

『지방행정연구지』 민선 지방자치 20주년 특별 좌담회

- 일시 : 12월 16일(수) 16:00-18:00
- 장소 : 한국지방행정연구원
- 참석 : 최창호 건국대 명예교수, 김안제 서울대 명예교수, 최영출 지방행정연구 편집위원장(충북대 교수), 하혜수 한국지방행정연구원장

최영출: 지방행정연구원에서 발간하는 지방행정연구지 편집위원장 최영출입니다. 먼저, 날씨도 추운데 참석해 주셔서 감사합니다. 사회과학, 행정학, 지방자치학계에서 가장 존경받는 두 분 원로 선생님들 모시게 되어 대단히 영광으로 생각합니다. 지난 번 편집위원회를 개최했는데, 거기에서 지방자치 특별 좌담회를 진행했으면 좋겠다는 이야기가 나왔고, 편집위원회의 추천을 통하여 지방자치분야에서 가장 존경받으면서 훌륭한 두 분을 모시게 되었습니다.

오늘 간담회의 주제는 “민선 지방자치 20년의 평가와 향후 과제”입니다. 1995년도 민선 단체장 선거가 있었습니다만, 그 이전에 1949년 7월 4일 지방자치법이 제정된 이후로 많은 법 개정이 있어왔습니다. 이때까지의 개관을 해보고, 현재에 어디에서 있는지, 앞으로 가야할 방향은 무엇인지에 대해 폭넓은 시각으로 원로 선생님들의 고견을 듣고자 합니다.

크게 오늘 세부 주제는 첫 번째로는 한국의 지방자치역사 전반 두 번째로는 지방자치 부활의 배경 세 번째로는 민선 20년의 지방자치 평가 네 번째로는 지방자치 발전을 위한 핵심 과제입니다. 크게 네 주제로 말씀을 듣겠습니다. 먼저 행사를 주최한 연구원장님의 말씀을 듣도록 하겠습니다.

하혜수: 두 분은 우리나라 지방자치학회 창립과 발전의 산증인들인데, 지방자치의 성과와 과제에 관한 식견을 청취할 수 있고, 더 나아가 후학들에게 큰 영향을 줄 수 있는 소중한 자료를 얻을 수 있다는 점에서 뜻 깊은 자리라고 생각합니다. 그에 따라 지방자치 20년의 평가와 향후 과제를 토론 주제로 선정한 것도 매우 의미 있다고 생각합니다. 또한 좌담회는 학술지에서 생각하기 어려운 파격적인 형식입니다. 학술지의 연

구 논문은 분석들에 입각하여 논리를 전개한다는 점에서 엄정하다는 평가를 받을 수 있지만, 근거가 다소 미약하지만 새로운 아이디어를 확보하는 데는 제약이 있습니다. 따라서 식견이나 통찰력, 미래를 투시하는 새로운 아이디어를 담는 새로운 시도가 필요하다고 생각합니다. 두 분의 원로께서 상당히 먼 길을 오셨는데, 힘든 걸음만큼이나 훌륭한 내용을 들을 수 있지 않나 기대해봅니다.

최영출: 첫 번째 주제는 한국의 지방자치역사입니다. 우리나라 지방자치의 역사 전반에 대해 두 분 선생님께서는 감회가 남다르실 것 같습니다. 말씀 부탁드립니다.

최창호: 지방자치 역사에 대해, 근본적으로 우리나라는 다른 나라에 비해서 특히 중앙집권제의 전통이 옛날부터 확립되어 있었습니다. 시대로 보면 AD 1-3세기, 삼국시대 초기 국가체제를 확립하면서부터 중앙집권적인 체제가 확립되었는데 우리나라가 왜 중앙집권적으로 발전했는가는 연구가 많이 되어 있습니다. 이는 세 가지로 정리됩니다. 첫째는 지정학적 요인입니다. 강대국 틈에서 국가존망의 위기를 겪다보니 왕권이나 국력을 모아야 할 필요가 있어서 지정학적으로 영향을 받았습니다.

두 번째는 기후적 요인입니다. 몬순 기후 때문에 여름에 집중적으로 홍수가 발생하므로 왕이 여기에 사활을 걸어야 하고, 그 과정에서 왕권이 강화되고 집권성이 강화되었다는 것입니다.

세 번째는 사상적 요인입니다. 유교라는 수직원리 사상(군신유의, 부자유친 등)을 따르기에 중앙집권적으로 발전했다고 합니다.

