

한국지방자치 20년의 회고와 지방자치 선진화 과제

최 봉 기

This study is on the retrospects of the achievements and conflict problems and of the participators' behaviors in operational processes of Korean local government system last 20 years. Also, this study is on the prospects of vision, goal, and desirable direction to attain the more advanced local government system in Korea. The purpose of this study is to examine overall realities on Korean local government system on the occasion of the 20th anniversary unlike lots of other studies which have been researched in this field. To perform the purpose of this study, I researched on 4 points of view as follows. First, I examined the achievements, trial and errors and problems which had appeared in the process of interaction between central and local government, especially on the local self government system. Second, I examined the participators' behaviors which appeared in the functional processes, such as officials of central government, members of the national assembly, head of local government, councilors, mass media, NGO, NPO and citizens. Third, the vision, goal and prospect for advanced local government system of Korea on 21 century were examined. Fourth, desirable directions, and some tasks and problems which should change or improve were also researched.

주 제 어 : 지방자치 20년, 회고와 전망, 지방정부, 참여자의 행태, 선진화과제

key words : local self-government 20 years, retrospects and prospects, local government, participator's behaviour, advancement problems.

I. 서 언

1. 자치제도 부활20년, 제자리를 맴도는 제도내용

우리나라는 반만년의 긴 역사를 지닌 유서 깊은 국가이다. 그러나 이러한 유구한 국가의 역사에 비해 민주주의의 역사나 지방자치의 역사는 매우 일천하다. 지방자치의 경우 이승만 정부와 장면정부를 합쳐 9년, 그리고 1991년 노태우정부에 들어와 부활·실시된 이후 20년이 전부다. 주지하는 바와 같이 5.16군사정변으로 중단되었던 지방자치제도가 중단된 지 30년 만에 부활·실시된 것은 1991년이였다. 당시의 정치상황은 1988년 노태우 정부의 집권과 여소야대 국회의 등장, 정국의 소용돌이와 3당 통합, 수서사건의 발발과 고건서울시장의 사퇴, 평민당(김대중 대표)의 장외투쟁과 국회공전 등 정치적 소용돌이가 그칠 줄을 몰랐다. 지방자치제도는 이러한 당시의 정치적 소용돌이 국면을 전환하기 위해 당시 집권여당이 추진하였던 정략의 일환으로 실시되었다¹⁾. 이것은 마치 1952년 6.25동란 중에 실시되었던 우리나라 최초의 지방자치제도가 이승만 대통령의 정권연장선에서 실시되었던 것과 크게 다르지 않았다. 이처럼 한국의 지방자치제도는 그 시초부터 지금까지 주민과 지역을 위해서나 민주주의와 지역발전을 위해서가 아니라 중앙정부의 정치권력과 정당 및 국회의원들의 정치적 전략에 의해 좌우되어왔다.

그러나 지방자치제도는 지역과 주민을 위해 실시되어야 하고 그들의 자율과 자치로 시행해야 한다. 그것은 지방자치제도란 권력적 통치의 한계를 보완하는 지역주민의 자율적 제도이며, 주민참여를 통해 자გი지역의 특성을 발전시킴으로써 국가발전에 기여하는 제도이기 때문이다. 따라서 지방자치제도는 단순한 시행 그 자체보다는 그것을 어떻게 실시하느냐가 더 중요한 제도이다. 특히 지방자치제도는 원래 우리정치문화의 산물이 아니라 서구 선진국으로부터 유입된 제도이기 때문에 더욱 그렇다. 그만큼 지방자치가 제도적으로 정착되고 한국적인 것으로 뿌리내리기 위해서는 중앙과 지방이 함께 노력하고 국민적 정성을 다해야 한다. 그리고 자치제도의 토착화에는 어느 정도의 시행착오와 시간적 소요가 불가피 함을 인정해야 한다. 때문에 현재 우리나라와 같이 정치적 시행착오나 시간적 지체는 오히려 당연한 것일지도 모른다. 그럼에도 불구하고 우리사회에는 이러한 자치제도의 특성이나 제도의 성패를 좌우하는 환경적 특성을 이해하는 사람들은 많지 않다. 더구나 대부분의 국민들은 어떠한 제도건 도입만 하면 저절로 잘 시행될 것이라는 막연한 생각을 갖고 있다. 그리하여 제도가 잘 시행되고 발전적으로 정착될 수 있도록 제도개선이나 자원 지원 등의 노력은 하지 않는다. 오히려 자신들의 사적 내지 정파적 특수이익을 추구하기 위한 수단으로 악용하거나 그것이 여의치 않으면 맹목적으로 비난을 한다. 특히 한국의 언

1) 당시 3당 통합으로 민정당 대표를 맡았던 김영삼 대표의 정치난국의 돌파용으로 갑작스레 지방자치제도의 실시를 선언하게 되었고 이에 따라 한 달 만에 지방선거를 실시하게 되었다.

론이나 시민단체들은 지방자치제도의 이념이나 가치 등에 대해서는 관심이 없고, 시행과정에서 나타나는 부분적 잘못만 비판적으로 평가함으로써 지방자치에 대한 국민적 의식에 상처를 주어 왔다.

이러한 제도와 현실의 모순과 갈등 사이에서 우리사회에 지방자치제도가 실시된 지 20주년을 맞았다. 사람나이에 비하면 성년이 된 한국의 지방자치제도가 출발당시의 국민적 기대를 어느 정도 충족시켰으며, 현재의 미숙한 상태를 극복하고 선진한국의 발전 동력으로 기능할 수 있기 위해서는 무엇을 어떻게 개선·발전시켜야 할 것인지, 그간의 실적과 시행착오를 엄격히 검토할 필요가 있다. 따라서 본 연구는 한국의 지방자치제도가 실시되어 온 지난 20년간의 경험과 시행착오 등의 실태를 검토하여 그 공과를 명확히 정리하고, 미래의 비전과 목표 그리고 방향과 과제를 파악하고자 한다. 그렇게 함으로써 문제점과 과오에 대해서는 냉철한 반성을 하고, 앞으로의 개선과제에 대해서는 엄숙한 각오를 다질 필요가 있다. 이러한 연구를 위한 구체적인 연구대상과 방법 및 방향에 대해서는 아래에서 규정하기로 한다.

2. 본 연구의 과제와 분석의 틀

우선 현재까지는 지난 20년의 지방자치 역사를 돌아켜 보는 연구가 많지 않았다. 물론 지방의회만 따로 분리시켜 연구한 단편적인 문헌들이 없진 않지만(송광태, 2010, 이기우, 2009 등), 기간적으로 올해가 아직 많이 남아있기 때문일 수도 있다. 그럼에도 불구하고 제도 실시 20년을 맞아 이러한 연구는 반드시 이뤄질 필요가 있고, 그것을 통해 반성과 발전의 계기를 찾을 수 있을 것이다. 우리나라에서 지방분권과 지방자치는 국가선진화의 필수적 관건이며 반드시 성공시켜야 할 국민적 과제이다. 그러나 정치와 사회, 중앙과 지방 그리고 각종 국가적 제도 속에서 자치제도와 분권에 대한 논의는 자칫 매우 혼란하고 산만 해 질 우려가 있다. 따라서 본고에서는 일단 지방자치제도가 그 기능화과정에서 야기된 현상들에 관심의 초점을 모으고자 한다. 즉 지난 20년간 자치제도의 변화내용과 그것을 둘러싸고 일어났던 중앙과 지방의 자치제도 참여자들의 행태를 검토하고자 한다.

그리하여 본고에서는 이러한 연구의 목적을 수행하기 위해 다음과 같은 4가지 관점에서 연구를 수행하고자 한다. 첫째 지난 20년 동안 지방자치제도에 관한 중앙과 지방의 관계 그리고 제도와 현실의 관계가 어떻게 변천해 왔는가에 관심의 초점을 모으고자 한다. 그리하여 지난 20년간의 “시행착오와 문제점은 무엇이었으며, 개선과 발전의 과실들은 어떤 것들이 있었는가?” 등을 검토하기로 한다. 물론 이러한 분석은 자치제도 시행초기의 제도가 지난 20년간 어떻게 변천해 왔는지 주요 제도를 중심으로 간략히 변천내용을 검토한 이후 이를 토대로 진행하기로 한다. 둘째 자치제도의 기능화과정에서 중앙정부와 지방정부 그리고 언론과 시민단체 등 주요 지방자치 참여주체들의 행태는 여하했는가를 검토하고자

한다. 즉 지난 20년간 지방자치에 대한 이들의 역할과 태도 등을 중심으로 검토하기로 한다. 셋째 21세기 선진한국의 지방자치를 위해 한국지방자치의 비전과 장단기 목표는 어떠해야 하고, 이를 성취하기 위해 한국의 지방자치제도가 나아가야 할 방향은 어떠해야 하며, 이러한 방향으로 나아가기 위한 목전의 개선과제들은 무엇인가를 체계적으로 검토하기로 한다.

이를 위해 제2장에서는 지난 20년 동안의 시행과정에서 나타난 여러 가지 제도적·행태적 문제점과 결실 등을 중심으로 검토하고자 한다. 즉 20년간의 자치제도시행과정에서 겪은 시행착오와 자치발전의 저해요인들은 무엇이며 그 결과 개선되고 발전된 내용들은 무엇인지 돌이켜 보기로 한다. 제3장에서는 지방자치제도의 시행과정에서 주체적 역할을 담당했던 중앙정부와 지방정부, 그리고 제도시행에 직간접적으로 영향을 미친 언론과 시민단체 그리고 학자와 전문가 등의 역할과 행태 등을 검토하고자 한다. 그리고 제4장에서는 미래 선진한국의 지방자치에 대한 비전과 목표를 조명하고 장래 우리나라 지방자치제도가 지향해 나가야 할 바람직한 지방자치의 방향을 탐색하고 그 과제를 제시하고자 한다.

II. 지방자치제도 실시 20년의 발자취 회고

지방자치제도가 실시되었던 지난 20년 동안 우리는 많은 시행착오와 모순적 현실 속에서 갈등하고 번민하였다. 우리는 지방자치제도의 실시에 환호하고 자치단체장의 주민직선에 부푼 기대를 품었다. 20년이 지난 현 시점에서 과거를 되돌아보고 주의를 살펴보면 지방과 지역사회는 기대만큼은 아니라고 하더라도 상당한 발전을 이룬 것은 사실이다. 그러나 이 기간 동안 중앙과 지방의 관계, 즉 분권과 자치발전은 거의 답보상태를 면치 못했다. 다양한 시행착오 속에 자치제도의 발전은 지체되었고, 심지어 지방자치를 무력화시키는 잘못된 제도들까지 방치하게 되었다.

1. 지방자치제도의 시행과 제도변화의 주요내용

1) 자치제도실시 초기의 주요 제도내용

1991년 3월 26일과 6월 20일에 실시된 기초의회 의원선거와 광역의회 의원선거를 시발점으로 중단된 지 30년 만에 한국지방자치제도는 부활되었다. 동 지방선거는 1952년에 실시되었던 제1차 지방선거에 이어 우리나라 지방선거사상 네 번째로 치러진 선거였으며, 지방의회의원만을 선출했던 선거였다. 출발 당시 지방자치제도는 첫째 지방자치단체의 기관구성에서는 의결기관과 집행기관의 기관분리형으로 하였지만 자치단체장은 중앙정부가 임명하였고, 지방의회의원만 주민이 직선하였다. 이 때 유권자의 연령은 만20세 이상이었고,

기초의원 후보자들에 대해서는 정당공천제를 실시하지 않았으며, 지방선거는 4가지 지방선거법에 따라 각각 기초의원선거와 광역의원선거를 분리하여 실시하였다. 둘째 지방의원의 지위와 신분의 경우, 지방의원은 무보수 명예직이었으며 지방자치법에는 의원의 의무만 규정했고 지방의회의 의무는 없었다. 그리고 지방의원의 신분은 선거에 의해 선출되는 정무직 공무원으로 하였다. 셋째 지방의회의 운영의 경우, 회의는 연 1회의 정기회제도와 그 외 필요에 의해 개최할 수 있는 임시회제도를 가졌었고, 회의일수는 기초의회의 경우 연간 80일, 광역의회의 경우 120일을 초과할 수 없도록 법령으로 규제하였다.

넷째 지방의회 사무기구의 직원은 의회의장과 협의하여 당해 자치단체의 장이 임명하도록 하였고, 총선 후 최초로 집회되는 임시회는 자치단체의 장이 지방의원 임기개시일 25일 이내에 소집하도록 하였으며, 사무조직은 당해 자치단체의 조례로 정하도록 하였다. 다섯째 당시 시도의 조례는 조례위반에 대하여 3월 이하의 징역 또는 금고, 10만 원 이하의 벌금, 구류, 과료 또는 50만 원 이하의 과태료의 벌칙을 정할 수 있었다. 여섯째 자치단체장의 주민직선제도는 1995년 6.27 지방선거부터 실시되었으며, 이때에도 광역자치단체의 부시장, 부지사는 당해 시도가 추천한 자를 내무부장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하도록 하였고, 기초자치단체의 부시장, 부군수, 부구청장은 당해 지방자치단체의 장이 임명하도록 하였다. 그리고 30년간의 관치행정을 제도개선 없이 그대로 자치행정으로 전환함으로써 의결기관에 비해 집행기관의 권한이 압도적으로 우월하였으며 기관 간 권력 불균형이 극심하였다. 일곱째 지방자치단체 상호간의 분쟁조정은 당사자의 신청에 의하여 상급단체장의 조정으로 처리하도록 하였으며 이러한 분쟁을 조정하기 위하여 분쟁조정위원회를 두도록 하였다. 여덟째 국가의 지도감독의 경우, 자치단체사무에 대한 지도와 지원, 국가사무와 시·도 사무처리에 대한 지도·감독, 위법 부당한 명령·처분의 시정, 자치사무에 대한 감사, 지방의회 의결의 제의와 제소 등 사실상 지방자치단체의 모든 사무에 대해 중앙정부가 감시하고 감독할 수 있도록 규정하였다.

