

전환기 地方政治의 발전과제와 방향

李 達 坤*

.....〈목	차〉.....
I. 序 論	III. 地方政治構圖의 變化展望
II. 地方政治의 課題	IV. 地方政治發展의 方向

〈요 약〉

1995년의 지방자치단체장 선출은 지방정치에 대폭적인 변화를 가지고 올 것이다. 이러한 시점에서 지방정치의 한국적 의미를 찾아보고 지방정치와 중앙정치와의 관계를 살펴보고자 하였다. 현재의 구조하에서 지방정치가 안고 있는 몇 가지 문제점을 파악하였다. 그리고 지방정치의 변화양상과 지방과 중앙간의 政治的 關係를 여러 가지 유형으로 나누어 보고, 각 유형이 어떻게 전국적인 구도로 전개될 것인가를 살펴보았다. 정치적인 권력의 지방분산이 일단 이루어지고 나면 이들이 전국적인 이해와는 다른 지방의 이익을 보호 하려고 할 것인데, 이러한 갈등이 地方自治의 본질적인 속성인 동시에 자칫 잘못 전개되면 국가적 발전에 장애요인으로도 작용할 가능성이 있다. 이러한 관점에서 본 논문에서는 지방의 다원적인 정치를 활성화하면서도 국가발전에 기여할 수 있는 지방정치발전 방향을 논구하였다.

I. 序 論

근·사독재의 오랜 질곡에서 벗어난 한국정치가 변화의 몸살을 앓고 있다. 일부 정치엘리트들의 입지가 변화되었고 選舉關係法 개정을 중심으로 한 政治制度의 變化가 일단락되었다. 이러한 중앙정치의 변화와 더불어 곧 지방정치가 본격적으로 시작될 것으로 보인다. 지방자치단체의 장이 선출되면 의형상으로는 지방자치제도가 갖추어야 할 조건을 대부분 갖추게 된다. 그러면 그 이후에는 중앙정부차원의 정치와 행정이라는 기존의 二次元的인 政治體制에 중앙과 지방간의 관계 뿐만 아니라, 지방간의 관계나 지방내부의 문제를 결정짓는 지방정치라는 새로운 차원이 추가되어 한국의 정치는 횡적인 차원과 종적차원이 역동적으로 교차하는 三次元 時代에 돌입하게 된다.

* 서울대학교 행정대학원 부교수

일반적으로 地方政治는 中央政治와 대비되는 차원에서 지칭되는 말이다. 정치란 3부뿐만 아니라 정부 이외의 다른 사회적 조직들이 財貨와 用役 그리고 特權과 같은 가치들을 배분하는 과정에서 생겨난다. 이러한 정치현상은 일부 국가간에도 일어나고, 또한 국내적으로는 전국적 혹은 일정지역 수준에서도 일어난다. 지방정치란 일정한 지역에서 일어날 수 있는 國家的 政治事案뿐만 아니라 地方政府 單位에서 일어나는 다양한 가치배분과 관련된 선택의 문제를 다룬다.¹⁾

물론 일정한 지역에서 일어나는 일이라고 하여 모두 지방정치의 대상이 되는 것은 아니다. 어떤 사안은 중앙정치나 국제정치의 관심사가 되기도 한다. 그리고 지역단위의 정치적 현상이라고 하더라도 도시화와 도시문제에 초점을 맞출 때는 보통 都市政治라고 부른다. 시골지역에서 일어나는 價值配分現象이 단조롭고 靜態的이라면, 도시지역의 그것은 매우 多元的이며 動態的이다. 도시지역에서는 계층간·집단간 대립적 이해관계로 인한 갈등이 빈번하게 발생하고 이것이 사회적 문제로 쉽게 비화된다. 그렇기 때문에 도시지역의 갈등현상에 관심을 집중하여 갈등과정에 참여하는 행위자와 그들간의 이해관계를 추적하는 것이 도시정치의 주요 특징이다.²⁾

지방정부는 지방정치의 제도적 본거지를 제공하는 것이고, 지방자치라고 할 때는 지방의 여러 가지 정치·행정제도를 운용함에 있어 地方의 自律性과 能力에 관심을 집중시키는 것이다.

그런데 그동안 우리나라의 지방자치는 주로 行政的인 측면에 국한되어 논의 되어왔다. 이는 오랫동안 계속된 官治行政의 인습에 따른 것으로 볼 수 있다.

그러나 최근 우리나라의 지방자치에 관한 논의는 보다 정치적인 측면에 비중을 두어야 하는 국면에 진입하고 있다. 그리하여 다양하게 제기되고 있는 행정 등: 재정적인 한계나 지역발전과 관련된 자율성 제약문제들이 역동적인 정치 게임과정에서 그 해결의 방안을 찾아갈 가능성이 높다.

현재 진행되고 있는 사회 계분분야의 변화와 연계시켜 볼 때, 기존의 중앙정치뿐만 아니라 지방정치에도 상당한 변화가 올 전망이다. 앞으로 닥쳐오는 地方自治團體長의 선거가 어떠한 방향에서 치루어지고, 선출된 단체장들이 어떠한 목표를 설정하여 어떠한 방법으로 지방의 문제에 접근하느냐에 따라 우리나라

1) 지방(지역)정치의 개념규정은 지방정부나 지방자치 개념규정과는 약간 다른 측면을 가지고 있다. 자세한 것은, *International Encyclopedia of the Social Sciences* (New York: The McMillan Company and The Free Press, 1972), pp. 459-464 참조.

2) Edward C. Banfield and James Q. Wilson, *City Politics*(Cambridge, M.A.: Harvard University Press and The MIT Press, 1963), pp. 7-32.

의 지방정치는 물론 중앙정치에도 제법 커다란 영향을 미칠 수 있을 것이다. 그리고 중앙과 지방간의 관계뿐만 아니라 地方固有의 構造的 問題들이 정치권력의 지방분산과 더불어 상당히 빠른 속도로 변화될 조짐이 보인다.

이 글에서는 이러한 전제하에 현재 지방정치의 문제점과 한계를 파악하고, 나아가 앞으로 전개될 지방정치분야의 변화를 몇 가지 주요 변수를 중심으로 전망하여 地方政治의 發展方向을 제시해 보고자 한다.

