

지방자치의 본질과 지방자치의 평가 및 발전방향 - 울산시를 중심으로 -

김재홍
행정학과

<요 약>

지난 30년간 지방자치제도의 단절에 따른 지방자치의 유크증대와 세계체제 속에서의 지방의 역할증대에 관한 인식으로 국민과 정치권 모두의 전폭적인 지지 속에서 지방자치가 실시되었다. 그러나 지방자치 실시 이후 제 1기 지방의회의 역할이나 지방자치의 효과에 대한 시민의 평가는 대체로 부정적으로 나타나고 있으며, 민선단체장 이후 지방자치의 효과에 대하여도 큰 기대를 하지 않고 있는 것으로 나타났다. 본질적으로 지방자치제도는 장단점의 양면성을 가지고 있기 때문에 이러한 결과는 당연하다고 할 수 있다. 그러나 지방자치의 발진을 위하여는 1) 법적 제도적 측면의 보완, 2) 주민위주의 행정서비스 공급체계로의 전환과 행정조직의 리엔지니어링, 3) 지방의원의 역할정립과 지방의회의 위상강화, 4) 주민참여의 활성화와 통로마련이 우선적으로 필요하다.

The Nature of Local Self-Government, Evaluation and Directions for Improvement of Local Self-Government System

Kim, Jae-Hong
Dept. of Public Administration

<Abstract>

The increasing desire for the local self-government and the understanding of the expanding local roles in the recent world system have reintroduced the local

self-government system in Korea with the full support of both grass-roots and politicians. However, the survey results shows that Korean citizens negatively evaluate the roles of the council members and also do not expect much about the outcomes of the self-government after the mayor-election. These results may be due to the double-faced nature of the self-government system. For development and settlement of the self-government system in Korea, the followings are necessary: 1) enlargement of legal and institutional power of the local governments; 2) reengineering of local administrative structure for the direction of service delivery system for citizens' interests; 3) improvement of council members' abilities and consolidating councils' power; and 4) activation of citizen participation.

1. 서 론

오늘날 우리는 국제사회가 하나의 세계로서 공존하는 범지구화의 세계속에서 생활하게 되었다. 이러한 세계체제 속에서의 지속적인 발전을 위하여 국제화 혹은 세계화라는 개념이 거의 모든 국가의 정책방향의 기조를 이루고 있으며 우리나라도 예외는 아니다. 이러한 국제화 혹은 세계화의 조류와 더불어 또다른 하나의 흐름은 지방화라는 개념이다. 이러한 개념을 “국제화(globalization)”에 대비하여 소위 “국제화 속에서의 지방화(glocalization)”라고 부른다. 국제화 사회 속에서의 지방화는 세계체제 속에서의 본질적인 단위가 국가에서 지방(도시 혹은 지역)으로 바뀌었음을 말하며 그 만큼 국제사회에서의 지방정부의 역할증대를 의미하는 것이다.¹⁾

이러한 시대적 상황과 더불어 우리나라에서는 지난 30년간의 중앙일변도의 정치·경제·행정체제에서 지난 1991년 지방의회가 구성되어 지방화의 기초가 되는 지방자치제도가 재출발하게 되었으며, 1995년 지방자치단체장의 선출과 제 2기 지방의회의 구성으로 본격적인 지방화의 시대, 지방자치의 시대가 시작되었다. 지난 30년간 지방자치제도의 단절에 따른 지방자치의 욕구증대와 세계체제 속에서의 지방의 역할증대에 관한 인식으로 국민과 정치권 모두의 전폭적인 지지 아래 지방자치제가 실시되었지만, 일본 이즈모市의 이와쿠니 데쓴도 시장이 주창하는 것처럼 지방이 중앙의존적 체제에서 탈피하여 “地方復權”的 시대를 열어 가기에는 많은 난관이 존재하고 있다 (이와쿠니 데쓴도, 1993). 지방의 시대를 정착 발전시켜 나가는 데 있어서는 지방이 안고 있는 문제 뿐만 아니라 자기변혁이 어려운 중앙의 문제도 밀착되어 있다. 이러한 측면에서 세계체제 속에서의 지방의 활성화를 위하여 제도적인 측면에서의 어려움에도 불구하고 자치제도의 발전을 위한 지방자치단체

1) 국가영역을 넘어 전지구적 과제로 등장한 환경문제의 전지구적 해결을 위한 대안인 리우선언과 그 실천강령인 의제 21(Agenda 21)에서도 개별 지방(도시 혹은 지역)의 역할을 강조하고 있다 (WCED 1987). 사실 의제 21에 명시되어 있는 내용의 70% 정도가 지방정부의 참여 없이는 실현 불가능한 행동계획이다 (유재현 1994). 또한 세계의 지방정부들이 자기나라 중앙정부를 거치지 않고 다양한 국제기구와 조직체 (예를 들면, 1994년의 국제 지방행정관 회의(International Local Authority Conference), '94 지구환경회의(Global Forum '94), '94 북경-서울-동경회의(BESETO Conference), 1996에 열릴 예정인 도시정상회담(The City Summit) 등)를 통하여 지방정부의 자치 역량과 자율성이 확대되고 있으며, 다른 나라의 도시 또는 지방정부들과 교류를 함으로써 국가를 거쳐서 지방으로 파급되던 세계경제의 변화효과가 이제는 곧바로 세계대 지방으로 연결되었으며 국가경쟁력의 개념은 국가를 넘어서서 세계의 지방(도시)들 간의 경쟁력의 개념으로 대치되고 있다 (김재홍 1994).

스스로의 의식개혁과 주민으로서의 의식변화가 무엇 보다도 중요하며, 또한 권한과 새원을 장악하고 있는 중앙의 체중간략과 지방이 지방 나름의 사치를 할 수 있도록 중앙에 집중된 권한과 기능의 지방배분 및 지방의 재정능력의 확보를 위한 중앙정부의 배려가 있어야 한다. 이와 더불어 지방자치단체는 고립된 섬으로서의 의식을 배제하여야 하며 중앙정부는 지방의 특수성과 자율성을 보장하고 지방정부와의 협력을 강화하기 위한 노력을 하여야 한다.

중앙집권이 우리 사회에 내재된 정치 경제 행정에 관련된 문제들의 근원인 것으로 치부하고 지방자치가 이루어 지면 이런 문제들중 많은 것들이 해결될 수 있을 것으로 생각하는 경향이 적지 않았던 것도 사실이다. 그러나 지방자치제 실시 이후 제1기 지방의회의 역할이나 지방자치의 효과에 대한 시민의 평가는 울산은 물론이고 전국에서 대체로 부정적으로 나타나고 있으며,²⁾ 민선단체장 이후의 지방자치의 효과에 대하여도 큰 기대를 하지 않고 있는 것으로 나타남으로써 지방자치제도의 실시 그 자체만으로는 우리의 기대치를 충족시킬 수 없음을 알 수 있다 (유종선 1995, 울산경제정의실천시민연합, 1994). 지방자치는 ① 자체가 만병통치약은 아니며 장단점의 양면성을 지니고 있다.³⁾ 지방자치제가 오랜 기간 동안 성숙되어온 영국과 미국에서도 신중앙집권화의 경향이 나타나고 있다.⁴⁾ 이것은 지방자치의 가치나 이념적 우월성에 대한 비판 혹은 중앙집권으로의 회귀를 의미하는 것이 아니라 전국화 혹은 전지구화된 사회문제를 해결하는 데 있어서 국지화된 지방자치 혹은 차지적 분권의 한계성을 보완하자는 의미이다. 한편, 중앙집권체제가 강력한 국가들에서는 1980년대 이후 신지방분권화의 조류가 뚜렷이 나타나고 있다. 프랑스에서는 미테랑 사회당정부의 출현과 더불어 지방자치단체에 대한 중앙정부의 통제를 완화하고 지방정부에 많은 권한을 이양하여 중앙정부와 지방자치단체간의 협력과 공존체제를 공고히 하고 있다. 이러한 두 경향은 중앙집권과 지방자치의 장점을 동시에 구축하려는 노력이며 앞으로 우리나라에서의 지방자치제의 발전을 위한 방향의 제시이기도 하다.

본 연구의 목적은 지방자치의 양면성을 이론적 측면에서 제고하고, 울산시를 중심으로 제1기 지방의회에 대한 평가와 민선단체장 이후의 지방자치에 대한 기대정도를 분석하여 이를 근거로 세계화시대에 대처하기 위한 울산지역과 우리나라의 지방자치 발전방향을 모색하는 것이다. 본고의 내용은 다음과 같다. 2절에서는 지방자치의 본질과 ① 양면성을 논의한다. 3절에서는 울산시를 중심으로 우리나라 지방자치제의 성과와 문제점을 평가하고, 민선단체장 이후 시민들의 지방자치에 대한 기대정도를 분석한다. 4절은 결론을 대신하여 2절과 3절에서 파악한 지방자치제의 문제점을 기초로 지방자치제의 발전방향을 울산시를 중심으로 논의한다.

