

‘지방자치제 위기론’과 기초자치단체장의 권한 및 위상*

A Crisis on the Korean Local Autonomy and the Power and Status of Mayors of Self-governing Districts

박 재 욱 (신라대학교 행정학과)

최근 중앙정부는 기초단체장선출방식에 있어 선거직에서 임명직으로의 전환, 부단체장의 국가직화, 대도시 자치구 통폐합, 그리고 단체장 징계제 등을 통해 중앙통제의 강화를 시도함으로써 지방자치제와 지방민주주의에 대한 위기의식이 높아지고 형편이다. 이러한 상황에서 본 논문은 민선기초단체장의 권한과 위상을 중심으로 한 최근의 쟁점들을 검토함으로써, 소위 ‘지방자치제 위기론’의 본질과 내용을 살펴보고자 하였다. 구체적으로 단체장의 권한제한, 단체장선출의 직선제에서 임명제로의 전환, 단체장후보의 정당공천제 존속, 그리고 단체장에 대한 중앙통제강화 경향을 ‘중앙의 논리’로 보고 이에 대항하는 ‘지방의 논리’로서, 단체장의 권한 확대, 단체장선출의 직선제 존속, 단체장후보의 정당공천제 폐지 및 개선, 그리고 단체장에 대한 지역(주민)통제 가능성 등을 제시하였다.

주제어: 지방자치, 기초자치단체장, 자치구, 직선제, 공천제

I. 서론

단체장을 주민직선에 의해 선출한 본격적인 지방자치체의 출범이후인 1996년 당시 지방자치체의 사무 중 국가의 위임사무가 차지하는 비중은 적게는 30%에서 많게는 61.5%에 이르는 상황이었고(오희환 외, 1996), 또한 이듬해 행정자치부가 주관하여 각 시·도의 사무배분에 대한 실태조사 결과 역시 위임사무의 비중이 전체적으로 광역단체는 1/3, 기초단체는 1/2에 달한 정도였다(한국지방행정연구원, 1997). 이러한 상황이 의미하는 바는 지방자치체에 대한 국가의 감독과 통제가 위임사무의 비중만큼이나 강하며 지방자치체의 중앙의존도가 심화되어 있었음을 보여주는 것이다.

지방자치발전에 있어 사무배분상의 심각성을 의식한 정부는 1998년 12월 중앙과 지방자치체간의 합리적 사무배분을 위해 「중앙행정권한의 지방이양촉진 등에 관한 법률」을 제정하고, 이듬해인 1999년 8월에 동법에 근거하여 국무총리와 대통령이 위촉하는 인사가 공동위원장이 되어 이끄는 「지방이양추진위원회」를 중심으로 지방분권화 작업을 추진하여 왔다. 그 결과 현

* 이 연구는 2002년도 신라대학교 연구비로 이루어졌음.

재 국가사무의 시·도이양 244개, 시·도에서 시·군·구 이양이 172개, 국가이양 2개, 기타 36개라는 사무이양이 이루어짐으로써(지방이양추진위원회, 2001), 외형상 상당한 정도의 지방분권화 작업이 진척되고 있는 것처럼 인식될 수 있다.

그러나 그 동안의 지방이양추진위원회 활동을 점검해 볼 때, 김대중대통령이 후보시절 공약했던 획기적인 지방분권화 개혁의 성과를 기대하기 어려운 상태이다. 가장 큰 문제점으로서 이양된 기관위임사무는 이미 지방자치체에서 수행하는 국가사무로서 자치사무로 전환될 경우에 대한 권한과 책임을 동시에 부여해야 함에도 불구하고, 단순집행기능이나 통계기능적 사무로 분류되는 성격의 사무가 대부분 이양되었다는 사실을 들 수 있다. 또한 사무권한의 지방이양은 원칙적으로 사무집행을 위한 조직과 권한, 예산 등도 이양되어야 함에도 그렇지 못한 것이 현실이다.¹⁾ 따라서 지방분권을 위해서는 국가사무의 지방이양 뿐만 아니라 행정조직 지원이 불가피하며, 이에 따른 책임과 권한의 이양 역시 중요한 과제라고 볼 수 있다.²⁾

이와 같이 여전히 한계점이 있기는 하지만 사무배분의 조정을 통한 지방분권화 작업이 이루어지고 있는 상황에서 한편으로는 최근 기초단체장의 권한과 위상에 대한 정부의 제도적 제한조치의 시도는 지방자치발전을 가로막는 또 다른 장애요인으로 등장하고 있다. 구체적으로, 행정자치부는 지방자치체 실시 이후 일부지역에서 나타나고 있는 지역이기주의에 편승한 무분별한 지역개발, 전시성·선심성 사업남발, 방만한 재정운영, 그리고 단체장의 직무태만과 인사권 남용 등을 제안이유로 들면서, '지방자치법' 개정을 통한 기초단체장선출을 현행 직선제에서 과거와 같은 임명제로 환원시키려는 시도를 꾀하는가 하면, 부단체장을 국가직으로 전환시키려는 의도를 보이고 있다. 또한 직무이행명령제와 대집행제(지방자치법 157조의2)의 적용범위를 자치사무까지 확대시키며, 지방자치단체 구역개편 및 자치구 통폐합, 단체장 3기연임 제한, 그리고 단체장 징계제 등 대부분 중앙통제 강화를 골자로 하는 다양한 제도들을 중앙정부는 법제화하려는 시도를 추진하였거나 추진중에 있다.

이러한 일련의 중앙정부의 지방자치단체에 대한 중앙통제의 강화시도로 인해 지방자치제와 지방민주주의에 대한 위기 의식이 높아지고 형편이다. 본 연구는 민선단체장, 특히 기초단체장의 권한 및 위상을 중심으로 최근 논의되고 있는 <표 1>과 같은 쟁점들을 각각 검토함으로써 소위 '지방자치제 위기론'의 본질과 내용을 살펴보고, 이에 대한 극복방안을 도출하고자 한다. <표 1>에서 일반화하기에는 약간의 한계가 있겠지만, '중앙의 논리'란 중앙정부 및 집권적 사고를 강조하는 일부 중앙정치인의 주장을 뒷받침하는 논리를 의미하는 것이며, 다른 한편 '지방의 논리'란 지방분권화와 지방자치를 강조하는 지방정치인과 지방주민들의 주장을 지지하는 논리를 담고 있다.

1) 최근 일본의 경우 기관위임사무의 폐지와 더불어 '법정수탁사무'제정을 통해 지방분권화작업을 일단락시켰으나, 역시 예산의 배분문제가 완결되지 않아 그 제도실시의 성공여부가 불확실한 상황이다(新藤宗幸, 2000).

2) 최근 중앙정부는 지방자치단체를 전면적으로 평가하여 그 성과에 따른 통제시도로서 2001년 5월 '정부업무 등의 평가에 관한 기본법'을 발효시켜 이제 232개 기초자치단체들까지 기관평가를 받게 되었다. 또한 근간에도 행정자치부는 지방공기업의 부실운영을 명분으로 전국 306개 지방공기업의 사장선임권과 경영감시권을 지방자치단체로부터 중앙정부에 귀속시키는 방향으로 지방공기업법의 개정을 추진하는 것으로 알려지고 있다.

(표 1) 최근 논의되고 있는 기초단체장 관련 쟁점

쟁점	중앙의 논리	지방의 논리
단체장의 권한	권한 과다(남용)	권한 미약(통제가능)
단체장의 선출방식	자치구폐지·임명제 개정	자치구·직선제 존속
단체장후보의 정당공천제	존속	폐지
단체장에 대한 통제방식	중앙통제	지역(주민)통제

II. 단체장의 권한문제: 권한과다(남용) vs. 권한미약(통제가능)

1. 단체장의 권한 과다에 따른 폐해 주장: 중앙의 논리

현행 지방자치단체장의 권한에 대해 그 권한이 과다하며, 심지어는 남용되고 있다는 입장이 중앙(정부) 논리의 핵심을 이루고 있다. 최근 언론보도에서는 일부 지방자치단체에서 비효율적인 지방정부를 운영하고 있는 것을 사회문제로 부각시키고 있으며, 민선자치단체장이 선출된 1995년 이래로 단체장의 선심행정, 인사·예산·징계 등에 있어서 지나친 권한행사, 총선 개입, 과도한 예산 불용액, 그리고 부실한 경영수익사업 등을 문제점으로 지적하여 왔다(매일경제신문, 2001.1.9). 즉, 중앙의 논리라는 관점에서 보면, 지방자치단체의 장은 주민들에 의하여 직접 선출되었기 때문에 정해진 임기 동안에는 인사권, 지휘감독권, 각종 인·허가권이 집중되어 있어 '상당한' 권한을 행사할 수 있으며, 현행 지방자치법 하에서는 민선자치단체장의 잘못에 대해서는 형법에 의한 사법적 처벌과 임기후 정치적 심판이외에는 제재할 수 없다는 사실을 강조한다. 또한 정책결정 및 집행결과에 대하여는 주민에 의한 선거 이외에는 평가가 제대로 이루어지지 않아서 도덕적 해이 현상이 나타날 수 있다는 우려를 표명한다. 또한 한시적인 임기 동안에 직선제 단체장들은 차기 선거에서 재선되는 것에 관심을 가지고 있어서 선심성 행정을 행하거나, 단기적으로 가시적인 효과를 가져올 수 있는 경영사업을 무리하게 추진함으로써 지방정부경영에 막대한 차질을 빚고 있다고 주장하기도 한다. 구체적으로 현행 자치단체장의 권한 남용에 따른 폐해에 대해 중앙의 논리를 지지하는 입장에서 지적하고 있는 문제점들을 정리하면 다음과 같다.³⁾

