

1. 지방자치와 정치발전

李 洪 九

(서울대 사회대 교수)

<차례>

- | | |
|------------------|--------------------|
| 가. 民主化로서의 地方自治 | 다. 政治적 개혁으로서의 地方自治 |
| 나. 복지 단위로서의 地方自治 | |

가. 民主化로서의 地方自治

韓國에서 地方自治는 과연 바람직한 것인가 아닌가에 대한 論議는 이미
돌이킬 수 없는 時點을 넘어가 버렸다. 憲法에 明示된 國家的 目標라는 名
分論도 外面하기 어렵지만, 그보다도 地方自治 實施에 대한 汎國民的 與望
은 더 上 位과할 수 없는 처지에 이르렀다. 이러한 狀況의 壓力を 감안
할 때에 地方自治制의 段階的 實施의 始發點을 1987年으로 決定한 것은 뒤
늦게나마 다행한 일이라고 하지 않을 수 없다. 그러나 地方自治를 언제부터
실시할 것이냐 하는 時期의 선택 못지 않게 어려운 문제는 과연 어떠한 制
度를 어떻게 定立시킬 것이냐 하는 것이다. 地方自治制의 早速한 實施에 대
하여는 國民的 合意가 이루어져 있는데 比하여 어떤 形태의 自治制度를 선택
할 것이냐에 대하여는 광범위하고 깊이 있는 論議가 아직도 대단히 미흡한 형
편이다. 그러한 痛切한 制度에 대한 論議를 本格化하기 위하여는 韓國에서
왜 地方自治가 필요한가에 대하여 보다 원천적인 고려가 시도되어야 한다.

韓國은 歷史的으로 地方自治의 傳統을 가지고 있지 않다. 日本이나 독일,
이탈리아 등 유럽 國家의 경우, 近代國家의 確立過程은 分散되어 있는 地方
權力들을 한데 묶어 中央集權화하는 것이었다. 明治維新 以前의 日本은 이
른바 ‘大名’라는 封建諸侯에 의한 分權統治制였으며, 각 個人은 ‘長州人’,
‘土佐人’이라고 생각은 하여도 ‘日本人’이라는 國民的 自我認識은 뚜렷하게
갖고 있지는 못하였다. 비스마르크에 의한 통일 以前의 독일이나 빅토리아
누엘에 의한 통합 以前의 이탈리아의 경우에는同一民族안에 多數의 地方國
家가 共存하고 있었다. 中國에서의 軍閥에 의한 群雄割據의 전통도 地方分

權의 한 형태라고 할 수 있다. 이러한 일련의 地方分權이나 地域自治 또는 獨立의 전통이 적어도 新羅統一 以後의 韓國歷史에서는 存在하지 않았다. 地方分權의 전통이 강한 나라에서의 近代化나 近代民族國家確立의 最大課題는 地方分權의 克服과 中央集權制의 定立을 통한 統一國家의 建設이었는데 比하여 韓國에서의 近代化는 이미 確立되어 있는 中央集權制의 性格을 어떻게 改造하느냐는 目的을 지니고 있었다.

이렇듯 地方分權이나 自治의 전통이 없고, 다른 나라에서 문제가 된 中央集權의 統一國家의 형태는 이미 오래 前에 確立한 韩國에서 굳이 地方自治制를 新設해야 될 理由는 과연 어디에 있는 것인가? 더우기 交通과 通信手段의 發達로 全國이 一日生活圈이 된 오늘의 時點에서도 地方自治는 꼭 實現되어야만 하는 것인가? 이에 대한 대답은 한 마디로 地方自治가 民主化에 있어 불가결의 要素이며 必要條件이기 때문이다. 이미 지적했듯이 韩國에서의 近代國家確立이란 課題는 中央集權制의 定立이 아니라 民主化를 통한 國民國家로의 改革을 그 主된 内容으로 하고 있으며, 地方自治의 新設은 그러한 民主化改革의 重要한 手段이며 同時に 目的이라는 것이다. 韩國에서의 民主화는 國家의 次元과 地方의 次元에서 二元的으로 同時に 추진되어야 한다는 判斷이 憲法的 規範으로 明示되어 있고 國民의 合意로 政治化되어 있다는 것이다.

