

연구논문

한국 지방정치의 모형화를 위한 시론

이준원

이 연구의 목적은 한국의 지방정치에 관한 기존 연구와 우리의 경험과 인상을 토대로 하여 한국의 지방정치를 설명하고 이해하기 위한 모형을 개발하려는 시도이다. 우리 지방정치의 주요 행위자를 시장군수, 주민대표집단, 지방관료, 주민으로 설정하고, 이들간의 협력과 갈등관계에 따라 여러 가지 이념형으로 모형화를 시도하였다. 우선 공식성에 기초하여 시장군수와 지방관료가 연합하는 관료연합모형, 계급성에 기초한 시장군수와 지역유지가 협력하는 지배계층연합모형, 지역유지와 지방관료가 같은 지역성에 기초하여 연합하는 지역연합모형으로 나누어 보았다. 한편 지방자치 이후 시민세력의 급성장과 강력한 시장군수의 등장, 분열된 지방관료, 지방의원의 주민대표성 한계 등 지방자치 이후의 지방정치 특징을 기술하였다.

핵심주제어: 지방정치, 지배계층연합모형, 지역연합모형

1. 서론

이 연구의 목적은 한국의 지방정치에 관한 기존연구와 우리가 경험하였거나 심증을 갖고 있는 몇 가지 단편적 인상을 통해 한국의 지방정치를 설명·기술하기 위한 모형을 개발하려는 시도이다.

지방자치 이전의 우리나라 지방정치에 관한 연구는 다소 부진하였다. 물론 일단의 사회학자와 역사학자들 중심으로 지역사회의 권력구조를 설명하려는 노력이 없지 않았지만, 행정학분야에서는 매우 미흡하였다. 아마 지방정치가 우리 정치행정학자들의 관심영역 밖에 있었기 때문인 것 같다. 과거 중앙정부 중심의 경제개발정책이 진행되면서 사실상 지방정부는 중앙정부의 정책을 집행하는 일선행정기관에 불과한 것으로 인식되었고, 그럼으로써 지방정치에 대한 관심을 위축

이준원은

서울대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재는 공주대학교 행정학과 조교수로 재직중이다.

jwlee@kongju.ac.kr

시켜 왔다. 그나마 지방자치에 대한 논의가 진전되면서 제기된 지방 정치에 대한 관심도 계급주의적 시각 일변도로 연구되어왔다는 점도 이에 한몫 한다. 하지만 지방자치가 본격화되면서 지방정치에 대한 관심이 서서히 높아가고 있다. 최근 들어 정치행정학자들의 연구도 활발히 진행되고 있다는 점은 매우 고무적이다. 이 연구도 이러한 관심의 조류 속에서 출발한 것이다.

그동안 우리의 지방정치에 관한 연구물들을 접하면서, 우리가 경험 하였거나 느끼면서 형성된 그런 모습들이 제대로 담겨지지 않은 점을 안타깝게 생각해 왔다. 이러한 생각은 그동안 축적된 연구가 대부분 외국이론을 소개하거나 우리의 현실에 적용해 보려는 시도에 머무르기 때문에, 정작 우리가 보아서 알고 있고, 하고 싶은 말을 외국이론의 틀 속에 담기에 부족하였던 것은 아닌가 짐작해 본다. 이는 우리 지방정부들이 처해 있는 구조적 맥락이 다르기 때문에 외국의 이론이 그대로 적용될 수 없음을 의미한다(유재원, 1999:17). 이익집단의 형성이나 활동이 취약하고, 정치과정이 공개되지 않은 상황에서 다원주의이론이 얼마나 생소한 것인가는 쉽게 짐작된다. 또한 영향력 있는 기업이 수도권에 집중된 상황에서, 그리고 기업인에 대한 인식이 서양과 다른 상황에서 성장기구론도 어색하기는 마찬가지이고, 모든 자치단체가 동일한 구성방식을 가질 수밖에 없는 현재 상황에서 스스로의 레짐형성을 전제하는 도시레짐이론도 생소하기는 마찬가지이다.

이러한 원용된 이론의 틀 속에서 설명된 우리 지방정치의 한정적 모습은 그 자체의 생소함으로만 끝나지 않는다. 그동안 여러 분야에서 수많은 시행착오를 일으켰듯이 문제의 진단과 처방에 있어서의 오류를 수반한다. 주지의 사실이지만 모형은 진단과 처방을 위한 틀로 활용된다. 그동안 무분별하다시피 진행되어 온 수 많은 지방행정의 개혁조치들이 어찌면 제도설계자들이 갖고 있는 다원주의적 틀에 대한 막연한 환상으로 인해 현실적 처방이 되지 못한 것은 아닌가 자문해 본다.

이에 이 연구에서는 '우리의 지방정치모습을 수월하고도 이해하기

쉽게 답을 수 있는 틀은 무엇인가'에 집중하고, 이 연구를 통해 좀 더 현실성 있는 설명과 묘사를 시도해보려는 것이다. 이를 위해 우선 외국에서 개발된 이론들을 간략하게 검토하고, 이를 참고하여 어설피게나마 우리 지방정치의 기본구도를 설정하려 한다. 그리고 이러한 기본구도가 어떻게 다른 양상으로 나타날 수 있는지를 지방자치 실시 이전과 이후로 나누어 기술하려 한다.

끝으로 이 연구는 농촌의 중소도시를 염두에 두고 접근하였다. 이미 산업화·도시화된 대도시의 경우는 이 연구에서 다루는 내용과는 차이가 있을 것이다. 다만 지방자치 이전의 모형들은 도시화되기 이전의 모습을 설명하는 데 나름의 유용성이 있을 것이라 생각된다. 또한 지방정치의 특징을 묘사하는 포인트로는 주로 행정 및 정책과정에 초점을 맞추었다. 즉 세력간의 연합과 갈등, 행정체제, 추구하는 가치, 정책과정 등을 중심으로 다뤘다.

2. 지방정치에 관한 선행연구와 연구시각

1) 엘리트론과 다원론의 권력구조 논쟁

지방정치에 관한 연구의 시발점을 엘리트론자와 다원론자 간의 논쟁에서 출발하는 것에 대해서는 큰 이견이 없는 듯 하다. 두 이론은 지역사회에서 '누가 지배하는가'에 대해 서로 상반된 입장에서 끝없는 논쟁거리를 제공하면서 지방정치에 관한 연구의 축적에 지대한 공헌을 하였다(Hunter, 1953; Dahl, 1961; Bachrach & Baratz, 1962). 이러한 연구경향은 우리나라의 지방정치연구에도 큰 영향을 주었다(진덕규, 1975; 김경동·안청시, 1984; 박병련, 1988; 김재열, 1990). 하지만 이 두 이론간의 고전적 논쟁을 우리의 현실에 직접적으로 적용하는 데에는 한계가 있는 듯 하다. 두 이론 모두 지방정부가 어느 정도

의 자율성을 누리고 있다고 전제하고 있지만, 우리는 그러한 경험이 거의 없는 실정이다. 특히 미국의 권력구조를 설명하는 데 유용한 것으로 알려진 다윈론은 시민사회가 활성화되지 못하고 공공권력에의 접근가능성이 열려있지 않았던 우리나라의 지방정치를 설명하는 데에는 더욱 한계가 있었다.

그나마 엘리트론이 우리 사회를 설명하는 데 더 유용한 이론으로 채택되어 왔다. 대부분의 연구가 엘리트론의 접근방법인 명망적 접근 방법을 채택하고 있는 것도 이를 반증한다. 하지만 엘리트론이 꼭 적합하다고는 볼 수 없다. 우선 지방정부의 공식적 권력에 필적할만한 총체적 권력을 지닌 사회경제엘리트, 특히 경제엘리트가 존재하는가에 상당한 의문이 있기 때문이다(박종민 외, 1999:133). 사실 엘리트론자와 다윈론자들 사이의 논쟁은 서로 상반된 입장에서 서 있는 듯이 보이지만, 비록 엘리트의 범위, 강도, 지속성 및 엘리트간의 경쟁 등에 관해서는 견해가 다를지라도 상대적으로 소수의 엘리트들에 의해 권력이 집중되어 있다는 점에서는 비교적 접근된 견해를 보이고 있다(Wolman & Goldsmith, 1992:13).

2) 정치경제론자의 구조주의적 시각

한편 엘리트론과 다윈론간의 고전적 논쟁을 거치는 과정에서 Neo Marxist계열의 정치경제학자들에 의한 구조적 시각이 70년대 중반에서 80년대 지방정치이론의 주류를 이루었다. 이들의 기본적 시각은 지방정치에 있어서 지역의 경제적 요인이 매우 중요하다는 점을 강조하고 있다(Wolman & Goldsmith, 1992:18-21). 이들은 지방정치에 관한 연구는 '누가 지배하는가'보다는 '누가 수혜자인가'에 초점을 맞추어야 한다는 점에 주목하고, 정책의 수혜를 누리려는 집단(예: 기업, 부동산업자, 은행 등)과 도시정부가 연합(*coalition*)을 형성하여 도시의 성장과 개발을 이끌어 간다는 것이다.

이러한 입장의 대표적인 연구가 공공선택론(*public choice theory*)과

성장기구론(*growth machine theory*)이라 할 수 있다. 공공선택론자인 Peterson(1981)은 지방정부를 중앙정부와 다른 개방체제로서의 구조적 한계를 갖고 있는 것으로 파악하면서, 시장(*market*)에서 경쟁하는 하나의 행위 주체로 보고 지방정치를 묘사하고 있다. 그는 지방정치가 경제발전이라는 하나의 목적(*unitary interests*)에 의해 작동된다고 보면서, 각 도시가 성장을 위해 자본을 유치하는 경쟁과정에서 재분배정책보다는 개발정책에 비중을 두게 되고, 그럼으로써 기업이익과 연합하게 된다고 주장한다.

한편 Molotch(1979)는 공공선택론자들의 주장에 대해 지방정부가 정치적 갈등을 넘어 경제발전이라는 단일의 목표만 갖는 것이 아니며, 이 모형으로는 정책선택(*policy choice*)을 설명하기도 어렵고, 또한 도시성장을 충분히 설명하지도 못한다고 비판하고 있다. 그러면서 좀 더 발전적 형태의 이론으로서 성장기구론(*growth machine theory*)을 제시하였다. 성장기구론의 핵심은 지역경제의 성장으로 이익을 향유하게 될 세력들이 연합하여 도시정치를 이끌어 간다는 것이다. 즉 토지의 교환가치를 높이려는 대지주와 간접적 이익을 향유하는 추종세력들이 지방정부와 연합함으로써 도시의 초성장(*pro-growth*)을 이끌어 간다는 주장이다. 이 주장은 도시정치의 엘리트들이 구조적 요인에 의해 성장을 추구하는 것이 아니라 연합세력이 그러한 정책을 선택하기 때문이라는 점에서 공공선택론자들과 차별화된다.

이 이론은 토지소유자와 지방정부 사이의 유착관계를 설명하는 데 어느 정도 도움을 준다. 하지만 강력한 중앙정부 하에서 지방정부의 권한이 미약하다는 점, 지역내에 지방정부와 연합을 형성할 만큼 지속적이고 안정적인 경제사회엘리트집단의 존재여부, 지방정부와 민간엘리트가 대등한 관계가 아니라는 점, 토지의 교환가치를 높이려는 것은 대지주 집단뿐만 아니라 일반 시민도 마찬가지라는 점 등을 보면 이 이론을 우리의 현실에 그대로 적용하는 데는 한계가 있음을 알 수 있다.

