행정자치위원회 세미나

21세기 지방화시대에 걸맞는 견제와 균형을 통한 의회와 집행부 발전방안

박 재 정

(충남대학교 교수)

21세기 지방화시대에 걸맞는 견제와 균형을 통한 의회와 집행부 발전방안

Ⅰ. 21세기의 도전: 글로벌거버넌스, 지방의 세계화(지세화), 민주성의 제고

○ 오늘날 우리사회 변화의 지속적이고 구조적인 상수는 세계화[1]이다. 과학기술의 발전 특히 정보화 사회의 도래와 함께 완결성을 높여가고 있는 이 문명사적 변화는 사회의 생산, 조직, 규범은 물론 일상의 사고에까지 깊숙이 영향을 미치고 있다. 그렇다고 해서 세계화가 문화적 동질화를 의미하지는 않으며, 문화적 수렴을 향한 동조화 경향과 지역 또는 집단 간의 차별화 경향이 복합적으로 나타나는 것으로 이해된다.

○ 무엇보다도 중요한 변화는 17세기 중반 이후 성립된 영토에 기반한 국가체제와 주권 의미의 변화를 들 수 있다. 세계화가 국가의 소멸을 의미하지는 않을지라도 개발과 인권, 환경 등 초국경 이슈의 등장은 다자간협의의 필요성을 증대시키고 있으며, 이들 문제영역의 해결과정에서 국가는 '위(국제기구)'와 '아래(시민사회)'로부터 위협에 직면하고 있다.

○ 사실 20세기 후반 이후 가속화되어 온 세계질서의 변화는 행위주체의 복합화(국제관계에서 배타적 행위자로서의 국가 역할이 퇴색하면서 국가 이외의 기업, 국제기구, NGO, 개인 등의 다양한 행위자의 등장)와 활동 영역의 복합화(전통적인 국제관계의 영역인 군사 및 외교 이외에 무역, 금융, 투자, 환경, 과학기술, 문화 등 다양한 영역으로 국제관계의 범위 확장)로 이해(하영선, 2001)되면서 소위 '글로벌 거버넌스'의 개념이 부상되고 있다.

○ 물론 글로벌 거버넌스에 대한 정확한 정의가 내려진 것은 아니지만 대체로 그 의미는 탈주권 거버넌스라는 점에 합의가 이루어지고 있으며, 그 내용은 초국가적 글로벌거버넌스, 국가하위 글로벌거버넌스 그리고 시장화된 글로벌거버넌스[2]로 정리될 수 있음.

---

1) 세계화는 지구화로 불리어지는데 국가간의 상호작용과 상호의존이 심화되는 국제화, 세계경제의 개방과 통합을 위해 정부의 제한을 철폐해 가는 자유화, 다양한 가치와 경험이 전 세계인에게 확산되어 가는 보편화, 장소, 거리, 국경의 지배력이 상실되는 탈영토화 등을 그 내용으로 한다. 즉 국경없는 단일사회로 변화하는 추세를 의미한다.

2) 초국가적 지구거버넌스는 초국가적 규제 및 활동의 필요성에 따라 범세계적 기구의 활동범위와 권한 확대를 의미하며, 국가하위 지구거버넌스는 국가하위 권위체계(주, 지방, 성 등)들이 서로 연계하여 조직화되는

○ 좀 더 구체적으로 국가 차원에서는 기업과 NGO들이 거버넌스의 파트너로서 동참하여 중앙정부의 정책결정의 권리와 의무를 공유하고 있으며, 국제적 차원에서는 초국적기업과 정부간기구 및 국제NGO가 중앙정부의 독점적 지위를 위협하고 있다. 또 지방차원에서는 지방자치와 분권화의 영향으로 지방기업과 자치단체 및 지방주민단체들이 중앙거버넌스의 파워를 위협하는 추세로 나아가고 있다.

○ 이러한 세계질서의 변화와 도전은 우리로 하여금 세 가지 도전에 직면하게 하고 있다.

○ 우선, 세계화의 본질이 세방화(glocalization)라는 기존의 소극적인 이해로부터 벗어나 좀 더 적극적으로, 글로벌 스탠다드(global standard)를 갖춘 지방이 세계화의 기본 단위가 되면서 세계 수준에서 경쟁력을 가지는 지방의 세계화 즉, 지세화(locabalisation) 전략을 추구[3]할 것을 요구하고 있다.

○ 각각의 지방이 세계적인 수준에서 경쟁해 나가는 지세화 시대에 지방은 지방의 산업과 문화를 세계적인 수준으로 발전시키기 위해서 실질적인 지방분권을 통하여 지방의 역량을 최대한 동원할 수 있어야 한다. 이제 지역의 창의력과 지역발전의 의지를 질식시킬 수 있는 중앙집권적인 통제와 경직성의 시대를 마감하고 비집중성, 유연성, 다양한 네트워크를 특징으로 하는 중앙-지방관계를 만들어 가야한다.

○ 또 다른 도전은 초국가적 글로벌거버넌스의 등장은 우리로 하여금 기존의 민주주의의 개념을 전반적으로 보완할 것을 요구하고 있다. 초국가적 글로벌거버넌스는 정책의 세계화로 나타나고 있지만 이들 세계화된 정책에 민주적 정당성을 부여해야 할 정치는 여전히 국민국가의 틀을 벗어나지 못하고 있다. 결국 정책과 정치의 괴리 현상이 나타나고 있으며, 이를 보완할 민주적 통제메카니즘을 창출시켜야 할 것이다.

○ 마지막으로 글로벌거버넌스의 또 다른 중요 차원으로서의 국가하위 글로벌거버넌스 역시 확대일로에 있으나 민주적 정당성의 담지자로서의 지방정치의 민주적 작동이 아래와 같은 한계를 노출함에 따라 민주성의 이중적 결핍 현상, 즉 정치와 정책의 이중적 괴리 현상이 나타나고 있다.

