

# IV

## 서울학과 정치학

### - 서울의 정치 · 행정적 위상변화와 서울市長論을 중심으로 -

여 현 덕 (서울학연구소 초빙연구원)

#### 목 차

.....

1. 서론
2. 서울의 정치 · 행정적 위상과 서울시장의 여러유형
3. 자치화시대의 정치변화와 서울 지방정치의 실험
4. 민선 서울시의 정치적 위상과 시장의 새로운 역할

## 1. 서론

지금까지 정치는 중앙차원에서만 존재하는 것이었고, 서울은 수도로서의 행정단위 또는 중앙정치가 이루어지는 장(場)이라는 공간적인 의미 이상을 갖지 못하였다. 적어도 정치적 측면에서만은 그랬다. 따라서 서울에는 서울행정론만 있었고 서울정치론은 독자적으로 성립될 수 없었다. 서울시정론(市政論)은 행정과 기구 등 전반적인 것을 통틀어서 애매하고 포괄적인 의미로 사용되었다. 그러나 이제는 서울이 과거와는 달리 양적·질적으로 크게 팽창되었을 뿐만 아니라 1995년 6월 27일부터는 명실상부한 자치시대를 맞아 서울공화국(Republic of Seoul)이란 말이 실감날 만큼 독자적 운영과 영향력을 갖는 단위로 위상이 변화하기 때문에 아무리 행정적인 요소를 강조해도 이미 그것은 정치와 행정이 결합된 모습으로 자기추동력을 갖게 될 것이다. 그러므로 정치학적 관점에서 서울학과 정치학의 연관고리를 적극적으로 찾아내어 재정립할 필요가 있다고 생각된다. 이른바 서울시정론이 체계적인 서울정치론 또는 서울정치학(Seoul Politics)으로 입론되고 논구될 시점에 이르렀다고 할 수 있을 것이다.

정치학의 분류방식<sup>1)</sup>을 서울학에 대입해서 말해보자면 서울시 리더쉽론, 서울의 정치문화론, 서울의 정치과정론, 서울행정기구론 등으로 분류할 수 있겠다. 서울리더쉽론의 핵심은 서울시장론(市長論)이 될 것이고, 서울정치문화론의 주요논제는 서울의 시민의식의 발전정도가 얼마나 전근대적인 정향(定向)에서 벗어나 시민적·민주적 정치문화로 변해가고 정착되고 있느냐 하는 문제가 될 것이다. 한마디로 서울의 여론, 정치사회화, 정치의식 등을 말한다. 이것은 서울의 공동체문화론이나 서울의 시민사회론으로 정리할 수 있을 것이다.

서울의 정치과정론은 서울시 의회의 기능과 역할, 시 본청의 기획조정 기능과 구청과의 관계설정, 서울의 시민단체와 대중운동의 역학과 투입(input)기능, 관료제, 선거론(서울시장 및 기초·광역 등 단체장) 등으로 분류하여 설명할 수 있을 것이다. 서울

1) 정치학의 분야를 크게 몇가지로 나누면, 정치권력론, 정치적 리더쉽론, 정치문화론, 정치과정론, 정치기구론 등으로 나눌 수 있다. 지방정치가 의미를 갖게되면 이것은 서울학에도 응용해서 적용할 수 있을 것이다.

행정기구론은 정치학과 연관을 밀접하게 갖지만 엄밀하게는 행정학 분야에서 다룰 수 있을 것이다. 그렇지만, '서울정치학'이라는 개념 자체가 아직은 지극히 초보적이고 실험적이거나 서설적인 입론(立論)단계에 머무를 수 밖에 없다. 그리고 사실상 이에 관한 기초적 연구조차 되어 있지 못한 실정이다.<sup>2)</sup> 그러나 이 연구에서는 서울정치론의 아주 기초적인 연구시론으로서 역대 서울시장론을 통하여<sup>3)</sup> 서울의 위상과 시정을 살펴보고 자치화와 민선시대에 나타날 새로운 변화를 전망해보고자 한다.

## 2. 서울의 정치적 위상과 서울시장의 어려움

지방자치가 자리잡히고 지방분권적 정치와 행정이 안정적으로 정착되면 중앙과 지방의 위상이 현저히 달라지지만, 가장 괄목할만한 변화를 보일 단체장은 역시 서울시장이라고 할 수 있다. 서울시장은 이미 조선시대부터 “정승이 되려면 반드시 거쳐야 하는 벼슬” 자리였기 때문에 당쟁의 대상이 되기도 할 정도로 중요한 위치에 있었고 실제로는 지방이라기 보다는 중앙의 의미를 가지고 있었다. 그러나 600년이 지난 현재와 향후 더 큰 위상을 갖는 것은 민선 서울시장의 등장으로 서울이 ‘서울공화국’ 또는 ‘국방력만 없는 정부’라고 불릴 정도로 우리나라 정치·경제·사회의 중심으로 변모할 잠재력을 지니고 있기 때문이다. 따라서 이에 따른 서울시장의 관할권이 넓을 뿐만 아니라 이에 상응하는 정치력도 무시할 수 없을 것이다. 예산권과 인사권만 보더라도 그 영향력을 예측하고도 남음이 있다. 서울시장은 약 6조 5천억원(93년의 경우)의 예산을 운용하며, 약 7만여 명의 공무원 인사권을 장악하고 있다. 또한 장관과는 달리 지방자치 단체의 장으로서 연 약 3억원이라는 파격적인 관공비를 사용할 수 있다.<sup>4)</sup> 이

2) 고석규, “서울학 연구방법론 시론”(이 책의 도입부)은 서울학의 연구대상과 방법에 관하여 기초적인 논의를 하고 있다.

3) 서울시장이라는 사람을 중심으로 한 해석과 논구가 시간과 공간을 포괄하는 ‘합의 요소’를 적절히 포착할 수 있다고 보기 때문이다.

와 같은 서울시와 시장의 비중은 그 시대의 정치·경제·사회적 상황에 따라 부침과 영욕을 거듭했다. 대체로 통치권이 안정된 시기에는 장수했지만, 통치권이 불안하거나 최고통치자의 권한이 카리스마적일 때는 단명에 그치는 경향이 많았다.<sup>5)</sup> 리더십의 측면에서 서울시장의 위상변천을 먼저 역사적으로 살펴보고 난 후 유형론적 차원에서 고찰해보기로 한다.

## 1) 조선시대 한성판윤의 위상과 인물유형

역사적으로 서울시장의 위상을 간단히 살펴보면, 조선시대의 경우 조선왕조 500년 동안 한성부는 수도의 치안과 행정을 담당하는 기관으로서 그 격이 의정부와 비슷하였다. 서울시장격인 한성판윤의 격은 정2품으로 육조(六曹)의 판서와 마찬가지로이며 그 영향력은 영의정에 버금가는 지위였다고 한다. 따라서 판윤은 어전회의인 대각(臺閣)에 참석할 권한도 가지고 있었다. 한성부는 조선초부터 지방관직(외관직)이 아닌 중앙관직(내관직)으로서 정2품인 아문(衙門)에 속했는데, 종2품 아문인 도 관찰사보다 높은 위치였다. 한성부의 직제는 정2품 한성판윤을 수장으로 해서 좌·우윤(종2품), 서윤(종4품), 판관(종5품), 참군이나 주부(정7품)가 중심에 있었고, 오늘날 구(區)에 해당하는 5부에 영(종5품), 녹사(종7품) 등이 있었다. 『경국대전』에 의하면 한성부의 관장사무는 호적, 가옥, 전답, 도로, 교량, 개천관리 등 일반행정 업무를 비롯해 치안·검시 및 우마차 운행허가 등이었고, 한성부를 비롯한 지방 8도의 호구조사도 맡아 4년마다 실시하였던 것으로 보아 현재의 통계청의 역할도 겸하고 있었다. 조선시대 한성판윤을 지낸 인물들을 들자면, 황희(태종 18년/1418), 맹사성(세종 원년/1419), 최명길(인조 14년/1636-효종원년/1649), 이완(효종-현종대 걸쳐 7차례 역임), 박문수(영조 28년, 1723), 박규수, 박영효, 김홍집, 지석영(구한말) 등 모두가 당대 쟁쟁한 인물들이었다.<sup>6)</sup> 유형별로는 당대 최고의 도학자 유형이 있었는가 하면, 대정치가 유형도

4) 이종범 편, 『전환시대의 행정가 - 한국형 지도자론』 (나남, 1994) 70-71쪽.

5) 서울경제신문, 서울 600년 특집보도 중 “서울시장” 편 참조. 1993년 3월 10일, 17일, 31일.

참고로 한 연구소고에 의하면 3공화국이후 시장의 평균재임기간은 13개월~24개월이 38%, 37개월 이상이 25%, 1개월~12개월이 19%, 25~36개월이 6%로 나타나고 있다.

정영수, “역대 서울시장에 대한 소고”. 『서울시정연포럼』 제13호(1995년 1월호), 13쪽

6) 박성태 외, 『서울·서울·서울』 (한국일보, 1993), 269-277쪽.

있었고, 무인(武人) 유형도 있었으며, 전형적인 행정관리형도 있었다.

## 2) 일제시기와 미군정기의 제한된 정치환경과 서울시장

일제는 을사보호조약 이후 한성관윤을 경성부윤으로 격하시켰다. 조선조에서 북방의 전초기지를 의주, 옛 신라땅을 경주, 왕실의 관향을 전주로 보아 관윤의 다음서열인 부윤으로 예우했는데, 일제는 수원, 인천 등 인구 10만 이상의 도시를 부윤으로 호칭하면서 서울도 그와 마찬가지로 격하시켰다. 미군정기는 48년 정부수립까지 과도적인 정부의 성격을 지니고 있었지만, 서울시정에 관한 한 몇가지 중요한 변화가 가해졌다. 그것은 다름아닌 경성부가 경기도로 분리되어 일반 도와 대등한 광역 지방단체가 된 것이다. 또 미국의 자치헌장을 본따서 시헌장(市憲章)을 채택하기도 했다.

이 시기에는 형식상 한국인 통치의 외형을 갖추었으나 내용적으로는 미군정 인사가 거의 실권을 행사하였다. 따라서 서울시장의 행정책임은 미군부윤에 킬로프 소령이 맡고 있었고, 초대(45.10.25-46.5.9)서울시장은 이범승(李範昇)<sup>7)</sup>이었다. 당시 용어로 한인부윤이었으며, 부부윤 김창영(金昌永)이 있었고, 그 밑에 총무부장(김성환), 후생부장(김윤세), 공영부장(장수길)으로 비교적 단순하게 구성되어 있었다. 해방후 초대 서울시장(부윤)이 7개월만에 물러나고 해방 1주년을 맞이하여 종래의 경성부를 서울특별시로 개칭하고 행정조직도 개편하였다.

서울특별시로 직제가 전환된 직후 서울시장은 김형민(2대)씨였다.<sup>8)</sup> 이범승씨는 재임기간이 짧고 경기도 및 군정관할하에서 행정능력이나 정치력을 발휘할 기회가 없었다면, 김형민씨는 36세의 젊은 나이로 서울행정의 총수가 되었고 재임기간도 2년 6

7) 이범승은 1887년 한말 검시관(檢事官)의 집안에서 태어나, 한문수학,검정시험을 거쳐 일본 제 8고등학교를 거쳐 경도제대 독법과를 졸업하고, 동대학원에서 법제사를 연구하다 졸업후 만주정부 철도국에 종사하다 귀국, 종로도서관을 설립·경영하는 한편 보성전문학교 강사를 역임하였다. 관료생활은 1926년 총독부 식산국 농무과 근무, 1940년 황해도 산업과장, 경북도 이사관, 그리고 해방후 의정부 자치위원장에 추대되었고, 그것이 인연이 되어 군정청에 의하여 양주서장에 임명되었다가 이어 경기도 관할 경성부윤으로 영전하였다.

8) 그는 미선계 중학교를 마친 뒤 미국으로 건너가서 웨슬리안대학과 미쉬간대학에서 석사를 마친 뒤 귀국하여 잠시 일본주재 터키 대사관에 근무한 뒤 일경에 의해 투옥된 경력이 있고, 해방이 되자 석유상 경영에 관여하다가 서울시 미군정 관계자들을 사귀게 되어 부윤에 오르게 되었다고 한다.

개월로 비교적 장수했다. 다만 미군정과 원활한 관계로 인해 의욕은 왕성했었으나 행정경험의 부족으로 특별한 정책이나 정치력이 돋보이지는 않았다. 미군정하 서울시정은 한마디로 시민의 의·식·주의 기본적 수요 확보도 어려운 상황에서 외국의 군인정권이 통치의 주체라는 점에서 정책결정에 기본제약이 따랐다. 당시의 행정이 소비생활 행정·생활환경정비 행정·안보행정 정도에 머무를 수 밖에 없었다. 이때 서울시정의 주요특징을 들자면, 서울시의 경기도로부터의 독립, 서울시헌장의 채택 등 서울시 행정의 기반을 닦은 것으로 볼 수도 있으나, 미군정이라는 제한된 정치·행정적 환경 속에서 서구의 제도의 맹목적 도입과 실험이었다는 점에서 독립변수로 서울시정이나 정치는 존재하지 않았다고 할 수 있다.

### 3) 정부수립 및 자유당정권기 시정과 특징

1948년 대한민국정부 수립으로부터 1960년 4월혁명이 발생할 때까지는 자유당이 정권을 유지하던 근 12년 동안 서울시에는 윤보선('48.12-49.6), 이기붕('49.6-51.5), 김태선('51.6-56.7), 고재봉('56.7-57.12), 허정('57.12-59.6), 임흥순('59.6-60.4) 등 6명의 서울시장이 거쳐갔다.

제3대 윤보선 시장은 남한에서 단독정부 수립을 위한 준비가 진행되면서 정치적·경제적·사회적으로 혼란상태를 벗어나지 못했던 때 재직하였다. 그런 불안정속에서 미군정이 넘겨준 달갑지 않은 유산을 크게 넘어서지 못하고 소비생활 행정과 생활환경정비 행정 및 보안행정에 국한되는 정도도 머물러 있었다. 윤시장은 대한민국 정부수립시 이박사의 조각에 영향력을 행사한 안국동 8·8클럽에서 활약하다가 서울시장으로 임명되었기 때문에 정치적 비중이 높았음에도 불구하고 행정관리 측면에서 큰 성과나 쇄신은 기대할 수 없었다.

