

정 책 생 점

참여정부 균형발전 및 분권시책의 비판적 검토* — 권력의 공간적 민주화를 위하여 —

조명래
단국대 교수

1. 균형발전과 분권자치의 관계

우리나라는 세계 어느 나라에서도 쉽게 찾아 볼 수 없는 강력한 중앙 집권체제를 오래 동안 유지해 왔다. 그 결과, 중앙과 지방간 불균형은 한국사회의 일그러진 구조를 보여주는 한 단면이면서, 동시에 통합적 발전을 저해하는 고질적인 병폐의 하나로 부각되어 있다. 국토불균형 시정을 위한 노력은 지난 40여 년간 우리 정부가 추진한 국토정책의 골간이었지만, 현실에서는 이와 달리 중앙으로 표현되는 수도권과 지방으로 표현되는 비수도권 간의 격차가 날로 커져 갔다. 이는 불균형해소를 위한 정책이 적실하지 않았기 때문이기도 하지만, 보다 중요하게는 우리의 국가시스템이 불균형을 스스로 만들어 가는 작동논리를 깊숙이 내장하고 있기 때문이다.

불균형은 지역간, 부문간 집중과 차별화를 만들어 일정정도 시스템(국가 혹은 국토) 전체의 성장에 기여를 하지만, 어느 단계를 지나면 경제적 비효율성을 급격히 증대시키고 지역을 경계로 한 사회적 박탈감과 차별

* 이 글의 초안은 2003년 한국정치학회 연례학술대회 ‘지방정치 라운드 테이블’에서 발표되었으며, 좋은 의견을 준 토론자에게 사의를 표함.

화를 자극해 심각한 공간 정치적 갈등을 유발하게 된다. 현재의 국토불균형(이하, 국가불균형과 함께 사용함)은 바로 이러한 상황에 이르러 있다.

우리사회가 한 단계 높은 질적 발전을 이룩하기 위해선 국토의 불균형을 어떤 형태로든 해소해야 한다. 이를 위해서는 그간의 단편적이고 부분적인 정책처방으로는 불가능하고, 국가시스템 전반을 재편해내는 개혁적 시도가 광범위하게 단행되지 않으면 아니 된다. 이 시대 우리사회가 필요로 하는 진정한 개혁은 바로 ‘균형과 분권’을 이룩해내는 것이라는 주장이다.

이 점에서 참여정부가 ‘분권과 자율’을 4대 국정원리의 하나로 설정하고, 아울러 ‘국가균형발전과 지방분권’을 핵심국정과제로 추진하고 있는 것은 올바른 방향설정임에 분명하다. 하지만 국가불균형과 자치분권의 실현은 단순한 행정기구나 제도의 개편만으로 불가능하고, 한국사회의 뿌리 깊은 중앙집권문화와 그 체제를 근본적으로 손질하는 강도 높은 개혁적 노력이 뒷받침되어야 비로소 가능하게 된다.

국토균형발전은 국토 상의 여러 지역들이 골고루 균등하게 발전하는 것을 의미한다면, 이를 위한 실현수단은 우선 중앙에 집중되어 있는 권력과 자원을 지방으로 배분하는 것이며, 다음으로는 지방으로 돌아온 권력과 자원을 가지고 지역민들이 그들의 지역을 스스로 발전시켜 가는 참여자치를 실현하는 것이다. 때문에 올바른 국토균형발전은 바로 ‘지역주권’의 확립을 통해서 가능하게 된다고 할 수 있다.

2. 참여정부의 국가균형발전과 분권정책: 과제내용과 문제점

1) 균형발전의 목표와 추진방식

참여정부가 추진하는 균형발전전략은 이른바 3분(지방분권, 지방분산, 지방분업)정책을 통해 ‘수도권과 비수도권이 함께 번영할 수 있는 상생전

략(win-win strategy)의 이념에서 출발한다. 이는 지역간 불균형을 기계적으로 교정하는 수준의 정책이 아니라 지방정부의 자치권을 신장하고 지방사회의 혁신능력을 제고함으로써 지역간 역동적 균형을 담보하는 전략적 수준의 발전정책을 의미하는 것이다(김영정, 2003: 성경룡, 2003). 참여정부의 이러한 균형발전전략은 ‘사회적 갈등을 유발하고 공동체적 삶의 해치는 발전모순을 극복해, 모든 지역이 골고루 잘 사는 균형사회를 건설함으로써, 국민통합을 실현하는 것을 기본목표로 삼는다’(김영정, 2003).

균형발전전략은 이러한 이념과 목표를 설정하고 있지만, 국정과제 자체는 크게 두 부문으로 나누어져 추진되고 있다. 3분 중에서 분산/분업은 ‘국가균형발전위원회’가 담당하고 있다면, 분권은 ‘정부혁신지방분권 위원회’가 추진하고 있다.¹⁾

2) 국가균형발전을 위한 추진과제와 문제점

참여정부의 균형발전전략은 수도권과 비수도권간의 상생발전을 전제로 하고 있다. 그에 따라 추진과제도 크게 두 영역으로 나누어져 있지만, 상대적으로 비수도권, 즉 지방의 역량강화에 더 역점을 두고 있다. 지방의 역량강화와 관련하여서는 지역별 혁신시스템(Regional Innovation System, 이하 RIS) 구축을 핵심으로 하여 아래와 같은 관련 정책과제들이 함께 추진되고 있다(김영정, 2003: 75).