현상을 의미한다. 마지막으로 시장화된 지구거버넌스는 생산, 유통, 금융 등의 영역에서 시장기구들이 공적 부문인 지구거버넌스에서 중요한 역할을 담당함을 말한다.

3) 이러한 입장에서 한국정치학회는 2005년 12월의 연례학술회의에서 "글로벌시대 지역거버넌스와 지세화"라는 주제의 세미나를 개최한 바 있음.

Ⅱ. 한국 지방자치의 현실: 민주성의 결핍

○ 현대민주주의는 중앙정부이건 지방정부이건 정당민주주의와 대의민주주의를 택하고 있다. 따라서 현대민주주의의 성패는 선거, 의회, 정당을 통한 민주적 통제 메카니즘이 존재하는가의 문제로 귀결될 수 있다. 대의제는 시민이 자신들의 대표를 선출하고 이들 선출된 대표가 국정을 운영한 다음 일정한 기간이 종료된 후 시민들이 선거를 통하여 국정운영에 대한 평가를 내리는 메카니즘을 말한다. 한편 시민들은 대표를 선출함에 있어 정당에 의하여 공천된 후보에게 투표하거나 정당에 투표하기 때문에 정당민주주의로 불리어진다.

○ 따라서 건강한 민주주의는 의회를 통한 집행부에 대한 민주적 통제 메카니즘이 효율적으로 작동되어야 하는 동시에 의회를 구성하는 선거가 정상적으로 작동되어야 함은 물론 정당정치가 굳건하게 뿌리를 내려 시민사회의 요구와 의사가 국정에 반영될 수 있어야 한다.

○ 그럼에도 불구하고 우리의 경우, 의회, 정당, 선거라는 민주주의의 3두마차가 지방자치의 운영에 있어 정상적으로 작동하지 못함으로써 민주적 통제는 허울뿐이고 지방자치에 있어 단체장과 관료의 헤게모니가 고착화되고 있는 실정임을 부인할 수 없다.

1. 지방선거

○ 전면적인 지방자치가 실시된 이래 지금까지 4차례의 지방선거가 이루어져 왔으나 지방선거는 여전히 부차적 선거(second-order election)[4]에 머물고 있음. 지난 5.31지방선거의 경우 국내 최초로 마니페스토선거운동에 대한

4) 부차적 선거는 특정선거가 당해선거의 이슈나 쟁점에 의하여 치러지는 것이 아니라 다른 수준의 선거 이슈나 쟁점 등에 의해 지배되는 선거를 말한다. 대체로 부차적선거는 일차적선거에 비하여 투표율이 낮고, 군소정당의 득표율이 높은 경향을 가진다.

기대가 높았지만 결과는 중앙정치의 파도가 지방선거를 압도해 버림으로써 진정한 의미의 지방선거가 되지 못한 바 있다. 결국 지방적 이슈나 정책이 실종되면서 지방선거가 중앙정치에 예속화되는 결과를 낳게 되었고 이는 선거를 통한 지방정부 평가라는 책임정치의 의미를 무색하게 함은 물론 일차적선거(first-order election)인 대통령선거나 국회의원 선거에 비하여 낮은 투표율을 기록함으로써 민주적 대표성이라는 면에서도 문제의 소지를 남겨둔 것으로 보인다.

○ 특히 지난 5.31지방선거의 경우 지역간에 정도의 차이는 있지만 단체장과 의회의원의 구성에 있어서 일당독주체제가 확립됨으로써 선거의 의미가 상당부분 왜곡되었음을 부인할 수없게 되었다.

2. 지방의회

○ 이미 알려진 바와 같이 우리나라 지방자치단체는 기관분립형을 채택하고 있으며, 기관분립형 가운데서도 집행기관우위형이라 할 수 있다. 지방자치단체의 장은 당해 지방자치단체를 대표하고 그 사무를 통할하며, 법령에 의하여 자치단체의 장에게 위임된 사무를 관리하고 집행함으로써 막중한 권한을 가진다. 또한 자치단체의 장에게는 의회를 견제할 수 있는 재의요구권 및 제소권, 그리고 선결처분권 등이 부여되어 있다. 이에 반하여 지방의회는 인사에 관한 통제권이 전혀 없으며, 조직에 관한 통제권도 부분적이고 극히 미약하다.

○ 지방의회와 집행부 사이의 효율적인 견제관계가 형성되기 위해서는 양기관간에 균등한 권한 배분이 확보되어야 함에도 불구하고 이러한 비대칭적 권한 관계로 인하여 집행부에 대한 의회의 민주적 통제가 거의 불가능함은 물론 심지어는 단체장과 지방의회 의원 개인간에 고객-후원관계(clientelism)가 형성됨으로써 지방민주주의의 발전을 저해하고 있다.

3. 지방정당

○ 일찌기 바커(E. Barker)가 주장한 바와 같이 "정당은 한쪽 끝을 시민사회에, 다른 한쪽 끝을 국가에 걸치고 있는 다리이다. 달리 말하면, 시민사회의 사고나 토론의 흐름을 정치기구라는 수차에까지 끌어넣고 그것을 회전시키는 통로이자 수문이다." 즉 정당은 시민사회의 요구실현을 위해 국가의 행위에 영향을 미치는 동시에, 거꾸로 국가에 의해서 만들어진 생활의 조직과 신념을 사회에 부과하는 매개자라고 할 수 있다.