2) 20년간의 개편된 자치제도의 주요 내용

첫째 1991년 당시에는 중앙정부가 임명했던 자치단체장은 1995년 6.27선거부터 주민직선제로 바뀌었으며, 이때부터 4가지 지방선거를 동시에 실시하게 되었고, 주민의 선거연령도 만19세로 낮아졌으며, 당시 정당공천제를 배제하였던 기초의회의원 후보자들에 대해서도 정당공천제를 도입하였다(제17대 정치발전특위 : 위원장, 한나라당 권오을 의원). 이러한 정당공천제도의 도입과 동시지방선거실시로 지방자치는 오히려 퇴보되고, 중앙정치와 중앙정당의 지역사회에 대한 영향력이 확대되었다. 둘째 지방의원의 신분은 정무직 공무원으로 규정하면서도 실제 정무직 공무원으로 대우하지 않고 있으며, 유급제를 실시한다는 명목으로 지방자치법에 의정활동비와 월정수당 등을 규정하고, 의정비심의위원회 등 다양한 제도를 만들어 시행하였으나 결국 보수는 지급하지 않고 있다. 셋째 지방의회의 회의는

연 2회의 정례회제도로 바뀌었고, 연간 회의 총 일수와 정례회 및 임시회의 회기는 해당 지방자치단체의 조례로 정하도록 하였다(법 제47조 제2항). 넷째 사무직원은 지방의회의 의장의 추천에 따라 그 지방자치단체의 장이 임명하도록 함으로써 비록 부분적인 형식은 바뀌었지만 그 본질은 변하지 않았다. 지방의회 사무조직의 인사권에 관한 지방자치단체장의 권한을 일부 사무조직의 장에게 위임했지만 아직도 지방의회는 자기의 사무조직을 스스로 구성할 권한이 없다. 그리고 총선거 후 최초로 집회되는 임시회는 지방의회 사무조직의 장(처장·국장·과장)이 지방의회의원 임기 개시일부터 25일 이내에 소집하도록 하였다. 그러나 전국 지방의회에서 가장 심각한 문제점으로 지적하고 있는 의회사무조직의 설치와 인사권 독립문제는 아직도 개선되지 못한 실정이다. 다섯째 조례위반에 대한 제재조치로 현행 법(제27조)은 일천 만원 이하의 과태료를 부과할 수 있는 조례를 규정할 수 있도록 하여 제도시행 초기의 내용(3월 이하의 징역 또는 금고, 10만원 이하의 벌금, 구류, 과료 또는 50만원 이하의 과태료)보다 조례의 실효보장을 매우 저하시켰다. 여섯째 자치단체장의 부단체장 선임권은 아직도 20년 전과 같이 지방의회의 동의나 승인을 요하지 않도록 하였다. 자치단체장의 유고시에 그 직무를 대신하는 부 단체장의 선임에 주민의 대표기관인 지방의회가 전혀 영향력을 미칠 수 없도록 함으로써 자치제도의 기본원리를 왜곡시키고 있다.

일곱째 지방자치단체 상호간의 분쟁조정은 과거에는 단순한 분쟁조정위원회를 구성한다는 규정만을 두었지만 현재는 중앙과 지방에 각각 분쟁조정위원회를 설치·운영하도록 하였으며, 그 구성과 운영에 관한 규정을 따로 두었다. 여덟째 지방에 대한 국가의 지도감독에는 과거에 없던 규정을 덧붙여 통제를 강화했다. 하나는 중앙행정기관과 지방자치단체 간의 협의조정에 관한 규정이고, 다른 하나는 지방자치단체장에 대한 직무이행명령제도이다³⁾. 그리고 지방자치법 제170조는 시대착오적인 지방자치단체장에 대한 직무이행명령제도와 대집행제도를 두었다⁴⁾. 그 외도 주민소송제도와 주민소환제도 등 주민의 권리를 대폭 보완하였다. 그리고 비록 문제점이 많아 반드시 개선해야 할 제도이긴 하지만 자치교육제도를 도입하고, 교육감에 대한 주민직선제, 교육위원회의 폐지와 지방의회통폐합, 제주특별자치제도의 실시 등 적잖은 변화가 있었다.

2) 행정안전부 내에 중앙분쟁조정위원회를, 시도에는 지방분쟁조정위원회를 설치하도록 하였다.

3) 즉 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 사무를 처리할 때 의견을 달리하는 경우 이를 협의·조정하기 위하여 국무총리 소속으로 협의조정기구를 둘 수 있도록 하였고, 이를 위해 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 하였다.

4) 지방자치단체의 장이 법령의 규정에 따라 그 의무에 속하는 국가위임사무나 시·도위임사무의 관리와 집행을 명백히 게을리 하고 있다고 인정되면 시·도에 대하여는 주무부장관이, 시·군 및 자치구에 대하여는 시·도지사가 기간을 정하여 서면으로 이행할 사항을 명령할 수 있도록 하였으며, 이 기간 내에 이행명령을 이행하지 아니하면 그 지방자치단체의 비용부담으로 대집행하거나 행정상·재정상 필요한 조치를 할 수 있도록 하였다.

2. 20년 경험을 통한 반성과 시행착오 및 발전의 저해요인

지방자치제도를 부활 실시한 이후 불과 20년의 세월이 흘렀지만, 동 제도에 대한 지방 주민들의 요구와 기대가 컸던 만큼 그 시행착오도 적지 않았다. 더구나 자치제도발전의 발목을 잡는 저해요인들도 적지 않았다. 물론 아직도 제대로 정착시키지 못하고 표류하는 제도들도 있고 앞으로 개선하거나 폐지해야 할 것도 많다. 뿐만 아니라 우리 고유의 자치제도를 만들어 발전시켜 나가야 할 것도 적지 않다.

1) 지방자치제도의 이념과 가치 등에 대한 국민적 무지와 몰인식

자치제도발전의 가장 큰 저해요인은 제도 그 자체에 대한 우리 모두의 무지와 몰인식 때문이었다. 즉 지방자치제도를 실시하면서도 중앙정부나 지방정부, 언론이나 국민들 모두가 자치제도의 이념과 철학, 가치와 장점 등에 대해서 잘 알지 못했다는 것이다. 즉 지방자치란 무엇을 어떻게 하는 것이고, 자치제도의 어떤 점이 좋으며, 왜 실시해야 하는가? 그리고 어떻게 하면 우리 실정에 맞게 시행할 수 있는가 등에 대한 충분한 검토와 사전지식도 없이 중앙정치권에 의해 일방적으로 시행되었기 때문이다. 사실 지방자치제도란 자기 지역의 통치는 그 지역주민들의 자율과 자치로 하겠다는 자기지배의 원리를 구현하는 제도이며, 궁극적으로는 지역주민들의 존엄과 가치를 구현하고자 하는 민주적 제도이다. 따라서 지방자치제도는 특정한 지역의 정치사회적 문화와 조건에 적합하도록 그 지역주민들이 독자적으로 만들어 가는 제도이다. 그러나 우리나라는 중앙정부의 행정부관료들에 의해 전국을 대상으로 획일적으로 강제 시행하는 제도로 변질되었다. 국회와 정당은 지방자치를 중앙정당정치로, 언론과 시민단체는 비판과 감시의 대상으로 삼았다. 대다수 국민들은 시류에 따라 이리저리 흔들렸다. 결과적으로 우리는 자치제도를 이해하려거나 우리 실정에 맞는 제도를 찾으려는 노력은 외면하거나 방치해 왔다.

2) 중앙정부와 자치제도개혁 주체들의 정략적 이용과 개선에 대한 거부와 저항

분권과 자치발전을 통해 중앙집권적 정부체제를 지방분권체제로 변화시켜야 할 나가야 할 국가기관이나 공직자들이 오히려 이를 악용하거나 저항함으로써 자치발전의 저해요인으로 작용하였다. 지난 20년을 회고하면 분권과 자치제도개혁에 대한 국민적 요구와 기대는 상당부분 외면 받고 무시되었다. 중앙정부는 장기적 국익보다는 단기적 기관이익을 앞세우는 공직자들이 많아 지역주민의 요구와 기대는 언제나 뒷전이였다. 정당과 국회의원들은 매번 법률개정안을 발의만 시켜놓고 끝내 무산시켜버리는 국민 기만적 행태를 보였고, 지방정부의 선출직 공직자들에 대한 정당공천제라는 울가미를 통해 자치제도를 왜곡시키는 일에만 집착하였다. 그리고 행정부의 고위공무원들은 분권과 자치가 당장 자신들의 권한과 이익에 어떻게 작용할 것인가만 걱정하여 제도개선을 해태하거나 지연시켜왔다. 특히 자치경찰제도는 경찰청의 반대와 저항으로 난항을 겪었으나 불완전한 상태로나마 곧 실시

한다고 하여 국민적 기대를 모았다. 그러나 2006년 지방선거 이후 중앙정부는 함구해 왔으며, 정권의 실세들과 경찰청의 반대로 제도시행은 불투명해졌다. 정권변동 이후 현 정부는 지방분권특별법과 행정체제개편의 과제로 미루고 말았다. 이처럼 분권과 자치제도관련 직접적 당사자들인 국회와 행정부가 자치제도를 왜곡하거나 제도개혁을 거부하고 저항하였기 때문에 분권과 자치제도는 아직도 제자리를 맴돌고 있는 실정이다.

3) 개선(改善)을 위해 변경한 제도들이 오히려 개악(改惡)된 시행착오

첫째 ‘공직선거법의 개정’이다. 각기 그 성격이 다른 4가지 선거법(대통령선거법, 국회의원선거법, 지방자치단체장 선거법, 지방의회의원선거법)을 무리하게 하나로 통합시킴으로써 수많은 시행착오를 가져왔다. 전국적 선거와 지방자치를 위한 선거를 하나로 통합한 것 자체가 잘 못된 것임은 두말 할 필요도 없으며, 선거구 제도를 비롯하여 선거운동방법, 당선자결정 등 선거의 성격이 다름에 따라 달라야 할 제도내용을 획일화 시키거나 무시한 것이다. 둘째 기초의회의원후보자에 대한 정당공천제도의 도입으로 지역사회는 지방자치가 아니라 중앙정당정치로 변질되었다. 그리고 그만큼 지방자치는 위축되었고, 지역정치사회는 특정한 권력자나 정당에 의해 통제되기에 이르렀다. 기초의원후보자에 대한 정당공천제도에 대해서는 찬반론이 무성하지만 대부분의 논자들이 지방자치제도에 대한 이해가 부족한 상태에서 논의되고 있다. 특히 자치제도를 잘 알지 못하거나 한국정당의 문제점에 대한 인식이 적은 경우, 그리고 우리나라 지역사회의 실태와 주민특성을 도외시하거나 기초자치단체의 특성에 대한 이해가 부족한 경우 주로 정당공천제도를 옹호하는 편이다(주용학, 2002 :113-145).

셋째 기초의회의원선거구를, 초기 ‘소선거구에서 중선거구제로 개정’했지만, 그로 인한 또 다른 문제점이 나타나 재개정을 요구하고 있는 실정이다. 넷째 지방의회의원에 대한 보수지급을 평계로 지방의원수를 초기에 비해 약 1/3이나 줄였지만 아직도 지방의원들에게는 보수가 지급되지 않고 있다. 지방의원은 선거에 의해 임용되는 정무직 공무원이며, 정무직공무원에게는 고정급적 연봉제를 지급한다는 공무원 보수규정에도 불구하고 아직도 지방의원들에게는 고정급적 연봉을 지급하지 않고 있다⁵⁾. 다섯째 ‘자치단체장과 지방의원에 대한 주민소환제도를 도입’ 했지만, 정작 국민소환을 받아야 할 대상(대통령, 정부요인, 국회의원 등 정권의 세들)과 그렇지 못한 대상이 뒤바뀌었다는 국민적 비난을 받고 있다. 게다가 동법의 제도적 미비점은 물론 설상가상 주민소환제도가 지방선거 당선자와 낙선자들 간의 갈등만 만들어 주었다거나 자치단체장의 업무방해가능성만 열어 놓았다는 비난을 받고 있다. 여섯째 지방의회의 권한을 침해한 ‘조례위반에 대한 초기의 징역부과제도’(구

5) 지방의원들에게는 편법으로 지방자치법상에 의정활동비(비용)와 월정수당(수당)을 지급하는 것으로 법제화 하였다. 다른 정무직공무원과는 달리 유독 지방의원들에게만 이러한 차별을 하고 있어 이로 인해 헌법상 평등권 위반이 문제되고 있다. 비용과 수당은 생활급이 아니다. 본봉은 없고 수당만 주는 것은 잘못된 제도이다.

지방자치법 제20조를 1,000만원 이하의 과태료 처분으로 개편한 것(현행 지방자치법 제27조 제1항)도 개악으로 보아야 할 것이다.

4) 분권과 자치발전에 소극적·방관적이었던 자치단체장과 지방의원들의 행태

중앙집권적 제도와 중앙정부의 지방통제행태에도 불구하고 지방정부의 자치단체장들과 지방의원들은 이에 저항하거나 투쟁하지 않았다. 물론 지방 4단체의 활동을 통해 공식·비공식적 요구투입을 하지 않은 것은 아니었다. 그러나 수많은 요구와 주장에도 중앙정부는 아무런 대답이 없었고, 오히려 이면에서는 비공식적 압력만 가해왔지만 이들은 어떠한 저항이나 행동도 보이지 않았다. 중앙정부의 재정권 장악과 국회의 정당공천제도라는 것이 이들의 생각과 행동을 통제했다는 사실을 모르는 국민들은 없을 것이다. 그럼에도 불구하고 단체장과 의원들은 주민들이 부여한 임기와 권한을 기초로 중앙정부와 투쟁해야 했다. 그러나 자치단체장의 경우 각종 권력을 남용함으로써, 지방의원들의 경우 자신들의 역할인식부족과 부정비리관련사건으로 오히려 자치발전을 저해하여 왔다. 그 결과 지난 20년 동안 지방자치단체장들과 지방의회의원들의 노력으로 분권이 이루어지고 자치제도가 개선된 예를 찾기 어렵다. 오히려 소수이긴 하지만 이들은 자신들에게 주어진 권한을 이용, 부정한 방법으로 개인적 영달을 추구하였다. 경실련의 한 조사에 의하면 주민직선 자치단체장제도 시행 4기의 4년(2006-2010년) 동안 광역의원의 경우 약 10%, 기초의원의 경우 약 5%가 부패관련 사법적 처벌을 받았고, 기초단체장의 경우 약 48%가 뇌물관련 비리로 기소되었다고 한다(육동일, 2011: 24) 뿐만 아니라 지방의원들의 외유형 해외연수와 의장단 선거에서의 파벌과 감투싸움 등은 국민들이 지방의회를 냉소적으로 보게 되는 주요 요인이 되었다.