-
- 2) 제1기 지방의회의 평가는 대체로 부정적인 경향이다. 송창석(1992)와 이승종(1993)은 지방의회의 역할이 지역주민의 기대치에 못미치고 있으며, 지방의회 의원의 자질향상과 더불어 의회운영의 공개와 주민참여의 확대가 지방자치발전을 위하여 필요하다고 지적하고 있다. 김명수와 조경호(1995)도 전국 260개 기초의회의 성과평가에서 기초지방의회의 주민대표성과 입법전문성의 부족을 지적하고 있다. 그러나 지방의회의 구성이 지방자치단체에서의 행정책임성과 효율성의 증대에 다소 기여했다는 긍정적인 평가도 있다 (김기언, 박동희, 정성호 1993).
- 3) 김병준교수는 지방자치가 지역사회의 발전과 관련하여 긍정적일 수도 부정적일 수도 있는 양면성을 정치 및 행정의 주요 가치인 민주성과 효율성의 측면에서 설명한다. 그는 지방자치의 규범적, 이념적 당위성을 강조하면서도, 기술적, 운영적 측면에서의 역기능을 최소화하기 위한 방안의 제시가 필요함을 역설하고 있다 (김병준 1994, 제2장).
- 4) 신중앙집권화 경향이란 지방자치를 포기하고 중앙집권을 하자는 것이 아니고 종래 지방정부의 고유권한이었던 교육, 도로, 환경, 도시문제 등의 문제가 전국적인 관심사가 됨으로써 중앙정부와 지방정부가 협력하여 이러한 문제들을 해결해 나가자는 노력의 일환으로 지방정부의 사무에 중앙정부의 개입이 증가하고 있다는 것을 의미한다 (김기옥 1994, 55-56).

2. 지방자치의 본질과 양면성

1) 지방자치의 개념

지방자치는 “일정한 지리적 경계내의 주민이 그들의 대표로 구성된 지방정부를 통하여 지역문제를 자율적으로 처리하는 통치양식”이다. 그러므로 지방자치는 지방정부 혹은 지방자치단체의 구성과정에서 주민의 선택과 결정의 자유가 보장되어야 함과 동시에 주민이 그들이 선택한 지방정부의 활동의 결과에 대한 책임을 수반하는 개념이다. 이처럼 지방자치에서는 시민에게 선택의 자유와 책임이 동시에 주어지기 때문에 시민은 수동적인 피치자가 아니라 지방정부의 역할에 대한 감시와 통제는 물론 지역적인 문제의 해결을 위한 시민욕구 투입의 적극적인 주체이다.

우리는 지난 30년간 지방자치제도의 단절로 인하여 중앙집권체제내에서만 살아왔기 때문에 지방행정의 측면에서도 간혹 지방자치를 행정분권과 혼동하는 경향이 있다. 물론 지방자치가 지방분권을 보다 강화하는 것은 사실이지만 지방자치는 주민의 의사에 의한 지방행정이라는 점에서 지방업무를 중앙정부의 하급기관 혹은 지역일선기관이 중앙정부로부터 위임 받아서 수행하는 행정분권과는 엄밀히 구별되어야 한다(김기옥, 1994). 행정분권의 경우 지방단체 혹은 지방일선기관은 일원적인 명령복종관계로 계통화된 중앙집권 행정조직의 수직적 구조의 한 부분으로서 중앙정부의 지시에 의하여 지방업무를 수행하는 것이지만, 지방자치 구도에서의 지방자치단체는 중앙정부의 완전한 하급기관이 아니라 상당한 정도 독립성과 자율성을 가지고 지방업무를 수행한다. 그리고 지방자치는 일정 구역 내의 주민으로 하여금 그들의 지방사무를 처리하는 데 참여할 수 있도록 하는 정치권력의 구조적 반영임에 비하여 행정분권은 국가행정의 능률화를 위한 비정치적, 기술적 조직원리에 불과하다(최창호, 1983).

지방자치는 중앙정부에 대하여 지방정치행정에서의 자율성과 독립성을 강조한다. 그러나 이러한 개념은 지방자치단체가 중앙정부(혹은 국가)로 부터 완전히 독립된 주권체라는 것을 의미하는 것은 아니다. 지방자치단체도 국가통치권의 일부이며 지방자치단체는 국가(헌법과 법률)로 부터 부여받은 일정범위의 자치권 내에서만 자치가 가능한 것이다.⁵⁾ 그러므로 지방자치는 중세의 봉권적 지방단체나 자치도시의 자치권과는 다른 개념이며, 미국과 같은 연방국가에서 캐가 가지는 준주권성의 개념과도 구별된다. 이러한 지방자치단체의 상대적 자치권의 개념은 지방자치가 국가 권력구조의 유기적 일환이라는 현실적 의의를 가지고 있다. 그러나 위임된 자치권의 범위가 극단적으로 축소된다면 지방자치를 부정하는 것이 되기 때문에 지방자치제도와 자치권이 법으로 보장되어 있다는 것 자체만으로는 지방자치의 존재의의가 없으며 얼마 만큼의 자치권이 부여되는 가, 즉 실질적 자치권의 범위가 지방자치의 근간이라고 할 수 있다.

2) 지방자치의 양면성

5) 지방자치가 가장 잘 발달되어 있는 미국에서는 지방자치단체의 권한에 대한 법적 해석은 딜론의 법칙(Dillon's Rule)에 따라 지방자치단체의 존재과 권한은 전적으로 (국가 혹은 연방정부의 주)법으로부터 파생한다는 것이 일반적이다 (Dillon 1868). 자치권이 지방자치단체에 고유한 권한이라는 토마스 쿠리(Cooley 1871)의 견해는 오늘날 미국의 어느 주에서도 인정되지 않고 있다 (Zimmerman 1976).

① 지방자치와 민주주의

규범적 측면에서 지방자치의 가장 중요한 가치는 자유민주주의의 확립에 있다. 토크빌(Alexis de Tocqueville)은 지방자는 대중민주주의 체제에서 개별 사회구성원의 자유와 평등을 동시에 추구하기 위한 중요한 조건으로 세시하고 있다(Nisbet 1968). 자유와 대중민주주의를 함께 보장할 수 있는 조건으로서의 지방자치의 가치에 대한 토크빌의 생각은 다음과 같이 요약된다. 평등개념과 대중의 정치참여의 확대로 인하여 대중민주주의에 의하여 구성되는 중앙정부는 개별 사회구성원의 다양성에 대한 인식보다도 평등한 과반수의 이익(general interest by representative institutions)을 위하여 행정의 효율성을 추구하게 되므로 중앙정부에 권력이 집중되고 이러한 체제의 유지를 위하여 정부조직은 관료제화하게 된다. 권력의 중앙집중화와 관료제화는 궁극적으로는 간접과 규제에 의하여 개별성을 가진 사회구성원(사회구성공동체)의 자유를 제한하게 되는 것이다. 그러므로 집권화된 권력을 근거로 한 중앙정부의 독단에 대처하여 개인의 자유와 평등을 동시에 추구하기 위한 대안으로서 제시되는 것이 중앙정부와 사회구성원 개인 사이에 존재할 수 있는 “중간적 권위체(intermidiate authorities)”로서의 지방자치제도이다(김병준, 1994).

또한 지방자는 주민의 참여를 통한 민주주의 학습장의 역할을 함으로써 대중적 민주주의와 개인의 자유를 함께 보장하는 조건으로 제시된다.⁶⁾ 패터-브릭(Pater-Brick 1953)은 “민주적 정부운영이 하나의 기술이라면 가능한 현장에서 상세하게 배우는 것이 바람직하기 때문에 지방자는 절대적으로 필요한 민주주의 학습의 교육장이며, 소규모의 지방자치(parish-pump level)에서의 학습이 국가차원에서 보다 비용도 절감되며 또한 보다 상세하게 잘 배울수 있다”고 주장하면서, 국가차원에서 보다는 지방자치에서 민주주의의 본질인 주민참여의 확대를 꾀할 수 있으며 이에 따라 다양한 지역적 이해관계를 보다 원활하게 일반적 이해관계로 전환시킬 수 있다고 역설한다.