첫째, 단체장이 강력한 인사권 및 지휘·감독권을 가지고 있다는 주장이다. 정책결정 및 정책집행 기능이 각각 지방의회와 지방자치단체장에게 분산되어, 양자 사이에 견제와 균형(check and balance)이 이루어지도록 하되, 자치단체장에게 보다 우월한 지위를 인정하고 있는 강수장형의 지방자치제도를 채택하고 있는 우리 나라에서는 자치단체장은 소속직원에 대하여 매우 강력한 인사 및 지휘·감독권을 갖고 있다고 본다.⁴⁾ 따라서 단체장은 선거에서 도움을 주거나 도움을 줄 수 있는 사람에게 인사상의 혜택을 주거나, 도에서 해당 공무원에 대하여 징계를 요구해도 군수가 징계하기를 거부함으로써 올바른 인사행정이 이루어지지 않고 있

3) 이하 자치단체장의 권한남용의 문제점에 대해서는 전진석(2001)의 논의 중 일부를 참조하였음.

4) 현행 지방자치법상 단체장에 대한 조정·감독권은 중앙정부(행정자치부)에만 있다. 예를 들면 단체장의 위법·부당한 명령처분에 대한 주무부장관의 시정 명령 또는 취소·정지제도(제157조), 지방자치단체장이 위임사무의 관리·집행을 해태시 주무부장관의 직무이행명령제도(제157조의 2), 지방의회 의결에 대한 행정자치부 장관의 재의 요구와 제소지시 및 직접제소제도(제159조)등이 있다.

다고 주장한다.5)

둘째, 선심행정에 따른 폐해가 크다는 주장이다. 선심행정이란 단체장이 자신의 개인적인 이미지를 부각시키기 위하여, 또는 차기 선거에서 주민들의 표를 의식하여, 각종 보고대회, 체육대회, 축제 등 낭비성 행사를 과다하게 개최하거나, 통례를 벗어난 단체장 명의의 격려금, 선물, 화환, 축의금, 조의금을 전달하는 것과 그리고 인·허가 업무로 인한 무분별한 국토개발 등을 의미한다. 이러한 선심행정과 관련된 선심성 예산과 수혜적 예산의 증가는 지방자치단체의 재정력을 더욱 악화시키는 결과를 가져왔다는 것이다.

1995년 이후 지방자치단체의 선심성 예산으로 분류되는 행사성 경비내역을 살펴보면, <표 2>에서 보는 바와 같다. 즉 행사성 경비의 예산이 1994년도에는 419억원, 1996년도에는 892억원, 1997년에는 1009억원으로 매년 증가하여, 1994년 대비 1997년 행사성 경비의 증가율은 240.8%이나 되었다. 이러한 사정은 올해 2002년도에 있어서도 행자부가 '선심성예산'으로 분류하는 민관지원경비를 전국 248개 자치단체들이 작년보다 20.0%나 많은 2조2973억원을 편성했다고 주장하는 바에서도 나타나고 있다. 이 중 개인과 사회단체 등에 지원되는 민간보조금은 1조7356억원으로 지난해보다 29.7%나 증액되었고, 격려금과 사례금 등으로 집행이 가능한 업무추진비도 27.0% 증가한 761억원, 민간인들의 해외여행 지원 등에 사용되는 해외관련 비용도 16.3% 증가한 50억원을 편성했다고 밝히고 있다(조선일보, 2002.2.25).

<표 2> 행사성 경비의 증가 현황 (단위: 억원)

구 분	1994	1995	1996	1997	1994년 대비 1997년 증가율(%)
계	419	570	892	1,009	240.8
시·도본청	112	157	315	319	284.8
시·군·구	306	412	576	690	225.5

자료: 행정자치부 내부자료(각년도 「자치단체의 지방예산 편성결과 종합분석」)

특히 선심행정으로 인한 난개발은 심각하다고 본다. 자치단체장들이 건축, 토지, 위생, 유흥업소 등 주민생활과 직결된 각종 인·허가권을 갖고 있기 때문에 자치단체의 인·허가와 관련된 비리는 대부분 자치단체장이 직·간접적으로 개입해서 이루어지고 있다는 지적이다. 그러나 자치단체의 인·허가와 관련된 사건들이 시장, 군수의 지시에 의한 것인데도 불구하고 단체장에게 징계권을 행사할 수 없어 담당자에게 책임을 물을 수밖에 없는 제도상의 한계를 지적하고 있다(동아일보, 1998.9.7).

셋째, 현행법상 단체장의 방만한 기금운영에 대한 견제정도가 미약하다는 지적이다. 행정자치부의 자료에 의한 1996-98년까지 지방자치단체의 기금조성 현황인 <표 3>을 보면 1996년 1,149개이던 것이 1998년 말에는 총 1,651개로 3년 동안 502개의 기금이 신설되었다. 기금조성액도 매년 증가하여 1998년 말에는 7조9백60억원으로 이는 1997년 5조4천1백16억원보

5) 전라북도는 1999년 한해 동안 일선 시, 군의 잘못된 행정 63건에 대한 관련 공무원들을 파견, 해임, 감봉, 견책 등으로 징계하라고 처분했으나, 실제 시, 군에서 징계가 내려진 것은 16건이었고 나머지는 모두 훈계로 낮춰졌다. 한 공무원은 '징계권이 인사위원장인 부단체장에게 있으나 부시장, 부군수는 임명권자인 자치단체장의 대리인일 뿐이라며 부당한 행정행위 상대방이 자치단체장과 관련되어 있기 때문에 징계가 낮춰질 수밖에 없다'고 토로하였다(중앙일보, 1999.4.12).

다도 무려 1조2천7백26억원이나 증가한 것이다. 광역지방자치단체 중 가장 많은 기금을 조성한 곳은 서울로 198개 기금에 2조9천4백3억원이고, 가장 적은 기금을 조성하고 있는 곳은 울산으로 25개 기금에 5백43억원이다. 여기서 지적되는 문제점은 지방자치단체가 운영하는 기금은 특성상 기금 종류에 따라 목표적립식으로 운용되고, 예산에서 출연을 해야하므로 지방자치단체의 재정운영에 경직성을 초래하고 예산의 효율적인 집행을 어렵게 만드는 요인으로 작용하고 있다는 것이다.

〈표 3〉 지방자치단체의 기금조성 현황 (단위: 건/억원)

총계 시도별	1996년말		1997년말		1998년말	
	기금수	조성액	기금수	조성액	기금수	조성액
	1,149	41,211	1,411	54,116	1,651	70,960
서울	148	21,901	181	26,284	198	29,403
부산	70	2,644	84	3,565	74	3,819
대구	38	338	44	431	49	480
인천	66	1,928	74	2,643	77	3,300
광주	32	353	36	642	40	2,237
대전	38	923	44	10,052	52	666
울산	-	-	21	340	25	543
경기	169	5,720	197	8,353	221	11,579
강원	65	556	82	735	106	1,362
충북	70	484	81	629	93	1,653
충남	64	1,125	89	1,756	126	2,323
전북	102	1,442	113	2,123	139	2,641
전남	106	1,946	121	2,684	148	3,848
경북	96	777	111	1,411	142	2,953
경남	62	721	101	986	121	3,336
제주	23	353	32	526	40	907

자료: 행정자치부 내부자료

넷째, 지방채 발행의 급증에 따른 문제점이다. 지방자치제 실시이후 지방자치단체는 매년 늘어나는 재정수요의 부족을 충당하기 위하여 지방채의 발행을 급증시키고 있다는 주장이다. 중앙언론보도에 따르면, 광역지방자치단체의 지방채 발행 규모는 1995년에는 671건에 3조5천8백20억원이었으나, 1997년에는 824건에 5조3천2백58억원으로 건수로는 22.8%, 금액으로는 48.6%로 급증하였다. 한편 1999년말 현재 248개 자치단체의 총부채는 1998년말의 16조 2229억원보다 11.1% 증가한 18조 190억원이었다. 이는 전국 지방자치단체의 1999년도 총예산(50조 654억원)의 36%에 해당하는 것으로 지방재정을 압박하는 요인이 되고 있다(동아일보, 2000.4.16). 이러한 사실은 또한 아래의 〈표 4〉의 연도별 지방채 잔액에서도 나타나고 있듯이, 민선단체장 취임이후 부채잔액이 증가하고 있으며, 특히 IMF이후 급증하고 있음을 보여준다. 결국 지방채 발행의 급증은 지방정부의 재정을 더욱 어렵게 만드는 동시에, 심지어는 지방정부의 파산 선고 가능성도 가져올 수 있으며, 이것이 지방정부로 하여금 재정적인 측면에서 중앙정부의 의존도를 더욱 높이는 부작용을 낳고 있다고 지적된다.

