

## 地方自治 4年の 評價와 發展方向\*

高 忠 錫\*\*

---

< 目 次 >

- I. 들어가면서
  - II. 分析 틀에 대한 論議
  - III. 自治變數에 대한 評價
    - 1. 構造的 變數
    - 2. 人間的 變數
    - 3. 環境的 變數
  - IV. 地方自治 發展을 위한 政策的 含意
    - 1. 構造的 變數에 대한 評價가 示唆하는 점
    - 2. 人間的 變數에 대한 評價가 示唆하는 점
    - 3. 環境的 變數에 대한 評價가 示唆하는 점
  - V. 나오면서
- 

### I. 들어가면서

지난 91년 상반기에 구성되어 활동을 시작한 지방의회가 금년 6월이면 4년의 임기를 끝마치게 된다. 自治復活이라고 하지만 30년만에 재출범한 것이기 때문에 전혀 새 자치라도 실시하였다는 사실 자체가 과거의 가혹했던 권위주의 시대를 생각하면 한국 정치사에 큰 의미를 던져 준 사건이다. 그 간의 지방자치가 민주화의 초석이 되었고

---

\* 이 論文은 1995년 4월 28일에서 29일 이틀간 제주로얄호텔에서 濟州國際協議會가 開催한 세미나에서 發表한 글임.

\*\* 濟州大學校 法政大學 行政學科 教授.

행정효율상의 길잡이가 되었다고 평가하는 사람이 있는가 하면 지방자치의 無用論을 제기한 사람들도 있었다. 그러나 그 평가의 내용이야 어떠하든 지금 중요한 것은 지난 4년의 지방자치를 냉정하게 진단하고 평가하는 일이다. 더우기 금년 6월에는 우리나라 권력구조의 지각변동을 가져올 地方自治團體長 선거가 있을 것이고 이를 통해서 지방자치의 自律性(local autonomy)이 더 한층 고양될 전망이고 보면 지난 4년에 대한 진단과 평가가 더욱 엄격해야 할 것이다. 이렇게 되어야 그 평가결과가 새로운 지방분권의 시대를 여는데 하나의 他山之石으로 삼을 수 있을 것이다.

이러한 생각을 가지고 지난 4년간의 지방자치를 거시적이고 종합적으로 평가해보고 그것이 주는 정책적 含意를 정리해본 것이 다음의 글이다.

## II. 分析 틀에 대한 論議

기존의 행정이론들은 최근에 접근시각(perspective), 연구주제(subject-matters) 및 연구방법(research methods) 등에서 많은 변화를 보이고 있다. 이러한 변화 가운데서 한 가지의 행정학의 중요한 흐름이 있다면 그것은 다름아닌 행정현상의 “발생장소(locus)”에 관한 강조이다.

전통적 행정이론들은 주로 중앙정부(central government)의 조직과 구성, 인사와 재무, 정책결정과정과 집행 등의 현상에 관심을 경주해 왔다. 이에 반하여 최근의 행정학은 그 동안 연구대상에서 등한시되어 왔던 광역 및 지방정부(regional and local government) 문제에 좀더 관심을 가지는 쪽으로 그 가닥이 잡혀 가고 있고, 그 접근 방향에 있어서도 지방정부를 그 자체로서 연구할 뿐만 아니라 중앙정부와 지방정부간의 관계에 초점을 맞추고 있다.

이와같은 최근의 행정학의 연구경향은 양극주의 몰락, 인종적 내셔널리즘, 그리고 지구적인 경제변화 등에 의해 촉발된 신세계질서(혹은 무질서)에 의해 더욱 유발되고 있는 것 같다(Wright, 1994a:48). 우리나라에 있어서도 최근에 와서 지방자치에 관한 연구가 증폭되고 있는 것은 지방자치가 표상하고 있는 민주화라고 하는 정치적인 상징성 외에도 전세계적으로 진전되고 있는 국제화, 세계화라고 하는 新 국제질서와 연맥되고 있다.

그러면 우리나라에서 30여년만에 처음으로 실시되었던 지난 4년간의 지방자치를 어떻게 평가할 것인가. 그 평가는 중앙정부와 지방정부간의 관계라는 시각에서 접근해야 한다. 이러한 시각에서 볼 때 지방자치의 평가기준은 지방정부가 중앙정부로부터 얼마나 자율성(local autonomy)을 확보하고 있는냐 하는 문제로 귀결된다. 여기서 지방정부라고 할 때 나라마다 그 범위가 相異하지만 우리나라의 경우는 지방자치단체를 지방정부라고 한다. 따라서 이 글에서는 지방정부와 지방자치단체라는 두가지 용어를 교차적으로 혼용해서 사용하게 될 것이다.

지방자치의 자율성과 관련해서 몇 가지 전제가 되는 논의를 제기해볼 수 있겠다.

지방자치의 자율성은 국가형태가 단방제 국가나 연방제 국가나에 따라서 그 성격이 다르다. 우리나라의 경우 지방자치를 아무리 극대화한다고 해도 그것이 지방정부의 연합체가 모여서 연방국가를 형성한 미국이나 독일같은 나라의 지방자치 수준에 근접하기란 어렵다고 보아야 할 것이다. 또 국가형태에 따라서도 지방정부의 범위가 틀리다. 이를테면 단방제를 택하고 있는 우리의 경우는 道는 광역자치단위이기 때문에 지방정부이지만 연방제를 택하고 있는 미국의 경우는 우리나라의 경우, 道에 해당하는 州(state)는 자치단위가 아니기 때문에 지방정부라고 할 수 없다(Wright,1994a:48-49). 일본의 경우는 지방정부라고 할 때 縣이나 市·町·村같은 정치적·행정적 관할권을 말하는 것으로서 우리나라와 비슷하다. 또하나 지방자치의 자율성 논의에 있어서 전제되어야 할 것은 연방제 국가든 단방제 국가든 지방정부가 완전한 자율성을 행사하는 나라는 없고 단지 상대적 자율성만이 有意味한 것이다.

지방자치의 자율성 논의에 있어서 가장 중요한 문제는 자율성에 관한 개념정의 보다는 이것을 어떻게 측정하느냐 하는 것이다. 따라서 우리현실에 적합한 측정모형을 구성하는데 있어서 Wright나 Rhodes의 모형은 논리적 유형화의 오류(logical typing error)가능성은 있지만 시사하는 바는 있다고 본다.

Wright는 美연방제 국가下에서의 연방정부-주정부-지방정부간에 실제적으로 일어나는 운용적 양상을 분석하고 기술하기 위한 분석모형인 정부간 관계론을 제시하였다(Wright,1983b). 이런 점에서 Wright의 정부간 관계론은 분석틀로서의 가치보다는 연방-주-지방정부간 관계론에서 탐구되어야 할 여러 주제들을 제시하고 있다는 점에서 그 의의를 찾아볼 수 있다. 여기에서 그는 이들 정부간의 관계방식에 영향을 미치는 변수로서 ① 헌법적·법률적 변수 ② 정치적·선출적 변수 ③ 경제적·예산적 변수 ④ 재정적·기능적 변수를 설정하고 있다. 그리고 이 4개의 변수가 정부간 관계에 있어서 어떻게 자리매김되느냐에 따라 지방정부의 자율성의 정도도 결정된다는 것이다(wright, 1994a:51-58).

단일체제(uitary system)국가를 상정해서 그 국가안에서의 중앙정부와 지방정부 사이의 관계를 설명하고자 한 Rhodes의 분석모형(Rhodes,1986) 또한 有意性이 있다. 이 모형에서 그는 지방자치의 자율성은 지방정부가 행사할 수 있는 재량권(local discretion)의 범위라고 규정하고 이 지방재량권에 영향을 미치는 것은 중앙정부와 지방정부간의 상호작용이라는 것이다. 여기에서 Rhodes가 시사하는 것은, 중앙정부와 지방정부간의 상호작용방식은 권력의존관계에 따르는 바, 이같은 관계의 토대는 자원들로서 상대적 잠재권력인 자원들은 대단히 많은 종류가 있을 수 있다는 것이다. 이 경우, 지방재량권은 다차원적인 개념으로 파악되어야 하며 한 가지 차원(또는 자원)에 있어 의존적인 지방정부가 다른 차원(자원)에 있어서는 반드시 의존적이지 않을 수도 있다는 것이다. 뿐만 아니라 자원들간에는 대체성(substituability)이 있어 한 가지 자원이 결핍되어 있을 경우 다른 자원으로 대체할 수도 있다는 것이다. 또 이 모형에 의하면 중앙정부와 지방정부간의 관계는 자원뿐만 아니라 참여자들의 사실판단과 가치판단의 결합체라고 할 수 있는 감식체계(appreciative system)에 의해서도 영향을 받는다는

것이다.

전체적으로 볼 때 Wright의 정부간 관계론은 연방제의 정부형태를 가지고 있는 국가들에 그 적용이 국한된다는 근본적 제약이 있다. 그리고 Rhodes의 모형도 단일제 국가들의 정부간 관계를 설명할 수 있는 잇점이 있으나 신다윈론에 입각한 중앙-지방간의 상호의존성을 지나치게 강조함으로써 중앙정부가 가지고 있는 헌법상의 우월성을 지나치게 간과하고 있다. 이러한 제약점에도 불구하고 이들 모형은 지난 4년간의 우리나라 지방자치를 평가하기 위한 측정모형을 구성하는데는 여러가지 참고가 될 수 있을 것 같다.

측정모형 구성에 있어서 가장 중요한 것은 지난 4년의 지방자치를 평가할 수 있는 측정기준의 설정이다. 측정기준은 지방정부가 중앙정부로부터 얼마나 자유로울 수 있느냐 하는 자율성의 문제로서 지방정부의 재량권이 측정기준이 되어야 한다. 다음은 지방정부의 재량권의 범위를 결정해주는 변수를 추출해내는 일이다. 이 변수들을 自治變數라고 名命한다면 이 適實性있는 自治變數들을 추출해내는 일이야 말로 지난 4년의 지방자치 평가에 있어서 가장 중요한 작업이다. 이 자치변수 구성은 사람에 따라 다차원적일 수 있지만 여기서는 거시적이고 종합적인 차원에서 접근해야 지난 4년을 균형있게 평가할 수 있을 것이다.

자치변수 추출에 있어서 본 논문은 시스템(system)적인 시각(Easton,1965;Sharkansky,1973)에서 출발한다. 지방정부를 하나의 개방체계(open system)로 볼 때 지방정부는 지방정부를 운영하는 사람(인간적 변수)들이 부여된 구조적인 틀안(구조적 변수)에서 지방정부를 둘러싼 환경(환경적 변수)과 상호작용하면서 운영된다고 본다. 따라서 지방자치의 자율성을 나타내주는 지방재량권은 이러한 3가지 변수(Handerson,1966)<sup>1)</sup>, 즉 구조적 변수와 인간적 변수 그리고 환경적 변수가 어떻게 배열되어 있고 이것들이 어떤 방식으로 작용하느냐에 따라서 그 범위가 결정된다고 할 수 있다.

첫째, 구조적 변수는 지방정부가 自治를 할 수 있는 제도적인 틀(framework)과 관련된 것이다. 즉, 구조적 변수는 중앙정부가 지방정부의 재량행위를 法制와 관행으로 어느 정도 보장하고 있느냐 하는 것을 측정해주는 변수이다. 여기에서는 주로 현행 지방자치관련 법규와 관행을 중심으로 지방정부의 자치권이 중앙정부로부터 어느 정도 보장되고 있느냐 하는 것이 주요한 논의의 대상이다.

둘째, 인간적 변수는 지방정부를 운영하는 사람들의 自治指向的인 行態을 말한다. 여기의 행태(behavior)의 뜻은 매우 포괄적인 개념으로서 인간의 가치관, 자질, 사고방식, 태도, 능력, 행동양식을 포함하는 개념이다. 지방정부를 운영하는 사람들의 범주에는 크게는 단체장, 지방정부의 공무원, 지방의회 의원을 들 수 있다. 여기에서 주목되는 것은 지난 4년동안 지방의회 의원들이 자신들에게 부여된 제도적인 틀속에서 자치지향의 능력을 어느 정도 발휘하였느냐 하는 것이다. 또 지방자치 4년동안 볼 수 있었

1) Handerson(1966)은 행정학은 공공조직을 중심으로 행정현상을 야기시키는 변수인 구조,행태, 환경順으로 순차적으로 연구가 진행되어 왔으며 현대행정이론은 이 3가지 행정변수를 변증법적으로 통합해나가고 있다는 점을 지적하고 있다

던 집행기관 공무원들의 행태에 대해서도 간략하게 논의하게 될 것이다. 그러나 집행기관의 長에 대한 논의는 배제시켰는데 그 이유는 6월 末이면 임명직 단체장 직제가 없어지고 전현 새로운 제도인 주민직선에 의한 단체장이 선출될 것이기 때문에 지난 시대의 관선단체장의 행태에 대한 논의는 別 實益이 없기 때문이다.

세제, 자치변수를 구조, 인간으로 볼 때 어느 경우에서나 공통적인 것은 지방정부 내부에서만 변수를 찾으려고 했던 것인데 반하여 환경적 변수는 지방정부의 재량권의 범위에 영향을 주는 지방정부밖의 정치·경제·사회·문화에 대한 이해를 내포한다. 그러나 본 논문에서는 이러한 망라적인 변수들을 전부 취급할 수는 없고 그 범위를 좁혀서 단지 중요하다고 생각되는 ① 지역주민들의 의식 ② 중앙정부 관료들의 지향 ③ 政治圈의 지원에 초점을 맞추려고 한다(Riggs,1957:23-110)<sup>2)</sup>.