지방자치가 민주주의의 확립과 발전에 기여하지 않는다는 관계부정적 시각은 랑그로드(Langrod 1953)처럼 이론적 차원에서의 논의도 있지만 대체로 지방자치의 운용에서 민주주의의 본질에 벗어나는 현실적 문제를 지적하고 있다. 랑그로드는 “지방자는 개별적, 차별적, 분권적 속성을 가지며 개별적 이익은 중시하지만, 반면에 민주주의는 균등화와 획일화의 속성 속에서 일반적 이해관계의 추구가 본질이기 때문에 지방자치가 비록 민주주의 발전에 기여했음에도 불구하고 그것은 역사적 우연에 불과하며 양자는 본질적으로 다를 뿐만 아니라 서로 모순되는 개념이다”라고 주장한다.⁷⁾ 그러나 패터-브릭(Panter-Brick 1953)이 반박하는 것처럼 지방정부가 지방들(localities)간의 획일성을 회생시키는 것은 사실이지만 민주주의의 본질은 획일성이 아니며 오히려 일반적 이해관계(general interests)의 우위상 만족이나 그 세약점들을 자유롭게 받아들이는 다양성을 의미하기 때문에 지방자치와 민주주의와의 관계는 모순(contradiction)이라기 보다는 협력관계(partnership)로 보는 것이 타당하다. 그러므로 이론적 측면에서는 지방자치가 민주주의와 결부된다는 것은 異論의 여지가 없다.

그리나 지방자치의 현실적인 운용 측면에서는 지방자치가 민주주의의 본질에 위배되는

6) 토크빌은 지방자치의 민주주의 학습에 대한 관계를 “자유에 대한 유희의 관계는 학문에 있어서 국민학교교육과 같으며, 유희는 주민들에게 자유를 손쉽게 누릴 수 있게 해주고 자유를 누리는 방법을 가르쳐 준다.”라고 표현하고 있다. 이것은 “지방자는 민주주의의 성공을 보장하기 위한 민주주의 학교,”라고 역설한 제임스 브赖스(Bryce 1921)의 주장과 일맥상통하고 있다(김병준 1994, 21-22에서 재인용).

7) 랑그로드의 이론과 이에 대한 비판에 대해서는 Langrod(1953)와 Panter-Brick(1953), 그리고 최창호(1983, 19-22)를 참고할 것.

문제점들이 도출된다.

첫째, 지방자치가 시민의 참여확대를 통하여 민주주의 본질을 추구하는 매개체의 역할을 한다고 하지만 실제로 지방선거의 참여율은 국가차원의 선거에 비하여 매우 낮기 때문에 지방선거의 존재 자체에 의심이 가지 않을 수 밖에 없으며 이에 따라 지방자치에 의한 시민참여의 확대는 이론상의 환상에 불과하다는 점이다.⁸⁾

둘째, 지방자치는 소위 “풀뿌리 민주주의”的 확립에 기여한다고 하지만 현실적으로는 지방 기득권층의 이익을 대변하는 “풀뿌리 보수주의”에 기여하는 경향이 있다 (정창무 1995). 이러한 경향은 지방자치의 본질과는 달리 지방정부가 기득권층인 소수의 엘리트에 의하여 장악되어 소수의 전제를 가능하게 하는 것이다. 살라몬(Salamon 1977)이 제시하는 세가지 도시유형⁹⁾ 중에서 활성화된 시민을 바탕으로 한 민주적 도시(democratic city)가 지방자치의 본질적 측면에서 가장 이상적인 유형이라 할 수 있으나, 현실적으로는 지방정부가 사적 경제활동의 측진자로서의 수동적 역할을 수행하는 사적 도시(private city)가 거의 대부분을 차지한다. 이러한 현상은 “도시들(지방정부)의 관심은 개별 시민들의 이해관계의 결집이나 쪽적규모의 추구가 아니라 도시의 경제적 위상이나 정치적 권력(다른 도시에 상대적으로)의 고양에 있다”는 피터슨(Peterson 1981)의 주장과 일맥상통한다. 이런 점에서 포항, 광양, 울산 등의 단일 기업 주도하의 “기업시”에서의 기업과 지방정부와의 관계, 그리고 대부분의 경우 지역 기득권층으로 구성되는 기초의회, 그리고 중앙정치의 하수인으로서의 광역의원과 민선단체장으로 대변되는 우리나라에서의 지방자치가 의미하는 바가 무엇인가를 읊미해 볼 필요가 있다.

세째, 지방자치가 민주주의 학습장으로서의 역할을 한다는 데 대하여는 비판은 대체로 두가지로 요약될 수 있다.¹⁰⁾ 먼저 정책을 포함한 주요 지방업무는 전문적인 지방공무원(professional clerk)에 의하여 처리되며 이에 따라 시민들은 지방사무의 본질적인 부분에는 영향을 줄 수 없고 책임관념도 없기 때문에 지방행정이나 지방정부의 운영을 배울 실질적인 기회가 없다는 것이다. 또 다른 하나는 지방자치의 민주주의 속성에도 불구하고 시민들은 지방의 국지적 이해관계를 국가적 차원의 일반적 이해관계로 전환시키는 역량을 배우기 보다는 오히려 지역적 이익에만 집착하는 지역이기주의와 중앙정부에 대한 분리주의만을 배운다는 것이다. 소위 님비(NIMBY: Not In My Back Yard)라고 언급되는 이러한 경향은 지방자치제가 실시된 이후 더욱 두드러 지게 나타나고 있으며, 그 범위도 지방자치단체와 중앙정부간의 갈등에서 지방자치단체간 그리고 주민과 지방자치단체간의 갈등으로 다양해지고 있다. 이러한 측면은 지방자치가 민주주의의 학습장이라는 본질적인 가치를 추구하는 데 걸림돌이 되는 부분이라고 할 수 있다.

② 지방자치와 효율성

지방자치는 정치행정체제 전반의 효율성을 증진에 이바지하는가? 이에 대한 대답도 전술한 지방자치와 민주주의와의 관계에서 처럼 양면성을 갖는다. 지방자치가 확립되면 지

8) 미국의 경우 대통령선거에서의 참여율은 60%에 달하나 지방선거 참여율은 지방간에 편차는 있으나 대체로 겨우 30% 정도에 그치고 있다 (Schultze 1985, 128-129). 울산의 경우도 14대 대통령 선거시에는 85% 정도의 참여율을 보였으나 제1 기 기초 및 광역의회 선거의 참여율은 55% 정도로써 지방선거에의 시민참여율은 매우 미진한 편이다 (유종선 1995).

9) 살라몬(Salamon 1977)은 도시의 권력과 제도의 구조보다는 지방정부의 역할을 중심으로 도시유형을 세가지-사적 도시(private city), 관료제 도시(bureaucratic city), 민주적 도시(democratic city)로 분류한다.

10) 이에 관해서는 Langrod(1953)를 참고할 것.

방정부는 관선자치단체장의 시대와는 달리 중앙정부의 눈치를 보지 않고 주민과 지역사회 의 행정수요에 입각한 정책결정과 행정운영을 할 수 있다. 또한 시민들의 참여에 의하여 지방정부의 행정운영을 감시하고 통제하기 때문에 지방정부의 행정은 보다 효율적인 방향 으로 나아갈 수 밖에 없다. 이와 더불어 지방자치는 행정서비스공급의 측면에서 지방자치 단체간에 경쟁을 유발하게 되고, 이에 따라 지방정부의 운영에 경영적 측면이 강화되어 효율성이 신장된다.¹¹⁾ 이에 따라 모든 지방정부의 효율성이 신장된다면 이것은 국가 전체 의 효율성으로 나타나게 되는 것이다.

그러나 지방자치단체의 효율성은 지역적 이해관계에 입각한 효율성이기 때문에 지방정 부간의 이해관계 혹은 지방정부와 중앙정부간 이해관계가 상치되는 경우 오히려 비효율성이 증가할 가능성이 농후하다. 이러한 경향은 국토종합개발계획, 도종합개발계획, 군종합 개발계획 혹은 도시계획간의 마찰에서도 나타날 수 있다. 물론 법적인 차원에서는 하위계획은 상위계획의 범위내에서 이루어 지도록 되어 있으나, 지방정부간의 이해관계 혹은 하 위계획과 상위계획간의 마찰이 심화되는 경우 지방정부들 혹은 지방정부와 중앙정부(혹은 상급지방자치단체) 모두의 정책집행의 효율성이 낮아질 수 밖에 없다. 지방자치의 실시와 더불어 핵폐기물처리장의 입지선정, 해발전소 입지선정, 경부고속철도 경주역의 입지선정 등은 물론이고 지방정부간 혹은 지방정부내에서의 환경관련 공공재의 입지와 관련된 이해 관계의 마찰이 전보다 증가하고 있을 뿐만 아니라 정책결정과정에서 시간과 비용을 증가 시킴으로써 효율성이 낮아지는 측면을 볼 수 있다. 에치오니(Etzioni 1969)가 언급하고 있는 것처럼 분권화된 참여체제는 사회정의나 경제발전과 같은 전국적 차원의 문제를 간파 하는 경향이 있기 때문에 지방차원의 효율성이 전국적 차원의 효율성과 상치될 수 있다는 것을 간파할 수 없다 (김병준 1994, 31).

