

## 공정사회의 논리와 지방자치의 발전 방향

The Logic of Fair Society and Development of Local Government

김 안 제\*

Kim, An-Je

### ■ 목 차 ■

- I. 논제의 핵심
- II. 공정사회의 의의와 논리
- III. 공정사회와 지방자치의 관계성
- IV. 지방자치를 통한 공정사회 확립방안
- V. 향후의 과제

공정사회는 공평하고 정의로운 사회를 말한다. 공정사회는 구성원에게 만족감을 주고 사회 전체에 화평을 조성하고 질서와 협동의 풍토를 기르며 성장과 발전을 촉진하는 효과를 갖는다. 이러한 공정사회는 지방자치와 밀접한 관계를 가지고 서로 긍정적 영향을 주고받게 된다. 지방자치를 통해 공정사회를 확립하기 위해서는 부문 상호간 공정성 확보, 제도와 장치의 공정한 수립, 제도와 규범의 엄격한 시행, 자치 결실의 공정한 배분, 공정 효험의 사실적 증명에 역점을 두어야 할 것이다.

□ 주제어: 공정, 공평, 공명, 정의, 지방자치, 미덕, 공동선

Fair society is a society with fairness and justice. The fair society functions as satisfaction provider for its members and plays roles in nurturing peace and the grounds for public order and cooperation. Eventually the fair society promotes growth and development. The fair society have close and mutual relationships with local autonomy. In order to establish the fair society, local

\* 서울대학교 명예교수·한국자치발전연구원 원장

논문 접수일: 2011. 2. 10, 심사기간(1차): 2011. 2. 11 ~ 2011. 3. 24, 게재확정일: 2011. 3. 24

government and local autonomy should be devoted to the development in inter-sectoral fairness, fair setting-up of system and institutions, strict implementation of institutions and norm, distributive fairness in outcome of local government, and proof of fairness efficacy.

□ Keywords: fair, equity, clean, justice, local autonomy, virtue, common goods

## I. 논제의 핵심

공정이란 단어는 참으로 좋은 말이다. 따라서 공정의 반대어인 불공정은 누구나 꺼리며 싫어하는 말이다. 동서 고금의 긴 역사에서 공정함을 추구하지 않은 나라나 시대는 없었으며, 이는 인간이 모여 사회를 형성하면서부터 추구해온 인류 공통의 염원이자 과제였던 것이다.

공정한 정치, 공정한 행정, 공정한 거래, 공정한 인사, 공정한 분담, 공정한 분배, 공정한 역할 등을 통하여 공정한 사회와 공정한 국가를 만들려고 하는 인간의 노력은 꾸준히 지속되어왔고 또 앞으로도 영원히 계속되어 갈 것이다. 그러나 참으로 공정하다고 할 수 있는 사회나 국가가 존재했던 시대가 있었을까? 기록에 의하면 중국의 요순(堯舜) 임금 시대나 성경에 나오는 에덴의 동산이 그러했던 것처럼 묘사되어 있지만 그 이후에는 두 번 다시 그런 낙원이 나타나지 않았다.

오늘날 세계 모든 나라는 공정치 못한 국내상황과 국제관계 때문에 고통과 불화를 겪고 있으며, 그 정도가 점차 심화되는 추세를 보이고 있음이 작금의 현실이다. 우리 나라 역시 예외는 아니어서 이런 추세에 함께 편승하고 있어 슬한 부작용에 신음하고 있는 실정이다. 법령을 강화하고 제도를 바꾸며 사람을 교체하는 일을 거듭하지만 공정한 사회로 가는 길은 점점 더 멀어지기만 하는 것 같다.

이에 본 논문에서는 공정사회와 지방자치의 맥락에서, 먼저 공정사회의 의의와 논리를 정립하고 다음에 공정사회와 지방자치의 상호관계성을 구명한 다음에 끝으로 지방자치의 공정성을 확립하는 방안을 추구해 보고자 한다.

## II. 공정사회의 의의와 논리

공정사회(公正社會, fair society)는 공정한 사회를 일컫는 말이다. 여기서 공정이란 단어는 공평과 정대, 공평과 정도, 공평과 정의 등의 의미를 함축한다. 공평(公平, equity·balance)은 치우침이 없이 평형을 이루는 상태이고, 정대(正大, right)는 바르고 옳아서 사사로움이 없는 것, 즉 중정(中正)하고 웅대함을 뜻하며, 정도(正道, right path)는 올바른 길을 이른다. 그리고 정의(正義, justice)는 올바른 도리, 또는 여러 가지 덕(德)의 중정한 상(相)을 뜻한다. 따라서 공정사회란 공평하고 정의로운 사회라고 요약할 수 있을 것이다.

