

분권형 국정시스템 구축을 위한
국민공감대 형성방안
-시민주의 자치분권과 시민리더십-

2012. 2.

(사)한국NGO학회

제 출 문

대전발전연구원장 귀하

본 보고서를 “분권형 국정시스템 구축을 위한 국민공감대 형성 방안”과제의 최종보고서로 제출합니다.

2012 . 2 . 21

주관연구기관명 : (사)한국NGO학회

주관연구책임자 : 조 명 래

연 구 원 : 변 창 흠

” : 김 성 호

” : 이 창 용

목 차

<p>제1장 서론 1</p> <p> 제1절 연구목적 1</p> <p> 제2절 연구내용 2</p> <p> 제3절 연구방법 4</p> <p>제2장 지역균형발전과 지방분권의 현황 문제와 실천 과제 5</p> <p> 제1절 신보수주의 정부와 균형·분권 분야의 위기 5</p> <p> 제2절 지역균형발전 관련 의제의 평가 7</p> <p> 제3절 지방분권 관련 의제의 평가 10</p> <p> 제4절 새로운 여권 변화를 반영한 지역균형발전 및 지방분권의 모델 정립 13</p> <p> 제5절 균형발전·지방분권 실현을 위한 대응방향과 추진 과제 18</p> <p>제3장 지방분권정책의 추진성과와 과제: 국민여론조사를 중심으로 22</p> <p> 제1절 문제제기 22</p> <p> 제2절 선행연구 고찰 23</p> <p> 제3절 분권형 국정시스템 구축을 위한 지방분권과제 연구 분석틀 25</p> <p> 제4절 설문결과 분석 30</p> <p> 제5절 지방분권 저해요인 39</p> <p> 제6절 분권형 국정시스템 구축을 위한 지방분권과제 추진 방향 40</p> <p>제4장 분권형 국정시스템을 위한 지방분권개헌의 추진방안 43</p> <p> 제1절 지방분권운동의 시작 43</p> <p> 제2절 중앙집권체계의 폐해 44</p> <p> 제3절 지방분권체제로의 이행 46</p> <p> 제4절 지방분권에 기반한 지역발전, 균형발전 47</p> <p> 제5절 지방분권 개헌의 방향과 내용 49</p> <p>제5장 분권형 국정시스템을 위한 시민주의 자치분권의 추진방안 51</p> <p> 제1절 들어가는 말 51</p> <p> 제2절 민주화 이후 민주주의의 한계 54</p>	<p> 제3절 국가주의 자치분권과 지역발전의 퇴행 59</p> <p> 제4절 시민주의 자치분권을 통한 자치혁신 67</p> <p> 제5절 맺음말: 신분권운동을 제창하며 78</p> <p>제6장 분권형 국정시스템을 위한 시민사회리더십 제고 방안 82</p> <p> 제1절 서론 82</p> <p> 제2절 분권형 사회의 이론적 배경 83</p> <p> 제3절 분권형 사회 형성을 위한 市民性회복 88</p> <p> 제4절 시민성함양을 위한 시민리더십 제고방안 93</p> <p>제7장 결론 108</p> <p>참고문헌 110</p>
--	---

제1장 서론

제1절 연구목적

한국은 전형적인 중앙집권국가 유형에 속한다. 국가권력의 집중은 그와 연동하여 사회의 각종 권력 자원이 사회 계층적으로, 공간적으로 집중하는 경향을 수반한다. 한국사회의 지배 엘리트부문으로 권력자원이, 수도권과 같은 중심부로 사회경제적 활동과 이를 에워싼 사회적 제도적 관계망이 집중하는 것은 이를 방증한다. 1960년대 초 국가 주도적 산업화가 시작된 이래 사회 공간적 집중은 지속적으로 강화되어 왔다. 집중은 국가통치의 효율성과 ‘규모의 경제’를 확보하는 데 도움 된다. ‘한강의 기적’으로 일컬어지는 한국의 경제발전은 중앙집권 국가에 의한 자원의 집약적 배분과 효율적 관리 덕분이라고 해도 결코 지나친 주장이 아니다. 그러나 과도한 집중은 민주적 분권과 ‘다양성의 경제(economy of diversity)’ 혹은 ‘범위의 경제(economy of scope)’가 활성화되고, 그로 인한 한국사회의 다원적 발전이 이루어지는 것을 가로막는 병폐를 낳아 온 것도 사실이다.

오늘날 한국사회가 겪고 있는 여러 문제점들은 오랜 중앙집권체제의 적폐와 결코 무관치 않다. 지배엘리트 부문이 사회적 권력 자원과 기회를 빨아드리는 원심력을 지속적으로 행사해 오는 동안 사회적 가치의 다양성과 사회적 관계의 다원화는 그만큼 억제되어야 했다. 신자유주의 시대, 승자독식의 시장경쟁 규범과 결부되어, 이는 사회적 양극화와 사회적 갈등이 확대 재생산되는 결과를 낳는 원인이 되고 있다. 한편 중심부로 권력 집중의 지속은 주변부에 해당하는 지방의 예측, 상대적 박탈, 자치권 결핍 등의 현상을 초래했다. 이는 단순히 자치제도(지방의 국가영역)의 무력화만 아니라, 지역시민들의 삶의 개성화와 풍부화를 허용하고 담보할 지역민사회(regional civil society)가 미성숙하거나 (토호세력에 의해) 왜곡되는 현상까지 망라한다.

중앙 집중형 통치구조나 사회시스템을 그대로 둔 채로 한국사회의 선진화는 불가능하다. 이는, 중앙집중체제의 비용뿐만 아니라 탈집중체제로의 전환을 통해 향유해야 할 사회적 발전가치가 발현하지 못함으로써 발생하는 비용이 합쳐진 총사회적 비용으로 인한 결과다. 집중형 체제의 장기 존속은 높은 사회적 비용을 발생시켜 한국사회의 미래지향적 발전에 멍을 썩우게 된다는 뜻이기도 하다. 물론 그 동안 국가적 차원에서 탈 집중을 위한 노력이 없었던 게 아니다. 가령, 참여정부는 분권과 균형발전을 국정의 최우선 과제로 추진했다. 그러나 현실에서 결과는 그러한 시책을 펴지 않았던 다른 정부 때와 별반 다르지 않다. 이는, 권력의 실제적 중심을 여전히 중앙에 둔 채 분권과 균형발전이 명분으로만, 시혜적으로만 추진했기 때문에 생긴 필연적 결과다. 더욱, 그동안의 분권은 국가권력 중 행정권한의 일부를 지방자치단체에게 이양하는 방식으로 이뤄짐으로써 자치단체의 권한은 상대적으로 커졌을 지 모르지만, 시민자치권을 고양시키는 것으로 이어지지 못했다. 제한적이지만 지방으로 이

양된 권한은 지방자치단체(장)의 제왕적 통치 권력만 강화시키는 것으로만 끝났다. 지방시민 사회의 다원화와 지역시민들의 자치권 확대로 나타나는 시민주의 자치분권으로까지 발전하지 못했던 게 지금까지 추진된 분권 혹은 탈 중앙 집중의 현주소다.

본 연구는, 분권형 국정시스템이 결국 분권형 사회로 구현되어야 한다는 전제 하에서, 한국사회가 민주적 분권형 사회로 나아가기 위한 방안으로 시민주의 자치분권 시스템의 구축과 이를 촉진할 시민리더십 형성 방안을 논구하는 데 목적이 있다. 분권형 사회에 관한 논의, 특히 그 실현방안에 관한 연구는 그간 적잖게 이루어졌다. 지금까지의 연구는 대개 중앙정부의 권한을 지방으로 이양해 지방자치단체의 자치역량(특히 자치행정)을 강화하는 것을 중심으로 해 이루어졌다. 그러나 지방자치가 복원된 지도 20여년이 되었지만, ‘2할 자치’로 불릴 만큼 한국의 지방자치제는 여전히 허약하다. 진정한 자치분권은 그만큼 요원하다는 뜻이기도 하다. 더욱 지방으로 이양된 권한도 지방사회에 대한 지방 국가의 지배만 강화시켰을 뿐, 자치의 주체이자 수혜자로서 지역시민들의 권능화(empowerment)로 이어지지 못했다. 그간 추진된 분권형 국정시스템의 구축이 중앙정부 주도의 하향적, 엘리트주의적 방식으로 이루어진 것의 필연적 결과로 여겨진다.

본 연구는 그래서 지방시민사회로부터 요구되고 쟁취되는 시민 자치권의 확대를 통한 분권형 국정시스템의 구축이란 대안적 방법에 주목하고자 한다. 이를 ‘시민주의 자치분권’이라 할 수 있는 데, 그 특징은 자치권이 국가(특히 중앙정부)로부터 주어지는 것(위임 된 것)이 아니라 지방 시민사회 내부로부터 형성되고 쟁취되는 것이라는 데 있다. 분권형 국정시스템이 구현된 분권형 사회는 위로부터 내려는 국가권력이 아니라 밑으로부터 형성된 시민 자치권의 확대와 축적으로 구축되어야 한다. 시민 리더십은 시민자치권을 밑으로부터 이끌어 내고 쟁취하는 것을 돕는 시민지도자의 역량을 말한다. 새로운 분권형 국정시스템의 한 방안으로 시민주의 자치분권을 확립하는 데 있어서 시민 리더십은 핵심적인 촉진자 역할을 하게 된다는 뜻이다.

제2절 연구내용

본 연구는 크게 5가지 주제 장으로 구성된다.

첫째, 균형과 분권의 현황과 문제점

한국에서 균형과 분권은 공히 정책의 중요한 목표가치로 간주되고 있다. 이는 균형과 분권이 그만큼 잘 안되고 있다는 것의 반증이기도 하다. 문제는 균형과 분권을 중요한 정책목표로 설정하고 다양한 방식으로 추진되어 왔음에도 현실은 균형과 분권과 여전히 거리가 멀다라는 사실이다. 이명박정부 하에서 균형과 분권은 신자유주의 혹은 신보수주의란 정권의

이념적 틀에 갇혀 정적화됨으로써 지역간 불균형(예, 수도권과 비수도권간 격차)과 신중양집권의 경향이 더욱 두드러지는 현상마저 나타나고 있다. 분권형 국정시스템은 권력중심부에 집중된 사회적 자원과 기회가 분산되는 방식으로 국정 혹은 사회가 작동하는 상태를 말한다. 균형과 분권의 현주소는 분권형 국정시스템이 현재 어느 상태에 있는지를 가늠해보는 핵심 잣대가 되는 만큼 이에 대한 정확한 진단과 분석이 중요하다.

둘째, 분권형 국정체제 구축의 저해요인

분권형 국정체제는 국가 기능이 여러 통치 및 자치단위로 분산되어 분업을 통한 통치의 민주성과 효율성을 구현하는 것으로 지방분권이 가장 중요한 요소가 된다. 분권자치는 ‘지역중심의 지방자치단체가 그 지역 내의 공공과제를 단체의 자치적 기구에 의해 스스로의 책임 아래서 처리함으로써 국가의 과제와 업무의 과중을 덜어주고, 지역주민의 자치역량을 길러 민주정치와 권력분립의 이념을 실현시키는 자유민주적 통치기구의 중요한 원리’에 해당한다. 따라서 분권자치는 지방자치단체를 위해서도 필요하고 중요하지만, 중앙정부의 업무 효율성을 높이기 위해서도 그러하다. 그러나 우리나라에선 분권자치가 중앙집권적 행정적 체도를 그대로 유지하면서 제한적으로 추진되다 보니, 그 기대된 성과가 제대로 구현되지 못하고 있다. 즉, 자치분권을 주요 국정과제로 선정해 추진해 왔음에도 불구하고, 중앙 주도적 추진체제가 절차와 중앙집권주의 문화에 대한 국민들의 집착 때문에, 분권형 국정체제의 급속한 전환이 이루어지지 못했다. 자치분권을 저해하는 요인에 대한 정확한 진단은 그만큼 올바른 분권형 국정체제의 구축을 위한 전제이자 출발점이 된다.

셋째, 분권형 국정체제로의 이행방향과 전략

분권형 국정체제의 핵심원리는 사회가 직면한 문제점들을 자치적 단위로 결정권을 분산 위임시켜 조직의 구성원들이 자율적 합의와 책임을 가지고 해결하도록 하는 것이다. 자치분권은 자치 결정권을 지역으로 돌려줌으로써 지역의 구성원들이 지역사회 문제를 자율적으로 해결하도록 허용하는 분권형 국정체제의 한 방향이자 방식이다. 중앙집권체제에서 지방분권체제로 이행하기 위해서는 제도적 접근과 문화적 접근이 동시에 강구되어야 한다. 제도적 접근은 헌법이나 법률의 재개정, 정부조직의 재편, 중앙-지방간 권한배분 등을 통해, 그리고 문화적 접근은 지역의 주권의식 함양, 자발적 주민참여의 활성화, 공동체적 일상관계 등을 통해 자치분권의 활성화를 도모할 수 있다.

넷째, 분권형 국정체제를 위한 시민주의 자치분권 추진방안

자치분권을 분권형 국정체제의 한 방안으로 보더라도, 여전히 남은 문제는 어떠한 자치분권이냐는 것이다. 올바른 자치분권은 두 가지의 조건을 동시에 충족해야 한다. 첫째는 중앙에서 지방으로 권한의 이양과 분산이고, 다른 하나는 국가영역에서 시민사회영역으로 권한

의 이양과 분산이다. 이 권력 이동이 합쳐지는 지점에서 설정되는 자치분권은 지방의 시민사회를 기반으로 하여 이루어지는 자치가 된다. 국가가 주도한 기존의 자치분권을 국가주의 자치분권이라 한다면, (지방)시민사회에 기반을 둔 자치분권 혹은 시민민주주의에 기초한 자치분권은 ‘시민주의 자치분권’이라 규정할 수 있다. 국가주의 자치분권은 국가의 권력이 일시적으로 위임된 상태로 이루어지는 중앙집중식 분권이라면, 시민주의적 자치분권은 지역화된, 공간화 된, 강한 시민사회를 권력적 기반으로 하여 이루어지는 분권자치이다. 시민주의 자치분권은 현재 불구의 자치분권을 정상화시키는 방안이면서도 분권형 국정시스템을 완성시키는 방안이기도 하다. 그렇다면 지역의 시민사회를 자치권 형성과 작동의 토대로 삼는 시민주의 자치분권은 구체적으로 어떻게 추진되어야 할까?

다섯째, 분권형 국정체제를 위한 시민리더십의 조건과 육성방안

시민주의 자치분권을 분권형 국정체제의 완성판이라고 본다면, 이를 가능케 하는 핵심 요소는 분권자치에서 지역시민의 주체화와 이를 뒷받침하는 지역시민사회의 권능화다. 시민권적 자의식을 갖춘 시민들이 지역사회에 존재하게 되면, 분권자치는 자치기관의 자치권이 아니라 지역시민들의 자치권이 행사되는 방식으로 운영된다. 여기서 관건은 강한 시민권적 의식과 소양을 갖춘 지역시민을 어떻게 만들어내느냐다. 답은 자치의 주체로서 시민리더십의 육성인 데, 여기에는 지역시민 개개인을 자치의 능동적 주체로 만들어 가는 방안, 지역시민을 이끄는 엘리트 지도자를 발굴하고 훈련시키는 방안, 두 가지가 있다. 어떤 경우이든 시민리더십의 육성은 자치의 주체로서 지역시민의 참여의식과 권리행사방법을 일깨우고 가르쳐 주는 다양한 사회적 교육과 훈련에 의존하게 되는 데, 요는 누가 이 역할을 맡느냐다.

제3절 연구방법

본 연구는 시간적 제약 등으로 하나의 통합적 접근을 하기보다, 전체 주제 하에서 각 장의 주제를 연구자가 개별적으로 분석과 집필을 수행하는 방식으로 이루어진다. 따라서 각 주제의 장에서는 연구주제에 따라 상이한 연구방법과 글쓰기 방식이 활용된다. 하지만, 전반적으로 보면, 3장만 1차 자료(지방분권에 관한 일반국민의 의식조사 결과)를 주로 활용하고, 나머지 장들은 대부분 2차 자료(문헌, 기존 연구물 등)에 의존하는 연구방법을 활용한다. 모든 개별 주제의 장들은 관련 세미나나 학술대회 등을 통해 발표와 토론을 거치면서 관점이나 내용에 대한 나름의 검증을 받도록 했다. 이는 성과물로서 본 연구과제가 전문 연구자의 개인화된 지식이 아니라 사회적으로 공유되는 지식으로 구성되는 것을 지향하기 위함이다.

제2장 지역균형발전과 지방분권의 현황 문제와 실천 과제

제1절 신보수주의 정부와 균형·분권 분야의 위기

1. 이명박 정부의 신보수주의와 양극화 현상

이명박 정부는 이제 임기를 1년을 남겨두고 있다. OECD 중에서 비교적 높은 경제성장률과 세계금융위기로부터 빠른 탈출, 무역 규모 1조원 달성 등 경제분야에서 수치상의 높은 성과에도 불구하고 이명박 정부에 대한 사회경제, 정치 전반에 대한 평가는 매우 부정적이다. 최근 한나라당이 비상대책위원회를 구성하여 당명과 로고까지 바꾸면서 새 모습을 띠기 위해 노력하는 것도 기존의 국정운영에 문제가 많았음을 간접적으로 보여주고 있는 것이다. 이명박 정부의 이러한 국정운영은 우리나라 민주주의, 경제적 배분뿐만 아니라 국토공간이나 부동산 분야에서 근본적인 문제를 유발하고 있다.

우선, 이명박 정부는 민주주의적 기본질서를 억압해 왔다. 이명박 정부는 강압적이고 독선적 국정운영과 인권침해 행정을 계속하면서 국민들의 반발을 확대시켜 왔다. 인터넷 검열을 통해 네티즌을 조사하고 구속하였으며, 수사 압박과 도청을 통한 정보취득 등으로 네티즌들의 심리적 불안감을 확대시켰다. 언론에 대한 통제를 강화하려는 노력은 방송환경 개편과 선택 다양성이라는 명분을 내걸고 종합편성 채널을 허용하는 것으로 나타났다. 이에 따라 지방언론들은 경쟁력이 떨어지면서 더욱 존립기반에 위협을 느끼고 있다.

민주주의 질서에 대한 억압은 다양한 언론의 출현과 시민들의 새로운 유형의 정치참여를 낳았다. SNS를 활용한 다양한 소통구조와 대안언론으로 ‘나꼼수’, ‘나는 꼼수리다’ 등이 등장하여 높은 신뢰도를 얻게 되었다. 시민들의 정치 참여는 6.2지방선거에서 야권 후보의 압승과 10.26. 보궐선거에서 박원순 서울시장을 비롯한 야당 후보들의 대거 당선이라는 결과를 낳았다.

둘째, 이명박 정부 기간 동안 친기업, 시장주의 경제기조를 채택함에 따라 양극화가 더욱 심화되었다. 산업적으로는 수출산업과 내수산업, 기업규모별로는 대기업과 중소기업, 계층별로는 상위 1%계층과 나머지 99%간의 양극화가 심화되기에 이르렀다. 정부는 경제위기 해소를 명분으로 투자촉진과 수출확대를 위해 한·미, 한·유럽 FTA 체결, 고환율 정책 등을 통해 양극화를 더욱 심화시키고 있다. 그 결과 20대 청년실업, 30대 베이비부머, 40대 하우스푸어, 50대 자영업 푸어라는 신조어가 등장하고 대학생들의 반값 등록금 주장, 1인 가구를 위한 주거문제 해소 요구 등으로 확산되고 있다.

사회적 경제적 양극화에 대한 저항은 단순한 항의나 주장에 그치지 않고 실천을 위한 조직화나 정치세력화로 발전하고 있다. 시민세력과 노동자 투쟁을 통해 한진중공업 해고 조치의 철회를 이끌어냈고 노동분야뿐만 아니라 등록금과 같은 교육분야, 보육, 여성 등의 사안에 대해 구체적인 정책 대안을 제시하기 시작하였다. 그 결과 양극화 해소와 복지정책을 주된 공약으로 설정한 박원순 서울시장의 당선을 낳는 성과를 낳았으며, 2012년 총선과 대선에서 복지정책 확대를 주요 아젠더로 설정하는 분위기로 이어지고 있다.

이명박 정부의 신보수주의 정책은 도시개발 및 부동산 분야에서는 신개발주의로 나타나게 되었다. 도시 부동산 분야에서 규제완화 조치는 2008년 이후 세계금융위기에 대처하는 과정에서 본격화되었다. 이 시기의 부동산 문제는 참여정부 시기와 달리 주택공급 부족이나 투기적 수요로 인한 주택가격 폭등현상이 아니라 전반적인 주택가격 하향 안정 속에서 전세 대란과 각종 개발사업의 중단으로 나타났다. 이에 따라 정부는 각종 부동산 규제완화와 부동산 관련 세제의 감면, 건설산업에 대한 지원 등을 연이어 발표해 왔으며 지금까지 주택정책의 핵심 가치였던 1가구 1주택주의를 사실상 폐기하는 대책들을 내놓고 있다. 민간임대주택 사업자 육성정책이나 다주택자에 대한 양도소득세 감면, 종합부동산세 감면 등이 대표적인 정책들이다.

그러나 이러한 정책 발표에도 불구하고 부동산 시장의 침체는 장기화되고 기존의 대규모 개발사업, 뉴타운사업과 같은 재정비사업이 지연되거나 지속적으로 갈등의 근원이 되면서 근본적인 해법을 모색해야 하는 상황이 되었다. 뉴타운 재개발사업의 중단과 지정해체를 용이하게 하는 출구전략, 마을만들기와 현지 개량방식이나 소규모 정비를 가능하게 하는 대안적 개발방식 등이 제안되고 있다.

2. 신자유주의에서 지역균형문제와 지방분권의 문제

신자유주의는 국가에 의한 시장개입 최소화와 규제완화, 민영화, 재정지출 축소를 지향한다. 시장에 의한 자율성과 개방성을 강조하는 반면, 인위적이고 적극적인 정부의 개입을 통한 불균형 시정정책에 대해서는 소극적이어서 기존의 불균형 발전을 용인하는 셈이 된다. 신자유주의에서 지향하는 경제정책은 공간문제에 있어서는 지역균형발전을 방치하거나 조장하고 실질적인 지방분권을 어렵게 만드는 요인이 될 수 있다.

세계화된 자본주의 경제체제에서 주된 활동주체인 초국적 자본은 핵심거점지역(예: 서울과 수도권)에 본사나 연구 기획 등을 집중시키는 반면, 기타 지역에는 생산기능을 분산시켜 공간적인 재편을 만들어낸다. 생산기능을 통해 발생한 잉여는 본사가 입지한 핵심지역으로 유입되기 때문에 재정적으로나 소득 측면에서 공간적 불균등이 더욱 구조화된다. 한미 FTA를 통해 개방이 강요되면서 산업적으로나 지역적으로 지역격차가 더욱 확대될 우려가 커지고 있다. 지역경제는 자본의 파이동성 때문에 만성적인 불안정과 불균형을 내재하고 있으며,

대외개방 이후 국제적인 경쟁력이 약한 지역산업이 붕괴되면서 이들에 의존하는 지역경제는 침체할 수밖에 없게 된다. 이에 따라 수도권과 비수도권 지역간의 격차의 구조화는 더욱 고착화될 것으로 보인다.

다른 한편으로 신자유주의는 지방분권에도 큰 위기를 초래하고 있다. 신자유주의는 감세 정책과 재정지출 축소를 정책기조로 설정하기 때문에 재정이 취약한 지자체에게 재정위기를 초래한다. 이명박 정부 출범 이후의 종합부동산세, 양도세, 소득세 감세정책으로 지방재정에 대한 압박이 가중되고 있는 것이 대표적인 예이다. 신자유주의에서는 정부에 의한 인위적인 균형발전정책을 반대하고 지방분권을 통한 장기적인 균형발전을 강조하고 있지만, 재정자립 없는 지방분권은 허구에 그칠 수밖에 없다. 재정이 취약한 지자체가 재정 확충을 위해 무분별한 투자유치와 각종 대규모 토목사업을 추진하여 재정위기를 더욱 가속화하는 경우도 나타난다. 또한 정부는 지방분권 강화라는 슬로건 속에서도 광역경제권개발사업, 4대강 사업이나 친수구역특별법 등 대규모 국책사업을 강제로 할당하거나 수용을 요구하기 때문에 지자체들은 선택의 폭이 제한된 채 수용하게 되어 신중양집권화가 되고 있다.

이러한 새로운 지역불균형발전과 신중양집권 현상에 대응하기 위한 대응은 다양한 차원에서 전개되고 있다. 지역균형발전과 지방분권 실현을 위한 시민단체, 전문가, 지자체 수준의 협력과 연대의 강화 노력이 대표적이다. 우선, 지역균형발전을 위한 노력의 일환으로 비수도권을 중심으로 구조적인 지역불균형 해소를 위한 협력연구가 추진되고 있다. 대구경북연구원의 신분권균형발전연구단과 충남발전연구원의 지방분권연구회와 수도권 제도개선 세미나 개최 등이 그 예이다. 한편 지자체와 충분한 협의 없이 추진하였던 지방행정체제 개편에 대해서는 지자체들의 소극적인 참여로 사실상 폐기되고 있다. 한편 재정적인 측면에서는 감세정책에 따른 지방재정 압박에 지방소비세 신설에 따라 지역간 세수 격차 확대까지 겹쳐 지역간 재정격차가 더욱 확대되고 있다.

제2절 지역균형발전 관련 의제의 평가

1. 세종시 수정안 폐기와 향후 과제

이명박 정부는 참여정부가 추진해왔던 세종시 계획은 인구 이전효과가 거의 없는 중앙정부 청사 이전 정책으로 지역발전에 기여도가 낮으면서 수도권의 경쟁력을 훼손하는 것으로 보였다. 이 때문에 정부 청사 이전을 통한 행정중심복합도시가 아니라 민간기업과 연구소의 이전을 중심으로 하는 과학기술경제도시 구상을 수정안으로 제시하였다. 그러나 이러한 수정안은 단기간에 급조되어 현실성이 떨어질 뿐만 아니라 대기업을 이전시키기 위하여 토지 공급에서 특혜를 제공한다는 비판, 세종시가 무산되는 경우 혁신도시 구상까지 무산될 수 있다는 두려움, 정부 정책의 일관성 부족에 대한 비판 등이 제기되면서 결국 국회의 세종시

수정법안 부결로 사실상 폐기되고 말았다.

이러한 성과는 지역균형발전 정책을 근본적으로 폐기하고자 했던 이명박 정부의 시도를 중단시키고 지속적으로 균형발전정책을 추진해야 한다는 국민적 합의를 확인하였다는 점에서 큰 의의를 지닌다. 그러나 세종시 원안을 유지할 수 있었던 것은 전국적으로 지역균형발전에 대한 의지나 세종시의 성공가능성에 대한 지지가 있었기 때문이라기보다는 이명박 정부가 세종시 수정안을 급조하여 신뢰성을 떨어뜨렸으며, 충청권을 중심으로 지역주민들의 반대가 격렬했고, 한나라당 내부에서 분열이 일어났던 것이 더 크게 작용하였다.

이명박 정부가 세종시 수정안을 포기한 것은 세종시 원안의 타당성을 수용했기 때문이라기보다는 6.2 지방선거의 패배로 어쩔 수 없이 선택한 정치적 후퇴에 불과하다고 할 것이다. 이 때문에 세종시 건설은 예산 배정이나 사업추진 속도 등에서 정부의 강력한 의지가 확인되지 않은 채 의도적인 지연이 나타날 가능성이 높다. 실제 2009년 세종시 수정안을 둘러싼 논쟁이 진행되는 기간 동안 세종시에 대한 예산 집행이 지연된 이래 2010년과 2011년 기간 동안 예산이 추가 배정되지 않아 사업지연이 불가피하게 나타나고 있다. 이러한 현상은 전국의 10개 혁신도시에서도 동일하게 나타나고 있다.

세계금융 위기 이후 부동산 시장의 침체 때문에 부동산 개발이익에 기반하여 추진해 왔던 지역개발용 특화신도시가 위기를 맞고 있다. 경제 여건이 저성장 시대로 전환됨에 따라 세종시와 혁신도시를 활용한 지역발전 모델도 새로 작성되어야 한다. 단기적인 부동산 개발사업에 초점을 맞출 것이 아니라 이전 공공기관과 지역의 산업, 대학, 시민사회단체가 새로운 지역혁신체제를 어떻게 창출할 것인가에 주안점을 두어야 한다.

2. 광역경제권에 기반한 지역발전 추진

이명박 정부는 지역발전 구상으로 광역경제권에 입각한 지역특화발전을 채택하였다. 전국의 지역을 초광역경제권, 광역경제권, 기초생활권으로 구분하고 지역발전 전략을 수립하였다. 이 중 광역경제권은 이명박 정부의 지역정책에서 가장 중요하게 인식하는 지역발전 단위로 광역경제권발전위원회의 구성과 사무국 구성, 광역경제권별 추진계획 및 장기발전계획 수립 등을 실천방안으로 제시하였다.

이명박 정부의 광역경제권 구상은 공간적 단위로서 대도시권을 중심으로 한 광역경제권의 중요성을 강조하였다는 점에서는 의의가 있으나, 실효성 측면에서는 여전히 회의적인 시각이 압도적이다. 광역경제권 단위에서 추진 주제로 5+2개의 광역경제권별로 광역경제권발전위원회와 사무국이 신설되었으나, 광역지자체와의 역할분담이 명확하지 않고 실행력이 떨어진다. 비판이 대표적이다. 지자체에 산업경제기능과 개발인허가 기능이 주어지지 않은 채 광역경제권 단위에서 국가에 의해 설립된 지역개발청이 이 기능을 담당하고 있는 영국 잉글랜드 지역과 달리 각 시도 지자체가 산업경제기능과 개발인허가 기능을 모두 갖추고 있

는 우리나라에서는 광역지자체가 만든 광역경제권발전위원회가 어느 정도 조정권을 지닐 것인지에 대해 매우 회의적인 수밖에 없다. 이에 따라 현재까지 각 광역경제권 단위별로 구성된 광역경제권발전위원회는 형식적인 회의와 계획 수립 등의 소극적인 역할만 수행하고 있다.

3. 수도권 규제완화와 이에 대응할 지지계층 및 지원 자원의 취약

이명박 정부 들어 지역균형발전보다는 지역의 경쟁력 확보와 특화발전을 중시하면서 이를 뒷받침하기 위한 연구와 실행계획이 속속 진행되고 있다. 국토연구원, 한국개발연구원을 비롯한 국책연구기관이나 서울시정개발연구원, 경기개발연구원 등의 수도권 지방연구원은 수도권 경쟁력을 강조하는 연구를 수행하며 이를 실행할 수 있는 전략과 시책을 개발하고 있다. 이와 함께 현재 작성 중인 제4차 국토종합계획 수정계획이나 2030 서울시 도시기본계획, 2020경기도 도종합계획 등에서 이러한 논리가 반영되고 있다.

수도권 규제완화를 지원하는 법률적 체계도 정비되었다. 수도권정비계획법과 산업입적활성화법이 개정되면서 기존의 산업입지와 관련한 규제들이 완화되었다. 2008년 10.30 대책의 후속조치로 수도권 산업입지와 관련된 법률이 개정되어 수도권 규제가 사실상 무력화되었다. 이에 더해 18대 국회에서 사실상 폐기되긴 했지만, 차명진 의원 등이 주도하는 수정법 폐지 법안도 국회에 상정 중에 있다.

최근에는 수도권 지자체를 중심으로 수도권의 권역을 전면 재조정하자는 주장이 제기되고 있다. 이에 따라 자연보전권역을 폐기하여 개발이 가능한 권역으로 전환하려는 시도가 나타나고 있다. 이와 함께 연천, 강화, 용진 등 수도권의 일부 지역을 수도권에서 제외하자는 주장이 본격적으로 추진되고 있다. 수도권광역경제권발전위원회는 이 문제와 관련하여 경기개발연구원에서 연구를 수행하게 하고 토론회를 개최하여 여론을 조성함과 동시에 수도권 광역경제권발전위원회의 대 중앙정부 제도개선을 위한 합의를 이르기까지 적극적인 역할을 하고 있다.

이러한 사실을 통해 수도권에 대한 기존의 규제를 전면 해제하고자 하는 노력이 얼마나 철저히 준비되고 있는지를 잘 확인할 수 있다. 이 문제는 단순히 수도권의 일부지역의 불편을 해소하는 데 목적이 있는 것이 아니라 멀리는 지역균형발전 자체를 부정하고 시장에 의한 무한한 경쟁과 지역의 특화발전을 지향하는 본질이 내재되어 있는 것이다.

4. 각종 국책사업 입지선정 갈등과 지역균형발전 control Tower 부재 실감

이명박 정부 들어 지방의 대규모 개발사업의 입지를 둘러싸고 갈등이 끊이지 않았다. 세종시 수정 여부 문제뿐만 아니라 첨단의료복합단지, 동남권 신공항, 국제과학비즈니스벨트,

LH공사 본사 등의 입지 문제 등이 대표적이다.

그러나 이러한 입지 갈등 문제를 총괄적으로 조정하는 부처가 없이 각 사업별로 서로 다른 부서가 개별사업을 중심으로 대처함에 따라 갈등을 더욱 증폭시키는 결과를 낳았다. 세종시 구상은 당초 지역균형발전을 위한 목적으로 시작되었음에도 불구하고 수정안의 추진 과정에서 지역발전위원회는 사실상 배제된 채 총리실이 주도하였다. 첨단의료복합단지도 지역발전에서 중요한 계기가 됨에도 불구하고 과학기술부가 주도하였으며, 입지 결정은 명확한 원칙보다는 정치적인 입장이 반영되어 대구와 오송으로 나누어지는 결정이 이루어졌다. 동남권 신공항의 입지 선정은 국토해양부가 주도하였으나, 전문가들에 의한 입지평가가 이루어지기 전부터 청와대를 통해 사업이 무산될 가능성이 밝혀지기도 하였다. 국제과학비즈니스벨트의 입지 선정도 교육과학기술부가 주도하였으나 과학기술 측면에서 결정이 이루어졌다고 보기 어렵다. 세종시 수정안 추진시 세종시에 입지하기로 하였던 계획을 변경하여 대전을 중핵도시로 선정하였으며, 관련 시설은 전국의 여러 도시들로 분산시켰다는 것이 이러한 사실을 잘 보여주고 있다. LH공사의 본사 입지는 지역발전위원회가 주도하였으나, 당초 구상과는 달리 정치적인 배려가 우선되어 진주로 확정되었다.

더 큰 문제는 개별적인 입지 결정이 국토의 장기적인 비전이나 개발구상과 연계되지 않아 어떤 개발사업은 추진되어야 하고 어떤 사업은 어디에 입지되어야 하는지를 결정하는 원칙이 보이지 않았다는 점이다. 이 점은 참여정부 기간 동안 국토균형발전 구상과 개별사업들은 모두 국가균형발전위원회가 총괄하였던 것과 좋은 대조를 이루고 있다. 이에 따라 4대강 사업을 비롯하여 광역경제권 구상, 초광역개발권 사업, 행정구역 개편, 기타 국제과학비즈니스벨트와 첨단의료복합단지 등의 개발사업이 국토공간발전에 대한 명확한 비전 없이 개별사업 중심으로 추진되고 있는 것이다.

제3절 지방분권 관련 의제의 평가

1. 지방분권 우선 정책

우리나라의 지방자치는 헌법에서 명목상으로 규정되어 있을 뿐 실질적으로 지방분권의 기반은 미약하다. 중앙정부로부터 지방정부로의 권한이양이 미약할 뿐만 아니라 수도권 집중으로 지방으로의 기능분산도 미흡하다. 세목과 세율, 과표 결정권을 국회가 독점하게 됨에 따라 지방자치를 위한 분권의 기반이 취약하다. 이러한 현실을 고려하면 지방분권을 위한 노력은 여전히 중요하다.

자립형 지방화를 슬로건으로 지방분권과 지역균형발전을 추진했던 참여정부와 달리 이명박 정부는 지방분권을 강조해 왔다. 이명박 정부는 광역단위에서는 광역경제권에 기반한 지역특화발전을 추진하는 반면, 기초자치단체를 통합하고 도(道) 기능을 축소하는 지방행정체제 개편을 추진하면서 지방분권의 기반은 더욱 취약해지게 되었다.

현재의 불균형 상황에서는 지역균형발전과 지방분권간 단계적, 순차적 접근이 필요하다. 기능과 재원 분산을 통한 균형발전정책 추진 후 성과 축적 후 분권 추진해야 한다. 개혁적인 지자체장 중심으로 새로운 분권형 지역발전모델을 개발해야 한다.

2. 행정구역 개편과 시·군통합 추진

이명박 정부는 출범과 함께 전국을 초광역개발권, 광역경제권, 기초생활권으로 구분하여 발전시키는 신지역발전정책을 추진하겠다고 발표하였다. 이러한 구상은 참여정부의 ‘균형·혁신·분산’에 기반한 지역균형발전 정책은 행정구역별 산술적 균형을 추구하고 있으며, 중앙정부 주도의 시혜적 개발과 각종 국책프로젝트와 투자자금의 지역적 안배(按配) 등을 통해 소모적, 갈등적 지역주의를 양산하고, 세계를 통해 개방적인 국토를 형성하는 비전을 갖지 못했다는 비판에서부터 나온 것이다. 신지역발전정책에서는 지역의 다양성과 차별성을 인정하는 상대적, 역동적인 균형, 분권과 자율에 기초한 분권적 균형발전, 규모의 경제와 광역화·네트워크화를 통한 협력과 경쟁시스템, 수도권과 비수도권의 상생적, 생산적, 창조적 지역주의, 열린 국토를 지향하겠다는 것이다. 그러나 이명박 정부의 광역경제권 구상은 공간적 단위로서 대도시권을 중심으로 한 광역경제권의 중요성을 강조하였다는 점에서는 의의가 있으나, 광역경제권 단위에서 지역균형발전을 위해 실천력 있는 정책대안이 거의 제시되지 못하고 있다.

무엇보다도 이명박 정부의 신지역발전정책은 현재 추진 중인 지방행정체제의 개편과 연계성을 고려하지 않은 채 진행되는 문제점이 있다. 신지역발전정책은 광역경제권을 중심으로 초광역개발권과 기초생활권 등의 3단계 공간규모를 지니고 있으나, 지방행정체제의 개편은 기초자치단체의 통합을 통한 광역시 만들기에 주로 초점이 맞추어져 있다. 이에 따라 지방자치체제의 개편은 정부의 광역경제권 구상을 어떻게 수용할 것인지, 이들과 어떻게 연계할 것인지에 대해 설득력 있는 논리가 제시되지 않은 채 추진되고 있는 것이다. 현재까지 논의되었거나 성사된 행정구역통합은 지역통합을 통해 광역시로 발전시킨다는 막연한 기대에 따라 지방의회의 동의나 지역주민들의 투표를 통해 이루어지고 있다.

행정구역 개편은 행정효율성 제고라는 비용적인 측면이나 행정신진화 등의 추상적인 개념을 위해 추진하기에는 지역균형발전이나 지방분권, 나아가 지방자치와 민주주의의 실현에 미치는 영향이 지대하다. 어떤 공간단위나 행정단위에 자치권을 부여하여 풀뿌리 민주주의와 주민자치를 실현할 것인가?, 어떤 공간단위를 기준으로 지역발전정책을 추진하고 지역균형발전을 실현할 것인가?, 어떤 공간단위를 기준으로 지방분권을 강화할 것인가? 등을 종합적으로 고려하여야 한다.

그러나 이명박 정부의 신지역발전정책은 초광역, 광역, 기초에 이르는 다양한 공간단위에 걸쳐 추진되고 있지만 공간적 우선순위에 대한 고려는 부족하다. 광역경제권에 우선순위를

두고 있으나, 행정구역 통합은 주로 시·군·구의 통합에 주안점을 두고 있어 각 정책간 공간적 단위가 불분명하다. 이러한 현상이 나타나게 된 것은 지방행정체제 개편이 주로 선거구 개편과 연계되어 여야의 정치적인 이해득실에 따라 추진되고 있는 반면, 지역주민들은 광역시로의 승격에 대한 막연한 기대를 갖고 통합을 수용하기 때문이다.

광역경제권과 지방행정체제 개편은 별개의 주제로 각각의 논리에 따라 추진될 과제가 아니라 ‘지역균형발전’과 ‘지방분권’, ‘주민자치를 통한 민주주의 실현’이라는 큰 목표에 입각하여 종합적으로 검토되고 추진되어야 한다. 그렇지 않는 경우 광역경제권은 수도권 경쟁력 제고를 위한 수도권에 대한 규제완화와 수도권 집중을 강화하기 위한 논리로 활용되고, 지방행정체제 개편은 도 폐지를 통한 정치인들의 권력 독점과 기초자치단체의 통합을 통한 광역시 개편을 열망하는 지역주민들의 이기주의를 수용하는 결과를 낳을 것이다. 아울러 기초자치단체의 통합은 중앙집권을 강화하며 주민참여를 저해하여 민주주의의 실질인 지방자치의 근간을 훼손하는 문제점을 양산할 수 있다. 따라서 행정구역 개편 논의에서는 지역균형발전이나 지방분권을 위해 바람직한 행정구역이 어떻게 재편되어야 하는가를 함께 검토하여야 한다.

3. 특별지방행정기관을 지방으로 이전

초광역정부가 자립적 경제권의 추진주체로서 역할을 하기 위해서는 중앙정부의 권한을 지방에 이전하는 것이 전제되어야 한다. 이를 위해서는 중앙정부의 특별지방행정기관의 지방이양이 우선적으로 실현되어야 한다. 이명박 정부는 특별지방행정기관 중 국토하천, 해양항만, 식의약품 등 세 개 분야를 우선적으로 지방정부에 이양한 바 있다. 초광역정부가 경제권 단위에서 주도적인 역할을 수행하기 위해서는 각 부처별로 분산되어 있는 특별지방행정기관을 권역별로 통합하여 운영할 필요가 있다. 권역별로 통합된 국가기관은 초광역정부와 광역경제권 단위에서 지역경쟁력 강화나 산업혁신, 보건복지, 환경관리 등을 유기적으로 연계하여 지원할 수 있다. 영국의 GOR(Government of Regions)는 이러한 기능을 통합하여 운영하는 기구로서 우리나라에서 벤치마킹할 필요가 있다.

4. 지방재정/세제제도 개편

현행 조세제도와 운영 실태를 보면 취약한 분권현실을 잘 알 수 있다. 우리나라의 국세와 지방세 비중은 약 8:2로 국세가 대부분을 차지하여 지자체의 역할이 위축되어 있다. 지자체의 재정자립도는 52% 수준에 불과하여 국가재정에 의존하는 구조로 재정자립의 기반이 취약하다. 무엇보다도 지방세의 세목과 세율이 중앙정부에 의해 획일적으로 정해져 있어서 조세부담과 각종 기반시설 설치나 개발사업의 추진간의 연계가 이루어지지 않고 있다. 이에 따라 조세부담과 편익의 크기를 통해 주민들이 결정해야 할 각종 개발사업이 책임과 부담이 없는 채로 결정되어 지자체의 재정위기를 초래하고 있다(민중당, 2012).

이명박 정부 들어 경제활성화와 부자감세 이념의 일환으로 법인세와 종합부동산세 등을 축소하는 이른바 부자감세정책을 추진하면서 지방재정의 위기가 심화되고 있다. 국회예산정책처(2009)의 자료에 따르면 MB정부의 감세 중심의 세제개편으로 인해 '08~12년까지 5년간 총 90.2조원 세수가 감소할 것으로 예상된다. 특히 지방재정에서는 2012년까지 누적하여 25조 7,387 조원의 세입손실이 추계된다.

〈표 1〉 감세정책과 지방소비세 신설에 따른 지방재정 영향

(단위 : 억원)

		2008	2009	2010	2011	2012	합계
감세 정책	주민세	-2,744	-8,055	-17,341	-17,541	-17,304	-62,985
	지방교부세	-5,920	-18,529	-36,418	-37,692	-37,473	-136,032
	부동산교부세	-4,935	-20,680	-25,770	-25,770	-25,770	-102,925
	합계(A)	-13,599	-47,264	-79,529	-81,003	-80,547	-301,942
지방 소비세	지방소비세			24,334	24,334	24,334	73,002
	지방교부세			-9,549	-9,549	-9,549	-28,647
	합계(B)	-	-	14,785	14,785	14,785	44,355
순변동(A+B)		-13,599	-47,264	-64,744	-66,218	-65,762	-257,387

자료 : 국회예산정책처(2009).

또한 MB 정부 등장 이후 지방재정 세입구조 추이가 중앙정부 의존적인 구조로 바뀌고 있다. 지방재정에서 2005년도의 자체채원 비중이 61.8%에서 2010년도는 56.8%로 지속적으로 감소하고 있다. 세외수입과 지방교부세 등 일반채원의 규모는 1조 4,037억 원이 축소되었지만, 실질적으로 의무매칭이 요구되는 보조금은 오히려 2배가 넘는 3조2,001억 원으로 증가하였다. 지방재정 운영에서 압박과 중앙 의존 정도는 과거보다 더 심해지고 있는 것이다(민중당, 2012).