윤시장의 취임초 첫 지시는 청소를 '깨끗이 하라'는 것이었다. 그래서 윤시장이 서울시내 청소를 깨끗이 한 덕에 상공부 장관으로 발탁되었다는 이야기가 나올정도였다. 생활환경 개선운동을 펼치고 인사이동에서 자율성을 가지려고 했던 점, 문화도시로 향상시키겠다는 언약, 민원업무의 즉결주의 선언 등 노력을 보이기도 했다. 그러나 행정이 환경을 적극 활용하는 차원의 리더쉽으로 발전하지 못했고, 역시 서울을 비롯한 지방행

정은 중앙행정의 시정방침을 순응하여 집행하는 것이 전부였다고 해도 과언이 아니다.

제4대 서울시장인 이기봉은 약 2년간 시장으로 재직하였는데, 후반 1년은 한국전쟁이 발발하여 서울시정이라는 것이 있을 수 없었다. 사회가 약간 안정되어감에 따라 행정시책면에서 전임시장에 비하여 그 기능이 약간 확대되어가는 정도였다. 예컨대, 교통·운송행정면에서 공로(公路)운송행정이 새로이 대두한 것이라든가 생활환경 정비면에서 무허가시장의 정비에 착수한 것 및 사회행정에 있어서도 응급조치로서의 구호에 그치지 않고 결인에 대한 생활대책과 같은 장기적인 시책을 강구하게 되는 등 형식적이거나 제도과 법규가 정비되어 가는 중이었다. 그러나 리더쉽의 측면에서는 성격이 유약하고 관리능력이 부족하여 중앙의 지시나 협의에 의존하였고 환경에 대한 능동적 작용이 거의 없었다고 할 수 있다.”

제 5~6대 김태선시장<sup>11)</sup>은 시장재임 약 5년으로 시장평균 수명보다 2·3배나 재임했고 제2대 대통령선거시 잠시 내무부장관으로 있다가 다시 서울시장직에 귀임하였다. 이 시기는 한국전쟁의 피해로 인하여 서울의 주택호수는 191,000호였으나 피해주택은 55,082동으로 약 29%에 달하는 주택이 불에 탔다. 뿐만 아니라 상하수도, 도로, 교량, 도시시설 등 서울의 거의 모든 시설면에서 피해가 매우 컸다. 따라서 김시장의 시정방침은 한마디로 ‘건설제일주의’라고 할 수 있다. 그는 1954년도 사업계획으로 수립한 ‘수도재건방침 12개항’을 수립, 발표하였다.<sup>10)</sup> 김시장 재임 전반기는 아직 전쟁이 진행 중이었기에 모든 것이 전시체제였고, 서울행정 시책도 전안복구가 그 중심내용이었다. 지방자치법에 정해진 동(洞)제가 실시됨과 동시에 말단행정이 강화된 점에 특색을 찾을 수 있고, 시장 자신이 상당기간 관료출신이고 부시장 이하 고위참모진이 모두 행정경험을 쌓은 점이 과거의 전임시장체제와 다른 점이다. 영어에 능통하고 경찰계 출신인 김시장은 치안유지와 파괴된 서울의 복구에 중점을 두고, 사무개선, 공

9) 이기수, 『도시행정의 발전론적 고찰』(서울 : 법문사, 1968), 89쪽. 10) 뉴스 서울 7호(서울시 발행, 1955년 1월 15일)

10) 뉴스 서울 7호(서울시 발행, 1955년 1월 15일)

11) 김태선 시장은 1903년 경남 고원에서 출생하여 영흥으로 이사하여 그곳에서 성장했다. 가친은 규모가 꽤 큰 잡화도매상이었으며, 반일사상이 강한 기독교인이었다. 가친의 영향으로 기독교계 학교인 숭실중학을 이수한 뒤, 미국으로 건너가 일리노이주 웨슬리안대학에서 학사학위를 취득한 뒤, 보스톤대학에서 사회학으로 석사학위를 취득하였다. 당시 사회학의 주된 내용이 범죄에 관한 것이어서, 이것이 후일 김시장이 경찰계에 투신하는데 간접적인 원인이 되었다.

무원 교양 등에 역점을 두었다. 그러나 서울시정이 서울재건에 대한 독자적 청사진을 반도 진행하지 못했기 때문에 서울의 물리적 복구와 건설은 거의 전부를 정부의 보조와 미국의 원조에 돌려야만 했다.

제7대 고재청시장 재임기인 1956년은 제3대 정부통령 선거(56.5.15), 서울시의회 발족(56.9.5), 교육자치제 실시(56.9) 등 여러가지 중요한 정치적·행정적 일정이 연이어 있었던 해로 특징지을 수 있다. 고시장의 1년 5개월간의 재임기간은 시정전반에 걸친 점진적인 발전을 가져오기는 했으나 행정시책면에서는 대부분이 전임 시장기부터 계속된 사업일 뿐 새로이 개척, 발전시킨 사업은 별로 찾아볼 수 없다. 다만 사회복지면 또는 대민사업 분야에서 약간의 예산증액으로 개선의 소지가 있었다. 다만 시의회가 처음으로 구성된 시기였으므로 행정가 특히 시장에게는 행정적인 관리능력 외에 어느 정도는 정치적 지도력이 겸비되었어야 할텐데, 그는 오히려 정치력이 부족하여 시 행정의 소극화를 가져오게 된 사례로 지적되기도 했다.<sup>12)</sup>

제8대 허정시장은 정치적으로 여야의 대립이 치열해지고 자유당은 그의 과두정치적 성격을 더욱 굳혀가는 반면, 경제적 상황에 있어서는 이승만 정권기간 중 가장 양호한 시기에 해당한다. 1959년 서울인구는 이미 2백만을 돌파하고 있어 그만큼 도시화가 이루어졌다고 할 수 있다. 정국은 여야대립이 치열하고 시의회가 분열되어 불리한 점이 많이 있었으나 허시장은 어느정도 정치력과 지도력을 발휘하였다고 할 수 있다. 그 이유는 1년 6개월 재임기간 동안 허정시장은 시정에서 쇄신과 개선을 가져왔다는 점과 흑자재정을 달성하고 인사정책에서 쇄신을 가져왔다는 점을 들 수 있다.

제9대 임흥순시장은 자유당 말기 민심이 정부를 떠나고 경제적으로 하강하는 상황에 11개월 동안 재임하였다. 그의 시정목표는 “시민복지를 위한 행정”을 표방하여 시민들의 환심을 사고 떠나는 민심을 붙잡아두려는 의지가 역력했다. 따라서 장기적 시정보다는 당장에 효과를 거둘 수 있는 단기적인 시책에 중점을 두었고 소비적 행정을 위주로 시정을 편 특징을 지니고 있었다. 따라서 제4대 정부통령선거를 앞둔 시점에서 시민복지향상이나 대민봉사면에서 개선이 많았다.<sup>13)</sup>

12) 이기수, 『도시행정의 발전론적 고찰』(서울: 법문사, 1968), 139쪽.

13) 공무원의 기강확립, 도로망과 상하수도 시설의 정비, 사회복지시설의 확충과 청소행정의 개선, 일선행정 시설의 정민관계(整民關係) 개선 등. 서울 뉴스 105호. 1959년 11월 1일자.



10대 장기영시장은 3·15부정선거에 대한 국민들의 분노로 자유당정권이 붕괴하고 허정씨가 과도정부를 이끌고 있을 때 2개월간 재임하였다. 특별한 시정보다는 정권의 붕괴로 관리층에 대한 인사이동이 두드러졌다.

#### 4) 민주당정권의 수립과 최초의 민선시장

제11대 김상돈(金相敦)시장은 4월혁명으로 장면의 민주당 정권이 들어서자 국민직선에 의해 선출된 최초의 민선시장이 되었다. 의원내각제와 양원제를 골자로 하는 개정헌법에 의해 실시된 선거에서 민주당이 압승을 거두었다. 이리하여 장면내각이 성립하고 1960년 12월 29일 각도 지사를 주민의 직접선거로 최초로 민선 서울특별시장을 선출했다.<sup>14)</sup> 정치가형 서울시장의 대표적인 케이스로 그는 카이젤 수염에 편의복 차림, 그리고는 군함처럼 큰 몸집을 서서히 움직이며 항상 굵은 ‘스테키’를 휘두르고 다녔던 거구의 사나이였다.<sup>15)</sup>

14) 시장 취임식은 흡사 카이젤의 황제 취임식이나 전승 개선식에 임하는 것과 같았다. 당시 언론에서는 서울 시장 취임식은 요란하고 화려했으며 특수총만 초청, 시민은 일찍 못하게 했다고 스케치하고 있다. 식장 정면에는 ‘축·민선 초대시장취임식’이라고 쓴 큰 ‘플랭카드’까지 내걸었다. 역대 시장과는 달리 ‘市公館’을 취임식 장소로 택했는가 하면 식장에는 난데 없이 정당·사회단체 대표를 비롯해서 종교단체 대표, 시 산하 각종 산업단체 대표, 금융기관 대표, 중·고등학교장, 국민학교장, 동장, ‘서울심포니오케스트라’와 150명의 대합창단(경기여자중·고교)이 등장했고 그리고 민·참의원마저 초청되어 있어 첫 민선시장 취임식은 마치 ‘대통령 취임식’ 같은 인상을 주고 있다. 동아일보, 1961년 1월 4일자.

15) 1950년대 민주주의 투쟁의 현장을 기억할 때는 포효(咆哮)하는 듯 큰 소리를 지르는 그의 모습이 거의 빠짐없이 떠오른다. 완력과 폭언을 서슴치 않는 저돌적 인물이었다. 1956년 5월 정·부통령 선거 때 대구 부통령 선거 개표중단, 투표함 사수(死守)사건 때도 그는 서울에서 내려가 투표함 바로 옆에 서 있었고, 1957년 10월의 진주시장 선거 때는 개표 참관인으로 현장에 있었을 뿐 아니라 이를 큰 정치문제로 확대시킨 장본인이었다. 1956년 7월 27일에 있었던 최초의 국회의원 가두시위 때도 그는 큰 소리를 외치면서 앞장섰고 1958년의 2.4파동 때도 그의 투쟁자세에는 변함이 없었다. 그는 1901년 황해도 재령(載寧)에서 태어나 1919년 3.1운동에 참가한 후 1925년 일본 명치학원(明治學院) 신학부를 졸업하고, 1928-30년 미국에서 사회사업 등에 종사한 후 귀국했다. 8.15 전에는 마포에서 교회 목사생활을 하면서 동(洞) 총대(總代)를 지냈다. 1948년에 마포에서 재현의회 의원에 당선, 반민특위(反民特委) 부위원장으로 활동하며 친일파 색출과 처단에 앞장섰으나 반민특위의 활동을 탐탁하게 생각치 않던 이승만 정부측으로부터 오히려 친일행위자(洞總代)로 역공을 받은 끝에 부위원장 자리에서 물러나야 했고 그것이 직접 원인은 아니었지만 제2대(50년) 국회의원 선거에도 낙선되었다. 그러나 그는 1954년부터 3,4,5대 민의원 선거에 서울 마포구에서 민주국민당(民國黨)과 민주당으로 계속 당선되었으며 이른바 민주당 신파의 중진이요 투사였다. 1957년에서 1958,9년의 서울시의회에 대한 민주당 서울시당의 지나친 간섭, 시의회 민주당 의원간의 분열 등은 결국 시장 위원장이었던 정일형(鄭一亨)과 부위원장 김상돈의 대립, 그리고 정일형의 심복 김주홍(金柱興)과 김상돈의 아우 김상합(金相洽)간의 세력경쟁 등에 원인이 있었던 것이다. 손정목, 『한국지방자치제도·자치사 연구(下)』(서울: 일지사, 1992), 522-526쪽.

김시장은 기자회견 석상에서의 다음과 같은 발언으로 큰 충격을 던져주었다.

- ① 현 시직원의 대다수는 도둑놈들이다.
- ② 건설공사를 하는데 공사금액의 60% 이상을 건설국 직원들이 착복해 버리기 때문에 공사마다 예외없이 부실공사가 되고 있다.
- ③ 시장이 바뀌었으니 부시장 이하 과장급 이상의 시 공무원 전원의 사표를 받을 터이고 또 당연히 사표를 제출할 줄로 안다.
- ④ 민주당원들 중 자격이 있는 자를 대거 시 직원으로 채용하겠다.

신임시장의 이상과 같은 발언은 평지풍파와 같은 중대한 발언이었다. 이 발언에 접한 시 간부직원들은 즉각적인 반응을 일으켜 1961년 1월 5일 하오 그들은 “우리의 임명권자는 국무총리이며 공무원법에 의하여 신분이 보장되어 있는데 아무리 민선시장이라 할지라도 시장 마음대로 사표를 제출케 할 수 있는가? 우리는 사표를 내지 못하겠다”는 집단적 거부 의사를 밝히고 있다. 또 6일 상오 신현돈 내무부 장관은 기자들의 질문에 답하여 “사표제출을 강요하는 것은 월권이다. 김시장의 발언은 사표제출을 강요한 것으로 생각하지 않는다. 다만 인사쇄신을 중용한 것으로 본다”는 언급을 하였다.