○ 그럼에도 불구하고 정당의 성격은 시민사회와 국가의 스펙트럼에서 상에서 끊임없이 국가 쪽으로 이동하여 왔다는 것이 정당연구자들의 공통된 지적이다. 초기의 대중정당/간부정당에서 포괄정당으로 그리고 최근의 선거전문가정당으로 변화되면서 정당은 시민사회로부터 유리되면서 점차 높은 국가지향성을 가지게 되었다는 것이다. 특히 지역주의적 동원체계에 기반하고 있는 한국정당의 경우, 지역에 기초한 정당간의 카르텔화는 대안정당의 등장에 대하여 진입장벽을 높임으로써 시민사회의 새로운 요구나 이익으로부터 유리되어 왔음은 주지의 사실이다. 또한 고비용정치로부터 탈피하기 위하여 채택한 지구당의 폐지는 정당을 시민사회의 요구로부터 유리시키는데 일조하였음을 부인할 수 없다.

○ 요컨대 전반적인 정당의 성격변화, 특정지역에 기반한 정당과 카르텔정당체계는 지방정당을 시민사회로부터 유리시키면서 건강한 대의체제를 형성하는데 있어 장애요인으로 지적되고 있는 실정이다.

○ 결과적으로 글로벌거버넌스의 중요한 내용인 초국가적 글로벌거버넌스와 국가하위 글로벌거버넌스의 확대로 인하여 우리생활에 영향을 미치는 정책은 지속적으로 세계화되고 지방화되고 있는 데 반하여 민주적 통제메커니즘으로서의 정치는 여전히 국민국가 수준에서 작동됨으로써 정치와 정책의 괴리 현상이 심화되고 있다. 특히 한국의 경우 1995년 지방자치의 전면적 실시에도 불구하고 지방정치는 중앙정치의 포획으로부터 벗어나지 못하고 있는 실정이며, 선거, 지방의회, 정당이라는 민주정치의 세 가지 장치가 건강하게 작동되지 못함으로써 지방 수준에서의 민주주의의 결핍 현상이 심화되고 있는 실정이다.

○ 이제 21세기 지방화 시대는 지방의 세계화 즉 지세화 전략을 지속적으로 추진하는 동시에 정책과 정치의 이중적 괴리 현상을 해소함으로써 세계화되고 지방화된 정책에 민주적 정당성을 확보하여 줄 수 있는 장치를

창출할 것을 요구받고 있다.

III. 지방의 세계화(locabalisation) 전략과 지방정부의 변화

○ 앞에서 살펴 본 바와 같이 세계화는 우선적으로 생산, 유통, 투자의 세계화를 의미하며, 이와 더불어 그 영향력이 정치, 사회의 조직 및 문화 등 모든 영역에 파급되어 가고 있다. 세계화 시대의 국가간의 경쟁의 격화는 지역 간의 경쟁으로 나타나고 있다. 모든 지방이 자주적이고 능동적으로 세계화를 수용하고 지역이 세계와 경쟁함으로써 지역의 경쟁력을 강화할 수 있도록 지역의 전략을 수립하여야 할 것이다.

○ 그러나 지방의 세계화에는 몇 가지 전제조건이 해결되어야 할 것이다. 지역의 경쟁력 강화와 기업친화적인 환경의 조성은 지역 내의 격차와 불균형을 야기할 가능성이 높으며, 세계화 추진의 막대한 재원을 놓고 사회적 갈등의 소지 또한 높은 것이 사실이다. 이러한 갈등이 지방정부의 정당성의 문제로 비화되는 것을 막기 위한 정치적, 제도적 장치의 마련 또한 염두에 두어야 할 것이다.

1. 자치단체 집행부와 초국가적 글로벌거버넌스

○ 지방의 세계화 전략을 통하여 지방의 세계적 경쟁력을 강화하고 지방의 수준을 글로벌스탠다드에 맞추어 끌어올리며, 지방의 생산품과 문화를 세계적인 것으로 만들기 위해서는 지방자치단체의 집행부는 초국가적 글로벌거버넌스 형성의 주체적 역할을 담당하여야 한다.

○ 다시 말해서 지방정부는 끊임없이 변화하는 지방-국가-세계의 구성요소들

의 사회, 정치적 연합이 다중적으로 연계되는 국가기구로 구성되어야 하며, 관료적 경직성을 극복하고 자기 조직적 네트워크와 협상, 소극적 통합에 기반한 유연한 정부로 변화되어야 한다. 즉 전문성이 리드하는 혁신 네트워크와 국제경쟁력을 확보하기 위한 유연한 정부를 중심으로 생산과 혁신을 양성하고 국내기술과 국제기술의 사업네트워크를 경제발전에 연결시키는 새로운 국가능력을 추구[5]해야 한다.

○ 세계화시대의 지방정부는 국가-자본 간 과거의 단순한 네트워크를 뛰어넘어 다양한 네트워크와 상호의존성에 기반한 공생적이며 협조적인 관계를 구축하는 동시에 자국기업이 세계시장에서 경쟁력을 유지할 수 있도록 지방정부정책을 "어떻게" 변화시켜 나가느냐에 따라 '제도적 경쟁우위'를 창출하는 경쟁국가로서의 역할을 수행해야 한다.

○ 첫째, 세계화와 관련하여 지방정부는 생산과 혁신 그리고 자본의 국제네트워크를 생성시키고 증진시키며, 외국인 직접투자를 유치하여 이미 존재하는 자본의 흐름에 연결하고 이러한 산업조직의 주위에 하부공급인 지역의 생산과 혁신을 집적화하는 역할을 담당해야 한다.

○ 둘째, 기존의 관료적 지방정부가 "밀접하게 연결된" 통일성 있는 관료조직을 가지는 반면, 세계화 시대의 유연한 지방정부는 "느슨하게 연결된" 유연성 있는 관료조직을 가짐으로써 차별성을 보인다. 이러한 비집중화는 이전의 집중화된 조직보다 변화에 쉽게 적응할 수 있는 장점을 가지며, 지방정부는 다양한 사회조직에 연계될 수 있고, 외국자본과 국내의 전문적이고 혁신적인 네트워크 내외 이중연계(double embeddedness)를 기반으로 할 수도 있으며 "더 나은" 네트워크를 형성하는 데 핵심 역할을 한다. 이제 "네트워크 정치조직" 안에 깊게 연계된 정부기구로 구성됨으로써 꾸준하게 변하는 지방, 국가, 그리고 세계구조로부터 사회정치적 연합을 꾸준히 구축시킨다. 또한 국지적 그리고 국제적으로 네트워크된 경제와 정치구조 안에서 작동할 수 있도록 자신을 변화시키는데 있어서, 정부통치 자체가 이전의 특권적 역할에서 "글로컬(Glocal)" 국가형태로 변하도록 규모를 재조정한다.

