

地方化와 政治學의 課題

Localization and the Task of Political Science

金判錫

(市立仁川大學校 行政學科 教授)

李壽晚

(韓國地方行政研究院 責任研究員)

<目 次>

I. 序 論

II. 地方化와 行政的 接近方式의 反省

III. 地方化의 含意

IV. 地方化와 政治學의 課題

V. 地方化의 制約要因과 克服戰略

<ABSTRACT>

This study is an attempt to respond to the question of what kind of additional measures to local autonomy are needed in order to actively materialize localization. Local governments can be viewed as the wheels of national development and could be great contributors to regional development and the advancement of local welfare. So far, localization in Korea has been promoted in a public administration-oriented perspective. Accordingly, Korean local autonomy could not overcome its own limits because it was mainly focused on democratization and decentralization in the public administration arena. Full-scale local autonomy will only fully blossom when democratization of the central government's power is established through activation of local politics and when locality is independent from central politics. In order to improve these kinds of problems in localization, it is necessary to review the roadblocks experienced in localization at present and to suggest possible strategies for the promotion of localization currently taking place in Korea in terms of a political science perspective. Studies of Korean "local" politics have been underdeveloped in a comparative perspective. Accordingly, this paper proposes to establish new classes such as "local politics" and "local governments" at the college level or to restructure existing political science classes to include more components of local politics. Nonetheless, the lists of possible suggestions in this paper are not comprehensive. Instead, the more realistic purpose of this paper is to activate discussions on Korean local autonomy in a holistic view and to propose to develop possible long-term strategies for advancement of overall Korean politics.

I. 序 論

지난 1995년 6월 27일에 실시된 동시지방선거는 우리나라 헌정이후의 정치과정을 살펴볼 때 그 시사하는 바가 매우 크다. 무엇보다 1991년의 광역·기초자치단체의 의회의원선거 이후 유지되어 왔던 불완전한 형태의 우리나라 지방자치제가 주민직선에 의하여 지방자치단체장을 선출함에 따라 제도적으로 완전한 형태를 구축하고 본격적인 지방화시대의 개막을 가져왔다는 점을 가장 중요한 의의로 들 수 있을 것이다. 특히 정치를 관찰하는 시점이 하나 더 늘어났다는 것이며, 이에 따라 다양한 사고와 새로운 방법으로서의 접근이 요구된다 하겠다.

1993년에 문민정부가 들어서면서 공직자 재산등록제도의 실시 및 선거법·정당법·정치자금법 등의 개정을 통하여 각종 정치제도의 개혁을 추진하여 온 것은 중앙정치권 내부의 수평적 분권화를 도모한 것으로 이해되나, 6.27 지방선거를 통한 지방자치제의 실현은 정치권력의 수직적 분권화, 나아가서 우리 사회의 민주화 수준을 한층 더 진작시키는 조치로 받아들여지고 있다.

그러나, 실제로 지방자치제의 실시에는 긍정적·부정적 양 측면이 공존하고 있다. 우선 지방자치제는 지역주민의 삶의 질을 향상시키기 위한 풀뿌리 민주주의의 정착, 중앙통제적 국가경제발전전략의 한계를 극복하기 위한 지방차원에서의 경쟁력 제고, 지방자치단체의 조직·인사관리의 자율성 확대에 따른 지방행정의 능률성과 생산성 제고, 그리고 지역발전 에 대한 보다 현실적인 접근 등을 포함하는 다양한 긍정적 효과를 기대할 수 있다(Conyers & Hills, 1984: 219-23; Smith, 1985: 186-8).

한편, 우리나라의 정치분위기로 볼 때 지방자치제의 실시과정에서 적지 않은 부작용이 발생되리라 예상된다. 그러한 부작용으로 빈번한 선거의 실시로 인한 낭비와 분열, 국정의 통합성 저하, 지역의 기득권 세력과 지방공직자와의 유착관계 형성, 지방정책결정에 있어서 주민참여의 확대에 따른 행정의 중립성·효율성 저하, 지역이기주의의 팽배로 인한 사회적 갈등의 증대, 지방자치제의 유지에 소요되는 비용의 발생 등을 들 수 있을 것이다(이승중, 1995: 1).

결국, 우리나라에서 현재 본격적으로 실시되고 있는 지방자치제가 국내·외적인 환경변화에 대응하기 위한 국가발전전략으로서의 가치와 지역의 발전 및 주민의 복지증진을 위한 지방발전전략으로서의 가치를 보다 적극적으로 실현시키기 위해서는 과연 어떠한 노력이 필요한가라는 문제의식에서 출발한다. 본 글은 지방화의 의의 및 지방정치의 새로운 접근

에 대한 논의 등을 기반으로 지방화 시대에서 요구하고 있는 정치학의 과제들을 제시하는데 목적을 두고 있다.

II. 地方化와 行政的 接近方式의 反省

그간 한국의 지방화는 행정적 접근방식에 치중된 면이 있으므로 이에 대한 반성이 필요한 때이다. 사실 한국의 지방화는 그 출발부터 중앙정치의 입김을 벗어나 지방이 독자적인 위상을 정립하기 어려운 여건을 안고 있었다. 지방은 중앙에 대항하여 권력의 균형을 가져올 수 있는 정치적 자원을 갖고 있지 못했다. 이 때문에 한국의 지방자치는 행정민주화 혹은 행정분권화의 범주를 넘지 못하는 한계를 갖고 있었다. 온전한 지방자치는 지방정치의 활성화를 통해서 권력을 민주화하고, 이것을 기반으로 하여 지방이 중앙정치로부터 나름대로의 독자성과 분권을 주장할 수 있어야 가능하다. 지방자치를 풀뿌리 민주주의라 하는 것도 바로 이 점에 있다. 다시 말해서 행정민주화로 인한 행정분권은 지방자치의 전부가 될 수 없다.

