

# 선진한국의 굿 거버넌스 구축 : 지방분권, 주민참여, 동네자치, 충남의 역할

안성호 | 대전대학교 행정학부 교수(한국지방자치학회 회장)

## 세계화의 명암: 경제성장과 양극화

한국은 지난 반세기 동안 민주화의 성공과 함께 세계화의 물결을 타고 1인당 GDP 100달러 미만의 세계 최빈국에서 2011년 22,000달러의 선진국 문턱에 올라섰다. 2010년 G20 정상회의를 주재하고, 원조로 연명하던 나라에서 2011년 원조하는 나라들의 세계개발원조총회를 개최하는 나라로 도약했다. 1964년 수출 1억달러 달성을 기념해 수출의 날을 만들었던 한국은 지난 해 11월 세계에서 9번째로 무역 1조달러를 달성했다.

그러나 이런 밝은 경제지표 이면에는 사회 각 부문과 계층 및 개인 간 양극화라는 세계화의 어두운 그림자가 짙게 드리워져 있다. 대자본이 동네시장까지 잠식한 상태에서 소상공인들은 설 자리를 잃고 있다. 지난해 창업시장에 뛰어든 97만명의 자영업자들 중 80여만명이 폐업했으며, 현재 573만명의 자영업자들 중 상당수가 적자운영에 허덕이고 있다. 작년 자영업자 1인당 부채는 8,455만원으로 1년 새 18.6%나 급증했다. 국제신용평가사인 무디스는 개인금융부채 1천조원을 넘어선 한국에게 가계부채가 향후 금융위기의 뇌관이 될 수 있음을 경고했다. 수출이 증대하고 대기업의 성장이 지속되는 가운데 실업문제는 오히려 악화되고 있다. 공식 통계에 잡히지 않는 취업준비생 41만여명이 추가된 실질청년실업율은 15.4%에 달한다.

1990년대 이래 한국경제는 신자유주의 세계화 격랑 속에서 고용 없는 성장을 수반한 양극화로 치달았다. 대기업소득증가율과 가계소득증가율은 1980년 7.8%와 7.7%에서 2004년 4.1%와 0.9%로 크게 벌어졌다. 대기업소득과 가계소득의 비율은 2000년 10:90에서 2010년 21:79로 크게 악화되었다. 양극화는 중산층을 붕괴시키고 있다. 중산층이 2007년에서 2010년까지 불과 3년 사이에 60%에서 50%로 급감했고, 저소득층은 18%에서 23%로 급증했다. 한스 마르틴(Hans P. Martin)과 하랄트 슈만(Harald Shuman)이 [세계화의 뒷]에서 말한 '20대80 사회'와 일본의 저널리스트 후지이 겐키의 세계화 예언서 [90%가 하루로 전략한다]를 연상케 하는 불길한 징조다.

## 글로벌리즘과 지방분권

세계화의 부정적 영향을 제거하기 위해 세계화를 부정할 것인가? 반(反)세계화운동은 세계화의 부작용을 드러내고 시정을 촉구하는 사회운동으로서 순기능이 인정된다. 그러나 세계화를 거부하는 반세계화 관점은 세계화의 장점을 무시하고 한국 산업화의 주요 성공요인인 대외지향성장전략을 폐기하는 신중쇄국 이데올로기일 뿐이다.

향후 한국이 나아갈 방향은 세계화의 긍정적 효과를 적극 활용하면서 그 부작용을 완화·치유하는 '조정된 세계화'를 도모하는 것이다. 마누엘 카스텔즈(Manuel Castells)와 토마스 프리드만(Thomas Friedman)은 세계화로 인한 소속감 상실과 불안감 증대 등 정체성 위협에 대한 방어기제로서 글로벌리즘(glocalism)에 주목했다. 글로벌리즘은 적극적 처방의 의미가 추가되는 경우에 세계화의 비정한 경쟁을 순화하고 무분별한 세계화의 부작용을 치유함으로써 인간의 얼굴을 한 '조정된 세계화'를 도모하는 유력한 정책수단으로 활용될 수 있다. 밀물처럼 엄습하는 세계화의 시장 중심 자본주의가 공동체의 기반을 여지없이 허물고 있는 가운데, 이런 문명의 방향을 지방화를 통해 시정하려는 움직임이 일고 있다.

