

자치의 오류와 지방정부혁신 : 성찰과 과제*

전 영 평**

〈 目 次 〉

- I. 들어가는 말
- II. 한국 지방자치의 반성
- III. 한국 지방자치의 10가지 오류
- IV. 분권 운동의 반성
- V. 노무현 정부의 지방화 정책 : '참여 자치'
- VI. 지방정부 개혁의 필요성과 성찰적 자치
- VII. 지방행정 개혁의 주요 과제
- VIII. 결론 : 참여자치의 성공을 위하여

〈 요 약 〉

참여정부의 출범과 더불어 정부혁신·지방분권위원회가 설치되고 지방분권 로드맵이 발표되는 등 지방분권을 위한 작업이 본격화되고 있다. 그러나 참여정부의 분권 정책이 지방 민주주의와 지방의 번영을 동시에 가져다 줄 것이라는 보장은 없다. 자칫 지방관공서에 권한과 재정을 확대시키는 관공서 중심의 분권화로 변질되어 지방의 자발적 시민 사회 형성을 가로막을 수도 있다. 이 연구는 한국의 지방자치의 오류를 확인하고 바람직한 지방자치를 수행하기 위한 논리와 방안을 모색하고자 하였다. 특히 참여정부에 의한 분권화 및 분권운동의 문제점을 분석하고 향후 지방자치의 성공을 위한 조건으로 지방정부의 혁신의 논리와 개혁 방안을 제시하였다.

【주제어 : 지방자치, 분권, 지방정부개혁, 지방혁신】

* 이 연구는 2003년도 대구대학교 연구비로 지원되었음. 출고가 출판되기까지 노고를 아끼지 않은 부산대학교 박사과정 장임숙 선생에게 특별히 감사 드린다.

** 대구대학교 도시과학부 교수

I. 들어가는 말

노무현 정부의 지방 분권화 의지 표명이 지방 자치의 활성화에 크게 기여할 것이라는 기대를 갖게 하는 것은 사실이다. 그러나 참여정부의 분권화 프로그램이 지방의 민주주의와 지방의 번영을 동시에 가져다 줄 것이라는 보장은 없다. 자칫 지방관공서에 권한과 재정을 확대시키는 관공서 중심의 분권화로 변질되어 지방의 자발적 시민 사회 형성을 가로막을 수도 있다. 사실 지방 자치의 핵심이 지방 행정에 대한 주민의 자발적 참여와 비판을 통한 풀뿌리 민주주의의 구현에 있다 는 점에서 볼 때, 지난 10년 간 진행되어 온 한국의 지방 자치는 많은 반성을 필요로 한다(강명구, 2002; 유재원, 2002; 박종민, 2000; 최승범, 2002). 특히 참여 활성화의 측면에서 볼 때, 우리의 지방자치는 자발적이며 충실했던 주민 참여를 촉진하는 데 큰 공헌을 하지 못하고 있다¹⁾. 지방자치의 두 축을 주민참여(주민자치)와 행정분권(단체자치)이라고 한다면 분권으로서의 자치는 제도상의 자치로서 지방 자치의 수단이 되며, 참여로서의 자치는 지방자치의 실제 내용으로서 자치의 목적이 된다(Fesler, 1965; 유재원, 2000; 이기우, 2003, 이승종, 2003).

지난 10년 간 실시된 한국의 자치는 형식적 자치에 해당되는 것으로서 지방 정치인의 선거와 제도상의 정부 분리로 특징지을 수 있다. 실제로 한국 지방자치의 큰 문제점은 제도상의 지방자치 또는 지방 정치인의 선거를 지방 자치로 치부하면서, 자치의 핵심인 주민참여는 외면하고 있다는 데 있다(강명구, 2002; 이종수, 2002; 전영평 외, 2003). 심지어 지방의 일부 지식인과 NGO에서 조차 주민참여 활성화보다는 제도적 분권 사안에 치중함으로써 주민참여에 의한 지방자치의 동력을 떨어뜨리고 있다.

진정한 의미의 지방 민주화는 주민의 자발적 참여와 비판을 유도하여 기존의 폐쇄적 권력 구조를 열린 담론의 구조로 전환하는 데 있다. 그러나 인구 이동성이 낮고 지역 연고가 강한 상당수의 자치 지역의 경우 지역의 소수 권력 및 상공인 엘리트(혹은 토호세력)의 독단, 시장의 사적 후견 네트워크가 동원되는 현상이 심각해짐을 보게된다²⁾. 최근에는 지방자치의 실시가 오히려 지역사회 권력 엘리트

1) 주민참여의 활성화를 통하여 지방정부는 행정의 민주성과 대응성, 그리고 책임성을 확보할 수 있을 뿐만 아니라, 창조적이며 적실성 있는 행정 개혁의 아이디어를 얻을 수 있을 것이며, 주민의 편에서 볼 때도 참여의 확대는 시민으로서 권리와 그에 따른 의무를 인지하고 복잡하고 다양한 행정의 상황을 이해할 수 있는 좋은 기회를 제공하게 된다.

2) 혹자는 한국 지방정치의 특징을 성장연합이론이나 엘리트 이론으로 설명되지 않는다

의 폐쇄적 통치와 각종 부조리 발생에 일조하고 있다는 지적이 나올 정도이다. 보다 회의적인 시각에서 보면, 한국의 지방자치는 선거 부조리, 주민의 무관심, 지방 정치인 및 지역 토호 세력의 독주와 결탁, 계속되는 중앙집권적 행정으로 인하여 지방자치 실시의 본래적 의도에서 멀어져 가고 있다는 비판을 받아 마땅하다.

이 글에서는 노무현 정부의 출범과 더불어 엄청나게 고무된 지방 시민사회의 기대에 부응하기 위해 지방분권과 더불어 함께 고찰해야 할 지방정부의 개혁 필요성과 과제를 검토하고자 한다. 이러한 연구 목적을 달성하기 위해서는 먼저 현행 지방자치의 문제점, 분권화 및 분권운동의 문제점이 면밀히 검토될 필요가 있다. 이러한 문제점 검토를 바탕으로 이 연구는 노무현 정권이 추진하고자 하는 지방화의 방향을 고찰하고, 참여자치시대의 지방정부 개혁의 필요성과 개혁의 과제를 제시하고자 한다.

II. 한국 지방자치의 반성

지방 자치 경험에 대한 회의적 판단은 보다 근본적으로 1)주민 참여의 제도화 실패, 2)지방재정의 비효율적 사용, 3)지방 정부의 쇠퇴, 4)단체장의 제왕적 리더십과 자치 마인드 부족, 5)자치 단체 행정 인력의 부실, 6)주민들의 정치 의식 타락(정치적 유아 현상), 7)선량의 진출을 제도적으로 방해하는 정당 공천제, 8)시민 감시의 거부, 9)사회 자본 창출자로서 시민 운동 단체(또는 자발조직)의 부실 등에서 기인하는 것이다. 한마디로 한국의 지방자치는 ‘자치의 기초적 인프라’가 제대로 구축되지 않고 있는 실정에서, 주민이 직접 지방정치인을 선출하는 것으로 그 외관을 유지하는 부실하기 이를 데 없는 형식적 자치로 변질되어 가고 있다는

고 항변할 수 있다. 실제로 자치단체내의 권력 - 경제구조를 설명하는 이론으로 보더라도 엘리트론, 다원론, 신다원론, 도시한계론, 성장연합론, 도시통치체제론 등 다양한 설명 기제가 있다. 박종민과 여러 학자(2000)들이 한국의 지방정치는 특정 이론만으로는 설명이 부족하다는 점을 밝히면서, 한국 지방정치를 1)시장독주체제, 2)정치적 기회주의, 3)성장정치와 소비정치, 4)귀속주의의 정치로 특징지운 것은 바로 한국적인 독특한 현실을 반영한 것이라 할 수 있다. 그러나 이들이 밝혀낸 제 특징은 지방의 권력 및 자원배분이 지역의 특정 인사, 권력층, 상공인, 연고 집단에 등에 의해 강하게 영향 받고 있음을 인정하는 것으로서, 이는 엘리트 이론 및 성장연합이론과 거의 유사한 것이라 하겠다. 특히 대구나 광주와 같이 인구이동성이 낮고 보수적인 지역에서의 지방정치는 성장연합 및 연고 엘리트적 성향이 매우 크다고 할 수 있겠다.

비판을 면하기 어렵다.

특히 지방정부의 장들은 지방의 기득권 세력(지역언론, 산업체, 호족, 그리고 일부 전문가 및 단체)과 손을 잡고 지방의 부활을 위해서는 더 많은 분권이 되어야 한다는 식의 논리를 전개하지만(최승범, 2002; 유재원 2000), 실제로 그들이 현재 까지 풀뿌리 주민 자치를 위해서 한 사업은 거의 발견하기 어려운 것이 사실이다. 오히려 지금의 지방자치는 주민의 입장에서 볼 때 과연 중앙정부 시대보다 무엇이 나아졌는가를 의심하게 한다³⁾. 최근 지방정부 장과 지방자치 행정에 대한 정치권과 중앙정부의 통제력 강화 시도는 자치마인드가 형성되어 있지 않은 - 즉 자신이 지방통치자라는 권위주의 시대의 장들이 가진 마인드에서 탈피하지 못한 - 자치단체 공직자들이 자초한 것이라고 할 수 있다.

