

연구논문

지방정치의 민주성과 지방행정의 책임성 확보를 위한 내적 조건

최 승 범

본 논문의 목적은 무엇이 문제라서 지방정치나 지방행정을 둘러싸고 이러한 민주성이나 책임성의 논란이 계속되고 있으며, 민주성과 책임성을 확보하기 위한 조건은 무엇인지 살펴보는 것이다. 우선 지방정부에 대한 중앙정부의 강력한 통제는 지방정부로 하여금 민간기업의 발전보다는 시장을 중심으로 한 소비정치의 모습을 강화시킬 가능성만 높게 된다. 중앙정부는 토지규제를 완화하여 난개발이나 혐오시설 개발을 부추기기도 하는데 지방정부는 이런 문제를 야기한 책임까지 지기도 한다. 그러나 이러한 문제는 관료들 개인의 문제나 지방자치단체의 문제라기 보다는 중앙의 규제방식을 바꾸어야 해결되는 문제들이다. 지역사회에서 기업은 이동성의 부담, 중앙의 규제, 지방정부의 인센티브 부족 등에 의하여 성장세력으로 커 나가는 데 한계가 있다. 이와 같이 지방자치단체 수준에서는 전반적으로 권력의 분포가 심한 불균형을 보이고 있다. 미래의 지방정치의 민주성과 지방행정의 책임성을 증진시키기 위한 제도적 개선은 다음과 같은 세 가지 차원에서 생각해 볼 수 있다. 첫째는 중앙정부의 과도한 통제능력의 완화를 통해서이다. 둘째는 시장에게 과도한 권한을 부여하는 제도의 개선 및 견제세력의 성장을 통해서이다. 시민사회의 성숙, 정당의 역할 강화, 시의회의 강화 등이 이를 달성해 줄 기제라고 볼 수 있다. 그리고 셋째는 관료들의 책임성, 전문성 및 공동체 의식 강화를 통해서이다.

주제어: 지방정치, 민주성, 책임성

최승범은

미국 남가주대학교
(USC) 행정대학원
에서 행정학 박사학
위를 취득하고,
현재 국립 한경대학
교 행정학과에 재직
중이다.

senchoi@hanmail.net

1. 서론

1995년 본격적으로 지방자치의 시대가 도래한 지 6년이 지나가고 있지만 아직도 무책임한 지방자치단체의 여러 가지 모습들이 지적되고 있다. 지방자치단체장의 비리, 선심성 사업, 예산의 낭비, 지방관료들의 책임회피와 복지부동, 환경의 파괴 등이 과거나 지금이나 끊임 없이 거론되고 있는 무책임성의 대표적인 사례들이다.

이러한 지방자치단체의 무책임한 행정운영이나 방만한 예산행위를 통제하기 위하여 중앙정부는 기초자치단체장을 임명하는 방안, 문제단체장을 주민들이 중앙징계위원회에 청구하여 징계하는 방안, 시의원의 유급직화 및 정당공천제, 방만한 예산을 집행하는 자치단체에 대하여 재정 페널티를 가하는 방안 등을 제시하고 있다. 또한 시민들은 집행기관의 무책임하며 주거환경 파괴적인 인허가와 관련하여 단체장의 책임을 물을 수 있는 주민소환제를 도입하기 위하여 헌법소원 운동을 벌이거나 행정에 직접 간여하여 자신들의 결정에 따라 서비스를 받기를 원하고 있다. 그러나 중앙정부가 제안한 제도개선 사항들은 지방자치의 본질을 해할 가능성이 있다는 차원에서 반발을 받고 있으며, 주민들이 지방정치나 행정에 직접 참여하겠다는 방안은 지방정치의 안정성을 해할 가능성이 있다는 차원에서 고려가 필요하다는 의견이 제시되기도 한다.

그렇다면 도대체 무엇이 문제라서 지방정치나 지방행정을 둘러싸고 이러한 민주성이나 책임성의 논란이 계속되고 있는 것일까? 민주성과 책임성을 확보하기 위한 조건은 무엇일까? 본 논문의 목적은 이 두 가지 질문에 대답하는 것이다.

본 논문의 구성은 우선 지방정치의 민주성과 지방행정의 책임성의 개념을 살펴보고 분석의 틀을 제시하기로 한다. 둘째, 우리나라에서 지방정치와 행정의 문제점을 분석한다. 그리고 마지막으로 그 개선의 조건을 제시한다.

본 논문의 연구방법은 기존의 문헌에 근거하여 분석의 개념적 틀을 제시하며 필자와 동료학자들의 과거 3년간의 지방정치와 행정을 연구한 결과에 근거한 실제자료를 기초로 분석을 하기로 한다. 한편 제도의 개선방향은 외국의 사례들을 중심으로 우리나라의 실정에 맞추어 그 가능성을 타진하기로 한다. 연구의 대상은 기초자치단체에 한정한다.

2. 지방정치의 민주성과 지방행정의 책임성

1) 지방정치의 민주성

지방정치의 민주성에 관한 개념은 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 하나는 지역사회를 지배하는 사람이나 집단이 다수이나 아니면 소수인냐를 논하는 것이다. 다른 하나는 지방정부의 정책이 자본의 힘에 대하여 자율성을 갖는가 논하는 것이다.

지역사회를 지배하는 집단이 다수인가 관한 논의는 엘리트론과 다원론을 중심으로 전개되었다(Hunter, 1953; Dahl, 1961; Bachrach and Baratz, 1962). 엘리트론에 따르면 소수의 권력자 집단이 최상층에 위치하며 그 밑에 이들에 의하여 지배되는 정치적 하부구조가 존재하며 최하위에 힘없는 시민들이 지배당하고 있다는 것이다. 이러한 구조하에서는 정부의 지도자들조차도 부차적인 중요성만을 갖게 되며 민주주의라는 것도 단지 상징적인 의미만을 갖게 된다. 헌터(Hunter, 1953)는 애틀랜타라는 도시를 연구하여 약 40명 정도의 권력엘리트층을 발견하였다.

이에 반하여 다원론은 권력은 정책의 협상과정 중 어느 특정한 집단에 편향되지 않으며 모든 시민은 자신의 요구를 정책에 반영시킬 수 있다고 한다(McPherson, 1977). 이러한 협상과정은 시민을 포함

하여 수많은 이익집단에 공개되어 있으며 제도적으로 정당성과 전문성을 갖는 관료들은 편향성을 갖지 않고 공익을 증진시키는 역할을 담당한다고 한다. 달(Dahl, 1961)은 뉴헤이번이라는 도시를 연구하여 여러 정책영역별로 영향력을 행사하는 서로 다른 리더들과 이익집단이 존재하며 시장과 관료들은 이들의 중심에서 서로의 이해를 통제하는 역할을 담당하는 것으로 보았다. 시장과 관료들을 중심으로 하는 정치연합이 민주적일 수 있는 이유는 도시민들이 두 가지의 부류로 형성되어 있기 때문이라고 한다. 정책과정에 활발하게 참여하는 '정치적 인간형'(*homo politicus*)으로서의 시민은 시민단체, 압력단체, 학부모-교원연합회, 주민단체, 사교모임 등을 구성하여 시장과 관료들로 하여금 주민들에 책임감을 갖게 만든다. 한편 소극적인 정치참여인 투표를 통하여 정치과정에 참여하는 '시민적 인간형'(*homo civicus*)은 투표를 통하여 자신의 의사를 알리며 정치가들과 관료들을 통제하게 된다고 한다.

한편 엘리트론, 신엘리트론, 성장기구론, 도시한계론, 레짐이론 등은 전통적으로 경제적 이해집단이 지방정치에서 차지하는 비중에 관하여 논하는 이론들이다(Hunter, 1953; Dahl, 1961; Bachrach and Baratz, 1962; Logan and Molotch, 1987; Peterson, 1981; Stone, 1989, 1993). 이 이론들이 주장하는 경제력에 입각한 권력계층의 개념의 역사적 발전과정을 간단히 살펴보면 1970년대 이전의 이론들은 지역의 경제권력자들이 도시정부를 명시적으로 또는 암암리에 자신들의 지지세력으로 끌어들이 자신들에게 유리한 정책을 펼치게 된다고 한다(Hunter, 1953; Bachrach and Baratz, 1962, 1963). 이때 중요한 것은 행위자로서 경제엘리트들의 의지가 도시의 정책을 좌지우지하게 된다는 것이다. 그러나 1970년대 선진국의 경제가 중화학공업에서 첨단산업이나 서비스경제로 변화하면서 도시들은 자본의 이탈로 심한 경제적 침체 상황을 맞기 시작하게 된다(Fainstein, 1995). 더욱이 1960년대까지 저소득계층이나 소수민족까지 투표권을 확보하고 1970년대에 이들을 대표하는 시장들이 탄생하게 된 상황에서, 도시정부는 경

제적 엘리트들이 선호하는 정책을 마음대로 채택할 수 없게 되었다.

1970년대와 1980년대를 경험하면서 첨단산업이나 방위산업을 유치하여 새롭게 성장하는 도시들이 탄생하기 시작하였고 저소득층을 중심으로 한 대중통제가 강한 도시들이 재정적 압박을 겪게 되자 많은 도시들은 자발적으로 성장정책을 추구하게 되었다. 소위 성장기구론(Logan and Molotch, 1987)이나 도시한계론(Peterson, 1981)들이 이러한 변화를 감지한 이론들이다. 도시한계론은 구조주의 맑스론을 채택하지는 않았지만 도시 내에 성장에 대한 합의가 존재한다는 가정에서 개발정책의 추구는 도시의 생산성과 이윤율을 높이는 구조적인 결정이라고 보게 된다. 한편 성장기구론은 구조주의 맑스론에서 교환가치와 사용가치의 개념을 빌려와 전자를 후자보다 우선시하는 대다수의 도시구성원들에 의하여 도시가 성장정책을 취할 수밖에 없으며 이러한 교환가치의 추구로부터 자유로울 수 있는 집단은 거의 없음을 주장하고 있다.¹⁾ 성장기구론과 도시한계론은 특정의 엘리트집단의 의지에 의하여 도시의 정책이 개발성향을 띠는 것이 아니라 구조적으로 그렇게 된다는 것을 지적하였다는 점에서 의미가 있다.

역시 한편으로는 구조주의 맑스론, 성장기구론 또는 도시한계론의 영향을 받아 자본의 힘을 인정하고, 다른 한편으로는 1980년대를 지나면서 도시의 정책성향이 뚜렷하게 다른 도시들이 존재하며 그 이질성 뒤에는 그러한 성향을 추구하는 세력간의 연합이 존재하고 있음을 발견한 이론도 있었다(Elkin, 1987; Stone, 1989). 신다윈주의 계열의 레짐이론이 그 중 하나인데 도시정부와 특정정책을 옹호하는 세력간에는 공식적 혹은 비공식적 협력의 제도적 장치가 존재하며 이것이 바로 도시레짐이라고 보는 이론이다. 레짐이론이 앞의 두 이론과 다른 점은 행위자들의 자율성을 다시 강조하였다는 것이다.²⁾

이상의 권력관계론을 중심으로 지방정치의 민주성에 관한 개념을 요약하면 행위자 위주의 설명은 누가 지배하는가가 중요한 관심사항이 된다. 소수의 엘리트인가, 시장을 중심으로 한 대표들인가 아니면 이들을 선출하는 시민들인가 하는 것이 민주성을 논하는 개념이 되는

것이다. 한편 행위자보다는 구조적 입장의 중요성을 강조하는 성장기 구론과 구조적 권력론은 사람들의 의지와는 상관없이 자본의 논리에 사람들의 선택이 자동적으로 따라가게 되는가 하는 것을 민주성을 논하는 중심개념으로 보는 것이다. 이렇게 권력론적 입장에서 민주성을 논하는 가장 큰 이유는 지방정치에 있어 권력의 불균형이 지방행정에서 책임성의 결여를 가져오는 중요한 원인이기 때문이다.

2) 지방행정의 책임성의 개념

현대의 민주주의는 간접민주주의 또는 대표제 민주주의로서 특징지어 질 수 있다. 대표제 민주주의에서 주민들을 대표하는 공직자들은 선거에 의하여 뽑힌 공무원들과 시험에 의하여 선발된 공무원으로 나누어 볼 수 있다. 지방행정에 있어서 선출직 공무원들은 대부분의 경우 시장, 시의원 또는 위원회의 위원의 지위를 맡게 되며 행정을 감독·지시하는 역할을 수행한다. 한편 임명직 공무원들은 자신들의 능력과 적성에 따라 행정실무를 맡게 된다.

