

미국 지방행정의 동향

Trends in U.S. Local Public Administration

최 연 홍

(Washington D.C. 대. 경영행정대학교수)

레이건 대통령은 1980년-1988년의 8년 임기 동안에 조용한 정부의 혁명을 시도했다. 그러나 그것은 보는 이에 따라 혁명이 아닌 전통에로의 복귀가 된다. 그는 지방정부는 주정부 안에 존재하는 정부이기 때문에 연방정부가 지방정부와 직접적인 관계를 맺지 않아야 한다고 주장했다. 그는 미국의 헌법제정 당시의 정부구조를 20세기 후반에 와서도 지키려 했다. 1960년대 이후, 지나간 20년 미국의 연방정부는 지방정부와 너무 밀착해왔고, 연방 1주 1지방 정부의 관계가 너무 복잡한 것이어서 오히려 정부의 능률을 저해하는 관료제로 전락했다고 그는 비난했다.

그의 정부구조 이론 뒤에는 “비대한 적자재정의 연방정부”가 존재하고 있다. 연방정부는 외국과의 국제관계와 국방관계, 나라의 법을 집행하는 법무부(검찰청), 화폐를 주조하고 관리하는 재무부로부터 시작해 지나간 미국역사 200년 동안 특히 1860년대 남·북 전쟁, 20세기에 들어와 세계 제 1차대전, 대공황, 세계 제 2차 대전, 한국전쟁을 거치면서 확장되었고, 1960년대 이후 사회복지국가 건설을 위해 더 확장되었다. 그는 연방정부가 지방정부가 하는 일까지 맡고 있어

정부가 적자예산을 누적하고 있으며, 정부의 위기를 조성하고 있다고 비난하였다. 그렇게 비난함으로써 미국 보수주의 물결을 타고, 선거전에 큰 승리를 거두었다.

그는 첫 4년동안 적어도 기존의 연방주의에 대한 수정을 시도했고, 어느 정도 성공했다. 그 다음 4년은 민주당이 장악한 의회세력에 밀려 그의 계획을 포기한 상태였다. 그러나 그의 보수주의적 철학적 견해는 의미있게 평가되고 있다. 보수주의 견해는 정부는 적어야 되고, 최소의 정부가 최선의 정부가 되고, 지방정부는 그들의 자유로운 정책결정을 만들고, 집행해야지 연방정부나 주정부가 간여해서는 안된다는 것이다. 레이건의 보수주의 견해는 한국의 진보주의 견해와 비슷하지만 레이건은 개혁주의자이고, 한국의 지방자치 주의자들은 창조주의자가 되어 있다. 한국은 제 2공화국의 짧은 기간 지방자치주의를 경험했지만 긴 역사를 통해 관계를 창조하려는 시간에 와 있다. 한국이나 미국이나, 어느 나라에서나 “정부는 적어야 되고, 최소의 정부가 최선의 정부가 되고, 지방정부는 그들의 자유로운 정책결정을 만들고 집행해야 한다”는 이론을 공

리적 이론이라고 생각한다.

그러나 그 나라의 조건에 따라서 중앙집권의 아름다움과 지방분권의 아름다움을 조금씩 다르게 받아들이고, 다르게 혼합한다. 미국은 지방정부로부터 출발한 나라다. 대서양을 건너온 영국인들은 먼저 아동들의 교육을 위해 학교를 짓고, 학교운영을 위해 재산세를 거두었다. 교육의 행정은 후일 수도(상·하수도), 도로, 경찰, 소방서로 확대된다. 미국의 경험은 유럽의 르네상스 이후의 인간주의, 계몽주의자들이 발전시킨 사회계약이론에 근사하다. 원시적인 사회도 지방정부적이었지, 중앙정부적이진 않았을 것이다. 그러나 사회가 발전하면서 중앙집권적인 정부가 더 효율적이고, 효과적인 행정을 통해 시민의 복지를 향상한 것도 사실이다. 중세기 이후 국가형성 시기에 수많은 전쟁이 중앙집권적인 체제를 정당화한 것도 또한 사실이다. 한국의 근대화는 중앙정부의 힘과 지혜로 가능했다.

