

## 自治團體의 政策能力 向上方案\*

夫 萬 根\*\*

### 目 次

- I. 序 論
- II. 地方政策의 意義
- III. 政策決定에 있어서 地方議會와 自治團體長의 役割
  - 1. 政策決定에 있어서 地方議會와 自治團體長간의 關係
  - 2. 政策決定에 있어서 地方議會와 自治團體長의 役割
- IV. 政策決定過程에의 參與者와 葛藤
  - 1. 政策決定過程에의 參與者
  - 2. 政策決定 參與者間의 葛藤要因
- V. 地方自治團體의 政策決定 制約要因
  - 1. 人間的 要因
  - 2. 構造的 要因
  - 3. 環境的 要因
- VI. 自治團體의 政策決定能力 向上必要性
- VII. 自治團體의 政策決定能力 向上方案
  - 1. 價値觀의 轉換과 政策專門性 향상
  - 2. 制度的 側面의 改善
  - 3. 政策環境의 改善
- VIII. 結 論

### I. 序 論

과거 중앙집권적인 행정체제아래서 우리나라 지방자치단체의 정책역할은 주로 중앙에서 입안된 정책들을 효율적으로 집행하는데 한정되어 왔다. 따라서 지방행정은 지역환경의 특성이나 변화를 도외시킨 채 획일화, 경직화되었으며, 자발적 정책수행보다도 중앙의 지시

\* 이 논문은 제주대학교 행정대학원의 발전기금을 지원 받고 집필하였음.

\*\* 濟州大學校 行政學科 教授

에 의한 가시적인 실적달성에 치중하였기 때문에 다양하고 복잡해진 지역문제를 제대로 해결하지 못 하였으며 지역경쟁력도 확보되지 못 하였다.

그러나 1990년대에 들어와 지방자치의 본격적 실시는 지역의 문제는 지역스스로의 능력과 책임아래 처리하도록 요구하게 됨으로써 지방자치단체는 정책집행능력 뿐만 아니라 결정능력까지도 크게 필요로 하게 되었고 이것이 앞으로 지방자치의 성패를 좌우하게 되었다고 해도 과언이 아니다.

이제 지방자치제의 실시와 사회환경의 급속한 변동은 자치단체의 정책환경을 근본적으로 변화시키고 있는데 이러한 변화들은 정책의 타당성, 적실성, 실현성 등에 많은 영향을 미치는 요인으로 작용하고 있다. 정책환경의 변화가 지방정책에 미치는 영향을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.<sup>1)</sup>

첫째, 사회적 가치관과 규범이 크게 변화하고 있는데 이는 지방정책의 기초를 불안정하게 하고 정책타당성의 확보를 어렵게 하는 요인이 되고 있다.

둘째, 급격한 사회적 변화가 이루어지고 있는데 이는 상황예측과 대처능력을 저하시키고 정책의 적실성 확보를 어렵게 하는 요인이 되고 있다.

셋째, 정책의 시·공간적 연관성이 미래와 세계로 확장되고 그 구조의 다양성과 복잡성이 증대하고 있는데 이는 정책의 통합성을 어렵게 하는 요인이 되고 있다.

넷째, 주민의 정책과정의 참여욕구가 증대되고 있는데 이는 정책과정의 정치화와 함께 정책의 정당성 확보를 어렵게 하는 요인이 되고 있다.

다섯째, 정책수요의 폭발적 증가에 비하여 지방재정은 열악한 상태를 탈피하지 못하고 있는데 이는 정책발안을 제약시키고 정책실현성의 확보를 어렵게 하는 요인이 되고 있다.

따라서 위와 같은 정책환경의 변화에 능동적으로 대응하고 지방자치의 목표를 실현하기 위해서는 지방자치단체가 지역실정에 적합한 독자적인 정책을 개발하여 집행하고 평가할 수 있는 전문적 능력을 보유하지 않으면 안 된다.

본 논문은 이러한 바탕아래 현재 지방자치단체가 갖고 있는 정책능력의 현실과 문제점을 고찰하고 정책결정능력의 향상방안을 제시하는 것을 목적으로 하였다.

## II. 地方政策의 意義

정책의 개념은 다양하게 정의되고 있다. H. Lasswell과 A. Kaplan은 정책이란 “목적가와 실행을 투사한 일련의 행동노선”으로 정의하고 있는데<sup>2)</sup> 이들의 개념정의에는 정책이

1) 허 범, 지방자치단체의 정책개발( I ), 자치행정, 1995년 3월호, 지방행정연구소, p.52.

2) H. Lasswell and A. Kaplan, Power and Society (New Heaven : Yale Univ. Press, 1970), p.71.

정부기관에 의한 결정이라는 측면이 내포되어 있지 않아 보다 포괄적인 입장에서 정책을 보고 있다. 이에 비해 Y. Dror는 정책을 “정부기관에 의하여 결정되는 미래를 지향하는 행동의 주요 지침”으로 보고 있어 공공정책에 국한하여 개념정의의 하고 있다.<sup>3)</sup> 한편 D. Easton도 정책을 “사회전체에 대한 제반 가치를 배분하기 위하여 정치체제가 내린 권위적인 결정”이라고 함으로써 Y. Dror와 같이 공공정책에 국한되는 개념정의의 하고 있다.<sup>4)</sup>

이와 같이 정책에 대해서는 광의적 개념과 협의적 개념의 정의가 가능한데 여기에서는 정책을 협의로 인식하여 “정책이란 공공기관이 정부내외에서 공적으로 제기된 문제를 해결하거나 공익의 달성을 목적으로 정치과정을 거쳐 의도적으로 선택한 복합적, 미래지향적 성격을 지닌 일정한 유형의 행동지침”으로 이해하고자 한다.

정책을 위와 같이 정의할 때 지방정책은 특정한 지역의 문제를 지방의 관점에서 자율적으로 해결하는 문제해결의 방식으로서 “지방자치단체가 당해 지역의 공공문제를 해결하기 위하여 취하는 의사결정”을 의미한다.

정책에는 의회에서 제정되는 법률 뿐만 아니라 행정부에서 결정하는 다양한 기본방침과 정부활동의 금전적 표현인 예산도 포함된다. 일반적으로 분배정책은 정부의 각종 사업들을 지칭하는 것으로서 집행기관이 주로 예산을 통해 구체화하여 집행하므로 세출예산이 정부의 정책에 포함되는 것이다.<sup>5)</sup> 이렇게 본다면 지방자치단체에 의하여 결정되는 지방정책에는 지방의회에서 다루어지는 조례와 예산은 물론이고 집행기관에서 결정되는 계획, 단위사업, 지시, 명령도 포함되어야 할 것이다.

한편 지방자치단체의 정책능력이란 자치단체가 과업을 효율적으로 수행하는데 필요한 능력을 의미한다. 여기에서의 효율성은 여러 가지 기준으로 평가할 수 있으나 가장 공통적인 기준은 민주적인 규칙의 지배와 특정정책의 산출 정도라고 할 수 있는데 민주적 지배란 자치단체가 주민들이 바라는 바에 얼마나 감응적이나 하는 것이고, 특정한 정책의 산출이란 일반주민들의 선호를 얼마나 정책의 산출물로 전화시킬 수 있느냐 하는 것이다.<sup>6)</sup>

이러한 정책능력은 정책결정능력 뿐만 아니라 정책집행과 분석능력, 평가능력까지도 모두 포함되는 것이다. 그런데 정부의 정책능력을 나타내는 지표에는 여러 가지가 있으나, 대표적인 것으로는 다음과 같은 것을 들 수 있다.<sup>7)</sup>

- 3) Y. Dror, Public Policy-Reexamination (New Brunswick : Transaction Inc., 1983), p.12.
- 4) D. Easton, The Political System (New York : Alfred A. Knopf Inc., 1953), p.12.
- 5) 김인·이광수, 지방정부의 정책결정에 있어서 지방의회의 역할, 지방과 행정연구, 제6권 제1호, 부산대행정대학원 지방행정연구소, 1994, p.5.
- 6) 노화준, 정책학원론 (서울 : 박영사, 1995), p.94.
- 7) R. K. Weaver and B. A. Rockman, : Assessing the Effects of Institutions”, in R. K. Weaver and B. A. Rockman (eds.), Do Institutions matter? : Government Capabilities the United States and Abroad (Washington, D. C. : The Brookings Institution, 1993), pp.1~7 참조.

- ① 정책의 우선순위를 결정하고 유지할 수 있는 능력
- ② 가장 효과적인 곳에 초점을 맞추어 자원을 동원할 수 있는 능력
- ③ 전체적인 응집력을 가질 수 있도록 갈등하는 목표들을 조정할 수 있는 능력
- ④ 기존의 정책이 실패하였을 때 혁신할 수 있는 능력
- ⑤ 힘 있는 사회집단이나 개인들에게 손실을 부과할 수 있는 능력
- ⑥ 조직화된 이익의 대변뿐만 아니라 분산되고 비조직적인 이익도 대변할 수 있는 능력
- ⑦ 일단 결정된 정책에 대해서는 효과적으로 집행할 수 있는 능력
- ⑧ 정책의 안정성을 유지함으로써 정책의 효과를 낼 수 있는 시간을 확보할 수 있는 능력
- ⑨ 사회내의 분쟁이 급격한 사회혼란으로 확대되지 않도록 분쟁을 관리할 수 있는 능력 등이다.

### Ⅲ. 政策決定에 있어서 地方議會와 自治團體長의 役割

#### 1. 政策決定에 있어서 地方議會와 自治團體長간의 關係

정책결정과정에서 지방의회와 집행기관간의 관계를 이념적 틀로서 유형화하면 협조관계, 갈등·대립관계, 방임적(독립적) 관계 등 크게 세 가지로 구분할 수 있다.<sup>8)</sup>

첫째, 협조관계는 정책결정과정에서 지방의회와 집행기관이 서로 협력하면서 공동으로 대응해 나가는 유형이다. 정책결정상황이 안정적이고 또 지방의회와 집행기관의 역할이 비교적 명확하게 구분될 수 있는 상황에서는 협조관계가 형성되기 쉽다.

