

## 지방분권과 지방민주화에 관한 시민정치의식 분석\*

### An Analysis on the Results of a Research for Citizen's Political Consciousness on Local Decentralization and Local Democratization

박 재 욱(신라대 법정학부 행정학과)

Till now, a several of papers on the subject of local decentralization and local democratization have used to approaches by financial, institutional, and objective social-economic indexes, but this paper attempts to examine the subjective political consciousness and the evaluations of general citizens through the results of a recent research on local decentralization and local democratization. The subjects of this analysis are the autonomy of local governments and the autonomy of citizen participation. This findings from the empirical results as follows. First, many citizens appreciate that central government have a control and engage in policy processes of local governments immoderately. For a criterion and the principal agent in resolution of conflicts between central-local governments, local public opinions are more important than others. Second, as for the most obstacle in the advancement of an autonomy of citizen participation, a lack of citizen's participatory consciousness is pointing out. Third, as for the means for citizen participation on a local policy decision process, referendum, a participation to local government and council, and a holding public hearing are preferred by many citizen. In Sum, citizens recognize that central government and central parties have a dominant influence on local politics in general, so they demand to improve the autonomous rights of local government and the citizen's participant means to local politics.

## I. 서론

### 1. 연구목적

90년대 이후 한국의 지방자치행정을 둘러싼 환경조건의 변화는 급격하게 변하고 있다. 이러한 환경변화의 주요흐름은 세계화와 정보화에 따른 정부기능의 재편 요구, 시민사회의 성장과

---

\* 본 논문은 1999년도 한국학술진흥재단 인문·사회과학분야 중점영역 과제연구(과제명: 지방정치의 민주화) 연구비 지원에 의해 이루어졌음.

자치행정에 대한 민주성의 요구, 공공서비스공급에 있어 경쟁원리의 도입과 시장의 강화 추세, 그리고 자치행정 서비스의 수요구조의 변화 등으로 요약할 수 있다.

이러한 환경적 급변 속에서 실시되고 있는 우리나라의 지방자치체는 90년대 이후 진척되고 있는 민주화의 제도화 및 공고화와 더불어 중앙권력과 지방권력의 수직적 불평등을 개선하고 지역공간적으로 권력의 민주화 확산과정의 일환으로 이해되고 있다. 하지만 전국적 수준의 민주화의 발전이 지방자치체를 매개로 하여 지방차원의 민주화와 자동적으로 병행된다고 단정하기는 어렵다. 지방정치 역시 지역수준에서 권력의 집중 또는 과두체제, 파벌정치 등의 부정적인 현상을 드러낼 수 있기 때문이다. 이와 같은 관점에서 본다면, 중앙정치에서의 50년만의 정권교체와 민주화이행이 아무런 여과과정 없이 곧 바로 지방의 민주화로 이행되고 확산될 것으로 기대하는 낙관주의적 전망은 지방정치의 현주소를 간과한 비현실적인 발상이라고 볼 수 밖에 없다.

따라서 지방정치차원에서의 시민참여로 요약되는 민주화 문제뿐만 아니라 지방자치권의 확대를 위한 지방분권의 과제는 지방시민의 참여와 합의를 바탕으로 한 지방정부의 주요정책결정과정에서의 자율성과 개방성 그리고 투명성의 보장과 함께 지방자치의 제도화에 있어 필요 불가결한 요소임과 더불어 그 자체가 지방자치의 제도화의 내용을 이룬다고 볼 수 있다.

본 논문은 기존에 논의되고 있는 재정적 분권화와 법제도적 차원에서의 분권화 논의와 차별적으로 일반시민을 대상으로 시민들이 주관적으로 판단하고 있는 분권의 체감정도를 시민의식을 통해 파악하고자 한다. 물론 분석의 타당도를 보다 높이기 위해서는 지역별로 중요정책의 유형이나 이에 따른 유력한 정책결정자나 집단에 대한 시민들의 인지도가 다르게 나타날 수 있으며, 정책결정과정에서 참여자의 영향이나 역할은 배분정책이나 규제정책 등의 정책유형에 따라 큰 차이를 보일 수도 있다는 점을 고려해야만 할 것이다. 그러나, 본 연구의 목적은 전국 5개 지역의 시민들을 대상으로 주관적인 차원에서 일반적인 분권의식이나 참여의식을 파악하기 위한 것이므로 그와 같은 지적은 본 연구의 범위를 넘어서는 사항인 동시에 본 연구의 한계점이라고 할 수 있다.

## 2. 연구범위 및 방법

본 논문에서 다루는 시민의식조사의 대상지역은 규모와 지역성을 기준으로 전국을 중부권, 호남권, 영남권으로 나누어 각 지역의 대표적 도시인 서울, 부산, 광주와 각 지역의 중위권 도시인 수원, 순천, 진주 등 총 6개 도시지역을 선정하였다. 중위권 도시는 통계연감에 의거하여 인구기준으로 각 지역도시의 순위상 중간급 도시 중에서 선정되었으며, 조사의 편의성을 고려하여 오차범위가 크지 않은 범위에서 탄력적으로 선택하였다.

조사대상자 선정과정(sampling)은 임의표집법(random sampling), 계통표집법(systemic sampling), 그리고 할당표집법(quota sampling) 등의 조합에 의해 이루어졌으며,<sup>1)</sup> 조사시

1) 우선 최종 sampling unit를 행정단위의 말단인 반으로 하여, 각 반단위까지는 계통추출에 의해 표집하고, 각 반에서 최종 응답자 개인을 선정하는 것은 계통표집법과 할당표집법의 조합에 의해 수행되었다. 구체적으로 설명하자면, 계통표본법을 사용하여 각 조사대상지역에서 필요한 만큼의 동(洞)을 random sampling한 후, 각 동에서 10명씩을 조사대상으로 선정하였으므로, 필요한 동의 수는 전체 목표응답자 수를 10으로 나눈 수가 되어 서울, 부산, 광주의 경우는 20개동을, 수원, 진주, 순천의 경우는 13개동을 각 지역도시의 행정동명 list를 가지고 random sampling 하였다. 조사원들은 이들 표집된 동의 관내 통(統)의 수의 중간에 해당하는 통을 선택한 후(예를 들어 9개통의 경우, 5통, 10개통의 경우도 작은 숫

기는 1999년 11월16일에서 12월3일에 걸쳐 수행되었다. 총 설문지수는 999부로서, 서울, 부산, 광주가 각 200부, 수원, 진주, 순천은 각 133부의 설문지가 조사대상자가 직접 작성하거나 조사면접원들에 의해 작성되었다. 회수율은 총 992부(99.2%)로서 수원(94.7%) 제외한 여타지역에서는 100% 회수되었다.

## II. 이론적 고찰과 분석영역

### 1. 지방분권화와 민주화에 관한 기존의 논의

지금까지 근대국가의 형성이란 바로 중앙집권화로 요약될 수 있을 만큼 강력한 정부구조와 기능의 원리로서 자리잡아왔다(White, 1933: 140; Mawhood, 1974: 28-31). 하지만, 중앙집권화의 한계와 폐해가 가속화되어지자, 이에 대한 반작용으로서 분권화의 필요성과 그 실효성이 강조되고 있다(Landau & Stout, 1979; Chambers, 1985; Brett, 1986; Wunsch, 1986). 특히 전후 전세계적인 차원에서 어떠한 국가형태를 취하든지간에 중앙정부 권한의 지방이양(devolution) 또는 지방분권화(decentralization)는 하나의 주요한 경향으로서 자리잡아가고 있으며(Yates, 1971; Hoggett and Hamleton, 1987), 선진국에 있어 분권화는 신중앙집권화에 대한 대응적 차원에서 시민참여 폭의 확대와 효율적인 공공서비스의 공급이란 차원에서 강조되어지고 있다. 더구나 과거 우리나라와 같이 식민지통치에서 벗어나 국가형성이나 국가경제개발을 시도하고 있는 제3세계국가들 거의 대부분이 중앙집권적 통일성, 효율성을 강조하여왔으나, 이들 국가조차도 80년대 이후부터는 탈중앙집권적 필요성을 절실히 느끼고 과감한 지방분권적 시도를 추진하고 있는 실정이다.

그런데 기존의 논의에서 볼 때, 분권화(decentralization)란 개념은 매우 다양한 의미로 사용되고 있다. 시공간적으로 그 의미가 변할 수 있으며, 학자들에 따라 상이한 대상이나 현상을 지칭하기도 한다. 일반적으로 정부간관계에서 분권화를 의미할 때, Conyers(1984)는 "중앙정부로부터 지방정부로의 권한이 이전되는 정부구조상의 변화"라고 정의하고 있으며, James Fesler(1968: 372)는 "지리적인 토대 위에서의 권한의 이양", 그리고 Brian Smith(1985: 4-8)는 "국가의 지리적 계층구조상에서 권한 및 권력이 분산되어 있는 정도"를 지방분권의 개념으로 규정하고 있다.