지난 20~30년 동안 범세계적으로 추진되어온 지방분권은 국가주권의 변동을 수반한 글로벌리즘의 구체적 표현이다. 국가주권은 국경선을 가로지르는 자본·상품·정보의 유동성과 세계금융시장의 통합 및 산업생산의 초국가적 성격에 의해 위에서부터 침식될 뿐만 아니라, 국가보다 작은 집단들에서 다시 살아나는 자율과 자치에 대한 열망에 의해 아래로부터 도전받고 있다. 대다수 국가들은 세계화가 초래하는 국가주권의 이런 재조정과정에서 의도적으로 또는 불가피하게 다양한 형태의 지방분권을 경험해왔다.

## 한국의 중앙집권적 “소용돌이 정치”

1991년 30년만에 지방의회가 부활된 이후 20년동안 역대 정부는 지방분권을 주요 국정과제로 삼아 추진해왔지만, 지방에 대의민주제가 부활된 것 이외에는 중앙집권적 제도와 관행에서 크게 벗어나지 못했다. 오히려 지난 10년 사이에 지방재정자립도가 10%이상 하락하고 시·군·구 합병을 위주로 한 특별법을 제정하는 등 재중앙집권화가 획책되고 있다. 40여년 전 한국정치를 거의 모든 가치가 태풍의 눈인 중앙권력을 향해 휘몰아치는 '소용돌이 정치'로 규정한 그레고리 헨더슨(Gregory Henderson)의 진단은 지금도 유효하다.

역대 정부 중 가장 의욕적으로 지방분권을 추진했던 참여정부조차 지방분권정책의 성과는 미미했다. 참여정부는 지방분권을 12대 국정과제의 하나로 선정하고 대통령 소속으로 정부혁신지방분권위원회를

설치해 기존의 지방이양위원회와 함께 지방분권개혁을 추진했다. 노무현 대통령은 기회 있을 때마다 자신이 '지방분권 대통령'으로 기억되기를 원한다고 토로했고, 퇴임 후 역대 대통령 중 최초로 고향 농촌으로 내려갔다. 그러나 참여정부의 지방분권정책은 제주특별자치도의 출범과 직접민주제의 확충 등 두드러진 성과에도 불구하고 용두사미로 끝났다는 평가가 많다. 참여정부 지방분권정책의 성과가 이처럼 저조한 데는 여·야 국회의원들의 반(反)지방분권적 입법행태의 탓도 크다. 예컨대, 참여정부 시절 국회는 지방이양위원회와 정부혁신지방분권위원회에서 수년 간 논의와 검토를 거쳐 국회에 발의한 지방이양일괄법안과 지방자치경찰법안을 관련 상임위원회에서 의도적으로 처리를 미뤄 자동 폐기시켰던 것이다.

2008년 집권한 이명박 정부는 정권의 별칭을 실용정부로 정하고 행정자치부를 행정안전부로 개칭했다. 실용정부는 지방분권을 100대 국정과제의 하나로 선정하고 지방분권촉진특별법을 제정했다. 2008년 말 출범한 대통령 소속의 지방분권촉진위원회는 2년동안 총 1,178개의 중앙사무를 지방에 이양하기로 확정했다. 그러나 이 중에서 법령 개정으로 이양이 완료된 사무는 고작 3.4%에 불과하다. 더욱이, 지방분권촉진위원회는 대다수 전문가들에 의해 지방자치단체 파괴와 중앙집권화 시도로 비판받는 마·창·진 합병을 오히려 대표적 지방분권 실적으로 내세우고 있다. 설상가상으로, 2011년 1월 구성된 대통령 소속 지방행정체제개편추진위원회는 시·군·구의 대거 합병을 강요하는 지방자치체제 개편안을 마련하고 있다. 지방분권을 가장한 중앙집권화가 진행되고 있는 것이다.

## 지방분권과 주민참여

지방분권화가 기대되는 장점을 나타내기 위해서는 주민참여 활성화를 수반해야 한다. 일견 지방분권과 주민참여는 별개의 문제처럼 보인다. 그러나 지방분권과 주민참여는 이론적으로나 실천적으로 긴밀히 연관되어 있다. 지방분권을 결여한 주민참여는 공허할 뿐만 아니라 실천되기도 어렵다. 주민참여를 결여한 지방분권은 그 장점이 제대로 살아나지 않으며 지방엘리트 독재로 전락할 우려가 크다. 이런 의미에서 지방분권과 주민참여는 지방자치 수레의 두 바퀴와 같다. UN-Habitat이 10년이상 전문가들의 논의와 회원국들의 의견을 수렴해 2007년 제정한 국제지방분권지침 제1절은 '정치적 지방분권화는 민주화와 굿 거버넌스 및 주민참여의 본질적 요소이며, 대의민주주의와 참여민주주의의 적절한 결합을 반드시 포함해야 한다.'고 규정한다.