이렇게 지방자치 실시 이후 많은 근본적인 문제점이 발생하고 있으며, 자치제도에 대한 불만과 회의가 주민과 학자들간에 회자되고 있음에도 불구하고 그에 대한 본격적의 논의는 매몰되고, ‘분권강행’ 주장만이 지방자치에 관한 논의를 대체하고 있다. 이는 단체장과 지방의 토호세력이 자신의 입지를 강화하는 데 치우쳐 지역의 여론을 호도하고 있기 때문이며, 일부 학자들과 단체들의 이상주의, 그리고 주민들의 무관심 때문이기도 하다.

III. 한국 지방자치의 10가지 오류

한국의 지방 자치는 기본적으로 몇 가지 태생적 한계를 가지고 있다. 첫째 한계는 우리 민족의 역사상 지방 분권형 자치의 경험에 전혀 없었다는 것이다. 이 때문에 지방자치의 개념이 사람들에게 명확하게 전달 및 이해되지 못하고 있으며, 중앙정부와 지방정부간의 관계가 자치의 본 뜻에 맞게 전개되지 않고 있다. 이는 지방 자치 참여자들의(단체장부터 주민에 이르기까지의) 문화적 한계라 할 수 있을 것이다. 둘째 한계는 집권적 전제주의, 제국주의적 식민지배, 군사정권을 거치면서 사람들이 권위주의의 피해자인 동시에 권위주의의 추종자가 되었다는 것이다. 지방자치 이후 발생하는 각종 폐단과 문제점은 아직까지 권위주의적 정치 문화에서 벗어나지 못하고 있는 선출직 공무원과 정치적 유아 상태로 남아있는 주민들의 합작품이라 해도 과언은 아니다. 셋째 한계는 한국의 지방 자치는 당리당

3) 강명구(2002:40)는 이러한 현상을 ‘중앙에서 수십 년 간 전개되었던 국가중심의 성장 정책을 지방수준에서 복사해 가는 발전주의적 지방국가의 출현’으로 규정하였다.

략과 보스 정치가들의 정치적 속셈이 그대로 반영된 자치라는 것이다. 자치에 대한 역사적 경험과 정치 문화적 의식이 뒤따라가지 못하는 상황에서 실시된 전면적인 2계층 자치는 당연히 문제가 될 수밖에 없다. 지방으로 갈수록, 또 기초단체로 갈수록 더욱 열악한 상황이라는 것을 알면서도 아무 사전실험 없이, 그것도 정당 공천제를 통하여 일시에 전면적 자치를 실시하는 것은 마치 국민을 대상으로 한 제도의 실험과 같은 것이었다. 이 과정에서 많은 국민들이 지나치게 정치화되어 지역감정과 전 근대적 연고에 기초한 선거를 지방 자치로 오해하는 질곡에 빠지게 되었으며, 정치권은 이를 이용하여 기초단체까지 행정적으로 장악하는 정치적 세력화를 추구하게 되었다. 보다 구체적으로 한국의 지방 자치가 노정하고 있는 문제점을 10가지로 정리하면 아래와 같다.

1. 주민 참여가 부실한 자치

지방자치 실시 이후 가장 우려되는 점이 ‘풀뿌리 자치’가 여전히 부진하다는 것이다(김익식, 2003; 이승종, 2002; 이기우, 2003; 전영평 외, 2003; 이종수, 2002). 이 점에 대해서는 지방정치인이나 주민들 모두가 책임이 있는 것일지언정, 지방정치인의 책임은 이루 말할 수 없이 크다. 왜냐하면, 그들은 선거 공약에 주민 자치를 약속하였으며, 당선 후에는 주민 자치 프로그램과 지원을 해야 할 공식적 위치에 있기 때문이다. 일례로 지방정부의 위원회 참여와 개최를 보면 과거보다 나아진 것이 없으며, 위원회 운영 내용도 더 말할 나위가 없다. 한마디로 자치는 외관적 제도로 시행되고 있으나 지방정치인들의 마음 속에는 ‘풀뿌리 자치 마인드’가 기본적으로 형성되어 있지 않으며, 자치이념에 대한 명확한 인식도 부족하다. 그들은 과거의 관습대로 자신이 통치의 권한을 위임받았다고 생각하지, 지방정부의 운영이 주민과의 파트너십을 통해서 이루어지는 것이라는 점을 실천하지 못하고 있다. 이런 상황에서는 자치단체장이 과거 임명에서 선출로 바뀌었다는 변화만이 있을 뿐이지, 그 내용상 ‘정부의 통치’에서 ‘연대와 네트워크의 통치’로 이행하지 못하게 된다.

2. 당리당략적 정당지배의 자치

지방 자치의 태생적 한계라 할 수 있는 당리당략적 자치제도의 실시, 즉 정당 공천제와 2계층 자치의 전면적 실시는 중립적 자치와 자치 능력 부족을 초래하였다. 많은 사람들이 지방자치를 주민 중심적 지방정치 및 행정의 시작으로 알고 반

가와 하였으나, 실제로는 중앙집권적 행정을 생동력 있는 지방자치로 바꾼 것이 아니었다. 즉, 지방자치제도는 정당공천제로 인한 정당지배자치로 변질되어, 과거에는 중앙정부의 눈치를 보던 것에서 이제는 정당 보스의 눈치를 살피는 것으로 이행되었다는 점을 인식해야 한다(황아란, 2002). 단체장과 의원들이 주민자치를 외면하고, 스스로 통치자가 되어 각종 부조리와 폐해를 유발시키며, 지역 간경과 대립이 발생하는 것이 바로 ‘정당지배 자치’에서 기인하는 것이기도 하다.⁴⁾

3. 단체장의 ‘제왕자치’와 공무원의 ‘충성자치’

지방자치 실시 이후, 단체장들이 주민을 대하는 태도가 공손해지고 관공서의 서비스가 개선되었다고 느끼는 것을 지방자치의 긍정적인 효과로 지적하는 사람들이 많다. 물론 이러한 측면이 개선돼야 하는 것은 당연하지만 이러한 변화에 현혹되어 지방자치의 내용이 개선된 것이라고 착각해서는 안될 것이다. 실제로 많은 지방자치 단체장들이 공무원의 인사권을 장악하여 공무원을 조정해 각종 부조리를 일삼고 있는 것이 사실이다. 한마디로 지방정부의 장은 지역 내의 연고 집단과 결탁하여 정부내의 제왕과 같이 군림할 수 있는 힘을 가지게 된다. 특히 그 지역에 그를 통제할 수 있는 감시단체가 없을 경우에는 단체장 및 연고집단의 권력 행사를 막는 것이 사실상 불가능하다(박종민, 2002). 이 경우 공무원들은 인사상의 불이익을 받지 않기 위해 또는 이득을 얻기 위해 단체장의 부당한 요구에도 충성하지 않을 수 없다. 유재원(2000)은 이러한 현상을 시장지배자치라는 용어로 표현하였으며, 최승범(2002)은 ‘지방사회 불균형의 정치경제’라는 논문에서 지방정부의 인사과정에서 작용하는 전통적 유대가 행정의 일탈을 가져오는 요인임을 확인하였다.

4. 인력 개발 및 인력 교류가 부실한 자치

지방자치 실시 이후 자치의 효과에 대한 평가의 사각 지대에 놓여있는 것이 바

4) 지방정치권에 대한 정당공천제의 폐해와 부작용은 여러 차례 지적된 바 있고 지난 6.13지방선거 때도 여실히 증명되었는데, 지역사회는 정당공천문제를 둘러싸고 분열, 공천현금, 인사 청탁, 정책간섭 등의 부작용으로 인해 몸살을 앓아야 했다(부산일보, 2002. 11.7). 최근 전국 시장·군수·구청장 협의회 지방분권추진특위가 ‘기초단체장의 정당공천폐지’를 요구하였는데, 이는 당비를 내야하는 소속정당과 공천권을 쥐고 있는 지구당위원장으로부터 자유로워야 진정한 풀뿌리 민주주의가 정착될 수 있음을 피부로 경험한 단체장들이 고뇌 어린 결단을 내린 것이다(대한매일, 2003. 2.13).

로 지방정부의 ‘인력 무능’문제이다. 지방행정을 실질적인 동력은 공무원의 능력과 성향에 의존한다. 그런데 지방자치 실시 이후 자치단체간 할거주의 및 단체장의 특정 공무원 비호 등으로 인해 중앙지방간, 지방정부간 인력 교류가 급격히 줄고 있으며, 이로 인해 인력 정체 현상이 발생하고 있다. 한 군데 지방정부에서 공무원이 장기간 근무할 경우, 행정 관련 부조리 발생, 행정 조직 내 권력 갈등 발생, 소외된 공무원의 사기 저하의 문제가 발생하게 된다. 더욱 심각한 것은 상위 단체가 그나마 유능한 인력을 독점한 가운데 하위 단체로 갈수록 행정 수행능력이 떨어지는 공무원이 남아있게 되어 지방 자치의 현장에서의 각종 행정서비스 산출 능력이 떨어지게 된다는 것이다. 게다가 공무원의 능력 발전을 위한 교육 프로그램도 실효성이 없는 것이 대부분이라서 자치 단체의 인력 부실 문제는 향후 지방자치에 큰 걸림돌이 될 것으로 보인다.