미국에서 새로운 연방제(New Federalism)가 시도되고 있을 때 한국에서는 새로운 중앙-지방정부의 관계를 모색하고 있었다. 1980년대는 어느나라나 정부의 위기를 맞고, 새로운 정부를 모색하는 시대가 아닌가 생각한다. 이 글은 레이건 정부의 전 후를 서술함으로 한국 지방자치체 확립에 간접적인 도움이 되었으면 한다. 두 나라는 그들의 역사와 문화가 다르고, 정부형태, 구조도 다르다. 그러나 우리는 서로의 경험에서 유익한 정보와 자료와 도움을 얻을 수 있다. 그래서 비교정부와 비교행정분야가 가장 이론적인 분야가 된다. 1960 년대에 가장 왕성했던 비교이론이 최근 다시 복구하는 듯하다.

아무도 비교행정의 가치를 부인할 수 없다. 우리들은 서로 비교함으로써 행정 연구의 영역을

지성적으로 확대하고, 우리들의 과학적 이론정립을 시도할 수 있다.

미국지방행정의 과거

좁은 의미에서 미국의 지방행정은 시, 군의 행정을 의미하나 넓은 의미에서는 주와 시, 군을 모두 포함한다. 다시 말하면 非중앙정부가 지방정부가 된다. 넓은 의미의 지방행정은 한국의 경우 도, 직할시, 시, 군, 읍을 포함한다. 한국의 지방행정은 서울아닌 곳의 모든 정부를 포함한다. 어느 나라나 지방정부는 시민들이 매일 보고, 느끼고, 닿는 정부이다. 지방행정은 사소한 정부의 일을, 중앙정부는 거대한 일을 경영한다고 생각하지만 그 생각은 상대적이다. 외교, 안보 만큼 국민학교 교육, 인간의 생명에 필요한 물의 공급도 절대적으로 필요하다. 대통령, 의회, 대법원은 시장이나, 시의회, 지방법원보다 더 파급적인 정책결정을 만든다. 그러나 지방행정이 더 어렵다고 말한다. 훨씬 제한된 자원으로 시민들에게 만족할 만한 사업을 운영하는 일은 쉽지 않다. 시민들은 국회의원에게보다 시장이나 시지배인에게 전화, 편지, 신문, TV, 라디오를 통해 불만을 표시한다.

상수도, 하수도, 시전철, 버스운용, 쓰레기, 학교, 범죄, 도로, 재산세, 판매세(Sales tax)…문제는 매일 산적한다. 그래서 지방행정은 어렵다. 지방재정은 전통적으로 적자재정이 허락되지 않는다. 중앙정부는 빚을 지고 경영해도 지방정부는 빚을 허용하지 않는다.

1970년대이후 미국의 여론조사는 지방정부가 중앙(연방)정부보다 더 신뢰받고 있는 정부임을 보여준다. 연방정부는 닉슨 대통령의 워터 게이트(Watergate)사건 이후 계속 불신을 받고 있다.

더욱 예산적자의 규모를 통제하지 못하는 대통령과 의회의 불신은 크다.

월남전에서 패퇴한 후 오늘의 이란 콘트라(Iran-Contra)사건에 이르기 까지, 그리고 최근의 하원의장 짐 라이트의 비윤리적 비리에 까지 시민들은 불만을 표시하고 있다.

중앙정부는 시민들로 부터 멀리 떨어져 있는 정부이기도 하다. 이 거리감은 지리적인 것이기 보다 심리적이다. 지방정부의 시장이나, 시의원, 시정부 관리들은 우선 그들의 이웃친구 들이기도 하다. 지사나 주의회의원, 주정부의 관리들 또한 그들의 이웃 사촌이다. 미국은 남·북전쟁을 경험하고, 산업혁명을 경험하고, 제 1차 세계대전을 거치며 정부의 규모가 커졌지만 그 성장율은 그렇게 급격하지는 않았다. 연방정부의 규모가 커지면서 지방정부의 규모도 함께 커졌다고 본다.

