

地方自治意識의 啓發方向

Direction of Improving Citizen's Consciousness on Local Autonomy

盧 隆 熙

(서울大學校 環境大學院 教授)

〈目 次〉

- I. 序 言
- II. 地方自治意識의 概念
- III. 地方自治意識의 役割
- IV. 우리나라의 地方自治意識
- V. 地方自治意識의 育成方向
- VI. 結 語

I. 序 言

地方議會의 구성을 내년으로 앞둔 요즘은 學界나 言論界의 地方自治論議는 대단하다. 4半世紀동안이나 中斷되어 온 地方自治制의 실시이고 보면 극히 당연한 현상이라고 하겠다. 百家爭鳴의 화려한 주장속에는 西歐式 自由民主主義라는 政治의 脈絡속에서 地方自治가 실시되어야 할 當爲의 名分을 찾는 主張이 대부분인 것 같다. 이것은 좀더 우리의 現實을 直視하고 우리의 環境與件 속에서 地方自治制의 실시가 必要하다는 具體的이고 各論的인 主張이라기 보다는 抽象的이고 總論的인 것이라고 아니할 수 없다. 筆者는 地方自治制의 實施가 維新體制의 붕괴뒤에 수립된 제5공화국의 當면한 과제가 되지 않을 수 없음을 지적한 바 있다.¹⁾

經濟成長을 定着시킨 共和黨이 配慮할 餘力을 지니지 못했던 政治發展과 社會發展이 바로 제5공화국에서 注力해야 할 施策方向이고, 이 方向을 향한 첫단계의 노력은 地方自治의 실시로 구현될 수 밖에 없다고 보았기 때문이다. 이와 같은 筆者의 主張과 軌道를 같이하면서 보다 細部的으로 우리나라가 처해있는 國內外與件을 감안하여 地方自治의 실시를 主張하고 있는 論議로서는 로빈슨教授의 意見을 들 수 있다.²⁾

그는 우리나라가 처해 있는 國外的與件으로는 南北分斷에 따른 國際政治의 흐름을 상정하고 外部勢力이 언제라도 國內政治에 커다란 영향을 미칠 수 있다는 점을 들고 있다. 그리고 國內的與件으로는 多岐化된 政治勢力들이 危機一髮의 政治狀況을 빚어내고 있는 점을 들고 있다. 이러한 狀況下에서 民主化를 향한 外部勢力의 壓力에 呼應하고 國內政治勢力間의 葛藤을 해소시키기 위해서는 分權型組織이 갖는 環境變化에 대한 伸縮性, 柔軟性을 活用하고, 任民들의 福祉와 參與에 대한 欲求를 充足시켜 줌으로써 궁극적으로는 國民의 合意에 도달케 하는 政治的 民

政], 1985. 3. pp. 38~40.

2) Thomas Robinson, "韓國政治의 現在와 未來", 「2000年の 韓國」, 國際學術會議, 1985. 5. 30~6. 1, 主題發表論文.

1) 拙稿, "2000年代를 위한 地方行政發展戰略", 「地方行

主化的 制度的 裝置인 地方自治制의 實施가 火急하다는 것이다. 대단한 洞察力이라 아니할 수 없다. 특히 分斷對峙를 分權化의 沮害要因으로 보아 온 우리의 視角에서는, 로빈슨教授의 見解는 보다 現實的이고 進一步한 것으로 받아들여지지 않을 수 없다. 分斷國家가 對處하고 있는 危機意識을 國際國治의 視角에서 바라보고 우리 國內政治의 方向에 언제라도 영향을 미칠 수 있는 西方強大國의 要望을 現實的으로 直視하고 있기 때문이다.

當爲論이나 現實論의 理由야 어찌되었던 우리가 地方自治制를 내년부터 다시 실시한다는 것은 엄연한 사실이다. 그리고 내년부터 실시될 地方自治의 אל찬 實效性을 기대하고 있는 것도 또한 사실이다. 그렇기에 알찬 實效性을 얻을 수 있는 方途가 어떤 것인가를 논해 보는 것도 당연하다.

自治制 實施에 懷疑的인 態度를 지니는 사람들의 具體的인 理由는 여러가지가 있겠으나 國政段階에서의 議會主義에 대한 否定的 評價를 통해 地方議會의 구성을 통한 地方自治制의 실시를 우려하는 층이 많은 것 같다.

우리나라의 議會政治는 社會的 理念을 달리하는 對立이 있을 수 없는 保守系政黨으로 구성되어 있음에도 불구하고 與野間에 硬直化되어 議會主義의 前提인 理性的인 討論을 시도해 보려고조차 하지 않고 多數黨은 單獨強行으로 象徵되는 「數의 政治」, 「힘의 政治」로 獨走하고, 이에 抗拒해서 少數黨의 姿勢는 언제나 非理性的으로 否定的인 것으로 되게 마련이다. 議員의 意思決定도 少數의 黨中央指導層의 意思에 依存的이고, 黨議에 拘束되어 國民의 代表者로서 제대로의 機能을 發揮할 수 없다. 따라서 大多數의 政治的으로 組織化되지 못한 國民의 이른바 소

리없는 소리를 吸收할 機能을 政治는 喪失하고 있다. 이러한 國政段階의 現象은 보다 徹底하게 住民意志를 實現시켜야 할 것으로 기대되는 地方自治의 경우 더욱 甚할 것이 豫想된다. 法制的으로나 現實的으로 보아 中央集權에 익숙해 왔다는 歷史的인 沿革이 地方自治團體를 中央政府의 一線機關 정도로 만들고 있는 形面에서 地方議會를 구성한다면 어떻게 될까? 地方議會는 黨派間의 利害調整에 全精力을 소모하고 議長·副議長·委員長과 같은 幹部를 차지하거나 豫算配定에만 狂奔하고 議員들은 豫算, 人事, 入札 등에 關與해서 利權運動이나 하거나 選舉基盤을 굳히기 위한 일에 專念하게 될 것이다. 執行部는 執行部대로 議會工作에 精力을 소비하고 향응, 접대, 手當引上, 國內外旅費算定 등 非生産的인 議會懷柔策에 골몰하지 않을 수 없을 것이다. 이리해서 地方議會는 住民의 代表機關으로서 政策決定이나 市政監視機能을 發揮할 수 없고 隋性化된 行政이 住民不在 속에서 執行될 뿐이다. 때로는 長과 議會가 對立되어 行政을 停滯시켜 住民生活을 困惑에 빠뜨릴 염려마저 없지 않다.

대체로 이상과 같은 염려를 들어 地方自治의 실시에 否定的 혹은 消極的인 意見을 지니고 있는 사람들이 적지 않다. 이와같은 民主主義나 自治理念에 反하는 國民 또는 住民不在의 政治實態는 代表者의 資質에도 문제가 있지만 그들을 選出하고 더 나아가서 이러한 實態를 默認하고 있는 國民이나 住民 자체에 問題가 있는 것이라고 하겠다. 官尊民卑의 被支配者意識과 主權者的이고 民主的인 政治訓練과 經驗의 未熟性에서 온 것이라고 할 수 있다. 이것이 바로 國民의 政治意識이고 地方住民의 自治意識과 直結되는 것이라고 하겠다.