### Ⅲ. 自治變數에 대한 評價

앞에서 지난 4년간의 지방자치를 평가하기 위한 자치변수를 설정하였다. 따라서 이것을 기준으로 그간의 지방자치의 자율성 수준을 개괄적으로 평가해 보면 다음과 같다.

#### 1. 構造的 變數

지방자치란 곧 分權化라고 할 수 있다. 우리나라 헌법도 정부와는 별도로 지방자치의 章을 두고 있고, 지방자치단체의 長과 지방의회 의원을 주민이 직접 선거하는 정치형태를 택하고 있는 것은 지방정부가 지방에 있어서의 자율적인 정치적 단위임을 뜻한다. 그러므로 지역통치기구로서의 지방정부가 국가전체사회의 통일을 유지하는 한도내에서 중앙정부의 간섭을 받아서는 안된다. 따라서 진정한 지방자치가 실시되려면 입법, 조직, 행정, 재정의 각 분야에 있어서 지방정부의 自治權 보장이 우선적으로 전제되어야 한다.

그러나 현행 우리나라의 지방자치제도에 의하면 지방정부의 자치권이 국가 전체사회의 통일을 위한 불가피한 관여 보다는 중앙정부의 기득권 논리에 의해 지나치게 제약되고 있음을 본다. 다음에서 지방정부의 자치권이 법제와 관행에 의해서 어떻게 제약되고 있는지 살펴보자.

#### 1) 自治立法權에 있어서의 制約

2) Riggs(1957,1957:23-110)에 의하면 각국의 정치와 행정을 이해하기 위해서는 非行政的인 환경요인을 행정적인 것에 연관시켜 봄으로서 각국의 정치와 행정에 대한 제대로 이해가 가능해진다는 것이다. 따라서 특정한 국가의 비행정적 환경요인이 그 나라의 행정의 성격 형성에 절대적으로 영향을 미친다는 것이다.

우리나라에 있어서 지방정부의 자치입법권의 핵심은 지방의회의 조례제정권이다. 現行 우리나라의 法制와 관행을 보면 지방의회의 條例制定權의 범위는 매우 축소되어 있다. “행정정보공개조례”와 “의회에서의 증언, 감정에 관한 조례” 등의 제정과정을 예로 보더라도 ‘법령의 범위’ 안에서 조례를 제정할 수 있으며, “주민의 권리 제한, 의무부과, 벌칙규정” 등은 ‘법률의 위임이 있어야’ 조례를 제정할 수 있다고 지방자치법 15조는 규정하고 있다. 이러한 규정으로 인해 지방정부의 조례제정권은 지나치게 제약되는 결과를 가져오고 지방정부의 자치입법권은 형식화되고 있다. 따라서 새로운 행정수요가 발생하더라도 거기에 대응한 立法權이 법령에 의해 지방에 위임될 때까지는 지방정부는 사무처리를 유보해야 되고, 중앙정부의 입장에서는 위임규정을 만드는 등의 업무량이 증대됨으로써 부담이 늘어난다. 또한 이번에 개정된 지방자치법은 조례제정에 있어서 벌칙규정의 설치근거를 마련하지 않았기 때문에 조례시행의 강제성과 실효성을 그만큼 보장받을 수 없게 되었다. 아무리 조례내용이 훌륭해도 그것이 조례시행의 강제성과 실효성을 담보할 수 없다면 지방정부의 자치입법권은 유명무실해진다. 예를 들면 몇년 전에 경기도 부천시의회가 청소년보호를 위해 “담배자판기 설치금지조례”를 제정해서 1992년 8월12일부터 시행에 들어 갔지만 외국담배업자들을 중심으로한 담배판매업자들이 철거에 불응함으로써 이 조례는 무력화 되어버렸다. 이 경우 현행 자치법에 따르면 上位법인 담배사업법이 개정되어 벌칙규정의 제정을 위임받기 前에는 담배자판기 설치를 금지할 수 없게 되었다(高忠錫,1993a:44). 이같은 지방정부의 입법현실하에서는 지방자치의 자율성은 보장될 수 없다.

## 2) 自治組織 및 人事權 在에서의 制約

자치조직권이란 지방정부가 자신의 조직을 자주적으로 구성할 수 있는 권한을 말한다. 우리나라의 경우는 자치조직권을 폭넓게 인정하고 있는 미국이나 구라파의 경우와는 달리 지방정부의 자치조직권은 극히 제약되어 있다. 현행 지방자치법에 의하면 특별시, 광역시, 道의 행정기구는 대통령령으로 정하고 市·郡·區의 행정기구는 시·도지사의 승인을 얻어 당해 시·군·區의 규칙으로 定하도록 되어 있다. 지방정부의 행정조직은 전국적으로 획일화된 지침에 따라서 작성되었고 자치행정조직 설계과정에 있어서도 當該 지방의회의 관여가 배제 되었다. 이같은 자치조직권의 제약은 지방정부別 행정수요의 질과 양의 차이에 따른 기구설치의 다양성을 고려한 조직편제를 할 수 없게 만들었다.

한편 지방정부의 가장 핵심적인 직책에 대한 인사권도 현재까지 계속 중앙정부에 귀속되어 있다. 현재까지 중앙정부에 의해서 임명되어 왔던 지방정부의 首長인 市·道知事는 6월 지방자치 선거에 의해 새롭게 선출될 것이나 부자치단체長, 기획관리실장 등 지방정부의 가장 핵심적 직책에 대한 인사권은 계속해서 중앙정부에 귀속될 전망이다. 1993년의 통계에 의하면 시·도지사 외에도 지방정부의 고급공무원 중 1급 16명이 국가공무원인데 비해 6명만이 지방공무원이며 2급의 경우 53명이 국가공무원인데 비해 지방공무원은 겨우 21명 뿐이다. 특히 서울과 부산을 제외한 모든 지방자치단체

에서는 1급의 모든 공무원이 중앙에서 임명되어 왔다. 또 지방정부의 고급공무원 중 3급은 41%, 4급은 21%가 국가공무원이다(李文敎, 1995:96-97). 중앙정부는 지금까지 지방정부에 대한 이러한 인사권의 장악을 통해 지방의 자율적인 행정권을 통제하여 왔고 지방행정에 대한 지방의회의 견제력도 무력화시켜 왔다.

그리고 이러한 지방정부의 자치인사권에 대한 중앙의 통제는 단체장이 선출되는 6월 이후에도 큰 줄기를 형성하게 될 전망이다. 지방자치법(제 103조 5항)에 의하면 앞으로 선출되는 민선단체장에게는 대통령(또는 소속장관)이 임명하는 부자치단체장을 위시한 국가공무원 인사에 대해서 단지 "임명제청권"만 부여하고 있다. 이러한 제도적 장치는 단체장이 주민 직선으로 선출된 후에도 중앙정부가 지방사무에 대해서 통제수단을 계속 유지하기 위한 것으로 이해된다.

### 3) 自治行政權에 있어서의 制約

자치행정권이란 지방자치단체가 국가의 간섭을 받지 않고 자기의 사무를 자주적으로 처리하는 기능을 말한다. 그런데 그간의 우리의 현실은 중앙정부가 지방자치단체의 사무를 심하게 간섭하고 통제하고 있기 때문에 자치행정권은 매우 제약을 받아 왔다고 할 수 있다. 다른 말로 한다면 지방자치단체는 주민의 복리증진과 지역개발보다는 중앙정부의 정책을 집행하는 출장소로서의 성격을 강하게 노정하여 왔다고 할 수 있다.

이렇게 된 데에는 여러가지 요인이 작용하고 있지만 무엇보다도 지방사무 중에서 지방의회의 관여와 주민의 통제를 받지 않아도 되는 機關委任事務가 차지하는 비율이 지나치게 높은 데 있다. 좀 오래된 통계이지만 한국지방행정연구원이 1985년에 실시한 지방행정기능분석에 의하면 지방사무 중에서 기관위임사무 비율이 직할시의 경우에 41.4%, 도의 경우에 49%, 시의 경우에 44.4%, 군의 경우에 45.6%, 그리고 구의 경우에는 무려 75%에 달하고 있는 것으로 나타나고 있다(高忠錫, 1993a:42). 또 비교적 최근인 1991년 한국지방행정연구원은 부산시와 경상남도의 기능을 조사하여 목록화하였다<sup>3)</sup>. 이 조사에 의하면 먼저 부산직할시가 수행하는 사무 가운데에 중앙정부의 사전적·사후적 통제를 받는 기관위임사무가 40%에 달하고 있음을 보여 주고 있다. 경상남도의 경우도 부산직할시와 유사한 양상을 보였는데 경상남도의 사무총수 중에서 기관위임사무, 단체위임사무 그리고 자치사무가 차지하는 비율이 각각 42.0%, 11.7%, 46.3%로서 부산시의 40.0%, 12.6%, 47.4%와 크게 다르지 않다. 이렇게 볼 때 오늘날 구분의 실익이 없기 때문에 자치사무로 분류되고 있는 단체위임사무를 자치사무에 포함시켜 보아도 지방정부가 스스로 판단하여 자율적으로 처리하는 자치사무의 비중은 대체로 60%정도라고 할 수 있다. 제주도의 경우도 여기에서 크게 벗어나지 않을 것이다.

지방정부의 자치행정권을 제약하는 또 다른 이유는 현행 지방자치법 9조는 지방자

3) 지방행정연구원은 1985년에도 유사한 연구를 수행하였고, 부산직할시 및 자치구의 기능을 조사하여 1991년에 총목록을 발간한바 있다(부산직할시, 1991).

치단체가 처리할 57개 종목의 사무들을 개괄적으로 예시하고 있지만 “다른 법률에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다”라고 규정함으로써 지방자치법에 예시된 사무들 중에서 상당히 많은 사무들이 별도의 個別法에 의해 자치단체의 권한 밖에 놓이게 되었다. 이 단서규정때문에 지방자치단체의 관할권은 크게 제약받게 되었으며 그 결과 지방자치법에 자치사무로 분류된 사무라도 중앙정부가 개별법을 제정하거나 개정함으로써 언제든지 자치사무를 국가사무화할 수 있게 되었다.

이외에도 지방정부의 자치행정권을 제약하는 요인은 여러가지이다. 지방자치단체長の 명령, 처분이 위법 또는 부당하다고 판단될 때는 시·도에 대하여는 주무부 장관이, 시·군 및 자치구에 대하여는 시·도지사가 이를 취소, 정지시킬 수 있게 되어 있다(지방자치법, 제 157조 1항). 외국의 경우는 자치단체의 기관위임사무에 대한 결정, 처분조차 주무부장관이 취소, 정지할 수 없도록 되어 있는데 반하여 우리나라는 지방정부의 자치사무에까지 중앙정부가 자의적인 취소, 정지권을 갖도록 하고 있다. 여기에다가 지방정부의 長에 대한 이른바 직무이행 명령제도를 도입하고 있는데 다른 나라에서는 직무이행 명령의 여부를 중앙정부의 신청으로 법원이 내리게 되어 있다. 그런데 우리나라는 이것을 직접 주무부 장관이 법원을 거치지 않고 발동할 수 있게 하고 있어서 지방정부의 자치행정권을 몹시 제약하는 일이라 하지 않을 수 없다.

이상의 제도적인 현상에 대한 분석에서 중앙정부가 기득권논리에 얼마나 집착하고 있는가를 알 수 있다. 이렇게 지방정부의 자치행정권이 제약받고 서야 그것을 올바른 지방자치라고 할 수는 없다.

#### 4) 自治 財政權에 있어서의 制約

자치재정권이란 지방자치단체가 자기사무를 수행하는데 필요한 경비를 충당하기 위하여 중앙정부의 간섭을 받지 않고 자주적으로 그 재원을 충당, 관리하는 기능을 말한다. 따라서 지방자치가 완벽하게 제도화 되어 있다고 하더라도 자주적으로 그 지역내 자치운영에 필요한 재원을 조달하지 못하면 지방자치는 성공할 수 없는 것이다. 1995년 내무부 예산편성을 기준으로 보면 평균 재정자립도는 전국 道평균 47.2%, 전국 15개 市, 道평균 63.5%, 전국 市평균 53.7%, 전국 郡평균 23.8%로 나타나고 있다. 이와 비교해볼 때 95년 제주도의 평균재정자립도는 전반적으로 전국 평균에 훨씬 못미치고 있는 것으로 분석되고 있다. 濟州道(4개 시·군포함) 41.5%, 濟州道 자체 34%, 제주시 53.1%, 서귀포시 41%, 북제주군 21.3%, 남제주군 22.5%로 나타나고 있다<sup>4)</sup>. 93년, 94년 2년간의 일반회계를 분석한 결과 지방세로 인건비를 해결하지 못하는 기초자치단체가 93년은 전체 260개 기초자치단체의 63%(163개-13개시, 117개군, 33개구), 94년은 62%(160개-12개시, 115개군, 33개구)에 달하고 있다. 한편 자체수입(지방세+세외수입)으로 인건비를 해결하지 못하는 자치단체는 93년의 경우 전체의 32%(83개-1개시, 77개

4) 濟州道 및 각 市, 郡의 재정자립도가 전국평균에 뒤떨어지는 등 최근 들어 갈수록 열악해지고 있는데 향후 제주개발을 위해서는 막대한 예산이 필요해 자칫 道內 자치단체들이 부실재정으로 치달지 않겠느냐는 우려가 커지고 있다(濟州新聞, 1995.4.7.1면).