그런 속에서도 지방자치의 역사적인 예가 전혀 없었던 것은 아닙니다. 고려시대의 사심관제도, 향직단체제도, 조선시대에 향청제도가 있었습니다. 그러나 이런 것들은 서민들을 위한 것은 아니고 양반들을 위한 것이었기에 민주주의적인 것은 아니었다고 봅니다.

갑오경장 이후, 조선 말기에는 향회가 있었습니다. 지금으로 말하면 지방의회입니다. 이 향회에서는 의결도 하고 요새 말하는 지방의회의 역할도 했습니다. 그것도 오래가지는 못했습니다.

일제 강점기에는 우리나라의 지방자치를 어느 정도 인정한다는 의미에서 도회, 부회 등을 두었는데 선출 절차를 거쳐서 행해졌습니다. 그러나 이것도 식민통치를 위한 수단이었을 뿐, 진정한 민주적인 의미의 지방자치는 아니었습니다.

우리나라에서 지방자치체가 시작된 것은 대한민국 정부수립 이후 1949년도에 지방자치법이 제정된 그때부터라고 봅니다. 곧 이어서 6·25 동란이 일어나고 지방자치

제를 실시할 수 없는 상황임에도 불구하고 지방선거를 실시하고 지방의회를 구성했습니다. 1952년부터 시작해서 4년마다 지방의회를 구성하고 시·읍·면장을 선출하는 등의 제도가 실시되었습니다.

이 시기에 지방자치법의 개정이 몇차례 있었으나, 민주적인 개정이 아닌 정치권력자의 편의에 따른 개정이었습니다. 민주적인 세력도 조직되지 않았지만, 근원적으로 국민소득 70-80달러의 반공상태였기에 지방자치가 자리를 잡지 못했습니다. 1952년부터 지방자치제가 지속되다가 61년부터 중단되었습니다.

그 후 국민 소득수준도 올라가고, 국가발전 제3단계(다원화단계)에 들어선 것이 80년대입니다. 이때 학생들의 항거 운동이 일어나고, 지방자치제를 실시해야 한다는 이야기가 나오게 됩니다.

최영출: 최 교수님께서 역사적 관점에서 지방자치를 총괄적으로 이야기 해주셨습니다. 김안제 교수님도 역사적 관점에서 말씀해 주시면 감사하겠습니다.

김안제: 중복이 되지 않게 해보겠습니다. 저는 지방자치를 대학원 들어가서 63년도에 공부했습니다. 새로 생긴 나라에 전쟁 중에도 총선거를 실시했습니다. 이승만 대통령이 미국에서 공부를 했기에 미국의 의식을 갖고 있었습니다. 그래서 민주주의는 지방자치를 해야 한다는 인식이 있었습니다. 그래서 지금의 우리는 미국 영향을 받게 된 것입니다. 만일 우리가 중국이나 러시아 지배를 받았으면 지방자치를 안 했을 것입니다. 그 예로 북한은 지방자치를 안 합니다. 미국의 영향이 상당히 정부 수립과 동시에 지방자치가 시작되는 데에 근거가 되었다고 봅니다. 9년 6개월 동안 술한 문제점들이 있었고 군인들이 보기에는 분란이 있어 보였습니다. 지방자치의 현장에서 일어나는 것을 군인들이 보기에는 엉망이었습니다.

최창호: 당시 자치단체장이 임기를 정상적으로 마친 지역이 40%에 불과했으며, 한 임기 동안 단체장이 세 번 바뀐 곳도 있었습니다.

김안제: 군인들의 머리에는 지방자치가 혼란이라는 단어로 박혔습니다. 그래서 집권 시작부터 지방자치를 없앤 것입니다. 지방자치에 관한 임시조치법이 시작되었고, 이 임시조치가 30년이나 지속된 것입니다. 그전까지는 자치단체가 시·도, 시·읍·면으로 선거를 했습니다. 그러던 것이 읍·면이 무슨 자치를 하겠나 생각하게 되어 시·도, 시·군으로 변경하게 되었습니다.

저는 당시 군으로 올린 것은 잘한 것이라 봅니다. 일부 사람들이 읍·면으로 돌아가자 합니다. 제가 생각하기에 그 생각은 민주적으로는 옳지만, 군으로 하길 잘했다고 봅니다.