이러한 개념정의를 전제로 한다면, 지방분권적인 국가권력구조란 여러 가지 권력단위가 상이한 계층구조를 이루면서 병존함을 전제로 한다. 지방분권적인 권력구조가 제대로 효과를 발휘하기 위해서는 이들 권력단위 상호간의 권력관계가 원만하게 이루어져야 한다. 상급권력단위는 하급권력단위에 대하여 전체로서의 통합을 이루고 전체의 이익을 실현하기 위하여 하급권력단위의 업무수행에 관여할 수 있어야 하나, 부분공동체인 하급권력단위가 독립된 권력주체로

---

자인 5통), 조사가 지리적, 인구학적으로 불가능할 경우 인접 통인 6,7,8통 순으로 선택하였다. 조사대상 통이 선택되면, 반(班)의 경우도 통의 경우도 마찬가지로 방식으로 선택하여 조사하였다. 조사대상 반이 선택되면, 계통표집법을 사용하여 응답자들은 반단위에서 가구수의 중간부분에 해당하는 가구를 중심으로 하며, 이것이 현실적으로 불가능하면 인접가구로 조사대상을 전환하였으며, 할당표집법을 사용하여 20대, 30대, 40대, 50대등 각 연령대별로 남·녀 각 1명씩 총 8명을 조사하고, 나머지 2명은 20, 30대를 중심으로 임의로 추가조사를 실시하였다.

서 갖는 자율성이 침해되지 않도록 하여야 한다(하향적인 관계). 또한 하급권력단위는 상급권력단위의 구성부분이라는 점에서 상급권력단위의 의사결정은 하급권력주체의 참여가 보장되어야 한다(상향적인 관계)(정세욱 편, 1997: 28-29).

한편, 분권론자들은 선진국의 경우 분권화로 인해 공공서비스에 대한 선호의 표출과 그 공급상의 효율성이 제고될 수 있으며(Shepard, 1975), 공공재에 대한 소비자의 선택의 범위가 확대되고(Tiebout, 1956), 더 나아가 비용을 줄이고 산출량을 늘리며 인력을 보다 효과적으로 활용할 수 있게 된다는 것이다(Hart, 1972). 그리고 정치적 차원에서 분권화를 통해 자유, 평등, 복지와 같은 가치들이 향상되며(Maass, 1959: 10), 시민참여와 정치지도자 육성을 위한 훈련장이 마련될 수 있다고 주장한다(Hill, 1974). 사회적 측면에서는 인간의 기본적인 가치가들의 수호자로서 분권화가 찬양되기도 한다(Winthrop, 1967). 개발도상국에 있어서는 분권화를 국가 및 지역발전에 꼭 필요한 조건으로 간주하기도 하고(Rondinelli et al, 1984; Allen, 1987), 더 나아가 사회변혁과 근대화를 위해서도 집권화보다는 분권적인 정치구조가 오히려 적합하다고 역설하기도 한다(Mawhood, 1974; 김익식, 1990: 1374에서 재인용).

반면에 분권화의 순기능에 비판적인 입장을 취하는 학자들은 매우 상반된 견해를 피력하고 있는데, 우선 선진국의 경우 중앙집권화가 반드시 나쁜 것은 아니며 보다 분권적인 방향으로 정부구조를 개편한 후에도 기대했던 민주성과 효율성의 제고는 이루어지지 않았으며(Sharpe, 1978), 대도시지역에서의 지나친 분권화는 비효율과 비경제성의 원인이 될 뿐만 아니라(Wood, 1961), 도시정부내에서도 권한의 분권화는 인종통합의 실패나 인사관리의 부패 등의 많은 역기능을 낳았다고 비판하고 있다(Yates, 1973). 마찬가지로 후진국에 있어서도 지방분권화는 중앙이 취약할 경우 적대적인 지역이 분리되어 나갈 위험성이 항상 있으며(Katznelson, 1972), 지방정부의 인력, 재정력의 취약으로 인한 지방재정의 질적 저하가 경고되기도 한다(Mukerji, 1961). 따라서 이러한 관점에서 볼 때, 우리나라와 같이 지방재정력의 격차가 큰 국가에서의 지방분권화의 추진은 결과적으로 재정력격차로 인한 지역간·계층간 사회·경제적 불평등이 심화될 가능성이 있다고 볼 수 있다. 즉 배분의 공평성이란 측면에서 지방분권화는 비용을 초래할 수 있으며(Kingsley, 1996: 12), 따라서 중앙정부의 최소한의 재정조정적 기준과 역할은 필요하다는 주장도 가능하다(Ter-Minassian, 1997).

그러나 이들 주장은 대부분 지방분권화 실험의 실패를 곧장 지방분권화의 장점을 부정하는 증거로 삼는 경향이 있으며, 거의 모든 연구자들이 개발도상국에 있어 지방분권화의 실패원인으로서 중앙정부의 저항과 '사이비 지방분권화'를 들어왔다는 주장(안성호, 1993: 826)도 경청할만한 여지가 있다. 안성호(1993)는 지방분권화의 논거로서 민주주의의 학교, 정치적 안정에의 기여, 갈등능력의 제고, 행정대응성의 제고, 정책쇄신의 고무, 능률성의 제고, 국토의 균형발전에로의 기여, 통일에의 기여 등을 지적하고 지방분권화 개혁의 필요성을 논변하고 있다.

기존 한국의 학계에서 논의되어 온 지방분권논의의 대다수는 재정적 차원에서 집권/분권 문제에 초점이 주어져왔다. 이는 지방분권의 개념이 지리적 권력배분이라는 거시적이고 정치적인 성격을 가지고 있었음에도 불구하고 미시적이고 한정적인 개념범주내에서 논의가 진행되어 왔음을 의미한다.

이러한 관점에서 볼 때, 김익식(1990)의 논문은 지방분권이라는 개념을 재정 등의 단일지표로 파악하지 않고 복수의 상호관련된 다양한 지표로 나타내려는 시도를 하였다고 할 수 있다. 즉, Zimmerman(ACIR, 1981)과 Stephens(1974)에서 제시하고 있는 지방분권화 개

념을 조작적으로 정리하여 구조, 기능, 재정 및 인사는 4가지 차원에서 정부권력을 유형화하여, 구조적 토대에 5개, 기능적 토대에 8개, 재정적 토대에 3개 그리고 인사적 토대에 1개 등 모두 17개의 경험적 지표를 제시한 후, 이를 기반으로 요인분석을 통해 종합적으로 지방분권화 지수를 산정하였다. 물론 이러한 분석방법에 대해 측정의 타당성을 두고 문제를 제기하기도 하였지만(안성호, 1992), 중요한 점은 지방분권화의 개념을 단순히 재정적인 차원에서 인식하고 있던 당시의 시각에서 진일보한 시도라고 평가할 수 있을 것이다. 하지만, 김익식의 지방분권화 측정지표 역시 구조적, 인사적 토대를 제외한 기능적, 재정적 토대의 대부분이 지방정부의 지출이나 세입과 관련되는 재정적 차원에서 주로 논의되고 있다는 점에서 기존의 연구들과 크게 구분되지는 않았다는 한계를 지적할 수 있다.

홍준현의 연구(2000)는 지방분권화와 지역격차간의 상관관계를 파악하기 위한 시도인데, 그는 지역격차의 지표와 비교하기 위한 지방분권화의 지표를 김익식의 연구에서 제시한 4가지 영역 중 구조적 영역을 제외한 재정, 기능, 인사 영역으로 국한시켰으며, 오히려 김익식이 제시한 지표를 상당히 단순화시키는 대신 지역격차의 지표를 지역경제, 지방재정, 사회간접자본, 인적자본, 생활환경 등 5가지 영역으로 분류하고 이를 정교화시켰다. 연구결과, 지방자치가 실시된 90년대 이후 우리나라의 지역간 격차는 상당히 완화되고 있으나, 오히려 재정적 측면과 기능적 측면의 분권화 수준은 90년대동안 서서히 감소해 왔다는 결론을 제시하였다. 이는 지방분권화의 진전이 반드시 지역격차의 해소와 긍정적인 상관관계를 갖고 있지 않다는 주장으로 이어진다(홍준현, 2000: 17-18). 하지만, 재정적 측면에서의 지방분권화보다는 기능적 측면에서의 지방분권화와 인사행정적 측면에서의 지방분권화가 지역격차의 해소에 보다 긍정적인 상관관계를 갖고 있다고 보고 중앙정부에 의한 재정조정장치의 중요성을 확인시켜주고 있다.