군,5개구)94년은 30%(77개-1개시,72개군,4개구)에 달하는 것으로 확인되었다. 지방재정 자립도가 전체적으로 높을 것으로 사료되어 왔던 서울의 경우도 93년에는 15개 자치구, 94년에는 16개 자치구가 지방세로는 인건비를 충당하지 못하고 있고, 이에 반하여 서초구와 강남구는 자체수입만으로 세출(인건비+물건비+이전경비+자본지출+융자 및 출자+보전재원+내부거래+예비비 및 기타)이 가능한 상태로 예산(94년의 경우)이 집행된 것을 보면 동일광역단위 내의 기초자치단체간의 재정불균형이 심각함을 알 수 있다(지방자치실무연구소,1994:8).

이처럼 지방재정이 빈약하여 경상비중에서도 가장 기본적인 인건비조차 충당하지 못하는 상태하에서는 사업비, 투자비 등은 생각할 수 없다. 이같은 빈약한 재정조건이야말로 지방자치단체의 재량권을 사실상 제한하는 일차적인 요인이다. 지방자치단체가 지방세수입에 대해 아무런 권한이 없는 것도 자치재정권을 제약하는 커다란 요인 중의 하나이다. 우리나라의 경우 현재 지방세목과 세율의 변경은 국회의 소관사항으로 되어 있고 지방세목 중 재산세의 과세시가 표준액도 관련 중앙부처의 승인을 받아 결정되고 있는 실정이다. 세외수입에 대해서도 지방자치단체는 거의 권한을 갖지 못하고 있으며 지방자치단체는 경제기획원의 허락없이 오물수수료,상하수도료,지하철 요금 등을 자율적으로 인상 또는 인하할 수 없게 되어 있다. 지방채도 내무장관의 승인을 얻어야 발행할 수 있도록 되어 있다. 국고보조금 또한 지방재정의 자율성을 크게 제약하고 있다. 제주도의 경우는 1988년 이후 재정자립도는 별로 향상되지 않은데다 예산액 중 국고보조금의 점유비율은 16%-34%에 이르러 지방의회의 주요 의결권인 예산심의권이 크게 제약받고 있다(李文敎,1995:103). 세입삭감에 있어서도 지방의회는 아무런 권한이 없으며 지방의회의 권한이 단지 세출예산에 있어서 계수를 조정하는 정도에 그치고 있는 점도 지방자치단체의 자치재정권을 제약하고 있는 원인이다. 지방재정에 대한 중앙의 통제는 예산편성에도 가해지고 있는데 내무부는 예산 편성時 해마다 “지방자치단체 예산편성지침”을 시달하여 매우 세부적인 부분까지 지방자치단체의 예산편성에 간섭하고 관여하고 있다.

### 5) 地方議會의 議決權에 있어서의 制約

지방의회의 권한도 중앙정부의 지도감독권에 의해 심하게 제약 받고 있는 실정이다. 주지하는 바와 같이 지방의회는 지방자치단체의 정책을 결정하는 동시에 그 정책이 제대로 집행되는지 감시,감독하도록 세워진 기구이다. 지방의회가 이러한 諸 기능을 충분히 발휘하려면 의원들의 力量도 중요하지만 우선은 제도적인 적정성이 확보되어야 하는데 지방의회 의결에 대한 중앙정부의 再議 要求權 행사로 인해 지방의회 자치단체장 견제력은 상대적으로 약화되었다. 내무장관은 市·道의회 의결이, 그리고 市·道知事は 市·郡·區의회의 의결이 법령에 위배되는 경우 재의를 요구할 수 있게 되었다(지방자치법 제 159조 1항). 이 경우 법령위반 여부에 대한 판단은 재의 요구권자에게 있으며, 재의가 요구된 의결은 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 재확정되게 되어 있다. 이렇게 재확정된 의결이라 하더라도 내무장관

이나 시·도지사는 이를 다시 대법원에 제소할 수 있는데, 이런 경우 의결의 효력은 대법원의 판결이 있을 때까지 정지된다(지방자치법 제 159조 3항). 또 내무부 장관이나 시·도지사는 지방의회 의결 중 법령에 위반되는 것 뿐만 아니라 공익을 현저히 해하는 경우에도 재의를 요구할 수 있게 되어 있다(지방자치법 159조 1항). 이 경우에 있어서는 앞서의 법령에 위반되는 경우와는 달리 대법원에 제소할 수 없는데 일단 재의가 요구되면 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2의 찬성을 議決定足數로 요구한다. 이와 같은 중앙의 재의요구권 행사는 결과적으로 지방의회의 의결권의 범위를 크게 제약하여 올바른 지방자치의 구현을 어렵게 만들고 있다.

이외에도 지방의회의 행정감사 기간을 시·도는 5일, 시·군·구는 3일로 제한하고 있는 점, 의회 사무국의 인사권을 단체장에게 귀속시킨 점 등도 지방의회의 권한을 위축시키는 결과를 가져왔다고 할 수 있다.

## 2. 人間的 變數

지난 4년의 지방자치를 평가함에 있어서 제도적인 틀에 대한 평가 못지 않게 지방 정부를 운영했던 사람들에 대한 평가도 매우 중요하다. 지방정부 운영을 담당하고 있는 사람들의 범주 속에는 집행기관의 長, 지방정부 공무원 그리고 지방의회의원이 포함된다. 따라서 지난 4년의 지방자치를 제대로 평가하기 위해서는 이들의 행태에 대한 전반적인 평가가 매우 중요해진다. 여기서는 지방정부 운영에 직접 참여했던 지방정부 공무원의 행태와 지방의회 의원의 활동에 초점을 맞추어 평가하려고 한다. 집행기관의 長은 6월이면 주민 직선에 의해서 선출될 것이기 때문에 여기에서는 이에 대한 평가는 논의에서 제외시켰다.

### 1) 地方公務員의 行態

지방자치 시대의 지방행정은 중앙집권시대의 지방행정과는 相異한 성격과 위상을 가져야 한다는 것이 지방분권 시대의 규범적 요청이다. 즉 자치시대의 지방행정은 종래의 중앙에 대한 예속행정에서 자치행정으로, 비효율적 행정에서 효율성을 강조하는 경영행정으로, 규제억압의 관치행정에서 봉사행정으로, 획일적 행정에서 민의와 지역실정을 감안한 생활행정으로, 정치세력에 대한 책임에서 주민에 대한 책임행정으로, 제한된 주민참여에서 참여기회가 확대되는 참여행정으로, 비공개행정에서 공개행정으로 각각 변해야 한다.

여기에서 지방행정이 지향해야 할 가치로서는 책임성, 참여성, 공개성, 대응성, 봉사성, 형평성 등으로 압축할 수 있다. 따라서 이러한 지방행정의 바람직한 가치가 지방행정 공무원에게 어느 정도 내면화되어 있느냐 하는 것이 지방자치의 성공을 위해서는 매우 중요한 요인이다. 지방자치의 제도화가 아무리 훌륭하게 마련되어 있다고 하더라도 지방공무원들의 가치관과 의식이 지방자치의 제도화를 뒷받침해 주지 못하고 과거의 중앙집권적 시대의 권위주의적·형식적 틀로 회귀한다면 지방자치는 결코 성공

할 수 없는 것이다.

그러면 지방자치제 실시 이후 지방공무원들의 의식이나 가치관이 지방자치제를 실시하기前에 비해서 어느 정도 달라졌는가. 지방자치제 실시 이후의 지방공무원들의 의식이나 태도가 어떻게 변했는가를 알아보기 위한 단서로서는 부산시에 근무하는 공무원 410명을 대상으로 1987년과 1994년에 동일한 방법으로 의식조사를 실시한 연구 결과(金虎貞, 1994:937-954)에 주목하게 된다. 이 조사결과에 의하면 1987년에 비하여 1994년에는 봉사성을 제외한 대응성, 책임성, 참여성, 공개성과 형평성의 태도가 전반적으로 두드러진 향상을 보였으며 중립적 태도가 현저히 감소하고 적극적 긍정이 대폭 증가함으로써 소신있는 태도를 보였다는 것이다. 여기에서 대응성, 참여성, 책임성, 봉사성, 공개성을 民主性을 구성하는 다섯가지 요소라고 볼 때 이들 요소를 전부 합한 평균점수를 “민주성전체”로 보고 이것과 衡平性의 점수를 비교해볼 때 민주성 전체의 점수는 1987년이 5점 만점에 4.31이었으나 1994년에는 4.75로 나타났다. 이를 100점으로 환산하면 1987년이 86점일 경우, 1994년은 95점으로 크게 개선되었다는 것이다. 같은 방법으로 형평성에 관한 태도는 민주성보다 덜 향상되었지만, 1987년은 74점이라고 하면 1994년은 78점으로 나아졌다는 것이다. 그리고 민주성의 각 요소들 가운데 대응성이 가장 크게 향상되었는데-1987년이 63점, 1994년은 86점-이는 부산시 공무원들이 과거에 비해 주민의 의견과 요구를 중시하고 이를 정책에 반영하려는 방향으로 태도가 가장 많이 변했다는 것을 말하는 것이다. 민주성의 차원 중 대응성 다음으로 참여성, 책임성, 공개성은 뚜렷하게 개선되었으나 봉사성은 유의적인 차이-1987년 71점, 1994년 72점-를 보이지 않음으로서 부산시 공무원들은 그 동안 주민에게 봉사하려는 태도가 향상되었다고 보기는 어렵다는 것이다. 이러한 점은 지방자치제 실시 이후 제주도 공무원들의 태도변화에서도 어렵지 않게 검증될 수 있는 사실일 것이다.

이러한 사실에서 과거(1987년 당시)에는 민주성과 형평성에 대해 중립적이거나 소극적 긍정을 했던 지방공무원들의 태도가 그 이후 적극적 긍정으로 전환하게 되었다는 것을 알 수 있다. 이렇게 된 주요원인으로서 사회 전반의 민주화, 국민의식수준의 향상과 국제환경의 변화, 젊은 층의 급격한 변화, 지방의회의 구성을 들 수 있겠다.

위의 연구결과는 다른 연구에 의해서도 뒷받침되고 있다. 충남지역주민 350명을 대상으로 지방자치가 실시되고 난후 지방공무원의 행태에 어떠한 변화가 있었는가를 조사한 연구(이창기 외, 1994:423-424)에 의하면 71.7%가 공무원들의 행태에 있어서 친절성, 공정성, 자율성, 주민참여성 등의 긍정적인 방향으로 변화되었다고 평가하고 있다. 특히 공무원의 친절성에 대해 응답자의 80.9%가 지방자치제 실시 이후 더 친절해졌다고 생각하고 있으며, 89.3%는 지방공무원들이 주민에 대한 책임의식이 높아졌고 지방의회를 주민의 대표기관으로 인식하여 의회의 요구를 잘 수용하고 있다고 긍정적인 태도를 보였다. 공정성(70.3%)과 주민참여수용성(59.3%)에 대해서는 앞의 요인들에 비해 낮은 평가를 하고 있다. 지방자치제 실시 이후에도 지방공무원들이 여전히 지방의회

보다 중앙정부 지시에 의존하는 편이라고 생각하는나는 설문에 대해서는 34.1%가 정말 그렇다, 54.4%가 약간 그렇다고 인정하여 88.5%의 주민들은 지방공무원들이 여전히 중앙정부의 눈치를 살피고 중앙의 지시에 익숙해 있다고 여기고 있다. 그러나 전체적으로는 지방자치의 실사가 지방공무원의 행태를 크게 변화시켰다고 주민들은 생각하고 있다.

이상의 조사연구결과들이 의미하는 것은 지방의회 의원만 직선으로 선출했던 지난 4년 동안 사회민주화의 진전과 함께 지방공무원들의 행태는 자치지향적으로 꾸준히 개선되어 왔다는 것을 말하는 것이다. 이러한 단서들은 앞으로 맞이할 지방자치의 장래를 밝게 해주고 있다.

## 2) 地方議會 議員들의 行態

지난 4년의 지방의회 의원들의 활동에 대한 평가기준은 무엇인가. 여기서 제시될 수 있는 평가기준은 평가자에 따라 여러가지 기준을 제시할 수 있지만 다음의 3가지 기준을 중심으로 지방의회 의원들의 활동을 평가해볼 수 있다. 지방의회 의원들의 質的 수준과 자율성 그리고 통합력 수준이 그것이다.

### ① 지방의회 의원들의 質的 수준

지방의원들의 질적 수준의 문제는 지방의원들의 자질이나 전문성, 학력수준과 관련된 것이다. 이런 점에서 봤을 때 지방의회 의원들 중에는 도덕적으로 문제가 있는 사람들도 상당수 있었다. 성추문과 폭행, 사기, 부정부패에 연루된 사람이 있는가 하면 교육위원 선출을 둘러싼 뇌물수수로 구속된 의원들도 여러 명 있었다.

1994년 법무부 국정감사 자료에 나타난 지방의원의 범죄연루 현황을 살펴보면, 91년부터 94년 8월까지 각종범죄에 연루된 광역 및 기초의원은 475명으로 전체 5,170명 중 9%에 달하고 이들중 기소된 의원은 184명에 이른다. 범죄유형별로 살펴보면 범죄에 연루된 지방의원 475명 중 사기성 범죄가 29.3%, 경제관련 범죄 20.4%, 폭력범죄 15.5%, 뇌물관련범죄 12.4%, 단순범죄 12.1%, 교통관련범죄 7.4%, 성범죄 2.3%, 공해범죄는 1.1%로 나타났다(한양대학교 지방자치연구소, 1995:5).