意識構造의 變革은 一朝一夕에 이룩될 수 있

는 것이 아니다. 오랜 歲月을 두고 많은 經驗을 더득한 후에야 이루어질 수 있는 것이다. 따라서 自治經驗의 不足은 自治意識을 涵養시킬 機會를 못가졌기에 住民의 自治意識이 낮을 것임을 充分히 豫見할 수 있다. 그럼에도 不拘하고 住民의 自治意識의 經驗不足을 들어 地方自治制의 實施를 否定的으로 볼 수 없는 點에 우리의 特異性이 있다. 自治制의 實施를 통하지 않고는 自治意識의 涵養을 기대할 수 없기 때문이다. 앞서 본 地方自治制 實現에 대한 消極的 見解가 일응 옳다고 하더라도 그것을 克服할 수 있는 길은 實施후에야 可能하기 때문이다. 이것은 地方自治가 知識을 토대로 하는 것이 아니라 現實的인 制度의 운영이고, 現實的인 制度運營은 多분히 教育訓練的 效果를 지니고 있기 때문이다. 다만 性急하게 多樣性을 混亂으로, 民主的 節次를 非能率로, 그리고 民主的 經費를 浪費로 보고 原點回歸的方法으로 地方自治制의 實施效果를 測定하는 姿勢만은 삼가야 할 것이다.

II. 地方自治意識의 概念

地方住民의 自治意識은 그 內容과 範圍에 따라 여러가지로 概念지워질 수 있는데 “地域共同體를 구성하는 一員이 갖는 共同體意識”, “한 住民이 그 地域住民으로서 인정받기 위해 가져야 하는 住民意識”, “自治政에의 政治參與意識” 혹은 “愛市精神·愛鄉心” 등으로 다양하게 표현된다. 특히 우리나라의 경우 自治意識에 대한 개념이 명확하지 못한 것은 i) 지금까지 地域社會가 住民主體의 自治의 場이 아니라 國家權力의 下部構造로 파악되었고, ii) 住民의 支持나 反對를 표명할 수 있는 關心事가 特定の 物的 施設등에 한정되었고 iii) 自治意識을 自治團體의 制度·機

構·運營등에 대한 斷片的인 知識 등으로 오해하고 있는 데에서 오는 것이다.³⁾

이러한 상태에서 한 국가의 국민이 가져야 하는 國民精神과 그에 相應하는 개념으로 地域住民이 가져야 하는 地方自治意識의 概念定義와 本質을 究明할 필요가 있는 바 여기에서는 地方自治를 어떻게 把握하느냐에 따라 달라질 수 있는 自治意識의 內容과 範圍를 구명하고 자치의식의 構成要素와 그의 바탕을 이루는 基本倫理에 관해 살펴보기로 한다.

1. 自治意識의 內容과 範圍

自治意識이란 “住民이 自治政 一般 또는 그 特定問題에 대해서 지니는 見解나 思考方式”이라는 일반적 의미로 사용된다.⁴⁾ 이러한 自治意識의 內容과 範圍는 地方自治制度를 어떻게 把握하는가에 따라 달라진다.

우선 지방자치를 國家에 종속되어 있는 法人格을 가지는 地方公共團體가 地方의 公共事務를 책임지고 수행하게 하는 法的 受託說에 입각한 團體自治로 파악할 때의 地方自治는 政策決定權 行政監査權을 가진 中央政府로부터 委讓받은 行政事務의 처리를 의미한다. 이 때의 地方自治는 그 대부분이 政治的 性格을 배제한 住民의 日常生活에 관계되는 公共서비스行政이 主關心事項이 되고 自治意識의 內容도 자신의 費用負擔에 비한 行政서비스의 供給效率性 與否에 관심을 갖는 정도이고 國家의 立場이라는 制約條件을 甘受해야 하는 消極的 性格의 것에 그친다. 이와 더불어 自治制의 성격이 名目上인 것에 불과한 官治行政의 地方的 表現인 상황하에서는 自治意識이란 개념이 존재하지 않고 다만 國民精神의 一

3) 金學魯, “地方自治와 自治意識”, 「比較行政」, 1985. 6. p. 16.

4) 內務部, 「地方自治白書」, 1968, p. 25.

部이거나 일차적 공동체의식인 鄉里意識의 정도로 파악될 뿐이다.

그러나 地方權은 國家權에 비견할 수 있는 基本權으로 보아 自然法思想에 근거한 固有權說에 입각한 住民自治는 地方政府가 中央政府로부터의 獨立的 分權을 의미하고, 單位國家의 縮小型으로서 自由·平等·獨立的 自我意識에 바탕을 둔 民主主義의 理念을 구현하는 政治的 理想을 로기에 의해 統治됨을 의미한다. 이 때의 自治意識內容은 行爲의 自己主體性, 自己決定性, 自己責任性 등의 人格性原理의 政治的 表現 뿐만 아니라 앞의 團體自治의 자치의식의 內容을 포함하는 積極的이고 廣範圍한 性格을 띠게 된다.

일반적으로 中央集權的國家에서의 地方自治意識은 前者의, 地方分權型 國家에서는 後者의 性格을 띤다고 할 수 있으나 오늘날의 보편적 의미의 자치의식이란 後者쪽의 의미로 파악되어야 한다. 우리나라는 憲法解釋上 완전히 독립적인 自治權을 가지는 自足的 意味의 지방자치이거나 中央政府와 上下服從關係에 있는 階層制의 模型下의 地方行政의 어느 하나로 파악되는 것이 아닌 對等·併立·協力關係로 파악되어야 한다는 점과⁵⁾ 地方自治가 단순한 行政執行이 아니라 地方的 政治問題解決의 自立權이 있고 그 活動의 주된 부분이 法律的 執行에 있는 委任事項이라도 地方自治團體의 自主的 決定에 의해 이루어진 부분이 적지 않으므로 自治意識을 일반적인 政治意識과 다른 특별한 意識狀態를 상징한다는 것은 대단히 곤란한 일이다.⁶⁾

이러한 의미에서 地方自治意識이란 “自治政에 대해 住民이 지니고 있는 政治意識”으로 즉 住民自治의 자치의식내용으로 파악하는 것이 타당

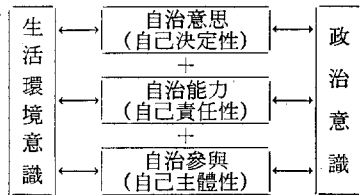
하다 하겠다.

