
韓國地方自治의 回顧와 展望*

朴 東 緒

(行政刷新委員會委員長)

I. 意 義

自治는 分權과 參與가 핵심적 내용이라고 할 수 있으며 이의 실시를 둘러싼 갈등이 많았다
가 1991년부터 단계적으로 실시되고 있으나, 기본적으로 지방자치가 정상적으로 이루어지려
면 국가와 사회와의 관계에 있어서 사회의 영향력이 향상되어야 할 것이다.

II. 必 要 性

현재까지 또는 일반적으로 地方自治의 실시는 民主理念과 결부시켜 논쟁이 전개되어 왔으
나 이것 외에 우리가 중시해야 하는 것은 자치의 실시로 인해 우리의 궁극적 목표인 國家發展
이나 國民生活의 質的 向上에 얼마나 도움이 되는가 하는 實益, 다시 말해 實用主義의인 입장
에서 검토되어야 한다는 것이다.

(1) 産業化와 交通·通信의 發達로 인한 決定主體의 多元化

첫째로 지구상의 문제를 종래에는 主權國家가 단독처리 해 왔으나 현재에는 여러 國際機構

* 본고는 지난 10월 25일에 있었던 한국지방행정연구원의 개원 10주년 기념행사 중 강연내용을 요약 정리
한 것임.

와 地方政府가 분담하고 있다는 것으로, 前者의 경우는 세계적인 추세이며 後者의 경우는 우리도 조속히 이러한 역할을 담당할 수 있도록 개혁을 적극적으로 해야 할 것이다.

둘째, 國內의 公共問題처리에 있어서도 종래 정부만 독점하여 왔으나 앞으로는 市民團體와 私企業이 이에 참여하는 방향으로 다원화되어야 할 것이다. 이러한 의미에서 우리의 경우는 공공문제의 처리를 國家, 中央政府만이 독점처리하여 왔으나, 앞으로는 지방정부를 포함한 國際機構, 市民團體 및 私企業 등으로 다원화할 필요가 있으며, 이를 통해 합리적인 업무수행을 도모할 필요가 있다.

(2) 지나친 集權化로 인한 國富의 浪費防止

우리 사회구조의 未分化和 지나친 集權化는 수도권 관리에 막대한 자원을 계속 투입하면서도 문제의 해결을 기하고 있지 못하고 있으며 국가발전을 위한 투자가 유용하게 이루어지지 못하고 있어 낭비가 크다고 하는 것이다.

(3) 教育과 經濟의 앞선 發展과 參與欲求의 向上

(4) 集權化와 一線行政의 機能低下 是正

(5) 集權體制下에서 地方政府決定의 非效率性和 非適實性 緩和

III. 回 顧

法制를 갖추는 것과 制度化는 分別되어야 하는데 사회과학에 대한 이해부족으로 이 양자를 별로 구별하고 있지 않음을 우리의 경우 흔히 볼 수 있다.

어떤 제도가 그에 관한 법제만 갖추었다고 해서 정상운영되거나 恒久性을 유지하게 되는 것은 아닌 것이다. 따라서 제도화가 되려면 법제만으로는 안되고 이에 대한 국민의 理解와 支持가 있어야 하며 이를 획득하기 위해서는 順機能이 커야 되는 것이다.

이러한 점에서 1952년에 실시된 自治制는 국민의 이해 및 지지가 취약한 상태에서 民主理念과 李大統領의 장기집권이 결부되어 실시되었기 때문에 날이 갈수록 非自治化하였던 것이다.

그러나 4.19 이후 민주화에 대한 바람으로 자치제가 보다 민주이념에 부합되는 방향으로 개편되었으나 5.16으로 인하여 무참하게 폐지되었던 것이다. 그 후 우리 사회의 지속적인 발달, 특히 교육·경제의 발달은 드디어 정치민주화를 거의 전사회적으로 강하게 요청하게 되어

1987년 6.10 투쟁으로 다시 한번 本格的·內生的인 민주화의 길을 걷게 되었던 것이다.

이에 따른 自治化가 논의되는 과정에서 50년대나 60년대의 체험을 교훈삼아 점진적으로 실시함으로써 가급적 역기능을 줄이고 순기능이 많을 수 있게 운영하고자 많은 논란 끝에 우선 지방의회부터 구성하기로 하고 지난 3년간 운영되어 온 것이다.

지난 3년간의 평가는 이견이 있겠으나 실시전에 걱정했던 것 또는 과거의 경우와 비교하면 몇가지 문제가 있었으나 일단 성공했다고 평가된다.

地方議會로 인하여 5,000명 이상의 지방민이 의원의 신분을 갖고 정치무대에 등장함으로써 官權에 대한 民權의 신장을 이룩할 수 있었으며 이들에 의하여 지방민의 많은 민원해결 및 행정에 대한 통제가 이루어지기 시작하였다고 보겠다. 물론 5,000여명중에는 代表權의 문제, 專門性的의 문제, 불미스러운 행동을 하거나 外遊로 인한 비판도 받았으나 교육수준과 매스컴의 발달은 이러한 취약점들을 예상보다 급속히 시정해 가고 있는 느낌을 주고 있다고 하겠다.

