

## 民選 自治團體長의 役割：展望

### The Political Roles of Elected Chief Executives of Local Governments

金 秉 準

(國民大 行政學科 教授)

#### 〈目 次〉

- |  |                                    |
|--|------------------------------------|
| I. 들어가는 말                                | IV. 政治的 役割遂行에 따른 變化와<br>問題點：葛藤과 混亂 |
| II. 自治團體長의 法律的 地位와 權限<br>：政治的 役割의 公式的 土臺 | V. 맺는말                             |
| III. 自治團體長의 政治的 役割：一般論                   |                                    |

#### 〈ABSTRACT〉

As widely known all the chief executives of Korean local government have been "appointed" by the national government for more than 30 years. But now the situation is being changed. The Local Government Law of 1994 provides that the election to elect the chief executives be held by the end of June 1995.

In this paper the author tries to figure out what kind of political role the elected executives might play after the election. He argues that, although the formal role of the executives are confined within the local politics, their actual activities might have great influence on national political arena. For instance the presense of the elected executives itself would hamper the political status of national lawmakers, especially those who have the exactly same districts with the executives. The chief executives of the such big local governments as Seoul City and KyungKi Province may become great challengers to the President of the Republic.

The possible conflict between the elected chief executives and national lawmakers who are not used to the new situation of decentralization are also discussed. The author argues that such conflicts are inevitable part of the process of establishing new political order.

## I. 들어가는 말

지난 3월 있었던 地方自治法 改正으로 지방자치단체장 선거가 可視圈으로 들어 왔다. 즉 附則 第2條에 선거의 실시시기에 대한 규정을 두어 법 개정 이후의 최초의 自治團體長 選舉를 1995년 6월 30일 이내에 실시하도록 한 것이다. 지방자치에 관한 한 정부가 법을 어긴 것이 이미 여러 차례라 법률 규정 그 자체에 큰 의미를 두기에는 곤란한 점이 없지 않으나 새 정부의 성격과 여·야 합의의 내용 등을 고려해 볼 때 그 실시가 어느 때보다도 확실히 된다고 하겠다.

선거 자체가 可視圈에 들어 와서 그러한지 우리사회에서는 후보자의 하마평과 함께 선거 후 전개될 국가운영체계의 재편에 관한 논의가 분분하다. 국가 운영체계에 관한 한 광복이래 최대의 변화라 할 수도 있으니 관심이 없을 수 없다.

이 글 역시 최근 논의되고 있는 자치단체장 선거와 그에 따른 정치·행정적 변화와 관련된 것으로, 그 중에서도 특히 自治團體長이 수행하게 될 정치적 역할과 그러한 역할의 수행에 따른 정치과정상의 변화를 추정해 보는데 그 목적을 두고 있다. 과거의 사실에 대한 분석이 아니라 미래에 일어날 일을 미루어 짐작해 보는 일이라 논의 그 자체에 적지 않은 무리가 있을 수 있다고 생각한다. 참고로 삼을만한 體系的인 論議가 많지 않았다는 것도 큰 부담으로 작용한다. 부득이 理論化를 시도한다거나 하는 등의 의욕적인 작업을 시도하기보다는 현안을 중심으로 문제를 제기하는데 그 기본목적은 두었다. 현실적 제약에 대한 이해와 함께 읽어 주었으면 한다.

## II. 自治團體長의 法律的 地位와 權限：政治的 役割의 公式的 土臺

民選 自治團體長의 정치적 역할을 알아보기에 앞서 이러한 역할의 공식적 토대 내지는 자원이 되는 법률적 지위와 권한부터 먼저 살펴보기로 한다.

### 1. 自治團體長의 法律的 地位

#### 1) 自治團體의 代表로서의 地位

자치단체장은 먼저 대내외적으로 지방의회와 집행기관을 포함한 자치단체 전체를 대표하는 대표로서의 지위를 가진다. 자치단체를 대표하여 條例를 공포하고 외부 기관 내지는 기구와

계약을 하며, 儀式을 행한다. 대통령이 국가의 元首로서 국가를 대표하게 되는 것과 같은 맥락이라 하겠다. 상당히 상징적인 지위라 할 수 있으나 실제의 영향력 또는 정치력과 연결되는 경우가 많다.<sup>1)</sup> 즉 실제 행사하는 권한이 어떠한 것이냐에 관계없이 자치단체의 대표라는 지위 그 자체가 대내외 관계에 있어 설득력을 더해 주는 등 권력 기반의 일부분이 될 수도 있는 것이다. 권위주의적 성격과 상하 계층관념이 강한 유교문화권 내에서는 더욱 그러한 경향이 있다고 하겠다.

## 2) 自治團體의 執行機關長으로서의 地位

대통령이 국가의 元首임과 동시에 行政府 首班이듯이 自治團體長 또한 대내외적으로 자치단체를 대표하는 지위를 지님과 동시에 자치단체내의 기관인 執行機關의 長으로서의 지위를 지닌다. 執行機關의 長으로서 執行機關과 機關對立의 위치에 놓여 있는 지방의회와 적절한 관계를 유지하며 「자치단체의 사무」, 즉 자치사무와 단체위임사무를 統轄 管理·執行하게 된다.

## 3) 國家의 一線機關으로서의 地位

自治團體長은 自治團體의 대표와 자치단체 執行機關長의 지위를 지님과 동시에 국가의 일선기관으로서의 지위 또한 지니게 된다. 이 부분과 관련하여서는 우리 지방자치의 본질적 특성에 관한 이해가 필요한 것 같아 이에 관한 간략한 설명을 덧붙이기로 한다.

