

지방자치단체 집행부 성과(1995~2001)의 평가와 과제*

Performance of Executive Agencies of Local Governments (1995-2001) in Korea: Evaluation and Reform Agenda

안 성 호(대전대학교 법정학부)

The purpose of this paper is two-fold: One is to evaluate the performance of the executive agencies of local governments for six years from 1995 to 2001 in Korea; and the other is to discuss major reform agenda for improving their performance in the future. The performance evaluation of this paper focuses on the comparison between the executive agencies' performance before and that after July 1995 when the regime of chief executives elected by citizens was revived from the 34-year-old regime of chief executives appointed by the central government. Based on the meta-analysis of numerous existing empirical studies on the performance of local governments, the paper makes some important evaluative remarks: Overall, the executive agencies' performance under the regime of directly-elected chief executives was improved considerably in comparison with that under the regime of central government-appointed chief executives in terms of citizen participation, the responsiveness of public administration, public entrepreneurship in administrative and policy innovations, etc.; However, in view of the citizens' role expectation about the revived regime of directly-elected chief executives, the performance of the executive agencies was not satisfactory. The paper diagnoses that the unsatisfactory performance under present regime stems mainly from the ongoing hyper-central control, tokenism in citizen participation and loose/reckless fiscal management in the context of 'loop democracy' without tight citizen control. Finally, the paper discusses several reform agenda for improving the executive agencies' performance, with special reference to the respective responsibilities of central government, local governments and civil society.

주제어: 지방정부, 평가, 성과, 개혁, 지방자치

I. 머리말

1995년 6월 우여곡절 끝에 지방자치단체장(이하 단체장이라 한다) 선거가 실시되었다. 5·16군부세력에 의해 민선 단체장들이 군인들로 교체된 지 꼭 34년만의 일이었다. 당시 일부 중앙집권주의자들은 시기상조론(時機尙早論)을 폈지만, 대다수 국민은 지방민주주의의 부활과 중

1) 본 논문은 2001년 6월 22일 경기도 용인의 삼성생명휴먼센터에서 '지방자치, 지방거버넌스, 지역발전'이란 주제로 열린 한국행정학회 2001년도 하계학술대회에서 주제발표한 논문을 수정·보완한 것임.

양집권적 권위주의 체질의 일신을 기대하면서 민선 단체장체제의 출범을 경하하였다.

그러나 민선 단체장체제는 출범한 지 채 6년도 지나지 않아 심각한 위기적 상황을 맞고 있다. 2000년 11월 28일 임인배 의원 등 국회의원 42명은 시장·군수·구청장을 선거제에서 임명제로 전환하는 내용을 담은 「지방자치법 중 개정법률안」을 발의했다. 이들은 법률안 제언 이유로 “지방자치제 실시 이후 지역이기주의에 편승한 무분별한 지역개발, 전시성·선심성 사업남발, 방만한 재정운영, 단체장의 직무태만과 인사권 남용 등”을 내세웠다. 2001년 4월 중순 임시국회에서 자민련의 조부영 부총재는 대표연설을 통해 기초자치단체장의 임명제 전환을 촉구했고, 많은 국회의원들이 경쟁적으로 민선 단체장을 성토했다. 대정부질문에 나섰다. 지난 5월 민주당은 감사원의 요청이나 유권자 20% 이상의 청구가 있는 경우에 대통령·국회·대법원장이 각각 3인씩 추천한 9인으로 구성된 중앙징계위원회가 단체장에 대해 파면·정직·감봉·견책 등의 징계조치를 내릴 수 있도록 하는 이른바 단체장징계제 도입을 구상하였다. 그렇다면, 얼마 전 행정자치부는 “단체장의 독주를 견제하고 위법·부당한 행위를 방지”하기 위해 기초자치단체 부단체장의 국가직화를 추진하고 직무이행명령제와 대집행제(지방자치법 157조의2)의 적용범위를 자치사무에까지 확대하겠다는 복안을 밝혔다.

이와 같이 중앙의 정관계 일각에서 일고 있는 중앙집권화 움직임에 대해 전국시장·군수·구청장협의회는 즉각 “일부 단체장들의 개인적인 과실을 빌미로 중앙정부와 정치권 일각에서 중앙집권제로의 회귀를 시도하고 있다”는 요지의 반박성명을 발표했다. 그리고 2001년 3월 22일 전국 320개 시민단체와 200여 명의 학계인사로 구성된 ‘지방자치현장 제정을 위한 시민사회 네트워크’는 청주에서 지방자치현장을 선포했다. 이 지방자치현장은 시민사회가 지방자치의 발전방향을 제시하고 지방자치관련 논의를 더 이상 정부와 국회에만 맡겨두지 않겠다는 의지를 공식 표명한 점에서(김병준, 2001: 42) 우리 나라 지방자치의 역사에서 특별한 의미를 갖는다. 특히 지방자치현장은 제1조에서 “지방자치의 주체는 주민”이며, “중앙정부와 지방정부는 주민자치의 원칙을 존중하고, 주민참여를 최대한 보장하여야 한다”고 규정하고, 제8조에서 “중앙정부가 부당하게 지방정부의 자치권을 침해하거나 자치권을 축소 또는 왜곡하는 제도를 도입하고자 하는 경우에 시민사회와 지방정부는 이에 항의하고 저항할 권리와 책무를 가진다”고 규정하여 시민사회와 지방정부의 저항권을 명시하고 있다.

작금의 이런 사태전전은 몇 가지 중요한 연구문제들을 제기한다: 민선 단체장체제의 공과(功過)는 무엇인가? 과연 민선 단체장체제가 “지역이기주의에 편승한 무분별한 지역개발, 전시성·선심성 사업남발, 방만한 재정운영, 단체장의 직무태만과 인사권 남용 등” 심각한 부작용을 유발했는가? 중앙통제의 강화가 민선 단체장체제의 책임성을 담보하는 효과적인 방안일 수 있는가? 그렇지 않으면, 지방자치현장이 천명한 주민자치의 구현이 그 타당한 대안인가?

제체에 필자는 이런 연구문제들을 염두에 두면서 민선 단체장 출범 이후 지방통치(local governance)에서 지방자치단체 집행부(단체장과 행정실무자들)의 변화된 위상과 역할을 검토하고, 기존의 경험적 연구결과들에 기초해 집행부의 성과를 평가하며, 향후 지방자치개혁이 지향할 주민자치 활성화의 논거와 실천과제들을 논의하고자 한다.

II. 집행부의 위상과 역할

민선 단체장 출현 이후 지방자치단체 집행부의 성과를 평가하기 위해서는 먼저 지방통치에서 집행부의 위상과 역할을 가늠해 볼 필요가 있다. 왜냐하면 집행부는 지방의회를 비롯해 중앙정부·정당·기업가집단·이익집단·지역사회단체·지역주민·지방언론 등 다양한 정책과정 참여자들 중의 일원이며, 집행부의 성과는 독립적으로 이루어지는 것이 아니라 이들 정책과정 참여자들과의 동태적 관계 속에서 이루어지기 때문이다.

1. 경험적 연구결과

민선 단체장체제 이후 지방정치에서 집행부의 위상과 역할을 이해하는 데 도움을 주는 기존의 주요 경험적 연구결과들을 일별해 보면 다음과 같다. 박종민·배병룡·유재원·최승범·최홍석(1999: 123-139)은 성남·부천·평택·청주·진주의 5개 도시들을 대상으로 지역사회의 권력구조를 분석한 결과에 기초하여 지방정치과정을 시장독주체제 또는 시장지배연합의 성격을 지닌다고 규정했다. 이들은 지방정부에 대항할 수 있는 기업집단·이익집단·시민단체·근린주민조직이 제대로 형성되지 않은 상태에서 공식정부의 정점에 있는 시장(市長)이 후견인·고객의 교환관계나 사적 유대관계를 통해 지방의회와 행정관료제를 압도하면서 지역사회를 통치한다고 보았다.

김순은(1998: 59-70)은 민선 단체장 출현 이후 부산광역시의회 상임위원회에서 전개된 정책논의들을 중심으로 부산광역시의 정치권력구조를 분석한 결과, 정책과정참여자들의 정치적 영향력이 정책유형별(상임위원회별)로 다르면서도 몇 가지 공통점들을 지니고 있음을 확인하였다. 즉 중앙정부와 중앙정치인들이 지역정책결정에 상당한 영향력을 행사하는 가운데, 시장은 지역사회 최고의 권력자로서 막강한 영향력을 행사하였다. 그러나 고위 행정실무자들의 영향력도 무시할 수 없었다. 지방의원들은 집행부를 견제하고 대안을 제시하는 등 적절한 역할을 수행하였다. 연구자는 이런 특징을 지닌 부산의 정책과정이 대체로 엘리트모형으로 설명될 수 있다고 보았다.

심익섭·손경희(2000: 107-128)는 경상북도의회의 조례제정사례의 분석을 통해 지방의 정책과정이 중앙정부와 중앙정부의 지침이행을 주임무로 하는 단체장 및 중앙정부와 단체장보다 영향력이 약한 지방의회 등 지역의 소수 엘리트들에 의해 주도되는 경향이 있음을 확인하였다.

이승종·김홍식(1998: 45-66)이 107명의 기초자치단체장들을 대상으로 서베이조사한 결과를 미국·캐나다·프랑스·일본 등의 17개 국가들의 서베이조사 결과와 비교한 바에 의하면, 지방통치에서 우리 나라 단체장은 중앙정부와 지역사회 내의 다른 어느 개인이나 집단보다 큰 영향력을 행사하는데, 이는 다른 나라들과 비교할 때 매우 이례적이다. 우리 나라에서는 단체장을 정점으로 지방의회·부단체장·중앙정부·실국장·언론·시민단체·주민조직 순서로 영향력을 행사하는 것으로 나타났다. 이것은 다른 나라들의 경우에 보통 지방의회·단체장·부단체장·실국장·주민조직·중하위공무원·기업단체·일반주민·중앙정부 순으로 영향력을 행사하는 것과 현격한 대조를 이룬다.

김호섭(2001: 35-51)은 41개 광역 및 기초자치단체의 440명의 공무원들을 대상으로 서베이조사한 자료를 기초로 우리 나라 지방자치단체의 집행부가 전반적으로 집권화되어 있으며,

업무영역에 따라 집권과 분권이 혼재된 이중적 구조를 지니고 있음을 확인하였다. 그러나 연구자는 집행부의 집권화 수준이 과도한 것이 아니라고 판단하였다. 이런 판단은 상기 이승중·김홍식의 서베이조사 결과와 “우리 나라 지방자치단체의 국·과장급 간부의 결재전수가 미국에 비해 10-20배에 이른다”는 박세정(1998: 15-16)의 견해와 상치되는 것이다.