지방자치에 관한 임시조치법 또한 지방자치법이 아니었나 생각합니다. 선거가 없었을 뿐이지 자치적 측면의 지방제도 있었습니다. 반쪽이나마 지방자치가 시행되었지만 학자들은 그때 지방자치는 죽었다, 1991년 이전까지 지방자치는 없었다고 말합니다.

하혜수: 최창호 교수님께 질의가 있습니다. 홍수나 재난이 중앙집권체제를 고착화·강화시켰다는 주장이 있다고 말씀하셨습니다. 앞으로 기후변화에 대한 대응이 중요시되는 시대가 될 것을 예상해 볼 때, 기후변화가 지방분권에 어떠한 영향을 줄 수 있을 것 같습니다.

최창호: 글썄 기후변화라는 것은 한국만의 특수성은 아닙니다. 우리 한국 외에 동남아 지역의 특수성이 그렇다는 것입니다. 중앙집권 촉진 요인 중 하나가 될 수는 있지만 지방자치가 약화된다는 의미와는 다릅니다.

최영출: 전쟁 중에 어떻게 선거를 했을까, 투표는 어떻게 했을까에 대한 궁금증이 많이 듭니다. 그만큼 전쟁 중에도 우리나라가 지방자치에 많은 관심을 가졌던 것으로 볼 수 있습니까?

하혜수: 긍정적으로 평가하자면 지방자치 DNA가 엄청나게 강했다고 할 수 있습니다. 전쟁을 치루면서도 총을 쏘는 와중에도 지방선거를 치려고 자치단체 운영을 강행했으니 말입니다.

최창호: 이승만 대통령이 미국에서 교육을 받아서 민주주의에 관한 의식이 굉장히 강했던 것이라고 봅니다. 그러나 여기에는 다른 정치적인 해석도 있습니다. 이승만 대통령이 1948년도에 대통령 당선되고 52년에 임기의 만기가 되었습니다. 당시에는 야당이 국회를 지배하고 있어 국회에서는 이승만 대통령이 재당선될 가능성이 낮았습니다. 하지만 지방에서는 이승만 대통령의 지지율이 높았기 때문에, 지방의회를 구성해서 지방의 힘을 이용해서 직선제 개헌을 했다고도 합니다. 이를 보면 당시의 지방자치는 이승만 대통령의 정치적 결단이라고 봅니다.

하혜수: 정치적 이유가 가장 설득력이 있는 주장이고, 저도 그렇게 배웠습니다. 하지만 당시 주민들은 자치에 대한 인식이 별로 없었지만, 이승만 대통령은 미국의 영향을 받아 자치적인 마인드가 있었기 때문에 가능했다고 볼 수도 있습니다. 대통령이 지방자치를 경험하였고, 그 중요성과 영향력을 알았기 때문에 지방자치를 시행하지 않았을까요.

최영출: 두 번째 주제인 지방자치의 부활로 넘어가겠습니다. 보통 1991년에 지방의회 선거가 이루어지면서 우리나라 지방자치가 부활했다고 평가를 합니다. 그 당시의 정치적 배경이나 의미에 대해 말씀해주시기 바랍니다.

최창호: 저는 60년대 초, 서울대학교 대학원에서 지방자치를 전공으로 공부했습니다. 당시 저는 나라 역사는 중앙과 변방의 줄다리기의 역사라고 생각을 했습니다. 역사 자체가 중앙과 지방의 세력의 역사라고 생각했기에, 지방은 역사의 공부에서 중요하다고 생각하여 전공을 지방자치로 선택했습니다. 그때는 지방자치에 대해 공부하는 사람이 별로 없었습니다. 저는 지방자치 공부를 꼭 해왔기 때문에 내무부에서 새마을 운동, 국가시책 수립 관련 자문을 저에게 많이 구해왔습니다.

