

# 지방자치의 새로운 이해와 장기적 발전방향

A New Paradigm and Developmental Strategies

of Local Autonomy

이 승 종

(서울대 교수)

- I. 서론
- II. 지방자치의 새로운 이해
- III. 환경변화에 따른 지방자치요소의 변화전망
- IV. 자치환경변화에 따른 지방자치의 대응과제
- V. 결론

**<Abstract>**

This paper purports to provide alternatives for the development of Korean local autonomy. For that purpose, it reconceptualizes local autonomy as a combination of decentralization, participation, and governmental neutrality against local business groups, and assesses the prospective impacts of the megatrends of new century like globalization, democratization, and information on the three components respectively.

Based on this judgment, this study suggests that, at least for the time being, strengthening of the three components should be the basic principle in contriving alternatives for Korean local autonomy, and proposes various specific alternatives under each category.

**I. 서론**

1995년 6월에 단체장과 지방의회를 민선함으로써 지방자치가 본격적으로 재개된 지 수년이 경과하고 있다. 아직 단정적인 평가는 이르지만 지방자치는 우리 사회에 긍정적인 영향과 부정적인 영향을 동시에 가져온 것으로 생각된다. 긍정적인 효과로는 무엇보다 과거 중앙집권적 통치하에 비하여 지방의 공공의사결정과정에서 보다 민주적인 변화를 보이고 있다는 점이다. 민선 후에 확산되고 있는 탈 권위주의, 고객지향행정, 여론행정 내지는 참여행정의 강조, 주민의 정치효능감의 증대 등은 그 증거라 하겠다. 그러나 이와 함께 지방자치의 부정적인 영향도 적지 않게 관찰되고 있다. 예컨대, 선거로 인한 낭비와 분열, 지역과 지역, 중앙과 지방정부간의 갈등, 지역부패 구조의 형성, 참여요구확대에 따른 행정의 중립성 또는 효율성 저하, 지방의회와 단체장간의 갈등으로 인한 부작용, 개발편향의 지방정책 등이 그것이다(이승중, 1995). 이에 따라 일각에서 지방자치에 대한 회의적인 시각이 수그러들지 않고 있다. 그러나 일부 부정적 효과가 노정되고 있다고 해서 어렵게 출범한 지방자치를 시행초기인 현

시점에서 실시여부 자체를 다시 논쟁의 대상으로 삼는 것은 적절치 못하다. 그보다는 오히려 여하히 순기능을 살리고 역기능을 완화하여 지방자치를 조기에 정착발전시킬 수 있겠는가 하는 것이 우리의 과제가 된다 할 것이다.

이와 관련하여 지금까지 학계와 실무계에서 다양한 지방자치 발전방향이 제시되고 또 연구되어왔다. 그러나 지금까지의 노력들은 대개의 경우 장기적이고, 근본적인 시각에서 이루어지기보다는 단기적이고, 대응요법적인 방안을 위주로 하는 한계를 보여왔다. 그러나 21세기라는 새로운 시대를 목전에 둔 현 시점에서는 시대적 변화추세를 고려하여 보다 장기적인 관점에서 지방자치의 발전방향을 모색할 것이 요구된다 하겠다.

보다 적실한 지방자치의 장기적 발전방향을 모색하기 위하여는 기본적으로 다음 두가지 질문에 대한 해답이 필요하다. 첫째, 과연 지방자치란 무엇인가 하는 것이다. 지방자치에 대한 적실한 이해없이 지방자치의 발전방향을 논하는 것은 무의미할 것이기 때문이다. 이를 위하여 본 논문은 종래의 지방자치에 대한 이해를 재검토하여 보다 적실한 재개념화를 시도한다. 둘째, 지방자치환경의 변화는 지방자치수요에 대하여 어떠한 영향을 미치게 될 것인가 하는 것이다. 환경의 변화와 무관히 지방자치의 발전을 논하는 것은 적실성에 있어서 문제를 근본적인 문제를 배태할 수 밖에 없을 것이기 때문이다. 이와 관련, 본 논문은 새로이 구성된 지방자치의 개념요소를 분석의 틀로 하여 환경의 변화가 지방자치에 미치는 영향을 전망하는 한다. 그리고 난 후, 이 두가지 질문에 대한 논의를 기초로 하여 새로운 세기의 지방자치의 장기적 발전방향을 제시할 것이다.

## II. 지방자치의 새로운 이해

### 1. 지방자치의 개념요소

지방자치가 무엇인가에 대하여는 논자에 따라 약간의 차이가 있지만 일반적으로 “일정한 지역과 주민을 기초로 하는 공공단체가 지역내의 공공사무를 지역주민 스스로 또는 대표를 통하여 처리하는 과정”으로 이해된다(정세욱, 22; 김학노, 24; 한원택,

140; 최창호, 45). 이러한 전통적 견해는 기본적으로 지방자치를 단체자치와 주민자치라는 두가지 차원에서 파악하는 것이다. 여기에서 단체자치란 상위정부에 대한 지방정부의 자율성 측면에 관한 것으로서 상위정부와 지방정부간의 분권/집권이 핵심문제가 되며, 주민자치는 지방정부에 대한 시민사회의 투입측면에 관계되는 것으로서 참여/통제가 핵심문제가 된다. 그리고 이러한 이해에 기초하여 지방자치는 상위정부로부터의 “분권”과 지방정책과정에 대한 시민의 “참여”로 요약된다.

그러나 이같은 전통적 견해는 지방의 자율성과 관련된 요소로서 상위정부로부터의 분권측면만을 강조함으로써 지방자치에 대한 적실한 이해를 방해하고 있다. 구체적으로, 전통적 견해는 지방에 대한 제약은 대부분 상위정부로부터 오며, 따라서 상위정부로부터의 분권만 이루어지면 지방정부의 자율성이 확보될 것임을 암묵적으로 전제하고 있다. 지적할 것은 지방정부의 자율성에 대한 제약은 상위정부 이외에도 지배집단, 타 지방정부, 심지어는 외국으로부터도 온다. 그리하여 Gurr와 King(1987: 57)은 지방정부의 자율성에 대한 제약요인으로서 상위정부에 의한 제약(제2유형)과 함께 사회경제적 요인에 의한 제약(제1유형)을 제시한 바 있다. 요컨대, 오늘날 지방의 자율성 개념은 지방정부가 외부의 영향력으로부터 독자적으로 행동할 수 있는 능력을 의미하는 것으로 확장되었으며(Gottdiener, 1987), 상위정부와 지방간의 관계에서만 아니라 지방정부의 권능에 영향을 미치는 제 요인과의 총체적 관계에서 파악되고 있는 것이다.<sup>1)</sup>

강조할 것은 지방자치는 기본적으로 지방의 자율성을 전제로 하여 수행되는 것인바, 그 자율성이 위에서 지적한 바와 같이 상위정부와의 관계 뿐 아니라 다른 외부요인과의 관계의 제약하에 있는 것이라면, 당연히 상위정부로부터의 분권 이외에 다른 외부요인과의 관계측면이 지방자치의 이해에 포함되어야 한다는 점이다. 그렇다면 어떠한 외부요인이 지방자치의 개념에 포함되어야 하는가? 생각컨대, 이질화된 현대 자본주의사회의 구성상의 특징을 고려할 때, 특히 관심을 가져야 할 외부요인은 지배집단이다.<sup>2)</sup> 지배집단 중에서도 특히 중시할 것은 기업이다. 물론, 지배집단에는 기업

1) 사회경제적 제약요인에는 지역의 경제적여건, 지배집단(주로 기업), 정치문화, 지방의 정부구성 등이 포함된다 (Wolman and Goldsmith, 1992: 42).