○ 마지막으로 세계화시대의 지방정부는 과학기술체제를 구성하고 있는 다양

5) Sean O'riain, "The Flexible Developmental State : Globalization, Information, Technology and the Celtic Tiger," *Politics and Society*, Vol. 28 No. 2, June 2000, pp. 157.

한 주체들 사이에 지식과 기술이 확산될 수 있도록 하는데 정책의 초점을 두어야 한다. 대기업과 중소기업, 대학과 기업, 대학과 공공 연구기관 사이의 연계를 강화하는 데 주력하며, 다양한 정책 수단의 수립과 집행에 있어서 중앙정부와 지방정부의 정책수단 사이의 연계가 유지시켜야 한다.

○ 요컨대 세계화시대의 지방정부는 산·학·연·관 협동연구체제, 그리고 지방-지역-국가-세계를 연결하는 다층적 네트워크의 창출함으로써 초국가적 글로벌거버넌스 형성의 주체가 되어야 한다.

2. 지방의회와 로컬거버넌스

○ 이미 앞에서 언급한 바와 같이 지방이 세계화전략을 추구해 나가기 위해서는 만만치 않은 도전을 극복야만 한다. 무엇보다도 중요한 것은 세계화전략을 구체적으로 실현시키는 과정에서 나타날 수 있는 불균형의 문제와 이에 따른 수혜자와 피해자 간의 갈등의 문제를 어떻게 해결할 것인가의 문제가 대두된다. 이러한 도전을 극복하지 못하면 지방정부의 세계화전략과 세계화된 정책은 민주적 정당성을 상실하게 되어 추진 동력을 상실할 수밖에 없다. 따라서 지방정부가 추진하는 정책에 대하여 민주적 통제메커니즘이 작동되어야 하고 그 몫은 고스란히 지방의회에 떨어질 수밖에 없다.

○ 왜냐하면 지방의회는 단체장의 행정집행권한을 비판, 감시하고 지방행정의 민주성과 효율성을 감독하는 의무를 가지기 때문이다. 또한 현대산업사회의 성립은 사회 각 분야의 이해를 다원적으로 분화, 대립시키게 되고 이러한 이해의 분화, 대립을 통합시키는 과제가 의회의 중요한 기능이라는 점에서 그러하다.

○ 이제 지방의회는 지방정부가 추진하는 세계화 전략의 또 다른 한 축으로써 지역사회 내의 이해 당사자들의 전략적 목표와 이해관계를 반영, 조정, 통합하으로써 로컬거버넌스 형성의 중심적 [illegible] 고 제도적인 관계보다는 공공기관, 기업, 시민단체, 이익집단 등의 주요 사회 행위자들이 협력과 참여라는 동반자관계를 통하여 지역사회의 공공문제를 해결해나가는 로컬거버넌스의 중심에 지방의회가 있어야 한다.

Ⅳ. 실질적인 분권화의 완성

○ 한국의 중앙-지방관계에서 중앙집중화는 60년대 이후 급속한 산업화 과정을 주도해 온 발전국가의 부정적인 산물이었다. 서구의 선진 자본주의 국가와는 달리, 한국을 포함한 동아시아에서의 '성장엔진'은 후발산업화 과정에서 시야가 넓은 조타수 역할을 담당한 '발전국가'였다.

○ 발전국가는 "국가가 직접적으로 경제성장의 조건과 방향을 세우고 추진하거나, 국가가 경제성장의 방식을 다양하게 결합시킴으로써, 명확한 발전목표를 구체화시키고 장려하기 위하여 국가자율성과 국가능력을 중심에 집중시키는 국가"[6]이다.

○ 이러한 발전국가에서는 급속한 산업화를 성취하기 위해서는 분권적 체제보다는 중앙집권적 체제가 선호되었다. 전략산업을 집중 육성하기 위한 인적, 물적 자원의 동원을 위해서 국가는 집중적이고 효과적인 중앙독점적 행정체제를 형성하였다. 중앙정부의 전국적 업무 뿐만 아니라 거의 모든 분야에서 특별지방행정기관을 설치하여 지방행정을 통제하고 집행업무를 수행하는 체제로 전환하였다.[7]

○ 행정분야 뿐만 아니라 물적자원을 동원하고 배분하는 개발기구 관료권력을 고도로 집중화시켰다. 경제기획원, 재무부, 상공부를 상층으로 하고 건설부, 교통부 등을 하위체계로 하는 개발관료기구의 집권, 집중체제를 완비하여 유기적 일원체제를 완성하였다.[8]

○ 그러나 80년대 중반 이후 권위주의 정권의 몰락과 함께 발전국가의 고도로 중앙집권적인 제도적 장치는 민주주의적 절차라고 하는 새로운 제약

---

6) 국가자율성이란 "국가가 단순히 사회집단, 계급, 사회의 수요나 이해를 반영하는 것이 아닌 독자적인 국가목표를 정식화할 수 있는 역량"을 의미하며, 국가능력이란 "그 같은 공식적인 국가목표를 수행할 수 있는 능력, 특히 강력한 사회집단들의 실질적 또는 잠재적 반대와 불리한 사회경제적 환경에도 불구하고 이를 추진할 수 있는 정책적 능력"을 의미한다. A. Leftwich, "Bringing Politics Back in: Towards a Model of the Developmental State," *Journal of Development Studies*, 31(3), 1995, p. 401; Theda Skocpol, "Bring the States Back in: Strategies of Analysis in Current Research," in Peter B. Evans, Dietrich Rueschmeyer & Theda Skocpol, eds.,*Bringing the State Back in*(Cambridge Univ. Press, 1985), pp. 9.

