

# 지방민주주의의 발전과 충남의 자치역량 확보방안

김웅락  
(金雄洛)

대전대학교  
행정학과 교수



- I. 서론
- II. 지방민주주의의 발전
- III. 지방정부의 자치역량 강화 전략
- IV. 결론

## I. 서론

지방자치의 활성화를 통해서 권위주의체제에 순응하고 그것에 익숙해 있는 지역주민, 지역엘리트, 관료, 자치단체장, 지역의회는 권위주의적 요소를 배척하고 관치적 행태를 벗어나려는 노력을 해왔다. 이러한 노력은 민주화의 구체적 표현이었음

은 물론이다. 그리고 이 작업은 지속되어야 한다. 권위주의적 요소와 관치로 표현되는 비민주주의의 요소의 뿌리가 그만큼 깊고 넓기 때문이다.

새 정부가 국정지표로 삼고있는 정치의 발전과 경제의 발전을 동시에 추구하는 것은 권위주의체제의 형성이 경제발전을 위해 불가피한 체제로서 인식되어 오고 따라서 민주주의를 유보할 수밖에 없다는 관념을 깨트리는 것이다. 마치 정치와 경제는 물과 기름으로 비유할 정도로 서로 화합할 수 없는 상호 대립적인 것으로 이해되어왔다고 할 것이다. 경제가 생산과 몫의 배분적 문제라면 정치는 생산과 몫을 결정하는 과정에 강조점을 두고 있다고 할 수 있다. 따라서 결정과정의 정치적 정당성을 도외시하는 행태는 정치를 왜곡시킬 수밖에 없고 그 결과는 경제발전을 위해 민주화를 유보할 수밖에 없다는 경제 그 자체의 실패로 귀결될 수밖에 없는 것이다. 경제문제, 생산과 몫의 문제는 정치적 정당성의 입장에서 해법을 모색해야 하며 따라서 정치발전, 즉 민주주의의 확대가 정당하다.

지방정치에 있어서 민주주의의 확대는 하위체

제정치의 발전을 의미한다. 권위주의 국가정치체제에 있어서는 중앙의 일방적인 지시·감독이라는 통제의 관점에서 지배의 논리 때문에 하위체제의 발전이 불가능하다. 따라서 의회의 대의적 기능, 감사기능 혹은 행정통제 기능 등은 활용이 불가능하다.

이러한 상황에서의 행정 역시 합리적으로 정당하게 작용하기는 불가능하다. 권위주의 정치체제에서의 행정은 소위 관치행정으로 표현된다. 정부는 다스리는 기관이고, 국민은 다스림을 받는 대상으로서, 행정의 기준이 정부에 의해 결정될 뿐만 아니라 만일 잘못된 기준이 적용되었다 하더라도 국민을 위한 것이었으므로 선의로 해석되어야 한다는 것이다. 정부의 입장만이 강조되는 것이다. 이와 같은 실태는 90년대에 민주화과정을 통해서 의회의 권한이 80년대에 비해 강화되었고 관치행정의 잘못된 관행도 개선되고 있다.

그러나 중앙의 권위주의 정치에 대항하여 획득한 지방자치에 있어서의 개선의 진행과 그 효과는 오히려 더디고 어떤 면에서는 왜곡됨으로써 퇴보하고 있는 것이 아닌지 하는 의문이 제기되기도 한다. 그 이유는 자치 이후 지방의 관료조직은 권위주의적 중앙통제가 있었던 자치이전에 비해 더욱 경직화되었다는 지적에 근거한다. 자치단체장은 주민의 직접선거에 의해 선출되므로 임명직 때보다 비교할 수 없을 정도로 강력해졌다. 자치를 중앙에 대한 대립적 사고에 근거하는 자치의 원칙은 강조되었으나 자치단체 내에서의 정치과정과 행정과정에서 주민은 오히려 수동적 존재로 머물

고 있는 것이다. 그러한 요인이 지역주의와 맥을 같이하는 일종의 온정주의의 표현으로 생각할 수도 있다.

중앙으로부터의 간섭은 줄어들었으나 지방정치의 발전은 저급한 수준이며, 하위체제의 발전이 미성숙한 상태라고 할 수 있다. 이를 극복하기 위하여 지방정치의 발전과 하위체제의 발전이 지역주의, 온정주의와 같은 민주화의 부정적 요인을 극복할 수 있지 않을까 하는 문제를 제기해 본다.

본 논문은 이러한 인식을 배경으로 지방민주주의는 무엇을 내용으로 하며 그 내용의 초점은 무엇인지를 정리하고, 하위체제의 발전을 통해서 지방정부의 자치역량 강화를 위한 방안을 모색한다.

