

주도 여성이 관심을 갖게 될 것은 자신의 노동력이 갖는 양이 아니라 질적 특성이며 그 가치일 것이다. 이것은 임금, 승진 등에서의 높은 보상과 자아실현을 획득하려는 여성들이 전문직분야에 도전적으로 진출하고 있는 일반적 추세와 맥을 같이한다. 여기에서 중요한 점은 이러한 욕구와 능력을 갖춘 제주도 여성의 증가를 눈 앞에 두고, 제주도가 이들을 어느 정도 수용할 수 있을 정도로 발전할 것인가이다. 제주도의 미래는 제주도 여성이 맞이할 미래, 바로 그것이다.

지방자치제도

고 호 성

1. 근대적 통치제도의 변화 움직임

세계화·지방화의 흐름이 거세게 밀려오고 있다. 일부에서는 이러한 움직임을 “세방화”(glocalization)라는 개념으로 정리하기도 한다. 어쩌면 서로 상충되어 보일지도 모르는, 세계화와 지방화라는 두 가지 흐름은, 절대주의국가와 시민혁명과정을 거치면서 확립되어 온 “국민국가” 내지 “주권국가” 중심의 근대적 통치제도에 대한 근본적인 반성을 의미하고 있다.

근대적인 통치제도는 “주권적인 국가”를 전제로 하고 있다. 잘 알려져 있는 것처럼, 주권적인 국가라고 하는 것은, 절대적인 권력을 가진 국가라는 것을 의미하는 것이고, 국가권력의 이러한 “절대성”은 “대내최고성”과 “대외독립성”으로 요약할 수 있는 것이다. 국가권력은 절대적이기 때문에, 대내적으로는 최고일 수밖에 없고, 절대적인 국가와 절대적인 국가 사이에는 상호 독립적일 수밖에 없다는 이러한 관념에 의해서, 중세적인 보편적 분권적 통치질서가 무너지고 근대적인 중앙집권적 국민국가 통치질서가 확립되었던 것이다.

그러나 20세기로 들어오면서, 우선 대외적으로는 상호독립적인 주권국가를 전제로 하는 “국제질서”(inter-national order)에 대해서, 주권국가를 뛰어넘는 범세계적인 권력체가 점차 대두함으로써 “초국가질서”(trans-national order)의 조류가 강해지게 되었다.

또 대내적으로는 이른바 “중간단체의 금지”로 대표되던 국가 = 중앙 정부의 권력독점에 대해서, 정당, 기업, 노동조합, 지방정부와 같은 비국가 = 비중앙정부적인 권력체가 승인되고 확대됨으로써 이른바 “수직적 권력분산”의 조류가 강해지게 되었다.

이러한 현상은, “주권국가” 중심의 근대적인 통치 이데올로기와 상충되는 요소를 내포하고 있었던 것이지만, 근대적 체계의 근본적 위기를 “현실 사회주의국가의 붕괴”로 생생하게 체감하게 되는 1990년대 이전에는, “주권국가” 중심의 근대적 통치체제에 종속적인 것으로 인식되고 있었다. 그러나, “현실 사회주의국가의 붕괴” 뿐만 아니라, UN보다도 더욱 초국가적인 성격을 분명히 한 “WTO의 출범”, 근대적 체계의 해체를 이론적으로 뒷받침한 “포스트 모더니즘의 유행” 등과 더불어, 최근에는, 탈(脫)주권국가적 현상들이 오히려 주권국가 중심의 근대적인 통치제도를 대체할 것이라는 의미로 특히 주목되고 있다.

탈(脫)주권국가적 현상들이 주권국가 중심의 근대적인 통치제도를 대체할 것이라는 주장은, 결국 미래의 정치질서가, 적어도 형식적으로는 중세적 통치질서와 마찬가지로 보편적(범세계적)·분권적인 것이 될 것이라고 주장하는 것이다. 그러나 미래의 통치질서가 과연 주권국가 중심의 통치질서를 대체하여 보편적·분권적 질서로 될 것인지에 대해서는, 가령 보편적(범세계적) 질서가 내포하고 있는 강대국 편향성이라든지, 분권적 질서가 내포하고 있는 무정부성의 문제점을 고려한다면, 의문도 없지 않다. 어쩌면 이러한 탈(脫)주권국가 더 나아가서 탈(脫)근대의 주장에는 세기말적 과장이 섞여 있는 것인지도 모른다.

