특별기고 | 지방의회의 문제점과 나아갈 방향 · 下

"기초자치단체장 정당공천 생활자치 희생되지 않기 위해 배제 마땅"

"지방의회와 지방의원이 제몫을 다하여야 지방화시대의 앞날이 밝게 열릴 것"

정재화
대진대학교 법무행정대학원장

5. 지방의원의 연수 문제

지방의원의 자질향상에 대한 동기유발의 효과를 발휘할 수 있는 것이 의정활동비 지급이라면 자질향상을 위한 조치의 일환으로 연수 프로그램의 문제가 등장한다. 의정활동을 위한 기술과 전문지식의 함양·습득을 위해 국내외 연수를 실시하고 있다. 알찬 프로그램의 진행으로 지방의원의 능력을 배가시키고 있는 지방의회도 있지만 많은 지방의회의 연수는 국내 국외를 막론하고 관광성·레져성 프로그램으로 채워지는 경우가 적지 않다.

2007년10월16일자 한겨레신문에 의하면 대전지역 기초의회 의원들이 해외연수를 다녀온 뒤 낸 보고서는 절반도 되지 않고 연수비용 정산은 전혀 없는 등 회계도 불투명한 것으로 나타났다. 많은 예산을 들여 선진지방자치에 대한 견문을 넓히기 위해 실시하고 있는 해외연수가 아무런 통제나 감시 없이 의원들이 돌아가면서 나눠먹는 식으로 이루어지고 있으며, 유명관광지 중심으로 반복해서 행해지고 있는 실정이다. 대전참여자치시민연대가 대전시 5개구 4대 의회 의원들의 해외연수에 대한 정보공개를 청구해 얻은 자료를 분석했더니, 4대 의회에서 이뤄진 39건의 해외연수 뒤 제출한 보고서는 20건(51.3%) 밖에 되지 않는 것으로 나타났다고 한다. 지방의원들은 해외연수 뒤 15일 이내에 보고서를 내도록 돼있으나 대부분 이를 제출하지 않았으며, 제출된 보고서도 방문지 일반현황이나 시설 설명이 주류를 이루었고 연수목적에 부합하는 설명이나 전문적인 조사나 연구 등은 전혀 없는 관광일변도의 활동이었다. 특히 4대 지방의회 의원 69명 중 5명은 해외연수를 다녀오지 않아 이를 환원해야 함에도 일부 의원들이 이 비용을 나눠 자신들의 연수비용에 보탰으며, 연수 뒤 비용 정산서를 전혀 제출하지 않아 예산집행 과정을 확인할 수 없었다.

◆제4대 대전 5개구 기초의회 해외연수 분석비교표

소속	의원수	연수 횟수	총연수 기간	총방문 국수	총연수 비용
동구	17	34	213일	2개국	6982만원
중구	17	43	305일	9개국	9066만원
서구	17	47	391일	26개국	1억2만원
대덕구	11	29	170일	12개국	5302만원
유성구	7	13	111일	10개국	4107만원
총계	69명	166회	1190일	59개국	3억564만원

자료 : 대전참여자치시민연대

많은 예산을 들여서 실시하고 있는 국내외 지방의원 연수 프로그램이 알차게 운영되어 실질적으로 의원의 전문성 향상에 기여하도록 하여야 할 것이다. 그러기 위해 지방의원 개개인의 노력과 절제도 필요하지만 주민과 시민단체 및 전문가집단의 검증과 관리를 통한 타율적인 통제수단의 작동이 필요하다고 하겠다.

6. 법 · 제도에 관련된 문제

지방의원의 능력이 향상되고 지방자치에 대한 바른 인식과 자세가 확립되어 있다고 하더라도 법과 제도가 잘못되어 있다면 지방의회가 바로 설 수 없을 것이다. 그런 면에서 법과 제도적 측면에서 몇 가지를 고찰해 보고져 한다.

① 지방의원의 선거구제

현행 지방의원의 선거구제는 광역의 경우는 소선거구제, 기초의 경우는 중선거구제를 채택하고 있다. 정치적인 이유로 결정되었다고는 하지만 중선거구제의 필요성은 기초보다는 광역의 경우가 더 절실하다고 하겠다.

기초·광역을 막론하고 중대선거구제를 채택하고 있는 이유는 지역의 대표성이 강조되는 소선거구제는 각 지역의 이해와 이익을 대표하는 것이 지방의원들의 최우선 책임이기 때문에 부분이익이 강조되는 폐단이 있다는 것이다. 그런 면에서 중대선거구제는 소수의 이익보다는 광범위한 지방정부 전체의 이익이 강조되기 때문에 실익이 크다고 하겠다. 이와 같은 이유로 선진외국에서는 지방의원 선거구제가 대체로 중대선거구제로 운영되거나 소선거구제와 대선거구제를 혼용하는 방식으로 운영되고 있다.

