

地方自治와 利益集團**

— 地方政治過程의 새로운 認識 —

安 海 均*

< 目 次 >

- | | |
|------------------|---------------------|
| I. 序 言 | III. 地方政治過程의 새로운 展開 |
| II. 地方自治의 理念的 變化 | IV. 結 言 |

<요 약>

直選 團體長 體制가 출범함에 따라 지방자치는 단순한 論議의 對象을 넘어서 現實로 다가왔으며, 이에 따라 기존의 이론으로는 설명할 수 없는 많은 '現象' 들이 나타나고 있다. 이것은 궁극적으로 지방자치의 정착을 위한 새로운 과제를 제시하는 것이며, 연구자에게는 새로운 인식과 이론적 분석틀을 요구하는 것이기도 하다.

이러한 관점에서 본 연구에서는 먼저 政治體制의 變化로 인해서 우리의 지방자치도 葛藤論의 認識에서 協助論의 認識으로 전환해야 할 필요성이 있음을 밝히고자 하였다. 이런 전제하에 地方政府의 政治過程을 분석하기 위해서, 制度的 利益集團(Institutional Interest Group : G. Almond의 분류)으로서의 지방정부를 중심으로 한 中央-地方關係, 地方政府間의 關係, 政黨-地方政府 關係, 地方政府의 對住民 關係 및 地方政府 內部關係 등을 살펴보고, 이러한 문제를 해결하기 위한 새로운 시각을 제시하고자 하였다.

I. 序 言

그동안 한국은 高度의 강력한 中央集權體制를 유지해 왔으며, 그 결과 사회 각 분야에서 많은 문제점이 분출되었다. 이에 따라서 地方自治에 관한 기존의 이론

*서울대학교 행정대학원 명예교수

**본 논문은 1992년도 대학발전기금 학술연구비의 지원에 의해서 작성되었음.

본 논문의 원고작성에 있어 韓仁燮 석사(박사과정)의 도움이 컸음을 밝혀둔다.

들은 集權化의 弊害와 分權化의 優秀性을 비교하여 제시함으로써 중앙집권체제를 地方分權體制로 전환할 것을 요구해왔다. 이러한 주장은 그 근거에 있어서 政治體制의 正統性 내지는 民主化 熱望과 밀접한 관련을 갖는 것이었다.

따라서 正統性이 취약했던 과거의 통치권자와 중앙정부는 이러한 지방자치에 관한 논의 자체를 부정하거나 지연시키는데 주력해왔다. 그러나 중앙집권화로 인한 문제점이 적체됨에 따라 지방분권화에 대한 요구와 열망은 보다 강력하게 제기되었다. 문제의 근원이 중앙집권적인 체제에 있는 한, 그것을 分權的 體制로 전환하지 않고서 문제의 해결을 기대할 수 없다는 점에서 이것은 당연한 귀결이었다.

그 결과 지방자치가 실시되었지만, 이것을 체제문제와 분리시키려는 중앙정부의 노력은 사라지지 않았다. 지방자치를 단순한 '執行' 차원에 국한되는 문제로 규정하려는 노력이 그것이다. 그 결과 地方議員과 自治團體長에 대한 公薦權 문제와 地方選舉 등을 둘러싸고 地方自治의 性格에 관한 論爭이 제기되었다. 그러나 이것은 공천권이나 선거 등 정치권의 이해관계가 부딪치는 부분에만 국한되는 문제가 아니다. 中央과 地方間의 事務配分과 財政權 등 地方政府의 自律性과 관련된 근본적인 문제인 것이다.

'現象(phenomena)'은 어떠한 論辨보다도 많은 것을 알려준다. 民選 自治團體長 體制가 출범한지 1년이 경과함에 따라 지방자치의 實狀을 돌아보려는 노력이 학계, 언론계 및 실무계 등 각 분야에서 진행되었다. 이러한 연구결과 우리의 지방자치에도 다양한 현상들이 나타나고 있으며, 어떤 경우에는 기존의 法的·制度的 接近方法이나 多元主義 혹은 엘리트論 등으로는 설명될 수 없는 것들도 포함되어 있다.

法的·制度的 接近方法은 集權化의 弊害와 分權化의 優秀性을 비교하여 제시함으로써 地方分權體制로 轉換하는데 많은 기여를 하였다.¹⁾ 또한 아직도 중앙집권체제에서 적체되어 온 문제들이 산적한 우리의 현실을 볼 때, 지방정부의 자율성을 제고시키기 위해서 중앙정부의 노력을 촉구해야 될 부분이 적지 않다는 점에서 法的·制度的 觀點은 여전히 有用하다고 할 수 있다. 그러나 이 접근법은 記述的이고 靜態的인 성격으로 인해서 지방정치과정에서 전개되는 參與者間의 力動性을 파악할 수 없는 한계를 내포하고 있다.

1) 法的·制度的 接近方法을 '集權對 分權'의 二分論的 觀點이라고 말할 수도 있다.

이 점에 있어서 多元主義와 엘리트론은 지방정치과정을 動態的으로 파악하고, 地域政治家의 重要性을 부각시켜줌으로써 우리가 지방정치를 이해하는데 많은 도움을 주고 있다. 그러나 現實의 地方政治는 地方政府 內部的 行爲者들에 의해서만 결정되는 것이 아니다. 中央政府와 政黨 등 地方政府 外部的 要因들이 地方政府 內部的 政策決定過程 혹은 行政過程에 막대한 영향을 미치면서 상호작용하고 있는 것이다. 따라서 이러한 현상을 다원주의와 엘리트론만으로 설명하려는 데는 우리가 따른다. 요컨대, 지방자치의 實狀을 이해하기 위해서는 새로운 認識과 理論的 틀이 요구되고 있는 것이다.

이런 관점에서 이 글에서는 먼저 우리나라에 있어서 지방자치가 어떻게 변화하였는지를 살펴본 다음, 우리의 현실적 과제들과 이를 해결하기 위한 연구방향을 제시하고자 한다. 그러나 이와 관련된 모든 문제들을 구체적으로 논하기에는 한계가 있다. 그러므로 여기서는 기존의 접근방법만으로 설명하기 어려운 현상들이 무엇인지를 간단한 事例들을 통해서 살펴보고, 이를 修正하기 위한 연구방향을 제시함으로써 앞으로 地方行政을 政治的 次元에서 연구하기 위한 시발점으로 삼고자 한다.

