○… 내년 6월 우리나라는 지방 자치단체장의 선거를 필두로 본격적인 지 …○
○… 방자치 시대의 새로운 장을 열게 된다. …○
○… 오랫동안 준비를 해 왔다고는 하지만 아직 제도자체의 결함이 완전 …○
○… 히 보완 되어 있지는 않다는 주장이 있는 것이 사실이다. …○
○… 전문가의 시각을 통해 현재의 지방자치제도에 어떠한 문제가 있는지 …○
○… 살펴보자. 〈편집자〉 …○

재정 자립도 차이로 지역격차만 증폭

◇학술기고…위험스러운 한국의 지방자치제

김 태 수
〈행정대학원 강사〉

그간 여건의 미성숙이라는 이유로 현법에 의해 그 실시가 유예되어 오던 지방자치제가 내년 6월 지방자치단체장과 지방의회 의원의 선출로 드디어 이루어진다. 그러나 정작 그 실시시기가 다가옴에 따라 그 한국적 제도에 미비성에 대한 문제의 제기는 물론, 제도적 보완에 의한 그 성공여부에 대해서도 많은 회의가 제기되고 있는 실정이다.

바로 이러한 시각에서 여기에서 우리나라의 지방자치제가 갖는 긍정적이고 희망적인 측면이 아니라 부정적이고 일종의 위기적인 측면에 대해 고찰함으로써 궁극적으로는 지방자치제를 성공적으로 정착시키고 재도적으로 보완하는 데 몇가지 시사점을 제공하고자 한다. 그러한 지방자치의 위기적 측면은 크게 제도적 측면과 그 가운데서도 재정적인 측면, 그리고 현재 선진국은 물론 우리나라에서도 직면하고 있는 현대적 측면으로 나누어 볼 수 있다.

중앙의 위기전가

자율과 자치라는 소위 풀뿌리 민주주의로서 지방자치가 갖는 민주적 취지에 대해서는 대의적 자유주의를 옹호하는 수많은 이론가들이 등조해 왔지만, 그 이면의 부정적 취지에 대해서도 비판적인 정치이론가나 도시사회학자들에 의해 많은 지적이 부여져 왔다. 그러한 지방자치의 부정적 취지는 크게 두가지로 나누어 진다.

그 첫째는 소위 사이비 지방자치제(pseudo-local autonomy)의 형태만을 추구하고자 하는 부정적 취지로써, 사실상 지방자치가 아닌 지방적 행정만이 이루어지는 경우도 있고 심질적으로 지방에 대한 자율권 부여의 수준이 미미하고 중앙에 의한 각종의 통제가 잔존하는 경우도 있다. 이러한 지방자치의 의도는 공간적 조직화에 의해 지방을 능률적으로 통제하는 데 있고, 형식상 제도를 구비한 경우는 민주주의의 원리를 생색내는 데 있다.

지방회의 수단으로 전락

지방자치의 두번째 부정적 취지는 지방자치단체에 대한 중앙적 위기의 전가와 이에 의한 장기적 위기회피(long-term avoidance of crisis through shift)나 지방적 위기로의 국부화(regionalization)로서 곧 명실상부한 지방자치제에 대한 중앙의 정치적이고 경타적인 이용이다. 그러한 취지는 다시 두가지로 구분될 수 있는데, 그 첫째는 주민의 참여와 자치라는 민주주의의 원리를 제도적이고 실질적으로 구현하고 있는는 정치적 선전의 수단으로 삼고자 하는 취지이다. 두번째는 그렇게 잘 정비된 지방자치단체에 대해 중앙적 위기를 전가하거나 특정의 지방자치단체만의 위기인 양 국부화시키고자 하는 취지이다. 이러한 중앙에 의한 지방자치단체의 정략적 이용은 지방자치의 정치화(politicization)를 가속화시킴으로써 지방자치를 중앙정치에 예속시켜 지방자치제는 중앙정치의 지방화 수단으로 전락된다.