시의회 제39회 임시회 제2차 회의는 1월 7일에 열렸으며 7일과 9일 양일간에 걸쳐 ‘도둑놈 발언’에 대한 공박이 계속되었다. 당시 ‘도적놈들’이란 낱말은 김시장의 상용어였다. 시장이 시의회에 불러나와 “시청 직원이 도둑놈이라고 한 말은 절대로 근거 있는 말이며 시 직원은 물론, 시의원들까지도 부정을 뒷받침했거나 또는 함께 부정을 저질렀다”는 말을 거듭 주장하면서 “시의원들도 도둑질하는 데 가담했거나 또는 그 덕을 본 일이 있지 않느냐”라고, 단상을 치면서 시의원들을 통렬히 비난했다. 1월 7일 하오 제2차 회의에서의 김시장의 고집스럽고 저돌적인 태도에 대해 시의원들이 위축되어 꿀먹은 벙어리처럼 앉아만 있었다. ‘부시장 이하 과장급 이상 간부 전원’을 대표해서 부시장 김주홍이 사표를 낸 것은 3월 초에 들어서였다. 그는 민주당 열성당원으로 김상돈의 화려한 취임식을 마련한 장본인으로 말하자면 토사구팽된 셈이다. 정치가형 지도자로서의 시정을 장악하면서 개혁해내는 정치적 지도력이나 관리능력은 갖지 못하였던 것으로 평가할 수 있다.

## 5) 5·16이후 개발시대의 서울시정과 시장

5·16으로 민주당정권의 붕괴와 군사정권의 성립으로 ‘지방행정에 관한 임시조치법’이 제정, 공포되어 지방자치단체의 위상이 변화했다. 1962년 1월 27일에는 법률 제 1015호로서 제정된 ‘서울특별시 행정에 관한 특별조치법’에 의한 서울특별시의 법적 지위가 변동되었다. 이는 미군정기의 서울시헌장에 이은 두번째의 큰 변화를 겪은 셈인데, 그 내용은 첫째로 서울특별시장은 별칭직으로 하고 각의에 제출하여 소관사항에 대한 발언을 할 수 있게 하고<sup>16)</sup>, 둘째로 서울특별시를 내각수반 직속으로 하였으며, 셋째로 중앙행정기관의 서울특별시에 대한 지시 감독권을 제한하여 구체적으로 열거케 하였으며, 넷째로 조직편제를 보강한 것이다.

여기에서 주목해야 할 사항이 바로 수도행정의 독자적 위상을 인정하여 서울시정의 행정운영권의 범위가 확대되었을 뿐만 아니라 중앙의 불필요한 -- 추상적 규정에 의한 행정적 통제가 심각한 -- 문제점을 제거하려고 노력했다는 점이다. 따라서 중앙정부가 지시·감독권을 행사할 수 있는 사항은 국가적 기본정책에 관한 사항, 기본적 원칙과 기준에 관한 사항, 전국적으로 일제히 실시하는 사항, 서울특별시 이외의 지역과 관련이 있는 사항, 보고서 제출과 사실조사에 관한 사항 등이다.<sup>17)</sup> 그러나 전체적으로는 지시행정과 중앙에 의한 시정장악이 심화되었음을 부인할 수 없다.

제12대 윤태일 시장은 당시 40세의 현역 육군소장으로 박정희 군사정부에 의해 서울시의 책임자로 임명되어 2년 7개월간 재임하였다. 그는 만주군관학교와 육군사관학교를 졸업하고 줄곧 직업군인으로서 성장하였기에 군행정체계를 통해 배운 지식으로 근대적인 관리기술과 운영방식을 도입하고자 하였다. 그는 서울시정에 기획조정 제도, 문서관리 제도, 공무원 인사기록 제도 등을 도입하였다.<sup>18)</sup> 행정시책면에서도 행정관리 분야, 사회복지분야, 건설행정 분야, 문화행정 분야에 중점을 두므로써 어느 정도 개선과 진전을 가져왔고 민원행정 서식, 절차의 간소화·표준화, 공개경쟁 인사제도 등을 성과로 들 수 있다. 그러나 그것은 행정의 근대화란 성과만 가져온 것이 아니라

16) 이 조항은 민정이양 직전인 1963년 12월 15일 개정에 의하여 삭제되었다.

17) 이기수, 앞의 책, 184쪽.

18) 『시정개요』(서울시 발행, 1962), 68-81쪽. 『혁명시정』(서울시, 1963), 70-148쪽.

군사문화를 심어주었다.

제13대 윤치영 시장은 1963년 12월 군정연장이나 민정이양이나의 지루한 논쟁에 종지부를 찍고 박정희 장군의 선거참여를 통해서 제 3공화국을 선포한 후에 임명되었다. 윤치영씨는 원래 이승만 박사의 비서실장 출신으로 3대국회의원, 건국 초대내무장관 등 민간정치인으로서 활약하였다.<sup>19)</sup> 후일 김종필씨 진영에 합류하여 1963년 12월 13대 시장으로 취임하여 1966년 3월말까 2년 4개월간 서울시장에 재임하였다. 내무부 산하에 있던 서울시를 격상하여 국무총리와 동격으로 시장을 대우하겠다는 박정희 대통령 당선자의 연락에 따라 서울시장을 맡았다고 한다. 2년반에 가까운 재임기간 중 실무의 대부분을 부시장 이하 각 국·과장들에게 맡기고 이른바 정치시장으로서 여당과 당정협의를 활성화시키는데 주력하였다. 또한 주로 외빈과 재경외국공관과 주한미군 등을 대상으로 한 외교와 접대에 많은 신경을 써서 외교와 의전시장으로서의 면모를 보여주었다. 그런 한편으로 제 3공화국 출범과 함께 많은 난제들과 야당의 공세에 시달려야 했다. 이른바 삼분폭리(三粉暴利) 문제 진상규명 요구, 한일국교정상화에 대해서도 대일굴욕외교에 대한 범국민투쟁위원회 발족 등 거센 폭풍 앞에 놓여 있었다. 그러나 1965년부터 대미일변도 외교에서 벗어나 유럽 국가를 상대로 한 적극외교의 문을 연다는 의미에서 박대통령이 서독을 방문하는 등 국제외교가 활발해졌다.

그의 회고에 따르면, “서울은 외국인사들의 방한을 계기로 국제화시대를 여는 우리나라의 현관으로서 의전과 접대에 각별한 노력을 기울이지 않을 수 없었다. 공식적인 외교절차보다도 비공식적인 접촉으로 좋은 인상을 심어주고 우리고유의 생활양식을 보여주고, 고유의 음식과 한국전통음악으로 매혹시키는 것과 같은 것들을 계속하였다”고 실토하고 있는데서도 잘 드러난다. 이러한 정치외교 시장 이외에 “변두리 시대 방문, 흥등가 골목 시찰, 우이동이나 세검정 골짜기 실태 등 서민위주의 행정을 펴는 노력을 했다”<sup>20)</sup>고 밝히고 있지만 주안점은 역시 대통령의 국제외교를 뒷받침하는 외교와 의전행사에 치중했다. 1960년대 서울시정을 연구한 한 저술에 의하면, 윤치영의

19) 주요약력은 다음과 같다. 일본 유학. 검도 3단, 태권도 2단. '태평양' 지 주필. 한국기독교학원 교수. 이승만 박사 비서실장, 미군정 자문 민주의원 사무총장, 48년 국회의원, 국회부의장, 외무-국방 위원회 위원장, 초대 내무장관, 대한민국당 수상, 반공통일연맹 부위원장, 중앙대 강사. 건국대 강사. 56년 부통령 출마. 민주공화당 창당에 참여. 공화당 당의장. 박정희 후보 선거사무장.

20) 윤치영, 『윤치영의 20세기』(서울: 삼성출판사, 1991). 361-370쪽.

시정스타일은 ‘소극적’ 이고 ‘현상유지’ 에 그쳤다고 한다.<sup>21)</sup> 이말은 그는 정치가 출신으로 외교와 의전행사에 치중하는 등 외교적인 행사에 시장의 역할을 다했으며, 당시 시정에 절실했던 각종 도시문제 해결책이나 시정 10개년 장기계획(1964-1975)에 대한 세부시책 등에서 행정기술과 전략 등은 결여하고 있었다는 것을 말해준다.

제14대 김현옥 시장은 서울시장사에서 ‘개발시장’ 의 대명사로 통한다. 육군 준장 출신 김현옥씨는 1966년 4월 시정이나 집무스타일에 큰 전환을 가져왔다. 김씨는 ‘불도저’ 라는 별명답게 재임 4년 동안 여의도와 영동의 개발, 청계천 복개공사와 고가도로 건설, 한강개발, 스카이웨이, 시민아파트 건설 등 서울의 스카이라인을 바꿀 정도로 엄청난 건설공사를 펼쳐오다 와우아파트 붕괴라는 뜻밖의 사고로 물러났다. 그는 시장 발령을 받고 취임식을 하러가는 도중 “8·15까지 광화문 지하도를 뚫어라” 고 지시 사항 1호를 발표한데 이어 취임 첫날 여론이 나쁜 국·과장급 14명을 대기발령시키며 돌풍을 예고했다. 그는 1966년 4월에 시장에 취임한 이래 1970년 4월까지 4년 1개월 동안 타고난 열정을 무기로 하여, 윤치영 시장기에 없어진 기획관리 기능 부활, 직업관료 대거 발탁, 66%증가라는 대폭적인 예산확충 등을 가지고 교통, 운송행정, 청소행정, 도시계획 등 여러분야에 걸쳐 의욕적인 시책을 늘어놓다가 와우아파트 붕괴사건으로 일선에서 물러났다.

김현옥 시장은 ‘사환에서 서울특별시장까지’ 로 표현될 정도로<sup>22)</sup> 입지전적인 인생을 개척해온 인물이기도 하다. 경남 진양에 있는 집현면이라는 조그만 마을에서 태어나 13세때 부친을 잃고 가난한 생활을 하면서 자라났다. 고무신 대신 집신으로 20리 길을 걸어 국민학교를 다녔고 진주중학교 시절에는 사환으로 학교 종치기를 하기도 했다. 어린 시절 그는 철도원이 되고 싶었다고 했고, 커서는 훌륭한 선생님이 될 꿈을 키웠으며, 후에는 군인이 되었다. 이후 그는 꿈을 이루었다. 육군준장, 최연소 부산시장, 최연소 서울시장, 내무부 장관을 지냈고 공직생활 10년 동안 비난과 찬사를 한 몸 에 받으며 하나의 드라마를 연출하다가 인생의 황혼기를 맞은 그는 현재 중학교 교장 선생님이로 인생을 마감할 준비를 하고 있다. 그는 자랑스럽게 ‘제 3의 인생’ 을 교육에 봉사키로 하면서 아주 조그만 일, 평범한 반복 속에서 창조가 이루어지는 그런 신

21) 이기수, 『수도행정의 발전론적 고찰』(서울:법문사, 1968). 264쪽.

22) 한국일보, “김현옥 : 사환에서 서울특별시장까지”, 1966년 4월 3일자.

비스런 세계가 교육이라고 했다.<sup>23)</sup>

그는 박정희 대통령의 개발주도 정책을 열성적으로 뒷받침한 인물이었다. 서울은 박대통령의 통치철학이었던 근대화의 표본이 되어야 했고, 발전의 첨병이 되어야 했다. 또한 대도시 문제를 해결하여 서울시민의 불만을 해소하기 위한 추진력이 강한 실무행정을 필요로 하고 있었다. 그것은 그가 취임후 내걸었던 새 서울건설, 부정청소와 정신건설, 소득증대와 생활향상, 수도로서 건설을 통한 조국증흥에 기여 등의 시정목표와 시정방향 설정에서도 잘 드러난다. 그는 시청직원들에게 ‘일하는 해’ (1966년), ‘돌진의 해’ (1967년), ‘창조와 개혁의 해’ (1968년)와 같은 구체적인 실천방안을 제시하고 불같이 밀어붙여 사람들을 어리둥절하게 만들기도 하였다.<sup>24)</sup> 김시장에 대한 평가는 줄속행정, 전시행정, 비민주적 행정 등 많은 비난이 따라다녔지만 박정희 대통령의 절대적인 지지와 보호, 서울의 근대화에 대한 강한 의욕과 추진력, 한계를 극복하고자 하는 군대식 정신교육 등으로 밀어붙였다. 요컨대, 김시장은 강력한 행정을 통하여 그 시대 박정희 정치에 가장 잘 종사한 리더쉽이었다고 말할 수 있을 것이다. 다시 말하면 김시장의 행정은 1960년대의 개발독재 시대에 걸맞는 행정이지 1990년대의 민주화된 시대에는 적절치 않은 그런 행정스타일인 것이다.<sup>25)</sup> 그는 1967년에 『푸른 유산』이라는 수필집을 남겼는데, 그 책에서는 “씩은 연륜을 단죄하여 그 위에 오롯한 푸른 잎을 길러, 그것을 그대로 물려주고 싶은 의욕”<sup>26)</sup>을 말하고 있다. 아마도 그것은 그 시대의 건설과 개발만이 최고의 미덕이요 구시대를 청산하는 새로운 희망이 될 것임을 믿었다는 의미일 것이다.

제15대 시장 양택식씨는 관리적 행정, 생활행정, 초기적 복지적 행정이 결합된 리더쉽을 보였다. 1970년 4월 부임한 양택식 시장은 생활행정을 내걸고 시민의 생활과 직결되는 사업을 역점에 놓고 추진했다. 1970년 하반기부터 1971년 상반기까지 구(區) 복지사업에 무려 30억원이나 되는 예산을 투입, 공사러시를 빚었으며 이전 시장의 부

23) 그는 한 일간지와와의 인터뷰에서 “교육이란 신비스러운 만큼 신성한 세계”라고 말하면서, “그래서 다시 한번 태어나자. 조그만 내 인생을 새로 시작하자. 모든 것을 거울삼아 순수한 마음으로 제일 말바닥 면서 기도 좋고 이장도 좋다. 아주 벽촌에 몸을 던지자. 그래야 나를 아는 것 아니냐”라는 거창하지 않은 동지에서 교육에서 여생을 바치기로 했다고 한다. 한국경제신문, 1990년 4월 22일자.

24) 동아일보, 1966년 8월 13일자.

25) 이종범, 『전환시대의 행정가』(서울: 나남출판, 1994), 71-100쪽.

26) 김현옥, 『푸른 유산』(평화출판사, 1967), 215쪽.

