

地方政治行政體制와 社會의 發展

— 研究의 序說의 概觀 —

金 璟 東 · 安 清 市

(서울대 사회대 교수)

가. 研究의 背景

1984년 11월은 우리나라의 현대정치사에서 또 하나의 획기적인 변화가능성을 보여 주는 한 단서를 마련한 시기가 된 셈이다. 집권 민정당은 1980년 10월에 개정한 신헌법에서 명문화한 바 있는 지방자치단체의 의회의 설치와 지방자치단체의 장(長)의 선임에 관한 조항들을 실천에 옮기는 첫 발을 내어디딘 것이다. 이 새헌법에서는 과거 유신헌법이 지방자치제(지자체로 요약)를 남북통일 때까지 실시하지 않는다고 유보한 조항을 없애고, 지방자치단체의 의회를 둘 것을 못박은 바 있다. 다만 헌법 제119조에서 「지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다」고 규정하였으며, 부칙 제10조에서 「이 헌법에 의한 지방의회는 지방자치단체의 재정자립도를 감안하여 순차적으로 구성하되, 그 구성시기는 법률로 정한다」는 점을 명시하였다.

1981년 제5공화국 출범 이래, 특히 국회를 중심으로 하는 정치권 안에서는 지자체의 실시시기와 방법을 둘러싼 논란을 계속해 왔다. 그러나 최근까지의 집권당 태도는 재정자립도, 재원의 재분배, 행정구역의 재조정, 도시제도의 체계개선과 지방행정단체의 내부구조개선, 지역간의 협조체제 확립, 자치단체간의 기능재분배, 자치 의식 함양과 정치풍토 개선 등 선행조건을 들어 시기상조론을 펴는 입장이었다.⁽¹⁾ 이에 대응하여 민한당, 국민당 등 야당측에서는 조기실시를 주장해 왔다.

그러던 중 지난 11월 23일의 3당 간부회의에서 1987년 상반기 부분실시안으로 정치적 타격을 봄으로써, 마침내 5·16 쿠데타 이래 종적을 감추었던 지방자치제도가 26년만에 부활할 체비를 갖추는 실마리가 생긴 것이

(1) 『동아일보』, 1984. 7. 5.

다. (2) 우리나라도 건국후 민주주의 실험기인 1952년부터 지방의회를 두고 지방의 행정장관을 직접 선거하는 제도를 시행했었으나, 10년을 채우지 못하고 폐기되었던 것이다. 앞으로도 한정된 지역과 제한된 범위의 지방자치제도를 단계적으로 실시할 터이며, 그를 위한 준비도 그리 간단하지 않을 것이다. 그러나 이로써 한국의 정치는 물론 그에 따른 사회·경제·문화의 발전적인 변화를 기대해 볼 만하다.

이번의 연구는 이와 같은 시기적 맥락에서 이루어지게 됨으로써 그 의의가 매우 크다고 여겨진다. 물론 2, 3년 전 이 연구를 시작하게 된 시기는 아직도 지자체가 거의 터부시 되던 때이고, 금년 봄부터 여름에 걸쳐 갖가지 현지조사를 실시하던 때는 행정당국은 물론 주민들의 민감한 반응 때문에 어려움을 겪기도 하였다. 그러나, 이런 상황일수록 학계는 냉철하고 객관적인 위치에서, 이상적인 목표를 위해, 진지한 연구에 임해야만 할 것이고, 또 이 문제의 중요성에 비추어 그에 관한 체계적 경험적 자료가 결핍한 점을 절감한 터에 이와 같은 연구의 필요성은 더 강조할래야 할 수 없다는 신념으로 이를 계획·추진해 왔다. 다행히 몇몇 기관의 관심과 적극적 후원에 힘입어 이제 그 일차 연구결과를 출간하게 되었거니와, 앞으로도 계속 자료의 정밀한 분석결과와 비교 연구자료 등을 발표할 예정이다.

원래 이 연구는 「한국과 동남아 제국의 지방자치제도 및 지역사회개발에 관한 비교연구」의 일환으로 시작한 것이다. 1983년 10월에는 일차로 타일랜드, 싱가포르, 말레이시아, 필리핀, 스리랑카 5개국과 한국의 연구자들이 서울에 모여 공동연구를 위한 예비적인 워크숍을 가졌다. 1984년 3월에는 미국 애틀란타에서 열린 국제관계학회(International Studies Association) 연차회의 한 분과로 위 6개국의 지방자치 제도의 역사와 현황에 관한 보고회를 가졌고, 이어 샌프란시스코에서 다시 회동, 각국에서 실시할 현지조사 연구의 계획을 확정하였다.

재정 형편에 따른 시차(時差)는 있지만, 지난 여름부터 각 나라에서는 자기네의 형편에 맞는 표본조사에 착수하였고, 우리나라에서도 봄부터 여름에 걸쳐 각종 현지조사 작업을 끝내었다. 그 후 자료정리와 전산처리 등을 거쳐 이제 그 분석결과의 총괄적인 내용을 보고하게 된 것이다. 각국의 연구 결과들은 다시 모아 앞으로 영문출판물들을 간행할 예정이다. 여기에 실린

(2) 『조선일보』 1984. 11. 24.