나라의 경제발전이 없이는, 다시말해 시민의 조세능력이 약하면 정부는 성장할 수 없다. 경제발전은 과학 기술의 발전을 도모하고, 정부는 경제와 과학 기술 발전을 주도하고 경영하는 능력을 함양하게 된다. 정부는 최소의 정부이어야 한다는 토마스 제퍼슨의 철학적 사상은 아직도 미국에 깔려 있지만 정부는 커졌다. 그것은 모순이다. 제 2차세계대전, 한국전쟁이 연방정부의 규모를 확대 했지만 전쟁후 정부규모는 급격히 전쟁전으로 수축되지 않는다. 연방정부가 그 규모를 유지할 때 주, 지방정부의 규모도 함께 성장한다. 정부간의 상승효과를 보여준다.

1950년대, 1960년대 소시민들은 자기들의 아담한 집을 소유하게 되었고, 자동차를 소유하게 되었고, TV를 소유하게 되었다.

젊은 케네디 대통령은 평화와 번영 속에서 뉴 후런티어(New Frontier)의 진보적인 정치사상으

로 지성인들의 지지를 받아 새로운 정부의 이미지를 선명하게 했다. 그러나 뉴 후런티어 정치사상을 대공황의 1930년대 인간다운 삶을 구가하는 뉴딜(New Deal)의 연속이라고 보아도 무방하다. 그는 미국에서의 가난의 퇴치를 주장하고, 모든 시민들이 인간다운 생활을 영위하는 이상향을 모색하게 되었다. 그는 非命에 갔지만 그를 이은 존슨 대통령은 그의 이상향을 계속 모색하게 되었다. 그 이상향의 모색은 새로운 연방제의 모습을 나타나게 했다. 이 이상향은 보수진영의 정치인들이나 지성인들에게 非현실적인 것으로, 나아가 미국의 전통적 “작은 정부”가 아닌 사회주의적 “거대한 정부”를 유도했다고 비난을 받는다. 정부가 할 일, 사회단체(예를 들면, 교회, 자선 단체)가 해야 할 일을 혼돈케 했다는 보수주의의 주장은 그 당시 별관심을 끌지 못했지만 1980년에는 폭발적이었다.

한국의 이상주의적 정치세력이 민주주의와 경제적 배분의 균등을 부르짖고, 이상주의 지성인들이 복지국가의 명분론을 들고 나오고, 그들이 열렬하게 지방자치 단체를 부르짖고 나옴은 1960년대 미국과 근사하다. 그러나 한국은 지나간 미국이 20년의 과거를 자세히 관찰하고 분석하여 시행착오를 경험하지 않아야 한다.

케네디, 존슨 대통령의 정부는 세입을 거의 도외시한, 이상향을 찾아 의미있는 정부 프로그램을 짜며, 그 프로그램을 지원해야 한다고 믿고 있었다. 1950년대의 미국 경제번영이 케네디의 이상향을 뒷받침하고 있었다. 연방정부는 케네디, 존슨의 복지사회 정책을 집행하기 위하여 더 많은 연방보조금(grants)을 베풀어 지방정부가 이상향 모색에 동참하기를 요청했다. 연방정부는 그때까지 연방정부와 주정부의 2원적인 관계를 유지하

고 있었으나 사회복지 문제 - 빈곤, 문맹, 도시의 병폐 - 가 지방정부의 강력한 의지 없이는 해결될 수 없었다. 그리고 사회복지 문제의 해결이 자원인 것은 말할 필요도 없었다. 그 이유로 연방정부는 지방정부와 직접 "거래"하게 되었다.

연방정부의 주정부, 지방정부에로의 보조금은 점점 확대되었다. 사회복지정책의 실행 뿐 아니라 주간 도로건설, 교량건설, 학교건설, 주택건설, 댐건설, 공원, 학교 건설, 모두 연방정부의 국가정책으로 계획되었다. 사회복지는 최소한의 복지에서 최대한의 복지로 확대되었다. 의료건강 보험에서 직업을 위한 교육·훈련, 도시의 재건설(urban renewal), 모델시(model city), 주택개량, 구빈자의 영양 공급등 끝이 없었다. 보조금은 인종차별을 배제하는 조건, 소수민족의 동등한 고용기회를 증가하기 위하여도 효과적이었다. 보수적인 남부의 지방정부들은 엄청난 액수의 연방정부 보조금을 1970년대 중반까지 거부하고 있었다. 그러나 대부분의 주, 시, 군정부는 이 보조금을 충분히 선용해 국민학교에서 대학건물, 연구개발, 도로건설, 복지사회사업에 썼다.