정정화(2000: 227-242)가 4개 광역자치단체들의 실·국장 책임인사운영체를 통해 민선 단체장의 인사권 분권화에 영향을 미치는 요인들을 분석한 결과에 의하면, 조직규모가 크고, 직원들의 업무능력이 우수한 경우에 인사권의 분권화가 촉진되는 것으로 나타났다. 그러나 이런 조직 내적 요인들보다는 민선 단체장이 관료출신이고, 재선이며, 신변의 위기가 없는 경우에 인사권의 분권화가 더 많이 촉진되었다. 그리고 단체장의 인사권 분권화 수준은 여당 소속 단체장·여당 지배 지방의회일 때와 같이 외부환경과 갈등이 적은 경우에 높아지는 것으로 확인되었다.

임도빈(2001: 381-398)은 1998년 1개 도청을 사례로 선정하여 행정관료제의 운영실태를 심층 조사한 자료를 바탕으로 도청 직원들 간 행위게임을 개혁성향이 강한 지사(知事)와 이어 부응하지 못하는 일반 직원들 간의 적응게임으로 규정하였다. 연구자는 지사의 개혁의지와 직원들의 보수성향 사이의 간극을 품의제(稟議制) 결재과정이 완충장치로서 매우고 있으며, 직원들은 품의제 결재과정을 거치면서 행정쇄신과 주민에 대한 봉사보다는 행정비밀주의의 강화, 상급자의 구미에 맞춘 문서 작성, 기초자치단체의 자율권 제약 등 관료제의 역기능을 양산하는 경향이 있다고 해석하였다.

한편, 막강한 영향력을 행사하는 단체장의 리더십효과성은 지방재정자립도·선거득표율·자치계층 등의 상황요인들에 따라 달라짐을 확인한 연구결과들이 있다. 이승중(1998: 147-161)은 107명의 기초자치단체장들을 대상으로 서베이조사한 자료를 통해 재정자립도와 선거득표율이 높은 단체장들이 그렇지 않은 단체장들보다 ‘영향력행사행동’·‘관계형성행동’·‘변혁적 리더십행동’을 더 많이 보이고, 이런 행동들에 의해 리더십효과성이 제고됨을 확인하였다. 그리고 이창원(2000: 139-160)은 기초자치단체장들이 광역자치단체장들보다 ‘영향력행사행동’·‘정보탐색과 전파행동’·‘변혁적 리더십행동’을 많이 활용하며, 이런 행동들에 의해 리더십효과성이 제고됨을 확인하였다.

그리고 임현만(1999: 49-78)은 230개 기초자치단체들을 대상으로 서베이조사한 자료의 분석을 통해 집행부와 지방의회의 영향력 우열관계가 언제나 집행부 우위로 단정지을 수 있는 것이 아니라 상황요인에 따라 달라질 수 있음을 확인하였다. 이를테면, 여당이나 무소속 단체장의 경우에는 집행부우위형 지방자치단체들이 많았지만, 야당 소속 단체장의 경우에는 지방의회우위형 지방자치단체들이 많았다. 그리고 지방재정자립도가 높거나 지방의원들의 학력과 개선의원의 비율이 높은 지방자치단체들에서도 지방의회우위형이 많이 나타났다.

2. 종합평가

상기 경험적 연구결과들에 기초하여 민선 단체장 출범 이후 지방자치단체 집행부의 변화된 위상과 역할을 가늠해보면 다음과 같다. 첫째, 민선 단체장은 임명된 단체장에 비해 민주적 정당성의 강화와 자율성의 신장 및 4년 임기의 안정적 보장으로 말미암아 그 위상이 크게 강화되었으나, 지방분권화개혁의 성과가 미미한 상태(안성호, 1999: 31-35)에서 중앙정부와 중앙정치권은 지방의 정책과정에 사안별 편차를 보이면서 여전히 상당한 영향력을 행사하고 있다.

둘째, 단체장은 지방정치행정의 핵심 권력자로서 일반적으로 가장 강력한 영향력을 발휘하며, 단체장의 리더십효과성은 지방재정자립도, 선거득표율, 자치계층 등의 상황요인들에 의해 달라진다.

셋째, 집행부의 집권화 수준은 매우 높은 상태로서 단체장을 정점으로 부단체장과 실·국장의 권한은 비교적 강하고 중·하위직 행정실무자들의 재량권은 취약한 전통적 계서제(階序制)의 양상을 띠고 있다. 그러나 행정실무자들은 직업공무원제도의 신분상 안정성, 전문직업주의(이성복, 1993: 973-975), 지역상공인 집단과의 사회적·이념적 연대(정원식, 1996: 438) 등을 통해 때로 상당한 자율권을 행사한다. 더욱이, 1999년 1월 1일부터 「공무원직장협의회 설립운영에 관한 특별법」의 발효로 6급 이하 일반직 공무원들이 직장협의회를 설립·운영하게 되어 중하위직 공무원들의 발언권이 크게 신장될 수 있는 계기가 마련되었다.¹⁾

넷째, 강수장-의회제 하에서 지방의원들은 때로 단체장을 후견인으로 삼아 숙원사업이나 선거공약사업 또는 개인사업의 추진과 관련해 행정정책 혜택을 받는 대가로 단체장에게 지지와 충성으로 보답한다(박종민, 2000: 197). 그러나 단체장을 비롯한 집행부가 언제나 지방의회를 압도하는 것은 아니다. 단체장이 야당 당적을 가진 경우, 지방재정자립도나 재선의원의 비율 또는 지방의원의 학력이 높은 경우에는 지방의회가 단체장보다 우위에 서기도 한다.

다섯째, 아직 조직화 수준이 낮은 기업집단, 이익집단, 시민운동단체, 근린주민조직이 지방의 정책과정에서 행사하는 영향력은 크다고 보기 어렵다(최승범, 2001: 13-19). 그러나 지역에 따라서는 소수 기득권층이나 토호집단이 단체장을 둘러싸고 막강한 영향력을 행사하기도 한다. 더불어, 근래 시민단체들이 환경문제나 부정부패 등의 분야에서 시민운동을 전개하여 상당한 영향력을 행사하는 경우가 늘고 있다.

여섯째, 지방언론은 사안에 따라 상당한 영향력을 행사한다. 지방언론은 집행부와 지방의회를 비판하고 건전한 방향으로 지역사회 여론을 조성하는 데 기여하기도 하지만, 지방의 토호세력과 유착되어 오히려 개혁을 가로막고 비리를 조장하는 경우도 있다. 근래 지방경계가 어려워지고 중앙언론의 지방장악현상이 심화되면서 심각한 재정난에 빠진 대부분의 지방언론들의 입지는 좁아지고 있다.

Ⅲ. 민선 단체장 출범 이후 집행부 성과의 평가

집행부의 성과를 평가하는 일은 생각하는 것보다 훨씬 복잡하고 어렵다. 첫째, 지방자치단체의 성과에서 집행부의 성과만을 따로 떼어내 평가하는 일이 용이하지 않다. 이 문제는 그래도

1) 인천광역시 부평구 직장협의회는 2000년 5월 구청장이 노모의 팔순잔치 청첩장을 관내 업체에 무더기로 보내자 인터넷을 통해 이를 비판하여 결국 구청장이 잔치를 취소하게 만들었다. 경상남도 직장협의회는 2000년 8월 경상남도가 주최한 국제자동차경주대회로 인해 소음공해 민원과 공무원 동원 등의 부작용이 발생하자 내년도 행사의 취소를 요구하여 관철하였다. 경기도 직장협의회는 2000년 10월부터 고위 공직자의 부정부패 사례를 접수하기 시작했다. 서울시 직장협의회는 “해마다 시의회와 국회에 이종으로 감사 자료를 제출하느라 업무에 차질을 빚고 있다”며 “서울시에 대한 국정감사는 행정력 낭비를 초래하고 있다”면서 반발하였다. 경상남도 마산시 직장협의회는 시당국이 2000년 12월 완공되는 시청별관청사에 시의회의원 31명의 개인사무실을 내주려 하자 “수도·정소과와 청소년상담실 직원 81명이 습기찬 기존 청사 지하의 열악한 환경에서 일하고 있는데, 시당국이 이를 외면한 채 의원들에게 개인사무실을 내주려 한다”면서 반발하고 나섰다(최준호, 2000: 16-21).

집행부가 지방자치단체에서 차지하는 막강한 위상과 지배적인 역할에 상응하여 지방자치단체 성과의 가장 큰 몫(the lion's share)에 대해 책임이 있다고 간주함으로써 어느 정도 해결될 수 있을 것이다. 둘째, 우리 나라의 248개 집행부들의 성과들 간에는 상당한 편차가 존재한다. 그러므로 몇 개의 사례들에 관한 분석결과나 일부 지역에서 실시한 서베이조사 결과를 경솔하게 일반화하는 것을 삼가야 한다. 더불어, 통계분석의 결과를 해석할 때에는 데이터를 합산(aggregation)하고 평균치를 계산하는 과정에서 불가피하게 야기되는 개별 사례의 구체적인 정보의 소실문제가 있음을 고려해야 한다. 셋째, 집행부의 성과를 평가하기 위해서는 단장과 행정실무자들의 성과에 대한 평가와 함께 집행부 내지 지방자치단체의 정책 또는 프로그램에 대한 평가가 필요하다. 넷째, 성과평가는 객관적 사실의 확인뿐만 아니라 평가자의 가치 판단을 수반한다. 따라서 필자는 집행부의 성과평가에 수반되는 이런 난점들을 고려하면서 주요 학술지에 실린 경험적 연구결과들을 검토한 후 이들에 대한 논평을 시도하는 것으로 민선 단체장 출범 이후 집행부의 성과에 대한 평가를 대신하려고 한다.

1. 경험적 연구결과

민선 단체장 출범 이후 지방자치의 성과를 평가한 경험적 연구들²⁾이 다룬 주제들은 대체로 주민참여 활성화, 신공공관리적 행정혁신, 수요 중심의 기업가적 지역경제정책, 재분배정책 환경정책, 지방재정운영, 지역이기주의와 지역격차, 지방자치 및 집행부의 전반적 성과 등으로 분류될 수 있다. 이런 분류는 특정 기준에 입각한 것이라기보다 기존의 연구결과들을 일목요연하게 이해하기 쉽도록 주제 별로 정리한 것이다.