## II. 지방민주주의의 발전

레드포드(Redford, 1969)는 정책문제의 종류와 정책결정에서의 참여의 정도를 고려하여 정치를 세 가지의 수준으로 구별하고 있다. 즉 미시정치(micropolitics), 하위체제정치(subsystem politics) 및 거시정치(macropolitics)가 그것이다. 미시정치란 정부행위를 자신에게 유리하게 확보하기 위해 개인, 기업 및 지역사회의 공동체의 활동과 관련한다. 하위체제정치란, 예를 들면 항공노선의 조정 또는 하천, 항만 개량과 같은 특수한 기능적 활동 영역에 초점을 두며 국회의 해당 위원회와 행정기관 그리고 이익집단과 상호 관련되는 수준이다.

따라서 여기서의 참여자는 하위정부(local government), 특정정책과 관련한 이익집단, 관련 행정기관 그리고 국회의 소위원회 등이 될 수 있

다. 거시정치는 전체 지역 공동체와 정부지도자들이 공공정책의 논의와 결정에 개입할 때에 해당된다. 그러므로 거시정치에서의 참여자는 대통령, 정당과 국회의 지도자, 행정부처, 매스컴, 이익집단이 될 수 있다(Redford 1969, p.53). 세가지 정치수준을 정책문제의 영역과 연관시켜 보면 미시정치는 민생문제와 같은 개인의 이해관계 혹은 작은 규모의 공동체의 이해관계, 정치의 단위로 보면 기초자치단체의 정치·행정의 활동에 해당된다.

하위체제의 정치는 광역자치단체의 정치, 행정의 활동이 이에 해당한다고 하겠다. 일부의 배분 정책문제, 규제문제 등이 쟁점이 될 수 있으며 하천, 항만의 이용과 설비투자를 위한 광역단체 혹은 광역단체간의 협의와 이와 관련해서 중앙부처 및 의회와의 정책결정의 과정이 그것이다. 거시정치는 재배분의 문제, 각종의 규제문제, 군사·외교와 같은 전략적 문제 그리고 위기의 문제 등이 정치의 쟁점이 된다.

〈표 1〉 정치의 수준, 그 관련자 및 문제영역

정 치 의 수 준	중요한 기관 및 관련자	문제의 영역
거 시 정 치	대통령, 정당, 국회의 지도자 행정부처, 매스컴, 이익집단	재배분문제, 규제문제 군사외교 등 전략적 문제 위기문제, 배분문제
하 위 체 제 정 치	(광역) 자치단체, 이익집단, 관련 행정기관, 국회소위원회	배분문제, 규제문제, 광역간 쟁점문제
미 시 정 치	(기초) 자치단체, 개인, 기업 지역공동체	개인, 공동체의 이해관계 민생문제

정치수준의 구별은 권한과 기능의 구별이 분명한 다원화된 사회에서 보다 명확하게 구별되지만 官 우월주의의 전통이 남아있는 정치체제 혹은 현대의 권위주의 정치체제에서는 이와 같은 정치의 수준을 실제적으로 구별하기가 쉽지 않다. 다시 말하면 형식적으로 미시정치, 하위체제정치, 거시정치로의 구별은 가능하지만 모든 권한과 기능이 중앙에 집중되어 있는 위계적 관계이기 때문에 지시에 의한 문제해결은 있을 수 있으나 자율적 권

한에 의한 스스로의 문제 해결이 어렵기 때문이라고 할 수 있다.

과거 권위주의 정권 아래에서는 대부분의 문제영역에서 문제의 제기가 통제되었고 의제의 형성 자체가 어려운 상황이었다. 예컨대 특정정책을 물리적으로 형성·집행하는 정부와 이를 반대하는 국민 사이에는 특정정책이 갖고있는 문제해결의 타당성 혹은 가능성 등의 논의의 중요성을 벗어나 정치체제에 대한 논란으로 옮겨감이 일반적 현상

으로 나타났었다. 정책의제의 성격이 거시정치에 해당하는 것 이외에 거시정치화는 소모적이고 비능률만을 노출시키게 된다. 이 경우 특별히 미시차원의 정치는 존재하기조차 어렵다. 이렇게 볼때 지방민주주의 발전의 척도는 거시정치의 차원이 아니라 미시정치와 하위체제의 정치의 발전이 그 척도로서 인식되기에 충분하다.

미시정치와 하위체제의 정치를 형성하는 중요한 기관과 참여자로는 개인과 그 지역을 기반으로 하는 이익집단들 그리고 행정기관의 역할이 무엇보다 중요하다. 또한 행정기관이 지원하거나 지도하고자 하는 집단, 단체 혹은 이해관계자로 불리우는 일종의 지반집단(Anderson, 1990, pp.186~188)의 영향력이 지방의 정책결정에 있어서 큰 영향력을 갖는다. 개인은 물론 이들 집단의 정책과정에서의 참여는 이해관계의 차원에 그칠 수 있으나 참여의 내용에 따라서 바람직하게는 지방의 민주적 정치문화를 형성하고 지역정치를 발전시키는 계기가 될 수 있다는 면에서 중요성을 인식해야 한다.