民主化는 國民의 參與와 福祉를 핵심으로 하고 있다. 現代國家에서는 國民이 가장 중요한 權力資源이며 그들의 參與를 통한 힘의 活性化만이 國力を 增大시킬 수 있다는 國民主權思想의 타당성은 再論의 餘地가 없다. 한편, 民族國家의 主體性을 保存하는 것도 결국 國民들의 存在이며 그들의 意識과 行動이란 것은 自明한 것이다. 이러한 國民의 參與와 福祉는 當爲의 次元에서는 쉽사리 인정되지만 그것이 實效를 갖기 위하여는 참여의 「直接性」의 意味가 충분히 理解되고 制度의으로 反映되어야 한다. 四年에 한번씩 있는 國會議員選舉나 七年에 한번 있을 大統領의 間接選舉는 全國의 次元에서 政治參與의 계기가 되지만 參與의 直接性을 充足시키기에는 대단히 미흡한 것이다. 그것은 選舉가 參與의 形式化에 지나지 않는다는 비판과 그로 말미암은 政治的 無關心이 팽배한 狀況에서는 選舉의 參與만으로 國民의 直接的 意思表示를 보장할 수 없다는 이유 때문이다. 이렇듯 國民이 個人, 集團, 또는 階層으로서 지닌 利益이나 立場을 現存하는 代議制度 속에서 어느 程

度 表出시킬 구체적 方法이 지극히 未備하다고 믿는 狀況에서는 새로운 참여의 길을 모색하여 民主制度를 補完함이 마땅하다. 참다운 民主政府는 國民에 가까운 政府라는 原則에서 ‘가깝다’는 意味는 行政관청이 住民들 가까이 있다는 것만이 아니라 國民의 政治參與의 通路가 空間的 및 時間的 次元에서 恒時 마련되어 있다는 것이다. 自己利益이나 立場에 위배되는 政策에 대한 反對를 表出시킨 수 있는 通路, 行政官僚에 대한 責任을 추궁할 수 있는 通路, 政府의 決定에 대한 說明과 情報를 요구할 수 있는 通路의 有無가 參與의 直接性을 左右하는 것이다. 우리 나라에서의 地方自治制實施는 바로 中央政府의 單一體制가 완전히 충족시켜주지 못하는 參與의 直接性에 대한 필요를 상당한 정도 해결하자는 데 그 一次的意義가 있는 것이다.

參與의 通路를 늘린다고 自動的으로 參與의 質이 向上되고 폭이 넓어지는 것은 아니다. 政治參與의 增加는 參與의 通路擴大와 더불어 國民의 參與能力의 向上을前提로 가능한 것이다. 參與의 通路를 制度的으로 擴大하기보다 훨씬 어려운 것이 國民의 政治能力向上이라는 것은 모든 나라에서 발견되는 一般化된 현상이다. 地方自治制를 實施한다는 것은 그 自體가 政治發展의 한 段階임에 틀림없지만 그러한 制度的改革이 民主政治의 원활한 운영을 보장하는 것은 아니다. 그러기에 地方自治制實施의 가장 큰 목적은 民主化의 完成보다도 民主化에 必要한 教育的 效果라고도 할 수 있다. 地方自治가 國민으로 하여금 具體的 政治過程에介入할 機會를 增大시켜 줌으로써 그들의 政治能力을 획기적으로 向上시켜 줄 것이다. 民主國家의 운영을 위하여는 本質的 規範에 끗지않게 節次的 規範이 중요한 것이다. 우리의 政治文化에선 本質的 規範에 대한信念이 상당히 高調된 데 비하여 節次的 規範을 따르는 習慣이 전혀 뿌리를 내리지 못하였다는 불균형이 향시 否定的 요소로 作用하고 있다. 節次的 規範의 習慣化는 구체적 경험이 특히 반복되는 日常的 경험을 통하여서만 可能한 것이다. 우리의 경우처럼 高度로 中央集權화한 政治가 狀況的 制約때문에 政治參與의 日常化를 보장하지 못할 때에는 地方自治와 같은 구체적 참여의 통로로라도 그 空白을 보완하여야 된다. 그렇지 못한 경우에는 節次的 規範의 習慣화는 진전되지 못할 뿐 아니라 오히려 그 反對로 節次的 規範의 망각이나 不信이 習性化될 가능성이 짙다. 그러한 狀況 속에선 가끔 民主化의 계기나 機會가 있더라도 民主政治의 本質的 規範에 대한信念이 過多하고 폭발적으로 噴出되는 것에 比해 節次的

