

세계화시대의 동네자치

글 · 안성호 | 대전대학교 교수

세계화의 명암과 지방분권

한국은 지난 반세기 동안 세계화 물결을 타고 공업화와 민주화에 성공한 나라로 평가 받고 있다. 한국은 세계 최빈국에서 선진국 문턱까지 올라섰고, 권위주의 독재를 청산하고 민주국가가 되었다.

그러나 이런 성공의 이면에는 사회 각 부문과 계층 및 개인 간 양극화라는 세계화의 어두운 그림자가 짙게 드리워져 있다. 대자본이 동네시장까지 잠식한 상태에서 소상공인들은 설 자리를 잃고 있다. 자영업자의 폐업이 속출하고, 가게부채는 산더미처럼 쌓이고 있다. 수출이 증대하고 대기업의 성장이 지속되는 가운데 실업자는 양산되고 있다.

이런 '빈곤화 성장' 속에서 국민의 삶은 고달프다. 한국은 34개 OECD국가 중 자살률 1위의 불명예를 수년째 이어가고 있고, 행복지수는 32위로 최하위권에 머물러 있다.

어디서 해법을 찾아야 할까? 세계화의 부정적 영향을 제거하기 위해 세계화를 부정할 것인가?

반(反)세계화운동은 세계화의 부작용을 드러내고 시정을 촉구하는 사회운동으로서 순기능이 인정된다. 그러나 세계화를 거부하는 반세계화 관점은 세계화의 장점을 무시하고 한국 산업화의 주요 성공요인인 대외지향성장전략을 폐기하는 신종 쇄국 이데올로기일 뿐이다.

향후 한국이 나아갈 방향은 세계화의 긍정적 효과를 적극 활용하면서 그 부작용을 완화·치유하는 '조정된 세계화'를 도모하는 것이다. '조정된 세계화'에 착안한 논자들은 세계화로 인한 소속감 상실과 불안감 증대 등 정체성 위협과 부익부 빈익빈의 양극화 폐해를 방어하는 구조적 대응기제로서 글로칼리즘(glocalism)을 제안한다. 글로칼리즘은 적극적 처방의 의미가 보강되는 경우 세계화의 비정한 경쟁을 순화하고 세계화의 부작용을 예방하는 유력한 정책수단으로 활용될 수 있다.

지난 20~30년 동안 범세계적 추세로 자리 잡은 지방분권은 국가주권의 변동을 수반한 글로칼리즘의 구체적 표현으로 이해될 수 있다. 국가주권은 국경선을 가로지르는 자본·상품·정보의 유동성과 세계금융시장의 통합 및 산업생산의 초국가적 성격에 의해 위에서부터 침식될 뿐만 아니라, 국가보다 작은

집단들에서 되살아나는 자율과 자치에 대한 열망에 의해 아래로부터 도전받고 있다. 대다수 국가들은 세계화가 초래하는 국가주권의 이런 재조정과정에서 의도적으로 또는 불가피하게 다양한 형태의 지방분권을 경험해왔다.

시장분권과 지방분권

최근 「국가는 왜 실패하는가」를 저술한 경제발전연구의 세계적 권위자 MIT대 애써머글루 교수와 하버드대 로빈슨 교수는 한 나라의 경제적 번영과 빈곤이 결국 정치제도에 의해 결정된다고 단언한다. 그리고 「강한 민주주의」의 저자 바버는 “빈곤과 불평등의 근원적 치유책은 가난한 사람을 시민으로 힘을 실어주는 것”이라고 역설한다.

남·북한 발전격차는 근본적으로 체제경쟁의 결과이며, 남·북한 체제 차이는 무엇보다 의사결정권의 분권(또는 집권)에 있다. 이런 의미에서 분권은 국가체제의 유전자부호, 곧 DNA를 바꾸는 개혁이다. 마치 DNA의 변화가 생명체에 전혀 새로운 능력과 행태를 발현시키는 것처럼, 분권은 다른 혁신을 유도 촉진하고 체제의 경쟁력을 높이는 핵심적 구조개혁이다.

분권은 시장분권과 지방분권으로 구분될 수 있다. 정부와 시장의 역할 적정화와 관련된 시장분권은 도식적으로 추진될 수 있는 단순한 문제는 아니다. 그러나 20세기 시장의 긍정적 기능을 무시하고 정부의 역할을 극대화시킨 사회주의 거대 실험이 입증한 명백한 교훈은 시장파괴와 정부의 독점지배가 자유와 인권을 파괴시키고 체제의 효율성을 추락시킨다는 점이다. 일당지배 사회주의체제를 고수해온 중국과 베트남은 민주화개혁을 미루면서도 시장분권개혁을 단행해 놀라운 경제성장을 이루었다. 중국은 이미 시장분권화의 과실로 G2 경제대국으로 부상했다. 그러나 여느 사회주의국가와 달리 시장분권까지 거부한 북한은 시장개방의 혜택마저 누리지 못한 채 대다수 국민을 기아에 빠뜨리고 인권유린을 자행하는 실패국가로 전락했다.