또 직업과 학력수준이 지방의원들의 質的 수준을 자리매김하는 독립변수는 아니지만 영향을 미칠 수 있는 매개변수라고 간주할 수 있다. 광역의원의 학력수준(李文敎, 1995:81-83)은 86.5%가 고졸이상이며 기초의원은 79.5%가 고졸이상이다. 지방의원들의 출신직업에 있어서도 官權이나 정치권력과의 共生의 정도가 비교적 높은 건축업자 등의 사업가가 제일 많고 소위 전문직종으로 통칭되는 변호사, 건축사, 세무사, 의사, 공인회계사, 약사 등은 극소수이다. 현재 856명의 광역의원중 건설업자 등 사업가가 375명으로(43.8%), 농·수·축산업이 112명(13.1%), 의사 및 약사 71명(8.3%), 금융업 22명(2.6%), 무직 24명(2.8%), 교육계 6명(0.7%), 기타 246명(28.7%)로 분포되어 있다. 기초의원의 경우는 4,199명중 건축업등 사업가가 1,780명(42.4%), 농·수·축산업이 1,120명(26.7%), 의사 및 약사 168명(4.0%), 금융업 171명(4.1%), 무직 164명(3.9%), 교

육계 32명(0.1%), 기타 764명(18.2%)으로 광역의원의 직업분포와 비슷하다(한양대학교 지방자치연구소, 1995:5).

이외에도 지방의원들의 대표성 문제도 중요한데 지방의회가 대체로 親與 성향의 의원들로 과대대표되었다고 할 수 있고 특히 정당추천제가 도입되지 않은 기초의회 경우는 현재 의원총수의 81%가 집권당인 민자당에 소속되어 있다. 대표성과 관련해서 또 하나 지적될 수 있는 것은 지방의원들은 우리사회 기준으로 봤을 때 엄청난 有産者 출신들이다. 지방의원중 광역의원의 평균재산은 20억 8천만원이고 100억이상의 재산을 가진 광역의원도 32명이나 되고, 이들 재력이 있는 의원의 재산은 주로 부동산을 중심으로 구성되고 있다(한양대학교 지방자치연구소, 1995:5).

제주도의 경우<sup>5)</sup>는 뇌물수수로 구속되었던 지방의원은 2명이나 되어 도덕상의 심각한 문제를 제기하였다. 제주지역 의원들의 학력수준은 기초의원은 고졸이상이 90.2%로서 전국평균 학력 고졸이상 79.5%보다 10.7%나 높은 수준을 보이고 있다. 제주도의 회 경우는 17명 전원이 고졸이상자로서 전국평균 학력 고졸이상 86.5%보다 상당히 높게 나타나고 있다. 지방의회의 대표성 문제에 있어서도 지방의회가 주로 親與 성향의 인물로 과대대표되어 있다. 무소속 출신 의원은 제주도 의회는 17명중 9명(53.0%), 기초의회는 51명중 34명(67.0%)이지만 이들 의원들은 대부분 친여성향의 인물로 분류되고 있으며, 특히 제주시의회의 경우는 91년 지방의원 선거 이후 전원이 민자당에 입당한 것으로 알려졌다. 또 제주지역에 있어서의 지방의원들의 출신직업 분포를 보면 제주도 의회의 경우는 건설업이 29.4%로 가장 높고 다음으로 수산업 17.6%, 농업·공업이 각각 11.8%로 나타나고 있고, 기초의회는 농업이 47.0%로 가장 많고, 상업 9.8%, 건설업 7.8%순으로서 중소기업들도 많이 진출하였다. 이처럼 제주지역의 지방의회도 다른 지역과 마찬가지로 전문적 지식이 높지 않은 건설업자들의 사업가나 1차 산업종사자들의 진출이 두드러진 반면 법조계·교육계, 의·약사 등은 거의 없어 지방의원들의 전문성이 취약한 일면을 보여주고 있다.

## ② 지방의회 의원들의 自律性의 수준<sup>6)</sup>

지방의회 의원들의 자율성은 지방의회의 독자적인 政策能力과 관련된 개념이다. 따라서 지방의회 의원이라면 주민을 위해 스스로 정책문제를 발굴하여 이를 의안으로 제출할 수 있는 문제 제기능력을 갖추어야 한다. 중앙정부나 지방자치단체장이 제기한 문제에 대해 可·否의 의결만 해서는 결코 주민의 대표기관으로서의 기능을 다했다고 할 수 없을 것이다. 더구나 가결을 주로 했을 때는 단순한 거수기 이상의 평가를 얻기 힘들 것이다. 지방의회 의원들의 정책능력을 측정해줄 수 있는 자율성의 지표는 입법기능, 예산의 심의 및 결산, 行政監視 사항 등 여러가지를 설정할 수 있지만 이

5) 여기에서 제시되고 있는 통계수치는 대부분 李文數(1995:81-92)의 조사결과를 기초로 해서 재구성한 것이다.

6) 여기에서 산출된 조사결과는 필자가 제3자를 통해서 제주도 의회사무국과 4개의 시·군의회 사무국에서 입수한 통계기초자료를 근거로 직접 제작성한 것이다.

중에서도 가장 중요한 지표는 의결권 사항의 핵심이라고 할 수 있는 지방의회 의원들의 조례제정, 개·폐수작업이라고 할 수 있다.

이런 점에서 지방의회가 지난 4년동안 독자적으로 제·개정, 폐지한 조례건수가 어느 정도 되는나 하는 것이 지방의회 의원들의 정책능력을 측정해주는 바로미터라고 할 수 있다. 단지 지방의회가 집행기관의 長이 제안한 조례案을 단순히 심의하여 통과시키는 通法府의 역할만을 수행한 것은 지방의회 의원들의 자율성과 관련해서 중요한 측정지표는 아니다. 그러면 지난 4년 동안(91- 94년 末 현재) 지방의회가 심의, 의결한 조례건수는 얼마나 되는가. 이에 대한 전국적인 수준에서의 통계는 아직 밝혀진 바 없고 제주도 의회와 4개의 市·郡 의회가 의결한 조례건수만을 보면 다음과 같다.

의회별로 보면 제주도 의회는 지난 4년동안 총 347개의 안건을 의결했는데 그 중에서 조례의 제·개정, 폐지건수는 227건으로 총 의결건수의 65.4%를 차지하고 있다. 이것을 유형별로 보면 의원 發議 31건(13.7%), 도지사 발의 157건(69.0%), 교육감 발의 39건(17.0%)으로서 의원들이 독자적인 노력으로 제안한 발의건수는 매우 미미한 반면 단체장의 발의가 대부분을 차지하고 있다. 도지사가 발의한 조례 157건 중 141건((89.8%)은 원안대로 무수정 통과되었고 14건(8.9%)만이 수정 가결되었으며 교육감이 제출한 39건의 조례안중 38건(97.4%)이 원안대로 가결되었고 1건만이 수정가결된 것으로 나타나고 있다.

제주시의회가 지난 4년동안 의결한 총안건수는 417件인데 그 중 172건(41.2%)이 조례이다. 이것을 유형별로 보면 의회 발의 24건(13.9%), 市長 발의 148건(86.0%)으로 나타나고 있다. 시장이 발의한 148건중 113건(76.3%)은 원안대로 확정되었고 35건(23.6%)만이 수정 의결되었다. 북제주군 의회가 의결한 총의안수는 341건인데 그 중 조례는 136건(39.8%)이다. 이 중 군수발의안 131(97.0%)건은 원안대로 가결되었고 4건만이 수정통과되었다. 남제주군 의회는 지난 4년동안 총 264개의 안건을 의결하였는데 그 중 조례가 차지하는 비율은 53.7%인 142건이다. 이 중 군수발의의 조례가 117(82.3%)건이며 의원발의는 25건(17.6%)으로 나타나고 있다. 그리고 군수가 발의한 117건 중 109건(93.1%)이 원안대로 무수정 통과되었고 6건만이 수정 의결되었다. 서귀포시 의회는 총 249개의 안건을 의결하였는데 그 중 조례는 139건(55.8%)이며 조례중에서 시장발의한 조례안은 119건(85.6%)이다. 이 중 100건(84.0%)의 조례안은 무수정 통과되었고 17건(16.0%)만이 수정 가결되었다.

여기에서 제주도 의회나 시·군 의회가 조례를 제정하거나 개·폐하는데 있어서 유사한 경향을 보이고 있음을 알 수 있다. 지방의회의 자율성 수준을 평가함에 있어서 지방의회 의원들이 지난 4년동안 얼마나 많은 의안을 스스로 제안하여 처리하였느냐가 매우 중요한 척도인데 이 기준에 의하면 지방의회의 자율성의 수준은 매우 낮다. 이러한 사실을 뒷받침해주는 단서는 지방의회가 의결한 조례건수는 많았지만 이것들의 상당부분 지방의회가 스스로 제안한 것이라기 보다 단체장이 제안한 것이거나 중앙정부가 자치단체장을 통하여 제안한 것이라는 점이다. 그리고 지방의회가 단체장이 제안한 조례안 대부분을 수정없이 원안대로 확정시켜 주는 통법부 역할에 머문 것도 지

방의회 의원들이 주민을 위한 정책활동을 자율적으로 하지 못했다는 단서가 된다. 따라서 제주도의 지방의회는 정책활동에 있어서 적극성이나 창의성을 거의 보여주지 못하였다고 할 수 있다. 여기서 확인된 문제점은 다른 지역의 지방의회 운영에서도 그대로 나타나고 있는 것들이기 때문에 일반화가 가능한 것들이다.

### ③ 지방의회의 統合力 수준<sup>7)</sup>

지방의회는 지역내에 존재하는 주민들의 행정수요(administration demands)를 지역 정책으로 통합시키는 가교의 역할을 한다. 따라서 지방의회의 통합력 수준은 지방의 원들이 지역내 각계 각층의 주민들의 의사를 지역정책에 어느 정도 반영하느냐에 달려 있다. 즉 지역 내의 多元化된 이해관계를 어떻게 조정해서 통합시키느냐가 지방의회의 통합력을 결정해준다. 이 통합력 수준을 나타내주는 기준은 대체로 지방의회가 처리한 민원처리활동으로서 이에 請願과 진정의 수리 및 처리건수로 구성된다. 건의의 접수 및 처리건수도 민원처리활동에 포함시킬 수 있다.

여기에서 청원이란 지역주민이 지방의회에 지방자치단체에 대하여 불만 또는 희망을 진술하고 그에 대한 시정 또는 具現을 요구하는 것이다. 청원이 수리되어 본회의에서 의결되면 의회의 의견을 첨부하고 단체장에게 이송하고 단체장은 그 처리결과를 의회에 보고해야 한다. 그리고 청원의 처리가 끝나면 청원인에게 그 결과를 통지한다. 또 진정이란 지방행정기관에 대하여 주민의 억울함이나 소망을 문서로 진술하는 행위로서 형식적으로는 청원과 다르나 실질적으로는 별로 다를 바가 없다(鄭世煜, 1992:266). 건의도 진정의 일종이다. 청원은 의회측에 수리의무와 성실한 처분의무가 있으나 진정이나 건의는 이러한 의무가 없는 것이 차이점이다.

전국적 수준에서 지방의회 의원들이 수행한 민원처리활동에 대한 통계는 아직 집계되지 않고 있다. 그러나 분석의 수준을 제주도로 낮춰 보면 제주지역에 있어서 지방의원들의 민원처리활동에 대한 통계는 다음과 같다.

지난 지방의회가 활동을 개시한 91년부터 94년 末까지 지방의회 의원들의 민원처리 활동을 보면 제주도의회의 경우 448건을 접수하여 이 중 446건을 처리하였다. 이를 유형별로 보면 접수된 청원 26건을 전부 처리하였고 진정은 접수 401건에 399건을 처리했으며 건의는 접수된 21건을 전부 처리한 것으로 나타났다.

제주시 의회는 민원 155건을 접수해서 이 중 141건을 처리했는데 이를 유형별로 보면 청원이 6건으로 이 중 4건을 처리했고 진정 149건 중 137건을 처리했다. 서귀포시 의회에 접수된 민원건수는 45건이고 이를 유형별로 분류해보면 청원 6건, 진정 45건, 건의 7건으로서 전부 처리한 것으로 나타났다. 남제주군 의회에는 45건의 민원이 접수되었고 유형별로는 청원 3건, 진정 39건, 건의 3건으로서 전부 처리한 것으로 나타나고 있다. 북제주군 의회도 민원 78건으로 청원 7건, 진정 28건을 전부 처리한 것

7) 제주지역의 각 지방의회가 수행한 지난 4년동안의 민원처리활동에 대한 공식적인 통계자료가 나오지 않았기 때문에 여기의 통계수치는 필자가 각 지방의회 사무국에서 제3자를 통해서 얻은 통계자료를 기초로 해서 계량화한 것이다.

로 나타나고 있다.

이들 통계에 의하면 지방의회 의원들의 민원처리활동은 件數면에서 볼 때 그런대로 활발하였다고 할 수 있다. 그러나 민원처리활동의 핵심이라고 할 수 있는 지방의회 의원들의 청원활동은 매우 저조한 편이다. 그 이유는 주민이 청원을 지방의회에 접수하려면 지방의회 의원의 소개를 얻어야 하는 등의 까다로운 절차때문이거나 지방의원들 자신이 청원활동에 관심이 부족하기 때문이다. 전국적으로 봤을 때도 지방의원들이 지역주민들의 청원을 의회에 적극 소개해 해결하려는 노력은 저조한 것으로 나타나고 있다. 지난 3년동안 현역의원이 지역주민들의 청원을 의회에 제출한 경우는 1인당 평균 4.01회이지만 절반 이상인 54.1%는 전혀 안했거나 2회 정도에 그쳤다. 그리고 3-5회는 17.2%, 6회 이상은 12.4%, 50대 이상에서는 6회 이상 청원을 소개한 경우가 16.1%로 다른 연령층에 비해 압도적으로 많았다(한겨레신문, 1995.1.1, 32면).