1) 주민참여 활성화

유재원(1996: 34-36)이 1996년 6-7월 152명의 청주시 공무원들을 대상으로 서베이조사한 자료에 의하면, 75%의 공무원들이 "업무처리에 지장이 있더라도 주민참여가 필요하다"고 응답했다. 그러나 주민참여방식에 대해서는 대부분의 공무원들이 설명회 개최나 공청회·자문위원회 등 소극적 참여방식을 선호하고, 정책결정권의 공유나 이양과 같은 시민권력적 참여방식을 별로 선호하지 않았다.

하혜수·양기용(1998: 73-90)이 부천·평택·안성의 시민과 공무원들을 대상으로 서베이조사한 자료에 의하면, 민선 단체장 출범 이후 민원과 관련된 주민참여제도(적소민원실, '바로바로'처리반, FAX민원실, 전화민원 120 등)는 팔목할 만한 진전을 이루었으나, 시민의 직접적 영향력 행사가 담보되는 주민참여제도(주민감사청구제, 주민옴부즈만제, 민관협동생산 등)는 초보적인 활용단계에 있는 것으로 밝혀졌다.

2) 본 연구에서 메타분석(meta-analysis)의 대상으로 삼은 경험적 연구결과들은 주로 주민과 공무원들을 대상으로 서베이가 조사한 것들이다. 이런 서베이 조사가 과연 얼마나 타당하고 신뢰성 있는 평가인가에 대해 의문이 제기될 수 있다. 전문가들에 의한 체계적 평가가 더 중요하다는 주장도 제기될 수 있다. 물론 주민과 공무원들을 대상으로 한 서베이 조사에 근거한 평가가 완벽한 것이 아님은 사실이다. 그러나 이런 한계에도 불구하고, 주민과 공무원들을 대상으로 실시한 서베이 조사결과가 집행부의 성과평가로서 지닌 가치가 과소 평가될 수 없다. 무엇보다도, 주민은 지방자치의 주인으로서 집행부 성과의 궁극적 평가주체이며, 공무원들은 집행부의 구성원들로서 누구보다도 행정서비스의 내용과 그 변화에 대해 정확한 정보를 가지고 있는 사람들이다. 더욱이, 경험적 연구결과들은 서베이 조사의 결과를 그대로 소개하는 데 그치지 않고 그에 대한 연구자들의 전문가적 해석과 평가를 포함한다.

김명수·김용철(1997: 89-99)이 1997년 6~7월 3개 도시 256명을 대상으로 서베이조사한 자료에 의하면, 51%의 주민이 지방자치단체가 추진하는 지역개발사업을 모르고 있으며, 53%의 주민이 지방자치단체가 지역개발계획을 수립할 때 여론 수렴절차를 거치지 않는다고 응답했다. 지방자치단체의 주민참여 활성화와 노력을 긍정적으로 평가하는 주민은 26%에 불과했다.

윤주명(1998: 91-112)이 1997년 11월 아산시와 천안시의 공무원들을 대상으로 서베이조사한 자료에 의하면, 공무원들은 주민참여의 긍정적인 효과를 높게 평가하면서도 주민의 자질과 능력에 대해서는 불신하고 있으며, 공무원 주도의 주민참여제도에 대해서는 적극 찬성하지만 주민주도의 참여제도에 대해서는 소극적인 입장을 견지하는 것으로 나타났다.

신희권(1998: 211-212)이 1998년 8월 대구·경북지역 주민 149명을 대상으로 서베이조사한 자료에 의하면, 주민이 느끼는 지방자치 효능감을 나타내는 진술, 즉 '나 같은 사람은 지방정치과정에서 발언권이 없다'와 '지방의원과 공무원은 나 같은 사람의 의견에 관심이 없다'는 진술에 대하여 다수의 주민이 '그렇다'고 응답하였다.

이승중(2001: 327-343)이 1999년 11월과 12월 서울·부산·광주·수원·진주·순천의 992명의 시민을 대상으로 서베이조사한 결과에 의하면, 공직자 접촉과 비접촉참여(공공문제에 관한 설문조사 응답, 청원서나 진정서에 서명, 정치에 관한 의견교환, 행정기관에 항의전화·편지·방문 등)의 경우에는 투표참여의 경우와 달리 사회경제적 지위가 유의미한 영향요인으로 나타났다. 특히 이런 참여 불평등 현상은 공직자 접촉의 경우에 두드러졌다. 그리고 소외층은 지방정치에서 시민참여를 저해하는 가장 중요한 요인들로서 '참여제도의 미흡'과 '지방행정 정보의 부족'을 꼽았고, 이어 '참여에 대한 공직자의 반응성 부족'과 '계층에 따른 공직자의 차별적 반응'을 지적하였다. '시민의식 부족'을 지적한 소외층은 비교적 적었다.

2) 신공공관리적 행정혁신

한원택·박희정·라휘문(2000: 63-85)이 1개 시와 1개 군을 사례로 선정하여 1995년과 2000년 사이에 시와 군의 기능수행방식이 어떻게 변화되었는지 분석한 결과에 의하면, 전체 기능들 중 기능수행방식에 변화가 있었던 기능들이 시의 경우에 50%, 군의 경우에 38%로 시가 군보다 기능수행방식에 많은 변화를 겪은 것으로 나타났다. 그리고 이 기간 동안 시와 군이 민간부문을 활용하고자 하는 시도가 급격히 증가하였음이 확인되었다. 연구자들은 이런 변화를 시와 군이 민선 단체장 출범 이후 기능의 효율적 수행을 위해 부단히 노력한 것으로 해석하였다.

김태룡(2000: 1-20)이 2000년 1월에 18개 기초자치단체들을 대상으로 서베이조사한 자료에 의하면, 지방자치단체들이 구조혁신(민간이양, 민간위탁, 인력감축, 조직축소, 규제완화, 공무원총정원제·행정팀제 도입), 재정혁신(특별회계 및 기금의 정비, 경영수익사업, 예산감축), 인사혁신(권한위임, MBO·TQM 도입), 서비스혁신(고객만족도조사, 정보공개제·행정서비스헌장제 도입)을 시도하여 신공공관리적 행정혁신의 효과를 다소간 거두었다. 특히 재정혁신과 인사혁신의 효과가 두드러진 것으로 분석되었다. 그러나 재정의 경제성과 방만성이 개선되지 않았고, 성과급제와 개방형 인사제는 거의 실시되지 않았으며, 임시직·기능직 중심의 인력감축이 이루어진 것 등이 행정혁신의 효과성을 떨어뜨리고 있음이 확인되었다.

지병문(2000: 29-43)이 1999년 175개 지방자치단체들을 대상으로 서베이조사한 자료에 의하면, 지방자치단체마다 조사표에 제시된 17개 행정혁신들 중 평균 7.8개를 채택하였다. 전혀 행정혁신을 시도하지 않은 지방자치단체는 단 2개에 불과했다. 지방자치단체들의 행정혁신

채택비율을 살펴보면 <표-1>과 같다. 대부분의 지방자치단체들은 주민접촉창구의 개설, 교육·훈련의 강화, 주민에 대한 전자정보망 구축, 인력의 탄력적 배치 순서로 행정혁신을 채택했다. 그러나 행정혁신이 형식에 흐르는 경우도 있었다. 예컨대, 중간관리층 폐지를 시도한 지방자치단체들이 41%로 비교적 높게 나타났지만, 행정자치부가 폐지한 계장제(係長制)를 거의 모든 지방자치단체들이 이름만 계장을 담당으로 바꾼 채 그대로 유지했다. 게다가, 지방자치단체들이 적극적으로 채택한 행정혁신들은 비교적 도입이 용이한 것들에 치중되었다. 품질관리 담당 부서의 설치, 성과급제의 도입, 민간위탁, 개방형 인사제도 등과 같이 고도의 전문성이 요구되거나 공무원들의 저항이 예상되는 관료제의 근본적 개혁에는 소극적이었다.

<표-1> 지방자치단체의 행정혁신 채택비율

채택빈도 순위	행정혁신의 종류	채택비율(%)
1	주민접촉창구의 개설	92
2	교육·훈련의 강화	90
3	주민에 대한 전자정보망 구축	86
4	인력의 탄력적 배치	84
5	공공자산의 매각	61
6	정책결정에 대한 직원의 참여확대	57
7	구매행정의 간소화	56
8	공공서비스의 민간위탁	49
9	소액 구매의 1회 결제제 도입	42
10	중간 관리층 폐지	41
11	주민과 중간관리자 간의 전자우편	35
12	품질관리 담당 부서의 설치	28
13	성과급제의 도입	25
14	협상에 의한 낙찰제 도입	20
15	정부부서와 기업의 경쟁도입	16
16	다년도 예산제도의 도입	13
17	개방형 인사제도의 도입	10

출처: (지병문, 2000: 32)의 <표-2>를 필자가 재구성.

3) 수요 중시의 기업가적 지역경제정책

전진석(2000: 107-123)은 경기도의 지역경제정책을 분석한 결과 민선 단체장 출범 이후 공급 중시의 전통적 입지정책(supply-side traditional locational policy)으로부터 수요 중시의 기업가적 정책(demand-side entrepreneurial policy)으로 전환되었음을 확인하였다. 3) 민선 단체장 출범 이후 경기도는 조세감면이나 공장대지 공급과 같이 자본과 토지에 대

3) 공급 중시의 전통적 입지정책을 추진하는 지방자치단체는 시장기능을 보완하기 위해 소극적으로 시장에 개입하는 데 비해, 수요 중시의 기업가적 정책을 추진하는 지방자치단체는 지역경제성장을 도모해 시장의 광범위한 영역에 적극적으로 개입하는 경향을 보인다.

한 지원을 통해 생산요소비용을 낮추는 공급 중시의 전통적 입지정책에 머물지 않고 독자적 지역경제정책을 수립하여 벤처자본의 형성, 첨단기술의 연구, 지역상품의 해외수출을 지원하고, 투자유치단 운영, 중소기업 외자유치 지원, 외국인투자지역 지정 등을 통해 자본형성을 촉진하며, 경기벤처펀드 조성, 안산테크노파크 조성 등의 새로운 시장과 상품 및 산업 개척을 지원하는 수요 중시의 기업가적 지역경제정책을 적극 추진해 왔다.

