일반논문

분권과 주민참여를 통한 상향식 지역계획 사례 연구
인도 케랄라 주 '주민계획'의 특징과 시사점

Bottom-up planning process for local development through decentralization and participation: Implications of 'People's plan' in Kerala, India

강현수*

중앙정부가 주도하는 하향식 지역발전 대신 지방정부와 주민이 주도하는 상향식 지역발전에 대한 관심이 높아지고 있다. 1970년대 낮은 경제 수준에도 불구하고 높은 사회 발전을 이룩하여 전 세계에 새로운 발전 모델을 선보인 바 있는 인도의 케랄라 주(州)는 1990년대 말부터 주 정부가 가졌던 권한을 하위 지방자치단체 및 지역 주민에게 획기적으로 이양하는 급진적 지방분권과 아울러 지역발전을 위한 계획과정에 주민들의 직접 참여를 확대하는 "주민계획(People's Plan)"을 시행해왔다. 철저하게 상향식 방식으로 진행된 케랄라 주 주민계획을 통하여 주민참여와 주민권능부여가 크게 확대되었다. 이 논문에서는 케랄라 주에서 시행하고 있는 상향식 계획과정인 "주민계획"의 추진 배경과 추진 과정, 그 의의와 시사점에 대해 살펴보고자 한다.

주요어 : 케랄라, 인도, 지방분권, 주민참여, 주민계획, 지역발전

* 중부대학교 도시행정학과 교수(khsooda@chol.com)

www.kci.go.kr

1. 머리말

1) 연구의 배경

지역발전과 관련된 이론 및 정책 패러다임은 크게 보면 '위로부터의 하향식 발전(development from above)' 패러다임과 '아래로부터의 상향식 발전(development from below)' 패러다임으로 구분할 수 있다. 1980년대 이전까지는 성장거점 이론을 필두로 한 하향식 지역발전 패러다임이 전 세계적으로 이론은 물론 현실 정책 수행 과정을 주도했다(Stöhr, 1981: 40). 그러나 하향식 발전 패러다임의 한계와 문제점들이 드러나면서 그 대안으로 상향식 발전 패러다임이 등장했다(조명래, 1985). 상향식 발전 패러다임이 하향식 발전 패러다임과 대비되는 중요한 특징은 지역이 지닌 자원의 활용을 극대화하고 이를 주민 복지의 향상과 직접 연결시키는 데 있다(김용웅 외, 2003: 218). 이는 하향적 발전 패러다임을 통해 외형적 지역경제 성장이 이루어진다고 하더라도 실제 지역 주민의 복지 증진과는 별 관계가 없었다는 반성에서 비롯된 것이다.

최근 지역발전에서 상향식 발전 패러다임이 부각되는 것은 지방분권, 주민참여, 주민 권능부여(empowerment), 사회적 자본 등과 같은 상향식 패러다임의 핵심 요소들이 지역발전에 실제 도움이 된다는 것이 이론은 물론 현실 사례를 통해서도 입증되고 있기 때문이기도 하다. 상향식 패러다임의 핵심 요소인 분권과 참여, 사회적 자본 등이 풀뿌리 민주주의의 성공뿐만 아니라 지역의 경제 발전에도 도움이 된다는 주장은 최근 갑자기 나타난 것이 아니라 오랜 역사적 뿌리를 가지고 있다. 이미 150여 년 전에 토크빌(Tocqueville)은 미국의 발전 동력을 미국의 지방자치와 지역사회의 활발한 시민결사체 및 주민참여 제도에서 찾은 바 있다(토크빌 저, 임효선·박지동 역, 1997). 1990년대 푸트남은 이탈리아 사례 연구를 통해 이탈리아 북부 지역이 남부 지역보다 발전한 이유가 북부 지역 주민들 사이의 연대와 협력, 네트워크를 통한 신뢰에 기인한 것으로, 즉 사회적

www.kci.go.kr

자본의 형성 덕분이라고 보았다(푸트남 저, 안청시 외 역, 2002). 최근 세계화 시대를 맞이하여 중앙정부의 지역 문제 해결 능력이 한계에 봉착하고, 급격한 기술과 시장 동향 변화에 빠르게 적응하기 위해서 의사 결정의 분권화가 요구되고 있는 것도 지역 발전에 있어서 상향식 패러다임의 필요성을 높이고 있다(Stöhr, 2001: 35~36).

이러한 분위기 속에서 상향식 지역발전 패러다임이 현실에서 성공한 사례들에 대한 관심도 높아지고 있다. 분권화와 주민참여를 통한 상향식 패러다임의 성공 사례로 세계적으로 가장 널리 알려진 지역 중 한 곳이 전 세계적으로 보급된 주민참여예산 제도를 처음 실시한 브라질의 포르투 알레그레(Porto Alegre)이다. 그런데 우리나라에는 별로 소개되지 못했지만 포르투 알레그레만큼 세계적으로 큰 반향을 불러 일으켰던 또 하나의 사례 지역이 바로 인도의 케랄라(Kerala) 지역이다.[1] 케랄라 지역은 1970년대 이미 낮은 소득 수준에도 불구하고 교육이나 빈곤 퇴치, 사회복지, 양성 평등 같은 사회 발전 측면에서 선진국에 버금가는 높은 수준을 달성한 이른바 '케랄라 발전 모델'로 세계에 널리 알려졌던 지역이다. 1990년대 중반부터 케랄라 주 정부는 주 정부 기능과 권한의 과감한 분권화와 함께, 지역발전을 위한 지역계획을 주민이 직접 수립하는 '주민계획(people's plan)'을 시행했는데, 이 '주민계획'이 분권과 주민참여, 사회적 자본 확충 측면에서 모범적인 성공 사례로 전 세계의 주목을 받은 바 있다. 이후 여러 시행착오와 교정 과정을 거쳐 현재 케랄라의 주민계획은 지역발전을 위한 주민참여형 계획으로 제도적으로 정착되었고 계속 진화 발전하고 있다.

2) 연구의 목적과 내용

이 글의 목적은 아직까지 국내에 그다지 소개되지 못한 인도 케랄라

1) 헬러(Heller, 2001)는 주민참여 및 권능부여와 결합된 민주적 분권화의 대표적인 세계적 성공 사례로 브라질 포르투 알레그레와 인도의 케랄라 지역을 들고 있다.

www.kci.go.kr

지역의 분권화 과정과 함께, 이 분권화 과정과 동시에 케랄라 지역에서 시도했던 지역 주민이 직접 참여하여 지역발전 계획을 수립하고 예산을 집행하는 '주민계획'의 시행 과정을 상세히 소개하면서 그 특징과 의의를 찾고자 하는 것이다. 이 케랄라 연구에서 얻은 교훈과 시사점을 통하여, 지금까지 주로 하향식 방식으로 진행되어 왔던 우리나라의 지역계획에서도 분권과 주민참여를 통한 상향식 지역계획 과정이 지금보다 더욱 확대될 수 있기를 기대한다.

이런 목적을 위한 이 글의 구성과 주요 내용은 다음과 같다. 우선 제2장에서는 인도 케랄라 지역에 대한 개괄적 소개와 함께 이 지역에 관한 기존 연구 동향을 살펴본다. 제3장에서는 1990년대 중반 이후 진행된 인도 중앙 정부 및 케랄라 주 정부의 분권화 과정과, 케랄라 '주민계획'의 초기 시행 과정 및 이후 현재까지 이어지는 제도화 과정을 소개한다. 제4장에서는 케랄라 지역의 분권화와 주민계획 시행 과정의 특징과 의의, 그리고 우리에게 줄 수 있는 교훈과 시사점을 찾아본다.

2. 케랄라 지역의 역사적 사회적 특성과 관련 연구 동향[2)]

1) 케랄라 지역의 지리와 역사[3)]

케랄라는 인도의 남서부에 위치한 주(州)로 아라비아 해에 접해서 남북 방향으로 길쭉한 형상을 하고 있다. 주의 행정구역 면적은 38,863km^2, 인구는 약 3,340만 명(2011년 인도 센서스)으로 인구밀도가 매우 높은 지

2) 케랄라 지역의 역사적 사회적 특성과 관련 연구 동향과 관련하여 이 글에서 다루지 못한 부분에 대해 좀 더 자세한 내용은 강현수(2010) 참조. 강현수(2010)의 내용 일부는 이 글과 중복되기도 한다.

3) 케랄라 지역의 지리와 역사에 대해서는 인도 연방정부 홈페이지 http://india.gov.in 및 케랄라 주정부 홈페이지 http://www.kerala.gov.in 참조.

www.kci.go.kr

역이다.

아라비아 해에 접해 있는 케랄라 지역은 오래 전부터 국제 무역의 중심지였다. 이 지역에서 생산된 향신료들은 기원전 3,000여 년 전부터 고대 바빌로니아나 이집트 지역에 수출되었고, 그리스 로마 시대에도 이 지역의 향신료와 티크 목재를 수출하는 국제 무역이 지속되었다고 한다. 고대 시대에 이미 이 지역에 유대인들이 유입 정착한 바 있으며, 중세 시대에는 인도와 유럽, 중동, 동남아, 중국을 잇는 중계무역의 중심지로서 발전했다. 이처럼 오래 전부터 국제적으로 개방된 탓에 케랄라는 인도의 다른 지역에 비해 외국인과 외국 문명에 대한 배타성이 적으며, 케랄라 주민들의 해외 진출도 활발했다. 현재 케랄라 주민들은 중동 지역을 비롯해 세계 각지에 진출해 있으며, 인도에서 해외 이주자 비율이 가장 높은 지역이다.

