

## 지방자치와 주민참여

### <目 次>

- |                |                    |
|----------------|--------------------|
| 1. 지방자치와 민주주의  | 4. 참여 확대를 위한 방안 모색 |
| 2. 지방자치제의 구성원리 | 5. 맺는 말            |
| 3. 지방자치와 주민참여  |                    |

## 안 청 시

### 1. 지방자치와 민주주의

우리나라는 건국후 민주주의의 실험기였던 1952년부터 지방자치제를 도입하여 지방의회를 구성하고 각급 지방행정 기관의 장을 선거하는 제도를 시행한 바 있다. 그러나 이 제도는 시행착오와 우여곡절 끝에 10년을 미쳐 다 채우지 못하고 1961년 5. 16 직후 군사정부에 의해 중지되었던 것이다. 지방자치의 부활문제는 1980년 이래 여러차례에 걸쳐 정치개혁의 과제로 부각된 바 있다. 제 6 공화국 출범의 계기를 이루었던 1987년의 6. 29 선언에서도 지방자치 실시는 개혁을 위한 주요 공약 중 하나로 취급된 바 있다. 그러나 아직까지도 지방자치 실시문제는 여야의 쟁점이 되고 있을 뿐 원점을 맴돌고 있는 상태다.

한국은 수백년에 걸쳐 중앙집권화된 관료제적 통치의 역사를 가지고 있으며 지방분권과 자치의 전통이 약했다. 더욱이 지난 25년간 군사정부는 근대화의 기치아래 국력의 조직화와 효율화를 강조, 관료제적 통제와 집권적 행정체제를 더욱 강화시켜 왔다. 인구성장, 도시화, 교통과 통신수단의 발달 등으로 인해서 그 이후 국토는 더욱 좁아지고 국민

생활도 더욱 더 획일화 되었다. 이처럼 오래동안 중앙집권적 통치에 익숙해 온데다 교통과 통신이 발달하여 전국이 일일생활권이 되어버린 마당에 구태여 지방자치를 왜 해야 하는가 하는데 의문이 있을 수도 있다. 그 이유는 한마디로 말해 중앙집권적 정치권력과 획일적 사회통제로서는 더 이상 국민의 요구와 여망에 부응하는 통치를 할 수 없게 되었기 때문이다. 뿐만 아니라, 오늘날 보다 복잡하고 다원화된 한국사회를 관리하는데 있어서 지방자치를 허용하지 않는 통치구조는 여러가지로 심각한 취약성을 드러내고 있기 때문이다.

역사상 산업화과정을 통해서 생겨난 여러가지 사회적 문제들은 궁극적으로 민주화를 향한 정치적 개혁을 부르짖거나 복지를 지향하는 다양한 욕구의 형태로 분출되었다. 서양사회가 산업혁명과 공업화를 거치면서 시민혁명과 민주주의적 개혁을 겪은 과정이 그러했고, 우리와 가까운 일본만 해도 근대화는 상당한 시차와 시행착오를 거치기는 했지만 결국 사회세력의 다원화와 정치체제의 민주화를 촉진시키는 동력으로 작용했던 것이다. 오늘날 우리 사회와 정치가 겪고 있는 진통 역시 역사적인 안목에서 본다면, 근대화를 통하여 축적되어온 사회적 에너지가 민주적 개혁을 위한 사회운동과 정치적 요구로 분출되어 나오는 과정으로 이해할 수 있다. 지방자치를 부활하는 것은 그러한 민주화 개혁의 불가결한 수단이며 동시에 그 목적이기도 하다.

경제발전과 산업화의 궁극적 목표는 사람마다 자기 그 몫을 담당하고 그 담당하는 몫에 따른 혜택의 배분을 통해 정의로운 사회를 이룩하는데 있다. 정의로운 사회를 이룩하는 데는 국민이 국가권력의 원천이며 그들의 참여를 통한 권력행사가 가장 합당하다는 국민주권의 원칙이 확립되어야 하며, 그들의 요구와 소망이 합리적인 수준에서 정치체제에 전달될 수 있는 제도와 장치가 마련되어야 한다. 나아가서 국민들은 이러한 제도와 장치를 정규적으로 감시할 수 있는 통로를 확보하고 주기적으로 평가할 수 있는 권한을 향유하고자 한다. 이러한 과정을 가능케 하는 통치체제가 곧 민주정치인 바, 민주정치는 국가의 차원에서 위에

서 아래로 이루어지는 과정과 지방의 차원에서 아래서 위로 이루어지는 두개의 상호관련된 과정으로 나누어져 있다. 국가차원에서의 민주화는 헌정체계의 민주화, 권력분립과 감시장치 수립, 권한과 재화의 소수 독점 방지, 선거 및 엘리트 층원의 민주화 등의 과제로 표현된다. 한편 지방차원의 민주화란 중앙정부가 충족시켜주기 어려운 참여의 “직접성”에 대한 욕구를 해결해 주고, 주민생활과 직접 관련된 정책에 대한 계획 수립과 집행에 어느 정도 “자율권”을 보장하며, 공공복리적 서비스 체계를 최적화하는 등의 활동에 어느정도 “자치권”을 부여하는 데서 비롯된다.

통상적으로 민주주의는 이 두개의 이원적인 차원이 동시에 충족되어야 한다는 판단에 근거하고 있으며, 따라서 거의 모든 나라의 헌법은 이를 동시에 추진하도록 함을 국민적 합의로 명시하고 실천해 오고 있다. 한국의 헌법도 모든 국민들은 중앙의 권력으로부터 자유로울 수 있는 시민적 권리와, 자기책임과 자기결정의 원리를 규범화한 지방자치제도를 원칙상 수용하고 있다. 이렇게 본다면 지방자치의 실사가 현실적으로 유보되어 왔던 지난 수십년간 한국정치는 사실상 아무리 잘 해보아야 반쪽의 민주주의라 할 수 밖에 없는 절름발이에 불과하였다.