복잡한 정책결정의 경우에 지방의회의원과 집행기관은 서로 협조하여야만 보다 바람직한 정책결정을 할 수 있다. 정책결정권한은 궁극적으로는 지방의회에 있다고 보기 때문에 집행기관의 입장에서는 지방의원들의 협조 없이는 실질적 결정을 내리기가 쉽지 않다. 또한 지방의회의원들도 정책결정과정에서 다양한 전문지식을 갖추고 있는 집행기관의 공무원들로부터 많은 정보를 획득하지 않으면 안 된다.

둘째, 대립·갈등관계는 정책결정과정에서 지방의회와 집행기관이 서로간에 대립·갈등을 하면서 정책결정에 대응하는 유형이다. 이러한 대립·갈등관계는 지방의회와 집행기관이 수행하는 역할과 밀접하게 관련되어 있는데 집행기관의 공무원들은 주로 그들이 가진 전문성을 바탕으로, 지방의회의원들은 주민대표성과 정책결정에 대한 합리성을 바탕으로 각각 자기들의 활동영역과 영향력을 확대하고자 하는데 여기에서 대립·갈등이 일어날 소지가 많다.

8) 박호숙, 집단민원에 대한 지방자치단체의 대응, 지방행정연구, 제8권 제2호, 한국행정학회, 1996, pp.332~334.

집행기관의 공무원들은 지방자치단체의 실제적인 정책결정에 깊숙이 관여하여 일단 실정법에 저촉되지 아니하는 한 그들에게 부과된 정책이나 행정사항에 대해서는 이해당사자와 마찰을 감수해 가면서라도 업무를 수행해야 되는 경우가 많다. 한편 지방의회의원들은 집행기관과는 달리 정치성을 강하게 띠고 있고 또 주민의 입장을 최우선으로 고려해야 한다는 명분과 차기 선거를 의식하여 주민의 무리한 요구에 대해서도 주민편에 서는 경우가 있다.

따라서 합법성과 공익의 명분아래서 행정타당성을 근거로 문제를 해결하려는 집행기관과 정치성 및 주민대표성을 강하게 의식하고 있는 지방의원 사이에는 갈등과 대립이 일어날 가능성이 높다.

셋째, 방임적(독립적) 관계는 지방의회와 집행기관이 정책결정과정에서 상호 방임적(또는 독립적) 입장에서 대응해 나가는 유형이다. 여기에는 두 가지 형태가 있는데 하나는 집행기관이 독자적으로 대응·처리하고 지방의회가 방임하는 경우이다. 예컨대, 집행기관에서 제시한 정책안이 타당성이 크기 때문에 협조하고 싶지만 주민들이 여기에 크게 반대하고 있을 때 나타나는 형태이다.

또 하나는 지방의회가 독자적으로 대응·처리하고 집행기관이 방임하는 경우이다. 예컨대, 지방의원들이 그들의 정치성·주민대표성을 바탕으로 중앙정부나 상급자치단체의 입장과 상충되는 강력한 의견을 제시할 때 집행기관 공무원들이 상급기관이라는 어려움 때문에 이에 대한 의견제시를 하지 않은 채 의회로 하여금 처리하도록 하는 것이다.

## 2. 政策決定에 있어서 地方議會와 自治團體長의 役割

지방자치단체의 정책결정은 지방의회와 집행기관의 공동노력에 의하여 이루어진다고 할 수 있다. 그 동안의 전통적 관점에서는 정책결정에 있어서 지방의회는 당해 자치단체의 정책을 결정하고 집행기관은 결정된 정책을 집행하는 것으로 인식되어 왔으나 지방행정의 복잡화, 전문화된 오늘날에는 관료권이 확대됨으로써 정책결정은 지방의회와 집행기관의 공동참여에 의하여 이루어지고 있다. 지방의회와 집행기관의 정책결정과정에서의 역할을 구체적으로 보면 다음과 같다.

### 1) 地方議會의 政策役割

J. Barron, T. Wood 등은 지방의회가 수행하는 역할을 크게 고충처리자, 행정감시자, 정책결정자의 세 가지로 구분하고 있는데 여기에서 정책결정자의 역할이란 주민의 이익을 수렴·결집·조정하여 정책의 수립과 자원의 배분을 결정하는 역할을 말한다.<sup>9)</sup> 자치단체

9) 박호숙, 지방자치단체의 갈등관리 (서울 : 나산출판사, 1996), p.76.

의 정책결정이 아무리 지방의회와 집행기관의 공동노력에 의하여 이루어진다고 하더라도 지역의 기본적 발전방향과 주요 정책의 결정은 당연히 지역주민들의 대표로 구성된 지방의회가 주도하여야 할 것이다.

물론 오늘날 자치단체가 당면한 정책문제들이 점차 복잡해짐에 따라 행정의 전문화현상이 초래되고 있기 때문에 지방의회가 정책결정기능을 충분히 수행하는 데는 사실상 한계가 있다. 그러나 지방자치의 성공적 실시를 위해서는 지방의회가 이러한 기능을 성공적으로 수행할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다.

실제로 우리나라 지방의회는 지방자치법에 따라 자치단체의 주민과 직접적인 관계가 있는 권리와 의무에 관한 제반 사항, 공동사업 및 지역경제 발전사업에 관한 사항, 지방공공복지시설에 관한 사항, 주민의 조세부담에 관한 사항, 지방채의 발행 및 관리, 구획정리사업 등에 관한 정책사항을 심의·결정하는 권한을 갖는다. 그런데 정책과정은 연속적이며 순환적 과정으로서 다양한 활동을 내포하고 있으며 이러한 활동은 서로 밀접하게 연계되어 있다. 그러나 지방의회의 역할과 관련한 가장 중요한 활동은 조례의 제정과 예산의 심의·의결을 통한 정책결정이라고 할 수 있다.<sup>10)</sup>

## 2) 地方自治團體長의 政策役割

지방자치단체장은 지역의 발전을 위한 정책비전과 대안을 제시하고 이를 집행할 수 있는 정책능력을 구비하여 자치단체의 생산성을 향상시켜야 하며 지역산업을 특화·발전시켜 나가야 한다. 이러한 자치단체장의 정책역할은 크게 세 가지를 들 수 있다.<sup>11)</sup>

첫째, 정책세터(setter)의 역할이다.

지방자치단체장에게는 다양한 이해관계가 표출되고 이익집단이나 주민의 자치단체에 대한 기대와 욕구가 급증하고 있는 자치시대에 이것을 최대한 만족시키고 원만하게 해결해야 할 정책을 결정하고 그 목표를 설정하는 정책세터역할이 중요하다. 따라서 자치단체장에게는 이러한 정치게임을 주도하고 조정하면서 다양한 이해관계에 대한 협상과 나아가 지역주민의 합의와 지방의회의 승인 및 정치적 지지를 형성하는 정책전문가로서의 자질이 있어야 한다.

둘째, 정책사업에 필요한 프로그램을 개발하고 정책의제를 공식적으로 선도하는 역할이다.

과거 임명제 자치단체장의 경우에는 자치단체의 정책사업을 선도할 필요성이 별로 없었고 그 대신 위임된 행정업무와 사업을 원만하게 수행할 행정력과 관리능력을 갖추면 충분하였다. 그러나 민선 자치단체장의 경우는 무엇보다도 지역발전과 주민의 이익을 향상시킬 수 있는 정책도구를 선도적으로 이끌고 이를 시행해 나가는 역할과 책임이 중요하다고

10) 김인·이광수, 앞의 논문, p.3.

11) 이해영, 지방자치단체장의 정책역할의 갈등현상, 한국행정논집, 제8권 제2호, 한국행정학회, 1996, pp.332~334.

하겠다.

셋째, 정책조정자의 역할이다.

자치단체장은 자치단체의 사업과 자신의 선거공약, 그리고 정치적인 과제를 정책사업으로 시행할 때 여기에서 발생하는 다양한 욕구와 이해관계를 조정하고 우선순위를 결정하며 자원을 배분하는 역할을 담당하여야 한다. 특히 중앙정부나 다른 자치단체와의 협상과 공동노력이 필요한 정책사업을 조정하고 지방의회를 설득하며 행정조직을 동원하고 정책추진에 필요한 재정력을 확보하는 역할은 자치단체장의 정치적 생명에 직접적인 영향을 미치는 일이다.

이와 함께 자치단체장에게는 정책의 능률과 생산성향상에 필요한 도구와 자원을 마련하고 지역주민의 정책사업에 대한 갈등과 분쟁을 조정하는 역할이 중요하다. 더구나 주민의 사업에의 다양한 욕구와 이해관계가 자치단체의 행정이념 및 목표와 배치될 때 내부적으로는 공무원의 불만과 반발을 해결하면서 동시에 지역주민의 불평을 조정하여 양자 모두에게 평등하고 민주적이며 전문적인 결정이라는 것을 보여줄 수 있어야 한다.<sup>12)</sup> 또한 지방의회와 행정부서가 서로 갈등하고 있을 때 자치단체장은 양자의 갈등을 조정하고 해결하는 능력을 발휘해야 한다.

### 3) 地方議會와 自治團體長의 政策役割 比較

지방의회와 집행기관은 기본적으로 주민의 이익을 대표한다는 입장에서 주민의 의사를 대변하고 이를 정책화하는 역할을 하지만 구체적 정책형성 측면에서는 차이가 나타날 수 있다. 실제로 자치단체장은 독임제 집행기관적 성격을 가지고 있기 때문에 기관의사의 경우도 비교적 용이하고 일관되게 이루어질 수 있으나 지방의회는 합의제 의결기관이며 의원들이 여러 정파에 소속되어 있기 때문에 기관의사의 결정에 합의를 이루기가 어려우며 정책선택에 있어서도 일관성을 유지하기가 쉽지 않다.