5. 빈익빈 부익부 자치

민선 자치가 실시되자 많은 사람들이 지방 시대가 도래하였다고 환영하였다. 그러나 지방자치 7년이 지난 지금 지방자치단체간의 격차가 더욱 심각해지고 있다(김석태, 2003). 대부분의 단체장들이 지역 활성화 구호를 내걸고 여러 가지 사업을 벌였지만 실제로 큰 효과를 본 단체는 거의 없다. 실제로 대부분의 지방자치단체가 중앙집권시대보다도 훨씬 급속한 속도로 쇠락하고 있다. 대도시 집중화로 인해 소도시 및 군의 인구와 재정은 계속 줄어들고 있다. 자유 경쟁에 의한 지방자치의 활성화를 추구한다고 하였지만 실제로 자치단체가 인구와 산업을 유치하는 데는 한계가 있다. 특히 교육과 산업인프라가 제대로 구축되어 있지 않은 자치단체와 그런 조건이 이미 잘 정비되어 있는 대도시 자치단체하고는 처음부터 경쟁이 되질 않는다. 이러한 출발점 상의 불평등이 시정되지 않는 한 자치단체간 경쟁은 ‘빈익빈 부익부’를 심화시키는 데 그칠 것이다. 중앙정부의 대규모 균형발전 투자가 실행돼야하는 것은 바로 이 때문이다. 이런 사정에도 불구하고 지방 정부가 권한을 더 가지면 지방이 활성화될 것이라는 것은 문제의 본질을 비껴 가는 것이다.

6. 자원배분이 왜곡된 비효율 자치

원래 지방자치는 효율적인 자원 배분과는 큰 관계가 없다(이종수, 2002; 김석태, 2003). 그럼에도 지방자치를 하자는 것은 그것이 민주주의적 기본 원칙인 주민 참여와 존엄을 유지시키는 데 기여할 것이라는 판단 때문이다(김병준, 2000). 최근

많은 사람들이 지방 자치에 대한 회의적 시각을 갖게 되는 것은 지방정부의 자원 배분 과정의 부조리에 대한 의혹에 기인하는 바 크다. 실제로 우리의 지방 자치는 지방자치의 기본적 마인드가 제대로 형성되어 있지 않은 상태 - 즉 주민과의 파트너십을 통해 통치제도를 공유한다는 정신이 없는 상태 -에서 만들어진 정치적 산물이기 때문에 그 운영에 있어서도 왜곡된 자원 배분이 일어나게 된다. 지방 자치를 자신의 재당선과 개인 사업 운영에 보탬이 되는 수준으로 알고 있는 상당수의 지방정치가들이 자치정부의 돈을 정치적 또는 사사로운 목적에 사용함으로써 비효율적인 지방 자치를 초래하게 되는 것이다. 더구나 단체장과 의원들이 대부분 같은 정당 출신이며, 지방 재정 및 회계에 대한 정보 공개도 많은 제약을 받고 있고, 주민들도 이에 대해 큰 관심이 없기 때문에 이러한 자원 분배의 비효율성은 더욱 커지게 된다⁵⁾.

7. 시민통제가 결여된 ‘행정홀로자치’

지방자치가 제대로 될 수 없는 또 하나의 이유는 행정에 대한 감시가 필요한 기초 단체일수록 권력자를 통제할 수 있는 제대로 된 시민 운동 단체가 없다는 것이다(전영평, 2001). 역사적으로 권력기관의 부조리를 통제할 수 있는 자발조직의 형성이 억제되어 온 결과, 지방 권력을 견제하거나 감시하는 단체가 기초 단체 수준에서는 거의 생겨나기 힘든 것이 현실이다. 실제로 권력견제형 시민 운동 단체는 대부분 대도시에 집중돼 있으며, 그 능력과 역량도 대도시로 갈수록 뛰어난 것이다. 따라서 대도시의 지방정부는 비교적 통제 가능한 상태에 놓이게 된 반면, 소도시에는 단체장 중심의 ‘행정홀로자치’가 이루어지고 있는 것이다. 권력을 견제할 아무런 주민조직이 없을 경우, 자치단체장은 홀로 권력의 핵심에 서서 아무런 거리낌없이 독단적인 자치를 할 경향이 커지게 됨은 당연하다.

8. 무능과 부패의 자치

지방자치 실시 이후 계속 문제가 되는 것 중의 하나는 지방정치인의 부패와 무

5) 창원, 마산, 진주, 양산 밀양시 등의 경우 지역사회단체들의 지속적인 업무추진비 내역공개요구에도 불구하고 현재까지 공개하지 않고 있어 주민들의 알권리를 무시한다는 지적을 받고 있다. 시민사회단체들은 ‘비공개 시·군이 도내 전체 자치단체의 절반에 달하는 것은 문제’라며 지적하며(부산일보, 2003.1.24.), ‘예산편성 때부터 시민들의 의견을 대폭 반영하는 장치마련이 필요하다’며 ‘시장판공비 등에 대해 정보공개를 요구해도 상세한 내역에 대해서는 충분히 파악할 수 없다’고 말한다(부산일보, 2003. 4. 14).

능이다. 지방정치인들이 선거 때마다 금권 선거 및 타락 선거를 하는 것은 이미 아는 사실이기 때문에 더 이상 언급할 필요가 없으나, 문제는 금권 타락으로 치닫는 선거가 정당의 비호 하에 근절되지 못하고 있으며, 많은 주민들에게 그것을 ‘정치’로 혼동하게끔 만드는 데 있다⁶⁾. 금권선거에 참여하는 사람은 그것이 나쁘다는 것을 알면서도 자신의 이득을 위해 앞장을 서고 있으며, 선량한 시민들은 선거 자체에 대한 회의에 빠지게 된다. 결국 미래의 희망이 보이지 않는 선거를 하고 있는 것이다. 한편 지방자치 선거를 거듭할수록 과거보다 훌륭한 인물이 등장하는 것이 아니라, 오히려 수준과 자질이 부족한 사람들이 선량으로 나서는 경향을 보이는 것도 한국 지방자치의 미래를 어둡게 하는 요인이 될 것이다.

9. 지방분권논의로 변질된 자치

지방자치의 본질적 의미는 주민들이 자기 지역의 일을 자치적으로 토론하고 결정할 수 있는 능력을 배양하는 데 있음에도 불구하고, 현재의 지방 자치는 중앙정부의 일을 지방 정부가 얼마나 더 가져오느냐 하는 식의 분권으로 인식되고 있는데 심각한 문제가 있다. 이러한 가운데 정부 권력의 배분을 놓고 정치가와 중앙정부, 그리고 지방 정부가 서로 권력을 더 많이 갖는 데 치중된 형국으로 지방자치가 이행되고 있는 것이다. 따라서 현재의 지방자치는 주민참여와 자치의 학습의 장을 마련하는 “풀뿌리 민주주의 학습의 장”으로 나아가는 것이 아니라 중앙정치가와 지방정치가들이 서로 많은 권력을 가지기 위해 대립하는 가운데 중앙은 중앙대로 지방은 지방대로 아전인수식 대결로 나아가는 형국이다. 이런 가운데 자치단체장과 공무원, 그리고 일부 학자들과 단체들이 분권이 모자라서 자치가 안 되고 지역의 활성화가 안 된다는 식의 논리를 펴고 있다. 확실히 분권화의 논쟁은 지방자치의 본질에 대한 논의를 방해하고 있다. ‘선자치 후분권’이 순리이지 ‘선분권 후자치’는 자치제 도입의 취지에도 안 맞을 뿐만 아니라, 지방자치를 호도할 가능성이 크다.

6) 경남도내 4명의 지방자치 단체장들(배한성 창원시장, 송은복 김해시장, 안종길 양산시장, 김동진 통영시장 등)이 수뢰 또는 선거부정혐의로 법원에 재판계류중이지만 이들 모두 불구속재판을 받고 있어 소속 공무원들의 사기저하는 물론 단체장의 잦은 출정으로 일손을 제대로 자비 못하고 있으며, 특히 당사자들은 고유의 시정업무보다 공판 준비에 많은 시간을 할애하고 있으며 일부 단체장의 경우 판계 요로나 평소 인맥을 통해 재판부에 물밀 선 연결을 시도하는 등 구명운동도 하고 있는 것으로 전해져 많은 유·무형의 폐해가 나타나고 있다(부산일보, 2003. 5. 30).

10. 협의 과정이 무시된 자치

과거 중앙집권적 행정체제에 대한 최대 비난 중의 하나는 단체장과 공무원이 중앙정부의 지시에 따라 밀실에서 결정하여 정책을 추진한다는 것이었다. 그러나 지방자치가 되어도 단체장과 공무원들은 여전히 ‘밀실행정’의 습관에서 벗어나지 못하고 있다. 대구시의 경우 밀라노 사업, 골프장 건설, 롯데유치, 프로축구단 설립 등 거의 모든 영역에서 제대로 된 주민 대표들과 협의하는 적이 없었다⁷⁾. 지방 정부의 위원회도 실제 운영되는 내용을 보면 자기들의 기호에 맞는 전문가 및, 기득권 집단의 구성원들이 주로 참여하여 지방정부의 결정을 정당화해주는 역할을 하는 경우가 대부분이다⁸⁾.