지역의 주민이 자치정부를 수립하여 스스로 할 수 있는 일을 하는, 말하자면 주민자치의 형식을 취하는 미국과 같은 나라와 달리 우리의 지방자치는 국가가 그 일선 지방행정기관에 자치단체로서의 격을 부여하여 일정의 사무를 자치적으로 처리하게 하는 團體自治의 형태를 취하고 있다. 미국의 자치정부들과 같이 국가의 지방행정기관과 관계없이 수립된 것이라면 국가의 지방행정은 국가의 지방행정대로 이루어지고 자치정부의 운영은 자치정부의 운영대로 이루어지게 될 것이다. 수립 그 자체가 상호 독립적으로 이루어졌기 때문이다. 그러나 우리와 같이 국가의 지방행정기관이 자치단체로서의 격을 부여받는 형식을 취하는 경우에는 그 양상이 달라지게 된다. 국가의 지방행정과 자치단체의 운영이 상호 명확히 분리되지 않는 것이다. 국가가 그 사무를 처리하기 위하여 일선 지방행정기관을 따로이 설치하는 것도 아니고, 자치단체가 자치사무로 인정된 사무를 가지고 독립해 나가는 것도 아니기 때문이다. 자치단체라는

1) Marcus Pohlmann과 같은 학자는 의례적 행사의 장, 수석입법자, 행정수반, 외부에 대한 지역이익의 수석대변자, 비상시의 수습책임자, 여론지도자, 그리고 정당의 지도자 등이 시장(자치단체장)이 수행하게 되는 역할이라고 이야기하고 있다(Pohlmann, 1992:235-240).

하나의 기관에 의해서 자치단체의 사무와 국가사무가 동시에 수행되는 것이다.

자치단체에 의한 국가사무의 수행은 대부분 「機關委任」의 형식을 빌어 수행되는데, 이러한 기관위임 사무에 관한 한 자치단체는 자치체라기보다는 국가의 지방행정기관으로서의 성격을 지니게 되고, 自治團體長 역시 자치단체의 대표라기보다는 地方行政機關의 長으로서의 지위를 지니게 된다.

## 2. 自治團體長的 權限

地方自治團體長은 위에서 설명한 지위와 아울러 그 소관의 업무를 추진하기 위한 정치 행정적 권한이 부여된다. 이 글에서는 편의상 이를 자치단체의 운영과 관련된 권한과 중앙정부의 운영과 관련된 권한으로 나누어 살펴보기로 한다.

### 1) 自治團體의 運營과 관련된 權限

잘 알려진 바와 같이 우리의 지방자치법은 자치단체의 기관을 구성함에 있어 機關對立型的 구조를 택하고 있으며, 그 중에서도 단체장의 권한이 지방의회보다 상대적으로 강한 強市長-議會制(strong mayor-council plan)의 형태를 취하고 있다. 이를 잠시 살펴보면 아래와 같다.

#### (1) 議會運營에 관한 權限

##### ① 臨時會의 召集要求

自治團體長은 지방의회의장에게 임시회의 소집을 요구할 수 있다. 현행 지방자치법은 지방의회의장은 자치단체장이나 재적의원 3분의 1이상의 요구가 있을 때 15일 이내에 임시회를 소집하여야 한다고 규정하고 있다(지방자치법 제39조 2항).

##### ② 議會議決에의 關與

자치단체장은 지방의회의 의결과 관련하여 여러가지의 권한을 행사할 수 있다. 發議權과 再議要求權, 그리고 재의결된 사안을 대법원에 提訴할 수 있는 권한이 그것이다.

먼저 자치단체장은 지방의회에서 의결할 의안을 발의할 수 있다. 지방의회가 발의권을 제대로 행사하지 못하는 상태에서 조례안의 경우 실질적인 발의가 거의 대부분 자치단체장에 의해서 이루어지고 있음은 잘 알려진 사실이다.

아울러 자치단체장은 지방의회의 의결이 ① 越權 또는 法令에 위반된다고 인정되는 때, ② 지방의회의 의결이 예산상 집행할 수 없는 경비가 포함되어 있다고 인정되는 때, ③ 法令에

의하여 자치단체가 부담해야 하는 義務費를 삭감한 때, 그리고 ④ 非常災害로 인한 시설의 응급복구를 위해 필요한 경비를 削減한 경우는 재의를 요구할 수 있도록 하고 있다. 재의를 요구하는 경우 의결 정족수가 「재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성」으로 높아지는 바, 지방의회로서는 상당한 부담이 된다고 하겠다. 지방의회의 의결이 위의 네가지 경우에 해당하는 지의 여부를 자치단체장이 판단하게 되어 있다는 점에서 이러한 再議要求權은 상당히 강한 권한이라고 할 수 있다. 재의결된 사안이 여전히 「法令에 위반된다고 판단되는 때」에는 의결된 날로부터 20일 이내에 대법원에 訴를 제기할 수 있다. 1994년 3월 개정 이전의 지방자치법은 대법원의 판결이 있을 때까지 의결의 효력이 정지된다고 하였으나 개정자치법은 「필요하다고 인정되는 때에는 그 의결의 집행을 정지하게 하는 執行停止決定을 신청할 수 있다」라고 규정하고 있다. 집행정지가 訴提起와 함께 자동적으로 이루어지는 것이 아니라 대법원의 결정으로서 이루어지게 된 것이다. 지방의회에 대한 자치단체장의 권한이 지나치게 강하다는 비판을 수용한 것이라 하겠는데, 이로써 자치단체장의 권한은 상당히 축소되게 되었다.<sup>2)</sup> 그러나 再議要求權 그 자체는 여전히 강력한 권한으로서 존재한다고 하겠다.

