

“한국 지방 분권·치리·정책의 70년 집대성”

차 만 재[※]

서평: 김순은·정용덕 외 25인 공저, 『한국의 지방자치: 분권, 치리, 정책』, 법문사, 2022년 01월 31일 발행, 페이지 562쪽.

1988년에 모국을 방문하여 1년간 교환교수로 강의와 연구를 했던 적이 있다. 그때 동료 교수들 간에 한국은 아직 중앙집권 체제를 유지해야 한다는 주장과 이제라도 지방자치를 다시 시행해야 한다는 주장을 서로 주고받는 것을 흥미롭게 관찰했던 기억이 있다. 그로부터 3년이 지난 후에 지방자치제가 시행되었다. 그리고 지방자치 ‘부활 30년’이 되는 것을 기념하여 이 책이 한국학자들에 의해 출간된 것이다.

562쪽에 달하는 이 책에서 한국의 대표적인 행정학자와 법학자 25인이 대한민국 정부수립 이후 70여 년의 긴 흐름 속에서 지난 30년의 지방자치 성과에 대해 평가하고 앞으로의 과제를 논하고 있다. 서론(제1장)에서 정용덕은 지방자치에 관한 다원주의, 개인적 자유주의, 마르크스주의, 엘리트주의 시각의 이론적 배경과 주요국의 역사를 비교한다. 우리나라는 지정학적인 이유로 인해 고조선 시대부터 중앙집권화가 추구되었으며, 그로 인해 중앙중심의 정치행정 문화와 제도가 깊숙이 배태되어 있음을 상기시킨다.

제1부에는 중앙-지방 관계에 관한 5편의 논문이 법과 제도, 정치·기능·재정 분권, 그리고 분권개혁의 추진주체에 대해 분석한다. 1988년에 지방자치법이 전면 개정되고, 1991년에는 지방의회를 구성하기 위해 선거가 실시되는 등의 성과를 이룬 것은 괄목할 만하다. 이러한 정치적 성과에 비하면, 여타 분야에서의 분권은 이념과 실행 간에 큰 괴리가 있다는 것이 저자들의 한결같은 지적이다. 지방자치는 지방적 사안에 대한 정책을 지방의회가 개발하고 지방행정부가 시행하는 독립적인 정부 운영을 의미한다. 그런데 우리의 경우는 중앙행정기관이 지방정부에 사무와 기능을 ‘이양’하는 것으로 개념화가 이루어졌다고 한다. 김순은(제6장)은 역대 정부에서 지방자치 시행의 의지가 가장 두드

※ 캘리포니아주립대 정치학과 행정학 명예교수

러진 경우로 김대중 정부를 꼽는다. 이 시기에 제도화된 '지방이양합동심의회'가 그 후 역대 정부에서 이름을 바꾸어 가며 이어지고 있다는 분석이다.

제2부에는 지방의 치리(Governance)에 관해 5편의 논문이 실려 있다. 먼저, 김상미(제7장)는 16~17세기 이래 조선에서 향회(鄉會)가 향임과 향리를 통제하는 지방자치회로서 기능을 수행했다고 본다. 인도의 전통 마을회(Village Council)인 'Panchayat'을 떠올리게 하는 대목이다. 저자들은 한결같이 중앙정부가 지방에 대한 통제를 과감하게 풀어야 한다고 처방한다. 그래서 민의에 의한 진실한 맞춤형 서비스를 제공하는 지방자치가 이루어지도록 분권이 이루어져야 한다는 것이다. 중앙정부에서와 마찬가지로 지방정부에서도 권력분립에 의해 견제와 균형이 필요함을 지적한다. 그러나 우리는 '강한 시장, 약한 의회' 체제가 지속되고 있다고 한다. 지방정부의 행정조직, 인사행정, 재무행정에 대해 저자들은 방대한 자료의 수집과 분석을 통해 꾸준한 성과와 진화가 이루어졌음을 확인하고 있다. 그러나 자율성·개방성·전문성·공정성·대표성을 지향해야 하는 규범에 비추어 볼 때, 우리는 아직도 갈 길이 멀다고 분석한다. 자율적인 '정부간 관계(intergovernmental relations)'에 맡기는 미국과는 달리, 한국에서는 지방자치단체 간의 협력과 분쟁조정 등을 법으로 정해 관리하는 점이 매우 특이하다.