또 집행기관은 자치단체장을 정점으로 하여 정책결정이 이루어지는 성향이 뚜렷하기 때문에 다양하고 다원적인 이익을 반영하기가 어려운 반면에 지방의회의원들은 다양한 선거구에서 선출되기 때문에 합의제에 의한 정책결정시스템을 통하여 다양한 이익을 반영할 수 있다는 장점이 있다.<sup>13)</sup> 그러나 자치단체에서 처리하는 사무중 거의 50%에 해당하는 기관위임사무에 대해서는 원칙적으로 지방의회에 의사결정권이 부여되어 있지 않다는 것이 지방의회의 실질적 정책결정권한에 많은 제약요인을 가하고 있다고 할 수 있다.

그런데 지방자치단체의 정책결정과정은 지방의회와 집행기관간의 경쟁과 협력의 메커니즘 속에서 보다 구체화되어 가는데 그 과정에 있어서 지방의회가 집행기관보다는 상대

12) 이해영, 정책학신론 (서울 : 학현사, 1997), p.393.

13) 佐佐木信夫, 自治体プロの條件 (東京 : きょうせい, 1992), pp.24~26.

적으로 갈등처리기능과 주민의사 결집기능을 보다 주도적으로 수행하고 있다고 할 수 있다. 즉 지방의회는 집단대립의 현상을 수용하여 갈등의 범위나 강도를 감소시켜 나가는 갈등처리기능의 수행에 보다 효과적으로 대처하고 있으며 지역주민의 의사를 수렴하고 결집·통합하여 이를 정책의제로 설정하는데 보다 큰 비중을 두고 있다는 것이다.

반면에 집행기관의 공무원들은 능률성이나 합법성 등과 같은 행정이념을 보다 우선시하는 경향이 강하기 때문에 자치단체가 지나치게 정치화되는 것을 방지할 수 있고 또한 지방행정의 공공성과 경영성 등을 더욱 강조하는 경향이 있다고 하겠다.<sup>14)</sup>

#### IV. 政策決定過程에의 參與者와 葛藤

##### 1. 政策決定過程에의 參與者

지방자치단체의 정책결정과정에는 다양한 집단들이 상호작용하면서 참여하고 있다. 이러한 참여자는 크게 참여권한을 법적으로 보장받는 공식적 참여자와 법적으로는 참여가 보장되지 않지만 실질적으로 영향력을 행사하는 비공식참여자로 구분할 수 있다. 공식적 참여자로는 자치단체장, 지방의회의원, 관료집단과 상급기관 등이 해당되며 비공식참여자로 는 이익집단, 일반시민, 여론, 정당, 외부전문가 등이 있다.

그런데 정책과정 참여자들의 영향력은 정책의 종류와 정책과정의 단계에 따라 달리 나타난다. 참여자들의 영향력은 그들의 이해관계, 정책에 대한 책임, 정책에 영향을 미칠 수 있는 힘의 정도, 정책에 대한 관심 및 적극성의 정도, 그리고 투입하는 자원에 따라 달라진다.<sup>15)</sup>

지방자치단체의 정책결정과정에는 여러 집단들이 참여하지만 주도적인 역할을 담당하는 것은 지방의회의원과 자치단체장인데 참여자들의 역할은 다음과 같다. 첫째, 지방의회는 정책문제의 인지와 의제설정, 그리고 대안선택의 단계에서 영향력을 발휘하는데 이러한 역할은 지방의원의 정치적 특성과 지방의회에 주어진 공식적 권한에서 기인하는 것이라고 할 수 있다.

특히 자치단체장이 구현하려는 정책이 자치단체 고유의 결정사항이거나 지방의회의 의견시를 요구하는 경우에 의회는 강력한 영향력을 행사하게 된다. 그러나 우리나라의 지방의회는 전문성 부족, 토론문화의 미성숙 등으로 정책결정과정에 많은 제약요인을 갖고 있다.

14) 한국지방행정연구원, 현대지방자치의 기능과 역할, 1991, p.34.

15) 오영석·박태식, 지방자치단체 정책결정과정의 영향요인에 관한 연구, 한국행정논집, 제10권 제1호, 한국행정학회, 1998, p.140.

둘째, 자치단체장은 지방자치단체의 정책결정과정에서 최고결정권을 가지고 수 많은 정책을 결정하며 자치단체내의 행정부서에 대한 지휘·감독권을 가지는 한편 정책의 집행을 위하여 필요에 따라 규칙을 제정할 수 있다. 이러한 자치단체장은 정책결정과정에 있어서 의제설정과 대안선택, 그리고 최종안선택의 결정단계에서 큰 영향력을 행사한다.

셋째, 행정에 관한 전문지식과 많은 정보를 갖고 있는 관료집단은 정책형성에 필요한 자료를 제공할 뿐만 아니라 정책결정의 모든 단계에 직접 참여하고 있다. 그러나 자치시대 자치단체의 정책결정과정에 있어서 관료집단의 영향력은 주로 대안의 모색단계, 즉 순수한 정책의 형성단계에서 발휘된다고 할 수 있다.<sup>16)</sup>

넷째, 이익집단은 자신들이 원하는 문제 또는 자신들에게 피해를 주는 문제를 해결해 주도록 지방자치단체에 요구하고 이 문제의 정책의제화를 위하여 필요한 대중의 정치적 지지를 동원하고 문제해결을 위한 실현가능성 있는 정책대안을 제시함으로써 정책의제형성에 적지 않은 역할을 한다. 그리고 채택된 의제가 정책으로 결정되도록 공식적 정책결정자에게 영향력을 행사한다. 이 때문에 정책결정과정은 이익집단들간의 상호경쟁과 투쟁, 그리고 이해조정적 성격을 가지기도 하는데 이익집단의 요구와 주장은 그 내용이 보편적 이익이 아니라 주로 자기들의 특수이익이라는 데에 문제가 있다.

다섯째, 일반시민으로서 주민들이 정책결정과정에 참여하는 동기는 주민자신의 이익을 정책과정에 최대한 반영시키고 또 한편으로는 자치단체의 주체라는 관점에서 정책결정과정에 다양한 아이디어를 제공하는데 있다. 자신들의 이익을 반영하기 위한 참여는 개별적 참여보다는 이해관계를 같이 하는 주민들이 집단을 형성하여 참여하는 경향이 뚜렷이 나타나고 있는데 이렇게 형성된 주민집단간에는 이해관계가 다를 수도 있기 때문에 정책문제와 상황에 따라 서로 협조하기도 하고 경쟁하기도 한다.

한편 정책결정과정에 아이디어를 제공하기 위한 참여는 주로 주민조직에 의하여 이루어지는데 이러한 주민조직은 일종의 정책집단의 역할을 수행하게 된다.<sup>17)</sup> 그리하여 주민조직들은 다양한 주민의 의견을 수렴하여 이를 정책아이디어로서 공식적인 정책결정기구에 투입하게 되는 것이다.

여섯째, 외부전문가는 문제해결을 위한 구체적인 정책대안을 제시하거나 정책내용 등에 대한 평가를 통해서 정책결정과정에 참여하는데 그 수단은 위원회·협의회에의 참여, 또는 용역의 형태로 이루어지고 있다. 이러한 외부전문가는 정책문제의 인지단계에서부터 대안의 모색단계에 까지 어느 정도 영향력을 행사하게 된다.

자치단체 정책결정과정에서의 참여자는 이 밖에도 더 있다. 중앙정부 또는 기초 자치단체의 상급기관인 광역자치단체는 지침이나 훈령, 사전협의의 요구 등을 통해 특정 자치단체

16) 오영석·박태식, 위의 논문, p.141.

17) 박호숙, 앞의 논문, p.88.

의 정책결정에 영향력을 행사하며 국회는 관련 법률의 제정이나 개정을 통하여, 법원은 판결을 통하여 자치단체의 정책과정에 영향을 미친다.

## 2. 政策決定 參與者間의 葛藤要因

정책결정과정에서의 참여자들은 그들의 역할과 이해관계에 따라서 다양한 집단을 형성하는데 이들 집단들은 정책지향이나 이해관계가 일치하는 경우에는 상호 협조가 이루어지지만 서로 상충하는 경우에는 갈등을 야기하게 된다. 따라서 정책결정과정은 참여자들간에 갈등과 협조의 상호작용속에서 서로간의 입장을 조정하고 균형을 찾아가는 연속적 과정이라고 할 수 있다.

그러나 자치단체의 정책결정과정에서 나타나는 정책갈등은 실제에 있어서는 보편적인 현상으로서 이러한 갈등을 완전히 제거하기란 거의 불가능한 일이며 어느 정도만 관리가 이루어질 수 있을 뿐이다. 특히 자치단체의 정책결정내용이 특정집단의 견해를 지배적으로 반영하거나 옹호하는 경우 정책갈등은 더욱 증폭되기가 쉽다. 이러한 정책갈등은 다양한 측면에서 발견될 수 있는데 ① 지방의회와 집행기관간, ② 집행기관내의 부서간, ③ 지방의회내의 위원회간 갈등을 대표적 예로 들 수 있다. 여기에서는 지방의회와 집행기관간 갈등의 원인에 대해서만 고찰해 보기로 한다.<sup>18)</sup>

첫째, 집행기관의 이중적 지위가 갈등유발의 원인이 될 수 있다. 지방자치단체의 집행기관은 결정된 정책의 집행을 전담할 뿐만 아니라 정책결정에도 주도적 역할을 하고 있는데 정책결정의 고유권한을 주장하는 지방의회와는 이러한 정책결정권한을 둘러싸고 갈등이 발생할 소지가 높은 것이다. 이것은 일종의 기관의 관할권에 대한 갈등이라고도 볼 수 있다.