그런데 산업화와 더불어 행정의 역할이 커지기 시작하면서 대표들을 통한 간접민주주의는 여러 가지 문제점들을 노출시키기 시작하였다. 첫째는 주민의 대표들이 주민 전체의 의견을 공공서비스 정책결정에 반영시키는 것이 아니라, 자신들을 지지하는 집단의 이해를 증진시키는 문제가 발생하였다. 둘째는 주민의 대표들이 지역사회의 권력자들과 결탁하여 뇌물의 수수, 공공사업의 발주, 또는 매관매직의 부정한 거래를 하기 시작하였다. 셋째는 관료들의 권한과 역할이 점점 강해지고 시간이 지나면서 자신들의 이해를 주민들보다 우선시하기 시작하였으며 따라서 행정이 주민들과 거리가 멀어지기 시작한 것이다.

이러한 문제점을 시정하고 행정의 책임성을 확보하는 방법으로는 내적 통제와 외적 통제가 있다(Mosher, 1968). 내적 통제란 행정기관이나 관료 스스로에 의한 통제를 말한다. 시청을 기준으로 내부 통제

표 1
책임성의 종류

		통제의 기초	
		내 부	외 부
자율성의 정도	낮다	위계적 (<i>hierarchical</i>)	법적 (<i>legal</i>)
	높다	전문가적 (<i>professional</i>)	정치적 (<i>political</i>)

출처: Romzek and Ingraham (2000)

란 시장, 상관, 또는 감사부서에 의한 통제와 사회적 규범에 의한 통제로 나누어 볼 수 있다. 사회적 규범에 의한 통제는 사회화된 학습 및 가치관이 관료 스스로를 구속하는 자율적 통제를 말하며 직업적 전문성에 의한 통제도 포함한다(Cooper, 1990). 외적 통제란 행정기관 외부에 의한 통제를 말한다. 시청의 차원에서 외적 통제란 상위정부, 시의회, 시민 및 시민단체, 정당, 여론기관 등에 의한 통제를 말한다.

그러나 롬젝과 인그라함(Romzek and Ingraham, 2000)은 관료들의 자율성의 정도를 더하여 책임성의 종류를 <표 1>과 같이 나누고 있다. 통제의 기초에 따라 내부통제와 외부통제로 나누고 자율성의 정도에 따라 낮은 자율성과 높은 자율성으로 구분한다. 이 기준에 따라 네 가지의 책임성의 개념이 생겨나게 된다. 위계적 책임성은 효율성을 강조하며 조직의 명령에 복종하는 것을 요구한다. 법적 책임성은 합법성을 강조하며 외부적 강제명령을 따를 것을 요구한다. 전문가적 책임성은 전문성을 강조하며 개인의 판단과 전문가적 양식에 따를 것을 요구한다. 정치적 책임성은 대응성을 강조하며 주요 외부고객에 대하여 반응할 것을 요구한다.

그러나 이러한 책임성의 종류에 관한 이론은 주요 변수들간의 관계에 따른 분류의 체계성은 보여주고 있으나, 다양성이나 구체성은 보여주지 못하고 있다. 따라서 비록 미국의 경우이기는 하여도, 행정의 책임성의 개념변화를 역사적 관점에서 논하는 학자도 있다(Weber, 1999).³⁾ 첫째는 19세기 정당을 중심으로 주민에 대해 비공식적이며 선별적으로 이루어지던 정치적 대응성으로서 잭슨니언(Jacksonian) 형

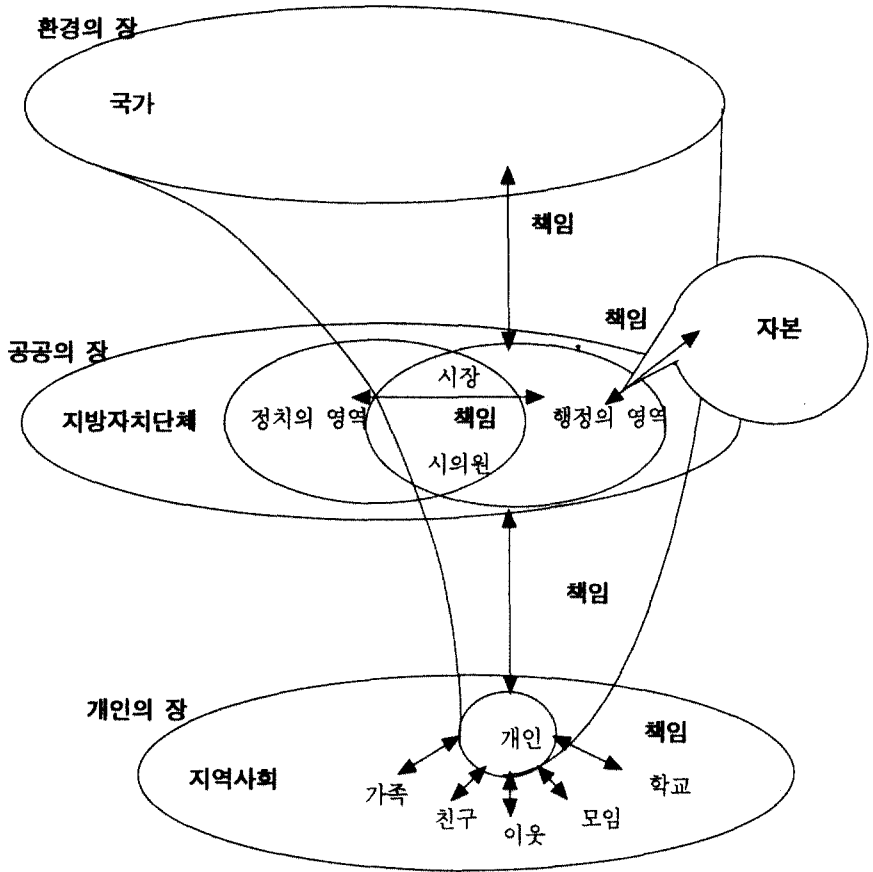
태의 책임성으로 표현된다. 둘째는 뉴딜시대의 진보적 형태로서 관료제에 의하여 기계적이며 공식적으로 수행되던 합리성과 전문성에 입각한 책임성을 말한다. 셋째는 공익적 형평성을 추구하던 형태로서 1960~1970년대에 연방정부에 의하여 획일적이며 강제적으로 집행되던 법적인 책임성을 말한다. 넷째는 시장기능의 활성화와 소비자의 주권회복을 위한 분권적이며 탈규제적인 신보수주의적 효율성의 형태를 말한다. 그리고 다섯째는 시민들이 주축이 되어 행정의 참여와 관리까지 포괄하는 개방적이며 협력적인 민초관리형을 말한다.

전통적으로 행정의 책임성은 민주성의 개념을 구성하는 중요한 요소이다. 민주주의의 전형적인 형태인 직접민주주의 혹은 간접민주주의의 구체적인 내용은 시민이 직접 참여를 하여 정부가 책임성 있는 일을 하게 할 것인지 혹은 대표, 공무원의 전문성 및 법제도를 통하여 정부가 책임성 있는 일을 하게 할 것인지에 관한 방법을 모색하는 것이었다. 그러나 어떠한 방법을 택하든지 행정의 책임성은 사회구성원들의 권력관계의 결과로서 생겨나는 것으로 볼 수 있다. 사회를 구성하는 성원 중 어느 한 편이 과도한 권한을 가질 때 권력의 불균형이 발생하며 행정의 책임성이 훼손되는 것이다. 따라서 본 논문에서는 행정의 책임성을 지방정치의 민주성 내지는 권력관계에서 발현하는 것으로 보고, 이들의 관계 및 현상을 논의하기로 한다. 이를 위하여 우선 앞에서 논의된 민주성과 책임성의 개념 모두를 포함할 수 있는 틀을 제시하기로 한다.

3) 지방정치의 민주성과 지방행정의 책임성 모형

본 논문에서는 지방사회를 구성하는 권력발현의 주체인 행위자를 크게 세 가지의 장에 속해 있는 것으로 본다. <그림 1>에 나타나 있는 바와 같이 환경의 장, 공공의 장 및 개인의 장이 그것이다. 환경의 장에는 상위정부로서 국가가 포함된다. 공공의 장은 지방정치와 지방행정이 존재하는 장으로서 시장, 시의원, 관료, 시민 및 자본이 속해

그림 1
지방정치와 행정의
민주성과 책임성 모형



있다. 개인의 장은 민초로서의 개인들이 서로 관계를 맺는 영역이다.

전통적으로 행정의 책임성을 구현하기 위한 민주적 통제의 중요성에 관한 논의는 관료의 자율성 인정 논쟁으로부터 시작하여 (Friedrich, 1940; Finer, 1940) 50년 이상이 경과하였지만, 관료의 자율성을 어디에 복속시키는가는 아직도 중요한 이슈로 남아 있다 (Burke, 1986; Cooper, 1990; Harmon, 1995). 외적 통제기제로서 중앙정부, 지방의 선출직 공직자나 시민참여에 맡길 것인지 아니면 내적 통제기제로서 전문성, 가치, 양심 등 자의성의 발현이 큰 기체에 맡기면서 정치적 절충을 벌여 나갈 것인지에 대하여 아직도 논란이 계속되고 있으며 앞으로도 계속될 것으로 보인다.

우선 환경의 장으로서 중앙정부의 통제가 강한 우리나라에서는 정치제도와 법을 통한 지방사회에 대한 규제가 아직은 강하다. 비록 지방자치가 실시되었다고는 하나, 보조금을 통한 예산배분, 토지이용에 관한 규제, 사무위임 및 각종의 감사, 인력에 대한 통제 등을 통하여 중앙정부는 아직도 지방사회의 많은 부분을 통제하고 있다. 중앙의 통제가 때로는 파행적인 지방정치나 행정을 견제할 수 있는 역할을 하기도 하지만, 어떠한 통제기제를 사용하느냐에 따라 불필요한 책임성의 추궁이 있을 가능성도 상존하고 있는 것도 사실이다.

공공의 장에서는 지방정치와 지방행정의 행위주체들 사이의 권력관계를 논하는 경우가 많다. 시장, 시의원과 관료의 관계, 자본과의 관계, 시민과 행정의 관계 등은 보통 이 장에서 다루어진다. 지방정치의 민주성은 이들 각 세력 혹은 집단간에 힘의 균형이 있는 상태에서 논의된다. 과거 권위주의 정부시절에는 공공의 장인 지방자치단체(당시는 지방행정구역) 내에 행정의 영역이 압도적으로 자리하고 있었고 정치의 영역은 아주 적은 부분만 존재하였다. 그러나 이제는 정치의 영역이 급속도로 커져가고 있으며 이는 다른 말로 지방정치의 민주화라고 부르고 있다. 비록 이 영역은 아직은 충분하지 않지만, 앞으로 계속 확대될 것으로 보인다. 따라서 과거 위계적 책임과 전문가적 책임이 논의되던 것과 대조적으로 책임성에 관한 논의도 외부적 통제에

관한 논의로 초점이 바뀌어가고 있다.

그러나 공공의 장에서 정치의 영역이 커지고 자본의 영향력이 커졌다고 행정의 책임성까지 확보되는 것은 아니다. 이미 말하였듯이 책임성의 차원 중 내부적 통제 기제에는 위계적 책임이나 전문가적 책임 이외에 하나의 영역이 더 있다. 즉 개인의 장에서 벌어지는 책임감으로서 <그림 1>에서는 최하단의 영역을 말한다. 이것은 지역사회라고 말할 수 있는 곳에서 선출직 공무원이나 일반 공무원이 지역 주민이나 모임 또는 각종의 사회조직을 경험하면서 개인적으로 규범화된 가치를 공유하는 책임의식이 성장하는 영역이다. 공직자가 공동체의식을 형성하고 개인적인 윤리의식을 함양하는 곳도 이러한 개인의 장에서 일어나게 된다.

본 연구는 앞으로 세 가지의 장이 포함되는 곳으로서의 지방자치단체에서 현재 지방정치의 민주성과 지방행정의 책임성이 어떤 관계 및 상태에 있으며, 이들을 개선하기 위하여 어떤 노력이 가해져야 할지를 살펴보기로 한다.

3. 한국 지방정치의 민주성과 지방행정의 책임성

1) 환경의 장으로서 중앙정부의 권한과 지방행정의 책임성

비록 우리나라는 현재 지방자치제도가 실시되고 있지만 중앙집권적 전통이 그대로 살아 있다. 아직도 국가사무들 중 많은 부분을 내부위임의 형태로 지방자치단체가 사무를 처리하고 있는 실정이다. 이러한 사무에 대한 지시 및 감사가 상존하고 있으며 지방관료들은 자율성의 부족에 대하여 불만을 토로하지만 중앙관료나 국회의원들은 지방자치단체의 능력부족이나 부조리의 가능성 때문에 중앙의 역할이 중요하다고 강조하고 있는 실정이다. 지방행정에서 가장 중요한 부분인 토

지이용이나 환경 등의 규제도 중앙정부에 의하여 입법된 기준에 따라 수동적으로 이루어지게 된다.

