macmillan.

Lee, J. (2010). An Evaluation of the Local Election on 2 June 2010 and Suggestions for the Next Election. A Paper presented at the Conference supported by the Presidential Advisory Committee for Social Cohesion.

Shin, K. (2010). Local Elections and Roles of Party. A Paper presented at the Conference supported by the Presidential Advisory Committee for Social Cohesion.

Song, K. (2010). Result of Local Election of June 2, 2010 and Party Nomination. A Paper presented at the Conference supported by the Presidential Advisory Committee for Social Cohesion.

Young, K. (1975). *Local Politics and the Rise of Party: The London Municipal Society and the Conservative Intervention in the Local Elections 1894-1963.* Leicester: Leicester University Press.

민주주의의 필요불가결한 요소와 효과적인 견제와 균형체계로서의 지방자치정부

빌프리드 크루제
뒤셀도르프시 경제발전 담당 부시장 겸 국제기구 팀장

I 독일 지방자치의 역사와 법적 기초

독일의 지방 자치 역사는 200년의 역사적 전통을 가지고 있다. 기본적인 아이디어는 1806년에 형성되었는데, 이 아이디어는 다음과 같은 것에 기초하고 있다. 즉 관리 가능한 지역 사회는 지방에서 멀리 떨어져있는 거대한 공공 기구 또는 정부보다 사람들의 문제와 생활조건을 다룰 수 있고 발전시킬 수 있다는 것이다.

1933년부터 1945년까지의 공포와 2차 세계대전의 나찌 통치아래서 독일역사에서 지방정부는 독재를 참을 수 없다는 것을 보여주었다. 왜냐하면 자기 확신적이고 자기 창조적인 사람들은 효과적으로 중앙 정치 선동과 선전을 반대할 수 있다.

1945년부터 분단된 독일에서, 구동독에서는 도시지역의 독립적인 지방 자치정부는 불가능하다는 것이 명백하다. 왜냐하면 1989년까지 공산당은 비인간적이고 국가에 의해서 조직된 체계였다.

특히 강하고 시민 중심적인 지방 자치 정부를 포함하는 자유의 강한 힘은 1990년에 독일의 통일을 이끌었고 새로운 독일정부를 탄생하게 했다.

독일연방공화국 하에서는 지방정부를 가지고 있었고 기본법에 명시되어 있었다. 기본법 제 28조는 지역사회의 모든 사무를 포함하고 있다. 이것은 넓은 개념으로서 자기 조직에 대한 권리를 보장하며 자신의 세금을 걷을 수 있는 것이며 무엇보다 도시의 협의회를 위해서 선거할 수 있는 권리를 가지고 있다.

이 헌법적 보장을 갖춘 지방자치정부는 민주적이고 연방적으로 조직된 공동체이다. 이 공동체는 공공의 책임성을 확보해주고 특별한 지방 과정과 프로젝트에 참여하는 것을 가능케 한다. 이것은 시협의회에서 공공의 생활에서 첫번째 정치적 경험을 하는 정치가를 위한 훈련장이며, 주, 연방, 유럽 차원의 협의회에 도달할 때까지 그들의 정당 안에서 끊임없이 발전하는 것이다.

II 현재 독일 주 구조에서의 지방 자치

독일 연방 공화국은 16주로 이루어져 있다. 주들은 상원을 통해서 연방에서 대표된다. 이 상원은 법체계와 연방의 정치 생활에서

상당한 정도로 참여한다. 독일은 위로부터 하향식이 아니라 상향식의 구조이다.

1990년 독일 통일 후에 주는 11개에서 16개로 증가했다. 왜냐하면 구동독은 분해되고 연방공화국에 통합되었기 때문이다.

구동독에서는 제대로 작동하는 지방정부가 없었기 때문에 베를린 장벽이 붕괴하고 독일이 통일된 후에 서독의 시들과 자치단체들은 잘 작동하고 잘 갖추어진 지방자치정부를 세우기 위하여 지난 20년 동안 여러 가지 형태로 "민주적인 개발 원조"를 제공하였다.

III 독일의 지방 자치의 현재 상황

도시 및 지방자치단체들은 "자유로운 공여자들" 즉, 교회 또는 다른 복지기관들과 협력하여 사회적 서비스를 제공한다. 사람들이 어려움에 닥치게 되면 인간의 존엄성을 지켜준다. 실업자들을 노동시장에 다시 돌아가도록 노동청과 협력한다.

특히, 증가하는 사회복지 혜택은 왜 많은 시들이 재정에서 손해를 보고 있는가를 설명해주는 좋은 예가 된다.

독일에서의 지방자치는 외부로부터 관료주의라는 벽에 부딪힐 때도 있다. 오늘날에는 많은 시들이 그들의 예산에 있어서 안전보장이라는 개념을 도입하고 있다. 그럼에도 불구하고 많은 시들이 적자를 면치 못하고 있다. 이렇게 된 데는 금융 위기도 한 원인이 된다. 독일의 도시와 지자체의 재정 상황은 매우 중요하다.

독일의 많은 도시들에서 자치정부는 매우 중요하다. 그러나 실제로는 과소평가되고 예산이 많이 삭감된 상태이다.

뒤셀도르프 시의 경우는 다른 대도시와 다른 경우이다.

과거 10년동안 자유민주당(FDP)과 기독교민주연합(CDU) 두 정당의 현명한 지방정책은 우리의 공공서비스의 풍성한 지분참여(capital share)를 제거하도록 허락하였다.(이 부분은 야당과 극렬히 대치하는 상황이다.) 경제발전과 기본적인 지방조건에 많이 투자해서 뒤셀도르프시는 사업세금에 관해서는 독일에서 가장 강력한 도시 중의 하나이다.

우리 도시의 이 같은 긍정적인 경제발전과 함께 우리의 모든 채무를 갚을 수 있었다. 2007년 9월 21일 이래로 뒤셀도르프시는 채무가 없는 도시이다. 이는 독일에서 절대적으로 독특한 위치이다. 이것은 상당히 강렬한 인상을 주는 것이다. 세계 각 국에서 뒤셀도르프시를 바라보는 입장은 독특한 것이며 기업가들에게 좋은 인상을 준다.