내용은 우리나라에서의 연구부문만을 담았음을 밝혀 둔다.

나. 理論的, 概念的 輪廓

지방자치제도란 흔히 정치적, 법적, 행정적인 성격의 지방분권적 제도를 가리킨다. 그러나, 이는 그보다 더 큰 범위의 사회적인 발전과 정치적 민주화라는 가치목표와도 깊은 연관성을 지니는 것이다. 정치적 민주화는 사회의 여러 부문들이 주요 정치적 세력으로서 자유로운 경쟁의 원리에 좇아 힘(權力)을 나누어 가지고 사회의 중요한 결정행사 과정에 참여하거나 영향력을 미치게 되는 방향으로 정치적 과정이 변화하는 것을 일컫는다. 여기서 지리적인 단위들도 그러한 경쟁의 원리에 따라 힘을 분배받고 스스로의 운명을 그 지역공동체 성원들에 의하여 좌우하고자 하는 경우 우리는 지방자치에 의한 민주화를 생각해 된다.

이러한 정치적 민주화의 과정에서 각 지역공동체는 자발적인 유인(誘因)에 동기지움을 받아 지방 경제를 번영시키려 할 것이고 한층 더 유연하고 공정한 사회구조를 이룩하려 하게 될 터이므로, 결국 그것은 곧 지역공동체의 발전(community development)을 가져 올 것이다. 이처럼 각 지역공동체가 스스로의 발전을 꾀할 때, 전체적인 사회의 발전(societal development)에 더 한층 기여하게 된다.

그러나, 다른 한편으로는 사회의 전반적인 발전이 있음으로써, 지방의 경제나 정치적 변화가 또한 발전적인 방향으로 나아갈 수 있을 것이며, 그러한 맥락 속에서 흔히 지방자치제라고 하는 지방정치행정체제는 정책수행을 만족스럽게 이룩함으로써 주민의 욕구를 충족시키는 데 공헌하게 될 수 있다. 여기에는 중앙과 지방의 정치행정적 관계, 그 지역공동체의 특성이 작용할 것이고, 또한 지방정치단위인 지방자치단체가 활용할 수 있는 자원과 지역 엘리트의 지도력과 시민의 참여 같은 변수들이 개입할 것이다.

결국 지방자치제란 행정적 수단으로 정치적 서비스를 제공함으로써 국민의 전반적인 삶의 질적 향상을 도모하는 측면과, 다른 한 편으로는 많은 중요 결정과정에 시민이 자발적으로 참여함으로써 정치적인 삶의 질(質) 또한 고양시키는 길이 되기도 한다. 그러므로, 지방의 수준에서 이루어지는 정치적 투입(input), 결정행사(decision-making) 및 산출(output) 과정의 총체와

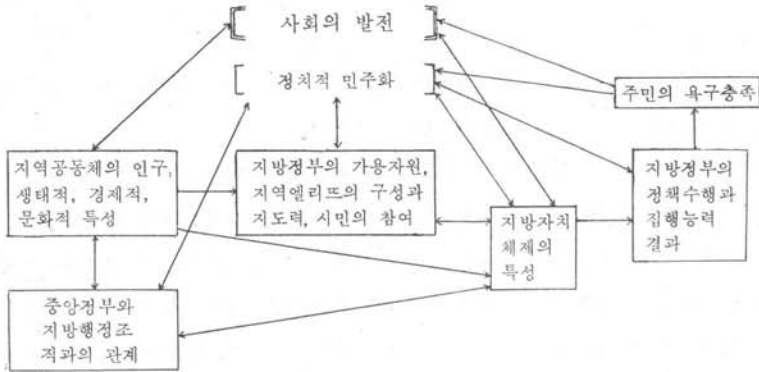
그 결과(outcome 또는 performance)를 분석대상으로 삼을 때, 지방자치의 정치행정적 과정이 한눈에 다 잡히게 된다. 단순한 법적 마련과 행정조직, 정책의 집행과 운용 등에다 분석의 초점을 맞추는 데에는 한계가 있다.

이런 관점에서 지방자치를 연구할 때에는 다음과 같은 내용들을 다루어야 할 것이다. 1) 주민들의 소망, 고정(苦情), 욕구, 가치 등을 정치적으로 표출시키거나 알아내는 방법과 제도적 수단의 유형, 2) 선거나 임명에 의한 지역공동체 엘리뜨의 충원방식과 그 과정, 3) 지방의 문제에 대한 정책적 대안의 제시, 심의, 결정 방법과 그 특징, 4) 정책결정과 집행 과정에 있어서 시민의 참여방법, 정도, 및 그 효과, 그리고 5) 지역단위의 정치행정체계가 주민의 고정(苦情), 불만 등을 해소하고, 욕구를 충족시키며, 요구사항에 응하고, 가치를 달성하는 데 기여하며, 복지 등 각종 서비스를 제공하는 방법과 그 정도, 성공여부, 효과 등이 그것들이다.