지방자치단체와 비교하여 중앙정부의 과도한 권한집중으로부터 발생하는 문제점들은 여러 가지가 있다. 특히 일반 시민이 느끼기에 지방정부의 무책임한 행동들이 사실은 중앙정부의 권한집중에서부터 발생하는 구조적인 것들인 경우가 많은 것이다. 지방자치시대에 과거의 권위주의적 중앙집권은 지방자치단체에서 행정의 무책임성을 유도하게 된다. 다음에서는 몇 가지 사례를 통하여 이러한 구조적인 무책임성이 왜 발생하는지 보기로 한다.

일산의 숙박업소 난립, 용인의 난개발, 남한강의 요식업소 난립 등은 지방자치단체 내에서 일부의 부패한 관료들이 저지른 문제라기보다는 구조적인 문제로서 중앙정부에 의해 법적으로 건설허가가 완화된 결과로서 빚어지는 행정의 무책임성의 사례들이다. 1994년도부터 국토이용관리법상의 “준농림지역”에서의 규제가 완화된 결과, 개별주택건설업자들이 국토이용계획변경의 절차를 거쳐 준농림지에서 아파트 건축을 할 수 있게 되었으며 상수원보호구역에서도 이른바 ‘러브호텔’의 건축이 가능하게 되었다. 그 결과 늘어나는 인구의 공공서비스 수요를 수용할 공급능력이 부족한 상태인 난개발이 발생한 것이다. 학교시설의 부족, 청소년 유해환경, 수질오염이나 대기오염과 같은 환경훼손, 교통난 등이 그 무책임한 행정의 대표적 사례들이다.

또한 지역경제의 활성화 및 기업에 대한 공장부지의 염가공급을 위하여 준농림지에서의 개별공장의 설립에 대한 각종 규제를 완화하였다. 이러한 결과 나타날 수 있는 일은 다음과 같다(최승범, 2001). 비록 많은 기업가들은 계속 생산활동에 종사하지만, 영업실적이 낮은 기업가들은 형질이 변경되어 지가가 높아진 토지를 판매하여 이득을 취할 수 있게 되었다. 따라서 수도권이나 대도시 인근과 같이 계속적으로 지가가 상승하는 지역에서는 생산으로부터의 이득보다는 투기의 목적으로 공장설립이 이루어질 가능성이 있다고 하겠다. 신도시개발 후보지에 속하는 화성, 김포, 성남 등의 준농림지와 임야에 이미 상

당수의 공장이 설립되어 있어, 이 지역에 신도시를 개발할 경우 막대한 공장 철거비와 이전비 및 보상비가 예상된다. 물론 이들 지역에 투기를 목적으로 의도적인 공장설립은 아니겠지만 규제완화의 결과는 의도적인 것처럼 나타나고 있다.⁴⁾ 또한 이미 서울과 가까운 수도권에서는 준농림지의 소유자가 공장설립허가를 내어 직접생산활동을 하기보다는 임대의 형식으로 공장을 운영하여 임대소득을 추구하는 경우가 생기고 있다. 이 경우도 공장준공 8년 후에는 다른 용도로 사용할 수 있게 되어 토지가의 상승에 따른 차익이 예상된다. 또한 개별 입지에는 공장의 종류에 대한 규제가 존재하지 않고 있어, 환경기준 법상 공장시설의 용량에 해당하는 폐기물관리시설이나 환경오염방지 시설을 설치하면 공장을 가동시킬 수 있게 되어 있다.⁵⁾ 그 결과 공장설립허가시 기계와 같은 공장시설의 용량을 축소하여 신고하고 허가를 받은 후 용량을 늘리는 행위를 통하여 환경을 훼손하는 경우도 발생하고 있다. 반면에 중앙정부에 의한 수도권의 공장총량규제는 지방자치단체의 기업유치노력을 저해하는 요소가 되고 있다.

이상에서 보는 바와 같이 중앙정부는 각종의 법규를 통하여 지방행정을 통제하는 권한을 가지고 있으며 지방관료들은 이러한 법적 요구를 거부할 수 있는 방법이 거의 없다고 볼 수 있다. 이러한 상태에서 시민들의 반발을 사고 환경을 훼손할 수 있는 인허가를 해줄 경우 법적 하자는 없지만 관료들은 시민의 요구를 제대로 들어주지 않으므로써 비난을 받게 되는 경우가 발생한다. 즉 중앙집권적인 규제가 지방관료들로 하여금 자율성이 주어지지 않은 상태에서 책임을 추궁하게 만드는 것이다.⁶⁾ 또한 공장총량제와 같은 규제는 지방자치단체가 추구하는 개발을 통한 효율성의 달성이라는 자본에 대한 책임성을 저해하게 되는 것이다.

2) 공공의 장

우리나라의 경우 민주성과 관련된 지방정치의 모습은 어떠할까? 과연 엘리트론이나 다원론에서 제시하는 것처럼 소수의 권력가들이 시정을 통제하고 있을까 혹은 여러 이해가 서로 균형을 견지하며 시민들의 통제를 받는 시장과 관료들에 의하여 시정이 통치되고 있을까? 또는 구조주의적 권력관계론에서 언급하듯이 도시정부가 가진 경제·재정적 한계로 때문에 경제적 자원을 유치하거나 동원하기 위하여 다른 가치에 우선하여 개발지향적인 성향을 보이고 있는 것일까? 아니면 우리나라만의 어떠한 특징이 나타나는가?

한편 이러한 지방정치의 특징은 지방행정의 책임성에 어떠한 영향을 줄 수 있을까? 정치가는 시민들의 요구를 효율적이고 신속하게 만족시켜주고 있는가? 관료들은 전문적이고 합법적인가 아니면 자신들만의 성을 쌓고 그 속에 안주하고 있을까? 또한 시민들은 민주시민으로서의 참여를 통하여 지방정치와 행정이 책임성을 발휘할 수 있도록 기여를 하고 있을까?

이러한 질문들에 답하기 위하여 1995년 이후 우리나라의 5개 도시들(성남, 부천, 평택, 청주, 진주)에서 일어난 정치과정을 연구한 결과에 따라 민주성과 책임성의 현황을 살펴보면 다음과 같다(박종민, 1999; 박종민·신수경 2000; 배병룡, 1999, 2000; 유재원, 1999, 2000; 최승범, 1999a, 1999b, 2000; 최홍석, 1999, 2000).

(1) 선출직 공직자의 권한과 무책임성

의회주권주의를 채택하는 영국과 달리 대중주권주의를 선택하는 미국식 민주주의 국가에서는 의회의 독점적 권력을 방지하기 위하여 삼권의 분립과 상호견제를 민주주의의 이념으로 채택하고 있다(Ostrom, 1992). 지방자치제도에서 이러한 원리는 기관대립형 제도의 채택으로 나타난다. 우리나라의 지방자치단체에서 선출직 공직자는 시장과 시의원의 두 종류가 있다. 이들은 때로는 상보적이기도 하며

때로는 서로 대립적이기도 하다. 이는 우리의 지방자치단체 구성이 기관대립형이기 때문에 나타나는 결과이기도 하다. 그러나 이것이 이들 사이의 권력균형을 의미하는 것은 아니다. 거의 대부분의 경우에 시장은 시의원보다 압도적으로 우월한 위치에 있게 되며 심지어 중앙정치기인 국회의원보다도 광범위한 권한을 갖게 된다. 이는 기관대립형 체제 내에서 약시장제도보다는 강시장제도를 채택하고 있기 때문에 발생하는 일이다.

시장이 다른 선출직 공직자에 비하여 우월한 위치에 있게 되는 원인은 여러 가지가 있다(박종민 편, 2000). 첫째, 공식적인 집행부의 장으로서 시장은 정책추진, 예산배정 및 집행의 우선순위를 결정하는 권한을 갖고 있다. 둘째, 우리나라는 기관대립형이기는 하지만 강시장제도를 가지고 있기 때문에 시장은 제도적 견제를 거의 받지 않는다. 셋째, 시장은 관료기구에 의하여 보좌되는 행정전문성과 정보력을 거의 독점적으로 활용할 수 있기 때문에 다른 선출직 공직자에 비하여 항시 유리한 입장에 있게 된다. 넷째, 시의원이 거의 대부분의 권력자원을 독점하고 있는 시장과 대립하는 것은 자신의 지역구 주민들의 실익의 관점에서나 재선의 관점에서 도움이 되지 않는다. 다섯째, 변화하는 세계화·지방화 시대의 경제적 환경은 자치단체간 지역개발을 경쟁적으로 추구하게 만들며 시장을 중심으로 한 집행부는 다른 어느 가치보다도 경제력이나 재정력 향상을 가져 올 수 있는 사업에 우선순위를 두게 된다.

집중된 권한과 실질적인 견제세력의 부재는 시장으로 하여금 다음과 같은 무책임한 행동을 하게 만든다. 첫째, 재선을 염두에 둔 시장은 이념적 몽상가가 아닌 이상 다음 선거의 표수를 계산하며 예산배정과 정책추진을 하게 된다. 이는 시장으로 하여금 표를 얻을 수 있는 사업을 적극적으로 추진하며 한편으로 표가 되지 않을 사업을 회피하게 만드는 요인이 된다. 이는 지역정당의 기반이 약하고 집행부에 대한 견제기능을 거의 행사하지 못하는 우리나라에서 시장의 정치적 기회주의(*political opportunism*) 성향을 부추기게 된다(박종민 편,

2000; 박종민·신수경, 2001). 최근 매스컴에서 지방자치단체장들이 선심성 사업을 남발하며 무책임한 행정을 운영한다고 비판하는 요지가 바로 이 부분과 관련이 있는 것이다.

둘째, 정치적 기회주의를 지향하는 시장은 강한 권력기반과 쇄신적 이미지를 유지하기 위하여 기업가주의(*entrepreneurialism*)를 취할 가능성이 높게 된다(Yates, 1977). 많은 시민들은 도시가 성장하고 자신들이 보유하고 있는 부동산의 가치가 높아지기를 원하게 된다. 부동산의 가치상승을 원하는 주민들은 도시성장을 위한 개발사업을 지지하게 된다. 이러한 요구에 부응하여 시장은 기업가적 수완을 발휘하게 될 가능성이 높아지며 그 형태로는 산업단지의 유치, 택지개발 및 각종 사업시설의 유치 등을 들 수 있다. 무분별한 건설허가나 사업허가로 녹색환경이 파괴되고 교통난을 유발시키게 되는 원인의 일부가 여기에 있게 된다.

셋째, 시장들은 정치적 기회주의의 다른 형태로서 후견주의(*patronism*)를 추진하게 된다(Yates, 1977). 후견주의는 쇄신성은 낮으나 강한 권력기반을 유지하는 한 방편으로 많은 시장들에 의하여 추진된다. 주민들 중에는 부동산 가치의 상승뿐만 아니라 삶의 질이라는 사용가치의 증진을 추구하는 경우도 많다. 근대화된 도시시설이 이에 해당하며 도로, 상하수도, 교육, 문화, 교통 및 주민숙원사업이라고 부르는 것들이 그 예라고 할 수 있다. 이러한 도시기반사업들의 지역적 안배를 통해 시장은 주민들의 자신에 대한 정치적 지지와 재선의 기회를 높이게 되며 다른 선출직 공직자와 협조적 관계를 만들어 나가기도 한다. 그러나 이것만이 후견주의의 전부는 아니며 이러한 도시기반사업을 매개로 지역의 사업가들과 관계를 가지게 되며 이들로 부터 지지를 약속받는 경우도 발생한다. 이러한 지역사업가에는 시의원, 유력자, 선후배, 친척 및 지인 등이 전부 포함되며 이들로부터의 지지는 시정을 유지하거나 재선에 매우 중요한 자원이 된다. 그러나 이들과의 관계는 때로는 이권이나 사업청탁과 같은 비난의 대상이 되기도 한다.

(2) 선출직 공직자와 관료

대표제 민주주의에서 선출직 공무원과 관료들의 관계에 대한 논의는 보통 두 가지로 나뉜다. 하나는 선거에 의하여 뽑히는 시민의 대표인 선출직 공무원을 통하여 관료들을 통제함으로써 책임성을 확보한다는 논의이며, 다른 하나는 선출되지는 않지만 지식과 기술을 바탕으로 시민을 대표하는 관료들의 전문성과 위계적 구조를 통하여 책임성을 확보한다는 논의이다(Finer, 1940; Fredrich, 1940; Mosher, 1967). 이러한 논의의 기본가정은 자신들의 전문적 기술과 지식에 의한 자율성을 가지고 있는 관료들과 선출직 대표들이 서로 상호견제를 하게 하여 과도한 자기이해를 추구하지 못하게 한다는 것이다.