둘째, 집행기관 공무원들과 지방의회 의원들간의 가치지향성내지 행동규범의 차이를 들 수 있다. 정책결정과정에서 집행기관의 공무원들은 감사 등을 의식하여 주로 합법성이나 능률성의 원리에 의하여 움직이는 경향이 뚜렷한데 비하여 지방의회 의원들은 일반적으로 주민의 표를 의식하여 주민의 입장을 최우선으로 고려하는 경향이 뚜렷하다. 이러한 가치나 행동규범의 차이는 정책에 대한 지향성을 바꾸어 놓게 되어 정책갈등의 요인으로 작용한다.

셋째, 정책문제의 성격이 갈등을 유발시킬 수 있다. 특정한 정책이 자기가 소속한 기관의 위상이나 입지를 강화시켜 줄 것으로 판단되는 경우에는 지방의회의원과 집행기관간에서 서로 결정의 주도권을 잡기 위한 갈등이 발생하게 된다. 반대로 어떠한 정책이 정책대상집단으로부터 비난을 받을 가능성이 많은 경우에는 서로 그 것을 말지 않으려는 책임전가현상 때문에 정책갈등이 유발될 소지가 있는 것이다.

18) 박호숙, 앞의 책, pp.91~93 참조.

넷째, 정책의 비일관성을 들 수 있다. 정책의 비일관성은 지방의회와 집행기관 상호간의 협상과정을 통하여 형성해 놓은 합의를 무너뜨리는 결과를 가져오게 된다. 이는 그 정책과 관련된 지방의회와 집행기관의 이해관계에 변화를 가져오고 그러한 이해관계가 재구축되어 가는 과정에서 갈등이 발생하게 되는 것이다.

## V. 地方自治團體의 政策決定 制約要因

바람직한 정책결정이란 행정목표를 달성하기 위해 가장 합리적인 대안을 선택하는 것이다. 그러나 정책결정의 실제에 있어서는 이러한 합리성의 확보를 어렵게 하는 대내·외적 요인이 광범하게 존재하고 있어서 정책결정을 제약하고 있는데 그 구체적 내용은 다음과 같다.

### 1. 人間的 要因

첫째, 자치단체장의 정책리더쉽과 전문성 부족이다. 지방자치단체장은 자치단체의 행정수반임과 동시에 지역발전과 주민복리를 좌우하는 지방정책의 최고결정권자이기 때문에 그의 정책리더쉽과 전문성은 매우 중요하지만 실제로는 이러한 리더쉽과 전문성이 취약한 실정이다.

자치단체장은 지방의회와의 정책협조의 미비, 정책전문성이 부족한 지방공무원의 관리·통제, 원만한 정부간 관계형성의 곤란, 취약한 재정력 등과 같은 자치단체 내외의 상황에 의하여 그들의 정책리더쉽을 충분히 발휘할 수 없는 실정에 놓여 있는 데다 자치단체장 자신의 전문성도 미약하여 바람직한 지방정책형성에 장애요인이 되고 있다.

둘째, 지방공무원의 정책전문성 부족이다. 우리나라 지방자치단체는 그 동안 독자적으로 자신의 정책을 결정하는 기관이라기 보다는 중앙정부의 정책결정 사항을 실천하는 집행기관의 역할에 머물러 왔다고 할 수 있다. 이 때문에 지방공무원에게는 집행능력만 있으면 되었지 자치단체에 필요한 정책과제를 개발하고 이를 체계적으로 분석하여 실행할 수 있는 능력을 그다지 필요로 하지 않았기 때문에 공무원들의 정책능력이 높지 못하였다.

또한 공무원의 교육훈련에 있어서 비자발적 참여, 전문분야 교과내용의 빈곤과 함께, 비체계적인 빈번한 전보로 인한 사후활용 미흡 등 여러 가지 문제점 때문에 전문성향상에 별다른 도움을 주지 못하고 있다.

셋째, 지방의회 의원의 전문성 부족이다. 지방의회 의원들은 주민의 정치적 대표이기는 하지만 전문가가 아니다. 지방의원들은 그 동안 민간분야에서 종사해 왔으며 의정활동을 하면서도 생업수단으로 민간분야에 종사하는 사람들이 많기 때문에 특정분야에 대해서 전

문학적 지식을 함양할 여유가 없었다. 이러한 지방의원들의 비전문성은 자치단체의 합리적 정책결정에 커다란 제약요인이 되고 있다.

넷째, 지방자치단체장의 전시효과 위주의 행정이다. 민선 지방자치단체장은 일반적으로 임기나 진로문제에 민감할 수 밖에 없기 때문에 지역문제보다도 중앙지향적 측면이 있으며 자신의 임기내에 특출한 업적을 남기겠다는 의도아래 정책의 안정성과 일관성을 일탈 하면서까지 전시효과적인 변화를 추구하는 사례도 적지 않아 합리적인 정책결정을 제약하고 있다.

## 2. 構造的 要因

첫째, 정책결정권한의 집권적 구조때문이다. 지방자치단체의 정책결정권은 하부기관에 분산되어 있기보다는 대체로 상위계층에 집중되어 있으며 밀실에서 극히 제한된 소수 핵심세력에 의해 이루어지기 때문에 참여자의 범위도 매우 한정적이다. 이러한 구조속에서는 효과적인 대안모색이 제대로 이루어지기 어렵고 정책결정에 관계되는 사람들의 지혜를 동원할 수도 없는데 그 결과는 정책형성의 질을 저하시키게 된다.

둘째, 지방자치단체의 정책수립, 정책분석, 정책집행에 대한 평가 등을 효율적으로 관리할 정책전담기구가 없는 것도 합리적인 정책결정을 어렵게 한다. 가령 조세행정은 있어도 조세정책의 전담기구는 없으며 도시·교통 등에 관한 행정은 있으나 그 정책은 빈곤하다.

셋째, 자치단체의 취약한 재정력이다. 지방자치단체의 평균 재정자립도는 1998년 현재 63%정도에 불과한데 그 중에서 일반시와 군은 각각 54%와 23%이고 도는 44%정도이다. 따라서 지방자치단체는 부족재원을 국고보조금, 지방양여금, 또는 지방교부세 등 중앙정부의 재원에 의존할 수 밖에 없기 때문에 자치단체의 정책결정은 중앙정부의 재정지원 결정과 실질적인 지원액수에 큰 영향을 받지 아니할 수 없다. 재정자립도가 약하면 약할 수록 지방자치단체가 정책의 결정과 집행과정에서 재량권이 약해지고 중앙정부의 정책지침에 따를 수 밖에 없게 되어 자주적인 정책결정을 제약시키게 된다.

넷째, 정책정보의 부족현상이다. 합리적인 정책결정에서 가장 중요한 것은 풍부한 정보의 수집과 분석이다. 문제의 인지 및 정의, 대안의 탐색과 분석 등을 정확히 하기 위해서는 관련된 정보의 축적이 필요한데 현재 지방자치단체는 관리정보체제(MIS)의 확립을 위해 많은 노력을 기울이고 있지만 아직도 그 수준은 빈약한 실정이다.

정보관리체제의 문제점으로서 정보시스템이 정책결정과정 전반에 걸쳐 중추적 기능을 하여야 함에도 불구하고 서로 밀접하게 연계되어 있지 않고, 정보의 흐름이 대체로 수직적이고 일방적 경향이 강한 반면에 수평적이고 쌍방향적인 흐름이 활성화되지 못하고 있다는 것이다. 또 그 동안 지방자치단체의 전산시스템구축을 위한 노력이 사무자동화를 통한 행정사무의 능률화, 신속화, 인력감축, 민원서비스 향상 등에 초점을 맞추어 온 관계로

정책관련 정보의 생산·정리·보급 및 보존체제가 제대로 갖추어지지 않아 정책지원시스템으로서의 제 기능을 수행하지 못하고 있다.

그런데 정책결정자는 비록 정보가 제약되어 있다고 하더라도 정책결정을 하지 않거나 연기시킬 수는 없고 주어진 범위내에서 불가피하게 결정해야 할 경우가 많으므로 정책정보의 부족은 합리적인 정책결정에 그만큼 제약을 주는 것이다.<sup>19)</sup>

### 3. 環境的 要因

첫째, 지역주민과 이익집단의 정책결정에 대한 간섭과 방해이다. 지방자치단체의 정책은 직접적으로 주민들의 이해관계에 영향을 미치는 수가 많기 때문에 자치단체의 정책결정과정에는 그 지역주민들과 상공인단체, 근로자단체 등 이익단체들이 자기집단의 요구를 정책에 반영하려고 한다. 이때 정책이 자기집단의 이익에 반한다고 판단될 때에는 이들 단체들이 정책결정을 하지 못하도록 적극적인 간섭과 방해를 하게 되는데 이것이 바람직한 정책결정에 제약요인으로 되기도 한다.

둘째, 외부통제의 미약이다. 지방자치단체의 정책결정과정에서 지방의회, 정당, 여론 등 외부의 투입기능과 통제가 아직도 약한 실정인즉 정책결정은 결정자의 자의에 의하여 이루어지는 경우가 적지 않다.

셋째, 매물비용의 문제이다. 지방자치단체가 현재 집행중인 정책, 계획 등에는 이미 상당한 경비와 노력이 투입되어 있고 그 정책에 혜택을 받는 사람들이 많기 때문에 이러한 정책을 대폭 조정하여 새로운 정책을 결정하기란 용이한 일이 아니다.

넷째, 자치단체의 자치권의 협소이다. 현재 지방자치가 실시되고 있으나 지방분권이 제대로 이루어지지 않은 관계로 자치권의 범위가 협소하여 자치단체가 주체적 입장에서 행정운동을 하지 못하는 실정인즉 정책결정을 제약하고 있다. 지방의회는 당해 자치단체가 처리하는 사무중에서 고유사무와 단체위임사무에 대해서만 관여할 수 있는데 이들 사무는 전체사무의 60%정도에 불과하고 나머지는 기관위임사무로서 지방의회의 정책결정대상에서 배제되고 있다.