2. 自治意識의 構成要素

지방자치를 近世의 思想的 支柱인 人格性의 原理에 바탕을 둔 自由民主主義를 구현하기 위한 주요 手段으로 볼 때 지방자치의식은 自主意思, 自治能力, 自治參與 등의 要素로 구성되는데 이는 行爲의 自己主體性, 行爲의 自己決定性, 行爲結果에 대한 自己責任性을 의미한다. 이는 “住民들이 직접 또는 代表者를 뽑아서 住民들이 負擔한 費用으로 住民 스스로의 責任아래 實現·處理하는 것”이라는 地方自治의 核心이기도 하다.

이와같은 要素들을 그림으로 나타낸 것이 [圖-1]인데 이 때에 自治意識은 보다 넓은 개념인 市民精神(citizenship)에 포함되는 것으로 여기에서는 積極적인 市民精神이라는 의미에서 參與的 市民精神과 같은 개념으로 사용하고, 또한 地域社會에 대한 共同體意識을 포함하는 自治意識을 일반적인 공동체의식에 個人主義的 倫理意識이 조금 더 강하게 반영된 概念으로 사용되어진다.

[圖-1] 自治意識의 概念圖
(構成要素)



(市民精神) ⇒ 自治意識 ⇒ (共同體意識)

個人主義的 倫理		集合主義的 倫理	
· 自由	· 平等	· 公共精神	· 共同體意識
· 인간 존중	· 자율성	· 公益, 秩序,	· 地域主義精神, 和合
· 개인 권리에 대한 신념	· 주주의적절차와 가치 존중	· 信賴, 寬容, 妥協, 節約, 勤勉	

(基本倫理)

5) 徐元宇, “韓國의 地方自治에 관한 法的 諸問題”, 「比較行政」, 제 3 호, 1985. 6, pp. 37~39.

6) 內務部, 앞의 책, p. 25.

잠시 여기에서 市民精神에 대해 살펴보자. 일반적으로 市民精神이란 “한 地域社會에서 각 個人들이 政治的 成員意識과 그 社會에 대해 恒久的인 忠誠心을 갖는 個人과 社會間의 關係로서 각 市民은 他地域住民이 갖지 않는 義務와 權利責任과 特權을 갖는 것”을 의미하는 바⁷⁾ 民主社會에서의 市民精神은 政治的 過程에 참여할 수 있는 權利로서 地方政府의 公務員, 政策등이 각 個人에 책임을 지며 반대로 각 개인은 政府에 대해 法律의 준수, 租稅의 부담을 통해 복종할 것을 말하는데 이런 의미에서 시민정신은 政治意識이면서 또한 自治意識임을 알 수 있다.

다음으로 圖의 上端은 Ⅱ의 1에서 설명한 內容을, 下端은 Ⅱ의 3에서 설명할 內容을 배치하였으며 圖의 左側은 上의 여러 要素중 個人的이고 生活에 관계되는 사항을, 右側에는 團體的·政治的 性格의 것들로 구성하였다. 上端의 自己決定·責任·主體性은 자치의식이 생활환경적으로든 정치적으로든 兩者에 본질적으로 관계되는 기본적 요소임을 의미하고 이들은 생활환경적 의식보다는 정치적 의식에 더 가까움을 나타낸다. 또한 政體를 불문하고 民主를 표방하는 어떤 國家에서라도 한 地域社會에 관련된 自治意識은 個人主義的 倫理와 集合主義的 倫理의 兩者의 比重에 관계없이 그들을 바탕으로 형성됨을 의미한다.

3. 自治意識을 형성하는 基本倫理

마리테인(Jacques Maritain)에 의하면 民主社會는 個性主義(personalism), 地方自治主義(communalism) 및 多元主義(pluralism)의 세가지 중요한 특징을 갖는데 個人主義는 人間 個人의 價値는 道德的 倫理的인 것으로, 地方自治主義는

利益에 앞서는 共同善으로, 多元主義는 독립적인 社會政治的 結社의 價値를 의미한다고 한다.⁸⁾ 이렇게 보면 地方自治는 民主主義의 核心이며, 人格性 즉 個性의 原理와 政治的 原理와 그 맥을 같이하며 우리가 自治意識을 논의함에 있어 人格性을 강조하는 個人主義的 倫理와 共同善을 강조하는 온건적인 集合主義的 倫理 및 多元主義를 본질로 하는 政治性의 原理를 배제할 수는 없을 것이다.

그런데 오늘날의 우리는 西歐의 個人主義的 倫理의 참된 가치를 충분히 익힌 것도 아니고 그렇다고 해서 集合主義的 倫理를 확고히 內面化한 것도 아닌 상태에서 兩者의 참된 價値를 배우고 再發見해서 兩者가 보다 더 높은 次元에서 調整·調和되어야 할 時點에 와 있는 것이다.⁹⁾

여기에서는 각 概念의 정리보다 우리의 地方自治意識에 수용되어야 할 諸價値들을 간추려 [圖-1]의 下端과 같이 정리하였다.

먼저 個人主義的 倫理는 그 兩大理念인 自由와 平等으로 구성되는데 이는 人間尊重, 自律性, 프라이버시, 個人權利에 대한 信念, 民主主義的 節次 및 價値의 尊重 등으로 설명될 수 있다.¹⁰⁾ 이는 결국 基本的人權을 보장받는 消極的 自由에서 政治參與를 통해 자신의 自由를 확보하는 積極的 自由로의 전환을 꾀하며 理性을 지닌 人間이면 누구나 다같이 누려야 할 권리인 平等을 확보하여 個性의 原理인 自由와 社會性의 原理인 平等이 서로 補完·綜合되도록 하는 것이다. 다만 義務와 責任보다 個人的 權利만을 강하게 주장하는 利己的 個人主義는 자칫 社會混亂을 초래하기 쉬우므로 건전한 市民精神의 함

8) Jacques Maritain, *Christianity and Democracy*, (New York: Charles Scribnel's Sons, 1945), pp. 39~40.

9) 李相九, 「民主政治論」(서울: 大旺社, 1984), p. 158.

10) 상세한 概念은 李相九, 위의 책, pp. 160~164 를 참조.

7) Encyclopedia America, 1972. p. 742.

양을 위한 個人主義의 倫理意識을 高揚함에 있어 住民들의 올바른 受容態度가 아쉽다고 하겠다.