規範의 內面化와 그에 따른 行動의 規律化가 너무나 뒤져서 이로 말미암은 불균형이 정치적 혼란으로 귀결되는 비극적 결과를 초래하게 되는 것이다. 이러한 불균형을 是正하는 방법은 보다 많은 참여의 기회를 마련하여 정치적 경험의 구체화와 日常化를 도모하는 길밖에 없다. 1950年代에 실시되었던 畸型的 地方自治制의 實驗은 많은 否定的 評價의 대상이 되었지만 한편으로 국민의 政治意識이나 能力を 開發하는 데는 적지 않은 공헌을 하였다는 긍정적側面도 内包하고 있었다.

地方自治가 國民의 政治能力을 向上시키는 데 기여한다는 것은 그 結果로 國民의 利害와 보다 直接的으로 연관되는 政治人이나 指導者를 만들어낸다는 뜻도 수반한다. 政治人을 ‘發見’하는 것이 아니라 ‘만든다’는 것은 국민의 구체적 정치경험이 日常化 할 때에 가능한 것이다. 그렇지 못한 경우에는 形式化된 참여의 機會에 ‘주어진’ 政治人을 發見하는 데 그치자 국민들이 그들의 代表를 만들어 낼 수는 없다. 1950年代의 地方自治의 失敗에도 불구하고 적지 않은 數의 政治인이 그 과정에서 만들어졌다는 것은 간과하지 못할 政治的 遺產이다. 만약 地方自治의 實施가 國民의 代表를 만들어내는 國民의 政治能力을 向上시키는 데 크게 기여한다면 그 결과로 中央政治의 指導者들도 國民에 의하여 만들어지는 새 전통이 점차 자리잡게 될 수 있다. 그런 뜻에서 地方自治의 實施는 韓國의 政治發展과 民主化에 決定的 계기가 될 수 있다는 期待를 수반하는 것이다.

나. 복지단위로서의 地方自治

地方自治의 傳統을 갖지 못한 韓國에서는 그것이 民主化를 통한 近代的 國民國家 發展에 크게 기여하리라는 民主化의 手段과 內容이란 側面을 떠나서 어떤 獨自의 本然의 價値를 지닌 것은 아니다. 이미 民主政治가, 특히 政黨과 議會를 中心으로 한 代議制度가 理想的으로 운영되고 있다면 굳이 地方自治制를 新設할 긴급한 필요가 없다는 것이 우리의 實情이다. 이러한 狀況 속에서 地方自治의 實施가 일단 決定된 以上 우리는 ‘地方’의 뜻이 무엇인가를 再考하고 그에 따라서 ‘自治’의 內容도 검토하여 볼 수 있다. 現今의 地方自治에 관한 論議에서 사용되는 地方이란 단순히 行政單位를 뜻하는 것이다. 卽 國家 전체가 아닌 市, 道, 郡, 邑, 面, 區, 洞, 里 등의 行

政單位가 곧 ‘地方’의 뜻인 것이다. 따라서 地方自治의 單位에 관한 문제는 서울 및 直轄市, 道 등 대단위 行政區域에 국한할 것인지 또는 面이나 洞 같은 小單位에까지 내려갈 것인지에 국한되어 논의되는 것 같다. 이렇듯 커다란 저항 없이 受容되고 있는 行政單位로서의 ‘地方’이란 概念은 과연 적절하고 타당한 것이가? 그러한 行政單位 中心의 ‘地方’으로부터 탈피한 地方自治를 考察할 수는 없는가?