이제 자금이 인프라에 투자되는데, 우리의 자녀들을 위하여, 우리 아이들의 주간보호소에, 학교에, 스포츠 시설에, 우리의 거리에, 레져와 문화시설에 자금이 투자된다.

우리는 2010년 5월 1일부터 10월 30일에 중국의 상하이에서 열린 세계박람회에서 400㎡의 전시관을 설치했다. 뒤셀도르프는 지속가능한 도시 계획과 라인강의 지역에 놓인 성공적인 비즈니스 지역이다. 이 시기 200만명이 전시관을 방문했다.

뒤셀도르프시에는 4만개의 기업이 있는데, 이 중 5천개가 외국기업이다. 일본기업이 450개, 중국이 300개, 한국이 90개의 유럽본부를 설치하고 있다.

Ⅳ 시와 지방자치정부에서 민주적 과정

시협의회는 매 5년 마다 시민에 의해서 선출된다. 각 정당은 후보자들을 지명하는데, 독일의 지방선거는 연방정부차원에 있는 정당들의 "거대한 트랜드"에 의해서 항상 영향을 받는다.

여론이 특정 정당에 호의적이면 선거에서 좋은 성과를 얻을 수 있다.

행정부의 수반이면서 협의회의 의장인 시장은 4년이나 또는 8년마다 시민에 의해서 선출된다. 행정부의 수반으로서의 시장은 공무원들과 함께 협의회의 결정과정을 준비하고 실행한다. 협의회의 결정은 보통의 경우에는 삼분의 일의 다수결, 독일의 모든 시와 지방자치단체에서는 정치적 다수가 몇 개의 정당에서 나온다.

뒤셀도르프시에는 자유민주당(FDP)과 기독교민주연합(CDU)에 의해서 다수가 형성되며, 야당은 사회민주당(SPD)과 녹색당(Green)과 좌파(LINKE)로 구성되어 있다. 협의회는 1년에 10번 열린다.

노르트라인-베스트팔렌 주에는 1800만의인구가 살고 있는데 이 주는 독일에서 인구가 가장 많은 주이다. 지방자치단체의 크기에 상관없이 시법체계(municipal code)를 적용한다. 협의회의 크기는 20명에서 100명의 의원이 있는데 이것은 시민들의 숫자와 상관이 있다. 뒤셀토르프에는 94명의 councillors가 있고 600,000명의 주민이 있고 행정부에 약 10,000명의 종사자가 있다.

시장은 전반적인 행정을 주도하며 다른 모든 업무는 협의회나 위원회에 의해 이루어진다. 결정은 행정부에 의해서 준비되며, 결정된 것은 자신의 책임 하에 실행되어진다.

작은 정당들이 위원회에 민주적으로 참여하기 위해서는 시법체계는 소수당을 보호하기 위한 것을 포함하고 있다.

통치그룹에 속하지 않은 개별적인 파벌은 비밀투표를 요청하거나 또는 Council과 committe에서 행동할 수 있다. 협의회와 위원회의 집회는 일반적으로 공개적이고 특정한 문제에 대해서는 불공정할 수 있다.

Ⅴ 지역사회 민주네트워크에서 미디어의 역할

지방 정치는 언론과 방송, 인터넷을 통하여 공개된다.

뒤셀도르프에는 5개의 일간지가 발간되고 있으며 2개의 주간지가 행정과 의정에 대하여 알려주고 있다.

이들 매체들은 물론 독자나 시청자들의 관심을 반영하려고 하며 정치적인 것 외에 무분별하게 정치인들의 개인 사생활 등도 알려주고 있다.

언론과 미디어는 때때로 행정, 입법 및 사법부 권력과 함께 제4의 권력으로 불려지고 있다. 언론은 연방 차원, 주 차원, 지방자치 차원에서 정치과정에 직접적으로 영향을 미치고 있다.

도시 및 지방자치단체들은 시민 중심의 정치와 의사 결정에 특별한 관심을 가지고 있다. 민주적 정치체제는 근본적으로 협의회와 위

원회의 결정을 받아들이는 것에 의지하고 있으며, 다른 정치적 연관성에도 불구하고 시민에 의한 행정의 결정을 받아들이는 것에 의지한다.

투명한 결정을 하기 위해서 시민과 가까이 하고 열정적으로 참여하는 이러한 과정은 항상 쉽지 않다. 독일에서 그것은 점점 더 어려워지고 있는데 그 이유는 시민들이 그들의 정치적 대표자들에 대하여 신뢰를 잃어버리고 있으며, 또한 계획에 대하여 시위하고 저항하기 때문이다.

실제로 지금까지 몇 년 전에 계획된 약 4,000,000,000 €의 볼륨의 스튜트가르트의 도시철도 계획은 로컬 그룹들의 저항에 부딪히고 있다.

독일의 연방, 주 및 지방 정부의 모든 차원에서의 중요한 과제들은 우리의 자유와 민주주의에 대한 관심으로 극복되어야한다.

VI 주 수도인 뒤셀도르프의 예

뒤셀도르프에서는 지금까지 중요한 전략적 결정을 하는데 있어서 성공적이어서 스튜트가르트 시가 겪었던 어려움들을 극복할 수 있었다.

연방 주들의 자치규약은 시민들 자체가 특정한 사건에 대하여 결정하는 도구인 시민발의, 시민투표 등의 장치를 갖추고 있다. 시의 인구의 크기에 달려있는 주민투표는 일정한 수의 서명과 참여자를 요구한다. 그러면 어떤 특정한 이슈는 시협의회에 의해서 결정되는 것이 아니라 시민에 의해서 직접적으로 결정된다.

뒤셀도르프시의 경우, 우리의 전기, 가스와 물 유틸리티의 지분이 팔릴 시점에 처해졌던 경우가 있었다. 시협의회는 칠년 전에 7억 유러에 달하는 지분의 대부분을 매각하려 했는데 그 이유는 부채 감소 및 기타 목적을 위해서였다.