한국의 주민참여 현실은 한마디로 외화내빈이다. 2000년부터 조례제정개폐청구, 주민감사청구, 주민투표, 주민소송, 주민소환, 주민참여예산 등 다양한 주민참여제도들이 도입되었지만, 참여민주주의의 정신을 제대로 살린 제도는 드물다. 무엇보다, '참여민주제의 꽃'으로 일컬어지는 주민투표제와 조례제정개

폐청구제(한국형 주민발의제)는 부실하기 이를 데 없다.

한국의 참여민주주의 활성화를 위해서는 '직접민주적 개방성'을 확대하고, 속의민주주의 절차를 확충해 정보공유와 심사숙고 및 진지한 토의를 수반하는 주민발안제와 주민투표제로 전환해야 한다. 재정주민투표제와 의무적 주민투표제의 도입도 필요하다.

## 동네자치와 동네효과

동네는 주민참여의 출발점이다. 주민참여가 주민자치의 이상에 근접하기 위해서는 지방분권이 동네분권으로 이어져야 한다. 동네분권은 동네자치의 전제조건이며 시민덕성을 함양하는 기본적 토양이다. [정의란 무엇인가]라는 책으로 한국사회에 널리 알려진 마이클 샌델(Michael Sandel)은 세계화시대의 건강한 민주정치에 필수적인 시민덕성을 함양하는 동네자치의 중요성을 다음과 같이 강조한다.

*"건강한 민주정치를 위한 유력한 토대는) 우리가 거주하는 특정 지역사회 내에서 자양분을 얻어 새롭게 부활하는 시민생활이다. 세계화시대에 동네정치는 더 중요해졌다.....오늘날의 자치는 이웃으로부터 국가로, 나아가 세계에 이르는 다층 다중심적 설정 속에서 역할을 다하는 정치를 요구한다."*

UN 국제지방분권지침도 지방의 굿 거버넌스 형성과 민주주의의 기초로서 동네자치 활성화의 필요성을 다음과 같이 규정한다(UN-HABITAT, 2007).

*"지방자치단체는.....주민이 지역사회와 동네의 발전에 참여하도록 보장해야 한다.....지방자치단체는 주민 관여를 공고히 하기 위해 특정 상황에 적용할 수 있는 한 동네의회, 지역사회의회, 전자민주주의, 주민참여 예산제, 주민발의제, 주민투표제 등의 새로운 주민참여제도를 적극 활용해야 한다."*

동네자치의 중요성은 동네효과(neighborhood effects)에 관한 경험적 연구에 의해서도 뒷받침되고 있다. 최근 로버트 샘슨(Robert Sampson)은 동네효과에 대한 종래 생각을 바꾸고 사회과학 탐구의 새로운 표준을 제시한 [위대한 미국도시: 시카고와 지속적 동네효과(Sampson, 2012)]를 펴냈다. 그는 이 책에서 방대하고 다양한 경험적 자료에 근거해 동네맥락(neighborhood contexts)이 인간행동의 결과 양을 결정하는 매우 중요한 요인임을 보여준다. 샘슨은 역사적·거시경제적·글로벌 세력이 아무리 강력하다고 할 지라도 동네 메커니즘과 동네효과를 무력화시키지 않음을 지적한다. 그는 동네맥락이 개인의 선택과 시각에 영향을 미치며, 이는 다시 주거이동성과 궁극적으로 동네구성과 사회적 동화에 영향을 미친다고 설

명한다. 샘슨의 연구는 다양한 동네효과를 확인했다. 예컨대, 비영리조직(NPOs)의 밀도는 동네의 집단효능감(collective efficacy) 제고에 영향을 미치는 것으로 밝혀졌다. 동네효과는 한국에서도 확인되었다. 광현근은 빈곤계층의 공간적 집중이 만들어낸 동네의 사회경제적 지위가 동네주민의 자기효능감에 영향을 미치며, 동네 무질서가 동네주민의 자기존중감과 자기효능감에 부정적 영향을 미치는 것을 확인했다.