이와 같은 개념의 공정사회가 실현되기 위해서는 수많은 요건이 충족되어야 하겠지만 그 가운데 대표적인 것만 지적해 보기로 한다. 첫째 요건은 공평이다. 공평하지 않은 사회는 결코 공정사회라고 할 수 없다. 중국의 성인인 공자(孔子, 552~479 B.C.)도 국가통치의 요체는 백성들간의 삶을 균등하게 하는데 있다고 주장한 바 있다. 국민의 불만은 서로간의 차이가 심하게 일어날 때 생긴다는 말이다. 불공평이 형성되는 요인은 특혜, 예외, 불법, 위법, 부정 등과 같은 왜곡되고 비정상적인 행태에 있다고 할 수 있다. 개인적인 사생활에서는 이러한 불공평의 요인이 불가피하게 일어날 수 있지만 공공의 활동에서는 결코 존재해서는 안 될 압적 요소이다. 이러한 불공평은 개인 상호간 뿐만 아니라 지역간·세대간·계층간·남녀간에도 존재 가능하며, 또 실제로 그 정도가 심화되고 있는 추세이다. 여기서 한가지 유의할 것은 공평이 갖는 온당한 개념이다. 모든 객체는 언제나 공급이 수요를 따르지 못하기 때문에 모든 주체가 요구하는 수요를 충족시킬 수는 없는 법이다. 모든 것을 똑같은 양으로 나누어 가진다는 균점(均霑)의 공평이 아니라 참여와 획득의 기회를 평등하게 제공하고 노력과 공로에 비례하여 그 결과물을 분배하는 의미의 공평을 뜻한다고 해석되어야 할 것이다.

두 번째 요건은 공명정대(公明正大)함이다. 중국의 아성(亞聖)인 맹자(孟子, 372~289 B.C.)는 정자정야(政者正也)라는 말을 했다. 다스린다는 것은 모든 것을 바르게 한다는 뜻이다. 바르게 하되 투명하고 당당하게 해야 공명정대함이 드러나고 나아가 공정한 사회가 이루어질 수 있는 것이다. 부정·부패와 위법·탈법은 공명정대와는 반대의 입장에 있으며, 청렴·결백과 준법·치법(治法)은 공명정대와 궤를 같이 한다. 선은 악을 이기고, 모든 것은 반드시 바른 데로 돌아간다는 사필귀정(事必歸正)이란 말이 있다. 긴 세월을 두고 보면 그렇게 되기도 하지만 한 세대나 한 세기 안에서는 그렇게 되지 않는 경우도 많다. 우리가 바라는 것은 오랜 기간이 지난 다음에 나타나는 증명이 아니라 모든 사람이 살아 생전에 항상 볼 수 있는 현재의 증좌이다. 그래서 우리는 공명정대한 사회와 국가를 만들기 위해 언제나 애쓰고 노력하고 있는 것이다.

끝으로 또 하나의 요건은 정의이다. 공정사회는 정의가 확립되어 있는 사회이고, 불의가 횡행하는 사회를 공정사회라고 부를 수는 없다. 그리스의 철학자 플라톤(Platon, 427~347 B.C.)은 정의를 '지혜와 용기와 절제가 완전한 조화를 유지하는 일'이라고 규정하였다. 가치 판단을 올바르게 할 현명한 지혜와 이를 과감히 실행으로 옮길 용기와 힘, 그리고 개인의 욕구와 이기심을 자제할 수 있는 극기의 절제력이 하나로 결합될 때 참다운 정의가 구현된다는 말이다. 그리고 미국의 하버드대학 교수인 마이클 샌델(Michael J. Sandel)은 정의의 정수가 미덕(美德, virtue)과 공동선(共同善, common goods)에 있다고 피력하였다. 정의는 시비론(是非論)의 상반성과 양시론(兩是論)의 이중성을 갖고 있어 가치기준을 판단하기 어렵기 때문에 미덕과 공동선에의 일치 정도를 정의 판단의 준거로 삼음이 바람직하다는 말이다. 내가 하면 정의이고 남이 하면 불의라고 하는 아전인수격(我田引水格)의 해석을 하는게 일반적 성향이므로 이러한 모호성과 이기성을 해소하기 위해서도 누구나 수용할 수 있는 객관적이고도 타당한 판단 준거는 필요하다고 할 수 있다.

