
5.31 지방선거와 지방자치관련법 개정방향

이기우(인하대 교수)

- I. 서론
- II. 지방자치관련 개정의 기본방향
- III. 지방자치보장을 위한 헌법의 개정
- IV. 지방자치 관련 법률의 개정방안 예시
- V. 결론

I. 서론

30년간 중단되었던 지방자치를 부활한지 16년째를 맞이하고 있다. 지방자치단체장을 선출하여 지방의 살림을 맡긴지도 11년째를 맞이하고 있다. 지난 지방자치 15년에 대한 평가는 대체로 긍정적이다. 즉, 지방자치를 실시한 것이 주민의 복리증진에 기여했다고 하는 평가가 대세를 이루고 있다. 물론 그동안 지방자치단체장의 부패문제가 끊임없이 제기되고, 인사권의 남용 등 부분적인 문제가 없었던 것은 아니다.

지방자치는 중앙정치의 격변과 소용돌이 속에서도 주민의 생활을 쾌적하게 하고 주민의 복리를 증진시키는 생활정치를 조용하게 수행해왔다고 볼 수 있다. 특히 대통령이 탄핵되는 비상시국 하에서도 대중교통은 혼란이 없었으며 쓰레기 대란도 일어나지 않았다. 이는 지방정부가 중앙정치와는 상관없이 차분하게 업무를 수행한 덕분이라고 볼 수 있다. 1991년 지방자치를 부활할 당시에만 해도 지방자치가 정국의 불안과 국론의 분열을 가져오리라는 우려와 주장이 적지 않았다. 그러나 결과는 반대로 나타났다. 지방자치는 오히려 정국을 안정시키는 데 기여했다고 볼 수 있다.

지방자치를 실시한 이후 생활주변은 깨끗하고 쾌적해졌다. 특히 공중화장실을 지방으로부

터 개선해서 국가 전체의 화장실을 개선해 낸 것은 매우 시사하는 바가 크다. 하천이 정비되고, 버려진 자투리땅이 공원으로 변하고, 산책로가 늘어나고 있다. 공무원들은 친절해졌고 주민의 목소리에 귀를 기울이고 있다. 이러한 긍정적인 변화가 나타나는 것은 지방자치가 짧은 기간에도 불구하고 정착되었기 때문이라고 볼 수 있다.

그동안 지방자치에 대한 불신 때문에 지방정부의 발목을 잡아놓은 것이 적지 않았다. 지난 15년간의 경험을 통해 지방자치를 해도 사회혼란이 가중되지 않으며, 나라가 분열되는 것도 아니란 것을 확인했고, 우리도 잘 할 수 있다는 성공체험을 하고 있다고 볼 수 있다. 이제 지방자치를 묶어놓고 있는 각종의 규제와 제한을 풀어주어 지방정부간의 경쟁을 통한 발전의 장을 열어주는 것이 요구된다.

과거 산업사회의 틀에 맞추어 전국을 중앙정부의 지시에 따라 획일적으로 움직이도록만 들어놓은 정치조직은 개성과 다원성이 존중되는 네트워크중심의 지식정보사회에는 맞지 않는다. 새로운 시대는 아래가 변하여 국가를 바꾸어 내고 국민생활을 바꾸어 내는 정치조직원리가 필요하다. 지방자치의 확장과 책임성을 보장하기 위해서는 법률개정차원을 넘어서 최고 가치규범인 헌법에 의한 지방자치의 보장부터 보장할 필요가 있다.

또한 학계나 시민단체들의 반대에도 불구하고 정당공천을 전면적으로 도입함으로써 여러 가지 부작용이 나타나고 있는 만큼 그 폐단을 줄일 방안이 법제화되어야 한다. 이에 선거법개정이 필요하다. 뿐만 아니라 교육에 대한 정치적인 무책임성을 제도화하고, 지방교육행정을 고립시키고 있는 칸막이형 지방교육행정제도도 과감한 개편을 필요로 한다.

II. 지방자치관련 개정의 기본방향

1. 집권화에서 분권화로

중앙집권적인 권력시스템은 전국적으로 획일적인 목표를 추구하여도 무리가 없고 중앙에서 보유하고 있는 정보능력이 전국적으로 공통적으로 적용될 수 있는 단순한 사회를 전제로 적용될 수 있는 정치시스템이다. 이에 대하여 구성원들의 욕구와 요구가 다양하고 경우에 따라서는 상호 대립되는 도시사회에서는 중앙집권적인 권력시스템은 적용하기 어렵게 된다.