이익집단 및 지반집단의 활동을 면밀히 검토해보면 어떤 기관이 왜 그런 행위를 하는지를 이해하고 설명할 수 있다. 물론 그 기관이 이들 집단에 의해 좌우된다는 것은 아니다. 행정기관은 그들이 갖고 있는 전문성, 조직, 행정역량으로 정책을 형성하고 집행하는 권위를 확보하고 있다. 어쨌든 지방을 기반으로 하는 개인, 각종의 집단들의 정치적 활동이 지방정치는 물론 행정의 발전과 깊이 맞물려 있음을 알 수 있다. 이제 미시정치와 하위

체제정치 그리고 이와 맞물려 돌아가는 지방행정의 발전을 논의하기 위하여 지방주민 혹은 이익집단, 지반집단의 정책문제에의 참여정도, 이와 관련하여 지방정치문화의 수준과 실태 그리고 하위체제의 관료제에 대해 살펴보기로 한다.

### 1. 정책형성과정의 다원성

정책형성과정에 있어서 참여의 다양성의 정도는 민주주의의 형편을 나타낸다고 할 수 있다. 민주사회란 권력적 자원이 빈약한 저소득층의 요구가 개선될 정치적 참여기회가 보장되고 제도화된 사회를 의미한다. 미국의 사회학자인 다니엘 벨은 1960년대 초반 미국에 있어서 이익집단과 같은 각종집단들이 전국적으로 약 25만여 종류가 존재하고 있음을 보고하고 있다. 이들 집단들이 정책형성과정에 개입하거나 영향력을 행사하고 있다. 우리나라에도 많은 집단들이 존재하고 있고 이들이 국가의 중요 정책결정에 개입, 영향력을 미치고 있다. 정확한 자료에 근거할 수는 없으나 충청남도에도 적지 않은 수의 집단들이 있을 것이다. 집단들의 영향력의 정도는 여러 가지 요인에 의해 구분될 수 있다.

예를 들면, 설립년도, 활동내역, 회원들의 직업, 회원의 수, 재정규모, 추진사업, 타 조직과의 관계, 지역 엘리트와의 교류, 그리고 중앙부처와의 관련성 등이 영향력의 크기를 구별짓는 요소가 될 수 있다.

정책과정에 영향을 미치는 집단들에 대해 콕과 엘더는 정책형성과정에서의 활동양상의 적극성 여

부에 따라 집단을 네가지로 나누어 설명하고 있다 (Cobb & Elder, 1972, pp.104~108).

첫째, 동일집단(identification group) : 정책문제에 대한 이해관계가 동일한 사람들로 구성된 집단으로서 그 문제에 대해 강한 유대감을 느끼며 집단내의 일부 구성원이 어떤 문제로 인해 피해를 입게 되면 그 피해를 자신의 피해라고 느끼고 그 문제에 민감하게 반응하는 집단이다. 동인집단의 유대는 다른 집단에 비해 보다 안정적이고 지속적이다.

둘째, 관심집단(attention group) : 동일집단만큼은 민감하지 않지만 자신들의 이해와 관련이 있는 문제에 대해서는 항상 관심을 기울이는 집단이다. 이들은 어떤 문제가 자신들의 이해와 직결되고 있다고 느끼게 되면 언제라도 그 문제해결에 관심을 표명하고 나설 잠재력을 지니고 있는 집단이다.

셋째, 관심대중(attentive public) : 직접 이해관계는 없으나 국민들 중에서 일반적으로 어떤 문제에 대해서든지 비교적 잘 알고 있고 사회 및 공공문제 전반에 걸쳐 관심을 갖고 있는 사람을 말한다. 이들은 동질적이지는 않지만 비교적 안정적인 성향을 나타낸다. 그러나 이들은 각자 소신을 갖고 있으므로 결속력이 결여될 수 있다.

넷째, 일반대중(general public) : 비활동적이고 관심도 적으며 문제에 대해 잘 알지 못하는 일반국민을 말한다. 콥과 엘더의 분류는 정책문제에 대해 관심을 갖는 집단과 개인의 그 관심의 정도를 기준으로 활동의 강도와 결속력의 정도를 설명

하고 있다. 따라서 이해관계가 관심의 척도가 되고 있는 전형적인 다원주의 사회의 모습을 모델로 하고 있음을 알 수 있다.