### ③ 事務機構 職員에 대한 人事權

자치단체장은 앞 장의 지방의회의 조직에서 이야기한 바와 같이 사무처·국·과장과 사무직원을 지방의회 의장의 추천에 의하여 임명하는 권한을 가지고 있다. 1994년 3월 개정이전의 지방자치법은 「지방의회 의장과 협의하여」 임명하도록 하였으나 개정법률은 그 제83조 2항에서 「지방의회 의장의 추천에 의하여」 임명하도록 하고 있다. 공식적인 추천이 없이는 임명을 할 수 없도록 한 바, 지방의회 의장의 관여가 커진 반면 自治團體長의 권한은 그만큼 축소되었다고 할 수 있다. 그러나 임명권 그 자체는 여전히 自治團體長에 속한다.

### ④ 先決處分權

자치단체장은 지방의회의 의결을 거쳐야 하는 사안중에서도 「주민의 생명과 재산보호를 위하여 긴급하게 필요한 사항으로서, ① 지방의회가 성립하지 않은 때(의원의 구속 등으로 제56조의 규정에 의한 의결정족수에 미달하게 된 때), ② 주민의 생명과 재산보호를 위하여 긴급하게 필요한 사항으로서 지방의회를 소집할 시간적 여유가 없을 때, 그리고 ③ 위의 사안으

2) 대법원에 의한 최초의 「効力執行停止決定」은 1994년 3월 25일 서울시장 등이 서울시의회 의장 등을 상대로 낸 「중언감정 등에 관한 조례」에 대하여 내려졌다.

로서 지방의회에서 의결이 지체되어 의결되지 아니한 때에는 先決處分을 할 권리를 부여 받고 있다. 즉 의회의 의결없이 우선 집행할 수 있도록 하고 있는 것이다. 先決處分된 사항은 다음 회기 때 지방의회에 보고되어 승인을 얻도록 하고 있다.

## (2) 行政權

### ① 規則制定權

자치단체장은 행정의 원활한 수행을 위하여 「法令이나 條例가 위임한 범위 내에서」 그 권한에 속하는 사무에 관하여 규칙을 정할 수 있다. 법령이나 조례가 「위임한 범위 내」에서 이루어 질 수 있다는 점에서 지방의회의 조례제정권에 대한 제한, 즉 「法令의 범위 안에서」보다 제약이 크다고 할 수 있다. 다시 말해 조례의 범위를 넘을 수가 없으며 「法令의 범위 안」에서는 위임없이도 제정될 수 있는 조례와 달리 위임이 없이는 제정할 수 없도록 하고 있는 것이다. 그러나 지방의회의 조례가 「자치단체의 사무」, 즉 단체위임사무와 자치사무만을 대상으로 하고 있는데 반해 규칙의 제정은 機關委任된 국가사무까지 그 대상으로 할 수 있어 대상 사무의 범위는 조례제정의 경우보다 오히려 넓다고 할 수 있다.

### ② 管理·執行權

자치단체장은 「자치단체의 사무」, 즉 자치사무 및 단체위임사무와 「법령에 의하여 그 자치단체의 장에게 위임된 사무」, 즉 機關委任事務를 관리하고 집행할 권리와 책임을 부여받고 있다. 지방의회의 권한이 자치사무 및 團體委任事務만을 그 대상으로 하는데 반해 자치단체장의 이러한 管理·執行權은 자치단체의 집행기관이 관할하는 모든 사무를 대상으로 행사된다고 하겠다.

### ③ 任免權 및 指揮·監督權

집행기관이 관할하는 사무의 원활한 관리와 집행을 위하여 집행기관장으로서의 단체장은 「법령과 조례, 그리고 규칙이 정하는 바에 의하여」 補助機關과 所屬行政機關, 그리고 下部行政機關 및 그 직원을 임면하는 권한을 갖는다. 시·도에 있어서의 부시장·부지사의 임명은 예외가 되겠는데 시·도의 부시장·부지사는 당해 단체장의 제청으로 내무부장관을 거쳐 대통령이 임명하도록 하고 있다. 그러나 이 경우 역시 자치단체장의 실질적인 권한을 담보하기 위하여 제청된 자에게 법적 결격사유가 없는 한 30일 이내에 임명절차가 종료되어야 한다고 규정하고 있다. 시·군·자치구의 부시장·부군수·부구청장의 경우는 자치단체의 장이 임명하도록 하고 있다(개정법률 시행 후 최초로 선출된 시장·군수 및 구청장의 임기만료일까지는 이들 시·군 및 자치구의 부단체장도 일반직 국가공무원으로 補하도록 하고 있으며, 임명절차 역시

광역의 경우와 동일하게 이루어지도록 규정하고 있다. 부칙 제5조).