또한 개인의 생활의 필요를 개인이 해결하기 어렵게 되고 공동체가 공적인 차원에서 대응해야 하는 급부국가의 등장은 국가의 기능을 급속하게 증대시켜 중앙정부가 모든 문제를

해결하기에는 역부족 현상을 초래하게 되었다. 중앙정부가 모든 생활의 문제를 해결하기에는 정보력, 기획력, 관리력에 한계가 있고 과부하현상을 초래하여 어느 하나의 문제도 제대로 해결할 수 없는 결과를 초래하게 된다.

따라서 오늘날 도시화된 현대국가에서 중앙집권적인 권력구조는 어른에게 어린아이의 옷을 입혀놓은 것과 같이 맞지 않게 되었다. 이에 중앙정부는 공동체전체의 문제, 즉 개별적인 하위 정치단위가 해결할 수 없는 생활의 큰 문제에 집중하고, 하위 정치단위는 그들이 처리할 수 있는 작은 생활의 문제를 스스로 해결하는 분권적인 권력시스템을 추구하는 경향을 갖게 된다. 참여정부에서는 지방분권을 매우 소리 높게 외쳤음에도 불구하고 중앙집권론자들의 기득권에 대한 집착으로 인하여 분권이 제도화되는 데는 크게 성공하지 못했다.

2. 일선집행기관에서 정책기관으로

과거 지방정부를 중앙정부의 현장사무소정도로 파악하였던 시스템을 현재도 크게 벗어나지 못하고 있다. 이에 중요한 모든 정책은 지방정부의 사무에 대해서조차도 거의 중앙정부에서 결정한다. 즉 지방정부가 어떤 사무를 어떻게 수행할 것인지에 대해서 핵심적인 사항은 모두 중앙정부가 법률, 명령, 계획 등의 형식으로 정하고 지방정부는 중앙정부가 정한 프로그램을 중앙정부의 지침에 따라 집행하는 역할에 한정시키는 경우가 대부분이다.

이러한 중앙집권적인 지방 식민지화는 기업과 결탁한 근대화, 산업화과정에서는 상당한 효과를 거둘 수 있었지만 지금의 발전단계에서는 더 이상 적합한 권력시스템이 될 수 없다. 진전된 민주주의와 생활수요의 다원화는 중앙집권적 문제해결방식으로는 충족할 수 없는 단계에 이르렀다.

지방정부는 중앙정부의 출장소적 성격을 과감히 탈피하여야 하며 이제 지방의 문제를 지방의 논리와 시각에서 기획하고 실현하는 지방정부, 지방정치권력의 주체로서 거듭 태어나야 한다. 이를 위하여 지시에 익숙한 공무원은 정책기획에 적합하도록 거듭나야 하며 지방재정은 지방정책을 담보할 수 있도록 자율성이 보장되어야 한다.

3. 타율적 통제로부터 내부적 자율통제로

지방정부의 난개발 문제 등 지방정부의 장의 권한남용과 지방의회의원의 자질 문제 등 지방정부에 대한 통제문제가 끊임없이 제기되고 있다. 지방자치행정에 대한 통제방법으로는 외부에 의한 통제와 지방정치 내부적인 통제가 있을 수 있다. 전자는 중앙정부에 의한 지방정부의 통제를 의미하며 후자는 주민에 의한 통제나 지방의회와 단체장간의 견제 메커니즘에 의한 통제를 의미한다.

지방에 대한 중앙의 통제 메커니즘은 중앙과 지방의 관계를 일방적인 관계로 만들며 중앙 집권적인 경향을 촉진시켜 지방정부의 자율성을 훼손시킴으로써 지방정치의 자기정화능력을 현저하게 손상시킨다는 점에 그 한계가 있다. 중앙정부의 기관인 감사원과 국회, 행정자치부 등에 의한 지방정부통제는 드물지 않게 위협스러운 수위에 이르고 있다. 특히 근년에는 각종 평가기관에 의한 지방정부의 자율성 침해가 적지 않다. 이에 주민통제와 지방정부의 독립적인 감사기관은 발전시키고, 타율적인 외부통제는 불가피한 경우를 제외하고는 제한하는 것이 바람직하다.