고대부터 내려온 국제적 개방성과는 대조적으로 케랄라 지역은 한 세기 전까지만 해도 인도 전체에서 가장 경직된 카스트 제도를 가지고 있었다. 상층 카스트 집단의 특권이 큰 만큼 하층 카스트 집단들에 대한 억압과 예속도 심했다. 그런데 19세기 영국이 인도를 지배한 후 대규모 플랜테이션 농장과 제조업이 도입되면서, 이 지역 경제사회 구조에 큰 변동이 일어났다. 하층 카스트 집단이 농업 및 공장 노동자로 전환되었고, 이 과정에서 카스트 개혁 운동이 활발히 일어났다(Ramachandran, 1997: 305~313). 또 농민과 노동자의 권익 증진을 위한 다양한 운동들이 전개되었다. 이 결과 케랄라 지역은 현재 인도에서 하층 카스트 집단 및 농민, 노동자들의 사회적 권익이 가장 많이 보장되는 지역으로 변모했다. 또한 근대화 과정에서 케랄라의 상층 지도자들과 민중 운동 세력이 함께 문맹 퇴치 운동과 공공교육 확대 노력을 펼쳤는데, 이러한 교육 중시 풍토의 영향으로 지금 케랄라는 인도 전체에서 가장 높은 교육 수준을 자랑하고 있다.

www.kci.go.kr

2) 1970년대 케랄라 발전 모델: 낮은 경제 수준에서 달성한 높은 삶의 질

케랄라 지역이 세계적인 관심을 끌게 된 계기는 1975년 유엔 발전연구 센터에서 발간한 보고서에서 이 지역을 개발도상국 사회적 성취의 성공 모델로 소개하면서 부터이다(United Nation, 1975). 이 보고서에서는 케랄라의 주민 일인당 소득이 인도 평균보다 매우 낮지만, 토지개혁의 성공으로 빈곤층이 줄어들고 소득 분배가 개선되었으며, 식자(識字)율이나 평균수명 같은 주민들의 사회 지표가 인도의 다른 지역에 비해 월등히 높다는 점을 소개했다. 이 보고서가 세계적 관심을 끈 이유는 경제발전 수준이 낮음에도 불구하고, 사회복지와 인적개발 측면에서 높은 성취가 가능하다는 것을 현실 사례로 보여주었기 때문이었다. 이 유엔 보고서 발간 이후, 경제 발전 수준이 낮은 다른 개발도상국에서는 찾아볼 수 없는 케랄라 지역만의 독보적인 성취를 다른 지역과의 비교 연구를 통해 재확인하고, 이러한 성취의 의의와 함께, 그것이 케랄라 지역에서만 가능했던 원인을 밝히려는 연구들이 한동안 이어졌다(Franke & Chasin, 1994; Ramachandran, 1997; Parayil, 2000).

대표적으로 인도 출신 노벨경제학상 수상자인 아마르티아 센(Amartya Sen)은 자신의 핵심 주장인 '자유로서의 발전(development as freedom)' 개념을 실증하는 지역으로 케랄라를 예시하고 있다(Sen, 박우희 역, 2001). 그는 케랄라와 인도의 다른 지역 및 다른 국가들과 비교 연구를 통해, GNP로 측정되는 경제성장 수준이 낮은 지역에서도 주민들의 삶의 질 수준을 선진국 수준으로 향상시키는 것이 가능하다는 점을 보여주었다(Drèze & Sen, 2002). 한 예로 인도 전체의 평균 일인당 국민소득이 290$(US달러)였던 1986년의 경우, 케랄라의 일인당 주민소득은 인도 평균에도 한참 못 미치는 182$에 불과했지만 케랄라의 문자해독율은 인도 전체의 43%에 비해 두 배 정도 높은 78%에 달했다. 또 케랄라의 기대수명은 인도 평균 57세보다 11세나 더 높은 68세, 인구 1,000명당 유아사망율은 인도 평균

www.kci.go.kr

86명보다 훨씬 낮은 27명을 기록했다. 이러한 사회복지 지표는 선진국 수준에 못지않은 것이었고(Franke & Chasin, 2005: 368), 기대 수명 등 일부 지표는 그 당시 미국의 흑인들보다도 높았다(Sen, 1999: 21~24). 또한 케랄라 지역은 빈곤층에 대한 식량배급과 어린이 급식, 공공의무교육 체계 및 의료전달체계, 임금 및 노동조건, 하층 카스트 집단 및 여성들의 권익 측면에서도 인도의 다른 주보다 비교할 수 없을 만큼 월등히 높은 사회적 성취를 보여주었다.

특히 여성 권익 측면에서 케랄라의 성공은 여성학계에서 큰 주목을 받았다. 전통적으로 인도는 결혼 지참금 제도에서 볼 수 있듯이 남녀 차별이 극심한 사회이다. 남아선호사상에 따른 여아살해, 여성에 대한 의료 기회 제약, 여성의 낮은 교육 기회에 따른 높은 문맹률 등으로 인해 인도에서는 여성 사망률이 남성보다 훨씬 높기 때문에 인도의 다른 지역에서는 남성 인구가 여성 인구보다 많다. 따라서 인도에서는 남녀의 인구 비율이 남녀 불평등을 드러내는 측정 지표가 되는데 케랄라는 인도에서 유일하게 여성 인구가 남성 인구보다 더 많은 주이다.[4)]

케랄라 지역에 대한 세계적인 관심은 바로 이렇게 낮은 경제성장 수준에도 불구하고 탁월한 사회 발전을 이룩할 수 있었던 원인에 집중되었다. 그리고 그 원인으로 대외 개방의 전통, 카스트 개혁 운동을 비롯한 케랄라 민중 운동의 오랜 역사와 성과, 활발한 시민참여 전통, 공공 교육에 대한 높은 관심과 투자, 토지개혁 등 지방정부가 주도한 평등지향적 개혁정책의 성공 등이 그 원인들로 간주되었다(Kannan, 1988; Franke & Chasin, 1994; Ramachandran, 1997). 헬러와 에반스는 케랄라에서 주 정부의 적극적 역할과 민중운동의 역사가 결합되어 케랄라에서 사회적 자본이 형성된 것이 이 지역의 사회 발전을 가능케 하는 동력이 되었다고 보았

4) 케랄라에서 여성 인구 비율이 높은 또 하나의 이유는 남성 노동자들의 해외 진출이 활발하기 때문이기도 하다. 하지만 남성들의 해외 진출이 본격화되기 이전인 1970년대 이전에도 여성 성비가 높았고, 현재 0~6세 어린이 성비에서도 케랄라가 인도 전체보다 높다는 것은 그 만큼 케랄라 주의 여성 권익이 인도의 다른 지역보다 더 보호되고 있다는 것을 입증한다.

www.kci.go.kr

다(Heller, 1996; Evans, 1996).

물론 이 같은 케랄라 발전 모델에 대한 우려와 비판도 존재한다. 가장 강력한 비판 주장은 경제 성장 없는 사회 발전은 결코 지속가능하지 못하다는 것이다. 실제로 높은 교육을 받은 케랄라 주민들이 케랄라 지역 안에서 일자리를 찾지 못하게 되자, 많은 이들이 중동 지역을 중심으로 해외 진출을 시도했다. 해외로 진출한 케랄라 주민들이 소득의 일부를 국내에 송금하면서 케랄라의 평균 주민소득은 인도 평균을 웃돌게 되었다. 따라서 해외 이주자들의 송금에 상당 부분을 의존하는 지역 경제가 과연 지속할 것인가에 대한 비판과 우려가 지속적으로 제기되고 있는 것이다.[5)]

3) 1990년대 주민계획 시행: 획기적인 분권화와 주민참여 실험

1990년대 중반에 들어와 케랄라는 또 한 번 세계적인 주목을 받는다. 인도 중앙정부의 분권화 정책에 발맞추어, 케랄라 주 정부가 가졌던 권한을 주 정부 아래의 하위 지방자치단체 및 지역 주민들에게 이양하는 획기적인 지방분권 및 상향식 주민참여 정책을 매우 과감하게 추진했기 때문이다. 이때 분권과 주민참여를 동시에 촉진하기 위해 시행한 가장 핵심적인 시책이 바로 '주민계획(People's Plan)'이었다. 이는 주 정부가 가진 예산 권한의 상당 부분을 아래의 지방자치단체에 대폭 이양함과 동시에, 일반 주민들이 이 이양 예산을 가지고 수립하는 지역발전 사업 계획의 입안과 실행 과정에 직접 참여하도록 하는 것이었다. 그동안 여러 나라에서 시행된 대부분의 분권화가 상위 정부에서 하위 정부로 권한을 이양하는데 만 초점을 맞춘데 비하여, 케랄라의 분권화는 여기에 주민들의 직접 참여와 권능 부여(empowerment)가 함께 결합된 방식이었고, 그 시행 과정이 매우 급진적이었기 때문에 세계적으로 상당한 주목을 받게 되었

5) 케랄라 발전 모델의 장점과 단점, 그리고 이를 둘러싼 인도 및 국제 학계의 논쟁에 대한 보다 자세한 소개는 강현수(2010) 참조.

www.kci.go.kr

다. 그래서 이러한 케랄라 분권화 및 주민참여 실험의 과정을 소개 정리하는 동시에 이의 의의와 성과, 그리고 그 실효성과 한계를 규명하는 많은 연구들이 진행되었다.

이런 연구들 중에는 참여 민주주의, 지역 차원의 거버넌스, 사회적 자본, 시민사회, 주민 참여 등의 개념을 통해 케랄라 실험의 사회정치적 의의를 찾으려는 이론적 연구들과 아울러, 케랄라 주민계획 과정에서 파생되는 여러 문제점을 지적하고 좀 더 효율적인 추진 방안을 찾으려는 구체적이고 실용적인 연구에 이르기까지 여러 각도의 연구가 이어졌다 (Heller, 2001; Thomas Isaac & Franke, 2002; Thomas, 2004; Oommen, 2007; Heller et al., 2007; Saito & Kato, 2008 등).

4) 케랄라 지역 국내 연구 동향

케랄라 지역이 세계적인 주목을 많이 받고 있는데 비하여, 이 지역에 대한 우리나라 학계의 연구는 그리 많지 않다. 가장 대표적인 연구로는 사회적 자본 측면에서 1990년대 케랄라의 분권화 과정을 소개한 이병진(2005)의 연구와, 케랄라의 독특한 발전 모델 및 분권화 과정과, 이것이 가능할 수 있게 한 개혁정책과 사회운동의 전통을 소개한 강현수(2010)의 연구가 있다. 강현수(2010) 연구와 이 글의 차별성은 앞의 연구의 경우 케랄라의 독특한 발전 모델이 가능할 수 있었던 역사적, 사회적 배경과, 케랄라 발전 모델의 지속가능성을 둘러싼 논의들에 주로 초점을 맞추고, 케랄라 분권화 과정은 간단하게 다루었는데 비하여, 이 글에서는 분권화 과정과 동시에 진행되었던 주민 주도의 상향식 지역계획 과정인 케랄라 '주민계획'에 주로 초점을 맞추고 있다는 점이다.

그 외 케랄라 지역에 대한 국내 연구로는 중동 국가에 진출한 케랄라 출신 노동자들에 대해 조사한 장용규(2006), 박정석(2008)의 연구들이 있다.

이제부터 이어지는 제3장에서는 케랄라 지역의 분권화와 주민참여를

www.kci.go.kr

통한 '주민계획'의 시행 과정을, 그 시행 배경과 초기 캠페인 단계, 그 이후의 제도화 단계로 나누어 자세히 살펴보고자 한다.

