

주민이 주인되는 지방자치 새 시대, 시작은 이제부터 - 김대중·노무현 두 대통령을 포함한 많은 국민들의 노력을 잊지 말아야 -

박동욱 (민주연구원 연구위원, 도시사회공학박사)

제7회 전국동시지방선거가 끝났다. 국민으로서 지방선거 참정권은 이제 너무나 당연하다. 국민이 각 지역의 주민으로서 광역자치단체의 시장·시도지사, 기초자치단체의 시장·군수·구청장, 각 지역 의원 및 교육감을 선출하는 것은 당연한 것이다. 하지만 불과 20여 년 전만 하더라도 이는 당연한 것이 아니었다. 故 김대중 대통령은 1990년 당대표로서 목숨을 건 13일 간 단식투쟁으로 지방자치제를 되살렸고, 이에 1995년 제1회 전국동시지방선거가 진행될 수 있었다.

이번 지방선거에서 더불어민주당은 전국적인 승리로 지역주의를 해체하였다. 지역주의 해체는 오래 전 故 노무현 대통령부터 본격적으로 시작되었다. 2000년 부산 국회의원선거 출마가 대표적으로, 노무현 대통령은 지역주의 청산을 위해 지속적으로 노력했다. 대통령 취임 이후에는 전 지역이 골고루 잘 살 수 있도록 국가균형발전정책을 본격 추진했다.

이제 지방자치 정착과 지역주의 청산으로 지방자치 새 시대의 기반이 마련되었다. 하지만 현실은 녹록치 않다. 현 정부 출범 시 국정기획자문위원회는 중요성과 시급성이 높은 4대 복합·혁신과제 중 하나로 자치분권·균형발전을 선정하였지만, 관련 주체들의 적극적인 노력과 협력 없이는 해결하기 어렵다. 중앙정부는 기존 관할 업무 및 재량에 대한 이양 의지가 부족하고, 지방정부는 역량 강화가 절실하며, 많은 지역 주민들의 관심과 참여는 충분하지 않다. 더욱이 지방자치의 핵심인 각 지역의 인구규모는 비수도권부터 급속히 줄어들며 고령화되어, 향후 많은 지역에 불리한 여건이 지속될 것으로 예상된다.

7월부터 각 지역의 자치단체들이 새로운 시작을 한다. 앞서 언급한 두 대통령을 비롯해 많은 국민들의 노력으로 지방자치는 안착되고 지역주의는 꺾어졌다. 이 분들의 뜻을 되새겨, 현 정부는 자치분권 및 균형발전 로드맵을 착실하게 추진해야 한다. 특히 각 지역의 자치단체는 주민밀착형 행정을 추진하고 주민과 소통을 높여, 주민이 주인되는 풀뿌리 민주주의 지방자치 새 시대를 반드시 이루어내야 한다.

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

□ 지방자치 복원 그리고 지역주의 청산에 대한 노력

○ 더불어민주당의 전국적인 승리로 끝난 6.13 지방선거

- 더불어민주당은 이번 제7회 전국동시지방선거에서 전국적인 승리를 얻음에 따라, 오랜 숙원이었던 영호남 지역주의 청산을 통한 지방자치 새 시대를 열었음
- 현 정부의 국정지지도를 배경으로 한 더불어민주당의 노력이 주 원동력이라 할 수 있지만, 그 이전부터 두 분의 대통령을 비롯한 수많은 국민들이 평생에 걸쳐 추진한 지방자치제도 정착과 지역주의 청산에 대한 노력이 바탕에 있었음

○ 지방자치 정착을 위해 노력한 김대중 대통령

- 1990년 10월 김대중 대통령은 평민당(당시 야당) 대표로서 지방자치제 도입을 위한 선거 연기를 도모하는 민자당(당시 여당)의 독선에 맞서며 13일간의 단식으로 군부 독재 시기 폐지한 제도를 되살렸고, 1995년 제1회 전국동시지방선거가 진행됨
- 김대중 대통령은 스스로에게 '미스터 지방자치'가 가장 어울리는 별명이라고 말했을 정도로 지방자치에 관해 애정과 자부심이 있었음
- 김대중 자서전(김대중, 2010)에 나와 있는 내용을 보면, 지방자치 제도 정착을 위한 김대중 대통령의 치열했던 노력을 보다 자세히 알 수 있음

김대중 자서전 내용의 일부

- 민심에 대한 쿠데타, 3당 합당 (pp.570-585)

(중략) (민자당은) 또한 여야합의로 통과된 지방자치법을 어기면서까지 지자체 선거를 연기하려 했다. 무엇이든지 힘으로 밀어붙이기 시작했다.

