

[제12차 NGO포럼]

“지방자치의 발전과 NGO의 역할”

- 주최 : 한국NGO학회·대전시민사회단체연대회의·대전광역시
- 주관 : 한국NGO학회·대전시민사회단체연대회의
- 일시 : 2004년 6월 17일(금) 14시~17시
- 장소 : 대전광역시청 3층 세미나실

목 차

행 사 일 정

인 사 : 한국 NGO학회 박재창 회장

“Local Governance의 이론과 실제” 5
: 최진혁 충남대 교수

“NGO의 시정 참여 개선 방안” 33
: 김제선 대전참여자치연대 사무처장

“분권화시대의 지방자치 발전 방향” 49
: 이기우 인하대 교수

행 사 일 정

◆ 등록(13:30-14:00)

◆ 개회인사(14:00-14:20)

인사 : 박재창 한국NGO학회 회장

송인준 대전연대회의 상임공동대표

축사 : 염홍철 대전광역시장

◆ 발제(14:20-15:35)

사회 : 박재묵(충남대 교수)

주제1 : “Local Governance의 이론과 실제”

발표자: 최진혁(충남대 교수)

주제2 : “NGO의 시정 참여 개선 방안”

발표자: 김제선(대전참여자치시민연대 사무처장)

주제3 : “분권화시대의 지방자치 발전 방향”

발표자: 이기우(인하대 교수)

◆ 휴식(15:35-15:45)

◆ 토론(15:45-16:25)

토론자 : 김종남(대전환경운동연합 사무처장)

손혁재(성공회대 교수, 참여연대 운영위원장)

이충재(대전YMCA 사무총장)

전의수(대전광역시 자치행정국장)

◆ 종합토론(16:25-17:00)

인 사

안녕하십니까?

금년 6월로 민선 지방자치가 출범한 지 꼭 10년째가 됩니다. 맨주먹으로 시작하는 지방자치였던 만큼 적지 않은 시행착오가 예견되었습니다. 그러나 강산도 변한다는 10년 세월이 지난 이 시점에서 돌이켜 보면 시작하길 잘 했다는 생각이 먼저 앞섭니다. 지방자치로 인해 적지 않은 비용의 지출 증가를 가져 온 것은 사실입니다. 국정 운영상의 지체나 할거주의가 심화되고 부패와 비효율도 있었습니다. 그러나 생활주변 공적 서비스의 질이 높아졌고 오히려 국정운영상의 효율이 제고되었다는 주장도 만만치 않습니다. 무엇보다도 국가 권력의 안정과 민주성 제고에 기여했다는 데에는 이론훈이 없을 줄 압니다.

그러나 지난 10년의 실험을 지켜보면서 우리가 얻어야 할 보다 분명한 교훈은 지역 공동체의 형성이나 주민자치의 실체 없이는 지방자치를 더 이상 발전시킬 수 없다는 진단일 것입니다. 바로 이점에서 지역 NGO의 활동에 거는 기대가 남다를 수밖에 없습니다. 지역 가버넌스의 활성화를 위한 NGO의 자기진단과 비전 발굴에 주목해야 하는 이유입니다. 따라서 지역의 현장을 지켜 온 대전시민단체연대회의와 NGO 문제를 학술적 차원에서 접근해 온 한국 NGO학회가 공동의 논찬과 정보교류의 장을 연다는 것은 이 시대의 당위적 요구에 대한 최소한의 대응일 것입니다. 아무쪼록 활발한 토론과 의견 교환을 통해 최소한 앞으로 다가올 또 다른 10년을 향도해 나갈 논점과 대안이 발굴되기를 기대해 봅니다.

감사합니다.

2005년 6월 17일

한국 NGO학회 회장 박 재 창

학술발표(NGO학회)

로컬거버넌스체제하의 지방자치발전을 위한 지역NGO의 역할과 과제

최진혁

(충남대학교 자치행정학과)

I. 서론 : 문제제기

최근 지역사회는 사회구조의 다층화와 중앙-지방간의 권력관계의 재편으로 인해 새로운 변화에 직면하고 있다. 즉, 87년 6월 항쟁 이후 지퍼진 정치민주화의 열기 속에서 얻어진 국가의 지방행정수행방식의 변화로서 지방분권화의 기운은 지방정치/행정에 있어 새로운 패러다임을 요구하고 있다. 이는 시민사회의 역량이 증대함에 따라 지방자치단체의 ‘다스림’에 대한 개념이 국가와 지방자치단체의 일방적인 통치(government)에서 점차 거버넌스(governance)라는 새로운 관점으로 전이되고 있음을 의미한다. 즉, 지역사회에서의 통치의 개념은 관료나 정치엘리트에 의한 일방적인 통치가 아닌 사회의 다원적 참여구조(네트워크)를 통한 지배와 신자유주의를 기반으로 하는 시장경제원리에 의한 지배를 포함하고 있는 로컬거버넌스(local governance)로의 통치인 것이다.

이러한 상황에서 지역사회의 구성원들은 개인적 또는 집단적 행위주체로서 자신의 삶을 영위하기 위해 다양한 활동들을 전개하고 있다. 이들 활동 중 과거 일부 인사들에 의해 주도되는 것으로 인식되었던 지역시민운동이 구성원들의 폭넓은 주체적인 참여로 시민운동의 기반을 광범위하게 확산시켜 나가고 있다. 대표적으로 도시생활운동, 환경운동, 소비자운동, 여성운동 등이 활성화하여 지역사회에서 그 역할과 의미를 새롭게 부여받고 그 영향력을 정치/사회적으로 확대시켜 나가고 있다. 한때 지역시민운동은 지방정부가 자신의 정당성의 상실로 불가피하게 받아들여야 하는 임시적이고 비정규적인 사회적 요구의 분출구인 것처럼 이해되고 수용되는 경우가 있었다. 그러나 이제 지역시민운동은 지역사회 내에서 하나의 독자적이고 자율적인 행위주체로서 지방정부의 정책결정에 심대한 영향을 미치는 주요 요인 중에 하나로 자리잡아 가고 있다. 이처럼 지역시민운동이 지방자치시대를 맞이하여 그 사회적 역할과 의의를 증대시키고 있다.

그럼에도 불구하고 우리나라 NGO(비정부조직, 시민조직)의 경험은 긍정적이지 않다. 첫째, NGO의 활동이 광범위한 시민참여에 의하여 시민이 주체가 되어 수행되어야 함에도 우리의 상황은 그러하지 못했다는 것이다. ‘시민 없는 시민운동’으로 소수 명망가나 상근 운동자를 중심으로 하는 엘리트 위주의 활동이었다는 것이다. 둘째, 소수의 대형 NGO들이 중앙에 집중되어 모든 분야에 패권을 차지하여 오히려 시민운동의 지방분산을 막고 풀뿌리민주주의를 방해하고 있다는 것이다. 셋째, NGO는 정책대안을 제시하고 사회적 약자에게 필요한 서비스를 생산해야 하는데 국가권력의 감시와 비판에 치중하고 있다는 것이다. 따라서 공공의 문제를 해결하기 위한 참여보다는 투쟁적 성격의 행동지향적 성향을 나타낼 수밖에 없었다는 것이다. 넷째, 지방자치발전과 관련된 NGO의 활동에 대한 객관적인 평가와 검증이 이루어지고 있지 않아 지역사회에 우려의 목소리가 있는 것이 사실이다.¹⁾

1) 특히 정치발전과 관련된 NGO의 역할과 과제에 대하여 각 단체들의 정치적 성향의 다양성과 문제의식에 대한 검증절차의 부재 등으로 NGO 활동의 방향성 상실의 우려가 있다고 본다(박재정, 2002 : 1-2).

따라서 본 연구는 이러한 NGO에 대한 문제인식을 가지고 오늘날 분권과 자치의 확대를 요구하는 지방분권화운동을 전개하고 있는 시점에서 지방자치발전을 위한 NGO의 역할과 과제를 제안하고자 한다. <성공한 NGO>가 되기 위해서 그들의 과제는 무엇이고 어떻게 접근해 나가야 하는가를 고찰하고자 한다. 그러기 위해서 우선 지방자치발전과 지역NGO의 상관관계를 살펴보기 위한 이론적 논의를 전개해야 할 것으로 본다.

II. 로컬거버넌스와 지방자치 및 지역 NGO에 대한 이론적 논의

1. 거버넌스의 개념과 로컬 거버넌스의 이론의 주요내용

1) 거버넌스의 주요개념

거버넌스는 다원적 주체들간의 협력적 통치방식으로 네트워크 통치, 협력적 통치로 정치학에서 사용하고 있으며, 새로운 국정운영방식으로서의 의미로 행정학에서 사용하고 있다. 일반적으로 다음과 같이 요약할 수 있을 것이다(김석준 외, 2000 : 41 ; 차미숙 외, 2003 : 15-16).

첫째, 거버넌스는 기존국가의 역할, 기능, 구조에 큰 변화를 요구하는 거버넌스의 한 유형으로 최소국가(the minimal state)의 의미로 사용된다. 정부기능의 축소는 국제적 조직역할 증대에 따른 정부통치의 범위를 넘어서는 활용 증가현상과 지방화현상, 민영화 및 민간부문과의 파트너십 증대 현상 등에 따른 것으로 보고 있다(Pierre & Peters, 2000).

둘째, 거버넌스는 시장의 효율성을 공공부문 관리에 도입하고자 하는 신공공관리(NPM : New Public Management)의 한 형태를 의미한다.

셋째, 거버넌스는 세계은행이 제3세계 국가에 대한 지원과 관련하여 사용한 '좋은 거버넌스(good governance)'로서의 의미를 가진다.

넷째, 거버넌스는 사회/정치/행정적 행위자들의 상호의존성을 강조하여 공공부문과 민간부문의 경계가 모호해지는 것을 강조하는 사회적 사이버네틱체계(socio-cybernetic system)로서 거버넌스의 의미를 가진다.

다섯째, 거버넌스는 자기조직적 네트워크(self-organizing network)로서의 거버넌스의 의미로 사용된다. 즉, 거버넌스는 수직적 위계조직이 아닌 수평적 연계조직을 통한 주체들간의 상호의존(네트워크 형태의 협력)을 의미한다. 따라서 정부, 시장, 시민사회의 역량이 수평적

으로 연계되어야 함을 시사한다.

여섯째, 거버넌스는 민/관파트너십(public-private partnership)을 의미하는 것으로 새로운 정부-시민사회의 관계형성에 초점을 두고 있다.

요컨대, 거버넌스의 개념은 다차원성과 복잡성을 특징으로 하면서 자율성, 상호의존성, 파트너십, 네트워크 등을 기본적인 요소로 하고 있다.

2) 거버넌스 개념의 시대별 변화와 특징

거버넌스의 개념은 이론적 초점과 관심영역에 있어 시대적 상황에 따라 다음과 같이 변화해 왔다(표1 참조). 1970년대의 거버넌스는 정부(government)와 동일한 의미로 사용하면서 경제/사회적 발전을 추구하기 위해 공공서비스의 공급체계에 관심을 피력하게 되었다. 그러나 1970년대 말 국가중심 관리체계가 한계에 직면하면서 정부 내부 및 국가수준 관리능력을 중시하는 연구가 수행되기에 이르렀다. 1980년대는 거버넌스에 대한 국제사회의 관심이 증대된 시기로 특히 국제기구를 중심으로 제3세계 국가의 발전을 위한 ‘좋은 거버넌스’(good governance)구축이 강조되었다. 1990년대에는 세계화와 분권화가 가속되면서 거버넌스의 영역이 시민사회로 확대되어 정부와 시장주도의 관리체제를 뛰어넘는 새로운 관리운영체제로서의 모색을 추구하였다(차미숙 외, 2003 : 17-18).

〈표 1〉 거버넌스 개념의 시대별 변화

구분	1970년대	1980년대	1990년대
개념 및 초점	<ul style="list-style-type: none"> - 정부와 동일한 의미 - 국가수준에서의 관리 능력에 관심 - 경제/사회발전의 동력으로서 공공서비스 공급체계에 관심 - 정부내부, 국가수준 중시 	<ul style="list-style-type: none"> - 거버넌스에 대한 국제사회의 관심증대 - 국가차원의 사회통합과 발전을 관리하는 능력에 초점 - 지역경제활성화를 위한 민/관파트너십 강조 	<ul style="list-style-type: none"> - 시민사회를 포함한 참여, 합의형성 등 거버넌스의 민주주의적 특성강조 - NGO의 역할인식 중시 - 새로운 제도와 기능 및 과정의 개발필요성 인식
관련 이론	<ul style="list-style-type: none"> - 국가중심이론 	<ul style="list-style-type: none"> - 국가중심이론 - 레짐이론(regime theory) - 성장연합이론(growth coalition) - 네트워크관리이론 	<ul style="list-style-type: none"> - 시민사회 및 시장 중심 이론의 대두 - good governance - internet governance

자료 : 김석준 외(2000 : 56) ; 차미숙 외(2003 : 18)

3) 공공서비스 수행방식의 변화

공공행정서비스 수행방식은 전통적인 행정관리체제에서 신행정관리(NPM)체제로 변화하였다고 보아 정부조직, 공공조직의 통제, 결과측정의 통제, 관리실제, 자원활용원칙 차원에서 어떻게 변화하였는지 고찰하였다(표2 참조). 예컨대, 전통적인 정부주도의 행정수행방식은 단일의 총체적 단위가 주체가 되어 위계적인 통제방식 및 투입-절차에 대한 통제를 중시한 반면, 신공공관리의 방식은 명확한 목표와 성과측정에 의한 전문적인 관리와 절차보다는 결과와 산출에 대한 통제를 중시하고 있다.

〈표 2〉 공공서비스 수행방식의 변화

구분	전통적 행정수행방식 (Traditional Administration)	신행정관리방식 (NPM : New Public Management)
정부조직	단일의 총체적 단위(a single aggregated unit)	준자율조직(quasi-autonomous units)
공공조직의 통제	감독과 견제, 균형의 위계를 통한 본부로부터 통제	명확한 목표와 성과측정에 의한 전문적 관리
결과측정의 통제	투입과 절차 통제	절차보다는 결과 및 산출통제 중시
관리실제	전체서비스에 대해 절차표준 설정	민간부문의 관리방식 활용
자원활용 원칙	적정한 절차와 정치적 임무부여	자원수요와 적정성 검토

자료 : Hood(1991), Araujo(2001, 918) ; 차미숙 외(2004, 19)

4) 로컬거버넌스의 대두배경과 개념

로컬거버넌스는 지방정부의 행정환경변화에 따른 지방정부관리체제로 이해되고 있다. 그 대두배경의 주요요인은 다음과 같다(차미숙 외, 2003 : 21). 첫째, 정치적 민주화의 진전으로 지방정부의 일방적인 시정운영은 불가능하게 되었고, 그에 따라 주민과 시민단체가 함께 하는 참여적 통치체제의 중요성이 부각되고 있기 때문이다. 둘째, 사회기관과 조직이 분절화되어 다양화됨으로써 사회문제에 대한 종합적 대응이 사실상 불가능하게 되었기 때문이다. 이에 따라 지역사회의 문제를 해결하기 위해 협력적인 제도적 장치를 강구하게 되었다. 셋째, 지역사회여건은 정치/경제/사회적으로 급격히 변하고 있는데 비해 기존의 지방정부체제는 이를 관리하지 못하고 있기 때문이다. 이러한 배경에서 (특히 지방분권적 시각에서 강조되고 있는) 로컬거버넌스는 중앙정부의 역할감소와 지방정부의 역할 및 권한 확대, 지방정부의 역량강화에 초점을 맞추고 있다. 그리고 지역공동체, 시민단체를 중심으

로 한 시민참여, 정부의 생산성을 제고하기 위한 방안으로서의 민관협력체제구축 등이 강조되고 있다. 요컨대, 그동안 지방정부운영의 주체가 의회, 집행부 중심이었다면 이제는 의회, 집행부는 물론 시장, 시민단체가 함께 공동주체가 되어 지방의 문제를 해결하는 것이 중요하다. 여기에서 특히 지역NGO의 역할이 중요하게 대두되는 이유가 있다. 이러한 배경에서 지역사회운동을 효율적으로 추진할 수 있는 새로운 대안으로 로컬거버넌스를 주장하는 이유가 되고 있다.

로컬거버넌스는 지방정부, 지역기업, 주민, 시민단체 및 비정부기구(NGO) 등이 협력과 상호의존성을 바탕으로 협력적/참여적 네트워크를 이루어 지역사회의 공공문제를 해결해 나가려는 새로운 개념의 통치방식을 의미한다. 그런 의미에서 로컬거버넌스란 “지역정책의 결정에 있어 정부주도의 통제와 관리방식에서 벗어나 지역내 이해당사자가 주체적인 참여자로 협의과정을 통해 정책을 결정하고 집행해 나가는 사회적 통치시스템”이라고 할 수 있다(김용웅, 2001). 뿐만 아니라 로컬거버넌스는 한편으로는 지방정부 수준의 자원배분과 정책결정, 공공서비스의 생산과 제공에 대한 의사결정권을 지역사회의 다양한 주체들이 공유하는 것으로 자치권의 실질적인 행사와 확대를 의미하는 것으로 볼 수 있다(최준호, 2004 : 31).

2. 지방자치의 의미

일반적으로 지방자치는 “일정한 지역과 주민을 기초로 하는 공공단체가 그 지역 내의 공공사무를 지역주민의 의사에 따라 주민이 선출한 기관을 통하여 (또는 스스로) 주민의 부담으로 처리하는 과정”으로 이해된다(정세욱, 2000 : 7; 최창호, 1997 : 45-46). 여기서의 공공단체, 즉 지방자치단체는 국가로부터 자치권을 부여받은 독립된 법인격을 갖는 단체로서 그 전래된 자치권을 가지고 그들의 자율과 책임 하에 주민에게 보다 나은 공공서비스를 창출해야 하는 의무를 가지고 있다. 이러한 견해는 기본적으로 지방자치를 단체자치와 주민자치라는 두 가지 차원에서 파악하게 한다. 즉, 단체자치란 국가와 지방자치단체간의 관계를 중시하는 법률적/행정적 의미의 자치개념으로서 중앙정부에 대한 지방정부의 자율성 측면을 강조한다. 따라서 중앙정부와 지방정부간의 집권/분권문제가 그 핵심주제가 된다. 반면 주민자치는 지방자치단체와 주민간의 관계를 중시하는 정치적 의미의 자치로서 지방정부에 대한 주민참여 내지 시민사회의 투입측면을 강조하게 된다. 따라서 주민의 지방자치단체에의 참여 내지 통제가 핵심문제가 된다. 이러한 이해에 기초한다면 지방자치는 중앙정부로부터의 ‘분권’과 지방정책과정에 대한 주민의 ‘참여’로 요약된다.

3. 지역 NGO의 의미

지역 NGO는 국가와 관료제의 통제를 받지 않고(그렇다고 국가와 절연되어 존재하는 것이 아니라 상호 밀접한 관계에 있다) 지역적 차원에서 의사결정을 하는 자발적 결사체에 의하여 조직되는 가정세계, 경제적 영역, 문화적 활동과 정치적 상호작용 등 사회생활의 영역들(Held, 1987 : 281)로 정의될 수 있다. 이와 같이 지역 NGO는 가족 같은 친밀한 영역, 자발적 결사체 영역, 사회운동, 그리고 공공의사전달 형태로서 국가 및 자본주의 시장경제와는 법적·제도적으로 독립적이면서도 사회적으로는 상호 작용하는 영역(Cohen and Arato, 1992 : 9)으로 이해될 수 있다(송희준, 1999 : 13). 그러나 지역 NGO가 결사조직, 공동체, 네트워크 등 개념적으로 명확하게 구분되지 않고 사용하고 있다. 따라서 본 연구에서는 시민사회를 특징짓는 시민운동 및 시민단체를 NGO로 보고 그 특징적 요소를 찾아 다음과 같이 정의하고자 한다. NGO는 일반적으로 비정부/비국가 조직체를 의미하며 자발성을 바탕으로 비영리적 집단이나 조직 또는 결사체, 기구나 단체를 총칭하는 개념으로(박상필, 2000) “공공의 이익을 추구하기 위하여 민간이 자발적으로 만들고 자주적으로 운영하는 영리를 추구하지 않는 민간조직”이라 할 수 있다(오재일, 2000 : 361). 그 특징은 다음과 같다.

- 첫째, 지속성을 가진 공식적인 조직이다.
- 둘째, 비정부기관으로서 민간이 설립하고 운영하는 조직이다.
- 셋째, 편익의 비배분성이다.
- 넷째, 자기통치성을 가진 자발적 자치조직이다.
- 다섯째, 공익을 추구하는 단체이다.
- 여섯째, 비당파성/무종교성을 가진 사회운동 단체이다.
- 일곱째, 운영의 자주성이다.

4. 지방자치와 (지역)NGO

지방자치와 NGO는 이념상 그 기본논리를 같이하고 있다고 할 수 있다. 왜냐하면 NGO는 근본적으로 주민자치의 본질인 주민의 참여를 주장하며 풀뿌리 시민조직을 지향하고 있기 때문이다. 또한 NGO는 국가권력에 대한 견제역할을 수행하며, 지방자치는 전제정치에 대한 방과제로서 기능을 수행할 뿐만 아니라 중앙정국의 불안정이나 혼란이 지방에까지 파급되는 것을 최소화하는 기능을 한다. 요컨대, 국가권력에 대한 방어 내지는 견제 역할은 지방수준에서 각종 풀뿌리조직이 형성되어 지방자치가 시행될 때 효과적으로 이루어질 수 있다. 그리고 지방자치는 지역 NGO를 통해 지방정부를 민주주의의 훈련장(training-ground of democracy)으로 이해하도록 한다. 왜냐하면 그 지역 내의 사무를 주민의 자발적인 참여를

통하여 자주적으로 결정함을 그 내용으로 하고 있기 때문이다. 즉, 주민의 우월적 의사를 존중하는 직접민주주의 요소가 강화될 때 시민이 민주주의 훈련을 받을 수 있고 공개행정과 책임행정이 가능할 수 있기 때문이다.