2009년 스위스의 백바젤 경제연구소(BAK Basel Economics)는 유럽 29개국과 234개 지역(regions)을 대상으로 지방분권과 경제성과 간의 상관관계를 규명하는 경험적 연구를 수행한 결과 지방분권이 경제성과에 명백하게 긍정적 영향을 미친다는 명백한 증거를 확인했다. 지방분권 수준이 높은 나라와 지역일수록 GDP 성장률과 일인당 GDP 수준이 높은 것으로 밝혀졌다. 특히 지방분권이 경제번영의 주요 촉진요인인 기술혁신을 촉진하는 데 긍정적 영향을 미치는 것으로 입증되었다.

지방분권과 민권

권력이동을 본질로 하는 지방분권은 권력의 속성상 기득권자들의 선의에 의존할 경우 성공하기 어렵다. 지난 20년 동안 한국의 역대정부가 지방분권을 주요 국정과제로 삼아 추진했지만 지방에 대의민주제를 도입한 것을 제외하고는 중앙집권적 제도와 관행에서 크게 벗어나지 못한 것은 그 증거다. 오히려 지방재정자립도가 1992년 69.6%에서 2013년 51.1%로 무려 18.5%나 하락했다. 설상가상으로 정치권과 정부는 시·군을 대거 합병하고 대도시의 74개 자치구(군)을 전면 폐지하는 중앙집권적 지방자치체제 개편을 획책하고 있다. 40여 년 전 한국정치를 모든 가치가 태풍의 눈인 중앙권력을 향해 휘몰아치는 “소용돌이 정치”라고 규정한 헨더슨의 진단은 여전히 유효하다.

지방분권을 보장하는 근본적인 힘은 민권(people power)이다. 1991년 지방의회가 30년 만에 구성되고 1995년 민선 단체장이 부활된 것은 1987년 6월 민주화시민항쟁에 의해 촉발된 6·29선언의 과실이었다. 제2공화국 시절 광역단체장까지 민선제도가 확대된 것은 1960년 4·19 민주화혁명이 없었다면 상상할 수 없는 일이다. 심지어 1920년 일제가 지방의회라고 선전한 사이비 주민대의기구 부협의회·면협의회·도평의회조차 1919년 3·1독립운동에 놀라 민심무마용으로 서둘러 도입한 것이다.

지방분권을 추동하는 민권은 ‘저항적’ 민권과 ‘형성적’ 민권으로 나눌 수 있다. 1920년과 1960년 및 1990년대 지방대의민주제를 세우는 정치적 지방분권이 ‘저항적’ 민권의 폭발로 이룩된 것이라고 한다면, 지난 20년 동안 지방대의민주제의 틀 위에 자치권을 강화하고 주민참여를 확충하려는 지방분권개혁이 지지부진함을 면치 못한 까닭은 ‘형성적’ 민권의 힘이 허약했기 때문이다.

지방분권과 주민참여

지방분권화가 기대되는 장점을 나타내기 위해서는 주민참여 활성화를 수반해야 한다. 일견 지방분권과 주민참여는 별개의 문제처럼 보인다. 그러나 지방분권과 주민참여는 이론적으로나 실천적으로 긴밀히 연관되어 있다. 지방분권을 결여한 주민참여는 공허할 뿐만 아니라 실천되기도 어렵다. 주민참여를 결여한 지방분권은 그 장점이 제대로 살아나지 않으며 지방엘리트 독재로 전락할 우려가 크다. 이런



● 특집2 _ 충남이 제안하는 새로운 정책 패러다임

의미에서 지방분권과 주민참여는 지방자치 수레의 두 바퀴와 같다. UN-Habitat이 10년 이상 전문가들의 논의와 시민·정부·지방자치단체의 의견을 수렴해 2007년 제정한 국제지방분권지침 제1절은 “정치적 지방분권화는 민주화와 굿 거버넌스 및 주민참여의 본질적 요소로서 대의민주주의와 참여민주주의의 적절한 결합을 반드시 포함해야 한다.”고 규정한다.