그리고 접수된 청원 중에는 지방의회가 수용·처리하기에는 법·제도적인 근거가 빈약한 청원들이 많은 것도 주민청원제도의 문제점 중의 하나이다. 앞에서 제주지역에 있어서 지방의회의 민원처리율이 거의 100%에 근접하고 있지만 이것들을 전부 해결된 민원으로 보아서는 안될 것이다. 이들 중에는 지방의회가 직접 나서서 해결한 민원도 있을 것이고 단지 지방의회가 경유기관의 역할만 한 것도 있을 것이다. 그리고 법·제도적인 근거가 희박해서 명쾌하게 수용·처리하지 못한 안건도 많다고 보아진다. 예를 들면 제주도 의회에 접수된 토지거래허가지역 해지청원이라든가 강정천 개발계획 취소요청안 등은 道의회가 명쾌하게 처리하기에는 법·제도적인 근거가 빈약한 청원들이다. 이외에도 청원제도가 본래의 취지와는 달리 특정이해관계자에 의해 濫用 또는 濫用된 경우도 종종 있었다. 대표적인 사례로서 제주도 의회에 렌트카업체가 렌트카사업 등록제 制限 案件을 청원했는데 이 청원을 소개한 의원이 청원한 단체와 경제적 利害 관계가 있는 것으로 나타났다. 또 墾地안의 수도관 철거요청 청원처럼 道 의회와 濟州市의회에 2중으로 청원하여 수리되지 않은 사례도 있었다.

30년만에 새롭게 시작한 지방자치라는 점을 고려할 때 지난 4년의 지방자치는 人間的 變數에 있어서 그런대로 합격점을 주어도 될 것 같다. 지방의원들의 질적 수준이나 정책 능력 등에 한계가 있어서 지방의원으로서의 자질이 의심가는 사람도 있었고 조례안 제출에 있어 제 역할을 다하지는 못했던 것은 사실이다. 그리고 지방의원들은 민원처리에 있어서도 법·제도적인 제약때문에 커다란 성과를 산출하지도 못했다. 그러나 이러한 제약속에서도 지방의원들 중에는 정책능력을 고양시키기 위해서 각종 세미나나 워크샵등의 연찬회에 열심히 뛰어다닌 의원들도 있었다. 또 적극적인 민원처리를 위해 주민청문, 현지확인등 발로 뛰어 다녔던 의원들을 지방자치에 애정을 가진 사람이라면 기억하고 있을 것이다. 우리가 지난 지방자치 4년을 되돌아보면서 높이 사야 할 것은 이러한 긍정적인 모습이며 여기에서 움트고 있는 합리적 분권화의 싹이다.

### 3. 環境的 變數



지방자치란 우선은 지방정부를 중심으로 야기되지만 그것이 놓여져 있는 환경과 무관하게 야기되는 것은 아니라 끊임없는 상호작용을 통해서 이루어지는 것이다. 이렇게 開放體制的 觀點에서 지방자치를 이해할 때 환경적 변수가 지난 4년동안 지방자치에 親和的이었느냐의 여부를 따져 보는 것은 앞으로의 지방자치의 발전과제를 조망하는데 매우 중요한 의미를 가진다. 본 논문에서는 총망라적인 환경적 변수보다는 지방자치에 크게 영향을 미쳤을 것으로 사료되는 환경적 변수만을 주목하게 된다. 여기에서 주목하는 환경적 변수는 1)지역주민들의 자치의식 2)중앙정부 관료들의 행태 3)정치권의 지원이다.

### 1) 地域住民들의 自治意識

어떤 정치체제의 수준은 그 사회의 시민능력에 달려 있다고 말한다. 어떤 사회가 잔인한 독재자의 수중에 장악되어 있는 것은 그 사회에 살고 있는 시민의 책임이요, 그들의 시민수준에 걸맞은 정치체제라는 것이다. 예컨대 독일의 나치즘은 그 나라 국민들의 정치적 무관심이 불러들인 결과라고 할 수 있다.

法制史的으로 볼 때 법·제도보다는 의식이 우선된다고 할 수 있다. 비록 물리적 여건이나 제도적 여건이 완비되어 있지 않다 하더라도 지역주민의 자치의식과 지방의원 및 지방공무원의 건전한 의식구조가 형성되어 있다면 외형적인 여건이나 법·제도적인 한계는 충분히 극복되어질 수는 있는 것이다. 따라서 지방자치가 성공적으로 뿌리내리려면 무엇보다도 지역주민들의 성숙한 자치의식이 전제되어야 한다. “감귤도 회수를 건느면 탕자가 된다”는 경구처럼 지방자치제도의 정착을 위해서는 문화적 토양이 매우 중요한 것이다.

이렇게 볼 때 지방자치도 지방자치에 대한 지역주민들의 애정과 관심이 있을 때만이 그 토양이 튼튼해진다. 우선 지역주민들이 지방자치의 부활과 실시를 대단히 소중한 사건으로 수용하는 것이 중요하고, 지방자치제도가 도입되지 않을 때보다 도입된 지금이 실질적으로 주민들에게 유익하다는 인식이 주민들 사이에 공유될 수 있어야 한다.

그러면 지난 4년동안 주민들의 자치의식에 있어서 지방자치에 역기능적인 문제는 무엇인가. 이것의 대표적인 것으로서 지역이기주의를 벗어나지 못한 지역주민들의 자치의식을 들 수 있다. 지방화시대의 개막과 함께 찾아온 지역이기주의는 지방자치로 가는 길목에서 적지 않은 부담을 주었다. 고통을 분담하려 하지 않고 이익만을 챙기려고하는 이러한 지역이기주의가 자치단체간의 갈등을 촉발시켰다. 도로, 교통부분에서는 이에 소요되는 건설비 부담을 둘러싸고 각 인접 자치단체간의 공사비 “떠넘기기” 줄다리가 벌어져 착공시기가 늦어지고 이에 따라 지역주민들이 교통불편을 감수해야 하는 곤란을 겪기도 하였다. 상·하수도 등 환경기초시설 및 주민협오시설의 경우도 예외는 아니어서 환경기초시설은 건설 및 운영비용의 분담문제를 둘러싸고, 주민협오시설은 입지선정문제를 놓고 자치단체간 갈등이 심화되었다. 반면 市外버스 신규운행허가, 마권세부과권 등과 같은 각종 利權이 걸려 있는 문제나 자치단체의 세

원확보에 기여할 수 있는 구역경계의 조정문제에 있어서는 각 지방자치단체가 조금도 양보하지 않았다. 그야말로 달면 삼키고 쓰면 뱉는 행태가 지역이기주의 형식으로 표출된 것이다. 그리고 지방의회 의원들은 지리적으로 혈연과 지연의 유대관계가 강한 지역주민들에 의해 선출되었기 때문에 지방의회 의원들은 지역주민들의 이해관계를 절대적으로 반영해야 한다는 생각도 지역이기주의를 더욱 조장하는 원인이 되었다.

그러나 이러한 주민들의 지역이기주의는 지방자치가 아직은 정착되어 있지 않은데서 오는 과도기적인 현상이라고 해야 할 것이다. 지방자치는 하루 아침에 이루어지는 것이 아니다. 지역주민들이 시행착오를 거치면서 지방자치를 관습이자 문화로서 생활화해 나갈 때 자치단체간의 대립과 갈등도 公益次元으로 승화되어질 수 있는 것이다. 이러한 가능성의 맹아는 지난 4년의 지방자치를 통해서 어느 정도 싹트었다고 보아야 할 것이다. 이 가능성에 대한 주민들의 의식조사 결과는 지방자치의 장래에 대한 낙관적인 전망을 갖게 해준다.

다음의 주민의 자치의식에 대한 조사는 그 결과를 일반화시키는데는 한계가 있지만 지방자치의 전망을 조망하는데 하나의 단서를 제공해준다. 이 조사(이창기 외, 1994:426-430)에 의하면 대전, 충남지역주민 350명을 대상으로 지방자치를 지난 3년동안 경험해본 결과 지방자치가 절대 필요하다는 주민이 17.4%, 약간 필요하다는 주민이 69.2%로 86.6%가 지방자치에 대해 긍정적으로 평가하고 있으며 지방자치에 대해 부정적인 태도를 지닌 주민은 13.3%에 지나지 않았다. 단지 지방자치가 정착되었다고 보느냐에 대해 52.8%가 정착되지 않았다고 평가하고 있다.

또한 지방자치는 지역주민의 자치의식이 얼마나 확보되었느냐에 달려 있다고 볼 때 앞의 조사에 의하면 75%가 주민의 자치의식이 높은 편이라고 응답하고 있다. 특히 지역주민으로서 법규를 잘 준수하고 의무를 스스로 잘 이행하고 있으나, 그리고 지방자치의 정착과 발전을 위해서라면 비용부담(세금)이 늘어나도 괜찮겠느냐에 대해서는 85.6%가 그렇다고 응답하고 있으며 지역사회의 공동이익을 위해서라면 기꺼이 자신의 이익을 희생할 수 있고, 지방정부가 자기가 살고 있는 지역을 최적의 쓰레기매립장으로 결정했을 때도 수용할 수 있다는 입장이 72.8%를 차지하고 있다. 이 조사 결과를 액면 그대로 수용하지 않는다고 하더라도 지방자치 실시로 인해 주민의 자치의식이 향상되어 가고 있는 것은 분명하다. 그간 우려했던 지역이기주의나 담세회피 현상, 그리고 규범해체현상 등에 대해서는 걱정할 바가 아니다. 이렇게 향상되어가고 있는 주민들의 자치의식은 지방자치의 정착과 발전에 있어서 커다란 動力으로 작용할 것으로 기대되어진다. 끝으로 이 조사는 지방자치 실시 이후 지방자치의 본질적 가치인 분권과 참여, 행정서비스의 質이 개선되었느냐는 물음에 대해서도 해당 지역주민들은 약간 긍정적인 답변을 보이고 있다.

이상에서 볼 때 지난 4년의 지방자치가 절름발이 자치였다고 혹평하는 사람들도 많지만 지난 4년의 자치경험은 지역주민들의 자치의식(citizenship)을 고양시키는데 커다란 기여를 하였다. 이런 점에서 7월부터 시작하는 제2기 지방자치의 장래는 낙관적이

라고 할 수 있다.

## 2) 中央政府 官僚들의 行態

중앙정부의 관료들의 행태도 지금 막 지방자치를 시작한 우리나라에 있어서 따져 보아야 할 중요한 요인이다. 그 이유는 지방자치란 分權化를 의미하는 것이기 때문에 지방자치의 실시는 중앙정부 관료들이 그동안 가지고 있었던 권한을 스스로 내놓는 것을 의미한다. 따라서 이러한 작업이 전제되지 않고는 지방자치란 한낱 허구에 불과한 것이다.

이런 점에서 지난 4년의 지방자치를 회고해볼 때 중앙정부관료들의 행태는 지방자치를 가로막는 장애요인이었다고 할 수 있다. 형식적으로는 지방자치를 하면서도 실질적으로는 껍데기 分權化에 불과했던 것이 지난 4년의 지방자치이다. 지방 분권화의 근거가 되는 지방자치관련 법규제정 과정이 줄곧 중앙관료들에 의해서 독주되어 왔고 이 과정에서 중앙정부 관료들이 얼마나 기득권에 집착하고 있는가를 봤다. 예컨대 현행 지방자치법안에 “대통령령이 정하는 바에 의하여”라고 되어 있는 것이 19개소, “내무부 장관의 승인을 얻어”라는 곳이 10개소 등 곳곳에 중앙통제가 가능한 규정을 두고 있다. 최근의 지방재정법 개정시도(실패했지만)도 같은 맥락에서 이해된다. 더우기 이같은 법령 이외에도 수많은 정부부처의 습이나 내무부의 지침으로 지방자치를 규제하고 있는 상황도 그 근본의도는 중앙부처 공무원들의 지방통제에 있는 것이다.

또한 그동안 총무처가 중심이 되어 중앙정부 일부 기능을 지방자치단체에 이전하는 작업을 계속하고 있지만<sup>8)</sup> 실질적인 권한이양이 잘 이루어지지 못하는 것도 중앙정부가 기득권에 집착하고 있기 때문이다. 중앙정부가 종종 발표하는 시·도나 시·군·구로의 권한이양도 중앙정부와의 협의·동의 등의 전제조항을 붙이는 경우가 많았기 때문에 그 권한이양은 형식적인 수준에 머무르는 사례가 빈번하다. 예(中央日報,1994,12.11,8면)를 들어 건설부의 경우 작년 초 30만평평방m이하 지방공단지정업무를 시·도지사에게 넘겼으나 개별조항에서는 건설부와 협의해야한다는 단서를 달고 있다. 농림수산부의 경우 작년 4월 농지전용권한을 농업진흥지역에서는 3정보 미만, 그외 지역은 규모에 관계없이 도지사에게 위임했으나 농지개량시설 설치, 도로건설, 공공용 시설설치 등에 대해서는 농수산부와 협의하도록 하는 단서를 달고 있다. 그나마 중앙정부는 권한을 내놓기가 아까워 이양보다는 주로 업무위임방식을 택하고 있다. 48년부터 91년까지 중앙정부가 시·도에 넘긴 사무 1천62건을 분석한 결과 권한이양은 6.5%에 불과한 반면 위임사무는 93.5%나 됐다며 중앙집권현상을 해소하려면 앞으로 확실한 이양 조치를 많이 해야한다는 것(吳熙煥,1993:8-24)도 따지고 보면 권한이양에 최대의 걸림돌은 중앙정부 관료들의 행태에 있다는 점을 지적한 것이다.