공정사회를 가능케 하는 필요하고도 충분한 조건, 곧 공평과 공명정대 및 정의가 확립되어 참다운 공정사회가 이루어진다면 참으로 바람직하고도 훌륭한 사회라고 할 수 있을 것이다. 이러한 공정사회가 되었을 때에 얻어지는 장점 내지 효과는 허다히 많겠지만 중요한 몇 가지만 적기코자 한다. 그 첫째는 만족(滿足)의 획득이다. 사람의 불만과 불평은 많은 경우 공정하지 못한 처사에 연원한다. 특히 공적인 영역에서의 불공정은 이해당사자는 말할 것도 없고 불특정 일반국민에게까지 욕구불만을 야기시키고 당국에 대한 불신을 조장하게 된다. 그러나 공정한 사회에 있어서는 설혹 자기에게 불리한 처사나 불이익의 영향이 미치더라도 이에 승복하여 감히 저항하지 않게 된다. 이와 같이 공정사회는 구성원 모두에게 이해와 승복과 만족을 주는 풍토를 조성하게 되는 것이다.

둘째의 효과는 화평(和平)의 도래이다. 공정하지 못한 사회에는 언제 어디서나 갈등과 대립이 생기고 불화와 분쟁이 일어나기 마련이다. 이는 불공정에 대한 불만의 표출로 일어나는 인간사회의 보편적 현상이라고 할 수 있다. 때로 국가 간에는 심한 경우 전쟁으로까지 확대될 가능성을 갖는다. 그러나 공평과 공명정대와 정의가 주축을 이루는 공정사회에 있어서는 갈등과 대립의 요소가 사라지거나 극히 미미하기 때문에 화평의 기풍이 조성되어지게 된다. 화목하고 평온한 사회야말로 국민 모두가 바라는 사회이며, 그래서 우리는 공정한 사회를 만들기 위해 모든 지혜와 노력을 경주하는 것이다.

공정사회가 가져오는 세 번째 효과는 질서(秩序)의 구축에 있다. 사회가 공정치 못하면, 즉 공평성과 공명성과 정의성을 잃어버리면 가치의 전도나 규범의 혼란을 가져오기 때문에 사회 전체는 불안과 혼돈의 와중에 빠지게 된다. 이와 반대로 공정한 사회는 누구나 공정한 가치이념을 가지고 공정한 규범을 지키며 공정한 윤리의식을 실천하기 때문에 사회 체계는

안정과 질서를 유지하게 되는 것이다. 인간사회의 질서는 사회의 공정성에서 형성됨과 동시에 질서 자체가 공정성을 조장하는 작용을 하기 때문에 우리가 추구하는 최상의 사회적 미덕이라고 할 수 있다.

공정사회가 초래하는 다음의 효과는 협동(協同)의 생성이다. 공정한 사회에 함께 살고 있는 시민들은 자기들의 지역사회에 대해 높은 긍지와 귀속의식을 갖게 됨으로써 서로간의 깊은 신뢰와 일체감을 이룬다. 이와 같은 의식과 풍조는 구성원 상호간의 융화와 화합을 공고히 하고 나아가 단결과 협동을 강화하는 현상으로 전개된다. 공정사회는 불공정사회에서 야기되는 불평·불만과 갈등·대립, 그리고 혼란과 무질서의 폐단에서 벗어나기 때문에 협력과 협동의 기풍을 조성함은 당연한 귀결이다. 이러한 협동정신의 형성은 건전한 사회를 구축하는 중심적 요소로 기능하게 되는 것이다.

끝으로 또 하나의 효과는 발전(發展)의 촉진이다. 역사적으로 볼 때 공정한 사회가 이루어진 국가나 시대는 발전하고 융성했지만 공정함을 잃었을 시기에는 쇠약과 폐망의 길을 면하기 어려웠던 것이다. 사회질서가 확립되고 국민의 협동심이 공고한 사회는 경제적 생산성과 사회적 효율성이 높아지기 마련이며 이는 곧 성장과 발전을 촉진하고 대외 경쟁력도 향상시키게 된다. 그리고 이러한 발전의 과정과 결과를 더욱 공정하게 처리하고 유지하면 그 발전은 후퇴함이 없이 계속 촉진되어 갈 것이다.