Ⅱ. 地方政治의 課題

현재 지방정치가 안고 있는 문제점은 적지 않다. 그 원인은 여러 가지로 추정될 수 있겠지만, 가장 기본적인 제약은 역사적으로 中央集權的인 政治文化를 가졌다는 사실에 있다고 본다. 고도의 집권적 정치문화는 해방 이후 근대국가의 수립 이후에도 큰 변화가 없었는데, 이러한 문화적 토양위에 權威主義的인 統治慣行이 가세하여 지방정부의 자율적 운영을 국가발전의 장애물로 인식하였던 것이다. 지방정부에서 자율적으로 행사할 수 있는 재량권을 중앙정부에서 엄격히 축소시킴으로써 자연히 지방에서 정치할 만한 '거리'를 발견하기가 어려웠다. 즉, 지방의 정치가 약간의 獨自性도 갖출 수 없는 상황이 지속된 것이다.

더구나 지방정치를 위한 제도적인 기초 地方自治制가 그 동안 정지되어 왔기 때문에 그나마 한정된 지방정치의 대상을 관치행정이 거의 도달아오다시피 하였다. 그리고 일부 지방유지들이 주민들의 참여나 동의와는 무관하게 지역문제를 으면아래서 처리하는 경향이 농후하였다. 이들의 의사결정방식은 주로 비공식적이고 친정부·여당적인 것이 특색이었다. 이러한 전반적인 여건하에서 잠재되어 온 지방정치의 문제점들을 몇 가지로 구분하여 보는 것이 앞으로의 改善方向을 논의하는 데 도움이 될 것 같다.

첫째, 지방정치엘리트가 住民을 代表하는 데 있어 많은 제약이 따르고 있다. 즉 대표성을 확보할 수 있는 제도가 미비하고 관행이 정착되어 있지 못하다. 물론 기초 및 광역지방의회의 구성으로 주민의 대표성이 어느 정도 제도적으로 확장되기는 하였지만, 아직도 지방정치가 활성화되지 못하고 있으며 제도적으로도 미비한 점이 적지 않다. 團體長이 주민의 직접선거에 의해 선출되게 되면 형식적으로는 제도적 기반이 보완되겠지만, 진정한 대표성을 확보하고 주민의 효과적 통제를 가능하게 하기 위해서는 단체장선거 이외에도 추가적으로 개선되어야 할 점이 적지 않다.

주민의 다양한 지방정치적 요구를 제대로 반영할 수 있는 대표구조의 조성을 위하여 公平한 選舉制度가 요청되며, 의사결정과정에 주민의 요구를 용이하게 투입시킬 수 있는 방도가 다각적으로 마련되어야 할 것이다. 이는 地域의 利益代表體系(the system of local interest representation)가 확립되어야 한다는 것을 의미한다. 아울러 지방정부의 주요 의사결정자들이 地域政治體系의 對應性을 높이는 것이 시급한 과제라는 점을 인식하는 것이 중요하다. 그리고 지역의 각종 중간단체와 이익집단들이 활성화되어 건전한 시민사회의 규범 하에서 공평하게 활동하는 것이 필요하다. 地域市民社會의 기반이 건실화되고 강성해져서 정치·행정체제를 올바르게 통제할 수 있는 단계로 나아가야 한다.

둘째, 지방정치인들이 高度의 中央依存性에서 脫皮하지 못하고 있다. 자치를 하겠다는 그들의 의식과 행태가 중앙정치·행정 엘리트의 하위집단에서 찾아볼 수 있는 수직적인 의존성과 매우 유사한 점이 있다는 것은 아이러니가 아닐 수 없다. 현재 지방정치는 중앙정치의 지역단위 하위체계로서 전개되고 있는 실정이다. 지방의회의원들이 중앙정치권에 대하여 집단적·의형적으로는 獨自性과 自律性을 확보하려는 노력을 보이고 있으나, 개별적인 차원에서는 상당한 依存性을 보이고 있는 것이 관찰되고 있다. 이러한 의존성은 지방 정치엘리트와 중앙 정치인간의 인적관계, 지방정치인의 충원과정, 그리고 역할수행방식 등에 이르기까지 다양하게 나타나고 있다.

다른 지역에 따라서 그리고 개인적인 배경에 따라서 이러한 중앙의존성을 극복하려고 노력하는 人士들이 다수 있는 것도 사실이다. 그러나 지역의 문제해결이 대부분 중앙정치권의 의지에 달려 있는 현실에서 이들의 노력은 限定的일 수밖에 없다. 지방에 더 많은 권한과 자원이 주어지고 지방의 살림살이가 모름지기 지방의 일이 될 때 이러한 의존성이 불식될 것이다. 이러한 自律的 體制로의 轉換을 도모하기 위해서는 중앙정치권에서 ‘지방의 정치적 사안들은 지방에서 주로 다루어지는 것이 필요하고, 또 그렇게 되는 것이 중앙정치에도 유리하다’는 판단을 할 수 있어야 한다. 이러한 분위기가 조성되지 않고서는 지방이 자율성을 확보하고 한걸음 더 나아가 지역간에 경쟁한다는 것은 불가능에 가깝다. 아직도 상당수의 중앙정치·행정 엘리트들은 기존의 수직적 통제가 더 편리하고 국가발전에 효과적인 것으로 인식하고 있다. 지방정치권에 대한 中央政治圈의 介入이 지속되는 한, 지방정치의 독자적 영역확보는 어려워질 것이다.

셋째, 지역정치가 극도의 保守性을 지니고 있어 지역의 創意的 發展에 장애요인이 되고 있다. 지방정치의 보수성이란 기존 지방정치의 理念과 體制, 그리

고 지방정부의 運營慣行에 대한 變化를 기피하는 성향을 뜻한다.³⁾ 지방 정치 엘리트들의 구성으로 볼 때, 그들의 성향은 중앙정치권에 비해 상대적으로 보수적인 것이 밝혀졌고,⁴⁾ 이러한 성향은 지방의회의 구성 이후에도 크게 변하지 않고 있다. 최근 地方公職者의 財産公開過程에서도 볼 수 있듯이 그들 중 대다수의 경제적 지위가 주민의 그것과는 큰 차이가 있는데, 이로 미루어 보아 지방정치인이 지방정부의 혁신에 대해 보수적인 성향을 가지고 있을 것으로 추정하는 데는 큰 어려움이 없다. 그리고 지방의회의원 중에서 상당수 의원들의 배경이 經濟界 人士들임에도 불구하고, 지방정부의 운영을 견제하고 평가하는데 있어서 민간경영방식을 대안으로 제시하는 노력은 매우 미진하다. 오히려 權力志向的 性向이 강하게 나타나고 있다. 이러한 지방정치의 보수적 성향은 엘리트구조의 변화없이 용이하게 바뀌지 않을 것으로 보인다.