그러나 우리나라에서 둘 사이의 관계는 때로 갈등을 빚기도 하지만 압도적으로 시장이 우세한 지위를 점하며 시의원들은 협조적 관계를 유지한다. 우선 시장이 압도적으로 우세한 지위를 갖는 이유는 다음과 같다. 첫째, 시장에게 재정에 관한 권한이 집중되어 있다는 것이다. 둘째, 비록 인사위원회를 통하여 인사가 이루어진다고는 하지만 여기에도 시장의 영향력은 절대적이다. 셋째, 우리의 지방행정관료들은 선진국과는 달리 전문성과 이에 기초한 재량권이 부족하며 일반행정가로서의 역할을 견지하는 전통을 가지고 있다.

한편 시의원들이 관료들과 협조적 관계를 유지하는 이유는 다음과 같다(유재원, 2000). 첫째, 이들이 자신의 지역에서 재선을 위한 사업을 시행하기 위해서는 시장 및 관료들의 지원이 필수적이다. 둘째, 시의원들은 행정에 대한 정보와 전문성이 관료들에 비하여 떨어지며 많은 경우 시의원들의 자질이 현대사회가 요구하는 수준 이하인 경우가 있다. 셋째, 상당수의 시의원들이 자신의 사업상의 필요에 의하여 시의원이 된 경우가 많다는 것이다. 넷째, 시의원은 예산안 심의과정에서 예산을 삭감할 수는 있어도 시장의 동의 없이는 증액할 수 없기 때문에 예산이 자신의 지역사업에 배분되기 위해서는 사전에 시장이나 집행부와 로비를 하여야 한다. 다섯째, 시의원들은 정당, 학연, 연령, 초·재선 여부, 지역구의 이해관계 등에 따라 사분

오열되어 있어서 시장이나 집행부에 큰 목소리를 내기 힘들다.

관료와 시장과의 관계에서 시장의 우위와 시의회와의 관계에서 협조적인 관계는 관료들로 하여금 다음과 같은 무책임한 행동을 하게 만든다. 첫째, 비록 관료들이 많은 경우에 법률과 규정에 의하여 사업계획과 예산을 세우기는 하지만 법에 어긋나지 않는 한도 내에서 우선순위를 결정하는 과정은 인사권을 가진 시장의 영향력이 절대적이라고 하겠다. 일반예산에 포함되어 있지 않던 사업을 갑자기 지시하거나 선심성 사업을 집행하도록 관료들에게 강요하는 것도 시장이 가진 권한에서 오는 것이라고 볼 수 있다. 또한 관료들의 약한 지위 이외에 추가경정예산을 쉽게 허용하는 제도도 시장의 전시행정적 혹은 즉흥적 사업집행을 부추기는 요인 중 하나이다.

둘째, 관료들의 전문성과 자율성 부족과 일반행정가로서의 역할 전통은, 특별한 기능직을 제외하고는, 이들이 어느 부서에 가든지 맡은 일을 할 수 있으며 따라서 누가 어디에 있든지 충성을 다하는 사람이면 중요한 직책을 맡을 수 있다는 인식을 시장이 갖게 한다. 따라서 자신의 전문성 개발보다는 상사에 대한 충성심, 동료들과의 인화 그리고 맡은 업무에서의 실수피하기 등이 관료들의 업무동기일 가능성이 높게 된다.

셋째, 시장이 하위직 공무원의 인사까지 개입하는 경우는 드물지만 상위직 혹은 요직에 친시장파를 임명하고 실제로 이들은 자신들에 가까운 사람들을 중요한 자리에 위치시킴으로써 하나의 거대한 충성체계가 자리잡게 된다. 이러한 친시장파는 반시장파 및 중립적인 관료들까지 모두를 통제하는 역할을 담당하게 된다. 이때 학연이나 지연의 '귀속적 연고주의'가 관료들을 통제하고 시장의 정치적 자원으로 활용되는 중심기제가 되기도 한다.⁸⁾ 한편으로 충성과 통제에 기제에 속하기 위하여 인사청탁과 같은 비리가 발생할 가능성도 있게 된다.

(3) 경제적 이해집단과 지방정치

우리나라의 경우 과연 지방자치단체에 경제엘리트가 존재하며 시장

을 좌우할 만한 힘을 가지고 있을까? 지방자치단체는 세계화의 시대에 이동하는 자본의 힘에 구조적으로 종속되는 정책을 추구하는 것일까? 아니면 집권화의 전통이 아직 남아 있고 시장의 힘이 강력한 상황에서 이러한 힘들과는 독립적인 정책을 추구하는 것일까?

많은 연구들에서 우리나라는 엘리트론, 성장기구론, 또는 레짐이론에서 이야기하는 성장지향적인 민간개발세력의 존재에 대하여 회의적이다(박종민 편, 2000). 이러한 이유는 다음과 같다. 우선 우리나라에서 기업들은 이동성이 강하지 못하다. 기업은 이동에 많은 비용이 들며 지방에서 수도권이나 광역시로 이동할 경우 토지나 건물매각에 따른 양도소득세와 특별부가세를 지불해야 하며 특히 수도권으로 진입하려 할 경우는 수도권정비계획법에 의하여 공장총량규제와 같은 까다로운 장벽이 존재하게 된다. 또한 대도시권에 입지한 기업들은 고급인력, 금융, 시장, 산업정보, 사회간접자본 등의 집적이익을 포기하면서까지 지방으로 이전할 인센티브가 부족하다.⁹⁾

둘째, 이러한 대도시권 기업의 인센티브의 부족은 지방의 기업유치 인센티브와도 상당한 관련이 있다. 입지이론에 따르면 기업은 어느 지역에서 떠나겠다는 위협을 행사하거나 혹은 오겠다는 표시를 하여 지방정부로 하여금 각종의 세제, 인프라구축, 금융지원, 규제완화 등과 같은 양보를 받아낼 수 있다고 한다. 그러나 우리나라에서 지방자치단체는 각종 법규에 제한을 받아 유동적으로 이러한 양보를 기업에게 할 만큼 재량적이지 못하다. 또한 민간자금 이외에 상위정부로부터 저리로 차입을 할 수 있는 자금이 있기 때문에 기업의 시설유치로부터 얻을 수 있는 소규모의 지방세를 위하여 각종의 양보를 할 필요를 별로 느끼지 못한다.¹⁰⁾ 영국과 미국을 비교한 연구에 따르면(Elkin, 1987), 중앙정부의 지방정부에 대한 규제나 감사활동에 의한 균형예산을 유지하게 하는 영국은 지방채의 발행을 통하여 부족재원을 비교적 자유로이 차입할 수 있는 미국에 비하여 자본유치에 대한 인센티브를 느끼지 못한다고 한다. 왜냐하면 미국에서 차입에 대한 원리금상환의 압박은 새로운 세입원을 모색하는 노력으로 이어지기

때문이다.

셋째, 도시의 개발이나 재개발과정은 거의 대부분 시가 주도하며 지역의 경제단체나 상공회의소는 거의 역할을 하지 못하는 실정이다. 성장연합이나 레짐이론은 지방정부와 민간부문간의 대등적 혹은 민간 우위의 결합을 통하여 기업유치 및 성장전략을 구성하게 된다고 한다. 그러나 우리의 경우 민간부문의 열세로 말미암아 그런 모습을 찾아보기는 힘들다. 오히려 많은 도시에서 시장을 중심으로 하여 상위 정부와의 협조 속에 지역개발을 위한 자원을 획득하기 위한 노력이 전개되고 있음이 발견되었다(유재원, 2000; 최승범, 1999a). 각종의 국책사업유치, 산업단지개발, 택지개발 혹은 경제특구의 지정과 같은 활동들은 그 예이다. 그 과정에서 시장과 상위정부와 개인적 인맥, 인사교류, 학연 등이 상위정부와의 관계를 돈독하게 해 주는 매개체 역할을 하기도 한다.

넷째, 중앙정부의 토지이용에 관한 규제는 지방에서 강력한 성장세력이 출현하는 것을 막고 있다(박종민 편, 2000). 특히 수도권지역에서의 과밀억제권역은 인구집중유발시설의 신설, 증설 및 공업지역지정 등의 행위가 제한되고 있다. 또한 많은 지역이 녹지지역으로 지정되어 있어서 대토지 소유주도 재산권을 제대로 행사하지 못하고 있다. 이러한 상황에서는 성장기후론이 주장하듯이 지방자치단체 수준에서 대규모 임대사업자나 토지소유자에 의한 교환가치 추구행위는 상당한 제약을 받게 되고 도시한계론이 제기하듯이 생산을 위한 개발정책은 추구하기가 어렵게 된다. 오히려 이미 앞에서 중앙정부의 과도한 권한을 지적하였듯이, 전국적 개발회사나 대기업들은 중앙정부의 규제권에 영향을 미쳐 지방정부의 통제범위를 넘어선 개발행위를 벌이는 경우가 많다고 볼 수 있다.

이상을 종합하면 우리나라는 엘리트론, 신엘리트론, 성장기후론, 도시한계론, 레짐이론 등에서 지역사회의 한 구성요사이면서 경제적 자원을 배경으로 지배적 권력을 행사하는 집단을 찾아보기는 힘들다. 오히려 이러한 집단이 약하기 때문에 시장을 중심으로 한 집행부에 더

큰 권한이 집결되게 된다. 이러한 권한의 집중은 다음과 같은 책임성의 문제를 야기할 수도 있다. 앞서 이야기한 대로 우리나라의 경우 중앙정부로부터의 저리자금융자는 기업유치활동보다는 이 자금을 방만한 지역개발사업의 집행에 사용할 가능성이 있다. 지방의 많은 산업단지들에서 분양률이 저조함에도 불구하고 사업이 시행되는 이유가 여기에 있다(최승범, 2001). 또한 유재원(2000)의 연구에 따르면 우리나라에서 지역개발사업이란 기업유치를 위한 각종의 인센티브를 제공하는 사업이 아니라 상하수도사업, 마을 앞 도로포장사업, 취수사업, 경로당 등의 사업들을 의미한다고 한다. 따라서 이러한 사업들은 재선에서 표를 얻기 위하여 정치적 결정에 따라 좌우될 가능성이 큰 사업들이다. 최승범(1999a)의 연구에 따르면 이러한 지역개발사업들은 시장이 민심을 얻기 위하여 선별적 인센티브로 주어지는 경우가 많다고 한다. 박종민(박종민 편, 2000)도 지방정치에서 민간기업세력 대신에 지방정부의 역할비중이 커지게 되며 시장은 집중된 권한을 이용하여 소비정치 혹은 배분의 정치를 펼칠 가능성이 높아지게 된다고 한다.¹¹⁾

(4) 시민사회와 지방정치

19세기 초 토크빌(Tocqueville, 1956)에 의하여 지방민주주의의 꽃으로 비유되는 뉴잉글랜드 지방의 타운미팅(*town meeting*)은 산업사회의 도래 및 인구증가와 함께 대부분의 도시에서는 적용이 어렵게 되었다. 따라서 규모가 큰 도시에서는 선출직 공직자와 전문성을 갖춘 임용직 공직자를 선택하여 그들에게 행정을 맡기게 되었다. 그러나 시간이 지나면서 관료가 중심이 되는 대표제 민주주의의 한계가 노정되기 시작하였다. 이러한 한계의 예로는 시민들의 정치와 행정에 대한 무관심, 관료들의 경직성, 행정에 대한 정치적 통제기능의 상실, 행정의 과도한 분열화(*fragmentation*), 예산의 팽창 및 낭비, 철의 삼각구조(*iron-triangle*) 혹은 조직화된 압력단체의 영향력 증가 등이다.