Ⅱ. 地方自治의 理念的 變化

1. 地方自治의 價値

지방정부에 관한 傳統的인 理論들은 지방정부의 民主的 價値나 效率性에 관심을 가져왔다. 극단적으로 지방정치와 정책을 단순히 중앙정치와 정책의 축소판이나 하위의 문제로 파악함으로써 지방정치의 重要性을 貶下하는 경우도 없지 않다. 그러나 민주주의와 효율성이라는 두가치 측면에서 지방정치의 重要性을 인정하는 것이 일반적이다. 이외에도 지방정부가 正當性을 제고시켜 준다거나, 自由와 衡平性을 高揚시킨다거나, 혹은 革新을 촉진시킨다는 점을 강조하는 경우도 있다.

Gurr와 King 같은 機能主義者들은 지방정부가 중앙정부를 위해서 질서를 유지하고 세금을 거두는 기능을 강조하고, George Jones와 John Stewart 등의 體制論者들은 지방정부가 시민참여의 場을 제공한다는 점을 중시한다. 특히 영국의 지방자치에 막대한 영향을 끼친 J.S. Mill 등은 지방정부가 정치엘리트들에게 “政治的 訓練場”을 제공한다는 점을 높이 평가하며, D. Yates는 지방정부가 서비스를 제공

하는 과정에서 정부와 시민간의 개별적인 관계를 형성시켜 주는 유일한 정부라는 점을 강조한다. 이와 같이 지방정부의 민주주의적 가치를 강조할 경우 지방정부의 對應性(responsiveness)과 責任性(accountability)을 중시하는 경향이 있다.

반면에 Tiebout를 비롯한 公共選擇論者들은 지방정부가 대중의 選好를 政策으로 轉換하는 과정에서 經濟的 效率性에 영향을 미치는 역할을 중시하고, 그러한 과정이 수행되는 地方政府의 制度的 構造에 관심을 갖는다. 이들은 소규모 지방정부가 많을수록 시민들이 자기들의 選好에 알맞는 정책을 선택할 수 있는 여지를 제공하기 때문에 효율성이 향상될 것이라고 한다. 최근에는 지방정부의 서비스 전달에 초점을 두고 內部的 分權化(intra decentralization)를 강조하는 경향이 나타나고 있는데, 이것은 주로 민주성과 효율성간의 불균형을 시정하기 위한 노력의 일환이라고 할 수 있다.

2. 價値의 相對性

항상 그렇듯이 지방자치에 관한 價値의 문제도 고정불변의 것은 아니며, 어떤 가치를 중시하느냐에 따라서 지방정치의 양상도 달라진다. 또한 동일한 가치를 추구할 때에도 그것을 어떻게 바라보고 접근하느냐 하는 점도 現象에 대한 認識을 달리하는 요인이 된다. 英國과 美國의 地方政府 改革過程은 이러한 사실을 분명하게 보여주고 있다.

60-70년대에 영국에서 지방정부에 대한 개혁운동이 활발히 전개된 데에는 지방정부의 규모가 클수록 서비스 전달에 있어서 효율적이라는 생각이 깔려 있었으며, 그 결과 지방정부는 인구와 지역 면에서 모두 커졌다. 그러나 대처 수상이 집권한 이후 이에 대한 반발이 나타났다. 즉, 신자유주의자들(New Right)로부터 지방정부란 클수록 좋은 것인가, 그리고 민간부문의 역할 증대에 비추어 서비스 전달자로서 지방정부의 역할이 적절한 것인가 하는 점에 관한 의문이 제기된 것이다. 이러한 경향은 시장경제를 중시하는 대처정부의 생각과 일치하는 것이었으며, 결국 지방정부의 本質과 役割은 상당히 위축되었다.

미국의 경우에도 60년대에 지방정부의 적정규모와 개혁 등에 관한 논쟁이 전개되었다. 그러나 영국에서와는 달리 서비스를 효율적으로 전달하기 위해서 지방정부의 규모가 확대되어야 한다는 주장은 별 반응을 얻지 못했다. 지방정부의 효율성은 서로 경쟁하는 다수의 단위가 있을 때 강화될 수 있다는 논지가 우세를 점했기 때문이다. 미국은 영국에 비해서 進歩的이고 個人的 權利와 '작은 정부'

의 가치를 강조하는 경향이 있으며, 국가와 정부의 역할은 제한되어야 한다는 신념이 강하다. 이러한 신념은 지방정치에 대해서도 그대로 적용되어 미국의 지방 정부는 작지만 상당한 자율성을 행사하는 형태가 된 것이다.

이러한 사례는 지방자치가 고도의 政治的 過程에서 나온 産物이며, 따라서 지방자치의 價値도 政治體制나 一般의 信念 등에 따라 변화하고 달라진다는 점을 보여준다. 간단히 말해서, 한 나라의 지방자치란 궁극적으로 해당 정치체제에 관한 一般性과 個別性이 반영된 결과라고 할 수 있는 것이다.

3. 우리나라의 경우

우리나라의 경우에서도 지방자치에 관한 가치는 民主性과 效率性을 중심으로 논의되는 것이 일반적이다. 그러나 최근 정치체제가 변화함에 따라서 기존의 보편적인 논의만으로는 더 이상 설명할 수 없는 현상들이 나타나고 있다. 따라서 이제 우리나라 지방자치의 현실을 보다 근본적으로 파악할 필요가 있는데, 이를 위해서는 먼저 우리의 정치체제가 어떻게 변화되어 왔는지를 살펴볼 필요가 있다.

과거 우리의 지방자치는 이승만 정부, 5·16 정부 및 전두환 정권 등에 의해서 악용되거나 철저히 부정당해 왔다. 이승만 정부는 지방자치제도를 정권연장의 수단으로 악용하였으며, 5·16혁명을 통해서 집권한 군사정부는 4·19혁명과 민주당 정부가 구축한 지방자치의 토대를 완전히 부정하였다. 6·29선언을 통해서 등장한 노태우 정부조차도 지방자치의 전면적 실시라는 국민들의 의사를 완전히 수용하지 못했다.