그렇게 국가 정책에 많이 참여하고, 해외에 나가 지방자치도 연구했습니다. 지방자치 연구차 인도, 태국, 일본, 대만 등 여러 국가들에 갔는데, 각 나라에서 한국의 새마을운동, 삼성TV 등을 높이 평가하며, 우리 연구진을 극진히 대접해 주었습니다. 저는 그때 해외 지방자치 자료, 우리나라 지방행정 자료를 많이 모아 가지고 있었는데, 내무부 분들이 자료는 최창호 교수에게 구하러 가라는 에피소드도 있었습니다. 80년대 전반기에는 학생들 항거가, 80년대 후반기에는 노동자들의 운동이 많았습니다. 이를 국가발전단계상 제3단계 진입의 의미로 볼 수 있습니다. 제1단계에서는 정치안정을 위해 국민의 자유와 권리가 제한되었고, 제2단계에서는 경제성장을 위해 불균형발전을 했습니다. 80년대에 들어서 권리제한과 불균형에 대한 국민의 불만이 가득 차게 된 것입니다. 여기에 대한 처방으로 이때까지의 집권적이던 국가발전계획으로는 안 되겠다고 판단하게 되었습니다. 다원적인 국민의 욕구를 수용하고 각각의 개성적인 가치를 인정하는 체제로의 전환이 필요하게 된 것입니다. 지방자치가 하나의 전략적 포인트가 되었습니다.

1985년에 여야가 지방자치 부활에 합의를 하게 되었습니다. 그때 지방자치연구위원회를 구성해서 86년에서 87년 초까지 지방자치법 전문개정 작업을 내무부 주관으로 하게 되었습니다. 내무부 직원 두 분과 학계 세 사람이 여의도에서 지방자치법 개정안 입안작업을 했습니다. 제가 이 작업에 참여했습니다. 우리가 만든 이 법안이

국회에 상정되어 1988년 4월 6일에 통과했습니다. 이것이 현행 지방자치법입니다. 지방자치법 부칙에 89년 6월 30일까지 지방의회를 구성하도록 되어 있었습니다. 그런데 지방의회 구성이 계속 연기되자 90년 9월 26일 지방자치학회에서 지방자치 실시를 촉구하는 헌법소원을 제기했습니다. 이듬 해인 1991년에 민선의회가 나왔습니다.

자치단체장 선거는 법이 정한 바에 의해 실시한다고 하여, 4년 후인 95년에 실시되어 민선 자치단체장이 나오게 되었습니다. 그때를 기점으로 해서 올해 2015년이 민선 지방자치 20주년이 되는 것입니다. 그러나 실질적인 지방자치의 시작은 1991년이었다고 봐야합니다.

최영출: 지방자치와 학회의 역할을 들겠습니다.

김안제: 30년 간 중앙집권제가 시행되면서 불만들이 많이 쌓였습니다. 전두환 정권 7년 동안 학계와 야당에서는 대통령 직선제와 지방자치의 부활에 대한 요구가 심했습니다. 노태우 대통령이 후보가 되어 직선제, 지방자치에 대한 공약을 내걸고 당선이 되었습니다. 저는 이것이 정치적 소산이라고 봅니다.

95년에 민선까지 오지만, 그것이 국민들에게 받아들여지고, 그런대로 뿌리내리기 시작한 데에는 그동안 있었던 경제발전, 새마을운동을 통한 지역 간 균형발전이 있었기 때문입니다. 그 동안의 30년 간의 교육을 통해 향상된 국민들의 의식수준이 지방자치가 무너지지 않고 뿌리 내리게 된 계기라고 봅니다.

최영출: 통수권자의 의지도 있었고, 그 밑바탕도 있었기 때문에 뿌리내리게 되었다고 요약할 수 있겠군요.

하혜수: 원로 교수님들은 지방자치를 탄생시키기 위해서 많은 노력을 하신 분들이지만, 저는 지방자치동이입니다. 91년에 지방자치법과 선거법을 둘러싼 여야 간의 합의과정을 석사논문으로 썼습니다. 지방자치의 시작과 함께 연구를 하며 혜택을 받았기 때문에 교수님들의 말씀을 들으니 그 차이가 많이 느껴집니다.

최영출: 95년도에 동시선거가 이루어져서 외견적으로는 명실상부한 지방자치가 시작됐다고 봅니다. 20년 동안 지방자치의 평가 부분에서 어떤 분들은 제도적으로나 현실적으로 많이 이루어졌다 하는 분들이 있고 어떤 분들은 아직은 갈 길이 멀다고 판단하는

분들도 있습니다. 그러면 20년간의 지방자치에 대해 전반적인 평가를 어떻게 내릴 수 있을까요.