3) 레짐이론

성장기구론이 지나치게 경제결정론적 입장을 취하고 있음을 비판하면서 지방정부의 자율성(*autonomy*)을 부각시키려는 연구가 일단의 정치학자들에 의해 제시되었다. 이른바 레짐이론(*regime theory*)은 지방정부와 비정부영역과의 협력 및 생산을 위한 레짐형성에 주목하고 있다. 이들의 주장은 성장기구론에서 말하는 연합세력에서 소외된 사회집단의 정치적 욕구가 분출하면서 지방정부는 정치적 도전에 직면하게 되고, 이들의 욕구를 충족시키기 위해 지방정부는 정책의 효과성(*effectiveness*)을 제고하려고 한다. 하지만 지방정부의 역량에는 한계가 있으므로 지방정부가 가지고 있지 못한 자원을 가진 비정부(*non-government*) 부문과 안정적이고 지속적인 협력을 시도하게 된다. 결국 지방정부의 효과성은 비정부부문의 협력과 자원을 지방정부의 역량과 '얼마나 잘 결합할 수 있는가'에 달려 있다는 것이다(Stone, 1991:7). 레짐이론에서는 지방정부의 기능을 선거를 통해 얻은 권력으로 균립하면서 지배하고 통제하는 것이기보다는 각 집단과 협력을 통해 산출물을 생산해 내는 것으로 보고 있다. 그러므로 연합형성과 연합형성과정에서의 내부정치를 중요하게 본다(Stone, 1989:178).

레짐이론에서는 정치경제학자들의 구조주의적 시각을 수용하면서도 지방정부의 자율성에 기초한 정치적 과정의 중요성을 동시에 강조한다는 점에서 이론적 강점을 갖고 있다. 다윈론자들이 강조하는 정치과정의 중요성을 수용하였고, 한편으로 정치경제이론의 '체계권력'(*system power*)도 수용하고 있기 때문이다. 하지만 엘리트론이나 다윈론에서 지방정치를 특정집단을 배제하고 특정이익을 향유하려는 것으로 묘사하는 것과는 구분된다. 또한 특정 집단이 총체적인 권력을 행사하지 못한다는 점에서 엘리트이론과 구분되며, 어떤 집단이 선거권을 갖고 있다거나 요구를 강력하게 주장한다고 해서 지방정부가 쉽게 반응하지 않는다고 보는 점에서는 다윈론과도 구분된다. 오히려 지방정부는 어떤 정책목표를 달성하기 위해 자원을 가지고 있는

그런 집단과 협력을 이끌어 낸다는 것이다(Stoker, 1992:387).

4) 연구시각

외국의 이론들은 우리의 지방정치를 분석하는 데 있어서 기초적인 시각을 제공한다. 다만 이러한 이론들이 우리의 현실을 설명하고 이해하는 데 '얼마나 더 적실성(relevance)이 있는가'에는 많은 이견이 있는 듯 하다(박종민, 1999; 최홍석, 1999). 그러면 우리의 지방권력구조를 어떻게 이해하여야 하는가. 이 연구에서는 외국의 선행연구를 중심으로 쟁점을 도출하고, 쟁점을 중심으로 우리의 현실에 적용 가능한가를 살펴 이 연구의 시각을 설정하려 한다.

지방권력구조에 대한 쟁점을 엘리트가 소수인가 다수인가, 공식정부가 자율적인가 부수적인가, 지방정치가 중심적인가 주변적인가로 정리한 박종민 외(1999)의 연구는 다양한 논의 속에서 핵심을 매우 정확하게 포착하고 있다. 하지만 여기에 더 추가하여야 할 것은 우리의 지방정치에서 '누가 실질적인 참여자인가'의 문제와 '지방자치가 실시되면서 지방정치는 어떻게 변화되는가'의 문제를 언급하여야 할 것으로 본다.

첫째, 지역사회 권력구조논쟁에서 소수의 엘리트가 권력을 독점하고 있다고 보는 엘리트론자나 다수에 분산되어 있다고 보는 다원론자들의 논쟁은 어쩌면 엘리트론자들이 주장하는 바와 같은 총체적 권력을 지닌 소수엘리트는 존재하지 않지만, 다원론자들도 인정하였듯이 분야별 엘리트들이 존재하고 있다는 점에서 일단락된 듯 하다(Wolman & Goldsmith, 1992:13). 그러나 우리의 현실은 다원론자들이 본 분야별 엘리트들보다는 훨씬 더 총체적인 엘리트의 존재를 인정하여야 할 것 같다. 특히 농촌지역사회일수록 그러한 현상은 분명하다. 혹 총체적인 엘리트는 아닐지 몰라도 적어도 미분화된 엘리트 그룹내에서 분야별로 활동역량이 달라지는 정도로 봐야 할 것 같다.

둘째, 국가와 사회의 관계에 있어서 엘리트론자나 다원론자 모두

공식정부의 자율성을 과소평가 하는 경향이 있다. 특히 엘리트론자들은 다원론자들에 비해 사회경제엘리트들의 역할을 더욱 강조하고 있다. 하지만 우리의 경우는 전혀 다르다. 국가와 사회라는 것을 동일시할 만큼 공식정부의 역할은 지대하다. 반면 시민사회는 서구 선진 국가들처럼 발달하지 못했다. 다원론자들의 주장과 같은 이익집단이나 각종 기타 자발적 조직들을 찾아보기 어렵다. 물론 경제사회엘리트들의 역할이 없지는 않지만 적어도 지방정치에 있어서 시장군수를 중심으로 한 공식정부의 역할은 절대적이라 할만큼 강하다(박종민 외, 1999:133). 따라서 우리의 지방정치를 살펴보기 위해서는 레짐이론가들이 레짐형성을 위한 내부정치에 주목하여야 한다고 주장한 것처럼 공식정부를 중심으로 한 내부정치과정이 중심대상이 되어야 한다.

셋째, 지방정치가 중심적인가 주변적인가의 문제는 매우 상대적인 관념이다. 중앙정부에 대한 지방정부의 독자성을 인정하려는 경향은 다원론자들의 견해에 가깝다. 상대적으로 구조주의적 시각에서는 경제구조적 요인에 비중을 둬으로써 지방정부의 독자성을 과소 평가한다. 레짐이론은 지방정부의 자율성을 어느 정도 가미하면서 두 입장을 반영하고 있다. 아마 우리의 현실은 지방자치의 전통이 오래된 서구 선진국의 지방정부가 누리는 자율성에 비하면 극히 제한적이었음을 인정하지 않을 수 없다. 물론 우리의 경우는 정치경제학자들이 생각하는 것처럼 경제구조적인 이유라기보다는 강력한 중앙정부 중심체제라는 전통 속에서 상대적으로 지방정부가 위축되었기 때문이다(김만홍, 1998:174). 그렇다고 해서 지방정치가 없었던 것은 아니다. 지방정부가 중앙정부의 결정을 집행하는 도구로 인식되었다고 해도, 집행을 둘러싼 정치적 상호작용은 무시할 수 없는 수준이었다. 그 모습이 '찾잔 속의 태풍'처럼 보일지는 몰라도 중앙정부를 대리하는 시장군수를 둘러싼 지방정치가 있었고, 이러한 지방정치는 지방정부 내에서 보면 매우 중요하고도 의미 있는 상호작용이었다.

넷째, 엘리트론에서는 지방정치의 중요한 참여자로서 사회경제엘리트들에 주목하고 있다. 반면 다원론자들은 시장을 둘러싼 개인 및

이익집단들의 상호작용을 강조한다. 구조주의적 시각을 가진 정치경제학자들은 기업, 대지주 등의 역할을 강조하고 있다. 레짐이론도 역시 공식정부와 연합할 비정부 영역의 특정세력을 상정한다. 이상의 이론들은 주로 선거에 의해 당선되는 시장과 지방의원, 경제적 이익을 추구하는 기업, 지주 등을 중요한 참여자로 보고 있다. 하지만 우리의 경우는 좀 달리 보아야 할 것이다. 그동안 지방자치가 실시되기 전에는 시장군수가 중앙정부로부터 임명되었고, 지방의회도 없었다. 시장군수가 중앙정부의 대리인으로서 거의 모든 권한을 독점하고 있었으며, 시장군수를 비롯한 공식정부와 대등한 관계 속에서 연합하거나 영향력을 행사할 수 있는 집단을 찾아보기도 어렵다. 오히려 우리는 시장군수와 다른 성격을 지닌 관료집단을 구분하여 보는 것이 더 의미 있을 것으로 본다. 지방자치가 실시되기 전에는 시장군수가 중앙정부에서 임명되고 거의 모든 권한을 독점하고 있었지만 이들은 비교적 자주 자리를 이동하였다. 반면 지방관료들은 대부분 그 지역 출신으로서 계속 지방정부에 머물러 있으면서, 나름의 활동영역을 구축하였다. 한편 외국이론에서 논의하는 개인이나 이익집단, 기업, 사회단체 등은 그 활동이 상대적으로 위축되어 있었고, 겨우 몇몇 평판 있는 인사들에 의해 대행되는 정도에 불과했다.

다섯째, 앞서 일부 언급하였지만 서구 선진국의 경우 지방자치가 일찍 시작되었기 때문에 시장과 의원을 선거에 의해 선출하였다. 하지만 우리는 지방자치가 본격적으로 실시 된지 겨우 10년도 못 미친다. 따라서 지방자치가 실시되기 이전의 지방정치와 그 이후의 지방정치는 확연히 구분된다. 지방자치가 실시된 이후 지방정치의 영역은 매우 확장될 것으로 보인다. 따라서 지방자치의 실시라는 중요한 맥락의 변화를 염두에 두고 논의하여야 할 것이다.

3. 한국 지방정치의 맥락, 참여자, 그리고 협력과 갈등

1) 한국 지방정치의 맥락

(1) 중앙 중심의 통제체제

우리나라는 전통적으로 외국에 비해 비교적 중앙통제체제가 일찍 구축되어 있었다. 군현제가 실시된 고려시대까지 거슬러 올라가지 않는다 하더라도 조선시대에 이미 중앙통제체제가 구축되었으며, 일제 시대에도 식민통치를 위한 중앙통제체제가 더욱 강화되었고, 또한 경제개발기에 있어서도 중앙통제체제는 그대로 존속되었다. 결국 중앙-지방관계는 군현제라는 전통 속에서 수직적 행정체제가 하나의 전통으로 굳어져 있다.

이러한 군현제의 전통 속에서 시대를 막론하고 지방행정의 장은 모두 중앙에서 파견되었으며, 이들은 중앙정부의 입장을 대리할 수밖에 없었다. 시장·군수는 중앙행정의 대리인으로서 중앙행정을 지방에서 실시할 책무가 우선되었다는 점은 역사의 흐름에도 불구하고 큰 변화가 없었다.

이와 같이 중앙정부의 지방정부에 대한 강력한 통제체제가 구축된 전통 속에서 지방정치는 중앙정부의 행정통제와 동원의 대상으로만 존재했으며, '후원자-수혜자의 관계'를 가져왔다(김만홍, 1999:176). 이러한 관계 속에서 지방정치는 상대적으로 제약받을 수밖에 없었으며, 그러한 제약 속에서 이루어지는 지방정치의 모습이 선출직 시장제도를 채택하고 있는 서구 선진국과는 상당히 달랐을 것이라는 점은 쉽게 짐작할 만하다.

(2) 신분제적 질서의 유산

신분사회에서는 구성원들이 지배계층과 피지배계층으로 나뉘어진 다. 조선시대의 지배계층은 이른바 '양반'들이었다. 이들은 지배계층으로서 관료가 되거나 아니면 지방에서 영향력을 행사하는 사족집단

으로 존재했다. 이러한 현상은 일제시대를 거쳐 현대에 이르기까지 존속되는 경향이 있다. 조선시대에는 신분, 학업, 신망 등을 통해 지배계층이 형성되었다면 현대에 이르러서는 주로 경제적 부, 지역주민들의 신망, 토착적 지지세력 등을 등에 업고 지역유지로 등장하였다. 특히 정치적 변혁기마다 지역유지의 구성원은 부침을 달리하지만 그러한 역할을 하는 집단들이 존속해왔다는 자체에는 달리 큰 변화가 없었다.