① 전략산업육성: 미래의 지역경제를 주도해 나갈 전략산업을 발굴하고

1) 개념적으로 볼 때, 상위의 포괄적인 개념인 국가균형발전이란 틀 내에서 하위개념이라 할 수 있는 분권, 분업, 분산 시책이 추진되어야 한다. 이런 점에서 현재 대통령 자문 국정위원회 중 국가균형발전위원회가 분업, 분산을 담당하고, 정부혁신지방분권위원회가 분권을 담당하도록 되어 있는 구조는 온당치 않다고 사료된다. 분권은 분업과 분산을 뒷받침하고, 역으로 분산, 분업은 분권에 의해 뒷받침되어야 한다. 이렇게 이원화된 결과, 분권과 관련된 내용 중에 분업(지역혁신관련 사업)을 지방자치란 틀로 가져갈 근거를 결여하고 있다.

육성한다. 지역의 특성과 장점을 살리는 특성화된 발전을 추구하기 위함이다.

② 산업클러스터 구축: 선정된 전략산업을 중심으로 지역의 내재적 역량에 기초한 산업 클러스터를 구축한다. 가령, ‘문화산업 클러스터’, ‘S/W 집적단지’, ‘벤처기업육성촉진단지’, ‘해양신산업육성단지’, ‘지역별 농공단지, 특산단지’ 등의 그 예이다.

③ 지방대학육성: 지역별 RIS 구축의 핵심주체는 지방대학이다. 따라서 지방대학의 육성은 RIS 구축을 위한 필수조건이다.

④ 지역혁신 인프라 확충: 지역혁신을 위한 교육훈련, 문화언론, 정보통신, SOC, 물류유통 등의 인프라를 강화해야 함이 절대 필요하다.

이러한 과제를 추진하기 위해 몇 가지 새로운 제도를 마련하고 있는데, 여기에는 ‘국가균형발전특별법’²⁾의 제정, 지역혁신체제 관리 및 육성을 위한 ‘지역혁신협의회’의 설립, 전략산업을 비롯한 균형발전사업에 대한 객관적인 심사 평가를 담당할 ‘심사평가기관’의 설립 등이 포함되어 있다.

한편, 수도권과 관련해서는 지방의 발전과 함께 수도권을 계획적으로 관리하는 정책목표를 설정하고 세부적으로는 수도권 인구의 안정화/적정화, 수도권관련 규제의 개혁, 수도권의 과학적 도시계획 및 관리, 수도권

2) 국가균형발전특별법은 RIS의 구축, 지역산업활성화, 지방대학육성, 지역기반시설의 확충, 수도권의 계획적 관리 등 국가균형발전의 추진을 뒷받침 하는 법적 장치이다. 핵심 내용으로는 수도권과 지방의 발전격차 해소, 지방의 창의성과 다양성을 살릴 지역개발, 중앙의 여러 부처가 입안하고 있는 지역균형개발 관련 정책의 조화와 통합, 낙후지역 및 접경지역에 대한 중점지원 방안, 중앙과 지자체간 안정적인 사업추진 및 책임공유를 지역발전협약제도(plan contract)의 도입 등에 대한 법적 근거의 마련하는 것이다.

경쟁력 증진을 위한 과제 등이 추진되고 있다.

이 밖에, 분산정책으로 공공기관의 지방이전 및지방의 기업유치지원 사업을 추진하고 있으며, 아울러 낙후지역개발을 위해 낙후도에 따른 재정지원, SOC확충, 지연향토산업육성, '5도(都)2촌(村)³⁾사업을 추진하고 있다.

크게 보면, (지방을 위한) '지역혁신시스템의 구축'과 '수도권의 계획관리'란 의제 혹은 수단을 가지고 참여정부는 분산/분업적 측면에서 국가균형발전을 달성하고자 하는 것이라 할 수 있다. 개별 정책수단 하나 하나에는 선진적인 이론과 기법이 담겨있지만, 최종적으로 채택된 이 두 핵심정책의제 혹은 수단이 우리의 구조화된 국가/국토불균형을 시정하는 데 얼마나 적실하고 유효할 지는 회의적으로 보여진다. 이런 점에서 현재 국가균형발전위원회가 추진하고 있는 '균형발전전략'의 문제점을 지적하면 다음과 같다.

① 국가균형발전을 수도권-지방과 상생적 발전을 통해 실현하고자 하지만, 양 지역간 상생발전이 실제 어떻게 이루어지는 데 대한 명확한 인식과 적실한 정책수단에 대한 배려가 생략되어 있다. 이런 상태에서 '수도권의 계획적 관리'와 '지역혁신시스템의 구축'이란 두 전략의 추진은 수도권-비수도권의 양분화를 더욱 확대하거나 고착시킬 가능성이 없지 않다.

② 이에 따른 보다 근본적인 문제는 국가균형발전이 과연 무엇이고 어떠한 상태를 말하며 정책적으로 어떠한 목표와 지표를 가지고 추진되어야 하는 지에 대한 이론적, 실천적합의과정이 결여되었다는 점이다.

③ 분업과 분산의 개념으로 국가균형발전을 접근하고 하지만, 실제 정

3) 주5일제 시대를 맞이하여 5일은 도시에서 보내고 2일은 농촌에서 보내는 범국민 생활운동을 말한다.