따라서 지방자치의 수준을 높이기 위해서는 지역 NGO들이 주민참여를 통하여 지방행정과 지방의회가 주민의 의사를 무시하고 일방적으로 결정/시행되는 경우에 지역주민의 여론을 결집하여 행정정보의 공개를 요구하고 정책의 형성과 집행을 감시하고 비판해야 한다. 뿐만 아니라 NGO는 정책결정에 이권개입의 개연성이 제기될 경우 지역NGO는 이에 따른 전문적인 지식과 정보를 가지고 지방관료를 견제하고 지역이기주의를 비판해야 한다. 이렇듯, 지방자치의 활성화를 추구하기 위해서는 지역 NGO가 활발하게 시민운동을 전개하는 것이 필요한 것이다.

지방자치와 민주주의간의 관계에 대해서 관계긴밀설과 관계부정설의 견해가 있다. 양자의 관계를 긍정적으로 긴밀한 것으로 보는 이유는 지방자치가 중앙정부의 권력집중과 부패를 방지하고, 지방정책결정과정에서 시민참여를 확대하며, 주민의 정치의식을 높일 수 있는 기제로 보고 있기 때문이다. 그러나 지방자치가 민주주의 발전에 크게 기여하지 못하는 이유를 제시하며 부정론을 제기한다. 즉, 시민이 전문기술관료에 이끌려 실질적인 참여나 영향력 행사가 어렵다는 것이다. 지방자치가 주민의 민의를 민주적으로 반영하기보다는 지방의 관료나 유지들의 자치가 되어 기득권자의 로비장이 되고 있다는 것이다. 또한 지방자치는 지역주민의 이해에 민감하여 다른 지역이나 전체의 이익을 고려하지 않는 분파주의적 경향이 있다는 것이다. 이러한 문제를 극복하고 민주주의를 공고히 하기 위해서는 NGO의 존재가 필요하다(박상필, 2001 : 153).

요컨대, 지방자치와 지방 NGO는 친화성이 강하고 상호 보완적인 관계에 있다고 할 수 있다. 왜냐하면 지방자치와 지방NGO는 주민참여를 매개로 하여 상호 작용하고 있기 때문이다. 즉, 지방자치는 주민참여를 촉진하고 이는 NGO의 발달로 연결되며, NGO의 발달도 주민참여가 있어야 가능하기 때문에 주민참여를 강화하게 되고 이는 결국 지방자치의 발달로 연결되기 때문이다.

5. 선행연구 경향

지역NGO에 관한 연구는 성장론적 관점과 조직론적 관점에서 이루어져 왔다. 우선 성장론적 관점에서는 다음과 같은 연구가 있다.

첫째, NGO의 성장요인을 경제적 관점에서 보는 시각이다. 정부/시장실패이론, 계약실패이론, 자원부족실패이론 등이 그것이다. 정부/시장실패이론은 공공재의 초과수요에 대한 보완적 기능에 초점을 두고 정부가 적기에 공공서비스를 생산하지 못한다에 따른 보완재로 시민

조직(특히 NGO)이 등장했다고 보는 것이다. 즉, 수요요구의 초과와 다양한 이질성에 따른 수요존재로 야기되는 정부실패에 대한 불신은 국가역할의 축소와 더불어 다양한 시민단체들의 조직화현상을 야기했으며, 이로 인해 공공서비스의 민간조직으로의 이양이라는 새로운 패러다임을 가져왔다는 것이다(James, 1987 : 397-415). 이에 반해 계약실패이론은 정부/시장 실패이론이 시민조직(특히 NGO)의 대안적 역할은 설명하고 있으나, 공급측면에서 영리단체의 역할을 소홀히 취급하고 있다고 보아 이를 보완하기 위해 제기된 이론이다. 이에 의하면 전통적으로 서비스가 구매되는 상황이나 또는 서비스 자체가 지니고 있는 성격 때문에 소비자들은 영리기업이 생산해내는 서비스의 질과 양을 정확하게 평가할 수가 없다는 것이다. 따라서 소비자와 생산자간에 발생하는 정보의 비대칭적 상황에서 신뢰도가 높은 시민조직이 그 영향력을 확장하게 되었다는 것이다(Hansmann, 1987 : 27-42). 한편 자원배분실패이론은 정부/시장실패이론과는 달리 정부와 제3섹터간의 파트너십을 강조하고 있다(Salamon, 1995 : 40-49). 정부는 자원창출기능을 담당하는 대신 NGO는 지역사회에 대한 서비스전달이라는 상대적인 특성을 가지고 있어 양자는 공공재의 공급을 확대해야 하는 사회적 압력을 동시에 받게 되어 있다. 그런데 사회적 문제를 해결하는 과정에서 NGO는 정부와 비교해 거래비용이 적게 든다는 상대적 우월성으로 인해 NGO의 역할이 확대되어 왔다는 것이다(Anheier and Salamon, 1998 : 368).

둘째, 시민조직의 성장요인을 정치/사회적 관점에서 보는 이론이다. 사회운동이론, 권력견제이론, 자원동원론이 이에 해당한다. 사회운동이론과 권력견제이론은 국가권력이 지닌 억압과 독점력 그리고 경제권력이 지닌 불평등과 환경파괴 등으로 인한 부작용을 견제하기 위해 NGO가 형성되었다는 것이다(O'Neil, 1989 : 72-73). 같은 맥락에서 시민단체가 정부의 정책독점과 예산의 낭비 그리고 조직의 비대화를 견제할 목적으로 정부시책에 대한 비판과 대안제시를 위해 발생하였다는 것이다(Hall, 1992 : 16-19). 자원동원론은 사회운동조직의 집합행동의 합리성과 정규조직의 필요성에 주목하고, 운동의 원인, 목표보다는 과정 그 자체에 관심을 집중하는 이론이다. 사회운동은 사회의 다른 조직과 유사하게 합리적인 개인들의 결사체 조직이며, 시민들이 정치체제의 변화를 원할 경우 합리적인 행위자들이 선택할 수 있는 수단인 것으로 본다(McCarthy & Zald, 1977 : 1212-1241). 사회운동은 합리적 행위자들이 다양한 자원을 동원해 효과적으로 정치체제에 참여할 수 있게 하는 조직이자, 정치체제에 참여하기 위한 인적/재정적/제도적 자원을 동원하는 과정이라는 것이다(Freeman, 1975 : 75).

다음으로 조직론적 관점에서의 연구는 다음과 같다. 여기에는 조직관리론과 조직권력론적 관점으로 유형화할 수 있다(김태룡, 2002 : 114-117).

첫째, 조직관리론적 측면에서 시도된 연구들은 대체로 NGO들에 대한 현황분석과 개선방향을 제시하는 내용들이다. NGO들이 어떤 방식으로 영향력을 행사해오면서 성장해 왔는가를 제시하고 있다. 김종순(1999)은 민간환경단체들이 영향을 미칠 수 있는 활동방법으로 감

시, 고발, 항의, 강연, 홍보 등을 열거하면서 이러한 방법을 사용한 결과 어떤 영향을 미쳤는가를 분석하였다. 김영래(1997 : 246)와 김영래/김혁래도 체제론적 관점에서 NGO의 투입부분으로 조직의 환경적 차원, 조직자체의 목표 및 전략차원, 그리고 조직산출차원에 대한 고려를 복합적으로 해야함을 강조하고 있다.

둘째, NGO와 정부간의 협력체제를 활성화하기 위한 시도로 이루어지고 있는 국가관리(governance) 차원의 연구경향이다. NGO와 정부간의 관계는 정부의 제도적 다원주의의 수용여부, NGO와 정부의 연계성의 정도, NGO와 정부의 상대적 힘의 관계, 양자의 관계에 대한 공식성의 정도, 정부의 대 민간정책에 대한 선호도 등에 따라 여덟 가지로 유형화할 수 있다는 것이다(Coston, 1998 : 358-382).²⁾ 민간단체와 정부와의 연결관계의 내용과 강도를 기준으로 연결수준을 다섯 차원의 수준으로 나누어 설명하고 있다(Esman & Uphoff, 1984).

이와 같이 국외의 활발한 연구와 달리 지역시민사회 및 운동에 대한 국내의 연구는 상당히 빈약한 상태라 할 수 있다. 다행히도 90년대 들어 국가와 시민사회를 조명하는 몇 편의 연구가 사회학자, 정치학자들에 의해 진행되었으나 대체로 그 연구들은 지역적 수준이 아닌 전국적 수준에서 논의를 하고 있다. 또한 구체적인 사례연구보다는 민중운동과 시민운동의 개념문제에 관련된 논의에만 머물고 있다. 즉, 시민사회의 이론과 역사적 변천, 한국시민사회의 성장과 갈등구조의 변화, 세계체제와 이데올로기의 문제 등을 다루고 있다(한국사회학회/한국정치학회, 1992). 이러한 배경 하에 시민사회를 파악하는 연구가 소수의 역량 있는 사회학자들에 의해 수행되었다(한림대, 1991 ; 한상진, 1994 ; 안청시 외, 1995 ; 한림대, 1996). 그러나 이들 연구는 시민사회와 단체장, 지방의회, 지방기업과 같은 다른 행위자와의 연계보다는 시민사회 그 자체의 분석에 주안점을 둔 나머지 한국의 지방정치를 총체적으로 조명하지 못하였다. 이들 연구는 조직화된 시민사회가 없는 경우 지방정치의 민주화는 요원하다는 전제 위에 시민사회의 형상(configuration)과 활성화 정도를 파악하는데 주안점을 두었던 것이다(유재원, 2000 : 32).

최근에 지방자치의 정치적 해석에 따라 정치학자, 행정학자들이 조금씩 지방정치과정의 역동적 실태를 설명하려는 기운이 일면서 지방자치와 지역도시권력구조를 미국이 경험한 정치이론(엘리트이론 : Hunter, 1953 ; Bachrach & Baratz, 1970 / 다원론 : Dahl, 1961 ; Polsby, 1980 / 신다원론 : Lindblom, 1977 ; Polsby, 1980 / 도시한계론 : Peterson, 1981 / 성장기제론 : Logan & Molotch, 1987 / 도시통치체제론 : Elkin, 1987 ; Stone, 1989)에 힘입어 분석하고 있다(박종민 외, 2000). 이 과정에서 자연히 지역의 시민단체, 시민운동에 관한 분석이 지역권력구조의 맥락 하에서 산발적으로 이루어지고 있다. 따라서 지역시민사회

2) Coston(1998)은 정부의 수용과 거부의 정도를 기준으로 정부와 NGO의 관계를 8가지로 설명하고 있다. 즉, 억압형(Repression), 대항형(Rivalry), 경쟁형(Competition), 용역형(Contracting), 제3자정부형(Third-party government), 협력형(Cooperation), 보충형(Complementary), 공조형(Collaboration)이 그것이다.

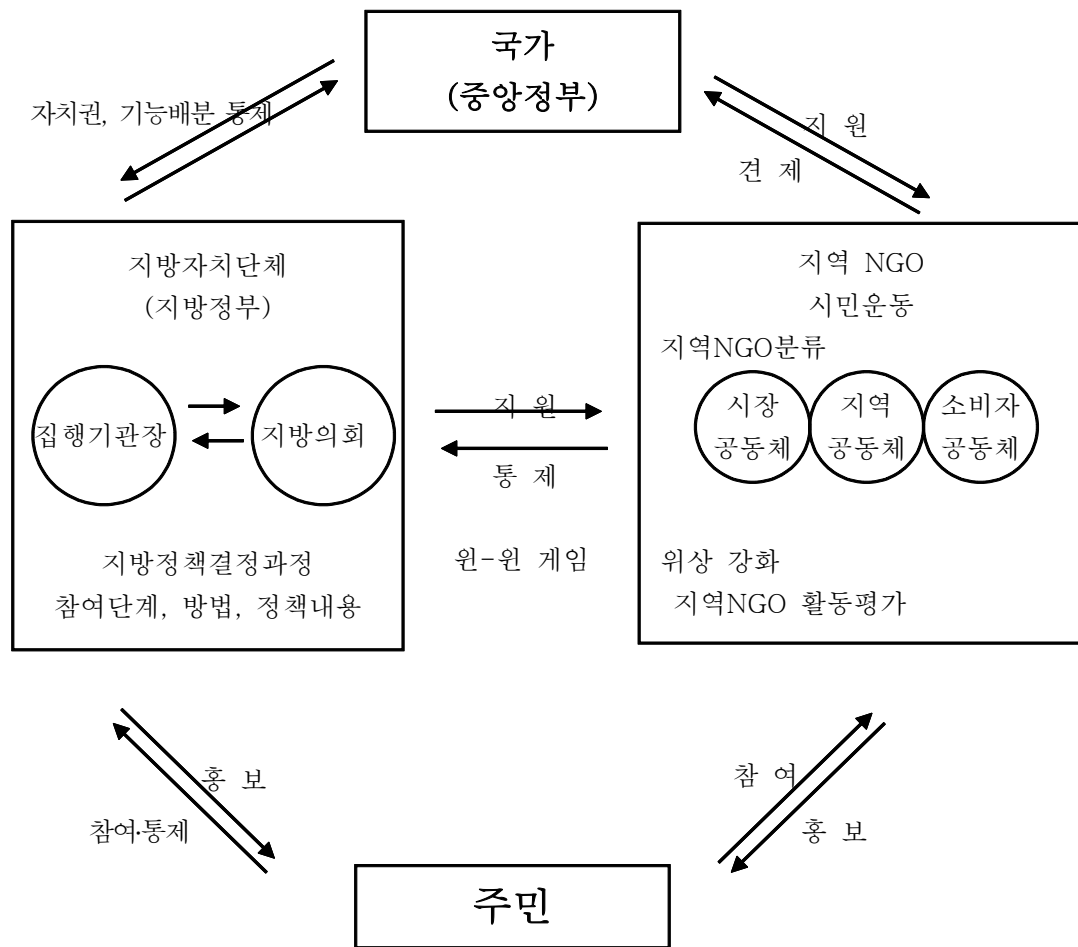
와 시민운동의 총체적 연구로서 지역연구는 아직 지방정치, 행정분야에서는 초보단계에 머물러 있는 수준이다.

특히 최근 들어 행정학자에 의해 시민사회와 행정이라는 관계를 새롭게 조명하고 있다. 그러나 국가와 시민사회의 관계를 이론적 측면에서 개관하고 시민사회가 국가와 시장경제 사이의 보완적이고 협동적인 관계 속에서 통합적 시민사회모형을 개발하여야 할 것이라는 주장에서 개괄적이고 총론적 제시에 머물고 있다(송희준, 1999 : 5). 또한 지방정치환경변화에 따른 자발적 조직의 역할을 지방정치인, 지방관료, 지역기업가의 성장연합에 대한 영향과 지방매스컴, 정당, 시민(지역주민)에 대한 영향으로 나눠 살펴보고 자발적 조직의 활동은 선거적 활동무대와 시민적 활동무대를 통해서 이루어지고 있음을 확인하는 연구도 있었다(신회권, 1999 : 44-67).³⁾ 그러나 이와 같이 기존의 연구들이 지방정치나 권력구조, 지역시민사회를 세밀하게 설명하는 데는 일정한 한계를 가질 수밖에 없었다. 왜냐하면 지역의 구체적인 의사결정사례에 대한 실사 없이 주제에 접근하였기 때문이었다. 따라서 지역사례에 대한 구체적인 실사 없이 광범위한 면접이나 설문조사를 통한 접근방식은 지방정치나 권력구조를 정확히 파악할 수 없다는 사실을 확인할 수 있었다.

6. 지방자치와 지역 NGO의 이론적 분석틀

지방자치는 <<일정한 지역과 주민을 기초로 하는 공공단체가 그 지역 내의 행정사무를 지역주민의 의사에 따라 주민이 선출한 기관을 통하여 주민의 부담으로 처리하는 과정>>으로 보기 때문에 국가, 지방자치단체, 주민과의 관계 하에서 바라보아야 할 것이다(그림 1 참조). 지역 NGO도 주민과 지방자치단체, 국가와의 관계 속에서 활동하게 된다. 즉, 지역 NGO는 국가권력에 협조나 견제 역할을 하게 되고 국가로부터 지원을 받게 된다. 또한 주민에게 참여를 유도하고 이를 위해 홍보활동을 하게 된다. 그리고 지방자치단체와는 통제와 지원게임을 통해 여러 가지 관계유형을 만들어 낼 것이다.

3) 자발적 조직과 지방정부와의 관계는 자금조달과 통제(자율성), 의사소통과 접촉(근접성)이라는 두 가지 측면을 고려하여 통합된 의존, 분리된 의존, 통합된 자율, 분리된 자율의 4가지로 구분하였다. ‘통합된 의존’은 자발적 조직이 지방정부에 의존적이고 의사소통과 접촉에서 긴밀한 경우이고, ‘분리된 의존’은 양자가 소원한 경우를 의미한다. 이에 반해 ‘통합된 자율’은 자발적 조직이 정부로부터 독립적이지만 의사소통과 접촉이라는 면에서는 양자가 긴밀한 경우이고, ‘분리된 자율’은 자발적 조직이 독립성과 의사소통, 접촉면에서 모두 소원한 경우를 의미한다. 지방자치에 이상적인 관계는 분리된 자율성이 가장 바람직하지만 현실적으로 통합된 자율관계가 형성되는 것이 바람직하다고 주장한다(신회권, 1999).



〈그림 1〉 지역사회 시민조직의 이론적 분석틀

지역사회 시민조직은 지방자치의 발전과 관련하여 접근할 경우 국가, 지방자치단체(지방 정부), 지역시민사회(시민단체 및 NGO), 주민의 상호관계 맥락에서 고찰해 볼 수 있다.

III. 지역 NGO의 현황 :

지역사회 시민조직의 현황 및 문제점

1. 지역사회 시민조직

1) 지역사회 시민조직 분포 : 서울중심의 시민단체 분포

우리나라의 시민단체는 <표3>에서 보는 바와 같이 현재 등록된 NGO는 4023개인데 그 중 과반수가 넘는 시민단체가 서울에 집중되어 있다(54.6%). 다음으로 경기(8.4%), 전북(4.9%)의 순으로 나타나고 있다.⁴⁾ 또한 지역적으로 서울, 경기 등 수도권에 66.0%의 단체가 집중되어 있음을 알 수 있다(수도권 66.0%, 서울 54.6%, 인천 3.0%, 경기 8.4%)(<표5> 참조). 이는 우리나라의 시민운동도 수도권 중심에 치우쳐 불균형화된 지역 시민운동이 되어 지방자치와 진정한 균형된 지역발전을 이루어내는데 저해요인이 되고 있는 것이다.

<표3> 시민단체 지역분포

지 역 구 분	빈도수(개)	백분비(%)
서 울	2196	54.6
부 산	169	4.2
대 구	98	2.4
인 천	119	3.0
대 전	96	2.4
광 주	135	3.4
울 산	38	0.9
경 기	336	8.4
강 원	74	1.8
충 남	82	2.0
충 북	85	2.1
경 남	124	3.1
경 북	101	2.5
전 남	120	3.0
전 북	197	4.9
계 주	53	1.3
합 계	4023	100.0

자료 : 한국민간단체 총람(2000)

4) 최근 2003년도 한국민간단체총람이 제작 중에 있는 관계로 2000년도 자료를 인용하였음.

2) 시민단체 분야별 분포

우리나라 시민단체는 <표 4>에서 보는 바와 같이 그 활동분야가 몇 개의 분야에 집중되어 있다. 즉, 전체 활동분야 중 3개 분야 - 시민사회(25.2%), 사회서비스(18.5%), 문화(15.8%)에 치중하여 활동하고 있음을 알 수 있다. 이는 지방자치시대의 균형잡힌 시민운동을 수행하는 데에 제약요인으로 작용한다. 또한 세계화 시대에 접하여 세계시민사회의 중요성이 증대되고 있음에도 불구하고 우리 시민단체는 아직 이 분야에 대처하고 있지 못하고 있다(1.1%). 환경문제, 인권문제, 여성문제, 국제적인 분쟁 등에 범세계적 문제제기와 협력이 요청되는 시점에 우리의 시민단체는 국내문제를 국제문제와 연계시켜 활발히 활동하고 있지 못한 것이다.

<표4> 시민단체 분야별 분포

분 야 구 분	빈도수(개)	백분비(%)
시 민 사 회	1013	25.2
지 역 자 치	222	5.5
사 회 서 비 스	743	18.5
환 경	287	7.1
문 화	634	15.8
교 육 / 학 술	235	5.8
종 교	107	2.7
노 동 / 농 어 민	217	5.4
경 제	501	12.5
국 제	44	1.1
기 타	20	0.5
합 계	4023	100.0

자료 : 한국민간단체 총람(2000).

3) 시민단체 설립연도

우리나라 NGO의 설립시기에 관하여 볼 때 일부는 1940, 1950, 1960, 1970년대 설립되었지만 대부분의 경우 1980, 1990년대에 설립되었음(77.5%)을 알 수 있다(<표6> 참조). 즉, 1987년 민주화운동이 NGO 설립의 중요한 계기가 되었음을 알 수 있다. 1990년대 설립된 시민단체의 활동분야를 보면 지방자치실시를 이유로 지역자치분야에 절대적인 참여(86.5%)를 보이고 있다(<표6> 참조).

4) 시민단체 구성원, 예산규모

우리나라 시민단체의 회원규모는 <표7>에서 보는 바와 같이 평균 6284명을 나타내고 있다. 기타(31,462명), 노동/농어민(16,381명), 국제(9,213명) 관련 시민단체의 회원규모는 비교적 크게 나타나고 있는 반면 지역자치(2,008명), 경제(2,469명), 교육/학술(2,864명) 분야 회원규모는 작게 나타나고 있다.

시민단체 상근자 수는 평균 7.76명을 나타내고 있다. 경제(13.39명), 사회서비스(9.99명), 국제(9.68명) 관련 시민단체의 상근자 수는 비교적 많이 나타나는 반면 지역자치(4.09명), 환경(4.20명), 교육/학술(4.67명) 분야 시민단체의 그것은 적게 나타나고 있다(<표7> 참조).

시민단체 임원수는 평균 6.31명을 나타내고 있다. 기타(12.88명), 종교(7.59명), 경제(6.83명) 관련 시민단체 임원수는 비교적 많이 나타나는 반면, 국제(5.15명), 지역자치(5.62명), 시민사회(5.91명) 분야 시민단체의 그것은 적게 나타나고 있다(<표7> 참조).