이처럼 동네자치의 중요성을 뒷받침하는 동네효과의 경험적 증거가 분명함에도 불구하고, 그동안 한국 정부의 읍·면·동 기능전환정책은 읍·면·동의 인력·예산·기능을 시·군·구 본청으로 이관하고 읍·면·동 통폐합을 유도함으로써 오히려 동네자치를 위축시켜 왔다. 물론, 읍·면·동을 동네자치의 거점으로 육성하지 못하고 시·군·구의 수족에 불과한 말단 하급행정기관으로 전략시킨 일차적 책임은 정치권과 중앙정부에게 있다. 그러나 기존 법제 내에서 실현가능한 동네자치 혁신에 소홀했던 대다수 지방자치단체장과 지방의회의 책임도 간과될 수 없다.

### 특별법의 모순과 읍·면·동 주민자치 활성화

2010년 말 제정된 지방행정체제개편특별법 제3조는 지방자치체 개편의 기본방향으로서 '주거 단위 근린자치의 활성화'를 명시하고, 특별법 제20조는 '풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍·면·동에 해당 행정구역의 주민으로 구성되는 주민자치회를 둘 수 있다'고 규정한다.

그러나 특별법 제21조는 읍·면·동의 행정기능을 지방자치단체가 직접 수행하고, 지방자치단체 사무의 일부를 주민자치회에 위임 또는 위탁할 수 있도록 하며, 주민자치회의 위원을 지방자치단체의 장이 위촉하도록 규정함으로써 '주거 단위의 근린자치 활성화'를 규정한 제3조와 '풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양'을 명시한 제20조와 정면으로 충돌한다. 기존 읍·면·동제를 폐지하고, 지방자치단체장이 위촉하는 위원들로만 구성된 주민자치회에게 일부 사무를 위임 또는 위탁해 처리토록 하는 것은 읍·면·동 주민자치를 활성화하기커녕 오히려 현행 제도 아래서 그동안 일부 읍·면·동에서 시도된 소중한 주민자치 실험마저 붕괴시킬 것이다.

동네자치를 활성화하고 읍·면·동을 주민자치의 거점으로 만들기 위해서는 그 위상과 기능을 강화하고 이에 상응해 인력과 예산을 확대하며 주민참여를 진작하는 획기적 읍·면·동 분권이 요구된다. 아울러, 읍·면·동 주민자치의 활성화를 위한 주민자치 리더의 육성, 소외된 주민의 참여유도, 민관파트너십을 통한 주민의식 함양, 은퇴노인과 청소년의 참여기회 확대, 동네주민 간 대화와 동네공론장(neighborhood public space)을 촉진하는 의사소통채널의 다양화, 주민자치 챔피언으로서 지방자치단체장의 변혁적 리더십 발휘를 촉진하는 정부의 종합적 읍·면·동 임파워먼트 계획수립과 꾸준한 지원이 필요하다.

## 정체 선진화의 DNA인 지방분권의 과제

선진한국의 분권·참여형 정체 구축을 위해서는 적어도 다음 열 가지 지방분권 과제가 포함되어야 한다.

- 1) 정치권 지방자치체제 개편방향의 교정: 시·군·구 합병 및 개편 중단
- 2) 주민참여제 확대: 대의민주주의와 참여민주주의의 결합
- 3) 지방자치단체의 집행부와 의회 간 권한의 균형화
- 4) 시·군·자치구의 단체장과 의회위원의 정당공천제 유보
- 5) 승자독식의 다수결민주주의 극복과 권력공유의 협의민주주의 수용
- 6) 다중심거버넌스(polycentric governance) 관점의 읍·면·동 분권과 주민자치 활성화
- 7) 세입자울권 확충을 통한 지방자치단체 간 적정경쟁을 유도하는 재정연방주의의 확립
- 8) 보충성원칙에 기초한 정부간관계(IGR) 구축
- 9) 지역대표형 상원의 창설을 통한 양원제 국회 도입
- 10) 지방분권형 헌법개정

여기서 열 번째 지방분권형 개헌은 다른 지방분권개혁의 방향과 기본 틀을 규정하는 근본적 지방분권 과제다. 우리는 그 동안의 경험을 통해 법률적 차원에서 시도된 지방자치의 제도화 노력이 중앙집권세력의 반(反)지방분권적 반격에 얼마나 무력한지 경험했다. 초당적 동의와 국민적 합의에 기초한 헌법의 제도적 보장과 비전을 결여한 채 추진되는 지방분권개혁이 당파적 이해관계에 의해 좌우되다 결국 용두사미로 끝나는 것을 목도했다.

