

## 참여정부의 지방분권정책 평가와 시민사회의 과제

Decentralization Policy of the Participatory Government and

이전 영 평(대구대학교 교수)

〈 목 차 〉

- I. 들어가는 말
- II. 참여정부의 분권구도와 추진 체제
- III. 참여정부 지방분권로드맵의 내용과 평가
- IV. 참여정부 지방분권추진의 일반적 한계
- V. 분권에 대응하는 시민사회의 과제
- VI. 결론: 고객정치적 지방자치의 극복을 위하여

### 【Abstract】

This study aims to seek the proper roles and missions of NGOs in the era of decentralization proclaimed by the Participatory Government. This study especially tries to evaluate the decentralization road map of the Government in terms of implementability, consistency, experimental risks, level of local politics, and regional equity. According to this analysis, the seven desirable roles of civil NGO's are identified. It also argues that client politics of local politicians in the name of local autonomy will be the main obstacle to the Government's decentralization policies.

- 주제어 : 지방분권, 시민사회, 지방자치, 지방정치, 시민단체

- Keyword : decentralization, civic society, local government, NGO

## I. 들어가는 말

참여정부는 출범을 전후하여 강력한 지방분권 의지를 천명하였다. 당시 노무현 대통령 당선자는 지방순회토론회의 첫 기착지인 대구에서 포괄적이면서도 대량적인 지방분권을 통한 지방살리기를 주요 정책과제로 할 것임을 약속하였다. 노무현 대통령은 취임 이후 분권화 정책을 가시화하기 위해 정부혁신지방분권위원회와 국가균형발전위원회를 설치하고 지방분권추진을 위한 구체적인 계획 수립에 착수하였다. 이러한 노력의 초기 결실로 2003년 7월 4일 정부혁신·지방분권위원회는 「참여정부 지방분권 로드맵」을 발표하였다. 참여정부 출범 이후 약 3개월에 걸친 작업을 통해 작성된 이 로드맵에는 참여정부가 향후 추진하고자 하는 지방분권의 방향과 프로그램이 잘 표현되어 있다. 즉 이 로드맵에는 지방분권의 당위성과 원칙, 분권의 영역과 향후 일정표까지 체계적이며 구체적으로 제시되고 있다.

문제는 참여정부가 지금부터 의욕 있게 추진하고자 하는 과감한 지방분권 정책이 과연 한국의 지방시민사회에 제대로 정착될 수 있을까 하는 것이다. 실제로 이처럼 엄청난 범위와 속도를 가진 분권화 정책은 참여정부가 아니면 채택하기 힘든 것으로 보이는 하지만, 강력한 의지와 구체적인 프로그램을 마련하였다고 해서 그것이 분권의 당사자인 시민이나 지방정부에 의해 의도대로 수용될 수 있을 지는 의문이기 때문이다(이달곤, 2003; 전영평, 2003c). 이는 의욕적인 정책결정일수록 정책집행의 효과를 보장하지 못하기 힘들며, 오히려 정책집행과정에서 발생하는 수많은 애로 사항으로 인하여 정책결정이 수정되며, 급기야는 정책실패로 이어질 수 있다는 연구들로부터 깊은 시사를 받아야 한다(Pressman and Wildavsky, 1973). 즉 참여정부가 이전의 타 정부보다 보다 적극적이고 광범위하게 지방분권정책을 추진하고자 하면 할수록 보다 많은 문제와 장애물에 봉착하게 될 것이며, 이는 아직 개선되지 못하고 있는 지방자치의 부실한 현실로 인하여 참여정부의 의욕적인 분권 계획이 심각한 부작용과 부적응을 초래할 수도 있게 됨을 의미하는 것이다. 또한 참여정부가 이를 강력하게 추진하고자 하여도 법제도적으로 뒷받침을 할 수 있는 국회의 동의와 지지가 있어야 한다는 현실적인 문제도 존재하고 있다.

과감한 지방분권 추진은 지방분권의 장애물이나 비토세력을 제거하는 수준의 검토는 물론이거니와, 지방분권정책을 수용할 수 있는 지방시민사회의 정치 문화적 수준을 고려하는 차원에서 검토되어야 할 것으로 보인다. 예컨대 서울과 수도권, 수도권과 지방도시, 대도시와 중소도시, 도시와 농촌 지역으로 분류될 수 있는 한국 지방자치 단위간의 정치, 사회, 문화적 격차를 인정하고, 이러한 격차에 맞는 분권화 방안을 고려해 볼 수도 있으며(김석태, 2003), 이와 더불어 과거 지방자치에 대한 철저한 성찰을 통한 지방정부개혁의 프로그램을 시행할 수 있는가에 대한 고려도 병행되어야 한다(전영평, 2003c). 이는 대부분의 지방사회가 지방정부의 독단적이며 무능하고 폐쇄적인 행정에 억눌리고, 지방의 정치 경제가 일부 토호 세력에 의해 좌우되고 있으며, 지방정치와 토호간의 유착으로 빚어지는 개발우선주의 및 과시적 복지분배로 인한 비능률 및 비민주적 관행에서 벗어나지 못하고 있다는 사실을 직시할 때 더욱 설득력을 얻게된다(박종민, 2002; 유재원, 2002; 김석태, 2003; 전영평, 2003c; 이종수 2002; 강명구, 2002). 따라서 지방정부와 지방사회의 과감한 개혁 운동을 수반하지 못하는 중앙정부 중심의 분권정책은 '떠넘기기식 분권'으로 비화될 것이며, 궁극적으로는 자치 실패로 이어질 가능성이 크다.

특히 지방자치가 지방의 권력자와 토호의 연대 지배정치로 비화된 한국의 지방자치에서 이러한 지배연대 정치를 감시·비판하고, 참여를 통해 정치적 민주주의와 경제적 효율성을 추구하고자 하는 지방시민사회의 능력은 매우 취약한 것이 사실이다. 이런 점에서 지방의 시민운동 NGO들의 개혁 부담은 더욱 크게 늘어날 전망이다. 이러한 문제 의식을 토대로 이 연구는 참여정부의 지방분권화 정책의 내용과 의미를 '지방분권로드맵'을 중심으로 평가하고, 이에 따라 지역 시민사회가 어떠한 준비와 과제를 수행해야 할 것인가에 대하여 논의하고자 한다.

## II. 참여정부의 분권구도와 추진 체제

### 1. 참여정부의 지방분권 구도

#### 1) 국가권력구조의 대대적인 개편

참여정부 분권정책의 가장 큰 특징은 국가권력구조를 종래의 중앙집권적 체제로부터 분권적 체제로 과감한 변화를 추구하겠다는 데서 발견된다. 참여정부의 주요 개혁 세력은 한국의 정치, 행정, 경제, 문화 등 전 분야에 걸친 수도권 집중 현상을 개선해야 할 해악으로 규정하고 있으며, 이러한 해악의 근원을 과거의 중앙집권적 권력체제에서 비롯된다고 믿고 있다(성경룡 외, 2003:9; 김병준, 2000). 따라서 이들은 분권이 정치와 행정의 민주화, 경제적 효율성과 경쟁력 강화, 사회적 형평성, 문화적 다양성을 촉진할 수 있는 중요한 계기가 될 것으로 보고 있다. 지방정부에 대한 전 방위적 권한이양은 지방정부를 독립적이며 자립적인 행정자치구역으로서의 위상을 부여한다는 것을 의미하며, 이에 따라 중앙정부의 기능은 연방정부의 형태로 변화될 것이란 추측까지 가능하게 한다(이기우, 2003).