이러한 민주주의의 위기를 극복하기 위하여 1960년대 들어서면 미국은 참여민주주의를 강조하기 시작한다. 연방정부는 도시지원 프로

그램(*Community Action Program*)에 주민들의 참여를 의무화하였으며, 도시들도 인종간의 갈등이나 계급간의 갈등을 완화하기 위하여 행정 에 시민의 참여를 유도하기 시작하였다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 주민들에게 실질적으로 결정을 내릴 수 있는 권한은 별로 주어지지 않았으며 연방 및 도시의 지역개발 프로그램들은 주민들로부터 외면당하기 시작하였다(Katznelson, 1981). 오히려 많은 도시들이 1970년대에 들어서면 경제의 재구조화 과정에 따른 세수의 감소와 비효율적인 예산의 집행으로 낭비가 극심하였고 뉴욕과 같은 도시는 파산선고를 내리게 된다. 1980년대 들어서면 정부보다는 민간부문과의 협력을 통한 서비스공급이 주요한 행정의 대체수단으로 떠오르게 된다. 따라서 기업이나 비영리단체 또는 근린주민의 역할이 정치 및 행정과정에서 중요하게 되었다. 1990년대 LA 폭동 이후 연방정부는 다시 한번 지역개발에 주민의 참여를 의무화하는 프로그램(*Empowerment Zone*)을 실시하게 된다(Bockmeyer, 2000). 1990년대에 들어서면 이러한 연방의 노력과 공공·민간의 협력방식은 시민문화(*civic culture*)에 대한 관심을 불러일으키게 되고 시민문화를 사회적 자본(*social capital*)의 하나로 인식시키는 계기를 마련하게 된다(Coleman, 1988; Putnam, 1993; Fukuyama, 1995; Verba et al., 1995).

시민문화를 사회적 자본의 하나로 인식하는 학자들은 참여적 문화의 중요성을 강조한다(Almond and Verba, 1964, 1989; 박종민, 1999). 시민의 참여는 몇 가지 차원에서 중요성을 갖는다(Berry et al., 1993). 첫째는 참여는 개인의 민주적 정신을 고양한다. 둘째, 참여는 동정심, 관용 및 평등과 같은 가치의 공유가 일어나는 공동체를 만들어 준다. 셋째, 참여를 통하여 각종의 제도는 민주주의를 보다 효과적으로 달성하는 수단이 된다.

그렇다면 우리나라의 사회적 자본으로서 참여적 시민문화는 어느 수준일까? 참여적 시민문화의 수준을 나타내는 지표로서 단체가입, 여기에 쓰인 자료는 1999년 필자를 비롯한 4인의 학자들이 앞서 언급한 5개 도시의 1,482명의 시민들을 상대로 설문조사를 한 결과에 기초하였다.

〈표 2〉는 시민들이 사회자본의 하나인 결사체 활동의 수준을 나타내는 것이다. 사람들이 종교에 대한 믿음을 가지고 있는 것과 실제로 종교활동을 하는 것과는 차이가 있겠지만, 61.5%의 응답자들이 종교를 가지고 있다고 하였다. 이들은 그래도 종교적 모임을 통하여 공동체의 의식을 이루어갈 가능성이 크다고 하겠다. 응답자의 71.7%는 정당에 대한 지지를 하지 않고 있다. 이것은 왜 정당들의 지역적 기반이 약한지를 보여주고 있으며 정당을 통한 정책수렴이 잘 안 되는 이유를 보여주고 있다. 시민들이 가입하고 있는 단체의 수를 보더라도 하나도 없다고 응답한 사람의 수가 78.5%이며 1개 가입한 사람이 15.8%, 2개 이상 가입한 사람은 전부 합하여 6%를 넘지 않고 있다. 그나마 이들이 가입하고 있는 단체도 친목회, 동창회, 사업이나 직업 관련단체로서 거의 정치적 혹은 봉사적 성격을 띠지 않는 것들이었다(박종민, 1999). 계의 가입에서도 하나도 가입하지 않은 사람의 비중이 56.1%로서 개인의 분열적 성향을 나타내고 있다. 이상을 종합하면 정당, 사회단체, 계를 통하여 시민의 결속력이나 정치적 참여를 기대하기는 어려울 것으로 보인다. 그나마 종교단체가 시민들을 모으는 역할을 할 수 있지만 정치적 성격을 거의 가지지 않기 때문에 시

표 2
시민들의 결사체 참여
(N=1,468)

· 종교 (%)			
없다(38.5)		있다(61.5)	
· 지지하는 정당 (%)			
없다(71.7)	새천년민주당(13.0)	한나라당(11.5)	
자민련(3.1)	기타(0.7)		
· 가입한 단체의 수 (%)			
없다(78.5)	1개(15.8)	2개(4.0)	3개(1.5)
4개(0.1)	5개(0.1)		
· 가입한 계의 수 (%)			
0개(56.1)	1개(15.5)	2개(14.9)	3개(7.3)
4개(2.6)	5개(1.8)	6개 이상(1.8)	

표 3
시민참여의 경험

항목(N=1,468)	있다(%)
• 1998년에 있었던 지방선거 때 투표한 경험	83.0
• 지역사회문제를 해결하기 위하여 다른 주민들과 함께 일한 경험	15.8
• 지연, 학연 등 개인적 연고 동원하여 시공무원이나 시의원 접촉	10.8
• 시청이나 시의회에 진정하거나 청원한 경험	11.6
• 도청이나 중앙정부기관에 호소한 경험	3.5
• 정당(지구당, 중앙당)에 호소한 경험	2.6
• 종교 혹은 시민단체에 호소한 경험	5.1
• 언론기관에 전화하거나 투고한 경험	7.8
• 향의집회에 참석하거나 집단행동을 한 경험	10.8

민들의 정치적 참여를 고양시킬 수 있을지는 의문이다.

〈표 3〉은 시민들이 정치적 참여를 직·간접으로 하였던 경험을 나타내 주고 있다. 투표가 가장 활동적인 참여의 수단이었으며 그 나머지의 활동은 별로 하지 않는 것으로 나타났다. 투표를 제외한 나머지 경험을 분석하면 다른 주민과 함께 지역문제를 해결하려 하였다든 응답자가 15.8%로 가장 높았고, 그 다음이 시청 또는 시의회에 진정이나 청원을 하였다가 11.6%, 향의집회에 참석하였다가 10.8%, 지연 또는 학연을 동원하여 시공무원이나 시의원과 접촉하였다가 10.8%이었다. 언론기관에 투고, 종교나 시민단체에 호소 또는 정당에 호소하였다든 경험은 매우 저조하였다. 이것은 중간단체를 통한 간접행동보다 주민이 직접적인 행동이나 접촉을 통한 문제해결을 선호하는 것으로 보인다. 이는 그만큼 사회자본으로서의 결사체의 조직이 우리사회에서 미약함을 보여주는 것이라고 하겠다.

이상의 몇 개의 표들에서 살펴 본 바에 의하면 우리나라의 지방사회에서 시민들의 참여수준과 이를 매개할 수 있는 중간단체의 역할이 매우 미약함을 알 수 있다. 그러한 결과 시민들은 시청에 대한 신뢰를 갖기 힘들며 이는 시장을 중심으로 한 관료체제를 견제할 수 있는 힘이 시민사회에 미약함을 반증하는 것이다. 선출직 공무원들과 일반

공무원들이 자주 비리의 구설수에 오르고 주민이 원하지 않는 사업을 추진하는 이유의 하나도 여기에 있다고 볼 수 있다.

3) 개인의 장으로서 자율성

지방자치제 실시 이후 한국의 지방공무원들을 평가할 때 두드러진 현상은 지방공무원들이 부패, 무능 및 무책임의 대명사로서 표현된다는 것이다. 이렇게 지방공무원들이 지탄을 받는 데는 몇 가지 이유가 있다. 우선 지방자치제의 실시와 더불어 시민들이 직접적으로 경험할 수 있는 행정서비스의 대부분이 지방관료제를 통하여 제공된다는 것이다. 쓰레기수거나 민원처리와 같은 일상적인 서비스에서부터 건축이나 사업의 인·허가권까지 형식적으로는 모두 지방자치단체를 통하여 처리되기 때문에 시민들이 체감하는 지방행정의 비중은 그만큼 클 수밖에 없으며 따라서 지방관료에 대한 비판도 많게 되는 것이다. 또한 공무원은 한번 임용되면 퇴직할 때까지 보통은 수십 년씩 자리를 보장받게 된다. 특히 지방공무원의 경우 과거 고학력을 가진 후보자보다는 고등학교를 나온 지방생들이 많이 취업을 하였으며, 공무원의 신분이 법적으로 보장되기 때문에 일단 공직에 취업을 하고 난 후 재교육이나 전문성 교육에 소극적이었고, 이로 말미암아 시민들은 지방공무원의 능력을 평가절하하는 경향이 있게 되었다. 그리고 90년대 이후 국가간 경쟁이 심화되면서 사회적으로 공직자들에 대한 비리나 보신주의에 대한 비난과 더불어 더욱 많은 윤리성을 요구하기 때문에, 지방관료들은 자신의 행위에 대하여 책임을 회피하는 성향을 강하게 띠게 되었다.

지방관료들의 개인적 일탈행위를 줄일 수 있는 영역의 하나가 앞의 <그림 1>에서 언급한 개인의 장이며 이곳은 시민사회에서 비공식적인 연결망이 이루어지는 곳이다(Putnam, 1993; Fukuyama, 1995). 이곳은 신뢰라는 사회적 자본이나 시민문화에 관한 최근의 논의가 의미를 띠는 영역이다. 개인의 장의 다른 이름인 지역사회는 시민문화에

기초한 새로운 민주주의의 가능성을 실현할 수 있는 영역이며 지방정치와 행정의 새로운 책임성을 발견할 수 있는 곳이다.

전통적으로 우리의 지방관료들은 중앙의 통제, 지방자치단체장과 상관에 대한 충성심의 경쟁, 민원에 대한 책임회피 등의 문화에 익숙하여 시민들과의 유대를 맺기보다는 시키는 일만 하기, 늦게까지 일하기, 시민과는 되도록 문제 일으키지 않기 등의 소극적 자세를 견지하여 온 것도 사실이다. 그리하여 시민들은 시청이나 관료들에 대하여 신뢰를 잃게 되었다. 이것은 시민에 대한 책임성을 등한시한 결과라고 할 수 있다. <표 4>는 시민들의 지방정부에 대한 신뢰수준을 보여주고 있다. 시는 해야 할 일을 하고 있는가에 대한 물음에 이따금 또는 거의 않는다에 73.4%, 시가 힘있는 소수를 위하여 일한다에 45.1%, 시가 주민의 세금을 일부 또는 많이 낭비한다에 80.4%, 시공무원이 많이 또는 일부 부패해 있다에 82.6%, 시공무원들이 자신들이 하는 일을 잘 아는 사람들이라고 생각한다에 절반인 37%가 응답한 것을 볼 때, 대부분의 시민들은 시청과 관료를 신뢰하지 못하고 있는 것으로 나타났다.

표 4
시민들의 지방정부에
대한 신뢰(N=1,468)

• 시가 해야 할 일을 하고 있다고 얼마나 자주 믿는 편입니까?(%)			
대부분(11.5)	이따금(44.7)	거의 않는다(28.7)	모르겠다(15.1)
• 시는 실제로 누구의 이익을 위하여 일한다고 생각합니까?(%)			
주민 다수(37.2)	힘있는 소수(45.1)	모르겠다(17.7)	
• 시가 주민이 낸 세금을 어느 정도 낭비한다고 생각합니까?(%)			
많이(40.3)	일부(40.1)	거의 않는다(3.0)	모르겠다(16.6)
• 시공무원들 가운데 얼마나 많은 사람들이 부패하다고 생각합니까?(%)			
많이(26.2)	일부(56.4)	거의 아무도(3.0)	모르겠다(14.4)
• 시공무원들은 어떤 사람들이라고 생각합니까?(%)			
대부분 자신이 하는 일을 잘 아는 사람이다			(37.0)
상당수가 자신이 하는 일을 잘 모르는 사람이다			(37.0)
모르겠다			(26.0)

최승범(2002)의 관료들의 책임성에 관한 연구에 따르면 외적 통제(법령·지침, 민원, 언론, 정당 등)보다는 내적 통제장치의 하나인 사회적 규범(봉사정신, 전문가적 양심, 가족의식, 사회적 체면)과 본인의 이해가 개인적 일탈행위와 관계가 높은 편에 속한다는 것이다. 이는 1960~1970년대에 비대해진 관료제에 대한 1980~1990년대의 서양식 비판과 처방이 주로 외적 통제(시장과 고위관료의 권한중대, 민영화, 시민의 참여 등)에 중점을 두어왔으며, 우리나라의 경우 이러한 이론이 받아들여져 최근 거버넌스라고 표현되는 외적 통제 처방책이 강조되고 있는 것과는 대조되는 점이라고 하겠다. 이는 관료들의 일탈행위를 조절할 수 있는 가능성이 높은 기제가 내적 통제 중 사회적 규범(자율성)임을 간과하고 있는 결과라고 할 수 있다. 지방관료들의 개인적 일탈행위를 억제하기 위한 노력이 어디에 두어져야 하는가를 보여주고 있다.