이러한 시대에 있어서 地方自治란 正統性 없는 政府로부터 멀어질 수 있는 유일한 방법이었으며, 따라서 '地方自治란 곧 民主主義'와 동일시 될 수밖에 없었다. 따라서 민주성과 효율성이라는 보편적 관점에서 지방자치체의 실시 또는 지방정부의 자율성 제고를 촉구하는 주장들은, 그것이 비록 규범적·원론적인 수준일 망정 그 자체로서도 충분한 意義를 갖고 있었다. 또한 지방자치에 관한 '現象(phenomena)'이 존재하지 않던 상황에서 지방자치에 관한 연구나 논의들이 규범적이고 원론적인 수준에 머무는 것은 어쩔 수 없는 것이라고 하겠다.

그러나 문민정부의 출범과 함께 이러한 발상은 수정을 요하게 되었다. 즉, 정통성을 가진 정권이 등장함에 따라 종래의 '民主化 手段'으로서의 價値는 퇴색될 수밖에 없게 된 것이다. 그렇다고 해서 민주주의에 대한 지방자치의 기여도가 희

석된 것은 아니지만, 지방자치가 전면적으로 실시됨에 따라 이제 민주적 정치체제로 전환하기 위한 하나의 '手段'으로서 지방자치의 當爲性을 주장하던 기존의 규범적 논의는 타당성을 상실하게 된 것이다. 이런 점에서 이제 지방자치란 '政治的口號'가 아니라 '生活의 一部'이며, '當爲'의 문제가 아니라 '實踐'의 문제가 된 것이다.

지방정부를 둘러싼 정치체제가 변화함에 따라서 地方自治의 性格도 새로운 각도에서 살펴볼 필요성이 제기되고 있다. 지방자치가 민주화의 手段으로 인식되던 시대에 있어서 중앙정부와 지방정부는 對立의이며 상호 葛藤의인 존재일 수밖에 없었다. 그러나 지방자치가 우리 생활의 일부로서 보다 직접적으로 주민들의 삶의 質을 높이는데 기여해야 한다는 요구가 높아지고 있으며,²⁾ 이에 따라 중앙정부와 지방정부간의 관계에 대한 변화가 요청되고 있다.³⁾

이러한 현실은 중앙정부와 지방정부간의 상호대립적이거나 갈등적인 시각만으로는 해결할 수 없는 많은 문제들을 낳고 있다. 예컨대, 지방의 자율성을 높여야 하는 측면이 있는가 하면 때로는 지방정부 스스로 자율성을 축소시켜야 할 부분도 발견되고 있는 것이다. 이러한 양상은 우리의 지방자치가 단순한 법적·제도적 차원의 문제가 아니라, 삶의 질과 관련된 '政治' 차원의 인식이 필요하다는 점을 보여주고 것이다.

Ⅲ. 地方政治過程의 새로운 展開

새로운 현상을 이해하기 위해서는 認識의 轉換과 함께 새로운 接近方法이 필요하다. 지방자치의 政治的 性格은 기존의 법적·제도적 관점 이외에 새로운 접근방법을 요청하고 있다. 주민복지와 삶의 질이 지방정치的重要한 가치로 부각됨에 따라서 지방자치에 관한 규범적·원론적 연구보다는 구체적이고 실천적인 연구가 시급한 실정이다.

지방정치에 관한 기존의 연구들은 법적·제도적 관점에서 합법적인 권한을 가진 중앙정부를 중심으로 연구하거나, 혹은 다원론이나 엘리트론적 시각에서 연구

2) 지방정부의 정치제도, 정치과정 및 정치적 산출물들과 주민복지간의 관계를 연구한 것으로는 Harald Wolman & Michael Goldsmith, *Urban Politics and Policy* (Backwell Publishers, Cambridge, 1992).

3) 미국에 있어서 정부간 관계의 변화에 대해서는 Deil S., Wright, *Understanding Intergovernmental Relations*, 1988, 3rd eds., Brooks/code, p.40.

하는 것이 주류였다. 그러나 法的·制度的 研究方法은 記述的이고 靜態的이기 때문에 지방정치의 動態的 측면을 분석하기에는 많은 限界를 가질 수 밖에 없다.

지방정부의 정치과정에는 中央政府, 中央政府의 官僚, 地方政府, 地方政府의 長과 官僚, 地方議會, 각종 委員會, 國會議員, 企業, 利益團體, 市民團體 등 수많은 행위자들이 각각의 利害關係에 따라 참여하게 된다. 또한 이들이 지방정치 과정에 미치는 영향은 政策의 內容과 關心 程度에 따라 달라지며, 거기에는 다양한 政策目標와 政策手段 및 行政過程이 개입되어 相互作用하기 마련이다. 이점에 있어서 법적·제도적 접근방법은 이러한 動態性을 분석하는 데 限界가 있다.

이러한 설명은 多元主義와 엘리트論의 시각을 반영하는 듯이 보인다. 이들은 地域共同體의 權力(community power)에 관한 論爭을 통해서 지방정치의 動態性과 地域엘리트의 重要性을 부각시켜 준 점에서 높이 평가된다.

그러나 개별 지방정부는 中央政府 및 다른 地方政府와의 관계에 의해서 構造的인 영향을 받으며, 이는 다시 해당 지방정부의 內部的 政治過程과 상호 연관된다. 따라서 지방정부를 自律性을 가진 이익집단으로 파악하는 다원주의와 엘리트론에 있어서는 政府間 關係 등 지방정치과정에 미치는 外部的인 要因을 고려할 수 없다. 또한 이들은 權力의 所在 등에만 관심을 집중시킬 뿐, 공공서비스 자체를 직접적으로 다루지 않기 때문에 이들의 논의에서는 삶의 질에 관한 문제들이 간과되는 경향이 있다.⁴⁾

이러한 관점에서 본 글에서는 地方政治過程을 中央-地方 및 地方-地方間的 政府間 關係, 國會議員을 비롯한 政黨과 地方政府間的 關係, 地方政府의 對住民關係 및 地方政府 內部的 政治過程으로 나누어 설명하려고 한다. 그러나 이러한 분류는 설명의 편의를 위한 것일 뿐, 실제에 있어서 이들간의 관계가 서로 분리되는 것은 아니다.