이것에 대하여 주민투표가 시도되었고 행해졌다. 그러나 지분판매의 장점이 시민들에게 설득되어졌고 주민투표는 부결되었고 지분 매각은 계속되었다.

VII 결 론

독일의 지방 자치는 중심적인 요소이며 자유롭고 민주적인 기본질서에 대한 보장이다.

견제와 균형의 형태로 지방자치는 정부와 사회에서 상호견제를 제공한다. 협의회에서 많은 사람들에게 자신의 지역적 정치행동을 허락하며 정치적 결정에 대한 근접성과 수용성을 제공한다.

지방자치정부와 여기에서 결과하는 창조력이 없다면 우리 국가의 발전은 그렇게 긍정적이지 않았을 것이다.

지방 자치는 민주국가에 필수이다. 그 중요성은 교육수준과 자기 자신의 생활 조건을 관리하는데 확신 있게 참여하는 욕망과 비례하여 증가한다.

지방차원의 정책결정에의 시민참여
: 워싱턴 장학프로그램의 경우

케이시 라그티그
자유기업원 연구원

I 배경 : 교육 실패의 역사

수도 워싱턴의 학교 체제는 "워싱턴 시의 청소년 교육을 위한 영구적 제도를 확립하고 부여하기 위한" 조항에 의거하여 1804년 12월 5일 시 의회에 의해 설립되었다. 미국 대통령 토마스 제퍼슨은 학교의 기부금으로 200불을 기증한 후에 대통령으로서뿐만 아니라 이사회 이사로서도 등재되었다.

1805년 9월 19일 이사회에 의해 채택된 보고서는 "그러한 학교에서 가난한 학생들이 읽기, 쓰기, 문법, 및 수학적 체계 등을 배움으로써 그들이 갖고자 하는 직업을 위한 자격요건을 갖출 수 있다"고 설명하고 있다.

워싱턴 시에 공공교육이 설립된 2세기가 지난 지금 과연 워싱턴 시의 거주자들을 교육하려는 임무가 성공적이었을까? 불행하게도, 아니다. "워싱턴의 학교 시스템에 위기가 도래했다. 여기에는 6만명 이상 어린이의 교육도 포함되어 있다."고 이미 1920년 5월 팻 해리슨 상원의원은 워싱턴의 공공 교육 시스템에 대한 조사보고서에서 말한 바 있다.

해리슨 의원의 의견은 76년 후에 배포된 보고서에서 재현되었다. 1995년 빌 클린턴 대통령은 재정 문제로부터 수도를 구하기 위해 대통령이 임명하는 조정위원회 창설 법안에 서명한 바 있다. 그로부터 1년 후에, 조정위원회는 보고서에서 아동들이 제대로 된 교육에서 벗어나 있어, 2000년 6월까지 워싱턴 교육위원회의 권한을 제거할 것을 결론지었다.

II 배경 : 지역 vs 국가 통제

미합중국은 각 시민들이 양원에 의원을 선출하고, 선거인단을 통해 간선으로 대통령을 선출하는 공화국이다. 워싱턴 D.C.는 거주민들이 의회대표성을 결여하는 특이한 경우이다. 워싱턴은 하원에 투표권이 없는 대표단만 가지고 있다. 더불어 투표권이 결여된 "그림자" 상원의원만 가지고 있다. 워싱턴은 미 의회의 통제하에 있는 연방의 영토일뿐이다.

워싱턴의 주민들은 종종 의회의 권한에 불평해왔다. 1973년의 워싱턴 자치조례는 의회가 권한을 유지함에도 불구하고, 매일의 사건을 지방정부가 조정할 것을 허용하였다.

본 논문의 저자는 아래에서 논의될, 2002년부터 시작된 교육 개혁 노력에 적극적 역할을 수행해 왔다. 논의될 주제는 "D.C.의 지

역적" 통제가 어디서 시작될 것인가? 하는 것이다. 지방정부의 공무원들은 시민들에 의해 선출되나, 미 의회가 D.C의 사실상의 지배자라는 것이다. 본 저자가 하려는 말은 자신들의 아이들이 교육을 받으려 할 때 각 부모들의 통제권을 지역의 공무원들이 제어한다는 것이다. 자신들의 아이들에게 교육의 자유를 제공함으로써 워싱턴의 주민들이 과연 "훌륭한" 교육적 자유를 누리고 있는가? 우리는 각 개인들이 지역 공공 교육시스템에 인질을 묶어 놓아서는 안되며, 전통적 교육 시스템의 굴레로부터 아이들에게 선택권을 주어야 한다는 결론을 내렸다.

실패한 교육시스템으로 고통받는 이들은 D.C. 내에서 가장 빈곤한 지역의 사람들이다. 그 지역의 성인들은 대학교육도 못 받았다. 영향력 있는 이들이 대학에 간다는 사실은 그다지 놀라운 것도 아니다. 자신들의 아이들을 질 낮은 학교에 보내는 저소득층의 사람들을 돕기 바라는 우리들에게 있어 지역적 통제는 장애로 보일 뿐이다.

지역적 통제가 필요한 용역과 재화를 전달하는데에 실패한다면 어떤 일이 벌어질까? 시민들은 기꺼이 지역의 통제를 추구하거나 아니면 다른 선택을 하게 될 것인가?

위에서 언급한대로 D.C.에서는 교육적 실패의 역사가 있었다. 개혁에 대한 노력은 지방과 연방 단위에서의 반대에 의해 좌절되었다.