4. 지방정치의 민주성과 지방행정의 책임성 확보를 위한

내부적 조건들

이상에서 우리나라 중앙정부의 지방에 대한 영향력은 아직도 과거의 집권적 시대의 행태를 크게 벗어나지 못하고 있음을 보았다. 기초자치단체 수준에서는 시장이 권력의 중심에 위치하며 시의회, 관료, 경제적 이해집단 및 시민사회의 힘이 시장을 견제할 만큼 성장하지 않았음을 알았다. 또한 관료개인의 차원에서는 시민들과의 유대나 신뢰라는 자본을 형성하지 못하고 있음을 파악하였다. 이러한 분석을 통하여 권력의 편중된 분포 때문에 지방행정의 책임성이 때로는 제대로 지켜지지 못하고 있는 모습들을 보았다. 그렇다면 지방정치의 민주성과 지방행정의 책임성을 증진시키기 위하여 어떠한 조건들이 확보되어야 할 것인가? 다음에서는 그러한 조건으로서의 제도적 장치들을

살펴보기로 하겠다.

1) 중앙정부의 권한이양과 분권화

지방자치단체의 자율성이 미약한 우리나라에서는 이것이 최대한 확보된 서독이나 미국과 같은 나라의 연방제적 전통을 도입하는 것이 지방자치의 본질을 살릴 수 있는 최선의 방안일 수도 있다. 그러나 이러한 근본적인 제도의 변화가 하루아침에 이루어질 수 있는 것은 아니다. 미국과 같은 나라도 기초자치단체는 주법의 제약을 많이 받고 있는 것이 현실이다. 또한 민주주의가 발달한 영국이나 프랑스도 연방제적 국가가 아니지만 지방자치단체는 많은 자율성을 가지고 있다.

정치적으로 민주화된 선진국가들의 지방자치단체가 자율적이며 책임성 있는 행정을 구현하는 데에는 몇 가지 원인이 있다. 우선 국가 사무와 지방자치단체의 사무가 대체로 명확하게 구분되어 있어 지방자치단체가 자신의 책임하에 사무를 집행할 수 있다. 둘째는 재정과 인력구성의 자율성이 우리보다 높아서 보다 효율적이며 신속적인 행정을 꾸려나갈 수 있다. 셋째는 시민의 생활 및 재산권 행사와 가장 관련이 깊은 토지의 이용규제, 교육, 경찰에 관한 권한이 지방자치단체에 주어져 있어 시민들의 행정에 대한 관심이 우리보다 높을 수밖에 없다. 넷째는 지방자치에 대하여 국가가 정한 일률적인 법의 지배를 우리보다 적게 받는다는 것이다. 시장이나 시의원의 선출방식과 권한, 수행하여야 할 지방사무의 종류, 조직이나 재정의 운영방식 등이 지방자치단체마다 개별적으로 정해지는 경우가 많다는 것이다.

우리나라도 과도한 중앙정부의 간섭이나 통제로부터 지방자치단체가 자율성과 이에 기반한 책임성을 확보하기 위하여 상기의 선진국의 자치제도를 도입할 필요가 있다. 단, 그러기 위해서는 아래에서 논의될 지방자치단체 내부의 권력의 균형이 전제되어야 할 것이다.

2) 대중통제로서의 시민영역의 확대와 책임

지방정치에서 시민의 영역은 위로는 거대한 중앙정부와 옆으로는 시장에 권력이 집중된 관료체제의 틈바구니 속에 처하고 있음은 이미 지적하였다. 비록 최근 비정부기구(NGO)와 같은 단체들이 시민의 목소리를 대변하고 있기는 하지만, 실제로 지방자치체 수준에서 이러한 단체들에 가입을 하거나 아니면 비전통적 참여방식에 의하여 자신들의 의사를 전달하고 있는 실정이다. 그렇다면 시민의 영역을 확대할 수 있는 장치들은 무엇이 있을까?

(1) 직접민주주의 제도의 도입

시민들이 정치와 행정에 직접 참여할 수 있는 방법들 중의 하나가 직접민주주의를 구현할 수 있는 제도의 도입이다. 선진국에서 현재 구현되고 있는 직접민주주의적인 지방자치제도로는 주민발의(*initiative*), 주민소환(*recall*) 및 주민투표(*referendum*)가 대표적이라고 할 수 있다. 우리나라의 현행 지방자치법에 따르면, 직접민주주의의 요소를 강화하기 위한 제도적 장치로서 주민의 조례 제정 및 개폐청구와 주민투표가 있다. 주민이 조례의 제정이나 개폐를 청구할 수 있는 것은 주민발의에 해당한다고 볼 수 있다. 주민투표는 법률에서 따로 정한다고 하고 있으나 실제로는 아직 제정되어 있지 않으며 각 지방자치단체가 중요한 결정을 내릴 때 간헐적으로 자체적으로 실시하고 있을 뿐이다. 한편 이론적으로는 직접민주주의를 구현하는 제도로서 주민소환이 있으나 현재 검토되고 있을 뿐이다.

그러나 만일 직접민주주의 제도들이 채택된다면, 미래에 나타날 수 있는 부정적 효과들을 최소화할 수 있는 제도적 견제장치들이 함께 고려되어야 할 것이다.¹²⁾ 미국에서 채택된 직접민주주의제도의 약용에 대한 견제장치의 중요한 내용은 다음과 같다(Cronin, 1989). 첫째, 주민의 대표성, 지역의 대표성, 통계적 검증 등의 절차를 통하여 어느 한 집단이 주민투표에서 과도한 영향력을 행사하는 권력의 편향

성을 최대한 억제하고 있다. 둘째, 충분한 시간과 정보를 부여하여 주민들에게 이성적 사고와 냉정한 판단을 할 수 있도록 하고 있다. 그리고 셋째, 검찰의 자문, 소환행위를 할 수 있는 기간을 설정, 기만적 행위에 대한 처벌강화 등을 통하여 무분별하고 자의적이며 선동적인 행위들을 억제하고 있다는 것이다.

(2) 시민의 참여확대

직접민주주의 이외에 시민들을 행정에 참여시키는 방안이 있다.

① 각종 행정위원회에서 시민의 참여 활성화

현재 시민들이 참여하고 있는 각종의 행정위원회에서 시민의 영향력을 높이는 방법이다. 많은 위원회에서 단체장이나 부단체장 또는 고위공직자가 위원장이며 공무원들이 대거 포진하여 실제로는 시민이 설자리가 별로 없다. 또한 위원회의 실제 운영에서도 시민들은 목소리를 내지 못하며 결정권보다는 심의권만 주어지는 경우가 많다. 따라서 이들이 목소리를 낼 수 있도록 결정권을 주는 입법이 필요할 것이다. 미국의 경우 Empowerment Zone 프로그램에 지원하기 위해서는 자신이 사는 지역의 개발과정에서 실질적 권한을 갖는 주민개발위원회의 구성이 필수적이다.

② 인터넷 기술의 활용을 통한 시민참여의 활성화

지금은 인터넷의 시대이며 이 기술을 통한 시민의 정치 및 행정참여가 날로 늘어나고 있다. 이러한 기술은 시민간의 정보교환, 정치적 의사의 소통 및 행정정보의 안내 이외에도 행정정보의 공개의 수단으로 쓰일 수도 있다. 서울시의 경우 온라인민원처리시스템(OPEN)을 이용하여 각종의 민원서비스를 인터넷을 통하여 제공하고 있으며 이를 시민들에게 공개함으로써 공무원들의 부패방지에 기여하고 있다.

과거에는 공무원들의 부패를 방지하기 위하여 국가가 나서서 서정쇄신 또는 공직자 부패추방운동과 같은 강력한 정책들을 추구하였다.

그러나 그럼에도 불구하고 부패는 사라지지 않았으며 공무원들은 오히려 책임전가나 복지부동의 자세를 취하였다. 이에 대하여 지방자치단체 차원에서 공무원이 시민과 접촉할 기회를 차단하고 민원처리정보를 공개함으로써 부패를 사전에 없애려는 노력을 서울시가 하게 되었으며 이는 인터넷을 통하여 가능하였다. 공무원의 입장에서든 민원인과 접촉함으로써 자존심을 상하는 일을 하지 않을 수 있게 되었다(Choi and Ahn, 2001). 그 결과 여론조사에 따르면 서울시 공무원들의 부패가 많이 감소하였으며 온라인민원처리시스템은 이제 해외로 수출되는 프로그램 중의 하나가 되었다. 이제는 지방자치단체도 이러한 프로그램의 도입 및 독자적인 정보공개 프로그램의 개발을 통하여 시민들의 참여를 유도하며 공무원의 책임성을 높일 필요가 있다.

③ 시민단체 및 사회단체의 자격강화

최근 많은 시민단체나 사회단체들이 시민의 의견을 수렴하여 지방정부에 전달하거나 사업의 파트너로 참여하고 있다. 시민사회의 활성화와 시민참여의 확대를 위하여 바람직한 일이라 하겠다. 그러나 사실상 많은 시민단체는 소수의 엘리트에 의하여 운영된다든지, 시민의 호응을 받지 못한다든지, 회비부족으로 재정적 어려움을 겪는다든지, 사업비를 받는 대신 지방정부에 포획당하는 여러 가지 문제점을 안고 있다. 따라서 이러한 시민단체나 사회단체가 시장, 관료, 또는 기업과 같은 세력으로부터 균형자적인 역할을 할 수 있다고 기대하는 것은 무리일 것이다.

따라서 이러한 단체들이 건전한 발전을 하기 위하여 지방정부는 엄격한 기준에 따라 이들을 사업의 파트너로 받아들일 필요가 있다. 예를 들면 예산의 일정부분 이상이 회원의 회비에 의하여 충당될 것, 회비를 납부한 회원이 전체 회원의 얼마 이상이 될 것, 또 일부 회원들의 기여에 의존하여 재정이 꾸려져 나가는 것을 방지하기 위하여 회비 상위납부자의 기여액이 전체 예산의 얼마 이하일 것 등의 기준을 정하여 이러한 단체의 우후죽순격 난립과 시청에의 의존을 막을

필요가 있다.

그리해야 이러한 단체들이 지역사회에 뿌리내리기 위하여 회원 확보와 여론수렴의 노력을 하게 될 것이며, 시장이나 관료들이 이들을 이용하여 선심성 사업을 시행하는 인센티브를 줄일 수 있을 것이다.

3) 경제적 이해의 증진 및 책임

지역사회에서 기업인들의 입지가 약하다는 것은 그만큼 지역경제에는 좋은 일이 아니다. 지역경제인들이 육성되어야 흔히 이야기하는 고용의 창출 및 주민소득의 향상을 기대하여 볼 수 있게 된다. 또한 이들이 각각 힘을 가져야 서로를 견제할 수 있으며, 어느 특정 기업이 행정과 결탁하는 것을 막을 수도 있다. 기업의 활동으로 만일 환경이 파괴될 가능성이 있으면 각종의 부담제도를 활용할 수 있다. 미국의 경우 보통 잘 사는 도시일수록 각종의 부담제도(linkage system)가 많이 실시되고 있다. 이는 거꾸로 못사는 도시일수록 기업에 호의적이라는 이야기도 된다. 기업의 활동을 활성화하여 지역의 경제력을 살린 후 규제를 하는 것이 바람직 할 것이다.

따라서 기업의 자율성을 억제하는 준조세의 철폐, 기업지원 프로그램을 위한 지방정부의 재량권 부여, 이를 위한 중앙정부로부터 과감함 세원의 이양, 기업의 중앙정부의 과도한 규제완화 및 감사의 축소, 지방정부파산제도의 신설 등의 제도가 필요하다고 하겠다.

4) 시의회, 정당, 사회단체 및 시민단체의 참여강화 및 책임

(1) 기관통합형 또는 약시장제도의 도입

우리나라의 지방자치제는 시장이 중심이 된 집행부로의 권력집중현상이 두드러진 현상이다. 이러한 구도는 시장을 견제할 만한 세력이 지방자치단체에 거의 존재하지 않으며 그렇기 때문에 시장의 독주, 선심성 사업, 방만한 예산집행, 고객-후원자 관계의 형성 등의 무책

임한 행정이 벌어질 수 있다.

그러나 이것이 곧 중앙정부가 시장을 견제하는 세력으로 존재하여야 한다는 것을 의미하는 것은 아니다. 그와는 달리 지역사회에서 시장에 견제가 될 만한 세력을 키워야 하는 것이 현재 지방자치의 문제를 맞이한 우리의 과제인 것이다. 시장을 견제 할 수 있는 제도적 장치는 선진국의 경우에서 찾을 수 있다. 가장 기본적으로 약시장제를 도입하거나 기관통합형 모형을 생각하여 볼 수 있다. 아니면 이의 절충형도 가능하다고 하겠다.