이에 반해 계층적이고 일차적 관계를 중요하게 생각하는 사회의 경우를 살펴보기로 한다. 이런 사회는 한편으로 학벌 혹은 학연, 출생지, 혈연적 관계가 사회활동 및 정치활동의 토대를 이루는 경우이고, 이와 동시에 다른 한편으로 다원주의 사회의 이익집단들과 마찬가지로 이해관계를 바탕으로 활동하는 경우이다. 이들 집단은 동창회, 친목회, 종친회, 계모임 등의 폐쇄적·사적연계를 바탕으로 하는데 이들 집단이 이를 근거로 주로 사익을 추구하는 조직으로서 정책형성이나 여론형성까지는 미치지 못한다. 그러나 이들중 사회적 지위가 높은 상층계급은 하층 계급보다 조직참여에서 더욱 활발하고 공적 성격의 문제에 더 많은 관심을 보이고 있다. 다시 말하면 상층계급의 학연, 지연, 혈연의 요소는 중요한 영향을 미칠 수 있다는 것이며 하층계급은 이 과정에서 자신들의 사적이익의 추구로 나갈 수 있다는 것이다. 이들 상층계급이 일차적 관계를 바탕으로 공적 성격의 정책문제에 관여하고 영향력을 행사하는 경우 공적영역의 사적 영역화 그리고 사익을 추구하는 집단으로 변화함으로써 정책의 형성이 바람직하게 되지 못한다는 것이다.

여기에서 콥과 엘더의 모형으로 되돌아가 보면, 집단구성의 조건이 상이하지만 관심집단과 관심대중의 잠재적 힘이 지역사회의 정책참여 공간을 확대시키는 요소가 될 수 있을 것으로 생각된다. 다

만 이러한 그들의 의식과 관심(interest)이 문제 될 수 있다. 중요한 것은 소수 정예의 집단(그것이 무엇을 배경으로 하든) 내지 지역엘리트에 의해서 장악된 지역사회의 정치공간을 어떤 방식으로 확대시킬 것인가의 문제가 지방민주주의의 성패를 좌우하는 관건이 될 것이다(이러한 견해는 지방자치단체 혹은 지방정치에 대한 경험적 연구에 의해 검증되고 있다. 송호근·성경룡, 1992 참고).

## 2. 지방의 (매개)집단들과 지방의회

정당은 주민의 이익을 결집하고 이를 의회를 통해 대변하며 확보하는 정치활동을 한다.

주민은 직접 정당 혹은 의원에게 관심문제를 제기하거나 집단을 통해 자신의 이익을 추구한다. 그러므로 의원이나 정당의 그 지방에서의 활동은 지방정치의 활성화를 위하여 매우 중요하다. 정책의 형성과 집행을 주로 행정기관에서 담당하지만 그 과정에서의 다양한 참여는 각 개인으로서 혹은 이해관계의 집단을 통해서 이루어지며 여기에 주민의 이익을 결집하고 이를 대변하는 의회의 역할이 개입한다.

그렇기 때문에 이해관계의 집단들은 행정기관 이외에 의원들과 정기적·부정기적으로 교류를 갖고 있다. 이해관계의 집단들 중에서 경제적 자원과 정치적 능력이 큰 집단들이 압도적으로 지방의회에 많은 영향력을 행사할 수 있는 가능성이 크다. 이점은 특정 이익집단이 지방의회의 운영에 독점적 영향력을 행사할 수 있는 가능성을 의미하기도 한다. 그러나 실제로 있어서 지방의회는 정

책문제에 대해 사회의 집단들과의 교류는 미약한 편이다. 아직 지방정치가 지방정부 중심으로 움직이고 의회가 중심이 되지 못하고 있기 때문이다. 또한 자치단체장의 권한과 능력에 비해 의원의 그것이 취약하며 개인적 활동 역시 적극적이지 못하기 때문이라고 할 수 있다. 정당이 지역사회에 뿌리를 내리지 못하고 중앙당의 하부조직 또는 선거동원장치로만 기능함으로써 드러난 미성숙한 지방정치가 또다른 이유가 될 수 있다.

개인 차원에서의 지역정책에의 참여 혹은 지방정치참여의 실태는 개인의 성향과 의식을 표현하는 것으로써 지방정치에 대한 한 단면을 읽을 수 있을 것이다. 육동일과 박대식(1994)의 “주민의 지역사회의 문제”에 대한 참여의 경험적 연구에 의하면, 이를 위해 주민이 지방의회 또는 의원방문을 한 경험이 있느냐에 대하여 8.5%, 행정기관 또는 공무원 방문의 경험에 대해서 9.7%만이 그런 경험이 있다고 응답했고, 비공식 조직을 통한 지역사회 활동에 16.7%, 공식조직을 통한 지역사회 활동에는 9.3%만이 경험이 있다고 응답하고 있다. 그런가 하면 지방정부의 정책에 대해 반대서명운동 참여에는 32.5%가 응답하여 매우 높은 비율을 나타내고 있다. 지방정부에 대한 항의 집단시위 참여에는 5.4%가 응답하고 있다.