2) 지배집단외의 요인도 고려될 수 있을 것이다. 그러나 지방자치의 재개념화에 있어서 지방정부와 다른 요인들과의 관계는 지배집단과의 관계만큼 중요하지 않은 것으로 보인다. 구체적으로, 시민과의 관계는 시민이 지방정부의 구성원이라는 점을 고려할 때, 제약이기보다는 자기결정의 참여관계로 이해하는 것이 타당할 것이며 이는

외에도 정치, 사회, 군, 종교분야의 다양한 엘리트집단이 포함될 것이지만 기업집단의 현저성이 가장 크기 때문이다(Wolman & Goldsmith, 1992: 42).

이상의 논의로부터 지방자치에 대한 적절한 이해를 위하여는 지방과 상위정부와의 관계(분권/집권), 지방과 시민사회와의 관계(참여/통제)에 추가하여 지방과 지배집단과의 관계가 추가되어야 한다는 점을 알 수 있다. 이 추가적 관계에 있어서는 지방정부의 지배집단에 대한 “중립/중속” 여부가 핵심문제가 되며, 지방자치는 지방정부의 지배집단에 대한 “중립”을 요소로 포함하게 된다. 환언하면, 지방자치는 지방정부가 지배집단의 영향력에 대하여 중립적인 입장을 견지하여 편파적인 정책대응을 하지 않는 의미를 포함하게 되는 것이다. 또한 이 요소는 단체자치, 주민자치 측면과 비교하여 ‘정부자치’로 명명할 수 있을 것이다. 첨언할 것은 여기에서 “중립”이란 용어가 지배집단과 일반시민간의 중간자적 입장을 의미하는 소극적 의미로 사용되기 보다는 오히려 일반시민을 위한 우대적 정책(affirmative policy)을 천명하는 의미로 이해되어야 한다는 점이다. 이는 지배집단과 일반시민과의 자원과 권력의 격차를 고려한다면 당연한 요청이라 하겠다. 왜냐하면 지방정부가 중간자적 입장을 취하는 상황에서 지배집단과 일반시민과의 관계는 필연적으로 강자의 논리가 지배하게 되고 이에 따라 심각한 사회적 불평등이 조장됨으로써 지방자치의 궁극적 목적인 주민복지의 증진이 불가능하게 될 것이기 때문이다.

요컨대, 지방자치는 상위정부로부터의 “분권”, 지방정책과정에 대한 시민의 “참여”, 및 지방정부의 지배집단에 대한 “중립”으로 새롭게 정의되는 것이며, 이러한 견해는 지방의 자율성에 대하여 보다 포괄적인 관점을 취한다는 점에서 상위정부에 대한 지방의 자율성과 시민의 참여만을 내포한 전통적 견해와 차별된다 하겠다.<sup>3)</sup>

새로운 지방자치의 개념화에 대한 이해를 위하여 각 요소의 특징을 비교하여 정리하면 <표 1>과 같다.

이미 기존의 지방자치개념에 포함되고 있다. 동급 지방정부와의 관계는 지방의 자율성에 대한 제약이기 보다는 지방정부가 갖는 자율성의 크기에 따라 좌우되는 종속변수적 성격이 크므로 지방자치의 개념에서 제외되어도 무방할 것이다.

3) 세가지 요소 중 분권은 지방자치가 성립하기 위한 필요조건인 성격이 강하며, 참여와 중립은 지방자치가 지방자치의 실시 목적에 부합하도록 하는 충분조건인 성격을 띤다는 점에서 구별할 수 있다.

&lt;표 1&gt; 지방자치의 구성요소

| 요소 | 자치측면 | 관계      | 이슈    | 관련이념   | 연구분야       |
|----|------|---------|-------|--------|------------|
| 분권 | 단체자치 | 상위정부-지방 | 분권/집권 | 능률, 민주 | 정부간관계      |
| 참여 | 주민자치 | 주민-정부   | 참여/통제 | 민주, 능률 | 참여론        |
| 중립 | 정부자치 | 정부-지배집단 | 중립/중속 | 평등     | 국가론, 권력구조론 |

## 2. 지방자치의 개념과 목적

위에서 지방자치의 개념을 분권, 참여 및 중립으로 재개념화하였거니와, 이러한 개념화는 지방자치의 목적달성과 관련하여 중요한 의미를 갖는다. 새로운 개념화를 전제로 하는 지방자치에 의해서만 지방자치의 목적달성이 가능할 것이기 때문이다. 그렇다면, 지방자치의 목적은 무엇인가? 지방자치의 목적에 대하여는 민주발전, 지역 균형발전, 주민복지증진 등 여러가지 항목이 제시되고 있지만 민주주의의 이념에 비추어보건대 지역사회의 주인인 주민의 복지증진에 궁극적 목적이 있다는 데 대하여 이론이 없을 것이다. 그런데 전통적 견해와 같이 지방자치를 분권과 참여만으로 이해하는 한, 지방자치의 확장을 통하여 지방자치의 궁극적 목적인 주민복지를 달성할 수 없게 된다.

왜 그런가? 그것은 기본적으로 현대 자본주의하에서 민간사회는 균질적이지 않으며 지배집단(자본)과 일반주민(노동)으로 이질화되어 있기 때문이다. 이러한 상황에서 민간사회를 균질적인 공동체로 의제하고 분권과 참여의 확대만을 지향하게 되면, 자칫 주민은 더욱 차별받고 지배집단은 더욱 우대받는 불평등상황이 고착될 우려가 크다. 이는 기업을 중심으로 한 지배집단이 한편으로는 분권화로 증가된 지방의 의사결정에 개입함으로써, 다른 한편으로는 지방에서의 참여과정을 주도함으로써 일반주민에 비하여 편파적 이익을 차지할 수 있기 때문이다(이승중, 1993: 131). 물론 일반주민도 분권화 및 참여에 따라 어느 정도의 추가적인 이익을 얻게 될 것이다. 그러나 그 상대적 크기는 지배집단이 누리는 이익에 비하여 작을 것이다. 누가 무엇을 얻는가하는 문제는 행위자의 영향력의 상대적 크기에 의하여 좌우되기 때문이다

(Lasswell, 1958: 13). 즉, 이러한 이유 때문에 사회의 이질적 구성에 대한 고려없이 분권과 참여의 확장만으로는 지방자치의 궁극적 목적달성이 어렵게 되는 것이다.<sup>4)</sup>

이러한 부작용을 제어하고 지방자치가 다수 주민의 이익에 기여하도록 하기 위하여는 무엇보다도 공식적 의사결정권을 갖고 있는 지방정부가 지배집단의 영향력으로부터 자율성을 확보하고 이에 기초하여 특정집단의 이익과 상관없이 중립적인 의사결정을 내릴 수 있어야 한다. 바꾸어 말하면 지방정부는 자율권에 기초하여 중립적인 입장에서 지배집단에 대하여 적절한 규제를 행할 수 있어야 한다. 만일 지방정부가 지배집단으로 부터의 중립성을 확보하는데 실패한다면 지방자치는 맑시스트의 주장과 같이 일부 집단의 이익확보를 위한 도구로 전락하게 되고, 일반주민의 이익확보라는 목적을 달성하지 못하게 된다. 그러나 불행히도 지방정부는 지배이익에 협조함으로써 일반주민을 더욱 소외시킬 우려가 크다. 이는 성장연합론(Logan & Molotch, 1987), 체계적 권력론(Stone, 1980), 제2의 권력론(Bachrach & Baratz, 1962), 제3의 권력론(Lukes, 1974), 지방국가론(Cockburn, 1979), 도시한계론(Peterson, 1981) 등을 통하여 직·간접으로 뒷받침되어 온 결론이다.<sup>5)</sup>