이상에서 본 바와 같이 공평과 공명정대와 정의가 구현되어서 만족과 화평, 질서와 협동, 그리고 성장과 발전의 효과를 가져오는 공정사회의 창조를 위해 최선의 노력을 경주해야 함은 필요하고도 당연한 사회와 국가의 책무라고 할 수 있다.

### Ⅲ. 공정사회와 지방자치의 관계성

무릇 지방자치는 주민의 생명과 재산을 보호함에 제일의적 존재의의를 가지고 민주주의와 지역발전을 촉진함에 역점을 둔 국가통치체제의 한 형태이다. 이러한 지방자치는 자치구역과 자치주민 및 자치권한에 의해 성립되는데, 이 가운데 지방자치의 주역은 주민이고, 기반은 구역이며 수단은 자치권이다. 지방자치단체의 입장에서는 모두 이 세 가지 요소가 크고 많기를 희구하지만 국가 전체로 보면 적정한 크기의 규모를 필요로 한다.

지방자치의 요체는 건전한 관계의 정립에 있다고 할 수 있다. 국가와 지방자치단체간, 자치단체 상호간, 집행부와 의회간, 지방정부와 주민간, 주민 상호간 등의 관계가 적절한 균형과 견제를 유지할 때, 지방자치는 올바르게 정착되고 그 효과는 제대로 발휘될 것이다. 권한과

재원의 적정한 배분이 크게 요청되는 소이가 바로 여기에 있다고 할 수 있다. 이들 관계 역시 공정의 원리에 의해 정립될 때 비로소 지방자치는 정상적인 궤도에 진입할 수 있는 것이다.

지방자치가 성공하기 위해서는 여러 요건을 충족해야 하지만 그 가운데 가장 핵심적인 것은 제도와 능력과 풍토라고 할 수 있다. 자치제도는 국가 및 지역의 시대적 상황에 적합한 적절성을 요구하고, 자치능력은 주어진 권한을 민주적이고도 능률적으로 수행할 수 있는 충족성을 요구하며, 자치풍토는 지방자치를 올바르게 뿌리 내릴 수 있는 건전성을 요구하고 있다. 적절한 제도는, 특히 지방자치 초기에는 국가에 의해 결정되는 경우가 많으며, 충분한 능력은 지방자치 단체에 의해 좌우되며, 건전한 풍토는 지역사회의 역사와 문화, 주민의 의식과 행태에 의해 조성된다. 이들 세 가지 성공요건 역시 모두 공정성을 보편적 원칙으로 삼아 공정한 제도, 공정한 능력, 공정한 풍토가 구현되도록 이끌어가야 한다.

인간사회의 질서와 효율을 확보하기 위한 인공(人工)의 장치로 세 가지가 있으니, 법령과 도덕과 종교가 그것이다. 법령은 국가통치에 필요한 제도적 장치이고 도덕은 인간사회를 성숙케 하는 일상생활의 윤리이며 종교는 인간의식을 고차원으로 향상시키는 성인(聖人)의 경지이다. 법령이 필수적이라면 도덕은 필요한 것이고 종교는 선택적이다. 따라서 종교는 지나친 신의 경지라서 보편성을 잃고 있으므로 인간사회가 추구할 규범은 법령과 도덕이라고 할 수 있으며, 이는 지방자치의 무대에서도 동일하다고 할 수 있다. 공정성을 요구할 현실적 대상도 법령과 도덕의 영역으로 한정함이 옳을 것이다.

공정사회와 지방자치는 서로 주고받는 밀접한 관계로 맺어져 있다. 먼저 지방자치가 공정사회에 미치는 작용과 영향을 살펴보기로 한다. 첫 째로 지방자치는 자기 지역을 공정사회로 만들 책임을 진다. 지방자치는 한정된 구역 내에서 자치사무를 스스로 결정하고 스스로 처리하며 스스로 책임지는 정치 제도이므로 자기의 지역사회를 공정스럽게 만들 책무를 당연히 갖게 되는 것이다. 이러한 책무를 지는 기관은 당연히 지방의회와 집행기관으로 구성된 지방정부라고 할 수 있다.