실공사로 와우아파트 붕괴사건을 초래했던 시민아파트를 전면 보수하고 상수도 생산량을 12만톤으로 증대시켰다. 양시장은 지하철 건설사업을 책정, 1971년 4월 12일 기공식을 했다. '생활행정·대(大)서울건설·협동전진'으로 시정목표를 잡은 양시장은 ① 시민생활과 직결되는 상수도 및 교통문제 해결, ② 깨끗하고 명랑한 생활환경 조성, ③ 인구분산과 외곽지 개발을 위한 신시가지 건설, ④ 도시기능 현대화 및 도심지 재개발, ⑤ 봉사행정과 협동정신의 기풍조성 등을 추진하였다.<sup>27)</sup> 1974년 8월 15일 육영수 여사 저격사건을 계기로 구설수에 올라 문책·해임되었다.

제16대 서울시장인 구자춘씨는 '황야의 무법자'로 불릴만큼 돌진형으로 을지로, 청계천, 종로 등 도로확장과 성수대교 등 대형프로젝트를 추진하였다. 44세의 나이로 1974년 9월 16대 서울시장에 취임하면서 시민위주의 시정, 책임감 있는 새로운 공직자상의 정립, 그리고 낙후된 변두리 지역개발에 힘쓰겠다고 다짐했다.<sup>28)</sup> 그는 4년 4개월이란 긴 재임기간으로 인해 어느 정도 성과를 올릴 수 있었다. 우선 구시장이 시정 구상을 통하여 밝힌 내용을 요약하면,<sup>29)</sup> 이 시기의 특징과 시정의 방향이 잘 드러난다. 이 시기는 1960년대부터 추진되어 오던 개발시대의 증후군이 나타나고 있기 때문에 이러한 시대적 특징과 분리하여 생각하기 어렵다. 그 증후군 중에서 대표적인 것은 당 시상황에서 교통문제와 공해문제가 시급한 문제거리로 꼽히고 있다. 서울시내 자동차 대수가 1977년 2월말로 10만대가 넘어섰고, 3년이내에 20만대를 돌파할 지도 모른다는 전망이 나올 정도로 교통량이 급증했다. 또 과거에 하루 1회 나들이하던 시민들이 1970대에 들어 1.4배로 늘어났다. 자동차 대수의 증가와 나들이의 증가는 물동량 증가의 복합적 요인으로 나타나고 있다. 교통이 혼잡하다는 것도 시민들의 생활수준과 관련이 되어 있다고 진단한다. 따라서 구시장은 1977년 시점에서 본 도시계획은 한국이 너무 가난한 시절에 설정된 것으로 지금은 수정이 있어야 한다는 생각했다.

다시 말해서 도시계획이 10-20년전에 이루어진 것이 앞으로 20년후를 대비해서 도시의 규모확장, 도로확장, 공원조성 등을 설계해야 한다고 생각했다. 교통과 도로문제의 경우, 근본적으로 문제를 해결하기 위해서는 지하철 건설, 도로건설을 추진하였다.

27) 『동아연감』(1972년)

28) 서울신문, 1974년 9월 5일자.

29) 이 부분은 구자춘 시장이 제 1회 관훈토론회에 참석하여 발언한 내용을 요약한 것이다. 신문연구, 1977년 10월호.

고속터미널을 동대문에서 강남으로 옮긴 것도 그러한 취지였다. 개인택시의 비중을 50%정도 되게 늘려서 시민의 편의도모와 서비스의 질을 높여야 했다. 출퇴근시의 시차제를 확대해 나가는 정책도 실시했다. 금융기관이나 국영기업체 종사원들이 10만명이나 되는데 공무원들이 30분정도 늦게 출근하고 30분정도 늦게 퇴근하는 방법이었다.

다음으로 공해와 쓰레기 문제가 심각한 현안으로 대두되었다. 연탄문제는 쓰레기와 공해문제를 동시에 안고 있었다고 보고 가정연료도 외국처럼 가스화하여 쓰레기 문제와 공해문제를 줄여야 한다고 말했다. 그 밖에도 서울의 과밀화와 과잉팽창<sup>30)</sup>을 억제하기 위한 시책들로 고등학교 학생들의 전입학문제, 식수난 문제<sup>31)</sup>, 영세 노동인구의 지방이전 방안 등이 준비되거나 시행되고 있었고, 적극적인 해결 대책으로는 지하철 2호, 3호선 개통문제, 강남고속터미널 이전문제, 주택문제 등이 시급한 현안으로 등장하였다. 또 시청이전 문제도 제기되었으나 그 문제는 1990년대에 검토할 사항이라고 보았다. 구 시장은 통이 크고 리더쉽이 강해 서울시를 외풍으로부터 막아주는 역할을 했으며 퇴직자들에게 개인택시·용달차 면허를 내주어 인심을 사기도 했다.

제17대 정상천 서울시장은 그는 박정희 정권의 말기인 1978년 12월에 임명되면서 “가정주부의 일손을 덜어주는 시정을 펴겠다”는 취임소감을 밝히기도 했으나, 1년 7개월간 재임한 뒤 1980년 9월 신군부가 정권을 잡으면서 물러났다.<sup>32)</sup>

30) 당시 동아일보 김진현 논설위원은 대개 한 도시가 20년에 인구의 배가 늘어도 과밀도시라고 하는데 무려 4배가 늘어났다는 것을 유머스럽게 지적하고 있다. 그는 시장에게 패티김이 ‘서울의 찬가’라는 노래를 부르기 시작한 때부터 서울은 초과밀화가 나타나고 사회병리현상의 하나로 되었다고 하면서, 차라리 ‘서울의 哀歌’를 하나 만들어 보는 것이 어떨까? 라는 질문하고 있다. 이에 대하여 구 시장은 그 점은 수긍하면서도 아직 ‘서울의 哀歌’와 같은 노래를 만들 계획은 없다고 답변했다. 신문연구, 1977년 10월호. 207쪽.

31) 당시 서울의 물은 2백 70만톤 정도 생산하고 있으나, 낡은 수송관 등으로 1백 40만 세대 중 2만세대 정도가 물이 나오지 않아 고통을 겪고 있었다.

32) 부산출신으로 국민학교에서 대학까지 한 고장에서만 교육받은 부산토박이이다. 부산대 법과를 졸업하고, 서울대 행정대학원을 수료했다. 고등고시 사법·행정 양과에 합격하여 자유당때 22세 나이로 경찰(수습총경)에 몸담아 28세에 경무관이 되고 이어 38세때 서울시경국장, 39세에 경찰총수 자리인 치안국장에 오르는 등 경찰요직은 모두 거쳤다. 강원도지사와 내무차관을 잠시 역임하고 73년 청와대 제2정무수석비서관으로 옮긴 후 청와대에서 ‘소총리’로 불리웠다. 경제 외교 국방을 제외한 일반 행정분야를 모두 다루었다. 워낙에 내무경찰행정 출신인데다 서울시정을 세밀하게 파악하여 왔기 때문에 본인의 희망여부에 불문하고 적임이라는 평이다. 외모가 영화배우처럼 말쑥하여 한량같이 보이지만 놀랄만큼 치밀하고 자상한 성품이며, 부하를 아끼고 출세시키는데는 지극한 정성을 쏟았다고 한다.



## 6) 개발, 복지, 민주의 딜레마 사이의 새로운 시정모색

1980년대 신군부 정권의 등장으로 과거의 개발행정과 권위주의가 심화되는 시기를 거쳐 현재의 문민정부 수립으로 민주화, 삶의 질의 제고 등이 교차되고 있는 시기를 맞고 있다. 전두환정권 시절에는 박영수, 김성배, 염보현이 서울시장에 임명되었고, 노태우정권 시절에는 김용래, 고건, 박세직, 이해원, 이상배 등이 거쳐갔고, 문민정부 들어서는 김상철, 이원종, 우명규 시장이 거쳐갔으며, 현재는 최병렬 시장이 재임하고 있다.

제18대 서울시장인 박영수(朴英秀) 시장<sup>33)</sup>은 부산시장 시절에는 '푸른 부산', 서울시장 때는 '선진 수도서울'을 내걸고 선진국형 도시건설을 강력히 추진했다. 교통난해소를 위해 국내 최초로 도시고속화 도로를 건설한 것은 부산시장시절의 업적이며 서울시장 재직시에는 올림픽 유치단장으로 바덴바덴 IOC 총회에 참석, 88년 서울올림픽 유치에 성공했으며 공간축화에 힘써 "나무시장"이란 별명을 얻었다. 다음으로 김성배 시장은 82년 4월말에 임명되어 1년 6개월간 재직한 뒤 83년 10월 중순에 퇴임하였다.

제19대 김성배시장은 고향인 강원도청의 말단 공무원으로 시작하여 강원도백과 경북지사를 거치고 1982년 서울시장에 올랐다. 서울시 굵직한 개발공사를 총지휘했고, 세종문화회관과 목동신시가지 조성의 책임도 맡았다. 남산을 시민공원으로 확보해야 한다고 국회에서 말하기도 했다. 1년 6개월의 임기동안 재직하고 1983년 10월 14일에 물러났다.

제20대 염보현 시장<sup>34)</sup>은 4년 2개월간의 재임기간 중 그는 수없이 많은 역사적 이벤

33) 5.16혁명후 관과 인연을 맺어 강원도 경국장 부산, 서울시경국장, 치안국장, 내무차관 부산시장, 통일주체국민회의 사무총장, 서울시장등을 두루 거쳤다. 최장수 치안국장(두번에 걸쳐 3년4개월)이었으며 만 6년 동안이나 부산시장을 지냈다. 통일 주체국민회의 사무총장직 기간동안 고박정희대통령, 최규하대통령, 제5공화국 헌법시행전의 전두환대통령등 3대 대통령을 뽑은 '통대'의 사무총장 경력도 갖고 있으며 1983년8월부터 주택공사사장직에 있어왔고 1966년 청와대 특별민정비서관을 지낸 경력이 있다. 조선일보, 1980년 9월 3일.

34) 그가 고향인 강원도 김해를 떠난것은 국민학교 3학년인 10세때. 서울 수송국교로 전학을 해오면서 서울 시민이 된것이다. 고대를 졸업한 이듬해인 60년 고등고시 행정과에 합격한후 관계로 들어서 서울 마포 서장을 시작으로 3개 도청국장 서울시경국장을 거쳐 경찰의 총수인 치안본부장과 경기 지사를 역임하는 동안도 그의 최대행정지표는 대민봉사였다. 특히 일선경찰지휘관 시절 몸매 뺀 현장확인주의가 지방행정과 도시행정에도 그대로 반영돼 일이 있는 곳에선 언제나 77kg가 넘는다.

염시장은 인상이 중후하다는 점에서 '염보살'이란 애칭을 갖고 있었으나 염시장은 공원에 심을 나무종류까지 직접 결정하는 등 업무에는 세심한 면모를 보여 '염주사'라는 별명까지 얻었다. 어느 외국기자가

트들과 맞닥뜨려야 했다. 지하철 2,3,4호선을 개통하여 지하철 시대를 열었고 서울대 공원을 건설했으며 올림픽 주경기장과 올림픽공원및 아시아선수촌을 건설, 86,88양대회의 기틀을 다졌다. 최근엔 민족의 대역사인 한강종합개발완공, 완벽한 하수처리 체계구축, 동양최대의 가락동 농수산물시장 개장, 목동 신시가지건설 뿐만 아니라 각종 올림픽경기장 시설도 건설하였다. 86시안계임과 88올림픽 준비를 거의 완벽하게 해냈다. 그는 특히 88올림픽개최도시의 시장으로서 세계의 이목이 쏠린 가운데 LA올림픽스타디움에서 오류기를 인수해왔고 30억 아시아인의 대잔치인 아시안계임을 직접치르는 대임을 맡기도 했다. 그는 “1천만 수도시민의 행정수요가 폭주하는데다 한강개발, 아시안계임, 올림픽등 거국적 대사들을 눈앞에 둔채 시청간부가 한가롭게 골프나 치며 휴일을 즐길 수 있겠느냐”며 공휴일도 없이 일을 하여 “세계에서 가장 바쁜 수도 시장”이라는 말을 듣기도 했다.

그는 또 공원 및 문화공간확보에 각별한 관심을 보여 ‘공원시장’이란 별명까지 얻었다. 공원확충에 쏟은 그의 정열은 가히 획기적이라고 할만큼 뜨거웠다. 그는 곧잘 “땅을 팔아 다른 업적을 남길 수도 있었지만 서울을 푸르게 가꾸는 것이 무엇보다도 중요하다고 생각돼 공원을 만들고 나무를 심었을뿐”이라고 털어놓았다. 경희궁공원, 보라매공원, 종묘공원, 파리공원, 대학로, 석촌호수, 놀이마당, 서대문구치소의 사적공원화, 농협전시장 이적지, 양정고, 창덕여고, 보성고 자리 등을 공원부지로 확보했을 뿐만 아니라 모든 재개발 빌딩에 조경과 환경조형물을 의무화하기도 했다. 이때문에 경찰출신에는 어울리지 않게 ‘문화시장’이란 닉네임을 얻기도했다. 국내 최초로 지체부자유자를 공무원으로 공채해 정립회관측으로부터 감사패를 받기도 했다.

---

그를 가리켜 ‘세계에서 가장 바쁜 시장’이라는 표현을 썼듯이 그는 꼭두 새벽에 일어나 별을 보고 집에 들어오는 시장이다. 그에게 있어 일요일은 ‘제7요일’로서의 의미만을 가질뿐 휴식과는 거리가 멀다. 또한 그는 ‘거북이 시장’이기도 하다. 말도 느린데다가 뜸들이며 일해가는 스타일이 꼭 거북이를 빼놓은것 같다고 해서 붙여진 말이다. 일을 신중하게 서두르지않고, 실수없이 해가는 타요임을 설명해주는 별명이다. 시청의 브리핑이 취임 3개월이 다가와도 다끝나지 않았고 종합건설본부장의 후임을 정하는데 두달이나 걸렸다고 한다. ‘양파’라는 원색표현도 있고 컴퓨터 머리에 토치카같은 심장을 지닌 장중한 인품이란 평도있다. 인정미가 있다는 호감을 갖게하는 반면, 부하들을 가족처럼 만들어 부러먹는 기술을 갖고 있다. 염씨는 서울시장 재직당시 서울강서구 우장산 근린공원 건설공사를 한양건설측에 수의계약해주고 1억2천만원의 뇌물을 받은 혐의로 1988년 4월 구속되어, 대법원에서 징역 3년6월 추징금 8천만원을 선고받았다. 1990년 2월에 명동성당에서 김수환 추기경으로부터 세례를 받아 천주교인이 됐다. 세례명은 바오로이며 세례식은 김중환 전내무장관(친진암중앙교회장)이 대부로 입회했다. 조선일보,1983년 10월 15일; 1987년 12월 31일.