지방재정의 위기는 부동산개발에 기반한 지역개발사업 추진과 복지예산 증가 때문에 더욱 악화되고 있다. 부동산 시장의 침체에 따라 지방세수의 대부분을 차지하는 재산세와 취득등록세가 감소하여 재정적자를 확대시키고 있다. 지방세수 부족을 방지하기 위하여 지방소득세 및 지방소비세를 도입하였으나 수도권과 지방간의 재정격차는 더욱 확대되는 결과를 낳았다. 이 문제를 해소하기 위해 지역상생발전기금 제도를 도입하였으나 연간 3,000억원에 이르는 지역상생발전기금 중 상당부분이 제 때 납부되지 않아 비수도권 지방자치단체의 지역발전사업 추진에 장애로 작용하고 있다.

제4절 새로운 여건 변화를 반영한 지역균형발전 및 지방분권의 모델 정립

1. 균형발전과 지방분권을 저해하는 국내외 여건

국내외적인 여건은 앞으로 더욱 지역간 격차를 확대하고 지방분권의 실현을 저해하는 방향으로 발전할 가능성이 높아지게 되었다. 여기에 미치는 요소는 여러 가지가 있다. 우선, 세계화와 광역화의 요구 증대는 지역균형발전과 지방분권에 역행하는 요소로 작용한다. 세계화는 대도시권 중심의 공간구조의 개편을 요구하고 있어서 대도시, 특히 서울중심의 공간구조가 더욱 고착화될 우려가 크다. 이러한 요구는 자연스럽게 수도권 규제완화와 수도권 경쟁력 강화 요구의 증대로 나타나게 된다.

둘째, 기후변화에 대한 대응과 지역특화형 개발에 대한 요구가 증대하고 있다. 지금까지의 지역균형발전을 목적으로 추진되었던 대규모 지역특화신도시들은 경쟁력이 떨어지고 사업 추진이 지연되고 있다. 앞으로 창조도시와 혁신도시 모델에 대한 요구가 증대하고 있다.

셋째, 세계경제위기의 지속화와 불안정의 심화는 지역균형발전과 지방분권에 역행하는 조치를 정당화한다. 유럽의 재정위기로 인해 우리나라를 비롯한 전세계 경제의 불안정성이 확대되고 있다. 이에 따라 규제완화와 성장 위주의 경제기조, 팽창위주의 경제정책, 개발정책이 더욱 힘을 얻을 수밖에 없게 되었다. 이에 따라 기존의 개발지역은 더욱 개발이 집중되어 지역간 격차가 확대될 우려가 크게 되었다.

넷째, 저성장 시대의 도래하고 부동산 시장이 침체되면서 지역균형발전 사업들은 위기를 맞고 있다. 지역균형발전을 목적으로 건설 중인 세종시, 혁신도시, 경제자유구역 등은 모두 팽창시대에 부동산 개발방식의 지역균형발전사업이다. 이들 사업의 주된 수입원인 분양주택이 한계에 도달하면서 부동산 개발방식의 성장모델은 한계에 도달하게 되었다.

2. 새로운 지역불균형의 양태와 전망

2008년 세계 금융위기 이후 지역균형발전 정책은 새로운 양상을 띠게 되었다. 2011년 수도권 순수입인구는 처음으로 (-)로 돌아섰다. 2002년 한 해 동안 순수입 인구가 21만명에 이르던 것과 비교하면 엄청난 변화이다. 그러나 수도권의 순수출인구는 전 인구연령대에 걸쳐 있는 반면, 20대 인구는 전체 순수출인구만큼의 순수입을 기록하고 있다. 다른 세대는 높은 주택가격 수준과 일자리 때문에 지방으로 유출된 반면, 20대는 교육과 취업을 목적으로 수도권으로 유입하고 있는 것이다. 특히 전국 대학 중 경쟁력이 높은 대학은 대부분 수도권에 집중함에 따라 20대의 인구집중을 더욱 부채질하고 있다.

지방의 개발사업은 부동산 시장의 침체로 위기를 맞고 있는 가운데 재개발, 재건축, 뉴타운 사업과 같은 재정비사업은 대부분 수도권에 집중하고 있다. 더구나 현재의 재정비사업은 사업성에 따라 사업추진 여부가 결정되기 때문에 수도권에서는 비교적 사업성이 좋아 재정비사업이 추진되는 반면, 주거환경이 더 열악한 지방에서는 재정비사업이 중단되어 주거격차가 확대되고 있다.

수도권과 지방간의 격차는 인구규모를 넘어 대학, 취업, 기회 등에서 사회경제적 격차가 구조화되는 과정을 거치고 있다. 현재의 추세가 지속되는 경우 2012년 혹은 2013년에는 수도권 인구가 전체 인구의 50%를 돌파할 가능성이 높다. 수도권 출신 국회의원과 수도권을 대변하는 국회의원이 전체 국회의원의 과반수를 넘어 지방의 이익을 대변하는 정치세력이 부족해질 수밖에 없다. 전체 인구의 절반이 밀집한 수도권에 거주한다는 사실은 단순히 과밀과 고밀의 논쟁을 넘어 상징적인 사건으로 향후 수도권 집중 완화에 제동력으로 작용할 가능성이 높다.

그러나 세종시와 혁신도시 건설이 완료되어 수도권 인구의 입주가 본격화되는 2013년 이후부터는 수도권에 대한 기존 규제를 철폐하라는 요구가 증대될 것이다. 수도권의 유입인구 감소도 수도권 규제완화 논리에 힘을 실게 될 것이다. 이에 따라 수도권과 지방간의 절적인 차이에 대한 조사와 논리가 필요하다.

3. 지방분권과 균형발전의 쟁점화 한계

참여정부는 지역균형발전을 주요 국정과제로 설정한 최초의 정부라 할 수 있다. 참여정부가 수도권 집중으로 인한 수도권과 지방간의 격차와 지역불균형발전을 지역문제에서 가장 중요한 사안으로 채택한 것은 1990년대 말 이후 국토환경의 변화로 인한 위기의식이 반영된 결과라 할 것이다. 1990년대 들어서면서 세계화 현상이 급속하게 진행되면서 대도시로의 인구집중이 가속화되었고 우리나라에서는 수도권으로의 인구집중화 경향으로 나타나게 되었다. 더구나 1997년 IMF경제 위기를 겪으면서 일자리 문제가 가장 심각했던 지방을 떠나 수도권으로 대거 이동하였다.

수도권으로의 인구의 이동과 지방의 인구 유출, 고급인력과 기능의 수도권 집중에 따른 상대적인 격차감 때문에 지역균형발전 정책에 대해서는 어느 정도 국민적인 합의에 이를 수 있게 되었다. 참여정부가 추진해 온 지역발전정책은 외형적으로는 세종시, 혁신도시, 기업도시 등의 대규모 개발사업이 가장 크게 부각되었지만, 지방대학 육성이나 지역혁신체계 구축 등을 통한 지역발전에 대한 주체 형성과 교육이 중요한 의미를 지니게 되었다. 지역균형발전 정책은 비수도권 지자체와 지역주민들에게 지역발전에 대한 의지와 산업혁신체계 구축과 지역특화산업을 중심으로 한 전문인력의 양성 효과를 가져 왔다.

그러나 앞으로도 ‘균형발전’의 개념을 지속적으로 이슈화하기는 어려울 것으로 보인다. 비록 질적으로는 지역불균형 현상이 더욱 심화될 것으로 보이지만, 외형적으로는 수도권의 인구 유입현상이 크게 줄게 되었고 참여정부의 핵심국정운영 목표로 선정되어 추진된 바 있기 때문에 정책의 신선도가 떨어지는 것도 사실이다. 또한 균형발전은 실제 내용과는 달리 균형배분을 의미하는 것으로 보수언론과 학자들에 의해 지속적으로 비판을 받아왔기 때문

에 앞으로 균형발전이라는 목표를 전면에 내세우기는 쉽지 않은 상황이다. 국토균형발전은 헌법에서 서문과 120조, 122조, 123조 등에서 명확하게 규정하고 있는 헌법상의 이념이지만 일반국민들에게 공감대를 얻는 것은 쉽지 않다는 것이다.

그동안 ‘균형발전’과 ‘지방분권’ 문제는 생활과 직접적인 관련성이 부족한 주제였기 때문에 일반시민들이 이 문제에 참여하는 데는 한계가 있었다. 그동안 논쟁이 된 주제가 법률과 제도와 관련된 쟁점이 중심이었기 때문에 일반 개인은 이해하기도 어려울 뿐만 아니라 참여의 통로도 마련되어 있지 않았다. 이에 따라 균형발전과 지방분권의 문제는 주로 전문가나 정치인, (지자체,) 언론 네트워크 중심의 조직이 주로 다루어왔다.

지역균형발전의 쟁점에 대해 세종시나 혁신도시, 첨단의료복합단지 등을 둘러싸고 사회적 쟁점이 된 적이 있지만, 여기에 참여하는 주민들은 대부분 특정지역에서 이해관계를 가진 주민에 한정되었다. 이 때문에 직접 이해관계를 가지지 않는 다른 지역 주민들의 광범위한 지지를 확보하는 데는 한계가 있었다. 직접 분쟁이 제기된 지역이 아닌 지역에서는 지역균형발전과 지방분권정책이 지역의 이해에 어떠한 도움을 줄 것인지 설득력 있게 지시하는 논리가 취약하였고, 일반 시민들에게 지역균형발전이나 지방분권에 대한 교육도 부족하였다.

실제 지역균형발전을 추구하는 개혁세력, 정당, 개혁지자체, 전문가들도 균형발전의 바람직한 미래상을 제시하는 데는 성공하지 못했다. 그동안 지역균형발전에 대한 대응은 주로 수도권 규제완화 반대, 세종시 수정안 반대, 혁신도시 정상추진 주장 등 정부정책이나 개발에 대한 대응에 치중함에 따라 지역균형발전의 궁극적인 모습과 이를 달성하기 위한 실천전략을 마련하는 데는 소홀하였다. 지역균형발전과 지방분권과 관련해서는 진보적인 정치인이나 야당측 지자체마저도 뚜렷한 모델을 제시하는 데는 성공하지 못했다. 호남권 민주당 지자체에서도 보수적인 여당과 차별화되는 균형발전이나 분권 모형을 제시하는 데는 성공하지 못했다. 그 때문에 균형발전과 분권에 대한 노력은 지역이기주의의 표출로 이해되는 경우가 많았다.

참여정부 들어 국가균형발전을 주요 국정과제로 설정하고 강력한 지역균형발전정책을 추진해 왔지만, 그동안 인구구조의 변화, 사회경제적 여건의 변화를 반영할 수 있는 수도권과 비수도권의 균형, 도시-농촌간 균형, 권역간 균형, 권역내 도시간 균형을 위한 실천모형을 도출하는 데는 이르지 못했다. 이에 따라 각 공간적 차원의 균형에 대한 원칙과 우선 순위가 부재함에 따라 각종 지역개발사안에 대한 대응에 혼란이 나타나고 있다.

실제 수도권 규제 문제나 균형발전 문제는 정치적인 이념성과는 직접 관련을 지니지 않는 경우가 많았다. 비수도권에서는 정치적 보수주의와 지역균형발전 이념이 결합되어 지역균형발전이나 지방분권으로 나타나고 있고, 수도권에서도 낙후지역의 발전을 위한 규제완화를 개혁의 상징으로 보는 경우도 있다. 수도권 규제가 수도권 저소득층의 주거 및 일자리에서

고통으로 이어질 수 있는 반면, 국민임대주택이나 보금자리 주택처럼 수도권 규제완화를 통한 주택건설이 저소득층에게는 특별한 수혜로 귀결되는 경우가 많다. 또한 지방에서는 수도권에 대한 규제와 지역균형발전을 위한 정책이 결과적으로 지방의 토호세력의 이익으로 귀결될 가능성이 높다. 이에 따라 지역균형발전과 지방분권과 사회개혁 이념과의 연계성을 재검토하고 정책방안을 도출할 필요가 있다.

지역균형발전이 이념성과 개혁성을 갖기 어렵다면, 오히려 최근 새롭게 대두되고 있는 사회정의, 공정, 형평의 개념을 확대하여 사회경제 전반의 격차문제를 공간적 격차에 적용시켜 사회정의와 공정 차원에서 지역균형발전 정책을 추진하도록 유도하는 것이 설득력을 가질 것으로 판단된다.

4. 바람직한 지역균형발전이나 지방분권의 모형

경제권은 인구와 산업적 특성에 따라 다양하게 구분할 수 있다. 그러나 인구분포나 산업 활동은 지속적으로 변화하기 때문에 특정시점의 분포특성만을 기준으로 배분하는 것은 한계가 있다. 특히 최근 광역경제권 설정과 관련하여 광역산업클러스터를 중심으로 광역경제권 논의를 진행하는 것은 이런 의미에서 광역경제권의 본질과는 다소 거리가 있을 수 있다. 광역경제권은 단순히 산업적인 효율성뿐만 아니라 지역경제의 주체로서 자율성과 분권, 지역주민의 정체성과 의사결정 구조 등이 종합적으로 고려되어야 하기 때문이다.

이런 점에서 광역경제권의 단위는 단순히 인구기준으로 설정하기보다는 생활권역, 역사적인 인식 등을 고려하여 지역 내에서 합의가능한 규모로 설정되는 것이 바람직하다. 균형발전을 위한 자립적 경제의 공간적 단위에는 앞에서 살펴본 바와 같이 여러 가지 대안이 있을 수 있으나, 기존 생활권의 범위, 지역인식의 공간적 범위, 국내 지역간 연계뿐만 아니라 해외 지역경제권과의 연계 등을 고려할 때, 대도시를 중심으로 하는 광역경제권의 설정이 바람직한 것으로 판단된다. 물론 지방의 대도시광역권의 결정은 지방자치단체가 합의를 통해 도출할 수 있도록 유도할 필요가 있다. 기존의 권역, 초광역권, 시·도단위를 생활권, 경제권, 통근권 등을 기준으로 재편성하되 지역 내에서 합의가능한 광역경제권을 설정하는 것이 중요하다.

현재의 역사적인 조건, 인구규모, 생활권 등을 종합적으로 고려할 때 그나마 5+2 광역경제권이 가장 합의가 가능하고, 역사문화적인 기반을 갖추고 있기 때문에 지역정체성을 확보하기가 가장 용이하다. 수도권, 충청권, 대구경북권, 부산-울산-경남권, 호남권 등의 5개 광역경제권과 제주도, 강원도의 특별자치도로 행정구역 통합하는 것이 현실성이 있을 뿐만 아니라 실행력도 크다고 할 것이다.

다만, 구체적인 실행은 정부의 일률적인 지침을 통해 강요하기보다는 지역이 자율적으로 통합할 수 있도록 지원책을 통해 유도할 필요가 있다. 광역경제권 단위로 통합이 이루어지

는 경우 국가의 권한을 지방에 대폭 이양하고 광역경제권 단위의 지방정부가 경쟁력을 갖추 수 있도록 재정적인 지원을 강화하여야 한다.

공간적인 차원에서 초광역경제권 외에 생활자치의 단위에서 다양한 지방분권 모델이 실험되어야 한다. 시군구를 통합하는 지방행정체제 개편보다 더 시급한 것은 읍면동 단위의 행정구역에 대한 역할 정립과 위상 설정이다. 이 공간단위에서 생활자치가 이루어질 수 있도록 읍면동을 준자치단체로 만들어야 한다.

주체의 측면에서 중앙정부와 지방정부 차원의 분권을 넘어 시민사회가 참여하는 새로운 분권체제를 지향해야 한다. 박진도(2011)는 지방정부 차원의 분권을 신자유주의적 분권으로 보고 시민주의 자치분권을 추진해야 한다고 주장한다. 중앙에서 지방으로 권력을 이양해야 할 뿐만 아니라 국가에서 시민사회로의 권력 이양도 동시에 이루어져야 한다. 진정한 자치의 기원은 지방화된 시민사회라 할 수 있다. 참여자치와 시민자치가 새삼 강조되어야 한다.

제5절 균형발전·지방분권 실현을 위한 대응방향과 추진 과제

1. 대응의 방향

균형발전과 지방분권을 실현하기 위한 대응과제는 크게 현안문제, 중기 추진 과제, 중장기 추진 과제 등으로 나누어 볼 수 있다.

우선, 현안문제 중 가장 시급한 것은 수도권 규제완화 시도에 효과적으로 대응하는 것이다. 다음으로 현재 추진 중인 세종시와 혁신도시를 국토공간의 장기적인 발전이나 지역발전의 비전과 연계하여 성공적으로 추진하도록 지원해야 한다. 마지막으로 지방분권의 실현은 개별지자체 차원에서 달성하기 어렵기 때문에 지자체, 연구자, 시민단체가 네트워크를 구축해야 한다.

중기적으로는 균형발전 및 지방분권의 성공적인 모델을 개발해야 한다. 기존의 지역발전 모형은 과거 성장시대, 개발시대의 산물이다. 새로운 저성장 시대의 환경에 부응하는 혁신지자체의 성공모델을 도출해야 한다. 이와 아울러 지방분권의 성공모델도 함께 만들어 내야 한다. 중앙정부와 광역경제권, 중앙정부와 광역지자체, 광역지자체와 기초지자체간의 역할분담과 분권을 위한 모델을 재정립해야 한다.

중장기적으로는 산업-생태-교육을 연계하는 새로운 지역발전 모델을 개발하고 확산해야 한다. 통일시대를 대비하고 국토의 장기적 경쟁력을 고려한 공간 모델을 개발할 필요가 있다. 또한 지역개발과 분권을 위한 주체를 다양화하여 공간단위별로 새로운 거버넌스 모델을

개발해야 한다. 이를 위해서는 지역의 각 분야별 사회운동단체가 지자체와 연대하여 새로운 모델을 개발하고 집행할 수 있어야 한다.

2. 장기적 요구 과제

이명박 정부 기간 동안 지역발전을 위한 각종 개발사업이나 공공시설의 입지를 둘러싸고 지역간, 정부와 지자체 및 주민간 갈등이 빈번했지만, 이를 효과적으로 관리할 수 있는 기관이 없었다. 이점에서 지역균형발전과 지방분권 업무를 총괄할 수 있는 기관을 설치할 필요가 있다. 여기에는 두 가지 방안이 논의되고 있다. 하나는 참여정부의 국정과제 위원회와 마찬가지로 지역발전과 관련된 자문위원회 형태로 운영할 것인가, 아니면 정부 행정기관으로 설치하여 운영할 것인가 그것이다. 전자의 경우 국가균형발전위원회와 정부혁신지방분권 위원회와 유사한 기관을 별도로 혹은 통합하여 설치하는 것이다. 그러나 참여정부의 경험을 통해 보면, 국정과제 위원회는 별도의 집행기능이 없이 조정역할만 수행하고 있기 때문에 위원장이나 위원들의 역할에 따라 위원회의 성격과 수행범위가 워낙 편차가 컸었다. 정부 행정기관으로 설치하는 경우 그 명칭은 (가칭) '지역경영원'으로 부를 수 있다. 이 기관은 국토·지역정책을 총괄할 수 있는 control Tower로서 국토균형발전과 지방분권을 위한 새로운 거버넌스 구조로서의 역할을 수행하게 된다.

중장기적으로 지역균형발전과 지방분권과 관련하여 헌법적인 대응을 어떻게 할 것인가에 대해서는 두 가지 의견이 나뉘고 있다. 하나는 현행 헌법에서도 여러 조항에 걸쳐 지역균형발전의 이념을 명기해 두고 있음을 상기할 때 헌법 개정을 통해 추가적으로 지역균형발전이나 지방분권에 대해 규정하기 보다는 이미 규정되어 있는 헌법 조항을 충실히 준수하도록 하위 법률을 효과적으로 제정하거나 개정하는 것이 더 중요하다는 주장이다. 반면, 다른 하나는 헌법을 개정하여 지역균형발전과 지방분권을 더욱 명확하게 규정해야 한다는 주장이다.

그동안 헌법 개정을 통해 반드시 반영하여야 한다고 주장했던 내용들을 확인해 보면 다음과 같다. 첫째, 수도로서 서울의 위상을 명확하게 규정하고 통일 후의 수도로서의 위상이나 세종시의 헌법상의 지위가 무엇인지를 규정하는 것이다, 둘째, 헌법에서 우리나라는 지방분권 국가임을 명기하자는 것이다, 프랑스는 이미 헌법 개정을 통해 분권국가임을 대내외에 천명하였다. 분권의 단위가 되는 자치단위에서는 사법, 경찰, 교육 등에서 자율권을 확보하고 지방세, 인사, 조직 등을 자율적으로 수행하도록 규정해야 한다. 분권의 단위가 되는 지역은 광역경제권으로 설정할 수 있다, 광역경제권은 강력한 자치와 분권의 단위로 도주체(혹은 지역연방제)로 운영될 수 있다.

셋째는 우리나라 국회에서도 양원제를 도입하자는 것이다. 조만간 서울을 비롯한 수도권 인구가 전국 인구의 50%를 넘어서게 되면 비수도권을 대변할 수 있는 국회의원의 수는 점차 줄어들 것이 분명하다, 이러한 문제점을 해소하기 위해서는 현재의 국회를 양원제로 개

편하여 상원은 지역의 대표성을 확보하게 하고, 하원은 현재와 같이 인구대표성을 확보하도록 함으로써 인구대표성 때문에 부족한 비수도권을 대변할 수 있는 국회의원을 확보하자는 것이다,

3. 현안 대응 과제

지역균형발전과 지방분권을 위한 장기적인 비전을 설정하고 추진해야 하는 것은 너무도 당연하지만, 지역균형발전과 지방분권과 관련된 현안 문제를 효과적으로 대응하는 것도 중요한 과제이다. 우선, 세종시와 혁신도시가 성공적으로 추진될 수 있도록 지원해야 한다. 세종시의 경우 자족성 확보를 위해 적극적으로 민간기업을 유치해야 할 뿐만 아니라 대전이나 공주시, 천안시 등의 주변도시와의 역할분담방안에 대해 광역경제권 단위에서 구체적인 계획을 수립할 필요가 있다. 혁신도시의 경우도 저성장 시대를 맞이하여 새로운 부동산 환경의 변화에 대응할 수 있도록 혁신도시 구상을 보완해야 한다. 세종시나 혁신도시 모두 대규모 신규 개발사업으로서 기존 도시와의 역할분담을 통해 기성시가지에 과도한 피해가 가지 않도록도 재생사업과 연계방안을 적극적으로 모색할 필요가 있다.

둘째로 현재 시군 통합을 중심으로 하는 행정구역 개편은 전면 재검토되어야 한다. 오히려 더 적극적으로 재편방안을 고민해야 할 지방행정단위는 광역개발권 문제와 기초지자체 이하 단위로 할 수 있다. 광역경제권은 앞서 논의한 바와 같이 하나의 지방분권 단위가 될 수 있도록 시와 도의 통합, 경제권 단위의 행정구역 통합 여부를 적극적으로 검토하고 추진할 필요가 있다, 반면, 현재 인구규모와 구역 면적이 지나치게 커서 생활권 단위에서 지치가 사실상 어려운 기초자치단체 아래에 생활자치의 단위로서 마을단위 계획을 활성화할 필요가 있다. 이 마을 단위는 현재의 읍·면·동을 준자치화함으로써 실현될 수 있다.

셋째, 전국적으로 대규모 개발사업이 지연되거나 중단되는 위기에 처해 있다. 저성장 시대를 맞이하여 지방도시의 장기적인 발전을 위한 바람직한 발전 모델을 개발하여 지원하여야 한다. 부동산의 개발이익에 기반한 현행 개발모델은 지속성을 보장하기 어려울 뿐만 아니라 성공적인 지역개발효과를 낳는다고 보장하기도 어렵다. 지역주민이나 지역기관들의 참여가 배제된 채 중앙정부의 일방적인 결정으로 공공기관이 이전하고 배치되는 것만으로 지역이 발전한다고 보기 어렵다. 지역산업이나 지역혁신기구들과 연계성을 가질 수 있도록 지역혁신체계를 구축하도록 노력해야 한다. 아울러 지역에 오랫동안 존속되어온 문화 및 역사적 자산을 활용하여 다양한 일자리 창출과 지역재생 모델을 개발할 필요가 있다.

4. 새로운 지역발전모델 개발과 시민사회단체과 정치권의 연대

지난 16대 대선과 17대 대선의 결과는 한국사회의 지역대결 구도와 지역연합 구도가 강력한 힘을 발휘하였음을 보여주고 있다(성경룡, 2009). 참여정부의 집권도 충청권과 호남권의

지지를 통해 가능하였다. 그러나 수도권 인구가 급증하면서 수도권 주민들의 지대추구적 투표행태가 늘어나게 되면 지역균형발전과 형평성의 가치를 증시하는 개혁세력의 집권은 더욱 힘들어질 수밖에 없다. 지역상원제 도입이나 선거구 개편 등이 제안되고 있는 것도 이러한 문제에 대한 강한 우려를 보여주고 있다.

보다 근본적인 문제는 지역균형발전이라는 가치가 지역차원에서는 지역발전사업과 관련된 이기주의적 성격을 띠고 있기 때문에 전국적인 지지를 획득하는 데 한계가 있다는 점이다. 세종시 수정안을 무산시킬 수 있었던 것도 세종시나 혁신도시 등의 무산에 따른 지역의 피해의식이 크게 작용하였다. 그러나 지역의 대규모 개발사업을 지키기 위한 주민들의 참여는 해당지역에 한정될 뿐 보편적인 가치로 연계되지 못하고 있다. 이런 점에서 4대강 사업과 같은 반생태적이며 예산낭비적인 사업조차도 지역이기주의적인 속성을 벗어나지 못하고 호남권 지자체들로부터도 지지를 받고 있는 것이다.

최근 중앙정부와 수도권 지자체를 중심으로 전문가를 동원한 수도권 경쟁력 강화를 위한 수도권 규제완화와 지방분권 강화를 위한 다양하고 체계적인 연구가 수행되고 있다. 규제완화는 곧 일자리 창출과 경쟁력 강화라는 논리는 규제가 곧 불편이고 과도한 개입이라는 선입견과 함께 설득력을 얻어가고 있다. 이에 대응하기 위해서는 균형발전과 같은 추상적인 가치가 아니라 생활민주주의와 주민참여와 같은 보편적인 가치에 기반한 지역발전 모델을 개발하고 주민들을 교육하는 프로그램 개발이 필요하다. 아울러 수도권의 규제완화 논리에 대응하여 지역의 지속적인 발전을 위한 기반 확보를 위한 발전모델과 수도권의 계획적 관리를 위한 연구를 수행하여야 한다.

이러한 작업은 정당뿐만 아니라 지자체, 전문가, 언론이 결합된 지역균형발전 네트워크 조직을 통해 수행되어야 한다. 이런 점에서 그동안 지역균형발전을 위해 지자체와 국회가 결합되어 구성되었던 지역균형발전협의체나 지역균형발전포럼 등과 분권균형발전전국회의, 지방분권국민운동, 수도권과밀전국시민연대 등 다양한 시민사회단체가 개혁적인 지방자치단체와 결합하여 새로운 지역균형발전을 위한 연구와 교육, 홍보 조직을 구성할 필요가 있다.

제3장

지방분권정책의 주권성과 과제: 국민여론조사를 중심으로

제1절 문제제기

1991년 지방의회 선거와 1995년 단체장을 포함한 동시지방선거를 통하여 지방자치가 본격적으로 시행되었다. 지방자치제도는 구조적인 측면에서는 국가전체의 권한이 중앙정부와 지방자치단체간에 배분하며, 실질적인 측면에서는 해당 국가별로 지방분권을 통해서 국가전체의 상태를 바람직한 방향으로 전환하고자 하는 규범적 수준까지 국가의 권한이 지방자치단체에 배분된 상태를 말한다¹⁾.

이처럼 지방자치제도는 지역중심의 지방자치단체가 그 지역 내의 공공과제를 단체의 자치적 기구에 의해서 스스로의 책임 아래서 처리함으로써 국가의 과제와 업무의 과중을 덜어주고 지역주민의 자치역량을 길러 민주정치와 권력분립의 이념을 실현시키는 자유민주적 통치기구의 중요한 조직원리에 해당한다²⁾.

그러므로 지방자치에 있어 지방분권화의 논리는 국가기능을 여러 정치단위에 분산시킴으로써 분업을 통한 효율성의 증대를 위한 것이며, 다양한 정치실험을 통한 구성원의 학습기회를 제공하며, 보다 나은 해결책을 모색해 나가는 정치과정이다³⁾.

따라서 국가경쟁력 강화를 위해 지방자치제는 필수적인 요소이며, 합리적 지방분권은 지방자치단체를 위해서만이 아니라 중앙정부의 업무효율성을 높이기 위해서도 반드시 필요한 것이다. 이러한 관점에서 중앙행정권한의 지방이양 즉 지방분권은 실질적 지방자치의 토대이다. 지방자치를 실시하기 위해서는 중앙-지방정부간 입법 및 행정정권을 합리적으로 재배분하여 분권형 국정시스템을 구축하는 것이 필수이다. 그러나 유감스럽게도 우리나라에서는 중앙집권적 행정제도를 유지하면서 지방의회를 구성하고 단체장만 선출하면 지방자치인 줄 착각하였는데 오류가 있다.

이후 문민정부, 국민의 정부, 참여정부, 실용정부를 거쳐 오면서 나름대로는 지방분권을 주요 국정지표로 삼아 이를 추진할 것처럼 보인 경우도 있었으나 합리적 지방분권의 성과를 이루어 내지 못한 채, 오늘에 이르고 있다.

- 1) 한국지방발전연구원, 「대국민 인식조사를 토대로 한 지방분권 추진전략과 지방행정체제 개편」, 전국시도지사협의회, 2009, p5
- 2) 허영, 「한국헌법론」, 박영사, 2005, p787
- 3) 이기우, 「지방분권과 시민참여」, 역사넷, 2003, p17

미국의 금융위기가 재정위기를 부각시킨데 이어 남유럽 국가의 재정위기가 끝도 보이지 않는 금융혼란과 국가재정의 파산을 놓고 전전긍긍하고 있으며 이러한 불안이 언제 종료될지 아무도 알 수 없는 시대가 되었다. 개별 국가별로 재정건전성이 얼마나 중요한 과제임을 웅변적으로 학습하는 시기이다.

이러한 세계경제시스템의 변화에 따라 중앙집권체제로 운영되었던 근대적 국가운영 방식에 대한 변화가 요청되고 있다. 국가의 역할은 경제 블록화·지역화로 인해 종래의 국가의 역할을 지방정부를 통해서 우회적으로 달성하려는 경향이 나타나고 있다. 특히, 유럽연합(EU)의 탄생과 함께 경제적 관점에서 분권형 국정시스템을 구축이 요구되고 있다. 국가보다는 지역정부(Regional Government)간의 경쟁관계 속에서 지역 간 경제적 역량도 길러지게 되며, 결국 국가의 글로벌 경쟁력도 강화된다는 것이다.

민주성 관점에서 지방분권은 실질적 지방자치의 실현을 가능하게 하는 것으로서, 이에 대한 논거로 제시되는 것이 보충성의 원칙⁴⁾(subsidiarity)이다. 이처럼 지방분권은 효율성과 민주성이라는 행정이념의 양 측면에서 요구되고 있으며, 중앙-지방정부의 경쟁력 강화를 위하여 필수적인 과제임이다.

그럼에도 불구하고 지난 10여년 동안 지방분권을 주요 국정과제로 선정하였음에도 성과를 올리지 못한 이유가 대통령, 국회의원, 행정관료 등의 의지에 문제가 있었다고 한다면, 이는 분권추진의 장애요인이 분권추진 체계나 절차의 문제가 아니라 지방분권에 대한 국민의 정치적 열망이 낮은 것으로 이해될 수 있다. 왜냐하면, 지방분권이 중앙행정권한의 지방이양이라는 성격을 가지므로 중앙정부 또는 국가가 지방정부나 지방의회에 권한을 이양한다는 것은 국민의 정치적 욕구와 결부되지 않고서는 불가능하다는 것을 의미한다. 따라서 본 연구는 이러한 문제의식을 바탕으로 지방자치와 지방분권과제 대한 일반국민의 인식과 분권형 국정시스템을 구축하기 위한 지방분권과제의 추진방향에 대한 정책적 함의를 구하고자 한다.

제2절 선행연구 고찰

1. 지방분권 평가

분권형 국정시스템을 구축을 위하여 지방분권 추진성과에 대해 평가한 연구는 대부분 참여정부 지방분권에 대한 평가이다. 이를 시기적으로 구분하면 크게 중간평가와 결과에 대한

평가로 구분된다. 먼저 중간평가와 관련된 논문(김순은, 2005; 이기우, 2007; 이승중, 2005; 정순관, 2007.4; 하혜수, 2005)은 평가의 관점이 각각 다르다. 강형기 외(2005)에서는 참여정부 2년의 지방분권 정책에 대하여 주요 선도와제(11과제)를 중심으로 평가하고 있다. 김순은(2005)은 참여정부가 출범한 이후 추진되었던 지방분권 정책의 내용과 성과를 평가하고 문제점과 과제를 제시하고 있는데, 정책 평가 기준을 정책의 내용, 정책집행의 과정 및 절차, 정책집행의 성과, 정책성과의 영향 등으로 구분하고 접근하고 있다. 이기우(2007)는 지방분권과제별로 추진개요, 추진성과, 추진의 문제점과 과제로 나누어 검토한다. 이승중(2005)은 노무현 정부의 분권정책을 추진과제, 기구 및 추진성과로 나누어 개별적으로 평가한다. 정순관(2007)은 지방분권 정책이 민주성의 제고라는 큰 틀 속에서 이해되고 평가되어야 한다고 하면서, 민주적 평가모델에 따른 지방분권정책의 추진과정에 대한 평가를 하고 있다. 하혜수(2005)는 참여정부의 지방분권 추진과정을 평가하기 위하여 효과성, 절차적 민주성, 기대충족도, 권한이양과 책임성, 차등분권 등을 준거기준으로 하여 평가하고 있다. 이밖에 참여정부 지방분권의 추진을 외국과 비교평가하는 연구도 있다. 김순은(2004)은 일본과의 비교를 통해 정부혁신지방분권위원회의 명칭 및 참여정부의 지방분권 추진전략을 분석한다. 임승빈(2005)은 지방분권의 성과가 일본과는 다르다고 주장하면서 그 원인에 대해 분석하고 있다.

최근 참여정부 지방분권 정책 결과에 대한 평가를 시도하는 연구(권영주, 2009; 권경덕·우무정, 2009; 강재호, 2010)가 일부 진행되었다. 권영주(2009)는 참여정부 47개 분권과제의 성과평가에 있어 정책의 유형, 집행능력, 정책이 요구하는 변화의 크기, 정책이 초래하는 혜택의 유형, 정책에 대한 순응, 정치체제의 구조 및 정권특성 등 총7개의 변수를 시간적 요인, 내용적 요인, 환경적 요인 등으로 구분하여 평가하고 있다. 권경덕·우무정(2009)은 참여정부 지방분권 과제 중 중앙사무의 지방이양과제를 중심으로 평가하고 있다. 평가 방법은 이양된 지방사무의 소관분야별·부처별로 분석하고, 주요 지방이양사무의 이양 내용을 분석하고 있다. 강재호(2010)는 참여정부의 분권추진 결과를 중앙-지방관계, 주민-지방관계로 나누어 평가하고 있다. 즉, 개별적 분권과제의 측정보다는 분권정책의 추진결과를 전체적 관점에서 평가한다.

다만, 이명박 정부의 분권정책을 평가한 논문은 많지 않다. 이창균(2010)과 김순은(2010)의 논문정도가 발견된다. 특히, 이창균(2010)은 지방분권추진위원회의 입장을 반영하고 있어 학문적 객관성은 다소 결여되어 있다 하겠다. 김순은(2010)은 이명박 정부의 지역정책을 지역균형발전과 지방분권 관점에서 평가하고, 지방분권과제별 구체적 평가 보다는 지방분권이 지역발전정책의 일환으로 추진되고 있다고 평가하고 있다.

이러한 관점에서 지방분권 평가에 관한 선행연구는 지방분권추진 과정 또는 절차에 초점을 맞추는 연구(김순은, 2005; 정순관, 2007; 하혜수, 2005)와 지방분권 정책의 성과에 초점을 맞추는 연구(이기우, 2007; 권영주, 2009; 이창균, 2010; 권경덕·우무정, 2009)의 연구로 구분할 수 있다.

4) 1975 보충성 원칙이 틴데만 보고서(Tindemann-Bericht)를 통하여 유럽차원에서 처음으로 언급된 이후, 지난 1992년 마스트리흐트(Maastricht)조약이 체결되면서, 유럽공동체(EC) 조약에 명시적으로 수용되었다.

2. 지방분권의식 조사

분권형 국정시스템 구축을 위한 지방분권에 관해 의식조사를 실시한 사례는 학술연구에서는 많지 않았다. 학술논문으로서 조사연구는 권영주(2009)의 연구가 있다. 권영주(2009)는 참여정부 분권과제의 성과요인에 관한 연구를 수행하면서 지방분권 정책의 과제별 성과(중속변수)를 지방분권 전문가에 대한 설문조사를 통해 구하고 있다.

이밖에 사례는 경실련(2006), 전국시도지사협의회(2009) 등이었다. 먼저 경실련(2006)의 조사를 살펴보면, 경실련은 민선 4기를 구성하는 5. 31 지방선거를 맞아 참여정부에서 가장 강조한 지방분권 국정과제와 관련하여 정부가 수립한 “지방분권 5개년 종합실행계획의 추진 정도와 내용을 평가”하였다. 조사대상은 지방자치학회 회원에 대한 전문가 대상 설문조사를 기초로 경실련 지방자치위원회 검토를 거쳐 참여정부의 지방분권 이행에 관한 평가와 제도개선 과제를 제시하였다.

전국시도지사협의회(2009)의 조사는 분권형 국정시스템을 구축을 위한 지방분권추진 전략을 마련하기 위한 것으로서 전문가와 일반국민을 구분하여 인식조사를 수행하였다.

제3절 분권형 국정시스템 구축을 위한 지방분권과제 연구 분석틀

1. 지방분권 과제

1) 국정과제에서의 지방분권 관련 과제

본 연구는 지방자치와 지방분권과제 대한 일반국민의 의식과 지방분권과제의 추진방향에 대한 정책적 함의를 구하는 것을 목적으로 한다. 특히, 선행연구 검토를 통해 그 동안의 지방분권과제에 대한 연구가 지방분권과 관련이 없는 과제가 다수 포함되었다는 한계를 지적하였다. 따라서 지방분권과제 선정에 대한 구체적 설정이 필요하다.

이명박 정부의 분권과제 역시 다양하게 제시되었다. 최초 2008년 2월에 대통령직 인수위원회에서 192개 국정과제를 발표하였고, 이후 2008년 10월 192개 국정과제를 100대 국정과제로 재편하였다. 192개 국정과제 내용은 크게 5대 국정지표로서, 활기찬 시장경제, 인제대국, 글로벌코리아, 능동적 복지, 섬기는 정부 등을 제시하였다. 각 국정지표별 핵심과제, 중점과제, 일반과제로 구분하여 개별 국정과제를 제시하고 있는데, 분권과제는 주로 섬기는 정부의 핵심과제, 중점과제, 일반과제 등에서 9개 과제로 제시하였다. 한편 이명박 정부 100대 국정과제에서는 지방행정체제개편을 분권과제로 포함시켰다. 이를 정리하여 비교하면 다음 표와 같다.

〈표 2〉 이명박 정부 지방분권 과제

구분	분야	과제 명
100대 국정과제	지방행정 체제개편	계층구조 단순화, 규모적정화 국가경쟁력제고를 위한 기능배분
	지방정부 권한강화	중앙권한 지방이양 기관위임사무 폐지 중앙-지방 국정협력시스템 구축 지방자치단체 평가제도 개선 특별지방행정기관 정비
192개 국정과제 192개 국정과제	인재 대국	지방교육 자치의 내실화
	섬기는 정부 섬기는 정부	특별지방행정기관 정비
		지방교부세제도의 발전적 개편 지방재원확충 및 세원불균형 완화 중앙권한 지방이양 중앙·지방간 국정협력시스템 구축
		자치경찰도입 기관위임사무 폐지 지방자치단체 등의 자율적 감시체계 확립

2) 지방분권추진특별법상 지방분권 과제

이러한 이명박 정부의 분권과제는 2008년 2월에 제정된 지방분권추진에 관한 특별법 제10조~제16조에서 보다 구체적으로 표현되었다. 지방분권추진법상의 분권과제를 살펴보면, 제10조는 중앙권한 및 사무의 지방이양, 위임사무 폐지 등을 규정하고 있으며, 제11조는 특별지방행정기관의 지방이양, 교육자치제도 개선방안 마련, 자치경찰제도 도입 등에 대해 규정하고 있다. 제12조는 지방재정의 확충 및 건전성 강화, 제13조는 조례제정범위 확대, 지방선거제도 개편 등이 제시되어 있다. 제14조는 주민참여의 확대, 제15조는 자치행정역량 강화, 제16조는 국가와 지방자치단체의 협력체제 정립 등을 제시하고 있다. 지방분권추진위원회에서는 이를 정리하여 4대분야 20개 분권과제를 제시하였다.

〈표 3〉 지방분권추진위원회 지방분권 과제

분 야	분 권 과 제
권한 및 기능 재배분	사무구분체계 개선
	중앙행정권한의 지방이양
	특별지방행정기관 기능조정
	교육자치제도 개선
	자치경찰제도 도입
지방재정 확충	국세와 지방세의 합리적 조정
	지방교부세제도 개선
	지방재정의 투명성·건전성 제고
자치역량 강화	자치입법권 확대
	지방의회의 전문성·자율성 강화

협력 및 공감대 확산	주민직접참여제도 보완
	지방선거제도 개선
	지방자치단체 평가기준 마련 및 진단·평가
	지방자치행정체제 정비
	정부 및 지방자치단체간 협력체제 강화
	분쟁조정 기능 강화
	특별지방자치단체제도 도입·활용
지방공무원 인사교류 확대 및 교육훈련제도 개선	
자원봉사활동 장려·지원	
지방분권 홍보 및 공감대 확대	

자료: 지방분권추진위원회(2011)

3) 지방분권과제 적정성 평가

본 연구에서의 지방분권이란 중앙-지방정부간 권한배분의 정도뿐만 아니라 중앙권한의 지방이양 의지를 포함하는 것으로 규정하였으며 중앙권한의 지방이양에 초점을 맞추었다. 따라서, 지방분권추진위원회가 제시하고 있는 과제 중 중앙권한의 지방이양과 관련이 없는 제도 개선 과제는 지방분권과제에서 제외할 필요가 있다. 평가기준은 중앙으로부터 지방으로의 권한배분과 관련되어 있는 사항만 분권과제로 하며, 지방정부의 권한을 축소시킨다거나, 권한배분과 전혀 관련이 없는 제도개선 사항은 분권과제에서 제외하는 것이다. 이러한 기준에 따라 분권추진위원회의 분권과제를 지방분권과제로서의 적정성을 평가하면 다음 표와 같다.

<표 4> 지방분권추진위원회 분권과제에 대한 적정성 평가

분 야	분권추진위의 분권과제	적정성 평가
권한 및 기능 재배분	사무구분체계 개선	○
	중앙행정권한의 지방이양	○
	특별지방행정기관 기능조정	○
	교육자치제도 개선	○
	자치경찰제도 도입	○
지방재정 확충	국세와 지방세의 합리적 조정	○
	지방교부세제도 개선	△
	지방재정의 투명성·건전성 제고	x
자치역량 강화	자치입법권 확대	○
	지방의회의 전문성·자율성 강화	△
	주민직접참여제도 보완	△
	지방선거제도 개선	x
	지방자치단체 평가기준 마련 및 진단·평가	x
협력 및 공감대 확산	지방자치행정체제 정비	x
	정부 및 지방자치단체간 협력체제 강화	△
	분쟁조정 기능 강화	x
	특별지방자치단체제도 도입·활용	x
	지방공무원 인사교류 확대 및 교육훈련제도 개선	x
	자원봉사활동 장려·지원	x
	지방분권 홍보 및 공감대 확대	△

○: 권한배분 사항, △: 세부내용 검토 필요, x: 권한배분 아닌 사항

위의 표 중 권한배분과 관련하여 △표시한 내용은 보다 구체적 세부내용을 살펴보아야 한다. 첫째 분권추진위(2009) 자료를 바탕으로 지방교부세제도의 개선을 살펴보면, 분권교부세 5년 연장에 관한 내용이다. 따라서 중앙재정의 지방이양이라는 측면에서 그 재원의 규모가 크지 않다고 하더라도 분권과제로 평가할 수 있다. 둘째, 지방의회의 전문성·자율성에 관련해서는 지방의회제도 중장기 방안 마련이라고 제시되어 있다. 이는 제도개선 과제이지 분권과제라 할 수 없다. 셋째, 주민직접참여제도 보완은 주민-지방정부간 관계로서, 중앙-지방정부간 권한배분과는 관련이 없는 내용이다. 따라서 분권과제라고 할 수 없다. 넷째, 정부 및 지방자치단체간 협력체제 강화는 중앙으로부터의 지방에 대한 권한의 직접적 배분이라고 할 수는 없으나, 정책과정에 지방정부 의사를 반영하겠다는 것으로 이해될 수 있으므로 분권과제로 분류 할 수 있다. 마지막으로 지방분권 홍보 및 공감대 확대를 살펴보면, 언론 및 관련단체 등을 통한 대국민 홍보 강화라고 되어 있으므로 지방분권과제로 볼 수 있다. 이를 정리하면 다음 표와 같다.

