제34권 제1호 2018년 봄

한국과 국제정치

Korea and World Politics

100

경남대학교 극동문제연구소
THE INSTITUTE FOR FAR EASTERN STUDIES
KYUNGNAM UNIVERSITY

한국과 국제정치

제34권 제1호 2018년 봄

본지는 연 4회 발간되는 학술논문집입니다.
본지는 한국연구재단의 등재학술지입니다.

편집주간 : 신종대(북한대학원대, 정치학)

편집위원 : 강원택(서울대, 정치학)
김명섭(연세대, 정치학)
김태현(중앙대, 정치학)
김홍수(부산대, 정치학)
유현석(경희대, 정치학)
이희옥(성균관대, 정치학)
조정관(전남대, 정치학)
김근식(경남대, 정치학)
김　정(북한대학원대, 정치학)
김학성(충남대, 정치학)
양길현(제주대, 정치학)
이호철(인천대, 정치학)
조대엽(고려대, 정치사회학)

편집간사 : 김혜경(경남대)

발행처 : 경남대학교 출판부
발행인 : 박재규
주　소 : 서울시 종로구 북촌로15길 2(삼청동)
TEL: 02-3700-0700
FAX: 02-3700-0707
E-mail: ifes@kyungnam.ac.kr

등록일 : 2002년 3월 19일
등록번호 : 서울 바-03261
인쇄처 : 두일디자인
TEL: 02-2285-0936
FAX: 02-2285-0938
발행일 : 2018년 3월 31일

ⓒ 경남대학교 극동문제연구소, 2018

가격 12,000원

* 이 학술지는 2017년도 정부 재원(교육부)으로 한국연구재단의 지원을 받아 출판되었음.

제34권 제1호 2018년 봄

한국과 국제정치
Korea and World Politics

목 차

〈특집〉 한국 민주주의와 지방분권

객원 편집인: 강원택

지방 분권과 민주주의:
민주주의 발전을 위한 지방 분권의 이론과 요건 …… 정병기 • 1

한국 민주주의와 지방 분권: 성공을 위한 제도적 고려사항 …… 강원택 • 25

주민참여와 지방 거버넌스 …… 가상준 • 51

지방분권 실현의 제약 요인과 정치적 대표성:
정치적 매개체로서 정당의 필요성 …… 박경미 • 83

한국의 정당분권과 지방분권:
메시지, 정치적 분권과 재정적 분권…… 임성학 • 109

남북통일과 지방분권: 쟁점과 과제…… 김용복 • 141

지방정부와 국제정치:
다층거버넌스 시대 지방정부의 대외관계…… 차재권 • 171

기획논문

『한국과 국제정치』 발간 100호로 본 정치학 연구의
동향과 과제 …… 이호철 • 211

편집자의 글

『한국과 국제정치』가 2018년 봄호 발간으로 바야흐로 통권 100호에 이르렀다. 1985년 창간된 『한국과 국제정치』는 그간 사회과학 분야 한국의 대표적인 학술지 가운데 하나로 뚜렷한 위상을 굳혀 왔다. 대학 부설 연구소의 핵심 기능 중 하나가 학문적 기여이고, 학술지 발간은 이를 가늠하는 주요 척도다. 경남대 극동문제연구소는 학술지의 질적 수준과 임팩트 면에서 자타 공인의 독보적인 업적을 축적해왔다고 감히 자부한다.

1977년 창간된 *Asian Perspective* 역시 SSCI(Social Science Citation Index)에 등재된 세계적인 학술지로 평가받고 있다. 지방 대학의 한 부설연구소가 국내외에서 권위를 인정받는 학술지를, 그것도 하나도 아닌 둘을 30~40년 넘게 꾸준히 발간해왔다는 것은 대단한 이례이자 학문적 공헌으로 평가할 수 있겠다. 이와 같은 학문적 성과는 무엇보다 그간 경남대 극동문제연구소를 아껴준 학문공동체의 지속적인 관심과 성원, 남다른 비전과 의지를 가지고 학술지 육성에 전폭적 지원과 격려를 아끼지 않았던 연구소 설립자인 박재규 총장님의 리더십, 그리고 연구소 구성원을 포함한 편집진들의 노력과 헌신이 있었기에 가능했다.

이번 『한국과 국제정치』 통권 100호 특집호에서는 객원 편집인 강원택 교수 외 6명의 학자가 필진으로 참여한 「한국 민주주의와 지방분권」을 주제로 선정했다. 최근 개헌 논의와 더불어 한국 민주주의의 확대와 심화 차원에서 지방분권은 더 이상 미룰 수 없는 시대적 과제로 부상하고 있다. 따

라서 지방분권에 대한 다각적인 분석과 평가 및 전망을 통해 관련 논의의 진전에 기여하고자 했다. 경남대 극동문제연구소는 지방 대학의 부설 연구소로서 『한국과 국제정치』 발간을 통해 학문적 차원에서의 지방분권과 지역균형 발전을 구현하고자 노력해왔다. 또한 한국의 지방분권과 민주주의 강화가 바로 통일 대비의 핵심 기초 중 하나라는 점에서도 이번 특집은 통권 100호 주제로서 적절하고 의미 있다고 판단했다.

『한국과 국제정치』가 지난 33년간 이루어 온 학술적 기여와 성과를 평가하고 자축하면서도, 학계의 담론을 주도하는 장으로 계속 기능하고 더욱 발전해나가기 위해서는 끊임없는 성찰과 고민이 필요할 것이다. 이와 관련한 논의는 특집호 말미의 기획논문, 이호철 교수의 "『한국과 국제정치』 발간 100호로 본 정치학 연구의 동향과 과제"에서 다루었다.

통권 100호를 발간하면서 『한국과 국제정치』의 편집진은 새로운 도약과 발전을 위한 편집방향, 연구영역 설정, 기획논문 개발 등과 관련하여 학계의 동향과 고견을 참고·경청하여 지혜를 모아 나갈 것을 다짐한다. 『한국과 국제정치』에 대한 여러 연구자들의 계속적인 관심과 질정, 참여를 기대한다.

2018년 3월

편집주간 **신종대**

특집호(Special Issue) 서문

제헌헌법 제정 70년에 생각하는 지방 분권

지금부터 70년 전인 1948년 제헌국회 선거가 치러졌고, 제헌헌법이 만들어졌으며, 그에 따라 대한민국 정부가 수립되었다. 당시 제헌헌법에서는 지방자치를 별도의 장으로 구성했으며, 96조와 97조에서 지방자치에 대해 규정했다. 그리고 정부 수립 이후인 1948년 8월 20일 국회 제 본회의의 내무치안위원회와 법제사법위원회 연석회의에서 지방자치법의 제정을 의결했고, 이듬해 두 위원회의 공동 안으로 제출된 지방자치법은 1949년 3월 9일 본회의에서 통과되었다.

이처럼 한국의 지방자치는 대한민국의 출범과 그 역사를 같이한다. 하지만 이후 지방자치제도는 우여곡절의 과정을 겪어왔다. 1952년 지방자치 선거가 처음 실시되었지만, 제1공화국 시기에는 정치적 이유로 제도가 수시로 변경되었다. 그리고 1961년 5.16 군사쿠데타 이후 1991년 지방의회 선거가 실시될 때까지 30년 동안 지방자치는 유예되었다. 1995년 4대 동시 선거가 실시되면서 지방자치는 마침내 제 궤도에 오르게 되었지만, 20여 년이 지난 지금도 지방자치단체 혹은 지방정부의 행정적·재정적 권한은 과거와 비교할 때 크게 달라지지 않았다. 민주화 이후 대통령에게 집중된 권한을 견제하기 위해 국회와 사법부의 권한을 강화하는 수평적 수준의 민주화가 진행되었지만, 대통령을 정점으로 하는 중앙정부에 집중된 권한을 분산시키기 위한 수직적 수준의 민주화는 그다지 큰 변화를 이뤄내지 못했다. 그런 점에서 최근 개헌 논의와 함께 지방 분권에 대한 공감대가 높아진 것은

늦었지만 다행스러운 일이다. 이번의 『한국과 국제정치』는 이런 점을 고려하여 한국 지방자치의 발전을 위한 여러 가지 방안을 모색하는 특집으로 구성되었다.

더욱이 이번 호로 『한국과 국제정치』는 통권 100호가 된다. 1985년 창간된 이후 지난 33년 동안 『한국과 국제정치』는 이름 그대로 한국정치와 국제정치와 관련된 중요한 학술적 논의의 장을 제공해왔다. 대부분의 학술활동이 서울을 중심으로 이뤄지고 있고 또 주요한 학술저널의 발간 역시 서울의 대학이나 연구소에 의해 주도되고 있는 현실을 생각할 때, 경남대학교 극동문제연구소가 『한국과 국제정치』라는 권위 있는 학술지를 긴 세월 동안 이끌어오고 있는 것은 학문적 차원에서의 지방 분권과 지역균형 발전이라는 측면에서 매우 뜻깊은 일이다. 통권 100호를 발행하면서 지방 분권을 주제로 삼은 것은 이런 의미도 함께 담고 있다.

이번 특집호는 모두 일곱 편의 논문으로 구성된다. 우선 정병기는 지방자치를 민주주의 발전이라는 시각에서 살펴보고 있다. 지방 분권이 민주주의 발전을 촉진하기 위해서는 개인의 자유와 자유로운 개인의 존재라는 전제에서 출발해야 하며, 지역 차원에서 이 자유는 중앙으로부터의 소극적 자유뿐만 아니라 중앙에 대한 적극적 자유까지 포괄해야 한다고 주장한다. 또한 지방 분권은 정치적 민주주의뿐 아니라 사회 경제적 민주주의와 일상의 민주주의까지 담아낼 수 있어야 하며, 권한의 이양을 통한 높은 단계의 분권이 되어야만 지역 간 갈등을 완화하거나 해소해 국가의 민주적 통합이 가능해진다고 본다.

강원택은 최근 개헌 논의를 염두에 두고 지방 분권의 실현이 실제로 지방자치의 활성화와 지방정부의 강화로 이어질 수 있는 정치적·제도적 조건에 대해서 살펴보고 있다. 지방 분권이 필요하지만 지역의 다양성을 고려하지 않은 또 다른 획일적 형태로 이뤄질 수 있는 점을 우려하고, 또 한편으로는 지역주의로 인해 지역 내부 정치의 경쟁성과 다양성이 취약한 상황을 지적하면서 이런 문제를 해결할 수 있는 제도적 방안을 모색한다.

가상준은 지방자치의 전제가 되는 주민참여에 주목한다. 현재 운영되고 있는 주민투표제, 주민소환제, 주민발의제, 주민감사청구제, 주민소송제 등의 주민참여제도를 평가하고, 생활자치 차원에서 주민참여가 활성화되기 위한 방안을 살펴보고 있다. 주민참여를 통한 지방자치가 확립되기 위해서는 무엇보다 제도 시행을 위한 요구조건들이 완화되어야 하며, 보다 소규모 지역공동체 차원에서의 주민참여의 확대가 중요하다는 점을 지적한다.

박경미는 지방자치와 관련하여 정당정치의 문제를 다루고 있다. 지방 분권의 방향을 유권자·주민의 참여를 확대하는 수평적 분권과 중앙정치로부터 지방정치에 이르는 권한 분배와 이양을 추진하는 수직적 분권으로 구분해볼 때, 참여를 강조하는 수평적 분권 시각에서는 지방정치 과정을 비정치적인 것으로 인식하며, 수직적 분권 시각에서는 지방정치 안의 견제와 균형의 원리를 논의하지 않는다는 문제점을 지적한다. 이러한 문제를 해결하기 위한 방안으로 지방정치에서의 정치적 대표성 복원을 강조하면서, 지방정당 허용과 지구당 부활을 주장한다.

임성학 역시 지방자치와 정당의 문제를 다루고 있는데, 여기서의 관심은 정당 조직 내부의 분권에 대한 것이다. 지방자치가 제대로 이뤄지기 위해서는 중앙당이 권한을 독점해서는 안 되며, 지방의 정당 조직의 권한과 자율성의 확대를 통한 정당의 분권화가 필요하다고 본다. 이러한 정당 분권을 정당의 당헌, 공직후보 선출, 당 재정 등의 세 차원에서 현황을 분석하고 정당 분권을 강화하기 위한 대안을 모색한다.

김용복은 통일이라는 관점에서 지방 분권의 문제를 다룬다. 통일을 준비하는 과정에서뿐만 아니라 통일 이후의 한국사회를 고려할 때, 분권화에 대한 논의가 매우 중요하다는 것이다. 지방 분권은 분단된 남한 사회와 같은 동질적인 사회뿐만 아니라 남북한이라는 이질적인 두 사회의 통합의 기초를 확고하게 하여 견고한 민주주의를 가능하게 한다고 본다. 따라서 지방 분권은 다양성과 융합을 낳아 통일과 통합의 토대를 만드는 과정이라고 주장한다.

차재권은 국제정치적 측면에서 지방 분권과 지방정부 대외관계의 활성화에 대해 논의한다. 오늘날을 다층 거버넌스의 시대로 규정하고, 이러한 구조하에서 지방정부의 대외 교류협력이 제대로 이뤄지기 위해서는 관리자형이나 행정가형 리더십보다는 합리적이고 민주적인 리더십을 갖춘 정치가형 리더십이 보다 적절하다고 본다. 또한 특정 분야에 집중된 소극적 국제교류협력을 다양화, 다각화하여 환경, 인권, 여성, 복지, 보건, 구호 등의 영역으로 활동 범위를 넓히려는 노력이 필요하다고 주장한다.

이번 특집호에서 다루는 지방 분권에 대한 학술적 논의가 수직적 차원에서의 민주화, 생활 민주주의, 지방정치의 활성화로 이어지는 데 다소라도 기여할 수 있기를 기대한다.

2018년 3월

특집호 편집인 **강원택**(서울대)

제34권 제1호 2018년(봄) 통권 100호, pp. 1-24.

지방 분권과 민주주의:
민주주의 발전을 위한 지방 분권의 이론과 요건

정 병 기*

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 지방 분권의 개념과 분권화를 보는 관점
Ⅲ. 민주주의 발전을 위한 지방 분권 이론
Ⅳ. 지방 분권의 유형과 민주주의 발전을 위한 요건
Ⅴ. 결론

국문요약

지방 분권이 민주주의 발전을 촉진하기 위해서는 개인의 자유와 자유로운 개인의 존재라는 전제에서 출발해야 하며, 지역 차원에서 이 자유는 중앙으로부터의 소극적 자유뿐만 아니라 중앙에 대한 적극적 자유까지 포괄한다. 더 나아가 현대의 지방 분권 흐름은 정치적 민주주의뿐 아니라 사회 경제적 민주주의와 일상의 민주주의까지 흡수할 때 설명 가능하다.

하지만 이러한 방향으로 작동하려면 다음과 같은 요건이 갖추어져야 한다. 첫째, 분권화 권력의 주체인 주민이 지역 민주주의를 실현할 수 있는 의지와 능력을 갖추어야 하며, 지역 경계 설정이 주민의 생활 패턴과 지역 공간에 조응하는 정치적 가치를 구체화하는 방식으로 이루어져야 한다. 둘째, 분권화 권력의 범위가 지역 정부 형태에 이르기까지 지역 사안에 대한 포괄적인 결정권과, 지역과 결부된 중앙 정부 정책 및 전국적 사안에 대한 참여를 포함해야 한다. 셋째, 자치 실현의 자원인 지역의 사회 경제적 기반이 민주주의의 유지와 발전을 위해 적절한 수준에 도달해야 한다. 이 세 요건은 분산과 위임을 넘어 이양의 단계에서 충족될 수 있으며, 이와 같이 높은 단계의 분권은 지역 간 갈등을 완화하거나 해소해 국가의 민주적 통합을 촉진하는 '분권에 의한 통합'을 가능하게 한다.

주제어: 지방 분권, 중앙 집권, 민주주의, 분산, 위임, 이양

DOI: 10.17331/kwp.2018.34.1.001

* 영남대 정치외교학과 교수.
저서 및 논문 『정당 체제와 선거 연합: 유럽과 한국』(경산: 영남대학교 출판부, 2018) 외.

Ⅰ. 서론

복지 국가 시대를 지나 신자유주의 시대를 거치면서 지방 분권은 세계적인 화두가 되었다. 이를 두고 2016년 토매니(Tomaney, 2016: 546)는 "우리는 경제 발전을 촉진하고 민주적 책임성을 제고하는 지방주의(localism)와 분권화(decentralization)가 정점에 이른 시기에 살고 있다."고 단언했다. 이때 분권화는 지방 분권을 말하며, 이 지방 분권은 지방주의와 결합해 지방이 주체가 되는 의미를 더욱 강조한다. 또한 현대의 지방 분권은 복지 국가적 성격과 (신)자유주의적 성격의 장점을 결합해 추구해야 할 것으로 이해된다.

우리나라에서도 5.16 쿠데타로 중단되었던 지방 의회 선거를 1991년에 재개하여 지방 자치가 시작됨으로써 지방 분권이 학술적으로나 현실적으로 중요한 사안으로 다시 부상했다. 이러한 지방 분권화는 민주화와 밀접한 관련이 있음은 물론이다. 일정한 민주주의 발전을 토대로 지방 분권이 이루어졌기 때문이다. 또한 지방 분권을 통해 민주주의가 더 발전하는 사례도 많다. 하지만 중앙 집권 국가임에도 민주주의가 발전한 나라가 없지 않으며, 거꾸로 지방 분권 국가임에도 민주주의가 정착하지 못한 경우도 있다.

그렇다면 지방 분권과 민주주의 발전은 어떠한 관계를 갖는가? 현대 정치의 역사가 민주주의로 발전해왔고 민주주의를 더욱 발전시키는 방향으로 나아가야 한다고 볼 때, 적어도 정치 철학적으로 지방 분권은 민주주의 발전의 맥락에서 논의될 필요가 있다. 이 글은 지방 분권이 민주주의와 갖는 관계를 규명하고, 민주주의 발전을 추동하는 지방 분권이 갖추어야 할 요건을 제시하는 것을 목적으로 한다.

지방 분권에 대한 관심은 근대 정치 철학에서부터 시작되었다. 16세기 알투시우스(Johannes Althusius)에서 시작해 이후 토크빌(Alexis de

Tocqueville)과 밀(John S. Mill)을 거쳐 상당한 논의가 이루어졌다. 그러나 보댕(Jean Bodin)에서 몽테스키외(Baron de Montesquieu)에 이르기까지 계몽주의 철학자들에 의해 무시되어 그 영향력은 제한적이었다. 이를 두고 한 지방 분권 연구자는 "자연의 법칙 같이 중앙 집권화되는 권력의 속성을 감안한다면 정치사상의 대가들이 지방 분권을 경시한 것은" "섭섭한 일이 아닐 수 없다."(김석태, 2016: 2)라고 토로할 정도다. 이러한 경향은 현대에까지 이어져 지방 분권에 대한 사상적·이론적 논의가 거의 이루어지지 못했다. 지방 분권에 대한 이론을 체계적으로 정리한 글은 영어권에서는 1960~1970년대 사이드(Syed, 1966)와 위크워(Wickwar, 1970), 1980년대 스미스(Smith, 1985), 그리고 국내에서는 2016년 김석태(2016)가 유일하다.

민주주의와 관련해 지방 분권을 비중 있게 다룬 연구도 안성호(2018), 오동석(2002), 이재성(2003), 토매니(Tomaney, 2016) 등에 한정된다. 그러나 이 문헌들도 지방 분권 이론 혹은 사상을 민주주의와 관련해 정리하고 논한 것이 아니라, 숙의 민주주의, 참여 민주주의 혹은 지방 분권 사회 운동을 강조하거나 자치 공동체 패러다임이라는 자신의 지방 분권 모델의 민주주의적 적합성을 설명하는 데 초점을 두었다. 이 글은 이 선행 연구들과 달리 지방 분권과 민주주의의 관계에 대한 이론적 고찰에 초점을 두고 민주주의 발전을 추동하는 지방 분권의 요건을 함께 규명한다.

Ⅱ. 지방 분권의 개념과 분권화를 보는 관점

분권(分權; decentralization)은 집권(集權; centralization)의 대당 개념으로서 국가 권력의 탈중앙화나 탈집권화 혹은 그렇게 된 상태를 말한다. 그리고 지방 분권은 국가 권력이 중앙과 수도에 집중되지 않고 지방이나 비수도 지역에 분산되거나 분산된 것을 말하며, 중앙 집권에 대한 대당 개념

이다. 곧 지방 분권은 '집행권과 결정권이 중앙 정부에 있는 집권 체제와 달리 집행권과 결정권이 지방이나 지역에 탈집중된 분권 체제로 이루어지는 것이나 이루어진 것'[1)]이다.

이때 분권은 권한의 이전과 자원의 분산을 모두 포함한다(김형기, 2003: 63-64; 이재성, 2003: 201). 하지만 김형기(2003: 63-64)의 주장처럼 권한 이전을 행정·입법·사법 등 정치권력에 한정시키고 자원 분산을 경제력에 한정시킬 필요는 없다. 행정·입법·사법 등의 정치권력도 그 자원이 지방과 지역 주민에게 분산되어 있을 수 있다. 정치와 경제의 이러한 구분은 중앙집권된 단방제 국가에서 분권화로 나아가는 것을 가정한 데서 비롯된 것으로 보인다. 하지만 연방제 국가의 경우는 정치와 경제가 주권을 가진 연방주(聯邦州)에 처음부터 분산되어 있는 상태 혹은 그런 가정에서 연방 정부로 정치권력과 경제력의 일부를 이전하는 방향이나 원리로 성립되기도 한다.

지방 분권을 단방제 국가에 한정해 논의하는 경우도 적지 않으나, 조작적 정의가 필요하지 않다면 지방 분권 논의에서 연방제를 제외할 이유는 없다.[2)] 연방제의 기본 원리가 지방 분권의 기본 원리와 다르지 않기 때문이다. 단방제 국가의 지방과 달리 연방제 국가의 연방주는 주권을 보유한

---

1) 김형기(2002: 13)는 집권 체제에서 분권 체제로 전환되거나 전환된 것으로 규정함으로써 권한 이전의 과정을 중심으로 보았으나, 이 글에서는 처음부터 탈집중화된 상태까지 포함하는 개념으로 본다.

2) '지방(地方)'이라는 개념은 주로 중앙(때로는 수도)에 대한 대당 개념이므로 연방제(聯邦制)의 경우에는 적절하지 않다. 연방 구성 국가를 일반적으로 '주(州)' 혹은 '연방주(聯邦州)'로 부르지만, 한자어 사용으로 따지면 '단방제(單邦制)'라는 표현에서 보듯이 '방(邦)'으로 칭하는 것이 가장 적절하다. 그리고 이들을 모두 아우르는 개념으로는 '지역'이라는 표현이 가장 합당하다. '전국'을 어떤 특징에 따라 나눈 일정한 공간을 의미하는 '지역'은 '지방'과 '주'뿐 아니라 수도까지도 포괄하기 때문이다. 따라서 '지방 분권'도 '지역 분권'으로 바꿔야 할 필요가 있다. 하지만 '지방 분권'이 학계와 현실에서 이미 굳어진 개념이므로 이 글에서도 그대로 사용한다. 다만, 연방제 논의 등 '지방'의 의미를 넘어설 필요가 있을 경우에 한해 '지역' 개념을 사용한다.

연방 구성 '국가'라는 점에서 구별될 뿐이다. 그러나 이 차이는 지방 분권의 정도와 내용에 따른 구분을 통해서 해결할 수 있다.[3)]

이종수(1998: 173)에 따르면, 분권화를 보는 관점은 크게 세 가지로 나뉜다. 그중 두 가지는 대립적 시각이며, 나머지 하나는 보완적 시각이다. 두 가지의 대립적 시각은 정치 과정론적 접근과 공공 관리론적 접근을 말하며, 보완적 시각은 구조주의적 접근에 해당한다.

먼저 정치 과정론적 접근은 분권화를 시민의 참여와 주권을 확대시키기 위한 하나의 정치 과정으로 본다. 이 입장에 따르면, 지방 정부는 하나의 정치체로 해석되어 민주주의를 위한 '풀뿌리'도 되고 '학교'도 된다. 이와 달리 공공 관리론적 접근에 따르면, 공공 서비스의 궁극적 수혜 단위는 시민 개인이며 지방 정부는 공공 서비스의 전달 행위자다. 그러므로 지방 정부는 공공 서비스의 생산과 분배 과정상의 효율성을 담보할 수 있을 때 존재 가치가 있으며 효율성 증대를 위한 지속적 개혁의 대상이 된다. 이때 효율성은 물론 기술적 의미만이 아니라 행정의 투명성까지 포함하는 개념으로 볼 수 있으며, 이것은 대의 민주주의와 관련되는 민주주의의 효율성 논의로도 확대될 수 있다.[4)] 한편 구조주의적 접근은 현대 사회의 구조적 변화에 주목해 분권화를 패러다임 변화의 일부로 본다. 정보화나 세계화 혹은 포스트포디즘(post-Fordism)의 도래와 같은 현대 사회의 구조적 변화에 맞추어 새롭게 등장한 패러다임의 하나가 분권화라는 것이다.

이와 같은 관점들은 분권화의 특정 성격을 강조하여 진실에 접근하려는

---

3) 한편, 레자자데(Rezazadeh, 1961: 429-430)는 분권(decentralization)/집권(centralization) 개념을 분산(deconcentration)/집중(concentration) 개념과 구분할 것도 요구하였다. 또한 지방 분권은 정적 측면과 동적 측면을 함께 보아야 하며, 이렇게 볼 때 집중화(concentration)는 지방 분권화 체제에서도 가능하다고 말했다. 곧, 지방 정부가 상당한 자율성을 누릴지라도 조례의 제·개정이 중앙 정부에 의해서만 가능하다면, 그것은 동적으로 집중화(dynamic concentrated)된 정적 분권화(static decentralized) 체제라는 것이다.

4) 투명성 논의는 한국행정연구원 이광희 박사의 지적에 따른 것이다. 그 밖에도 여러 가지 유용한 조언을 해준 이광희 박사께 감사드린다.

것으로 각자 일장일단을 갖고 있다. 세 가지 관점 중 특히 첫 번째 관점은 민주주의 발전과 직접 관련되는 입장이다. 세 번째 관점도 민주주의가 작동하는 배경인 사회 구조가 변화해왔다는 사실을 경시할 수 없으므로 간과할 수 없는 논의이다. 두 번째 관점 역시 투명성 논의를 매개로 민주주의와 연결된다. 하지만 기술적 효율성 문제를 넘어선 투명성 논의는 첫 번째 관점과도 연결되므로 정치 과정론적 관점에 포함시킬 수 있다. 따라서 이 글은 정치 과정론적 관점과 구조주의적 관점을 취한다.

Ⅲ. 민주주의 발전을 위한 지방 분권 이론

지방 자치를 정당화하는 논거를 원용하면, 지방 분권과 민주주의 발전을 연결하는 이론도 세 가지로 분류할 수 있다. 국민 주권론과 풀뿌리 민주주의론 및 지역 자유론이 그것이다.[5] 국민 주권론은 국민 주권의 기본 원리에서 출발해 지방 자치를 지역 주민에 의한 자기 통치로 규정하며, 지역 주체인 주민을 민주 정치의 집단적 주권자의 하나로 인정한다. 풀뿌리 민주주의론은 지역 문제에 직접적 관심과 이해관계를 가진 지역 주민이 스스로 문제 해결에 임한다면 민주주의가 한층 더 발전할 수 있다는 과정 중심적 입장을 갖는다. 그리고 자치를 주권이 아니라 자유권을 토대로 해석하는 지역 자유론에 따르면, 모든 사람은 자신의 일을 스스로 해결할 권리를 갖고 개인의 기초 생활 공동체인 지역도 이러한 자유권을 가지며, 이것은 국가와 같은 상위 조직으로부터 침해당할 수 없는 기본적 권리이다.

5) 오동석(2002: 12)은 세 번째 이론으로 지역 자유론 대신 수직적 권력 분립론을 제시했는데, 그의 분류가 지방 자치의 정당화 논거를 제시하기 위한 것이었기 때문이다. 이 글은 여기에서 더 나아가 지방 자치의 정당화 논거를 민주주의 발전과 결부시키려는 것이므로 분류를 달리했다. 권력 분립론은 민주주의 이론의 원리보다 이에 기초한 권력 구조 형태와 더 관련되기 때문이다.

1. 국민 주권론

국민 주권론적 지방 분권론의 주창자는 16/17세기의 알투시우스와 18/19세기의 제퍼슨(Thomas Jefferson)이다(이들에 대해서는 김석태(2016: 3-6) 참조). 알투시우스는 자연권 사상과 신학적 교리에 기초해 인간 공동생활의 틀로서 연방제 사회를 구상하였다. 그는 사회단체를 가족, 조합, 도시, 연방주, 연방 국가의 다섯 단계로 나누었는데, 각 단체를 작은 단체의 계약에 기초한 연합으로 보고, 그 최종 단계인 국가는 다원적 사회 구성물의 하나로 간주하였다. 그에 따라 인간다운 삶을 가장 잘 실현할 수 있는 사회 질서를 보충성과 연방제의 원리에 기초한, 아래로부터 위로의 분권적 사회 구조로 인식하였다. 곧, 개인의 결여된 능력을 보완하기 위해 인간은 사회를 형성하고, 이렇게 형성된 기초 생활 공동체가 점차 연방으로 귀결되는 광역 생활 공동체로 확대된다는 것이다.

미국 독립 선언문을 기초한 제퍼슨은 루소(Jean-Jacques Rousseau)와 로크(John Locke)의 정치사상을 이어받아, 자연권, 사회 계약론, 개인 주권론, 대중 민주주의 등을 토대로 지방 분권 사상을 발전시켰다. 그는 미국의 기초 자치 단위인 타운십(township)을 자연적 시민 사회(civil society)로서 로크의 자연 상태(the state of nature)가 현실에 나타난 것으로 보았다. 그에 따르면, 로크의 자연 상태에서 주권은 궁극적으로 개인에게 있으며 지역 자치권은 개인 주권의 표상이다. 그러므로 개인이 정부를 감시하고 방향을 제시하는 것이 민주 정치의 최고 덕목이며, 정부에 대한 이러한 감시와 방향 제시는 정부 규모가 작을수록 보다 더 효율적일 수 있다. 이것은 또한 루소의 일반 의사(general will) 실현 단위에서 영감을 받은 것인데, 제퍼슨은 주민들의 수가 많을수록 주민 개인의 의견 반영 기회가 줄어 개인 주권의 실현 가능성이 낮아질 수밖에 없다고 본다.

알투시우스와 제퍼슨의 이론은 '이념적 통일체를 의미하는 국민을 상정함으로써 국민과 국민 주권이 지역 단위의 국민인 주민 및 주민 주권과 상

충하는 면이 없지 않다.'(오동석, 2002: 12)는 근대 국민 주권론에 대한 지적을 상당 부분 불식시킬 수 있다. 또한 연방주의 이론을 통해 지방 분권론이 중앙에서 지방으로 권한이 이전되는 하향식 분권 논의의 한계를 극복하고, 지역에서 중앙이나 연방으로 권한이 이양되는 상향식 분권 논의를 포괄할 수 있게 했다.

2. 풀뿌리 민주주의론

풀뿌리 민주주의론은 19세기의 두 사상가인 토크빌과 밀의 정치 교육론과 관련된다. 토크빌(Tocqueville, 1835(1945): 63; Smith, 1985: 20 재인용)은 『미국의 민주주의(*Democracy in America*)』에서 "주민 회의와 자유의 관계는 초등학교와 학문의 관계와 같다: 주민과 근접한 거리에 있는 주민 회의는 자유를 어떻게 이용하고 향유하는지 가르친다."라는 유명한 주장을 한 바 있다. 그도 국민 주권 사상과 개인 주권 사상으로부터 영향을 받았음은 물론이다. 토크빌에 따르면, 타운(town)은 개인으로 구성된 법인체(corporation)로서 개인 주권의 연장선상에서 주권을 갖는다. 이러한 그의 주장은 연방주의 이론으로부터도 영향을 받은 것으로 보여, 타운은 연방주가 만든 것이 아니라 타운이 주권의 일부를 양도하여 연방주를 만들었다는 해석도 가능하다(김석태, 2016: 9).

토크빌(2001/2009)은 중앙 집중적 지배로 인해 개인의 자유가 침해당하는 것을 크게 우려했다.[6] 개인의 자유를 최대화하는 것이 지방 분권이며, 지방 분권은 또한 지역의 자유를 통해 개인의 자유를 실현한다. 이렇게 보면, 세 번째 입장인 지역 자유론과 동일한 것으로 보인다. 그러나 토크빌에

6) 이 점에서 토크빌의 풀뿌리 민주주의론은 앞에서 오동석(2002: 16)이 세 번째 논거로 분류한 수직적 권력 분립론과도 연결된다. 곧, 절대적 일인자 지배에서 벗어나는 방편으로 수평적 분권과 수직적 분권이 이루어진다는 것이다. 수평적 분권은 행정, 입법, 사법 등 중앙 권력의 기능적 분권으로 나타나며, 수직적 분권은 중앙과 지방의 권역(權域)적 분권(총체적 권력의 영향권 범위에 따른 분리)으로 나타난다.

게 있어 지방 분권의 목적은 개인이 자유를 누리도록 훈련하는 것이 더 중요한 목적이므로 지역 자유론과 다르다.

밀의 정치 교육론은 "지방 정부는 전국 선거 사이 기간에 정치적 활동 기회를 거의 갖지 못하는 사람들에게 지방 공직 선거를 통해 특별한 정치 참여 기회를 제공한다."(Mill, 1961(1931); Smith, 1985: 21 재인용)는 언명으로 대표된다. 이것은 20세기에 라스키(Laski, 1931)와 맥켄지(Mackenzie, 1975)가 강조한 리더십 훈련(전국 정치인과 그중에서도 의회 의원들을 위한 리더십 훈련)에 한정되지 않고, 선거권자로서의 투표 참여를 비롯한 선거 관련 활동도 의미한다. 그러나 김석태(2016: 1-2, 12)가 지적한 것처럼, 밀의 지방 분권론은 지방 자치론이라기보다 지방 행정론에 가까워 국가 편의주의(expediency)라는 비판을 받는다. 실제로 밀의 지방 행정론에 따르면, 복잡하고 방대해지는 지방 업무를 중앙 정부가 처리할 수 없어 지방 분권이 이루어지지만, 중앙 정부의 능력이 우월하기 때문에 중앙 정부가 지방 정부를 통제하는 것은 당연한 것으로 간주된다.

3. 지역 자유론

지방 분권 사상에 대한 밀의 기여는 『대의 정부론(*Considerations on Representative Government*)』(1861)보다 『자유론(On Liberty)』(1859)을 통해 이루어졌다. 『자유론』은 『대의 정부론』과 달리 지방 분권이나 지방 자치를 직접 논하지는 않았지만, 지역 자유론을 펼친 19세기의 스미스(Joshua Toulmin Smith)에게 근본적인 영향을 미쳤기 때문이다.

스미스는 19세기 당시 국가 주도의 지방 개혁에 반대해, 패리쉬(parish: 잉글랜드에서 자체 선출 정부를 둔 작은 행정 교구)를 기본으로 전통적 분권 체제를 옹호하는 반집권연대(Anti-Centralization Union: 1854~1857년) 주도의 지방 자치 운동에서 선두에 섰다(스미스에 대해서는 김석태(2016: 12-13) 참조). 그는 이론적으로도 『지방 자치 정부와 집권화(*Local Self-*

Government and Centralization)』(1851)를 집필해 중앙 집권의 폐해와 지방 자치 정부의 장점을 알리는 데 힘썼다.

스미스는 "다른 사람들을 해치지 않는 한 개인은 자유를 가진다."는 밀의 자유론을 발전시켜, "다른 지역에 해를 끼치지 않는 범위 내에서 지역도 자유를 가진다."라고 주장하였다. 개인이 자신의 일을 가장 잘 알고 그러므로 스스로 수행할 의무와 권리가 있으며, 이와 마찬가지로 개인들의 모임인 지역도 지역의 일을 독자적으로 수행해야 한다는 것이다. 이를 보다 적극적으로 해석하면, 다른 지역과 관련되지 않는 한, 각 지역은 자기 지역의 모든 일을 독자적으로 처리할 권리뿐만 아니라, 자기 지역과 관련되는 전국적 사안에 대해 (타 지역에 피해를 주지 않는 범위에서) 자신들의 입장을 주장하며 공동 결정할 권리도 갖는다는 것으로 이해할 수 있다.

지방 분권이 곧바로 민주주의를 담보하지는 않는다는 주장이 이미 오래전부터 제기되어 왔다. 개념상 지방 분권(자치)은 집중된 권력에 대한 개인의 자유가 아니라 지역 공동체의 자유를 보장하는 것이다(Sharpe, 1970). 지방 정부도 개인의 자유를 억압할 수 있기 때문에 분권만으로는 개인의 자유가 보장될 수 없으며, 그러한 자치는 민주주의가 아니다. 국민 주권론에서 본 것처럼, 통일체로서의 주권자 국민이라는 개념으로도 개인의 자유가 온전히 보장되기는 어렵다. 일인 지배든 주민의 일반 의사로든 분권화된 지역에서 개인의 자유가 보장되지 않는다면, 그것은 비민주 정치의 규모가 줄어든 것일 뿐이다. 그러므로 지역 정치에서도 자치는 개인의 자유에 기초한다는 명제가 중요한 전제다. 타인에게 해를 끼치지 않는다는 전제는 자신의 절대적 자유의 제약이기도 하지만 타인의 절대적 자유를 보장하는 전제이기도 하다. 지역 자유론이 민주적 지방 분권을 위해 중요한 지점은 이와 같이 개인 자유의 가치에 토대를 둔다는 것이다.

Ⅳ. 지방 분권의 유형과 민주주의 발전을 위한 요건

1. 지방 분권의 정도와 유형

지방 분권의 유형은 분할 이전하는 권한의 종류와 정도에 따라 나눌 수 있다. 권한의 종류에 따른 분류는 중앙 권력의 기능적 분류와 유사한 것으로, 행정적 분권, 집행적 분권, 입법적 분권으로 나누는 것이다. 물론 행정, 집행, 입법이라는 권한 혹은 기능은 수평적 분류지만, 박진완(2014: 9)에 따르면 그에 따른 분권의 종류는 이전 정도가 점차 커지는 단계적 분류이기도 하다.

'행정적 분권(administrative decentralization)'은 행정적 과제가 지방으로 이전되지만 결정권은 중앙에 남아 있는 형태다. 그러므로 지방 정부는 관할권을 가진 중앙 정부의 집행 기관으로 기능한다. 이보다 조금 더 나아간 '집행적 분권(executive decentralization)'은 결정권까지 포함한 행정권의 일부를 중앙에서 지방으로 이전하는 유형이다. 여기에서 지방 정부는 행정적 분권의 경우와 달리 중앙 정부 사무의 기능적 연장 기구가 아니라 자신의 사무를 독자적으로 처리하는 자치 단체가 된다. 마지막으로 '입법적 분권(legislative decentralization)'은 국가의 입법 권한의 일부까지 지역 의회(regional parliament)로 이전하는 것을 말한다.

그러나 이러한 구분은 기능적 분권의 의미가 강조되어 권한 이전의 정도를 명확하게 표현하지 못하는 것으로 보인다. 론디넬리(Rondinelli, 1981: 137-138)의 구분에 따르면 그 이전의 정도를 좀 더 명확하게 이해할 수 있다. 론디넬리는 분권 유형을 권한 이전 정도에 따라 분산, 위임, 이양으로 구분하였다.

우선, '분산(deconcentration)'은 중앙 정부 부처의 권한 일부를 지방(수도 이외 지역)의 관할 부처 사무실로 이전하는 형태이다. 이때 업무 수행

방식에 대한 결정권은 중앙 부처의 권한으로 남게 되므로 앞의 행정적 분권과 유사하다. 사실 이 유형의 극단적 형태는 민주적 분권보다는 행정적 효율을 위한 기능적 분권을 의미한다. 한 단계 더 나아간 분권 유형인 '위임(delegation)'은 중앙 정부 부처의 간접적 통제를 받지만 특정 기관들의 의사 결정권과 경영권을 모두 이전하는 형태를 말한다. 위임은 대개 연구 기관이나 공기업 등 특정 사업 전담 기관의 경우에 이루어진다. 하지만 지방 정부의 경우에도 가능하며, 이때 위임 받은 지방 정부는 자치 단체로 설정된다는 점에서 앞의 집행적 분권과 유사하다. 하지만 위임이라는 특정 개념으로 권한 이전의 의미를 명료하게 했다는 점에서 더 유용하다.

반면 마지막 유형은 박진완(2014)의 분류 형태와 많이 다르다. 분권의 가장 심화된 유형인 '이양(devolution)'의 극단적인 경우는 중앙 정부의 통제를 벗어난 새로운 통치 단위를 구성하는 형태로 나타나기도 한다. 그에 따라 셔우드(Sherwood, 1969) 같은 학자는 이양을 분권이 아니라 분리(separateness) 개념으로 이해하기도 한다. 이들에 따르면, 분권은 조직 내부의 권력 관계(intra-organizational pattern of power relationships)를 표현하는 개념인 반면, 이양은 조직 간 권력 관계(inter-organizational pattern of power relationships)를 표현하는 개념이라는 것이다. 그러나 분리 독립과 같은 주권의 총체적 이양이 아니라 연방주나 특별 자치의 형태로 국가 테두리 내에서 일부 권한 이양도 가능하다. 이양을 분권에 포함시킬 때 지방 분권은 연방제나 그에 준하는 특별 자치 제도—이탈리아의 5개 특별 자치주나 영국의 스코틀랜드가 좋은 예—를 포괄할 수 있는 적절한 근거를 확보하게 된다.

2. 지방 분권과 민주주의의 관계

지방 분권과 민주주의의 관계를 논하기 위해서는 근대적 의미의 민주주의 개념인 자유 민주주의를 넘어설 필요가 있다. 상술한 세 가지 이론들은

모두 자유 민주주의에 토대를 두었기 때문에 복지 국가 이후 현대 사회의 변화된 모습을 반영하지 못한다. 한편 현대 사회의 구조 변화를 중시하는 정치 경제적 이론이나 구조주의 접근 방식은 민주주의 정치의 관점을 간과한다는 역편향을 가지고 있다. 이러한 오류를 극복하기 위해 여기에서는 민주주의를 정치적 민주주의, 사회 경제적 민주주의, 일상의 민주주의로 나누어 파악한다.[7)]

정치적 민주주의가 정치적 가치의 배분과 관련되고, 사회 경제적 민주주의가 사회 경제적 가치의 배분과 관련된 것이라면, 일상의 민주주의는 일상생활에서의 가치 배분(일상적 권위주의)과 관련된다. 정치적 민주주의에서는 보통 선거권이 기본 충족 요건이고, 사회 경제적 민주주의에서는 형평성 있는 사회 복지가 기본 충족 요건이라면, 일상의 민주주의에서는 생활 세계에서의 탈권위주의가 기본 충족 요건이다. 따라서 복지 국가나 복지 정책은 경제적 효율성의 논의를 벗어나 민주주의 요소로 포괄될 수 있으며, 생활 세계에 대한 조직과 체계의 억압—하버마스(Habermas, 1997) 식으로 표현하면 "체계에 의한 생활 세계의 식민지화"—도 민주화의 대상이 된다.

강명구(2005: 26-27)는 기든스(Anthony Giddens)의 언명을 빌려 지방 분권과 정치적 민주주의의 관계에서 초미의 관심사는 '민주주의의 민주화(democratization of democracy)' 문제라고 말했다. 밀, 토크빌 등의 고전적 자유주의는 국가를 중심으로 하는 공적 영역과 시민 사회를 중심으로 하는 사적 영역의 엄격한 구분에 기초했지만, 20세기 들어 복지 국가가 자리 잡기 시작하면서 이러한 구분은 더 이상 유용하지 않게 되었다. 정치 영역에서는 숙의 민주주의와 참여 민주주의로 확대해 민주주의를 심화시키는 방향으로 그 해결을 모색한다.

---

7) 이것은 손호철(2006: 71-75)의 민주주의 구분, 즉 정치적 민주주의, 사회 경제적 민주주의, 일상의 민주주의, 생산 현장의 민주주의라는 구분에 근거한다. 생산 현장의 민주주의는 생산 현장의 노사 관계와 관련되므로 이 글에서는 생략한다.

그러나 지방 분권 논의에서는 행정적 효율 극대화의 논의로 민주주의 논의를 비껴가기도 한다. 이러한 관점에서 민주주의는 지방 분권과 양자 간 상호 관계를 통해 발전해 가거나 가야 하는 것이 아니라 정치 발전이라는 애매한 총체적 개념을 목적으로 하는 매개 요소로 간주된다. '민주주의는 지방 분권이 정체의 발전 역량을 강화하기 위해 필요한 적절한 조건'이라는 파게(Faguet, 2014: 11)의 주장이나, "지방 분권은 민주주의(민주주의 품질)를 수반할 때 과잉 중앙 집권적 폐해를 시정하고 지속 가능 발전을 견인할 수 있다."는 안성호(2018: 63-64)의 주장이 대표적이다. 이러한 논의는 민주주의 발전에 대한 지방 분권의 의미와 요건을 파악하는 데 큰 도움이 되지 못한다.

1930~1970년대 중반까지 선진국에서는 사회 보장 확대와 국가 개입 증대로 인해 집중화가 지배적 경향이었다. 그리고 복지 비용 급상승과 정부의 실패를 주장하는 입장은 복지 국가 비판을 지방 분권과 연결시켰다(Walker, 1991: 117).[8] 하지만 복지 정책의 팽창과 복잡화로 중앙 정부의 과부하가 초래되고, 그로 인해서 오히려 복지 정책을 효과적으로 수행하기 위해 분권화 요구가 높아지는 현상도 생겨났다. 지방 분권은 복지 국가를 옹호하는 입장이건 비판하는 입장이건 받아들여야 할 하나의 추세로 자리 잡아간 것이다.

1970년대 후반을 지나면서 1980년대부터 본격적으로 지방 분권이 촉진된 것은 정치적 민주주의뿐 아니라 사회 경제적 민주주의와 일상의 민주주의까지 지역 민주주의 논리로 흡수되기 시작했다는 점을 함께 보아야 설명이 가능하다. 우선, 1970년대 후반과 1980년대 초반은 유럽 각지에서 이른바 분리주의와 지역주의가 다시 강화되는 신지역주의가 생겨난 시기

8) 대처(Margaret Thatcher) 정부 시기 영국에서 복지 정책 축소를 목표로 한 신자유주의 정책은 복지 국가와 중앙 집권의 직접적 인과 관계에 대한 반증의 하나다. 지방 정부로 하여금 재정 축소 등 신자유주의 정책을 실행하도록 중앙 정부가 강력하게 개입함으로써 중앙 집중성을 오히려 강화했기 때문이다.

였다. 신지역주의의 특징은 북부 이탈리아의 동맹주의(*Leghismo*)나 캐나다 퀘벡(Québec)의 분리 운동 등과 같이 경제적으로 부유한 지역이 분리나 강력한 자치를 요구하는 것이다. 이것은 헤치터(Hechter, 1975)의 내부 식민지론(internal colonialism)으로 설명이 가능했던, 1950년대까지 정치 경제적 피억압 지역에서 강하게 제기된 분리 혹은 자치 요구와 뚜렷이 구분되는 현상이다. 신지역주의자들에게 중요한 문제는 복지 정책의 팽창이 아니라 자기 지역의 부(富)가 다른 지역의 복지로 부당하게 이전되는 것이었다. 그들의 공통된 주장은 자기 지역의 사회 경제적 가치 분배에 대한 자결권이었다. 곧 지역의 주권이 정치적 의미에 한정되지 않고 사회 경제적 영역으로까지 확대되었고, 그로 인해 지방 분권이 후기 산업 사회의 새로운 경향으로 자리 잡게 된 것이다.[9] 그리고 이것은 분산이나 위임의 차원을 넘어 이양까지 이루어질 때 충족 가능한 것으로 상정된다.

또한 1970년대 후반과 1980년대 초반에 촉진된 지방 분권 운동은 68 혁명 운동으로부터 영향을 받아 일상의 민주주의적 요구의 하나로 발전했다. 지방 분권 운동이 68 혁명 운동 직후인 1970년대 초중반에 촉진되지 못했던 것은 새로운 경제 위기의 발생으로 68 혁명 운동 자체가 수면 아래 가라앉고 경제 담론이 강화되었기 때문이다. 이재성(2003: 204-205)이 '참여·연대·생태'라는 기본 가치를 지향하는 지역의 내발적 발전을 도모한다는 점에서 지방 분권 운동을 대안적인 새로운 사회 운동으로 규정한 것도 동일한 맥락이다. 중앙 집권 국가로 표상된 거대한 인간 문명 체계로부터 자유와 생태와 연대를 모색하는 일상적 민주주의 요구로 지방 분권을 인식하는 것이다. 따라서 이재성에게 지방 분권 운동은 주민 자치 운동, 여성 운동, 환경 운동, 인권 운동 등이 연합하여 구성되는 계층 연합 운동이다.

9) 산업 사회와 후기 산업 사회의 기술적·정치적 발전이 권력의 중앙 집중화와 불가결하게 연결되어 있다는 파슨즈(Talcott Parsons), 도이취(Karl W. Deutsch), 비어(Samuel H. Beer), 베버(Max Weber) 등의 주장은 이 사례들을 통해 반증된다. 위 학자들의 주장에 대해서는 하이덴하이머와 헤클로 등(Heidenheimer and Heclo et al., 1983: 25) 참조.

이러한 요구도 역시 분산이나 위임의 차원을 넘어 이양까지 이루어질 때 충족 가능한 것으로 상정된다.

3. 민주주의 발전을 위한 지방 분권의 요건

민주주의는 개인의 자유를 기본 가치로 하며 자유로운 개인의 존재에 기반을 둔다. 이때 개인의 자유는 타인에게 해를 끼치지 않아야 한다는 전제를 가지므로, 타인에 대한 자유뿐 아니라 타인으로부터의 자유도 동일한 가치로 보장되어야 한다. 그러므로 자유는 평등과 배치되지 않는다. 곧, 민주주의에서 자유와 평등은 사회적으로 동일한 의미와 가치를 갖는다. 지방 분권에서 자치와 주권의 일차적 단위는 지역이지만, 지역의 자치와 주권은 어디까지나 개인의 자유와 주권을 토대로 할 때 의미가 있는 것이다.

지방 분권이 이루어지지 않았다고 민주주의가 아닌 것은 아니다. 지방 분권이 필요한 경우는 개별 시민과 국가 사이에 지역적으로 경계 지을 만한 정체성 있는 집단이 존재하거나 국가 규모가 민주주의를 제약할 정도로 큰 경우이다. 무엇보다 기본적이고 중요한 것은 개인의 자유를 보장하기 위한 필요성이 존재해야 하는 것이다. 그러므로 국가 규모가 작고 지역 간 갈등이 없어 국가 단위만으로도 개인의 자유와 주권이 충분히 보장될 수 있는 상황이라면 지방 분권 없이도 민주주의가 가능하다.