이렇게 볼 때 아직 정책에의 참여 혹은 지방정치에의 참여의 수준은 그렇게 활발하지 못함을 알 수 있다. 그러나 반대서명 참여의 비율을 보면 주민의 의식과 지역문제에 대한 관심의 정도가 대단히 높음을 발견할 수 있다. 다만 실천적 행동에 있

어서는 매우 수동적 성향임을 알 수 있다. 이 점은 앞으로 지방정치에 있어서 주민의 관심과 이를 제도적으로 연결할 수 있는 의회의 활동에 대한 기대로 해석할 수 있고, 지방정부의 정책과정에 대한 합리성과 정책내용의 타당성을 더욱 확보해야 함을 시사하고 있다.

### 3. 하위체제의 정치와 관료제

지방정부가 지방정치의 중심이 되고 있는 현실에서 정책의 형성과 집행을 담당하고 있는 관료는 민주주의의 구체적 실현자로서의 역할을 갖고 있다. 이와 같은 역할은 현대관료의 당연한 역할이 되고 있다. 그런데 이러한 역할의 수행을 위하여 과거 권위주의적으로 구조화된 행정기관과 관료의 의식의 변화가 요청된다는 것이다. 여기에는 행정이념은 물론 조직관리방식의 변화 그리고 관료제가 지향해야 할 직무수행의 목표와 관료의 지향점 등이 탐색될 필요가 있다.

행정이념과 조직관리방식의 변화에 있어서 첫째, 합법성·합목적성이 행정행위, 행정행태의 적극적인 기준으로 중요시 되어야 할 것이다. 둘째, 이와 함께 사회적 형평성이 강조되어야 한다. 합법성은 발전주의적 행정관에서 비교적 소홀히 취급되던 이념이었으나 민주주의 행정이라는 새로운 지방정치의 활성화의 관점에서 다시 강조될 필요가 있다. 합법성을 강조하는 행정으로 하여금 민주화를 촉진·유지시키는 것이다. 합목적성은 사회적 형평성과 상호 관련해서 행정의 구체적 표현으로서 정책의 형성과 집행에 있어서의 기존의 준거 틀을

지키는 소극적 입장에서 벗어나 적극적으로 바람직한 목표의 설정과 그 실현을 위한 새로운 실천이념으로 적용되어야 한다. 셋째, 정책결정과정에 있어서 전문가, 이해관계집단, 시민 등 비행정인의 참여확대를 통해 행정의 적응성 및 대응성을 강화해야 한다. 이때 고려해야 할 것은 이해관계집단의 독점적 접근은 오히려 관료의 바람직한 대응성이 되지 못한다는 것이다. 이것은 정책의 실천과정에 있어서 관료가 지향해야 할 직무수행의 목표와 관료의 의식이 지향해야 할 점이 무엇인지를 설명하는 것이다.

권위주의 관료조직으로부터 지방자치적 민주주의 관료조직으로의 변화를 위하여 휴멜(Hummel, 1987, pp.19~21)의 다음과 같은 비판은 유용하다. 그는 중앙집권적 관료조직은 인간생활의 사회적·문화적·심리적·정치적 그리고 언어와 인간의 인식력을 모호하고 무기력하게 만드는 촉매작용을 한다면서 다섯가지의 근본적 갈등을 지적한다.

(1) 통제 위주의 조직은 상호 관계적인 사회활동을 억압하고, (2) 심리적 측면에서 집권적 관료제는 인간의 자주성과 자아인식의 주체성을 제약하고, (3) 문화적 측면에서는 보편적인 인간의 가치관을 통제위주 관료제내부의 내적 욕구충족으로 흡수·강요케 하며 인간의 내적인 질적 삶의 경험을 제한한다. (4) 인식론적 측면에서 관료제의 명령하달식의 통제는 관료의 새로운 문제의식과 해결책 그리고 변동대응능력의 결여를 확산시키고, (5) 관료제의 팽창과 권위주의적 권력의 확대는 기계적·합리적 조직화의 관료제적 기준을 정치영역에 전염시킴으로써 정치라는 개념과 그 과정의

평가 역시 능률주의적, 합리적 척도만으로 평가되는 현상을 낳는다고 주장한다. 휴멜의 문제의식이 온전히 우리의 관료제의 문제에 적용되기는 어렵지만 다음과 같은 조건에서 유용하다고 할 수 있다. 우리의 관료제가 일제시대를 통해서 베버의 기계적 관료제의 특성을 갖고 있고 이것이 오랜 관 우월주의 전통과 연계되어 왔고 현대에 와서

권위주의 체제 아래에서 독특한 특성을 갖게 되었다고 할 수 있다(박동서, 1987). 이러한 특성이 휴멜이 제기한 관료제 조직의 확대와 합리적 통제가 갖는 제반 갈등의 요소를 갖추고 있다고 할 수 있다. 이러한 권위주의 관료제로부터 새롭게 지향해야 할 민주주의 관료제로의 변화를 중요한 속성에 따라 대비시켜 보면 다음과 같다.