이처럼 우리나라는 지방정치의 활성화 문제는 뒤로 미룬 채 행정분권에 초점을 두어 지방자치를 출발시켰다. 심지어 우리 사회 일부에서는 지방의 정치화를 병폐로 간주하거나 지방의 정치는 자치의 본질을 위협하는 요소로 간주하는 시각도 있다. 여기에 권위주의적 행정국가의 유산이 지방자치를 행정적 차원에서 접근하는 경향을 가속화시켰다. 행정국가 체제 아래에서는 지방을 관료조직의 하부체계처럼 인식하기 쉽다. 그러므로 행정주의적 편향을 반성하는 것이 필요하다. 앞으로 선거법이 잘 지켜지고 선거과정이 합리적으로 운영된다면 중앙정당의 횡포가 지방정치를 흐리게 하는 풍토는 점차 개선될 것이며, 장기적으로 본다면 지방에 지방정치를 활성화하고 정당활동을 보장하여 지방이 스스로 중앙정당의 횡포로부터 그 이익과 독자성을 수호할 수 있도록 장려해 나가야 할 것이다(안청시·김만흠, 1994: 293)¹⁾.

또한 지방에서의 정치적 문제가 지방에서 해결되지 못하고 중앙에서만 해결된다는 풍토 역시 개선되어야 한다. 지방정부와 지방의회간에 문제가 있을 때 법적으로 해결하려 한 다든지 아니면 중앙정치의 실력자에게 의지하는 것은 그만큼 지방정치가 낙후되어 있다는

1) 관련학회에도 정치학과 행정학간의 학제적 협동이 부족하다고 볼 수 있다. 특히 지방자치분야의 학회에 행정학자가 대부분 참여하고 있는 반면 정치학자의 참여가 미진한 점등은 앞으로 개선되어야 할 부분이다. 누구의 잘못을 떠나 좀 더 개방적이고 학제간의 협동적 노력이 필요한 때이다.

것을 반증한다. 이러한 현상을 개선하기 위해서는 정치적 관심사를 중앙에만 둘 것이 아니라, 지방에서 정치를 하는 사람이나 행정을 하는 사람이나 공히 그 지방자체를 모든 생활에서 제일 중요한 행동반경으로 삼아야 한다. 그리고 문제가 이미 발생했을 때 해결하려 하지 말고, 지방에서도 집행기관과 의회간에 정례 당정협의회를 구축한다든지 지방경찰책임자나 보안책임자가 지방의 여·야정당책임자에게도 안보상황에 대해 보고하는 등의 지방에서도 평소에 정치적 대화가 정기적으로 그리고 실질적으로 오가게 한다면 지방정치가 활성화될 수 있을 것이다. 다시 말하면 지방에 행정적 인프라는 어느 정도 구축되어 있는데 정치적 인프라는 매우 열악한 것이 오늘의 지방정치의 실정이다. 앞으로 정치적 인프라가 어느 정도 구축되어 가면, 지방의회에서도 소속정당의 이해관계를 떠나서 교차투표 등이 이루어질 수 있을 것이다. 다시 말해서 평소에 지방에도 정치적 하부구조를 만들고 이를 활성화해야 문제가 생기더라도 지방차원에서 원활하게 해결할 수 있을 것이다.

Ⅲ. 地方化의 含意

지방화란 중앙(국가)의 존재를 전제로 한 상대적 개념이며 그 속에는 지방이 중앙으로부터 종속된 관계를 탈피하고 보완적인 견지에서 자율성과 주체성을 확보하는 것, 즉 지방분권화가 주요 내용을 이루고 있다. 그러나 지방화란 지방자체가 중앙으로부터 완전한 독립을 얻는 것을 의미하지 않는다. 지방이 한 국가체제에 통합되어 있는 상태에서 자율성과 주체성을 확보하여 독자적인 발전 및 정치행정적 기능을 활성화하고 이를 통해서 새로운 중앙-지방관계를 형성해 나아간다는 의미이다(안청시·김만흠, 1995: 156).

지방화의 의미를 좀더 구체적으로 찾는 데는 전체사회의 시각에서 보느냐 혹은 각 지방의 관점에서 보느냐에 따라 차이가 있을 수 있다(김경동, 1994). 먼저 전체사회의 시각에서 본 지방화의 의미는 다음과 같다. 중앙 특히 서울에 집중되어 있는 권력·자원·기능·인구의 지방분산을 뜻하며, 동시에 그에 따른 전체사회의 지역적 균형발전을 이룩하려는 목표가 함축되어 있다. 이런 관점에서는 지방화의 개념자체가 기계적·기능적일 수 있고, 지방주민들의 삶과 그들의 욕구에 대한 관심이 희박할 개연성이 있다.