<표 5> 이명박 정부 실질적 지방분권 과제

분 야	실질적 분권과제
권한 및 기능 재배분	사무구분체계 개선
	중앙행정권한의 지방이양
	특별지방행정기관 기능조정
	교육자치제도 개선
	자치경찰제도 도입
지방재정 확충	국세와 지방세의 합리적 조정
	지방교부세제도 개선
자치역량 강화	자치입법권 확대
협력 및 공감대 확산	정부 및 지방자치단체간 협력체제 강화
	지방분권 홍보 및 공감대 확대

2. 조사표 설계

본 연구는 지방자치 및 지방분권 대한 일반국민의 인식과 지방분권 추진방향에 대한 정책적 함의를 구하는 것을 목적으로 하고 있으므로 조사내용은 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 먼저 지방자치 및 지방분권에 대한 인식은 지방자치 일반에 대한 평가 및 지방자치 필요성 등에 대한 인식 조사이다. 둘째, 지방분권 추진방향에 대한 정책적 함의를 구하기 위해서는 각 개별 분권과제에 대한 인식 및 의견조사가 필요하다. 본 연구에서는 조사내용을 명확히 하고자 앞서 제시한 표<4>의 이명박 정부 실질적 지방분권 과제의 내용 중 설문표현이 어려운 부분을 제외시킨 결과, 표<5>의 조사내용을 확정하고 조사하였다.

〈표 6〉 국민인식조사 조사표 설계

구분	지방분권 과제	조사 내용	척도
지방자치 지방분권 인식	-	지방자치 후 서비스 개선도	비례(5점)
		지방자치의 필요성	비례(5점)
		지방자치 수준 정도	비례(5점)
		지방자치 정착 장애 요인	명목
		지방분권 용어 인지	비례(5점)
분권과제별 인지정도 필요성	자치입법권 확대	조례의 지위에 대한 평가	비례(5점)
		조례의 적절한 지위	명목
	자치경찰제 도입	자치경찰제 도입 필요성	비례(5점)
		자치경찰제 도입 방법	명목
	국세지방세 조정 교부세제도 개선	지방재정 확충방안	명목
		지방재정자율성 수준에 대한 평가	비례(5점)
		적절한 지방재정 자율성 수준	비례
	교육자치제도 개선	지방자치·교육자치 일원화 필요성	비례(5점)
		교육감 선출방식 선호도	명목
	특·지·행 기능조정	특·지·행 지방기관 필요성	비례(5점)
	중앙·지방 협력체계 강화	지방정부 입법 참여 필요성	비례(5점)
	지방자치행정체제 정비 ⁵⁾	단체제 개편방안에 대한 인식	비례(5점)

앞서 제시한 지방분권과제 중 제외된 것은 사무구분체계 개선, 중앙행정권한의 지방이양, 지방분권 홍보 및 공감대 확대 등이다. 사무구분체계 개선의 경우, 기관위임사무, 위임사무 등 전문용어의 이해가 필요한 사항은 설문에서 제외하였으며, 중앙행정권한의 지방이양도 현행제도를 설명해야만 이해가 가능하므로 제외하였다. 또한 지방분권 홍보 및 공감대 확대도 본 연구 자체가 이에 대한 검토이므로 조사대상에는 포함시키지 않았다. 그리고 사회 인구학적 통제변수는 성별, 연령, 거주 지역, 학력으로 구분하였다.

3. 조사 설계 및 분석방법

조사는 만 20세 이상 1,070명 국민을 대상으로 하였으며, 표본의 크기는 95% 신뢰구간에서 오차범위 ± 3.1%이다. 조사방법은 전화면접조사로 하고 조사기간은 2010년 12월 15일~17일까지 3일간 실시하였다. 조사기간을 단기간으로 한정된 것은 조사기간이 길어질 경우, 언론기사 등에 의해 영향을 받아 신뢰도에 영향을 줄 수 있어 최대한 단기로 하였으며, 표본 추출방법은 16개 시·도 및 연령에 따른 비례표출 방법을 활용하였다.

5) 지방행정체제개편 관련 내용은 앞서 지방분권과제에서는 제외하였으나, 사안의 시의성을 고려하여 조사대상으로 포함시켰다.

〈표 7〉 조사 설계

구분	내 용
조사 대상	만 20세 이상 전국 16개 시/도의 대한민국 국민
표본 크기	1,070명
표본 오차	95% 신뢰구간에서 ± 3.1%
조사 방법	전화면접조사
조사 기간	2010년 12월 15일~17일(3일)
표본 추출	지역(시/도), 연령에 따른 비례층화 추출

분석은 SPSS 18.0 프로그램을 활용하였고, 분석결과는 교차분석 자료를 바탕으로 기술통계 중심으로 제시한다.

제4절 설문결과 분석

1. 지방자치·지방분권에 대한 인식

지방자치에 대한 일반적 인식 및 지방분권이라는 용어에 대한 인지도를 살펴보기 위해 조사를 실시하였다. 먼저 지방자치 후 서비스 개선도 평가 결과를 살펴보면, 전체 응답자 중 44.2%가 지방자치 실시 후 행정서비스가 개선되었다고 평가하였다. 반면 서비스 수준이 악화되었다고 평가한 응답자는 3.2%에 불과하였다. 하지만 변화가 없다는 52.6%가 응답하였는데 주목할 필요가 있다.

〈표 8〉 지방자치 실시 후 서비스 개선 성과 평가

구분	매우 악화	악화	변화 없음	개선	매우개선	합계
빈도	6	28	568	454	23	1,079
비율 (%)	0.6	2.6	52.6	42.1	2.1	100.0
	3.2		52.6	44.2		100.0

다른 나라에 비해 우리나라 지방자치제도 정착 수준을 묻는 질문에는 응답자의 69.7%가 우리나라 지방자치 수준이 낮다고 하였으며, 4.1%만이 지방자치 수준이 높다고 응답하였다. 우리나라 지방자치 수준이 낮다는 것이 일반적 인식임을 알 수 있다.

〈표 9〉 지방자치 제도 정착 수준

구분	매우 낮음	낮음	비슷	높음	매우 높음	합계
빈도	82	663	280	42	2	1,069
비율 (%)	7.7	62.0	26.2	3.9	0.2	100.0
	69.7		26.2	4.1		100.0

현재, 우리나라 국정운영시스템을 고려할 때 지방자치의 필요성을 묻는 설문 결과에는 필요하다는 답변이 66.5%에 달했으며, 불필요하다는 답변은 15.4%였다. 지방자치의 유용성을 66.5%가 인정하고 있다는 것은 매우 고무적이다.

〈표 10〉 지방자치 필요성

구분	매우 불필요	불필요	중립	필요	매우 필요	합계
빈도	44	122	195	600	118	1,079
비율 (%)	4.1	11.3	18.1	55.6	10.9	100.0
	15.4		33.5	66.5		100.0

지방자치 제도 정착의 장애요인에 관한 질문에는 가장 중요한 요인을 2개 이내로 중복 선택이 가능하도록 했다. 응답 결과를 살펴보면, 가장 중요한 원인으로 주민의 자치 의식 부족 및 무관심 41.7%로 응답하였다. 다음으로 지방의회 역량부족 32.8%, 단체장의 역량부족 30.5%, 지방정부 권한부족 24.8%, 중앙정부의 중앙집권의지 25.2% 순으로 응답하여 비교적 고르게 분포하고 있다는 것은 선정된 요인이 대부분 높은 상관관계가 있음을 의미한다.

간과해서는 안될 부분은 50%의 국민이 지방정부 권한부족과 중앙정부의 집권의지에 문제가 있다고 응답하고 있다. 결국 국민은 국가가 입법권·행정권·재정권을 필요이상으로 행사하고 있어 지방자치제도 정착에 장애요인이 되고 있다고 인식하고 있음을 의미한다.

〈표 11〉 지방자치제도 정착의 장애요인

구분	지방정부 권한 부족	단체장 역량부족	지방의회 역량부족	주민 무관심	중앙정부 집권의지
빈도	268	330	355	451	273
비율 (%)	24.8	30.5	32.8	41.7	25.2

지방분권이라는 용어를 잘 알고 있는 지에 대한 질문에는 43.9%가 내용을 안다고 답했으며, 용어 자체는 들어 봤으나 내용을 잘 모른다는 응답을 포함하면 전체 56%에 달하고 있어 지방분권에 대한 인지도는 상당히 부족하다고 판단된다.

〈표 12〉 지방분권 용어 인지

구분	들어본 적 없음	들어본 있음	용어만 알	내용 약간 알	매우 잘 알	합계
빈도	105	192	307	400	73	1,077
비율 (%)	9.7	17.8	28.5	37.1	6.8	100.0
	27.5		28.5	43.9		100.0

이상의 지방자치에 대한 일반적 평가 및 지방분권 개념의 인지에 대한 질문 중 5점 척도로 구성된 지방자치 후 서비스 개선도 평가, 지방자치 필요성 정도, 우리나라의 지방자치제도 정착 정도의 평가, 지방분권 용어의 인지 등을 사회 인구학적 배경을 기준으로 정리하면

다음과 같다. 이러한 정리는 각 응답에 대해 사회 인구학적 변수의 영향을 살펴볼 수 있다는 장점이 있다.

첫째, 지방자치 실시 후 지방자치단체의 행정서비스의 변화를 묻는 질문에는 남성 3.46, 여성 3.39로 남성이 여성보다 행정서비스 개선에 대해 긍정적으로 평가하였다. 연령별로 살펴보면, 40대가 3.52로 서비스 개선정도에 대해 가장 긍정적으로 평가하고 있으며, 40대를 기준으로 양측으로 서비스 개선정도에 대한 평가가 다소 낮아지고 있으며, 20대는 3.30으로 가장 낮게 평가하고 있다. 거주 지역에 따라서는 큰 차이가 발생하지 않았으며, 학력별로는 대학원 이상에서 지방자치 후 서비스 개선 정도를 3.75로 답해 평균 3.43에 비해 높은 평가를 하고 있다.

둘째, 지방자치 필요성에 대해서는, 성별차이는 발생하지 않았다. 연령별로는 20대가 3.90으로 답하고 있고, 60대 이상은 3.41점으로 답하고 있어 연령이 낮을수록 지방자치의 필요성이 크다고 응답하였다. 거주 지역별로는 시(市) 3.63, 구(區) 3.54, 군 3.48로 큰 차이는 없지만 농촌지역보다 도시지역이 다소 지방자치의 필요성에 공감하고 있는 것으로 판단할 수 있으며, 학력별로는 대학원 이상이 4.18, 고졸 미만이 3.40으로 학력이 높을수록 지방자치 필요하다고 응답하고 있다.

셋째, 지방자치수준의 평가와 관련해서는 평균 2.27점으로 전반적으로 낮다고 인식하고 있는 것을 확인할 수 있었으며, 성별로는 남성 2.17, 여성 2.38로 남성이 여성보다 지방자치수준에 대해 낮게 평가하였다. 연령별, 거주 지역별은 큰 차이가 없으며, 학력별로는 대학원 이상 2.00, 고졸미만 2.47 등 고학력일수록 지방자치 수준이 낮은 것으로 인식하고 있다.

마지막으로 지방분권 용어의 인지와 관련해 살펴보면, 남성 3.38, 여성 2.87로 남성이, 연령 또한 60대 이상 2.86, 30대 3.29로 30대의 인지도가 높은 것으로 나타났다. 거주 지역별로는 시 3.18, 구 3.15로 도시부가 군 2.73에 비해 인지도가 높은 것으로 나타났고, 학력별로는 대학원 이상 3.95, 고졸미만 2.12로 뚜렷한 격차가 발생하고 있다.

지방자치 현황 평가 및 지방분권 용어의 인지와 관련한 조사결과는 연령, 학력, 거주지역 등의 변수에 영향을 받는 것으로 판단된다.

〈표 13〉 지방자치 및 지방분권에 대한 인식

구분	분류	지방자치 후 서비스 개선도	지방자치 필요성	지방자치 수준 평가	지방분권 용어 인지
성별	남성	3.46	3.58	2.17	3.38
	여성	3.39	3.58	2.38	2.87
연령	20대	3.30	3.90	2.29	3.14
	30대	3.46	3.72	2.22	3.29
	40대	3.52	3.59	2.24	3.23
	50대	3.45	3.41	2.28	3.09
	60대 이상	3.38	3.23	2.33	2.86
거주 지역	시(市)	3.42	3.63	2.27	3.18
	군(郡)	3.43	3.48	2.35	2.73
	구(區)	3.44	3.54	2.26	3.15
학력	고졸미만	3.40	3.40	2.47	2.12
	고졸	3.38	3.43	2.27	3.08
	대졸	3.46	3.73	2.21	3.47
	대학원 이상	3.75	4.18	2.00	3.95
합계		3.43	3.59	2.27	3.14

2. 주요 분권과제별 성과 및 인지정도 및 필요성

사무구분체계 개선, 중앙행정권한의 지방이양, 지방분권 홍보 및 공감대 확대 등의 주요 지방분권과제는 다소 진문적이어서 설문 대상에서 제외하였다. 조사 대상 지방분권과제는 자치입법권 확대, 자치경찰제 도입, 지방재정현황에 대한 평가, 교육자치제도 개선, 특별지방행정기관 기능조정, 지방정부 입법과정 참여 등 총 6개 과제이다. 또한 지방행정분야의 지속적 관심 대상인 지방행정체제 정비과제도 조사대상에 포함하였다.

첫째, 자치입법권 확대와 관련해서는 두 가지 설문을 실시하였다. 하나는 현재 조례의 지위에 대한 평가이며, 이에 대해 부정적으로 평가한 응답자를 대상으로 한 조례의 적절한 지위에 관한 질문이다. 먼저 현재 부령보다 하위 법령⁶⁾인 조례의 지위에 대한 평가를 살펴보면, 적절하다는 평가가 30.9%, 부적절하다는 평가는 31.3%로 큰 차이가 나타나지 않았다. 하지만 중립이 37.8%라는 점은 설문내용을 충분하게 이해하기 어려웠다는 점을 반영한 것으로 볼 수 있다.

6) 조례의 법적 지위가 법령의 하위라는 의미는 실제 행정과정에서는 부령보다도 하위 규범으로 운영되고 있다.

〈표 14〉 조례의 지위에 대한 평가

구분	매우 부적절	부적절	중립	적절	매우적절	합계
빈도	32	299	400	190	136	1,057
비율 (%)	3.0	28.3	37.8	18.0	12.9	100.0
	31.3		37.8	30.9		30.8

조례의 법적 지위가 매우 적절하다는 응답자를 제외하고 실시한 조례의 적절한 지위에 대해서는 법률과 동등해야 된다는 의견이 40.9%였으며, 법률보다는 하위이나 대통령령보다는 상위여야 한다는 의견이 25.1%, 대통령령 보다는 하위이나, 부령보다는 상위여야 한다는 의견이 34.0%로 조사되었다. 법률과 동등하거나 대통령령보다 우위를 가져야 한다는 의견이 66%에 달하고 있다는 것은 조례의 법적지위를 상향하자는 의견에 대부분 공감하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 15〉 조례의 적절한 지위

구분	법률과 동등	법률-대통령령 중간 규범	대통령령-부령 중간 규범	합계
빈도	355	218	295	868
비율 (%)	40.9	25.1	34.0	100.0

둘째, 자치경찰제도 도입과 관련한 인식조사이다. 이와 관련한 설문은 자치경찰제 도입의 필요성 및 도입방안 두 개의 설문을 구성하였다. 먼저 자치경찰제 도입 필요성에 대한 설문 결과를 살펴보면, 자치경찰제 도입이 필요하다는 의견 47.3%, 불필요하다는 의견 31.1%로 필요하다는 의견이 16%나 더 많았다.

〈표 16〉 자치경찰제 도입 필요성

구분	매우 불필요	불필요	중립	필요	매우필요	합계
빈도	228	86	218	381	96	1,009
비율 (%)	22.6	8.5	21.6	37.8	9.5	100.0
	31.1		21.6	47.3		100.0

자치경찰제 도입이 전혀 필요 없다는 응답자를 제외하고 실시한 자치경찰제 도입방안에 대한 질문에는 시·도 및 시·군·구로 나누어 이관해야 한다는 의견이 38.1%로 가장 높았고, 시·도로 이관이 필요하다는 의견은 34.6%, 시·군·구로 이관해야 한다는 의견은 27.3%로 조사되었다. 시·도 또는 시·도 및 시·군·구 이관이 72.7%라 된다는 점은 정부가 자치경찰제를 도입할 때, 도입단위를 중요시 하여야 함을 보여준다.

〈표 17〉 자치경찰제 도입 방안

구분	시·도로 이관	시·군·구 이관	시·도 및 시·군·구 이관	합계
빈도	275	217	303	795
비율(%)	34.6	27.3	38.1	100.0

셋째, 지방재정과 관련한 설문은 세 가지로 실시하였다. 지방재정자율성 수준에 대한 평가, 적절한 지방재정자율성 수준, 지방재정 확충방안 등이다. 먼저 현행 20%정도인 지방재정 자율성⁷⁾에 대한 평가 결과를 살펴보면, 재정자율성이 매우 낮다는 평가가 65.2%였으며, 반면 높다는 평가는 6.5%에 그쳤다.

〈표 18〉 지방재정 자율성에 대한 평가

구분	매우 낮음	낮음	적절	높음	매우 높음	합계
빈도	123	573	302	45	25	1,068
비율(%)	11.5	53.7	28.3	4.2	2.3	100.0
	65.2		28.3	6.5		100.0

적절한 지방재정 자율성수준에 대한 설문에는 20%~40% 수준이 되어야 한다는 응답이 47.0%로 가장 높았으며, 다음으로는 41%~60%가 되어야 한다는 응답이 25.6%를 차지했다.

〈표 19〉 적절한 지방재정자율성 정도

구분	20%미만	21~40%	41~60%	61~80%	81~100%	합계
빈도	231	482	263	43	7	1026
비율(%)	22.5	47.0	25.6	4.2	0.7	100.0

지방재정 확충방안을 묻는 질문에는 국세의 지방세로의 이양 41.7%로 가장 많은 선택을 하였으며, 교부세율 확대도 40.4%로 유사한 비율로 응답되었다. 다만, 지방자치단체가 적절한 세목을 신설할 수 있도록 하자는 의견에 대해서는 17.9%만이 응답해 신세목 도입에 대해서는 부정적인 것으로 판단하고 있다.

〈표 20〉 지방재정 확충방안

구분	교부세율 확대	국세-지방세 이양	지방세 신설	합계
빈도	396	409	176	981
비율(%)	40.4	41.7	17.9	100.0

넷째, 교육자치제도 개선과 관련해서도 두 개의 설문을 구성하였다. 하나는 지방자치와

7) 구체적인 내용은 김홍환(2010)참조

교육자치 일원화 필요성에 대한 것이며, 다른 하나는 일원화에 ‘매우 반대’한다는 응답자를 제외한 응답자만을 대상으로 교육감 선임방식에 대해 질문하였다.

먼저 지방자치와 교육자치의 일원화 필요성에 대한 응답을 살펴보면, 찬성 의견이 41.5%, 반대의견 32.9%로 찬성의견이 많았다.

〈표 21〉 지방자치-교육자치 일원화 필요성 평가

구분	매우반대	반대	중립	찬성	매우찬성	합계
빈도	250	98	271	364	75	1,058
비율(%)	23.6	9.3	25.6	34.4	7.1	100.0
	32.9		25.6	41.5		100.0

‘매우 반대’로 응답자를 제외한 나머지 응답자를 대상으로 지방자치와 교육자치의 통합방안으로 교육감 선임방식을 설문하였는데 응답결과를 살펴보면, 시도의회에서 교육감을 선출해야한다는 의견이 29.5%로 가장 높았으며, 시도의회의 동의를 얻어 시도지사가 임명해야 한다는 의견이 26.9%, 시도지사과 러닝메이트로 선출해야 한다는 의견이 26.0% 등으로 그 뒤를 이었다.

〈표 22〉 교육감 선거방식 개선방안

구분	시도지사 러닝메이트	시도의회의 시도지사 임명	시도지사 임명	시도의회 교육감 선출	합계
빈도	199	206	135	226	766
비율(%)	26.0	26.9	17.6	29.5	100.0

다섯째, 특별지방행정기관 지방이관에 대한 설명이 다소 어려우므로 설문을 “현재 우리나라는 지방국토관리청, 지방산림청, 지방중소기업청 등 지방자치단체에 소속되지 않고, 중앙정부에 소속된 하부기관이 다양하게 존재합니다. 이를 지방자치단체에 이관해야 한다는 주장에 대해 어떻게 생각하십니까?”라고 구성하였다. 응답결과를 살펴보면, 찬성의견 40.6, 반대의견 31.7%로 찬성의견이 높은 것으로 조사되었다.

〈표 23〉 특별지방행정기관 지방이관 주장에 대한 평가

구분	매우반대	반대	중립	찬성	매우찬성	합계
빈도	61	219	359	378	58	1,075
비율(%)	5.7	20.4	33.4	35.2	5.4	100.0
	31.7		33.4	40.6		100.0

여섯째, 최근 지방세인 취득세를 지방정부와 사전협의 없이 인하하겠다는 방침을 정부가 발표한 것과 관련 있는 지방정부의 입법참여에 관해서 질문하였다. 질문 내용은 “현재, 법률은 국회와 중앙정부에 의해 만들어 지고 있으며, 지방자치단체는 입법과정에 참여할 수 없습니다. 그런데 지방자치단체의 역할을 고려하여 지방정부가 지방관련 입법안에는 의견을

제출하게 하거나, 법률안을 제안할 수 있게 해야 한다는 주장이 있습니다. 선생님께서는 이에 대해 어떻게 생각하십니까?"라고 구성하였다. 이에 대한 답변을 살펴보면, 찬성의견이 51.2%로 반대 의견 16.5%보다 월등히 높게 조사되었다.

〈표 24〉 지방정부 입법과정 참여주장에 대한 평가

구분	매우반대	반대	중립	찬성	매우찬성	합계
빈도	37	139	271	507	117	1,071
비율 (%)	3.5	13.0	25.3	47.3	10.9	100.0
	16.5		25.3	51.2		100.0

마지막으로 지방행정체제개편 방안 중 단층제 개편안에 대해 설문하였다. 설문결과를 살펴보면, 찬성의견 34.2% 반대 의견 42.2%로 반대의견이 많았다.

〈표 25〉 단층제 행정체제개편안에 대한 평가

구분	매우반대	반대	중립	찬성	매우찬성	합계
빈도	95	357	361	230	29	1,072
비율 (%)	8.9	33.3	33.7	21.5	2.7	100.0
	42.2		33.7	34.2		100.0

지금까지의 분석 중 집단별 평균비교가 가능한 비례척도인 조례의 지위에 대한 평가, 자치경찰제 도입필요성, 지방재정자율성 수준에 대한 평가 및 적절재원 비율, 지방자치-교육자치 일원화 주장에 대한 평가, 특별지방행정기관 지방이관 필요성 주장에 대한 평가, 지방정부의 입법과정 참여 필요성 주장에 대한 평가, 단층제 행정체제개편방안에 대한 평가 등의 설문을 사회 인구학적 배경과 교차 분석한 자료는 다음 표와 같다.

〈표 26〉 분권과제별 추진필요성과 방향 인식

구분	분류	조례의 지위 평가	자치경찰 필요성	지방재정 자율성	적정한 자율재원	지방-교육 자치통합	특지행 이관 필요성	지방정부 입법참여	단층제 도입 평가
성별	남성	2.88	3.10	2.27	38.74	2.95	3.09	3.47	2.68
	여성	2.93	3.37	2.38	35.45	2.88	3.20	3.52	2.84
연령	20대	2.99	3.10	2.34	35.66	2.76	3.17	3.61	2.63
	30대	2.85	3.17	2.29	38.36	2.85	3.20	3.57	2.73
	40대	2.89	3.28	2.29	39.34	2.89	3.16	3.51	2.77
	50대	2.85	3.17	2.35	35.76	3.13	3.11	3.42	2.90
	60대 이상	2.97	3.41	2.36	36.02	3.01	3.07	3.31	2.77
거주 지역	시(市)	2.98	3.27	2.31	37.11	2.97	3.18	3.51	2.84
	군(郡)	2.69	3.56	2.23	37.76	2.65	3.24	3.32	2.84
	구(區)	2.87	3.13	2.34	37.17	2.92	3.09	3.50	2.67
학력	고졸 미만	2.98	3.70	2.56	32.80	2.94	3.04	3.12	2.89
	고졸	2.86	3.25	2.33	36.58	2.91	3.08	3.47	2.68
	대졸	2.91	3.08	2.27	38.08	2.96	3.23	3.65	2.78
	대학원 이상	3.10	2.68	1.90	46.54	2.30	3.05	3.38	2.75
합계		2.91	3.22	2.32	37.10	2.91	3.14	3.49	2.76

위 표를 바탕으로 살펴보면 첫째, 조례의 지위에 대한 평가에서는 성별, 연령, 학력에 따른 편차는 크게 나타나지 않았으나, 거주지역과 관련해서는 도시부인 시 2.98, 구 2.87에 비해 농촌지역인 군부는 2.69로 도시지역이 현재의 조례의 지위가 부적절하다는 평가가 많았다.

둘째, 자치경찰제 도입 필요성과 관련해서는 남성 3.10, 여성 3.37로 여성이 남성보다 찬성하는 정도가 컸으며, 연령별로는 60대 이상이 3.41로 평균 3.22에 비해 찬성하고 있으며, 거주지역에 따라서는 군부가 3.56으로서 시 3.27, 구 3.13에 비해 찬성하는 비율이 높았다. 연령별로는 고졸미만이 3.70인데 비해 대학원 이상은 2.68에 불과해 가장 큰 차이가 나타나고 있다.

셋째, 지방재정 자율성에 대한 평가에서는 성, 연령, 거주 지역 별로는 큰 차이가 나타나지 않으나, 학력에 따라 고졸미만은 2.56인데 비해 대학원 이상이 1.90으로 학력이 높을수록 지방재정의 자율성에 대해 부정적 평가를 하고 있는 것으로 조사되었다.

넷째, 국세와 지방세간 적정한 자율재원의 비율에 대해서는 평균적으로 37.10% 되어야 한다는 것으로 조사되었다. 사회 인구학적 배경에 따른 의견의 차이를 살펴보면, 남성 38.74%, 여성 35.45%로 성별에 따라 다소 의견차이가 있었으며, 연령별, 거주 지역별로는 큰 차이가 나타나지 않았다. 그러나 다른 분권과제와 비슷하게 학력에 따라서는 고졸미만이 지방재정의 자율성이 32.80%가 적절하다고 답한데 반해 대학원 이상은 46.54%가 적절하다고 답하고 있어 차이가 큰 것으로 나타났다.

다섯째, 지방자치와 교육자치 통합에 대한 의견에서는 연령별로는 큰 차이는 없으나 연령이 높아질수록 필요성에 공감하는 비율이 높아졌으며, 거주 지역별로는 시 2.97, 구 2.92, 군 2.65로 도시지역이 농촌지역 보다 필요성에 대해 공감하고 있다. 성별은 큰 차이가 없었으며, 학력별로는 큰 차이가 없으나, 대학원 이상에서는 2.30으로 반대의견이 높았다.

여섯째, 특별지방행정기관 이관 필요성에 대해서는 성별, 거주 지역별, 학력별로는 큰 차이가 나타나지 않았으며, 나이가 많을수록 필요성 주장에 대해 공감하는 비율이 낮아졌다.

일곱째, 지방정부 입법참여 필요성에 대한 공감비율을 살펴보면, 전체 3.49로 대체적으로 공감하는 비율이 높았으며, 사회 인구학적 배경별로 살펴보면, 성별, 연령별, 거주 지역별로는 큰 차이가 없었다. 다만, 연령별로 살펴보면 연령이 높아질수록 공감 비율이 다소 낮아지는 것을 볼 수 있다. 학력별로는 대졸 3.65로 중위학력자가 지방정부가 입법과정에 참여해야 한다는 주장에 높은 지지를 나타냈다.

마지막으로 단층제 지방행정체제개편과 관련해서는 평균 2.76으로 대체적으로 부정적 평가를 하고 있으며, 사회 인구학적 배경에서는 큰 차이가 나타나지 않으나 다만 거주 지역별로 시 2.84, 군 2.84, 구 2.67 등 구지역 거주자의 반대의견이 다소 높게 나타났다.

제5절 지방분권 저해요인

1. 통치권자의 지방분권 의지 약화

지방분권은 중앙정부의 특별지방행정기관의 이관 등 지방청의 기구, 인력, 예산의 축소를 필연적으로 수반한다. 이 때문에 중앙정부 각 부처는 지방분권을 지지하기 위하여 직접적으로는 통치권자에게 부정적인 논거의 정당성을 보고할 뿐만 아니라 관련 국책연구기관, 기관단체 뿐만 아니라 민간단체를 동원하여 조직적으로 지방분권이 되지 않도록 대응한다. 통치권자는 집권초기에는 지방분권의 의지가 강력하다가도 중앙부처의 강력한 지방분권 대응 논거를 접하고 집권 중반 지방선거에서 여당이 소수당이 되면 지방분권 의지가 약화되는 경향을 되풀이 하고 있다.

하지만 실용정부에서 지방소비세 도입을 기획재정부가 2년동안이나 반대하였으나 통치권자의 의지만 강하면 분권을 해낼 수 있다는 가능성을 확인할 수 있었다는 점에서 통치권자의 의지가 무엇보다 중요하다 할 것이다.

2. 중앙-지방정부간 갑과 을의 관계 고착화

우리나라의 중앙정부는 헌법에 의하여 법률제안권, 예산편성권 등이 보장되어 있으나 지방정부는 조례제정권이 있다고 하나 주민의 권리제한, 의무부과, 벌칙제정권마저 법률유보되어 있어 기형적 입법권을 가지고 있으며, 재정권 역시 국세: 지방세가 8.2로서 지방교부세와 국고보조금이 없으면 자기살림을 제대로 살 수 없도록 의존재정 중심으로 구조화 되어 있다. 이로 인해 국회에서 예산철만 되면 지방자치단체장들이 국회와 기획재정부를 찾아 지역에 필요한 예산을 확보하기 위해 직원을 상주시키는 것이 매년 되풀이 되고 있다.

결국 중앙-지방관계는 갑과 을의 관계가 강고하게 고착화 되어 있어 해방이후 지금까지 지방정부는 중앙정부의 부당한 제도와 재원조치에 적극적으로 저항할 수 있는 수단이 취약하여 지방분권에 적극 대응하기 어려운 구조적 문제를 가지고 있다.

3. 전문가, 시민단체, 중앙언론이 지방분권에 소극적 입장 견지

학계, 시민단체, 중앙언론은 원론적으로는 지방분권을 지지한다고 한다. 그럼에도 불구하고 진정성을 가지고 지방분권의 당위성에 공감하고 이를 적극지지하지는 않고 있는 것이 현실인 것으로 보인다. 그 이유는 지방정부 보다는 중앙정부가 집행하는 예산, 프로젝트 등이 많았기 때문에 연구과제의 발주나 중앙언론의 광고수입을 고려하면 갑인 중앙정부를 의식하여 지방분권에 소극적인 경우도 있다.

4. 국회가 각 중앙부처에 포섭되어 지방분권 의지 취약

각 정당은 원론적으로는 지방분권을 지지한다고 하고 공약에도 포함시켜 왔지만 지난 10년을 돌이켜 보면 텃서비스에 불과하다는 것을 알 수 있다. 무엇보다 국회는 국가의 입법기관이기 때문에 중앙-지방정부간 관계가 합리적으로 역할분담할 수 있도록 입법과 재원을 배분하여야 함에도 지방보다는 관련 부처의 의견에 포섭되어 관련법이 제개정되거나 재원이 배분되고 있는 실정이다.

5. 중앙의존적 재원구조

지방정부의 재원구조가 지방세 중심이 아니라 지방교부세와 국고보조금 등 의존재원 중심으로 구성되어 있다. 이 때문에 지방정부는 중앙행정권한의 지방이양을 달가와 하지 않는 요인으로 작용하고 있다. 중앙정부도 지방정부에 재원부담을 떠 넘기는 복지사무는 무차별적으로 이양하면서도 정작 지방정부가 필요로 하는 권한과 재원은 이양하지 않으므로써 지방분권 의지를 꺾고 있다. 이로 인해 지방정부 역시 문민정부 이후 지방분권정책에 상당한 기대를 걸었다가 변하지 않는 중앙의존적 재원구조를 숙명적으로 받아들이고 이에 적용되어 지방분권 의지를 약화시키는 요인으로 작용하고 있다.

무엇보다도 문제되는 것은 지방세 비율이 20%에 불과하다보니 지방정부의 예산 상당부분을 주민이 직접 부담하지 않다보니 주민 역시 지방분권에 무관심하게 되었다는 것이다.

제6절 분권형 국정시스템 구축을 위한 지방분권과제 추진 방향

분권형 국정시스템을 구축하기 위한 지방분권과제 추진방향은 국가경쟁력을 키우기 위하여 작고 효율적인 정부를 만드는데 지방분권을 정책수단으로 활용하여야 한다. 실용정부 인수위원회에서 이명박 대통령 당선인은 2008년 1월 14일 신년 기자회견에서 “시대 흐름에 맞지 않는 방만한 정부조직의 중복적 기능을 과감하게 통합하고, 나누어진 기능은 통합해야 한다. 복잡한 규제를 혁파할 수 있는 기반을 만들어 줘야 한다. 민간이 잘할 수 있는 건 민간에 돌려주고 지방이 맡는 것이 좋은 건 지방에 맡겨야 한다.” 고 강조했다(중앙일보1월15일자 인용). 당선인은 중앙정부-시도-시군구간 합리적인 기능재배분 할 것을 선언한 것이다. 그러나 이러한 대통령의 약속은 미미한 수준에 그치고 말았다.

지방분권 성과에 대한 평가 및 지방분권 용어의 인지에 대한 조사결과에서 지방자치 실시 후 행정서비스가 개선되었다는 의견이 44.2%로 그렇지 못하다는 의견 3.2% 보다 매우 높게 조사되었다. 반면 우리나라 지방자치제도가 제대로 정착되었다는 의견은 4.1%인데 반해 정착되지 못했다는 평가가 69.7%로 조사되어 실질적 지방자치가 구현되고 있지 못하다는 평가를 내리고 있다. 또한 우리나라 현실에 비추어 볼 때 지방자치의 필요성에 대한 설문에서

는 지방자치가 필요하다는 의견이 66.5%로 그렇지 않다는 의견 15.4%에 비해 매우 높다. 다만, 지방분권이라는 용어를 알고 있는냐는 질문에는 내용을 어느 정도 알고 있는 비율은 43.9%인 반면, 그렇지 못한 비율이 56.0%로 나타나고 있어 국민적 공감대 형성이 미흡하다는 것을 보여주고 있다.

분권형 국정시스템 구축을 위한 지방분권과제별 필요성과 추진방향에 대한 설문에 대해서는 다음 표와 같이 정리할 수 있다.

〈표 27〉 지방분권과제별 필요성 및 추진방향 종합

구분	부정 의견(%)	중립(%)	긍정 의견(%)	합계(%)
조례지위의 적절성	30.9	37.8	31.3	100.0
자치경찰제 도입 필요성	31.1	21.6	47.3	100.0
재정자율 적절성	65.2	28.3	6.5	100.0
지방-교육자치 일원화 필요성	32.9	25.6	41.5	100.0
특지행 이관 필요성	31.7	33.4	40.6	100.0
지방정부 입법참여 필요성	16.5	25.3	51.2	100.0
단층제 체제개편 필요성	42.2	33.7	34.2	100.0

조례의 지위에 대해서는 부정평가와 긍정평가가 거의 유사하게 조사되었고, 자치경찰제 도입 필요성과 관련해서는 긍정의견 47.3%로 부정의견 30.9%에 비해 높게 조사되었다. 자치경찰제 도입방안은 시도-시군구 이관이 38.1%로 가장 높게 조사되었다. 지방재정의 자율성에 대한 평가에서는 자율성이 너무 낮다는 의견이 65.2%였으며, 반면 높다는 평가는 6.5%에 불과해 자율재원 확보에 문제가 있다는 의견이 매우 많았다. 이와 관련된 지방재정 확충방안에 대한 설문에서는 지방교부세율 확대 40.4%, 국세-지방세 이양 41.7%로 조사된 반면, 지방세 세목신설은 17.9%로 신규 세목 설치에는 반대하는 것으로 조사되었다. 지방-교육자치 일원화 주장에 대해서는 찬성의견이 41.5%, 반대의견이 32.9%였으나 이를 5점 척도로 계량화하면 2.91로 나타난다⁸⁾. 이는 적극적 반대의견이 23.6%에 달하기 때문이다. 특별지방행정기관 이관 필요성에 대해서는 찬성의견이 40.6%, 반대의견이 31.7%로 대체적으로 찬성의견이 많았다. 지방정부의 입법과정 참여 필요성에 대한 설문에서는 필요하다는 입장이 51.2%, 불필요하다는 입장이 16.5%로 지방정부의 입법과정 참여에 대해서는 비교적 높은 찬성의견이 확인되었다. 마지막으로 단층제 행정체제개편의 필요성에 대한 설문에서는 반대의견 42.2%, 긍정의견 34.2%로 반대의견이 다소 많은 것으로 조사되었다.

국민의식조사결과에 따른 지방분권과제의 정책적 함의로서 지방분권과제 추진 우선순위는 지방재정 자율성 제고, 지방정부 입법참여, 자치경찰제 도입, 특별지방행정기관 이관, 지방자치-교육자치 일원화, 조례제정권 확대 등이다. 지방재정의 자율성제고를 위해서는 국세-지방세 조정, 지방교부세율 인상을 동시에 추진하여야 하며, 지방정부 입법참여는 정부 및

8) 표 <20>, 표 <25> 참조

국회가 지방정부와 관련된 입법을 추진할 경우 지방정부와 사전협의하는 절차를 마련할 필요가 있다. 자치경찰제 도입은 기능에 따라 시도-시군구 단위로 이관하는 방안이 타당하며, 지방자치-교육자치 일원화를 위해서는 교육감 선출 방식을 시·도 의회에서 선출하는 방안, 시도지사가 의회 동의를 얻어 임명하는 방안, 시도지사와의 러닝메이트 하는 방안 등을 공론화할 필요가 있다.

제4장 분권형 국정시스템을 위한 지방분권개헌의 추진방안

제1절 지방분권운동의 시작

IMF금융위기로 수도권이 휘청거리는 동안 지방은 거대한 경제쓰나미에 의해 초토화되었다. 국가위기에 대한 정부의 처방도 수도권중심이어서 지방경제는 심각한 어려움에 처했다. 수도권과 지방의 격차가 점점 확대되고 있었고 그나마 지방에서 활동하고 있던 인재, 기업, 부의 수도권 유출이 가속화됨으로서 지방은 점점 활력을 상실해 침체의 늪에서 벗어나지 못하는 상황에 직면했다.

지역이 처한 현실을 개탄하고 지역 위기를 극복하기 위해 전국 각 지역에서 지역 각계 지식인들이 모여 지역문제를 해결하기 위한 방안을 다양하게 모색하기 시작했다. 수많은 토론을 통해 여러 가지 해결방안이 논의되었다. 논의된 내용의 골자는 지방의 위기는 중앙집권과 서울수도권 초집중에 기인하며 서울수도권에 권한, 자원, 인재, 일자리가 집중되어 있는 상황에서 지방발전은 불가능하며 중앙의 권한을 지역으로 이양하고 서울수도권의 자원을 지방으로 분산해야만 지방발전을 위한 최소한의 조건을 만들 수 있다는 것이었다. 또한 지방은 권한 이양을 위한 수권능력을 가져야 하는데 지역사회의 고질적인 폐쇄성, 연고주의를 타파하고 다양성의 존중과 소통능력을 강화할 수 있는 지역혁신이 필요하다는데 폭넓은 공감대가 형성되었다.

이러한 상황인식에 근거하여 전국 각 지역에서 지방분권을 주장하는 세력이 나타났다. 이러한 흐름은 이미 선진국에서는 30여 년 전부터 등장했다. 지방분권화라는 세계적 추세에 발맞춰 한국사회에서도 2001년부터 본격적인 지방분권화 흐름이 형성되기 시작했다. 지역의 학계, 시민사회계를 중심으로 일어나 경제계, 정치행정계로 확산되어 나갔다. 지역을 살리자는 움직임이 2002년 대선을 기점으로 불붙기 시작했다. 지역발전에 기초한 국가발전을 도모하는 지방분권운동이 전국 각 지역에서 전개되기 시작했다. 지방분권운동은 지방의 위기에 출발한 것이지만 기본적으로 대한민국 전체의 잠재력과 경쟁력을 키울 수 있다는 시각을 가진 운동이다. 한편, 이러한 운동을 통해 지역사회가 자기정체성 회복에 관심을 가지면서 지역민들이 지역주권의식을 가지기 시작했다. 우리 지역의 문제는 우리가 해결해야 한다는 의식이 싹트는 과정이었다.

지방분권화가 진행되면서 지방사회가 조용하게 변화하고 있는 동안 중앙정부와 중앙정치권, 중앙언론은 겉으로는 지방분권의 필요성을 역설했지만 실재는 이러한 흐름을 경계하고 지방분권을 촉진하는 제도개혁에는 소극적이거나 부정적이었다. 참여정부 때 지방분권특별

법 등 지방 살리기 3대 입법이 제정되어 지방분권의 한 측면인 자원분산책인 국가균형발전 정책이 강력히 추진되었다. 하지만, 중앙관료들이 집권적 방식으로 추진함으로써 그 효과가 반감되었다. 권한 이양을 내용으로 하는 지방분권정책은 구호만 난무할 뿐 이리다할만한 결과를 내지 못하였다. 정치분권은 국회를 중심으로 하는 중앙정치권에 의해, 행정분권과 재정분권은 중앙관료들의 의해 무력화되고 말았다.

제2절 중앙집권체제의 폐해

21세기인 오늘날 대한민국 중앙집권체제의 폐해는 극심하다. 중앙집권체제로 인해 지역 갈등이 조장되고 소모적인 정치 갈등이 점점 심화, 반복되고 있어 모든 국민이 중앙정치에 넋두리를 내고 있어 국가운영의 신뢰성 위기를 초래하고 있다. 또한, 중앙집권체제는 그동안 자원을 집중하는 방식으로 지역간, 산업간, 기업간 불균형을 확대재생산함으로써 지역과 국가의 발전잠재력을 감소시키는 방향으로 정책기조를 유지하고 있다. 중앙집권은 양극화 문제를 해결하기보다 오히려 심화시키는 체제이며, 양극화 문제 해결방안중의 하나인 고용과 인적자원개발에도 한계를 보일 수밖에 없는 체제이다. 이처럼 중앙집권은 우리 사회의 제반영역에서 심각한 부작용을 양산하고 있고 그 해결에는 무기력한 체제일 뿐이다.

지역, 계층, 계급간의 불신과 갈등이 증폭되고 있는 것은 새로운 국가운영체제로 발전하지 못하고 여전히 중앙집권이라는 낡은 국가운영체제의 유지하고 있기 때문이다. 갈등을 관리하고 조정해야 할 정치권이 폭력국회의 구태를 반복하고 있는 것은 국회의원의 양식 문제로만 볼 수 없다. 정치인들도 어찌할 수 없는 구조적 문제가 있다고 봐야 할 것이다. 중앙집권은 대의민주제와 결합하여 권한의 초집중을 결과함으로써 사회갈등으로, 정치갈등으로 이어져 국가운영의 총체적 난맥상을 보여주고 있다.

중앙집권체제로 인해 수도권으로 비수도권의 부와 자원이 유출되어 수도권과 비수도권의 부와 자원의 격차가 심각하게 발생하고 있다. 수도권과 비수도권간의 갈등이 심화되고 있고 중앙과 수도권에 집중된 자원배분을 놓고 지방간의 갈등이 증폭되는 현상으로 나타나고 있다. 중앙정부가 지역으로 결정권 이양과 세원 배분을 거부하고 있는 상황에서 권한, 예산을 독점한 중앙정부가 기획한 국가프로젝트에 각 지역이 경쟁적으로 참여하지 않을 수 없는 양상으로 나타나고 있는 것이다.

중앙정부의 지방분권 추진의지 부재, 중앙정치권, 중앙언론계 등의 지방분권 마인드 부재로 우리 사회가 중앙집권에 기초한 산업화시대의 패러다임에 갇혀 상당한 지식정보화 기술 수준을 갖추고 있음에도 불구하고 새로운 국가경쟁력을 찾지 못하고 있다. 국민은 지식정보화시대에 적응하며 소통능력을 키워가고 있는데 중앙정부는 산업화시대의 관점과 가치관에 안주하여 여전히 토건사업 등 각종 사회간접자본 확충에만 관심을 갖고 하드웨어를 중시하

는 발전전략에 중심을 두고 있다. 정부가 국민과의 소통이 제대로 되지 않은 것은 탈산업화의 가치와 관점을 갖고 정책을 추진하지 못하기 때문이다.

우리가 지식정보화사회로 이행발전하지 못하는 원인은 지방분권에 기반을 둔 국가경제체제를 갖추지 못하고 있기 때문이다. 중앙집권적 국가운영체제는 중앙주도로 모든 정책을 추진하기 때문에 지역의 발전잠재력을 키우지 못하고 소진시킴으로서 국력 증진에 한계를 드러내고 있다. 중앙집권 수도권집중체제에서 벗어나지 않는 한 선진국으로 이행할 수 없을 것이다. 선진국에 비해 훨씬 높은 강도로 국민들이 일을 하고 있음에도 불구하고 2만불대에 서 벗어나지 못하고 있는 것은 기본적으로 국가경영시스템의 후진성에 기인한다. 중앙집권 체제를 고수한다면 명실상부한 선진국으로의 진입과 도약이 불가능하다고 본다.