5) 지방정부에 대한 과잉통제를 정당화하고 있는 시대착오적 지방자치법 제9장

분권과 자치제도개편을 향한 학계 및 지방 4단체의 주장과 노력, 지역주민의 요구와 기대에도 불구하고 지방자치제도의 근간을 이루는 지방자치법령의 본질적 내용은 변하지 않고 있다. 지난 20년간 지속적으로 지방자치법의 문제점을 지적하고 개선대안을 제시해 온 지방자치학계의 수많은 노력에도 불구하고 행정안전부나 국회는 이들을 외면하거나 방치하고 있다. 이러한 악법들이 개선되지 않는 한 한국의 지방자치는 중앙에 의해 조종되는 허수아비 자치 혹은 허울뿐인 자치제도에 지나지 않을 것이다⁶⁾. 특히 그동안 개편의 논

6) 중앙정부가 지방자치법의 개정을 거부하거나 저항하고 있는 규정으로는 i) 지방자치단체의 특성에 따른 각종 통계기준과 자원지원의 차별화, ii) 지방자치단체의 기관구성(지방정부조직)의 자율권 부여, iii) 조례제정권의 확충과 조례제한제도의 개편, iv) 지방재정제도 및 재정조정제도의 개편, v) 자치단체장에 비해 지나치게 취약한 지방의회제도의 개선, vi) 전국 지방자치단체의 조직과 인사를 통제하고 있는 대통령 영, 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」의 법제화 등이다.

의조차 인색했던 금단의 영역이 있었고 지방자치 그 자체를 근본적으로 위축시키는 규정이 바로 지방자치법 제9장 국가의 지도감독부분이다. 즉 동법 제9장에는 지방분권과 자치제도의 개선노력을 총체적으로 사문화시킬 수 있는 매우 잘못된 시대착오적 규정이 있음에도 불구하고 그동안 어느 정권에서도 그 개정이나 폐지를 위한 노력이 없었다. 동 규정들은 분명 시대착오적인 구시대의 유물이며 지방발전의 저해요인이다. 예컨대 동법 제169조는 자치단체장의 위법·부당한 명령과 처분을 주무부장관이 시정토록 명령할 수 있게 하였고, 제170조의 중앙정부의 장관에게 지방자치단체의 장에 대한 직무이행명령권과 대집행권(당해 자치단체의 비용부담으로)을 부여하였으며, 제172조는 지방의회의 의결이 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 판단되면 그 의결에 대해 단체장이 재의와 제소를 할 수 있도록 한 것과 단체장이 재의나 제소하지 않을 경우 중앙정부의 장관이 재의나 제소를 명령할 수 있도록 하였다. 그래도 자치단체장이 이에 응하지 않을 경우 장관이 직접, 재의와 제소를 할 수 있도록 하였다(정세욱, 2003 : 266-269). 이러한 3개 법조항은 마음만 먹으면 언제든지 중앙정부가 지방을 통제하겠다는 것이며, 이러한 규정들은 지방자치의 본질적 내용을 침해하는 헌법위반 규정임을 유의할 필요가 있다.

3. 제도시행 20년의 결실과 발전

1) 지역사회의 발전적 변화와 안정적 지역발전정책의 추진

지방자치제도의 시행을 통해 전국의 지역사회가 변하고, 사회경제적으로나 자연환경적으로 현저한 발전을 이루었다는 점이다. 즉 지방선거를 통해 선출된 자치단체장과 지방의원들이 명실상부한 그 지역의 지도자로 자리 잡음으로써 이들을 중심으로 지역발전정책이 추진되었고 그 결실이 전국의 각 지방에 나타났다. 그동안 발전의 주역 없이 방치되었던 지역사회에 자치제도를 통한 공식적 주역들이 나타남으로써 그동안 잠들었던 지방사회가 잠을 깨고 움직이기 시작한지 20년이 된 것이다. 방치되었던 산과 들에 길을 만들고 나무를 심었으며, 숲을 가꾸고 공원을 조성했고, 곳곳에 시민체육시설과 휴식공간을 만들었다. 국가공단유치, 지방공단건설, 중앙정부정책의 지방유도 등 다양한 정책들을 추진하여 지역경제발전을 이룬 것도 사실이다. 지방자치제도의 실시로 지역사회가 발전적으로 변모한 것은 이 뿐만 아니다. 중앙정부가 IMF구제금융으로 고통을 받던 시기에도 지방은 비교적 안정으로 발전할 수 있었고, 여야간 정권변동이나 북한의 다양한 위협 등 국내외적 격변 속에서도 지역사회와 지방정부는 큰 흔들림 없이 발전할 수 있었다(육동일, 2011: 23)7).

7) 그리고 중앙정부에 의해 추진된 수도이전정책(세종시건설정책)과 공기업지방분산정책(혁신도시개발정책), 국가균형발전정책 등도 따지고 보면 지방자치제도의 실시에 따른 효과라고 보아야 할 것이다.

2) 지방발전을 위한 중앙정부의 제도개혁과 지역정책추진의 부분적 효과시현

지방자치제도의 실시로 지방의 목소리가 커지게 되고, 대통령선거와 국회의원선거에서 지방발전의 공약을 요구하게 되었다. 그 결과 당선된 대통령과 국회의원들에 의해 중앙정부의 정책기조가 바뀌게 되었고, 이에 따라 지방과 지역발전을 위한 여러 가지 정책들이 추진됨으로써 현저한 지역발전을 이루게 되었다. 다시 말해 지방의 요구에 의해 추진된 중앙정부의 각종 지역발전정책들이 지방자치제도의 결실이요 성과인 것이다. 정부는 과거에는 “중앙행정권한의 지방이양에 관한 법률”을 통해서, 현재는 “지방분권특별법”을 통하여 지방분권과 자치발전을 위한 제도와 기구를 만들었고, 그 결과 수많은 행정기능과 사무들이 지방으로 이양되었다⁸⁾. 그 외에도 지방과 지역발전을 위해 추진된 중앙정부의 각종 법률과 정책들도 지역발전의 결실이였다. 예컨대 국가균형발전특별법, 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시조성을 위한 특별법, 공공기관 지방이전에 따른 혁신도시건설 및 지원에 관한 특별법, 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률 등을 비롯하여 주민투표법, 주민소환에 관한 법률, 지방세제도의 개혁과 지방소비세제도, 지방소득세제도의 도입 등이 그것이다⁹⁾.

3) 주민직선 자치단체장의 출발과 완전한 지방자치제도의 실시

지난 20년 동안 발생한 가장 현저한 발전적 변화 중의 하나는 아마 지방자치단체장을 주민직선으로 선출한 것이라고 해도 무리가 아닐 것이다. 1991년에는 지방의회만 구성하였고 자치단체장은 중앙정부에서 임명하였다. 따라서 지방정부의 실질적 권한이 중앙정부가 임명하는 자치단체장에게 집중되어 있어 당시의 지방의 자율과 자치란 것이 사실 보잘 것 없었고, 주민들도 지방자치의 실감을 느끼지 못했었다. 그러나 김영삼 정부에 들어와 1995년 6.27지방선거에서 지방자치단체장에게 까지 주민직선제를 도입함으로써 비로소 지방정부는 의결기관과 집행기관이 모두 주민직선으로 선출되었다. 그리고 주민직선의 지방자치단체장이 지방정부의 수장으로 업무를 시작한 이후 우리나라의 지역사회는 서서히 후진적 이미지를 벗어나 선진적 지역사회로 변모하기 시작했다. 즉 선거에서 당선되기 위해 내세운 지역발전공약들이 결실을 맺음으로써 지역발전의 계기가 되었다. 아직도 지방정부의 대부분의 권한이 자치단체장에게 집중되어 2개의 기관 간에 권력불균형의 심각성이 문제가 되지만 그럼에도 불구하고 양 기관은 큰 마찰 없이 지역사회의 발전과 주민들의 복지증진에 최선을 다해 왔다. 그 결과 지방자치행정의 현 실태는 지난 20년 전과는 비교할 수 없을 만큼 발전되었다.

8) 이 기간 동안 많은 기능과 권한이 지방으로 이양되었지만 매우 개별적이고 지엽적인 중앙행정권한의 일부를 이양한 것이어서 그 효과가 크지 않았고, 국민들의 기대에는 훨씬 미치지 못하였다.

9) 중앙정부의 이러한 노력에도 불구하고 이 기간 동안 수도권 집중은 심화되고 비수도권의 고통은 늘어났다는 데에 문제의 심각성이 있다. 그리고 각종의 법령들이나 정책들의 추진실적이 미진하여 그 효과가 나타나지 않는다는 점이다.

4) 지방자치법을 비롯한 지방자치제도의 부분적 내용보완과 개선

그동안 지방자치법 제2장에 주민의 각종 권리를 세세하게 보장함으로써 지방자치제도에 대한 주민의 권리보장이 획기적으로 개선되었다¹⁰⁾. 그리고 이미 앞에서 검토한 바와 같이 지방의회제도도 부분적으로 보완되어, 연 1회의 정기회를 연 2회의 정례회제도로 변경하였고, 법률로 규정했던 지방의회의 연간회의일수를 지방의회의 조례로 규정토록 한 것, 지방의회의원들에 대한 전문성확보와 윤리강령준수의무 등을 도입한 것, 지방정부에 대한 중앙정부의 예산편정지침서를 폐지한 것 등 지방자치법령과 관련된 제도개선부분도 적잖은 결실이였다. 그 외도 근래에는 지방세제도를 대대적으로 개혁하였으며, 지방소비세와 지방소득세를 신설하여 지방재정확충을 도모하고 있다는 점도 결실로 보아야 할 것이다.

5) 지방자치행정의 투명성과 민주성을 제고하고, 지방정부의 민주적 행정역량 향상

지방자치제도의 실시는 지방의회로 하여금 조례의 제·개정, 예산의 심의·의결, 집행기관에 대한 행정사무감사와 조사 등을 가능케 했고, 나아가 정례회와 임시회를 통해 시(도, 군, 구)정 질문과 질의응답, 5분발언 등을 통해 지방정부를 변화시켰다. 그리하여 자치단체장에 대해서는 지역발전정책의 추진을 압박해왔고, 집행기관 공무원들에 대해서는 권위주의적 행정과 타성적 행정관행을 개선토록 하였으며, 지방자치행정의 투명성과 효과성을 제고시켰다. 그리고 시대착오적인 의식과 행동에 익숙해 있던 행정공무원들의 행태를 개선하여 친절하고 겸손한 주민의 공복으로 변신시켜놓았다. 집행부의 각종 조직도 서비스행정중심과 대민봉사중심으로 개편하였고, 각종의 시책들도 주민편의중심으로 개편하였다. 각 지방정부 마다 지역발전의 장기비전을 담은 발전계획들을 만들었고, 민원1회방문 처리제도, 찾아가는 서비스, 재가노인복지제도, 공무원 해외연수제도시행 등 지방정부의 정책과 행정역량도 상당 수준 향상되었다.

6) 지방4단체(협의체)의 설치와 지역대표단체로서의 중앙정부에 대한 역할수행

지방자치제도가 실시된 이후 가장 현저한 결실 중의 하나가 바로 전국을 단위로 설치되어 지방자치발전을 위해 합법적으로 활동하고 있는 지방4단체의 구성과 운영에 대한 법적 보장이라고 할 수 있다. 그동안 비공식적 협의체로 운영되어 오던 기초자치단체와 광역자치단체의 단체장협의회와 의회의장협의회를 지방자치법상 합법적 기구로 인정하였다. 즉 중앙정부는 1999년 지방자치법 개정을 통해 “지방자치단체의 장등의 협의체”의 신설하고

10) 무엇보다도 지역주민들의 권리가 대폭 확충되었다. 지방자치법은 그동안 다른 어떤 부분보다도 지역주민의 권리를 가장 많이 확충하였다. 지방자치법 제2장은 주민의 공공시설이용권과 공공서비스 수혜권을 비롯하여 선거참정권, 주민투표권, 조례의 제정과 개폐청구권, 주민의 감사청구권, 주민소송권, 주민소환권 등 지방자치제도상 주민의 권리로 보장가능한 모든 권한은 거의 다 보장하고 있다.

그들의 활동을 인정하였다¹¹⁾. 즉 당시 지방자치법 제154조의 2의 제1항에서는 “지방자치 단체의 장 또는 지방의회의 의장은 상호간의 교류와 협력을 증진하고 공동의 문제를 협의 하기 위하여 ---전국의 협의체를 설립할 수 있다”고 규정하였다. 여기에 따라 현재 전국에는 전국시도의회의장협의회, 전국시도의회의장협의회, 전국시군자치구청장협의회, 전국시군 자치구의회의장협의회 등 모두 4개의 전국적 지방협의체가 활동하고 있다. 이를 보통 지방 4단체라고 부르고 있다.

그리고 동 제3항에서는 “협의체는 지방자치에 직접 영향을 미치는 법령 등에 관하여 행정자치부장관을 거쳐 정부에 의견을 제출할 수 있다”고 규정하고 있다. 그리하여 이들 4단체는 수시로 지방자치에 관한 자기단체의 의견을 정부에 건의하고 있다. 이들은 그동안 대통령과의 면담, 총리와 간담회, 행정안전부장관과의 면담 등을 비롯하여, 헌법소원청구, 국회청원, 법률안 제출, 대정부건의의와 의회결의 등을 통해 다양한 활동을 해왔다(송광태, 2010, 61-63). 사실 이들 4단체는 공식적 법적으로 인정된 가장 영향력 있는 지방의 협의체이며, 실제 중앙정부도 각종 위원회구성이나 중앙정부의 정책과정에 이들의 참여를 지원하고 있다. 따라서 잘만 활용하면 상당한 효과를 기대할 수 있는 협의체인 것이다. 사실 그동안 이들의 활동이 적지 않았고, 제도개선이나 정부태도변화에 실질적인 효과도 거두었다¹²⁾. 앞으로도 제대로만 운영한다면 자치발전에 큰 역할을 기대할 수 있을 만 한 제도인 것만은 분명하다.