지방정부가 만드는 조례와 규칙을 위시한 모든 제도와 이의 시행과정이 공정성을 확보하지 못한다면 그 지역사회 역시 공정한 사회가 되기 어려울 것이다. 인류역사가 보여 왔던 멸망의 과정은 처음이 정부의 부패이고 다음이 사회의 혼란이며 마지막이 국가의 쇠망으로 이어져 왔다. 정부가 하나의 불공정을 저지르면 주민과 사회는 몇 배의 불공정을 자행하게 되며, 이 경우 주민은 자기가 행한 불공정에 대해 어떤 죄의식이나 수치심도 갖지 않게 된다. 부당과 불의의 파급이 일파만파로 확대되어지게 된다.

지방자치의 성공적인 추진을 위해서도 공정사회는 반드시 구현되어야 한다. 공정사회가 지방자치의 성패에 주는 영향을 보더라도 공정사회를 가능케 하는 요소인 공평과 공명정대와의 정의를 확립하는 데 힘써야 할 것이다. 그렇게 하지 못하는 지방자치는 그 존재 의의를 상실

하게 되며, 다른 제도나 다른 방법으로의 전환을 필요로 하게 된다. 혼란스런 지방분권제는 질서 있는 중앙집권제만 못하다는 말은 그래서 생겨난 것이다. 문란한 민주주의는 현명한 군주체에 미치지 못한다는 말도 긴 역사의 경험에서 얻어진 교훈이다.

다음은 공정사회가 지방자치에 주는 영향 내지 효과이다. 지방자치가 주체라면 공정사회는 그의 환경이다. 주체가 환경을 조성하기도 하지만 환경이 주체에 직접적인 영향을 주기도 한다. 한마디로 사회의 공정성 정도에 따라 지방자치의 성패도 결정되는 것이다. 지방자치가 한 그루 나무라면 그 사회는 토양이자 기후이다. 토양이 비옥하고 기후가 온화해야만 그기에 심어진 나무는 제대로 성장하여 좋은 열매를 맺게 되는 법이다.

공정사회는 자치기반을 안정시키는 역할을 한다. 공정사회가 가져오는 효험인 만족과 화평은 사회 전체의 안정을 유도하게 되며, 이는 나아가 지방자치가 이루어지는 기반을 안정되게 만든다. 주민의 불만과 불화가 만연하여 사회적 불안이 고조하는 상황에서는 지방자치 자체가 올바른 방향으로 이루어지기 어렵게 된다. 가정도 화목해야 모든 것이 다 잘 이루어지듯이[家和萬事成] 지방자치단체 역시 주민이 화평해야 모든 자치행정이 잘 이루어지게 되며, 이러한 화평은 사회적 공정성에 힘입는 바가 절대적이라 할 수 있다.

그리고 공정사회는 자치운동을 효율화시키는 역할을 한다. 공정사회는 질서와 협동을 촉진하는 효과를 가져오며 지방자치는 이러한 사회질서와 주민 협동의 풍토 위에서 제대로의 기능을 발휘할 수 있다. 사회가 혼란과 무질서에 쌓여 있고 주민간의 화합과 협동이 이루어지지 않는 상태에서는 지방자치의 효율성을 기대하기 어려울 것이다. 사회적 공정성을 일실한 시대에 정치와 행정과 경제활동이 정상적 궤도 위에서 높은 효율성을 발휘한 예는 어디에도 없다. 설혹 그러한 예가 있다고 하면 그것은 극히 일시적이거나 부분적인 것에 불과할 뿐이다.

또 하나 공정사회가 지방자치에 주는 영향은 지역발전의 촉진에 있다. 지역발전은 자연적 자원과 역사적 전통 및 사회적 이해관계를 변수로 하여 이루어지는 것이기 때문에 주민의 협조와 사회적 공감을 절대로 필요로 하고 있다. 이러한 요건은 공정성을 잃은 사회에서는 결코 충족될 수 없으며, 따라서 지역발전은 소기한 방향으로, 소기한 속도로 나아가기 어렵게 된다. 공정사회는 질서와 협동의 풍토를 조성하기 때문에 당연히 지역발전에 긍정적인 작용을 하게 되며, 지역발전의 결실은 다시 그 사회에 공정하게 배분됨으로써 서로 상승적인 관계로 순환하게 된다.

