

1부 영웅 독생자를 시민위원회 위원장

지역환경문제가 대두되면서 국가권력보다 가까운 거리에서 지역주민 구성원들에게 영향력을 미치고 있는 지방정부의 역할이 중요시 되고 있다. 세계의 많은 지역에서는 지금 지역주민 스스로가 <살맛나는 내고장 만들기> 운동에 나서고 있다. 이런 상황에서 뒤늦게는 늦었지만 우리에게 있어 지난 6.27 초대지방자치 선거의 의의는 크다.

지방자치시대에 들어서면서 민주주의 실현을 갈망하는 지역주민들이 무엇보다 바깥것은 민선자치단체장들이 행정(선택의 조건을 만드는 역할)을 지역주민들 주체들과 함께 하겠다고 선언한 것이었다. 이것도 민주주의의 <주권재민> 원칙에서 따온 사실대로 볼 것이 아니라 너무 당연한 것이다. 그럼에도 우리에게 이것이 선택한 후속으로 약속한 것은 우리가 오랫동안 정부의 행정과 지방의 주체들과 대등 동등대응으로 머물러 왔었던 탓인지로 보인다. 지역주민들이 지역정부 문제를 스스로 해결하겠다고 하는 것은 분명 짐스러운 일이지만 우리의 선택 조건을 우리가 만들어 간다고 하는 것은 신명나고 있어 이상적 없다.

<시각적 시민과 함께>라는 행정주체를 의욕적으로 그려 단호하게 밝히고 심화해 보려는 한 사람들이 풀뿌리 민주주의 실현의 기원했던 지난 1년반 동안에 경험한 것과 권위적이고 타성에 젖어있는 관료조직 속에서 시민이 행정의 파트너로서의 등극(等出)인 제 역할을 찾는 일이 만만찮은 것이었다. 제 역할을 찾는다는 의미에서 보면 민선자치단체장이 기존 관료체제에서, 광역자치단체 중앙정부에서 그리고 기초자치단체 광역자치단체와의 관계에서 겪는 현실도 적어도 내용의 차이는 없겠는데 흡사한 것으로 판단해 왔다.

이러한 현실이 근본원인은 지방자치제가 그에 걸맞은 제도로 환경이 없이 출범했기 때문이다. 자치행정의 성공의 관건인 자치권 한이 부여되지 않은 것이다. 현재 각종 자치 단체에게 지역주민에게 대등 권력이 필요로 하는 직제 개편 권리 인사권이 주어지지 않고 있다. 예를 들어 내무부장관의 승인 없이도 시민의 행정권에 기구하게 대등 인력배치가 불가능하다. 그것은 자치단체장이 중립관리자인 라장 한때도 인정할 수 ①

광복의 노력에만 의지해서 될 일도 아니다. 또한 나라단체광복의
제로개항 위한 주장도 지극히 이기적인 처사로 비취수로 있는 것이
현실이다. 이러한 요인으로 인하여 지영(지영)의 자생(자생)의 의지로 광복을
위한 노력은 여러 가지로 실패(실패)의 요인을 지니고 있는 민간단체가
없어서는 안 될 것이 확실하게 있다.

일찍이 주한 북무웨이대사(北滿魏大士)인 라그에 비취(北滿)의 모든 여(女)가 하는 말이
생각된다. 제(北滿)의 민간단체가 없는 지(北滿)라는 상황(北滿)을 생각(北滿)하는 것이다.
그러나 지(北滿)의 주(北滿)를 감(北滿)하고 있는 민간단체들은 민족주의(北滿)의 발(北滿)에 크게
기여(北滿)하고 있는 지(北滿)에 크게 있는 것은 민족들이 지(北滿)의 주(北滿)를 위한 활동(北滿)
함에 있어서는 실패(北滿)이다. 비취(北滿)를 위한 입(北滿)활동(北滿)의 민족주의(北滿)
기(北滿)의 광(北滿)광(北滿)의 광(北滿)함에 크게 있는 것이다.

지(北滿)에서 모든 생활(北滿)의 실패(北滿)이 되(北滿)고 지(北滿)의 실패(北滿)
감(北滿)하는 광(北滿)광(北滿)에 있어 지(北滿)의 광(北滿)의 실패(北滿)의 실패(北滿)
활동(北滿)이며 주(北滿)의 <지(北滿)의>에서 광(北滿)되(北滿)었다. 그러
한(北滿)한 실패(北滿)한 대(北滿)광(北滿)한 지(北滿)의 실패(北滿)의 실패(北滿)
민(北滿)간(北滿)단체(北滿)의 실패(北滿)으로 이(北滿)기(北滿)에 한(北滿)한 한(北滿).