1. 中央政府와 地方政治

中央政府와 地方政府間的 관계는 政府間 關係에 관한 論議에 있어서 가장 주목되는 부분이다. 최근에 들어서는 人事權 問題와 財政權 등을 둘러싸고 중앙정부와 지방정부간에 많은 갈등을 빚고 있다. 이것은 이들 권한들이 중앙정부와 지방

4) 다원주의와 엘리트론의 이와 같은 문제점은 Castells와 Dunleavy와 같은 네오맑시스트들에게 와서 地方政府의 役割이나 地方國家의 自律性, 혹은 集合의 所費(collective consumption) 등의 용어로 다루어지고 있다.

정부간의 影響力 行使戰略과 誘引體系에 관한 것으로서, 지방정부 내부의 정치과정에 미치는 영향이 심대하기 때문이다. 이 외에도 지방정치과정에 영향을 미치는 중앙정부와 지방정부의 政策手段이나 誘因體系는 많이 있다.

예컨대, 기관위임사무 등 事務配分關係 및 法律構造, 보조금, 교부세, 기채 승인권 및 지방세제의 과세권 등 財政關係, 고위직 국가공무원을 중심으로 한 人事權 문제, 豫算編成에 관한 문제 및 기타 行政指導, 監督 및 각종 指針 등은 중앙정부가 지방정부에게 영향을 미치기 위한 수단이라고 할 수 있다. 또한 지방정부에 위임된 法的·制度的 權限과 請願, 陳情, 訴訟, 政黨 및 國會議員, 市民團體와 有力人事 등은 지방정부가 중앙정부에 압력 또는 영향력을 행사하기 위한 機制라고 할 수 있다.

(1) 地方政府의 自律性 擴大

기존의 논의들은 다양한 논거를 통해서 中央政府의 權限縮小와 地方政府의 自律性 提高를 요구해 왔으며, 이러한 주장은 지방자치제가 실시되고 있는 요즘에도 많은 주목을 받고 있다. 사실 우리가 지방자치를 실시하고 있다고는 하지만, 아직까지 그 制度的 틀은 여전히 中央集權의 構造에서 벗어나지 못한 측면이 있음을 고려할 때 이러한 주장은 매우 타당하다. 따라서 지방정부의 자율성 확대의 정당성에 대한 논의는 당연한 것으로 받아들여지, 다만 지방정치가 우리의 생활과 직결되는 당면과제라는 점에서 이러한 일반적인 주장을 보다 구체적으로 검토해보고자 한다.

앞서 살펴본 바와 같이 우리나라의 경우 정치체제가 전환됨에 따라서 지방정치의 가치도 住民福祉와 삶의 質을 강조하는 경향으로 변화하고 있다. 따라서 지방정부는 주민들의 行政需要에 적극적으로 對應하지 않을 수 없게 되었다. 특히 소득수준의 증가와 함께 지방자치단체장과 지방의회 의원 등 지방정부의 주요 행위자들이 주민들의 '選舉'를 통해서 직접 선출됨에 따라 지방정치에서도 이러한 경향은 더욱 강화되는 추세에 있다고 할 수 있다.

따라서 지방정부로서는 良質의 서비스를 적극적으로 供給해야 할 필요성에 직면하고 있지만, 지방정부는 이런 資源들을 충분히 확보하지 못하고 있는 실정이다. 여기서 지방정부는 행정서비스를 공급하는데 필요한 資源을 어떻게 調達할 것인가 하는 문제에 봉착하게 된다. 이런 경우 지방정부는 필요한 자원을 중앙정부에 요구하는 것이 일반적인데, 중앙정부는 權限이나 豫算 등 새로운 자원을 배분하는데 있어서 條件을 다는 경향이 있다.⁵⁾ 또한 주민들이 요구하는 행정수요는

대부분 貧困, 失業, 無住宅 등의 문제인데, 이러한 문제를 해결하고자 할 경우에는 중앙정부의 정책이 지방정부의 정책보다 적합할 수도 있다.⁵⁾

이런 측면에서 볼 때, 현실적으로 지방정부가 중앙정부의 意思에 反해서 자기의 '自律性' 만을 강조할 경우에는 필요한 資源에 대한 중앙정부의 支援을 기대하기 어려워진다. 또한 행정수준을 향상시키기 위해서 중앙정부의 意圖를 고스란히 수용할 경우에는 중앙정부의 介入이 증대되어 지방의 '自律性'이 위태로워질 위험성이 있다. 말하자면, 지방정부는 行政需要에의 對應과 地方의 自律性 確保라는 두가지 목표 사이에서 딜레마에 빠져있는 것이다.

따라서 이제 지방정부의 자율성을 제고시켜야 한다는 주장이 適實性을 갖기 위해서는 중앙정부의 干涉을 축소시켜야 할 分野와 權限의 類型이 어떤 것인지를 보다 구체적으로 밝힐 수 있는 룰(rule)과 基準(criteria)을 마련해야 할 것이다. 우리에게 있어서 지방자치란 '當爲'의 문제가 아니라 '現實'의 문제임을 전제로 기존의 규범적 견해를 실제의 현상에 토대를 둔 연구를 통해서 수정·보완하자는 것이다.

(2) 政府間 關係와 人事權

人事權 問題는⁷⁾ 지방의 문제해결 능력을 신장시켜야 한다는 논지에서 제기된다. 즉 지방자치의 정착을 위해서는 지방정부의 문제해결 능력을 강화시켜야 하는데, 이를 위해서는 이들 國家職 公務員에 대한 人事權을 지방정부에게 부여해야 한다는 것이다. 현재 자치단체에 근무하고 있는 고위직 국가공무원은 자치단체장의 지휘와 감독을 받고 있음에도 불구하고, 실질적인 임용권을 내무부장관이 행사하고 있다. 따라서 자치단체의 문제를 해결해야 할 책임이 자치단체장에게 있는 만큼 그것을 실현하기 위한 권한도 함께 가져야 하므로 자치단체장이 이들 공무원에 대한 임용권을 가져야 한다는 것이다.

이러한 주장은 중앙과 지방간 관계에 관한 葛藤論의 시각을 반영한다. 중앙에

5) 村松岐夫는 이러한 경향을 주권을 국가에 집중시키려는 근대국가의 기본적인 논리라고 한다. 최외출·이성환 공역, 『중앙과 지방관계론』(서울: 법문사, 1991), p. 163.