나(김대중)는 지방자치제 실시, 내각제 포기, 보안사와 안기부의 정치 사찰 중지, 민생 문제 해결을 내세우며 무기한 단식투쟁에 돌입했다. 국민을 무시하는 기만적 술수에 더 이상 끌려갈 수 없었다. 1990년 10월8일 평민당사에서 시작한 단식은 어느 때보다 비장했다. 지자체는 민주주의를 위해서 꼭 필요했다. 나는 지방 자치 실현을 위해 의정 생활 전 기간에 걸쳐 싸웠다. 정치인 김대중에게 별명을 붙인다면 '미스터 지방 자치'가 제일 어울릴 것도 같다. 1963년 제6대 국회의원 선거에서 당선된 이후 나는 예산 심의가 있을 때마다 지방자치제를 실시하라고 요구했다. 때로는 몇 시간씩 이 문제를 추궁하기도 했다. 1971년 대통령 선거에 나섰을 때도 지자체 실시를 주요 공약으로 내세웠다. (중략)

그러면서 지방 자치제는 반드시 실시해야 한다고 역설했다.

"나와 김대표(김영삼)가 민주화를 위해 싸웠는데 민주화란 무엇이요, 바로 의회정치와 지자체가 핵심 아닙니까. (중략)

○ 지역주의 청산과 균형발전을 위해 노력한 노무현 대통령

- 노무현 대통령은 지역주의 타파를 위해 1995년 부산시장 선거, 2000년 국회의원선거 부산출마 등 당선가능성에 협상을 하지 않는 정도의 정치 길을 걸었음 1)
- 바보 노무현이라는 별명으로 알 수 있듯이 정의와 원칙에 입각한 노무현 대통령의 행보는 지역주의 청산을 이루겠다는 의지의 실천이었음
- 문재인의 운명(문재인, 2011)에 나와 있는 내용을 보면, 당시 깨지기 힘들다고 여겼던 지역주의 극복을 위해 노력한 노무현 대통령의 행적을 보다 자세히 알 수 있음

문재인의 운명 내용의 일부

- 지역주의와의 싸움 (pp.91-94)

(중략) (노무현은) 2000년 총선 때 부산으로 내려와서 출마할 때도 그런 뜻을 품고 있었다. 나(문재인)는 그 이유 때문에 종로를 버리고 부산으로 내려오는 것을 반대했다. “대선까지 내다보면, 지금 부산으로 내려오는 것은 도움이 안 된다. 오히려 방해될 수도 있다. 부산출신 YS가 금방 대통령을 마친 마당에 금방 가까운 시간 내에 부산출신 대통령이 또 나올 수 있겠는가. 당선돼도 지역 맹주가 되기 십상이다. 종로에서 다시 당선돼 탈(脫)지역하는 것이 대선에 유리하다. 그러면 오히려 영남출신 이점을 살릴 수 있다. 박**씨도 부산을 떠나 서울에서 국회의원 하면서 대선후보로 부상하지 않았는가” 이런 취지였다. 다시 낙선의 고통을 겪는 것을 보고 싶지 않은 심정도 작용했을 것이다.

그러나 고집을 꺾을 수 없었다. 지역주의를 직접 깨트려 보겠다는 의지가 워낙 강했다. 95년 부산시장 선거 때 주변사람들, 참모들까지도 무소속 출마를 권유했지만 그렇게 해서 당선되면 무슨 의미가 있느냐며 끝까지 거부한 분이다. (중략)

- 또한 2004년 노무현 대통령은 ‘지방화와 균형발전시대’를 선포하며 국가균형발전정책을 본격적으로 추진하였으며, 참여정부에서는 지방자치의 기본인 각 지역의 인구와 재정 등 불균형을 바로잡기 위한 정책을 지속적으로 추진하였음
- 당시 국가균형발전정책은 세종특별자치시와 전국 10개 혁신도시가 대표적으로, 정책 추진 결과 2013년 대한민국 역사상 최초로 수도권 인구 순유출이 발생하였고, 혁신도시가 있는 지역의 경우 혁신도시 완공 후 지방세 수입이 이전과 비교하여 몇 배씩 증가하였음
- 일본 지방 지역의 발전을 담당하는 지방창생상은 2016년 우리나라 언론 인터뷰(중앙일보)에서 국가균형발전정책에 대해 추진 성과에 부러움을 나타냈지만, 당시 균형발전은 포퓰리즘이라는 비난을 받으며 추진 중에도 신행정수도특별법 위헌 판결 등 어려움이 많았음