그러나 지금 현재로서 분명한 것은, 주권국가 중심의 근대적 통치제도를 대체할 것인지는 확실하지 않지만, 보편적·분권적 통치질서가 지금보다는 훨씬 더 확대되고 강화될 것이라는 점이다. 그리고 바로 이것이 지금 우리가 겪고 있는 “세계화·지방화”의 물결인 것

이다. 다만, 보편적·분권적 통치질서의 확대 강화의 핵심적 내용이 “세계화·지방화”라는 점을 부정할 수는 없지만, 분권적 질서의 현대적 확대는 “지방화”에 한정되는 것이 아니라, 가령 “노사자치”라든지 “교육자치” 등에서 보여지는 것처럼 “직능화”도 포함하는 것이라는 점을 첨언해 두고 싶다.

중요한 것은, 지금 우리 사회가 겪고 있는 세계화 지방화의 물결은, 지금 한국사회만이 겪고 있는, 시간적 공간적인 측면에서 특수한 변화가 아니라, 전세계가 같이 겪고 있는 시대사적인 변화라는 점을 인식하는 것이다. 특히 “지방화”에 초점을 맞추는 경우, 90년대 들어 지방의회가 부활하고, 뒤이어 지방자치단체장의 선거가 이루어진 것은, 가령 91년의 기초자치단체 의회선거가 이른바 “수서사건”으로부터의 탈피용이었다는 등, 어쩌면 국내적 정치상황에 따른 것이었다고 할 수도 있겠지만, 어쨌든 이러한 변화는 범세계적인 시대사적 흐름과 방향을 같이 하는 것으로서, 그 변화의 방향이 쉽게 바뀌어질 것은 아니라는 점을 인정하여야 할 것이다. 뿐만 아니라, 편의적으로 “세계화”만을 강조할 것이 아니라, “지방화”의 흐름에도 “세계화”와 같은 비중의 중요성을 인정하여야 할 것이다.

2. 지방자치제도의 근거

아무리 시대사적 흐름이 “지방화”의 방향으로 가고 있다고 할지라도, 그것이 옳은 것인지를 판단해야 하는 입장에서 보면, 또 지방화의 흐름이 일시적인 변덕인지 일반적인 추세인지를 판단해야 하는 입장에서든, 왜 “지방화”되어야 하는가 하는, 지방화의 근거를 묻지 않을 수 없다. 만일에 그 근거가 타당한 것이라면, “이념적인 것이 현실적인 것”이라는 헤겔의 논리를 굳이 빌지 않더라도, 지방화의 흐름이 일반적 추세일 가능성이 높다고 판단할 수 있는 것이다. 지방화의 근거문제는, 지방화의 핵심이 적어도 우리법제상으로는 “지

방자치제도" 이기 때문에, 지방자치제도의 근거문제로 파악해도 큰 잘못이 없을 것이다.

전통적으로 지방자치의 근거로는 크게 두 가지 관점이 제시되어 왔다. 그 첫째는 "권력분산"이라는 관점이다. 오늘날 입법·집행·사법이라는 "수평적 권력분립제도"는, 정당의 발전, 행정권의 비대화 등으로 말미암아 고전적 권력분립이론이 상정했던 것과 같은 권력통제의 역할을 다하지 못하게 되었다. 그래서 여당과 야당 간의 권력분산이라는 관점의 복수정당제도, 정치부문과 행정부문 간의 권력분산이라는 관점의 직업공무원제도 등을 강화하는, 이른바 "수직적 권력분립"이라는 보완방법이 강구되게 되었으며, 지방자치제도도 그러한 수직적 권력분립의 핵심적 방법의 하나라는 것이다. 말하자면 오늘날에는 중앙과 지방 간의 권력분산이 전제되어야만 실질적인 권력통제가 가능해진다는 것이다.