최창호: 우선 구체적인 평가 이전에, 외국의 지방자치에 비해 우리나라 지방자치 수준이 어떤가를 보겠습니다. 우리나라는 지방자치 걸음마 단계라고 볼 수 있습니다. 경험도 없고, 국민들이 따라주던 것도 아닙니다. 하지만 다른 나라에 비해 전적으로 엉망이라고 생각해서는 안 됩니다. 외국의 지방자치가 모두 잘 되고 있는 것은 아닙니다. 파산 선고를 받은 곳도 있습니다. 반면에 우리 지방자치가 모두 잘 안 되는 것이 아닙니다. 나비축제를 성공시킨 함평이 있습니다. 원래 함평지역에는 나비가 없었는데 외부에서 들여와 나비 증식의 생물학적 연구를 통해 나비를 많이 만들어서 오늘날 유명한 나비축제로까지 성공할 수 있었습니다. 전남 순천시에서는 버려진 습지를 잘 개발해서 오늘날 순천만 공원을 조성했는데 1년에 3백만 명의 관광객이 찾고 있다고 합니다.

1987년 지방자치법 초안 작성 당시, 초안 작성자들의 근본정신은 우리 국민의 의식 수준에 맞지 않는 고수준의 제도로 시작하지 말고, 점진적으로 발전할 수 있도록 시작하자는 것이었습니다.

그런데 지금 지방자치를 보면 시청 군청을 커다랗게 지어놓습니다. 달성하기 힘든 것들을 시도하는 등 예산 낭비가 많은 지방자치를 시행하고 있습니다. 또한 선심성 지방자치가 시행되고 있습니다. 이러한 세태를 보면서 우리가 당초에 상상했던 지방자치와는 차이가 있다는 것을 느낍니다.

지방자치 총 평가를 하자면, 전체로 보면 잘한 면도 있고 그렇지 않은 면도 있습니다. 각각 세 가지씩만 지적하고자 합니다.

잘한 것, 첫째는, 지방이 활기칩니다. 지역의 고유한 자원을 최대한으로 개발을 해서 문화개발도 하고, 활발하게 관광객도 끌어 모으고 활기가칩니다.

둘째는, 지방의 고유성, 차별성이 높아져 사회의 다원화가 이루어지고 있습니다. 국제경쟁시대를 맞아 국가보다는 지방, 기업, 각 개인의 역할이 더 커지고 있습니다. 세 번째는, 과거에 비해 주민들을 위한 행정을 많이 시도하고 있습니다. 민원택배제, 민원책임제 등 과거와는 달리 창의적인 제도들이 많이 만들어졌습니다.

반면에 잘못된 것, 첫 번째는 낭비성 청사 건립, 과시성 행정입니다. 두 번째는 선심성 지방자치입니다. 셋째는 지방이 중앙당에 예속되고, 중앙당의 전위대 역할을 하는 지방자치 현상이 있다고 합니다.

하혜수: 지방자치단체의 선심성 정책과 관련해서 제가 사회보장위원회 위원으로 참석해서 성남시 이재명 시장과 토론한 적 있습니다. 성남시장이 사회복지, 주민복지, 주민행복은 헌법이 규정한 지방자치단체의 책무인데 왜 이것을 중앙에서 좌지우지하고, 무상복지를 못하게 하는지 따졌습니다. 저는 지방자치단체의 책무인 것은 인정하지만 그 책무를 공공에서만 해야 하는 것은 아니며, 민간과 협력할 수 있는 일이라고 대답했습니다. 이러한 관점에서 무상공공산후조리원 같은 경우 재검토될 필요가 있습니다. 성남시 관내에 26개 민간 산후 조리원이 있지만, 이용률은 60% 내외에 불과한 실정입니다. 민간 산후조리원에 지원하는 형식으로 행하면 시의 부담을 줄이면서 효과도 높일 수 있을 것입니다. 이에 대해 성남시장은 공공산후조리원을 한 개 정도 승인해 줄 것을 요청하였습니다. 산후조리원의 성공적 운영에 관한 모범을 보이고 싶다고 역설하였으나 선심성 정책으로 비칠 수 있는 부분입니다. 그런데 저는 이것이 꼭 나쁘다고만 할 수 없다는 생각이 들었습니다.

김안제: 비슷한 이야기인데, 지난 20년 간 보이지 않는 국민들의 정치의식, 자치의식이 성숙되었습니다. 풀뿌리 민주주의를 위해 지방자치가 시작되었습니다. 옛날과 다른 좋은 현상입니다. 지자체에서도 다시 당선되어야 하니 새로운 것을 시도합니다. 위에서 시키는 것만 충실히 따라하는 것이 아니라 창의적으로 시도합니다. 자기가 나가서 결혼하고 살림하고 살아가려면 자기가 안할 수가 없는 것입니다.