다음으로 集合主義의 倫理는 크게 公共精神과 狹義의 共同體意識으로 구분되는데 이들은 각각 公益·秩序·信賴·寬容·妥協·節約·勤勉과 地域精神(regionalism), 和合 등으로 구성된다.¹¹⁾ 여기에서 地域主義精神이란 政治的·文化的·精神的 自律(autonomy)과 均衡美의 추구이며 人口와 産業, 자본과 기술을 비롯한 文化的 과도한 集中으로부터 分散과 再配分의 手段의 意味를 지니는 원래의 뜻 뿐만 아니라 地域住民이 그 地域社會에 대해 가지는 기본적인 忠誠心을 의미하며 국가에 있어서의 政治的 接合劑인 民族主義精神과 對應되는 개념이다. 이와같은 集合主義의 倫理意識을 배양함에 있어 유의할 점은 統合성을 지나치게 강조함으로써 內的으로는 個人의 自律성과 社會의 多元성을 파괴하여 뒤에 언급될 市民精神의 涵양을 저해하게 되고 外的으로는 地域의 利己主義(regional egoism)을 불러 일으켜 統合을 전제로 分化를 추구하는 地方自治가 自治體간의 廣域行政의 효과적 수행을 저해함으로써 원래의 의도를 파괴하고 보다 上位體制인 國家로의 有機的 統合을 저해하게 될 우려가 있다.

문제는 어떻게 하면 개인주의적 윤리의식을 함양하고 그간에 誤導되었던 부분들을 올바른 방향으로 이끌어가느냐 하는 것과 국가적 차원에서만 강조되었던 집합주의적 윤리의식인 國民精神을 어떠한 방법으로 地域的 次元에서 地域共同體意識으로 昇華시킬 수 있을 것인가 하는 것이다.

Ⅲ. 自治意識의 役割

自治意識 즉 參與的 市民精神은 住民의 政治的 關心으로 表출되고 한 社會의 政治文化를 결정하는 바 여기에서는 參與的 市民意識 즉 自治意識이 한 社會의 政治文化 즉 社會政治體制를 결정하는데 어떠한 役割을 하는지 살펴보자.

이를 위해 알몬드(G.A. Almond)와 버바(S. Verba)의 政治文化의 分類를 잠시 빌리기로 하자. 이들에 의하면 정치문화는 크게 未分化型(parochial), 臣民型(subject), 參加型(participant)의 3가지 유형으로 구분하고 政治文化의 變化에 따라 前近代的·傳統的 社會, 過渡期的·臣民的 社會, 市民的·民主的 社會가 형성된다고 한다.¹²⁾

이때 市民的 民主社會에서는 住民들이 소속되어 있는 政治體系의 構造와 機能에 대한 知識을 가지고 그것을 어떤 모양으로 評價하여 그 정치에 참여하려 하므로 자신들을 政治的 主體로 생각하고 政治體制에 介入하여 政策의 投入과 產出의 過程에 적극적인 反應을 보이게 된다.

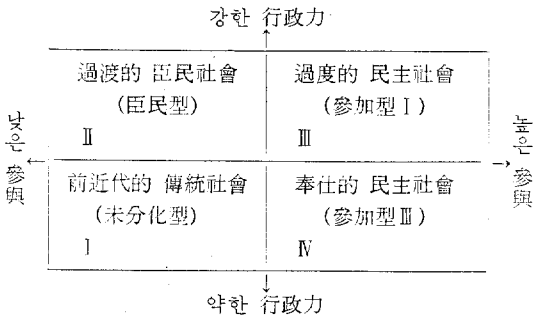
이 유형을 應用하기 위해 우선 한 社會의 政治文化나 政治體制는 市民的 自治的 參與와 行政力¹³⁾의 두가지 獨立變數로 결정된다고 보고 그 크기의 상대적 배분에 따라 몇가지의 유형으로 결정된다고 본다. 이를 도식화하면 [圖-2]와 같은데 I, II는 알몬드類의 개념이고 III, IV는 앞서 설명한 市民民主社會를 다시 둘로 나누어 III와 IV로 구분하였다.

12) G.A. Almond and S. Verba, *The Civic Culture: Attitudes and Democracy in Five Nations*(Princeton: Princeton Univ. Press, 1963), pp. 17~20.

13) 여기에서의 行政力은 政治的 主體가 모두 전문적 관료계(bureaucracy) 혹은 技術官僚制(technocracy)가 됨을 의미하며 政策의 過程의 投入·產出이 모두 이들에 의해서 이루어짐을 의미한다.

11) 상세한 개념은 ① 朴淳英, “共同體意識과 共同體倫理” 한국정신문화연구원, 「한국인의 윤리관 II」 1984. pp. 99~109. ② 李相九, 위의 책, pp. 164~171을 참조.

〔圖-2〕 參與와 行政力의 力學關係에 대한 社會體制分類



먼저 III의 경우 參與度도 높고 行政力도 강한 社會形態를 過渡的 民主社會라고 이름하고 이 社會는 II에서 IV로 넘어가는 過渡期的 形態로 기존의 강한 行政力에 어느정도 성숙된 市場參與가 共存하는 體制이다. 이 상태에서는 市民參與의 健全성과 行政의 奉仕性의 정도에 따라 양자의 “갈등으로 인한 陳痛期의 民主社會”인가 아니면 “시민과 정부가 有機的으로 結束된 民主社會”인가가 결정된다.

다음 IV의 경우는 市民參與가 완숙해 있고 行政力이 상대적으로 낮은 市民主導型의 民主社會로서 奉仕民主社會로 이름하였는데 分權化와 參與에 중점이 두어져 行政의 役割에 市民에 대한 奉仕위주로 공무원도 組織이나 上官에 대한 충성심보다는 市民(clients)과 프로그램에 대한 충성심이 강조되는 社會이다.

이러한 社會는 최근 行政學의 새로운 패러다임으로 대두되고 있는 新行政學(new public administration)이 모델로 하는 社會形態로서 官僚와 市民을 연결시켜 생각하는 聯合모델(associated model)에 의한 組織觀이 그런 類에 속할 것이다.¹⁵⁾ 아른슈타인(S.R. Arnstein)의 住民參

與의 諸段階에 따른다면 住民權力의 단계(degrees of citizen power)에서 형성되는 社會를 의미하며¹⁵⁾ 최근에 시민참여의 道具로 주장되고 있는 住民의 發議에 의한 行政需要의 창출과 그 行政 서비스를 주민과 地方政府가 공동으로 생산하는 共生産(coproduction or coprovision)의 概念도 그러한 社會의 한 특징일 것이다.¹⁶⁾

이상에서의 네가지 社會體制的 類型을 결정하는 데에는 市民參與가 決定的인 역할을 하는데 參與의 양적·질적 증가에 따라 한 社會는 I → II → III → IV의 과정을 거쳐 成熟해 간다고 볼 수 있다.

채들러(R.C. Chandler)도 새시대의 행정가의 새로운 役割을 논의하는 가운데에 市民參與(市民精神)와 行政力(行政의 役割)의 高低를 變數로 메트릭스型 모델을 작성하여 社會體制를 설명하고 있다.¹⁷⁾

〔圖-3〕에서 보는 바와 같이 높은 參與와 낮은 行政力의 경우를 古代의 아테네를 들고 있는데 元老院형태의 積極적 參與와 警察, 財政, 人事, 建築등의 消極的 行政力의 결합으로 이루어지고 있어 現代의 스위스의 강퐁(cantons)등에서 발견되는 형태가 左上端에 배치되어 있다.