반대로 지방 분권이 이루어졌다고 반드시 민주주의가 보장되거나 발전하는 것도 아니다. 분권화된 단위 공동체가 비민주적으로 작동할 수 있고, 자치 공동체 간 갈등이 첨예해 통합적 민주 질서 유지가 어려워질 수도 있기 때문이다. 민주주의는 지나치게 큰 규모에서도 보장되기 어렵지만, 지나치게 작은 규모에서도 지켜지기 힘들다. 지나치게 규모가 작을 경우, 합리성보다 정의(情誼, intimacy)가 더 중요해짐으로써 권위주의적 질서와 관행이 쉽게 자리 잡을 수 있기 때문이다.

따라서 지방 분권이 민주주의 발전과 긍정적 관계를 갖기 위해서는 적절한 요건들이 갖추어져야 한다. 그 요건은 크게 주체와 대상 및 자원으로 나누어 볼 수 있는데, 주체는 분권된 주권자의 성격, 대상은 분권화 대상인 권력의 범위, 자원은 분권된 권력 행사의 사회 경제적 토대를 말한다.[10] 이 세 가지가 개인의 자유라는 전제 위에 조화를 이루어야 한다.

첫째, 분권화 권력의 주체는 일차적으로 지역이며, 지역은 다시 주민으로 불리는 개인과 개인의 집단을 의미한다. 주체의 객관적 요건은 영역의 경계 획정인데, 이것은 자의적 과정이나 행정 편의적 과정의 산물이 아니라 생활 패턴과 지역 공간에 조응하는 특정한 정치적 가치를 구체화하는 원리를 반영해야 한다(오동석, 2002: 19-20).

그리고 주체의 주관적 요건은 민주주의를 실행하고 지켜낼 수 있는 지역 주민의 정치적 의지와 수준을 말하는데, 이것은 주민들 자신의 의사를 기준으로 한다. 중앙 정부나 다른 지역 주민이 이 의지와 수준을 평가하거나 재단하는 것이 아니라 해당 지역 주민들 스스로가 판단한다는 것이다. 따라서 지방 분권에 대한 요구만으로도 이미 주체의 주관적 요건은 충족된다고 할 수 있다. 분권의 구체적 유형과 자치 방식은 주민들의 의사에 맡겨져야 한다.

둘째, 분권화 권력의 범위는 지역 내 정책 사안에 대한 결정권뿐만 아니라 지역 정부 형태에 대한 결정권을 포함하고, 더 나아가 지역 문제와 결부된 사안에 대해서는 중앙 정부의 정책에 대한 접근과 참여의 권리도 포괄한다. 오동석(2002: 28)은 "지방 자치법은 중앙 정부가 지방 정부에 '합법적으로' 개입할 수 있는 근거를 마련해주는 법이 아니라 말 그대로 지방 자치에 복무할 수 있기 위해서 지방 정부 스스로 '헌법'을 가질 수 있도록 보

10) 이 논문은 지방 분권과 민주주의의 관계를 논하고 이와 더불어 민주주의 발전을 위한 지방 분권의 요건을 규명하는 글이므로, 그 요건이 반드시 앞의 관계 논의에서 도출될 필요는 없다. 그래서 요건들의 일부는 앞의 논의로부터 직접 도출하는 과정을 기술하지 않았다. 다만 이 경우에도 세부 설명을 통해 앞의 논의들과 가능한 한 연결짓고자 했다.

장하는 법이어야 한다."고 주장한다. 자치권 확보를 위해 주민들에게 자기 지역의 정부 형태를 선택할 권한도 부여되어야 한다는 것을 강조한 표현이다.

개인은 국민의 일부로서 전국적 사안에 대해 국민 전체(n)의 한 사람(1/n)으로서 참정권을 가지며, 이것은 주로 제1의회를 통해 대표된다. 또한 개인은 지역 주민의 일부로서 지역 내 사안에 대해 주민 전체(c)의 한 사람(1/c)으로서 자치 단체 내에 대표됨과 동시에, 지역과 관련된 전국적 사안에 대해 국가 내 총 자치 지역 수(r)의 하나(1/[1/r])로서 대표된다. 이때 '1/[1/r]'의 의미는, 주민으로서의 개인은 자치 단체를 통해 지역 차별 없이 집단적으로 대표되지만, 이 집단적 의사 형성에서 개인으로서의 자유와 평등도 보장받는다는 것이다. 그리고 '1/[1/r]'의 대표 방식은 연방제와 단방제에서 각각 제2의회 혹은 지방 자치 단체 협의회 등을 통해 이루어진다.

셋째, 지방 분권의 자원은 지역의 경제력과 교통 통신 수단 및 지역 언론 등 일반적으로 민주주의의 유지와 발전을 위해 필요한 사회 경제적 기반을 말한다. 그러나 근대화론에서 제기하듯이 경제 발전 수준이 민주주의 발전 수준을 결정한다는 원리를 적용하는 것은 적절치 않다. 낮은 경제 발전 수준에서도 민주주의가 이루어진 경우가 역사적으로 존재하기 때문이다. 하지만 규모가 아주 작은 경우가 아니라면, 선거 같은 정치적 민주주의와 복지 같은 사회 경제적 민주주의뿐 아니라 일상의 민주주의를 구가하기 위해서라도 일정한 수준의 경제적 부와 교통 통신 수단 발전이 필요한 것도 부정할 수 없다. 특히 지역 언론의 발전은 지역 정부에 대한 감시를 위해 필수적인 요건이 된다.

그러나 중요한 것은 그 발전 정도에 대한 판단이 주체의 주관적 요건과 마찬가지로 중앙 정부나 다른 지역 주민들에게 맡겨질 문제는 아니라는 것이다. 오히려 중앙 정부는 자원이 부족한 지역에 대해 제도적·정책적 지원을 해야 할 의무가 있으며, 지역 간 재정 균형을 위해 지역들 간 협력이 이루어질 필요도 있다. 연방주들 간 상호 재정 지원을 제도화한 독일의 재

정 균형 제도는 그 좋은 예다.

이 세 가지 기본 요건들은 분산과 위임의 단계에서는 충족되기 어렵다. 최종적 단계인 이양이 실현될 때 세 요건은 충족될 수 있으며, 이를 통해 지방 분권은 민주주의 발전에 긍정적으로 작용할 가능성이 높아진다. 그렇다면 이것이 국가 통합을 저해하지는 않는가? 지역의 정체성이 매우 분명해 다른 지역과 더불어 단일 국가라는 통합적 정체성을 형성할 수 없는 경우라면, 그 지역은 독립된 민족 국가로 분리해나가는 것이 당연하다. 하지만 공동의 통합적 정체성을 유지할 수 있는 경우라면, 지방 분권이 국가 통합을 저해할 가능성은 높지 않다. 지방 분권과 자치를 통해 오히려 지역 간 갈등의 소지가 줄어들 것이기 때문이다. 이러한 의미에서 지방 분권은 퀼(Kühl, 2001)의 기업 경영 조직 용어인 "탈집중에 의한 집중(*Zentralisierung durch Dezentralisierung*)"과 크게 다르지 않다. 다만 이 '집중'을 '통합'으로 해석해야 한다는 점에 유의할 필요가 있다. 곧, '분권에 의한 통합'이 가능하며, 이것이 사회 경제적 발전과 더불어 민주주의 의식이 확대 발전하는 현대 사회의 흐름이다.

Ⅴ. 결론

지방 분권이 민주주의를 발전시키는 방향으로 실현되기 위해서는 무엇보다 개인의 자유와 자유로운 개인의 존재라는 전제에서 출발해야 한다. 이것은 지방 자치를 정당화하는 논거들 중 국민 주권론을 통해서 제기되었다. 또한 풀뿌리 민주주의론은 지역 민주주의가 국가 민주주의의 토대가 됨을 강조했으며, 지역 자유론은 개인의 경우와 마찬가지로 지역과 지역 주민도 주권을 가진 존재로서 그 자유와 평등이 보장되어야 함을 역설했다. 더 나아가 이러한 자유는 전국적 결정권에 대한 일정한 참여를 포함

함으로써 중앙으로부터의 소극적 자유뿐만 아니라 중앙에 대한 적극적 자유까지 의미하는 것으로 이해된다.

현대의 지방 분권은 복지 국가를 거쳐 신자유주의 정치의 시대가 도래한 1970년대 후반 이후 더욱 강화되어 현재까지 중요한 흐름을 형성하고 있다. 신지역주의의 부상과 68 혁명 운동의 영향을 볼 때, 그것은 더 이상 정치적 민주주의로만 설명할 수 없는 현상이 되었다. 사회 복지라는 사회 경제적 민주주의와 탈권위주의라는 일상의 민주주의까지 지역 민주주의 논리로 흡수될 때 비로소 그 설명이 가능하다. 개인적 주권자임과 동시에 집단적 주권자이기도 한 지역 주민은 전국 정치에서와 마찬가지로 지역 차원에서도 정치적 민주주의와 사회 경제적 민주주의 및 일상의 민주주의를 함께 요구하기 때문이다.

하지만 이러한 요구가 받아들여져 분권이 이루어진다 하더라도 민주주의 발전을 추동하는 방향으로 작동하려면 몇 가지 적절한 요건이 갖추어져야 한다. 이 요건은 지역 권력의 주체와 분권의 범위 및 자치 실현의 자원이라는 세 가지 차원에 걸쳐 있다.

첫째, 분권화 권력의 주체가 주·객관적 요건을 충족해야 한다. 우선 주민들이 지역 민주주의를 실현할 수 있는 의지와 능력을 갖추어야 한다. 하지만 이것은 주관적 요건이므로 지역 주민 스스로 판단할 문제이며, 앞에서 말한 세 가지 민주주의를 요구하는 것만으로도 충족된다고 볼 수 있다. 반면 객관적 요건은 지역의 경계 획정인데, 지역 경계 획정이 주민의 생활 패턴과 지역 공간에 조응하는 특정한 정치적 가치를 구체화하는 방식으로 이루어져야 한다.

둘째, 분권화 권력의 범위가 지역 정부 형태에 이르기까지 지역 사안에 대한 포괄적 결정권뿐만 아니라, 지역과 결부된 중앙 정부 정책 및 전국적 사안에 대한 참여권도 포함해야 한다. 주민은 개인으로서 지역 주민의 일부이기도 하지만 국가 국민의 일부이기도 할 뿐만 아니라, 집단으로서도 국민의 일부이기 때문이다. 국가 차원에서 개인으로서의 주민은 제1의회

를 통해 대표되며, 집단으로서의 주민은 제2의회나 지방 자치 단체 협의회를 통해 대표된다.

셋째, 자치 실현의 자원이 충족되어야 하는데, 이것은 지역의 경제력과 교통 통신 수단 및 언론 등의 사회 경제적 기반이 민주주의의 유지와 발전을 위해 적절한 수준에 도달했을 때 가능하다. 그러나 자원 발전 수준이 민주주의 발전 수준을 결정한다는 일방적 원리는 적용되지 않으며, 그 충족 정도도 주체의 주관적 요건처럼 중앙 정부나 다른 지역 주민들이 판단할 문제가 아니라 해당 지역 주민들 스스로가 판단할 문제다. 다만, 자원이 부족할 경우에는 각 지역의 독자적 노력뿐만 아니라 중앙 정부의 제도적·정책적 지원과 지역들 간 재정 균형을 위한 협력을 통해 해결해나가야 한다.

이 세 가지 요건들은 분산과 위임을 넘어 이양의 단계에서 충족될 수 있고, 이를 통해 지방 분권은 민주주의 발전에 긍정적으로 작용할 가능성이 높아진다. 더 나아가 이러한 높은 단계의 분권은 지역 간 갈등을 완화하거나 해소해 국가의 민주적 통합을 촉진하는 '분권에 의한 통합'을 가능하게 한다.

■ 투 고 일: 2018년 1월 26일
■ 심 사 일: 2018년 2월 27일
■ 게재확정일: 2018년 3월 5일

참고문헌

강명구. 2005, "분권과 개혁: 이론적 틀의 모색," 박재창·강명구·젤리거(Bernhard Seliger) 편, 『분권과 개혁』 (서울: 오름): 21-41.

김석태. 2016, "지방분권 사상과 한국의 지방자치," 『지방정부연구』, 19권 4호: 1-24.

김형기. 2002, "지방분권과 지역혁신: 지역발전의 새로운 비전," 김형기 편, 『지방분권 정책대안』 (서울: 한울): 11-21.

_____. 2003, "지방분권과 국가경쟁력," 『동향과 전망』, 59호: 62-92.

박진완. 2014, “헌법적 동질성 실현의 문제로서 지방분권과 지역주민의 권리,” 『법학논고』, 48집: 1-46.

손호철. 2006, 『해방 60년의 한국정치: 1945~2005』 (서울: 이매진).

안성호. 2018, 『왜 분권국가인가: 리바이어던에서 자치공동체로』 (서울: 박영사).

오동석. 2002, “지방자치의 필요충분조건으로서 지방분권과 참여민주주의,” 『법과 사회』, 23호: 9-36.

이재성. 2003, “지방분권과 민주주의,” 『사회와 철학』, 6호: 189-215.

이종수. 1998, “분권화의 패턴: 지방자치 논의의 배경과 맥락에 대한 국가간 비교분석,” 『한국정치학회보』, 32집 2호: 169-190.

A. 토크빌(Alexis de Tocqueville) 저, 임효선 · 박지동 역. 2001/2009, 『미국의 민주주의』, 전 2권 (서울: 한길사).

Faguet, Jean-Paul. 2014, “Decentralization and Governance,” *World Development*, Vol. 53: 2-13.

Habermas, Jürgen. 1997, *Theorie des kommunikativen Handelns I, II*, 4. Aufl. (Frankfurt a. M., Germany: Suhrkamp Verlag).

Hechter, Michael. 1975, *Internal Colonialism: The Celtic Fringe in British National Development, 1536-1966* (London, UK: Routledge and Kogan Paul).

Heidenheimer, Arnold J., Hugh Heclo, and Carolyn Teich Adams. 1983, *Comparative Public Policy*, 2nd ed. (New York, NY: St. Martins’s Press).

Kühl, Stefan. 2001, “Zentralisierung durch Dezentralisierung: Paradoxe Effekte bei Führungsgruppen,” *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Jg. 53, H. 3: 467-496.

Laski, Harlod J. 1931, *A Grammar of Politics* (London, UK: Allen & Unwin).

Mackenzie, W. J. M. 1975, “Theories of Local Government,” *Explorations in Government: Collected Papers 1951-1968* (London, UK: Palgrave Macmillan): 68-88.

Mill, J. Stuart. 1859, *On Liberty* (London, UK: John W. Parker and Son).

_____. 1861, *Considerations on Representative Government* (London, UK: Parker, Son, and Bourn).

_____. 1961(1931), *Utilitarianism, Liberty and Representative Government*, Everyman’s Library ed. (London, UK: Dent).

Rezazadeh, Reza. 1961, "The Concept of Centralization and Decentralization: An Analysis and Evaluation," *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 27, No. 4: 425-430.

Rondinelli, Dennis A. 1981, "Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries," *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 47, No. 2: 133-145.

Sharpe, L. J. 1970, "Theories and Values of Local Government," *Political Studies*, Vol. 18, No. 2: 153-174.

Sherwood, Frank P. 1969, "Devolution as a Problem of Organization Strategy," Robert T. Daland (ed.), *Comparative Urban Research: The Administration and Politics of Cities* (Beverly Hills, CA: Sage): 60-87.

Smith, Brian C. 1985, *Decentralization: The Territorial Dimension of the State* (London, UK: Allen & Unwin).

Smith, Joshua Toulmin. 1851, *Local Self-Government and Centralization: The Characteristics of Each: And Its Practical Tendencies, as Affecting Social, Moral, and Political Welfare and Progress* (London, UK: J. Chapman).

Syed, Anwar H. 1966, *The Political Theory of American Local Government* (New York, NY: Random House).

Tocqueville, Alexis de. 1835(1945), *Democracy in America* (New York, NY: Vintage Books).

Tomaney, John. 2016, "Limits of Devolution: Localism, Economics and Post-democracy," *The Political Quarterly*, Vol. 87, No. 4: 546-552.

Walker, David B. 1991, "Decentralization: Recent Trends and Prospects from a Comparative Governmental Perspective," *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 57, No. 1: 113-129.

Wickwar, W. Hardy. 1970, *The Political Theory of Local Government* (Columbia, SC: The University of South Carolina Press).

Abstract

Decentralization and Democracy: The Theory and Requirements of Decentralization for the Democratic Development

Byungkee Jung

The decentralization should start with the premise of the individual freedom and the existence of free individuals to promote the democratic development, and on the regional level this freedom includes not only passive freedom from the center but also active freedom for the center. Moreover, the modern trend of decentralization can be understood when it is explained not only with political democracy but also with socioeconomic and lifestyle democracy.

The decentralization can operate in this direction if the following requirements are met. First, the community as the subject of decentralized power should have the will and ability to realize regional democracy and the boundary setting of community should embody the political values consorting with the pattern of life and the regional space. Second, the scope of decentralized power should not cover only comprehensive decision making on regional issues including the type of regional government but also participation in central government policy-making and national issues related to the region. Third, the socioeconomic foundations of the region must reach an appropriate level for the maintenance and development of democracy. These three requirements can be filled on devolution, beyond deconcentration and delegation. And such a high-level decentralization makes 'integration by decentralization' facilitating democratic integration of the nation through easing or resolving conflicts between regions.

Key words: Decentralization, Centralization, Democracy, Deconcentration, Delegation, Devolution

제34권 제1호 2018년(봄) 통권 100호, pp. 25-49.

한국 민주주의와 지방 분권: 성공을 위한 제도적 고려사항

강 원 택*

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 한국에서 지방 분권을 위한 전제적 고려사항
Ⅲ. 바람직한 지방 통치 구조의 모색
Ⅳ. 결론

국문요약

최근 헌법 개정 논의에서 지방분권의 강화가 주요 안건으로 논의되고 있다. 이 글에서는 지방분권이 지역 간 균형 발전뿐만 아니라 보다 나은 민주주의, 지역 공동체 형성으로 이어질 수 있도록 세 가지의 제도적 방안을 제시한다. 첫째, 실시된 지 20여 년이 흘렀지만 지방자치 구조는 여전히 중앙정부가 설정한 매우 획일적인 형태에 머물러 있다. 지방분권의 강화를 위해서는 지방자치 구조를 각 지역의 실정에 맞게 다양화하고, 스스로 대안을 결정할 수 있는 자율성의 확보가 중요하다. 각 지역 수준에서 현실적인 필요에 맞게 주민 투표를 통해 스스로 자치 구조를 선택할 수 있어야 한다. 둘째, 현재의 지방자치는 단체장 1인을 중심으로 한 승자독식의 시스템이다. 그러나 생활정치, 주민 참여, 풀뿌리 민주주의가 강조되는 지방정치에서는 보다 유연하고 협치가 가능한 방식의 제도가 더 바람직할 수 있다. 그런 점에서 지방자치 구조를 다양화하는 방안을 검토해볼 수 있다. 셋째, 지역주의 정당 정치로 인해 상당수의 지역은 정치적인 다양성을 갖추지 못하고 중앙정치로부터 큰 영향을 받고 있다. 지방정부의 권한이 강화되더라도 현재와 같은 정치적 구조에서는 지역이 자율성과 독립성을 갖는 데 한계가 있고, 지역 내부의 자치도 긍정적인 효과를 얻기 어렵다. 이러한 폐쇄성은 다시 지역 내 학연 등에 의해 강화되면서 부패의 가능성을 높일 수밖에 없고, 진정한 의미의 주민의 참여를 기대하기도 어렵다. 정치관계법의 개정과 주민 참여의 활성화를 통해 지역정치에서 정치적 개방성, 경쟁성을 제고하여 합리적 대안을 둘러싼 경쟁, 그리고 견제와 균형, 권력에 대한 효율적 감시·감독 등이 이뤄질 수 있어야 한다.

주제어: 지방자치, 보충성, 승자독식, 분권, 토호, 협치

DOI: 10.17331/kwp.2018.34.1.002

* 서울대 정치외교학부 교수.
저서 및 논문 "2017년 대통령선거에서의 보수 정치: 몰락 혹은 분화?" 『한국정당학회보』, 16권 2호: 5-33 (2017) 외.

Ⅰ. 서론

민주화 30년을 보내면서 한국 정치는 그 사이 상당한 정도의 민주적 진전을 이루었다. 절차적 민주주의가 확립되면서 선거는 자유롭고 공정해졌고, 정파 간 정권 교체도 세 차례 일어났다. 또한 국회와 사법부의 독립성과 권한이 강화되었고, 시민단체와 언론의 자율성도 확대되었다. 일부 정권 시기에 발생한 민주주의의 후퇴 조짐에 대해서도 촛불집회를 통한 시민들의 평화적 저항을 통해 극복해냈다. 오랜 권위주의의 역사에도 불구하고 이제 한국 정치는 전반적으로 민주주의의 공고화를 이뤄냈다고 평가할 수 있다.

그러나 이러한 민주주의의 진전은 중앙정치에 국한되었다. 즉 권력 간 힘의 분산을 통한 '견제와 균형'에 대한 관심은 수도 서울에서 벌어지는 중앙정치적 측면에 집중되어 있었다. 제왕적이라고 할 만한 대통령의 막강한 권력에 대해 국회 및 사법부의 권한 강화를 통해 견제하도록 하는 '수평적 수준'에서의 민주화 노력이었던 것이다. 이에 비해 '수직적 차원'의 권한 배분, 곧 중앙정부에 집중되어 있는 또 다른 특성의 '막강한' 권력을 분산하여 지방정부의 권한을 강화시키려는 노력은 사실 거의 이뤄지지 못했다. 30년 전 민주화의 구호였던 '대통령 직선제 개헌'이 상징하듯이 민주화는 중앙 권력만을 주요 대상으로 한 것이었다.

이로 인해 한국은 민주화의 진전에도 불구하고 중앙-지방 관계에서는 여전히 권력과 자원이 서울 한 곳에 몰려 있는 중앙집중적 구조에서 벗어나지 못하고 있다. 이러한 서울로의 과도한 편중은 수도권의 과도한 인구 집중 현상과 서울과 지방 간 심각한 격차의 확대로 이어지고 있다.

그런 점에서 최근 헌법 개정에 대한 논의 과정 가운데 지방분권이 강조되고 있는 것은 바람직한 일이다. 2017년 2월 구성된 국회 헌법개정특별위원회(이하 '개헌특위')는 별도의 자문기구인 헌법개정자문위원회를 두었

으며, 논의의 영역을 정부 형태뿐만 아니라 기본권/총강, 경제/재정, 정당/선거 그리고 지방분권으로 구분했다. 지방분권이 헌법 개정 과정에서 고려해야 할 매우 중요한 영역으로 간주된 것이다.

지방분권의 방향은 무엇보다 중앙정부가 사실상 '장악'하고 있는 행정적·재정적 권한을 지방으로 이양하는 것이 될 것이다. 다시 말해 지방정부가 행정, 지방정부 조직, 입법, 그리고 재정 등 각 분야에서 실질적으로 독자적인 권한을 행사할 수 있어야 하는 것이다. 현실적으로 지방자치제가 실시된 지 20여 년의 세월이 지났지만, 지방정부는 대체로 중앙정부가 '위임한' 권한을 행사하는 수준에 그치고 있고, 재정적으로는 서울 등 일부 지역을 제외하면 중앙정부의 지원 없이는 정상적으로 지방정부를 운영하기 어려운 상태에 놓여 있다. 그런 점에서 개헌 논의 과정에서 지방정부가 독자적으로 다룰 수 있는 행정 영역을 확대하고 재정적인 안정성을 확보하기 위한 방안에 관심이 모아지는 것은 마땅한 일이다.

그러나 동시에 지방분권의 강화는 곧 지방이 '하나의 완전한 삶의 공동체, 완결성을 갖는 정치적, 경제적, 문화적 생태계'(강원택, 2014: 25)가 되어야 한다는 것을 의미한다. 전국의 한 부분이 아니라, 지방이 그 스스로 완결성을 갖는 정치적 공동체가 되어야 한다는 것이다. 이를 위해서는 단순히 지방정부의 행정적·재정적 권한의 강화만으로는 충분하다고 할 수 없다. 지방의 정치조직, 정치체계, 정치 참여의 구조를 각 지역의 조건에 맞도록 스스로 선택하고 결정할 수 있는 권한이 함께 주어져야 하는 것이다. 다시 말해, 지방분권의 강화가 지역 주민의 삶의 질을 향상시키고 한국 민주주의의 심화로 이어지기 위해서는 중앙에 의해 하달되는 획일적인 방식에 의해서가 아니라, 각 지방의 현실에 맞는 다양한 방식의 제도가 지역 주민의 자발적 결정에 의해 수립될 수 있어야 한다. 또한 하나의 완결된 지역 내부의 정치 역시 대표성, 개방성, 경쟁성을 지닐 수 있어야 한다. 지방분권이 보다 나은 민주주의, 보다 나은 지역 공동체 형성으로 이어질 수 있도록 하기 위해 고려해야 할 제도적 방안에 대해 논의하기로 한다.

Ⅱ. 한국에서 지방 분권을 위한 전제적 고려사항

20년 넘게 지방자치가 실시되어 왔지만 한국에서 지방분권은 여전히 낯선 개념이다. 개헌 논의 과정에서 지방분권과 관련하여 사전적(事前的)으로 염두에 두어야 할 몇 가지 사항을 우선 짚어보기로 한다.

첫째, 역사적으로 우리나라에서의 지방자치 도입 과정에는 주민자치, 풀뿌리 민주주의 개념이 결여되어 있었다. 지방자치에 관한 법령이 제정된 것은 제헌국회 때로, 1949년 7월 4일 「지방자치법」이 제정, 공포되었다. 당시의 법 규정에 따르면, 각 자치단체 의회의 의원은 직접선거로 선출하고, 서울특별시장과 도지사는 대통령이 임명하도록 했다. 또한 시, 읍, 면장은 시, 읍, 면 의회에서 선출하도록 규정했다. 그러나 법령이 만들어진 지 5개월 후인 1949년 12월 지방자치의 실시를 연기하는 경과 규정을 신설하는 법 개정이 이뤄졌다. 그러다가 1952년 4월 '갑작스럽게' 지방자치제가 실시되었다.

1952년 4월 시, 읍, 면 의회 선거가, 5월에는 도 의회 의원 선거가 실시되었다. 법률 제정 후 실시가 연기되었던 지방자치제가 이처럼 갑자기 도입된 것은 이승만 대통령의 정치적 이해관계 때문이었다. 국회 내에서 재선이 무망했던 이승만에게는 대통령 직선제 개헌만이 정권을 연장할 수 있는 길이었다. 이처럼 대통령 직선제 개헌을 획책하고 있었던 이승만은 자신의 지지 기반의 조직화와 직선제 개헌 지지 운동의 확대를 위한 정치적 동원의 방편으로 지방의회 선거를 이용했다. 실제로 "처음 선출된 지방의회 의원은 자치단체장이나 중앙정부를 견제하기보다 이승만이 주도한 대통령 직선제 개헌 운동에 적극 가담하여 국회를 공격하는 데 앞장"섰다(이정복, 2011: 36). 이처럼 지방자치의 도입은 민주주의의 실현보다는 이승만의 정치적 계산이 앞선 것이었다.

이후 5.16 쿠데타로 수립된 제3공화국에서는 지방자치단체 구성을 헌법

에 규정해 두었지만 실제로는 실행되지 않았다. 오히려 그 이전인 군정 시기에 만들어진 「지방자치에 관한 임시조치법」에 의해 지방의회를 해산했고, 지방 단체장을 대통령과 장관이 임명하는 방식을 취했다. 유신헌법에서는 지방자치를 아예 통일 이후로 연기했다.

민주화 이후 지방자치가 재도입되었지만 이 역시 정치적 이유가 더 강한 것이었다. 1987년 대통령 선거 당시 모든 후보가 지방자치 도입을 공약했다. 6.29 선언에서 지방자치를 약속한 노태우가 대통령으로 당선되었지만, 집권 이후 그 공약은 지켜지지 않았다. 1989년 3월 야 3당이 지방선거 실시에 합의했지만, 노태우는 거부권을 행사했다. 1989년 12월 19일 민정당을 포함한 여야 4당이 지방선거 실시에 최종 합의했지만, 이듬해 1월 3당 합당 이후 지방자치는 경제안정을 명분으로 다시 연기되었다. 그러자 1990년 10월 김대중 민주당 총재가 지방자치제 실시를 요구하며 단식농성에 돌입했고, 이후 여야 간 합의를 통해 지방선거 실시가 합의되었다. 마침내 1991년 3월 26일 시군구 의회 선거가 실시되었고, 같은 해 6월 20일에는 시도 의회 선거가 실시되었다. 그러나 단체장은 여전히 대통령이 임명했다. 1995년 6월 27일 첫 4대 동시 지방선거가 실시되면서 오늘날과 같은 지방자치가 실시되었다.

김대중 총재가 지방자치제 재도입에 큰 기여를 했지만, 사실 그 배경에는 정치적 이유가 있었다. "지자제 도입으로 우리 사회는 많이 변했다.……중앙에서 일률적으로 부정 선거를 획책할 수 없고 지방이 중앙의 눈치를 보지 않고 소신 있게 주민을 위한 행정을 펼칠 수" 있다는 것이었다(이상환, 2011). 즉, 김대중에게는 '부정선거' 획책과 같은 관권 개입을 막아야 한다는 현실적 필요성이 있었던 것이다. 이처럼 한국의 지방자치는 주민자치나 풀뿌리 민주주의에 대한 깊이 있는 고민이 결여된 채, 정치적 이유에서 처음 실시되고 또 재도입된 것이었다. 이 때문에 '주민자치' 실현을 가능하게 할 권한의 부여와 제도의 도입보다, 중앙정부의 행정적 기능을 제한적으로 지방에 위임하고 여기에 단체장과 지방의회 의원의 선출 권한

을 부여하는 형태로 지방자치가 이뤄지게 되었다.

둘째, 현행 지방자치 시스템에서는 권력은 분점과 통치의 공유라는 자치의 정신이 제대로 구현되지 않고 있다. 지방자치단체는 중앙정부의 '하위 행정단위'로 간주되며 '지방정부'로서의 헌법적 지위도 갖고 있지 않다. 따라서 지방자치 실시에도 불구하고 여전히 중앙의 개입과 같은 통제적 운영 방식이 온존되어 왔고, 중앙과 지방의 관계는 상하, 주종 간의 관계처럼 간주되었다. 따라서 지방정부가 중앙정부의 하위적 기구가 아니라, 지방정부에 부여된 권한을 독자적으로 행사하고 중앙정부와 함께 통치 행위를 수행하는 독자적 기구라는 점을 명확하게 할 필요가 있다. 그런 점에서 국회 개헌특위 자문위원회가 헌법에 '대한민국은 지방 분권 국가' 혹은 '지방 분권형 국가를 지향' 등의 상징적 조항의 신설을 제안한 것은 의미 있는 일이다(국회헌법개정특별위원회 자문위원회, 2018: 253).

그렇다면 보다 구체적으로 지방분권을 위한 통치 체제에 대한 고민이 필요하다. 한 가지 방안은 연방제 방식이다. 2007년 대통령 선거에 무소속으로 출마했던 이회창 후보는 '강소국 연방제'를 공약으로 내세웠고, 대선 이후 자유선진당을 창당하여 당론으로 이를 채택한 바 있다. 전국을 인구 5백만~1천만 명 규모의 권역으로 나누고, 외교, 국방을 제외한 권한을 지방으로 이양하자는 것이었다(강원택, 2011: 113). 미국이나 독일의 사례를 볼 때, 연방제를 도입한다면 중앙정부에게 부여된 권한을 제외한 포괄적 권한이 주 정부에 부여된다는 점에서 지방분권의 효과는 매우 클 것이다.

그러나 현실적으로 우리 여건에서 연방제를 도입하는 것에는 어려움이 적지 않다. 미국의 연방제는 이미 13개 '국가'가 존재하던 상황에서 새로운 합중국(合衆國)을 만들기 위한 과정에 도입된 것이며, 독일 역시 과거에 존재하던 공국(公國)의 기반 위에서 연방제가 이뤄진 것이었다. 이처럼 연방국가는 대체로 "연방 성립 이전 다양한 공동체가 민족, 경제, 종교, 정치 등은 물론 다른 지역과 격리된 자연환경 같은 요인들의 영향으로 성립되었기 때문에" 단일 국가로서 오랜 역사적 경험을 가진 우리나라의 현실

과는 잘 맞지 않는다. 따라서 "역사적 기반이나 의미를 무시한 채 인위적으로 행정체계 개편의 차원에서 연방제의 하위 단위를 나누는 것은 그 효과나 타당성에서 볼 때 그리 바람직해 보이지" 않는다(강원택, 2011: 123-124). 그러나 향후 통일까지를 고려하면 장기적으로는 연방제를 고려해볼 만하다. 오랜 격리 상태로 인해 남북한 간 이질성이 매우 커졌기 때문이다(강원택, 2011: 103-124). 그런 점에서 연방제에 준하는 과감한 지방분권은 통일을 고려하더라도 중요한 의미를 갖는다.

연방제가 아닌 단방제 체제하에서도 과감한 지방분권은 얼마든지 이뤄질 수 있다. 예컨대 영국은 런던의 웨스트민스터 의회가 최종적 주권을 갖는 단방제 구조이지만, 지방으로의 권한 이양(devolution)에 의한 분권 체제를 취하고 있다. 스코틀랜드를 예로 들면, 교육, 경찰, 법원, 소방, 교통, 환경, 보건 등에 대한 독자적 권한을 가지며, 제한된 영역에서는 과세의 권한도 지니고 있다. 따라서 단방제 형태를 유지한다고 해서 지방분권을 이뤄내는 데 큰 어려움이 있다고는 볼 수 없다.

그런데 이보다 중요한 것은 지방분권의 통치 체제라는 새로운 시스템에 대한 인식의 전환이 무엇보다 필요하다. 그동안 우리는 통치의 주체는 중앙정부이며, 지방자치단체는 중앙정부의 사무를 대행하거나 보조하는 존재로 인식해왔다. 이렇게 된 데는 권력을 개인에게 집중시켜 온 권위주의 체제에서의 오랜 경험이 영향을 미쳤다. 이에 더해 근대화와 경제개발추진 과정에서 중앙정부 주도에 의한 효율성에 대한 강조와 통제가 또 다른 요인이 되었다. 지방분권 개헌이 의도한 대로의 성과를 거두기 위해서는 제도의 변화뿐만 아니라, 이와 같은 중앙중심적 의식으로부터의 탈피가 필요하다. 그렇다고 해서 지방으로의 분권이 그간의 중앙정부 중심의 통치에 대한 반발로 이어져 지방의 독자성에 대한 지나친 강조로 이어져서도 안 될 것이다.

지방분권은 중앙정부가 독점했던 권위, 자원, 권한을 지방정부와 분점하는 것이지만, 그것이 중앙정부와 지방정부 간에 그러한 정치적 가치를

둘러싼 제로섬적 경쟁이나 갈등이 되어서는 안 될 것이다. 그보다는 상호 의존적이고 협력적인 새로운 통치 체제의 확립으로 이해되어야 한다. 다시 말해, 지방분권은 중앙정부, 광역단위의 지방정부, 기초단위의 지방정부, 그리고 주변 생활공동체에서의 자치라고 하는 다양한 층위에서 상호 보완적인 통치 체제의 구축이라는 인식의 전환이 필요하다.

셋째, 그동안의 지방자치제 개선에 대한 논의는 대체로 형식적·제도적 관점에 집중되었다. 현재 진행 중인 개헌 관련 논의에서도 이런 특성이 마찬가지로 확인된다. 가장 많이 제시되는 개선의 방안은 중앙정부가 장악해온 행정 권한을 지방정부에 과감하게 이양하고, 또 지방정부의 재정적 권한과 자율성을 강화해야 한다는 것이다. 이런 개선책은 지방분권의 성공을 위해 당연히 필요한 요구사항이지만, 헌법 개정이 성사되어 그렇게 지방에 이양되고 강화된 권한이 실제 지방 공동체에서 과연 어떻게 행사될 것인지에 대한 관심과 고민은 상대적으로 부족해 보인다. 다시 말해, 지금까지 진행된 대다수의 논의가 지방자치단체나 단체장의 권한, 자원과 관련된 것이라면, 그렇게 주어진 권한과 자원이 지방정치 공동체 내에서 어떻게 분배되고 활용될 것인가에 대한 논의는 많지 않았다. 라스웰(Lasswell, 1936)이 말한 대로 정치라는 것이 '누가, 무엇을, 언제, 어떻게 갖는가(Politics: Who Gets What, When, How)'의 문제라면, 지방에 보다 많은 권한과 자원이 부여되었을 때 누가, 무엇을, 언제, 어떻게 차지하게 될 것인지 생각해볼 필요가 있다.

이런 점이 중요한 것은 우리의 지방정치가 그간 독립성이나 개방성, 경쟁성이라는 측면에서 상당한 문제점을 지니고 있었기 때문이다. 지방의 정치 과정은 지난 30년간 지역주의 정치로 인해 매우 폐쇄적이고 제한된 특성을 갖고 있으며, 대부분의 지역에서는 지역별 패권정당이 단체장, 지방의회를 독점해왔다. 따라서 다양성이 부족하고 투명성이나 공정성에도 적지 않은 문제점을 갖고 있다. 일당 지배 체제하에 지역 정치공동체 내 다양한 견해와 관점이 대표되지 못하고 있어서 다양한 주민의 목소리가 정

치적으로 반영되기 어려운 것이 현실이다. 이런 상황에서 지방분권을 담은 헌법 개정을 통해 지방정치가 담당해야 하는 자원과 권한이 증대되더라도, 그것이 지역 수준에서의 정치의 활성화나 주민 참여의 확대를 의미하는 것이 아닐 수 있다. 즉 분권을 통한 지방의 권한 강화가 지역에 기반을 둔 특정 정파의 정치적 이해구조를 더욱 견고하게 만드는 부정적 결과로 이어질 수도 있는 것이다.

더욱이 지역 수준에의 정치는 단체장, 의원, 지방 언론, 지방 시민단체 등 지방 엘리트들이 학연, 지연 등으로 깊이 연계되어 부패 사슬에 취약한 구조를 형성할 수 있다. 이런 상황에서 '일당 지배적' 정치 구조의 온존은 지방분권을 통해 부여된 자원과 권한이 지역 내 특정 세력에게 편중될 수 있는 위험성도 갖게 한다.

더욱이 현재의 지역주의 정치는 지방의 정치 엘리트가 국회의원 등 중앙정치 엘리트와 상하의 위계관계를 맺음으로써, 지방정치가 중앙정치의 영향에 매우 취약하게 만들고 있다. 즉 지방분권이 헌법 개정을 통해 강화되고 실현된다고 하더라도, 정당 정치적 요소로 인해 중앙정치의 영향으로부터 지방이 온전한 자율성과 독자성을 확보하기 어려울 수 있는 것이다. 따라서 현재와 같은 지방자치제의 체제와 지방정치의 구조를 그대로 둔 채 행정적·제도적 측면에서의 분권 강화만으로는 진정한 의미의 지방분권을 이뤄내기 어렵다.

또한 경우에 따라서는 지역 수준에서 그동안 기득권을 쌓아온 이른바 '토호(土豪) 세력'을 중심으로 한 권력의 집중과 그로 인한 부패 발생 가능성이 높아질 수 있다. 따라서 지방의 권한 강화가 그 지역 내 주민과 엘리트 간의 정치적 소통, 권력의 견제, 권력을 향한 실질적 경쟁, 다원적 대표성 등을 통해 선순환 구조로 이어질 것인지에 대한 고민이 개헌 논의 속에 포함되어야 한다. 이를 위해서는 지방분권뿐만 아니라 지방정치의 정당과 선거제도 등 지방 수준에 영향을 미칠 수 있는 정치 과정의 개혁에 대한 논의가 반드시 수반되어야 한다.

넷째, 지방분권과 관련된 한국적 특수성에 대한 논의와 고민이 부족하다. 그동안 지방분권에 대한 논의는 대체로 외국에서의 경험을 토대로 지방분권의 정당성을 찾아왔다. 세계화 시대 속에 비교정치적 관점에서 지방분권의 타당성과 방안을 모색하는 일은 필요하다. 그러나 동시에 외국의 사례가 잘 적용되기 어려운 한국만의 특수성이 존재한다는 점도 고려할 필요가 있다.

무엇보다 외국의 경험과 큰 차이점을 보이는 것은 우리나라 인구의 지역적 불균형이다. 2015년 기준으로, 전국 인구 5,100여만 명 가운데 19.5%가 서울에 살고 있고, 또 인접한 인천과 경기를 합친 수도권 지역에는 30.0%가 거주하고 있다. 따라서 서울과 인근 수도권을 합친 지역의 인구는 우리나라 전체 인구의 49.5%로 절반 수준에 달한다(통계청 국가통계포털, 2017/02/10). 그러나 서울, 인천, 경기 지역의 면적은 전 국토의 11.8%에 불과하여, '서울 공화국'이라는 말이 무색할 정도로 인구의 수도권 집중이 매우 심하다는 사실을 알 수 있다. 이는 서울과 수도권은 인구과밀인 데 비해, 대다수 지방의 경우는 넓은 면적에 적은 수의 인구가 거주하고 있음을 의미한다. 즉, 서울 및 수도권과 다른 지방에 거주하는 주민의 삶의 조건이 크게 다른 것이다. 이런 상황에서 지금과 같이 지방자치의 구조를 광역자치권과 기초자치단체의 2층적 구조로 일률적으로 획정하는 것은 적절한 방안이라고 보기 어렵다. 좁은 공간에 인구가 밀집된 지역과 넓은 공간에 인구가 산재된 지역의 지방 통치 구조는 그 지역 실정에 맞게 서로 다른 형태가 되어야 할 것이다. 중앙에서 정한 일률적 시스템이 아니라, 지역에서 그 지역 실정에 맞게 선택할 수 있는 자율적이고 다양화된 거버넌스 구조가 보다 바람직해 보인다.

이상에서 지적한 문제점을 토대로 하여 지방 통치 구조의 개선 방향을 자치 단위의 층위, 지방정부 구성, 지역정치의 활성화라는 세 가지 관점에서 논의하기로 한다.

Ⅲ. 바람직한 지방 통치 구조의 모색

1. 지방자치 단위의 층위

앞서 논의한 대로, 현재의 지방자치 구조는 지역과 주민의 '자치'라는 관점에서 이뤄진 것이라고 보기 어렵다. 지방자치제가 실시된 지 20여 년의 세월이 흘렀지만, 과거의 틀에서 벗어나지 못하고 있으며 그동안의 사회적 변화도 제대로 반영하지 못하고 있다. 여전히 우리나라 지방자치 구조는 중앙정부가 설정해놓은 매우 획일적인 형태에 머물러 있다. 그 층위와 무관하게 모든 지방자치단체에 중앙정부가 정한 법적·제도적 표준이 획일적으로 적용되고 있다. 이와 같이 획일화된 구조로 인해 지역 간 사회경제적, 공간적 차이가 지방자치의 거버넌스 시스템 속에서 적절하게 반영되지 못하고 있다.

획일성과 함께 현행 지방자치 체제가 갖는 또 다른 문제점은 경직성이다. 예컨대, 앞 장에서 언급한 수도권으로의 인구 집중 현상과 같은 사회적 변화가 지방자치 시스템 속에서 유연하게 수용되지 못하고 있다. 이렇게 된 데는 지방자치의 구조를 중앙정부가 행정 통제적 관점에서 하향식으로 결정해왔기 때문이다. 따라서 지방분권의 강화가 이뤄진다면, 이와 동시에 획일화된 지방자치의 통치 형태를 각 지역의 실정에 맞게 다양화하고 스스로 그 구조를 결정할 수 있는 자율성의 확보가 중요하다.

앞 장에서 수도권으로의 인구 집중에 따른 지방자치 통치 구조의 획일성의 문제점을 지적했지만, 보다 구체적으로 이에 대해 살펴볼 필요가 있다. 현재의 획일화된 지방자치 구조가 갖는 문제점은 다음의 두 지역의 비교를 통해서 쉽게 이해할 수 있다. 2015년 기준으로 강원도 평창군의 넓이는 1,464.16평방킬로미터이고, 지역 내 거주 인구는 43,500명이다. 이에 비해 서울특별시 송파구의 넓이는 33.88평방킬로미터이지만, 지역 내 거주

인구는 660,302명이다. 면적은 평창군이 송파구에 비해 43.2배 넓지만, 인구는 송파구가 평창군에 비해 15.2배 많다. 지역 면적과 인구수의 차이에서 알 수 있듯이, 두 지역은 완전히 다른 환경에 놓여 있다. 그러나 현재의 지방자치 체제는 두 지역 모두에 동일한 방식이 적용되며, 평창군이나 송파구 모두 가장 하위 단위인 기초자치단체를 구성하고 있다.

그런데 두 지역은, 그 이유는 다르지만, 모두 기초자치단체 이하의 자치 시스템 도입이 필요해 보인다. 송파구는 기초자치단체가 담당하기에는 너무 많은 인구가 좁은 지역에 집중해서 살고 있다. 66만 명이 넘는 인구가 최하위 단위인 기초자치단체를 구성하는 경우, 생활과 관련된 공동의 사안에 대한 관심과 참여를 통한 자치가 쉽게 이뤄지기 어렵다. 이런 상황에서 지방자치단체는 주민자치에 기초한 것이라기보다는 행정적 관리의 수단에 그칠 수밖에 없다. 이와 대조적으로 평창군은 지리적으로 너무 넓어서 손쉽게 교류하기 어려운 여러 하위 지역이 하나의 기초자치단체 아래 놓여 있다. 지리적으로 상당히 떨어진 평창군의 북쪽 도암면과 남쪽 미탄면에 살고 있는 주민들 사이에 직접적이고 일상적인 생활공간의 문제를 두고 공유할 수 있는 사안은 그리 많지 않을 것이다.

이처럼 중앙정부가 일방적으로, 그리고 획일적으로 규정하고 있는 현재의 지방자치 구조는 지역의 현실을 제대로 반영하지 못하고 있다. 사실 지방자치단체 구역 설정에는 여러 가지 고려사항이 포함될 수 있다. 예컨대, 자연적·지리적 조건, 행정 기능을 능률적으로 수행할 수 있는 적정 규모, 자연발생적인 주민의 공동 생활권으로서의 공동체, 행정적 편의와 구역 주민의 접근 용이성, 행정 처리의 편리성 등이 모두 고려될 수 있다(김영태, 2016: 128). 그리고 주민 참여의 용이성도 여기에 포함될 수 있을 것이다.

이런 점을 모두 고려할 때, 평창군이나 송파구가 동일하게 지방자치 체제의 맨 하위 단위에 놓여 있다는 것은 문제가 될 수 있다. 평창군이나 송파구를 예로 들었을 뿐, 사실 현재의 지방자치 체계에서 그 지역 사정으로

주민 스스로 참여하고 해결하기에 적절하지 않은 곳도 상당히 많을 것이다. 그런 점에서 지방자치 제도의 개혁을 추진하면서 무엇보다 현재와 같이 획일화된 층위 구조에서 벗어날 필요가 있다. 각 지역 수준에서 현실적인 필요에 맞게 주민 투표를 통해 스스로 바람직한 자치 구조를 선택할 수 있도록 하는 일이 필요하다. 이는 지방자치의 중요한 원칙이라고 할 수 있는 보충성의 원칙에도 부합하는 일이다.

무엇보다 획일적인 형태의 지방자치 틀에서 벗어나 지방이 스스로의 체계와 구조를 갖출 수 있도록 하는 다양성의 폭을 확대하는 일이 중요하다. 즉 현재의 2층적 층위구조라는 일률적 형태로부터 지역별로 세 층위, 혹은 네 층위까지 지방자치의 구조를 다양화할 수 있도록 하는 일이 필요하다. 현재 우리나라의 지방자치 구조는 광역단체와 기초단체의 2층적 구조이지만, 행정적으로는 그 하위에 하나 혹은 두 단위가 더 존재한다. 예컨대 서울 등 광역시에는 기초단체인 자치구가 있고, 그 하위에는 동이 존재한다. 광역도의 하위에는 군 혹은 시의 기초단체가 있고, 그 하위에는 읍면 혹은 행정구-읍, 면, 동의 단위가 존재한다. 층위 구조의 다양성을 확대하고자 할 때 새로운 체계의 도입보다는 현재 존재하는 하위 행정 단위가 자율성을 가질 수 있도록 하는 방향으로 제도 개선을 시도하는 것이 용이할 수 있다.

그런 점에서 생각해볼 수 있는 것이 준지방자치단체의 활성화이다. 준지방자치단체란 주민대표의 선출과 자치권 확보를 통해 자치단체에 준하는 기능을 수행하지만 자치입법권 등 핵심적 자치권에서 제약을 받고 있고, 조례제정권과 예산심의권 등을 가진 지방의회가 구성되지 않아 공법인의 지위를 획득하지 못한 단체를 의미한다(하혜수·최영출 외, 2010: 245). 즉 광역이나 기초자치단체만큼의 행정적 권한이나 제도적 기구가 부여되는 것은 아니지만, 그런 만큼 보다 신축적으로 하위 지역 주민의 참여와 자치를 가능하게 하는 제도적 대응을 할 수 있다. 따라서 지역 주민들의 요구가 있는 경우 일정한 절차를 통해 준자치단체 기구의 설립이 가능하

도록 할 필요가 있다.

영국의 경우 준지방자치단체인 '교구(parish)'를 창설하기 위해서는 창설될 교구의 주민이 200명 이상이어야 하고, 그 10%인 20명 이상의 청원이 관할 기초자치단체인 '디스트릭트(district)'에 전달되어야 하며, 디스트릭트가 청원을 검토한 후 지방정부 경계위원회에 권고안을 제시하도록 되어 있다. 주민의 요구에 대해 디스트릭트는 청원을 거부할 수도 있고, 설치된 교구를 폐지하거나 경계변경을 하고자 하는 경우에도 해당 관할 기초자치단체가 주도할 수 있다(하혜수·최영출 외, 2010: 244).

우리나라에서도 2013년 5월 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」이 제정되어, 풀뿌리 자치 활성화와 민주적 참여 의식 고양을 위해 읍면동에 해당 행정구역의 주민으로 구성된 주민자치회를 둘 수 있도록 하였다. 주민자치회는 상위 지방자치단체가 위임, 위탁하는 사안에 대한 사항을 수행할 수 있으며, 현재 시범운영의 형태로 실시되고 있다(김영태, 2016: 121). 현재 행정자치부 장관이 설치, 운영하도록 되어 있는 것을 광역단체장이나 기초단체장으로 그 허가 주체를 바꾸고, 하위 지역의 실정에 맞게 다양하고 유연한 형태로 운영될 수 있도록 할 필요가 있다.