염보현시장은 ‘언제나 시민들과 같이 생활하며 질서있는 수도건설에 힘쓰겠다’고 소감을 말했다. 그는 ‘시민을 위해 행정이 있는 것이지 행정을 위해 시민이 있는 것이 아니다’라는 소신을 갖고 매달 시민과의 대화 시간을 마련, 어려운 이웃들의 어려운 얘기들을 듣고, 오랫동안 억울하게 묶여있던 고질적인 민원들이 해결해주고 전세입주자의 생계대책을 세우는 등 시민들의 민원해결에 힘썼다. 특히 그는 철거민 등 영세 시민에게 남다른 애정을 쏟았다. 그는 ‘행정법규가 부당하게 시민의 권익을 침해하고 있다면 그 행정법규를 뜯어고치는 쪽이 훨씬 정의로운 일’이라고 말하기도 했다.

제21대 김용래 시장은 87년 12월부터 88년 12월초까지 약 1년간의 시장에 재임했다. 재임기간 동안 올림픽 개최도시 시장 및 올림픽조직위 부위원장을 맡아 올림픽을 비교적 성공적으로 치렀다. 올림픽을 원활하게 준비하기 위해 자가용 홀짝수 격일제 운행방침을 발표했지만 스스로 그것을 위반해 시민들의 비난을 사기도 했다.

제22대 고건(高建) 시장<sup>35)</sup>은 2년 1개월간 서울시장을 지냈으나 매우 좋은 평가를 남

35) 그는 가문, 학력, 경력 모든 면에서 화려하다. 전북대 총장, 국회의원등을 지낸 고흥(88)씨의 차남으로 인명사건에는 고건씨가 전북 옥구 출신으로 돼 있으나 실제로는 서울태생이다. 1938년 서울 청진동에서 태어나 신촌의 창천국교, 경기중·고를 거쳐 59년 서울대 정치학과에 들어갔고 3학년 때 문리대 학생회장을 지냈다. 관직에 있을 때도 그랬지만 학생회장 시절에도 그는 큰 정치적 사건을 맞지 않았다. 다만 남계회·유근일씨 등과 함께 폐이비인 사회주의를 공부하는 동아리 ‘신진회’에 몸담고 있다가 유근일씨 필화사건으로 동대문경찰서에서 이틀간 조사받은 적이 있다. 그는 대학 4학년 때부터 행정공무원이 되기로 결심했고 61년 13회 고등고시 행정과에 합격했다. 부친이 야당 의원인 탓에 내무로 발령된 뒤 3년만 동안 보직을 받지 못하기도 했지만, 이후 내무부 지방국쪽에 근무하면서 전북 식산국장, 초대 새마을운동 담당관, 강원 부지사, 내무부 지방국장을 거쳐 75년 37살의 나이로 최연소 도지사(전남)가 됐다. 5공 시절에는 교통부 장관, 농림수산부 장관, 12대 민정당 국회의원(전북 군산·옥구), 내무부 장관을 지냈고 6공 들어 서울시장이 됐다. 다른 시험 동기들이 80년대 중반 이후에 장관이 되기 시작한 것과 크게 대조적이다. 1979년부터 청와대 정무2수석으로 있다가 5.17을 맞았을 때 그는 “5.17 확대계엄 조치가 군정으로 가는 것”으로 판단, 유일하게 사표를 던졌다.

그뒤 1980년 9월 내각에 참여한 데 대해 그는 “헌정체제로 돌아왔다고 생각했다”고 하면서 “정치인이 아니고 행정가의 입장에서 누가 하더라도 결국은 나라일은 해야 하는 것”이라고 판단, 교통부 장관직을 맡았다. 1987년 박종철씨 고문치사 사건에 대한 문책개각 때 내무부 장관으로 ‘징발’된 그는 6.29 이후 개각 때까지 비록 40여일의 짧은 재직기간이었지만 나름의 소신을 관철시켰다. 연일 명동성당 시위가 계속됐고 마침내 상부에서 명동성당내 경찰 병력 투입이라는 강경조치가 떨어져 작전계획을 짜기 위한 확대공안장관 대책회의가 열렸다. 이 자리에 그는 과감히 병력 투입에 반대했고 이춘구 민정당 사무총장과 강우혁 청와대 정무2수석이 동조했다. 병력 투입이 철회된 명동성당 시위는 평화롭게 해산됐다. “치안을 유지해내는 데만 주력했다. 매일같이 인명사고가 없도록 하라는 말만 외쳤다. 그리고 상부에 정치적 결단을 촉구했다. 결단의 방향까지는 내가 말할 계제가 아니었다”. 당시 “정부의 한 고위관료는 고건씨를 두고 “어둠된 시절을 지내면서도 소신과 청렴을 지키고 살아남은 우리나라 전문행정관료의 자존심”이라고 말하기도 했다. 한겨레신문, 1993년 7월 26일.

기고 있다. 그는 1988년 12월 22대 서울시장으로 취임하면서 “유리창처럼 투명한 공개행정을 펴겠다”<sup>36)</sup>고 말했다. ‘복마전’ 오명속에 국감(國監)의 최대 공격목표가 됐던 서울시는 과연 그 불명예에서 벗어날 수 있을 것인가에 모두들 회의를 가졌다. 술한 정권의 시너로, 또 한편으로는 그 권력의 음습한 그늘 아래에서 자란 비리의 독버섯들이 암세포처럼 조직전신으로 번지며 짙은 의혹속에 지탄의 대상이 돼 왔다. 서울시는 부임 첫 직원조례에서 깨끗한 행정을 가장 힘주어 강조했고, 그 스스로 청렴, 지성을 공직자의 철학으로 삼아온 고건시장의 등장으로 복마전 오명만은 반드시 씻겠다는 각오로 하나의 커다란 변화의 흐름을 맞게 되었다.

그는 시정방향에 대해 ‘유리알 행정’으로 복마전(伏魔殿) 오명을 벗는 일과 시민생활을 보호하고 불편을 덜어주는 ‘생활행정’과 시민이 함께하는 ‘참여행정’에 역점을 두었다. 유리알 행정을 위해서는 공사서류 열람 불신과 오해 해소, 행정절차 공개<sup>37)</sup>, 외부 감시안을 두기로 했으며, 생활 행정의 일환으로는 재개발 방식을 변경하여 임대주택 대량공급 등 서민위주 시정의 역점을 두겠다는 의지를 보였다. 시정은 시민의 생활 현장에서부터 시작돼야 하는 것이 기본이라며 특히 서민생활과 영세민 대책에 관심이 많았다. 도시 빈민정책에 각별한 관심을 갖고 달동네와 변두리의 저소득층 과밀집단 주거지역에 각별한 관심을 갖고 주거환경을 개선하는데 역점을 두었다. 재개발도 지금까지의 강제철거를 지양하고 ‘현지개량’ 방식을 추진해 나갔다. 또 “교통난 완화를 위해서는 지하철 중심의 대중교통수단 개발에 역점을 두겠으며 무주택 서민들을 위해 소형 임대주택을 대량으로 공급하겠다”고 했다.

또한 모든 행정에서 민주적 절차를 밟아 시민의 의견을 폭넓게 듣는 ‘참여시정’을 실현하는 것을 목표로 삼았다. 서울시가 시민살림, 생활의 대리, 봉사기관이 아니라 시민 위에서 군림한다는 지적에 대해서, 그는 일반시민의 입장에서 솔직히 서울시를 보

36) 동아일보 1988년 12월 7일자.

37) 고시장은 “그러나 비리의 역사와 뿌리가 그만큼 오래고 깊은만큼 ‘유리알 행정’을 찾기까지는 시간과 진통은 필수적요소일 수밖에 없다”고 밝히고 있다. 각종 공사계약을 둘러싼 시민들의 오해를 풀기 위해서는 “공사계약, 집행과정의 관계서류 일체를 본청과 22개 각구청에 비치해 두고 시민 누구나 열람할수 있도록 공사계약 시민 열람실을 운영키로했다. 시본청을 비롯해 종합건설본부, 목동지구개발사업건설본부, 목동지구개발사업소, 지하철기획단, 한강관리사업소등 공사발주부서의 모든 공사계약 관련서류들을 비치하게 된다. 비치서류 중에는 외부에 공개하지 않던 발주품의서, 설계, 계약심사절차서류, 예정가격, 계약내역서 등도 포함된다”고 밝히고 있다. 중앙일보. 1989년 10월 26일자.

는 눈은 “한마디로 거대한 공룡이라고 생각한다. 5만명의 식구를 거느린 방대한 조직 이면서도 대도시 행정수요에 기민하게 대응하지 못하기 때문”이라고 단정했다. 공룡의 의미를 몸집은 크지만 새로운 환경에 대응하지 못해 퇴화한 동물이라고 표현했다. 이 같은 공룡의 모습에서 탈피하기 위해 시정개혁을 추진하겠다고 밝혔다. 나아가 “시민에 군림하는 행정이 우리나라 행정전체의 공통된 문제중 하나”라고 생각하고, ‘정치권 위주의가 타파돼야 한다’는 지적<sup>38)</sup>과 마찬가지로 행정도 행정관료 편의주의에서 벗어나야 하고, 따라서 서울시 행정도 시민의 입장에서 생활행정이 이뤄져야하고 공개·참여행정이 되도록 추진해 나가도록 노력했다.<sup>39)</sup> 그리고 제도적으로 개선해야 할 점은 국정감사때 지적된 사유지 특혜매각이나 수의계약 등 부조리를 없애는 것과 지방자치 제도를 시행착오 없이 정착시킬 수 있도록 사전준비 등 개선책을 강구하기도 했다.

시장 재직 때 매주 토요일때마다 ‘시민과의 대화’를 가지면서 집단민원을 능숙히 처리해 나간 것도 고시장의 업적이라는 면에서보다 행정테크닉이라는 면에서 높게 평가했다. 서울시청에까지 찾아올 정도의 민원인들은 대부분 거칠 곳은 다 거쳐 ‘뼈만 남은’ 사람들이어서 주장을 굽힐 줄 모르기 십상인데 고시장은 시민과의 대화 때마다 언론인, 변호사, 재야 시민단체 간부들을 합석시켜 이들이 대화를 주도하고 민원인들을 설득하게 하는 방식을 썼다. 실제로 6공 들어 서울시 청원경찰 전결사항으로 이들이 막으면 그만이고 못 막으면 시장 부속실까지 시위장으로 바꿔 버리던 민원인들의 시위는 고시장 취임 뒤 사라졌다.

고 시장이 사안마다 문제를 풀어나갈 요령을 미리 짚어 손을 쓰는 능숙함과 노련함과 경륜을 두고 관료사회 안에서는 그를 ‘행정의 달인’이라고까지 부를 정도였다. 1989년 지하철 2기 공사를 추진하면서 시 행정사상 거의 처음으로 서울시 사업에 국고보조 25%를 받아낸 과정도 그 예에 속한다. 그는 공사를 추진하던 초기에 조순 부총리와 공사비의 30% 국고보조에 합의를 봤으나 개각으로 들어선 이승윤 부총리팀이 난색을 표하기 시작했다. 개별 부처와의 합의만으로는 공신력에 문제가 있다고 판단

38) 박종철군 고문경관 축소조작 은폐사건수습을 위해 단행된 ‘5.26 개각’에서 내무행정 총수의 중책을 맡은 고건장관은 ‘박군 사건을 계기로 경찰과 내무행정전반에 걸쳐 뼈아픈 자기반성과 다시 태어나는 노력을 기울여야 할 것’이라고 취임일성을 말했다. ‘정직·성실하게 봉사, 국민을 보호하는 신뢰받는 경찰, 사회안정질서를 굳게 지킨다, 민주적 지방자치의 기틀을 마련한다.’는 4개항의 시정방침을 표방했다. 중앙일보 1987년 5월 27일자.

39) 중앙일보 1989년 10월 26일자.

한 그는 강영훈 총리에게 관련 부처 장관이 모두 참여하는 대도시 교통대책위원회를 만들 것을 제의했고 이 위원회에서 지하철 사업의 중요성을 역설한 끝에 위원회 결의 사항으로 국고보조 25%를 따냈다.

그는 자신의 공직생활에 대한 철학을 “모든 행정은 무조건 상식에 입각해 판단돼야 한다”는 신념과 ‘청렴’, ‘지성(至誠)’이다. 또 깨끗한 행정과 ‘일일신(日日新)’이라는 단어를 늘 가슴에 품고 살아간다고 했다. 그는 박종철 사건 이후에 내무장관에 올랐듯이, 정국이 위기에 처하면 그를 불러들이곤 했다. 민주화시대를 맞아 우선 구시대의 잔재를 청산하고 공직윤리관 확립에 힘쓰겠으며 시민들의 불편사항을 덜어주는 생활행정에 시정의 최우선순위를 두겠다고 취임포부를 밝히며 ‘시민들의 적극적인 참여와 비판’을 당부하기도 했다.<sup>40)</sup> 이를 위해 공개행정, 생활행정을 표방한 고시장은 시내 구석구석을 찾아 시민들의 욕구가 무엇인지 살펴줬다며 “행정의 손길이 닿지 않는 사각지대(死角地帶)가 없도록 하겠으며 서울시정에 시민들이 직접 참여할수 있도록 하겠다”고 말했다.

그리고 서울시가 안고 있는 가장 큰 현안으로… “무엇보다 시정을 수행하는 공직자로서의 자세를 확립하는 것이 시급하며 거대도시가 안고있는 교통난, 주택난, 환경공해, 상하수도 문제 등을 해결하기 위한 장단기 계획의 수립과 추진”을 들었고, 이의 시정을 위해 전문가와 시민들로 구성된 시정개혁위원회를 구성, 다양한 문제점을 진단하고 연구하겠다고 다짐했다.