〈표 4〉 연도별 지방채 잔액 (단위: 십억원, %)

	부채잔액	GDP대비 비율
1995	11,526	3.0
1996	12,629	3.0
1997	15,114	3.3
1998	16,223	3.7
1999	18,019	3.7
2000	18,796	3.6

자료: 행정자치부, <http://www..mogaha.go.kr>

다섯째, 방만한 경영수익사업의 문제점이다. 지방자치단체들은 재원확충을 위해 시작한 경영 수익사업이 부실한 운영과 무리한 사업추진으로 예산낭비 요인이 크다는 주장이다. 지방자치단체가 실시됨에 따라서 지역주민의 삶의 질에 대한 욕구가 갈수록 커지고 있으나, 대부분의 지방자치단체는 지방재정 및 지역경제력이 취약하여 그 욕구를 충족시키지 못하고 있다. 이에 따라 지방자치단체가 택지개발사업, 복권사업이나 제3섹터와 같은 관민협동 사업을 추진하여 재정력을 확보하려고 하고 있다. 그러나 일부 지방자치단체의 경우에는 경영마인드의 부족 및 사전의 철저한 준비 부족으로 기대한 목표를 달성하지 못하고 있다는 문제점이 지적된다.⁶⁾

2. 단체장의 권한남용 및 폐해가 과장되었다는 주장: 지방의 논리

작년 이후 '단체장 죽이기(때리기)', 지방정치부패론, 지방의회 무용론 등의 경향이 강화되는 추세이다. 이러한 주장은 중앙정부나 일부 언론사의 주장일 수 있겠으나, 시장(단체장)의 인사 및 지휘·감독권, 재정권 등이 매우 강력하다는 주장은 지방의 단체장이나 지방정치적 시각에서 볼 때 상당히 일방적으로 제시되고 있다는 판단이다. 이상과 같은 상반된 시각은 학계의 연구결과에서도 드러난다. 기존의 연구결과 중 대표적으로 이승종·김홍식(1998:45-66)은 전국 107명의 기초자치단체장을 대상으로 설문조사하여 그 결과를 17개국의 설문조사결과와 비교하여 결론적으로 우리나라 단체장들의 권한이 다른 나라들에 비해 큰 영향력을 행사하고 있다는 주장을 펴고 있다. 하지만 이러한 주장과는 달리, 김호섭(2001: 35-51)은 41개 광역 및 기초자치단체의 440명의 공무원을 대상으로 설문조사한 결과, 우리나라 자치단체의 집행부가 전반적으로 집권화되어 있음을 확인하였지만, 문제는 이러한 집행부의 집권화 수준이 과도한 수준은 아니라는 결론을 내림으로써 결과적으로 단체장의 권한이 실제 이상으로 과장되어 있다고 주장한다. 이러한 양 논문의 결과는 분석접근법, 설문대상, 설문문항 등의 차이점에서 비롯될 수 있으나, 무엇보다도 문제의식의 시각차라고도 볼 수도 있을 것이다.

우선, 단체장의 인사권과 관련하여 중앙의 논리에 대한 지방의 논리라는 차원에서 다음과 같은 구체적인 문제점들을 중심으로 살펴보기로 하자.

첫째, 기본적으로 인력관리문제는 적정 규모의 인력을 어떻게 적정 기구에 배치하느냐의 문제이다. 그런데 우리나라에서는 이것을 각 자치단체가 아닌 중앙에서 정한 기준에 따라 결정하

6) 2000년말 국회 정기감사에 제출된 자료에 의하면 지자체가 출자한 34개 기업중 16개 기업이 적자를 기록하였다(조선일보, 2001. 2. 16).

도록 되어 있다는 데 문제점이 발생한다. 현행 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정(대통령령)은 지방자치법 제102조 및 제103조의 규정에 따라 자치단체의 기구와 정원기준을 규정하고 있으며, 각 지방자치단체에 둘 수 있는 기구의 종류는 조례로 정하도록 되었다. 그런데, 규정에서 그 수와 부서장들의 직급 기준을 사전에 정함으로써 모든 자치단체가 이에 따르지 않을 수 없도록 되어 있으며, 기초자치단체에서 기구를 증설할 경우에도 시·도지사의 승인을 받도록 되어있다(제10조 제3항). 한편, 정원에 관해서도 행정자치부령인 산정된 정원의 범위 내에서 정원을 정하도록 되어 있으며(제14조), 행정자치부령인 동 시행규칙에서 모든 자치단체별로 정원 책정의 산식과 보정비율, 공무원 종류별, 직급별 정원 책정기준을 정하고 있다. 그런데, 이 정원관리식 인사규정은 인구와 행정구역이 주요 변수가 되기 때문에 자치단체의 직무 내용을 적절히 반영하지 못한다는 비판을 제기할 수 있다. 특히 인력계획 및 정원관리에 대해 행자부장관에게 보고해야 하는 의무, 직급별 정원책정에 관한 행자부장관의 승인권 등을 통해 중앙정부에 의한 엄격한 통제를 받고 있다. 이것은 지방자치단체가 무분별하게 기구와 정원을 증설할 우려에 대한 예방책과 각 자치단체간의 균형을 도모한다는 데 그 의의가 있을 수 있으나, 균형유지에 대한 지나친 집착이나, 자치단체에 대한 불신은 자칫 지방자치제 실시에 대한 일반의 회의감을 불러일으킬 수 있을 것이다(오성호, 1998: 42-43).

둘째, 현행 지방공무원제도에서 보직에 관한 권한은 지방자치단체장에게 부여되어 있으며, 지방자치단체에서 보직의 기준이 되는 직제를 제정할 권한 역시 부여받고 있으므로 자치단체장은 인력의 배치에 관한 한 어느 정도 자치권을 가지고 있다고 할 수 있다. 그러나 특정 직위를 특정 직급에 배치하는 것은 직제에 의하여 가능하지만, 그 직위를 어떤 계급에 정급할 것인가 하는 것은 지방공무원임용령에서 규정하고 있으므로 자치단체장이 임의로 정할 수가 없다. 또한 승진의 절차와 방법에 대해서도 지방공무원법과 지방공무원임용령에 정해져 있으므로 자치단체가 직위간 권한의 배분에 있어서 자신들의 요구를 반영할 수 있는 수단을 가지고 있지 못하다. 그리고, 공무원을 적재적소에 배치하는 수단인 전직과 전보에 있어서도 지방공무원법과 임용령에 그 원칙, 절차, 방법, 제한조건 등에 관해 모두 규정해 놓음으로써 사실상 자치단체장이 관리상 필요에 의해 신축적인 인력관리를 할 수 있는 가능성을 봉쇄하고 있다.

기초단체장의 경우 단체장이 가지는 인사권의 범주는 청내보직이동, 사무관(서기관)의 승진(이 경우에도, 본청과의 협의 및 형평성을 고려해야 하며, 승진정원이 있어야 한다는 전제가 필요하다. 그리고 인사위 운영에서 업무실적에 따른 심사제로 전환되는 추세이다)에 불과하다. 더구나 기술직(건설, 환경, 임업 등) 인사권은 본청에서 가지고 있는 형편이다. 물론 이상과 같은 인사권도 상대적으로 강대하다고 볼 수 있으나, 이는 물컵에 물이 반이나 있다는 진술과 반박에 없다는 진술간의 차이에 비유될 수 있을 것이다. 구체적인 인사권 내용에 대해 아무런 언급없이 무조건적으로 인사권이 강력하다는 주장을 받아들이기는 곤란하다고 할 수 있다.