선진국으로 진입하기 위해서는 각 지역이 경쟁력을 가지고 있어야 한다. 각 지역이 경쟁력이 있어야 국가전체가 경쟁력을 가지게 된다. 일부지역만 경쟁력을 갖춘다고 해서 국가경쟁력을 지속적으로 키울 수는 없다. 대한민국이 선진문화국가로 도약하기 위해서는 중앙집권, 서울수도권중심에서 벗어나 지방분권, 지방을 중시하는 정책으로 기조와 방향을 바꾸어야 한다. 지방분권은 각 지역이 경쟁력을 갖도록 하는 제도적 기반이다. 지방분권이야말로 국가경쟁력을 강화하는 길이다.

중앙정부는 아직까지도 서울수도권에 자원을 집중하는 방식의 불균형 발전전략을 고집하고 있다. 지식정보화의 외곽만 입었을 뿐 여전히 중앙집권적 마인드로 국가운영을 하고 있다. 지역에서 일어나고 있는 조용한 변화인 지방분권화 흐름과 정면으로 배치되고 있다. 중앙정부가 열심히 하면 할수록 갈등을 조장하는 부작용을 낳고 일을 하지 않을수록 갈등을 증폭시키는 기현상이 발생하고 있다. 4대강사업과 동남권 신공항사업이 그 대표적인 사례이다. 4대강사업은 중앙정부가 일방적으로 밀어부침으로써 지역갈등, 사회갈등을 조장하는 것이고 동남권 신공항사업은 지지부진하게 추진함으로써 지역갈등을 증폭시킨 사례이다.

이는 중앙정부가 권력을 독점하고 하고 있기 때문에 발생하고 있다. 중앙이 모든 것을 결정하고 지방은 그 결정에 따라야 할뿐 결정과정에 참여하지 못하는 현실에서는 이러한 일들이 계속 반복될 수밖에 없다. 무엇보다도 중앙정부의 시스템혁신이 절실한 상황이다. 정부시스템혁신의 방향은 글로벌시대에 대응하는 정부시스템을 갖추는 것이다. 한편으로는 글로벌 지역에 관한 정책을 추진할 수 있어야 하고 다른 한편으로는 국내지역을 관리하고 통제하려는 데서 하루빨리 벗어날 수 있는 정책을 추진해야 한다.

이명박 정부에서 하는 지역정책들이 제대로 효과를 내지 못하는 이유는 대통령이 지역 발전에 대한 비전이 없고 정책추진의지가 없기 때문이지만 기본적으로 중앙관료들이 정책 기획과 실행에 중앙집권적, 수도권중심적 패러다임에 갇혀 지역의 다양한 의견을 수렴할 수 있는 정책프로세스를 갖고 있지 못하기 때문이다. 광역경제권발전정책을 포함해서 정부의

어떤 정책도 의미있는 결과를 내기 힘들 것이다.

중앙집권적 입법, 행정, 사법, 언론으로는 대한민국을 새롭게 도약시킬 수 없다. 대통령, 정부 고위관료, 여당 수뇌부, 언론 데스크들이 기존 수도권 중심적 시각을 가지고 있는 상황에서 지방발전을 기대하는 것은 요원한 일이다. 특히, 현 정부에서는 수도권중심주의가 기승을 부리고 있어 더욱 기대하기 힘들다. 이제 이러한 상황을 명백히 인식하고 지역 스스로 지역발전대안을 찾아야 한다. 엄중한 현실에서 답을 구해야 한다. 지역발전에 기초한 국가발전을 위해서는 우선 법률이 아닌 헌법을 통한 분권개혁을 추진해야 한다. 지방분권 개혁을 통해 지방분권체제로의 이행을 시작해야 한다.

제3절 지방분권체제로의 이행

지방분권체제는 한국사회가 직면한 문제를 풀어갈 수 있는 실마리를 제공할 수 있다. 한국사회가 당면한 문제는 지방의 침체에 따른 국가발전의 지체와 지역간, 계층간 갈등심화에 있다. 이를 해결하기 위해서는 결정권을 지역에 줌으로써 지역경제사회에 활력을 불어넣고 결정권을 국민에게 되돌려줌으로써 민주주의와 지방자치를 강화하고 주민참여를 촉진함으로써 지역간, 계층간 갈등을 해결하고 사회통합을 달성할 수 있다.

지방분권체제는 지역주도의 특성화 발전을 유도함으로써 다양한 지역모델간의 경쟁을 통해 국부와 국력을 증진할 수 있다. 전국도의 창조지역화가 가능하며 탈산업화 지식기반사회로의 이행을 통해 양극화를 해소할 수 있는 물적 기반을 마련할 수 있다. 지식정보화사회는 소프트웨어를 중시하고 인적자원개발을 중시하며 산업간, 기업간, 지역간 균형발전을 도모할 수 있다. 자원을 집중하는 방식에서 벗어나 자원을 혁신하는 방식으로 지역발전정책을 구사함으로써 지식경제시대를 열어갈 수 있는 기반을 마련할 수 있다.

우리가 지방분권체제 도입에 성공한다면 평화적으로 남북통일을 이룰 수 있고 안정적인 경제력을 바탕으로 동북아 주도권을 확보할 수 있는 기반을 마련할 수 있다. 남북통일의 바탕이 되는 초광역정부 단위로 행정체제를 개편하고 중국과 일본에 앞서서 산업경제기반에서 지식기반경제기반으로의 이행한다면 가능하다. 대한민국을 중심으로 동북아 평화체제를 구축할 수 있을 것이다.

중앙집권체제에서 지방분권체제로 이행하기 위해서는 제도적 접근과 문화적 접근을 동시에 진행해야 한다. 제도적 접근은 지방분권 헌법, 법률, 조례 제·개정을 통해, 문화적 접근은 주민참여, 민주주의의식, 지역주권의식 함양을 통해 추진되어야 한다.

제도적 차원에서의 제1의 과제는 민주화 열망을 반영한 현행헌법을 선진화를 위한 지방분권 헌법으로 개정하는 것이다. 민주주의를 심화확대하고 선진화를 촉진하기 위해서는 지

방분권국가 실현을 내용으로 하는 개헌을 추진해야 한다. 그리고, 지역정책 총괄부처 신설, 거버넌스 도입을 내용으로 하는 ‘분권자치특별법’을 제정하여 개헌 추진을 뒷받침해야 한다. 지방분권 개헌과 특별법 제정을 국민의 참여와 주도하에 추진한다면 지방분권체제 도입의 긍정적 측면을 강화하는 결과를 가져올 것이다.

문화적 차원에서는 지방분권 개헌 추진을 민주주의와 국가비전 공유를 위한 범국민적 학습의 장으로 만들어 가는 방안을 검토할 수 있다. 풀뿌리지역주민들과 지역각계와의 소통을 통해 지방분권 개헌의 필요성에 대한 공감대를 확산할 수 있다. 지방분권 개헌을 통해 주민들의 참여의식, 민주주의 의식을 함양하고 지역주권의식을 고양할 수 있다. 지역과 국가 발전을 위한 국민적 에너지를 결집해 나갈 수 있다. 지역주민의 의지와 힘을 모으는 방식으로 지방분권운동을 추진해야 지방분권 개헌에 성공할 수 있다고 본다.

제4절 지방분권에 기반한 지역발전, 균형발전

지금까지의 지방자치는 새로운 지역발전모델을 준비해온 과정이 아니라 낡은 서울수도권 중심모델에 뒤따르는 과정이었다. 그동안의 지방자치는 중앙정부, 중앙정치에 의존하고 예속되어 스스로 지역의 미래를 만들어 가는 진취적인 자립의지를 상실해온 역사였다. 실패한 지방자치를 뒤로 하고 성공하는 지방자치를 위해서는 지역 스스로의 힘에 의해 지방자치를 실현해야 한다. 이를 위해서는 밖으로는 강력한 지방분권을 추진하고 안으로는 지역사회 합의를 의한 지역발전모델을 구축해야 한다.

지역이 낡은 서울수도권모델에 의존하는 행태에서 벗어나 새로운 미래를 개척하기 위해서는 이제부터라도 지방분권적 지역발전 비전과 전략을 수립해야 한다. 중앙정부에서 제시하는 틀 안에서 지역발전정책을 기획하고 추진하기보다는 지역사회의 요구와 잠재력을 바탕으로 지역민의 사회적 합의과정을 통해 지역발전정책을 기획해야 한다.

지역발전은 경제와 사회의 동반발전, 인적자원개발중심 지역발전을 그 핵심내용으로 해야 한다. 지역발전을 위해서는 시장경제와 공동체사회가 공존할 수 있어야 한다. 공동체사회에 기반을 두고 시장경제가 작동하고 운영되어야 할 것이다. 시장경제영역에서 발생하는 각종 폐해를 공동체사회영역에서 치유할 수 있고 공동체사회영역이 당면한 사회문제를 지속적으로 해결하고 스스로를 유지하기 위해서는 시장경제영역이 가지는 활기찬 역동성과 추진력을 그 에너지원으로 받아들여야 한다. 공동체사회가 가지는 ‘가치’와 시장경제가 가지는 ‘에너지’를 결합해야 지속적인 지역발전을 가능하다. 공동체사회발전을 외면하고 시장경제 발전을 앞세운 기존의 서울수도권모델에서 벗어나 경제사회 동반발전모델로 나아가야 한다.

지방분권적 지역발전은 지역민의 참여와 소통을 극대화하는 방식으로 추진되어야 한다.

기본적으로 지방자치의 시작과 끝은 주민의 의사를 반영하는 참여의 제도화에 달려있다. 주민재민의 원칙을 지역차원에서 다양한 영역에서 구체화한 것이 지방자치라고 생각한다. 성공적인 지방자치가 지역발전을 가능하게 한다. 참여하는 주민들에 의해 지역발전을 위한 에너지가 창출되기 때문이다. 지방자치와 지역발전의 성패가 지역민의 참여와 소통의 극대화에 달려있는 만큼 이를 위한 지역차원의 노력이 절실하다.

지역발전을 위해서는 지역소통의 극대화하는 지역거버넌스주도(Regional Governance Initiatives)방식을 도입해야 한다. 이제 중앙정부가 주도하거나 지방정부가 주도하는 방식에서 벗어나지 못하면 지역발전은 어려울 것이다. 지역각계가 함께 협력하고 참여해야 진정한 지방분권적 지역발전이 가능하다. 소통은 신뢰와 협력이라는 사회자본을 축적하고 지역차원의 신뢰와 협력 문화는 산업, 연구개발, 인적자원개발 분야의 혁신클러스터를 구축할 수 있는 환경을 조성할 수 있기 때문이다. 지역각계의 협력과 신뢰 없이 지역의 미래는 없다. 이러한 중요성을 가지는 지역거버넌스주도 시스템이 안착되면 지역발전을 촉진하고 지역발전은 지방분권의 필요성을 증대시키고 지방분권은 실질적인 지방자치가 가능하게 하는 방식으로 지역발전-지방분권-지방자치의 선순환구조가 작동하게 될 것이다.

지역거버넌스주도의 실현형태로 가칭 ‘지방분권협의회’를 구성할 필요가 있다. ‘지방분권협의회’는 지방분권 개헌, 지방자치관련법 제·개정, 주민참여 제도화를 위한 제도개혁부문, 의회, 언론, 시민단체 발전과 역량 강화와 협력, 시민교육 활성화를 위한 문화개혁부문, 새로운 지역발전 비전과 전략을 모색하는 지역발전부문을 두고 다양한 사업과 활동을 추진할 수 있을 것이다. 지역거버넌스주도방식을 통해 일정한 성과를 거두기 위해서는 지방정부의 적극적인 지원이 필요하지만 의회와 언론, 시민단체의 협력이 무엇보다도 중요하다. 지방정부와 자치단체의 지원의지, 의회와 언론, 시민단체의 협력의지, 대학, 산업, 연구소 등의 참여의지가 모여 통합된 지역발전 에너지를 만들어낼 수 있다.

비수도권은 이제 더 이상 지체할 시간이 없다. 교육, 금융, 유통, 주택건설, 의료, 문화 영역에서 비수도권의 부와 인계의 극심한 유출로 지역공동체의 붕괴, 지역침체가 가속화되고 있어 미래비전과 통합된 지역발전 에너지를 바탕으로 하는 지방분권적 지역발전전략으로 새로운 돌파구를 마련하지 못하면 더 이상 미래가 있는 지역으로서의 존속이 불가능한 지역으로 전락할지 모른다. 지방분권만이 살길이다.

중앙집권체제를 깰 수 없다고 단념한 채 균형발전만을 현실적 대안으로 모색하는 것은 오히려 중앙집권을 고착화시켜준다. 중앙집권체제를 그대로 놓아둔 채 중앙주도 균형발전을 강조하게 되면 외생적 경제발전을 강화하게 된다. 지역혁신체제에 기반한 내발적 지역경제 발전으로 나아가지 못할 것이다. 중앙집권체제를 깨야 수도권 집중을 완화하고 균형발전을 달성하고 수도권 과밀을 막을 수 있다. 수도권 집중의 근본적 해결방안은 지방분권이다. 수도권 과밀해결도 지방분권을 해야 가능하다. 중앙집권체제가 수도권 집중을 결과했다면 지

방분권을 통해 이를 해결해야 한다. 지방분권 개헌 이후의 균형발전은 수직적, 수평적 재정 조정을 할 수 있는 재정분권을 통해 달성할 수 있을 것이다. 지방분권이라는 기반위에 균형 발전을 추진해야 한다.

제5절 지방분권 개헌의 방향과 내용

지방분권 개헌을 통해서 새롭게 대한민국을 재창조해야 한다. 대한민국은 중앙집권과 대의민주주의를 골자로 하는 '87년 헌법'이라는 낡은 옷을 입고 있어 국가발전이 정체되어 가고 있다. 이제 분권헌법이라는 새로운 옷으로 갈아입어야 한다. 직접민주주의와 대의민주주의의 혼합을 내용으로 하는 하이브리드민주주의와 지방분권을 내용으로 헌법 개정을 해야 한다.

지방분권 개헌은 지방분권국가 실현을 통해 우리의 시대정신을 반영하는 민주국가, 복지국가, 통일국가, 다문화국가 지향을 그 핵심내용으로 해야 한다. 전문과 총강에 최소한 지방분권국가, 복지국가를 명시하고 직접민주주의 확대, 정치·행정·재정분권, 초광역분권특별도 도입, 중앙 및 지방행정체제 개편, 상원제 도입 등을 내용으로 포함해야 한다.

우선 지방분권 개헌을 할 때 헌법에 대한민국이 지방분권국가임을 명시해야 한다. 헌법 제1조에 '대한민국은 지방분권국가이다'는 규정을 해야 한다. 대한민국은 민주공화국임과 동시에 지방분권국가라는 헌법 조항에 기초하여, 국방과 외교 및 거시경제정책 등을 제외한 모든 국정이 분권의 원리에 따라 운영되어야 한다는 것을 밝혀야 한다. 현재 정치권의 권력구조 관련 개헌논의는 '분권형 대통령제'와 같이 대통령과 총리간의 분권 문제에 국한되어 있는데, 중앙집권-수도권집중체제의 모순이 심화되어 국정의 비효율이 초래되고 있는 한국 현실에서는 중앙정부와 지방정부간의 분권문제가 더 중요하다. 제왕적 대통령제 문제는 대통령과 국무총리간의 분권차원보다는 지방분권 원칙에 따른 대통령과 시도지사간의 분권 차원에서 해결해야 한다. 마찬가지로 국회와 지방의회간의 입법권의 분권도 다루어져야 한다.

지방분권 개헌의 또 다른 내용으로서 상원제를 도입하여 양원제 국회를 운영해야 한다. 지방에서 수도권으로 인구유출이 멈출 줄 모르고 2015년경에 인구의 절반이상이 수도권에 살게 될 것이라는 예측을 고려할 때, 현재 지역구 인구에 기초하여 정해지는 소선거구제에서 구성되는 단원제 국회만으로는 지방의 문제를 다루는데 한계가 명백하다. 따라서 지방분권과 국가균형발전 문제 관련 입법과 정책 문제를 집중적으로 다루는 상원을 둘 필요가 있다.

지방분권 개헌의 주요 의제중 하나로 초광역경제권 단위에 상응하는 초광역자치도를 설치하고, 현행 기초자치단체의 기본 골격을 유지하며, 읍·면·동 단위의 단체자치기 가능하도록 하는 지방행정체제 개편을 그 내용으로 해야 한다. 특히 현재 경제권과 광역행정단위가

상이하여 행정 비효율이 초래되고 있을 뿐만 아니라 글로벌 경쟁력을 가질 수 있는 경제권을 형성할 수 있는 광역행정이 이루어지기 못하고 있기 때문에, 광역행정체제를 개편하는 것이 중요하다. 이러한 지역경제권내에서 지역혁신체제를 구축하여 글로벌 경쟁력을 갖춘 지속가능한 지역경제를 실현할 수 있다.

지방분권 개헌을 통해 지방분권화가 촉진될 것이다. 지방분권을 통해 지역사회는 선진적인 지역으로 발전해나갈 수 있는 여건을 갖추게 된다. 지방분권은 지역발전을 위한 필요조건이지 충분조건은 아니다. 지역민 스스로 지역미래를 개척하고자 하는 지역주권의식과 지역발전의지를 분명히 가질 때 지역의 밝은 미래를 현실화할 수 있을 것이다.

제5장 분권형 국정시스템을 위한 시민주의 자치분권의 추진방안

제1절 들어가는 말

“전체 주민의 90% 이상이 자신이 사는 지역을 한꺼번에 허물고 다시 짓자고 합니다. 그동안 우리 지역은 풀뿌리 활동이 전국의 어느 곳 보다 활발하게 이루어져 왔지만, 이러한 지역자산은 모두 물거품이 될 것 같습니다. 이 모두는 집을 갖고 있는 사람의 권리(재산권 혹은 소유권)를 중심으로 이루어지기 때문입니다.”

‘진보적 도시정책과제’란 주제로 열린 학술토론회(한국공간환경학회 2011년 춘계학술대회)에서 과천시의회 의장(무소속)이 토론한 내용이다. 과천의 사례는 다소 극단적이긴 하지만, 싸늘이 재개발·재개발에 몰입한 도시라면 어디에서나 들을 수 있는 것이기도 하다. 도시에 집을 갖고 있는 사람이라면 누구나 내 집이 언젠가 돈이 되는 재건축·재개발이 되는 것을 꿈꿔 본다. 이런 사적 욕망은 도시전체를 일시에 재개발·재건축을 통해 탈바꿈 시키는 집단적 욕망으로 표출되는 데 이의 극명한 예가 과천이다⁹⁾. 집을 가진 과천 주민들은 대부분 싸늘이 고층고밀의 재건축·재건축을 바라고 있다. 개발이익의 극대화를 위한 선호 조건(용적률 250%, 30-40층)에 맞는 재개발·재건축을 하게 되면 과천 인구는 최대 12만 명으로 늘어나게 된다. 이는 현재 인구의 배 이상이 되는 규모다. 하지만 경기도도시계획위원회는 전 원도시로 과천(당초 인구 4만5천)의 쾌적성(과천의 도시다움)을 유지하기 위해선 7만 정도가 적정하다고 권고했다. 12만 명과 7만 명의 차이는 ‘사익의 집합’이 ‘공익’(도시의 공공성)이 결코 될 수 없음을 시사한다 (조명래, 2009c).

‘14만 명’이란 숫자는 재산권 논리를 일방적으로 반영한 것이지만, 기실 과천은 집 가진 자들만 사는 곳이 아니다. 가구 기준으로 보면 과천주민의 60%는 세입자들이다. 비자산소유자인 이들도 주거적 삶을 안정적으로 살 권리(예, 사회권의 일환인 주거권¹⁰⁾)을 가지고 있다. 이들은 재산권에 기초해 개발이익 하나를 위해 도시 전체를 갈아 엮는 토건식 개발이 아니라 오랜 세월을 걸쳐 형성된 공동체적 삶의 관계가 온전히 지켜지는, 즉 사회권을 보장하는 방식의 도시 환경 개선을 원한다. 비록 소수지만, 이들의 주장과 요구도 도시재생을 둘러

9) 1980년대 계획적 신도시로 완공된 지 30년이 지나면서 과천은 도시전체가 일시에 재개발·재건축해야 하는 상황을 맞고 있다. 따라서 어느 도시와 달리 과천의 재개발·재건축은 개별단지가 아니라 도시 전체의 성격과 기능을 바꾸는 것으로서 사실상 도시 재구조화를 의미를 갖는다.

10) 사회권은 시민들이 생존 보장 및 생활 향상을 위해 국가에 요구할 수 있는 권리로서 소득보장권, 노동권, 주거권, 건강권, 교육권 등을 가리킨다. 이런 권리를 국가가 보장함으로써 최소한의 인권이 보장될 수 있다.

싼 정치적 담론 전선의 일부를 구성하고 있다. 덕분에 과천의 개발정치는 다수의 ‘토건세력’ 대 소수의 ‘환경복지세력’으로 나누어진 논쟁 지형을 이루고 있다고 한다¹¹⁾. 이는 자본 대 노동, 자산계급 대 비자산계급, 보수파 대 진보파 등으로 나누어지는 전체 사회 차원의 다층적 계급관계가 도시정치의 맥락을 통해 구체화된 계급으로 드러난 모습이다. 이를 우리는 ‘장소화된 계급’이라고 할 수 있다(조명래, 근간1).

그러나 이 장소화 된 계급관계는 결코 대등하지 않다. 도시란 공공 공간의 재조직(재개발·재건축)이 재산권자의 입장이 우월하게 투여되고 관철되는 방식으로 이루어지고 개발정치의 현실은 바로 이를 보여준다. 그런데 주목할 것은 재개발·재건축이 재산권자에 의해 주도되는 반면 사회권자로서 세입자가 배제되는 공간계급의 관계는 자유민주주의를 건국이념으로 만드는 대한민국 정부, 즉 국가에 의해 뒷받침되고 정당화되고 있다는 사실이다. 국가가 제정한 법과 국가기관인 지방자치단체의 행정을 통해 재산권에 기초한 재개발·재건축의 추진이 합법화되고 있는 것이다. 재개발과 재건축은 도시계획의 한 방안이다. 도시계획은 토지공법에 속하는 계획법, 즉 토지이용의 공공성을 계획으로 규율하는 법(계획법)에 기초한다. 재산권이 자유권의 근간이지만, 그 행사는 공공복리에 맡도록 공간적으로 규율하고 통제하는 것이 계획법의 존재이유다.

계획법에 제대로 근거한다면 과천의 도시재생은 ‘재산권’만 아니라¹²⁾ 비소유권자인 세입자 권리인 사회권도 대등하게 지켜주는 방식으로 이루어져야 한다. 즉, 올바른 재개발·재건축은 다양한 권리 주체들 간의 대화와 타협을 통해 각자의 도시권¹³⁾이 대등하게 반영되어 ‘도시의 공공성’을 구현하는 것이 되어야 한다 (야마와키 나오시, 2011). 국가권력의 도움을 받아 재산권 중심으로 도시재생이 강제된다는 것은, 이런 점에서 볼 때, 도시에서 누려야 할 헌법상의 자유가 기실 재산권자를 위한 ‘불공정 혹은 약탈적 자유’로 축소 내지 왜곡됨을 말해준다. 데이비드 하비(David Harvey, 2007: 48-58)는 이러한 자유를 ‘나쁜 자유’이자 ‘자유를 이

11) 이는 앞서 언급한 과천시 의회의장이 토론할 때 한 발언의 일부다.

12) 물론 재산권이 방임적으로 행사되는 것이 아니라 용적률, 밀도, 높이, 용도 등에 관한 규제를 받게 받는다.

13) 도시권은 도시에 대한 권리를 말한다. 프랑스 마르크스주의 철학자 앙리 르페브르는 도시에 사는 주민 누구나 도시가 제공하는 편익을 누릴 권리, 도시 정치와 행정에 참여할 권리, 자신들이 원하는 도시를 스스로 만들 수 있는 권리를 ‘도시에 대한 권리(Right to the City)’라 불렀다. “도시에 대한 권리 주장의 기본 전제는 도시를 그 안에 살고 있는 모든 사람이 함께 공유하는 집합적 공간으로 보는 것이다. 그래서 재산이나 토지소유 유무와 관계없이, 또 나이, 성별, 계층, 인종, 국적, 종교의 차이에 따른 차별이나 배제 없이 도시 거주자라면 누구나 도시라는 인간의 집단 작품을 함께 향유할 권리를 가지고 있다는 것이다. 도시에 대한 권리에는 가장 기본적인 생존 요구인 식수, 먹을거리, 위생에 대한 권리는 물론, 적절한 주거, 대중교통, 안전, 의료, 복지, 교육을 누릴 수 있는 권리가 포함한다. 또한 도시에 대한 권리에는 주민들의 생활에 영향을 미치는 도시 행정의 의사결정에 참여할 수 있는 권리가 포함된다. 광장이나 거리 같은 도시의 공공공간에 누구나 자유롭게 접근할 수 있는 권리, 그곳에서 자기의 주장을 마음껏 펼칠 수 있는 권리도 당연히 도시에 대한 권리에 속한다”(강현수, 2010).

미 많이 가진 자의 자유'¹⁴⁾라 부른다. 자유주의 제도화의 결과로 역사에서 실제 체험한 자유주의는 이러한 것이기 때문에 자유주의에서 진정성 있는 진보의 가치를 찾는 것은 연목구어(緣木求魚)일지 모른다(고세훈, 2010; 데이비드 하비, 2009).

우리 도시에서 목도되는 '약탈적 자유주의'는 방임된(자유)시장의 문제가 아니라 사익과 공익의 조화로운 거래와 타협을 이룰 국가 역할의 실패에서 비롯된 것이다. 사익의 권리(재산권)를 일반적으로 옹호한 결과, 도시의 공공성이 훼손되는(가령, 타인의 이익을 약탈하는 것이 방지되는), 이 현상은 국가란 정치제도가 공간 민주주의(spatial democracy) 방식으로 작동하지 못하면서 연유한다. 도시의 자치제도가 시민들이 향유해야 할 자유권을 공평하게 보호하고 실현해주시지 못한 데서 도시의 약탈적 자유주의가 움트고 자리 잡게 된 것이다. 한국 지방자치의 고질적 문제라 할 수 있는 보수독점은 약탈적 자유주의가 자치체도로 뿌리내리는 것의 결과라 할 수 있다.

지방자치의 보수독점이란 현상은 크게 두 가지로 나타난다. 하나는 시장자유주의, 반공주의, 친기업주의, 엘리트주의, 보수주의 등의 노선 내지 성향을 갖는 정당(현, 한나라당)이 다수당으로 지방자치체의 각종 권력기구(지자체, 의회 등)를 지속적으로 장악하는 현상이다¹⁵⁾. 다른 하나는, 이의 결과로, 지방자치의 일상적 활동이 지역사회의 이권관계를 독점하고 있는 토속 지배엘리트(토호세력)에 의해 장악되어 있는 현상이다. 지방자치의 보수독점화는 한국 사회의 두 가지 정치적 흐름이 합쳐진 결과로 해석될 수 있다. 첫째, 분권 등 지방자치체의 실시에도 불구하고 중앙(정치)에 의한 지방(정치)의 지배와 간섭이 지속됨으로써 지방의 자율적인 '정치적 영역(the political sphere)'이 제대로 형성하지 못해 왔다. 둘째, 형식적인 지방자치체가 열여 놓은 '정치적 영역'을 지역의 일반 주권자 대신 토호란 지방의 전근대적인 파워 엘리트가 차지해 왔다. 중앙이 권력을 지방으로 넘겨주고, 지방은 넘겨받은 권력을 이용해 스스로의 발전을 꾸려가는 '민주주의의 지방화' 혹은 '지방 민주화'는 1991년 지방자치체를 복원하고, 또한 그 동안 힘들게 추진해 온 최대의 이유다.

14) 데이비드 하비는, 칼 폴라니(Polany)의 말을 빌려, 자유에는 좋은 것과 나쁜 것의 두 종류가 있다고 주장한다(데이비 하비, 2007: 55-58). 후자의 사례로 '동료를 착취하는 자유, 공동체에 급부로 제공하는 서비스 없이 비정상적 이득을 취하는 자유, 기술적 고안들을 공공이익을 위해 사용하지 않는 자유, 사적이익을 위해 은밀하게 획책된 공적 재단으로부터 이익을 얻는 자유' 등을 열거했다. 오늘날 신자유주의는 '소득, 여가, 그리고 안전이 더 이상 향상될 필요가 없는' 사람에게 권리와 자유를 수여하며, 나머지 우리들에게는 소량의 자유만 남겨줬다고 한다.

15) 지난 2006년 지방선거에서 한나라당 출신 후보들이 16개 광역자치단체장 중 12개 (75.0%), 230개 기초자치단체장 중 155개 (67.4%), 733개 광역의회 의원 중 557개(76.0%), 2,888개 기초의원 1,621개(56.1%)의 자리를 차지했다. 2010년 지방선거에서 한나라당은 참패를 했다할 정도로 지방자치단체장과 지방의원 자리를 잃었다. 그럼에도 불구하고 여전히 전체의 41.3%를 차지하고 있다. 비한나라당 출신의 단체장과 의원이 대거 지방자치의 장으로 들어와 그 동안 추진된 보수적인 정책들에 제동을 걸고 있지만, 그렇다고 보수적인 지방정치의 판을 갈아엎을 정도는 결코 못 되고 있다. 뿐만 아니라 중앙정치는 여전히 보수세력에 의해 독점되어 있다. 최고 권력 기관인 대통령과 국회 299개 의석 중 169개 (56.2%)를 한나라당이 차지하고 있다.

보수 독점의 지방자치는 지난 20년간 실시된 지방자치의 결과관 측면에서 역설이 아닐 수 없다. 그 뿌리는 분권이 제대로 안되고, 또한 그에 기초한 민주적 지방자치(지방민주주의)가 제대로 작동하지 못한 데 있다 하겠다. 올바른 민주적 분권자치는 한국사회 선진화의 정초가 될 뿐 아니라, 지역주민의 시민권이 올바르게 행사되어 진보적 자유주의의 실현을 종결시켜 준다. 지방자치와 관련해서는 적지 않은 논의가 이루어져 왔지만, 대개 자치행정의 쟁점에 국한해 왔고, 또한 그 접근도 행정학적 관점에 의거해 왔다. 자치의 문제를 권력의 문제로 제대로 다루어 오지 않았던 것을 의미한다. 따라서 지방자치의 20년 결과로 지방자치의 진정성이 오히려 왜곡되고 위축되어 왔다면, 이젠 다소 큰 틀에서 지방자치의 구조적 문제를 진단하고 해소하는 시도가 전에 없이 필요로 하는 때다. 이는 지방자치의 올바른 발전을 위해서도 필요하지만, 한국사회의 선진화를 위한 공간적 틀을 만들어내기 위해서는 반드시 필요하다.

제2절 민주화 이후 민주주의의 한계

1987년 민주항쟁 이후 한국 민주주의는 절차적 측면에서 발전을 했지만, 자유와 평등의 기본가치들이 일상차원의 시민적 덕성과 실천으로 구현되는 실제적 측면에서는 그렇지 못하다. 그것은, "1980년대 한국 민주화가 자유주의에 의해 뒷받침되지 않았고, 또한 그것을 동반하지 않았기 때문이다.... 한국 민주주의는 자유주의를 우회해서 진행되었던 것이다 (최장집, 2010a: 45). 자유주의에 의해 뒷받침되지 못한 민주화는 민주주의의 의미를 과부하하는 데 중요한 요인으로 작용했다.

민주화 이후 민주주의는 보수화(예, 보수정당의 지배강화), 탈소통화(예, 소통과 성찰성 결여), 도구화(예, 시장의 예측화)로 치닫는 모순과 한계를 노정하고 있다. 이 중에서 자유와 평등이란 민주주의의 기본가치 실현의 전제가 될 '초집중화=권력의 지리적 집중과 엘리트의 동심원적 중첩'이 민주화 이후 민주화를 가로막는 핵심의 하나로 간주된다(최장집, 2010b). 즉, 국가권력에 대한 견제와 균형으로서 중앙 집중화에 대응하는 결사체적(시민사회적) 영역의 확장 및 지방으로 권력분산의 부진이 민주화 이후 민주주의가 진척되지 못한 원인이면서 동시에 현상의 하나다(최장집, 2010a: 56-59). '지방적 자유의 발전', 즉 민주주의의 지방화 미완이 이의 결과인 셈이다.

자유와 평등의 보장은 국가권력의 제한으로부터 시작되고 국가권력의 분립은 그 방편의 하나가 된다. 민주화 이전의 민주화 과정에서 권력 분립은 통치기구 내에서 상이한 권력 기구 간의 견제와 균형을 제도화하는 것에(예, 대통령직선, 집행부를 견제할 국회 기능의 강화 등) 우선 해왔다. 물론 이도 미완이지만, 민주화 이후의 권력분립(민주주의의 진전)은 사회영역을 달리해 국가와 시민사회간의 권력분립, 그리고 공간을 달리해 중앙과 지방간의 권력분립이 이루어지는 차원까지 진척이 됐어야 했다. 전자를 '권력의 시민사회화', 후자를 '권력의

지방화'라 각각 부를 수 있다.

국가와 시민사회간의 권력분립은 국가권력을 견제하면서 동시에 이에 맞서 파편화되고 비주체화 된 시민들의 권리(시민권, 사회권)를 실현하고 신장시키면서 이들을 시민사회에 기반한 권력주체(공민)화하는 방식으로 권력의 재편이 이루어지는 것을 전제 한다. 이 전제는 권력의 무게 추가 국가에서 시민사회로 옮겨 갈 때 성립되는 바, 이를 우리는 '권력의 국가화'에 대비되는 '권력의 시민사회화'로 부를 수 있다. 현대 사회를 국가, 시장, 시민사회 세 부문으로 나눈다면, 국가는 '전체의 이익을 위한 지배의 원리', 시장은 '이익을 위한 교환의 원리', 시민사회는 '공동체적 이익을 소통과 연대의 원리'를 중심으로 해서 각각 작동한다. 국가로 집중되어 있는 권력을 세 부문으로의 분산은, 소극적으로 말하면 국가권력을 제한하는 것이고, 적극적으로 말하면 개인의 평등과 자유가 사회적 권리로 실현되는 그 자체가 된다. 그러나 우리는 여전히 권력이 국가란 꼭지 한군데 몰려 있고 여기에 시장이 결합되어 있는 비민주적 권력지형 속에 들어 와 있다. 따라서 전체적으로 본다면, 국가주도적 자본주의적 근대화를 거치는 동안, 서구와 달리, 국가와 시장(특히 대자본) 간에 강한 권력적 유착이 이루어진 가운데, 국가(시장의 후방지원 하에서)가 국민들의 일상세계, 즉 (잠재적) 시민사회를 일방적으로 지배 통제 해 왔다. 국가(+시장)에 의한 시민사회의 지배는, 시민사회에 대한 직접적인 장악과 통제를 뜻하기보다, 국가(중앙)로 집중되는 권력의 원심적 작용에 의해 국가와 개인을 연결하는 시민사회적 영역의 형성을 가로막 온 것을 의미 있게 가리킨다.

모든 것이 하나의 지배적 가치, 이념, 정점을 향해 치닫는 한국의 일원적 사회구조 하에서 가치와 이념의 다원화, 사회경제적, 정치적 삶의 다원화를 이끌 사회의 중간집단(시민사회에 기반한 자율결사체)이 발달하지 못했던 것이다¹⁶⁾ (최장집, 2010a:57). 토크빌이 중간집단을 말할 때, 이는 지방에서 자율성과 근대화에 의한 기능적 분화에 의한 자율적 집단 모두를 포괄한다. 한국에서는 봉건적 지방분권을 경험하지 않았고, 또한 해방 후 국가건설과 산업화 이후에도 지방분권의 경험이 있었기에 인위적인 지역적, 공간적 분권화는 올바른 효과를 갖기 어려웠다. 때문에 국가와 시민을 매개하는 영역에서 기능적, 계층적 자율적 집단의 활성화는 초집중화 된 중앙권력을 완화와 분산을 통한 사회적 민주화는 물론, 지방분권화와 같은 공간적 민주화를 이루게 되는 '충분조건'이라 할 수 있다. 사회집단들이 자율적으로 결사체를 형성하고 사회관계와 구조의 다원화를 이룩하게 되면, 그 자체로 동심원적 엘리트 구조를 해체하여 다변화를 불러오고, 나아가 권력자원과 사회경제적 자원의 지방분권화 효과를 낳게 된다. 이 모두는 국가권력이 시민사회로 옮겨가는 (분산되고 공유되는) 것으로 시민

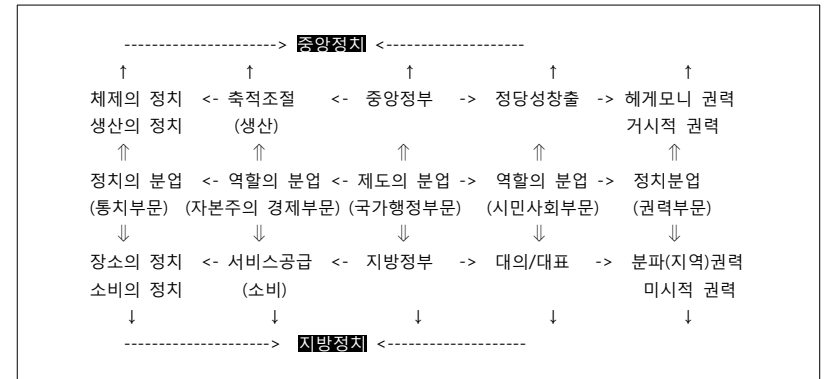
16) 최장집교수는, 토크빌의 이론을 빌어, '분단국가의 건설과정, 남북분단과 이념갈등이 가져온 가장 중요한 결과는 기존의 중간집단들이 해체되는 과정에서 사회변화와 발전에 따른 사회적 중간집단들이 발전할 수 없게 된 것의 결과'라고 주장하고 있다. 기존의 일정하게 유지되었던 지방적 자원들과 자율성들은 국가건설, 전쟁, 산업화 등의 격변적 사회변화에 의해 해체되었고, 산업화가 동반한 사회적 약자들의 조직들, 기존 사회질서에 이견을 제기하는 지식 문화적 비주류 엘리트들이 자율적 조직화를 통해 발전할 수 있는 조건이 허용되지 않았다. 초집중화는 바로 이런 경향의 누적적 결과라는 것이 최장집 교수의 주장이다 (최장집, 2010a: 56).

사회의 강화를 의미한다.

그러나 엄밀하게 보면, 자율적 중간집단의 활성화, 그로 인한 시민사회의 엮어워먼트(empowerment)가 중앙에 대비되는 지방의 엮어워먼트가 자동적으로 이루어지는 게 아니다. 선진적인 지방자치제도를 운영하는 나라들의 역사를 보더라도, 중앙에 대비되는 지방의 권력화 혹은 공간의 민주화는 중앙권력과 지방권력 간의 질긴 다툼의 결과로 얻어진 것이다. 이는 기본적으로 지배체제로서 권력의 기반과 성격이 다르고, 시민들이 향유할 자유와 평등을 보호하거나 제약하는 국가권력의 작용방식이 다르기 때문이다. 중앙정부가 헌법에 기초해 설치된 통치기구에 부여된 권력을 사회적 지배를 위해 행사한다면, 지방정부는 헌법에 의해 부여된 것이라도 지역사회에서 이루어지는 일상적 삶의 권리관계를 보호하고 실현하는 것으로 행사된다.

<그림 1>에서 보듯, 권력의 공간적 분업에서 중앙정부는 헤게모니적, 거시적 권력을 가지고, 자본축적을 조절하는 생산의 정치를 통해 지배에 대한 사회적 정당성 창출을 추구한다면, 지방정부는 장소화 된 미시권력을 가지고 공공 서비스 공급을 둘러싼 소비의 정치를 통해 주민들의 시민권을 대리하는 방식으로 실현한다. 자유와 평등이란 민주주의의 기본 가치를 중앙정부는 헌법상의 기본권(표현의 자유, 신체의 자유, 집회의 자유 등)으로 제정하여 국가 제도로 구현하면서 이로부터 지배의 정당성을 획득한다. 반면, 지방정부는 구체적인 정책과 행정을 통해 기본권을 장소화 된 사회적 삶 속에서 '구체화된 사회적 권리'(예, 개발인권, 주거권, 보행권, 일조권 등)로 실현시키면서(예, 저소득층의 주거안정을 위한 주거급여 제공) 주민 대리인으로서의 역할을 완수한다.

(그림 1) 중앙정치와 지방정치 차이



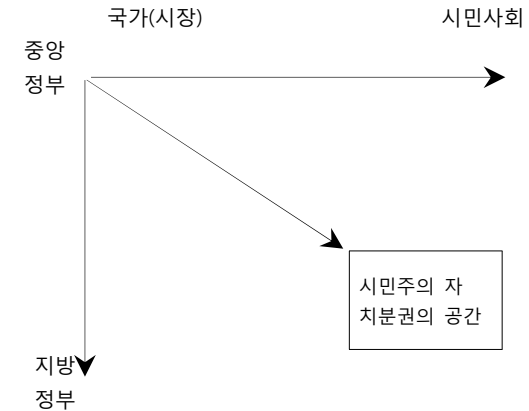
〈표 1〉 이중적 국가론: 중앙정부 대 지방정부

정부 수준	중앙정부	지방정부
정책영역	생산활동	소비활동
사회적 기반	(생산) 계급이해	소비부문의 이해
중재방식	조합주의적	사적, 경쟁적
지배이념	자유재 생산, 시장이념	시민권, 생활권
정치유형	생산의 정치	소비의 정치
적정이론	도구주의(계급이론)	다원주의(이익집단론)

자유와 평등은 바로 중앙정부에 의해서가 아니라 ‘주민 가까이 있는’ 지방정부의 민주적 권력적 작용에 의해 일상 삶의 관계로 녹아들 때 비로소 그 가치가 구현된다. 높은 수준의 형식적 민주주의도 이렇게 보면 지방공동체 내에서 주민들의 기본권을 정책의 사회적 전개를 통해 낮은 수준의 실체적 민주주의로 전환되어야, 내재된 가치를 옹골케 발현시키게 된다. 민주화 이후 새로운 민주주의로서 일상 민주주의 혹은 시민 민주주의는 바로 지방정부의 권력이 민주적으로 작용하는 장소화된 정치공간 내에서만 구현되는 것이라 할 수 있다. ‘권력의 지방화’는 이런 점에서 민주주의의 완성에 이르는 하나의 ‘필요조건’이라 할 수 있다. 즉, 기본권의 대상인 자유와 평등을 생활 상의 구체 권리관계로 구현해내는 지방정부의 역할(권력작용의) 공간 자체는 이해 당사자들 사이의 민주적 논쟁과 함의를 통해 민주주의를 완성시켜내는 장(필요조건)으로 기능하게 된다. 이러한 장(지방자치의 공간) 내에서 시민사회의 자율적 중간집단은 국가와 개인, 공익과 사익을 매개하고 연결하면서 주민들의 다양한 권리적 욕구를 충족하는 가운데 특정 시대의 한 단계 민주주의를 매듭짓게 한다. 국가와 시민을 매개하는 자율적 중간집단의 활성화가 사회적, 공간적 민주화를 이끌어내는 충분조건이라 했던 것은 이런 까닭 때문이다.

‘사회적 민주화’로서 국가에 대응하는 시민사회의 강화, ‘공간적 민주화’로서 중앙정부에 대응하는 지방정부의 강화는 민주화 이후 민주주의를 일상민주주의 (everyday democracy) 혹은 시민 민주주의(civic democracy)로 완성시켜내는 충분조건이자 필요조건이다. 시민민주주의를 이끌 민주화 이후 올바른 지방자치는 이 두 조건을 동시에 충족시키는 것으로 이루어져야 한다. 시민사회의 강화와 지방분권이 결합되는 방식으로 이루어지는 자치분권을 우리는 ‘시민주의 자치분권’이라 부를 수 있다. 즉 (지방)시민사회에 기반을 둔 자치분권 혹은 시민민주주의에 기초한 자치분권을 우리는 ‘시민주의 자치분권’이라 부르는 것이다. 기존의 중앙집권적 자치분권을 국가주의 자치분권, 즉 국가의 권력이 일시적으로 위임된 상태로 이루어지는 중앙집중식 분권이라 한다면, 시민주의적 자치분권은 지역화 된, 공간화 된, 강한 시민사회를 권력적 기반으로 하여 이루어지는 분권자치를 가리킨다. 중앙으로부터 지방으로 권력이전, 시민사회의 지방화를 통해 지방으로 넘어간 권력이 시민적 권력으로 전환하는, 이 두 가지의 힘이 합쳐지는 지점에서 설정되고 작동하는 게 곧 시민주의 자치분권이다. 시민주의 자치분권은 민주화 이후 민주주의를 구현하고 완성하는 핵심 프로젝트이면서 동시에 현재 불구의 자치분권을 정상화시키는 방안이기도 하다.