그러나 이상과 같은 객관적인 경제·사회지표들에 의한 분석들은 일정한 지방분권내지 지역격차의 실상을 이해하는 데 상당한 도움을 주었다고 볼 수 있지만,<sup>2)</sup> 이러한 접근법의 한계성은 그 보편성에 있어서의 제약은 물론 그 기능까지 논란의 대상이 되고 있다고 하겠다(강인재, 1996: 366). 따라서 단순한 객관적인 지표로 나타나는 분권화의 정도가 아니라 지역주민의 삶에 있어서의 의식적이고 주관적인 차원에서의 분권화에 대한 인지도를 파악하는 시도도 중요하며, 이는 사회경제적 지표를 바탕으로 한 분석과는 일정한 차별성을 지니는 정치의식 및 정치문화적 차원을 포괄함으로써 지역주민의 삶의 질을 향상시키기 위한 정책적 제언의 기초 자료로서의 의미를 지닌다고 볼 수 있다.

객관적 지표는 지역의 생활조건이나 생활실태의 일단은 파악할 수 있으나, 주민이 경험하거나 지각하는 생활상의 만족감, 행복감이나 생활에 관한 여러 가지 기대, 선택, 선호, 신뢰의식은 물론 실제 지역주민이 판단하는 지역의 생활상을 파악하기가 거의 불가능하다. 주관적 지표는 지방서비스와 같은 특수한 경험, 지역사회에서의 만족감과 같은 일반적인 경험, 개인의 전반적인 평가 등과 관련된 것으로 실제 지역주민이 주관적으로 그들의 생활에 대하여 지각, 평가하는 지표라고 할 수 있다. 또한 주관적 지표는 지역발전과정에서 목표수립과 계획평가를 위

2) 지역격차를 지역불균형성장의 파생물로서 인식하여 지역경제지표나 지역고용통계를 기초로 지역격차의 실상을 분석한 홍기용(1994)의 논문, 지역발전도와 지역불평등도를 계량화하여 분석한 박성복(1997)과 지역경제 등 5개의 지역격차지표로 지역격차의 실태를 분석한 홍준현(1999)의 논문, 그리고 정보화와 환경분야를 중심으로 지역간 격차를 분석한 이종열(2000)의 논문과 수도권과 비수도권간의 지역격차의 문제를 인구, 삶의 질, 중추관리기능, 산업과 고용, 신지식기반 등의 영역에서 분석한 초의수(2000)의 논문 등은 모두 객관적 사회경제적 지표를 중심으로 분석한 논문들이다.

해 의사결정자를 직접적으로 도울 수 있는 정책결정도구로서 작용할 뿐 아니라 궁극적으로 인간의 생활평가를 높이는 목표지향적 대안을 마련해주는 것이다(강인재, 1996: 369). 더구나 지방분권화 개혁의 성공의 관건이 지방분권화에 대한 구성원들의 헌신과 열의에 달려있고, 지방분권화에 대한 구성원들의 헌신과 열의는 지방분권화의 필요성에 대한 충분한 이해로부터 생겨나며, 지방분권화의 필요성에 대한 확고한 이해야말로 권력정치의 장에서 지방분권화 개혁을 정당화하고 설득하는 가장 효과적인 수단이라는 주장(안성호, 1993: 826)과 같이 지방분권화의 주요구성원이자 주체인 지역시민들의 지방분권에 대한 개인적이며 주관적인 인지도를 파악하는 작업은 지방분권화정책의 추진에 있어 다른 객관적 조건이나 지표 못지 않게 중요한 작업이라 생각한다.

## 2. 지방분권으로서의 단체자치와 주민자치

분권의 개념은 중앙정부와 지방정부간 의사결정권한의 크기(Oates, 1972) 혹은 지방정부의 자율성의 정도(Kee, 1977) 등으로서 중앙-지방간 권력배분을 의미하는 것이며, 특히 Gurr과 King은 지방정부의 자율성을 중앙-지방간 관계에서의 외부적 자율성과 지역공동체내부에서의 내부적 자율성으로 구분하여 파악하기도 한다(Gurr and King, 1987). 그들은 지방정부를 지방국가로 이해하면서, 중앙정부에 의한 본질적인 간섭없이 자신의 이해관계를 추구할 수 있는 범위와 정도를 외부적 자율성으로, 그리고 지방의 특정한 경제사회적 조건이나 이해관계에 의해 본질적으로 제약받지 않고 지방국가가 자신의 이해관계, 즉 공공정책을 결정하거나 실행할 수 있는 정도를 내부적 자율성으로 개념화시키고 있다(Gurr and King:56-65). 이를 전통적인 중앙-지방관계에서의 자치와 분권의 개념으로 보자면, 전자의 자율성은 단체자치적 관점에서의 분권, 후자의 자율성은 주민자치적 관점에서의 분권으로 이해할 수 있으며, 특히 주민자치적 자율성은 행정적 차원에서의 중앙-지방간 관계와 더불어 정치적 차원에서의 지방정부의 권한행사와 정책결정에 있어서 실질적인 주민참여의 중요성을 강조하게 된다.<sup>3)</sup>

이러한 관점을 현실화시킨 경험은 지난 80년대 이후 진행되어 왔던 영국 보수당 대처정권하에서의 지방제도개혁과정에서 찾아 볼 수 있다. 영국의 지방제도개혁과정은 대처리즘을 바탕으로 한 민영화와 시장원리의 도입을 핵심으로 추진되면서 지방정부의 권한과 기능은 축소되어져 왔지만, 오히려 런던과 같은 지역에서는 도시내부에서의 도시분권이 진행되면서 지방정부의 결정권한을 보다 하위레벨로 이양하려는 시도가 이루어졌었다. 즉 도시내부의 분권 및 참여의 문제로서 이는 영국의 주민자치의 전통과 경험에 바탕을 둔 제도적 혁신으로 이해 할 수 있다.

도시내부에서의 분권은 도시자치체가 자신이 가지고 있는 의사결정 및 집행권을 그 하위수준으로 대부분 또는 일부 이양하는 것을 의미하며, 자치체에 있어 지역단위로 구분하는 것과 동시에 그 사무 역시 지역주민에 의해 선출된 의원으로 구성된 시의회나 지역의 의원으로 구

3) 단체자치란 지방자치에 있어서 주민자치와 병행하는 기초적인 개념이다. 유럽의 대륙국가의 지방자치체에서 발달한 관념으로서 국가의 일정한 지역을 기초로 하여 독립적인 자치단체가 설립되어 단체의 사무를 국가의 지배로부터 분리시켜 자주적으로 단체 스스로의 기관에 의해 그 책임하에 처리하는 것을 의미한다. 단체자치를 법률적 자치 또는 법률상의 의의에 있어서의 자치라고도 한다. 따라서 주민자치가 지방자치의 본질적인 요소인데 반해 단체자치는 법제도적인 요소로 말해진다. 지방분권체제의 기반에 있어 지방자치단체에 의한 자주적인 사무처리가 핵심적 요소이므로, 단체자치의 원리는 바로 지방분권의 원리라고 정의하는 것이 가능하다. 다만, 지방자치체가 존립하지만 주민자치적 요소가 인정되지 않는다면 본래적 의미의 지방자치로 부를 수는 없을 것이다.

성된 소(小)시의회(실제로는 시의회의 위원회의 하나가 되겠지만)같은 기관에 위임되어졌으며, 대부분 또는 일부의 사무, 예컨대 주택, 문화, 여가생활 등의 사무는 지역사무소 또는 근린구청(近隣區廳)과 같은 기관을 만들어 처리하게 함으로써 주민의 편의를 도모하게 되었다. 물론 의결기관과 같은 기능을 하는 기관을 만들지는 않았지만, 지역평의회(地域評議會)와 같은 조직을 만들어 행정에 주민의 의사를 반영하는 형식을 취하였다(猪谷 實, 1995). 특히 공영주택단지에 있어 주택경영사무부문에 관해서는 거주자 참여라는 형식을 부가하는 경우도 있었다. 1990년 당시 영국은 공선의 소시의회와 같은 조직을 제외하고는 이런 종류의 분권을 취하는 자치체가 50개 이상에 이르렀다. 특히 런던시의 Islington 및 Tower Hamlets과 같은 자치구(borough)에서의 이와 같은 도시내부의 분권화 사례는 대표적이며, 이를 Burns 등은 '분권화된 민주주의(decentralized democracy)'로 규정하고 있다(Burns et al, 1994).

결국 지방분권이란 궁극적으로 지방정부의 자율성 확대와 민주주의의 지역적 공고화를 의미하며, 이는 중앙-지방정부관계에서 단체자치적 차원에서의 지방정부의 자치권 강화뿐만 아니라, 정책결정과정으로의 시민참여에 의한 주민자치권의 강화가 주내용을 구성한다.