단체장은 또한 이들 기관과 그 직원들을 지휘·감독하게 된다. 이러한 지휘·감독권은 自治團體 直轄機關의 범위를 넘어서까지 인정되기도 한다. 시·군 및 자치구에 대한 시·도지사의 권한이 이에 해당하겠는데 시·도지사는 국가와 시·도가 시장·군수·구청장에게 위임한 機關委任事務의 처리와 관련하여 그 관할 구역내의 시·군 자치구를 지도·감독하는 권한을 가지게 된다.

시·도지사는 또한 이들 시·군·자치구의 단체장이 「현저히 부당하여 公益을 해한다고 인정되는」 결정 또는 처분을 한 경우 이에 대해 기간을 정하여 서면으로 시정을 명령할 수 있고, 그 기간내에 시정을 하지 않을 경우에는 이를 취소하거나 정지할 수 있는 권한을 부여받고 있다. 자치사무의 경우에는 「法令에 위반한 것에 한한다」라는 단서가 달려 있고, 기초단체장에게는 이러한 조치에 대해 15일 이내에 대법원에 訴를 제기할 수 있도록 하고 있기는 하다. 그러나 機關委任事務는 물론 團體委任事務에까지 「法令違反」을 지나 「公益을 해한다고 인정되는 경우」까지 취소·정지할 수 있는 것은 매우 강한 권한이라고 할 수 있다.

또 시·도지사는 시·군 및 자치구의 자치사무에 대해서도 보고를 받을 수 있으며 法令違反事項에 한정된 것이긴 하지만 자치단체의 서류·장부 또는 회계를 감사할 수 있도록 하고 있다. 아울러 새로이 신설된 제157조의 2는 시·도지사에게 국가 및 시·도의 위임사무와 관련하여 시·군 및 자치구에 履行命을 내릴 수 있도록 규정하고 있다. 이에 대해서는 잠시후 다시 설명하기로 한다.

지방의회의 의결에 대해서도 마찬가지이다. 시·도지사는 시·군·자치구회의의 의결이 「法令에 위반되거나 공익을 현저히 해한다고 판단될 때」 시장·군수 및 자치구의 구청장에게 再議를 요구하게 할 수 있도록 하고 있다. 再議를 요구할 것을 요구 받은 시장·군수 및 자치구의 구청장은 지방의회에 이유를 붙여 再議를 요구하여야 한다.

## 2) 中央政府의 運營과 관련된 權限

### (1) 國家事務 處理

앞서 설명한 바와 같이 自治團體長은 상당수의 국가사무를 機關委任 받아 수행하게 된다. 1994년 3월 발표된 총무처의 『중앙·지방 사무총람』에 의하면 국가의 총 기능수 15,774개 중, 그 12%에 해당하는 1,920건의 처리가 自治團體長에게 機關委任되어 있는 것으로 나타나고 있다(표 1 참조).

〈표 1〉 중앙·지방 사무구분 현황 (1994년)

계	국 가 사 무	지방위임사무	지방사무
15,774	11,744	1,920	2,110
100%	75.6%	12%	13%

자료 : 총무처 (1994:21)

이러한 기관위임 사무를 처리함에 있어서 自治團體長은 자치단체의 장이라기보다는 국가의 일선기관으로서의 지위를 지니게 된다. 따라서 지방자치법 제156조와 제157조에 규정된 엄격한 감독과 아울러 제157조의 2에 규정된 「職務履行命令」 등 국가의 강력한 통제를 받게 된다. 따라서 국가사무의 처리는 자치단체장의 권한이라기보다는 오히려 의무로서의 성격을 지니고 있다고 할 수 있다. 그러나 실제에 있어 이러한 자치단체장에 의한 국가사무의 처리는 「의무」로서의 성격 뿐만 아니라 「권리」 또는 「권한」으로서의 성격 또한 크게 지닐 것으로 생각된다. 즉 중앙정부가 그 사무를 처리함에 있어 민선 자치단체장에 의존하는 구도가 됨으로써 중앙정부에 대한 自治團體長의 입지를 강화시키는데 상당한 기여를 할 수도 있다는 것이다. 특히 중앙정부로부터 재정적 지원을 거의 받지 않는 도시지역 자치단체의 경우 이러한 경향이 더욱 두드러질 수 있을 것이다.

## (2) 政治活動

현행 지방자치법은 자치단체장으로 하여금 그 직무를 충실하게 수행하게 하기 위하여 임기 동안 일정한 사회적 활동을 하지 못하도록 금하고 있다. 즉 지방자치법 제88조는 政府投資機關의 任員이나 各種 組合의 任·職員 등을 겸할 수 없도록 하고 있으며, 제89조는 자치단체를 상대로 영리목적의 거래를 하거나 자치단체와 관계있는 영리사업에 종사하지 못하도록 하고 있다. 그러나 정치적 단체에의 가입 등 정치적 활동에 대해서는 특별한 제한을 두지 않고 있다. 지난 3월 있었던 지방자치법 개정은 오히려 기초자치단체장까지도 정당의 공천을 허용하는 등 자치단체장의 정치적 활동을 보다 확대·허용하는 조치를 취하였다.

정치활동에 대한 이러한 허용을 기반으로 하여 자치단체장은 중앙정부에 대하여 적지 않은 영향력을 행사할 수 있을 것으로 보인다. 특히 주요 광역자치단체의 장을 중심으로 정당을 통해 국정에 직·간접적으로 영향을 미치는 일이 일어날 수 있을 것이다.