IV. 展 望

(1) 團體長 選舉

단체장의 선거를 전면적으로 1995년에 할 것인가에 관한 그간 많은 贊反이 있었으며 실시하기로 법제화했는데도 이번 예산국회에서 또 반론이 제기되기도 하였으나 현재로서는 실시하는 것으로 전망된다.

첫째로, 이를 실시하는 경우 누가 출마할 것이며 당선될 것인가 하는 것이 가장 큰 관심을 끌고 있다고 하겠다. 현재로서는 예측이 대단히 곤란하나 政治人, 現議員, 公務員, 商工人 및 自由職業人 또는 知識人 등이 예상된다. 바람직한 것은 정치적 감각을 갖고 있으면서 민주 의식과 어느 정도 전문성을 갖고 있는 人士가 많이 出馬하고 當選되었으면 한다.

둘째로 지난 2월 정치관계법 개정으로 선거나 정치자금관계규정이 크게 개정되었으며 지난 여름의 國會議員補選은 앞으로의 공정하고 깨끗한 선거에 대한 기대를 가질 수 있게 하였다. 그러나 내년의 선거는 4대선거가 동시에 이루어지므로 걱정이 적지 않으나 유권자와 매스컴의 감시역할이 크다고 하겠다.

셋째, 당선후의 성과에 대한 우려가 있으며 특히 野黨團體長의 경우 葛藤의 深化를 우려하고 있다고 하겠다. 그러나 이미 의원의 경우도 야당이 지배하고 있는 곳이 많으나 별 큰 문제가 없었으며 재선을 위하여 일을 하려면 중앙을 위시한 여러 관계기관이나 단체와 협력하지

않고는 어렵다는 것을 인식함으로써 당선 직후의 적응기간을 지나게 되면 큰 문제는 없을 것으로 생각된다.

(2) 展開할 事業의 內容

누구나 선거공약 뿐만 아니라 하고자 하는 일이 많을 것이나 최소한 다음과 같은 사업이 우선시 될 것으로 예상된다.

첫째, 地域經濟發展을 들 수 있겠다. 임명된 단체장의 경우는 이것이 구두선에 지나지 않았으나, 주민에 의하여 선출된 단체장의 경우는 再選을 위해서나 增稅를 위해서도 기반이 되는 경제력의 향상이 가장 증시된다고 하겠으며 이를 위해 동원 투자될 諸 資源의 동원에 주력하게 될 것으로 예상된다.

둘째, 여러가지 生活便宜 및 福祉事業이라고 하겠다. 득표와 연결되는 것 뿐만 아니라 家家戶戶의 생활의 편의 향상이 체감되어야 하기 때문이다. 이의 구체적인 내용은 지역사정에 따라 다르겠으나 생활편의서비스의 전달이 개선되도록 누구보다도 노력할 것이 예상된다.

셋째, 교육에 대한 관심과 지원확대를 들 수 있겠다. 교육은 교육자치의 영역이라고 할 수 있으나 우리 국민의 교육열과 단체장에 대한 기대, 이들이 장악하고 있는 막대한 자원 및 교육자치제가 갖고 있는 자원의 빈약 등으로 인하여 단체장이 재선을 생각한다면 교육에 대한 관심과 지원의 증대는 진지하게 고려할 사항이라고 하겠다. 이러한 현실적인 문제 뿐만 아니라 앞으로 초중고교육은 점차 교육부의 지원을 감축하고 지역사회가 많은 부담을 하면서 책임 운영하게 될 것으로 예상되기 때문이기도 한 것이다.

(3) 地方自治團體에 대한 統制

3년전 지방의회가 구성되기 전에도 이것이 구성된 후 역기능이 너무 심하면 곤란하지 않겠는가 하는 걱정때문에 事前 ‘豫防’하기 위하여 지나칠 정도의 규제장치를 법제화 하였으며 지난 3년간 이에 대한 불만이 많았다.

내년에 선임될 것으로 계획되고 있는 단체장의 경우도 유사한 걱정논의가 많으며 따라서 내년 선거일이 결정되었는데도 일부 연기론이 여권에서 제기될 정도인 것이다.

따라서 관습적인 생각으로 중앙정부 특히 내무부에 의한 규제방법을 중시하는 면이 있는데 이를 이해할 수는 있으나 보다 바람직한 것은 中央政府에 의한 것이 아니고 그 地域社會民이나 地方議會, 대중매체에 의한 것이라고 하겠으며 이것이 보다 民主的일 뿐만 아니라 行動修正에도 효과적이라고 하는 것이다.

V. 結 語

내년에 있을 團體長의 選任은 의회의 경우보다도 分權化의 정도가 크기 때문에 선임후의 결과에 관하여 우려의 표명이 적지 않음을 볼 수 있다.

물론 야당출신이나 아무런 공공단체의 경험이 없는 인사의 당선시 초기에는 갈등이나 실정이 있을 가능성이 있으나 우리 국민의 民度에 비추어 볼 적에 이러한 잘못이나 실수가 오래 지속될 수 없을 것으로 생각된다. 따라서 다같이 순기능이 많을 수 있게 評價와 支援을 해 나갔으면 한다.