소지역주의가 아닌 지방자치단체 전체의 유능한 인사가 지방의회로 진출토록 하기 위해서는 표의 등가성 문제의 해결과 유급제 도입이후 의원정수의 축소문제와 결부하여 각급 의원선거구제를 중대선거구제로의 탄력적 적용이 이루어지도록 하여야 할 것이다.

◆선진제국 의원선거구제의 비교

	의원선거수
독일	대선거구제, 소선거구비례대표제 (바덴뷔르템베르크주)
프랑스	레지용, 데빠뜨르망:소선거구제, 꼬뮨: 대선거구제와 중선거구제 병용
일본	대중소선거구제 병용(도도부현, 시정촌)
미국	대선거구; 66% 소선거구제:15% 대선거구 및 소선거구제 병용:19%
영국	북아일랜드:대선거구제, 잉글랜드,웨일즈, 스코틀랜드: 소선거구제

자료 : 「지방자치」 203호, p.30.

② 지방의원의 정당공천제

지방선거는 원칙적으로 후보자들이 개인의 역량, 도덕성, 애향심 등으로 주민의 공정한 평가를 받도록 하기 위해 정당공천이 바람직한 것이 아니라고 생각한다. 그럼에도 2006년 5·31지방선거에서부터 기초의원 선거에까지 확대 실시하였다. 그 결과 무소속 의원이 거의 배제된 의회 구성으로 주민의사가 왜곡되었고, 중앙정치의 논리가 지방에까지 큰 영향을 미쳐 생활 자치를 위축·변질시킬 우려가 증대되고 있다. 뿐만 아니라 특정정당이 특정지역에 지지기반을 두고 있는 우리나라의 정치현실에서 단체장과 의회의 다수당이 같은 당 소속인 결과가 나타나고 있다.

서울시의 경우 한나라당에서 시장에 당선되었고 시의원도 전원 한나라당에서 당선되었다. 다만 비례제 선거에서 한나라당 6명, 열린우리당 2명, 민주당 1명, 민주노동당 1명을 차지하여 106명의 시의원 중에서 102명이 한나라당이 자치하였다. 서울시의 기초단체장 전원과 기초의회 모두에서 이와 같은 현상이 나타났고 전국 대부분의 양상도 비슷한 결과였다.

지방정부의 단체장과 지방의원이 대부분 같은 정당에 소속됨으로써 양자간의 협조관계는 향상되었으나 주민의 대표기관인 지방의회에 의한 집행기관에 대한 통제기능은 약화되어 「일당지배 지방정부」의 폐해가 나타나고 있다. 심지어 「일당 독재」의 양상이 연출되기도 하는 점에 우려하고 있다.

지방의회가 집행기관에 대하여 견제자감시자로서의 역할을 다하기 위해 최소한 기초의회 의원선거에서는 정당공천제를 배제하여야 한다. 기초자치단체장의 정당공천도 중앙정치논리에 생활자치가 희생되지 않기 위해 배제되는 것이 마땅하다고 생각한다.

③ 지방의회 의장단 선출의 문제

지방의회 의장단은 광역은 의장1인 부의장 2인을, 기초는 의장1인 부의장 1인을 무기명 비밀투표로 선출하도록 하고 있다.

현행 선출방식은 이른바 「교황선출방식」을 채택하고 있다. 즉, 후보출마자가 출마를 공식적으로 밝히지도 않고 후보등록을 받는 절차도 없이 투표권자인 의원들 간에 비공식적 접촉을 통해서 출마를 알리고 선거운동을 하도록 되어 있다. 이 과정에서 많은 비리와 말썽이 생겨나고 있다.

의장단 선거에서 공식적으로 후보등록을 받아 공개적으로 선거운동을 하게하고 후보자의 정견을 발표케 하여, 지방의회를 대표하는 의장으로서의 자질과 능력에 대해 언론과 유권자의 공개된 검증과정을 충분히 거치는 공개선거의 과정을 밟도록 하는 것이 바람직하다. 그렇게 하여야 의장단 구성과 관련하여 발생하는 갖가지 의혹을 불식시킬 수 있을 것이다.

④ 사무직원의 인사권 독립

지방의회는 의정활동을 지원하는 사무조직을 두고 있다. 사무기구에 근무하는 공무원의 인사권은 지방자치법 제83조 2항에 '사무직원은 지방의회 의장의 추천에 의하여 당해 지방자치단체의장이 임명한다'고 명시하고 있다.