한편, 기초자치단체의 부단체장에 대한 임명권에 있어서도 실재상 기초단체장의 권한은 제한적이다. 일반적으로 기초자치체의 부단체장의 경우, 법적으로는 해당 자치체의 단체장이 임명권을 가지고 있으나 광역자치체(시도)의 서기관급 지방공무원들이 임명되는 것이 관례이다. 다시말해, 대체로 광역단체장의 의향이나 결정여부에 따라 기초단체장들이 부단체장을 임명한다고 보면 되는 것이다. 문제는 기초단체장에 대한 광역단체장의 리더십이 약화될 경우 양자간의 미묘한 갈등관계가 형성되고 더 나아가 광역단체와 기초단체간의 행재정적인 갈등은 물론 기초단체장과 부단체장간에도 행정관리과정에서 불편한 관계로 비약되는 경우도 발생한다. 따

라서 현 기초자치체의 부단체장들은 자신은 물론, 광역단체장들도 부단체장의 임명권을 광역단체장이 가지기를 요구하는 것이 현실이다.

셋째, 단체장의 제한된 징계 및 소청권에 관한 문제점이다. 징계는 지방공무원의 잘못된 직무수행에 대하여 제재를 가함으로써 보다 나은 직무수행을 유도하기 위한 제도이다. 지방공무원 징계 및 소청규정에는 징계의 의결을 자치단체별로 위원회를 구성하여 시행하도록 함으로써 공무원의 권익을 저해하는 징계결정에 있어 신중성을 기하고 있다. 그런데 동 규정 제2조에는 징계사건의 내용이 중대하거나 공정한 의결을 기대할 수 없다고 인정될 경우 자치단체장이나 해당 기관장은 상급자치단체 또는 그 기관이 소속한 자치단체에 설치된 위원회에 징계의 결을 요구할 수 있도록 되어있다. 이는 징계를 포함한 모든 인사관리의 최종 책임자인 자치단체장으로부터 징계라는 관리활동이 면제되도록 함으로써 자치단체장의 직무유기를 유도하는 성격이 강하다(오성호, 1998: 53).

다음으로 단체장의 재정권과 관해서 지적되고 있는 문제점들을 중심으로 살펴보면, 첫째, 선심행정의 사례나 근거가 매우 자의적이다. 선심성 예산이라는 것이 별도의 기준과 범주로 분류되어 나타나고 있는 것도 아닌데, 행사성 경비를 모두 '선심성예산'으로 취급하는 큰 문제점을 보여주고 있다. 뿐만 아니라 선심행정으로 인한 '난개발'의 경우도 단체장이 임의로 허·인가권을 가지고 있는 것처럼 오해할 수 있으나, 실제로 법규정에 의해 집행되고 있는 것이다. 그렇지 못하다면 행정소송의 대상이 될 수 밖에 없을 것이다. 안성호(2001: 20)는 민선자치단체장의 출범 이후 집행부의 성과와 관련된 기존의 경험적 연구를 검토한 결과, 그 동안 상식적으로 지적되어 온 민선 단체장체계의 폐해들 중 많은 것들이 과장되거나 사실과 다르다는 주장을 펴고 있다. 이를테면, 경험적 연구들은 민선 단체장체계의 폐해들로 지적되어 온 '방만한 재정운영으로 인한 재정지출의 증대', '난개발과 환경파괴', '지역이기주의와 지역격차의 심화에 따른 지역갈등 조장' 등이 지나치게 과장되거나 사실과 다를 뿐임을 밝히고 있다. 오히려, 민선 단체장 출범 이후 집행부의 성과는 과거 임명제 단체장 시절의 집행부의 성과에 비해 전반적으로 향상되었다는 결론을 도출하면서, 단체장 직선제는 임명제보다 적어도 주민참여 활성화, 행정혁신을 통한 대응적(responsive) 행정의 구현, 공공기업가정신(public entrepreneurship) 발휘 등에 있어서 우월함을 입증했다.

둘째, '방만한 기금운영' 역시 기금의 종류나 내역의 제시없이 무조건적으로 지방재정의 비효율적 운영의 표본사례로 내세워지고 있는 데 이는 사실과 다르다고 본다. '예산의 비효율적 운용'은 오히려 중앙정부의 경우가 그 규모나 주민에 미치는 영향정도가 훨씬 크다고 볼 수 있다(최근 새만금간척사업의 경우 그 경제적 손실과 정책책임성 문제를 둘러싸고 이에 대해 대처하는 건설교통부의 자세를 보라!). 지방채의 경우도 그러하다. 지방채발행은 엄격히 행정자치부의 허가사항이므로, 지자체가 임의로 발행할 수 없음에도 불구하고 일방적으로 지방채 발행의 모든 책임이 지방정부에 있는 것처럼 암시하는 우를 저지르고 있으며, 사실상 이러한 관점에서 흔히들 우리나라의 경우 지방정부의 파산은 사실상 불가능하다는 이야기가 가능해지는 것이다.⁷⁾ 전반적으로 이러한 논의는 중앙정부의 정책이나 재정운영은 상대적으로 충실하다는 전제하에 이루어지고 있으며, 이는 중앙집권화를 위한 하나의 이데올로기적 차원에서 벗어나지

7) 현행 지방채 발행절차를 살펴보면, 일차적으로 행자부가 각 지방자치단체가 신청한 사업계획을 검토한 후, 이를 해당 중앙행정기관의 장과 협의하여 사업별 지방채 발행규모, 자금의 종류 및 발행조건, 발행형식, 상환조건 등을 확정한다. 이러한 절차를 거친 경우에만 지방채발행이 허용된다.

못하고 있는 것이 아닐까하는 우려가 앞선다. 이러한 사실은 최근 연구에서, 지방채 잔액의 GDP대비 비율이 급등한 시기는 1997년과 1998년 사이이며, 그 후 정체 또는 감소세를 보여 주었다는 점에서 최근의 지방채 증가는 지방자치체보다는 경기침체에 더 큰 원인이 있음을 지적하고 전반적으로 지방채 납탈의 뚜렷한 징후를 찾아 볼 수 없다는 주장에 의해서도 뒷받침된다(안중석, 2001: 82-84).

셋째, 단체장의 집중된 권한과 실질적인 견제세력의 부재로 인한 단체장의 정치적 기회주의 성향에 의한 비효율적이며 무분별한 재정운영, 기업가주의에 의한 환경파괴, 교통난의 야기, 후견주의에 의한 지방정치의 사유화 경향 등에 대해 일부에서 부정일변도적 시각에서 제기되고 있다. 이에 대해, 우선 단체장의 정치적 기회주의는 지방행정의 정치화에 따른 필연적 결과이며, 기업가주의는 지역경제성장을 위한 일반적 '로컬 거버넌스'(local governance)의 특성으로, 또한 후견주의는 한국뿐만 아니라 미국 등 다른 국가에서도 보편적으로 나타날 수 있다는 점에서 한국적 특수성으로 규정해서는 안될 것이다. 그리고 지방단체장 선거 이후 지방정치의 도입기에서 단체장의 정책적 선택권, 인사권에서 나타나는 일부의 문제점을 과대 비판할 필요는 없을 것이며, 사실상 정치적 인사, 엽관주의적 경향 등은 지적하고 있듯이 부정적인 측면도 크나 오히려 단체장의 정치적 자율권 확대라는 면이라는 점에서 반드시 부정적으로 볼 필요는 없을 것이다.

그리고, 단체장의 비리문제에 관한 한 오히려 직선제 이후 적어지고 있다고 볼 수 있다. 다시 말해, 임명직 당시 행정운영의 비공개성, 비투명성 등으로 인해 지방행정내부의 부패와 비리가 표출화되지 않았을 뿐이다. 따라서 직선제 이후 중앙정부의 통제, 시민단체의 감시, 지방의회와 견제, 지역언론의 비판기능 강화 등으로 인해 단체장의 비리가 표면화되면서 단체장의 비리가 늘었다고 보는 것은 피상적인 시각일 뿐이다. 굳이 단체장의 비리문제를 강조한다면, 중앙정부와 비교해서 지방정부 단체장의 비리가 상대적으로 크다고 단정할 수 있는 근거를 찾기는 쉽지 않을 것이다.

요컨대, 기존 시장의 주요권한은 ① 상급자치단체나 중앙정부, 그리고 지방의회 등의 법제도적 통제, ② 국회의원 등 정치권으로부터의 통제, ③ 언론미디어로부터의 통제하에 있다. 한편 지방정부의 기관구성에서 약시장제나 기관통합형 모델이 한국적 현실에서 부적절한 요인로서는 ① 중앙-지방간 관계에서 정치, 행정, 사회경제적으로 심각한 불균형상태에서 지방분권 개혁을 위한 강력한 리더십의 필요성, ② 시민사회성장의 지체로 인한 전문가나 시민단체 및 이익집단의 참여의 한계, ③ 지방정부의 주요경제분야에 있어 권한약화로 인한 기업 등의 이익집단의 참여동기 약화, ④ 합의형, 참여형 정치문화의 미성숙 등을 지적할 수 있다.