이를 위해서는 앞 절에서 논의한 대로 우리의 통치 구조에 대한 새로운 인식의 전환이 요구된다. 중앙정부가 통치의 주체이고 지방자치는 행정적 편의나 지방정부 구성의 선택권 정도를 부여한 것이라는 기존의 인식에서 벗어나, 주민이 참여하고 결정하는 다층의 통치 형태가 공존할 수 있다는 사실을 받아들여야 한다.

2. 지방 통치 구조의 다양성

우리나라의 통치 형태는 중앙정부와 지방정부에 동일한 방식이 적용되고 있다. 즉 대통령을 선출하고 국회의원을 선출하는 중앙정부 구성의 형태가 지방정부에도 동일하게 적용되는 것이다. 우리나라의 지방정부 구성

형태는 자치단체장과 의회를 별도로 선출하여 구성하고, 그 두 기관이 상호 대립하게 하는 기관 대립형이다. 1949년 「지방자치법」 제정 시 우리나라 지방자치단체의 기관 구성 형태를 단체장과 의회 간의 기관 대립형으로 일률적으로 정하였고, 자치단체의 장으로 대표되는 집행기관과 지방의회가 일대일 조응을 하는 형태는 그 이후 무비판적으로 수용되어 왔다(이용마, 2014a: 155).

이렇게 된 것은 지방자치의 거버넌스 구조에 대한 어떤 철학적·사상적 고려가 개입되었기보다는, 권위주의 체제하에서 대통령이나 중앙정부가 임명하던 지방 행정 구조를 그대로 둔 채 지방의회를 설치하는 형태로 지방자치제가 도입되었기 때문이다. 특히 지방자치단체의 기관 구성 형태는 강(强)시장-약(弱)의회 형태로 이뤄져 있다. 오랜 권위주의 시대를 거치면서 의결기관보다 집행기관을 우선시해 온 결과이며, 이로 인해 권한, 조직, 인력, 정보 면에서 단체장이 지방의회를 압도하고 있다(이용마, 2014b: 125). 이는 그동안 '제왕적'이라고 불리는 강력한 대통령과 견제력이 취약한 국회의 관계를 닮은 모습으로 볼 수도 있다. 그러나 민주화 이후 국회의 견제 권한이 강화된 것에 비해 지방정치는 여전히 과거의 모습에 머물러 있다.

따라서 중앙정치에서 대통령과 국회가 쟁점 사안을 두고 대립하는 것과 마찬가지로, 지방정부 내에서도 단체장과 지방의회 간에 갈등과 대립이 빈번하게 발생하고 있다. 중앙정치에서와 마찬가지로 지방정부 내에 분점정부(divided government), 곧 단체장의 소속 정파와 다른 정파가 지방의회를 장악하는 여소야대의 상황이 발생하면 두 기관 간에 매우 심각한 갈등이 일어난다. 중앙정치에서 나타나는 정파 간 극한 대립이나 의회 운영의 파행이 지방 수준에서도 똑같이 생겨나는 것이다. 이런 갈등이 발생하는 까닭은 기본적으로 기관 대립형의 체제하에서는 권력의 공유나 타협이 어렵기 때문이다.

대통령제와 마찬가지로 단체장을 주민 직선으로 선출하여 지방 행정 집

행에 관한 권한을 모두 부여하고 있는 상황에서는 무엇보다 정파 간의 권력 공유가 어렵다. 대통령 선거처럼 단체장 선거 결과 역시 승자독식이 이뤄지기 때문이다. 단체장에게 사실상 지방정부 운영의 전권이 부여되고 권력 공유가 이뤄질 수 없는 상황에서, 지방정치 내 여당과 야당의 관계는 대립적이고 심한 경우 제로섬 상황으로까지 내달을 수 있다.

남경필 경기도지사는 2014년 6월 지방선거에서 당선된 후 연정(聯政)을 추진했다. 지방 수준에서 시도된 최초의 연정 실험으로 여론의 큰 주목을 받았다. 남경필 지사는 먼저 야당에 부지사(사회통합부지사, 이후 연정부지사) 자리를 내주고, 지방자치단체 중 처음으로 산하 공공기관장에 대한 인사청문회를 실시했다. 또한 도내 31개 기초단체장이 참석하는 1박 2일 상생 토론회를 열어 시군 갈등의 해법을 모색했다. 도청 내 연정실행위원회와 연정협력국을 신설하고 연정조례까지 제정했다. 하지만 이러한 노력에도 불구하고, 여야의 정파적 이해가 갈릴 때면 연정은 무용지물이 되었다. 예컨대, 무상급식과 같은 여야 간 쟁점 이슈가 발생할 때마다 연정 파기 논란이 불거지기도 했다(『동아일보』, 2018/01/30). 이처럼 연정의 시도가 어려움을 겪은 것은 기관 대립형의 체제하에서는 본질적으로 권력의 공유가 어렵기 때문이다. 즉 연정은 남경필 지사의 개인적 의지에 달려 있는 것이지, 구조적으로 권한의 공유 없이도 지방정부 운영이 어려워지는 것은 아니기 때문이다.

생활정치, 주민 참여, 풀뿌리 민주주의가 강조되는 지방 수준에서의 정치에서까지 굳이 이와 같은 승자독식의 대립적인 형태의 제도를 유지하는 것이 바람직한지 재고할 필요가 있다. 생활 밀착형의 지방정치에서라면 보다 유연하고 협치가 가능한 방식의 제도가 더 바람직할 수 있기 때문이다. 그런 점에서 지방자치 구조를 다양화하는 방안을 검토해볼 수 있다.

예컨대, 미국의 지방정부는 획일적인 구조가 아니라 의회-지배인형(council-manager), 의회-시장형(council-mayor), 위원회형(commission), 주민총회형(town meeting) 등 네 가지 방식이 존재하며, 각 지역의 주민이 스

스로 가장 바람직하다고 생각하는 방식을 선택한다. 영국에서는 지도자-내각 집행부형(leader and cabinet executive), 시장-내각 집행부형(mayor and cabinet executive), 시장-매니저 집행부형(mayor and council manager executive) 등 세 가지 방안 가운데 주민들이 직접 하나의 방안을 선택하도록 하며, 그 외 다른 방식의 도입도 예외적이지만 허용한다. 독일에서도 지방자치단체의 구성은 이사회형, 라인지역 시장형, 남독일 시장형, 북독일 의회형 등 4가지 방식이 혼재되어 있다(김영태, 2016: 133-138).

지방자치의 제도적 방식에 대한 복수의 방안 제시를 통해 주민이 직접 선택할 수 있도록 하는 것도 중요하지만, 그보다 지방정치가 대립과 갈등으로 이어지지 않도록 또한 승자독식의 형태로 협력과 포용이 제한받지 않도록 하기 위한 대안을 마련하는 것이 더욱 중요하다. 지방분권을 규정한 개헌이 이뤄지면 지방정부의 권한이 강화될 것이다. 그러나 지금과 같이 강시장-약의회의 틀 속에서는 광역단체장의 권한이 더욱 막강해질 가능성이 크고, '제왕적' 도지사, 시장이 등장할 수도 있다. 이러한 문제를 피하기 위해 지방의회의 권한 강화를 생각해볼 수 있겠지만, 중앙정치에서 보듯이 그것만으로 정치적 갈등이나 교착을 근본적으로 피하기는 어렵다. 단체장을 선출하는 현재의 구조를 그대로 둔다고 하더라도, 정책 영역별로 위원회(commission)를 설치하여 단체장 1인에게 모든 권한이 집중되는 문제점을 피할 수 있는 방안을 고려해야 한다. 즉 단체장 선출 체제를 갖추더라도, 승자독식으로 인한 정치적 갈등이나 폐해를 해소할 수 있는 보완책의 마련이 필요하다.

기초단체의 경우에는 보다 다양한 자치 형태를 고려해볼 필요가 있다. 기초단체장 1인에게 모든 권한을 부여하는 방식 대신 다양한 방안을 지역주민 스스로 선택하도록 하는 것이다. 예컨대, 의회-지배인형처럼 의회가 주민을 대표하고 기업의 전문경영인과 같은 인사를 의회가 선출하여 기초단체 운영을 맡기는 방안을 생각해볼 수 있고, 혹은 기초단체장을 선출하더라도 실제 정책은 영역별로 다른 정파나 단체 출신이 함께 참여하는 위

원회 혹은 이사회형을 도입하는 방안도 고려해볼 수 있다. 또한 기초단체나 그 하위 기구의 경우 지도자-내각 집행부형과 같은 새로운 방안의 도입 가능성도 열어두는 것이 필요하다. 인구수가 작은 시골의 공동체라면, 준자치조직의 형태라고 하더라도 주민총회형 방식으로 지역 문제를 논의할 수 있는 기회가 허용되어야 한다. 즉, 지방자치가 민주주의의 학교라면 다양한 방식의 자치 방식이 지역 단위에서 자유롭게 실험될 수 있어야 할 것이다.

요컨대, 우리나라 지방분권의 강화가 지방 수준에서의 갈등과 대립이라는 부정적 결과를 초래하지 않고 주민자치, 풀뿌리 민주주의라는 근본적인 목적을 달성하기 위해서는 중앙정부나 국회가 단일한 형태를 마련하여 일률적으로 이를 따르도록 할 것이 아니라, 주민의 뜻에 따라 유연하게 자치 형태가 결정될 수 있도록 해야 한다. 또한 현재와 같은 승자독식의 시스템에서 벗어나 협력의 정치, 타협과 권력 공유의 정치가 가능할 수 있는 보다 포용성이 큰 제도적 대안에 대한 고민이 필요하다.

3. 지역 내부의 정치적 다원성의 확보

헌법 개정을 통해 지방정부의 권한이 강화되는 것만으로는 지방분권의 진정한 효과를 기대할 수 없다. 지방정부의 권한이 아무리 강화되더라도 현재와 같은 정치적 구조에서는 지역이 중앙으로부터 자율성과 독립성을 갖는 데 한계가 있을 수밖에 없으며, 지역 내부의 자치도 긍정적인 효과를 얻기 어렵다. 무엇보다 지방정치 내부의 다양성과 경쟁성 확보가 이뤄져야 한다. 앞서 지적한 대로, 현재의 지방정치는 지역주의 정당 정치로 인해 특정 정파에 의한 독점 체제가 30여 년간 유지되어 왔다. 이러한 상황에서 헌법 개정에 따른 지방정치에 대한 자율성과 권한의 강화는 지역 내 특정 세력으로의 자원과 권한 집중으로 이어질 수밖에 없다. 이러한 폐쇄성은 또다시 지역 내 학연 등에 의해 강화되면서 부패의 가능성을 높일 것이

며, 이런 상황에서는 진정한 의미의 주민의 참여를 기대하기도 어렵다. 정치적 개방성, 정치적 경쟁성이 확립되어야만 지역 수준에서 합리적 대안을 둘러싼 경쟁, 그리고 견제와 균형, 권력에 대한 효율적 감시·감독 등이 가능할 수 있는 것이다.

다시 말해 "지방정부로서나 지역 주민으로서나 다양한 정책 선택 가능성이 열리고 지역 특유의 개발 방향과 발전 목표 설정이 가능하다고 여겨질 때 비로소 주민들의 정치 참여 욕구가 높아지게 되고, 투표나 지역의 의사결정 과정에 더 적극적으로 참여하려는 동기와 유인을 갖게" 되는 것이다. 그리고 이런 경우가 되어야 "선거와 정당 간 경쟁에 대한 주민의 관심과 참여 비율도 높아지게 될 것이다. 더 좋은 후보를 내세우고 주민으로부터 더 환영받을 정책을 개발해서 제시하지 않고서는 도저히 경쟁에서 이길 수 없다는 분위기가 마련되어야 비로소 정당은 정책 경쟁을 펼쳐 나가게 된다."(최병선, 2007: 63).

미국의 정치학자 로버트 달(Dahl, 1961)이 코네티컷주의 뉴헤이븐(New Haven) 지역을 대상으로 지역에서의 정치권력 구조를 연구하면서 미국 지역정치의 특성으로 다원적 민주주의(pluralistic democracy)를 제시할 수 있었던 것도 그 지역 내 다양한 이익집단 간에 상호 경쟁의 체제가 존재했기 때문이다. 만약 지역 내 정책 결정이 이와 같은 다원적 경쟁이 가능하지 않다면, 그 지역의 파워 엘리트들에 의한 폐쇄적, 과두적 체제가 될 수밖에 없을 것이다. 그것은 진정한 의미에서의 민주주의 체제라고 보기 어렵다. 따라서 성공적인 지방자치를 위해서는 지역 내 권력이 다원화될 수 있도록 하는 구조가 필수적이다. 특히 지방자치 개헌으로 지방에 부여되는 자원과 권한이 강해질수록 이러한 지역 내 다원성의 확보는 성공적인 지방자치로의 발전을 위해 반드시 전제되어야 하는 조건이다.

그러나 현실적으로 한국의 경우 '지방유지'들이 군사정권 시절의 새마을 운동이나 관변단체를 통해 재력과 영향력을 축적하였고, 현재까지도 국가행정기관에 부속된 위원회, 공공단체나 조합, 관변단체 지부나 연합

회 등 각종 지역 조직을 통해 지역 공론에 큰 영향을 미치고 있다. 이처럼 지방정치가 관변단체의 배경을 지닌 자영 상층 출신이라는 동질성을 갖는 이들에 의해 독점될 수 있다는 문제점을 가질 수 있다. 실제로 지방의회에도 주민의 대표라기보다는 부동산자본가, 중소자본가 등 지역 유지나 토호가 대거 진입하는 문제점이 지적되고 있다(정상호, 2016: 86-87). 이런 상황에서 지방분권의 강화를 통한 지방정부의 권한 강화는 지역 내 자원 배분이나 정책 결정의 왜곡을 가져올 수 있고, 부패로 이어질 개연성도 높일 수 있다.

그런 점에서 지방정치의 투명성과 경쟁성, 그리고 개방성을 높이기 위한 제도적 개선책이 반드시 지방분권과 동시에 고려되어야 한다. 이를 위해서 지방자치 관련 법 규정뿐만 아니라, 선거법, 정당법, 정치자금법 등 정치적 경쟁을 규정하는 법 조항에 대한 개정이 필요하다. 현재의 법 규정은 모두 중앙정치를 중심으로 한 것이며, 지방정치의 자율성을 염두에 둔 것은 없다. 우리나라의 정당 구조도 중앙당 중심의 구조로 되어 있는데, 이 역시 지방 수준에서의 정당 출현의 가능성, 지역 정당의 자율성·독립성 강화를 가능하게 하는 형태로 개정되어야 할 것이다. 또한 지방의회의 구성이 특정한 직업이나 성, 계층, 출신학교 등에 집중되지 않도록 하는 비례성 높고 개방적인 선거제도 방안이 필요하다. 이와 함께 주민투표, 주민발의, 주민소환, 주민소송이라는 주민의 참여와 발의를 통한 직접 민주주의의 방안이 폐쇄적이거나 배타적인 지방정치로 나아가지 않도록 하기 위한 견제의 수단으로 활성화될 수 있도록 해야 한다(정상호, 2016: 91-92).

마지막으로 생활공간의 환경 차이는 그 지역에 거주하는 주민의 대표성 확보나 대표자와 주민 간의 소통·접촉과 관련해서도 큰 차이를 만들어낸다. 그런 점에서 지방의회 의원의 선거 방식, 선거구의 크기 및 의회 규모나 조직, 비례대표 선거제도의 도입 등과 관련하여 지방에 자율권을 부여하는 일이 중요하다. 요컨대, 앞에서 언급한 대로, 강원도와 서울특별시는 인구 구성이나 분포에서 크게 차이가 나는 만큼 양원제 형태의 지방의회

구성을 포함한 다양한 대안이 지역 주민의 뜻에 의해 자유롭게 결정되어야 하며, 그것은 지방정치의 대표성, 개방성, 다원성을 강화하는 데 기여할 수 있어야 한다.

Ⅳ. 결론

지방분권은 한국 민주주의의 진전을 위해 중요한 조건이 된다. 더욱이 서울과 수도권에는 인구 집중과 함께 교육, 경제, 문화 등 모든 권력이 집중된 반면 지방은 상대적으로 불평등을 감수해야 하는 현실에서, 지방분권과 이를 통한 지역의 재생은 비정상적인 인구 분포나 지역 간 불평등의 문제를 해소할 수 있는 중요한 방안이 될 수 있다.

그러나 그동안의 지방분권 논의는 행정적·제도적 차원에만 집중되어 있었고, 실제 지방 수준에서 나타나고 있는 정치 과정의 문제, 지역 간 극심한 조건의 차이에 대한 고려는 충분하지 못했다. 그런 점에서 개헌 논의 속에서 지방분권이 중요한 의제로 부상한 것은 바람직한 일이다. 그러나 개헌을 통해 헌법에 지방분권이 명기되고 그로 인해 지방정부의 행정적·재정적 권한의 확대가 이뤄진다 해도, 그것이 자동적으로 지방 수준의 민주주의, 생활정치, 주민 참여와 자치 등의 개선을 보장해주는 것은 아니다.

개헌을 통한 지방분권의 강화가 의도한 대로의 긍정적인 결과를 낳기 위해서는 헌법 개정을 통해 제도적으로 강화된 권한이 지역 내부에서 바람직한 형태로 활용될 수 있는 여건을 마련하는 것이 무엇보다 중요하다. 앞서 논의한 대로, 현재의 지방정치 시스템하에서는 대통령과 국회 간의 갈등이 중앙정치를 파행으로 몰고 가는 것과 같은 부정적 현상이 지방정치에서도 마찬가지로 나타날 수 있다. 행정적·재정적 권한이 강화될수록 그러한 갈등은 더욱 심각해질 것이다. 권력의 공유와 협력을 가능하게 할

다양한 지방자치 구조의 마련은 그런 점에서 매우 중요한 조건이 될 것이다. 또한 지방의 권한 강화가 지역 내 특정 세력의 기득권 강화로 이어지지 않도록 지방 수준에서 다원적 경쟁, 확대된 대표성, 참여의 개방성과 다양한 정책 선택의 가능성이 열려 있어야 한다.

마지막으로 지적할 점은 분권을 이야기하면서도 우리 사회에는 여전히 지역 간 차이와 다양성, 그리고 지역의 자율성에 대한 인식이 충분해 보이지 않는다는 점이다. 지방분권을 논하지만, 그것을 위한 제도적 장치의 마련은 여전히 중앙정부에 의한 하향식 규정이라는 인식에서 크게 벗어나지 못하고 있다. 즉 중앙정부에 의해 규정된 획일성, 동일성에 대한 사고 방식에서 여전히 벗어나지 못하고 있다. 그러나 지역을 중심으로 살펴보면, 주민의 삶과 보다 친화력이 있는 지방자치는 그와 같은 획일성에 의해서 충족될 수 없는 것이다. 진정한 의미의 지방분권은 권한의 강화 못지않게, 지역의 통치 형태에 대한 지역 주민의 자율적 선택이 전제되어야 한다. 아마도 가장 중요한 지방분권의 전제조건은 국가의 기본은 지방이고, 지역이 모여 국가를 이룬다고 하는 인식의 전환일 것이다.

■ 투 고 일: 2018년 2월 1일
■ 심 사 일: 2018년 2월 28일
■ 게재확정일: 2018년 3월 5일

참고문헌

강원택. 2011, 『통일 이후의 한국 민주주의』 (파주: 나남).

_____. 2014, “총론: 지방자치를 보는 새로운 시각,” 강원택 편, 『한국 지방자치의 현실과 개혁 과제: 지방 없는 지방자치를 넘어서』 (서울: 사회평론): 13-39.

국회헌법개정특별위원회 자문위원회. 2018, 『국회헌법개정특별위원회 자문위원회 보고서』, 1월 8일 (서울: 국회).

김영태. 2016, “지방정치의 구조와 기관구성 형태,” 강원택 편, 『지방정치의 이해 1』

(서울: 박영사): 115-142.
이상환. 2011, "13일간의 단식, 지방자치시대를 열다: [김대중을 생각한다]〈7〉 미스터 지방자치, 김대중," 『프레시안』, 3월 23일.
이용마. 2014a, "거버넌스의 다양화를 통한 지방자치의 활성화," 강원택 편, 『한국 지방자치의 현실과 개혁 과제: 지방 없는 지방자치를 넘어서』 (서울: 사회평론): 153-168.
_____. 2014b, "주민대표성을 제고하기 위한 지방의회 구성의 다양화," 강원택 편, 『한국 지방자치의 현실과 개혁 과제: 지방 없는 지방자치를 넘어서』 (서울: 사회평론): 117-132.
이정복. 2011, "미군정과 제1공화국의 정치제도," 민준기·신명순·이정복·윤성이, 『한국의 정치: 제도·과정·발전』 (파주: 나남): 27-42.
정상호. 2016, "지방의 권력구조," 강원택 편, 『지방정치의 이해 2』 (서울: 박영사): 67-98.
최병선. 2007, "국가운영시스템 선진화의 필수요건," 최병선·김선혁 편, 『분권헌법: 선진화로 가는 길』 (서울: 동아시아연구원): 43-90.
하혜수·최영출·홍준현. 2010, "준지방자치단체의 개념과 적용 가능성 연구," 『한국지방자치학회보』, 22권 3호: 237-256.

『동아일보』, 2018년 1월 30일.
통계청 국가통계포털, "숫자로 보는 인구," http://kosis.kr/visual/populationKorea/PopulationByNumber/PopulationByNumberMain.do?mb=N (2017/02/10).

Benz, Arthur. 2000, "Two Types of Multi Level Governance: Intergovernmental Relations in German and EU Regional Policy," *Regional & Federal Studies*, Vol. 10, No. 3: 21-44.
Dahl, Robert A. 1961, *Who Governs?: Democracy and Power in an American City* (New Haven, CT: Yale University Press).
Hooghe, Liesbet. 1996, *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-level Governance* (Oxford, UK: Clarendon Press).
Lasswell, Harold D. 1936, *Politics: Who Gets What, When, How* (New York, NY: Whittlesey House).
Marks, Gary, Liesbet Hooghe, and Kermit Blank. 1996, "European Integration from

the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, No. 3: 341-378.

Piattoni, Simona. 2009, "Multi-level Governance: A Historical and Conceptual Analysis," *European Integration*, Vol. 31, No. 2: 163-180.

Abstract

Decentralization and Local Democracy in South Korea

Won-Taek Kang

One of the key issues over the constitutional reform is about decentralization and strengthening local autonomy. Given the supremacy of the national government it is necessary to strengthening local governments. This paper suggests three points for better local democracy. First, the governing structure of local governments should be more diversified. Despite more than 20 years of local democracy, its structures were unilaterally imposed by the national government, and its form was standardized. To adapt to various local environment, local residents are able to select a form of governance among multiple alternatives. Second, the governing system of local governments is similar to a presidential system. Political mandate is given a mayor or governor, which makes it difficult to form a coalition government or to pursue power-sharing. Governing systems of local democracy can also be diversified like other democracies such as the U.S., Germany, United Kingdom, etc. Third, local politics should be more transparent and inclusive. Local politics has been governed by a locally dominant political party since democratization. Decentralization may result in corruption of a few local elite under these circumstances. Political laws should be revised to enhance participation, transparency, and checks-and-balances. At the same time, some measures of direct democracy such as local referendum, initiatives, and recall should be strengthened.

Key words: Local Democracy, Decentralization, Constitutional Reform, Local Politics, Corruption

제34권 제1호 2018년(봄) 통권 100호, pp. 51-81.

주민참여와 지방 거버넌스

가 상 준*

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 주민참여를 통한 민주주의 실천
Ⅲ. 지방자치에 있어 주민참여 현실
Ⅳ. 주민참여 활성화 방안
Ⅴ. 결론

국문요약

본 연구는 주민참여를 통한 지방자치가 실시되기 위해서 현재 운영되고 있는 주민참여제도에 어떠한 변화가 필요한지 알아보는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 주민투표제, 주민소환제, 주민발의제, 주민감사청구제, 주민소송제가 어떻게 운영되고 있는지 알아보고 문제점을 살펴보았다. 특히, 생활자치 차원에서 주민참여를 통한 지방자치가 실현되기 위해 필요한 방안은 무엇인지 알아보았다.

제도적으로 주민직접참여제가 작동하면서 과거 선거를 통해서만 통제할 수 있었던 방법에서 벗어나 선출된 공직자와 공무원에 대한 통제 방법이 다양화되었다. 그러나 주민직접참여제를 통한 주민참여는 활성화되지 못하고 있다. 주민참여를 통한 지방자치가 확립되기 위해서는 주민직접참여제 실시에 필요한 요구조건들이 완화되어야 한다. 특히 엄격한 청구요건과 개표요건은 주민들의 참여를 가로막고 있는 장애물이다. 또한, 주민참여를 통한 지방자치를 구현하기 위해서는 적정 지방분권이 실시되어야 한다. 무엇보다 지방자치에서 주민참여에 대한 논의를 대의제 보완을 위한 주민직접참여제와 함께 소규모 단위, 즉 지역공동체 차원에서의 주민참여로 확대, 연계시켜야 한다. 진정한 주민참여를 통한 지방자치가 확립될 때 풀뿌리 민주주의가 정착될 것이며 행정의 민주성은 구현될 것이다.

주제어: 주민참여, 지방자치, 지방분권, 거버넌스, 지역공동체

DOI: 10.17331/kwp.2018.34.1.003

* 단국대 정치외교학과 교수.
저서 및 논문 "2017년 대통령선거에서 사전투표제 영향력 분석," 『입법과 정책』, 9권 3호: 217-239 (2017) 외.

Ⅰ. 서론

한국의 지방자치는 1991년 지방의회 구성, 1995년 단체장 선거를 통해 재개되었다. 제2공화국 이후 실시되지 못한 지방자치가 다시 실시됨으로써 주민참여를 통한 거버넌스가 구축되고, 무엇보다 민주주의 발전에 기여하고 있다는 점에서 의미를 둘 수 있다. 그럼에도 주민들의 지방정부 구성을 위한 선거에 대한 관심은 상대적으로 낮은 편이며, 낮은 분권화와 지방정부의 비효율성으로 인해 지방자치 실시 이후에도 주민들은 삶에 커다란 변화를 느끼지 못하는 편이다.

특히 주민들의 지방정부에 대한 요구는 늘어나고 있지만, 지방정부의 낮은 자율성과 책임성, 지방정부 결정에 있어 주민참여의 한계 등으로 인해 요구가 수용되지 않고 있다. 그렇다 보니 현재의 지방자치가 주민들 자신이 속한 지역의 공동문제를 직접 참여하여 해결하는 것이라기보다는 지방정부 구성을 위한 단체장과 의원 선출 정도에 그치고 있다는 비난에서 자유로울 수 없다. 지방자치를 지역주민을 대표하는 단체장과 지방의원의 선출에 만족할 수는 없다. 실질적인 지방자치가 실시되기 위해서는 지역주민이 지방정부 의사결정 과정에 참여할 수 있어야 하며, 선출된 공직자와 관료에 대해 지역주민에 의한 통제가 적절하게 이루어짐으로써 민주주의 원칙이 실천되어야 한다.

주민들의 참여, 특히 직접참여를 통해 주요 정책이 결정될 수 있도록 많은 제도가 도입되었고 이를 위한 방안이 지속적으로 제시되고 있다. 그럼에도 현재의 지방자치제하에서 주민들의 참여는 제한되고 있으며, 주민들이 지역의 중심이 되기보다는 중앙정부의 통제와 단체장의 결정에 의존하는 지방자치가 실시되고 있다. 이에 대한 논의는 낮은 수준의 지방분권과 획일적인 강시장(强市長)-의회제와 직접적으로 연관되어 있다. 주민들의 참여를 통한 지방 거버넌스가 구축되기 위해서는 주민들의 다양한 참여가

보장되어야 하지만 현재는 그렇지 못한 실정이다. 특히 주민들의 직접 정치참여를 확대하기 위해 도입된 직접 민주주의 제도들이 도입 취지에 상응하는 역할을 수행하지 못하고 있다. 이러한 점은 다시 주민들의 정치참여 의지를 낮추어 지방자치의 발전을 저해하는 요인으로 작용한다. 한편 지역공동체를 활성화시키기 위한 주민참여는 실질적 주민자치라는 점에서 주목받고 있지만, 확대된 영역으로 이어지지 못하면서 주민참여 활성화가 이루어지지 못하는 상황이다.

과거와 같이 정부가 결정하고 주민들은 따라가는 행정 중심적인 시기는 지났다. 정부주도형 사회로부터 주민주도형 사회로 전환되어야 하며, 관료 중심에서 벗어나 주민참여형 방식으로 패러다임이 전환되어야 한다. 지역의 주인인 주민들의 참여가 보장되기 위해서는 현재보다 확대된 주민참여의 기회와 권한이 보장되어야 하며, 지방정부는 주민참여를 늘리기 위한 방안을 강구해야 한다. 특히, 최근 발생하고 있는 지방정부와 주민 간의 갈등은 단체장의 독단적 결정, 정보 미공유, 주민과의 소통 부재 등에 기인한 것이다. 이로 인해 지방정부가 주민참여를 통해서 쉽게 추진할 수 있는 사업 및 프로그램도 추진하지 못하고 서로 간의 갈등만 키우는 상황이 자주 발생하고 있다. 이는 지방정부가 주민을 참여시키고 정책결정권을 부여하는 것이 정책 추진에 있어 민주성, 효과성, 효율성을 증진시키는 것임을 인지하지 못하고 있기 때문이다.

한편, 지방정부에 대한 주민들의 직접적인 견제 및 통제방식이 가능할 때 지방정부의 주민참여를 위한 노력은 더욱 활발해질 수 있다. 지방자치제 실시 이후 주민들의 풀뿌리 참여를 통해 지방정부를 통제할 수 있는 다양한 제도가 도입되었으나, 현재 제도적 한계로 인해 잘 작동되지 않고 있다. 주민들의 의견을 직접 물을 수 있는 주민투표제, 선출된 단체장 및 의원에 대한 주민소환제, 필요로 하는 조례를 직접 추진하는 주민발의제, 지방자치단체의 위법한 재무행위에 대해 소송을 제기할 수 있는 주민소송제 등이 제도적으로 마련되어 있지만, 주민 중심에 있지 못하고 행정 편의에

맞춰져 있어 효과를 발휘하지 못하고 있다.

주민직접참여제는 주민들과 선출된 공직자 그리고 공무원 간 관계를 동등하게 설정하기 위한 제도로, 여기에서 주민참여는 주민의 요구와 문제제기가 수용될 수 있도록 하는 제도적 조치다. 그렇다 보니 단체장, 의원, 공무원들과 대립적 시각에서 전개되는 주민참여를 논하는 것이 대부분이다. 이와는 다른 방향에서 주민참여에 대한 논의가 이루어질 필요가 있다. 즉, 주민들의 실생활과 밀접한 업무에 대한 참여가 필요하다는 것이다. 특히 주민직접참여제의 대의 민주주의에 대한 보완성 등에도 불구하고 제도적 한계, 그리고 기초자치단체의 규모가 주민의 요구를 하나로 집중시키고 추진해나가기에는 너무 크기에 주민직접참여제의 실질적 운영이 어려움에 빠지는 경우가 많다.

무엇보다 주민참여에 의한 지방자치가 실현되기 위해서는 주민직접참여제 그리고 지역공동체 활성화를 위한 주민참여가 동시에 이루어져야 한다. 주민참여를 통한 지방자치 연구들은 이들을 별개로 구분하여 관련 없는 것으로 다루기도 한다. 그러나 주민참여를 통한 지역공동체 활성화가 이루어질 때, 주민들의 자발적이며 합리적인 주민직접참여제가 실시될 수 있다. 또한 주민직접참여제 실시를 위한 요건들이 현재보다 완화될 때, 다양한 주민참여 프로그램을 위한 지방정부의 노력이 풍부해지고 주민들의 지역에 대한 관심도 커지게 된다. 실질적인 주민참여, 주민들의 요구가 반영되는 지방자치, 주민들과 지방정부가 협력적 거버넌스를 구축하기 위해서는 다양한 주민참여가 이루어질 수 있도록 해야 한다. 특히, 주민 중심의 지방자치 구현을 위해서는 주민직접참여제와 주민참여를 통한 지역공동체 활성화가 조화를 이루어야 한다.

이러한 이유로 본 연구는 주민참여를 통한 지방자치 활성화를 위해서 어떠한 조치, 특히 현재 운영되고 있는 주민참여제도에 어떠한 변화가 필요한지 알아보는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 주민투표제, 주민소환제, 주민발의제, 주민감사청구제, 주민소송제가 어떻게 운영되고 있는지 알아

보고 문제점을 살펴본다. 또한, 지역공동체 차원에서의 주민참여 활성화가 주민직접참여제 확대와 주민 중심의 지방자치 실현과는 어떠한 관련성이 있는지 알아본다.

Ⅱ. 주민참여를 통한 민주주의 실천

1. 주민참여와 지방자치

일반적으로 주민참여는 다양한 의미를 지니고 있다. '주민참여'는 정부에 대해 영향력을 행사하는 행위(Verba and Nie, 1972), 또는 사회적 가치와 재화의 분배에 영향을 미치는 행위(Rosenstone and Hansen, 1993) 등으로 해석할 수 있다. 지방자치에서 주민참여를 논할 때는 주민들이 지방자치단체의 정책 의제설정, 결정과정, 집행과정에 직접 관여함으로써 영향력을 행사하는 행위를 말한다. 정부의 정책추진에 있어 주민참여가 중요해진 이유는 대의 민주주의 작동에서 다양한 문제점이 발생하고 있기 때문이다.

현대 사회의 주요 특징 중 하나는 사회 구성원들의 활동이 경제적인 면에 치중될 수밖에 없는 구조라는 것이다. 이는 정치에 대한 낮은 관심과 참여를 의미하고, 이러한 점이 민주주의의 위기를 불러왔다. 대의 민주주의의 작동원리는 선거라는 기제를 통해 선출된 대표들이 위임된 권한을 바탕으로 국가의 의사결정을 하는 것이다. 그러나 국민의 의사와 대표자의 의사가 불일치할 때 문제가 발생할 수 있다. 특히, 국민들의 의사가 대표자들에게 전달되지 않아 정책으로 반영되지 못하고 있는 현실, 그리고 개개인의 선호를 집합적 선호로 연결하지 못하고 있는 선거의 한계점 등으로 인해 문제가 생겨나고 있다. 이로 인해 시민들의 직접 정치참여를 강조하는 목소리가 강하게 나타나고 있으며, 이러한 점은 분권화된 방법에 의해

민주주의 이념을 실현하고, 정치·행정에 있어 민주성과 효율성을 높이기 위해 실시되고 있는 지방자치(김병준, 2000; 최창호, 2007)에서 더욱 강조된다.

지방자치는 중앙정부의 획일적인 정책결정보다는 지역의 특수성과 다양성이 반영된 정책이 주민들의 참여를 통해 결정되는 주민에 의한 자기통치로, 민주주의의 기본적 원칙이 수행되도록 하는 데 의의를 두고 있다. 또한 지방자치는 선출된 공직자와 관료에 대해 주민들에 의한 민주적 통제가 효과적으로 이루어질 수 있도록 한다는 점에서 중요한 의미를 가진다. 특히, 주민들의 참여를 통한 지방자치단체의 의사결정은 선거를 통해서만 의사를 표출할 수 있었던 수동적인 방식에서 벗어나 적극적인 방식으로 풀뿌리 민주주의와 직접 민주주의를 실천하는 것이다.

시민들의 자발적 참여를 통해 입법과 정책결정의 실현을 강조하는 풀뿌리 민주주의(주성수, 2005)는 참여 민주주의의 한 형태로, 주민들의 직접 참여를 통해 실생활의 변화를 가져오는 데 목적을 두고 있다. 대표자가 아닌 주민이 직접 정책을 결정하는 직접 민주주의는 주민들의 정치참여 확대를 통해 현재 대의 민주주의 운영에서 나타나는 문제점을 보완하기 위한 방안으로 제시되고 있다. 풀뿌리 민주주의는 대의 민주주의 정치환경에서 직접 민주주의 원리를 실현시키려는 것이며, 직접 민주주의는 주민들의 적극적 참여를 통해 민주주의가 훈련되고 실현되고 있다는 점에서 풀뿌리 민주주의라 할 수 있다.

2. 지방자치와 거버넌스

지방자치에 있어 주민의 참여를 통해 문제를 해결하고 정책을 결정하는 것은 무엇보다 중요하다. 과거 정부에 의해 주도된 사업과 정책결정이 민주성, 효과성, 효율성 측면에서 문제시되면서 주민참여를 통한 거버넌스 구축이 요구되었다. '거버넌스'란 새로운 국가 및 사회의 운영방식으로,

각기 다른 이해를 가진 광범위한 정치 행위자들이 공동의 목적을 위해 정책에 참여하고 수평적 네트워크를 통해 자율적으로 문제를 조정, 해결하여 결정에 이르는 방식을 말한다(서창록·이연호 외, 2002; Pierre, 2000). 과거와 같이 정부가 정책결정을 독점할 수 없는 사회구조로 바뀌면서 다양한 행위자들의 참여를 통해 정책이 결정되는 구조가 중요해졌다.

지방정부와 지역주민들이 지역의 문제를 함께 해결해나가는 주민참여형 지역 거버넌스는 협력적 방식을 통해 주민 중심적 행정과 정책결정 구조를 구축하기 위한 방안으로서 주민들의 권한 강화와 참여의 원칙을 기반으로 한다. 특히, 과거 지역주민들로부터 단절되고 주민의 요구에 반응하지 않던 복잡한 거버넌스에 대한 대안으로 주민들 간 상호 유대관계와 참여 그리고 공간적 적절성을 적용한 지역공동체 거버넌스가 관심받고 있다(곽현근, 2009). 지역 차원에서의 거버넌스 논의가 활발한 것은 지방정부가 주민참여 없이 추진해온 정책이 가져다준 실패의 교훈과 주민참여가 민주성, 효과성을 불러온다는 각성으로부터 비롯된 것이라 하겠다.

지방자치를 통한 주민참여는 현재 지방자치에서 나타나고 있는 단체장에 대한 견제, 의회의 무능력함에 대한 보완, 지방 공무원에 대한 통제 역할을 수행할 수 있으므로 거버넌스 구축에 있어 핵심이라 할 수 있다. 제2공화국 이후 중단되었던 지방자치가 제6공화국 들어 다시 도입되어 실시되고 있지만, 지방정부 구성을 위한 단체장과 지방의원 선거라는 정치적 행사에 국한되어 있다. 이로 인해 지방선거에는 유능한 지역일꾼 선출이라는 점보다 중앙정치 갈등의 연장선에서 집권 여당 및 대통령에 대한 평가가 더 중요하게 작용하고 있다. 그렇다 보니 단체장과 지방의원에 대한 공천이 지역주민의 기대나 평가와는 다르게 진행되는 경향을 보이고 있다.

한편 현재의 강시장-의회 구조 속에서 단체장은 지방정부의 정책을 지휘하고 결정하는 역할을 수행한다. 여기에 단체장을 견제하기에는 미약한 지방의회의 권한, 지방의원들의 단체장에 대한 예속화로 인해 기관 대립형에서 중요하게 강조하는 견제와 균형의 원칙이 작동하고 있다고 보기

힘들다. 또한, 지방 공무원이 자신에 대한 인사권을 가진 단체장에게 업무 전문성을 바탕으로 반대되는 의견을 개진하기도 쉽지 않은 상황이다. 이와 함께 지역에서 활동하는 시민단체들은 재정과 규모 면에서 지방정부를 견제하고 감시하는 데 한계가 있다.

이러한 점에서 지방자치단체에는 다양한 정치 행위자가 활동하지 못하고 거버넌스 구축에도 어려움을 겪고 있다. 그렇다 보니 단체장의 독단적 결정에 의해 주민들이 원하지 않는 정책이 실시되거나, 시설이 설치되고, 입지가 선정되기도 했다. 또한, 단체장의 오판으로 인해 지방정부가 빚더미에 오르는 일도 발생했다. 이러한 점에서 지방자치를 통한 실질적인 주민참여는 지방정부에 대한 견제의 기능뿐만 아니라 정치 활동가를 다양화시키는 역할도 한다. 또한, 지방정부 정책결정에 주민참여가 주요 요인으로 작용한다는 것은 지방정부의 문제해결 능력 증대, 사회통합, 나아가 민주성 확보를 의미하기에 진정한 주민자치의 실현이라 하겠다(강인성, 2016).

Ⅲ. 지방자치에 있어 주민참여 현실

지방자치제는 지방의 정책을 주민의 관심과 참여를 통해 결정하는 제도로, 주민의 관심과 참여가 성공의 열쇠라 하겠다. 그렇지만 정치에 대한 불신과 무관심 그리고 지방정부의 낮은 자율성으로 인해 주민의 관심과 참여가 낮은 수준이다. 이러한 점은 지방선거 투표율에서도 알 수 있다. 지방정부 구성을 위한 선거는 단순히 투표권 행사라기보다는 주민참여를 통해 지방자치단체를 대표할 인물을 선출하는 중요한 민주주의 실천이다. 그러나 그에 대한 참여 역시 저조한 것으로 나타나고 있다.

2010년부터 광역자치단체의 교육정책에 영향을 미치는 교육감선거가

추가되면서 지방선거에 대한 관심이 높아질 것이란 기대가 있었지만, 큰 변화는 나타나지 않았다. 과거 40%대까지 떨어졌던 투표율이 50%대 중반까지 상승하였고, 사전투표제가 실시된 2014년의 투표율은 56.8%로 2010년의 54.5%에 이어 지속적으로 상승하였지만 여전히 낮은 수준이라 하겠다. 이러한 점은 지방선거에 대한 주민들의 낮은 관심 때문인데, 지방정부는 부여된 낮은 권한으로 인해 독자적으로 할 수 있는 사업 및 정책이 많지 않다고 주민들이 인식하고 있기 때문이다. 일반적으로 지방선거에 대한 투표율은 대통령선거와 국회의원선거에 비해 낮은데, 이는 지방선거를 어떻게 평가하고 인식하는가를 보여주는 것이다.

무엇보다 주민들의 적극적 참여를 통해 실시되는 주민투표제, 주민소환제, 주민발의제(조례제정개폐청구제), 주민감사청구제, 주민소송제는 지방정부를 견제하고 주민 중심의 정책결정이 가능하도록 하는 제도적 기반이다. 지방자치를 통한 실질적인 주민참여는 원활한 지방 거버넌스 조성에 기여한다는 점에서 그리고 주민 중심의 민주주의 운영을 촉진시킨다는 점에서 의미를 지닌다. 또한, 주민들이 지방자치단체 결정에 참여하는 것은 정책의 민주적 정당성 확보와 함께 지방자치단체의 역량강화와 갈등관리라는 점에서도 의미를 지닌다. 이를 위해 법적으로 다양한 주민참여 제도를 허용하고 있지만, 제도적 한계점으로 인해 주민참여는 제한된 상황이다. 지방자치 실시가 민주주의를 한 단계 도약시킬 것으로 예상되었지만, 이는 다양하고 실질적인 주민참여에 의한 지방자치가 실시될 때 가능한 것이었다.

지방선거가 지방정부 구성을 위한 주민참여였다면, 주민투표제, 주민소환제, 주민발의제, 주민감사제, 주민소송제는 주민들의 적극적인 관심과 참여를 통해 지방정부의 결정에 영향을 미치는 주민직접참정제도다. 이들은 정부가 공공성 가치 달성에 실패할 때 공공성이라는 사회적 가치를 달성하도록 보완하는 장치다(김혜정, 2016). 무엇보다 선출직 공무원의 경우 당선 이후에 견제가 불가능하다는 점이 문제로 지적되었는데, 이를 가능

하게 하는 제도다. 또한, 주민들이 지방자치단체에 의사결정권을 행사할 수 있도록 함으로써 직접 민주주의 요소 도입을 통해 대의 민주주의를 보완하는 조치다.

1. 주민투표제

주민투표제는 지역 사회의 주요 현안을 주민이 직접 투표로 결정하는 제도로, 「지방자치법」 제14조에 근거한다. 주민투표제는 1994년에 도입되었으나, 주민투표에 관한 법률이 2003년에 통과되어 2004년 7월 30일부터 실시되고 있다(정일섭, 2015). 「주민투표법」은 지방자치단체의 주요결정사항에 관한 주민의 직접참여를 보장하기 위하여 제정되었으며, 지방자치행정의 민주성과 책임성을 제고하고 주민복리를 증진함을 목적으로 한다(제1조). 「주민투표법」은 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요결정사항(제7조 1항), 또는 지방자치단체의 폐치(廢置)·분합(分合)(제8조 1항) 등에 대하여 주민투표에 부칠 수 있다고 규정하고 있다.

주민투표의 실시요건을 보면, 지방자치단체의 장은 주민 또는 지방의회의 청구에 의하거나 직권에 의하여 주민투표를 실시할 수 있다(제9조 1항). 주민들이 주민투표를 청구하기 위해서는 주민투표청구권자 총수의 5~20%(20분의 1 이상 5분의 1 이하)의 범위 안에서 지방자치단체의 조례로 정하는 수 이상의 서명을 얻어야 한다(제9조 2항). 지방의회는 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 그 지방자치단체의 장에게 주민투표의 실시를 청구할 수 있으며(제9조 5항), 지방자치단체의 장이 직권에 의하여 주민투표를 실시하고자 하는 때에는 그 지방의회 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 동의를 얻어야 한다(제9조 6항).

주민투표에 부쳐진 사항은 주민투표권자 총수의 3분의 1 이상의 투표와 유효투표수 과반수의 득표로 확정되는데, 전체 투표수가 주민투표권자 총

수의 3분의 1에 미달되는 경우 혹은 주민투표에 부쳐진 사항에 관한 유효 득표수가 동수인 경우 찬성과 반대 양자를 모두 수용하지 않거나, 양자택일의 대상이 되는 사항 모두를 선택하지 않는다고 규정하고 있다(제24조 1항). 특히, 전체 투표수가 주민투표권자 총수의 3분의 1에 미달되는 때에는 개표를 하지 않는다(제24조 2항).

주민투표제는 지역의 주요 현안을 주민들의 투표로 결정하는 제도로, 직접 민주주의 방식의 도입을 통해 지방의회의 대의기능을 보완하는 역할을 한다(김혜정, 2016). 그러나 주민투표 실시를 위한 청구요건과 개표를 위한 개표요건이 너무 엄격하여 실시에 많은 어려움이 있다(김혜정, 2016; 성병훈·성도경, 2012). 이를 반영하듯 2004년 「주민투표법」 실시 이후 주민투표가 실시된 것은 단 8건이었고, 2건은 청구요건을 맞추지 못해 실시되지 못하였다.[1] 또 실시된 8건의 주민투표 중 1건(서울시 무상급식 지원범위)은 투표율 미달로 개표되지 못하였다. 이는 주민투표제가 실질적으로 주민의 의사를 표출하는 데 있어 제도적 한계가 있음을 보여주는 것이다.

주민투표제가 원활하게 작동하기 위해서는 서명인 규모를 현격하게 낮출 필요가 있으며, 무엇보다 서명인 수를 지방자치단체의 인구 규모에 따라 차등화 할 필요가 있다. 현재 33.3%(3분의 1)의 개표요건도 30% 이하로 낮추어야 한다. 또한, 막대한 노력과 재정을 투입한 주민투표가 높은 개표요건에 막혀 결과를 확인할 수 없다는 점은 문제라 하겠다. 주민투표 실시 자체가 높은 청구요건으로 인해 어렵다는 점을 감안할 때, 특히 단 10건의 주민투표 시도만이 있었다는 점을 감안하면 개표요건 완화가 필요해 보인다.

주민투표제는 지방자치단체의 주요 현안을 주민의 서명과 투표를 통해 결정하는 제도로 주민들이 정책결정권을 갖는다는 점에서 의미가 크다. 특히, 단체장과 의회 간 교착상태로 정책결정에 어려움이 있을 때 주민들

1) 청구요건 미달로 실시되지 못한 2건의 주민투표는 경상남도의 진주의료원 재개원(2015년 각하)과 경북 안동시의 안동 임란문화공원 조성사업 반대(2016년 각하) 건이었다.

이 직접 결정을 내림으로써 교착상태를 해결할 수 있다는 점에서 장점이 있다. 그러나 실제 주민투표가 실시된 사례를 보면, 지방자치단체 간 통합이 4차례로 다수를 차지하며 지방정부 내 첨예한 갈등사안을 담고 있다. 이로 인해 선거 이후 갈등이 해소되기보다는 새로운 갈등이 시작된다는 문제점을 가진다. 이를 해소하기 위해서는 주민투표 전 사안에 대해 주민들과 충분한 대화가 이루어질 필요가 있으며, 주민들에게 무작정 책임을 떠넘기는 주민투표는 지양되어야 한다.

2. 주민소환제

주민소환제는 선출된 공직자가 위법·부당 행위를 저지르거나 직무가 태만하다고 판단되었을 때 주민투표를 통해 해임시키는 제도다. 주민소환제는 2006년 5월 24일 「주민소환에 관한 법률」(약칭 '주민소환법')이 통과되어 2007년 7월부터 시행되고 있다. 이 법에 따라 주민은 지방자치단체장과 지방의회 의원을 소환할 수 있으며, 비례대표 지방의원은 소환에서 제외된다.

주민소환제 또한 청구요건과 개표요건을 마련하고 있다. 광역단체장의 경우 해당 지방자치단체의 주민소환투표청구권자 총수의 10%(100분의 10) 이상, 기초단체장은 15%(100분의 15) 이상, 광역의원과 기초의원은 20%(100분의 20) 이상의 서명을 받아 관할선거관리위원회에 주민소환투표의 실시를 청구할 수 있다(제7조). 다만 특정 지역에서만 서명을 받아 제출하는 것을 방지하기 위해 지역별 안배의 규정을 두고 있다(제7조 3항). 또한, 정치적이며 반복적인 소환을 방지하기 위해 선출직 지방공직자의 임기개시일부터 1년이 경과하지 아니한 경우, 선출직 지방공직자의 임기만료일부터 1년 미만인 경우, 해당선출직 지방공직자에 대한 주민소환투표를 실시한 날부터 1년 이내인 경우에는 주민소환을 제한하고 있다(제8조).

주민소환 청구요건을 갖출 경우 주민소환투표가 실시되는데, 해당 지방

자치단체 유권자 총수의 3분의 1 이상이 투표하고, 유효투표 총수의 과반수가 찬성하면 확정된다(제22조 1항). 그러나 전체 주민소환투표자의 수가 주민소환투표권자 총수의 3분의 1에 미달하는 때에는 개표를 하지 않는다(제22조 2항).