유럽의 많은 나라들은 기관통합형의 모형을 채택하고 있으며 따라서 시장은 실제적 권한이 있다기보다는 상징적 권한을 가지게 된다. 행정실무는 시의원들이 소속된 위원회를 통하여 공무원들과 협조하여 처리하게 된다. 시의원들은 대부분 지역사회에서 저명한 인사이거나 변호사 혹은 교사와 같은 전문가들이며 이들에게는 약간의 수당이 지급된다. 시의원은 정당공천도 허용되어서 정당을 기반으로 정책수립 과정을 통하여 정책을 집행하게 된다. 따라서 어느 한 세력의 독주라는 것은 찾아보기 힘들게 된다.

미국에서 시장의 권한을 제한할 수 있는 제도로 기관대립형이면서 의회-관리관형 제도를 채택하는 도시들이 있다. 이런 경우 시장은 보통 상징적인 경우가 많으며 시정관리관을 시장 밑에 두고 행정업무를 처리하게 된다. 이는 강시장의 독주를 막을 수 있으며 시의회에 전달된 주민의 의사를 관리관을 통하여 행정에 반영하는 장점이 있다. 그러나 소수의 목소리가 잘 전달되지 않는다는 단점도 지적되고 있다.

LA 같은 도시는 기관대립형이면서도 약시장제도를 가지고 있는 도시로 유명하다. 시장은 물론 직선에 의하여 당선되지만 많은 행정업무들이 각종 위원회의 결의를 통하여 처리된다. 비록 위원의 인선에 시장이 관여하지만 일단 위원이 임명되고 나면 각종 위원회는 시장과 독립되어 있음은 물론이다. 간혹 위원회의 독립성이 통제의 문제를 가져오기는 해도 대도시에서 시장독주를 막을 수 있는 방안이 될 수 있다.

(2) 시의원 유급제 및 전문성 강조

유럽과는 달리 중규모 이상의 미국도시의 시의원들은 대부분 유급제이다. 전문적 자격을 가진 인력이 풍부하고 일상생활에서 지역사회에 관심을 갖고 사는 것이 생활화된 미국인들에게서 전문적 지식을 갖는 시의원을 선출하는 일은 그리 어려운 일이 아니다.

그러나 우리의 경우 이러한 인력을 지방에서는 찾기 어렵고 현재 시의원들이 약 150~200만 원 정도의 수당은 받고 있는 상황이다. 따라서 시의원을 유급직화하였다고 얼마나 자질이 있는 사람이 시의원에 출마할지는 미지수이다. 유럽의 경우를 보면 약간의 보수를 받고도 시의원을 하는 것을 보면 이것은 일종의 명예직으로서의 역할을 하는 것으로 보인다. 한편 이들이 낮은 수당을 받고 일을 할 수 있는 이면에는 법적으로 이들이 직장에서 이탈하여 시정업무를 보더라도 보수와 시간할애를 해주어야 하는 것도 큰 인센티브가 된다. 우리도 이러한 법의 도입을 생각해 볼 수 있을 것이다.

(3) 정당의 역할 및 기반조성

시의원의 정당공천제는 1999년 필자를 비롯한 4명의 학자가 5개 도시를 조사한 바에 따르면 약 60%의 시민들이 바라지 않는 일이다. 앞서 보았던 것처럼 정당의 대표성이 약하며 상설조직을 운영하기도 힘든 상황에서 시의원마저 정당공천이라는 명목 아래 국회의원의 영향력을 강하게 받을 수 있기 때문이다.

그러나 거의 모든 지방자치체에서 시장 독주적인 권력분포를 보이고 있는 상황에서 시의원만을 유독 정당공천에서 배제하는 것은 그나마 미약한 정당의 기초를 더욱 약하게 할 수가 있다. 미국도 시카고와 같은 도시에서 1976년까지 약 20년간 존재하였던 머신정치가 과거에도 항상 유지되어 온 것은 아니다. 결속력이 있는 리더가 나타나면 강화되었다 없으면 약화되었다 한 것이다. 또한 1950년대 붕괴되었다고 하던 뉴욕의 머신정치도 사실 과거처럼 강력한 장악력만 없어졌을 뿐이지 지역정당에 기초한 정치는 아직도 남아 있는 것이다. 그리

고 이러한 정당제도는 지방정부와 정책을 견제할 수 있는 강력한 사회적 자본으로 남아 있는 것이다.

따라서 우리의 지역정당 체계가 비록 문제는 있다 할지라도 정당공천제의 활성화는 필요하다고 할 수 있다. 단 현재와 같은 중앙집중식의 정당제도를 국가적 차원에서 개선하는 것이 사실은 더 시급하게 해결되어야 할 조건이다.

5) 관료들의 공동체적 책임성과 전문성 및 자율성 확보

(1) 공무원의 공동체적 책임성 제고방안

앞에서 살펴본 바와 같이 일반직공무원의 선호는 개인의 전문성에 기초한 책임성을 갖기보다는 시장에 대한 충성과 통제력을 행사하는 집단에의 편입을 위하여 노력하게 만든다. 이는 자신들이 권한을 갖기보다는 시장에게 점점 예속되는 결과를 가져온다. 따라서 이제는 업무의 전문성을 살릴 수 있는 인사제도가 확산되어야 할 것이다. 예를 들면 업무성과에 대한 보상의 확대, 외부전문인력의 영입을 통한 행정전문화, 공직분류체계의 개선 그리고 실효성 있는 교육훈련의 제공 등이 그것이다.

공무원은 한번 임용되면 몇십 년은 신분이 보장된다. 그러다 보니 자기개발에 소홀할 가능성이 있으며 이를 더욱 부추기는 것이 직장 내의 분위기이다. 밤늦은 시간까지 근무하여야만 하는 사무실 문화는 개인의 발전은 물론이고 개인적으로는 가정에 대한 충실의 기회까지 빼앗게 된다. 서양의 공무원들과 물리적 환경에서 큰 차이가 나는 부분 중이 하나가 이것이다. 서양의 공무원들은 높은 보수와 근무시간의 엄수로 일과후 자신의 개발에 시간을 투자할 수 있으며 가족 및 공동체 구성원들과 사교의 시간도 가질 수 있다. 이러한 상황에서 공동체나 가족을 실망시키는 일을 하기는 힘들 것이다. 이론 부분의 분석모형에서 제시한 공동체적 책임감은 자기시간의 확보에서 생길 수 있는 것이다. 이는 자기개발을 통한 전문성의 확보에도 기여할 것이다.

(2) 공무원들이 전문성과 자율성 제고를 위하여 바라는 제도개선 방안 선진국에서 효과적인 지방자치제도들도 우리나라에 도입하면 비생산적으로 변하는 이유는 일선에서 실제로 행정을 맡고 있는 한국관료들의 행태를 제대로 이해하지 못하기 때문이다. 관료들의 선호를 충족시키면서 책임성을 확보할 수 있는 방법은 이러한 이해에 기반하여야 한다.

〈표 5〉는 최승범(2002)이 지방관료제를 연구한 결과 중 하나이다. 지방의 한 도시의 공무원 251명을 설문조사 한 결과에 따르면 공무원들이 가장 바라는 것은 보수의 인상이었으며, 다음으로는 경력개발을 위한 지원강화, 상급자치단체의 기능전환·축소, 시의원선거구의 광역화(시의원축소), 행정집행 실명제의 도입 등의 순서로 선호를 표시

표 5
지방관료들의 제도개선
방안 선호에 대한
평균비교

제도개선방안	평균	순위	제도개선방안	평균	순위
중앙에 의한 부시장 임명	2.803	9	공무원 신분보장의 철폐	3.792	18
시의회의원 유급제	3.491	16	시청과 의회의 통합	3.102	13
공무원 연봉제	3.146	14	공무원 개인의 배상책임 강화	3.366	15
공직자윤리법의 강화	2.493	6	개방형 인사제도	2.750	8
시민·시민단체의 참여확대	2.706	7	행정집행 실명제	2.493	5
여성공무원의 비율확대	2.920	11	도의 기능전환·축소	2.076	3
주민소환	3.001	12	시의원선거구 광역화 (시의원수 축소)	2.128	4
주민투표	2.838	10	공무원 보수인상	1.790	1
시의원 정당공천제	3.621	17	공무원의 경력개발을 위한 지원강화	1.829	2

주: 제도개선안은 모두 5점 척도로 구성되어 있으며, 점수가 낮을수록 공무원들이 강력하게 지지하는 상태이다.

하였다. 그 반면 공무원 신분보장의 철폐, 시의원정당공천제, 시의원 유급제, 공무원개인의 배상책임강화, 공무원연봉제, 시청과 의회의 통합은 가장 선호하지 않는 항목들이었다.

이의 의미는 공무원들이 개인의 발전에 대한 배려를 매우 바라고 있는 반면 자신들의 신분에 해가 될 일은 좋아하지 않으며 시의회의 권한이 높아질 수 있는 것도 선호하지 않는 것으로 해석된다. 이는 이미 관료들과 선출직 공직자의 관계에서 살펴본 결과와 일치한다. 비록 관료들의 선호가 결정적인 변수는 아니라고 할지라도 제도가 효과를 나타내기 위해서는 이의 반영이 필요하다고 할 수 있다.

5. 결 론

이상에서 지방정치의 민주성 및 지방행정의 책임성의 개념을 살펴보고, 그에 따라 우리나라의 지방자치단체를 분석하고, 마지막으로 민주성과 책임성을 확보하기 위한 조건으로서 제도적 개선책을 제시하여 보았다.

우선 우리나라에서 중앙정부는 각종의 자원과 규제를 통하여 지방정부가 자신들의 통제하에 있기를 바란다. 그러나 이러한 통제는 지방정부로 하여금 민간기업의 발전보다는 시장을 중심으로 한 소비정책의 모습을 강화시킬 가능성만 높이게 된다. 또한 중앙정부는 토지규제를 완화하여 난개발이나 혐오시설 개발을 부추기기도 하는데 지방정부는 이런 문제를 야기한 책임까지 지기도 한다. 그러나 이러한 문제는 관료들 개인의 문제나 지방자치체의 문제라기보다는 중앙의 규제를 바꾸어야 해결되는 문제들이다.

지역사회에서 기업은 이동성의 부담, 중앙의 규제, 지방정부의 인센티브 부족 등에 의하여 성장세력으로 커 나가는 데 한계가 있다. 그리고 지방정부에 대한 견제의 역할이나 지역개발을 위한 파트너의

역할은 거의 수행하지 못하고 있다. 그러한 이유 중에는 지방자치단체가 기업을 유치하여 얻는 실익이 별로 없기 때문이기도 하다.

지방자치단체 수준에서는 전반적으로 권력의 분포가 심한 불균형을 보이고 있다. 시장은 인사권과 재정권을 통하여 관료를 장악하고 있으며 이로부터 획득되는 물리적·정보적 자원은 시장으로 하여금 시의원, 국회의원, 기업, 시민 및 시민단체, 정당에 대하여 압도적 우위에 설 수 있게 하고 있다. 시장은 이러한 지위를 활용하여 정치적 기회주의, 후견주의, 소비정치 등을 벌이고 있다. 관료들은 시장에 대한 열세와 전문성의 부족으로 시장에 대한 줄서기의 모습을 보이고 있다. 학연 혹은 지연 등의 귀속주의는 이러한 현상을 강화시키는 기제로 작용하기도 한다.

시장의 압도적 지위는 지역개발의 모습에서도 나타나는데 상위정부의 자원을 끌어들이기 위하여 자신이 가진 개인적 친분, 학연, 때에 따라서는 공무원의 경력까지도 동원한다. 자신의 자원이 효과를 발휘할수록 지역사회에서 시장의 입지는 더욱 공고해진다.

관료들도 과거의 권위주의적 태도에서 완전히 벗어난 것은 아니다. 시장과 실력자에 대한 줄서기나 충성심 경쟁이 자율성과 전문성의 발전을 저해하고 있으며 시민과의 공동체적 교감이 아직은 성숙되지도 않은 상태에 있다. 이러한 증거는 시청이나 관료에 대한 시민들의 불신으로 나타나고 있음을 보았다.

미래의 지방정치의 민주성과 지방행정의 책임성을 증진시키기 위한 제도적 개선은 세 가지 차원에서 생각해 볼 수 있다. 첫째는 중앙정부의 과도한 통제능력의 완화를 통해서이다. 둘째는 시장에게 과도한 권한을 부여하는 제도의 개선 및 견제세력의 성장을 통해서이다. 시민사회의 성숙, 정당의 역할 강화, 시의회의 강화 등 이를 달성해 줄 기제라고 볼 수 있다. 그리고 셋째는 관료들의 책임성, 전문성 및 공동체의식 강화를 통해서이다.