지방자치제도의 근거로서 제시되어 온 두 번째 관점은 "참여민주주의"라는 관점이다. 교육기회의 확대와 매스미디어를 통한 정보의 확산 등으로 말미암아, 오늘날은 주민들의 직접적 정치참여가 중요한 사회적 요구가 되고 있는 시대이다. 이러한 시대적 요구를 충족시킬 수 있는 방법 가운데에서도 지방자치는 중요한 위치를 차지하고 있다는 것이다. 물론 우리나라의 현행법상 지방자치단체의 기관 구성에 있어서도 국가의 경우와 마찬가지로 대의제적 구조가 취해지고 있기는 하지만, 국가 = 중앙정부보다는 지방자치단체 = 지방정부의 경우가, 대의체와 주민간의 거리를 좁힘으로써 사실상 좀더 직접 민주제적 형태에 접근할 수 있게 되는 것이다.

그러나 최근에는 지방자치제도의 근거로서 "효율성"의 관점도 강조되고 있는 것으로 보인다. 지방마다 특수한 욕구를 충족시키기 위하여, 지방마다 특수한 자원을 효과적으로 동원하는 방법은, 지방자치제도일 수밖에 없다는 것이다. 뿐만 아니라, 지방자치제도는 정책결정의 단계를 축소함으로써 관료주의적 비효율에서 벗어날 수 있다

는 점도 강조되고 있는 것으로 보인다. 다만, 이러한 효율성의 관점에는, 해결되어야 할 문제점도 많은데, 지방의 자치능력이 충분한가 하는 점과, 지방간의 갈등조정 메카니즘을 유효히 성립시킬 수 있는가 하는 점이 그 핵심이라고 할 수 있을 것이다.

하지만, 현단계의 우리나라 지방자치제도는, 지방자치제도의 근거 내지 이념 중에서 “권력분산”이라는 관점만이 너무 강조되고 있다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 특히 “참여민주주의” 내지 “주민참여”의 관점은 의식적으로 배제되고 있는 것으로 보인다. 그래서 현단계의 우리나라 지방자치제도는, 중앙행정관료들에 대한 지방행정관료들의 독립성을 위하여 존재하는 것처럼, 말하자면 “지방행정관료들의 자치”인 것처럼 인식되는 경향이 있어 보인다.

이러한 경향은, 기본적으로 우리 사회에서, 자신들의 특수한 이익을 옹호하는 “거대한 관료집단”이 지배적 집단으로 존재하고 있다는 점에서 유래하는 것이겠지만, 관점을 약간 바꾸어 보면, 특히 지방의 경우에는, 이른바 “사회부문”이 상대적으로 취약하여, “행정부문”에 지방적 엘리트가 집중되어 있다는 점에서 유래하는 것이라고 할 수도 있을 것이다. 그러나, 지방자치제도의 근거 내지 이념에서 “참여민주주의”의 관점이 경시된다면, “권력분산”도, 지방적 욕구를 충족시키기 위하여 지방적 자원을 효과적으로 동원한다는 의미의 “효율성”도 사실상 달성할 수 없는 것이라고 하지 않을 수 없다. 이런 점에서 우리나라 지방자치제도의 과제와 미래는 “참여민주주의적 요소”를 어떻게 강화시킬 것인가 하는 점에 달려 있는 것으로 생각된다.

3. 지방자치제도의 내용

지방자치제도는 보통 “일정한 지역을 기초로 하는 단체나, 일정한 지역의 주민이 그 지방적 사무를 자신의 책임하에서 처리하는 제도”

라고 정의되고 있다. 그런데, 이러한 정의는 두 가지 방식의 지방자치제도를 혼합하여 규정하고 있는 것이다. 이러한 정의의 첫 번째 부분, 즉 “일정한 지역을 기초로 하는 단체가 그 지방적 사무를 자신의 책임하에서 처리하는 제도”라는 부분은, 이른바 “단체자치(법률적 의미의 지방자치) 방식”을 규정하고 있고, 두 번째 부분, 즉 “일정한 지역의 주민이 그 지방적 사무를 자신의 책임하에서 처리하는 제도”라는 부분은, 이른바 “주민자치(정치적 의미의 지방자치) 방식”을 규정하고 있는 것이다.