최근에 지방자치단체가 무리한 사업집행으로 재정위기를 겪을 경우 파산을 선고할 수 있도록 해야한다는 내무부의 파산선고제 실시방침도 이 제도가 지닌 긍정적인 가

8) 기능재배분의 소관부서인 총무처가 중앙정부와 지방정부간의 기능재배분을 위해서 어떤 노력들을 하였는가에 대해서는 金載勳(1994:16-24)를 참조할 것.

치에도 불구하고 방법론이나 의도에 있어서는 중앙정부가 재정자립도가 약한 지방정부를 계속 통제하겠다는 발상이라고 할 수 있다. 과산선고제가 제대로 운영되기 위해서는 내무부의 주장대로 중앙정부가 과산을 결정하는 式이 아니라, 주민이나 해당 지방의회가 문제를 제기하는 것이 오히려 취지에 합당하며 또 지방자치단체의 재정자립도를 확충하고 단체간 재정편차를 해소하는 등 지방재정건전화 조치가 선행되어야 할 것이다.

지방의원과 공무원 3백명을 대상으로한 조사결과(朴種珠,1994:245-271)에 의하면 지방분권화가 제대로 되기 위해서는 1. 중앙정부 관료들의 보수적인 의식전환(40%) 2. 지방자치법제의 개정(15%) 3. 입법부 지도자들의 지원(15%)이 절실하다는 順으로 그 응답결과가 나온 것도 지방분권화의 제1의 장애물은 중앙정부의 관료들이라는 사실을 뜻한다. 또 지방의회 의원들의 지방의정활동 만족도에 대한 실증적 분석(宋昌錫,1993:22-42)에서도 비슷한 결과가 나왔는데 조사대상 전체 의원(511명)들의 약 83.4%가 내무부의 통제와 간섭을 가장 불만족스럽게 생각하고 있는 것으로 나타났다. 여기의 의식조사에서도 지방자치를 가로막는 세력이 중앙부처와 그 부처의 관료들이라는 지적이다.

### 3) 政治圈의 支援

민주주의란 정당정치를 근간으로 해서 운영되는 정체체제라고 할 때 정치권의 핵심은 정당이어야 된다는 것이 규범적 요청이며 현실적으로도 반드시 그렇게 되어야 한다. 따라서 지방자치의 착근을 위해서는 이에 대한 정당의 지원은 매우 중요한 환경적 변수이다. 우리나라에 있어서 정당이 지방자치를 어떠한 시각에서 접근해 왔느냐 하는 것은 지난 4년의 지방자치에 대한 평가에 있어서 하나의 중요한 변수이다.

흔히 정치학자들은 지방자치는 잘만 운영될 수 있다면 민주적 가치와 효율적 가치를 동시에 충족시켜 줄 수 있는 정치제도라고 말한다. 이와 같은 가치의 중요성으로 인해 지구상의 거의 대부분의 나라들이, 비록 정도의 차이는 있지만 어느 정도의 지방자치를 인정하고 있다(Smith,1985). 물론, 그들이 채택하고 있는 지방자치의 구체적인 양태는 각 나라의 독특한 정치·경제·문화적 양상에 따라 그 모형을 달리하고 있는 것은 사실이다.

각 나라가 어떠한 특성의 지방자치를 채택하느냐 하는 것은 미리 정해진 합리적 기준에 따라 이루어지는 기계적 과정이 아니고 정치세력들간의 기존의 권력배분의 형태를 변경시키는 고도의 정치행위라고 할 수 있다. 다른 말로 한다면 지방자치는 권한을 중앙과 지방이 分有하는 것이기 때문에 지방자치는 “누가 무엇을 어떻게 그리고 언제 얻는가?”라는 문제를 둘러싸고 사회의 정치세력들간에 일어나는 권력싸움의 형태를 띠게 되는 것이다(Lasswell,1958). 이런 점에서 지방자치의 과정은 필연적으로 그 나라의 정치세력의 이해관계를 반영하게 된다. 따라서 정치세력의 기존구조가 변화함에 따라 지방자치의 모습도 이에 따라 역동적으로 변화하게 되며 그러한 과정속에서 지방자치는 본래 의도와는 다른 방향으로 나갈 수 있다.

우리나라의 지방자치도 그간의 政治史를 돌아보면 철저하게 정당들의 당리당략에

의해 지방자치의 모습이 왜곡돼 왔다고 할 수 있다. 다 아는 바와같이 우리나라는 5.16이후 대통령을 정점으로한 강력한 중앙집권적인 소용돌이 정치체제를 구축하여 왔다. 권력으로부터 소외된 야당은 권력의 불균형을 완화시키기 위해 지방자치의 도입에 적극적이었으나, 정치의 주도권을 잡고 있는 여당은 기존의 권력배분양태에 만족함으로써 기득권의 상실을 가져올 지방자치에 반대하였다. 민주와 반민주의 구도가 지배하던 지난 간난의 세월에는 민주화와 지방자치의 동시성이 되었고 민주화에 앞장선 야당은 지방자치의 투사처럼 각인되었다.

그러나 6.29이후 지방자치의 구체적인 내용을 설계함에 있어서는 그 책임을 부여받은 정당들은 자신의 정치적 이해관계를 추구하는 데 몰두하였다. 정당들의 정치적 이해가 지방으로의 권한이양보다 중요시될 경우 여당은 물론 야당도 지방분권화보다 자신들의 정치적 이해를 우선했다. 예를 들면 최근의 지방자치법개정과정에서 나타난 것처럼 지방자치 도입의 선봉장으로 보였던 그래서 여당보다 윤리적 우위를 占하고 있었던 야당도 여당과 연합하여 자치단체장과 지방의회의 권한을 약화시키는데 앞장섰다. 민선자치단체장의 등장과 이로 인한 지방권력의 확대가 현실화되자 권력이양에 대해 과거에는 대립관계를 보이던 여야가 협조하여 권력의 지방이양에 소극적이었고 자신들의 세력거점인 중앙의 권력을 수호하려 하였다. 다시 말해, 지방권력의 확대로 권력구도가 중앙 對 지방으로 변모하자 여야는 종전의 대립관계에서 벗어나 어색하지만 보조를 같이할 수 밖에 없는 *strang bedfellow*가 되었다(柳在源, 1994:516). 이러한 특징은 최근에 불거져 나왔던 기초의회 의원후보 및 기초자치단체장 후보의 공천여부를 둘러싼 여야간의 政爭도 근본적인 원인은 각 정당의 정치적 利害에서 나온 것이다.

이상의 논의에서 지방자치의 제도화를 책임지어야 할 각 정당은 지방자치의 본질적 가치보다는 그들의 정치적 이해를 우선하여 추구해 왔다고 할 수 있다. 이러한 결과가 시민혁명에 비유되곤 하던 6.29이후 오늘날까지도 지방자치의 건실한 제도화를 이루지 못하고 표류해 온 원인이라고 할 수 있다.

#### IV. 地方自治 發展을 위한 政策的 含意.

이상에서 지난 4년의 지방자치를 종합적이고 거시적인 관점에서 평가해 보았다. 여기서 얻은 결론은 自治變數라고 할 수 있는 구조적 변수와 인간적 변수 그리고 환경적 변수를 기준으로 해서 볼 때 이것들이 지방정부의 자율성을 상당히 제약하고 있다는 것이다. 단지 인간적 변수인 지방행정 공무원과 지방의회 의원들의 행태와 환경적 변수인 주민들의 자치의식은 그간 자치지향적으로 점점 개선되고 있어서 이에 대해서 낙관적인 전망을 해도 좋을 것 같다.

지금까지의 논의에서 얻을 수 있는 시사점은 지방자치의 발전을 위해서는 중앙정부에 대한 지방정부의 종속성과 의존성을 가져오는 현행의 지방자치 구조를 근본적으로

뜬어 고쳐야 한다는 것이다. 뿐만 아니라 인간적 변수와 환경적 변수에 대한 평가를 둘러싼 논의가 지방자치 발전을 위해 시사하는 바도 짚고 넘어가야 할 것이다.

여기에서 중앙정부와 지방정부간의 관계, 즉 현행의 지방자치 전반을 왜 혁신하지 않으면 안되는가 하는 원천적인 물음을 제기해 보자. 이 물음에 대해서는 두가지 기조하에서 접근해야 된다는 것이 이 글의 기본입장이다.

첫째, 우리나라는 통일신라 이후 오늘날까지 기본적으로 중앙정부에 모든 권력이 집중된 <일원적, 중앙집중적 국가체제>를 유지해온 것은 주지하는 바다. 그러나 이러한 국가체제가 탈냉전-세계화-지방화-탈현대-탈포드주의의 새로운 시대조류에 현실적합성이 있는가를 근본적으로 문제를 제기해봐야 할 것이다.

물론 일원적, 중앙집권적 국가체제는 2차대전 이후의 냉전적 세계질서하에서 국가 운영의 능률성을 신장시키는데 절대적인 기여를 했다. 그 결과 우리나라의 산업화가 앞당겨져서 우리 경제는 중진국대열에 진입하게 되었다. 그러나 이러한 국가(중앙정부)주도의 경제발전방식은 더 이상 민간부분, 지방, 국민개개인의 창의력이 중요시되는 오늘날과 같은 知力사회에 적합한 모형이 아니다. 두뇌력과 인공적 비교우위(man-made comparative advantages)가 국가간 경제의 가장 중요한 열쇠가 되고 있는 세계화 시대에 中央만이 모든 것을 판단, 결정, 기획, 지시하는 현행 국가체제를 근본적으로 혁신하지 않고서는 경제발전의 재도약은 불가능하다는 사실이다.

둘째, 현행의 일원적, 중앙집중적인 국가체제를 가지고서는 앞으로 다가올 남북통일에 대비할 수 있겠느냐 하는 문제이다. 이제 진정으로 중앙정부와 지방정부가 각각 어떤 구조와 역할체계를 갖추어야 남북통일의 기반조성에 기여할 수 있으며 통일 이후의 내연할지도 모를 사회적 갈등을 해소할 수 있는가를 생각해봐야 할 때이다. 우리는 지금이 분단적후의 서독이 동·서독 통일에 대비하여 항구적 성격의 헌법 대신에 임시적 성격의 기본법을 제정하고, 전쟁이나 강제적 흡수에 의한 통일이 아니라 자발적 가입에 의해 兩 진영이 평화적으로 결합할 수 있게 연방주의 국가체제를 갖추었던 경험에서 중요한 교훈을 발견해야만 할 때이다.

이러한 점에서 현행의 일원적, 중앙집중적인 국가체제방식은 이제는 국가운영의 능률성을 보장하는 것이 아니고 오히려 그것을 저해하는 역기능적인 요인이 되고 있다. 따라서 우리의 지방에 활력을 불러일으키고 미구에 다가올 남북통일에 미리 대비하기 위해서는 현행의 중앙정부와 지방정부간의 관계가 근본적으로 개혁되어야 한다.

그러면 중앙과 지방간의 관계는 어떤 방향으로 개혁되어야 하는가. 이에 대한 모색은 과장해서 말한다면 중앙에 존재하는 국가권력의 일부를 지방에 위임하는 식의 地方分權的 改革이 아니라, 원천적으로 지방에 존재하는 권력의 일부를 중앙에 위임하는 식의 地方主權的 改革이 되어야 한다는 생각에서 출발하는 것이 좋을 것이다<sup>9)</sup>.

9) 최근 日本에서 볼 수 있는 다양한 지방자치개혁논의 중 오마에 겐이치를 대표로 하는 平成維新會(12명이 중심회원이고 50명의 국내외 자문위원을 두고 있다)의 道州制 주장이 특이하다. 이 주장은 지금까지는 地方分權이란 용어가 “권한은 중앙에 있고 그 권한의 일부를 지방에 나누어 준다는 식”으로 이해하여 왔으나, 이제는 逆轉의 발상이 요구되는데 본래 “권한은 지방에 있고 필요에 따라서 그 권한의 일부를 중앙에 위임하는 式”의 사고가 필요하다는 것이다. 이에 대해서는 朴世逸(1994:4-5)을 참조 바람.

이를 例示的으로 말한다면 중앙정부는 제한된 특정분야, 예컨대 외교, 국방, 통상, 통화관리, 전국적 수준에서 이루어지는 국토개발, 전국적 표준의 제정 등에 대해서만 통치권을 행사하고 나머지 분야에 대해서는 전적으로 지방정부에게 자치권을 부여하는 그러한 국가체제를 상정해볼 수 있다는 것이다.

이와같은 생각을 가지고 앞으로의 우리나라 지방자치의 발전방향을 간단히 논의해보면 다음과 같다. 여기에서의 논의는 앞에서 이루어진 지난 4년의 지방자치에 대한 평가가 기반이 되었고 그 성격은 단지 문제제기의 차원이라고 해야 무방할 것이다.

### 1. 構造的 變數에 대한 評價가 示唆하는 점

여기에서 제시해볼 수 있는 구조적 변수에 대한 개혁방향은 우선은 지방자치단체의 自治權 확대에 그 초점을 맞추어야 하겠다. 즉 法制와 관행으로 지방자치단체의 자치권 확대를 보장하여야 한다는 것이다. 이에 대한 논의를 위해서는 다음과 같은 문제를 제기해볼 수 있다.