〈표 2〉 정치의 수준, 그 관련자 및 문제영역

권 위 주 의 관 료 제	민 주 주 의 관 료 제
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 행정의 이념 : 능률성, 효과성 강조</li> <li>· 주민에 대한 태도 : 간섭과 통제</li> <li>· 지시에 순응, 수동적 문제해결</li> <li>· 행정의 정치도구화</li> <li>· 정치변동에 따라서 생존의 문제</li> <li>· 특수 이해관계자 혹은 집단 강조</li> <li>· 전문가 역할 강조</li> <li>· 상의 하달식 권위 관계 중요</li> <li>· 정보의 독점</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 합법성, 합목적성, 형평성 강조</li> <li>· 서비스 제공자, 문제해결자</li> <li>· 가치판단으로 적극적 문제해결</li> <li>· 행정의 자율성</li> <li>· 정치·행정의 상호 존중과 인정</li> <li>· 정치적 자원이 부족한 개인, 집단 강조</li> <li>· 다양한 참여 강조</li> <li>· 하의 상달, 수평적 교류 중요</li> <li>· 정보의 공유</li> </ul>

이러한 민주주의 관료제의 속성이 앞으로 지향하고 발전시켜 나가야 할 우리의 관료제 모습이라면 이에 대한 개념화를 위해 슈미트와 메디로스(Schmitt and Medeiros, 백완기·전영평 역, 1986, pp.32~48)가 주장하는 정치적 관료제(political bureaucracy)로서 설명할 수 있다. 정치적 관료제란 정치과정에서 있어서 민주적 가치와 창의적으로 병존할 것으로 기대되고, 특히 주민의 다양한 욕구의 투입에 민감해야 하고 주민통제를 수용하고

국민에게 정치적 책임을 지는 관료제를 의미한다.

### III. 지방정부의 자치역량 강화 전략

앨런슈크(Allen Schick, 1971)는 미국의 행정발전을 시대적으로 4단계로 나누었는데 이것을 지방자치와 관련시켜 재구성하면, 첫단계가 정치자치(political autonomy), 둘째가 행정자치(administrative autonomy), 셋째가 관료자치(bureaucratic



autonomy), 넷째가 자동행정처리자치(cybernetic autonomy)이며 이것은 한단계가 끝나고 다음 단계가 시작하는 것이 아니라 서로 중첩하고 첫째, 둘째, 셋째 단계는 지금도 계속되고 있다고 한다(조용호, 1988, p.53 재인용).

정치자치는 새롭게 권력구조를 만들고 다듬는 과정을 말한다. 권력과 권리와 의무관계를 분배설정하는 제반법규를 확인하는 단계로서 제도적 민주주의를 확립하는 기간이라고 볼 수 있다. 행정자치는 공업화가 이루어진 경제기반 위에서 정부가 기업과 기업행위를 규제하는 규제행정을 말한다. 이는 기업의 생산·분배, 팽창, 통폐합 등의 활동이 공익과 개인의 기본권을 해치지 못하도록 규제하는 것이며 이는 대기업의 폐단을 경험한 연후에 나타나게 된다. 관료자치는 복지국가를 말하며 공업경제사회에서 기초적 의식주를 스스로 해결할 수 없는 주민들을 정부가 복지정책으로 생활보장이나 의료보장을 지원하는 행정이다.

우리나라는 지방자치의 역사가 짧기 때문에 행정발전을 위한 단계는 네가지의 단계가 서로 중첩되고 동시에 추진되어야 한다고 할 수 있다.

행정발전의 단계를 동시에 추구해야하는 상황에서 지방정부의 자치역량을 강화시키기 위해서는 두가지의 관점을 적용시켜 모색할 수 있다. 첫째는 역사·구조적 측면으로서 정책의 형성과 집행의 민주화, 관료의 정치적 중립과 기본권에 대한 문제, 그리고 관료제화의 문제 등이 해소되는 가운데 전체적으로 자치의 역량이 강화될 수 있을 것이다. 둘째는 지방정부가 정치·행정을 해 나가

는데 있어서 전제되어야 하는 상위이론의 틀의 형성에 대한 것으로써 사회정의의 기초이념으로 하고 이 방향으로 자치역량을 모색해야 한다는 것이다. 또한 자치제도의 강화를 위하여 단체장은 주민의 민주주의에 대한 열망을 정치자치를 이룩하는데 효과적으로 활용해야 하며 이를 위해 지도력의 문제를 검토할 필요가 있다.