지방자치제를 조속히 실시해야 한다는 데는 이제 범국민적 합의가 이루어졌다고 보아도 좋을 것 같다. 그럼에도 불구하고 어떤 형태의 자치제도를 여하히 정립시켜 나가야 할 것이냐에 대해서는 아직까지 논의가 분분하다. 주지하는 바와같이 1,2년내에 자치제를 단계적으로 실시한다는데 정치적으로 여야가 합의한지 몇년이 지났건만, 이 문제는 지난 임시국회에 이르기까지 정당추천문제를 둘러싼 여야간 미합의를 빌미로 지금까지 미루어져 왔다. 한편 국가차원의 민주화에 대한 정치적 토의와 운동이 과열화 될 정도로 활성화되고 있는데 비해 불행히, 눈앞에 박두한 지방자치문제에 대한 국민적 토의와 관심도 미흡한 채 관변위주의 연구와 대안마련에 거의 전적으로 의존하고 있는 형편이다.

이 글은 지방자치를 민주화의 중요과제로 취급하여 지금부터라도 이

문제에 대한 보다 본격적인 연구와 토의가 활성화될 것을 기대해 보면서 우선 앞으로 우리나라의 지방자치틀 어떻게 정립해 나가야 할 것인가에 대한 몇가지 원칙을 제시해 보려고 한다. 편의상 논의의 초점은 주민참여 문제에 치중하였다. 먼저 이 문제에 대한 우리나라 지방행정의 현황을 살펴본 후, 그 개선방향에 대한 제언을 시도해 보고자 한다.

## 2. 지방자치제의 구성원리

지방자치제가 민주주의의 원리에 따라 구성되어야 함은 너무나 당연하다. 민주주의가 국민의 참여와 복지를 핵심적 규범으로 삼는 만큼 지방자치는 첫째, 주민참여와 주민복지의 원리를 중심으로 구상되어야 한다. 특히 지방자치는 대통령이나 국회의원 선거같이 거의 의례적으로 치러지는 참여에 비하여 “직접성”의 의미가 보다 충분히 반영되어야 한다. 왜냐하면 전국적인 수준에서 이루어지는 투표에 대한 국민들의 참여는 형식적 참여에 지나지 않기 쉬운데 반하여 지방정부는 국민의 생활에 직결되고 보다 “가까운” 정부라는 점에서, 정치적 관심을 자극하고 직접적 의사표시와 참여를 보장할 수 있는 이점을 지니기 때문이다. 민주적 지방자치는 따라서 행정관청의 책임성이 주민의 의사와 직결될 수 있도록 주민들의 정치참여 통로를 시간적, 공간적으로 확장하는 정도 및 그 효과에 따라서 그 성패가 좌우될 것이다.

둘째로 지방자치체는 국민의 정치능력을 향상시키고 주민들을 민주적으로 훈련시키는 효과, 즉 민주적 교육장을 마련한다는 목적에서 계획되고 운영되어야 한다. 민주정치는 정당과 의회를 중심으로 한 대의제도를 바탕으로 이루어지는데, 그러한 제도는 국민이 민주적 규범과 절차를 따르는 관습에 뿌리를 깊게 내리고 있지 않으면 제구실을 못한다.

우리나라의 정치풍토속에는 민주주의의 명분에 대한 집착은 매우 강한데 비해 그 절차적 규범을 생활화하는 작업은 깊이 뿌리를 내리지 못한 채 권위주의적 정치행태에 젖어 있거나 권위에 맹종하는 준봉적 성향

이 강한 문화적 유산이 아직까지 적지않게 남아있다. 이 때문에 비록 민주화의 계기가 마련되었다 할지라도, 절차적 규범이 내면화되지 못한 관계로, 폭발적으로 분출되는 명분론에 밀려 번번이 정치적 혼란과 실패만 거듭하는 비극을 초래하고 말았었다. 그 절차적 규범을 생활화하려면, 중앙정부가 제공하지 못하는 구체적인 정치과정에 국민이 보다 광범하게 참여하고 개입할 수 있는 통로를 지방정부에서 일상화할 수 있도록 해야하며, 이를 통해서 주민들의 정치적 능력을 함양시켜 가야한다.

지방자치제를 부활한다는 것은 그 자체로도 정치발전의 한 단계를 이루기는 하지만, 제도를 마련한다고 해서 그것이 당장 민주적으로 운영되리라는 보장은 없다. 그러기에 지방자치제를 계획하고 구상함에 있어서 우리는 민주화의 달성이란 본질적인 목적에 못지않게, 민주화에 필요한 국민의 정치능력을 향상시키는 교육적 기능에도 큰 관심을 기울여야 한다.

세째로 지방자치는 지금까지의 중앙지향적, 중앙주도적 발전과 지역 사회 개발에 대한 이념과 정책을 극복적으로 수정하도록 그 장·단기 목표를 설정하여 추진해 가야한다. 우리나라의 지역개발은 지금까지 중앙정부가 도맡아 계획해 왔을 뿐만 아니라 집행까지도 대부분 중앙에서 책임지는 개발과정이었다. 개발의 초기과정에서는 이와같은 전략이 불가피하기도 했지만, 이같은 불균형 개발정책과 상의하달식인 계획과정은 결국 지방의 이니셔티브를 죽여버리고 개발현장인 지역사회의 정치·경제·사회적 활력을 퇴화시키는 결과를 초래하고 말았다.