行政單位 中心의 地方自治는 결국 現存하는 中央政治의 樣態를 그대로 規模를 줄여서 反復하겠다는 지극히 안일하고 姑息的인 생각을 現實化하려는 것이다. 國會보다 적은 議會가 道議會이고, 그 보다 더 적은 것이 郡議會이며 邑議會라는 序列的 發想은 國會議員이 못된 사람은 道議員이 되고, 그것이 어려우면 郡議員이라도 한다는 평이한 생각을 수반하고 있다. 勿論 그러한 制度가 民主政治의 生活化라는 次元에서 教育的 가치가 있다는 것은 이미 지적하였다. 그러나 中央議會가 제 구실을 못하는 狀況에서 그의 축소판인 地方議會만은 正常的으로 기능할 것이라는 생각은 지나치게 안일하다고 하지 않을 수 없다. 경우에 따라서는 地方議會는 政治的 無能과 타락을 한 층 더 露出시키는 딱한 무대가 될 수 있다는 우려도 전혀 근거가 없는 것은 아니다. 만약 그러한 우려가 現實化 한다면 地方自治는 非生產的인 혼란의 溫床으로 退化할 위험마저 있다.

한편, 地方自治의 實施는 새로운 中央-地方 關係의 定立을 必要로 하는데 中央集權의 傳統이 強한, 특히 中央集權의 官僚制의 전통이 強한 韓國에서 새로운 地方分權制度를 만든다는 데는 상당한 어려움이豫想된다. 1950年代의 地方自治制의 变혁과정을 보면 行政單位中心의 地方自治制는 점차 執權黨과 指導者를, 即 中央의 政治權力を 補強하는 道具로 전락하여 갔다⁽¹⁾. 反面에 地方政府와 中央政府 사이의 갈등이 일어나고 이것이 深化된다면 地方政府의 獨立性을 反映하는 계기가 될 수는 있어도 國家 및 地域의 發展計劃에는 치명적 손상을 가져온 위험이 클 것이라고豫想할 수 있다. 그러한 發展行政의 마비는 결국 國民의 福祉를 低下시킬 것이 分明하다. 地方自治가 수반할 수 있는 또 하나의 심각한 문제는 地域間의 불균형이나 격차를 中央集權의 時期보다도 오히려 深化시키는 것이다. 現存하는 地域間의 富나 生活의 質의 차이는 이미 危機의 수준을 넘어선지 오래다. 그러한 危機를 克

(1) 孫鳳淑, 「韓國地方自治研究」(梨花女子大學校 博士學位論文, 1984).

服하는 政策의 不振이나 지연이 地方自治制의 實施로 오히려 正常化되거나 은폐될 가능성도 배제할 수 없는 것이다. 이론과 先進國에서도 地域間 불균형의 解消라는 課業이 中央政府의 기능과 권한을 확대시켰다는 것을 우리는 參考하지 않을 수 없다. 만약 地方自治制가 地域間의 불균형을 더욱 부각시킨다면 이미 우리 政治文化 속에서 痞的 要素로 作用하여 온 地域感情을 더욱 惡化시킬 수도 있는 것이다.

이렇듯 行政單位中心의 地方自治가 수반할 수 있는 副作用과 限界性을 지적한 것은 國民의 參與와 福祉를 획기적으로 增大시킬 수 있는 새 制度의 考案은 決코 간단한 作業이 아니라는 것을 지적하는 데에 主目的이 있다. 地方自治의 段階的 實施 時期에 대한 政治的 合意가 이루어졌다고 自治의 内容이나 性格이 決定된 것은 아니다. 더우기 그러한 内容이나 性格이 무엇이냐에 따라서는 民主化란 大目的을 위하여 채택된 地方自治가 정치적 退化와 국민복지의 低下要因이 될 수도 있는 것이다. 그러기에 우리는 地方自治에 대한 圖式化한 通念에서 탈피하여 진취적이며 혁신적인 韓國的 地方自治의 새 틀을 創案할 必要에 直面하는 것이다. 그러한 創意的 思考의 必要를 痛感하면서 우리는 地方自治에 관련된 ‘地方’의 意味를 새로운 次元에서 考察하는 可能성을 例示하고자 한다.