3. 케랄라의 주민계획 캠페인 과정 및 제도화 과정

1) 인도 중앙정부의 분권 개헌

방대한 국토와 많은 인구, 600개가 넘은 언어를 사용하는 다양한 종족으로 구성된 인도는 중앙의 통치 권력이 전국을 지배하기가 어렵고, 따라서 자연스럽게 지방자치의 오랜 역사적 전통을 가지고 있다. 인도 지역 사회를 구성하는 가장 기초 단위인 마을 단위에서는, 전통적으로 지역 유지들을 중심으로 한 자치 공동체가 형성되어 있었는데, 이를 판차야트(Panchayat)라고 부른다.

영국의 식민지배에서 벗어나 독립 국가를 세울 때, 인도는 각 주의 자치를 보장하는 연방정부 체제를 도입했다. 그리고 주보다 하위 단위에서도 판차야트를 중심으로 하는 하위 자치정부를 구성할 수 있도록 하는 조항을 1949년 제헌 헌법에 명문화했다. 하지만 오랫동안 이 헌법 조항은 제대로 작동하지 않는 유명무실한 조항에 불과했다.

그런데 주보다 더 작은 단위에서도 지방자치를 활성화해야 한다는 분권의 요구가 거세지자 인도 중앙정부는 이를 반영하여 1992년 판차야트의 기능을 활성화하는 헌법 개정에 착수했다. 제73차 및 제74차 개헌으로 알려진 이 헌법 개정은 그동안 헌법에서 형식적으로만 명시되었던 판차야트를 의무적으로 주민의 직접 선거에 의해 구성되는 지방자치단체로 규정하고, 여기에 경제개발과 사회정의를 위한 계획 수립 및 실시 권한과 재정을 부여하는 조항들을 추가로 신설한 것이다.[6] 73차 개헌은 농

6) 인도의 분권 개헌 과정에 대해 자세히 참조할 수 있는 국내 논문으로 이상수(2007)가 있다.

www.kci.go.kr

<그림 1> 인도의 73차 74차 헌법 개정에 따른 케랄라 주 자치 행정 체계 구조

자료: 인도의 73차, 74차 수정헌법 내용을 토대로 필자가 작성

촌 지역에 구성되어야 할 3계층의 판차야트를 구체적으로 규정한 것으로, 주 정부 아래 주민들의 직접 선거에 의해 가장 아래 있는 마을 단위인 그램(Grama)에서부터, 블록(Block), 디스트릭트(District)로 이어지는 3계층의 판차야트 지방자치 단위를 구성하도록 한 것이다.[7] 또한 모든 판차야트에서 선출직 의석의 1/3은 여성에게, 그리고 사회적으로 멸시와 차별을 받아 왔던 지정부족(Scheduled tribe)과 지정카스트(Scheduled Castes)에도 인구 비례에 따라 의석을 할당하도록 했다. 바로 이어진 74차 개헌에

7) 그램(Grama)은 마을이라는 뜻이다. 그런데 인도의 이 같은 3차원의 판차야트가 수직적 계층구조는 아니다. 그램 판차야트의 의장이 블록 판차야트의 구성원이 되고, 블록 판차야트의 의장이 디스트릭트 판차야트의 구성원이 된다. 이들은 주 의원이나 국회의원에 의해 지명되는 것이 아니기 때문에서 주 의원이나 국회의원이 이들에게 영향력을 행사하지 못한다.

www.kci.go.kr

서는 도시 지역에서도 농촌 지역과 마찬가지로 주민이 직접 선출하는 도시형 지방자치단위(Municipality)를 설치하게 했고, 인구가 많은 대도시 지역에는 대도시(Corporation) 자치단체를 설치하게 했다.

이 새로운 헌법에 근거하여 인도의 모든 주에서 3계층의 판차야트를 구성하기 위한 주 차원의 입법 및 예산 배정과 함께, 이를 책임질 사람을 뽑는 지방 선거가 실시되었다. 또한 이러한 분권화 정신에 따라, 그동안 인도 중앙정부가 직접 수립하던 경제발전 5개년 계획을 1997년부터 시작된 제9차 5개년 계획부터는 각 주가 스스로 발전 계획을 세울 수 있게 했다.[8)]

2) 케랄라 주의 급진적 분권화와 주민참여 추진

인도 중앙정부의 분권화 개헌에 근거하여 케랄라 주에서도 1995년 주민 직선에 의한 3계층의 판차야트를 구성했다. 그런데 케랄라 주는 인도 중앙정부가 추진한 분권화보다 몇 걸음 더 앞으로 나아갔다. 우선 새로 구성된 판차야트에 주 정부가 가지고 있던 권한과 기능의 상당 부분, 즉 보건의료, 초·중·고등학교 교육, 빈곤 경감 프로그램의 기획과 실행, 장애인 등을 위한 사회복지, 농업과 농업 관련 산업 육성, 농민 지원, 고속도로 및 주요 지방도를 제외한 나머지 도로의 전반적 관리, 위생 및 식수 공급, 영세소기업 지원, 복지연금 관리 등의 업무를 이양하기 시작했다 (Government of Kerala, 2002).

1996년 인도 공산당이 주도하는 좌익 민주전선이 케랄라 주 지방선거에서 승리하면서, 케랄라의 분권화는 새로운 전기를 맞았다. 주 정부에서 새로 구성된 판차야트에 권한을 이양하는 행정 분권을 넘어서, 새로

8) 인도 중앙정부는 경제 발전을 체계적으로 달성하기 위해 5개년 계획을 수립하고 있다. 1951년부터 시작된 인도의 5개년 계획은 2012년에 제11차 5개년 계획이 마무리되고, 2013년부터 제12차 5개년 계획 기간이 시작된다. 여기서 언급한 제9차 계획은 1997~2002년 기간 동안 수행된 것이다.

www.kci.go.kr

구성된 판차야트에 대한 주민의 직접 참여를 촉진하는 방향으로 나아간 것이다. 1996년 케랄라 주 정부를 인수한 좌익 민주전선 정부는 지방분권과 주민참여를 최우선 시책으로 내세웠다. 그리고 그동안 진행되었던 분권화가 중앙집권적인 하향식 방식으로 추진되었다는 점을 비판하면서, 주민이 참여하는 상향식 방식의 분권화를 추진하겠다고 천명했다. 이러한 취지를 실현하기 위해 1997년부터 시작되는 제9차 5개년 계획부터는 주 정부가 가지고 있던 사업 예산의 35~40%를 이제 막 선거로 구성된 3계층의 판차야트에게 아무런 조건 없이 이양함과 동시에, 이 예산의 사용을 위한 사업 발굴과 계획 수립, 집행, 모니터링 등 전반적 계획 과정을 공무원이 아니라 일반 주민들이 직접 참여하여 결정해야 한다고 선언했다. 그리고 이러한 주민참여가 실제 현장에서 가능하게 하기 위해, 풀뿌리 주민들의 계획 과정 참여를 독려하는 대중 캠페인을 대대적으로 전개해 나갔다. '제9차 계획을 위한 주민 캠페인(People's Campaign for the Ninth Plan)' — 흔히 '주민계획 캠페인(People's Plan Campaign)'으로 약칭됨 — 으로 일컬어지는 이 캠페인[9]을 케랄라 주 정부가 시작한 목적은 새로 생긴 3계층 판차야트를 조속히 제도화함과 동시에, 지역발전을 위한 계획 과정에 주민들의 적극적이고 직접적인 참여를 유도하려는 것이었다.[10]

이때 특히 케랄라 주 정부가 관심을 가지고 강력하게 시행한 것은 재정 분권이었다. 그 전에는 주 정부의 자의적 판단에 의해 내려 보내던 3계층 판차야트에 대한 재정 지원 방식을 바꾸어, 이제부터 주 정부의 자의적 개입을 배제하고 대신 객관적이고 투명한 공식에 의거하여 배분하도록 했다. 이때 주민과 가장 가까운 그램 판차야트에 가장 많은 액수의 자금을 배분했다. 그리고 이렇게 판차야트에 배분된 자금의 사용처는

9) 이 글에서 주민계획으로 소개한 케랄라의 People's Plan을 이병진(2005)은 인민계획으로 번역 소개하고 있다.

10) 이때 주민계획 캠페인의 슬로건이 '9차 계획, 주민계획(Ninth Plan, People's Plan)'이었다(Thomas Isaac T.M. et al., 1997: 44).

www.kci.go.kr

주 정부가 아니라 각 판차야트와 그곳 주민들의 자율적인 판단에 맡겼다. 즉 일종의 포괄보조금(block grant) 방식으로 계획 자금을 배분한 것이다. 이렇게 과감하게 실시한 재정 분권이 케랄라의 상향식 주민계획의 활성화에 큰 도움이 되었다.[11]

3) 케랄라의 주민계획 캠페인 전개 과정(1996~2001)

케랄라에서 1996년 가을부터 시작된 주민계획 캠페인은 다음과 같은 일곱 단계의 과정을 거쳐 시행되었다.[12]

우선 제일 첫 번째 단계로 1996년 가을 케랄라 전역에서 주민들이 직접 참여하는 마을 총회(Grama Sabha)가 개최되었다. 새로 생긴 케랄라 주의 3계층 판차야트 중 가장 기초단위인 그램 판차야트조차도 주민들의 직접 참여 단위로는 인구 규모가 너무 컸기 때문에, 그보다 더 아래 단위인 부락(ward)별로 마을 총회를 개최했다.[13] 당시 케랄라 주에 있는 1만 4,149개의 도시와 농촌 부락 단위에서 연인원 250만 명 이상의 케랄라

11) Government of Kerala, *Economic Review 2003*(2004), pp. 415~419 참조.

12) 여기에 대해서는 Government of Kerala, 1999, 2009 및 Thomas Isaac & Franke, 2002 참조.