이러한 논의는 지방자치가 주민복지증진에 기여하는 것이 되기 위하여는 분권과 참여 외에 지배집단에 대한 지방정부의 중립성이 확보되어야 함을 가르쳐준다. 그럼에도 불구하고 지방자치에 대한 이분법적인 전통적 견해는 이러한 점을 간과함으로써 지방자치에 대한 적실한 이해를 어렵게함은 물론, 지방자치의 목적달성을 방해하여 왔다. 그러나 지방자치의 목적이 지배집단의 복지 즉, 지배이익의 담보에 있지 않은 한, 자치에 대한 이해의 외연은 확장되어야 마땅하다. 즉, 분권과 참여외에 지배집단에 대한 지방정부의 중립적 대응이 또 하나의 요소로 추가되어야 한다.<sup>6)</sup>

4) 이와 관련하여 지배집단의 사회적 의무로서의 참여를 강조하는 논자도 있다(예, Gneist, 1871). 그러나 냉엄한 이익갈등이 교차되는 정치현실에서 그와 같은 윤리를 기대하기는 어렵다. 더욱이 지배집단의 역할강조는 동기와는 상관없이 자칫 지배집단에 대한 권력집중으로 귀결되어 일반주민의 이익확보에 중대한 저해요인으로 작용할 우려도 크다는 점이 인식되어야 한다.

5) 단, 종속성을 강조하는 좌파이론가들 사이에서도 그 정도에 대하여는 의견차이를 보이고 있다. 도구주의적 좌파이론가들은 지배이익에 대한 지방정부의 종속성이 절대적인 것으로 본다. 예컨대, Cockburn(1977)은 지방정부는 중앙정부와 마찬가지로 주민의 수요나 요구에 반응하는 대신 자본주의체제를 보호하고 정당화하는 기능을 담당한다고 주장하고 있다. 그러나 구조주의경향의 좌파이론가들은 상대적 자율권의 개념을 동원하여 지방정부의 종속성이 절대적인 것은 아니라고 한다(Duncan & Goodwin, 1988).

종합하자면, 지방자치의 요소는 지방의 자율권에 대한 실제적 제약요인을 고려하거나, 지방자치의 목적달성을 고려하거나 분권과 참여외에 지배집단에 대한 중립이라는 요소가 추가되어야 한다는 것이다.

### III. 환경변화에 따른 지방자치요소의 변화전망

새로운 지방자치의 이해하에서는 지방정부와 중앙정부와의 관계(분권), 지방과 시민과의 관계(참여), 및 지방과 지배집단과의 관계(중립)가 중요한 관심의 축이 된다. 이때 향후 지방자치의 정향은 환경변화가 이러한 지방자치요소에 미치는 수요를 감안하여 결정되는 것이 바람직할 것이다. 지방자치의 세가지 기본요소에 중요한 영향을 미칠 것으로 판단되는 사회변화추세로는 세계화, 민주화, 정보화 등을 들 수 있다.<sup>7)</sup> 이하에서는 이러한 사회변화가 지방자치의 세가지 요소에 대하여 어떠한 영향을 미칠 것인가 즉, 분권, 참여, 중립에 대하여 어떠한 영향을 미칠 것인가에 대하여 살펴보고자 한다. 이러한 전망이 전제되어야만 보다 적실한 지방자치 발전방안을 제시할 수 있을 것이기 때문이다.

#### 1. 세계화

과거 150여년은 국민국가의 팽창기였다. 그러나 1970, 1980년대에 이르러 이같은 추세의 전환이 일어나기 시작하였다. 즉, 국경이 갖는 의미가 약해지면서 초국가적 차원에서의 자본과 노동의 이동이 급격히 증대되는 세계화경향이 나타나고 있는 것이다(권태준, 1995). 이같은 추세에 따라 국가(또는 중앙정부)의 권력과 위상이 상대

6) 지방정부는 권력의 분산, 시민참여의 증진, 및 적절하고 대응적인 공공서비스의 제공에서 그 존재의의를 찾을 수 있다고 한 Young(1986)의 지적은 본 연구의 주장과 상통하는 면이 있다.

7) 이외에도 사회적불평등의 심화, 통일의 진전 등 여러요인이 포함될 수 있겠으나 여기에서는 그 영향이 가장 현저한 것으로 추세되는 몇가지 추세에 한정하고자 한다. 첨언할 것은 여기에서 세계화, 정보화, 민주화를 별도로 논하지만 실제로 이들은 상호연관된 현상이라는 점이다. 즉, 세계화는 정보화 없이 불가능하며, 역으로 세계화에 따라 정보화가 촉진되기도 한다. 또한 세계화의 결과 민주화가 촉진되는 측면이 있는가 하면, 민주화없이 세계화의 수용은 불가능하기도 하다. 한편, 정보화는 민주화에 영향을 미치며, 민주화에 따라 정보화의 내용이 영향받는다.



적으로 위축되는 대신 지방정부, 민간(시민, 기업), 국제기구 등 국가외적 실체의 성장이 현저해지고 있으며, 따라서 세계화는 내용적으로 탈국가화(destatization), 민간화(privatization), 분권화(devolution, decentralization)와 동의어로 이해되는 형편이다 (Teune, 1996). 또한 세계화는 최근의 지배적인 사조로서의 신자유주의에 의하여 이념적으로 지지받아 향후 더욱 확산될 가능성이 크다(문태현, 1999: 25). 우리나라의 경우도 이러한 세계화추세에서 예외는 아니다. 즉, 국제사회에의 편입율이 높아지면서 미흡하나마 중앙의 독점적 권력행사가 지양되는 대신 지방정부나 민간부문의 자율성이 신장되는 경향이 관찰되고 있는 것이다.<sup>8)</sup> 그렇다면 세계화에 따른 지방자치요소의 변화는 어떻게 일어날 것인가?

### ① 분권측면

일반적으로 세계화는 분권화를 촉진시키는 요인으로 작용할 것이며 따라서 세계화추세가 계속되는 한, 분권화 경향은 점차 강화되리라는 것이 지배적인 견해이다 (Mlinar, 1995; 노화준, 이달곤, 1995). 반면, 세계화가 분권의 촉진요인으로 작용할 것이라는 원칙론을 수용하면서도 지방자치가 미성숙하고 지방의 능력이 취약한 우리와 같은 경우에는 지방의 중앙의존의 필요성 때문에 세계화가 반드시 분권화로 이어진다고 보기는 어렵다는 비판적 견해도 제시되고 있다(정정길, 1996).<sup>9)</sup>

생각컨대, 정정길(1996)의 지적과 마찬가지로 지방의 경제적 기초가 취약한 경우,

8) 지적할 것은 세계화에 따라 개인, 기업, 지방정부 등 비국가적 실체의 상대적 자율성이 증대되고 있는 것은 사실이지만 그렇다고 해서 국가가 소멸의 길로 들어선 것으로 단정지어서는 곤란하다는 점이다. 세계화의 현란한 구호에도 불구하고 국제사회에서의 주역은 여전히 국민국가일 뿐 아니라, 비국가적 실체의 활동 역시 국가의 직·간접의 지원을 필요로 하는 한다는 점을 고려할 때, 이같은 현상이 가까운 장래에 근본적인 변화를 보일 것 같지 않기 때문이다. 그러므로, 세계화에 따른 국가와 비국가적 실체간의 권력변화는 영화(zero-sum)관계가 아니라 승화관계(positive-sum)로서 파악되는 것이 타당하다 하겠다. 한편, 세계화의 실제적 문제와는 별도로 기본적으로 세계화의 논리는 기본적으로 강대국과 자본의 입장을 대변하는 강자의 논리적인 성격이 강하다는 점이 지적되어야 한다. 세계화는 국경과 자본의 개방을 포함하는 바, 이러한 상황에서 교호작용의 증대는 결국 중심국가와 거대 자본의 이익으로 귀결될 것이기 때문이다. 그러므로, 특히 세계사회에서 중심국가의 위치에 있지 않은 우리의 경우, 일부에서와 같이 무비판적으로 세계화를 주창하는 것은 고립주의의 고수만큼이나 문제가 있음이 인식되어야 한다.