7) 제주특별자치도의 출범과 자치교육제도의 실시

지난 20년 동안 우리나라 지방자치제도가 탄생시킨 가장 대표적인 분권과 자치제도가 바로 제주특별자치도의 설치와 운영이라고 할 수 있다. 제주특별자치도 제도는 참여정부의 지방분권로드맵에 의해 추진된 정책이었으며, 2006년 7월 1일 ‘제주특별자치도 설치 및 국제자유도시조성을 위한 특별법’ 이 제정·공포됨에 따라 실시되었다. 제주도의 지역특성상 다른 지방자치단체와는 달리 대폭적인 자치권을 부여함으로써 독자적인 자생력을 가진 국제자유도시로 발전시키겠다는 당시 참여정부의 의지가 작용했었다. 이전에 4개의 기초자치 단체를 통폐합하여 2개의 행정시로 만들고, 고위공직자들에 대한 인사청문회제도와 자치경찰제도를 실시하였으며, 관광3법¹³⁾의 일괄이양과 중앙정부의 지방특별행정관청들도 대부분 자치단체로 통폐합시키는 등 지난 5년간 국내의 타 자치단체들과는 다른 다양한 권한

11) 동법개정은 1999년 8월 31일부로 개정되었다. 동규정의 현행법 조항은 지방자치법 제165조(지방자치단체의 장 등의 협의체)이다.

12) 이들 전국의 지방자치단체장과 의장들이 1년에 과연 몇 번이나 만나 진정한 협의를 할 수 있을 것인가 하는 것도 의문이며, 이들 단체들의 사무처 업무를 현직 공무원들이 수행하고 있는 현실에서 행정안전부의 입김을 받지 않을 수 없다는 점 등을 감안 할 때 실제 자치제도의 개선효과는 기대하기 어렵다.

13) 관광진흥법, 국제회의산업육성법, 관광진흥개발기금법

을 부여하여 국제자유도시로 발전시키기 위해 노력하였다. 물론 아직은 출범 5년밖에 되지 않았고, 중앙정부의 고위공무원들이 스스로 통제의 끈을 놓지 않으려는 저항적 태도 때문에 성패를 판단하기 어렵지만, 지방자치제도가 실시된 이후 특별자치도 제도라는 특단의 제도를 실시하여 지방의 자치권을 강화시키고 지방분권의 시험대를 만들었다는 것은 분명 우리나라 지방자치의 한 성과라고 보아야 할 것이다(김남수, 2011 :15-51). 그리고 아직은 불완전하지만 지방자치교육제도가 제자리를 찾아가고 있다는 점도 지방자치 20년의 성과로 보아야 할 것이다. 현재의 자치교육제도는 광역자치단체 단위에서만 실시되고 있고, 그동안 여러 가지 제도를 통해 시행착오를 경험하였을 뿐 아니라 교육감직선제와 교육의원 선거제도가 많은 문제점을 안고 있어 아직은 자치교육의 실태에 관해 선불리 판단하기가 어렵지만, 그럼에도 불구하고 현재와 같은 자치교육의 토대를 닦은 것은 자치제도의 성과인 것이 분명하다¹⁴⁾.

III. 지방자치 참여주체들의 행태에 관한 회고와 한국지방자치의 전망

1. 자치제도 시행과 개혁에 대한 참여주체들의 행태에 대한 비판적 회고

사실 지방자치제도의 성공적 시행과 발전적 정착은 중앙정부나 지방정부의 독자적인 노력만으로 이루어질 수 있는 것은 아니다. 그렇다고 중앙과 지방의 정부만의 노력으로 성공할 수 있는 것도 아니다. 중앙정부와 지방정부의 진정하고 적극적인 제도시행, 국민들의 적극적인 협력과 동참, 언론기관들의 국민교육과 여론형성, 그리고 시민단체의 정확하고 올바른 비판 등이 함께 어우러져야 한다. 아래에서는 이러한 관점에서 볼 때 지난 20년 동안 우리나라 자치제도의 시행 및 참여주체들의 행태는 어떠했는지 간략히 검토해 보기로 한다. 물론 이들의 협력과 노력으로 오늘처럼 지역사회가 발전된 것도 사실이지만 그 보다는 자치제도의 개선이 지체 내지 방지된 현실의 원인을 이들에게서 찾고자 한다¹⁵⁾.

1) 중앙정부의 무관심과 비협력적 행태

첫째 대통령과 집권층의 무관심과 정권 이기적 태도이다. 정권획득과정에서는 분권과 자치발전을 그리고 지역균형발전과 지역민주주의를 강조하던 대통령후보와 그 추종세력들

14) 근래 광 노현 서울시교육감의 선거부정사건 등을 감안하면 교육감을 주민이 반드시 직선할 필요가 있는가? 라는 의문이 제기되고 있다. 교육감 선출문제는 선거가 아닌 다른 방식을 검토할 필요가 있다.

15) 참여주체들의 역할과 행태에 대해서는 일일이 그 구체적인 증거자료를 제시하기가 어렵다. 특히 대부분의 내용들은 이미 학자들은 물론 언론과 국민사회에서 공감을 얻고 있어 일일이 그 증거를 제시하지 않아도 무방하리라 판단된다.

이 일단 권력을 장악한 이후에는 분권과 지방발전에는 소극적이거나 무관심한 행태를 보여 왔다. 정치지도자와 그 추종세력들에게 분권과 자치발전의 공약은 당선을 위한 선거 전략에 지나지 않았다. 분권과 자치발전에 대한 국민적 요구가 빗발치고 정치쟁점화 되면 중앙정부는 언제나 관련법안의 국회제출이나 정부위원회라는 것을 만들어 여론의 폭풍을 무마시켜왔다. 중앙정부는 지방자치와 국민생활의 안전을 담당하는 행정안전부를 제외하면 대부분의 부처가 지방자치에는 무관심하며, 지방의 소리를 듣지 못하고 있다. 마치 지방의 소리가 국가발전의 걸림돌이나 되는 것처럼 외면하는 경향이 있다. 지방행정체제개편만 하더라도 지역주민들의 요구와 중앙정부가 추진하려는 방향이 너무나 다르게 나아가고 있다. 지역주민의 불편시정요구를 체제개편으로 침소봉대함으로써 이를 통해 정치권과 행정부는 각각 자신들의 이익만을 고집하고 있다¹⁶⁾.

둘째 입법부와 정당(국회의원)의 비분권적 태도와 지방자치의 정략적 이용이 자치발전을 저해하였다. 지난 20년 동안 대부분의 국회의원들은 지방분권이나 지방자치에 무관심하거나 무책임했고 지방자치제도를 정략적으로 이용하였다. 지방자치제도가 실시된 지난 20년 동안 지방자치법의 문제점에 대한 지적이 수많은 제기되었음에도 불구하고 국회의원의 지방자치법 개정을 위한 노력이 한 번도 제대로 이루어지지 않았다. 비단 지방자치법이 아니더라도 지방자치를 저해하는 많은 시대착오적 법률들을 개정하려는 노력을 보인 적도 거의 없다. 이처럼 입법부가 법률개정에 무관심하고 잘못된 법률에 대해 책임감을 느끼지 못하는 정치풍토가 지방자치의 발전을 저해하였다¹⁷⁾. 그리하여 국회의원들은 국민들로부터 받은 적 의원직을 통해 지방의 이익과 자치권을 강화하기는 보다는 정당과 자신들의 이익을 위해 선거법을 조작하고 자치제도를 왜곡시켜왔다¹⁸⁾.

셋째 중앙정부 고위관료들의 분권과 자치발전에 대한 저항적 거부행태가 지방자치발전을 지연시키고 침해하였다¹⁹⁾. 지방정부를 자신들의 통제범위 내에서 놓지 않으려는 중앙정부의 고위공직자들의 이기적이고 시대착오적인 발상이 분권과 자치발전을 저해하였다. 중앙정부의 독선적 정책결정이 지방주민들의 피해를 야기함으로써 갈등을 야기할 때도 국법과 국책을 강조하면서 중앙정부의 주장만을 강요하려 했을 뿐 지역주민들의 목소리에

16) 지역주민들은 지방행정체제개편을 요구하지 않았다. 지역의 불합리한 자치구역의 조정을 원했고, 빈약한 지방재정력을 강화시켜 달라는 것이었다. 이러한 요구에 중앙정부는 거창한 행정체제개편을 들고 나왔다. 중앙정부의 행정체제개편의 유일한 실적인 통합창원시의 경우 제도실시 1년의 평가는 실패로 귀결되고 있다. 통합의 목적이 불분명하고 통합과정에서 정부가 약속한 일들이 제대로 지켜지지 않고 있으며, 통합전의 3개시의 주민들 대부분이 만족하지 못한 상태라고 한다.

17) 국회는 행정부에 그 책임을 미루고 행정부는 국회에다 책임을 전가시키고 있다.

18) 공직선거법개정을 통해 지방자치선거를 실증시켰고, 지방자치선거의 모든 과정에 국회의원들의 영향력이 작용하는 정당개입을 제도화 시켰다. 중앙정당의 이름으로 지방의회의 조직과 운영에 간여함으로써 자치발전을 역행시켰다.

19) 분권과 자치발전을 위해 가장 시급한 제도개선내용이 현재의 지방분권촉진법에 규정되어 있다. 그리고 이들 과제들은 국회에 대한 행정안전부의 지방자치법 개정안 제출이 핵심적 내용이다. 그러나 현실은 매년 이들 과제들은 회피되거나 연구과제로 분류되어 지연되고 있다.

귀를 기울이려는 태도는 보이지 않았다. 중앙정부의 부정과 부패에는 무감각하면서도 지방에서 사소한 문제점만 발생하면 이를 빌미로 중앙집권을 강화하려고만 하였다²⁰⁾.

2) 지방정부 자치단체장들과 지방의원들의 무관심과 소극적 행태

첫째 자치단체장들의 예산낭비적 사업추진과 이권개입, 뇌물수수 등 권력의 오남용이 자치발전을 저해하였다. 선거에 의해 선출되는 공무원들에게 유권자를 의식하지 말라는 요구는 그 자체가 어불성설이다. 따라서 이들이 유권자들의 요구와 주장에 귀를 기울이고 대응한다는 것은 민주정치이념상 극히 당연한 일이다. 그럼에도 불구하고 민주주의 정치원리가 인내할 수 있는 범위를 넘어 지나칠 정도로 행정을 정치화함으로써 야기되는 문제점이 적지 않았다. 실현가능성 없는 무모한 정책과 계획을 남발하여 주민들에게 희비를 교차시키게 하는 경우가 많았으며, 무모한 계획추진으로 예산을 낭비하는 경우도 적지 않았다. 많은 정책이나 사업들이 예산이 뒷받침되지 않아 시행조차 하지 못한 채 사장되거나, 시행된다고 하더라도 도중에 중단되는 경우도 적지 않았다. 특히 재선을 의식하여 무리하게 사업을 확대하여 예산을 낭비하거나 이권개입에 관련된 자치단체장들이 적지 않았다. 사실 자치단체장들의 이러한 비위는 그 자체로도 잘못되었지만, 그 보다는 이러한 사실들을 빌미삼아 자치제도의 발전을 저해하려는 비판세력들에게 구실을 제공함으로써 자치제도에 대한 국민적 지지를 반감시킬 수 있다는 점에서 이중적 문제를 야기 시키고 있다²¹⁾.

둘째 지방의회의원들의 자질·역할부족과 이권개입 및 권위주의적 행태 등이 자치발전을 저해하였다. 그동안 지방의원들은 학력과 경력, 지식과 정보능력 등 많은 면에서 의원으로서의 자질과 역할수행에 부족했다는 평가를 받아왔다. 게다가 각종 이권개입과 권위주의적 태도 등이 문제가 되어 주민들로부터 비판을 받기도 했다. 사실 자치단체장에 비해 상대적으로 취약한 권력기반 때문에 지방의원들의 부정부패는 그렇게 많지 않았지만 전문성부족과 소극적 의정활동 때문에 적잖은 비판을 받아온 것이 사실이다. 집행부에 대한 질문의 부실과 부정확성, 질문기피현상, 행정사무감사의 준비부족과 부실감사 등 의정운영의 문제점이 언론에서 지적되어 왔고, 특히 의장선거와 원구성문제로 끊이지 않고 불거졌던 불화와 잡음, 예산낭비적 외유성 해외시찰, 드러나지 않는 집행기관과의 감정대립, 뇌물수수로 구속되는 일부 의장과 의원들 등 모든 문제점들이 지방자치제도의 발전에 커다란 걸

20) 지구촌 국가들은 이미 오래 전부터 개방화와 지방화와 그리고 정보화 등을 외치며 세계화에 대비하여 지방정부의 역량을 강화해 오고 있지만 우리나라의 고급관료들은 이러한 사실들을 애써 외면하고 있다. 현명한 두뇌를 일신의 영달에 이용하고 있는 한국의 고위공직자들이 우리의 지방자치발전을 저해하고 있는 주요 집단들임을 부인할 수 없을 것이다.

21) 이러한 예는 중앙정부에서도 허다하게 찾아볼 수 있고, 어떤 면에서는 지방정부의 비능률이나 낭비보다 심한 경우가 허다하다. 특정재벌에게 수조원이나 자금을 대출하고도 회수하지 못한다거나, 고속철도건설 비용이 당초 예산의 3배가 들어가도 부실공사를 면치 못할 것이라는 언론의 지적은 바로 그러한 예에 해당된다. 그러나 권력을 가진 중앙정부에서는 자신들의 큰 문제보다 지방의 작은 문제가 더욱 크게 보이고 있어 지방정부의 이러한 사실들을 강력히 비난하고 있다.

립들이 되었다.

셋째 자치단체장과 지방의원들의 정당과 국회의원에 대한 위축과 소극적이고 무력한 태도가 자치발전을 저해 하여왔다. 정당공천제를 통해 후보자공천권을 행사하고 있는 정당과 국회의원에게 자치단체장들과 지방의원들이 순종하지 않을 수 없는 현실을 만들었다. 이러한 모순된 구조 하에서 자치단체장과 지방의원들이 분권과 자치발전의 선두에 서기를 기대하기란 불가능하다. 그럼에도 불구하고 그것 때문에 자치단체장과 의원들의 책무가 면제 되지는 않는다는 사실도 그들은 알아야 한다.

3) 지역주민들의 지방자치에 대한 무지·무관심과 비민주적 행태

첫째 지역주민들의 비민주적 행태와 지방자치에 대한 무관심한 태도가 분권과 자치발전을 저해하여 왔다. 사실 지역주민들의 자치의식부족과 지방자치에 대한 무관은 지역발전이나 자치발전에 앞서 국가의 선진화에 큰 걸림돌이 되고 있다. 지역주민들의 의식수준과 물질적 향유수준간의 간격(gap)이 큰 만큼 갖가지 사회문제도 야기 시켰다. 자신이 선출한 지방의원들을 지원하고 협력하기보다는 스스로 불신하고 비난하였으며, 자신의 잘못에는 지나치게 관대하면서도 다른 사람의 실수는 추호도 용서하지 않는 그릇된 마음을 가진 주민들이 많았다. 이러한 안타까운 현실이 지방자치의 뿌리를 흔들었다.