지역사회는 경제발전을 촉진하고 복지를 증진시키는데 필요한 주민의 노력과 지원을 유인해내기에 가장 적합한 사회조직과 제도적 장치를 마련할 수 있는 생활단위이다. 따라서 국가발전의 기획과 정책은 지역사회를 통해서 위로 올라가야 함이 당연하다. 지금처럼 지방행정이 국유화된 상태하에서는 이와 같은 발전이 불가능하다. 지방자치는 이같은 현행제도와 과정상의 모순을 정치적인 차원에서 해결하도록 계획하고 추진해 가야한다.

넷째, 지방자치는 현존하는 중앙정치와 양태를 그대로 유지하겠다는 안일하고 고식적인 생각을 가지고 접근해서는 결코 성공할 수 없다. 중앙정치와 난맥상을 그대로 둔채 지방의회만이 정치적 무능과 타락상을 반복하지 않으리라고 기대하는 것도 당치않다. 한 나라의 중앙정치와 지방의 그것은 바늘과 실처럼 한갈래로 묶여있는 법이다. 중앙정부의 민주화가 없이 민주적인 지방자치를 기대할 수 없고, 지방자치가 잘 안되는 마당에 국가차원의 민주화에만 큰 기대를 건다는 것도 원칙상 말이 안되는 일이다. 특히 우리나라는 “서울공화국”이라 불릴만큼 모든 지역을 서울로 향해 “앞으로 나란히” 세워놓고 있는 실정이다. 이런 터에 큰 정치—서울정치—가 풀리지 않고는 작은정치—지방정치—가 풀리기 어렵다는 것은 당연한 이치이기도 하다. 지역사회의 민주화를 위해서는 지방자치가 시급하지만, 지방자치가 제대로 계획·운영되려면 먼저 중앙의 정치가 안정되고 민주화되어야 하는 것이다. 이렇게 볼 때 지방자치 문제는 곧 민주화와 정치발전의 핵심적 요소의 일환으로 다루어야 하며, 행정적이고 법적 차원의 문제로만 접근해서는 안된다는 결론이 나온다. 오히려 그것은 국가발전의 장기적 안목에 바탕을 둔 광범하고 본원적인 정치개혁의 일환으로 다루지 않으면 안될 것이다.

### 3. 지방자치와 주민참여

#### 1) 지방의회와 주민참여

넓은 의미에서의 시민참여란 각급 지방의회와 단체장에 대한 주민의 피선거권과 선거권의 행사를 포함한다. 피선거권은 주민이 지역사회의 정치와 정책결정과정에 참여할 수 있는 공직을 획득하기 위해 입후보하여 선출될 수 있는 권리를 스스로 향유하는 것을 말하는데, 이는 가장 직접적이고—따라서 바람직하기도 한—참여형태에 속한다. 그러나 피선거권을 향유할 수 있는 시민의 수는 많지 않다. 또 비록 공직획득의 자격과 능력을 갖춘 주민들이 많다고 해도 실제로 이들에게 허용되는 공

직의 수는 극히 제한되어 있다. 이에 비해서 선거권행사를 통한 참여는 주민들에게 가장 보편적으로 열려있는 참여의 권리이다. 선거권의 행사를 통한 참여는 주민들이 직접 참여하는 것이 아니라 선출된 대표자를 통하여 정치·행정과정에 간접적으로 참여한다는 뜻에서 간접참여의 형태로 칭하기도 한다.

현대 민주주의는 대의제 민주주의를 근간으로 하고 있는 만큼 선거권의 행사는 빼놓을 수 없는 주민참여의 한 통로이다. 따라서 주민들이 직접 선출한 의원들로 지방의회를 구성하는 것은 주민참여를 보장하는 법적·제도적 통로를 열어둔다는 의미를 갖는다. 지금까지 정부가 지방자치를 폐지하여 주민이 뽑는 지방의회를 구성하지 아니하였다 함은 지역수준에서의 대의정치를 위한 주민참여 통로를 원천적으로 봉쇄해 왔다는 말과 같다. 이 때문에 지방의회를 다시 부활한다는 것은 그 자체로서도 주민참여의 확대를 의미하며 그런 점에서 큰 의의를 갖는다고 하겠다. 이와 같은 사실을 염두에 두고 과거 지방자치가 실시되었던 —1952년부터 1961년에 이르는— 10여년간 3대에 걸쳐 구성되었던 지방의회를 통한 주민참여의 실상이 어떠한지를 먼저 살펴본 후에 오늘날 우리나라의 행정체제가 참여민주주의의 확대라는 측면에서 어떤 문제점을 가지고 있는가에 대하여 고찰해 보자.

지방자치제도의 핵심기구이며 주민참여를 보장하는 대표적 정치통로라 할 수 있는 지방의회는 입법기관으로서의 기능과 행정감독기관으로서의 기능 등 양대임을 지니고 있다. 지방의회가 이러한 역할을 효과적으로 수행할 수 있도록 지방자치법은 의결권, 감시권, 선거권 및 자치단체장에 대한 불신임결의권 등을 의회에 부여하고 있다.

먼저 지방의회의 의결권으로는 조례제정권, 예산심의권 및 의회에 발의된 안건을 심의·의결할 수 있는 권한 등이 있다. 조례는 법령의 범위내에서 법규를 제정하는 권한이므로 자치단체의 자주권 중에서도 중요한 위치를 차지한다. 조례는 당해 자치단체 자신을 구속하고 또 일반주민의 권리의무에 관한 규정을 만들고 폐지하는 효력을 가지는 것이다.