행정안전부가 제공한 자료에 따르면 지난 2007년부터 현재까지 주민소환을 위한 주민들의 시도는 총 84건으로, 그중 투표가 성사된 것은 8건뿐이며 76건은 미투표 종결되었다. 투표가 이뤄진 8건 중에서도 6건은 투표율에 못 미쳐 무산됐으며, 나머지 2건만이 개표되었는데 하남시의회 의원 2명이 소환되었던 사례로 유일하다.

주민소환제 또한 주민투표제와 마찬가지로, 청구요건과 개표요건이 엄격해 주민소환이 어렵다는 지적이 있다. 물론 이러한 규정을 너무 낮게 할 경우 주민소환이 남용되어 불안정성이 초래될 가능성이 크다. 그럼에도 현재까지 8건만의 개표투표가 이루어졌고 개표된 것도 단 2건뿐임을 감안하면, 지금의 청구요건과 개표요건은 완화될 필요가 있다. 단체장과 의원으로만 구분되어 있는 청구요건은 지방자치단체의 인구 규모에 따라, 그리고 개표요건도 인구 규모에 따라 구분할 필요가 있다.

주민소환제는 주민투표제와 마찬가지로 주민의 직접참여를 확대함으로써 지방행정의 민주성과 책임성을 제고하기 위한 조치다. 주민소환제는 주민이 지방정부의 선출직 공직자들에 대한 직접 통제권을 가짐으로써, 선출직 공직자들이 책임감을 갖고 정부를 운영하여 지역 민주주의를 실현하는 데 목적을 두고 있다(최준호, 2016). 무엇보다 선거 후 통제가 불가능한 공직자에 대한 통제장치를 마련하였다는 점에서 의미가 크다. 그러나 관련 자료는 주민소환제가 현실적으로 실행되기 어렵다는 점을 말해주고 있다.

3. 조례제정개폐청구제

조례제정개폐청구제는 주민들이 지방자치단체장에게 새로운 조례의 제

정이나 기존 조례의 개정·폐지를 청구하는 제도로, 일반적으로 '주민발의제'로 잘 알려져 있다. 주민이 청구한 조례안을 지방자치단체장이 지방의회에 부의하는 간접발안 형태로, 주민의 발의권을 보장하는 제도다. 청구 대상에는 지방의회의 조례제정권이 미치는 자치사무와 단체위임사무가 포함되며, 「지방자치법」 제15조 2항에서 규정하는 법령을 위반하는 사항, 지방세·사용료·수수료·부담금의 부과·징수 또는 감면에 관한 사항, 행정기구를 설치하거나 변경하는 것에 관한 사항이나 공공시설의 설치를 반대하는 사항 등은 제외된다. 조례의 제정, 개정, 폐지를 청구하려 할 경우 시·도와 인구 50만 이상 대도시에서는 19세 이상 주민 총수의 100분의 1 이상 70분의 1 이하, 시·군 및 자치구에서는 19세 이상 주민 총수의 50분의 1 이상 20분의 1 이하의 범위에서 지방자치단체의 조례로 정하는 19세 이상의 주민 수 이상의 연서가 필요하다(제15조 1항).

지방자치단체의 19세 이상의 주민이 조례를 제정, 개정, 폐지할 것을 청구하려면 청구인의 대표자를 선정하여 청구인명부에 적어야 하며, 청구인의 대표자는 조례의 제정안·개정안·폐지안(주민청구조례안)을 작성하여 제출하여야 한다(제15조 3항). 청구 대상자는 지방자치단체장으로만 되어 있으며, 지방자치단체장은 청구가 요건을 갖추면 청구를 수리하고 그렇지 않으면 청구를 각하한다. 단체장이 청구를 수리하면 지방의회에 부의하게 되고, 지방의회는 주민청구조례안을 심의하게 된다.

2000~2017년 기간 행정안정부가 집계한 통계에 의하면, 〈표 1〉에서 보듯이 총 239건의 주민 조례제정개폐청구가 있었다. 대부분 2003~2005년 기간에 집중되어 있는 것을 발견할 수 있는데, 2003년 전라남도의 학교급식재료 사용 및 지원에 관한 조례제정이 조례제정개폐청구제에 대한 관심과 주민참여를 증가시켜 이후 몇 년간 학교급식 조례청구가 전국적으로 활성화되었기 때문이다(길종백·하정봉, 2005). 그러나 2005년 이후 조례제정개폐청구는 점차 감소하는 것으로 나타나고 있다. 한편, 2017년 들어 청구 건수가 크게 늘어났는데, 인권보장 및 증진에 관한 조례폐지청구가 많

았기 때문이다.

조례제정개폐청구 239건 중에는 학교급식·보육·학자금 지원 관련 청구가 약 70%를 차지하고 있으며, 주거 및 매립장 등 생활환경과 건축, 거리제한 등 도시계획 관련 청구가 다음으로 높은 비중을 차지하고 있다. 총 239건 중 지방의회에 의해 의결된 청구는 118건이며, 대부분 2003~2005년 기간에 의결되었다는 점을 알 수 있다.

〈표 1〉 주민 조례제정개폐청구 현황(2000~2017년)

연도	청구 건수	청구 결과						
		원안 의결	수정 의결	부결	각하(반려)	철회	폐기	진행 중
계	239	42	76	29	25	8	42	17
2017	16	1	1	1	1	-	-	12
2016	4	-	1	-	1	-	-	2
2015	6	1	1	1	1	-	-	2
2014	6	1	3	1	-	-	-	1
2013	7	2	2	-	1	-	2	-
2012	5	-	2	1	1	-	1	-
2011	6	1	3	-	2	-	-	-
2010	15	5	5	1	3	-	1	-
2009	9	2	2	1	-	-	4	-
2008	4	1	1	1	-	-	1	-
2007	11	1	6	2	-	2	-	-
2006	7	3	3	1	-	-	-	-
2005	47	6	10	6	4	2	19	-
2004	30	8	10	6	1	1	4	-
2003	48	8	25	4	4	1	6	-
2002	2	-	-	-	1	-	1	-
2001	12	2	1	2	3	2	2	-
2000	4	-	-	1	2	-	1	-

출처: 행정안전부.

조례제정개폐청구제 또한 청구를 위한 청구인 수 요건이 너무 엄격하여 제대로 기능을 발휘하지 못하고 있다. 이를 반영하듯이 주민들의 조례제정개폐를 위한 청구 시도는 점점 줄어들고 있다. 한편 지방의회는 단체장이 부의한 주민청구조례안을 처리하도록 되어 있는데, 특별한 이유 없

이 주민청구조례안을 방치하는 경우가 발생하고 있다. 이를 방지하기 위해 지방의회가 주민청구조례안을 2~3개월 내 처리하도록 강제하는 조항을 마련할 필요가 있다. 또한 주민청구조례안이 지방의회의 임기 종료에 따라 자동으로 폐기되는 경우가 발생하고 있는데, 주민청구조례안의 경우 자동 폐기되지 않고 차기 의회에서 다루어질 수 있도록 특례제도를 도입해야 한다(한국정책학회, 2015).

조례제정개폐청구제는 지방의회 민의대변능력의 보완장치이며 단체장 통제를 위한 수단의 성격을 띠고 있다(길종백·하정봉, 2005). 그러나 엄격한 청구요건에 의해 조례안을 청구하는 것이 어려우며, 어렵게 청구요건을 갖춰 부의된 조례안도 지방의회에 의해 무시될 가능성이 있다. 이러한 제약조건 때문에 조례제정개폐청구제는 주민참여에 의한 민의대변 보완과 단체장 통제 역할에 한계점을 보이고 있다. 주민에 의한 정책 의제설정과 정책평가라는 중요한 기능을 수행하고 있는 조례제정개폐청구제가 주민 중심적 방식으로 개선됨으로써, 주민참여에 의한 지방정부 운영이 될 수 있도록 해야 한다.

4. 주민감사청구제

주민감사청구제는 지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무의 처리가 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 인정되는 경우 주민의 뜻을 모아 상급기관에 감사를 청구하는 제도다. 주민감사청구 실시를 위한 요건은 시·도는 500명, 인구 50만 이상 대도시는 300명, 그 밖의 시·군 및 자치구는 200명을 넘지 않는 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정한 19세 이상의 주민 수 이상의 연서로 청구할 수 있다(「지방자치법」, 제16조 1항). 주민감사청구의 대상이 되는 사무는 지방자치단체 또는 단체장에 의해 행해지는 모든 사무로, 여기에는 자치사무, 단체위임사무, 기관위임사무가 포함된다. 그러나 수사나 재판에 관여하게 되는 사항, 개인의 사생활

을 침해할 우려가 있는 사항, 다른 기관에서 감사하였거나 감사 중인 사항 등은 감사청구에서 제외된다(제16조 1항). 또한 주민감사청구는 사무처리가 있었던 날이나 끝난 날부터 2년이 지나면 제기할 수 없도록 되어 있다(제16조 2항). 주민감사청구제는 1996년부터 서울특별시에서 운영하고 있는 시민감사청구제도를 모델로 하고 있으며, 1999년 8월 「지방자치법」의 개정으로 2000년부터 전국에서 시행되고 있다.

그러나 주민감사청구제는 청구요건과 절차의 엄격성, 청구 대상의 제한, 감사청구 전제요건의 애매함 등으로 인해 효과성을 담보하지 못하고 있다. 이러한 점은 낮은 주민감사청구 건수를 통해서도 알 수 있는데, 무엇보다 각 지방자치단체가 조례를 통해 정하고 있는 서명인 수가 너무 많은 편이다. 이러한 점은 국민을 대상으로 하는 감사원의 국민감사청구제도 청구인 수가 300명 이상으로 되어 있는 점을 감안할 때도 엄격한 요구조건이라 하겠다. 또한 청구 대상에서 제외되는 범위가 지나치게 넓으며, 사무처리가 있었던 날이나 종료된 날부터 2년이 지나면 제기할 수 없게 되어 있어 감사청구를 더욱 어렵게 하고 있다. 따라서 주민감사청구제가 효과성을 띠기 위해서는 서명인 수를 낮추어야 하고, 감사청구 기간의 제한을 늘림으로써 제약을 없애야만 한다.

주민감사청구제는 주민의 참여와 통제를 통해 대의 민주주의를 보완하고 주민의 권리를 보호할 수 있는 수단이다(김상호, 2013). 그러나 현재의 엄격한 감사청구 전제요건인 감사청구인 수와 여러 제약들은 주민감사청구 활성화를 제한하는 요인으로 작용하고 있다. 여기에는 「지방자치법」과 조례 제정에 책임이 있는 국회와 지방의회의 의지가 반영된 것이라 하겠다. 주민감사청구제는 주민참여를 통해 건전하고 투명한 지방자치제를 확립하기 위해 도입되었다. 주민감사청구제가 주민들과 동반자임을 인정하고 협력관계를 통해 투명한 행정을 만들어나가는 데 의의를 두고 있음을 지방정부로 하여금 인지하도록 해야 한다.

5. 주민소송제

주민소송제는 지방자치단체의 위법한 재무회계행위로 인해 지역주민들의 이득과 권리가 침해되었거나, 개인적 권리·이익의 침해와 관계없이 지방자치단체의 위법한 행위를 주민들이 인지하여 이에 대한 시정을 법원에 청구할 수 있는 제도로, 2005년 1월 도입되었다. 「지방자치법」(제17조)은 주민소송을 위해서는 주민감사청구를 거치도록 규정하고 있다. 이러한 규정은 지방자치단체와 주민 간의 갈등을 사법적 판단에 의해 해결하기 전에 두 당사자가 자체적으로 해결함으로써, 법원의 부담을 줄이고 갈등을 신속하게 해결하려는 데 목적을 둔 것이다(한국정책학회, 2015).

그러나 이러한 규정은 주민감사청구라는 전제로 인해 주민소송을 어렵게 하고 있다. 주민감사청구를 위해서는 주민들의 연서가 필요한데, 이는 주민들의 정보 유출을 의미하는 것으로 참여를 막는 요인이 된다. 무엇보다 주민소송제는 복잡한 소송과정, 소송의 장기화, 주민의 참여 저조 등으로 인해 실효성을 갖지 못한 것으로 나타나고 있다. 주민참여 확대를 위해 도입된 주민소송제의 실효성에 문제가 있다는 점은 주민소송 건수와 결과를 통해서도 알 수 있다. 2005년 이후 주민소송은 총 33건 있었고 그중 31건이 종결되었는데, 31건은 각각 주민 패소 27건, 주민 일부승소 2건, 각하 1건, 소취하 1건으로 나타났다.

주민소송제는 주민들에 의한 지방정부 통제, 특히 재정통제를 통해 지방정부의 부패를 방지하고 투명성을 제고하기 위한 제도다. 그러나 행정정보의 미약, 고비용의 복잡한 절차, 주민감사 청구의 어려움 등으로 인해 거의 활용되지 못하고 있다. 주민소송제는 주민참여를 종용하기보다 소극적으로 하게 함으로써 지방정부와 주민 간 갈등을 오히려 증폭시키고 있으며, 지방행정의 투명성을 저하시키고 있다.

Ⅳ. 주민참여 활성화 방안

지방자치에 있어 커다란 흐름은 과거의 정부주도형, 관료주도형 지방자치에서 주민참여형 지방자치로 변화하고 있다는 점이다. 특히 적극적인 주민참여는 풀뿌리 민주주의를 정착시키고, 선출된 공직자에 대한 통제를 강화하고, 지방행정의 투명화를 제고시키는 것을 목적으로 한다. 무엇보다 대의 민주주의가 제대로 작동하지 않으면서 현대 정치는 많은 문제점을 드러내고 있는데, 여기에 대한 해결 수단으로 직접 민주주의 제도를 도입한 것이다. 직접 민주주의의 장점은 주민들이 대표에게 맡겨 두었던 주요 정책과 사업을 자신들이 직접 결정할 수 있도록 하는 것이다. 이는 선거를 통해서만 정부정책에 관여할 수 있었던 소극적인 참여에서 벗어나 주권재민(主權在民)의 민주주의 원칙을 수행하려는 의지라 하겠다.

이를 달성하기 위해 법적으로 주민들의 직접참여제도를 보장하고 있다. 이는 주민들로 하여금 정책 의제를 설정하고, 정책을 결정하며, 집행에 관여하고, 정책을 평가할 수 있도록 함으로써 주민에 의한 자기통치를 가능하게 하였다. 그러나 제도적 한계점으로 말미암아 도입 취지에 맞는 효과가 나타나고 있다고 말하기 힘들다. 이로 인해 주민참여를 통해 풀뿌리 민주주의를 정착시키고, 선출된 공직자에 대한 통제를 강화하고, 지방행정의 투명화를 제고시키는 것이 어렵게 되었다.

이를 해결하기 위해서는 무엇이 개선되어야 하는지 알아봐야 한다. 또한, 주민참여를 통한 지방자치가 실시되기 위해서는 주민직접참여제 확대의 노력과 함께 소규모 단위에서의 주민참여, 즉 지역공동체에서의 주민참여에 대한 논의가 필요하다. 특히 지역공동체에서의 주민참여는 지역의 환경변화와 주민의 삶의 질 향상과 관계를 맺고 있다는 점에서 중요할 뿐만 아니라, 대규모 단위에서의 주민참여로 연계될 수 있다는 점에서 논의될 필요가 있다.

1. 주민참여의 제도적 확대

주민직접참여제의 가장 커다란 문제점은 주민투표, 주민소환, 주민발의, 주민감사, 주민소송을 위한 요건이 지나치게 까다롭다는 점이다. 주민직접참여를 통한 지방정부 견제 및 정책참여는 청구요건과 개표요건이 너무 까다로워 주민들이 그에 대한 시도조차 어려워하고 있다. 주민투표의 경우 유권자 5~20%의 서명을 받아야 한다. 대도시에서라면 수십만 명의 서명이 필요하지만 이는 현실적으로 쉽지 않다. 이와 함께 과도하게 높게 책정된 개표요건은 막대한 예산을 들여 어렵게 투표를 실시하고도 주민의 사를 확인할 수조차 없다는 점에서 문제라 하겠다. 이러한 현실적 어려움으로 인해 주민투표, 주민소환, 조례제정개폐, 주민감사, 주민소송의 건수는 손으로 꼽을 만한 정도다. 표면적으로는 제도가 있지만, 실제로는 사용할 수 없는 장식물에 불과한 것이다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 청구요건과 개표요건을 지금 수준보다 훨씬 더 낮추어야 한다. 청구요건의 경우 지방자치단체의 인구 규모에 따라 차등화 해야 하고, 개표요건의 경우 재보궐선거 투표율을 고려하여 결정해야 하는데 현재의 33.3%에서 현격하게 낮추는 방안이 필요해 보인다.

주민직접참여제의 또 다른 문제점은 법의 모호성과 지나친 제약성으로 인해 주민들의 참여를 소극적으로 만든다는 점이다. 주민투표의 경우 그 대상을 주민에게 "과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요결정사항"이라고 규정하고 있는데(「주민투표법」, 제7조 1항), 과도한 부담과 중대한 영향을 미치는 결정사항이 무엇인지 정확히 파악하기 힘들어 적용에 모호함이 있다(홍정선, 2009). 또한, 예외조항(「주민투표법」, 제7조 2항)이 너무 광범위해 주민투표제 도입 실효성이 떨어진다는 주장도 제기된다. 주민소환의 경우 주민소환 대상자에 비례대표 의원은 제외되어 있는데, 여기에 대한 특별한 이유를 찾을 수 없다. 이들 역시 소환 대상에 포함되어야 한다. 조례제정개폐청구제는 주민들이 조례를 발의

하는 것으로 되어 있는데, 별다른 지원 없이 주민들이 조례를 발의하기는 쉽지 않다. 주민뿐만 아니라 시민단체도 포함시켜 조례를 발의할 수 있도록 해야 하며, 전문가의 도움을 받을 수 있는 제도를 확충해야 한다(한국정책학회, 2015).

주민직접참여제는 지나친 요구조건과 모호성으로 인해 주민 중심적 제도라기보다는 선출된 공직자와 공무원들을 위해 행정 중심적으로 운영되고 있다고 말할 수 있다. 이러한 점들은 주민직접참여제가 주민들의 참여를 활성화시키기보다는 접근성을 차단하고 있는 것으로 나타나고 있다.

2. 지방정부의 권한 확대(실질적 지방분권)

주민들의 참여에 의한 지방자치 실시에 있어 가장 커다란 장애물은 낮은 지방분권이다. 지방자치 도입의 궁극적 목적은 지역주민의 복지 증진 그리고 행복에 있다(이승종, 2015). 지역주민의 복지와 행복 증진을 위해서는 중앙정부에 의한 획일적인 정책 공급보다 지방의 수요에 맞는 차별화된 정책이 공급될 수 있어야 한다. 이를 위해서는 현재의 낮은 지방분권에서 적정분권으로 가야 한다. 이승종(2015)은 과소분권이 형식적 자치와 갈등적 자치라는 결과를 만들어내고 있어 문제라고 지적한다. 형식적 자치는 제도는 있으나 실질적 자치가 이루어지지 못하는 자치며, 갈등적 자치는 권한을 놓고 중앙정부와 지방정부가 대립하는 자치를 말한다.

이러한 낮은 분권 속에서는 지방정부가 주민참여를 활성화시키려 해도 사무와 재정에 대한 중앙정부의 통제로 인해 어렵게 된다. 획일적인 지방자치 실시보다는 인구와 재정의 차이를 인정하고 지역의 특성을 고려한 다양한 방식과 제도로서의 지방분권이 요구된다. 무엇보다 지방자치가 주권재민의 실천임을 보장하려면 자치재정권, 자치입법권, 자치행정·조직권 보장을 위한 제도적 장치가 마련돼야 한다. 지방정부가 주민들의 참여를 활성화하기 위한 제도화를 해도 이것이 상위 법령과 배치된다면 중앙정부

의 견제를 받을 수밖에 없기 때문이다. 또한 법적인 문제에서 자유롭더라도 낮은 재정상황으로 인해 주민참여 활성화가 불가능할 수도 있다. 현재의 낮은 지방분권은 지방정부가 자발적으로 적극적 주민참여방식을 택할 수 있는 기회를 박탈하고 있다. 주민직접참여제 외에도 지방정부가 제도적으로 주민참여를 활성화할 수 있도록 하기 위해서는 더욱 많은 권한과 재정을 지방정부에 부여해야 한다.

이와 함께 지방자치단체가 지방정부 기관구성을 단체의 규모와 재정 등을 고려하여 선택할 수 있는 권한을 가져야 한다. 현재는 모든 지방정부가 기관대립형인 강시장-의회형을 띠고 있다. 기관대립형은 단체장과 지방의회가 별도로 선출되어 서로 견제의 역할을 수행하는 구조를 말하며, 그중 강시장-의회형은 단체장의 권한이 의회에 비해 강한 것을 의미한다. 기관대립형 중 강시장-의회형은 대도시에 적합한 정부구조이고, 시장-강의회형은 소도시에 적합하다고 하겠다. 이와 달리 기관통합형과 기관절충형도 있다. 기관통합형은 주민에 의해 선출된 의회가 입법기능과 집행기능을 함께 담당하는 구조다. 기관절충형은 의회 산하에 집행역할을 하는 소수의 위원회를 두고 의원들이 소속이 되는 의회–집행위원회 구조와, 집행위원회 대신 전문행정인을 관리관으로 임명하는 의회–매니저 구조가 있다(김병준, 2000). 의회–집행위원회 구조는 인구가 적은 곳, 특히 면적은 넓지만 인구가 적은 농어촌에서 선택하면 좋은 구조다. 의회-매니저 구조는 대도시와 소도시보다는 중간 규모에서 많이 선택하는 구조로, 특히 지방정부가 빠르게 성장하고 있을 때 유용한 정부구조다(가상준, 2014).

특히 지방정부 기관구성을 다양하게 하는 것은 지방의 상황에 맞는 지방자치의 여건을 마련해 주는 것으로 주민들과의 접촉, 주민들의 참여와 관련이 크다. 무엇보다 현재의 강시장-의회제는 단체장에게 과도하게 권한이 집중되는 제도로, 단체장의 성향에 따라 주민참여를 통한 지방자치의 성격이 크게 달라질 수 있다. 단체장의 성향에 따라 지방자치가 달라지기보다는 지방자치단체의 인구, 크기 등과 같은 환경에 따라 정부구조를

달리하게 함으로써 주민참여가 보장될 수 있도록 해야 한다.

3. 정보제공을 통한 주민들의 참여의식 확대

주민들의 참여는 주민직접참여제 외에도 다양한 방식으로 이루어져야 한다. 이에 지방정부들은 주요 사업을 추진함에 있어 주민 공청회, 설명회 등을 통해 주민의 의견을 수렴하는 과정을 거치고 있다. 또한 주민참여 조례를 제정하여 주민참여를 적극 권장하는 지방자치단체도 나타나고 있다. 이들은 주민참여를 주민의 의사를 반영하고 주민과 지방자치단체가 협력하는 것으로 정의하면서, 각종 위원회의 위원 참여, 공청회 참여, 주민제안, 정책기획과 평가에의 주민참여, 주민참여 감사, 주민참여 평가 등의 주민참여제도를 운영하고 있다(김정희, 2014). 특히 정책 의제설정, 정책결정, 정책집행, 정책평가에 있어 주민들을 참여시켜 정책 지식을 확충하고, 이해 당사자들의 정책 순응성을 높이며, 정책의 민주성을 증대시키려 하고 있다.

이처럼 주민참여 확대를 위해 주민참여 조례를 통과시킨 지방자치단체가 늘어나고 있지만, 주민들의 역할은 자문기관 정도일 뿐 결정권 보유는 아니라는 점에서 아직은 낮은 수준의 참여라 말할 수 있다. 주민들의 실질적인 참여활동을 위해서는 실행기구 설치, 주민참여기본계획 수립, 주민참여에 따른 인센티브 제공 등이 필요하지만 그렇지 못한 실정이다(김정희, 2014).

그럼에도 주민들의 참여를 확대하는 방안들이 점차 마련되고 있다. 이는 지방자치의 질적 제고를 위해 매우 반가운 소식이다. 그러나 주민들의 참여의식은 어떤지 생각해봐야 한다. 주민투표, 주민소환, 주민발의가 청구된 사안들이 그 중요성에도 불구하고 주민들의 낮은 관심으로 인해 무력화된 사례가 많았다. 주민들의 관심이 낮은 것은 중앙과 지방 간에 치우친 권한으로 인해 지방정부가 주민들에게 해줄 수 있는 사업이 많지 않은

때문이기도 하지만, 아직은 지역에 대한 관심과 참여의지가 낮기 때문이다. 지역주민들이 자발적으로 관심과 참여를 높이기란 쉽지 않다. 그러나 이 또한 정부의 의지에 의해 크게 변할 수 있다.

주민참여제도의 기본은 주민들에게 충분한 정보를 제공하는 것이다. 정보제공을 통해 주민들의 알 권리를 충족시키고 정확한 사실과 지식을 제공하여 사안을 분명하게 판단할 수 있도록 한다면, 주민들의 참여의지도 크게 달라질 수 있다. 이를 위해 지방정부는 홈페이지를 통해 그리고 공청회, 설명회, 현장방문, 주민간담회 등을 통해 충분한 정보를 주민들에게 제공해야 한다. 또한, 지방정부는 주민들의 참여의지를 증대시키기 위해 주민들과의 유대감이 깊어지도록 노력해야 한다.

4. 주민참여 지역공동체 활성화

주민직접참여제는 높은 요구조건으로 인해 실시가 어려운 상황이다. 정치권은 주민직접참여제가 너무 활성화되었을 때 나타날 정치적 혼란을 방지하기 위해 실시 요구조건을 높게 책정해놓았다. 어찌 보면 낮은 수준의 숙의 민주주의로 인해 쉽게 발생할 수 있는 정치 쟁점화 현상을 법적인 방법으로 제어하고 있는 것이다. 정치권의 이러한 염려가 전혀 이해되지 않는 것은 아니지만, 너무 높은 진입장벽은 제도 도입 취지를 무색하게 하고 있다.

한편 주민직접참여제 실시가 어려운 것은 지나친 요구조건도 이유겠지만, 주민참여를 이끌어내는 데 한계가 많기 때문이다. 주민직접참여제는 정부를 견제하고 주민요구를 관철시키기 위한 제도로, 주민의 의견과 요구를 하나로 결집시켜야 하며 대규모의 참여를 필요로 한다. 그러나 주민들 간에 사안에 대해 느끼는 경중(輕重)이 다르고 의견이 상이할 수 있기 때문에 대규모 참여를 이끌어내기가 쉽지 않다. 또한, 주민들의 실질적인 생활과 크게 관련 없는 경우도 많아 관심과 참여를 이끌어내기가 어려울

수밖에 없다. 이로 인해 제도적 차원의 주민직접참여제보다는 일상적 참여를 통한 생활환경 개선, 지역공동체 회복 등에 초점을 맞춘 주민참여 활성화가 주목받고 있다. 한편, 이러한 지역공동체 차원에서의 주민참여 활성화는 주민직접참여제 실시에 필요한 관심, 참여, 숙의에도 긍정적인 영향을 미친다는 점에서 중요성을 띠고 있다.

'지역공동체'는 일정한 지역 경계 안에서 공동의 상호작용을 통해 사회적·심리적 유대감을 형성한 주민들로(박병춘, 2012; 이현국·범령령, 2016; 정지웅·임상봉, 1999; Mattessich and Monsey, 1997), 행정적으로는 주민들이 실질적으로 상호작용하는 읍·면·동 또는 그보다 작은 마을단위라고 할 수 있다. 지역공동체가 주목받는 것은 주민들의 실질적인 참여를 이끌어낼 수 있으며, 무엇보다 주민의 삶 향상, 지역환경 변화와 직접적으로 연결되어 있기 때문이다(여관현, 2015). 특히 주민참여를 통한 지역공동체 활성화는 풀뿌리 참여를 통해 민주적 시민의식을 배양하고 스스로 공동체의 문제를 해결할 수 있는 역량을 증진시킨다는 점에서(이현국·범령령, 2016), 지방자치의 구체적 실현이라 하겠다. 지역공동체 활성화는 지역문제 해결을 위한 참여주체로서의 역할을 제고하며, 주민들의 조직화와 연대를 통해 지역의 가치를 높이고, 대의 민주제가 제대로 작동하지 않는 상황하에 지역단위에서 지방정부 의사결정에의 참여를 통해 참여 민주주의를 강화하고 있다는 점에서(이현국·범령령, 2016), 진정한 주민자치의 실현이라 할 수 있다.

주민참여를 통한 지역공동체 활성화는 앞서 언급했지만 과거 지역주민들로부터 단절되고 주민의 요구에 반응하지 않던 복잡한 거버넌스에서 벗어나, 주민들 간 상호 유대관계와 참여를 통해 소규모 단위에서 거버넌스를 구축하려는 시도다. 대규모 단위에서의 주민참여보다는 소규모 단위, 즉 지역공동체에서의 내실 있는 주민참여에 대한 관심이 높아지고 있다. 지역공동체 활성화는 지역환경 변화와 주민들의 삶의 질 변화를 이끌어낸다는 점과 함께 풀뿌리 민주주의 실현이라는 점에서 실질적인 주민참여에

의한 지방자치 실현이라 하겠다.

지역공동체 활성화는 궁극적으로 지역주민의 삶의 질 향상, 지방자치단체 환경 개선이라는 중요한 가치의 실현으로, 지역주민들의 지역에 대한 애착과 공동체 역량 증진에 목표를 두고 있다(박병춘, 2012; 이현국·범령령, 2016). 지역공동체 발전은 지역문제에 대처하기 위해 지역사회 주민조직이 만들어지고, 이들을 구심점으로 주민들의 자발적 참여를 이끌어내어 지역문제를 해결하는 단계를 거친다(김수영·오찬옥 외, 2014; 황선영·김순은, 2017). 이는 위원회제도, 공청회, 주민의견조사, 주민간담회와 같은 소극적 참여와는 확연히 구분되는 주민참여라는 점에서 적극적 참여라고 할 수 있다.

지역공동체 활성화는 지방정부, 지역주민, 그리고 시민사회의 협업을 통해서 가능한데 무엇보다 주민들의 참여가 필수적이며, 지역사회 변화를 창출하는 지역 거버넌스로 자리 잡고 있다. 구체적으로 주민참여를 통한 지역공동체 사업을 살펴보면, 풀뿌리운영형 지역공동체로는 마을 만들기, 귀농·귀촌사업, 생태공동체, 로컬푸드 등이 있다. 협업형 지역공동체로는 협동조합 및 사회적 협동조합, 생산자조합, 소비자조합, 자율관리어업공동체, 작목반 등이 있다. 기업형 지역공동체로는 사회적 기업, 예비사회적 기업, 마을기업, 농어촌 공동체회사, 자활공동체, 주거복지사업단 등이 있다(박병춘, 2012).

이러한 지역공동체 발전을 위한 주민들의 참여와 숙의과정은 주민들의 민주의식을 변화시킬 것이다. 참여를 통한 지역공동체 활성화는 주민자치의 뿌리를 다지는 기능을 한다(여관현, 2015). 이를 통해 주민들이 느끼는 작은 변화는 커다란 변화도 가능하다는 자부심과 효능감을 제고시킨다. 또한, 주민들이 지역공동체 참여를 통해 얻은 숙의 민주주의 실천과 공동체 의식 함양은 성숙된 결정이 가능할 수 있는 참여정치 시스템을 구축한다. 이러한 지역공동체 참여가 중요한 것은 소규모 단위에서의 참여와 숙의 실천이 주민직접참여제와 같은 대규모 단위에서의 숙의와 참여 실천으

로 연결될 수 있기 때문이다. 앞서 언급했듯이 주민참여를 통한 지역공동체 활성화는 지역단위에서 지방정부 의사결정에 참여를 통해 참여 민주주의를 강화하는 것으로(이현국·범령령, 2016), 이는 주민직접참여제로부터 기대하는 효과다. 주민직접참여제가 실질적인 기능을 발휘하기 위해서는 지역사회 활성화와 주민참여가 무엇보다 필요하다. 지역사회 활성화를 위한 활동, 주민자치 강화가 제고되었을 때 주민직접참여제가 지향하는 기능이 발휘될 수 있을 것이다. 지역공동체 활성화는 적극적 주민참여를 이끈다는 점에서, 또한 합리적인 주민직접참여제 실천의 기반을 마련한다는 점에서 의미를 지닌다 하겠다.

Ⅴ. 결론

지방자치는 주민참여가 보장되고 활성화될 때 성공할 수 있다. 이러한 점에서 과거의 정부주도형 정책결정은 주민참여형 거버넌스 형태로 변화하고 있다. 한편, 대의제가 제대로 작동하지 않고 많은 문제점을 보이면서 주민직접참여 확대를 통한 해결책이 제시되었다. 제도적으로 주민직접참여제가 작동하면서 과거 선거를 통해서만 통제할 수 있었던 방법에서 벗어나 선출된 공직자와 공무원에 대한 통제 방법이 다양화되었다. 주민투표제, 주민소환제, 주민발의제, 주민감사제, 그리고 주민소송제를 통해 치자와 피치자 간의 기울어진 관계를 복원시켰으며, 정책결정권이 주민들에게 돌아가도록 했다. 직접 민주주의 제도의 도입을 통해 대의제를 보완한 것이다.

그러나 주민직접참여제가 도입 취지에 맞는 효과를 발휘하기 위해서는 많은 개혁적 변화가 요구된다. 무엇보다 현재 제도는 있으나, 현실적으로 사용하는 것이 어려운 상황이다. 이를 반영하듯 주민직접참여제를 통한

주민참여가 활성화되지 못하고 있다. 주민직접참여제는 형식적으로 존재하지만 실제적으로는 기능하지 못하는 제도인 것이다.

주민참여를 통한 지방자치가 확립되기 위해서는 주민직접참여제 실시에 필요한 요구조건들이 완화되어야 한다. 특히 엄격한 청구요건과 개표요건은 주민들의 참여를 가로막고 있는 장애물이다. 또한, 주민참여를 통한 지방자치를 구현하기 위해서는 적정 지방분권이 실시되어야 한다. 현재의 낮은 지방분권에서는 지방정부의 낮은 자율성으로 인해 주민참여 활성화가 미약할 수밖에 없다. 또한, 지방자치단체의 기관구성을 지역 특징에 맞게 바꿀 수 있도록 제도적 바탕을 마련해야 한다. 무엇보다 지방자치에서 주민참여에 대한 논의를 대의제 보완을 위한 주민직접참여제와 함께 소규모 단위, 즉 지역공동체 차원에서의 주민참여로 확대, 연계시켜야 한다. 특히, 지역공동체 사업을 통해 나타나는 적극적인 주민참여는 풀뿌리 민주주의 확립을 위한 근간으로서 확대된 영역에서의 주민참여를 이끌 것이다.

실질적 주민참여가 결여된 현재의 지방자치는 아직 정부가 주도하는 일방적 거버넌스로 민주성, 효과성, 효율성 측면에서 낮은 수준을 보이고 있다. 특히, 단체장의 리더십에 의존할 수밖에 없는 현재의 구도는 지방자치를 지역주의, 정당공천, 중앙정부에 의존하게 하고 있다. 이를 주민참여형 거버넌스로 바꾸려면 무엇보다 주민직접참여제의 개정이 있어야 하며, 지방정부에 의해 다양한 주민참여방식이 개발되어야 한다. 여기에 주민에 대한 지방정부의 정보제공이 무엇보다 우선시되어야 한다. 진정한 주민참여를 통한 지방자치가 확립될 때 풀뿌리 민주주의가 정착될 것이며 행정의 민주성은 구현될 것이다.

■ 투 고 일: 2018년 1월 31일
■ 심 사 일: 2018년 3월 1일
■ 게재확정일: 2018년 3월 5일

참고문헌

가상준. 2014, “지방자치단체장의 정치적 책임, 어떻게 물어야 하나?” 강원택 편, 『한국 지방자치의 현실과 개혁 과제: 지방 없는 지방자치를 넘어서』 (서울: 사회평론): 85-100.

강인성. 2016, “지방정부 주민참여제도의 정책과정과 참여유형에 따른 영향력 분석: 16개 광역자치단체를 중심으로,” 『한국행정학보』, 42권 3호: 215-238.

곽현근. 2009, “사회적 배제 극복을 위한 동네거버넌스 사례 연구: 대전광역시 ‘무지개프로젝트’를 중심으로,” 『한국행정연구』, 18권 4호: 227-257.

길종백·하정봉. 2005, “조례제정개폐청구제도에 관한 사례연구: 학교급식 조례제정 운동을 중심으로,” 『행정논총』, 43권 3호: 173-196.

김병준. 2000, 『한국지방자치론: 지방정치, 자치행정, 자치경영』 (서울: 법문사).

김상호. 2013, “비교적 관점에서 현행 주민감사청구제도의 문제점과 개선방안,” 『지방정부연구』, 17권 2호: 211-232.

김수영·오찬옥·문경주·류지선. 2014, “마을공동체 형성의 인과구조 분석,” 『한국지역사회복지학』, 49집: 337-381.

김정희. 2014, “주민참여조례를 통해서 본 주민참여와 거버넌스의 특징 연구,” 『지방정부연구』, 18권 1호: 267-290.

김혜정. 2016, “주민직접참여제도의 공공성 제고를 위한 제도분석,” 『한국정책과학학회보』, 20권 4호: 1-25.

박병춘. 2012, “지역발전과 지역공동체: 지역공동체 활성화를 위한 모형 및 기본 정책방향을 중심으로,” 『지역사회연구』, 20권 2호: 1-26.

서창록·이연호·곽진영. 2002, “거버넌스의 개념: 거버넌스의 개념과 쟁점에 관한 소고,” 김석준·곽진영·김상배·김의영·김준기·서창록·이근·이연호·이원근·이종찬·임성학·임성호·임혜란, 『거버넌스의 정치학』 (서울: 법문사): 3-34.

성병훈·성도경. 2012, “주민투표제도의 개선 방안에 관한 연구,” 『한국균형발전연구』, 3권 3호: 111-138.

여관현. 2015, “마을만들기 추진단계별 주민자치의 실천에 관한 연구: 성북구 장수마을 사례를 중심으로,” 『한국자치행정학보』, 29권 2호: 263-291.

이승종. 2015, “성숙한 지방자치의 발전과제,” 『지방행정연구』, 29권 2호: 61-76.

이현국·범령령(Lingling Fan). 2016, “지역공동체 활성화를 위한 지방자치단체의 역할:

마을공동체 활동가의 인식을 중심으로," 『한국거버넌스학회보』, 23권 1호: 177-200.
정일섭. 2015, 『한국지방자치론』 (서울: 대영문화사).
정지웅·임상봉. 1999, 『지역사회개발학』 (서울: 서울대학교 출판부).
주성수. 2005, "풀뿌리 민주주의의 이론적 기초: '대의 대 직접' 민주주의 논의를 중심으로," 『시민사회와 NGO』, 3권 2호: 5-35.
최준호. 2016, "주민소환제 운영의 실효성 증대 방안: 사례분석을 기반으로," 『한국지방자치연구』, 18권 3호: 113-137.
최창호. 2007, 『지방자치학』 (서울: 삼영사).
한국정책학회. 2015, 『주민참여제도 현황 및 활성화 방안 연구』 (서울: 한국정책학회).
홍정선. 2009, 『新지방자치법』 (서울: 박영사).
황선영·김순은. 2017, "도시 지역공동체 활성화 과정에서 지역사회 주민조직의 역할: 아파트 공동체 입주자대표회의의 사례를 중심으로," 『한국지방자치학회보』, 29권 2호: 31-63.

「주민소환에 관한 법률」(시행 2012.7.22.), http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=114972&efYd=20120722#0000.
「주민투표법」(시행 2017.7.26.), http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=195097&efYd=20170726#0000.
「지방자치법」(시행 2017.7.26.), http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=195113&efYd=20170726#0000.

Mattessich, Paul W. and Barbara Monsey. 1997, *Community Building: What Makes It Work: A Review of Factors Influencing Successful Community Building* (Saint Paul, MN: Wilder Publishing Center).
Pierre, Jon. 2000, "Introduction: Understanding Governance," Jon Pierre (ed.), *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy* (Oxford, UK: Oxford University Press): 1-12.
Rosenstone, Steven J. and John Mark Hansen. 1993, *Mobilization, Participation, and Democracy in America* (New York, NY: Palgrave Macmillan).
Verba, Sidney and Norman H. Nie. 1972, *Participation in America: Political Democracy and Social Equality* (New York, NY: Harper and Row).

Abstract

Citizen Participation and Local Governance

Sangjoon Ka

This study aims at examining the current system of direct citizen participation to ensure local autonomy through citizen involvement. To this end, the study examines how the referendum system, the recall system, the initiative system, the audit demand system, and the citizen litigation system are operated and investigates their problems. In particular, it examines what is necessary to realize local autonomy through citizen participation at the local community level.

Since the system of direct citizen participation has been come into effect, the methods of controlling elected officials and government employees who were only controlled by election have been varied. However, citizen involvement through the direct participation system is not invigorated. In order for local autonomy to be established through citizen participation, the requirements for the system of direct citizen participation should be eased. Above of all, strict claim and vote count requirements prevent citizens from participating in local affairs. Likewise, proper decentralization should be implemented in order to realize local autonomy through citizen participation. In addition, discussion of citizen participation in local autonomy should be expanded and linked to citizen involvement at the community level. When local autonomy through meaningful citizen participation is established, grassroots democracy will be settled and democratic administration will be realized.

Key words: Citizen Participation, Local Autonomy, Decentralization, Governance, Local Community

제34권 제1호 2018년(봄) 통권 100호, pp. 83-108.

지방분권 실현의 제약 요인과 정치적 대표성: 정치적 매개체로서 정당의 필요성*

박 경 미**

Ⅰ. 문제 제기
Ⅱ. 논의의 배경
Ⅲ. 지방분권 실현의 제약 요인
Ⅳ. 지방분권 실현의 연결고리로서 정당의 한계
Ⅴ. 결론

국문요약

이 연구는 지방정치에서 정치적 대표성을 복원해야 한다는 문제의식에서 출발하였다. 지방분권의 방향을 유권자·주민의 참여를 확대하는 수평적 분권과 중앙정치로부터 지방정치에 이르는 권한 분배와 이양을 추진하는 수직적 분권으로 구분하고, 두 지방분권의 논의에서 나타나는 인식적 한계와 정치제도의 제약 문제를 살펴본다. 참여를 강조하는 수평적 분권 시각에서는 지방정치 과정을 비정치적인 것으로 인식하는, 그리고 수직적 분권 시각에서는 지방정치 안의 견제와 균형의 원리를 논의하지 않는 한계를 가진다. 이처럼 수평적 분권과 수직적 분권을 별개로 논의하는 단절적 인식은 정치적 대표성의 보완으로 해소될 필요가 있다. 그 대안으로 지방정당 허용과 지구당 부활을 논의하면서 지방정치에서의 정치적 대표성 복원을 주장한다.

주제어: 지방분권, 수평적 분권, 수직적 분권, 지방정당, 지구당

DOI: 10.17331/kwp.2018.34.1.004

* 이 논문의 많은 한계와 문제점을 조금이라도 수정할 수 있도록 도와주신 지병근 교수님과 심사자 선생님들께 감사드립니다.

** 전북대 정치외교학과 부교수.

저서 및 논문 "정당개혁의 필요성과 방향: 정당 활동가들의 시각을 중심으로," 『미래정치연구』, 7권 2호: 43-64 (2017, 공저) 외.

Ⅰ. 문제 제기

2018년 6월 실시되는 전국동시지방선거는 예년 지방선거와 달리 중요한 정치적 맥락에서 치러진다. 2004년 제정된 「지방분권특별법」이 2017년 10월 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」(약칭 '지방분권법')으로 개정되면서 지방분권 논의가 본격화되고 있기 때문이다. 이는 지방정부와 지방의회를 여섯 차례 구성, 운영해오면서 발생한 정치적 갈등의 경험들에서 더 이상 지방분권을 중앙정치의 부수적 요소로 간주할 수 없다는 인식이 반영된 결과이다. 헌법 개정 찬반론과 맞물려 부차적인 쟁점으로 밀려나있지만, 이제 지방정치는 한국정치 발전의 한 축을 차지하게 된 것이다.

그동안 중앙정치와 지방정치 간의 갈등에서 제기된 쟁점 중 하나는 누가, 어떤 의제를 결정하고 집행하는가의 권한 행사 주체의 문제였다. 이러한 갈등이 1995년 첫 전국동시지방선거 이후 빈번히 발생하면서, 그 권한과 책임의 주체를 다투는 사안들이 헌법재판소에 접수되었다. 1996년 '시흥시와 정부 간의 권한쟁의'가 접수된 이후, 1998년 '성남시와 경기도 간의 권한쟁의' 그리고 2000년 '당진군과 평택시 간의 권한쟁의,' '강남구청과 행정자치부장관 간의 권한쟁의'에 대한 쟁의심판이 진행되는 등 다수의 사안에서 주요 정책에 관한 권한 행사 주체의 문제가 첨예한 쟁점으로 나타났다. 이는 지방분권을 적극적으로 고민하고 개혁방향에 대해서 심도 있는 논의가 필요하다는 것을 말해준다.

행정학을 비롯한 학계의 관심도 1990년대 후반 이후 지방정치 참여 주체의 문제에 관심을 두고, 주요 대안으로 '거버넌스(governance)'에 주목해왔다. 기존 연구들은 거버넌스를 '공식적 권위체' 없이 자율적 행위자 간에 상호호혜성을 바탕으로 상호의존하고 협력하는 제도로서, 자발적이고 자율적인 기제를 갖는 시민사회를 통괄하는 것으로 정의한다(김석준·

이선우 외, 2000; 김인, 2006; 이병수·김일태, 2001). 포괄적이고 모호한 개념임에도 불구하고, 공식적 권위체가 없는 상황에서 행위자 간의 대등한 관계 형성에 관심을 두는 거버넌스는 지방정치에서 참여를 확대하는 '수평적 분권'을 강조한다는 점에서 그 의미가 있다. 이른바 '로컬 거버넌스(local governance)'는 지방정부의 위기와 문제를 해결하는 대안으로 주목을 받기도 하였다(김순은, 2004; 김인, 2006; 정성호·정창훈, 2011; 정현백, 2005).

반면 지방정치에서 공직자, 그리고 유권자·주민 중 누구에게 그 권한과 책임을 두어야 하는지의 '수직적 권한' 분배의 문제는 행정적 효율성 관점에서 논의되어 왔다. 어떤 사안이 중앙정부가 처리해야 할 문제인지, 혹은 유권자·주민이 직접 결정해야 할 사안인지 그 권한을 둘러싼 정치적 갈등을 부정적인 것으로 치부하면서, 그로 인한 지방정부의 비효율성 문제에 치중한 것이다(김순은, 2004; 이종수, 2004; 지병문, 2000; 최승범, 2002). 이러한 시각에서는 주민참여예산제도, 주민감사청구제도, 주민투표제도, 주민발의제도 등이 유권자·주민이 원하는 정책을 결정할 수 있는지의 문제보다는 얼마나 효율적으로 기능하는지에 주된 관심을 둔다.

지방정치 정책결정의 주체가 유권자·주민이라고 한다면, 지방정치는 참여의 폭 확대나 제도의 효율성이 아니라 정치적 대표성의 관점에서 평가될 필요가 있다. 지방정치에 참여하는 주민 혹은 이들이 선출한 대표자, 즉 정치적 대표성을 갖는 공직자들이 왜, 어떻게 지방정치에 참여하는지, 그 방식과 절차에 대한 인식이 지방분권의 방향이 되어야 하는 것이다. 그러나 참여를 확대한다는 취지의 거버넌스와 의사결정과정의 효율성을 높여야 한다는 주장은 지방정치가 정치적 과정이라는 사실을 간과한다는 한계가 있다. 자치단체장 이외에도 선출직 대표자가 아닌 해당 전문가 혹은 지역 시민단체 등이 참여하는 것을 전제하는 거버넌스보다는 유권자와 주민이 직접 참여하여 자신들이 원하는 정책을 선택하고 집행하는 것이 지방정치여야 한다는 것이다.

그렇다면 효율성을 강조하면서 단순히 참여의 폭만을 넓히는 지방분권 논의가 갖는 한계는 무엇인가? 지방정치 주체가 될 수 있는 행위자는 정치적 대표성을 띠어야 하는 것 아닌가? 정치적 성격을 배제하려는 지방정치에 대한 인식이 20여 년을 시행해온 지방정치에서 실질적인 지방분권을 제약하는 요인은 아니었나?

이 연구는 지방정치에서 정치적 대표성을 복원해야 한다는 문제의식에서 출발하였다. 이에 대한 논의는 지방분권의 범주를 유권자·주민의 참여를 활성화하는 수평적 분권과 중앙정치로부터 지방정치에 이르는 권한 분배와 이양을 추진하는 수직적 분권으로 구분하고, 두 지방분권의 논의에서 나타나는 인식적 한계와 정치제도에서 비롯되는 제약의 문제를 살펴본다. 또한 정당을 이러한 수평적·수직적 분권의 한계를 보완하고 매개할 수 있는 대안으로 보고, 현재 한국 정당이 지방정치 활성화에 기여하지 못하는 제도적 한계가 무엇인지, 즉 지방정치에서 정당의 복원이 왜 중요한 문제인지에 대해서 논의한다.

Ⅱ. 논의의 배경

지방분권 논의에서 정당의 역할과 기능에는 관심이 높지 않았다. 유권자·주민의 참여를 기반으로 한 직접 민주주의 특성이 강조되는 지방정치에서 정당은 그러한 특성을 갖는 행위자가 아니기 때문일 것이다. 고유한 주장과 요구를 갖는 정당은 사회갈등과 이슈를 정치적으로 조직하는 행위자(Schattschneider, 1960; Yanai, 1999)이며, 유권자가 당원으로 참여하는 정당은 유권자의 의사를 대변하는 대의 민주주의의 대표적 행위자 중 하나이다. 그러나 기초의회 지방선거 정당공천제 폐지론에서 보듯이, 정당의 지방정치 참여와 확대는 오히려 직접 민주주의를 훼손하는 것으로 인

식된다. 유권자·주민의 직접적인 참여가 가장 중요한 가치로 인식되면서, 정당은 지방정치와 지방분권 논의에서 배제될 수밖에 없었던 것이다.

그러한 경향은 기존 연구에서도 확인할 수 있다. 직접 민주주의를 강조하는 지방분권에 관한 초기 연구는 유권자·주민의 직접적 참여를 활성화하는 거버넌스에 관심을 둔다. 이에 관심이 많았던 행정학계는 미성숙한 시민사회 그리고 지방분권 및 행정개혁의 미비 등을 문제로 꼽으면서, 이른바 '좋은 거버넌스'를 지방정치가 지향해야 할 이상적 모델로 본다(김순은, 2004; 정현백, 2005). 지방분권을 위한 행정체계가 갖추어지지 않은 상황에서 지방정치를 발전시키려면 유권자·주민의 참여가 우선되어야 한다고 보고, 이들의 폭넓은 참여를 위한 수평적 분권의 대안으로 거버넌스 형성에 그 관심이 모아진 것이다.