둘째 지방을 스스로 비하하는 못난 자괴감을 가진 지역주민들이 지역발전을 저해하였다. 지방에 살면서도 지역사회에 대한 긍지와 자신이 결여되어 있고, 지방공무원, 지방의원들 보다는 중앙공무원과 국회의원들을 높여 보는 주민들이 적지 않다. 지방자치제도가 실시되었지만 지방자치와 지방선거에는 참여하지도 않는다. 자치의식이 부족함은 말할 것도 없고, 자치에 대한 관심조차 갖지 못한 시민들이 많다. 심지어 중앙언론이 부추기는 지방자치제도 무용론이나 특정자치단체 폐지론에 동조하는 무지한 시민들이 적지 않아 자치제도의 발전에 걸림돌이 되어왔다. 지역주민들이 자신들을 위해 실시하는 지방자치제도를 스스로 무력화시키고 비난하는 상황에서 과연 누가 그들을 위해 분권과 자치발전을 대신해 주겠는가? 지방선거에 대한 투표율은 바로 현재 우리 주민들의 자치의식을 대변하고 있다.

4) 언론기관 시민단체 등 영향집단의 비협력적·비판적 태도

첫째 중앙 및 지역사회 언론기관의 태도이다. 정치행정 및 각종 사회제도의 민주화를 위한 언론의 역할은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 특히 현대국가에서의 언론은 정치권력의 독선을 방지하고 시민의 자유와 권리를 보호하는 데 앞장서야 할 당위적인 사명을 부여받고 있기 때문에 더욱 그러하다. 그러나 지난 20년을 돌이켜 볼 때 우리나라 대부분의 언론사들은 지방자치제도에 관한 인식의 오류나 지적기반의 취약성을 벗어나지 못했다. 그리하여 지방자치제도가 성공하고 발전하도록 지원·협조하기보다는 무관심해 버리거나 비판에만 열중했다. 사실 한국적 상황 하에서 언론은 자치제도실시 초기라는 점을 감안,

자치제도에 대한 홍보와 문제점에 대한 개선책을 제시함으로써 중앙정부의 제도와 정책, 그리고 지방정부와 지역주민들의 생각과 행동을 바로잡아나가는 일에 좀 더 적극성을 보였어야 했다. 그러나 현실은 오히려 사소한 잘못이라도 발생하면 마치 특종이라도 찾은 것처럼 이를 침소봉대(針小棒大)하여 보도함으로써 자치제도에 대한 주민의 신뢰와 기대를 붕괴시키는 원인제공자로 역할 해왔다. 언론에 대한 국민의 신뢰도가 불합리할 정도로 높은 우리의 현실에서 이들의 지방자치제도에 대한 무관심과 푸대접이 바로 지방자치제도의 성공적 발전과 정착을 지연시켰다²²⁾.

둘째 수도권 및 지역시민단체의 비판중심의 활동이다. 지방자치에 대한 시민단체들의 지방자치에 대한 태도와 역할은 매우 이율배반적이었다. 지방자치제도 그 자체에 대해서는 관심도 가지고 교육도 했지만, 자치제도의 실체인 지방의회와 자치단체장의 활동 즉 지방자치현장에 대해서는 가혹할 정도로 감시와 비판의 강도를 높였다. 지방자치의 현장에 대해서는 균형감각을 잃고 비난과 비판일색으로 매도하였다. 나무만 보고 숲을 보지 못하였으며, 그림자만 보고 실체는 보지 못하였다. 이렇게 균형 잃은 비판은 자칫 순진한 다수 시민들에게 지방자치에 대한 인식을 왜곡시키거나 병들게 할 수도 있기 때문에 심각한 문제로 지적되어야 한다. 아직도 우리나라의 시민단체들은 자신들의 활동분야에 대한 대표성이나 정통성이 부족하고 관련 전문지식도 부족한 점이 문제로 지적되고 있다²³⁾.

2. 한국지방자치의 장단기 전망

이상과 같은 지난 20년의 공과(功過)와 자치참여주체들의 행태에 대한 비판적 회고를 기반으로 할 때 한국의 지방자치는 장기적으로는 발전의 가능성이 높은 제도지만 단기적으로는 크게 기대하기가 어려운 여건 속에 있다. 아래에서는 그 이유에 대해 간략하게 검토해 보기로 한다.

1) 단기적 전망

지방자치제도가 실시된 지난 20년의 경험을 통해 볼 때 당분간은 지방자치제도의 획기적인 발전을 기대하기 어려울 것으로 판단된다. 지난 20년 동안은 여야정권교체가 있었고, 참여정부와 같이 지방분권에 적극적인 정권이 있었음에도 불구하고 분권과 자치제도는 크

22) 지방언론사의 경우 중앙언론사들 보다는 덜하였지만 스스로 지방언론이면서도 중앙언론의 흉내를 내는 데 주저하지 않았다. 언론사와 언론인들이 우리나라 지방자치발전에 과연 얼마만큼의 역할을 수행했는가는 후일 역사가 이를 증명하겠지만, 그동안의 경험으로 볼 때 자치발전을 위한 언론의 역할은 지나치게 빈약하였거나 왜곡되어 있었다.

23) 이러한 사실은 너무나 비일비재하여 그 예를 다 열거할 수 없을 지경이다. 일부 필자와 다른 견해를 가진 사람들을 제외하면 이러한 현상은 우리 국민들 사이에서 보편적으로 인정되고 있는 사실이다.

게 진전되지 못한 것이 이를 대변한다. 첫째 지방자치제도의 패러다임이 변화하고 있으나 현재 한국의 정치지도자들과 정부엘리트들은 이것을 인식하지 못하고 있기 때문이다. 이미 지방자치제도에 대한 패러다임은 이념적으로나 실천적으로 변화되기 시작한지 오래되었다(김순은, 2009 :10-11). 우선 이념적으로 볼 때 지방자치의 본질적 가치인 정치적 민주성은 시장경제의 중요성이 인식되기 시작한 1960년대 이후 경제적 능률성으로 무게중심이 이전 되기 시작했고, 지난 세기 말부터는 'Government(통치)에서 Governance(협치)(Stoker, 1998 :17-28)'로 라는 국정의 지배형태변화에 따라 지방에서도 로컬 거버넌스(local governance) 시스템이 강조되기에 이른 것이다. 게다가 글로벌화(Globalization)라는 지구촌 사회의 변화조류는 지방화를 필연적 정책과제로 부각시킴으로써 세계화와 지방화를 함께 추구하고자 하는 세방화(glocalization)라는 새로운 정책과제를 제시해 왔다. 뿐만 아니라 실천적 수단가치로 볼 때도 이미 효율적인 국정관리를 위해서는 중앙정부와 지방정부가 함께하지 않을 수 없는 기능 및 사무융합의 시대로 진전되고 있다. 그리고 지방자치의 경제적 능률성 강조는 지방의 초광역화 즉 신지역주의 내지 연방주의 논의를 초래했다. 나아가 이미 외국과의 교류와 협력이 불가피해 진 지방정부의 국제화, 광역정부와 기초정부 긴밀한 수평적 협력과 지원, 국민과 주민의 국정과 지방자치에 대한 적극적 참여와 요구증대 등으로 나타나고 있다. 이러한 지구촌 사회의 변화에도 불구하고 변화를 알지 못하거나 애써 외면함으로써 국민 보다는 자신을, 공익보다는 기관이익을 앞세우는 한국의 고위행정관료와 정치지도자들 때문에 우리나라의 분권과 자치발전은 빨리 진전되지 못할 것이다.

둘째 우리나라의 의식 속에 깊숙이 자리 잡은 수장 중심(首長中心)의 오랜 정치문화와 서울과 수도권 중심의 국민의식이 단기간에 변화할 것이라고는 기대하기 어렵기 때문이다. 특히 모든 사회영역의 권력과 재력을 가진 상위계층 사람들이 서울과 수도권에 집중적으로 거주하는 한국사회의 특이한 공간구조가 지방분권과 자치발전을 방해하고 있기 때문이다. 더구나 제도적으로 소외되고 불이익을 받으면서도 그것을 당연한 것처럼 여기거나 불편을 느끼지 못하는 순종적인 지방 사람들이 있는 한 분권과 자치발전은 더욱 요원할 것으로 예상된다. 우리나라가 선진국 진입이라는 문전에서 15년이 지나도록 오르내리며 주춤거리는 것도 따지고 보면 국민과 공익보다는 언제나 자신과 사익을 앞세우는 우리의 지도자들, 한국의 엘리트들이 있기 때문일 것이다²⁴⁾.

셋째 최근 몇 년과 같이 국내외적 경기변화가 극심하고 세계경제와 국민경제의 발전이 순탄하지 못할 경우에도 분권과 자치발전은 지체된다. 참여정부의 지방분권정책이 지속되지 못한 것이 정권변화 때문이기도 하지만 이러한 국제적 금융사정과 실물경제의 부침에 의해 크게 영향을 받았기 때문이었다. 분권과 지방자치는 일정수준의 국민적 소득증대와 경제적 안정위에서 비로소 정착할 수 있는 제도이다. 다시 말해 분권과 자치제도는 일정수

24) 국회 청문회에 나서는 수많은 엘리트들 대부분이 위장전입, 부동산투기, 뇌물수수 등 범죄와 위법을 죄의식 없이 범해왔다는 사실이 이를 증명하고도 남는다.

준의 경제적 기반위에서 인간의 존엄과 삶의 가치를 보다 풍요하게 만드는 정신적 제도가기 때문이다. 분권과 자치에 인색한 이명박 정부의 탄생과 비분권적 정책패턴도 따지고 보면 정권탄생과정에서부터 경제적 능률을 요구하는 국민들이 대다수였기 때문일 것이다.

넷째 아직도 대부분의 한국국민들은 분권과 자치발전의 가치와 중요성에 대한 인식이 결여되어있기 때문이다. 지방자치가 무엇이며 왜 분권해야 하는가에 대한 명확한 지식과 인식을 갖지 못한 국민들이 대부분이다. 심지어 많은 언론기관의 논설위원들과 방송의 해설위원들까지 분권과 자치제도에 대한 정확한 이해와 지식을 갖고 있지 않다²⁵⁾. 때문에 단기적 관점에서 볼 때 분권과 자치발전이 크게 진전할 것이라고 기대할 수 없는 것이 한국의 정치현실이다. 국제경제의 불안정, 여야를 막론한 통치엘리트들의 성분과 사적이익 우선추구성향의 행태, 경제, 사회, 교육, 문화 등 각 분야의 엘리트들의 자기중심적 태도, 국민경제수준의 발전패턴, 지방정부를 구성하는 선거제도와 국회의원들의 행태, 지역주민들의 의식수준과 태도 등을 감안 할 때 이러한 예상이 더욱 분명해진다.

2) 장기적 전망

지나간 시행착오 속에서도 분권과 자치가 전혀 발전되지 못한 것은 아니었다. '닭의 목을 비틀어도 새벽은 온다'고 했던 김영삼 전 대통령의 말씀과 같이 중앙정부의 소극적 자세, 부정적 태도와 많은 시행착오 속에서도 분권과 자치는 분명 진전되어 왔다. 비록 그 속도는 더디지만 지금 이 순간도 분명 분권과 발전의 수준은 높아지고 있기 때문이다. 장기적인 관점에서 볼 때 한국에서의 지방분권과 자치발전은 누구도 거부할 수 없는 국가적 과제이며, 어느 정권이든 반드시 추진되어야 할 정책이기도 하다. 지구촌 시대를 촉진하는 세계화는 반드시 완성되고야 말 것이며, 이러한 변화의 바람을 거부하고는 선진한국을 이룰 수 없을 것이기 때문이다. 따라서 한국에서의 분권과 자치발전의 전망은 매우 희망적이다. 뿐만 아니라 다음과 같은 조건들만 구비된다면 그 기간도 매우 단축시킬 수 있을 것이다.

첫째 선진국을 비롯한 경제대국들이 안고 있는 금융 불안의 그림자나 청년실업의 문제가 빨리 해결될수록 세계화의 속도가 빨라지게 될 것이고, 세계화가 진척될수록 한국에서의 분권과 자치발전도 가속화될 것이다. 둘째 한국의 정당의 민주화 정도가 제고되고, 국회의원들의 정치철학과 정치적 윤리수준이 제고될수록 분권과 자치발전은 빨라질 것이다. 셋째 한국의 정부엘리트들의 국제사회의 변화에 대한 지적 수준이 제고되고, 그들의 공직 철학과 국민에 대한 도덕적 수준이 제고될 때 분권과 자치발전도 함께할 것이다. 넷째 한국의 지방과 지역주민들이 향토애를 함양하고 지방의 자긍심을 키우는 등 정치적 의식수

25) 대도시 구자치제의 문제가 쟁점이 되거나 지방선거에 문제가 생길 때, 그리고 지방정부의 부정 부패가 터져 나올 때면 신문사설이나 방송해설은 약속이나 한 것처럼 구자치제도를 폐지해야 한다거나 지방자치단체를 통합해야 한다는 등 자치제도를 위축시키거나 지방을 통제해야 한다고 주장하였다. 언론이 시류에 좌우된다는 것은 그만큼 제도에 대한 철학이나 가치의식이 결여되어 있음을 증명한다.

준과 선진시민의식이 제고될수록 분권과 자치발전의 속도는 빨라질 것이다. 끝으로 한국의 언론인들과 여론주도층이 분권과 지방자치에 대한 지적인 취약성을 극복하고, 국제사회의 변화패턴을 이해하는 속도가 빨라질수록 한국에서의 자치발전도 당겨질 것이다.

IV. 한국지방자치제도의 선진화 방향과 과제

1. 한국 지방자치의 비전과 중장기 목표

미국과 유럽 등 선진제국들이 금융 불안이라는 경제적 어려움을 안고 있으면서도 범지구적 변화추세인 분권화와 지방화 정책은 지속적으로 추진하고 있다. 정책의 수립은 중앙정부가 그것의 집행과 관리는 지방정부가 담당하는 것으로부터 정책결정과 집행·관리를 중앙과 지방이 협력과 지원으로 함께 추진하는 것으로 바뀌고 있다. 이처럼 세계화와 지방화라는 피할 수 없는 변화로 인해 세계 각국은 궁극적으로는 국가발전이라는 목표를 추진하면서도 그것에 이르는 전략과 수단은 과거와 확연히 차별화시키고 있다. 즉 국가발전목표의 설정에서부터 그 구체적 실천수단의 선택에 이르기까지 과거 중앙정부 주도로부터 지금은 중앙과 지방이 공동전선을 구축한다는 것이다. 이것은 이미 효율적인 국정관리를 위해서는 중앙정부와 지방정부가 함께하지 않을 수 없는 기능 및 사무융합의 시대, 공동정책추진의 시대가 도래했음을 의미한다.