6) Harald Wolman & Michael Goldsmith, *op. cit.*, p.2.

7) 지방정부의 인사권과 관련된 기존의 이론은 임명제 자치단체장을 전제로 이들이 문책 인사를 모면하기 위해서 암암리에 선거부정을 자행하고, 이로 인해서 평화적 정권교체 등이 제약받는다라는 것 등이다. 이러한 논의는 단체장에 대한 직접 선거가 실시됨에 따라 많이 희석되었으므로 여기서는 생략하였다.

서 공무원을 파견하는 것을 지방정부에 대한 統制的 次元으로 인식하는 것이다. 따라서 만일 중앙과 지방의 관계를 協調的인 關係로 인식할 경우에는 이러한 시각은 달리 해석될 수도 있다는 점을 시사한다. 즉, 이들이 중앙정부의 대리인으로서 지방정부에 대해서 중앙의 意思를 전달하기 위한 것이라는 점은 사실이지만, 거꾸로 이들은 지방의 의사를 중앙에 전달하는 역할도 수행하고 있는 것이다.

이런 점은 지방재정 등의 능력이 열악한 자치단체의 경우에는 특히 중요하다. 예컨대, 중앙정부가 국가차원의 정책을 수립할 때, 중앙정부의 정확한 의도를 파악하고 이를 자기 지역에 유리하게 하거나 혹은 자기 지역을 우선적으로 고려하도록 영향력을 행사하기 위해서 지역출신의 국회의원과 함께 이들을 활용할 수 있다. 이들의 역할은 예산편성 과정에서도 발휘될 수 있다. 특히 지방재정이 열악한 지방정부일수록 중앙정부에 대한 의존성이 높다는 점을 고려할 때, 중앙정부의 예산편성 과정에서 이들을 활용할 수 있는 방안을 모색할 필요성이 크다고 하겠다.

이 점에 있어서 정책학에서는 문제의 명확한 정의, 물적·인적자원의 확보, 주변상황과 미래에 대한 정보, 핵심적인 영향력 집단과의 유대관계 확보, 대중매체의 효율적 활용 등이 정책의제 형성전략으로서 중요하다는 점을 강조해 왔다. 또한 接近手段의 確保여부와 組織化의 程度에 따라 네개의 집단을 구별하고, 이들 각각의 정책의제 형성전략을 제시하고 있는 Jones의 논의에도 주의할 필요가 있다.⁸⁾ Jones는 효과적인 리더십과 목표의 일관성을 가지고 있지만 접근수단을 확보하지 못한 집단을 集團Ⅱ로 분류하고, 이들 집단의 경우에는 이러한 접근수단을 확보하는 것이 관건이라는 점을 지적하고 있다. 이런 점에서 볼 때, 이들 고위직 국가공무원은 지방정부의 인적·물적 자원으로서, 또는 중앙정부에 접근하기 위한 수단으로서 활용할 수 있는 여지가 있는 것이다. 村松岐夫도 官僚의 個人的 關係가 지방의 政治的 資源임을 분명히 하고, 知事와 중앙에서 파견된 관료 및 국회의원이 자치단체의 목표를 달성해 나가는 과정을 분석하고 있다.⁹⁾

이러한 논의는 중앙정부에서 파견된 관료들에 대한 중앙정부의 인사권을 배제해야 한다고 주장하는 것이 반드시 타당한 것만은 아니라는 점을 보여준다. 이것

8) 이러한 Jones의 이론은 사회집단을 대상으로 한 것이지만, 중앙정부와 지방정부 간의 관계에도 원용할 수 있을 것이다. Charles O. Jones, *An Introduction to the Study of Public Policy*, 2nd ed.(North Scituate, Mass. : Duxbury Press, 1977), pp. 37-43.

9) 최외출·이성환 공역, 전게서, p. 82 및 제 3 장.

은 곧 지방정부가 활용할 수 있는 자원을 고갈시키는 것을 의미하기 때문이다. 따라서 이러한 주장과 함께 해당 지역의 行政需要와 行政資源, 그리고 특히 이들의 活用可能性 및 이들을 대체할 만한 다른 자원의 보유 여부 등에 대해서도 충분한 검토가 이루어져야 할 것이다.

(3) 기타 行政指導, 監督 및 각종 指針 등

그동안 지방정부에 대한 중앙정부의 行政指導와 각종 指針 등은 지방의 多樣性을 억제하고 劃一性을 강화시키는 것으로만 지적되어 왔다. 이러한 인식의 배경에는 종래 우리의 정치체제가 정통성 없는 정권에 의해서 고도의 중앙집권적 체제를 유지해 왔기 때문이라고 할 수 있다. 이런 체제에 있어서 중앙과 지방은 갈등적인 관계에 있었을 뿐 아니라, 중앙정부의 지침들도 일방적이고 강압적으로 이루어져 왔던 것이 사실이다.

그러나 정치체제의 전환과 더불어 이에 대한 인식도 새롭게 할 필요가 있다. 즉, 이러한 각종의 지침들의 부정적인 측면만을 강조할 것이 아니라, 보다 적극적으로 중앙과 지방간의 관계를 연결해주는 通路로 활용할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다는 것이다. 미국의 경우 공무원들이 소속된 전문가 단체가 해당 공무원에 대한 準據集團(reference group)으로서 行政基準의 統一性을 제공하고 있다고 한다. 이들 전문가 단체의 전문표준은 전국에 종횡으로 퍼져있는 同職公務員들에게 중요한 行動의 準據가 되고 있다는 것이다.

우리의 경우에도 이러한 준거집단이 어떤 것인지를 밝히기 위해서 노력할 필요가 있다. 특히, 法과 規則이 일선공무원들의 行動準則에 어떻게 작용하고 있는지를 파악할 필요가 있을 것이다. 이러한 노력은 관료집단을 둘러싼 葛藤關係와 지방정부 내부의 정책결정과정을 이해하는 데 필수적인 요소라고 할 수 있다.