그러므로 그 제정과 개정 및 폐지는 자치단체 뿐만 아니라 당해 지방주민의 일상생활과 복지에도 직접적인 영향을 미친다. 또한 지방의회는 매 회계년도 마다 자치단체장이 편성한 세입·세출에 대한 예산안을 심의하고 의결한다. 의회의 예산심의권은 자치단체의 제한된 재원을 효율적으로 사용할 수 있도록 해야하며 수익자인 주민들의 참여를 통하여 지방정부가 책임행정을 효과적으로 수행할 수 있도록 하는 수단이 된다. 지방의회 의결을 필요로 하는 의안의 발의권은 자치단체장이 발의하거나, 의원 5인 이상의 연서로 발의된 안건 및 주민이 2인 이상의 의원의 소개로 의회에 청원한 안건 등이 포함된다. 이처럼 의회에 발의된 의안과 안건들은 주로 주민의 복지증진에 대한 내용을 포함하는 것들이므로 매우 중요한 의결사항들이다.

지방의회는 집행기관의 독주나 부당한 처사를 시정하고 감시하기 위하여 당해 자치단체장에 대한 감시권을 행사한다. 지방의회는 이를 위하여 당해 자치단체의장과 보조기관의 출석과 답변을 요구할 수 있을 뿐만 아니라, 필요한 서류를 감사할 수도 있다. 또한 자치단체의 출납사무에 대하여는 회계년도 마다 두차례에 걸친 임시감사를 하도록 규정하고 있다. 의회가 의결한 사항의 집행여부 및 그 경과와 결과를 파악하고 감독하는 권한은 바로 의회의 존재의의가 될 뿐만 아니라 집행부나 단체장의 독주를 막고, 주민들을 위해 보다 좋은 시책을 입안하고 펴나가도록 하기 위해서도 반드시 필요한 일이다.

지방자치법에 따르면 1952년에 우리나라에서 처음으로 구성된 초대 시·읍·면 의회는 각기 당해 자치단체장인 시장·읍장·면장을 선출할 수 있는 선거권을 누리도록 규정되어 있었다. 그러나 그후 자치법이 개정되어 자치단체장은 주민직선제 또는 정부임명제의 방식으로 변경되었다. 이에 따라 지방의회에 부여된 선거권의 의미와 내용도 바뀌어 지방의회는 지방의회의 의장, 부의장, 상임위원회 위원 및 서울특별시와 도 교육위원회 위원을 선출하는 권한만을 가지게 되었다.

초대 지방의회에는 지방자치단체장에 대한 불신임결의권이 부여되었



다. 이 불신임의결은 의원 정수 3분의 2 이상의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성이 있어야 했다. 그후 이 불신임의결권은 자치단체장이 주민직선제로 개정됨에 따라 폐지되었다가 정부임명제로 바뀌면서 다시 부활된 바 있다. 불신임의결권은 원래 자치단체장이 주민들이 선출한 의회에 책임을 지도록 하자는데 그 목적이 있었다. 그러나 실제로 운용되는 과정에서 불신임의 남용을 초래하는 폐단을 낳기도 하였다.

이처럼 과거의 지방자치법은 지방의회를 통해 주민참여를 활성화하기 위하여 여러가지 법적, 제도적 장치를 마련했다. 그럼에도 불구하고 실제로 지방자치가 실시되었던 10년간 지방의회는 주민참여를 효율적으로 수용했다기 보다는 관 주도의 중앙정치와 행정에 휘말리는 경우가 허다하였다. 그 이유에는 여러가지가 있지만 여기서는 논외로 하기로 한다.

## 2) 자문위원회와 주민참여

1961년 5. 16 혁명으로 전국의 지방의회는 일제히 해산되었다. 이에 따라서 지방의회를 통한 주민의 참여통로도 차단되고 만 셈이다. 그 대신 —지방자치가 다시 부활될 때까지— 잠정적인 조처로 모색된 주민참여의 방안이 바로 각급 자문위원회 제도이다. 이 제도는 각급 자문위원회 및 그 위원들이 주민과 자치단체를 연결하고, 주민의 여망을 자치단체에 반영시킬 수 있도록 함으로써 간접적으로나마 참여의 효과를 얻고자 하였던 것으로 생각된다.

이러한 방침에 따라 1962년에는 시·군 자문위원회를, 1964년에는 시·도정 자문위원회를 설치하였고, 읍·면에는 개발자문위원회를 두었다. 그리고 1970년에는 시·도에 평가교수단을, 1972년에는 리·동 개발위원회를 설치하여 지역주민들이 간접적으로나마 행정에 참여할 수 있는 길을 모색하고자 하였다.

먼저 시·도 조례로 설치된 시·도정 자문위원회는 시와 도정의 중요시책을 기획하고 조정하며, 기본운영 계획 및 예산, 비상재해대책에 관한 사항이나 그밖에 지사가 부의하는 사항에 대하여 시장이나 도지사의

자문에 응하도록 하였다. 동위원회의 구성은 주민의 의사와 이익을 지방행정에 반영시킬 수 있는 유능하고 덕망이 있는 자 중에서 시·도지사가 위촉하는 20명 내외의 인사로 하였다. 이들 위원은 대개 시·군당 1명 정도로 지역을 안배하여 위촉하며 그 임기는 2년으로 하고 있다. 위원장은 위원중에서 호선하며 2인의 상임위원을 두고 2급 을류 상당의 월수당을 지급토록 하였다. 상임위원에게는 시·군정 자문위원회를 운영지도하고, 지역주민의 민원을 청취하며, 대민상담, 정부시책에 대한 건의, 여론수집 등을 담당하고 시·도지사에게 보고하는 기능이 부여되었다.