지방정치가 권력엘리트간의 권력투쟁에서 벗어나 국가발전을 도모하고 住民의 '삶의 質'을 개선할 때 그 본질적 의미를 가질 수 있다. 이러한 기능을 수행하기 위해서는 지역엘리트 스스로가 지방정치를 보다 진취적이고 주민의 창의적 참여로 연결시키는 체제로 만들어 가야 할 것이다. 더구나 시대적으로 國際化가 급속하게 진행되고 國際競爭力 向上이 시급한 상황에서, 국가정치체제의 운영에 시민 개인의 自發的 參與와 創意가 발휘되지 않고서는 앞으로의 국가발전이 한계에 직면할 수밖에 없다.⁵⁾ 경쟁과 창의가 발전의 원동력이 되는 시대에는 분권적이고 민주적인 국정운영이 보다 효율적이라는 인식이 확산되고 나아가 制度的으로 지방의 자율성을 보장하는 것이 중요하다. 分權的·民主的 國政運營體制가 창의적 참여를 확보하고 효율성을 신장할 수 있다는 것은 논리적으로 주장을 넘어 현재 선진 각국에서 실증적으로 확인되고 있다.⁶⁾

이제, 閉鎖的인 意思決定體制를 개선해야 할 것이다. 지방행정에서는 아직도 「樞關長이 결심하면 추진한다」는 식의 硬直된 意思決定 및 硬性的 執行慣行이 유지되고 있다. 이러한 분위기하에서는 住民의 參與가 제한될뿐만 아니라 새로

3) Samuel P. Huntington, "Conservatism as Ideology," *American Political Science Review*, 51(1957), pp. 453-473.

4) 이 점에 대한 상세한 조사는, 金景東·安清市 외, 「한국의 지방자치와 지역사회발전」(서울: 서울대학교 출판부, 1986)과 김재원, "지역사회엘리트의 구조 및 역할연구," 서울대학교 석사학위논문(1990)을 참조.

5) 李達坤, "國家發展과 地方政府의 役割," 韓國地方行政研究院, 세미나 종합 보고서 제18권(1993. 8), pp. 33-42.

6) David Osborne and Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* (Reading, M.A.: Addison-Wesely, 1993), pp. 276-279.

운 정책대안에 대한 탐색마저 제약된다. 전통적인 내무행정의 내부 경직성이 주민과의 관계나 의부기관과의 관계설정과정으로 연장되어 地域住民의 民主的 參與와 生産的 協助關係를 저해하는 측면이 적지 않다. 더불어 지극히 국내적인 시각으로 대부분의 문제를 접근하기 때문에 지역사회의 규범과 관행이 개선되기 못하고 있으며, 국제화나 세계화는 구호에 그치거나 또 다른 진시행정을 유행시키고 있다.

가 지방부내부를 관찰해 보면, 폐쇄적 의사결정체계의 대표적 특징은 團體長一人을 핵으로 하는 集權性으로 파악될 수 있다. 임명직 공무원이 기관장직을 수행하고 있기 때문에 지방정부의 의사결정은 한정된 몇 사람에게 의해서 이루어지고 있다. 지방의회가 지방정부의 의사결정과정에 관여하려고 시도하고 있지만 아직도 제약이 많다. 行政情報의 公開가 제한되어 있으며, 행정절차에 대한 제도적 장치도 미비하다. 최근 다수의 지방의회가 地方行政情報 公開制度를 발전시키기 위하여 노력하고 있으나, 상위입법이 이루어지지 않은 상태에서는 많은 한계가 있다. 또한 증언 및 감정 등에 관한 절차에 있어서 그 조례를 제정하는 등의 노력이 있으나 지방의원들의 불만은 여전하다.

그리고 폐쇄적인 의사결정구조가 그동안 암암리에 特定利益에 대해 유리한 거점을 주는 쪽으로 偏向되어 온(mobilization of bias) 점도 지적되어야 할 것이다. 이러한 점은 서구의 지방정치에 있어서도 문제점으로 지적되고 있는데,⁷⁾ 우리나라의 지방정치에서도 산업계의 목소리가 크게 반영되어 成長爲主의 政治(politics of growth)로 나아갈 가능성이 높다. 지방정치에 개발주체들의 이익이 과도하게 반영되고, 일종의 都市組合主義(urban corporatism)的 類型으로 나아갈 가능성도 적지 않다.⁸⁾

Ⅲ. 地方政治構圖의 變化展望

1. 地方政治의 普遍的 限界

이 상에서 거론된 문제점들은 정도와 범위의 차이는 있으나 대부분의 先進諸

7) E.E. Schattsneider, *The Semi-Sovereign People*(New York: Holt, Rinehart and Wilson, 1960), pp.15-37.

8) 서구의 도시정부에서 발견되고 있는 도시조합주의적 사례는 상당히 다양하고 풍부하다. 이러한 사례에 대해서는, B. Jones and L. Bachelor, *The Sustaining Hand* (Kansas: University of Kansas Press, 1986)를 참조하고, 일반적인 관찰에 대해서는, Harold Wolman and Michael Goldsmith, *Urban Politics and Policy: A Comparative Approach*(Oxford: Blackwell Publishers, 1992), pp.199-227을 참조.

國에서도 발견되고 있는 현상이다. 물론 국가간의 차이는 적지 않으나 지방정치의 전반적인 부진성은 공통적인 문제라고 할 수 있다. 지방정치가 영향을 미칠 수 있는 영역이 주민의 생활과 관련된 지역적인 사안에 국한되어 있기 때문에 전국적인 수준에서 진행되는 정치와 같은 비중을 가지기에는 근본적인 한계가 있는 것이다.⁹⁾

특히 국제화와 광역행정의 필요성이 증대되어가는 추세하에서는 住民의 地方政治에 대한 關心이 채 꽃피기도 전에 시들어 버릴 수도 있다. 이러한 경향은 지방화의 시초단계에서도 나타나고 있는 현상으로, 주민의 지방선거 투표율이 보편적으로 저조한 것에서도 그 증거를 찾아 볼 수 있다.¹⁰⁾ 지방정치가 中央의 下位 政治로 인식되고 있고 그 효용에 대하여 회의적인 목소리도 적지 않다. 그리고 지방정치가 폐쇄적인 방향으로 나아가면서 일부이익을 과도하게 반영하고 있는 점 등 서구사회에 나타난 문제들이¹¹⁾ 재현될 가능성이 농후하다.