그에 반하여, 각 지방의 관점에서 본 지방화란 중앙에 집중되어 있는 권력·자원·기능 등을 지방으로 이양하는 과정을 물론 내포하면서, 동시에 분산·분권화에 의한 지방의 자주적·자립적 발전을 도모하려는 목표와 전략을 담고 있다. 이를 좀더 부연하면, 지방화는

각 지역의 생태계에 적합하고 주민생활의 필요에 상응하고 그들의 욕구를 충족시킬 수 있는 발전에 그 목표를 둔다고 할 수 있으며, 지방 스스로 자주적으로 결정하고 자율적인 실천을 할 수 있어야 한다. 그러나 지방화가 일종의 분권적 발전을 위해 바람직하다 하겠지만, 지역주의나 지방국수주의와 같은 폐쇄성을 가져서는 안된다. 다시 말해서 지방화로 인한 지역간의 긴장은 전체사회 발전에 긍정적인 자극이 될 수 있지만, 그것이 폐쇄성과 갈등요인으로 심화되어서는 안된다는 점이다.

이상에서 살펴본 바와 같이 지방화의 개념정의에는 약간씩 차이가 있고, 합의된 단일 개념은 없다. 사실 지방화라는 용어는 아주 다양한 개념적·경험적 의미를 내포하고 있을 뿐만 아니라 정태적 사실(static fact)이나 동태적 과정(dynamic process)을 망라하여 지칭되기도 한다(Fesler, 1965: 536). 일반적으로 지방화는 주민들의 적극적인 참여 하에 지방적 과제들을 자율적으로 해결해 나가는 과정(고건, 1994: 22) 또는 국민국가의 형성기에 중앙 정부에 빼앗겼던 자율성과 개성을 지방과 하위 사회문화집단들이 되찾는 과정(성경룡, 1996: 93, 101)을 의미하는 것으로 정의되기도 하지만, 본 글에서는 지방화가 지향하는 근본적인 목표가 국가의 재구조화(state restructuring)에 있다고 전제하고 수직적 차원에서의 지방화와 수평적 차원에서의 지방화로 구분하여 논의하고자 한다.

<그림 1> 국가의 재구조화로서의 지방화

우선, 수직적 차원에서의 지방화는 이른바 정부간관계론(theory of intergovernmental relations)에서 주로 논의되는 중앙정부와 지방정부간의 권한과 재원의 분산(deconcentration) · 위임(delegation) · 이양(devolution) 등을 통한 국가의 재구조화를 의미하는 것으로서 정치적인 성격을 매우 강하게 갖고 있는 반면, 수평적 차원에서의 지방화는 국가기구로서의 지방정부와 민간부문간의 역할과 기능의 재분담, 즉 민영화(privatization)를 통한 국가의 재구조화를 의미하는 것으로서 공공서비스의 공급에 대한 지방행정의 혁신과 연계하여 이해되어야 할 것이다(강명구, 1995: 73-94; Lee, 1992: 16-25).

한편, 이러한 지방화는 미리 정해진 합리적 기준에 따라 중앙정부의 권한을 지방정부로 이양시키는 단순한 기계적인 절차가 아니라, 다양한 정치세력들간에 존재해 오던 이해관계와 권력배분형태를 획기적으로 변경시키는 고도의 정치행위로 취급되어야 할 것이다(유재원, 1994: 499; 성경룡, 1995: 348). 사실 이러한 과정에는 외적 갈등은 물론 내적 갈등도 상당히 표출되기 마련이다. 따라서 지방화는 그러한 내·외적 갈등을 조정하고 사회를 통합해 가는데 기여하는 방향으로 추진되어야 할 것이다.

그러나, 현재 우리나라의 경우 중앙정부뿐만 아니라 학계에서조차 이 지방화의 문제를 국가정치와 성격을 달리하는 지방정치적인 차원에서의 접근보다는 단순히 주민생활 자치적 측면에만 국한한 지방행정적 차원에서 접근하는 행태를 보이고 있는 실정이며, 이에 따라 지방화와 관련되는 법과 제도에 치우친 논의는 어느 정도 부각되고 있으나 실제로 지방정부 내에서 이루어지고 있는 권력구조 및 갈등에 대한 논의는 그 비중이 매우 미약하다. 그러한 의미에서 鶴見 和子 등 (1990)의 내발적 발전론(內發的發展論)은 그 유의성이 크다.

결국, 지방화의 문제는 지방정치적인 차원에서의 접근이 절실히 요구되며, 주민참여 · 지방행정혁신 · 불균형 지역발전 · 지역이기주의 · 지역패권주의 등을 포함하는 지방에서 발생되고 있는 다양한 문제들은 바로 지방정치의 활성화를 통하여 해결되는 것이 바람직할 것이다.

특히 한국의 지방화는 서울중심 혹은 중앙중심의 발전전략에 한계가 있다는 인식에서부터 출발해야 한다. 전통적인 한국사회는 서울을 중심으로 한 중앙집권적 사회였고, 조선말에 이르기까지 한국사회는 오랫동안 농업사회의 생산방식을 유지해 왔다. 아울러 사회통치는 다른 어떤 계급적 영향으로부터 자유로운 일단의 국가관료들에 의해 이루어져 왔다. 이 기간동안 각 지방간의 지역간 횡적 이동은 거의 나타나지 않은 반면, 가치창출과 가치분배 장소로서 서울로의 종적 이동은 상대적으로 매우 강하게 나타났었다(송복, 1990). 이러한 영향으로 한국사회는 서울중심 혹은 중앙중심의 문화와 사고가 팽배하게 되었다고 볼 수 있

는데, 지방화는 바로 이러한 문화와 사고의 전환까지도 포함한다고 할 수 있다. 또한 지방화의 의미를 결정권의 소재로 볼 때 분권화라는 말과 같이 사용되기도 한다. 분권화의 정치적 의미는 정치적 의사결정의 분산이고, 행정적 의미로는 행정재량권의 분산이며, 경제적 의미로는 경제적 결정의 위치가 여러 지역에 분산됨을 뜻한다(Bennett, 1990). 그리고 획일적이고 일률적인 시각에서 다양성을 존중하고 수용하는 문화로의 변화를 의미하며, 아울러 중앙중심 혹은 서울중심과 같이 하나의 중심이 여러 곳으로 분산되는 다극화 현상을 지방화라고 할 수 있다.