- 1981년 워싱턴의 주민들은 개선된 교육을 위한 워싱턴 시의 위원회에 대한 투표에서 9대1로 반대표를 던졌다. 지방정치인들은 재산세가 증가할 것이라고 위협했으며, 노동조합들은 관련조항 및 교육자, 워싱턴 시를 상대로 투쟁하는데에 20만달러 이상을 쓸 것임을 공표하였다.
- 1995년 공화당 의원들은 워싱턴 시에 대한 지불보증을 제안하였으나, 지역 공무원들은 강력히 반대하였다.
- 1998년 의회는 워싱턴 시 학생기회장학법령을 통과시켰으나, 클린턴 대통령에 의해 거부권이 행사되었다.
- 2001년, 맥캐인 상원의원은 "불이익을 받는 어린이를 위한 교육 선택"이라 불리우는 제안을 통해 지불보증을 위해 2500만 달러의 기금을 조성할 것을 공표하였으나 지역 공무원과 로비 단체의 강력한 반발을 겪은 후에 이를 철회해야 했다.

워싱턴 시는 과연 "모든 어린이들을 위해 높은 수준의 교육적 수혜"를 확립할 수 있었을까? 그것이 목적이었는지는 몰라도 현실화되지는 않았다.

그와 같은 교육 개혁을 위한 실패 과정을 겪은 후에 2002년도부터 시작된 로비단체들의 연계는 또다른 교육 개혁의 요청을 의회에 하기 시작하였다.

■ 학교선택 노력에 대한 저자의 기여

저자는 워싱턴 시의 교육자, 시민운동가, 학부모들이 교육에 대한 자신들의 이해를 증진하려는 업적을 인정하려 한다. 다음의 글은 저자가 기회균등 장학 프로그램의 창설을 이끌었던 연대의 리더였음을 말하려는게 아니다. 그보다는 저자의 시각으로 분석을 하려는 것이다.

저자는 다음과 같은 질문을 시작하였다.

1) 워싱턴 시의 공공교육 시스템은 아이들을

가르치는 데에 실패하였는가?

2) 얼마나 오래 시스템은 실패하였는가? 그렇지 않다면 왜 실패의 개념이 존재하는가?

3) 시스템이 붕괴되었다면, 얼마나 오래 교육자와 정치인들이 그것을 알아왔는가?

4) 무엇이 다르게 행해져야 하는가?

워싱턴 시에서 교육의 역사를 통한 실패의 패턴이 있어 왔음을 발견하는 것은 어렵지 않았다. 교육자들과 정치인들이 꽤 오랜 시간 그 사실을 알았다는 것은 명확했다.

저자는 의회 직원들과 정치인들, 교육자들, 학부모와 학생, 운동가, 지식인들을 수많은 지역사회의 회의 속에서 만나왔으며, 워싱턴 시의 교육과 교육 개혁의 역사에 대해 얘기해 왔다. 저자는 그 속에서 몇몇 의원들이 또다른 법령을 제안하는데에 관심을 가지고 있음을 느꼈다. 2002년 4월에 제프 플레이크 하원의원은 그러한 법령을 제안하였다. 몇 달 후에 연장자인 딕 아메이 하원의원이 발의하였다.

결국 "3주체 전략"이 제안되었다. 종종 특별한 것을 하기 위한 연대보다는 "무언가를 하기" 위한 연대가 더 쉬울 때가 있다. 교육적 실패의 역사를 바라보면서 느끼는 것은 왜 무능한 교육자들에게 더 많은 돈을 쓰는 "보상"이 이루어져야 하는가이다.

III 주체 전략 ("모든 학교들, 한 도시")

2003년 5월에 저자는 학교의 선택에 대해 논쟁하며 의회 앞에서 워싱턴 시의 교육적 실패에 대해 실험을 하였다. 저자는 교육 대안을 위한 흑인 연합, 학교선택을 위한 워싱턴 학부모, 아이들을 위한 투쟁과 같은 단체들과 더욱 긴밀한 작업을 하였다.

위의 세 개의 단체 등은 3주체 전략을 추진하기로 하였다. 학교선택 프로그램을 위해 의회가 돈을 적립할 것을 제안하기 보다는, 본 전략은 각 교육 주체(공공부문, 개인, 법률)들로 하여금 법안을 통해 기금을 받는 것을 의미한다.

많은 기술적 지체와 반대자들에 의한 방해 끝에 법령은 결국 2004년 1월에 통과되었다. 그것은 전례가 없는 2600만 달러의 돈을 공공학교에 가져다 주었고, 저소득계층의 아동들을 돕기 위한 사립학교 장학 프로그램을 설립하는데에 1400만 달러를 부여토록 하였다.

■ 교 훈

1) 연합을 구축하라

- 위원회 연대 : 케이토 연구소나 헤리티지 재단과 같은 선도적 씽크 탱크들이 포함되었으며, 또한 시장실, 시의회, 학교 이사회 이사장도 포함되었었다. 강한 연대는 비판적인 반대자를 방지한다.
- 주요 유력자들 : 수표를 끊어줄 수 있는 정재계의 인사들이 포함되었다. 주요 커뮤니티의 멤버들에게 지지 아니면 침묵을 요구하라.
- 막후작업 : 연대의 몇몇 멤버들은 대중 앞에 나서면 안된다. 모든 대화 내용이 중계되지 않도록 스포트라이트로부터 벗어날 수 있는 몇몇 사람들이 필요하다.
- 수혜자들에게 손을 뻗쳐라 : 우리의 경우에, 우리는 학부모들을 포함시켜야 했다. 우리

는 그들을 만났으며, 그들의 관심사를 들었고, 의사결정 과정에 그들을 포함시켰다.

2) 적은 가까이, 그리고 당신의 친구는 더욱 가까이

- 이해관계 상충 : 우리는 모든 당사자들이 같은 목적을 가지고 있지 않다는 것을 깨달았다. 공공학교를 반대하는 이들이 있었으며, 그들은 공공학교에게 해가 되는 어떤 일이라도 할 사람들이었다. 연대에 포함된 어떤 이들은 사립학교에 반대하였고, 공공학교가 특별기금을 받는 것을 지지하였다. 그래서 우리는 서로 만나 그들의 관심사를 경청하려 하였다.

