

현 단계 한국지방자치의 한계

The Limits of Local Self-Government in Korea

허 철 행 (영산대)

현재 한국의 지방자치제는 제대로 작동하지 못하고 있다. 지방자치의 정치적, 경제적, 사회적 가치는 충분히 딜러드되지 못하고 있어서 한국의 지방자치는 점차 한계를 드러내고 있다. 이런 상황의 중대한 이유는 한국에 있어서 중앙집권성의 관성력 때문이다. '중앙집권화의 관성력'은 과거 권위주의 정치권력 시대의 중앙집권적 정부관료제운영은 권위주의 정치권력이 어느 정도 해소되고 지방자치제를 실시하여 중앙집권화를 약화시키려는 노력을 하였음에도 불구하고 전체 정부관료제 운영에 있어서 큰 틀이 변화하지 않고 중앙집권화는 여전히 지속되고 있는 현상을 말한다. 지방자치제를 실시하였다고 하더라도 중앙집권성에 일각한 정부관료제 운영은 혁신적으로 변화되지 않았던 것이다.

본 연구는 한국지방자치제의 한계에 대한 원인으로써 중앙집권성의 관성력이 어떻게 작용하는가를 분석하고자 한다. 아울러 이에 대한 대응 방안을 제시해 보고자 한다.

주제어 : 지방자치, 지방행정, 중앙집권성, 중앙집권성의 관성력, 시민참여

I. 문제의 제기

21세기는 이른바 '세계화'의 시대라고 한다. 세계화와 지방화가 함께 진행하게 된다는 것이다. 서구 지방자치가 근대민주주의와 더불어 성립하였으나 산업화의 과정에서 빈부격차와 환경오염, 경제공황 등 많은 문제가 발생하자 문제해결을 위하여 다시금 중앙정부가 강화되는 신중앙집권화의 시대가 되었다. 20세기 후반 비대화된 중앙정부의 비효율성과 관료제의 병폐, 복지병 등 정부실패가 원인이 되어 새로운 경제위기가 찾아왔다고 주장되었다. 중앙정부와 중앙집권은 점차 약화되고 그 기능과 역할은 시장이 수행하게 되었거나 지방에 이전되고 있다. 시장은 세계적으로 상호작용하고 있고,¹⁾ 지방은 새로운 도약의 계기를 맞고 있다. 이른바 '세계화'와 '신지방분권화'의 시대가 도래한 것이다(최창호, 2000).

한국의 지방자치도 세계화 시대의 도래와 함께 실시되었다. 한국의 지방자치제 실시에 따른

1) 국민국가는 중앙정부의 기능과 역할이 시장에 이전되고 있는 현상은 신자유주의 정부혁신에 의한 것이다. 신자유주의는 경제적 자유주의를 의미한다. 중앙정부를 비롯한 어떠한 권위체에 대해서도 간섭받지 아니하고 자유로운 상행위나 수익추구행위를 할 수 있게 하자는 것이다. 시장은 이제 국민국가의 통제범위를 벗어나면서 전세계를 무대로 상호작용하고 있다. 세계적 시장체계가 형성된 것이며, 이로써 각국의 세계화는 시장과 경제의 세계화이다(허철행, 2000).

많은 낙관론적 견해가 있었다. 지방자치는 민주주의의 학교기능을 하게 될 것이기 때문에 시민의식이 증가될 것이고, 증가된 시민의식으로 인하여 건전한 시민사회가 발전할 것으로 예상되었다. 특히 시민의식의 증가는 한국의 정치발전을 앞당길 것으로 기대되었다. '풀뿌리 민주주의'의 정착으로 인하여 시민사회 발전과 정치발전을 동시에 이룩할 것으로 낙관한 것이다. 행정적으로도 발전이 예상되었다. 중앙정부의 역할과 기능을 지방이 이양하고 분권하게 된다면 행정이 훨씬 신축적이고 효율적으로 운영될 것으로 보았다. 또한 지방정부가 주도로 발전전략과 지역개발을 추진한다면 지역경제는 활성화될 것으로 생각되었다. 1991년 지방의회가 만들 어질 당시 우리 사회는 지방자치제만 실시하면 모든 문제가 개선될 것만 같은 '지방자치만능론'에 물들어 있었다.

최근 한국의 지방자치제가 실시된 지 10년을 넘어서자 이를 평가하고 전망하는 많은 논의들이 있었다. 지방자치제의 성과에 대한 긍정적 평가도 적지 않았다(김동훈, 2001; 김순은, 2001; 안성호, 2001; 육동일, 2000; 김준식, 1998). 10년을 결산하여 상당한 성과가 있고 세계적 분위기도 신지방분권화로 가고 있기 때문에 한국에서도 지방화의 시대가 도래할 것이다라고 낙관하였다.²⁾ 과연 그런가? 한국의 지방자치가 그동안 발전을 거듭해 왔으며 긍정적인 성과를 지속해서 발휘하고 있는 것인가?

오늘날 한국의 지방자치는 한 마디로 '형식적 지방자치'이다. 지방정부는 충분히 자치권을 확보하지 못하고 있으며, 오히려 제도적으로 중앙통제가 강화되고 있다. 지방자치제 실시 초기부터 10년이 넘은 지금까지 지방자치권이 충분하다거나 과도하다는 지적보다는 부족하다는 논의가 지속되었다(이승종, 1996; 정세옥, 2000; 2001). 점차적으로 자치권이 증진되며 보다는 그대로 이거나 오히려 약화되고 있다. 중앙정부의 권력적 통제는 계속되고 있어서(문재우, 1997) 중앙과 지방과의 관계가 과거의 지배-복종관계로 부터 크게 개선되지 못하고 있다. 기능분담을 하는 동반자로서 협력과 협동의 관계는 확보되고 있지 못하다(김용래, 1996: 98-99). 중앙통제를 강화하는 것은 시대착오적이라고 말하면서도 진작 그 수준은 적정하지 않다(이준형·임경환, 2000).

최근에는 지방자치의 형식적 운용이 더욱 심화되어 지방자치의 한계가 심각한 수준으로 진화되고 있다. 주민들 사이에 지방자치가치에 대한 회의가 일어나고 있으며, 중앙정부는 지속적으로 지방자치에 대한 효용을 인정하지 못하는 입장을 드러내고 있다. 지방자치의 가치를 이해하고 적극적으로 수호하려는 세력들은 일부 학자들과 지방정치인, 시민사회단체 등이다. 일부 시민들의 지방자치가치에 대한 인식과 이해가 약화되고 있으며, 지방자치가 자신의 생활에 얼마나 도움이 되는지 느끼지 못하고 있다. 아예 관심조차 멀어져 가고 있는 형편이다. 지방자치의 성과가 있다는 평가는 일부 학자들에 의하여 지적되고 있으나 시민들이 직접 느끼지 못하고 있는 상황이다. 급기야는 작금의 지방자치제가 '지방자치'를 가져오기 보다는 지방의회의원과 자치단체장의 '선거행위'에 불과하다고 지적되기도 한다(김용래, 1996: 99).

작금의 지방자치제는 성과보다는 오히려 부정적 가치가 더 부각되고 있다. 지방자치단체장과 지방의원들의 부패와 불법행위가 자주 보고되고 있으며, 난개발 문제와 지역이기주의, 지방 선거의 부정적 영향이 문제로 제기되기도 한다. 지방자치제의 필요성에 회의를 느끼게 되고 지

2) 김동훈(2001: 2-8)은 지방정부가 지역의 통치단체로 발전할 것이며, 가장 민주적이고 효율적인 정부가 될 것으로 전망한다. 아울러 지방자치에 주민참여가 활성화되고 있고 정보통신이 발전하여 직접주민자치 시대가 될 것으로 낙관하고 있다.

방자치제의 한계점이 점차 심화되고 있다.

이제 왜 한국의 지방자치가 한계점이 심화되고 있는가를 적극적으로 분석해야 할 시기이다. 본 연구에서는 한계점의 현 실태에 대한 분석으로 지방자치가치에 대한 회의를 검토하고 그 원인으로 중앙집권성의 관성력을 제시하고자 한다. 나아가 한국지방자치의 한계를 극복할 수 있는 방향을 모색해 보고자 한다.

II. 현상 : 지방자치가치에 대한 회의

1. 정치적 가치에 대한 회의

지방자치가 처음 실시될 당시 국민들의 정치적 가치에 대한 희망과 기대는 대단했다. 특히 정치적 권위주의가 점차 약화되는 시기였기 때문에 지방자치제의 실시는 한국민주화투쟁의 성과물로 생각되었다. 지방자치제는 풀뿌리 민주주의로 인식되고 있었기 때문에 실시되기만 하면 시민들의 주인의식이 강화되고, 정치적 발전이 이루어져 한국민주화가 공고히 되는 것으로 생각되었다.³⁾

오늘날 지방자치제는 한국정치발전의 견인차로서 작용하지 못하고 있다. 지방자치에 의해서 한국의 민주주의와 정치발전이 이룩되고 있다고 말하기 어렵다. 우선 한국의 정치가 과거와 비교해서 발전되었다고 하기 어렵다. 정치발전의 중요한 잣대라고 할 수 있는 정당의 근대화는 아직 충분하지 못하다. 시민들이 적극적으로 참여하는 대중정당화도 수준에 못 미치고 있으며, 정당내부의 민주화도 과거와 크게 달라진 것이 없다. 오히려 최근의 정당들은 시민사회단체들과 간극을 보이고 있기까지 하고 있어서 시민들의 의견을 반영하고 있는 것 같지 않다(조희연, 1998: 15). 시민들의 정치에 대한 불신과 혐오는 계속되고 있다. 문제는 지방자치제가 한국 정치발전에 견인차이기는커녕 오히려 정치발전을 저해하는 요인으로 작용하고 있다는 점이다. 즉 지방자치제는 한국정치의 고질적인 병폐인 지역주의정치를 유지시키는 요인으로 작용한다. 주지하다시피 한국의 정당들은 특정지역을 근거로 하고 있다. 그렇기 때문에 정당의 공천은 곧 그 지역 지방선거에서의 승리라는 등식이 성립된다. 지역주의 정치의 영향으로 지방선거 후보들은 지역정당의 공천을 받기 위해 적극적으로 노력하게 된다. 정당 또한 자신의 노선을 잘 뒷받침하고 국회의원선거나 대통령선거에 충실히 활동해 줄 사람을 공천하게 된다.⁴⁾ 사실 지방자치에 있어서 공천상의 비리와 부패는 심각한 수준이다. 정세옥(2001: 76)은 정당공천제도로 인하여 오늘날 지방자치가 '정당자치'로 변질되어 버렸다고 비판한다. 지역구 국회의원은 자신에게 정치현금을 하는 사람이나 충성심을 보이는 사람을 후보로 지명하고, 충성하지 않으면 아무리 능력이 있고 당원과 주민에게 지지를 받는 사람이라도 공천하지 않게 된다. 지역주

3) 김영기(1997: 242-243)는 현대 민주주의의 한계를 대규모 대중들은 국외자·방관자의 태도가 나타나기 때문에 국민에 의한 통치라는 민주주의의 본질이 실증될 수 있다고 한다. 그 대안으로써 소규모 지방자치를 들고 있다. 대규모성이 갖는 민주주의의 한계를 극복하고 민주주의의 뿌리로서 그 가치를 인정받을 수 있다고 주장한다.