IV. 분권 운동의 반성

최근 지역에서 분권화를 위한 지역 성장 연합들의 영향력 행사가 늘고 있다. 국회의원 및 중앙정부의 자치 단체 통제에 맞선다는 명분 하에 자치단체장과 지방의원이 협의체를 만들어 더욱 더 많은 권한을 자치 단체에 부여하라는 요구를 하였다. 그러나 분권은 자치를 할 수 있는 필요 조건의 하나일 뿐이지, 분권이 자치를 성공으로 이끄는 묘약은 아니다. 오히려 잘못된 분권은 단체장의 권력과 관료주의를 부풀릴 뿐이며 그 행정적 재정적 효율성을 더욱 떨어뜨릴 수 있다. 한마디로 ‘분권이 먼저’가 아니라 ‘주민자치의 제도화 및 주민 참여가 먼저’라야 한다. 작금의 분권 논의와 관련된 몇 가지 문제점을 정리하면 아래와 같다.

7) 민선 이후 주민들의 의견을 수렴하고 바람직한 정책방향을 제시해야 할 자치단체가 민의를 ‘골치 아픈 트집잡기’로 인식, 적당하게 여론을 청취하는 시늉만 내는 경우가 허다한데, 최근 전국이슈로 부상한 경부고속철도 대구 - 부산 간 노선문제, 부산 동부 하수처리장, 해운대 센텀시티 내 쓰레기소각장 건립사업과정에서의 마찰도 부산시가 사전에 주민의사를 충분히 수렴하지 못한데서 비롯되었다(부산일보, 2003. 4.14).

8) 도시계획 수립과 지구단위계획 지정 등 도시개발사업 관련해 대학교수와 각계 전문가들로 구성된 도시계획위원회를 거치도록 하고 있지만 실제 주민들의 의견이 제대로 반영되는지는 의문이다. 도시계획위원인 A씨는 ‘일부 위원들이 심의 과정에서 반대 의견을 제출할 경우 업자 측에서 사업내용 일부를 수정해 제출하고 몇 차례 재심의를 통해 의결하는 과정을 거치고 있어 결국 업자가 요구하는 내용으로 결정되는 경우가 많다’고 토로했다(부산일보, 2003. 4. 14).

1. 누구를 위한 분권인가

한국의 지방 분권은 주민을 위한 분권이 아니라 단체장을 위한 분권으로 급속히 변질돼가고 있다는 점에 주목해야 한다. 지방 정부 단체장들은 자치로 인한 분권의 종점이 자신이라고 생각하는 것 같다. 이론상으로나 실제상으로나 단체장들은 자신에게 주어진 권한을 주민과 반드시 공유하여야 함에도 불구하고, 권위주의 시대의 단체장들과 거의 똑같은 행태를 보이고 있다. 대부분의 단체장들은 자신이 행정 주체이고 지역 주민들은 통치의 시혜 대상으로 보고 있으며, 그들로부터의 의견 수렴은 그들이 자신을 다시 찍어줄 유권자라는 점에서만 가능할 뿐이다. 경실련의 지방자치개혁박람회에 출품된 수천 개의 개혁사례 중 자치행정에 대한 실질적인 주민 참여 제도를 활성화한 단체는 거의 없다는 점이 이를 증명한다. 지금 단체장들은 주민을 행정적 의사 결정의 파트너나 주체로 보지 않고 있으며, 자치단체의 각종 위원회를 운영하고는 있으나 그 실적과 운영현황을 과거의 관행과 거의 차이를 보이지 않고 있다.

2. 분권론의 한계

한편 지방의 지식인들과 시민 단체에서도 분권이 묘약인 것처럼 주장하는 현상이 나타나고 있다. 그러나 분권은 지역활성화의 묘약이 아니라 지역권력자들을 위한 묘약이 될 가능성이 크다. 지방자치 이후 더욱 가속화되고 있는 수도권으로의 인구 집중, 경제력 집중을 분권의 부족으로 보는 일은 없어야 한다. 똑같은 분권 하에서도 서울의 강남과 강북지역은 경제력과 문화생활, 인구에서 큰 차이가 나는 것을 어떻게 설명하며, 대구의 경우에도 수성구, 달서구와 타지역간 격차를 어떻게 설명할 것인가. 분명 분권의 부족이 그 답이 될 수는 없다. 분권으로는 지역 경제가 활성화가 되지도 않으며, 지역간 격차를 근본적으로 해소할 수도 없다. 행정의 분권은 자칫 지방 정부의 권리남용과 지역 기득권 세력의 오만을 부채질 할 뿐, 주민에게로의 분권은 영원히 이루어지지 않을 수도 있다⁹⁾.

현재까지의 지방분권운동을 오류라고 지적할 수 있는 이유는 크게 두 가지이다.

9) 일단의 분권론자조차도 지역혁신 프로그램이 수반되지 않을 경우 지방분권은 자칫 자치단체장과 시의회, 지역대학 등 특정세력에 의한 과실 따먹기에 그칠 우려가 높은 것도 부인할 수 없는 현실이라며, 지역혁신이 전제되지 않을 경우 자치단체장, 대학교수, 언론, 시민단체 등 지역성장의 주체들이 지방분권운동을 통해 ‘풀뿌리 민주주의’를 전진시키는 것이 아니라 오히려 ‘풀뿌리 보수주의’로 퇴행할 수 있다고 지적한다 (부산일보, 2003. 4.8).

첫째, 분권운동추진세력들이 지방자치 부실 또는 자치실패 원인을 외부세력, 즉 국가정부에 귀착시킴으로서 ‘지방정치가’들의 자치실패 책임에 면죄부를 주는 노릇을 하고 있다는 점이다. 시민들의 낮은 선거참여율과 지방자치에 대한 실망은 결코 잘못되었거나 과장된 것이 아니다¹⁰⁾. 한국 지방자치의 부실 원인은 중앙-지방간 권력 분산 부족에 기인하는 것이라기보다는, 지방정치인, 지방의 권력층, 지방의 기득권 세력, 즉 지방의 패권적 언론과 굳건한 연고로 뭉친 법조, 의료, 상공, 교육, 지식인들의 잘못에 기인하는 바가 더 크다. 지역내부의 민주화를 부차적인 주제로 돌린 채, 외관적 분권을 앞세우는 사람들은 자신이 지금 누구를 위해서 분권을 하자는 것인지 생각해 봐야 할 것이다.

둘째, 분권운동의 허구는 분권운동을 과연 누가 주도하는가의 문제와 직결되어 있다. 분권운동에 가장 큰 열정을 가진 세력은 자치단체장 및 지방정치인이다. 이들은 좀 더 많은 권한과 재정을 확보하면 보다 진일보한 지방자치를 할 수 있을 것이라는 데 의견의 일치를 본 집단이다. 그러나 지금까지의 상황을 보면 단체장들은 주어진 인사, 재정 권한을 제왕처럼 사용하면서 공무원의 충성 경쟁을 부추기고 전시성 사업으로 예산을 낭비하였다라는 비판을 받아 마땅하다¹¹⁾. 실제로 상당수의 단체장들은 부정 부패에 연루된 바 있다. 따라서 지방자치와 지역활성화가 제대로 안 되는 이유는 지방정부의 권한과 재정이 부족해서가 아니라, 자치를 제대로 할 자세가 안 된 채로 시혜적 통치를 하려는 지방정치가의 자질 부족 때문이라고 할 수 있다. 또한 그들이 지역사회에서 보여 주는 오만과 편견, 패권주의, 연고주의, 부도덕한 행동은 무엇으로도 정당화하기 힘들다. 중앙정부의 닫힌 자세를 비난하는 사람들이 자기 지역사회는 더 닫고 있고, 그 보다 못한 중소도시에는 군림하고자 하는 아이러니를 그대로 방치할 수는 없다.

10) 지난해 6.13 동시 지방선거 투표율이 48.8%로 나타난 바와 같이 저조한 투표율은 지방자치에 대한 실망과 이로 인한 주민의 무관심을 입증하고 있다.

11) 감사원은 2001년도 지방자치단체 감사백서에서 지난 95년-2001년까지 ‘적정’, 혹은 ‘조건부’ 판정을 받은 100억 원대 이상 지방자치단체 투자사업 876개의 추진실태를 분석한 결과 29%인 258건만 정상적으로 추진되고 있을 뿐, 사업중단이 30건, 아예 추진이 되지 않고 있는 것도 195건이나 된다고 밝혀 지방자치단체장들이 살림을 엉망으로 하고 있음을 입증한다. 대규모 투자사업이 이렇게 차질을 빚는 것은 열악한 지자체의 재정여건을 감안치 않고 신규사업을 경쟁적으로 벌이는 데다 투자심사결과는 뒷전으로 미룬 채 단체장이 공약을 지키기 위해 선심성으로 사업을 남발하기 때문이며, 또 선행절차를 무시하고 사업을 시작한 데 따른 계획변경 등도 원인으로 지적되고 있는데, 이러한 사업중단 또 지역에 따른 예산낭비 등 부작용은 고스란히 그 지역주민이 떠 안게 되는 것이다.(부산일보, 2002. 12.9).