높은 參與와 강한 行政力은 고대의 로마, 현대의 스칸디나비아型 民主主義에서 나타나는 형태이며, 낮은 參與와 강한 行政力의 관계는 고대에집트와 현대의 蘇聯의 경우를 의미한다. 낮은 參與와 약한 行政力은 美國의 경우로 분류되는

14) Larry Kirkhart. "Toward a Theory of Public Administration," Frank Marini, *Toward a New Public Administration: The Minnow brook perspective* (Scranton; Chandler Publishing Co., 1971), pp. 127~164.

15) Sherry R. Arnstein, "A Ladder of Citizen Participation," *JAIP*, Vol. 35, No. 4 July 1969, pp. 216~229.

16) James M. Ferris, "Coproduction: Citizen Time and Money Donations in Public Service Provision", *P.A.R.*, July/August 1984, p. 330.

17) Ralph Clark Chandler, "The Public Administrator as Representative Citizen: A New Role for the New Century," (*P.A.R.*, March 1984: Special Issue. pp. 196~206.

[圖-3] 參與와 行政力에 의한 政府形態

높은 參與

약한 행정 력	높은 參與 약한 行政力 ANCIENT ATHENS	높은 參與 강한 行政의 ANCIENT ROME	높은 행정 력
	MODERN AMERICA 약한 行政力 낮은 參與	ANCIENT EGYPT 강한 行政力 낮은 參與	

낮은 參與

出處: R.C. Chandler. *op. cit.*, p. 203.

데 參與가 낮은 것은 利己의이고 競爭의인 個人主義의 風土하에서 公共意識(civic friendship)보다는 企業家精神(entrepreneurship)이 강한 때문이고 行政力 즉 行政의 役割이 미약한 것은 行政의 機能이 市民과 地域社會를 중심으로 하는 奉仕의이고 積極的이기 보다는 多분히 技術官僚의 消極的 機能에 그쳤기 때문이다.

社會가 변함에 따라 行政의 役割도 변해야 하는데 그 行政이 변화하는 社會에의 適應性을 확보하기 위해서는 항상 市民의 欲求가 무엇인가를 간파하기 위해 市民參與를 적극적으로 誘導하고 受容할 필요가 있다. 第2次 世界大戰後 新生獨立國들이 國家發展을 표방하면서 重點을 둔 主要 發展指標의 하나가 政治 및 行政의 參與問題였다는 事實¹⁸⁾이 이를 대변하는 것이기도 하며 이러한 論理는 地方行政에서도 그대로 적용될 수 있겠다.

IV. 우리나라의 地方自治意識

1952년부터 9년 동안 實施된 地方自治를 1961년에 중단시킨 커다란 理由중의 하나는 住民들의 自治意識의 薄弱이었고 지금도 이 점에 관해 우려를 표명하는 사람의 數가 적지 않다. 이 이

야기는 우리가 전제로 하는 自由民主主義의 理念이 본질적으로 外生的인 것이고 이것이 우리의 國家發展의 밑거름이 되도록 自生的인 것이 되지 못했다는 것을 의미한다.¹⁹⁾ 우리에게도 內生的인 自治意識이 없었던 것은 아니나 西歐文明의 所産이라는 각도에서의 地方自治가 불행히도 日本의 식민지 경영의 일환으로 출발하여 그나마 명목상의 지방자치마저도 住民自治가 아닌 團體自治의 성격이 강한 官治行政이었다는 점에서 自治意識이 培養될 기회가 적었던 것이 사실이다.²⁰⁾

그렇다면 우리의 地方自治意識水準은 어느 정도일까? 지금까지 많은 학자와 연구기관이 自治意識에 관계된 意識 및 態度를 調査해왔는데 이들 調査에 의하면 대부분이 住民들의 地方自治에 대한 知悉도가 높고 그 필요성의 認定度도 높은 것으로 또 이는 自治意識의 박약을 거론하던 60年代에 비해 상당히 높아진 것으로 보고하고 있다.²¹⁾

그러나 문제는 이들의 地方自治에 대한 關心度가 곧 參與的 市民精神을 의미하는 自治意識의 全部가 아니라는 점인데 이것은 우리나라와 같이 意識과 行動이 背反되어 나타나는 文化圈內에서는 더욱 그렇다고 하겠다. 몇몇 研究·報告가 높은 關心度에 비해 낮은 參與度를 보여 意識과 行態, 關心과 參與에 乖離가 있음을 보여준다.²²⁾ 이와같은 現象은 自治意識이 多분히 觀

19) 金光雄, "韓國의 自生的 政治發展", 한국사회과학연구협의회, 「한국사회의 자생적 발전」, 1984, pp. 27~53.

20) 이에 대한 자세한 내용은 아래 문헌을 참조.

① 拙稿, 「韓國地方自治의 歷史的 展開」, 1965.

② 拙稿, "지방정치의 변천과 발전 과제", 한국사회과학연구소(원), 「地方의 再發見」(서울: 민음사, 1985).

21) 김영문, "무표정향, 정당선호도, 자치의식", 「現代社會 1985(여름호)」, p. 267. pp. 229~252.

22) ① 吉昇欽, "韓國人의 政治意識構造變化", 「한국정치학회보」, 제 14권, 1980.

② 金學魯, "住民參與에 대한 住民과 公務員의 態度", 釜山大, 「社會調査研究」, 제 3권 제 1집, 1984.

18) 金光雄, 「行政科學敘說」(서울: 博英社, 1983), p. 37.

念으로 흘러버려 실질적인 참여가 이루어지지 않는 상태를 의미하며, 앞의 [圖-2]에서 제3 단계인 過渡民主社會 進入의 前段階에 있는 상태를 의미한다.

그러면 우리나라의 이러한 自治意識이 갖는 問題點은 무엇일까? 많은 研究·報告가 여러가지 問題를 제기하고 있지만 여기에서는 그 중에 특 징적인 것 몇가지 만을 살펴보기로 한다.

첫째가 地方民의 關心이 地域社會의이기 보다는 多분히 國家定向의이라는 점이다. 서울大學校 社會科學研究所가 行한 意識調查(1984)는 地域中心 對 國家中心定向을 분석한 結果 대체로 地域中心定向의인데 이를 地方엘리트와 보통의 住民으로 구분할 때 住民이 더 地域定向的이라고 분석하고 있다. 그러나 필자가 地域定向의 關心度를 알아보기 위해 조사한 바에 의하면, 비교적 地方文化의 창달에 기여도가 크다고 하는 82年 1月의 地方紙 K日報의 社說과 一面記事를 분석하여 本 結果 社說의 경우 總 24 篇중 전국적 관심사가 13 篇이고 지방적 관심사는 40%인 11 篇이었다. 또한 <表-1>에서 보는바와 같이 一面記事 中 道政에 관한 기사와 地方消息이 전체 기사 의 25%에 불과하다. 이에 따라 地方紙의 讀者들은 中央의 움직임에 밝으나 道政의 움직임에 어두울 수 밖에 없는데 그나마 讀者들도 地方紙보다는 地方소식이 거의 없는 中央紙를 구독하려는 성향이 강하다는 점에서 住民들의 尊京卑鄉意識의 한 단면을 엿볼 수 있다.