4) 공천과정에서 부패가 일어날 개연성은 얼마든지 있다. 대중정당화하지 못한 한국의 현실에 비추어 보아 정당 내 민주적 과정에 의해서 후보가 선출되지 못하고 있다. 이 때문에 후보자들은 지역국회의원이나 중앙당의 유력자와 연결하여 공천로비를 하게 되고, 이 과정에서 거액의 로비자금들이 오갈 수 있다. 지역 국회의원은 공천을 '미끼'로 많은 '공천현금'을 요구하거나 받게 된다.

의 정치에 의해서 특정지역을 장악한 정당의 후보는 손쉽게 당선된다. 지역민들에 의해서 선출되는 '자치'가 아니라 중앙당과 지역구 국회의원들에게 선출되는 '黨治'이다. 아울러 지방선거에 의해서 정치권에 들어온 지방정치인들은 때로는 지역주의 정치를 공고히 하는 '행동대원'으로, 때로는 중앙정치권에 공급될 '예비인력'으로 활동하게 된다. 물론 한국정치의 과행구조가 지방자치를 발전시키지 못하게 하는 요인으로 작용하고 있지만 그에 영향받은 지방자치제가 지역정치를 유지하게 하는 한 요인으로 작용하고 있는 것 또한 현실이다. 적어도 지방자치제가 주요한 요인이 되어 국민들의 정치의식의 선진화에 기여하게 되고, 이로써 정치가 발전하게 되는 계기가 될 수 있다라고 하는 정치적 가치와 한국적 현실은 너무도 간극이 심하다.)⁵⁾⁶⁾

시민들의 입장에 있어서도 지방자치의 정치적 가치를 회의적으로 판단하고 있다. 일단 시민들의 지방선거에 대한 참여율이 극히 저조하다. 2000년 보궐선거의 경우 96개 선거구의 평균 투표율이 20.7%에 불과하였다. 지방의원선거 최저 투표율을 보인 곳은 용인군 수지읍으로 8.9%에 불과하며, 부산 수영구청장선거의 경우 유권자의 12.8% 만이 투표에 참가하였다. 투표율저하의 원인에 대하여 여러 가지 분석이 가능할 수 있겠으나 시민들이 지방자치에 대한 전반적 회의가 상당한 요인으로 작용하고 있는 것으로 보인다.)⁷⁾ 시민들의 지방정치에 대한 회의는 특히 지방자치의 주요 담당자들이라고 할 수 있는 지방자치단체장과 지방의원들의 자질과 능력부족에 기인한 바 크다. 지방의원들의 경우 사업가, 재력가들이 의회에 진출한 경우가 많았기 때문에 지방의회는 자기사업들을 위한 활동무대로 활용되었거나 재력가들의 '명예욕충족용'으로 비춰졌다.)⁸⁾ 특히 지위를 활용한 자기 이익추구나 부정부패행위는 시민들에게 지방정치가 매우 부정적으로 인식되게 하는데 강하게 작용했다. 시민들의 지방의회와 지방정치인, 정치적 가치에 대한 회의는 더욱 가중되고 있다.

-
- 5) 김명환·김주원(1997: 44)은 정당의 개입에 의해서 지방자치의 두 당사자인 집행기관과 지방의회가 상호 마찰과 갈등을 겪는 것은 아니라고 하면서 지방자치에 정당이 참여하는 것은 당연한 것이라고 주장한다. 물론 정당이 집행기관과 의회의 관계의 갈등에 관여한 것은 아니다. 왜냐하면 지역주의 정치가 만연한 한국으로선 집행기관의 단체장이나 지방의회를 치배하는 의원들 대부분이 자기 정당 출신이기 때문이다. 한국에서 정당표방으로 인한 문제점은 정세우(2001: 76)이 정확하게 지적하듯이 많은 부분 정당공천을 둘러쌓고 일어난다. 최근 시민을 대상으로 한 조사연구에서도 정당공천제를 반대하는 의견이 높았다(박재욱, 2001: 249).
- 6) 최근 지방자치단체선거를 맞이하여 공천과정의 투명성과 민주성을 회복하려는 노력들이 일부 진행되고 있다. 각 정당들은 후보자선정을 당원투표에 의한다거나 시민들의 의견을 반영하는 등 지방자치의 진일보된 면모를 보여주고 있다. 그러나 국회의원이나 중앙당의 유력 정치인 등에 의해서 후보가 사실상 내정된 상태에서 형식적으로 당원투표를 실시하거나 정당공천이 난무하는 등 공천과정의 민주성에 대한 전반적인 수준은 아직도 낮은 상태이다(부산일보, 2002).
- 7) 최창호(2000: 43)는 중앙정치보다 상대적으로 지방정치의 참여율이 저조한 이유를 지방정치에 참여하여 얻을 유권자들의 만족도가 중앙정치보다 낮기 때문이라고 한다. 그리고 만족도가 낮은 이유는 지방자치권이 약화가 주요요인이라고 주장한다.
- 8) 많은 의원들이 건축건설업, 운수업 등과 관련되었었는데 건축건설업의 경우 인허가와 관련하여 공공기관들과 밀접한 관계를 맺어 왔으며, 대개의 경우 인허가권을 행사하는 공공기관에 대하여 처분을 기다리는 '약자'의 입장이었다. 금권력을 앞세워 선거에 승리한 다음 이들은 지방의원이라는 공무원의 '상전'이 되었다. 이들은 자신의 사업을 위하여 지방의회를 적극적으로 활용하게 된 것이다. 물론 의회는 다양한 계층들과 이익집단들의 이익각축장이다. 그러나 이익추구는 정당하고 민주적인 과정과 절차를 거치기 때문에 최종적인 결정은 개별집단의 사익을 보장해주는 것이 아니라 시민 모두를 위한 공익화된 결정인 것이다. 지방의원 당선→자신의 개별이익추구의 도식은 지방의회의 원시적이고 부정적인 단면을 보여주고 있다.

2. 행정적 가치에 대한 회의

지방자치를 실시하여 지역의 문제를 자율적으로 처리할 수 있게 된다면 보다 적실성 있는 행정이 가능하게 된다. 뿐만 아니라 중앙정부와 지방정부간의 적절하게 업무를 분담함으로써 행정의 효율성을 기할 수 있다. 주민의 요구에 신속하고 적실하게 대응할 수 있기 때문에 행정의 대응성이나 민주성이 증진될 수도 있다고 한다.

한국의 지방정부가 이러한 행정적 가치를 달성하고 있는가? 우선 행정적 가치를 실현할 수 있는 자치권이 확립되고 있지 못하다.⁹⁾ 첫째, 자치입법권은 중앙정부에 의해서 제한되고 있다. 조례제정자체가 법률에 의해서 직접적으로 제약받고 있으며, 조례를 어길 경우에 따른 벌칙제정의 자율성이 주어지지 않고 있다(지방자치제법 15조 단서조항). 벌칙규정이 없다면 자치적 통치권능이 제대로 작동하지 않게 된다. 주민의 복리증진을 위하여 사무를 집행하는 과정에 있어서 이에 반하는 일부 주민의 권리를 자율적으로 제한하고 의무를 부과할 수 없다면 지방정부의 '자치권능'은 작동하지 않게 된다. 지방의회의 의결에 대한 재의요구권의 경우도 최종적으로는 중앙정부가 개입하여 대법원에 소를 제기할 수 있게 되어 있다. 중앙정부가 마음만 먹는다면 자치입법권은 충분히 제압할 수 있게 된다.¹⁰⁾ 중앙정부가 지방정부에 대하여 일반적인 사항은 법률로, 구체적인 사항은 시행령이나 행정규칙으로 통제하고 있기 때문에 지방정부에 의한 자치입법의 영역은 제한될 수밖에 없다. '법률만능주의'가 문제의 근원이다. 법률이란 국가전체에 획일적으로 적용될 수밖에 없는 원칙이다. 법률의 획일적 적용은 자치단체의 구체적인 상황을 고려하지 못하게 한다. 상황에 맞고 지역적 특수성을 고려하려면 법률은 거시적 원칙만을 제시하고 구체적인 사안은 지방의회의 조례제정을 활용하는 방향이어야만 실질적인 자치가 될 수 있음에도 불구하고 현재의 설정은 그렇지 못하고 있다.

둘째, 자치단체의 자율적 업무영역이 확보되고 있지 못하다. 지방자치제법에 의하면(제9조 단서조항) 지방자치사무일지라도 개별법이나 특별법에 의해 국가사무로 되어 있는 경우는 지방자치사무에서 제외시키고 있다. 이는 개별법이 지방자치법에 우선한다는 이야기가 된다. 중앙정부가 만드는 개별법에 의해서 지방정부의 업무는 얼마든지 잠식당할 수 있다. 즉 지방자치제를 실시한다고 하더라도 중앙정부의 권한으로 되어 있던 사무의 경우는 지방자치단체에 줄 수 없다는 것이다. 개별법으로 각 분야의 중요한 권한은 중앙정부가 가지고 나머지 업무나 권한만을 자치단체가 가지라는 식이다. 지방정부가 처리하는 업무라 할지라도 상당부분은 중앙정부가 시켜서 하는 위임사무로 되어 있다.¹¹⁾ 그 중 중앙정부의 감독과 통제가 용이한 기관위임사무의 비중이 매우 높은 편이다. 위임사무의 비중이 높다는 것은 결국 지방정부가 중앙정부의

9) 그 동안 지방자치법의 자치권제약을 비판하는 많은 논의가 있었음에도 불구하고 개선되지 못하고 있다(김석태, 2001; 정세옥, 2001; 육동일, 2000; 정세옥, 2000; 김해용, 1998).

10) 중앙정부에 의해서 지방정부의 조례제정을 제한한 사례는 최근에 많아지고 있다. 즉 중앙정부와 지방정부간의 조례의 제정범위에 대한 갈등은 증가되고 있다(장황래, 2001: 274-351).

11) 최근 지방이양추진위원회가 적극적으로 나서서 중앙정부의 업무를 자치업무로 전환하고 있다고 한다. 특히 기관위임사무를 자치사무로 이양하는데 나서고 있다. 그럼에도 불구하고 자치사무의 비중은 높은 편이 아니다. 전체 공공부문 사무중 국가사무는 68.5%에 달하고 있으며, 기관위임사무 11.5%, 기타 지방사무 20% 정도이다(김석태, 2000: 269). 문제는 지방정부사무 중 기관위임사무의 비중이 36.5%나 되고 있으며, 단체위임사무의 비중도 상당히 높다는데 있다. 순수 자치사무의 비중이 늘어나고는 있으나 여전히 위임사무보다 훨씬 적은 수준이다. 자치사무의 비중이 늘어난다고 하더라도 이와 연계하여 재원 배분은 원활하지 않다(김석태, 2000: 268). 업무만 늘어나고 재정적 권한은 중앙정부가 여전히 가지고 있다면 진정한 의미의 자치업무라고 하기 어렵다.