1) 노무현 대통령은 2000년 4월 1일 제 16대 국회의원 선거에서 당선 유력한 서울 종로를 떠나 낙선이 유력한 부산 북·강서구에 출마하여 다시 낙선했음

□ 아직 부족한 현재 자치 수준과 인구 감소·고령화라는 미래 위기

○ 지방자치 새 시대의 위기 1, 지방 자치단체 역량과 주민 참여의 제고 필요

- 국민들은 지방자치의 필요성에 대해 공감하면서도 현 지방자치 수준에 대해 부족하다고 인식하고 있음
- 지방자치에 대한 문제는 중앙정부에서 지방자치단체로 업무·재정 등 이양을 미진하게 추진하는 점에도 있지만, 각 지역 주민들의 낮은 참여와 더불어 지방 자치단체의 상대적으로 낮은 역량이 주요한 원인들로 꼽힘
- 향후 지방자치단체가 보다 주도적으로 지방자치를 추진할 수 있도록 중앙정부는 업무 및 재정 이양을 적극적으로 추진해야 하고, 지방자치단체는 자체 역량과 책임을 높이며 지방자치의 주인인 지역 주민의 참여와 관심을 높여야함

<표> 개선이 시급한 지방자치 과제 2)

과제 영역	문제점	개선방안
지방자치단체의 재정자립	지방자치단체 재정자립 수준이 매우 낮음	자주재원 확충을 위한 노력 필요
	지방의 재정문제가 해결되어야 지방의 자율성, 책임성 강화 가능	국고보조금, 지방교부세, 지방소비세, 지방소득세 등 여러 대안에 대한 고민 필요
지방자치단체 간의 협력 시스템	지방자치단체 간의 협력을 위한 공식 채널 부족	지방 간 협력시스템 구축에 대한 의견수렴 필요
	시스템으로 구축되지 않으면 자치단체장, 담당자 등에 따라 협력에 대한 입장이 달라짐	
중앙정부와 지방자치단체 간의 협력	중앙정부보다는 지방자치단체에서 중앙-지방 간 협력에 대해 부정적, 시급하다고 인식함	중앙과 지방 간의 정기적인 교류의 장 구축
지방공무원 역량 제고	아직도 국가공무원보다는 지방공무원의 역량이 부족하다는 인식 팽배	경쟁과 동기유발 등의 정책수단 사용으로 지방공무원 역량 제고 필요
시민의 참여의지 고양	시민참여 제도와 무관하게 시민의 참여의지가 높지 않음	시민교육, 시민학습 등 개인심리적 차원에서의 접근 필요

○ 지방자치 새 시대의 위기 2, 인구의 급속한 감소와 고령화

- 우리나라는 이미 2017년 65세 이상 노인인구가 14%를 넘어서며 고령사회로 진입하였고, 인구의 미래 지표인 출산율은 1.05로 역대 최저를 기록하며 한 해 40만 명도 태어나지 못하는 상황임
- 지방자치의 핵심 기반인 인구규모는 심각한 속도로 줄어들고, 지방 인구감소가 심각한 사회

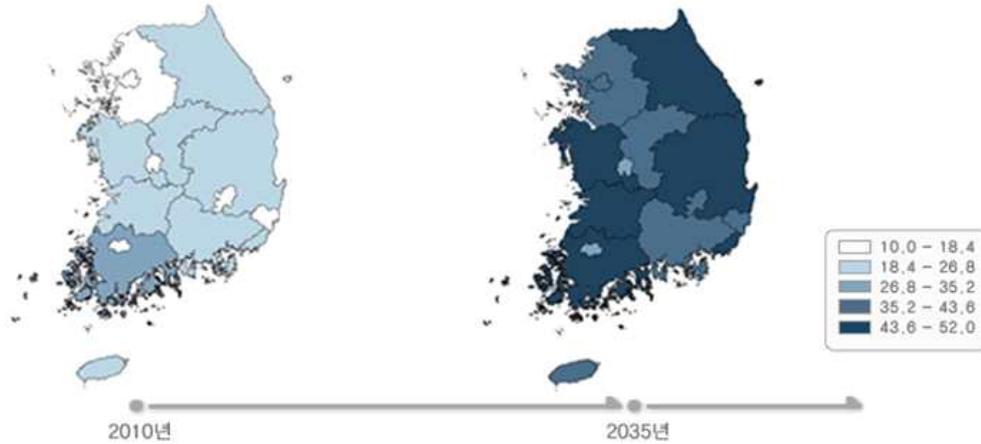
2) 한국지방행정연구원에서 발행한 ‘지방자치에 대한 인식분석(2014)’의 내용을 인용함