한국의 주민참여 현실은 한마디로 외화내빈이다. 2000년부터 조례제정개폐청구, 주민감사청구, 주민투표, 주민소송, 주민소환, 주민참여예산 등 다양한 주민참여제도들이 도입되었지만, 참여민주주의의 정신을 제대로 살린 제도는 드물다. 무엇보다, “참여민주제의 꽃”으로 일컬어지는 주민투표제와 조례제정개폐청구제(한국형 주민발의제)는 부실하기 이를 데 없다.

한국의 참여민주주의 활성화를 위해서는 ‘직접민주적 개방성’을 확대하고, 숙의민주주의 절차를 확대 통해 정보공유와 심사숙고 및 진지한 토의를 수반하는 주민발안제와 주민투표제로 전환해야 한다. 재정주민투표제와 의무적 주민투표제의 도입도 필요하다.



시민덕성을 함양하는 인간적 규모의 동네자치

동네는 주민참여의 출발점이다. 주민참여가 주민자치의 이상에 근접하기 위해서는 지방분권이 동네분권으로 이어져야 한다. 동네분권은 동네자치의 전제조건이며 시민덕성을 함양하는 기본적 토양이다.

[정의란 무엇인가라는 책으로 한국사회에 널리 알려진 샌델은 세계화시대의 건강한 민주정치에 필수적인 시민덕성을 함양하는 인간적 규모의 동네자치를 다음과 같이 강조한다.

“인류애는 고상한 감성이지만 우리는 대부분의 시간을 더 작은 연대들 속에 살아간다. 이는 우리가 인류를 일반적으로가 아니라 특수한 표현을 통하여 사랑하도록 배운다는 것을 뜻한다. (건강한 민주정치를 위한 유력한 토대는) 우리가 거주하는 특정 지역사회 내에서 자양분을 얻어 새롭게 부활하는 시민생활이다. 세계화시대에 동네정치는 더 중요해졌다.”

UN 국제지방분권지침도 지방의 굿 거버넌스 형성과 민주주의의 기초로서 동네자치 활성화의 필요성을 다음과 같이 규정한다.

“지방자치단체는 주민이 지역사회와 동네의 발전에 참여하도록 보장해야 한다. 지방자치 단체는 주민관여를 공고화하기 위해 특정 상황에 적용할 수 있는 한 동네의회, 지역사회의 회, 전자민주주의, 주민참여예산제, 주민발의제, 주민투표제 등의 새로운 주민참여제도를 적극 활용해야 한다.”

그러나 유감스럽게도 그동안 한국정부는 읍·면·동의 인력과 예산 및 기능의 시·군·구 이관, 읍·면·동 통폐합 등으로 오히려 동네자치 활성화에 역행하는 정책을 견지해왔다. 읍·면·동이 시민 덕성을 기르는 동네자치와 공론장으로 기능하지 못하고 시·군·구의 수족에 불과한 말단 하급행정기관으로 전락시킨 일차적 책임은 정치권과 중앙정부에게 있다. 그러나 기존 법제 내에서 실현가능한 동네자치 혁신에 소홀했던 대다수 지방자치단체장과 지방의회의 책임도 간과될 수 없다.

합병 편집증과 읍·면·동 천시정책

지난 반세기 동안 정치권과 정부는 기초지방자치단체 합병에 집착해왔고 읍·면·동 천시정책을 견지해왔다.

1961년 5·16군사정부는 전국의 지방의회를 해산하고 주민직선으로 선출된 서울특별시장·도지사 와 시·읍·면장 및 동·리장을 군사정부가 임명한 사람들로 교체함으로써 4·19혁명의 여파로 전면 확대된 지방대의민주제를 일거에 파괴하였다. 이어 1961년 9월 ‘지방자치에 관한 임시조치법’을 공포 해 기초자치단체인 읍·면을 종래 시·도와 시·읍·면 사이의 중간행정기관으로 존재하던 군의 하급 행정기관으로 격하시킴으로써 읍·면자치를 전면 폐지한 전대미문의 단일중심주의 지방행정체제개편 이 이루어졌다.

1990년대 중반에는 군마저 규모가 작다는 이유로 시·군 합병을 강요해 기초지방자치단체의 수를 또 다시 4십여 개나 줄였다. 그 결과로 한국의 기초지방자치단체의 평균 인구는 무려 22만 명에 이르 러 세계 최대 규모가 되었다. 그런가 하면 1990년대 말 국민의 정부는 전자정부시대 행정효율을 높인 다는 명분을 내걸고 읍·면·동을 폐지하려다 뒤늦게 심각한 부작용을 우려해 읍·면·동의 권한과 인력을 대폭 감축시키고 읍·면·동 통폐합을 권장하는 이른바 읍·면·동 기능전환정책을 단행했다.