한편 피지배계층으로 일반 주민을 보는 데에는 큰 이견이 없는 듯하다. 다만 지방관료들을 피지배계층으로 볼 것인가는 논란의 여지가 없지 않지만, 조선시대의 지방관료는 지배계층이었다고 보기는 어렵다. 이들은 간단한 시험을 치르기는 하였지만 주로 세습되는 중인집단으로 지배계층인 양반과는 그 성격이 달랐다. 물론 일제시대 이후로는 신분과 상관없이 일정한 절차를 거쳐 충원되었지만, 그렇다고 해서 이들이 지배계층으로 분류되지는 않는 듯 하다(김병준, 2000:37~38). 물론 이들 중에 일정한 직급에 이르거나, 개인적 역량 여하에 따라 지역유지로 성장하기도 하지만 대체적으로 사회적 지위에 있어서 지역유지들보다는 열위에 있다. 요는 아직도 지역사회에서는 광범위한 개념의 지배계층과 피지배계층이라는 신분제적 질서문화가 정도의 차이는 있지만 최근까지도 지속되어 왔다.

(3) 시민자치적 요소의 취약성

한국의 지방정치에서 시민참여의 전통은 매우 희박하다. 주로 행정은 민에 대한 통제 속에서 이루어져 왔다. 그렇기 때문에 민본행정은 있어도, 자치행정의 전통은 사실상 희박한 실정이다. 그렇지만 전혀 없었던 것은 아니다. 향약, 두레, 계, 민회 등은 자치적 요소가 가미된 오랜 전통들이다. 그렇다고 이들이 공공기관과 대등한 관계에서 상호 작용했던 것은 아니다. 극히 제한적인 방법을 통해 행정기관에 접근하는 일은 있었지만, 이것이 행정활동에 있어서 결정적인 역할을 하는 것은 아니었고, 민의 의견을 전달하고 이를 참고하는 정도에 지

나지 않았다. 일제시대나 경제개발기에도 이러한 성향은 지속되었다. 일제시대의 강압적 식민체제에서 시민단체의 자치적 활동은 자칫 민족운동으로 비추어질 수밖에 없었을 것이고, 경제개발기에 있어서도 이른바 '국민총화'를 저해하는 활동으로 오해받아 왔음은 주지의 사실이다.

이처럼 자치적 요소가 부족하였던 탓에 시민단체나 이익집단의 형성이 활성화되지 못했던 것이다. 또한 그럼으로써 상대적으로 행정은 수탈, 강제, 통제 등으로 인식될 수밖에 없었다. 후술하겠지만 이러한 자치적 요소의 취약성은 지방자치를 비롯한 지방정치가 서구 선진국의 그것과는 다른 맥락에서 이해되어야 하는 중요한 단서가 되는 것이다.

(4) 지역적 토착성과 도시화

우리 사회는 지역적 토착성이 매우 강한 전통을 갖고 있다. 같은 지리적 테두리내에서 함께 생활을 영위하려는 속성이 있고, 이러한 속성은 지역간의 이동이 매우 적었음을 의미한다. 지역 간 이동이 적은 만큼 학연이나 혈연적 연계의 가능성은 높다. 우리의 행정문화를 언급하면서 연고주의를 그 중요한 특징으로 말하는 것도 이러한 맥락에서 연유한 것이다(백완기, 1982). 물론 지난 50여 년 간 경제개발과 함께 산업화·도시화가 급진전됨으로써 지역적 토착성이 약화되고¹⁾ 있는 상황이기도 하지만 그렇다고 아직 사라진 것은 아니다. 특히 몇몇 대도시를 제외한 대부분의 지방은 아직도 지역적 토착성이 온존하고 있다.²⁾

따라서 지역 간 이동이 우리보다 빈번한 서구의 현실을 전제로 한 각종 이론들이 우리의 현실을 설명하는 데는 한계가 있다. 더구나 지방자치가 실시됨으로 인하여 지역적 토착성은 매우 중요한 변수로 인식되고 있다.

2) 지방정치의 주요 참여자

(1) 시장·군수

시장·군수는 중앙행정의 대리인으로서 파악할 수 있다. 역사적으로 보아도 조선시대에는 그 지방의 수준에 따라 수령이 중앙에서 파견되어 왕을 대리하였다. 일제시대에도 역시 군수는 총독부에 의해 직접 관리됨으로써 중앙정부를 대리하였으며, 대한민국시대에도 시기별로 차이는 있지만 군수는 국가공무원 4급(서기관)으로, 시장은 국가공무원 3급(부이사관)으로 보해져왔다.

이들은 여러 가지 복잡한 역할관계에 놓여 있지만, 그 지역출신이거나 그 지역에서 영구히 정착하려는 사람은 아니었다. 더구나 조선시대에는 상피제도가 행하여짐으로써 해당 지역의 토착성은 그만큼 약했다. 어쨌든 이들 대부분은 지역적 기반이 없이 중앙에서 파견되어왔기 때문에, 설사 그 지역출신이라 해도 언젠가는 중앙(내무부)으로 돌아갈 사람으로서 우선 중앙정부의 이해관계를 대변하지 않을 수 없는 입장이었다. 따라서 이들의 가장 중요한 임무는 중앙정부를 대리하여 지방정부의 행정을 관리하는 일이었다. 중앙에서 결정된 사항을 지방에서 집행하고, 그 지역의 각종 정책을 중앙정부를 대리하여 결정·수행하여온 것이다.

물론 이들이 중앙정부의 입장만을 대변한 것은 아니지만 지방의 입장에서 있다고 해도 기실 따지고 보면, 그것은 중앙에서 자신의 입지를 강화하기 위한 방편에 불과한 것이었다. 자신의 임기 중에 대과 없이 행정을 수행해야만 중앙으로 진출할 기회를 포착할 수 있기 때문이다. 그런 연유로 지방행정의 장은 지방정부의 입장보다는 중앙정부의 입장을 우선할 수밖에 없었다는 점을 부정하지는 못할 것이다.

하지만 지방자치의 실시로 인한 민선시장·군수의 등장은 수 백년간 지속되어 온 시장·군수의 역할을 바꾸는 일대 사건이라 할 수 있다. 민선시장군수의 가장 큰 목표는 중앙정부의 이익대변보다는 상대적으로 지방정부의 이익대변이 되었다. 특히 자신의 재선이라는 목표

가 가장 우선시 되었다. 대부분의 민선시장·군수는 그의 전직이 무엇이든 그 지역내의 정치적 기반을 갖고 있는 인물들이다. 따라서 이들은 중앙정부의 입장보다는 지역내의 정치적 이해관계를 우선 고려할 수밖에 없다.

(2) 주민대표집단

주민대표집단은 일종의 지역 민간엘리트를 의미한다. 지역엘리트를 지역내에서 공식적·비공식적으로 정치과정에 영향력을 행사할 수 있는 사람으로 본다면, 지역의 민간엘리트는 지역내의 공권력에 기초해서 영향력을 행사하는 것이 아니라 민간부문에 속해 있으면서도 영향력을 행사하는 사람을 총칭하는 개념이다. 이른바 조선시대의 사족집단이나 지역유지집단, 이익집단이나 시민단체의 장 등은 이러한 개념에 속하는 민간엘리트들이라 하겠다.³⁾

사실 이들이 실질적으로 지역주민을 대표하는지에 대해서는 논란의 여지가 있다. 다만 여기에서 주목하는 것은 이들이 실제 정치과정에 영향력을 행사할 수 있다는 점이다. 이들이 ‘어떤 기준으로 선별되는가’는 일별하기 어렵지만, 박병련(1988)은 조선시대 사족집단의 선별 기준으로 명조(名祖)의 존재, 가계의 정통성, 학문과 조행(操行), 혼반(婚班)과 출입(出入)의 유지가 그 기준이라고 제시하고 있으며, 지수걸(1996)은 일제시대 유지집단의 기준은 당국신용도, 학문, 일정한 경제적 기반이라고 제시하고 있다.

이러한 점을 고려해 볼 때 주민대표집단으로서의 지역 민간엘리트들은 이미 그 개념에서 보이듯이 비공식적 권위구조에 편입된 사람들을 가리킨다. 그리고, 일정한 지역내에서 영향력을 행사하는 지역적 토착성을 기반으로 한 연대의식, 일정한 수준의 학식과 재산, 지배계층으로서의 정통성을 그 기준으로 하고 있는 것으로 짐작된다.

어떤 원인에 의해 형성되든 결국 이들의 역할은 공공부문과 일반 시민들 사이의 공간에서 정치적 영향력을 행사하게 된다는 점이다. 즉 민과 관 사이의 중간집단으로서 관에 대해 민의 요구와 지지를 대

표하는 주민대표자로서의 역할, 민에 대해 관의 지시와 통제를 전파하는 행정참여자로서의 역할, 그리고 관과 민 사이에 존재하는 갈등을 조정하는 갈등조정자로서의 역할을 하는 셈이다(이준원, 1996:78~80). 이러한 역할을 수행하는 것은 지역사회내에서 자신들의 영향력을 확보하고 유지하기 위한 노력이라 할 수 있다. 그렇지 않으면 지역내에서 자신의 지위를 확보하기 어렵기 때문이다. 이들은 개인적으로 활동하기도 하고, 혹은 집단을 구성하기도 한다. 이들이 주로 사용하는 전략은 중앙의 힘을 등에 업든지, 아니면 지역주민들의 지지를 바탕으로 한다(김만홍, 1998:174).

하지만 지방자치의 실시는 이러한 주민대표집단의 판도를 크게 바꾸어 놓았다. 과거에는 주민대표집단이 주로 비공식적인 집단으로 존재해 왔다. 물론 시대별로 그러한 역할을 공식화하여 향청, 민회, 개발위원회 등이 활동하기도 하였지만 정식으로 법제화하여 지방정치에의 일익을 담당시킨 것은 지방의회제도의 부활이다. 지방의회는 공식적인 주민대표집단이다. 물론 지방의회가 출범하였다고 해도 지방의원이 주민대표집단으로서의 역할을 독점하는 것은 아니다. 지방의원과 지역유지 간에 지역마다 약간은 다른 관계가 설정되어 지역유지라는 광범위한 비공식적 주민대표집단 속에 지방의원이라는 공식적 주민대표집단이 흡수되는 양상을 보이기도 하고, 경우에 따라서는 경쟁적으로 주민을 대표하기도 한다.

(3) 지방관료

지방관료제는 지방행정체도가 정착된 이래 행정실무를 담당하는 전문화된 행정조직이다. 이들은 잘 훈련된 인력을 토대로 하여 정책을 집행하는 역할을 수행해 왔다. 따라서 이들은 매우 다양한 행정경험을 갖고 있을 뿐만 아니라 법률을 중심으로 한 전문적 지식도 습득하고 있는 집단이다.

지방관료의 충원방식은 역사적으로 꾸준히 변화되어 왔다. 고려시대에는 나름의 정치적 기반을 가진 호족세력으로서 실질적인 지방통

치세력이었지만, 중앙집권체제가 구축된 조선시대에는 향리집단으로서 간단한 시험(취재, 구술 등)을 거쳐 세습되었던 것으로 알려져 있다. 물론 일제시대와 대한민국시대에 들어 와서는 일정한 시험을 보아야 임용되었기 때문에 과거와는 그 성격이 달라졌다. 그러나 공개 채용시험 이외의 방법(입시직, 고용원, 추천 등)으로 충원되는 경우도 상당히 많았고, 이러한 경우 거의 예외 없이 그 지역의 인물로 충원되었다.