7) 성경륭, "지방자치와 지방정치," 강원발전연구원 편, 『지방분권과 국가개혁』 2002, pp. 5-6.

8) 장수찬, "한국사회에 나타난 악순환의 사이클: 결사체 참여, 사회자본, 그리고 정부신뢰," 『한국정치학회보』, 제36집 1호, 2002.

요인과 강화된 시민사회의 행위자들과 직면하게 되면서 변화의 길을 밟게 되었다. 특히 90년대 초반의 전면적 지방자치의 실시는 집권화된 국가구조를 변화시키는 계기가 되었다.

○ 그러나 전면적 지방자치 실시 이후 10여년이 경과하였음에도 불구하고 권력의 국가집중 내지 독점으로 국가는 비만에 의해 기능이 마비되어 가고 있으며 국가의 효율성은 떨어지고 권력남용과 그로 인한 권력형부패가 늘어나고 있는 반면, 지방정부는 권한, 재정, 인물의 빈곤으로 빈혈증을 면치 못하고 있다는 평가를 받고 있다. 국가의 기능회복을 위해 중앙은 감량화를, 지방은 보강을 통해 상생적으로 기능을 회복해야 하며, 이는 단순한 권한재배분의 차원을 넘어 국가의 기능회복을 위한 국가의 재구조화 차원에서 접근되어야 한다는 것[9]이다.

○ 게다가 세계화라는 문명사적 변화는 중앙-지방관계의 일대 혁신을 요구하고 있다. 좀 더 적극적으로 말하면 지방이 세계화의 기본단위가 되고 세계 수준 경쟁의 주체가 되는 시대에서 지방에 대한 중앙정부의 통제는 그 의미를 상실하고 있다.

○ 실제로 지세화의 전략에 따라 분권화를 추진하는 과정에 있어서 관료정치에서 파생되는 저항과 기득권 수호가 일차적인 장애요인으로 대두할 가능성이 있으며, 결국 분권화를 성공적으로 이행하기 위해서는 기존의 집권적 정치구조 하에서는 기득권을 향유하던 계층과 집단의 저항이 끊임없이 제기된다는 점을 감안할 때, 능률성과 효율성을 제고시키기 위한 국가기구의 수직적 재구조화의 문제는 해결해야 할 과제로 남아있다.

○ 결국 지방의 세계화라는 과제를 실천해나가기 위해서는 '준연방국가'[10] 수준의 분권화를 통한 국가의 재구조화가 요구되는 시점이다.

○ 이러한 점에서 중앙과 지방의 권한배분의 원칙으로서의 보충성의 원칙(principle of subsidiarity)을 원용할 필요성이 대두된다.

○ 보충성[11]의 개념은 사회조직 내부에서의 개인주권의 일반원칙과 밀접히

9) 이기우, "연방주의적 국가재구화," 한국지방자치학회, 「한국지방자치학회보」 14권 4호, 2002, p. 276.

10) 연방제가 분권화된 구성단위에게 국가성을 인정하여 '국가 속의 국가'를 인정하는 제도인데 반하여 지방자치제도는 국가의 한 구성부분으로써 국가가 아닌 자치단위를 인정하는 제도이다. 준연방국가는 단일국가이지만 지방의 정치적인 독립성이 연방국가의 주와 같은 정도로 강하게 보장되는 국가로서 이탈리아, 스페인 등이 이에 속한다. 이기우(2002), pp. 268-9.

11) 보충성의 개념은 가톨릭교회의 회칙에서 사회조직의 원리로서 수용된 바 있다. 교황 비오11세는 1931년 회칙 Quadragesimo Anno를 통하여 "하위수준의 집단에게서 그들이 개인적으로 행사할 수 있는 기능을, 좀 더 광범위하고 높은 수준의 집단체에 이전하기 위하여, 없앤다는 것은 불의를 범하는 것이고 사회질서를 어지럽히는 것"이며 "사회문제에 있어서의 모든 개입의 자연적 목적은 사회구성원을 돕는 것이지 그

관련된 것으로서, "하위체에 의해 만족할만하게 추구될 수 있는 기능의 수행을 상위체가 담당해서는 안되며, 반면에 하위체는 그가 충분히 만족시킬 수 없는 기능의 수행에 있어 상위체의 도움을 받는다"[12]는 것이다.

○ 같은 관점에서 독일 기본법 제30조는 "공권력의 행사와 국가적 과제의 수행은 이 기본법이 달리 규정하거나 허용하지 않는 한, 주(Länder)에 속한다"라고 규정하여 각 주의 영토관할권 내에서의 권한은 별도의 입증을 요구하지 않고 있는 반면, 연방정부의 권한과 권력은 주정부의 그것이 충분하지 않은 경우에 한하여 존재의 정당성이 인정된다. 따라서 연방정부는 주정부로 부터 위임되고 필요에 따라 부여된 권한만을 가진다. 이러한 관점에서 독일기본법은 연방에 입법권을 부여하지 않은 경우 주의 입법권을 인정한다.

○ 중앙-지방의 관계에서 중앙정부의 권한 행사의 조건을 엄격히 함으로써 더 많은지방정부의 권한을 유지하기 위하여 도입된 보충성의 원칙은 필요성의 원칙과 비례성의 원칙에 따른다.

○ 첫째, 해당 이슈가 지방정부들의 행위에 의해 충분히 달성될 수 없는 초국가적 양상을 가져야 한다.

○ 둘째, 지방정부가 개별적으로 행위하거나 중앙정부가 행위하지 않을 경우 국가전체의 이익이 중대하게 침해되어야 한다.