다시 강조하건대, 지방분권은 단지 중앙정부와 지방정부간의 '단체자치'차원에서의 분권화뿐만 아니라, 지방정부와 주민간의 '주민자치'라는 차원에서도 동시병행적으로 진행되어야 한다는 점이다. 현재 우리나라에서 논의되고 있는 지방분권 논의의 대부분은 단체자치권 차원에서 지방정부의 권한 강화에만 초점을 두고 있는 데 문제점이 있다. 영미계 지방자치에서는 오히려 주민자치의 전통이 더욱 강조되고 있다는 점에서도 주민자치는 법적 정당성을 확보해야 한다. 이러한 관점이 설득력을 얻을 수 있는 논리적 근거는 시민참가나 시민의 생활권보장이 전제되어야 지방정부의 대표성이나 정책적 정당성이 확보될 수 있으며, 중앙정부와의 지방분권화과정에서 필연적으로 야기될 대립과 갈등에서 지방정부의 분권화를 지지하는 든든한 지역적 기반이자 세력으로서 기능할 수 있기 때문이다.

본 논문에서는 지방분권과 지방민주화에 초점을 맞추어 단체자치권과 관련하여 지방정부의 정책, 지방선거공천, 정부간 갈등해결의 기준과 주체란 측면에서 지방정치에 영향을 미치는 중앙의 통제력에 대한 시민의식을 설문결과를 토대로 분석하는 한편, 지방정치에 있어 주민자치와 관련하여 시민참여의 장애요인, 정책결정과정에 있어서의 시민참여에 대한 시민의식을 분석하고자 한다. 일단 전자를 「지방분권화I」, 후자를 「지방분권화II」로 분류하고 구체적인 분석영역을 정리한 것이 아래의 <표 1>이다.

〈표 1〉 지방분권과 지방민주화에 관한 분석영역

분 권 영 역	세분분석영역		설 문 내 용
단체자치 = 지방 분권화I	지방정부 정책	중앙정부의 통제인지	지역의 중요정책결정에 있어 중앙정부의 통 제에 대한 인지
		정책결정의 주체	지방정부의 중요정책결정권력 집단 및 개인 에 대한 인지
			바람직한 정책결정권력에 대한 평가
	지방선거공천		정당공천여부에 대한 평가
			바람직한 추천·출마방식 평가
	정부간 갈등해결 기준과 주체	중앙-지방 정부간 관계	중앙정부와 지방정부간 갈등시 해결기준에 대한 평가
지방정부간 관계		「위천공단」문제의 해결방식에 대한 평가	
주민자치 = 지방 분권화II	시민참여의 장애요인	정책결정과정으로의 주민참여가 어려운 이 유인지	
	정책결정의 참여방식	정책결정과정으로의 효과적인 주민참여의 방안	

### Ⅲ. 지방분권화 I: 단체자치와 관련된 중앙-지방관계에서의 중앙의 통제력

#### 1. 지방정부정책에 대한 중앙정부의 통제 및 영향력

지방정부의 정책결정권은 지방정부의 지방자치권의 확대를 가져오며, 궁극적으로 지방정치  
의 자율성을 강화한다는 의미에서 중요한 의미를 지니고 있다고 보아야 한다. 본 설문조사 결  
과 조사대상지역의 시민들은 지방자치제 실시 이후 약 10년 동안의 기간이 경과했음에도 불구  
하고 대다수가 아직도 지역과 관련된 지방정부의 중요한 정책을 결정하는 데 중앙정부가 강력  
한 통제력을 행사하고 있다고 보고 있다. “지역에 관계된 중요정책을 결정하는 데 있어 전반적  
으로 중앙정부의 통제가 얼마나 심하다고 생각하십니까”라는 물음에 대해 〈표 2〉에서 분석되고  
있는 것처럼 전체응답의 평균이 2.16으로서 상당수의 시민들이 지역현안과 관련된 지방정부의  
정책결정과정에서 중앙정부의 통제나 간섭을 심하다고 보고 있다.



〈표 2〉 지역의 중요 정책결정에 있어서 중앙정부의 통제에 대한 평가

면접지역	N	Mean	S.D
광주	200	2.15	.60
부산	200	2.00	.59
서울	200	2.30	.80
수원	126	2.25	.67
순천	133	2.28	1.04
진주	133	2.00	.63
Total	992	2.16	.73

(1=매우 심하다, 2=심한 편이다, 3=심하지 않은 편이다, 4=전혀 심하지 않다)

지역적으로는 서울이 2.30, 부산 2.00, 광주 2.15, 수원 2.25, 순천 2.28, 진주 2.00으로 전체적으로 수도권에 비해 지방권이, 그리고 호남지역보다는 영남권에서 더욱 이러한 경향이 강하게 나타나고 있다. 이러한 결과는 수도권의 경우, 중앙정부의 소재지라는 지역적 특수성 이외에도 지역개발이나 지역경제분야에서 타 지역에 비해 우대정책을 받고 있다는 지역주민들의 보상심리도 일부 영향을 미치지 않았나 본다. 이에 비해 지방권의 경우, 특히 중앙정부로부터 소외나 홀대를 받고 있다는 피해심리가 정치권력적인 측면에서뿐만 아니라 지역경제의 쇠퇴나 불황과 더불어 경제적 위기의식과 결합되면서 나타나고 있는 듯하다. 지방시민들의 이와 같은 판단의 근거는 지역의 주요경제 현안에 대한 중앙정부의 지원 삭감과 배제, 경제적 구조조정에서의 강제력 발동 등의 내용이 지역파권당의 정치인이나 지역언론매체를 통해 증폭되면서 이를 중앙정부의 지방정부정책에 대한 강력한 통제나 간섭으로 받아들이고 있는 현실상황에 기반하고 있다고 보겠다.

이와 같은 지방정부의 정책결정에 대한 중앙정부의 통제는 “중요한 지역의 정책결정에 있어서 영향을 미치는 집단이나 개인들 중 현재 영향력이 크다고 생각하시는 것은 무엇입니까”라는 〈표 3〉의 설문결과에도 반영되고 있다.

〈표 3〉 지방정부의 중요정책결정에 영향을 미치는 집단 및 개인에 대한 평가

항목	중앙 정부	정당	시장	시공무원	시 의원	일반 주민	중앙 언론	지방 언론	시민 단체	대 기업	중소 기업	기타 집단	무 응답	Total
1순위	518 (52.2)	119 (12.0)	64 (6.5)	15 (1.5)	42 (4.2)	36 (3.6)	32 (3.2)	15 (1.5)	45 (4.5)	19 (1.9)	3 (.3)	7 (.7)	77 (7.8)	992 (100)
2순위	91 (10.0)	302 (33.0)	84 (9.2)	22 (2.4)	82 (9.0)	50 (5.5)	90 (9.8)	35 (3.8)	82 (9.0)	44 (4.8)	13 (1.4)	19 (2.1)	0 (.0)	914 (100)
3순위	47 (5.2)	74 (8.1)	119 (13.1)	33 (3.6)	91 (10.0)	51 (5.6)	151 (16.6)	66 (7.3)	142 (15.6)	69 (7.6)	10 (1.1)	56 (6.2)	0 (.0)	909 (100)
Total	1174 (41.7)	495 (17.6)	415 (14.7)	70 (2.5)	215 (7.6)	137 (4.9)	273 (9.7)	116 (4.1)	269 (9.6)	132 (4.7)	26 (.9)	82 (2.9)	77 (2.7)	2815 (100)

( )안은 %.

〈표 3〉의 도표에서 1·2·3 순위로 중요도를 평가한 결과를 합산한 바에 의하면, 전체적으로 가장 영향력이 있는 집단으로서 중앙정부(41.7%)를 지적하고 있다. 두번째로 영향력이 있는 집단으로서는 정당(17.6%)이었고, 세번째로 영향력을 지닌 집단은 시장(市長)(14.7%)이었다. 결과적으로 중앙정부와 중앙정당 등 지방정치 외부의 규정요소가 일반시민들의 의식 속에서 지방정책결정에 가장 강력한 영향력을 행사하는 것으로서 각인되어져 있다. 요컨대, 행정, 정치, 언론 등 모든 분야에 있어서 중앙에 대해 지방내부로부터 파생되는 자율성의 기반이 아직도 우리 지방정치 현실에서는 그만큼 취약하다고 볼 수밖에 없다. 다만 지역의 주요 정책결정에 시장이 중앙정부와 중앙정당에 이어 영향력을 가지는 것으로 나타남으로써 지방차원에서 가장 핵심적인 정치적 영향력을 지닌 것으로 인식되고 있다.<sup>4)</sup>

이러한 중앙정부의 지방정부정책에 있어서의 현실적 제약성을 인식하고 있는 지방시민들이 지방정부의 주요정책 의사결정과정에서 반드시 반영해야만 한다고 생각하고 있는 집단이나 개인의 의사는 무엇일까? 이에 대해 우선순위로 답변을 요구한 결과는 다음 〈표 4〉와 같다.