하지만 전통적으로 우리나라에서 지방관료조직은 그렇게 상위계층을 차지하고 있지는 않다. 앞서 언급한 바와 같이 조선시대에도 신분적으로 지배계층은 아니었다. 이들이 신분적 열위 속에서도 힘을 갖는 가장 중요한 원천은 국가에서 규정해 준 법령과 집행권에 있다. 이들은 국가의 법령을 집행하는 과정에서 자신들의 힘을 축적할 수 있는 것이다. 따라서 그러한 법령을 집행할 수 있는 신분적 지위를 부여해 주는 조직에 충성할 수밖에 없고, 그러한 지위를 좌우할 수 있는 시장군수에 대해 필요 이상의 가족의식과 충성을 보이게 된다.

그러나 이들은 중앙에서 파견되는 시장군수와는 달리 보아야 한다. 대개는 지방관료들이 시장군수의 온전한 지시와 통제 속에 있고, 이들에게 충성하는 것처럼 보고 있지만, 이들도 나름의 이해관계 속에서 활동한다. 이들은 지역적 기반이 다른 시장군수와 동일한 이해관계를 갖는 것은 아니다. 이들은 시장군수와는 공적인 관계 이외에 지역을 중심으로 형성된 많은 연결망(network) 속에 놓여 있기 때문에 행동의 제약을 받기도 한다.

(4) 주민

주민은 두 가지 형태로 존재한다. 하나는 원자화된 개인으로서의 주민이고, 다른 하나는 조직화된 단체의 일원으로서 주민이다. 사실 우리는 그동안 어떤 형태로든 주민은 영향력 있는 실체로 존재했던 경험이 많지 않다. 강력한 공권력에 혹은 지배계층의 이익에 복종하는 신민형(臣民型)으로 보는 것이 큰 오류가 없을 것이다.

강형기(2001)는 지연에 바탕을 준 일체감은 매우 강하나 시민사회 일원으로서의 주체적 자각이 이루어지지 않은 주민형태를 전통형 주민으로 분류하면서, 우리의 경우 도시화가 본격적으로 일어나기 이전의 1960년대까지 대부분 이러한 유형에 속했다는 주장에 쉽게 수긍이 간다. 그나마 자신과 직접적 이해관계가 닥칠 경우에만 움직였고, 이렇게 원자화된 개인은 큰 영향력을 발휘하기 어려웠다.

시민단체나 이익집단도 최근 민주화과정을 거친 후에야 그나마 활동력을 갖게 되었다. 과거에는 자발적 시민단체의 활동이 상당히 제약되었던 반면 관제적 시민단체만이 있어 왔다고 해도 과언이 아니다(김병식, 2001:47~49). 따라서 지방자치 이전의 주민은 원자화된 개인으로 보나 조직으로 보나 그 영향력이 미미하였다고 볼 수 있다.

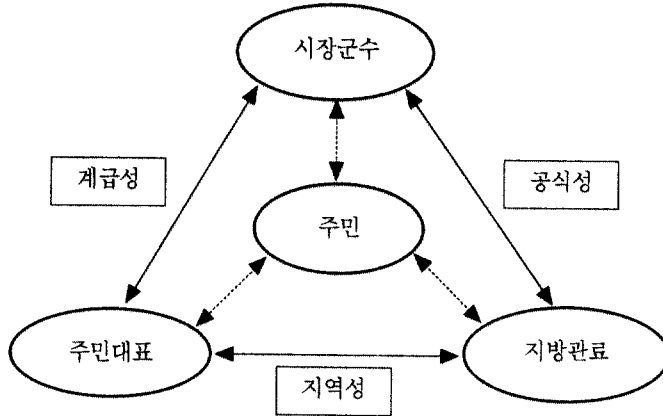
다만 시장군수, 주민대표, 지방관료 할 것 없이 모두 지역 주민을 위해 일한다는 명분만은 선명했기 때문에 이들의 여론에 대하여는 완전히 무시할 수 없는 정도로 주민을 대해 왔다.

3) 각 참여자간 협력과 갈등

이상과 같이 시장·군수, 지방관료, 그리고 주민의 대표를 자임하는 지역의 토착적 지배세력에 의해 지방정치가 운영되는 것이 우리나라 농촌지역을 중심으로 한 지방정치의 보편적인 현상이 아닌가 생각된다. 4) 이들은 서로 강한 연계 속에서 나름대로 독자적인 영역을 갖고 삼자간 연결망을 중심으로 지방정치를 주도해온 것이라 생각된다.

그러나 이들 삼자간에 동등한 이해관계와 균형적 세력관계가 형성되었던 것은 아니다. 오히려 누군가와 정치적 협력을 함으로써 상대방을 제약할 수 있으며, 자신들의 입지를 구축할 수 있었던 것으로 보인다. 이들 세력간에 이해관계에 따라 협력하고, 협력한 세력과 소외된 세력간에 갈등관계가 형성되면서 지방정치가 운영되었다. 예컨대 외지에서 온 시장군수가 아무리 국가공권력을 등에 업고 있다해도 혼자 힘만으로 지방을 다스릴 수는 없었다. 마찬가지로 아무리 지

그림1
지방정치 참여자간 관계



역적 세력기반을 갖고 있다해도 지역의 지배세력이 공권력에 도전할 수 없었다. 이러한 연유로 각 세력들은 누군가와 정치적 협력을 하게 된다.

우선 시장군수와 지방관료가 공식정부(formal government)라는 테두리 속에서 협력하게 되면 상대적으로 관과 민의 갈등구도가 형성된다. 마찬가지로 시장군수와 주민대표가 지배계층(ruling class)이라는 틀 속에서 협력하게 되면 상대적으로 지배계층과 피지배계층이라는 갈등구도가 형성되며, 주민대표와 지방관료가 지역적 연고를 중심으로 협력하게 되면 내지인(內地人)과 외지인(外地人) 간의 갈등구도가 형성된다.

결국 이들 삼자가 어떤 방식으로 협력하고 갈등관계가 형성되는가에 따라 각 지방마다의 지방정치양상이 달라지게 되는 것이 아닌가 생각해 본다. 우리의 지방정치가 매우 유사한 패턴을 갖고 있으면서도 약간씩 다른 양상을 보이는 것은 시대와 지역에 따라 또는 사안에 따라 정치적 협력-갈등관계가 달라지기 때문에 지방정치의 역동성이 달라지게 되는 것으로 파악할 수 있다.

하지만 지방자치의 실시는 이들간 협력과 갈등관계에 큰 변화를 야기하였다. 즉 통치의 대상으로만 인식되던 주민이 이들 주요 행위자

를 배출하는 모집단이 되었다. 뿐만 아니라 주민들의 정치참여를 촉진시키는 각종 자발적 조직들이 등장하고 있다. 이는 새로운 지방정치의 변화양상을 예고하고 있다.

이하에서는 지방자치 이전과 이후를 나누어 이들 삼자가 어떻게 협력-갈등관계를 형성하게 되는가, 이들 협력관계에 따라 추구하는 가치와 정치운영기제, 정책내용이 어떻게 달라지는가를 중심으로 모형화를 시도하기로 한다.

4. 지방자치 이전의 지방정치

1) 관료연합모형

(1) 공식성에 기초한 시장군수-지방관료 협력

지역적 기반이 취약한 시장군수가 지방공무원들을 가장 잘 휘어잡을 수 있는 것은 공식적 권한과 계층제적 질서이다. 시장군수가 지방관료들을 통제하는 대표적인 수단은 시장군수의 지방관료에 대한 인사권이다. 인사권이야말로 중앙에서 내려온 시장·군수가 지방관료를 휘어잡는 가장 강력하고도 현실적인 권력이다(임도빈, 1997:183~185). 인사권에 기초한 시장·군수의 영향력은 소속 공무원들의 복종을 얻어내는 데 큰 어려움이 없다. 또한 정책결정권도 시장·군수에게 집중되어 있다. 각종 인·허가를 비롯하여 각종 사업을 벌이는 권한도 시장군수에 집중되어 있다. 특히 이를 견제할 수 있는 의회나 기타 집단의 형성이 미미한 사회에서는 더욱 강력할 수밖에 없다. 오로지 상급기관인 중앙정부나 도의 통제 이외에는 시장·군수의 힘을 통제할 방법이 없었던 것이 사실이다.

하지만 공식적 권한만으로 지방관료들의 협력을 얻어내기 어렵다. 이들 사이에 일정한 타협이 형성되어야 하며, 이는 시장군수와

지방관료 사이에 암묵적인 거래가 형성됨을 의미한다. 시장군수가 지방관료에게 줄 수 있는 것은 크게 세 가지 측면으로 요약될 수 있다. 첫째는 지방관료내부의 질서를 교란시키지 않는 것이다. 예를 들면 승진서열을 지켜준다든지, 그 지방공무원들 내부의 관행을 인정해 주는 것 등이다. 둘째는 지방정부내에서의 지방관료이익을 일정부분 유지시켜 주는 것이다. 물론 지방관료의 이익이라는 것이 일목요연하게 정리될 수는 없지만 일정한 영역에서의 재량권을 인정한다든지, 관의 위치에서 누리는 각종 혜택을 묵인해 준다든지 혹은 그 지역사회에서의 지위를 보장해 주는 일 등이다. 물론 심지어는 어느 정도의 부패를 용인하는 것도 포함된다. 셋째는 중앙정부와의 교량적 역할을 수행해 주는 일이다. 지방정부의 여론을 중앙정부에 전달하는 일도 여기에 포함되지만 중앙정부의 지시에 대해 해석해 준다든지, 중앙정부의 압력을 막아준다든지 하는 일을 통해 지방관료들을 보호해 주는 일이다. 대개 지방관료들 사이에서 '힘있는 시장군수'라는 평가는 이러한 항목을 위주로 이루어진다.

한편 지방관료도 시장군수에게 줄 수 있는 것이 있다. 하나는 시장군수가 재임하는 기간동안 업적을 쌓아주는 일이다. 시장군수는 상급정부(중앙정부 혹은 광역자치단체)에 탁월한 관리능력이 있는 시장군수로 인정받아야 한다. 아니 적어도 자신이 재임하는 기간동안 문제가 발생해서는 안 된다. 시장군수들은 그 지역을 거처가는 동안 '대과 없는 행정'을 해야할 사람들인 것이다. 그러기 위해서는 지방관료들이 타지역에서 온 시장군수들을 잘 보필하여 이임하는 순간까지 문제를 야기하지 않아야 하는 것이다. 둘째는 시장군수가 지역통치자로서 활동하는 데 어려움이 없도록 통치자원(*governance resources*)을 조달하는 일이다. 공식적인 예산으로는 시장군수가 활동비를 충당하기도 어렵고, 공식적으로 지출할 수 없는 사항들도 많다. 이러한 사항을 해결해 주어야 한다. 심지어는 시장군수들의 개인적 축재과정에 개입하는 경우도 있다.

이렇게 시장군수와 지방관료가 긴밀한 관계를 유지하면 상대적으로

주민대표집단과는 거리가 생기게 된다. 이른바 지역유지들과의 접촉이 많지 않기 때문에 지역주민의 여론보다는 행정내부의 논리가 우선적으로 작동한다. 따라서 주민대표집단은 지역주민의 여론을 등에 업고 이들 협력세력을 공격하게 됨으로써 넓은 의미에 있어서의 이른바 '관-민갈등'이 나타나게 된다. 우리가 흔히 말하는 '관의 등살 ...'은 이러한 협력-갈등 관계에서 찾아볼 수 있다.

(2) 강력한 행정동원체제의 구축

이 모형에서 지방정치의 중심이 되는 장(場)은 관료제 내부에 있다. 지방정치는 시·군청 내부에서 이루어지기 때문에 시·군청 공무원들에 대한 접근가능성이 매우 중요한 정치자원이 된다. 마치 밖에 비추어지는 모습은 지방에는 정치가 없고, 강력한 행정만이 있는 것처럼 보인다.