시민단체 연간 예산액 평균은 4억8843만원을 나타내고 있다. 국제(12억5331만원), 경제(12억2115만원), 사회서비스(6억4523만원) 관련 시민단체 예산은 비교적 높게 나타나는 반면, 지역자치(7518만원), 환경(1억6428만원), 기타(1억6966만원) 분야 시민단체의 그것은 낮게 나타나고 있다(<표7> 참조).⁵⁾

시민단체 산하단체수는 평균 15.09개를 나타내고 있다. 경제(39.24개), 노동/농어민(33.52개), 기타(24.80개) 분야 시민단체 산하단체수는 비교적 높게 나타나는 반면, 지역자치(8.11개), 사회서비스(10.82개), 환경(11.15개) 분야 시민단체의 그것은 낮게 나타나고 있다(<표7> 참조).

요컨대, 시민단체 구성원, 회원규모, 예산규모 등을 볼 때 지역 NGO의 발전에 상당한 장애요인이 되고 있음을 알 수 있다.

<표 5> 분야별 시민단체의 지역 분포

구 분	단체수	서울	부산	대구	인천	대전	광주	울산	경기	강원	충남	충북	경남	경북	전남	전북	제주	합 계
시민사회	1013	47.0	31.8	2.7	3.9	2.7	4.1	1.2	11.0	2.8	2.3	2.3	3.8	2.3	3.7	5.6	1.1	100.0
지역자치	222	15.3	5.0	2.7	7.2	2.7	3.6	1.8	21.6	3.2	6.8	2.7	5.0	2.7	9.0	9.0	1.8	100.0
사회서비스	743	48.3	5.9	3.2	4.0	4.2	4.3	0.9	7.5	2.0	1.1	2.2	2.4	3.0	2.0	7.3	1.6	100.0
환 경	287	34.8	3.1	3.1	3.1	2.4	4.5	2.8	13.6	3.5	2.8	2.4	4.5	6.3	6.6	4.2	2.1	100.0
문 화	634	61.2	4.6	2.1	1.3	2.1	3.8	0.5	3.5	1.3	1.9	2.4	4.1	2.8	2.7	4.7	1.3	100.0
교육/학술	235	60.0	6.4	3.8	1.3	1.7	3.0	0.9	10.6	0.9	2.6	0.4	2.1	1.7	1.3	2.6	0.9	100.0
종 교	107	82.2	2.8	1.9	1.9	0.9	1.9	-	2.8	-	-	-	0.9	-	-	3.7	0.9	100.0
노동/농어민	217	48.8	5.5	1.8	2.8	1.4	2.8	0.9	10.1	1.4	2.3	6.0	3.7	1.8	3.2	5.5	1.8	100.0
경 제	501	89.4	1.4	0.6	1.0	0.8	0.2	-	1.6	0.2	0.8	0.8	0.8	0.8	0.4	0.4	0.8	100.0
국 제	44	88.6	-	2.3	-	-	-	-	4.5	-	-	-	-	2.3	-	-	2.3	100.0
기 타	20	85.0	5.0	-	-	-	-	-	-	-	5.0	-	-	5.0	-	-	-	100.0
합 계	4023	54.6	4.2	2.4	3.0	2.4	3.4	0.9	8.4	1.8	2.0	2.1	3.1	2.5	3.0	4.9	1.3	100.0

자료 : 한국민간단체 총람(2000).

5) 예산액 100억 이상인 시민단체 : 무역협회 등 27개

〈표 6〉 분야별 시민단체의 설립 연도

구 분	단체수	40년이전	50년대	60년대	70년대	80년대	90년대	합 계
시 민 사 회	908	4.9	1.7	5.4	7.6	18.4	62.0	100.0
지 역 자 치	192	-	-	-	2.1	11.5	86.5	100.0
사회서비스	686	1.6	4.1	6.4	7.7	27.4	52.8	100.0
환 경	259	0.4	-	0.8	2.7	8.5	87.6	100.0
문 화	563	5.3	2.5	7.6	10.5	23.8	50.3	100.0
교육/학술	208	2.4	1.9	3.8	7.7	28.8	55.3	100.0
종 교	97	5.2	-	9.3	21.6	27.8	36.1	100.0
노동/농어민	1997	3.6	4.1	10.7	9.6	25.4	46.7	100.0
경 제	473	2.7	2.7	15.6	15.2	22.2	41.4	100.0
국 제	42	2.4	4.8	21.4	21.4	19.0	31.0	100.0
기 타	18	-	16.7	16.7	-	22.2	44.4	100.0
전 체	3643*	3.2	2.4	7.2	9.0	21.0	56.5	100.0

※ 설립연도 무응답(380단체) 제표 제외

자료 : 한국민간단체 총람(2000).

〈표 7〉 분야별 시민단체 인력, 예산의 평균

<단위: 명, 만원, 개>

구 분	회원수	상근자수	임원수	예산액	산하단체수
시 민 사 회	8130	7.17	5.91	29875	11.62
지 역 자 치	2008	4.09	5.62	7518	8.11
사회서비스	7198	9.99	6.38	64523	10.82
환 경	3594	4.20	6.26	16428	11.15
문 화	4279	6.46	6.63	36277	11.77
교육/학술	2864	4.67	6.24	32501	16.97
종 교	7514	7.04	7.59	31014	12.23
노동/농어민	16381	6.77	6.12	51020	33.52
경 제	2469	13.39	6.83	122115	39.24
국 제	9213	9.68	5.5	125331	11.43
기 타	31462	5.36	12.88	16966	24.80
합 계	6284	7.76	6.31	48843	15.09

자료 : 한국민간단체 총람(2000).

5) 시민단체 대표자 학력

석/박사 비율이 높은 분야는 교육/학술(68.0%), 종교(56.4%)분야로 나타난 반면, 지역자치(38.5%), 환경(40.4%), 문화(43.9%) 분야는 상대적으로 낮은 학력을 나타내고 있다(<표8> 참조). 이는 전문가를 중시해야하는 지방정치/행정이 되고 있지 못함을 반증하는 것으로 볼 수 있다.

<표 8> 분야별 시민단체의 대표자 학력

구 분	단체수	고졸이하	대 졸	석 사	박 사	석사 이상
시 민 사 회	594	8.1	46.3	27.3	18.4	45.7
지 역 자 치	117	6.8	54.7	24.8	13.7	38.5
사회서비스	487	9.2	41.9	34.1	14.8	48.9
환 경	198	12.1	47.5	24.2	16.2	40.4
문 화	308	5.8	50.3	32.5	11.4	43.9
교육/학술	144	4.2	27.8	21.5	46.5	68.0
종 교	55	3.6	40.0	30.9	25.5	56.4
노동/농어민	115	18.3	37.4	39.1	5.2	44.3
경 제	228	7.5	47.4	32.5	12.7	45.2
국 제	25	-	56.0	4.0	40.0	44.0
기 타	14	14.3	35.7	35.7	14.3	50.0
전 체	2285	8.4	44.8	29.7	17.2	46.9

* 대표자 학력 무응답(1738단체) 제표 제외

자료 : 한국민간단체 총람(2000).

6) 시민단체 대표자 경력

시민단체에서 대표자로 활동하는 사람의 경력은 시민운동단체 활동가 출신(34.0%), 대학교수/학회장(15.7%), 회사사장(15.6%) 등이 비교적 많이 드러났다. 이 같은 경향은 거의 모든 분야에서 나타나고 있으며, 종교분야에서 종교인(32.6%), 국제분야에서 정치인(20.3%), 기타에서 공무원(15.4%)이 비중이 높게 드러나고 있는 것이 다른 모습이다(<표9> 참조). 이는 어느 한 분야의 인사가 집중적으로 참여하고 있음을 나타내며 다양한 주민의 참여가 상대적으로 떨어지고 있음을 의미하는 것이다.

〈표 9〉 분야별 시민단체의 대표자 경력

구 분	단 체 수	종 교 인	관 련 단 체	N G O	정 치 인	정 부 출 연 기 관 인 사	국 제 기 구 인 사	공 무 원	언 론 계	대 학 교 수 / 학 회 회 장	회 사 사 장	지 역 사 회 단 체 인 사	자 유 직	임 시 정 부 인 사	대 회 입 선	일 반 회 사 / 단 체 근 무	합 계
시민사회	773	8.9	4.9	36.7	3.7	.6	1.7	2.0	4.6	17.2	9.7	4.2	.9	.2	.4	4.4	100.0
지역자치	174	12.3	3.4	38.7	6.5	-	.8	1.1	2.3	11.5	13.0	5.7	1.1	-	.4	3.1	100.0
사회서비스	580	11.8	5.2	33.9	2.4	.6	.7	3.6	1.2	14.2	15.9	3.2	.8	-	1.8	4.6	100.0
환 경	241	6.6	2.2	39.6	3.3	2.8	1.7	5.0	2.5	11.6	16.3	3.3	1.4	-	.8	2.8	100.0
문 화	402	1.4	2.8	31.3	2.5	2.0	.4	1.6	9.6	19.0	13.1	.5	5.5	-	4.4	5.9	100.0
교육/학술	189	3.8	3.0	29.8	3.0	3.4	.4	1.5	2.6	37.7	9.8	1.9	.8	-	1.9	.4	100.0
종 교	86	32.6	2.3	25.6	2.3	.8	.8	2.3	3.9	11.6	8.5	-	-	-	-	9.3	100.0
노동/농어민	163	2.8	4.6	58.3	5.1	3.2	1.4	1.4	.9	6.9	6.5	6.5	-	.5	-	1.9	100.0
경 제	305	.2	5.8	17.6	4.0	2.7	.4	2.0	1.8	9.4	43.3	.9	.4	-	-	11.4	100.0
국 제	39	3.1	-	32.8	20.3	1.6	-	4.7	4.7	14.1	17.2	-	1.6	-	-	-	100.0
기 타	16	3.8	3.8	15.4	-	3.8	-	15.4	3.8	11.5	30.8	3.8	3.8	-	-	3.8	100.0
	2968	7.6	4.2	34.0	3.7	1.5	1.0	2.5	3.7	15.7	15.6	3.0	1.4	.1	1.2	4.8	100.0

자료 : 한국민간단체총람(2000).

2. 지방정부와의 관계

NGO와 지방정부의 관계는 그 나라의 지방자치 형태와 수준에 따라 달라진다. 따라서 지방정부의 지방자치수준정도와 지역NGO의 자주성정도를 중심으로 지방정부와 지역 NGO 관계를 다음과 같이 4가지 상황으로 설정할 수 있을 것이다. 즉, I 유형은 포섭/무관심관계, II 유형은 후견인 관계, III 유형은 갈등적 관계, IV 유형은 동반자관계가 그것이다(<표10> 참조).

〈표 10〉 지방정부와 지역NGO와의 관계

구 분		지방정부의 지방자치수준 정도	
		약 함	강 함
NGO의 자주성 정도	낮 음	I : 포섭/무관심관계	II : 후견인관계
	높 음	III : 갈등관계	IV : 동반자관계

이론적으로 우리나라의 지방자치 수준은 비교적 약하고 NGO의 자주성 정도도 일반적으로 낮다고 본다면 대개의 경우 지방정부와 NGO의 관계는 I 유형으로 분류될 수 있을 것이다. 다음으로 NGO의 자주성이 높은 경우를 간혹 상정해 볼 수 있는데, 이럴 경우 지방정부

와 NGO와의 관계는 III 유형으로 갈등관계를 연출하게 될 것이다.

예를 들면 대전광역시 경우 월드컵/문화시민운동 및 시민참여 확대 등의 사업을 공모 사업으로 지원해 주고 있다.⁶⁾ 따라서 이 사업에 관련되어 있는 시민단체는 집행기관의 지원 없이는 그 운영이 어려운 실정이다. 따라서 지방정부와의 관계는 포섭/무관심 관계 내지는 포섭적 관계에 놓이게 된다. 대부분 NGO의 활동상황과 재정상태를 보게되면 이와 같은 범주에서 벗어나지 못하게 됨을 인식할 수 있다.

반면 대전 보문산을 지키고 가꾸자는 취지에서 여러 시민단체들이 보문산의 개발과 보존을 둘러싸고 동반자적 관계와 갈등관계를 나타낼 수 있다. 이처럼 동일한 시민단체라고 할 지라도 사안에 따라 지방정부와의 관계가 동반자적 관계나 갈등관계를 가질 수가 있기 때문에 특정 시민단체와 지방정부와의 관계는 항상 유동적일 수밖에 없다.

또한 지방정부와 지역NGO와의 관계는 지역NGO의 성격이 완전한 자발적 연합체로서의 기능을 수행하고 있느냐 아니면 의무적 연합체로서의 역할을 수행하느냐의 조합적 관계를 설정해 볼 수 있으며, 지방정부의 성격이 분권화되어 있느냐 집권화되어 있느냐의 상황에서 그 관계를 설정해 볼 수 있을 것이다(최진혁, 2003 : 78-80).⁷⁾

2. 지방의회와의 관계

지방자치의 핵심적 가치는 지역주민이 대표기관을 선출해 그들로 하여금 자율과 책임 하에 행정을 수행하게 하는데 있다. 따라서 지방자치의 핵심적 기관은 지방의회로서 현대의 지방자치에서 지방의회 없는 지방자치는 상상할 수 없는 것이다. 그러나 우리나라 지방의회의 그동안의 경험을 비취볼 때 주민대표기관임에도 불구하고 제 기능을 다하지 못하였던 것이 사실이다. 전문성과 자질이 떨어지는 지방의원의 정책결정과정에서의 무능력 행태, 주민의 대표로서 집행기관에 대한 적절한 견제력의 미비, 지역사회 이해관계 갈등에 대한 공정한 조정자적 역할의 미흡성 등은 주민들로 하여금 지방의회에 대해 불신만을 조성하게 하였던 것이다. 이러한 배경 하에 그동안 꾸준히 성장해 온 시민사회의 적극적 행위자 집단인 NGO들은 주민의 신뢰를 제공하는데 노력하였고, 그 결과 오히려 주민의 편에서 지방의회를 견제하고 감시하는 역할을 하게 되었다. 따라서 지방의회와 시민단체는 상대방의 능력에 대한 부정적 평가에 기초해 상대에 대한 적대감 내지는 낮은 신뢰도가 형성되어 있다고 할 것이다.⁸⁾

6) 공모사업은 비영리민간단체지원법에 의해 NGO의 건전한 발전과 참여를 위해 NGO단체의 공익활동 소요사업비를 공개경쟁방식에 의해 지원하는 사업을 의미한다. 대전광역시의 경우 월드컵/문화시민운동 및 시민참여확대 등의 사업이 주종을 이루고 있다(박대식, 2002 : 27).

7) 이익단체와 지방정부와의 관계는 이익단체의 성격이 완전한 자발적 연합체로부터 완전한 의무적 연합체간의 조합적 상황의 한 축과 시민사회에 의해 통치되는 지방정부와 지방정부에 의해 통치되는 시민사회의 또 다른 축간의 조합적 관계를 상징해 볼 수 있다. 즉, 경쟁형, 상충형, 호선형, 합의형의 관계가 그것이다.

8) 지방의회와 시민단체간의 현행의 협력은 서로 적대적이거나 경쟁적이어서 협조가 없는 편이며, 협조가 있다해도 그것은 정보교류 및 자료제공에 머무는 저급한 수준으로 드러났다(윤주명, 2002 : 27-50).

3. NGO 자체의 문제

1) 시민사회의 미성숙

시민참여와 자원봉사활동이 활발하게 일어날 수 있는 참여문화와 제도적 장치가 구비되어 있지 않다. 지방자치에 있어 주민참여는 행정의 민주화와 효율화를 추구하여 진정한 분권화를 이루기 위해 필요한 것으로 간주된다. 따라서 주민참여의 활성화를 위한 제도적 장치로서 예를 들면 주민의 이해관계에 따른 사무처리에 있어 의무적 주민참여, 임의적 주민참여 방식을 생각해 볼 필요가 있다(최진혁, 2002 : 40).

2) 재정의 빈곤

빈약한 재원으로 장기적인 안목에서 사업을 추진하기 어렵다. 물론 NGO가 회원의 회비와 기부금만으로 재정을 충당하는 것이 NGO의 자율성과 조직화를 강화하는데 중요한 요인이 되고 있지만 현재의 상황에서는 시민참여가 제대로 이루어지지 않은 까닭에 매우 어려운 실정이다.

3) 시민참여의 부족

한국 시민사회는 아직도 초기 발달단계에 있고 자원봉사문화가 발달되어 있지 않았기 때문에 시민들이 공공선을 증대하는 활동에 매우 소극적이다. 시민운동의 '사회문화적 토대'가 매우 취약하여 우리나라 시민들은 자원봉사활동에 그리 활발하지 못한 것이다. 일례로 미국 시민의 51%가 다양한 형태의 자원봉사 활동에 참여하는데 반해 우리나라의 시민들 중 각종 자원봉사 활동에 참여하는 비율은 겨우 2%에 불과하다. 이는 우리나라의 시민운동이 아직도 시민의 자발적 참여에 뿌리를 내리고 있지 못함을 나타내는 것이다.

4) 중앙집중화

시민단체가 중앙에 집중되어 있다. 특히 지방에서는 기득권자와 권력자와의 유착, 지역연고주의 집단이익추구, 개인의 무력화로 인하여 지방정치가 왜곡되고 주민의 권리가 침해당하고 있다.

5) 도덕성의 쇠퇴

NGO의 무기는 높은 도덕성에 그 생명을 둔다. 지난 시절 NGO가 주민에게 지지를 받을 수 있었던 것은 정부와 기업의 도덕성이 상대적으로 낮았기 때문이다. 그러나 최근 NGO도 국가나 시장 영역처럼 부정부패, 패권주의, 권위주의 등과 같은 부정적 문화를 노출하고 있다(박상필, 2001 : 268-269).

IV. 지방자치발전을 위한 지역 NGO의 과제

1. 단체자치 강화를 위한 NGO의 역할

시민단체(NGO)는 지방자치단체가 자გი지역의 사무를 처리하는데 국가기관의 도움을 받지 않고 주민의 적극적 참여 속에 지방자치단체간의 감독 없이 수평적 관계 하에서 진정한 분권화된 행정을 추구할 수 있도록 지원해 주어야 할 것이다.

1) 지방자치단체의 자치권 강화

NGO는 지방자치단체의 자치입법권, 자치조직권, 자치행정권, 자치재정권을 확대할 수 있도록 정부기관에 압력을 행사해야 한다. 주민을 위해 지방자치단체가 그들의 이해에 관련된 사무(주민복지사무)를 처리하는데 있어 법률 이외의 어떠한 방법으로 제한 받지 않도록 해야 한다.

2) 국가와 지방자치단체간의 기능배분

국가와 지방자치단체간의 사무배분은 단순히 권한의 배분에 그치지 말고 재원의 배분과 조직, 인력의 조정과 연계되어야 하며, 궁극적으로는 정부조직 구조조정작업과 연계될 수 있도록 해야 한다.

3) 국가의 지방자치단체에 대한 통제게임

지방자치단체에 대한 국가의 통제는 지방자치의 이념을 존중하는 방향에서 자치단체의 자율적 통제장치가 제대로 기능하지 않을 때에 한하여 행사하도록 해야 할 것이다.

2. 주민자치 강화를 위한 NGO의 역할

1) 지방의회와 시민단체간의 연계강화를 통한 지방의회 살리기 운동 전개

우리나라는 지방의회의 권한이 자치단체장에 비하여 미약한 실정이다. 따라서 지방의회의 위상을 높이고 권한을 강화하여 실질적인 견제와 균형이 이루어질 수 있도록 법과 제도를 정비해야 한다. 그러한 맥락에서 자치입법권의 강화, 지방의원의 전문성, 지방의회 운영의 전문화, 지방의회와 집행기관간의 권한의 균형화, 지방의회의 주민에 대한 밀접성(접근성 용이 / 지방의회의 시민참여 활성화)확보를 위한 조치가 이루어져야 한다. 한편 지방의회의 주민대응성을 높이고 위상을 강화하기 위해서는 지방의원의 지방의정활동에 대한 평가작업도

아울러 이루어져야 한다.

이러한 맥락에서 지방의회와 시민단체는 지방자치의 기본정신에 따라 상호 연계 보완하여야 할 것이다. 즉, 서로의 약점을 보완하고 강점을 살리는 안을 모색해 볼 수 있다. 즉, 지방의회는 정책전문성의 결핍, 도덕적 정당성의 결핍 등의 한계를 NGO의 혁신적 사고, 분야별 정책전문성, 높은 도덕성 등으로 보완할 수 있을 것이다(윤주명, 2002 : 29). 시민단체는 대표성의 한계, 집행기관에 대한 정보의 한계, 공식적 정책결정권한의 미비점을 지방의회를 통해 보완할 수 있을 것이다.

지방의회와 NGO간의 연계강화의 긍정적 효과는 다음과 같다(윤주명, 2002 : 30-31).

첫째, 상호간의 자원의 공유를 들 수 있다. 즉, 상호 연계의 결과 지방의회는 자신이 파악하고 있는 집행기관에 대한 정보자원을 NGO와 공유할 수 있고, NGO가 소지하고 있는 시민사회에 대한 정보를 공유할 수 있다는 것이다.

둘째, 연계의 효과로 양자간 신뢰의 구축을 제시할 수 있다(Snavely and Desai, 2001 : 251). 따라서 양자간의 상호신뢰구축방안을 제시해야 한다.

셋째, 연계는 지방의회와 NGO간의 상호작용에 있어 거래비용을 감소시키는 효과를 가져올 수 있다. 즉, 지방의회와 NGO의 정책관점에 대한 NGO의 반응을 미리 알 수 있도록 하거나 NGO가 반대할만한 내용을 사전에 제거할 수 있도록 함으로써, 정책과정에 양자간의 갈등을 감소시킬 수 있을 것이다.

넷째, 양자간의 연계는 양자의 문제해결능력을 향상시킬 수 있다. 지방의회는 시민단체와의 연계를 통해 참신한 착상, 지역사회문제에 대한 정보, 정책대안 등을 투입받을 수 있을 것이며, 이는 지방의회와 NGO의 정책능력향상에 기여할 수 있을 것으로 보인다(김시윤, 김정렬, 1998 : 6).

다섯째, 연계는 상대에 대한 통제의 제도화 효과를 기할 수 있다. 통제의 제도화는 상대의 행동을 안정적으로 제약하는 것을 의미한다. 상호작용참여자는 각자 빈번한 통제와 개입의 비용을 낮추기 위해 통제를 제도화할 필요가 있다. 예컨대, 지방의회는 NGO와의 연계를 통해 지역사회의 조직화된 정치세력 중의 하나인 NGO가 자신에게 비우호적으로 행동할 여지를 줄일 수 있고, (지역) NGO의 경우 지방의회와의 연계를 통해 지금까지 문제삼아 왔던 지방의원의 비도덕적 행위의 발생을 통제하고, NGO가 선호하는 정책을 지방의원에게 학습시킬 수 있다.