〈표 4〉 지방정부의 중요정책결정에 반영시켜야 할 집단 및 개인에 대한 평가

항목	중앙 정부	정당	시장	시공 무원	시 의원	일반 주민	중앙 언론	지방 언론	시민 단체	대 기업	중소 기업	기타 집단	무 응답	Total
1순위	90 (9.1)	24 (2.4)	43 (4.3)	21 (2.1)	53 (5.3)	447 (45.1)	11 (1.1)	46 (4.6)	240 (24.2)	2 (.2)	8 (.8)	4 (.4)	3 (.3)	992 (100)
2순위	39 (4.0)	68 (6.9)	49 (5.0)	17 (1.7)	95 (9.6)	142 (14.4)	39 (4.0)	128 (13.0)	364 (36.9)	9 (.9)	30 (3.0)	7 (.7)	0 (.0)	987 (100)
3순위	55 (5.6)	27 (2.8)	88 (9.0)	44 (4.5)	118 (12.1)	102 (10.4)	78 (8.0)	164 (16.8)	149 (15.2)	11 (1.1)	55 (5.6)	88 (9.0)	0 (.0)	979 (100)
Total	184 (6.2)	119 (4.0)	180 (6.1)	82 (2.8)	266 (9.0)	691 (23.4)	128 (4.3)	338 (11.4)	753 (25.5)	22 (.7)	93 (3.1)	99 (3.3)	3 (.1)	2958 (100)

( )안은 %.

여기서 가장 중요한 의사표출주체로서 시민들은 시민단체를 지목하고 있다. 전체적으로 25.5%로 상당수의 시민들이 시민단체들의 의사가 반영되어야 한다고 믿고 있으며, 두 번째로 중요한 의사표출집단으로서 시민들은 자신들 스스로를 지목하고 있다. 즉 일반주민들의 의사를 반영시켜야 한다는 비율이 23.4%에 이르고 있다. 그리고 세 번째 중요한 의사표출기관으로서 지방언론(11.4%)을 들고 있다. 이러한 지방언론의 중요성은 중앙언론(4.3%)에 비해 상대적으로 크게 나타나고 있으며, 이는 지방화시대에 있어 시민사회의 공공영역으로서의 지방언론의 기능과 역할에 대한 기대감에서 비롯되고 있다고 평가할 수 있다. 결과적으로 중앙정부와 중앙정당에 의한 지방정부의 주요정책에 대한 통제 및 영향력에 대해서 지방시민들은 강하게 의식하고 있지만, 향후 지방정치의 발전과 성숙에 따라 시민단체나 지방언론 등을 통해 지역시민 스스로의 의사와 이해관계가 반영되어야 한다는 의지를 가지고 있음을 이해할 수 있다.

4) 최근 5개 지방중소도시를 대상으로 한 연구결과에서도 이와 유사한 결론이 내려지고 있다. 박종민 외 (1999) 참조.

## 2. 정당공천에 있어서의 중앙당의 영향력

지방정치 역시 중앙정치와 마찬가지로 정당을 중심으로 운영되는 것이 일반적으로 원칙적 관점이라고 할 수 있다. 물론 지방정치에 있어 정당배제론을 강조하는 입장들도 있지만, 이러한 입장들은 중앙정치차원의 부정적 관행이나 행태가 지방정치차원에서 재연되거나 연관성을 가지는 데 대한 우려 때문이지 지방정치를 하나의 정치적 영역으로 보고, 지방정부의 하나의 정책형성기관으로 인식할 것을 전제한다면 무조건적으로 중앙정당의 참여와 관여를 배제하기는 어려운 것이다.

〈표 5〉 지방정치인의 정당공천여부에 대한 인식

항 목	특별(광역)단체장	일반시 단체장	광역의회의원
필요하다	471(47.5)	432(43.5)	413(41.6)
필요하지 않다	521(52.5)	560(56.5)	579(58.4)
전 체	992(100)	992(100)	992(100)

( )안은 %

이러한 관점에서 볼 때, 선거정치에서 지방정치인에 대한 정당의 공천도 지방정치에 대한 중앙당의 통제와 영향력으로 볼 수 있을 것이다. 〈표 5〉에서와 같이 지방정치에서의 정당공천 여부에 관한 의견을 물은 결과, 특별(광역)시장/도지사의 경우 전체적으로 '필요하다'가 47.5%, '필요없다'가 52.5%로 거의 반수로 의견이 양분되어지고 있으나, 공천 배제론이 약간 많았다. 중소도시의 시장의 경우는 '필요하다'가 43.5%, '필요없다'가 56.5%로 이 역시 찬반이 거의 양분되어지나, 특별(광역)시장/도지사에게 비해서는 공천배제론이 다소 우세하다. 그리고 광역의회(특별시/광역시)의 의원공천에서는 이러한 공천배제론이 더욱 강조되는 경향을 보 이면서 '필요하다'가 41.6%, '필요없다'가 58.4%로 나타나고 있다.

〈표 6〉 지방선거에 있어 바람직한 추천·출마방식에 대한 인식

항 목	특별(광역)단체장	일반시 단체장	광역의회의원
주민추천제	156(32.6)	178(37.2)	188(39.3)
무소속 출마	119(24.9)	122(25.5)	120(25.1)
시민단체 추천	104(21.8)	102(21.3)	99(20.7)
후보자의 지지정당표명	62(13.0)	48(10.0)	49(10.3)
임명제	31(6.5)	23(4.8)	16(3.3)
전 체	472(100)	473(100)	472(100)

( )안은 %

그리고, 지방선거에서의 정당공천이 불필요하다고 보는 정당참여배제론적 입장에 있는 시민들에게 이에 대한 대안적 방안을 물은 결과, 〈표 6〉에서 드러나고 있듯이 광역시도지사, 시장, 광역의회를 불문하고 '주민추천제'가 가장 많았고, 다음으로 '무소속출마', '시민단체의 추천', '정당공천 없이 후보자가 지지정당을 표명', '선거 없이 중앙에서 임명하는 방법(임명제) 순으

로 비슷한 비율로 나타났다. 예컨대, 특별(광역)시장 및 도지사의 경우, 주민추천제(32.6%), 무소속출마(24.9%), 시민단체추천(21.6%), '정당공천 없이 후보자가 지지정당을 표명'(13%), 관선제(6.5%) 순이다.

여기서 지방선거에서 정당추천을 반대하는 시민들은 주민들의 의사에 따른 추천제를 가장 선호하면서 중앙정부로부터의 정치적 자율성의 획득이 지방정치의 선결과제 중의 하나로 인식하고 있으며, 과거와 같이 중앙정부에 의한 임명제를 결코 수용하지 않으려는 점에서 지방자치 실시의 의의를 찾을 수 있겠다.

요컨대, 지방정치에서의 정당공천을 통해 본 중앙정당의 지방정치의 통제와 관여에 대해 전체적으로 찬반의견이 양분되기는 하지만 정당공천배제론이 약간 우세한 편이며, 특히 단체장의 경우보다 지방의원들의 경우 더욱 그러한 경향이 강하다고 잠정적으로 평가할 수 있을 것이다. 이러한 결과는 지방정치에서의 정당배제론자들이 주장하듯이 중앙정치의 폐해가 지방정치에 까지 파급되는 데 대한 우려와 경계의식 뿐만 아니라 중앙정당으로 대표되는 중앙정치권으로부터 지방정치권이 독자성과 자율성을 가지려는 지방시민들의 의지적 표현으로 읽힐 수도 있겠다. 이와 같이 중앙정부로부터 지방정치권의 독자성과 자율성을 강조하는 입장은 지방선거에서 정당공천을 찬성하는 시민이든 반대하는 시민인지를 불문하고 전반적으로 기존의 중앙정당정치에 대한 강한 불신감을 바탕으로 하고 있다고 볼 수 있다. 이것은 "여당이나 야당이나 모두 각자의 정치적 이익을 위하여 지방의 사정을 고려하지 않고 지방자치관련 제도를 마음대로 고치려고 한다"라는 주장에 대해, '전적으로 그렇다'(27.6%)와 '대체로 그렇다'(60.1%)를 합쳐 87.7%로 거의 대부분의 시민들이 긍정적으로 답한 결과에서도 그 근거를 찾을 수 있다.

### 3. 중앙-지방간 갈등해결의 기준과 지방정부간 갈등해결의 주체

중앙-지방간 관계에서 나타나고 있는 중앙정부의 통제력과 영향력은 구체적인 사안을 놓고 직접적인 당사자가 중앙정부 대 지방정부로서 갈등적 위치에 처해졌을 때 보다 분명해 질 수 있을 것이다. 이러한 상황을 가정한다면 지방시민들의 입장에서 갈등 해결의 기준에 대해 어떠한 생각을 하고 있을까? 이에 대한 설문에 대해 지방시민들의 입장의 대다수는 갈등의 주체인 중앙정부의 의사나 지방정부의 의사보다는 관련 지역 시민들의 여론에 초점을 맞추고 있다고 볼 수 있다.

〈표 7〉 중앙정부와 지방정부간 갈등시 해결 기준에 대한 인식

항 목	지역주민의 여론	전국적 여론	지방정부의 의사	중앙정부의 의사	전 체
응답빈도	579(58.4)	279(28.1)	86(8.7)	48(4.8)	992(100)

( )안은 %.