첫째는 ‘地方’을 機能 또는 福祉의 單位로서 規定하는 것이며, 둘째는 地方을 領域이란 意味로 理解하려는 것이다.

첫째로, ‘地方’을 行政單位로만 理解하는 通念이 아닌 限界性은 이미 지적하였다. 國民의 福祉란 결국 그들의 利益과 生活에 직결된 것이기에 地方自治의 單位는 利益과 生活을 바탕으로 한 機能單位 또는 福祉 單位로 새로이 設定하는 것이 바람직하다. 具體的으로 全國을 어떤 福祉單位로 區分하느냐는 것은 상당한 研究와 면밀한 검토가 必要하겠으나 福祉單位의 必要是 常識的 次元에서 쉽사리 지적될 수 있다. 다같이 경상남도에 속한다 하여도 西南部의 晉州, 三千浦는 東北部의 蔚山과 生活圈을 달리하고 있으며 오히려 全羅南道의 麗水나 順川에 가깝다고 할 수 있다. 江原道의 江陵이나 東海가 春川보다는 慶北의 蔚珍과 福祉의 次元에서의 共通點을 나누어 가졌다고 할 수 있다. 京畿道의 光明市가 生活이나 福祉의 次元에서 서울의 一部라는 것도 常識化된 생각이다. 生活單位나 福祉單位가 行政單位와 一致하지 않는 경우 行政單位center의 地方議會나 地方政府에서 生活과 福祉에 연관된

利益이 충분히反映될 수 없을 것은 당연한 것이다. 한편 서로相反되는 利益을 지닌 地域을 같은 行政單位에 속한다는 理由만으로 한 自治單位 안에包容하는 경우 利益 矛盾과 불균형 해소라는 政治的 부담을 안게 되는 것이다. 全國을 福祉單位로 나누고 그에 따라 地方自治의 單位를 決定한다는 것은 혁신적思考임에 틀림없다. 그러나 이런 類의 한 혁신적創案이 參與와 福祉를 同時에 增大시킬 수 있는 地方自治의 틀을 마련하는데 기여할 수 있다. 만약 이러한 혁신이 不可能할 경우에는 적어도 參與의 直接性과 具體性을 보장하기 위하여 直轄市나 道같은 大單位보다도 面이나 洞같은 小單位로부터 地方自治를 實施하는 것이 바람직하다. 그것은 直轄市나 道같은 大單位에선 參與의 直接性도 없으면서 中央議會가 지닌 병폐만을 小規模로 反復하는 중첩된 취약성이 民主化를 위한 긍정적 요소보다 훨씬 를 可能性이 있기 때문이다.

둘째로, 地方自治를 民主화와 政治發展의 過程으로 볼 때에, ‘地方’은 ‘地域’과 ‘領域’의 두 次元으로 確大 해석할 必要가 있다. 이미 논의된 地方自治의 行政單位나 福祉單位는 地域單位로서 그 地域內의 모든 문제를 통괄하여 처리하는 自治行政制度이다. 그에 比하여 ‘領域’이란 教育, 保健 등 生活이나 福祉의 中요한 次元과 農業이나 漁業과 같은 生業의 종류를 지칭하는 것이다. 地方議會의 設立과 選舉를 위하여 熱을 올리면서도 그보다 비교적 실시의 가능성이 높은 教育委員會의 選舉와 教育自治의 확대에는 큰 關心이 적은 것은 異狀한 현상이라 하지 않을 수 없다. 어떤 學校를 어디다 짓고 어떻게 운영하느냐 하는 것은 韓國人의 福祉 가운데서 지극히 中요한 문제이며 그것을 결정하는 과정에 참여한다는 것은 구체적이며 직접적인 參與임에 틀림없다. 한편, 農協이나 漁協의 直接選舉도 과감하게 시도되어야 한다. 만약 教育委員會나 農協의 自治化가 여러 가지 副作用의 우려때문에 留保되어야 한다면 行政單位의 地方自治의 實施는 全혀 無理한 모험이란 結論에 도달하게 된다. 教育委員會의 選舉는 政治的意義가 상대적으로 적은 것을 감안하여 地方自治 實施보다 一年 앞선 1986년 後半期엔 實施할 수도 있으리라고 期待된다. 아무튼 民主化와 政治發展은 綜合的 개혁이지 部分的 작업이 아니기 때문에 地域의 의미로서의 地方自治에 못지않게 領域의 次元에서의 自治도 함께 고려되고 추진되어야 한다.