Ⅲ. 단체장의 선출방식: 자치구 폐지·임명제 개정 vs. 자치구·직선제 존속

대도시 자치구의 존폐문제는 특별시와 광역시에서의 기초자치단체의 자치권 인정여부와 직결되기 때문에 자치구를 폐지하거나 자치권을 부여하지 않는 행정구로의 전환은 대도시 자치권을 박탈하는 동시에, 자치단체장의 존립여지를 배제하는 주요한 법적 근거가 된다. 우선, 중앙정부의 자치구 폐지나 행정구로의 전환을 위한 입법취지를 가능하게 하는 현행 자치구의 문제점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 광역적 업무조정 기능이 취약하다는 점이다. 특별시나 광역시의 경우 단일생활권으로서 통합된 운영이 필요한데 현행 자치구의 존재로 인해 갈등과 마찰이 심화되고, 따라서 종합행정의 시행이 곤란하다는 주장이다. 또한 자치공동체 의식의 결여, 특별시·광역시의 종합행정의 어려움, 자치구간 재정자립도 및 기준재정충족도의 격차, 시세체납액의 증가, 각종 법령에 의한 수수료의 자치구별 상이성, 자치구에 대한 특별시·광역시의 감독권 취약, 인사권 집행의 문제점 등도 자치구의 존립근거를 재고하게 만든다고 본다(조정찬, 2001; 김재훈, 2000).

둘째, 행정의 비효율성에 관한 지적이다. 자치구가 독자적인 행정계층을 이룸으로써 독자적인 조직과 의결기구를 보유하는 데서 파생되는 행정비용을 증가시키고 있으며, 그리고 기능적으로 단순집행적 성격의 사무수행에 필요한 경비보다 많은 예산을 사용하고 있다는 점에서 비효율적이라는 것이다(김병국, 1997). 또한 동일생활권내의 대도시내부에서 동일한 수준의 행정서비스를 균등하게 제공하지 못함으로써 정책의 집행에 있어서도 통일성과 효율성을 기하고 있지 못하다는 주장이다.

셋째, 자치구간 불균형 심화현상의 문제로서, 지자체 이후 자치구는 인구, 면적, 재정능력면에서 불균형이 심화되고 이에 따라 주민들에 대한 서비스 질과 삶의 질에 있어 그 격차가 확대되고 있다는 주장이다.

이상과 같은 문제점들을 근거로 하여 대도시 자치구의 개편에 있어 사무배분이나 권한축소 등을 통해 문제점을 보완하는 차원에서 주민참여와 주민자치의 기초공간으로서 현행체제를 유지하자는 주장과 다른 한편으로는 이들 문제점을 확대 강조하여 아예 자치구를 폐지하여 행정구로 전환하자는 주장이 제기되고 있다.

이러한 '중앙의 논리'에 대해 현행 자치구운영상의 문제점에 대한 보완 개선은 필요하지만, 자치구의 폐지나 행정구로의 전환에 따른 문제점도 이에 상응하여 크다는 점을 지적하면서 오히려 자치구의 권한과 기능을 강화시켜 나가는 것이 올바른 지방자치발전을 도모한다고 주장하는 '지방의 논리'에서는 다음과 같은 점을 강조할 수 있다.

첫째, 자치구제의 폐지조치는 전세계적으로 확산되는 자치분권화의 흐름에 역행하는 처사라는 점이다. 미국, 일본은 물론 유럽국가 등에 있어서도 집권에서 분권으로, 중앙정부에서 지방정부로의 사무권한이양 등을 통해 기초자치단체의 권한을 강화하는 추세가 일반적인데, 우리의 경우 중앙의 부처이기주의나 중앙정치적 이해관계로 인해 지방분권과 지방자치의 제도화가 퇴행되어서는 안된다고 본다.

둘째, 자치구가 아닌 행정구는 법인격을 갖추지 못하며, 시민에 대한 책임보다도 상급단체에 대한 책임을 중시하게 되며, 결과적으로 주민(시민이자 고객)의 요구에 능동적으로 대응하기에 한계를 노정할 수 있다. 이는 정보지식화를 통한 텔레민주주의나 전자정부의 추진을 앞세워 기초단체 무용론을 강조하는 경향도 있지만, 기초적인 주민참여는 공간적으로 근거리에서 있는 기초단체를 중심으로 이루어질 수 밖에 없을 것이다.

셋째, 자치구의 권한축소는 지금도 만족스럽지 못한 자치구의 독자적인 권한을 미약하게 하여 주민을 위한 정책 추진은 물론 주민참여나 민주성의 결여로 인한 지방민주주의 발전에 장애요소로서 기능할 것이다.

넷째, 자치구의 행정구로의 전환은 필연적으로 임명직 구청장의 등장을 불가피하게 하며 이는 구청장의 임기가 1년-2년이라는 단기간에 그치게 됨으로써 민선단체장처럼 장기적인 관점

에서 정책이나 혁신을 추진하기가 어렵다는 한계를 지니게 될 것이다.

그리고 현실적으로 자치구를 폐지할 경우, 서울특별시나 다른 광역시의 규모는 단일행정구역 설정하기에는 너무 비대하기 때문에, 시민의 접근성과 참여가능성, 시민의 요구대응성이나 관리능력 등의 면에서 매우 부적절한 결과를 낳을 수 있을 것이다.

기초단체장 선출방식에 대한 논의는 현행 자치구의 존속여부 및 전환형태와 관련되어 중앙정부 및 이를 지지하는 일군의 학자들로부터 주로 제기되고 있다. 즉, 현행 자치구 제도와 운영상의 문제점을 개선하는 여러 대안 중에서 자치구의 권한 제한방식이나 자치구를 행정구로 전환할 경우 당연히 기초단체장의 선출방식을 기존의 직선제에서 임명제로 바뀌어야 한다는 주장이다.

자치구개편의 대안으로서 조정찬(2001)은 ① 현행 자치구의 형태를 유지하되, 특별시나 광역시장에게 조정권을 부여하여 권한을 강화하는 방안, ② 자치구 형태를 유지하면서 구청장은 국가 또는 광역자치단체에서 임명하는 방안, ③ 구자치체를 완전폐지하고, 행정구화 하는 방안, ④ 구청장은 주민이 직선하되 구의회는 구성하지 않는 방안(이를 대체하여 시의원과 지역 유지 등으로 구성된 구정협의회를 운영함) 등을 제시하고 있으며, 김재훈(2000)은 대안모형별로 제시하면서, ① 권한조정모형(현행 자치구제를 유지하되, 시와 구간의 권한일부를 조정하는 방안), ② 자치권제한모형(현행 자치구제를 유지하되, 구청장을 구의회의 동의를 얻어 시장이 임명하는 방안), ③ 준자치단체모형(구청장은 주민직선제로 선출하되, 의회 대신 구정협의회를 구성하는 방안), ④ 행정구모형(구의회를 구성하지 않고 구청장을 시장이 임명하는 방안) 등을 제시하고 있다. 여기서 조정찬의 대안 ②, ③의 경우나, 김재훈의 대안 ②, ④의 경우 모두 기초단체장을 임명직으로 전환할 것을 전제로 하고 있다.

그렇다면, 기초단체장의 선출방식에 있어 기존의 직선제에서 임명제로 전환할 경우 어떠한 문제점들이 제기될 수 있을까? 이에 대해서는 다음과 같이 지적할 수 있다.

첫째, 임명직 단체장들은 과거 지자체 실사이전과 같이 주민의 요구보다는 광역자치단체장의 요구와 지시에 보다 민감할 것이며, 그 결과 민본행정이나 고객지향행정은 더욱 어렵게 될 가능성이 크다. 따라서 주민의 요구에 능동적으로 대응할 수 없기 때문에 주민의 요구를 정책화시켜 집행할 수 있는 가능성이 낮아진다. 다수주민의 이익에 대해서도 대응력이 문제가 될 수 있다.

둘째, 다양한 정책적 실험이나 정책혁신을 위한 노력이 어렵게 된다. 민선단체장의 등장 이후 다양한 정책적 실험(예컨대, 음부즈만 제도, 시민감사청구제, 신문고제도, 민원보상제, 파세 담당자 실명제, 상시민원접수체제, 자원봉사증개센터 등)이 이루어지고 있으며, 일부 우수한 사례는 전국적으로 확산되고 있다. 또한 행정개혁사례도 민선단체장 등장 이후 자치구에 의해 추진된 사례가 상당수 있으며, 특히, 16개 시도에서 26개 개혁이, 163개의 시군에서 121개의 개혁이 시도된 것과 비교해, 69개 자치구에서 60개의 개혁이 추진됨으로써 상대적으로 높은 개혁사례를 보여주고 있다(행정자치부, 2000). 이와 더불어 지병문(2000)역시 1999년 175개 지방자치단체들을 대상으로 조사한 자료에 의하면 지방자치단체마다 제시된 17개 행정혁신 종류들 중 채택한 혁신사례의 종류가 평균 7.8개에 이를 만큼 높은 행정혁신추진 실적을 보여주고 있다고 주장한다.