또한 지방의회가 제정하는 조례도 ① 법령에 위반되어서는 안 되며, ② 조례로 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 하며, ③ 지방자치단체가 그 관할구역 내의 읍·면·동의 경계변경, 자치단체의 사무소 소재지의 변경 등에 관한 조례를 제정하고자 할 때에는 행정자치부장관의 승인을 받도록 하고 있어 자치단체의 조례제정권을 법적·행정적으로 제약하고 있다.

19) 박성복·이종열, 정책학원론 (서울 : 대영문화사, 1993), p.408.

## VI. 自治團體의 政策決定能力 向上必要性

지방자치단체의 독자적인 정책능력과 문제해결 능력은 앞으로 지방자치의 성패를 좌우하는 관건이 된다고 하여도 과언이 아닐 것이다. 이러한 중요성에 비추어 볼 때 지방정책의 형성기능은 자치단체의 가장 중추적인 기능으로 부각하게 된다. 자치단체 정책능력이 향상되어야 할 필요성을 구체적으로 설명하면 다음과 같다.<sup>20)</sup>

### 1) 中央政府의 地方政策形成에 대한 限界

첫째, 일반적으로 중앙부처의 기구는 종적인 국·과로 세분화되어 그 세분된 단위가 정책을 수립하는 중심이기 때문에 지역문제처럼 각 부처나 국·과가 모두 관련되어 있는 종합적인 문제에는 효과적으로 대처하기가 어렵다는 것이다. 즉 지역주민들의 생활에 직접 관련되는 문제는 종합적인 것인데 비해 중앙부처는 종적 기구이므로 각각 한정된 소관사무에 대하여 단발적인 시책은 가능하지만 종합적 문제에는 제대로 대처하기 어렵다는 것이다.

둘째, 중앙정부는 어느 정도 전국화, 보편화된 문제를 정책문제로 인식하므로 지역별로 정체성을 살리기 위한 특정지역에 한정된 문제에 대해서는 정책화하기가 어렵다.

셋째, 정책문제의 해결에는 주민을 참여시키는 구체적, 실천적 방법이 필요한데 중앙부처와 같이 정책주체와 주민이 동떨어진 입장에서 정책을 수립하면 그 정책은 추상적이고 일방적인 것이 되는 수가 많다. 그 때문에 정책은 비현실적인 것이 되어 상황변화에 따라가기 어렵고 주민의 협력도 얻을 수 없게 되어버리기도 한다.

종래는 모든 정책은 중앙부처에 의하지 않으면 안 되었으나 위와 같은 사실로 미루어 보면 지역문제해결에는 한계가 있다는 것이 명백해진다. 중앙부처는 국민전체의 생활을 획일적으로 향상시키고 유지하기 위하여 전국적으로 보편적이고 기초적인 과제를 각 부처별로 전문성을 발휘하여 해결하는 데에는 적합하지만 지역의 긴급한 문제에 당면해서 주민전체의 입장에 서서 지역의 특성을 증진시키고 종합적으로 문제를 해결하는 데에는 적합한 기구가 아닌 것이다.

따라서 지역문제에 대한 정책결정은 지방자치단체가 주체가 되는 것이 바람직하며, 그러기 위해서는 자치단체의 정책능력이 향상되어야 한다.

### 2) 政治·行政性格의 변화

종전의 권위주의시대에 있어서 행정의 높은 지위는 권위를 누리고 권한을 행사하는 자

20) 노화준, 지방행정의 정책전문성확보를 위한 제도 보완방향, 지방행정, 1994년 4월호, 대한지 방행정공 제회, pp.13~15. ; 田村明, 自治体の政策形成 (東京 : 學陽書房, 1991), pp.230~231.

리로 여겨졌지만 지방자치제의 실시에 따라 이제 지방행정도 책임정치 시대로 변화하고 있다. 또한 지역주민들도 과거에는 지역의 발전과 주민들의 복지가 중앙정부의 정책과 지원여부에 따라서 결정된다고 보았기 때문에 그 책임은 대부분 중앙정부로 돌려졌었다. 그러나 지방자치제의 실시로 자치단체의 자율성이 신장됨에 따라 지역주민들은 지역의 발전이 더디거나 주민들의 생활편익이 크게 향상되지 아니할 경우는 그 1차적 책임을 자치단체로 돌리기 시작하였다.

### 3) 競爭體制로의 社會變化

우리 사회는 현재 급속히 세계화·정보화가 이루어지고 있어 사회체제가 경쟁체제로 전환이 불가피하게 되었다. 이와 같이 사회체제의 경쟁적 성격이 강화됨과 더불어 가장 중요한 사실은 이제 경쟁의 주역은 중앙정부가 아니라 각급 자치단체로서 지역별로 이들의 독자적 정책대응을 요구하고 있다는 것이다.

자치단체는 그 자신이 정책개발과 기획 및 집행능력의 제고를 통하여 경쟁능력을 향상시켜 나가지 않으면 안 될 뿐만 아니라 그 지역에 소재하고 있는 각급 조직들, 예컨대 대학, 기업, 사회단체들의 경쟁력을 향상시킬 수 있는 각종 지원과 유인정책들을 개발하여 집행할 수 있어야 한다. 그러기 위해서는 자치단체가 정책전문성을 확보할 수 있어야 한다.

### 4) 技術社會로의 變化

농업사회에서 지식기술사회로의 변화는 양적 사회에서 질적 사회로의 전환을 뜻하며 이러한 사회에서는 지역간의 경쟁이 지식과 기술의 질에 의하여 결정하게 될 것이다. 교육의 문제도 양적으로 더 많이 교육받은 사람보다 더 우수한 능력을 갖춘 인력의 양성이 주요 과제가 될 것이며, 주택·교통·환경 등의 문제들도 국민생활의 질을 여하히 향상시키느냐 하는 것이 중요한 과제가 될 것이다. 이러한 행정수요에 보다 효율적으로 대응하기 위해서는 자치단체 공무원들의 정책전문성이 향상되어야 한다.

### 5) 地方自治制의 全面實施

지방자치의 전면적 실시는 지역간의 이해관계에 따른 갈등을 증폭시킴으로써 자치단체 차원에서도 이를 협력·조정하여 해결해 나갈 수 있는 정책능력이 요구되게 되었다. 지역간 쓰레기 매립지의 위치 선정문제, 지역을 연결하는 도로망의 확충에 소요되는 예산의 부담문제, 주거지역과 생산지역의 위치와 기능의 조정문제 등은 지역간 갈등을 유발시키는 중요한 문제들 가운데 일부의 예에 불과하다. 이러한 지역간에 침예한 이해관계를 가진 문제들을 해결할 장치를 마련하고 집행해 나가는 데에도 고도의 전문지식과 정책관리 능력을 가진 인력이 요청되는 것이다.

## Ⅶ. 自治團體의 政策決定能力 向上方案

### 1. 價値觀의 轉換과 政策專門性 향상

#### 1) 政策決定者의 價値觀 전환

지방자치단체의 정책결정주체는 자치단체장, 지방의회의원, 그리고 고급 공무원들로서 이들에 의하여 결정되는 정책은 대부분 결정권자의 가치관이나 정치·행정철학이 구체적으로 표현된 형태라고 할 수 있다. 따라서 정책결정자가 어떠한 가치관을 가지고 있는냐하는 것은 정책의 내용이나 방향을 결정해 주는 핵심요소라고 할 수 있다.

정책결정자가 권위주의적 가치를 갖게 되면 정책결정구조나 제도가 아무리 민주적이라고 하더라도 권위주의적 결정이 이루어지기 쉬우며, 반대로 민주적 가치관을 갖고 있으면 민주적 절차에 의한 결정을 기대할 수 있다.<sup>21)</sup> 그런데 지방정책결정자들은 아직도 권위주의적 가치관을 강하게 갖고 있어 참여의 제약속에 상위계층에 의한 일방적 결정이 이루어짐으로써 정책결정의 합리화를 제약하고 있다. 그러므로 이러한 부정적이며 비민주적인 가치관은 민주적이며 긍정적인 가치관으로 조속히 전환되어야 할 것이다.

#### 2) 自治團體長의 政策리더쉽 향상

일반적 입장에서 볼 때 정책리더쉽이란 정책문제를 인지하고 목표를 설정하면서 정책의 외부적 환경과 가치기준을 판단하여 원래의 정책의도대로 진행할 수 있는 능력과 자질을 의미한다. 지금까지 가장 일반적인 정책리더쉽은 정책결정자가 정책의 목표와 가치를 구체적이고 세부적으로 결정하여 이를 집행계층에게 이행하도록 지시하고 감독하는 형태였다고 할 수 있으나 이러한 리더쉽은 정책과제와 환경이 복잡하고 전문화되어 가고 있는 현재의 상황에서는 바람직하다고 할 수 없다.

따라서 자치단체의 정책능력의 향상을 통하여 정책사업을 효과적으로 추진하고 성공시키기 위해서는 자치단체장은 모든 정책분야의 담당자나 외부전문가들에게 그들의 자질과 역량을 충분하게 발휘할 수 있도록 필요한 권한과 자원을 제공하는 정책추진자로서의 역할을 담당해야 할 것이다.

자치단체장은 정책담당자와 외부전문가들의 참여를 보장하여 정책환경과 가치를 고려한 정책목표와 비전을 창조적으로 설정하고 그 목표를 달성하기 위한 정책수단을 개발해 나가야 하며 일반시민들의 정치적 지지와 성원을 유도하고 조장하기 위한 의사전달·홍보 및 합의형성 등에 대한 능력을 발휘할 수 있어야 한다.

21) 김수영, 정책학원론 (서울 : 법지사, 1992), pp.184~185.