첫째, 자치입법권의 핵심이 조례제정에 있다고 볼 때 지방의회의 조례제정권을 둘러싼 法理的 해석이 분분한 것은 사실이다. 그러나 조례시행의 강제성과 실효성을 보장하기 위해서는 일본의 지방자치법규처럼 “법령에 위반되지 않은 범위내에서” 별칙 제정권이 조례제정에 인정되어야 한다. 일본의 경우는 1965년부터 이후부터 대두된 환경오염문제를 자치단체가 극복하는 과정에서 혁신계가 주도하는 자치단체에서부터 모법이 없이도 조례로서 환경오염을 규제하고 처벌할 수 있게 됨에 따라 소위 法先占理論이 무너지게 되었다.

둘째, 자치조직 및 인사권에 있어서는 자치조직권을 폭넓게 인정하고 있는 구라파나 미국의 경우처럼 중앙정부가 전국에 걸쳐 일률적으로 꼭 설치해야 할 직제를 제외하고는 나머지는 지방정부가 행정수요에 따라 자율적으로 지방행정직제를 설치하고 폐기할 수 있어야 한다.

인사권에 있어서도 현재와 같은 중앙정부 중심의 인사제도는 개선되어야 한다. 그 내용으로서는 가) 지방자치단체에 배치된 국가공무원은 모두 지방공무원화하여야 하며 나) 지방공무원의 직급을 상향조정해야 하며 다) 지방공무원의 정원관리는 지방자치단체가 자율적으로 수행하도록 해야 하며 라) 무분별한 순환근무제를 지양하고 전문인력을 양성하는 한편 마) 지방공무원 상위직에 대해 공개채용 및 승진시험을 제도화하는 것이다(조창현, 1995:9-10). 이렇게 되어야 시골의 郡단위에 현재 규모의 인력이 사실상 필요한지 등의 여러가지 문제를 지방정부가 재량권을 가지고 접근할 수 있다. 그리고 현재 파행성을 면치 못하고 있는 중앙과 지방의 인력배분구조(92년 통계에 의하면 중앙과 지방의 인력배분비는 66:34정도이다)도 앞으로 조정될 중앙과 지방간의 기능배분의 기준에 따라 중앙에 배치된 국가공무원들을 지방으로 재배치해야 할 것이다.

셋째, 자치 행정권에 있어서는 지방자치단체가 명실상부한 지방정부로서의 위상을

가질 수 있도록 중앙과 지방 그리고 광역자치단체와 기초자치단체간의 기능 재배분이 획기적으로 이루어져야 한다. 지방자치단체가 수행하는 전체사무 중 60%내지 70%정도가 중앙위임 사무인 현재의 상황에서는 주민직선에 의한 단체장선출 자체만으로 지방자치의 획기적인 변화를 담보할 수 없는 것이다. 따라서 현행의 지방자치법 개정은 다음과 같은 점을 고려해야 할 것이다.

먼저 자치사무와 중앙위임사무를 명확하게 구분할 수 있도록 법으로 명시해야 하며 자치단체의 사무를 규제하고 있는 個別法규정도 손질해야 한다. 현행 지방자치법에는 자치사무가 너무 개괄적으로 표현되어 있어서 명확한 구분이 곤란하다. 뿐만 아니라 지방자치단체의 사무로 규정된 것일지라도 이들 중 많은 자치사무가 단서조항에 의해 개별법의 적용을 받아 다시 국가사무화할 수 있게 되어 있어서 지방자치단체의 자율권이 크게 제약받고 있다. 따라서 부득이한 경우를 제외하고는 개별법이 지방자치단체의 사무를 규제할 수 없도록 개별법 규정을 손질(개폐)해야 할 것이다.

다음은 시·도와 시·군·자치구간에도 기능배분을 상세히 법에 명시하여 시·도로 하여금 본래의 설치목적인 市·郡·自治區간의 업무조정이나 규모가 큰 광역적 업무만을 처리하도록 하여야 한다. 이때까지 광역자치단체와 기초자치단체 간에 기능배분이 제대로 되어 있지 않기 때문에 시·군·자치구의 사무가 일관성을 상실하여 행정력의 낭비를 초래하였고, 시·군·자치구가 시·도의 하급기관화되어 온 점에 주목할 필요성이 있다.

이런 점에서 현재 총무처를 중심으로 추진되고 있는 중앙과 지방간의 기능재배분 사업과 내무부에서 성안하고 있는 것 중에서 광역과 기초자치단체간의 기능재배분 사업에 건전한 공론이 투입될 수 있도록 그 場이 마련되어야 할 것이다.

네째, 자치재정권에 있어서는 지방자치단체가 재정자립을 할 수 있도록 여러가지 방안이 강구되어야 한다. 이에 대한 기본방향은 규모가 크고 세수율이 높은 세금만을 국세로 지정한 현행세제를 고쳐 지방세규모를 확대하거나 지방재정조정제도의 개선을 통해서 국세를 자치단체에 더 배분하는 방식이라고 할 수 있다. 지방세규모를 확대하는 방안으로서 흔히 제시되고 있는 것은 국세의 일부를 지방세로 전환하거나 지방세의 稅目을 신설하는 방안이다. 이 방안에 대해서는 이의제기 등 다양한 논의가 가능하지만 예컨대 국세의 일부인 양도소득세, 유홍음식세, 고급술을 제외한 약·탁·소주세 등을 지방세化하는 문제를 생각해볼 수 있고, 지방세 新設에 있어서도 탄력성을 부여하여 지방자치단체가 선택할 수 있는 稅目的 종류와 세율의 上·下限線은 법률로 정하는데 세목결정은 지방자치단체의 자율에 맡기는 방안을 고민해볼 수 있다.

또 하나는 지방재정의 지역간 불균형 문제를 해소하기 위해 도입된 지방재정조정제도의 대폭적 손질인데 여기서 특히 주목해야 할 것은 과거 10년간 內國稅의 13.27%를 앞으로도 계속 지방재정조정금으로 사용하여야 할 것이냐 하는 문제이다. 이 정도 수준의 지방재정조정금은 그 절대규모에 있어서 일본의 국세 3세(개인소득세, 법인세, 주세)의 32%에 비하면 엄청나게 적은 규모이고 더우기 내국세의 13.27%가운데는 자원 배분에 있어서 정치적 성격이 강한 특별교부세가 포함되고 있는 점을 상기해볼 때 현



행의 지방재정조정제도는 진정한 의미에서 지역간 불균형을 해소시키는데 기여하지 못하고 있다. 따라서 이에 대한 심도 있는 논의가 절실할 때이다.

끝으로 지방재정자립도라고 하는 통계수치에 너무 위축될 필요가 없다는 점도 지적되어야 할 것이다. 우리나라에 있어서 지방재정자립도에 대한 논의는 지방자치실시를 지연시키는 구실로 이용되어 온 것이 주지의 사실이다. 지방재정자립도를 가지고 지방정부의 재정력의 수준을 측정하는 것은 허구적인 것으로서 이론적으로도 타당성이 없을 뿐만 아니라 현실적으로도 적합한 재정력 측정지표가 아니다. 일반적으로 지방자치가 훌륭히 이루어지고 있는 선진 미국이나 일본의 경우도 재정자립도가 60%내외 10)에 그치고 있지만 이들 나라에서 지방자치가 잘 되고 있는 것은 지방재정의 상당부분이 중앙정부의 재정지원에 의존하고 있기 때문이다. 따라서 지방정부의 재정자립도가 지방자치 실시의 전제조건이 될 수는 없는 것이고 문제는 중앙정부가 이론적으로나 현실적으로나 실효성이 없는 지방정부의 재정자립을 강요할 것이 아니라 지방교부세 증액 등의 여러가지의 지방재정확충안을 실질적으로 강구하겠다는 의지이다.

다섯째, 지방의회의 의결권 제약에 있어서는 지방의회 의결에 대한 내무부장관이나 시·도지사의 再議 요구권행사는 극히 예외적인 경우에 한해서만 인정해야 한다. 따라서 재의요구권 행사의 구성요건을 엄격하게 법률로 제한해서 법령해석의 애매모호성을 불식시켜야 한다. 또 재의요구권의 恣意的 행사를 막기 위해서는 현재 지방의회와 집행기관간에 존재하고 있는 애매모호한 업무구분도 명확하게 합리적으로 정리되어야 할 것이다. 이외에도 지방의회의 의결권의 제약을 해소시키기 위한 방안으로서 상임위원회의 활성화, 감사시일의 연장 그리고 의회사무국의 개편 등도 지적할 수 있다. 또 집행기관의 長에 대한 중앙정부의 직무이행명령권도 법원으로 이관되어야 자치단체의 의결권의 제약을 해소시킬 수 있을 것이다.

10) 6.27 지방선거를 계기로 본격적인 지방자치시대가 열리면서 지방재정의 문제가 크게 부각되고 있는 것은 사실이다. 그러나 이러한 현상은 현 지방재정을 '재정자립도'란 잣대로 판단하기 때문인데 재정자립도 계산방법은 많은 한계를 가지고 있다. 왜냐하면 재정자립도란 자치단체의 총재정수입중 자체수입이 차지하는 비율을 나타내는 개념인데, 형식적,절차적으로는 자체수입은 아니지만 실질적으로는 자체수입으로 볼 수 있는 '지방교부세수입'이 제외되어 있기 때문이다. 이에 지방교부세수입을 자체수입으로 분류하여 '재정자립도'란 개념이 거론되고 있다. (물론 내국세 총액의 13.27%인 지방교부세 중 1/11에 해당하는 '특별교부세'는 '내무부장관의 깎짓돈'이란 말이 있듯이, 실질적으로도 자체수입으로 볼 수 없는 의존재원이므로 재정자립도란 개념도 보다 정교화시킬 필요는 있다.) 이러한 式으로 지방재정자립도와 지방재정자립도의 계산방법을 유형화시켜 보면 다음과 같다.

$$\begin{aligned} & \text{지방세 수입} + \text{세외수입} \\ \text{재정자립도} = & \frac{\text{지방세수입} + \text{세외수입} + \text{지방교부세} + \text{지방양여금} + \text{국고보조금}}{\text{지방세수입} + \text{세외수입} + \text{지방교부세}} \times 100 \\ \text{재정자립도} = & \frac{\text{지방세수입} + \text{세외수입} + \text{지방교부세} + \text{지방양여금} + \text{국고보조금}}{\text{지방세수입} + \text{세외수입} + \text{지방교부세}} \times 100 \end{aligned}$$

이러한 두가지 잣대를 적용하면 전국 15개 시도중 재정자립도가 21.4%로 꼴찌인 전남이 재정자립도는 65.4%로 경충된다(1995.4.27일 시사저널)

## 2. 人間的 變數에 대한 評價가 示唆하는 점

앞에서의 인간적 변수에 대한 평가는 지방행정공무원과 지방의회 의원들의 행태가 적어도 앞으로의 지방자치의 발전을 위해서는 절망적이지 않다는 점이다. 이같은 진단은 앞으로의 지방자치에 대한 낙관적인 전망을 가능케 하는 단서를 제공해 준다. 지방자치를 한단계 높이는 데는 무엇보다도 지난 4년의 자치학습이 매우 중요한 요인이 되었다고 할 수 있다.

여기에서 얻을 수 있는 시사점을 간단히 제시해보면 다음과 같다. 먼저 지방행정공무원의 행태<sup>11)</sup>가 더욱 자치지향적이고 서비스지향적으로 개선되어야 한다. 이를 위해서는 제도가 인간의 행태를 규율하고 조장시키는 측면<sup>12)</sup>이 있기 때문에 앞에서 본 바와 같이 현재의 중앙정부 중심의 인사제도를 지방정부중심으로 개혁하는 것이 무엇보다 중요한 과제다. 지방정부 중심으로 인사제도가 개혁되어야 지방공무원들이 소속 지방자치단체에 대한 애정과 자긍심을 가지게 되며 그곳에서 은퇴할 각오를 가지고 일하게 된다. 이렇게 되면 자연히 일본의 지방자치단체처럼 유능한 인재가 자기 고장의 공무원을 지원하게 된다. 또 현재의 지방행정조직의 전체인원중 40%-50%에 이르고 있는 간접인원(韓國行政研究院, 1992b:32)을 대폭적으로 줄여서 그 인원을 서비스 전달업무를 담당하는 일선부서로 재배치하는 등의 지방행정구조 전반에 대한 대폭적인 개혁이 병행되어야 할 것이다. 그리고 지방행정공무원들에 대한 교육훈련도 정기적으로 실시해야 하며 그 결과는 반드시 공무원들의 행태개선에 順 기능적으로 작용하게 될 것이다. 이러한 노력들이 종합적으로 시도될 때 지방행기관은 자치지향적이고 서비스지배(service-oriented)조직으로 전환될 수 있을 것이다

다음은 지방의회 의원들의 자질과 능력을 향상시키는 일이 중요하다. 지난 4년동안 지방의회의 운영상의 문제점으로 가) 조례 등 의안을 대부분 무수정 가결하는 소극적 심의기능을 수행하였고 나) 집행부에 대한 감시·견제기능도 권고나 건의라는 형식적 수준에 머물렀고 다) 지역이기주의를 지나치게 반영하여 주변자치단체와 마찰을 빚는 등의 한계를 흔히 지적한다. 그러나 이러한 운영상의 문제점들은 30년만에 이제 막 시작한 초보단계의 의정활동이라는 점에서 이해되어야 한다. 그리고 이러한 한계점들은 지방의회 의원들의 자질과 능력이 향상되면 자연히 극복될 수 있는 것들이다. 따라서 지방의회 의원들의 자질과 능력을 향상시키기 위해서는 무엇보다도 “萬事는 人事”라는 말처럼 정책 마인드가 있는 사람들을 뽑는 것이 중요한 문제이다. 지난 날의 지방의회 선거에서는 투기나 불로소득으로 돈을 번 졸부들이 판을 치는 경향도 있었다는 것을 반성해야 한다. 이번 지방선거에서는 이러한 졸부들의 허영심을 충족시켜주기 보다는 애향심과 전문지식을 갖춘 후보자들을 선출해 지방자치제를 정착시켜

11) 공무원의 행태개선에 대해서는 韓國行政研究院(1994a)을 참고하면 많은 시사점을 얻을 수 있을 것 같다.