이 글에서는 이러한 地方政治나 都市政治의 일반적 한계나 특징을 무시하고, 지방정치의 비중을 과대하게 확대 해석하거나 지방정치의 부정적인 측면을 일거에 해소하자는 주장을 전개하려는 것은 아니다. 다만 우리 地方政治의 現實은 서구나 일본에서 거론되는 수준에 비하여 너무나 왜소하고 현재 우리가 안고 있는 문제의 심각성이 크다는 점을 지적하고자 한다. 그리고 이러한 문제를 어느 정도 개선하는 것이 1990년대 한국 지방정치의 과제라는 인식이 필요하다는 점을 지적하고자 한다. 다음에서는 앞으로 단체장의 선거를 위시한 政治社會의 現代化가 가져올 수 있는 몇 가지 주요변수를 고려하면서 앞으로 전개될 지방정치를 예상하는데 필요한 몇 가지 구도를 제시하려고 한다.

9) 영·미 지방자치의 이러한 한계에 대해서는, Paul E. Peterson, *City Limits*(Chicago: The University of Chicago Press, 1981), pp.109-130 참조.

10) 지난 1991년 3월 26일에 실시된 기초의회의원선거에서 55.0%, 광역의회의원 선거에서 58.9%의 투표율이 나왔다. 이러한 투표율은 비슷한 시기의 총선이나 대선보다 아주 저조한 것이며, 과거 제1,2공화국 하의 기초 및 광역의회의원 선거 때의 67~87%와도 상당한 차이가 있는 것이다. 중앙선거관리위원회, 「대한민국선거사」(1961); 동아일보, 1991.3.20과 6.21 참조.

11) 미국의 machine politics가 대표적인 사례에 속하는데, neo-Marxist의 인식틀내에서 도시를 연구하는 이들에게 이러한 점은 비판의 대상이 되고 있다. 前者에 대해서는, Harold Gosnell, *Machine Politics, Chicago Model*(Chicago: University of Chicago Press, 1968); Samuel K. Gove & Louis H. Masotti(eds.), *After Daley?: Chicago Politics in Transition*(Chicago: University of Chicago Press, 1982) 등을 참조하고, 後者에 대해서는, Manuel Castells, (translated by Alan Sheridan), *The Urban Question: A Marxist Approach*, 2nd ed. (Cambridge, MA.: The MIT Press, 1980); Michael P. Smith, *The City and Social Theory*(New York: St. Martin's Press, 1979) 등을 참조.

2. 地方政治에 變化를 가져올 主要 要因들의 把握

앞으로 중앙과 지방간의 관계뿐만 아니라 지방정치에 가장 큰 변화를 초래할 변수는 地方自治團體長의 選出이다. 1995년 6월에 단체장선거가 실시되면 지방자치제는 그 형식면에서 상당히 보완된다. 상당한 權限을 가지는 단체장의 선출 자체가 가져올 정치·행정적 파장은 적지 않을 것이다. 광역자치단체장이 선출될 경우, 그들의 정치적 위상은 대단히 높을 것이다. 그들은 수백만의 대표자인 동시에 현실적으로 지방정부의 행정과 재정을 총괄하기 때문에 한국사회에서 비중있는 정치인으로 기능할 수 있을 것이다. 광역자치단체장은 중앙정치인인 국회의원이거나 장관직에 비하더라도 상대적으로 더 많은 정치적 자원을 가지게 될 것이 분명하다.

지방에 상주하는 選舉職 公職者는 중앙정부의 운영이나 전국차원의 정국변화에 큰 영향력을 미칠 수 있을 것이다. 이렇게 되는 경우, 그들은 극정의 주요한 행위자가 되며 지방정치는 중앙정치에 영향을 미치는 통로 역할까지 수행할 것이다. 게다가 그들이 연합하여 어떤 지방적 사안에 대해서 共同的 利益을 가져올 수 있는 과제를 도출하고, 이를 실현하기 위해서 중앙정부에 대해 政治的 要求를 하게 되면 중앙정치권으로서도 상당한 부담을 안지 않을 수 없다. 물론 그들도 국가전체의 시각에서 공익을 심각하게 고려할 것이고, 또 전국적인 사안에 대해서는 중앙정부와 협력하는 것이 지방의 이익을 증대시키는 데에도 도움이 된다는 점을 수용하겠지만, 생산적 협조관계가 자동적으로 보장된다고 보기는 어려울 것이다. 거기에는 協助關係와 더불어 緊張과 葛藤關係가 내재적으로 상존할 수 밖에 없을 것이며, 생산적 협조관계로 나아가기 까지는 많은 시리착오를 겪어야 할 것이다.

기초자치단체장 또한 정도의 차이는 있으나, 상당히 높은 정치적 위상을 누릴 것이다. 규모가 큰 도시에서는 다수의 국회의원이 선출되기 때문에 團體長이 票의 比重에 있어서도 결코 국회의원의 그것에 뒤지지 않는다. 더구나 그들은 대규모의 관료집단을 통솔하고 막대한 예산을 집행하면서 주민과 직접적으로 접촉하는 위치에 있다. 이것은 다른 어떤 직위에 비하더라도 政治的 力量을 폭넓게, 그리고 직접적으로 발휘할 수 있는 좋은 여건이 된다. 따라서 지방의 자율성을 확보할 수 있는 여지는 점점 확대되는 것이다. 기초자치단체로서는 중앙정부 뿐만 아니라 광역자치단체와의 관계에 있어서도 협조와 갈등의 양면성을 경험하게 될 것이다. 게다가 基礎自治團體의 選出職들이 協議會를 마련하는 경

우, 9.합의 힘을 배경으로 당해지역의 독자적 이익을 대변하는 목소리를 낼 수 있기 때문에 갈등의 소지는 더욱 커질 것이다.