4) 재분배정책

유재원(1999: 79-98)은 광역 및 기초자치단체들을 대상으로 관련 자료를 분석한 결과, 민선 단체장 출범 이후 지역경제에 대한 지방자치단체의 관심 증대가 개발정책의 강화와 재분배(사회복지지출)정책의 약화로 획일적으로 진행되지 않았음을 확인하였다. 이런 사실의 확인은 노동과 자본의 지역 간 흐름을 통제할 수 없는 지방정부가 경제성장에 기여하는 개발정책의 추구에는 적극적이지만, 이를 위협하는 재분배정책을 회피하려는 경향이 있다는 도시한계론(Peterson, 1981)의 핵심 가설이 우리 나라 지방자치단체 실정에서는 들어맞지 않음을 뜻한다.

이승중(2000: 197-215)은 광역 및 기초자치단체들을 대상으로 관련 자료를 분석한 결과, 대도시지역의 지방자치단체들의 경우에는 재분배정책의 상대적 강화를, 비대도시지역의 지방자치단체들의 경우에는 재분배정책의 상대적 약화를 관찰하였다.

김태일(2001: 69-89)은 광역 및 기초자치단체들을 대상으로 관련 자료를 분석하여 광역의회의 구성이 시와 자치구의 사회복지지출을 감소시킨 데 반해, 단체장 직선이 광역시·시·군·자치구의 사회복지지출을 증가시켰음을 확인하였다.

5) 환경정책

김재훈(1996: 121-136)이 1996년 6~7월 169개 기초자치단체들을 대상으로 서베이조사한 결과에 의하면, 많은 지방자치단체들에서 민선 단체장의 환경규제 의지가 임명된 단체장에 비해 강화된 것으로 나타났다. 즉 민선 단체장의 환경규제 의지가 강화된 지방자치단체들이 47%, 변화가 없는 지방자치단체들이 32%, 약화된 지방자치단체들은 21%이었다. 더불어, 민선 단체장 이후 지방자치단체들의 환경규제활동이 전반적으로 강화된 것으로 나타났다. 즉 환경규제활동이 강화된 지방자치단체들이 57%, 변화가 없는 지방자치단체들이 28%, 약화된 지방자치단체들은 16%이었다. 이런 사실은 민선 단체장의 출현이 환경파괴를 부추겼다는 통념과 상치되는 것이다.

오세운·박희서·서순복·전정환·박영미(1998: 85-107)는 광주·전남지역의 환경공무원 360명을 대상으로 서베이조사한 결과, 민선 단체장 출범 이후 지방자치단체들이 전반적으로 환경보전보다 지역개발을 더 중시하는 경향을 보이는 가운데, 단체장과 환경공무원들의 의식이 점차 환경친화적으로 전환되고 있음을 확인하였다. 특히 환경오염으로 주민의 집단적 저항을 경험하고 지역 내에 환경운동단체가 존재하는 지방자치단체들일수록 환경공무원들의 의식이 더 환경친화적인 것으로 드러났다.

김창수(2000: 257-276)는 한강수계와 낙동강수계 지방자치단체들의 수질개선정책집행 사례들을 분석한 결과, 민선 단체장 출범 이후 지방자치단체들이 문제상황에 따라 환경규제를 약화 또는 강화함을 확인하였다. 더불어, 이 연구는 지방자치단체 환경정책의 약화나 강화가 단체장 직선여부와 별 상관없이 지방자치단체의 정책집행의 능력과 의욕에 의해 좌우됨을 발견

하였다. 따라서 연구자는 지방자치단체의 환경정책집행 능력의 강화를 통해 의욕을 제고하는 것이 환경규제의 약화를 예방하는 효과적인 방안이라고 보았다.

6) 지방재정운영

손회준(1999: 81-97)은 1987년부터 1997년까지 15개 광역자치단체들의 재정지출을 분석한 결과, 지방의회의 구성과 단체장 직선이 지방재정지출 규모를 증대시키지 않았음을 확인하였다. 이것은 민선 단체장과 지방의원들이 표를 얻기 위해 선심성 사업과 업적 과시용 사업을 낱발하고 재정을 방만하게 운영하여 지방재정지출을 크게 증대시켰다는 통념과 다른 것이다.

김태룡(1998: 161-178)이 1998년 6월 강원도 기초자치단체들을 대상으로 서베이조사한 결과에 의하면, 민선 단체장들이 경쟁적으로 확충해 온 경영수익사업들이 이윤동기에 치우쳐 공익성 추구에 소홀할 뿐만 아니라, 전문경영능력이 결여된 운영으로 수익성마저 미미하거나 거의 없는 것으로 드러났다.

박광국·최상일·주효진(1999: 309-325)이 대구광역시 8개 기초자치단체들의 단체장 판공비의 예산결정과정과 지출패턴을 조사한 바에 의하면, 민선 단체장 이후에도 임명된 단체장 시절과 마찬가지로 판공비가 행사비·접대비·경조사비 등의 명목으로 주민에게 시혜되고 있으며, 판공비 지출과정에서 예산지출기준인 합법성·형평성·투명성·합목적성이 준수되지 않고 있고, 판공비 지출이 단체장을 견제·감시해야 할 지방의회와 언론계 인사들에게 지나치게 편중되어 있음이 드러났다. 연구자들은 단체장의 판공비가 소수의 지방엘리트-언론-단체장 간의 소위 '철의 삼각형'(iron triangle)을 구축하는 데 한몫하고 있다고 보았다.

박종민·배병룡·유재원·최승범·최홍석(1999: 123-139)은 성남·부천·평택·청주·진주의 5개 도시 사례연구를 통해 단체장들이 정치적 이념에 입각한 정책보다는 재선에 도움되는 선심성 예산을 편성하는 경향이 있음을 확인하였다. 연구자들은 외견상 이념지향성을 띠는 것처럼 보이는 저소득층이나 노년층을 겨냥한 사회복지지출도 선거를 의식한 단체장의 기회주의적 정책선택에 지나지 않는다고 해석하였다.

사득환(2000: 87-109)은 1999년 6월 현재 전국의 지방자치단체들이 총 16조8천3백억 원의 부채⁴⁾를 지게 된 원인들로서 주민의 공공서비스 요구 증대, 부동산경기인 퇴조로 인한 지방세수의 감소, 중앙-지방 간 조세체계의 불균형, 민선 단체장의 선심성 및 과시용 예산편성을 들었다.

7) 지역이기주의와 지역격차

안성호(1995: 119-122)는 1990년대 이후 혐오시설의 설치 등을 둘러싸고 지역이기주의적 갈등이 빈발하고 있는 것은 지방의회의 부활과 단체장 직선에 기인하는 것이 아니라 과거 반민주·권위주의 시대에 강압에 의해 좀처럼 표출될 수 없었던 지역이기주의가 민주화과정들

4) 민선 단체장체제가 출범한 해인 1995년 12월 전국 지방자치단체들의 부채 총액은 11조2천557억 원이었다. 1997년 12월 19조711억 원까지 늘었다가 점차 줄어들어 1999년 6월 현재 16조8천3백억 원이 되었다. 2000년 말 현재 대도시가 지하철 건설로 인 부채는 9조5천673억인데, 이는 전국 지방자치단체들의 부채 총액의 약 57%에 달한다. 이처럼 대도시 지하철 부채가 늘어난 원인들 중 하나는 중앙정부의 지하철 건설 보조금제도와 관련이 있는 것으로 판단된다. 이에 관해서는 뒤에서 좀더 자세히 살펴본다.

거치면서 지방의 자율성과 주민의 권리의식이 신장되어 밖으로 표출될 기회를 얻게 되었기 때문이라고 진단하였다.

홍준현(2001: 161-178)이 1990년부터 1998년까지 재정·정부기능·인력부문의 지방분권화가 수도권·중부권·영남권·제주권·제주도·강원도 5개 권역들 간의 지역격차에 미친 영향을 분석한 바에 의하면, 인사부문에서는 지방분권화 수준이 지속적으로 향상되었지만 재정과 정부기능부문에서는 그렇지 못했던 1990년대에 우리 나라의 권역별 지역격차는 전반적으로 감소해 왔다. 이 연구결과는 지방자치의 실시가 지역격차를 증대시켜 지역갈등을 조장한다는 주장과 상치되는 것이다.

8) 지방자치 및 집행부의 전반적 성과

유재원(1996: 31-36)이 1996년 6~7월 청주 시민과 공무원 557명을 대상으로 서베이조사한 자료에 의하면, 민선 단체장 이후 일어난 시정변화(관정의 문턱이 낮아짐, 대민봉사자세, 시민의 영향력 증대, 행정의 대응성 등)에 대해 평가를 유보하는 시민이 많은 가운데, 긍정적인 변화가 있었다는 평가를 내린 시민의 비율이 그렇지 않다고 평가한 시민의 비율보다 압도적으로 많았다. 특히 공무원들은 민선 단체장 이후 행정변화에 대해 시민보다 더 긍정적으로 평가했다.

최외출(1997: 9-10)이 1996년 6월 안동시 공무원 1,101명을 대상으로 서베이조사한 자료에 의하면, 공무원들은 민선 단체장 출범 이후 가장 크게 달라진 것으로 단체장의 지역경제 활성화에 대한 관심고조(33%), 지방행정에 대한 주민참여 증가(19%), 공무원의 서비스정신 향상(18%)을 꼽았다. 공무원들은 스스로 자신들의 대민 친절성(73%), 업무처리의 신속성(63%), 공무원의 청렴성(56%)이 크게 향상되었다고 평가했다. 그리고 가장 시급히 해결해야 할 과제로는 지역경제 활성화(46%)와 공무원 인사의 공정성(22%)을 꼽았다.

오영석·김상묵(1998: 51-54)이 1998년 7월 포항의 시민·의원·공무원 426명을 대상으로 임명제 단체장시절과 달라진 것이 없는 경우 50점을 기준으로 하여 100점 만점으로 민선 단체장체제의 지방자치 성과를 평가하도록 요구한 자료에 의하면, 시민은 63점, 시의원은 66점, 공무원은 69점을 주어 공무원·시의원·시민 순서로 모두 다소 나아졌다고 평가하였다. 그리고 세 집단의 응답자들은 민선 단체장 출범 이후 집행부가 가장 잘한 일들로서 주민참여 확대, 지방행정의 민주화, 시민의식의 향상, 지역문제해결능력의 향상을 꼽았다. 그리고 민선 단체장 출범 이후 가장 부정적인 영향을 미친 분야로서 시민은 전시행정으로 인한 예산낭비와 지역이기주의의 심화 등을 꼽았고, 의원과 공무원은 지역이기주의의 심화와 전시행정으로 인한 예산낭비 등을 지적하였다.