12) 이러한 입장은 “구조적 특성이 개인의 행위에 영향을 미치고 제약한다”는 전체론과 “사회제도는 개인의 행동결과로 바뀔 수 있다”는 개체론의 조화를 지지하면서도 전체의 시각을 더 많이 강조하는 역할 이론 또는 사회학습이론의 시각이다. 이에 대해서는(김병섭, 1993:1321-1339)참조.

야 할 것이다. 이런 점에서 當該 정당은 이번에 광역의회에 도입된 비례대표제 운영에 있어서도 政黨人보다는 代表性과 專門性을 구비한 사람을 엄선해서 추천해야 할 것이다.

이번 7월에 출범하는 제2기 지방자치는 지방의회 의원들이 月定 報酬를 받게 되었기 때문에 여러 명의 의원들이 합동으로 민간연구소를 설립해서 운영하는 것도 자신들의 전문성을 높힐 수 있는 한 방법이다. 그리고 현행의 지방자치법에는 지방의회가 주민의 대변자 역할을 제대로 하지 못할 때 어떠한 제재조치를 취할 수 있는 근거가 없는데 이러한 점을 감안하여 주민소환제도의 도입도 적극 검토해볼 수 있다. 기초의회의 경우 지역패권주의를 부추기는 소선거구제를 폐지하고 대선거구제로 전환하는 것도 지방의원이 지역이기주의의 표출을 자제할 수 있는 명분이 된다. 이런 차원에서 현존하지만 잘 활용되고 있지 않은 광역권 행정협의회와 같은 제도도 새롭게 접근할 필요성이 있다.

### 3. 環境的 變數에 대한 評價가 示唆하는 점

6.29 이후 우리나라 국민들의 민도는 상당히 향상되었다. 작금 우리 사회에서 생겨나고 있는 다양한 성격의 시민단체들의 활력이 이러한 사실을 웅변적으로 말해주고 있다. 더우기 지난 4년간의 지방자치 경험은 앞의 경험적 연구에서 보았던 것처럼 주권자인 지방주민의 자치의식을 한 단계 높이는 계기가 되었다. 이러한 수준 높은 민도를 감안할 때 세계적으로 지역공동체에 힘을 불어 넣는 것이 하나의 추세로 부상하고 있는 오늘날 우리의 지방자치의 앞날을 낙관해도 좋을 것 같다.

앞으로 지방자치가 착근하는데 가장 중요한 환경적 변수는 정치권의 지원이다. 지방자치는 권력의 분산, 즉 지방분권을 의미하는 것이기 때문에 기존의 중앙집권체제에서 기득권을 누리왔던 정치권이나 중앙공무원들의 저항은 어쩌면 당연한 것이다. 그렇지만 중앙공무원들의 저항은 정치권의 결단과 의지여하에 따라서 얼마든지 극복할 수 있는 문제이다. 지방자치를 당리당략으로 접근해온 정치권의 태도가 문제이며 이것이 지금까지 지방자치를 굴절시켜 왔다고 할 수 있다. 지방자치가 실질적으로 이루어져야 행정능률이 오르고 주민들의 자긍심도 가질 수 있다. 오늘날 여러 선진 국가들은 지방분권화를 국가경쟁력 차원에서 접근한 지 오래다.

지방자치단체가 수행하는 전체 업무중 중앙위임 사무가 차지하는 비율이 2/3 정도나 되는 현재와 같은 기능배분 구조하에서는 단체장이 주민직선에 의하여 선출되어도 그것이 지방자치에 미치는 효과는 크지 못할 것이다. 그간 총무처가 중앙정부의 권한을 자치단체로 이양하는 작업을 수행하여 왔지만 그 성과가 부진을 면치 못한 것은 총무처가 기득권을 가지고 있는 중앙 부처간의 이해를 조정할 수 있는 힘을 가지고 있지 못하기 때문이다. 정당 또한 이 문제를 항상 자신들의 정치적利害차원에서 접근하여 온 것도 권한이양을 어렵게 한 한 요인이다.

따라서 이제는 대통령이 지방자치에 대한 확고한 신념을 가지고 정치개혁 차원에서

중앙정부의 권한을 자치단체로 이양하는 제도적 조치를 강구해야 할 때이다. 지방자치단체에게 권한을 주고 거기에 상응한 책임을 지도록 하는 것이 분권화, 자율화를 지향하는 오늘날의 세계화, 지방화 시대에 맞는 경영원리이다. 이제 국방, 외교, 통상, 통화, 전국적 수준의 국토계획 등 국가의 존속에 직접적으로 관련된 업무만 중앙정부에 남기고 보건, 농수산, 환경, 건설 등의 기타 업무는 지방정부로 완전히 이관시키는 쪽으로 그 제도의 설계가 본격적으로 궁리되고 모색되어야 할 것이다. 아울러 지방자치단체의 재원을 확대하는 방안도 강구되어야 한다. 이를 위해서는 현행의 稅制와 지방교부세율 등에 대한 재검토가 있어야 할 것이고 이 문제 또한 종극적으로는 통치권자의 정치적 결단으로 풀어야 할 것들이다.

## V. 나오면서

지금까지 지난 4년의 지방자치를 개방체제(open system)적 시각에서 종합적이고 거시적으로 평가해보고 이러한 논의가 주는 정책적인 시사점이 무엇인가를 보았다. 여기에서 얻은 결론은 지난 4년을 평가해 볼 때 무엇보다도 지방자치를 제대로 뒷받침해주지 못하는 법·제도, 즉 중앙정부 위주의 행정과 재정운영이 지방자치의 최대의 걸림돌로 작용했다는 것이다. 이같은 사실을 입증해주는 경험적 연구결과들은 많다(高忠錫, 1992b:49; 박종주, 1994:267-269)<sup>13)</sup>. 이러한 경험적 조사결과를 원용하지 않더라도 주민자치의 전통이 일천한 우리나라의 입장에서는 우선 인간의 행태를 규율하고 바람직한 행태를 견인해나가기 위해서는 이에 적합한 법과 제도의 형성이야말로 가장 중요한 요인이라고 할 수 있다.

지방자치가 제대로 되지 못한 원인으로서는 지방의원의 자질과 능력부족을 지적하는 사람도 있지만 이 문제는 지방의회가 30년만에 처음 시작한 걸음마 단계라고 볼 때 그다지 심각한 요인은 아니다. 오히려 권한이 극도로 제약되어 있는 현행 지방자치제도하에서 지방의원들이 그나마 열심히 노력한 흔적이 여러 곳에서 발견되는 것은 지방자치의 성공가능성과 그 징후를 확실히 보여주는 단서라고 할 수 있다. 그 간의 지방자치의 경험을 통해서 지방행정공무원들의 행태도 지방자치에 유리한 방향으로 많이 바뀌고 있다는 것이 경험조사에서 얻어지고 있다. 지방자치의 기초적인 토양이라고 할 수 있는 지역주민의 자치의식도 사회전반의 민주화와 함께 지난 4년의 지방자치 경험을 통해서 상당히 개선된 것도 사실이다.

그러나 중앙부처와 정치권(정당)의 입장은 특권의 상실을 두려워 하거나 당리당략에 매달리기 때문에 지방분권화를 위한 제도설계 작업이 지연되고 있다. 따라서 人治的 接近일른지는 모르지만 이제는 개혁주체의 중심에 있는 대통령이 제도개혁의 전면에서 직접 나서서 지방분권화를 위한 특단의 법·제도적인 개혁조치를 강구하는 것이 가

13) 이러한 조사는 여러 신문사에서도 이루어졌다. 대표적인 것은 한겨레신문이(1995.1.1, 32면)이 지방의원 공무원 2백 87명을 대상으로 한 의견조사인데 여기서도 거의 같은 결론이 도출되고 있다.

장 손쉬운 제도개혁의 방법이라고 할 수 있다.

그리고 앞으로 6월 지방선거에서 선출될 기초의회 및 광역의회 의원들도 의회별로 전국 조직인 의장협의회를 구성해서 현행의 지방자치법과 각종 개별법의 개정운동을 하는 등 합리적 분권운동의 주체로 나서야 할 것이다. 물론 지난 4년의 지방자치 기간동안 의장 협의회가 합리적 분권운동의 주체로 나서서 지방자치법과 여러 개별법의 개정요구 등의 노력을 경주했던 것은 사실이다. 그러나 그것이 거둔 성과가 그다지 크지 못했다는 것을 반성해야 한다. 또한 앞으로 당선되는 기초및 광역자치단체장들도 마찬가지로 전국적인 단체장협의회를 조직해서 지방분권화에 걸림돌이 되는 현행의 지방자치관련법제와 관행의 개혁을 위한 분권운동을 전개해 나가야 할 것이다.

이러한 노력들이 하나로 모여질 때 새로운 분권적 질서의 싹이 꽃을 피울수 있을 것이다. 그리고 이러한 운동이 제대로 성공을 거두기 위해서는 종국적으로는 6월에 있을 지방선거에서 지방의원이나 단체장을 사위감이나 며느리감 고르듯이 잘 선택해야 할 것이다. 이들의 理想的인 자격요건으로서 3M(mind)를 제시해본다. 즉 정책마인드와 정치마인드 그리고 경영마인드가 그것이다.

#### < 參 考 文 獻 >

- 高忠錫.(1993a).文民政府와 현행 지방자치제의 改革課題.『濟州道 地方議政』.제주도 지방의정연구소,2.
- .(1992b).지난 1년동안의 地方議會 運營上의 問題點과 앞으로의 課題.『濟州道 地方議政』.제주도 지방의정연구소,1(창간호).
- 김병섭.(1993).지식성장론의 가능성과 한계:조직연구를 중심으로.『행정학보』,한국행정학회,27(4).
- 金載勳.(1994).中央과 地方間 機能再配分の 論理,現況,및 展望.『韓國行政研究』.韓國行政研究院,3(3).
- 김호정.(1994).지방자치 실시 후 지방공무원의 의식변화.『한국행정학보』.한국행정학회,28(3).
- 朴世逸.(1994).세계化時代와 地方自治.『참여사회』.지방자치실무연구소,5.
- 朴種珠.(1994).지방의회활동에 대한 지방공무원과 의원들의 인식성향비교분석.1994년도 하계지역학술대회 발표논문집,한국행정학회.
- 지방자치실무연구소.(1994).지방세로는 인건비가 해결되지 않는 지방자치단체.『참여사회』,6.
- 宋昌錫.(1993).地方議政活動 滿足度에 대한 議會別 認識比較에 관한 研究.『地方自治研究』.韓國地方自治學會,5(2).

- 鄭世煜.(1992).地方行政學.法文社.
- 조창현.(1995).한국지방자치의 현실.제주경실련 지방자치실무대학 강의교재.제주경실련.
- 李文敎.(1995).地方議會의 役割에 대한 新聞의 報道性向에 관 研究.碩士學位 論文,제주대학교.
- 이창기 外.(1994).주민의 지방자치에 대한 평가와 자치의식에 관한 조사 -대전.충남을 중심으로-.1994년도 동계연례학술대회 발표논문집,한국행정학회.
- 吳熙煥.(1993).韓國의 政府間 機能配分評價와 發展方向.「地方自治研究」.韓國地方自治學會,5(1).
- 유재원.(1994).지방정치의 정치:정당의 역할을 중심으로.「한국행정학보」,한국행정학회,28(2).
- 韓國行政研究院.(1994a).公職者의 意識과 行態改善-國家競爭力 提高를 위한 行政發展-.한국행연구원 학술세미나 발표논문집,韓國行政研究院.
- 韓國行政研究院.(1992b).行政의 能率性 提高를 위한 基本틀 構築.KIPA研究報告書,韓國行政研究院.
- 한양대학교 지방자치연구소.(1995).地方自治情報,49.
- Easton,David.(1965).A Framework for political Analysis.Prentice-Hall.
- Handerson,Keith M.(1966).Emerging Synthesis in American Public Administration.New York:Asia Publishing House.
- Lasswell,Harold.(1958).Politics:Who gets what,How and When?.New york:World Publishing.
- Rhodes,R.A.W.(1981).Control and Power in central-local Government Relation.london:social sciences Reserarch council.
- Riggs,Fred W.(1957).Agraria and Idustria :toward a Typology of Comparative administration.In William Siffin(ed.),Toward the comparative Study of public administration.Indiana:Indiana Universty press.
- Sharkansky,Ira.(1973).Public Administration:Policy-making in Government Agency.Rand McNally.
- Smith,B.C.(1985).Decentralization:The territorial Demension of the state.london:George Allen & Unwin.
- Wright,Deil S.(1994a).Understaning and Local Government Autonomy:the Case of the United States of America.Paper prepared for presentation and discussion at the International Conference on Autonomy and the Interanalization of Local Government:A Comparative Perspective.Atonomy and Internationalization of Local Governments.한국지방자치학회 제주지회.
- .(1983b).Understanding Intergovernmental Relations.3rd.ed.Pacific Grove,Calif:Brooks/Cole Publishing Co.