### 1. 사회정의

관료자치의 의미가 앞서 언급한 바와 같이 복지를 뜻하며 이의 이념은 사회정의(social justice)이다. 전문과학적 관료에 의해 사회복지가 구체화되는 것이다. 지방정부의 행정이념으로서 사회정의는 기본적으로 지역 서비스의 제공자로서 지방정부의 역할이 지역공동체에 근거해서 계층간(across class), 논제영역간(across issue areas), 의식의 차이(across consciousness) 등을 극복하고 균형있게 활동하는 것을 의미한다. 정부가 이를 실천하기 위해서는 행정기관이 형평성의 이념을 준거기준으로서 보편화해야 한다.

경제의 발전과 정치의 발전을 병행하는 발전전략을 위하여 첫째, 지역친화적인 전략기업의 유지, 보존과 확장이 필요하다. 둘째, 지역공동체에 근거한 직장을 산출하는 기업과 상업을 연결시켜 고용을 확대하는 활동이 필요하다. 셋째, 지역간에 균형있는 경제의 성장을 해야 한다. 이러한 지방정부의 활동이 기본적으로 사회정의의 관점에서 실천되어야 한다는 것이다. 사회정의의 내용적 측면은 고용의 증대와 누구에게나 기본적 삶의 조건을 형성해 주어야 함을 의미한다.

## 2. 리더쉽

경제발전과 정치발전을 위한 발전전략을 위하여 설정된 목표는 이를 달성키 위해 다음의 요소들이 함께 고려되어야 하는데 즉, 문화와 예술의 중요성을 반영하는 문화발전의 촉진과 유능한 인력(노동력)을 확보해 나가기 위한 질 높은 교육을 제공하는 것이다. 이와 같은 목표를 체계화 시키고 달성하기 위해서는 유능한 리더쉽이 요청된다.

리더쉽이란 목표의 추구를 위하여 개인 혹은 집단을 설득해서 그 목표의 성취로 유도하고 이끄는 과정이다. 단순히 목표의 성취라는 면에서는 능률적인 리더쉽이 중요하겠지만 우리는 리더쉽을 이해하려고 할 때 리더와 주민이라는 두 방향을 전제해야 하고 이들 사이의 의사소통과 요구의 흐름이 상호작용하는 것으로 이해해야 한다. 의사소통과 요구의 흐름은 반드시 합리적이고 문서로 되어 있거나 고도로 의식화되지 않을 수도 있다. 정치적인 자원이 부족한 사람의 의사와 요구사항은 자신의 삶의 현장에서 표현되므로 사실적이지만 비합리적일 수 있고 문서보다는 일상적 대화로 표현되기 쉽다. 따라서 우선 리더는 서로를 존중할 수 있는 민주적인 사람이어야 한다. 뿐만 아니라 다양한 요구와 미래에 대한 설계를 조합하고 조정할 수 있는 체계적인 지식을 소유하고 있어야 할 것이다.

## 3. 관료제화의 극복

능률적 행정이 지배적 가치가 되어왔던 과거로부터 민주시대에 있어서의 자치역량을 높이기 위

해서는 과거 행정의 잘못된 관행과 폐단을 극복해야 한다. 능률주의 행정이 타당성을 가졌던 이유는 높은 산출(output)이라고 할 수 있다. 높은 산출을 위하여 투입(input)은 소홀히 되었고 위로부터의 지시와 명령에 순응하는 수동적 행정관과 행정인상을 만들어 왔다.

더구나 거듭된 정치변동을 통해서 가치관단적 사고는 불필요한 것으로 이해되고 주민의 시각으로는 보신주의 관료로서 비쳐질 뿐이었다.

특히 지방차원에서는 그 정도가 더욱 심할 수밖에 없다고 할 것이다. 순응적·수동적 관료는 이해관계 혹은 승진 등의 내면의 욕구를 찾아서 처신하게 될 뿐 관료자치에서 행사되어야 하는 행정의 자율성과 가치를 부정하게 된다. 비정상적인 정치변동과정에서 관료에게 남은 것은 일종의 생존논리라고 할 수 있다. 최근의 선거과정에서 공무원이 보이는 후보에게 줄서기는 일종의 이러한 부정적 유산의 표출이다.

이제 민주주의 행정에 있어서 관료 스스로 존재하지 못하고 정치적으로 줄을 서야 한다면 무능하다고 할 것이다. 과거의 정치의 침해에 의한 관료의 신분불안이 정치의 안정 속에서 당연히 신분보장이 되어야 한다는 논리는 정당하지 않다. 사회정의의 구체적 실천자로서의 지방정부의 관료는 자신의 전문성을 바탕으로 사회보장을 위한 형평성의 논리에 적응하고 인식의 기반을 넓혀야 할 것이다.