책 내용에서는 산업경제 부문에 과도히 치중되어 있어, 지역간 균형발전의 중요한 요소로 떠오르고 있는 문화, 환경, 복지 등이 균형화 정책의 대상으로 제대로 다루어지고 있지 않다. 산업경제 중심의 지역역량 증진은 지역내부에서 경제와 비경제 부문간 불균형을 초래할 수 있는 조건을 처음부터 가지고 가는 것이다.

④ 지역의 경제적 자생력을 확보하기 위한 조건은 지역별로 상이하다. 때문에 지역별 혁신체제를 획일적으로 구축하는 균형화 전략은 최소한 혁신역량 조차 없거나(예, 농촌지역이나 낙후지역) 불필요한 지역(예, 서울)에서는 경제적 자생력과 경쟁력 향상에 오히려 걸림돌이 될 수 있다. 국토균형은 국토공간의 다양성과 차별화를 통해 동태적으로 이룩된다면, 올바른 균형화 전략은 지역별 특성에 걸맞은 다양한 분산/분업화 과제를 발굴 하고 추진하는 것이 되어야 한다.

⑤ 비록 지역별로 혁신시스템이 구축된다 하더라도, 금융, 정보, 첨단기술이 서울을 중심으로 집중되어 있고, 또한 개방적인 시장거래에 의해 지역간 교역이 이루어지는 한국자본주의체제에서, 지역혁신의 과정과 네트워크가 지역별로 상대적으로 완결되고 지속될 수 있을런지는 큰 의문으로 남는다. 현실적으로 볼 때, 지역산업체제는 선진화되면 될수록, 기술·자본·시장적 조건으로 인해, 지구적 스케일로 작동하는 신자유주의 시장지배질서에 더욱긴밀히, 그리고 외향적으로 편입될 가능성이 크다.

⑥ ‘수도권의 계획적 관리’는 수도권의 지속적 규제에 대한 필요성과 선별적 규제완화의 필 요성을 절충하는 수도권 관리방법인 셈이다. 하지만 이것이 실제 기존의 수도권 관련법이나(특히 수도권정비계획법) 관리체제(특히 건교부가 주도하는 관리체제)를 전제로세부적인 과제들을 강구하는 식으로 추진된다면, 이는 결국 기존 수도권 입지규제를 완화해 경쟁력이 있는 활동과 기능을 선별적으로 집중시키는 결과만 초래하게 된다.

수도권 관리는 이제 물리적 시설규제의 차원을 벗어나 사회, 경제, 문화, 환경적 측면에서입체적으로 접근되어야 한다.

3) 지방분권을 위한 추진과제와 문제점

명분상, 참여정부의 지방분권은 단순히 지방정부의 기능을 강화하는 차원을 넘어 국가전체를 분권국가로 재구조화하는 지향성을 가지고 추진되고 있다. 정부혁신지방분권위원회가 2003년 7월 3일에 발표한 ‘참여정부의 지방분권 추진 로드맵’은 이러한 입장을 보여주는 동시에 참여정부 임기 5년 동안 추진할 지방분권 관련 세부적인 정책 과제들간의 관계를 일목요연하게 보여주고 있다.

참여정부의 지방분권 추진은 3대 원칙에 의거하다. 첫째는 ‘선분권 후보완의 원칙’이다. 지방분권은 여러 문제와 장애가 있지만, 우선적으로 추진하면서, 그에 따른 부작용과 세부적인 문제들은 시민사회와 지방정부에 대한 신뢰를 바탕으로 사후적으로 해결해 간다는 것이다. 두 번째는 ‘보충성의 원칙’이다. 정부의 업무와 기능은 그 집행으로 인해 수혜를 받을 주민과 활동 가까이 있는 정부(대체로 기초자치단체나 하위계층의 자치기구)에게 우선 배분한다는 것이다. 세 번째는 ‘포괄성의 원칙’이다. 단편적이고 파편화된 사무이양방식을 지양하고 관련 사무를 포괄적으로 묶어서 이양하고자 한다는 것이다.

이 원칙 하에서 지방분권 로드 맵은 추진의 7대 기본방향과 20대 과제를 제시하고 있다. 7대 기본 방향은 ‘중앙-지방정부간 권한 재 배분’, ‘획기적인 재정분권의 추진’, ‘지방정부의 자치역량 강화’, ‘지방의정 활성화 및 선거제도 개선’, ‘지방정부의 책임성 강화’, ‘시민사회 활성화’, ‘협력적 정부간 관계 정립’이다. 이 7대 분야를 크게 분류하면, ‘중앙정부의 권한과 재정의 지방이양’과 ‘지방정부 수권 기반 조성’으로 나누어지는 데, 이 중에서 핵심과제는 전자이며 후자는 보완적인 조치에 해당한다(이기