셋째, 광역적 정책 추진과정에서 발생하는 대도시 자치구와 광역자치단체간의 갈등 문제가 있어서도 이제까지 상호간의 이해관계의 조정과 법률상의 합리적 해석으로 해결된 경우가 많

으며, 8) 향후 단체장의 권한의 재조정이나 협상능력의 제고 등을 통해 해결할 수 있는 여지가 크다고 전망할 수 있다. 또한 단체장의 임명직으로의 전환으로 행정서비스를 비롯한 정책구상이나 개혁추진에 있어 자치구간의 경쟁이 약화될 개연성이 크다.

IV. 단체장후보의 정당공천제: 존속 vs. 폐지

최근 중앙정치권 내부에서 올해 지방선거를 앞두고 여야정당이 제시하였던 지방자치법 개정안에서는 기초단체장 직선제를 유지하되, 지방정치권에서 요구하는 기초단체장후보에 대한 정당공천권 개정을 유보함에 따라 「전국시장·군수·구청장협의회」의 거센 반발을 불러일으켰으며, 심지어는 전원 무소속으로 출마하겠다는 의지를 표명하기도 했다(조선일보, 2001. 10. 31).

이와 같이 기초단체장의 선출방식과 함께 논의되고 있는 단체장후보의 정당공천제 존속여부와 관련된 논의를 살펴보고자 한다. 우선 기초단체장후보에 대한 정당공천제의 문제점을 논하기 이전에 일반론적 차원에서 볼 때 지방선거후보에 대한 정당공천은 필요하며, 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 지방자치가 정치중립적인 지방행정적 영역에만 머무르지 않고 가치배분과 관련된 지방정치적 영역이기도 하다는 점이다. 따라서 정치적 대의제도의 민주적, 효율적 운영을 위해서는 정당정치는 필요전제이며, 따라서 지방정치인을 선출하는 데 있어 정당의 관여, 즉 공천제도는 필수적이다. 둘째, 여타 지방의 정치행위자들과 다르게 지방정부의 운영과 관리에 책임성을 지울 수 있는 유일한 정치기구로서의 정당의 역할과 기능을 강조하는 것은 당연하며, 단순히 지역적 유세나 경제적 기반만으로 지방정치의 공공영역에 영향을 미치려는 소위 지방토호의 정치적 전횡을 차단시킬 수 있는 제도적 방파제 역할을 기대할 수 있다. 그리고 셋째, 선거시 유권자의 입장에서 후보자의 선택에 있어 기회비용을 낮춘다는 의미에서 정당공천에 의한 후보자는 필요하다고 볼 수 있다. 특히 정치발전을 위해서는 지금과 같은 지역주의적 정당구조나 투표행태의 역효과가 필요하며 이에 정책경쟁적 선거구도가 요구되는 바, 지역의 정당지구당의 존속은 불가피하다고 할 수 있다.

이에 대해 정당공천제에 반대하는 입장은 바로 정당공천제로 인해 발생하는 지방정치의 현실적 폐해에 바탕을 두고 있다. 우선, 현행 정당공천제의 문제점은 제도적으로 중앙당에 의해, 더욱 정확히는 당총재에 의해 일방적으로 지명되는 후보자의 내정을 둘러싼 공천절차의 비민주성, 비투명성에 바탕을 두며, 근본적으로는 지역주의적 정당구도 및 투표행태에서 비롯된다. 이러한 지방선거에서의 정당공천은 중앙과 지방간 관계를 수평적이고 협력적인 차원에서가 아니라 일방적인 수직적 차원으로 규정지우며(김병준, 1998), 이에 따라 지방정치의 중앙정치에 의한 종속화를 심화시키고 있는 형편이다. 특히 지방의 정당 지구당의 경우 일상적인 정당활동은 거의 없으며, 선거시에만 지역연고와 금전에 의한 조직표를 가동시키는 한시적이고 제한적인 역할만이 주어져 있을 뿐이다. 뿐만 아니라 지방정부의 정책결정과정에서 참여할 수 있는 제도적 통로는 물론 인적, 물적 기반도 매우 취약한 실정이다(박종민·신수경, 2001). 또한 설사 여당의 지구당이라고 하더라도 야당이 지배정당으로 군림하고 있는 지역에서는 '지역내의

8) 예컨대, 서울시와 강남구간의 세목교환(종합토지세와 담배소비세의 교환), 대전시와 유성구간의 조례제의 요구(국책연구기관의 지방세감면대상 제외), 광주시와 자치구간 건축조례(통제조례 인정여부) 등의 사례가 그러하다.

야당'취급을 받아 해당 지방정부와의 정책협력이 거의 이루어지지 못하는 것은 지구당이 한시적인 상명하달식의 선거기구라는 성격을 벗어나지 못하기 때문이다. 이러한 지구당의 성격과 특성은 이민집단과 하층민을 동원대상으로 삼아 선거시 집단표를 행사하면서 20세기 중반까지 지속되었던 미국 지방정치에서의 머신정치(machine politics)를 연상시킨다.

최근 황아란의 연구(2001)에 의하면, 기초단체장선거에서 지역주의적 성격이 강한 정당공천에 따른 해당 지역별 당선가능성의 상관계수는 매우 높으며, 현직 단체장의 재선율에도 지역주의적 정당공천여부가 크게 작용하고 있다고 주장하고 있다. 특히 강조되는 점은 당선가능성을 예측하는 데 있어 중요한 판단근거가 되는 직전선거의 득표율이나 지지도와 관련없이 공천심사가 이루어지고 있는 점이다. 따라서 기초단체장 선거의 경우, 정당내 경쟁이 존재할 뿐 정당간 경쟁은 의미가 없으며 결국 "지방정치는 존재하여도 지방의 정당정치는 존재하지 않는다"는 결론을 내세운다. 이러한 상황에 대한 대응책으로서는 지방정부의 정책결정권에 대한 지역주민의 효능감의 제고가 결정적으로 중요하며, 이를 위해서는 지방분권화를 통한 지방정부의 자치권 강화가 무엇보다도 시급하다고 하겠다.

또한 지역주의 정치구조하에서 특히 영남이나 호남의 경우, 정당공천권이 바로 당선권으로 이어지는 상황에서 실제상 단체장은 직선제에 의한 선출직이라기보다는 정당의 수장과 지역국회의원에 의한 유사임명직에 가깝다고 볼 수 있다. 이러한 상황에서 이들 지역에서의 비리문제가 타지역에 비해 두드러지게 나타나고 있는 것은 공천과정에서의 후원금 명목의 대가성 금품수수, 그리고 지방정치권내에서의 지배정당의 독세에 따른 지방보호세력들과의 유착가능성 등이 그 요인으로 지적될 수 있다.⁹⁾ 이러한 문제점은 현직 지방관료에 의해서도 지적되고 있으며, 기초단체장의 공천배제론을 주장하는 근거가 되고 있다(경남도 기획관리실장 김웅렬, 2001.7.4 학술회의발언).

하지만, 이상과 같은 논의를 정리해보자면 지방정치 역시 중앙정치와 마찬가지로 정당을 중심으로 운영되는 것이 일반적으로 원론적 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, 지방정부를 하나의 정책형성기관으로 인식할 것을 전제로 한다면 무조건적으로 중앙정당의 참여와 관여를 배제하기는 어려울 것이다.

〈표 5〉 단체장후보의 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)
전체	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. 지난 99년 11월에서 12월에 걸쳐 전국 6개

9) 한 연구결과에서 현직 기초단체장들이 공직수행을 위해 현실적으로 당면하고 있는 가장 큰 문제와 어려움은 공천권자의 눈치를 봐야한다는 점을 들어, 지방자치의 자율성 제고를 위해 기초단체장의 정당공천권 배제를 가장 시급한 과제로 인식하고 있다(황아란·김성호, 2000:183).

도시를 대상으로 조사한 설문조사결과¹⁰⁾중에서 <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/도지사에 비해서는 공천배제론이 보다 우세하다. 그리고 광역의회(특별시/광역시)의 의원공천에서는 이러한 공천배제론이 더욱 강조되는 경향을 보이면서 '필요하다'가 41.6%, '필요없다'가 58.4%로 나타나고 있다.