이창기(2001: 50-51)가 2001년 5월 대전·충남지역 주민 820명을 대상으로 서베이조사한 자료에 의하면, 주민의 70%가 지방의회와 민선 단체장 출범 이후 분권과 참여의 진전으로 행정서비스의 질이 향상되었다고 응답했다. 그러나 56%의 주민이 지방의회의 활동에 대해서는 부정적 평가를 내렸다.

이처럼 다수의 주민이 민선 단체장 출범 이후 긍정적인 변화가 있었다고 평가하는 것이 현재의 지방자치행정을 높게 평가하거나 만족하는 것을 뜻하지는 않는다. 강성철·이원홍·이상구(2000: 5-22)가 1999년 7월 부산 시민 294명을 대상으로 서베이조사한 바에 의하면, 시민은 시정운영 전반에 대해 다소 불만족을 느끼는 가운데 시정부의 정책결정능력과 공무원의

능력을 높게 평가하지 않는다. 특히 시민은 시정부가 자치사무마저 제대로 수행하지 못하고 있는 것으로 평가하였다. 연구자들은 이런 조사결과를 근거로 지방자치단체가 지방분권화를 요구하기 전에 먼저 자치사무부터 제대로 수행해야 한다고 주문하였다.

박종민·배병룡·유재원·최승범·최홍석(2001: 191- 209)이 1999년 8월 성남·부천·평택·청주·진주의 시민 1482명을 대상으로 서베이조사한 결과에 의하면, 지방자치단체의 신뢰성·공정성·능률성·청렴성에 대해 긍정적으로 평가하는 시민보다 부정적으로 평가하는 시민이 많았다. 이를테면, “시가 해야 할 일을 하고 있다고 얼마나 믿는 편이냐?”는 질문에 대해 12%가 “대부분 믿는다”고 응답한 데 비해, 29%가 “거의 믿지 못한다”고 응답하였다. 그러나 공무원들의 업무파악 능력에 대해서는 긍정적 평가와 부정적 평가가 같게 나왔다. 이처럼 시민이 지방자치단체의 성과에 대해 전반적으로 부정적인 평가를 내린다고 해서 단체장 직선제마저 부정하는 것은 아니다. 시민의 86%가 현재와 같이 시장(市長)을 시민이 직접 선출하는 것을 지지하였다. 시장의 임명제 전환을 지지하는 시민은 4%에 지나지 않았다.

2. 종합평가

위에서 검토한 경험적 연구결과들에 기초하여 민선 단체장 출범 이후 집행부의 성과를 평가하면 다음과 같다. 첫째, 민선 단체장 출범 이후 집행부의 성과는 과거 임명제 단체장 시절의 집행부의 성과에 비해 전반적으로 향상되었다. 과거 임명제 단체장 시절 집행부는 비현실적 형식주의에 빠져 있고, 상부의 지시·명령이 있어야 움직이며, 주민에게 폐쇄적이고 군림하는 태도를 보였다(오석홍, 1993: 93-118). 그러나 민선 단체장 시대에 들어와 집행부의 이런 폐단들은 많이 해소되었다. 이는 민선 단체장이 주민의 만족도를 높이고 신뢰를 얻기 위해 힘써왔고, 이에 대해 공무원들이 호응해 온 결과라고 하겠다.

둘째, 단체장 직선제는 임명제보다 적어도 주민참여의 활성화, 행정혁신을 통한 대응적(responsive) 행정의 구현, 공공기업가정신(public entrepreneurship)의 발휘 등에 있어서 우월함을 입증했다. 이는 단체장 직선제가 1년 미만의 짧은 재임기간 동안 임명권자를 쳐다보고 임기응변적 전시행정에 매달리던 임명제 단체장을 적어도 4년 임기 동안 유권자를 의식하고 전략적인 지역발전을 추진하는 단체장으로 바꾸었기 때문이다.

셋째, 경험적 연구결과들은 그 동안 상식적으로 지적되어 온 민선 단체장체제의 폐해들 중 많은 것들이 과장되거나 사실과 다름을 보여준다. 이를테면, 경험적 연구들은 민선 단체장체제의 폐해들로 지적되어 온 ‘방만한 재정운영으로 인한 재정지출의 증대’, ‘난개발과 환경파괴’, ‘지역이기주의와 지역격차의 심화에 따른 지역갈등 조장’ 등이 지나치게 과장되거나 사실과 다름을 밝히고 있다.

넷째, 그러나 민선 단체장 출범 이후 집행부의 성과를 눈 높이를 높여 지방자치가 제대로 작동되는 경우에 기대되는 집행부의 성과에 비추어 볼 때에는 매우 저급한 수준에 머물러 있다고 판단된다. 이를테면, 민선 단체장체제에서 집행부가 고무한 주민참여는 주로 ‘명목적 참여수준’(degrees of tokenism)에 그쳐 아직 ‘시민권력적 참여수준’(degrees of citizen power)에 이르지 못하고 있고, 행정혁신이 건수 위주로 추진되어 내실을 기하지 못한 경우가 적지 않은 데다가 전문성 부족과 공무원들의 저항을 우려하여 관료제의 근본적 개혁에는 소홀했으며, 공공행정을 기업경영과 동일시하여 공공성을 무시 또는 경시하고 수익성마저 챙기지 못한 사례들이 많았다. 더불어, 치밀한 분석과 계획을 결여한 전시용·과시용 행사와 시설의

설치 및 선심성 예산편성으로 인한 재정낭비, 판공비의 과다채정과 부적절한 지출, 능력과 업적보다는 개인적 연고와 친소관계에 치우친 직원인사, 부정과 비리 등이 청산되지 못하였다. 물론, 이런 문제들이 단체장 임명제가 직선제로 전환되었기 때문에 새로 생긴 폐해들은 아니다. 그러나 대망의 민선 단체장체제가 출범한 이후에도 이런 문제들이 좀처럼 해결되지 않고 때로 확대 재생산되는 양상을 보여 중앙집권주의자들에게 중앙집권화의 빌미를 제공해 왔음을 부인할 수 없다.

다섯째, 이처럼 민선 단체장 출범 이후 집행부의 성과가 만족스런 수준에 이르지 못한 것은 일차적으로 지방자치체도가 아직 완비되지 못한 까닭이다. 혹자는 단체장 직선으로 지방의회만의 '반쪽' 지방자치제에서 탈피하여 이제 '온전한' 지방자치체를 구비하게 되지 않았느냐고 반문할 지 모른다. 그러나 엄격히 말하면 지방의회 구성과 단체장 직선은 지방에 대의민주제(代議民主制)가 도입된 것에 불과하다. 지방에 대의민주제가 도입된 것을 과소 평가하지는 게 아니다. 지방자치의 교과서적 정의에 부합하는 '온전한' 지방자치체를 이루려면 아직도 상당한 수준⁵⁾의 지방분권화개혁과 대의민주제를 보완할 획기적인 주민참여 활성화개혁이 필요하다는 말이다. 물론, 이런 개혁의 칼자루는 현행 법제 하에서 중앙정부가 쥐고 있다. 그러므로 민선 단체장체제 하에서 집행부가 탐탁한 성과를 거두지 못한 책임의 상당 부분을 중앙정부가 져야 한다. 그러나 현행의 중앙집권적 법제 하에서나마 집행부가 제 역할을 다하지 못한 책임을 면할 수는 없다.

IV. 중앙통제 강화의 움직임과 주민자치의 실천과제

1. 중앙통제 강화의 움직임

1991년 지방의회의 부활과 때를 같이하여 총무처(후에 행정자치부) 산하 지방이양합동심의회를 중심으로 중앙행정권한의 지방이양 작업이 시작되어 1998년까지 추진되어 왔으나, 그 성과는 매우 미미했다(안성호, 1999: 31-35). 심지어, 김석태(2000: 111-134)는 1990년대 중앙정부에 의해 추진된 지방분권화 작업을 "과시적 분권"과 은밀히 진행된 "기술적 집권"의 혼합으로 규정한다. 1999년 8월부터는 「중앙행정권한의 지방이양촉진 등에 관한 법률」에 근거하여 국무총리와 대통령이 위촉하는 인사가 공동위원장이 되어 이끄는 지방이양추진위원회를 중심으로 지방분권화 작업이 추진되어 왔다. 그러나 그 동안의 지방이양추진위원회 활동을 점검해 볼 때, 대통령이 후보시절 공약했던 획기적인 지방분권화 개혁의 성과를 기대하기 어려운 상태이다.

이런 상황에서 지난 해 말부터 일부 국회의원들과 중앙부처 공무원들이 민선 단체장체제의 부작용을 지적하면서 기초자치단체장 임명제, 부단체장의 국가직화, 자치사무에 대한 직무이행 명령제와 대집행제, 대도시 자치구제 폐지, 지방자치단체 구역개편 및 자치구 통폐합, 단체장 3기 연임 제한, 단체장 징계제 등 중앙통제 강화를 꾀하는 온갖 제도들을 쏟아내면서 법제화하겠다고 버르고 있다.

5) 어느 수준까지 지방분권화가 이루어져야 하는가에 관해서는 논자에 따라 견해가 다를 수 있다. 그러나 적어도 학계와 지방실무계는 우리 나라의 현행 통치체제가 지나치게 중앙집권화되어 있다는 데 이견이 없다(안성호, 1999: 35).

그러나 하면, 최근 중앙정부는 지방자치단체를 전면적으로 평가하여 그 성과에 따라 통제하려고 시도하고 있다(이달곤, 2001: 11).⁶⁾ 이미 1999년 국무조정실 정책평가위원회가 16개 광역자치단체들을 대상으로 한정적인 시범평가를 실시했고, 2000년에는 종래 중앙부처들의 50개 개별적 평가시책들을 통합하여 광범위한 분야에 걸친 기관평가를 실시하였다. 2001년 5월 「정부업무 등의 평가에 관한 기본법」이 발효됨에 따라 이제 232개 기초자치단체들까지 기관평가를 받게 되었다.

최근 행정자치부는 지방공기업의 부실운영을 명분으로 전국 306개 지방공기업의 사장선임권과 경영감시권을 지방자치단체로부터 중앙정부에 귀속시키는 방향으로 지방공기업법의 개정을 추진하고 있다.

그리고 건설교통부는 지방자치단체가 무리하게 지하철 건설에 착수하는 것을 막고 경영개선을 기한다는 명분으로 6개 내도시의 지하철 건설기관들을 통합하여 운영하는 방안을 강구하고 있는 것으로 알려지고 있다.