시·군정 자문위원회는 시·군 조례로 설치된 위원회로서, 위원장은 시장, 군수가 되고 위원은 교육장, 농협장을 포함하여 시장, 군수가 위촉하는 20명 이내로 구성한다. 이들은 시·군의 기본운영계획, 예산과 결산, 건설사업, 주민여론 등에 관하여 자문에 응한다. 3급 갑류에 상당하는 월수당을 지급하는 상임위원 1인을 둘 수 있다.

1970년 정부단위에 기획, 심사분석 및 전문적인 정책건의를 목적으로 평가교수단을 국무총리실에 설치한 바 있다. 이에 따라 시·도 조례로 지역단위의 평가교수단을 설치하였다. 시·도의 평가교수단은 각급대학 전문교수 20명 내외로 시·도지사가 위촉하고 임기는 2년으로 하였다. 이들은 지역개발에 관한 투자의 효율화, 장단기 개발시책의 제시, 대민 행정향상방안 등을 연구하고 필요한 시책을 건의함으로써 분야별로 전문적인 자문을 제공할 수 있도록 하였다.

시·군 조례로 설치된 읍·면·동 개발위원회는 지역주민의 자기개발에 관한 사항, 동·면민의 이해조정 및 후생복지에 관한 사항 등에 관해 읍·면·동장의 자문에 응하도록 하였다. 개발위원회는 15인 이내로 구성하며, 읍·면, 동장이 지역주민중에서 위촉하도록 하였다.

군조례로 설치된 리·동 개발위원회는 동·리장을 위원장으로 이장이나 읍면장이 위촉하는 15인 이내의 위원으로 구성한다. 리·동 개발위원회는 마을 단위의 각종 개발사업의 주체로서 새마을 사업이 본격화

됨에 따라 새마을 지도자와 더불어 새마을 사업수행에 중요한 역할을 담당하였다.

지방자치제가 정지되었던 기간동안 자문위원회제도는 주민참여를 대신하는 방식으로 채택되어 그 동안 수많은 지방위원회가 설치된바 있다. 내무부 집계에 의하면 시·도의 경우는 평균 63개, 시·군의 경우는 평균 40개의 각종 자문위원회가 난립되어 있는 것으로 밝혀졌다. 그러나 이와같은 각종 자문위원회와 개발위원회 등을 통한 주민참여제도는 그 기능수행에 있어서 상당한 한계를 가질 수 밖에 없다. 우선 자치단체의 장이 일방적으로 위원을 임명하기 때문에 주민의 이익을 다양하게 대표할 수 있는 인적 구성을 기대하기 어려웠다. 지금까지 알려진 바에 의하면 이들 위원들은 주민의 대표로 일했다기 보다는 행정 사이드의 입장을 옹호하고 지원하는 성향을 띄우기가 일쑤였다. 이러한 참여는 주민을 위한 대의제도 아니요 주민주도적 참여형태와는 더욱 거리가 멀었다. 오히려 그것은 행정주도적이고 관주도적인 “동원형 참여”의 유형에 가까웠다. 또 이들 위원회중에는 1년에 한번 모일까 말까한 유명무실한 것도 많았다. 인적자원이 한정되어 있는 소규모 지역사회의 경우에는 한사람의 유지가 5~6개에 달하는 각종 위원회의 위원직을 맡는 경우도 허다하여 병폐로 지적되기도 했다.

80년대에 들어와서는 반상회를 통한 주민참여의 활성화를 시도해 보기도 했다. 그러나 행정기관의 지시와 독려에 크게 의존해 온 반상회가 참다운 주민참여 기능을 다하리라 기대하는 것은 어렵없는 일이었다. 특히 도시지역의 경우에는 기반행정기관인 통·반장이 경제적 기반이나 사회적 지위면에서 주민들의 평균수준 보다 별로 낮지 못한 실정이다. 이들이 앞장서서 주민의 자치의식을 제고하고 행정참여를 증대시키는 역할을 수행하는 데는 여러가지 제약이 뒤따랐다. 이렇게 볼 때 각종 자문위원회나 일선행정기관원들의 독려를 통한 주민참여의 활성화란 명분에 불과했고 실제로 자발적이고 자주적인 주민참여를 유도해 내는데는 모두 실패하였다. 지방자치를 부활하는 마당에서 우리는 이와같은 과

거의 실패경험을 중요한 교훈으로 삼아서 새로운 출발을 설계하도록 해야 할 것이다.

#### 4. 참여확대를 위한 방안모색

##### 1) 주민 참여의 활성화 방향

얼마전 내무부 장관은 “모든 내무행정의 시책은 계획수립단계에서 집행·평가에 이르기까지 ‘국민의 입장’에서 구상되고 ‘국민의 참여’속에서 수행되어야 한다”고 천명한 바 있다. 이는 지방행정에서 주민의 참여가 절대적으로 중요하다는 사실을 단적으로 드러내주는 말이다. 이처럼 지방행정에 대한 주민의 참여가 절대적 명제임에도 불구하고 실제로 우리나라 행정에 나타난 주민의 참여실태는 매우 저조하였음을 이 말은 역설적으로 입증해 주고 있기도 하다. 지금까지 살펴본 바와 같이 지방자치치가 실시되었던 1950년대에 지방의회를 통한 주민의 참여나 또는 지방자치가 중단된 지난 25여년간 각종 자문기구를 통한 주민참여나 그 어느 경우도 만족할 만한 주민참여의 효과를 거두었다고 보기 어렵다. 그러나 민선지방의회를 구성하고 지방자치를 실시했던 50년대는, 비록 지방정치가 중앙정부에 예속되었다고 할지라도, 대의제도와 주민참여의 측면에서 보면 지방자치가 중단되고 형식적인 자문기관에 의존했던 시기(1960~70년대)와는 비교할 수 없을 만큼 중요한 의의를 지닌다. 말하자면 1960년대 이후의 한국정치는 적어도 이 점에서는 1950년대 보다 훨씬 후퇴하였다고 보아도 큰 잘못이 없다.