현행 헌법은 지방자치를 보호하고 촉진하지 못하고 오히려 가로막는 경우까지 있다. 필자는 제주특별자치도특별법의 제정과정에서 현행 헌법이 지방분권 개혁을 가로막는 가장 큰 장애요인임을 절감했다. 특히 지방자치단체의 입법권을 법령에 종속시켜 제한하는 헌법 제117조 제1항과 '조세의 종목과 세율은 법률로 정한다'는 헌법 제59조 등은 제주특별자치도의 자치권 확충을 차단하는 주범이었다. 좀 참신한 지방분권 아이디어가 제시되면 거의 어김없이 담당 공무원은 '위헌의 소지가 있다'고 난색을 표명했다.

## 굿 거버넌스 구축을 위한 충남의 역할

충청남도가 선진한국의 굿 거버넌스 구축을 위해 수행할 수 있는 역할은 크게 두 가지다. 자치역량을 강화하는 역할과 지방분권운동을 선도하는 역할이 그것이다.

### 1) 자치역량의 강화

충청남도는 주어진 자치권을 모범적으로 수행해 자치역량을 강화함으로써 선진한국의 굿 거버넌스 구축에 기여할 수 있다. 이미 주어진 자치권마저 제대로 수행하지 못하면서 더 큰 자치권을 요구하는 것은 이치에 맞지 않는다. 물론, 적절한 행·재정적 자치권이 미확보가 충분한 역량 발휘를 제약하는 측면이 있지만, 이런 제약이 복지부동과 무사안일의 구실이 될 수는 없다. 지방이 미흡한 자치권으로나마 지방 자치혁신을 이루어 자치역량을 입증하는 일이야말로 지방의 능력부족을 이유로 지방분권에 저항하고 중앙집권을 꾀해온 세력의 입지를 좁히고 지방분권에 대한 국민의 지지를 얻는 가장 유력한 방도다.

지방자치단체들은 그동안 충분한 자치권을 확보하지 못한 상황 속에서도 지방자치혁신을 이루어 지방분권의 정당성을 입증해왔다. 예컨대, 충청남도는 비교적 형편이 나은 시·군을 설득해서 2007년 균형발전지원조례를 제정하고 매년 약 600억 원의 특별회계 예산으로 낙후된 시·군을 지원해왔다. 이 사례는 중앙정부로서는 이루기 힘든 시·군 간 균형발전을 위한 정책혁신 사례다. 충청남도는 지방외교를 통해서도 중앙정부 외교가 이루지 못한 한일국제협력을 이루어냈다. 충청남도가 시민단체와 함께 일본 구마모토 현에서 주민설득운동을 전개해 왜곡 교과서의 불채택을 이끌어낸 지방외교는 지방분권의 정당성을 입증한 또 하나의 사례다.

안희정 충남지사는 3농(농어업·농어촌·농어업인)혁신, 행정혁신, 지방분권혁신을 추진하고 있다. 필자는 충남의 도정혁신이 소기의 성과를 거두기 위해서 적어도 두 가지 프로그램을 추진할 필요가 있다고 생각한다. 그 하나는 도본청과 시·군 공무원 및 주민대표를 공공기업가(公共起業者: public entrepreneurs)로 변화시키는 '자치역량 강화 아카데미 개설' 프로그램이고, 다른 하나는 읍·면·동을 주민자치의 거점으로 만드는 '동네자치 활성화' 프로그램이다. 두 프로그램에 대한 중장기적 계획 수립과 예산투여가 요구된다.

### 2) 지방분권운동의 선도

충청남도는 지방분권운동을 선도함으로써 선진한국의 굿 거버넌스 구축에 기여할 수 있다. 충청남도는 다른 시·도와 연대해 지방분권운동을 펼치기 위해 전국시·도지사협의회에 지방분권특별위원회를 설치하는 데 앞장서고, 다른 전국지자체연합회와 관련 학계, 시민단체 등과 지방분권 개헌운동을 전개할 필요가 있다. 나아가, 뜻을 같이 하는 국내의 지방자치단체와 UCLG 및 UN-HABITAT 등 국제기구와 지방분권 연대활동을 모색하고, 이들의 참여와 지원을 받아 동아시아의 평화와 발전을 위한 동아시아 지방분권헌장운동에 나설 수 있다.