○ 셋째, 중앙정부 수준의 행위가 지방정부 수준의 행위와 비교하여 그 규모와 효과에 있어 명백하게 이익이 될 것이라는 확신을 가져야한다.

○ 넷째, 중앙정부의 개입은 지방정부의 입법, 규율 그리고 기준에 있어서의 조화에 그친다.

○ 다섯째, 국가의 목표가 지방정부에 의해 충분히 달성될 수 없고 중앙정부에 의해 더 잘 달성될 수 있다는 결론에 대하여 질적인 지수 또는 가능하면 양적인 지수에 의해 확증되어야 한다.[13]

○ 다른 한편, 보충성 원칙은 중앙정부의 행위는 필요한 것을 초과하지 않음

들을 파괴하거나 그들을 흡수하는 것이 아님"을 분명히 선언하였다."

12) E. Gazzo, "Lever le voile de la subsidiarité pour ne pas tomber dans les pièges..." *Revue du marché unique européenne*(April, 1992), p.222.

13) Onno W. Brouwer, "Subsidiarity as a General Legal Principle." in Dubrulle Mark (ed.), *Future European Environmental Policy and Subsidiarity*(Brussels: European Interuniversity Press, 1994), p.36.

으로써비례성의 원칙에 충실해야 한다. 즉, 지방의 다양성과 자율성을 간직하기 위해서 중앙정부 행위는 추구되는 목표에 비하여 과도하게 확장되어서는 안되며, 중앙정부의 개입은 그 목표가 달성된 곳에서 그쳐야한다는 것이다.

○ 첫째, 중앙정부의 개입은 목표달성에 필요한 최소한에 그쳐서 지방정부에게 가능한 한 많은 결정권한을 남겨두어야 한다.

○ 둘째, 중앙정부 수준에서 어떤 기준을 정하는 것이 필요할 경우에는 지방정부가 더 엄격한 기준을 정할 수 있도록 최소한의 낮은 기준을 선택하여야한다.

Ⅴ. 지방민주화를 제고시키기 위한 방안

○ 한국의 지방자치제도는 선거제도의 부활을 통한 지방정치의 활성화라는 긍정적인 평가에도 불구하고 아직까지 많은 문제점을 노출하고 있는 것이 사실이다. 정치권력 및 경제적 사회문화적 자원이 여전히 중앙에 집중되어 있는 상황 하에서 지방정치는 주민에 대한 책임성과 반응성을 나타내기보다는 중앙권력에 더욱 민감한 대응을 보이고 있어 여전히 중앙정치의 지배구조를 탈피하지 못하고 있다.[14]

○ 이렇듯 전면적 지방자치의 실시에도 불구하고 중앙-지방 관계는 여전히 비대칭성을 면치 못하고 있다. 한국에서의 지방자치는 절차적민주주의의 완성으로 일컬어지면서 정치적 민주화의 상징인 것처럼 보여졌으나, 지방자치의 전격적인 실시는 자치분권 세력의 압력이나 민주화 투쟁의 결과로 획득된 것이 아니라 중앙의 지방에 대한 통치 전략의 일환으로 선택되었다는 점에서 시민주권과 민주적 참여의 기제화는 애당초부터 상당한 거리가 있었다고 해도 과언은 아니다. 즉 성공적인 경제발전 이후 "민주화를 지향하는 대중의 열망이 파워블록의 일정세력에 의해 지방자치로 유도"[15]되었다는 점에서 한국지방자치의 한계점을 노출한다. 따라서 15년

14) 김만흠, "지방정치론과 한국 지방정치의 과제," 「한국정치학회보」, 제32집 4호, 1998, pp. 167-186.
15) 이종수, 「지방정부이론」(서울 : 박영사, 2002), p. 75.

역사에도 불구하고 우리의 지방자치는 중앙-지방정부간의 수권과 권한의 위임에 초점을 맞춘 단체자치의 성격이 강한 반면 지역민-지방정부 관계에 초점을 두는 주민자치로서의 성격은 상대적으로 약한 것이 사실이다. 지방자치의 성격은 역대정부를 거치면서 크게 변하지 않고 있으며, 아래의 <표 1>에서 볼 수 있는 바와 같이 참여정부의 분권 주요과제 역시 주민자치의 강화라는 면에서는 한계를 보이고 있다.

<표 1> 참여정부 지방분권의 주요과제

과 제	주 요 내 용
1. 중앙-지방간 권한 재배분	
가. 중앙권한의 지방 이양	· 기능중심으로 일괄 이양 · 권한 이양과 재정이양을 연계
나. 특별지방행정기관 정비	· 유사 중복기능 일원화 · 현지성이 강한 집행기능 지방이관
다. 교육자치제도 개선	· 단위학교의 자율적 운영 시스템 구축 · 일반자치와 교육자치간 연계성 강화
라. 자치경찰제도 도입	· 지역특성에 부합하는 치안행정 실현 · 주민친화적 지역치안시스템 구축
2. 획기적 재정분권의 추진	· 권한 이양과 연계한 관련 재원 지방이양 · 교부세 배분방식 단순화로 지방재정 운용 투명성 제고
3. 지방의 자치행정 역량 강화	· 자치조직·인사권 확대 · 정부간, 민관간 인사교류 활성화
4. 중앙-지방간 협력체제 강화	· 분쟁조정 기능 강화 · 지역발전 투자협약제도 활성화

출처: 대통령자문 행정중심복합도시건설추진위원회.