III. 지방자치보장을 위한 헌법의 개정

헌법개정에 대한 논의가 몇 해 전부터 끊임없이 나오고 있다. 지방선거가 끝나고 나면 본격적인 개헌정국에 들어갈 것이라는 이야기도 있다. 기존의 헌법개정이 모두 정변이나 이에 준하는 비상적인 정치적 상황 속에서 이루어진 것이라면 이번에 논의되는 헌법개정은 평시에 이루어지는 헌법개정이라는 점에서 긴박감은 떨어진다. 하지만 여유를 가지고 제대로 된 헌법을 모색할 수 있는 최초의 기회라고 볼 수 있다.

지금까지 헌법개정 논의의 중점은 입법부와 집행기관의 관계를 어떻게 설정할 것인지에 관한 것이다. 대통령제를 채택할 것인지, 내각책임제를 채택할 것인지 혹은 절충적인 이원집정부제를 채택할 것인지에 관한 논의에 집중되어 있다. 또한 대통령의 임기를 어떻게 할 것인지에 관한 논의가 이루어지고 있다. 이러한 논의는 국가의 권력기관간의 수평적인 관계에 대한 것이며 국가의 내부적인 문제에 관한 것이다.

오늘날 세계화 현상속에서 초국가기관이 국가의 의사결정을 좌우하는 권력구조속에서 국가의 위상을 찾아야 하는 시대적 상황이 고려되어야 한다. 산업사회의 엘리트 중심주의, 즉, 수뇌부의 결정을 말단조직까지 일사분란하게 집행하게 하는 산업사회의 정치구조는 오늘날 맞지가 않다. 지식정보 중심의 네트워크사회에서 어느 한 권력주체가 독점적인 지위를 유지할 수 없다. 다극적인 권력주체간의 네트워크에 의해 작동하도록 하는 지식정보사회의 요구를 헌법에 반영하여야 한다. 또한 위험사회는 계란을 한 바구니에 많이 담을 것이 아니라 여러 바구니에 나누어 담도록 함으로써 위험을 분산시킬 것을 요구한다. 또한 학습사회는 다자간의 학습구조를 통하여 시행착오를 줄이고 경험의 공유를 요구하고 있다. 잘된 결정은 공유하고 확산시키며 실패한 결정은 되풀이하지 않도록 하는 것이 필요하다.

이러한 변화된 헌법환경은 국가의 권력구조를 논의함에 있어서도 근본적인 변화를 요구한다. 종래의 입법부-집행기관사이의 수평적이고 내부적인 논의만으로는 대응할 수가 없게 되었다. 이제는 국가권력구조 속에 초국가기구 - 중앙정부 - 지방정부 - 민간 및 시민사회간의 역할배분을 담아내어야 한다. 종래 정치주체로서 중앙정부만을 중심으로 했다면 이제는 다수의 권력주체간의 수직적인 관계에 주목을 해야 한다. 중앙정부가 독점한 권력을 초국가적 국제기구와 중앙정부, 지방정부, 민간과 사이에 어떻게 배분할 것인지에 대해 진지한 논의를 해야 한다.

이미 중앙정부는 내부적으로는 과부하로 인하여 작동이 어렵게 되고 부분적으로는 기능마비가 일어나고 있다. 또한 외부적으로는 국제기구에 의해 의사결정을 선점당하고 있다. 중앙정부에 권력을 집중시킴으로써 효율성의 저하, 자원배분의 왜곡과 기능마비, 개인의 도덕적 해이 등을 초래하고 있다. 이를 극복하고 인간중심적인 정치질서를 조직하기 위한 역할배분과 공동체의 통일을 유지하기 위한 통합의 원리로서 오늘날 보충성의 원칙이 강조되고 있다. 유럽공동체에서 보충성의 원칙을 채택하고, 그 회원국 헌법에 수용됨으로써 단순한 사회구성원리 내지 정치조직원리를 넘어서 중요한 법원칙으로 등장하고 있다. 한국에서도 지방분권특별법에 보충성의 원칙이 수용되고 있고 헌법해석론으로 보충성의 원칙을 헌법상의 일반원칙으로 주장되기도 한다.