다. 정치적 개혁으로서의 地方自治

地方自治는 政治發展의 一部이어야 하므로 法的 次元이나 行政的 次元을 넘어서 政治的 次元에서 그 性格이나 內容이 規定되어야 한다는 것을 우리는 거듭 강조하였다. 政治가 ‘可能의 藝術’이라면, 民主化를 위한 地方自治制의 實施도 規範的 名分과 現實的 狀況을 고루 참작하여 과감히企劃되어야 할 것이다. 地方自治의 成功을 沮害하는 要因으로 흔히 다음 세 가지가 지적되고 있다. 地方財政의 취약성, 국민의 정치적 의식 및 능력의 한계성, 그리고 중앙정부의 정치적 不實이다. 첫째로, 地方財政의 문제는 憲法條文中에도 明文化될 정도로 심각한 것이며 특히 지역간의 격차를 확연히 露出하고 있다. 이 문제에 대한 해결은 經濟發展이란 長期的이고 根源的인 次元에서 고려되어야 하겠지만 現存하는 租稅制度를 비롯한 諸般與件이 稅收의 中央集權化를 보장하고 있다는 것을 감안하여 財源을 地方으로 分散시키는 획기적 制度改革이 구상되어야만 可能한 것이다. 요컨대, 地方財政의 貧弱이란 문제도 궁극적으로는 政治的 解決을 기다리고 있다. 둘째로, 國民의 政治意識이나 參與能力의 한계성의 문제는 地方自治 成功의 沮害要因이면서 同時に 地方自治의 實施를 통하여서 改善할 수 있다는 一見 모순된 그러나 피할 수 없는 有機的 關係를 內包하고 있다. 이것은 마치 政黨의 취약성이 議院內閣制 채택을 어렵게 한다지만 바로 議院內閣制의 定立만이 政黨制度의 획기적 발전을 가져올 수 있다는 것과 유사한 政治的 論理의 一端이다. 그러한 政治的 論理의 악순환에 終止符를 찍는 것은, 即 地方自治制나 議院內閣制를 과감히 채택하고 실시하는 것은 역시 政治的 決斷의 문제이다. 따라서, 세째로, 중앙정부의 정치적 不實이 地方自治 成敗에 가장 큰 要因으로 남게 된다.

地方自治의 成功을 위하여 우리가 반드시 피해야 될 中央政府의 政治的 不實은 대체로 두 가지 형태로 나타난다. 첫째는 官僚制가 지닌 力學的 惰性을 克服하지 못하고 오히려 그 속으로 말려드는 것이다. 어떤 官僚制든, 더우기 強力한 中央集權의 傳統에서 자라난 官僚制가 스스로의 權力を 自發的으로 分散하거나 이양한다는 것은 期待하기 어려운 것이다. 韓國官僚制의 中樞라고 할 수 있는 內務官僚制가 지닌 權力과 權限의 상당 부분을 地方自

治單位로 이양한다는 것은 단순한 혁신의 차원을 넘어선 혁명적 결단으로만 시도될 수 있는 것이다. 둘째로, 地方自治를 現存하는 執權勢力의 政治的 위치를 強化하는 手段으로 使用하고 싶은 유혹에 휩쓸리는 것이다. 이것이 바로 1950年代에 自由黨政權이 지지른 과오의 性格이다. 이러한 政治的 不實의 두 가지 형태를 豫防하는 智慧와 勇氣가 韓國에서의 地方自治의 成敗를 가름하는 關健인 것이다. 그러기에 地方自治의 實施는 政治發展에 기여하겠지만 바로 그러한 地方自治의 成功은 民主化를 통한 政治發展의 흐름 속에서만 可能하다는 또 하나의 순환적 論理가 成立하는 것이다.