여섯째, 연계는 집행기관에 대한 통제력을 향상시킬 수 있다. 지방의회와 지역 NGO가 지역사회에서 가질 수 있는 공통의 이해관계 중의 하나는 지방정부의 집행기관을 통제하는 것인데, 연계는 일종의 연합행위로서 행위자들이 개별적으로 통제권을 행사하던 때보다 더 강한 집행기관 통제를 가능하게 할 것이다.

일곱째, 연계는 서로의 위상을 강화시킬 수 있다. 지방의회는 연계를 통해 적실성 있는 문제제기, 향상된 문제해결능력 및 지방의회에 대한 신뢰도 향상 등이 가능하며 이를 통해 그 위상을 높일 수 있다. 마찬가지로 지역 NGO는 전형적인 비판기능 외에 지역사회 현안

문제 해결자로서의 인상을 강화함으로써 지역사회 내에서 그 위상을 강화할 수 있다.

2) 주민참여의 강화 : 주민을 위한 지방민주주의의 발전 모색

주민을 위한 자치행정이 되기 위해서는 자기 자치단체에서 행하는 사무에 대해 정보를 알아야 하며, 그리고 그들에 관계되는 정책결정에 의견을 개진할 수 있어야 하는 것이다. 이는 지방민주주의의 가장 중요한 원칙이 된다. 즉, 행정행위의 투명성 원칙과 지방정치에의 주민참여의 원칙을 의미하는 것이다. 따라서 지역 NGO는 주민과 지방자치단체간의 관계를 중시하는 지방정부 중심체제를 강화하는 방향에서 진로를 모색해야 한다. 즉, 주민참여, 주민통제의 기능을 활성화하는 노력이 전개되어야 한다. 그러기 위해서는 지역 NGO도 주민의 알권리로서의 정보공개제도를 발전·정착시켜 나가야 한다. 또한 지역 NGO는 자발적 주민참여를 도모하기 위한 정책을 제공해야 한다. 그러기 위해 지역 NGO 내부 참여관련 조직의 확충, 시민교육관련기구 및 제도의 확충·정비, 참여에 대한 구성원의 수용성 강화문제에 대한 고찰이 있어야 할 것이다.

3. NGO의 과제

1) 지역NGO의 위상과 역량의 강화

지역NGO의 위상과 역량을 강화하기 위해서는 회원 확대와 대중성의 확보, 자율성을 해치지 않는 범위 내에서 지방자치단체와의 협력 강화, 전문가 집단과의 연대강화 등이 필요하다. 특히 지방의회와의 관계에서 윈-윈게임 전략으로 서로의 위상을 높일 수 있어야 할 것이다(전술). 그리고 중앙 NGO와 연계활동을 강화해 나가야 한다. 지역의 문제가 중앙의 문제가 될 수 있고 중앙의 문제가 지역의 문제가 될 수 있기 때문이다. 또한 지역 NGO가 지역에 국한하여 격리되어 활동하는 것은 거버넌스시대 논리에 맞지 않기 때문이다.

2) 지역공동체의 재건

지역 NGO는 주민간의 강한 유대감과 교류, 삶의 네트워크에 기초한 공동체의 형성에 노력해야 한다. 왜냐하면 다양성 내의 일체성의 확보는 민주적 사회통합의 기본이 되기 때문이다. 자გი지역으로서의 귀속감과 주인의식, 지역사회에 대한 애착을 고무시키는데 있어 지역 NGO의 역할은 매우 중요하다 할 것이다. 이러한 맥락에서 지역 NGO의 활동은 지역사회 실정에 맞는 주민의 대응성을 갖춘 방향에서 찾아야 할 것이다(박재정, 2002 : 18). 그리고 최근 인터넷 활용으로 전자민주주의(electric democracy)가 가능한 상황에서 지방정부는 주민들에게 보다 양질의 정치행정정보를 제공할 뿐만 아니라 주민들이 지방정부에 접근하기 용이하도록 하여 주민참여를 강화할 수 있는 사이버체제를 구축할 필요가 있다. 같은 맥락에서 지역 NGO 역시 주민과 함께 하는 전자포럼(electronic), 전자공청

회(electronic hearing), 원격회의(teleconference) 등을 활용하여 대의민주주의를 보다 발전시켜야 할 것이다.

3) 자기평가

지역NGO가 국가와 시장의 실패를 해결할 수 있는 기제가 되기 위해서는 자기활동에 대한 냉철하고 합리적인 평가가 이루어져야 한다. 예를 들면 기존의 시민조직의 문제점을 해결하기 위해 다음과 같은 지역사회 시민조직 평가과정으로서의 7가지 절차를 통하여 문제해결모델로서의 정책방안을 제시할 수 있다. 즉, ①문제점 확인, ②원인분석, ③해결안 선택, ④계획안 형성, ⑤활동들의 계획화, ⑥집행, ⑦통제 및 평가가 그것이다(최진혁, 2001 : 272-273).

V. 결 론

지난 15년 동안 민주주의가 정착되어 오면서 한국의 NGO는 양적·질적 측면에서 크게 성장해 온 것은 사실이지만 우리 지역사회는 아직도 각종 이기주의로 몸살을 앓고 있는 실정이다. 특히 지방자치 실시 이후 공동체의 규범과 이익을 무시하고 개인의 사적 욕망을 극대화하려는 개인이기주의와 특정집단의 특수이익을 극대화하려는 다양한 집단이기주의가 심화되고 있다. 또한 급성장한 시민운동을 제대로 받쳐주기 위한 이론적 논의가 아직 부족한 실정이다. NGO가 급속도로 성장은 하고 있지만 시민사회 논쟁은커녕 시민단체, 시민운동에 대한 연구자체가 제대로 이루어지지 않고 있다(박상필, 2001 : 282). 더구나 지방자치단체(지방정부)는 지역시민사회에 대해 사회정책적 차원에서 이해하고 접근해보려는 시도들을 소홀히 하고 있는 것 같다. 이것은 지역시민운동이 시민사회의 자율영역에 관한 것이니 만큼 지방정부의 정책대상이 되거나 되어야 할 이유가 없다고 인식하기 때문인 것 같다.

이러한 문제들은 지역 NGO의 지속적 성장과 질적 성숙을 가로막는 중요한 제약요소이다. 앞으로 우리의 민주주의를 공고히 하고 민주주의의 제도적 틀 속에서 지방자치의 성과를 더욱 향상시키려 한다면 결국 공동체의 규범을 정립하고 공익을 증진시키는 지역 NGO가 더욱 활성화되어야 할 것으로 보인다. 이와 더불어 학계의 이론적 뒷받침이 이루어져 지역시민사회의 방향을 올바르게 제시하여야 할 것이다. 앞으로의 지방자치의 성공여부는 지방정부와 (지역) NGO가 협력하여 어떻게 하면 주민과 함께 하는 시민운동을 정착시켜 나가느냐에 달려있다고 할 것이다.

참 고 문 헌

- 김석준 외, 뉴거버넌스 연구(서울 : 대영문화사, 2000).
- 김영래, “한국 비정부단체(NGO)의 세계화 전략연구”, 국제정치논총, 제37권 1호, 1997.
- 김영래·김혁래, “한국 비정부조직(NGO)의 현황과 과제”, 한국사회에서 국회와 NGO의 역할, 한국정치학회 월례발표논문집, 1999.
- 김용웅, “지역간 연계/협력의 이론적 배경과 발전방향”, 이정식/김용웅(엮음), 세계화와 지역발전(도서출판 한울, 2001).
- 김종순, “한국 NGO의 실태와 발전방향”, 한국행정연구, 제8권 1호, 1999.
- 김태룡, “NGO들간의 영향력 차이와 그에 따른 효과성에 관한 연구”, 한국행정학보 제36권 제2호, 2002.
- 박상필, NGO를 알면 세상이 보인다(서울 : 한울, 2001).
- 박상필, “사회문제 해결을 위한 제3의 길 / 지방자치단체와 NGO간의 협력”, 21 세기 한국행정 및 행정학회 비전, 한국행정학회, 2001.
- 박재정, “대전의 정치발전과 NGO의 역할”, 지역발전과 NGO, 충남대학교 사회과학연구소, 2002.
- 박대식, “지방행정에 대한 NGO의 참여실태와 과제”, 지역발전과 NGO, 충남대학교 사회과학연구소, 2002.
- 송희준, “국가와 시민사회의 관계”, 한국행정연구 8권 1호.
- 오재일, “지역사회에 있어서 지방정부와 NGO와의 관계에 관한 고찰”, 한국행정학회 기획세미나 발표논문집, 2000.
- 옥원호, “지방자치, 거버넌스, 지역NGO”, 한국행정학회 기획세미나 발표논문집, 2000.
- 유재원, “지방자치와 권력구조”, 박종민 편, 한국의 지방정치와 도시권력구조(서울 : 나남출판, 2000).
- 윤주명, “지방의회와 비정부조직(NGO)의 연계를 통한 지방의회의 정책능력향상방안 연구”, 대전/충남행정학회 하계학술대회, 2002.
- 이원웅/최창현, “지방자치와 NGO : 강릉시 사례를 중심으로”, 한국행정학회 기획세미나 발표논문집, 2000.
- 정세욱, 지방자치학(서울 : 법문사, 2001).
- 차미숙/박형서/정윤희 외, 지역발전을 위한 거버넌스체계 구축 및 운용방안 연구(국토연구원 : 2003).
- 최준호, “지방정부의 거버넌스를 위한 공공관리의 방향”, 지방분권과 거버넌스의 개혁과제, 한국거버넌스학회 발표논문집, 2004.
- 최진혁, “지방자치단체 행정서비스에 대한 주민(시민)평가모델의 발전적 고찰”, 사회과학연

- 구 제12권, 충남대학교 사회과학연구소, 2001.
- 최진혁, “우리나라 지방분권의 실태와 과제”, 지역균형발전을 위한 지방분권운동 대전/충남 연대, 2002.
- 최진혁, “지역사회 이익단체”, 지역사회 권력구조와 정치문화, 한국정치학회 발표논문집, 2003.
- 최창호, 지방자치학(서울 : 삼영사, 1997).
- 한국민간단체 총람, 2000.
- Anheier, Helmut K. & Salamon, Lester M., *The Nonprofit Sector in the Developing World*(London : Manchester University Press, 1998).
- Araujo, Joaquim Filipe Ferraz Esteves, "Improving Public Service Delivery : The Crossroads between NPM and Traditional Bureaucracy," *Public Administration*, vol.79, no.4, 2001.
- Baguenard, Jacques, *La décentralisation*(Paris : P.U.F., 1996).
- Baguenard Jacques et Becet, Jean-Marie, *La démocratie locale*(Paris : P.U.F., 1995).
- Cohen, Hean L. and Andrew Arato, *Civil Society and Political Theory* (Cambridge. Mass : The MIT Press, 1992).
- Coston, Jennifer M., "A model and Typology of Government-NGO Relationships", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 27(3), 1998.
- Esman, N. J. & Uphoff, N.T., *Local Organizations : Intermediaires in Rural Development* (Ithaca, NY : Cornell University Press, 1984).
- Hansmann, Henry, "Economic Theories of Nonprofit Organization", in Walter W. Powell(ed.), *The Nonprofit Sector : A Research Handbook*(New Haven : Yale University Press, 1987).
- Hall, Peter D., *Inventing the Nonprofit Sector : Essays on Philanthropy, Voluntarism, and Nonprofit Organization*(Baltimore : Johns Hopkins University Press, 1992).
- Held, David, *Models of Democracy* (Cambridge. UK : Polity Press, 1987).
- Hood, Christopher, " A Public Management For All Seasons?," *Public Administration*, vol.69, 1991.
- James, Estelle, "Nonprofit Sector in Comparative Perspective", in Walter W. Powell(ed.), *The Nonprofit Sector : A Research Handbook*(New Haven : Yale University Press, 1987).
- McCarthy, John & Zald, Mayer N., "Resource Mobilization and Social Movement-A Practical Theory", *American Journal of Sociology*, 82, 1977.
- O'Neil, Michael, *The Third America*(San Francisco : Jossey-Bass, 1989).

- Pierre, J & B. Guy Peters, "Conceptual and Theoretical Perspectives on Governance," *Governance, Politics and the State*. St. Martin's. Press, 2000.
- Snively, K.S. and Desai, U., "Mapping Local Government-Nongovernmental Organization Interactions : A conceptual Framework", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.11, No.2, 2001.

지방자치의 현실과 지역 NGO의 반부패운동 과제¹⁾

김 제 선

(대전참여자치시민연대 사무처장, chamseon@empal.com)

1) 이 글은 학술적인 논문이기보다는 시민운동의 현장 경험에 기반한 문제의식을 정리한 것에 지나지 않습니다. 인용구에 대한 각주는 달지 않았으며 참고문헌으로 기재하였음을 양해바랍니다.

1. 들어가며

참여정부가 지방분권과 균형발전을 최우선 정책과제중의 하나로 채택하면서 분권이 가시화되기 시작하고 있다. 지방분권은 한국 민주주의의 공고화를 위한 필수적인 과제임에 틀림 없다. 10% 조금 넘는 국토에 인구의 절반이 사는 비정상상을 그대로 두고 민주주의 성숙을 기대할 수 없다. 그러나 지역 내 민주화가 이루어지지 않은 속에서 추진되는 지방분권은 곧 관-관분권(官-官分權)을 의미하게 되며 이는 곧 지방자치단체장과 지방의원, 지방 관료와 같은 토착 기득권세력의 권력과 영향력이 커지는 것을 뜻할 수밖에 없다는 점에서 우리의 고민은 덧붙여진다.

지역 시민사회운동은 분권의 성공적 추진을 도와야 한다. 그러나 참여정부의 지방분권이 민주주의의 심화와 참여의 확대에 귀결되는 것이 아니라 지방 토호의 기득권만 강화하는 것으로 끝나 버리지 않도록 감시하기도 해야 한다.

지난 2기 기초자치단체장 248명중 22.1%에 달하는 55명이 비리와 연루되어 사법 처리될 정도로 심각한 부정부패 양상을 보여 왔는데 이들에게 더 많은 권한과 자원이 배분된다는 것은 '부패의 민주화-분산'을 염려치 않을 수 없게 한다. 분권 이전의 구체제 중앙엘리트로부터 지방의 보스들로 부패가 탈중심화되는 것이 분권의 결과물이어서는 안 될 것이다.

그러나 참여정부는 분권과 균형발전을 강조하면서도 분산된 권한의 민주적 통제에 대한 준비와 계획은 매우 미흡하다. 분권과 균형발전을 위해 지역혁신을 강조하고 있으나 산업 기술적 측면에서의 혁신을 의미할 뿐 지역사회회의의 정치·경제·문화 등 총체적 혁신에 대한 추진은 종합적으로 계획되고 있지 않기 때문이다.

아울러 협력적 시민참여의 행정 이념으로 제시되고 있는 로컬 거버넌스(local governance)도 공공부문과 시장의 투명성을 전제로 하지 않는다면 거버넌스 주체간의 세력 불균형과 정책 결정과정의 불투명성으로 인해 형식적 시민참여에 지나지 않게 될 가능성이 높다. 투명성의 확보가 없이는 과거 관변단체의 권위주의적 동원으로부터 민주주의의 증진에 따른 민주적 침투라는 양식의 변화를 통한 지역 지배세력의 지역 장악과 로컬 거버넌스는 내용적인 차별성은 없게 된다.

사적 이익을 위한 공직 남용으로서 부패를 극복하기 위한 근본적 처방은 투명성을 완벽하게 강제해낼 시민참여를 통해서 가능할 것이다. 이런 시각에서 현행 지방자치의 구조를 참여의 구조적 제약으로 진단하면서 이러한 현실을 혁파하기 위한 지역NGO 차원의 반부패운동의 과제를 정리해보고자 한다.

2. 부패로부터 자유로울 수 없는 지방자치의 구조 : 견제와 균형의 상실

한국은 지방 부패의 역사를 갖고 있다. 중앙이 과도한 권력을 갖고 있는 반면에 지역은

직접적 통제의 대상일 뿐으로 주민자치의 공간, 민주주의의 학습장이 아닌 통제와 동원의 대상으로 오랫동안 존재해왔다.

지역의 문제를 주제로 한 지역주민의 쟁점과 공론화와 실천의 장으로 '지역 수준의 시민사회는 87년 6월 항쟁이라는 민중적 저항을 통해 중앙 권력의 성격 변화와 전국 수준의 시민사회 태동과 맞물리면서 생성되기 시작했다. 중앙 권력이 민주화되기 시작하면서, 오랜 국민적 관심사였던 '국가 권력의 반독재 민주화' 대신 '지역 주민의 삶의 질 제고', '지역사회의 민주화'가 새로운 중심적 과제로 등장하게 되었으며, 이 시기를 전후하여 지역신문의 창·복간, 94년 이후 대도시 민영방송의 출현이 이러한 지역 수준의 시민사회의 출현과 성장을 뒷받침한 것으로 볼 수 있다.

이런 지역사회의 출현과 중앙정치의 절차적 민주주의의 확대는 91년 지방의회 선거, 95년 지방의회 및 단체장 선거를 거치면서 본격적인 지역정치시대를 열었다. 오랜 지역사회 부재, 정치 부재, 지역 정치 부재의 어두운 역사를 청산하고, 새로운 시대를 향한 새로운 경험을 하고 있는 것이다.

그러나 지역사회와 지방자치의 등장이 곧 풀뿌리민주주의의 발전을 의미하는 것은 아니다. 오히려 지방자치가 풀뿌리보수주의로서 기능한다는 비판이 높아지고 있다. 지역사회는 중앙 권력과 지역 기득권층의 통제와 조종 하에 그들의 부당한 이해가 여전히 관철되는 '관리된 민주화', '제한된 민주화', '기형적 민주화'의 길을 걷고 있다. 이는 6월 항쟁이라는, 민중적 저항을 계기로 민주화와 지방자치로 가는 길에 접어들었음에도 불구하고 6월 항쟁 이후의 정치 사회적 변화가 구(舊)기득권층이 청산되지 않은 가운데 그들에 의해 관리된 이행의 길을 걸었던 것과 유사하다.

지역민들 역시 여전히 지역사회와 지역 정치의 주체로 서기보다는 들러리에서 벗어나지 못하고 있다. 여전히 우리는 '강한 국가-약한 시민사회', '막강한 중앙-취약한 지역사회'의 나라에 살고 있으며, 따라서 지방자치와 지방정치의 기반인 지역시민사회가 모두 내용적으로 매우 취약하다. 이러한 조건이 지방차원의 부패의 구조적 요인으로 작동된다.

따라서 지방차원이 반부패 전략은 무엇보다 지역 정치의 민주화를 요구한다. 지역 정치의 민주화는 우선 지역 정치의 제도적 공간의 확대를 필요로 한다. 실질적인 지역 정치의 활성화·민주화를 가로막는 각종 제도적 제약을 개혁함으로써, 지금 형식적인 수준에 머물고 있는 지방자치제를 내실화·전면화해야 한다. 그것은 권한의 실질적인 지방 이양(분권화와 지역의 주체화)을 의미하며, 동시에 지방 의회와 주민참여에 의한 실질적인 지역 집행부 견제 기능 활성화(단체자치로부터 주민자치로)가 가능해지도록 만드는 것이다.

우선 지방자치단체의 권한을 확대하고 지방 정부의 재정자립도를 높여, 재정과 권한 모두에서 중앙 권력으로부터 지방정부의 자율성을 크게 제고시켜야 할 필요가 있다. 지방자치단체의 낮은 권한은 주민참여를 불가능하게 하는 첫째 조건이기도 하다. 자신의 생활에 미치는 영향이 작은 지방자치에 주민들의 참여 유인은 작을 수밖에 없다. 참여정부가 지방분권을 역점 시책으로 추진하고 있지만 여전히 중앙 정부 부처의 관료들은 많은 권한을 행사하

면서 지방자치단체로의 권한 이양을 꺼려하고 있으며, 지방자치단체의 정책결정을 제약하거나 결정 사항의 집행을 감독하고 있다. 심지어 새로운 정치엘리트 집단인 노무현 정권의 등장이 분권을 추진하는 것에 조응해 분권을 위한 중앙부처의 권한과 자원 강화에 혈안이 되어 상호 갈등하기까지도 한다. 그간 앞선 정권에서 진행된 지방이양의 경험은 중앙 권력을 행사하고 있는 기존의 중앙정치행정엘리트들이 갖고 있는 기득권에 대한 집착과 이를 지키기 위한 담합이 집권한 개혁 정치 엘리트의 분권 의지를 무산시키는 데 부족함이 없음을 보여 주고 있다. 어떤 정치인의 말처럼 당신들은 한때 다녀갈 뿐이고 관료들은 영원하기 때문이다.

지역 정치의 활성화의 또 하나의 조건은 주민대표기관으로서 지방의회의 활성화다. 우리나라 지방자치의 구조는 이른바 기관 분립형, 대립형을 채택하고 있다. 그러면서도 강 단체장-약 지방의회 구조를 갖고 있어 여러 가지 문제를 드러내고 있다. 여기에 지역할거형 정치지형이 유지되는 속에서 지방 4대 선거가 동시에 치러지는 까닭에 단체장과 지방의회가 일당으로 구성되는 문제를 드러내고 있다. 이른바 일당 지배의 지방자치와 강 단체장-약 지방의회 구조는 주민대표 기관으로서 지방의회가 견제와 균형의 역할을 감당하는 것을 불가능하게 한다. 강한 권력으로서 단체장과 지방의회의 유착은 일반적인 현상이다. 일부에서는 대개의 지방 의회가 지역 재력가의 로비 창구로 기능하고 있다는 수준에서 평가되는 경우가 많다.

어떤 구청장은 구의원들의 빚보증을 구청에 입찰하고 납품하는 업체에 할당하고 적정하게 이익을 분배함으로써 원만한 의회와의 관계를 유지했던 것으로 알려지기도 했다. 이른바 지방의원들 자신의 이익을 위해 단체장과 관료들과의 유착은 적지 않게 확인된다. 일부의 수의계약 물건의 향방은 지방의원에게 물어야 한다는 속설이 이런 우려를 반영하고 있다.