<표 1> 지방분권 추진 기본방향과 과제

기본방향	주요과제
I. 중앙-지방정부간 권한 재배분	1. 지방분권 추진기반강화
	2. 중앙권한의 획기적 지방 이양
	3. 지방교육자치제도 개선
	4. 지방자치경찰제도 도입
	5. 특별지방행정기관 정비
II. 획기적 재정분권의 추진	6. 지방재정력 확충 및 불균형 완화
	7. 지방세정제도 개선
	8. 지방재정의 자율성 강화
	9. 지방재정운영의 투명성, 건전성 강화
III. 지방정부의 자치행정역량강화	10. 지방자치권 강화
	11. 지방정부 내부혁신 및 공무원 역량강화
IV. 지방의정 활성화 및 선거제도 개선	12. 지방의정활성화
	13. 지방선거제도 개선
V. 지방정부의 책임성 강화	14. 지방정부에 대한 민주적 통제체계 확립
	15. 지방정부에 대한 평가제도 개선
VI. 시민사회의 활성화	16. 다양한 주민참여제도 도입
	17. 시민사회 활성화 기반강화
VII. 협력적 정부간 관계정립	18. 중앙-지방정부간 협력체제 강화
	19. 지방정부간 협력체제 강화
	20. 정부간 분쟁조정 기능강화

우, 2003).

압축해서 본다면, 참여정부의 분권화 시책은 중앙정부에 집중되어 있는 권한과 재정을 지방정부로 과감하게 이양하는 것을 통해 한국의 집권적 국가 모델을 분권적 국가모델로 바꾸는 데 최대의 역점을 두고 있다 할 수 있다. 분권화를 위한 이러한 전략선택은 그 자체로 많은 문제점과 한계를 이미 가지고 있는 바, 핵심적인 것만 지적하면 아래와 같다.

① 한국의 지방자치제는 ‘강시장-약의회’의 기관자치제를 바탕으로, 참여자치가 근본적으로 어려운 대규모 기초자치단체⁴⁾를 꾸리고 있고, 자치

4) 기초자치단체의 국제비교

국가면적(만km)인구(만인) 기초자치단체수 기초자치단체당면적기초자치단체 당인구
(A)(B) (C)(A/C) (B/C)

권 중에서 자치행정권을 중심으로 자치를 실시하고 있는 등의 특성을 가지고 있다. 이러한 자치제도로는 진정한 분권자치가 근본적으로 불가능하다. 다시 말해, 이러한 한국적 자치제도의 틀을 그대로 둔 중앙정부의 권한과 재정을 지방정부에 이양하는 것을 통해 지금의 집권형 국가를 분권형 국가로 거듭난다는 것은 어불성설이다. 국가 재구조화를 전제로 분권화를 실시한다는 ‘로드 맵’상의 주장은 이런 점에서 그저 명분이나 구호에 불과한 것이다.

② 자치분권에서 진정한 권력은 지역주민 혹은 시민, 그리고 지역의 시민사회에서부터 나와야 하고, 자치제도는 이를 반영해야 하지만, 로드 맵상의 분권시책은 명분상의 여러 원 칙에도 불구하고 저변에 깔려 있는 시각은 기본적으로 ‘주민’과 ‘시민사회’에 터한 상향적 관점이라기보다 ‘정부’ 혹은 ‘행정’에 터한 하향적 관점을 주로 반영하고 있다. 이러다 보니, 자치분권은 주로 ‘지방행정학’적 안목에 의거해 ‘관(官)-관’간 행정권한과 업무의 수직적 재배분의 문제를 우선적으로 다루고 있다. 다시 말해 ‘참여정부의 지방분권정책은 수직적 분권에, 그것도 행정기능을 중심으로 한 기술적 분권에 너무 집착하고 있다... 그러나 각 지역의 내발적 발전을 저해하는 요인이 고도의 중앙집중만이 아니라 지역내의 독점적이고 폐쇄적인 정치지배구조에도 있다는 것을 상기한다면, 수평적 분권⁵⁾에 대한 비

미국 937.325,82339,006240.26,520
 이탈리아 30.1 5,705 8,104 37.17,040
 프랑스 55.2 5,76636,763 15.01,568
 독일 35.7 8,13414,805 24.15,494
 일본 37.812,432 3,257116.1 38,170
 한국 10.0 4,774232430.2205,784

5) 지역정치의 권능화(empowerment)는 중앙정부로부터 지방정부로의 권력이양만 아니라, 지방으로 이양된 권력이 지역사회(지역적 정치공동체) 내에서 정부부문과 비정부부문(시민사회, 기업 등)간의 민주적 배분이 함께 이루어져야 한다. 전자를 수직적 분권이라 한다면, 후자는 수평적 분권이라 부를 수 있다. 지방정부

상한 관심을 기울여야 한다...다시 말해 중앙정부와 지방정부를 망라해 관(官)의 권한이 민(民)으로 이양되는 분권이 동시에 이루어져야 한다'(지금 중, 2003: 19).

③ 국가 재구조화를 전제로 한 분권시책의 중요한 출발점은 중앙정부 차원의 권력 및 업무, 조직의 개편이 되어야 한다. 가령, 대통령권한의 축소와 재조정, 중앙정부 내에서 개발부서와 보전부서의 업무재조정, 특별 기구나 각종 공사조직의 재편등의 조치가 분권화 시책과 연동되어 추진 되어야 하지만 이에 대한 배려가 로드 맵상에는 배제되어 있다.

④ '선분권 후보원의 원칙', '포괄이양의 원칙'은 지방정부의 수권역량 과 책임성 강화와 함께 실현되어야 하지만, 이에 대한 견제, 평가, 통제는 주민참여제도의 활성화를 통해 강구되어야 한다. 하지만 로드 맵상의 주민참여제도 중 주민소환제나 주민소송제의 도입등은 모두 검토사항으로만 되어 있어, 주민참여에 의한 지방정부 수권역량 및 책임성강화는 처음 부터 한계를 가지고 있다.