헌법개정논의는 정치권의 사정에 의하여 급격하게 진행될 수 있는 가능성을 항상 가지고 있다. 이에 지방자치에 관련된 헌법개정논의를 미리 제기하여 국민적인 담론을 확산시킬 필요가 있다. 헌법에 언급되어야 할 내용으로 최소한 다음과 같은 것이 포함되어야 한다.

1. 지방정부의 종류

헌법 제117조 제2항은 “지방자치단체의 종류는 법률로 정한다” 라고 규정하고 있다. 따라서 특별시와 시·도와 같은 광역지방자치단체나 시·군·자치구와 같은 기초지방자치단체도 헌법상의 보장을 받지 못한다. 지방자치단체의 계층 내지 종류 문제는 지방자치제도의 근간에 해당한다. 이렇게 중요한 문제를 그때그때의 국회 다수에 맡긴다는 것은 엄청난 혼란을 초래할 수도 있다. 근본적인 가치를 지니는 사항은 헌법에 규정함으로써 입법자의 입법재량을 제한할 필요가 있다. 독일이나 스페인 등과 같이 지방자치단체의 종류를 아예 헌법에 명시하고 있는 입법례도 드물지 않다.

2. 지방정부의 기능

헌법 제117조 제1항은 지방정부의 기능으로 “주민의 복리에 관한 사무” 라고 규정하고 있

을 뿐이다. 오늘날 통용되는 보충성의 원칙은 주민에 가까운 정부에게 일차적인 관할권을 부여함으로써 주민근접적인 문제해결을 하고자하는 원칙으로서 국가와 지방정부, 광역지방정부와 기초지방정부간의 사무를 배분함에 있어서 매우 유용한 지침을 제공할 수 있다. “공공사무는 능력이 미치는 한 주민에 가까운 지방자치단체에서 우선적으로 처리한다.” 는 내용을 헌법에 포함시킬 필요가 있다.

3. 지방정부의 자기책임성

헌법 제117조는 지방정부의 사무처리방식에 관하여 규정하지 않고 있다. “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고...” 라고 규정하여 어떻게 처리하는지에 대한 언급을 하고 있지 아니하다. 해석을 통하여 지방자치단체의 자기책임성을 도출할 수 없는 것은 아니지만 헌법을 개정하는 경우에 자기책임성을 헌법에 명시적으로 표현함으로써 그 의미를 보다 명백히 할 수 있고 입법자나 중앙정부에 대하여 방향지시기능을 확실히 할 수 있다. 지방자치법 제117조 제1항을 “지방자치단체는 법률의 범위 안에서 자기책임 하에 주민의 복리에 관한 사무를 처리한다.” 로 개정하는 것이 바람직하다.

4. 지방정부의 재정기반의 보장

지방정부가 주민의 복리에 관한 사무를 자기책임 하에 처리하기 위해서는 그 비용을 독자적으로 마련하고 지출할 수 있는 재원이 있어야 한다. 지방정부가 자유로이 처분할 수 있는 재정수단을 갖지 아니하는 경우에 지방정부는 그의 업무를 자기책임 하에서 처리하기 어렵다. 지방정부의 재정력이 지방정부의 행정활동을 뒷받침하지 못하는 경우에는 지방의 자치는 공허한 것이 된다.

지방정부의 비용충당은 원칙적으로 자신의 재원에서 충당하도록 하여야 하며 이를 위한 세원의 합리적인 배분이 필요하다. “지방자치단체는 그 사무를 처리하기 위한 비용을 자기책임하에 충당하기 위해 필요한 세원을 가져야 하며, 세율을 결정할 수 있어야 한다” 는 문장을 헌법 제117조 제1항에 추가하는 것이 바람직하다. 또한 지방정부 중에서 스스로 비용충당을 감당하지 못하는 지방정부에 대한 재정지원을 위하여 보충성원칙¹⁾의 적극적인 측면으로 “국가는 지방자치단체가 그 사무를 원만하게 처리할 수 있도록 필요한 여건을 조성하고 지원을 하여야 한다.” 는 조항을 추가하는 것이 바람직하다.