거버넌스 형성의 필요성과 중요성은 정부 기능에 대한 비판적 입장에서 제기되었다. "정부기능의 저하와 현대 행정의 요건은 현대사회의 문제에 적절히 대처하기" 어려운 상황이며, "지방정부보다는 로컬 거버넌스가 지역의 문제를 해결하는데 민주적, 효율적이라는 주장"이다(김순은, 2004: 74). 지방정부와 지방의회를 중심으로 운영되는 지방정치가 민주적이지도 또한 효율적이지도 않다는 비판이다. 이러한 인식의 확산은 거버넌스가 지방정치를 발전시킬 것이라는 기대 속에서 시민단체나 지역전문가 등으로 참여 범주의 외연을 확장시키는 적극적 태도로 이어졌다.

정부 기능에 대한 비판적 시각은 중앙정부로부터 지방정부로의 권한의 수직적 분권에 대한 관심으로 옮겨가면서 지방분권에 대한 구체적 제도개혁이 추진되었다. 지방정부 및 지방의회가 1995년에 처음 구성되었다는 사실에 비추어보면, 지방분권을 위한 제도개혁은 상당히 뒤처진 것이었다. 그 첫 번째 법제화는 참여정부 시기인 2004년의 「지방분권특별법」 제정이었다. 「지방분권특별법」 제3조는 주민의 자발적 참여를 바탕으로 지방자치단체가 자율적으로 정책을 결정하고 집행하며, 이를 위해 "국가와 지방자치단체간 또는 지방자치단체 상호간의 역할을 합리적으로 분담하

도록" 규정하였다. 이는 2013년 「지방분권법」으로 개정되면서, "국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록"(제2조) 한다는 규정으로 바뀌었다. '합리적 분담'에서 '기능의 조화'로 지방분권의 방향이 재설정된 것이다. 끊이지 않는 중앙정치와 지방정치 간 갈등과 분쟁의 경험이 지방정치의 실질적 분권을 중요한 정치적 의제로 설정해야 한다는 인식을 형성한 것으로 볼 수 있다.

이러한 관점에서 지방분권 논의는 여전히 정부 기능을 중심으로 한 행정체계 개편 등 행정적 관점에서 논의되었지만 그것이 정치적 사안이자 정치적 대표성의 문제라는 인식에까지 미치지 못하였다. 중앙정치가 지배하는 "정부(Government)의 시대에 정치권력을 토대로 하위 정부, 주민과 기업에 대하여 우월적 자세에 입각한 규제와 통제"는 더 이상 시대 흐름에 부합하지 않는다고 보았다(김순은, 2004: 77). 중앙정치 권한을 나누는 수직적 분권의 필요성 인식이 행정체계 개편에 대한 관심으로 모아지면서, 2000년대 들어 지방분권 정책이 일관되게 추진되지 않았다는 비판과 함께 정부혁신이 지방분권 수준을 높이는 방안으로 인식되었다(최길수, 2004).

정부혁신에 관한 초기 연구들은 지방정부 혁신의 패턴과 지방행정체계를 분석하면서(이종수, 2004; 지병문, 2000; 최승범, 2002), 낮은 수준의 수직적 분권이 갖는 한계를 문제로 지적한다. 반면 최근 연구들은 재정자립도 문제를 비롯해 지방정부 운영에 필수적 재원인 지방세 운용으로부터(윤덕병, 2014; 이재원, 2017), 일반적 지방재정, 정책혁신과 지방자치단체성과 관리 등 지방행정체계가 실질적으로 운용되는 특징과 문제에 집중한다(박해육·박희정, 2015; 임형백, 2017). 중앙정부와 지방정부 간에 반복되는 정치적 갈등의 원인이 중앙집권적인 행정체계가 충분히 발전하지 않은 상황에서 권한이 제대로 배분되지 않은 비효율적인 지방정부, 즉 낮은 수준의 수직적 분권에 있다고 보는 것이다.

반면 효율성 관점을 넘어 지방분권에 대해 정치적 대표성 관점에서 접근하는 연구는 많지 않다. 자치단체장과 지방의회 의원들이 "재선이라는 절대적 과제에 봉착하면서 주민들에게 '표'만을 생각할 수밖에 없는 상황"에서, "전시행정 내지 인기행정의 유혹에 매몰되어 지방정책은 왜곡될 수밖에" 없는 현실(최진혁, 2017: 57)은 지방정치의 정치적 성격은 부정적으로 보면서 행정적 효율성을 가장 중요한 가치로 생각하게 하는 원인일지 모른다. 또한 지방정치에 지배적 영향을 미치는 중앙정부에 의한 위임사무 및 명령·통제가 유권자·주민이 참여하는 직접 민주주의를 손상시키기 때문에, 지방정치에서 정치적 성격이 배제되어야 할 문제로 인식하게 하는 요인일 수 있다. 이러한 현실정치 문제만큼이나 분명한 사실은 중앙정치와 지방정치 간의 혹은 지방정치 내의 의사결정과정이 단지 유권자·주민에게 행정서비스를 제공하는 과정이 아니라, 정치적 대표성과 권한·책임 분배에 따라 달라지는 정치적 과정이라는 점이다.

물론 거버넌스 운용과 정부혁신이 지방정치의 민주성과 효율성을 높여 지방분권에 기여할 수 있다는 사실을 부정할 수는 없다. 이러한 시각은 「지방분권법」에서도 나타나는데, 제9조 1항은 유권자·주민의 편의와 사무의 효율성을 중앙정부와 지방자치단체 간의 그리고 지방자치단체 간의 사무 배분을 위한 기본 원칙으로 규정하고 있다. 그리고 동법 제11조에서 제17조에 이르는 일곱 개 조항은 권한이양 및 사무구분체계 정비, 특별지방행정기관의 정비, 지방재정의 확충 및 건전성 강화, 지방의회의 활성화와 지방선거제도의 개선, 주민참여의 확대, 자치행정역량의 강화, 국가와 지방자치단체의 협력체제 정립 등을 지방분권의 추진과제로 규정하고 있다.

문제는 사무권한 분권과 이양을 통해 행정체계의 효율성을 높이고 각 지역별 로컬 거버넌스를 구축하더라도 지방분권에 성공할 것이라고 낙관할 수 없다는 데 있다. 긍정적 결과만을 예상할 수 없는 이유는 중앙정부와 지방정부 간의 반복되는 갈등에 있다. 2012년 대통령선거 이후 대두한 복지정책의 방향과 대상을 둘러싼 논란에서 무상보육과 노령연금 지급, 그

리고 최근의 청년수당 지원 등을 제공하는 주체와 재원 등의 문제가 그 대표적 사례이다. 이러한 정책 집행의 주체와 정치적 책임이 누구에게 있는지가 여전히 논란이 되고 있다. 이는 정책 집행이 중앙정치 차원의 이슈였던 예전의 정치적 양상과는 다르며, 실질적 지방분권을 통해 권한과 책임 소재를 분명히 해야 한다는 사실을 의미한다.

이제 지방분권 의제는 사무권한 분권과 이양을 통한 정부혁신과 같은 행정적 효율성의 관점에서만 접근할 것이 아니라, 정치적 대표성에 관한 쟁점들이 포함되어야만 한다. 그렇다면 지방분권을 제약하는 요인은 무엇이며, 정치적 대표성의 관점에서 지방정치가 인식되지 않는 문제는 어디에서 기인하는가? 이에 대해 수평적 분권과 수직적 분권의 차원에서 살펴보고, 두 가지 방향의 지방분권을 실현하기 위한 매개체로서 정당의 필요성과 한계를 논의한다.

Ⅲ. 지방분권 실현의 제약 요인

1. 비정치적 성격의 수평적 분권을 주장하는 시각

지방정치는 풀뿌리 민주주의가 발전할 수 있는 기본 토대(구자인, 2014; 김영수, 2016)로, 해당 지역에 거주하는 사람이나 조직이 참여할 수 있는 활동 공간을 제공하는 것으로 인식된다. 그 규모가 작지만 성공적으로 운영되고 있는 사례들은 지방정치가 직접 민주주의 실현의 제도적 근간이 되고 있음을 보여준다(구자인, 2014; 김영수, 2016; 김태환, 2017; 여관현, 2013). 이들이 지방정치에서 주목하는 부분은 지방정치가 중앙정치로부터 자율성을 갖고 자신이 생활하는 공간에서 '주민'이 '직접' 참여한다는 점이다. 이처럼 직접 민주주의에 대한 강조는 지방정치를 '풀뿌리 민주주의'

혹은 '생활정치,' '지방자치' 등 상대적으로 정치적 성격이 약한 용어로 자주 부르는 것과 밀접한 관련이 있다. 참여 주체가 주민임을 강조하는 이러한 용어는 지방정치에서 이루어지는 의사결정 대상이 정치적 사안이 아니며, 그 과정 역시 정치적 과정이 아니라고 인식하는 것이다.

'비정치적'[1] 성격을 중요한 가치로 간주하는 로컬 거버넌스는 정치적 대표성을 갖지 않는 모호한 행위 주체라는 문제를 안고 있다. 지방선거 선출직 외에도 지방관료, 시민사회, 시민단체 등이 로컬 거버넌스 참여자로 논의되지만, 이들의 정치적 대표성에는 의문을 제기하지 않는다. 다만 지역을 발전시키기 위해 다수가 참여하는 의사결정, 즉 지방정부와 시민단체를 중심으로 한 거버넌스가 지방정부 혹은 정치적 영역과 대등한 관계를 형성하며, 이들 간의 협력이 필요하다는 선험적 주장만을 반복할 뿐이다(구자인, 2014; 안성호·이정주, 2004). 더 나아가 로컬 거버넌스가 "주민자치 영역을 인정하고 행정이 지나치게 개입하지 않도록 스스로 긴장감"을 갖게 한다는 점에서 긍정적으로 평가하기도 한다(구자인, 2014: 39-40). 로컬 거버넌스에 주목하는 이유는 바로 그 비정치성에 있는 것이다.

과연 정치적 대표성에 문제를 제기하지 않는 혹은 정치성을 퇴색시킨 로컬 거버넌스는 비정치적이며, 이에 참여하는 행위자의 활동 또한 비정치적인가? 특정 지역의 문제와 이슈에 밝다는 이유로 시민단체 등을 비정치적 행위자라고 볼 수 있는지, 그리고 유권자·주민이 참여한다는 이유로 로컬 거버넌스를 비정치적이라고 볼 수 있는지의 문제다. 또한 정치적 활동에 적극적인 전국적 규모의 시민단체와 달리, 지역 시민단체가 정치적 쟁점으로 불거지지 않는 지역적 사안에 적극적이라고 해서 그 활동을 비정치적이라고 말할 수 있는가의 문제다.

---

1) '비정치적'인 것은 통상적인 의미의 정치와 관계를 갖지 않거나, 정치적 방식으로 이루어지지 않는 것을 지칭한다. 여기에서 지방정치를 비정치적 성격으로 간주한다는 것은 생활영역에서 이루어지는 결정이 정치와는 거리가 멀거나, 정치영역에서 활용하는 방식으로는 접근할 수 없다고 보는 것을 말한다.

규모가 상대적으로 작고 지역적 사안에 관심이 많더라도 지역 시민단체의 활동이 정치적 성격을 띠지 않는다고 말할 수는 없다. 대표적으로, 비영리조직에게 지출되는 정부보조금은 정치적 영역과 맺는 연결고리 역할을 한다. 지역 시민단체가 매년 기초자치단체에 신청하여 받는 정부보조금은 기초단체장과 직·간접적 관계를 형성하게 하며, 외부의 정치적 영향력을 무시할 수 없게 한다. 또한 전년도와 동일한 금액이 지출되는 정부보조금은 정권의 성격에 따라 달라지기도 하는데, 이로 인해 지역 시민단체들은 현역 기초단체장의 재선을 위해 비공식적인 선거운동에 참여하게 되기도 한다(주창범, 2016). 이는 기초단체장과 지역 시민단체가 정치적 지지의 동원과 조직적 존립을 위해 서로 묶여 있는 정치적 관계에 있다는 것이다.

또한 지역적 사안 중심의 활동도 근본적으로 정치적 성격을 띤다. 이른바 풀뿌리 민주주의의 성공 사례들은 대부분 사회적 가치를 '누구'인가와 '나누고' 결정하는 분배 결과에 관한 문제들이다. 자신의 지역을 개선하고 발전시키기 위한 '마을 만들기' 사업의 사례(구자인, 2014; 여관현, 2013)에서 굳이 정치적 대표성을 말할 필요는 없겠지만, 그러한 결정이 이루어진 로컬 거버넌스가 결국 어떤 사업을 결정하고 추진하는 사회적 가치의 분배과정임은 분명하다. 이와 같은 맥락에서 지방자치제 기구 중 하나인 주민자치센터나 주민자치위원회도 주민이 직접 참여할 수 있는 네트워크라는 점에서(김영수, 2016; 박홍순, 2003), 사회적 가치가 결정되는 과정에 활용되는 기구 중 하나이다. 다시 말해, 로컬 거버넌스는 유권자·주민의 의견수렴을 거치는 의사결정과정으로서 정치적 성격을 배제하고 이해할 수 없다.

오히려 비정치적이어야 한다는 규범을 강조하고 정치적 대표성에 의문을 제기하지 않는 로컬 거버넌스의 필요성과 강조가 실질적 지방분권에 있어 장애가 되고 있다. 지방정치 참여의 주체가 '유권자'와 이들의 정치적 대표자여야 한다는 사실을 간과한 이러한 인식의 한계는 한편으로는 주민을 정치적 입장이 없는 비정치적 존재로 가두고, 지방정치를 어떠

한 정치적 대표성도 논의하지 않는 비정치적 영역에만 국한시키는 한계를 갖게 한다. 그에 따라 지방정치에서 정치적 대표성 문제는 중요한 가치가 되지 못한다. 유권자에 대한 어떠한 정치적 대표성도 갖지 않는 시민단체가 로컬 거버넌스에 참여하려면, 그 참여자격 보유 여부를 유권자에게 물어야 한다. 로컬 거버넌스에 참여하는 주체는 주민 혹은 시민사회가 아니라 유권자 혹은 유권자조직이어야 하기 때문이다. 지방정치가 지방분권이라는 큰 그림에서 제자리를 차지하려면, 주민보다는 유권자로서의 권한을 강조해야 하고 지방정치의 정치성을 인정할 필요가 있다.

2. 불균형적 권한 배분이 이루어지는 수직적 분권의 취약성

지방분권은 중앙정부를 비롯한 국회, 지방정부와 지방의회가 권한과 책임을 공유하거나 배분된 권한을 행사하는 사안과 범주에 따라 달라진다. 그동안 서로 다른 의견을 수렴, 조정하는 과정에서 중앙정부와 국회는 지방정부와 지방의회보다 우월적 지위에서 명령·통제해왔다. 행정의 효율성을 떨어뜨리는 원인으로 비판받는(김영기, 1998: 29-30; 송건섭·하세헌, 2016) 중앙정치에 집중되어 있는 수직적 지방분권은 중앙정부-지방정부 간에서 그리고 국회-지방의회의 관계를 지방분권의 관점에서 논의할 필요가 있다.

먼저 중앙정부와 지방정부 간 권한 배분의 쟁점은 중앙정부로부터 광역단체, 시·군 및 자치구에 이르는 수직적 관계에서 사무 권한 배분의 계층구조를 어떻게 설계하느냐이다. 2017년 개정된 「지방자치법」은 시·도와 시·군 및 자치구가 사무 권한을 두고 다투지 않도록 하는 '경합회피'를 원칙으로 규정하고 있으며, 경합이 발생할 경우에는 유권자와 가까운 시·군 및 자치구가 우선적으로 처리할 권한을 갖도록 하고 있다(제10조 3항). 유권자와의 물리적 거리가 가장 가까운 자치단체(시·군 및 자치구)에 사안 처리 권한을 우선적으로 부여하는 '근접성' 원칙을 중시한 것이다. 이는

"지방자치단체는 그 사무를 처리할 때 주민의 편의와 복리증진을 위하여 노력하여야 한다."(제8조 1항)는 기본 원칙에 따른 것이다. 또한 사무 처리를 둘러싼 권한 갈등을 줄이기 위한 것으로 보이는데, 이는 지방자치단체가 처리하는 사무 범위를 구체적으로 명시한 동법 제9조에서도 확인할 수 있다.[2)]

이러한 원칙에도 불구하고 중앙정부와 지방정부 간에는 여전히 다툼의 소지가 있다. 그 권한과 책임을 갖는 주체가 달라질 수 있어 지방분권의 수준과 내용이 안정성을 갖지 못하기 때문이다. 「지방자치법」 제8조와 제10조의 두 조항[3)]은 중앙정부 또는 광역자치단체와 같은 상급기관이 사무 처리의 주체이며, 권한 행사를 둘러싼 다툼이 있을 경우 중앙정부 또는 광역자치단체의 정치적 판단이 중요해진다는 것을 분명히 하고 있다. 중앙정부의 결정과 판단이 지방정부 내의 의견 수렴과 결정보다 우위에 있다는 의미이다. 이러한 수직적 분권의 취약성에 따라 정치적 판단이 필요한 사무가 많아질수록 지방분권의 실질적 수준은 유동적이게 되어, 정권에 따라 지방분권의 수준이 달라질 수 있다. 일례로 지방정부에 위임이 계획되었던 사무 가운데 실제 이양된 위임사무의 비율은 김대중 정부 38%, 노무현 정부 68%, 이명박 정부 35.5%로 정권별 차이가 있다(유병선, 2016: 156-157). 이는 불균형적 권한 배분을 특징으로 하는 현재의 제도가 수직적 지방분권의 수준을 안정적으로 유지할 수 없도록 하는 원인이 된다는

2) 「지방자치법」 제9조는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 사무를 처리한다고 규정하면서, 지방자치단체의 사무 범위를 지방자치단체의 구역·조직·행정관리, 주민의 복지증진, 농림·상공업 등 산업 진흥, 지역개발과 주민의 생활환경시설의 설치·관리, 교육·체육·문화·예술의 진흥, 지역민방위 및 지방소방 등으로 비교적 구체적으로 제시하고 있다.

3) 「지방자치법」 제8조 3항은 "지방자치단체는 법령이나 상급 지방자치단체의 조례를 위반하여 그 사무를 처리할 수 없다."고 규정하여, 사무 처리 기준을 상위법률과 상급기관의 명령과 판단에 두도록 하고 있다. 또한 동법 제10조는 그 사무가 전국적 통일성을 필요로 하는 사안인지의 여부에 따라 중앙정부 혹은 지방정부가 처리하도록 하여 상급기관을 사무 처리의 중심에 두도록 하고 있다.

것이다.

수직적 분권이 이루어지기 어려운 또 다른 한계는 국회와 지방의회 간 권한 차이에 있다. 지방의회가 조례제정권을 행사할 수 있는 사안은 헌법 제117조와 제118조에 근거하여 입법권한을 배타적으로 갖는 국회가 통과시킨 법령의 범주 내로 국한된다(이기우, 1994: 119-120). 헌법 제117조 1항과 제118조 2항의 두 조항[4]은 유권자가 거주하는 지역의 자치단체가 결정할 수 있는 사안의 경계는 국회가 결정하는 법률적 범주 안임을 명시하고 있다. 이는 지방의회의 자치입법권을 제한하는 것으로, 지방분권의 수준을 "행정권한의 분권화"에 머물게 하는 요인이 된다(차재권·전용주, 2017: 111). 보다 근본적으로 국회가 지방의회에 갖는 우월적 지위는 자치입법권 제한만이 아니라 지방의회를 포함한 지방자치단체 존립에 관한 입법권을 국회가 갖는다는 사실에 있다.[5] 이는 지방의회를 비롯한 지방정치의 구성과 그 방식을 결정하는 주체가 지역 유권자가 아닌 국회라는 의미이다.

이와 같이 헌법과 「지방자치법」에 근거한 수직적 분권의 취약성은 위임사무를 처리하는 '단체자치'에서 유권자가 직접 참여하는 지방분권으로 이행하는 데 제약 요인이 되고 있다. 물론 중앙정부와 국회의 권한을 지방정부와 지방의회로 이양한다고 해서, 유권자가 주체가 되는 지방분권에 성공한다거나 지방정치가 활성화되는 것은 아니다. 지방정치가 잘 작동하려면 지방정부와 지방의회 간에 견제와 균형의 원리를 고려하는 제도의 설계가 필요하다. 이를 위해서는 지방의회 권한이 확대되어 지방정부를 견제하고 감시할 수 있어야 하는데, 현재 양자 간의 불균형적 권한은 지방

4) 헌법 제117조 1항은 "지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정"하도록 규정하고, 제118조 2항은 "지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로" 정하도록 규정하고 있다.

5) 헌법 제117조 2항과 제118조 2항은 각각 지방자치단체와 지방의회의 조직, 권한, 선거, 지방자치단체장의 선임방법 등 지방정치 전반의 조직과 운영이 국회가 통과시킨 법률에 따라 정해지도록 규정하고 있다.

정부의 정치적 책임성을 강화하기 어려운 수준이다(송건섭·하세헌, 2016: 25). 조례제정권만을 갖는 지방의회는 자치단체장 주도의 지방정부가 제안하는 의제를 "승인하는 통법부" 수준에 머물고 있는 것이 지방정치의 현실이다(김용복, 2006: 139). 지방선거 선출직에 대한 감시와 견제가 이루어지지 않는 지방정치가 부정부패와 소모적 행정의 원인이 된다는 사실(하승우, 2013: 57-59)을 고려하여, 지방정부를 견제하고 감시할 수 있도록 지방의회의 권한을 확대하고 견제와 균형의 원리를 제도화하는 것이 필수적이다.

Ⅳ. 지방분권 실현의 연결고리로서 정당의 한계

유권자 참여의 폭을 넓히는 수평적 분권만으로 혹은 중앙정치의 권한을 지방정치에 이양하는 등의 수직적 분권만으로 지방분권이 성공할 수는 없다. 수평적 분권과 수직적 분권을 별도의 차원으로 나누어 추진할 것이 아니라, 두 가지 분권이 어떤 관계와 방향성을 가질 것인지 종합적으로 설계하는 것이 필요하다. 지방정치에서 정치성을 배제하려는 인식이 지배적인 상황에서 수직적 분권만 이루어진다면 유권자를 위한 정치적 대표성이 사장될 수밖에 없고, 유권자 참여를 보장하는 수평적 분권이 완료되더라도 수직적 분권 없이는 높은 수준의 지방정치에 도달하기 어렵다. 현재와 같이 수평적 분권과 수직적 분권을 단절적으로 인식하는 한계를 극복하고, 두 방향의 분권이 유기적으로 매개되도록 조정해야 한다. 그 대안으로 수평적 분권과 수직적 분권을 연계하는 정치적 매개체로서 정당, 즉 정치적 대표성을 갖는 정당조직의 강화를 고려할 수 있는데, 「정당법」에는 다음과 같은 문제점들이 있다.

1. 지방정당을 허용하지 않는 문제

「정당법」은 중앙정치에 기반을 둔 정당만을 인정하여 사실상 지방정당[6]을 금지하고 있다. 그 근거 조항은 제3조로,[7] "정당은 수도에 소재하는 중앙당과 특별시·광역시·도에 각각 소재하는 시·도당으로 구성한다."고 규정하고 있다. 정당이 하나의 정치세력으로 인정받기 위해서 중앙당을 반드시 수도에 설치해야 한다는 조항은 수도 서울을 거점으로 한 전국정당만이 정당정치에 참여할 수 있도록 제한하는 것이다. 이러한 특징은 「정당법」 제정 당시부터 일관적으로 유지되어 왔는데, 제정 「정당법」(시행 1963.1.1.) 제3조 1항은 "정당은 수도에 소재하는 중앙당과 국회의원지역선거구를 단위로 하는 지구당으로 구성한다."고 규정하였다. 이 규정은 2004년 지구당 폐지로 지구당이 시·도당으로 대체되었다는 사실을 제외하면 현재도 동일하게 유지되고 있다.

제정 「정당법」이 중앙당 설치지역과 전국정당 중심의 정당정치를 구상한 이유는 '군소정당'을 부정적으로 보았기 때문이다. 1962년 군사정부가 만든 제정 「정당법」은 복수정당제를 보장하고 군소정당의 난립을 방지하는 것을 법 제정의 이유 중 하나로 꼽았으며, 1969년 제1차 개정(시행 1969.1.23.)에서도 군소정당의 난립을 막아 양당제를 확립하고자 하는 데 그 목적을 두었다(윤정인, 2016: 100). 제정 이후 26차에 걸친 개정을 거듭하는 동안에도 「정당법」 제3조가 유지된 결과, 사실상 전국 규모의 양대

6) 이 글에서 '지방정당'은 특정 지역에만 제한적인 정치적 지지기반을 두거나, 특정 지역의 이슈와 이에 직접적으로 관련된 유권자만을 대표하는 정당을 말한다. 흔히 '지역정당'으로 지칭되는 정당들과 근본적으로 다르지 않다. 다만 영·호남 지역에 기반을 둔 정당들을 지칭하는 현재의 지역정당과의 혼돈을 피하면서, 정당조직 구성의 차이를 강조하기 위해서, 그리고 전국정당과 대비하기 위해서 지방정당이라는 용어를 사용한다.

7) 이하 별도의 표기가 없을 경우 인용되는 「정당법」의 조항은 2016년 개정(시행 2016.4.16.)에 따른다.

정당을 중심으로 한 정당정치가 지속되고 있다.

전국정당 중심의 정당정치 구상은 정당 설립요건으로 시·도당 수와 시·도당의 법정당원 수를 규정한 「정당법」 제4조에서도 확인할 수 있다. 중앙당이 중앙선거관리위원회에 등록함으로써 정당이 설립되도록 규정한 제4조 1항에 이어, 제4조 2항은 "제1항의 등록에는 제17조(법정시·도당수) 및 제18조(시·도당의 법정당원수)의 요건을 구비하여야 한다."고 규정하고 있다. 먼저, 5개 이상의 지역에 시·도당을 가져야 한다고 규정한 제17조는 중앙당의 수도 설치를 규정한 제3조 1항과 함께, 특정 지역을 기반으로 5개 미만의 시·도당을 갖는 군소정당이나 지방정당을 허용하지 않는다는 의미를 담고 있다. 이와 더불어 제18조 1항과 2항도 당원 수가 많지 않은 소규모 지방정당이 설립되기 어려운 조건을 제시하는 조항이다.[8] 다시 말해, 정당을 설립하려면 최소 5개의 시·도지역에 각각 1천 명 이상의 지역 유권자가 참여하는 정당조직을 구성할 수 있을 정도로 전국적 규모의 조직을 갖는, 즉 전국정당이어야 한다는 것이다.

이상과 같이 지방정당 창당을 제한하는 「정당법」 조항들은 지방분권 실현을 제약하는 요인이다. 지방정당이 없는 가운데 치러지는 지방선거의 주도권이 결국 서울의 중앙당 중심으로 운영되는 전국정당에 주어지기 때문이다. 이들 정당의 경선 및 공천 규칙이 전당대회에서 추인을 받는 절차를 거치더라도, 중앙당이 우월적 지위에서 결정권을 행사하고 지역 유권자들에게는 실질적 결정권이 부여되지 않는다. 이러한 측면에서 중앙당 중심의 후보 공천권 행사를 비판하며, 기초의회 지방선거에서 정당의 후보 공천권을 폐지하라는 주장에 일리가 있다. 이들은 "시·군·구정은 정치의 영역이 아니라 100% 비정치적 영역"이라면서, 중앙당이 후보 공천의 주도권을 갖는 것은 적절하지 않다며 정당공천제의 폐지를 주장한다(황주

8) 「정당법」 제18조 1항은 "시·도당은 1천인 이상의 당원을 가져야 한다."고 규정하고, 제18조 2항은 "제1항의 규정에 의한 법정당원수에 해당하는 수의 당원은 당해 시·도당의 관할구역 안에 주소를 두어야 한다."고 규정하고 있다.

홍, 2009: 23). 또한 전국적 이슈에 집중할 수밖에 없는 전국정당이 실시하는 정당공천 과정에서, 그리고 재선을 노리는 현역 국회의원의 영향력이 지배하는 정당공천 과정에서 지역 유권자의 요구와 필요가 부차적인 문제로 간주되는 것도 또 다른 문제로 지적된다(주용학, 2007).

이처럼 중앙당 주도의 정당 운영이 야기하는 지방분권의 한계는 지방정당을 허용함으로써 최소화할 수 있다. 지방정당이 허용되면, 중앙당과 현역 국회의원이 지방선거와 지방정치에 미치는 영향력은 배제되거나 최소 견제될 수 있다. 지방의 이익과 직접적인 관계가 없는 중앙정치 논리에 지방정치가 종속되는 이유는 지방의 이익을 스스로 지킬 수 있는 정치를 구성하지 못하였기 때문일 수 있다(홍재우, 2014: 141). 전국정당이 영향력을 행사하려 해도, '잘 조직된' 지방정당이 지역이슈에 빠르고 적절하게 반응한다면 전국정당의 승산은 줄어들 수밖에 없다. 또한 전국정당과 지방정당이 서로 견제하고 경쟁하는 지방선거와 지방정치는 각 지역 유권자에게 정치적 선택의 폭을 넓혀주는 동시에 중앙정치에 대한 종속과 의존에서 벗어나 자율성을 가질 수 있게 한다. 또한 지방정당은 지역 유권자들이 자신들을 대변하는 정치적 대표성을 갖도록 하여, 전국적 이슈가 지역적 갈등과 쟁점을 사장시키는 정치적 조건에서 자유로워질 수 있도록 한다.

2. 지구당 없는 전국정당의 정치적 한계

지구당 폐지도 현재의 정당들이 지방분권에 기여할 수 없는 제약 요인으로 작용한다. 지역 유권자의 의견과 필요를 수렴할 수 있는 창구 기능의 지구당이 없는 정당정치는 중앙정치 차원의 전국적 이슈에 집중하게 만들어, 크고 작은 지역별 쟁점과 이슈를 뉴스와 언론이 일시적으로 다루는 부차적인 사안으로 만드는 문제가 있다. 모든 정당에서 지역 유권자와 직접적으로 소통할 수 있는 채널, 지구당이 사라지면서 정당의 지역적 기반은 약화되었지만 역설적으로 전국정당에 걸맞은 조직을 구성하기에는 유리

한 조건이 갖추어졌다.

한국정치를 개선하겠다는 취지로 추진된 지구당 폐지는 권위주의 시기에서부터 줄곧 문제가 된 '고비용 저효율'의 정당정치 문제를 해결하려는 것이었다. 부정부패로 물든 정당정치의 투명성을 제고하고 정책정당으로의 발전을 모색하려는 취지는 그 자체로 의미 있는 개혁이었다. 그러나 이러한 명분에도 불구하고, 지역에 거주하는 유권자와의 연계 채널을 찾기 어려워지면서 제기된 지구당 부활의 필요성(안철현, 2015; 이정진, 2010; 전진영, 2009)은 지방분권 실현에 대비하는 전국정당이 정치적 한계를 체감하고 있다는 것을 의미한다. 정당들이 지구당 폐지로 겪은 정치적 한계를 극복하기 위한 임시방편은 당원협의회 등을 구성하는 것이었다. 그에 따라 결국 지구당을 폐지한 지 1년 뒤인 2005년 개정된 「정당법」(시행 2015.8.11.)은 당원협의회 허용을 통해 사실상 다른 명칭을 갖는 지구당을 인정하였다.[9)]

문제는 지구당을 대체한 당원협의회가 지역 유권자와 의사소통을 하는 데 있어 유용한 채널로서 기능하는 데 한계가 있다는 점이다. 정당 전체의 조직 구성에서 당원협의회는 지구당을 대체할 수 있는 조직적 지위를 갖지만, 그 기능과 역할은 그리 크지 않다. 당원협의회의 지역활동을 제약하는 근거는 「정당법」 제30조로, 중앙당과 시·도당에 각각 100명 미만의 유급사무직원만을 둘 수 있도록 제한한 것이다. 따라서 그 하위단위인 당원협의회는 유급사무직원을 둘 수 없고, 지역 이슈와 민원 요구에 대응하는 업무를 담당하는 유급사무직이 없는 당원협의회의 기능은 제한적일 수밖에 없다.

이러한 한계로 인해 당원협의회는 지방분권을 실현하기 위한 조직으로서 기능하기보다는 현역 국회의원들의 정치적 이점으로 활용된 과거의 지구당과 유사한 문제를 안고 있다. 지구당처럼 당원협의회는 현역의원이

9) 2015년 개정된 「정당법」 제37조 3항은 "정당은 국회의원지역구 및 자치구·시·군, 읍·면·동별로 당원협의회를 둘 수 있다."고 규정하고 있다.

있는 지역구나 현역의원이 있는 정당에 유리한 조직일 수 있기 때문이다(안철현, 2015: 145). 현역의원들은 국회 보좌진 등을 통해 지역구 유권자 관리를 목적으로 당원협의회를 운영하면서, 과거의 지구당 위원장이 얻었던 정치적 이점을 누릴 수 있다. 과거의 지구당과 다른 점은 현역의원이 없는 지역구 관리의 주체가 분명하지 않아 당원협의회 조직으로부터 이점을 얻는 수혜자 역시 모호해진 정도이다. 그러한 모호성은 지방정치 과정에 필요한 의견수렴 등에서 유권자 의사를 전달할 대상, 즉 정치적 대표자 또한 분명하지 않다는 문제로 이어진다. 그로 인해 현역의원이 없는 지역의 경우 지역 유권자의 요구와 필요가 정당의 의사결정과정에 전달되기 어렵거나, 현역의원의 역량에 따라 큰 차이가 나타난다. 사무직원 배치가 가능하지 않은 현재의 조건에서, 현역의원이 없는 지역의 당원협의회는 지방정치뿐만 아니라 중앙정치와의 채널 없이 사실상 정당조직 중 하나로서 제 역할을 할 수 없게 되는 것이다.

현역의원 유무에 따라 당원협의회 운영에 차이가 있을 수 있다는 사실은 정당 하위조직이 어떻게 관리되느냐에 따라 지방분권에서도 지역별 수준 차가 나타날 수 있음을 의미한다. 총선과 지방선거를 거쳐 정치적 대표성을 부여받은 선출직들이 재선을 위해 유권자에게 자신들의 성과를 선전하려는 일반적 행태는 현역의원, 즉 지역의 정치적 대표자가 있는 것이 얼마나 중요한지를 말해준다. 흔히 내세우는 지역발전 공약과 이에 대한 선전이 유권자·주민을 위한 것인지는 또 다른 논의가 필요하겠지만, 당원협의회 활성화는 지역을 관리하는 정치적 주체가 있다는 사실뿐만 아니라 유권자·주민과 소통하려는 정치적 행위자가 있다는 점에서 중요하다. 이는 모든 지역에 하위조직을 둘 필요는 없더라도, 정당을 통해 지역의 요구와 필요가 정치적으로 조직되는 것이 지방분권을 실현하기 위해 반드시 필요하다는 것을 의미한다.

이러한 관점에서 유권자와 연계되는 정당의 하위조직은 지방분권을 위해서 필수적으로 고려해야 할 부분이다. 지구당을 대신한 당원협의회가

갖는 정치적 한계는 정당공천제를 폐지하려는 입장에서도 동의하는 문제이다. 이들은 지방정치가 중앙정치에 종속되는 이유는 지방선거의 작동방향과 체계에 영향을 미치는 정당공천제라고 주장하면서, 이를 극복하기 위해 지방자치단체와 정당의 지방조직에 속해있는 당원 또는 당원협의회 간의 연계가 이루어질 수 있도록 지방정치를 재설계해야 한다고 지적한다(황주홍, 2009: 23). 지방정치가 소통해야 할 대상은 중앙정치가 아니라 지역의 유권자·주민이어야 한다는 것이다. 다시 말해, 당원협의회 활동의 자유와 기능의 활성화, 즉 사실상의 지구당 부활은 유권자·주민이 참여할 수 있는 통로를 확대하는 수평적 분권을 이루는 동시에 중앙정치와 지방정치를 매개하는 수직적 분권의 연계고리로서 기능할 수 있다.

Ⅴ. 결론

오랜 중앙집권적 전통을 갖는 정치적 조건에서 추진되는 지방분권은 다양한 차원의 문제를 고려해야 한다. 그동안 사무 권한의 주체를 둘러싼 정치적 갈등이 그러했듯이, 지방분권을 추진하는 과정 또한 수많은 갈등을 동반할 수밖에 없다. 민주화 이전부터 현재에 이르기까지 중앙정치 우위의 정책결정과 추진이 일반적으로 받아들여진 중앙집권적 정치에서 지방분권의 원칙과 시행이 쉽지만은 않다. 가장 근본적인 한계는 이러한 정치적 갈등을 부정적으로 보는 인식의 한계에 있다. 서로 다른 가치와 생각을 갖는 사람들과 정치세력들 간에 생기는 분쟁과 갈등은 민주적 의사결정이 낳는 필연적 결과라는 인식이 필요하다(김영일, 2014; 박경효, 1994; 홍재우, 2014). 비정치성의 관점에서 지방분권과 지방정치를 바라보려는 인식으로부터 벗어나야 하는 것이다. 대단한 논쟁을 야기하지 않는 소소한 사안이더라도, 지방정치의 의사결정과정은 모두 사회적 가치를 나누는 기준

과 방식을 둘러싼 정치적 과정으로 인식해야 하고, 유권자·주민은 정치적 주체로 보아야 하며, 그 이외의 조직은 유권자·주민의 의사를 대변하는 정치적 대표성을 가져야 한다.

실질적인 지방분권을 제약하는 또 다른 요인은 수평적 분권과 수직적 분권에 대한 단절적 인식이다. 한 축에서는 로컬 거버넌스의 중요성에 주목하면서 유권자·주민 참여를 확대하려는 수평적 분권을 주장하지만 그 과정이 비정치적임을 강조하고, 다른 한편에서는 중앙정치로부터 자율성을 확보하기 위한 권한 분배와 이양을 실현하기 위해 수직적 분권을 요구하지만 그 안의 견제와 균형의 원리는 논의되지 않는다. 특히 수평적 분권과 수직적 분권이 어떻게 연계되어 있는지, 혹은 지방정치 참여의 주체와 권한의 주체 간 관계에 대해서는 관심이 크지 않다. 이러한 인식의 한계는 현재의 지방분권을 추진하기 위한 법률의 명칭, 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」처럼 지방분권과 지방행정체제 개편으로 나누어 지방분권을 논의하는 것과도 관련이 있다. 물론 유권자·주민이 적극적으로 참여할 수 있는 수평적 분권이 이루어지고 권한 이양이 합리적으로 분배되는 수직적 분권에 성공하면 분명 지금보다 나아지겠지만, 지방정치 활성화를 위해서는 수평적 분권과 수직적 분권을 종합적으로 고려하는 제도를 설계해야 한다. 지방분권과 지방행정체제 개편이 동일한 수준의 문제가 아니라, 지방분권을 위해 지방행정체제 개편을 논의하는 종합적 논의가 필요한 것이다.

이러한 지방분권을 위한 종합적 설계는 지방정치에서 정치적 대표성을 제고하는 방향이어야 한다. 이를 위해서는 수평적 분권과 수직적 분권을 매개할 수 있는 연결고리가 필요하며, 그 대안으로 정당을 고려할 수 있다. 대통령의 국정지지도가 높아도 정당에 대한 신뢰와 지지는 낮은 것이 다반사일 만큼 정당은 정치적 비판의 대상이지만, 유권자·주민의 참여와 의사소통의 채널이 다양한 지방정치와 지방분권을 위해서는 정당이 필수적이다. 유권자의 감시와 견제가 선출직 공직자들의 정치적 책임성을 제고

할 수 있듯이, 정당을 통한 정치적 대표성 확보는 유권자가 지방정치에 참여할 수 있는 또 다른 수단을 제공할 것이다. 정당을 통한 유권자의 적극적 참여는 정치적 대표성을 강화하는 동시에 유권자의 정치적 자유를 확대하는 의미를 갖는다.

또한 전국정당과는 독립적인 지위와 특성을 갖는 지방정당을 허용하는 것이 중앙정치에 대한 종속을 벗어날 수 있는 수직적 분권의 방안인 동시에, 지방선거 선출직들이 유권자·주민과 소통하며 참여하는 수평적 분권의 방안이 될 수 있다. 한편 지구당 부활은 중앙정치가 간과하는 지방정치 이슈와 문제를 중앙정치에서 논의할 수 있도록 하는 수직적 분권의 대안이 될 수 있다.

지방정치에서 정당의 활성화는 유권자에게 다양한 정치적 대안을 제공하는 동시에, 전국정당과 중앙정치를 견제할 수 있는 제도적 장치로 기능할 수 있다는 점에서 적극적으로 고민할 필요가 있다. 이러한 관점에서 지방정당 창당과 유권자와의 소통을 제약하는 「정당법」 조항을 개정하고, 더불어 실질적인 지방분권을 위해서 규제 중심의 「공직선거법」을 유권자와 정당에게 정치적 자유를 확대하는 방향으로 개선해야 한다.

■ 투 고 일: 2018년 1월 31일
■ 심 사 일: 2018년 2월 28일
■ 게재확정일: 2018년 3월 5일

참고문헌

강원택 편. 2016, 『지방정치의 이해』 (서울: 박영사).

구자인. 2014, “지역재생과 로컬 거버넌스 구축: 진안군마을만들기 10년의 경험을 중심으로,” 『국토』, 390호: 32-41.

김석준·이선우·문병기·곽진영. 2000, 『뉴 거버넌스 연구』 (서울: 대영문화사).

김순은. 2004, “우리나라 로컬 거버넌스에 관한 논의의 실제와 함의: 도시 거버넌스와

지방분권을 강조하며,” 『지방정부연구』, 8권 4호: 73-98.
김영기. 1998, “지방정부내의 의결기관-집행기관간 갈등에 관한 연구,” 『한국지방자치학회보』, 10권 2호: 29-50.
김영수. 2016, “풀뿌리 민주주의와 대안적 자치모델의 모색: 주민자치센터와 주민조직의 자치활동을 중심으로,” 『기억과 전망』, 34호: 187-236.
김영일. 2014, “지역발전을 위한 지방정치제도의 문제점과 지방정치 활성화 방안,” 『21세기정치학회보』, 24집 1호: 97-120.
김용복. 2006, “5·31 지방선거와 지방의회 발전방안 연구,” 『한국지방정치학회 추계학술회의 발표논문집』: 131-145.
김인. 2006, “지방정부의 공공서비스 전달에 있어서 거버넌스 구조가 성과에 미치는 영향: 서비스 유형별 비교분석,” 『한국행정학보』, 40권 4호: 51-75.
김태환. 2017, “주민이 참여하는 풀뿌리 민주주의를 실현하다: 금천구 동(洞) 특성화사업,” 『도시문제』, 52권 585호: 46-49.
박경효. 1994, “지방의회와 행정부간의 갈등구조와 그 해소방안,” 『지방행정』, 43권 486호: 20-29.
박해육·박희정. 2015, “정부3.0 시대의 지방자치단체 성과관리 활성화 방안: 4대 가치관점과의 연계를 중심으로,” 『지방정부연구』, 19권 2호: 1-24.
박홍순. 2003, “풀뿌리네트워크 2년 활동의 성과와 주민자치센터 활성화를 위한 과제,” 『도시와 빈곤』, 60호: 46-64.
송건섭·하세헌. 2016, “지방의회와 집행기관 간의 갈등요인에 관한 연구,” 『한국지방자치학회보』, 17권 4호: 21-41.
안성호·이정주. 2004, “로컬 거버넌스와 지역경쟁력,” 『한국행정학회 학술대회 발표논문집』: 346-361.
안철현. 2015, “지구당 부활 논쟁의 재검토,” 『한국지방자치연구』, 16권 4호: 137-156.
여관현. 2013, “마을 만들기를 통한 공동체 성장과정 연구: 성북구 장수마을 사례를 중심으로,” 『도시행정학보』, 26집 1호: 53-87.
유병선. 2016, “지방정부의 자치권과 기능 사무,” 강원택 편, 『지방정치의 이해 1』 (서울: 박영사): 143-166.
윤덕병. 2014, “지자체재정 유지강화를 위한 지방세에 관한 연구,” 『전산회계연구』, 12권 1호: 21-35.
윤정인. 2016, “정당설립의 자유: 정당등록제도와 등록요건, 정당등록취소제도의 위헌성 검토,” 『헌법연구』, 3권 1호: 89-119.

이기우. 1994, “국회와 지방의회의 관계정립: 입법과 국정감사를 중심으로,” 『한국행정연구』, 3권 3호: 113-133.

이병수·김일태. 2001, “지방정부와 NGO간의 로컬 거버넌스 형성 조건에 관한 연구: 의정부시 공무원과 NGO활동가들의 의식, 태도, 경험을 중심으로,” 『도시행정학보』, 14집 2호: 27-41.

이재원. 2017, “지방자치단체 세출관리의 합리성 제고를 위한 정책과제,” 『GRI연구논총』, 19권 2호: 361-389.

이정진. 2010, “지구당 폐지를 둘러싼 담론구조와 법 개정 논의,” 『한국정치외교사논총』, 31권 2호: 353-384.

이종수. 2004, “한국 지방정부의 혁신에 관한 실증분석: 혁신패턴, 정책행위자 및 영향요인을 중심으로,” 『한국행정학보』, 38권 5호: 241-258.

임형백. 2017, “지방자치단체의 경제 활성화와 재정 건전성 제고,” 『지방재정』, 2017권 3호: 32-47.

전진영. 2009, “지구당 폐지의 문제점과 부활을 둘러싼 쟁점 검토,” 『현대정치연구』, 2권 2호: 173-196.

정성호·정창훈. 2011, “지방재정 위기와 로컬 거버넌스의 역할,” 『지방행정연구』, 25권 2호: 3-36.

정현백. 2005, “로컬거버넌스이론을 통한 지방분권전략의 모색: 노무현 정부의 국가균형발전전략에 대한 비판적 시각에서,” 『사회과학논집』, 35권: 127-147.

주용학. 2007, “민선4기 지방선거 결과 분석 및 정책적 함의: 기초단체장의 정당공천제를 중심으로,” 『한국지방자치학회보』, 19권 1호: 29-51.

주창범. 2016, “풀뿌리 비영리조직의 정치화: 네트워크 조직정당성이 선거정치참여활동에 미친 영향에 관한 연구,” 『사회과학연구』, 23권 1호: 367-392.

지병문. 2000, “한국 지방정부의 개혁, 성과와 과제,” 『한국지방자치학회보』, 12권 3호: 29-43.

차재권·전용주. 2017, “의회정치에서의 다양한 계층제(hierarchy)의 작동 메커니즘: 4개국 중앙-지방의회 관계 유형 분석을 중심으로,” 『세계지역연구논총』, 35집 1호: 97-133.

최길수. 2004, “지방분권추진과 지방정부개혁의 연계방안에 관한 연구,” 『한국지방자치학회보』, 16권 3호: 5-22.

최승범. 2002, “한국의 지방관료제: 자율, 통제와 책임성,” 『한국행정학보』, 36권 1호: 173-192.

최진혁. 2017, “지방분권의 제2도약으로서 대한민국의 자치분권 추진과제에 관한 연구: 문재인정부 출범에 부쳐,” 『한국지방자치학회보』, 29권 3호: 55-84.

하승우. 2013, “풀뿌리 민주주의와 자치·자급 역량,” 『민주』, 9권: 52-71.

홍재우. 2014, “지방자치의 정치화와 민주주의 그리고 정당,” 『21세기정치학회보』, 24집 3호: 135-160.

황주홍. 2009, “책임행정 위해 정당정치 예속 벗어나야,” 『지방행정』, 58권 670호: 22-24.

「대한민국헌법」(시행 1988.2.25.), http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=61603&efYd=19880225#0000.

「정당법」(시행 1963.1.1.), http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=5935&ancYd=19621231&ancNo=01246&efYd=19630101&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202#0000; (시행 1969.1.23.), http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=4957&ancYd=19690123&ancNo=02089&efYd=19690123&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202#0000; (시행 2015.8.11.), http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=173847&ancYd=20150811&ancNo=13460&efYd=20150811&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202#0000; (시행 2016.4.16.), http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=179481&ancYd=20160115&ancNo=13757&efYd=20160416&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202#0000.

「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」(시행 2017.10.24.), http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=198250#0000.

「지방분권특별법」(시행 2014.1.16.), http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=59679&ancYd=20040116&ancNo=07060&efYd=20040116&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202#0000.

「지방자치법」(시행 2017.7.26.), http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=195113&efYd=20170726#0000.

Schattschneider, Elmer E. 1960, *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America* (Oak Brook, IL: The Dryden Press).

Yanai, Nathan. 1999, “Why Do Political Parties Survive?: An Analytical Discussion,” *Party Politics*, Vol. 5, No. 1: 5-17.

Abstract

The Constraints of Local Decentralization and the Rehabilitation of Political Representation by Political Party

Kyungmee Park

This study explores the probability to rehabilitate the political representation in local politics. The way of local decentralization is discussed by dividing into horizontal decentralization and vertical decentralization. From this perspective, the recognitive and institutional constraints are discussed. In local politics, participation is perceived as non-political, and check and balance among powers are not institutionalized. Interruptive recognition between horizontal and vertical decentralization should be complemented. In particular, allowance of local party and revival of constituency chapters can be significant alternatives to rehabilitate political representation in local politics.

Key words: Local Decentralization, Horizontal Decentralization, Vertical Decentralization, Local Party, Constituency Chapter

제34권 제1호 2018년(봄) 통권 100호, pp. 109-140.

한국의 정당분권과 지방분권: 메시지, 정치적 분권과 재정적 분권

임 성 학*

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 문헌조사와 분석 틀
Ⅲ. 정당분권에 대한 분석
Ⅳ. 결론

국문요약

지방분권은 민주화와 세계화와 더불어 전 세계의 정치적 추세이다. 한국의 경우 지방분권에 관한 많은 연구들이 주로 지방분권의 내용 중 앙정부와 지방정부 간의 관계 등에 집중되었고, 정작 지방분권 과정에서 가장 중요한 행위자로서 지방분권의 범위, 제도, 운영에 적극적으로 참여하는 정당에 대한 연구는 상대적으로 매우 부족하였다. 이 글은 이런 한계를 극복하고 지방분권의 주도적 역할을 담당하는 정당을 중심으로 지방분권을 살펴보고자 한다.

정당이 국민의 정치적 의사 수렴과 형성에 효율적으로 기능하기 위해서는 유권자들과 직접 소통할 수 있는 정당의 지방조직이 활성화되어야 한다. 하지만 한국의 정당분권은 행정적 분권에만 머물러 있으며 재정적, 정치적 분권은 매우 저조한 상황으로, 아직 갈 길이 멀다. 기존에는 지방분권에서 정당분권이 따로 분리해 논의되었지만, 이 글을 통해 지방분권에 있어 핵심 행위자는 정당이라는 점과 지방분권은 정당분권과 같이 논의되어야 한다는 점이 인식되길 바란다.