이러한 관점에서 볼 때, 중앙정부의 행정지도, 감독 및 각종 지침 등도 일선공무원들의 행동준칙이 될 만한 준거라고 할 수 있다. 물론 이를 위해서는 우선적으로 중앙과 지방간의 관계가 協調的 關係로 정립돼야 한다. 또한 중앙정부의 의사전달 통로로만 이용하던 일방적이고 강압적인 관행을 개선하여, 지방의 의견을 취합해서 그들의 정책결정을 지원하는 방향으로 개선시킬 필요가 있을 것이다.

2. 地方政府間의 關係

중앙정부의 권한 축소와 지방정부의 자율권 확대를 요구하는 기존의 이론은 社會的 葛藤을 해결하는데 있어서 지방정부가 중앙정부보다 유리한 입장에 있다는

점을 강조해 왔다. 따라서 지방정부에게 더 많은 자율성을 부여할수록 지방정부의 갈등해결 능력을 신장시키게 되어 결과적으로 중앙정부의 부담까지도 경감시켜 줄 수 있다는 것이다. 그러나 이러한 논지는 중앙과 지방간의 관계만을 염두에 두었을 뿐, 지방과 지방간의 관계를 고려하지 않고 있다. 따라서 다른 지방과의 관계를 도입하면 문제는 달라질 수 있다.

먼저 지방자치가 실시된 이후 그린벨트 문제, 상수원 보호 문제, 쓰레기 매립장을 비롯한 혐오시설 입지 문제 등 地域間 葛藤을 보여주는 사례가 많이 발견되고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 앞으로도 이런 사례들은 계속 증가할 것으로 생각된다. 왜냐하면 지방의 자율성이 제고될 수록 地域間 競爭이 심화될 것이며, 이것은 곧 지역간의 利害關係에 따라 相互葛藤 내지 紛爭으로 변질될 가능성이 증대된다는 것을 의미하기 때문이다. 이러한 설명은 지방의 자율성이 제고될수록 사회적 갈등을 완화하는 데 기여할 것이라는 기존의 주장과 相衝된다.

또한 지방의 자율성이 제고될수록 지방정부가 갈등해결에 있어서 유리한 입장에 있다는 기존의 논거 역시 보다 현실적으로 수정되지 않으면 안된다. 상수도, 쓰레기, 교통, 소방, 환경문제 등은 한 지역내의 문제가 아니라, 地域間的 協助와 調整을 요하는 共通의인 問題라고 할 수 있다. 따라서 이러한 문제들을 둘러싼 지역간 이해관계가 치열해 질수록 자치단체 스스로 문제를 해결하기란 점점 어려워질 것으로 예상할 수 있다. 이것은 때때로 中央政府나 上級の 廣域自治團體, 혹은 다른 자치단체와 상호 조정해야 할 필요성이 있으며, 자치단체 스스로 이러한 문제들을 해결하지 못할 경우, 중앙정부가 國家的 次元에서 介入함으로써 결과적으로 자치단체의 自律性を 制約할 위험성이 있다는 점을 암시한다.

이러한 관점에서 볼 때, 지방에 대한 權限配分이 政策別 또는 狀況別로 달라져야 하며, 경우에 따라서는 지방정부 스스로 자기의 權限이나 自律性を 拋棄할 수도 있어야 한다는 점을 알 수 있다. 따라서 지방의 자율성을 제고시키되, 지방정부에게 부여돼야 할 권한과 자율성은 어떤 것이고(what), 그것은 어떤 條件에서 지방자치의 정착을 위해서 有利하게 作動될 수 있는지(how) 등의 여부에 관한 방안을 모색하는 것이 보다 현실적이고 중요한 과제라고 할 수 있다.

3. 國會議員과 政黨 및 地方政治

기존의 이론들은 집권화의 폐해와 분권화의 상대적 우월성을 강조하는 경향이 있었으며, 분권화에 대한 요구도 주로 중앙정부에 초점을 두어 왔다. 이러한 관

점은 國會議員이나 政黨이 지방정치에 미치는 영향을 간과하는 결과가 된다.

또한 정당과 지방정치간의 관계에 관한 기존의 이론은 규범적인 측면에서 긍정적인 것으로 생각되어 왔다. 이것은 지방자치가 “民主主義의 學校”라는 말에서 분명하게 알 수 있다.¹⁰⁾ 즉, 지방자치를 실시하면 지방의 政治家들이 지방정치를 통해서 민주주의를 배울 수 있는 기회를 갖게 되므로 민주주의를 확립시키는 데 기여한다는 것이다. 이러한 논거로서 英國과 日本 등의 정치지도자 가운데 상당수가 지방정치가 출신이라는 점을 인용하면서, 결국 지방정치를 활성화하기 위해서 중앙정부의 권한을 축소하고 지방의 자율성을 확대시켜야 한다고 주장한다.

그러나 현실은 이와 다른 경우가 많다. 최근에 全州市 보궐선거가 진행되던 무렵, 전주시는 市長을 비롯하여 부시장과 기획관리실장마저 모두 공백상태가 된 적이 있다. 市직원의 말에 의하면, 부시장과 기획관리실장이 같은 정당에 소속된 서로 다른 국회의원의 內薦約束에 따라 모두 사표를 제출했기 때문이라고 한다. 그러나 이들중 누구도 公薦을 받지 못했는데, 그 이유는 중앙당의 실력자가 제 3의 인물을 내세웠기 때문이라고 한다. 결국 전주시는 한동안 行政空白 상태가 되었으며, 지역의 유능한 일꾼마저 잃게 된 것이다.

물론 국회의원을 비롯한 政黨이 항상 지방정치에 否定的으로만 행동하는 것은 아니며, 지방의 발전을 위해서 畜興하는 측면도 많을 것으로 생각된다. 이들은 地方政府가 中央政府에 접근할 수 있는 通路(channel)를 제공하거나, 中央政府에 직접 影響力을 행사함으로써 지방의 이익을 도모할 수도 있다. 한마디로 國會議員과 政黨은 지방정부가 활용할 수 있는 政治的 資源인 것이다.