#### 2) 중앙정부와 지방정부간 관계 재정립

지방분권을 통한 국가권력구조 개편은 중앙정부의 기능을 국가 주요 정책의 기획 및 조정기능으로, 지방정부의 기능은 시민밀착적 종합행정 기능으로 전환하는 것을 목적으로 하고 있다. 교육, 경찰, 환경, 노동, 중소기업지원 등에 걸친 특별행정기관의 대대적인 기관 이전 계획도 권력 개편에 따른 지방정부의 역할과 기능을 확대시키는데 초점을 맞춘 것이다. 이러한 분권 정책은 지방정부의 자치권을 강화시키고 지방사회의 자치능력을 향상시킨다는 참여 정부의 선분권 후보완, 보충성의 원리를 실천하겠다는 공약에 따른 것이다. 2003년 7월 발표된 지방분권 로드맵, 행정개혁 추진 로드맵, 재정세계개혁 로드맵은 지방정부의 자치권 강화를 위한 초기 작업 내용이라고 할 수 있다. 참여정부의 의욕적인 분권정책의 추진은 결국 강화된 지방정부와 약화된 중앙정부를 초래하게 될 것이며, 이에 따라 중앙정부와 지방정부간 관계도 향후 근본적으로 재정립될 것임을 예고하고 있다.

### 3) 정부혁신과 지방분권의 연계

참여정부의 분권정책은 정부혁신작업과 병행하여 추진되고 있다. 과거 정부에도 정부혁신 혹은 정부개혁은 빠지지 않는 정권적 추진과제였으나 참여정부의 경우에는 지방분권과의 연계를 고려한 정부혁신이라는 점에서 차별성을 갖는다 하겠다. 특히 정부혁신지방분권위원회는 보충성의 원리에 천착하면서 중앙정부의 업무와 기능을 지방에 대폭 이양하는 한편 중앙정부로 하여금 세계화 지방화 정보화 시대에 맞는 새로운 업무와 기능을 확보하도록 하는 정부혁신 추진방안을 모색하고 있다. 정부혁신은 크게 행정개혁 및 재정세계개혁, 혁신적 공무원세력에 의한 개혁 등으로 나뉘어 있으며, 이를 추진하기 위한 로드맵도 발표되고 있다. 그러나 개혁안의 주요내용은 중앙정부의 개혁 및 제도 개혁에 치중되어 있는 반면 지방정부의 개혁과제는 포함하지 않고 있어, 향후 '지방정부 혁신 없는 행·재정 분권'으로 치달을 위험을 안고 있다.

### 4) 지방분권과 국가균형발전과의 연계

참여정부 분권정책의 또 다른 특징은 분권화 정책으로 인한 지역 간 불균형 문제를 국가균형발전으로 보완해 나가겠다는 것이다. 참여정부의 분권정책은 지방살리기에 주요 초점을 맞추고 있으며 이를 위해 지역 간 협력과 경쟁을 촉진하는 것을 주요 전략으로 하고 있다. 그러나 광역자치구 간의 격차, 광역과 기초자치구간의 격차, 기초자치구간의 격차가 이미 심화되어 있으므로 향후 지방 분권의 이득이 자치구간에 공평하게 배분될 것을 기대하기 힘들다(김석태, 2003; 이종수, 2002). 특히 지식, 기술, 인력, 정보, 자원이 취약한 자치구는 향후 더욱 불리한 처지에 놓이게 될 전망이다. 따라서 자립형 분권으로 인하여 열악해지는 자치구에 대한 다양한 형태의 국가적 지원방안을 모색하는 일이 필요하게 되는데 이러한 일은 국가균형발전위원회와 유기적인 협조를 통해서 추진하겠다는 것이 참여정부의 분권정책의 특징이라 할 수 있다. 그러나 지역 간 불균형을 수정하는 일 자체가 중앙정부의 개입을 증가시키는 일이 된다는 점, 자치권(재정)을 강화하면서 불균형시정을 위한 재정을 어떻게 마련할 것인가 하는 점, 불균형시정을 위한 투자와 재원이 과연 얼마나 효과적인 것인가 하는 문제점을 해결해야 하는 난제를 안고 있다.

### 5) 분권과 참여의 연계

참여정부가 내놓은 지방분권로드맵은 한마디로 종합적 분권계획서라고 할 수 있다. 지방분권로드맵의 작성에는 10여 개의 시민단체가 참여하였으며 행정 분권에 따르는 시민사회의 역할 및 활성화 과제가 포함되어 있다. 참여정부의 분권화 정책은 기본적으로 중앙정부의 기획에 입각한 '위로부터의 분권화 정책'이다. 이러한 정책이 성공하기 위해서는 지방정부와 지방시민사회가 개혁의 의도에 맞게 움직여주어야 한다. 특히 향후 강화될 지방정부의 권력, 그리고 지방정부의 권력과 유착된 토호세력의 '지방통치' 현상을 막기 위해서는 지방시민사회의 성숙과 시민의 자발적인 정치 참여가 필요하게 된다. 참여정부의 분권이 과거와 같은 수사적 분권이 아니라 실제로 중앙정부 권력을 지방정부에 과감하게 위임하겠다는 의지와 실천을 보이고 있는 것은 사실이다. 그러나 참여정부는 자치권이 강해진 지방정부의 민주성, 효율성, 그리고 책임성을 어떻게 확보할 것인가에 대해서는 이렇다할 대책을 제시하지 못하고 있다. 단지 지방정부에 권한과 재정을 우선적으로 부여하고 잘못되는 것은 추후에 보완한다는 원칙을 천명하고 있을 뿐이다. 이는 참여정부 지방화 정책의 딜레마라고 할 수 있다. 즉 지방정부의 자치권을 강화시킨다고 천명한 일과 자치정부에 대한 통제나 책임추궁을 하겠다는 것은 상호 모순에 해당되는 일이기 때문이다. 따라서 참여정부는 지방정부에 대한 통제 및 책임성 확보를 중앙정부의 역할에 의해서가 아니라 지방 시민사회의 역할에 의해서 자율적으로 이루어지기를 바라고 있는 것이다. 문제는 대부분의 지방사회가 제대로 된 지방정부의 감시 통제 역할을 수행할 수 있는 역량을 갖추고 있지 못하다는 데 있다.

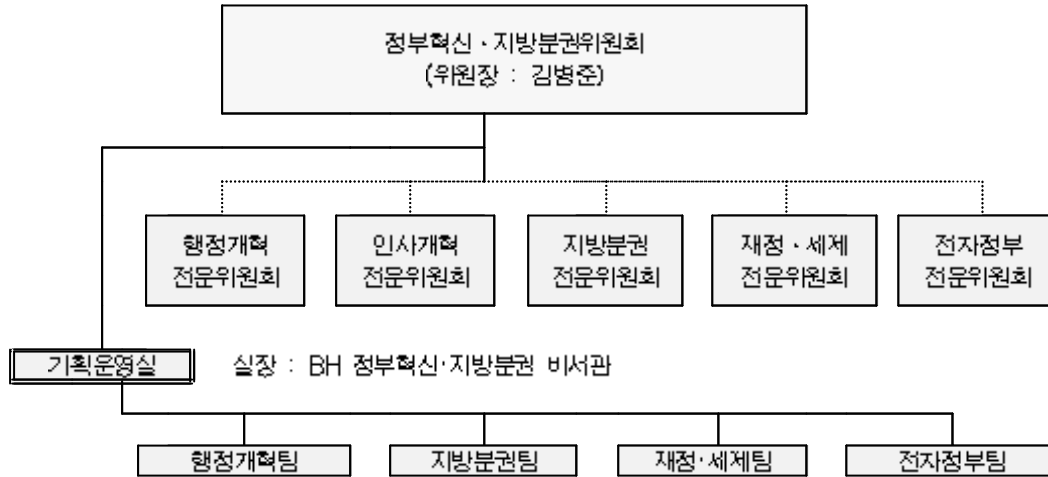
## 2. 참여정부의 분권 추진 체제

참여정부는 2003년 4월 7일 정부혁신과 지방분권에 관한 대통령의 자문에 응하기 위하여 대통령 소속 하에 「정부혁신·지방분권위원회」를 설치하고 이 위원회로 하여금 정부조직 정비, 기능재정립, 행정운영시스템 및 인사시스템의 쇄신, 재정·예산·조세제도 개혁, 불합리한 행정제도와 관행의 개선, 전자정부 추진, 지방분권의 기본방