13) 3계층 판차야트의 규모는 인도의 각 주마다 서로 다르다. 케랄라는 그램 판차야트의 경우 인구 규모가 평균적으로 23,600명 정도, 블록 판차야트는 15만 5,000명 정도, 디스트릭트 판차야트는 168만 4,000명 정도로, 판차야트 인구 규모가 인도에서 매우 큰 편에 속한다(Government of India, Planning Commission, 2006: 19~20). 우리나라와 비교하기는 쉽지 않지만, 무리하게 비교해 본다면 그램 판차야트가 우리의 읍면, 블록 판차야트가 우리의 군, 디스트릭트 판차야트가 우리의 도 정도라고 볼 수 있다. 케랄라 주의 가장 기초자치단위인 그램 판차야트의 경우 그램마다 인구 편차가 커서 인구 1만 명 이하나 5만 명 이상의 그램 판차야트도 있지만 대체로 2만 명에서 3만 명 사이의 인구를 가진 그램 판차야트가 전체의 절반 정도를 차지한다. 그 면적은 대체로 20~30㎢ 정도로 우리나라의 평균 읍면보다 면적은 훨씬 작다. 그럼에도 인구가 이렇게 많은 것은 케랄라 지역이 전반적으로 평지 지역이고 인구밀도가 매우 높은 지역이기 때문이다. 하나의 그램 판차야트는 보통 7~15개의 농촌 부락(Ward)으로 구성된다.

www.kci.go.kr

주민들이 참석하여 자기 마을의 발전을 위해 필요한 사업이 무엇인지를 논의했다. 마을 총회의 가장 중요한 기능은 주 정부가 마을에 할당을 약속한 예산을 가지고 마을을 위해 어떠한 사업을 추진할 것인지에 대해 마을 주민 전체의 의견을 수렴하는 것이었다.

두 번째 단계는 발전 세미나였다. 마을 총회에서는 소규모 인원을 선출하여, 캠페인의 두 번째 단계인 발전 세미나를 준비하게 했다. 마을에서 선출된 이들은 자료 수집과 현장 확인을 통해 마을이 보유한 자원과 당면한 문제를 평가하고, 주민들이 제안한 프로젝트 아이디어의 목록을 만드는 작업을 수행했다.

세 번째 단계는 태스크포스(task force) 활동이다. 마을마다 다시 소수의 태스크포스 팀이 선출되어 발전 세미나에서 제시된 여러 제안들을 공식 사업으로 만들어 가는 작업을 수행했다. 이 작업을 통해 사업 초안이 만들어졌다. 캠페인 시행 첫해에 케랄라 전역에서 약 1만 2,000개의 태스크포스가 구성되었고 여기에 약 12만 명이 참여하여 약 10만 개의 사업계획 초안을 생산했다고 한다.

네 번째와 다섯 번째 단계는 그램 판차야트 의회와 블록 및 디스트릭트 판차야트 의회의 사업 우선순위 결정 단계이다. 각 마을에서 만든 이 사업계획 초안을 가지고 공식 선거에서 선출된 주민 대표들, 즉 약 1만 4,000명의 3계층 판차야트의 선출직 지방의원들이 각 단계별로 프로젝트 최종 우선순위를 결정했다. 상향식 주민계획 과정을 통하여 일반 주민들뿐만 아니라 선출직 지방의원들의 권한과 책임도 확대된 것이다.

여섯 번째 단계는 전문가들의 자문과 심사평가 단계이다. 주민들과 지방의회 의원들에 의해 상향적으로 제안된 판차야트 계획은 최종적으로 주 정부가 자금을 내려 보내기 전에 디스트릭트 단위의 계획 위원회(Planning Committees)의 승인 절차를 거치게 했다. 그런데 계획 수립 과정에서 경험이 전무한 자발적 참여자들과 선출된 주민대표에 의해 만들어진 계획은 기술적 측면에서 많은 결함을 보였고 특히 재정적 분석이 취약했다. 따라서 주민들이 만든 계획안에 대한 평가와 보완 시스템이 필

www.kci.go.kr

<표 1> 케랄라 주민계획 캠페인의 추진 첫 해 단계별 주요 활동

각 단계		시 기	목 적	주요 활동
1단계	마을 총회 (Grama Sabha)	1996년 8월 ~1996년 11월	주민들이 무엇을 필요로 하는지 확인 캠페인에 대한 관심과 참여 유발	마을 학교 등에서 모임 갖기 전체 회의 및 소규모 집단 토론
2단계	발전 세미나	1996년 10월 ~1997년 3월	보유 자원과 문제에 대한 평가 프로젝트에 대한 아이디어 목록 만들기	자료 수집, 현장 답사, 지역발전 리포트 쓰기, 발전 세미나 개최
3단계	태스크 포스 활동	1997년 1월~ 1997년 7월	발전 세미나에서 나온 제안들을 공식 프로젝트로 만들어가기	모임, 토론, 프로젝트 제안서 초안 만들기
4단계	그램 판차야트 의회	1997년 3월~ 1998년 3월	그램 판차야트 단위에서 계획을 최종 확정하기	프로젝트 우선순위 정하기, 마을단위 계획의 초안 확정
5단계	블록 및 디스트릭트 판차야트 의회	1997년 4월~ 1997년 11월	블록 및 디스트릭트 판차야트 단위에서 계획을 최종 확정하기	마을단위계획 분석 및 보완 프로젝트 개발
6단계	자원봉사 기술지원단 및 전문가 위원회	1997년 3월~ 1997년 12월	프로젝트에 대한 평가와 기술적 교정	프로젝트 내용 검토, 평가, 개선책 제안
7단계	자금 교부 및 프로젝트 집행	1997년 7월 ~1998년 7월	지역계획 틀 속에서 프로젝트 집행 및 모니터링	계좌 개설, 주 재정부서에서 자금 받기, 수혜자 위원회 조직, 사업, 집행자 선정, 모니터링 위원회 활성화

자료: Thomas Isaac & Franke, 2002: 4; Kerala Human Development Report, 2005: 147.

요했다. 이를 위해 케랄라의 주민계획 캠페인에서는 은퇴한 전문가와 자원봉사자들을 활용했다. 무보수로 자발적으로 참여한 약 4천여 명의 자원봉사 기술지원단(Voluntary Technical Corps)은 각 전문분야로 나누어 계획안을 기술적으로 평가하고 수정해 주었다.

마지막 일곱 번째 단계는 자금 교부 및 사업 집행 단계이다. 사업 집행 단계에서도 주민참여를 높이기 위해 주민들을 중심으로 수혜자 위원회와 모니터링 위원회가 조직되었고, 사업 집행을 모니터링했다.

www.kci.go.kr

이와 같은 상향식 주민계획 캠페인에 전체적으로 수백만 명의 케랄라 주민들이 참여했다. 지역별, 계획 단계별, 과업의 종류별로 주민들의 캠페인 참여도가 달랐다. 전반적으로 농촌 지역이 도시 지역보다 참여도가 높았다. 그리고 참여 수혜자를 선택하는 과정에 대한 참여도가 높았고, 실행과 모니터링 단계의 참여도가 낮았다. 가장 많은 주민들이 참여한 계획 단계는 위 일곱 단계 중 주민참여의 가장 기본적인 단계인 제1단계 마을 총회였다. 그런데 마을 총회의 참여자 수는 둘째 해와 셋째 해까지 증가하다가 그 후로는 낮아지기 시작했다. 특히 마을 단위의 사업에 자신의 이해관계가 별로 없는 중산층의 참여가 줄어들었다. 대신 사회적으로 차별받아 왔던 여성들과 지정부족(Scheduled tribe)과 지정카스트(Scheduled Castes) 참여자 수는 점점 늘어났다. 이들을 위한 계획 자금은 따로 배정되었다(Thomas Isaac & Franke, 2002). 그런데 이렇게 사회적 하층 계급의 참여가 늘면서, 반대로 중산층들의 참여는 더욱 낮아졌다. 중산층들은 이 캠페인을 자신들의 이익과 무관한 가난한 사람들만의 배타적 활동이라고 보기 시작했다. 주민계획 캠페인에 중산층이 이반하면서, 공산당이 주도하는 좌익민주전선이 2001년 케랄라 지방 선거에서 패배하는 하나의 원인이 되기도 했다.

캠페인 시행 첫해, 각 판차야트 단위에서 상향식 절차를 거쳐 제안된 약 10만 개 이상의 사업 초안 중에서 사업성이 높다고 평가된 6만 7,766개의 사업이 최종 확정되어 실행되었다. 시행 첫 해인 1997~1998년 회계연도에 케랄라 주 정부가 하위 지자체에 교부해준 자금은 총 74억 9,000만 루피였다.[14] 그러나 판차야트 지자체가 수립한 전체 지출 계획은 173억 5,300만 루피에 달해 주 정부 교부예산의 두 배가 넘었다(Thomas Isaac & Franke, 2002: 115). 이는 각 판차야트가 주나 중앙정부가 지원하는 다른 예산을 주민계획에 통합하여 수행하고자 했고, 또 자체 수입원 확보, 추가적인 지역 자원 동원, 자원봉사자 활용, 사업 수혜자로

14) 루피는 인도의 화폐단위이다. 1루피는 우리 돈으로 2012년 현재 약 20원이다.

www.kci.go.kr

부터의 기여 등을 통해 나머지 예산을 자체적으로 확보했기 때문이다.

주 정부에서 판차야트로 내려온 자금은 세 가지 영역으로 나누어져 있었다. 가장 큰 부분은 일반 부문 계획을 위한 자금이었고, 사회적 약자 집단을 위한 계획 자금이 따로 배정되었다. 전체 계획 자금의 대부분은 특정 용도를 규정하지 않았지만 대략적인 가이드라인이 주어졌다. 즉 일반 부문 계획 자금 예산의 40~50%는 생산 부문(1차 산업과 2차 산업)에, 30~40%는 서비스 부문에, 10~30%는 도로 등 인프라 부문에(도시는 인프라 비중을 더 높이는 것이 허용됨) 할당되도록 권장되었다. 그리고 10%의 예산은 반드시 여성을 위한 사업에 사용되어야만 했다. 그런데 실제 지역에서는 생산 부문에 대한 투자보다는 서비스 부문에 대한 투자를 선호했고, 따라서 생산 부문에 대한 투자는 가이드라인에 미치지 못했다.[15]

4) 주민계획 캠페인의 성과와 반성

케랄라에서 주민이 직접 참여하여 지역발전 계획을 수립하는 주민계획의 시행과, 이에 대한 주민참여를 독려하기 위한 캠페인은 당시 세계적으로 매우 획기적인 실험이었던 만큼, 학계의 다양한 평가가 이루어졌다. 주민계획의 의의와 성과를 극찬하는 평가와 동시에, 의의를 인정하더라도 문제점과 한계를 지적하는 평가들이 진행되었다(Government of Kerala, 2006; Thomas Isaac & Franke, 2002; Rajasekharan 2007; John and Chathukulam, 2007 등 참조).