지방정치는 매우 수직적이고 계층제적 질서가 가장 극명하게 나타난다. 시장·군수를 정점으로 지방관료들이 포진하고 그 아래에 주민대표집단과 일반 주민이 위치한다. 그러면서도 주민들도 참여하였다는 것을 상징화하기 위해 각종 '관변단체'를 육성하고, '친관변인사'를 위주로 형식적으로 참여시킨다. 아마 가장 전형적이면서도 우리의 지방정치에 대한 강한 이미지를 보여주는 모형이 아닌가 생각된다.

이러한 모형에서는 관 중심의 강력한 동원체제가 구축된다. 관은 주민과의 대화보다는 주민에 대해 지도하고 통제하는 역할을 담당하게 되며, 관료들은 광범위한 영역에서 지방정치를 이끈다. 새마을운동시기에 시장군수와 지방관료들이 주축이 되어 주택개량사업, 통일벼의 보급, 보리수매, 퇴비증산운동 등을 주민의 반대에도 불구하고 펼칠 수 있었던 것은 이러한 모형을 통해 설명될 수 있다. 한편 주민들의 의사를 수렴하는 부분에 취약하여 주민들의 투서, 시위 등 강한 저항을 감수하여야 한다.

(3) 합법성과 관료적 효율성

앞서 언급한 바와 같이 가장 강력한 세력인 관료집단(관료로서의 시장·군수와 지방관료)이 지방정치를 주도하게 됨은 의심할 여지없이 법적 권한에 기인한다. 물론 이들이 활용하는 법은 주로 형식적 의미의 법을 말하는 경우가 많다. 각종 인허가에 있어서 법과 절차를 강조한다. 그럼으로써 자신들의 재량권을 극대화하고 또한 공공기관의 내부적 의사소통에 집중하게 되는 반면 주민의 의견수렴 등 주민참여에는 소홀하다. 이들은 주민들의 의사보다는 중앙정부에서 비롯된 체계적인 법이 가장 우선된 가치로 본다. 하지만 실은 법을 제대로 지키지 않고, 자신들이 유리하도록 해석하는 경향이 있다. 그러하기에 '법대로', '규정에 따라', '절차를 밟아'를 강조한다. 이러한 논리는 정치적 차별화를 주장하는 주민과 갈등을 유발하는 경우가 많다.

또한 유난히 효율성을 강조한다. 물론 관료적 시각에서의 효율성이다. 이들은 정치적 과정을 거친 결정은 매우 비효율적이고 공정하지 못하다는 편견을 갖고 있다. 예를 들면 도시계획과정에서 지역주민의 의견을 물으면 일이 지연되고, 지역갈등을 유발할 뿐이라고 생각한다. 그러므로 합리적인 공무원이 주민들의 의견에 흔들리지 않고 가장 비용이 적게 드는 노선을 택해야 한다는 생각에 무조건 일직선으로 도로를 설계한다. 이를 놓고 주민들은 '탁상행정'이라고 비난하고, 관료들은 이미 결정된 사항이라 바꿀 수 없다고 밀어 부친다. 그런가 하면 주민을 위한다는 행사조차도 관의 일정과 모양새를 맞추기 위해 주민을 동원하기도 한다. 사실 이러한 예는 대단히 많다.

(4) 중앙정부 중심의 정책과정

이 모형에서 지방정부의 정책과정은 매우 간결해 보인다. 즉 내부의 결재와 지시보고과정이 정치과정을 대신한다. 정책의제설정 자체부터 관료들의 시각에서 이루어진다. 주민이 원하는 의제가 정책과제로 채택되기보다는 중앙정부의 지시사항이 주로 정책의제가 된다. 정책결정도 매우 단순하게 이루어진다. 대부분 시장·군수의 결심이 중

요한 변수가 되며, 경우에 따라서는 시장·군수의 즉흥적인 결정이 정책이 되기도 한다. 많은 시장·군수들이 나름대로 '신화'(神話)를 남기는 경우가 많은데 바로 이러한 메커니즘 속에서 일어날 수 있는 현상이다.

한편 정책집행은 매우 신속하고 일사천리로 이루어진다. 집행과정에서 있어서 주민들의 순응을 확보하려는 노력이나 내부적인 토론은 생략되기 일쑤이다. 법을 무기로 한 강력한 집행만이 미덕으로 여겨진다. 그러므로써 '불도저'라는 별명을 가진 시장·군수가 많아지고, 이러한 별명은 하나의 훈장처럼 여겨지고 자랑거리가 된다.

물론 정책평가도 주민으로부터의 평가가 아닌 중앙정부(내무부)로부터의 평가에 더욱 집중한다. 중앙정부의 평가는 시장·군수의 미래와 직결되며, 지방관료에게는 발탁의 기회이자 각종 이권을 챙길 기회가 된다. 많은 공무원이 이러한 모형이 지배적이었을 당시를 반추하며 그리워하는 모습을 자주 접하게 된다. '우리말이라면 꿈쩍 못하고 ...', '그때는 공무원도 해 먹을 만 했는데 ...' 등은 퇴직공무원이나 고참공무원들에게서 자주 들을 수 있는 말이다.

2) 지배계층연합모형

(1) 계급성에 기초한 시장군수-주민대표집단의 협력

시장군수와 주민대표(지역 민간엘리트)는 엘리트 의식을 갖고 있다는 점에서 공통적이다. 이러한 엘리트의식은 신분제 사회에 있어서 같은 지배계층이었다는 공감대에서 비롯된 듯 하다. 반면 이들은 지역적 기반에 있어서 차이가 있다. 시장군수는 지역내 기반이 없는 대신 공식적 권한을 갖고 있고, 지역유지들은 지역적 기반은 있지만 공식적 권한이 없다. 따라서 서로 상보(相補)할 수 있는 여지를 갖는다. 시장군수는 지역적 기반이 없는 지역에서 지역내 영향력을 갖고 있는 지배계층과 연계함으로써 힘을 얻을 수 있는 반면 지역유지들은 시장군수가 갖고 있는 정책결정권과 집행권을 통해 지역내 각종 혜택

을 누릴 수 있다고 생각한다.

시장군수는 지역의 대표자이면서 또한 중앙정부의 대리인으로서 '성주'(城主)라는 말을 들을 만큼 지역에서는 군림할 수 있었다. 흔히 시장군수는 나이에 상관없이 지역의 어른으로서 대접받는다. 불과 얼마 전까지도 '군수영감'이라는 호칭을 듣는 것은 어렵지 않았다. 한편 주민대표집단, 즉 지역유지도 역시 그 지역의 실질적 영향력을 행사할 수 있는 지배계층들이다. 대개 시장군수가 처음 부임하면 여러 채널을 통해 주민대표집단과의 연계가 시도된다. 대부분의 시장군수들은 부임하면서 지역유지들을 찾아다니며 '부임인사'를 하는 것이 관행으로 되어 있다. 마찬가지로 지역유지들이 시장군수가 부임하면 인사차 방문하거나 초청하여 '식사자리'를 만들고 '잘해보자'며 접근하는 것도 관행이다. 이러한 일련의 행동들은 시장군수와 지역유지들의 협력시도라 할 수 있다.

그러면 이들이 협력할 수 있는 기반은 무엇인가. 성장기구론자들이 주장하는 바와 같은 토지가치의 향상만을 위한 것은 아니다(유재원, 1999:19). 아마 관 주위의 각종 이권과 지역내에서의 자신의 지위 확보라는 것이 직접적 계기가 될 수 있을 것이다. 하지만 우리의 경우는 경제적 이익 측면에 더하여 문화적·정서적 측면도 강한 것으로 추정된다. 그 기반은 이 사회의 상류계층, 지배계층이라는 정서적 공감대에 기반을 두고 있는 것으로 생각된다. 조선시대로 거슬러 올라가면 '양반'이라는 공통분모가, 일제시대와 개발시대를 내려오면서 이른바 '지도층인사'라는 공통분모가 이들로 하여금 공동체의식을 갖게 하는 것으로 생각된다.

한편 시장군수 입장에서는 지역유지들이 중앙정계와 연계되어 있다는 배경도 무시할 수 없을 것이며, '무난한 시장군수'라는 평을 들으면서 중앙정부(내무부)로부터 리더십을 인정받고 싶은 생각도 시장군수로 하여금 협력하고 싶은 이유가 될 수 있을 것이다.

이들은 각종 위원회 등의 위원직을 담당하는가 하면 비공식적 모임을 결성하게 된다.⁵⁾ 이를 통해 결속을 다지고, 서로의 입장을 조정

할 수 있는 메커니즘을 나름대로 개발하고 있다. 시기별·지역별 차이는 있지만 공식적·비공식적 채널을 통해 서로의 이해관계를 조율할 수 있는 장치가 개발되어 있다.

이러한 구도가 형성되면 지방정치는 지역사회의 양반, 혹은 지도층이라는 신분상의 동질감을 느끼는 지배계층과 상대적으로 하위계층인 지방관료와 주민 사이에 지배-피지배관계의 갈등양상을 보인다. 우리가 흔히 듣던 '끼리끼리 다 해먹는다'는 식의 푸념은 바로 이러한 갈등 구도에서 나타나는 불만인 것이다.

(2) 지배엘리트 관리체제의 구축

지배엘리트간의 협력메커니즘은 각 지방마다 다르지만 지방의회가 없던 시기에는 각종 위원회(개발위원회, 군정자문위원회, 인사위원회, 새마을운동협의회, 바르게살기운동협의회 등)와 비공식적 모임이 시장군수와 지역엘리트가 연결되는 통로가 됨은 앞서 지적하였다. 이른바 '밀실정치', '요정정치'가 횡행하던 시기가 있었음은 이러한 현상의 표출이다.

이러한 위원회 혹은 비공식적 모임에서 중요한 정책사안이 결정되는 메커니즘 하에서는 지방관료는 단순한 집행기구로 전락한다. 그렇다고 강력한 정책집행력을 발휘하지도 못한다. 지역유지들의 눈치를 많이 보게 된다. 이들은 언제 어떻게 시장군수와 만나서 무슨 말을 나눌지 모르는 영향력 있는 인사들이기 때문이다.

경우에 따라서는 이들에게 잘 보이려고 노력하기도 한다. 이들을 통해 '인사청탁'을 하기도 한다. 실제 많은 지역유지들이 시장군수를 만나 자신과 관련 있는 공무원들을 부탁하는 사례가 왕왕 있어 왔다. 한편 정반대의 행동을 취하는 경우도 있다. 지방관료들은 시장군수의 명령이라 하더라도 각종 규정과 절차를 들어 어렵다는 입장을 피력하기도 한다. 또한 시간을 끄는 지연전략을 쓰기도 한다. 그 사안이 시장군수의 관심권에서 벗어나기를 기다리거나 시장군수가 이임될 때까지 집행하는 시늉만 하면서 지연시키는 것이다.

이와 같이 지배계층간 협력관계가 조성될 경우 지방관료는 이들 지배계층의 결정사항을 단순 집행하는 체제로 전락하게 된다.

(3) 계급성

이 모형은 구조주의적 시각을 가진 정치경제론자들이 지적한 바와 같이 공식정부와 경제엘리트들이 연합하여 도시성장의 이익을 향유한다는 측면에서는 매우 유사한 측면을 갖는다. 성장기구론자들의 주장이 아마 이 모형과 흡사한 설명구조를 갖고 있다고 보여진다.

지역유지들은 각종 위원회를 통해 자신의 이익을 위해 활동하려고 한다. 특히 지방의회가 없던 시기에 이를 대변하던 개발위원회는 전형적으로 개발이익을 향유할 수 있는 매커니즘이 되었다. 결국 경제적 기반을 갖고 있던 지배계층의 이익을 더욱 늘리는 결과를 초래하였다. 자신 소유의 토지가치를 올리기 위해 도로를 개설한다든지, 교량을 설치하는 결정이 내려지는 사례를 왕왕 본다. 결국 지배계층의 이익을 옹호하고, 상대적으로 피지배계층에 대한 수탈이라는 계급적 이익을 추구하게 된다.