일당 지배의 지방의회가 견제와 균형을 이룰 수 있는 선거 제도의 개혁을 모색함과 동시에 지방의회의 권능을 강화하는 것도 필요하다. 단체장 선거와 지방의원 선거의 분리 실시와 자치입법권의 확대, 지방의회 직렬의 신설과 의회 직원 인사권의 독립, 의회 사무처와 별도로 별정직 전문가로 구성되는 정책실의 구성과 같은 대안이 만들어져야 할 것이다.

주민참여를 활성화하기 위한 제도의 정비와 주민참여의 활성화를 위한 노력도 기울여져야 한다. 지방정치가 소수 기득권 집단의 잔치가 아닌 일반 시민들의 것으로 되돌리기 위해서는 풀뿌리 민주주의다운 주민참여의 활성화가 이루어져야 한다. 단체장과 지방의원 뿐 아니라 자치경찰제, 교육자치의 일반자치와의 통합과 해당 기관장의 주민에 의한 공선제(公選制)가 도입되어야함은 물론 주민투표, 주민소송, 주민소환, 주민발안과 같은 직접 주민참정제도의 확대가 시급하다. 또한 3급 이상 고위공무원이 참여한 회의의 속기록 작성과 공개와 같은 기록물의 생산과 관리에 대한 제도의 개혁을 통해 주민 참여의 전제로서 정보의 관리와 공개에 대한 획기적인 제도의 개선이 필요하다.

참여정부는 분권 로드맵에 의거해서 주민투표제와 주민소송제도를 입법했으며 주민소환도 입법을 논의하고 있다. 그러나 주민 투표제의 경우 발의 최저 기준이 유권자의 1/20로 규정

하고 있어 대전의 경우 5만 명이 넘어서며 예산 및 조직에 관한 사항은 아예 투표 대상에서 제외시키고 있다. 주민소송법은 감사청구 전치주의, 주민소송 승소 후 단체장의 구상권 소송 별도 제기 규정을 통한 2단계 소송제도를 규정하고 있다. 입법 취지는 주민참여 활성화이지만 입법의 내용은 사실상 주민 참여의 활성화를 가로 막고 있다. 제도는 도입되지만 활용은 불가능하도록 만들어지고 있다는 점에서 견제와 균형을 상실한 지방자치를 살리기에는 매우 미흡한 내용이라고 하지 않을 수 없다.

지방차원의 부패 방지는 견제와 균형을 상실한 지방자치의 구조, 지방정치의 현실의 개선을 요구한다. 견제 받지 않는 강한 단체장의 존재 자체가 문제가 된다. 단체장은 선출과 동시에 견제되지 않는 권능을 갖게 됨으로써 선거과정에서 자신의 이익을 확대 재생산하려는 지방 관료와 토착 재력가들의 충성과 재정 지원을 통해 당선된다. 취임 후에는 이들을 후견하는 준봉건적 후견구조가 작동하는 고리를 잘라내야 한다. 이런 점에서 지방정치 자체의 견제와 균형점을 만들어야 한다. 참여정부가 분권과 균형발전을 위한 지방 살리기 개혁 정책을 추진하면서 이들의 권능은 커지지만 이를 견제할 수단은 거의 무방비 상태로 방치되고 있다는 점은 지역차원의 반부패 운동의 진영이 주목하여야 할 지점이다.

모든 권력이 스스로를 은폐하려 한다면 우리의 대응은 이를 투명하게 만드는 것일 수밖에 없다. 이런 점에서 반부패의 핵심적 수단은 민주주의의 공고화, 참여의 확대에 있을 수밖에 없음에도 불구하고 참여정부가 추진하는 분권개혁이 이러한 민주적 지방자치에 대한 접근이 취약하기 때문에 지역 차원의 반부패 운동은 민주적 지방자치제도 개혁에 여전히 집중할 수밖에 없다.

3. 취약한 지역 시민사회 : 반부패를 위한 혁신

지방자치와 지방정치는 지방 의원과 지방자치단체장의 선출과 선출된 직업 정치인들의 제도화된 정치 과정만을 의미하는 것은 아니다. 지역 정치의 주체는 말할 필요도 없이 지역 주민이다. 지역 정치의 뿌리도 지역 시민사회에 있다고 할 수 있다. 그런 점에서 지역 시민사회의 문제들 역시 오늘날 견제와 균형을 상실한 지방자치의 원인이 되고 있다.

먼저 지역민들의 왜곡된 의식구조가 문제다. 첫 번째 문제는 오랫동안 중앙 권력과 그들에 기생해 온 지역 기득권층이 자신의 정권유지와 권력 보존을 위해 지역을 분할하여 동원하는 과정에서 확대 재생산된 망국적 지역감정에 포섭된 지역민의 의식 구조이다. 이는 지역 정치구조의 일당 지배와 기득권집단 편향을 정형화시키는 결정적 원인으로 기능한다. 지역감정 외에도 학연과 같은 전근대적 연고주의의 폐해가 있다. 지역감정 선동의 확대 재생산 구조의 중심에 학연이 자리 잡고 있다는 보고에서 확인되는 것처럼 학연주의는 3연주의(지연, 학연 및 혈연)의 핵심 고리로서 지역사회의 정치 과정 나아가 한국사회 전체의 정치·경제·사회구조를 왜곡 부패시키는 중요한 문제라고 할 수 있다. 이의 극복을 위한 제

도적인 개선 등 총체적 개혁이 추진되어야 하지만 이외에도 합리적인 토론 문화의 창달과 교육을 통한 민주 시민의식의 계발 등 시민 자신과 시민사회 차원의 노력도 필요하다.

둘째로 지역민의 관점에서는 ‘지역의 정체성’이 형성·발전되지 못하고 있는 것이 문제다. 그 동안 국가에 의해 지역의 역할이 배치되고 지역의 성격이 일방적으로 규정되어 왔다. 지역 기득권층의 지역 개발 논리가 중앙의 비호 하에 지역사회를 압도하였다. 지역 유권자들이 발전과 성장에 대한 욕구가 넘쳐나는 속에서 지역의 정체성이 개발지향성의 정리 정도로 격하되어 온 셈이다. 예를 들어 대전시는 대전의 정체성을 ‘중추적 과학 기술 도시’로 규정하고 있다. 대덕연구단지를 배경으로 21세기를 살아갈 도시개발의 지향을 담았다는 것인데 일반 시민들 가운데 대전을 이렇게 생각하는 사람은 많지 않다. 이런 도시 정체성의 결정과정이 이른바 국토종합계획에 의거해 중앙정부가 지정한 개발계획의 하향적 수용에 지나지 않았기 때문이다. 광주(光州)의 경우 예향(藝鄕), 민주화의 성지라는 시민공감대에 기초하여 형성된 정체성처럼 지역민 스스로가 공감하고 아래로부터 만들어지는 지역 정체성이 대다수 지역에서는 찾아보기 어렵다. 이러한 지역 정체성의 부재는 지역의 현안을 내 문제가 아니라 당신들의 문제로 외면하게 만드는 요인으로 작용한다. 더불어 살기 좋은 도시로 대전을 꾸자는 호소를 정서적 매개할 수 있는 지역민의 공감대가 취약한 것이다.

이제 지역민의 자부심과 긍지를 담아낼 수 있는 지역의 상징과 문화적 구심을 형성해 내고, 그를 통해 지역민의 정주민 의식과 참여 의식을 높여 나가는 노력이 필요하다. 지역 정체성의 확립과, 문화적·공동체적 아이덴티티로서의 지역 시민의식의 형성은 시민사회의 건강한 민주적 발전을 위한 매우 중요한 전제 조건이다. 지역사회 지배 블록이 중앙의 정치집단의 비호와 결착 속에서 정치행정-토착재력가-언론의 3각 연합을 이루고 있다면 이를 넘어서는 중요한 시민참여의 계기점은 바로 제대로 된 지역정체성의 형성에 있다.

셋째, 지역사회 기득권층, 지배집단의 강력한 영향력을 개선해야 한다. 중앙에 예속된 지역 정치집단 및 그들과 적당히 권한이나 이권을 나눠 갖고 있는 지역의 행정 관료들, 그들에게 정치자금을 제공하는 대가로 각종 이권을 누리면서 유착되어 있는 지역의 토착 기업인·재력가들, 그리고 대개 그들의 수중에 장악되어 있는 지역 언론들이 형성하고 있는 강력한 <3각 기득권 연대>가 지역 시민사회와 지역 정치의 진정한 민주화 개혁을 가로막고 있다. 이들은 지방자치제가 도입되자 지역의 제도 정치권에 진입함으로써 지방자치제의 개혁적·민주주의적 요소들을 원천적으로 거세하고 있기도 하다. 나아가 그들은 지역 개발 논리와 이권의 배분을 미끼로 지역민을 동원하기까지 함으로써, 민주화 시대에도 여전히 해게 모니를 장악하면서 온존하고 있는 형편이다. 이제 그러한 <3각 기득권 연대>를 대체해 가기 위한 시민사회 차원의 실질적인 노력들, 즉 지역사회의 민주화 개혁을 위한, ‘시민운동 조직-정·관계의 개혁 세력(기존의 개혁적 정치인 및 새로운 시민적 정치 역량의 창출)-그리고 시민 언론(기존 언론의 개혁 및 새로운 대안적 시민언론의 창출)’ 간의 <3각 개혁 연대 틀>을 형성함으로써 제도 차원의 견제와 균형점을 만들려는 노력과 동시에 기득권 세력과 경쟁하고 갈등할 수 있는 세력의 형성과 발전이 매우 중요하다. 지역 기득권 집단이 잠

재적 경쟁 집단으로부터 위협당할 때 구조적 부패에 대한 경각심과 견제는 이미 현실화되기 때문이다.

넷째, 지역 언론의 문제다. 지역 시민사회의 언론을 활성화하고 밑으로부터 여론을 수렴해 내며, 지역민의 자치와 이익을 위협하는 중앙과 지역의 권력 집단과 자본, 그리고 기득권층의 부당한 (정치적·경제적) 권력 남용을 감시해야 할 지역 언론이 지역사회의 민주화와 지역 정치의 개화를 위한 본연의 기능을 수행하기는커녕 생존을 위한 유착을 일삼는 경우가 많은 것이 오늘의 현실이다. 지역 신문들이 지역사회 문제와 관련해 지역민의 여론을 형성해 내는 역할을 제대로 수행하지 못하고 있을 뿐 아니라 강한 보수성이 경제위기로 인한 생존문제에 봉착하면서 지역차원의 정(政)경(經)언(言) 유착은 더욱 심각해지고 있다. 대개 지역의 토착 재벌들이 지역의 신문들과 방송을 소유하고 있음으로써, 지역의 여론을 굴절시키고 지역사회의 기득권 구조를 옹호하는 등, 지역 시민사회와 지역 정치의 민주화 개혁을 위한 언론의 역할이 방기되고 있다. 지역 언론은 오히려 지역 지배연합의 일원으로 기능하고 있다고 할 수 있다. 이런 점에서 지역 언론에 대한 참여정부의 지원정책을 입법화한 지역신문지원육성법은 그 시행에 있어서 ‘고사되는 지방신문 살리기’가 아니라 사이버 지방신문의 구조조정을 유도하되 건전한 지방신문은 육성하는 ‘민주적 지방신문의 육성’의 목표와 원칙에 충실해야 한다. 지금과 같이 무차별적 지원은 오히려 지역의 기득권 집단에 대한 퍼주기식 지원으로 귀결되어 부패구조의 심화와 확산에 기여할 가능성을 배제할 수 없다.

다섯째, 지역 대학들의 역할 변화를 추구해야 한다. 지역 대학들은 지역 시민의 민주 의식 제고와 합리적 토론을 통한 지역사회 문제 해결에 거의 기여하지 못해 왔다. 지역민과 지역사회를 위한 교육 프로그램도 개발되지 못했다. 대학들의 지역사회 연계 프로그램 개발 노력도 많은 경우 재정난 타개의 관점에서 모색되어 지역사회 민주화에는 기여하지 못하고 있다. 지역 대학과 지역 대학 교수들의 지역사회 참여는 대개 산학 협동을 통한 실용적 기여이거나 시정 자문을 통한 관변적 참여에 치중되었다. 오히려 적지 않은 지역 대학들이 지역의 수구적 토착 세력의 수중에 있거나 그들과 연계해 있으면서 지역의 민주화에 걸림돌로 작용하고 있는 실정이다.

최근에 참여정부가 균형발전특별법에 의거하여 지역대학 육성 지원 방침을 밝히고 교육부가 누리사업을 추진하는 과정에서 확인된 것은 지방대학에 대한 지원과 육성에 있어서 광역단체장의 영향력 확장이다. 추천권과 심사평가권을 광역단체장이 가짐으로써 지방대학 교수들의 지방자치단체에 대한 비판을 주저하게 만들고 나아가 단체장과의 불편한 관계는 가뜩이나 어려운 대학 경영에 불이익을 초래한다는 점에서 집단적 자기검열이 발생할 가능성이 높다. 이런 점에서 참다운 협치(協治)를 가능케 하기 위한 비판적 지식인, 시민참여의 매개체로서의 대학이 기능할 수 있는 프로그램에 대한 지원과 육성 정책이 동시에 추진되어야 할 것이다. 이른바 누리사업이 지역사회의 전반적 혁신에 기여하는 대학의 선정이 아니라 국가경쟁력 강화를 위한 산학협력 역할을 잘할 대학을 선발하는 방식으로 지속된다면 대학과 지방자치단체의 상호관계는 또 다른 관변화를 초래할 것이다.

여섯째, 지역 시민사회단체의 역할도 다시 고민되어야 한다. 지역 시민정치의 주체, 반부패 운동의 주체가 파편화된 개별 시민들일 수는 없고 시민의 조직일 수밖에 없다는 사실을 직시한다면 시민사회단체의 역할은 매우 중요하다. 지역 정치의 활성화·견제와 균형의 형성에 일차적으로 각 정당의 지역조직이 기본적으로 역할 해주어야 한다. 그러나 지역정당조직이 선거용 동원 정당의 틀을 크게 벗어나지 못하고 있으며 그나마 지구당의 강제 폐지로 인한 시민참여 통로로서의 역할도 상당부분 포기되고 있는 우리의 실정에서는 결국 시민사회단체의 역할이 매우 중요하다고 할 수 있다. 시민들을 조직하고 교육시키며, 그들의 의사를 수렴해 내고, 시민들의 실천을 담아내는 시민사회단체 활동의 활성화는 대단히 중요한 과제다.

이런 요구에 대비하여 지역의 시민운동과 시민 정치는 초보적이라고 할 수 있다. 일천한 역사, 척박한 토양의 조건을 이해할 수는 있으나 요구되는 과제 수행에 미흡할 뿐 아니라 역량의 체계적인 결집, 효율적인 정책화 및 여론화 등에서도 기대수준에 미치지 못하고 있는 것이 현실이다. 2000년 총선시민연대의 낙천낙선운동 이래 시민단체들의 지역사회 내 정치적 영향력이 높아지고 신망도 높아졌다고 평가 할 수도 있다. 그러나 낙천낙선운동은 기존의 정치집단이 주목한 관변단체의 동원력에 대비한 상대적 영향력에 지나지 않았다. 지역사회 기득권 집단에 대해 도전할 수 있을 정도의 실질적인 영향력이라기보다는 영향력의 쇠퇴를 겪고 있는 지역 내 관변단체와는 다른 형태의 영향력을 과시한 것에 지나지 않는다는 것이 정확한 평가일 것이다.

지역 내 개혁적 지식인과 시민사회단체간의 저비용 고효율의 네트워크를 구축하고 지역사회전체의 개혁과제에 대한 집중성을 형성하면서도 주민공동체운동에 대한 지원과 육성에 힘을 쏟아야 할 것이다.

4. 지역차원의 반부패운동의 방향 : 민주적 혁신으로서 지방분권의 재정립

앞에서 살펴본 지역사회의 구조적 문제점은 지역 권력이 독과점되어 있고 정치행정엘리트 집단과 토착재력가집단, 언론이 중핵을 이루는 지역사회 지배연합이 주도하는 형편이기 때문에 지역사회가 구조적 부패의 위기에 놓이게 될 수밖에 없음을 보여준다. 선거 때마다 불거지는 불법선거자금 및 뇌물 수수 관행, 책임은 없고 권한만 있는 행정, 한번 선거에서 뿔히면 부정선거가 드러나도 징역형이 선고 될 때까지 심지어 감옥 속에서 앉아서도 단체장 행세를 하는 현실, 뿌리 깊은 정경유착과 인맥·학맥에 의한 독점구조, ‘지방자치단체장은 그 임기가 선거운동기간’이라는 말이 나올 정도로 표를 의식한 선심행정, 타당성 검토도 없는 각종 사업의 남발로 인한 재정의 고갈 등 지방자치의 문제는 엄청나게 노출되고 있었다.

이러한 지역사회의 견제와 균형의 상실은 한국지역사회에 대한 실증적 연구에서도 입증되

고 있다. 학계에서는 그동안 시민운동차원에서 문제 제기되어 온 성장연합을 발견할 수 없다고 지적한다. 오히려 단체장 독점적 권력구조만이 발견된다는 것이다. 봉건영주에 준하는 후견주의 지방정부만이 확인되고 있다는 것이다. 지역사회의 기업인 집단이 독립적 집단으로 존재하여 지방정치인과 교섭하고 협력하여 성장 우선적 정책을 입안, 관철하는 것이 아니라 독점적 권력으로서 자치단체장에게 개인적 충성과 후견의 관계를 맺고 있음이 관찰되고 있다는 것이다.

이런 마당에 지금까지 중앙정부가 갖고 있던 행·재정적 권한을 지방자치체가 넘겨받게 되었고, 지역산업의 육성을 위한 계획의 수립권(지역 혁신 계획 수립권)과 지역산업 지원을 위한 재정 지출권까지도 거머쥔 뿐 아니라 지역대학의 지원 육성까지 관장하게 되었으며, 민간단체에 대한 중앙정부의 지원 지침이 폐지됨으로써 자치단체의 뜻에 부합하는 민간단체를 선별적으로 지원·육성할 수 있게 되었다. 이처럼 자율권이 신장된 자치단체는 반부패운동의 측면에서는 새로운 공룡을 만나는 것과 다를 바 없다. 그 동안도 견제 장치 없는 권력으로서 지방자치단체에 대한 감시가 쉽지 않은 일이었는데 더 큰 권한을 갖고도 오히려 자신의 견제 세력에 대해 더 큰 통제력을 갖게 된 지방자치단체가 부패로부터 자유롭기는 쉽지 않기 때문이다.

이런 점에서 지역의 반부패운동은 참여정부의 분권정책의 재검토에 중점적인 역량을 투여해야 한다.

강한 지방 분권의 필요성이 제기된 배경은 과거 방식의 지역균형개발 정책이 성공하지 못한 이유가 중앙에 과도한 권력이 집중되어 소용돌이처럼 지방의 인력과 재원을 빨아들이는 까닭에 지역에 투자를 해도 소기의 효과를 거두지 못한 사정이 있었다. 이런 점 때문에 진정한 지역균형발전을 위해서는 분권이 전제되지 않으면 안 된다는 사회적 합의가 가능할 수 있었다.

그러나 분권화되었으나 지방이 자율적 발전의 역량을 갖추지 못한다면 중앙의 권한과 재원이 주어져도 비효율적인 낭비만 일삼아 지역을 오히려 피폐화시킬 뿐 아니라 결국에는 다시금 중앙에 의존하게 될 것이기 때문에 반드시 분권과 동시에 지역혁신이 추진되어야 한다. 물론 거꾸로 지역이 자기혁신을 하려 해도 필요한 권한이나 재원을 중앙이 독점하고 나누어주지 않는 한 혁신이 제대로 이루어지기 어렵다는 점에서 혁신을 위해서도 분권은 땔레야 땔 수 없는 관계다.

지역혁신은 지역의 정치행정은 물론 광범위한 사회문화적 분야에 이르기까지 총체적인 변화를 유도하는 내용이어야 하며, 단지 산업기술혁신을 뜻하는 것이 아님은 분명하다. 이런 점에서 참여정부의 혁신정책을 살펴보면 번지수가 틀려도 보통 틀린 것이 아니다. 국가균형발전법에서는 지역혁신의 개념을 앞에서 제기한 분권의 실현조건으로서의 혁신이라는 개념에서 벗어나서 기술·산업적 의미에 국한시키고 있다. 이러한 의미에서의 지역혁신체제란 “지식의 창출과 확산을 목적으로 기업과 관련기관들이 협력 체제를 구축하고 있는 상태”라 정의되고 있으며, 지역혁신도 지방의 경쟁력 제고와 (경제적)자립화를 위한 수단으로서만 인

식된다. 국가균형발전법에서의 혁신개념에서는 혁신 대상이 지역의 기업과 대학으로 되고 있다. 기업과 대학이 협력하여 기술과 생산력의 혁신을 이루자는 것이다. 이는 부패와 무능의 지역유착구조를 척결한다는 분권론적 지역혁신의 개념과는 거리가 먼 것이며, 번지수가 틀린 것이다.

분권이 지방이 통치의 객체에서 주인이 되는 변화를 추구한다면 혁신은 주민이 통치의 객체에서 주인이 되는 변화를 의미한다. 그런 의미에서 혁신의 기본적인 의미는 경제·기술·산업에 국한된 innovation이 아닌 민주적 지역정치, 문화, 사회를 만들어내는 reform이어야 한다.

이러한 의미에서의 혁신이란 정확히 지방자치단체의 혁신이어야 한다. 지방정치의 정점에서 있는 단체장과 지방의원, 지방행정, 그리고 이들과 연계된 언론, 경제, 학계 등의 지역지배구조가 보다 투명하고 공정하게 주민을 위해 봉사할 수 있도록 만드는 것이 선결과제인 것이다. 그렇지 않으면 지방에 주어진 권한과 자원이 과연 지역경쟁력을 향상시키고 주민이익을 위해 쓰여질 것인지를 장담하기 어렵고, 분권의 효과 자체도 현저히 떨어질 것이기 때문이다.

현재와 같이 분권혁신 작업이 지방자치단체를 중심으로 진행되는 것은 문제가 있다. 지방에 권한을 준다는 것이 지방을 구성하고 만들어 가는 많은 사회적 주체들에게 주는 것이지만 단체장에게 몰아주는 것이어서는 안 된다. 중앙-지방간 분권도 중요하지만 그에 못지않게 지역 내 분권도 중요하며, 한편 정부와 시민사회간의 거버넌스도 중요하게 다뤄져야 한다. 또한 마땅히 지역혁신도 주민이 참여하고 주민에 의해 주도되는 형태로 발전해가야 한다. 이를 위해 지방자치단체가 아닌 새로운 지방의 정치단위와 사회단위를 활성화시키기 위한 작업이 시작되어야 한다.