지역불균형의 요인

지방자치제는 논리적으로 중앙의 제도를 보완하는 방향으로 시행될 수밖에 없으므로 일반적으로 중앙은 그 보완의 차원에서 지방에게 고유사무의 생활사무의 기능을 부여하게 된다. 그러한 지방의 기능이 갖는 공방적 성격은 바로 지방기능의 불생산적(unproductive) 성격이다. 즉, 지방정부는 소위 생활행정과 고유행정 등의 성격상 그것들을 담당할 수 밖에 없는데, 이러한 행정은 중앙에서 담당하는 하부구조의 건설과 기업에 대한 보조금 지급 등 생산적(productive) 성격과 구별되는 것이다. 이때 생산적 성격이라 하면 그것이 직접적으로 국민총생산의 증가에 기여한다는 뜻이고, 불생산적이라 하면 간접적이거나 우회적이며 장기적으로 국민총생산에 기여하거나 절국 기여하지 못할 수도 있다는 뜻이다. 그런데 기본적으로 이러한 지방의 기능은 자본의 확대재생산이라는 자본주의적 생산이 아니라 그것의 토대를 제공하는 자본주의적 재생산(reproduction)의 기재실하고 있다.

지방재정, 단순소비적

현재 우리나라 광역자치단체의 지방재정지립도는 1990년 현재 전국 평균 64%이며 특별시와 직할시는 대략 85%이상인 반면 전라남도와 전라북도는 모두 35%를 넘지 못하고 있다. 또한 서울특별시와 경기도 및 그외 5개 직할시를 합산하면 전체 지방세의 70%선에 육박하다는 사실은 지역별 경제력의 격차가 얼마나 심각한지 잘 말해준다.

지방자치를 위협하는 재정적 요인 가운데 가장 중요한 것은 지방재정을 구성하는 수입의 토대와 지출의 기본적 성격에 있다. 즉, 지방재정수입의 근간인 지방세의 경우 핵심세목이 간접세인 담배소비세와 재산에 관련된 등록세 및 취득세라는 사실은 지방수입의 경직성과 할게 그 세원의 불생산성을 만해준다. 또한 지출항목 가운데 대부분이 주민의 생활복지교 소비성향을 가지고 있다는 본적전을 가지고 있다. 즉, 중앙지출과 달리 지방지출은 장래의 부가적 세원을 보장해 주지 못하고 있는 것이다. 이렇듯 지방재정 수입은 토대의 경직성과 불생산성, 중앙의존성, 대체적 수입원의 제한성 등으로 요약되어 지방자치를 재정적으로 문제가 있다. 그러므로 서울특별시 등 몇개의 자치단체를 제외한 지방정부의 재정이 얼게 될 재정적자의 상황은 지극히 명백하다. 즉, 대부분의 자치단체는 장차 만성적인 재정수지의 불균형, 곧 구조적 재정적자의 누적으로 표현되는 재정위기에 직면할 것임에 틀림없다.

호전가능성없어

그러한 만성적 수지불균형은 지출을 억제하더라도 재정수입원의 상대적 경직성으로 인해 호전될 가능성이 거의 없으며 지출을 늘려 행정집행을 추구해도 그 지출은 무가적 세원이 되지 못하는 단순한 소비적 성격을 가지고 있다. 그 결과 지방재정수지의 구조적 불균형은 중앙정부가 갖는 불균형과 관이한 심각성을 가지게 되는 것이다.

불생산영역 압박가중

지방재정지출의 불균 가운데 의회비와 일반행정비 및 민방위비, 문화 및 체육비, 사회복지비 등은 본질적으로 불생산적이다. 지역개발비도 내용을 보면 크게 생산적인 항목은 아니다. 가장 생산적인 항목인 산업경제비 가운데 농수산인데, 우리나라의 농수산업이 갖는 산업연관효과를 감안하면 그것을 크게 생산적이라 하기 어려운 것이며, 여타의 세목이 임업도 마찬가지이다. 다만 지역경제의 세목이 생산적 성격을 갖는데, 그것도 중앙정부에서 추진하는 대규모 공업단지의 조성 등에 수속하는 관리적인 차원의 것이고 중앙정부의 해당 기능에 비해 생산성의 정도는 크게 떨어지는 것이다.

이러한 불생산적 영역은 본질적으로 지방정부에 의해 수행될 수 밖에 없는 성격의 것이지만, 문제는 그것이 갖는 불생산성으로 인해 의도적으로 중앙정부에 의해 지방정부로 부가적으로 전가되고 그 결과 지방정부의 재정을 더욱 압박한다는데 있다.