지방행정의 사회복지 예산의 50퍼센트, 도로건설·정비예산의 30퍼센트, 상·하수도 건축비의 90퍼센트, 교육예산의 12퍼센트가 연방정부의 지원이었다. 연방정부가 지방정부의 프로그램을 원거리에서 조정하고 있었다고 해도 지나친 표현이 아니다. 그러나 연방정부가 지방정부를 그의 포로로 만들기 위한 의도보다 미국이라는 국가의 번영을 위한 정부 의도는 분명하다. 이 경우 미국의 연방정부는 적어도 가부장적 권위를 지방정부에 보였다고 비판한다. 필자는 1970년대 후반 남버지니아 시 재정의 48퍼센트가 연방정부, 주정부에서 감당한 사실을 발견하고 놀랐었다.¹⁾ 그

런 재정적 관계에서 지방자치체가 가능할까? 그러나 미국인들은 지방정부란 말은 해도, 지방자치체라는 말은 하지 않는다. 그것은 재미있는 현상이다.

미국의 시, 군, 특별행정구역은 모두 주 정부가 낳은 "어린아이들"이다. 미국의 헌법은 연방정부와 주정부만을 포함하고 있다. 왜냐하면 지방정부는 주정부의 아이들이기 때문이다. 지방정부 - 시, 군 - 는 상당히 제한된 자유속에 살고 있다. 주의회가 지방정부의 세입, 세원, 공채등을 규제하고 있기 때문이다. 한마디로 지방정부는 자치를 요구할 만큼 성장한 아이가 아니다. 그러나 지방정부는 그들의 시의회를 구성하고, 시의회가 시 지배인을 임명하는 자치를 갖고 있다. 그러나 중요한 재정의 권한은 상당히 통제되어왔다. 최근에 재판을 거쳐 어린아이가 성장했으니 섭정이 필요치 않다는 판결이 나왔으나 아직도 한국에서 말하는 풍요한 의미의 자치라는 말은 미국에서 쓰여지지 않고 있다.

극단적인 예를 들면 알래스카주의 재정이다. 알래스카의 세입원은 연방정부의 돈이다. 하와이의 경우 주정부가 시, 군을 압도하고 있다. 하와이는 작은 주, 그 안에서 지방자치론을 논하기는 어렵지 않은가? 미국은 대륙의 나라, 그래서 연방제가 정부의 기본구조를 이룬다. 연방제의 매력은 가난한 지방정부에게 더 많은 지원, 보조금을 보내 부유한 지방정부와 균형을 이루는 힘이다. 알래스카는 연방제가 없다면 그냥 빙산의 나라일 수밖에 없다. 한국은 미국의 작은 주, 인디애나만한 땅이다. 그 지역적 규모가 지방자치체

1) Yearn H. Choi, "Budget Analysis of a Virginia City Government". *Introduction to Public Administration* (Norfolk ; Donning, 1978).

보다 중앙집권제를 가능하게 했다고 본다. 서구의 민주주의가 반드시 지방자치제를 동반할 필요도 없다. 하와이의 경우 정확한 의미의 지방자치제는 없다. 그러나 하와이는 민주주의 정부를 운영하고 있다.

지방자치제의 필요성을 먼저 논의할 수 있어야 한다. 자치의 능력은 무엇보다 재정적 능력이다. 그리고 정치적, 행정적 능력이다. 자치의 능력은 구조와는 다른 개념이다.

레이건 대통령의 새로운 연방제

레이건 대통령은 연방정부가 너무나 비대해졌다고 판단하면서 정부가 간여하지 않아야 할 일에 너무나 집중되어 있다고 주장하면서 정부는 능률적이어야 한다고, 그리고 사기업처럼 운영되어야 한다고 주장한다. 사회복지국가는 연방정부가 할 일이 아니라 주정부에서 할 일이라고 주장하며 지방 분권화를 열렬히 주장한다. 그 배경에는, 정직하게 말하면, 중앙정부는 외교, 국방, 국가경제, 법질서에만 집중하고, 주정부가 사회복지행정을 맡아야 한다는 그의 보수적 정치철학이 깔려있다.