이러한 글로벌 사회의 대변화 속에서 선진국으로의 진입을 목전의 과제로 두고 있는 우리나라 지방자치의 비전과 목표는 어떻게 설정해야 할 것인가? 선진한국의 지방자치가 지향하는 미래의 비전은 전국의 모든 지역이 각자 고유한 산업과 성장 동력을 가지고 골고루 잘 살며, 이러한 경제적 토대 위에서 모든 지역의 주민들이 자유롭고 평화로운 행복한 삶을 향유할 수 있는 상태 내지 그러한 삶의 양식을 정착시키는 것이라고 해야 할 것이다. 그리고 이러한 지방자치의 장기비전을 실제 주민들의 생활 속에 구현하기 위해서는, 단기적 목표로 '지방분권과 지역발전'을 그리고 장기적 목표로 '민주와 복지사회의 구현'을 설정할 필요가 있다.

우선 분권과 지역발전이라는 목표설정의 배경은 첫째 현재와 같은 중앙정부에 편향적인 권력집중과 수도권에 과잉 투자된 경제력집중으로는 중앙과 지방의 균형적인 국가발전은 원천적으로 불가능하며 때문에 선진국가로의 국가발전 역시 요원하기 때문이다. 둘째 장기적 목표인 민주와 복지사회의 구현을 위해서는 이러한 분권과 지역발전을 통해 발전시킨 주민참여를 바탕으로 다음 단계인 균등배분을 실현시켜 나갈 수 있기 때문이다. 지방자치의 비전이나 장단기 지방자치의 목표는 우선 주민 가까운 기초자치단체로부터 출발해야 한다. 기초자치단체의 특성화와 균형적 발전 없이 바람직한 광역자치단체의 발전을 기대할

수 없고, 광역자치단체의 조화로운 발전 없이 선진화된 국가발전은 기대할 수 없기 때문이다. 다시 말해 뿌리가 건강하지 않고는 가지가 성할 수 없고, 가지가 왕성하지 않으면 그 나무는 결코 잘 자라지 못할 것이기 때문이다. 이러한 우리나라 지방자치의 장기비전과 그 구체화를 위한 장단기 목표를 염두에 두고, 향후 우리나라의 지방자치제도가 지향해야 할 방향과 제도개선의 주요과제를 검토해 보기로 한다.

2. 한국지방자치제도의 지향방향

1) 중앙과 지방의 정부기능을 재조정하고, 양자 간 협력과 융합의 체제로 개편

공직자 등 엘리트들은 지방자치제도 그 자체에 대해 지적인 수준을 제고해 나가야 한다. 나아가 지구촌 사회에서 지방분권과 자치제도의 패러다임이 어떻게 변화하고 있는지 유심히 관찰하고 스스로 의식을 전환해야 한다. 지방자치권은 이제 통치권의 일환이라는 차원을 넘어 지역주민들의 기본권으로 변하고 있다. 세계화와 지방화를 통한 지구촌의 생존환경의 변화는 중앙정부나 지방정부를 막론하고 지방자치제도에 대한 전통적 인식을 바꾸지 않을 수 없도록 하고 있다. 지방자치제도가 중앙정부의 권한을 지방으로 분권함으로써 중앙의 권한을 약화시킨다거나, 중앙정부는 능률적 국가발전을 추구하고 지방자치는 민주적 주민자치만을 강조한다는 전통적 인식에서 벗어나야 한다. 현대국가는 중앙정부와 지방정부의 기능이 수평·대등의 관계 내지 상호 접근하고 융합됨으로써 국가발전에는 중앙과 지방이 따로 있을 수 없게 되었다(김순은, 2009 :16-17). 분권과 자치발전 그 자체가 중요한 국가발전정책의 한 부분이며, 중앙이나 지방이 공히 정치행정의 민주화와 능률을 통해 국가의 역량을 한 단계 업그레이드시키는 중요한 정책임을 분명히 인식해야 할 것이다. 요컨대 현대국가는 지구촌의 세방화 조류에 따라 분권형 국정운영을 수행하고 있으며 이를 뒷받침하기 위해서는 분권국가적 헌법 개정이 이루어져야 한다(오재일, 2009 :407-414, 오재일, 2011 : 30-32). 그러나 현실의 우리나라 실정은 이와는 너무나 거리가 멀다. 중앙정부는 과잉집중으로 비능률을, 지방정부는 과잉빈약으로 비능률을 벗어나지 못하고 있다. 중앙정부는 마치 인체의 피가 머리에만 몰려 뇌일혈의 위험에 빠진 상태이고, 지방정부는 피가 없어 빈혈상태에 놓인 것 같다. 중앙과 지방간 국가기능의 적절한 조정과 배분 그리고 공동처리의 용기와 지혜가 절실히 요구되는 시점이다.

2) 민주적 기초자치와 능률적 광역자치제도로의 입체적 개편

지방자치제도의 전통적인 패러다임은 주민의 정치행정참여를 강조하는 민주성의 확충이다. 아무리 자치제도에 대한 이념과 실천이 변화되었다고 하더라도 이 민주성이라는 이념적 가치만은 침해되어서는 안될 것이다. 그럼에도 불구하고 현대사회에서는 어느 정도의 경제적 부가 담보되지 않는 지방자치와 민주란 무의미할 수 있다. 중앙정부 주도의 경제발

전정책이 지역과 주민들에게 균형적으로 그 과실을 배분하지 못했다는 사실은 우리의 지난 경험이 입증하고 있다. 따라서 이제는 지방정부가 그 역할을 수행해야 할 때며, 따라서 지방정부의 지역경제발전이라는 과제는 피할 수 없게 되었다. 그렇다면 어떻게 하면 지방정부가 대립되는 정치적 민주성과 경제적 능률성의 가치를 동시에 추구하고 서로 조화시킬 수 있을까? 그것은 바로 기초정부는 주민참여를 통한 행정의 민주성을 추구하는 일에 더욱 열중하고, 광역정부는 능률성을 통한 주민의 소득증대와 지역경제발전에 더 많은 정책비중을 두는 것이다. 기초정부와 광역정부가 이렇게 역할과 기능을 분담할 경우 현대적 지방자치의 패러다임에 보다 충실해 질수 있을 것이다. 세계화시대의 지방자치체제는 지역 정체성과 지역경쟁력 강화를 촉진시키는 지역주의의 요구에 부응하기 위한 적정규모의 민주적 지역정부와 광역협력체도를 필요로 한다. 이에 반해 우리나라의 정치권은 이미 존재하는 광역자치정부인 도를 강화시키기는 커녕 폐지 또는 약화시키려고 하고 있다(안성호, 2010, 19). 반면 참여와 민주를 확충하기에는 이미 너무 커진 기초자치단체를 더욱 더 키우려고 있어 지방자치학자들의 걱정을 키우고 있다.

3) 주민참여적, 협력적, 성과적 자치제도로 개편

사실 그동안 우리나라의 지방자치는 지방자치가 아니라 중앙정당의 정당치(政黨治)이며, 주민자치가 아니라 행정적 관치(官治)에 지나지 않았다. 특히 중앙과 지방의 공무원들에 의한 공무원자치 내지는 자치단체장을 위한 단체장의 자치에 지나지 않았다. 사실 현재의 지방자치관련 법령(지방자치제도)이나 중앙행정부나 국회의원들의 지방자치에 대한 태도는 이를 자치제도라고 말하기조차 부끄러울 지경이다. 때문에 선진한국의 지방자치제도는 전향적으로 개편되어야 한다. 기초단체의 경우 주민참여적 체도를 확충하고 자치단체간 교류와 협력 및 지원시스템을 강화시킬 필요가 있다. 그리고 광역자치단체의 경우 능률적, 협력적, 성과지향적 체도를 강화해야 한다. 그리고 전체적으로는 지방정부의 자율발전에 중앙정부의 간섭과 방해가 최소화되어야 한다. 국가의 존립과 안전에 중대한 영향을 미치는 것이 아니면 중앙정부는 지방을 적극 지원하고 협력해야 한다. 지방이 스스로의 노력으로 지역발전정책을 성공적으로 추진할 수 있도록 중앙정부는 지원하고 협력하는 자치제도로 개편해 나가야 한다. 중앙정부와 지방정부를 국익을 지향하는 대립적 주체로 파악할 것이 아니라 서로 보완적 협력적 동일체로 파악해야 할 것이다.

4) 세계를 향한 지방정부의 글로벌 자치역량을 제고

이미 지구촌 사회의 주요활동 주체는 국가가 아니라 지방정부로 부각되고 있다. 그것은 세계화의 주체가 국가가 아닌 바로 지방이기 때문이다. 그동안 국가중심의 국제교류는 상충하는 이해관계로 많은 갈등과 분쟁 등을 야기함으로써 국가 간 교류의 한계성이 입증되었다. 그리하여 세계화된 지구촌 사회의 주체는 지방정부가 되거나 지방정부의 연합체나

국가의 연합체인 지역정부가 될 것이다. 이제부터 세계의 지방정부들을 향한 우리 지방정부들의 진출과 접근이 필요하다. 이러한 글로벌 사회의 변화에 맞춰 지방정부의 국제적 역량을 제고시켜 나가야 한다. 지방정부의 체제 내부적 역량의 제고는 물론 지역사회로부터 지방정부에 대한 비판과 지원 그리고 협력의 확보라는 체제외부적 역량도 강화시켜 나가야 한다. 특히 지방정부, 시장, 시민의 3영역이 서로 네트워크화 함으로써 문제해결과 지역 발전을 함께하는 다양한 분야의 거버넌스를 구축하고 활용해 나갈 필요가 있다.

그러나 무엇보다도 지방정부의 역량제고는 체제내부의 조직혁신과 지역인재의 육성으로부터 출발해야 한다. 조직혁신의 경우 지방정부의 구조재설계로부터 조직에 대한 '임과워먼트, 유연성제고, 규제완화 등 지방정부에 대한 새로운 수요에 대응할 수 있도록 과감한 개혁이 요구된다(Gargan, 2000 : 641-654). 나아가 선진 외국정부나 기업의 인재육성전략을 벤치마킹함으로써 지방의원, 공무원, 지역주민들에 대한 체계적 교육과 훈련을 추진할 필요가 있다(강형기, 2010 : 10-13, 권경득, 2010 : 17-20). 그리고 지방정부의 구조기능의 혁신과 기능별 정책역량을 제고해 나가야 하고, 나아가 기후변화 등 예측불가능한 자연재해 및 각종 질병과 사고에 효과적으로 대응할 수 있는 재난대응능력도 높여야 한다(이대영, 2011 : 14-15).

5) 지역발전을 통한 상향적 국가발전전략의 추진

이제부터 우리나라의 발전전략은 아래로부터 위로 향하는 상향적 발전전략을 추진해야 한다. 공정사회의 구현이나 선진국으로의 진입을 위한 전략도 기초단체로부터 광역단체로, 광역단체로부터 국가로 이어지는 발전전략을 추진해야 한다. 국가중심 내지 수도중심적 사고로는 이제 더 이상 선진국가로의 발전은 어렵기 때문이다. 주지하는 바와 같이 권력과 재력을 독점적으로 장악하고 공익보다는 사익충족에 급급했던 중앙정부의 고위관료들과 동류의 정치인들로는 공정사회나 선진한국을 이루기는 어렵다. 서울과 수도권이라는 특정지역에 과도하게 편중된 부와 권력으로는 바람직한 사회나 국가발전이 불가능하다. 따라서 21세기적 선진국가로의 발전모형은 지방으로부터 중앙으로, 아래로부터 위로의 상향적 발전이어야 하고, 거기에 합당한 발전전략을 추진해야 한다. 근래 지구촌 사회는 '가장 지방적인 것이 가장 세계적인 것'으로 바뀌면 국가는 자연스럽게 선진국이 될 수밖에 없다. 선진국들이 분권형 국정운영을 추진하고 있는 이유도 바로 여기에 있다. 중앙정부의 통치엘리트들이 이러한 세계변화에 빨리 눈을 뜨도록 촉구한다.

3. 지방자치 선진화를 위한 한국지방자치제도의 개선과제

위와 같은 간단한 검토를 통해서도 우리나라의 지방분권과 지방자치제도의 실태는 아직

도 심각한 문제점을 다수 안고 있으며 시급히 개선해야 할 과제들이 많다는 점을 알 수 있다. 현재의 제도내용은 분권과 자치에 대한 상식의 수준에도 미달할 뿐 아니라 선진국진입을 향한 21세기 국가적 과제달성에도 크게 못 미치기 때문이다. 지난 20년 동안 수많은 정부의 각종 위원회와 용역보고서 등이 있었음에도 자치제도의 내용은 크게 변하지 않았다. 학자들과 지방의 많은 개선요구에도 불구하고 중앙정부는 애써 변명하고 저항해 왔다. 진정 우리나라가 공정한 사회를 구현하려고 하고, 21세기 선진국으로의 진입을 바란다면 거기에 맞는 자치제도의 대대적인 개편과 개정이 요구된다. 그러나 개선해야 할 제도내용의 모두를 당장 여기서 논의하기란 불가능하다. 따라서 본고에서는 가능한 빠른 시일 내에 시급히 개정해야 할 주요 규정들을 중심으로 간략히 검토해 보기로 한다.

1) 지방일괄분권법의 제정과 시행이 시급히 요구된다.

주지하는 바와 같이 지금까지와 같은 방향과 속도로는 한국에서의 바람직한 분권과 지방자치제도는 거의 기대할 수가 없다. 지난 20년간 지방분권을 위한 다양한 법적 정책적 조치가 있었고, 관련 중앙정부와 지역사회의 여러 위원회 등이 활동해 왔다. 지방이양촉진법(1999), 지방분권특별법(2004), 중앙행정권한의 지방이양에 관한 법률, 지방분권촉진에 관한 특별법(2008) 등의 다양한 법률과 정부혁신지방분권위원회(2007), 지방이양추진위원회, 지방분권촉진위원회, 지방행정체제개편위원회 등을 설치·운영해 왔고, 그 결과 국민의 정부에서는 지방이양확정사무가 1,090개, 참여정부 971개, 이명박 정부 전반기 1,178개로 나타났다(조성호, 2010).