하급 일선기관적인 성격을 띠고 있다는 것이다.¹²⁾ 자치시대를 맞이하였음에도 행정업무운영은 여전히 관선시대와 유사하다. 자치사무보다 위임사무가 많다는 것은 실제 업무수행이나 이에 따른 책임은 자치단체에게 떠넘기고 업무수행을 위하여 필요한 권한이나 인력, 예산은 중앙정부가 가지겠다는 빌상이다.

아울러 중앙정부와 지방정부의 합리적 분업체계도 형성되지 못하고 있다. 자치단체간 업무는 중복되며, 중앙정부의 간섭과 개입은 수월하게 이루어 질 수 있다. 분업은 이루어졌으나 분업에 대한 권한과 재원, 인력 등은 이양되지 않은 경우가 많아서 자치단체는 업무만 가중되는 현상이 일어나기도 한다. 결국 한국에서의 지방자치는 합리적 분업을 통하여 행정의 효율성이 증대된다는 행정적 가치는 실현되지 못하고 있다.

셋째, 자치적 조직인사권도 적극적으로 보장되고 있지 못하다. 민선 자치단체장의 선출이후로 지방관료제 내에서의 자치단체장의 인사권이 다소 강화되었다고는 하지만¹³⁾ 여전히 국가직 공무원이 지방자치단체에 근무하고 있으며, 근무자 정원, 임용, 보수 등 인사행정 전반에 대해서 행정자치부가 엄격히 관리하고 있다. 2000년 8월 중앙정부는 부자치단체장의 임명권도 중앙정부로 이관시키려고 하여 자치인사권을 더욱 약화시키려는 노력을 하고 있다. 조직기구 개편권도 미약하다. 1997년 의결된 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정개정령에 따르면 시도와 시군구의 조직기구 설치범위를 중앙정부가 일관적으로 명령하도록 되어 있다. 중앙정부는 무분별한 기구증설과 정원억제를 위한 조치로 이를 시행하였다고는 하나 주민의 구성이나 산업구조, 경제력, 공간구조, 지역문화, 규모의 크기 등에서 매우 다양한 지방정부의 조직구조를 획일적으로 운영한다는 것은 자율과 자치에 어긋나는 것이다. 지방자치를한다고 말하려면 조직개편과 정원조정은 자율적으로 하고, 그 평가를 시민으로부터 받거나 과도한 부작용이 있을 경우에만 중앙이 조정하는 방식이어야 한다. 현재의 방식으로 지역의 행정적 수요에 맞게 신축적으로 정원과 기구를 조정할 수 없다. 따라서 환경변화에 따른 신축적 대응에는 한계가 있다.

넷째, 자치단체장에 대한 중앙정부의 직무이행명령권과 대집행제도는 자치권을 정면으로 부정하고 있다(정세욱, 2000: 58). 단체장의 결정이나 처분이 법률에 위반, 공익에 저해 될 경우 해당 장관이 시정을 명령하고 이를 이행하지 않을 경우 자치단체장의 결정을 취소, 징지를 강제할 수 있게 되어 있다.(지방자치제법 157조) 결국 이것은 중앙정부의 포괄적 간섭권을 규정한 것이다(류인석, 1998). 지방정부의 위법부당성으로 인한 문제는 중앙정부가 직접 나설 것이 아니라 지방의회나 지역주민, 사법부의 활동에 의해서 처리되어야 한다. 자치단체장과 지방의회의 결정이나 시책을 중앙정부가 사실상 구체적으로 간섭할 수 있도록 한 것은 원형 그대로의 지방자치제를 실시할 의도가 결여된 것이라고 밖에 볼 수 없다.

다섯째, 현재의 자치제로는 자치재정권을 확립하기 어렵다. 지방정부의 재정은 매우 열악한 수준이다(사득환, 2000: 95; 강성철·김상구, 1998: 120). 재정자립도는 점차 낮아지고 있

12) 실제로 대전 충남지역 공직자를 대상으로 한 조사에서 53.9%가 지방자치단체를 중앙정부의 일선기관적 지위 정도로 인식하고 있다(문재우, 1997: 73).

13) 자치단체장은 인사권을 활용하여 지방정부의 관료제를 통제하려고 한다. 관료는 불이익을 받지 않기 위해서 시장의 눈치를 살피지 않을 수 없다. 박종민·배병통·유재원·최승범·최홍석(1999: 129) 등은 이런 작용들 때문에 지방정부관료제 내부에 '줄서기 문화'가 형성되고, 인사상 비리도 나타나고 있다고 한다. 친시장파와 비친시장파로 분열되고 있으며, 이로 인하여 연고주의나 귀속주의적 속성이 관료제에 만연되고 있다고 한다.

고. 14) 지방정부의 부채는 증가되고 있다.¹⁵⁾¹⁶⁾ 전체 예산에서 부채를 끊고¹⁷⁾ 인건비 등 경직성 경비를 지불하게 되면 자율적 가용예산의 규모는 극히 적게 된다. 지방정부가 지역의 특성을 살리고 적실성 있는 사업을 하는 것은 매우 어려운 것이다. 한국에서 중앙정부의 승인과 지원 없이 지방정부가 단독으로 대규모 정책사업을 시작할 수 없다. 즉 지역의 특색에 맞춘 사업을 추진한다는 것은 실현되기 어렵다.¹⁸⁾ 지방정부가 자율적으로 재정수입을 높이는 것도 한계가 있다. 우선 자치적 과세권이 보장되지 못하고 있다. 조세법률주의에 막혀 자율적으로 세목을 신설하는 것은 불가능하고 세율을 신축성 있게 조절하는 것도 매우 어렵다. 지방세 감면권도 사실 중앙정부에서 관장한다. 한국의 세금구조상 지방세의 비중이 매우 낮기 때문에 재정상태는 나빠지고 자립도는 멀어지지 않을 수 없다. 따라서 지방정부의 중앙정부에 대한 재정적 의존도는 높아지게 된다. 아울러 지방정부의 수입을 높이기 위한 경영수익사업도 소기의 목적을 달성하지 못하고 있다.¹⁹⁾ 지방정부라는 공공기관이 사업을 경제적 이익을 보고 사업을 수행한다는 것 자체가 모순이며 설혹 수익사업이 성공적이라고 하더라도 자치단체의 재정에 크게 도움을 주지 못하고 있다.²⁰⁾ 사용료, 수수료 같은 수입도 책정권한을 제약받고 있는데 중앙정부의 물가정책 때문에 수익자부담원칙이 제대로 지켜지지 않고 있다. 또한 행정자치부의 '지방예산편성지침'은 자치단체의 자율적 예산편성권을 무력화한다. 지침을 어기게 되면 해당공무원을 징계하고 있어서 중앙정부의 의도를 어길 수 없다. 지방예산편성지침은 실질적인 최상위 법규화 되고 있다. 아무리 지방자치를 실시하고 권한을 위임하고 사무를 이양한다고 하더라도

- 14) 전국 16개 시도의 올해 평균 재정자립도는 57.6%로 98년 63.9%, 99년 63.8%, 2000년 59.4%에 비해 나빠지고 있는 것으로 나타났다. 광역시가 도보다 상대적으로 높다(동아일보, 2001a). (전남 22.0, 전북 27.7%, 강원 29.8%, 충남 30.5%, 경북 31.3%, 제주 33.6%, 충북 36.5%, 경남 39.5%, 광주 63.6%, 부산 74.4%, 대전 74.9%, 대구 75.3%, 울산 76.4%) 물론 기초자치단체의 자립도는 훨씬 열악하다. 1998년 기준으로 경북영양군은 6.5%, 전남신안군 7.2%, 전남장흥군 8.1%, 경북봉화군 8.6%, 전북고창군 9.2%, 경남산청군 9.5% 등 6개 군은 10% 미만이다.
- 15) 채무잔액이 '총예산에서 차지하는 비중인 '채무비율'은 2000년 말 기준으로 전국평균 22.3%였다. 최근 행정자치부가 국회예산결산위원회에 제출한 자료에 따르면(동아일보, 2001) 광역자치단체의 경우 대구의 채무비율이 63.8%(1조 7,743억원)로 가장 높았고, 부산 58.3%, 광주 51.5%, 울산 48.6%, 대전 43.7%, 서울은 12.5%(2000년 말 기준)였다. 기초자치단체의 채무비율은 경남 김해시가 58.6%(3246억원)로 가장 높았다.
- 16) 부채증가에 대하여 단체장의 과도한 전시행정, 무리한 공약사업추진, 방만하고 비효율적인 지방정부운영 등이 원인으로 지적되곤 한다. 말하자면 지방정부 스스로가 재정에 대한 책임감을 소홀히 하고 있거나 도덕적으로 해이하다는 것이다(이준형·임경환, 2000: 14-15). 소액을 둘여 정책사업을 먼저 펼쳐 놓고 중앙정부에 '손을 내미는'식의 행정을 한다는 것이다. 그러나 이러한 현상의 원인은 지방재정의 주도권이 중앙정부에 있기 때문이다. 중앙정부가 지방재정력을 좌우하다보니 지방정부는 재정적 문제점의 책임이 중앙정부에 있다고 미루게 된다.
- 17) 채무상환비율은 대구 25.3%, 부산 22%, 광주 19.7%, 경북 15.5%, 울산 12.9% 등이다.
- 18) 이런 의미에서 선거시 남발되고 있는 한국의 모든 지방자치단체장들의 公約은 그야말로 '空約'일 따름이다. 공약사업 중 실천되는 것은 중앙정부가 이미 승인한 사업을 공약으로 내세울 때이거나 단체장이 대통령을 비롯한 정치권력층과 친분히 두터워 특별히 고려한 지역의 경우이다. 지방자치단체장이 아무리 잘 하려고 해도 중앙정부가 지원하지 않는다면 정책사업은 실현되지 못한다.
- 19) 육동일(2000: 68-70)의 분석에 따르면 1980년대 수익사업의 수익률이 50-60%인데 반하여 민선자치단체장1기때 20%정도로 감소되었다고 한다. 경영수익사업건수는 1981년 99건에서 1997년 1,067건으로 10배 이상 증가하였다. 수익사업의 수는 지방자치체 이후 폭발적으로 증가되었지만 수익률은 그야말로 심각한 수준으로 저하되고 있다.
- 20) 그나마 재정수입에 크게 도움을 주는 사업은 경마장, 카지노 등 사행성 사업이다. 이마저도 중앙정부의 철저한 통제 하에 진행되기 때문에 지방자치체가 이런 사업들을 하려고 한다면 중앙정부의 '처분'을 기다려야 한다.