주정부, 지방정부는 시민들의 저항적 反부동산 세율증가 운동 때문에, 그리고 경제적 불황으로 1970년대 후반을 어렵게 지냈다. 1980년에는 레이건 혁명으로 연방정부의 보조금 지원의 삭감을 당하게 된다. 지방정부는 그래서 内憂外患을 맞게 된다. 레이건 정부가 사라지면서 경제질서는 회복되고, 지방정부의 내핍행정으로 内憂外患은 사라지고 있다.

여기서 레이건이 무엇을 했나를 살펴본다. 레이건은 그의 첫 4년 임기중에 균형예산을 이

룩하겠다고 약속했다. 균형예산은 아직도 성취되지 못한 채 더 극심한 적자재정을 보이고 있다. 미국정부의 예산을 보면 대통령이나 의회가 삭감할 수 있는 품목은 전체예산의 15퍼센트 정도이며, 이 15퍼센트 안에 연방정부의 주 지방정부 보조금이 들어있고, 과학기술 연구개발비가 들어 있다. 사회복지예산은 법으로 이미 규정되어 예산심의가 어떻게 할 수 없고, 국방비도 안보를 위해 크게 다칠 수 없기 때문에 예산 삭감은 결국 주정부, 지방정부가 받는 연방정부의 보조금에서 가능하다. 레이건은 설상가상으로 세율을 줄였고 국방비를 늘였다.

레이건은 1981년 57개의 항목별 보조금(Categorical grants)을 9개의 통합보조금(Block grant)로 흡수했다. 4개의 의료사업보조금, 하나의 교육보조금, 하나의 사회사업 보조금, 하나의 사회발전 보조금, 하나의 복지사업 보조금, 하나의 에너지 보조금으로 그것은 획기적인 단행이었다. 1982년에 두개의 통합보조금을 단행했는데 대중교통수단 보조금과 직업교육 보조금이 그것이다. 통합보조금은 지방정부에 자유재량을 준다. 직업교육 보조비의 경우, 지방정부는 직업교육의 범위 내에서 자유로 연방 보조금을 사용할 수 있다. 품목별 보조금은 까다로운 조건이 걸려있지만 통합보조금은 그만큼 지방정부의 자유를 수용한다. 보조금 통합과 함께 레이건은 영리하게도 20퍼센트 - 25퍼센트 보조금 삭감을 단행했다.²⁾

아래의 <표-1>에서 보듯 연방정부의 보조금은 계속 삭감추세에 있다. <표-2>는 연방보조금 액

2) Andrew Houghwout and Charles Richardson, "Federal Grants to State and Local Governments", *Public Budgeting and Finance*, Winter 1987.

레이건의 연방보조금 삭감액(단위 10억불)

구분	연도	1982	1983	1984	1985
하수도		-0.2	-0.6	-1.0	-1.1
대중교통수단		-0.1	-0.4	-0.7	-1.0
도시개발			-0.3	-0.7	-0.8
국민학교 교육					
중·고등학교 교육		-0.2	-0.7	-0.9	-0.9
직업교육		-3.4	-4.8	-4.9	-5.1
의료		-1.4	-1.9	-2.3	-1.5
주택				-0.3	-0.6
영양		-1.2	-1.4	-1.4	-1.4

자료 : 미의회 예산위원회(Congressional Budget office)

<표-2> 연방보조비 액수와 GNP對비율 (단위 10억불)

연 도	보조비 액수	GNP 對비율
1975	49.8	3.4
1980	91.5	3.7
1981	94.8	3.3
1982	91.4	3.0
1983	81.4	2.4
1984	73.8	1.9

자료원 : 미국예산 특별분석 (Special Analysis, The Budget of United States Government)

수와 추세를 보이고 있다.

레이건은 연방제를 소위 말하는 “복합적 무지개” 연방제에서 2원적 구조의 헌법적 구조를 집요하게 설득했지만 의회는 1986년 이후 그의 새로운 연방제 안에 냉담하였다. 무지개의 빗줄들이 어디서 빨강이 시작해서, 끝났는지 분명치 않은 것처럼 연방정부, 주 정부, 지방정부의 역할과

기능이 어디서 시작해서, 끝났는지 분명치 않았다. 그러나 레이건 처럼 먼도날로 정부와 정부의 기능을 날카롭게 잘라 놓을 수는 없었다. 그는 1991년에는 연방정부 보조금이 하나도 남지 않는 상태를 계획하고 있었다. 다시말해 주, 지방정부는 “너희들이 능력이 있으면, 하고 싶은 일을 해라. 연방정부는 관여할 일이 아니다.”라는 선언을

레이건으로부터 듣고 있었다.