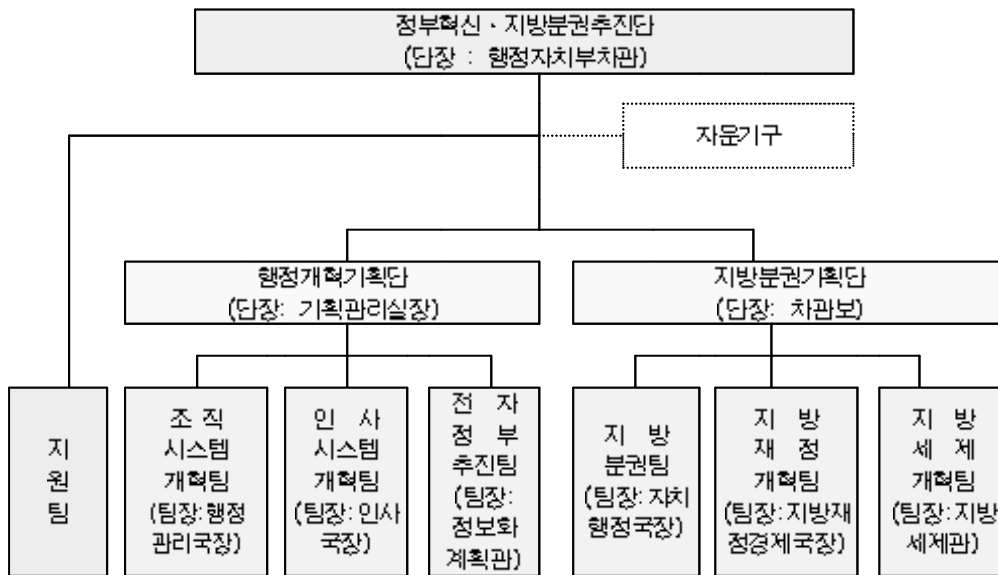
향 설정, 지방자치제도 개선, 지방자치단체의 재정기반 확충 등에 관한 사항을 심의·평가하는 기능을 부여하였다. 위원회는 위원장(김병준) 1인을 포함한 25인 이내의 위원으로 구성되었으며(위촉직 16명, 당연직 7명) 위원회산하에 5개 「전문위원회」(행정개혁·인사개혁·지방분권·재정세제·전자정부)를 설치하였으며, 정부혁신 및 지방분권에 관한 과제의 발굴, 추진상황의 관리 및 위원회와의 업무협조를 위하여 행정자치부 및 기획예산처에 「추진단」을, 그 밖의 중앙행정기관에 「업무혁신팀」을 설치하였다. 위원회가 설치된 후 근 3개월 동안 김병준 위원장은 여러 차례의 방송 토론회에 참가하여 참여정부 지방분권의 큰 구도를 설명하는 기회를 가졌으나 구체적인 향후 분권화 과제 및 일정에 대한 언급은 거의 하지 않았다. 위원장의 이러한 태도는 성급한 일정 노출에 따른 위험을 극소화하고자 하는 노력의 일환으로 보였으나, 결국 7월4일에는 「지방분권로드맵」이라는 구체적인 계획서를 발표하게 되었다.

〈정부혁신·지방분권 추진체계〉

◇ 대통령 소속



◇ 행정자치부 소속





### Ⅲ. 참여정부 지방분권로드맵의 내용과 평가

참여정부는 2003년 4월 7일 정부혁신지방분권위원회를 출범시킨 이후 정부혁신과 연계된 지방분권의 구체적 프로그램을 마련하고자 하였으며, 이는 7월 이후 '지방분권 추진로드맵', '행정개혁 추진 로드맵', '재정세계개혁로드맵' 등 연속적인 분권추진 일정표를 통해 분권을 가시화하고 있다. 이 중에서도 참여정부의 지방분권화 계획과 관련하여 가장 주목할 만한 것은 2003년 7월 4일 정부혁신지방분권위원회가 '분권형 선진국가 건설'을 공표하면서 제시한 '참여정부 지방분권 추진 로드맵'이다. 향후 지방분권의 거시적 이정표가 될 이 로드맵에는 1)지방분권의 추진배경과 방향, 2)지방분권의 주요과제, 3)지방분권 주요과제별 로드맵, 4)지방분권로드맵 종합이라는 주제가 포함되어 있다. 이 중에서 주목할 만한 주제는 지방분권 주요과제와 과제별 로드맵이라고 할 수 있다. 주요과제는 향후 참여정부가 추진하고자 하는 분권의 영역을 포함하고 있으며 로드맵은 그러한 과제의 추진일정을 밝히고 있기 때문이다. 한마디로 지방분권의 대상 영역 및 속도가 표현되어 있는 것이 지방분권 추진 로드맵인 것이다.

참여정부가 구상하고 있는 분권의 영역과 속도에 대한 평가를 하기 위해서는 지방분권로드맵이 포함하는 분권영역과 추진일정을 고찰하는 일이 필요하다.

먼저 분권의 주요과제를 보면 다음과 같다. 한편 [참여정부의 지방분권로드맵]은 지방분권의 구체적인 과제와 추진 일정을 공개한 지방화 지도로서 총 7개 분야에 20개 과제를 제시하고 있다. 로드맵은 중앙지방간 권한 재배분 과제로서 1)지방분권 추진 기반 강화, 2)중앙권한의 획기적 지방이양, 3)지방교육자치제도 개선, 4)지방경찰제도 도입, 5)특별지방행정기관 정비, 획기적 재정분권의 추진을 위한 과제로는 6) 지방재정력 확충 및 불균형 완화, 7)지방세정제도 개선, 8)지방재정의 자율성 강화, 9)지방재정운영의 투명성, 건전성 확보, 지방정부의 자치행정력 강화를 위한 과제로는 10)지방자치권 강화, 11)지방정부 내부혁신 및 공무원 역량강화를, 지방의정 활성화 및 선거제도 개선 과제로는 12)지방의정 활성화, 13)지방선거제도 개선을, 지방정부의 책임성 강화 과제로는 14)지방정부에 대한 민주적 통제 체제 확립, 15)지방정부에 대한 평가제도 개선을, 시민사회 활성화 과제로는 16)다양한 주민참여제도 도입, 17)

시민사회 활성화 기반 강화를, 협력적 정부간 관계 정립 과제로는 18)중앙지방정부간 협력체제 강화, 19)지방정부간 협력체제 강화, 20)정부간 분쟁조정기능 강화를 제시하고 있다(청와대 정부혁신 지방분권 홈페이지 참조).