이와 같이 공정한 사회는 지방자치에 대해 안정된 기반을 구축하고 효율적인 운영을 조장하며 지역의 발전을 촉진함으로써 지방자치의 존재가치를 올바로 제고시켜주는 직접적 작용을 하게 된다.

#### IV. 지방자치를 통한 공정사회 확립방안

지방자치단체는 건전해야 하고 지역사회는 공정해야 한다. 지방정부는 지방자치를 통해 지역사회를 공정하게 만들어야 하며, 이는 지역사회를 위해서도 그러해야 하지만 지방자치 자체를 위해서도 그러해야 한다. 공정사회는 저절로, 그리고 자연적으로 찾아올 수도 있지만 그렇게 될 때까지 기다리기엔 너무 오랜 기간을 소요로 하기 때문에 의도적인 노력으로 그렇게 만들도록 해야 한다. 울지 않는 새는 죽어서도 안되고 울 때까지 한없이 기다려서도 안된다. 울지 않는 새는 울도록 만들어야 한다.

지방자치를 통해 공정사회를 확립하는 첫 번째 단계는 여러 부문간 상호 관계의 공정성 확보이다. 먼저 외적 차원에서는 국가와의 관계와 타 자치단체와의 관계에서 공정성이 정립되도록 해야 한다. 중앙정부와 지방정부의 권한관계는 아직 중앙정부 중심으로 되어 있어 지방으로의 권한 이양이 더 촉진되어야 하며, 이에 필요한 재원도 지방단위로 더 이관되도록 함으로써 중앙-지방간의 공정성이 올바르게 설정되어야 할 것이다. 아울러 자치단체 상호간의 격차도 시정되어야 할 시급한 과제이다. 자치단체간의 불균형이 심화되면 상호간의 공정성도 약화되고 협력과 공생의 기풍도 사라지게 된다. 그리고 자치단체 내부에 있어서도 의결기관과 집행기관 및 주민 상호간의 관계가 공정하게 이루어지도록 해야 한다. 공정사회는 바로 이들 내적 및 외적 관계의 건전하고 정당한 공정성에 의해 조성된다고 할 수 있다.

두 번째 단계는 제도와 장치의 공정한 수립에 있다. 지방자치와 관련된 선거제도에서부터 엄격한 공정성을 확보하고 있어야 하며, 부작용을 야기할 요소가 내재하지 않도록 해야 한다. 이러한 맥락에서 정당공천제와 주민소환제 및 통합선거제 등은 공정성의 관점에서 다시 한번 검토해봐야 할 것이다. 다음에 조례와 규칙 등의 지방자치단체 규정들이 공정사회 구현에 반하는 조항이 없는지를 살펴 올바르게 수정해야한다. 적절한 제도와 규정은 지방자치를 성공시키는 기본요건이므로 여기에서부터 불공정이 개입되어서는 안된다. 지방정부가 추진하는 정책은 일부 집단이나 특정 정당에 유리한 쪽으로 추진되어서는 안되며, 불특정 주민 모두의 권익과 복지를 고루 보장하는 방향으로 수립되고 전개되어야 하는 것이다.

지방자치를 통해 공정사회를 조성하는 세 번째 단계는 엄격한 시행이다. 공정하게 만들어진 제도와 규정 및 시책은 올바르게, 그리고 충분히 실시될 때만이 참다운 효과를 거둘 수 있는 법이다. 특히 공식적 규범이나 규제나 금기의 규정이 제대로 시행되지 않는 데서 많은 문제점이 야기된다. 아무리 좋은 제도도 준수되지 않을 때는 하나의 헛된 구두선에 불과하게 된다. 아무리 작은 규정도 그것이 엄격히 준수될 때 비로소 그 사회는 공정하게 된다. 이러한 시행 또는 준수에서 가장 중요한 것은 지방정부의 솔선수범이다. 특히 선거로 당선된 자치단



체장과 지방의회의원 및 자치단체 공직자, 그리고 사회지도층 인사들의 출선수범은 공정사회를 조성하는데 절대적 역할을 하게 된다. 따라서 이들에 대한 감시와 처벌은 보다 더 엄격해야 하며 결코 예외나 치외법권적 특혜가 주어져서는 절대 안될 것이다.