“주민자치방식”이라는 것은, 지방적 사무를 주민 자신의 의사와 책임하에서 처리하는 방식을 말하는 것으로, 국가사무와 지방사무의 법적 구분보다는 지방적 사무에 대한 “주민참여”에 초점을 두는 것이다. 극단적으로 말하자면, 법적인 관점에서 지방자치단체를 인정하지 않는다고 할지라도, 지방적 수준과 지방적 범위의 국가사무를 그 지방의 주민이 직접 참여하여 처리하고 있다면, 주민자치방식의 지방자치제도가 실시되고 있다고 할 수 있는 것이다.

“단체자치방식”이라는 것은, 일정한 지역을 기초로 한 지방자치단체가 국가 = 중앙정부와는 독립된 법인격을 가지고 자체의 기관을 통하여 자주적으로 단체의 의사를 결정하며, 그 사무를 처리하는 방식을 말하는 것으로, 주민참여라는 관점이 아니라 국가와 지방자치단체간 “권력분산”에 초점을 두는 것이다. 극단적으로 말하자면, 실질적인 관점에서는 주민의 참여가 일체 배제되어 있다고 할지라도, 국가 = 중앙정부와는 독립된 법인격이 인정되는 지방자치단체가 지방적 사무를 독자적으로 처리하고 있다면, 단체자치방식의 지방자치제도가 실시되고 있다고 할 수 있는 것이다.

현실적인 지방자치제도는 이러한 두 가지 방식을 혼합한 형태로 이루어질 수밖에 없겠지만, 보통 영미계의 지방자치제도는 주민자치방식을 중심으로 하고, 대륙계의 지방자치제도는 단체자치방식을 중심으로 하는 것으로 알려지고 있다. 그런데 우리나라의 지방자치제

도는, 법적으로도 실질적으로도 단체자치방식에 치우치게 구성되고 있다. 그래서, 특별시·직할시·도 등의 이른바 광역자치단체와 시·군 자치구 등의 이른바 기초자치단체에 대해서, 특히 국가 = 중앙정부나 상급자치단체와의 관계에서 어떠한 권한을 인정할 것인가 하는 점이, 법적인 제도구성이나 실질적인 운영측면에서 주된 관심사로 되고 있다. 우리나라의 지방자치제도에서 주민자치적 요소로 채택되어 있는 것은, 사실상, 지방의회의 의원선거와 지방자치단체장의 선거에 참여하는 것에 한정되어 있을 뿐이다.

이처럼, 우리나라의 지방자치제도가 단체자치방식 위주로만 구성되게 된 것은, 앞 항에서도 언급한 것처럼, 우리나라에서는 지방자치제도를 “권력분산”이라는 관점 위주로만 이해하고 있기 때문이다. 그러나 우리나라 지방자치제도에 “참여민주주의적 요소”를 강화하여야 한다는 요청에 비추어 본다면, 주민자치방식에 대한 관심이 높아져야 할 것이다. 그리고 90년대에 들어와 실현된 지방의회 선거와 지방자치단체장 선거에 대한 지방주민의 오랜 요구는, 사실 이러한 주민자치방식의 지방자치제도에 대한 갈망이었다고 평가할 수도 있는 것이다.