지방자치는 지방분권화를 촉진하게 되고 이에 따라 지방정부의 정책의 결정 및 기획 그리고 집행에 있어서 지방공무원과 지방의원의 역할이 매우 중요하게 된다. 그러나 일반적으로 지방공무원이나 지방의원은 중앙공무원과 국회의원에 비하여 지적 능력이나 기획 및 집행능력이 낮은 것이 사실이다. 그렇다면 중앙집권이 지방자치보다 더 효율적으로 행정 업무를 처리할 수 있지 않을까? 이러한 의문에 대하여 존 스튜어트 밀(John Stuart Mill)은 지방공무원의 지적 능력이 다소 부족하다 하더라도 중앙공무원에 비하여 지방공무원이 지역의 설정을 보다 구체적으로 알고 있기 때문에 행정의 효율성의 측면에서는 서로 상쇄 되는 효과가 있다고 언급하고 있다. 지방분권의 논리를 강조한 밀(Mill)도 이처럼 지방공 무원의 능력 부족에 따른 효율성 감소를 지적하고 있다. 물론 지방자치의 정착과 더불어 지방정부에 보다 우수한 인력이 유치되어 이러한 효율성의 문제가 해소될 것으로 전망되지만, 중앙집권에 비하여 지방자치가 반드시 효율성을 보장한다고는 주장할 수 없는 것이다.

③ 지방자치와 형평성

지방자치의 강화는 중앙에 집중된 재원과 인력의 지방분산으로 지역격차가 완화되고 이에 따라 지역균형개발이 이루어져서 지역간 형평성의 증진에 이바지 할 것으로 기대된다. 또한 지역내에서도 주민의 참여와 통제에 의한 민주적인 정부운용으로 주민의 형평성이 고양될 것이다. 그러나 한편으로는 재원과 인력이 불균등하게 배분되어 있는 실정에서 중

11) 지방의 주민에게 필요한 서비스를 적기에 수준높게 공급하기 위하여 공공분야에서의 민간 경영 방식의 도입이나 경영사업활동은 결국 자치행정의 경영화로의 접근이며 이는 지방행정 재정 운용의 생산성과 효율성을 보다 높일 수 있는 계기가 된다 (장병구 1992).

양정부의 조절기능이 약화된다면 오히려 지역간의 격차는 더욱더 심화될 수 밖에 없고 이에 따라 지역간 형평성은 보다 악화될 가능성이 다분하다. 또한 전술한 것 처럼 지방정부의 의사결정이 소수의 지방기득권층 혹은 동질적인 이해관계를 바탕으로한 다수에 의하여 좌우될 경우 지역주민들간의 형평성도 오히려 악화될 소지가 다분하나.

이상에서 살펴 본 것처럼 지방자치는 양면성을 지니고 있으며 이에 따라 지방자치가 중앙집권에 비하여 주민의 삶의 질을 고양시킬 것이라는 보장도 없다. 그러나 어떤 체제가 보다 우월하다는 보장이 없다면 김병준교수(1994)의 지적 처럼 “정부를 되도록 그 주인인 주민 또는 시민에게 가까이 두는” 지방자치가 보다 바람직하다는 측면에서 지방자치를 하는 것이다. 지방자치의 역사가 오랜 국가들에서는 새로운 중앙집권의 경향이 나타나고 있고, 중앙집권체제의 국가들에서는 지방자치가 강화되고 있는 현실은 지방자치의 이러한 양면성 때문이며, 지방자치의 발전방향은 지방자치의 긍정적인 측면을 강화하고 부정적인 측면을 보완하는 것일 것이다.

3. 지방자치에 대한 평가와 기대 -울산시를 중심으로-

우리나라에서는 1991년부터 지방자치가 실시되었지만 민선단체장이 선출된 1995년까지는 지방의회만이 구성되었기 때문에 지방자치제도에 대한 평가는 제 1기 지방의회의 역할을 중심으로 이루어질 수 밖에 없으며, 민선단체장 선출 이후의 본격적인 지방자치에 대하여는 평가하기 보다 민선단체장 시대에서의 지방자치에 대한 기대를 중심으로 논의되어야 할 것 같다.

우리나라에서의 지방자치제도는 부활되었다는 표현보다는 오히려 새로운 정치행정제도의 도입이라고 보는 편이 타당하며, 지방의원은 물론 공무원과 주민 모두가 이러한 새로운 제도에 대한 충분한 이해가 부족한 상황에서 시작되었다고 볼 수 있다. 이러한 상황에서 출발한 제 1기 지방의회에 대한 평가는 대체로 부정적으로 나타나고 있다. 한양대 지방자치연구소에서 수행한 “지방자치발전을 위한 의견조사”에 의하면 제 1기 지방의회 출발후 1년간 지방의회의 운영에 대한 시민과 지방의원의 평가는 시민의 경우 54.3%, 지방의원의 경우 47.7%가 불만인 것으로 나타나고 있으며, 지방의원의 35.4% 그리고 시민의 13.0% 만이 만족한 것으로 나타나고 있다 (한양대학교 지방자치연구소 1992).¹²⁾ 김기언, 박통희, 정성호(1993)의 제 1기 경기도의회의 활동에 대한 평가에서도 지방의원의 67.5%가 불만인 것으로 나타나고 있다. 김명수와 조경호(1995)의 전국 260개 기초의회의 성과에 대한 평가에서도 기초지방의원의 주민대표성과 입법전문성이 매우 낮은 것으로 나타나고 있다. 이처럼 제 1기 지방의회의 활동에 대한 평가가 대체로 부정적인 반면, 새로운 제도의 도입에 따른 어려움에도 불구하고 지방자치제도의 정착에 이바지 했다는 긍정적인 평가도 없지는 않다.¹³⁾

12) 한양대학교 지방자치연구소와 프리드리히 나우만 재단이 공동연구사업으로 1992년 2월 지방의원 357명과 일반시민 409명을 대상으로 조사한 것임.

13) 교수 및 연구원 33명, 지방의원 20명, 공무원 10명에 대한 면접조사 결과 응답자의 23%만이 시방의회운영에 대하여 불만을 나타내었고, 41%가 긍정적으로 평가함으로써 전문가집단에서는 시민들에 비하여 지방의회의 활동을 긍정적으로 평가하고 있음을 알 수 있다 (송광태 1992). 또한 조창현(1992), 김동훈(1991), 김병준(1992) 등도 지방의회의 개원 초기의 운영미숙, 전문성 결여, 대표성 부족 등의 문제점에도 불구하고 새로운 정치행정제도인 지방자치의 정착을 위한 기틀을 마련했다는 측면에서 긍정적인 평가를 하고 있다.

지방자치의 궁극적 목적은 지역주민의 의사를 지방정부의 행정과정에 반영하여 지역주민의 복리를 증진시키는 데 있다. 지방행정과정에 지역주민의 의사를 반영하는 통로로는 지방의원 그리고 지방정부에의 민원과 같은 공식적인 통로와 정당, 이익집단, 대중매체 또는 시민운동과 같은 비공식적인 통로가 있다 (이승종 1993). 그러나 민선단체장이 선출되기 전 까지의 지방자치에서는 주민여론과 지방행정과의 연계를 위하여 주민이 직접 선출한 지방의원을 통하는 것이 가장 중요한 공식적인 주민여론 반영기구라고 할 수 있다. 그러나 연세대 지역사회개발연구소의 설문조사의 결과 지역주민이 거주지의 기초지방의원을 안다고 응답한 사람이 36.0%이며, 지방의원의 활동에 대하여 어느 정도라도 알고 있는 사람이 12.3%에 불과하다 (연세대 지역사회개발연구소 1992). 또한 한양대학교 지방자치연구소의 설문조사에 의하면 주민과 지방의원과의 유대관계에 대하여 응답한 시민들의 17.6%만이 만족하는 것으로 나타나고 있다. 이러한 결과는 주민과 지방의원과의 관계가 진밀하지 못했음을 보여주고 있으며, 이 결과로 부터 유추해 볼 때 앞에서 언급한 것처럼 제 1기 지방의회의 활동에 대한 시민들의 불만은 지방의원들이 주민의 대표로서 지역주민의 의사를 지방행정과정에 지역주민들이 기대했던 만큼 충분히 반영하지 못했기 때문인 것으로 파악된다.