<그림 2> 지방화의 함의

IV. 地方化와 政治學의 課題

1970년대 이래 많은 개발도상국들은 경제사회발전을 위한 국가적 사업의 주요 목적을 지역주민의 이익증진에 두어야 하며 이는 오직 지방분권적 정치체제 하에서만 실현될 수 있다는 인식에 근거하여, 그들의 정치·행정체제를 비롯한 국가발전을 위한 기획 및 관리 기능 등에 대한 지방화를 시도하였다(Gant, 1979: 179).

그러나, 이들 개발도상국들의 경우 지방화 내지 지방분권화의 개념자체가 올바르게 정립

되지 않고 국가별로 매우 다양하게 사용되었으며 지방화 정책의 실체가 과연 무엇인가에 대해서도 상당한 혼란이 초래되었다. 이에 따라, 다양한 긍정적 효과가 기대되었던 지방화 정책들은 실제로 많은 개발도상국들에서 그들의 국가발전에 대해 오히려 바람직하지 못한 영향을 미쳤던 것으로 평가되고 있다. 이에 대한 근본적인 문제점들로서 지방정부의 역할·책임·자율성 등에 관한 제도적 미비, 중앙정부관료 및 지방엘리트들의 정치권력 손실을 우려한 지방화정책 시행에 대한 강력한 반대, 지방정부의 기술적·재정적·인적 자원의 부족, 지방정부의 중앙정부에 대한 고도의 재정 의존 그리고 중앙정치인의 권력확대에 따른 지방주민들의 지방정치에 대한 무관심과 참여부족 등이 지적되고 있다(Rondinelli, 1981: 139-142; Smith, 1985: 188-191).

이러한 개발도상국들의 지방화 정책 실시경험과 관련하여 우리나라의 지방화 추진실태 역시 보다 세밀히 점검해 보아야 할 필요성이 있을 것이다. 즉, 우리나라의 지방화가 우리 사회의 민주화와 국가발전에 긍정적인 영향을 미칠 수 있도록 발전시켜 나가야 할 것으로 전제할 때, 과연 정치학의 입장에서는 어떠한 과제가 제시될 수 있을 것인가에 대한 정리가 필요한 시점이다. 세계화 시대에 국민국가의 개념이 약해지고 도시국가가 국제관계의 주축이 되어 가고 있는 이 시점에서 지방정치를 활성화하기 위한 연구와 방안모색이 정치학의 또 하나의 과제임은 두말할 필요가 없다.

1. 地方政治의 基本틀 提供

앞에서 논의된 바와 같이 우리나라의 지방화 문제에 대한 접근이 지방정치가 아닌 지방행정 위주로 진행되고 있음은 기존의 중앙집권적 통치체제가 아직까지 크게 변모되고 있지 않다는 것으로 해석될 수 있으며, 지방화에 대한 보다 포괄적이고 본질적인 접근을 위해서 정치학에서 지방정치의 활성화를 위한 국가정치와 구별되는 독자적인 기본틀을 제공하여 지방정치체제의 환경적 변화에 대한 적합한 대응뿐만 아니라 중앙주도가 아닌 지방주도적 발전을 위한 모델이 제시될 수 있어야 할 것이다.

2. 地方政治制度의 改善

기존의 정치학연구가 정치이론적 측면에 치중을 두고 이루어져 왔다는 비판을 고려할 때, 지방주민들과 매우 밀착되어 이루어지는 지방정치문제를 정치학에서 다루기 위해서는 보다 실무적인 차원에서 접근할 필요성이 있으며, 나아가서는 현행 지방자치법의 개선도

신속히 이루어져야 할 것이다. 중앙정부의 지방에 대한 통제는 주로 인사통제·입법통제·재정통제 등을 통하여 이루어지고 있는데, 아직도 중앙의 강력한 통제기능이 잔존하고 있다.

지방공직자의 정당공천제 및 지방의회 의원 규모의 확대 등을 포함하는 지방선거제도에 대한 발전적 개선책이 제시되어야 할 뿐만 아니라 지방정치에 직접적으로 간여하고 있는 지방정부기관·지방정당·지방주민·이익집단 등에 대한 역할의 재정립과 상호 관계의 합리화 방안 그리고 지방정치를 국가정치에서 나타나는 지역패권주의 등의 모순과 폐해로부터 격리시킬 수 있는 지방정치문화의 개선방안들이 정치학 분야에서 한층 더 활발하게 논의·강구되어야 할 것이다.