〈그림 2〉 시민주의 자치분권의 출현 경로



시민주의 자치분권의 입장에 볼 때, 온전한 지방자치체는 권력 구성의 X축과 Y축을 따라 권력이 동시에 이동한 뒤 새로운 작동영역을 스스로 만들 때부터 가능하다. 하나는 국가체제(national state system) 내에서 중앙정부에서 지방정부로 권력 이동(이양)이고, 다른 하나는 전체 사회(the entire society) 내에서 국가영역에서 시민사회영역으로 권력 이동이다. 두 축을 따라 옮겨 온 권력 작용의 장이 곧 지방의 시민사회를 무대로 하여 작동하는 민주적 자치체다. 그러나 권력의 작동방식이란 측면에서 보면, 시민주의 자치분권은 중앙정부로부터 이양 받은 자치권이 지방자치단체가 중앙정부(국가)를 대신해 지역을 관료적으로 통치하는 것(rule for the government)에서 지역의 시민사회 성원, 즉 지역시민들을 위한 것(rule for the local people)으로 행사되는 것을 기본원리로 한다. 민주적 자치분권에서 자치권은 단순히 공간화 된 혹은 지방화 된 국가권력이 아니다. 지방시민사회 성원(지역시민)들의 동의와 참여를 통해 사용되기 때문에 자치권은 국가의 권력이라도 지방시민사회에 의해 걸러지고 순치된, 그래서 지방화 된 시민사회의 권력으로서 성질을 더 강하게 띠게 된다. 이는 국가와 시민사회가 지방이란 장소공간 속에서 대화하고 소통하면서 권력으로서 자치권의 기본성질이 국가권력에서 시민권력으로 진화한 것의 결과라 할 수 있다. 공간과 사회의 민주화가 동시화된 것의 결과이다. 이러한 자치권을 우리는 시민주의 자치권이라 부른다.

시민주의 자치권은 자치권이란 권력의 정당성 기반을 국가영역에 두기보다 시민사회 영역에 둔다는 점에서 기존의 국가주의 자치권과 비교가 된다. 국가주의 자치권이 기본적으로 국가란 통치기구의 권력이 확장된 것이라면, 시민주의 자치권은 시민사회의 성원으로서 지역주민 개개인이 가지고 있는 시민 자치권을 집합화한 것에 해당한다. 시민 자치권은 시민권의 일환으로서 자치에 대한 시민의 참여권을 말한다. 시민권의 하나로서 참여권은 선거권과 공무담임권과 같은 정치적 권리뿐만 아니라 자치단체의 구성원으로 정책결정과 집행 등에 대한 참여할 수 있는 권리를 지칭한다. 자치행정에 대한 참여권 행사를 통해 자치를 민주

적으로 꾸리면서 지역시민들은 행정이 생산하는 공공서비스의 혜택을 적극적으로 향유하게 된다. 때문에 지역시민은 자치행정의 생산자일 뿐 아니라 소비자로서 권리, 즉 시민사회의 성원으로 갖는 사회권(예, 환경권, 복지권, 교육권 등)을 행사하는 주체이기도 하다. 자치는 시민사회 성원으로 누려야 할 권리를 주민들이 집합적으로 행사하는 것인 만큼, 시민주의 자치분권의 핵심주체는 바로 지역시민이다.

이러한 모델에서 본다면, 우리의 현 단계 지방자치제는, 중앙에서 지방으로, 국가영역에서 시민사회영역으로 권력이동이 미완성 상태이고, 그나마 지방으로 넘겨 준 권력은 ‘기관의 자치’로만 사용되고 있다. 시민 자치권을 행사하는 자의식적 시민주체가 부재한 상태에서 지방자치는 보수적 토호세력에 의해 포획되어 있는 모습 그 자체다. 그렇다면 한국의 자치분권 현주소는 어떠한가?

제3절 국가주의 자치분권과 지역발전의 퇴행

1. 중앙지배의 대행

민주화 이후 민주화에는 지방자치가 중요한 자리를 차지해 온 것은 부인할 수 없다. 1987년 6월 시민항쟁에 굴복해 신군부정권이 발표한 6.29 민주화 선언 제6항은 지방자치의 전면적 실시에 관한 약속을 담았다. 이에 따라 1991년에 기초의원 선거, 1995년엔 지방자치단체장 선거가 각각 실시됨으로써 1961년 군사 쿠데타 의해 중단되었던 지방자치제가 명목상으론 전면 재개되었다. 1991년 지방자치제가 복원된 후 중앙정부의 권한은 자치행정권을 중심으로 지방으로 지속적으로 이양되었다. 그러나 이는 중앙정부의 권력이 지방정부의 권력으로 바뀌는 민주적 분권을 의미하지 않는다. 국가권력은 여전히 중앙정부 혹은 중앙정치세력이 움켜진 채 중앙정부의 업무와 기능 일부가 느린 속도로 지방으로 이양되고 있다. 자치행정권, 자치입법권, 자치사법권 중에서도 자치행정권이 우선적으로 이양되었는데, 이는 분권과 균형발전을 국정 최우선 과제로 추진했던 참여정부에서도 마찬가지였다.

문제는 이양이 제대로 안 되는 문제에 더해 중앙의 권한이 오히려 강화된다는 사실이다. 가령, 1991년부터 1998년 사이 법령개정을 통해 지방이양이 완료된 중앙사무는 923건이지만, 그 기간 동안 중앙정부의 직접 처리사무 건수는 오히려 11개 늘어난 적이 있다. 국민의 정부 기간 동안에도 총 3,802 개의 지방이양사무 중 1,090개를 이양 확정했지만, 관련법령 개정을 통해 완료된 것은 240여개에 불과했다. 지방분권을 12대 국정과제의 하나로 선정했던 참여정부도 901개의 중앙권한 이양을 확정했지만 법령개정을 통해 완료된 것은 696개였다. 지방이양 성과를 자치분권의 진척정도로 본다면, 참여정부를 거치면서 오히려 악화되었다. 이를테면 국가 총 사무 중에서 지방사무의 비중은 1994년 25.0%에서 2002년 28.2%로 증가했지만, 참여정부 마지막 해인 2007년엔 27.0%로 오히려 감소했다. 이러한 결과는 국가사

무가 이양된 사무 수를 증가해 양산되었기 때문이다(안성호, 2010: 41-57).

〈표 2〉 중앙행정권한의 지방이양 추진실적

구 분	계	단위: 개										
		2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
이양확정	2,746	185	176	251	478	53	203	80	88	54	697	481
이양완료	1,440	185	175	250	466	52	158	59	61	30	4	-
추진 중	1,306	-	1	1	12	1	45	21	27	24	693	481

* 2010년 실적은 11월 30일 기준임.
출처: 안성호, 2011, p.61.

이는 균형발전보다 분권발전을 강조한 이명박 정부 하에서도 별반 개선되지 않고 있다. 지난 2년간 총 1,178개의 지방이양 사무를 정했지만, 법령 개정을 통해 완료된 것은 3.4%에 불과해, 최소한 이 수자로만 본다면 분권의 진척이 거의 없었다 할 수 있다. 실제 이명박 정부가 역점적으로 추진하고 있는 시·군·구 합병을 통한 광역시의 설치의 ‘효율성과 경쟁력’ 강화란 미명 하에서 시도되는 전형적인 중앙집권적 자치제도 개편으로 직접민주주의를 강화할 자치분권을 정면으로 거스르고 있다. 자치분권의 물적 토대가 될 재정분권 측면에서는 지방자치단체의 과세자치권을 비롯한 세입 자율권은 상대적으로 더욱 위축되고 있다. 전국 평균 지방재정자립도가 2000년 59.4%에서 2010년 52.2%로 7.2%로 떨어진 것은 이러한 추세를 보여주는 대표적인 지표다. 심지어 중앙정부의 사무에 속했던 국고보조사업들을 지방으로 이양하면서 분권교부세를 신설해 지원하고 있지만, 그로 인한 지방비 부담률은 2005년 63%에서 2010년 72%로 급상승 하고 있어, 중앙에 의한 지방재정의 옥죄임은 갈수록 더욱 심해지고 있다. 재정운용의 자율성 확대란 명분으로 지방에게 사업선택권을 부여 하려는 취지로 도입한 포괄보조금제는 중앙정부의 재원을 끌어오기 위해 지방자치단체가 사활을 건 경쟁을 부추김에 따라 중앙에 대한 지방의 재정예속을 더욱 심화시켜주고 있다(안성호, 2010: 47). 이런 제반의 현상 때문에 이명박 정부 출범과 함께 신중앙집권주의가 도래했다는 비판이 제기되고 있다.

한국의 지방자치는 강력한 중앙집권국가를 견조해 가는 과정에서 중앙지배의 수월성을 돕기 위한 방편으로 제도화한 결과, 권력의 민주적 배분과 같은 원리는 무너로만 깔려 있다. 지방자치제를 실제 작동시키는 것은 중앙집권세력의 권력지배 메커니즘이다. 이는 국가의 권력작용을 규정하고 있는 헌법에도 그대로 투영되어 있다. 헌법은 전문과 부칙을 제외한 조항 수는 130여개인데, 이 중 지방자치와 직접 관련된 조항은 단 두 개 뿐이다(제117조와 제118조). 이 두 조항조차 지방자치의 구체적 내용을 포괄하지 않고 대부분 법률로 정하도록 위임 또는 유보하고 있다. 헌법은 이렇듯 지방자치 보호기능을 올바르게 수행하지 못하고 있다(안성호, 2010: 75).

헌법 제117조 2항 ‘지방자치단체의 종류는 법률로’ 정하도록 되어 있는 규정에 따라 지방자치 전반을 실제 규율하고 있는 법은 지방자치법이다. 동 법에서 지방은 ‘자치단체’일 뿐이

고 ‘자치정부(government)’가 아니다. 정부의 형성은 중앙에만 인정되는 것이다. 이는 한국의 지방자치체가 지방권 혹은 지방주권의 제도화에 의해서가 아니라 국가행정의 집행단위로 조직된 데서 비롯된 것과 무관치 않다. 따라서 한국에서 지방이란 공간은, 서구에서 볼 수 있는 상대적으로 완결적인 자율적 정치단위로 기능하지 못하고 있다. 지방자치는 중앙정부에 의해 위임되거나 하청된 것에 불과하다. 그나마 허용된 지방의 정치는 지역 유권자들이 투표를 통해 프로 정치꾼이나 관료에게 맡겨 놓은 ‘청부형 정치’로만 작동하고 있다. 한국의 지방정치를 ‘공중전’, 즉 ‘중앙선수들이 내려와 상공에서 싸우는 정치’라 부르는 것도 바로 이러한 까닭 때문이다. 공중전은 크게 네 가지 고리를 통해 이루어지고 있다. 첫째, 중앙-지방 간 직접적인 권력의 고리다(예, 중앙당의 공천권). 둘째, 중앙정부에 의한 자원배분 및 지방행정에 대한 통제와 고리다(예, 교부금, 정책결정의 승인). 셋째, 국가정책과 그 이념의 지방화란 고리다(예, 신개발주의 성향의 4대강 정비사업의 지역별 추진), 넷째, 시민사회의 국가화란 고리다(예, 중앙정치에 주로 대응 하는 시민단체 활동).

자치제도의 유형으로 본다면, 한국의 지방자치는 ‘주민에 의한 참여자치’를 우선으로 하는 ‘주민자치제’가 아니라 ‘자치행정의 효율성’을 우선으로 하는 ‘기관자치제’의 방식을 따르고 있다. 참여가 민주주의의 기본가치인 자유와 평등을 담보하는 방안이라면, 한국의 기관자치제는 기본적으로 민주주의의 지방화를 담보해내기엔 태생적 한계를 가지고 있다 하겠다. 물론 대의민주제나 간접민주제로 시민참여의 효과를 자치제도 속에 장치해 낼 수 있겠지만, 한국의 지방자치단체 구성은 이마저도 쉽게 허용하지 않고 있다. 이는 우선 주민에게 가장 가까이 있으면서 주민의 일상적 참여를 바탕으로 자치를 수행해할 기초자치단체의 크기에서 확인된다. 지방자치가 앞선 선진국의 기초자치단체 평균 인구규모가 대략 1만 명을 넘지 않는 것은 주민의 직접 참여를 규칙화하고 제도화하기 위한 최소한의 장치인 셈이다. 이에 견주어, 한국의 기초자치단체 평균인구가 22만 명으로 세계적으로 가장 큰 것(프랑스의 126배)은 주민참여에 의한 자치를 그만큼 소홀히 하는 반면, 자치의 효율성에만 올인(all-in)하고 있음을 여실히 보여주고 있다. 한국의 지방자치에서 주민참여의 확대는 늘 유도적 목표로 간주되는 것은 참여에 의한 자치가 그만큼 안 된다는 것을 의미한다. 2000년부터 조례개정개폐청구, 주민감사청구, 주민투표, 주민소송, 주민소환, 주민참여예산제 등 다양한 참여제도가 도입되었지만 참여민주주의를 제대로 구현해내는 실질적 제도는 드물다.

〈표 3〉 주요 선진국과 한국의 기초지방정부 규모

국 가 명	기초정부 수	기초정부당 평균인구	기초정부당 평균면적 (㎢)
프 랑 스	36,763	1,743	15
스 위 스	2,681	2,835	15
스 페 인	8,109	4,998	62
독 일	14,805	5,452	24
미 국	39,006	6,623	240
이탈리아	8,104	7,040	37
핀 란 드	416	12,620	713
스 웨 덴	290	31,240	1,417
덴 마 크	98	56,127	433
일 본	1,772	67,313	210
영 국	433	128,061	560
한 국	228	219,298	428

출처: 안성호, 2011, p.53.

일상적 주민참여를 불허할 정도로 자치단체규모가 크고, 또한 실질적인 주민참여가 봉쇄된 상태에서 이루어지는 한국의 지방자치는 (주민에 의한 자치가 아닌) 기관에 의한 자치만 허용하고 있지만, 이도 속을 들여다보면 중앙지배를 대행하는 것에 불과한 것이다. 주민참여가 봉쇄되고 기관만 자치하는 제도 하에서 자치권력은 단체장에 집중될 수밖에 없다. 지방자치 공간 내에서 그래서 단체장은 제왕적 권력을 행사하게 되는 것은 이러한 자치제도 자체의 특성에서 연유하는 것이다. 단체장은 집행부 책임자이면서 동시에 집행부, 의회 등으로 구성된 자치단체 전체를 대표한다. 단체장 중심 하에서는 주민의 대의기구인 지방의회는 자치의 들러리 역할 밖에 하지 못한다. 한국의 지방자치제도는 집행부, 입법부, 사법부 간에 자치권한이 분립되어 견제와 균형을 이루어지는 권력의 민주적 작동방식을 결여하고 있음을 뜻한다. 따라서 중앙으로부터 부여된 자치행정권을 단체장이 독점적으로 행사하게 되는 한국의 지방자치 하에서는 보수당의 일당독재가 언제라도 출현할 수 있는 것이다. 제왕적 단체장 제도와 후견인주의(clientalist) 피라미드, 주민들의 낮은 정치의식, 풀뿌리 민주주의를 가로막는 선거제도(예, 중앙당 공천 및 소선거제), 지역의 정실주의 등은 한국의 지방자치체가 보수독점으로 흐를 수밖에 없게 한다. 민주화 이후 민주주의가 보수화되는 현상이 국가주의 자치분권에서도 목격되고 있는 것이다.

2. 지방시민사회의 미성숙과 토호정치에 의한 지방자치의 치환

국가와 개인을 매개하는 자율적 중간집단(결사체)의 다변화는 사회적 권력작용의 지리적, 제도적 집중을 완화하는 데 기여하고, 나아가 이는 민주적 지방 분권도 촉진하게 된다. 외견상 민주화 이후 민주주의는 결사체 영역의 확장과 맞물려 전개되었다. 시민사회의 등장이 이를 가능케 했다. 한국에서 시민사회는 1980년대 후반 도시중산층의 등장과 정치적 민주화가 맞물려 열리기 시작했다. 이는 국가 주도적 산업화에 의해 해체된 생활세계의 문제를 시

민권에 기초해 사회적으로 제기하면서 국가에게 그 해결을 요구(예, 부동산가격 폭등에 따른 서민주거 불안정의 해소요구)하는 시민운동(예, 1988년 경실련의 결성)의 조직화에 의해 촉발되었다. 시민운동은 따라서 시민권(예, 주거권)적 문제를 시민 자의식에 기초해 집합적으로 해결하는 자율적 결사체인 시민(사회)단체에 의해 이끌어진다. 시민운동을 통해 사적 개인들은 공민적 권리주체로 태어나게 되고, 이들의 결사체적 활동 누적으로 국가와 개인을 매개하고 소통하는 영역인 시민사회가 열리게 된다.

한국의 시민사회와 시민운동은 그간 괄목할만한 성장과 발전을 거듭했다. 민주화 이후 한국사회가 이룩한 긍정적 변화 중에서 시민사회의 열림과 시민운동의 활성화를 으뜸으로 꼽을 수 있을 정도다. 역설적으로 시민사회의 빠른 성장은 한국의 강한 국가에 대한 반작용으로 나타난 것이지만 강한 국가주의의 그늘에 갇히게 되었다. 가령 권력이 분점 정도가 더 진척된 일본의 시민운동과 견줄 때, 한국의 시민운동은 강한 집중성과 전국성을 띠고, 규모도, 다루는 이슈도 국가적 이슈가 지배적이며, 국가(정책)를 주로 대응하는 경향이 두드러진다. 일상 활동방식도 시민들과 함께 하기보다 명망가 중심으로, 자발성에 기초한 대시민서비스를 제공하는 것 보다 국가정책을 대응하고 비판하는 옹호형(advocacy)이 지배적이다. 강한 국가 하에서 겪게 되는 시민적 삶의 문제를 집합적으로 해결하기 위해선, 강한 국가권력에 대한 우선적 대응이 한국적 시민운동의 불가피한 선택일지 모르지만, 그로 인해 시민운동 자체가 강한 국가주의 성향을 띠는 것은 부인할 수 없는 사실이다. 한국의 선도적 시민단체들(예, 경실련, 참여연대 등)의 활동조직을 보면, 정부조직에 상응하는 ‘종합적 부서체계’를 가지고 있어 흡사 영국 야당의 ‘쉐도우 캐비닛(shadow cabinet)’과 같이 보인다. 이는 곧 한국의 시민운동이 갖는 국가주의 성향을 명증하게 보여주고 예라 할 수 있다.

풀뿌리 시민을 향하기보다 지배권력인 국가를 향한 채, 국가에 저항하면서도 국가와 같은 방식으로 스스로의 권력을 조직하고, 또한 국가재원에 의존한 채 엘리트 세력(정치인, 언론인)과 유착하는 방식으로 이루어지는 게 국가주의 시민운동의 특징이다. 이는 지방분권이 국가주의 방식으로 이루어진 것과 같은 현상으로, 중앙권력과 이를 담지한 권력 엘리트의 영향력이 사회 전반에 원심적으로 작용한 것의 결과라 할 수 있다. 이렇다 보니 민주화 이후 막 열리기 시작한 시민사회도 시간이 경과하면서 국가권력으로부터 간섭을 받거나 그에 의해 포획되는 상태가 되었다. 국가의 지배 권력에 맞서 결사체적 공간으로 시민사회 울타리를 견고하게 지키고, 그 속에서 일상적 민주화를 위한 치열한 고민과 실천이 간단없이 이루어져야 하지만, 한국의 시민사회 역사는 이를 보여주지 못하고 있다. 시민사회는 열렸지만, 한국의 강한 국가주의 힘이 침투하게 되면서 시민사회적 공간마저 자율적 결사체적 영역으로 온전히 남아 있지 못하다는 뜻이다. 시민사회에 대해 호혜적인 정권(예, 참여정부)이 들어서면 그나마 활동이 활발하지만, 그렇지 않는 정권(예, 이명박 정부) 하에서는 직·간접의 탄압과 배제를 받게 되면서 시민사회와 시민운동 전반이 심각한 존립의 위기마저 겪는다. 시민사회와 시민운동의 현 주소는 바로 이러하다.

국가주의 시민운동은 운동방식에서 뿐 아니라 공간적 분포에서도 그 특징을 여실히 드러내고 있다. 한국의 시민운동 자원은 대부분 수도권에 몰려 있고, 그런 만큼 시민사회의 열림과 활성화도 수도권에서 가장 두드러지고 있다. 시민사회적 쟁점도 그렇지만, 시민운동에 참여하는 중산층 배경을 가진 자의적 시민주체도 권력자원이 집중된 수도권에 대거 몰려 있는 것이다. 따라서 공간적으로 보면, 한국의 시민사회는 국가권력이 집중되어 있는 수도권을 중심으로 열리기 시작했을 뿐, 비수도권, 즉 지방에선 느리게 열리고 있다. 지방 시민사회가 더디게 열리고 있는 것은 시민사회적 토양을 형성할 사회경제적 부가 상대적으로 빈약하고, 이러한 부의 배분과 접근을 교란시킬 국가의 권력 기제들이 상대적으로 약하게 작용하고 있기 때문이다. 혹여 이러한 부와 기제가 있다 하더라도 중앙지배 하의 지방자치 틀 내에서 지방시민들이 이를 자율적으로 해결할 수 있는 권력적 자율성은 그렇게 풍부하지 못하다. 미약한 지방의 시민사회는 중앙의 꼬나풀이 역할을 하는 자치주도 세력(단체장, 지역정치인, 지역유지, 언론인 등)에 의해 포획되어 있어, 중앙 차원에서 시민사회보다 훨씬 더 위축된 채 국가권력의 원심적 작용의 끝자락에 휘말려 있다.

지방사회 체제 내에서 국지화된 국가(지방정부) 대 시민사회의 분립이 뚜렷하지 않는 가운데 ‘국가에 의한 시민사회’의 포섭은 상대적으로 더욱 뚜렷하다. ‘근대적 시민적 덕성’을 구비한 건강한 시민이 부재한 지방의 시민사회 공간에는 전근대적인(전시민사회적인) 혈연, 지연, 학연 등으로 맺어진 ‘무늬만 시민들의 관계’로만 채워지고 있다. 중앙지배를 대행하는 자치세력은 이들과 유착하여 지방의 지배세력을 구성한다. 시민사회에 의한 국가의 감시와 견제가 일상화 될 때, 시민적 민주주의가 발아할 수 있는 토양이 마련된다. 하지만 한국의 지방시민사회가 ‘국가에 의한 지배와 포섭’이 일반화되어 있고, 또한 전근대적인 지배관계로만 채워짐에 따라 지방자치 공간 내에서 시민민주주의, 나아가 시민주의적 자치분권이 움틀 가능성은 그 만큼 희박하다.

지역의 일상세계 영역(시민사회로 무대로 함)에서 발생하는 이해관계의 다툼을 지역주체들이 자율적으로 조정하고 해소하면서 지역을 하나의 자율적 정치공동체로 이끌어가는 것이 진정한 지방자치의 존재이유다. 그래서 지방정부를 ‘주민에 가장 가까운 정부’라 부르고, 국가권한 배분에서 주민과 관련된 것이 우선적으로 배분받아 수행하는 정부되어야 한다고 한다. 이른바 보충성의 원칙은 이를 의미하는 자치의 철칙이다. 자치분권이 생활 자치분권으로 작용하기 위해서는 지방자치 내에서 권력의 중심 추가 지방정부 영역에서 지방 시민사회로 옮겨야 한다. 지방화된 시민사회가 강고하고, 이를 무대로 하여 시민권의 쟁점을 둘러싼 시민참여형 자치가 활발하게 이루어지게 되면, 이는 곧 지방화된 시민민주주의를 발흥시키게 될 것이고, 이는 곧 민주화 이후 민주주의를 자치분권을 통해 완성시키는 것이 된다. 그러나 지금까지 살펴 본대로, 중앙정부(국가)에 맞서 지방 자치공간을 지역시민에 의한 자율적 통치공간으로 만들어내지 못한 결과, 한국의 지방자치는 지방화 된 시민사회에서 우려 나오는 시민권력에 기반을 두지 못하게 되었고, 그로 인한 지방화 된 시민민주주의가 싹틀 가능성도 희박하다. 중앙지배를 대행하는 한국의 지방자치는 지방고유의 ‘정치’ 발현을

억제하거나 오히려 형해화 시키는 것으로 작동하고 있다. 자리 잡지 못한 지방자치 내의 미약한 시민사회를 배우는 것은 바로 토호(혹은 유지)정치다. 근대적 시민이 부재한 지방 시민사회의 자리를 전근대적 지역사회의 인간관계를 권력관계로 바꾸어 차지한 세력이 곧 토호다. 역사가 오래된 도시나 지역일수록 토호정치가 더 극성을 부리지만, 중앙지배와 연결된 보수독점 체제에 밀착되어 그 흔적이 잘 드러나지 않고 있다.

토호정치는 ‘탈정치화’된 지방정치를 자생적인 토호세력에 의해 ‘재정치화’한 것이지만, 그 재정치화가 전근대적이고 퇴행적이란 점에선 여전히 ‘탈정치적’이다. 이는 올바른 정치가 자리잡지 못한 현상을 가리킨다. 지역에 장기간 거주하면서 가문, 학연, 사회적 지위, 경제적 부를 바탕으로 지역현안에 영향을 미치는, 지역사회 엘리트 개인이나 집단을 토호라 한다. 여기에는 지역유지, 지방언론사 사주, 지방기업체의 사주, 관변단체의 관계자, 지역친목단체의 관계자, 지방권력기관(예, 법원, 상공회의소, 경찰서, 군부대, 조합 등)의 장, 지방정부의 고급공무원, 지역연고를 통해 선출된 자치단체장, 지방의원 등이 망라된다. 이들의 다수는 바로 지방시민사회를 열고 구축하는 중간 결사체가 되기에 충분하다. 그러나 실제 지방 시민사회가 지연, 혈연, 학연이란 전근대적인 연줄에 의해 열리고 채워짐에 따라, 지방자치의 권력적 연줄, 기득권을 지키려는 이해관계의 연줄 등을 통해 복잡하게 서로 얽혀 있다.

토호들은 지역의 제도정치영역, 일상생활영역, 시장영역 모든 영역에 포진한 채 얽히고설킨 연줄 망을 통해 그들의 폐쇄적인 지배연합을 이루어 독자적인 정치공간을 구축하고 있다. 토호들은 이러한 권력적 연합을 통해 주어진 지방자치 공간을 형식적으로(외양적으로만) 채운 채 중앙정치와의 연결을 통해 지방정치를 실제 좌지우지 한다. 일상적으로 드러나는 이들의 정치적 권력행사는 지방자치단체 산하의 각종 참여기구(위원회), 그 주변 조직(관변단체))의 장악을 통해서이지만, 궁극적으로는 연고주의에 기반 한 선거를 통해 단체장이나 의원으로 선출되거나 이들과 연계를 통해 이루어진다. 대부분의 지역에서 토호세력은 일제와 군사정권을 거치면서 재생산되어 왔다. 그래서 대부분 친일파, 극우주의자, 국가주의자, 관변주의자 등과 같이 한국사회의 오래된 우익적 정파에 뿌리를 두면서, 동시에 지역사회의 지배엘리트로서 기득권을 옹호하는 성향을 띠기 때문에 정치적으로 자연히 보수적 세력으로 역할하고 있다. 토호세력이 불구의 지방자치를 줄곧 독점해 왔다는 점에서 보수독점은 한국 지방정치에서 지속된 현상인 셈이다. 따라서 보수적 토호세력에 의해 불모로 잡혀있는 지방자치가 보수당 일당독재로 치환되는 것은 늘 있었던 일이지만, 중앙정치의 (신)보수화와 함께, 제도정치 무대에 보다 완전한 모습을 드러낸 것은 최근의 일이다¹⁷⁾. 보수적 토호에 의한 지방자치의 치환은 지방이 스스로 온전한 자치권을 가질 수 없는 자치체제의 불완전 구

17) 토호에 의한 지방정치의 장악은 조선시대 이래 일제, 해방, 군사정권, 심지어 진보정권을 거치면서 계속된 온 현상이다. 그러나 진보정권¹⁾을 끝으로, 신개발주의(신자유주의+개발주의/토건주의) (조명래, 2006)를 지향하는 보수정치세력들이 중앙정치와 함께 지방정치까지 재 접수하게 되면서 토호지배는 ‘보수당 일당독재’ 모습으로 스스로를 드러내고 있는 것이다. 말하자면 보수색 일색인 지방정치 풍경은 지방 사회 전반에 이미 구축되어 있던 ‘토호지배’가 제도정치(body politics)로 공고해진 모습이다.

조 위에 갓 열린 지방시민사회가 여전히 전근대적인 인간관계로 채워진 것의 효과가 더해져 초래된 필연적 현상이라 할 수 있다. 즉, 국가주의 자치분권과 국가주의 시민사회의 조건이 맞물려 초래한 결과가 곧 지방자치 공간 내에 보수적 토호정치의 발흥이다.

3. 지역의제의 왜곡, 진보적 지역발전의 봉쇄

보수적 토호세력들은 지방정치를 장악하게 되면서 폐쇄적이면서 특권적인 ‘그들의 이권동맹’을 각종 정책을 통해 노골적으로 형성하고 또한 동맹의 이익실현을 합법적 제도정치를 통해 관철시키고 있다. 제왕적 단체장과 후견인주의는 보수독점 하의 토호중심의 이권동맹이 보다 쉽게 작동하는 틀과 경로로 작용한다. 토호들의 연줄을 통한 단체장의 선출, 지역기업이나 관변단체 활동가들의 의원으로 진출, 이들의 비호를 받는 토호세력들의 정책결정에 대한 참여, 관변단체가 제안한 정책의제의 우선적 채택, 이들에 대한 다양한 지원 등은 모두 토호들이 거대한 이권동맹을 만들어 지방정치를 그들의 계급이익을 지키고 실현하는 장으로 만들고 있는 모습이다.

많은 경우 이러한 이권동맹은 부정부패에 물들기 쉬운 먹이사슬로 작동하기 때문에, 이들에 의한 지방자치의 보수독점은 지역의 공공영역을 오염시키고 또한 지방정치를 퇴행적 정실주의로 물들게 한다. 그러나 토호중심의 이권 동맹은 보수독점구조 하에서는 늘 있었던 것이지만, 중앙집권세력들이 토건적 신자유주의 혹은 신개발주의를 표방하는 정책을 전방위적으로 펼치게 되면서 더욱 노골화되고 있다. 이는 토건적 신개발주의 정책을 강압적으로 추진하면서 초래되는 ‘토건적 파시즘의 지방판’이라 할 수 있다 (조명래, 2009b).

토호세력들이 이권동맹을 맺어 지방정치를 독점하게 되면서 나타나는 중요한 결과는 지역의제의 왜곡이다. 무상급식 확대를 위한 예산안이 부결되고, 관변단체들에게로 지원금이 우선 배정되며, 영육아 복지 보다 관광단지조성에 예산이 더 많이 배정되고, 재개발재건축을 용이하게 하기 위해 용적률 등의 규제가 대폭 완화되는 등은 지역의 기득권층 이익을 우선으로 반영하는 것(즉, 토호들의 이권동맹의 반영하는)으로 지역의제가 채택된 결과들이다. 이러한 지역의제 설정 하에서는 지역의 진보적 발전을 위한 의제, 가령, 환경, 복지, 문화, 노동, 약자, 참여 등과 관련된 의제의 채택은 어렵게 된다. 토호세력에 의한 보수독점은 지방정치를 통한 지역의 진보적 의제 채택과 실현을 가로막는다. 이는 궁극적으로 진보적 지역 발전을 봉쇄하고, 나아가 지역주민의 삶의 질과 기회를 떨어뜨리게 된다.

지방정치가 토건정치로 대체되고 또한 보수독점체제로 바뀌면서 지역주민들은 정치로부터 더욱 멀어지고, 그 결과, 일상영역의 정치, 즉 풀뿌리마치 (재)보수화되는 결과를 초래한다. 한국 특유의 국가주의나 반공주의와 같은 이념이 일상국민들의 정치의식을 채움에 따라 보수주의는 우리 국민들이 가지는 보편적인 정치적 성향이지만, 지역주체들 사이에서는 유독 더욱 두드러지고 있다. 이는 중앙주도의 지방정치로 인해 지역주체들이 스스로를 정치

적 주체로 의식하고 실천하는 학습기회를 가지지 못했기 때문이다. 말하자면, 사회적 비판이나 진보적 정치 가치를 나의 일상생활과 결부하여 고민하고 실현하고자하는 주체적 정치의식은 '후견인주의 지방정치 프레임'에 갇혀 사는 지역주체들이 갖기 힘든 것이다. 여기에 토호들이 지방자치공간을 장악한 채 지역의 이익을 대변하고 옹호하게 되면서 지역의 일상주체들은 더욱 보수화되고 있다. 보수적 정치문화가 지방정치 공간 전체를 매우게 됨에 따라 풀뿌리 민초들의 정치의식과 정치적 삶은 '보수주의에 의해 포획되고 포로가 될 수밖에 없는 것이다. 그 결과 지역의 일상주체들은 스스로를 소극적 정치주체로 규정하고 보수적 정치 가치와 그 지지 세력을 비판없이 지지하며, 변화보다 안정을 바라는 마음에서 권리를 그들의 대의자(예, 대통령, 국회의원)에게 쉽게 맡긴다. 풀뿌리 보수화는 궁극적으로 풀뿌리 민주주의를 실종시킨다. 이는 보수독점이 초래한 가장 값비싼 정치적 비용이면서 20년 지방자치가 한국사회에 남긴 가장 짙은 그림자다.

풀뿌리 민주주의의 실종은 지역별로 다양하게 살아나야 할 정치문화의 말살을 의미한다. 지역이란 공간에서 이루어지는 삶은 지역별로 자율적이면서 다채로워야 한다. 따라서 그러한 삶이 민주적 자치란 틀에 담겨 숙성된다면, 한국사회는 그만큼 공간적으로 다원적 사회가 되고 또한 공간적으로 민주적 사회가 될 것이다. 한국사회의 선진화는 이러한 공간적 민주화와 선진화의 총합이 되어야 한다. 이런 점에서 토호세력에 의한 지방자치의 보수독점화는 지방의 정치공간을 보수 기득권 세력을 대변하는 공간으로 황폐화시키게 되고, 그 결과 지역의 자율적, 민주적 삶을 불가능하게 만든다. 풀뿌리 민주주의의 실종은 한국사회의 민주화와 선진화에 가장 큰 걸림돌이 된다는 주장이다.

제4절 시민주의 자치분권을 통한 자치혁신

1. 지방 시민사회로부터 중앙권력의 재편(분산) 요구

지방자치의 활성화는 단순히 효율적인 지방자치행정 제도의 활성화로 등치되어선 안 된다. 지방 고유의 정치가 허용되는, 명실상부한 '지역정치'가 민주적으로 작동하는 방식으로 지방자치가 활성화되어야 한다. 이를 위해서는 중앙에 의한 지방의 정치적 식민화를 해소할 수 있는 방안이 효과적으로 강구되어야 한다. 여기서 핵심은 권력작용의 변화를 수반하는 지방자치체의 활성화다. 이는, 중앙정부의 권한 일부를 위임하는 자치행정의 확대로서 아니라 권력을 중앙에서 지방으로, 국가영역에서 시민사회영역으로 넘겨주는 방식으로 지방자치가 확대되어야 한다는 것을 말한다. 가장 중요한 것은, 중앙정치세력이 지방정치의 후견인 역할을 하면서 지방정치를 조정하고 지배하는 권력 작용의 고리를 찾아서 차단하는 것이다.

이를 위해선 권력작용의 방식을 우선 바꾸어야 한다. 중앙집권형 헌법을 분권형 헌법으로 전환, 제왕적 대통령제에서 분권형 대통령제로의 전환, 중앙집권체제에서 연방형분권체제로

의 전환, 2할 지방자치를 최소한 3-4할 자치로 확대개편(특히 자치재정권, 자치입법권, 자치사법권 등의 확대) 및 이를 위한 포괄이양제의 실시, 중앙권력을 분산시키는 국토구조의 재편(예, 세종시류의 분산거점도시의 건설) 등이 중앙권력의 방식을 바꾸는 개혁적 방안들이다. 여기에 더해 중앙정치의 엘리트들이 지방정치인으로 스스로 하방화, 분권 정당제 혹은 지역 정당제(예, 일본의 가나가와 네트)의 도입, 국회와 지역의회로 입법권 분리, 헌법상의 기구인 지방자치단체를 지방정부로 재형성(예, 연방정부에 준하는 지위와 권한의 부여), 지방자치단체 간 연대(혹은 지역연방)를 통한 중앙정부 혹은 중앙정치세력의 견제 등도 중앙권력이 지방으로 침투해오는 고리를 효과적으로 차단할 수 있다.

중앙권력의 개혁을 위한 과제는 모두 현실에서 엄청난 저항과 반대를 직면하고 있다. 혹은 그래서 '사회 시스템적 개혁'이 있지 않으면, 이는 쉽지 않기에 당장 생점이 되는 사안들, 가령 지방재정, 경찰자치, 교육자치 등에 집중해야 한다고 한다. 이러한 현실주의 접근이 틀리다고 할 수 없지만, 지방자치 20년을 거치는 동안 자치가 관료적, 위임적, 하향적 자치로 경화(硬化)되어 온 것을 보면, 반드시 옳다고도 할 수 없다. 지방자치가 구조적으로 불구가 되어 있는 현실에서 개별 과제에 국한된 논의는 문제를 현실적으로 푸는 것 같으면서 어느 것도 제대로 풀지 못한 채 자기 피에 빠져들게 된다. 따라서 미시적인 실천도 중요하지만, 권력의 공간적 작용이란 큰 틀에서 자치의 문제를 본격 고민할 때다. 즉, 단순한 자치행정의 기술적 문제로서가 아니라 권력의 공간적 문제로 바라보는 게 더 중요한 바, 이는 향후 지방자치 논의의 핵심이 되어야 한다.

중앙권력의 공간적 분산(중앙에서 지방의 이양)이 공간적 민주화로 이어지기 위해선 중앙집중식 권력구조나 작용방식의 해체가 중앙의 온정적 분권주의 세력이 아니라 지역에 기반한 시민사회(권력의 최종 정착지) 세력에 의해 요구되고 관철되어야 한다. 즉, 지방의 시민사회가 연대하여 중앙권력의 민주적 지방분산(예, 일괄이양, 분권형 헌법개정, 경찰자치, 입법자치 등)을 요구하고 쟁취하는 것이 되어야 한다. '국가 대 지방시민사회'의 대항 축의 설정을 통해 중앙권력이 지방의 국가(지방자치단체)영역을 넘어 지방의 시민사회 영역으로 옮겨가는 흐름을 이끌어내야 한다. 지난 20년의 국가주의 자치분권을 향후 20년의 시민주의 자치분권으로 바꾸어낼 수 있는 가능성은 온전히 지방 시민사회로부터 중앙권력에 대한 자의식적 도전이 어떻게 이루어지느냐에 달려있다. 중앙권력과의 대항축 설정이란 측면에서는 지방의 시민사회가 지방의 국가(자치단체)와 함께 온전한 연합전선을 펴는 것은 바람직하고 또한 그렇게 되어야 한다. 기초정부보다 광역정부가 이러한 역할을 하기에 더 적합할 것으로 봐, 광역정부와 지역소재 시민단체들이 자치분권 실현을 위한 다양한 협력사업이 민주적 논의와 합의를 통해 추진되어야 한다.

2. 자치운동과 자치행정의 결합을 통한 자치개혁: 시민 친화적 지방정부 만들기

중앙으로부터 이양된 자치권력이 시민민주주의의 원리에 맞게 사용되기 위해서는 현재의

제왕적 지방자치제의 역사가 필히 선행되어야 한다. 지금까지 우리는 지방자치와 관련하여 중앙의 권력과 권한을 지방으로 가져오는 데만 급급했지, 이양 받은 자치권을 지역시민을 위해, 지역시민에 의해 사용하는 것에 대해선 별반 고민하지 않았다. 분명한 것은 자치권의 이양이 자치분권의 자동적 확장이나 활성화를 담보하지 않는다는 사실이다. 이는 지난 지방자치 20년의 뼈저린 경험이고 교훈이다. 물론 자치에 대한 주민참여의 확대를 전혀 고민하지 않았던 것 아니다. 그저 생색내기에 그쳤다는 데 문제가 있는 데, 이는 자치권이 쟁취하기보다 위에서 시혜적으로 내려왔기 때문이다. 그래서 기껏해야 관과 행정(국가)의 관점에서만 ‘행정에 대한 주민참여’를 무리로만 허용할 뿐이었다. 이도 주로 행정의 의사결정단계에 대한 지역 엘리트들의 특혜적 참여 정도다. 지역시민사회의 권력을 조직해 자치로 꾸리는 시민주의 자치 경험은 일천하기 그지없다. 이를테면 지방 시민사회로부터 권력을 위임받은 자로서 자치행정의 책임자가 제도적으로 부여된 자치권을 풀어 자치행정의 관료적 벽을 허문 뒤 지역시민과의 대등한 협력 혹은 연대를 통해 자치를 편 경우는 한국 지방자치 20년사에서 극히 드물다.

시민주의 자치분권을 위해서는 따라서 현재의 제왕적 지방자치제의 개혁이 반드시 선행되어야 한다. 중앙의 제도개선에만 의존하지 않고도 지역에서 자치개혁을 할 수 있는 부분은 단체장이 지역시민과 힘을 합쳐 자발적으로 해야 한다. 자치개혁의 운동에너지는 중앙으로부터 아니라 지방의 시민사회로부터 가져오고, 또한 이러한 운동 에너지를 이용해 시민주의 표방되는 지방정부, 즉 시민친화적 지방정부를 꾸릴 수 있다. 이를 위해서는 지역민사회를 대표하는 개혁적인 단체장이 나와 기존 단체장의 제왕적 틀(role)을 스스로 깨어가는 것을 통해 시민주의 자치를 내용적으로 담아내고, 나아가 중앙정부와 싸워 이를 표준제도로 만들어가는 전범(典範)이 이곳저곳에서 생겨나야 한다. 서양의 지방자치사는 중앙에 대한 지방의 권력투쟁을 통해 자치권을 쟁취한 역사다. 우리의 경우, 중앙의 시혜적인 권력 이양에만 의존하다 보니 지역으로부터 요구되어 이루어지는 자치제의 상향적 발전은 요원하다. 한국에서도 이제 권력다툼의 방식, 즉 중앙권력이 그려준 자치의 권력지형을 지역시민주체들이 밑으로부터 권력다툼 방식으로 바꾸어가는 것이 필요하고, 그 선도적 역할은 지역시민을 대리하는 개혁적인 단체장이 맡아야 한다. 단체장은 현재로서는 자치의 완결단위이고 자치의 핵심 리더이기 때문에 현행법 내에서도 지역시민을 대리하는 자치운동을 통해 자치제도를 바꾸어낼 부분을 적지 않게 가지고 있다. 벤치마킹할 만 것은 유럽식 자치사회주의(municipal socialism)와 일본식 혁신자치제(progressive municipalism)다.

영국에서 시도된 자치사회주의는 지방자치제도에 사회주의를 도입하는 것으로, 핵심은 공공서비스 공급기관을 사유(市有)화 한 뒤 지자체가 생활 필수재를 공공재(예, 공영버스, 사회주택(social housing), 공영탁아, 무상급식, 노인무료의료 등)로 직접 공급하는 데 있다. 노동대중의 사회적 시민권 혹은 사회권 실현을 위한 시빌 미니멈(civil minimum, 시민기본생활수준)의 충족을 자치의 타깃으로 삼는 게 자치사회주의의 주요 특징이다. 시빌 미니멈에 기초한 자치제, 즉 ‘진보적 자치제’의 추구는 지역권력 엘리트의 이익을 반영하는 기존의

경제주의 혹은 시장주의 의제를 지역주민을 위한 것으로 대체하는 것을 통해 ‘자치의 콘텐츠’를 바꾸고, 나아가 대안제제를 중심으로 한 ‘새로운 가치동맹’을 맺어 자치권력을 새롭게 짜는 의의를 동시에 갖는다.

한편 일본에서 1960년대, 1970대 활성화된 혁신자치제는 진보정치세력(공산당, 사회당)이 연합하여 기존 정당정치의 틀을 벗어나 시빌 미니멈을 기초로 한 생활형 자치제제를 참여형 자치행정을 통해 실현하는 새로운 자치제의 실험이었다.¹⁸⁾ 이 실험은 중앙정부와 대결을 통해 ‘국가적 정책의제를 바꾸어내면서, 동시에 기존의 위임형·관료주도형 자치제도를 혁파’하는 성과를 거두었다.¹⁹⁾ 일본의 대안 자치제 실험은 혁신정당과 주민운동세력이 협력하여 진보적 성향의 지방자치단체장을 당선시켜 한편으로는 지방자치제를 혁신시키면서, 다른 한편으로는 보수적 중앙정부의 변화까지 이끌어냈다.²⁰⁾ 이 실험의 중요한 특징은 자치제의 혁신이 사회운동과 제도정치가 결합된 ‘운동정치(movement politics)’의 방식으로 이루어졌던 점이다. 지역자치운동과 자치(행정)제도운영의 결합을 통해 위임형 관료적 자치제도를 혁파하는 것이 운동정치를 매개로 한 자치개혁의 방식이다. 구체적으로 보면, 지역민주주의를 이룩하는 사회운동방식으로 시민 대리인을 당선시킨 뒤(단체장과 의원), 이들을 매개자로 하여금 생활영역의 이슈를 자치행정 속으로 끌고 와 행정과 주민이 함께 풀어나가는 방식이다.