또 하나 강조해야 할 점은 자치결실의 공정한 배분이다. 지방자치를 통해 얻어진 효과와 이득이 객관적 기준에 의해 주민과 지역에 공정하게 배분되어야 하며, 결코 불만과 갈등을 초래하는 일이 일어나지 않도록 해야 한다. 그리스의 철학자인 아리스토텔레스(Aristoteles, 384~322 B.C.)는 정의를 분배적 정의와 보상적 정의로 분류했는데, 앞의 것은 기회균등의 정의를 말하고 뒤의 것은 노력과 공적에 비례한 신상필벌(信賞必罰)의 정의를 말한다. 분배된 보상이든 그것이 참다운 정의로 성립되기 위해서는 공정함을 잃어서는 안되는 것이다. 주민의 불평과 사회적 갈등의 대부분은 기회와 과실의 불공정한 분배에서 야기하게 되므로 분배에 있어서의 공정성 원칙은 철저히 준수되도록 해야 한다. 균형과 평등의 개념도 공정의 원칙을 벗어나서는 안되는 것이다.

끝으로 제시해야 할 또 하나의 방안은 효험의 증명이다. 사적이거나 공적으로 공정한 처사가 불공정한 처사보다 더 유익하다는 사실이 현실적으로 증명되게 하는 것이다. 사람은 누구나 이해(利害)에 민감함으로 이로운 쪽을 택함이 보편적 속성이자 자연적 심리라고 할 수 있다. 백 번의 이론이나 주장보다는 한 번의 실제 경험이 더 효과적임은 자명한 이치이다. 공정한 사회가 불공정한 사회보다 더 혼탁스럽고 공정한 사람이 공정치 못한 사람보다 더 못하게 사는데 현실이라면 누가 공정사회를 원하고 누가 공정한 삶을 살고자 할 것인가? 지방자치를 통해 공정사회가 진실로 모두에게 유익하고 보람 있는 사회임을 분명히 들어내 보여야 한다. 그리고 이러한 실증(實證)이 단기간이나 간헐적으로 일어나지 않고 장기간에 걸쳐 꾸준히 일어남으로써 하나의 전통으로 자리매김하고 보편적 윤리로 뿌리내리게 해야 할 것이다.

이와 같은 여러 가지 방법으로 공정사회를 구축해 나감에 있어 지방자치의 근본취지와 공정사회의 참된 의의를 망각해서는 안된다. 민주주의의 실현과 주민복지의 제고 및 지역발전의 촉진이라는 지방자치의 근본취지를 지향하면서 공평과 공명정대와 정의로 발현되는 공정사회의 기본요건을 충족시켜 나가야 하는 것이다. 특히 공평과 정의는 공정사회를 지탱하는 양대 축이므로 공평함과 정의로움을 지방자치의 정신적 강령으로 삼아 이의 구현에 최선을 다 해야 함이 마땅하다.

공평과 정의를 통해 공정사회를 만들어감에 있어 한 가지 필요한 조건은 용기이다. 공평과 정의의 이상을 구현코자 할 때는 반드시 저항세력과 부딪치게 되며, 이러한 저항세력은 상당한 힘을 갖고 있는게 일반적이다. 따라서 공평과 정의를 실현코자 하는 경우에는 이들 저항세력과 맞서 이기거나 설득할 수 있는 용기와 힘과 지혜를 갖고 있어야 하는 것이다. “힘 없는 정의는 허약하고 정의 없는 힘은 포악하다”고 한 프랑스의 파스칼(Blaise Pascal,

1623~1662)의 말은 이런 뜻을 내포하고 있는 적절한 표현이다. 또한 “의를 보고 행하지 않으면 용기가 없는 것이니라”(見義不爲無勇也)라는 논어의 글도 이와 같은 뜻이다.

지방자치를 통하여 이루어지는 공정사회는 그것이 갖는 긍정적 효과를 최대로 발휘하게끔 조장하고 진작해야 한다. 즉, 주민은 모두 만족감을 가지고 서로 협동하며, 사회는 화평과 질서로 충만한 동시에 지역 전체로서는 성장과 발전이 촉진되는 자치단체로 만들어야 한다. 이러한 효과가 제대로 발휘되지 못한다면 그 사회는 진정한 공정사회라고 할 수 없다. 진정한 공정사회는 그 자체로서도 지고의 가치를 갖는 것이지만 나아가 지방자치가 올바르게 착근할 수 있는 기름진 토양으로서의 기능을 한다는 데도 큰 보람을 갖고 있는 것이다.