〈표 7〉과 같이 전체조사지역의 대상자 과반수를 넘는 58.4%의 시민들이 '지역주민의 여론'이 최선의 기준이 되어야 한다고 보고 있으며, 그 다음으로 '전국적 수준의 대체적 여론'(28.1%)을 차선책으로 느끼고 있다. 이에 반해 '중앙정부의 의사'(4.8%)나 지방정부의 의사(8.7%)는 낮은 수준을 머무르고 있어 중앙정부나 지방정부 모두를 합리적이고 신뢰감을 줄 수 있는 해결주체로 기대하고 있지 않다고 보고 있으며, 정부간 관계에서의 해결책보다는 오히려 관련 당사자가 아닌 객관적인 입장을 지닌 전국적 여론의 동향에 따르겠다는 의견이 더욱

강하다. 이러한 결과는 지방자치제의 역사가 일천한 이유도 있겠지만, 그간 일련의 정부간 관계의 분쟁이나 갈등상황의 처리과정에서 대체적으로 지방시민들이 불신감을 형성한 것으로 가정된다.

특히 대구지역과 부산지역간 정부간 갈등관계를 유발시켰던 「위천공단조성문제」와 같은 사례에서 중앙정당의 정치적 이기주의, 중앙정부의 정책방향의 불명확성, 그리고 대구 및 부산 지방자치단체간의 극단적 대립관계 등은 정치사회적으로 심각한 문제로 제기되기도 하였다. 이와 같은 “지역간에 이해관계가 엇갈리는 문제가 있을 때 어떠한 해결책이 좋다고 생각하십니까?”라는 물음에 대해 <표 8>에서 나타나고 있듯이, 지방시민들이 중요하다고 보는 해결책은 우선적으로 ‘지방정부 사이의 협상’(38.2%)과 ‘시민사회단체의 중재’(31.45%)라고 하며, 그 다음으로 ‘중앙정부의 중재’(21.8%)를 들고 있다. 특히 시민사회단체의 중재방식을 선호하는 연령층은 30대층 중에서 가장 많았고(43.5%), 지방정부간 협상에 대한 선호도는 20대층 중에서 가장 많았다(40.2%). 이를 통해 볼 때, 30대층이 지방정치에서의 시민단체의 역할이나 활동에 대한 신뢰감과 기대가 상대적으로 크다고 볼 수 있으며, 20대층은 공식적인 지방정부간 관계를 보다 신뢰하는 것으로 볼 수 있다. 이에 반해 ‘중앙정부의 독자적 판단’(2.6%), ‘법원의 판결’(4.4%), ‘정당의 중재’(1.6%) 등은 지방시민들이 합리적인 해결책으로서는 거의 인식하지 않는다고 보이며, 현재로서는 중앙정치권의 개입이나 법적인 절차에 따른 해결책에 대해 부정적인 입장이라고 할 수 있다.

〈표 8〉 「위천공단조성」문제에 있어서 해결방식에 대한 선호도

항 목	지방정부간 협상	시민사회단체의 중재	중앙정부의 중재	중앙정부의 독자적 판단	법원의 판단	정당의 중재	전 체
1순위	351(35.4)	362(36.5)	212(21.4)	36(3.6)	23(2.3)	6(.6)	990(100)
2순위	401(41.0)	256(26.1)	217(22.2)	16(1.6)	64(6.5)	25(2.6)	979(100)
전체	752(38.2)	618(31.4)	429(21.8)	52(2.6)	87(4.4)	31(1.6)	1969(100)

( )안은 %.

이와 같은 결과로 판단하건대, 중앙정부-지방정부, 지방정부간 관계에서 중앙정부나 중앙정당의 관여나 중재역할에 대한 지방시민들의 기대치는 상당히 낮은 편이며, 정부간 관계에서 지방시민들은 지역주민의 여론이나 지방시민사회단체의 중재 등 시민사회내부의 의사중시와 자발적 해결방식을 보다 선호한다는 점을 이해할 수 있으며, 따라서 이와 같은 사안에 있어 지방정부는 민간부문인 시민여론이나 시민단체와 협력하여 문제를 해결하려 할 때 보다 적극적이고 효율적인 해결방안이 마련될 수 있을 것이라는 전망을 해 본다.

#### IV. 지방분권화 II: 주민자치와 관련된 시민참여

##### 1. 시민참여의 장애요인

시민참여는 지방정치의 민주화에 있어 가장 중요한 요건을 구성하고 있다고 하겠다. 이러한 시민참여를 저해하는 장애요인에 대해 시민들이 생각하고 있는 바를 분석한 결과는 다음 <표

9)와 같다. 우선 1차 중요도 지적에서는 '참여제도의 미흡'을 가장 크게 들고 있으며, 다음으로 '시민의 의식부족'과 '지방행정에 대한 정보 부족'을 중요한 시민참여의 장애요인으로서 지적하고 있다. 이러한 사실은 지방자치에서 주민자치가 차지한 의미가 크에도 불구하고 아직도 시민들은 자신들의 생활상의 요구를 효과적으로 전달할 수 있는 통로가 없다고 보고 있으며, 거기다가 시민의 의식부족과 지방행정에 대한 구체적인 정보를 접할 기회나 채널이 없다는 점도 시민참여에 있어 문제점으로 드러나고 있다. 최근 들어 각 지방정부에서는 인터넷 등을 이용한 대민 정보제공서비스와 쌍방향 의사소통체제를 구축하려는 노력들을 시도하고 있지만, 시민들 입장에서는 만족스럽지 못한 것으로 여겨진다.

전체응답빈도에서도 '시민의 의식부족'이 가장 중요한 장애요인으로 지적되고, '지방행정에 대한 정보 부족', '참여제도의 미흡'이 그 다음으로 나타나고 있는데, 전체적으로 지방정치에 대한 참여제도와 정보부족도 중요한 요인이기는 하지만, 시민의 자발적 참여의지의 결핍이 가장 큰 장애요인이며, 이러한 의지나 의식의 부족이 지방정치에서의 권력, 행정작용의 부정이나 비리에 대한 감시·견제기능을 원활히 수행하지 못하게 하는 근본적인 요인으로 나타나고 있다. 그리고 이러한 감시·견제 기능 이외에 시정의 정책결정과정에서의 실질적 권한부여 등 공식적, 비공식적 참여의 제도화가 중요한 정책과제로 제시된다. 실질적인 참여의 보장과 권한 부여를 통하지 않고서는 지방공동경영이나 협치(協治: governance)로서의 지방자치의 이념을 구현하기가 어려울 것이다.

〈표 9〉 정책결정과정으로의 주민참여가 어려운 이유

항 목	1순위	2순위	전체응답빈도
시민의 의식부족	260(26.2) ②	245(25.0) ①	505(25.7) ①
지방행정의 정보부족	240(24.2) ③	210(21.5) ②	450(22.9) ②
참여제도의 미흡	291(29.3) ①	152(15.5) ③	443(22.5) ③
시민참여에 대한 공직자의 인식 부족	95(9.6)	144(14.7)	239(12.2)
시민의 사회적 지위에 따른 공직자의 차별성	73(7.4)	148(15.1)	227(11.6)
지방정부의 권한 미흡	27(2.7)	80(8.2)	107(5.4)
전 체	986(100)	979(100)	1965(100)

( )안은 %.

## 2. 시민에 의한 지방정부의 정책결정과정 참여방식

현단계 지방자치나 지방정치의 수준에서 지방공동경영이나 지방협치체제 구축을 위해 시민들이 취할 수 있는 구체적이고 가장 효과적인 방식에 대한 시민들의 의견에 대해 물은 결과인 〈표 10〉에서 1차 중요도는 '주민투표', '지방정부·지방의회활동', '공청회'와 같이 기존의 제도를 이용하여 지방정부에 영향력을 미치려는 직접적인 방식을 선호하고 있다. 이는 달리 말해, 지역의 현안문제에 대한 주민의 직접적인 참여에 의해 의사를 타진하는 주민투표제의 활용, 주민이 지방정부의 각종 위원회의 위원이 되거나 직접 지방의원으로 활동함으로써 지방정부의 정책에 영향을 미치는 방식, 그리고 각종 현안문제에 대한 주민 대상의 공청회가 단순히 주민

의 여론수렴기구로서 뿐만 아니라 일종의 심의기구로서 전화시켜 지방정부의 정책결정에 영향을 미치려는 기대감을 걸 수 있다고 하겠다.