주제어: 정당분권, 지방분권, 메시지, 정치적 분권, 재정적 분권

DOI: 10.17331/kwp.2018.34.1.005

* 서울시립대 국제관계학과 교수.
저서 및 논문 "당정거버넌스와 한국 민주주의의 발전," 『동서연구』, 27권 2호: 239-259 (2015) 외.

Ⅰ. 서론

지방분권은 민주화와 세계화와 더불어 전 세계의 정치적 추세이다. 민주화의 진전으로 중앙정치의 위계적 이해조정이나 합의도출은 점점 어려워지고 있다. 다양한 이해관계자들이 정책결정에 참여하고 자율적으로 이해를 조정하는 거버넌스적 통치방식이 자리를 잡으면서 문제해결을 위해 보다 수평적, 통합적, 민주적 방식의 통치체제의 필요성이 부각되었다. 다층적 권력관계를 반영하는 거버넌스 층위 간 상호작용의 활성화, 즉 중앙-지방정부 및 중앙-지방의회의 권력배분이 거버넌스의 성패를 좌우하기 때문에(차재권·전용주, 2017: 98), 지방분권도 이런 변화에 적응하기 위한 정치적 노력이라고 볼 수 있다. 이런 추세에 맞추어 1970년대 이후 분권화 실험이 세계 곳곳에서 진행되었으며, 그 결과 "1980년대만 해도 지방정부의 세수는 전체의 15% 수준이었고, 지출은 전체의 20% 수준"에 머물렀으나, "1990년대말에 이르러서는 세수는 19%, 지출은 25%"에 달하게 되었다(허석재, 2016: 101).

2017년 6월 전국 시도지사와의 정례회동에서 문재인 대통령은 개헌을 통해 연방제 수준의 지방분권을 강화하겠다고 밝혔다. 전국 시도지사의 정례회동을 '제2 국무회의'로 만들고, 지방자치단체의 자치입법권과 재정권을 보장하도록 헌법에 명문화하겠다고 했다. 또 개헌 과정에서 권력구조 개편 합의가 어렵다면 지방분권과 기본권 강화를 위한 제한적 개헌만이라도 이번 기회에 추진하겠다고 밝혔다(정영태, 2017). 대통령의 이러한 의지는 2018년 1월 신년기자회견에서도 재차 확인되었다.

여당인 더불어민주당도 지방분권에 적극적이다. 당의 강령 제7장에 분권과 균형발전을 명기하고, 당헌 제1장 총칙에서 정당의 3권 분립과 중앙당과 시·도당의 분권 등을 통해 정당민주주의를 구현한다고 밝히고 있다. 또 참좋은지방정부위원회를 설립하고, 중앙당에는 당대표 직속으로, 각

시·도당에는 시·도당 위원장 직속으로 지방자치정책협의회를 운영 중이다(더불어민주당, http://theminjoo.kr). 전국적으로 높은 지지를 받고 있는 문재인 대통령의 후광효과와 함께 더불어민주당의 높은 지지율을 고려하면, 지방분권의 가능성은 과거보다 높아 보인다. 2018년 6월 13일에 실시될 제7회 전국동시지방선거에서 지방분권을 주요 선거공약으로 내세운다면 선거 전략적으로도 유리할 것이기 때문이다. 한편 대한민국시도지사협의회, 전국시·도의회의장협의회, 전국시장·군수·구청장협의회, 그리고 전국시군구자치구의회의장협의회가 공동으로 '지방분권 개헌 1,000만인 서명운동'을 추진하며 지방분권과 지방자치를 촉구하고 있어(https://www.1000mann.or.kr), 지방분권의 가능성이 점차 높아지고 있다.

한국의 경우 지방분권에 관한 많은 연구들이 진행되었다. 하지만 주로 지방분권의 내용, 중앙정부와 지방정부 간의 관계 등에 관심이 집중되었고, 정작 지방분권 과정에서 가장 중요한 행위자로서 지방분권의 범위, 제도, 운영에 적극적으로 참여하는 정당에 대한 연구는 상대적으로 매우 부족하였다. 이 글은 이런 한계를 극복하고 지방분권의 주도적 역할을 담당하는 정당을 중심으로 지방분권을 살펴보고자 한다. 또한 진정한 지방분권이 이뤄지기 위해서는 지방분권의 핵심인 정당의 중앙-지방 간 분권화가 필수적이라는 문제의식하에, 지방분권에서 정당분권의 중요성과 그 조건 및 내용 등에 대해 논의하고자 한다.

정당분권 분야의 기존 연구는 아직 부족하고 초보적인 단계에 머물고 있어, 이 연구는 한국에 정당분권의 필요성, 내용, 과정 등을 소개하고 기초적인 분석을 해보는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 먼저 정당분권에 대한 문헌조사를 실시하고, 이를 토대로 한국 정당분권의 분석 틀을 만들어 한국 정당정치에 적용해 살펴보고자 한다. 마지막으로 분석내용에 기초해 지방분권을 위한 정당분권의 방향에 대해 제안하는 것으로 결론을 맺고자 한다.

Ⅱ. 문헌조사와 분석 틀

1. 문헌조사

제3의 물결로 인한 전 세계적인 민주화 이후 민주주의의 공고화와 더불어 지방분권(decentralization), 권력이양(devolution) 등에 대한 관심이 높아졌다. 트로운스틴(Trounstine, 2009)은 지방정치의 중요성을 강조하면서, 이에 대한 연구의 필요성을 세 가지로 설명한다. 첫째, 지방은 미국 정치적 현상의 대부분이 발생하는 곳이며 때문에 정치적 결과의 원천이다. 둘째, 지방정치 연구는 정치학 방법론적으로 유리한 점이 많다. 셋째, 지방정치 연구는 전국적 수준의 연구에서 할 수 없는 연구질문이 가능하고, 기존의 일반적으로 적용되는 이론에 새로운 시각을 제공할 수 있다. 결국 민주화와 세계화 이후 지방정치의 중요성은 점차 증대하고 있고 분권화로 인한 새로운 정치현상이 나타나고 있으므로, 이에 대한 연구가 필요하다.

기존의 지방분권 연구는 '중앙정부와 지방정부 간의 관계(IGR: Inter-Governmental Relations)'에 집중되었다. 중앙-지방의 권력관계는 주로 협의의 정부 개념인 중앙 및 지방 정부 간의 정부 간 관계 측면에서만 논의되었고, 권력의 또 다른 핵심인 중앙-지방의회 간의 관계는 무시되었다(차재권·전용주, 2017: 98). 중앙과 지방 간의 관계에 대한 연구는 중앙정부와 지방정부의 권력이나 자원 배분에 있어서 다양한 모델을 제시하고, 그에 따른 정치·경제적 결과를 분석하는 연구가 주를 이뤘다. 예를 들어, 윌슨과 게임(Wilson and Game, 1998)은 중앙정부와 지방정부의 관계를 대리인 모형, 권력의존 모형, 지배인 모형으로 구분한다. 대리인 모형은 지방정부가 중앙정부에 종속된 상태를, 권력의존 모형은 양자가 동반자적이고 평등한 상태를, 지배인 모형은 지방정부가 중앙정부에 대해 어느 정도 상대적인 자율성을 가진 상태이다. 로즈(Rhodes, 1981)는 중앙정부와 지방정부는 모

두 자신들의 조직의 목적을 달성하기 위해 각자의 자원을 교환하는 과정에서 자신에게 유리한 방향으로 진행되도록 게임규칙 내에서 다양한 전략을 구사하고 있다고 주장한다.

그러나 지방분권의 주체이자 핵심 운영자인 정당에 대한 이해 없이는 지방분권을 제대로 이해할 수 없다. 라이커(Riker, 1964)는 중앙-지방정부 간의 혹은 지방정부 간의 상호작용에서 가장 핵심적인 행위자가 정당이라고 주장한다. 그러나 지금까지 한국의 정당은 중앙당과 지방조직(시도당과 당원협의회 등)이 위계적 관계를 유지하며, 지방조직은 중앙당의 목적을 추구하는 수단으로 여겨져 왔다. 따라서 지방분권은 기존의 위계적 관계에서 벗어나 새롭게 수평적이고 민주적 정당관계를 수립하는 것이라고 할 수도 있다. 김용복(2009: 34)은 중앙과 지방을 연계하는 중요한 제도, 지방선거에의 참여, 주민의 정치참여의 장 등을 정당의 기능으로 제시하고 있다. 하세헌(2016: 159)은 기존 연구의 내용을 정리하면서 지방조직(지방정당)이 수행하는 고유의 기능과 역할을 이유로 지방 정당조직의 중요성을 강조하고 있다. 그리고 이런 기능과 역할을 수행하기 위해서 지방정당이 중앙으로부터 일정 부분 독자성을 유지해야 한다고 주장한다. 지방 정당조직의 기능과 역할을 정리한 내용은 다음과 같다.

> 첫째, 지방의 정당조직은 그 지역의 쟁점과 선호를 중앙당보다 더 정확하고 효과적으로 파악해서 지역 주민들에게 제시할 수 있다. 둘째, 지역에서 발생하는 불만과 과제는 정당의 지역조직을 통해 중앙으로 쉽게 전달될 수 있으므로, 지방조직은 지역의 요구가 국가정책에 반영될 수 있는 통로로서 역할을 한다. 셋째, 지방조직은 주민들을 보다 쉽게 정치와 접할 수 있게 함으로써, 지역 주민들의 정치참가 기회를 확대시킨다. 넷째, 지역 정당조직에 국회의원선거나 지방선거에 나설 후보자 선정 권한이 주어져 있을 경우, 지방조직은 지역 인물의 정치가로서의 등용을 위한 중요한 관문이 된다. 다섯째, 유권자들은 지방조직에 대한 참가를 통해 국가수준의 정책방침이나 의원활동에 간

> 접적이나마 통제력을 미칠 수 있다. 마지막으로, 전국에 걸쳐 지방조직을 가지는 전국정당의 존재는 지역 간의 대립 또는 중앙과 지방 간의 대립을 조정·통합해서 국가를 안정화시키는 기능을 한다. 각 지역이 자기들만의 이익을 우선시함으로써 발생할 수 있는 원심화 경향을 정당 내의 지역조직 간 연계를 통해서 완화시킬 수 있는 것이다(Clark, 2004: 39-40; Detterbeck, 2012: 18-19).

지방분권에서 정당의 중요성에 관심을 두고 연구한 것은 2000년대 초부터이다. 홉킨(Hopkin, 2003)은 정치적 분권과 선거제도 변화에 따른 정당조직의 대응에 깊은 관심을 갖고 지방분권에 있어서 정당의 중요성을 강조한다. 홉킨(Hopkin, 2009: 181-183)은 지방분권에 대한 정치경제적 혹은 사회문화적 조건, 역사적 구조 등 다양한 기존의 연구들을 세 가지 접근법으로 나눠 소개하면서, 자신이 주장하는 정당중심적 접근법의 중요성을 밝히고 있다. 홉킨의 세 가지 접근법은 립셋과 로칸(Lipset and Rokkan, 1967)의 균열구조적 접근, 신제도주의적 접근, 정당중심적 접근으로 나뉜다.

먼저 균열구조적 접근에서는 서구 민주주의의 경험을 근거로 선거경쟁이 심화되면 지역정당이 지역적 균열을 넘어 사회경제적 균열을 대표하려 하면서 점차 전국화(nationalized)되는 경향이 나타난다고 주장한다. 다음으로 신제도주의적 접근에서는 지방분권적 제도의 도입이 지방정당의 특정 지역에서의 경쟁력을 높일 수 있기 때문에 정당체제의 분절화(party system fragmentation)가 나타날 수 있다고 주장하면서 제도 도입의 중요성을 강조한다. 마지막으로 정당중심적 접근에서는 정당이 균열구조의 소극적 반영 혹은 동결에 의해 영향을 받기만 하는 존재가 아니라 분권화 과정에서 중요한 역할을 하는 자율적인 행위자임을 강조한다. 즉 정당이 분권화를 요구하고 착수하는 데 있어 중요한 역할을 할 뿐만 아니라 분권화의 제도도 설계하는 당사자이기 때문에, 정당을 중심으로 분권화 과정을 분석해야 한다고 주장한다. 물론 이때 정당의 선택과 전략은 정치, 역사, 사회, 경제 구조적 한계 속에서 진행된다는 점도 인정한다.

홉킨의 정당중심적 분권화연구는 중앙당 중심의 정당정치가 오랜 기간 발전한 영국에서 분권화되는 과정 속에 중앙과 지방의 정당이 어떻게 상호작용하는지 그리고 이런 상호작용의 결과는 분권화에 어떤 영향을 미치는지에 대한 연구로 발전하였다. 홉킨과 브래드버리(Hopkin and Bradbury, 2006)는 지방분권으로 인한 중앙과 지방의 원심적인 분리, 특히 지역적 분리가 나타나면 전국적 조직인 중앙이 어떤 방식으로 적응하는가를 살펴보았다. 브랫버그(Bratberg, 2010)는 정당규율이 강하고 위계적인 정당운영 방식을 가진 영국 노동당의 지방분권 과정을 살펴보았다. 그는 대중정당인 노동당이 지방분권으로 가장 큰 타격을 입었지만, 점진적으로 중앙의 권력을 이양하고 중앙과 지방의 이해를 조정하면서 지방분권을 성공적으로 이끌었다고 평가하였다.

한국에서도 점차 분권화에 있어서 정당의 역할에 관심을 둔 연구가 나타나고 있다. 차재권·전용주(2017: 102)는 정당이 "권한 배분(power sharing) 구조와 실제적으로 분배된 권한의 실행 사이를 매개하는 강력한 변수"로서, "정치체제의 작동에서 매우 능동적 역할을 수행"하며 "자신들의 이념이나 규율을 유지하기 위해 분권화 혹은 분권화된 정치체제가 가져올 수 있는 파편화 혹은 '원심력(centrifugal)' 작용을 완화시키는 역할을 할 수도 있고 그와 반대로 분권화 과정을 촉진하는 역할을 할 수도 있다."고 주장한다. 지병근(2016)은 한국의 주요 정당들이 중앙집권적이며, 분권화를 위해서는 시·도당에 대해 실질적인 권한이 이양되어야 한다고 주장한다.

지방분권에서 정당의 중요성을 강조하는 연구와 더불어 지방분권에 따라 필연적으로 발생하는 다층적 구조 속에서 정당 간 혹은 정당내부 간의 복잡한 관계에 대한 연구도 제한적이지만 2000년대 초반에 시작되었다. 디샤우워(Deschouwer, 2003)는 다층적 체제에 있어 정당의 활동에 대한 체계적인 연구의 틀을 제공하고 있다. 그는 기존의 다층적 거버넌스(multi-level governance)에 대한 연구가 정책결정과정이나 집행과정에 집중되면서 정당 이외의 행위자에 초점을 둔다는 한계가 있다고 주장한다. 유럽연

합(EU)의 경우 초국가-국가-지역이라는 삼중적 구조 속에서 벌어지는 정치적 현상을 이해하기 위해서는 다층적 관계 속에서 발생하는 복잡한 문제를 살펴보아야 한다는 것이다.

이에 덧붙여 상층구조에 위치한다고 해서 권력의 핵심이라고는 할 수 없으며, 정당 권력의 핵심이 어디에 있는지 알기 위해서는 5가지 차원에서 살펴봐야 한다고 주장한다(Deschouwer, 2003: 216-218). 첫째, 선거결과(election result)로 지방선거가 모든 지역에서 동시에 실시될 경우 지방선거는 이순위(second-order) 선거가 되며 중앙당이 권력의 핵심이 된다. 둘째, 정당규율(party discipline)로 정당의 규율이 강할수록 중앙당이 권력의 핵심일 가능성이 높다. 셋째, 후보선출(selection of candidates)로 주요 후보자를 선출하는 권한이 어디에 있느냐가 중요하다. 넷째, 정치경력(political career)으로 중앙당의 주요 직책을 하위조직으로부터 충원하는 경우 하위조직의 정당이 핵심이 될 수 있다. 다섯째, 돈과 직원(money and staff)으로 정치자금과 정당조직에 필요한 인력을 어디서 관리하고 어떤 방식으로 배분하느냐에 따라 권력의 핵심을 파악할 수 있다. 물론 연방주의적 체제, 선거권, 선거제도, 선거 시기와 주기 등 여러 정치체제적 요소들에 의해 영향을 받기 때문에, 이에 대한 고려 역시 필요하다고 주장한다.

지방분권에 있어서 정당의 중요성, 분권화에 따른 정당 간의 다층적 관계에 대한 연구와 더불어 매우 흥미로운 연구가 진행되었다. 역사제도적 관점에서 다양한 분권사례를 살펴보며 지방분권의 내용을 행정적(administrative), 재정적(fiscal), 정치적(political) 분권으로 나누고, 이 세 가지 분권이 어떤 순서로 진행되는가에 따라 분권의 정도에 차이가 있다는 연구이다.[1] 팔레티(Falleti, 2005)는 정당이 아닌 중앙과 지방정부 간의 관

1) 지방분권을 역사적 제도주의 차원에서 분석한 한국 연구도 있다. 차재권·전용주(2017: 127-128)는 지역주의에 의해 중앙집권적 정당체계가 배태되었고, 이런 정치구조하에서는 지방정치에 있어 집행부와 입법부가 일치하는 단점정부 상황이 일상화되어 지방의회의 효율성과 존재감이 저하되는 경향이 발견된다고 주장한다.

계 변화를 남아메리카 사례로 비교연구하면서, 분권도입을 누가 처음 주도하는지에 따라 분권화 성격이 매우 달라질 수 있다고 설명한다. 중앙정부가 주도하는 경우 중앙정부의 선호는 행정적 분권, 재정적 분권, 정치적 분권의 순으로 높다. 책임과 의무를 지방정부에 전가할 수 있는 행정적 분권을 가장 선호하고, 재정적 자원은 가능한 자신이 소유하며 필요한 경우에만 이양하는 것이 중앙정부의 입장에서 바람직하다. 또 정책결정권을 이양하는 정치적 분권은 가장 덜 선호한다. 따라서 중앙정부가 주도권을 잡고 지방분권을 실시하는 경우 행정적 분권이 먼저 시도되고 제한적인 지방분권이 될 가능성이 높다.

반면 지방정부가 주도하는 경우 중앙정부와는 정반대의 선호구조를 갖는다. 자기 지역의 정책을 결정할 사람을 스스로 선출하는 정치적 분권을 가장 선호하고, 그 다음으로 재정권한을 보장받으려 하며, 부담스러운 행정적 분권은 가장 덜 선호한다. 결국 지방정부가 주도하는 분권화는 정치적 분권, 재정적 분권, 행정적 분권의 순으로 진행되며, 분권화 수준이 높은 지방분권이 될 가능성이 높다. 이외에도 경제위기, 민주화 등 다양한 요소에 따라 분권화 순서에 변화가 있을 수 있다고 주장한다.[2)]

팔레티의 연구를 한국에 적용한 허석재(2016: 104)의 연구에 따르면, 한국의 경우 지방분권은 중앙정부 주도로 시작되었고 행정적 분권, 재정적 분권, 정치적 분권의 순으로 진행되는 모델에 가깝다. 그러나 1995년 전국동시지방선거가 부활해 정치적 분권이 진행되었음에도 불구하고 재정적 분권은 제대로 이뤄지지 않았으며 중앙-지방정부의 종속적 관계도 변하지 않았다고 주장하면서, 중앙-지방정부 간 권력관계의 변화는 자동적으로 일어나는 것이 아니라고 평가한다.

2) 팔레티는 분권화 주도세력을 중앙과 지방으로 나누고 분권화 순서를 1, 2, 3 단계로 나누어, 6개의 분권화 모델을 제시한다.

2. 분석 틀

위의 문헌조사를 토대로 한국의 정당분권과 지방분권을 살펴보려고 한다. 다른 국가들과의 비교연구가 아니기 때문에 연방제와 같은 정치체제적 사항을 고려하기보다는 현재 정당의 중앙-지방의 관계를 살펴보고, 이를 기초로 개선방안을 도출하려고 한다. 정당의 중앙-지방의 관계를 살펴보는 데 있어 디샤우워(Deschouwer, 2003)의 분석 틀은 매우 유용하다. 디샤우워는 정당의 중앙-지방의 관계는 5가지 차원에서 살펴봐야 한다고 주장하는데, 그 내용은 문헌조사 부분에 소개되어 있다. 이 논문에서는 그중 각급 선거의 동시실시, 정당규율, 정치경력은 제외하고, 후보선출과 정치자금에 대해서만 분석하고자 한다. 그 이유는 지방선거 후보선출과 지방 정당조직의 정치자금이 팔레티가 지방분권에서 중요한 것으로 본 정치적 분권과 재정적 분권을 정당분권 차원에서 살펴볼 수 있는 요소이기 때문이다.

디샤우워가 분석 대상으로 삼지는 않았지만, 지방분권에서 중요한 부분인 정당의 프로그램 및 메시지에 대한 내용도 분석하고자 한다. 정당이 정당분권과 지방분권에 대해 어떤 생각과 방향을 가지고 있는지와 다른 정당과는 어떻게 차별화하여 경쟁하고 있는지도 분권화 과정과 분권화 제도정착에 많은 영향을 미칠 수 있기 때문이다.

블리쓰(Blyth, 2002)는 정치경제제도의 변화 과정에서 이념(idea)의 중요성을 강조하면서, 불확실성, 이념, 이해(interests)의 관계가 제도변화의 성격을 규정한다고 설명한다. 홉킨과 브래드버리(Hopkin and Bradbury, 2006)도 분권에 대한 정당의 메시지가 중요하다고 주장한다. 정당의 전체적인 응집이나 통합에 저해될 수 있지만 권력을 지방에 이양해 지방 스스로 이해를 도모하는 지방분권은 분권화된 선거환경에서 전략적으로 필요하기 때문에, 지방분권에 대한 정당의 메시지가 매우 중요하다. 또한 홉킨(Hopkin, 2003: 231)은 정당 내부의 주요 갈등요소 중 하나가 선거과정

이라고 주장하면서, 이 과정에서 전국가적 이슈를 다룰 것인지 아니면 지방 중심적, 가끔은 중앙과 다른 이해관계를 가질 수 있는지도 정당분권의 중요한 차원으로 다루고 있다.

정당의 메시지는 정당의 강령과 당헌의 내용을 중심으로 살펴볼 것이다. 강령이나 당헌에 지방분권 및 정당분권에 대한 내용이 있는지, 지방분권을 추진하려는 제도적 장치나 자원이 있는지를 살펴볼 것이다. 후보선출의 경우 지방선거 후보자를 선출하는 데 있어 정당의 지방조직의 권한은 어떠한지를 살펴볼 것이다. 마지막으로 정치자금의 경우 중앙당과 지방조직(시도당) 간의 배분을 수입과 지출 차원에서 살펴볼 것이다.

〈그림 1〉 분석 틀

1. 정당의 메시지

· 강령, 당헌에 있는 지방분권 및 정당분권에 대한 내용
· 분권화를 추진할 조직, 기구, 제도 등

2. 정치적 정당분권: 지방선거 후보자 선출권

· 광역선거
· 자치선거

3. 재정적 정당분권: 정치자금

· 중앙당–시도당의 수입 비교
· 중앙당–시도당의 지출 비교

Ⅲ. 정당분권에 대한 분석

위의 분석 틀에서 논의한 바와 같이 강령 및 당헌을 중심으로 정당의 지방분권과 정당분권에 대한 메시지를 분석하고, 정당분권 차원에서 정치적 분권의 차원을 알아보기 위해 지방선거 후보자 선출권에 대해 살펴볼 것이다. 마지막으로 정당의 재정적 분권의 차원을 알아보기 위해 중앙당과 시도당의 정치자금 수입과 지출을 비교할 것이다.

1. 정당의 메시지

정당의 강령은 정당의 기본 입장이나 지향해야 할 방향을 요약한 것으로, 정당의 정신이라고 할 수 있다. 당헌은 정당에서 내부적으로 정한 강령이나 기본 방침으로, 정당의 핵심 운영원칙이라고 할 수 있다. 지방분권에 대한 정당의 메시지는 두 가지 방식으로 비교할 것이다. 첫째, 지방분권에 대한 과거와 현재의 정당들의 메시지를 비교하는 것이다. 이를 통해 지방분권이라는 개혁에 정당들이 얼마나 관심이 있고 추진할 의지가 있는지를 살펴볼 수 있다. 10년 전인 2008년 총선 직전과 현재 2018년 3월의 주요 정당의 강령 및 당헌을 분석할 것이다. 둘째, 강령 및 당헌에 대한 내용분석이다. 지방분권에 대해 얼마나 관심이 있고 지방분권을 추진할 구체적인 방안 혹은 제도가 있는지, 그리고 정당분권에 대한 내용이 있는지를 살펴볼 것이다.

각 정당의 강령과 당헌을 살펴보기 위해 2008년의 자료는 중앙선거관리위원회(이하 '중앙선관위')에 정보공개를 통해 받은 한나라당, 통합민주당, 자유선진당, 민주노동당의 자료를 사용하였다.[3] 2018년 최근

3) 이 자료들은 2008년 4월 기준으로 가장 최근에 등록된 자료이다. 각각 한나라당은 2007년 5월, 통합민주당은 2008년 2월, 자유선진당은 2008년 2월, 민주노동당은 2005년 2월의 자료이다.

의 자료는 더불어민주당(http://theminjoo.kr), 자유한국당(http://www.libertykoreaparty.kr), 바른미래당(http://bareunmirae.kr), 민주평화당(http://peaceparty.co.kr), 정의당(http://www.justice21.org)의 홈페이지에 각각 접속해 강령과 당헌의 내용을 찾아보았다.

먼저 2008년 주요 정당의 정강 및 당헌을 살펴보면, 지방분권에 대해 대부분의 정당이 선언적이고 지방분권을 실천할 구체적인 내용이나 제도에 대한 내용은 많지 않다. 주요 정당인 한나라당과 통합민주당만이 지방분권, 정당분권에 대한 내용과 구체적 제도를 마련하고 있었다. 물론 이런 분권적 시도가 실질적으로 작동했다고 볼 수는 없다. 당시 여당인 한나라당이 지방분권에 대해 가장 구체적이고 지방자치를 다룰 제도를 구비하고자 했다. 당강령 기본 정책 제9조 국제적 분업과 지역적 특성에 입각한 지방화의 내용은 다음과 같다. "중앙집권적인 시각에서 지난 백년간 지탱해 온 관제자치의 틀을 깨고 명실상부한 지방분권과 풀뿌리 주민자치를 실현한다. 중앙정부의 기능, 권한과 재정을 과감하게 지방자치 단체로 이관하고 지역주민의 자율과 창의를 극대화하며, 국제적 분업과 지역적 특성에 입각한 지역경제의 활성화와 국토의 균형발전을 적극 도모한다." 이를 위해 지방자치위원회를 두고 지방자치제도를 활성화하며 지방자치에 관한 정책개발과 당정협의를 하도록 했다.

제1 야당인 통합민주당의 경우도 지방분권과 정당분권에 대한 내용을 당헌이나 강령에 포함시키고 있다. 전문에서 "지역균형발전과 실질적인 지방분권을 정착시켜 국민통합을 실현한다."고 밝히고, 강령의 정책비전 부분에서 지방분권시대 주민의 '삶의 질' 향상에 대해 얘기하고 있다. 당헌 제13장 지방자치 제87조 '지방자치정책협의회'에 대한 내용인데, "지방자치에 관한 당정 간의 정책협의 및 여론수렴을 위하여 중앙당에는 당대표 직속으로, 각 시·도당에는 시·도당 위원장 직속으로 지방자치정책협의회를 둔다."고 명시하고 있다. 이후 통합민주당의 후신인 더불어민주당의 당헌에서도 '지방자치정책협의회'를 두도록 해 중앙당과 시도당의 정책적

협의를 위한 제도가 지속된 것으로 볼 수 있다.

자유선진당은 정강정책에 지방분권에 대한 언급은 있지만 구체적인 내용은 없다고 평가할 수 있다. 정강정책 제3조의 '획기적 분권' 부분에서 지방정부가 경제, 교육, 경찰, 행정, 복지 등에 대해 독자적인 권한을 가지고 직접 국제화, 개방화를 추구하도록 하겠다고 주장할 뿐이다. 민주노동당의 경우 강령 중 민주노동당의 길의 정치 분야에서 지방분권을 다루고 있지만, 다른 주요 정당들과 마찬가지로 구체적인 방안이나 추진할 기구는 제시되지 않는다. "직접민주주의를 확대·강화하고 지방자치를 활성화한다. 국가사무를 대폭 지방에 이양함으로써 지방행정권을 확대하고 국세 중심의 재정을 개혁하여 지방정부의 재정을 강화하도록 하고 자치입법권을 최대한 보장한다."라고 할 뿐이다.

2008년 주요 정당의 강령 및 당헌에 나타난 내용보다 2018년 주요 정당의 지방분권에 대한 내용이 더 풍부하고 보다 구체적이며 이를 추진할 제도적 장치도 가지고 있다고 평가할 수 있다. 지방분권 및 정당분권에 대한 내용이 가장 많고 구체적인 정당은 더불어민주당이다. 강령 제7장을 '분권과 균형발전'으로 구성하고, "지방이 건강한 나라, 골고루 잘 사는 대한민국을 지향한다. 지방화·분권화를 위해 중앙정부의 권한을 대폭 지방으로 이양하고 지방재정의 확충을 통하여 실질적인 지방자치를 구현함은 물론 분권과 균형발전을 추구한다."고 명시하고 있다. 당헌 제1장 '총칙'에서는 "정당의 3권 분립과 중앙당과 시·도당의 분권 등을 통해 정당민주주의를 구현한다."고 하고, 제6장은 '지방조직'에 대해 설명하면서 "시·도당의 독립성과 권한을 강화하는 지역분권형 네트워크 정당을 지향한다."고 주장하여 정당분권에 대한 내용도 확인할 수 있다.

더불어민주당은 지방분권과 정당분권을 위한 제도적 장치도 마련하고 있다. 당헌 제4장 '집행기관'에서 지방정부 및 지방의회와의 협력강화, 지원확대 및 관리 등을 위하여 최고위원회 아래 '참좋은지방정부위원회'를 두어, 2017년 1월 12일 출범식 이후 활동 중이다(김진아, 2016). 또한 당헌

제13장 '지방자치'에서는 "지방자치에 관한 당정 간의 정책협의 및 여론수렴을 위하여 중앙당에는 당대표 직속으로, 각 시·도당에는 시·도당 위원장 직속으로 지방자치정책협의회를" 두고, "지방자치 및 지방분권 활성화와 정책협의 강화를 위해 시·도지사협의회, 기초자치단체장협의회, 광역의회의원협의회, 기초의회의원협의회"를 둔다.

자유한국당의 경우 강령(홈페이지에 없음)과 당헌에 지방분권과 정당분권에 관한 내용이 매우 적고 구체적이지도 않다. 지방분권과 관련된 내용으로는 제1장 '총칙'에서 매우 원론적으로 "소득·지역·세대·이념·성 등에 의한 격차나 차별을 해소하여 국민통합"을 이룬다고 적고 있다. 또한 당헌 제3장 '당기구'에 지방자치제도를 활성화하고 지방자치에 관한 정책개발과 원활한 당정협의를 위하여 '지방자치위원회'를 둔다.

바른미래당은 정강정책 제4장 '분권국가로의 발전을 위한 지방자치'에서 "중앙과 지역의 상생협력모델로써의 균형 잡힌 분권국가를 수립하기 위해 지역의 창의성과 경쟁력을 최대화하는 국가운영체제를 구현한다. 이를 위해 주민이 결정하는 지방자치, 스스로 기획하고 결정하는 스마트한 정부, 지역이 주도하는 지역발전으로의 지방자치체계를 확립한다."고 지방분권의 의미와 방향을 밝히고 있다. 그러나 당헌에 중앙당 상설위원회로 '지방자치분권위원회'를 둔다고 명시하고 있지만, "중앙당 상설위원회의 위원장은 최고위원회와의 협의를 거쳐 당대표가 임명한다."는 내용을 제외하면 위원회에 대한 구체적인 내용이 없다.

민주평화당은 정강정책에서 지방 불균형 해소와 지방자치를 확대하는 지방분권형 개헌을 추진한다고 명시하고 있다. "행정과 재정의 권한 80% 이상이 중앙정부에 편중되어 있고, 자치입법권도 제약되어" 있어 국가 차원의 제도적·항구적 지역 불균형 해소를 위한 노력이 필요하다고 주장한다. 구체적으로 교육자치, 경찰자치, 소방자치를 실질적으로 준비하고, 지방재정조정제로 지역평등을 실현하며, 정당 설립요건을 완화하여 지역정당을 허용한다고 명시하여, 매우 구체적인 지방분권과 자치에 대한 내용

을 포함하고 있다. 특히 정당분권 중 정당 내 분권을 넘어 정당체제적 차원에서의 분권의 한 측면인 지방정당을 허용한다. 당헌에는 집행기관 상설위원회로 '지방자치분권위원회'를 두고 지방분권과 자치를 위한 정책을 수립하도록 하고 있으며, "중앙당과 각 시·도당의 지방자치분권위원회는 지방자치에 관한 당정 간의 정책협의 및 여론수렴을 위한 활동을 한다."고 규정한다.

정의당의 경우 강령 '민주주의를 위한 정치 개혁과 강한 정당' 부분에서 "지방 정부의 자치권을 대폭 강화해 중앙 정부와 수평적인 분업-협력 관계를 구현하고, 주민 참여를 확대해 풀뿌리 민주주의를 활성화할 것"이며, "수도권과 지방, 지방과 지방, 도시와 농촌 사이의 격차와 차별을 극복하고 균형 있고 특색 있는 발전을 도모할 것"이라고 주장하고 있다.

5개 정당의 지방분권과 정당분권 관련 메시지를 분석해보면, 더불어민주당과 민주평화당 이외의 정당에서는 그에 대한 비전이나 구체적인 실행계획을 찾아보기 어렵다. 그러나 과거보다 지방분권의 가능성은 더 커 보

〈표 1〉 지방분권과 정당분권에 관한 2018년 주요 정당의 강령 및 당헌 내용

	더불어민주당	자유한국당	바른미래당	민주평화당	정의당
강령 (혹은 정강정책)	7장 분권과 균형 발전		4장 분권국가로의 발전을 위한 지방자치	지방분권형 개헌을 추진	지방 정부의 자치권을 대폭 강화
당헌	정당의 3권 분립과 중앙당과 시·도당의 분권 등을 통해 정당민주주의를 구현	소득·지역·세대·이념·성 등에 의한 격차나 차별을 해소해 국민통합			
위원회	참좋은 지방정부위원회	지방자치위원회	지방자치 분권위원회	지방자치 분권위원회	
정당분권	시·도당의 독립성과 권한을 강화하는 지역분권형 네트워크 정당을 지향			지방정당 허용	

이는데, 먼저 2008년의 강령·당헌과 비교해보면 현재의 지방분권에 대한 주요 정당의 의지가 다소 높아 보인다. 다음으로, 현재 집권여당과 문재인 대통령이 지방분권과 정당분권을 최우선과제로 삼고 있다. 마지막으로, 지방분권 이슈가 2018년 지방선거에서 중요한 선거쟁점으로 등장할 가능성이 높아서 분권화 가능성은 그 어느 때보다 높다고 예측해볼 수 있다. 2018년 주요 정당의 지방분권과 정당분권 관련 내용을 〈표 1〉에 정리하였다.

2. 정치적 분권: 지방선거 후보자 선출권

정당의 정치적 분권을 가늠할 수 있는 기준은 지방선거 후보자 선출권이 어디에 있느냐일 것이다. 기존에는 지방을 대표하는 지방선거의 경우에도 시도지사 후보자의 추천은 중앙당이, 자치구 시군의 장 후보자, 지역구 시·도의회의원 및 자치구·시·군의회의원 후보자, 비례대표 시·도의회의원 후보자 및 비례대표 자치구·시·군의원 선거후보자는 시도당이 관장하는 방식으로 이루어졌다. 그러나 이것도 형식적이며, 실제로는 중앙당에서 전략적으로 공천할 수도 있고 지역구의 국회의원이 실질적인 공천권을 행사하는 것으로 알려져 있다(지병근, 2016; 차재권·전용주, 2017: 111). 그러나 최근 벌어진 사건을 보면, 이런 중앙당 혹은 국회의원 중심의 위계적 선출이 상호의존적인 관계로 변화할 수 있다는 새로운 가능성이 발견된다.

박근혜 전 대통령의 탄핵 문제를 두고 새누리당의 친박근혜('친박')계와 이에 대립한 비박근혜('비박')계 중 비박계 의원들이 집단으로 탈당하여 2017년 1월 바른정당을 창당했다. 그러나 5월 바른정당 의원 13명이 탈당하여 새누리당의 후신으로 창당한 자유한국당에 복당하였다. 보수세력의 집결을 중요한 이유로 내세웠지만, 근본적인 이유는 지방의 당조직의 압력에 의해 탈당한 것으로 분석된다. 국회의원은 광역의원 및 기초의원과 후견인 관계에 있지만 이들의 도움 없이는 지역관리와 선거운동이 어렵기

때문에, 이들의 의견에 따라 탈당한 것으로 보인다(안병욱, 2017). 이런 사례는 물론 국회의원의 권한이 더 크고 국회의원과 지방의원 간에 위계적인 면이 있지만, 상호의존적인 측면도 존재한다는 것을 보여준다.

지방선거 후보자 선출과 관련된 제도적 측면을 주요 정당의 당헌을 통해 살펴보고, 과거와 비교하기 위해 10년 전인 2008년 주요 정당의 당헌과도 비교했다. 〈표 2〉는 2008년 주요 정당의 지방선거 후보자 선출방식을 정당별로 정리한 것이다. 2008년 주요 정당들의 후보자 선출방식을 살펴보면, 우선 각급 후보자별 선출방식에 대한 구체적인 내용이 없고 원칙적인 내용만 기술되어 있다. 한나라당의 경우 시·도당 운영위원회의 의결을 거쳐 최고위원회의 의결로 확정하지만 최고위원회의 재의요구권을 허용하고 있다. 통합민주당의 경우 지역구 후보자는 경선에 의한 선출을 원칙으로, 비례대표 후보자는 심사를 통해 추천함을 원칙으로 하고 있으나 중앙위원회의 의결로 달리 정할 수 있다고 규정하고 있다. 자유선진당은 지역구 후보자는 시도당의 당원에 의해 선출되는 것을 원칙으로, 비례대표 후보자는 시도당 공천심사위원회의 추천을 거쳐 당무회의의 심의, 의결하도록 하고 있지만 공천심사위원회가 다른 후보의 선정도 가능하도록 규정하고 있다. 이 세 정당은 지방선거 후보자 선출권한을 지방 정당조직에 넘기는 것으로 보이지만 필요하다면 중앙당이 전략공천할 수 있도록 하고 있다. 반면 민주노동당만이 지역구 후보자나 비례대표 후보자를 지역 당원의 직선으로 선출하도록 하고 있어, 후보자 선출권한을 지방조직에 이양해 정치적 분권을 실천했다.

〈표 3〉은 2018년 주요 정당의 지방선거 후보자 선출방식을 정당별로 정리한 것이다. 2008년과 가장 크게 다른 점은 시도지사 후보자가 중앙당 공천위원회에서 선정하는 것으로 변경되어 제도적으로는 정치적 분권이 후퇴한 것으로 나타났다. 물론 실질적으로 2008년의 경우에도 중앙당의 전략공천이 가능해 크게 달라졌다고 할 수는 없지만 제도적으로는 분권화가 퇴행했다고 할 수 있다. 2018년 각 정당의 후보선출방식은 대동소이하

〈표 2〉 2008년 주요 정당의 각급 지방선거 후보자 선출방식

	한나라당	통합민주당	자유선진당	민주노동당
시도지사 후보자	시·도당 운영위원회의 의결을 거쳐 최고위원회의 의결로 확정	지역구 후보자는 경선 선출 원칙 중앙위원회의 의결로 달리 정할 수 있음	시도당의 당원에 의해 선출되는 것을 원칙 공천심사위원회가 다른 후보 선정 가능	시도당 전체 당원들의 직선으로 선출
자치구 시군의 장 후보자	시·도당 운영위원회의 의결을 거쳐 최고위원회의 의결로 확정	지역구 후보자는 경선 선출 원칙 중앙위원회의 의결로 달리 정할 수 있음	당해 시군구의 당원에 의해 선출되는 것을 원칙 공천심사위원회가 다른 후보 선정 가능	당해 선거구 지역위원회 당원의 직선
지역구 시·도의회의원 및 자치구·시·군의회의원 후보자	시·도당 운영위원회의 의결을 거쳐 최고위원회의 의결로 확정	지역구 후보자는 경선 선출 원칙 중앙위원회의 의결로 달리 정할 수 있음	당해 선거구의 당원에 의해 선출되는 것을 원칙 공천심사위원회가 다른 후보 선정 가능	당해 선거구 지역위원회 당원의 직선
비례대표 시·도의회의원 후보자, 비례대표 자치구·시·군의원 선거후보자	시·도당 운영위원회의 의결을 거쳐 최고위원회의 의결로 확정	심사를 통해 추천함을 원칙 중앙위원회의 의결로 달리 정할 수 있음	시도당 공천심사위원회의 추천을 거쳐 당무회의의 심의, 의결	시도의회 비례대표는 시도당 당원들의 직선[4]

〈표 3〉 2018년 주요 정당의 각급 지방선거 후보자 선출방식

	더불어민주당	자유한국당	바른미래당	민주평화당	정의당
시도지사 후보자	중앙당 공천관리위원회가 심사하여, 2명 이상으로 선정하고 경선	중앙당 공천관리위원회의 심사와 국민참여선거인단대회 등 상향식 추천방식	중앙당 공천관리위원회가 관장	자격심사를 통과한 2명 이상의 후보신청자를 대상으로 경선하여 선출하는 것을 원칙	당원들의 직접투표로 선출 중앙당 후보심사위
자치구 시군의 장 후보자	시도당 공천심사위원회가 심사하여, 2명 이상으로 선정하고 경선	시도당 공천관리위원회의 심사와 국민참여선거인단대회 등 상향식 추천방식	해당 시도당 공천관리위원회가 관장	시도당이 관장하되, 2명 이상의 후보신청자를 대상으로 경선하여 선출하는 것을 원칙	당원들의 직접투표로 선출 광역시도당 후보심사위
지역구 시·도의회의원 및 자치구·시·군의회의원 후보자	시도당 공천심사위원회가 심사하여, 2명 이상으로 선정하고 경선	시도당 공천관리위원회의 심사와 국민참여선거인단대회 등 상향식 추천방식	해당 시도당이 관장	시도당이 관장	당원들의 직접투표로 선출 광역시도당 후보심사위
비례대표 시·도의회의원 후보자, 비례대표 자치구·시·군의원 선거후보자	시도당 비례대표후보자추천관리위원회를 구성하여 심사	시도당 공천관리위원회(시도당 비례대표 공천위원회 포함)의 심사	해당 시도당이 관장	시도당이 관장	당원들의 직접투표로 선출 광역시도당 후보심사위

4) 민주노동당 당헌 제8장 '공직선거'에서 비례대표자치 시군구의원선거 후보자에 대한 내용은 찾을 수 없다.

다. 시도지사 후보자의 추천은 중앙당이 관장하고, 자치구 시군의 장 후보자, 지역구 시·도의회의원 및 자치구·시·군의회의원 후보자, 비례대표 시·도의회의원 후보자 및 비례대표 자치구·시·군의원 선거후보자는 시도당이 관장하는 방식이다. 지방분권과 정당분권을 강조하는 더불어민주당의 경우에도 후보선출방식에 있어서는 다른 정당과의 차이를 거의 찾아볼 수 없다. 다만 더불어민주당과 민주평화당은 자격심사를 통과한 2명 이상의 후보신청자를 대상으로 경선하여 선출한다고 명시하고 있어, 다른 정당들보다 좀 더 개방적이고 지방조직의 참여를 허용하는 것으로 보인다. 민주노동당의 후신인 정의당은 중앙당과 광역시도당 후보 심사위원회를 두고 예비후보자 등록 전 자격심사부터 당의 최종 후보인준 전까지 공직선거 후보자로서의 자격 여부를 심사하지만, 원칙적으로 각급 공직 후보자는 당원들의 직접투표로 선출하도록 하고 있어 정치적 분권이 가장 잘되어 있는 정당이라고 할 수 있다.

팔레티(Falleti, 2005)가 말한 정치적 분권이 확보되려면, 정당의 지방조직이 지방선거 후보선출에 있어 보다 적극적으로 참여할 수 있는 환경이 마련되어야 한다. 시도지사 후보자를 시도당의 관장하에 선출하든지, 광역단체장의 정치적 비중 때문에 중앙당이 계속 관장한다고 하면 중앙당 공천위원회에 시도당 관련자가 참여할 수 있는 방안 등이 마련되어야 정당의 정치적 분권을 확보할 수 있을 것이다.

3. 재정적 분권: 정치자금

정당은 정치자금 운영에 있어서 균형적인 자세를 취하는 것으로 알려져 있다. 즉 당선 가능성이 높은 후보자는 정치자금 조달능력도 크기 때문에 경쟁력이 낮은 혹은 매우 경쟁적인 지역 선거구의 후보를 지원하는, 혹은 자금조달능력이 떨어지는 지방의 정당조직에 지원하는 등의 역할을 수행해왔다(임성학, 2002: 44). 중앙정치에 권력이 집중된 한국정치 상황

에서 정치자금도 중앙에 집중되었으며, 중앙당은 시도당의 정치와 선거 활동 등을 위해 자금을 배분해왔다. 정당분권의 재정적 분권의 차원을 살펴보기 위해 여기서는 중앙당과 지방조직(시도당)의 정치자금 상황을 자세히 분석할 것이다. 하버스(Harbers, 2014)는 지방분권이 지방조직의 자원배분 능력과 권한을, 특히 선거가 경쟁적인 지역의 경우, 증대시킨다고 주장한다.

더불어민주당과 새누리당의 당비 관련 규정을 분석한 지병근(2016: 198-199)은 당비 배분비율, 예결산 심의 등에 있어서 한국 정당이 중앙당 중심으로 운영되며, 중앙당이 시·도당을 통제할 수 있다고 주장한다. 예를 들어 두 당 모두 중앙당과 시·도당이 각각 당비를 받을 수 있지만, 중앙당은 당비의 납부비율을 정하여 시·도당에 재배분하는 권한을 갖고 있다. 더불어민주당의 경우 시·도당운영위원회가 예산과 결산의 심의 권한을 갖지만, 결국 중앙당의 심의와 의결을 거치도록 하고 있다.

이 논문에서는 먼저 정치자금의 수입이 중앙당과 시도당에 어떻게 배분되는지 그리고 중앙당과 시도당이 어떻게 지출하는지를 살펴보고, 정당의 재정적 분권화를 가늠해보려고 한다. 시도당의 수입과 지출이 적정한 수준에서 충분하다면 정당의 재정적 분권이 확보되었다고 볼 수 있다. 중앙당과 시도당의 정치자금의 수입과 지출을 비교하기 위해서 정당후원회 허용과 금지 시기, 그리고 정당후원회 금지 이후 선거가 있었던 해와 없었던 해를 구분하여 살펴볼 것이다.

먼저 중앙당과 시도당의 후원회가 허용되어 정치자금 후원을 받을 수 있었던 시기와 후원회가 금지되어 후원을 받지 못한 시기를 비교하고자 한다. 2006년은 지방선거가 있었던 해로 가장 최근에 지방선거가 있었던 2014년과 비교할 것이다. 2006년 「정치자금법」에 따라 정당후원회가 금지되었으나, 2015년 12월 23일 정당후원회 금지에 대한 헌법재판소의 헌법불합치 결정에 따라 정당후원회가 부활하였고 국회는 2017년 6월 30일까지 정당후원회 관련 입법을 마련해야 했다(헌법재판소 2015.12.23 결정

2013헌바168, 개정시한 2017.6.30). 새로운 「정치자금법」에 따라 각 정당은 2017년부터 중앙당후원회를 통해 연간 50억 원, 선거가 있는 해에는 연간 100억 원까지 자금을 모금할 수 있게 되어 정당 재정에 큰 도움이 될 것으로 예상되었다.[5] 그러나 과거의 시도당후원회는 부활하지 못해 정당의 재정적 분권 확보에는 실패하였다.

다음으로 선거시기와 비선거시기를 구분하여 정치자금이 중앙당과 시도당에 어떻게 배분되었는지 살펴보려고 한다. 정당후원회가 금지된 시기로 가장 최근에 지방선거가 있었던 2014년 자료와 최근 2016년 자료를 비교할 것이다. 중앙선관위에서 발간하는 정당의 활동개황 및 회계보고 중 2006년, 2014년, 2016년 자료를 분석한다.

1) 정치자금의 수입

2006년과 2014년은 각각 제4회 지방선거와 제6회 지방선거가 있었고, 2016년은 지방선거가 없었던 해이다. 2006년의 경우 정당의 정치후원회가 허용되었고, 중앙당과 시도당은 후원회를 두어 후원금을 모금할 수 있었다.

〈표 4〉와 〈표 5〉는 지방선거가 있었던 해의 중앙당과 시도당의 수입을 비교한 것이다. 2006년의 경우 중앙당의 수입이 시도당보다 많지만, 그 차이는 크지 않다. 2014년의 경우 중앙당의 수입이 상대적으로 더 많아져 재정적 분권 수준은 떨어졌지만, 한국정치의 중앙집중을 감안하면 상당한 수준의 재정적 분권을 이뤘던 것으로 보인다. 그러나 〈표 6〉에서 선거가 없었던 해인 2016년 중앙당과 시도당의 수입을 비교하면 중앙당의 수입에 비해 시도당의 수입이 거의 1/10도 안 되는 것으로 나타나, 비선거시기의 시도당은 거의 재정적 분권이 이뤄지지 않는다고 할 수 있다.

---

5) 2017년도 정당의 활동개황 및 회계보고 자료가 아직 나오지 않아, 2018년 3월 현재 2017년의 자료는 분석할 수 없었다.

〈표 4〉 2006년 정당의 수입: 중앙당과 시도당 비교

(단위: 백만 원)

	중앙당	시도당	전체 수입 중 시도당 수입의 비율 (%)
열린우리당	37,953	34,930	47.9
한나라당	53,705	35,737	40.0
민주당	10,103	9,400	48.2
민주노동당	17,246	20,235	54.0

출처: 중앙선거관리위원회(2007: 556-557).

〈표 5〉 2014년 정당의 수입: 중앙당과 시도당 비교

(단위: 백만 원)

	중앙당	시도당	전체 수입 중 시도당 수입의 비율 (%)
새누리당	59,592	36,254	37.8
새정치민주연합	59,926	30,079	33.4
정의당	7,609	536	6.6

출처: 중앙선거관리위원회(2015: 503, 505).