이와 같은 지방자치와 공정사회 상호간의 메카니즘이 긍정적인 방향으로 작용하게 되면, 일차적으로 당해 자치단체의 안정과 번영을 가져오고, 이차적으로는 다른 자치단체에 그 효과가 파급되어 균형된 안정과 번영을 유도하게 되며, 궁극적으로는 이들 모두가 국가로 수렴되어 안정과 번영이 보장되고 대외 경쟁력이 높은 국가로 귀결되어지게 된다. 부분의 결합은 단순한 산술적 합계가 아니라 상승적 승수작용을 통해 기하학적 효과로 나타나게 되는 것이다. 이것이 바로 지방분권과 지역균형이란 정책에 거는 우리의 기대이고 목표이다.

## V. 향후의 과제

지방의회가 부활된지 꼭 20년이 되었으니 성년의 나이에 접어든 셈이다. 이제 우리나라의 지방자치도 정상궤도에 자리매김을 할 때가 되었다. 지방자치 실시 이전에 우려했던 것에 비하면 비교적 순탄하게 발전해 왔고 나름대로의 효과도 적지 않았다고 평가할 수 있을 것이다. 자치제도도 많이 향상되었고 자치능력도 크게 제고되었으며 자치풍토도 건전한 방향으로 변화돼 왔다. 외국에 비하여 짧은 기간에 큰 발전을 가져왔던 것이다.

그러나 아직도 개선하고 보완하며 쇄신해야 할 여지가 허다히 많다고 할 수 있으며, 그 가운데 중요한 하나가 공정성의 미흡이다. 지방자치의 성패는 내적 요소에 의해서만 좌우되는 것이 아니라 외부환경과의 인과성도 매우 크다고 볼 수 있다. 지방자치는 국한된 단위지역 안에서 이루어지기 때문에 외적 여건으로부터 영향 받는 바가 보다 더 심하다고 할 수 있다. 국가통치와 중앙정치를 위시한 국내외의 경제·사회·교육·문화 등은 지방자치에 직접적 영향을 강하게 주고 있음이 사실이다. 따라서 외부환경이 공정하지 못한 상황에서는 지방자치단체만의 공정성을 유지하기가 극히 어려우며, 어쩌면 불가능할 지도 모른다.

우리나라 전체로 볼 때, 아직은 공정사회의 국가라고 평가하기는 어렵다고 할 수 있다. 공

적 부문이나 일반사회에 있어 아직도 부정과 부패, 부조화와 비리, 불공평과 불의가 만연하고 있으며, 국민의 의식과 판단기준 속에는 공정하지 못한 인자가 많이 내재하고 있음이 현실이다. 정부나 남에게는 공정함을 요구하면서 스스로는 불공정을 자행하는 상반된 이중적 인격을 소유하고 있는 것이다. 법률과 제도의 철저한 이행과 더불어 정치가와 공직자 및 사회지도층 인사들의 철저한 자기관리와 진심어린 솔선수범이 요망되는 소이가 바로 여기에 있는 것이다.

지방자치단체는 국가와 국민의 중간에 위치하고 있다. 국리(國利)와 민족(民福)을 함께 보호하고 조장하며 발전시켜야 할 중요한 기능을 담당하고 있다. 공정사회의 확립이 국가와 자치단체와 국민이 함께 추구해야 할 공동의 과제라고 하면 이 가운데 가장 중요한 역할을 해야 할 부문은 자치단체라고 할 수 있다. 그것은 자치단체가 중간 위치에서 횡적 및 종적인 가교적이고 선도적인 역할을 통해 스스로는 물론이고 국가와 국민에게까지 공정사회의 기틀을 다져가야 하고 또 다져갈 수 있기 때문이다. 그렇게 함으로써 공평하고 정의로운 사회를 구축하고 나아가 성숙한 선진국가를 건설할 수 있을 것이다. 공정하지 못한 자치는 신뢰를 잃게 되고 자치하지 않은 공정은 외형적일 수 밖에 없다.

공평과 미덕과 공동선으로 충만한 공정사회를 확립하고 그 속에서 알찬 결실을 맺어가는 참된 지방자치가 올바르게 발전하도록 우리 모두 힘써 노력해야 하겠다.