<그림 3> 지방정치의 참여자

특히 지방의 정당정치를 선진화할 필요가 크다. 중앙의 정당대표가 특별시·광역시 그리고 도의 시장 또는 지사후보를 거의 단독으로 지명하듯이 내정하면 거의 대부분 현실화되는 오늘날과 같은 풍토 아래에서는 진정한 의미에서의 지방화가 이룩되기 어렵다. 다시 말하면 중앙정치의 권력가나 그들의 영향력이 해당 지방주민들의 의견보다 더 강한 현실에서는

여전히 중앙중심의 정치가 지속될 수밖에 없으므로, 지방에서의 정당정치도 중앙으로부터 독립해 가는 것이 필요하다. 지방의 정당정치가 중앙으로부터 어느 정도 독립되면, 중앙의 유명정치인 못지 않게 지사나 시장 중에서도 대통령후보가 나올 수 있을 것이다.

3. 地方政府 權力構造의 再照明

최근에 중앙에서는 대통령중심제가 좋으나 혹은 내각책임제가 좋으나 하는 문제가 또다시 정가나 언론가를 중심으로 재론되고 있는데, 지방정부에도 이와 관련된 질문들이 재고되어야 할 것이다. 또한 현재 시·도정부는 모두 똑같은 지방정부형태로 되어 있는데, 왜 일률적으로 반드시 똑같아야 하는지도 문제이려니와 각 지방에 어떤 지방정부형태가 적합한지를 이제는 지방현지에서도 그리고 정치학계에서도 논의되어야 할 과제라고 본다. 지방정부의 권력구조를 서구와 같이 기관통합형으로 할 것인지 아니면 현재의 기관대립형으로 할 것인지를 연구하고 토론할 필요가 있다. 그리고 기관통합형 내에서도 예를 들면 위원회 형이 좋은지, 강시장형 혹은 약시장형이 좋은지, 아니면 시지배인형태가 좋은지 등을 연구하여 시범적으로라도 지역실정에 맞는 제도를 실시해 볼 필요가 큰 때이다.

그리고 지방차원의 대부분의 정책들은 지방권력구조의 재편성과정으로부터 결정되어진다. 따라서, 지방정부에서 결정·집행되고 있는 개별적 지방정책에 대한 부분적 평가와 개선의 문제는 행정 또는 경영분야에서 담당하도록 하고 보다 근본적인 지방권력구조에 대한 심도 있는 분석과 규명을 통하여 지방정책의 결정과정에 대한 정치학적 차원의 합리화가 모색되어야 할 것이다.

4. 地方議會의 位相強化

지방화가 성공적으로 정착되기 위해서는 지방의회의 위상정립이 필요하다. 현실상 지방의회는 의결권의 행사범위 협소, 사무조사권의 발동요건의 엄격, 지방예산 심의기능의 제한, 행정통제기능의 미약 등의 많은 제약을 가지고 있다. 이외에도 행정에 대한 전문지식의 부족과 업무분담의 부족으로 인한 갈등 및 의회의 조직과 운영문제와 지역주민과의 괴리관계 등으로 인하여 제대로 역할을 발휘하지 못하고 있다. 이러한 위기를 극복하고 지방의회를 활성화함으로써 지역발전의 근간을 마련해야 할 것이다. 지방의회는 더 많은 행정업무를 담당하게 되는 지방정부에 대하여 감독체제와 아울러 지역의 발전을 위해 서로 협력하는 공조체제를 동시에 구축하는 것도 필요하다²⁾.

지방의회는 다변하는 주변의 환경들, 즉 민주화의 진전, 세계화, 정보화, 지역주민들의 의정참여 욕구 및 각종 민원증대 등을 능동적으로 수용하고 대처하기 위해 집행부와의 협력을 바탕으로 지방의회의 위상을 새롭게 정립해야 할 것이다. 또한 지방의회는 스스로의 역할을 새롭게 할 필요가 있다. 지방정부의 최고의결기관으로서 집행기관에서 입안한 정책의 심의·의결만을 담당하는 것이 아니라, 보다 적극적으로 정책을 개발하고 비전을 제시하여 지방정부의 나아갈 방향을 앞서 제시하여야 한다. 집행기관을 감시·감독하고 통제하는 기능은 물론이거니와 나아가서 지역발전을 위해서는 때때로 당적과 관계없이 과감한 협조를 하여야 할 것이며, 주민의 대표기관으로서 주민의 의견을 수렴하여 행정과정에 반영시키는 적극적인 의정활동을 하여야 할 것이다.

5. 政治學 敎科課程의 改善

정치학에서 현재 제시되고 있는 연구들 중 지방정치분야는 매우 미약한 수준에 머무르고 있는 실정이며, 특히 대학에서의 정치학 교과과정이 중앙정치 일변도로 구성되어 있는 점은 앞으로 개선되어 나가야 할 것이다.

우리나라 대학의 정치학 교과과정에서 지방화 문제를 보다 실질적으로 다루기 위해서는 다음과 같은 두 가지의 방안이 제시될 수 있는 바, 하나는 ‘지방정치론’ 과목을 신설하여³⁾ 중앙정치와 구별된 지방정치의 독자적 영역에 대한 강의가 이루어질 수 있도록 하는 방안이 있고, 다른 하나는 기존의 교과목인 의회론·선거론·정당론·정부론 등에 있어서 지방정치적 논점들을 포함시켜 강의가 이루어지도록 하는 방안이 있을 수 있다.