⑤ 주민참여를 중심으로 한 분권, 즉 진정한 자치분권이 가능하기 위해선 주민의 대표, 대의 및 참여가 활성화되고 또한 이를 제도화할 수 있어야 한다. 이렇게 본다면, 자치분권의 주요한 관건은 주민대표기구로서 의회의 올바른 역할과 위상설정, 지방정당제의 활성화와 투표제도의 개편 등에 달려 있다 할 수 있다. 하지만 로드 맵 상에서는 이 부분이 전반적으로 소홀하게 다루어지고 있는 것 같다. 가령, 집행부 중심의 지방자치의 한계를 넘어서기 위해선 단체장에 대한 의회의 불신임권 도입, 정책 집행부분에 대한 의회의결권한 확대, 정당참여의 허용, 의회활동에 대한 주민참여 등이 보다 적극적으로 고려되어야 하지만, 로드 맵 상에는 이러

의 자율성에 관한 Curr와 King(1987)의 논의에서 후자를 '유형 1 자율성(Type 1 Autonomy)'이며, 전자는 '유형 2 자율성(Type 2 Autonomy)'에 해당한다.

한 방안들이 소극적으로 다루어지고 있다.

3. 국가균형발전을 위한 자치분권의 실현방향과 방안

1) 자치분권의 실현 방향

(1) ‘권력의 문제’ 혹은 ‘권력의 공간적 민주화’의 문제로 분권접근

오래 동안 중앙집권체제를 유지해 온 우리나라에서 분권은 단순한 지방행정개혁 이상의 역사체제와 국가구조의 개혁을 의미하고, 지구화 시대 국가경쟁력의 기초가 되는 지방의 자치역량을 강화하는 것을 의미하며, 나아가 ‘국가의 권력’으로부터 ‘시민의 권력’으로 권력의 형태와 성격의 변화를 의미하기도 한다. 이렇듯 현재 우리나라에서 분권은 국가 시스템 전반을 개혁하는 의미를 띠는 만큼 분권화는 그 실현의 최대치를 전제로 다양한 측면을 입체적으로 고려하면서 접근되어야 한다.⁶⁾ 분권(devolution)의 문제는 근본적으로 ‘권력(power)의 문제’이다.⁷⁾ 역사적으로 분권은 ‘권력의 공간적 배분’ 혹은 ‘권력의 공간적 민주화’란 것으로 제도화되어 왔다. 하지만 우리 정부가 추진하고 있는 분권화 시책은 여전히 ‘행정의 분권’에 관한 시각을 깔고 있는 듯 하다. 권력의 문제로 분권을 보기 위해서는 이제 ‘분권의 행정학’이 아니라 ‘분권의 정치학’이 필요하다.

6) 이에 견주어 정부가 실제 추진하고 있는 분권화 시책은 화려한 정책 슬로건과 정책적 비전의 제시와는 달리 ‘분권’이란 것을 통해 우리가 이룩해야할 진정한 개혁의 기능영역을 처음부터 제한적으로 접근하고 있는 감을 불식할 수 없다. 그러나 이러한 분권화로부터 우리가 무엇을 기대할 수 있을까 하는 의구심마저 든다. 현 정부의 분권시책을 보노라면, 우리사회에서 분권이란 무엇을 의미하는지, 어떠한 분권을 어떻게 실현해야 하며, 또한 분권을 통해 무엇을 얻고자 하는지를 의심해보지 않을 수 없다. 다시 말해 분권을 추진하고 있지만 여전히 분권을 올곧게 바라보는 관점이 결여되어 있는 것으로 보인다.

7) 현재 추진되고 있는 분권화시책의 가장 중요한 문제점은 ‘권력의 문제’로 분권을 바라보는 관점이 배제되어 있는 점이다.

(2) 국가균형발전의 목표: 집권형 국가에서 분권형 국가로의 이행

국가균형발전은 국가의 권력과 자원이 지역간에 균등하게 배분되고, 지역 내부적으로 상대적으로 완결되는 발전이 이루어지는 상태를 말한다. 이러한 발전상태는 기존의 집권형 국가가 분권형 국가로 이행하는 것을 말한다. 이렇게 본다면, 국가균형발전은 지역이 하나의 완결적인 통치단위로 기능하면서 내부적으로 정치, 정치, 경제, 사회, 환경 등이 통합적으로 발전하는 분권형 국가를 창출해내는 것을 최종 목표로 해야 한다고 말할 수 있다.

(3) 자치분권의 통합적 접근

분권형 국가를 지향하는 국가균형발전을 실현시키기 위해서는 정치, 경제, 사회, 환경 부분에서의 분권이 동시적으로, 통합적으로 추진되어야 한다. 정치적 분권은 국가주권이 지역주권으로 재확립되고, 지역차원에서 참여자치가 전면 실현되는 것으로 추진되어야 한다. 경제적 분권은 지역이 하나의 경제적 자율공동체로 기능할 수 있도록 국가경제구조를 지역화하는 것으로 추진되어야 한다. 사회적 분권은 시민사회의 지역적 분화를 통해 자치역량의 근거가 지역시민사회에 터할 수 있는 것으로 추진되어야 한다. 생태적(혹은 환경적) 분권은 정치, 경제, 사회적 부문의 자치적 삶이 지역생태체계에 통합되거나 수용될 수 있는 방식으로 추진되어야 한다.