지방화의 시대사적 흐름을 되돌려 놓기 어렵다는 점을 고려한다면, 지방자치의 경험이 축적되어 갈수록, 주민자치방식에 대한 주민적 요구는 점점 커져 갈 것으로 생각된다. 최근 우리 사회에서 각종의 민원과 관련한 주민·행정간의 갈등이 집단적 분쟁의 모습으로 자주 나타나고 있는 것도, 주민자치방식의 지방자치제도가 결핍된 데 그 이유의 일단이 있다고 볼 수 있다. 이런 점에서, 우선 국가 및 지방자치단체의 각종의 위원회에 주민대표가 실질적으로 참여할 수 있는 방법을 마련해 나가는 것이, 미래지향적인 태도라고 할 수 있을 것이다.

단체자치관념에 입각한 지방자치제도에 있어서 무엇보다 중요한 문제는, 국가와 지방자치단체의 관계를 어떻게 보아야 할 것인가 하

는 점이다. 이 문제와 관련하여, 지방자치는 국가성립 이전부터 지역주민 또는 지방자치단체가 보유한 고유의 권능이라는 “자치 고유권사상”과, 지방자치는 국가가 승인한 범위 내에서만 지방자치단체가 행사할 수 있는 위임된 권능에 불과하다는 “자치 위임사상”이 대립하고 있었지만, “주권국가” 중심의 근대적 통치질서 아래에서는 자치 위임사상이 지배적 이론이 되고 있었다.

사실, 자치 위임사상에 의하더라도 위임의 범위가 포괄적으로 잡혀진다면, 자치 고유권사상에 의하는 경우와, 실질적 내용이 크게 다를 것이 없을 것이다. 그러나, 아무래도 자치 고유권사상에 입각하는 경우가, 자치 위임사상에 입각하는 경우보다 원리적으로 지방자치단체의 권한범위를 넓게 인정하게 된다는 점을 부인할 수는 없는 것이다.

자치 고유권사상에 대해서, 자치 위임사상이 더욱 지배적으로 받아들여진 이유는, 물론 대내최고성이라는 의미의 주권성을 가진 근대적 국가개념을 전제로 했기 때문이다. 그러나 앞에서 언급한 것처럼, “세계화·지방화”라는 탈(脫)주권국가적 현상이 시대사적 조류이기 때문에, 자치 위임사상에 대해서 자치 고유권사상이 점점 더 영향력을 키워 갈 것으로 생각된다.

그래서, 지방자치제도를, 모든 공적 사무는 원칙적으로 국가적 사무이지만, 지방과 관련된 공적 사무를 예외적으로 그 지방의 주민이나 지방자치단체에 위임한 것이라고 파악(자치 위임사상)하기 보다는, 모든 공적 사무는 원칙적으로 주민이나 지방자치단체의 사무이지만, 전체와 관련된 공적 사무를 예외적으로 국가 = 중앙정부에 위임한 것이라고 파악(자치 고유권사상)하는 기초 위에서, 국가 = 중앙정부의 권한에 대해서 지방자치단체의 권한이 적어도 더욱 일반적 포괄적인 것으로 되어 갈 것으로 예측해 볼 수 있다.

그러나, 현단계의 우리나라 지방자치법제는 자치 고유권사상과는 거리가 멀어, 지방자치단체의 권한은 극히 예외적으로만 인정되고

있다. 특히 헌법에서 지방자치단체의 권한으로 보장하고 있는 “주민의 복리에 관한 사업”에 대해서도, 실질적으로는 직·간접적으로 국가적 통제를 받는 경우가 허다하다. 물론, 현실적으로 주민의 자치 능력과 지역간의 재정적 불균형 등으로 말미암아, 자치 고유권사상을 실현하기에는 한계도 많지만, 자치 고유권사상으로의 발상의 전환이 이루어진다면, 그러한 한계는 지방자치제도의 지배적 문제점이 아니라 부수적 문제점이라고 할 수 있기 때문에, 역시 중요한 것은 “발상의 전환”이라고 하지 않을 수 없다. 세계화문제에 대해서는, 발상의 전환이 그렇게 강조되면서도, 지방화문제에 대해서는, 이런 점이 침묵되고 있는 것은 옳은 일이 아니다.