그러나, 후자의 경우 기존의 교재에 대한 개편이 우선적으로 이루어져야 할 것이며 담당 교수의 전문영역이 시급히 확장되어야 한다는 문제점 등으로 인해, ‘지방정치론’ 과목을 특화하여 지방정치의 전반적인 문제를 다루도록 하고 점진적으로 이를 정치학 교과과정 전반에 확대시켜 나가는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

또한, ‘지방정치론’ 교과목에서 다루어야 할 주요 내용으로는 (1) 지방정치의 환경적 요인을 구성하는 역사·사회·경제·중앙-지방관계 등에 관한 논의, (2) 지방정치의 제도적 측

2) 지방의회의 위상제고를 논하는데 있어서 광역자치단체의 경우와 기초자치단체의 경우가 다를 수 있을 것이다. 예를 들면 현재의 광역자치단체의 의원 수를 줄이면서 대신에 대우를 현실화하여 집행부에 대한 견제기능과 정책기능의 수행을 보장하는 방안이 있을 수 있다. 그리고 기초자치단체의 경우에도 의회의원수의 적정성 및 그들의 역할문제에 대해서 보다 현실적인 연구가 수행되어야 할 것이다.

3) 현재 소수의 대학에서 ‘지방정치론’ 및 ‘도시정치론’ 또는 ‘지역사회의 이해’ 등의 과목이 설치되어 지방정치에 대한 강의가 진행되고 있기는 하나, 이들 과목의 커리큘럼에 대한 일반화가 이루어지지 못한 실정이다.

면에 입각한 지방정부·지방의회·지방공무원·지방정당·이익집단·지방주민·지방선거 등에 관한 논의, (3) 지방정책의 결정에 있어서 지방정치의 역할을 규명하는 지방정부의 권력 구조, 지역발전 및 각종 정책분야별 주제 등에 관한 논의, 그리고 (4) 한국의 지방정치에 대한 발전과정 및 전망에 대한 논의 등을 들 수 있다. 참고로 미국에서 강의되고 있는 정 부론 교과서와 지방정부론 교과서의 내용을 소개하면 다음과 같다.

<표 1> 미국의 정부론 교과서 내용

1. 미국정부 연구서설	13. 행정부(관료제)
2. 헌법	14. 사법부
3. 연방주의	15. 정책결정과정
4. 미국의 정치문화	16. 경제정책
5. 여론	17. 사회복지
6. 정치참여	18. 시민자유
7. 정당	19. 민권
8. 선거와 선거운동	20. 외교정책
9. 이익집단	21. 군대정책
10. 언론	22. 미국민주주의의 성질
11. 입법부(국회)	23. 지방정부(주정부 포함)
12. 대통령	

자료: James Q. Wilson, American Government (Lexington, KY:D.C. Heath and Co., 1989).

<표 2> 미국의 지방정부론 교과서 내용 사례

Grant & Omdahl	Saffell	Burns, Peltason, Cronin
1. 연방주의와 지방정치	1. 주정부와 지방정부의 배경	1. 누가 다스리는가? (주·지방정치)
2. 정부간의 관계	2. 연방체제하의 주·지방정부	2. 미국연방제 (문제점과 전망)
3. 주정부	3. 정당과 이익집단	3. 주헌법 (권리와 속박)
4. 지방치안	4. 정치참여와 선거	4. 주의회
5. 주헌법	5. 주의회	5. 주지사
6. 선거와 정치참여	6. 주지사, 시장, 관료들	6. 지방판사와 주법원
7. 정당	7. 지방법원, 경찰, 교도소	7. 정부간 관계
8. 이익집단	8. 주·지방정부의 재정	8. 대도시 관리
9. 지방의회	9. 주정부의 정책결정 (갈등과 화해)	9. 주·지방정부의 정책결정
10. 지방정부 집행부	10. 대도시 성장·발전과 환경	10. 주·지방정부의 인사·재무
11. 주지사		
12. 지방사법기관		
13. 지방정부 조직 및 실태		
14. 지방재정		
15. 공공정책		
16. 자원관리(인력과 자원)		

자료: - Daniel R. Grant and Lloyd B. Omdahl, State and Local Government in America (Boston, MA: Allyn and Bacon, 1987).

- David C. Saffell, State and Local Government-Politics and Public Policies, 4th ed. (New York: McGraw-Hill, 1990).
- James MacGregor Burns, J. W. Peltason and Thomas E. Cronin, State and Local Politics Government by the People, 5th ed. (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1987).

지방정부론하면 지방행정에 관련되는 주제들을 먼저 생각하게 될는지 모르지만, 실제 외국에서 현재 사용하고 있는 지방정부론 교과서의 일부 내용을 살펴 보면 그 주제별 내용은 매우 다양하다. <표 2>에서 나타난 것처럼, 지방행정에 관련되는 이슈 외에 지방정부, 지방치안과 지방사법기관, 선거와 정치참여, 지방의 이익집단과 주민참여 등 다양한 내용을 포함하고 있다. 미국처럼 주의 크기가 아주 크고 주정부 자체가 하나의 국가조직 규모가 될 만큼 크다면 텍사스주 정부론 혹은 캘리포니아주 정부론이라고 분리하여 연구할 필요가 있겠지만, 우리나라의 경우 광역자치단체들을 하나씩 연구하기는(예를 들어 서울시정부론 혹은 인천시정부론) 어렵다고 본다. 따라서 앞으로는 정부간관계론은 물론 지방정부론이라는 개론 외에 그 단위별로 한데 묶어서 대도시 정부론, 道 정부론, 시·군 정부론 등을 각론 형식으로 연구하는 것도 하나의 대안이라고 본다.