9) 국민국가의 영토고권을 압도하는 초국가적 권위의 출현에 대응하여 국민국가의 대외경쟁력 확보를 위한 집권화가 추구될 것이라는 전제하에 세계화가 집권의 촉진요인이 될 것이라는 전망도 있다(박재창, 1995). 그러나 이에 대하여는 장구한 세월에 걸쳐 구축된 국민국가의 정체성이 가까운 장래에 초국가적 실체에 의하여 압도될 가능성이 낮을 뿐 아니라, 국민국가의 대외경쟁력 확보수단이 반드시 집권을 통하여 이루어지는 것은 아니며 오히려 분권을 통하여 가능한 경우도 있다는 점이 고려되어야 할 것이다.

세계화가 반드시 분권화에 긍정적 요인으로 작용할 것으로 단정할 수는 없다. 그러나 정교수의 지적과 마찬가지로 이 경우에도 지방은 중앙에 대한 의존을 지속하는 한편 자치권의 확보를 위하여 중앙정부의 간섭과 개입을 최소화하기 위한 투쟁을 지속할 가능성이 크다. 이 경우에 분권화는 중앙과 지방간의 역학관계에 의하여 결정될 사안이며 시간이 경과하면서 결국에는 분권화의 심화로 이어지게 될 것으로 예상된다. 더욱이 상대적으로 우월한 지방을 중심으로 분권화가 일어나게 되면 시간이 경과하면서 이들과 중앙과의 역학관계 변화가 다른 지방으로 확산되어 결국에는 분권화가 촉진될 것으로 예상된다. 즉, 동시적인 분권화는 아니라도 시차적인 분권화를 통하여 전체적인 분권화 수준은 높아질 것으로 전망된다.

### ② 참여측면

세계화는 국가의 후퇴에 따라 지방뿐만 아니라 시민사회의 자율성을 강화시키는 요인으로 작용할 것인 바, 이에 따라 시민사회의 주체인 시민의 정책과정에 대한 참여요구가 증대될 것이다.<sup>10)</sup> 시민의 참여요구는 외국의 실정에 대한 학습효과가 확산되고, 지방의 상대적 권력이 증대됨에 따라 더욱 증대될 것이다. 권력의 증대에 따른 참여의 실익도 커질 것이기 때문이다. 더욱이 보편적 문제의 해결을 위한 세계적 민간기구의 연대운동도 참여요구의 증대요인으로 작용하게 될 것이다.

### ③ 중립측면

세계화는 시민사회의 자율성을 강화할 뿐 아니라 또 다른 민간부문 즉, 기업을 중심으로 한 지배집단의 자율성을 강화시키는 요인으로 작용한다. 기실 세계화는 교역의 세계적 확산을 핵심적으로 하는 것이므로 기업을 대표로 하는 지배집단의 자율성이 강화될 것을 예측하는 것은 자연스러운 일이라 하겠다. 이때, 지배집단의 자율성 강화는 전반적으로 경제기반이 취약한 지방정부의 중립성을 저해하는 요인으로 이어

10) 이와 관련하여 박재창(1995)은 범지구적 의사결정기구로 참정권이 재위임될 것이라는 전제하에 세계화는 참여를 위축시키게 될 것이라 전망한다. 그러나 가까운 장래에 국민국가를 초월하는 범지구적 의사결정체계가 확립될 것으로 기대하기는 어렵다 하겠으며, 만일 그러한 경우에도 참여의 제한에 따라 반사적으로 참여요구가 증가될 가능성이 크기 때문에 그와 같은 전망을 그대로 수용하기 어렵다.

지게 될 것이다. 물론 세계화에 따라 지방정부의 위상도 상대적으로 강화될 것으로 전망되느니만큼 지배집단에 대한 지방정부의 중립성이 전적으로 위축될 것으로 단정하기는 어렵다. 그러나, 교역확대를 핵심요소로 하는 세계화에 따른 일차적 수혜자는 어디까지나 기업이라 할 것이며, 지방정부의 위상강화효과는 이에 비하면 부차적이라는 점이 고려되어야 한다. 이는 세계화가 분권에 미치는 효과에 대하여 일치된 전망이 이루어지지 않고 있다는 점에서도 미루어 알 수 있다. 요컨대, 세계화는 결국 지방정부의 지배집단의 중립성을 저해하는 방향으로 작용할 것으로 전망된다는 것이다.

물론, 그같은 효과는 지방정부에 따라 차별적으로 나타나게 될 것이다. 즉, 경제적 기반이 취약한 지방정부일수록 기업에 대하여 상대적으로 높은 종속경향을, 그렇지 않은 지방정부는 상대적으로 낮은 종속경향을 보일 것이기 때문이다. 그러나 그같은 차이에도 불구하고 세계화에 따른 기업의 상대적 권력강화효과가 크다는 점을 고려한다면 전반적으로 세계화는 지방정부의 지배집단에 대한 중립성을 저해하는 요인으로 작용할 것으로 판단된다.

한편, 세계화는 지배집단 뿐 아니라 시민사회의 자율성을 강화시키는 효과도 있는 것이니만큼 위에서 제기한 역기능을 지나치게 강조하는 것에 대하여 문제제기가 있을 수 있다. 그러나 이에 대하여는 시민과 지배집단간에는 보유자원의 크기에서 현저한 차이가 있기 때문에 세계화에 따른 민간의 자율성 확대효과는 일방적으로 지배집단에 유리하게 돌아갈 개연성이 크다는 점이 지적되어야 한다. 세계화에 따른 국내외의 사회변화현상과 관련하여 20%는 유복해지고 80%는 불행해지는 “20:80의 사회”가 되리라는 Martin & Schumann(1996:38)의 전망은 이를 단적으로 나타내주는 것이라 하겠다.

## 2. 민주화

우리사회는 1987년의 6월선언을 전환점으로 하여 미흡하나마 민주화 행로에 들어서게 되었으며 향후 보다 성숙한 民主社會로 변화되어 나갈 것으로 전망된다. 물론 민주화의 폭이나 속도는 정치체제의 지지기반 취약, 장기간 계속되어온 권위주의 정

치체제의 관성 및 남북대치상황 등을 고려하건대 점진적 내지는 제한적일 것으로 판단되지만(배성문, 1986: 226-239; 현대사회연구소, 1982: 54; 임혁백, 1990: 51-78), 그럼에도 불구하고 기본적으로 민주화 추세는 이미 거슬러 올라가기 어려운 중요한 사회 변화 추세의 하나가 되었다. 이러한 민주화 추세는 지방자치요소에 대하여 적지 않은 영향요인으로 작용할 것이다.

### ① 분권측면

사회전체의 민주화추세는 중앙에 대한 지방의 민주화로 확산될 것이다. 중앙차원의 민주화추세가 90년대에 들어와서 중앙에 대한 지방의 민주화 즉, 지방분권으로 자연스럽게 연결된 것이 그 증거이다. 따라서 향후 민주화의 진전에 따라 분권화는 더욱 제고될 것으로 전망할 수 있다. 물론, 아직 우리나라의 경우 민주화가 정착되었다고 보기 어려우므로 단기간내에 고양된 수준의 분권화를 기대하기는 어려울 것이다. 그러나 궁극적으로는 사회전체의 민주화 수준에 걸맞는 수준의 분권화로의 이행이 이루어질 것이다.