일본 역시 메이지 시대에 도입된 지방자치는 한편으로는 지역유지에 의한 자치가 용인되면서, 다른 한편으로는 중앙정부에 의한 관료적 통제와 지배가 교묘하게 결합되어 있었다. 중앙정치와 그 꼬나풀(지역유지와 관료)에 의해 규정된 지방자치제를 지역에 사는 주체들이 자발적인 참여를 통해 변혁시키기 위해서는 자연히 기존 제도 틀과 형식을 벗어나는 사회적 변혁운동 방식²¹⁾이 요청되었던 것이다. 이는 결국 지역 시민사회 주체들의 참여욕구와

18) 1961년 일본 사회당이 구체화한 ‘자치제 개혁의 지침’에 의하면, 자치제 혁신은 ‘정당의 정치적 방침 문제로서가 아니라 지역차원의 시민운동 이슈’로 간주하고, ‘정권획득의 수단이 아닌 자치제 개혁 자체를 목적’으로 삼으며, ‘중앙통치나 혁신세력 확장의 발판으로서가 아니라 시민권(정치적 시민권, 사회적 시민권(사회권))을 확장시키는 장’으로 규정하고, ‘국정의 민주화 등 종래의 상위 과제(국가적 과제)를 자치제 혁신의 유효한 해결책’ 하나로 관계 설정하는 판단 속에서 접근되었다 (박희숙, 2001).

19) 혁신자치제의 성과로는 ‘행정에 대한 시민의 관심 제고’, ‘지방자치의 활성화 (중앙정부와 대결의 다른 측면)’, ‘복지정책의 획기적 실시’, ‘공해환경대책의 선진적 수행’ 등을 꼽고 있다(박희숙, 2001).

20) 도쿄교육대학 교수 출신으로 1967년 도쿄도지사 선거에 당선된 미노베 료키치를 이 운동의 대표적 인물로 꼽을 수 있다. 당시 사회당과 공산당은 협정을 맺고 무소속의 ‘밝고 명량한 혁신도성 만들기회’란 단체를 만들어 이 단체가 지지하는 후보자를 입후보시켜 단체장과 의원으로 당선시켰다. 미노베는 당선 후 생활과 복지 중심으로 정책기조를 바꾸었고 다양한 주민참여형 행정제도를 도입해 운영했다. 도쿄도의 혁신정책들은 보수적인 중앙정부마저 받아드리는 변화를 이끌어내기도 했다.

21) 운동정치방식을 매개로 한 혁신자치의 실험은 분리되어 있던 국가(정치사회)와 시민사회의 영역을 연결하여 중국엔 지역민주주의 즉, 직접민주주의의 지역화를 도모해보는 것을 궁극 목적으로 했다. ‘국가권력의 지역화’와 (지역화된) 권력의 (지역) 시민사회화는 지역 시민사회의 옹호위면

권리의식을 운동 에너지로 바꾸고, 이를 자치제란 정치제도의 개혁을 밑으로부터 이끌어내는 것으로 활용한 것의 결과였다. 1973년 전국 132개 자치체가 혁신자치체 운동에 동참하게 되면서 많게는 전 도시 인구의 반이 혁신자치체 하에서 거주하는 상황이 되었다. 이 운동이 전국적으로 확산되면서 혁신정당을 중심으로 지자체들은 자치의제와 추진방식을 공유하고 보수적인 중앙정치에 대해 공동투쟁전선을 구축하는 등의 지역 연대망이 나름대로 구축되었다. 이러한 연대망의 발전된 형태가 곧 ‘지역연방(regional federation)’일 것이다²²⁾. 1980년대 들어 일본 혁신지자체 운동은 그간의 동력을 잃게 되지만 일본의 지방자치제를 ‘위임형 집권제’에서 ‘참여형 분권제’로 바꾸어내는 데 적잖은 기여를 한 것은 부인할 수 없는 사실이다.

한국에서 보수독점 지방자치를 혁파하는 하나의 방안으로 한국식 혁신자치체의 실현이 요청되는 것은 바로 일본의 이러한 경험에서 얻는 교훈 때문이다. 시민친화적인 혁신자치체는 (1) 지배적인 경제주의 개발의제를 생활주의 인권·복지·환경·문화의제로 전환 한 뒤 (시민사회의 요구에 의한 것이든 단체장이 공약으로 제시하는 것이든), (2) 이를 지지하는 자치세력(주민, 시민단체, 전문가 등)을 ‘가치동맹’으로 규합해 시민주의 자치의 추진기반을 만든 뒤, (3) 자치행정에 대한 지역시민들의 참여를 통해(예, 참여예산제) 새로운 자치의제(예, 무상급식)로 공동생산하며, (4) 나아가 다른 혁신지자체와의 연대(지역연방적 결사체)를 통해 혁신자치를 위한 제도개혁(법, 제도, 규칙 등)을 중앙정부에게 집단적으로 요구하고 관철시키는 것으로 구성되고 가능하다. 관건은 시민사회를 대변하는 지도자가 혁신적 단체장(혹은 의원)으로 역할하면서 자치운동과 자치행정 사이에 어떠한 시너지적 효과를 내느냐에 달려 있다.

3. 근린자치체의 도입과 행정체계의 개편

중앙에 의한 시혜적 권력 배분, 그리고 그러한 권력에 기초한 제왕적 자치제를 근본적으로 뛰어 넘기 위해서는 지역주민들이 시민권적 주체가 되어 자치를 실제 꾸리는 제도가 자치의 기본단위로 제도화되어야 한다. 즉, 시민주의 자치분권이 지역시민사회의 권력에 기초해야 한다면, 지역주민들이 시민권의 일환으로 자치권을 직접 행사할 수 있는 ‘운용 가능한 자치체’가 자치의 합법적 단위로 설정되어야 한다. 이를 위해선 먼저 세계적으로 가장 큰 우리의 기초자치단체의 규모를 주민들의 일상 참여가 담보될 수 있는 것으로 축소하든 아니면 새로운 자치 단위를 신설해야 한다. 물론 ‘규모(scale)’의 축소가 주민자치를 자동적으로 보장하는 것은 결코 아니다. 스케일의 축소가 필요조건이라면, 충분조건은 축소된 자치공간 속에서 지역주민들이 자발적으로 시민 자치권²³⁾을 일상적으로 구현할 수 있는 합법적 자치 프

트로 귀결로 되고, 민주적 지방자치 토양의 풍부화는 바로 이의 결과로 갖추어지는 것이다.

22) 19세기 중엽, 프랑스에서 푸로동(Proudhon)은 협동적 공동체가 자율적 구축된 지역 간 연방을 통해 대안국가를 꿈꾼 바 있다.

23) 시민 자치권은 지방자치단체의 자치권과 구분되어야 한다. 전자는 르페브르가 말한 ‘도시권리’

로그램이 내장되어야 한다.

이러한 관점을 우리나라의 현행 자치제도에 반영한다면, 기초자치단체의 규모는 행정구역의 통합을 통해 늘리는 게 아니라 기존의 것을 오히려 축소하거나 쪼개고 여기에 ‘코뮌(commune) 자치의 원리²⁴⁾’를 도입해야 한다는 주장이 된다. 참여자치를 보장하기 위해서는 그에 상응하는 ‘자치의 공간적 규모’가 뒷받침되어야 하는 데, 코뮌 규모(서구에서는 인구 5천-2만명 수준)가 적정하지 않을까 한다. 코뮌 원리를 도입한다면 현재의 읍·면·동이 지방자치의 기본단위(기초자치체)가 되어야 할 것이다. 이 수준에서 대의기구인 읍·면·동 의회가 신설되고, 이를 중심으로 하는 주민참여에 기반 한 자치가 풀뿌리 자치의 바탕이 되도록 해야 한다. 참여민주주의를 공동체 수준의 자치로 조직해 낸 것이 코뮌자치지만, 핵심원리는 시민 자치권을 자치권으로 조직하고 작동시키는 것이다²⁵⁾. 따라서 읍·면·동 단위의 코뮌자치²⁶⁾는 한국의 지방자치제도의 근간인 ‘기관자치’가 아니라 ‘주민자치’의 방식을 반영하되, 그 구성은 집행기능 중심이 아니라 의결 내지 대의기능 중심으로 되어야 한다. 그리고 이 단위에서의 자치권은 지역사회의 필수생활시설의 설치 및 운영, 그리고 기초공공서비스의 공급을 기획하고 운영할 수 있는 의결권과 (예산) 집행권을 동시에 가져야 한다²⁷⁾. 만약 읍·면·동을 주민자치의 기본단위로 삼는다면 우리의 지방자치제는 기관자치제에 주민자치제가 결합된 이원 구조를 가지게 된다. 읍·면·동 단위를 합법적 자치단위로 설정하기 위해서는 지방자치법 개정이 필수지만 복잡한 정치적 이해관계 때문에 당장 현실화되기는 쉽지 않다. 그러나 현행법 하에서도 단체장(특히 광역자치단체장)이 조례제·개정 등을 통해 읍·면·동 주민 자치위원회의 자치권을 확대하고 특정 자치사업에 대해 제한된 의결권과 집행권을 부여하는 방안은 가능할 수 있다. 이를테면 주민자치위원회를 민주적으로 선출한 뒤 이들로 하

의 일환이면서 동시에 시민권의 한 영역으로 ‘정치에 대한 참여권’을 말한다.

24) “프랑스 낱말 *commune*은 12세기에 ‘공동생활을 함께 나누는 사람들의 작은 모임’을 뜻하는 중세 라틴어 *communia*에 처음 나타났다. 더 거슬러 올라가 라틴어 *communis*는 함께 모인다는 것을 뜻한다. 프랑스의 코뮌은 미국의 자치체, 독일의 게마인토프와 거의 동등하다. 프랑스의 코뮌은 영국의 어느 자치체와도 딱 맞아 떨어지는 동의어가 없으며 영국의 지방 행정구와 비례도시권 의회 사이의 지위라고 할 수 있다. 프랑스의 코뮌은 파리 시와 같이 200만의 거주자가 있는 도시일 수 있고, 10,000명이 사는 마을이 될 수 있고 겨우 10명이 사는 촌락일 수 있다.” (위키백과에서 인용).

25) 코뮌은 근대시민사회 등장 이전부터 자치체로도 활용되어 왔기에 엄밀하게 보면 양자는 서로 무관하다 할 수 있다. 그러나 시민 자치권의 실현을 돕는 자치단위이자 방식으로 본다면, 양자 간에는 일정한 상호 규정관계가 있다고 할 수 있다. 즉, 코뮌의 자치업무가 시민권리로서 공공서비스의 충족을 전제로 한다면 코뮌은 시민 자치권의 실현을 돕는 자치기구가 되기에 충분하다.

26) 때문에 코뮌자치는 근린자치 혹은 읍면동자치로 부를 수 있다. 그러나 근린자치나 읍·면·동 자치가 자치행정의 원리에 근거한다면, 코뮌자치는 유토피아적 공동체 자치원리를 근거로 한다는 점에서 차이가 있다.

27) 읍·면·동의 자치화는 김대중 정부 때 도입된 읍·면·동 기능 전환의 장기 목표였다. 주민자치위원회는 주민자치의 핵심주체이자 자치기구로 간주되었다. 그러나 현재 주민자치위원회나 주민자치센터는 단순한 문화교실과 그 관리기구의 하나로만 전락되어 있다.

여금 마을단위 개발 및 관리 계획(마을만들기사업)을 수립하고 집행하도록 허용하되, 그에 상응하는 권한(예산편성 및 집행권)을 부여하는 ‘사업 베이스의 준자치제’를 실시할 수 있다²⁸⁾. 요는 ‘읍·면·동 자치’를 풀뿌리 주민자치를 위한 최소한의 조건으로 인식하면서 현행 자치체 속에서 이를 실현하고자 하는 안목과 의지가 지역사회에 어느 정도 있느냐다. 그 안목과 의지는 단체장의 것일 수 있고 지역주민들의 것일 수도 있는 데, 이의 부재 상태에 코뮌자치는 요원하다. 이런 경우 코뮌자치는 그 자체로서 시민자치운동의 대상이 되어야 한다.

코뮌자치가 자치의 기본단위로 한다면 기초와 광역으로 이원화된 현재의 행정체계는 중장기적으로 개편이 불가피하다. 여기에는 세가지 방안이 있을 수 있다. 첫째는 기존의 이원체계를 그대로 둔 채 읍·면·동을 새롭게 자치화하는 방안이다. 이렇게 되면 자치행정체계는 3원화가 되어 프랑스의 지방자치체계와 비슷해진다. 이 경우 시 단위의 광역자치단체(예, 대전, 인천, 대구 등)는 기초로 되돌리는 반면, 광역단위의 경쟁력 확보를 위해 도 기능을 강화하는 방안이 강구되어야 한다. 문제점은 자치계층이 하나 더 늘어나면 그에 따른 자치행정의 복잡성과 관리 비용이 급증하게 된다는 점이다. 둘째는 광역자치와 읍·면·동 자치로 크게 이원화하는 방안이다. 광역과 기초(읍면동)의 스케일 간극을 줄이기 위해서는 도 단위의 광역자치단체는 폐지하는 대신, 시(구포함)와 군 수준의 기초자치단체를 3-4개로 통폐합해 광역자치체로 재설치하여 중앙정부와 풀뿌리 자치단위 사이를 매개·완충하는 역할을 맡도록 해야 한다. 그러나 오래 동안 실시해 온 도의 폐지는 현실적으로 적잖은 저항이 있을 것으로 예상되어 현실화는 그렇게 녹록치 않다. 세번째는 강소국 연방제를 전제로 전국을 5-7개 초광역권으로 나누고 이 단위를 ‘초광역자치정부’로 구성하는 것이다. 이 경우, 초광역자치단위와 코뮌단위의 규모 격차가 너무 커서 중간에 권역별 연락소를 설치해 중앙정부와 풀뿌리 자치단위 사이를 매개·완충하도록 해야 한다. 한국의 여러 현실을 생각할 때, 코뮌자치(읍면동자치제)를 도입할 경우, 첫 번째와 세 번째 방안이 가장 유력하지 않을까 한다.

4. 자치행정에 대한 시민참여의 다양화

어떤 형태의 지방자치제이든 주민참여의 활성화는 지방자치를 풀뿌리 민주주의로 승화시키는 첩경이다. 주민참여는 시민사회 성원으로서 주민이 시민권의 하나인 ‘자치에 대한 참여권’을 행사하는 것이 된다. 시민 자치권의 행사로서 주민참여는 이런 점에서 시민주의 자치분권의 꽃이라 할 수 있다. 현실적으로 보면 이는 행정(GO)에 대한 시민(NGO)의 참여란 방식을 취한다. 지방자치 활성화란 측면에서 시민참여는 늘 강조되어 왔고, 현재로도 주민소송, 주민소환, 주민감사청구 등 직접민주주의를 실현하는 제도들이 도입·실시되고 있다. 그

28) 현재의 기초자치제를 유지하는 한에서 코뮌자치는 읍·면·동 수준의 자치 기능을 어느 정도 강화하느냐의 자치행정의 문제로 귀결될 수 있다. 그러나 이 정도로 시민주의 자치분권이 일상생활 수준에서 실현되는 것은 아니다. 이러한 한계를 극복할 수 있는 차선의 방책 중 하나는 ‘동네’ 혹은 ‘마을’(동 단위)을 단위로 한 도시관리 사업들(예, 사람중심의 도시만들기의 실천단위로 ‘10분 동네 만들기’ 사업)을 법제화하되, 여기에 주민참여를 가장 중요한 원리로 제도화하는 것이다.

러나 여전히 종류가 제한되어 있고 제도화된 것조차 시행 요건이 까다로워 주민들이 활용하기가 여의치 않다. 따라서 현행 참여제도라도 그 시행요건을 대폭 완화해 지역주민들이 일상적으로 활용할 수 있도록 하는 게 중요하다. 직접민주주의의 3대의 방안인 주민소송, 주민소환, 주민감사청구는 국가주의 분권자치 하에서 국가권력, 즉 단체장의 권력을 유권자로서 지역주민들이 견제하고 감시하는 수단이다. 때문에 이런 류의 주민참여는 행정과 시민사의 대립적인 관계설정을 전제로 하고, 또한 행정(국가)에 대해 지역주민들의 시민자치권을 적극적으로 행사하는 의미를 갖는다. 현재와 같이 국가주의 자치분권이 계속되는 한, 지역주민이 누려야 할 자치권, 즉 시민 자치권을 적극적으로 행사하기 위해서는 직접민주주의식 참여제도를 적극적으로 활용하는 것은 대단히 중요하다. 다만, 표준제도로써 지역주민들이 쉽게 활용하기 위해서는 중앙정부에서 관련법의 보완이 시급하다. 아울러 주민참여로 기대권이 침해되는 것으로 느끼는 관료들의(GO)들의 저항과 우월의식을 어떻게 바꾸느냐도 중 한 데, 이는 결국 지역주민들의 자의식적인 자치운동으로 풀어야 할 과제가 된다.

한편 자치행정에 대한 참여라도 무엇을 위한 어떠한 참여가 돼야 하는지가 중요하다. 참여가 그저 의례적인 행정집행에 대한 주민의 수동적 동원이 아니라 제왕적 단체장 하의 자치행정을 주민의 시민권을 구현하는 것으로 바꾸어내는 것을 담보해내는 것이 되어야 한다. 즉, 시민참여는 제왕적 단체장이 이끄는 관료적 자치체를 일정하게 민주화하여 시민주의 자치분권의 실체성을 구현하는 방안의 하나가 되어야 한다. 따라서 제왕적 단체장 하의 자치행정을 시민권의 관점으로 풀고, 또한 자치행정에 시민들의 이해관계가 제대로 반영되도록 하기 위해서는 행정이 주도하는 ‘정책의 결정과 집행에’ 대한 직접 참여가 가장 중요하다. 지역주민들의 삶의 기회를 좌우하고 지역사회의 공동체적 발전을 좌우할 주요 행정시책들의 결정과 집행에 대한 직접참여가 많으면 많을수록 지역주민들이 향유해야 할 시민권이 행정을 통해 실제 보호되고 실현된다.

주민에 의한 직접 참여를 확대하기 위해서는 개방형 인사제도, 민간공동정책연구회, 민관협력기구, 심의 및 자문위원회, 시민배심위원제, 전문옴부스만제, 시민감사관제, 주민자치위원회 등과 같은 참여기구 뿐만 아니라 참여예산제, 시민발안제, 합의회의제, 참여형 계획제, 정보공개제, 주민소송제, 주민소환제 등 다양한 참여방안이 주민의 눈높이에 맞도록 실질적으로 제도화되어야 한다. 자치참여는 집행부 업무에 대한 주민들의 실질적인 참여, 즉, 정책의 의사결정과 집행에 대한 직접 참여만 아니라, 이에 대한 협의, 감시, 견제, 평가, 비판 등의 간접참여까지 망라한다. 이러한 참여제도들은 하나하나가 모두 자치의 민주적 거버넌스(governance)를 구성하는 방식으로 기능해야 하는 바²⁹⁾, 이를 규칙화하기 위해선 ‘참여헌장’을 조례로 제정하고 단체장 취임식 때 주민과 ‘이행 협약’의 체결을 의무화하는 방안이 강구될 필요가 있다.

29) 가령, 수원시의 좋은 시정위원회는 주민 참여를 매개로 시정 전반에 대한 자문, 집행, 평가 등을 수행하는 ‘시정의 민주적 운영’ 방식과 틀 자체로 기능하도록 되어 있다.

5. 지역 정치결사체로서 지역정당제의 도입

주민참여는 집행부에 대해서만 아니라 의회에 대해서도 참여도 활성화되어야 한다. 의회에 대한 참여란 주민대의기관이자 의결기관으로서 의회의 활동에 지역주체로서 주민들이 관여하고 협력관계를 설정하는 것을 말한다. 시민주의 자치분권이란 측면에서 집행부에 대한 참여 보다 의회에 대한 참여가 더 중요하다. 의회가 시민권자로서 지역주민의 이해관계를 제대로 대의하고, 이를 집행부에 반영하게 될 때 지방자치의 진정한 민주화, 즉 시민민주주의를 반영하는 분권자치가 구현되는 것이다. 따라서 의회에 대한 주민참여는 의회활동에 대한 주민들의 직접적인 참여가 아니라 의회의 본래 기능과 역할인 대의역할을 제대로 하기 위한 참여를 의미한다. 이러한 의미의 참여를 담보할 핵심 방안은 의원들이 지역유권자의 정치대리인 역할을 제대로 하도록 하는 것이다. 지방의원은 현재 전국 정당이란 틀 속에서 중앙 정치인에 의해 공천을 받아 선출되기 때문에 주민의 대의역할을 올바르게 하지 못하고 있다. 전국정당제도의 한계를 보완하기 위한 방안으로 기초의원에 대한 정당공천제 배제나 비례대표 확대 등이 거론되고 있지만, 주민참여란 측면에서 이 모두는 차선책이고, 더욱 정당공천배제는 (대의)민주주의 원칙과 어긋날 수 있다. 따라서 의회의 대의성은 직접민주주의 혹은 지역민주화와 직결되는 문제이기 때문에 지역유권자 스스로 정치적 이해관계를 조직하고, 자신의 입장을 대리할 수 있는 정치인을 직접 추천하고 지지할 수 있는 이른바 지역정당제(local party)가 도입되고 활성화될 필요가 있다. 지역정당은 전국정당과 같은 위계적 정치조직만 전제하는 게 아니라 지역유권자의 정치적 이해관계를 실질적으로 조직하고 대변할 수 있는 결사조직이란 형태까지 포함한다. 이런 유형의 지역정당은 일종의 '유사 정당'이라고 할 수 있다.

벤치마킹할 만한 사례는 일본³⁰⁾ 가나가와 현의 네트란 형태의 지역정당이다. 일본의 여러 지역정당 유형 중에서 가나가와 네트워드는 생협을 중심으로 하여 결성된 대리인 정치 운동 조직에 속한다. 8500여명의 회원을 거느린 가나가와 생협은 1984년 '가나가와 네트'를 결성한 후 그들의 입장을 대변할 정치대리인을 직접 입후보시켜 당선시킨 뒤 생협이란 시민사회 영역과 지방의회란 제도정치 영역을 매개하면서 주민대의권을 직접 행사했다. 가나가와 네트워드는 1984년 7월1일 자신들의 의사를 의회에 직접 전달한 정치적 대리인을 선출하고, 또한 이들 대리인을 통해 자치에 직접 참여하면서 시민주권을 실현하는 수단, 즉 '생활자인 시민의 정치참가를 위한 용구'로 결성되었다. 정치인 대리인으로서 의원 후보자는 각 선거구마다 조직된 선거위원회(네트, 생활클럽생협, 연대운동 등에서 선출된 사람으로 구성)에서 결정된다. '많은 나'를 대변하는 의원으로 당선되면 의원보수(세비)는 네트가 환수하여 일부만 지급되고 나머지는 네트의 사업비로 활용된다. 네트 소속의 의원은 1) 생활자와 시민

30) 일본도 법적으로는 전국정당만 존재하지만, 지역차원에서는 지역 유권자의 이익을 대변하는 다양한 형태의 유사 정당이 조직되어 있다. 크게 세종류가 있다. 첫째 지역토착형 정당으로 오키나와 사회대중당, 둘째 대리인 정치운동 조직인 생협형 지역정당으로 가나가와 네트워드는 오키나와 동경네트워크 운동, 셋째는 새로운 대안 정당지향형 지역정당으로 지역번혁중시형 지역정당과 전국정당중시형 지역정당 등이 있다 (박희숙, 2001).

을 다양하게 네트워킹화 하여 정치 및 행정 정보를 수·발신하는 활동을 하고, 2) 시민정책을 의회를 비롯한 공적 섹터에 직접 반영시켜 실현하며, 3) 정치에 대한 시민참여를 늘리면서 시민색터의 확대에 기여하는 활동을 하도록 되어 있다. 네트 의원활동은 단순한 의원활동(제도정치권 활동)만 하는 게 아니라 지역, 시민, 그리고 국가, 세계를 정치적으로 연결하는 결절점(modal point)으로 역할하도록 되어 있었다. 이렇게 하여 대리인운동체로서 가나가와 네트는 시민사회와 정치사회를 직접 연결하는 실질적인 지역정당의 전범을 보여주었다.

요컨대, 지역정당은 지역의 이해관계를 조직하고 대변하는 정치적 매개자를 말하며, 지역 주민들의 자생적인 풀뿌리 조직에 권력의 위임과 대의의 뿌리를 두어야 한다. 지역정당이 활성화되면, 지방의원은 주민의 대리인으로서 선출되고, 그 역할은 의회 내의 주민대표로서만 아니라 지역 사회의 일상 활동에서 주민을 대표하고 대의하는 것까지 함께 담당해야 한다. 주민 대리인으로서 대의를 제대로 하게 되면, 지방의회는 주민을 대의하여 집행부(단체장)를 감시 견제하게 될 것이고, 이렇게 되면 지금의 무기력한 지방의회는 제 역할을 찾아가게 될 것이다. 이 모든 것의 가능성은 지역 시민사회의 엠파워먼트, 즉 지역 시민민주주의를 활성화하는 것에 기반해야 한다. 시민민주주의의 완성은 이렇게 해서 이루어진다.

6. 진보적 의제동맹, 지역NGO의 엠파워먼트, 지방정부 간 연대

현재와 같이 보수독점이 강한 지방정치 현실에서는 소수인 진보적 자치세력이 지방권력을 잡는 게 결코 쉬운 일이 아니다. 이 한계를 극복하는 한 방안은 진보적 정치세력 간 의제동맹의 결성과 실천연대의 조직화다. 진보적 의제 중심으로 정당, 주민, 시민단체, 지역조직들이 일종의 의제동맹을 맺은 뒤, 이를 지방자치단체의 정책형성이나 의원들의 의정활동으로 이어내는 연대활동을 전개하면서, 지역유권자로부터 지지를 획득해가는 것이 곧 진보적 자치세력이 활동공간을 넓혀가는 방법이다. 이의 성공여하는 주민 참여를 뒷받침하는 제도의 활성화와 맞물려 있지만, 요는 진보적 의제 동맹을 어떻게 형성하고 유지해 가느냐다. 여기서 관건은 지방정치 공간 내에서 진보적 정치세력들이 (시민)정치주체로서 안정된 지위를 어떻게 획득하고 견지해 가느냐다. 이는 곧 지역 시민단체들의 몫이라 여겨진다. 즉, 진보적 발전가치를 시민사회를 통해 실현하고자 하는 시민단체(특히 NGO)들이 진보적인 지역 의제를 끊임없이 발굴하고 공론화하며, 이를 매개로 다양한 실천연대를 일상적으로 가동시켜 가야 한다.

밑으로부터 의제동맹이 활발해지면, 선거 시 진보적 성향의 세력과 단체들이 공동의 후보를 내고, 또한 당선된 후에는 '공동정부'를 꾸려, 한편에서 진보적 의제를 자치행정으로 실현시켜 내고, 다른 한편에서 주민참여를 활성화하여, 기존의 위임형 관료제 분권제를 참여형 생활자 분권제로 지방자치의 작동방식을 바꾸어 내게 된다. 나아가, 인근 혹은 다른 지역의 혁신자치단체와 연대하여 중앙정부와 분권을 둘러싼 공동투쟁을 전개하면서 지역간 협력 사업을 통해 공동의 번영을 도모하는 혁신자치의 전선 확대가 이루어져야 한다.

7. 지역정치주체의 형성: 민주시민의 육성과 세력화

혁신자치체가 실제 가능하기 위해서는 지방정치를 토호의 입김으로부터 자유롭게 하는 것이 먼저 강구되어야 한다. 이를 위해 진보적 정치세력들은 토호가 지배하는 지방정치의 공간을 적극 파고들어 대화와 논쟁을 통해 지역의 일상인들(유권자)들로 하여금 자치권을 주체적으로 행사하도록 의식과 태도를 바꾸어 내야 한다. 지역의 일상인들이 건전한 의식을 가진 시민권자 혹은 유권자로 거듭나는 순간은 곧 토호의 손아귀로부터 지방정치가 해방되는 순간이다. 따라서 관권은 건강한 정치적 자의식을 갖는 지역주체를 어떻게 형성해내느냐다. 이를 위한 방편의 하나가 ‘민주시민을 위한 정치교육’이다. 시민정치교육 혹은 민주시민교육은 독일 등 선진국에서 실시하고 있는 보편화된 사회교육이면서, 동시에 자치활동의 중요한 부분으로, 현재 우리나라에선 YMCA 등에 의해 간헐적으로 실시되고 있다. 우리나라에서도 시민정치교육은 지방정치의 중요한 부분으로 필히 제도화되어야 한다. 시민정치교육은 특정 정파에 의해 주도되었던 안 되지만, 토호에 의한 보수독점이 구축된 현실에서는 진보적 자치운동의 일환으로 이루어져야 할 것이다. 즉, 시민정치교육을 통해 토호에 대항하는 지역의 자의식적 정치주체를 육성하고, 이들의 정치세력화를 통해 지방자치를 민주적 지방자치로 전환시켜야 한다.

8. 종합: 한국적 혁신자치체의 실험

토호에 의한 보수독점은 한국 지방정치의 발전은 물론이고 한국사회 전반의 선진화를 가로막는 장애물이 되고 있다. 그렇다고 오랜 세월에 걸쳐 공고해진 이러한 퇴행적 자치구조를 일거에 혁파하는 것도 쉬운 일이 아니다. 그러나 지난 6.2지방선거를 통해 보수당 일당지배가 일정하게 허물어지는 의미있는 지각변화가 나타난 것도 사실이다. 6.2 지방선거가 지방정치를 보수독점으로부터 해방시킬 수 있는 가능성을 열어주었다면, 이는 진보적 성향의 단체장과 의원들이 대거 약진 때문일 것이다. 무상급식과 같은 진보적 의제를 둘러싼 동맹은 유권자들의 표심을 진보적 성향으로 표출해내는 견인차 역할을 했다. 이는 한국에서도 1960년대, 70년대의 일본에서와 같은 혁신자치체가 실험할 될 때가 되었고, 또한 될 수 있는 가능성을 엿보였다고 할 수 있다.

혁신자치체는 중앙정치에 의해 식민화된, 그러면서도 토호에 의한 보수독점이 구축된 위임형 지방자치를 지역 시민사회의 앵파워먼트를 바탕으로 지역 생활의제를 참여행정으로 구현해내는 참여형 분권자치로의 전환을 지향한다. 지역민주주의의 실현을 궁극적 목적으로 하는 혁신자치체는 중앙과 외부로부터 강요되는 개발의제에서 지역유권자들이 자발적으로 선택하는 생활복지의제로, 관료적 통치방식에서 참여형 자치방식으로 지방자치체의 운영 내용과 방식을 바꾸는 것을 통해 구현된다. 혁신자치체는 중앙정부와의 대결을 통해 자치권 확대를 이끌어내는 제도개혁의 방식과 지역 시민사회 주체들이 자발적으로 지방정치의 장에 들어오는 주민운동의 방식을 결합하는 방식으로 추진되어야 한다. 주민자치운동의 동력

을 이용해 보수독점의 지방자치 제도를 혁신시켜가는 게 혁신자치체의 기본원리이자 방식이라는 뜻이다. ‘운동정치형(movement politics)’ 지방자치, 즉 혁신자치체가 가능하기 위해서는 혁신단체장 혹은 혁신의원이 대거 자치제도 속으로 들어가야 하고, 또한 이들을 통해 생활자로서 주민들의 요구와 권리가 대리되는 정치운동의 기구, 즉 지역정당이 조직되고 가동되어야 한다. 이 때 정당은 법에 의해 설치 운영되는 전국정당이 아니라 주민 스스로가 대리인을 뽑아 주민과 행정을 연결하면서 대리하도록 하는 연결체널로서 ‘주민 자원 결사체’를 말한다.

지난 6.2 지방선거를 통해 진보적 성향의 단체장과 의원들이 지방자치 공간 속에 대거 들어와 있다. 이들이 힘을 합친다면 보수독점 지배하의 지방자치를 민주적 참여분권자치로 바꾸어낼 수 있는 가능성은 그만큼 커진 게 된다. 그렇다고 일시에 이러한 변화를 이끌어내는 것은 과욕이고 또한 현실적으로도 불가능하다. 지방자치 개혁과 관련하여 진보적 지방정치 지도자들이 해야 할 최대치는 ‘혁신자치체의 성공모델’을 만드는 일이다. 그러나 혁신자치체라 해서 특정한 이념을 지향하거나 정치유형과 방식을 지향할 필요가 없다. 혁신자치체는 지역민주주의의 실현을 궁극 목표로 하지만, 실천에서는 중앙정치 주도나 정당 중심의 기존 하향적 자치방식을 최대한 지양하는 대신 지역의 시민사회를 향해 자치제도를 열어 놓고 지역시민들이 신명나게 참여하는 상향적 자치방식을 최대한 지향해야 한다. 자치의 형식성보다 실체성을 담보해내는 자치제도의 강구에 혁신자치 실험의 역점이 두어져야 한다는 뜻이다.

따라서 혁신자치체의 성공모델을 만들어 내기 위해서는 크게 세 가지 측면이 강구되어야 한다. 첫째, 진보적 개혁 성향의 단체장들이 술선수법해서 현재의 지방자치 틀 속에 전략적 혁신자치 프로그램을 도입하고 이를 실질적으로 추진할 수 있는 개혁적 추진체계와 방안을 강구해야 한다. 둘째, 자치제도의 개선을 기본으로 하면서, 혁신의 실질적인 방점은 생활의제가 주민에 의해 자발적으로 제안되고 시민운동 내지 참여행정을 통해 추진될 수 있는 혁신적인 참여 프로그램(예, 개방형인사제, 옴부스만제, 민관파트너십, 민관공동학습제, 시민발안제 등)을 다양하게 실험하는 데 두어야 한다. 이를 위해서는 지자체와 지역 엔지오와의 협력과 연대, 지역정당의 활성화가 적극적으로 뒷받침 되어야 한다. 셋째, 사무범위, 예산권, 정책우선 순위 등과 관련하여 중앙정부와 대결을 통해 중앙정부 정책의 변경을 견인해 내면서, 동시에 자치권을 실질적으로 확대시켜 가야 한다. 필요하다면 혁신자치를 지향하는 다른 지자체와 공동전선을 구축해 중앙정부와 선의의 대결을 펼쳐가야 할 것이다.

제5절 맺음말: 신분권운동을 제창하며

소득 계층간, 기업간, 세대간, 지역간 격차가 날로 확대되고 있다. 이러한 격차는 한국사회 전반이 양극화되고 있는 추세의 반영이다. 그 뿌리는 국가권력의 그 치졸 모르는 집권화다. 대통령을 중심으로 하는 중앙집권세력의 권력 비대화가 한국사회를 갈수록 양극화로 내몰

고 있는 것이다.

독재정권 하에서 지방으로 권력이양은 민주화의 중요 과제로 간주되어 왔다. 그래서 역대 정부는 늘 자치분권을 중요한 시책으로 추진해 왔지만, 그 결과는 기대에 비해 턱없이 빈약하다. 그렇게 된 까닭은 중앙집권세력들이 그들의 기득권을 보지하는 상태에서 자치분권이란 것을 무너로만 추진해 왔기 때문이다.

그동안 지방분권은 중앙집권세력들이 지방의 우는 아이들에게 과자 몇 개 나누어주는 식, 즉 시혜적 분권으로 일관해 왔다. 그것은 심지어 분권과 균형발전을 국정의 최우선 과제로 추진했던 참여정부 하에서 마찬가지였다. 참여정부 하의 분권은 명분으로는 삼분법, 즉 분권, 분산, 분업이란 입체적 틀로 추진했지만, 실제 추진된 내용을 들여다보면, 중앙집권세력이 권력을 움켜진 상태에서 이루어진 ‘국가주의 분권’이었고, 지역의 불필요한 개발을 부추기는 ‘개발주의의 분권’이었으며, 정권의 차별화 혹은 치적 쌓기 위한 ‘도구주의적 분권’에 불과했다. 그래서 요란스러웠던 것에 견주에 이룩한 성과가 별로 없다.

그나마 현재의 토건주의 이명박 정부 하에서는 분권은 자취마저 감추고 있다. 역설적으로 현 정부는 참여정부와의 차별성을 내세우기 위해 전 정부가 추진했던 주요 시책을 의도적으로 지우거나 역행하는 시책을 추진했다. 행정중심복합도시와 같은 참여정부의 균형발전사업을 막기 위해 지방분권을 강조했고, 참여정부의 균형발전의 흔적을 지우기 위해 균형발전이란 말을 ‘지역발전’으로 바꾸면서 그 자리에 ‘지역경쟁’의 내용을 채워넣고 있다. 그러나 이 정부들이 이루진 지방분권과 지방발전의 성과는 미미하기 짝이 없다. 오히려 이와 반대로 국가경쟁력 확보를 위해 중앙정부의 권력집중과 수도권권의 역량강화를 지지하는 정책만 줄곧 펴 왔다.

지방분권이 힘든 것은 특정 정권의 문제가 아니라 뿌리 깊은 우리의 중앙집권 문화, 그리고 그 헤게모니가 너무 강고하기 때문이다. 그러다 보니 지방분권을 다루더라도 권력(특히 지방의 권력화) 문제는 늘 뒤로 제껴두고, 자치행정을 기술적으로 조율조정하거나 부분적으로 확대하는 데 머물렀다. 실제 분권 문제는 권력의 문제로서 정치학자들에 의해 다루거나 실제 중앙-지방간 권력 갈등을 수반하는 방식으로 이루어지 못하고, 행정학자들에 의해 행정권한이나 업무의 이양방식을 중심으로 이루어져 왔다. 이러한 비권력 혹은 탈권력적 방식으로는 자치분권은 죽었다 깨나도 불가능하다. 참여정부 때부터 활발하게 활동해 온 분권운동단체들조차도 중앙에 대한 지방의 자율성만 강조할 뿐, 중앙권력을 지방권으로 바꾸어내는 그러한 운동은 한번도 제대로 펼쳐지지 못해 왔다.

자치분권이 어려움에도 불구하고 진정한 자치분권을 필요로 하는 일상 삶의 영역은 갈수록 확대되고 있다. 일상민주화를 담보할 진정한 분권 없이 한국사회의 민주화는 더 이상 진척될 수 없다. 권력의 분산과 평준화 없이 날로 확대되는 한국사회의 양극화 문제를 해결할

수 없다. 뿐만 아니라 소셜미디어의 급격한 확산 등과 맞물려, 자치분권은 단순히 중앙권력의 시혜적 배분으로 될 문제가 아니라, 지방으로 넘어간 권력이 지방자민사회의 앵파워먼트를 돕는 것으로 전환되지 않으면 안 된다. 이 모두는 한국사회의 선진화를 위해 신분권 운동이 필요함을 의미한다.

신분권 운동은 첫째 중앙정부의 업무나 행정기능의 이양이 아니라 중앙권력의 포기와 지방권력의 강화를 도모하는 것이 되어야 한다. 그러나 신분권 운동은 중앙정부의 시혜적 권력 배분을 요구하는 게 아니라 지방 내부로부터 권력화(empowerment)를 추구하는 것이 되어야 한다. 말하자면 신분권 운동은 지방공간 자체를 권력화하여 사실상 지방주권을 확립하는 것을 목표로 하되, 그 출발점은 일상세계의 권력화, 즉 생활자치분권에 두어야 한다. 진정한 자치분권은 권력의 이동이 두 가지 축을 따라 움직이는 것을 전제한다. 중앙에서 지방으로, 국가영역에서 비국가영역, 즉 시민사회로 권력의 동시적 이전과 이양을 전제로 해야 한다. 권력의 이러한 두 축 이동의 결과로 이루어지는 지방의 앵파워먼트는 지방자치단체의 자치권한 확대가 아니라 지방자민사회의 권력화로 구현되어야 한다. 신분권 운동은 바로 국가와 개인 중간에 있는 지방의 시민사회에서 주민 자치권의 확대를 통해 지방자치단체의 민주화, 나아가 주민자치체의 실현을 도모하는 것을 목표로 해야 한다.

신분권운동은 운동의 층위가 중앙 아니라 지방이지만, 주민자치권의 확대를 통해 제왕적 단체장 중심의 지방자치체를 혁파하고자 한다. 이를 위해서는 시민정치운동의 흐름과 지방자치제도 개혁의 흐름을 결합시키는 이른바 ‘운동정치(movement politics)’ 방식으로 신분권 운동이 전개되어야 한다. 이는 독일의 녹색당이 풀뿌리 지역운동으로 출발하여 제도정치영역으로 들어가면서 정치체제의 개혁을 이끌어내고자 했던 방식과 같은 것이다. 운동정치방식으로 신분권 운동이 되려면, 이를 주민을 규합하면서 대리하며 매개하는 중간지원조직 혹은 중간정치조직이 활성화되어야 한다. 이는 제도권의 정당 역할과 시민운동단체로서의 역할을 겸행하면서 양 영역을 연결하는 역할을 수행해야 한다. 이를테면 일본의 가네가와에서 생협이 직접 구성원의 이해관계를 대변할 활동가를 지방의원으로 선출한 뒤, 의회 내에서 정당원으로 아니라 생협을 대리하는 정치인으로 활동하면서 생협(시민사회)과 의회(국가)를 연결하는 역할을 했던 것과 같은 것이다. 따라서 신분권 운동을 지방이란 현장 속에서 주민들의 실질적 이해관계를 공민적 이해관계로 조직해내고, 또한 제도정치 공간(자치제도) 속에 이를 구현해내는 방식으로 이루어지되, 이를 위해서는 지방유권자를 대리하는 지방의회와의 협력 및 유대를 강화하는 ‘의회 거버넌스’를 추구해야 한다.

중간지원조직이 신분권운동의 주체가 되어, 일정한 성과를 거두게 되면, 이를 일상적 제도로 규칙화 시켜 내기 위해서는 이른바 동네 자치 혹은 근린자치의 제도화를 추구해야 한다. 근린자치체는 자치의 합법적 단위로서 기존의 기관자치제 방식과 달리 영국식 주민자치체를 실행하는 단위가 되어야 한다. 근린자치는 주민대표들로 구성되는 근린의회 중심으로 추진되되, 근린단위의 공공서비스와 관련된 사업의 예산권, 집행권, 의결권을 행사하는 자치

권한이 부여되어야 한다. 근린자치제의 활성화는 한국의 기관자치제와 결합하며 지방자치의 이중구조를 구성하게 된다. 결국 신분권운동의 종착역은 바로 풀뿌리 자치제를 지방자치공간에 뿌리내리게 하여 지방주민들의 자치권 실현이다.

제6장 분권형 국정시스템을 위한 시민사회리더십 제고 방안

제1절 서론

요즘 우리사회의 화두는 양극화해소다. 그것도 경제적 양극화의 해법을 놓고 대립하고 있다. 증세와 감세, 성장과 분배를 놓고 다툰다. 그렇다고 분배론자들이 성장의 필요성을 부정하는 건 아니다. 다만 이기적 사회구조 속에서의 성장은 빈부격차를 심화시킬 뿐이라는 것이다. 반면에 성장론자들은 일단 파이를 키워야 분배의 여지가 있다는 주장이다. 그런 점에서 좋은 사회를 주창하는 깰브레이스도 경제발전이 지속되고 확장되어야 좋은 사회를 실현할 수 있다는 논리와 맞닿아 있다. 따라서 분배론자든 성장론자든 부자와 빈자들이 더불어 만족할 만한 좋은 사회를 지향한다는 점에서는 동일하나 방법론에서 차이를 보일 따름이다. 그런데 ‘좋다’라는 것이 자칫 자신에게 좋은 게 옳다는 의미로 받아 들일 때 이기적인 사회가 되고 만다. 이기적인 사회에서는 오로지 나의 이익만 존재한다. 다른 사람이야 굶어 죽든 말든 나와 나의 가족만 안전하면 그만이다. 나의 이익을 위해서는 수단과 방법을 가리지 않고 권력과 돈을 독차지하고 자 한다. 필요에 따라서는 거짓과 조작을 통해서라도 나의 성과를 높이고, 남에 대한 피해는 불가피하다고 여긴다. 그래서 이기적인 사람들이 생각하는 경제성장은 나의 소득과 재산이 늘어나는 것만을 의미한다. 심지어 빈곤은 당사자의 책임이요 그들의 몫이라고 치부하는 현상도 나타난다. 그러다보니 이기적인 사회에서 빈부의 격차는 날로 커질 수밖에 없다. 지금 지구상에는 20%에 해당하는 인구가 기아에 허덕이고, 6%의 인구가 부의 약60%를 점유하는 불공평한 상황이 벌어지고 있다. 그래서 인도의 성자 간디는 ‘진정한 경제성장이란 가난한 사람들의 형편이 나아지는 것을 의미한다.’고 설교했다.