케랄라 주민계획 캠페인의 가장 중요한 성과는 우선 무엇보다도 많은 권한과 재정이 주 정부로부터 주민들과 더 가까이 있는 지방정부로 내려왔으며, 이와 동시에 주민들이 자신들의 삶과 연관된 예산 지출 결정에

15) 판차야트에 내려간 자금 중 1차 산업과 2차 산업에 투자된 비중은 34%로 권장 최소 비중인 40%보다 낮았으며, 서비스 부문이 주정부 지원금의 42%를 차지했다. 선호가 높을 것으로 여겨졌던 도로와 다리 등 인프라 프로젝트는 30%까지 허용했음에도 불구하고, 주정부 보조금의 24% 정도만을 차지했다(Thomas Isaac & Franke, 2002: 117).

www.kci.go.kr

직접 참여할 수 있는 경로가 마련되었다는 점이다. 관료나 전문가가 하는 것으로 알고 있던 지역발전 계획이 주민이 할 수 있는 것, 주민이 해야 하는 것으로 바뀌면서, 마을 총회 출석이나 자원 봉사 참여 등을 통해 주민들 스스로 적극적으로 의견을 개진하는 주체로 변모했다. 여성과 지정카스트, 지정 부족 등 소외계층의 참여도도 높아졌다. 마을 총회가 활성화되는 등 지역 시민사회가 활성화되면서, 지역발전을 위한 새로운 참여 거버넌스의 장이 조성되었다. 이 덕분에 계획 과정의 투명성이 강화되었고 인도 지방정부에 만연되어 있던 정실주의와 부패가 감소했다. 주민들의 생활 터전에 대한 물리적 환경의 개선도 큰 성과로 꼽힌다. 주민들의 숙원사업이었던 도로, 다리, 주택, 식수, 위생 등의 인프라 시설들이 개량되거나 새로 건설되면서, 주민들이 삶의 물질적 조건이 향상되었다. 전체적으로 보면, 분권과 참여를 통한 민주적인 의사 결정 과정이 창출되었고 이에 바탕을 둔 제도와 거버넌스가 형성된 것이다.

주민계획 캠페인은 이 같은 많은 성과를 만들었지만, 충분한 사전 준비 없이 주민참여를 통한 지역계획을 실시한 데 따른 많은 문제점들도 동시에 노정했다. 특히 경험과 전문성이 전혀 없는 주민들이 사업 선정, 프로젝트 제안서 작성, 비용 편익 분석 등의 작업을 하다 보니 많은 시행착오가 발생했다. 사업 아이디어가 별로 없는 주민들이 마을에 주어진 예산을 가지고 사업을 추진하다 보니 미래지향적이고 생산적인 사업보다 나눠먹기식 사업에 낭비적으로 투자되는 경우도 발생했다, 한 예로 여러 농촌 마을에서 이 예산을 가지고 가축을 구입해서 동네 사람들에게 나누어주는 사업을 선택했다. 그런데 여러 마을에서 동시에 어린 가축을 시장에서 사다보니, 어린 가축의 가격이 폭등하는 부작용이 발생하기도 했다.

또한 이제 막 제도화된 판차야트 행정 단위에서도 그렇게 많은 돈을 사용해 본 행정적, 조직적 경험이 없었기 때문에 많은 시행착오가 일어났다. 또한 공무원들은 주민이 직접 참여하는 캠페인 방식으로 계획이 추진되는데 있어서 상당히 냉소적이었다. 주민과 선출직 대표자들이 제

www.kci.go.kr

안한 사업들을 최종 평가하는 과정에서, 이 사업을 제안한 주민 및 선출직 대표자들, 기술지원 지원단, 행정공무원 사이에 상당한 갈등이 노출되었다. 주민 및 선출직 대표자들은 자신들이 제안한 사업들을 자원봉사 기술 지원단이 평가하는데 반감을 가졌고, 또 행정공무원들은 자신들의 권한을 자원봉사 기술 지원단이 대신 행사하는 것에 대해 반감을 표출하기도 했다.

그 외에도 인구를 주요 기준으로 자금을 판차야트별로 배분하다 보니 각 판차야트 사이의 지역 격차를 해소하는데 실패했다는 점, 계획의 단위를 판차야트로 했음에도 불구하고 판차야트 내부에서도 배분된 자금을 작은 부락 단위로 사업을 나누어 가지다 보니, 자금과 사업이 소규모로 분산되어 규모의 경제를 갖춘 사업이 추진되지 못했다는 점, 주 정부와 지방정부간에 또 지방정부 내에서도 그램, 블록, 디스트릭트로 이어지는 3계층 사이의 역할 분담이 불분명하고 상호 통합된 프로젝트가 없었다는 점, 분권 계획임에도 불구하고 기존의 주 정부의 각 부처가 수행했던 때처럼 유사한 프로그램이나 사업이 하나로 통합되지 못했다는 점 등이 지적되었다(John & Chathukulam, 2007: 63~83; Rajasekharan, 2007: 278~282).

주 전체의 관점에서 보았을 때는, 다양한 부문(sector)과 지역, 3계층의 판차야트 전체를 통합하여 최적의 선택을 추구하는 전략적 접근의 부재가 케랄라 분권화 계획 체계의 약점이었다. 따라서 지방정부가 완전한 자율성을 얻기 곤란한 곳, 즉 부정적 외부효과가 있는 곳이나, 지방정부나 지역주민이 통제할 수 없는 외부요인이 있는 곳은 아래로부터의 상향식 주민참여 계획 과정이 일부 수정되어야 하며, 주 정부 차원의 적절한 조정과 개입이 필요하다고 지적되었다(Harilal, 2008: 89~91).

칸난과 필라이는 주민계획 캠페인이 여러 가지 한계와 문제 발생에도 불구하고 이를 통해 활력 있는 시민사회가 육성되고 지역의 발전을 촉진하는 사회 제도적 환경을 갖추는 데 크게 기여했다고 평가했다. 그럼에도 불구하고 캠페인 중심의 분권화 과정에서 공무원이나 지방정부의 제

www.kci.go.kr

도적 역량이 별로 개선되지 않았다는 점, 그리고 이러한 관료들의 태도에 대한 주민들의 민주적 통제가 이루어지지 못했다는 점, 전반적인 주민참여의 활성화 속에서도 판차야트를 자기 삶의 중심 생활 무대로 여기지 않는 중산층과 고학력층의 참여율이 낮았다는 점, 5개년 계획임에도 불구하고 1년 단위로 사업이 추진되어 단기적 관점의 사업만 진행되었다는 점, 지역 내부 및 지역들 사이에서 사업 발굴과 추진을 위해 협력과 조정, 통합이 무엇보다 요구되는 상황에서 고질적인 지역 정파들의 이익을 우선하는 경향이 일부 나타났다는 점 등을 문제점으로 지적했다 (Kannan & Pillai, 2004).

5) 캠페인 단계에서 제도화 단계로

시행 초기의 여러 시행착오를 거치면서 케랄라의 주민계획은 점차 제도적으로도 자리를 잡아갔다. 분권화와 주민참여를 뒷받침할 수 있는 관련 법 제도가 정비되었고, 2000년이 지나면서 행정 관행의 변화, 디스트릭트 단위의 역량 강화, 교육훈련 프로그램의 제도화 등의 성과가 점차 가시화되기 시작했다. 또 현장에서 지역발전 성공 사례들이 발굴되기 시작했다. 이 과정에서 소액신용대출(micro-credit) 같은 새로운 프로그램들이 개발되기도 했다. 집권 좌익민주전선은 2002년부터 시작될 제10차 5개년 계획에서는 정보통신 산업 같은 첨단산업 분야에서 대규모 고용 창출에 초점을 맞춘 새로운 주민계획 프로그램을 기획했다. 하지만 2001년 주 선거에서는 좌익민주전선이 패배했고 주 정권이 교체되어 국민회의당이 주도하는 우익 통일민주전선이 새로 정권을 잡았다. 좌익민주전선의 패배 원인은 여러 가지가 있지만, 주민계획 캠페인을 통한 급진적 분권화에 대한 피로감보다는 다른 원인들이 더 컸다는 평가가 지배적이다. 우선 케랄라 주민들은 주 정부가 연임하는 것을 허용치 않고 5년 주기로 정권을 교체하는 경향이 있다. 또한 당시 인도 중앙정부가 추진한 개방화 과정 속에서 농업 분야 관세 및 농산물 가격지지 정책이 변화되었다.

www.kci.go.kr

이로 인해 케랄라의 주요 농산물 가격이 좌익 정부 집권 5년 동안 거의 절반 가격으로 떨어졌고 농민들의 삶은 피폐해졌다. 또 선거 직전 케랄라 지역에서 교육개혁이 이슈가 되었는데, 이 과정에서 자신들의 교육적 기득권을 상실하게 될 것을 두려워한 중산층들이 우익 정당 쪽으로 지지를 돌렸다.

2001년부터 케랄라 주 정권을 인수한 우익 계열의 통일민주전선은 이전 좌익 정부가 추진했던 지방분권과 주민참여 과제를 계속 추진한다고 선언했다. 그렇지만 이전 정권의 상징이었던 주민의 직접 참여와 관련된 급진적인 요소들은 가능한 제거했다. 그래서 주민계획에 있어서도 아래로부터의 주민 동원을 꾀하는 캠페인적 성격을 없애고 주민계획 명칭도 '케랄라 발전계획(Development Plan)'으로 바꾸었다. 대신 주민계획의 제도화와 사업화, 지방정부의 지속적 역량 강화, 지방정부를 통한 지역경제 발전 촉진, 보건 교육을 포함한 서비스 부문의 관리 역량 향상 및 수준 향상을 주민계획의 새로운 목표로 삼았다. 특히 주 정부 공무원을 3계층 지자체로 재배치하고, 이들 공무원들과 선출직 의원들의 훈련을 촉진하고, 재정 거래의 책임감을 강조하는 등 분권화의 제도적 측면에 초점을 맞추었다. 또 매년 하던 계획을 5년 단위의 계획 체계로 바꾸고, 분권화 지원 및 역량 개발 프로그램, 지방 거버넌스 현대화 프로그램들을 추진했다(Government of Kerala, 2006: 152). 또한 <표 2>에서 보듯이 주 차원에서 3계층 판차야트에 보조금을 주는데 있어서, 과거 좌익 정권(제9차 5개년계획 기간 집권)보다 비록 보조금 비율은 약간 줄어들었지만 총 금액은 더 많이 배분했다.