## 1. 분권로드맵에 대한 평가

이번에 발표된 로드맵은 지방자치 전 분야에 걸친 주제를 빠짐없이 망라하고 있으며 분권 일정표를 공개함으로써 향후 예측 가능한 분권 프로그램을 추진한다는 점에서 과거 정부의 분권화 정책과 차이를 보이고 있다. 그러나 참여 정부가 제시하는 20개의 분권과제 중 어느 하나 수월하게 추진될 수 있을 것이라고 장담할 수 있는 과제도 드물며, 혹시 로드맵의 일정에 따라 계획이 순조롭게 진행된다 할지라도 그것이 원래 의도한 성과를 거둘 수 있는가에 대한 회의적인 시각도 적지 않다.

이는 로드맵의 구상은 이상적이거나 중앙정치, 지방정치, 중앙정부, 지방정부, 특별행정기관, 지방 시민사회 등이 로드맵의 구상과 일정을 수용할 수 있는 준비가 거의 되어 있지 않다는 현실을 직시할 때 더욱 분명해진다. 특히 참여정부의 분권화구도는 선분권 후보원의 원칙, 보충성의 원칙, 포괄성의 원칙을 추구하고 있는 데, 이러한 급격한 분권 정책은 실험적인 성격이 너무 강하고 무책임하다는 비판을 받을 수 있다.

비록 지방분권로드맵이 그 방향과 원칙, 추진 의지에 있어 긍정적인 평가를 받을 수 있다고는 하지만, 정치적, 사회적 현실을 무시한 개혁은 성공한 적이 없다는 역사적 사실에서 교훈을 얻을 필요가 있다고 하겠다.

이러한 인식을 토대로 로드맵에서 밝혀진 과제를 중심으로 그 문제점을 제시하면 크게 5가지로 구분할 수 있다.

### 1) 상호 모순적 과제들

지방정부의 권한과 재정을 강화시키겠다는 것은 참여정부 분권화의 기본 정책기조이다. 중앙권한의 획기적 지방이양, 지방교육자치제 실시, 지방경찰제도 도입, 특별지방행정기관 정비, 지방재정력 확충 및 불균형 완화, 지방재정의 자율성 강화, 지방자

치권 강화 등은 지방정부의 권한을 강화시키기 위한 대표적인 과제이다. 그런데 지방정부에 대한 행·재정적인 대폭적 권한 이양 및 특별행정기관의 이관은 지방정부의 권한을 강화시키는 데 기여할 지는 모르지만, 비대해진 지방정부의 권력 남용과 부정 행위를 감시·통제할 수 있는 메커니즘의 작동을 더욱 어렵게 할 것으로 보인다. 특히 정당 지배적, 지역 이기주의적인 지방정치행정, 지방의회의 부실운영이 횡행하는 현실을 직시할 때 지방정부를 효과적으로 통제할 수 있는 방안을 마련하기는 쉽지 않을 것이다. 과거에는 중앙정부가 지방정부의 책임성을 확보하기 위한 주요 세력이었지만(유재원, 2002), 중앙정부가 이러한 역할에서 제외될 경우 지방정부 전체 세력은 거의 전무하게 될 것이다. 특히 최근 들어 고객정치에 치중하고 있는 대부분의 자치정부들이 지방정부의 책임성 강화, 중앙지방정부간 협력체제 강화, 지방정부간 협력체제 강화, 정부간 분쟁조정기능 강화 등과 같은 주제에 협력하기는 현실적으로 매우 힘들 것이다.

## 2) 실험적 성격이 너무 강한 과제들

아무리 의도대로 잘 설계된 정책이라도 이는 실험적 성격을 갖기 때문에 정책은 가설과 같은 지위를 갖는다(Landau, 1968). 참여정부가 지방분권을 위해 설정한 다양한 정책주체들도 대부분 실험적 성격을 띠고 있으며, 종합적이고 체계적인 처방을 통한 효과를 추구하기 때문에 몇 개의 중요한 과제가 수행되지 못할 경우에는 전체적 균형이 깨어지고 그 효과도 크게 떨어질 수 밖에 없다. 그 중에서도 지방정치의 현실을 감안하지 않고 추진할 경우 큰 낭패를 볼 수 있는 과제들은 사전에 신중하게 검토되고 점진적으로 추진될 필요가 있다. 특히 지방정부에 대한 권력기관의 이전 정책에 대해서는 신중한 고려가 필요할 것이다. 이는 일단 지방정부에 경찰과 같은 권력기관을 이양할 경우 경찰력의 행사와 관련된 지방정치의 영향력이 작용할 것이며, 불공정하고, 지역 이기주의적 경찰력 행사가 발생할 수 있기 때문이다. 예컨대 광역시도 내에서 일어나는 지역 이기주의적 대규모 불법 시위에 대하여 지방경찰이 과연 어떤 식으로 대응할 것인가에 의구심을 갖지 않을 수 없다. 아울러 주요한 특별행정기관—교육청, 환경청, 노동청, 중소기업청 등—을 지방정부에 이관시키는 것이 어떤 기준에서 바람직한 것인가에 대한 신중한 검토가 필요하다고 하겠다.

### 3) 정책적으로 실행이 난해한 과제

지방분권로드맵에 제시된 20대 과제 중에는 중앙정부가 정책적으로 수행하기 난해한 것들이 포함되어 있다. 즉 지방정부 내부혁신 및 공무원 역량강화라든가, 시민사회 활성화, 다양한 주민참여제도 도입, 지방선거제도 개선 등이 그 사례이다. 참여정부의 지방화 정책은 중앙정부가 할 수 있는 일에 국한되는 한계를 가지고 있다. 예컨대 지방정부의 내부혁신 및 공무원 역량강화는 본질적으로 지방정부의 노력 여하에 달려있는 것이다. 중앙정부가 지방정부의 노력을 간접적으로 독려할 수는 있겠으나 정치적, 행정적 역량의 한계에 도달한 지방정부들이 자체적인 내부혁신이나 공무원 역량강화를 위한 프로그램을 작성하고 가동할 수 있는가에 대해서는 회의적인 평가를 내릴 수밖에 없다. 시민사회의 활성화라는 과제도 시민사회의 각성과 성숙을 위한 내부 노력이 동력화되어야 가능한 것이지, 정부의 노력에는 일정한 한계가 있기 마련이다. 다양한 주민참여제도 도입 및 지방선거제도의 개선도 절실하게 필요한 과제이기는 하나 국회의원과 지방정치인들의 반대로 인하여 정책적으로 실현되기 난해한 과제에 해당된다.

### 4) 현실에 대한 인식이 지나치게 낙관적인 과제

참여정부의 지방분권정책의 성공 여부는 무기력하고 수구적이며 지방정치 종속적인 지방정부를 어떻게 개혁할 것인가에 달려있다. 문제는 참여정부의 분권화 정책이 '지방정부에 권한을 주면 그 이후에는 지방에서 알아서 할 일이다'라는 안이한 가정을 토대로 하고 있다는 것이다. 권한이양, 교육, 경찰, 특별행정기관 정비, 지방재정확충, 지방자치권 강화 등과 같은 과제들은 지방정부에게 자치혜택을 부여하는 과제이며, 향후 지방정부 권한 남용, 정책실패 등으로 인한 자치 후유증은 지방사회가 해결해야 할 과제로 남게 될 것이다. 참여정부 분권로드맵이 추구하는 선분권 후보완 원칙은 바로 이러한 구도를 염두에 둔 것이다. 그러나 지방시민사회가 지방 정부를 제대로 통제할 수 있는 관심과 능력을 가지고 있지 못하며, 지방정부도 시민사회를 통치하고자 하는 성향이 강한 것이 사실이다. 예컨대 지방정부에 대한 민주적 통제 체제 확립이라는 과제는 지방시민사회의 통제 역량을 지나치게 낙관적으로 판단한 결과이다. 정부에 대한

민주적 통제는 시민사회의 참여 활성화와 참여를 촉진하는 지방정부의 열린 행정이 시행되지 않고는 이루어 질 수 없는 과제이기 때문이다. 한편, 지방의정의 활성화도 현재의 정당지배 구도에서는 근본적으로 개선될 수 있는 여지가 없는 사안임에도 분권 추진을 통해 소기의 성과가 이루어 질 것이라고 기대하는 것은 매우 낙관적이 태도라 하겠다.