(4) 사회운동으로 추진

자치분권은 주민들의 자발적인 참여를 통해 실현되는 자치를 의미하기 때문에, 그 추진은 관-관 협력이나 엘리트(전문가)를 통해 추진되는 것이 아니라 관-민, 민-민의 다양한 네트워크를 통해 실현되도록 해야 한다. 진정한 분권은 집권형 국가구조의 개편을 전제로 하기 때문에 그 과정은 필연적으로 국민 전체가 참여하는 사회운동적 방식으로 전개되어야 한다.

2) 참여자치를 통한 분권의 실현방안들

(1) 중앙권력의 분산, 대통령중심제의 재편으로부터

균형발전을 위해서는 일차적으로 중앙정부의 권한을 대폭 축소하거나 지방으로 이양하도록 해야 한다. 특히 집권형 국가의 핵이라 할 수 있는 대통령의 권한 축소·조정·배분이 함께 고려되지 않으면 아니 된다. 행정부, 입법부, 사법부 간에 명실상부한 삼권분립이 재확립이 되어야 하는데, 이는 국가적 차원에서 참여민주주의를 실현하는 진정한 기틀이 된다. 한편, 부처간 업무와 권한의 통폐합 등을 광범위하게 단행한 뒤, 이를 바탕으로 하여 중앙으로부터 지방으로 권한과 기능이 일괄적으로, 단계적으로, 차별적으로 이양하도록 해야 한다.

(2) 헌법상의 국정원리로 자치의 제도화: 자치헌장제도와 분권기본법의 제정

우리나라 헌법은 지방자치의 내용을 ‘법령의 범위 안에서.....’, ‘법률로 정한다’고 규정함으로써 중앙정부나 입법부의 통제를 받는 하위통치기구로 간주하고 있다. 따라서 진정으로 지방자치를 헌법상의 원리 혹은 중앙정부와 대등한 국정기구로 채택하고자 한다면, EU에서 채택하고 있는 ‘지방자치헌장’ 및 ‘보충성의 원리’ 등을 헌법에 명기함으로써 지방자치가 국정원리의 하나로 작동할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 한다. 지방자치는 궁극적으로 지역주권을 실현하는 것을 지향해야 하며, 이를 법적으로 담아내기 위해 분권기본법이 제정되어야 한다. 이 법에는 ‘지역주권’⁸⁾을 존중하는 기본정신, 즉, 지역의 자주권, 자결권, 자율권을 인정하고 고양하는 원칙이 담겨지고, 이를 실천하는 수단으로 분권화의 구체적인 영역과 절차에 대한 포괄적인 규정들이 적시되어야 한다. 이를 근거로 분권과 관련된 각종 개별법이나 특별법이 제정되도록 해야 한다.

8) 지역주권 개념은 국민의 기본권이 ‘내가 사는 삶의 터전인 지역에서 실현되고 충족되어야 한다’는 정신을 확대한 것이라 보면 된다.

(3) 자치계층의 축소와 기초자치단체의 규모 축소

참여자치의 제대로 실현하기 위해서는 기존 관(官) 중심의 자치, 즉 기관자치제가 민(民) 중심으로 자치, 즉 주민자치의 원리와 방식으로 바꾸어져야 한다. 이를 위해 우선 자치계층(특히 행정계층)이 전면적으로 재조정되어야 한다. 시·도, 시·군·구, 읍·면·동, 3 계층으로 나누어져 있는 지방행정계층을 2 계층 내지 단일계층으로 축소 조정해야 하며, 아울러 참여자치가 쉽게 이루어질 수 있도록 기초자치단체의 규모도 줄이거나 쪼개야 한다.

(4) 주민자치센터를 주민자치구로 합법화

현재 읍면동 지역에 설립 운영되고 있는 주민자치센터 및 주민자치위원회를 주민자치의 기초 단위로 합법화(즉, 지방자치의 합법적 단위로 인정)하는 방안을 적극 검토해야 한다. 이를 위해서는 주민자치센터 및 주민자치위원회에 관한 근거 규정을 지방자치법 속에 포함시키도록 해야 한다.⁹⁾

(5) 주민참여제도의 활성화

현행 지방자치법은 3 대 주민참가라 할 수 있는 것 중에서 주민발의(initiative)만 인정하고 주민투표(referendum)는 후속 입법조치의 미흡으로,¹⁰⁾ 주민소환(recall)은 정치인들의 이해관계로 실시되고 있지 못한 실정이다(오재일, 2003). 주민투표제를 자치수단으로 활성화하기 위해서는 주민투표대상은 열거주의식 방식으로 규정하기보다 모든 사항에 대해 가능

9) 한국의 지방자치제는 이른바 기관자치제이다. 기관자치제의 최대 약점은 주민자치제의 장점을 살릴 수 없는 점이다. 주민자치센터를 중심으로 하는 주민자치의 자치의 합법적 단위로 제도화해 자치제도에 편입시키게 되면, 한국의 지방자치제는 기관자치제와 주민자치제의 이원구조를 이루게 된다.