또한 제5공화국 시절 서울시가 인사의 난맥상을 드러냈었다는 평가를 받고 있는 것과 관련 앞으로 “청렴도와 성취도를 기준으로 엄정한 인사제도를 정착” 시키고 “특히 이권과 인사에 관련된 청탁이나 ‘외풍’(外風), 외압(外壓)은 철저히 막겠다”고 다짐했다.<sup>41)</sup> 서울시 기구개편에 따라 89년 11월중순께 있을 것으로 예상되는 거의 최대규모

40) 한겨레 신문, 1988년 12월 7일자.

41) “汚名을 씻기 위해서는 먼저 뒷물이 맑아야 아랫물이 맑다는 이치에 따라 외부의 이권청탁, 外壓을 거부하는 일에 시장인 나 자신이 앞장서고 회계질서를 확립해 나가는 일이 무엇보다 시급하다고 본다. 좀더 구체적으로는 첫째 이해가 얽힌 행정절차를 공개하고, 둘째 자체감사를 더욱 강화하는 한편 외부의 감사 기능을 살리기 위해 11월중으로 외부감사위원회를 발족시킬 방침이다. 세째 공정한 인사질서를 세워 공직윤리의식을 확립해 나가는 문제를 분명히 할 것이다. 뒷물은 많이 맑아졌다고 생각하지만 아직도 조직하부에서는 관행적이고 조직적인 부조리가 일부 남아있는 것으로 안다. 맑은 물이 침투되는데는 시간이 필요하다고 생각한다.” 중앙일보, 1989년 10월 26일자.

라 할수 있는 인사를 앞두고, 부임후 개인의 능력을 알지 못한 상황이어서 서열위주의 인사에만 치우쳐 왔다는 비판을 수용하면서 “서열과 능력, 실적을 종합한 조화인사를 할 계획” 이라고 밝혔다. 한편 직원 들에게 직원들에게도 유일한 인사운동은 자기각 맡은 일을 열심히 해서 실적을 올리는 것뿐이라고 강조하면서 청탁인사는 하지 않는다는 원칙을 내놓았다.

제23대 박세직 시장<sup>42)</sup>은 1990년 12월말부터 1991년 2월 18일까지 서울시장에 53일간 재직하였다. 이후 서울시장 재직시절 박시장은 수서문제로 큰 홍역을 치르고 사퇴하였다. 이해원 시장<sup>43)</sup>은 1988년 2월 제6공출범과 함께 3년간의 보시장관을 끝으로 공직을 떠난후 만3년만에 수서사건으로 뒤숭숭한 서울시정 책임자로 적격이라는게 세평을 받으며 서울특별시장으로 다시 화려하게 돌백하였다.

제24대 이해원 서울특별시장은 보다 살기좋은 서울을 가꾸어 나가기 위해 ‘2000년대를 향한 도시기능의 발전구도’ 를 구축하는 것을 새해의 시정목표로 삼겠다고 밝혔다. 주택, 교통, 환경문제가 어려운 현안으로 나타난 때였다. 매일 600대 이상의 자동차가 늘어 이미 1백35만대를 넘어섰다. 지상도로 건설의 한계를 극복하기 위해 지하도로도 올해안에 설계를 마쳐 내년부터 공사에 들어가도록 할 것이다. 쓰레기는 매립위주에서 소각위주로 바꾸고 인력위주의 수거방식 또한 차량과 기계쪽으로 전환할 것이다. 심각한 대기오염등 환경문제에도 주의를 기울여 서울을 ‘살기 좋고 편리한 도시’ 로 만들어나가는데 최선을 다하겠다고 포부를 밝혔다. ‘서울시는 자치기관인 만큼 서울시행정은 자치기능에 맡기면 되지 않겠느냐 며 정치와 자치기능의 구분을 강조했다. 이시장은 8. 9. 10. 11대 국회의원을 역임한 풍부한 정치경험을 시행정에 어떻게 활용할것느냐는 물음에 ‘행정원칙에 충실하면 되지않겠느냐 고 반문, ‘정치와 자치기능’ 의 구분론이 의도적인 ‘외압배제’ 론으로 비쳐지지않기를 바랐다. 이시장의 살기 좋고 편리한

42) 박세직씨는 육사 12기 출신으로 군의 요직을 두루 경험하다가 수경사령관을 끝으로 군을 마감하고 총무처 장관, 체육부 장관, 서울 아시안 게임 조직위원장직을 맡아 두 대회를 성공적으로 치렀다는 평을 받고 있다. 일에 대한 집념이 유별나게 강하고 자기관리에 철두철미한 것으로 정평이 나 있다. 호쾌한 인상과 대인관계가 원만해 친밀감을 주지만 집념이 지나칠 정도로 강하다는 점이 장점이자 단점이다. 올림픽 조직위원장 재직시는 출퇴근 때 13층 집무실까지 걸어다녔으며 동양의학과 관련된 책을 펴내기도 했다.

43) 충북제천 출신으로 60세에 서울시장이 된 이해원씨는 서울대 법대, 미네소타 대학원, 성대교수, 공화당대변인, 국회문공위원장, 보사부장관 등을 역임했다. 3. 4. 5대 의원을 지낸 선친 이태용씨를 이어 같은지역(제천, 단양)에서 8. 9. 11대에 당선됐고 10대엔 유정희로 진출했던 4선의원이다.

도시를 꾸려가는 각론은 차차 밝혀지겠지만 그가 장애자의 자립기반을 넓히는데 상당한 관심과 정성을 기울일것은 확실하다는게 측근들의 얘기다. 3년간 보사부 장관재직 때나 이후에도 장애인 특히 자립능력이 없는 장애인복지향상에 그가 각별한 관심을 갖고 있었기 때문이다. 이상배 시장은 1992년 6월에 취임해서 93년 2월까지 8개월간 서울 시장에 재직했다.<sup>44)</sup> 그는 ‘꽃병론’을 펴기도 했다. 정권말기라고 눈치보지 말고 열심히 일하다 꽃병을 깨뜨리는 일이 있더라도 출선수범해서 열심히 일해 달라는 것이다.<sup>45)</sup>

제25대 이상배 시장의 시정기본은 1990년대는 21세기를 대비하여 시민의 삶의 질을 높이고 다가오는 아시아·태평양시대의 주역도시가 되어야 한다는 생각이 싹트기 시작한 것으로 보인다. ‘작은 일부터 제대로 하자’는 구호아래 서울올림픽까지 치룬 도시로서 2천년대의 새모습으로 태어나기 위해서는 행정의 기초가 되는 작은 일부터 해결하려고 노력했다. 또한 전임자들처럼 시민들의 어려움을 살피는 지방자치 시대 공직자상과 봉사하는 시민상, 시민 한사람 한사람이 스스로의 자부심을 가지고 내고장을 사랑하고 가꾼다는 시민의식 함양, 청결하고 쾌적한 거리환경 조성, 생활주변의 무질서 추방, 생활행정의 중요성, 대통령선거 공무원 불개입, 국제도시로 발돋움 준비 등이었다.

이 시장 역시 ‘생활행정’이 중요하다고 생각했다. 매주 일요일 하루도 거르지 않고 달동네와 공사현장을 둘러면서 다른 전임자들처럼 시장은 시민속에서 생활했고, 시 행정이란 시민들이 생활에 불편이 없도록 도와주려고 했다. 이시장은 ‘1%의 지시와 99%의 현장확인’이라는 평소 소신대로 ‘확인행정’에 중점을 두고 저소득층 밀집지역의 경우 주로 일요일을 이용하여 60여곳을 방문해 주민들의 불편사항과 개선방향에 대한 의견을 청취하기도 했다. 공사현장이나 생활환경이 역악한 현장에 자주 나가고 그곳에 사는 사람들과 대화를 하고 고충을 들어보면 시 살림을 꾸려나가는데 도움이 된다고 생각하였다. 노상 척치물과 광고물을 많이 정비했다. 그는 시급한 시민을 위해 해결해야할 과제로 교통, 쓰레기, 환경, 주택, 서민생활 안정 등을 들었다.

취임이후 가장 역점을 둔 사업은 주거환경 개선과 문화활동 지원이었다. 불량주택 개발 사업이 부진을 면치 못하자 재개발 착수에 필요한 주민 동의율을 90%에서 67%

44) 그는 경북 상주출신으로 서울법대를 졸업하고 27세 때 울진군수를 지내고 내무부 요직을 두루 거쳤다. 치밀하고 깔끔함 성품으로 업무에는 빈틈이 없는 칼날이라고 불리우는 그는 환경청장, 내무차관, 청와대 행정수석, 총무처 장관 등을 지내고 53세에 ‘서울특별시장’에 올랐다.

45) 문화일보, 1992년 7월 31일자.



로 크게 낮춰 재개발사업에 활기를 불어 넣었고 경희궁, 몽촌토성 등의 복원사업과 시립 공연단체의 구청순회 공연을 추진하기도 했다.<sup>46)</sup>

지하철은 공사가 도로확장 등 교통정책이 연일 발표되는데도 사정이 나아지기는 커녕 점점 더 악화되고 있고 차량은 엄청나게 한정되어 있는데 시설은 한정되어 있어 교통체증으로 인한 시민들의 에네지 낭비가 심했다. 도시 고속도로 같은 기반시설 확충에 중점을 두고 1999년까지 4백 킬로미터의 지하철을 건설, 서울의 대중교통 체계를 지하철 중심으로 구축하고 2백여 킬로미터에 달하는 도시고속 도로가 완공되면 교통불편은 덜어지리라 생각하였다. '2000년대를 대비한 교통정비 기본계획'을 세우기도 했다. 99년까지 4백km의 지하철을 건설, 서울의 대중교통체계를 지하철 중심으로 구축하고 2백여km에 달하는 도시고속도로가 완공되어 교통불편이 덜어질 것을 기대하기도 하였다. 지난 해부터 강력하게 추진해오던 쓰레기 소각장 건설사업이 이시장 부임 이후 대폭 축소되었다. 쓰레기장이 부족 늘어나고 장차 매립지 확보가 어려울 것으로 보여 시에서도 앞으로는 쓰레기를 소각처리한다는 기본방침. 그러나 11개의 쓰레기 소각장을 건설하는 비용이 무려 2조원이나 되고, 또 교통문제 해결과 쓰레기 매립장 건설에 드는 비용이 서울시의 1년 예산과 맞먹는다. 쓰레기 문제는 시민들이 환경오염 방지 차원에서 협조만 해준다면 얼마든지 양을 줄이고 재활용할 수 있다고 본다. 분리수거, 1회용품 덜쓰기, 식생활 개선 등에 시민들이 동참을 호소하기도 했다.

김삼철 시장은 문민정부 출범과 함께 제26대 서울특별시장으로 데뷔했다가 취임 7일만에 사퇴하였다. 그는 시정목표를 "시민과 기업이 하는 일이 범죄행위가 아니라면 도와주고 지원해주는 일이 가장 구체적인 시정목표"라며 의욕을 보였으나, 재산공개 파동으로 사퇴했다. 그는 취임 7일만에 '개발제한구역훼손' 등으로 연일 언론에 구설수로 오르다가 물러났다. 그는 해방이후 임명된 서울시장 중 가장 짧은 재임기간을 기록했다. 사퇴후 자신이 '7일간의 서울시장'이란 책을 썼듯이 시정을 펴보지도 못하고 7일만에 사퇴하여 특별한 평가를 내릴 수 없다.

제27대 이원중 서울시장<sup>47)</sup>은 정도 600년 사업을 의욕적으로 추진하였다. 정도 600

46) 서울신문 92.10.3/ 세계일보 92.10.3.

47) 이원중 서울시장은 하나의 입지전적 드라마로 살아온 시장이었다. 1963년 지금의 9급에 해당하는 우체국 서기보로 시작해서 30년만에 서울시장이 되었다. 충북 제천시 봉양면 미당리라는 벽촌에서 보리고개를

년을 맞아 그동안 양적성장에 치중해온 서울을 벗어나서 21세기 '서울다운 서울'을 만들어보자는 결의가 촉발되고 변화하는 세계에서 서울시민들이 동북아의 주역으로, 통일조국의 서울로 거듭나기 위한 것이었다. 그런점에서 우리고장 서울을 가꾸는데 앞장서고 서울대동제, 서울문화 경진대회, 남산제모습찾기 등 6백년을 기념하는 사업을 계획하고 추진하였다. 한편 그는 고속철도 시발역 선정, 서울시 분할론, 서울시청에 대한 개혁 사정 등을 신중하고 조용하게 추진하였으나 성수대교 붕괴사고로 심혈을 기울여 준비해 두었던 '시민의 날' 행사를 보지 못하고 사퇴하였다.

성수대교 붕괴를 수습할 임무를 부여받고 기술직 출신의 우명규 시장이 제28대 서울시장으로 임명되었다. 그는 지하철 2호선 건설을 주도한 전문기술인이면서도 성격이 꼼꼼하고 치밀해 기술과 행정분야 등 시정전반을 꿰뚫고 있다는 평을 받았으나 그도 마찬가지로 교각붕괴의 책임의 후유증으로 임명 11일만에 물러났다.

최병렬 현 시장은 언론계 출신으로 노련한 관직경험을 가지고 29대 서울시장에 취임하여 현재 나뉠의 성과를 쌓아가고 있다. 그의 취임과 함께 복지부동의 자세를 버리고 소신껏 일하라는 의미로 '접시론'이 회자되기도 했으며, 교통과 시민안전에 중점을 두고 시행정의 비위척결에도 주력하고 있다. 또 제1,2 부시장 제도를 만들어 업무의 효율성을 기하고 서울시에 대한 경영진단 방식도 도입하여 실시하고 있는 중이다.

---

겪으면서 소년시절을 보내고 제천에서 중등학교를 마쳤지만 대학은 포기하는 수밖에 없었다. 그 이후 '지계귀신'을 면해보기 위해 국립체신대에 들어갔다. 가난을 면해보려는 어려운 사정 때문에 우체국 직원을 하고, 성균관대 행정학과를 편입하면서 집념과 노력을 보인 끝에 충북지사로 錦衣還鄉했고, 마침내 서울시장 자리에 올랐다.