아울러 이들 지배계층은 강한 결속력과 보수성을 띠게 된다. 이들의 모임에 가입하기 위한 경쟁이 치열해 지며, 기득권 집단은 참여자를 제한하고 선별하게 된다. 여기에 끼지 못하는 사람들을 중심으로 각종 모임과 단체를 조직하여 이들과 연계를 시도하고, 이를 통해 개발이익의 편린들을 맞보려는 주변세력이 형성되기도 한다.

(4) 기득권 중심의 정책과정

이 모형에서는 정책의제설정과정에서부터 계급적 이해관계가 반영된다. 이익투입과정에서 지배계층 중심으로 선별적으로 처리되며, 이른바 무의사결정(*non-decision making*)의 가능성이 매우 높다(Bachrach & Baratz, 1962:952). 또한 정책결정과정도 제한된 소수 참여자에 의해 비공개로 이루어진다. 이른바 '밀실정치'의 가능성이 높아진다.

정책집행 측면에서는 일반적으로 수월한 편이다. 물론 지방관료들

의 저항이 있는 경우는 지연되는 경우도 있지만, 일반적으로 지역유지들의 적극적 협조 속에 집행이 용이하다. 경우에 따라서는 지역유지들의 기부행위나 토지회사 등도 이러한 협력의 맥락에서 이루어지며, 이에 대한 유·무형적 대가가 지급됨은 물론이다.

이러한 상황에서는 정책에 대한 평가도 소수 지역유지들에 의해 이뤄진다. 이들은 여론형성층이기에 시·군정이 잘 이루어지고 있다는 여론을 일으킨다. 하지만 주민들이 반발할 수도 있다. 시위나 진정 등이 발생하기도 하는데 이럴 경우 시장군수는 난처해진다. 따라서 지역유지들이 이를 방지하기 위해 미연에 각종 조치를 취하게 된다.

3) 지역연합모형

(1) 지역성에 기초한 주민대표집단-지방관료의 협력

중앙정부를 대리하여 부임한 시장군수와는 달리 지역유지와 지방관료는 동일한 지역출신이라는 점에서 협력할 개연성을 갖는다. 지역엘리트와 지방관료들은 동일한 지역에서 출생하고 성장함으로써 광범위한 문화적 공감대가 형성됨은 물론 혈연, 지연, 학연으로 연결되어 있다. 실제 향우회, 동창회, 종친회, 각종 계 등을 통해 빈번한 접촉을 함은 물론 거의 대부분 '형님-아우관계'가 형성되어 있다.

시장군수는 잠시 거쳐가는 사람들이지만, 지역유지와 지방관료들은 앞으로도 계속 관계를 유지하여야 할 입장에 있다. 또한 자신들이 살고 있는 지역은 시장군수들보다 더 잘 알고 있으며, 더 많은 애정을 갖고 있다고 생각한다. 그렇기 때문에 지역을 잘 모르는 시장군수보다는 지역유지와 지방관료들이 이 지역을 책임지고 이끌어가야 할 사람들라고 생각한다. 이런 관계에서 협조하지 않는 사람은 '지역의 배신자' 취급을 받을 수도 있다. 곧 떠나게 될 시장군수를 믿고 배신자로 낙인찍히는 모험을 할 사람은 많지 않다.

이들이 강한 연계를 맺는 메커니즘은 학연을 중심으로 한 동문회와 동일 고향끼리 모이는 향우회, 종친회 등이다. 대개의 시·군청 내

동문들은 수첩까지 제작해 가면서 정례적인 모임을 갖는다. 마찬가지로 동일 지역출신들(대개는 이들도 동문관계이지만) 끼리도 매월 모임을 유지하면서 결속을 다진다.

이렇게 지역적 기반을 중심으로 협력관계가 형성되면 상대적으로 시장군수는 지역에서 소외되는 경향이 나타난다. 흔히 전직 시장군수들이 '텃세가 심해서 어려움을 겪었다'고 회고하는 경우가 이에 해당된다. 특히 시장군수들이 이들의 관계에 대해 도전하게 되면 이들은 겉으로는 따르는 듯 하면서도 시장군수들을 흠집내기 위해 투서사건을 일으키거나 아니면 중앙정계에 좋지 않은 소문을 흘리는 등 갈등을 야기하기도 한다. 결국 동일지역 출신의 내지인(內地人)과 외지인(外地人) 간의 갈등으로 이어진다.

(2) 공식-비공식의 이원화된 행정체제

앞서 언급한 바와 같은 상황에서는 공식적 행정보다는 비공식적 행정이 더 비중을 갖게 된다. 실질적인 의사결정은 혈연, 지연 및 학연에 의한 서열로 이루어지며, 공식적 행정은 이를 정당화하는 형식적 절차에 불과하게 된다. 물론 공식적 행정을 무시할 수는 없지만 서로 상반된 입장이 될 때는 비공식적 관계를 우선하게 된다. 그럼으로써 공식적 행정과 비공식적 행정으로 이원화되는 경향을 보이게 된다.

이러한 체제에서는 실질적인 의사결정구조에 진입하는 것이 중요한 관건이 된다. 시장군수는 물론 타지 출신의 공무원들은 지역의 강한 텃세 속에서 국외자로 배회하게 된다. 설사 승진해서 공식적인 상관이 되어도 비공식적이지만 실질적인 지도자의 눈치를 보아야 한다. 이런 이원화된 행정체제가 심각해지면 공식적인 행정구조보다 비공식적 행정구조가 우선함으로써 공식행정기구를 구축하는 지경까지 이르게 된다.

(3) 지역성

이 모형에서는 중앙행정을 대리하는 시장군수의 정책이 지역논리와 맞아떨어질 때에만 작동한다. 서로 상반되거나 우선순위가 다를 때에는 시장군수의 지시나 통제가 곁돌고, 지역유지와 공무원들이 구상한 논리에 따라 진행된다. 이들은 자신들의 뜻에 맞지 않는 정책은 지연시키거나 형식적으로 처리한다. 어차피 시장군수는 길어야 몇 년 짧으면 수개월 뒤에 이임할 사람들이기 때문에 시간을 끌면 된다.

또한 지역논리가 앞서다 보면 행정은 효율성이나 합법성보다는 지역의 서열과 안정적 관계의 유지가 우선된다. 일종의 토착성이 우선된다. 행정 내부에서의 승진이나 전보는 물론 각종 이권배분도 혈연, 지연 및 학연관계의 서열이 우선하는 경향을 보인다. 이들의 서열을 무시한 시장군수의 행정은 어떤 식으로든 저지 당하는 경우가 많다. 자신들의 질서가 위협받게 되면 강하게 반발한다. 심지어는 '시장군수실에 난입하거나, 떡살을 잡는' 사태가 발생하기도 한다.

(4) 지역 중심의 무계획적인 정책

이렇게 지방정치가 지역을 중심으로 비공식화되면, 지방정부의 공식적 정책도 형식화되는 경향이 있다. 시장군수를 통한 중앙정부의 각종 정책이 이들 지역성에 기초한 협력세력에게 거부당할 경우 실질적인 정책효과를 산출하려고 하지 않고 하는 시늉에 그치게 된다. 따라서 정부의 각종 시책들은 형식화되는 경향을 보인다.

또한 장기적 계획에 의거한 정책이기보다는 그때그때 지역의 사정에 맞추어 사업이 추진되는 '누더기식 정책'이 나타난다. 종친회의 유력자가 지시하는 사업이 추진되는가 하면, 모교에 특혜가 가는 사업을 벌이기도 하고, 자기 고향의 다리를 놓는 사업을 벌이기도 한다.

5. 지방자치 실시와 지방정치의 변화

지방자치가 실시된 이후 10여 년간 각 지방정부들은 급격한 상황변화 속에서 나름의 적응을 해 나가고 있는 과정이다. 따라서 각 지방정부들의 다양한 대응과 지방정치의 다양성을 모형화하기에는 아직 이르다고 본다. 좀 더 연구가 축적된 후에 모형화를 시도하는 것이 바람직 할 것이다. 다만 여기에서는 지난 10여 년 동안 나타난 현상들을 정리해 보기로 한다.

1) 지방자치의 실시와 지방정치 맥락의 변화

지방자치의 실시는 그동안 지속되어 온 지방정치의 맥락에 큰 변화가 야기되었다. 앞서 언급한 맥락을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 시장군수가 민선제도로 변화됨으로 인하여 과거 수 백년 이상 지속되어 온 중앙정부의 대리인으로서의 역할이 축소되었다. 물론 법과 중앙정치구도에 따라 시장군수의 역할이 달라지기는 하지만 과거에 중앙정부가 지방자치단체에 대해 누리던 명령과 지시를 통한 통제에는 한계를 보이게 되었다.

둘째, 과거부터 지속되어 온 신분제적 유산이 상당부분 희석되었다. 특히 경제성장을 통해 새로운 세력들이 부각되고 지방자치를 통해 자신의 권리에 대한 자각이 일어나면서 전통적 지배계층의 위상은 낮아지게 되었다. 반면 경제력을 기반으로 한 새로운 지배계층이 성장하였다. 상공인뿐만 아니라 의사, 변호사 등 전문직종의 약진도 특기할 만 하다. 이러한 사회의 분화현상으로 인해 전통적 지배계층의 개념은 상당부분 바뀌게 되었다.

셋째, 도시화의 급속한 진전과 교육수준의 향상, 언론매체의 급속한 보급 등을 통해 지역적 토착성이 과거에 비해 약화되는 추세이다. 인터넷 등을 통해 다양한 문화와의 접촉빈도가 높아지고, 도시문화의

농촌지역 유입속도가 가속화되며, 청·장년층의 고등교육기회가 확대되고, 교통통신의 발달로 인한 지역간 이동가능성이 높아지는 등 지리적 경계 개념이 흐려져 과거에 비해 지역적 토착성이 약화되었다.

넷째, 과거 지방자치 이전에는 시민은 통제의 대상, 수동적 집단, 원자화된 개인으로 치부되었고, 실제 이들은 중요한 정치변수가 아니었다. 하지만 지방자치의 실시, 시민의식의 향상 등으로 인하여 이제 시민은 무시할 수 없는 독립변수로서 인식되고 있다. 특히 NGO 등 각종 시민단체의 등장과 활동, 그리고 인터넷 등을 통한 개인적 관심은 과거와는 다른 모습을 보이고 있다.

2) 지방정치의 참여자와 구조 변화

(1) 시민: 지방정치의 모집단, 강력한 세력으로의 등장

과거 명목적 존재로 인식되던 시민(주민)이 가장 강력하고도 중요한 정치행위자로 부각될 수 있는 토대가 마련되었다. 과거에는 주민이 '시장군수-지방관료-주민대표집단'으로 이어지는 주요 행위자들의 통치대상으로 인식되었다면 지방자치 실시 이후 시간이 흐를수록 시민들은 이제 이들을 포괄하는 모집단으로서 가장 강력한 정치행위자로 등장하고 있다. 이는 지방정치과정에서 활동하는 각 행위자(시장군수, 지방의원, 지방관료, 시민단체)가 모두 지역주민이라는 모집단에서 배출되고 있으며, 주민들이 직접 선거를 통해 이들을 선출할 수 있기 때문이다. 각 참여자들은 경쟁적으로 시민의 지지를 얻기 위해 노력하게 되었고, 각 행위자들의 활동은 시민을 위한다는 점에서 정당화되고 있다.