지역의 반부패운동은 참여정부의 분권 정책이 오히려 지역혁신을 가로 막고 구조적 부패요인의 척결이 아니라 심화가 초래될 수 있는 상황, 부패의 분산으로 귀결될 수 있다는 점에 깊은 경각심을 가지고 운동방향을 정립해야 한다. 중앙정부 차원에서도 분권과 균형발전 정책 추진에 따른 지방의 부패구조의 악화에 대한 종합적 대안을 제시해야 할 것이며, 시민사회단체들도 제대로 된 혁신의 기반을 형성하는 분권이 되도록 감시하고 참여해야 할 것이다.

5. 지역NGO의 반부패를 위한 당면 과제

분권균형발전 정책의 혼란이 지역 반부패운동진영에 중대한 새로운 과제를 제시해주고 있지만 이외에도 일상적이고 당면한 과제들 또한 적지 않다. 적어도 중앙이 아닌 지방으로서 지역마다의 특수한 형편과 조건이 있기 마련이고 이러한 조건에 기초한 반부패운동은 쉽지가 계속되어야 하기 때문이다.

특히 일반적 의미의 시민사회단체는 존재하고 있으며 권력감시형 시민운동도 일정한 활동을 벌이고는 있으나 ‘반부패운동’을 고유의 과제로 하는 시민사회단체의 네트워크와 운동은 아직 취약하다는 점에서, 반부패운동을 활성화하기 위한 지역 차원의 실천 과제 또한 적지 않다.

1) 지역 투명사회협약 체결과 실천에의 참여: 지역별 반부패연대의 구성과 운영

가장 우선적으로 지역NGO가 관심을 가져야할 것은 부패극복에 이해를 가진 제 주체들의 자발적이고 협력적 노력에 의해 성립된 투명사회협약을 지역화하는 것이다.

투명사회협약은 기존 구조 하에서 불가피하게 발생하였던 만성적 부패를 극복하고 투명한 사회를 실현하기 위하여 자발적이고 협력적인 연대를 추구하는 부패 극복의 주체들이 사회협약을 통하여 법제도의 개선은 물론 의식개혁 연대를 통해 투명한 선진 사회를 실현할 것을 목적으로 밝히고 있다. 아울러 일회적 서약과 이벤트가 아니라 지속가능한 반부패 시스템을 만들어가기 위해 공동의 약속을 이행하기 위한 부문 주체간 네트워크의 구축, 부패극복을 위한 의제의 합의, 실현 수단의 마련 및 이행 평가의 제도적 장치를 마련하는 것으로 되어 있다.

물론 투명사회 협약만으로 부패 추방은 불가능하다. 그러나 거의 모든 주체들이 합의하여 만든 투명사회 협약을 지역적으로 실현하자는 주장은 지역사회의 공감대를 형성할 가능성이 높고 이를 통해 반부패를 위한 제도적 구조적 장치를 만들어 낼 수 있다.

부패방지위원회가 반부패 시범도시 사업에서 추진하고 일부 자치단체들이 받아들인 지역의 종합적 부패방지 시스템을 구축하는 제도개선 시범사업으로 부패통제 시스템구축(감사위원회 도입, 주민 감사 청구 제도의 실효성 제고, 부패유발 제도개선 청구제도 도입, 시민감사관제도 도입), 부패방지를 위한 제도 개선(행정정보 공개 강화, 인사운영시스템의 투명성 및 공공성 강화, 공무원 행동강령의 실효성 제고, 인허가 및 각종 계약 업무의 투명성 제고), 반부패 교육·홍보 사업(반부패 공무원·시민교육, Clean City운동 전개)을 기본으로 이에 시민참여의 확충을 위한 여러 의제들을 추가시켜 나갈 수도 있다.

부패방지위원회의 반부패 시범도시 사업에 덧붙여 투명사회협약이 표방하는 내용들은 사실 그동안 시민사회단체들이 요구한 반부패 종합 대책과 다를 바가 없다. 적어도 지역차원에서 수행할 수 있는 노력은 대체로 망라되어 있다는 것이다. 문제는 이 협약이 실효성을 갖도록 만들어가야 한다는 점이다.

이 협약을 지역 차원에서 구축하기 위해 별도의 반부패시민사회단체네트워크의 구축이 필요하다. 그동안 시민사회단체가 주장해온 반부패정책의 종합화 추진에 좋은 여건이 형성된 마당에 지역 NGO들이 투명사회협약의 중심 추진 세력으로서 독립적 연대조직을 만들 필요가 있다.

동시에 협약체결이 지방선거를 앞두고 추진될 경우 현직 단체장이나 지방의원들에게 의도

하지 않은 정치적 자산을 제공할 소지가 있다는 점에서 협약 체결을 위한 기반 구축시기와 협약 체결 시기를 구분하는 전략적 관점도 필요하다. 우선 지금 단계에서는 협약의 필요성과 실효성을 구축하기 위한 환경의 조성과의 의제의 설정에 일차적 노력을 기울이고 지방선거 시기에는 이의 실현을 후보자들에게 약속 받는 방식으로 탈정파적인 지역투명사회협약 구축 운동을 벌여나가야 할 것이다.

2) 내부공익고발운동의 활성화 : 공무원노조와 지원체제의 재정비

부패 방지는 일상적 저인망식 감시보다 집중적 감시가 효과적이고, 외부의 감시 보다 내부의 고발을 통한 개혁이 효과적이라는 점은 널리 알려진 사실이다.

이런 점에서 지역 공직사회 내부의 내부공익제보운동을 활성화하기 위한 노력이 기울여져야 할 것이다. 최근 공무원직장협의회와 공무원노동조합의 결성이 일반화되고 있다. 이러한 공직자들의 내부 공익고발운동의 전개와 내부공익고발자에 대한 시민사회단체 차원의 지원을 위한 협력체제가 구축되어야 할 것이다. 물론 공무원노조가 만들어졌음에도 불구하고 기대한 실질적인 내부고발이 일어나지는 않고 있다. 물론 문제가 없었기 때문이라면 좋은 일이지만 그동안 전국적으로 각종 비리의혹이 제기가 있었으나 실질적인 내부 고발과 협력은 찾아 볼 수 없었다.

이런 점에서 시민사회단체와 공무원 노조 및 공직협과의 상호협력을 더욱 강화하도록 노력하는 한편으로 공무원 노동조합이 형성되고 공무원노동조합이 보다 강력한 공익수호 활동을 벌여나가도록 지원함이 필요할 것이다.

지역 시민사회단체들은 이러한 공익적 내부고발을 지원하기 위해 변호사, 교수, 회계사 등으로 공익제보자지원위원회를 구성하고 이를 적극 홍보해 나가는 일도 추진되어야 할 것이다. 이와 관련 공직자 조직과 공동으로 공익제보 공동 교육프로그램을 개설 운영하여 지역 내 공직자 출신 공익제보자들과 관계 전문가들의 참여를 확충함으로써 실질적인 반부패협력 체제를 구축해야 할 것이다.

3) 지방정치인 이해충돌 조사 사업의 추진

공직자의 이해충돌이라 함은 공직자가 보유하고 있는 재산과 자신의 직무 간에 이해관계가 상충되어 공정한 직무를 의심받는 상황을 뜻하는데 지방자치단체가 중앙정부에 비해 감시의 사각지대인 탓에 국회의원과 장관의 이해충돌 문제는 시민단체의 활동과 언론의 관심으로 지속적으로 이슈화 되어왔으나 지방의회 의원과 지자체장의 이해충돌은 이슈화 된 적이 거의 없어왔다.

지방의회 의원과 지자체장은 지방공무원법상 계약직 공무원(특수경력직공무원에 해당)으로 정치활동을 할 수 있으며, 지방의회 의원은 겸직 역시 가능하다. 지자체로부터 일정의 활동비를 받고 자신의 직업을 유지한 채 시정에 참여할 수 있으므로 국회의원이거나 장차관급 고위 공직자보다 이해충돌 발생 가능성이 더 크다 할 것이다. 아울러 지방의회 의원과 지자체

장은 공직자윤리법 상 재산등록 대상자이자 공개대상자이며 주식 백지신탁 대상자에 포함되어 있다.

이에 근거해 지역 NGO들은 지방의회 의원과 지자체장의 이해충돌에 대한 현황 파악 및 문제 제기를 해나갈 필요가 있다. 특히 지방의원 유급제화가 본격적으로 논의되는 상황에서 이는 매우 필요한 일이다. 이해충돌 현황 조사는 곧 직무연관성 및 재산취득 내역 현황을 조사하여 상임위와 시의회 의원의 직업의 연관성, 직무와 직업의 연관성, 직무와 공개된 재산의 연관성 조사, 재산변동이 상대적으로 큰 공직자들의 이유가 합당한지를 조사하는 내용이 될 것이다.

이를 통해 단체장과 지방의원, 지방의 고위공직자들의 부패가능성을 방지하고 나아가 윤리의식을 제고하는 효과를 기대할 수 있을 것이다.

4) 주민참여제도 활성화 시범 사업의 추진

참여정부의 분권정책에 따라 도입되고 있는 여러 가지 주민참여제도를 실제 활용하고자 하는 주민들에 대한 지원 사업과 아울러 시범 실천도 추진되어야 한다. 물론 주민 참여제도의 실효성 있는 도입을 중앙정부에 촉구하며 나아가 시·구의회 차원의 자치 입법과정에도 적극 참여하여야 할 것이다.

주민감사청구제, 주민투표제, 주민소송제, 주민소환제, 주민발안제와 같은 기본적인 주민참여제도의 완비가 눈앞에 있다. 반면에 이 제도들이 지나치게 협소한 대상 설정과 지나치게 높은 청구인수 규정, 까다로운 절차로 인해 사실상 활용도가 너무 낮을 것으로 전망되는 것이 현실이다.

노동조합과 아파트 주민회와 같이 공동생활근거를 가진 ‘조직된 시민’들이 이 같은 제도를 활용할 주민 참여운동을 벌일 수 있도록 지원하는 한편으로 시범 사업을 선정하여 주민 참여 사업을 기획할 필요도 있다. 수요의 과다책정과 비용의 과소책정을 통해 이루어지는 타당성 없는 사업의 남발을 억제하기 위한 주민투표를 청구한다든지 주민소송법에 의거한 주민감사청구 운동을 전개함으로써 주민참여제도의 홍보와 실효성 있는 견제 운동을 벌여볼 수가 있다.

5) 종합적 예산 감시- 대안예산 편성운동

부패 감시의 종합적 대안운동의 차원에서 대안예산편성운동의 추진도 필요하다. 지금까지 지방권력 감시의 과정에서 가장 큰 문제점은 결국 예산의 편성과 집행과정에서 발생하고 있다. 이런 점에서 해당 지방자치단체의 예산을 시민의 입장에서 편성하는 운동을 벌여 나갈 필요가 있다. 그 동안의 예산 감시는 사안별, 부문별로 이루어짐으로써 사실상 자치단체에 예산권의 무한 자유를 주어진 측면이 있다. 각 지방자치단체들이 이른바 참여예산제도라면서 예산 편성 전 자문회의를 개최하고는 있으나 충분한 재정정보의 미제공, 참여자의 임의적 선발로 인해 형식적인 주민참여의 대표적 사례로 비판되고 있는 것이 현실이다.

대안예산편성운동은 높은 전문성과 이해충돌의 조정의 어려움 때문에 실현이 어려운 운동이라는 선입견이 팽배해 있는 것이 사실이다. 그러나 대전시를 예로 든다면 연간 신규 가용 예산은 500억~800억 원에 지나지 않는다고 한다. 1조 8천억 원의 예산 규모 전체에 대한 시민 예산 편성 운동을 전개하는 것은 쉽지 않은 일이지만 초기에는 예산 편성의 실무에 대한 기초 이해를 가지면서 계속 사업을 제외한 신규 사업의 타당성과 시민 욕구 조사에 기반 한 요구안을 만드는 것에서부터 시작한다면 불가능하지만도 않다. 톱다운 방식으로 예산 편성 과정이 변경되고 복식부기가 도입되는 조건은 전체 예산에 대한 대안예산의 편성의 어려움도 감소시켜 줄 것이다. 대안예산편성을 통해 훈련된 시민에 의한 재정 감시는 한 차원 높은 재정민주주의의 실현과 부패 방지의 유력한 대안이 될 것이다.

6. 맺음말

지역 차원의 반부패운동은 구조적인 부패 유발 요인으로서 견제와 균형을 상실한 지방정치구조의 개혁과 지역시민사회의 혁신을 요구한다. 그럼에도 참여정부의 지방분권이 제대로 된 혁신을 그 내용에 포함하지 못함으로써 그 동안 이루어진 것과는 질적으로 다른 지역차원의 반부패운동의 중요성이 제기되고 있다. 이는 중앙 정부 내 종합적인 반부패정책 기획조정기관인 부패방지위원회에서의 재인식이 필요한 사항이면서도 시민사회운동, 특히 분권을 환영하고 지지하는 지역의 시민사회운동의 재인식이 요구되는 사항이기도 하다.

우리는 참여정부의 분권추진이 민주적 지방자치의 측면에서 부합되게 추진되도록 촉구하면서 지역 차원의 특성에 맞는 반부패 운동을 전개함으로써 참된 로컬 거버넌스의 전제라 할 수 있는 반부패 투명사회 구축에 나서야 한다. 이를 위해 지역차원의 반부패 투명사회협약의 체결을 추진하면서 이를 위한 핵심 추진력으로서 시민사회단체간의 연대를 형성할 과제를 안고 있다. 또한 내부 공익제보의 활성화를 위해 공무원노조의 설립과 운영에 지원을 보내며 내부고발자 지원 체제를 재정비할 뿐 아니라 반부패의 근원적 대책으로서 시민참여를 활성화하기 위해 시범 주민투표 및 주민소송을 추진하면서 다른 한편으로 대안예산 편성운동을 통해 반부패 시민역량의 강화도 추진하여야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 강명구, 2005, '지방자치10년의 회고와 대안모색: 신지방분권소고,' <http://www.demos.or.kr>
 김만흠, 2004, '분권과 지역주의: 지역주의 현실의 재인식과 정치권력의 분권화,' <http://www.demos.or.kr>
 김제선, 2000, '주민자치의 실현과 시민운동의 과제,' 『지역발전연구』(대전대학교) 제7집(통권

7호).

김제선, 2003, '현단계 지방분권운동의 쟁점과 과제,' 「시민과 세계」 4호.

대전광역시, 2004, 「2004 대전광역시 통계연보」 <http://www.metro.daejeon.kr/bureaus/planning/>

박 경, 2005, '균형발전정책인가 신성장정책인가,' 한국공간환경학회 춘계심포지움 자료집.

박종민, 2002, 「한국지방민주주의의 위기」. 나남.

부패방지위원회, 2004, 「2004 부패방지 시책추진계획」 부방위 홈페이지.

부패방지위원회, 2005, 「부패방지시범사업실시보도자료」 부방위 홈페이지.

소영진, 2004, '지역혁신의 방향과 과제,' 대구지방분권국민운동 토론회 자료집.

이재은, 2005, '참여정부의 지방분권개혁과 지방분권운동: 평가와 향후 과제,' 지방분권운동 본부 정기총회기념세미나 자료집.

정상호, 2004, '한국사회 지역권력과 자영업집단의 이익정치,' <http://www.demos.or.kr>.

정치학회, 2003, '지역사회 권력구조,' 2003 연말학술대회 발표논문, <http://www.demos.or.kr>.

정치학회, 2003, '지역사회 이익집단,' 2003 연말학술대회 발표논문. <http://www.demos.or.kr>.

정치학회, 2003, '지역사회 정치문화,' 2003 연말학술대회 발표논문, <http://www.demos.or.kr>.

정치학회, 2003, '지역사회 주민참여,' 2003 연말학술대회 발표논문, <http://www.demos.or.kr>.

참여연대, 2003, '노무현정부가 추진하여야 할 개혁과제,' 부패척결 토론회 자료집.

참여연대, 2005, 지방의회 및 자치단체장 이해충돌 조사 사업 제안서(내부자료)

하승수, 2004, '시민자치 실현을 위한 지역시민운동의 현황과 과제,' 「지역민주화와 지역권력·지역운동」(민주연구단체협의모임 2004년 학술심포지움 자료집).<http://www.demos.or.kr/>

한국투명성 기구, 2005, 「지역투명사회협약의 비전과 전망」(내부자료).

홍덕률, 1998, '지역정치의 현실과 민주화 과제,' 대구대 홍덕률 홈페이지 자료실.

분권화시대의 지방자치 발전 방향

이 기 우 (인하대 교수)

I. 서 론

지방자치를 부활시키기 위하여 지방의회를 구성한지 14년이 지났다. 또한 지방자치단체의 장을 선출한지 10년을 맞이하고 있다. 그동안의 변화에 대하여 한 여론조사기관이 조한 결과 지방자치의 실시가 주민복리에 기여했다는 응답이 77%에 이르고 보통이라는 답변이 22.7%인 반면에 기여하지 않았다는 응답은 1.3%에 불과하다. 즉, 1.3%를 제외하고는 지방자치실시의 성과를 긍정적으로 평가하고 있다. 그럼에도 불구하고 KBS와 같은 일부의 언론기관에서는 지방자치단체장의 비리와 부패문제를 집중적으로 부각시킴으로써 지방자치의 부정적인 측면을 부각시켜 지방자치를 무력화하려는 시도를 공공연히 표출하고 있다. 또한 감사원은 거의 300명의 직원을 풀어 지방자치단체의 선심성행정을 전면적으로 감사하려고 하고 있으며, 선거관리위원회는 지방자치단체장의 일거수일투족을 감시하고 있어 단체장의 일상적인 업무처리조차도 위축되고 있는 실정에 있다. 또한 일부에서는 지방자치 내지 지방분권과 균형발전을 동일시하여 권한의 수도권집중을 지방자치의 저해요인으로 보기도 한다.

먼저 지방자치가 실질적으로 무엇을 의미하는지 개념적인 요소를 분명히 함으로써 발전방향을 모색하는 토대를 밝힌다. 여기서 지방자치의 내지 지방분권의 의미를 그 사회적, 정치적인 함의와 함께 짚어보고 그 진행 실태와 발전방향을 모색해 보고자 한다. 혼동을 자아내고 있는 지방분권과 균형발전이 어떤 관계에 있는지를 밝히고 지방자치와의 관계를 규명한다. 이어서 노무현정부에서 지방분권 로드맵을 발표하고 지방분권특별법을 제정하여 적지 않은 지방분권과제를 설정하였는데 그 진행상황을 점검해 볼 필요가 있다. 앞으로의 적극적인 추진을 위하여 그간 정부의 지방분권작업을 평가해본다. 마지막으로 지방자치의 발전을 위하여 전제되어야 할 것을 제언으로 마무리 하고자 한다. 무엇보다도 지방자치의 활동의 장을 넓혀 지역적인 다양성과 창의적인 문제해결을 위해서는 분권을 더 진전시켜야 하며 분권과제는 한 정권에서 그칠 성질이 아니고, 앞으로 구성될 정부에도 승계되어야 한다. 이를 위해서 분권의 필요성과 불가피성에 대한 국민적인 요구가 필요하다. 분권논리의 축적과 확산이 필요한 이유가 여기에 있다. 다음으로 실제로 지역의 문제를 다루는 지방행정청과 지방의회의 역량이 향상되어야 하며 무엇보다도 주민의 자치역량이 향상되어야 한다.

II. 지방자치의 의미

1. 지방자치의 개념요소

지방자치가 무엇을 의미하는지에 대해 일반인의 이해가 깊지 못하다. 흔히들 지방자치단체의 장이나 지방의회의원을 주민이 직접 선출하는 것 정도로 이해하고 있다. 지방자치를

국가정치질서의 중요한 요소로 인정한 취지는 지방정치인을 주민이 직접 선출하는 의미를 넘고 있다.

자치는 무엇보다도 “○○○의 △△△로부터 자치”로 파악될 수 있다. 자치는 자치의 주체와 자치의 객체를 전제로 성립될 수 있는 말이다. 자치의 주체로 우리는 “누구의” 자치이나를 상정한다. 자치의 객체로 “누구로부터” 자치인지를 명백히 할 필요가 있다.

우리는 흔히 지방 문제를 해결함에 있어서 지방자치단체 혹은 지방정부를 중심으로 생각하기 때문에 지방정부를 자치의 주체로 생각하는 경향이 있다. 틀린 말은 아니지만 이런 경우에 지방정치인, 지방공무원이 자치의 중심에 서게 된다. 하지만 민주주의 국가에서 지방정부는 주민으로 구성되며, 지방정부는 궁극적으로 주민에 의해 지배되기 때문에 지방정부의 실체는 주민이 된다. 지방자치단체를 공법상의 사단(社團)이라고 하는 것은 지방정부의 본질이 “사람의 단체”에 있다는 것을 의미한다. 지방자치의 주체를 지방정부로 볼 수 있지만 그 실체는 주민으로 구성되므로 결국 지방자치의 주체는 집합체로서 주민이라고 볼 수 있다. 지방자치단체장이나 지방의원의 선거는 지방선거는 자치의 주체인 주민이 자치적인 의사를 결정하는 하나의 표현이라고 볼 수 있다. 하지만 주민의 역할은 지방정치인을 선출하는데 그치는 것이 아니라 직접 지방자치단체의 의사를 결정하기도 하고, 지방의회에 의안을 제안하기도 한다. 이점에서 지방정부를 자치의 주체로 보기 어려우며 결국 주민이 지방자치의 주체가 된다. 주민으로부터 민주적으로 정당성을 획득한 지방자치단체장이나 지방의회를 통한 자치적인 의사결정은 지방자치의 중요한 부분을 이루기는 하지만 전부는 아니다. 주민에 의한 직접적인 결정도 지방자치의 중요한 부분을 차지한다.