2005년부터 국회의원들은 다시 시·군·자치구 수를 3분의 1로 줄이고 시·도 광역지방자치단체를 약화 내지 파괴하는 것을 골자로 하는 지방자치체제 전면 개편을 획책해왔다. 2006년 제주도의 4개 기초지방자치단체인 시·군이 제주특별자치도의 출범을 계기로 2개 행정시로 강등되었다. 2010년 마

산·창원·진해는 110만 명의 창원시로 합병되었고, 인구 8만의 세종자치시는 단일자치계층의 광역시로 확정되었다. 그 결과 기초지방자치단체 수는 1960년 1,469개에서 2012년 227개로 대략 7분의 1로 감소했고, 기초지방자치단체의 면적은 그동안 7배나 늘었다.

스위스 코뮌자치의 교훈

스위스의 코뮌에서는 실업자가 생기면 동네주민이 나서서 일자리를 주선해준다. 동화 같은 이야기다. 실업문제 해결에 정부보다 앞서 코뮌 동네주민이 나서서 스위스의 실업률은 2013년 여느 해보다 약간 높게 4% 미만이다. 이는 이웃 나라들이 10~40%에 달하는 살인적인 실업률로 허덕이는 것을 감안할 때 예사로운 일이 아니다. 스위스의 빈곤율도 여느 선진국의 3분의 1 내지 절반도 안 된다.

코뮌의 평균인구가 3,000명에 불과하고, 총인구의 4분의 3이 인구 2만 미만의 코뮌에 사는 스위스 지방자치는 동네 코뮌자치가 근간을 이룬다고 해도 과언이 아니다. 물론, 도시화가 진행되면서 동네의 대면접촉 친밀성이 다소 희석된 것은 사실이지만, 중소도시라고 해서 코뮌 동네 주민자치가 완전히 사라진 것은 아니다. 베른의 연방대통령을 비롯해 중소도시 시장들이 친근한 이웃집 아저씨의 모습으로 전차를 타고 출근하는 정경, 코뮌에서 인정받은 정치인이 칸톤 및 연방 수준에서 성공하는 전통, 허세와 과장을 혐오하고 실질과 실용을 애호하는 행정문화는 코뮌 동네자치의 문화적 연장이다.

나라의 도덕적 건강성과 시민의식의 수준을 나타내는 탈세율에서도 스위스가 여느 나라보다 현저히 낮은 까닭도 주로 코뮌자치의 덕분이다. 동네주민의 대면 접촉의 친밀성과 연대감, 그리고 이웃의 납세의무 이행에 대한 신뢰가 탈세를 예방한다. 게다가, 동네주민이 입법자로서 세금을 포함한 주요 세입과 세출의 내역을 결정하도록 하는 직접민주제가 조세순응을 촉진한다.

스위스의 국가 브랜드를 높이는 아름다운 경관도 연방 및 칸톤정부의 정책이 아니라 코뮌 동네주민이 건물의 높이·간격·용적률·색상에 이르기까지 자율적으로 결정한 상세한 규정에 의해 조성된 것이다.

스위스 코뮌자치의 이런 장점은 무엇보다 주민에게 밀착된 코뮌에게 막강한 자치권을 부여하고 그 자치권 행사에서 주민의 직접참여를 극대화하는 동네자치제도에 기인한다. 실로 동네분권과 주민참여 활성화는 동네자치 성공의 필수조건이다.

읍·면·동 동네자치의 두 영역: 자치정부와 주민결사

읍·면·동 동네자치는 읍·면·동 단위의 자치정부와 읍·면·동 내 주민결사에 의한 자치로 구분된다. 1961년 읍·면자치가 폐지되기 이전에는 우리나라 읍·면은 오늘날 대다수 선진국 기초정부처럼 기초지방정부였다. 5·16군사정부에 의해 읍·면이 군의 하급행정기관으로 전락한 이후 읍·면은 주민과 밀착된 기초지방정부로서의 위상과 역할을 상실했다.

그동안 읍·면·동이 자치단위로서의 지위를 결여한 상태에서 동네자치는 주민결사체에 의해 자발적으로 또는 중앙정부나 지방자치단체의 지원을 받아 마을만들기, 커뮤니티 비즈니스, 도시재생사업 등의 형태로 산발적으로 시도되어왔다. 충청남도가 민선 5기 안희정 지사의 방침으로 공모사업으로 동네자치 활성화를 도모한 것은 지방자치단체 지원의 주민조직화의 대표적 사례다. 그리고 마포구 성미산 공동체, 홍성 홍등면 풀무공동체, 제주 가시리 마을만들기, 아파트자치회 등은 주민결사에 의한 동네자치 활성화 사례이다.