다만, 민주화의 이행기에 있는 현 시점에서 민주화에 따른 가시적인 분권화 성과를 기대하기에는 무리가 있을 것이다. 지방에 대한 사무 및 재원이양이 미흡하고, 중앙이 행사하는 과중한 통제가 지속되고 있는 점, 지방의 문제에 대하여 지방의 의사가 개진될 기회가 부여되지 않고 있는 점 등이 이를 입증해준다. 그러나 장기적으로는 민주화의 정착에 따라 분권화수준 역시 증대될 것이다. 다만, 분권화가 지속적으로 진행될 것으로 기대하기는 어렵다. 기본적으로 우리의 집권적 문화는 과도한 분권화에 대한 제약요인으로 작용할 것이며, 또한 분권화의 진전에 따라 분권의 여지가 축소되는 한편, 중앙정부를 중심으로 하여 과도한 분권에 대한 반작용이 강화될 것이기 때문이다. 그러므로 분권화는 일정 수준에서 균형점을 찾을 것으로 예상된다.

### ② 참여측면

민주화추세에 따라 개인과 집단의 정치적 효능감 증대로 인하여 시민의 참여요구가 증대할 것으로 예상된다. 시민의 참여요구는 전통적인 선거참여에 한하지 않고 지

방의 서비스제공과 관련한 직접참여 요구의 증가로 나타나게 될 것이다. 그리하여 지방의 정책결정과정은 지금까지의 소수권력집단에 의한 배타적 권위주의적 정책결정 형태로부터 다양한 개인 및 사회집단의 참여요구를 수용하는 보다 민주적인 형태로 전이되어가지 않을 수 없게 될 것이다. 물론 참여요구의 증대에도 불구하고 정부의 무반응이 지속될 가능성도 전혀 부인할 수는 없다. 최근의 경향에서 보듯이 정부는 시민의 참여를 시장화(민간화), 정부혁신을 통하여 대체하는 전략을 구사할 수도 있기 때문이다(Burns, Hambleton & Hoggett, 1994). 그러나 지방의 정책결정자가 시민의 의하여 선출되는 한, 이같은 우회전략을 통한 시민요구의 완충에는 한계가 있을 것이며 따라서 참여요구의 수용을 위한 상당한 정책노력이 필요하게 될 것이다.

### ③ 중립측면

민주화는 자율화 내지는 탈규제를 통하여 정부에 대한 민간의 상대적 권력을 강화시킨다. 동시에 강화된 자율성에 기초하여 민간부문의 다양한 주체로 부터 지방정부에 대한 요구가 증대될 것이다. 이때 민간의 구성이 균질적이라면 지방정부는 민간의 요구에 대하여 중립적인 대응을 할 수 있을 것이다. 문제는 지배집단과 일반시민간의 이질화가 진전된 자본주의체제하에서 민간의 자율보장을 위한 정부의 후퇴는 필연적으로 민간부문내에서 시민에 대한 지배집단의 우월적 지위를 강화하게 될 것이며, 이에 따라 지방정부에 대한 지배집단의 상대적 영향력 역시 강화될 것이라는 점이다(이승중, 1997). 즉, 민주화추세는 지배집단에 대한 지방정부의 종속적 경향을 강화하는 요인으로 작용하게 된다는 것이다. 더욱이 이러한 현상은 신자유주의적 사조의 발흥에 따라 민주화에 있어서의 자율화 색채가 부각되면서 더욱 증가될 가능성이 있다는 점도 지적되어야 한다.

물론 민간의 요구를 충분히 수용할만큼 지방정부의 능력과 자원이 충분하다면 민주화와 민간부문의 이질적 구성의 상호관계에 따른 문제의 심각성은 축소될 수 있을 것이다. 그러나 우리의 경우, 대부분의 지방정부는 경제적 기반이 취약하며 따라서 그만큼 지배이익에 대하여 종속적인 경향을 보일 우려가 클 것이다.

### 3. 정보화

정보화(informatization)란 정보의 생산과 활용이 확장되는 사회현상을 말하는데, 주로 컴퓨터를 이용한 정보처리기술과 통신기술의 발달로 인하여 도래하는 미래형 사회의 특징을 의미한다(방석현, 1989: 29; 이윤식, 1990). 우리나라도 1990년대에 들어 와서 컴퓨터와 통신기기의 급속한 보급에서 확인되듯이 정보화사회로 편입되고 있는 단계에 있는 것으로 보인다.<sup>11)</sup> 정보화 추세 역시 지방자치요소에 대한 중요한 영향을 초래할 것이다.

#### ① 분권측면

정보화가 분권에 미치는 영향에 대하여는 전망이 상충한다. 일각에서는 정보화에 따른 정보교환 및 확산효과에 주목하여 정보화가 분권의 촉진제로 기능할 것이라 본다(Naisbitt, 1984). 한편, 다른 일각에서는 정보화에 따른 정보의 집중, 통솔범위의 확장, 정보독점 등의 효과에 주목하여 정보화가 집권의 촉진제로 기능할 것이라 본다(이달곤, 1995).<sup>12)</sup> 특히, 이달곤(1995)은 정보화의 분권에 대한 양면적 효과를 인정하면서도 우리의 경우에는 정보화가 지방의 의견 투입없이 중앙의 집권적 의사결정에 의하여 이루어지고 있는 점, 효율성의 기조하에서 수도권 중심의 정보화가 추진되고 있는 점, 지방의 저조한 산업화기반이 정보화의 균형적 추진의 장애요인으로 작용하는 점 등의 이유로 집권화 유발가능성이 보다 큰 것으로 보고있다. 생각컨대, 정보화가 정보의 집중과 분산효과를 동시에 수반한다는 점을 부인하기는 어렵다 하겠으며 따라서, 분권에 대한 효과는 양면적일 것으로 판단된다(이윤식, 1990:30).

11) 김정흠(1987; 이윤식, 1990: 16에서 재인용)에 의하면 미국의 경우는 1956년경, 일본의 경우는 1971년경에 정보화 사회로 진입하여 우리보다 각각 37년과 22년 정도 앞선 것으로 추정된다. 그러므로 우리의 정보화수준은 선진 외국에 비하여 초보적인 단계에 있는 것으로 판단된다.

12) 분권요인에 대한 근거논리는 정보통신매체를 통하여 정보에의 접근성이 제고되어 하위단위가 일상적 집행업무에서 탈피하여 보다 수준높은 의사결정과정에 참여할 수 있을 것임이 제시되고 있으며(김병준, 1994), 집권요인에 대한 근거논리로는 중간단위의 구조적, 일상적, 반복적 업무는 정보통신매체에 의하여 대처되는 비중이 높아지는 대신, 자동화가 어려운 혁신적이고 계획지향적인 비구조적인 의사결정은 상위단위로 집중될 수 있을 뿐 아니라 정보집중에 의한 통제가 보다 용이해질 것임이 제시되고 있다(이윤식, 1990).

### ② 참여측면

정책과정에 대한 정보의 부재는 시민참여를 제약하는 주요요인으로서 지적되어 왔는 바(Dornan, 1977), 정보화에 따라 정보의 축적 및 확산이 이루어지게 되면 획득된 공공문제에 관한 지식에 기초하여 참여요구가 증대될 것으로 예상된다. 아울러 통신 기술의 발달로 정부와 시민간의 거리가 단축됨에 따라 원격민주주의의 가능성이 높아지면서 시민으로 부터의 참여요구가 증대될 가능성도 있다. 일부 지방단위에서 시행하고 있는 통신여론의 장, 영상반상회, 120전화 등이 그러한 전망의 단초를 제공하고 있다. 그러나 가능성이 실제의 참여로 이어질 것으로 단정할 수는 없다. 정보의 축적 및 확산가능성에도 불구하고 실제로는 정보의 집중 및 독점이 이루어진다면, 정보의 확산이 차단되고 때로는 조작됨으로써 정보화가 오히려 참여를 더욱 위축시킬 가능성도 있다(이윤식, 1990: 27). 불행히도 우리의 경우, 이달곤(1995)의 지적과 마찬가지로 정보화의 집중경향이 심하므로 이같은 우려가 더 크다하겠다.