#### 5) 지방간 불균형을 심화시킬 수 있는 과제

분권이 지방 사회간 재정, 행정, 문화, 지식격차를 심화시킬 것이라는 것은 거의 대부분 인정하는 사실이다. 그럼에도 불구하고 참여정부가 분권을 추진하는 명분은 자치단체간 경쟁과 자구노력을 촉진하고, 재정지출 및 권한행사와 관련된 시민의 자발적 참여를 활성화 할 수 있다는 기대 때문이다. 미국을 비롯한 서구 사회의 경우 오랜 민주주의 전통, 비교적 높은 지식수준과 전문성으로 인해 자치정부의 재정 지출과 관련된 시민의 자발적 통제가 가능하였다. 그러나 역사적 관행과 문화적 수준이 다른 한국 사회에서 행·재정에 치우친 기능적 분권이 이루어진다고 해서 지방정부간 경쟁, 지방정부의 개혁, 시민통제와 참여가 활성화 될 것이라고 기대하기는 매우 어렵다. 낙후된 지방의 정치상황과 지방정부에 대한 획기적인 개혁 요구가 수반되지 않는 분권의 위험이 여기에 있다. 이런 점에서 작금에 추진되고 있는 지방재정의 자율성 강화, 지방자치권 강화와 같은 과제들은 자칫 지방간 불균형을 심화시키는데 기여할 가능성이 크다.

### IV. 참여정부 지방분권추진의 일반적 한계

참여정부의 분권정책은 정권 차원의 기획에 의해 추진되고 있다. 지방에 자치권을 부여하고 강화된 지방자치를 통하여 지방의 경쟁력을 고양시켜야 한다는 요구는 지방정치인, 지방언론, 지방상공인, 지방지식인, 그리고 시민단체들의 강력한 요구사항이었으며, 대권에 도전한 각 당들도 지방분권을 공약으로 내세운 것이 사실이다. 따라서

참여정부의 분권정책 추진은 이러한 요구와 약속에 따른 실천의 형태로 진행되고 있다. 그러나 오늘날 한국 지방 사회의 저발전, 저민주주의, 저문화가 단지 분권의 부족에서 초래된 것이라고 볼 수는 없다. 물론 오랜 기간 중앙집권적 지배가 지방사회의 전반적인 무기력을 초래한 요인 중의 하나라고 할 수는 있지만, 현 상태에서 지방관공서의 권한을 대폭 강화시키는 것이 과연 제대로 된 지방자치를 촉진할 수 있는 대책이 될 수 있는가에 대해서는 회의적이 아닐 수 없다.

실제로 지방자치제를 도입한 이후 지방사회의 변화 모습을 보면 정당과 금권에 의한 지방정치 지배, 지방도호들의 정치세력화, 지방의회 무능과 변질, 그리고 이로 인한 주민의 자치 무관심과 참여 부족이 심각한 부작용으로 자리잡고 있음을 알 수 있다. 이러한 상황에서 지방정치에 참여하는 각 세력들은 각자 자기들의 이익 추구 활동에 집중하며 자신들의 활동에 대한 책임 추궁이나 통제 장치를 마련하는 데는 거의 관심이 없다. 이는 지방정부의 권력과 자원을 둘러싼 고객정치—즉 필요한 자원을 서로 차지하려는데 혈안이 된 고객들과 이를 통제할 수 있는 메커니즘이 결여된 정치 상황(Wilson, 1989)—과 유사한 것이다. 이러한 판단에 따라 분권 정책의 추진과정에서 예상되는 문제점을 제시하면 아래와 같다.

### 1. 지방정부의 비대화 및 신지방 집권화 초래 가능성

참여정부의 분권정책은 조직구조상으로는 기능상으로는 재정상으로는 중앙정부의 기능과 재원을 포괄적으로 지방정부에 이양하는 방식을 채택하고 있다. 중앙집권체제를 탈권위화하고, 중앙정부의 기획기능을 강화하고 규모를 축소하며, 중앙정부 공무원에 의한 정부혁신주도세력화를 시도하면서 과거의 국가사무를 전면적, 포괄적으로 지방정부에 이양하겠다는 것이 분권정책의 주요내용이 된다. 그러나 갑작스러운 국가사무의 포괄적 이양은 지방정부를 급격하게 비대화시킬 것이며 업무 소화불량증에 걸리게 될 가능성이 농후하다. 또한 지방자치 실시이후 지방정치인들이 지방발전주의 모델을 앞세운 집권적 지방통치 체제를 구축하고 있다는 우려를 감안할 때(이종수, 2002; 박종민, 2002), 향후 포괄적 분권 정책은 신지방집권화를 초래할 가능성이 크다고 하겠다.

## 2. 지방정치 및 지방행정의 부실로 인한 자치실패 가능성

이제 한국 지방자치의 제대로 된 구현을 가로막고 있는 가장 큰 장애물의 하나는 지방정치인과 지방행정이 되고 있다. 정권의 변화와 시대적 요구에 따라 급격하게 진척되고 있는 중앙정부의 권한 낮추기, 시민 다가서기, 공직사회 개혁 추진에 비교 할 때 지방정치와 지방행정은 시대의 변화를 제대로 읽지 못하고 있을 뿐만 아니라, 혁신의 자극이 거의 없기 때문에 구태의연한 시장 지배적 통치 및 시장후견주의자들에 의한 지방통치에 급급한 양상을 보이고 있다(유재원, 2000; 박종민, 2002). 이러한 상황에서 행·재정 전 분야에 걸친 포괄적 분권이 실시될 경우 지방정부의 자원배분은 지방정치세력과 토호들에 의해 좌우될 공산이 크다. 지난 10년 간 지방주민들이 학습한 지방자치의 내용은 '지방자치는 지방정치인, 지방공무원, 지방의원, 지방토호들의 세력 다툼의 장'이며 주민들은 참여하고 싶어도 참여의 통로가 차단된 무기력과 무관심의 자치라고 해도 과언이 아니다(전영평 외, 2003). 따라서 시민사회(혹은 주민)의 관심과 참여를 동원할 수 있는 획기적이고 구조적인 체제와 전략이 마련되지 않을 경우 지방자치는 '그들만의 자치'로 전락할 위기에 처하게 될 것이다.

