

토 론 요 지 2

이 상 선 의장 (균형발전지방분권전국연대)

□ “근린자치”에 대한 인식지형

- ‘근린’은 neighborhood의 직역적 한계로 다의적 함축의 포괄성은 인정되나, 어휘 자체의 직감성 약화로 일반적 용어로서의 통용에 제약(예컨대 ‘분권, 균형발전’)
→ ‘근린’보다는 ‘동네’(또는 마을)로 의미와 정서 적합성 고려
- 최근 ‘근린자치’의 제도적 근거의 시발이 된 ‘지방행정체제 개편에 관한 특별법’(이하 ‘특별법’)20조~22조는 근린자치 및 읍·면·동 주민자치회를 담고 있으나 명확한 개념규정이나 위상에 대한 정립 미흡. 이는 시군통폐합 추진에 따른 기초자치 포기 의혹과 비판 무마용으로 등장한 측면이 있어 불명확한 설정
- 일반적으로 특별법의 규정성 및 한시성의 한계에도 불구하고, 본 ‘전략과제 (착수연심회 보완사항)보고자료’에서 ‘근린자치의 법적·제도적 근거’를 ‘특별법’과 ‘주민자치센터 설치 및 운영조례 준칙’에 의존하고 있음은 재고될 필요성
→ 이보다는 일반법인 ‘지방자치법’ 제 8조의 개정 등을 통한 근린자치의 명확성을 기하고, 동시에 주민자치 그 자체보다는 읍면동 기능전환에 따른 공간 활용에 중점을 두고 있는 현 ‘주민자치센터’의 위상과 기능 재정립 고려
(* ‘보고자료’에서 ‘지방자치의 계층구조’를 광역과 기초에 중앙정부와 읍·면·동을 대상으로 하고 있어 자치계층과 행정계층 구별도 다소 애매함)
- 본 연구과제가 기성 규범의 범주 내에서 논점을 찾을 것인지, 제도개선의 여지까지 포함하여 새롭게(또는 재) 구성할 것인지에 따라 가변성의 여지

□ 자치의 단상

- 1987 이후 마지못해 정치권과 중앙 관료, 집권논리에 의해 설계된 지방 자치의 근간은 현행 지방자치법이며, 시혜적 분권과 권능이 제지된 자치로서 태생적 기형성으로 출발
 - 유교적 정서구조, 개발독재 시기 형성된 통제와 동원 대상의 주민위상
 - 급속한 근대화, 산업화, 자본주의 이행 과정에서 동네와 마을을 구성해 온 정서구조가 해체되고, '공동체성' 역사와 문화, 현장이 부정되고 유실됨.
 - 서구적 시민혁명과 민주과정 없이 이식된 민주제
 - 분단상황과 이데올로기가 결합되어 통치권의 횡포와 자의적 기본권 제약 벌미
 - 민주정치학습에 대한 편견과 기회 박탈됨
 - 지방자치 시행 이후,
 - 중앙권력의 카르텔에 의해 위성자치
 - 단체자치, 관료자치, 행정자치
 - 관변자치, 토호자치
 - 소정의 분권과 자율적 자치권은 지역사회의 지배구조와 담합적 구도 형성으로 주민자치의 왜곡과 참여 배제(선택적 참여)를 초래하여 배분적 정의를 크게 훼손
- ⇒ 따라서 동원과 관변화에 익숙해진 지역사회의 지배구조에 대한 이해가 전제되어야 '근린' 또는 '동네'자치의 활성화와 모형구상 근접에 용이할 것임. (특히 익명성이 보장되는 대도시와 달리 고령화 등 과소한 농촌 지역 현상에 대한 이해는 충남의 실태분석에 적극 반영되어야)

□ 근린자치 모형을 위하여

- 지방자치법에 근거한 '주민자치센터'의 모호성과 '특별법'에서 연원하고 있는 '근린자치'의 수단성의 한계로, 즉 현행 규범적 범주 내에서의 주민자치 또는 근린자치(또는 동네자치, 마을공동체)의 복원과 재구성, 규정화는 이미 그 자체로서 한계
 - 따라서 제도 개선책과 병행을 고려해야 실효성 증대가 가능할 것임.
 - 본 연구과제의 특성 상, 수행기간의 단기 설정, 제한된 샘플링, 온건하고 무난한 방식의 수행으로는 연구결과의 효능성 제한이 예견
 - 지역사회의 내밀한 (그러나 노골적인) 독점적 권력구조 내지 지배구조의 구조화 된 실상에 대한 진지한 접근이 요구됨. 이를 해소하지 않고는 '동원'의 유지와 참여의 기피 현상은 지속될 것임.
 - 주로 기관의 '육성'에 의존하고 있는 관변단체의 자립화 방안 등
 - 현행 '지방행정체제개편'특별법은 실상 '지방자치(행정)체제개편'을 상징하여 개편의 본질을 축소, 왜곡하고, 규모의 경제성을 공적 효율성과 등치시키는 비약과 모순, 사회적 합의 결여, 이런
 - 이와 같은 인식을 전제로 '근린자치'의 모형 구상 과제도 일정한 한계
 - 주민참여의 확장이 대의제 권능의 축소로 오해되는 부분 해소의 과제
 - 주민참여는 집행과정에서의 직접적 개입으로 의회의 심의·의결 과정과는 무관함에도 참여를 견제하고 기피·배제 행태는 모순이며, 조직이기적 발로임.
 - 지방정부(지방자치단체)의 연방성 강화와 기초단위의 소규모화 및 자치권 강화를 목표로 지역사회 간의 정치적 연대와 연합을 고려하고, 과정적 과제로서 준자치형 근린자치의 강화 방안이 적극 고려되어야 할 것임.
- ⇒ 이런 상황 인식하에서 발제내용을 일정 정도 수렴하고 조율을 전제로 할 때, 본 연구과제는 실행과제로서의 완성도를 증대시킬 것임.