3. 올바른 분권론은 무엇인가

이론적으로 볼 때, 선진 자치 체제에서 분권은 필수적이다. 그러나 선진국에서도 분권이 필요조건이지 자치의 필요 충분 조건은 아니다. 분권은 자치능력이 있는 지역에 권력을 믿고 맡기는 것이다. 너무 어린아이에게는 칼은 주지 않는다. 그러나 어린아이가 칼 쓰는 법을 영원히 배우지 못하게 해서는 안 된다. 그러기 위해서는 어린아이를 어른으로 만들 수 있는 투자와 교육이 선행되어야 한다. 현재까지 한국의 지방 자치는 정치적 유아들의 실패작으로 표현할 수 있을 정도이다. 당리당략과 권력 추구에만 치중한 정치인들이 만들어 놓은 자치의 함정에 빠져, 선량한 주민들조차도 정치적 유아로 전락하여 지역 감정과 정치 선동에 같이 빠져드는 형국으로 치닫고 있는 것을 막아야 한다. 정치적 유아를 정치적 성인으로 만드는 작업이 우선해야 하며, 그 이후에 분권의 확대를 논의하여야 함이 너무나 당연하다.

V. 노무현 정부의 지방화 정책: ‘참여 자치’

그렇다면 노무현 정부의 지방화 정책은 앞에서 지적한 지방자치의 문제점을 극복할 수 있는 대안이 될 수 있는 것인가. 이에 대한 명확한 대답을 하기 위해서는 노무현 정부의 구체적인 지방화 계획의 내용을 검토할 필요가 있다. 노무현 정부의 지방화 정책의 기조를 알기 위해서는 취임을 전 후한 노무현 대통령의 발언, [정부혁신지방분권위원회]의 김병준 위원장의 발언, 그리고 지난 7월4일 공표된 [참여정부 지방분권 로드맵]을 검토할 필요가 있다.

먼저, 노무현 정부의 지방화 구상은 과거 정권의 지방화 구상과 어떤 차이가 있는가. 한국의 지방 자치 모습은 노태우 정부로부터 갖추어 지기 시작하였다. 노태우 정권은 시민사회의 요구에 밀려 전면적인 지방 의원 선출제도를 도입하였다. 그러나 지방자치의 핵심인 민선 단체장 선출제도를 도입하지 않았기 때문에 이 시기의 지방자치는 명목상의 자치 제도 도입 시기에 해당된다고 하겠다.

김영삼 정부의 시기는 민선단체장 선출제도를 도입함으로써 일반 행정 분야에 있어 전면적 자치를 실시하는 시기였다고 할 수 있다. 그러나 이 시기는 관선 단체장을 민선 단체장으로 교체하는 수준의 형식적 지방자치였으며, 중앙 - 지방간 실질적인 분권이나 주민참여의 활성화에는 이렇다 할 노력을 보이지 않던 시기였다. 김대중 정부의 지방자치는 지방 분권에 대한 시민사회의 요구와 지방관공서

의 요구에 대응하여 행정 기구 중심의 사무 분권을 시도하는 시기였다고 할 수 있다. 실제로 중앙의 많은 사무가 지방으로 이전되었으며 분권화를 위한 노력도 가시적으로 나타났다.

그러나 주민자치의 활성화보다는 관공서 중심의 분권에 논의의 초점을 둘으로써 지방자치의 본질적인 과제인 지방민주주의 실현을 등한시하는 결과를 가져왔다. 그렇다면 노무현 정부는 어떤 내용과 형식의 지방자치 활성화 방안을 가지고 있는가. 현재까지 노무현 정부는 구체적인 지방자치 활성화 방안을 제시하고 있지는 않다. 그러나 당시 노무현 당선자가 대구를 기점으로 시작한 지방 순회에서의 발언을 중심으로 노무현 정부의 지방자치 구상을 살펴보면 다음과 같다.

노무현 정부는 국가적으로는 ‘참여 정부’를 표방하는 한편, 지역에 대해서는 ‘국가균형발전’을 주창하는 이원적 자치 계획을 수립하고 있다. 그는 큰 구도에서 포괄적 분권, 지방간 자치 경쟁, 민간참여네트워크 조성이라는 3가지 지방화 전략을 제시함으로서 향후 지방 자치의 새로운 실험 시기가 도래할 수 있음을 시사하였다. 보다 구체적으로 지방순회토론 과정에서 나타난 지방화 전략 내용 중에서 과거와 다른 특징을 구분해 보면 다음과 같다.

①지방화(분권)를 국가균형발전의 거시적, 보편적 시각에서 접근한다. ②관공서 중심의 숙원 사업 요구 방식을 지양한다(참여네트워크로 전환). ③지방분권, 지방 재정 확대 요구에 대한 조건 없이 포괄적으로 지원한다. ④사업 및 재정 지원에 있어 지방간 경쟁 체제 도입하되 취약한 자치단체를 지원한다. ⑤지방정부단위에서 참여네트워크를 형성을 통한 지방활성화 프로그램 작성을 요구한다. ⑥지방활성화 프로그램 작성에 있어서 지방대학 및 언론의 역할 강조한다. ⑦교육, 경찰, 노동, 환경 분야에서의 전면적 지방 자치 실시한다.

한편 [참여정부의 지방분권로드맵]은 지방분권의 구체적인 과제와 추진 일정을 공개한 지방화 지도로서 총 7개 분야에 20개 과제를 제시하고 있다. 로드맵은 중앙지방간 권한 재배분 과제로서 1)지방분권 추진기반 강화, 2)중앙권한의 획기적 지방이양, 3)지방교육자치제도 개선, 4)지방경찰제도 도입, 5)특별지방행정기관 정비를, 획기적 재정분권의 추진을 위한 과제로는 6)지방재정력 확충 및 불균형 완화, 7)지방세정제도 개선, 8)지방재정의 자율성 강화, 9)지방재정운영의 투명성, 건전성 확보, 지방정부의 자치행정력 강화를 위한 과제로는 10)지방자치권 강화, 11)지방정부 내부혁신 및 공무원 역량강화를, 지방의정 활성화 및 선거제도 개선 과제로는 12)지방의정 활성화, 13)지방선거제도 개선을, 지방정부의 책임성 강화 과제로는 14)지방정부에 대한 민주적 통제 체제 확립, 15)지방정부에 대한 평가제도 개선을, 시민사회 활성화 과제로는 16)다양한 주민참정제도 도입, 17)시민사회 활

성화 기반 강화를, 협력적 정부간 관계 정립 과제로는 18) 중앙지방정부간 협력체 제 강화, 19) 지방정부간 협력체계 강화, 20) 정부간 분쟁조정기능 강화를 제시하고 있다(청와대 정부혁신 지방분권 홈페이지 참조).

실제로 이번에 발표된 로드맵은 지방자치 전 분야에 걸친 주제를 빠짐없이 망라하고 있으며 분권 일정표를 공개함으로서 향후 예측 가능한 분권 프로그램을 추진한다는 점에서 과거 정부의 분권화 정책과 차이를 보이고 있다. 노무현 정부의 이러한 지방화 구상은 과거 정권이 보여 준 행정라인 중심의 형식적 분권화와는 큰 차이를 갖는다 하겠다. 특히 지방 살리기의 주도권을 관공서에서 민간에게 이양시키며, 지역활성화에 참여와 협력의 네트워크를 활용할 것을 강조하며, 지방 간 경쟁체제를 통한 지원을 거론한 것은 새로운 지방화의 패러다임을 시도하는 것이라 하겠다.

VI. 지방정부 개혁의 필요성과 성찰적 자치

1. 지방정부의 개혁 필요성

앞서 검토한 노무현 정부의 지방화 정책의 방향은 분명히 과거의 지방화 정책과는 구분되는 내용을 담고 있다. 특히 지방관공서 주도의 지방자치 관행을 바꾸어 대학 및 시민사회와의 협력네트워크를 활용하여 지방자치를 활성화시키겠다는 것은 우리의 논의와 관련하여 주목할 만한 변화라 하겠다.

사실 참여자치 혹은 자치강화를 위해서는 일단 지방정부가 시민사회와의 개혁 대상이 되어야 한다. 지방정치가 및 행정가들이 여태까지의 과오를 외면하고, 향후 '행·재정의 분권 수혜'를 통한 간접 통치를 강화하도록 두어서는 안 된다. 이런 점에서 지방정부의 강도 높은 행정개혁 프로그램이 마련되어야 한다. 또한 그러한 지방행정개혁은 다음과 같은 3가지 자치개혁의 틀 속에서 이루어져야 한다. 즉 참여자치시대를 맞아 시민사회가 추진해야 할 자치개혁 영역은 크게 다음과 같은 3가지이다.