### 3) 地方議員의 政策專門性 제고

자치단체의 정책능력이 향상되기 위해서는 정책결정권한을 갖고 있는 지방의원들이 의정활동에 대한 기본적 지식과 어느 정도의 전문성을 가져야 한다. 지방의원은 조례제정과 개폐, 행정사무의 감사 및 조사를 위해 필요한 기본지식은 물론 급변하는 지역사회의 문제에 적절히 대응할 수 있는 지식도 구비해야 하는데 이를 위한 방안은 다음과 같다.

첫째, 교통·주택·환경 등 정책분야별로 지방의원에 대한 연찬과 능력발전프로그램을 시행하여야 하는데 이러한 프로그램은 지방의원이 가져야 할 일반적인 소양 뿐만 아니라 행정업무에 대한 다양한 내용을 체득할 수 있는 행정실무와 함께 의정활동과 직접 연관된 예산심의나 행정사무감사에 관련된 내용, 정책대안의 제시능력을 함양할 수 있는 내용이어야 할 것이다.

둘째, 지방의회 의장이 특정분야의 전문가를 지방의회의 전문위원으로 임명할 수 있도록 함으로써 의원의 정책보좌기능을 강화시켜야 한다. 뿐만 아니라 현대행정은 고도의 전문지식과 경험을 요구하는 분야가 많아서 전문위원조차 전문가의 도움이 필요한 경우가 많이 있으므로 이를 활용할 수 있는 제도를 마련하여 의정활동의 질을 높여 나가야 할 것이다. 그러한 예로서 중요한 안건의 경우 그 분야에 학식과 경험이 있는 2인 이내의 전문가를 심의보조자로 위촉하여 활용하는 방안을 검토해 볼 수 있다.<sup>22)</sup>

셋째, 지방의회가 의원들의 직업·경력·학력 등을 감안하여 전문성을 살릴 수 있는 위원회에 소속시키는 한편 가급적 동일한 위원회에 장기간 소속하게 하여 전문성을 쌓아 나가도록 한다.

### 4) 地方公務員의 政策專門性 제고

#### 가. 지방공무원 정책전문화의 필요성

지방자치시대는 자치단체가 그 사무를 자기부담과 책임아래 처리해야 한다는 점에서 지방공무원의 정책개발능력이 보다 중시되고 있다. 뿐만 아니라 국제화·개방화 그리고 정보화시대에 자치단체가 경쟁력을 가지려면 참신한 정책개발은 필수사항이 아닐 수 없다.

따라서 지방공무원들은 정책에 대한 인식을 새롭게 하고 자치단체장이 정책결정을 합리적으로 할 수 있도록 보좌함으로써 주민이 만족하는 서비스제공이 이루어질 수 있게끔 정책결정능력을 함양하여야 할 것이다.<sup>23)</sup>

#### 나. 지방공무원의 정책전문성 향상방안

지방공무원의 정책전문성이 향상되기 위해서는 각 정책분야에 전문지식을 가진 우수한

22) 김영중, 지방자치론 (서울 : 수진사, 1997), p.192.

23) 이주희, 정책개발의 교육적 접근, 자치행정, 1994년 7월호, 지방행정연구소, p.35.

인력을 계속적으로 충원하고, 그들의 정책에 대한 전문적인 능력을 발전시켜 나갈 수 있는 장치를 마련하는 것이 필요하다. 지방공무원의 정책전문성 향상을 위한 구체적 방안은 다음과 같다.

#### 가) 공무원인사제도의 개선

첫째, 갈수록 전문화되고 있는 정책기능과 부합되는 공직분류체계가 마련되어야 한다. 비대해진 현재의 행정직렬을 세분화하여 일반행정, 재정, 사회 등의 직류를 직렬화하는 동시에 전산, 감사 등의 직렬을 신설하는 것이 바람직하다. 그리고 기술계의 경우에도 환경, 도시(지역)계획 등의 직렬을 새로 설치해야 할 것이다.<sup>24)</sup>

둘째, 공개채용제도와 병행하여 기술사, 변리사, 회계사 등 각종 자격증을 가진 전문인력을 계약에 의하여 일정기간 근무하도록 하는 방안이 마련되어야 한다. 현재 과학기술의 진보속도가 빠르기 때문에 새로운 고급기술과 경험을 행정시스템에 계속 붙여넣어야 할 필요가 있는데도 기존인력과 그들이 보유한 지식이 노후화되고, 또한 자리는 한정되어 있기 때문에 한번 채용하면 종신동안 신분을 보장해 주는 제도로서는 이에 적절하게 대응할 수 없기 때문이다. 이 경우 계약직 공무원에 대해서는 우수인력을 확보하기 위하여 보수체계를 달리하여 우대하는 방안도 마련하여야 할 것이다.<sup>25)</sup>

셋째, 전보 및 승진도 정책적 경험과 지식을 지속적으로 활용할 수 있는 방향으로 수정되어야 한다. 물론 특정정책 분야의 직책이 한정되어 있기 때문에 사실상 동일 분야 내에서의 보직관리가 쉽지 않다. 그 대안으로서 업무관련 정도가 높은 분야에 한정하여 중앙정부나 다른 자치단체에 일정기간동안 상호 파견하거나 전보를 통한 인사교류를 실시하는 방안을 적극 활용할 필요가 있다.

#### 나) 공무원의 정책연구 활성화

정책연구란 지역의 독자적인 정책과제를 발굴하여 그 실현방안을 개발하는 일련의 과정이라고 할 수 있는데 그 형태에는 여러가지가 있으나 일반적으로는 다음의 여섯 가지로 나눌 수 있다.<sup>26)</sup>

- ① 자주연구 : 직원들이 자율적으로 연구그룹을 만들어 정책연구를 수행하는 형태이다.
- ② 정책과제연구 : 행정당국이나 연수원 등에서 연구테마를 정하여 멤버를 모집하거나 혹은 행정조직의 국·과로부터 추천을 받아 수행하는 연구형태이다.
- ③ 상설조직에 의한 연구 : 정책연구만을 전적으로 수행하기 위하여 설치된 정책연구실 등의 조직에 의하여 수행하는 연구형태이다.
- ④ 프로젝트 연구 : 국·실·과 등의 계선조직에 설치된 프로젝트팀에 의한 연구이다.

24) 김신복, 자치제의 실효성제고를 위한 지방인사행정 개선방안, 행정논총, 제30권 제1호, 서울대행정대학원, 1992, p.63.

25) 노화준, 앞의 논문, p.17.

26) 山梨學院大學 行政研究センター編, 政策課題と研修 (東京:第一法規, 1992), pp.9~10.

⑤ 외부의 전문연구기관이나 대학에의 위탁연구

⑥ 시민단체와의 공동연구이다.

지방자치제의 실시에 따라 지역에 대한 책임이 해당 자치단체에 부여됨에 따라 지역문제 해결을 위한 자치단체의 정책형성능력이 크게 부각되고 있다. 이러한 상황변화에 따라 실제적으로 자치행정을 수행하는 공무원들의 정책능력 여하가 앞으로 지역의 운명을 좌우한다고 해도 과언이 아닐 정도가 되었다.<sup>27)</sup> 따라서 자치단체에 있어서 정책연구는 앞으로 더욱 중요해 질 것이다. 지방자치단체에서 정책연구가 필요한 이유는 구체적으로 다음과 같다.<sup>28)</sup>

첫째, 오늘날과 같이 자치행정을 둘러싸고 있는 사회·경제구조가 급변하고 있는 상황에서는 시대를 읽는 예리한 통찰력을 가진 공무원을 필요로 하게 되었다는 것이다.

둘째, 공무원의 동기부여를 높이기 위한 수단으로 정책연구가 필요하게 되었다. 공무원들의 의욕을 높이고 관청분위기를 활성화시키기 위하여 동기부여와 정책연구를 연계시킴으로써 새로운 행정과제에 대응하기 위한 것이다.

셋째, 자치단체에 있어서 정보발신기능을 향상시키기 위한 수단으로서 정책연구가 중요시되고 있다. 새로운 정책과제에 적극적으로 대처하고 독특한 정책을 전개하는 것은 당해 지역으로부터의 정보발신의 양을 증가시킬 것이다. 이는 결국 다른 지역과의 차별성을 부각시켜 일반인의 주목을 집중시키고, 그럼으로써 당해 지역을 널리 알릴 수 있는 좋은 기회가 되는 것이다. 따라서 자치단체는 지방공무원들의 정책연구를 적극적으로 조성하고 지원해 주어야 할 것이다.

다) 정책전문성 강화를 위한 공무원교육의 개선

지방자치제의 실시에 따라 자치단체는 지역진흥의 주체가 되지 않으면 안 되게 되었다. 이러한 변화는 지방공무원 교육훈련체계의 불가피한 변혁을 요구하게 되었다. 종전의 공무원교육훈련은 문제해결형이 아니라 지식주입형이기 때문에 그 성과가 미흡할 수 밖에 없었으며 이러한 방법으로는 변화하는 지역사회의 요구에 적절하게 대응할 수가 없었다. 따라서 지방공무원들이 정책능력을 가져 지역진흥을 위한 역할을 다하기 위해서는 다음과 같은 방향으로 교육훈련의 방법과 내용이 개선되어야 할 것이다.<sup>29)</sup>

첫째, 연수프로그램은 지식전달형에서 정책개발형이나 문제해결형으로 전환하고 강의중심의 연수체제를 토론식이나 참여형으로 개편하여야 한다.

둘째, 전문가와 공무원이 함께 하는 정책개발을 위하여 산업체·관청·대학·연구소의 합동 연수프로그램을 적극적으로 개발할 필요가 있다. 자치단체 공무원들을 선진 자치단체,

27) 김병완 외, 지방자치와 지역정책 (서울 : 한울, 1996), p.48.

28) 오재일, 분권시대를 맞이하는 자치단체공무원의 정책개발능력, 자치행정, 1996년 8월호, 지방행정연구소, pp.82~83.

29) 이주희, 앞의 논문, pp.42~43.