제3부는 지역발전 정책을 11개 분야로 나누어 다룬다. 지역공동체발전, 경제·산업, 토지·주택·교통, 환경, 재난·안전, 보건·복지, 여성·가족, 문화·예술·체육·관광, 교육, 과학·기술 등 실질적으로 주민의 삶의 질에 영향을 미치는 정책의 변화와 성과를 분석하고 앞으로의 발전과제를 살펴보는 논문들이다. 압축적인 경제성장에 더해 민주화도 이루어 낸 '한강의 기적'은 국민의 삶의 질에 급격한 발전을 가져왔다. 지금 한국은 대중교통망, 디지털통신망, 국제여행, 개량주택, 건강보험, 복지, 문화예술진흥, 인권신장 등에서 가히 선진국 대열에 진입해 있다. 이에 발맞추어 시민의식도 빠르게 향상되고 있다. 그러나 이러한 산업화와 경제성장에 따른 생활의 질 개선이 지방정부의 노력에 의한 것이기보다는 중앙정부 정책의 결과라는 사실에 저자들은 이구동성으로 동의한다. 중앙정부 주도의 지역개발에는 비합리적인 측면이 많다는 점에 대해서도 마찬가지이다. '저출산'으로 인한 인구감소, 도시화와 수도권 집중에 따른 문제도 공통적으로 지적한다. 지방, 특히 농촌은 그 존립 자체가 위협당하고 있으며, 늘어나는 빈집, 젊은이들의 이탈, 지방대학의 소멸 위기 등은 과연 한국에서 지방의 미래가 있는 것인가 하는 의구심을 불러일으키는 수준이다. 지역발전 정책이야말로 한국이 직면한 중요한 도전이 아닐 수 없다.

이상에서 간단히 소개한 것처럼, 한국의 지방자치를 긴 호흡으로 되돌아보고 정리한 저자들의 공로가 크다. 세부 분야별로 많은 실증적 자료를 수집하고, 세련된 이론들을 물색하여 분석 틀을 만들어 분석한 점도 높이 평가되어야 한다. 몇 가지 아쉬운 점 그리고 앞으로 기대되는 연구주제에 대해 짚어보면 다음과 같다.

행정학은 국민의 생활과 가장 밀접한 주제에 관해 분석하고 처방하기 위한 이론과 실천 모두를 지향하는 학문이다. 무엇보다도 국민에게 필요한 공공재를 적절히 공급하는 일이 핵심 사항이다. 미국 행정학의 아버지로 불리는 우드로 윌슨의 ‘정치-행정 이원론’을 토대로 현대 국가들은 강하고 능력 있는 관료제의 발전을 지향해 왔다. 그래서 현대 행정학은 정책 기획과 집행의 방법론, 조직이론, 다양한 관리 방법 등을 연구하고 교육하고 현실에 적용한다. 행정법 등 법학의 범주를 벗어나 관료제의 정책관리를 중심으로 행정학이 발전해 온 것이다. 그런데 이 책에 수록된 논문들이 법 규정을 넘어 현대 행정관리론을 적용함에 있어 다소 소홀한 측면이 있다는 아쉬움이 있다. 치리는 기존 관료제에 민간 영역의 자원봉사조직이나 종교단체 등이 참여함으로써 정책 형성과 집행의 영역을 넓혀가는 창조적 관리의 의미도 있다. 그러나 이와 같은 의미에서의 치리에 관해 분석한 논문은 없는 것 같다. 행정에서 기능주의 접근방법도 유용하다. 미국의 경우, 환경, 지방교육, 재해·곤충관리 등 기능에 따라 독립적으로 구성된 지방자치단체들이 존재한다. 기능주의 시각은 전통적인 지역적 분권 개념에서 기능적 특성에 따라 행정을 조직화하는 방식을 생각해 낼 수 있게 해준다. 그런데 이 책에서는 ‘기능’이라는 제목의 논문조차도 주로 법적 접근방법에서의 기능에 관해 논하고 있다.