〈표 10〉지방정부의 정책결정에 영향을 미칠 수 있는 가장 효과적인 주민참여의 방안

항 목	1순위	2순위	전체응답빈도
대중매체의 활용	175(17.6)	308(31.6) ①	483(24.7) ①
주민투표	254(25.6) ①	213(21.9) ②	467(23.8) ②
공청회	192(19.4) ③	210(21.6) ③	402(20.5) ③
지방정부·지방의회활동	235(23.7) ②	145(14.9)	380(19.4)
반상회 강화	129(13.0)	98(10.1)	227(11.6)
전 체	985(100)	979(100)	1959(100)

그런데 전체적인 응답빈도에 있어서는 이상과 같은 주민투표제나 공청회와 같은 주민의 직접적인 정책결정에 대한 영향력 행사방식 뿐만 아니라 '대중매체의 활용'을 대단히 중요시하고 있음을 알 수 있다. 이것은 대중매체를 통해 여론의 외부확산 및 공감대 확대가 지방정부의 정책결정에 중요한 변수로 작용하고 있는 현실을 반영하고 있다고 볼 수 있다. 최근 국회의원 선거에서 낙천·낙선운동을 통해 실제적으로 시민단체의 조직이나 내부역량에 비해 그 활동의 영향력이 증폭되는 이유도 바로 대중매체의 효과라고 본다면, 대중매체에 호소하여 주민 요구나 주민여론을 정치적 영향력으로 확대 재생산하는 것도 하나의 전략적 방안이라고 하겠다. 그렇지만, 대중매체에 지나치게 의존할 경우, 행정기관에 의한 전시행정이 문제가 되듯이 시민집단이나 조직도 일회적 과시차원의 참여방식이 의해 지속적으로 시민사회의 활동역량의 내실을 기하지 못함으로써 지방정치의 민주화를 위한 기반을 파편화시킬 우려도 있을 것이다.

## V. 결론: 지방분권화와 지방민주화를 위한 제언

오늘날 국가단위 체제의 한계에 대한 대안으로서 시민사회 영역의 자율성 강화를 추구하고 지역 단위의 정치공동체를 대안적 체제로 모색하는 것은 지배적인 흐름으로 나타나고 있다. 더구나 지방의 저발전과 피폐화라는 한국사회의 현실에 대한 보다 직접적인 과제로서 지방의 활성화가 요구되며, 그것은 곧 지방분권화를 동반해야 한다. 다시 말해, 국가구조와 권력체계의 다원화와 공간적 차원에서의 다원화가 지방분권화이며 이는 지방정치의 민주화와 직결되는 것이다. 여기서 더 나아가 중앙정치를 중심으로 나타나 지방선거에까지 확산된 지역갈등 양상도 지역별 독점과 배제가 중앙정치의 독점체제하에서 심화된 결과로 인식하여 총체적인 지방분권을 연방제실시라는 보다 적극적인 개념으로 주장하기도 한다(김성국, 1995; 성경룡, 1997). 결국 적극적인 지방분권은 참여와 자치라는 지방자치의 의미를 실질화시키고, 국가주의적 사회로부터 시민참여의 사회로 전환시키기 위한 중요한 과제이다. 또한 그것은 한국 정치공간구조를 효율적이고 민주적으로 재편하는 작업이기도 하다.

한편 지방분권과 지방민주화와 관련하여 다음과 같은 이론적 제언을 구체적으로 제시하고자 한다.

첫째, 중앙정부와 관계에서 지방분권화를 추진함에 있어 지방분권사상과 전략의 중요성이다. 중앙과 지방간 관계에서 정치적, 행재정적, 경제적 불평등과 격차를 중심으로 지방자치권의 강화를 통한 지방분권을 강조하기에 앞서 지방자치에 대한 헌법상의 재해석을 통해, 즉 국가주권설에 대한 시민주권설의 의의와 중요성을 강조(松下圭一, 1975), 그리고 이를 바탕으로 한 지방분권화의 정책적 전략에 관한 논의가 반드시 제기되어야 하는 것이다. 이것은 논리적 귀결보다도 역사적 경험이란 면에서도 일본뿐만 아니라 서구 자유주의국가에서의 지방자치의 확립은 중앙정부와의 부단한 갈등과 투쟁에서 얻어진 역사적 산물이며, 이러한 과정에서 개인의 자유와 권리에 바탕을 둔 자유주의적 철학적 기반이 큰 기여를 했다는 점을 지적할 수 있다. 이점에 있어 우리나라에서 현재 논의되고 있는 지방분권론은 보다 근본적으로 '권한부재의 지방자치'라는 논점을 강조하기보다는 '이념과 정책의지 부재의 지방자치'에 초점을 두는 것이 우선과 제일 것이다.

둘째, 지방분권은 중앙정부에 대해 지방자치단체가 하나의 지방단위의 정부로서의 기능과 역할을 담보로 하여 완전한 의미에서 중앙정부와 동등한 법적 지위를 누릴 수 없다고 하더라도, 최소한 정책형성능력과 자주적인 자치입법권의 확보를 바탕으로 하는 '지방정부'로서의 지위를 확보하는 것을 궁극적인 목적으로 한다. 일본의 경우 1970년대의 '지방정부론'이 대중적 설득력을 가질 수 있었던 바는,<sup>5)</sup> 우선, 시민참가와 시빌 미니엄(최소한의 시민생활권의 보장 기준)에 의한 지방정부의 정책기관화, 새로운 헌법해석에 의한 시민주권론, 그리고 행정과 기업간에 공해문제나 택지 개발 등을 둘러싸고 이루어진 협정(協定)이나 요강행정(要綱行政) 방식을 통한 자치입법권의 확대에서 찾을 수 있을 것이다. 특히 '협정'이나 지방정부의 '요강'은 즉시 중앙정부와 입법적 권한에 대해 논란을 불러 일으켰지만, 사실상의 조례권한을 행사한 것이다. 요즈음 우리나라 수도권 신도시지역에서 문제화되고 있는 소위 '러브호텔'에 대한 지방정부의 규제권도 당시 일본에서도 상위법과의 저촉을 피하기 위해 '모텔규제조약'을 지방정부와 업자들간에 체결함으로써 해결한 바 있다. 이러한 시도는 고도성장애 따른 도시화, 공업화로 인한 도시문제의 폭발적 확산에 대해 중앙정부나 정당이 적절한 정책적 대안을 취하지 않았던 데 기인하며, 이러한 지방으로부터의 법률적 근거없는 협약이나 요강은 중앙정부와의 마찰을 피할 수 없었지만, 결국 의회입법을 통해 법률로 제정되기도 하였다(新藤宗幸, 2000: 3). 예를 들어 '환경평가법'('環境アセスメント法': 1996년 입법)과 '정보공개법'('情報公開法': 1999년 입법) 등이 그러하며, 지방분권개혁을 위해 지방자치법, 국가행정조직법 등을 비롯한 475개의 법률개정대상을 하나의 법률로 하여 2000년 4월1일부로 시행되고 있는 '지방분권일괄법'('地方分權一括法') 역시 이와 같은 역사적 성과를 바탕으로 하고 있다고 보아야 할 것이다. 이러한 일본의 혁신자치체의 경험에서 볼 때, 우리나라의 경우도 현행법들에 근거가 없다는 이유로 도시문제해결을 위한 입법활동을 방관해서는 안될 것이며, 적극적인 정책 및 입법의지를 가져야 할 것이다.

셋째, 지방자치론과 관련된 사회과학적 이론과 방법론에 있어서의 국가주의적 지향성에 관한 문제점이다. 해방이후 서구제국으로부터 우리나라로 수입된 사회과학의 주류는 서구의 근대 국가형성과 관련된 국가의 권력이나 국민경제를 이론화하는 국가학적 성격을 지니는 법학, 정

5) 1979년 일본에서 실시된 전국의식조사에서 '지방정부'란 용어에 대해 조사대상자들 중 긍정적으로 생각하는 사람이 42.2%, 부정적으로 생각하는 사람이 23.0%, 그리고 '모르겠다'라고 생각하는 사람이 34.8%로서 약 4할에 달하는 사람들이 지방정부라는 용어에 대해 시민권을 부여하였다. 井出嘉憲(1988): 鳴海正泰(1994: 120)에서 재인용.



치학, 경제학 등이라고 말할 수 있다. 특히 대륙법계통의 사회과학적 패러다임, 특히 일제시대 이후 그 근간이 온존되고 있는 행정시스템이나 행정학적 패러다임은 '통치의 이론'으로서는 가능하지만, '자치의 이론'으로서의 성격은 상대적으로 취약하다고 볼 수 있다. 다시말해 시민주권이나 시민자치에 관한 이론적, 실천적 모색이 분명 한계를 가질 수 밖에 없다는 뜻이며, 근대주의적 사회과학의 패러다임이 지방분권과 지방자치에 대한 세계사적 변화와 흐름에 대응하기에는 그 한계가 뚜렷하다는 것이다. 따라서 이를 극복하기 위해 예컨대, 일본의 '지자체학(地自体學)'와 같은 새로운 학문적 모색은 이러한 근대적 사회과학의 한계를 극복하기 위해 학자 및 연구자, 지방정부의 공무원, 시민 등으로 그 주체를 구성하며, 학제간·종합적 연구를 통한 실천적 관점에서 지방자치와 지방분권을 논의하고 있다. 이러한 학문적 움직임은 아직도 뚜렷한 학문으로서의 자기정체성을 보여주고 있지는 않지만, 지자체를 중심으로 한 새로운 이론적·정책적 패러다임을 모색한다는 점에서 의의가 크다고 할 것이다.