이러한 현상은 政府樹立이후 투철한 國家觀과 國民意識의 확립이 시급한 시기에 불가피하게 지방자치를 포기하고 강력한 중앙집권행정을 실시한 것과 더불어 都市化의 進전에 따라 都

[表 1] K日報一面記事 內容分析 (82年 1月分)

區分 記事分	國際	中 央					地 方	
		大統 領	行政 府	國會	政黨	中央 消息	知事 地方 消息	
270	43	22	62	14	40	22	20	47
100(%)	15.9	8.1	33	5.2	14.8	8.1	7.4	17.5

市로 移入해 온 移住者들이 그 지역사회에 대한 市民意識을 가지기 이전에 國民意識을 먼저 갖게 되므로써 結果적으로 市民不在를 초래하였기 때문이기도 하다.

둘째로 市政의 段階에서 市民으로서 가져야 할 權限과 責任의 分有가 이루어지지 못했다는 점 이다. 역시 필자가 관련한 「都市住民의 意識構造에 관한 調查研究(慶尙南道: 1981)」에 의하면 市民들의 65.2%가 都市計劃의 決定에 市民들의 參與가 이루어져야 한다고 한 반면에 都市開發事業에 所要되는 막대한 財源의 出處는 ① 全額 市民負擔(3.0%), ② 市民負擔을 原則으로 不足分의 政府支援(14.5%), ③ 政府補助金을 原則으로 不足分의 市民負擔(57.9%), ④ 全額政府 負擔(16.6%)로서 76.5%가 自身들의 일을 政府의 도움으로 해결해야 한다고 생각하고 있다.

이는 市民參與의 참 뜻인 權利와 義務의 一體兩面性을 이해하지 못하는 것으로 지금까지의 公民教育의 커다란 盲點을 보여주고 있는 것이다.

셋째는 住民들의 行政에 대한 不信이다. 이는 行政能力에 대한 不信과 行政行態에 대한 不信으로 나누어지는데 우선 前者의 경우는 역시 앞의 調查에서 나타낸바와 같이 都市再開發事業에 대한 住民의 意見이 ① 잘하고 있다(19.1%), ② 그저 그렇다(43.3%), ③ 잘못한다(23.2%), ⑩ 모르겠다(13.4%)로 나타나 주민들로부터 行政에 대한 신뢰를 획득하지 못하고 있으며 약 10

③ 安秉珉, “選舉人의 政治意識分析”, 釜山大, 「社會 調查研究」, 제 4권 제 1호, 1985.

년전의 조사에서 나타난, 잘한다(21. %), 잘못한다(24.7%)에서 크게 나아진 것이 없다.²³⁾ 行政行態에 대한 不信은 行政規則의 비현실성과 적용상의 姿意性, 形式主義, 市民參與의 制限과 公務員의 態度 등에서 연유하는데 1981년에 社會淨化委員會가 國民意識調查를 한 바에 따르면 住民의 70% 이상이 공무원의 否定的 行態에 대해 심각하다고 느끼고 있을 정도이다. 이러한 行政의 感應性(responsiveness)은 行政에의 住民參與에 있어서 住民들의 參與欲求高潮에 의한 內的 效能感(internal efficacy)이 높음에도 불구하고 外的 效能感(external efficacy)이 낮으므로 行政參與도를 낮게 하기도 한다.²⁴⁾

이상에서와 같이 우리의 自治意識 즉 參與의 市民意識은 關心→參與→役割로 이어지지 못하고 단지 觀念的 市民意識에 머물고 있음을 알수 있다. 건전한 市民意識의 育成이 진정한 地方自治와 民主化를 가능하게 하는 것이라면 이런 상태의 우리나라 自治意識의 樣相은 앞으로의 育成方向을 提示해 주는 것이기도 하다.

V. 地方自治意識의 育成方向

우리나라 地方自治意識의 提高方案에 대해서는 여러 學者나 行政實務者들이 비교적 구체적인 代案까지 제시하고 있으나 여기에서는 「IV절」에서 언급된 問題를 토대로 III절의 奉仕的 民主社會(參加型 II)에 도달할 수 있도록 市民들의 地域社會에 대한 意識과 관련하여 성숙된 市民意識開發의 概念들을 제시하고 주민들의 자치의 식을 구성하는 기본윤리와 행정의 역할간의 관

23) 經濟科學審議會, “都市建設 및 行政 등에 관한 市民意識調查研究”, 1975.

24) 金光洙, “地方自治意識의 涵양을 위한 行政의 對應”, 韓國地方行政研究院주최, 「2000年代를 向한 地方行政發展方向세미나 發表論文」, 1986.

계를 통해 차후 시민의식의 育成대안을 모색하기 위한 方向을 제시하기로 한다.

1. 地域社會에 관련된 市民意識

都市化가 進展되고 市民의 地域的 移動性이 증대되면서 과거 共同體意識의 主를 이루었던 血緣, 地緣등의 一次的 關係에 의해 맺어진 未分化的 共同體意識(parochialism)이 점차로 약해짐에 따라 새로 이주한 地域社會에 대한 共同體意識이 형성되지 못하는 경우가 많다. 이에 따라 현대사회에 있어서는 地域社會單位의 共同體意識은 原初的 紐帶를 기초로 하는 「機械的」인 連帶意識을 止揚하되 共同體의 公共問題解決에 共同으로 參與하므로써 形成되어지는 共同體單位의 公共意識(public mind)를 기초로 해서 形成되고 紐帶되는 「有機的」連帶意識으로 새롭게 발전될 필요가 있는 바 現代社會에 필요한 市民意識을 市民이 갖는 市政參與意識의 強弱과 地域社會에 대한 價值意識이 普遍的인가 特殊的인가에 따라 [圖-4]에서와 같이 4가지 類型으로 구분할 수 있다.

여기에서 特殊主義的 意識이라 함은 特定地域社會에 대한 歸屬意識에 집착하여 機械的 連帶意識만을 강조하는 價值觀을 의미하며 普遍主義的이라 함은 그 반대의 경우를 말한다.