■ 주

- 1) 세입자집단은 교환보다 사용가치를 우선시 할 수 있다. 그러나 이들은 조직력이나 자원의 부족 및 소유권의 부재 등에 의하여 재개발이나 재활성화의 압력에 대응하기가 사실상 힘들다(Logan and Lolotch, 1987).
- 2) 이에 대하여 맑스계열의 조절이론(*regulation theory*)의 전통은 범지구적 자본의 이동시대가 요구하는 축적체계가 조절체계와 조화를 이루어야 국가 및 도시가 안정적인 이윤을 창출하며 발전할 수 있음을 주장하기도 한다(Lauria, 1997). 이러한 관점에서 레짐이론의 한계를 지적하며 자본의 축적을 위한 조절체계의 수용은 행위자들의 의지라기보다 시대가 요구하는 사명으로 보기도 한다.
- 3) 베버(Weber, 1999)는 환경 및 자원관리 행정에 있어 최근 시민들의 참여가 강화되고 있는 현상까지 포함하여 책임성의 개념변화를 기술하고 있다. 시민참여의 형태를 통한 행정의 책임성 제고노력을 민초생태관리(*grassroots ecosystem management*)라고 표현하고 있다.
- 4) 《조선일보》(2000. 10. 27)에 따르면, 화성군의 경우 1996년 이후 설립된 1,410개의 공장 중 1,406개가 신도시 예상지역의 준농림지와 임야에 위치하고 있으며, 김포지역의 경우 1,367개의 공장 중 1,352개의 공장이 준농림지에 위치하고 있다.
- 5) 공배법에서는 건축면적이 500m² 미만인 공장도 공장설립 승인이 가능하나, 농지법은 건축법을 인용하여 건축물의 용도구분에 따라 환경에 문제를 발생시키지 않으면 제조장으로 환경에 문제를 발생시키면 공장으로 분류하므로 환경(폐수, 대기, 소음진동)에 문제를 일으키지 않는 한 공장설립 의제사항인 농지전용 용도변경은 불가하며, 용도변경을 위해 환경문제를 일으키는 최소규모의 기계시설을 일부러 구입하는 실정이다.
- 6) 반대로 개인의 규범의식이나 가치관이 남들보다 낮아서 발생하는 비리, 과잉충성, 시간보내기, 책임전가 등을 외적 통제를 강화하여 풀어 가는 것은 한계가 있을 수 있다. 이러한 문제들은 오히려 내적 통제, 특히 사회적 규범의식을 강화하여 풀어 나가는 것이 더 효과적일 수 있다.
- 7) 시의원이 재선의 목적을 달성하기 위하여 관료와 항시 협력적인 관계를 맺는 것은 아니다. 자기 지역구에 사업을 유치하려다 보니 때로는 관료들과 마찰을 빚기도 하는데, 이 경우 시의원들은 인사권이 있는 시장에게 수시로 비협력적인 관료를 비방하게 된다. 처음에는 믿지 않던 시장도 시의원으로부터 자주 비방을 듣다보면 결국 그 관료를 좌천시키는 경우가 비일비재하게 발생하게 된다. 따라서 지방관료들은 가장 기피하는 지역사회의 인물로 시의원을 꼽게 된다.
- 8) 이러한 현상은 특히 대도시보다는 지방 명문 중고교가 있는 지방으로 갈수록 심하다(최승범, 2002).
- 9) 포이동이나 테헤란밸리에 벤처기업들이 몰리는 현상은 이러한 논리를 뒷받침한다.
- 10) 기업유치에 따른 새로운 세원은 거의 대부분 국세로 징수되며, 지방세로 들어오는 수입은 지방교부세를 감소시켜 실제로 지방세의 32%만이 순수한 세입원이 된다는 연구가 있다(유재원, 1997).
- 11) 1995년 성남시의 오성수 시장후보는 분양을 앞둔 임대주택의 분양가를 조성 당시의 가격으로 제공하겠다고 약속한다든지 저소득층 지역에 복지지출을 증액하겠다고 약속한다든지 기존의 100억 규모의 장학금사업을 300억으로 증액하겠다고 약속을 하였다. 이러한 사업을 박종민(박종민 편, 2000)은 소비정치 혹은 할당정치의 독특한 유형으로 보고 있다.

- 12) 직접민주주의의 부정적인 측면으로는 상위정부에 의한 지방자치 통제의 강화 가능성, 지역성·급력·권력을 가진 집단들의 제도오용 및 남용 가능성, 자의적이며 선동적인 주민동원의 가능성 및 관료 통제의 한계성 등이다.

■ 참고 문헌

박종민. 1999. "선거정치와 지방통치." 《정부학연구》 5(1): 147~184.
 _____(편). 2000. 《한국의 지방정치와 도시권력구조》. 서울: 나남.
 박종민·신수경. 2001. "지방자치에서 정당의 역할과 한계: 한 도시 이야기." 《정부학연구》 7(1): 143~171.
 박종민·배병룡·유재원·최승범·최홍석. 1999. "한국 지방정치의 특징." 《한국행정학보》 33(2): 147~184.
 배병룡. 1999. "진주시의 권력구조: 시장중심의 분산적 엘리트 연합." 《정부학연구》 5(1): 47~79.
 _____. 2000. "지방의 정치문화와 정치참여: 진주시 사례." 《경상대 사회과학연구》 18(2): 5~29.
 유재원. 1999. "청주시의 권력구조와 정치과정." 《정부학연구》 5(1): 7~46.
 _____. 2000. "사회자본과 자발적 결사체." 한국행정학회(편), 《새천년의 행정학 패러다임(II)》. 한국행정학회 2000년도 동계학술대회 발표논문집.
 최승범. 1998. "지방정부의 통치능력 형성에 관한 연구: 레짐(Regime) 이론적 관점에서 1980년대 미국 도시들을 중심으로." 《한국정책학회》 7(2): 337~366.
 _____. 1999a. "성장과 안정의 정치경제: 평택시의 레짐정치." 《정부학연구》 5(1): 109~146.
 _____. 1999b. "평택시의 시민문화와 정치적 참여." 서울시립대 《도시행정연구》 제14집: 55~94.
 _____. 2001. "세계화·지방화시대의 도시산업전략: 지역혁신체제에 입각한 공장설립제도의 개선방향." 《도시행정학보》 14(2): 171~197.
 _____. 2002. "한국의 지방관료제: 자율, 통제와 책임성." 《한국행정학보》 36(1): 173~192.
 최홍석. 1999. "강한 제도하의 많은 정치: 부천시 사례를 중심으로 본 지방정부의 정책형성." 《정부학연구》 5(1): 80~108.
 _____. 2000. "지방행정의 책무성과 지방의회." 한국행정학회(편), 《새천년의 행정학 패러다임(II)》. 한국행정학회 2000년도 동계학술대회 발표논문집 별쇄본.
 Almond, Gabriel and Sidney Verba. 1963. *The Civic Culture*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
 _____. eds. 1989. *The Civic Culture Revisited*. Sage Publications.
 Bachrach, Peter and Morton S. Baratz. 1962. "Two Faces of Power." *American Political Science Review* 56: 947~952.
 _____. 1963. "Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework." *American Political Science*

Review 57: 632~643.

- Berry, Jeffrey et al. 1993. *The Rebirth of American Democracy*. Washington D. C. : The Brookings Institution.
- Bockmeyer, Janice. 2000. "A Culture of Distrust." *Urban Studies* 37(13) : 2417~2440.
- Burke, J. P. 1986. *Bureaucratic Responsibility*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Choi, S. and M. Ahn. 2001. "OPEN the Government." presented at ASPA. American Society of Public Administration.
- Coleman, James S. 1988. "Social Capital in the Creation of Human Capital." *American Journal of Sociology* 94: 95~120.
- Cooper, Terry. 1990. *The Responsible Administrator*. San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.
- Cronin, Thomas. 1989. *Direct Democracy*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Dahl, Robert A. 1961. *Who Governs?* New Heaven: Yale University Press.
- DiGaetano, Alan and John S. Klemanski. 1993. "Urban Regime Capacity: A Comparison of Birmingham, England and Detroit, Michigan." *Journal of Urban Affairs* 15(4) : 367~384.
- Elkin, Stephen L. 1987. *City and Regime in the American Republic*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- Fainstein, Susan. 1995. *The City Builders*. Oxford: Blackwell.
- Finer, Herman. 1940. "Administrative Responsibility in Democratic Government." in C. Friedrich. ed. *Public Policy*. 247~275. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Friedrich, Carl. 1940. "Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility." in C. Friedrich. ed. *Public Policy*. 221~245. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Fukuyama, Francis. 1995. *Trust*. New York: Free Press.
- Harding, Alan. 1994. "Urban Regimes and Growth Machines." *Urban Affairs Quarterly* 29(3) : 356~382.
- Harmon, Michael M. 1995. *Responsibility as Paradox*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Hunter, Floyd. 1953. *Community Power Structure*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Kaznelson, Ira. 1981. *City Trenches*. New York: Pantheon Books.
- Logan, John R. and Harvey L. Molotch. 1987. *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*. Berkely, CA: University of California Press.
- McPherson, C. B. 1977. *The Life and Time of Liberal Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Mills, C. Wright. 1956. *The Power Elite*. NY: Oxford University Press.
- Mosher, Frederick. 1968. *Democracy and the Public Service*. NY: Oxford University Press.
- Ostrom, Vincent. 1992. *The Meaning of American Federalism*. ICS Press.
- Peterson, Paul. 1981. *City Limits*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- Putnam, Robert. 1993. *Making Democracy Work*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Romzek, Barbara and Patricia W. Ingraham. 2000. "Cross Pressure of Accountability." *Public Administration Review* 60(3) : 240~253.

- Stone, Clarence N. 1980. "Systemic Power in Community Decision Making." *American Political Science Review* 74: 978~990.
- _____. 1989. *Regime Politics: Governing Atlanta 1946~1988*. Lawrence, KS: University Press of Kansas.
- Stone, Clarence N. 1993. "Urban Regime and the Capacity to Govern: A Political Economy Approach." *Journal of Urban Affairs* 15(1): 1~28.
- Tocqueville, Alexis de. 1956. *Democracy in America*. London: Fontana.
- Verba, S. et al. 1995. *Voice and Equality*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Weber, Edward P. 1999. "The Question of Accountability in Historical Perspective." *Administration and Society* 31:4. 451~494.
- Yates, Douglas. 1977. *The Ungovernable City*. Cambridge, MA: MIT Press.

the reality is not the case; While we observe many of such relationships in some areas, we can see few cases in other areas. Why? This paper answers that it is so because the basic characteristics of government-NGO partnership are calculative. In other words, both potential participants, government and NGOs will enter into a partnership relation only if both parties expect that benefits would exceed costs from the partnership respectively. Based on this calculative characteristics of partnership, this paper identifies three factors that would affect the formation of the partnership between government and NGOs; characteristics of partnership areas, perception and attitude of partners, and resources that each partner brings into the partnership. The paper concludes with some implications of a calculative partnership between government and NGOs.

6. Internal Conditions for the Democratization of Local Politics and the Responsibility of Local Administration

Seung-Bum Choi

The purpose of the article is to analyze why there are so many problems in local societies in terms of democratization of local politics and responsibility of local administration and to suggest internal conditions for solving the problems. The concentration of regulation power to the central government induces disincentives to business investment and unplanned developments in local areas. Unbalanced mayoral power in personnel and budget management

makes bureaucrats, councilmen, citizen and local parties stand in inferior position to mayors. Therefore, mayors are blamed for their political opportunism, clientalism, and patronism. Inferior position of bureaucrats to mayors makes public officials depend on lining-up and traditional networks such as kinship, regionalism, and school relations. Lack of professionalism and autonomy of local bureaucracy leads to citizen's distrust in city hall. Directions for the future reform of democratization of local politics and responsibility of local administration are as follows: to decentralize the regulation power of central government, to institutionalize citizen participation to check and balance mayoral power, and to make local bureaucracy responsive, autonomous, and accountable.

7. An Exploration of Cooperative Rules in the Public Sector Collective Bargaining Processes

Kyung-Ho Cho · Jai Ryong Ha · Jae-Bok Ju

The study begins with the following question: what rules facilitate the settlement of the collective bargaining in the public sector? Based on the conceptual framework about cooperation rules and by analyzing three cases of public enterprises, this study comes to three conclusions: First, the dispute is at large resolved by the five rules, which are the discursive mutual participation, the reciprocal beneficence, the fact-based argumentation, the active role of coordinators, and the rule forming the trust. Second, the rules blocking cooperation, include the formal