10) 행정자치부가 추진 중인 주민투표법(안)은 주민투표의 대상을 과도하게 제한하고 있고, 주민투표청구에 필요한 주민서명 숫자를 지나치게 높게 설정하고 있으며, 중앙부처 장관만이 국가사무에 관한 자문적 주민투표를 청구할 수 있게 규정하고 있는 등 불합리한 조항을 담고 있다.

하도록 포괄적인 방식으로 규정하고, 국가적 사무에 대해선 중앙행정기관의 장뿐만 아니라 지방의회, 주민들도 주민투표를 청구할 수 있도록 해야 하며, 주민투표를 청구할 수 있는 주민숫자 5분의1 범위이란 상한선은 낮추도록 해야 한다. 주민소환제의 경우도, 실제 활용되기 위해서는 발의요건을 지방자치단체 유권자의 10% 연서가 있으면 되도록 하되, 인구규모가 큰 지방자치단체의 경우는 상한선을 10만 명으로 설정하는 것이 바람직하고, 주민소환의 결정요건은 3분의 1 이상 참여, 과반수 찬성으로 하는 것이 바람직하다.

(6) 의회중심 지방정부시스템으로의 전환과 지역정당의 허용

집행부 중심의 지방자치를 탈피하기 위해서는 주민의 대표기구인 의회가 지방자치제의 중심기구로 위상과 역할을 행사할 수 있도록 해야 한다. 즉, 현재의 집행부 중심의 지방정부 시스템이 의회중심으로 전환할 필요가 있다는 주장이다. 지방의회가 주민대표기구로 제대로 기능하기 위해서는 지방의회에 대한 주민참여가 다양하게 제도화되어야 하며, 이의 일환으로서 지역정당을 자유롭게 결성할 수 있도록 해야 한다. 주민참여제도의 활성화나 지역정당의 허용은 모두 이제까지 대표권이 없는 납세자로서 통치의 객체에 머무르며 수익자 의식에 사로잡힌 ‘전통형 주민’을, 대표권을 인정받은 납세자로서 통치의 주체인 당사자 의식을 지닌 ‘자치형 주민’으로 전환하는 것을 전제하는 것이다(오재일, 2003).

(7) 기초자치단체 중심의 지방경찰제도와 지방교육자치제도

지역사회에 있어서 치안과 교육은 대단히 중요한 요소이다. 특히 주민 자치 혹은 참여자치제가 활성화되는 것과 맞물려 지방자치경찰제도나 지방교육자치제도 기초자치단체와 연계하여 도입·정비되어야 한다. 따라서 지방경찰제도는 기초자치단체에서 우선 실시하되, 주민참여의 의미를 살리기 위해 지방의회가 선출한 경찰위원으로 의결기관인 지방경찰위원회를 구성하도록 해야 한다. 한편, 시·군·구 기초교육단위중심의 교육자

치를 강화하기 위해서는 시군구 교육정책 결정과 시행에 학부모와 주민들의 참여를 보장해야 한다. 즉, 시·군·구 교육청 단위로 학부모 대표, 주민대표, 평교사 대표, 교육행정기관의 대표들이 참여하는 교육협의기구를 의결기구로 설치해야 한다.

(8) 지방경제에 대한 관리자로서 지방정부의 역할과 책임 확대

경제적 차원에서 분권이 제대로 실현되기 위해서는 지방이 하나의 자율적인 경제공동체로 기능하도록 해야 하며, 이와 관련된 지방정부의 역할과 책임이 대폭 확대되어야 한다. 현재 참여정부는 ‘지역혁신체제 도입’을 중심으로 지방의 경쟁력과 자생력 확보하고자 하며, 그 핵심주체로서 지방대학과 기업을 설정하고 있다. 하지만 이는 자칫 특정 기술부문 중심의 지역경제를 육성함으로써 지역경제구조를 왜곡시킬 수 있으며, 대학이나 기업이 핵심주체¹¹⁾가 될 때 일상활동을 통해 지역주민들이 지역경제육성에 기여할 수 있는 다양한 역할을 위축시킬 수 있다. 따라서 올바른 경제분권을 위해서는 지방을 자율적인 그러면서 다른 지역과 차별적인 경제공동체 혹은 ‘지방경제체제(local economic system)’을 육성하는 것으로 접근하되, 지방정부를 핵심 관리주체로 하면서 지역주민들이 지역생산과 소비관련 정책에 다양하게 참여할 수 있도록 해야 한다. 특히 지방정부는 해당 지역의 경제를 조절할 수 있는 역량, 즉 기술개발, 자본조달, 인력육성, 기업유치, 세제유인 등을 포괄적으로 행사할 수 있어야 한다.

11) 국가균형발전특별법 상의 지역혁신협의회가 RIS사업의 실질적인 주체로 기능하게 되면, 하나의 ‘지배연합’으로 권력화될 가능성이 많다. 따라서 지역혁신이 외부로부터, 그리고 엘리트들의 연합(개발연대, 지배연합)에 의해 추진되는 것을 지양하고, 지역주민들의 ‘시민정치적 과정’을 추진될 수 있도록 하기 위해서는 그 관리주체가 지방정부가 되도록 해야 한다. 다시말해 계획대로 추진되면, RIS는 지역성장의 르네상스를 초래하지만, 그것이 시장, 자본, 권력 논리에 의해 추동될 가능성이 없지 않기 때문에, 처음부터 지역의 민주적 정치과정을 통해 조절(regulate)될 수 있도록 해야 한다.