기관분립형의 형태를 채택하고 있는 우리나라의 지방정부 구조상 지방의회는 집행기관의 비판자 기능을 수행하여야 하고 사무직원은 그러한 기능을 보좌하여야 하는데 인사권자가 견제와 비판의 대상이어서 문제가 되고 있다. 기관분립형의 원칙에 따라 지방의회 의장에게 의회사무를 총괄하도록 하고 직무감독권을 부여하고 있는데 인사권은 따로 분리하여 단체장에게 주고 있는 것은 상호불간섭의 원칙에도 위배되는 것이다. 사무기구에 근무하는 공무원이 머지않아 돌아가게 될 집행기관과 의회의 입장을 동시에 고려해야 하기 때문에 이들의 행태는 다분히 이중적이고 기회적일 수 밖에 없다는 것이다. 그 결과 의원들은 집행기관에 대한 견제기능을 포함하여 의정활동을 위한 지원을 받아야 하는데 그 내용이 충실할 수 없는 형편이다.

이와 같은 문제의 해결을 위해서는 지방의회 의장이 사무직원의 인사권을 갖도록 하여야 하나 현실적인 문제를 고려하여 몇 가지 대안을 제시할 수 있다.

첫째, 지방행정직에 의회직의 직렬을 신설하여 모집부터 집행기관에 근무하는 공무원과 구별하고 의장이 이들의 임명권을 갖도록 하는 방법이 있다.

둘째, 직무성격에 따라 지방의회 사무기구 내에서 집행기관장이 임명할 수 있는 직원과 의회의장이 임명할 수 있는 직원으로 구분할 수 있다. 직원의 직무를 일반 행정업무와 전문보좌업무로 구분하여 전자의 기능을 수행하는 직원은 집행기관장이 임명권을 행사하는 반면, 후자의 기능을 수행하는 직원은 집행기관장과 협의하여 의회의장이 임명권을 갖는 방법이다.

셋째, 현행제도의 틀 속에서 집행기관장의 몇 배수 추천을 받아 의회의장이 임명권을 행사하도록 하는 방법이다.

⑤ 자치입법권의 확대

자치입법권은 자치단체가 스스로 법규를 정립할 수 있는 권능을 말한다. 지방의회의 의결을 거쳐 제·개정되는 조례는 자치입법권의 핵심이다. 지방의회의 조례제정을 통한 자치입법권과 관련하여 조례제정의 범위가 협소하고 조례의 실효성이 낮아 자치입법으로서 권위가 없다는 점이 문제가 되고 있다.

우리나라 헌법 제117조 1항에서 '지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 정할 수 있다'고 규정하고 있다. 지방자치법 제15조에서도 '지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다'고 하고 있다. 정부는 '법령의 범위 안에서'에 대해 '법령에 명확한 근거가 있을 때에 한하여'로 매우 좁게 해석하고 있어 조례제정을 통한 자치입법권의 범위는 매우 제한적이다.

지방자치법 제15조의 "법령의 범위 안에서는 법령에 위반되지 않는 한"으로 명확하게 개정되어야 할 것이다. 또한 지방자치법 제15조 단서조항인 "다만 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다"는 부분은 삭제되어야 하겠다. 자치권은 헌법에 보장된 권리이기 때문에 지방자치 본래의 목적달성을 위해서는 법령에 특별한 규정이 없는 한 조례로서 주민의 권리제한이나 의무부과에 관한 사항을 정할 수 있어야 할 것이다.

7. 마치면서

이상과 같이 우리나라 지방의회가 안고 있는 총체적 문제를 검토해 보았다. 지방자치를 지탱하고 있는 두 기둥 가운데 하나에 해당하는 지방의회와 지방의회를 구성하고 있는 지방의원이 제몫을 다하여야 지방화시대의 앞날이 밝게 열릴 것이다. 그러기 위해서는 우리나라의 지방의회가 거듭나기 위한 큰 틀에서의 노력이 지속적으로 이어져야 하겠다. 하루아침에 해결될 수 없는 문제도 있고 쉽게 고쳐질 수 있는 사안도 있을 것이다. 경중완급을 고려한 중앙정부와 지방정부의 노력뿐만 아니라 주민과 시민단체, 학계, 언론계 등이 합심하여 차근차근 벽돌을 쌓아 가는 꾸준한 노력과 관심이 필요하다고 생각된다.

교육에세이 59

학예회

이호연
영평초등학교 교장

해마다 맞이하는 10월은 문화의 달이라고 해서 많은 문화행사가 도처에서 행해지고 있다. 인간의 삶을 품위 있고 여유로우며 삶의 보람을 느끼게 하는 것이 문화라면 문화행사는 많을수록 좋다고 할 수 있다.