저희가 우려했던 것은 이기주의입니다. 지방자치가 실시되면 이기주의가 나타나지 않는 것이 이상합니다. 이것이 한계점으로, 지역 간의 문제에 해결 못하는 일이 많습니다.

하지만 종합적으로 보니, 80년대에 우려했던 문제점들이 20년이 된 오늘, 그 우려가 상당히 해소가 되었거나 기우에 치우쳤던 것이었다고 생각이 듭니다. 일본을 위시해서 선진국이 지방자치를 시작한지 20년이 되었을 시점과 비교해보면 우리가 월등합니다.

하혜수: 임명제에서 선출제로 바뀌고 나서 창의적인 시도와 노력들이 많이 있다고 하셨습니다. 최근 3선연임을 2선연임으로 바뀌야 한다는 주장이 제기되고 있습니다. 이에 대해서는 어떻게 생각하십니까?

김안제: 눈에 보이는 것이 인간의 한계가 있습니다. 3선을 유지하는 게 좋다고 봅니다. 일본처럼 너무 오픈해서도 안 됩니다.

최영출: 두 분 교수님의 평가를 들어보니 전반적으로 비슷한 견해이신 것 같습니다. 지방에 활기도 생기고 각각의 특성이 발견되고, 그것을 활용하고, 주민을 위한 노력들이 많이 생겼고, 창의력이 나오는 등 긍정적인 면이 있었습니다. 또한 잘못하는 점, 선심성 지방자치와 같은 것들이 있었습니다. 그러면 앞으로 지방자치를 고도로 발전시키기 위한 많은 노력들이 있어야 할 텐데 핵심적인 과제들은 어떤 것이 있을지 말씀해 주시기 바랍니다.

최창호: 우리의 지방자치는 가분수 구조입니다. 분모가 작고 분자가 큼니다. 중앙의 권한이 크고 지방으로 내려갈수록 작습니다. 이것을 학문적으로 말하면 보충성의 원리가 적용되어야 하는데 그렇지 못하다는 것입니다. 문제를 기초자치단체에서 할 수 있는 일은 거기서 하고, 거기서 할 수 없는 일은 광역자치단체에서 하고, 광역자치단체에서 하기 어려운 일은 국가에서 해야 하는 것입니다. 이론적으로는 그렇지만 사실, 지방의 권한이 더 많고 중앙의 권한이 더 적으려면 이것은 어려운 얘기입니다.

가장 이상에 가까운 지방자치는 독일이라고 봅니다. 독일은 기초자치단체의 권한이 일반성의 원칙이라고 해서 거의 기초자치단체의 권한으로 되어 있습니다. 그런 모습으로 따라가야 하는 것이 핵심 과제라고 봅니다. 이것이 제일 어려운 문제입니다. 지방에 권한을 주면 영망이 될 가능성이 높습니다. 낭비성, 선심성 지방자치가 나오게 되면 문제가 됩니다.

두 번째는 제도와 의식의 문제인데, 우리가 지방자치 제도 개선의 노력을 계속해 왔기 때문에 지방자치가 제도면에서는 거의 완비되었다고 할 수 있으나, 의식은 거의 황무지라 할 수 있습니다. 지방의원들 간에 갈등과 싸움으로 일관하고, 주민들은 강 건너 물 구경하듯 하고 있습니다.

따라서 의식이 가장 문제라고 봅니다. 의식이란 것은 하루아침에 되는 것이 아닙니다. 생활화, 관습화, 전통화, 문화화하는 것은 장기간의 문제입니다.

하혜수: 의식은 어떻게 개혁해야 하겠습니까?

최창호: 의식은 자치의식을 생활화, 관습화, 문화화해야 합니다. 교육만으로도 안 됩니다. 우리 관습이 바뀌어야 합니다. 그러나 이것이 고쳐집니까? 이는 시간이 많이 걸립니다. 따라서 이 의식개혁이 우리의 핵심과제라고 봅니다.

하혜수: 지방세 수입으로 인건비를 충당하지 못하는 지자체가 많다는 말씀을 하셨습니다. 여

기서 지방교부세가 문제인데요. 지방교부금이라는 용어 대신에 지방교부 '세'라고 표현하는 것은 세금의 성격이라는 것인데 그것을 포함시키면 충분히 회복할 수 있는 것 아닙니까.