4. 지방자치제도 발전을 위한 과제

“미래”는 객관적 조건에 의해서만 결정되어지는 것이 아니다. 미래를 결정하는 가장 중요한 변수는, 미래에 대한 인간의 의지라고 할 수 있는 것이다. 이런 점에서 지방자치제도의 미래도, 무엇보다도 이 제도에 대한 우리의 의지에 달려 있는 것이다. 1960년의 도시사 선거를 마지막으로 형식적인 제도로 전락하여 버렸던, 지방자치제도가, 1991년 이후 지방의회가 구성되고, 지방자치단체장이 선거되어 실질적으로 운영되기 시작되면서, 제도도입 초기단계에서 의례 나타나기 마련인 “마찰적”인 문제점들이 최근 부각되고 있다. 얼마 전 제주시의회에서 발생했던 제주시공무원들의 집단행동도, 아직 지방의회의 사회적 위상이 확고하지 못하다는 점을 시사해 주는 것이다.

그러나, 제도도입 초기의 이러한 “마찰적”인 문제점이 과도하게 부각되어, 지방자치제도 자체에 대하여 부정적인 인식을 확산시키는 것은 엄히 경계되어야 할 것이다. 앞서서도 강조한 것처럼, 지방자치제도의 강화는 탈(脫)주권국가적 경향이라는 범세계적이고 시대사

적인 흐름일 뿐만 아니라, 권력분산·참여민주주의·효율성의 실현을 위한 필수적인 제도이기 때문이다. 그러므로, 지방자치제도의 “축소”라는 관점이 아니라, 지방자치제도의 “발전”이라는 관점에서, 최근에 나타나고 있는 지방자치제도 운영상의 문제점들이 검토되어야 할 것이다.

우선, 우리나라 지방자치제도의 문제점을 실질적으로 검토함에 있어서, 재정능력을 포함하는 “자치능력”이 아직 많이 모자라다는 점을 솔직하게 시인하는 데서 출발하여야 한다. 이런 저런 관점에서, 자치능력의 문제를 얘기할 수 있겠지만, 역시 가장 중요한 것은, 기술화·전문화가 이루어진 현대사회에 있어서는 정책결정에 고도의 전문적 지식이 필요해지게 되었다는 점에서 유래하는, “전문성의 한계”라고 할 수 있을 것이다. 따라서, 지방자치제도의 발전을 위한 최우선적 과제는, 지방적 관점을 가진 전문가를 양성하는 것이라고 하지 않을 수 없다. 이 분야에 대한 집중적 투자가 우선적으로 이루어져야 한다.

그러나, 우리나라 지방자치제도의 문제점은, “자치능력”만이 아니라, “자치법제”에서 기인하는 것도 많다. 크게 보면, 지방자치에 대한 주민의 실질적 요구는, 시대사적 흐름에 따라, “주민자치적·자치 고유권사상적” 내용을 담고 있는 것임에도 불구하고, 우리나라 자치법제는 “단체자치적·자치 위임사상적” 내용으로 되어 있기 때문에, 충돌이 일어나는 경우가 많은 것이다. 그러므로 시대적 흐름과 주민의 실질적 요구를 고려하면서, 우리나라 자치법제에 “주민자치적·자치 고유권사상적” 내용을 대폭 반영하는 것이 필요하다.

다만, 이러한 지방자치법제의 변혁은, 현재의 법체계 내에서는 국가 = 중앙정부에 의해서 이루어져야 하기 때문에, 지방으로부터의 압력이 없다면, 실현되기가 곤란하다는 것이 문제이다. 어찌면, “세계화·지방화”라는 두 가지 흐름 중에서, 우리나라에서 “지방화”에 비해서 “세계화”가 특히 강조되고 있는 이유는, “세계화”에 대해서

는 외국으로부터의 가시적인 압력이 있지만, “지방화”에 대해서는 지방으로부터의 압력이 적기 때문이라고 할 수도 있을 것이다. 이런 점에서, 지방자치법제의 변혁을 위한 사회적 운동, 특히 지방자치단체간의 연합을 통한 법제변혁운동이 필요하다고 하겠다.