### Ⅲ. 自治團體長의 政治的 役割：一般論

자치단체장은 위에서 설명한 지위와 권한을 바탕으로 하여 일정한 정치적 역할을 수행하게 된다. 이번에는 이러한 역할들의 주요 내용을 살펴보기로 한다. 自治團體長의 정치적 역할은 자치단체의 규모와 自治團體長의 정치적 배경과 리더쉽, 자치단체의 재정력 등 여러가지 변수와 어우러져 나타날 수 있는 것으로 일반화 하여 이야기 하기는 매우 어려운 사안이다. 따라서 본 장에서는 일반적으로 거론될 수 있는 역할을 중심으로 정리하기로 한다.

#### 1. 地方政治的 役割

##### 1) 地方政治指導者로서의 役割

民選 自治團體長은 우선 지방정치 지도자로서의 역할을 수행해 나갈 것으로 판단된다. 그리고 이러한 역할의 수행은 그동안 지역사회의 거의 유일한 정치적 구심적이었던 국회의원과 지구당 위원장의 위상을 크게 변화시켜 놓을 것으로 보인다. 民選團體長이 강력한 리더쉽으로 등장함과 아울러 지방정치에 있어서의 持分을 계속 확대해 나갈 것이기 때문이다.

민선 단체장은 단기적으로는 지방의원직에 대한 公薦 등에 관여할 것을 요구하게 될 것이고 나아가서는 정당의 지방조직에 대한 실질적 관리권을 요구하게 될 것이다. 이에 반해 국회의원은 시간이 흐르면서 차차 민선 단체장에 대한 통제의 메카니즘을 잃어갈 뿐만 아니라 지역구의 민원문제 등과 관련하여 자치단체장에게 의존을 해야 하는 입장에 서게 될 것이다.

지역사회에서의 자신의 정치적 입지와 관련하여서도 국회의원은 民選團體長에게 크게 의존할 수 밖에 없는 상황이 되기도 할 것이다. 대통령중심의 국정운영에 있어 국회의원의 역할이 부각되기가 매우 힘이 든데다, 업무 수행을 위해 지역에 상주하는 단체장과 달리 장기간 지역을 비울 수 밖에 없는 국회의원의 입장으로서 어쩔 수 없이 단체장에게 자신의 정치적 입지를 위탁하는 일이 발생할 수 있는 것이다. 이러한 경향은 분권화가 강화되면서 더욱 강하게 나타나게 될 것이다.

##### 2) 政策指導者(policy leader)로서의 役割

自治團體長은 단순히 지역사회 차원의 정책문제를 제안하고 이를 처리하는 등의 정책적 활동을 하게 된다. “사회적 가치의 배분”이라는 측면에서 매우 중요한 정치적 역할이라 하겠다 (Hill and Mladenka, 1992:181).

이러한 정책적 활동을 전개해 나감에 있어 自治團體長은 갖가지 다양한 활동을 전개해 나갈 것이다. 스스로 독자적으로 처리할 수 있는 것은 스스로 제안, 채택하여 처리하면 될 것이다. 그러나 조례와 법률의 제정, 그리고 재정투자 등 지방의회와 중앙정부 또는 민간부문의 관여가 필요한 경우는 이들을 설득하여 이들로 하여금 일련의 정책적 행위 및 협력행위를 취해줄 것을 요청하게 된다. 이를 위해 단체장은 發議權과 執行權과 같은 법률적 권한과 정치력을 포함하여 자신이 가지고 있는 모든 형태의 자원을 동원하게 된다(김병준, 1994 : 제5편 1장).

이러한 활동과 관련하여 최근 자주 소개되고 있는 일본 이즈모(出雲)시의 이와쿠니(岩國) 시장과 같은 경우는 좋은 예가 된다고 하겠다. 토·일요일의 서비스 센터 개설은 비교적 쉽게 채택할 수 있는 것이었으나, 복지카드 문제에 있어서는 IBM과 NTT(일본 통신공사)와 같은 전자통신회사의 협조와 자치성, 후생성, 우정성 등의 협력과 용원을 구했어야 했다. 이와쿠니 스스로도 이들 기관들의 협력과 용원이 없었다면 복지카드는 불가능했었다고 이야기 하고 있다(이와쿠니, 1991 : 21-29).

꼭 이와쿠니의 이야기가 아니라 하더라도 정책문제를 제기하고 그러한 정책문제를 해결하기 위해 지방정치를 주도하며 지방의회와 지역주민, 또 민간부문의 지원을 얻어내는 일이 자치시대 自治團體長들의 중요한 역할이 될 것이다.

### 3) 地方議會에 대한 牽制者로서의 役割

自治團體長은 또한 지방의회에 대한 견제자로서의 역할을 수행한다. 부분의 힘이 항상 전체와 같은 것이 아닌 것처럼, 부분의 이해관계가 크게 반영될 수 있는 지방의회의 결정이 지역사회전체의 이익을 항상 고양시키는 것은 아닐 것이다. 또 機關對立型아래의 지방의회는 직접적인 집행기관이 아니다보니 자치단체의 행·재정상태 등 실질적인 집행능력을 제대로 감안하지 않은 상태에서 의결을 할 수도 있다. 따라서 自治團體長은 지역사회 전체의 이익을 옹호한다는 입장에서 지방의회에 대해 적절한 견제역할을 수행하여야 한다. 再議要求權이 바로 이와 같은 일을 위해서 주어져 있다고 하겠다.