최창호: 우선 지방제도 확충을 해줘야 합니다. 금년에 법이 통과된 것이 있는데 '긴급재정관리제도'라는 것입니다. 재정위기 자치단체를 지정해서 중앙 정부의 재정관리관을 파견해서 예산도 편성하고 부채도 갚게 하는 제도입니다. 이것이 우리나라만이 아닌 다른 나라에서도 하고 있고, 다른 나라 못지않게 잘 갖추어져 있다고 봅니다. 하지만 그것이 지방재정을 확충해주는 것을 전제로 해야 합니다. 그것이 힘든 일입니다.

김안제: 이야기를 하자면 많습시다. 과제가 끝난 나라가 있습니까? 지속적으로 과제를 만들어야지 돌아갑시다. 집안에 자녀가 분가를 했으니 어느 정도의 권한을 부모가 준다고 봅니다. 재산도 줍니다. 거기서 끝나지 않습니다. 부모가 재산을 가지고 있다는 것만 알면 자식들이 가만두지 않습니다. 이것을 얻어가려고 뺏어가려고 지속적으로 계속 괴롭힙니다. 하지만 가정은 부모가 돌아가면 일단의 문제는 해결됩니다. 그렇게 되면 그 밑의 자식과 새로운 관계가 만들어집니다. 하지만 국가는 죽지 않습니다. 국가가 죽으면 자치단체는 바로 죽습니다. 국가가 죽을래, 자치단체가 죽을래, 제게 묻는다면 자치단체가 죽어야 한다고 저는 대답할 수 있습니다. 따라서 이는 계속 됩니다. 이게 딜레마라고 봅니다.

강남구에서 들어오는 세가 강원도 전체와 같습니다. 지역 간 격차는 더 벌어집니다. 더 벌어지는 부분을 국가가 채워주기에는 재원이 부족합니다. 모든 지방의 경제가 활성화되어 균형적 발전을 이루는 것이 궁극적인 목표인데 이는 시간이 필요합니다. 다음 과제는 지금 세종시와 기업 도시, 혁신도시의 개발처럼 전국이 균형발전으로 돌아갈 수 있도록 국가와 자치단체가 힘을 모아야 합니다. 또한, 공천제 문제도 앞으로 어떻게 할 것이냐, 특별시와 광역시의 구 자치제를 어떻게 할 것이냐, 두 계층으로 되어있는 구역을 단일화 하자는 행정구역 문제는 어떻게 할 것이냐 등 과제가 많습시다. 끝으로, 통일의 여건을 조성하기 위해 지방자치가 중간역할을 해야 합니다.

하혜수: 지방분권으로 가야 한다는 것이 자치학자들이 지속적으로 주장하는 요소이며, 학계에서 말하는 큰 주제입니다. 정원 문제도 있고 격차 문제도 있는데, 어떻게 하면 되겠습니까?

최창호: 어느 한 쪽만이 할 수 있는 일은 아니고 중앙과 지방이 같이 노력을 하는 것이 중요합니다.

최영출: 분권화는 이루어져야 하지만 그렇다고 해서 분권화가 계속 됐을 때 나타나는 부작용을 어떻게 조정할 수 있는지요. 성남시 사례가 많이 발생하면 문제니까, 분권화를 하되 중앙정부가 어느 정도로 개입할 수 있는 여지도 있어야 할 것 같습니다. 김안제 교수님께서 말씀하신 지역균형발전 문제, 공천제 문제, 광역시의 구 자치제 문제, 최창호 교수님께서 말씀하신 의식의 문제, 통일이 되면 지방자치가 해결해야 할 문제 등 여전히 문제는 많이 있겠습니다.

최창호: 미국을 보면 미국의 자치단체의 권한이 그렇게 강하지 않습니다. 주 정부가 통제를 하고 있습니다. 지방에서 그렇게 큰 힘을 가지고 있는 것이 아닌데도 지방에서 하는 일을 잘 하고 있습니다. 우리는 지방에서 할 능력도 없으면서 중앙에 권한을 달라고 합니다. 문화가 형성되어 있지 않습니다.

하혜수: 마지막으로 질문 드리겠습니다. 여기 계신 최영출 교수님과 함께 2002년도에 논문을 발표했는데 차등적 지방분권에 관한 내용이었습니다. 능력이 있고 자치 의지도 있고 주민들의 자치 의식도 어느 정도 있는 지역에는 권한을 좀 더 주자는 것입니다. 차등분권에 대해서는 어떻게 생각하십니까?