<표 6> 단체장후보의 바람직한 선출방식에 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)
전체	472(100)	473(1.0)	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) 순으로 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.

이상과 같은 결과는 최근 「전국 시장·군수·구청장협의회」가 여론조사기관인 「리서치앤리서치」에 의뢰해 전국의 20세 이상 2천명을 대상으로 실시한 설문조사결과에서도 비슷하게 나타나고 있다. 우선, 기초단체장 후보 정당공천제에 54.7%가 반대하고 44.9%가 찬성함으로써 반대의견이 상대적으로 많았다. 정당공천제 대안으로는 지역구민에 의한 추천제를 꼽은 응답이 66.7%로 주류를 이뤘으며, 기초단체장 선거때 공약이나 경력을 보고 투표한다는 응답은 각각 34.8%와 33.8%였으나, 소속 정당을 보고 투표한다는 응답은 6.4%에 불과했다. 또한 기초단체장 선출방식과 관련하여, 87.2%가 '지역주민이 선출해야 한다'고 응답한 반면 '중앙정부 또는 광역단체장이 임명해야 한다'는 의견은 12.0%에 그쳐 대다수의 국민들은 현행 선출방식을 선호하는 것으로 나타났다. 지방자치제 실시이후의 변화로는 '좋아졌다'는 응답이 58.7%, '나빠졌다'는 응답은 26.5%, '변화가 없다'는 응답은 8.9%로 각각 조사돼 국민들은 지방자치제에 대해 대체로 긍정적으로 평가하는 것으로 분석됐다(연합뉴스, 2001.10.31). 여기서 지방선거에서 정당공천을 반대하는 시민들은 주민들의 의사에 따른 추천제를 가장 선호하면서

10) 아래의 설문조사결과는 박재욱(2000)에서 분석되어지고 있다.

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 경계 의식 뿐만 아니라 중앙정당으로 대표되는 중앙정치권으로부터 지방정치권이 독자성과 자율성을 가져야 한다는 지방시민들의 의지적 표현으로 읽힐 수도 있겠다. 다시말해 정당의 공천권문제는 전국적 중앙정당의 개혁과 지역정당의 민주화가 선결과제로서 이에 대한 해결책이 강구되지 않는 한 지역민주화에 오히려 장애물로서 기능할 수밖에 없을 것이다. 이와 같이 중앙정부로부터 지방정치권의 독자성과 자율성을 강조하는 입장은 지방선거에서 정당공천을 찬성하는 시민이든 반대하는 시민인가를 불문하고 전반적으로 기존의 중앙정당정치에 대한 강한 불신감을 바탕으로 하고 있다고 볼 수 있다. 이것은 "여당이 나 야당이든 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.

V. 단체장에 대한 통제방식: 중앙통제 vs. 지역(주민)통제

단체장의 권한행사와 관련된 문제점에 대한 견제와 통제는 중앙정부에 의한 중앙통제방식보다는 주민통제의 방식으로 주민투표제 및 주민소환제 실시를 통한 직접민주제의 도입이 바람직할 것이다. 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 추진해야 한다(이기우: 2000: 24-31). 이는 대의민주제의 기본 틀은 마련되었으나 아직 과도한 중앙집권적 법제와 관행이 유지되고 있고 저급한 주민참여 수준을 면치 못하고 있는 상황에서 지방자치단체의 책임성을 확보하는 길은 행정권에 대한 민주통제와 정치적 민주화이며, 구체적으로 중앙정부에 의한 통제가 아니라 주민에 의한 통제를 강화해야 한다는 주장(박동서, 1998: 4)과 일맥상통한다고 볼 수 있다.

지방자치제가 1995년 처음 시행된 지 이제 7년째가 되었지만 일부 지방자치단체장들의 잇따른 비리와 선심성 전신행정, 난개발, 재정낭비 등 무책임 행정사태들이 발생하면서 지방자치에 대한 근본적 회의마저 일고 있다. 그러나 지방자치에 적지 않은 문제점이 있다고 해서 이를 다시 중앙집권체제로 되돌리는 일부 정치권의 주장은 올바른 해결방법이 아니다.¹¹⁾ 아무튼 지

11) 2000년 11월 28일 시장·군수 및 구청장 선거제를 폐지하고 이들을 시·도지사가 임명하도록 하는 내용의 「지방자치법중개정법률안」이 국회의원 임인배의 41명의 제안으로 국회에 제출되었다.

금과 같이 권한만 있고 책임은 없는 상당수 지방자치단체장들의 잘못된 관행과 권한남용구조를 바로잡지 않고서는 앞으로도 제대로 된 지방자치를 기대하기 어렵다. 문제의 원인은 이러한 단체장의 자의적인 행정을 감시하고 견제할 제도와 시스템이 없거나, 있어도 제대로 작동되지 못하고 있다는 점이다.

최근 이를 해결하기 위해서 비리를 저지르거나 무책임한 단체장을 주민들이 해임할 수 있도록 하는 주민소환제 및 중요한 사안은 주민들이 투표로 결정하는 주민투표제 등의 주민 직접행정참여제도 도입이 적극 검토되고 있다.¹²⁾ 주민의 직접참여는 지방자치단체장이나 지방의회 의원이 주민보다도 공천권을 쥐고 있는 권력자나 정당에 의해 좌우되는 우리나라의 정치현실에 비추어 볼 때 매우 시급하다고 본다. 즉 주민을 위한 지방행정이 되기 위해서는 주민의 직접참여가 대의제도를 해치지 않는 범위 내에서 꼭 필요한 것이다(류호상, 2001: 1).

단체장에 대한 지방차원에서의 통제문제는 단순히 주민참여의 방식을 통해서 뿐만 아니라 지방정치 차원에서 다양한 정치주체들에 의해서 다차원적으로 통제되어야 할 사안이다. 첫째, 지방의회에 의한 공식적인 제도적 통제기능이다. 기관구성상 강수장-의회형을 채택하고 있는 제도현실상 비록 단체장에 대해서는 약한 권한을 갖고 있기는 하지만, 단체장에 대한 견제와 통제라는 기본 기능을 수행할 수 있는 유일한 지방정치의 공식적인 제도라고 할 수 있다. 하지만, 현행 지방정치과정에서 집행부와 지방의회간 관계는 상호교환관계 속에서 이루어지는 경우가 많다. 지방의회는 집행부의 사업에 대한 승인이나 지지를 대가로 집행부로부터 각 지방의원들의 지역구와 관련된 사업예산을 확보하는 식으로 상호교환을 통한 의존관계를 형성하는 경우가 일반적이다. 이러한 상호교환관계에서 방해요인이 나타나거나 일정한 규칙이나 합의가 이행되지 않을 때 집행부와 지방의회간 관계는 결정적으로 어려운 국면을 맞이하게 되는 것이다. 이에 대해 단체장을 견제해야 할 지방의회가 상당수 제 구실을 못하고 있으며 심지어는 단체장과 결탁하고 있지 않느냐는 비판이 일고 있다. 그 결과 전체 지방자치단체장들의 1/5 정도가 임기 중 사법 처리되어 행정공백을 빚는 결과마저 빚고 있는 것이다.¹³⁾

둘째, 지방언론에 의한 외부적 통제기능이다. 지방정치의 활성화와 발전을 위해서는 지방언론의 역할은 매우 중요하다. 그 역할의 중요성은 첫째, 올바른 지역주민의 여론을 자치단체의 정책과정에 반영시켜 주민요구에 대한 행정의 대응성을 높여야 한다. 둘째, 지방자치단체나 지역토호에 대한 감시와 견제역할을 통해 지방권력의 절대화와 부패 가능성을 차단하거나 비판하여 지방정치의 건전성과 민주성을 확보하는 기능이다. 셋째, 지방자치나 지방정치에 대한 시민교육 및 홍보기능이다. 지방자치의 역사가 일천하며, 일반적으로 민주시민교육의 경험이 적기 때문에 언론이 선도적으로 지역주민을 대상으로 지방자치의 올바른 의의와 내용을 계몽시키는 기능을 수행하는 데 있어 중요한 매체로 기대되기 때문이다. 그러나 아직도 일부지방에서는 지방정치인, 지방토호들과의 유착관계를 맺어 지방자치의 발전에 역기능적인 역할을 보여줄 뿐 아니라, 오히려 언론비리를 저지르기도 한다. 이러한 언론의 역기능을 시민단체나 지방의회 차원에서 제어하는 제도적 장치를 마련할 필요가 있다.

셋째, 자치단체의 지방공무원에 의한 내부적 통제기능이다. 지방자치단체의 공무원들은 업무

12) 작년 정부와 여당(민주당)은 지방자치단체장 3임기 연임제한, 단체장징계제, 주민투표법 제정 등을 주요 골자로 하는 지방자치제도 개선안을 확정했다(대한매일신보, 2001.5.9).