2. 중앙통제의 문제점과 주민자치의 필요성: '지하철 건설 보조금' 사례

일부 국회의원들과 중앙부처 공무원들이 중앙통제 강화의 명분으로 내세우고 있는 민선 단체장체제의 폐해들 중 많은 것들이 과장되었거나 사실과 다르다는 점은 앞에서 살펴본 바 있지만, 이들이 지적한 민선 단체장체제의 일부 폐해들일지라도 중앙통제의 강화를 통해 일소할 수 있을까? 이미 과잉 중앙집권화로 인해 온갖 차질을 빚고 있는 우리 나라(안성호, 1993: 825)에서 다시금 중앙통제의 강화를 통해 문제를 풀겠다는 것은 시대착오적 반성이 아닐 수 없다. 아래에서 필자는 '지하철 건설 보조금' 사례를 비판적으로 고찰함으로써 중앙통제의 문제점을 밝히고 주민자치의 구현이 문제해결의 열쇠임을 논변하고자 한다.

<지하철 건설 보조금 사례>

보조금제도의 폐해는 익히 알려져 있지만, 지하철 건설을 지원하는 보조금 문제는 천문학적 규모의 투자와 관련되어 있기 때문에 예사로운 문제가 아니다.

6년 전 대전광역시 지하철건설본부가 지하철 건설을 위해 첫 삽을 뜰 무렵 필자는 공식석상에서 본부장에게 "대전광역시의 재정능력으로는 중앙정부의 보조금을 받는다고 할지라도, 시가 구상하고 있는 5개 노선의 지하철 중 1호선만 건설해도 심각한 재정적 어려움에 직면할 것이 분명하다. 게다가, 1호선만으로는 교통난을 해결하는 데 별 도움이 되지 않을 것이다. 보라질의 꾸리찌바 시는 대전광역시 인구보다 몇 십만 많은 170만 명이지만 재정적 이유로 지하철 건설 대신 적어도 100배 이상 값싼 버스 중심의 대중교통체계로 교통난을 해결하고 연료소비를 30% 이상 줄여 대기오염을 획기적으로 저감시키는 성과를 올림으로써 UN으로부터 '생태도시'로 선정되고 식자들로부터 '꿈의 도시'로 호칭되는 명예를 얻었다. 시당국은 지금이라도 꾸리찌바 시를 방문하여 엄정한 타당성조사를 거쳐 지하철 건설과 버스 중심의 대중교통체계 중 어느 대안을 택할 것인지를 결정해야 할 것이다. 그럴 용의가 있는가?"고 물었다. 본부장은

6) 중앙정부에 의한 지방자치단체 평가가 중앙통제의 한 수단임을 비판한 논문으로는(Sanderson, 1998: 1-25)을 참고할 것.

“지하철 건설을 하면 「도시철도법」 제14조에 근거해 보조금을 받게 된다. 이미 지하철을 건설한 도시들의 경험을 감안하면, 지하철을 건설하는 경우에 건설비의 30% 이상을 보조금으로 지원 받을 수 있다. 1호선 건설비를 1조2천억 원으로 계산할 때, 중앙정부로부터 3천6백억 원 이상 보조금을 받을 수 있다. 그러나 버스운송체계를 택하는 경우엔 보조금을 준다는 법률 규정이 없다”고 대답했다. 지하철 건설을 포기할 수 없다는 완곡한 표현이었다. 안타까운 일이었다. 물론, 당시 대전광역시가 지하철 건설을 추진한 것이 유일하고 불가피한 선택이었다고 볼 수는 없다. 그러나 민선 단체장 시대일지라도 지방자치단체가 중앙정부의 엄청난 보조금 유혹으로부터 자유롭지 못한 상태에서 대안을 선택한 것은 분명하다.

2000년 말 현재 건설 중인 대전광역시의 지하철 1호선 총 사업비는 1조7천31억 원이고, 이 중에서 50%인 8천247억 원을 국고보조금으로 받게 되어 있다. 이미 자금난 때문에 공기(工期)를 의도적으로 늦추어 도심교통은 6년째 극심한 정체현상을 빚어 왔으며, 시의 재정상태는 오래 전부터 위기적 국면에 접어들었다. 시당국은 1호선만 끝내고 2호선은 지하철 건설비의 50-60% 가량 소요되는 경전철(經電鐵)로 건설하겠다고 하지만, 이미 지하철을 건설한 도시들의 경우에 건설비만 문제가 아니라 운영비도 연간 수 십억 원씩 적자를 내고 있는 걸 보면, 앞으로 지하철이 대전광역시의 골칫거리로 남을 게 뻔하다.

2001년 4월 건설교통부는 “그 동안 지하철 건설사업이 치적 위주의 정치논리에 따라 무분별하게 추진돼 지방재정과 주민에게 큰 부담을 안겼다”면서 “더 이상의 피해를 막기 위해 신규 건설사업의 승인을 중단할 계획”이라고 밝혔다. 건설교통부가 지하철 건설의 타을 민선 단체장에게 돌리고 있는 것이다. 그러나 필자는 생각을 달리한다. 만일 지하철 건설 보조금제도가 법률로 규정되지 않았고, 중앙정부가 행·재정적으로 지하철 건설에 관여하지 않았다면, 어떤 결과가 초래되었을까? 더 나아가, 스위스처럼 지방자치단체에게 거의 완벽한 과세권이 주어지고 일정액 이상의 경비가 소요되는 사업에 대해 반드시 재정주민투표(financial referendum)에 부쳐 시행여부를 결정하게 하였다면, 어떤 결과가 초래되었을까? 주민이 바보가 아닌 한 1~2개 호선의 건설로는 교통문제를 제대로 해결하지도 못하면서 시재정을 위기로 몰아 결국 주민이 주머니를 털어 더 많은 세금을 내고 엄청난 빚을 떠안아야 할 ‘지하철 건설안’을 택하지는 않았을 것이다. 만에 하나 이런 중대한 결정을 내리는 재정주민투표과정에서 중우정치(衆愚政治: mobocracy)의 해악이 작용하거나 대안들 간에 우열을 가리기 어려워 결과적으로 바람직하지 못한 대안을 선택한 경우에도, 주민은 시행착오를 통해 학습의 기회를 얻어 다음엔 그런 실수를 저지르지 않으려고 힘쓸 것이다. 이와 같은 주민자치형 문제해결방식은 다른 장점은 그만두고라도 적은 세금으로 주민이 원하는 양질의 공공서비스를 제공하는 지방자치단체를 만드는 데 기여할 것이다. 바로 이것이 지방자치의 나라 스위스가 우리에게 주는 한 가지 교훈이다(안성호, 2001: 제4장-제5장).

3. 주민자치의 실천과제

대의민주제의 기본 틀은 마련되었으나 아직 과도한 중앙집권적 법제와 관행이 유지되고 있고 저급한 주민참여 수준을 면치 못하고 있는 지방에서 주민자치를 꽃 피우기 위한 몇 가지 실천과제들을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 중앙정부는 지방자치단체의 책임성을 확보하는 길이 중앙통제가 아니라 주민통제를 강화하는 것임을 명심해야 한다. 박동서 교수는 다음과 같이 쓰고 있다.

“요즘 다양한 정부개혁들이 시도되고 있으나, 행정개혁의 일차적 과제는 행정권에 대한 민주통제, 나아가 정치의 민주화이다……독점성과 강제성을 지닌 정부가 돈을 스스로 절약해서 쓸 것을 기대하기는 어렵다. 중앙정부가 통제하기보다는 주민통제를 강화해야 한다.” (박동서, 1998: 4)

둘째, 중앙정부는 지방자치단체에 대한 주민통제를 강화하기 위해 미루어 온 주민투표법을 제정하고 주민소환제를 법제화하는 등 관련 법제를 시급히 고쳐야 한다. 그러나 더욱 바람직하고 근본적인 개혁은 주민이 지방자치단체에 대한 다양한 통제제도를 스스로 마련할 수 있도록 중앙통제의 사슬을 풀어주는 획기적인 지방분권화개혁을 추진하는 것이다(이기우: 2000: 24-31). 그 동안 중앙정부가 나름대로 노력해 왔지만, 중앙집권적 법제나 관행이 거의 그대로 유지되고 있다는 것이 학계와 지방실무자들의 중론이다. 대통령을 정점으로 피라미드구조를 이루고 있는 나라를 무게 중심이 아래에 있는 민권의 나라로 만들겠다는 지방분권화개혁을 위한 패러다임의 대전환이 필요한 시점이다.⁷⁾ 이를테면, 중앙정부가 영국의 현 노동당정부에 의해 추진되고 있는 지방자치단체의 자치조직권 강화개혁, 즉 지방자치단체마다 주민투표로 지방정부형태를 선택할 수 있도록 허용하는 지방분권화개혁을 우리 나라에 도입한다면, 중앙정부의 강요에 의해 전국이 일률적으로 강수장-의회형 제도를 택함으로써 빚어지는 부작용을 줄이는 다양한 제도적 실험(정세욱, 2000: 13-16)이 가능할 것이다.

셋째, 지방분권화개혁은 본질적으로 중앙으로부터 지방으로의 권력이동을 의미하기 때문에, 권력의 속성상 지방분권화개혁을 중앙정부의 선의(善意)에만 맡기는 것은 한계가 있다. 지방자치단체는 다른 지방자치단체들과 연대하여 중앙정부의 지방분권화개혁을 촉진시켜야 한다. 한 가지 방안으로서 영국의 잉글랜드와 웨일즈지역의 410개 지방자치단체들이 종래 여러 개로 분립되었던 전국적 지방자치단체협의체들을 지방정부협의회(Local Government Association)로 통합하여 중앙정부에 대해 협상력을 높인 사례를 참고하여 현재 분립되어 운영되는 시·도지사협의회, 시·도의회위원장협의회, 시장·군수·구청장협의회, 시·군·구의장협의회를 하나의 연합체로 통합하는 것을 진지하게 검토할 필요가 있다(최외출, 2001: 20-29). 이 경우에 중앙정부는 이 기구가 현행 지방자치법 154조의 2에 규정되지 않은 단체라는 이유로 그 존재를 인정하지 않으려 할 지 모른다. 그러나 이 정도의 선택마저 불법이라고 낙인찍힐 것을 우려하여 시도조차 않는 것은 주체적인 지방분권화개혁을 포기하는 것과 다를 바 없다.