### ③ 중립측면

정보화사회에서 정보 그 자체는 중요한 권력자원이다. 따라서 정보가 확산되느냐 집중되느냐에 따라 정부의 지배집단에 대한 중립성이 증대한 영향을 받게 될 것이다. 먼저 정보확산이 이루어질 경우, 공개된 정보에 기초하여 정부의 지배집단에 대한 비판적 대응이 통제받게 될 수 있을 것이다. 아울러 시민사회로 부터 지배집단에 대한 직접적 통제도 이루어지게 될 것이므로 정보화는 중립확보에 긍정적인 기능을 하게 될 것이다. 그러나 정보의 집중 및 독점이 이루어지는 경우, 그와 같은 효과는 기대하기 어렵게 될 것이다. 특히 정보화기반이 취약한 지방정부는 기업 등 지배집단의 정보능력에 비하여 상대적으로 취약한 입장에 있을 가능성이 있으며 그만큼 지배집단에 대한 중립적 대응이 어렵게 될 것이다. 또한 정보의 독점상황하에서는 지배집단에 대한 정부의 비판적 대응에 대한 시민사회로 부터의 통제가 이루어지기도 어렵게 될 것이다. 평가하건대, 우리의 경우 행정문화가 권위적이고, 지방정부의 정보화기반이 미흡하며, 집권적 정보화경향이 강하기 때문에 후자의 가능성이 상대적으로 클 것으로 판단된다.

#### 4. 요약

환경변화추세가 지방자치의 요소에 대하여 미치는 효과를 요약하면 <표 2>와 같다.

<표 2> 환경변화의 지방자치요소에 대한 효과

| 환경변화 \ 지방자치요소 | 분권  | 참여  | 중립 |
|---------------|-----|-----|----|
| 세계화           | +   | +   | -  |
| 민주화           | +   | +   | -  |
| 정보화           | +/- | +/- | -  |

주) +는 강화, -는 약화, +/-는 양면적 효과를 나타냄

### IV. 자치환경변화에 따른 지방자치의 대응과제

위에서 환경변화추세가 지방자치에 미치는 영향을 세가지 요소로 나누어 살펴보았다. 여기에서는 이러한 환경변화에 따라 발생하는 자치수요가 무엇인가를 밝히고 소여된 자치수요를 충족하기 위한 지방자치의 대응과제에 대하여 논의한다.

#### 1. 기본방향

지방자치를 분권, 참여 및 중립의 문제로 이해하였을 때, 당연히 지방자치발전을 위하여는 이 삼자에 대한 균형적인 관심이 요구된다. 그럼에도 불구하고 지금까지 우리의 지방자치논의는 분권문제에만 관심을 집중하였으며 시민의 참여문제 및 지배집단에 대한 지방정부의 중립성 확보문제는 소홀히 취급하여 왔다.<sup>13)</sup> 이러한 접근은 새로운 자치의 이해가 아닌 전통적 관점에서 보더라도 한계가 있는 것이다. 물론, 이러한 접근은 우리의 경우 강력한 집권형 국가로서 분권화에 대한 확신이 약하기 때문에 (무라마쓰, 1991: 20) 지방자치초기단계에서 자치시행의 전제조건으로서 일정수준의

13) 단, 분권에 대한 상대적 관심에도 불구하고 실제적으로 분권화가 매우 미흡하다는 것이 일반적 평가이다.



분권확보가 필요하다는 점을 고려할 때 일응 타당한 측면이 있다.

다만, 장기적인 관점에서 볼 때, 이는 지방자치의 균형발전을 저해하는 접근으로서 개선이 필요하다는 점이 인식되어야 한다. 실제로 지금까지 분권 일변도의 관심은 중앙과 지방간의 불필요한 갈등을 초래하였고 이에 따라 지방자치제는 협력보다는 갈등적 정치의 양상을 보임으로써 국력의 낭비를 초래한 면이 없지 않았다. 따라서 향후 지방자치의 장기적 발전을 위하여는 지방자치의 요소에 대한 균형된 대응을 통하여 갈등적 자치가 아니라 협력적 자치가 이루어지도록 지향하는 것이 필요하다고 하겠다.

한편, 지방자치의 요소를 세분화하였거니와 환경변화에 따른 지방자치의 대응과제 역시 지방자치의 요소별로 검토하는 것이 유용할 것이다. 따라서 이하에서는 지방자치의 요소별로 환경변화에 따른 자치수요의 변화 및 대응과제에 대하여 논의한다.

## 2. 분권의 내실화

정보화의 분권에 대한 양면적 효과가 상쇄된다고 했을 때, 대체적으로 환경변화는 분권화수준에 긍정적 영향을 미칠 것으로 예상됨은 앞에서 논의한 바와 같다. 이는 역설적으로 분권화를 위한 인위적 정책노력의 필요성이 상대적으로 크지 않으며, 따라서 지방자치의 장기적 발전을 위한 정책노력은 분권화 수준의 제고보다는 분권화의 내실화를 위한 노력 즉, 분권화에 따른 부작용을 줄이고 순기능을 진작시키는데 초점을 두고 이루어져야 시사해준다. 물론 분권의 극대화가 바람직한 가치라면 환경변화추세가 분권을 강화하게 되는 경우에도 분권의 촉진을 위한 노력이 강조되어야 할 것이다. 그러나 분권은 순기능 뿐 아니라 역기능도 안고 있는 것이므로 분권의 극대화보다는 적절한 수준에서 통합과 균형을 이루는 분권화가 바람직하다는 점이 인식되어야 한다(이승중, 1996).

그러나 이러한 지적이 분권의 반대논리로 해석되어서는 곤란하다. 여기에서 제시하는 바는 자치환경변화의 분권에 대한 효과를 고려하건대, 분권화수준의 일방향적 확대노력보다는 적정수준의 분권화를 통하여 분권에 따른 순편익의 증대를 위한 노력이 자치발전을 위하여 필요하다는 것이다. 아울러 이와 같이 균형적 시각에서 분권

의 문제를 접근하는 경우에만 불필요한 중앙과 지방간의 갈등을 줄이고 보다 협력적인 분위기에서 지방자치의 성과를 고양할 수 있으리라는 점도 인식되어야 한다.

불행히도 지금까지 분권문제에 집중하여 지방자치에 대한 논의가 전개되어왔음에도 불구하고 분권화는 매우 미흡한 수준에 머물러있다. 즉, 분권문제에 대한 높은 관심과 논의가 실제적인 분권화로 연결되지 못하였던 것이다. 문제는 적정수준에 미치지 못하는 분권수준하에서는 필연적으로 권력유지를 위한 추구하는 중앙의 입장과 자율성 확대를 추구하는 지방의 입장간의 갈등적 투쟁이 구조화되어 호혜적인 정부간관계의 구축이 어렵게 되고 따라서 지방자치의 성과가 저하된다는 것이다. 그러므로 장기적으로는 분권화의 내실화를 추진하되 최소한 당분간은 적정수준의 분권화를 위한 분권확대노력이 요청된다.