다시 5년이 지난 2006년 선거에서 케랄라의 좌익민주전선이 재집권하는데 성공했다. 재집권 후 좌익 정권은 자신들이 5년 전에 처음 시작했던 '주민계획'을 다시 부활했다. 하지만 다시 부활한 2단계 주민계획에서는 1단계 주민계획과 방식과 초점이 달라졌다. 초기의 1단계 주민계획이 주민의 직접 참여를 독려하는데 중점을 두었다면, 2단계에서는 초기의 급진적 실험에서 파생된 시행착오를 교정하면서, 주민들의 계획 참여

www.kci.go.kr

<표 2> 케랄라 주정부가 3계층 판차야트에 지급된 보조금 배분 추이(1997~2011)

(단위:1,000만 루피, %)

5개년 계획	연 도	주 계획 총 지출액	주 계획 총 지출액 증가율(%)	주에서 지방에 준 보조금 총액	주에서 지방에 준 보조금 증가율(%)	주 전체계획 지출 중 지방보조금 비율(%)
제9차 계획	1997~1998	2,855		749		26.23
	1998~1999	3,100	8.58	950	26.84	30.65
	1999~2000	3,250	4.84	1,020	7.37	31.38
	2000~2001	3,535	8.77	1,045	2.45	29.56
	2001~2002	3,015	-14.71	850	-18.66	28.19
	5년 계	15,755		4,614		29.29
제10차 계획	2002~2003	4,026	33.53	1,342	57.88	33.33
	2003~2004	4,430	10.03	1,317	-1.86	29.73
	2004~2005	4,800	8.35	1,350	2.51	28.13
	2005~2006	5,370	11.85	1,375	1.85	25.61
	2006~2007	6,681	24.42	1,400	1.82	20.96
	5년 계	25,307	60.62	6,784	47.03	26.81
제11차 계획	2007~2008	6,950	4.03	1,540	10.00	22.16
	2008~2009	7,700	10.80	1,694	10.00	22.00
	2009~2010	8,920	15.84	1,863	9.98	20.89
	2010~2011	10,000	12.11	2,050	10.04	20.50
	2011~2012	-	-	-	-	-
	4년 계	33,570		7,147		21.29

자료: Government of Kerala에서 매년 발간하는 *Economic Review*의 통계를 활용하여 필자가 작성.

의 질적 수준을 높이기 위한 지원 체계를 제공하는데 주안점을 두었다. 계획 내용도 주민 숙원 사업보다는 고용 증진과 지역경제 발전에 최우선 순위를 두고 있다. 2단계 주민계획의 핵심 목표로는 분권의 제도화, 참여를 통한 지방단위 계획의 수준 향상, 농업을 위시한 지역경제 발전 촉진과 생산성 향상, 중소기업, 전통산업 육성을 통한 고용 창출과 주민 소득 증대 등이 설정되었다(Government of Kerala, 2008; Kerala Economic review,

www.kci.go.kr

2007: 573). 앞의 표에서 보듯이 이 과정에서 3계층 판차야트에 주는 주 정부의 보조금 액수는 늘고 있지만, 그 보조 비율은 계속 줄어들고 있다.

케랄라에서는 이처럼 주 정부를 구성하는 정권이 5년 주기로 바뀌면서 주민계획의 핵심 방향이나 주요 내용 역시 조금씩 변화하고 있다. 그렇지만 정권 교체에도 불구하고 지방분권과 주민참여를 중시하는 가장 중요한 기조는 크게 변하지 않았다. 이는 분권과 주민참여가 집권 정권만의 관심사가 아니라 케랄라 주민들의 광범위한 지지를 받고 있기 때문이다.

4. 케랄라 주민계획의 의의와 시사점

1) 케랄라 주민계획의 특징과 의의

1990년대 중반부터 시작된 케랄라 주민계획은 그 대담성과 급진성으로 인하여 인도 국내뿐만 아니라 국제적으로 학자와 정책 당국자들의 큰 관심을 끌었다. 케랄라 주민계획의 주요 특징과 시사점을 살펴보면 다음과 같다(Franke & Chasin, 2005; Justinoa, 2006; Oommen, 2007; Saito & Kato, 2008 등 참조).

첫째, 케랄라의 주민계획은 분권화와 주민참여를 촉진하고 이 두 목표를 결합시키기 위한 가장 핵심적인 시책이었다. 인도 중앙정부는 헌법을 개정하는 등 분권화를 적극 추진했으나, 주민참여에 대해서는 심각하게 고민하거나 기획하지 않았다. 그래서 케랄라 주를 제외한 인도의 다른 주에서는 주민참여 없는 분권화가 진행되었다. 그러다 보니 인도의 다른 지역에서는 새로 자치권을 부여받은 판차야트가 특정 카스트나 이익집단을 대표하는 도구로 전락해 버리는 경우도 많았다(Subramanian, 2004; 이병진, 2005: 69 재인용). 반면 케랄라의 경우에는 분권화의 궁극적 목표와 대상이 가장 아래에 있는 지방 조직인 마을 단위와 그곳의 주민이었으

www.kci.go.kr

며, 이 점에서 분권화와 주민참여, 주민 권능부여가 별개로 분리된 과제가 아니라 하나의 통합 과제로 인식되었다. 케랄라 주민계획은 분권화 및 주민참여, 주민 권능부여 과제를 하나로 묶는 핵심 실행 수단의 역할을 했다.

둘째, 케랄라의 분권화 및 주민참여는 사전에 많은 준비 없이 이른바 빅뱅(Big-Bang) 방식으로 이루어졌다(Heller, 2001: 141). 당시 인도 중앙정부가 기획했던 분권화는 먼저 하위 지방정부의 행정 역량을 증진시킨 이후에, 그 수준에 맞게 상위 정부의 기능을 순차적으로 이양하는 단계적 과정이었다. 그런데 케랄라의 경우는 중앙정부와 다른 방식을 실험했다. 즉 사전 준비를 중시하는 기술관료적 접근방식 대신, 별다른 준비가 되어 있지 않은 상태에서 먼저 분권화를 실시하고, 이를 주민참여 및 권능부여와 결합시킨 것이다. 준비 부족으로 발생하는 문제들은 이른바 실행하면서 배우는(learning by doing) 방식으로 해결해 나갔다. 이로 인하여 케랄라의 지역계획은 많은 시행착오가 있기는 했지만, 그런 시행착오 과정을 거치면서 비교적 빠른 시간 동안, 분권, 주민참여. 권능부여 같은 상향식 지역발전 과정을 정착시킬 수 있었다. 이러한 빅뱅 방식의 분권화는 특히 분권화 과정에서 제일 어렵다는 재정 분권 측면에서 괄목할만한 성과를 내는데 공헌했다. 케랄라 주에서 주민계획이 시작된 1997~ 1998년 회계연도를 기점으로 볼 때, 3계층 판차야트로 주가 내려 보내는 이전 지원금이 그 전 회계연도에 비해 두 배 이상 증가했다. 주민 일인당 이전액 역시 두 배나 증가했고,[16] 그 이후 매년 약 10% 정도씩(인플레를 고려한 실질 증가율은 5.5%) 늘어나고 있다(Government of Kerala, 2009: 29~30). 즉 빅뱅이라는 급진적 방식을 통해 단기간 동안 재정 분권의 큰 성과를 낼 수 있었던 것이다.

셋째, 케랄라의 주민계획은 주 정부가 지닌 지역발전 계획 기능과 실

16) 1996~1997년 회계연도에 주민 일인당 이전액이 약 201루피였는데 비해, 주민계획이 시작한 1997~1998 회계연도에서는 주민 일인당 이전액이 약 403루피로 그 전년도에 비해 두 배 이상 증가했다.

www.kci.go.kr

행 및 예산 집행 권한을 아래 지방정부 및 주민들에게 실질적으로 이양함으로써, 주민이 주도하는 상향식 계획 방식이 가능해졌다. 통상적으로 지역계획은 지역 전체 상황을 종합적으로 고려한다는 명분으로 상위 자치단체 관료들이나 소수 전문가들이 수립하는 경우가 대부분이다. 또한 관료나 전문가들이 정한 기준이나 우선순위에 따라 사업의 선택과 집중을 하는 방식으로 이루어지며, 이렇게 하여 계획이 확정되면 거기에 맞추어 자금이 배분되는 방식이 일반적이다. 그런데 케랄라에서는 계획이 먼저 세워진 것이 아니라, 3계층 판차야트별로 투명한 공식에 입각한 자금 배분이 먼저 이루어졌다. 그리고 이어서 가장 주민과 밀접한 단위인 마을이나 부락 별로 다시 자금이 배분되었다. 이렇게 배분된 자금에 맞추어 각 마을 단위에서 선호하는 계획이 그 곳에 사는 보통 주민들의 손에 의해 이루어졌다. 즉 케랄라의 지역발전을 위해 풀뿌리 주민에서부터 출발하여 마을, 그램, 블록, 디스트릭트 판차야트 단위를 거쳐서, 최종적으로 주의 지역발전 계획을 만들어 나가는 상향식 계획 과정이 완성된 것이다. 이 과정에서 통상적인 계획의 주체들인 관료나 전문가뿐만 아니라 주민이 선출한 주민 대표, 자원봉사자는 물론 일반 보통 주민들이 다수 참여했다. 케랄라의 주민계획 과정에서 가장 중요한 단계는 주민들이 직접 계획 과정에 참여하는 마을 총회였다.

넷째, 한 번도 경험해 보지 못한 지역발전을 위한 계획 과정에 주민들의 자발적 참여를 지원하기 위해, 참여자들을 대상으로 대규모 훈련 및 역량 강화 노력이 각 계획과정 단계마다 주 차원에서 또 각 판차야트별로 수행되었다. 주민계획 캠페인 초창기에는 선출직, 공무원 및 약 10만 명이 넘는 자원봉사자들을 대상으로 교육이 실시되었다고 한다.

다섯째, 주민계획을 지원하기 위해 시민사회단체의 자발적이고 적극적인 참여와 지원이 있었다. 케랄라 지역의 많은 시민사회단체들이 나서서 주민계획의 촉진자 역할을 자원했다. 특히 교사들로 구성되어 주민들에게 과학적 사고의 보급 활동을 주로 하던 단체인 케랄라 과학문헌협회(KSSP: Kerala Sasthra Sahithya Parishad) 같은 전문가 단체들이 주민계획의 지

www.kci.go.kr

원에 큰 역할을 수행했다.[17]

여섯째, 주민참여의 한계, 즉 참여를 하고 싶어도 참여할 수 없는 불리한 조건에 있는 지역 내 사회적 약자들을 배려하는 의식적인 노력이 병행되었다. 각 계획 단계마다 여성의 참여가 반드시 이루어지도록 제도화했고, 주민계획 전체 예산의 10%는 무조건 여성을 위한 사업에 할당되었다. 인도 지역 사회 구조에서 가장 약자인 지정카스트, 지정부족 역시 여성과 마찬가지로 참여 인원과 예산에서 따로 배려되었다. 상향식 주민계획에 사회적 약자를 위한 일정한 의무 할당 가이드라인을 부여함으로써, 과거의 하향식 계획 체계 때보다 사회적 약자에 대한 지원이 더 커질 수 있었다(Heller, 2001: 142).