〔圖-4〕 市民意識의 類型

市政參與意識	價值觀	普遍主義的	特殊主義的
	強	(市民意識) I	(傳統的地域意識) II
弱		III (觀念的 市民意識)	IV (傳統的 無關心)

25) E. Durkheim, *The Division of Labor in Society*, Translated by G. Simpson (New York: Macmillan and Free press, 1933)

市政參與意識이 높고 지역사회에 대한 가치관이 보편주의적인 層(Ⅰ), 市政參與意識이 강하나 지역사회에 대한 가치관이 폐쇄적이고 특수주의적인 層(Ⅱ), 보편주의적 가치관을 지니나 市政參與意識이 약한 層(Ⅲ), 그리고 市民參與意識이 낮으며 특수주의적 가치관을 지니는 層(Ⅳ)으로 나뉘어진다. Ⅰ은 本格的의 市民意識, Ⅱ는 傳統的의 地域意識, Ⅲ은 觀念的의 市民意識 그리고 Ⅳ는 傳統的의 無關心으로 볼 수 있다. 이러한 諸類型은 民主行政을 위한 市民意識 개발에 있어서 概念的의 틀이 된다.

市民意識 開發 방향은 上向式으로 Ⅲ에서 Ⅰ로, Ⅳ에서 Ⅱ로의 방향과 左向式으로 Ⅱ에서 Ⅰ로 Ⅳ에서 Ⅲ으로의 두 가지로 생각할 수 있다. 左向式 方法은 特殊主義的의 價値觀을 普遍主義的의 價値觀으로 개발하는 것을 의미하는 까닭에 학교 교육이나 사회 교육을 통한 훈련이 필요하게 된다.

上向式 開發에는 住民生活에 있어서의 구체적인 문제 해결을 위한 住民活動, 住民運動, 住民要求 등이 주도적 역할을 담당케 된다. 그러나 愛市精神이나 지역사회에 대한 歸屬意識을 강조하는 나머지 特殊主義的의 發想만을 강요해서는 아니 되고 地域社會의 情況에 대한 어느 정도의 인식이나 이에 따른 주민의 공동 이해에 대한 인식을 촉진하는데 그쳐야 한다.

2. 市民參與와 行政役割에 관련된 自治意識 啓發方向

앞 節에서 우리의 自治意識 즉 參與的의 市民意識이 다분히 參與의 關心은 강하나 參與가 行動化되지 않는 觀念的의 市民意識에 그침을 지적했다. 그러면 政治的의 關心을 적극적 參與로 유도하고 市民이 地方行政의 主體로서의 役割을 수

행하게 하려면 어떠한 문제가 해결되어야 할 것인가.

우선 한 國家나 社會의 政治文化의 求心力은 官僚制와 公論의 力學關係에 의해 이루어진다고 볼 때에²⁶⁾ 地方의 政治行政體制는 地方政府의 行政力과 住民의 參與 혹은 行政의 役割과 自治意識의 力學關係에 의해서 설명될 수 있다. 다시 이 兩者는 각각 2가지 要素들의 力學關係에 있다고 볼 수 있는데 먼저 行政機能(行政力)은 統制的 機能과 媒介的 機能으로 구성된다.

統制的 機能은 주로 行政엘리트가 行政의 主體가 되는 官僚制的 統合機能을 의미하고, 媒介的 機能이란 주민들이 行政에 적극 참여하여 行爲者間의 主觀이 상호작용하여 相互主觀性(inter subjectivity)를 형성하고, 그것을 바탕으로 客觀性을 다져나가도록 行政이 社會的의 디자인(social design)의 구성요소인 市民, 利益團體, 政黨, 專門家들의 相互作用을 매개하므로써 참여를 촉진시키는 役割을 함을 말한다.²⁷⁾ 이 때에 統制的 機能이 媒介的 機能보다 강하면 그 社會는 臣民型 政治文化體制가, 그 반대의 경우는 參與型 政治文化體制가 형성된다.

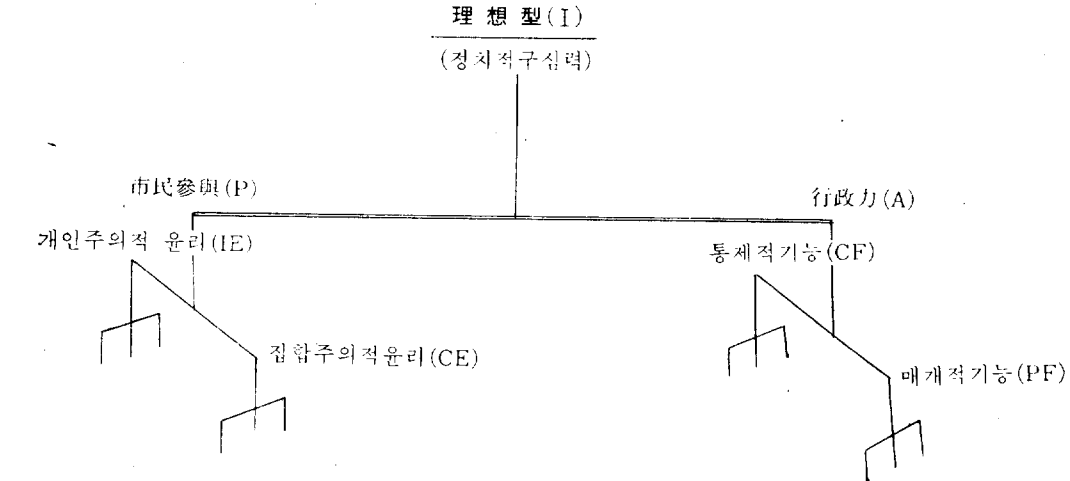
다음으로 自治意識은 個人主義的의 倫理와 集團主義的의 倫理의 두가지 요소로 구성되는데 前者의 性格이 강하게 작용하는 社會는 다분히 競爭的의 利己的 特性을 띄어 參與의 逆機能의 效果가 발생하며 後者의 倫理가 강하게 지배하면 다분히 動員的 參與에 그칠 가능성이 많아진다.

26) 韓相震, “政治文化의 求心力에 관한 몇가지 歷史的 社會學的 考察”, 한국정신문화연구원, 「현대한국사회의 정신적 다원성과 민족적 응화의 과제」, 1985. 4., pp. 325~340.

27) 社會的 디자인의 상세한 개념은 다음을 참조. 丁 Jong S. Jun, “Social Design as Metaphor for Administration,” (mimeo), 1982.

28) 尹在鼎, “社會的 디자인으로서의 行政接近에 관한 考察”, 『晴嵐金判永博士華甲紀念論文集』(서울: 동아출판사, 1983) pp. 351~372.

〔圖-5〕 政治的 均衡에 관한 概念圖



한 社會의 理想的 政治文化와 政治的 求心力은 이상의 네가지 要素가 均衡을 이루는 가운데에서 이루어지는데 이를 그림으로 나타낸 것이 [圖-5]이다. 모빌形態의 모델에서 보는 바와 같이 個人主義的 倫理(IE)와 集合主義的 倫理(CE)가 均衡을 이루는 곳에서 건전한 市民精神의 형성을 통한 市民參與(P)가 활성화되고 行政의 統制的 機能(CF)과 媒介的 機能(PF)이 均衡을 이룰 때 行政力(A)이 극대화되며 다시 市民參與와 行政力이 均衡을 이룰 때 政治的 求心力을 확보할 수 있다.