### 4) 利害關係 調整者로서의 役割

自治團體長은 지역사회내에서 일어나는 각종의 분쟁과 이해관계를 조정하는 조정자로서의 역할을 수행할 것으로 보인다. 이러한 역할의 수행은 지역사회의 정치지도자로서 당연히 수행해야 할 역할이기도 하지만 지역사회에서 일어나는 각종의 분쟁이 자치단체의 부담으로 전가된다는 점에서 어쩔 수 없이 맡게 되는 역할이라 하겠다. 지역사회의 이해관계가 자치단체의

부담으로 어떻게 轉移되고 있는지는 다음의 <표 2>에서 잘 나타나고 있다. <표 2>는 우리나라 11개 시에서 접수된 2인 이상의 민원에 관한 자료인데, 지역사회내에 서로 입장을 달리할 수 있는 집단이 존재하는 민원이 전체 민원의 약 50%가 됨을 보여주고 있다. 즉 日照權 侵害나 버스노선의 변경 등 이해관계가 다른 집단간에 마찰과 갈등이 그 원인이 되는 민원이 많다는 것이다. 理解調整者로서의 自治團體長의 역할이 얼마나 중요한가를 보여주는 것이라 하겠다.

<표 2> 제기된 민원에 대한 반대세력의 존재여부

반대세력의 유무	반대세력의 종류			반대세력 없음	합 계
	주 민	이익집단	복합적		
빈 도	39	607	89	747	1,482
(%)	(2.6)	(41.0)	(6.0)	(50.4)	(100.0)

자료 : 한상철(1992:111)에서 추출.

## 2. 中央政治的 役割

### 1) 中央政治權의 代案的 指導者로서의 役割

民選 自治團體長은 임명제 자치단체장과 달리 항상 중앙정치권에 대한 代案的 指導者로서의 위치를 점하며, 그에 상응하는 역할을 하게 될 것이다. 방콕 시장으로 태국 정치사회 전반에 걸쳐 신선한 충격을 주다가 신생 야당의 지도자로 변신한 전 방콕시장 잠롱의 경우나, 縣知事에서 일본의 수상이 된 호소카와(細川), 알칸사스(Arkansas) 주지사에서 바로 미국의 대통령이 된 클린튼(Clinton)과 같은 경우는 우리에게도 시사하는 바가 크다고 하겠다. 서울 특별시장과 경기도지사 등 주요 광역자치단체의 정치적 지위는 지나치게 대통령 중심적인 국정 운영에 적지 않은 변화를 초래할 수가 있고, 基礎自治團體長의 위상 또한 지역구 국회의원 등에 있어 적지 않은 부담으로 작용할 수 있다.

자치단체장의 이러한 代案的 指導者로서의 지위는 사실상 적극적인 행위를 통하여서라기 보다는 대안적 존재로 위치한다는 그 자체가 중요한 의미를 지닐 수 있다. 민선 서울시장과 경기도지사 등의 존재 그 자체가 대통령과 중앙정치권에 부담을 주는 역할을 할 수 있다는 것이다.

## 2) 中央政治權에 대한 牽制者로서의 役割

자치단체장은 단순히 代案的 指導者로서 머물뿐만 아니라 중앙정치권과 중앙정부에 대한 강력한 견제자로서의 역할을 수행할 것이다. 극단적인 경우가 되겠지만 1986년 대처(Thatcher)정부에 의해 폐지되기까지 런던대의회(Greater London Council)의 지도자로 대처수상 정부에 적지 않은 고민을 안겨주다 대의회가 폐지되자 하원의원으로 변신하여 다시 대처를 위협한 리빙스톤(Livingston)과 같은 경우는 우리에게도 시사하는 바가 적지 않다고 하겠다.

## 3) 分權運動의 觸媒로서의 役割

잘 알려진 바와 같이 그동안 우리나라에는 매우 강한 대통령 중심의 국정운영 체계가 자리 잡아 왔다. 이회창 국무총리의 사임에서 보는 것처럼 與權內에서는 대통령이외의 정치적·행정적 리더쉽이 용인되지 않았으며 야당 또한 그 정치력과 정책능력상의 취약성으로 인해 제한된 역할 이상을 할 수 없는 구도였다. 그러나 民選 自治團體長의 등장과 위에서 설명한 바와 같은 정치적 역할의 수행은 이러한 체제에 적지않은 변화를 초래할 것으로 보인다. 특히 서울특별시를 비롯한 대규모 광역자치단체장의 존재와 역할은 더욱 그러할 것으로 보인다. 민선에 의해서 선출되는 직이라 대통령이 인사권을 행사할 수 없다는 점에서 국무총리나 정당의 최고 당직과 다르고, 대규모 예산과 함께 행정권을 행사한다는 점에서 야당지도자들과도 다른 것이다. 서울특별시장의 경우 중앙정부의 지원을 거의 받지 않은 상태에서 년 8조원 이상의 예산을 집행하게 된다. 그 정치적 영향력을 가볍게 볼 수 없음은 당연한 일이라 하겠다. 사실상 권력분산으로 이야기 하자면 건국 이후 가장 큰 규모의 분산이 이루어지게 되는 셈이다.