민(北滿)간(北滿)단체(北滿)의 실패(北滿)으로 이(北滿)기(北滿)에 한(北滿)한 한(北滿)
이(北滿)기(北滿)에 한(北滿)한 한(北滿)한 한(北滿)한 한(北滿)한 한(北滿)한 한(北滿)
한(北滿)한 한(北滿)한 한(北滿)한 한(北滿)한 한(北滿)한 한(北滿)한 한(北滿)
한(北滿)한 한(北滿)한 한(北滿)한 한(北滿)한 한(北滿)한 한(北滿)한 한(北滿)

시민자치의 현주소와 민간단체의 과제

박 영 숙 녹색서울시민위원회 위원장

지구환경문제가 대두되면서 국가정부보다 가까운 거리에서 지역사회 구성원들에게 영향력을 미치고 있는 지방정부의 역할이 중요시되고 있다. 세계의 많은 지역에서는 지금 지역주민 스스로가 <살맛 나는 내 고장 만들기> 운동에 나서고 있다. 이 흐름은 지방자치제=시민자치제의 정착을 기반으로 하고 있다. 이런 상황에서 뒤늦기는 했으나 우리의 지난 6. 27 사대지방자치선거의 의의는 크다.

지방자치시대에 들어서면서 민주사회 실현을 갈망하는 지역사회 주민들이 무엇보다 더 반긴 것은 민선자치단체장들이 행정(삶의 조건을 만드는 과정)을 지역사회구성원들과 함께 하겠다고 선언한 것이었다. 이것은 민주주의의 <주권재민> 원칙에서 보면 새삼스러울 것이 없으며 너무나 당연한 것이다. 그럼에도 우리에게 이것이 신선한 충격으로 다가온 것은 우리가 오랫동안 정부의 행정과 정책의 수혜자 또는 통치대상으로 머물러 있었던 탓인지도 모른다. 지역주민들이 지역사회문제를 스스로 해결하겠다고 하는 것은 분명 그들에게 짐스러운 일이지만 자기의 삶의 조건을 자기가 만들어간다고 하는 것은 신명나는 일이 아닐 수 없다.

<시정을 시민과 함께>라는 행정구호를 의욕적으로 그러나 단순하게 받아들이고 실현해보려고 한 사람들이 풀뿌리 민주주의 실현의 기회였던 지난 1년 반 동안에 경험한 것은 권위적이고 타성에 젖어있는 관료조직 속에서 시민이 행정의 파트너로서의 등가치적(等價的)인 제자리를 찾는 일이 말처럼 쉬운 일이 아니라는 것이었다. 제자리를 찾는다는 의미에서 보면 민선자치단체장이 기존 관료체제에서, 광역자치체가 중앙정부와의 그리고 기초자치체가 광역자치체와의 관계에서 겪는 현실도 정도와 내용의 차이는 있겠으나 흡사한 것으로 판단된다.

이러한 현실의 근본원인은 지방자치제가 그에 걸맞는 제도와 환경의 마련 없이 출범했기 때문이다. 지방자치단체에게 자치정부로서의 자치업무와 자치행정의 성공의 관건인 자율권이 부여되지 않은 것이다. 총무처의 <중앙·지방사무 총람>을 보면 국가사무 15,744건 중 국가사무가 11,744건으로 75%, 지방위임사무가 1,920건 12%, 지방사무 2,110건 13%로서 지방에서 처리하는 사무는 25%인데 그 중에서 국가위임사무 12%를 제외하면 자치체의 고유업무는 13%에 불과하다. 더욱이 지방자치단체가 처리하는 사무 대부분이 기획과 정책기능보다는 단순집행사무에 집중되어 있다는 데 문제가 있다.

현재 각급 자치단체에게 지역특수성에 따른 정책이 필요로 하는 직제개편권과 인사권이 주어지지 않았다. 예를 들어 내무부장관의 승인 없이는 시민의 행정참여기구설치 또는 민간단체를 잘 아는 전문인력배치가 불가능하다. 그것은 자치단체장이 증견관리자인 과장 한 명도 임명할 수 없게 되어 있기 때문이다. 그리고 지역주민의 삶의 질을 향상시키기 위한 독창적인 행정이 요구하는 조례제정 등의 입법권과 재정운영의 개선권도 허용되지 않고 있다. 오늘의 세계적 추세가 지역마다의 특색 있는 발전을 위해 국가권력의 분권화와 자치단체의 권한과 자율성을 최대한 확대해 나가고 있는데 비추어 보면 우리 나라의 지방자치제는 명실상부한 것이 못된다.

다만 제도개선이 이루어지기 전까지 잠정적으로 기대해볼 수 있는 것은 행정집행에서의 운영의 묘를 살리는 것이다. 이것은 전적으로 행정집행의 주체인 공무원에게 달려있다. 과연 이들 행정요원들에게 민선자치단체장의 발전적인 (대개의 경우) 시정목표와 계획을 실질적으로 실현하려는 의지가 있는가 하는 것이 문제된다. 피감사자인 공무원이 우선 관심 하는 것은 행정의 효율이

아니라 감사를 무사히 통과할 수 있는가 하는 것이다. 그 감사의 틀은 지방자치제 실시 이전의 잣대이고 보면 짐작이 갈 것이다. 오죽했으면 어떤 자치구의 단체장이 일을 추진하기 위해서 결재란을 단체장 하나로 할 수밖에 없었다는 웃지 못할 현상이 벌어졌겠는가.