연구기관(예컨대 한국개발원, 국토연구원, 산업기술연구원, 환경정책연구원, 한국지방행정연구원 등), 대학교, 대기업 등에 파견·연수케 함으로써 정보를 공유하고 기술이전을 가속화하도록 한다.

셋째, 공무원의 정책개발 성과를 진작하기 위하여 그 정책을 공개적으로 평가·채택하는 시스템을 개발한다.

넷째, 정책개발의 실질화를 위하여 계층간 합동연수를 실시할 필요가 있다. 예컨대, 중앙과 시·도 공무원, 시·도와 시·군·구 공무원간에 합동으로 정책개발을 위한 연수프로그램을 마련하는 것이 바람직 하다.

## 2. 制度的 側面的 改善

### 1) 政策決定領域의 확대

지방자치제도는 주민복지의 증진에 그 존재의의가 있으므로 지방자치단체는 정책결정을 통하여 주민복지를 향상시키는데 노력하지 않으면 안 된다. 그러나 우리나라는 그 동안 중앙집권화 현상때문에 복지·교육·교통·환경문제 등 국민생활과 관련된 정책분야가 자치단체보다도 중앙정부에 의하여 좌우되어 왔으며 지방자치체가 실시된 이후에도 그러한 현상이 크게 달라지지 않고 있어 자치단체가 행사할 수 있는 정책결정범위가 매우 제한적이라고 할 수 있다.

따라서 중앙정부와 자치단체간에 정책결정권에 대한 배분과 협조가 적절하게 이루어져 자치단체가 자기고유의 사무에 대해서 완전한 정책결정권을 독자적으로 행사하고 국가위임사무에 있어서도 수평적 협력의 방식으로 정책결정권을 실질적으로 행사할 수 있어야 한다. 지방자치단체는 실제의 행정과정에서 구체적으로 다음과 같은 정책결정권을 행사하여야 한다고 본다.<sup>30)</sup>

첫째, 지방자치단체는 당해지역의 문제해결을 위한 정책의 발안권과 결정권을 독자적으로 행사할 수 있어야 한다.

둘째, 중앙정부는 정책을 승인하는 절차만을 가지고 자치단체가 정책의 목표와 수단을 결정하는 실질적 권한을 행사할 수 있어야 한다.

셋째, 중앙정부는 일반적인 정책취지와 포괄적인 정책목표만을 결정하고 실질적인 정책목표와 수단은 자치단체가 결정할 수 있어야 한다.

넷째, 지방자치단체는 독특한 지역사정과 특정한 주민의 요구에 적합한 정책의 행동전환권을 독자적으로 행사할 수 있어야 한다.

30) 허 범, 앞의 논문, pp.51~52.

## 2) 地方議會의 議決權 확대

우리나라의 지방의회와 집행기관간의 관계는 견제와 균형을 요체로 하는 기관대립형을 채택하고 있지만 실제로는 집행기관이 우월한 권한을 가지고 있다. 따라서 지방자치의 정상적 발전과 지방정책의 활성화를 도모하기 위해서는 지방의회의 권한과 능력을 강화시키는 방안이 모색되어야 한다고 본다.

정책형성기관으로서 지방의회의 가장 핵심적인 권한과 기능은 의결권의 행사이다. 이런 점에서 의결범위가 극도로 제한된 지방의회는 자율성과 능력을 발휘하기 어려울 뿐만 아니라 그 존재의의를 위협받게 된다. 그런데 현재 우리나라 지방의회가 수행하는 의결범위는 법률이나 조례로 정하도록 되어 있으나 지방자치법을 비롯한 각 개별법에서 자치단체장의 전속적인 권한으로 규정해 놓은 것이 많아 지방의회가 의결기관으로서의 기능을 충분히 발휘하지 못하는 경우가 적지 않다.<sup>31)</sup>

따라서 지방의회의 의결권은 다음과 같은 방향으로 강화되어야 한다고 본다.

첫째, 지방자치단체의 '주요 사업계획'도 지방의회의 의결대상으로 하여야 할 것이다.

둘째, 지방자치법 제35조 제1항에 열거된 지방의회의 의결사항을 제한적 열거사항으로 해석하지 말고 예시적 열거사항으로 해석할 필요가 있다.

셋째, 현재 지방의회에 인정하고 있는 의견제시권을 의결권으로 전환해야 한다.

넷째, 지방의회의 의견제시권이 확대되어야 한다.

## 3) 政策關聯 機構의 강화

지방자치단체의 각 부서 내에 인·허가 및 감독업무 등 기존의 단순업무 외에 지방정책에 대한 업무를 전담하는 기구를 강화 또는 신설할 필요가 있으며 정책기획 및 조정업무를 담당하는 기획관리부서도 확대 개편하여야 할 것이다. 기획관리부서의 가장 중요한 기능은 자치단체의 기능과 조직을 종합하여 전체적 역량을 모순 없이 발휘할 수 있도록 하는 것이다. 따라서 기획관리부서는 자치단체가 주체성을 가지고 지역에 밀착된, 그리고 주민편에서 종합적이고 창조적인 정책을 입안하고 이를 실천에 옮기기 위한 구조로서 기능할 수 있어야 할 것이다.

그런데 여기에서 유의할 사항은 기획관리부서와 일반행정 부서간의 관계설정에 관한 것이다. 현재의 지방행정조직은 구성상에 있어서 중앙정부의 그것과 비슷한 형태를 보이고 있다. 하지만 과거에 경제기획원으로서의 권한집중이 중앙정부 정책과정에서 많은 부작용을 야기시켰듯이 자치단체에서도 기획관리부서를 중심으로 한 에리트위주의 하향적 정책구조는 결코 바람직하지 못하다.

31) 김시윤·김정열, 지방정책 결정구조의 혁신을 위한 제도개선, 한국행정논집, 제10권 제1호, 한국행정학회, 1998, p.158.

그러한 점에서 환경의 변화에 적극 대응할 수 있는 분권적이고도 신속적인 정책체제를 구축해야 하는데 이는 정책내용이 점차 복잡성을 띠게 됨에 따라 관련부서들간의 원만한 협의와 조정을 필요로 한다는 점에서도 더욱 중요하다. 행정기능보다는 정책기능의 탄력있는 조직형태, 즉 TASK포스(task force)나 매트릭스조직(matrix organization) 등을 적극 활용하여야 할 것이다.<sup>32)</sup>

#### 4) 地域統計의 整備와 政策情報시스템의 構築

지방자치시대의 자치단체는 우선 당해지역의 여러 현안을 포괄적으로 정확하게 파악하는 동시에 당해지역이 현재 놓여있는 경제·사회적 좌표를 올바르게 제시할 수 있어야 한다. 그래야만 현실에 바탕을 두되 미래를 지향하는 합리적 정책을 마련할 수 있고 각계각층의 요구를 끌고루 수용할 수 있는 조화로운 행정을 수행해 나갈 수 있다.

이를 위해서는 당해지역의 인구·노동력 및 취업실태 등의 고용관련사항, 사업체현황·산업구조 및 입지조건·물류체계 등의 산업활동 관련사항, 주민의 주택보유·의료서비스 등 복지관련사항, 지역생산·소비 및 저축동향 등의 주민소득 관련사항, 여가활동 관련사항 등에 대한 광범위하고 다양한 지역통계가 뒷받침되어야 한다.<sup>33)</sup>

그러나 우리나라의 지역통계는 현재 다음과 같은 문제점을 갖고 있다.

첫째, 자치단체의 통계조직이 취약하다. 현재 자치단체의 통계업무 조직으로는 각 시·도의 기획관리실에 통계담당관실이 있어 지방행정에 필요한 고유의 통계업무를 수행하는 한편 중앙행정기관으로부터 위임받은 통계조사나 자료수집업무를 담당하고 있다. 이러한 통계업무에는 시·도에 따라 4~8인의 인원이 배치되고 있으며 시·군의 경우 일부 시·군에는 1~2인으로 구성된 통계계가 있으나 계가 설치되지 아니한 곳도 적지 않다. 이같이 취약한 통계조직으로는 여러 부문에 걸쳐 시·군통계를 올바르게 작성하고 관리하기가 매우 어렵다.

둘째, 지역통계의 부족과 미비현상이다. 현재 시·도에서 생성하는 통계는 모두 184종인데 그중 64%인 117종은 업무수행과정에서 작성되는 보고통계이며, 자치단체가 스스로의 목적에 의하여 작성되는 지역통계는 교통량조사 등 6가지에 불과하다.<sup>34)</sup>

지역주민의 소득증대 및 복지증진을 위해 지역경제발전을 도모하려면 우선 지역의 산업활동에 관련된 통계가 필요할 것이나 주민소득통계는 물론이고 상품유통경로 등 가장 기본적인 통계조차 미흡한 실정이며 인구·물가·고용 등의 주요 기초통계는 통계청 등 중앙행정기관에 의존하고 있으나 이들 통계는 전국을 대상으로 작성되므로 지역현황이 제대로 반영되지 않고 있다. 이와 같이 지역통계가 제대로 정비되어 있지 않기 때문에 정책

32) 박경효, 지방정부의 정책전문성 제고방안, 입법조사월보, 1995년 6월호, 국회입법조사분석실, p.38.

33) 이인식, 정책개발의 통계적 접근, 자치행정, 1994년 7월호, 지방행정연구소, p.29.

34) 이인식, 위의 논문, p.31.

을 합리적으로 수립하기 어렵고 이에 따른 시행착오가 빈번히 발생하고 있다.

따라서 지역통계가 지방자치단체의 정책능력을 향상시키는데 기여하기 위해서는 다음과 같은 준비가 이루어져야 할 것이다.

첫째, 통계담당기구의 확대가 필요하다. 통계전담기구가 없는 지방자치단체에 통계과 등을 설치하고 통계전담인력을 제대로 확보해야 한다.