도 재정적인 자율성이 없다면 실질적인 자치는 이루어질 수 없다.

오늘날 한국 지방정부의 자치행정권은 보장되고 있지 않다. 자율적으로 조직을 만들거나 운영할 수도 어렵고, 사람을 자율적으로 선별하거나 활용하는데도 한계가 있으며, 자율적으로 예산을 설정하거나 활용하기 어렵다면 자율적 행정, 적실성 있는 행정을 추진하게 된다는 자치의 행정적 가치는 달성할 수 있는 것인가? 현재의 행정운용방식의 큰 틀은 과거 관선시대의 그것과 크게 변화하지 않았다. 과거와 크게 변화한 것은 지방의회가 생긴 것이고(그것도 성과보다 문제점이 더 많이 지적되고 있지만) 단체장을 자율적으로 선출하게 되었다는 것이다. 권한과 업무의 자율성을 주지 않는 관리자들만을 선출하는 자치이다. 결국 지방자치는 형식적으로 운영되고 있으며, 행정적 가치는 발휘되지 못하고 있다.

3. 사회경제적 가치에 대한 회의

지방자치로 인한 경제적 가치는 지역의 실정에 맞는 경제개발을 할 수 있다는 것이고 자원을 최적 배분하여 지역주민의 욕구에 맞는 재화와 서비스를 지방정부가 탄력적으로 공급할 수 있다는 것으로 요약된다.

현재 열악한 지방재정의 상태로 보아 지방정부가 자력으로 지역경제를 특성에 맞게 활성화시키기란 극히 힘든 일이다. 특성에 맞는 지역개발은 대체로 대규모 예산이 수반되는 일인데 중앙정부의 재정지원이 수반되지 못한 채 지방정부가 독자적으로 이를 추진할 수 없다. 특히 지방자치제가 실시된 이후로도 국토의 수도권집중화현상은 계속되고 있어서 수도권이외의 지역에서는 지역경제의 활성화가 아니라 유지하는 것조차 힘겨운 상태이다. 또한 지역개발에 있어서는 현재 난개발 문제로 그 폐해가 부각되어 더욱 부정적으로 인식되어 있다. 세수증대를 빌미로 사업성을 검토하지 않은 채로 무리하게 지역개발사업을 추진하거나 지역의 지지도를 의식하여 개발철학이 부재한 상태에서 지역민에게 개발사업의 인허가를 남발하여 지역경제에 도움이 되기보다는 특정한 이익을 확보해 주면서 시민생활의 여건이나 삶의 질을 저하시키는 요인으로 작용하고 있다는 평가이다(이정일, 2001: 26). 특히 민선 자치단체장은 재선에 치중하다보니 개발정책에만 치중하고 단기간에 외형적 성과가 나타나지 않는 다른 정책은 소홀히 하게 된다.

지방자치제로 인하여 자원낭비도 많아지고 있다. 효율성이 없는 사업들을 다른 자치단체가 하니까 우리도 따라한다는 식의 사업추진이 많아지고 있으며, 중앙정부는 자치단체별로 형평성을 맞추기 위하여 균등하게 자원을 배분하다보니 자원이 효율적으로 활용되지 못하고 있다.

사회적 가치도 회의에 빠지긴 마찬가지이다. 지방자치는 지역의 공동문제를 주민들의 상호논의와 협력의 과정을 거쳐 해결하고자 하는 노력이다. 지방정부와 주민들간의 상호노력과 주민들 상호간의 노력으로 서로의 이해가 촉진되고 동질감이 형성되어 사회적 유대가 강화된다. 나아가 이러한 사회적 유대는 지역공동체를 구축하게 되고, 지역의 고유한 문화를 형성하게 된다는 것이다. 아울러 자치제로 인하여 지역은 자발적인 발전을 위한 노력을 하여 서로를 균형발전을 이루할 수 있다고 한다.

과거와 비교하여 지방자치제의 실시로 사회적으로 유대강화가 이루어지고 동질감이 증가되어 지역공동체가 이루어지고 있다고 평가하기 어려울 것 같다. 사실 사회적 가치는 적극적 시민참여정신을 근거로 하고 있다. 그러나 시민들의 지방자치에 대한 관심과 참여가 매우 부족한 상태이다. 지역민들이 자기지역 지방자치단체장 이름을 아는 경우는 평균적으로 50%내외이

며, 대도시는 더욱 낮아서 15% 정도라고 한다(김준식, 1998). 더구나 지방자치단체의 정책에 대한 인지도는 이보다 더 낮은 수준이다.²¹⁾ 그런데 특정 문제가 부각되면 그때는 오히려 지나치게 민감하여 지역-집단이기주의화 되며, 행정을 지연시키는 요인으로 작용하고 있다. 예를 들어 일부 복지시설의 경우 주민들의 반대로 추진하지 못하고 있는 실정이며, 이외에 각종 비선호시설의 입지는 주민들의 반대나 집단민원으로 인하여 추진되지 못하고 있다.

또 하나 지적할 것은 그 지역만의 독특한 지역문화가 형성되고 있다고 하기 어렵다는 점이다. 지역문화와 지역공동체 정신을 함양하기 위하여 지방정부는 앞다투어 지역문화제를 실시하고 있으나 이를 문화제가 지역의 특색을 살리고 있다기보다는 전시행정용으로 활용되거나 자치단체장의 업적용으로 기획되고 있다. 최근 학자들의 평가에 의하면 지역문화제의 실질적인 성과는 극히 미미하다고 한다. 특히 지역문화제로 인하여 지역사회에 직접적인 영향을 미쳐 주민생활 개선에 긍정적인 영향을 주고 있다고 보기 힘들다.

특히 지방자치제로 인하여 낙후지역이 발전되어 지역간 균형을 이룩하고 있다고 보기는 더욱 힘들다. 중앙정부가 일부 노력을 기울였음에도 불구하고²²⁾ 지역간 경쟁체제가 형성되고 있지 못하며 지역간 경쟁체제가 형성된다고 하더라도 불균형적 발전전략을 채택한 우리나라의 경우 수도권과 대도시에 각종 시설과 인구가 과도하게 밀집되어 있기 때문에 여타 지역의 저발전은 더욱 심화될 뿐이다.

한국지방자치 가치에 대한 이러한 회의는 지방자치 한계점의 근거로 작용하고 있다. 최근 중앙정부는 부단체장의 중앙정부임명제, 기초자치단체장의 임명제, 서면경고제, 대리집행제, 대도시 자치구의 폐기 등 지방자치를 후퇴시키려는 방안들을 내놓고 있어서 한국 지방자치의 한계점은 더욱 가중되고 있다.

III. 원인 : 중앙집권성의 관성력

한국 지방자치의 한계점을 설명해 줄 수 있는 주요한 근거로 '중앙집권성의 관성력'을 들 수 있다. 관성력은 일정한 방향으로 진행하던 운동체가 멈추기 위한 노력을 기울임에도 불구하고 일시에 멈춰 서지 않고 동일한 방향으로 진행하고자 하는 힘을 말한다. '중앙집권화의 관성력'은 과거 권위주의 정치권력 시대의 중앙집권적 정부관료제운영은 권위주의 정치권력이 어느 정도 해소되고 지방자치제를 실시하여 중앙집권화를 약화시키려는 노력을 하였음에도 불구하고 전체 정부관료제 운영에 있어서 큰 틀이 변화하지 않고 중앙집권화는 여전히 지속되고 있는 현상을 말한다. 지방자치제를 실시하였다고 하더라도 중앙집권성에 입각한 정부관료제 운영은 혁신적으로 변화되지 않았다. 따라서 '중앙집권성의 관성력'이 작용하는 힘의 근거를 분석하여야 한국지방자치의 한계를 설명할 수 있다.

1. 중앙정부관료제의 기득권추구

먼저 지적할 것은 중앙정부가 지금까지의 기득권을 포기하려고 하지 않고 있다는 점이다.

21) 앞선 논의에서 언급했다시피 투표율도 지나치게 낮은 수준이다.

22) 중앙정부는 최근 자치단체의 내부조직역량 평가를 통하여 인센티브를 제공하는 신관리주의 혁신기법을 도입하고 있다(김병국·권오철, 1999).

과거 40여 년 동안 정부주도형 산업화과정에서 행정업무량은 폭발적으로 증가하였고, 실질적인 권한과 기능은 중앙정부 차지였다. 중앙정부관료제는 공공부문의 무게가 지방자치제의 실시로 중앙정부중심에서 지방정부중심으로 옮겨가지 못하게 저지하고 있다. 지방자치제로 인한 자신의 업무영역이나 기능, 권한 침해 등에 대하여 심한 거부감을 가지고 있다.

앞선 논의에서 언급하다시피 업무영역, 재정, 인사, 조직 등 지방행정전반에 걸쳐 중앙정부의 개입과 통제는 여전하다. 지방자치제가 실시되어 일정부문 업무와 권한이 이전되기는 하였지만 언제든지 마음만 먹는다면 개입할 수 있고 통제할 수 있게 만들어 놓았다. 문제는 이러한 중앙집권적 관료제 운영구조가 지방자치 실시 10년이 넘었는데도 크게 개선되고 있지 않다는 데 있다. 중앙정부관료제의 입장으로선 자신들이 맡아서 권한을 행사하던 업무와 기능을 지방정부관료제에 단번에 내어주기 힘들었을 것이다. 중앙의 각 부처는 자신의 업무영역을 지방자치단체에게 내어주지 않기 위해서 지방자치제법보다 자신들의 업무영역을 규정하는 법률이 우선하도록 지방자치제법에 명기해 놓았다.(9조 2항 단서:지방자치사무라 하더라도 다른 법률에 다른 규정이 있으면 그려하지 아니한다.) 즉 지방자치사무라고 예시해 놓았다 하더라도 중앙의 각 부처는 예전처럼 자신들이 알아서 할 수 있게 만들었던 것이다. 인사행정적 차원에서 지방자치제는 자신들이 승진될 자리가 축소되는 것을 의미하였다. 지방자치제가 실시되기 전 지방자치제의 실시가 점차 확실시되자 자치행정권의 범위를 제한하여 기존의 실무적인 권한만큼은 확보하려 했던 것이다(정세욱, 2000: 58).