울산의 경우, 제 1기 지방의원의 임기가 거의 끝나는 시점인 1994년 12월에 울산대학교 사회과학연구소에서 실시한 설문조사의 결과에 의하면 응답자 910명의 91%가 지방의회가 주민의 의사를 제대로 대변하지 못했다고 나타나고 있다. 이러한 경향은 <표 1>에서 나타나는 것처럼 성별, 연령, 교육정도에 관계없이 대다수가 지방의원의 주민여론 대변인으로서의 역할에 부정적인 평가를 내리고 있다. 그리고 2,30대의 젊은 층은 40대 이상 보다 그리고 고졸 미만의 저학력층보다는 고학력층에서 부정적인 평가의 강도가 더 높게 나타나고 있으며, 상대적인 강도의 차이는 통제적으로 유효하게 나타나고 있다.¹⁴⁾ 울산시의 지방의원들이 시민의 의사를 잘 대변하지 못한다고 생각하는 이유는 <표 2>에 나타나고 있는 것처럼 지방의원들이 시민의 이익보다는 자신의 이권에 보다 관심이 있기 때문이라는 응답이 44.0%로 가장 많고, 의원들의 자질부족이 31.3%, 지방의회의 권한이 약하기 때문이 22.3%, 그리고 기업, 노조, 행정기관의 외부압력 때문이 2.4%로 나타나고 있으며, 이러한 비율은 성별, 연령, 학력, 소득, 출신지에 관계없이 통계적으로 동일하게 나타난다.

내외제에 기반을 둔 지방자치의 본질상 지방의원은 지방의회에서의 활동을 통하여 집행기관에 지역주민의 여론을 전달함으로써 행정과정에 주민여론을 반영시키는 역할을 하여야 하며, 이러한 지방의원에 대한 주민대표기능의 적절한 수행여부의 평가는 자기선거에서 나타나게 된다. 1995년 민선단체장 선거와 함께 실시된 제 2기 지방의원선거에서 울산시의 제 1기 지방의원들의 대부분이 재출마했으나 재출마자의 약 20%만이 당선됨으로써 울산시민의 여론조사에서 나타난 제 1기 지방의원들의 활동에 대한 불만은 표로써 확인되었다. 특히 울산시 유권자의 대다수가 2,30대의 젊은 층과 고졸이상의 고학력층이라는 사실과 이러한 유권자층의 불만정도가 상대적으로 높게 나타나고 있는 점으로 미루어 볼 때 제 2기 지방의원 선거의 결과는 당연한 귀결이라고 판단된다. 또한 이러한 결과는 지방의원의 활동에 대한 시민의 감시 및 통제기능이 충분히 이루어지고 있음을 보여주는 것이며 앞으로의 지방자치의 정착과 발전의 청신호로 생각된다.

14) 지방의원의 지역주민의사의 대변정도에 대한 평가는 남자보다 여자가, 저소득층보다 고소득층이, 울산지역 출신자보다는 타지역으로부터의 유입자가 약간 더 부정적으로 나타나고 있지만 그 차이는 통계적으로 유의하지 않았다.

<표 1> 울산시 지방의원의 주민여론 대변정도

단위: 명(%)

전체	성별		연령		교육정도	
	남	여	40세 미만	40세 이상	고졸 미만	고졸 이상
예	82(9.0)	43(9.7)	36(8.5)	40(7.4)	39(12.0)	23(14.9)
아니오	828(91.0)	400(90.3)	388(91.5)	502(92.6)	286(88.0)	131(85.1)
합계*	910(100.0)	443(100.0)	424(100.0)	542(100.0)	325(100.0)	154(100.0)
p 값	0.534		0.002		0.003	

* 성별, 연령, 교육정도에 응답하지 않은 사람 때문에 각 범주의 합이 전체의 합과 일치하지 않음

출처: 울산대 사회과학연구소(1994)의 “울산시민의 의식구조와 생활양식에 관한 설문조사”

<표 2> 지방의원이 시민의 의사를 잘 대변하지 못한다고 생각하는 이유

지방의원들 자신의 이권추구	361명	44.0%
지방의원들의 자질부족	257명	31.3%
지방의회의 권한이 약함	183명	22.3%
이익집단의 외부압력	22명	2.4%
합계	821명	100.0%

출처: 울산대 사회과학연구소(1994)의 “울산시민의 의식구조와 생활양식에 관한 설문조사”

민선단체장 선거 이전의 지방자치에 대한 평가는 대체로 지방의원과 지방의회를 중심으로 이루어졌지만 1994년 6월에 울산 경실련(1994)에서 실시한 울산시민의식조사에서는 지방자치의 전반적인 효과에 대한 시민의 평가를 조사하였다. 이 조사결과에 의하면 <표 3>에 나타나는 것처럼 지방자치실시 이후 좋아진점에 대하여는 구체적으로 느껴지는 것이 없다가 49.8%, 모르겠다가 14.2%로 나타남으로써 64.0%가 대체로 지방자치의 실시효과에 대하여 부정적인 것으로 나타나 전수한 지방의원이나 지방의회의 활동에 대한 시민의 불만정도와 그 궤를 같이 하고 있다. 그러나 공무원들의 대주민태도변화, 주민의 정치의식의 향상, 지방행정활동의 공개등 긍정적인 측면도 나타나고 있다. 지방자치 실시 이후 나빠진 점으로는 모르겠다라고 응답한 사람을 제외하면 모든 지역문제의 정치화 (28.3%), 지역간 대립이나 갈등의 심화 (23.2%), 소수의견의 무시 (20.7%), 지방재정부담 (14.0%) 행정의 비능률 (10.9%)로 나타나고 있다. 이처럼 지방자치의 효과에 대한 시민들의 긍정적인 평가와 부정적인 평가는 앞에서 언급한 지방자치의 양면성을 잘 설명해 주고 있다. 비

록 민선단체장 이진의 지방자치에 대하여는 긍정적인 측면 보다 부정적인 측면이 강하게 나타나고 있기는 하지만(특히 지방의원과 지방의회의 활동에 관하여) 적어도 울산의 경우 제 2기 지방의원 선거의 결과에서 나타난 것처럼 시민의 정치의식과 주인의식이 고양되고 있고, 지방자치실시 이후 지방행정기관의 대민서비스가 상당한 정도 개선되었다는 점(김재홍, 조경호 1995)에서 지방자치실시 초기의 부정적인 측면이 상당한 정도 해소될 것으로 생각된다.

<표 3> 지방자치의 효과

지방자치실시 이후 좋아진 점	명 (%)	지방자치실시 이후 나빠진 점	명 (%)
주민숙원사업의 해결	61 (5.7)	지역간 대립이나 갈등의 심화	159 (15.3)
시방행정활동의 공개	59 (5.5)	행정의 비능률	75 (7.2)
공무원들의 대주민 태도변화	97 (9.1)	모든 지역문제의 정치화	194 (18.7)
민원을 호소할 곳이 생김	76 (7.1)	소수의견의 무시	142 (13.7)
주민정치의식의 향상	81 (7.6)	지방재정에 부담	96 (9.2)
구체적으로 느껴지는 것이 없다	530 (49.8)	모르겠다	355 (34.1)
모르겠다	151 (14.2)	기타	19 (1.8)
기타	10 (0.2)		
합계	1065 (100.0)	합계	1040 (100.0)

출처: 울산경제정의실천시민연합(1994), “울산시민의식조사 보고서” 25-26에서 인용

민선단체장과 제 2기 지방의회 구성 이후의 본격적인 지방자치에 대하여는 전면적으로 평가하기는 아직 이른 감이 없지 않다. 따라서 본고에서는 본격적인 지방자치에 거는 시민들의 기대를 중심으로 민선단체장 이후의 지방자치의 효과를 분석해 보고자 한다. 민선단체장 선거후의 본격적인 지방자치의 효과에 대하여는 <표 4>에서 보는 것처럼 지금과 크게 달라지지 않을 것이다라는 응답이 41.7%, 오히려 악화될 것이다라는 응답이 5.2%, 지역발전의 전기가 될 것이다라는 응답이 35.2%로 나타남으로써 울산시민의 지방자치에 거는 기대는 그렇게 긍정적이지는 않다.