그러나 현실은 레이건의 계획처럼 움직이지 않았다.

주정부, 지방정부가 사회복지정책을 담당할 재정 능력이 갖추어지지 않았다. 가난한 사람들, 병든 사람을 그대로 방치해둘 수는 없지 않은가? 정신박약자들이 정신병원에서 쫓겨나와 걸인이 되어 길가에서 잔다. 그 인구가 급증하고 있다. 가난한 자는 더 가난한 자가 되어버렸고, 부유한 자는 더 부유한 자가 되어버렸다. 레이건은 이 위대한 나라에서 “가난은 너의 책임이지, 정부의 책임이 아니다”라고 말한다. 사회적 다윈이즘(Darwinism)의 수호자, 그가 레이건이었다. 적자생존의 질서를 아무도 움직일수 없다는 그의 보수성은 뉴딜에서 존슨의 “위대한 사회”까지를 거부한다. 그의 8년 통치 후유증은 지금 도시의 병폐로 나타나고 있다.

레이건의 8년 통치는 주정부와 지방정부가 긴축정책을 수립, 집행하게 했고, 새로운 세입을 찾아 나서게 했다. 대부분 지방정부는 살아 남았다. 오히려 비만증은 사라지고 날씬한 체격을 유지하게 되었다. 더 적은 예산으로 종전의 일을 할 수 있다면 그만큼 효율적으로 정부가 움직이고 있음을 증명한다. 그렇지 않다면 그 전에는 포만증과 비만증의 낭비적 재정을 유지해 왔다는 사실이다. 그 양자가 모두 타당하다. 이는 나라의 정부나 그 나라 경제가 호경기를 누리면 더 많은 관료를 쓰게 된다. 한 사람이 할 일을 둘이 한다. 경기가 침체하면 두사람중 하나가 실직하게 된다. 다시 하나가 두 사람이 하던 일을 맡아 한다.

지방정부들은 재산세와 판매세(Sales tax)를 주 세입원으로, 주 정부들은 소득세로 그 세입원을 잡고 있기 때문에 이 세입원들의 재조정이

필요하고, 지방정부도 연방정부, 주정부처럼 소득세를 부과하여야 한다는 주장을 필자는 하게 되었고, 1981년 이 이론을 미국행정학회의 신문, Public Administration Times(2월 15일자)에 발표하였다. 많은 지방정부가 필자의 이론을 경청하고 있었고, 2개의 주에서 지방정부 소득세를 받아들였다. 그러나 많은 주 의회의원들이 새로운 세금을 부과하는 것을 타부視하고 있다.

많은 지방정부는 새로운 사용세(user fee)를 부과하게 되었고, 기존의 사용세를 증가해 세입의 증가를 도모하고 있다. 시의 도로에 주차하는 도로 사용세, 사업허가세(business license fee)를 부과, 조세의 수입을 늘리는 추세에 있다.³⁾ 이 사용료·사용세는 사용하는 자만이 내는 돈이기 때문에 시민들의 불만을 사지 않지만 가난한 이용자에게 조금은 타격을 주고 있다.

공원을 사용하는 사람들, 테니스장을 쓰는 사람들, 도서관을 사용하는 사람들이 사용료를 낼 때가 올 것 같다.

주, 지방정부는 새로운 각광을 받는 산업체의 유치를 통해 그 주와 지방의 경제발전을 도모하고, 세입을 증가하려 한다. 테네시 주의 일본 토요일 공장, 아라바마주의 금성 TV공장이 그 좋은 예이다. 주, 지방정부가 한국에도 한국돈(공장) 유치에 열을 올리고 있다. 국무성, 상무성만이 하던 무역사업에 주, 지방정부도 열을 올리고 있다.