먼저 세입면에서 보면 국세는 부가가치세라는 소비과세와 소득세라는 소득과세, 법인세, 특별소비세 등이 높은 비중을 보이는 등 주로 생산과 소득에 과세하는 세목이 많다는 점에서 탄력적일 뿐 아니라 세원의 기초도 매우 견전하다. 그러나 지방세는 앞서 지적한대로 경직성이 높으며 세원의 기초도 소득이 아닌 재산 개념이고 간접세도 별과금적 성격을 갖는 등 매우 불건전하고 불생산적이다. 그러므로 국세의 증가를 가져오는 요인은 대체로 국민경제의 성장인데 반해, 지방세의 성장은 세율의 상향이나 새원의 개발 등 조세정책으로 인한 것이 대부분이다.

지출 측면에서도 국세는 방위비 다음으로 큰 경제개발비 [illegible] 문의 확충이나 산업구조조정자금, 기술개발자금등으로 매우 투자가치가 큰 것들이다. 즉, 중앙정부 지출은 대체로 생산적이라 할 수 있는 반면, 지방정부의 지출은 앞서 살펴본 대로 매우 불생산적이다.

지방자치의 명분이 민주주의 이념의 실현과 공간적 제약의 극복에 있다면, 후자의 경우 현대의 눈부신 과학기술의 발전으로 인해 그 명분을 잃어가고 있다. 예컨대 자기부상궤도수송기술의 실용화와 초음속여객기의 개발, 통신위성과 광통신, 초전도체의 개발 등에 의한 거리제약의 해소, 본격적 멀티미디어의 보급 등은 중앙과 지방의 구분을 모호하게 하여 공간적 지방분권화의 논리를 박탈할 것이다. 실제로 지방자치의 선진국들은 그 신중앙집권화로 인해 지방자치 개념의 새로에 바탕을 둔 신중앙집권화의 논리를 개발하고 있는 것이다.

행정서비스 광역추세

이러한 과학기술의 발전으로 인한 신중앙집권화적 영향 아래서 각종의 행정서비스가 광역화하는 추세에 있다. 요컨대 정치된 행정구역과 별개로 교육구와 통신구 등 광역적 구역을 설치하는 경우가 많아졌고, 범죄의 광역화에 따라 치안구도 광역화될 수 밖에 없어졌다. 이러한 추세와 주민의 요구로 인해 가장 기초적인 자치단체가 존폐의 위기를 맞는 것은 물론 광역단체까지도 마치 중세말의 장원제도와 같은 운명에 처하게 되었다. 그 결과 지방자치의 명분 가운데 하나인 지역성과 현지성의 개념적 재고가 요구되어 지방자치제는 심각한 위기를 맞고 있는 것이다.

동유럽과 소련의 몰락으로 인해 이념적 대립 대신 경제적 실리에 기초한 대립이 세계체제를 주도하면서 우리나라는 물론 전세계적으로 국가경쟁력 [illegible] 러한 논리에 기초한 지방자치제의 변형은 당연히 고전적 개념에 기초한 지역적 지방자치가 아니라 기능적 지방자치제를 고려하게 한다. 즉, 중앙의 균형적 발전을 위한 지방자치가 아니라 국가경쟁력을 위한 의도적인 불균형적 발전이 더욱 중요시된 것이다.

고립분산적 지방분권화는 국가적 낭비 초래

균형적 발전위한 기능적 지방자치 고려돼야

방학특강

FIK는 코오롱그룹이 설립한 국제적 패션스쿨입니다.

■ 보집대상 : 일반, 디자이너 디자이너반
■ 수업시간 : 오전반 : 9 30~12 30 / 오후반 : 1 30~4 30
■ 개 강 일 : 96년 1월 5일 목요일
■ 수업시간 : 96년 1월5일~2월22일, 7주간
■ 접 수 : 96년 12월 10일부터 선착순 접수
■ 보집인원 : 각 과마다 12~35명
■ 상담전화 : 548-3567(代) 548-3568~9
■ 주 소 : 강남구 논현동 584-3 인구빌딩 4층홀
* 96년도 봄학기 안내중

개설학과	수준	시간	연수기간	수업일수	수강료
FASH ION ILLUSTRATION	기초 / 초급 / 중급	오전	3주	36~72	수 [illegible]
		주말	1주	6~12	
FLAT PATTERN (패턴제작)		오전	1주	6 [illegible]	수 [illegible]
		오후		5 [illegible]	
DRAPING (입체제작)		오전	1주	6 [illegible]	수 [illegible]
FASHION MERCHANDING		오후	1주	6 [illegible]	수 [illegible]
FASHION CAD		오전	2주	3 [illegible]	수 [illegible]
FASHION COORDINATE		오후	2주	3 [illegible]	수 [illegible]
APPAREL DESIGN		오후	2주	3 [illegible]	수 [illegible]

코오롱패션산업연구원

여러분의 합격은 개인의 영광이고 학원의 발전이며 보람입니다.