이 책에 실린 논문들은 대개 지방자치가 ‘풀뿌리 민주주의’ 발전에 필요조건이라고 전제하는 듯하다. 그러나 연방제 혹은 ‘느슨한 연방제’를 채택하는 나라들이 규범에 의해서가 아니라 단순히 지리적인 조건 때문에 그렇게 하고 있다는 사실을 눈여겨볼 필요가 있다. 미국, 구(舊)소련, 중국, 남미, 호주 등 넓은 영토를 지닌 국가들이 예다. 영토 면에서 작은 나라가 굳이 이념적 명분을 충족하기 위해 지방 분권과 자치를 강조한다면 일정한 한계가 있을 수 있다. 미국을 예로 들면, 연방정부가 생기기 이전에 이미 주(state) 정부들이 존재했었다. 영국으로부터 독립한 이후에도 이들은 기존의 세력에 위협이 되지 않는 범위 내에서 느슨한 수준의 연맹(confederacy)을 9년 동안이나 시행했었다. 이 기간에 이 나라의 전반적인 국정 능력은 극히 저급한 수준의 것이었다. 1787년 오늘날의 연방제(federalism) 정부를 타협의 산물로 채택하게 된 이유다. 따라서 지방자치와 분권의 필요성과 성과를 보다 현실주의의 시각에서 평가할 필요가 있다. 지난 30여 년간

의 지방자치제 시행이 과연 한국 민주주의에 얼마나 기여했는지도 흥미로운 주제가 될 것이다. 1995년부터 지방자치단체장의 직선이 시행되고, 2007년에는 직접민주주의의 상징인 ‘주민소환법’도 도입되었다. 이러한 제도화가 — 제20대 대통령 선거에서도 나타났듯이 — ‘지역 정서’를 비롯하여 한국의 정치발전에 과연 얼마나 기여했는지 의문이다. 지방자치 시행이 주민들의 정치 성향 변화에 미친 영향에 대한 실증적 연구가 필요한 대목이다.

이 책의 저자들이 일관되게 의거하는 또 다른 규범적 전제는 지방자치가 주민의 행복과 복지안녕을 위한 제도라는 것이다. 그런 점에서 주민들이 지방정부에 바라는 정책 수요의 변화를 실증적으로 분석할 필요가 있을 것이다. 아마도 대부분의 주민들은 공원에 새로 설치된 테니스코트가 어느 수준 정부의 지원에 의한 것인지 개의치 않을지도 모른다. 한국의 지방자치가 주민의 실질적인 필요에 부응하면서 운영되는 것인지, 아니면 정치 엘리트들이 관념적이고 이념적으로 상의하달식 접근방법에 의해 이루어지는 것인지 궁금하다.

‘위기는 기회’라고 하듯이, 우리나라가 당면하고 있는 각종의 위기 상황에 대처할 과감한 정책 비전을 제시하기 위한 연구도 앞으로 필요한 연구주제인 것으로 생각한다. ‘저출산’으로 인한 인구감소 문제를 극복하기 위해 이민과 다문화 정책 등에 관한 연구가 예다. 조세권 공유와 자치경찰제는 지방자치제의 상징이다. 최근 중앙정부가 경찰 권한의 일부를 시도지사 휘하로 이양함에 따라 실제 운영되는 모습에 대한 경험적 연구도 필요할 것으로 보인다. 그리고 ‘통일한국’의 지방자치제를 설계하는 연구도 기대한다.

끝으로, 한국 지방자치 70년사를 기획하고 책으로 펴낸 금강대학교 공공정책연구원에 한 사람의 행정학자로서 감사의 마음을 표하고 싶다. 한국의 지방자치와 행정에 관심 있는 학자와 공무원은 물론이고 일반 시민들에게도 일독을 권한다. (끝)