이를 위한 구체적 과제로는 인사·조직상의 지방자율권 신장, 사무 및 재원의 지방이양 확대, 중앙과 지방간의 분권협의를 활성화, 지방에 관련된 문제에 관한 지방정부의 법률제안권 부여 등이 포함되어야 할 것이다. 강조할 것은 이와 같은 분권화과제가 중앙의 시혜차원에서 추진되어서는 곤란하다는 점이다. 지금까지의 미흡한 분권화과정이 입증해주듯이 중앙의 일방에 의한 시혜적 분권화에는 한계가 있기 때문이다. 그러므로 향후의 분권은 지방과의 협의에 기초하여 보다 민주적인 방식으로 추진되어야 한다. 이를 위하여 특히 강조될 것은 분권협의를 활성화와 지방의 법률제안권 인정이다. 전자와 관련하여는 우선, 사무의 지방이양추진을 위한 지방사무이양추진위원회에 지방대표의 참여를 확대하여 보다 균형된 시각에서 지방이양이 추진되게 할 필요가 있다. 또한 중앙과 지방간의 문제를 대등한 입장에서 논의할 수 있는 협의체의 구성도 바람직하다. 후자와 관련하여는 먼저 시도지사협의회 등 지방의 의사를 대표할 수 있는 지방정부간협의체를 육성·지원하는 한편, 이들과의 협의통로를 실효화함으로써 민주적 분권협의를 활성화하여야 한다. 아울러 지방의견의 정책반영을 실효화하기 위하여 지방정부간협의체에 법률제안권을 부여하는 것도 적극 검토할 필요가 있다. 이러한 조치에 따라 갈등적 분권화과정이 협의적분권화과정으로 변화되어야만 지방자치의 정착발전이 가능할 것이기 때문이다.<sup>14)</sup>

14) 중앙과 지방간의 관계에 대한 대응과제는 광역지방정부과 기초지방정부간에도 동일하게 적용되어야 할 것이다.

### 3. 참여의 활성화

분권의 경우와 마찬가지로 참여에 대한 정보화의 양면적 효과가 상쇄된다고 보았을 때, 세계화 및 민주화추세의 진전에 따라 참여요구가 현저하게 증대될 것으로 예상할 수 있다. 이러한 현상은 중앙과 지방에 공히 적용되게 된다. 그러나 선거 이외의 직접참여요구는 주로 지방차원에서 제기되고, 또 현실적으로 지방차원에서라야 수용이 가능하기 때문에 참여요구에 대한 대응은 일차적으로 지방정부의 몫이 될 가능성이 크다. 물론 참여요구가 그대로 참여로 연계되지는 않을 것이다. 지방에 따라 참여요구에 대하여 호의적인 대응을 할 수도 또는 통제적 입장을 견지할 수도 있을 것이기 때문이다. 따라서 실제의 참여수준은 지방별로 차이를 보이게 될 것이다. 그러나 기본적으로 민선자치제하에서 지방정부가 유권자인 시민의 참여요구를 무시하기는 어려운 노릇이라 하겠으며, 따라서 지방정부는 어떠한 형태로든 증대되는 참여요구를 수용하여야만 할 것이다. 만일 참여의 요구를 적절히 수용하지 못하는 경우에는 지역사회가 불안해질 뿐만 아니라 정치체제의 유지가 어렵게 될 것이기 때문이다.

시민의 참여요구를 수용하기 위하여는 일차적으로 다양한 참여제도의 구축이 필요하다. 참여제도의 확충을 위하여는 선거, 반상회, 모니터, 위원회, 공청회, 간담회 등 기존의 참여제도에 대한 운영개선 외에 주민발안, 주민소환, 주민투표 등 직접민주제적 요소의 도입, 정보매체를 통한 원격민주제의 확장, 및 공동체적 지역문화의 유지를 위한 하부지역단위의 주민회합의 활성화가 요청된다 하겠다.

참여제도의 구축과 함께 참여의 대표성을 제고하기 위한 노력이 병행되어야 한다. 참여제도의 확장만으로는 자칫 지배집단에 의한 참여통로의 지배를 고착시킬 우려가 있기 때문이다. 이를 위하여는 특히 참여의 기회를 적절히 활용할 위치에 있지 않은 소외계층의 참여촉진을 위한 배려가 있어야 한다. 이에선 예컨대, 각종 위원회에 소외집단의 대표참여를 확대시키는 것, 주민협의체, 주민총회, 소규모 주민모임 등 주민의 자발적회합을 활성화시키는 것 등이 포함될 수 있을 것이다.

아울러 참여제도의 확장과 함께 참여에 따른 순편익을 제고시키기 위하여는 공익지향의 건전한 참여유도를 위한 시민교육이 필요할 것이다. 참여제도의 확장에도 불구하고 시민의식이 저조하여 참여통로가 활용되지 않거나 사익위주의 참여가 이루어

질 경우, 지방자치의 궁극적 목적인 주민의 복지증진달성이 어려워질 것이기 때문이다. 다행히 참여는 그 자체 시민교육의 유효한 도구로서 중시되고 있다(Parry et al. 1992: 286). 즉, 적절한 참여제도의 확장은 시민의 참여요구의 수용책일 뿐 아니라 그 자체 시민교육의 도구로서 참여의 순기능을 확장하는 효과를 갖는다는 것이다. 만일 그렇다면 지방정부는 시민참여통로의 확장만으로도 주민복지증진을 도모할 수 있는 기회를 얻게 되는 것이므로 시민참여제도화를 위한 노력에 매진할 필요가 있다 하겠다. 구체적으로, 시민교육프로그램의 개발 및 시행, 시민단체의 활동지원, 지역학교와의 공동교육프로그램 추진 등이 포함될 수 있을 것이다.

#### 4. 지방정부의 중립성 확보

지방자치환경의 변화는 지배집단의 상대적 권력을 강화시킬 것이며, 이에 따라 지방정부의 중립성이 저하될 우려가 크다는 점은 앞에서 논의한 바와 같다. 문제는 지방정부의 중립성 저하에 따라 지방정부가 지배이익의 보호를 위한 도구로 전락하여 사회적 불평등을 심화시킬 우려가 크다는 점이다(Cockburn, 1979). 이러한 사회적 불평등의 문제는 최근의 경제위기를 겪으면서 대다수 시민의 삶의 질이 저하되는 가운데 일부 지배집단의 소득은 오히려 상승함으로써 사회적 계층격차가 상승하고 있는 점을 고려할 때 중대한 문제가 아닐 수 없다. 불행히도 이같은 사회적 불평등은 경제위기가 회복되더라도 크게 개선될 전망이 보이지 않는다. 경제위기에 따른 불평등 확대효과가 큰 때문만 아니라, 경제위기를 전후하여 사회적 불평등이 지속적으로 악화되는 추세를 보여왔기 때문이다.<sup>15)</sup>

강조할 것은 지방자치의 목적이 주민복지의 증진에 있다고 했을 때, 이같은 사회적 불평등의 방치는 지방자치의 목적에 위배되는 것이라는 점이다. 따라서 지방정부는 지배집단에 대한 중립적 대응을 통하여 일반시민의 보편적 이익을 확보함으로써 사회적 불평등의 해소를 위하여 노력하여야 한다.

이를 위한 구체적 대응과제로는 과도한 개발정책의 지양, 소외계층을 위한 복지정

15) 지니계수는 1988년에 0.34, 1996년에 0.35, 경제위기 직후인 1999년에 0.36으로 점차 악화되는 추세를 보이고 있다.

책 확대, 정보공개를 통한 행정책임성의 확보, 시민운동의 지원확대를 통한 시민감시 활동의 강화 및 반성장연합의 구축, 공직윤리의 강화 등이 포함될 수 있을 것이다.

지금까지 제시한 지방자치 발전을 위한 향후의 대응방향을 지방자치의 요소별로 구분하여 요약하면 <표 3>과 같다.