<표 4> 민선단체장 이후 울산시 지방자치에 거는 기대

획기적인 지역발전의 전기	326명	35.2%
오히려 지금보다 악화	48명	5.2%
지금과 달라지지 않을 것	387명	41.7%
생각해 보지 않았음	166명	17.9%
합계	927명	100.0%

출처: 울산대 사회과학연구소(1994) 설문조사

이러한 결과는 제 1기 지방의회 구성 이후의 지방자치에 대한 실망으로부터 기인한다고 볼 수도 있다. 그러나 근본적인 이유는 지방자치는 실시되었지만 제도적으로 중앙정부로부터 지방정부에로의 권한 이양이 부족하였고, 지방의원과 주민과의 유대관계가 취약했을 뿐만 아니라 지방재원의 확충이 어려운 절름발이 지방자치라는 것을 시민들이 인지하고 있었기 때문이다. 그러나 최근 지방자치단체의 조직개편권을 비롯한 중앙정부 권한의 일부가 지방정부로 이양되었고, 민자유치법을 통하여 지방재정의 확충을 도모하고 있으며, 지방의원들도 무보수명예직에서 사실상 유급화됨으로써 자질면에서나 전문성, 대표성에서 보다 향상되었기 때문에 지방자치는 제도적으로 어느 정도 모양새를 갖추어 가고 있다. 그러므로 민선단체장 이후의 지방자치의 효과는 과거 보다 긍정적으로 나타나게 될 것으로 기대된다. 그러나 지방자치가 지방의회의 구성, 단체장의 선출, 주민의 정치참여 등과 같은 형식적 측면과 중앙정부와 지방정부간의 효율적 관계정립과 같은 제도적 장치의 구축만으로 발전하는 것은 아니다. 지방자치는 주민의 의사와 욕구의 실현, 그리고 주민복리에 기여할 때 발전할 수 있다.

민선시장 이후 울산에서는 민자유치를 통하여 울산대공원의 개발과 시외버스터미널의 건설이 착수되고 있으며 그외에도 많은 지역숙원사업들이 계획되고 있다. 또한 공무원의 대민서비스도 상당한 진전이 있는 것 같다. 이러한 것들은 울산시민에게 본격적인 지방자치의 가시적 효과로 나타나게 될 것이다. 그럼에도 불구하고 울산의 가장 심각한 문제중의 하나인 공해와 관련된 (울산화력 발전소, 한국티타늄, 열병합발전소, 현대냉연공장 등) 일련의 정책결정과정에서 시정부와 지방의회 모두가 과연 시민의 의사를 반영하고 있는지 의심스럽다. 민선시장이나 지방의원들이 시민 모두를 만족시킬 수는 없다. 그러나 이를 민선 시민대표자들은 지방자치의 본질상 시민의 의사가 최대로 반영되는 시정이 되도록 노력하는 자세가 필요하다.

4. 지방자치의 발전방향

지방자치가 실시된지 5년째, 민선단체장과 제 2기 지방의회가 구성되어 본격적인 지방자치시대가 시작된지 7월째로 접어들고 있다. 여러 측면에서 우리나라의 지방자치는 초기의 미숙함으로부터 상당히 진전되었다는 증거들이 다분히 나타나고 있다. 그러나 지방자치의 정착을 위하여는 통과해야 할 수많은 난관이 여전히 존재하고 있다. 지난 약 5년간의 지방자치실시의 결과 지방자치의 양면성에서 논의되었던 긍정적인 측면과 함께 많은 부정적인 측면들도 도출되고 있다. 지방자치의 발전을 위하여는 법적·제도적 장치의 구현과 함께 부정적인 측면을 배제해 나가면서 긍정적인 측면을 고양해 나가야 한다는 것은 삼척동자도 다 아는 일이다. 그러나 지방자치는 본질상 양면성을 가지고 있기 때문에 긍정적인 측면과 부정적인 측면을 동시에 조화시키기는 대단히 어려운 것이다. 이러한 어려움 속에서도 지방자치의 정착과 발전을 위한 방향을 잡아나가는 것이 우-리의 과제이다.

지금까지 논의되어 왔던 지방자치의 발전방향은 대체로 중앙정부로부터의 권한이양, 지방재정의 확충, 지방의원의 자질향상과 지방의회의 위상강화, 지역주민의 자치의식고양 등으로 요약될 수 있다. 이러한 발전방향을 위한 구체적인 실행대안은 크게 네가지 측면에서 고려되어야 한다.

1) 법적제도적 측면의 보완

지금까지의 시방자치는 형식적으로만 자치였지 실제로는 중앙집권의 블속에 있었다. 중앙기능의 지방이양은 지역의 설정에 맞는 지방발전과 지역주민의 행정자치욕구 충족은 물론, 지방의 국제경쟁력의 제고를 위하여 시방자치제의 신시 이후 끊임없이 제기되어온 숙제이다. 1995년 12월에 지방자치의 핵심중의 하나인 지방행정조직개편권이 내부부로 부터 사실상 완전히 지방자치단체로 이양된것을 뼈대로 하여(중앙일보 1995.12.14.), 1996년 1월 3일에는 110가지의 중앙기능이 지방정부로 이양되었다. 이에 따라 13%에 불과하던 지방자치단체의 사무관掌율이 18%로 높아지게 되었다(문화일보 1996.1.3.). 미국이나 영국과 같은 지방자치 선진국에서는 국방, 외교 등 특히 중요한 국가적 사무외에는 대부분의 업무가 지방고유사무로 되어 있다는 점에서 여전히 격세지감을 느낀다. 이번의 정부기능이양은 중앙부처와 시방자치단체간의 계속적인 협의과정에서 이루어 졌으나 협의된 309건의 기능중 110건에 대하여만 협의를 보았으며 환경관리, 농지및 삼림관리, 지적 및 금융정책, 균로사무감독 등 199건은 지방이양이 당분간 보류되었고 국세의 지방세전환과 같은 재정관련사무는 여전히 협의의 대상조차 되지 못하고 있다. 이번에 보류된 환경관련업무의 이양은 울산의 성우·특히 필요한 업무이며 이러한 업무들의 지방이양을 위하여 지방정부의 중앙정부에 대한 요구와 협의가 계속되어야 하며, 이것을 이루기 위하여는 미국의 도시연맹(National League of Cities)과 같은 지방자치단체간의 협력체 구성이 매우 유효하게 작용할 것이다. 또한 민선단체장과의 억활차별화를 추구하게될 지역구 국회의원을 통한 정치적 영향력도 중요한 수단이 될 것이다. 그러나 중앙정부기능의 이양은 한편으로는 지방자치단체간의 갈등을 유발할 수 있는 더 많은 소지를 제공하기 때문에 자자체간의 갈등을 조성하기 위한 중앙정부차원의 강력한 조정기구의 마련이 필요하다.

2) 민선단체장의 역할

민선단체장 이후의 지방자치의 성패는 민선단체장의 역할에 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 민선단체장은 자신이 내걸었던 공약사업의 이행을 위하여 매진하지 않을 수 없다. 그러나 수많은 공약을 이행하기에는 턱없이 부족한 지방재정 때문에 어떠한 부작용이 따르더라도 지방재정에 도움이 된다면 환영한다는 PIMPY(Please In My Front Yard)식 개발이 자행될 가능성도 배제할 수 없으며, 지역경제의 활성화라는 가치 아래 지역주민 다수의 이익 보다는 소수의 기득권층의 이해관계와 결탁될 가능성도 없지 않다. 또한 주민의 참여와 지지를 확보하기 위한 과도한 지역정책의 추진으로 말미암아 자칫 지방재정의 파탄으로 이어질 수도 있다(성창무 1995). 일본과 미국의 몇몇 도시에서의 지방자치단체화산은 과도한 지역개발정책의 실현을 위한 지방채 남발에 기인하였다. 민선단체장의 역할이 주민의 복리증진에 있는 것은 자명하다. 경제적 복지도 중요하고 공약실천도 중요하지만 확보가능한 재원을 가지고 지역주민 전반의 삶의 질과 형평성을 고양 시키는 것이 보다 더 중요한 민선단체장의 역할이다. 이러한 측면에서 지방자치의 발전을 위한 민선단체장의 역할은 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 주민숙원사업의 해결은 민자유치로써 이를 수 있도록 면밀한 계획을 세워 나가야 한다. 울산의 경우 이미 민자유치사업으로 유공이 울산대공원개발에, 그리고 웃데가 시외버스터미널사업에 착수하게 되었고, 울산만 횡단교량건설사업이 민자유치로 추진되고 있다. 이외에도 울산지역의 숙원사업을 민자유치를 통하여 추진하기 위하여 1995년 12월에 전문가와 공무원으로 구성된 민자유치심의위원회가 발족되었다. 재원의 확보없이 지방채 등의 재무행위에 의한 개발정책은 오히려 장기적으로는 시민들에게 부담을 주는 것이며