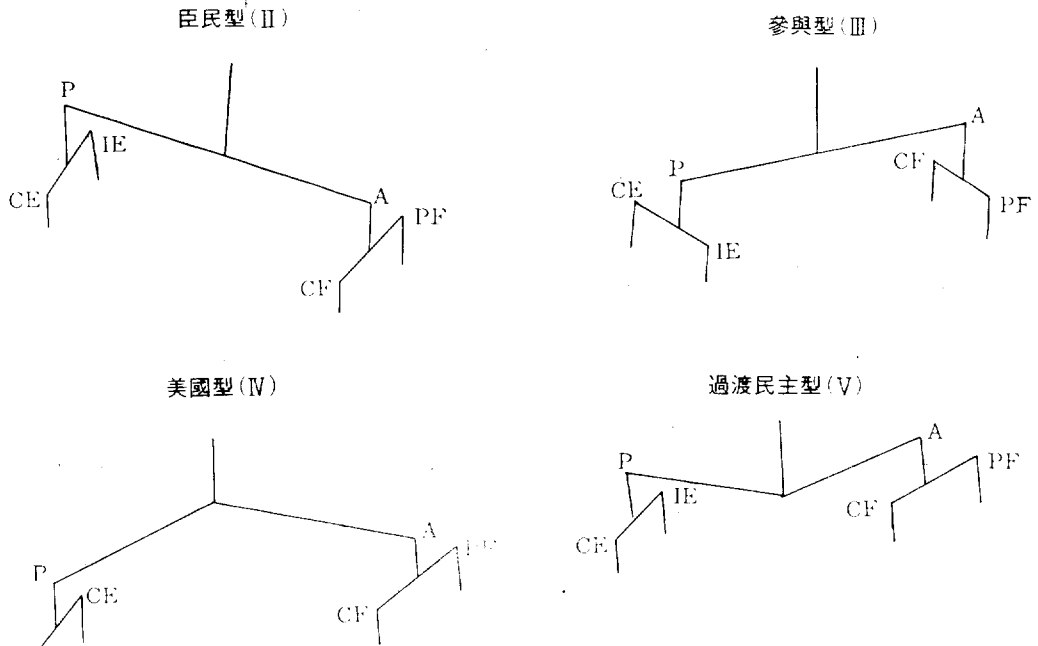
그러나 각 社會마다 歷史的 狀況이 다를 수 밖에 없으므로 현실적으로 理想型에 가까운 地域 社會는 극히 드물 것이다. 위의 네가지 要素의 作用力 크기에 따라 여러가지 形態의 社會體制가 형성될 것인바 그중에서 특징적인 것 몇가지만 골라 圖式化한 것이 [圖-6]에 나타나 있다. 過渡的 臣民社會에서는 A가 P보다 강하고 A에서는 CF가 PF보다 P에서는 CE가 IE보다 강할 것이다. 그와 정반대의 狀況에 있는 것이 參與型 民主社會(Ⅲ형)라 할 수 있다.

또한 앞에서 언급한 美國型(Ⅳ)은 P와 A가 다같이 낮고 P에서는 IE, A에서는 CF가 높은 형태이다. 끝으로 過渡的 民主型(Ⅴ)은 P와 A가 다같이 높은 狀況에 있는데 P에서는 CE, A에서는 CF가 높은 狀況에 있다.

한 國家나 地域社會에 해당하는 모델形態가 어떠한 政治的 求心力을 최대한 확보하기 위해서는 가장 안정적인 형태인 [圖-5]의 理想型(I)로 가려할 것인데 최근의 美國(Ⅳ型)은 낮은 參與와 소극적 行政役割에서 탈피하여 P에서는 특히 CE에 중점을 두고 A에서는 PF에 치중하여 P와 A를 동시에 상승시키려는 노력이 엿보이고 있다.²⁸⁾ 우리의 경우 어느 形態에 속할 것인가는 더 깊은 研究가 필요하지만 짐작컨데 (Ⅱ)型이거나 (Ⅴ)型으로 가는 중간에 있을 것이므로 전반적으로 參與水準을 높이고 지금까지 강조되어온 集合主義的 倫理보다는 個人主義的 倫理意識을 건전한 方向으로 육성하도록하고 行政力은 가능하면 統制的 機能보다 媒介的 機能에 중점을 두어 현재보다는 약간 낮은 水準으로 유도해야 할 것이다.

28) Ralph Clark Chandler, op. cit., pp. 202~206.

〔圖-8〕 求心の 要素의 力學關係에 의한 政治文化形態



VI. 結 語

이 글에서는 地方自治制 실시를 앞둔 우리의 입장에서 自治意識의 概念과 育成方向만을 살펴 보았다. 자치의식은 地方政治에의 參與意識을 의미하며 地方政治의 求心力은 參與의 提高와 行政의 役割變化를 통해 兩者가 均衡을 이룰 때 얻어질 수 있다. 參與는 地域社會에 대한 住民들의 特殊主義의인 價値觀을 普遍的인 것으로 유도하고 올바른 個人主義의 倫理觀을 확보하므로써 이루어진다. 行政의 役割은 市民參與를 유도할 수 있도록 媒介의 機能에 충실해야 한다.

결국 건전한 市民意識은 학교와 사회교육을 통한 政治社會化過程(political socialization)을 통해 이루어지는 것이지만 우리와 같이 意見의 不一致로부터 合意에 이르는 論議(controversies) 過程에 익숙치 않고 地域社會의 共同目標을 향

한 개방적 집단인 주민들의 자발적 조직이 결여되어 있거나 성립되기 곤란한 여건에 있음은 또 다른 注意를 요한다. 우리社會의 參與欲求가 크면서도 건전한 參與로 유도되지 못하는 급속한 都市化·大衆化를 겪는 社會變動속에서 급진적이고 抵抗型 住民運動인 콘하우저(Kornhauser) 現象의 가능성을 내포하는 것이기도 하다.²⁹⁾

人間社會가 先驗的 認知에 의해서만 움직여지는 것이 아니라면 自治意識의 開發은 利益集團이나 건전한 地方政黨이라는 制度的 環境의 造成과 그의 體驗을 통해 이루어질 수 밖에 없다. 水泳法은 水中에서 익히는 길이 가장 빠르고 過程志向的 思考方式만이 다시 시작한 地方自治를 빠른 시간내에 定着시키는 지름길일 것이다.

29) 콘하우저현상은 政治社會學에서 말하는 大衆社會의 政治(the politics of mass society)를 의미하는데 돌아진 政治欲求가 利益集團이나 政黨組織을 통하지 않고 직접 政府에 전달된 경우 급진적·반동적 政治가 일어날을 의미한다. William Kornhauser, *The Politics of Mass Society* (New York: The Free Press, 1959) ch. 5.