○ 선거, 정당 역할의 정상화를 통한 민주적 통제메카니즘의 재구축

○ 의회-집행부의 관계 정립(의회의 권한 강화)

○ 지방의 세계화전략을 적극적으로 추진하기 위해서는 지역사회 내 민주적 통제메카니즘을 작동시키기 위한 다양한 장치를 마련해야 할 시점이다. 지역사회 내에서 지방의 세계화와 관련된 공공영역의 활성화야말로 정책을 추진하고 실행해 나가는데 있어 정당성과 동력을 제공해 줄 수 있기 때문이며, 이러한 공공영역 활성화는 일차적으로 선거, 정당, 의회라는 민주주의적 장치의 원활한 작동을 전제로 하기 때문이다.

1. 지방선거와 지방정당

○ 이미 앞에서 밝힌 바와 같이 지방선거는 부차적 선거의 성격을 띤다. 이는 지방선거가 지방적 이슈나 현안에 의해 결정되지 않고 중앙정치의 현안에 의해 결정되는 것을 의미한다. 정치이슈의 중앙지배, 중앙정치의 과도한 지방침투로 특징지어 지는[16] 부차적 선거는 상대적으로 낮은 투표율과 높은 선거 무관심층, 지역주의적 동원 등의 특징을 가진다.

○ 지방선거가 지방화되기 위해서는 정당의 지방화가 이루어져야 한다. 정당의 지방화는 조직상의 분권화와 지방의 특성을 고려한 지역주체적인 정책의 개발을 의미한다.

○ 상술한 바와 같이 분권화를 통한 민주주의의 완성이라는 과제에도 불구하고 우리의 현실은 여전히 중앙집중적, 관료중심적, 1인권력 집중적 현상이 심각하여 국가발전의 장애로 지적되고 있다. 또한 한국의 대의체제는 이념적 협애성과 이에 따른 정책정당으로서의 차별성의 부재, 지역주의적 정치동원, 보수독점적 엘리트과두체제 등으로 인하여 대표성과 책임성의 한계를 드러내면서 대의체제의 피로 현상이 두드러지게 나타나고 있으며,

○ 민주주의가 기본적으로 권력과 권위의 분산을 전제로 하여 개인과 집단의 자율성을 제고시키는 데 목적이 있다면 이제 분권화를 통한 민주화라는 가치를 중심으로 이를 실현해 나가기 위한 정당의 분권화가 시급한 실정이다. 중앙집권적 체제를 지방분권적 참여민주국가로 국가경영의 패러다임을 바꿔나가기 위한 '정당의 분권화'는 21세기 선진민주주의 진입을 위한 필요조건이다.

○ 분권화된 정당은 권력의 분립과 분산의 철학을 정당 내에서 관철시킬 수 있어야 한다. 정당의 권력이 중앙당과 소수의 엘리트 지도자에게 집중되는 것을 막고, 생활정치의 현장에 있는 지역정당과 당원에게 권력을 되돌려줌으로써 이제까지 당무에서 소외되고 동원의 대상에 머물던 당원을 정치의 주체로 인정함을 의미한다.

○ 우선 분권화된 정당은 중앙당과 지역정당의 관계가 기존 정당의 본사-지사 개념이 아니라 지역정당이 지역의 특성과 여건에 따라 자율적으로 조직되고 운영되는 주체로서의 정당이 되어야 한다. 따라서 분권화된 정당은 피라미드식, 상명하달식의 정당이 아니라 지역정당이 제도적으로 독립성을 확보하여 지역주민의 생활에 밀착된 정치를 주도해야 한다.

---

16) 성대규, "분권화시대 광역지방의회의 발전방안 연구," 충남발전연구원, 기본연구과제 2003-06, p. 32.

○ 분권화된 정당의 전체적인 일관성은 지역정당 대표의 협의체를 통하여 이끌어 내고 중앙당과 지역정당과의 권한 배분은 보충성의 원칙에 따른다.

○ 분권화된 정당에서 당원은 단순한 추종자나 동원대상이 아니라 실질적인 의사결정권자가 되기 때문에 당원에 대한 정치교육과 당원의 정치참여 및 실천은 우리사회에 참여적 정치문화를 확산시키고 실질적민주주의를 정착시킬 수 있는 기제로 활용된다.

○ 정당의 분권화는 정당의 조직체계 뿐만 아니라 중요한 정책의 결정과 공직후보의 결정에 있어서의 분권화를 포함하여야 한다.

○ 주요한 정책에 대하여 국회의원과 소수의 당 권력자들이 일방적으로 행사하는 권한을 제한하고 당원들이 참여하는 "정책심의제"가 실현되어야 한다. 물론 모든 정책의 심의를 의미하는 것은 아니며, 당 정책심의위원회에서 정책심의 상정 안건을 분류하여 필요하다고 판단할 경우, 전면적으로 또는 제한적으로 당원 또는 대의원들이 참여하는 공개 정책심의 투표를 통해 당의 주요 정책을 결정하는 것이다.

○ 이를 통해 당원은 당원으로서의 책임과 권리를 행사하고 정치로부터 소외현상을 극복할 수 있으며 국회의원과 중앙당 당직자들은 민주주의적인 정당운영을 통해 보다 더 국민을 위한 정책개발에 헌신하게 한다.

○ 마지막으로 국회의원을 비롯한 공직후보자 결정권도 중앙이 아니라 당원 전체가 함께 행사해야 한다. 공직후보 결정과정을 공개하고 단계별로 공직후보 결정에 당원이 직접 참여할 수 있어야 한다는 것이다. 더불어서 선출한 공직후보가 당론을 위반하거나 당의 이미지를 심각히 실추시켰을 경우 소환 및 사퇴를 추진할 수 있어야 한다.

○ 이렇게 정당의 분권화가 이루어지면 정당 운영에 있어서의 권한과 책임이 증대됨은 물론 당의 중요한 정책 결정에까지 당원이 참여하게 됨으로써 선거는 자연스럽게 정책선거의 양상을 띨 수 있게 되며, 부차적 선거의 성격을 띠었던 지방선거가 일차적 선거로 전환하게 됨으로써 지방선거의 '지방화'가 가능해 질 수 있을 것으로 보인다.