국민학교의 통합, 중, 고등학교의 통합, 도서관의 통합, 소방서의 통합을 보이기도 했다. 예산을

3) Yearn H Choi, "The District of Columbia Fiscal Affairs: Before and After Reagan," *Readings in Public and Environmental Affairs* (Boston: Ginn Press, 1986).

절감하기 위해 묘안들이 나오고 있었다. 쓰레기 수거의 빈도수를 줄이기도 했다. 그리고 자원봉사자들을 십분이용하게 된다. 자원봉사자는 적십자사나 병원에서 일해왔는데 최근에 지방정부에도 상당한 수의 자원 봉사자가 일하고 있다. 은퇴한 관리나 중, 고등학생, 대학생이 그들이다.

지방정부는 레이건 치하에 긴축재정을 배웠고, 더 효율적인 더 효과적인 행정을 터득하게 되었다. 그것은 긍정적인 결과다. 자본예산을 위한 장기공채를 모집할 때에도 지방정부의 재정 관리 능력이 중요하게 작용함으로써 모든 지방정부가 회계업무를 전산화하고 있고, 프로그램 예산, 실적주의 예산을 채택하고 있는 추세에 있다. 1989년 미국행정학회에서 “연방정부는 위기를 맞고 있어도, 지방정부는 건강하게 실존한다”는 지방정부 측의 발언을 많이 들었다.

레이건 행정부는 지방정부에 타격을 주었지만, 오히려 그 타격에 힘입어 자치적 재정능력을 더 향유할 수 있게 되었음을 서술하지 않을 수 없다.

한국지방자치제 수립에 주는 미국의 교훈

첫째, 한국의 지방자치제는 민주주의 정부를 위한 모색이다. 한국의 경우, 광역지역에서 부터 출발하던지, 소지역에서 출발하던지, 모든 지방에서 출발하던지 간에 이제부터 지방정치시대를 여는 것으로 해석된다. 한국은 그동안 서울정치만 있었다. 인사청탁도 서울에서 이루어졌고, 지방사업 결정도, 예산결정도 모두 서울에서 이루어졌다. 그래서 서울은 만원이었다. 지방정치시대는 그와 같은 서울 지향적 정치를 수정할 것이다. 그리고 수정해야 한다.

미국의 경우는 시민의 무감동적 지방정치를

보여주고 있다. 지방선거에 참여하는 시민의 수는 상당이 적다. 25퍼센트에서 60퍼센트에 이른다. 대통령 선거와 함께 지방선거가 있을때 투표율은 60퍼센트에 이른다. 너무나 많은 지방선거가 오히려 시민들의 무감동적 정치를 자아내고 있다. 시의원선거, 군의원 선거, 주지사 선거, 교육위원 선거, 지방 경찰관 선거...

민주주의적 전통이 이제 미국인을 피곤하게 만들고 있다. 한국의 경우, 도지사, 도의원, 시, 군의원, 시장, 군수 선거를, 이·동장의 선거까지 시행한다면 선거의 흥수를 당하게 된다. 그러면 시민들은 오히려 무관심하게 된다. 한국의 중앙정치가 오히려 인플레이 현상을 보이고 있어 (최근 동해안 재선거의 경우가 그것을 증명한다)지방정치시대가 오히려 한국정치를 더 폭발적으로 만들지 모른다. 민주주의도 적절한 것이어야지, 너무나 많은 민주주의는 有害한 결과를 가져올지 모른다.

한 한국지방정부 실무자는 “한국은 미국처럼 처음에는 상당한 지방정치참여율을 보이다가 나중에는 미국처럼 시들할 것이다”라고 예측하고 있다. 민주주의는 조셉 슈페터의 고전적 자본주의, 사회주의, 민주주의에서처럼 하나의 일을 성취하기 위한 수단이고 방법이어야지, 그 자체가 목적이어서는 안된다.⁴⁾

민주주의는 시민들의 의식속에 견고하게 있어야 할 가치관이지, 많은 선거가 민주주의를 더 견고하게 하는 것은 아니다. 한국의 오늘날의 문제는 어떻게 적정의 민주주의를 제도화 하느냐는 것이다. 그 해답을 위해 부단히 노력해야 한다.

둘째, 한국의 지방자치제는 경제적 자원의 배

4) Joseph Shumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy* (New York : Harper, 1947)

분의 모색이다.