다음으로 자치의 객체를 분명히 할 필요가 있다. 왜냐하면 자치는 “...로부터의 자치”를 의미하기 때문이다. 자유가 “...로부터의 자유”를 의미하는 것과 마찬가지로, 개인의 자유를 위협하는 것이 국가권력이듯이 지방자치를 위협하는 것도 전통적으로 국가였다. 국가의 획일적이고 무제한적인 지배로부터 시민적 자율영역을 확보하고자 하는 것이 지방자치의 출발이었다. 이점에서 자치는 “투쟁적인 개념(Kampfbegriff)”이라고 할 수 있다. 국가가 주민의 자율적인 결정을 침해하지 않을 때 지방자치는 보장될 수 있게 된다. 자치는 무엇보다도 “국가로부터” 간섭의 배제에 그 본질이 있다.

지방자치의 또 다른 요소는 “자치”에 있다. 자치는 자치주체의 자율적인 결정을 보장하는 것을 의미한다. 지방자치에 있어서는 지방자치단체의 구성원인 주민들의 자율적인 결정을 보장하는데 있다. 개인의 자유가 개인의 자율적인 결정인 사적인 자치를 보장하듯이 지방자치는 주민들의 자유로운 결정을 보장하는 것이다. 사적인 자치가 어리석은 결정도 보장하여 스스로 책임을 지도록 하듯이 지방자치도 마찬가지이다. 이런 의미에서 지방자치는 주민들의 결정권과 결정에 대한 책임을 함께 보장하는 자기책임성을 의미한다. 자기책임성은 주민의 자기결정에 국가개입의 금지를 의미한다. 주민들의 직접적인 결정이나 그 대표기관(지방정부)을 통한 법령을 위반하지 않는 한 자치적인 결정은 존중되어야 하며 그 결과는 주민의 이익 또는 불이익으로 귀결된다. 개인의 사적자치가 사적인 문제를 결정하는데 비하여

지방자치는 주민들의 공적인 문제를 결정한다는데 차이가 있으며 이점에서 사적자치(私的自治)와 대비하여 주민들의 “공적자치(公的自治)”라고 할 수 있다.

지방자치의 세번째 요소로 자치의 대상을 들 수 있다. 국가공동체의 문제 중에는 전체 국민이 결정해야 할 사안과 국가의 지역적인 단위를 이루는 지방자치단체의 주민이 결정해야 할 사안이 있다. 모든 문제를 전체국민이나 그 대표기관인 국가기관이 직접 결정하는 경우에 국가는 과부하에 걸리기 쉬우며 부분국민과 전체국민의 이해관계가 상반되는 경우에 소수자인 부분국민의 이익은 실현되기 어려우며 다수의 횡포가 있게 된다. 이 경우에 전체국민의 이익을 해하지 않는 범위 내에서 소수자가 스스로 결정할 수 있도록 함으로써 소수의 이익을 보장할 수 있도록 한다. 이점에서 자치는 국민전체의 공동체인 국가와 일부국민의 공동체인 지방자치단체간의 역할배분을 전제로 한다. 이러한 역할배분의 원리로 보충성의 원칙을 들 수 있다. 지방자치단체는 개인이 하기 어려운 사안만을 다루어야 하며, 국가공동체는 지방공동체도 해결하기 어려운 사안을 다루어야 한다. 개인이나 하위공동체가 할 수 있는 일을 상위공동체가 개입해서 해결하려고 해서는 안된다는 것을 의미한다.

종합적으로 정리해보면 지방자치란 지방자치단체(지방정부)의 구성원인 주민들이 직접 혹은 간접적으로 지방자치단체의 기관을 통하여 국가의 간섭을 받지 않고 자기책임하에 지역 문제를 해결하도록 하는 국가의 구성원리라고 하는 수 있다.

2. 지방자치, 지방분권과 균형발전

노무현 정부에 들어오면서 지방분권과 균형발전은 국가시책의 기본방향을 이루고 있다. 하지만 지방분권을 논의하면서 균형발전을 얘기하고, 균형발전의 논의에 지방분권을 포함시키고 있어 양자간의 혼동을 초래하고 있다. 예컨대 “지방분권을 위하여 수도권집중은 억제되어야 한다” 라든가 “지방분권을 통해 서울일극중심주의를 극복하기 위한 것이다”, “지방분권을 위하여 국가의 행정기관을 지방으로 이전시켜야 한다”라는 표현들이 이에 속한다.

먼저 지방분권이란 국가공동체와 지방정부간의 역할배분에서 지방정부의 역할을 증대시키고 국가공동체의 역할을 축소하려는 경향을 의미한다. 이는 지방정부가 자유롭게 결정할 수 있는 대상을 확대함으로써 지방자치를 확대하는데 기여한다. 지방자치가 보장된다고 하더라도 지방정부가 결정할 수 있는 대상이 제한적이라면 지방정부의 자기책임성은 유명무실해진다. 이런 점에서 지방분권은 중앙정부와 지방정부간의 수직적인 역할배분관계에서 가능한 한 지방정부의 역할을 증대시키려는 경향을 의미한다. 지방분권을 강화하면 지방정부의 역할은 커지고 지방정부마다 자율적인 결정을 하게 됨으로써 다양성과 차별성이 커지게 된다. 자유주의가 개인간의 개성과 다양성을 최대한 존중하여 개인간의 차이와 차별성을 인정

하듯이 지방분권을 통한 지방자치의 확대는 지방간의 차이와 차별성을 초래할 수 있다. 지역발전과 주민의 복리를 실현하기 위한 다양한 방법을 채택할 수 있도록 한다. 지역문제를 매우 훌륭하게 해결하여 지역발전과 지역주민의 복리를 최대한 실현하는 곳도 있을 것이고 정책실패나 실행상의 결함으로 조금밖에 성공하지 못하는 지역도 있을 것이고 실패하는 지역도 있을 수 있다. 마치 개인이 사업을 하는 경우에 성공하는 자, 그럭저럭 유지하는 자, 실패하는 자가 있듯이 지방분권을 통한 지방자치의 결과도 마찬가지이다. 이런 점에서 지방자치단체 상호간에는 서로 경쟁을 하게 되며 경쟁을 통하여 합리적인 의사결정을 하려고 노력을 하게 된다. 자유로운 경쟁을 통하여 잘사는 지방과 못사는 지방이 나타나게 되며, 잘사는 지방은 더욱 잘살기 위한 노력을 하게 될 것이며, 가난한 지방은 잘사는 지방을 따라 잘살기 위한 노력을 하게 될 것이다.

잘사는 지역과 못사는 지역간의 격차가 지나치게 벌어져 지방정부 단독으로서는 지역문제를 해결하기 어려운 경우에 국민전체의 공동체인 국가(중앙정부)는 이를 방치할 것이 아니라 연대적인 관점에서 이들 지방정부를 지원할 필요가 있다. 낙후한 지역을 지원하여 국민전체의 삶의 균질성을 보장하고자하는 경향을 가리켜 균형발전이라고 할 수 있다. 이는 마치 복지국가에서 생활보호자에게 생계비를 지원하고 복지혜택을 제공하여 최소한의 인간다운 생활을 보장해 주는 것과 같다. 이점에서 균형발전은 중앙정부가 국민전체의 연대적인 관점에서 조정하는 역할에 속한다. 균형발전을 강화하는 것은 중앙정부의 역할을 강화하는 권력의 상향이동을 의미하므로 중앙집권적 경향에 속한다. 권력의 하향이동을 의미하는 지방분권과는 반대방향의 정치원리에 속한다.

자유주의적인 지방분권이 권력과 자원의 하향이동을 의미하는데 비하여 사회연대성의 측면에서 요구되는 균형발전은 권력과 자원의 상향이동을 의미한다. 이점에서 균형발전의 원리는 지방분권 내지 지방자치와의 원리와는 서로 상반되고 모순된다. 한편으로는 지역적인 자율성과 다양성을, 다른 한편으로는 국가전체의 균질성을 어느 정도 수준에서 조화시킬 것 인지의 문제가 어려운 정치적인 문제로 대두된다.

자유로운 기회를 부여하고 사적자치를 최대한 부여하여 개인의 능력을 최대한 발휘하는 대신에 개인간의 차이를 그대로 인정하는 자본주의와 개인간의 차이를 좁히기 위해서 개인의 자유로운 기회와 경쟁을 제한하고, 전체적인 계획하에 모든 중요한 의사결정을 국가가 수행하는 공산주의의 대립과 마찬가지이다. 개인의 자유와 자유로운 경쟁을 극도로 제한하는 공산주의가 자원배분의 비합리성과 도덕적인 해이로 국민전체의 하향적 평준화를 초래하고 급기야는 체제의 붕괴를 초래하듯이 지역간의 완전한 균형발전은 국가의 획일적인 지배를 초래하여 국가전체의 하향발전을 초래할 것이다. 낙후지역에 대한 사회연대적인 지원은 필요하지만 지역의 창의적인 노력을 어렵게 만드는 정도가 되어서는 안 된다. 도움을 받는 지역이 도움을 주는 지역보다 같은 수준이 되거나 더 잘 살게 되어서는 안 된다. 실제로 지방자치를 극도로 부인하고 비난하여 지역의 자유로운 경쟁대신에 국가계획을 고수했던 동독이 멸망했던 사실은 우리가 균형발전을 추구하는데 참고를 하여야 한다, 균형발

전의 역효과가 지방분권의 효과를 능가해서는 안 된다. 균형발전의 목표는 잘사는 지역을 못살게 하는데 있는 것이 아니라 못사는 지역을 잘 살게 하는데 있다는 점에 목표를 조정해야 한다.

국가전체의 발전을 생각하면서 사회연대적인 관점에서 국가발전의 결과를 공유하는 방안이 무엇인지를 찾아야 한다. 후자가 전자의 발목을 잡아서도 안 되고, 전자가 후자와 무관하게 진행되는 것도 바람직하지 않다.

III. 노무현 정부의 지방분권계획과 성과

1. 지방분권의 추진기구와 지방분권로드맵

대통령선거과정에서 지방분권을 공약으로 내세우고 당선된 이후 노무현정부는 지방분권의 추진을 위한 기구로 정부혁신지방분권위원회를 발족시켰다. 지방분권을 통하여 중앙정부의 바구니를 비움으로써 정부를 혁신하겠다는 의지를 담고 있다. 즉 지방분권을 통하여 중앙정부의 과부하를 통하여 효율화를 달성하고, 중앙정부의 권한을 지방정부로 이양함으로써 역량을 강화하여 국가를 아래로부터 바꾸어나가는 국가재구조화를 목표로 했다.

동위원회는 본위원회와 전문위원회로 구성되어 있었으며, 5개의 전문위원회중에 지방분권 전문위원회에서 지방분권과제를 담당하였다. 2005년 5월에는 전문위원회제도를 다시 바꾸어 기획전문위원회와 평가전문위원회로 구분하고 지방분권업무는 기획전문위원회에 속한 지방분권팀에서 담당하도록 조직을 변경하였다.

동위원회는 2003년 7월 4일 지방분권의 비전과 추진전략, 주요 추진과제를 7대 분야 20대 과제로 분류하여 발표하였다¹⁾. 지방분권의 비전으로 ‘지방활력을 통한 분권형 선진국가’를 내걸고, 지방분권을 통하여 지역사회 혁신, 지방정부혁신, 중앙정부혁신을 달성함으로써 이를 실현하고자 했다. 지방분권의 추진전략으로 보충성의 원칙, 선분권 후보완의 원칙, 포괄성의 원칙으로 구성된 3대원칙을 제시했다. 로드맵에서 제시된 7대분야 20대과제는 다음과 같다.

1) 정부혁신지방분권위원회는 2005년 11월 지방분권5개년 종합실행계획을 종합계획을 발표한다. 이 실행계획에서는 지방분권로드맵에 포함된 과제를 세분화하여 과제수를 늘려 놓았으나 근본적인 변환은 없다. 다만 주민자치제도의 개선 등 일부과제가 추가되었다.

I. 중앙-지방정부간 권한 재배분		IV. 지방의정 활성화 및 선거제도 개선	
1. 지방분권 추진기반 강화		12. 지방의정 활성화	
2. 중앙권한의 획기적 지방이양		13. 지방선거제도 개선	
3. 지방교육자치제도 개선		V. 지방정부의 책임성 강화	
4. 지방자치경찰제도 도입		14. 지방정부에 대한 민주적 통제체계 확립	
5. 특별지방행정기관의 정비		15. 지방정부에 대한 평가제도 개선	
II. 획기적 재정분권의 추진		VI. 시민사회 활성화	
6. 지방재정력 확충 및 불균형 완화		16. 다양한 주민참정제도 도입	
7. 지방세정제도 개선		17. 시민사회 활성화 기반 강화	
8. 지방재정의 자율성 강화		VII. 협력적 정부간 관계 정립	
9. 지방재정운영의 투명성·건전성 확보		18. 중앙-지방정부간 협력체제 강화	
III. 지방정부의 자치행정역량 강화		19. 지방정부간 협력체제 강화	
10. 지방자치권 강화		20. 정부간 분쟁조정기능 강화	
11. 지방정부 내부혁신 및 공무원 역량강화			

이러한 지방분권과제의 추진을 뒷받침하기 위하여 “지방분권특별법”을 제정하였다. 이 지방분권특별법은 여당이 절대적인 소수인 시점에서 여야가 합의하여 제정하였다는 점에서 그 의미가 크다. 분권과제가 한 정권의 정책을 넘어 시대적인 과제로 수용된 것이라고 볼 수 있다. 지방분권특별법은 내용적으로는 지방분권 로드맵의 내용을 대부분 담고 있다. 지방분권특별법의 제정이 갖는 특별한 의미는 그 내용적인 측면보다는 지방분권로드맵의 과제를 실현할 법적인 의무를 국가의 관련기관에게 부여하고 있다는 점에 있다.

지방분권과제는 여러 분야에 걸쳐 있어서 국회의 개별상임위원회의 범위를 넘는 과제가 많아 일괄적으로 분권과제를 처리하기 위해서는 국회에 분권과제를 종합적으로 처리할 ‘지방분권특별위원회’를 구성할 것이 요구되었으나 국회에서 받아들여지지 않았다.

또한 김대중정부하에서 개별적인 사무의 지방이양을 추진해왔던 지방이양추진위원회도 존치하게 되었다. 대통령에 대한 탄핵소추문제가 매듭지어진 후 새로운 출범을 하게 된 지방이양추진위원회도 기존의 방식을 탈피하여 단위사무를 중심으로 한 지방이양에서 포괄적인 기능이양을 추구하고 있다. 정부혁신지방분권위원회가 지방분권의 큰 틀과 제도적인 과제를 담당하고 지방이양추진위원회는 구체적인 기능의 이양작업을 한다는 점에서 양자는 상호보완적인 관계에 있으며, 전자가 한시적인 기구인데 비하여 후자는 상시적인 기구로서 특성을 가진다²⁾.

2) 국회나 언론기관에서 지방이양추진위원회와 정부혁신지방분권위원회가 업무의 중복 등으로 기관난립의 사례로 꼽고 있으나 기능의 중복은 없다. 정부혁신지방분권위원회가 지방분권로드맵을 노무현정부에서 실현하기 위한 한시적인 기구인데 비하여 지방이양추진위원회는 노무현 정부를 넘어 영구적으로 구체적인 지방분권작업을 추진해야하는 기관이라는 점에서 차이가 난다.

2. 지방분권 추진실태

- 1) 지방분권의 추진기반강화를 위하여 지방분권특별법을 올해 2004년 1월에 제정하였다. 또한 사무구분체계를 개선하기 위하여 기존사무체계를 근본적으로 검토하여 기관위임 사무나 위임사무에 대한 제도의 개선안을 마련하였으며 입법화를 기다리고 있다. 주무 부처인 행정자치부는 적극성을 보이고 있지 않아 법률개정에 이를 수 있을 것인지는 미지수이다.
- 2) 중앙권한의 획기적인 지방이양을 위해 기능중심의 일괄이양, 차등이양 등을 과제로 설정하였고 지방이양위원회를 새로 발족하였으나 아직 뚜렷한 성과는 거두지 못하고 있다. 다만 종래 심의 방식을 실무위원회에서 이양하기로 결정한 사무에 대해서만 본회의에서 다시 심의여부를 결정하던 구조를 개선하여 실무위원회에서 거부한 것도 본위원회에서 검토하여 이양을 할 수 있도록 함으로써 ‘이양거부위원회’적인 성격에서 이양을 추진하는 방향으로 성격을 변화시켰다.
- 3) 광역위주교육행정, 교육행정과 지방행정간의 칸막이행정의 폐단을 시정하기위하여 기초 중심교육행정, 지방행정과 교육행정의 종합적인 수행을 가능하도록 하는 지방교육자치 제도의 개선은 지난해 개선방안을 마련하여 대통령에게 보고하였으나 정치권의 망설임, 교육부의 미온적인 태도로 지연되었다. 2004년 12월에 3차례의 공청회를 거쳐 정부안을 확정하였다. 이에선 지방의회와 교육위원회의 일원화, 교육감선거방식으로 직선제, 시·도지사과 교육감의 연계강화 등을 포함하고 있다. 이 안은 열린 우리당의 백원우의원을 통하여 발의되었다. 하지만 한나라당에서는 직선제만을 추진하는 안(이군현의원안), 선거인단을 확대하고 교육위원회를 독립형의결기관으로 하는 방안(김영숙의원안), 지방의회를 일원화하고 교육감선거방식을 조례로 정하되 임명제, 러닝메이트제, 직선제중에서 선택하도록 하는 안 등이 제안되었으며 열린 우리 당에서도 선거인단의 확대를 요지로 하는 법안이 제안되어(구논회의원안) 있어 교육위원회에서 난항이 예측된다.
- 4) 지방자치경찰제도의 도입과제는 지방분권전문위원회가 도입안을 마련하여 해외시찰 등을 통하여 보완하고, 여론수렴절차를 거쳐 기본방향을 확정하였다. 기초지방자치단체를 중심으로 방법, 교통 등 생활치안을 주된 기능으로 하는 제도를 도입하기로 하였고 이를 추진하기 위한 추진단을 구성하여 입법안을 작성하였다. 시범실시를 준비하고 있으나 여당의원들이 소극적인 입장을 보이고 있다. 표면적으로는 당정간의 충분한 협의가 결여되어 있다는 것을 이유로 하고 있으나 당점협의회에 1차 논의가 있었으나 2005년 6월 2일에 개최된 2차 논의에서는 의제에서 지방자치경찰문제가 제외되었다. 정부와 여당의 소극적인 입장 때문에 실현자체가 불투명하다.
- 5) 중앙정부의 특별지방행정기관을 정비하여 한편으로는 지역에서 공공업무수행의 효율성을 높이고 다른 한편으로는 지방분권을 포괄적으로 수행하기 위한 작업이 진행되어 왔

으나 중앙정부 각부처의 반발과 청와대의 망설임으로 한걸음도 진전되지 못하고 있다. 이 작업을 위하여 지방자치단체가 지방분권전문위원회에 파견한 공무원들이 기초작업을 하고 위원들이 현장방문, 의견청취 등의 절차를 거쳐 안을 만들었으나, 청와대에서 안전심의 자체를 보류하고 있다.

- 6) 지방재정분권이 강력하게 요구되어 왔으나 진전은 거의 없는 상태이다. 그동안 국고보조금제도의 개선, 지방교부세제도, 지방양여금제도의 개선 등이 있으나 지방재정자율성의 제고 내지 지방재원의 확대라는 측면에서 효과는 미미한 편이며 지방양여세를 폐지하면서 지방균형발전을 위한 재원으로 떨어져 나가게 되었다. 지방정부로서는 수렁절차가 더 번잡해 졌다는 비판도 적지 아니하다. 또한 지방소비세의 도입, 법정외세의 도입 등 다각적인 요구가 있었고, 로드맵상의 과제가 설정되어 있으나 당초 계획했던 지방재정의 확충이나 자율성의 증대에는 크게 밀리고 있다. 근본적인 이유는 재정분권작업을 정부혁신지방분권위원회의 지방분권전문위원회가 담당하지 않고 별도의 전문위원회인 재정세제전문위원회에서 처리하면서 재정부의 논리와 인사에 의하여 작업이 주도되기 때문이다. 당초 선재정분권을 통한 기능이양의 촉진도 구상되었으나 연구조차도 되지 못하고 중앙집권논리에 밀려났다. 다만 예산편성지침을 폐지하기로 하고 지방채에 대한 개별 승인제도를 폐지하기로 방침을 정하는 등 일부의 개선방안을 마련되었으나 당초 계획했던 재정분권에는 전혀 미치지 못하고 있다. 앞으로의 전망도 매우 어두운 편이다. 지방교부세율을 15%에서 19.1%로 인상하였으나 국고보조금과 양여금을 교부세로 명칭을 바꾸어 흡수한 것에 불과하며 실질적인 증액은 거의 없다.
- 7) 지방자치권강화를 위하여 지방자치단체의 입법권확대, 조직인사권의 확대 등에 관한 과제를 행정자치부에서 추진하도록 정부혁신지방분권위원회가 위임하였다. 자치입법권 확대를 추진하기 위하여 행정자치부에 자문위원회를 구성하여 자문회의를 개최하였으나 부정적인 견해를 가진 학자들이 중심이어서 진전을 보지 못하고 있다. 지방자치법 제15조 단서를 삭제하는 방안도 추진을 하지 않고 있다. 자치조직권과 자치인사권을 확대하여 총액인건비제를 도입하는 것을 행정자치부에서 추진하고 있다. 대통령령만 고치면 해결되는 문제인데 결국 시범실시 쪽으로 방향을 잡았다. 도시계획권을 강화하기 위한 과제는 위원회에서 팀을 구성하여 의견수렴절차를 거쳐 안을 마련하여 청와대에 보고하였으나 뚜렷한 이유없이 반려되어 있는 실정이다.
- 8) 지방정부의 내부혁신 및 지방공무원역량강화를 위한 방안도 행정자치부를 중심으로 추진하고 있으나 기대할 것이 별로 없는 실정이다. 교육훈련제도의 개선 등을 연구하고 있으나 능력개발을 위한 기회 및 인사관리시스템의 획지적인 개선 등은 기대에 미치지 못하고 있다.
- 9) 지방의정 활성화를 위한 방안은 지방분권전문위원회에 개선팀이 구성되어 방안을 마련하였다. 지방의회사무기구의 인사권을 지방의회가 행사하고 전문위원제도를 개선하고 지방의원의 신분을 개선하는 등의 개선안을 마련하여 의견수렴을 거쳤으며 입법을 기다

리고 있다. 다만 자치입법권의 확대 등에 대한 행정자치부의 개선작업이 제자리걸음을 하고 있기 때문에 의정활성화과제의 의미는 그만큼 줄어든다.