1) 보충성의 원칙은 소극적으로는 개인이나 하급 공동체가 해결할 수 있는 문제를 상급공동체가 관여하지 말아야한다는 상급공동체의 기능차단을 의미한다. 적극적으로는 개인이나 하급공동체가 역할을 제대로 하지 못하는 경우에 그 기능을 박탈하기 보다는 지원을 해야 한다는 것을 의미한다. 전자는 자유주의원칙을, 후자는 사회연대주의적인 원칙을 표현하고 있다.

5. 지방정부의 입법권

지방정부를 단순한 집행기관이 아니라 정책기관 내지 정치기관으로서 역할을 할 수 있도록 하기 위해서는 중앙정부와 입법권을 분점하도록 해야 한다. 입법권의 분권화를 달성하기 위해서는 지방정부의 사무에 대한 원칙적인 입법권을 지방의회가 행사하도록 하고 지금까지 법률유보의 영역에 속하던 사항을 조례유보사항으로 하는 헌법정책적인 변화가 뒤따라야 한다. 이 점에서 일정한 지방사무에 대한 입법권을 원칙적으로 지방의회에 부여하는 입법권의 재배분제를 헌법에 명시할 필요가 있다.

지방자치법 제117조에 “지방자치단체는 법률에 위반되지 아니하는 범위 내에서 그 권한에 속하는 사무에 관한 조례를 제정할 수 있다. 헌법 제37조 제2항, 헌법 제12조 제1항, 제13조 제1항, 제23조 제1항, 제24조 내지 제26, 제59조의 법률에는 지방자치단체의 사무와 관련되는 경우에 조례를 포함하는 것으로 본다.” 라고 규정하게 된다면 조례의 법률유보로 인한 한계는 충분히 극복할 수 있으며 또한 법률에 의한 전국적인 통일성도 동시에 확보할 수 있다.

최근에 정국의 경색을 가져오고 극한적인 대립으로 치닫고 있는 사립학교법의 경우를 예로 들어보자. 열린 우리당은 개방형 이사제를 고수하려고 하고 한나라당은 이를 극력 반대하고 있다. 어느 정책이 절대적인 우위에 있는 것은 아니다. 사립학교의 공익성을 강조할지, 자율성을 강조할지 절대적인 기준이 있는 것도 아니며 어떻게 조화시킬지에 대해서는 여러 가지 방안이 있을 수 있다. 중앙정부차원에서 이를 결정하려고 하니 극한적인 대립으로 가고 해결될 기미를 보이지 않는다. 이제 발상을 전환해서 사립학교에 관한 입법권을 중앙정부의 국회가 갖는 것이 아니라 시·도정부로 이양하면 전혀 다른 결과가 나올 수 있다. 열린우리당이 집권하고 있는 전라북도에서는 개방형 이사제를 채택하게 될 것이고, 한나라당이 집권하고 있는 경상북도에서는 개방형이사제를 채택하지 않고 학교의 정관으로 자유롭게 이사를 구성하도록 하면 된다. 정치적 소모도 줄어들고 정책채택으로 인한 위험성은 분산된다. 또한 시·도간의 정책경쟁이 일어나게 된다. 개방형이사제를 채택한 지역의 사립학교가 그렇지 않은 지역보다 긍정적인 결과가 나오면 한나라당이 집권한 다른 지역에서도 자연스럽게 따라하게 될 것이다. 위험이 분산될 뿐만 아니라 학습효과도 거둘 수 있으며 경쟁을 통한 합리화 효과도 거둘 수가 있게 된다. 이를 위해 지방의 자율에 맡겨야 될 부분에 대한 지방정부의 입법권을 헌법적으로 인정할 필요가 있게 된다.