① 지방정부 권력 낮추기 - 지방분권을 발전시키기 위해서는 제도개혁도 중요 하지만 지방정부의 의식개혁과 주민참여의 질을 높이는 것이 필요하다. 그러나 현재 시장과 지방공무원의 대부분은 주민을 지도하고 관리하는 통치의 시혜대상으로만 여기고 있어 주민의 의사에 따르는 일은 결코 생각할 수 없는 일이다. 진정한 자치는 '주민에 의한 자치'이며, 주민들이 자신들의 꿈을 실현시킬 수 있는

지역사회를 만드는 것이 가능할 때 달성될 수 있다. 따라서 진정한 의미의 자치를 실현하기 위해서는 먼저 시장과 지방관료가 시혜적 행정관념에서 탈피해 지역의 주인이 바로 ‘주민’임을 깨닫고 지방정부가 권력을 낮추어 주민과 가장 가까운 정부로서 시민과의 거리감을 해소하고 주민들이 자기 지역의 일을 자치적으로 토론하고 결정할 수 있도록 실질적인 참여 메커니즘을 구축해야 할 것이다.

② 지방의 폐쇄적 연고 타파 - 한국 행정문화는 강한 연고주의적 특성을 가진다고 할 수 있는데, 연고주의가 일정한 지역적 범위에 국한되어 작용할 때 더욱 폐쇄성과 응집성이 강해지고, 권력에 대한 집착도 더 강해진다. 그러므로 지역의 연고주의는 그것이 성장연합이든 토호세력이든 기득권이든, 지식인 독점이든 간에 지역내부의 민주화와 지역의 공동체의식의 형성을 방해하게 되므로 지역사회의 건전한 발전과 주민참여자치를 향한 자치발전을 위해서는 지방의 폐쇄적 연고주의를 타파할 수 있는 시민프로그램의 개발이 필요하다.

③ 지방의 지식문화기반 조성 요구 - 지역발전의 본질은 지식과 문화에 있으며, 지식과 문화 기반의 조성은 지역 경쟁력의 필수요소이다. 따라서 지방분권과 지방자치를 발전시키기 위해서는 지역의 문화적 권리와 문화적 다양성을 보장해주고, 문화를 매개로 새로운 지역공동체를 형성할 수 있도록 문화기반을 조성해야 할 것이며, 이와 더불어 지역경쟁력의 필수요소인 지식기반을 조성할 필요가 있다. 지식기반조성은 지역발전의 원동력이 될 전문인력의 발굴을 위해서라도 자치개혁의 주요과제라 할 수 있다.

이 세 가지 영역 중에서 가장 우선적으로 추진돼야 할 과제는 지방정부 권력 낮추기이다. 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 지방정부의 종래 공권력 행사 및 재정 투입이 폐쇄적, 권위적, 연고적으로 행사되었기 때문에, 이러한 문제가 극복되는 것이 최우선적 사안이 돼야 한다. 둘째, 지방정부가 먼저 열리고 낮아지면, 나머지 토착세력과 연고집단들도 열리고 낮아질 수 있는 가능성이 크다. 셋째, 지방정부는 공공의 영역이기 때문에 개혁을 회피할 수 없으며, 개혁의 실행이 즉각 가능하며 신속한 효과를 가져 올 수 있기 때문이다.

2. 성찰적 자치의 필요성과 원리

향후 지방정부의 개혁은 지방정치인의 독선적 행정을 반성하는 것에서 출발하여, 연고주의적 폐쇄성을 극복하고, 나아가 품격 있는 지식문화기반을 조성하는 것을 목적으로 해야 한다. 이러한 지방정부개혁논리의 출발점을 성찰적 자치로 설정하고 성찰적 자치의 원리를 제시하고자 한다. 성찰적 자치란 과거의 자치 경

험에 대한 끊임없는 반성과 비판을 통하여 자치의 실패 요인을 수정하여 나아가는 형태의 자치를 의미한다. 자치에 참여하는 주체는 단체장이나 지방의원, 공무원만이 아니다. 오히려 지방 자치의 핵심은 주민에 의한 자치에 있다. 그런데 지금의 지방자치는 한마디로 정치적 유아들에 의한 자치로 변질되고 있다. 즉, 지방 단체장들은 주민을 그들을 의사결정의 파트너가 아닌 정치적 회유대상으로 인식하는 정치 유아적 경향을 노골적으로 나타나고 있으며, 상당수의 주민들도 민주 정치와 지방자치의 근본 취지에 무관심한 채 '선거로 시작하여 선거로 끝나는 것' 주민참여로 생각하는 유아적 성향을 보이고 있다. 한마디로 이런 상황에서는 성숙한 지방자치제도가 정착하기 어렵다. 따라서 이러한 점을 근본적으로 반성하고 그에 대한 대안을 마련하지 못할 경우에는 한국의 지방 자치는 완전 실패로 갈 확률이 높다. 성찰적 자치를 위한 구체적인 방안에 대한 언급을 하기 전에 성찰적 자치를 위한 몇 가지 원리를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 담론의 원리이다. '성찰적 자치'는 현재 지방 자치의 근본적 문제점에 대한 비판과 그에 따른 대안이 신중하고도 성실한 담론을 거쳐 도출되어야 함을 강조한다. 담론에 참여하는 사람을 제한하지 않으며 이러한 담론의 장을 촉진할 의무는 일차적으로 자치단체에 있다. 둘째, 점진적 개선의 원리이다. '성찰적 자치'는 무분별한 분권의 확장을 추구하지 않으며 기존의 문제점을 충분히 해결한 후에 그 다음 단계의 자치로 나아가는 것을 의미한다. 셋째, 수준 향상 우선 원리이다. '성찰적 자치'는 자치의 양이 아닌 자치의 질적 수준의 향상에 주목하는 것이다. 따라서 질적 수준의 향상이 수반되지 않는 자치는 일단 보류하며, 수행된 자치의 업적에 대한 평가와 환류를 시도하는 것을 의미한다. 넷째, 주민자치 우선 원리이다. '성찰적 자치'는 근본적으로 주민에 의한 자치를 지향하며 주민자치의 확장을 궁극적인 목표로 추구한다. 다섯째, 과정적 합리성 확보 원리이다. '성찰적 자치'는 이념적이고 전시적인 자치 개혁 목표의 허구성을 비판하며, 현실 자치 과정상의 문제점을 파악하는 한편, 주민자치를 위한 실질적인 방안으로 주민 계몽 및 교육, 주민능력개발, 주민 참여 유도 활동에 대한 노력에 주목하는 것을 의미한다.

VII. 지방행정 개혁의 주요 과제

'성찰적 자치'를 지향하는 지방 자치 개혁의 범주는 ①중앙정부(중앙정치)와 지방정부간 관계, ②지방자치의 다양화 필요성, ③지방정부와 주민 관계, ④지방정

부의 통제 메커니즘, ⑤자치단체장 및 조직 내부의 권력 및 회계 구조, ⑥주민 참여의 문제점, ⑦지역사회의 권리 구조 개편 등을 포함하는 것이어야 한다. 자치 개혁의 범위 설정은 지방정부와 지역사회를 개혁하는 과제를 도출하는 데 큰 도움을 줄 수 있다는 데 그 의의를 갖는다. 자치 개혁의 범주에 의거하여 지방정부와 지역사회를 개혁할 수 있는 우선적인 과제를 제안하면 다음과 같다.

1. 열린 정책네트워크 추진

현재의 지방자치는 중앙으로부터 이양된 권한이 지방정부에게 다시 집권화되는 구조, 즉 제도적으로 집권화가 강한 구조를 가지고 있어 시장중심의 권력 집중을 초래할 수 있다. 이러한 권력 집중은 시민의 정치참여공간을 제한함은 물론, 시장을 중심으로 한 관료체제의 정책독점을 관행화시켜 자칫 지방자치가 지방독재로 흐를 수 있는 위험을 내재하고 있다. 이를 방지하기 위해서는 시장중심의 지방사업 설정 및 추진을 통제하고 공무원의 정책독점 관행을 타파하여 지역의 주인인 지역주민에게 의사결정권이 이양될 수 있도록 민주적 분권화가 용이한 유연한 구조로 전환되어야 한다. 이러한 구조전환은 바로 열린 정책 네트워크의 지방거버넌스 추진을 뜻한다(전영평, 2003). 열린 정책 네트워크란 현재의 정부위원회의 부실운영을 대폭 개선함은 물론이고 정책입안단계부터 시민참여제를 도입해 참여네트워크를 통한 정책성찰과 대안 마련이 이루어지도록 하는 것이다. 열린 정책네트워크를 통한 의사결정에의 시민참여는 시민의 알권리를 자연스럽게 충족시켜 줄 뿐 아니라 행정에 대한 신뢰 향상과 정책의 정당성을 확보해 줌으로서 바람직한 지방거버넌스 형성에 기여할 것이다.