  만약 그들이 자유시장원칙에 관심이 있었다면, 우리는 얼마나 이것이 자유시장에 유용한지를 강조하였다. 돈이 필요한 사람들에겐 돈에 대해 환기시켜 주었다.
- 반대자들로부터의 침묵 : 우리는 가능한 한 많은 사람들과 대화하는 전략을 취하였다. 어떤 경우에는, 지지를 얻지 못하는 반대자들로부터 침묵을 얻는게 더 큰 승리였다. 우리의 진솔함과 개방성을 보고서야 그들은 지지까지는 아니더라도, 우리에게 존경을 표하였다.
- 지원을 요청하라 : 어떤 이들은 정치인 또는 요구되어졌던 이유를 지지할 것이다. 그렇기에 우리는 우리가 만난 모든 이들에게 도달하기 위해 노력하였다.
- 모든 이들은 역할을 가지고 있다 : 돈이 많건 적건, 모든 이들을 포괄하여 그들의 힘을 발휘하게끔 하라.
- 개입하게 하라 : 많은 이들을 회의에 참여시켜 설득하라.
- 반대자들의 주변에서 일하라 : 많은 반대자들에게 알리되, 많은 시간을 허비하진 마라.

3) 승리뿐만 아니라 패배에도 대비하라

- 긴 투쟁 : 워싱턴의 교육 개혁은 1981년에 시작되었으나 학교 선택은 2004년까지 통과되지 않았다. 가족들에겐 긴 시간일 수 있다.
- 처음엔 희열, 다음엔 세탁물 : 법령이 통과되었을 때, 우리중의 많은 사람들은 이전 노력이 실패하였던 것을 생각하여 몹시 놀랐었다. 그러나 이해상충의 문제가 수면 위로 떠올랐고, 성공만이 능사가 아니라는 것을 깨달았다.

4) 하찮은 이들을 무시하라

- 반대자들로부터의 가장 강력한 논쟁을 받아들여라 : 저자가 학교 선택에 반대하는 이들의 논쟁을 분석해 본 결과, 가장 공통적인 것은 “공공학교로부터 자금을 고갈시킬 것”이라는 점이다. 그래서 저자는 연대에게 직접적으로 논쟁을 받아들일 것을 권고하였다.
- 이의를 분석하라 : 우리는 지역 통제의 논점을 무시할 수 없다는 것을 깨달았다. 그래서 우리는 자신들의 아이들이 어떻게 교육될 수 있는지를 결정하는 것을 명확히 하였다.
- 반대자의 전술을 이용하라 : 우리의 반대자들은 부모들의 지원을 활용하였다. 우리도 그렇게 하였다.

5) 동기가 동기를 부여한다

- 신전략, 연합체를 변화시키기 : 새로운 전략을 수립함으로써 우리는 새로운 지지자들을 갖을 수 있었다.
- 지지자들을 동요시키기 : 어떤 이들은 노력이 현실화될 때 합류할 것이다.

6) 정치적 행위의 한계

- 정치보다 더 나은 자유시장 : 가장 좋은 "지역적" 행위는 고객과 생산자, 혹은 용역 제공자 사이에 있다. 정치인들이 정책결정을 하기 보다 가족들이 전망있는 학교에 직접적으로 더 많은 돈을 운용케 하는 것이 훌륭한 결과를 낳게 할 수 있다.

Ⅳ 결 어

오바마 대통령은 2009년 자신의 교육부 장관인 안 던칸이 바우처 프로그램이 재신임되지 못했음을 공표케 함으로써 그 프로그램을 본질적으로 사장시켰다. 그 프로그램을 창출해낸 교육자, 운동가 등은 충격을 받았다. 오바마 대통령의 행위에도 불구하고, 교육자들은 각 주체들 사이에 새로운 공동작업이 있다고 말한다. 서로 반대하는 것보단 같이 일하는 것이 워싱턴 시에서의 교육 선택의 범위를 어떻게 개선시키는가를 생각케 한다.

「지방의회의원 행동강령」의 평가와 대안

전 기 성
한양대 지방자치연구소 부설 조례클리닉 센터장

Ⅰ 들어가며

2011년 2월 3일은 「지방의회의원 행동강령」(이하 '의원강령'이라 함)이 시행되는 날이다. 지방의회의원들이 직무수행에 관련되거나 개인적인 행위로 인해 일어날 수 있는 부정행위 또는 비윤리적 행위의 표본을 백화점에 진열해 놓은 것과 같은 '의원강령' 규정이다. 이 규정은 국민권익위원회가 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제8조를 근거로 2010년11월 2일 지방의회의원이 준수해야 할 행동기준으로 '대통령령'으로 제정한 것이다. 종전에는 「공무원행동강령」을 적용했으나 선출직 의원인 지방의원에게 같은 규정을 적용하는데 한계가 있고 신분적 특수성을 감안한 별도강령을 마련한 것이라고 한다. 설명대로라면 지방의원은 선출직 신분으로 임명직 공무원에 비해 특별히 배려한 입법이라는 설명이다.

지방의회는 지방자치법 제38조(지방의회의 의무 등)를 근거로 '윤리강령 및 윤리실천규범 조례'를 제정해 시행중에 있다. 강도의 차이는 있으나 '의원강령'의 취지를 살리고 있어 큰 틀에서는 차이가 없다. 경기도의회의 경우 2006년6월 30일 제정된 「경기도의회 윤리강령 및 윤리실천규범에 관한 조례」는 21개조 중 16개 조항에 의원들이 지켜야 할 내용을 규정하고 있다. 다른 지방의회도 대부분 비슷하다. 이와 같은 규정이 있음에도 국민권익위원회가 또 다시 '의원강령'을 새로 제정한 것은 지방의회가 조례를 제정해 놓고 실천은 하지 않음으로써 '장롱 속 조례'로 방치한 것이 직접적인 원인으로 본다.