이와 같이 民選 自治團體長의 존재 그 자체가 새로운 分權化의 촉매역할을 함과 동시에 단체장 스스로들은 보다 큰 분권화를 위한 노력을 경주할 것으로 보인다. 즉 중앙정부에 대해 사무의 배분과 통제의 완화 및 지방재정 보강 등을 요구하는 등 국가의 기본적 권력체계를 변화시키기 위한 노력을 전개하게 될 것이란 점이다. 이러한 운동은 개별적으로 일어나기도 하였으나 自治團體長 協議會와 같은 연합조직의 결성 등을 통해 보다 적극적으로 추진될 것으로 보인다.

## IV. 政治的 役割遂行에 따른 變化와 問題點 : 葛藤과 混亂

民選 自治團體長에 의한 위와 같은 정치적 역할의 수행은 중앙정치권과 지역사회의 권력구

조에 적지 않은 변화를 초래할 것으로 보인다. 이미 이야기한 바와 같이 대통령과 국회의원의 위상이 달라지는 등 기본적 정치질서가 변화하게 될 것이고, 국가의 행정과정 또한 크게 변하게 될 것이다. 정당 역시 民選團體長을 중심으로 지역세력이 성장함에 따라 중앙당 중심의 운영구조에 작지 않은 변화가 생길 것으로 판단된다.

후술하겠지만 이러한 변화는 장기적으로 보아 우리사회의 정치발전과 행정 효율화에 큰 기여를 할 것으로 판단된다. 그러나 단기적인 차원에서 볼 때 적지 않은 문제점을 노정할 것으로 보인다. 중요하게 부각될 것으로 판단되는 몇가지 사안을 지적해 보기로 한다.

### 1. 豫想되는 問題點

#### 1) 中央政府와의 摩擦 및 計劃行政 構圖의 不安定化

잘 알려진 바와 같이 우리나라의 행정체제는 중앙정부가 전국단위의 계획을 세우고, 시·도가 광역 단위의 계획, 그리고 시·군 및 자치구가 기초자치단체 단위의 세부계획을 세워 이를 집행하는 계획행정 구도가 그 근간을 이루고 있다. 자연적으로 국가사무의 많은 집행기능을 지방자치단체에 의존하고 있는 상황이다. 앞서 소개한 총무처 자료에 의하면 地方委任事務의 82%와 地方事務의 81%가 執行機能으로 분류되고 있다. 기획기능은 각각 18%와 19%에 불과하다는 이야기가 된다(총무처, 1994:29). 국가사무의 처리에 있어 자치단체의 집행에 얼마나 크게 의존하고 있나를 쉽게 알 수 있는 자료라 하겠다.

이러한 구도는 自治團體長이 정치인이 아니라 중앙정부에 의해 임명된 국가공무원이었을 때는 큰 문제가 될 수 없는 것이었다. 국가공무원인만큼 중앙정부의 의지를 기계적으로 수행하면 되는 것이었다. 그러나 이제는 그 상황이 달라지게 되었다. 정치인으로서의 民選 自治團體長은 더 이상 기계적 집행을 능사로 삼지 않을 것이기 때문이다. 정책의 우선 순위를 나름대로 조정하는 등 앞서 소개한 정치적 역할을 수행하려 들 것이고, 이러한 경향은 곧 기존행정 체계에 큰 혼란을 가져올 수도 있을 것이다.

#### 2) 中央政治權 關係者들과의 摩擦

民選 自治團體長의 정치적 역할 수행은 중앙정치권에 속해 있는 인사들의 역할과 마찰을 빚을 수 있을 것이다. 그 중에서도 특히 지역구 國會議員과 지구당 위원장과는 특히 잦은 마찰을 빚을 것으로 사료된다. 양쪽 모두 중앙정치적 기능과 지방정치적 기능을 수행하게 되는데다 지역사회 내지는 지방정치권에서의 주도권을 장악하고 스스로의 정치적 기반을 다지기 위

해 노력할 것이기 때문이다.

이러한 갈등은 특히 자치단체와 國會議員 選舉區가 중복되는 경우에 더욱 빈번히 나타나지 않을까 생각된다. 서로의 地域區가 완전히 일치함으로써 어느 쪽이든 쉽게 다른 한쪽의 정치적 입지를 위태롭게 할 수 있기 때문이다. 예컨대 하나의 自治區域이 하나의 국회의원 선거구가 되고 있는 지역에서의 단체장은 지역출신 국회의원에게 도전할 수 있는 가장 강력한 후보가 될 수 있을 것이다. 自治區域 하나에 여러개의 국회의원 선거구가 들어 있는 지역 또한 마찬가지로의 이야기가 성립된다고 하겠다.

이렇게 보는 경우 自治區域과 國會議員 選舉區의 구성이 어떻게 되어 있는지가 중요한 문제로 대두된다고 하겠는데, 우리의 경우 현재 총 260개의 기초자치단체에 국회의원은 모두 237명의 지역구 국회의원을 선출하고 있다. 1 자치구당 약 0.9명의 국회의원을 선출하고 있는 셈인데, 정부안과 같은 행정구역 개편이 이루어지는 경우 이러한 비율은 더욱 높아질 수 있을 것이다. 잠재적 갈등을 느끼게 하는 것이라 하겠다. 참고로 自治區域과 國會議員 選舉區와의 관계를 그려보면 <표 3>과 같다. 표에서 보는 것처럼 기초자치단체의 경우 전체의 32.7%에 해당하는 85개의 자치단체가 국회의원의 선거구와 일치하고 있고, 15.8%에 해당하는 41개의 자치단체가 의원 2명 이상을 선출하고 있다.