그런 의미에서 인간이 꿈꾸는 가장 이상적인 사회는 ‘정의로운 사회’다. 정의로운 사회는 부의 분배가 도덕적이다. 능력보다 필요에 따라 분배가 이루어진다. 때문에 범죄도 없고, 남을 속이기 위해 거짓말을 할 필요도 없다. 그러나 ‘정의로운 사회’는 현실적으로 불가능하다. 인간은 이상 보다는 현실에, 먼 장래 보다는 당장을 선호하는 속성을 지니고 있기 때문이다. 그래서 ‘좋은 사회’라는 가치를 실현가능한 대안으로 여긴다. 그런데 ‘좋다’라는 가치수준은 가장 낮은 단계이다. 가장 높은 가치수준을 ‘옳다’라고 한다면 중간단계는 ‘합의’, 그리고 가장 낮은 가치수준이 ‘좋다’이다. 그러므로 우리가 추구하는 사회가 정의로운 사회는 아닐지라도 부자와 빈자가 모두 만족할만한 중간단계의 ‘합의된 사회’라도 이루어내야 하는 것이다. 그러나 모두가 만족할만한 사회라는 합의를 이끌어내기 어려운 게 현실이다. 그래서 서로에게 거부감이 없는 ‘좋은 사회’를 떠올리는 것인지도 모른다. ‘좋은 사회’란 모두에게 이익이 되고 합의를 지향하는 사회를 의미한다. 일찍이 경제학자 깰브레이스는 인간중심의 좋은 사회를 주창하면서 ‘좋은 사회란 모든 구성원에게 기본적인 삶의 조건을 보장하고 나아

가 최저 소득계층의 권익을 제도적으로 보호해야 한다'고 주장한다. 그러므로 좋은 사회를 이룩하는 데는 진정한 민주주의체제를 구축하는 것이 가장 시급한 과제라는 것이다. 진정한 민주주의체제를 통해서만이 사회적으로 소외된 계층과 그들을 대변하려는 양심적인 사람들의 의지와 영향력이 발휘될 수 있기 때문이다. 진정한 민주주의체제는 견제와 균형이 가능한 분권시스템을 갖추고 있느냐가 핵심이다. 권력과 권한의 분산만이 권력의 남용에 따른 인권유린과 부정부패를 저지할 수 있기 때문이다. 특히 분권은 입법, 사법, 행정의 수평적 분권 뿐 아니라 중앙정부와 지방정부의 수직적 분권, 그리고 정부와 시민사회의 권한공유 까지를 의미하기에 이를 통틀어 '좋은 사회'(good society)라고 규정하고자 한다. 선거 때마다 정치인들은 표를 얻기 위해 소외된 사람들을 대변하겠다고 공약하지만 이를 검증할 능력이 없는 소외계층들은 매년 이용만 당하고 만다. 그런 점에서 소외계층들과 그들을 대변하려는 사람들에게 '좋은 사회'를 실현할 수 있는 후보자를 분별할 수 있는 능력을 길러 주는 것이 과제인 것 같다. 성장이나 분배가 아니라 진정한 성장은 어려운 이들의 생활이 나아지는 것이라고 규정할 수 있는 정치인이라면 '좋은 사회'를 구축할 능력이 있다고 믿어 볼만하다. 그러나 그러한 과제의 해결은 정부나 시장, 또는 시민사회 어느 한 주체의 노력만으로 이루어지는 것은 아니고 좋은 거버넌스를 구축할 때만이 가능할 것이다. 이에 본 논문은 분권형 국정시스템의 전제인 좋은 사회란 무엇이며, 좋은 사회실현을 위해서 필요한 행정에서의 시민성에 대한 고찰과 좋은 사회형성을 위해 필요한 시민리더십의 내용과 이를 제고하기 위한 교육프로그램개발의 방향을 제시하고자 한다.

제2절 분권형 사회의 이론적 배경

1. 분권형 사회로서 좋은 사회에 대한 논의와 쟁점들

- 서론에서 언급한 바와 같이 본 논문에서는 분권형 사회의 전제를 좋은 사회라고 규정하고 있으므로 민주공동체를 지향하는 좋은 사회의 논의와 쟁점을 먼저 소개하기로 한다.
- 사회과학적 담론의 대상으로서의 좋은 사회론(good society theory)은 사회설계론의 시각에서 다양한 담론을 포괄하고 있다.
- 사회과학계열에서의 좋은 사회론은 에치오니(Amitai Etzioni)와 갤브레이스(John Kenneth Galbraith)에 의해 주도되었다.
- 에치오니는 이념적 차원에서 자유주의와 국가주의 모두를 반대하며 그 대안으로 공동체주의를 제안하면서 그 방법론으로 제3의 길을 제시하고 있다.
- 좋은 사회론이 학문적 주제를 넘어 사회적 화두가 된 것은 갤브레이스의 저서가 나오면서

부터였으나 정작 갤브레이스는 그 용어의 기원은 1937년 나온 월터 리프먼(Walter Lippman)에서 빌려온 것이라 하였다.(Galbraith, 1996:12)

- 제도주의 경제학자로 분류되는 갤브레이스는 그간 국가의 경제적 역할과 관련된 여러 작업을 정리하여 좋은 사회의 상을 제시하였는데 갤브레이스는 인간 중심의 좋은 사회란 구성원 개인의 자유, 생존권, 평등권, 그리고 행복 추구권이 반드시 보장되어야 하는 사회를 의미한다고 설파하였다.
 - 맑스는 생시몽과 프루동 등 그 이전의 공상적 사회주의 등과 자신을 구분하기 위하여 이른바 과학적 사회주의를 제창했지만 맑스즘은 자본주의에 대한 철저한 시각 속에서 충실한 이상사회론, 곧 좋은 사회론을 가정하고 있다.
 - 맑스가 꿈꾸는 유토피아에서의 인간적 가치로는 인간의 자유와 자존심, 공동체, 민주주의, 평등, 정의 등이었고, 레닌은 그러한 맑스의 좋은 사회론을 실천에 옮기기 위해 노력했던 사람이었다.
 - 네오맑시스트의 좋은 사회론은 매우 다양한 흐름을 보여주는데 대표적인 분석적 맑시스트인 라이트(Erik Olin Wright)는 초기의 철저한 계급분석 결과를 종합하여 다양한 형태의 현실적 유토피아, 곧 좋은 사회의 상을 제시하였다. 라이트는 계급분석 결과 얻어진 불평등 문제의 해결을 위해서는 국가의 적극적인 역할, 곧 거버넌스가 필요함을 주장하고 이로써 좋은 사회가 실현될 수 있다는 것이라고 했다. (김태수, 2007:9-10)
- ### 2. 좋은 사회의 목표
- 에치오니의 좋은 사회론을 구성하는 핵심적 개념은 좋은 사회와 그 형성적 개념으로서의 공동체주의, 그리고 그 방법론으로서의 제3의 길 등이다. 먼저 에치오니가 생각하는 공동체의 개념은 나와 너와의 관계를 나와 우리(I & We) 개념을 바꾸어 공동체를 개방된 공동체와 폐쇄된 공동체 및 무공동체로 구분하고 여기서 열린 공동체는 개인과 공동체의 가치를 조화시키며 구성원에게 대응적이고 유대감을 중시하는 이상적인 공동체이다. 반면에 폐쇄된 공동체는 영국의 보수당과 같이 개인을 무시하고 공동체만을 강조하는 것이고 무공동체는 영국의 노동당과 같이 개인만을 강조한 나머지 공동체의 여지가 없는 것을 말한다.
 - 에치오니는 좋은 사회를 좋은 정체(good polity)로도 사용하면서 정체의 유도가 중요하다고 주장한다. 좋은 정체란 도덕적으로 우월하고 바람직한 것으로서 직접민주주의와 부합하며 정부는 사회구성원의 요구에 대응적이어야 한다.

- 좋은 사회는 자유주의 이전의 상태, 곧 좋은 사람을 자유주의적 개념인 좋은 시민보다 더욱 선호한다. 좋은 사회는 가치중립적인 단순한 다원주의와 달리 공유된 도덕적 이해, 곧 도덕적 담론을 중시하고 공유된 선의 구현을 위해 제한된 사적 영역의 제한에 동의한다.
- 좋은 사회는 단순히 시민적(civil)이라는 것 이상으로 부가적 장점(virtues)을 갖는 점에서 자유주의적 개념의 시민사회 보다 포괄적인 개념이다. 그 장점은 두 가지로 단순히 중개적 기능만 하는 자유주의적 한계를 넘어 가치를 지향하는 자발적 결사와 숙의와 민주주의에 대한 열정이다.
- 에치오니는 좋은 사회의 성격을 분명히 하기 위해 시대적으로 선행하는 자유주의적 시민사회 및 개념적으로 대립하는 전제주의적인 처방적 국가와 대비시켰다.

〈표 1〉 시민사회와 좋은 사회, 그리고 처방국가의 비교

	시민사회	좋은 사회	처방국가
철학적 기초	자유주의(롤즈)-다원성	공동체주의-가치지향	보수주의-종교적
구성원	시민-열은 시민권	사람-소속	시민 +소속: 강한 배타성
개인관	타락가능의 성선설	계도적 성선설	성악설
덕목	개인적(온화, 관용, 자아통제, 비판적사고, 공공성의 추구, 시민참여, 자원 활동)	개인적+사회적(가족, 친구, 이웃, 공동체)	법의 준수
자원결사체	매개적 기능	가치구현 수단	(논의 불가능)
강조가치	권리	책임	의무

자료: 김태수, 2007:15-16.

- 이처럼 에치오니는 좋은 사회의 형성적 개념의 하나로서 공동체주의란 사람을 개인 보다는 공동체 구성원으로 보며 권리 보다는 책임의 관점에서 바라본다. 이는 공동체주의가 서로 경쟁하는 힘 가운데 원심력 보다는 구심력에 비중을 두고 있음을 의미한다. 또한 에치오니에게 있어 공동체주의와 함께 좋은 사회로 유도하는 중요한 수단은 바로 제3의 길이다. 에치오니는 좌파와 우파로 나누어 각각은 전체적 가치를 중시하는 유럽과 개인적 가치를 중시하는 미국과 부합한다고 하면서 양자를 절충하는 제3의 길이야말로 좋은 사회에 도달할 수 있는 방법으로 제시했다.
- 이러한 제3의 길 개념을 가능하게 한 좌우 양분법은 물론 부버의 나와 너(I & Thou)에서 온 것이다. 좌파는 나보다는 너와 우리를 중시하는 반면 우파는 나를 중시한다고 본다. 좋은 사회는 개인을 수단이 아니라 자율성을 가진 목적으로 본다는 점에서 우파의 주장도 수용한다. 또한 좌파와 마찬가지로 공동체 및 국가와 시장과의 균형을 중시하고, 특히 정부는 좋은 사회의 중요한 파트너로서 강조한다. 결국 제3의 길은 공동체주의를 통한 좋은 사회에의 도달방법론이라 할 수 있다.

- 한 편 깬 브레이스는 역사적인 흐름에 따라 ‘좋은 사회’를 추구하는 정부 정책 내지 공공 정책을 제시하고 있고, 그 정책이 성공적으로 실현되려면 해결해야 할 문제도 많고 설득해야 할 대상도 수없이 많다는 것을 인정하면서 우선 역사의 흐름에 대한 인도적인 시각을 정립함으로써 불우한 계층의 삶의 질을 향상시키는 방법 찾아야 한다고 주장한다. 민주주의와 시장 경제 체제, 공산주의와 공동의 생산 수단의 국유화 체제의 경쟁 속에서 80년대 구소련과 동유럽 제국과 중국의 개방을 보면 민주주의와 시장 경제 체제의 시장이 승리한 것처럼 보이지만 자본주의 경제가 발전하고 확장되면서 정부의 역할과 책임은 오히려 더 커질 수밖에 없었다. 이에 대하여 정부의 적절한 개입 없이는 안정 속에서 만족할 만한 수준의 경제발전을 실현시킬 수 없다고 말하고 있고 정책 또한 그 정책의 특유의 사회, 경제적 혜택과 비용의 대비 분석에 의해 채택되어야 한다고 말했다. 그런 의미에서 경제 내에서 국가의 개입을 매우 중요하게 여기고 있는데 왜냐하면 경제의 발전으로 개인의 생활수준이 높아지는 것에 반해 사회 공공 서비스의 낙후에 대한, 민간 부문이 절대로 제공할 수 없는 공공 서비스의 필요성이 증가하기 때문이라고 한다.
- 문제의 근원은 빈곤에 의한 것이 많다는 깬 브레이스의 주장은 사실 역사에서도 증거하고 있으니 맞는 말이다. 사실 경제적 부가 주어진다면 오늘날 겪고 있는 사회 문제의 대부분을 해결 할 수 있을 것이다. 누구에게나 최소한의 의식주와 의료서비스를 보장해 주고 노인들에게 충분하고 안정적인 연금을 보장하고, 나이 어린 미혼모의 경우나 고아 소녀 소년 가정들을 위한 기본적인 삶의 조건을 사회가 보장해 주는 사회는 바로 좋은 사회임이 분명하다. 역시 경제적인 부문이 지속적으로 증가 발전하는 확장형 경제 체제가 필요하다 는 것을 옹변한다.
- 다른 한편으로 경제적 발전만이 좋은 사회의 기준이 되는 게 아니라 정신적인 빈곤에 빠지게 되는 오늘날의 사회 문제를 보면 가진 자가 늘 행복하지 않다는 것을 고려할 때 교육에 대한 중요성이 더 강조된다고 본다. 사회참여구성원으로서 고도의 전문성과 역량을 갖추고서 사회의 전반적인 모습을 볼 수 있고 정부의 일을 이해하고 협력해 줄 수 있는 정치에 대한 어느 정도의 안목을 가진 사람, 즉 높은 의식 수준을 갖게끔 하는 데에는 교육 이외에 다른 방도가 없다. 좋은 사회는 분명 높은 수준의 의식 수준이 필요하다. 좋은 사회에서는 현재의 교육제도를 어떻게 발전시킬 것인가가 더 중요한 질문으로 다가온다. 사회 생활에 필요한 질서 의식과 잠재력을 심어주고, 교육받는 것과 노는 것의 선택을 어린이 스스로에게 맡기고 각자의 소망과 능력에 따라 전공 부문을 선택할 기회를 보장해 주고 사회 구성원 전체를 위한 교육제도를 발전시키어 각 개인 삶의 질을 높여 주어야 한다.
- ‘좋은 사회’의 기준은 개념적으로 인종, 성, 과거의 국적에 불문하고 사회 구성원 모두가 보람된 삶을 영위할 기회를 갖는 것이다. 물론 개인의 능력과 가치관에 따른 차이가 있다는 것을 전제로 받아 들여야 한다. 앞서서도 언급했듯이 좋은 사회를 이루는데 경제적인 여건이 결정적 역할을 한다. 경제의 지속적 성장과 발전 그리고 공평한 경제적 기회가 주

어지는 것이다. 또한 기본적인 삶의 조건을 사회가 보장해 주어야 하는 계층에게 복지의 혜택을 주는 사회여야 한다.

- 좋은 사회에서 가장 주목해야 할 부문이 정부의 개입인데 이는 필수적인 부문이다. 아직도 많은 사람들이 정부의 개입을 좋은 시선으로 바라보지 않고 있지만 겔브레이스는 네 가지의 정부의 개입이나 규제가 필요한 요인을 들고 있다. 첫째, 지구촌의 자연 환경을 보호해야 되기 때문이다. 둘째, 시장경제 체제의 속성상 약자의 입장이 될 수밖에 없는 근로자를 보호해야 되기 때문이다. 셋째, 시장경제에서는 흔히 품질이 떨어지거나 사람에게 해로운 제품이나 서비스가 생산되고 판매되기 때문이다. 마지막으로 시장경제는 경기가 활발해 질수록 결국은 침체와 불황에 빠지게 되는 속성을 가졌기 때문이다. 정부 규제의 필요성에 대한 찬반론의 핵심은 과연 정부 규제가 시장기능에 어떤 영향을 미칠 것인가 하는 것이다. 하지만 정부의 규제는 좋은 사회의 틀 안에서 사안별로 결정되어야 한다. 이는 특정에게만 이익이 돌아가게끔 방지해 둘 수가 없기 때문이다.
- 좋은 사회를 이룩하는데 경제적인 부문 외에 정치에서는 진정한 민주주의 체제를 구축하는 것이 가장 시급한 과제라고 말하고 있다. 정치인들은 표를 얻기 위해 사회 빈곤층을 위한 많은 공약들을 내세울 것이고 국민들은 그것을 보고 그들의 투표권을 행사할 것이다. 하지만 그동안의 많은 신뢰의 파괴로 투표율은 갈수록 낮아지고 있고 이를 해결하기 위해 우선적으로 신뢰성 있는 정치인들이 선거에 나와야겠으며 실현성 있는 공약과 소외된 빈곤 계층이라든가 사회적 책임과 의무에 대한 국민 전체의 인식이 더욱 향상되어 투표권을 행사하도록 해야 한다.
- 이제 겔브레이스의 좋은 사회에 대한 개념적 기준을 정리해 보면 다음과 같다. 사회구성원 모두에게는 고용과 삶의 질을 향상시킬 수 있는 기회가 주어져야 하고, 이를 위해 지속적이고 안정적인 경제성장이 이루어져야 한다. 청소년들에게 장차 사회활동에 참여하는데 필요한 교육과 복지서비스를 보장하고 사회 혼란과 갈등요인을 제거해야 한다. 사회생활에 적응하지 못하거나 적응할 수 없는 구성원들에게 최소한의 삶의 조건을 보장해주는 안전장치가 필요하며 나머지 구성원들에게는 각자의 능력과 취향에 따라 경제적, 사회적 목표 달성을 할 수 있는 기회를 보장해야 한다. 사회와 타인에게 부담을 전가시키는 축재방법은 금지해야 하고, 극심한 인플레이 때문에 노후대책이 무산되는 상황이 일어나지 않도록 해야 한다. 그리고 지구촌 모든 나라와 인도적이고 협조적인 관계를 유도해야 한다 (겔브레이스, 오호근역, 1997:58).
- 좋은 사회는 국가, 시장, 공동체를 잘 융합해야 한다. 세 요소들이 역할과 의무는 다르지만 각각이 협력하고 포용하는 것이 좋은 사회를 위해 필수적이다. 따라서 좋은 사회로의 전환은 세 요인들이 함께 작동하며 상호견제해 주는 것이다(에치오니, 이범용역, 2007:27-28). 그러나 상호견제가 균형을 가져 올 수는 있지만 좋은 사회를 실현하는 것은

아니다. 좋은 사회의 실현은 자본주의자이든 맑스주의자이든 네오맑시스트가 주장하는 국가의 새로운 역할에 유의하지 않을 수 없다. 적어도 국가에 정당화의 기능을 부여한다면 국가가 스스로 도덕적이 될 수 있도록 공적가치를 확보하는 일일 것이다.

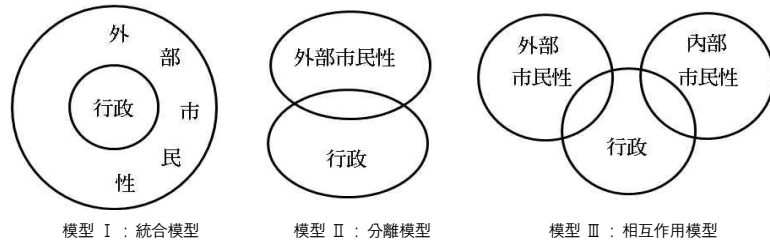
제3절 분권형 사회 형성을 위한 市民性회복

1. 행정에서의 시민성

- 분권형 사회가 되었을 때 공무원의 공직가치 확립 못지않게 시민의 역량, 즉 시민성이 분권형 사회의 성과를 좌우하게 된다.
- 국가가 출현한 이래 市民(civis : citizen), 市民性(civitas : citizenship), 통치의 기술(civilitas : the art of government)에 대한 개념들이 발전된 것은 그리스, 로마시대였던 것 같다. 그러다가 중세가 끝나고 1600년경에 민족국가체제의 등장과 더불어 그러한 개념들은 퇴락하고 통치의 기교(the art of government)가 널리 퍼지기 시작했다. 사실 민족국가의 출현은 市民과 市民性의 개념을 절대적인 법적 질서의 영역 안에 가두어 버렸고 국가이성과 통치의 기교가 민족국가의 토대를 다져주었다.
- 이와 같은 결과는 市民들의 의해 수행되던 통치의 기술이 전문가들에 의해 수행되어지는 통치의 기교로 미묘한 개념상의 변화를 가져왔고, 市民性의 개체로서 규정되던 市民에 대한 지속적인 개념의 변화와 통치의 기술에 기능적이었던 市民性의 변화를 초래하였다. (Gawthrop, 1984 : 101~102)
- 따라서 오늘날 행정이 공익의 증진이라는 본래의 역할을 수행하기 위해서는 市民과 市民性, 그리고 통치의 기술에 대한 개념의 소생에 기대를 걸어야 할 것이며 그때 民官의 관계가 올바르게 서게 될 것이다.
- 그러나 이미 주지하는 바와 마찬가지로 오늘날 행정업무의 다양성과 복잡성은 관료의 전문성을 요구하고 있으며, 따라서 관료들이 市民들의 다양한 요구나 선호를 만족시켜 주기 위해서는 관료들의 전문직업적 자질이 관료의 대응성에 영향을 미치는 중요한 결정요인의 하나라는 것을 인식 할 수 있다.
- 한 관료의 市民性은 전문직업성에서 야기될지도 모를 편견과 독선을 예방하기 위해서라도 요청이 되는 자질이며, 일반 市民의 市民性은 올바른 업무수행을 감시하고 조력하기 위해 市民이 지녀야 할 자질인 것이다.
- 이러한 맥락에서 Robert T. Golembiewski는 市民性과 행정의 관계를 역사적인 변천에 따

라 세 가지 모형으로 구분하여 설명하고 있다. 이를 그림으로 나타내면 다음과 같다.

(그림 1) 시민성과 행정의 세 모형



자료: Robert T. Golembiewski, "Toward a Positive and Practical Public Management: Organizational Research Supporting a Fourth Critical Citizenship." A & S. Vol.21.No.2(August 1989), p.202

- 모형 I 은 고대회합에서 보여주는 市民과 행정의 동등한 위치를 반영하는데 이때 높은 市民性이 행정을 포괄해버리는 직접적인 통합모형이다. 모형 II 는 외부市民性(일반市民의 市民性)과 분리되는 관료제의 중립적 상태를 지칭하는데 관료제가 과학적 원리를 적용하면서 市民性이 쓸모없게 되거나 차별적으로 작용하게 된다. 모형 III 은 내부市民性(관료의 市民性)과 외부市民性이 동시에 출현하여 상호작용하는 모형인데 여기에서는 市民性을 두 계급으로 구분하여 조직내부의 市民性和 외부의 市民性을 제시하고 있다. 이때 모형 I 은 역할의 전문화를 부정하고 모형 II 는 역할의 전문화를 강조하는 입장인데, 모형 III 은 I 과 II 를 균형 있게 통합하려는 시도이다.

2. 市民性的 정의와 모형

- 어떤 정치체제의 수준은 그 사회의 시민능력에 달려 있다고 말한다. 어떤 사회가 잔인한 獨裁者의 수준에 장악되어 있는 것은 그 사회에 살고 있는 市民의 책임이요 그들의 시민 수준에 걸 맞는 정치체제라는 것이다. 그러므로 수준이 낮은 市民은 행정에 의한 서비스의 수준도 낮게 마련이고 따라서 대중적 자치정부는 오직 시민들이 그들의 市民性에 관해 참다운 고뇌를 할 때만이 존재 가능하다.²⁾
- 여기에서 시민성(citizenship)이란 어떤 지역사회에 살고 있는 개별적 구성원의 權限과 義務를 규정한 地位와 役割이다. 이 地位와 役割을 공식적으로는 憲法이나 憲章, 法律에 의해 成文化된 自治, 權利, 義務이고 비공식적으로는 價値, 傳統, 合意에 의한 것이다. 이 때 시민은 특정지역사회에 의해 공식적으로 비공식적으로 규정된 市民性的 地位를 누릴 수 있는 자격을 가진 사람이고 그 지역사회에 의해 이러한 역할을 할당받아 의무를 부담하는 사람이다.

2) 시민의 정신적인 수준을 시민성이라고도 하고 시민정신, 또는 시민의식이라고 부를 수

도 있다. 本稿에서는 시민으로서 갖추어야 할 자질을 시민성이라고 통일하여 지칭한다. 한편 孫禎陸 교수는 시민성을 “근대적 민주사회의 시민으로서 지녀야 할 자질”이라고 이해하면서 “도시의 주민이 이러한 시민성에 입각하여 자기가 생을 위탁하는 도시지역사회에 애착심을 가지게 되고, 시정의 운영에 건전한 관심을 가지게 되는 상태”를 시민의식이라고 한다. (손정목, 1987 : 215)

- Flathman은 시민성을 권한의 배분과 관례의 측면에서 두 차원으로 나누어 높은 시민성 (high citizenship)과 낮은 시민성(low citizenship)을 설명하고 있음. (Flathman, 1981 : 9-19) 높은 시민성은 시민들이 자유롭게 동등하며 고도로 뚜렷한 인간의 의미를 추구하면서 서로 맞물려 있는 상태이며, 이를 지지하는 학자로서 Pericles, Aristotle, Rousseau, Arendt, Barber, Pateman, Thompson, Welzer 등이 있다. 낮은 시민성은 현대세계에서 높은 시민성이 작동되어 질 수 없다고 논증하는 경험주의자들인데, 이를 지지하는 학자로서는 Hobbes 를 비롯해 20세기의 민주적 엘리트주의자들인 Schumpeter, Downs, Berelson, Lipset, Dahl, Sartori 등이 있다.

- 한 편 Lowi는 法的 市民性(legal citizenship)과 倫理的 市民性(ethical citizenship)으로 나누고 前者는 憲法, 法습에 의한 自治, 權利, 義務로써 시민의 정치적 지위와 역할을 의미하는데 반해, 候者는 價値, 規範, 傳統, 文化, 合意의 형태로써 近隣的, 자발적 결사체의 지위와 역할을 의미한다. 이것은 높고 낮은 수준에 따라 네 개의 시민성 유형이 도출될 수 있다. 이를 表로 나타내면 다음과 같다.

(표 1) 시민성의 정의

	법적 차원	윤리적 차원
高	① 정부관할권 내의 구성원 ② 구성원의 지위, 권력, 의무는 법적규정 ③ 의무는 정부영역에 제한 ④ 권한은 법률에 의해 구성원 사이에 공유 ⑤ 법률에 의해 제시된 참여의 확대	① 정부관할권에 포함(혹은 불포함)된 지역사회의 구성원 ② 구성원의 지위, 권력, 의무는 가치, 규범 등에 의해 규정 ③ 의무는 정치적, 사회적, 경제적 영역 포함 ④ 권한은 관습, 전통, 합의에 의해 제시된 참여의 확대 ⑤ 관습, 전통, 합의에 의해 제시된 참여의 확대
低	①②③은 동일 ④ 권한은 법률에 의해 계층적 배분 ⑤ 법률에 의해 제시된 최소한의 영역	①②③은 동일 ④ 권한은 관습, 전통, 합의에 의해 계층적 배분 ⑤ 관습, 전통, 합의에 의해 제시된 최소한의 참여

자료: Terry I. Cooper, "Citizenship and Professionalism in Public Administration" P.A.R. Vol.44, Special Issue, March 1984, p.144~146.

- 이런 유형화에 대해 Flathman은 法的 次元의 市民性에 관심을 갖고 이의 높은 수준을 확보해야 한다고 주장한다. 이에 대해 Mosher는 고도의 倫理的 市民性이 중요하며 그 내용은 사회 권리와 他者의 욕구에 아주 민감하고 독립적인 사고와 비판적인 평가능력을 소유하는 것이라고 한다. (Mosher, 1941 : 4~7)

- Long은 효과적 市民性이란 시민성의 倫理的, 法的 次元의 相互作用過程의 결과라고 주장

하며 (Long, 1981 : 7-8) Cooper는 고도의 倫理的 범주에 속하는 시민성을 선호하면서 통상 투표와 집회를 가질 권리는 잘 확립되어 있으나 선거과정 및 어떤 주제에 대한 공공토론의 참여에 대한 의무는 소홀히 한다는 것이다. 더구나 法的 市民性은 그가 外地人이든 旅行者이든 누구에게나 적용되고 法的 市民性의 확대에 비해 倫理的 次元이 뒤따르지 못하고 있다고 지적한다. 그러므로 價値나 規範, 傳統에 의한 시민성은 권한의 공유의식과 집단생활에 적극적으로 참가하는 성향이 있다는 것이다. (Cooper, 1984 : 145)

● 그런데 지금까지 많은 市民들과 官僚들은 참여를 사회에 이익이 된다고 보다는 차라리 비용으로 다루어 왔다. 1984년 개최된 미국행정학회의 특별주제세미나에서 이 자리에 참석한 학자들은 한결같이 오늘날 市民들의 無關心과 政策過程에 대한 이해의 결여를 비판하고, 官僚들이 市民性을 소생시키는데 앞장서야 한다고 요청하고 있다. (Gawthrop, 1984 : 101~110) 이에 대해 官僚들은 都市國家에서와 같은 積極的 市民性이 필요하다는데 인식을 같이 하고 있다. 일찍이 Aristotle는 積極的 市民이란 公益의 決定에 있어서 실제적인 知慧를 제공하고 통치의 어떤 측면에 관한 중대한 결정을 내리는데 있어 공동으로 참여하는 사람이라고 규정하고 있다.

● 그러나 서구 정치사상에 있어서 계속되어 오고 있는 합의중 하나는 통치에 있어서 市民에 의한 실질적 관여는 가능하지 않고 단지 바람직할 뿐이라는 사실이다. 그래서 積極的 市民性을 비판하는 학자들은 우선 인간본성의 결함 때문에 積極的 市民性의 집행이 불가능하다고 지적한다. 어떤 사람은 너무 情熱的이고 利己的인데 반해 다른 어떤 사람들은 너무 수동적이고 모든 일에 무관심해서 積極的 市民性을 모든 이에게 요구한다는 것이 가능하지 않다는 것이다. 이와 같은 논리의 淵源은 Plato는 모든 시민이 동등하게 도시국가(polis)의 행정에 참여하는 것이 바람직하지 않은 이유를 시민성의 특징에서 찾고 있기 때문이다. 그러나 행정에 의한 便益은 모든 사람이 나누어 갖는 것이 바람직하다고 지적하면서 그것은 관료들에게 맡기라는 것이다. 왜냐하면 都市國家를 支配하고 관리하는 사람들은 超越的 眞理에 대한 최고의 지식을 소유한 사람들이기 때문이다. 이런 사실에 비추어 볼 때 Plato가 그리는 官僚像은 진리에 대해 우월한 지식을 소유한 슈퍼市民이었던 것이다.

● 또 하나 積極的 市民性이 불가능한 이유는 현대국가의 거대하고 복잡한 성격 때문에 대면적(face to face) 접촉이 거의 불가능하고 利益集團의 정치가 보통 市民의 참여기회를 배제시키고 있다는 것이다.

● 그러나 우리는 높은 市民性模型을 포기할 수가 없음. 비록 높은 市民性模型이 어떠한 약점을 지니고 있다 할지라도 우리의 民主主義를 성공시키려면 여전히 높은 시민성이 필요한 것이다. 높은 시민성은 민주정체의 권한행사에 正當性을 부여해 주고 정부로 하여금 開放的이고 對應的이게 만들고 따라서 오늘날 행정국가에서의 積極的 市民性에 대한 전망은

傳統的인 市民性의 주요 특징을 保全하면서 행정의 準據들과 조화를 이루어 내야만 한다.

● MaGregor는 市民性과 行政(전문직업행정가)을 동시에 증진시키기 위한 개혁의 目標을 ① 직업행정가를 옹호함으로써 신분의 安定을 보장하고, ② 公共問題에 대한 지식의 증대를 위해 市民資質의 形成을 꾀하면서, ③ 公職의 의미를 확대하여 市民을 포함시키는 것이라고 제안하고 있다. 이러한 개혁을 달성하기 위해 設計된 내용은 다음과 같다.

〈표 2〉 시민성과 행정의 증진을 위해 설계된 공직의 개혁

	(1) 관료제 옹호 (정부행정참모의 안정과 지위향상)	(2) 시민자질형성 (직업전문가로부터 시민에게 이전되는 지식의 증가)	(3) 공직의 再定義 (공무원의 경계를 확대 하으로써 시민참여의 증대)
1. 모범자의 표창 및 존경	0		
2. 성과중심의 승진기준개발	0	0	
3. 집행구조 분권화		0	0
4. 공유하는 경험의 전달		0	0
5. 시민을 동료로 검토	0	0	0
6. 전국적 서비스	0	0	0

자료: Engene B. McGregor, Jr.(1984). "The Great Paradox of Democratic Citizenship and Public Personnel Administration", P.A.R. Vol.44, Special Issue, March. p.130.

● 그렇다면 오늘날 요구되어지는 積極的 市民性이란 무엇인가? 앞에서 논의한 官僚의 市民性과 크게 다를 것은 없었으나 역할상의 차이 때문에 서로 다른 측면도 적지 않다. 우선 權限共有意識을 들 수 있는데 統治行爲는 官僚의 몫이고 나의 몫은 便益의 향유라는 생각은 官의 君臨을 가능하게 하는 消極的이고 否定的인 市民性이다. 국가의 權力은 共有權力이고 市民 또한 권한 행사의 主體라는 자각이 뒷받침 될 때 官 앞에서 비굴해지지 않는다. 그러므로 權限의 共有意識을 가진 市民은 시정활동에 적극적으로 참가하게 되고 적극적인 비판과 토론을 통해 自己學習을 게을리 하지 않다. 나 하나 정도야 참여하지 않아도 별 일 없겠지 하는 안이한 자세가 일반화 될 때 시민의 무관심은 그 도시를 병들게 만드는 원인을 제공하게 된다.

● 다음으로 積極的인 市民은 共同體意識을 염두에 두고 자신의 견해를 개진한다. 나의 利益만을 고집하는 것은 共同體의 파멸을 가져온다는 인식을 공유할 때만이 건전한 共同體의 성립이 가능한 것이다. 民主主義社會의 구성원리가 이기심이라는 사실을 제대로 인식한다면 그 원리의 유지를 위해서는 讓步的 이기심의 발휘를 생활화해야 된다는 더 깊은 철학을 이해할 수 있게 될 것이다.⁴⁾ 그러한 시민은 계층적 정부권위에 무조건 순응하고 수동적이며 복종하는 '羈束的 市民'(committed citizen)이 아니고, 정부권위를 공유하는 가운데 저항하고 비판하며 질문과 주장을 끊임없이 펼치는 '협력적 시민'(surpportive citizen)이 되는 것이다. 이것은 協同生産理論이 주장하듯 도시서비스의 생산과 공급과정에 共同參與하는 것을 의미한다.

● 그리고 적극적 시민은 공공문제에 대한 관심이 높고, 항상 언론매체나 시정 홍보활동에

귀를 기울인다. 더 나아가서 자신의 관심 있는 분야에 대한 전문적 지식을 쌓기 위해서 대학이나 시립 도서관을 방문하고, 전문가를 찾아가서 배우는 자세를 견지한다. 이러한 학습 정신은 일회성에 그치는 게 아니고 지속적으로 관심을 가지고 탐구정신을 불태우며 지속성을 유지하기 위해 시민대학이나 자발적 결사체에 참여함으로써 유대관계를 형성하기도 한다.

- 끝으로 積極的 市民은 自律能力이 높다고 보여진다. 남의 견해에 맹목적으로 동조하지 않고, 公共問題에 대해 견해가 다를 때는 날카롭게 비판하는 독립적인 능력을 지닌다. 그런 만큼 자신에게 주어지는 義務나 負擔을 귀찮게 여기지 않고 솔선수범하여 처리한다. 이러한 市民은 스스로의 책임아래 자기의 할 일을 말쑥 없이 완수해 나가기 때문에 남 앞에 떳떳하고 당당하게 비판을 할 수 있는 자신감에 차 있다.

- 이상에서 논의한 것처럼 一般市民性은 權限 共有意識, 共同體指向性, 公共問題指向性, 自律能力 등이다.

3) 孫禎睦 교수는 건전한 시민의식(good citizenship)이란 “시자치단체의 공민으로서 최소한도로 선거권을 행사하는 동시에 納稅者라는 입장에서 ① 都市를 사랑하고, ② 都市生活상의 유형무형의 규칙을 지키며, ③ 公衆道德을 준수하고, ④ 集團의 일원으로서의 책임을 수행하면서, ⑤ 市政에 대한 올바른 판단과 비판할 능력을 갖춘 자들의 集團意識을 말한다”고 제시한다. (孫禎睦, 1987, 215~216.)

4) 民主主義社會에서의 利己主義原理의 기준과 적용을 위해 協同體에 관한 科學을 구성해야 한다는 주장은 Tocqueville의 「美國의 民主主義」라는 저서에 자세히 논의되어 있다. Alexis de Tocqueville(1945), Democracy in America I, II, in Phillip Bradl(ed.) New York : Alfred A. Knopf. 국내문헌으로는 金泰吉 外 共著(1998), 한국사회와 시민의식, 서울 : 문음사를 참조.

제4절 시민성함양을 위한 시민리더십 제고방안

1. 시민 리더십의 개념과 구성

1) 시민 리더십 정의

(1) 일반적 정의

- 시민 리더십은 우리 사회 공동체의 구성원이자 주체적 존재로서 시민이 갖추어야 할 자질이며 우리 사회를 건강하게 유지하고 발전시켜 나가는 원동력이라 할 수 있다.

- 이러한 당위적 개념에도 불구하고 시민 리더십에 대한 일반화된 개념은 명확히 정립되지 못하고 있는 상황이다.
- 학자들에 따라서 많은 차이가 있으나 일반적으로는 “한 국가의 주인으로서 책임 있는 행동을 실천하여 실천하는 능력 혹은 그러한 행동들”을 총칭하는 개념으로 사용된다.

- 구체적으로 구성적 개념 하에서 정의하면, 시민 리더십은 주인의식, 도덕의식, 그리고 역사의식을 핵심내용으로 하는 행동을 의미한다.

(2) 리더십의 의미

- 리더십의 개념은 매우 다의적이기 때문에 명확한 정의를 발견하기가 힘든 형편이다.
 - prethuis는 리더십이란 의도한 목표에 도달하기 위해서 개인이나 집단을 조정하며 행동유발의 동기를 부여하는 기술
 - Scott는 리더십이란 목표의 선택과 달성을 위해서 사람들을 지휘·지도하며 영향력을 행사하는 것
 - Alford와 Beatley는 리더십을 집단목표의 달성과 집단의 유지를 위해 집단구성원의 자발적인 행동을 유도하는 기술
 - McClelland와 Boyatzis는 리더십이란 정해진 목표를 달성하기 위하여 의사전달과정을 통해 특정한 상황에 행사되는 대인간의 영향력
 - Wexley와 Yukl은 리더십이란 다른 사람을 유도하여 공동의 목표를 위해 행동하는 과정

- 리더십에 대한 대표적인 정의를 살펴보면 다음과 같다.

- 학자들은 리더십을 목표설정과 목표달성을 지향하도록 집단행위에 영향력을 행사하는 과정(Stogdill, R.M., 1974)으로, 또는 사람들로 하여금 공동목표를 달성하는 데 따라 오게끔 영향력을 행사하는 것(Koontz, H. & O'Donnell, C., 1976)으로, 또는 주어진 상황 속에서 목표달성을 위하여 개인 또는 집단의 모든 활동에 영향을 주는 과정(Hersey, P. & Blanchard, K.H., 1977)으로 정의함
- 또한 리더십은 리더가 집단이 처한 상황과 집단 구성원의 특성이나 기대를 고려하여 구성원으로 하여금 집단목표를 달성하도록 사회적 영향력을 행사하는 과정으로 정의하고 있음(Greenberg, 1996, 207).

- 리더십은 그 시대와 문화에 따라 또는 학자에 따라 개념정의가 다소 차이는 있기는 하지만 다양한 개념 정의들 속에 공통적으로 강조되는 것은 있다.
 - 그것은 리더십이 사회적 현상이며, 수행과 능력의 위계적 수월성을 가정하고 있고, 리더가 되게 만드는 동력은 영향력이라는 것 등이라고 볼 수 있음

- 김정효(2006 : 20)의 정의를 수정하고 인용하여 ‘리더십이란 사회적 요소를 포괄하는 시민적 자질로 자신의 고유한 자질을 사용하여 공동체의 유익을 위해 영향력을 발휘할 수 있는 능력이다.’라고 정의함
- 현대사회에서 보편적으로 사용되고 있는 리더십의 용어는 광범위하므로 사회·정치적 관점과 리더십기능, 관리적 관점과 리더십의 기능, 행동과학적 관점과 리더십의 기능으로 분류한다.
 - 사회·정치적 관점과 리더십의 기능은 사회적으로 주요 정치가나 경영자나 역할로 인식하는 경우가 있음. 조직의 사명과 사회적 역할 설정, 조직목적의 제도적 체질과 성격의 형성, 조직의 일체감 조성, 조직의 내적 갈등의 조성함
 - 관리적 관점에서 리더십을 조직내부관리에 필요한 각계각층의 관리기능에 초점을 두고 기획(planning)·조직(organizing)·지휘(directing)·통제(controlling)기능을 포괄하는 기능으로 보는 사람이 있으며 그 기능은 부하에게 업무배정, 부하에게 동기부여, 부하의 업무수행능력 지도·개발, 구성원들 간의 커뮤니케이션임
 - 행동과학적 관점에서는 리더십을 구성원들 간의 상호작용관점에서 보고 있어 공식적인 지위가 없더라도 구성원간의 상호작용에서 영향력을 주도하는 것으로 누구라도 리더십과 관련이 있다고 보는 관점

(3) 리더십 접근방법

- 행동과학(Behavioral Science)의 영향을 받아 과학적 지식의 영역 안에 들어온 리더십 이론은 먼저 20세기 초부터 1940년대까지 특성이론(Traits Theory)이 등장했다.
 - 이 이론은 선천적이든 후천적이든 리더의 공통적 특성을 규명하는 것이 목적이었음 (김형래, 2004)
- 1950년대에서 60년대에는 행태이론(Behavioral Theory)이 나타났다.
 - 리더가 부하들에게 보여주는 행동패턴을 발견하고, 이 행동패턴에 따르는 리더십 유형과 조직성간의 관계를 규명하여 효과적인 리더십 유형을 제시하고자 노력
- 1970년대 이르러 리더십 이론이 더 이상 보편성을 추구하지 않게 되면서, 리더십이 발휘되고 있는 상황에 따라 성과가 달라진다는 상황이론(Contingency Theory)이 등장했다.
 - F. E. Fielder의 상황이론 전개 후 본격화된 이 계열의 연구는 리더십의 성공적 발휘를 위하여 리더십 상황과 리더를 부합하게 하는 데 초점이 맞춰져 있음. 결국 모든 리더는 적합한 환경을 만나면 모두 성공할 수 있음을 시사
- 20세기 말 등장한 변혁적 리더십은 기존의 연구들에 대하여 리더와 부하간의 조직적 거리를 전제로 하고 있다고 비판했다.

- 1980년대 이후 등장한 카리스마적 리더십, 비전적 리더십, 문화적 리더십, 슈퍼 리더십 등
- 부하들의 가치와 의식의 혁신을 추구하고, 자유, 평등, 정의 등에 호소하며 비전을 공유하고자 노력하는 것이 오늘의 리더라고 설명
- 전체의 이익을 지향하며 강력한 정서적 연대를 중시하고 부하의 지적자극, 개인적 배려, 비전공유를 특징으로 하고 있어 오늘날의 사회적 정서와 요구에 부합하고 있음(장덕제, 2000)
- 전통적인 입장에서 리더십을 일반적으로 ‘집단의 목표를 달성하기 위해 구성원들을 동기화시키고, 그들에게 영향력을 행사하는 과정’으로 본다.
 - 리더가 집단의 성과를 좌우하는 핵심적인 인물로서, 그의 아랫사람에 대한 동기화 능력과 영향력 발휘 기술이 중요하다는 점을 강조
- 현대적 입장에서 리더십은 변환적 리더십으로, 아랫사람을 이기적이고 하급육구를 지닌 존재로 보기보다 자유, 평등, 자아실현과 같은 고차원적 동기를 가진 존재로 파악한다.
 - (4) 시민리더십의 의미
- 21세기 리더십은 공유하는 리더십, 팀 리더십, 파트너십이다.
 - 리더십 요소 중 자신에게 부족한 것을 주위에서 채워야 함
 - 힘과 공, 그리고 정보를 나누고 함께 가야함, 이는 시민리더십을 함양하는 토대가 됨
 - 협력 있는 곳이 곧 중심이 됨
- 임진(2003)은 시민성의 의미를 시민성(citizenship)이란 어원학적으로 볼 때 시민이라는 ‘citizen’과 자질, 조건이라는 ‘ship’의 합성어로 시민으로서 요구되는 기질을 뜻한다.
 - 최근들어 Heater는 세계시민성(world citizenship)을 강조하고 있고, Pick & Selby는 세계시민성 향상을 위한 시민교육의 목표를 5가지로 요약하여 설명
 - 우리나라에서도 최근 들어 점차 세계화의 추세에 발맞추어 세계시민으로서의 자질과 태도, 행동양식을 강조
- 시민리더십은 ‘한 국가의 주인으로서 책임있는 행동을 출산하여 실천하는 능력 혹은 그러한 행동들’을 총칭하는 개념이다.
 - 앞으로 우리사회가 민주적인 공동체로 발전하는 데에 있어 매우 절실한 부분임
 - 시민리더십은 주인의식, 도덕의식, 그리고 역사의식을 핵심내용으로 하는 행동
- 한국지역사회교육협회(KACE)는 시민리더십을 주인의식, 공동체의식, 준법의식, 역사의식, 지구촌의식의 구성개념으로 정의한다.
- 시민리더십은 ‘시민이 주인이 되어 이끌어가는 사회에서 필요한 혹은 발휘할 수 있는 역

량'으로 정의할 수 있다.