그 밖에 국민권익위원회가 조사한 자료에 의하면 국민의 상당수인 64% 정도가 '의원강령'의 제정을 찬성한다는 통계가 있고, 10월 26일 국제투명성기구(TI)가 발표한 2010년도 국가별 부패인식지수에서 우리나라는 5.4점으로 178개국 중 39위로 나타났다는 결과도 '의원강령' 제정에 영향을 주지 않았나 생각된다. 이 외에도 6.2 지방선거후 지방의회개혁을 공약으로 제시하고 당선된 의원들이 의회가 출범하자 의장단과 위원장 선거를 둘러싸고 힘겨루기를 하는 불미한 모습을 보여준데 이어 일부 의회에서 조례 제·개정과 새해 예산심의과정에서 극심한 마찰을 보이는가 하면 재의요구와 대법원 소송으로 이어지고 있는 것도 그 배경의 하나가 되었다고 본다.

II '의원 강령'의 입법상의 문제점과 효과

'의원 강령'의 내용은 전문 24개조 부칙 중 제4조부터 제18조까지 무려 15개조에 부정행위 유형을 상세히 열거하고 있다. 의원이 의정활동 또는 사적인 활동을 하는 중에 금지내용에 해당하는 경우 의장에게 미리 신고하고 안건심의를 회피하는 사항 2개, 금지행위의 유형 14개, 사전신고의 경우 3개 등 모두 19개 항목을 열거하고 있다. 19개 항목을 다시 구체화한 내용을 보면 마치 '지방의회의원은 이러한 부정행위를 할 수 있으니 주민은 항상 감시하고 발견되면 즉시 의장과 국권익위원회에 신고하라'는 공지의 느낌이 든다. 요즈음 친척이라도 4촌은 어디서 어떻게 사는지 잘 모르는 데 4촌과 관계되는 사항을 안건으로 심의할 경우 관련된 의원은 의장에게 신고하고 심의를 기피해야 한다. '의원 상호간 또는 소속 사무처 여직원에게 성적 굴욕감이나 혐오감을 느끼게 하는 행위를 금지한다.'는 규정은 지방의회의원의 위상은 더 없이 처량하게 한다. 이해를 돕기 위해 부정행위를 열거한 규정을 보면 다음과 같다.

제2장 공정한 직무수행

제4조(이해관계 직무의 회피) 의원은 의안심사, 예산 심의, 행정사무 감사 및 조사 등(이하 "안건심의 등"이라 한다)이 본인, 배우자, 본인과 배우자의 직계 존속·비속 및 4촌 이내의 친족과 직접적인 이해관계가 있는 경우 또는 안건심의 등 관련 활동을 공정하게 할 수 없는 현저한 사유가 있다고 판단되는 경우에는 의장과 해당 상임위원회 위원장에게 사전에 그 사실을 소명(疏明)하고 스스로 안건심의 등 관련 활동을 회피할 수 있다.

제5조(예산의 목적 외 사용 금지) 의원은 여비, 업무추진비 등 공무 활동을 위한 예산을 목적 외의 용도로 사용하여 소속 지방의회에 재산상 손해를 입혀서는 아니 된다.

제6조(인사 청탁 등의 금지) 의원은 직위를 이용하여 직무관련자의 임용·승진·전보 등 인사에 부당하게 개입해서는 아니 된다.

제7조(직무와 관련된 위원회 활동의 제한) 의원은 법률 또는 조례에서 겸직이 금지되지 아니한 지방자치단체 및 「공직자윤리법」 제3조의 2에 따른 공직유관단체의 각종 위원회·심의회·협의회 등(이하 "위원회등"이라 한다)의 위원으로 활동하는 경우에도 해당 위원회 등에서 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 사항을 심의·의결할 때에는 그 심의·의결을 회피하여야 한다.

1. 의원이 소속된 소관 상임위원회 또는 특별위원회의 직무와 직접 관련된 사항
2. 본인, 배우자, 본인과 배우자의 직계존속·비속 및 4촌 이내의 친족과 직접적인 이해관계가 있는 사항

제3장 부당이익의 수수 금지 등

제8조(이권 개입 등의 금지) ① 의원은 그 직위를 직접 이용하여 부당한 이익을 얻거나 타인이 부당한 이익을 얻도록 해서

는 아니 된다.

② 의원은 사적 이익을 위하여 소속 지방의회의 명칭이나 직위를 공표·게시하는 등의 방법으로 이용하거나 타인에게 이용하게 해서는 아니 된다.

제9조(직무 관련 정보를 이용한 거래 등의 제한) ① 의원은 직무수행 중 알게 된 정보를 이용하여 유가증권·부동산 등과 관련된 재산상 거래 또는 투자를 하거나 타인에게 그러한 정보를 제공하여 재산상 거래 또는 투자를 돕는 행위를 하여서는 아니 된다.

② 의장은 제1항과 관련한 소관 상임위원회별 세부 기준을 따로 정할 수 있다.

제10조(공용물의 사적 사용·수익의 금지 등) 제10조(공용물의 사적 사용·수익의 금지 등) 의원은 각종 공용물과 예산의 사용에 따라 부수적으로 발생한 항공마일리지, 적립포인트 등 부가서비스를 정당한 사유 없이 사적인 용도로 사용·수익해서는 아니 된다.

제11조(금품 등을 받는 행위의 제한) ① 의원은 직무관련자로부터 금전, 부동산, 선물 또는 향응(이하 “금품 등”이라 한다)을 받아서는 아니 된다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 채무의 이행 등 정당한 권원(權原)에 의하여 제공되는 금품 등

2. 직무수행상 부득이한 경우에 통상적인 관례의 범위에서 제공되는 음식물 또는 편의. 다만, 온천장, 관광지 또는 유흥시설을 갖춘 장소 등에서 제공하는 음식물 또는 편의는 제외한다.

3. 직무와 관련된 공식적인 행사에서 주최자가 참석자에게 일률적으로 제공하는 교통·숙박 또는 음식물

4. 불특정 다수인에게 배포하기 위한 통상적인 관례의 범위에서 제공되는 기념품 또는 홍보용 물품

5. 이벤트 등에서 추첨 등 무작위 선정 방법으로 참가자에게 주는 금품 등

6. 그 밖에 원활한 직무수행 등을 위하여 의장이 허용하는 범위에서 제공되는 금품 등

② 의원은 배우자나 직계 존속·비속이 제1항에 따라 수령이 금지되는 금품 등을 받지 아니하도록 하여야 한다.