司法試驗 / 行政高試 / 5급승진 / 7급공무원 / 9급공무원 / 대학편입(오전·야간·주말)

행정법 김영환박사·박만규교수
행정학 정일교수·최상군교수·허범교수·총원식교수·김제학교수·홍순기교수·장원태교수·최계학교수·허범중교수·민법 홍씨·박종문교수·형법 김호진교수·진선학·오귀종교수
행정직·기술직·전산직·세무직·감사직·법원직·검찰직·교정직·보도직·경찰직·출입국직·지방직

교육학 조과 초등교육정 / 공인자격시험 / 감정평가사 / 한국통신 이동통신 / 공인회계사

⊙ 곽내영·구평회교수·육서당 저자 한민석교수 직강
중개사·변리사·회계사·회법·무사 손해사정인
⊙ 행정·기술·전산직 특별강좌(오전·야간)
2개월 완성

★매년 전국 최대합격자 배출!! 전국최대 규모 전국 최강의 교수진!!
→최종도 99%의 도서출판육서당 발행 기본서+문제집으로 강의함!!
★7·9급 전직종(오전반·야간반) 시작반 개설반 - 개강 매월 1일
★감정평가사·손해사정인·공인회계사·공인중개사 - 개강 매월 1일(2개월완성, 순환식)
★교육학·초등교육 - 개강 매월 1일(육서당 계사 한민석교수, 구평회교수, 곽내영교수 직강!!)

합격은 개인의 영광이고 학원의 발전이며 보람입니다!

육서당 한교고시학원
• 서울 : 노량진전철역앞 : 813-6004, 817-8366, 816-8167
• 수원 : 수원세무서 건너편 : 251-2446, 대전 : 충남도청앞삼성생명빌딩 : 253-9642
• 육서당정보센터 : (서울)817-6007, (수원)251-2447, (대전)253-6834

외국어

중국어 / 일어 / 영어 / 불어 / 독어 / 러시아어 / 종합중국어 / 초급중국어 / 영어회화 / 영어순해 / 영어종합 / 영어회화 / 일어회화 / 불어회화
TOEFL / TOEIC / VOCA
문법 및 회화 소수정원제 책임지도
육서당정보센터직영(개강 : 매월 1일)

한교외국어학원
• 노량진역(813-4144, 812-0678)

司法試驗 / 行政高試 / 外務高試
법원시무관 입법고시 기술고시
★종합반, 단과반 - 8주 완성
★출제위원급 저명교수 단기특강
• 헌법, 민법, 형사법, 행정법, 민사소송법, 형사소송법, 상법, 경제학, 국제법, 회계학, 정치학, 일반사회, 일반영어, 일반국어, 국제법, UCC, 노동법, 부동산학, 사법시험 : 사법
육서당정보센터직영(개강 : 매월 1일)

한교사법행정연수원
• 신림동 고시촌(874-3011~4)
• 노량진역(813-6004, 817-8366)

美 영어회화
개강 12월 2일
●기초부터 고급 (1-12단계 완성)
●12월 정원제
●1일 2시간/주 5일수업
●Level Test후 반편성
●최단 Audio-Visual교육시설
● TOEFL 종합과정 ● Business English
● TOEIC 종합과정 ● World News Drama
● 미국인 영작문 ● Korea Herald 신문반
● 통역대학원 입시반 ● GRE 2000
● 한국말 과정 ● 기초회화반
The Korea Herald 어학학원
문의 : 753-9155, 727-0271~2
4호선 혜화역 하계로 코리아헤럴드빌딩3층

The Korea Herald 직영

외국어강좌
英語·日語 개강 12월1일
코리아헤럴드사설/TIME/아카데미TOEFL/VOCA 22,000
영어실력기초/AFKN/TOEIC, TOEFL서울대어학원교수 L.C/
생활일어회화/생활일어회화/일본어초·중·고/일본인회화/미국인회화/
영작문/동국어/동북기어드(영어)/TOEFL종합반/TOEIC종합반
외대통시통역대학원입시반(영어·일어·불어)/일본아시아협대비반·주말)
TOEFL실전문제풀이반(주말)
The Korea Herald 학원
지하철 을지로입구역 을지서점위 757-0419·0420