IV. 지방자치 관련 법률의 개정방안 예시

1. 지방자치제도의 다양화

한국의 지방자치제도는 광역지방정부나 기초지방정부나, 대규모 지방정부나 소규모 지방정부나, 도시형 지방정부나 농촌형 지방정부나 구분 없이 거의 똑같다. 지방자치제도가 획일화되어 있어서 각 지방정부의 특수성에 따른 차별성을 거의 갖고 있지 못하다. 어떤 문제에 대하여 효과가 검증되지 아니한 여러 가지 대안이 제시될 수 있다. 그 중 어느 대안이 보다 효율적인지를 알 수 없는 경우에 중앙정부에서 획일적으로 제도를 만드는 경우에 다른 대안은 사장되어 버리고 검증될 기회를 상실하게 된다. 또한 중앙정부가 채택하여 도입한 제도가 다른 제도보다 우수하다는 보장도 없다. 지방자치제도의 가장 큰 장점이 각 지방정부마다 다양한 활동과 제도를 통하여 주민의 복리를 최대한 달성하는 데 있다면, 그러한 지방정부의 활동을 가능하게 하는 지방자치제도 자체도 당해 지방정부의 정치적인 의사와 지역적인 특색에 따라 다양화할 필요가 있다. 다양한 지방자치제도를 통하여 그 제도에 대한 검증의 기회를 부여하고 대안간의 비교를 통하여 보다 나은 제도를 학습하고 전파될 수 있는 기회를 가질 수 있게 된다. 이를 통하여 새로운 제도의 도입이나 발전이 가능하게 된다. 예컨대 지방정부의 형태, 지방의원의 선거구제, 지방자치단체장의 보조기관과 하부기관, 지방의회의 회기 등을 들 수 있다.

특히, 지방정부형태의 다양화는 헌법개정에도 큰 의미를 가진다. 헌법개정논의에서 항상 제기되는 내각제개헌문제도 지방정부차원에서 지방자치단체장과 지방의회의 형태를 다양하게 채택할 수 있도록 하여 경험을 거쳐 논의하는 것이 위험을 분산하고 한국의 실정에 맞는 제도를 채택하게 하는 데 도움이 될 것이다.

2. 공직선거법개정을 통한 정당공천배제

2006년 지방선거에서 가장 많이 달라진 것은 지방선거에서 정당의 역할이다. 2005년 6월에 국민의 의견수렴절차도 생략한 채 매우 민감한 법안인 공직선거 및 선거부정방지법 개정안을 여야가 합의하여 통과시켰다. 이해 당사자인 지방정부의 의견도 듣지 않고 공청회도 제대로 거치지 않았다. 공직선거법의 주요내용은 정당공천제를 기초지방의회의원까지로 확대하고, 기초지방의회의원의 선거구를 중선거구제로 바꾸는 것을 주요내용으로 한다.

정당공천의 확대에 대해서는 이해당사자인 지방의회의원과 지방자치단체장의 강력한 반발에 부딪혔다. 시민사회와 학계도 반대의견을 발표하고 국회의 근시안적인 법안처리를 비판했다. 정당공천제를 실시하면 지방색이 강한 현재의 선거구도속에서 지방선거는 사실상 지역 국회의원에 의한 임명제로 전락하는 부작용을 낳고 공천을 둘러싼 부정부패를 견잡을 수 없다고 주장했다. 또한 지방정치는 중앙정치에 예속되어 지역의 독자성을 상실해 버릴

우려가 있다는 것이다. 2006년 4월에 밝혀진 공천헌금 비리는 충분히 예상할 수 있었던 것이고 빙산의 일각이라고 보는 것이 전문가들의 대체적인 의견이다.

국회의원은 본래 동네살림을 챙기라고 있는 것이 아니라 나라살림에 전념하라는 것이다. 만약 국회의원이 국가전체의 나라살림 대신에 지역살림살이에 간섭이나 한다면 중앙정치를 소홀하게 되어 중앙정부도 망한다. 지역살림은 지방정치인에게 맡기고 국회의원은 나라살림이나 잘 챙기면 된다. 정당공천에 의해 주민의 생활문제를 챙기는 지방정치는 뒷전으로 밀려나고 중앙정당의 치졸한 싸움은 아무 상관도 없는 지방으로 확산될 것이다. 따라서 지방정치에서 정당공천은 적어도 기초지방선거에서는 배제하도록 공직선거법을 개정해야 한다.

3. 지방교육자치에 관한 법률의 전면개정내지 폐지

오늘날 지식정보사회 내지 학습사회에서 교육은 지역발전의 추진엔진이 된다. 교육이 낙후되면 지역의 정치도, 경제도, 문화도 침체되고 만다. 교육이 낙후되면 주민들이 떠난다. 주민이 떠나는 지방정부는 존립기반을 위협받고 있다. 이점에서 오늘날 교육은 지역의 존립기반이라고 할 수 있다. 지역교육문제는 단순히 가르치는 기술의 문제가 아니라 지역의 경제적, 문화적, 사회적 발전 전반에 대한 것이다. 내용적으로는 의식주 전반에 관련된 것이다. 배움의 장소도 오늘날 학습사회에서는 학교에 한정되지 않으며, 지역사회전체가 열린 학교이다. 배움의 때도 학생시절에 한정되는 것이 아니라 요람에서 무덤까지 학습과 분리될 수 없다. 따라서 교육문제는 지역의 모든 분야의 지도자들이 머리를 맞대고 논의해야 하는 지역사회의 사활에 관한 문제이다.