기득권을 유지하기 위한 중앙관료제의 노력은 최근에 오히려 더욱 강화되고 있다. 중앙정부는 2000년 8월 기초자치단체 부단체장의 국가직화, 서면경고제, 대리집행제, 지방인사위원회의 개혁 등을 추진하였다. 기초자치단체의 부단체장을 국가직으로 만들면 일단 중앙관료들이 배치받을 수 있는 자리가 많아진다. 구조조정과정에서 생긴 잉여인력을 부단체장으로 내보낼 수 있게 되는 것이다.²³⁾ 지방자치단체를 직접적으로 장악하면서도 중앙정부의 이익을 추진하려는 시도이다. 중앙정부에 의해서 직접적으로 명령을 받고 충실히 수행할 수밖에 없는 국가직 공무원이 지방자치단체에 포함되어 있다는 것 자체가 중앙집권성이 유지되고 있는 실체적인 증거인데 여기에 부단체장 마저 중앙정부가 직접 임명하겠다는 것은 중앙집권성이 약화되는 것이 아니라 점차로 강해지고 있다는 증거이다.²⁴⁾ 서면경고제와 대리집행제, 지방인사위원회의 개혁 등도 마찬가지의 맥락에서 이해할 수 있다. 자치단체장의 처분에 대하여 중앙정부가 서면으로 경고를 하고 대리집행을 하며, 인사권남용을 막기 위하여 인사위원회의 기능을 강화하는 방안들은 단체장의 전횡을 막는다는 의미로 일견 일리가 있으나,²⁵⁾ 사실상 중앙정부의 지방정부에 대한 영향력을 강화하는 중앙집권성에 입각한 방안들이다. 지방자치단체장의 부당한 행위와 무리한 인사는 지방의회와 지역의 시민사회에 의해서 통제되거나 사법부에 의해서

23) 정세욱(2001: 78)은 기초자치단체 부단체장의 국가직화는 중앙정부의 지방관료제 장악과 행정자치부의 인사직체해소를 위해서 추진되었다고 판단하고 있다.

24) 사실 지방자치를 제대로 추진하기 위해서는 국가직 공무원을 지방정부에 임용하지 않는 것이다. 지방정부에 근무하는 국가직 공무원은 인사상 지방공무원이 아니다. 현재 지방정부에서 근무하는 국가직 공무원 중 지방자치제의 정착을 위해서 노력하는 관료들도 많지만 이들은 인사행정상으로는 결국 중앙정부의 영향을 받을 수밖에 없는 위치에 있다. 여하튼 지방정부에는 원칙적으로 지방공무원들만으로 구성되는 것이 지방자치제의 뼈를 정착을 위하여 바람직하다.

25) 자치단체장의 전횡에 의한 지방정부의 문제점에 대해서는 Berman(1994)를 참조. 미국 지방정부의 단체장이나 '정치적 보스'는 지위를 이용하여 온갖 비리와 부패를 저질렀다. 이를 개선하기 위하여 주민발의, 주민투표, 주민소환 등과 같은 방안들이 채택되었다.

부당성이 판단되어져야 하는 것이 원칙임에도 불구하고 중앙정부의 통제에 의해서 추진되는 것은 과거부터 해오던 중앙집권성이 관행적으로 나타났기 때문이라고 할 수 있다. 중앙정부는 아직도 지방자치체의 기본적 의미를 인식하고 있지 못하거나, 인식하려고 하지도 않는다.

2. 중앙정부관료제의 자율성에 따른 자기이익추구

중앙정부관료제의 자기이익추구를 위한 노력도 중앙집권화를 지속시키는 원인이 된다. 강력한 물리력에 의해서 유지되는 과거 정권에서 관료제는 정치권력의 도구적 역할을 하였다. 정치권력은 정당성 부족을 국가발전으로 메우려고 하였고, 그 실무적 역할을 관료제가 담당하였던 것이다. 군부를 등에 업은 권위주의 정치권력은 물리력을 바탕으로 하고 있었고, 정치권력자들이 군출신이었기 때문에 관료제는 물리력과 강력한 위계질서를 바탕으로 하는 '병영관료제'화가 진행되었다. 관료제는 실무적 입장에서 일부 자율성과 대시민사회에 대한 자율성은 있었지만 전반적으로 정치권력에 대한 자율성은 부족하였다. 강력한 물리력을 바탕으로 한 권위주의적 정치권력이 극복된 현재의 중앙정부관료제는 정치권력에 의해서 강력하게 통제받지 못하고 있다. 김영삼·김대중 두 정부는 정부관료제를 충분히 장악하여 개혁하였다는 평가를 받지 못하고 있다. 그렇다고 해서 의회와 시민사회에 의해서 관료제가 충분히 통제되는 것도 아니다. 정치발전이 빠르게 진척되지도 못하고 있고, 스스로의 내부 문제들 때문에 관료제를 통제하기 위한 역량을 기르지도 못하고 있다. 시민사회의 경우 상당한 발전이 있다고 하지만 아직도 중앙관료제를 통제할 만큼 성숙된 것은 아니다. 대통령을 비롯한 정치권력자들과 국회, 시민사회가 현재 관료제에 대하여 충분한 영향력을 발휘하고 있지 못한 상태에 있기 때문에 중앙관료제의 자율성은 증가되고 있는 것이다. 그런데 문제는 중앙정부 관료제의 자율성이 정치적 중립성이나 전문성의 증가로 인한 행정개선 등 긍정적인 효용으로 나타나지 않고 자신들의 논리에 의해서 행정이 작동되고 이익을 추구하는 '이기주의화'가 강화되고 있다는 점이다.²⁶⁾

특히 지방정부와의 관계에 있어서도 중앙관료의 자율성에 입각한 자기이익추구현상이 두드러져 자신들의 권리와 업무영역을 확보하고 확장해 나가려는 노력을 하게 된다. 하나 지적할 사항은 대통령과 청와대, 국회의원 등 정치권력자들은 다른 문제에 대해서는 중앙정부관료제를 통제하고 장악하려들지만 지방정부와의 관계에 있어서는 중앙정부관료제의 지방정부 간섭에 대해서는 이상하리만큼 관대한 입장을 취하고 있다는 점이다. 중앙관료제가 정치권력에 대하여 과거보다 높은 수준의 자율성을 누리고 있으며, 대지방정부와의 관계에 있어서는 정치권력의 묵인과 지원에 의해서 과거 권위주의 관선시대의 영향력이 유지되고 있다는 점이다. 이런 차원에서 본다면 중앙의 정치권력자들과 중앙정부관료들은 모두 중앙집권론자들이다.

3. 정치권의 중앙집권성

중앙정치권력자들의 지방자치에 대한 의지는 박약하다. 이미 중앙정부에 의해서 공천권을

26) 상대적으로 지방관료제는 그렇지 못하다. 자치권이 충분하지 않은 상태이기 때문에 지방관료제의 자율성 정도는 미약하다. 업무의 성격상 권력적 성향보다는 시민들에게 직접 서비스를 공급해야하는 실무적 성향이 강하다. 이마저 중앙관료제에 의해서 간섭받기 때문에 더욱 자율성이 저하된다. 더구나 자치단체장은 인사권을 행사함으로써 지방관료제에 영향을 미치려하기 때문에 지방관료들은 더욱 위축된다(박종민 외, 1999: 127-129).

행사함으로써 정치적으로 강력하고도 지속적인 중앙집권성이 나타나고 있다. 지역주민들이나 지방 당원들이 선호하고 지지하는 인물이 후보자가 되는 것이 아니라 중앙당에서 지명한 자가 후보자가 되는 현재의 공천제도는 정치적 중앙집권성을 그대로 보여주고 있다. 정치권력자들은 지방자치제를 정착시키겠다고 통상적으로 말해왔지만 이는 일종의 '구호용'으로 그쳤을 뿐 실질적으로 자치권이 강화되지는 못하였다. 김영삼, 김대중 두 대통령이 집권한 시기에 여전히 중앙집권적 국가운영은 지속되었으며, 혁신적으로 자치권이 증가된 적은 없었다. 1999년 대통령 직속으로 「중앙권한 지방이양 추진위원회」가 설치되어 운영되고 있기는 하지만 전반적으로 볼 때 중앙집권성의 큰 틀은 아직도 유지되고 있다. 중앙정부가 지방자치의 정착을 위하여 지방정부가 안고 있는 문제들의 해결을 도와주는 방식이 아닌 권력적 통제를 통하여 지방정부를 중앙에 예속시키는 운영을 계속하고 있다. 오히려 중앙의 정치권력자들이 과연 지방자치제의 근본적 가치를 인식하지 못하고 있는 것이 아닌가 하는 의구심마저 생겨날 만한 조치들을 취하고 있다. 2000년 11월 국회의원 42명은 시장·군수·구청장을 선거제에서 임명제로 전환하는 내용의 지방자치법 개정법률안을 발의하였으며, 민주당의 지방자치위원회는 서울시와 광역시의 69개 자치구를 통폐합하고 163개 시·군의 통폐합을 추진하는 개편시안을 마련하였다. 기초자치단체장들에 의한 문제점과 행정적 비효율성을 극복하기 위하여 이러한 방안들을 마련했다고 하지만 결국 지방자치에 역행하는 방안일 뿐이다. 사실 지역의 국회의원들도 일종의 '파해의식'을 가지고 있다. 지방자치제가 실시되기 이전에는 자신이 지역의 이익을 대변하는 유일한 창구라고 생각했는데 자치단체장과 지방의원들이 선출되자 자신들의 이러한 독점적 지위는 상실되고, 영향력은 감소되게 된 것이었다.²⁷⁾ 나아가 자치단체장들이 자신의 지위를 넘보는 예비 중앙정치인화되는 것에 대하여 우려의 시각으로 보게 되었다. 국회의원들의 경우 지방분권론자는 아니다. 많은 경우 자택을 지역구와 서울 두 군데에 두고 있으며, 그들의 가족은 중앙에서 살고 있는 경우도 많다. 그들은 선거 때 지역을 위하여 열심히 하겠다고는 하지만 일정부분 '서울사람'이다. 지방자치제는 민주화투쟁의 한 목표였기 때문에 하지 않으면 안 되는 것이어서 하기는 해야겠는데 제대로 된 자치를 한다면 자신의 기득권이 상실될 것으로 판단하여 형식적 자치, 즉 자치단체장과 지방의원선거만 하고 실질적 권한은 주지 않는 지방자치제를 선호하게 된 것이다. 이런 관점에선 동일한 기득권자라고 할 수 있는 중앙판료제의 이해관계와 맥락을 같이하게 된 것이다.

한국의 지방자치 계층은 조선시대를 근거로 해서 일본제국주의 초기에 확정 행정구역과 계층구조를 기본 골격으로 사용하고 있다(홍준현, 2000: 111). 민선1기가 시작되기 전 일부 학자들과 시민사회단체에서 기존의 행정구역이 자치구역으로 활용하는 것에 대하여 문제를 제기하였으나 오랫동안 유지해온 행정의 틀을 전면적으로 바꾸는 것은 현실적으로 불가능하다고 무시되었다. 민선1기가 지난 지금 중앙정부는 능률성을 추구하기 위하여 자치구를 없애고 많은 기초자치단체들을 통폐합하자는 식으로 지방자치제를 쇄신하려 하고 있다. 이것은 행정의 어떤 이념을 더욱 중시하는가하는 시각의 문제이다. 지방자치는 사실 민주행정을 추구한다. 자치는 민주적 과정과 절차를 필요로 하는, 다소 시간과 경비가 드는 체제이다. 능률성을 추구하기 위하여 기초자치단체인 자치구를 없애거나 다른 자치구들을 통폐합하는 것은 민주성을 위축시키는 결과를 낳게 된다. 민주성을 높이거나 지방자치를 추구한다면 오히려 기초자치단체의

27) 정세우(2001)과 전상경(2000: 104)은 국회의원들이 자신들의 영향력감소를 초래하는 지방분권화에 적극적으로 나서지 않을 것으로 예상하고 있다. 이런 의미에서 국회의원들은 다수가 중앙집권론자들이다.