궁극적으로는 지방재정 파탄의 원인이 될 수 있기 때문에 지양해야 한다. 그리고 이의 대안으로서 민자유치촉진법과 지역균형개발법에 근거한 민자유치의 방침이 가장 적절하나고 생각하며, 지역기업들도 이러한 민자유치사업에 적극적으로 참여할 수 있는 환경을 만들어 나가는 것이 민선단체장의 임무이다. 둘째, 지방정부의 효율성 증진과 대민서비스 개선을 위하여 지방정부조직의 리엔지니어링(reengineering)과 지방정부의 경영화가 필요하다. 지방정부에 대한 행정수요는 지역의 특성에 따라 매우 상이하다. 여태까지의 지방정부 조직은 중앙정부의 통제에 의하여 획일적으로 이루어져 왔다. 그러나 1996년 부터는 내무부로 부터 행정조직개편권이 지방자치단체로 이양되었기 때문에¹⁵⁾, 지방정부는 그 지방의 행정수요에 대응해 우선순위가 높은 부분을 확충하고 상대적으로 필요성이 낮은 부분에 대하여는 기능을 축소시키는 행정조직과 기구의 재편 및 재정비를 할 수 있게 되었으며, 이러한 행정조직의 리엔지니어링은 대민서비스의 개선과 행정의 효율화는 물론이거니와 세계화 추세 속에서 지방정부의 국제경쟁력을 증진시키기 위해서도 불가피하나, 이러한 행정조직의 개편과 함께 고려되어야 할 것이 지방정부에의 경영화개념 도입이다. 공공행정에서의 경영화개념은 과거 베일러식 과학적 관리기법(scientific management)이나 경제학적 생산성의 강조라기 보다는 공공행정에서의 기업가정신과 내부경쟁을 통하여 공공행정의 고객인 시민의 만족도를 고양시키도록 하는 행정개혁의 개념이다.¹⁶⁾ 공공행정의 경영화를 위하여는 단순히 업무량에 따른 행정조직의 개편 보다는 일부 민간기업에서 실시하고 있는 부문별 팀제(Team System)와 같이 가용인원을 적소에서 최대한 활용할 수 있는 조직체계의 개혁이 필요하며, 또한 공공서비스 공급의 질적 향상과 생산성 제고를 위하여 시장메카니즘에 입각한 공공서비스 공급의 기업화, 민영화내지는 제 3섹터의 도입이 요구된다. 최근 많은 지방자치단체에서 공공서비스 공급의 민영화와 제 3섹터 방식이 도입되고 있지만 울산의 경우에는 상수도사업, 하수도사업, 공영개발등 세개의 공기업이 지방정부직영방식으로 운영되고 있을 뿐이다. 민영화의 일부 부작용에도 불구하고, 저자투성이인 공공서비스 공급을 민영화함으로써 지방정부는 재정적인 도움을 얻을 수 있고 시민은 보다 양질의 서비스를 제공받을 수 있기 때문에 공공서비스 공급의 민영화는 바람직한 행정개혁의 일환이라고 생각된다. 이와 더불어 일본의 이즈모市와 최근 서울 광진구에서도 도입한 것처럼 지방정부의 정책형성기능을 강화하기 위하여 외부의 전문인력을 지방정부에 영입하는 것도 시장의 보좌기능, 주민의 생활과 욕구에 부응하는 시책의 창출, 그리고 이러한 양기능간의 연계를 위하여 필요하다. 또한 행정권의 남용이나 부당성에 의한 시민의 권리침해를 해결하기 위한 수단으로서 일반 민원제도와 별개의 행정부와 독립적인 지방옴부즈만제도의 도입은 지방정부의 책임행정과 시민위주의 행정을 구현한다는 점에서 매우 중요한 의미를 가질 것이다 (김재홍 1995). 이러한 행정개혁은 민선단체장의 개혁의지와 추진력의 바탕 위에서 이루어 질 수 있다.

3) 지방의원의 역할정립과 지방의회의 위상강화

지방의원의 역활은 크게 ① 지역구 주민의 대표로서의 지역주민의 고충처리역활과와

15) 내무부에서 마련한 지방자치단체의 행정기구와 정원기준등에 관한 개정안에서는 1996년 1월부터 지방자치단체는 지역실정에 맞도록 실국과를 신설·조정하고 사무분장이나 하부조직도 조정할 수 있게 하고 있다. 이러한 행정조직의 조정은 설치상한선안에서 가능하며, 기획관리실·내무국·감사실·민방위재난국등 4개는 공통필수기구로 하도록 하고 있다.

16) 공공행정의 경영화는 공공행정의 본질인 공공성을 침해할 수 있을 뿐만 아니라 개발이익 혹은 서비스공급의 편중으로 인하여 사회적 형평성을 악화시킬 수도 있다는 점을 간과할 수 없는 것도 사실이다 (김병준 1994).

② 행정감사 및 정책결정자로서의 자치단체의 대표역할로 구분될 수 있다. 이러한 지방의원의 두 가지 역할 중에서 지방의원은 기본적으로 지역구의 대표라기 보다는 당해 자치구역 주민 모두의 대표로서 인식되어야 하기 때문에 행정감사 및 정책결정자로서의 역활이 보다 중요하다. 영국과 일본의 지방의원의 활동시간을 살펴보면 지역구 주민의 고충처리보다는 의회와 위원회 회의 등 자치단체 대표로서의 기능수행에 훨씬 많은 시간을 할애하고 있지만 우리나라의 경우에는 고충처리에 상대적으로 많은 시간이 사용되고 있는 것으로 판단된다 (이승종 1993). 그럼에도 불구하고 제 1기 지방의원의 평가에서 나타났던 것처럼 지방의원들은 대체로 두 가지 역활 모두에서 부족했던 것으로 판단된다. 그 이유로는 상당수의 지방의원들이 주민대표로서의 역활 보다는 의원의 신분을 자신의 이권증진의 수단으로 이용하였고 행정감사 및 정책결정기능을 충분히 수행하기에는 전문성이나 자질이 부족했기 때문으로 나타나고 있다. 지방의원들의 역활에 대한 주민들의 불만은 제 2기 지방의원 선거에서 여실히 드러났다. 지방자치의 발전을 위하여 지방의원들에게 요청되는 것은 다음과 같다.

첫째, 지방의원들은 의원의 주민대표성을 올바르게 인식하여야 하며 이와 함께 의원의 공인의식을 제고하여야 한다. 즉 주민대표라는 공적의무를 수행하기 위하여 개인적인 회생을 감수하는 봉사자로서의 신념을 가지는 것이 무엇보다도 중요하다.

둘째, 지방의원의 주민대표역할을 보다 충실히 수행하기 위하여는 의원의 능력발전이 필요하다. 행정감사, 예산심의의결, 조례제정 등 지방의원의 주요기능들은 상당한 정도의 전문성이 필요하며 지방행정에 대한 상당한 경험과 자질을 갖춘 사람도 이러한 기능을 충분히 수행하기란 쉬운 일이 아니다. 그러므로 선후진국을 막론하고 지방의원의 능력발전을 위한 각종 프로그램들이 지방의회발전의 일환으로 시행되고 있다 (이승종 1993). 지방자치의 메카라고 할 수 있는 미국의 경우에도 도시연맹(National League of Cities)이 연방인사처의 재정지원을 받아 의회정책지도자 프로그램(Council Policy Leadership Program)을 시행하여 지방의원의 역활에 대한 인식 및 정책결정능력의 제고, 의사과정의 효율화, 장기계획 수립능력 및 예산심의능력의 제고 등 상당히 긍정적인 효과를 얻은 것으로 보고되고 있다 (Burks and Wolf 1981). 우리나라의 경우에도 경제정의실천시민연합과 같은 시민단체, 지방자치와 관련된 각종 연구소, 대학 등을 통하여 의원의 능력발전을 위한 교육과 간담회 등이 이루어지고 있기는 하지만 체계적이고 전문적인 능력발전 프로그램은 없는 실정이다. 그러므로 국가나 지방정부 차원에서 체계적이고 지속적인 능력발전 프로그램의 개발을 위한 지원책의 강구되어야 하며, 지방의원들의 능동적인 참여가 필요하다.

세째, 지방의회의 평가부분에서 언급한 것처럼 주민들의 지역구 지방의원들에 대한 인지도가 매우 낮을 뿐만 아니라 주민과 의원과의 유대관계에 대한 평가에서는 지방의원은 55.2%가 만족한다고 응답한 반면 일반시민들은 17.6% 만이 만족한다고 응답함으로써 지방의원과 주민간의 인식차이가 매우 크게 나타나고 있다. 이것은 지방의원의 대민접촉이 특정 계층에 국한되어 보편적인 주민조직과의 접촉이 부족했기 때문이라고 판단된다.