이러한 단체장직의 선출과 더불어 먼저 출발한 地方議會議員들도 지방정치에 積極인 行爲者로 변모할 것이다. 선출직 단체장은 선출직 의원들의 활동에 대해 지금과 같은 ‘合理的이고 冷情한’ 관계를 고집하지 않을 것이며, 제도적으로도 이들의 활동을 더욱 지원하는 방향으로 나가지 않을 수 없을 것이다. 이미 지방의원들은 중앙정치권에 대해서 몇 가지 요구사항을 제시하고 지방자치체의 발전과 지방의 자율성 확보를 위하여 노력하고 있다. 구체적으로 廣域議會協議會는 33년 후반기에 (1) 지방자치단체의 자치사무에 대한 個別法의 制限規定을 삭제할 것 (2) 지방자치단체는 法令에 위반되지 않는 한 그 사무에 관해 條例를 制定할 수 있도록 할 것, (3) 지방의회에서의 증언 및 감정 등에 관한 절차는 당해 地方自治團體의 條例로 정하도록 할 것, (4) 지방의회에 두는 사무직원은 당해 地方議會 議長이 任命하도록 할 것, (5) 지방자치단체의 행정사무를 분장하기 위하여 법률이 정한 기준과 한도내에서 당해 지방자치단체의 條例로 필요히 行政機構를 설치토록 할 것, (6) 내무부장관 또는 시·도지사가 행하는 地方自治團體의 自治事務에 관한 監査規定을 삭제할 것 등을 요구하였다.

이상의 여섯 가지 요구 중 일부에 대해서는 이론이 제기될 여지도 있으나, 이러한 요구가 어느 정도 관철될 경우 地方의 自律性과 地方政治人의 役割은 상당히 伸張되는 것이다.¹²⁾ 이들의 요구 속에는 분권적인 체제와 운영방식을 시도하려는 내용이 적지 않은데, 1994년 12월의 지방자치법 개정시에 이와같은 요구사항 중에서 일부는 수용되었다. 이들이 단체장선거가 있기 이전부터 이같은 요구를 하는 것은 주목되는 현상이다. 앞으로 이들이 協議會 수준 이상의 연대를 강화하는 단체를 만들고 또 단체장들도 이와 유사한 단체를 만들게 되면, 中央政府에 대해서 이제까지의 주장보다 더 強力하고 具體인 要求를 제

12) 이 분야의 적절성을 평가할 수 있는 원칙에 대해서는, 영국계통의 경우 The Doctrine of 'Ultra Vires'(W. Hampton, *Local Government & Urban Politics* (London: Longman, 1987))가 있는데, 單邦制國家인 우리나라에서 이 분야의 원칙을 정립하는 데 도움이 될 수 있을 것이다. 聯邦制인 미국의 경우, 초기에 州의 입장을 대변하는 Dillon's Rule(John F. Dillon, *Commentaries on the Laws of Municipal Corporations*, 5th ed. (Boston: Little, Brown, 1911), p.448(I, Sec. 237.)) (Merriam vs. Moody's Executors(1868))과 그 이후 범인화된 市(municipal corporation)의 재량권을 확장하는 다양한 Home Rule과 Charter(ACIR(Advisory Commission on Intergovernmental Relations), *Measuring Local Discretionary Authority*(Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1981); ACIR, *State and Local Roles in the Federal System*(Washington D.C.: Government Printing Office, 1982) 등이 참고될 수 있다.

기할 가능성도 적지 않다.

3. 몇 가지 豫想되는 構圖

단체장이 선출되는 경우 지방의 제도권정치인 단체장과 의회 다수파의 정당 배경에 따라서 몇 가지 類型이 나타날 것이다. 이 때는 政黨의 役割이 매우 중요해진다. 단체장과 의회 다수파의 소속정당이 같은 경우에는 양자간에 유기적인 관계를 형성하기가 보다 용이하겠지만, 그렇지 않을 경우 갈등이 적지 않을 것이라는 것은 지난 1950년대의 自治經驗과 외국의 경험에서도 알 수 있다.¹³⁾ 여기에는 다양한 유형이 있을 수 있는데, 몇 가지 대표적인 예를 들면 다음과 같다.

첫째, 團體長이 여권출신인 경우와 단체장이 비여권 (야권이거나 무소속)인 경우, 그리고 地方議會의 多料席을 여권이 차지하고 있는 경우와 그렇지 않은 경우를 모두 고려하면 [執行부와 議會와의 관계를 다음 <그림 1>과 같이 네 가지 유형으로 나누어 볼 수 있다.

		단 체 장		
		구 분	여 권	비 여 권
지방 의회 다수석	여 권		I	II
	비여권		III	IV

<그림 1> 단체장과 지방의회와의 관계

이 그림에서 I 유형의 경우는 中央政府와의 關係에서 큰 마찰이 없을 것으로 예상할 수 있다. 그리고 지방에서도 집행부와 의회간에 協助的인 關係를 유지할 것이다. 이 경우에는 選出職 團體長이 地方官僚制를 쉽게 통솔할 수 있을 것으로 예상된다.

그런데 IV 유형의 경우 지방의회와 단체장의 관계는 원활하고 協助적인 關係가 이루어질 수 있겠지만, 中央政府와는 葛藤關係에 놓여질 소지가 크다. 물론 이 유형에 속한다고 하여 반드시 중앙정부와 대립적인 관계를 유지한다거나 정치적으로 갈등을 불러온다고 속단할 수는 없다. 그럼에도 불구하고 높은 葛藤의 潛在性을 내포하고 있는 것은 분명하다. 사실 이러한 지역에서 지방자치의

1.) Kurt Steiner, *Local Government in Japan* (Stanford: Stanford University Press, 1965), pp. 330-373; Victor S. Desantis, James J. Glass, and Charlden Newell, "City Managers, Job Satisfaction, and Community Problem Perceptions," *Public Administration Review*, Vol. 52, No. 2 (Sep./Oct., 1992), pp. 447-453.

진정한 의미를 실현시킬 개연성이 높는데, 보다 분권적이고 창의적으로 住民과 더불어 地方을 ‘自治’해 나갈 수 있는 지평을 제시할 가능성을 무시할 수 없기 때문이다.