범위를 축소하여 더욱 많은 자치구와 기초자치단체를 만들어내는 자치구역개편이 바람직하다.²⁸⁾ 일부 국회의원들의 경우 지방자치가 잘 된다는 것을 두고 지역에서 자신의 역할과 기능이 축소된다는 것으로 받아들인다. 국회의원 본연의 임무를 망각한 채 지역에서 자신의 입지와 영향력을 넓히려고 하는데 지방자치단체장이나 지방의원들이 걸림돌이 될 수 있다고 판단한 것이다. 국회의원은 자신들의 기득권을 포기하려 하지 않을 것이고, 이로써 중앙집권성은 계속된다.

4. 시민참여의 부재

시민참여의 부재 또한 한국 지방자치의 한계점이다. 시민참여의 부재가 중앙집권성 관성력의 주요하고도 직접적인 원인이 되었다고는 하기 힘들다. 그렇지만 시민참여의 부재는 중앙집권성의 관성력이 신속하게 약화되지 않게 하는 배경적 요인으로 작용하고 있다. 중앙집권성의 관성력이 유지됨에도 불구하고 시민들은 중앙집권성으로 인한 문제점에 대하여 인식도 하지 못하고 적극적으로 저항하지 않는다. 시민사회가 중앙집권성을 적극적으로 비판하고 성토하지 않기 때문에 관성력이 계속 유지하게 되는 환경을 조성하고 있는 것이다.

그렇다면 왜 시민들이 지방자치에 관심이 없고 참여가 저조하여 회의적이기까지 하는가? 첫째, 지방정부의 자치권이 부족하기 때문이다. 시민들은 시민참여를 함으로써 얻을 것도 없고 잃을 것도 없다고 한다. 지방자치제를 실시한지 10년이 지났는데 과거의 관선시대와 비교하여 행정의 운영방식이 크게 변화하지 않았기 때문에 지방자치로 인하여 피부에 와 닿는 효용은 느끼지 못하고 있다는 것이다. 왜 크게 변화하지 않았는가? 역시 중앙집권성의 관성력에 의해 지방자치권이 강화되지 않았기 때문이다. 따라서 시민들이 지방정부에 요구해봐야 지방정부가 시민들에게 해줄 수 있는 것은 한계가 있다. 조직구성과 재원, 인력 등주요한 요소 대부분이 중앙정부가 관리하고 있는 사항이기 때문에 시민들이 지방자치에 적극적으로 참여해서 얻을 수 있는 것은 한정될 수밖에 없다. 지방에 권한이 미약하기 때문에 시민들은 참여에 대한 동기 부여를 자극받지 못하고 있다. 중앙집권성에 의해서 지방자치제가 약화되거나 형식화되고 있으며, 약화된 지방자치제 때문에 다시 중앙집권성의 관성력이 지속되는 환경을 만들어 내고 있는 것이다.²⁹⁾

둘째, 지방자치 구역과 계층 또한 시민참여를 적극화하지 못하게 하는 원인이다. 현재의 기초자치단체의 영역은 시민들이 참여하기에 지나치게 넓은 구역이다(Keating, 1995; 하혜수·양기용, 2000). 특히 대도시 자치구의 인구규모는 크게는 수십 만 명에 달하고 있다. 시민들이 관심을 가지고 참여하기에는 지나치게 규모가 크다. 구역과 계층 규모의 결정에 있어서 중앙정부가 적극적인 의미의 자치를 하려고 했었다면 권위주의시대 계속되어 행정구역에 불과

28) 김정훈(2000)은 오늘날 대도시 자치구의 역할과 기능은 여전히 중요하다고 역설한다. 시민들과 같은 눈높이에서 시민들의 요구를 수렴하기 위해서는 오히려 현재 수십 만이나 되는 기초자치단체의 규모를 수 만 명 수준으로 끌어내려야 한다고 주장하고 있다. 최근 자치구 폐지방안에 대해서는 시민주권을 박탈한 '독재체제로 가는 길'이라고 혹평한다.

29) 중앙집권적 국가운영으로 인하여 자치권을 약화시킨 채 지방자치제가 실시된다. 약화된 자치권으로 인하여 시민사회는 지방자치제 실시의 성과와 혜택을 인식하지 못하게 된다. 이는 곧 시민사회의 지방자치제에 대한 참여부족으로 이어진다. 시민들의 적극적 참여가 부족하게 된다면 지방자치제는 발전을 하지 못하게 된다. 시민참여의 부재가 근거가 된 지방자치제의 미발전은 국가운영의 중앙집권성을 개선시킬만한 힘을 가지지 못하게 된다. 이로써 중앙집권성의 관성력은 약화되지 않는다.

했던 지역을 자치구로 설정하지 않았어야만 했다. 자치구의 역할과 기능의 필요성이 인정되고 있음에도 불구하고(김정훈, 2000) 오히려 중앙정부는 능률성을 내세워 자치구의 영역을 자치를 할 수 없을 정도로 설정하였으면 최근 대도시의 구자치제에 있어서는 이 마저도 없애려고 하고 있다. 자치를 위한 제도적 장치는 중앙정부가 관장을 했던 것이며 중앙정부의 의지에 따라 개선의 여지는 있었을 것이다. 중앙정부가 만든 구역과 계층은 현재 시민참여를 적극화하지 못하게 하는 환경을 조성하는데 기여하였으며 이런 환경은 다시 중앙집권성의 관성력을 유지시키는 배경으로 작용한다.

셋째, 시민참여방안이 충분하지 않다. 시민참여가 부족한 것은 시민들의 참여의식이 낮기 때문만은 아니다(이승종, 1997: 9). 참여를 하려고 해도 일반시민들이 참여할 수 있는 방안이 부족하고 다양하지 못하다. 공청회나 위원회, 설문조사, 간담회, 세미나 등이 있으나 이를 방안들은 보통시민들이 참여하기에는 지나치게 형식화되어 있다. 시민참여방안이 제도화되어 있지 못한 것도 형식화하는 한 원인이 된다. 제도화되어 있지 못하다면 시민참여를 통하여 실제적인 영향력을 미치지 못하게 된다. 실효성이 없는 형식화된 시민참여방안들에 대하여 산업사회를 살아가는 바쁜 현대인들이 참여한다는 것은 한계가 있다. 또한 주민소환, 주민투표, 주민감사청구제, 주민발안 등 실제적인 효과가 있는 다양한 참여방안들이 아예 도입되지 않고 있거나 적극적으로 활용되지 않고 있다.³⁰⁾ 시민사회에서 참여를 하려고 해도 기존의 참여방안은 실효성을 거두지 못할 것이기 때문에 참여의 동기부여는 약화된다. 문제는 시민참여의 제도화는 중앙정부에 의해서 추진되어야 할 것이기 때문에 일차적인 책임은 중앙정부에 있다는 점이다. 중앙정부는 지방정부가 시민에 의해서 통제되기보다는 자신에 의해서 통제되기를 바란다. 과거 해오던 방식대로 중앙정부에 의한 통제를 고집하고 있는 것이다. 중앙통제와 시민통제 중 지방자치제의 발전을 위하여 바람직한 방법은 시민통제이다. 그러나 시민통제와 시민참여의 제도화를 위한 주도권은 중앙정부가 가지고 있다. 중앙집권성의 관성력이 지속되는 한 시민참여제도의 제도화는 한계를 지닐 수밖에 없다.

넷째, 중앙정치권에 대한 시민들의 뿌리깊은 혐오가 지방정치권을 바라보는 시각으로 전이되고 있다. 더군다나 지방의원들의 상당부분은 자질이 미약할뿐더러 자신의 명예나 이익을 위하여 활동하기 때문에 시민들이 지방자치의 운영실체인 지방정치권을 좋게 볼 리 없다. 시민들은 지방자치제를 통하여 그동안 문제시되었던 지역적 미발전과 불균형, 복지·교육·공공서비스 등 인간다운 삶의 조건미비를 보상받으려 했지만 자치권도 미약하고 운영실체를 조차 이를 만족시켜 주기에는 자질이 미약하기 때문에 이제는 지방자치에 크게 기대를 걸지 않고 있다.

마지막으로 지적할 것은 전반적으로 한국의 시민사회가 아직 충분히 발전되지 못하였다는 점이다. 한국은 아직 '미완성 국민국가'이다.³¹⁾ 특히 정치발전과 시민사회발전이 아직 정상적으로 작동되고 있지 않은 국가이다. 특히 '시민없는 시민운동'이라고 지적되듯이 한국의 시민사회운동 자체에 대하여 시민들의 참여가 근본적으로 부족하다(유팔무, 1997).³²⁾ 시민운동을

30) 최근 주민감사청구제는 다소 개선의 여지를 보이고 있다. 그러나 여전히 청구권자인 주민 스스로의 인식이 낮기 때문에 적극적으로 활성화되고 있지는 못하다(이성진, 2002: 93)

31) 임현진(1998: 289)은 한국을 미완의 민족국가로서 '결손국가(a broken nation-states)'라고 부르고 있다.

32) 최근 한국사회와 지방정부와 관련하여 NGO에 관한 많은 관심은 사회발전을 위하여 고무적인 일이다. 그러나 시민 스스로의 참여가 활성화되지 않은 채 NGO에 관한 논의만 무성한 실정이다. 자칫 '강단 NGO론'으로 비춰질 가능성이 있다. 이희태·김석용(2000), 정일섭(1999: 57) 등이 밝히고 있듯이 한국의 NGO는 매우 열악한 수준이다. 특히 지역의 NGO들은 더욱 열악한 수준이며, 균무자들의 기본

주도하는 단체들의 경우 진보적 특성을 지니는 경우도 있으나 시민사회 전체는 보수적이어서 적극적으로 시민운동에 동참하려고 하지 않는다.³³⁾ 산업화과정에서 한국의 시민사회는 어느 정도 발전되어 왔으나 적극적으로 활동할 만큼 조직화되지 못하였다. 특히 지방 시민사회와 활성화와 조직화 정도는 더욱 약화되어 있어서 지방 시민사회단체는 더욱 열악한 수준이다. 따라서 지방의 시민사회단체가 지방자치를 위한 압력단체로 활동하는데는 한계가 있다. 물론 이것은 시민의 의무감부족으로 설명할 수도 있겠으나 정치나 지방자치에 대한 회의, 경제위기로 인한 시민의 정치나 자치에 대한 관심의 부족, 지방정부의 자치권약화로 인한 관심부족 등이 함께 작용한 결과라고 할 수 있다. 지방자치제가 시민자신의 이해관계나 관심을 적극 반영하지 않고 있기 때문에 시민들의 자발적인 참여가 저조한 것이다.