제12조(의원 간 금품 등 수수 행위 금지) 의원은 지방의회 내의 선거 등 직무와 관련하여 의원 간에 금품 등을 제공하거나 제공받아서는 아니 된다.

제4장 건전한 지방의회풍토의 조성

제13조(국내외 활동 제한 등) ① 의원은 다른 기관·단체로부터 여비·활동비 등을 지원받아 직무와 관련된 국내외 활동을 하여서는 아니 된다. 다만, 사전에 그 활동의 사유·경과, 여비·활동비 등을 지원하는 기관·단체 및 지원 내용을 분명하게 밝혀 의장의 승인을 받은 경우에는 그러하지 아니하다.

② 의원은 제1항 단서에 따라 승인을 받아 국내외 활동을 마친 경우에는 그 활동보고서를 의장에게 제출하여야 한다.

③ 의장은 제1항 단서에 따른 승인 내용 및 제2항에 따른 활동보고서를 공개하여야

한다. 다만, 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조에 따른 비공개대상에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

제14조(외부강의·회의 등의 신고) 의원은 대가를 받고 세미나, 공청회, 토론회, 발표회, 심포지엄, 교육과정, 회의 등에서 강의, 강연, 발표, 토론, 심사, 평가, 자문, 의결 등(이하 "외부강의·회의 등"이라 한다)을 할 때에는 미리 외부강의·회의 등의 요청자, 요청 사유, 장소, 일시 및 대가를 의장에게 서면으로 신고하여야 한다.

제15조(영리행위의 신고) 의원은 법령 또는 조례에서 제한하는 영리행위 외에도 직무와 관련된 영리행위를 하려는 경우에는 의장에게 서면으로 신고하여야 한다.

제16조(금전 거래 등 제한) ① 의원은 상호간에 또는 직무관련자와 금전 거래를 하거나 부동산을 무상으로 대여받아서는 아니 된다. 다만, 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」 제2조 제1호에 따른 금융기관으로부터 통상적인 조건으로 금전을 빌리는 경우는 제외한다.

② 제1항 본문에도 불구하고 부득이한 사정으로 의원 상호간에 또는 직무관련자와 금전 거래를 하거나 부동산을 무상으로 대여 받으려는 의원은 이를 사전에 의장에게 서면으로 신고하여야 한다.

제17조(경조사의 통지와 경조금품의 수수 제한 등) ① 의원은 직무관련자에게 경조사를 알려서는 아니 된다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 경조사를 알릴 수 있다.

1. 친족에게 알리는 경우
2. 해당 지방의회의 의원 및 소속 직원에게 알리는 경우
3. 신문, 방송 또는 제2호에 따른 직원에게만 열람이 허용되는 내부통신망 등을 통하여 알리는 경우
4. 의원 자신이 소속된 종교단체·친목단체 등의 회원에게 알리는 경우

② 의원은 경조사와 관련하여 의장이 의원들의 의견을 수렴하여 통상적인 관례의 범위에서 정하는 기준을 초과하는 금품 등을 받아서는 아니 된다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우는 그러하지 아니하다.

1. 친족으로부터 받는 경조사 관련 금품 등인 경우
2. 의원 자신이 소속된 종교단체·친목단체 등에서 그 단체 등의 정관·회칙 등에서 정하는 바에 따라 제공되는 경조사 관련 금품 등인 경우
3. 그 밖에 의장이 정하는 경조사 관련 금품 등인 경우

제18조(성희롱 금지) 의원은 직무를 수행하는 과정에서 의원 상호간 또는 소속 사무처 직원에게 성적(性的)인 말이나 행동 등으로 성적 굴욕감이나 혐오감을 느끼게 하는 행위를 하여서는 아니 된다.

여기서 관심을 갖게 하는 부분은 '의원강령'을 만든 주무부서인 국가권익위원회는 신고를 받기만 하고 어떤 조치를 취한다는 규정이 없다. '지방의회가 제정한 행동강령이 부당하거나 형평성에 어긋나는 경우 시정을

요구할 수 있다'(제23조 ③)로 정한 것이 전부다. 결국 위원장은 신고된 내용에 대한 후속조치는 의원이 소속한 지방의회 의장에게 넘기고는 어떻게 진행되는가 지켜보는 소극적인 내용으로 돼 있다. 이 정도의 내용이라면 지방의원의 행동강령을 특별히 규정할 이유로 설명되는지 의문이 간다. '의원강령' 제1조(목적)에 '행동기준을 특별히 규정하는 것을 목적으로 한다'는 목적에 충실하기 위한 규정으로 보이나 '의원강령'을 새롭게 제정한 입법목적과는 거리가 있다는 판단이다.

'의원강령'은 시행에서 우려되는 바는 지방의원은 임명직인 공무원과 달리 일상 생활권에서 항상 마주치는 주민에 의해 선출된 공직자라는 점이다. 주민들은 의원들의 일상생활을 유리알처럼 지켜보고 있는 잠재적인 정치적 경쟁자도 된다. 시민단체 역시 주민과 다르지 않은 위치에 있다. 따라서 '의원강령' 시행에 따라 주민과 시민단체는 경쟁적으로 신고할 우려가 있고 그 신고는 주민 중 선거권자의 20%의 서명만 받으면 주민소환을 발의할 수 있는 또 다른 효과로 이어질 수 있다. 주민소환까지는 가지 않더라도 신고내용을 근거로 자진사퇴를 요구할 수 있음은 지금까지 보아 온 사례로도 충분히 짐작할 수 있다. 지방의원을 대상으로 한 '의원강령'이 제정되는데 비해 같은 위치에서 '행동강령'을 제정할 국회는 「국회의원윤리실천규범」 제1조(윤리강령준수)에 '국회의원은 국회의원윤리강령을 성실히 준수하여야 한다.'로 규정하는데 그치고 있는 것과 비교된다. 지방의원의 경우 때로는 치명적일 수 있는 '의원강령'이 제정되는 데 빌미를 준 일부 지방의원들과 지방의회가 본연의 역할을 다하지 못한 점을 인정한다 하더라도 '의원강령'의 경우 재고의 여지가 있다고 보는 이유다.