여 단하기 어려운 경우가 II와 III과 같은 유형이다. 이 경우 지방의회와 단체장과의 관계는 물론, 중앙정부와 지방자치단체간의 관계도 매우 어려운 상황에 빠질 가능성이 있다. 물론 이 유형이 해당지역의 다양한 住民의 政治的 意思를 잘 반영한 것으로 볼 수도 있다. 그리고 지방주민의 多元的 意思를 의회활동이나 지방행정과정에 보다 정교하게 투입시킬 수 있는 가능성도 적지 않다. 또 지방자치가 정착된 시점에서는 이러한 유형에 속하는 지역이 오히려 지방정치의 신면목을 보여줄 가능성도 없지 않다. 감정적이고 정서적인 요소를 執行部와 議會가 잘 조절하는 경우에는 파괴적 갈등보다는 생산적 긴장관계를 유지하면서 지역사회의 다원화에 기여할 수 있을 것이다.

그러나 1950년대의 地方自治에서 가장 어려움을 겪은 지역이 이러한 유형에 속하였다는 점을 다시 한번 생각해 보아야 할 것이다. 1950년대 우리나라의 지방자치에서, 與黨(野黨) 團體長과 野黨(與黨)이 多數席인 의회구조하에서는 상호경쟁과 반목으로 적대적인 투쟁관계로 점철되었다. 그 결과 1952년 지방자치제가 최초로 실시된 이후 9년 동안 의회해산 18건, 단체장 불신임의결 66건, 그리고 단체장의 사직이 1,166건에 이르렀다. 여기서 단체장 사직도 不信任議決이 직면하여 스스로 물러난 경우가 대부분이다.¹⁴⁾

특히, 團體長을 비롯한 地方政治 엘리트들과 住民들간의 關係가 또 다른 지방자치의 차원을 형성한다. 여기서 말하는 地方政治 엘리트들이란 보통 지방자치단체의 단체장, 지방의회 의원, 각종 특별지방행정기관의 기관장, 지역에서 분산·별로 영향력을 행사하는 사람들, 그리고 각종 시민단체나 非政府組織(NGO)의 리더들을 종합적으로 지칭하는 개념이다. 즉 공식적·비공식적 엘리트층 총괄하는 의미로 사용하였다. 이들간의 관계와 이들이 주민의 의사를 얼마나 잘

주민의 대표성

		대표적(representative)	비대표적(non-representative)
지방정치 엘리트간의 관계	동질적(합의적)	단순 민주주의	안정적 엘리트주의
	이질적(분쟁적)	다원적 민주주의	불안정 엘리트주의

〈그림 2〉 지방정치엘리트와 주민간의 관계

1.) 지방행정연구원, 「한국지방행정사」(下), (1987), p. 2736.

반대하는가에 따라서 다음 <그림 2>와 같은 유형이 있을 수 있다.

위의 <그림 2>에 나타난 유형 중에서 지방정치가 지향하여야 하는 유형은 당연히 多元的 民主主義型이다. 그러나 현실적으로 일부지역에는 그 이외의 유형이 나타날 가능성이 크다. 일부 시골지역은 單純民主主義型에 가까운 유형에 속할 가능성이 높다. 그리고 앞에서 거론된 도시지역의 組合主義的인 特性은 더욱적인 이해를 공정하게 대변하는 것을 제약할 수도 있을 것이다. 이미 구성된 지방의회의 경우에도 多元的 民主主義 類型에서 벗어난 지역이 적지 않다. 특히 安定的 엘리트主義와 같이 주민의 의사와는 무관한 지배그룹이 양산될 수도 있는데, 앞으로 특히 이러한 유형을 경계하여야 한다. 한걸음 더 나아가 주민의 의사도 잘 대변하지 못하면서 정쟁과 대립으로 일관하는 지방정치 유형인 不安定 엘리트主義를 불식시켜야 한다.

첫째, 團體長의 背景과 스타일이 어떠한가에 따라 該當地域의 政治와 行政은 상당히 다른 성질을 가지게 될 것이다. 단체장의 유형은 여러 가지 분류가 가능하지만, 舊政治人型, 官僚型(現在의 機關長型), 改革志向的인 政治엘리트型, 私企業文化에서 성장한 企業家型이 있을 수 있다.

단체장은 住民의 支持를 바탕으로 4년의 임기를 보장받기 때문에, 현재의 임명제 관료형 단체장과는 상당히 다른 영향력을 발휘할 것이다. 어떤 유형의 단체장이 선출되는가에 따라서 地方의 政治·行政과 雰囲気, 그리고 地域發展과 地域競爭力(local competitiveness)은 상당히 달라질 것이다. 지방공직사회와 관련기관의 문화가 일시에 바뀌지는 않을 것이지만, 단체장의 유형에 따라서 그 변화의 방향과 폭은 크게 차이가 날 것이다.

IV. 地方政治發展의 方向

舊習에 젖어 있는 지방정치는 지방자치제도의 완비와 더불어 한국정치를 한 차원 높게 개선하는 데 기여하는 방향으로 탈바꿈하여야 할 것이다. 그런데 앞으로 전개될 지방정치는 중앙정치 개혁과 맞물려 있는 측면이 적지 않다. 이러한 中央政治의 改革을 위한 법적 기반은 이미 정비되었다. 정당법, 정치자금법, 선거법 등의 개정으로 다가오는 총선에서는 공천과정과 선거과정에 상당한 변화가 예견된다. 개정된 법률의 취지에 맞게 선거가 몇 차례 반복되어 치루어진다. 政治엘리트의 構成과 構造에 적지 않은 변화가 생길 것이다.

이러한 선거과정의 변화된 분위기는 단체장 선거 그리고 차기 지방의원의 선

거와 같은 일련의 정치일정을 거치면서 지방으로 확산될 전망이다. 이러한 전환기에 있는 地方政治의 課題는 다음과 같이 정리될 수 있다.

첫째, 단기적으로는 地方政治 및 官僚社會의 腐敗構造를 變化시키는 분위기를 조성할 수 있어야 할 것이다. 현재 폐쇄적인 지역엘리트사회에는 官-經 및 政-經總着이 구조화되어 있다. 이들이 지방의 이권을 쟁기는 관행을 근절시키지 않고서는 지역사회의 민주화란 요원한 것이다. 지방엘리트들의 구성 또한 보다 住民의 代表性을 확보할 수 있도록 변화되어야 한다. 현재와 같이 재산가와 地產유지 위주로 지방의 정치와 행정이 주도되어서는 곤란하다.