시민사회의 미발달은 직접적으로는 지방자치에 대한 참여의 부족으로 나타나지만 중앙집권성의 관성력을 유지시키는 환경으로 작용할 수 있다. 물론 시민참여의 부족이 중앙집권성의 관성력에 직접적으로 영향을 미친 요인은 아닐지라도 중앙집권성의 관성력이 지속될 수 있게 하는 배경적 요인으로 작용하는 것은 사실이다. 현재에도 여전히 한국의 시민운동의 한 지향점은 권위주의적인 중앙집권성의 해체에 있지만³⁴⁾ 시민사회의 미발달로 인한 참여의 부족과 시민운동의 약화는 중앙집권성의 해체를 더디게 하고 있다.³⁵⁾

적인 생활을 보장해 주지 못하고 있는 실정이다. 이는 시민들의 NGO에 대한 참여부족에서 기인한다.

- 33) 정신문화연구원의 김정훈(2000: 127)이 적절히 지적하였듯이 한국사회는 보수와 진보, 합리와 비합리가 복합되어 있는 두 개의 얼굴을 가지고 있다.
 - 34) 물론 중앙의 시민운동단체들이 지방자치제의 활성화를 적극적으로 추구하고 있는 것은 아니다. 아직 중앙의 시민운동단체들은 환경오염, 경제문제, 노동문제 등에 치중하고 있다(김호기·이광일, 2000). 그러나 이러한 문제들의 해소를 위하여 과거와 같이 중앙정부에 의해서만 이루지는 것은 바람직하지 않다고 생각하고 있다. 정부와 시민, 기업 등이 복합적 참여에 의한 거버넌스가 성립되어야 한다(김석준, 2000; 박영주, 2000). 즉 과거의 중앙집권성의 해체가 전제되어야 한다.
 - 35) 최근의 경제위기도 중앙집권성의 관성력을 유지시키는 요인으로 작용한다. 국가적 위기에는 중앙정부를 중심으로 적극적인 대처가 필요하게 된다. 김영삼 정부 후반기에 일어났던 경제위기로 인하여 김대중 정부는 중앙집권적인 국가운영을 하지 않을 수 없었다. 특히 신자유주의 정부혁신을 추구했기 때문에 능률성과 경제성을 최우선적 가치로 삼게 되었는데 지방자치는 비효율적인 체제였기 때문에 소홀히 하게 되었던 것이다. 사실 경제위기시 신자유주의 개혁정책을 추진하기 위해서는 강력한 중앙정부가 필요하다. 과감한 혁신정책은 많은 저항이 있게 마련이고, 이를 극복하면서 안정적으로 정부혁신방안들을 실천하기 위해서는 강력한 중앙정부가 필요하게 된다(영국의 개혁을 위하여 대처수상은 강력한 중앙집권적 개혁을 추진하였다: 강원택, 1998; Rhodes, 1994).
- 김대중 정부는 경제위기시 신자유주의를 내세워 정부의 영역을 축소조정하고 시장의 기능을 강화하는 이른바 '작은 정부'적 개혁정책을 추진하였다. 시장원리를 국가전체를 운영방침으로 삼는 체제로 전입시켰던 것이다. 정부내부의 운영원리를 역시 시장원리를 강조하는 신관리주의를 채택하였다. 그런데 신관리주의에 입각한 정부혁신의 방안들이 지방정부의 사정과 특성을 고려하지 않은 채 중앙정부에 의해서 획일적으로 실시되었다. 중앙정부는 과거의 중앙집권적 관리방식을 가지고 신관리주의 혁신방안을 지방정부에 적용하였던 것이다. 신관리주의의 주요한 특징 중 하나가 분권화임에도 불구하고 오히려 한국에서는 신관리주의 혁신방안이 중앙집권성이 강화되는 방안으로 활용되었다(유재원, 2000: 165-173). 지방자치제, 신관리주의 방안 등 분권화를 강조하는 어떤 방안이라고 하더라도 중앙집권성의 관성력이 존재하는 한 적용되거나 효과를 발휘하지 못하고 있다는 점이다. 제아무리 좋은 방안이라고 하더라도 한국에서는 중앙정부가 이를 적극적으로 이해하고 수용하지 않으면 효용의 한계에 부딪히게 된다는 것이다. 한국은 여전히 중앙정부를 중심으로 거의 모든 것들이 빠져드는 '소용돌이식' 행정구조를 지니고 있다.

IV. 결론 : 한국지방자치의 한계극복을 위하여

오늘날 한국지방자치의 한계는 주로 중앙집권성의 관성력에 연원한다고 본다. 특히 중앙관료제와 정치권력자들은 지방자치에 대한 의지가 부족하였기 때문에 지방자치의 근본적 풀격을 완성시키지 않았고, 그 결과 과행적으로 제도가 운영될 수밖에 없었다. 최근 중앙정부에서 지적하고 있는 지방자치의 문제점들 또한 지방자치제도 자체나 지방에 문제의 근원이 있었던 것이 아니라 중앙에서부터 비롯된 것이다(이준형·임경환, 2000: 23).

한국 지방자치제에 대한 회의와 한계가 지방자치제 본질적 가치에 있다기보다는 중앙집권성의 관성력에 있다고 한다면 한계를 극복하기 위해서 관성력을 줄일 수 있는 방안이 모색되어야 한다. 어떻게 하면 '중앙집권성이라는 자동차'에 강력하게 '블레이크'를 걸어 관성력을 줄이고 멈춰 세워서 '지방분권화라는 자동차'로 갈아탈 수 있게 할 것인가? 다소 비관적인 것은 '중앙집권성 자동차'를 운전하고 있는 중앙의 정치권력자들이 중앙집권성을 약화시키고 지방분권성을 강하게 작동시킬만한 의지가 박약하다는 것이다. 대통령과 촙근, 여당과 야당을 막론하고 지방분권화를 강력하게 추진하겠다는 의지를 표명하는 중앙정치인은 매우 드물다. 따라서 지금의 지방자치제 발전은 정치엘리트에 의해서 추진되기에에는 한계가 있다.

중앙의 정치권력자이 스스로의 인식에 의해서 중앙집권성의 관성력이 약화되도록 '블레이크'를 걸 수 없다면 '승객'들이 나서야 한다. 차를 타고 있는 '승객'인 시민들은 '우리들의 희망은 이 차가 가고 있는 방향이 아니다'라고 하여 나서서 외쳐야 한다. 시민들은 지속적으로 조직화를 추구하여야 하며, 정치적 과정에 참여해서 지방자치제의 활성화를 위한 압력을 행사하여야 한다. 일반대중들에게는 군중심리가 작용하기 때문에 누가 나서지 않으면 불만족스러운 점이 있더라도 동참하지 않고 참는다. 그러나 시민 스스로의 노력을 기울이지 않고 지방자치의 발전을 기대할 수 없다(정일섭, 1999: 48). 결국 '승객'들 중 누가 나서야 한다.

맨 먼저 적극적으로 나서야 할 '승객'은 시민사회단체들과 학자들이다. 현재에도 계속되는 요지부동의 중앙집권성 관성력에 제동을 걸기 위하여 시민사회단체와 학계에서 적극적으로 나서야 한다. 시민사회단체는 지방자치를 위한 시민운동을 활성화시키기 위하여 노력하여야 한다. 아울러 노동운동이나 다른 사회운동과 함께 지방자치를 위한 시민운동을 추진하여야 한다. 지방자치를 위한 사회운동은 지나치게 급진적이지 않기 때문에 오히려 시민들에게 잘 수용될 가능성이 있다. 학계에서도 한국사회발전을 위한 지방자치의 가치를 재조명하고 적극적으로 주장하여야 한다. 아울러 지방분권화운동이 한국사회의 불완전성을 극복할 수 있는 방안이라는 점을 역설하고 천명하여야 한다. 이렇게 함으로써 시민들이 지방자치에 대한 인식을 새롭게 가지고 능동적으로 동참할 수 있는 분위기를 형성하여야 한다.

아울러 시민사회는 중앙집권성에 입각한 제도를 전면 개선하기 위한 요구를 하여야 한다. 중앙의 정치인과 관료 등 중앙집권자들이 중앙집권성을 포기하게 하고, 지방정부의 자치권을 보장해 줄 수 있는 제도를 만들도록 압력을 가해야 한다. 위로부터 개혁이 불가능하다면 아래로 부터의 개혁이 추진되어야 한다. 만일 시민적 압력('승객'들의 외침과 주장)을 받았음에도 불구하고 '관성력'이 줄어들도록 중앙정치권의 '운전자'가 제대로 제동장치를 작동시키지 않는다면 '운전자'를 교체하도록 하여야 한다. 지방자치를 적극적으로 수용하지 않는 정치권력자를 퇴진시키도록 노력하여야 하며, 국회의원이든 지방의원, 단체장이든 필요하다면 시민적 소환을 할 수 있도록 제도화하여야 한다. 민주주의나 지방자치의 핵심적 매력은 시민 스스로의 참여로

권력자들을 교체할 수 있다는 점이다. 즉 시민적 압력이 제도적으로 수용되고 다양한 방안으로 발휘되도록 노력하여야 한다(박호숙, 2000: 83). 실효성 있는 다양한 시민참여 방안들이 제도적으로 보장된다면 이런 활동에 참여하기 위한 자생적 시민사회단체들이 생겨나게 될 것이다. 시민들 또한 자신의 이익과 가치를 실현하기 위하여 시민단체에 참여하는 비율이 증가될 것이다.

특히 지방자치를 활성화하기 위한 시민운동은 제도적으로 장려되어야 한다(이승종, 1997: 15). 시민사회단체들이나 학계의 활동을 적극 지원할 수 있는 방안이 마련되어야 하며,³⁶⁾ 시민운동의 중요성을 시민들이 인식할 수 있게끔 교육되어야 한다. 시민사회의 발전은 한국의 지방자치를 발전시킬 중요한 변수이다. 그러나 시민 스스로의 자각에 의한 발전을 기대하기엔 많은 시간이 소요되기 때문에 시민사회 내부 엘리트들의 역할이 중요하다. 요컨대 시민사회의 발전은 지방자치를 위한 압력이 강화될 수 있는 힘의 원동력으로 작용할 것이다.