그러므로 지방의 정치·행정과정에 주민의 참여를 활성화시켜 나가기 위해서는 우선 민선지방의회를 구성하고 지방자치를 부활시키는 일부더 착수해야 한다. 이러한 사실을 염두에 두고 앞으로 지방자치제를 부활하는 과정에서 특히 지방행정과정에 주민의 참여를 보다 효과적으로 활성화시켜 나가려면 어떤 방안을 강구해 가야 할 것인가에 대하여 —앞에서 고찰한 지방자치의 구성원리에 비추어—하나씩 풀어나가 보기로

하자.

첫째로 지방자치의 실시와 병행하여 지방자치단체장은 주민이 직접 선출하게 하는 방안이 대의정치의 구현과 주민참여의 원칙에서 볼때 가장 바람직하다. 물론 이러한 방안을 한꺼번에 당장 실시하게 되면 오래동안 자치단체장의 임명제선임에 의거하여온 지방행정에 혼란을 가져오고 정치과열로 인한 부작용과 불안정 요소가 확대될 소지도 적지 않다. 이때문에 당장 전면 직선제를 실시하는 것이 어렵다면 점진적이고 단계적인 조치들을 통하여 일면 지속성과 안정을 추구해 가면서 그러한 방향으로 나아가갈 수도 있을 것이다. 예컨대 당분간 자치단체장은 지방의회에서 선출하도록 하는 간선제를 택하다가 점차 주민직선제로 바꾸어 나가거나, 재정자립도 등으로 보아 준비가 된 곳이나 민도가 높은 자치단체부터 직선제를 채택한 뒤에 차차 그 범위를 넓혀가는 방안 등도 고려해 볼 만하다.

얼마전 내무부장관은 “앞으로 지방행정 기관장 등에 대한 인사는 관내 주민의 신뢰도와 평가 등 여론을 반영해 그 지역주민들이 납득하는 인사를 하겠다”고 밝힌 바 있다. 이러한 발상은 지방행정 기관장 선임율 지역주민의 요구에 부응시켜야 할 필요성을 정부차원에서도 인식하기 시작했다는 점에서 매우 고무적인 일이다. 그러나 주민의 신뢰도와 평가를 어떻게 측정할 것이며, 또한 어떠한 방법으로 그 결과를 반영시킬 것인가? 지방행정 기관장 인사를 주민이 납득하는 선에서 한다면 과연 주민이 납득하는지 그렇지 않은지는 또 어떻게 판정한단 말인가? 인사에 주민의 의사를 가장 정확하고 공정하게 전달하는 방법은 역시 선거제도를 도입하는 길이다. 주민이 대표자를 선출하는 것이란 곧 그 대표자들로 하여금 주민들의 요구를 정책입안과 집행에 효율적으로 반영시키도록 하는 견제수단이 되기 때문이다. 만약 단체장이 주민의 여망을 이행하지 않을 때는 소정의 절차 또는 정규적인 선거에 의해 교체할 수 있어야 한다. 그러나 자치단체장을 정부가 임명하면 이들은 주민에 책임지기 보다는 임명권자에게 충성을 보이는데 급급할 것이 뻔하다. 오늘

날 우리나라의 행정에서는 이러한 폐단을 시정할 효과적인 장치가 없기 때문에 책임행정을 기대하기 어려울 뿐 아니라 주민의 적극적인 참여를 유발해 낼 인센티브조차 죽여버리는 결과를 초래하고 말았다.

둘째로 행정과정에 대한 주민의 참여통로를 확장해 가면서, 지금까지 행정기관에서 일방적으로 운영해 오던 각종 자문기관이나 위원회의 활동을 대폭 정비하고, 그 대신 주민이 자발적으로 모이거나 지역사회가 자율적으로 주관하는 단체활동을 보다 활성화시킬 필요가 있다. 또 이러한 자발적인 모임을 활성화시키기 위해서는 각종 주민운동이나 이익결사조직을 권장해 나가는 방안이 좋을 것이다. 소규모 지역사회의 특성을 살리고 지역발전을 촉진해가는데 필요한 소규모 그룹운동이나 자발적인 결사나, 집회를 정부가 지원해 주고 이들에게 활동할 수 있는 장을 제공한다면 보다 바람직한 주민참여의 통로가 확보될 수 있을 것이다. 이와 같이 주민의 자발적이고 자율적인 참여를 유도해 나가기 위해서는 주민의 자치의식을 향상시키고 이들을 민주적으로 훈련시킬 수 있는 민주시민교육의 병행이 요청된다. 이러한 기회를 통하여 주민들이 민주자치에 대한 절차적 규범을 내면화하고 생활화할 수 있을 때, 이들은 구체적인 정치·행정과정에 보다 자유롭고 광범하게 참여할 수 있는 능력과 자질을 구비해 갈 수 있을 것이다.