- 10) 지방선거에서 정당관여문제, 후원회제도, 선거구제 등의 개선에 대한 작업은 아직 본격적으로 진행되지 못하고 있다. 2005년도에는 입법화를 거쳐야 할 과제이나 아직 진전되지 못하고 있다. 다만 개선팀이 위원회에 구성되어 방안을 마련 중이며 정당배제, 후원회제도 도입 등에 대한 개선안이 정치권에서 제안되고 있다.
- 11) 지방자치단체에 대한 통제를 위한 주민참여제도의 확충은 상당부분 진척되고 있다. 주민투표제도는 독립된 법률로 제정되었고, 주민소송제도도 행정자치부가 추진하여 지방자치법 개정으로 정착되었다. 주민소환제도는 시민사회나 학계의 강력한 요구에도 불구하고 뚜렷한 진척을 못보고 있다. 행정자치부에 자문단이 구성되어 있으나 작업은 진행되지 않고 있다. 그밖에 시민사회를 활성화하기 위한 개선방안에 대해서는 별반 진전이 없다. 주민자치제도의 개선과제는 지방분권로드맵에는 없으나 추가된 과제로 지방분권전문위원회의 핵심적인 과제로 되었다. 위원회에 도입을 위한 작업팀이 구성되어 방안을 마련 중이나 주무부처인 행정자치부는 적극적이지 못하다. 지방분권이 궁극적으로 주민의 활성화에 있다면 주민자치조직의 도입이야말로 지방분권의 핵심적인과제라고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 큰 진전이 없는 것은 우려스럽다. 주민자치센터가 시설고 프로그램 운영에 치중하여 주민의 자치적인 결정을 보장하지 못하는 만큼 지역문제해결을 위한 주민자치조직의 도입이 요구된다.
- 12) 중앙정부와 지방정부간의 협력체제를 강화하기 위한 방안으로 지방정부의 국정참여, 지방4대협의체의 기능강화 등은 지방자치법 개선안에 포함되어야 하며 지방자치학회에 의뢰하여 지방자치법개선안을 2003년에 만든 후 아직 진척이 없다. 지방정부간의 협력방안이나 지방정부간의 분쟁조정에 관해서도 위원회차원의 보고서를 작성한 수준에 그치고 있다.
- 13) 지방선거제도의 개선에 대해서는 아직 착수조차 하고 있지 않다. 내년 4월말이 선거라는 점을 감안하면 서둘러야 한다. 특히 지방의원의 선거구를 어떻게 할 것인지에 대한 개선안을 마련해야 한다.

3. 노무현정부의 지방분권정책 중간 평가

노무현 정부의 지방분권결과를 객관적으로 평가하기에는 아직 이르다. 지방분권을 국정의 중요한 과제로 부각시키고 이를 위한 추진 노력을 했다는 점에서는 긍정적인 평가를 할 수도 있으나 임기 후반기에 접어든 시점에 실현된 것이 거의 없다는 것은 매우 염려스럽다. 그나마 실현된 과제는 지방분권특별법의 제정과 국고보조금, 지방양여금제도의 개선 등을 제외하고는 주민투표, 주민소송제도 등의 도입과 같이 지방정부의 통제를 강화하는 정도에

그치고 있다. 지방정부로 실질적으로 이양된 중앙정부의 권한은 많지가 않다.

노무현 정부가 지방분권을 국정의 중요정책으로 설정하고 추진하였음에도 불구하고 실적이 저조한 것은 몇 가지 요인을 찾을 수 있다. 먼저 무엇보다도 중요한 것은 분권추진세력 내지 분권지지 세력의 활력상실을 들 수 있다. 지방자치가 실시된 이후 꾸준히 지방분권을 주장하고 여론을 선도해온 시민사회는 참여정부가 들어서면서 관망적인 자세로 돌아선다. 특히 2002년 시민사회를 중심으로 자치현장선언 등에 적극적인 역할을 하였던 경실련, YMCA, 참여연대 등 시민단체들이 주장했던 지방분권의 주요과제가 정부의 지방분권로드맵과 지방분권특별법 등에 의하여 수용됨으로써 요구의 강도를 낮추었고, 실현을 기다리는 수동적인 자세로 돌아서면서 분권세력은 사실상 의식면에서 무장해제를 당하게 된다.³⁾ 참여정부가 들어선 이후 자치현장선포식기념행사 등을 위하여 모이기도 하였으나 이미 상당히 무력화된 상태이다. 지방분권과제를 정치적인 의제로 설정하는데 기여를 하였던 지방분권운동본부도 참여정부의 출범이후 분권과 균형발전의 개념상의 혼란과 여론주도능력의 약화로 활동이 줄어들었다. 다행히 최근에 경실련이 2005년 6월 1일 민선 지방자치 10년평가를 하면서 지방분권과제를 다시 챙기려는 움직임을 보이는 것은 그나마 다행이다.

또한 지방분권이 대통령의 강력한 의지를 필요로 한다는 점에 착안하여 대통령직속기구로 정부혁신지방분권위원회를 구성하였으나 대통령과 위원회사이에 청와대비서진이 관여하는 비중이 점차 늘어나게 되고 청와대 비서진에서 분권론을 주장하는 세력이 차지하는 비중이 매우 희소하여 분권주장은 중앙집권적인 주장에 밀리고 있다는 점을 들 수 있다⁴⁾. 대통령이 매일 만나는 인사가 중앙집권론자 혹은 반분권론자라고 한다면 대통령의 분권의지가 아무리 강하다고 하더라도 정책의 우선순위에서 밀려날 수밖에 없게 된다. 2005년에 들어서면서 청와대의 국정의 중심지표가 혁신으로 바뀌면서 지방분권은 뒷전으로 밀려나고 있다. 정권의 출범당시 분권을 정부혁신의 선결조건 내지 핵심요소로 설정했던 것에 비추어보면 지금의 혁신은 지방분권이 빠져 핵심적인 알맹이가 없는 껍데기에 불과하다고 볼 수 있다.

다음으로 균형발전과 지방분권의 개념적인 혼란이 지방분권의 추진에 지장을 초래하였다. 특히 행정수도의 이전이나 공공기관의 지방이전 등이 지방분권의 이름으로 주장되고 연계되어 추진되다보니 행정수도이전을 반대하는 쪽에서는 지방분권에 거부적인 반응을 보이게 되고 지방분권이 지역간의 갈등을 부추키는 것으로 비추어지기도 했다. 특히 비수도권지역에서 지방분권의 개념을 빌어서 수도권에 대한 지방분산을 주장함으로써 수도권지역에서 지방

3) 어쩌면 참여정부가 그동안 시민사회에서 제기하였던 이슈를 대부분수용하여 정책화를 약속하고 이를 실현하지 못하고 있는 것은 시민사회전체의 위기로 볼 수도 있다. 이런 의미에서 한 진보적인 시민단체관계자는 “보수적인 YS정부하에서는 싸우면서 가장 많은 일을 하였으나, DJ정부와 현정부에서는 정책적인 공조는 있으나 정책 실현은 이루어지지 않는 최대의 위기상황”이라고 표현하였다.

4) 정부혁신지방분권위원회는 대통령과의 사이에 청와대 비서진의 중간에서 개입하고 간섭하는 것을 방지하기 위하여 위원회의 간사(이전에는 기획실장)는 대통령비서실의 정부혁신 및 지방분권업무를 담당하는 비서관이 되도록 하였다. 그러나 실제 운영에서는 대통령에게 보고하기 전에 청와대비서진에 의해서 연기, 수정요구 등으로 인하여 분권과제추진이 지연되거나 변질되는 경우가 적지 않다. 현재 청와대에서 분권적인 경향이 뚜렷한 인사로는 김병준 정책실장을 실장을 제외하고는 명확하지 않다.

분권에 대한 관심저하를 초래하게 되었다. 지방정부차원에서도 중앙정부 권한의 지방이전보다는 지역발전을 위한 예산획득에 관심을 집중하다보니 지방분권을 주장하면서도 실상은 균형발전을 의미하는 경우가 적지 않았다.

중앙정부와 지방정부와의 관계에서 지방분권연대를 결성하여 공동으로 대응해도 힘이 부족한데 극단적인 균형발전논리로 인한 수도권과 비수도권의 대립은 지방정부간의 분열을 초래함으로써 전국적인 지방분권 연대세력을 형성하는데 실패하였다. 가뜰이나 부족한 분권역량을 분산시킴으로써 중앙집권론자들의 주장에 효과적으로 대응하지 못하였다.

노무현정부에서 지방분권의 정책추진이 미흡한 것은 무엇보다도 분권정책에 대한 국민적인 담론을 긍정적으로 형성해 내는데 성공적이지 못하였다는 점을 들 수 있다. 다른 나라의 경우 세계화된 지식정보사회에서 국정의 효율성을 높여 국가발전을 이루기 위한 정치원리로서 지방분권이 강조되고 있는데 비하여 한국에서는 지방분권의 부정적인 측면이 여론을 주도하고 있다. 특히 최근에 KBS는 부패와 비리에 연루된 지방자치단체장을 집중적으로 부각시킴으로써 마치 모든 지방정부가 심각한 부패에 빠져있는 듯한 오해를 불러일으키고 있다. 또한 감사원도 감사원 직원 300명을 풀어 지방자치단체장의 선심성행정을 단속하겠다고 전면적인 감사계획을 발표하여 지방자치단체장을 범죄자집단처럼 몰아가고 있다. 이는 일반국민들의 지방자치에 대한 인식에 매우 부정적으로 작용한다. 250개 지방정부중에서 잘 하고 있는 곳은 제외하고 잘못하고 있는 지방정부만을 집중적으로 부각시키는 것은 자본가들의 공로는 무시하고 부정적인 면만을 집중적으로 부각시켜 자본가를 타도하고 그 재산을 몰수하였으나 그 비효율로 망해가고 있는 공산국가의 전철과 다를 바 없다.

IV. 지방자치의 발전방향

1. 지방분권논리의 축적과 확산

지방분권은 지방정부의 활동의 장을 확대하기 위해서 반드시 실현되어야 할 과제이다. 지방정부의 자율적인 의사결정이 보장되어 있다고 하더라도 그 기능이 좁게 한정되어 있으면 충분한 역할을 수행하기 어렵다. 이러한 지방분권은 지방정부의 역량을 강화하기 위해서도 필요하지만 중앙정부의 과부하를 해소시켜 국가전체의 효율성을 높이기 위해서도 필요하다. 예컨대 소방과 경찰, 교육과 같은 주민밀착적인 행정은 주민에 가까운 정부로 이양되어야 한다.

이번 정부에서도 이러한 과제를 주민에 가까운 지방정부인 시·군·자치구로 이양하는 과제를 설정하였으나 어느 하나도 제대로 이행되지 못하고 있다. 또한 국가의 특별지방행정기관이 수행하고 있는 사무는 과감하게 시·도로 이양하여 중앙정부의 바구니를 비우고 지방정부

의 활동의 장을 보장해 주어야 한다. 그럼에도 불구하고 이러한 작업이 진전되지 못하고 오히려 반대논리에 포위되고 만 것은 국민들의 가슴속에 분권논리가 축적되어 아래로부터 요구가 흐름을 형성하지 못하였기 때문이다.

중앙집권론자들은 지방자치가 부활하기 전에 안보논리와 국정분열논리로 집요하게 지방자치를 반대하더니, 지방자치가 실시된 이후에도 지방자치가 확산되는 것을 막는 논리를 개발하여 지방자치를 무력화시키려고 시도하고 있다. 중앙집권적체제하에서 기득권을 누렸던 이들 세력은 새로운 정치질서인 분권형국가의 도래를 결사적으로 저지하려고 든다. 이에 그동안 지방자치의 실적을 깎아 내리고 불신을 조장하려고 온갖 수단을 다 동원하고 있다. 지방자치의 발전과 분권을 진전시키기 위해서는 지방분권의 경험을 객관적으로 평가할 필요가 있다. 무엇보다도 성공적인 체험을 확대하고 재생산해내는 것이 필요하다.

지방자치가 국론의 분열과 국가안보에 지장을 초래한다는 집권론자들의 주장과는 반대로 대통령이 탄핵소추를 받은 비상적인 상황하에서도 쓰레기대란도, 교통대란도 일어나지 않았다. 상수도도 정상적으로 나왔고 하수도도 넘쳐나지 않았다. 주민들의 민원은 정상적으로 처리되었으며 국정은 극히 안정적이었다. 지방정부가 그 많은 소임을 다하였기 때문이다. 시청이나 군청의 공무원들은 친절해 졌고 주민의 목소리는 증폭되어 지방자치단체장과 지방의회에 전달되어진다. 거리는 다듬어지기 시작하고 생활여건은 개선되기 시작했다. 폐수가 흐르던 강에서는 물고기가 뛰어놀고 산책로가 조성된다. 한 지방정부에서 시작되었던 정보공개조례가 전국적으로 확산되고 국가기관의 정보공개를 명하는 법률로 확대되어 아래에서 위로 국가를 투명하게 바꾸는 계기를 마련하기도 했다. 무엇보다도 악취와 파리가 들끓던 공중화장실이 월드컵을 앞두고 한 지방자치단체에 의하여 정화되기 시작했다. 당시 언론에서는 호화화장실이라는 비난도 많았지만 결국은 전국의 화장실을 바꾸어내는 계기가 되었다. 외국인에게 보이기 부끄러웠던 화장실이 이제는 외국인들의 벤치마킹의 소재가 되고 있다. 지방자치가 실시된 이후 긍정적인 변화를 예로 들자는 끝이 없다. 민선 지방자치단체장의 위민행정은 관선단체장의 보신행정에서는 찾아보기 어려운 활력을 갖고 있다. 이러한 성공사례를 축적하고 확산함으로써 지방정부는 자신감을 회복하고 주민에게 신뢰를 줄 수 있을 때 지방정부에 대한 권한 이양은 자연스런 현상이 될 수 있을 것이다.

2. 지방정부의 역량강화

정부가 균형발전을 강조하면서 지방정부에서는 중앙에서 무엇인가 주어지기를 기다리고 요구하는 것이 일반적인 풍조가 되어가고 있다. 지방정부의 자기책임성은 자기주도적인 정책을 전제로 하고 있음에도 불구하고 의타적이고 의존적인 기대로 바뀌어가고 있다. 이는 지방자치의 체질이 약화되고 있음을 의미한다. 지방발전의 주도권은 당해 지방정부의 주민과 지방정치인에게 주어져야 한다. 주민과 지방정부가 주역이 되어 지방발전을 위해 노력하

게 되는 경우에 중앙정부와의 관계에서 간섭만 하지 않으면 잘할 수 있다는 정도로 자치의식이 강화되어야 지방자치는 발전될 수 있다. 지방정부의 역량을 강화하기 위해서는 무엇보다도 실제 업무를 수행하는 공무원의 직무수행능력을 향상시켜야 한다. 중앙부서가 비슷한 일을 하는 부서에서 계속 근무함으로써 어느 정도 전문성을 축적할 기회가 있으나 지방공무원은 전혀 성질을 달리하는 보직을 맡음으로써 아무리 유능한 공무원도 전문성을 축적하기가 어렵다. 이에 공무원의 보직경로를 전문성향상과 관련하여 설정하는 것이 필요하다.

무엇보다도 지방자치는 주민의 대표자인 지방의원의 자질에 의존하는 바가 크다. 현재 지방의원의 평균학력은 대부분의 도시지역에서 공무원의 학력이 주민의 학력보다 뒤떨어지는 경우가 많다. 전문직에 종사하는 자가 지방의원에 출마하거나 당선되는 경우가 많지 않다. 역량 있는 인사가 지방의원이 되도록 하는데 현행선거법은 장애가 된다. 소지역이기주의를 대변하는 현재의 소선거구제도는 지역공동체의 형성이나 전문성 있는 의정활동과는 양립하기 어려운 선거제도이다. 이에 중·대선거구제나 소선거구, 대선거구제를 결합하는 혼합식 선거제도의 도입이 필요하다.

3. 주민자치역량의 확대

지방자치는 무엇보다도 주민의 자치역량을 확대하기 위한 정치프로그램인 동시에 주민의 성숙한 역량을 전제로 해서만 정착할 수 있는 제도이기도 하다. 주민의 역량의 향상은 무엇보다도 주민의 지위변화를 통하여 실현될 수 있다. 주민을 소비자나 손님의 지위에만 묶어놓을 것이 아니라 지역문제에 책임을 지고 참여하는 주인의 자리에 올려놓는 것이 필요하다. 지방정부가 간여하기 이전에 주민이 스스로 해결할 수 있는 문제는 스스로 해결할 수 있도록 함으로써 지방정부는 보다 큰 지방문제에 집중할 수 있도록 하여 자원의 효율적인 사용을 할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 한국의 지방자치단체의 규모가 매우 크다는 점을 감안하면 주민의 생활문제를 주민들이 스스로 해결할 수 있도록 주민에게 돌려주는 것이 필요하다. 예를 들면 공동육아문제, 동네 가꾸기 문제, 통학로의 안전, 건널목의 정치선 지키기, 마을 가로수 정비, 공원 가꾸기, 걸기 농구장의 설치 및 관리 등의 업무를 주민들이 스스로 해결할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 이를 위하여 동네단위의 자치조직을 활성화하는 것이 필요하다. 정부혁신지방분권위원회에서는 마을단위의 주민자치조직을 법제화하려는 과제를 수행하고 있으나 법제화 이전에도 지방자치단체의 조례로 자치조직을 구성하여 운영할 수도 있다. 이는 한편으로는 지방자치단체를 다시 분권화하고 다른 한편으로는 주민에 가까운 문제해결을 가능하게 할 수 있다. 무엇보다도 중요한 것은 주민들이 생활문제를 해결하는데 주체적인 역할을 하는 기회를 부여함으로써 주민이 지배의 객체가 아니라 공동체의 구성원으로서 주체적인 정체감을 갖도록 한다는데 의미가 크다. 주민들이 일구어 내는 작은 변화가 국가를 아래에서 바꾸어 내는 ‘나비효과’를 가져오는 밑거름이 될 것이다.

V. 결 론

지방의회를 구성하고 지방자치를 부활시킨 지 14년, 지방자치단체의 장을 주민이 직접 선출하여 지방행정을 맡긴 지도 10년이 되었다. 적지 않은 변화가 있었다. 출범당시 지방자치가 실시되면 국론이 분열되고 국가안보가 위협해진다는 우려도 적지 않았다. 하지만 이러한 우려와는 반대로 대통령이 탄핵소추를 당하는 비상적인 정국 속에서도 지방정부는 주민의 생활문제를 잘 처리하여 국정 안정을 가져오는데 결정적인 역할을 하였다. 또한 행정정보 공개 조례를 통하여 지방차원의 투명행정의 발판을 마련하고 나아가 국가차원의 행정정보공개를 명하는 법률을 제정을 자극하여 아래로부터 국가를 변혁시키는 모범을 보이기도 했다. 또한 지저분하고 악취가 나서 내놓기 부끄러웠던 공중화장실을 월드컵을 앞두고 개선하기 시작하여 전국적인 변화를 몰고 온 것도 역시 지방정부이다. 일부단체장의 비리와 투자실패 등의 실정이 없는 것은 아니지만, 대부분의 지역에서 주민들의 생활환경은 상당히 쾌적해지고 있으며 생활여건은 급속도로 개선되고 있다. 지방정부의 문턱은 낮아지고 공무원들은 친절해졌다.

그럼에도 불구하고 최근에 KBS는 지방자치의 부정적인 면만을 집중적으로 부각시키고, 감사원은 감사인력 300명을 풀어 모든 지방정부에 대해 전면적인 감사를 기획하고 있다. 선거관리위원회도 단체장의 일거수일투족을 감시하고 있다. 마치 단체장 모두가 범죄자이고 부패한 모리배인 것처럼 보이게 하고 있어 지방자치를 말살하려는 의도를 보이고 있다. 이는 마치 공산주의자들이 기업가들의 부정적인 면만을 부각시키고 긍정적인 면을 애써 감춤으로써 기업가를 노동자의 적으로 몰아세워 말살하는 것과 다를 바가 없다. 기업가를 타도하고 그 재산을 몰수하여 국가가 관리하는 공산주의는 결국은 국가를 망치고 국민을 가난과 고통의 질곡에 몰아넣었다. 일부 지방자치단체장의 부정을 과장하여 지방자치단체장을 타도의 대상으로 몰아세우는 경우에 지역발전에 앞장서는 훌륭한 지방정부의 발목도 잡게 된다. 지방정부가 타도되고 나면 지방정부의 모든 문제가 중앙정부의 몫으로 남게 된다. 국가는 과부하를 초래하게 되어 결국 아무 문제도 해결할 수 없는 상태에 이르러 마비현상을 초래하게 된다. 그로 인한 고통은 결국 국민의 몫이 된다.

지방자치의 부정적인 측면만을 집중적으로 부각하여 지방자치의 위기로 몰아세우는 일부 언론과 지방사무에 대해 포괄적인 감사를 통해 대대적인 감찰활동을 기도하고 있는 감사원은 지방정부를 말살하여 중앙정부가 국민의 작은 생활문제까지도 장악하고 통제하려는 전체주의적인 반분권론자에 의해 조종되는 것이 아닌가하는 의구심을 갖게 한다. 부르조아계급의 재산독점을 막기 위해 소유권을 폐지한 공산주의에서 소유권은 더욱 소수의 손에 집중되었다. 마찬가지로 중앙집권론자들에 의해 지방정부가 무력화되고 나면 모든 권력은 극소수의 전체주의자 손에 집중될 것이고 결국은 국가의 쇠락을 초래할 것이다. 실제로 서독의 지방자치를 타락한 자본주의의 산물로 비난하고 자국에서 폐지했던 동독은 스스로 멸망했다.

낙후된 중국의 도약기반을 마련한 덩소평은 “우리는 부자를 만들어야 하고 가난한 사람은 부자를 따라 부자가 되어야 한다”라고 설파했다. 마찬가지로 우리는 훌륭한 지방정부를 만들어 내어야 하고 낙후된 지방정부는 잘하는 지방정부를 따라 잘해야 한다. 민선자치 10년을 맞이하는 이 시점에서 중요한 것은 잘하는 지방정부를 한 개라도 더 만들어 아래로부터 국가를 조금이라도 바꾸어 내는데 있는 것이지 발목을 잡는데 있는 것은 아니다.