그러나 이러한 노력을 통해 지금까지 우리나라는 어느 정도 분권을 추진해 왔고, 자치제도는 어느 정도 정상화 되었는가? 사실 분권과 자치는 20년 전과 크게 다르지 않으며, 변한 것이 거의 없다고 해도 과언이 아닐 정도다. 따라서 현재와 같은 중앙정부부처의 개별적 사무와 기능을 하나하나 검토해 분권하는 방식으로는 우리가 기대하는 분권은 거의 불가능하다. 하나의 사무만 예를 들어 보더라도 중앙정부의 부처별 분권사무선별, 지방분권촉진위원회에서의 사전 조정, 위원회 심의의결, 법제처의 법안정리와 입안, 국무회의 통과 국회제출 등의 험란한 과정을 거쳐야 하고 국회에 제출되었다고 하더라도 그 대부분은 논의조차 되지 않고 기간경과로 자동 폐기되고 있는 실정이다.

따라서 지금으로서는 우리나라도 프랑스와 일본 같은 지방일괄이양법을 제정하는 일이 시급하다. 프랑스는 1985년에 지방이양일괄법을 제정하였고, 일본은 지난 1999년 7월에 제정하여 2000년부터 지방분권일괄법을 시행함으로써 중앙정부의 권한과 기능, 재정, 조직, 인력 등을 지방정부에 포괄적으로 분권해 오고 있다(조성호, 2010). 우리나라도 중앙정부와 지방정부의 권한과 기능 그리고 사무배분기준을 재정립하고 이에 따라 중앙정부의 권한을 포괄적으로 지방에 이양하는 일괄이양법을 제정할 필요가 있다. 단지 우리의 경우 일본과 같은 포괄적 일괄분권방식이 더욱 바람직하며, 재정부문의 분권과제도 반드시 포함시키도

록 해야 할 것이다(안성호, 2011 : 77-78).

2) 전국을 획일적으로 통제하는 지방자치법을 신축적·협력적 자치제도로 개편해야 한다.

지방자치는 지방자치단체별로 각기 다른 제도와 정책을 가지고 각각의 지역사회의 특성에 맞는 그 지역주민들의 자치적 생활을 가능케 하기 위한 제도이다. 그러나 우리나라의 경우 이러한 자치를 원천적으로 차단하는 제도를 강요하고 있다. 따라서 이러한 잘못된 법률규정을 개편하여 시대변화에 부응하고 한국사회의 발전을 촉진할 수 있는 자치제도로 개편해야 한다.

첫째 우선 지방자치단체의 기관구성을 의결기관과 집행기관으로 강제하고, 그 선출을 주민직선으로 강요하고 있는 현재의 제도를 개편해야 한다. 지방자치단체의 기관구성방법과 그 선임방법에 대해서는 지방의회의 자율로 맡겨야 한다. 지방자치단체에 따라서는 의회제도가 아닌 위원회제도를 둘 수도 있어야 하며, 기초와 광역의회의 의원들이 겸임할 수도 있어야 하고, 자치단체장을 지방의회가 간선 혹은 임명하거나 주민들이 위촉할 수도 있어야 한다.

둘째 지방의회제도에 대한 대대적 개편이 요구된다. 우선 광역의회나 기초의회의 지방의원 정수(定數)도 지금처럼 중앙정부가 세밀하게 정할 것이 아니라 중앙정부는 상한선과 하한선만 제시하고, 구체적인 의원정수는 지방자치단체의 자율(조례)에 맡겨야 한다. 그리고 지방의회의 행정사무감사기간도 7일과 10일 등 획일적으로 규정할 것이 아니라 법률에서는 상한선과 하한선만을 지정하고 실제 기간은 각 자치단체의 특성에 맡겨야 한다. 지방자치단체의 특성을 무시한 현행제도는 그 자체로도 잘못된 제도이지만 시대변화에도 역행하는 제도이다²⁶⁾. 또한 심각하게 편중된 지방정부의 기관 간 권력배분상태를 개선해야 한다. 현재와 같이 자치단체장에게 권한이 심각하게 편중된 상태에서는 지방의 민주주의나 자치발전을 기대하기는 어렵다. 자치단체장이 행사하는 자치조직권(인사권 포함), 자치행정권, 자치재정권에 대한 지방의회의 견제장치가 대폭 보완될 필요가 있다²⁷⁾. 그리고 지방의회가 제 기능을 할 수 있도록 하는 각종 의정지원제도가 시급히 정비되어야 한다. 지방의회사무기구의 독립적 설치운영을 가능하도록 하는 관련 법령을 제정하고, 지방의원의 의정활동을 보좌하는 지원인력을 보강해야 하며, 지방의원들의 전문성을 제고할 수 있는 교육지원제도와 의원후원회제도 등을 보강해야 한다(한상우, 2009 :159-172, 조석주, 2009 :217-234, 한국정부학회, 2010). 그리고 지방의원들에게도 의정활동비와 월정수당제도가 아

26) 인구 100만의 대도시도 7일, 인구 2만 여명의 소규모 군도 7일로 강제하는 것은 지방에 대한 중앙정부의 횡포에 지나지 않는다. 더구나 그 7일이 공식휴일인 토요일과 일요일을 포함한 기간이라니 말이다.

27) 자치단체장의 지방공기업의 사장임명권에 대한 지방의회의 청문절차의 요구를 자치단체장의 인사권 침해라고 판시한 법원의 판결은 한국 사법부의 수준을 의심케 한 판결이었다. 단체장의 인사권은 절대적인 권한이 아니며, 지방자치의 필요에 의해 부여한 상대적 권한임을 알아야 한다.

나라 공무원보수규정에 따른 고정급적 연봉제에 해당하는 보수를 지급하도록 해야 한다²⁸⁾. 셋째 공직선거법의 지방선거부분과 정당공천제도의 내용은 반드시 개정되어야 한다. 선거는 민주주의의 꽃으로 발전되어야 한다. 지방선거는 지역주민들이 자신들의 대표를 선출하는 잔치로 승화되어야 한다. 그러나 현실의 공직선거법은 지나치게 엄격하여 주민들의 선거거피증을 조장하고 있다. 기초의원후보자에 대한 정당공천제도는 비록 그것의 긍정적 효과를 인정한다고 하더라도 대다수의 국민들이 요구와 기대를 수용하지 못하기 때문에, 그리고 그것이 초래하는 지역정치계의 심각한 부패와 오류 때문에 이를 반드시 폐지토록 개정해야 한다(허철행 2010, 박기관, 2011 : 418)²⁹⁾.

3) 지방의 권한과 기능을 제약하는 법령을 개정, 지방의 자율과 자치를 강화해야 한다.

첫째 우선 지방자치입법권을 확충하는 일이 급선무다. 그러기 위해서는 지방의회의 조례제정권의 범위를 확대해하 한다. 지방의회의 조례제정권을 확대하기 위해서는 조례제정권을 제약하고 있는 국법우선주의, 법률유보주의, 죄형법정주의, 조세법률주의 등 국가중심주의적 구시대적 규정 등을 제거해야 한다. 뿐만 아니라 조례의 효력을 약화시키고 있는 조례위반에 대한 과태료 처벌규정(지방자치법 제27조 제1항)을 형벌로 규정할 필요가 있다³⁰⁾. 사실 가장바람직한 자치입법권의 확충은 헌법 개정을 통해 이루어져야 한다. 근래 지방자치권의 확충과 강화는 지방주권론으로부터 그 뿌리를 찾기도 하지만(이기우, 2011 :27-28) 그 보다는 이제 지방자치권은 국가의 통치제도라기 보다는 국민의 기본권으로 인식해야 할 것이라는 생각이 든다. 지방주권이든 국민의 기본권이든 간에 분명한 것은 현재 상태의 자치입법권으로는 바람직한 자치발전을 기대하기가 어렵다는 것이다.

둘째 전국의 지방자치단체를 획일적으로 통제하고 있는 대통령령 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」을 국회의 법률로 입법화 해야 한다. 그렇게 함으로써 중앙정부의 지방통제를 행정통제에서 입법통제로 개편해야 한다. 행정안전부가 전국의 모든 지방자치단체에 대해 그 조직과 인사에 대한 과잉통제를 함으로써 중앙정부가 오히려 지방정부의 활력을 침해하고 자치역량의 제고를 방해하고 있다. 현재 중앙정부는 앞의 대통령 영을 통해 지방정부 집행기관의 국이나 과 등 모든 기구와 그 기구에 두는 직급과 인원을 통제하고 있다. 이처럼 사회변화에 둔감하고 시대착오적인 중앙정부의 과잉통제가 지역발전과 국가발전을 저해하고 있어 그 개선이 시급하기 때문이다.

28) 지방공무원 보수규정 제33조와 제34조 및 동 별표 12. 참조. 현재의 수당과 비용만 지급하는 지방자치법 제33조는 헌법의 평등권에 위배됨으로써 헌법위반 내지 헌법불합치의 소지가 충분하다.

29) 기초단체장과 기초의원후보자에 대한 정당공천제도는 가능한 폐지하도록 해야 한다. 이것이 지방자치를 자치가 아닌 중앙정당치로 변질시키고 지역사회를 특정 국회의원들의 왕국으로 만들고 있기 때문이다.

30) 1991년의 지방자치법 제20조에서는 “시.도는 당해 자치단체의 조례로서 3월 이하의 징역 또는 금고-----50만원 이하의 과태료의 벌칙을 정할 수 있다”고 규정하였다. 그러나 동법의 규정은 1994년 3월 16일 전문개정됨으로써 현재의 천만원 이하의 과태료로 약화되었다.

셋째 지방재정제도를 대폭 개편하여 지방재정력을 확충해야 하며, 중앙정부와 지방정부 간 수직적 재정시스템의 불균형을 개편하는 것은 물론 광역자치단체와 기초자치단체간, 자치단체 상호간의 수평적 재정불균형도 고쳐야 한다. 근본적으로는 중앙정부의 지출을 줄이고 지방정부의 지출을 확대하며, 광역단체의 지출을 줄이고 기초단체의 지출을 늘리는 쪽으로 개편의 방향을 잡아야 한다. 따라서 중앙과 지방간, 광역과 기초 간 그리고 지방자치단체 상호간의 재정조정제도를 획기적으로 고칠 필요가 있다. 특히 현재 자치단체 간 재정력불균형과 복지재정으로 인한 지방정부의 재정경직성정도를 감안할 때 전국 공통의 복지수요에 대한 재정지출은 보건복지부가 맡아야 한다. 바람직한 지방재정조정을 위해서는 지방교부세율의 대폭적인 상향조정이 절실하게 요청된다. 물론 가장 바람직한 것은 지방정부의 조세징수권(조례세제도)을 확충하는 방안이다. 현행 법령체계 내에서도 조례로 세금을 부과 징수할 수 있도록 관련 법률에 그 권한을 유보해 두면(법률유보) 가능하기 때문이다.

넷째 지방정부에 권한 뿐 아니라 기능도 배분해야 하며 이를 통해 지방정부가 활발하게 움직이도록 해야 한다. 중앙정부가 독과점하고 있는 업무를 대폭 지방으로 이양해야 한다. 지방에서 행해지는 일은 원칙적으로 지방정부의 일로 이전해야 한다. 주민의 일상생활과 관련된 모든 일은 지방정부로 이양해야 한다. 그리고 지방정부의 지역경제발전을 위한 사업수행이 중앙정부의 각종 법률로 인해 차단되고 방해받고 있는 현실을 개선해야 한다³¹⁾. 중앙정부와 지방정부간 기능편중의 문제를 더욱 심각하게 만드는 것이 바로 특별지방행정기관의 문제이다. 현재 지방에는 중앙정부의 일선기관들인 특별지방행정관청이 난립하여 지방자치단체의 자치권을 심각하게 제약하고 있다. 중앙정부는 지방에 설치한 자신의 하급행정기관에 권한과 기능을 지방자치단체로 이전시킴으로써 지방정부의 기능을 확충하도록 해야 할 것이다.

4) 지방정부에 대한 시대착오적 중앙정부의 통제제도를 시급히 개편·폐지해야 한다.

이미 지구촌사회의 변화는 국가가 지방을 일방적으로 지도·감독하는 시대는 지났다. 지방은 더 이상 중앙의 식민지가 아니다. 마치 점령군처럼 지방을 일방적으로 통제하려는 중앙정부의 태도는 너무나 낡은 시대착오적 발상이다. 어느 국가도 지방 없는 국가는 없다. 중앙정부의 통제에 의한 국가발전은 특정지역에 편중된 발전과 특정계층에 편중된 부의 증식을 결과하였다. 따라서 이제부터는 전국의 모든 지방자치단체들이 각자 골고루 발전함으로써 그 총체로서 국가발전을 추구하는 전략을 추진해야 한다.

첫째 감사 등 각종의 명목으로 지방정부를 통제하는 중앙정부의 기관들이 지나치게 난립되어 있고, 감사횟수도 잦아 지방정부로서는 지역사회와 주민들에게 서비스하는 기간보

31) 이 경우 반드시 기능수행에 상응하는 인력과 재정을 함께 이양해야 한다. 국회는 특별위원회를 만들어 특별지방행정기관의 지방자치단체 편입을 강제해야 하고, 이와 함께 지방일괄이양법도 제정해야 한다. 그리고 지방자치단체의 자주적 경제발전을 지원하는 특별법도 제정할 필요가 있다.

다 감사준비와 수감에 더 많은 시간과 노력을 낭비하고 있다. 더구나 유사한 감사를 이중 삼중으로 받아야 하는 고통도 적지 않다. 지방자치제도를 실시하면서 중앙정부가 지방정부의 행위를 이중 삼중으로 감시·감독하는 나라는 거의 없으며, 심지어 지방자치단체의 고유 사무인 자치사무에 대해서까지 행정안전부장관이 감사하도록 하는(동법 제171조) 나라는 없다(권영주, 2004 : 345-353).

둘째 지방자치단체의 사무에 대한 지도와 지원(지방자치법 제166조)이라는 명목으로, 위임사무처리의 지도감독(동법 제167조)과, 부당한 명령처분의 시정(동법 제169조) 등의 명목으로 무차별 지방자치단체를 통제하고 있는 동 규정들은 폐지되어야 한다. 행정현실은 법령의 취지를 왜곡하여 중앙정부에게 유리하게 작용하고 있으며, 중앙과 지방간의 문제해결이나 갈등조정을 위한 각종의 장치나 기구들은 모두가 중앙정부에게 유리하게 혹은 중앙정부가 우선권을 갖도록 구조화되고 있다.