연구보고서에 의하면, 설문 응답자의 84.6%가 지방자치가 필요하지만 62.9%가 우리나라 지방자치의 진행에 부정적인 의견을 나타냄. 현재 지방자치 주체에 대해 전체 응답자가 중앙정부가 지방자치를 주도하고 있다지만, 향후 지방자치단체가 지방자치를 주도하는 것이 필요하다고 응답함
중요성이 크지만 현재 수준이 낮다고 인식하는 항목은, ‘지방자치단체의 재정자립’, ‘지방공무원 역량’, ‘시민참여의지’ 등으로 나타남

현상으로 ‘지방소멸’이라는 단어가 등장함

- 전국 기초자치단체 226개 중 50개 이상 지자체에서 5만 명 이하 인구가 살고 있는 상황이 되었으며, 향후 인구 감소와 고령화 추세는 전국적으로 지속될 것으로 예상됨

<그림> 우리나라 광역지자체 고령인구비율 전망 (통계청 SGIS자료)



- 인구 감소와 고령화 현상이 우리나라보다 먼저 진행되었던 일본의 사례를 살펴보면, 인구 규모가 작은 지역에서 인구 감소가 더욱 심각한 것으로 나타났음
- 아래 표에서 좌측 붉은색 네모박스를 보면 2015년까지 과거 20년 간 도시에 비해 지방의 인구가 더욱 많이 감소가 되었고, 우측 붉은색 네모박스를 보면 세분화된 인구 규모 비교를 통해 인구 규모가 작은 지역일수록 2015년까지 5년 간 인구 감소가 더욱 심하다는 것을 알 수 있음
- 이미 인구감소와 고령화가 급속히 진행되고 있는 우리나라의 미래 상황은 현재까지의 일본과 유사하게 진행될 가능성이 높아, 앞으로도 지속적으로 경각심이 필요함

<표> 일본의 인구 추이 ³⁾

	平成 7 年	平成 12 年	平成 17 年	平成 22 年	平成 27 年	人口規模別 5 年前変化率 (平成 27 年) ²⁾		
	1995	2000	2005	2010	2015	광역시급	21 市	1.9%
総人口 (千人) ¹⁾	125,570	126,926	127,768	128,057	127,110	30만 이상	51 市	0.2%
对 5 年前变化率	+1.6%	+1.1%	+0.7%	+0.2%	-0.7%	10~30만	196 市	-0.9%
도시	+1.7%	+1.5%	+1.0%	+0.6%	-0.3%	5~10만	271 市町	-2.1%
군(지방)	+1.1%	-0.5%	-1.7%	-3.0%	-4.8%	5만 이하	1,180 市町村	-5.0%

3) 일본 국회입법조사국 보고서 ‘지역경제 활성화의 방향성과 과제(원제: 地域経済活性化の方向性と課題 - 人口減少と経済のグローバル化を踏まえて, 2016)’ 내용을 인용함

일본 정부는 2014년부터 지방창생을 담당하는 정부기관(まち・ひと・しごと創生本部)을 신설하고, 장기비전 및 종합전략을 세워 지방창생 종합전략을 추진하고 있음. 하지만 현재 심각한 인구 감소와 고령화로 인하여 각 지역의 독자적이고 개성 있는 계획을 만들기가 어려워졌다고 함. 동경일극화로 통근시간·주택가격 상승, 보육 및 고령자개호서비스 부족이 야기되었고, 출산율이 저하되었다고 함

□ 지방자치 새 시대를 위한 현 정부의 자치분권·균형발전 정책

○ 문재인 정부 100대 국정과제 및 4대 복합·혁신과제

- 2017년 8월 국정기획자문위원회는 ‘국민의 나라 정의로운 대한민국’이라는 국가비전 아래 100대 국정과제와 더불어 4대 복합·혁신과제를 정하고 문재인 정부 5개년 국정운영 계획을 수립 4)
- 100대 국정과제로서 자치분권·균형발전은 5대 국정목표 중 ‘고르게 발전하는 지역’으로, 20대 전략 중 ‘풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권’, ‘골고루 잘사는 균형발전’으로 선정
- 4대 복합·혁신과제로서 자치분권의 주요 내용은 ‘제2 국무회의 제도 도입, 4대 자치권 보장, 지방이양일괄법 제정, 재정분권 추진’이며, 균형발전의 주요 내용은 ‘균형발전 추진체계의 복원·강화, 행안부·미래부의 세종시 이전, 혁신도시 중심의 국가 혁신 클러스터 선정, 산업단지 혁신 2.0 추진’ 임