2. 지방의회의 권한 강화

○ 우리나라의 지방자치제는 기관분립형 모델을 택하고 있기 때문에 집행부와 지방의회의 권력기반 및 선출과정이 분리되어 있다. 즉 단체장과 의회는 각 각 별도의 주민선거에 의해서 선출되며, 단체장과 지방의회의 임기는 고정되어 있고 상호불신임할 수 없다.

○ 그런데 우리의 지방자치제는 기관분립형 중에서도 집행기관 우위형으로서 강한 집행부 권한과 약한 지방의회 권한으로 특징지어진다. 따라서 지방수준에서 견제와 균형을 내용으로 하는 권력분립의 원칙은 규범 수준에 머물고 있으며, 양자간의 상호작용에 입각한 협력은 더더욱 요원한 실정이다.

○ 지방의회는 단체장의 행정집행권한을 비판, 감시하고 지방행정의 민주성과 효율성을 감독하는 의무를 가지며, 분화, 대립된 사회 각 분야의 다원적인 이해관계를 통합시키는 기능을 담당한다. 그러나 다원적 사회관계의 대표성에 기초한 지방의회가 단체장을 견제·비판하는 기능을 수행하기 위해서는 무엇보다도 지방의회 의원의 전문성 강화가 선행되어야 할 것으로 보인다. 지방의원의 전문성 강화를 위하여서는 다음과 같은 제도적 보완이 필요하다.

- 상임위원회별 전문위원 배치
- 입법보좌관제의 도입
- 지방의원 대상의 전문교육 확대 및 전문교육 프로그램 개발

Ⅵ. 바람직한 의회와 집행부 관계

○ 이러한 두 부처의 권력의 분리는 동시에 양자간의 권력의 공유 및 상호작용을 내포한다. 견제와 균형을 내용으로 하는 권력분립 원칙은 두 부처가 분리된 채로 독립적으로 운영되는 것을 의미하지는 않는다. 즉 견제와 균형은 두 부처간의 권력의 공유와 상호작용을 전제로 하는 것으로 이해되어야 한다.

○ 이처럼 구조적으로 분리되어 있으면서 상호작용해야 하는 집행부와 지방

의회 관계에서 긴장과 갈등은 필연적일 수밖에 없다. 따라서 기관분립형 모델의 성패는 이러한 구조적 갈등의 바탕 위에서 어떻게 양자간의 협력을 도출해 낼 수 있을 것인가 하는 문제[17]로 귀결된다. 아래[18]에서는 갈등의 요인을 살펴보고 의회와 집행기관 간의 바람직한 관계정립 방안을 살펴보고자 한다.

○ 지방의회로부터의 갈등의 요인은 의원의 전문성과 정치력 부족, 의원직에 대한 사명감결여, 이권 개입 등의 도덕성 결여, 선거구 이익에 집착한 지역이기주의, 집행기관에 대한 불신, 권위주의적 태도와 의원신분의 남용 등을 들 수 있다.

○ 한편 집행기관으로부터 제공되는 갈등의 요인으로는 공무원의 비민주적이고 권위주의적 의식, 지방자치 및 의회주의에 대한 인식부족, 중앙정부에 대한 의존성, 의원의 전문성 및 도덕성에 대한 불신, 비밀주의와 비협조적 태도, 등을 들 수 있다. 이러한 갈등 요인을 극복하고 양 기관 간의 협력을 이끌어 내기 위해서는 제도의 개선은 물론 집행기관과 지방의회의 변화가 요구된다.

○ 제도적인 문제와 개선방안

- 지방의회와 집행부 사이의 효율적인 견제관계가 형성되도록 하기 위하여 양 기관에 균등한 권한배분이 확보되어야 하고 권한의 한계가 분명하여야 한다.

- 지방의회가 감시, 비판 기능을 수행하는 과정에서 양 기관 사이에 갈등이 발생할 수 있기 때문에 지방의회의 이들 기능에 대한 법률상의 범위와 한계를 명확히 입법화하여야 한다.

- 양 기관 사이의 갈등이 장기간 지속되는 경우 법적인 장치만으로는 해결의 한계가 있기 때문에 주민의 직접 참정제도 도입

○ 집행부의 변화

- 기관분립형에 있어서 양기관간의 긴장 관계는 본질적이라 할 수 있기 때문에 집행부는 지방의회로부터 비판·감시·견제를 받는 것이라는 인식을 가져야 한다.

---

17) 김욱, "대통령제 하에서 대통령-의회 관계에 대한 연구," 2005년 한국정치학회 춘계학술회의 발표 논문.
18) 김동훈, 「지방의회론」(서울, 박영사, 1995), pp. 454-9.

- 지방의회의 기능을 과소평가하거나 의원의 전문성을 무시하지 않아야 하며, 의회주의에 대한 올바른 인식의 필요.

- 행정편의주의, 비밀주의, 자기방어적 태도에서 벗어나 행정을 공개하고 지방의회로부터 견제와 협조를 받아야 한다는 의식의 변화

- 특히 단체장은 지역의 정치지도자로서 지방의회와의 관계에서 대화와 타협능력을 갖추어야 한다.

○ 지방의회 의원의 변화

- 주민대표를 앞세운 권위주의, 의원신분 남용, 집행부에 대한 고압적인 행태에서 벗어나 대화와 타협할 수 있어야 한다.

- 지방자치에 대한 전문성을 높여 높은 정책개발 능력을 갖추는 동시에 집행부에 대한 감시, 견제 능력을 갖추어야 한다.

- 집행부를 불신하는 자세에서 벗어나 집행부로 하여금 주민을 위한 행정을 할 수 있도록 민주적 통제자의 역할을 수행해야 한다.

- 공인으로서의 인격과 도덕성을 갖추어야 한다.

교육사회위원회 세미나

도내 저수지 등의 수질개선 대책