넷째, 지방자치단체는 지방분권화를 요구하기 전에 먼저 이미 주어진 자치권만이라도 모범적으로 행사하는 데 힘써야 한다. 지방자치단체가 중대한 실책을 범하여 중앙집권화의 빌미를 주어서는 안 될 것이다. 무엇보다도, 지방자치단체는 주민참여를 촉진하는 일에 힘써야 한다. 이 일은 지방자치단체로서는 쉬운 선택이 아니다. 주민참여는 관청으로부터 주민으로의 권력이동을 의미하기 때문이다. 그러나 스스로 모범을 보이지 않고 남에게 요구하는 것은 도리에 어긋난다. 다행히 민선 단체장 출범 이후 주민참여의 중요성에 대한 단체장과 공무원들의 인식이 제고되었고, 주민참여 활성화를 위한 민원 관련 주민참여제도가 확충되었다. 그리고 일부 지방자치단체들에서는 시·군통합과 화장장 등의 혐오시설 입지결정과 관련하여 주민투표가 실시된 바 있다. 지방자치단체는 아직 주민투표법이 제정되지 않아 주민투표를 활용할 수 없다는 소극적인 자세에서 벗어날 필요가 있다. 그리고 한 가지 강조해 둘 점은 기초자치단체 아래의

7) 지방분권화개혁의 과제와 방안에 관한 자세한 논의는(안성호, 1999: 41-49)를 참고할 것.

읍·면·동 수준에서 주민참여를 활성화해야 한다. 그 요체는 동네분권화(neighborhood decentralization)를 통한 동네민주주의(neighborhood democracy)의 진작에 있다(Berry et al., 1993; Burns et al., 1994). 이런 관점에서 요즘 정부가 추진하고 있는 읍·면·동 사무소의 주민자치센터 전환정책은 전면 재고되어야 한다. 주민자치센터 전환정책은 기왕에 빈약한 읍·면·동사무소의 권한마저 대폭 기초자치단체에 이관하여 사실상 일부 주민들의 취미 활동 장소로 위축된 주민자치센터를 통해 주민참여를 활성화하겠다는 앞뒤가 맞지 않는 정책이다. 동네 수준의 주민참여 활성화를 위해서는 동네분권화가 선행되어야 한다. 정부는 이런 모순된 주민자치센터 전환정책을 고집할 것이 아니라 지방자치단체들의 동네민주주의 실험을 고무하기 위하여 이를 가로막는 중앙통제의 시슬부터 풀어야 한다. 그리고 지방자치단체는 중앙집권적 법제 하에서나마 동네분권화를 통해 동네민주주의를 진작하는 방향으로 나아가도록 힘써야 할 것이다. 지방자치단체의 선출된 대표들과 공무원들은 주민을 단지 고객이나 소비자의 지위에 머물지 않고 지방민주주의의 주인인 시민으로 격상시키는 개혁에 적극 나섬으로써 지방통치질서의 민주화를 촉진하는 공직자들로서의 진정한 명예를 얻을 수 있을 것이다(Kim, 2000: 116-118; Box, 1998: chaps. 4-5).

다섯째, 그러나 역시 지방분권화개혁의 원동력은 주민에게서 나와야 한다. 주민이 각성하고 동조세력들과 연대하여 중앙정부와 지방자치단체에 대하여 강력히 요구하고 스스로 실천하지 않으면, 결국 주민자치는 그림의 떡일 수밖에 없다. 박동서 교수는 다음과 같이 쓰고 있다.

“개혁은 민이 주도해야 성과를 거둘 수 있다. 여기서 민이란 전문직업인, 시민단체, 이익단체, 언론인의 연대를 통한 개혁참여와 주도를 의미한다. 민주화의 초보단계에서 권력자에게 맡겨서는 관료적 이익을 극복할 수 없기 때문에 개혁이 어렵다.”(박동서, 1998: 8).

지난 해 10월 실시된 재·보궐 지방선거의 낮은 투표율은 지방자치에 대한 주민의 관심과 참여를 제고하는 문제가 시급한 과제임을 시사한다. 심지어 충북 진천 제1선거구에서는 투표율을 높이기 위해 투표율 1위인 읍·면에 2천만 원의 포상금까지 주는 교육지책을 썼으나, 그 효과는 신통치 않았다. 대전 서구청장 보궐선거에서는 구제정의 위기적 상황이라는 뜨거운 선거쟁점에도 불구하고 22.4%의 낮은 투표율을 보였다.

그러나 낮은 투표율을 보고 우리 나라 지방자치의 전망을 비관할 일은 아니다. 근래 지방도처에서 시민단체들을 중심으로 주민자치를 지향한 희망의 싹이 움트고 있다. 하남시의 3개 시민단체들은 2000년 10월 하남국제환경박람회와 예산낭비와 관련해 하남시장을 상대로 낭비한 예산의 환수를 요구하는 납세자 소송을 제기하였다. 2000년 12월 전국의 67개 시민사회단체들은 중앙정부와 지방자치단체가 예산을 위법·부당하게 집행해 해당기관에 금전적 손실을 끼쳤을 경우에 주민이 예산집행을 중지시키거나 낭비예산을 환수시키는 소송을 제기할 수 있도록 하는 ‘납세자 소송에 관한 특별법’ 제정을 국회에 입법 청원했다. 2001년 2월에는 정읍시의 경실련·민주연합·농민회 등 21개 시민단체들은 여론조사 전문기관인 한길리서치에 의뢰하여 공무원 승진과 관련해 금품을 받은 혐의로 부인이 구속된 시장의 사퇴를 묻는 여론조사를 실시하여 압력을 가하고 있다. 더불어, 시민단체들은 예산편성 및 집행에 대한 감시운동도 전개하고 있다. 특히 시민단체들의 판공비 감시운동의 효과가 이미 나타나고 있다. 판공비 규모를 축소하고 판공비 지출을 신용카드로 결제하는 지방자치단체들이 늘고 있다. 심지어 매일 인터넷 홈페이지에 판공비 사용명세서를 공개하는 지방자치단체들까지 생겼다. 무엇보다

도, 2001년 3월 전국 320개 시민단체 대표들과 200여 명의 학계인사들이 모여 주민자치에 대한 민주시민의 권리와 책임을 규정한 지방자치헌장을 선포하고 이 헌장의 실천을 결의한 것은 우리 나라 지방자치의 희망이 시민사회에 있음을 확인시켜 준 소중한 사건이었다.

참 고 문 헌

- 강성철·이원홍·이상구. (2000). 지방정부의 고유사무 수행수준에 관한 연구: 주민인식을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 12(2): 5-22.
- 강운호. (2001). 지방자치 실시가 지방정부 사회복지지출에 미친 영향: 공공선택론적 접근의 시도. 「지방정부연구」, 5(1): 109-126.
- 김기성. (1999). 시민자치와 '정치적인 것'의 변화: 일본사회의 실험을 중심으로. 「한국정치학회보」, 33(2): 157-178.
- 김대원. (1999). 통합시의 생산성 증대효과 분석: 공공산출물의 측정모형의 적용을 중심으로. 「한국행정학보」, 33(3): 327-344.
- 김명수·김용철. (1997). 지방정부 예산지출활동에 관한 지역주민의 의식분석. 「한국지방자치학회보」, 9(4): 89-106.
- 김병국. (2001). 지방자치단체 평가의 실태와 개선과제. 「자치행정」, 6: 18-23.
- 김병준. (1998). 공익적 시민단체의 정책적 영향력에 관한 연구: 지방자치제도 관련 활동을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 10(2): 113-128.
- 김병준. (2001). 우리 나라 지방자치헌장 선포의 배경과 의의. 「kapa@포럼」, 94: 42-46.
- 김석태. (2000). 파시적 분권과 기술적 집권: 90년대의 지방분권화. 「행정논총」, 38(1): 111-134.
- 김순은. (1998). 부산광역시의 정치권력구조: 1995년 선출직 단체장 이후를 중심으로. 「정치비평」, 1: 59-70.
- 김영기. (1998). 지방정부 내의 의결기관-집행기관 간 갈등에 관한 연구. 「한국지방자치학회보」, 10(2): 29-49.
- 김재홍·조경호. (1995). 지방정부 행정서비스에 대한 시민의 의식과 평가. 「한국행정연구」, 4(2): 133-154.
- 김재홍. (2000). 도농통합 행정구역개편이 지방정부의 효율성 변화에 미친 영향연구. 「한국정책학보」, 9(2): 47-66.
- 김재훈. (1996). 민선 단체장 이후 환경규제행정의 변화. 「한국행정학보」, 30(3): 121-136.
- 김창수. (2000). 지방자치제 실시와 환경정책 집행의 효과성 차이에 관한 연구: 한강 및 낙동강수계 수질개선 정책집행사례를 중심으로. 「한국행정학보」, 34(4): 257-276.
- 김태룡. (1998). 한국지방정부의 경영수익사업: 사업효과성과 결정요인을 중심으로. 「한국행정학보」, 32(3): 161-178.
- 김태룡. (2000). 행정학 신폜러다임으로서 신공공관리모형의 적실성에 관한 연구: 한국 지방자치단체의 적용사례를 중심으로. 「한국행정학보」, 34(1): 1-20.
- 김태일. (2001). 지방의회 구성과 단체장 선출이 자치단체 사회복지지출 규모에 미친 영향.