## 참 고 문 헌

- 강인재. (1996). 지역균형발전에 대한 주민의식조사: 경북과 전북을 중심으로. 「한국행정논집」, 8(2): 365-384.
- 김만흠. (1998). 지방정치론과 한국 지방정치의 과제. 「한국정치학회보」, 32(4): 167-186.
- 김석태. (2000). 과시적 분권과 기술적 집권: 90년대의 지방분권화. 「행정논총」, 38(1): 111-134.
- 김영삼. (1989). 중앙집권과 지방분권의 재개념화. 관악행정학회 편. 「한국의 지방자치와 행정」. 서울: 대영문화사.
- 김익식. (1990). 중앙과 지방정부간 권한배분의 측정: 지방분권이론의 정립을 위한 시론. 「한국행정학보」, 24(3): 1373-1398.
- 박성복. (1997). 지역발전 및 지역불평등의 측정. 「한국행정학보」, 31(3): 165-185.
- 박종민 외. (1999). 한국지방정치의 특징. 「한국행정학보」, 33(2): 123-140.
- 안성호. (1992). 우리나라의 지방분권화 수준. 「한국행정학보」, 26(4): 1303-1324.
- . (1993). 우리나라 지방분권화의 논거. 「한국행정학보」, 27(3): 825-845.
- 안용식 외. (2000). 「지방행정론」. 서울: 대영문화사.
- 이종열. (2000). 도시화와 지역격차. 서울행정학회·한국지방정부학회 편. 「하계학술대회 발표논문집」: 41-57.
- 정세욱 편. (1997). 「정부간관계: 이론과 실제」. 서울: 법문사.
- 초의수. (2000). 수도권 집중화에 따른 지역격차 문제와 해소방안. 한국정부학회편. 「춘계학술대회 발표논문집」: 177-211.
- 최봉기. (1989). 지방자치와 민주주의. 관악행정학회 편. 「한국의 지방자치와 행정」. 서울: 대영문화사.
- 홍기용. (1994). 「지역경제론」. 서울: 박영사.
- 홍준현. (1999). 90년대 우리나라 지역격차의 실태분석. 「한국행정연구」, 8(3).
- . (2000). 지방분권화와 지역격차의 상관관계. 「한국지방정부학회 하계학술대회논문집」: 1-21.
- 鳴海正泰. (1994). 「地方分權の思想: 自治体改革の軌跡と展望」. 東京: 學陽書房.
- 松下圭一. (1975). 「市民自治の憲法理論」. 東京: 岩波書店.
- 新藤宗幸. (2000). 地方政府のリーダーシップ. 한국행정학회 기획세미나. 「지방정부와 리더십」 논문집.
- 井出嘉憲. (1988). 地方自治のイメージ: 地方政府再論. 自治省編. 「自治論文集」. 東京: ぎょうせい.
- 猪谷 實. (1995). 英國の地方分權: 市場原理の中の地方自治. 「海外の地方分權事情」. 東京: 自治体研究社.
- Advisory Commission on Intergovernmental Relations(ACIR). (1981). *Measuring Local Discretionary Authority*. Information Report(M-131). Washington D. C. : U.S. Government Printing Office.
- Burns, Danny, Hambleton, Robin and Hoggett, Paul. (1994). *The Politics of*

- Decentralization: Rethinking Local Democracy*. London: The Macmillan Press Ltd.
- Brett, E. A. (1986). *State Power and Economic Inefficiency: Explaining Political Failure in Africa*. Institute of Development Studies. 17.
- Brian, Smith C. (1985). *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*. London: George & Unwin.
- Chambers, R. (1985). *Managing Rural Development: Ideas and Experience from East Africa*. New Hartford: Kumarian Press.
- Conyes, Daiana. (1984). Decentralization and Development: A Review of the Literature. *Public Administration and Development*. 4(2): 187-197.
- Fesler, James W. (1968). Centralization and Decentralization. in D. S. Shills ed. *International Encyclopedia of Social Sciences*. vol. 2. N.Y.: The Macmillan and Free Press.
- Gurr, Ted Robert and King, Desmond S. (1987). *The State and the City*. London: Macmillan Education Ltd.
- Hill, D. M. (1974). *Democratic Theory and Local Government*. London: Allen and Unwin.
- Hart, David K. (1972). Theories of Government Related to Decentralization and Citizen Participation. *Public Administration Review*. 32(Special Issue): 603-621.
- Hoggett, Paul and Hambleton, Robin. (1987). Introduction. in P. Hoggett and R. Hambleton eds. *Decentralization and Democracy: Localizing Public Services*. Bristol, U.K: 1-8.
- Katznelson, Ira. (1972). Antagonistic Ambiguity: Notes on Reformism and Decentralization. *Politics and Society*. 2(3): 323-333.
- Kee, Woo-Sik. (1977). Fiscal Decentralization and Economic Development. *Public Finance Quarterly*. 5(1): 79-97.
- Kingsley, G. Thomas. (1996). Perspective on Devolution. *American Public Administration*. 62(4): 419-426.
- Landau, M. and Stout, R. (1979). To manage is not to Control: Or the Folly of Type II Errors. *Public Administration Review*. 39.
- Lansley, S., Gross, S. & Wolmar, C. (1989). *Councils in Conflict: The Rise and Fall of the Municipal Left*. London: Macmillan.
- Leach, S., Stewart, J. & Walsh, K. (1994). *The Changing Organization and Management of Local Government*. London: Macmillan.
- Maass, Arthur. (1959). Division of Powers: An Area Analysis. in A. Maass ed. *Area and Power: A Theory of Local Government*. N.Y.: The Free Press
- Manhood, Philip. (1974). Decentralization for Development: A Lost Cause?. in F. C. Bruhns et al. ed. *Local Politics, Development and Participation*.

- Pittsburgh. P.A.: University Center for International Studies, University of Pittsburgh: 28-31.
- Mukerji, B. (1961). Administrative Problems of Democratic Decentralization. *Indian Journal of Administration*. 7(3).
- Oates, Wallace E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Rondinelli, Dennis A. et al. (1984). *Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience*. Washington, D.C.: World Bank.
- Sharpe, L. J. (1978). Reforming the Grass-Roots: An Alternative Analysis. in D. Butler ed. *Politics, Administration and Policy*. London: Macmillan.
- Shepard, W. Bruce. (1975). Metropolitan Political Decentralization: A Test of the Life-Style Values Model. *Urban Affairs Quarterly*. 10(3): 297-313.
- Stephens, Gordon R. (1974). State Centralization and the Erosion of Local Autonomy. *Journal of Politics*. 36(1): 44-76.
- Tiebout, Charles M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Public Economy*. 65(5): 416-424.
- Ter-Minassian, Teresa. (1997). Decentralizing Government. *Finance & Development*. 34(3): 36-39.
- White, Leonard D. (1933). *Trends in Public Administration*. N.Y.: McGraw-Hill Book. Co.
- Winthrop, Henry. (1967). The Meaning of Decentralization for Twentieth Century Man. *American Journal of Economics and Sociology*. 26(4): 351-366.
- Wood, Robert C. (1961). *1400 Governments: The Political Economy of The New York Metropolitan Region*. Garden City, N.Y.: Doubleday & Company.
- Wunsch, J. S. (1986). Administering Rural Development: Have Goals Outreached Organizational Capacity?. *Public Administration and Development*. 6.
- Yates, Douglas. (1971). *Neighborhood Government*. Santa Monica, C.A: Rand Corp: 15-25.
- . (1973). *Neighborhood Democracy: The Politics and Impacts of Decentralization*. Lexington, MA: D. C. Heath.

---

**朴在郁:** 연세대학교에서 정치학 박사학위(논문: 대기업주도형 도시정치 특성, 1996)를 취득하고, 현재 신라대학교 법정학부 행정학과 조교수로 재직중이다. 주요관심분야는 도시(지방)정치, 지방자치, 지방정부 개혁론 등이며, 최근 주요논문으로는 “로컬 거버넌스와 시장의 리더십”(2000), “도시통치체제와 지방정치의 민주화”(2000), “영국 보수당정권의 지방정부개혁과 지방통치체제(local governance)의 형성”(2000), “미셸 푸코의 권력론과 지방자치의 모더니티”(1999), “대기업도시 울산시와 도요타시의 기업권력과 지방정치”(1999), “도시성장정치의 위기와 반성장연합의 등장”(1998), “대기업도시의 성장연합과 권력엘리트: 울산과 포항의 사례를 중심으로”(1997) 등이 있다. 현재 한국지방정부학회 편집부위원장으로 있음.