Ⅲ 부패방지법, 지방의원 생활보장과 형평성문제 있다.

여기서 비교되는 사항은 '의원강령' 제정의 근거법인 부패방지법 제9조(공직자의 생활보장) 규정이다. 즉 이 법 제8조에 '의원강령'을 규정하면서 바로 다음 규정인 제9조에는 "국가 및 지방자치단체는 공직자가 공직에 헌신할 수 있도록 공직자의 생활보장을 위하여 노력하여야 하고 그 보수와 처우·향상에 필요한 조치를 취해야 한다."는 의무규정을 정한 시점은 2008년 2월 29일이다. 그리고 지방의원이 무보수 명예직에서 실수당제로 전환된 것은 그 다음해인 2009년 4월 1일이다. 그렇다면 국가인권위원회가 대통령령으로 '의원강령'을 제정하면서 부정행위 방지에 직접적인 영향을 주는 "생활보장을 위한 보수와 처우향상"에 대한 정책도 병행하여 추진하거나 제9조 규정을 폐지하거나 개정하는 것이 형평을 유지하는 것이라고 보나 그대로 유지되는 것은 보수를 받는 다른 공직자와의 형평성이 상실된다고 본다.

지방자치제도가 우리와 유사한 일본은 2008년 지방자치법을 개정해 지방의원을 다른 공직자와 분리해 독자적인 규정을 두고 생활보장을 위한 보수를 지급하는 것과 비교되고 있다.

일본 지방자치법(2008.9.18 시행)

제203조 보통지방자치단체는 의회의원에게 의원보수를 지급하여야 한다.

'의원보수'비용변상 및 기말수당의 액수 및 지급방법은 조례로 정한다.

Ⅳ '의원강령' 시행 전에 '지방의회 개혁선언' 발표하자

'의원강령' 제정에 대해 '전국 시·도 의회의장 협의회'는 내년 2월 경기도의회에 모여 '권한쟁의 소송'과 '헌법재판소에 소송을 제기'할 방안 등을 논의할 예정이라고 한다. 시·도의회운영위원장 협의회도 지방자치법에 정한 윤리강령과 실천규범 제정, 징계제도가 있음을 들어 이중 규제라며 행동강령의 철폐를 주장하고 있다. 또한 전국 시·군·자치구 의회의장협의회도 비슷한 내용의 반박 성명을 발표한 바 있다.

이러한 지방의회 측 주장과 반발이 있음에도 '의원강령'은 예정대로 시행될 것이 분명하다. 그렇다면 지방의회측은 그대로 있어야 할지 고민이다. 기다리고만 있을 것은 아니라는 생각이다. 우선 '의원강령' 제정의 원인 제공자임을 겸허히 인정하면서 다음의 내용이 포함된 가칭 '지방의회 개혁선언'을 1월초에 발표할 것을 제안한다. 그리고 '의원강령'의 폐지 또는 시행의 보류를 유도하는 것이다.

가. 현재 시행중인 '윤리강령 및 윤리실천 규범 조례'를 철저히 실천한다.

나. 민의의 전당인 의사당 내 폭력행사, 시위, 폭언은 금지한다.

다. 예산심의 등 법정기간이 정해진 사항을 철저히 준수한다.

라. 의원발의 조례의 공청회, 공람 등을 통해 여론수렴을 실시한다.

마. '강령' 위반의원의 제적 또는 면직제도를 시행한다(지방자치법 제88조)

바. '강령' 위반의원에게 일정시간 이상 주민봉사를 명령한다.

사. 의정활동 역량 강화를 위해 임기 중 10시간 이상의 직무교육을 이수한다.

아. 의정발전을 위한 실무 연구활동을 정례화 한다.

자. 기타 강력한 의정개혁방안을 포함한다.

Ⅴ 결 론

- '의원강령' 시행을 극복하여 자치발전 계기로

지금 지방의회는 위기에 봉착해 있다. 1998년 지방이양촉진법(약칭) 제정에 이어 지방분권촉집법(약칭)을 제정하고 지방분권정책을 추진하고 있으나 실제로 법의 내용은 시행가능성보다 선언적인 의미로 포장돼 있어 실효성이 거의 없다. 그 결과 지방분권은 지지부진하고 오히려 중앙집권적 조짐이 나타나고 있으며 그로 인한 피해는 지방의회가 가장 크게 입고 있다. 지난 4월27일 국회정치개혁특별위원회는 특별시와 광역시 산하 기초의회 폐지를 결정했다가 6.2 지방선거 후 2012년으로 슬며시 연기한다고 결정했다. 그런가 하면 지난 7월 어느 학회 학술토론회에서는 광역의회의원 선거를 폐지하고 대신 기초의회 의원을

파견해 광역의회를 구성하자고 제안하는 의견을 발표하는 상황이다.

이상 언급한 바에서 새해 2월 3일 '의원강령' 시행을 두고 보는 것보다 지방의회가 한발 앞서 강력한 개혁의지를 발표하고 실천하는 모습을 보여주는 것이 더 효과적이다. 그리고 국민권익위원회가 '의원강령'을 폐기하거나 시행을 유보 또는 연기하도록 분위기를 형성해야 한다. 이제 공은 지방의회로 넘어가 있다. 지방의회 스스로 개혁의지를 천명하고 실천할 것인가, 아니면 지방자치 주역의 위치에서 밀려날 것인가는 지방의회의 선택과 의지에 달려 있다. 지방의회는 지금의 위기를 슬기롭게 극복하고 시민의 지방의회로 돌아오는 희망찬 새해 선물을 기대해 본다.