(9) 지역 NGO의 활성화와 지방거버넌스를 통한 자치: 시민민주주의(civic democracy)의 실현

자치분권의 관건은 바로 지역 시민사회의 주체들이 자치활동에 어느 정도 적극적으로 참여하느냐에 달려 있다. 여기서 말하는 시민사회적 참여는 정부정책에 대한 시민들의 단순한 참여가 아니라, 지방정부와 시민사회가 자치권력을 공유해 가는 것을 전제하는 것이다. 이러한 방식의 지방자치는 GO-NGO간의 협력적 통치, 즉, 지방거버넌스 체제의 구축을 통한 지방통치를 의미한다(조명래, 2002). GO-NGO간 협력관계가 형성되기 위해서는 양자간에 상호신뢰가 우선 구축되어야 하지만, 현실적으로는 GO에 의한 NGO의 육성과 파트너로의 인정이 중요하다. 지역 NGO의 역량강화를 위해서는 행·재정적 지원책을 마련해주는 것은 물론 정책의 결정, 집행, 평가 단계별로 NGO가 다양하게 참여할 수 있도록 해야 한다. 특히 GO의 업무를 NGO에게 위임·위탁하는 제도가 다양하게 활성화해야 한다(조명래, 2001d).

(10) 지방환경체제의 관리자로서 지방정부의 역할과 책임강화: 녹색분권, 녹색자치의 실현

자치분권은 지역이 하나의 생태환경체제로 작동할 수 있는 방식으로 실현되어야 한다. 지방자치가 앞으론 녹색분권, 녹색자치란 의미와 내용으로 실현되어야 한다는 뜻이다(조명래, 2003a). 녹색자치 혹은 녹색분권은 자치의 과정이 지역의 생태환경 체제 내에서 인간과 생태종간의 호혜적인 관계를 복원하는 것으로 확장될 때가 비로소 가능해진다. 이러한 녹색자치 혹은 녹색분권을 구현하기 위해서는 각종 정책에서 녹색가치가 우선적으로 반영되고, 지역의 개발과 관리가 지역생태체계의 용량이 허용하는 범위 내에서 이루어지도록 해야 한다. 녹색자치 혹은 녹색분권은 이런 점에서 지방자치의 녹색화를 의미한다. 자치의 녹색화로서 녹색자치를 구현되기 위해서는 지방정부가 지방환경체제 자체를 관리하는 역할자로 거듭나야 한다.

참고문헌

- 강명구, 2002, '한국의 지방정치민주화', 박종민 외, <<한국지방민주주의의 위기>>, 서울: 나남.
- 김경환, 2001, '지역균형발전, 분권화, 재원조달', 자유기업홈페이지.
- 김영정, 2003, '신정부 국가균형발전 전략의 방향과 과제', 국가균형발전위원회 주최 <<국가균형발전 워크숍>> 자료집.
- 오재일, 2003, '참여정부 분권화 정책과 지역사회의 대응', 서울 YMCA 주최 '전국 YMCA 정치개혁 시민운동 실무자 워크숍' 발제문 (2003.7.15).
- 이기우, 2003, '지방분권추진 로드맵 개요', <<자치발전>>, 9월호.
- 성경룡, 2003, '국가균형발전의 과제와 전략', 한국지방분권 아카데미 개원 기념 세미나 발제문(2003.4.11).
- 조명래, 1997, '도시정치학의 문제설정', 한국정치학회주관 '민주화와 지방자치' 세미나 발표논문
- 조명래, 2001a, '수도권 관련 제·개정법안의 문제점과 개선방향', 경실련 도시개혁센터 주관<<수도권 집중억제와 지역균형발전을 위한 간담회>> 발제문(2001.7.24).
- 조명래, 2001b, '지역균형발전을 위한 법제정의 방향', 경실련 주최, <<지역균형발전을 위한법제정방향에 관한 토론회>> 발제문.
- 조명래, 2001c, '도시, 갈등, 시민성', <<한국사회>>(고려대학교), 제4집.
- 조명래, 2001d, 'NGO와 지방자치단체간 파트너십의 이해와 확충방안', <<지역사회개발연구>>, 제 26집 제 2 호.
- 조명래, 2001e, <<녹색사회의 탐색>>, 서울: 한울.
- 조명래, 2002, '지구화시대 지방거버넌스: 지역정치의 가능성과 한계', 박종민 외, <<한국지방민주주의의 위기>>, 서울: 나남.
- 조명래, 2003a, '녹색진보의 지역적 실천', 제주녹색사회연구소 창립 기념 심포지움 주제발표문.
- 조명래, 2003b, '신행정수도특별법의 입법화에 따른 쟁점과 과제', 신행정수도범국민연대 주관 '신행정수도건설의 필요성과 방안'에 관한 국민토론회 발표문.
- 지금중, 2003, '분권정책의 방향과 추진과정의 문제점', 분권과 참여를 위한 시민사회네트워크 주최 <<참여정부의 분권정책 제대로 가고 있나?>> 발제문.
- 초의수, 2001, '지방자치와 NGO', 조희연 외, <<NGO 가이드>>, 서울: 한겨레 신문사.