<표 3> 自治區域과 國會議員 選舉區 (基礎自治團體)

구 분	자치구역과 선거구					
	자치구역 / 선거구	3자치구역 1 선거구	2자치구역 1 선거구	1자치구역 1 선거구	1자치구역 2 선거구	1자치구역 3 선거구
서울	22/ 14			3	16	3
부산	12/ 16			8	4	
대구	7/ 11			3	4	
인천	6/ 7		1	2	2	
광주	4/ 6			2	2	
대전	5/ 5		1	2	1	
경기	36/ 31		11	10	2	2
강원	22/ 14	1	6	7		
충북	13/ 9	1	3	3	1	
충남	20/ 14	1	4	9		
전북	19/ 14	1	4	7	1	
전남	27/ 19		8	11		
경북	34/ 21	1	11	9		
경남	29/ 23	1	8	7	2	1
제주	4/ 3		2	2		
계	260/237	6	58	85	35	6

자료 : 국회, 국회수첩(1992)에서 추출.

## 2. 葛藤과 摩擦에 대한 理解

民選 自治團體長의 존재 그 자체가 국가권력 구조의 큰 변화인 만큼 그에 따른 갈등과 마찰이 없을 수 없고, 그로 인한 행정적 비효율 또한 없을 수 없다. 그러나 이러한 마찰과 갈등을 부정적인 면으로 이해해서는 안될 것으로 보인다. 새로운 정치·행정적 질서를 확립하는 과정에 있어서의 일시적인 동요로 보는 것이 타당할 것이다.

國會議員과 自治團體長의 갈등만 해도 결국은 국회의원이 지방정치의 주도권을 자치단체장에게 적절히 배분해 주거나 이양해주는 방향으로 해결이 되어 갈 것이다. 이러한 과정에서 국회의원은 지역의 民願에까지 매달리던 과거의 관행을 벗고 국정에 보다 충실할 수도 있을 것이다. 중앙정부와의 마찰 또한 자치권을 적절히 배분하고 자치단체의 자율성이 보다 고양되는 방향으로의 변화가 이루어지면서 점차적으로 해결되어 갈 것이다. 크게 우려할 바가 아니라 하겠다.

## V. 맺는 말

글을 시작하며 밝힌 것처럼 民選 自治團體長의 정치적 역할을 일반화시켜 이야기하기에는 적지 않은 무리가 따른다고 할 수 있다. 자치단체의 크기와 재정력, 自治團體長의 개인적 정치력, 같은 지역을 地域區로 하는 國會議員의 정치적 역량 등, 여러 변수들의 영향을 받으며 다양한 형태의 역할을 수행할 것이기 때문이다.

그러나 그 구체적 형태가 어떠한건간에 기본적으로 이들이 지방정치의 새로운 구심점이 될 것이며, 나아가서는 중앙정치권에 속한 國會議員과 대통령의 위상과 역할에까지 영향을 미칠 수 있다는 데에는 이견이 있을 수 없다고 하겠다. 3급·4급의 국가공무원이 시장·군수를 하던 시대와는 근본적으로 다른 역할을 수행하게 되는 것이다.

民選 自治團體長의 이러한 정치적 역할 수행을 두고 우리는 많은 것을 이야기할 수 있을 것이다. 기존 질서의 교란에 따른 정치·행정적 혼란을 걱정할 수도 있을 것이고, 새로운 분권적 질서에 대한 기대를 피력할 수도 있을 것이다. 우리의 생각이 어느 쪽을 향하고 있건 간에 한 가지 분명한 것은 그 결과의 상당부분이 우리의 의도적 노력에 달려있다는 사실이다. 즉 새로운 분권적 질서에 맞는 제도와 관행을 정착시켜 나갈 수 있느냐에 달려 있다는 것이다.

이렇게 볼 때 중앙정치인의 시대착오적인 권위주의의 타파와 자치단체와 그 長에 대한 직접적인 통제를 지양하는 일이 시급한 과제로 등장한다. 이러한 요소들이야말로 불필요한 마찰과

갈등을 일으키는 요인이 될 수 있기 때문이다. 아울러 자치단체에 대한 보다 간접적인 조정 메카니즘의 개발과 그를 통한 중앙정부와 자치단체장간의, 또 자치단체 상호간의 협력체제를 구축하는 일 또한 중요한 과제가 되어가고 있다고 하겠다. 이러한 문제에 대한 보다 철저한 관심을 기울여야 할 시점이 아닌가 한다.

### 參 考 文 獻

김병준(1994), 「한국지방자치론」, 서울:법문사.

한상철(1992), 「정책과정에서의 주민행태에 관한 연구」, 강원대 박사학위 논문.

호소가와 모리히도, 이와쿠니 데쓰도(1991), 「지방의 논리」(김재환 역), 서울:삶과 꿈.

이와쿠니 데쓰도(1991), 「지방의 도전」(정재길 역). 서울:삶과 꿈.

삼성경제연구소(1993), 「낭비행정이 일본을 파멸시킨다」.

총무처(1994), 「중앙·지방사무 총람」

Marcus D. Pohlmann(1992), *Governing the Postindustrial City*. N.Y. : Longman, Inc.

Anthony James Cantanese(1974), *Planners and Local Politics: Impossible Dreams*.  
Beverly Hills, California : Sage Publications.

Kim Qualile Hill and Kenneth R. Mladenka(1992), *Democratic Governance in American States and Cities*. Pacific Grove, California : Books/Cole Publishing Co.