## 3. 미성숙한 지방시민사회 외면

매우 비판적인 시각에서 볼 때 참여정부의 지방분권정책은 지방정부혁신을 과감하게 도출해 내지 못하는 가운데 진행되고 있는 '떠넘기기식 분권정책'이라고 할 수 있다. 즉 참여정부의 분권과제는 대부분 지방정부와 지방사회에 대한 유화책으로 구성되어 있는 인기영합적 정책이라는 비판을 받게 마련이다. 권한이양, 참여유도, 그리고 지방의 자율통제라는 일련의 분권추진 방식은 너무나 순진한 발상의 소치일 수도 있고 지나친 정치적 계산에 따른 것일 수도 있다. 문제는 부실한 지방의 정치 행정은 거의 그대로 둔 채, 지방의 정치행정에 대한 책임성 확보를 결과적으로 지방의 시민사회의 영역으로 미루었다는 것이다. 그런데 한국 지방사회는 소수 광역단체에서 이제 겨우 지방사회 권력에 대한 자발적이며 조직적 시민참여 활동이 일어나고 있다. 즉, 대다수의 자치구역에서는 공공 이슈에 대한 자발적이며 조직적이고 수준 있는 정치적

시민참여가 거의 일어나지 못하고 있는 것이 현실이다(강명구, 2002, 김익식, 2003, 이기우, 2003). 지방자치는 지방의 공권력과 지방주민의 파트너십에 의해 이루어져야 함에 불구하고, 공권력과 토호의 일방적 통치주의를 견제하고 시정할 수 있는 지방시민사회가 취약하여 자치가 의도하는 민주주의, 효율성, 형평성이 실현되기 어렵게 되어 있다(최승범, 2002). 이러한 상황에서 정치권에 의한 분권의 강행은 관공서의 권한 강화로 이어져 가뜩이나 미숙한 지방시민사회의 성장을 더욱 어렵게 만들게 될 것으로 보인다.

## V. 분권에 대응하는 시민사회의 과제

참여정부는 정부개혁과 분권의 비전으로 정부재창조를 표방하면서 이를 효과적으로 달성하기 위한 전략 목표 중의 하나로 참여·협치 기반 조성을, 하위 방안으로 '사회제 세력간 균형과 협력', '자립형 지방화 실현으로 분권과 책임의 조화'를 제시하였다. 또한 참여정부의 정부개혁과 연계한 지방화 구상, 그리고 계속되는 로드맵의 발표는 분권을 위한 정부차원의 강력한 의지를 실증하는 사례로 보아도 좋을 것 같다. 문제는 참여정부의 정권 차원의 분권화가 의도대로 지방에서 추진될 수 있는가 하는 것이다. 즉 위로부터 기획되고 추진되는 분권화, 지방정치세력의 계산과 압력에 의해서 추진되는 분권화, 일부 민간 분권 운동체의 요구에 의해서 추진되는 분권화가, 분권의 실제 현장인 지방에서 의도대로 추진될 수 있는가에 대해서는 회의적일 수밖에 없다.

그러나 진정한 지방자치를 위해서는 시민참여와 아울러 지방분권이 필수 요건이기 때문에(김익식, 2003; 전영평, 2003c; 이승종, 2003) 지방 분권 그 자체를 거부할 수는 없다. 따라서 지방분권에 대한 물음은 분권을 해야하느냐, 하지 말아야하느냐가 아니라, 그것을 어떤 조건에서 어떤 범위와 속도로 하느냐의 물음이 되어야 마땅하다. 특히 지방자치의 한 축인 시민참여는 분권의 부작용을 극소화하고 건전하며 효과적인 권한 사용을 위해 필수적이기 때문에 지방사회의 시민참여 수준을 고려한 분권이 추진될 필요가 있다. 이러한 관점에서 향후 지방시민사회가 수행해야 할 과제를 제시하면 다음과 같다.



첫째, 시민사회는 지방정치 및 지방정부개혁 운동을 적극적으로 추진하며 이를 전국적으로 확산시켜야 한다. 현시점에서 볼 때 지방자치가 제대로 안 되는 가장 큰 이유는 폐쇄적인 지방정치와 그에 안주하는 지방정부 때문이다. 김영삼 정부, 김대중 정부, 그리고 노무현 정부에 이르는 근 10년 간 한국의 중앙정부는 각종 개혁조치에 의해 관료적 권위주의에서 벗어나고 있으며, 시민단체 및 언론의 압력에 의해 상당히 투명한 행정으로 이동하는 경향을 보이고 있다. 그러나 지방사회 및 지방정부들의 경우, 중앙정부의 통제를 자치탄압으로 규정하고 소수 지방정치인과 토호들이 지방을 장악하는 지방통치를 지방자치로 변질시키고 있다. 지방의 자치 실정이 이러함에도 불구하고 주민들은 자치에 관심이 거의 없으며, 지방정치와 행정을 통제할 수 있는 자발적 시민사회 견제 장치가 작동하지 못하고 있다. 이러한 상황에서 포괄적 분권을 강행할 경우 자치의 이득은 지방정치인과 토호들의 몫이 될 것은 뻔한 일이다. 따라서 여전이 되는 지방사회부터라도 지방정부 및 지방정치 개혁운동을 전개하여 참여정부의 분권정책의 수혜가 지방 정부의 자체 개혁방안을 공표하는 자치단체에 돌아갈 수 있도록 하는 운동을 전개할 필요가 있다. 예컨대 광역자치구의 시민단체 및 자발적 조직들이 지방정부 및 지방정치인들에게 지방정부 및 정치 개혁안을 요구하여 관철시키고, 이를 사례로 전국적인 지방정부 개혁 운동을 확산시켜야 한다.

둘째, 시민사회는 지방정부에게 시민참여로드맵을 요구하고, 지방정부의 책임성 확보를 위한 시민 참여 창구를 설치하여야 한다. 참여정부가 지방분권로드맵 발표를 통하여 지방행정 전 분야에 걸친 개혁 일정을 밝힌 것은 지방정부를 대상으로 한 것이 아니라 자치의 주체인 주민들에게 분권의 효능을 전달하고자 한 것으로 보아야 한다. 따라서 지방정부는 중앙정부와 마찬가지로 자기에게 주어진 권한과 자원을 신속하고도 합리적인 방향으로 주민들에게 전달할 방안을 마련해야 한다. 이에 따라 지방정부는 자체 개혁의 일환으로 '시민참여로드맵'을 작성하여 범사회적으로 공표하고 이를 추진하여야 한다. 상황이 이러함에도 불구하고 아직까지 분권에 대비한 지방정부 개혁일정이나 시민참여로드맵을 작성·공표한 자치단체는 한 군데도 존재하지 않는다. 따라서 시민사회는 지방정부로 하여금 정부개혁일정표 및 시민참여로드맵 작성공개를 강력하게 요청할 필요가 있다. 아울러 지방정부의 권한 비대화에 따른 책임성 확보를 위한 지역 자체적인 통제 메커니즘 구축과 시민참여의 활성화를 위한 시민참여창구를

설치하는 것을 생각해 보아야 한다. 한국지방자치의 고질병인 책임성 없는 지방자치에 대한 시민견제 장치가 필요한 것이다(최승범, 2000).

셋째, 시민사회는 중앙정부에 대하여 지방시민사회가 감당할 수 있는 수준의 신중한 분권 추진을 요구할 필요가 있다. 참여정부의 지방분권로드맵이 보여주는 분권 주제와 일정은 지방의 열악한 사정을 고려하지 못한 일방적인 '떠넘기기식 분권'에 해당되는 것으로서 향후 많은 부작용을 가져올 것으로 보인다. 특히 이념, 이해관계, 지역에 따라 어느 때 보다도 분열과 갈등 양상을 보이고 있는 한국 사회의 현재 상황을 감안할 때 중앙정부가 위기관리와 갈등조정 권한과 기능을 포기해서는 안 된다. 갈등과 조정의 최고 책임자인 대통령의 권위조차 위협하는 현재의 정치 상황에서 지방로드맵이 추진하고자 하는 파격적인 분권 추진은 결국 지방정부에 조정 권한을 위임하는 식의 무책임한 분권이라는 비판을 면할 길이 없게 될 것이다. 선거와 인기를 인식한 지방정치인들이 지역내의 갈등 해결을 위해 경찰권 행사, 노사조정권 행사, 교육 갈등 조정 권한을 제대로 행사할 것으로 기대하기는 힘들다. 따라서 지방시민사회는 총격적인 분권의 부작용이 발생하는 것을 수수방관하기보다는 신중하게 계획된 분권, 즉 지방의 시민사회가 감당할 수 있는 정도의 분권이 이루어지도록 중앙정부에 신중한 분권을 요구해야 할 것으로 보인다.