현재 지방의회 의원들 중 상당수는 그들의 職位에 대한 制度的 補完은 미비한 반면, 그들이 지출해야 하는 경비는 과다하다고 불평하고 있다. 그리고 재선에 도전하고 싶지 않다는 의원의 비율이 늘어나면서 보다 積極的인 支援과 保障을 요구하고 있는 실정이다. 이들이 주장하고 있는 내용 중에서 시급히 반영되어야 할 사항도 적지 않다. 물론 수당과 활동비를 증액시키면 새롭게 도전하려는 후보수가 상당히 늘어날 것이다. 동시에 국가의 부담을 고려하고 회의체의 적절한 운영을 가능하게 하기 위해서는 地方議會 議員數를 조정하는 방안도 고려되어야 할 것이다. 郡單位에서는 약간 늘리는 방향으로, 都市地域이나 廣域單位에서는 약간 줄이는 방향으로 나아가야 할 것이다. 그러면서 국회의원의 선거구도 지방의회나 단체장의 선거구와 함께 代表性的 比重 등을 고려하여 일부 조정하여야 할 것이다.

그리고 지방의회 의원들이 선거과정에서나 선거 이후 의정활동과정에서 過度한 經費를 쓰고 있는 사례가 적지 않은 바, 이는 ‘罪囚의 딜레마’(prisoner's dilemma)에 빠져 있는 것이 분명하다. 선거과정에서 상대 후보가 상당액을 지출하기 때문에 다른 후보자들 또한 당선되기 위해서는 일정수준 이상을 지출하지 않을 수 없는 상황이 바로 이러한 경우인데, 이러한 사정은 당선 이후의 의정활동과정에서도 반복되고 있다. 새로운 정치개혁 입법으로 정치비용이 줄어들 가능성이 있으나, 법적 조치만으로는 한계가 있을 것이다. 또한 무차별적인 신공격도 선거과정에서 불식시켜야 할 과제중의 하나이다.

둘째, 단체장 선거를 앞두고 어떠한 유형의 團體長을 各黨이 公薦하느냐 하는 것이 중요하다. 광역이든 기초이든 간에 정당의 실질적인 개입을 없애는 것은 불가능하다고 본다. 무소속 후보도 적지 않겠으나, 정당이 내세우는 후보들의 기향이 어떠한가에 따라서 한국 지방정치엘리트의 구조와 구성이 달라질 것이다. 團體長 選出職이 300명에 육박하고 그들의 위상이 중앙정치직을 능가하

는 측면도 적지 않으므로, 이들의 구성내용이 한국정치의 방향을 결정하는데 상당히 크게 작용할 것으로 보인다.

이제 地方의 政治가 보수적인 한계를 극복하고 地方의 民主化에 앞장설 것인가, 아니면 중앙정치의 하수인으로 舊態를 踏襲할 것인가를 결정하는 중대한 시점이 도달한 것이다. 보다 진보적이며 사기업가적인 성향의 단체장이 많이 선출될 수 있도록 각 정당에서 배려하여야 할 것이다. 특히 산업지역과 대도시지역의 경우 새로운 유형의 단체장이 선출되어야 地域의 競爭力은 물론 나아가 國勢의 競爭力을 높이고 민주시민사회를 조기에 구축할 수 있을 것으로 생각된다.

특히 이러한 地方政治構造의 變化가 서구의 地域社會主義(local socialism)로 나아가기를 기대하는 것은 아니다.¹⁵⁾ 社會主義 思想의 가치에도 불구하고 사회주의 국가체제가 붕괴되고 있는 시대에 사회주의적 체제를 지방에서 실현하려는 때까지 나갈 필요는 없다고 생각한다. 그러나 현재 지방의 보수적 분위기는 반드시 극복되어야 한다. 따라서 舊時代의 政治인 스타일이 대폭 제거되고, 보다 혁신적으로 지역사회를 선도할 엘리트가 배출되어야 한다. 보다 진취적인 사상을 가지고 창의적인 접근으로 地域發展을 도모할 수 있는 人材가 양성되어야 한다. 또 기업경영방식을 지방정부 운영에 도입할 수 있는 사기업의 배경을 가진 인재도 절실히 필요하다.

더욱이 地域住民의 參與를 보다 진작시킬 수 있는 社會運動家의인 性向을 지닌 人士의 발탁도 강조되어야 할 것이다. 특히 지역 시민조직과 같은 非政府組織(NGO)에서 활동하고 있는 인재들이 참여할 수 있는 문이 열려야 한다. 현재 지방정치인 중 일부는 구시대적인 정치에 향수를 상당히 가지고 있다. 이들은 지방정치직이 대부분 지역봉사를 위한 명예직적인 요소를 강하게 가지고 있다. 다른 점을 도의시하고 舊時代의 構力엘리트적 행태에 젖어 있는 경우가 많다. 따라서 자연히 '벼슬의식'이 내부에 깊숙히 도사리고 있어, 전통적 지역문화의 창조적 계승에 별로 도움이 되지 않는다. 地方政治는 주민의 대표성을 확보하

15) 이러한 지역사회주의는 일본과 구라과의 경우, 해당 지역뿐만 아니라 중앙 정치에까지 상당한 영향을 미쳤다. 물론 사회주의적인 경향이 남긴 긍정적인 측면도 적지 않으나, 우리나라의 정치발전단계를 고려할 때 지역사회주의의 탄생은 적지 않은 과장을 불러 일으킬 우려가 있다. 지역사회주의에 대해서는, J. Gyford, *The Politics of Local Socialism*(London: Allen and Unwin, 1985); M. Boddy and C. Fudge(eds.), *Local Socialism?*(London: Macmillan, 1984); 일본의 경우를 잘 정리하고 있는 책으로는, Kurt Steiner, Ellis S. Krauss, & Scott C. Flanagan, *Political Opposition and Local Politics in Japan*(Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1980)을 참조.

고, 주민들이 급격히 변화하는 시대사조에 맞게 사고하고 생활할 수 있도록 뒷받침하는 기능을 수행하여야 한다. 地方의 民主的인 發展은 地方의 社會部分(social sector)의 활성화 여부에 따라서 크게 달라질 것이다.¹⁶⁾ 이러한 관점에서 볼 때, 지방정치의 기능이 오히려 시민사회 혹은 사회부문의 영역과 깊은 관계를 가지고 市民社會의 活性化에 기여할 수 있어야 한다.