V. 地方化의 制約要因과 克服戰略

지방화의 촉진을 저해하는 요인들을 지적하면 다음과 같다. 첫째, 지방화를 저해하는 요인들 중 가장 심각한 것은 오랜 전통의 중앙집권체제에 있다. 한국의 역사가 그동안 강력한 중앙집권체제 하에서 이루어져 왔던 까닭에 지방의 위상은 상대적으로 매우 열악하다. 이러한 현상은 비록 정치뿐만 아니라 행정·경제·사회·문화 전 분야에 이르기까지 심화되어 있어서 지방화를 이루어 가는데 가장 심각한 저해요소로 자리잡고 있다. 둘째, 우리의 국민의식 속에 아직도 “사람이 태어나면 서울로 가야한다”는 식의 중앙과 서울을 지향하는 사고방식이 강하게 뿌리박혀 있다는 점이다. 지방보다는 서울을 선호하고 서울로 옮겨가려는 의식과 행동이 지속되는 한 지방화에는 많은 어려움이 있음은 자명한 일이다. 셋째, 일부 대도시를 제외하고는 아직도 지방의 수용능력이 빈약하다는 점이다. 경제적·재정적·물적·인적 역량 등이 보다 향상되지 못하면 지방화의 내실을 기하기가 매우 어려울 수밖에 없다. 자립기반을 구축하지 못한 상태에서 이상적인 지방정치를 구현한다는 것이 어려운 일임은 자명하다. 넷째, 국가의지와 관련되는 것으로서 중앙집권의 관성 때문인지 아니면 지방자치단체의 능력에 대한 불신인지는 몰라도 중앙정부가 분권화를 주저하거나 소극적인 자세를 보이고 있는 점이다. 행정상의 능률성·확실성·균형성 등을 선호하는 중앙관료체제의 성향은 분권화를 통한 지방화를 저해하는 하나의 요인임은 분명하다. 다섯째, 지방화 역시 양면성을 갖고 있으므로 지방화에 따른 부작용도 무시할 수 없다. 지방화에 따

른 투자의 중복이나 낭비, 지역이기주의, 지역갈등 등과 같은 부작용의 돌출이 빈번하게 되면 지방화의 속도는 그에 비례하여 느리게 진행된다(김안제, 1994).

이러한 문제점을 극복하기 위한 전략으로서 정치·행정적 차원에서 추구해야 할 전략은 다음과 같다. 첫째, 정치·행정체제의 개혁을 들 수 있다. 중앙정부는 국가정책적인 업무만을 취급하고 집행업무는 가능한 한 지방으로 이양하는 것이 필요하다. 지방화는 앞서 지적한 바와 같이 국가기능의 역할 재편성이라 할 수 있다. 스웨덴의 중앙정부 공무원의 수는 약 3,000명 수준이고 지방정부의 공무원수는 약 320,000명이라는 것은 중앙정부가 정책적인 것만 수행하고 있다는 것을 단적으로 보여주고 있다. 우리나라의 중앙정부와 지방정부간의 관계도 단순한 대리인모형에서 상호의존적 동반자모형으로 발전되는 것이 장기적으로 바람직하다.

<그림 4> 정부간 관계의 변화

둘째, 지방정치의 활성화이다. 중앙정당중심의 정당정치는 지방화를 저해하고 있으며, 지방정당조직이 중앙정치의 단순한 지부나 부속물이 되어서는 지방정치가 활성화되기 어렵다. 셋째, 정부간의 관계를 보다 선진화할 필요가 있다. 중앙정부가 시혜자가 아니라 동반자라는 시각으로 중앙과 지방정부간에 공동사업이 가능하도록 하고, 국가정책에도 지방정부가 적극 참여할 수 있도록 해야 한다. 넷째, 지방의 역량제고와 여건개선이다. 지방 스스

로 자립기반을 구축하지 못하고서는 중앙정부나 다른 기관에 의존적일 수밖에 없다. 따라서 지역경제기반·재정기반·인력·인프라 등을 지원하여 역량과 여건이 개선되도록 하여야 할 것이다. 마지막으로, 지방주민 스스로의 자치의식과 참여를 제고하는 길이다. 지방의 지도자들은 그 지방발전의 비전을 제시해야 할 것이며, 주민들도 애항심을 가지고 발전에 동참하여 모든 사회 구성원들이 그 지방을 활력있게 만들어야 할 것이다.

결국, 앞으로의 지방정치는 사회통합을 위한 방향으로 발전되어야 한다. 우리가 직면하고 있는 급격한 사회환경의 변화는 중요한 많은 갈등(지역·노사·농촌·환경·노인복지 등) 문제들을 야기하였고, 이를 해소하기 위해서는 세심한 정책적인 배려가 필요하다. 이러한 갈등들이 정치과정을 통하여 의제로 설정되고 해결되는데는 적극적인 지지가 필요하다. 사회통합의 지방정치는 이러한 다양한 사회적 갈등들이 공식적인 정치과정에 잘 투입될 수 있도록 제도적인 장치와 절차를 만드는 것을 의미한다. 이제까지의 중앙집권적인 정치행태는 갈등의 소지가 큰 것은 비교적 잘 투입시켰으나 지역적이면서 다양한 갈등의 정치과정 투입에 무관심한 것이 현실이었다. 그러나 지방정치의 활성화는 지역적이며, 다양한 갈등이 정치과정에 쉽게 투입되도록 하며, 사회통합의 지방정치를 실현하기 위한 시발점이 될 것이다. 따라서 지방화는 단핵적인 사회갈등의 수렴보다는 다핵적인 사회갈등에 초점을 맞추는 것이며, 다양한 갈등의 다핵적인 정치과정의 투입을 통하여 사회통합의 지방정치를 구현할 수 있을 것이다.