- 이는 최근 EU에서 제안하고 있는 'active citizenship'의 개념과도 유사하다고 볼 수 있음

- 시민 리더십의 개념을 한 국가의 주인으로서 책임있는 행동을 실천수범하여 실천하는 것으로 본다.

- 그 핵심내용을 주인의식, 도덕의식, 그리고 역사의식을 핵심으로 설정
 - 이러한 내용은 시민 리더십 조사연구의 접근 틀로서도 활용되고 있으며 조사내용의 핵심도 여기에 초점을 두고 있음
 - 이러한 시민 리더십의 개념 구성의 근간으로서 '공동체'를 제시
 - 공동체는 다시 정치 사회 경제 문화 그리고 국제적 공동체 인식이라는 광범위한 영역을 포괄적으로 다룸

- 시민리더십은 '나 안에 있는 우리'와 '네 안에 있는 우리'를 위한 것이다.

- 우리 각자에게 소중한 시공간내지는 지역공간의 중요성만 내세울 것이 아니라 공공공간이 사공간과 접합해 합 공간을 넓히는 것임
 - 내가 발을 딛고 사는 현실을 보람 있게 만드는 날을 당겨주는 것

- 시민리더십은 우리 사회 공동체의 구성원이자 주체적 존재로서 시민이 갖추어야 할 자질이며 우리 사회를 건강하게 유지하고 발전시켜 나가는 원동력이다.

- 대표적 구성요소로 주인의식(主), 도덕성(道), 역사에 대한 인식(歷)을 드는 견해는 적절함
 - 시민리더십 구성요소로서의 주인의식은 애국심에 바탕 한 주인의식이 되어야함.

(5) 시민리더십의 개념적 전제 : 공동체

- 시민리더십은 먼저 무엇보다 공동체라는 틀을 전제로 하며 공동체 인식의 범주를 경제·정치·사회·문화·국제의 다섯 가지로 나눈다.

● 경제적 공동체 인식은 경제적인 활동의 장으로서 공동체 일원이 가지는 인식이다.
 - 경제적 공동체 인식은 공동체 내부 성원간의 경제활동관계를 제로섬게임(zero sum)으로 인식하는가 혹은 윈윈게임(win win)의 관계로 인식하는가와도 관련이 있음
 - 경제적 약자에 대한 배려나 기업의 사회적 책임과 관련한 인식은 경제적 공동체 인식의 중요한 지표라 할 수 있음

- 정치적 공동체 인식은 정치세계에 대한 인식이다.

- 정치에 대한 불신이 클수록 정치에 대한 무관심이 증대하고, 비례해서 정치적 공동체 인식이 미약하다고 볼 수 있음
 - 공직자나 정치인들에 대한 신뢰도가 높은 사회일수록 정치에 대한 불신도가 낮고 반대

로 정치적 공동체에 대한 소속감이 강하며 그만큼 정치가 안정되어있다고 볼 수 있음
 ● 사회적 공동체 인식은 개인과 전체 사회와 관련되는 동시에 양자의 관계와 연결된다.
 - 근대에 들어서면서, 개인에게 허용되는 자유와 사적 이익의 추구에 대한 자유의 허용 정도는 사회적 공동체 인식에 있어서 중요한 기준으로 자리잡아 가고 있음
 - 일방으로서의 개인 뿐 아니라 타인으로서의 개인에 대한 배려 또한 궁극적인 공동체 구성원으로서의 개인의 존재에 대한 인식을 구성하는 데 의미가 부각
 - 상호배려는 공동체가 성립하기 위한 전제인데 이에 대한 인식여부는 시민리더십의 개념을 구성하는데 포함

- 문화적 공동체 인식은 과거 전통에 대한 인식공유와 새로운 문화에의 인식 개방성은 문화적 공동체 인식의 내용 구성이다.

- 공시적 차원에서 타문화에 대한 태도 역시 문화적 공동체 인식의 중요 요소
 - 일체감과 아울러 다양성 또한 문화 공동체가 생명력을 유지하기 위해서는 진지하게 수용되어야 할 것 같음
 - 개방성과 다양성의 수용은 문화가 유기체적으로 생명력을 가지고 전개되는 것과 불가분의 관계라고 할 만함

- 국제적 공동체의 측면에서의 인식은 국가의 테두리를 벗어나서 다른 나라의 문제에 대한 관심과 참여에 대한 인식은 국제화 시대, 지구촌 공동체 일원으로서의 시민리더십을 설명해준다.

- 우리나라에 대한 외부 인식에 대한 관심과 세계 문명에 기여하는 바에 대한 자의식들은 미래의 우리가 세계시민으로서의 정체성을 갖는데 의미 있는 작용을 하게 될 것임

(6) 시민리더십의 개념적 구성 요인

- 주인의식

- 헌법 제 1조는 대한민국은 민주공화국이며, 대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다고 선언하고 있음
 - 시민이 공동체에 대한 소속감은 구체적으로 공동체에 대한 책임과 의무, 권리에 대한 자각, 그리고 이를 얼마나 제대로 수행 실천하는가와 관련 됨
 - 인류 역사가 진행되면서, 자신의 일이라고 생각하는 범주가 외연적으로나 내포적으로 확장, 심화되는 경향성을 지님
 - 타인의 생활세계에 대한 적극적인 소통과 관여의 태도를 의미

- 공동체 의식

- 타인의 생활세계에 대한 개방적 수용의 태도와 혹은 배려, 그리고 존중하는 태도와 관련이 있음

- 개인적 수준에서는 연령과 경과에 따라 사회적 활동의 범주가 확대되면서 자연스럽게 정착하는 측면이 있는데, 일종의 공동체에 대한 책임감, 봉사하려는 의지도 포함
- 건강한 시민공동체의 형성을 위해 노력하는 것은 시민리더십의 중요한 덕목
- 공동체의식을 가진 시민리더는 사사로운 이익 추구가 아니라 오직 공동체적 관심에서 활동하는 도덕적 성숙을 견지해야 함

● **준법정신**

- 준법적 태도에는 개인의 불이익과 사회 전체의 이익이 충돌 할 때, 사익을 희생하고 사회 전체의 이익에 기여하고자 하는 이타적인 태도 특성을 뜻함
- 개인 실리적 차원의 준법이 아니라 이타적, 사회 공리적 차원의 준법의식은 자신만의 엄격한 태도 뿐 아니라 남에 대한 준법적 태도의 요구와 감시를 유발함
- 신고정신도 여기에 해당하며 이는 행동하는 리더십이어야 함
- 법은 시민 간에 체결한 사회적 약속으로 기초질서의 확립이 중요하며 시민의식의 출발점이고 민주주의의 기본임

● **역사의식**

- 역사에 대한 자긍심과 반성적 태도는 미래에 대한 진취적 태도와 연관
- 역사가 주는 교훈을 잊지 않는 역사의식, 그리고 역사를 두려워하는 마음을 가져야함

● **지구촌 의식**

- 교통 통신의 발달과 함께 지구는 점차 공간적으로 밀접하게 축소되는 현상을 띠게 됨
- 국지적 문제가 전체의 문제로, 일국의 문제가 범국가적 문제화하는 것을 쉽게 발견 할 수 있음
- 이와 같은 현상에 대해 어떤 태도와 인식을 가지고 있는냐가 지구촌 의식과 연관됨

(7) 리더십과 지역사회조직과의 관계

- **지역사회개발은 주민의 자발적 참여를 바탕으로 이루어지는 하나의 과정이라 할 수 있으며 그러한 주민역량을 모으는 주체이다.**
 - 지역사회조직은 지역사회의 문제해결과정에서 공유되는 리더의 리더십과 자발적 주민참여를 통하여 주민들이 문제 해결을 위해 계획을 수립하고 수행하고 평가할 수 있도록 지원해야 함
 - 지역사회조직의 리더십은 지역사회조직의 존속과 직결된다고 할 수 있음
 - 지역사회조직의 리더십은 지역사회조직이 목표를 달성하려는 구성원들에 의해 행해지는 행위로 설명할 수 있음.

2. 시민 리더십의 교육체제

1) 시민리더십의 교육

(1) 시민 리더십 교육의 의미와 목적

- **시민사회의 구성원으로서, 시민단체의 회원과 리더로서 충분히 역할을 수행할 수 있으려면**
 - 자신과 타인을 존중하고, 협동을 유도할 수 있으며, 토론을 주재할 수 있을 정도의 리더로서 자질과
 - 나아가 전문분야 별로 보다 객관적이고 신속한 중재의 기준을 제시하는 역할,
 - 사회적 약자나 사회에서 주변화되어 있는 사람들의 고통을 상담하고 필요한 사회적 정책을 요구하는 역할 등에 대한 지식과 경험이 필요함
- **시민사회의 주체로서 개인이 사회 환경을 인식하고, 사회에서 발생하는 공공의 문제를 해결하려는 집합적 행위에 참여하는, 적극적인 사회적 실천행동으로 체화되는 시민성을 형성하는 성인교육을 시민리더십 교육(citizen leadership education)이라 규정했다.**
 - 능동적 시민성 형성을 위한 교육(the adult education for developing active citizenship)이라고도 할 수 있음
 - 시민사회의 실현은 무엇보다도 시민 주체로서의 능력 함양에 달린 것인 바, 시민성을 형성하는 성인교육이 그 실현의 역동적 기제가 되기 때문임
- **시민 리더십 교육의 기본 목표는 민주주의 체제의 발전이며 이를 위해서 민주주의 체제의 통합성과 일체성을 높이는 가치적인 측면과 다원성을 수용하는 개인적인 측면이 조화를 이루어야 한다.**
 - 이런 측면에서 민주시민으로서의 자질과 능력을 갖추기 위해서는 시민 리더십 교육은 지속가능한 민주주의 체제를 위한 전제조건임
- (2) 시민 리더십 교육의 필요성
 - **선진국에 비해 한국 사회는 비공식적인 협력규범이나 원칙이 부족하다.**
 - 다원성, 관용, 타협과 확고한 원칙성 등으로 특정 지워지는 민주적인 시민문화로 전환시키는 것이 중요함
 - 이는 가장 중요한 사회자본이 될 수 있고, 사회통합의 문화적 기초가 될 수 있기 때문임
 - **모든 사회에 존재하는 가치와 이익의 갈등을 처리할 수 있는 유일한 체제는 민주주의뿐이라고 지적한 바 있다.**
 - 우리는 어떤 형태의 민주주의가 우리에게 바람직할 것인가에 대한 성찰이 필요함

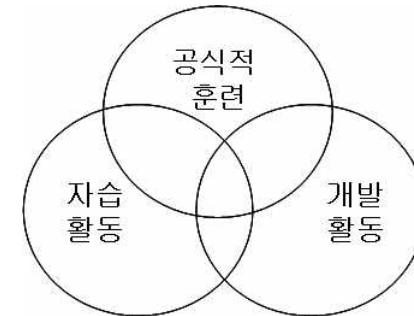
- 미국식의 다수제민주주의(majoritarian democracy)보다 서유럽의 합의제민주주의(consensual democracy)가 한국사회에 주는 시사점이 더 크다고 본다.
 - 이런 점에서 ‘사회적·정치적 포용’에 기초한 합의제 민주주의의 확립을 모색할 필요가 있음
- 합의제 민주주의는 다원화된 시민사회에 부합하는 민주적 메카니즘을 대표한다.
 - ‘반대보다는 합의를 강조하고, 배제시키기 보다는 포용하고, 근소한 과반수에 만족하는 대신에 지배하는 다수자의 규모를 최대화하려고 노력하는 민주주의 체제인 합의제 민주주의’가 필요함
- 사회통합을 위한 합의민주주의 육성을 위한 중요한 과제 중 하나는 시민사회의 활성화이다.
 - 시민사회 내 민주적 세력들의 자율성확대와 권리 보장을 통한 시민사회의 활성화, 체계적 민주시민교육의 실시를 통한 민주적 시민문화의 형성은 합의제 민주주의가 작동하는 배경요인을 구성하기 때문임
- 시민단체는 각종 사회 갈등에 있어서도 시민의 의견 투입은 정책결정 승인에 도움을 주고 향후 정책결정이 원활히 집행될 수 있도록 기여한다.
 - 시민참여를 촉진함으로써 정부기관은 잠재된 근심과 결과상의 위협에 대비한 걱정을 줄이고 투입된 자원의 낭비를 막을 수 있게 함.
- 시민사회의 세 세력들도 풀뿌리운동을 중시하고 지역공동체 수준부터 자치와 참여운동을 활성화하는 것이 요망된다.
 - 지역사회에 기반을 둔 공동체는 나와 직접적인 이해관계가 없는 사람들과 교류를 하고 이를 통해 지역사회 전반에 대한 신뢰를 구축할 수 있는 통로가 됨으로 NGO, CBO(community-based organization)등 시민단체 활성화가 필요함.
 - 따라서 참여와 자치의 활성화를 통해 다양한 수준에서 평등과 다원주의에 기초한 민주주의를 확대시키고 심화시켜나가야 함.
- 초기 사회자본 연구에서 시민공동체의 자발적 결사를 중요시했던 퍼트남은 미국 사회의 사회자본(시민참여와 사회적 유대)이 줄어들어 시민사회의 쇠퇴와 함께 미국 민주주의 위기를 초래하고 있다면서 학교에서의 시민교육을 강조한다.
 - 사회에서도 이들을 위한 시민리더십 교육이 필요함.

(3) 리더십개발의 유형

- 리더십기술에 대한 훈련이 대학, 컨설팅, 회사연수원 등 다양한 기관에서 수행되고 있는데

- 그 수많은 프로그램의 유형은 크게 보아 공식적 훈련(formal training), 개발훈련(developmental activities), 자습활동(self-help activities)으로 나눌 수 있다.(Yukl, 2002)
- 공식적 훈련은 대체로 정해진 시간에 실시되며, 교육 참가자들이 현업을 떠난 상태에서 교육전문가의 교육을 받게 된다.
 - 예컨대 연수원에 단기 워크샵, 대학의 경영학코스 등이 이에 해당
 - 개발활동은 흔히 직무과제 수행과 밀접히 결부되어 있어 이러한 과제와 연계하여 수행된다.
 - 그러나 그 활동의 강조점은 경험으로부터의 학습에 관여하는 것이고, 학습을 촉진하도록 계획되어 있음
 - 이것은 일상직무를 수행하는 과정에서 얻어지는 우연적 학습은 해당되지 않음
 - 이러한 개발활동은 상사로부터의 코칭, 외부의 컨설턴트, 상사의 멘토링, 적절한 기술의 개발을 위한 특수과제 등을 들 수 있음
 - 자습활동은 개인 스스로 수행하는 독서, 비디오테이프 시청, 기술개발을 위한 컴퓨터프로그램 사용 등과 같은 학습활동이다.

〈그림 2〉 리더십능력 개발의 방식



* 출처: Yukl(2002). Leadership in organization (4th ed.), p. 396.

- 이와 같이 다양한 리더십개발은 광범위하게 그림과 같이 각 유형이 서로 혼합되는 경우도 있음
- 교육프로그램도 이러한 정규활동과 개발활동 자습활동의 독립적으로 실시하지 말고 상호 연계 또는 동시에 실시한다면 리더십 프로그램 개발의 효과성을 제고하는데 도움이 될 것임
- 리더십교육 프로그램 유형은 프로그램 설계하는 측면에서 주제 중심의 접근(subject centered

approach), 목표중심의 접근(objective centered approach), 경험중심의 접근(experiential centered approach), 기회중심의 접근(opportunity centered approach)과 같은 4가지 접근방법으로 개발할 수 있다.(Rothwell & Kazanas, 1999)

- 주제중심의 접근방법 교수(instruction) 주제 또는 과정(course) 명칭에 기초를 하는 것이다.
 - 교육기관의 참가자들은 그들이 능력단계를 높이고자 과정을 선택하게 된 교육요구분석이나 교육과정은 교사에 맡겨지며, 또는 산업교육회사(vendor)에 달려있음
 - 이 방식의 장점은 신속하고 교육경비가 저렴하며 빠른 교육의 조기효과를 원하는 사람들에게 만족감을 주는 등이 되며, 단점은 사람들에게 만족감을 주기 힘들며 설계과정이 성급하게 이루어지고 교육생의 참여가 부족하므로 교육참가자 일부만 적극성을 갖게 됨
 - 또한 주제 개인의 행동이나 주요한 문제를 다루지 않아 불만을 표시할 수 있고 주제를 다룸에 있어 교수자만 간 불일치와 교육참가자 소속기관의 사업과 연계되지 못하는 점 등을 들 수 있음
- 목적중심의 접근방법은 기술적 훈련(technical training)으로 연상되나 이것은 역시 계획된 리더십교육에 응용될 수 있다.
 - 목표란 계획된 학습활동으로부터 얻어지는 명시적 결과이며 수행목표는 학습요구를 충족시키는데 결부됨
 - 각 목표는 확인된 요구, 개인의 지식, 기술, 태도의 결핍 등이며 이것 흔히 현재의 업무의 필요에 근간을 두고 있으나 미래의 업무상 필요를 확인 이를 기초로 프로그램을 짤
 - 주요장점으로는 수행목표가 계획된 학습으로부터 얻어지는 결과를 의미있게 하고 요구에 교수내용, 평가 등과 밀접히 연관되어 있고 매우 구체적이어서 프로그램에 대한 회의적인 반응을 보이는 관리자에게 만족을 줄 수 있다는 점에서 매력적임
 - 계획된 학습경험의 설계는 시간과 경비가 많이 들기는 하나 일단 설계가 된 다음에는 프로그램의 가치를 의심하는 경우가 적음
- 경험중심의 접근방법은 흔히 조직개발(OD)과 행동과학기법에 크게 의존하는 계획적인 장기접근방법과 연계된다.
 - 조직개발처럼 계획된 리더십 EH는 관리교육은 자료수집, 피드백 문제해결과 같은 양상의 고도의 참여적인 현장 연구모델(action research model)에 기초를 둠
 - 요구는 학습자와 다른 이해당사자에 의해 발견되어지며, 요구충족은 전략적으로 동일집단에 의해 확인되며 이러한 과정은 총체적 품질경영(TQM), 근로자참여 등과 연계되는 것이 이상적임
 - 이러한 접근방법의 장점은 개발과정에서 고도로 참여적이므로 참가자로 하여금 소속감을 줌
 - 단점은 시간이 오래 걸리고 과거 수행문제에 지나친 관심을 갖게 되어 참여적 접근은 오랜 시간을 소모하게 됨

- 기회중심의 접근방법의 주안점은 개인의 리더십요구의 확인과 충족에 있는데, 이것은 일선으로부터 맞춤형으로 설계된다.
 - 이 접근방식은 리더십의 잠재력을 가진 직원을 위한 매년 준비한 학습계획 또는 학습계약이 핵심적인 사항이 됨
 - 장점은 학습계획을 개별화하는 방향으로 나갈 수 있다는 점으로 감독자, 관리자, 임원들의 영향력은 조직의 성공에 결정적일 수 있음
 - 높은 계층에 맞게 그들의 업무를 특성화시키고, 그들의 고유한 리더십계승계획 등을 세우는데 유리함
 - 단점으로는 이 접근방법은 개인과 직속상사와의 관계를 너무 강조하나 근로자와 상사의 관계가 개인개발에 큰 영향을 미치지 않고, 모든 조직에서 상사가 개별 부하 개발의 기술이 있거나 동기가 큰 것이 아님

2) 평생교육관점에서 리더십교육의 의의

- 평생교육은 데이브(Dave)가 제창한 교육의 수직적-수평적 통합과 연계를 지향하여 소위 요람에서 무덤까지 전 생애에 걸친 수직적 학습과 각급 교육조직기관, 사회기관 간의 유기적인 관계에서 평생교육 환경을 조성, 촉진, 지원하는 수평적 연계를 통해 학습사회를 실현하는데 그 이념적 기초를 둔다고 할 수 있다.
 - 이러한 측면에서 리더십교육 또는 프로그램이 평생교육의 목적과 내용 측면에서 어떠한 의의가 있는가를 탐색적으로 검토 제시해 보고자 함
 - 이러한 검토의 필요성은 사회 여러 부문과 교육기관에서 실제 다양한 리더십프로그램을 실시하고 있으나 거의 또는 전혀 평생교육과의 관계성 속에서 리더십교육이나 프로그램을 다루고 있지 않을 뿐 아니라 일반인들 사이에도 리더십교육의 중요성이 제대로 부각되지 못한다는 점을 들 수 있음

3) 시민리더십 배양을 위한 시민교육의 필요성

- 민주시민교육(Civic Education)이란 정치적 지식과 경험을 정치적 탐구과정을 통하여 학습하고 민주주의 원리와 철학에 따라 행동할 수 있는 능력과 태도를 기르는데 목적이 있다.
 - 민주시민교육은 새로운 방향, 내용 및 방법을 개발함은 물론 교실교육만이 아니라 참여교육을 병행하도록 해야 함
- 성숙한 민주주의의 실현을 위해서는 시민의 의식수준을 높이는 민주시민교육이 필요하다.
 - 민주주의 사회의 주인이자 구성원인 시민의 의식수준은 민주주의의 수준을 결정함
- 우리사회는 시민의식의 결여에서 초래된 각종의 위기와 위협에 직면해 있어 위기와 위협을 극복하기 위해서는 시민리더십을 배양하는 시민교육이 활성화되어야 한다.

- 선진국 진입이라는 시대적 과제를 달성하기 위해서는 시민의식을 제고하여 사회전체의 의식수준을 높이는 시민리더십 교육과 그 실천이 대단히 중요하다.
 - 산업화, 민주화에 이어 선진국의 문턱에 도달해 있음. 선진국은 국민소득의 향상, 혹은 제도적·정책적 개혁만으로 달성할 수 없음
 - 사회 전체적으로 시민의식이 향상되지 않고서는 진정한 선진국 진입이 불가능함
- 지역사회의 변화를 통하여 지역민들의 삶의 질이 향상될 수 있다는 것을 강조한다.
 - 지역사회복지는 계획된 지역사회 공동체의 변화를 목표로 의도적이고 합리적인 과정이라고 할 수 있음
- 지역주민들의 의식을 고취시키고 인적자원을 개발하여, 개인과 지역사회의 역량강화를 이루어내서, 스스로 문제를 이해하고 해결할 수 있도록 도와주며 생계를 위해 새로운 환경을 창출할 수 있도록 도와주는 것이다.
- 지역주민의 소질과 능력을 향상시킬 뿐 아니라, 지식을 넓히고 기술이나 직업적 자질을 발전시키고 보다 나은 삶의 질 영위와 바람직한 태도와 가치관등의 정신적 요소와 기술적인 능력 등 무한한 잠재력을 개발해낼 수 있기 때문에 매우 중요하다.
 - 사회교육을 통하여 지역사회 주민들과의 관계를 좁히고 유대관계를 더욱 공고히 하여 지역주민에게 활력소 구실을 담당하기 위한 노력에 관심을 기울여야함
- 올바른 시민정신을 기르는 것이 중요하다.
 - 좋은 시민이 있는 나라와 지역에는 좋은 정부, 좋은 지방정부가 존재하기 마련임
 - 시민정신교육은 학교의 정규교육과정에서 길러지고 가정교육을 통해 보완됨이 마땅하나 성적지상주의에 매몰된 학교교육에서 시민의 덕목이 길러지긴 어려움
 - 아울러 가정교육에서 타인에 대한 적극적 배려(봉사정신, 희생정신, 기부 등)를 가르쳐야 함. 공동체 발전에 필수적인 적극적 배려를 실천하는 시민리더가 많을수록 사회가 건강해짐. 이를 위해서는 부모가 먼저 변하고 실천해야함.
 - 이를 위해서는 지역사회를 변화시키는 시민리더십은 평생교육 차원에서 이루어져야함
- 지역 공동체를 향한 시민참여를 높이고 역할의 적극적인 활용을 통한 성숙한 시민 리더십 함양은 시민과 시민단체, 지방의회의 바람직한 파트너십 구축을 가능하게 하여 공동체를 이끌 수 있다.
 - 비협력적 관계에 있는 지방의회와 시민의 결집체인 시민단체가 향후 어떠한 방식으로 협력 관계를 유지하느냐와 함께, 시민과 시민단체의 시정참여를 활성화하기 위해서는 지방의회의 역할이 어떠해야 하는지가 매우 중요함.
 - 지방의회는 시민단체를 동등한 파트너로 인식하고 시민들의 자율적인 참여와 창의적인 활동을 촉진하기 위한 지원 및 환경을 조성해야함.

- 시민단체도 시민리더십 함양을 통한 시민의 역량이나 자질을 높여 전문성과 활동력을 강화시키고 단지 지방의회에 대한 반대를 위한 반대보다 건설적인 대안 제시나 비판이 되어 지역발전에 기여하는 공감대가 형성해야 함.
- 4) 시민리더십 교육 운영 방안
- 현재 우리사회에 잔존하고 있는 정치·사회적 갈등과 이로 인한 폐해는 제도화의 결함이라기보다는 시민의식의 결여에서 기인했다고 볼 수도 있다.
 - 이를 치유하고 해결하며 사회적 통합과 한국적시민정치문화를 구축하기 위해서는 시민리더십교육의 활성화가 조속히 이루어져야 함
 - 교육의 기본 목표와 방향은 민주적 공동체를 지향하는 적극적 민주시민 양성에 둔다.
 - 시민리더십 교육은 시민 스스로 주도하여야 한다.
 - 특히 실행과정에서 시민·단체의 적극적인 참여와 역할이 중요함
 - 시민리더십 교육 기관은 반드시 정치적 중립성이 제도적으로 보장되어야 한다.
 - 정치적 중립성이 확보되지 못할 경우 교육 내용의 다양성이 보장될 수 없으며, 정파의 이익에 휘말릴 소지가 있고 자칫 체제유지 또는 정권유지의 홍보수단으로 전락할 수 있기 때문임
 - 시민리더십 교육의 대상에는 제한이 없지만 성인을 주요 대상으로 한다.
 - 교육의 파급효과를 고려하여 우선적으로 시민단체의 구성원과 자원봉사단체 회원을 대상으로 하고, 점차적으로 전 시민으로 확대함
 - 그러나 아동과 청소년을 대상으로 한 교육 자료와 방법을 개발하여 이들의 교육이 학교에서 실천적으로 이루어지도록 지원함
 - 시민리더십교육의 구체적 내용은 대체로 시민적 지식(civic knowledge), 시민적 기능(civic skills), 시민적 태도(civic attitude)를 포함하여야 할 것이다.
 - 첫째, 시민적 지식은 시민참여, 민주주의의 원리, 헌법 질서, 국제관계, 정치체제와 기구, 시민의 권리와 의무, 법의 지배, 사회 정의 등에 대한 이해와 관련됨
 - 둘째, 시민적 기능은 공공의 문제에 대한 분석과 비판적 탐구와 같은 지적 기능과 상호작용, 비판과 감시 작용, 투표와 같은 영향력 행사 등의 참여기능을 포함함
 - 셋째, 시민적 태도는 민주 질서를 유지·발전시키기 위한 정서적 특징을 의미하는 것으로 도덕적 책임감, 인간존중, 상호 신뢰, 관용성, 공공의 의무, 법의 준수, 비판적 태도 등을 포함함
 - 민주시민교육에 소요되는 제반 비용은 국가가 부담하고 지원하여야 함
 - 이는 민주시민교육의 안정성과 연속성을 위한 기본조건에 해당함

(예) 시민리더십 교육과정(안)

주	교시	과목	내용	비고
1	1-2(90분)	입교식		운영기관
	3-4(90분)	우리는 민주 시민이다	특강(능동적 시민상)	특별강사
2	1-2(90분)	'좋은 대전' 만들기		○
	3-4(90분)	정책과정과 지역갈등		○
3	1-2(90분)	사회자본과 시민단체		○
	3-4(90분)	WTO와 FTA		○
4	1-2(90분)	연구단지, 문화유적 탐방	현장체험	운영기관
	3-4(90분)			
5	1-2(90분)	공정사회와 법치주의		○
	3-4(90분)	헌법에서의 경제 질서		○
6	1-2(90분)	시민참여 알아보기		○
	3-4(90분)	지속가능한 발전	이를 위한 과제 토론하기	○
7	1-2(90분)	우리지역 식생	꽃 물고기 나무 알아보기	○
	3-4(90분)	복지국가로 가는 길		○
8	1-2(90분)	대전 소재 공공기관 및 기업 탐방	현장 체험	운영기관
	3-4(90분)			
9	1-2(90분)	지방정부가 하는 일	지방자치란 무엇인가	○
	3-4(90분)	지방의회와 조례제정	지방의회에 참여하는 법	○
10	1-2(90분)	토론하는 법		○
	3-4(90분)	지방정치의 현 주소	지방정치 바로 세우기 방안	○
11	1-2(90분)	창조적 리더		○
	3-4(90분)	마을가꾸기 활동 사례		○
12	1-2(90분)	대청 호반길 가꾸기	자원봉사활동	운영기관
	3-4(90분)			
13	1-2(90분)	독후감 발표하기	질의 응답 능력 제고	운영기관
	3-4(90분)	술과 건강	우리 지역 술(막걸리) 알기	○
14	1-2(90분)	독후감 발표하기	질의 응답 능력 제고	운영기관
	3-4(90분)	종교와 국가	상생 관점에서	○
15	1-2(90분)	시민단체와 민주주의	시민단체 역할	○
	3-4(90분)	지역문화의 현재	음악 미술 등	○
16	1-2(90분)	봉사는 실천이다	특강	특별강사
	3-4(90분)	수료식		

제7장 결론

본 연구는 한국사회의 선진화의 길이 분권형 국정시스템의 구축으로 이어져야 하는 데, 이를 위해선 이를 이끌 주체의 형성이 필요한 바, 이를 시민리더십의 육성으로 설정하고, 이와 관련된 세부주제들을 나누어 살펴보았다. 본 결론의 장은 서론을 제외한 다섯 개 장에서 제시된 주요 실천적 함의들을 요약 정리하는 것으로 구성하고자 한다.

첫째, 한국사회에서 균형과 분권은 늘 상위의 규범적인 정책목표로 다루어져 왔지만, 현실은 지향하는 목표와의 괴리를 보이고 있다. 특히 이명박정부 들어와서 신자유주의가 득세하면서 균형과 분권정책은 국정의 우선과제로 추진되었음에도, 경쟁과 성장논리에 침윤된 결과, 불균형의 광역화와 더불어 중앙정부의 개입이 더욱 강화되는 '신중앙집중화' 현상마저 나타나고 있다. 이러한 상황에서 균형과 분권을 단순히 추상적 규범과 가치로만 주장해선 안 된다. 분권형 국정시스템이 균형과 분권이 결합된 자치분권체제로 구현된다면, 여기에는 두 가지의 자치 틀 형성이 따라가야 한다. 첫째는 자치의 공간적 계층을 경제적 자치를 전제로 하는 광역단위와 근린자치를 전제로 하는 기초단위로 양 계층적 설정이다. 둘째는 주체의 측면에서 중앙정부와 지방정부 차원의 분권을 넘어 시민사회가 참여하는 새로운 분권체제의 구축이다. 즉 시민주의 자치분권 체제를 두 개의 자치공간 단위에서 구축하는 것인데, 이 중에서 후자, 즉 기초단위에서 지역시민사회의 자치권 확대가 우선적으로 이루어져야 한다.

둘째, 한국의 지방자치 20년은 많은 성과에도 불구하고 구조적 한계를 드러냄으로써 미래 전망을 어둡게 하고 있다. 분권자치를 저해하는 요인으로는 '통치권자의 지방분권외지 미약', '중앙-지방정부간 갑과 을의 관계 고착화', '전문가, 시민단체, 중앙언론이 지방분권에 소극적 입장', '국회가 각 중앙부처에 포섭되어 자치분권 의지 부족', '중앙의존적 재원구조' 등이 지적되고 있다. 자치분권의 안착을 위한 일차적인 과제는 지방자치단체의 자치권능을 확대하는 것이다. 국민의식조사에서 드러난 우선적인 과제로는 지방재정의 자율성 제고, 지방정부 입법 참여, 자치경찰제 도입, 특별지방행정기관의 이관, 지방자치-교육자치의 일원화, 조례제정권 확대 등이 포함된다. 지방재정의 자율성 제고를 위해선 국세-지방세 조정, 지방교부세를 인상이 추진되어야 한다. 지방정부의 입법 참여는 정부 및 국회가 지방정부와 관련된 입법을 추진할 경우 지방정부와 사전협의하는 절차를 마련할 필요가 있다. 자치경찰제 도입은 기능에 따라 시도-시군구 단위로 이관되어야 한다. 지방자치-교육자치 일원화는 교육감 선출방식을 시도 의회에서 선출하는 방안, 시도지사가 의회 동의를 얻어 임명하는 방안, 시도지사과 러닝메이트로 하는 방안 등이 비교 검토되어야 한다.

셋째, 자치분권은 지방정부의 자치역량 확대로만 이루어질 수 없고, 국정체제 전반에서 권한과 책임이 자치단위별로 분산되어 운영되는 전면적 체제로 전환하지 않으면 안 된다.

이러한 분권체제를 구축하기 위해서는 국정운영을 전반적으로 규정하는 헌법이 분권헌법으로 개정내지 보완되는 것이 가장 우선적이다. 지방분권을 위한 개헌은 지방분권국가 실현을 통해 우리의 시대정신을 반영하는 민주국가, 복지국가, 통일국가, 다문화국가 지향을 그 핵심내용으로 해야 한다. 전문과 총강에 최소한 지방분권국가, 복지국가를 명시하고 직접민주주의 확대, 정치·행정·재정분권, 초광역분권특별도 도입, 중앙 및 지방행정체제 개편, 상원제 도입 등을 내용으로 포함해야 한다. 그러나 분권헌법을 갖추었다고 해서 지방분권이 자동적으로 잘 되는 것은 아니다. 제도로서 지방분권은 지역발전을 위한 필요조건이지 충분조건은 결코 아니다. 지역민 스스로 지역미래를 개척하고자 하는 지역주권의식과 지역발전의지를 분명히 가질 때 지방분권은 진정한 자치분권으로 구현되게 된다.

넷째, 향후 자치분권은 중앙정부의 권한 일부를 위임하는 자치행정의 확대로서 아니라 권력을 중앙에서 지방으로, 국가에서 시민사회로 넘겨주는 방식으로 이루어져야 한다. 시민주의의 정치화를 통해 추진되는 분권자치를 ‘시민주의 자치분권’이라 불렀다. 시민주의 자치분권은 (지방)국가와 개인으로서 주민 사이에 있는 지역의 시민사회의 권능화와 이를 배경으로 한 주민자치권의 확대를 통해 지방자치단체의 민주화를 이끌어내고, 지방자치를 주민자치로 구현해 내는 유형의 자치를 말한다. 시민사회의 요구에 부응하는 중앙권력의 민주적 분산과 함께 제왕적 권력을 행사하는 자치단체를 시민친화적인 자치정부로 재구성될 때 시민주의 자치분권의 추진 틀이 갖추어지게 된다. 그래서 시민주의 자치분권이 실현되는 가장 중요한 자치단위는 근린자치단위이다. 이 단위에서 자치의 주체로서 지역주민들이 참여자치권 행사가 가장 효율적으로 이루어진다. 한편 시민자주의 자치분권은 자치행정의 과정만 아니라 지역주체들의 자발적 참여가 이루어지는 시민운동적 과정이 함께 결합되어야 한다. 운동정치방식으로 시민주의 자치분권이 추진되어야 한다는 뜻인 데, 이를 위해서는 시민권자인 지역주민을 규합하고 대리하며 매개하는 중간지원조직 혹은 중간정치조직(예, 일본의 지역정당)의 활성화가 필히 전제되어야 한다.

다섯째, 시민주의 자치분권이 가능하기 위해서는 건강한 지역시민 집단이 존재해야 한다. 지역의 일상인들이 건전한 의식을 가진 시민권자 혹은 유권자로 거듭나는 순간은 토호에 의해 독점된 지방정치로부터 해방되는 순간이다. 여기서 관건은 건강한 정치적 자의식을 갖는 지역주체를 어떻게 형성해나느냐다. 이를 위한 방편의 하나가 시민리더십의 육성이다. 시민리더십은 공동체의 구성원이자 주체적 존재로서 시민이 갖추어야 할 자질을 말하는 데, 여기에는 ‘주인의식’, ‘공동체 의식’, ‘준법정신’, ‘역사의식’, ‘지구촌 의식’이 등이 중요한 구성요소를 이룬다. 시민리더십은 시민사회의 주체로서 개인이 사회환경을 인식하고, 사회에서 발생하는 공공의 문제를 해결하려는 집합적 행위에 참여하는, 적극적인 사회적 실천행동으로 구현된다. 이러한 시민리더십은 저절로 형성되기보다 교육을 통해 함양되는 게 일반적이다. 시민리더십 교육에는 시민적 지식(civic knowledge), 시민적 기능(civic skills), 시민적 태도(civic attitude)에 관한 내용이 망라되어야 한다.

참고문헌

- 강재호. (2010). 노무현 정부의 지방분권. <한국지방자치학회 하계학술대회 자료집> :301-315
- 강현수, 2010, ‘도시공간 누릴 시민권 빼앗는 대한민국’, 한겨레 <왜냐면> 칼럼 (2010.3.31).
- 강형기·안영훈·하혜수·손희준. (2005). 참여정부의 지방분권 개혁정책 2년 평가: 거시적 평가와 전망, 『지방자치와 혁신』 <한국지방자치학회 동계학술대회 논문집>: 5-25.
- 켈브레이스, 오호근역, 인간중심의 좋은 사회, 서울:영림카디널,1997
- 고세훈, 2010, ‘진보적 자유주의, 시민주의 그리고 케인스’, 한림대국제대학원대학 정치경영연구소·연세대학교 김대중 도서관 공동주최 <<제2회 대안담론 포럼: 진보적 자유주의와 민주적 시장경제>> 발제문.
- 권경득·우무정. (2009) 참여정부 지방분권정책의 실태분석-중앙사무의 지방이양을 중심으로- <한국지방자치 학회보> 21(2): 5-28
- 권영주. (2009). 참여정부 지방분권 정책성패의 영향요인에 관한 연구. <한국지방자치학회보> 21(1): 5-30
- 김성호. (2010). <EU 지역정부 창설에 관한 연구> 정책연구1 전국시도지사협의회
- 김순은. (2004). 정부혁신·지방분권개혁 한·일간 비교분석. <한국행정학회 2004년 춘계학술대회 발표논문집>
- 김순은. (2005). 지방분권정책의 평가와 과제. <한국거버넌스학회보>. 12(2)
- 김순은. (2010). 이명박 정부의 지역정책분석·평가 및 과제: 지방분권과 지역균형발전을 중심으로, <한국행정학회 제21회 국정포럼 발표논문집>
- 김익식. 1990, 중앙과 지방정부간의 권한배분의 측정-지방분권이론의 정립을 위한 시론, <한국행정학보>. 24(3): 1373-1398
- 김태길 외(1998), “한국사회와 시민의식”, 서울:문음사
- 김태수, “좋은사회의 개념적 토대:A.에치오니를 중심으로, 서울행정학회 동계학술대회 논문집, 2007.
- 김호기, 한국시민사회의 성찰, 서울:도서출판 아르케, 2007
- 김홍환. (2010). <지방자치단체의 재정자율성 측정지표 개발 및 적용에 관한 연구>. 서울시립대학교 박사학위 논문.
- 데이비드 하비(David Harvey) 지음, 최병두 옮김, 2007, <<신자유주의: 간략한 요약>>, 서울: 한울 아카데미.
- 박희숙, 2001, ‘일본 혁신자치체의 성과와 한계 및 지역정당운동이 한국에 주는 시사점’, 민주노동당 지방자치학교 강의자료.
- 손호철, 2010, ‘2010년 지방선거와 진보정치운동’, 진보교수연구자모임 주최 <<6.2지방선거와 진보정치 방향>> 발제문.
- 아미타이 에치오니, 이범용역, 벡스트, 좋은 사회로 가는 길, 서울:인간사랑, 2007.
- 안성호, 2011, ‘참여정부와 실용정부 지방분권정책의 논거와 성과 및 과제’, 노무현재단 주최 <<지방화와 균형발전시대 선포 7주년 기념 심포지움>> 발제문.
- 아마와키 나오시 지음, 성현창 옮김, 2011, <<공공철학이란 무엇인가?>>, 서울: 이학사.
- 이기우. (2007). 참여정부의 지방분권정책: 성과와 과제를 중심으로, <2007년도 서울행정학회 동계학술대회 발표논문집>
- 이기우. (2008). 지방분권개혁: 성과와 과제. <한국행정학회 세미나 자료집>
- 이달곤, “신뢰받는 정부”, 최병선, 최종원, 국가운영시스템, 서울:나남, 2008.
- 이승중. (2005). 노무현 정부의 지방분권정책 평가. <행정논총>43(2): 서울대학교 한국행정연구소.

- 이창균. (2010). 이명박 정부의 지방분권방향과 성과 및 과제. <한국지방자치학회, 2010년도 한국지방자치학회 하계학술대회 자료집>
- 이창기, (1991), “도시계획관료의 대응적 태도에 관한 연구”, 서울대학교 대학원 박사학위논문
- 이창기, 행정학에서의 시민주의의 회복, 대전대 사회과학논문집 제17권 제2호, 2001.
- 장하준, 국가의 역할, 서울: 도서출판 부·키, 2007.
- 전국시도지사협의회. (2009). <대국민 인식조사를 토대로 한 지방분권 추진전략과 지방행정체제 개편>.
- 정순관. (2007). 참여정부 지방분권정책의 평가와 과제: 민주적 평가모델의 관점에서, <2007년도 서울행정학회 춘계학술대회 발표논문집>
- 조명래, 2006, <<개발정치와 녹색진보>>, 서울: 환경과 생명.
- 조명래, 2009a, <<지구화: 되돌아보기 넘어서기>>, 서울: 환경과 생명.
- 조명래, 2009b, ‘위기의 한국, 토건파시즘으로의 질주’ <<환경과 생명>>, 가을호(통권 61권).
- 조명래, 2009c, ‘과천시 도시정비의 쟁점과 올바른 방향’, 과천시민토론회 발제문 (2009.7.11).
- 조명래, 근간1, <<(가계) 공간과 사회>>, 서울: 한울.
- 조명래, 근간2, <<녹색토건주의와 환경위기>>, 서울: 한울.
- 조명래, 지구화, 거버넌스, 지방정치, 『도시연구』 8(1):211-231. 한국도시연구소, 2002.
- 최장집, 2010a, ‘민주화 이후 한국사회에서 자유주의에 대한 하나의 성찰’, 한림국제대학원대학교 정치경영연구소 주최 <<제1회 대안담론포럼: 진보적 자유주의의 한국적 함의>> 발제문.
- 최장집, 2010b, <<민주화 이후 민주주의>>(개정2판), 서울: 휴머니티스.
- 하혜수. (2005). 참여정부의 지방분권 추진성과에 대한 비판적 고찰, <2005년도 한국거버넌스학회 주최 영·호남 공동학술대회 자료집>
- A, Estella.(2002). The EU Principle of Subsidiarity and its Critique, Oxford University Press. p82~89.
- Chandler, Ralph Clark(1984), “The Public Administration as Representative citizen : A New Role for the New Century”, P.A.R., vol.44, Special Issue, March.
- Cooper Terry L(1984), “Citizenship and Professionalism in Public Administration” P.A.R. Vol.44, Special Issue, March. Frederickson H.George(1982), “The Recovery of Civism in Public Administration”, P.A.R., vol.42, No.6.
- Etzioni, Amitai, “The Good Polity, Can We Design It?”, American Behavioral Scientist, Vol.34, No.5, Amny B. Cohen, Brett Gary and John Noakes(eds.), Sage Publication, Newbury Park, Ca, May/June 1991.
- Flathman, Richard(1981), “Citizen and Authority:A Chastened view of Citizenship”, News for Teachers of Political Science, No.30, Summer.
- Frederickson H.George and Ralph Clark Chandler(1984),“Citizenship and Professionalism in Public Administration” P.A.R., Special Issue, March.
- Galbraith, John Kenneth, The Good Society:The Humane Agenda, Boston : Houghton Mifflin,1996.
- Gawthrop, Louis C(1984), “Civis, Civitas, Civilitas : A New Focus for the Year 2000”, P.A.R., vol.44, Special Issue, pp.101~106
- Golembiewski, Robert T(1989), “Toward a Positive and Practical Public Management : Organizational Research Supporting a Fourth Critical Citizenship.” A & S. Vol.21.No.2(August 1989), p.201~205.
- Hart David K(1989), “The Virtuous Citizen, the Honorable Bureaucrat and Public Administration”, P.A.R., vol.44, Special Issue, March.
- Hart David K(1989), “The Virtuous Citizen, the Honorable Bureaucrat and Public Administration”, P.A.R., vol.44, Special Issue, pp.111~119

- Long N. E.(1986), “Cities without Citizens” in Benjamin R. Schuster(ed) Cities without Citizens, Philadelphia : Center for the Study of Federalism.
- McGregor, Jr. Engene B. (1984). “The Great Paradox of Democratic Citizenship and Public Personnel Administration”, P.A.R. Vol.44, Special Issue, March.
- Mosher, William E(ed)(1941), Introduction to Responsible Citizenship, New York : Henry Holt and Company.