<표3> 지방자치의 발전방향

|    | 과거            | 미래         |
|----|---------------|------------|
| 분권 | 지방의 자율권 확장    | 분권의 순편익 확대 |
| 참여 | 참여제한, 형식적 참여  | 실질적 참여 확대  |
| 중립 | 지역개발을 통한 적하효과 | 소외층 보호     |

## V. 결론

지금까지 지방자치에 대한 재개념화에 기초하여 장기적인 자치발전을 위하여는 분권 뿐 아니라 참여와 중립에 대하여 균형적인 관심이 필요함을 제시하였다. 아울러, 지금까지 분권문제에 상대적 관심을 두었다면 향후에는 참여와 중립문제에 대하여 상대적 노력이 있어야 함을 강조하였다. 다만, 종래의 분권에 대한 관심이 실제적인 분권화로 연계되지 않았음을 고려하건대, 당분간은 분권수준 확대에도 지속적인 관심이 있어야함을 제시하였다.

이와 관련하여 지적할 것은 지방자치의 요소가 무엇인가에 대한 논의와 그러한 자치의 요소가 지방자치의 목적인 주민복지증진에 기여하는가는 별개의 문제일 수 있다는 점이다. 즉, 지방자치가 분권, 참여, 및 중립을 구성요소로 포함한다고 해서 이들 요소의 극대화가 자치목적을 실현하는 방향인 것으로 오해되어서는 아니된다는 것이다. 물론, 지방자치는 개념정의상 분권화, 참여확대, 중립강화로 이해된다. 그러나 분권, 참여, 중립이 순기능만 있는 것은 아니며 부작용도 수반하는 한(이종수, 1995), 과도한 분권, 참여, 중립이 주민복지를 보장할 수는 없다는 점이 인식되어야 한다. 그러므로 분권, 참여, 중립 각 요소의 수행수준은 적절한 수준에서 균형을 이루

는 것이 바람직하다. 요컨대, 자치요소의 강화만이 자치발전을 위한 대응이라는 오해는 불식되어야 한다.

그렇다면 지방자치가 자치의 목적에 기여할 수 있는 적정수준은 어떻게 판단할 수 있는가? 그것은 지방자치의 목적인 주민복지의 목표달성을 위한 이념을 규정하는 데서 출발할 수 있다. 주민복지달성을 위한 이념으로는 여러가지의 의견이 제시될 수 있겠으나 필자는 주민의 복지는 절대적 복지와 상대적 복지로 구성되어 있고 이를 충족하기 위한 지방자치이념은 민주성, 능률성, 형평성이라고 규정하고 있는 바(이승중, 1995), 따라서 지방자치가 그 실시목적에 기여하는가의 여부는 각 자치요소가 민주, 능률, 형평성에 여하히 기여하는가를 판단함으로써 가능해진다. 아울러, 지방자치는 개념상 각 자치요소별로 민주, 능률, 형평의 기준을 동시에 극대화시키는 수준에서 최적화될 수 있을 것이다.

끝으로 강조할 것은 지방자치의 발전이 각 자치요소에 대한 적절한 관심만으로 가능한 것은 아니며, 지방자치제가 발전하기 위한 제반여건이 성숙되어야 한다는 점이다. 그와 같은 여건에는 유능한 공직자의 충원, 시민사회의 성장, 정치의 민주화, 경제의 균형발전 등이 포함될 수 있을 것이다.

## 【참고문헌】

- 권태준, "세계화에 대응하는 지방화: 지역공동체 형성의 중요성을 중심으로", 공보처, 1995.  
 김병준, 「한국지방자치론」, 법문사, 1994.  
 김정흠, "미래화사회의 도래", 통신정책연구소, 한국교육개발원, 미래, 1987.  
 김학로, 「지방행정의 이론과 실제」, 박영사, 1994.  
 문태현, 「글로벌화와 공공정책: 이론과 실제」, 대명출판사, 1999.  
 박재창, "지방화시대의 중앙정치와 지방자치의 역할", 「세계화 시대의 지방화」, 여의도연구소 1차 심포지엄 발표논문집, 1995.  
 방석현, 「행정정보체제론」, 법문사, 1989.  
 배성문, 「민주주의의 확산: 한국에서의 실험」, 극동문제연구소, 1986.  
 이달근, "정보화시대의 중앙정부와 지방자치단체간의 관계", 「한국행정학보」, 제24권 제1호, 1990.  
 이달근, "지방정부 자율성의 거시적 영향요인: 중앙과 지방간의 행-재정적 관계에 미치는 변수를 중심으로", 「행정논총」,

- 제34권 제1호, 1996.
- 이승중, 『민주정치와 시민참여』, 삼영, 1993.
- 이승중, “지방행정의 발전방향”, 1995.
- 이승중, “중앙과 지방과의 관계”, 『지방자치연구』, 제8권 제2호, 1996.
- 이승중, “민주주의와 작은 정부”, 김호진 편, 『한국의 도전과 선택』, 나남출판, 1997.
- 이윤식, 『행정정보체계론』, 법영사, 1990.
- 임혁백, “한국에서의 민주화과정 분석”, 『한국정치학회보』, 제24집 제1호, 1990.
- 정세욱, 『지방행정학』, 법문사, 1995.
- 정정길, “세계화와 지방자치”, 『행정논총』, 제34권 제1호, 1996.
- 村松岐夫, 『중앙과 지방관계론』, 최외출, 이성환 공역, 대영문화사, 1991.
- 최창호, 『지방자치학』, 삼영사, 1995.
- 한원택, 『지방행정론: 이론·제도·실제』, 법문사, 1995.
- 현대사회연구소, 『2000년대를 향한 한국인상』, 1982.
- Bachrach, P. & M.Baratz(1962). “Two faces of power.” *American Political Science Review* 56.
- Burns, Danny, Robin Hambleton and Paul Hoggett, *The politics of decentralization*, Macmillan, 1994.
- Cockburn, Cynthia, *Local state*, London: Pluto, 1979.
- Doman, “Whither urban policy analysis ? : a review essay,” *Polity* 9, 1977.
- Duncan, S. and M.Goodwin, *the local state and uneven development*. Oxford: Polity, 1988.
- Gneist, R., *Selfgovernment: Communalverfassung und Verfassungsgerichte in England*. Berlin, 1871.
- Gottdiener, M., *The decline of urban politics: Political theory of the crisis of the local state*, Beberly Hills: Sage, 1987.
- Gurr, Ted R. & Desmond S.King, *The State and the city*, University of Chicago press, 1987.
- Lasswell, Harold, *Politics: Who gets what, when, how*, New York: Meridian Books, 1958.
- Logan, John R. & Harvey L.Molotch, *Urban fortunes: The political economy of place*, Berkeley: University of California Press, 1987).
- Lukes, Stven, *Power: A radical view*, London: Macmillan, 1974.
- Martin, Hans-Peter & Harold Schumann, *Die Globalisierungsfalle*, 강수돌 역, 세계화의 덫. 영림카디널, 1996.
- Minar, Zdravko, “Local responses to global change”, *The Annals of The American Academy of Political and Social Science*, 540, 1995.
- Naisbitt, J., *Megatrends: Ten new directions transforming our lives*, New York: Warner

Commission Co, 1989.

Parry, Geraint, Goerge Moyser, and Neil Day, *Political participation and democracy in Britain*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

Peterson, Paul E., *City limits*, Chicago: University of Chicago Press, 1981.

Teune, Henry, "Local government and democratic political development." *The Annals of The American Academy of Political and Social Science*, 540, 1996.

Wolman, Harold and Michael Goldsmith, *Urban politics and policy: A comparative approach*, Blackwell, 1992.

Young, K., "the justification of local government." in Goldsmith ed, *Essays on the future of local government*, Leeds: West Yorks MCC. Recited from Wolman & Goldsmith(1992), 8, 1986.