여기서의 문제는 현실적으로 정당이 지방정치에 미치는 영향이 매우 막강함에도 불구하고 기존의 접근방법에서는 이러한 측면이 간과되고 있다는 점이다. 오늘날 정당이 비민주적으로 운영되고 있다는 점을 감안할 때, 우리나라의 지방자치가 정당에 의해 좌우되거나 통제받을 가능성은 항상 존재한다고 할 수 있다. 특히, 정당이 자치단체의 선출직 공무원에 대한 후보자 공천권을 가지고 있다는 점을 고려할 때 정당이 미치는 영향력은 더욱 막강하다고 할 수 있다. 또한 국회의원을 비롯한 정당이 지방정부의 政治的 資源으로서 중앙정부에 영향력을 행사함으로써 지역발전에 끼치는 영향도 심대한 것이다.

따라서 중앙정부와 다른 지방정부는 물론 중앙정당이 지방정치에 미치는 영향도 분석할 필요가 있다. 國會議員과 이들로 구성된 政黨은 과연 民主的인가, 이

10) Bryce, J., *Modern Democracies* (New York : The Macmillan Co., 1921).

들은 어떤 通路를 통해서 中央政府와 地方政府에 接近하며, 이들이 影響力을 행사하는 政策手段과 方式은 무엇인가, 그리고 이들의 影響力은 궁극적으로 어떤 結果를 낳았는가 하는 점들은 지방정치과정을 이해하기 위해서 반드시 필요한 부분이라고 할 수 있다.

4. 地方政府의 對住民關係

지방정부와 주민간의 관계는 住民參與와 對應性(responsiveness) 측면에서 살펴 볼 수 있다. 지방정치가 활성화되려면 무엇보다도 주민참여가 확대돼야 한다는 것은 당연하다. 그러나 기존의 이론에서는 지방자치제가 실시되면 주민참여는 '당연히' 확보되는 것으로 전제하고 있다.

그러나 지방자치제가 실시되어 주민참여가 확대된 것도 사실이지만, 이와는 반대로 주민참여 실적이 그리 높지 않다는 증거 역시 여러 곳에서 발견되고 있다. 지방의회가 출범한 이후 지방의회에 대한 지역주민들의 관심이 높을 것으로 기대했지만, 지방의원들의 비리 연루 사건 등으로 오히려 주민들의 거부감만 높아졌다. 또 行政情報 公開條例는 지방의회가 산출한 획기적인 성과물로 높이 평가되었지만 그것의 활용율은 높지 않은 것으로 알려졌다. 특히 최근의 전주시 보궐선거에서 나타난 투표율은 지방자치에 대한 지역주민들의 관심도가 어느 정도인지를 분명하게 보여주고 있다.

이러한 예는 분명 지역주민들의 참여율이 높지 않다는 명백한 증거라고 할 수 있다. 이런 문제에 대해서 단지 시간이 좀 더 흐르기만을 기대할 것인가? 지방의회제도나 행정정보공개제도의 운영상에 지역주민들의 참여를 가로막는 다른 메커니즘이 존재하는 것은 아닌가? 지방선거에서의 낮은 투표율은 그것이 단지 평일에 실시되었기 때문인가? 아니면 지역주민들이 정당참여를 거부하기 때문인가?

住民參與에 대한 相對的 側面은 地方政府의 對應性(responsiveness)이다. 지방자치제가 실시될 경우, 정부의 정책과정에 대한 주민의 참여와 통제를 확대시킴으로써 정부로 하여금 주민의 필요와 요구에 더욱 민감하게 반응할 것으로 알려져 왔다.¹¹⁾ 우리의 경우에 있어서도 실제로 지방자치제가 실시된 이후 지방자치단체가 주민의 필요와 요구에 민감하게 반응하는 경향이 나타나고 있으며, 이것은 자

11) Rondinelli, D. A., "Government Decentralization in Comparative Perspective : Theory and Practice in Developing Countries", *International Review of Administrative Science*, vol. 47, no. 2, 1981, p. 135.

치단체장이나 지방의회 의원들이 주민들의 투표에 의해서 선출된다는 점에서 당연하다고 생각된다.

그러나 지방정치의 실제에 있어서는 地方政府의 對應性이라는 논리가 歪曲된 형태로 나타날 가능성도 없지 않다.¹²⁾ 예컨대, 지역주민들이 그들에게 주어진 투표권을 배경으로 集團的 利己主義를 표출하고, 자치단체장들을 비롯한 선출직 공무원들이 '지역주민들의 요구에 대한 대응'이라는 논리로 이에 便乘해서 행동할 경우 오히려 주민들의 공공복리가 침해될 수도 있는 것이다.

이러한 사례는 특히 경영행정 분야에서 찾아볼 수 있다. 經營行政이란 '公共性과 收益性的 調和'라는 이념하에 지방자치단체가 지방경제의 활성화와 지방재정의 확충을 위해서 수익사업을 추진하는 것을 말한다. 간단히 말해서, 어떤 재화를 원가 이상의 가격으로 공급하되(收益性), 그 가격이 민간이 공급할 때보다 저렴하다면(公共性) 그것은 공공성과 수익성을 모두 충족시킨 것이라고 할 수 있다.¹³⁾ 여기서 발생된 收益은 해당 자치단체가 다른 공공사업에 투자할 수 있는 재원으로 활용되는데, 현재 자치단체의 재정상황이 열악한 상황임을 고려할 때 이러한 경영행정은 해당지역의 발전을 위해서 매우 중요하다고 할 수 있다.

그러나 실제에 있어서는 주민들의 집단적 이기주의와 지방자치단체장을 비롯한 선출직 공무원들의 인식부족으로 이러한 경영행정이 막대한 차질을 빚는 경우가 있다. 즉, 재화를 공급받은 주민들은 그들이 민간에 의해서 공급받을 때보다 저렴한 가격에 공급받는다라는 사실은 접어둔 채 원가를 초과하는 부분을 돌려달라고 요구하며 집단 항의사태를 일으키는 것이다. 또한 지방의원을 비롯한 선출직 공무원들은 경영수익사업에서 발생한 재원이 해당 자치단체의 발전을 위해서 올바르게 사용되었는지의 여부는 차치하고 주민들의 요구에 끌려다니는 경우도 많다.