2. 행정의 투명성 및 책임성 강화

지방정부의 비효율과 부패는 행정의 투명성과 책임성을 확보할 수 있는 제도적 장치가 미흡할 때 쉽게 발생한다. 따라서 지방행정의 투명성과 책임성을 강화하기 위해서 무엇보다 중요한 전제 조건은 정보공개의 확보이다. 정보공개에 대한 요구는 시민의 알 권리에 대한 정당한 요구이므로 모든 정책들은 형성단계에서부터 결정, 집행, 사후관리에 이르는 전과정이 공개되어 시민들이 자유롭게 공공정보에 접근할 수 있도록 해야 한다. 하지만 기존 정보공개제도는 그 범위가 제한되어있으며 적용상의 예외사항이 너무 많아 실효성이 떨어진다. 따라서 기존 정보공개의 범위를 대폭 확대하고 정보공개제도를 보다 적극적으로 활용하기 위해서

는 정보공개법이 조례로 제정되어야 한다. 이와 더불어 잘못된 행정을 고발하고 지역의 각종 비리를 감사할 수 있도록 감사청구제의 개선과 주민소송제의 도입 그리고 음부즈맨 제도 같은 것을 생각해 보아야 한다. 이와 관련된 한 예로, 일본의 逗子市의 경우 독특한 정보정책을 가지고 있는데, 逗子市는 아직 결재되지 않은 미성숙한 정보도 공개의 대상으로 삼고 있으며, 정보 음부즈맨도 운영하고 있다. 주민이 정보공개를 청구했을 때 공개할 수 없는 내용이거나 문서가 존재하지 않는 경우에만 정보가 공개되지 않는다. 정보 음부즈맨은 정당한 이유가 있어 정보를 공개할 수 없는 것인지의 여부를 그 정보를 보고 판단을 하는 것은 물론이지만 문서가 없는 경우에도 정말로 없는 것인지의 여부를 그 문서에 가서 조사하고, 자신의 책임 하에 정말로 없는 것인지 아니면 사실은 존재했는지를 알리는 일이 가능하도록 하고 있다.

3. 단체장 통제 강화

지방자치는 중앙정부의 통제나 감독에서 벗어나 자율성을 확보할 때 비로소 달성되는 것이지만, 그렇다고 해서 어떠한 감시세력도 배제한 채 지방정부에게 완전한 자율성을 부여해주는 것이 절대 선은 아니다. 지방으로 이양된 권한은 단체장에 의해 남용되거나 오용될 소지가 크므로, 단체장의 권한사용을 감시하는 견제세력은 반드시 필요하다. 과거에는 그러한 감시기능을 중앙정부가 수행했지만, 지방화시대에는 지역사회의 주체로서 주민이 그러한 기능을 직접 수행하는 것이 바람직하다. 따라서 단체장에 대한 주민통제를 강화하기 위해서는 주민투표제와 주민소환제가 도입되어야 한다¹²⁾. 일본의 혁신자치체인 逗子市의 경우 시장해직 청구제(1984), 시의회 리콜 주민투표제(1986) 등을 도입하여 주민이 단체장 및 선출직 공무원과 의회의원들을 견제할 수 있는 강력한 주민통제장치를 마련하고 있다. 한편 단체장에 대한 주민통제 기능이 제대로 작동되지 못할 경우에는 이해명령이나 대집행제도를 통한 중앙정부에 의한 통제도 단체장의 전횡을 막는 안전장치로서 기능해야 할 것이다. 또한 현재 단체장 연임제는 단체장의 장기집권과 부정부패에 대한 강한 유인을 제공하므로 이러한 유인을 감소시키기 위해서는 2회

12) 전국공무원노조 광주본부 등 29개 사회단체가 참여하는 ‘공직사회 개혁과 부패 척결을 위한 광주·전남 공동대책위원회’는 7월 8일 “부인이 인사 관련 뇌물수수 혐의로 구속된 광주 광산구 송병태 구청장의 소환을 위해 주민투표를 실시하겠다”고 밝혔다. 이번 주민소환 투표는 법적 구속력을 없으나 최근 정부가 주민소환제를 도입하겠다고 발표한 뒤 전국에서 처음으로 자치단체장의 비리를 시민들이 직접 심판한다는 점에서 관심을 끌고 있다(한겨레, 2003.7.9.).

중임제를 도입할 필요가 있다.

4. 지방재정의 개혁

재정개혁의 기본 원리는 예산의 낭비를 차단하는 것이므로 먼저 예산회계제도를 개선하고 재정정보공개 및 주기적 평가 제도를 마련할 필요가 있다. 둘째, 지방분권이 이뤄져 이전된 자원이 효율적으로 사용되고 있는지에 대해 주민이 통제할 수 있는 시스템이 시급히 도입되어야 하는데, 이에 대한 방안으로서 일정액수 이상의 재정지출사업은 결정단계부터 시민평가단이 참여하도록 해야 한다. 셋째, 주민숙원사업이라는 명목 하에 실시되는 소액 예산(전체예산의 87%)은 낭비를 차단할 수 있는 체제가 구축되어야 한다(이종수, 2003). 넷째, 현행 품목별예산을 성과주의예산으로 대체해서 성과주의 예산 채택 단체에 인센티브를 부여해야 한다, 다섯째, 중앙정부의 교부금 지원에 따른 통제방안도 마련할 필요가 있으며, 마지막으로 재정 패널티제의 도입도 검토되어야 한다.

5. 지방정부권력 분산제도의 확립: 다양한 자치시도

지방분권은 행정조직 외부로의 분권은 물론이고 행정조직 내부의 분권도 병행되어야 그 의미가 있다. 먼저 단체장에게 집중되어 있는 정치적·행정적 권한을 분산시킴과 동시에 시장의 행정적인 업무의 부담을 덜어줄 수 있는 시관리인제도의 도입을 검토할 필요가 있다. 둘째로 지방정부의 예산사용의 비효율성과 낭비를 줄이고, 회계의 투명성을 보장하기 위해서는 정부회계관리관을 지역주민이 선출하는 제도가 필요하다. 셋째로 시장이 공무원의 인사권을 장악하고 있음으로 해서 초래되는 시장에 대한 공무원의 충성경쟁을 지양하고 인사의 중립성과 인사관리의 전문성을 향상시켜 공무원들이 시장이 아닌 지역주민의 공복으로써 지역을 위해 봉사하도록 하기 위해서는 인사관리관을 주민이 선출하는 제도의 도입을 고려해 볼 수 있다. 이와 같은 맥락에서 함께 고려되어야 할 방안으로서, 공무원 노조합법화와 노조에 대한 시민통제 강화를 들 수 있다.

6. 주민지향적 분권과 시민협력 네트워크 형성

현재 제기되고 있는 지방분권 논의는 자치현실에 대한 비판적 인식이 결여된 채 진행되고 있다. 따라서 자치의 초점을 흐리는 원론적 분권 논의는 종식될 필요

가 있으며, 주민이 의사결정의 파트너로서 정책네트워크의 주요행위자가 될 때까지 분권 논의에 제동을 걸고, 지방정부를 압박하여 주민지향적 개혁 행정이 이루 어지도록 해야 한다(전영평, 2001). 이 과정에서 시민단체 및 공익형 자발조직이 솔선하여 주도적 역할을 수행해야 하며, 그러한 노력을 통해 획기적인 주민자치 권을 확보해야 할 것이다. 그리고 중앙정부를 압박하여 지방 정부가 열린 정책 네트워크 및 자원 공유 네트워크에 투자할 수 있도록 중앙의 지원을 요구해야 한다. 열린 정책네트워크 및 자원공유 네트워크는 지역의 자치단체, 기업, 시민사회 3자가 협력해 정책을 수립하는 협력형 네트워크로서, 정책과 자원을 지역사회가 함께 공유하면서 지역활성화를 도모하기 위한 것이다(전영평, 2003). 이에 관한 중앙의 지방정부에 대한 지원은 공유와 경쟁의 원리를 따라 개별 자치단위에 있어서는 정책과 자원에 대한 공유가 극대화될 수 있도록 지원해야 하고, 자치단체간에는 네트워크의 구성여부 - 정책적 차이 및 공유의 정도 - 에 따라 차등적으로 지원해야 할 것이다.

7. 지방공무원 능력 개선 프로그램 실시

최근 성공적으로 정부개혁을 추진하고 있는 선진국들의 경우 지방정부의 무능과 비효율에 대한 분노의 표출이 정부개혁을 하지 않을 수 없는 근원이었다(한국 일보, 2003. 2. 24.)는 점에서, 우리 지방정부의 능력과 성과 향상은 지방행정개혁의 주요 과제가 아닐 수 없다. 그런데 지방행정의 능력은 바로 지방공무원의 능력에 비례하며, 지방행정의 발전 또한 지방공무원들의 능력과 역량에 달려 있다. 따라서 지방분권시대에 지방공무원의 능력을 향상시키고 역량을 강화하기 위해서는 중앙정부 및 상위 정부와의 인력교류를 활성화하고, 지방공무원 인력 향상을 위한 투자와 평가가 실시되어야 하며, 지방 고시출신 사무관의 활용하는 방안이 검토될 수 있다.

8. 정당지배체제의 개혁

지방선거에 대한 정당공천의 과도한 영향으로 인해 단체장과 지방의원들이 소속정당과 공천권을 행사하고 있는 지구당위원장으로부터 자유롭지 못하여 지방자치가 정당 지배적 자치로 변질되고 있다. 더구나 특정정당이 단체장은 물론 지방의회까지 독식함으로써 지방정부를 견제해야 할 지방의회가 본연의 역할을 제대로 수행하지 못할 뿐만 아니라 오히려 정당 - 시장 - 의원이라는 강한 연대관계를

형성하고 있는 현실은 심각한 문제가 아닐 수 없다. 따라서 지방분권화시대에 걸맞은 풀뿌리 지방자치를 정착시키기 위해서는 자치행정에 대한 정당의 지배체제를 타파하고 지방선거가 비정파적 선거가 되도록 해야 하며 능력 있는 신진인물의 진출을 촉진하는 방향으로 바뀌어야 하고, 또한 현재의 소선거구제를 광역선거구제로 전환할 필요도 있다.