넷째, 사이버 공간을 활용한 시민들의 자치 참여 유도 창구를 마련할 필요가 있다. 현재까지의 시민단체 및 자발조직의 지방정부 견제 활동은 소수 상근자와 전문가들에 의한 언론 활용 전략에 의존해 왔다. 특히 지방의 경우 오프라인에서의 시민참여에 의한 정책 투입은 거의 힘든 것이 사실이며, 대부분의 자발 조직도 정책 검토 능력에 한계를 가지고 있으며, 행정의 협조 기능과 관련된 활동에 치중하고 있다. 이러한 상황에서 몇 안 되는 시민단체들이 소수의 진보적 상근자 및 전문자원가와 더불어 힘겹게 지방정치행정을 모니터링 하는 실정이기 때문에 현재 상황으로서는 획기적인 정책참여를 활성화하기는 불가능 한 것이 사실이다. 이러한 곤경을 타파하기 위한 유력한 대안으로서 온라인상의 시민참여 창구를 개설하여 시민들이 큰 부담 없이 다양한 형식의 참여를 할 수 있게 하는 방안을 구상하는 일은 향후 매우 중요한 과제가 되어야 한다.

다섯째, 시민사회는 거버넌스적 가치확산과 정책 네트워크의 형성을 위한 노력을 전개하고 이를 확산해야 한다. 거버넌스는 관공서 중심의 통치에서 벗어나 시민사회의

다양한 세력들로 구성된 정책네트워크를 형성하고 이를 통해 공동으로 정책을 운영하는 민주적 체제를 의미한다. 협치라는 용어로도 표현되는 거버넌스적 정부 운영의 핵심은 민주주의와 효율성을 추구하기 위한 민관협력네트워크인 것이 사실이지만(전영평, 2003 a; 김석준 외, 2000), 보다 중요한 것은 거버넌스적 정책 운영사상의 저변에 깔려 있는 시민사회의 성숙한 합의 사상이라고 할 수 있다(Giddens, 1998; 이종원, 2002). 즉 거버넌스는 '시민사회의 다양한 주체의 정책 참여를 당연한 권리로 인정하고, 시민, 시민단체, 정부, 기업 등이 공동체의 번영과 정의를 위한 책임 있고 자율적인 선택을 조장하는 정책네트워크'로 재 규정될 필요가 있다(전영평, 2003b).

이에 따라 지역 시민사회의 개혁운동도 거버넌스적 가치를 이해하고 존중하는 토대로부터 진행되어야 한다. 현재 지역에서 나타나고 있는 집단이기주의, 무책임한 권리 주장, 고액 정치적 자원의 배타적 추구 등을 위한 연대 활동이 거버넌스적 정책 연대로 오해되어서는 안 된다. 이러한 교착상태를 극복하기 위해서는 지역의 시민단체들이 공공선과 사회정의 추구, 책임과 자율의 중시, 양보와 타협, 합의사항의 성실한 이행 등과 같은 시민사회의 기본 가치의 중요성을 확산시키고, 이러한 가치에 입각한 정책네트워크를 구성하는 일에 나서야 한다.

여섯째, 지역 NGO간 참여자치를 위한 네트워크형성 및 활동을 강화하여야 한다. 참여정부의 분권정책 추진에는 지역 NGO들의 강력한 분권 요구가 작용한 것이 사실이다. 상당수의 지역 NGO들이 전국규모의 운동본부에 가입하여 분권을 요구하였으며 이는 대선의 중요한 이슈가 되었다. 물론 분권우선주의를 경계하는 지역 NGO들도 있었으나 이들의 목소리는 지방분권운동의 합성에 미치지 못하였다. 그런데 참여정부가 들어서고 지방분권이 강력하게 추진되고 가시화되자 상당수의 지역 NGO, 언론, 지식인, 시민들은 분권우선주의에 대한 경계심을 가지게 되었다. 즉 현 상태의 지방정치, 토호정치, 독단적 행정운영 상황에서 분권이 될 경우 분권의 혜택이 특정 계층에게 집중됨은 물론 분권으로 인한 지역사회의 위기가 도래할 것을 걱정하게 된 것이다. 그러나 참여정부의 현재 계획에 따라 분권은 강행될 것이기 때문에 지역의 NGO들은 시민사회를 대변하여 관공서 및 토호 중심의 분권에 대한 견제 시스템을 만들려는 노력을 보이고 있다. 예컨대 분권시범도인 제주도에서 참여환경연대와 같은 NGO가 타지역의 NGO들과의 결속과 연대 노력을 통해 관공서 중심의 분권을 견제하려는 노력을

보이고 있다. 지방정치와 지방정부의 책임성을 묻고자하는 시민사회의 노력은 현실적으로 조직화된 NGO들에 의해 수행될 수밖에 없다는 점에서 NGO들의 역할이 향후 매우 중요하게 부각될 것으로 보이며, 이는 NGO들이 보다 실질적인 권력 견제와 대안제시를 위해 타지역의 NGO들과의 협력을 추진하게 하는 동력이 될 것이다.

일곱째, 시민사회는 참여자치 실현을 위한 시민교육을 실시할 필요가 있다. 관공서간 분권을 중심으로 추진되는 지방자치는 특수 계층에게는 큰 관심사가 될지 모르지만 일반 시민들에게는 큰 관심을 받지 못할 것으로 보인다. 특히 생활권과 정주권이 일치하지 않는 대부분의 시민들에게 지방분권은 생활과는 동떨어진 관념으로 이해될 가능성이 농후하다. 정주권을 중심으로 한 주민의 개념 및 국가를 중심으로 하는 국민의 개념에만 익숙해 온 한국의 지방민에게 개인의 자유와 책임 그리고 정책과정에 대한 직접민주주의를 강조하는 시민참여는 아직도 생소한 개념이 되고 있다. 따라서 지역의 주민들에게 시민으로서의 정치적 권리와 책임을 인식시키는 시민민주주의 교육을 지속적으로 추진하는 일이 필요할 것이다.

이상에서 제시한 과제 이외에도 지방의 시민사회는 의식 있는 지식인들을 중심으로 조직화된 시민운동 NGO를 육성하고 지원하는 일을 추진하여야 하며, 아울러 실험적 시민참여 행동 방안을 마련하여 시민중심의 지방자치가 될 수 있도록 노력하는 일이 필요할 것으로 보인다.

## VI. 결론: 고객정치적 지방자치의 극복을 위하여

분권론자들은 중앙정치와 중앙집권적 행정의 폐해를 수정하는 중요한 개혁시스템으로서 자율적 지방분권을 제시하고 있다(이기우, 2003; 김익식, 2003; 김병준, 2000; 이승종, 2002). 사실 중앙정치와 중앙집권적 행정이 그간 가져온 폐해는 이루 말할 수 없이 크다고 하겠다. 문제는 중앙집권적 정치 행정 지배체제의 모순이 지방정부 수준에서도 그대로 답습되고 있다는 것이다. 즉 중앙집권적 권위주의 지배로 인하여 지방 정치행정도 지방의 영역 내에서 집권적 권위주의로 답습되고 있으며, 이로 인하여 지방정치행정에 의한 지방지배현상이 심각해 졌다는 것이다(강명구, 2002). 이러

한 현상은 지방자치 실시 이후 더욱 심화되어 기초와 광역을 막론하고 시장, 군수의 제왕적 리더십이 횡행하는 결과를 가져왔고, 이들과 더불어 지방정치의 한 축을 담당하는 지방의원들도 제대로 된 견제기능이나 입법기능을 수행하지 못하고 있다(엄태석, 2002).