13) 재임 중인 민선 2기 자치단체장 248명 중 18.5%인 46명이 사법 처리됐다. 이는 민선 1기 때 사법 처리된 자치단체장 21명의 2배를 넘는다. 민선 2기 자치단체장의 사법처리 현황은 뇌물수수 19건, 뇌물공여 1건, 업무상배임 1건, 선거법위반 20건 등이다(동아일보, 2001.2.14).

특성상 자치단체의 내부사정을 가장 잘 파악할 수 있는 정보원이라고 할 수 있으며, 따라서 구체적인 사안에 대한 통제기능수행에 가장 탁월할 수 있는 위치를 차지하고 있다. 특히, 1999년 1월 1일부터 「공무원직장협의회 설립운영에 관한 특별법」 발효되면서, 일반직 공무원들의 직장협의회 설립·운영이 가능하게 됨에 따라 중하위직 공무원들의 발언권이 강화될 가능성이 커지고 있으며, 부산공무원연합(부공련)과 같이 차기 지방선거에서 단체장의 사전선거운동 폭로나 감시운동을 선언할 정도로 활발히 조직활동을 전개해 나가고 있는 사례도 있다(부산일보, 2001.11.1). 이것은 일본의 자치단체 공무원들의 노동조합인 '자치노'(자치단체노동조합)가 자치체 감시 및 정보공개, 그리고 정책개발능력 확대를 나가고 있는 경우를 볼 때, 고무적인 성과를 거둘 수도 있을 것이다.

요컨대, 단체장에 대한 통제문제를 지금까지 중앙정부는 단체장의 권한을 법제도적으로 제약하여 이를 견제·감시하는 방향에서 중앙통제만을 강조하여 왔으나, 이러한 중앙통제의 비민주성과 비효율성보다는 소규모 자치구에서의 다양한 정치주체들에 의해 주민통제가 오히려 민주성 및 효율성을 확보하는 데 유리할 것이며, 지방자치의 본래 취지를 되살리는 의미에서도 타당한 방안일 것이다.

VI. 결 론

앞에서 논의한 단체장의 권한, 선출방식과 후보공천제, 그리고 단체장에 대한 통제방식 등을 각각 검토한 결과, 현단계 소위 '지방자치제 위기론'은 단체장을 중심으로 한 지방자치제도의 운영과정에서 현상적으로 드러나는 문제점과 모순이 결코 작은 것은 아니지만 그 자체가 현행 지방자치제에 심각한 위기감을 줄만큼 주요한 본질적 측면을 이루는 것은 아니라는 결론을 내릴 수 있다. 오히려 그것은 민선단체장 선출 이후 진행되고 있는 지방자치의 발전과 분권화 요구에 대한 중앙집권의 모순과 일부 중앙정치권과 중앙관료체제의 권한축소에 따른 중앙집권적 정치체제의 위기에 다름 아니라는 인식을 가질 수 밖에 없다. 즉, 이것이 바로 소위 '지방자치제 위기론'의 허구성의 주요 본질인 셈이다.

우리나라에서 지방자치와 분권이 잘 이행되지 못하는 가장 큰 이유는 역사적으로 형성된 중앙집권적 사고 및 행위양식이라고 볼 수 있으며, 또한 관료정치적 관점에서 중앙정부의 부서이기주의도 주요 이유 중의 하나이다. 예컨대 지자체 실시이후에도 행자부내의 자치행정국의 자치운영과나 지방재정경제국의 공기업과 등이 계속적으로 존속함으로써 지방분권의 진전에 제도적 장애요인으로 기능하고 있는 실정이다.

결국 현행 단체장의 권한, 위상, 역할 등에서의 문제점은 향후 지방분권과 주민자치라는 지방민주주의의 발전에 따라 해소될 수 있을 것이다. 또한 이를 통해 단체장의 민주적 리더십(democratic leadership)의 형성을 가능하게 함으로써 역사적으로 구조화된 관치행정에 따른 지방정치의 위축을 극복하고 주민참여를 활성화시키면서, 지방차원에서의 다양한 참여의 제도화를 실험할 수 있는 계기를 마련할 수 있을 것이다.

참고 문헌

- 김병국. (1997). 「자치구제도의 개선방안」. 서울: 지방행정연구원.
- 김재훈. (2000). 대도시 자치구제 개선. 지방자치제도 개선을 위한 국민대토론회 발표논문: 87-107.
- 김호섭. (2001). 정부조직의 분권화와 상관변수. 「한국행정학보」, 35(1): 35-51.
- 류호상. (2001). 지방행정에 있어 주민참여활성화를 위한 주민투표제도의 도입방안. 한국행정학회 하계 학술대회 발표논문.
- 박동서. (1998). 한국행정의 연구와 개혁: 궤도수정. 「한국행정학보」, 32(1): 1-10.
- 박재욱. (2000). 도시통치체제와 지방정치: 민주화. 한국행정학회. 「지방정부의 리더십과 문화산업정책」(기획세미나발표논문집): 35-67.
- 박종민·신수경. (2001). 지방정치에서의 정당의 역할과 한계: 한 도시 이야기. 「정부학연구」, 7(1).
- 안성호. (2001). 지방자치단체 집행부 성과(1995-2001)의 평가와 과제. 「지방정부연구」 5(2): 9-30.
- 안중석. (2001). 「지방자치제 도입 이후의 지방재정 구조 변화분석」. 정책보고서 01-04. 서울: 한국조세연구원.
- 오성호. (1998). 「지방정부와 인사자치」. 서울: 자유기업센터.
- 오희환·김성호·권오철. (1996). 「지방자치단체의 사무구분 및 배분에 관한 연구」. 한국지방행정연구원 정책연구 (96-1).
- 이기우. (2000). 지방자치제도의 다양성과 통일성. 「자치행정」, 12: 24-31.
- 이승종·김홍식. (1998). 지방자치행정 쇄신에 관한 국제비교연구: 단체장의 정책행태상 특성을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 10(1): 45-66.
- 전진석. (2001). 지방화시대에 있어서 부단체장의 리더십에 관한 연구(미발표논문).
- 조정찬. (2001). 자치구제에 관한 고찰. <http://www.moleg.go.kr/mlawinfo/omonthlaw/htms /0006/nondan2.html>.
- 지방이양추진위원회. (2001). 「중앙행정권의 지방이양을 위한 중앙·지방이양 담당공무원 2001년 하반기 전문교육교재」.
- 지병문. (2000). 한국 지방정부의 개혁, 성과와 과제. 「한국지방자치학회보」, 12(3): 29-43.
- 하혜수·양기용. (2001). 대도시 기초자치단체장 선출과 임명. 한국지방정부학회 동계학술대회 발표논문. 189-208.
- 한국지방행정연구원. (1997). 「행정계층사무처리실태총람: 법령상의 사무를 중심으로」.
- 행정자치부. 「지방재정세계 현황」(1999. 3).
- 행정자치부 행정능률과. (2000). 「지방자치단체 및 교육청 공공부문 경영혁신사례 목록」.
- 행정자치부 지방재정세계국. 「지방재정연감」(각년도)
- 행정자치부. 「자치단체의 지방예산 편성결과 종합분석」(각년도)
- 행정자치부. <http://www..mogaha.go.kr>
- 황아란. (2001). 지방자치시대와 정당정치. 「한국정치의 현황과 발전전략」. 한국정치학회 추계학술회의 발표논문집.
- 황아란·김성호. (2000). 「지방정치의 부패구조 개혁방안」. 한국지방행정연구원 연구보고서 (2000-02).
- 新藤宗幸. (2000). 地方政府のリーダーシップ. 한국행정학회 기획세미나. 「지방정부와 리더십」 논문집.

朴在郁: 연세대학교에서 정치학박사학위(대기업주도형 도시정치: 특성, 1996)를 취득하고, 현재 신라대학교 행정학과 조교수로 재직중이다. 주요 관심분야는 지방 및 도시정치, 지방자치, 지방정부개혁론 등이며, 최근 주요논문으로는 "도시발전전략의 새로운 모델에 관한 사례연구"(2002), "부산의 도시통치체제와 시민 정치의식"(2002), "위천공단조성을 둘러싼 지역간 갈등의 정치경제학"(2001), "지방분권과 지방민주화에 관한 시민정치의식 분석"(2001), "시장체제하의 중국의 도시통치와 민주화: 상해시의 사례"(2001), "로컬 거버넌스와 시장의 리더십"(2000), "도시통치체제와 지방정치의 민주화"(2000), "영국보수당정권의 지방정부개혁과 지방통치체제의 형성"(2000) 등이 있다.