김안제: 80년대 말에 주장한 학자 중에 바로 말씀하셨던 단계적 지방자치를 실시하자고 했습니다. 재정자립도가 70%가 넘는 곳부터 우선적으로 실시하자는 내용이었습니다. 그렇게 하면 자치하자고 애를 쓸 것이라고 봤습니다. 거기에 반대한 이유는 실패할 수 있기 때문입니다. 그렇게 되면 대한민국을 자치시 국민과 관치시 국민으로 차별할 수 있게 됩니다. 또 재정자립도라는 것이 국가로부터 재원을 받지 않으면 재정여건이 좋지 않더라도 수치가 올라갈 수 있는 것이기 때문에 명확한 기준이 될 수 없다는 겁니다.

하혜수: 서양에서 하고 있는 차등분권이 우리나라 토양에서는 또 그런 부작용으로 나타날 수 있겠습니다.

김안제: 또 하나 더 있는데, 국세를 지방세로 옮겨달라고 하는 주장이 있습니다. 형제 간의

분열을 일으킵니다. 예를 들어 광역시 이상은 국세로 놔두고, 나머지는 지방세로 해야 합니다. 그렇지 않으면 안 됩니다.

최창호: 미국에서는 지방자치라는 것이 확일적으로 전국 어디서나 하는 것이 아닙니다. 지방에서 자치를 하고 싶으면 주정부에 신청을 하고 허락을 받는 방식입니다. 지방자치가가 거기서부터 출발하기 때문에 자연히 차등분권이 이루어지고 있습니다. 우리는 무조건 법으로 확일적으로 하려는 경향이 있습니다. 인위적인 차별인 것입니다.

최영출: 장시간 동안 네 가지 큰 주제에 대해서 많은 이야기들을 나눴습니다. 마지막으로 편집위원장으로서 질문 한 가지 드리겠습니다. 앞으로 우리나라 지방자치 발전을 위해 한국지방행정연구원이 어떤 역할을 해야 할지, 당부의 말씀 부탁드립니다.

최창호: 이상적으로 말하자면 기관명이 '한국지방행정연구원'이 아니고 '한국지방자치연구원'으로, 설립주체가 행정자치부가 아니고 지방자치단체 연합체에서 돈을 내어서 해주어야 합니다.

김안제: 전임 원장으로서 재정문제가 중요하다고 봅니다. 자치단체 중간에 있기 때문에 양쪽에 균형되게 해주어야 합니다. 국가를 위해 노력하고, 자치단체도 못하면 뭐라고 해줄 수 있어야 합니다.

하혜수: 다른 분들에게 들을 수 없는 고견들을 많이 들을 수 있었습니다. 지방행정연구원이 명칭이 맞는가, 새로운 명칭을 만들어야 하지 않는가에 대한 이야기가 오고가고 있습니다.

김안제: 저도 원장 때 한국지방행정연구원의 이름을 바꾸려 했습니다. 자치단체에서도 요구가 들어왔었습니다. 당시에 내무부 장관이나 관료들이 지방자치는 하고, 연구도 하고, 하지만 여기는 국가적 차원의 지방행정으로 폭넓게 해주면 지방자치를 하는 것이 아니냐는 이야기에 그대로 두었습니다.

하혜수: 한국지방행정연구원은 행자부든 여타 다른 외부기관이든 많은 과제를 수탁 받아야 합니다. 그와 더불어 기본과제에서는 매우 혁신적인 주제를 다루어야 합니다. 1년 짜리 농사이니, 도전적인 과제를 선정한 다음 틈틈이 가꾸고 비료를 주어 중앙정부

와 지방자치단체 그리고 학계에 큰 울림을 주어야 합니다.

최영출: 우리나라 지방자치 발전에 있어서 두 분 선생님들의 기여가 매우 컸다고 생각되고, 이것에 대해서는 아무도 부인할 수 없을 것 같습니다. 장시간 동안 우리나라 지방자치에 대해 평가해주시고 앞으로 개선해야 할 문제들, 핵심과제들까지 짚어주시고, 더불어 한국지방행정연구원이 나아가야 할 방향까지 알려주셔서 감사하게 생각합니다. 앞으로도 항상 건강하시고 저희와 같은 후학들에게도 많은 가르침 주시기를 부탁드립니다. 고맙습니다.