둘째, 지방자치단체의 정책결정에 필요한 사항을 미리 조사하여 통계를 작성하고 이를 관리해 나가려면 지역정보 데이터베이스 구축과 함께 지역정보를 서로 교환할 수 있는 효율적인 네트워크시스템을 구축하여야 한다. 지역정보 데이터베이스의 일종으로서 지역의 지형, 시설물 분포 등과 도로·전기·가스 등의 SOC시설, 상·하수도망을 망라하는 지리정보시스템의 구축도 필요하다. 그런데 이들 정보망의 구축에는 적지 않은 인력과 경비가 소요되어 자치단체 스스로 이를 해결하는 데는 한계가 있으므로 중앙정부의 지원이 필요하다고 본다.

### 3. 政策環境의 改善

#### 1) 政策決定過程에의 住民參與 活性化

정책결정은 결정자의 주관이나 가치관이 개입되는 측면을 내포하고 있기 때문에 정책에 의하여 영향을 받는 이해관계자들의 참여를 통한 결정이 바람직하다고 할 수 있다. 정책결정과정에서의 주민참여는 시간 및 비용면에서 비능률을 초래하며 정책결정의 중립성과 함께 결정자의 전문적 판단을 저해할 우려가 있다는 비판을 받고 있다. 그러나 정책결정과정에의 주민참여는 다음과 같은 긍정적 기능 때문에 참여의 필요성이 강조되고 있다.<sup>35)</sup>

첫째, 정책결정과정에 주민의 의사를 투입시킴으로써 정책내용이 일부계층이 아닌 일반 주민의 의사에 부합하는 방향으로 이루어지도록 한다.

둘째, 주민참여는 주민의 입장에서 정책을 결정하도록 강제함으로써 정책결정자의 책임성을 고양시킨다.

셋째, 정책결정자간에 의견대립으로 지방행정의 효율적 수행이 어려울 경우, 권력 주체로서의 주민이 나섬으로써 정책결정자간의 이견을 조정할 수 있다.

넷째, 주민은 참여를 통하여 정책결정과정에 자신들의 의견을 투입하는데 그치지 아니하고, 정책대상의 내용을 이해하고 그 결정 및 시행을 위하여 필요한 협조를 하게 된다. 이러한 긍정적 효과를 갖고 있는 지방정책과정에 주민들의 참여를 활성화하기 위해서는 다음과 같은 몇 가지 개선조치가 이루어져야 할 것이다.<sup>36)</sup>

35) 나라정책연구회 편, 한국형 지방자치의 청사진(서울 : 길벗, 1995), p.377.

36) 김수영, 정책학원론(서울 : 법지사, 1992), pp.195~196.

첫째, 지방자치단체는 기존의 민원실 등을 확대개편하고 이익집단의 진정·청원 등을 실질적으로 처리·해결하기 위한 제도적 장치를 마련하여야 한다.

둘째, 정책결정기관은 특정한 정책의 결정에 앞서 정책대상집단과 사전 접촉하여 의견 청취를 의무화함으로써 고객위주의 정책결정을 하여야 한다.

셋째, 위원회제도의 활성화가 이루어져야 하며 그 위원들은 각계각층의 대표로 구성되어야 한다.

넷째, 행정예고제가 확대되어야 한다. 특정정책의 결정이나 집행에 앞서 상당기간 예고제를 실시하면 관련집단으로부터 정책에 대한 환류를 받아 결정의 오류를 시정하고 정책의 효율성을 높일 수 있다.

## 2) 地域住民의 政策에 대한 監視·統制

지방자치단체의 정책결정자들이 보다 바람직한 정책을 결정하기 위해서는 지역주민들이 공익에 바탕을 둔 요구를 투입해야 할 뿐만 아니라 정책결정이 민주적이고 합리적으로 이루어지고 있는가를 감시·통제할 수 있어야 한다.

우리나라는 아직도 전통적 정치·행정문화의 영향으로 권위주의가 강하게 지배하고 있기 때문에 관료가 일반국민에 대해서 우월의식을 갖고 지배-복종관계에 입각하여 일반국민을 정책의 주체가 아닌 객체로 보고 정책결정과정에서 동반자로서보다는 규제대상으로 인식하는 경향이 높다. 따라서 권위주의 아래서의 정책은 고위층이나 일부 측근들의 가치관이나 철학에 의해 이루어지는 경향이 많으며 정치·행정의 능률성과 효과성을 지나치게 강조한 나머지 주민들의 진정한 삶의 질을 향상시키기 위한 봉사과 편익의 도모에 소홀해지기 쉽다.<sup>37)</sup>

따라서 지역주민들은 수준 높은 의식을 가져 정책의 결정절차와 내용이 민주적이고 합리적이 되도록 감시와 통제를 할 수 있어야 하는데 그러기 위해서는 주민들이 다음과 같은 의식을 가져야 한다고 본다.

첫째, 주민이야말로 지역발전 주체로서의 권한과 책임을 공유하고 있다고 믿는 자치의식과 함께 지방자치는 대화와 타협에 의하여 운영되는 정치제도라는 의식.

둘째, 자기가 살고 있는 지역을 아끼고 보다 바람직한 방향으로 발전시키겠다는 지역정향의식.

셋째, 이해관계를 주장함에 있어서 독선에 빠지지 않도록 하는 자기억제의식.

넷째, 모든 공공서비스는 무료로 공급된다는 무임승차의식에서 탈피한 수익자부담의식이 바로 그것이다.

37) 부만근, 제주도개발특별법의 제정과정연구 (제주 : 온누리, 1995), pp.56~57.

### 3) 地方言論의 監視機能 강화

지방언론은 지방자치단체로 하여금 합법성·민주성, 형평성의 바탕아래 정책결정을 하도록 하고 그 결과를 확인하는 감시자·비판자로서의 역할을 하여야 한다. 정책결정과정에서 지방언론은 ① 개인이나 집단이 인식하고 있는 사회문제를 보도를 통하여 정책결정자에게 전달하여 정책의제화하는 역할, ② 정책결정자가 미리 판단하지 못하였거나 인식하지 못한 중요한 사회문제를 발굴하고 그 대안을 제시함으로써 이에 대한 관심을 일깨워 주는 촉성역할, ③ 여론형성을 통해 특정의 사회문제를 공중의제화하여 정책에 투입하는 역할을 한다.<sup>38)</sup>

그러므로 지방언론은 지역주민들의 보편적이고 진정한 이익이 무엇이며, 그러한 이익이 어디에 있는지를 정확히 파악하여 보도함으로써 지방자치단체가 바람직한 정책을 결정할 수 있도록 하는 요구투입을 담당해야 할 것이다. 뿐만 아니라 정책결정절차도 민주성과 공정성에 입각하여 이루어지고 있는가를 제대로 감시·비판할 수 있어야 한다.

## Ⅷ. 結 論

1990년대에 들어와 지방자치가 본격적으로 실시됨에 따라 지역문제는 지역 스스로의 능력과 책임아래 처리하지 않으면 안 되게 되었다. 이에 따라 자치단체는 정책결정능력을 크게 필요로 하게 되었고 이것이 앞으로 지방자치의 성패를 좌우한다고 해도 과언이 아닐 것이다.

지방자치단체의 정책결정에는 지방의회와 집행기관, 일반주민, 이익단체, 외부전문가 등 다양한 집단들이 참여하지만 실제의 정책결정은 지방의회와 집행기관을 중심으로 때로는 협력하고 때로는 대립·갈등하는 메커니즘 속에서 이루어지고 있다. 그런데 자치단체의 정책결정과정에서는 결정에 대한 합리성의 확보를 어렵게 하는 대내·외적 요인이 광범위하게 존재하고 있다.

그 내용을 보면 인간적 요인으로는 자치단체장의 정책리더쉽 부족과 전시위주의 행정행태, 지방의원과 공무원의 정책전문성 부족을 들 수 있고 구조적 요인으로는 정책결정권한의 조직상충부 집중, 정책정보 부족, 자치단체의 재정력 취약, 정책전담기구의 결여 등을 지적할 수 있다. 또 환경적 요인으로는 지역주민과 이익집단의 정책방해, 외부통제의 미약, 매몰비용, 자치단체의 자치권 협소 등을 들 수 있다.

오늘날 지방자치단체는 중앙정부의 지방정책 형성에 대한 한계를 극복하기 위해서 높은 정책능력을 가져야 할 뿐만 아니라 지방자치제 실시에 따르는 정치·행정성격의 변화,

38) 윤정길, 정책과정론 (서울 : 법문사, 1991), pp.155~182 참조.

경쟁체제 및 기술사회로의 사회변동 등 시대적 흐름에 적절하게 대응하기 위해서도 정책 능력이 강화되지 않으면 안 되게 되었다.

자치단체의 정책능력 향상 방안으로는 크게 세 가지를 생각할 수 있는데 첫째는 가치관의 전환과 정책전문성 제고로서 이를 위해서는 자치단체장의 정책리더쉽 향상, 지방의원 과 공무원의 가치관 전환 및 정책전문성 제고를 위한 노력이 있어야 한다. 둘째는 제도적 측면의 개선인데 이를 위해서는 정책결정 영역의 확대, 지방의회 의결권의 확대, 정책관련 기구의 강화, 지역통계의 정비와 정책정보시스템이 구축되어야 한다. 셋째는 정책환경의 개선으로서 이를 위해서는 주민참여의 활성화, 지역주민의 정책에 대한 감시·통제, 지방언론의 정책감시기능이 강화되어야 할 것이다.

그런데 지방자치단체의 정책결정을 주도하는 지방의회와 집행기관간에는 가치지향과 행동규범의 차이, 정책문제의 성격, 집행기관의 이중적 지위, 양 기관간의 권한의 불균형 때문에 정책결정과정에서 대립·갈등이 발생하는 경우가 많은데 이 경우 서로의 입장을 어떻게 조정하고 균형을 찾아 나갈 것이냐가 중요한 과제로 제기된다.