### 3. 자치화시대의 정치변화와 서울 지방정치의 실험

#### 1) 중앙정부와 지방단체간의 전통적 관계

조선조부터 우리나라는 중앙집권적 전통을 가지고 지방에 대한 무제한의 통제력을 행사해왔다. 물론 당시 지방통치기관의 6방(房)에 지방민이 임명되었고 민정을 대표하는 민간자문기관으로 향청(鄉廳)과 주민의 자율기구인 향약이 실시되어 지방분권적 요소가 전혀 없었다고 할 수는 없다.<sup>48)</sup> 하지만 그것은 중앙의 통치과정의 일부로 파악하는 것이 타당할 것이다. 일제시대는 일제의 군국주의적 지배였던 만큼 지방분권이란 기대하거나 논의할 필요성이 없을 것이다. 미군정을 거쳐 1949년 제정된 지방자치법이 한국전쟁으로 연기되다가, 1952년 부산임시정부 당시 총선거로 지방의회를 구성하였지만 1956년 법개정으로 중앙임명제로 변경되었다. 1960년 4월혁명으로 서울 특별시장·도지사·시·읍·면장·동·이장까지 직선으로 선출하여 지방분권화의 전기를 마련하였다. 그러나 중앙정부와 지방자치단체간의 협력결여, 단체장과 지방의회간의 불화, 직선으로 선출된 관리와 임명관리간의 마찰 등으로 여러가지 시행착오를 겪다가 5·16 쿠데타로 인하여 해산되고 다시 중앙집권체제를 강화하였다.<sup>49)</sup> 1991년 일부 지방자치가 실시되고 이제 6월 27일 선거가 실시되면 전면적인 지방자치시대가 개막된다.

과거 역대시정이나 시장론에서 가장 공통적으로 나타나는 중요한 특징은 중앙종속형 시정(또는 도구적 리더쉽)이었다. 그 동안 지방의회가 구성되어 있기는 했지만 지방, 중앙 할 것 없이 전반적으로 행정부 중심이었기 때문에 지방의회는 본질적으로 현행 체제상 여러가지 제약이 있을 수 밖에 없었다. 지방에서의 정치적 의미, 중앙과의 행정적 의미, 지방에서의 집행기능 등 3가지 의미가 있는데 그 동안의 임명제 단체장은 상명하달이나 집행기능이라는 행정적 의미만을 갖고 있었다고 할 수 있다. 또 현재의 법

48) 박동서, “한국지방 행정의 사적 고찰”, 『행정논총』, 제 17권 2호(서울대 행정대학원, 1979), 321쪽.

49) 이에 대한 개괄적 연구는 손봉숙, 『한국지방자치연구』(서울 : 삼영사, 1985) 참조.

과 제도는 자치단체장이 중앙정부의 승인을 받아야 하는 것이기 때문에 자체적인 행정을 펴기가 곤란한 점이 많았다. 그것은 서울이라는 행정단위도 예외일 수 없었다.

총무처에서 발표한 사무배분 비율에 관하여 살펴보면, 실제로 중앙의 기능이 지방의 기능을 압도하고 있음을 드러내준다. 현재 300 여개의 법령에 나타나 있는 전체 사무 중 국가의 일을 지방자치단체에 위임해서 수행하는 사무가 12%, 지방자치단체의 사무가 13%로 합하여 25%의 사무가 지방의 손을 거쳐야 하는 실정이다. 국가가 직접 수행하는 사무는 75%이다. <표1>

합 계	국가사무	지방위임 사무	지방사무
15,774	13,644	1,920	2,110
(100.0%)	(75%)	(12%)	(13%)

\* 자료 : 총무처, 『중앙·지방사무 총람』, 1994, 22쪽.

자치제가 실시되더라도 중앙정부가 지역 일선기관을 설립하는 경우와 자치단체에 위임하여 처리하는 경향이 있는데, 우리나라의 경우 역시 지방자치 단체가 하나의 자치체임과 동시에 중앙정부의 일선기관이라는 이중적 성격을 갖는다. 중앙정부가 전국 단위의 계획을 세우고, 지방자체 단체가 이들 단위의 세부계획을 세워 집행과 기준을 세우고, 지방자치 단체가 이들 단위의 세부계획을 세워 집행하는 구도로 이루어져 있는 것이다. 지방위임사무와 지방사무 중 기획사무 대 집행사무의 비율이 각각 18:82, 19:81로 나타나 있다는 총무처의 조사자료가 이 경향을 잘 대변하고 있다고 하겠다.<sup>50)</sup>

## 2) 서울의 지방자치와 지방정치의 실험

과거와는 달리 향후 정치의 변화가 지방에서 촉발될 가능성이 크다고 할 때, 서울의 지방자치는 하나의 관찰대상이 아닐 수 없다. 중앙정치가 이루어지고 얽혀있는 공간이므로 미묘한 관계에 있으면서도 지방정치의 상징적이자 실질적인 변화를 몰고오는 핵으로 부각되고 있는 것도 사실이다.

서울은 그 자체가 하나의 공화국인면서 면적은 전국토의 0.61%인 605.42 평방킬로

50) 총무처, 『중앙·지방사무 총람』, 1994, 18-23쪽.

미터에 불과하지만 인구는 전국인구의 25%인 1천 1백만을 넘어선지 오래이고 독자적인 예산만도 3조원이 넘는다. 경제력은 어림잡아 60-70%가 집중되어 있고 의회와 행정 이 모두 서울에 근거를 두고 그 시대 주도적인 문화가 꽃피고 있다는 점에서 단순히 하나의 도시로 보기 어려운 점이다. 한국의 정치·경제·문화 등 모든 종합적인 요소와 기능이 작동하고 있어 '서울공화국'이란 말이 단순한 상징적 용어가 아니라는 것을 보여준다. 여기에 중앙정치와 지방정치, 특히 정부와 서울시간의 딜레마가 발생한다.

그 딜레마의 첫째는 중앙정치와 지방자치간의 정치적 역학관계의 변화를 예고하고 있다. 무엇보다도 급수에 관계 없이 지역사회에서 자신의 정치적 위상을 유지하려는 지역구 국회의원 또는 지구당 위원장과 지역사회의 새로운 정치구심점으로 등장하는 민선단체장간의 마찰이 잦을 것으로 예상된다. 이러한 갈등은 자치단체와 국회의원 선거구가 중복되는 경우에 더욱 빈번히 나타날 가능성이 있다. 지역구가 완전히 일치할 경우 지역 단체장은 지역출신 국회의원에게 도전할 수 있는 가장 강력한 후보가 될 것이다. 또 국회의원의 임무와 역할에도 변화를 주어 현재 국회의원이 하고 있는 부분이 상당부분 단체장에게 넘어갈 것이기 때문에 지역내 관계에서 중앙에 있는 국회의원이 단체장에 의존하지 않을 수 없게 될지도 모른다. 물론 정당공천이 가능하기 때문에 간접적인 통제가 가능하겠지만 이처럼 지역적인 중요성이 강조되면 중앙에 공천만 바라보는 식의 기존 정치판이 변하게 될 가능성이 높을 것이다.<sup>51)</sup>

1994년만 해도 현재 총 260개의 기초자치단체에 국회의원은 모두 237명의 지역구 국회의원을 선출하고 있다. 1 자치구당 약 0.9명의 국회의원을 선출하고 있는 셈인데, 정부안과 같은 행정구역 개편이 이루어지는 경우 이러한 비율은 더욱 높아질 수 있을 것이다. 기초 자치단체의 경우 전체 32.7%에 해당하는 85개 자치단체가 국회의원 선거구와 일치하고 있고, 15.8%에 해당하는 41개 자치단체가 의원 2명 이상을 선출하고 있다. 이러한 구도는 민선 단체장의 출현과 함께 더 이상 유지되기 어려운 상황이 되었다. 자치단체장에 대한 중앙정부의 인사권 행사가 불가능하게 됨에 따라 자치단체가 하나의 독자적인 행위주체로 등장하게 되었기 때문이다.

둘째는 중앙정부와 지방자치단체간의 '대등한 거래관계'가 나타나 기존의 중앙통제력에 한계가 나타나리라는 전망이다. 중앙정부가 계획하고, 집행은 지방자치단체

51) 『한국의 지방자치』, 213쪽.

가 하던 방식, 즉 중앙의 사무를 마디마디 잘라서 배분하는 ‘수직적 배분’ 방식에서 ‘대등한 거래관계’로 변하게 될 전망이다.<sup>52)</sup> 그럴 경우, 파생되는 중요한 변화는 중앙 정부에 의한 기존방식의 통제력의 축소나 상실이 예상된다. 중앙정부가 행하는 통제에는 운영상의 통제, 인사통제, 재정통제, 정치사회적 통제라는 크게 네가지 유형이 있을 수 있다. 운영상의 통제는 중앙정부가 자치단체의 행정과정에 개입하여 행하는 통제를 말한다. 보고, 조언, 정보, 인허가, 승인, 조사, 감사, 입법과 기준의 설정 등이 이에 해당한다. 인사통제는 말 그대로 중앙정부와 지방자치 단체의 책임자 및 공무원에 대한 인사권을 행함으로써 지방자치 단체에 영향을 행사하는 것을 말한다. 재정통제로서 중앙정부에 순응하는 경우 많은 재정지원을 받을 수 있고, 그렇지 않은 경우에는 재정지원을 받을 수 없는 체제를 확립해 놓음으로서 자치단체의 행위를 규제하는 것을 의미한다. 정치사회적 통제는 매우 간접적인 통제로서 중앙정부가 지닌 정치사회적 영향력과 여론형성 기능 등을 통하여 행하는 통제를 말한다. 일반 시민의 중앙집권 지향적 성향에 호소함으로써 자치단체의 과도한 권리주장을 제어하는 것 등이 좋은 예가 된다.

이중에서 가장 강력한 통제수단은 역시 인사통제와 운영통제이고 우리나라의 경우도 이 방식에 주로 의존해왔다. 국고보조금 제도나 특별교부금 제도와 같은 재정통제가 없었던 것은 아니나<sup>53)</sup>, 그것은 어디까지나 부수적인 의미를 지닐 뿐 아니라 무엇보다도 중요한 사실은 자치단체장이 선출되는 경우 더 이상 강력한 인사통제가 이루어질 수 없을 것이다. 따라서 지방자치가 완전히 실시되는 경우 중앙정부는 유인적이고 간접적인 통제양식이나 재정통제에 보다 크게 의존할 수밖에 없다고 하겠다.<sup>54)</sup> 특히 서울시의 경우엔 오히려 국가에 많은 수입을 제공하고 있는 실정이다.

셋째로 중앙정치와 지방자치체간의 새로운 역할분담이 예상된다. 직선 단체장이 되면 과거 행정적 의미만 갖고 있던 임명제 단체장과는 위상과 성격이 판이하게 바뀌게 되고, 그에 따라 중앙과 지방의 정치행정면에서의 역할갈등과 조정이 상된다. 물론

52) 『한국의 지방자치』 212쪽.

53) 1994년 당초예산의 경우 자치단체의 일반회계 예산 중 국고보조금이 차지하는 비율은 8.1%가 된다.

54) 그러나 이것은 중소도시나 농촌에 해당하는 것이지 대도시에서는 오히려 지방정부가 중앙정부의 사무처리 부담을 하고 있는 경우가 종종 있기 때문에 효율적인 재정통제의 메카니즘이 되지 않는다. 이에 대해서는 김병준, 『한국지방 자치론』(서울 : 법문사, 1994), 40쪽.

중앙은 서울을 서울지방 행정에 묶어두고 ‘탈정치화’ 하고 싶어하지만 그것은 쉬운 일이 아니다. 국회의원들이 정치를 하고, 단체장은 행정을 하도록 역할분담하고 싶어하는 것이고 또 그것이 합리적일 수도 있다. 그러나 국회의원이나 단체장 둘다 국민의 표를 통해 선출된다는 점에서, 또 생활정치가 강조되는 오늘날은 행정도 하나의 정치행위가 될 수 있다는 점에서 그 경계를 명확히 확정하기가 어렵다.

물론 중앙정부가 단체장 공천에 행정가를 우선시키고 정치적 재량권을 최소화하기 위하여 인사권이나 재정권 등을 통해 제어장치를 확보하려고 할 것이다. 그리고 지자체가 실시되어도 검찰권, 경찰권, 조세권, 외교권, 국군통수권 등 강력한 권한을 갖고 있다. 따라서 적절한 역할분담으로 효율성 기하게 되겠지만 시간이 흐를수록 지방정치의 활성화라는 큰 변화의 흐름을 막을 수는 없을 것으로 보인다. 세계화와 자치화라는 시대적 상황속에서 중앙정부는 이미 과거와 같은 역할을 하지 못하게 되었으며, 중앙정부와 지방자치단체간의 관계나 국회의원과 자치단체장의 관계 등 우리사회의 정치·행정 주체들간의 관계는 일시적 동요를 지나 점차 분권체제에 적합한 새로운 관계로 발전해갈 것으로 보인다.<sup>55)</sup> 국회의원과 민선자치단체장의 갈등만 해도 결국은 국회의원이 지방정치의 주도권을 민선단체장에게 적절히 배분해주거나 이양해 주는 방향으로 해결이 되어갈 것이다.<sup>56)</sup>

넷째로 예상되는 행정변화는 정부보다도 민간부문의 역할이, 그리고 중앙정부보다도 경쟁력있는 지방자치 단체가 주목받을 것이다. 따라서 지역주민들의 자율적 역량에 바탕을 둔 지방정치가 생겨날 것으로 전망된다. 지금까지는 엄밀한 의미에서 지방정치가 없었던 셈이다. 지방정치란 정치적 의사결정 과정, 지방공공 서비스의 공급과 생산에서의 공공성과 기업성, 토지개발, 도로, 교통시설 등을 포함하는 물리적 자본 축적 환경, 지방정부의 관리주의적 행태 등이 모두 어우러져 만들어 낸다. 최근 지방자치 단체에 민간주도적인 의정감시 활동이 강화되고, 기존의 시민운동과 재야운동 진영에서 지방의회 선거와 활동에 적극적으로 참여하기로 결정하고 준비하는 것은 때

55) 국가행정 구도의 이러한 난맥상은 중앙정부의 사무구분이 불분명하다는 점에서 더욱 심각하게 나타날 것으로 예상된다. 중앙정부의 할 일과 지방정부의 할 일이 명확하게 구분되어 있으면 책임전가와 같은 혼란을 줄일 수 있겠지만, 법률이 정비되어 있는 것도 아니고 지난 30년간 지방자치가 중단되어 있었기 때문에 행정관행이 잘 정립되어 있는 것도 아니다.