이러한 측면에서 지방의원은 주민과의 유대관계를 강화하기 위하여 주민과 빈번하게 접촉할 필요가 있으며, 이러한 접촉을 통하여 수렴한 주민여론을 행정과정에 반영시키기도 노력하여야 한다.

네째, 제도적 측면에서 지방의회의 위상이 강화되어야 한다. 특히 지방의회의 조례제정권과 의결권의 범위가 확충되어야 하며, 지방정부(공무원)는 지방의회의 활동을 위하여 정보의 제공 등에 협조하여야 한다.

4) 주민의식의 고양과 주민참여의 활성화

지방자치의 본질상 시민은 선택의 자유와 책임을 함께 보유하기 때문에 시민은 수동적인 피치자가 아니라 지방정부의 역할에 대한 감시와 통제는 물론 지역적인 문제의 해결을 위한 시민욕구 투입의 적극적인 주체이다. 그러나 지난 두번의 지방선거에서 보여준 투표율은 대통령 선거나 국회의원 선거에 비하여 상당히 낮게 나타남으로써 지방자치에 대한 상대적 무관심을 표출하였다. 그럼에도 불구하고 제 1기 지방의원들을 대거 낙방시킨 제 2기 지방의원 선거의 결과는 적이도 지방자치에 관심을 가지는 과반수의 주민은 지방의원의 활동에 대한 시민의 감시 및 통제기능을 충분히 수행하고 있다는 것을 보여준다. 이러한 점에서 시간이 갈수록 지방자치가 민주주의의 학습장으로서의 역할을 제대로 수행해 나갈 수 있을 것으로 판단된다. 그러나 주권자들의 참여를 통하여 주민욕구와 의사를 지방행정과정에 반영시키는 것이 지방자치의 궁극적 목표이기 때문에 이를 위하여 지방정부와 지방의회의 활동에 대하여 관심을 유도하고 주권자로서의 주민의식을 고양시킬 수 있는 사회적 정치의 마련이 필요하다. 이를 위하여 ① 지속적 사회교육의 실시 ② 지방행정 및 의정활동에 대한 적극적 홍보 ③ 주민조직의 활성화 ④ 민원과 청원에 대한 성실한 수렴 ⑤ 참여기회의 확대 등이 필요하다 (이승종 1993).

이와 더불어 지방정부와 지방의회의 활동을 감시·통제하고 대의제의 모순과 내재적 한계를 보완하며 자치단체의 정책능력을 고양하기 위한 직접적인 시민참여도 지방자치의 발전을 위한 중요한 수단이다. 그러나 직접적인 참여의 활성화와 기능화를 위한 제도적 장치가 미비되어 있기 때문에 시민의 직접참여는 개별적 이해관계의 추구나 특정 계층이나 지역의 시위나 집단민원과 같은 형태로 나타나기 마련이다. 그러므로 직접참여의 비효율성과 지역내 갈등구조의 완화하면서 참여를 활성화할 수 있는 제도적 장치가 필요하다. 이러한 제도적 장치로는 ① 앞에서 언급한 것처럼 지방자치단체 차원의 옴부즈만제도의 도입 ② 행정정보의 충분한 공개 ③ 환경협오시설이나 지역수혜적 시설의 입지선정과 관련된 행정절차의 조례화 등을 들 수 있다. 특히 행정절차조례의 제정은 지방자치단체 차원에서 다양한 이해관계자들의 갈등관계를 참여-협상-보상이라는 주민참여를 전제로 하여 해결할 수 있는 근거가 된다. 마지막으로 주민참여의 활성화를 통해서 주민과 자치단체를 연결시켜주는 매개집단으로서의 공의적 시민단체의 역할은 시민적 균형의 달성을 참여의 체계화 및 집약화에 이바지 한다는 점에서 매우 중요한 의미를 가진다 (김병준 1994).

참 고 문 현

- 김기언, 박동희, 정성호, 1993, “경기도 의회활동에 대한 의원과 공무원의 인식비교,” *한국행정학보*, 27권 4호, 1099-1120.
- 김기옥, 1994, *지방자치행정론*, 서울: 법영사.
- 김동훈, 1991, “지방자치 7개월간의 평가,” *지방자치연구*, 3권 2호, 131-160.
- 김명수, 조경호, 1995, “한국 기초지방의회의 주민대표성과 입법전문성 평가,” *한국행정학보*, 29권 1호, 231-259.
- 김병준, 1994, *한국지방자치론*, 서울: 법문사.
- 김재홍, 1994, “서울의 국세화 전략: 폐쇄적 행정구역의 논리와 도시의 이중구조화,” *서울시정연포럼*, 8호, 22-26.
- 김재홍, 조경호, 1995, “지방정부 행정서비스에 대한 시민의 의식과 평가,” *한국행정연구*, 4

- 권 2호, 133-154.
- 김재홍, 1995, “지방자치시대의 지방옴부즈만제도 도입에 관하여,” 울산경실련 정책세미나 발표논문, 1996.9.21.
- 송광태, 1992, “의정활동 1년간의 평가와 발전방향,” 자치통신, 14호, 4-11.
- 송창식, 1992, “지방의회운영에 대한 지방의원과 주민의 만족도 비교분석,” 한국행정학보, 26 권 2호, 521-542.
- 연세대학교 지역사회개발연구소, 1992, 지방자치실시 1년의 평가와 전망, 서울: 연세대학교 지역사회개발연구소.
- 이승종, 1993, “주민-의원의 관계정립방향,” 지방행정연구, 8권 2호, 105-124.
- 이와쿠니 테쓰도, 1993, 일본경제신문 (1993. 11.1), 임성수 역, 1993, “지방분권의 시대 노래,” 서울시정연포럼, 8호, 43-45.
- 울산경제정의실천시민연합, 1994, 울산시민의식조사 조사보고서, 울산: 울산경제정의실천시민연합.
- 울산대학교 사회과학연구소, 1995, 울산시민의 의식구조와 생활양식에 관한 연구, 울산: 울산대학교 사회과학연구소.
- 유재현, 1994, “도시와 지속 가능한 개발,” 지방자치와 지역경실련 운동에 관한 2차 워크숍 자료집, 서울: 경제정의실천시민연합, 155-160.
- 유종신, 1995, “울산시민의 정치의식,” 울산시민의 의식구조와 생활양식에 관한 연구, 울산: 울산대학교 사회과학연구소, 79-102.
- 장병구, 1992, “지방경영사업의 전개방향,” 도시행정연구, 7호, 서울: 서울시립대학교, 115-126.
- 정창무, 1995, “민선자치단체장하에서의 지방권력관계의 변화전망,” 서울시정연포럼, 21호, 1-11.
- 조창현, 1992, “지방의회 운영에 대한 평가와 개선방향,” 제 2회 서울시 의회 의원세미나 발표자료, 1992.6.11.
- 최창호, 1983, 한국지방행정의 재인식, 서울: 삼영사.
- 한양대학교 지방자치연구소, 1992, “기초의회 개원1주년,” 지방자치정보, Vol. 16, 2-7.
- Burks, S. and J.F. Wolf, 1981, *Building City Council Leadership Skills: A Casebook of Model and Methods*, Washington, D.C.: National League of Cities.
- Cooley, T.M., 1871, People v. Hurlbut, 24 Michigan 44.
- Dillon, J.F., 1868, City of Clinton v. Cedar Rapids and Missouri Rail Road Co., 24 Iowa 455.
- Etzioni, A., 1969, “The Fallacy of Decentralization,” *The Nation*, 145-147.
- Langrod, G., 1953, “Local Government and Democracy,” *Public Administration*, Vol.31, No.1.
- Nisbet, R.A., 1968, “Alexis de Tocqueville,” *International Encyclopedia of the Social Sciences*, NY: MacMillan and Free Press, Vol.16, 90-92.
- Panter-Brick, K., 1953, “Local Government and Democracy-A Rejoinder,” *Public Administration*, Vol.31, No.4.
- Peterson, P., *City Limits*, Chicago: University of Chicago Press.
- Salamon, L., 1977, “Urban Politics, Urban Policy, Case Studies and Political Theory,” *Public Administration Review*, Vol.37, No.4, 418-434.

- Schultze, W.A., 1985. *Urban Politics. A Political Economy Approach*, NJ: Prentice-Hall Inc.
- WCED, 1987. *Our Common Future*, Oxford: Oxford University Press.
- Zimmerman, 1976. *State and Local Government*, NY: Barnes & Noble Books.