그럼에도 불구하고 유독 한국에서는 지역교육문제를 모든 분야의 지역지도자들을 배제시키고 가르치는 전문가인 전직 교원(특히 퇴직 교장)들을 중심으로 구성되는 교육위원회와 교육감이 결정하도록 제도를 만들어 놓고 있다. 교육전문가들은 이를 지방교육자치라고 부르고 있으나 전 세계에서 이를 교육자치라고 부르는 나라는 없다. 모든 지역지도자들을 배제시키고 전직 교육전문가 일부가 지방교육행정의 수뇌부를 독점하겠다는 발상에 지나지 않는다. 지역사회의 사활의 문제를 몇몇의 전직교육자들의 자리독점을 위해 방치할 수가 없다. 따라서 지역사회를 배제시키고 일부의 퇴직 교육전문가들이 자리를 독점하도록 칸막이 행정을 제도화하고 있는 지방교육자치법은 전면적으로 개편하든지 아니면 폐지해야 한다. 지방의 모든 정치지도자들과 지역지도자들이 지역교육을 발전시킬 방안을 논의하여 결정하고 정치적인 책임을 지도록 지방교육문제를 지방자치단체장과 지방의회에 환원시키고 그 속에 교육전문가도 동참하여 지역사회를 학습사회로 재구조화하는 데 참여해야 한다.

또한 대부분의 국가에서는 가까운 정부인 기초지방정부가 지방교육문제를 책임지고 있으나 유독 한국은 광역지방정부소관으로 하고 있어 교육문제를 실생활로부터 유리시켜 추상화하고 불필요한 행정적 낭비를 하고 있다. 가까운 지방정부가 교육문제를 책임지고 발전시키도록 관할을 기초지방정부로 옮겨야 한다. 김포의 교육문제는 김포가 결정해야지 수원에서 결정하도록 내버려둘 수가 없기 때문이다.

V. 결론

지방선거가 끝나면 개헌정국으로 갈 가능성이 있다. 이제 개헌 문제는 정변을 계기로 이루어지는 비상적인 조치가 아니다. 현실을 가로막고 있는 족쇄를 풀고 시대변화에 적응하여 국가의 미래를 디자인하는 일상적인 정치과정이 되어야 한다. 산업사회체제에 적합한 법체제는 지식정보사회, 위험사회, 학습사회에 부응하는 제도설계에 의하여 변모되어야 한다. 이러한 과정에서 기존의 법체제하에서 이득을 보는 기득계층의 기득권을 지키기 위한 조직적이고 광범위한 저항이 예상된다. 하지만 이들의 기득권을 보장하기 위하여 국가공동체의 미래를 저당잡힐 수는 없는 것이다. 이점에 새로운 정치질서를 세우고자하는 앞선 지도자들의 연대와 투쟁이 요구되는 시대라고 할 수 있다.

이번 지방선거가 바로 그러한 미래의 지도자를 선택하는 매우 좋은 기회임에도 불구하고 전망은 그리 밝지 못하다. 거대정당들이 공천해 놓은 인물들의 면면이 기대에 상응하지 않는다. 거대정당들은 ‘무능정권심판론’, ‘지방정부부패론’으로 지방선거를 호도하여 지방선거를 전국선거로 치르려고 하고 있다.

여건은 그리 좋지 않지만 미래의 정치질서를 세우기 위하여 선거과정에서 지방정부의 발목을 잡는 족쇄를 풀어주고, 도약의 발판을 마련하기 위한 제도적 인프라를 구축하기 위한 담론도 동시에 진행하여야 한다. 앞에서 제시한 기본방향과 몇 가지 예시가 충분하지는 않지만 이러한 담론을 형성하는 계기가 되기를 희망한다.

2006/05/09

새로운 코리아구상을 위한 연구원