○ 자치분권 로드맵

- 2017년 10월 27일 제5회 지방자치의 날, ‘연방제에 버금가는 강력한 지방분권’이라는 목표와 ‘내 삶을 바꾸는 자치분권’이라는 비전으로 자치분권 로드맵(안)이 발표됨
- 자치분권 로드맵의 5가지 핵심전략은 ‘중앙권한의 획기적 지방이양, 강력한 재정분권 추진, 자치단체의 자치역량 제고, 풀뿌리 주민자치 강화, 네트워크형 지방행정체계 구축’으로 제시
- 자치분권 로드맵은 지방분권이 국정운영의 기본방향임을 표명하고 중앙과 지방의 관계를 대등한 동반자로 설정하여, 각 자치단체가 지역 여건과 환경에 맞는 지방자치를 운영할 수 있도록 추진

○ 균형발전 로드맵

- 2018년 2월 1일 국가균형발전 비전 선포식에서, ‘지역주도 자립적 성장기반 마련’을 목표로 ‘지역이 강한 나라, 균형 잡힌 대한민국’이라는 문재인 정부 국가균형발전 비전 선포
- 국가균형발전의 3대 전략은 ‘(사람) 안정되고 품격있는 삶, (공간) 방방곡곡 생기도는 공간, (산업) 일자리가 생겨나는 지역혁신’으로 제시
- 국가균형발전정책은 대한민국의 정의롭고 지속가능한 발전의 해법이며, 경제·복지·사회 통합 정책으로서 운영할 수 있도록 추진

4) 복합·혁신과제는 다부처가 관련된 대형 복합과제로서, 국정비전 및 5대 국정목표를 부각하고, 예산·조직·인력 등 정책집행자원을 증각적이며 최우선으로 투입해야 하는 과제임

100대 국정과제 중 자치분권과 균형발전은 7개 항목에 선정 (: 74. 획기적인 자치분권추진과 주민참여의 실질화, 75. 지방재정자립을 위한 강력한 재정분권, 76. 교육 민주주의 회복 및 교육자치 강화, 77. 세종특별시 및 제주특별자치도 분권 모델의 완성, 78. 전 지역이 고르게 잘사는 국가균형발전, 79. 도시경쟁력 강화 및 삶의질 개선을 위한 도시재생뉴딜추진, 80. 해운·조선 상생을 통한 해운강국 건설)

□ 지방자치에 대한 시대적 소명을 되새기며, 각 지역의 번영을 일구어야

○ 주민이 주인되는 풀뿌리 민주주의 지방자치 새 시대 시작

- 문재인 정부는 김대중·노무현 전 대통령의 민주정부 10년의 지방자치 철학을 계승하며, 5개년 국정운영 계획, 자치분권 로드맵, 균형발전 로드맵으로 구체적이고 단계적인 정책 추진을 계획하고 추진 중임
- 세계적으로 지역정책은 ‘중앙 의존의 장소 번영에서 지방 자율의 주민 번영으로 (from Place’s prosperity to People’s prosperity)’ 변화하고 있으며, 지역 자생력을 높이는 지방자치 강화는 이러한 변화에 순응한 것임
- 각 지역의 자치단체는 풀뿌리 민주주의 강화를 통해 지역의 역량과 개성을 키우고 경쟁력을 높여, 최종적으로 국가 경쟁력 강화에 연결되는 선순환 구조를 구축할 수 있도록 노력해야 함

○ 지방자치 새 시대를 위한 문재인 정부와 더불어민주당의 출발

- 6월 18일 문재인 대통령은 지방선거 결과에 대해 ‘국민을 갈라뺐던 지역주의와 색깔론이라는 분열의 정치가 끝났다’, ‘선거 결과에 대해 자부심을 갖고 기뻐하는 것은 오늘까지’라고 당부하며, 지방정부 부정부패 방지를 요청
- 6월 21일 추미애 더불어민주당 대표는 지방선거 기초단체장 당선자대회 참석 후, ‘이미 우리는 당선 직후부터 무거운 마음으로 이겼음에도 비상 상황에 대한 관리모드에 들어갔다’며 지방선거 압도적인 승리에 대한 무거운 책임을 밝힘
- 각 지역의 자치단체는 지방정부로서 기존의 중앙의존적인 관행에서 탈피하여 자립적인 역량 향상에 집중하며, 지역 엘리트 자치에서 탈피하고 지역 주민과의 소통을 높여 주민이 주인되는 풀뿌리 민주주의 강화에 노력해야 함