그리면서 中央政治에 대한 依存性을 탈피하고, 地方의 獨自性과 自律性을 찾아 나가야 할 것이다. 국가전체의 조화로운 운영은 반드시 지방이 현재와 같이 경직된 中央隸屬的 關係를 유지하는 경우에만 가능한 것이 아니다. 그것은 지방이 전국적 이익을 고려하면서 동시에 지방의 이익을 확장하기 위하여 중앙과 어느 정도의 긴장과 길항관계를 유지하는 것에서도 가능해질 수 있다. 中央과 地方間의 政治的 關係는 크게 協助型(cooperation), 超然型(detachment), 敵對型(antagonism) 등 세 가지로 나누기도 하는데¹⁷⁾ 우리나라에서는 구체적으로 이러한 유형의 혼성복합형도 적지 않게 나타날 것으로 보인다. 특히 단체장의 당직과 배경 그리고 의회다수파의 정당성향에 따라서 중앙정부와의 관계설정이 달라질 것이다. 초기에는 中央政府와 協助關係를 維持하는 것이 지방에 이득이 되는 측면이 많을 것이기 때문에 심각한 갈등이 야기될 것 같지 않으나, 대통령을 비롯한 중앙정치인의 임기가 가까와짐에 따라 地方政治人들이 보다 政治戰略的으로 行動할 가능성이 높기 때문에 安定的 協助關係가 유지되기 어려울 가능성도 적지 않다.

셋째, 大統領을 비롯한 中央政治圈의 課題도 적지 않다. 普遍妥當한 合理性에 근거한 대통령의 정치리더십 발휘가 어느 때보다도 절실히 요청된다. 대통령이 국가발전방향에 대한 哲學을 가지고, 民主的인 方法論을 활용하면서 다양한 비판속에서도 일관된 정책추진이 가능한 틀을 잡아가야만 혼란과 갈등을 감소시킬 수 있다. 중앙정치가 탁월한 조정능력을 구비하면서 지방의 창의력을 북돋을 때, 分權的 國家運營方式이 국가발전에 효과적으로 기여할 수 있다.

그리고 대통령은 집권당을 통해 全國的인 紐帶를 강화하고 지방에서도 정당과 중앙정치인을 통하여 地方外的인 連繫(extra-local linkage)를 가질 수 있게끔 지방적인 정당운동을 도모해야 할 것이다. 이런 점에서 각 정당의 중앙당과 도지부에서도 지방정치 관련 위원회를 설치하여 지방당과 유기적인 결합체 역

16) Peter F. Drucker, *Post-Capitalist Society*(New York: Harper Collins Publishers, 1993), pp.168-180.

17) John Gyford and Mari James, *National Parties and Local Politics*(London: George Allen and Unwin, 1983), pp.152-176.

할을 수행하여야 할 것이다. 무엇보다 地方의 發展이 국가발전과 연결되고 地方政治의 발전이 중앙정치의 발전에도 기여할 수 있다는 인식전환이 필요하다. 특히 國家的인 公益을 優先視하는 풍토를 조성해나가기 위해서는 지방정치인과 중앙정치인이 정치의 궁극적 목적은 國民의 福利이며, 보편타당한 바탕 위에서 지역문제가 다루어져야 한다는 점을 인식하여야 한다.

그리고 中央政府의 調停과 仲裁力을 보장하기 위해서도 중앙부처장관의 위상이 개고되어야 한다. 지방정치가 활성화되고 중앙과 지방간의 機能配分이 진전되면 지방의 행정권한이 점차 강화될 것이다. 또한 국가운영에 있어서 중앙부처의 장관은 執行力의 대부분이 地方에 委任되었기 때문에, 대통령의 보좌기능에 노력하는 방향으로 역할모형이 변화될 것이다. 그러면서도 단순히 권력에 의한 조정보다도 경험과 총정에 근거한 조정을 도모하기 위해서는 중앙부처의 장관이 높은 經綸을 갖출 필요가 있다. 따라서 중앙정치직은 단순한 技術官僚(tec inocrats)의 수준을 넘어서 정치·경제·사회적인 경륜을 겸비한 비종있는 인사로 충원되어야 할 것이다.

마지막으로 地方政治의 성공적인 개혁과 재출발을 기약하는 行政·財政分野의 改革도 증시되어야 한다. 몇가지 중요한 사안을 지적하면 행정구역, 재원배분, 낙후지역의 지원 등이 거론될 수 있다. 우선 행정구역의 경우 도·농통합 이후에도 그 非合理性이 많이 노정되고 있다. 행정구역 중에서 廣域自治團體의 區域이 너무 방대한 것이 사실이다. 우리나라의 일부 광역이나 기초 자치단체의 규모는 단방제국가들 중에서도 대단히 큰 편에 속한다는 것이 우리나라 행정구역의 특색인데, 일부 지역의 행정구역은 지속적인 개편이 있어야 할 것으로 보인다. 물론 이러한 개편은 地方政治를 無力化하는 도구가 되기보다는 住民의 選好를 정확하게 反映하고 住民의 便宜를 伸張하는 방향으로 추진되어야 할 것이다. 따라서 보다 구체적인 검토가 요청되지만, 경기 및 경남지역의 일부 도시권의 경우 장기적 관점에서 개편이 고려되어야 할 것이다. 특히 직할시급에 못 미치는 대도시권에 대한 특별한 지위도 고려되어야 할 것이다. 기초 자치단체의 경우에도 住民生活圈의 變化와 더불어 꾸준한 區域變更이 필요하다

그리고 財政運用에 있어서도 地方財政의 自律權을 보장하는 방향으로 나아가 되, 지방재정규모가 커지고 있는 추세와 더불어 효율적인 재원사용을 보장할 수 있는 제도적인 장치도 마련되어야 할 것이다. 그리고 地方에 自律權을 주면서 中央의 調停權을 보장할 수 있는 제도적 보완이 필요하다. 정확한 재정수요

의 과잉없이 일률적인 算式에 의해 財源을 配定하는 경직성에서 탈피해야 한다. 中央이 합리적인 기준과 유인체제를 개발하고, 이러한 기준과 절차에 따라서 재원을 배분해야 할 것이다. 地方은 자신의 업적을 중앙에 제시함으로써 成果에 따른 支援體制가 作動할 수 있도록 하여야 한다. 그러면서 낙후지역의 경우 중앙정부의 특별한 지원이 지방자치의 성공을 위한 전제조건이 되는 만큼, 이 분야에 대한 長期計劃이 實效性있게 추진되어야 할 것이다.