〈표 6〉 2016년 정당의 수입: 중앙당과 시도당 비교

(단위: 백만 원)

	중앙당	시도당	전체 수입 중 시도당 수입의 비율 (%)
더불어민주당	68,060	6,923	9.2
새누리당	75,164	9,835	11.6
국민의당	22,540	1,078	4.6
정의당	16,727	689	4.0

출처: 중앙선거관리위원회(2017: 490-491).

2) 정치자금의 지출

2006년과 2014년은 각각 제4회 지방선거와 제6회 지방선거가 있었고, 2016년은 지방선거가 없었던 해이다. 2006년의 경우 정당의 정치후원회가 허용되었고, 중앙당과 시도당은 후원회를 두어 후원금을 모금할 수 있었다. 앞서 살펴본 정치자금의 중앙당과 시도당의 수입 패턴은 지출에서도 유사하게 나타난다.

지방선거가 있었던 2006년과 2014년에는 〈표 7〉과 〈표 8〉에서와 같이 중앙당이 다소 더 많은 액수를 지출했지만, 시도당의 지출과 크게 다르지 않다. 그러나 〈표 9〉의 2016년 선거가 없었던 해를 비교해보면 중앙당의 지출에 비해 시도당의 지출이 거의 1/5도 안 되는 것으로 나타나, 비선거시기의 시도당은 거의 재정적 분권이 이뤄지지 않는다고 할 수 있다.

〈표 7〉 2006년 정당의 지출: 중앙당과 시도당 비교

(단위: 백만 원)

	중앙당	시도당	전체 지출 중 시도당 지출의 비율 (%)
열린우리당	34,718	32,481	48.3
한나라당	37,403	28,395	43.2
민주당	9,227	8,641	48.4
민주노동당	17,114	18,857	52.4

출처: 중앙선거관리위원회(2007: 669, 672).

〈표 8〉 2014년 정당의 지출: 중앙당과 시도당 비교

(단위: 백만 원)

	중앙당	시도당	전체 지출 중 시도당 지출의 비율 (%)
새누리당	31,093	27,410	46.9
새정치민주연합	29,527	29,622	50.1
정의당	4,726	2,182	31.6

출처: 중앙선거관리위원회(2015: 515, 517).

〈표 9〉 2016년 정당의 지출: 중앙당과 시도당 비교

(단위: 백만 원)

	중앙당	시도당	전체 지출 중 시도당 지출의 비율 (%)
더불어민주당	49,757	12,441	20.0
새누리당	39,834	12,034	23.2
국민의당	16,178	2,239	12.2
정의당	13,319	2,874	17.8

출처: 중앙선거관리위원회(2017: 502-503).

지방정치의 활성화를 위해서는 정당의 재정적 분권뿐만 아니라 지방정치인의 재정적 자율성도 확보되어야 한다. 강원택(2010)은 지역주의에 따른 투표행태로 지방정치가 더욱 폐쇄적인 구조 속에 갇혀있으므로 보다 개방적이고 다당적 경쟁이 허용될 수 있는 정치환경을 조성해야 한다고 보고, 이를 위해 자발적 참여의 확대, 상향식 정당 건설과 생활정치의 활성화가 필요하다고 주장한다. 지방정치의 활성화를 위해서는 지방정치에 소요되는 정치비용을 합리적으로 조달하고 투명하게 지출할 수 있는 구조가 제공되어야 한다.

2006년 정치개혁에 따라 중앙당과 시·도당의 후원회가 폐지되고, 국고보조금의 배분 방식이 중앙당 50%, 정책연구소 30%, 시도당 10%, 여성정치발전기금 10% 등의 비율로 정해졌다. 그러나 2015년 12월 헌법재판소가 정당후원회 금지에 대해 헌법불합치 결정을 내리면서 정당후원회가 부활하였다. 결정문에서 정치자금의 투명성만 확보된다면 국민의 정치적 표현의 자유와 정당의 정치적 활동의 자유를 위해 정당후원회를 허용해야 한다고 설명하였고, 국회는 2017년 6월 30일까지 정당후원회 관련 입법을 마련해야 한다고 명시하였다(임성학·전용주 외, 2016). 이로 인해 2017년 6월 「정치자금법」이 개정되어 중앙당후원금 제도가 부활하였으며, 각 정당의 중앙당후원회는 연간 50억 원, 선거가 있는 해에는 연간 100억 원까지 후원금을 모금할 수 있게 되었다(제12조 1항, 제13조 1항). 안타까운 점은 정당의 재정적 분권화를 위해서 2006년 이전과 같이 시도당후원회의 허용 등 지방조직의 재정자립도를 높일 수 있는 제도 개선이 필요하다.[6)]

2015년 더불어민주당의 전신인 새정치민주연합은 혁신위원회를 만들어 지방분권 및 정당분권에 대한 방안을 제시하였다. 혁신위원회는 당 최고위원회의 지역 공천수정 권한을 없애고 시도당에 공천권을 완전히 이양하는 방안과, 국고보조금에 대한 중앙당의 시도당 지원을 일반적인 10%에서

6) 2006년 이전에 연간 후원금 모금의 상한액은 중앙당은 50억 원, 시도당은 5억 원이었다.

향후 두 배로 늘리겠다는 방안을 제시했다(김강래, 2015). 이런 혁신안에 대한 자체 혹은 외부 평가를 통해서 정당의 재정적 분권에 대한 압력이 지속적으로 가해져야 할 것이다.

Ⅳ. 결론

2016년 한국정치학회는 선거운동 자유의 확대 등을 위하여 「공직선거법」, 「정당법」, 「정치자금법」을 입법 청원하였다(배훈식, 2016). 지구당 부활, 정당설립 완화, 사전선거운동금지 폐지, 유권자의 자유로운 정치활동 보장 등과 같이 민주주의 활성화의 내용이 주를 이루고 있다. 2016년 중앙선관위가 제출한 「정치관계법」 개정의견도 정치학회의 입법청원과 유사한 내용을 포함하며, 그 핵심은 정당이 유권자의 생활 속에서 정치적 의사를 모으고 전달하는 기능을 수행할 수 있도록 하여 풀뿌리 민주주의가 활성화되도록 하자는 것이다(중앙선거관리위원회, 2016). 2004년 「정치관계법」 개정으로 지구당이 폐지되어 정치자금의 수요를 줄이고 투명성을 높인 것은 사실이지만, 지역의 여론수렴, 주민의 정치참여, 정당과 정치인과의 소통이 어려워져 민주주의 발전을 저해한 것도 부인할 수 없는 사실이다.[7)]

정당이 국민의 정치적 의사 수렴과 형성에 효율적으로 기능하기 위해서는 유권자들과 직접 소통할 수 있는 정당의 지방조직이 활성화되어야 하고, 이를 위해서는 정당의 정치적, 재정적 분권이 확보되어야 한다. 당원의 식조사를 실시한 정정식(2011)의 연구에 따르면, 당원이 시도당 지도부와

7) 지구당 대신 당원협의회를 두게 했지만, 당원협의회는 당헌·당규에서 위임한 임의기구에 지나지 않아 사무소를 설치할 수 없고 유급직원도 둘 수 없어 정당의 핵심조직으로 기능하는 데 한계가 많다(하세헌, 2016: 171).

의견을 교환할 수 있는 기회는 월 평균 2.24회인 반면 중앙당 지도부와 의견을 교환할 수 있는 기회는 월 평균 1.05회로 매우 제한되어 있다. 중앙당과의 의사소통이 부족한 구조에서 시도당 당직자가 중앙당과 당원들을 매개하는 중요한 기능을 수행한다고 평가하고 있어 지방조직의 중요성을 확인할 수 있다. 윤종빈(2011)의 지구당 폐지에 대한 당원의식조사 결과에서도, 지방조직의 의사소통 기능을 확인할 수 있다. 당내 의사결정 효능감이 낮은 당원일수록 중앙당 지도부와의 의사소통이 필요하고 이를 위해 지구당 부활이 필요하며, 또한 지역주민의 의견수렴 등 소통의 기능을 위해서도 지구당이 부활해야 한다는 의견이 많았다.

결국 정당의 지방조직을 활성화하기 위해서는 중앙당의 권한과 역할을 대폭 축소하고, 특히 공직후보 선출과 관련된 당원들의 권한을 보장하기 위한 제도 마련이 필수적이다. 그러나 당원의 의사결정이 형식적 수준에서 제한될 수 있기 때문에, 후보자 선출을 지역별로 당원들의 중요한 권한사항으로 정의하는 법 개정 노력이 필요하다는 주장까지 제기되고 있다(정연정, 2009).

이와 같이 정당의 분권화는 시대적 요구이며 민주주의 활성화를 위해 필요하다. 하지만 한국의 정당분권은 행정적 분권에만 머물러 있으며 재정적, 정치적 분권은 매우 저조한 상황으로, 아직 갈 길이 멀다. 한국의 정치발전과 이로 인한 경로의존 역시 정당분권을 가로막고 있다. 단방제 중앙집권적 국가에서 중앙집권적 정당체계가 형성되었고, 지역주의 정치구조에 의해 강화되면서 중앙-지방의 위계적 관계가 지속되어 왔다. 이런 상황에서 지방자치와 다층적 거버넌스를 활성화하기 위해서는 지방분권에 대한 논의가 필요하며, 헌법의 일관된 해석이 가능하도록 개헌 역시 필요하다(차재권·전용주, 2017).

정당분권과 지방분권의 길이 멀지만, 현 문재인 정부가 지방분권에 대한 의지가 강하고 지방분권을 위한 개헌에도 적극적이기 때문에 한 가닥 희망을 걸어볼 수 있는 상황이 되었다. 특히 2018년 6월 지방선거를 앞두

고 지방분권이 중요한 선거쟁점으로 등장한다면 그 가능성은 더욱 높아질 것이다. 기존에는 지방분권에서 정당분권이 따로 분리해 논의되었지만, 이 글을 통해 지방분권에 있어 핵심 행위자는 정당이라는 점과 지방분권은 정당분권과 같이 가야 한다는 점이 인식되는 기회가 되길 바란다.

■ 투 고 일: 2018년 2월 1일
■ 심 사 일: 2018년 3월 1일
■ 게재확정일: 2018년 3월 5일

참고문헌

강원택. 2010, "폐쇄적 지역 정당 구조와 정치개혁: 지방정치를 중심으로," 『한국정치연구』, 19권 1호: 1-20.

김강래. 2015, "野 4차 혁신안 "시도당에 공천권 완전 넘겨라"," 『레이더P』, 7월 17일.

김용복. 2009, "지방정치와 정당의 역할: 연구의 범위와 쟁점," 『지역사회연구』, 17권 4호: 31-52.

김진아. 2016, "2017년 참좋은지방정부위원회 출범식," 『뉴시스』, 1월 12일.

배훈식. 2016, "한국정치학회 공직선거법 등 입법 청원 기자회견," 『뉴시스』, 9월 22일.

안병욱. 2017, "바른정당 집단탈당 진짜 이유는 '1-2-4' 시스템 와해," 『레이더P』, 5월 2일.

윤종빈. 2011, "지구당 폐지와 한국정당의 민주성," 『한국정당학회보』, 10권 2호: 67-92.

임성학. 2002, "16대 총선 선거자금의 조달과 지출: 후보자 인터뷰를 중심으로," 모종린 편, 『한국의 정치자금』 (서울: 동아일보사): 23-97.

임성학·전용주·엄기홍. 2016, 『정치자금의 원활한 조달과 투명성 강화방안에 관한 연구: 정당후원회 부활 및 매칭펀드제 도입을 중심으로』 (과천: 중앙선거관리위원회).

정연정. 2009, "정당의 지방조직 활성화 방안: 지구당 재정립의 필요성을 중심으로," 『21세기정치학회보』, 19집 3호: 171-196.

정영태. 2017, "문 대통령 "연방제 수준 지방분권 개헌"," 『SBS』, 6월 14일.

정정식. 2011, "한국 당원의 정당 활동과 인식에 대한 연구," 『한국시민윤리학회보』,

24집 1호: 195-216.
중앙선거관리위원회. 2007, 『2006년도 정당의 활동개황 및 회계보고』 (서울: 중앙선거관리위원회).
_____. 2015, 『2014년도 정당의 활동개황 및 회계보고』 (과천: 중앙선거관리위원회).
_____. 2016, "중앙선관위, 정치관계법 개정의견 제출," 8월 24일, http://www.nec.go.kr/portal/bbs/view/B0000342/34045.do?menuNo=200035 (2018/01/26).
_____. 2017, 『2016년도 정당의 활동개황 및 회계보고』 (과천: 중앙선거관리위원회).
지병근. 2016, "중앙당은 어떻게 시·도당을 통제하는가?: 한국 주요정당들의 분권화 사례분석," 『의정논총』, 11권 2호: 181-210.
차재권·전용주. 2017, "의회정치에서의 다양한 계층제(hierarchy)의 작동 메커니즘: 4개국 중앙–지방의회 관계 유형 분석을 중심으로," 『세계지역연구논총』, 35집 1호: 97-133.
하세헌. 2016, "지방 정당," 강원택 편, 『지방정치의 이해 2』 (서울: 박영사): 155-182.
허석재. 2016, "지방정치제도의 기본원리," 강원택 편, 『지방정치의 이해 1』 (서울: 박영사): 87-113.

더불어민주당, http://theminjoo.kr.
민주평화당, http://peaceparty.co.kr.
바른미래당, http://bareunmirae.kr.
자유한국당, http://www.libertykoreaparty.kr.
정의당, http://www.justice21.org.
「정치자금법」(시행 2017.6.30.), 국회법률정보시스템, http://likms.assembly.go.kr/law/lawsLawtInqyDetl1010.do?genActiontypeCd=2ACT1010&contId=1965020900000001&contSid=0028&cachePreid=ALL#%EC%A0%9C3%EC%9E%A5%EC%A0%9C6%EC%A1%B0 (2018/02/08).
지방분권 개헌 1,000만인 서명운동, https://www.1000mann.or.kr.

Blyth, Mark. 2002, *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century* (Cambridge, UK: Cambridge University Press).
Bratberg, Øivind. 2010, "Institutional Resilience Meets Critical Junctures: (Re) allocation of Power in Three British Parties Post-Devolution," *Publius*, Vol. 40, No. 1: 59-81.

Clark, Alistair. 2004, "The Continued Relevance of Local Parties in Representative Democracies," *Politics*, Vol. 24, No. 1: 35-45.

Deschouwer, Kris. 2003, "Political Parties in Multi-Layered Systems," *European Urban and Regional Studies*, Vol. 10, No. 3: 213-226.

Detterbeck, Klaus. 2012, *Multi-Level Party Politics in Western Europe* (Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan).

Falleti, Tulia G. 2005, "A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective," *The American Political Science Review*, Vol. 99, No. 3: 327-346.

Harbers, Imke. 2014, "States and Strategy in New Federal Democracies: Competitiveness and Intra-Party Resource Allocation in Mexico," *Party Politics*, Vol. 20, No. 6: 823-835.

Hopkin, Jonathan. 2003, "Political Decentralization, Electoral Change and Party Organizational Adaptation: A Framework for Analysis," *European Urban and Regional Studies*, Vol. 10, No. 3: 227-237.

_____. 2009, "Party Matters: Devolution and Party Politics in Britain and Spain," *Party Politics*, Vol. 15, No. 2: 179-198.

Hopkin, Jonathan and Jonathan Bradbury. 2006, "British Statewide Parties and Multilevel Politics," *Publius*, Vol. 36, No. 1: 135-152.

Lipset, Seymour M. and Stein Rokkan. 1967, "Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction," *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives* (New York, NY: Free Press): 1-64.

Montero, Alfred P. 2001, "After Decentralization: Patterns of Intergovernmental Conflict in Argentina, Brazil, Spain, and Mexico," *Publius*, Vol. 31, No. 4: 43-64.

Rhodes, R. A. W. 1981, *Control and Power in Central-Local Government Relationships*, 2nd ed. (Aldershot, UK: Ashgate).

Riker, William H. 1964, *Federalism: Origin, Operation, Significance* (Boston, MA: Little, Brown & Co).

Trounstine, Jessica. 2009, "All Politics Is Local: The Reemergence of the Study of City Politics," *Perspectives on Politics*, Vol. 7, No. 3: 611-618.

Willis, Eliza, Christopher da C. B. Garman, and Stephan Haggard. 1999, "The Politics

of Decentralization in Latin America," *Latin American Research Review*, Vol. 34, No. 1: 7-56.

Wilson, David and Chris Game. 1998, *Local Government in the United Kingdom*, 2nd ed. (London, UK: Palgrave Macmillan).

Abstract

Decentralization through Party Decentralization in Korea: Party Message, Political and Fiscal Decentralization

Sunghack Lim

Decentralization, along with democratization and globalization, is a political trend all over the world. In the case of Korea, many researches on decentralization have been carried out, but mainly the relationship between the central government and local government have been focused on, and political party which is the most important actor in the decentralization process has been ignored. Therefore, researches on political party actively participating on decentralization process were relatively insufficient. This paper attempts to overcome these limitations and examine the decentralization of the political party that plays the leading role in decentralization.

In order for the political party to function effectively during the decentralization, local party's organizations are critical. The local organization that can communicate directly with the voters should be a key of promoting grassroots democracy. However, the decentralization of the Korean parties is a long way to go. Fiscal and political decentralization has not been achieved. In the past, the decentralization has been discussed without political parties and party's decentralization. This article emphasizes the point that the key actor in the decentralization is the political party and the decentralization should be discussed with it.

Key words: Party Decentralization, Decentralization, Korea, Party Message, Political Decentralization, Fiscal Decentralization

제34권 제1호 2018년(봄) 통권 100호, pp. 141-170.

남북통일과 지방분권: 쟁점과 과제

김 용 복*

Ⅰ. 머리말
Ⅱ. 남북통일논의와 지방분권: 변화와 수렴?
Ⅲ. 평화공존, 통일과정 그리고 지방분권
Ⅳ. 통일국가의 권력구조: 양원제와 연방제?
Ⅴ. 맺음말

국문요약

분단된 현재의 한국사회에서도 분권과 자율은 중요한 쟁점이지만, 통일과정과 통일 이후에도 지방분권은 여전히 중요한 과제이다. 통일은 이질적인 길을 걸어온 두 국가가 물리적으로 뿐만 아니라 화학적으로도 결합하는 것을 의미하기 때문이다. 지역갈등, 수도권과 지방의 격차확대 등으로 어려움을 겪고 있는 한국사회에서 지방분권과 균형발전이 시급한 과제이지만, 통일국가의 경우 더욱 이질적인 지역과 요소의 결합, 다양한 격차의 수용 등은 국가의 발전을 결정하는 중요한 요인이 될 것이다.

남북통일은 정치체제와 이념이 상반된 두 체제의 결합을 의미한다. 통일을 준비하는 과정에서뿐만 아니라 통일 이후의 한국사회를 고려할 때, 분권화에 기초한 통일논의가 필요하다. 또한 통일과정의 역동성과 개방성을 고려할 때, 중앙 차원뿐만 아니라 지역적 차원의 준비도 필요하다. 통일국가에서도 분권화의 제도화가 더 진전되어야 사회통합 등 통일 이후의 국가발전과 균형발전이 가능할 것이기 때문이다. 지방분권은 동질적인 사회뿐만 아니라 이질적인 사회의 기초를 확고하게 하여 한 사회의 민주주의의 견고함을 가져온다. 한국의 지방분권화 진전은 통일과정과 통일 이후에 있어 다양성과 융합을 낳아 통일과 통합의 토대를 만드는 과정이다. 지방분권에 토대를 둔 통일준비와 통일 이후의 사회통합 문제에 대한 연구가 더 필요한 시점이다.

주제어: 지방분권, 통일, 통일방안, 연방제, 국가연합제

DOI: 10.17331/kwp.2018.34.1.006

* 경남대 정치외교학과 교수.
저서 및 논문 "촛불정국과 개헌 논의: 쟁점과 과제," 『정치비평』, 10권 1호: 87-135 (2017) 외.

Ⅰ. 머리말

1995년 지방자치가 전면적으로 실시된 이후 많은 진전에도 불구하고, 최근 개헌논의에서 지방분권과 균형발전이 가장 핵심적인 과제로 떠오르고 있다. 이른바 '지방분권형 개헌'이 화두가 되고 있다는 사실은 지방자치가 한계에 직면해있다는 현실을 보여주는 것이다. 1987년 개정된 현행 헌법에서 지방자치에 관한 조항은 단 2개로 제헌 헌법의 규정과 거의 유사하다. 그리하여 그동안 변화된 환경과 성숙한 지방자치의 현실을 반영하지 못하고, 오히려 헌법 규정이 지방자치 발전에 제약이 된다는 비판이 지속적으로 제기되었다. 현행 헌법은 과거 자원과 재정이 부족했던 상황에서 중앙정부의 효율성에 높은 가치를 두고 만들어졌다. 그러나 민주화와 세계화의 진전에 따라 다양성과 자율성이 확대되는 현실에서 현행 헌법의 중앙집권적 이념과 관행은 오히려 사회발전과 지역개발에 제약이 되어 왔다. 권력의 분산이 현시대에 맞는 국가의 기본 구조가 되어야 하고, 이에 따라 현행 헌법도 바뀌어야 한다는 주장이다.

'지방분권'이란 "국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하는 것을 말한다."(「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」, 제2조). 이에 반해 '국가균형발전'은 "지역의 특성에 맞는 발전과 지역 간의 연계 및 협력 증진을 통하여 지역경쟁력을 높이고 삶의 질을 향상함으로써 지역 간의 균형"(「국가균형발전 특별법」, 제1조)을 도모하는 것을 의미한다. 국가균형발전은 중앙과 지방 간 지역편차와 기회의 불균형을 바로잡고, 각 지역이 갖고 있는 인적·물적 자원의 개발을 통해 자원의 효율성을 극대화하며, 지역경제를 발전시킴으로써 지역주민의 경제적 지위를 향상시킴은 물론, 지방자치단체의 재정적 자립여건을 강화함으로써 지방자치를 효율적으로 실행할 수 있다는 점에서 중요한 의제가 되고 있다(차재권, 2017: 27).

이러한 지방분권과 균형발전에 대한 관심은 지난 지방자치가 가진 제약을 극복하기 위해서 비롯되었다. 지방자치란 지역주민이나 지방정부 및 의회가 일정한 지역에서 이루어지는 정치와 행정을 자율적으로 결정하고 처리하는 과정이라고 할 수 있다(한국지방자치학회, 2008: 6-8). 민주주의는 시민들이 참여할 권리를 존중하여 그 기회를 확대하고, 정치권력의 분배에 절차적 정당성을 가지므로 지지를 받는다. 지방의 '자치'도 참여기회를 확대하고, 정치권력의 대표성, 책임성, 반응성을 제고하는 데 유리하기 때문에 민주주의와 친화성을 갖는다. 그래서 오랫동안 지방자치가 "민주주의를 위한 최상의 학교이며, 민주주의 성공의 보증서"로 풀뿌리 민주주의의 토대라고, 그 중요성이 강조되었던 것이다(21세기정치연구회, 2012: 49).

그런데 지방분권이 한국적 현실에서 최선의 개혁인지에 대한 논란이 있다(전용주, 2013). 개헌의 필요성은 인정하지만, 지방분권의 확대 혹은 명문화에 신중한 견해도 있다. 이들은 지방분권이 반드시 민주주의 발전과 긍정적인 관계에 있다고 할 수 없으며, 지역단위의 정당정치, 시민단체들이 미성숙한 경우 오히려 지방 차원의 부패를 심화시킬 수 있고, 민주주의 진전에 역효과를 낳을 수 있다고 한다. 또한 지방분권의 강화가 경제적 효율성을 떨어뜨릴 수 있다고 주장한다. 지방분권을 통한 정책결정과정의 다원화는 일종의 거부권 행위자 수를 확대시키므로 정책 결정과 집행의 효율성을 저하시킬 수 있으며, 중앙정부와 지방정부의 정책적 부조화를 가져오고, 지역이익 중심적인 지방자치단체의 경제정책이 중앙정부와의 갈등, 지방재정의 악화, 지역 간 불균형 발전 등을 낳을 수 있다는 것이다. 그래서 지방분권은 양날의 칼이므로 신중한 판단이 필요하다고 주장한다.

그렇지만 지방분권은 민주주의 발전에 기여할 수 있으며, 주민참여의 확대를 통해 직접 민주주의를 강화시키고, 중앙정부보다 지역주민의 요구를 정책에 실질적으로 반영시킬 수 있다. 또한 지방분권은 지역경제 발전에 도움이 될 것이며, 공공영역의 축소로 인하여 효율성을 제고시키고, 지역 간 상호경쟁을 유도할 수 있으며, 세계화와 지방화라는 이중압력에 가

장 효과적으로 대응할 수 있는 방안이라는 긍정적인 견해도 강하다. 이러한 원칙론 외에도 현재의 지방자치제도들이 중앙과 지방의 불균형이 확대되는 현실, 중앙정부의 과도한 개입이 일상화된 그동안의 경험들, 그리고 지방자치 도입 이후 환경과 의식이 변화하고 있는 많은 현상들을 반영해서 개선되어야 한다는 현실적인 필요성도 제기된다. 아마도 지방분권 강화에 대한 신중한 의견에는 지방정치의 후진성, 지역리더십에 대한 회의, 주민참여의 제한 등 현재의 지방정치 문제들을 개선하기 위한 노력이 선행되어야 한다는 판단이 포함되었을 것으로 생각한다.

분단된 한국사회에서 분권과 자율이 중요한 과제가 되고 있다는 점은 통일과정과 통일 이후의 한반도에 시사하는 바가 크다고 할 것이다. 통일은 이질적인 길을 걸어온 두 국가가 물리적으로 합치는 것뿐만 아니라, 화학적으로도 결합하는 것을 의미하기 때문이다. 여전히 지역갈등, 수도권과 지방의 격차확대 등으로 어려움을 겪고 있는 한국사회에서 지방분권과 균형발전이 시급한 과제이지만, 통일국가의 경우 더욱 이질적인 지역과 요소의 결합, 다양한 격차의 수용 등이 국가의 발전을 결정하는 중요한 요인이 될 것이라는 데 큰 이견이 없을 것이다. 이는 국가는 통일이 되었지만, 사회는 통합되지 않았다고 평가받는 독일의 경험에서도 알 수 있다.

따라서 통일국가의 기반을 닦고 통합을 이루기 위해서는 다양한 분야에서의 자율과 분권이 필수불가결하다. 그중 지방분권은 가장 핵심적으로 통일을 준비하는 과제이자, 통일 이후에도 중요한 사회통합의 길이라고 할 수 있다. 분권은 권력의 분산과 공유를 통해서 다양성 속에 사회를 통합시키고 소통을 확대하는 길이다. 남북통일은 정치체제와 이념이 상반된 두 체제의 결합을 의미한다. 통일을 준비하는 과정에서뿐만 아니라 통일 이후의 한국사회를 고려할 때, 분권화에 기초한 통일논의가 필요하다. 또한 통일과정의 역동성과 개방성을 고려할 때, 중앙 차원뿐만 아니라 지역적 차원의 준비도 필요하다. 통일국가에서도 분권의 제도화가 더 진전되어야 사회통합 등 통일 이후의 국가발전과 균형발전이 가능할 것이기 때문이다.

이 글은 통일을 준비하는 입장에서 지방분권의 중요성을 강조하고, 지방분권의 시각으로 본 남북한 통일방안을 비교 고찰할 것이다. 이후 통일과정에서 지방분권체제를 만드는 노력이 중요하다는 점을 지적하고, 통일국가의 다양한 권력구조를 지방분권의 입장에서 살펴보며, 그것이 통일국가의 수립과 발전에는 어떠한 함의가 있는지 고찰하고자 한다.

Ⅱ. 남북통일논의와 지방분권: 변화와 수렴?

해방 이후 통일된 독립정부 수립에 대한 염원이 각각의 단독정부 수립과 전쟁으로 좌절되고 분단이 고착되면서, 남한과 북한 모두에서 통일은 역대 정권의 핵심적인 민족과제가 되었다. 그러나 분단 이후 남북정부의 통일방안과 남북협력에 대한 논의들은 남북체제경쟁과 정권유지를 위한 것으로, 실현 가능성보다는 체제홍보 혹은 구색 맞추기의 차원에서 제기된 측면이 강하였다. 그럼에도 남북정부의 통일방안은 지속적으로 미묘한 변화를 보여왔는데, 이는 변화된 주변정세, 남북관계, 내부정치적 변화 등이 반영된 것이었다. 한국의 민족공동체통일방안과 북한의 '연방제' 통일방안은 변화된 역관계를 반영하여, 내용상 중앙집권적 통일성보다는 지방정부의 자율성과 특수성이 확대되는 방향으로 변화하였고 상호 간에 공통적인 요소가 확대되었다.

먼저 한국의 통일방안에 대한 검토해보자(통일부 통일교육원, 2011 참조). 한국정부의 통일논의는 탈냉전과 민주화 전후 시기로 크게 나누어볼 수 있다. 냉전과 권위주의 시기 한국정부의 통일방안은 북한대결과 반공이데올로기 차원에서 주로 제안되었으며, 실현 가능성보다는 북한체제에 대한 우월성을 홍보하는 측면이 강하였다. 이승만정부의 북진통일론은 북한을 인정하지 않겠다는 선언이었고, 박정희정권의 선건설 후통일론은 북한

과의 체제경쟁이 우선이었으며, 7.4 남북공동성명 등 남북교류도 정권유지를 위한 정당화 논리에 이용된 것이었다. 전두환정권의 '민족화합 민주통일방안(1982년 1월 22일)'은 남북대표로 민족통일협의회를 구성하여 통일헌법을 기초한 다음, 통일헌법에 따라 남북한 총선거를 실시해 통일국회와 통일정부를 구성하자는 제안이었다. 그렇지만 남북한 총선거방안은 북한이 수용할 수 없는 통일방안이었고, 현실성보다는 체제홍보성이 더 강한 것이었다.

탈냉전과 민주화 이후 한국정부의 통일방안은 좀 더 현실적이고 단계적으로 바뀌었다. 노태우정권의 통일방안은 1989년 9월 제안된 '한민족공동체통일방안'으로, '화해협력, 남북연합, 통일국가'라는 3단계의 단계적 통일론이었다. 특히 화해협력과 통일국가 사이에 남북연합 단계를 제안한 것이 특징적인데, 남북연합은 "통일로 가는 중간 징검다리로서 남과 북이 연합하여 더불어 살아가는 가운데 단일민족사회(민족공동체)를 꾸린 다음, 마침내 하나의 완전한 민족국가를 세워 통일을 실현한다."라고 설명된다(국토통일원, 1999: 12). 남북연합 단계는 중간과정의 통일체제로, 이 단계에서는 남북에 자치권을 최대한 보장하면서, 최고 결정기구로 남북정상회의, 쌍방 정부대표로 구성되는 남북각료회의, 남북국회의원으로 구성되는 남북평의회 등을 두어 국가연합의 통일기구를 만들자고 제안하였다.

이후 한민족공동체통일방안은 1994년 '민족공동체통일방안(한민족공동체 건설을 위한 3단계 통일방안)'으로 발전하여, 지금까지도 한국정부의 공식적인 통일방안으로 이어지고 있다. 민족공동체통일방안에서는 과도기적인 통일체제로 남북연합(the Korean Commonwealth) 단계가 제안되었는데, 이는 민족공동체를 만들어가는 중간과정으로 상호협력과 공존공영의 관계를 도모하여 통일기반을 조성하기 위한 과정이다. 민주화 이전과 달리, 화해협력과 남북연합의 단계를 거쳐 통일국가로 나아가는 좀 더 현실적이고 남북체제의 이질성을 인정하는 단계를 설정한 것은 광범위한 분권화 위에서 통일의 기반을 다진 후 통일국가의 최종적인 틀을 만들자

는 것으로, 통일에는 오랜 시간이 걸리며 어려운 통합의 과정이 있다는 것을 인정하는 현실적인 통일방안으로 보인다.

북한의 통일방안도 시기별로 변화했다(윤황, 2005; 통일부 통일교육원, 2011 참조). 한국전쟁 이후 북한은 남북한 총선거 방안을 제시하였는데, 실현 가능성보다는 체제홍보를 위한 제안에 불과하였다. 1960년대 이후 북한은 '연방제' 통일방안을 꾸준히 제안해왔는데, '연방'이라는 용어는 그대로지만 북한의 내부사정, 남북관계, 국제정세에 따라 그 내용은 미묘한 변화를 보여왔다.

먼저 1960년대 '과도적 대책으로 연방제안'이 제안되었다. 북한은 당시 남북한 자유총선거 방안이 가장 합리적이고 평화적인 길이라고 주장하면서, 그것이 실현되기 어렵다면 과도적 대책으로 '남북연방제' 방안을 제안하였던 것이다. 이 방안은 두 정치제도를 인정하고, 남북정부대표로 구성되는 '최고민족위원회'를 설치하여 최고의 통치기구로 삼을 것을 제안하였다. 그러나 최고민족위원회는 남북정부의 내정권, 외교권, 군사권의 영역을 침해하지 않는 것이기 때문에, 1960년대의 과도적 연방제 방안은 국가연합적 성격이 강한 것이었다.

1973년에는 통일을 향한 '과도적' 조치로 '고려연방공화국' 방안이 제안되었다. 이는 고려연방공화국을 창설하여 단일국호로 유엔에 가입하자는 남북연방제 방안이다. 이 방안은 최고기구로 '대민족회의'를 제안했는데, 구성은 정부대표 대신 사회단체, 정당대표로 대체되었고 반공단체 배제와 통혁당 포함 등을 주장하였다. 또한 경제, 문화, 군사, 외교 모두 대민족회의에서 다루자는 연방제형 통일국가를 제안하였다. 이는 한국정부가 도저히 받아들일 수 없는 것이었고, 중간과정 없이 연방제형 통일국가를 수립하자는 북한의 주장은 일방적인 홍보에 불과한 방안이었다.

1980년대에는 '고려민주연방공화국' 방안이 제안되었다. 북한은 1980년 10월 10일 제6차 당대회에서 "통일을 위한 가장 현실적이며, 합리적인 방도는 북과 남에 있는 사상과 제도를 그대로 두고 북과 남이 련합하여 하나

의 련방국가"를 구성하는 것이며, 그 방안으로 고려민주연방공화국을 제안했던 것이다. 이는 남북에 두 개의 지역자치정부를 두고 통일연방정부로서 '최고민족연방회의'를 설치하여 통괄하자는 것으로, 과거의 과도적 대책이 아니라 최종적 형태라고 주장하였다. 여기서 설치되는 연방상설위원회가 정치, 군사, 외교권을 통일적으로 행사한다고 주장하여, 최종적인 형태로서 과도적 단계 없이 일거에 연방제형 통일로 나아가자는 제안이었다.

1990년대는 사회주의권이 몰락하고, 동독이 서독에 흡수편입된 시기이다. 이러한 상황에서 북한 김일성은 1991년 신년사를 통해 "1민족, 1국가, 2제도, 2정부" 방안을 제안하였다. 즉 "북과 남에 서로 다른 두 제도가 존재하고 있는 우리나라의 실정에서 조국통일은 누가 누구를 먹거나 누구에게 먹히우지 않는 원칙에서 하나의 민족, 하나의 국가, 두 개의 제도, 두 개의 정부에 기초한 련방제 방식으로 실현되어야" 한다고 주장하였다. 그래서 기존의 고려민주연방공화국 방안에 대한 민족적 합의를 쉽게 이루기 위해, "지역자치정부에 더 많은 권한을 부여하며 장차로는 중앙정부의 기능을 더욱 높여가는 방향"으로 통일을 이룩해야 한다고 제안하였다. 고려민주연방공화국 방안은 지역자치정부에 더 많은 권한을 부여하여 두 개의 제도, 두 개의 정부라는 느슨한 연방제로 통일해야 한다는 것이었다. 그러나 지방정부에 더 많은 권한을 부여한다는 제안 외에 구체적인 방도는 언급하지 않았다.

이러한 느슨한 연방제 방안은 2000년 남북정상회담의 공동선언을 통해서 '낮은 단계의 연방제' 방안으로 구체화되었다. 6.15 공동선언 2항에 따르면, "남과 북은 나라의 통일을 위한 남측의 연합제안과 북측의 낮은 단계의 연방제안"의 공통성을 인정하고, 이 방향에서 논의를 이어가기로 했다.[1] '남측의 연합제안'은 민족공동체통일방안의 남북연합 단계를 지칭

1) 김근식(2003: 170)은 2항의 합의를 체제인정과 공존공영의 단계를 통해 통일을 지향한다는 통일방안이 아닌 통일과정의 원칙, 통일 접근방식에 대한 합의를 의미하는 것으로, 남북이 장기적 공존의 방식을 통해 점차 통일로 나가는 통일과정의 원칙적 합의로 이해해야 한다고 주장한다.

하는 것으로 보인다. 공동선언에서 처음 등장한 '북측의 낮은 단계의 연방제안'은 "'하나의 민족, 하나의 국가, 두 개의 제도, 두 개의 정부'의 원칙에 기초하되, 북과 남에 존재하는 두 개의 정부가 정치, 군사, 외교권을 비롯한 현재의 기능과 권한을 그대로 가지게 하고 그 위에 민족통일기구를 내오는 방법"이라고 설명된다(안경호, 2000). 즉 남북 지방정부에 중요한 권한을 부여하는 국가연합적 성격이 강한 통일방안으로, 남측의 남북연합 단계와 공통성이 있음을 인정한 것이다. 북한이 그동안 언급한 연방제 방안 중에서 가장 지방분권이 확대된 통일방안이라고 할 수 있다.

〈표 1〉 북한의 통일방안 변화와 지방분권화

시대별 통일방안	특징	지방분권화	성격
1960년대 과도적 연방제	과도적 방안	지방정부가 내정, 외교, 군사권 행사	국가연합적 통일
1970년대 고려연방공화국	과도적 대책	중앙정부가 경제, 문화, 군사, 외교권 행사	연방제형 통일
1980년대 고려민주연방공화국	사상과 제도 그대로 최종적 형태	두 개의 자치정부 둠 중앙정부가 정치, 군사, 외교권 행사	연방제형 통일
1990년대 느슨한 연방제	1민족, 1국가, 2제도, 2정부	지역자치정부에 더 많은 권한 부여	연방-연합 혼재
2000년대 낮은 단계의 연방제	1민족국가, 2제도정부 원칙유지	두 개의 정부에 현재의 기능과 권한 부여	국가연합적 통일

이러한 북한의 통일방안 변화에는 사회주의권의 몰락, 독일통일, 남북 국력의 현격한 차이 등의 여러 국내외적 요인이 영향을 미치면서, 연방이란 용어는 유지되었지만 실질적인 내용은 수동적·방어적으로 변화하였다. 특히 통일방안에서 중앙정부의 권한은 약화되고, 지방정부의 권한은 확대되는 특징이 나타났다(〈표 1〉 참조).

지방분권화의 입장에서 살펴보면, 민주화 이전 한국은 지방정부에 대한 관심이 결여되어 있었다. 민주화 이후에는 단계론적인 통일론으로 국가연합 단계를 과도기적 단계로 제안하였다. 즉 국가연합이라는 광범위한 지역분권에 기초한 통일국가 수립을 통해서 최종적으로 단방제형 통일국가로 진화하는 방안을 제안했으며, 이것이 현재에도 한국의 공식적인 통일방안이다.

북한은 사회주의권이 붕괴하고 독일통일이 이루어진 국제정세의 변화 가운데, 1990년대 이후 통일방안으로 연방제 방안을 지속적으로 유지하고 있다. 그러나 '하나의 민족, 하나의 국가, 두 개의 제도, 두 개의 정부' 방안, 낮은 단계의 연방제 방안 등 '연방'의 내용적 변화를 기하면서, 두 자치정부의 권한을 최대한 확대하는 방향의 통일방안 즉 '국가연합적' 연방으로 변화되는 모습을 보여주었다.

이처럼 지방분권화에 대한 관심과 논의는 한국사회 내부에서도 그리고 남북정부의 통일방안에서도 중요한 쟁점이 되어왔다. 지방분권화는 통일 준비를 위한 대비책으로 또한 통일 이후 국가의 권력구조를 설계할 때도 중요한 과제가 될 것이므로, 앞으로 경험적이고 진전된 논의가 확대될 것으로 생각한다.

Ⅲ. 평화공존, 통일과정 그리고 지방분권

통일은 분단 이전 상태로 돌아가거나 '북한지역의 남한화'를 의미하지 않으며, 오히려 이질적인 두 사회의 결합을 의미한다. 통일은 서로 다른 두 체제가 정치, 경제, 군사, 외교, 사회문화 등 다양한 영역에서 하나로 통합하는 새로운 민족공동체의 건설과정이다. 즉 지리적 측면에서는 국토의 통일을, 정치적 측면에서는 체제의 단일화를, 경제적 측면에서는 경

제권의 통합을, 사회적 측면에서는 민족적 동질성의 회복을 의미한다(통일부 통일교육원, 2011: 10-11).

통일을 향한 남북한 관계의 변화는 여러 가지로 예상할 수 있지만, 대체로 다음 중 하나일 것이다: ① 남북한 적대적인 분단관계의 유지, ② 북한체제의 개혁과 남북공존, ③ 급격한 흡수통일, ④ 점진적인 평화적 흡수 또는 합의통일, ⑤ 무력에 의한 통일 등이다. 2차대전 이후 분단된 국가들은 베트남, 독일, 예멘, 중국 그리고 한국이다. 그중 베트남은 무력에 의해 통일을 달성했고, 독일은 급격한 흡수통일, 예멘은 합의통일 이후 전쟁을 겪고서야 완전한 통일을 이룰 수 있었다. 현재 중국은 대만과 공존상태를 유지하고 있으며, 한국은 북한과 적대적인 분단관계를 지속하고 있다.

바람직한 남북통일이 흡수편입통일이나 무력통일이 아니라면, 남북통일논의에서 중요한 것은 평화공존의 단계이다. 적대적 경쟁관계에서 평화공존의 상당 기간을 거쳐 통일국가로 진입하는 것은 아주 당연하고 필수불가결한 과정이다. 한반도의 통일을 위해서는 평화공존과 통일의 연속적 과정이 필요하다. 분단상황을 평화적으로 관리하는 것이 필요하며, 이러한 평화공존 단계를 거쳐야 실질적인 통일로 나아갈 수 있다. 통일과 평화공존은 이론적으로 다른 것처럼 보이지만, 이 둘은 불가분의 관계이며 평화공존 없이는 통일을 이룰 수 없다.

남북한 평화공존은 적극적인 평화를 만들어가는 제도와 제도를 운영하는 행위의 양식, 그리고 양식을 지배하는 가치체계에 대한 공유가 이루어진 상태를 의미한다. 갈퉁(Galtung, 1996)의 개념에 따르면, '적극적 평화(positive peace)'는 전쟁의 부재상태를 넘어 전쟁 발생 원인의 제거라는 구조적 폭력의 부재상태를 의미한다. 반면 '소극적 평화(negative peace)'는 전쟁의 부재상태처럼 그 이면에 갈등이 여전히 잠재되어 있고, 관련 행위자들의 안보적 상호작용에 따라 평화체제가 가변성을 갖는 유동적이고 불안정한 체제를 말한다. 좀 더 구체적으로 말하면, 남북한 평화공존은 '남북기본합의서' 전문의 표현처럼 "정치 군사적 대결상태를 해소하여,

민족적 화해를 이룩하고, 무력에 의한 침략과 충돌을 막고 긴장 완화와 평화를 보장하며, 다각적인 교류·협력을 실현하여 민족공동의 이익과 번영을 도모"하는 적극적 평화의 상태를 의미한다.

이를 남북관계의 진전에 따른 단계론으로 살펴보면, 허문영(1999)은 남북관계의 변화를 '갈등적 공존, 경쟁적 공존, 협력적 공존, 남북연합, 통일국가'의 5단계로 제시하였다. 갈등적 공존(conflictive coexistence)은 남북한 힘의 균형에 의해 유지되는 과도기적인 상황을 의미한다. 경쟁적 공존(competitive coexistence)은 남북한이 상호불가침 조약을 맺거나 그에 준하는 의사 표시와 함께 이를 신뢰할 수 있는 실질적 보장장치를 마련함으로써, 제도적 보장에 의해 공존관계가 이뤄지지만 적극적 협조는 이뤄지지 않는 상태를 의미한다. 협력적 공존(cooperative coexistence)은 독립적인 정치체제를 갖춘 두 국가가 서로의 번영을 위한 공동목표를 설정하고, 이를 성취하기 위해 상호의존적 관계에서 적극적으로 협조하는 공존관계를 의미한다. 이러한 분류에 따르면, 평화공존은 경쟁적 공존과 협력적 공존의 단계로, 점차 제도적 수준이 높아지는 과정이라고 할 수 있다. 손기웅(2001)은 남북관계의 진전을 '적대적 대결, 적대적 협력, 평화공존, 남북연합, 통일'의 5단계로 제시하였다. 평화공존을 한반도 평화체제 구축의 한 단계로 보면서, 평화체제 구축은 전쟁상태를 청산하는 "평화의 회복"(소극적 평화)과 평화상태를 지속적으로 관리하는 "평화의 유지"(적극적 평화)를 포괄하는 개념이라고 규정하였다.

결국 한반도 평화체제란 "한반도에서 정전상태의 불안정한 상황을 종식시키고, 전쟁발생 가능성을 제거함으로써 공존의 틀을 마련하는 것을 목표로 한다."(이수형, 2009: 38). 따라서 한반도 평화체제 구축은 한반도에서 평화를 회복, 유지하고 통일을 지향, 기여할 수 있는 체제 구축의 전 과정이라고 할 수 있다. 평화공존 단계는 정전체제에서 평화체제 수립으로의 전환이 전제된 것으로, 대한민국과 조선민주주의인민공화국이라는 두 국가가 평화롭게 공존하고 교류하는 것을 의미한다.

이러한 평화공존의 기간에 지방분권체제의 구축은 남북한 교류와 소통을 위해서 중요할 뿐만 아니라, 통일 이후의 사회통합과 지역적 갈등의 해결을 위해서 핵심적인 방안이 된다. 평화공존 단계에서 지방분권화를 확대시키고 지방 간 교류를 증진해야 하며, 이로써 남북한 이질성을 극복하려는 지역적 토대를 만들고, 통일성과 다양성이 공존하는 원칙하에 지역 간 격차를 '국가균형발전'이란 큰 틀에서 고민하는 것은 통일을 앞당기는 데 중요한 과제라고 할 것이다.

한반도에서 현실적인 통일방안은 독일처럼 북한이 한국에 신속하게 흡수되거나, 아니면 점진적이고 평화적으로 흡수 또는 합의에 의해 통일되는 것이다. 독일의 경험은 준비되지 않은 급격한 통일이 막대한 통일비용과 사회적 혼란을 가져온다는 것을 보여주었다. 좀 더 바람직한 통일의 방안은 통일비용을 최소화하고 점진적 통합으로 나아가는 것이며, 그 과정에서 한국사회의 분권체제를 구축하는 것은 매우 중요한 과제이다. 물론 북한사회가 동시에 다원화되고 분권화되는 것이 바람직하겠지만, 이는 기대하기도 어렵고 또 한국의 영향력이 미치지 않는 부분이라 언급하기도 어렵다. 반쪽인 한국사회의 분권화는 한국이 통일의 주도적인 사회라는 입장에서, 그리고 통일이 현재보다 나은 발전을 의미한다는 점에서 현재의 한국사회를 한 단계 더 진전시키기 위한 과제이기 때문에 중요하다. 한국사회에서 지방분권화를 진전시키는 것은 다음과 같은 의미에서 현재 한국사회의 문제를 해결하려는 노력인 동시에 남북통일과 사회적 통합을 위한 또 다른 준비과정이 된다.

첫째, 분권화를 통한 통일의 준비가 필요하다. 남북 간, 지역 간 소통과 융합은 분권화를 통해 진행되는 것이 중요한데, 작은 단위들은 각자의 정체성을 유지하면서도 훨씬 수월하게 융합할 수 있는 장점이 있기 때문이다. 또한 지방정부 간의 교류와 공동작업을 통해 지역적 차원에서도 통일의 대비가 진행될 수 있다. 통일은 이질적인 정치체제 간 물리적 결합에서 시작하여 궁극적으로는 각 정치체제의 구성원 간 문화적 또는 정체성

결합으로 심화될 것이다. 따라서 다양성을 유지하면서 통일성을 확보하려는 노력이 필요하며, 그 지역적 기초가 분권화이다.

둘째, 통일을 대비한 분권형 체제의 구축이 중요하다. 통일국가는 하나의 중앙정부 아래 다양한 지방정부가 자치와 자율성하에 스스로의 책임으로 국가발전을 추구할 것이다. 통일 이후 남북사회통합도 각 지역의 고유한 삶과 방식, 특성이 존중되는 가운데 진행될 것이며, 중앙과는 별개로 일상적인 삶의 지역적 해결이 중요해질 것이다. 특히 북한지역의 재사회화는 지역적 차원에서 진행되어야 일상적인 삶의 변화와 융합이 가능하다. 이러한 통일과 통합은 하루아침에 이뤄지는 것이 아니며, 한국사회부터라도 분권형 체제가 굳건히 자리 잡아야 향후 통일과정에 영향을 미칠 수 있을 것이다.

셋째, 통일과정에서 분권화는 다양성을 인정하는 가운데, 단일성을 추구하는 토대가 될 수 있다. 이는 한국사회 내부의 분열을 극복하는 과제와 남북한의 다양한 분야에서의 조화와 융합을 의미하는 것으로, 남북 간 내적 통합을 위해서도 지방분권화가 필요한 이유이다. 독일의 통일경험을 보면, 국가는 하나가 되었지만 사회는 하나가 되지 못했다는 비판이 자주 등장한다. 이는 통일 대상국가 간의 사회경제적 격차와 상대적 박탈감 문제로 인한 것이다. 또한 독일의 경우, 서독은 개인, 합리성, 능력을 강조해온 반면 동독은 집단성, 공동체 의식을 강조해왔다. 이처럼 각 지역의 고유성과 특수성을 고려할 때, 보존해야 할 가치가 다르다는 것이 인정되어야 한다. 통일 이후 유지, 발전시켜야 할 가치는 다양하고, 이는 지역적 공동체에 따라 달라질 수 있다. 이러한 통합과 발전을 위해서는 국가 차원보다는 지역적 차원에서의 교류, 소통과 융합이 필요하며, 그 토대로서 지방분권화는 통일을 준비하는 중요한 과제일 것이다.

Ⅳ. 통일국가의 권력구조: 양원제와 연방제?

통일이란 무엇일까? 분단국가가 적대적으로 나뉘어 대립하는 두 개의 국가를 의미한다면, 통일이란 두 개의 국가가 '하나'의 단위 내에서 통합과 융합을 하는 과정이라고 할 수 있다. 이른바 통일국가란 고정되고 정태적인 모습이나 구조가 아니라, 끊임없이 변화 혹은 진화하는 개방적이고 역동적인 모습일 것이다. 따라서 통일국가의 정부형태 혹은 권력구조는 통합과 분권, 소통과 갈등, 융합과 분리 등의 과정을 거치며 여러 단계의 형태를 보일 것이다.