시민사회의 성장은 새로운 강력한 정치세력의 등장을 예고하고 있다.⁶⁾ 지방자치 실시 이후 선거과정을 통한 참여는 물론 각종 메커니즘을 통한 참여의 기회가 아직은 미흡한 수준이지만 늘어나고 있는 추세이다. 또한 주민소환제의 도입 등 시민들이 지방정치에 참여할 수 있는 제도적 장치도 강화되고 있는 추세다. 특히 과거 동원된 관변

단체가 아닌 자발적인 시민단체들은 초보적 수준이기는 하지만 새로운 정치세력화 되고 있다(신회권, 1999). 아울러 각종 이익단체들도 자신의 이익을 실현하기 위해 적극적으로 활동하려는 기미가 보인다.

(2) 민선시장군수: 지방정부의 제왕적 지위

지방자치 이후 시장군수는 더욱 강력한 지위를 확보하게 되었다. 과거 시장군수들은 중앙정부와의 관계를 가장 중요시했지만 민선시장군수들은 시민들과의 관계가 더 중요하다. 상대적으로 법적·제도적 테두리만 벗어나지 않는다면 중앙정부로부터 자유로워진 것이다.

한편 시장군수는 지방의원과 마찬가지로 지역주민이 직접 선출하였다는 점에서 주민대표성을 주장할 수 있게 되었고, 또한 시장군수도 지역 내 정치적 기반을 갖고 있기 때문에 지역적 소외를 당할 이유도 없다. 지방관료들은 4년간 임기가 보장되어 있고, 대부분 재선도 확실되는 시장군수의 인사권 아래에서 숨을 죽이게 된다.⁷⁾ 과거에 비하면 시장군수는 주민들의 통제 이외에는 실질적으로 통제 받지 않을 만큼 자율성을 누리게 되었다.⁸⁾

(3) 지방의원: 주민대표기능의 제약

지방의회는 법제화된 공식적인 주민대표집단이다. 하지만 지역정치의 현실 상 지방의원은 지역 내 유력자들이 참여하기보다는 그보다 정치적 영향력이 낮은 집단이 참여하는 경향을 보인다. 그러다 보니 지방의원들이 지역주민의 실질적 대표자로서의 기능이 제한적이다. 이에 더하여 지방의원들의 자질에 대한 세간의 의심이 끊이지 않고 있으며, 이들의 역할과 행태에 대한 시선도 곱지 않다. 심지어는 '지방의회 무용론'이 제기되기도 한다(김학원, 1999:26).

이러한 현상은 과거 지역유지들이 차지하고 있던 주민대표로서의 지위를 지방의원들이 아직 흡수하지 못하고 있기 때문이 아닌가 생각해 본다. 결국 지방의원들은 시장군수의 주민대표성과 경쟁하면서, 과거 지역유지들이 차지하고 있던 지역사회내의 위상을 대체하지 못

함으로써 공식적 주민대표로서의 지위와 현실적 한계 사이에서 매우 기회주의적인 행태를 보이고 있다.

(4) 지방관료: 정치집단(政治集團)화 경향

지방관료들은 시장군수와 지방의원들의 견제 속에서 위상이 상대적으로 약화되었다. 법령과 전문성이라는 무기는 정치권력 앞에서 약화되는 경향을 보인다. 이들은 시장군수의 인사권 하에서 과거에 비해 독자적인 입지를 잃어가고 있다. 앞서 언급한 바와 같은 제왕적 시장의 등장은 관료들을 위축시킨다.

이에 더하여 지방선거 과정에서 각 시장군수후보자 진영으로부터 보이지 않는 선택을 강요받기도 하고, 자발적으로 정치적 투기를 하기도 한다. 민선시장군수체제 이후에 나타난 엽관주의적 인사경향은 이들에게 눈감을 수 없는 강한 유혹이 된다. 이로 인해 관료집단은 시장군수후보자에 따라 양분되는 경향을 보이며, 과거와 같은 관료집단 내의 일체감이나 단결심이 약화되고 정치화(政治化)되는 경향을 보인다.

3) 지방자치 이후의 지방정치 양상

(1) 귀속적 준거에 의한 계통별 협력-갈등관계

지방정치의 주체들이 모두 지역 내 인사들로 구성되면서 중앙-지방 갈등, 지배-피지배갈등, 관-민 갈등이 아닌 지역 내 세력간 협력-갈등으로 나타나게 된다. 과거와 같이 일체감을 갖는 행위자간의 협력과 갈등은 사라지고, 계통적 협력-갈등 관계가 형성된다. 지방정치의 행위자(시장군수, 지방의원, 지방공무원)가 모두 유사한 사회화과정을 거치면서 집단 내 일체감보다는 학연·혈연·지연 등으로 나뉘는 현상이 일상화된다(김만홍, 1998:176). 가장 대표적인 것이 학연갈등(A고교-B고교 동문), 지연갈등(강남-강북지역)이다. '동일 고교출신의 시장군수-의원-지방관료'로 협력체제가 구축된다.⁹⁾ 이는 시청 내부에

만 있는 것이 아니라 이들을 지지하는 외부세력으로도 존립한다(유재원, 1999:37). 물론 주된 학연집단이 등장하면 다른 집단은 여집합에 의한 협력이 이루어진다.

이들의 협력과 갈등은 지방자치 이후 등장한 선거를 통해서 이다. 선거과정에서 아(我)와 피아(彼我)가 구분된다. 이들의 협력과 갈등은 지방선거 이전의 입후보자 결정단계에서부터 시작된다. 어쩌면 정당선택은 이러한 협력-갈등관계를 반영하고 있다. 따라서 외형적으로는 정당간 갈등처럼 보이지만 기실은 학연갈등이거나 지연갈등인 경우가 많다. 이러한 현상에 대한 지역내 우려가 높다. 선거과정에서 지역내 여론이 분열되고 심한 갈등이 연출되면서 '지방선거가 없었으면 좋겠다', '서로 얹히고 설켜서 누구를 도와줄 수도 없고 ...'라는 푸념을 많이 듣게 된다.

(2) 강력한 시장군수와 분열된 행정체제

지방자치가 실시되기 전에 우려했던 사항 중의 하나는 민선시장군수가 과연 관료제를 장악할 수 있을 것인가에 있었다. 하지만 이러한 우려는 기우임이 확인되었다. 오히려 지방자치의 실시로 인하여 시장군수는 제왕적 지위를 누리고 있다. 집행부 공무원이 시장의 임명권 하에 있으며, 상당수 지방의원들이 시장에 의존되어 있고, 지역 내 기업가들 역시 시청의 이권에 의존되어 있다.¹⁰⁾

따라서 시장이 누가 되는가에 따라 지역 내 이권배분의 양상은 사뭇 달라진다. 특히 이에 민감한 세력은 관료집단이다. 관료집단은 자신들의 인사권을 갖고 있는 시장에 절대적으로 복종할 수밖에 없다. 이들 중 일부는 선거과정에서 이미 정치적 투자를 일삼고, 농공행상 속에서 엽관적 승진을 도모한다. 강한 일체감을 갖고 있던 관료집단이 정치화되면서 아군과 적군으로 구분된다. 즉 시장군수의 친위세력과 반대세력으로 갈라지게 된다. 결국 지방관료들은 제왕적 시장군수를 중심으로 '친위세력과 반대세력'으로 분열되면서 내적으로 상호 반목과 갈등이 야기된다. 따라서 이들 관료들은 지방정치구조에서의 위

상이 약화되고 있다.

(3) 파당성

지방자치 이후 민선체제는 오직 선거를 치르기 위한 준비체제로 보여진다. 민선시장군수와 지방의원이 재선을 목표로 한다는 것은 당연하지만 대부분의 시·군정이 여기에 맞추어져 있다. 시장군수가 생색을 낼 수 있는 행사나 사업이 우선순위를 점한다. 우리가 지방자치를 통해 기대했던 민주성이나 반응성(*responsiveness*)은 재선에 도움이 된다는 전제하에 필요한 부분만큼 받아들여진다.

관선시대에 비해 외형상 주민참여는 확대되지만 기실은 시장군수의 친위세력을 구축하기 위한 것이다. 대부분의 시장군수는 각종 자문위원회, 정책평가단, 시정감시단 등을 설치하여 지역여론을 주도할 수 있는 인사(*opinion leader*)들을 친위세력으로 끌어들이고 있다. 시장군수는 이들을 통해 참여행정을 한다는 홍보와 함께 자신의 정책을 정당화하는 한편 지방의원들의 공격을 피해나가는 방편으로 삼는다. 결국 행정참여와 시민의 반응성도 시장군수가 선택한 인사들을 중심으로 이루어지는 결과를 가져 왔다.

(4) '나눠먹기식' 정책과 정책표류

정책과정은 선거과정에서 형성된 친시장군수계통으로 이루어진다. 정책의제설정이나 주민의견수렴이 시장군수와 접촉이 가능한 인사들을 중심으로 이루어진다. 앞서 언급한 각종 위원회의 구성원들이 주로 이러한 역할을 수행하게 되므로 주민의견수렴이 편파적일 수밖에 없다.

정책결정과정도 거의 유사하다. 시장군수를 정점으로 계통별로 형성된 '실세라인'에서 주요한 정책이 결정된다. 정책은 재선을 위한 '선심성 정책'과 지역별 안배를 위주로 하는 '나눠먹기식' 정책이 주종을 이루게 된다. 상대적으로 장기적 비전이나 기획을 요하는 정책은 별 인기가 없다. 재임 중에 가시적인 효과를 냄으로써 득표와 연결될 수 있는 정책이 대종을 이룬다. 특히 지방자치 이후 우후죽순처럼 실시

되고 있는 각종 평가에서 상을 받는 일이나 시장군수가 얼굴을 내밀 수 있는 사업은 우선순위가 높다.

한편 지역별 정책수혜도 매우 중요한 기준이 된다. 지역별로 안배하는 메커니즘은 주로 지방의원들과 관련되어 있다. 지방의원의 지지와 협력을 필요로 하는 시장군수는 이들의 지지를 얻기 위해 혜택을 준다(박종민 외, 1999:127~128). 이들은 집행부와 예산협상에서 '지역 개발비'라는 이름 하에 지역구의 잡다한 사업비를 책정하게 된다.¹¹⁾ 또한 지역 내 혐오시설에 대한 NIMBY현상이 심각하게 야기되는가 하면 반대로 서로 유치하고자 하는 시설에 대해서는 PIMFY현상이 일어나기도 한다. 그러면서 지역간 갈등이 심해지고, 시장군수는 결정을 유보하기 일췌이다. 그야말로 인심 잃을 일은 하기 싫은 것이다. 그러다 보면 중요한 정책들이 적시에 결정되지 못하고 표류하는 현상이 일어난다.

정책집행과정에서도 편가르기가 일어난다. 사업집행에서의 각종 이권배분이 친시장군수세력의 업자에게 돌아간다. 시장군수들이 집권하자마자 자신의 심복들로 계약부서의 장을 임명하는 것은 공공연한 비밀이다.

6. 결론

이 연구는 한국의 지방정치현상을 설명·기술하기 위한 모형을 개발하려고 시도하였다. 이러한 시도가 다소 무리가 따르는 것은 사실이다. 지방자치 이전은 다년간 지속된 패턴이 있지만 지방자치 실시 이후는 아직 기간이 일천하여 모형화 한다는 것은 무리이다. 다만 변화된 양상의 특징(다소 부정적인 측면의 특징을)만을 기술한 것에 불과하다. 추정컨대 향후 각 지방정부의 자율성이 높아지면서, 각각 상이한 양상의 지방정치가 전개될 개연성이 높다. 특히 주목할 만 한 것은 민선3기 이후 시장군수가 어떤 유형의 리더십인가에 따라 지방정치의

양상이 급변하는 모습이 나타나고 있어서 흥미를 유발하고 있다.