그리고 지방자치제는 그러한 제도를 허용·권장 또는 억제·한정하는 중앙정부의 정치적 성격을 연구하는 데에도 중요한 분석대상이 된다. 그것이 부분체제를 이루고 있는 전사회적인 정치체계의 권력배분과 결정행사 및 기타 정치적 과정들에 대한 이해를 돕기 위하여 지방자체의 성격 자체를 분석, 이를 전체 정치체계와 비교할 수도 있고, 아울러 중앙과 지방의 관계를 그 정치적, 경제적, 사회적, 문화적 측면들에서 살펴 봄으로써 또한 가능하다.

실질적으로도, 지방단위의 정치에 대한 연구는 같은 정치체계 안에서 서로 다른 수준의 단위에서 이루어지는 정치과정을 비교가능케 하며, 자료수집, 정치적 민감성과 같은 면에서도 중앙정치를 총체적으로 연구하기보다는 손쉽다. 게다가 시민생활과 더욱 더 직접적인 연관이 있고 주민들의 관심과 귀속 의식이 좀 더 구체화된 정치 단위들을 분석함으로써 정치의 발전적 변화와 사회변동에 따른 사회의 발전을 위한 전략을 한층 더 현실적인 수준에서 발견하는 것도 가능하다는 이점(利點)이 있다.

이와 같은 문제의식이랄까, 이론적인 지향에 따라 이 연구를 수행함에 있어, 주로 다루게 될 내용을 간추리면 두 가지 수준에서 요약할 수 있다. 첫째는 개념도식적인 수준에서 사회의 발전과 정치적 민주화라는 큰 테두리 안에서 <그림 I-1>과 같은 개념모형에 담긴 변수들과 관계들을 분석의 대상으로 삼는다. 물론 이 모두를 완벽하게 취급하기란 어려울 것이나, 일단



〈그림 I-1〉 자방자치체제의 개념 모형

그 지침은 따르도록 하였다.

둘째로, 이 연구의 시행과정 전체에서 다루어 온 바의 내용을 평면적으로 나열해 보는 식으로 요약하면 이러하다. 우선 지방자치의 이론적 의의를 정치발전, 지역사회개발 및 행정발전이라는 세 가지 사회의 발전적 측면에다 관련시켜 일반적으로 고찰했다. 다음은 한국의 지방자치체제의 유형과 변천을 몇 가지 특성에다 초점을 맞추어 개관하였다. 그리고 나서 현지조사연구 결과를 다루었는데, 여기에도 크게 두 종류의 자료가 있다. 그 하나는, 표본대상 지역의 엘리트층에 대한 간략한 성격규명이요, 다른 하나는 이렇게 선정한 엘리트와 일반주민의 표본에 대하여 실시한 면접조사에서 얻은 자료로서 그들의 의식과 태도, 욕구와 만족도, 정치적 효능성과 형태, 지방자치체제에 대한 열망 등이 담겨 있다. 그 구체적인 내용은 각 해당부분에서 논의할 것이다. 결국 이 보고서의 구성이 대충 위에서 열거한 순서가 된다는 말이다.

끝으로, 이상과 같은 배경에서 시작한 이 연구는 다음의 구체적인 목적을 추구한 셈이다.

첫째, 한국과 동남아를 비교한다는 전제를 하고, 이 여러 나라들이 그동안 개발해 오는 과정에서 나타난 중앙과 지방정부간의 관계가 어떻게 변해왔는가를 추적하고자 했다.

둘째, 역시 이들 나라들의 지방정치체제 또는 지방정부의 구조와 성격을 비교 분석하려고 했다.

셋째, 지방자치단체들이 주민의 요구에 부응하여 어느 정도 만족스럽게

정책을 수립·시행하는지, 그 효과 내지 업적을 분석·평가·비교해 보고자 했다.

네째, 이러한 시민의 욕구 충족에 걸맞는 정책을 시행하는 데 영향을 미치는 요인들은 무엇인가를 찾아 보려고 했다.

다섯째, 중앙집권화와 그에 따른 지역공동체 단위들 사이의 불균형, 불평등을 해소하기 위한 정책대안을 시사받을 수 있을까를 물어 보았다.

여섯째, 이런 공동 연구활동을 통해 국제교류와 협력을 증진코자 하였다.

물론, 이상의 목적은 이 연구 전체의 목표이고, 여기 보고한 내용은 한국에서 행한 연구만을 담고 있으므로 국제비교 부분은 이로써 충족시키지 못하고 있음을 시인한다. 앞으로의 후속 보고서가 이를 담당하게 될 것이다.

지금부터의 보고서 내용을 다시 한번 간추리면, 제 2부에서 이론적 고찰과 역사적 개관, 제 3부에서 각 표본지역의 성격과 엘리트의 선정 방법 및 엘리트층 구조의 개관, 그리고 제 4부에서 엘리트 및 일반주민 표본조사 결과의 보고를 한 다음, 결론을 실을 것이다.