셋째로 우리는 조속히 지방행정의 체질을 개선하여 고질화된 “행정국가화”의 폐단을 개선해가야 한다. 즉 종래의 규제중심 행정에서 과감하게 탈피하여 주민의 자율적인 의사와 판단이 정책결정과 집행에 반영될 수 있는 이른바 “자주행정” 및 “자율행정체제”로의 전환이 요구된다. 또한 관청에 의한 지시와 명령 일변도의 행정에서 주민의 결정과 활동을 앞세우는 대신 정부는 뒤에서 지원하거나 지도해주는 행정으로 개선해가야 한다. 지역주민의 복지문제나 지역사회의 개발과제는 중앙에서 마음대로 계획하고 집행할 것이 아니라 지역사회의 특수성을 고려하여 지역실정에 합당하도록 지역사회와 그 주민들이 주도할 수 있는 정책으로 전환해 나가야 할 것이다. 아울러 지방자치단체장이나 지방행정 종사자

들은 더 이상 상급자나 임명권자만을 쳐다보고 행동할 것이 아니라 주민위주의 행정을 펴 나가도록 하는 장치를 강구해 나가야 한다. 이와같은 체제와 시책들이 하나하나 자리를 잡아 나가야만 지금까지 행정과정에서 소외되어 왔던 주민들이 자발적으로 공공문제와 지역사회개발에 스스로 관심을 가지고 보다 적극적으로 참여하는 풍토가 조성될 수 있다.

끝으로 지방자치의 실시와 병행하여 정치적 개혁에 베풀어진 만한 민주화조치들이 중앙정부 레벨에서 실질적으로 이루어질 것이 요청된다. 중앙정부의 비민주적 요소들과 중앙정치의 난맥상을 그대로 둔채 명목상 지방자치를 실시해서는 민주적이고 실질적인 주민참여를 보장할 수 없다. 아울러 주민참여를 촉진하기 위해서는 지방자치를 정착해 가는데 필요한 부수적 조치들을 함께 취해 나가야 한다. 이를테면 교육자치의 부활을 비롯하여 농협·수협·축협의 조합장들은 적어도 해당 조합원들의 의사를 따라서 선출하고 이들이 감시할 수 있도록 현행제도의 경직성을 유연하게 개선해 가야한다. 농·수·축협이 농어민위에 군림하는 기관이 아니라 “농어민의 협동조합”이기 위해서는 각 직종에 종사하는 조합원들이 내직종, 내고장의 일을 내손으로 할 수 있도록 “자기시대”를 열어주는 것이 곧 민주적 “자율화”와 “지방시대”를 맞이하는 지름길이 될 것이다.

## 2) 직접 참정방안의 모색

주민이 직접 지방자치단체장을 선출하고 지방의회를 설치한다고 해서 주민의 참여가 완벽하게 보장되는 것은 아니다. 주민이 선출한 대표자가 주민의 의사에 반하거나 선거 당시의 공약을 지키지 않는 경우도 얼마든지 있을 수 있기 때문이다. 이런 경우에 대비하여 선진국들 중에는 장이나 의회의 활동에 대해 주민들이 직접 통제할 수 있는 권한을 부여하고 이에 필요한 제도적 장치를 설치해 두고 있는 경우가 많다. 주민들이 선출한 대표자가 주민들의 의사에 반할때는 주민들이 그들의 요구를 직접 관철시키거나, 대표들에 책임을 물어 물러나게 하고 다시 새 대표

자를 선출하는 방법 등으로 대표자를 통제하고 감시하는 제도가 그것이다. 이러한 제도는 순수한 대의제 장치만으로는 주민자치의 이념과 참여의 욕구를 실질적으로 충족시키기 어렵다는 이론에 근거한다. 따라서 필요한 경우 주민들이 직접 참여할 수 있도록 대의제도를 보완해 가려는 취지를 담고 있다.

주민의 직접참정제도 중 대표적인 것으로는 직접청구제도와 주민투표제가 있다. 아래에서는 이들 제도를 살펴보고 장차 우리나라에서도 이 제도들을 채택할 여지가 있는지에 대하여 검토해 보고자 한다.

직접청구제도는 중요한 문제에 대한 최종결정권을 주민에게 부여하는 제도로서 선거권을 가진 주민이 일정한 절차를 거쳐 청구하도록 하고 있다. 직접청구에는 조례의 제정·개폐의 청구, 사무의 감사청구, 의회의 해산청구, 의회의 의원·장 또는 그의 공무원의 해직청구 등이 주요 내용에 속한다.

조례의 제정·개정 및 폐지는 원래 의회에 부여된 권한이다. 그러나 의회가 이 임무를 만족하게 수행하지 못할 경우 주민은 소정의 절차를 거쳐 조례의 제정 및 개·폐를 의회에 직접 청구할 수 있다. 이 청구에 대한 최종 가부결정은 통상 의회가 가지기 때문에 주민의 통제권은 어느 정도 제약을 받는 것이 사실이다. 그러나 이러한 청구제도가 있다는 것은 의회로 하여금 조례의 제정과 개·폐에 보다 신중을 기하도록 한다는 점에서 예방적 의미를 지니기도 한다.

감사청구제는 민의에 근거한 아래로부터의 감독을 허용함으로써 지방행정의 공정성과 능률화를 기하고자 하는 제도이다. 감사를 담당한 감사위원이 적절하게 감사활동을 하지 못할 경우 주민은 적법절차에 의거하여 특정사무에 대한 감사를 요청할 수 있다. 그러나 이 경우 감사는 주민 자신이 직접하는 것이 아니라 다른 감사위원을 선정하여 그 감사결과를 주민들에게 공표하도록 하는 것이 보통이다.