문화의 달에 즈음하여 대부분의 일선학교에서는 학예회 행사를 치른다. 필자의 학교에서도 예외는 아니어서 학예회 행사를 치렀다. 평상시 학교 분위기는 소규모, 소인수 학교여서 조용한 편이다. 그런데 학예회를 한 달 남겨둔 시점부터는 학교가 시끄러워지기 시작했다. 리코더 연습하는 소리, 사물놀이 연습하는 소리, 핸드 벨 연습하는 소리 그 외에 독서 아바타를 준비한다고 그룹별로 정한 주제를 가지고 나름대로의 짤막한 연극을 준비하느라고 학교는 온통 생기를 되찾은 느낌을 주었다.

학예회를 통하여 평상시 교육과정에서 지도를 빠뜨렸던 분야나, 시간이 없어서 시도해 보지 못했던 다양한 교육 활동을 중점적으로 할 수 있다는 점과 가을철 수확으로 바쁜 농촌이지만 하루 정도 일손을 놓고 학예회에 참석하여 자녀들의 재롱을 관람함으로써 그 동안의 보지 못했던 자녀들의 바람직스런 교육 활동 관람을 통하여 자녀에 대한 사랑이 더 한층 깊어지고 학교에 대한 학부모님들의 신뢰도 향상시킬 수 있는 좋은 기회라고 생각한다.

학예회하면 전임학교에서 근무할 때 여학생들로부터 직접들은 이야기가 생각난다.

평상시 학교생활을 하면서 남학생들은 용감성도 없고, 패기도 없으며, 공부도 못하여, 사귀고 싶은 생각도 없었는데 학예회 때 태권도 시범을 보는 순간 남학생들의 용감성과 용맹성을 발견하면서 지금까지의 남학생에 대한 편견을 버릴 수 있었다고 했다. 이 이야기를 듣는 순간 학예회가 바람직한 성교육을 포함하여 교육적인 효과가 대단히 크다는 것을 느꼈다.

어떤 선생님이, 어떤 과목을 통하여, 어떤 교육적인 방법을 동원하여 남학생에 대한 편협된 여학생의 생각을 일순간에 바꿔 놓을 수 있다는 말인가!

앞으로의 시대는 IT산업을 주 업종으로 하는 문화콘텐츠(CT)가 대단히 중요시 되는 시대가 될 것이다. '문화콘텐츠'란 문화적인 요소, 즉 문화유산, 생활양식, 창의적 아이디어, 가치관, 이야기 등을 하나의 완결된 형태로 재구성해 산업적으로 유통시키면서 고부가가치를 창출하는 일종의 문화상품을 가리킨다. 우리나라에서는 이를 애니메이션,캐릭터,만화,게임,음악,영화,방송 등의 장르로 구분한다. '문화콘텐츠'가 크게 주목받는 이유는 바로 고부가가치 때문이다. 하나의 성공한 문화콘텐츠는 그것에만 머무르지 않고, 다양한 장르로 재창조되면서 거의 무한대에 가까운 부가가치를 생산해 낸다.

영국의 조앤 롤링이 쓴 소설 해리포터 시리즈는 대표적인 예다. 소설이라는 장르로 세계적인 대성공을 거둔 해리포터는 이후 영화로 만들어져 소설에 못지 않은 고부가가치를 창출해 냈고, 아울러 게임과 완구로 제작되면서 수익의 고리를 끊임없이 이어가고 있다.

또한 영화 '타이타닉' 한편으로 벌어들인 수입이 국내 대기업의 자동차 회사에서 1년 동안 벌어들인 수입과 같다고 하니 문화 콘텐츠(CT)산업이야말로 지리적으로 불리한 여건 때문에 성장에 한계가 있는 우리나라에게는 위대한 기회인 셈이다.

실제로 우리나라의 아기공룡 둘리도 1985년 처음 만화로 인기를 끈 이래, 지금까지 약 22년 동안 애니메이션과 게임으로, 각종 교육 교재로, 완구로, 1000여 종에 이르는 아동상품 캐릭터로 활용됨으로써 지속적인 고부가가치를 생산하고 있다.

학교에서 이루어지고 있는 각종 교육활동도 문화콘텐츠에 맞춰 학생들이 문화 활동의 한 복판에서 주인공으로서의 역할을 할 때 우리나라의 문화콘텐츠(CT)산업은 밝다고 하겠다.

필자의 학교에 재학하고 있는 6학년 남학생 김ㅇㅇ이라는 학생은 앞으로 영화를 제작하는 제작자가 되겠다며 서투르지만 대본을 쓰고 있다. 곁에서 동기유발만 시켜 주고 있는데 이런 문화콘텐츠(CT)적인 사고를 갖고 계속적인 목표 추구를 한다면 먼 훗날 우리나라에서도 세계적으로 흥행하는 영화를 감상할 날을 기대해 볼만하다는 긍정적인 생각을 해 본다.