다시 한번 지방자치의 가치를 재음미해보자. 과연 한국사회에서 지방자치는 적극적으로 추진될 만한 가치가 있는 것인가? 한국에서 지방자치제를 발전시키는 것은 중앙집권적이었던 비민주적 권위주의를 해소하는데 큰 의미가 있다. 권위주의 정치권력을 바꾸는 과정과 절차가 다소 민주화되었다 하더라도 민주주의가 완성된 것은 아니다. 독재 권위주의 정권은 시위 등과 같은 투쟁의 방법으로 쟁취할 수 있었다. 그러나 그 이후가 훨씬 중요하다. 민주주의의 형식성을 타파하고, 이를 성숙시키는 것은 매우 어려운 일이다. 지방자치는 민간인 대통령이 선출된 이후로도 계속되고 있는 중앙집권성에 의한 권위주의를 극복하고 권력체계의 다원화를 위한 대안으로서 가치가 충분하다(박재욱, 2001: 253). 또한 지방자치는 지방분권화를 통하여 시민사회의 활성화에 기여할 수 있는 중요한 사회운동적 가치를 지니고 있으며, 한국의 민주화를 실질적으로 구체화하기 위한 추진방안이다.³⁷⁾ 결국 시민사회의 성숙과 발전을 기반으로 지방자치를 정립하고 중앙집권성의 관성력을 극복하는 것이 성숙한 민주주의를 이룩하고 (Zimmerman, 1986) '미완성 국민국가'의 '완성'을 위한 중요한 전략이라고 하겠다.

참 고 문 헌

- 강원택. (1998). 영국 행정개혁과 국가 통치 기능의 변화: 국가의 공동화 혹은 중앙집중화?. 「한국행정학보」, 32(4):53-66.
- 강성철·김상구. (1998). 지방자치단체의 자율성 확대방안: 재정확충 관련사무를 중심으로. 「지방정부연구」, 2(1): 110-130.
- 김동훈. (2001). 지방자치 어떻게 꽂퍼울 것인가. 한국지방자치학회 2001년 학술세미나 발표논문.
- 김명환·김주원. (1997). 정당이 지방의회와 집행기관의 관계에 미치는 영향. 「한국지방자치학회보」,

36) 이는 조심스럽게 진행되어야 한다. 이런 과정이 공개되고, 객관적이며, 형평성 있게 추진되지 못한다면 제도적으로 지원받게 되는 시민사회단체들은 '어용'이나 '홍위병'이라는 평가를 들게 된다.

37) 한국의 시민사회운동의 중요한 문제점 중 하나는 지나치게 적극적 의식을 지닌 시민운동가들이 활동하는 중앙조직 중심으로 추진되기 때문에 일반시민들이 참여하는 지역의 기층조직이 부실하다는 것이다. 오늘날 한국의 시민운동은 '풀뿌리적 기반이 매우 취약하다(김호기·이평일, 2000: 337-338). 지방자치를 위한 시민운동은 그 특성상 지역마다 이루어질 수 있기 때문에 이런 한계점을 보완해 줄 수 있을 것으로 기대된다.

- 9(4): 25-46.
- 김병국·권오철. (1999). 「지방자치단체 내부조직역량 평가체계의 구축 및 활용방안」. 서울: 한국지방행정연구원.
- 김영기. (1997). 「지방자치행정론」. 서울: 대영문화사.
- 김영종. (2000). 「지방자치론」. 서울: 형설출판사.
- 김용래. (1996). 한국지방자치의 정착방안-자립, 분권화의 길-. 「지방자치연구」, 8(1): 93-106.
- 김석태. (2001). 국가사무의 지방이양에 따른 재원재배분. 한국지방정부학회 2001 하계학술대회 발표논문.
- 김석준. (2000). 한국의 국가재창조와 뉴 가버넌스: 새로운 패러다임의 모색. 「한국행정학보」, 34(2): 1-21.
- 김순운. (2001). 지방의회 의정활동(1991-2001)의 평가와 과제. 「지방정부연구」, 5(2): 31-51.
- 김정훈. (2000). 기초자치단체와 광역자치단체간의 발전적 관계모색-시민사회발전을 위한 대도시 자치구 청장의 기능과 역할을 중심으로-. 한국지방정부학회 2000년 동계학술대회발표논문.
- 김정훈. (2000). 시민사회와 두 얼굴-무책임사회와 진보적 공론영역-. 학술단체협의회(편). 「전환시대의 한국사회」, 127-161. 서울: 세명서관.
- 김준식. (1998). 주민이 본 경험과 교훈. 한국지방행정연구원 1998년 학술토론회.
- 김해용. (1998). 지방자치권의 내용과 그 침해구제에 관한 연구. 「한국지방자치학회보」, 10(1): 1-26.
- 김호기·이광일. (2000). 한국 사회운동의 현황과 위상: 노동운동과 시민운동의 새로운 과제. 학술단체협의회(편). 「전환시대의 한국사회」, 317-348. 서울: 세명서관.
- 류인석. (1998). 지방자치의 현주소. 서울: 책만드는집.
- 류호상. (2001). 지방행정에 있어 주민참여 활성화를 위한 주민투표제도의 도입방안 연구. 「지방정부연구」, 5(2): 135-150.
- 문재우. (1997). 중앙정부의 행정통제. 「한국지방자치학회보」, 9(2): 67-93.
- 박영주. (2000). 뉴 거버넌스와 사회계약: 시민, 정부, 시장간 역할과 책임의 모색. 「한국행정학보」, 34(4): 19-39.
- 박재욱. (2000). 도시통치체제와 지방정치의 민주화.
- . (2001). 지방분권과 지방민주화에 관한 시민정치의식 분석. 「지방정부연구」, 5(1): 239-258.
- 박종민·배병룡·유재원·최승범·최홍석. (1999). 한국지방정치의 특징. 「한국행정학보」, 33(2): 123-139.
- 박호숙. (2000). 주민대표성제고를 위한 주민참여 활성화전략. 「지방정부연구」, 4(1): 67-86.
- 사득환. (2000). 지방정부 재정위기의 요인과 대응. 「한국지방자치학회보」, 12(2): 87-109.
- 안성호. (2001). 지방자치단체 집행부 성과(1995~2001)의 평가와 과제. 「지방정부연구」, 5(2): 9-30.
- 유재원. (2000). 세계화, 신자유주의 그리고 지방정치. 「한국행정학보」, 34(4): 155-173.
- 유필무(1997). 시민없는 시민운동의 극복-저항적 시민권력창출을 위하여-. 「당대비평」, 1997년 겨울호: 86-99.
- 육동일. (2000). 민선자치 1기의 성과와 과제에 관한 연구. 한국지방자치학회 2000년 동계학술대회발표논문.
- 윤주명. (1998). 주민참여에 대한 지방관료의 태도. 「한국지방자치학회보」, 10(2): 91-112.
- 윤태범. (2001). 부패방지를 위한 사회역량의 강화와 시민단체(NGO)의 역할. 「지방정부연구」, 5(1): 71-92.
- 이성진. 주민감사청구제 효과의 영향요인에 관한 연구. 「지방정부연구」, 5(4): 93-115.
- 이승종. (1996). 중앙과 지방과의 관계. 「지방자치연구」, 8(2): 37-54.
- . (1997). 지역주민참여의 활성화방안. 「한국지방자치학회보」, 9(2): 1-20.

- 이준형 · 임경환. (2000). 21세기 지방정부의 역할에 관한 소고-새로운 지방정부 모형의 탐색- 「지방정부연구」, 4(2): 9-27.
- 이정일. 한국지방자치의 현주소-현장에서 본 지방자치-. 한국지방정부학회 2001학술세미나발표논문.
- 이희태 · 김석용. (2000). NGO근무자의 직무만족 영향요인 분석. 한국지방정부학회 2000년 동계학술세미나 발표논문.
- 임현진. (1998). 「지구시대 세계의 변화와 한국의 발전」. 서울: 서울대학교 출판부.
- 장황래. (2001). 「지방자치의 이해」. 서울: 대왕사.
- 전상경. (2000). 지방분권과 중앙·지방정부간 재정관계 재음미. 「지방정부연구」, 4(2): 91-110.
- 정세옥. (2000). 자치행정권의 범위에 관한 연구. 한국지방자치학회 2000년 하계학술대회발표논문.
- . (2001). 지방자치제도의 발전방향. 한국지방자치학회 2001년 학술세미나 발표논문.
- 정일섭. (1999). 지방자치와 시민운동. 「한국지방자치학회보」, 11(3): 45-66.
- 조희연. (1998). 「한국의 민주주의와 사회운동」. 서울: 당대.
- 최창호. (2000). 민선지방자치단체장 출범의 역사적 의의. 한국지방행정연구원 세미나 발표논문.
- 하혜수 · 양기용. (1998). 민선자치단체장 이후 주민참여제도의 운영실태분석. 「한국지방자치학회보」, 10(2): 73-90.
- . (2000). 대도시 기초자치단체장 선출과 임명. 「지방정부연구」, 5(1): 27-48.
- 허철행. (2000). 세계화와 한국의 정부혁신. 부산·경남·제주·울산 행정학회 2000년 동계학술대회발표논문.
- 홍준현. (2000). 지방행정체계의 합리적 개편 방안. 한국지방행정연구원 지방자치개선을 위한 대토론회 발표논문.
- Berman, David R. (1994). *State and Local Politics*. 7th ed., Iowa: Wm. C. Brown Publishers.
- Keating, Michael. (1995). "Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice," David Judge, et al., *Theories of Urban Politics*, London: SAGE Publications.
- Kerley, Richard. (1994). *Managing in Local Government*. London: The Macmillan Press.
- Percy, Stephan. (1984). Citizen Participation in the Coproducer of Urban Service. *Urban Affairs*, 19(4).
- Rhodes, Rod A. (1994). The Hollowing Out of the State. *Political Quarterly*, 65: 138-151.
- Zimmerman, Joseph F. (1986). *Participatory Democracy : Populism Revived*. New York : Praeger Publishers.
- 동아일보. (2001a). 지방재정자립도 4년째 내리막. 9월 10일자.
<http://www.donga.com/fbin/searchview?n=200109100243>.
- . (2001b). 지자체 빚 예산의 21%. 11월 14일자.
<http://www.donga.com/fbin/searchview?n=200111140218>.
- 부산일보. (2002). 지방선거 정당공천배제 논란. 5월 2일자 5면.

許喆行: 부산대학교에서 행정학박사학위를 받았다(1999, 신자유주의적 정부혁신의 한계와 대응). 현재 영산대학교 법률행정학부 전임강사로 재직중이며 주요관심분야로는 정부혁신, 조직혁신, 관료제, 신공공관리, 지방자치 등이다. 주요저서로는 「세계화와 한국의 정부혁신」, 「정보사회와 조직인간관리」 등이 있으며, 주요논문은 "신자유주의 이데올로기의 한국적 적실성", "신관리주의의 지방정부혁신의 평가와 전망", "신자유주의적 정부혁신의 재검토", "신자유주의의 역사적 전개와 이론적 근거" 등이다.

E-mail: hchwhat@mail.yzu.ac.kr Tel: (055)380-9304 HP: 011-872-7739.