중앙정부가 모든 자원을 통제하고 있다가 이제 그 자원을 지방에 필요한 것은 지방으로 보내는 시간이 되었다. 국세와 지방세의 비율은 재조정되어야 한다. 서울과 지방정부가 균형된 자원의 배분을 가져야 한다. 균형은 반드시 半,半의 비율을 의미하지 않는다. 중앙정부의 일(외교, 안보, 경제질서, 법질서)에 필요한 만큼, 지방정부의 일(교육, 경찰, 소방, 도로, 환경)에 필요한 만큼 자원을 배분하면 된다. 한국 중앙정부는 상당한 국방비를 책정하지 않으면 안되기 때문에 중앙정부의 국세가 지방정부의 지방세보다 많아질 것으로 예측된다.

배분의 원칙은 도, 시, 군의 경제력에 비례해야 한다. 한국이나 미국은 주민의 수, 그 지방의 부(富), 지방민의 담세능력, 지역의 넓이에 따라 지방자원을 분배한다. 이 원칙은 부유한 지방은 그만큼 많이 자원의 분배를 받아야 한다는 주장을 뒷받침하게 된다. 그러나 어느 나라에서나 가난한 지방이 있고, 가난한 사람들이 있다. 그들을 위해 중앙정부는 부유한 지방에서 “조금 빼앗아”오게 한다. 중앙정부는 연방정부는 지역, 지방간의 균형을 이루어야 하는 책임을 갖고 있기 때문이다.

미국의 경험은 쉽게 지방사업을 만들지 말라는 것이다. 경제가 호황이라고 해서 새로운 사업을 만들어 놓는 수가 있다. 그러나 경제는 늘 불황을 당하게 된다. 한번 만든 사업을 정리하기는 쉽지 않다. 마치 새로 낳은 아이를 양육하지 않을 수 없듯이, 사회복지사업은 그 나라, 지방의 경제력을 떠나서 이상적으로 만들 수 없다. 정부는 이상향을 건축할 수 없다. 이상향은 시민이나 작가가 만든다. 정부는 가능한 것을 만들 뿐이다. 한국의 경제성장 개인 소득이 지나간 20년 급격히

성장했다고 하지만 아직 이상적 사회복지국가를 형성하기는 어렵다. 지방정부는 무엇이 가능한가를 먼저 탐지한 후에, 그에 맞는 프로그램을 설정하여야 한다. 그렇지 않으면 지방정부는 도산을 맞기 쉽다. 지방정부는 중앙정부에 지나친 의존을 피해야 하고, 중앙정부는 지방정부에게 너무 꿈 같은 약속을 해서도 안된다. 경제는 언제나 한정된 자원을 어떻게 관리하느냐는 문제 해결을 환기하고 있다. 잊지 말아야 할 사실은 한국은 미국처럼 거대한 대륙의 나라가 아니고 연방제의 국가구조도 갖지 않은 작은 나라이고 하나의 정부를 갖고 있음이다. 단지 지방의 자유, 지방의 창조성이 중앙정부의 그늘에서 보여지지 않았음이다.

한국은 중앙정부(서울)와 지방정부(도, 시, 군)의 관계를 어떻게 설정해야 하는가의 철학적 사유가 필요하며 그 관계는 정치적이고, 경제적인 측면에서, 그리고 경영관리적인 측면에서 부단이 지성적으로 설정되어야 할 것이다. 한국은 지역적으로 작은 나라이지만 시민의 수로는 큰 나라이다. 작은 나라는 지방분권보다는 중앙집권적이다. 4천만의 인구가 서로 다른 꿈, 직업, 삶의 뜻을 갖고 산다면 지방인의 자유와 창의성이 더 존중되어야 한다.

미국쪽에서 보면 필자는 한국지방자치체에 반, 반의 회의를 갖게 된다. 그러나 나라의 민주주의 정치의 발전을 위한 연마장으로 지방정치는 반드시 있어야 하고, 그 지방정치가 가부장적인 중앙정부가 지나간 세월 경험하고, 성취했던 것보다 더 많은 성취를 각 지방에, 그래서 나라 전체에 가져와야 한다. 그것이 한국 지방자치체의 당위론을 구성한다.