일곱째, 주민계획을 통하여 케랄라 지역의 고질적 병폐 중 하나인 좌우의 극심한 정치적 분열성을 완화하는 데 기여했다. 케랄라 주 정부의 권력을 둘러싸고 좌우 정치 집단 간의 대립이 심했음에도 불구하고, 마을 단위에서는 주민계획을 위한 모임들이 큰 정치적 혼란 없이 성공적으로 진행되었다. 주민계획을 통하여 정치적 당파성을 뛰어넘어 지역발전을 위한 사람들의 통합이 가능하다는 것을 보여주었다.

마지막으로, 케랄라 지역에서 다른 지역에서는 할 수 없었던 분권화와 주민참여 그리고 주민계획이 가능했던 것은 그동안 오랜 역사를 통하여 축척된 사회적 자본 덕분이다(Heller, 1996). 동시에 케랄라 주민계획은 시민적 공동체의 신뢰를 높여 사회적 자본 형성에 기여했다고 할 수 있다(이병진, 2005: 69). 케랄라에서 급진적이고 독창적인 주민계획이 가능했던 것은 그동안 축적된 사회적 자본 덕분이지만, 주민계획을 통해 사회적 자본이 더욱 축적되는 선순환을 가져온 것이다. 케랄라의 사례를 통하여 참여 문화의 전통이 상대적으로 빈약한 곳이라고 하더라도, 행위자들이 적극적으로 참여할 수 있는 환경이 조성된다면 사회적 자본이 짧은 기간 안에 형성될 수 있다는 것이 새롭게 입증되었다(이병진, 2005: 81).

17) 케랄라 과학문헌협회(KSSP)가 케랄라 지역 사회에서 수행한 활동과 기여에 대해서는 Thomas Isaac et al.(1997) 참조.

www.kci.go.kr

결론적으로, 케랄라 주민계획의 가장 큰 의의이자 성과는 주민들의 직접 참여 확대와 권능부여를 통해 형식적 분권화가 아닌 실질적인 분권화를 달성함과 동시에, 풀뿌리 민주주의 및 사회적 자본의 강화를 통해 형식적 민주주의가 아닌 실질적 민주주의의 확충에 기여했다는 것이다. 분권, 주민참여, 주민 권능부여, 사회적 자본 확충이라는 여러 목표를 한꺼번에 달성할 수 있는 핵심 수단이 바로 케랄라의 '주민계획'이었고, 이를 통해 주민이 주도하는 상향식 지역발전의 새로운 모범 사례를 만들어 냈다. 케랄라 지역발전에서 민주적이고 참여적인 거버넌스가 형성된 것이다(강현수, 2010).

케랄라에서 이러한 주민계획이 시도될 수 있었고, 또 성공할 수 있었던 이유로는 다음 두 가지를 꼽을 수 있다. 첫째, 케랄라에서 매우 잘 조직되어 있는 시민사회 조직과 이들의 적극적 활동, 둘째, 시민사회와 밀접한 관계를 맺고 있으며 케랄라에서 주기적으로 집권하면서 상당한 행정 경험을 보유하고 있는 좌익민주전선의 정치적·행정적·조직적 역량이다.[18]

케랄라 주민계획은 지금도 계속 진화하고 있다. 아래로부터 주민을 동원하는 캠페인 방식에서 시작한 케랄라의 주민계획은 이후 점차 주 정부 아래 있는 3계층 지방정부의 역량을 강화하고, 주민참여의 수준과 지속가능성을 높이는 제도화, 사업화 단계로 전환되어 나가고 있다.

2) 시사점과 교훈

지금까지 살펴본 인도의 케랄라 지역의 경험은 우리에게도 다음과 같은 시사점과 교훈을 줄 수 있다.

첫째, 우리나라 역대 정권들이 항상 지방분권의 중요성을 역설하고 많은 지방분권 공약들을 제시해 왔음에도 불구하고, 우리나라는 여전히 중

18) 이에 대한 좀 더 구체적인 내용은 강현수(2010) 참조.

www.kci.go.kr

앙집권 국가의 틀에서 벗어나지 못하고 있다. 그나마 중앙정부의 권한과 재정 일부를 지방정부로 이양하는 행정 분권 측면에는 매우 미흡하지만 약간의 성과가 이어지고 있지만, 주민의 직접 참여를 통한 주민자치, 시민자치 측면에서는 거의 진전이 이루어지지 못하고 있다. 그 이유는 우리나라에서 지방분권에 대한 논의들이 주로 중앙정부의 권한을 광역자치단체나 기초자치단체에 이양하는 행정 분권 중심으로만 진행되고 있기 때문이다. 즉 지방분권을 요구하는 자치단체들의 목소리는 제법 들리지만, 주민자치를 요구하는 주민들의 목소리는 미약하기 때문이다. 그러나 우리나라는 주민과 가장 가까이 있는 기초자치단체의 규모가 세계의 다른 나라들에 비해 매우 큰 규모이기 때문에, 현재 논의되고 있는 지방분권이 이루어진다고 하더라도 지역 주민들이 지역의 의사결정에 직접 참여할 수 있는 풀뿌리 민주주의를 달성하기에는 쉽지 않은 조건이다. 따라서 현재의 기초자치단체인 시군 단위보다 더 작은 단위인 읍면동 단위에 자치권을 부여하는 논의가 본격적으로 진행되어야 한다. 이와 동시에 중앙정부 권한을 지방정부에 이양하는 행정 분권을 넘어서, 이 권한을 지역의 일반 주민에게 돌려주는 주민자치, 주민주권에 대한 논의가 더 많이 진행될 필요가 있다. 케랄라 주의 사례는 가장 낮은 단위까지의 행정 분권뿐만 아니라 주민들에게 지역의 주요 결정 권한을 부여하는 주민자치까지 한꺼번에 시도하여 상당한 성과를 거둔 좋은 사례이다.

둘째, 우리나라에서 지방분권이나 주민자치가 제대로 이루어지지 못하는 이유 중의 하나는 지방정부나 지역주민의 자치 역량에 대한 걱정과 우려가 상존하고 있기 때문이다. 지방자치단체나 주민들이 아직까지는 자치 역량이 취약하니, 어느 정도 역량을 갖추도록 준비 단계를 거친 다음에 지방분권이나 주민자치를 본격 시행하여야 한다는 이른바 '선 자치역량 배양, 후 지방분권' 주장이 중앙정부를 중심으로 계속 유포되고 있다. 그러나 우리나라 지방자치제도가 부활한 지 20여 년이 되어가는 지금 이러한 주장은 설득력이 없다. 케랄라의 경우 직선제 지방자치제도의 실시와 동시에 준비가 부족했던 상태에서도 과감하게 '빅뱅' 방식과, '실

www.kci.go.kr

행하면서 배우는' 방식으로 지방분권과 주민참여, 주민 권능부여 등을 동시에 추진했고, 비록 많은 시행착오가 있었지만 비교적 빠른 시간 내에 새로운 제도를 안착시켰다. 우리나라보다 훨씬 더 경제적으로 가난하고 평균 교육 수준도 매우 낮은 인도의 케랄라 지역에서 가능했던 지방분권과 주민참여가 지금 우리나라의 지방행정과 지역주민 수준에서 어려울 리가 없다. 따라서 지방자치단체와 지역 주민의 역량과 수준을 믿고 중앙정부 권한의 과감한 분권화가 조속히 시행되어야 한다.

셋째, 우리나라에서 지역발전을 위한 지역계획 수립 시, 그 계획 속에 담을 내용에 대해서는 많은 관심과 노력을 기울이고 있지만, 그 계획의 수립 과정에 대해서는 그동안 상대적으로 소홀하게 다루어져 왔다. 지역발전을 위한 계획 수립은 주로 중앙정부나 지방정부의 담당 공무원이나, 산하 전문 연구기관 및 대학에 있는 소수 전문가의 몫이었다. 계획 과정에 주민이 직접 참여하여야 한다는 주민 참여의 당위성이 그동안 끊임없이 주창되었지만, 형식적인 공청회 행사 등을 제외하고는 지금까지 지역계획 수립 과정에서 주민들이 실질적으로 참여할 수 있는 실효성 있는 주민참여 제도가 제대로 마련되지 못해왔다. 이는 우리나라에서 지방분권과 주민참여가 지체됨으로 인하여 지역발전 패러다임이나 지역계획 과정 역시 위로부터의 하향식 패러다임이 여전히 지배하고 있기 때문이다. 그러다보니 우리나라에서 지역발전은 중앙정부의 시혜에 의한 국가재정 사업의 추진, 아니면 외부 민간자본의 유치를 통해 이루어지는 것이라는 통념이 지배하고 있다. 그 결과 그동안 많은 예산을 투입하여 수많은 지역발전 사업들이 추진되었지만, 그 사업들이 지역주민들의 실질적인 복지와 삶의 질에 얼마나 도움이 되었는지 의문시되는 경우가 많다.

물론 그동안 우리나라에서 일부 상향식 지역계획 과정들이 없었던 것은 아니다. 강원도에서 추진하고 있는 '새농어촌 건설운동', 참여정부 때 시도한 '살기 좋은 지역만들기' 사업, 최근 서울시가 추진하는 '마을공동체 사업' 등 아래에서부터 주민들이 직접 발굴한 사업 계획안을 전문가

www.kci.go.kr

나 행정당국이 심사 평가하여 그 타당성이 인정되면 중앙정부나 지방자치단체가 자금을 지원해왔던 공모 방식의 상향식 계획 사례들이 꾸준히 축적되어 왔다. 그렇지만 이같은 우리나라의 대표적인 상향식 지역계획 사업들의 추진 방식은 거의 대부분 한정된 예산으로 일부 시범지역을 선정하여 그 지역에만 국한된 지원을 했던 것이지, 전체 마을이나 전체 지역을 대상으로 한 것은 아니었다. 앞으로 우리나라에서 지역 주민들이 스스로 주도하는 지역발전 사업들이 지금보다 훨씬 더 늘어나야 하고, 이를 위해 지역발전을 위한 계획 수립 및 집행 과정에 주민이 직접 참여하는 실효성 있는 상향식 계획 과정이 제도적으로 정착되어야 한다고 할 때, 지역 내 전체 마을과 부락을 대상으로 한꺼번에 상향식 계획 과정을 도입했던 케랄라의 사례는 우리에게 좋은 참조 자료가 될 수 있을 것이다.