의회에 대한 해산청구는 가장 적극적인 의미의 주민통제 수단이자 가장 직접적인 주민참정제도이기도 하다. 의회가 주민의 의사에 반할 경



우 주민이 의회해산을 청구할 수 있도록 하는 것이 이 제도이다. 의회의 해산청구는 주민의 일반 투표에 회부하여 결정되며, 투표결과 과반수의 주민이 찬성하면 의회를 해산하고 다시 선거를 행하여 의회를 구성하도록 한다. 의회가 주민의 대의기관임을 상기할 때 이 제도는 주민들로 하여금 의회에 대한 가장 직접적인 견제수단을 허용하는 방안이라고 하겠다.

주민이 직접 선출한 지방자치단체의 장이나 의회의 의원은 주민투표에 의해 해직청구가 가능하다. 이때 의회의 동의를 받아 선임되었거나 의회에서 선출된 공무원의 경우는 주민의 해직요청이 있어도 그 가부는 의회의 의결에 따르도록 하는 것이 보통이다. 통상 리콜(recall)이라 불리는 이 해직청구권은 주로 자치단체장, 의원 또는 의장에 대한 해직청구가 가장 많이 이용되고 있다.

직접청구제도는 남용되는 경우도 많아 이에 대한 방지책이 필요하다. 일본의 경우를 보면 전기가스세 조례의 폐기청구가 빈번했고 의원이나 의장에 대한 해직청구가 정쟁의 도구로 종종 악용되기도 했다. 또 직접청구를 위한 서명운동이 부당하게 행해질 우려도 있다. 이와같은 남용을 방지하려면 직접 청구의 대상을 제한하거나 서명절차를 잘 정비하여 부당한 서명행위에 대해서는 벌칙을 마련하는 등의 보완조치가 필요하다.

주민투표는 직접청구제도와 더불어 직접참여의 대표적인 제도의 하나이다. 지방자치단체의 특정한 정책이나 방침에 대하여 주민의 투표로 그 의사를 물어보는 방법으로서 투표결과에 따라 가부를 정한다. 이는 가장 바람직한 직접 민주주의의 표현이기도 하지만 잘못 남용될 소지도 없지 않다. 주민투표는 정책담당자가 자신들이 의도하는 정책이나 방향을 정당화시키는 수단으로 종종 악용하는 경우도 있기 때문이다. 주민의 정치의식 수준이 높은 나라에서는 이 제도는 주민의 의사를 그대로 반영할 수 있는 훌륭한 제도적 장치이다. 그러나 그렇지 못한 경우 이 제도는 정부가 민의를 동원하고 조작하는데 남용할 소지를 안고 있기도 하다.

우리나라의 지방자치법에서는 주민의 직접 청구제도도 주민투표제도도 인정하지 않고 있다. 그러나 직접청구제도에 유사한 것으로 주민소청제가 마련되어 있다. 지방자치법 제153조에 의하면 지방자치단체의 조례, 또는 그 장의 명령이나 처분이 헌법 또는 법률에 반한다고 인정되면, 주민 100인 이상의 연서로서 그 이유를 첨부하여 도와 서울특별시에서는 국무총리, 시·군은 일차로 도지사, 이차로 국무총리에게 소청할 수 있도록 하였다. 도지사 또는 국무총리는 소청을 받은 경우 60일 이내에 이를 결정하여 공고해야 하며 동시에 관계인에게 서면으로 통지해야 한다. 또 위의 결정에 의의가 있을 때에는 결정통지서를 받은 날로부터 10일 이내에 대법원에 출소할 수 있다. 이 주민소청제도는 정책의 수립이나 변경 등에 관한 청구를 내용으로 하는 것이 아니라 조례나 명령, 처분 등의 적법성에 관한 법률해석문제를 주요대상으로 한다. 그러므로 정치의식이 약하고 법률지식이 낮은 일반주민에게는 활용도가 낮을 수 밖에 없어 실제로 주민참여의 효과를 제대로 수행하지 못하고 있다. 지방자치법이 제정된 이래 이 제도가 적용된 예가 한건도 없었던 사실이 이를 잘 입증해 준다.

## 5. 맺는 말

앞으로 지방자치가 실시된다고 해도 우리는 민주적 지방자치의 제도와 관행을 정착시켜 나가는데 오랜 시간과 많은 시행착오를 거치게 될 것이다. 따라서 지방자치실시와 동시에 주민의 직접참정제도를 광범하게 채택하는데는 어려움이 따를 것이다. 그러나 시간이 경과되고 지방자치가 정착되어 갈수록 우리나라도 장기적으로 주민의 직접참정제도를 하나씩 도입해 가도록 해야 할 것이다.

지방자치는 곧 지역사회의 주민들이 자기책임하에 스스로의 일을 담당해 나가는 것을 목표로 삼는다. 이와 같은 점을 상기한다면 주민의 참여통로를 발전적으로 수용하지 못하는 지방자치란 결국 빈 깡통에 그치

고 말 것이다. 지방자치의 이념에 맞추어 우리나라의 실정에 합당한 참정방안을 도입·적용하는 문제도 자치제의 부활을 눈 앞에 둔 시점에서 깊이 연구해 보아야 할 것이다. 지방행정 및 정치단위의 레벨, 주민의 정치수준, 지역적 특수성 등에 따라 어느 정도의 차이를 감안하면서 다양한 제도와 장치에 대한 실험기를 거쳐 민주적 자치제와 주민참여의 모형을 개발해 나가는 방안도 차제에 고려해 볼직하다.