셋째 자치단체장에 대한 직무이행명령제도와 대집행제도 그리고 대집행 시의 비용을 당해 자치단체 비용으로 그 부담을 전가시키는(동법 제170조) 등은 지역사회의 특성과 지방정부의 입장은 고려하지 않고, 중앙정부의 입장만을 정당화시키고 있는 규정이며, 이는 지방정부에 대한 중앙정부의 폭력이고 폭행이므로 반드시 폐지되어야 한다. 이러한 법률은 독재정부에서나 가능한 조항임에도 불구하고 누구도 개정하거나 폐지하려고 하지 않는다.

넷째 광역자치단체의 업무처리에 대한 중앙정부의 취소·정지 및 재의·제소권도 대폭 수정해야 한다. 우선 시·도 자치단체장이 사무처리를 위해 행한 명령과 처분에 대하여 주무부장관이 위법·부당함을 이유로 시정명령을 내리거나 취소 내지 정치처분을 할 수 있도록 한 것(동법 제169조 제1항)은 분명 지방자치정신을 훼손하는 과잉통제이다. 그리고 취소정치처분을 받았을 경우, 이의가 있으면 당해 자치단체장으로 하여금 대법원에 소를 제기할 수 있도록 한 규정(동법 동조 제2항)은 소송의 당사자 입장에서 볼 때 주객이 전도된 매우 잘못된 규정으로 반드시 폐지하거나 개선되어야 한다³²⁾. 소송의 법리상 문제가 있다고 주장하는 자가 소를 제기하는 것이 순리이기

5) 분권과 자치발전을 저해하고, 국민의식을 왜곡시키는 자치환경을 개선해야 한다.

첫째 분권과 자치제도의 문제점을 잘 알고 있으면서도 자신들의 이익을 옹호하기 위해 지방의 불이익을 강요하고, 기존의 제도를 방치하고 있는 중앙정부의 고위공직자들과 국회

32) 우선 자치단체장의 명령이나 처분에 대한 합당(合當)과 부당(不當)의 문제는 주무부장관이 판단할 것이 아니라 일차적으로는 해당 지방자치단체의 의회와 주민들에게 맡겨야 한다. 명령과 처분의 위법 여부 또한 장관이 임의적으로 판단할 문제가 아니며, 법원에 소를 제기함으로써 그 판결에 따라야 한다. 그럼에도 불구하고 국민에 대해 어떠한 책임도 지지 않는 중앙정부의 장관이, 그것도 당해지역의 사정을 파악하기 어려운 중앙정부에 앉아서 임의대로 위법, 부당을 판단하고, 취소·정지시킬 수 있도록 한 것은 매우 잘못된 제도다. 이것은 당해 지역주민들과 지방의회의 권리를 침해하고, 주민들에 의해 선출된 자치단체장의 권위를 훼손하는 시대착오적인 중앙정부의 과잉통제이다.

의원들의 비 양심과 몰상식이 제거되어야 한다. 둘째 주어진 자치제도를 적극 활용하거나 잘못된 제도를 고치려고 하지 않고, 기존의 제도에 안주하거나 소극적인 활동에 만족하고 있는 일부 지방자치단체장과 지방의원들의 행태도 개선되어야 한다. 셋째 시대착오적 중앙 집권적 제도나 중앙정부의 잘못된 관행에 대해서는 적극적으로 건의하고 개선을 요구하지는 않고 맹목적으로 복종만 하는 혼 없는 지방공무원들도 바뀌어야 한다. 넷째 제도의 가치나 개선에는 무관심하고 그 시행과정에서 나타나는 부분적 문제점만을 들추어 비판을 확대하고 있는 언론기관과 시민단체들의 몰인식과 부정적 행태도 사라져야 한다. 다섯째 지방자치와 지역발전에는 무관심하고 방관적 태도를 보이는 다수의 주민들이나 언론의 비판만 앵무새처럼 따라하는 무지하고 만용만 부리는 일부 지역주민들도 사라져야 한다. 끝으로 학자와 전문가 등의 지방자치제도에 대한 가치와 철학이 정립되어야 한다. 정부용역에 좌우되지 않고 학자의 양심과 학문적 윤리에서 우리나라의 지방자치제도의 내용을 제시하고 개선을 주장해야 한다. 특히 사회과학자의 입장에서 한국의 정치문화와 사회경제적 현실을 외면해서는 안 될 것이다.

V. 결 어

지방분권과 지방자치는 저절로 얻어지는 것이 아니다. 아무리 양심적인 정부라고 하더라도 중앙정부가 자신들이 가진 권한과 기능을 자발적으로 지방을 위해 내놓은 역사적 사실은 찾기 어렵다. 더구나 중앙집권과 지방분권은 상대적 개념이며 상호 보완적 개념이기 때문에 어느 일방으로 치우쳐서도 안 된다. 특히 현대사회와 같은 세계화의 시대에는 중앙집권이 국가발전의 걸림돌로 작용할 수도 있어 분권의 필요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 그러나 지금까지 우리의 지방자치 20년은 지방의 힘에 비해 중앙의 세력이 지나치게 강하여 분권과 자치발전의 흔적은 크게 부각되지 않고 있다. 특히 세계에서도 그 예를 찾기 어려운 수도권에의 과잉집중과 중앙정부 집권화의 실상은 한국의 선진국진입을 가로 막고 있는 주요 요인이 되고 있다. 더구나 단기적으로는 분권과 자치발전은 크게 기대하거나 희망을 가질 수도 없는 실정이다. 우리나라에서의 집중과 집권은 자원배분을 왜곡하고 밀실거래를 성형시키며, 관료와 정치부패의 터전이 되고 있다. 권한을 가진 대다수 영역의 엘리트들이 사익추구를 위한 방편으로 분권에 저항하고 있으며, 그만큼 지역발전과 국가발전은 지체되고 있다.

이제 자치제도 실시 20년이라는 시점을 계기로 우리의 실정에 대한 대대적인 반성과 대책이 있어야 한다. 국회와 정부의 정치지도자들과 중앙정부의 고위공직자들이 앞장서서 분권과 자치발전에 좀 더 적극적이어야 하며, 자신들 때문에 침체된 지역사회와 비수도권의 발전을 위한 전향적인 정책도 추진할 필요가 있다. 그리고 권리위에 잠자고 있었던 지방자

치단체장과 지방의원들도 이제는 분권과 자치발전을 위해 좀 더 열정적으로 투쟁하고 왕성하게 일할 필요가 있다. 그것이야말로 자신들에게 지위와 명예와 권리를 부여한 지역주민들에 대한 도덕적 책무를 다하는 길이기 때문이다. 특히 그동안 줄곧 부분을 보고 전체인양 비판과 비난으로 일관했던 언론과 시민단체들도 이제는 좀 더 정확한 눈으로 성숙한 평가를 해야 한다. 제도의 가치를 소중히 여기고 전체의 모습을 살핌으로써 공정하고 올바른 보도와 발전을 위해 대안을 제시하는 비판을 해야 한다. 일시적으로 잘못된 평가와 보도가 제도에 대한 국민적 의식을 황폐화시키고, 나아가 제도 그 자체의 존립을 위태롭게 할 수 있는 중대한 잘못을 범하는 일이 없도록 좀 더 신중해야 할 것이다.

요컨대 지방분권과 지방자치제도는 전체에 대한 부분의 제도이지만 부분을 통한 전체의 발전에 기여하는 제도이다. 그리고 중앙정부와 수도권 주민에 대한 지방정부와 지역사회주민을 위한 제도이며, 강자에 대한 약자의 제도이다. 프랑스혁명의 역사가 증명하듯 강자의 중앙집권에 대한 집착과 고집은 약자의 단결을 가져오고, 약자의 단결과 분노는 강자의 파멸을 이끄는 지름길일 수도 있다. 중앙정부는 더 이상 분권과 자치제도의 개선에 부정적이고 저항적인 태도를 보여서는 안 될 것이다.

지금까지 본 연구는 지난 20년간의 제도시행과정을 통해 나타났던 긍정적 측면과 부정적 측면들을 전반적으로 검토하였다. 그러나 이러한 연구는 어떤 현상의 발생과 진행 및 소멸 등에 대해서는 파악하고 이해시킬 수 있으나, 보다 구체적이고 정확한 그 각각의 원인분석과 효과적인 처방에는 한계가 있다. 때문에 구체적인 내용에 대한 체계적 분석적 연구를 하지 못했다는 점이 아쉬움으로 남는다. 그리고 자치제도 시행과정의 참여주체들의 행태와 역할 등에 대해서도 그 때 그 때 제기되었던 언론보도의 내용과 국민적 여론 등 좀 더 구체적인 증거자료를 제시하지 못하고 필자의 인식에 의존한 점 등은 본 연구가 지닌 주요한 한계로 판단된다. 따라서 향후 후속 연구자들은 이러한 본 연구의 한계를 극복할 수 있는 연구가 되었으면 하고, 특히 본 연구에서 강조하고자 했으나 부족했던 현행 지방자치법 제9장의 문제는 반드시 다수의 공감을 얻어 개선시킬 수 있도록 보다 심도 있는 연구가 나오기를 기대한다.

참 고 문 헌

- 강형기. (2010). 무엇을 어떻게 가르쳐야 하나. <자치행정>. 2010.11 (273)
- 권경득. (2010). 선진 외국의 인재육성전략과 실태. <자치행정>. 2010.11 (273)
- 김남수. (2011). 제주특별자치도 지방자치의 성과와 발전과제. <제주특별자치도의회 20년의 성과와 발전 과제>. 제주특별자치도의회 지방의회부활 20년 기념세미나 발표논문집.
- 김순은. (2009). 지방자치의 새로운 패러다임 모색. <지방행정의 발전적 패러다임 모색>. 한국정부학회 춘계학술대회발표논문집.
- 박기관. (2011). 6.2지방선거 분석과 함의 그리고 정책과제. <지방자치와 지역발전>. 2011년 한국지방자치학회 동계학술대회 논문집.
- 소순창. (2010). 지방행정체제개편 : 미미한 성과 그리고 기나긴 여정. <지방행정연구>. 24(4): 29-58.
- 송광태. (2010). 지방의회출범 20년의 평가와 향후과제. <자치의정>. 13(1).
- 안성호. (2010). 한국의 지방자치체제 개편과 방향 : 정치권의 지방자치체제 개편안의 문제점과 과제. <지방정부연구>. 14(1): 7-35.
- 안성호. (2011). 지방분권의 논거·성과·과제. <지방자치와 지역발전>. 2011년 한국지방자치학회 동계학술대회 논문집
- 양영철. (2009). 제주특별자치도 특별지방행정기관 통합의 성과와 과제. <지방행정연구>. 23(2): 59-100.
- 오재일. (2009). 분권형 국정운영과 지방의회. <지방자치의정논총>. 제2집. 서울특별시 의정회.
- 오재일. (2011). 헌법개정과 지방자치체제의 재설계. <자치행정>. 274호
- 육동일. (2011). 지방의회 의정활동의 기능성에 대한 평가와 과제-경상북도의회를 중심으로-. <경상북도 의회 의정활동의 성과와 발전과제>.
- 이기우. (2009). 지방자치법 60년의 회고와 과제. <지방행정연구>. 23(3): 25-44.
- 이기우. (2011). 지방자치의 권한 제고방안. <자치의정>. 14(1). 지방의회발전연구원.
- 이대영. (2011). 지방자치단체. 재난방지대책 문제없나?. <공공정책21>. 2011.5.
- 정세욱. (2003). <지방자치학>. 서울: 법문사.
- 조석주. (2009). 지방의원보좌기능의 활성화 방안. <지방자치의정논총>. 제2집. 서울특별시의정회.
- 조성호. (2010). 지방일괄이양법 제정시급하다. <CEO REPORT>. 경기개발연구원
- 주용학. (2002). 지방선거에서 기초단체장 정당공천제에 대한 연구. <지방자치발전 및 행정혁신>. 한국지방자치학회 동계학술세미나 자료집.
- 최봉기. (2010). 한국지방자치발전을 위한 지방정부의 역할과제. <한국행정논집>. 22(2).
- 최봉기. (2009). <한국지방자치론>. 서울: 법문사.
- 한상우. (2009). 지방자치의 인사권독립과 의정보좌관계 도입방안. <지방자치의정논총>. 제2집. 서울특별시 의정회
- 한국정부학회. (2010). <지방의원 후원회제도 도입 및 행정사무감사제도 개선을 위한 연구>.
- 창원시 (2010). <통합창원시 출범 추진경과 및 특례법 해설>.
- Farazmand Ali. (2007). Globalization : A Theoretical Analysis with Implications for Governance and Public Administration, *Handbook of Globalization, Governance, and Public Administration*.

- Ali Farazmand and Jack Pinkowski (ed.) CRC Press, Taylor & Francis Group. New York. 3-25.
- Gargan, John J. (2000). State Governing Challenges for the New Century, *Handbook of State Government Administration*, John J. Gargan (eds.), Marcel Dekker, Inc.
- Lewis, Paul G. (2000). The Durability of Local Government Structure : Evidence from California, *State and Local Government Review*, 32(1), (Winter), 34-48.
- Rouban Luc (ed.). (1999), *Citizen and The New Governance*, EGPA Yearbook. IOS Press, Amsterdam Netherland.
- Stoker, Gerry. (1998). Governance as theory : five proposition, *International Social Science Journal*, 155 -Governance-, Blackwell Publishers/ UNESCO. 17-28.

[저자소개]

崔 鳳 基 중앙대학교에서 행정학박사 학위를 취득(1988년 한국정부의 정책의제형성에 관한 연구)하였고, 현재 계명대학교 행정학과에 교수로 재직 중이다. 정부와 정책, 지방자치, 지방의회 등이 주요 관심연구영역이며, 저서로는 한국지방자치론, 정책학개론, 행정학(공저), 한국지방자치발전 전략 등이다. 계명대 정책대학원장, 사회과학대학장, 한국정부학회장, 대한지방자치학회장, 전국시도의회의장협의회 정책자문위원장, 대통령실 정책자문위원 등을 역임하였다. 현재는 대통령소속 지방분권추진위원회 위원으로 봉사하고 있다.
연락처, E-mail : bkc339@kmu.ac.kr