우리가 한국지방자치 미래를 비판하지 않는 것은 깊은 지하에서 금광을 찾아 캐내듯 척박한 여건에서나마 동네자치 실험에 도전해온 분들의 진취정신과 성취에서 미래 지방자치의 희망을 엿볼 수 있기 때문이다. 이들이야말로 동네자치의 챔피언들이며 지방자치의 밝은 미래를 예고하는 희망의 전령사들이다.

읍·면·동 준자치화와 주민결사 지원체계의 혁신

읍·면·동을 동네자치의 거점으로 만들기 위해서는 읍·면·동을 준자치행정계층으로 전환하고 동네 주민조직화 지원체계의 쇄신하는 지방분권 및 동네분권개혁이 필요하다.

첫째, 시·군 합병 및 자치구(군) 폐지안을 철회해야 하고, 보충성원칙에 입각해 시·군·자치구 행·재정권을 강화한다.

둘째, 국가, 시·도, 시·군·구 사무 중 동네 주민생활과 밀접한 교육, 경찰, 사회복지 사무를 읍·면·동 사무로 이관하고, 권한강화에 상응해 주민센터(읍·면·동사무소)의 인력과 예산을 증대시킨다. 읍·면·동의 재량사업 예산을 증액시키고, 주민총회로 주민 회비를 정해 지방세에 대한 부가징수를 요구할 수 있도록 허용하는 방안을 강구한다. 셋째, 주민자치위원회(주민자치회)를 주민대표성을 강화해 동네대의기관으로 격상시킨다. 주민자치위원을 통·리 단위로 주민이 추천 또는 선출한 위원 2분의 1, 위원공모에 자천한 주민 중 추천으로 선정된 주민, 주민조직 대표, 관내 사업자 등으로 위원선정위

원회의 심사를 거쳐 20~30 규모의 위원으로 구성한다.

넷째, 주민자치위원회의 권한에는 읍·면·동사무소 정책의 우선순위결정권, 읍·면·동사무소와 구청 직원의 출석 및 보고 요구권, 읍·면·동사무소 예산편성권, 읍·면·동 발전계획의 수립 및 평가권 등이 포함된다. 특히 시·군·구의 토지이용계획을 비롯한 발전계획 수립과정에서 주민자치위원회의 의견청취를 의무화한다.

다섯째, 읍·면·동 수준에 주민총회, 주민투표, 전자민주주의, 공동생산 등 직접참정제도 도입을 통한 준직접민주주의를 구축한다.

다섯째, 중앙정부는 다기화된 중앙부처 칸막이 마을만들기 사업을 통합·정비하고 지방자치단체에 이양하는 방안을 강구한다. 지방자치단체는 행복두레 프로젝트, 취약동네재생사업, 동네발전기획체제 도입 등 주민조직화 지원사업을 확충한다.

여섯째, 주민과 공무원을 대상으로 한 동네자치 학습체제를 구축한다.

패러다임의 전환이 필요하다

한국은 평균인구 22만 명에 달하는 세계최대의 기초정부를 가지고 있으면서도 기초정부 산하 읍·면·동은 자치적 성격을 결여한 일선행정계층에 불과하다. 한국 지방자치가 주민의 생활 속에 뿌리박지 못하고 있는 중요한 이유 중 하나는 바로 이 때문이다. 이런 의미에서 읍·면·동의 동네자치 활성화는 지방자치 선진화의 최우선 과제라고 할 수 있다.

동네자치 활성화를 위해서는 무엇보다 헌정질서를 바라보는 세계관의 변화, 곧 단일중심주의 패러다임에서 다중심주의 패러다임으로의 일대 전환이 필요하다. 아직도 한국의 헌정질서를 규정짓는 중앙집권적 소용돌이 정치체제를 나라의 무게 중심이 지방과 시민에게 있는, 동일성 속에서 다양성이 장려되는 창조적 분권·참여 헌정체제로의 전환을 유도하는 사고방식의 개조가 필요하다.

정부와 지방자치단체는 하루속히 지방자치단체와 주민의 동네자치 실험을 가로막는 단일 중심주의 제도와 관행을 제거하고, 동네자치 혁신을 장려하는 다중심주의 제도와 지원책을 도입해야 한다. 그리고 주민은 동네자치의 주인임을 자각하고 정부와 지방자치단체의 동네자치혁신을 추동하고 민주시민 정신을 실천하는 동네자치의 주체로 나서야 한다.