그리고 우리나라의 국제화는 국가중심, 대기업주도, 서울과 중앙을 중심으로 이루어져 왔다. 그러나 이제부터는 국제적 교류주체의 다양화, 경쟁영역의 확산, 경쟁범위의 범세계화 추세에 맞추어 새로운 변신을 가속화하지 않으면 안된다. 우리나라는 그간 강력한 중앙집권적 체제에서 지방자치가 시행되지 못했던 이유로 지방의 국제화란 말이 상당히 생소한 개념이 되었다. 그러나 최근에 와서는 지방자치단체들이 외국도시들과 자매결연을 맺고 또한 한국지방자치단체국제화재단 등이 설립되어 국제화를 촉진하고 있는 것은 매우 다행한 일이라 할 수 있다. 아직 실적은 미미하지만 해외시장개척단과 해외상설전시관 등을 운영하는 것은 매우 바람직한 출발이라 할 수 있다. 지방을 발전시키는 일은 곧 지방을 국제경쟁력이 있는 국제화의 단위로 육성하는 것이나 다름없다.

參 考 文 獻

- 강명구, “지방화와 정보화: 재구조화의 정치적 의미”, 「한국정치학회보」, 제29집 제1호, 1995, pp. 73-94.
- 고 건, “지방자치에 대응하는 지방정부의 쇄신과제”, 「한국행정학회 하계지역학술대회발표 논문집」, 1994, pp. 11-25.
- 김경동, “국제화와 지방화: 개념적 고찰”, 한국사회학회 편, 「국제화시대의 한국사회와 지방화」, 서울: 나남출판, 1994, pp. 57-78.
- 김안제 외 15인, 「지방자치의 발전전략」, 서울: 박문각, 1994.
- 성경룡, “지방주도적 발전과 분권화 개혁의 추구: 민선자치단체장의 역할에 관한 소고”, 「한국정치학회보」, 제29집 제4호, 1995, pp. 347-71.
- _____, 「국민국가개혁론: 연방주의와 지방주의의 논리」, 춘천: 한림대 출판부, 1996.
- 송 복, “지역갈등의 역사적 설명”, 한국사회학회편, 「한국의 지역주의와 지역갈등」, 서울: 성원사, 1990, pp. 13-26.
- 안청시·김만흠, “지방자치와 지방선거”, 안청시·진덕규 편, 「전환기의 한국민주주의: 1987-1992」, 서울: 법문사, 1994, pp. 278-313.
- 안청시·김만흠, “세계화와 중앙-지방관계의 재조명”, 정진영 편, 「세계화시대의 국가발전 전략」, 서울: 세종연구소, 1995, pp. 151-198.
- 유재원, “지방자치의 정치: 정당의 역할을 중심으로”, 「한국행정학보」, 제28권 제2호, 1994, pp. 499-523.
- 이승중, “정부간 관계의 발전방향”, 지역정책연구원 주최 세미나 발표논문, 1995.
- 鶴見 和子·川田 侃, 「內發的 發展論」, 동경: 동경대 출판회, 1990.
- Abney, Glenn and Thomas P. Lauth, *The Politics of State and City Administration*, New York: State University of New York Press, 1986.
- Bennett, Robert J. (ed.), *Decentralization, Local Governments, and Markets*, Oxford: Clarendon Press, 1990.
- Burns, James MacGregor, J. W. Peltason, and Thomas E. Cronin, *State and Local Politics Government by the People*, 5th ed., Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1987.
- Conyers, Diana and Peter Hills, *An Introduction to Development Planning in the Third*

- World*, Chichester, England: John Wiley & Sons, 1984.
- Elazar, Daniel J., *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, AL: University of Alabama Press, 1987.
- Fesler, James W., "Approaches to the Understanding of Decentralization," *Journal of Politics*, Vol. 27, 1965, pp. 536-66.
- Gant, George F., *Development Administration: Concepts, Goals, Methods*, Madison, WI: Univ. of Wisconsin Press, 1979.
- Grant, Daniel R. and Lloyd B. Omdahl, *State and Local Government in America*, Boston, MA: Allyn and Bacon, 1987.
- Lee, Soo-Man, "A Comparative Study of Decentralization and National Development in Less-Developed Countries," Ph.D. Diss., Temple University, 1992.
- Rondinelli, Dennis A., "Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries," *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 47, 1981, pp. 133-45.
- Saffell, David C., *State and Local Government—Politics and Public Policies*, 4th ed., New York: McGraw-Hill, 1990.
- Smith, Brian C., *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*, London: George Allen & Unwin, 1985.
- Walker, David B., *The Rebirth of Federalism: Slouching Toward Washington*, Chatham, NJ: Chatham House, 1995.
- Wilson, James Q., *American Government*, Lexington, KY: D.C. Heath and Company, 1989.
- Wright, Deil S., *Understanding Intergovernmental Relations*, Pacific Grove, CA: Brooks/Cole, 1988.