9. 정치성인화 프로그램

지방분권시대 지역의 주체로서 주민의 의견은 정책결정 전과정에 적극적으로 반영되어야 하며, 주민의 의견을 폭넓게 수렴할 수 있는 체계적인 채널이 다양하게 구축되어야 한다. 우선 제도적 차원에서는 주요 정책사안에 대한 주민 발안과 주민투표가 도입되어야 한다. 그리고 지역주민들이 지역문제에 적극적으로 자신들의 의사를 표명하기 위해서는 주민의식을 개혁하고 주민의 권리의식을 강화할 수 있는 프로그램이 실시되어야 한다(이승종, 1993)¹³⁾. 또한 단체장 및 의원의 정치적 유아 현상을 극복하기 위해 주민주도적 행정 감시 체제를 확립할 필요가 있다. 이는 과거 주민들의 정부 의존적인 자세에서 벗어나 주민이 능동적 주체로서 자치권 회복을 위해 행정체제를 감시하고 통제하는 주요수단이 될 것이다.

VIII. 결론: 참여자치의 성공을 위하여

지방의 몰락은 막아야 한다. 그러나 지방의 몰락을 누가 어떤 방식으로 막는가에 대해서는 신중한 담론이 필요하다. 또 지방에 대한 적극적 투자가 구체적으로 지방의 누구를 위한 것인가에 대해서도 생각할 필요가 있다. 최근 지방의 일각에서 수도권의 인구, 경제, 교육의 집중 현상을 시정하라는 강력한 요구를 하고 있다. 그러나 수도권 집중을 막을 수 있는 획기적인 대책 마련은 결코 쉽지 않을 것이다.

일자리와 기회, 그리고 대중 문화가 변창하고 있는 수도권으로 가고 싶어하는

13) 참여정부와 함께 일선 자치단체들이 다양한 주민참여 프로그램을 선보이고 있는데, 서울 광진구는 올해 2월 21일 한양대 지방자치대학원 고위정책과정에 주민 300명을 위탁 교육시키기로 하고, 희망자를 선착순 모집했다. 지방분권시대를 맞아 주민들의 행정참여 및 자치역량을 높이기 위한 것으로 자치행정, 정책개발, 지역개발, 시민의식 등 4개 과정이 있다(대한매일 2003. 2. 22.).

인간의 보편적 욕구를 막을 수는 없기 때문이다. 생각 끝에 그들은 지방분권과 적극적 지방투자를 요구하고 나선 것이다. 하지만 지방분권과 적극적 지방투자로 지방이 살아날 것 같지는 않다. 오히려 지방 분권과 투자는 지방정부와 소수 지방 기득권의 입지만 강화시킬 수 있다.

지방이 몰락하는 이유는 지방정부의 권한이 적어서도 아니며, 지방에 대한 투자가 적어서가 아니다. 권한과 투자를 중대시켜주어도 그것을 제대로 소화해낼 수 있는 협력 체제와 개방적 자세가 미흡하다는 점이 근본 문제이다. 지방의 여론은 일부 성장 연합 세력에 의해 좌우되고 있다고 해도 과언이 아니다. 그들은 수도권 집중으로 인한 피해에 가장 민감한 기득권 집단이며, 폐쇄적 연고에 의해 움직이는 집단이기 때문에 권력의 공유나 열린 담론의 전개에는 거의 관심이 없다. 한심한 일이지만 지방에는 내부 비판도 없고 내부 교류도 없다. 모두가 자기 것 지키기에 급급하며, 개방과 교류를 위한 협력네트워크의 구성에는 별 관심이 없다. 지방과 수도권과의 근본적인 차이는 바로 여기에 있다. 마땅히 지방 살리기의 핵심주제는 열린 참여와 협동 네트워크 형성이어야 한다. 그리고 지방에 대한 투자와 분권은 참여와 협력네트워크 형성에 대한 보상으로서의 의의를 가져야 한다. 현 상태에서의 지방분권은 지방정치의 과오를 촉발시킬 수 있으며, 투자의 증가는 선심성 사업 발주나 일회성 소비로 치달을 수 있다. 지방 정부에 대한 지원은 주민 및 시민단체와의 열린 정책 네트워크 구성 여부에 따라 차등화 돼야 하며, 교육부문에 대한 지원은 학교별 지원이 아니라 협력적 교육네트워크 및 지역 학술재단의 설립 등과 같은 공유적 개념의 교육 지원에 초점을 맞추어야 한다. 경제적 지원도 개별 기업에 대한 지원이 아니라 경제협력망의 구성에 대한 것이라야 한다. 문제는 참여와 협동의 네트워크에 대한 실천이 지방에서 자발적으로 일어나기 힘들게 되어 있다는 점이다. 실로 걱정되는 대목이 아닐 수 없다. 작은 도시로 갈수록 열악해지는 지방자치능력과 주민참여네트워크문제를 해결할 수 있는 참여 자치의 기제를 만드는 일이 가장 시급한 과제이다. 지방의 지식인과 시민단체가 직접 나서야 대목이 바로 이 부분이다. 지방화선언이 자칫 지방 정부와 보수 기득권의 이익을 대변하도록 두어서는 안 될 것이다. 지금 우리에게 우선 필요한 작업은 지방의 협약순환을 막는 연고주의와 보수주의를 타파하는 일이며, 동시에 주민참여와 협동의 네트워크 형성을 통해 활력을 증진시키는 일이다. 무릇 지방화선언은 지방의 경제를 수도권 같이 만들자는 것이 아니라, 지방이 수도권을 능가하는 품격 있는 참여자치를 하는 일에 치중해야 한다. 그래야만 지방 살리기가 우리 수준에서 가능해지고 의미 있는 일이 될 것이다.

참 고 문 헌

- 강명구. (2002). 한국의 지방정치 민주화. 박종민·이종원(편), 「한국지방민주주의의 위기」, 21~56. 나남출판.
- 김병준. (2000). 「한국지방자치론」. 서울: 법문사.
- 김석태. (2003). 한국지방자치의 구조와 지방분권의 우선과제. 한국정부학회 2003년 춘계학술대회 발표집, 「지방분권과 지역발전」, 57~73.
- 유재원. (2002). 지방정부개혁의 정치: 한국과 미국. 박종민·이종원(편), 「한국지방민주주의의 위기」, 85~56. 나남출판.
- _____. (2000). 지방자치와 권력구조. 「한국의 지방정치와 도시권력구조」, 15~38. 나남출판.
- 이기우. (2003). 「지방분권과 시민참여」. 서울: 역사넷.
- 이종수. (2002). 지방자치의 논리와 한국의 자치체. 박종민·이종원(편), 「한국지방민주주의의 위기」, 117~145. 나남출판.
- 이승종. (1993). 「민주정치와 시민참여」. 도서출판 삼영.
- _____. (2002). 한국지방자치체의 평가. 박종민·이종원(편), 「한국지방민주주의의 위기」, 147~176. 나남출판.
- _____. (2003). 「지방자치론」. 박영사.
- 전영평. (2003). 지방정부의 거버넌스모형 구축: 공익형 NGO의 형성정도와 정책참여 수준을 중심으로. 「행정논총」, 41(1):47~71.
- _____. (2001). 시민단체와 지방정부간 관계: 상호인식의 실증적 분석. 「한국행정논집」, 13(1): 149~177.
- 전영평 외. (2003). 한국의 지방자치와 주민참여: 대구지역의 참여실태를 중심으로. 「행정논총」, 41(1):53~83.
- 최승범. (2002). 지방정부의 민주적 책임성. 박종민·이종원(편), 「한국지방민주주의의 위기」, 203~230. 나남출판.
- 황아란. (2002). 정당과 지방선거. 박종민·이종원(편), 「한국지방민주주의의 위기」, 259~280. 나남출판.
- Fesler, James. (1965). Approaches to the Understanding of Decentralization. *Journal of Politics* 27:536~566.
- 부산일보, 2002. 11.7

부산일보, 2002. 12. 9.

부산일보, 2003. 1. 24.

부산일보, 2003. 4. 8

부산일보, 2003. 4. 14.

부산일보, 2003. 5. 30.

대한매일, 2003. 2. 13.

대한매일, 2003. 2. 22.

한겨레, 2003. 7. 9.

한국일보, 2003. 2. 24.

일본 逗子市의 내용은 「廣域行政と地方分權」, 自治体問題研究所, 自治体研究社,
1993. 참조.

Abstract

Reflections of Korean Local Autonomy and Tasks for Local Government Innovation

Young-Pyoung Chun

With the proclamation of Local Decentralization Road Map by the Participation Government, it seemed that Korean local autonomy system has been drastically changing to a substantial decentralization and local innovation system. However there is no guaranty that the government's localization policy will bring grass-root democracy as well as prosperity of local societies. Indeed, Korean local autonomy has been stained by local politics, mayor-owned administration, bureaucratic rigidity, low citizen participation and so on. This study identified ten fallacies of past Korean local autonomy and problems of decentralization movements, and stressed the urgent needs for innovation of local governments. Several strategic tasks for the innovation are drawn on the basis of reflective local autonomy idea.

【Key words : Local Autonomy, Local Innovation, Decentralization, Local Government】