넷째, 케랄라에서 빅뱅 방식의 주민계획이 준비 부족에도 불구하고, 지역 주민들과 자원봉사자들의 적극적 관심과 참여 속에서 나름대로 성공을 거둘 수 있었던 것은, 그 근저에 케랄라의 근대화 과정 속에서 지역에 깊숙이 뿌리 내렸던 강력한 시민사회의 역사와 전통이 있었기 때문이다. 케랄라의 여러 시민사회 단체들은 처음 해 보는 주민계획 과정에 주도적으로 참여하여 주민 교육을 실시하고, 다양한 자문 활동을 펼치는 등 주민계획의 성공적 정착을 위한 많은 역할을 수행했다. 그렇지만 우리나라의 경우 각 지역 단위에서 시민사회가 활성화되어 있지 못한 곳이 많고, 그러다보니 행정기관이 모든 것을 다 주도하는 경향이 강하다. 케랄라의 사례에서 볼 때, 앞으로 우리나라에서 특별히 관심과 노력을 경주해야 할 부분은 지역 시민사회의 역량 강화 부분이다. 지역 시민사회가 강화되어야 그 지역의 사회적 자본이 강화되며, 관 주도의 지역발전을 주민 주도의 지역발전으로 대체할 수 있는 토대가 형성될 수 있기 때문이다.

마지막으로 한 가지 더 덧붙이자면, 그동안 우리나라에서는 선진국의 지역발전 성공 사례에 대해서는 많은 관심과 연구가 이루어졌지만 우리

www.kci.go.kr

보다 경제 수준이 낮은 후발 개발도상국이나 제3세계에 대해서는 별 관심이 없었다. 물론 우리보다 앞서 나간 선진국의 사례에서 우리가 배울 점이 더 많을 것이다. 하지만 브라질 포르투 알레그레의 참여예산제, 브라질 쿠리찌바의 친환경 교통정책, 쿠바 아바나의 도시 농업, 부탄의 국민행복 측정을 위한 국가 총행복지수 개발 등, 새로운 발상과 제도들이 선진국이 아니라 개발도상국에서 나타나고 있다. 또한 인도 라다크의 전통적 삶의 방식 속에 스며있는 생태적 지혜와 같이, 앞으로 지역발전을 위한 새로운 사상과 지혜가 비선진국 지역에서 나올 가능성도 높다. 선진국과는 다른 각도와 차원에서 우리에게 시사점과 교훈을 줄 수 있는 개발도상국과 제3세계에 대해서도 좀 더 많은 관심을 가지고, 선진국 일변도의 해외 사례 연구의 대상과 폭을 넓힐 필요가 있다.

www.kci.go.kr

Abstract

Bottom-up planning process for local development through decentralization and participation: Implications of ‘People’s plan’ in Kerala, India

Kang, Hyun-Soo

The Indian state of Kerala has been successfully carrying out decentralization and empowering people and local communities, especially through the 'People's Plan' since 1990s. People’s plan of Kerala started the devolution of control of decisions and budgets for local development from a centralized bureaucracy to local communities and ordinary people. Through People’s plan, local people could participate in planning process, and determine and implement their development projects by themselves with their own priorities.

This paper aims to comprehend overall evolving process of the People’s plan in Kerala from the campaign phase to the institutional phase since 1990s, and to analyse the characteristics and implications of Kerala's unique experiments in the world.

Keywords: Kerala, India, decentralization, participation, People’s Planning, local development.

www.kci.go.kr

참고문헌

강현수. 2010.「인도 케랄라의 급진적 개혁을 통한 지역발전 사례」. ≪동향과 전망≫, 2010년 봄호, 통권 78호, 148~182쪽.

김용웅·차미숙·강현수. 2003.『지역발전론』. 한울.

박정석. 2008.「남인도 케랄라의 국제노동이주와 송금」. ≪국제지역연구≫, 제12권 제2호, 161~184쪽.

이병진. 2005.「사회적 자본 형성과 대중운동 간의 관계에 관한 연구: 께랄라주의 인민 참여운동 사례를 중심으로」. ≪인도연구≫, 제10권 1호, 63~86쪽.

이상수. 2007.「인도 제73차 개헌법 상의 지방자치 개혁과 그에 대한 법사회적 평가」. ≪행정법연구≫, 제18호, 449~471쪽.

장용규. 2006.「재외인도인의 연망과 공동체 형성: 두바이 체류 재외 케랄라인의 개인 연망을 통해 본 공동체 재생산」. ≪국제지역연구≫, 제10권 제3호, 281~306쪽.

조명래. 1985.「대안적 방식으로서의 상향적 지역개발」. 최상철 외. 1985.『지방의 재발견』. 민음사.

토크빌(Tocqueville, A.). 1997.『미국의 민주주의 1』. 임효선·박지동 역. 한길사.

Drèze, J, and Sen, A. 2002. *India: Development and Participation* <2nd edition>, Oxford University Press.

Evans, P. 1996. "Government action, social capital and development: Reviewing the evidence on synergy." *World Development*, Vol. 24, No. 4.

Franke, R. W. and Chasin B. H. 1994. *Kerala: Radical Reform as Development in an Indian State* <2nd edition>. San Francisco: Food First Development Report.

Franke, R. W. and Chasin, B. H. 2005. "Kerala: Radical Reform as Development in an Indian State." Edelman, M and A. Haugerud. (eds.). 2005. *The Anthropology of Development and Globalization: From Classical Political Economy to Contemporary Neoliberalism*. Wiley-Blackwell.

Government of India, Planning Commission. 2006. *Report of the Working Group on Democratic Decentralisation & PRIs*.

_____. 2007. Kerala Development Report (State Development Report series). Academic Foundation.

Government of Kerala. 1999. *People's Planning: Towards a Handbook*. Kerala State Planning Board.

_____. 2002. *Draft 10th Five Year Plan 2002-2007 and Annual Plan 2002-2003*. Kerala State Planning Board.

www.kci.go.kr

_____. 2006. *Human Development Report 2005*.

_____. 2009. *Report of the Committee for Evaluation of Decentralized Planning and Development*.

_____. 각 연도. *Economic Review*. Kerala State Planning Board.

Harilal K. N. 2008. "Redesigning local governance in India." Saito, F. (ed) 2008. *Foundations for Local Governance: Decentralization in Comparative Perspective*. Physica-Verlag Heidelberg.

Heller P. 1996. "Social Capital as a Product of Class Mobilization and State Intervention: Industrial Workers in Kerala, India." *World Development*, Vol. 24, No. 6. 1055~1071.

_____. 2000. "Degrees of Democracy: Some Comparative Lessons from India." *World Politics*, Vol. 52, No. 4. 484~519.

Heller P., Harilalb K. N. and Chaudhuri S. 2007. "Building Local Democracy: Evaluating the Impact of Decentralization in Kerala, India." *World Development*, Vol. 35, No. 4, 626~648.

Heller, P. 2001. "Moving the State: The Politics of Democratic Decentralization in Kerala, South Africa, and Porto Alegre." *Politics & Society*, Vol. 29, No. 1, 131~163.

John, M. S. and Chathukulam, J. 2007. "Between Euphoria and Scepticism: Ten Years of Panchayat Raj in Kerala." in Oommen, M.A. (ed.) 2007. *A Decade of Decentralisation in Kerala: Experience and Lessons*. New Delhi: Har-Anand Publications.

Justinoa, P. 2006. "The impact of collective action on economic development: empirical evidence from Kerala, India." *World Development*, Vol 34, Issue 7.

Kannan K. P. and Pillai, N. V. 2004. "Development as a right to freedom: An interpretation of the 'Kerala Model'." Centre for Development Studies, Trivendrum Working Papers 361.

Kannan, K. P. 1988. *Of Rural Proletarian Struggles: Mobilization and Organization of Rural Workers in South-Wesi India*. Delhi: Oxford University Press.

Oommen, M.A. (ed.) 2007. *A Decade of Decentralisation in Kerala: Experience and Lessons*. New Delhi: Har-Anand Publications.

Parayil, G. 2000. (ed.) *Kerala: the Development Experience: Reflections on Sustainability and Replicability*. Zed Books.

Putman, R. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton Univ. Press. 안청시 외 역. 2002.『사회적 자본과 민주주의』. 박영사.

Rajasekharan, K. 2007. "Decentralisation in Kerala: Problems and Prospects." Joseph, T. M. (ed) 2007. *Local governance in India: ideas, challenges, and strategies*. Concept Publishing company, New Delhi.

Rajesh. K. P. 2004. "The structure and growth of Kerala's Industry during the

www.kci.go.kr

Post-Liberalisation Period." in Prakash B. A.(ed.) 2004. *Kerala's Economic Development: Performance, Problems in the Post-Liberalisation Period* <2nd edition>. New Delhi: Sage.

Ramachandran, V. K. 1997. "On Kerala's Development Achievements." in Drèze J. and Sen, A. (eds.) 1997. *Indian Development*. Delhi: Oxford University Press.

Saito, C. and Kato, R. 2008. "Contrasting Experiences of Decentralization in Two States in India." Saito, F (ed.) 2008. *Foundations for Local Governance: Decentralization in Comparative Perspective*. Physica-Verlag Heidelberg.

Sen, A. 1999. *Development as Freedom*. Oxford University Press. 박우희 역. 2001.『자유로서의 발전』. 세종연구원.

Stöhr, W. B. 1981. "Development from below: The bottom-up and periphery-inward development paradigm." in Stöhr, W. B. and Taylor D. R. F. 1981. *Development from above or below?: The dialectics of regional planning in developing countries*. John Wiley & Sons.

_____. 2001. "Subsidiarity: A Key Concept for Regional Development Policy." in Stöhr, W. B. et al (eds.) 2001. *New Regional Development Paradigms Vol. 3: Decentralization, Governance, and the New Planning for Local-Level Development*. Praeger Publishers.

Thomas Isaac T. M. and Franke R. W. 2002. *Local Democracy and Development: the Kerala People's Campaign for Decentralized Planning*. Rowman & Littlefield Publishers.

Thomas Isaac T. M. et al. 1997. "From Anti-Feudalism to Sustainable Development: The Kerala Peoples Science Movement." *Bulletin of Concerned Asian Scholars*, 29(3), 34~44.

Thomas, E. M. 2004. "Decentralised Planning in Kerala." Prakash B. A. 2004. (ed.) *Kerala's Economic Development* <2nd edition>. New Delhi: Sage.

United Nations, Centre for Development Studies. 1975. *Poverty, Un employment and Development Policy: A Case Study of Selected Issues with Reference to Kerala*. New York: Department of Economic and Social Affairs.

http://india.gov.in/ (인도 연방정부 홈페이지).

http://www.kerala.gov.in/ (케랄라 주정부 홈페이지).

www.kci.go.kr