정부 각 부서에 포진하고 있는 중앙집권 하에서 하달사항의 이행만 하면 되었던 관료들의 경직되고 행정편의적인 업무행태와 업적의 평가보다는 대과만 없으면 공적이 쌓이는 연공제도에 의한 복지부동의 집무행태가 만연되어있는 상태에서 탄력적이고 유연한 행정을 바란다는 것은 무리인 듯 하다.

예측하고도 남는 것은 유권자인 지역주민을 위한 창의적인 행정을 펴야 하는 민선자치단체장의 시정운영이 여의치 않으리라는 것이다. 서울의 경우 서울시장의 환경행정을 시민과 함께 하기 위해 설치·운영하고 있는 녹색서울시민위원회(녹색위)의 지난 10개월간의 활동과정에서 시민대표와 민간단체들이 감당해야 했던 것은 상당한 인내심의 발휘였다. 뒤집어 말하면 행정요원들도 골머리를 앓아야 했다는 뜻이 된다. 시민의식에도 시정되어야 할 요인들이 많으나 이 문제는 이 글에서는 제외한다.

민선자치란 사회구성원 스스로가 지역사회문제를 논의하고, 결정하고, 해결하고, 책임지는 <자치적 공동체>를 함께 건설하는 것이다. 이 과제의 성공여부는 각 정부가 사회구성원이 어떻게, 얼마나 참여하게 하느냐 하는 것에 달려있다. 자율적인 민간단체들이 시정에 적극 참여하게 하기 위해서는 그들에게 자율성이 보장되어야 한다. 현재 정부부처들이 민간참여의 창구로 통용하고 있는 자문위원회 형식은 현재의 운영의 실상으로 미루어 민간의 참여를 위한 것이 아니라 의례적이고 전시효과적인 기구로서 행정력을 낭비하는 것에 불과하다. 현재 녹색위 운영에서 가끔 빠져나오는 불협화음은 바로 녹색위가 서울시의 환경행정의 들러리가 아니라 시민측 카운터파트로서의 자율성과 자주성을 찾는 데서 생겨지는 것이다.

여러 차례의 지진피해를 겪은 미국의 샌프란시스코시가 위기관리를 위해 터득한 비결은 지역사회를 군중의 집합체가 아닌 더불어 사는 사회인 공동체사회로 만드는 것이라고 이 도시의 전시장(A. Agnos)은 말하고 있다. 도시화 과정에서 파괴된 공동체사회의 회복은 지역사회 구성원들에게 고향의식을 갖게 하는 것인데 그것은 시민의 일상적인 생활에 영향을 미치는 시행정의 의사결정을 비롯한 전과정에 시민을 참여시키는 것으로 출발이 가능하다는 것이다. 그는 “참된 공동체를 구축하기 위해서는 시장의 권한을 시민과 나누어 행사해야 한다”고 한다. 샌프란시스코시에서는 실제로 각 주요 부서에 시민위원회를 두어 정책결정, 예산심의, 업무감독, 심지어 부서의 책임자의 임명과 해고 등에도 관여하게 하고 있다. 800명의 위원은 시장과 시의회가 나누어서 50%씩 임명하고 있다.

오랜 세월 다져진 고질현상들에 대한 개혁이 단시일 내에 가능하다고 보지 않는다. 그렇다고 시간에만 내맡기거나 자치단체장들의 노력에만 의존해서 될 일도 아니다. 또한 자치단체장들의 제도개혁을 위한 주장은 자칫 이기적인 거동으로 일축될 수도 있는 것이 현실이다. 이러한 요인으로 미루어 지역사회 구성원의 의견을 대변하고 사회의 여론주도와 압력단체로서의 역할을 자임하고 있는 민간단체가 앞장서서 문제를 제기하고 제도마련의 필요성을 주장해야 한다. 시민자치시대의 현주소에서 짚어진 지방자치제=시민자치제의 올바른 정착을 위한 선행과제인 관련제도의 제·개정 은 이 시점에서 민간단체의 과제이다.

얼마 전 주한 노르웨이 대사인 라그네 비르테 룬드 여사가 한 말이 생각난다. 자기는 다양한 민간단체의 역할이 없는 자기나라는 상상할 수 없다는 것이다. 그 나라에서는 목적을 달리하고 있는 민간단체들이 민주주의 발전에 크게 기여하고 있는데 그들이 하고 있는 일은 국민들이 지역

사회를 위한 활동에 참여하게 할뿐만 아니라 바른 행정을 위한 입법활동을 전개하고 민주주의의 기본인 정책결정과정에 적극 참여하고 있다는 것이다.

시정 중에서도 모든 생활인의 실천이 뒤따라주어야 실효를 거둘 수 있는 환경행정에 있어서 지역주민의 참여와 지방정부의 역할의 중요성은 이미 유엔의 <의제 21>에서 강조된 바 있다. 그리고 쾌적하고 살맛 나는 내 고장 만들기에서의 실천계획은 지방정부, 지역사회기업, 민간단체와 지역주민의 협력으로 이루어져야 한다는 것이 정론으로 자리를 잡고 있다. 법적 근거인 관련제도 마련과 관료와 주민의 지금까지의 잘못된 의식으로부터의 대전환을 통한 환경조성에 민간단체들은 끈기를 가지고 나서야 한다.