56) 제일경제연구소, 『지방화와 국가전략』, 97쪽.

우 고무적이다. 지방정치의 발전의 동력은 제도개선에 있는 것이 아니라, 그 배후에 놓여 있는 지방수준의 사회관계들이기 때문이다.<sup>57)</sup>

#### 4. 민선 서울시의 정치적 위상과 시장의 새로운 역할

조선시대 한성관윤부터 현재에 이르기까지 서울의 수장은 약 1,400명이 거쳐갔다. 그 사이에 서울의 위상과 시책도 무수한 변화와 발전을 거듭했다. 이것을 앞에서 분류한 역대 서울시장의 리더쉽 스타일과 관련시켜 시정을 평가해보면 좀 더 명확해질 것이다.

서울시정을 각 시기 수장(首長)의 유형을 통해서 분류해볼 수 있다고 할 때, 역대 서울시장론과 서울의 리더쉽론에 대한 기초적 이해는 서울정치론의 핵심이라고 할 수 있다. 정치란 그 구성원들에게 공통적인 제(諸)문제를 해결하는 과정이라고 할 수 있다. 그랬을 때, 리더쉽론은 적절한 정책을 입안하여 결정하는 일로서 정치의 중심적인 기능이며, 결정작성(decision-making)이라는 기능의 담당자로 등장하게 되기 때문이다.<sup>58)</sup>

리더쉽은 관점에 따라 여러 갈래로 나눌 수 있겠지만, 일반적으로 전통적 리더쉽, 대의적 리더쉽, 투기적 리더쉽, 창조적 리더쉽 등으로 나눌 수 있을 것이다. 또 민주적 리더쉽, 전체주의적 리더쉽, 권위주의적 리더쉽, 관료주의적 리더쉽이라는 관점에서 나누어 볼 수도 있다. 그러나 조선시대에는 대의적·민주적 리더쉽은 상정할 수 없으므로 도학자형, 무인형, 관리형으로 나누어 볼 수 있을 것이다. 또 그 이후에는 시대적 과제와 상황구조가 함수관계를 갖고 있으므로 위 분류방식 외에 새로운 유형으로 설정하여 논의할 수도 있을 것이다. 고전적 분류 이외에 정치가형, 행정가형, 기업경영자

57) 지방자치실무연구소, 『한국의 지방자치』(서울 : 의암출판, 1994) 58쪽.

58) 이극찬, 『정치학』(서울 : 법문사, 1993) 285쪽.



형, 사회운동가형 등으로 분류해볼 수도 있을 것이다. 그러나 인간의 의식구조나 행위 방식은 단세포가 아니라 복잡하고 심층적인 겹을 가졌듯이 어떤 리더란 한가지 특성으로만 이루어져 있는 것이 아니라 정치가적 기질과 행정가적 요소, 또는 행정가형 요소와 기업경영가적 요소 등으로 복합유형을 이루고 있는 경우가 많아 단선적으로 분류하기는 쉽지 않을 것이다. 그러나 경향적인 특징을 다소 단순화하여 분류해 본다면, 조선시대에는 대학자형이 많았지만, 현재의 서울시장론에는 그런 분류보다는 정치가형이나 행정가형이냐가 중심이고, 앞으로는 경영자형도 나타나리라고 보여진다.

다소 임의적인 분류를 무릅쓰고 역대 서울시장의 유형을 분류해본다면, 먼저 정치가형으로 이기봉, 김상돈, 윤치영, 정상천 등을 들 수 있겠고, 행정가형으로는 김현옥, 양택식, 구자춘, 정상천, 박영수, 염보현, 고건, 이원종 등 대다수가 이 부류에 속한다고 할 수 있다. 물론 행정가 유형 중에서도 개발지상주의의 행정, 대민 생활중심의 행정, 문화적 가치를 우선시하는 행정, 부패일소에 치중하는 행정 등 다양한 갈래로 나눌 수 있을 것이다. 한국에서 기업경영자형은 아직 없었다고 할 수 있다. 다만 그러한 요소를 실험하려고 했던 시장으로 김현옥을 꼽을 수도 있을 것이다. 외국의 사례는 찾아볼 수 있다. 일본의 이와쿠니 데쓰도처럼 혁신적인 경영기법을 도입하여 주민들의 삶의 질을 획기적으로 높인 시장이 대표적인 케이스라고 할 수 있다.<sup>59)</sup> 이들 상당수를 복합유형으로 분류할 수 있을지 모르겠으나 아직 그들이 충분한 검증을 받거나 엄밀한 평가를 받은적이 없기 때문에 다소 편의적이거나 잠정적인 분류일 수 밖에 없다. 물론 사회운동가 유형도 아직 한국에는 없었다. 현재 시민단체가 활성화되고 시민들의 영향력이 커지고 있으므로 혹 명망높은 시민단체의 지도자가 서울시장에 출마하여 당선된다면 우리는 처음으로 사회운동가형 서울시장을 보게 될 것이지만, 이것은 아직 행정경험이 중시되고 있는 풍토에서 쉬운 일이 아니다.

다만 민선 서울시장의 출현은 어떤 유형의 시장이 나오더라도 시대적인 추세와 시민들의 욕구변화로 인하여 행정유형이나 정치행태에도 큰 변화를 초래할 것이다. 예상되는 몇가지 중요한 사항을 정리해보면 다음과 같다.

첫째로, 경영행정이 두드러지게 될 것이다. 경영행정이 실시되면 조직이나 인사권의 확립에서도 많은 변화가 있을 것이다. 지금까지는 기존의 조직편제를 그대로 따라

59) 이와쿠니 데쓰도, 『행정은 최대의 서비스 산업이다』(지방의 시대, 1994) 참조.

야 했고, 또 바꾼다 해도 전국적으로 똑같이 획일적으로 바꾸었다. 앞으로는 어느 조직이 필요하고 어느 조직이 불필요한지를 주민의 실정과 요구에 맞게 판단하고 경영진단을 통해서 바뀌어야 할 것이다. 이제까지는 법에 규정되어 있는 업무를 집행, 결재하면 되는 관리형 행정이었다면 앞으로는 경영행정으로 변할 수밖에 없다. 왜냐하면 경영행정을 도입해서 시민들의 삶의 질을 높이겠다는 정책은 세계적, 시대적 추세이기 때문이다. 시민에게 얼마나 충실한 행정서비스를 제공하느냐 하는 측면을 검토하지 않으면 안될 것이다. 경영행정의 기초는 기존의 행정서비스의 효율과 질을 높이는데 있다.<sup>60)</sup>

둘째는 개발행정이 적극적으로 펼쳐질 것이다. 지금까지는 재정자립도가 낮은 대부분의 기초자치단체의 경우, 부족한 재원을 교부금의 충당으로 대신했다. 단체장은 예산 범위내에서 사업을 추진하고 그 밖에는 안하면 그만이었다. 그러나 앞으로 지역개발 행정에 눈을 돌리지 않으면 안 된다. 수익사업에도 신경을 쓰지 않으면 안될 것이다.

셋째는, 정치·행정주체들의 역할을 재규정하고 이에 대한 시민적 합의를 이끌어 내기 위한 노력이 생겨날 것이다. 민선자치단체장이라는 새로운 정치·행정의 주체가 출현하는 만큼 국회의원과 관료를 포함한 기존 주체들의 역할을 분권적 시각에서 새로이 규정하여 이들간의 역할갈등을 줄여나가야 할 것이다. 그러기 위해서는 사무구분을 명확히 정리해 둘 필요가 있다. 구분이 모호한 만큼 권한과 책임을 놓고 중앙정부와 지방자치단체간의 혹은 집행기관과 의회간의 갈등과 마찰이 심화될 가능성이 있으므로 이에 대한 보다 명확한 정리가 필요하다. 이를 위해 각종 개별법 및 지방자치법의 개정을 생각해볼 수 있다.

요컨대, 그 동안 중앙정부와 지방행정의 관계는 수직적 지시-복종의 관계였지만 이러한 관계가 점차 대등한 관계로 발전될 것이다. 서울의 경우는 허다한 국가적 사무를 수행하면서도 국고보조를 받지 않고, 국가로부터 돈을 받기 보다는 오히려 돈을 보태 주고 있다. 하지만 민선단체장이 등장하면 중앙에 대한 지원을 거부할 가능성이 많다.

60) 이에 따라 행정에도 시장경제 원리가 광범하게 도입될 것이다. 쓰레기 종량제에서 보듯이 쓰레기 발생량 만큼 비용을 각자가 추가로 부담하는 시장경제 원리가 적용될 것이다. 가령, 일부 자치단체는 이제까지 그냥 사람을 임명해서 쓰레기를 치우면 되는 단계에서 벗어나 일찌감치 '청소업무 매일수거제'를 실시하고 있다.

특히 서울시의 경우는 재정자립도가 100%에 가깝다고 하는 점에서 지자체가 실시되면, 특히 여권에서 공천하는 후보가 아니라 야권이나 시민단체의 인사가 당선되면 법률이 규정하는 사항을 제외한 대부분의 일들을 독자적으로 처리할 수 있고 또 처리하는 경향이 짝이므로 이런 경향은 늘어날 것으로 전망된다. 따라서 중앙정부는 이러한 예상을 하고 거부에 대비한 준비를 해두지 않으면 안된다.

따라서, 유인적 통제체제로의 전환에 대비해야 할 것이다. 지방자치단체에 대한 권력적 통제체제가 점차 어려워지고 있는 만큼 재정지원과 기술지원 등을 활용하는 유인적 통제로의 전환이 요청된다. 예컨대, 국고보조금은 크게 특정사업과 관련하여 '재정보전 보조금' 과 중앙정부의 정책에 대한 자치단체의 참여를 유도하기 위한 '장려적 보조금' 으로 나눌 수 있다.

이밖에도 정치와 행정의 모든 면에서 그 깊이와 질이 엄청나게 변할 것이다. 이런 변화에 능동적이고 신속하게 대처하지 못하는 시장이나 구청장은 의회에서 비난을 받거나 인접 단체장과 비교됨으로써 주민들로부터 불만을 사 지지를 잃게 될 것이다. 지금까지 단체장들은 행정개혁이나 자치경영을 하고 싶어도 여건이 갖추어져 있지 않았다. 빈번한 인사조치 속에서 보신적인 처신을 위주로 하면서 사업을 추진하는 방식이었다. 임기가 보장되어 집행에 안정성이 생기고, 민선 정치인이 지니는 주민과의 친화력에 기초한 주민의 직접적인 참여를 통해서 자치행정이 강화될 것이다. 이러한 자치행정이 때때로 중앙정부와 갈등을 유발할 수 있다. 현재의 법과 제도는 자치단체장의 권한이 중앙정부의 승인을 받아야 하는 것이 많기 때문에 자체적인 행정을 펴기가 곤란한 점이 많았다. 직선 단체장이 구성될 경우 지방의회나 자치단체가 권한을 주장하고 나올 가능성이 매우 크다.

직선 단체장이 선출될 경우, 행정자체가 능률적으로 변할 가능성이 매우 크다. 행정자체가 능률적으로 변화하지 않고는 주민들을 설득하거나 이끌고 갈 수가 없을 것이다. 현행 법령을 근거로 민선 단체장이 할 수 있는 일이 많지 않을 것이라는 지적이 많다. 서울시라든가 대도시 등 도시권에 있는 자치단체는 기초단위가 지도능력면에 있어서 비교적 괜찮다. 인적 자원, 재정능력도 사업을 벌일 정도로 풍부하지는 않지만 비교적 양호하다. 그런 점에 비추어 서울시는 중앙과 사후적 관계설정이나 힘관계의 시험을 하게되는 결과를 초래하기 보다는 중앙정부의 정책결정에 있어 자치단체의 의

사를 미리 반영할 수 있는 기회를 확대할 필요가 있다. 민선 자치단체장의 출현이 갖는 의미를 일반화시켜 이야기하기에는 여러가지 무리가 따른다. 자치단체의 크기와 자치력, 민선단체장 자신의 리더쉽 등 여러변수의 영향을 받을 수 있다는 것이다. 특히 서울시의 경우는 크기, 자치력 등에 있어서 모두 최고수준이므로 단체장인 시장의 리더쉽이 매우 중요한 변수가 될 수 있다. 이러한 중앙과 지방의 관계변화를 통제력, 정치구도 차원, 기능적 측면 등에서 다각도로 살펴보았으므로 이제 중앙정치권에 대한 적 지도자로서 위상변화에도 주목하여야 할 것이다.<sup>61)</sup> 그러나 그것이 진정한 대안이 되려면 지금까지 있어왔던 유형의 - 시민생활과 유리된 - 정치리더쉽이 아니라 시민들의 삶의 질을 높이는 경영자적 행정과 시민들의 자발적인 에너지를 민주적으로 결집하는 정치가 결합되어 나타나는 새로운 유형의 대안이 될 것으로 전망된다.

61) 가까운 예로 알칸사스 주지사에서 미국의 대통령이 된 클린튼과 같은 경우는 민선단체장이 중앙리더쉽에 대안이 된다는 사례를 보여주었다. 또 프랑스에서 시라크 파리시장이나, 독일에서 아데나워 뮌헨시장 이 각각 대통령에 올랐고, 일본에서 현(懸)의 지사에서 일본의 수상이 된 호소카와(細川), 태국에서 방콕 시장으로 태국 전체에 신선한 충격을 주다가 지도자로 등장한 잠롱처럼 대도시 지사, 시장들이 그 나라 정상의 위치에 올랐던 일은 지방정치가 중앙정치로 올라가거나 전국적 정치인으로 등장할 가능성을 보여주는 사례이다.