#### 4. 정치적 중립과 기본권 보장

관료는 비정상적인 정치변동과정에서 도구화됨으로써 사기가 저하되었고 정체성이 혼돈상태에 있었다. 그 결과는 국민과 괴리된 채 직무를 수행하고 상관에 대해 형식적으로 순응할 뿐 실제로 충성하지 않는 실정이다. 지방관료의 충성심을 회복하고 국민과 이완되지 않은 직무수행을 위해서는 행정인의 정체성(identity)을 회복시키는 것이 선결과제라고 할 수 있다. 그것은 관료의 권리를 존중하는 것이고 그에 맞추어 의무를 강조하는 것이다. 노동3권 중 단결권과 단체교섭권을 허용하는 것이다.

#### 5. 정책과정의 민주화

지방정치의 중심으로서 지방정부의 기능강화는 주민의 입장에서 볼 때 구체적으로 정책의 형성과 집행으로 나타난다. 사회정의의 관점에서 정책의 형성과 집행에 의해 주민의 삶의 조건을 개선하고 문화적, 교육적 기회를 보다 질적으로 향상시키는 것이다. 그러나 중요한 것은 정책의 형성과 집행이 주민의 의사와 요구를 수용하는 것이어야 한다는 것이다.

이와 같은 정책의 형성과 집행은 최종적으로 하의상달(bottom-up) 및 수평적 관계를 강조하는 접근이어야 한다. 그러므로 정책문제의 개발과 논의의 영역이 행정기관 중심이 아니라 현장 중심의 지역 및 공동체에서 발견되고 논의되어야 한다(from administrative agency to community). 자치역량 확보의 전략이 타당하고 의미를 갖게되는 것은 정책결정과정의 민주화가 분명할 때이다.

### IV. 결 론

지금까지 지방민주주의의 발전과 자치의 역량을 강화시키기 위한 방안을 전략적 차원에서 모색했다. 지방의 민주주의는 하위체제의 발전을 통해 확보할 수 있음을 설명했고 국가의 민주화의 수준은 바로 하위체제의 발전과 미시정치의 발전정도에 의해 평가됨을 알 수 있었다.

충남도 역시 전체적인 우리나라의 정치수준, 즉 과거의 권위주의 체제에서 체득된 부정적인 관행과 비합리적 요소가 존재할 것이다. 이와 같은 보편성으로부터 자치역량을 확보·강화하기 위하여는 우선 모든 행정행위의 준거가 될 수 있는 행정이념의 명료화가 필요하고 이를 사회정의로 생각하는 것이 필요하다.

사회정의는 이미 현대행정이 추구하는 하나의 이념이 되어 왔으나 사회정의가 구체화되는 곳이 지방이며 지방정치, 행정의 실천이념으로 명료하게 되는 것이 바람직할 것으로 생각된다. 사회정의는 절차적 과정에서 이루어지기보다 사회정의의 위한 지역친화적 기업의 육성과 적극적 고용정책으로 전개되어야 한다. 여기에 문화적·교육적 연계가 체계적으로 이어져야 한다. 이를 위해 좋은 리더쉽이 요망됨은 물론이다.

하위체제의 발전과 미시정치의 발전은 정책을 형성·집행하는 관료에게 좌우된다고 해도 과언이 아니다. 그러므로 관료의 능력을 개발하고 진작시키는 작업이 필요하다. 그러나 관료의 능력개발은 능률성의 이념에서가 아니라 형평성 혹은 사회정의의 관점에서 적용되고 발휘되어야 한다. 이것을

행정기관에 초점을 맞출 때 정책결정의 민주화로 표현된다. 이러한 맥락에서 하의상달적, 수평적 연계성의 강화가 강조되어야 한다. 지방정치가 주로 지방정부(행정) 차원에서 이루어지는 현재의 상황에서 관료의 능력과 함께 그들의 바람직한 가치관의 중요성이 어느 때보다 소중하다. **열린충남**

## 참 고 문 헌

- 김번웅 외 공저, “정치적 관료제와 행정의 민주화”, 현대한국행정론, 서울:박영사, 1991.
- 김웅락, “지방공무원제도의 개선”, 사회과학논문집, 대전대 사회과학연구소, 1995.
- 박동서, “정치의 민주화와 인사행정의 개혁”, 국가정책세미나, 서울대 행정대학원, 1988.
- 조용호, “한국행정의 민주화 정착을 위한 모색”, 민주사회 성숙을 위한 공공행정, 한국행정학회, 1988.
- 허 범, “새로운 공공행정의 모색”, 민주사회의 성숙을 위한 공공행정, 한국행정학회, 1988.
- Mier, Robert, *Social Justice and Local Development Policy*, Newbury Park Sage, 1993.