본 연구를 통해, 이론적인 측면에서 보면 한국의 지방정치를 설명하기 위해 외국의 엘리트론, 다원론, 구조주의이론, 성장기구론, 레짐이론 등을 통한 설명이 부분적으로는 설득력을 갖는다. 하지만 우리의 지방정치를 좀 더 수월하게 이해하기 위해서는 우리 나름의 개념을 통해 설명하는 것이 필요하다. 과거 지방자치의 실시되기 전, 중앙정부의 강력한 통제하에서 이루어졌던 지방정치의 모습은 외국이론에 의하면 지방정치라고 언급할 수조차 없을 것이다. 하지만 지방을 중심으로 기술한다면, 앞서 제시한 유형의 지방정치모습을 그려볼 수 있다. 한편 지방자치의 실시된 이후 갑작스럽게 주어진 지방정부의 자율성, 급성장 하는 시민세력 등 급격한 변화와 이에 대한 지방정부의 다양한 대응방식은 향후 새로운 지방정치의 설명·기술모형들이 시도되어야 할 것으로 본다.

실천적 측면에서 지방정치가 민주화되고, 진정한 의미의 지방자치가 정착하려면 우선 시민이 앞장서야 한다는 점을 지적하고 싶다. 지방정치의 주요 행위자들이 모두 시민이라는 모집단 속에서 활동하게 되었다. 지금은 지방자치 초기라서 시장군수들의 독주체제가 구축되었지만, 향후 시민단체가 활성화되어 가시적인 활동을 펼치게 되면, 이들 시민의 영향력이 가장 중요한 정치변수가 될 것이다. 그러한 징후들이 없지 않다. 최근 환경, 소비자운동, 복지 등 분야에서 이른바 NGO들의 활동은 특기할 만 하다. 어쩌면 이들만이 시장군수의 강력한 권력을 통제할 수 있는 세력이라고 할 수도 있다. 따라서 향후 지방정치의 발전을 위한 과제는 여하히 시민들을 정치에 참여시킬 것이며, 조직화하여 현실적인 힘으로 승화시킬 것인가가 관건이라 하겠다.¹²⁾ 특히 지방정치의 민주화를 위해서는 시민단체의 육성과 활동력을 배가시키는 것이 지방정치의 발전을 위한 초석이라는 점을 지적할 수 있을 것이다.

위의 연구가 실증적 연구가 아닌 가설적 연구이기 때문에 많은 한계점이 노출된다. 하지만 위의 모형을 우리가 경험하였던 단편적 사실이

나 인상들을 유형화하여 정리하였다는 측면에서 이해하여야 할 것이다. 특히 위의 모형은 하나의 이념형(*ideal type*)으로 볼 수 있다. 현실에서는 위의 모형들이 혼재되어 있을 수 있고, 교차하면서 나타날 수도 있다. 아마도 각 지역의 특성이나 시장·군수의 리더십유형, 중앙 정치의 상황, 정책사안별 이해관계 등에 따라 지방정치의 유형이 달라질 것으로 생각된다. 이 부분은 좀 더 많은 연구가 필요한 부분이다.

끝으로 이 연구는 아직 실증자료로 검증되지 않은 개념적 틀에 불과하며, 수많은 가설을 도출하기 위한 시도에 불과하다는 한계점을 인정하며, 농촌지역의 전통적 지역사회에 한정된 연구라는 점도 밝혀 둔다.

■ 주

- 1) 산업화·도시화는 지역사회의 권력구조가 바뀌게 되는 중요한 변수가 된다. (진덕규, 1975)
- 2) 민경희 외(1996:219)의 청주시사례연구에서 지방자치가 실시된 이후임에도 불구하고 지역권력자 대부분이 사업·업무적 관계가 아니라 학연·지연·혈연 등 토착망 의존도가 높은 것으로 드러난다.
- 3) 한상진(1994)은 지배집단, 중간집단, 피지배집단으로 구분하고 있다.
- 4) 배병룡(1999)은 정부기관엘리트, 경제엘리트, 보수적 시민단체, 개혁적·진보적 시민단체 간의 협조-갈등관계로 파악하고 있다.
- 5) 민경희(1996)의 연구에서 청주지역은 무심회(기관 및 사회단체 장들의 모임), 청녕회(대표적인 공공기관의 장들 모임) 등이 있는 것으로 보이며, 공주지역도 계룡회, 충우회 등이 있어서, 계모임처럼 운영된다.
- 6) 민경희(1996)의 연구에서도 시민세력의 증대는 기존 토착권력에 대한 대항권력으로 성장할 가능성이 높다고 주장한다.
- 7) 배병룡(1999:65)은 진주시의 6개 사례를 통틀어 공무원이 시장에게 도전한 사례는 단 한 건도 찾아 볼 수 없다고 말하며, 이는 시장의 인사권과 상명하복의 분위기 때문이라고 지적한다.
- 8) 김만홍(1998)은 지역주민의 참여가 아직은 미약하고 지방의원의 역할이 한정되어 있는 상황에서 지방자치의 확대가 자치단체장과 지방관료의 권한 증대로만 이어지고 있는 경향도 보인다고 주장한다. 위의 주장이 지방자치단체장의 권한 증대로 이어지고 있다는 측면은 매우 설득력 있지만 지방관료의 권한증대로 바로 이어지는 것은 한계가 있다. 지방자치 실시 이후 지방관료들은 자치단체장의 강한 통제 속에 놓이게 된 것으로 파악된다.

- 9) 유재원(1999:37)의 청주시사례연구를 통해 청주지역은 청주고 학맥이 우세함에도 불구하고 청주상고출신 시장이 당선되자 권력부서의 요직은 동문으로 채워졌다고 주장한다.
- 10) 청주시를 연구한 유재원(1999)도 '시장지배적인 권력구조'라고 보고 있으며, 진주시를 연구한 배병룡(1999)도 '시장 중심의 분산적 엘리트 연합'으로 파악함으로써 권력의 정상에는 시장이 있음을 주장한다. 최승범(1999)의 평택시에 관한 연구에서도 시장이 중심에 있고, 시장을 지원하는 공무원, 이해당사자나 집단과 합의를 이루는 형태로 파악하고 있다. 박종민(1999)의 성남시 사례연구에서도 공식정부인 시청이 가장 강력한 권력을 행사하며, 그 정점에 있는 시장을 가장 강력한 권력자로 파악하면서 시장지배적인 통치구조로 기술하고 있다.
- 11) 지방자치단체마다 다르기는 하지만 예산결정의 막바지에 지방의원 지역구별로 1~3억원 규모의 구체적인 사업이 적시되지 않은 예산을 편성해 준다.
- 12) 김만홍(1999:180)은 지방정치의 활성화는 국가권력과 시민사회의 괴리를 줄이는 한편, 시민사회가 사회질서를 주도하도록 하는 방향으로 정치체제를 전환하는 것이라고 주장한다.

■ 참고 문헌

- 강형기. 2001. 《향부른》. 비봉출판사.
- 김경동·안청시 외. 1985. 《한국의 지방자치와 지역사회발전》. 서울대학교출판부
- 김만홍. 1998. "지방정치론과 한국 지방정치의 과제." 《한국정치학회보》 제32집(4): 167~186.
- 김병식. 2001. "지방자치단체의 정책과정에 지역 시민단체의 참여방안에 관한 연구." 《지방정부연구》 제5권(3): 45~64.
- 김병준. 2000. 《한국지방자치론》. 법문사.
- 김재원. 1990. "지역사회엘리트의 구조와 역할연구." 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 김태일. 1989. "한국농촌부락의 지배구조." 《한국농업농민연구Ⅱ》. 연구사.
- 김학원. 1999. "지방의원, 어떤 평가를 받고 있는가?" 《지방포럼》. 한국지방행정연구원.
- 민경희·강희경·배영목·최영출. 1996. "청주 지역사회의 권력구조에 관한 연구." 《한국사회학》 제30집: 187~226.
- 박병련. 1988. "조선조 지방세력의 존재양식과 행정참여." 《정신문화연구》 제35호: 153~172.
- 박종민. 1999. "선거정치와 지방통치: 성남시사례." 《정부학연구》 제5권(1): 147~184.
- 박종민·배병룡·유재원·최승범·최홍석. 1999. "한국 지방정치의 특징." 《한국행정학보》 제33권(2): 123~139.
- 박효중. 1993. "지역사회의 힘의 범주에 관한 정치경제학적 연구." 《한국정치학회보》 제27집(2): 261~290.
- 배병룡. 1999. "진주시의 권력구조: 시장 중심의 분산적 권력엘리트 연합." 《정부학연구》 제5권(1):

47~79.

- 백완기. 1982. 《한국의 행정문화》. 고려대학교출판부.
- 신회권. 1999. "지방정치의 변화와 자발적 조직의 역할." 《한국행정연구》 제8권(1): 44~66.
- 유재원. 1999. "청주시의 권력구조와 정치과정." 《정부학연구》 제5권(1): 7~46.
- 이준원. 1996. "자치시대에 있어서 지역유지의 역할." 《한국사회와 행정연구》 제7권: 71~88.
- 임도빈. 1997. 《지방조직론》. 박영사
- 지수결. 1996. "일제하 공주지역 유지집단 연구." 《역사와 역사교육》 창간호: 61~101.
- 진덕규. 1979. "산업화가 지역사회의 권력구조와 주민의 의식상황에 미치는 영향의 분석." 《한국정치학회보》 제9집: 113~142.
- 최승범. 1999. "성장과 안정의 정치경제: 평택시의 레짐정치." 《정부학연구》 제5권(1): 109~146.
- 최홍석. 1999. "강한 제도하의 많은 정치: 부천시 사례를 중심으로 본 지방정부의 정책형성." 《정부학연구》 제5권(1): 80~108.
- 한상진. 1994. "지역사회의 권력구조와 지방정치." 한국산업사회연구회, 《산업사회의 재조명》. 한울아카데미.
- Bachrach, P. & Baratz M. S. 1962. "Two Faces of Power." *American Political Science Review* 56: 947~952.
- _____. 1970. *Power and Poverty*. London: Oxford University Press.
- Banfield, Edward C. & James Q. Wilson. 1963. *City Politics*. Cambridge, M.A.: Harvard University Press and The MIT Press.
- Dahl, R. A. 1961. *Who Governs?*, New Haven: Yale University Press.
- Hunter, F. 1953. *Community Power Structure*. Chapel Hill NC: University of North Carolina.
- Molotch, H. 1976. "The City as Growth Machine." *American Journal of Sociology* 82(2): 309~330.
- Peterson, P. 1981. *City Limits*. Chicago: Chicago University Press.
- Stoker, Gerry. 1998. *The Politics of Local Government*. London: MacMillan.
- Stone, C. 1989. *Regime Politics: Governing Urban Atlanta 1946~1988*. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.
- _____. 1989. "Systemic Power in Community Decision Making." *American Political Science Review* 74: 978~990. Kansas: University Press of Kansas.
- Wolman, H. & Goldsmith, M. 1992. *Urban Politics and Policy*. Cambridge: Blackwell Publishers.

9. A Tentative Study on Developing Local Politics Models in Korea

Jun-Won Lee

The purpose of this study is to develop models to explain and understand local politics in Korea. To complete the purpose, this study depends on the related literatures, experiences, and our impression. For developing models, mayor/county chief, the private elites(ex : the traditional representative groups of citizen), local bureaucrats, and citizens are set as important political actors, and the study tries to show various ideal models according to their cooperation and conflict.

This study develops three types of models such as Bureaucratic Coalition Model, Ruling Class Coalition Model, and Local Coalition Model in pre local autonomy era. First of all, bureaucratic coalition model is composed of mayor/county chief cooperates with local bureaucrats in the context of formality. Secondly, ruling class coalition model based on the class is composed of mayor/county chief with private elites. Thirdly, local coalition model based on the locality is composed of local private elites with local bureaucrats.

Finally, in local autonomy era, this study describes the characteristics of local politics such as the fast growing of citizen group, the appearance of strong mayor/county chief, disintegrated local bureaucrats, the limits of the representation of local representatives for citizens, and etc.