- 「한국행정학보」, 35(1): 69-89.
- 김현민. (1998). 도시공공서비스 혁신방안 도입에 관한 분석: 미국의 사례를 중심으로. 「한국행정학보」, 32(3): 93-109.
- 김호섭. (2001). 정부조직의 분권화와 상관변수. 「한국행정학보」, 35(1): 35-51.
- 류지성·고석찬·박경원·최유성·김재일. (2001). 지방정부혁신의 역동성 요인에 관한 연구. 「한국행정연구」, 10(1): 209-235.
- 문재우. (1997). 중앙정부의 통제. 「한국지방자치학회보」, 9(2): 67-93.
- 박광국·최상일·주효진. (1999). 지방자치단체장의 관공비 예산결정과정 및 지출패턴 분석. 「한국행정학보」, 33(3): 309-325.
- 박광국·최신희·최병기. (2000). 지방자치단체장의 선거공약의 정치적 상징성에 관한 연구. 「한국정책학회보」, 9(3): 91-108.
- 박동서. (1998). 한국행정의 연구와 개혁: 궤도수정. 「한국행정학보」, 32(1): 1-10.
- 박세정. (1998). 21세기를 대비하는 지방행정의 개혁방향. 「한국지방자치학회보」, 10(2): 5-27.
- 박재욱. (2001). 지방분권과 지방민주화에 관한 시민정치 의식 분석. 「지방정부연구」, 5(1): 239-258.
- 박종민. (2000). 집단이론, 후견주의 및 도시의 리더십. 「한국행정학보」, 34(3): 189-204.
- 박종민·배병룡·유재원·최승범·최홍석. (1999). 한국지방정치의 특징. 「한국행정학보」, 33(2): 123-139.
- 박종민·배병룡·유재원·최승범·최홍석. (2001). 한국의 지방민주주의와 도시정치문화. 「한국정치학회보」, 35(1): 191-209.
- 박천오·김상목·강여진. (2000). 지방자치단체 행정조직의 내적 상황과 주민의 행정서비스 만족도 간의 연관성. 「한국지방자치학회보」, 12(4): 51-73.
- 손희준. (1999). 지방자치제 실시에 따른 지방재정지출의 결정요인분석. 「한국행정학보」, 33(1): 81-97.
- 신희권. (1998). 대구·경북지역 주민의 지방자치 효능감에 대한 분석. 「한국행정학보」, 32(4): 205-221.
- 사득환. (2000). 지방정부 재정위기의 요인과 대응. 「한국지방자치학회보」, 12(2): 87-109.
- 심익섭·손경희. (2000). 지방정부의 정책결정구조와 지방의회의 역할. 「한국지방자치학회보」, 12(3): 107-128.
- 안성민. (2000). 지방정부간 갈등관리에 대한 제도적 접근. 「새천년의 행정학 패러다임(AI)」, 2000년도 한국행정학회 동계학술대회 발표논문집. 685-698.
- 안성민. (2001). 지방행정구역의 규모와 민주주의. 「지방민주주의의 위기: 도전과 과제」, (2001년도 한국정치학회 지방정치 워크숍 발표논문집).
- 안성호. (1995). 「한국지방자치론」. 서울: 대영문화사.
- 안성호. (1999). 지방분권화정책의 변동과 향후 개혁과제. 「한국지방자치학회보」, 11(4): 29-51.
- 안성호. (2001). 「스위스연방민주주의 연구」. 서울: 대영문화사.
- 양영철. (1998). 지방정부의 개혁과 중앙정부의 역할에 관한 연구. 「지방정부연구」, 2(1): 69-97.

- 오석홍. (1993). 민원행정의 개혁방안. 「한국행정연구」, 2(1): 93-118.
- 오세운·박희서·서순복·전정환·박영미. (1998). 지방자치시대 지역개발과 환경보존 간 갈등에 관한 연구. 「한국사회와 행정연구」, 9(1): 85-107.
- 오영석·김상묵. (1998). 민선 1기 지방정부에 대한 평가와 발전과제. 「한국지방자치학회보」, 10(3): 45-61.
- 유재원. (1996). 민선 단체장 출범 이후 지방행정의 변화와 전망. 「지방자치연구」, 8(4): 23-39.
- 유재원. (1999). 단체장 민선 이후 자치단체의 정책변화: Peterson의 도시한계론 검증. 「한국정책학회보」, 8(3): 79-98.
- 유 훈. (1999). 한국 지방자치의 이념. 「지방자치」, 1: 8-9.
- 육동일. (1999). 지방자치 운영성과와 과제에 관한 연구. 「한국지방자치학회보」, 11(4): 75-101.
- 윤주명. (1998). 시민참여에 대한 지방관료의 태도. 「한국지방자치학회보」, 10(2): 91-112.
- 윤영진·김태룡. (2001). 「지방정부개혁」. 서울: 대형문화사.
- 이기우. (2000). 지방자치제도의 다양성과 통일성. 「자치행정」, 12: 24-31.
- 이달곤. (2001). 지방자치단체 평가의 논리와 방향. 「자치행정」, 6: 10-17.
- 이명석. (1999). 제도와 정부규모: 시정부를 중심으로. 「한국행정학보」, 33(4): 211-224.
- 이성복. (1993). 지방정부의 발전방향에 관한 연구. 「한국행정학보」, 27(3): 955-978.
- 이승중. (1998). 민선 자치단체장 리더십의 영향요인. 「한국행정학보」, 32(1): 147-161.
- 이승중. (2000). 지방자치와 지방정부의 복지정책지향. 「한국행정학보」, 34(4): 197-215.
- 이승중. (2001). 지방정치에서의 참여 불평등: 현실과 과제. 「한국정치학회보」, 35(1): 327-341.
- 이승중·김홍식. (1998). 지방자치행정 쇄신에 관한 국제비교연구: 단체장의 정책행태상 특성을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 10(1): 45-66.
- 이정일. (2001). 한국 지방자치의 현주소: 현장에서 본 지방자치. 「지방분권시대 어떻게 꽃피울 것인가?」. (한국지방자치학회 등이 주최한 세미나 발표논문집). 17-54.
- 이준원. (1999). 기초자치단체의 예산편성과정에 관한 연구. 「한국행정학보」, 33(4): 153-168.
- 이창기. (2001). 주민이 본 지난 10년 간의 도의회 평가. 「지방의회 부활 10주년 기념 도의회발전 대토론회」. 충청남도의회. 35-71.
- 이창원. (2000). 지방자치단체의 계층이 단체장의 리더십행태와 그 효과성에 미치는 영향. 「한국행정학보」, 34(2): 139-160.
- 임도빈. (2001). 한국 행정관료제의 조직운영 원리에 관한 연구: 행위체계(action system)로서 A 도청의 사례. 「한국정치학회보」, 35(1): 381-398.
- 임현만. (1999). 지방자치제 하의 정치와 행정 간 관계에 관한 연구. 「한국정책학회보」, 8(3): 49-78.
- 전진석. (2000). 분권형 사회에서의 지방정부 정책의 변화: 경기도 지역경제정책을 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 11(2): 107-123.
- 정세욱. (1998). 지방자치단체 혁신에 관한 연구. 「한국지방자치학회보」, 10(3): 5-28.
- 정세욱. (2000). 자치행정권의 범위와 통제체계에 관한 연구: 자율적 통제와 중앙통제를 중심

- 으로. 「한국지방자치학회보」, 12(3): 5-27.
- 정원식. (1996). 도시발전정책의 이론적 논쟁: 정치와 경제논리 간의 상충과 조화. 「한국행정논집」, 8(2): 423-445.
- 정정화. (2000). 지방정부 인사권한 분권화의 영향요인: 실·국장 책임인사운영제 비교분석. 「한국행정학보」, 34(3): 227-242.
- 지병문. (2000). 한국 지방정부의 개혁, 성과와 과제. 「한국지방자치학회보」, 12(3): 29-43.
- 최낙인. (2000). 도농통합형 지방정부의 효과성분석. 「한국지방자치학회보」, 12(3): 169-188.
- 최병대·권경득·강인호. (2000). 지방자치단체 시민평가제의 효과적인 도입방안에 관한 연구. 「한국지방자치학회보」, 12(1): 29-50.
- 최승범. (2001). 지방정치의 민주성과 책임성 확보를 위한 내적 조건. 「지방민주주의의 위기: 도전과 과제」. (2001년도 한국정치학회 지방정치 워크숍 발표논문집.
- 최영출. (2001). 지방정부의 자치권 강화를 위한 외부조건: 중앙-지방 파트너십 형성. 「지방민주주의의 위기: 도전과 과제」. (2001년도 한국정치학회 지방정치 워크숍 발표논문집. 최외출. (1997). 지방자치단체 공무원의 의식개혁방향. 「한국지방자치학회보」, 9(3): 1-21.
- 최준호. (2000). 본격화되고 있는 공무원 단체활동. 「지방자치」, 11: 16-21.
- 최창호·박기관. (1999). 지방행정개혁의 실태와 발전방안에 관한 연구. 「한국지방자치학회보」, 11(2): 5-31.
- 하혜수·양기용. (1998). 민선 단체장 이후 주민참여제도의 운영실태분석. 「한국지방자치학회보」, 10(2): 73-90.
- 한원택·박희정·라희문. (2000). 지방자치 실시 이후 기초자치단체의 기능수행방식과 핵심기능 변화. 「한국지방자치학회보」, 12(3): 63-85.
- 홍준현. (2001). 지방분권화와 지역격차의 상관관계. 「한국지방자치학회보」, 13(1): 161-178.
- Berry, J. M. et al. (1993). *The Rebirth of Urban Democracy*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Box, R. C. (1998). *Citizen Governance: Leading American Communities into the 21st Century*. London: Sage.
- Buchanan, J. M. (1978). Markets, States, and the Extent of Morals. *American Economic Review*. 68(2): 364-368.
- Burns, D. et al. (1994). *The Politics of Decentralization: Revitalizing Local Democracy*. London: Macmillan.
- Kim, I. S. (2000). Local Governance in Northeast Asia: Tasks and Prospects. *International Review of Public Administration*. 5(2): 115-127.
- Leach, S. et al. (1996). *Enabling or Disabling Local Government*. Buckingham: Open University Press.
- Nye, jr. J. S. (ed.). (2001). 「국민은 왜 정부를 믿지 않는가?」, 박준원(역). 서울: 굿인포메이션: *Why People Don't Trust Government?*. Boston: Harvard University Press, 1998.
- Peterson, P. (1981). *City Limits*. Boston: Little & Brown.

- Romzek, B. S. (2000). Dynamics of Public Sector Accountability in an Era of Reform. *International Review of Administrative Sciences*. 66: 21-44.
- Ruhil, A. V. S. et al. (1999). Institutions and Reform: Reinventing Local Government. *Urban Affairs Review*. 34(3): 433-455.
- Sanderson, I. (1998). Beyond Performance Measurement?: Assessing 'Value' in Local Government. *Local Government Studies*. 24(4): 1-25.

安成浩: 서울대학교 행정학박사(논문: 「정책반응모형에 관한 연구」, 1987). 현재 대전대학교 법정학부 교수. 주요 관심분야: 지방정부혁신, 지방자치외교. 주요 저서: 「한국지방자치론」, 「스위스연방민주주의의 연구」, 「행정과 가치」(공저), 「리더십철학」(역서). 주요 논문: “지방자치외교의 성격,” “지방분권화정책의 변동과 향후 개혁과제,” “주민투표법 제정의 논거와 개혁과제” 등. 학회활동: 서울행정학회 회장 역임, 현재 한국행정학회·한국지방자치학회·한국정치학회 이사. 미국 미네소타대학교('85-'86)·영국 런던대학교('97-'98) 객원교수 역임. e-mail: shahn@dragon.taejon.ac.kr Tel. (042) 482-2825, Fax (042) 283-7171, MP 011-9825 4880.