대부분의 지방은 중앙과는 상당히 다른 사회적 여건을 가지고 있다. 중앙정치는 국회, 사법부와 같은 권력의 견제와 균형을 이루는 권력분립체제는 물론, 강력한 언론의 견제, 시민단체의 감시와 비판, 교육수준과 참여수준이 높은 시민들(특히 사이버 참여), 이동성이 높은 사회구조, 특정연고집단의 독주가 허용되지 않는 구조를 가지고 있다. 이에 반하여 지방은 관공서에 권력을 믿고 맡길 만한 사회적 여건이 너무나 취약한 것이 사실이다. 한마디로 지방정치와 지방정부의 권위주의적이며 연고주의적 통치방식은 중앙정부의 그것보다 더욱 심각하다는 것이다(박종민, 2000; 유재원, 2000). 따라서 중앙과 지방간에 서로 다른 여건에 대한 치밀한 검토 없이 급격한 분권을 추진할 경우 분권은 상당한 부작용을 초래할 것이며, 시민의 참여와 권력에 대한 견제장치가 부재한 가운데 진행되는 관공서간 분권화로 이어질 것이다. 이는 분권론자들이 그토록 우려하던 중앙정치의 폐단을 지방정치 차원에 그대로 전가 오염시키는 결과를 초래함으로써 그들 주장의 허구성을 증명하게 될 수도 있다.

둘째, 문민정부로부터 참여정부에 이르기까지 시행되는 지방분권 작업은 정치적 타산과 타협에 따른 일종의 '고객정치'의 성격을 가지고 있다는 점이다. 고객정치는 국가 권력 및 자원을 배분하는 데 있어서 특정 집단이 자신의 조직력과 로비력을 사용하여 공적 자원을 차지하는 반면, 그들의 배타적 이익추구로 인하여 발생하는 비용은 사회 전체가 부담해야 하는 상황을 의미한다(Wilson, 1989). 즉 잘 조직화된 특정집단이 정부의 고객이 되어 배타적으로 자신의 이득을 취득하여도 이에 대한 조직적 반발이 어려울 때 생겨나는 정치적 상황이 '고객정치' 상황이다.

자치여건이 거의 형성되어 있지 않은 상황에서 실시된 전면적 최초 지방자치는 3김 정치의 지역분할 통치의 산물이라는 비판을 면할 길이 없다. 이 경우에는 3김이 고객 정치상황의 주요 고객이 되었다. 전면적 지방자치가 실시된 이후에는 지역감정정치와 정당공천제를 활용하여 특정 정당중심의 지방자치로 전국이 분할되어 지방자치가 아니라 '정당자치'로 비화되는 심각한 부작용이 발생하였다. 이 상황에서는 정당이 고객

정치의 주요 고객이 되었다. 한편 시작부터 정치적 타산에 의해 도입된 지방자치는 시간이 지남에 따라 지방정치를 위한 지방자치가 되어가고 있으며 지방정치가들은 중앙으로부터의 권력 이양의 부족이 지방침체의 원인이라는 프로파젠다로 중앙-지방간 대립 구도를 형성하고 지방정치가 연대를 구축하고, 중앙권력 및 자원을 획득하기 위한 '고객정치연대'를 형성하였다. 이들 지방정치인의 '고객정치' 문제는 시민참여와 풀뿌리 민주주의 육성을 위한 고민에서 나온 정치가 아니라, 자신과 후견인들(정당, 의원, 연고집단, 후원집단)의 지위 확보를 위한 것이라는 점에서 '고객정치'의 전형을 보여주고 있다(박종민, 2002; 강명구, 2002; 유재원, 2002). 최근 중앙정부의 분권화 계획이 가속화되면서 지방정부의 장들이 자기 지역 사업 획득을 위한 강력한 로비를 전개하고 있는데, 이 경우 대부분의 요구는 '고객정치' 상황에서 이루어지고 있다. 예컨대, 지하철전설, 대구지하철참사, 양성자가속기 유치 경쟁, 대구유니버시아드, 경주 세계문화엑스포 등의 경우 사업의 성격이 지방정부의 선택에 달려있기 때문에 이에 대한 비용도 당연히 당해 지방정부가 부담함에도 불구하고 중앙정부의 지원을 받아냄으로서, 다른 지방에 비용을 전가시키는 결과를 초래하고 있다. 따라서 참여정부가 수행하고자하는 분권정책은 이러한 '고객정치'를 촉진하는 계기를 마련해서는 안 된다.

## 【참고문헌】

- 강명구. (2002). 「한국의 지방정치 민주화」.
- 박종민·이종원(편). 「한국지방민주주의의 위기: 도전과 과제」. 나남출판: 21-56.
- 김병준. (2000). 「한국지방자치론」. 제2판. 법문사.
- 김석준·이선우·문병기·곽진영. (2000). 「뉴거버넌스 연구」. 대영출판사.
- 김석태. (2003). 한국지방자치의 구조와 지방분권의 우선과제. 한국정부학회 2003년 춘계학술대회 발표집. 「지방분권과 지역발전」: 57-73.
- 김익식. (2003). 지방자치행정에의 시민참여에 관한 연구. 「지방행정연구」, 제17권 제1호.
- 김정렬. (2000). 정부의 미래와 거버넌스: 신공공관리와 정책네트워크. 「한국행정학보」, 34(1): 21-10.
- 성경류, 박양호 외. (2003). 『지방분권형 국가만들기』. 나남출판.
- 박종민(편). (2000). 「한국의 지방정치와 도시권력구조」. 나남출판: 15-38.
- 유팔무·김호기. (1995). 「시민사회와 시민운동」. 한울.
- 이기우. (2003). 「지방분권과 시민참여」. 서울: 역사넷.
- 이달근. 지방분권우선순위 문제 있다. 동아일보 2003. 7. 7.
- 이승종. (1993). 「민주정치와 시민참여」. 도서출판 삼영.
- 이승종. (2003). 「지방자치론」. 박영사.
- 장상환 정진상. (2001). 「한국의 사회운동」. 진주: 경상대학교 출판부.
- 전영평. (1998). 지방정부와 시민단체간 관계: 상호인식의 실증적 분석. 「한국행정논집」, 13(1): 149-177.
- \_\_\_\_\_. (2003a). 지방정부의 거버넌스 모형 구축: 공익형 NGO의 형성정도와 정책참여수준을 중심으로. 「행정논총」, 제41권 제1호: 47-71.
- \_\_\_\_\_. (2003b). 규제거버넌스와 시민운동 NGO의 정책참여: 기여와 한계. 「한국규제학회 춘계학술논문 발표집」.
- \_\_\_\_\_. (2003c). 참여정부의 지방분권과 지방정부개혁 과제. 「한국지방정부학회 하계 학술대회 발표논문집」.
- 전영평·최준호·이관수. (2003). 한국의 지방자치와 주민참여: 대구지역의 참여실태를 중심으로. 「행정논총」, 제41권 제2호: 53-83.

- Giddens, A. (1998). *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Andrew Nurnberg Association. London: England.
- Pressman, J and Aaron Wildavsky.(1973). *Implementation*. Berkeley: University of California Press.
- Landau, M. Decision Theory and Comparative Public Administration. *Comparative Political Studies 1* : 175-195.
- Wilson, J. Q. (1989). *American Government*. 4th ed. Lexington, Massachusetts: D. C. Heath and Company.