이런 경우 해당 자치단체로서는 경영사업을 추진해야 할 動機가 사라지게 되어 地方財政의 擴充이나 地域 公共事業을 추진할 수 있는 自體 能力은 전혀 강화될 수 없다. 따라서 해당 자치단체의 입장에서는 지역 공공사업을 통해서 누릴 수 있는 社會的 便益을 희생하거나, 이에 필요한 재원 등을 중앙정부에 依存할 수밖에 없게 되어 오히려 自律性을 제약당하는 결과가 될 수도 있는 것이다.

12) 이러한 논지에 대해서는 Vivien Lowndes, "Decentralisation : The Potential and the Pitfalls", *Local Government Policy Making*, vol. 18, no. 4, March 1992.

13) 물론 이 경우 민간의 영역을 침범하지 않아야 한다는 등의 전제가 있지만, 그것은 여기서의 주제와 다르므로 자세한 논의는 생략하고자 한다.

5. 地方政府의 內部關係

지방정부 내부의 정치과정을 분석하기 위해서는 정책과정의 각 단계에 있어서 自治團體長, 官僚 및 地方議會의 役割과 相互作用 및 이들의 政策目標과 誘因 등을 체계적으로 검토할 필요가 있다. 최근에 특히 관심을 끄는 것은 自治團體長과 官僚間의 葛藤에 관한 것이다. 따라서 여기서 이에 대해서 간략하게 살펴보고자 한다.

직선 단체장과 관료들간의 갈등은 지방자치제가 출범한 이후 우려되던 문제점 가운데 하나이다. 특히 이것은 자치단체장이 관료적 경험이 없을 때 더욱 심각한 것으로 지적되어 왔다. 최근에는 자치단체장과 관료간에 갈등 양상을 '官僚들의 抵抗'이라는 부정적 관점에서 인식하는 경향이 강하다. 이것은 번잡한 서식주의 (red tape)와 경직된 절차주의, 업무지연, 무사안일주의, 그리고 계층제에 의한 정책정보와 의사소통의 왜곡 등이 이러한 갈등의 원인으로 지적되어 왔기 때문이다. 따라서 이러한 갈등을 극복하기 위한 방안을 조직개혁 등에서 찾는 것은 당연한 귀결이다.

그러나 갈등의 원인은 자치단체장을 비롯한 선거직 공무원에게도 있을 수 있다. 일반적으로 일선공무원들은 法과 規程에 따라 업무를 수행하는 반면에 선출직 공무원들은 次期 選舉나 지역주민의 票를 의식해서 행동하는 경향이 강하다. 따라서 만일 선출직 공무원들이 지역주민들의 정당한 요구와 집단이기주의를 구별하지 않은 채, '對應性'이라는 논리에 편승해서 법과 규정에 어긋난 指示나 命을 내릴 경우 해당공무원의 직무수행과 관련하여 葛藤을 야기시킬 우려도 없지 않은 것이다.

또한 오늘날 공공조직에서 만연하고 있는 업무지연이나 무사안일 등의 현상에 대해서도 그 원인과 그러한 현상의 저변에 깔려있는 논리가 무엇인지를 보다 심층적으로 파악할 필요가 있다. 이런 점에 있어서 Kaufman 등이 공공조직에서의 업무지연 현상을 능률과 비능률의 문제가 아니라, 조직원들이 공공업무를 수행하는 과정에서 야기되는 責任性(responsibility), 正義(justice), 개인의 권리 등의 가치를 도모하는 가운데 필연적으로 발생하는 것으로 파악하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.¹⁴⁾

14) Kaufman, Herbert, *Redtape : Its Origins, Uses and Abuses* (Washington, DC : Brookings, 1977).

이러한 점을 알아보기 위해서는 자치단체장과 관료, 자치단체장과 지방의회 및 관료간의 상호작용에 대한 분석이 필요하다. 여기서 중요한 것은 이들이 지방정부 내부의 정치과정에서 행사하는 影響力의 源泉과 戰略, 誘因體系 및 行動準則으로서의 準據 등을 심층적으로 분석하는 것이다. 그러나 아직까지 이 부분에 대한 연구는 드문 실정이어서 앞으로 많은 연구가 이루어져야 할 것으로 생각된다.

Ⅳ. 結 言

본 글에서는 간단한 사례들을 통해서 그동안 지방자치의 근거로 사용되던 기존의 연구방법들의 문제점을 살펴보고, 이를 修正하기 위해서 政治的 接近을 시도할 것을 제안하였다. 여기에는 법적·제도적 접근방법과 다원주의 혹은 엘리트론적 시각이 모두 포함된다.

먼저 기존의 法的·制度的 接近方法은 중앙집권체제를 지방분권체제로 전환시키기 위한 理論的 根據를 제시한 점에 대해서는 높이 평가받을 만하다. 지방자치가 전면적으로 실시된 오늘날, 아직도 우리의 지방자치가 中央集權的인 制度的 틀에서 벗어나지 못하고 있음을 생각할 때 기존의 접근방법은 여전히 유용하다. 그러나 이 접근법의 記述的이고 情態的인 屬性으로 인해서 우리의 지방자치 현실에서 나타나는 현상들을 설명할 수 없다는 약점을 가지고 있다.

이러한 현상들을 '政治的 觀點'에서 보다 현실적으로 파악해야 한다는 점을 보여주고 있다. 단순히 지방의 자율성을 제고시켜야 한다고 주장하기 보다는 지방정치를 활성화하고자 하는 목적이 무엇인지를 분명히 하고, 현실의 지방정치에 있어서 이러한 궁극의 목적을 달성하는데 필요한 조건과 장애요인이 무엇인지를 밝히는 작업이 보다 중요하게 부각되고 있는 것이다.

또한 지방의 자율성을 제고시킬 때에도 그것이 중앙정부에 대한 것인지, 아니면 중앙정당에 대한 것인지의 여부도 분명히 해야 한다. 이를 위해서는 중앙정부와 지방정부, 정당과 지방정부 및 지방정부 내부의 의사결정과정 등 지방자치의 현실을 보다 면밀하게 분석할 필요가 있다. 이 점에 있어서 다원주의와 엘리트론은 지방정치에 영향을 미치는 중앙정부와 정당 등 외부요인을 고려하지 못하고 있다는 점에서 한계를 노정하고 있다.

이런 관점에서 볼 때, 여기서의 논지는 곧 기존의 접근방법과 相互補完的인 연구가 필요하다는 점을 강조한 것이라고 해도 좋을 것이다.