1. 통일국가와 권력의 지역적 배분

하나의 국가를 설계할 때 권력배분은 매우 중요한 문제로, 크게 기능적 배분과 지역적 배분으로 나뉜다. 권력의 기능적 배분은 행정권과 입법권의 배분문제이다. 즉 통일국가의 권력구조로 대통령제가 더 적합한지, 의원내각제가 더 적합한지 또한 의회를 양원제로 할 것인지, 단원제로 할 것인지의 논의와 관련된다. 권력의 지역적 배분은 중앙과 지방의 권력배분에 관한 문제로, 단방제, 연방제, 국가연합제와 같이 지방분권을 어느 정도 인정할 것인가의 논의이다.

통일국가의 중앙정부 형태가 어떠해야 하는지는 여기서 주요한 논의 대상이 아니다. 하지만 대통령제 혹은 의원내각제 등 어떠한 제도가 더 적합한지와는 별개로, 양원제 혹은 단원제와 관련된 논의는 좀 더 검토가 필요하다. 통일 이후 사회통합과 국가발전을 위해서 바람직한 것이 무엇인가 하는 문제이다.

현재 지방분권형 개헌론을 주장하는 일부 입장에서 제안된 지역대표형 상원제 설치 논의는 통일 이후의 국가와 사회발전을 위해서 충분히 설득

력 있는 주장이라고 할 수 있다. 이질성과 고유성이 강한 여러 지역을 하나의 국가로 통합하는 과정에서 소외될 수 있는 지역대표성을 가진 상원의 설립과 그에 따른 양원제 도입은 반드시 고려해야 할 쟁점이다. 그리고 상원이 지역대표성을 효율적으로 대변하기 위한 방안도 매우 중요한 논의이다. 상원이 실질적인 지역대표성을 갖기 위해서는 최소한 상원의원의 선출방식이 지역주민의 선호도를 직접적이든 간접적이든 실질적으로 반영해야 하며, 또한 상원은 지역이권에 관련된 재정이나 법안에 대해 거부, 수정을 요구하거나 최소한 의결을 지연시킬 수 있는 권한을 보유해야 한다(이옥연, 2015: 75-76).

지역분권화와 관련된 통일국가의 권력구조 논의는 권력의 지역적 배분과 관련된다. 즉 정부형태로 단방제, 연방제, 국가연합제 등을 고려할 수 있는데, 이러한 구분은 권력을 중앙정부와 지방정부 사이에서 어디에 더 많이 배분하는가와 관련된다. 먼저 단방국가란 중앙정부를 대신하여 정책을 수행하는 하부 기구가 존재하지만, 그럼에도 불구하고 중앙정부가 모든 정책영역에서 독점적인 권한을 행사하는 국가이다. 이와 대조적으로 연방국가란 분리된 복수의 정부가 한 영토 내에 동시에 존재하며, 헌법에 의해 부여된 각자의 독자적인 정책수행영역이 있는 국가를 말한다. 마지막으로 국가연합은 주권을 가진 국가 간의 느슨한 연합체이다.

이를 좀 더 구체적으로 살펴본다(한국정치학회, 2015 참조). 첫째, 단방제(unitary system)는 중앙정부가 배타적으로 주권을 갖고 있으며, 다양성보다 단일성을 우선시하는 중앙집권적인 통제와 감독이 이루어지는 정부형태이다. 단방제에서도 중앙정부가 지방에 광범위한 자치권을 부여하여 권력의 분산을 기할 수 있는데, 이 경우 지방자치단체가 행사할 수 있는 권한도 근본적으로는 중앙정부의 재량에 의해 부여된 것이다. 따라서 모든 영역의 정책에 대해 독점적 권한을 행사하는 것은 중앙정부이며, 지방이나 지역에 존재하는 정치기구들의 결정이 중앙정부의 정책에 위배되는 경우 취소할 수 있는 권한도 중앙정부에 있다. 단방제에서 중앙정부의 권한 행사는 항상 직

접적으로 개개의 시민에게 영향을 미친다. 영국, 프랑스, 스칸디나비아 국가들, 중국, 일본, 한국 등이 단방제 형태를 가지고 있다.

둘째, 연방제(federal system)는 중앙정부 외에도 일정한 형태의 지방 통치기구들이 헌법에 의해 창설되어 법에 의해 보장받는 독점적 권한 행사를 통해 일정한 정치적 결정을 내릴 수 있는 정부형태이다. 즉 연방제에서는 중앙정부와 구성단위 정부가 관할사항에 대해 독자적으로 결정을 내릴 수 있는 헌법적 권한을 가지며, 연방의 구성단위가 되는 지방정부도 중앙정부와 같이 주권을 행사한다. 따라서 연방제 국가에서 중앙정부의 통치력은 개개의 시민에게 직접적으로 행사될 수도 있고, 동시에 구성단위 정부를 통하여 간접적으로 행사될 수도 있다. 연방제의 목표는 국가적 단일성과 지역적 다양성 사이에 균형을 제도화하는 데 있으며, 이를 위해 연방제 헌법은 단일한 중앙정부와 복수의 지방정부 사이에서 권력을 배분한다. 일반적으로 국방, 외교, 경제, 전국적인 질서 등에 관한 책임은 중앙정부에 귀속되고, 지방적 질서, 복지, 교육, 보건 등의 책임은 지방정부에 귀속된다. 연방제 국가는 전체 국민을 대표하는 의회와 각 구성단위를 대표하는 또 하나의 의회를 필요로 하며, 필연적으로 양원제를 채택하게 된다. 또한 연방제 국가는 복잡한 구성요소 간 갈등을 해소하기 위해 주요 인종, 언어, 종교, 지역적 이해를 고려하여 지역적 분할을 배려한다.

셋째, 국가연합제(confederal system)는 주권을 보유한 구성단위들의 느슨한 결합이다. 국가연합제에서는 중앙에 '제한된 규칙제정권을 가진 공통의 장기적, 정치적 기관'인 중앙정부를 수립하지만, 일반적으로 각 회원국 대표들로 구성된 하나의 회의체에 불과하여 초국가적인 국가와 민족을 이루지는 않는다. 중앙정부는 주권을 갖고 있지 않으며, 구성단위가 되는 지방정부가 연합으로부터 탈퇴할 수 있으나 이와 같은 비순응적 행위에 대해 물리적 강제력을 행사하기가 거의 불가능하다. 국가연합에서 중앙정부는 구성단위 정부를 통해서만 연합에 속하는 개개의 시민에게 통치력을 행사한다. 현재 유럽연합(EU), 구소련 해체 이후의 독립국가연합(CIS) 등

이 국가연합제에 해당한다.

이러한 권력의 지역적 배분에 대한 구분은 현실에서의 다양한 사례들을 이론화한 것에 불과하며, 각 제도의 내부적으로 매우 다른 형태들이 존재한다. 따라서 통일국가의 권력구조를 단방제, 연방제, 국가연합제로 단순화하여 설명하는 것은 여러 한계에 부딪히게 한다. 다만 통일이 이질적인 두 국가의 결합이라고 할 때, 단방제적 통일은 많은 후유증을 낳거나 오랜 시간이 경과된 후에나 가능할 것이다. 따라서 지방분권화에 기초한 연방제나 국가연합제적 통일이 더욱 현실적이고 바람직한 논의지만, 단순화하기에는 많은 어려움이 있다. 현실에서도 단방제와 연방제 그리고 국가연합제의 경계선에 있거나 넘어가는 과도기적 형태의 사례들이 존재하기 때문이다. 그러므로 통일국가 권력구조의 다양성과 개방성을 이해하기 위해서는 분리와 통합의 다양한 해외사례들을 고찰함으로써 중요한 시사점을 얻을 수 있을 것이다(김학노, 2014).

2. 해외사례를 통한 통일국가의 권력구조 고찰

통일 이후 남북 간 이질적인 사회의 결합 그리고 남북한 내 각 지역의 고유성, 다양성, 비균등성 등을 고려할 때, 지방분권의 제도화는 매우 중요한 과제가 될 것이다. 이를 위해서는 분리와 통합의 다양한 사례를 검토하여 지방분권과 중앙통치의 효율성을 조화롭게 결합시킬 수 있는 정부형태의 개방성을 고려해야 한다.

일반적인 통합유형들은 학자에 따라 다양하게 제시되었다. 느슨한 통합부터 중앙집권적 통합까지 단계론적으로 진전되는 것은 아니지만, 지방분권화의 정도에 따라 다음과 같은 통합단계를 상정할 수 있을 것이다. 국가연합형 통합에서 연방형 지방분권형, 자치형 지방분권형, 위임형 지방분권형 그리고 중앙집권형 통합으로의 단계이다(박인수, 2017: 5-6). 이러한 분류는 중앙정부가 모든 행정을 집행하는 협소한 의미의 중앙집권국가,

중앙정부에서 파견한 공무원에게 위임하여 사무를 수행하는 위임형 지방분권국가, 중앙정부와 구별되는 지방자치단체에 법인격뿐만 아니라 고유한 자치사무에 대한 일정한 자치권도 부여하는 자치형 지방분권국가로 중앙집권국가를 세분한 것이다. 연합체제(confederal system)에서 연방체제(federal system)로 그리고 단일체제(unitary system)로 집권화되는 통합을 고려할 수도 있다(성경륭·윤황, 2012: 54-57). 혹자는 연방체제에서 단일체제로의 단순한 통합단계를 주장하기도 한다(이옥연, 2015). 이는 연방은 연합체제를 포함하는 더 포괄적인 개념이며, 연합은 장기적으로 연방으로 전환 가능하다는 주장이다.

여기서는 위에서 고찰한 일반론적인 권력구조 외에 홍콩과 마카오, 대만 등이 중국과의 관계에서 실험 중인 일국양제형 통합도 함께 고려할 것이다. 남북한 관계를 적대적 공존, 평화적 공존(평화체제), 국가연합제형, 연방제형, 일국양제형, 단방제형 구조 등으로 나누어볼 때, 평화공존 단계까지는 분단국가로 그리고 국가연합제형 구조부터는 통일국가로 분류할 수 있다. 따라서 통일국가의 권력구조가 어떠한 방식으로 합의되고 진화할지는 유동적이고 변화 가능한 것으로 보아야 한다.

첫째, 단방제형(중앙집권형) 통일사례로 예멘을 통해 문제점과 교훈을 얻을 수 있다(김근식, 2015; 정지웅, 2006). 예멘은 합의통일 이후 내전을 거쳐 통일을 완성하였다. 1990년 5월 남과 북의 두 정부가 국력의 비례에 따라 정부 권력을 배분하는 방식으로 합의통일에 의한 연합제적 국가를 수립하였다. 그러나 합의를 뒷받침할 만한 사회적·지역적 기반이 없는 중앙권력만의 합의였기 때문에 곧 내전의 발생으로 이어졌고, 결국 무력으로 북예멘에 의한 남예멘의 흡수통일이 진행되었다. 예멘 합의통일의 실패는 국민적 합의 없이 진행된 중앙정부만의 권력 나누기가 실질적이고 지역적인 통합의 노력이 없을 경우 매우 취약하고 지속되기 어렵다는 사실을 보여주었다. 통일 이후 승리한 북예멘이 권력을 독점하면서 지역 간·부족 간 갈등이 심화되었고, 그 가운데 외세의 힘을 업은 내전의 발발과 격화가 지금까

지 이어지면서 예멘은 세계 최악의 인권상황으로 치닫고 있다.

둘째, 통합형 일국양제 통일사례로 홍콩과 마카오를 들 수 있다(이종화, 2017). 홍콩과 마카오는 각각 영국과 포르투갈의 식민지로 중국에 반환되었는데, 식민지하에 자본주의와 민주주의를 오랫동안 경험하였다. 그러나 중국으로의 반환은 이들에게 개혁개방의 사회주의와 공산당독재로의 통합을 의미하였다. 1997년 반환된 홍콩과 1999년 반환된 마카오에는 일국양제(一國兩制)에 근거하여 외교와 국방을 제외한 '고도의 자치'를 각각 50년간 보증하는 '특별행정구'제도가 도입되었다. 홍콩과 마카오는 행정관리권, 입법권 및 독립적인 사법권을 보장받았으며, 경제, 무역, 금융, 문화 등 대외사무를 행사하는 외사권도 부여받았다. 그렇지만 이들의 리더십은 스스로 선출하는 것이 아니라 중국에 의해 임명되기 때문에, 연방제형보다는 단방제형 성격이 더 강하다고 볼 수 있다. 홍콩과 마카오의 일국양제는 하나의 국가, 두 개의 제도를 실시하는 분권과 자치를 의미하지만, 중국은 대일통의 '일국'을 강조하고 홍콩·마카오는 자치와 자율의 '양제'를 중시하면서 대일통으로의 회귀에 반대하는 특징을 가진다.

셋째, 연방제형 통일의 대표적인 사례는 독일이다. 과거로부터 연방제를 실시해온 서독은 연방제로 동독을 통합하였다.[2] 이 과정에서 동서독 주민의 사회문화적 통합의 후유증, 지역과 주민의 분열 내재화 등과 같은 사회적·지역적 갈등이 표출되었고, 동서독 갈등 못지않게 지방 간 갈등도 중요하게 표출되었다. 그러나 독일은 통합과정에서 사회의 다양성과 고유성을 유지하기 위해 지역자치를 중요하게 여겼으며, 지역 및 시민사회가 통합에 있어 중요한 역할을 수행했다. 통일 이전에 이미 동서독 지방자치단체 간에 자매결연이 많이 진행되어 지방 간의 제휴가 공고해져 있었고, 이는 통일 이후 독일이 사회적 통합을 이루는 데도 토대가 되었다.

또 다른 연방제형 통합의 대표적인 사례는 영국이다(정병기, 2014). 대

2) 현재 독일의 연방제는 16개의 주정부를 기초로 구성된 연방정부로 운영되고 있다. 독일통합의 사례는 양민석·송태수(2010), 이호근(2014), 정용길(2008) 참조.

표적인 다종족-다문화 국가인 영국은 잉글랜드를 중심으로 스코틀랜드, 웨일스, 북아일랜드가 통합되었다. 잉글랜드는 자치권의 허용 정도로 통합수준을 다양화하면서 연합왕국(United Kingdom)을 유지해왔다. 온건한 지역주의가 동원된 웨일스는 가장 낮은 분권화 수준으로 통합되었지만, 정치적 자치운동이 활발한 스코틀랜드는 높은 분권화 수준으로 통합을 유지하고 있다. 또 분리독립운동이 강한 북아일랜드에는 매우 강한 자치권을 부여하여 연방으로부터의 이탈을 방지하고 있다. 영국 연합왕국의 사례는 잉글랜드를 중심으로 분권화의 수준을 달리하면서, 지역의 고유성과 다양성을 인정하며 통합을 유지하는 사례를 제공하고 있다.

일반적으로 연방제는 여러 지역이 하나의 국가로 통일되는 데 어려움이 있는 경우 또는 이미 존재하는 국가가 너무 크거나 문화적으로 너무 다양하여 하나의 국가로 지속되기 힘든 경우에 채택된다. 연방제는 지역적 요구와 다양성에 부응하는 정도에 있어서 단방제보다 훨씬 낫다는 점뿐만 아니라, 공공정책의 수립과 집행에 있어서도 실험과 혁신을 용이하게 한다는 주장이 제기되면서 남북한 통일 이후의 권력구조로 많이 거론되고 있다(성경륭·윤황, 2012).

넷째, 국가연합제형 통일이다. 국가연합제란 주권을 보유한 구성단위들의 느슨한 결합이다. 중앙정부는 주권을 갖고 있지 않으며, 구성단위가 되는 지방정부가 연합으로부터 탈퇴할 수 있으나 이와 같은 비순응적 행위에 대해 물리적 강제력을 행사하기가 거의 불가능하다. 현재 유럽연합, 구소련 해체 이후의 독립국가연합 등이 이에 해당한다. 남한과 북한의 통일방안에서도 과도기적 형태로 연합단계를 제안하고 있다. 국가연합 단계가 현재의 유럽연합처럼 통일의 최종적인 형태가 될 것인지, 아니면 연방제형 혹은 단방제형으로 향하는 과정에서 과도기적 형태가 될 것인지는 통일과정의 역동성에 달려 있다고 보인다.

다섯째, 공존형 일국양제 통일사례로 대만과 중국의 관계를 들 수 있다(이규태, 2015). 대만과 중국은 각각 '대만 독립'과 '하나의 중국'을 주장하

며 오랫동안 대립해왔다. 그러나 1984년 중국 덩샤오핑(鄧小平)의 '화평통일 일국양제(和平統一一國兩制)' 정책으로 홍콩과 마카오에 대한 통합정책과 대만에 대한 국가통일전략의 기틀이 마련되었다. 중국과 대만은 '92공식' 합의를 통해 일중각표(一中各表)에 합의하였는데, 이는 '하나의 중국'을 각자의 헌법에 근거하여 중국은 중화인민공화국으로, 대만은 중화민국으로 표현하는 것을 말한다. 이에 따라 중국의 대만정책은 대만 독립의 반대를 명확히 하지만, 양안 간 분치(分治)의 사실을 인정하고 내정문제로서 양안관계를 처리하며 대만해협의 평화를 유지하는 것으로 변화하였다. 그래서 1987년 이후 중국과 대만관계는 정치군사적 대립이 지속되는 가운데서도, 민간조직에 의한 상호관리시스템의 정착과 함께 거의 모든 분야에서 일상적인 교류가 활발해지고 상호 간의 적응이 개선되었다. 대만식 일국양제는 실질적으로 두 개의 국가 간 평화공존과 자유교류협력을 내용으로 하지만, 하나의 중국을 표방하며 이를 상호인정한다는 점과 양안관계를 내정문제로 처리한다는 점에서 평화공존형 두 개의 국가와는 다른 성격의 국가 간 통합모델이라고 할 수 있다.

〈표 2〉 지방분권화 정도에 따른 통합의 유형화

분권화	통합의 유형	해외사례	특징	비고
강 ↑ 중 ↓ 약	평화공존형	평화국가 관계	평화협정 두 개의 국가	분단
	공존형 일국양제	대만	실질적 두 개의 국가 강국에 의한 흡수압력	
	국가연합제형	유럽연합 등	지속 가능성 의문 중앙정부 통치성 문제	통일
	연방제형	독일, 영국	자치권의 허용 정도 다름 자치권의 제도화로 통합유지	
	통합형 일국양제	홍콩, 마카오	고도의 자치권 보장 자치권의 제도화 미흡	
	단방제형	예멘, 베트남	권력독점 갈등유발, 통합의 어려움	

3. 남북통일국가에의 시사점

이상에서 살펴본 통일국가의 권력구조에 대한 다양한 사례가 남북통일국가에 주는 시사점은 매우 크다(〈표 2〉 참조). 대만식 일국양제형(공존형) 통일은 평화공존에서 국가연합으로 넘어가는 과도기 단계로 이해할 수 있다. 하나의 국가 아래 고도의 자치권을 인정받는 실질적인 두 개의 국가가 평화적 교류와 협력을 자유롭게 행하지만, 각각은 하나의 국가를 자신으로 이해하고 군사권과 외교권도 각자 행사한다. 따라서 당장의 통일보다는 점진적 통합을 통해 통일국가를 이루려 할 때 과도기적 형태로서 충분히 고려할 수 있는 통합모델이다.

국가연합제형 통일은 매우 느슨한 통일국가의 모습으로, 두 개의 국가가 최소한의 결합으로 통합된 형태라고 할 수 있다. 이는 지방분권이 가장 확대된 모습이다. 이러한 방식의 통일은 남북이 각각 주권국가로서 국제법의 주체로 활동하며 각자의 군대를 보유함으로써, 연방제형 국가들보다는 결합이 약한 형태의 정치공동체로 머물게 될 것이다. 남북연합 단계는 상당 기간 상호 간에 이질성 극복과 다양성 수용으로 공동체의 내용을 채워가는 중간다리일 수도 있고, 혹은 매우 오랫동안 지속 가능한 통합모델로서도 고려할 수 있다.

연방제형 통일은 중앙정부의 권한과 지방정부의 권한이 법제도에 의해 나누어진 지방분권이 확대된 권력구조이다. 다만 국가의 정체성 유지에 필수적인 군사권과 외교권은 중앙정부에 귀속된다. 많은 전문가들이 남북통일국가의 모델로 연방제형 통일을 주장했는데, 통일국가는 '분권의 가치'가 충분히 보장된 다수의 지방정부로 구성되는 '한반도형 연방제'로 구상해야 한다는 것이다(성경륭·윤황, 2012). 하나의 중앙정부 아래 다양한 지방정부가 자치와 자율성하에 스스로의 책임으로 국가발전을 도모하는 것은 이러한 연방제 통합을 통해서 가능할 것이라는 주장이다. 또한 통일한국의 연방제는 이질적인 정치체제 간 물리적 결합에서 시작하여 궁극적

으로는 각 정치체제의 구성원 간 문화적 또는 정체성 결합으로 심화될 것이다. 정부조직 형태로서 연방주의는 대내외적 위기에 대처할 수 있는 강력한 중앙정부와 국민에게 근접해 거주지에서 작동하는 기능적 지방정부의 장점을 극대화하기 때문에 통일국가모델로 적합하다는 것이다(이옥연, 2015: 59, 70).

홍콩과 마카오식의 일국양제형(통합형) 통일은 국가연합제형에서 연방제형으로, 혹은 단방제형으로 넘어가는 과도기적인 모습이다. 통일 이후 사회통합의 진전 여하에 따라 하나의 정부 아래 두 개의 제도가 존재하는 이와 같은 과도기적 형태도 고려할 수 있다.

단방제형 통일은 중앙집권적 통일이며, 지방이 중앙에 의해 통제되는 가장 분권화가 덜 된 권력구조이다. 이는 매우 동질적인 사회에 적합한 권력분배방식으로, 합의보다는 효율을 추구한다. 단방제형 통일국가는 한국의 통일방안이 최종적인 형태로 상정하고 있는 권력구조의 모습이다. 그러나 현재 진행되는 지방분권화 개헌논의처럼, 중앙집권화된 구조로는 다양한 사회적·지역적 가치를 담을 수 없고 수도권 집중만을 가져오는 등 부작용이 크다고 할 수 있다. 더욱이 이질적인 정치체의 결합이라는 통일국가에 적합할지는 더욱 의문이 든다.

위에서 논의한 지방분권화 정도에 따른 통합유형에서 실질적으로 통일국가란 국가연합 단계부터이다. 적대적 공존에서 평화적 공존 그리고 대만식 일국양제형 구조는 모두 분단된 두 개의 국가로 이해할 수 있다. 통일국가의 형태는 통일 이후 사회통합과 융합정책, 지방자치의 허용 정도에 따라 다양한 형태를 취할 수 있으며, 이는 인위적·의도적인 합의나 정책으로도 가능하지만 역동적인 정치과정의 결과로서 규정된다고 볼 수 있다. 분단국의 실제 통일은 통일방안의 공식대로만 진행되지 않았으며, 오히려 통일의 상황이 닥쳤을 때 가장 역동적인 방식으로 이루어졌다. 남북예멘의 합의에 의한 통일은 결국 내전에 의한 무력통일로 막을 내렸고, 베를린 장벽 붕괴 이후 급진전된 독일통일도 서독의 합리적 통일방안이었던 '국

가연합' 방식 대신 흡수편입으로 달성되었다(김근식, 2003: 167-168).

따라서 통일국가는 지방분권화의 정도에 따라 단계적, 과도기적 과정을 거쳐 최종 단계로 나아갈 수도 있으며, 혹은 각 과도기적 단계가 최종적인 형태가 될 수도 있는 역동적이고 개방적인 정치과정의 결과에 의해 결정될 것이다.

Ⅴ. 맺음말

남한과 북한은 분단 이후 오랫동안 이질적인 길을 걸어왔고, 교류와 협력 혹은 소통과 융합과는 거리가 먼 적대적 대립과 경쟁이 관계를 지배해왔다. 이러한 상황에서 통일을 염두에 둔 권력구조를 논의한다는 것은 다양하고 많은 변수를 고려해야 하는, 매우 어렵고도 풍부한 사회과학적 논의와 전망을 요구하는 작업일 것이다. 그러나 지구화와 4차 산업혁명이란 시대적 추세는 획일성보다는 다양성, 효율성보다는 융통성, 중앙집권화보다는 분권화 등을 요구하고 있다. 따라서 지방분권화에 대한 관심과 준비는 통일논의에서도 중요한 쟁점임이 틀림없다. 이상의 논의를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 남북정부의 통일방안에 대한 논의는 지방정부의 권한을 확대하는 방향으로 제안되었으며, 어느 정도 수렴하는 경향도 보였다. 초기에는 남북 모두 통일국가에 모든 권한이 집중되고, 통일도 일거에 진행되는 방안을 제안하였다. 민주화 이후 한국정부의 통일방안은 교류협력 단계를 거쳐 국가연합의 과정을 상정하고 그 이후에 통일국가를 구상하는 과정적인 접근을 보였으며, 이것은 남북한 지방정부에 권한과 자율성을 최대한 부여한 상황에서 서서히 중앙집권적이고 동질적인 통일국가를 모색하는 방향이었다. 북한정부의 통일방안도 사회주의권의 몰락, 독일통일 등을 거

치며 수동적·방어적으로 바뀌면서 통일 이후 중앙정부보다는 남북 지방정부의 권한을 확대하고 제도화하는 방향으로 변화하였으며, 결국 국가연합제형 연방제로의 변화를 보여주었다. 이러한 변화는 남북정부의 통일방안이 지방분권화에 기초한 국가연합적 단계를 공통으로 상정하는 수렴경향으로 이어지고 있으며, 향후 통일방안 논의 시 지방분권화가 매우 중요한 과제가 될 것임을 보여주는 것이다.

둘째, 통일을 준비하는 과정에서 지방분권체제의 강화는 매우 중요한 과제이다. 분단된 상황에서 북한의 변화에는 영향을 미칠 수 없지만, 한국사회만이라도 지방분권을 강화하는 것은 다양성에 기초한 통일과정과 통일 이후를 준비하는 노력일 것이다. 통일이 이질적인 사회의 결합이라고 할 때, 북한사회의 이질성과 특수성을 생산적으로 수용할 수 있는 한국사회의 유연한 능력을 강화하기 위해서는 지역적 차원에서 분권과 자율에 기초한 지방분권체제를 구축하는 것이 중요하다.

셋째, 통일국가의 실질적인 권력구조는 당시의 국제정세, 남북관계의 진전, 그리고 통일의 과정과 방법 등에 의해 크게 영향받을 것이다. 그러나 통일국가의 권력구조를 설계할 때는 가장 바람직한 경로와 상황을 전제하고 남북한의 발전을 가져올 적합한 형태가 무엇일지 논의해야 한다. 지방분권화는 최근의 중요한 쟁점이면서, 통일 이후에도 다양한 정도의 분권화에 따른 권력구조를 상상할 수 있다. 통일과정은 길고 어려운 것이기 때문에, 특정한 정부형태를 최종적이라고 단정할 수 없는 개방성과 역동성을 고려해야 한다. 하지만 이질성과 다양성에 기초하여 통합과 효율을 추구할 통일국가는 최대한 분권화된 형태에서 시작될 가능성이 높을 것으로 보인다. 그러한 점에서 다양한 분리통합의 사례를 분석하고 장단점을 통해 시사점을 얻으려는 노력은 매우 중요하다.

결국 지방분권은 동질적인 사회뿐만 아니라 이질적인 사회의 기초를 확고하게 하여 한 사회의 민주주의의 견고함을 가져온다. 한국의 지방분권화 진전은 통일과정과 통일 이후에 있어 다양성과 융합을 낳아 통일과 통

합의 토대를 만드는 과정이라고 할 수 있다. 지방분권에 토대를 둔 통일준비와 통일 이후의 사회통합 문제에 대한 연구가 더 필요한 시점이다.

■ 투 고 일: 2018년 1월 31일
■ 심 사 일: 2018년 2월 28일
■ 게재확정일: 2018년 3월 5일

참고문헌

21세기정치연구회 편. 2012, 『지방정치학으로의 산책』 (파주: 한울).

강경태. 2016, "지방자치: 선진국 사례," 강원택 편, 『지방정치의 이해 1』 (서울: 박영사): 301-333.

구춘권. 2011, "독일 통일 20년의 정치경제: 비판적 평가와 시사점," 『21세기정치학회보』, 21집 1호: 155-178.

국토통일원. 1999, 『한민족공동체통일방안』 (기본해설자료) (서울: 국토통일원).

김근식. 2003, "연합과 연방: 통일방안의 폐쇄성과 통일과정의 개방성– 6·15 공동선언 2항을 중심으로," 『한국과 국제정치』, 19권 4호: 155-176.

_____. 2015, "통일과정의 역동성과 한반도 통일: 독일, 예멘 사례의 시사점," 『북한문제이해와 한반도통일』 (서울: 오선): 82-104.

김성호. 2016, "분권개헌에 있어서 지방자치 관련 쟁점들," 『지방행정』, 755호: 20-23.

김용복. 2009, "지방의회의 역할과 선거제도의 개선: 비례성의 제고와 정당정치의 활성화," 『세계지역연구논총』, 27집 3호: 35-63.

_____. 2012, "한반도 통일의 정치경제: 통일비용과 경제협력," 백창재 편, 『20세기의 유산, 21세기의 진로: 세계정치경제질서의 위기와 변동』 (서울: 사회평론): 341-368.

김학노. 2014, "'분단-통일'에서 '분리-통합'으로: 남북한 관계에 대한 함의," 분리통합연구회 편, 『분단-통일에서 분리-통합으로』 (서울: 사회평론): 334-365.

박인수. 2017, "지방분권국가의 특징과 한계," 『공법학연구』, 18권 3호: 3-27.

성경륭·윤황. 2012, "통일코리아의 국가목표와 국가형태에 관한 연구," 『평화학연구』, 13권 4호: 43-72.

셀리그 해리슨(Selig S. Harrison) 저, 이흥동 역. 2003,『코리안 엔드게임』(서울: 삼인).
손기웅. 2001, "베를린선언의 의의와 과제," 통일연구원 편,『베를린선언과 남북관계』(서울: 통일연구원): 1-38.
안경호. 2000, "고려민주연방공화국 창립방안 제시한 20돌 기념 평양시보고회 연설," 10월 6일.
양민석·송태수. 2010, "독일 통일 20년: 사회·문화적 통합의 성과와 시사점,"『한독사회과학논총』, 20권 4호: 3-34.
윤황. 2005, "북한의 연방제 통일방안에 대한 쟁점과 평가,"『평화학연구』, 6권 6호: 129-165.
이규태. 2015, "대만해협양안관계의 '국가통합모델'로서의 의미에 대한 연구,"『중소연구』, 39권 4호: 175-222.
이수형. 2009, "한반도 평화체제와 한미동맹: 동북아 평화체제와의 구조적 연계성,"『통일과 평화』, 2호: 34-62.
이옥연. 2015, "연방제도 다양성과 통일한국 연방제도의 함의,"『한국정치연구』, 24집 1호: 55-81.
이종화. 2017, "중국의 대일통(大一统)과 일국양제(一国两制) 홍콩 그리고 제국성(帝国性)에 관한 시론(試論)적 연구,"『국제·지역연구』, 26권 1호: 97-120.
이호근. 2014, "독일: 분리와 통합의 역사적 발전과정의 재구성," 분리통합연구회 편,『분단-통일에서 분리-통합으로』(서울: 사회평론): 133-178.
전용주. 2013, "개헌논의와 지방자치: 지방분권 개헌은 최선인가?"『입법 & 정책』, 2호: 85-104.
정병기. 2014, "영국의 분리와 통합: 북아일랜드, 스코틀랜드, 웨일스의 지역주의," 분리통합연구회 편,『분단-통일에서 분리-통합으로』(서울: 사회평론): 100-132.
정용길. 2008, "통일독일의 통일비용과 경제통합,"『유럽연구』, 26권 3호: 1-29.
정지웅. 2006, "남북예멘의 국력과 통일과의 상관성 연구: 통합이론의 적용,"『국제·지역연구』, 15권 1호: 95-124.
정창화. 2002, "유럽통합모델과 남북한 통합모델간의 비교분석,"『행정논총』, 40권 4호: 135-157.
차재권. 2017, "역대 정부의 국가균형발전 정책 성찰,"『국가균형발전과 지방자치분권』, 정책엑스포 2017 (대전: 대전세종연구원): 27-56.
통일부 통일교육원. 2011,『통일문제 이해, 2011』(서울: 통일부).
한국정치학회. 2015,『정치학: 인간과 사회 그리고 정치』(서울: 박영사).

한국지방자치학회. 2008,『한국 지방자치의 이해』(서울: 박영사).

허문영. 1999,『한반도 냉전구조 해체방안에 대한 북한의 입장과 우리의 정책방향』(서울: 통일연구원).

허석재. 2016, "지방정치제도의 기본원리," 강원택 편,『지방정치의 이해 1』(서울: 박영사): 87-113.

「국가균형발전 특별법」(시행 2015.1.1.), http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=154979&chrClsCd=010204#0000.

「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」(시행 2017.10.24.), http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=198250#0000.

Galtung, Johan. 1996, *Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and Civilization* (London, UK: Sage Publications).

Hagopian, M. N. 1984, *Regimes, Movements, and Ideologies: A Comparative Introduction to Political Science*, 2nd. (New York, NY: Longman).

Lijphart, Arend. 1992, "Introduction," *Parliamentary versus Presidential Government* (Oxford, UK: Oxford University Press): 1-27.

Sartori, Giovanni. 1994, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry Into Structures, Incentives, and Outcomes* (New York, NY: New York University Press).

Abstract

South-North Korean Unification and the Decentralization: Its Issues and Tasks

Yong Bok Kim

In this paper, I explore the recent decentralization issues and its implications toward a post-unified Korean system by explicating the necessity of decentralization in the continuous process of unification between divided Koreas and the integration of unified Korea. Also I discussed on the commonness of two Korea's unification policies and how to expand local autonomy through the decentralization of powers, with introduction of the various 'federation systems' in preparation for eventual unification. As seen from the case of Germany, it is necessary to prepare for unification of North and South Korea on the basis of local decentralization. And it is very important to enhance the desirable converging direction of readjustment of current power structure pursuing South-North Korean unification and local decentralization.

Key words: Local Decentralization, North Korea, Unification, Integration, Federal System, Confederal System

제34권 제1호 2018년(봄) 통권 100호, pp. 171-209.

지방정부와 국제정치: 다층거버넌스 시대 지방정부의 대외관계*

차 재 권**

Ⅰ. 들어가며
Ⅱ. MLG의 이론적 시각과 지방정부 대외관계의 변화
Ⅲ. MLG 활성도 모형을 적용한 사례 분석의 방법과 기준
Ⅳ. MLG에서 지방정부 대외관계 사례의 경험적 분석과 비교
Ⅴ. 결론을 대신하여: MLG와 지방정부 대외관계의 발전 방향

국문요약

본 연구는 신자유주의 세계화로 촉발된 다층거버넌스(MLG)라는 새로운 거버넌스 패러다임의 변화에 부응하는 지방정부 대외관계의 발전모형을 MLG의 국가별 사례비교를 통해 살펴보는 데 연구의 목적을 두고 있다.

이러한 연구 목적을 달성하기 위해 첫째, 지방정부의 적극적인 대외관계 형성에 영향을 미치는 MLG 활성도를 결정하는 요인을 찾아내어, 국가별로 분류, 설명할 수 있는 분석모형을 구축한다. 둘째, 구축한 MLG 분석모형을 바탕으로 MLG가 활발한 국가들에서 나타나는 MLG 운영 메커니즘의 특징을 이론적·경험적 차원에서 분석한다. 셋째, MLG에 대한 이론적 분석 틀이 각 국가의 지방정부를 중심으로 한 MLG 구조에 구체적으로 어떻게 적용되고 있는지를 사례분석을 통해 살펴보고, 도출된 함의를 바탕으로 우리나라 지방정부의 대외관계 활성화를 위한 정책 방향을 제시한다.

연구결과, 분권화와 대외 개방성 수준이 높은 개방형 분권제의 MLG 유형에 속한 국가일수록 지방정부 대외관계가 보다 적극적인 형태로 나타나고 있음을 확인할 수 있다.

주제어: 지방정부, 국제정치, 다층거버넌스(MLG), 지방정부 대외관계, 분권화, 대외 개방성

DOI: 10.17331/kwp.2018.34.1.007

* 이 논문은 2015년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2015S1A3A2047036).

** 부경대 정치외교학과 교수.

저서 및 논문 "수도권-비수도권 간 지역갈등이 통일 및 대북 인식에 미친 영향 분석," 『한국동북아논총』, 83호: 215-238 외.

Ⅰ. 들어가며

공산주의의 유령이 19세기 유럽을 휩쓸었다면 신자유주의 세계화와 거버넌스의 열풍은 21세기 세계를 휩쓸고 있는 새로운 유령이라 해도 과언이 아니다. 신자유주의 세계화와 거버넌스에 대한 새로운 관심은 다른 한편에서 지역의 발전이 국가는 물론 세계의 발전을 이끈다는 지방화, 분권화의 흐름과 맥락을 같이했고, 그 결과 유럽연합(EU)과 같은 높은 수준의 지역통합체들을 중심으로 지방정부의 다양한 대외관계를[1] 전제로 한 '다층거버넌스(MLG: Multi-Level Governance)'의 새로운 움직임이 나타나고 있다.

신자유주의 세계화와 거버넌스 그리고 지방화와 분권화가 이끌어내는 거버넌스 시스템의 이러한 역동적인 변화에 부응하여 그간 MLG에 관한 연구가 이어져 왔다(Bache and Flinders, 2004; Betsill and Bulkeley, 2006; Huggins, 2015; Laffin, 2009; Marks, 1992; Marks and Hooghe, 2004; Peters and Pierre, 2002). 특히 비교적 MLG에 관한 연구가 용이한 유럽연합과 같은 지역통합체나 국제적인 환경협력 분야에 대한 연구가 매우 활발하였다(Bomberg, 2012; Brown, 2012; Gupta, 2007; Marks and Hooghe et al., 1996). 하지만 이들 MLG에 관한 연구들은 주로 국가적(national) 차원의 거버넌스 체계를 중심으로 지역적 거버넌스와 글로벌 거버넌스 등 상위 거버넌

1) 지방정부의 대외관계는 국가 간 대외관계를 의미하는 국제관계(international relation), 국제교류(international exchange), 국제협력(international cooperation)의 세 차원에서 이루어질 수 있다. 지방외교나 자치외교는 보다 공식적이고 정태적인 관계를, 국제교류는 주로 문화적 활동이나 민간 차원의 관계 형성을, 국제협력은 협력 주체 간의 사업이나 활동에 초점을 맞춘 적극적 개념을 의미한다(박재욱·류재현, 2009: 158-160). 본 연구에서는 이처럼 다양한 내포와 외연을 갖고 있는 '지방정부 대외관계'를 어떤 형태로든 지방정부가 주체가 되어 중앙정부, 다른 지방정부, 외국의 중앙정부, 외국의 지방정부, 외국의 시장 및 시민사회 행위자, 지역적(regional)·세계적(global) 차원의 정부(지역통합체의 정부나 정부 간 국제기구 등) 및 시민사회 행위자와 벌이는 다양한 종류의 활동으로 이해한다.

스 체계와의 상호작용에만 초점을 두었다. 따라서 세방화(世方化) 시대의 MLG에서 정작 중요한 역할이 요구되는 지방거버넌스(local governance) 단위의 MLG에 대한 연구는 상대적으로 미흡했다.

또한 MLG에 관한 기존 연구들은 주로 MLG에 대한 간단한 이론 소개와 그에 입각한 단순 사례연구들에 한정되어, 정작 다양한 층위에서의 MLG 현상을 보다 체계적·분석적·실증적 시각에서 접근하려는 노력은 여전히 부족하다. 한 마디로 이론이 역동적으로 변화하고 있는 현실을 제대로 따라가지 못함으로써 현실과 인식 간에 부조화 현상이 생겨나고 있는 것이다.

본 연구는 MLG라는 새로운 거버넌스 패러다임의 변화와 관련된 기존 연구의 이러한 한계를 극복하고자 한다. 이를 위해 상향적(bottom-up) 지방민주주의(local democracy)의 관점에서 MLG 시대에 부응하는 지방정부 대외관계의 규범적 발전모형을 구축하고, 나아가 그에 부합하는 사례들을 비교분석하여 정책적 함의를 도출하는 데 연구의 목적을 두고 있다.

이러한 연구 목적을 달성하기 위해 본 연구가 지향하는 세부적인 연구 목표는 다음과 같다. 첫째, 세계화와 지방화가 동시에 전개되는 신자유주의 시대에 지방정부의 적극적인 대외관계 형성을 전제로 하는 MLG의 활성화 정도를 결정하는 요인을 찾아, 이를 바탕으로 MLG의 활성화 정도를 국가별로 분류, 설명할 수 있는 분석모형을 구축한다. 둘째, MLG의 분석모형을 바탕으로 MLG가 활발한 국가들에서 나타나는 MLG 운영 메커니즘의 특징을 이론적·경험적 차원에서 분석한다. 셋째, MLG에 대한 이론적 분석틀이 각 국가의 지방정부를 중심으로 한 MLG 구조에 구체적으로 어떻게 적용되고 있는지를 사례분석을 통해 살펴보고, 도출된 함의를 바탕으로 우리나라 지방정부의 대외관계 활성화를 위한 정책 방향을 제시한다.

이를 위해 본 연구는 먼저 Ⅱ장에서 MLG하에서의 지방정부 대외관계의 특성을 이론적 차원에서 분석하고, Ⅲ장에서는 MLG에서 지방정부 대외관계의 규범적 발전모형을 구축하기 위한 이론적 유형화를 시도한다. Ⅳ장에서는 Ⅱ~Ⅲ장의 이론적 논의를 바탕으로 MLG의 활성화 정도에 따라

다양하게 나타나는 지방정부 대외관계의 특성을 국가별로 사례분석을 통해 분석함으로써, Ⅲ장에서 이루어진 이론적 논의의 경험적 증거를 확인하고 우리나라 지방정부의 대외관계 활성화에 던지는 시사점을 파악한다. Ⅴ장에서는 MLG의 주요 사례분석을 통해 도출된 정책적 함의를 바탕으로 MLG 시대 우리나라 지방정부의 대외관계 활성화 방향을 제시한다.

Ⅱ. MLG의 이론적 시각과 지방정부 대외관계의 변화

1. MLG 개념과 MLG 운영 메커니즘 및 유형화에 대한 이론적 논의

MLG의 개념은 다원주의적 시각에서 국제관계를 접근해온 신기능주의(Haas, 1958; Lindberg, 1963)와 국가 중심의 현실주의적 사고를 근간으로 한 정부간주의(Hoffmann, 1966) 사이에 전개된 학문적 논쟁과정에서 배태된 것이다. MLG는 국제관계학에서의 두 고전적 시각 간 균형을 추구할 목적으로, 기본적으로는 신기능주의적 입장에 충실하면서 정부간주의가 제기하는 비판적 문제의식을 포용하고자 했다. 마크스(Marks, 1992)가 1988년 유럽연합의 주요 개혁에 뒤이은 구조정책(structural policy)의 발전과정을 분석하면서 처음으로 MLG 개념을 사용했고, 이후 그를 비롯한 여러 학자들이 유럽연합의 의사결정과정에 폭넓게 적용하면서 MLG 개념이 발전해왔다(Bache and Flinders, 2004: 2).

MLG 개념의 창시자라 할 수 있는 마크스는 정책네트워크 접근법(policy network approach)에 의거하여, MLG를 "몇 개의 지역적 층위에서 뿌리내리고 있는(nested) 정부들 간의 지속적인 협상 체계"로 정의했다(Marks, 1993: 392). 그가 말하는 MLG 체계 속에는 초국가적, 지역적, 국가적, 지방적 차원의 정부들이 지역적으로 모든 것에 우선하는 정책네트워크에 서

로 연결되어 있다(Marks, 1993: 402-403). 리차드와 스미스(Richards and Smith, 2002: 72)는 MLG를 두 개 이상의 거버넌스 계층 수준에서 펼쳐지는 거버넌스 과정이 행위자 간 상호연계를 통해 서로 연결되어 나타나는 독특한 거버넌스의 한 유형으로 이해하기도 했다.

그러한 거버넌스 층위 간의 연결은 상위 층위에서 하위 층위로의 권한의 분산과 이양을 전제로 한다는 점에서 마크스와 후(Marks and Hooghe, 2004)의 주장과도 맥락이 닿아있다. 그들의 주장에 따르면, MLG와 관련된 제 개념들[2)]에는 '중앙정부로부터의 권한 분산,' 즉 위로는 초국적 수준의 기구로, 아래로는 국가 하부의 관할주체로, 옆으로는 사회의 공적·사적 네트워크로의 권위 분산이 전제되어 있다. 바흐와 플린더스(Bache and Flinders, 2004)는 MLG 개념이 중앙정부의 권한을 수직적으로는 지역적 수준이 다른 행위자들(actors at other territorial levels)에게로, 수평적으로는 비국가 행위자들(non-state actors)에게로 분산되는 현상을 설명한다고 주장함으로써 마크스와 후의 주장을 뒷받침했다.

한편, 베스틸과 벌커리(Betsill and Bulkeley, 2006: 146)는 유럽연합에 MLG 시스템이 도입된 배경을 초국적 기관들의 정책적 영향력 증대와 다양한 층위의 정치적 공론장들의 긴밀한 연결에 따른 주권국가들의 정책결정과정에 대한 통제권 상실에서 찾았다. 상이한 수준의 거버넌스 구조에서 활동하는 행위자 간에 정책결정을 둘러싼 경쟁이 형성된 것은 이런 배

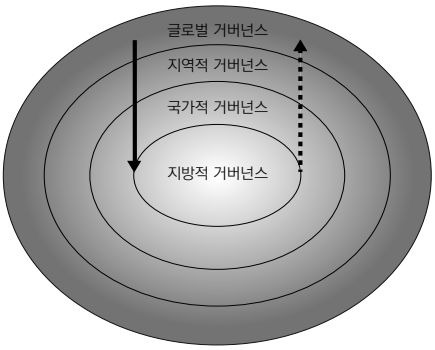
2) MLG와 비슷한 의미로 사용되는 개념으로는 다층위거버넌스(multi-tiered governance), 다중거버넌스(polycentric governance), 다중시각거버넌스(multi-perspectival governance), FOCJ(Functional Overlapping Competing Jurisdictions, 기능적, 중첩적, 경쟁적 관할권), 프래그머레이션[fragmeration: fragmentation과 integration의 합성어로, 로즈노(James Rosenau)에 의해 권력과 권위가 위로는 초거대(supra), 초국가(transnational) 집단으로, 옆으로는 사회운동으로, 아래로는 하위국가(subnational) 집단으로 향하는 통합과 분절이 동시적으로 일어나는 경향을 표현하기 위해 사용됨], SOAs[Spheres of Authority: 이 역시 로즈노에 의해 global governance의 핵심 개념을 설명하기 위해 제시된 개념으로, 집합성(collectivities), 규칙체계(systems of rule), 권위의 행사(the exercise of authority)라는 3가지 요소로 설명됨] 등이 있다.

경이 작동되었기 때문이라고 강조하였던 것이다.

이처럼 MLG에 관한 문제의식이 기본적으로 국가 역할의 축소를 내포하고 있지만, 그렇다고 해서 국가 역할의 축소를 필연적으로 수반하는 것은 아니다. MLG 개념이 제시하는 바는 국내정치와 국제정치라는 전통적인 이분법적 시각, 즉 지리적 규모에 따른 거버넌스 층위의 기계적 구분이나 국가와 비국가적 행위자 간 구분에 입각한 설명이 더 이상 MLG의 현실에서는 적절하지 않음을 강조하려는 의도로 이해할 필요가 있다. 따라서 MLG의 시각은 국가의 통치행위가 지닌 복잡성과 함께 정책결정과정에서 새롭게 나타나는 국가의 역할과 능력의 축소를 강조하면서, 정책과정에 대한 관심을 국가적 수준이 아닌 전혀 새로운 영역으로 넓혀나갈 것을 제안하는 것이다.

그렇다면 시대적 상황의 산물이라 할 수 있는 MLG는 어떤 운영원리에 의해 작동되는 것인가? 본 연구의 분석 대상인 네 개의 거버넌스 층위는 피상적으로 보면 〈그림 1〉과 같이, 세계적(글로벌), 지역적, 국가적, 지방적 차원의 거버넌스 구조가 각각의 거버넌스가 실행되는 공간적 범위의 규모에 따라 큰 규모의 거버넌스가 작은 규모의 거버넌스를 포함하는 형태의 동심원 구조를 형성하고 있다. 실제 거버넌스 구조의 다차원성을 다루는 연구들의 대부분이 이와 유사한 형태의 거버넌스 층위 간의 관계를 염두에 두고 있음은 주지의 사실이다.

〈그림 1〉 일반적인 거버넌스의 다차원성



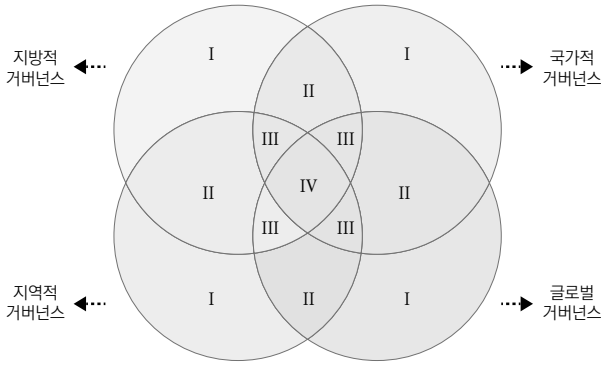
그러나 반드시 이러한 형태의 포섭관계가 각기 다른 이슈 영역별로 형성되는 거버넌스 구조의 층위 간 상호작용관계에서도 그대로 나타날지는 의문이다. 정책적 쟁점으로 떠오른 이슈가 다루어지는 어떤 국가적 수준에서의 정책연결망이 지역공동체 내부의 다른 행위자들에 의해 무시될 수도 있고, 아니면 공동의 관심을 불러일으키기 어렵다는 등의 갖가지 이유로 지역적 수준에서는 정책연결망이 형성되지 않을 수도 있다. 반대로 글로벌 수준에서는 정책연결망이 형성되기 어려운 쟁점들이 동일한 문제의식을 갖고 있는 지역적 수준에서는 쉽게 형성될 수도 있다. 이런 경우들에서는 반드시 지역적 거버넌스 구조가 국가적 거버넌스 구조의 환경이 되고, 다시 글로벌 거버넌스 구조가 지역적 거버넌스 구조의 환경으로 작용하는 순차적 포섭관계가 기계적으로 나타나지 않는다.

정책연결망적 시각에서의 지방적·국가적·지역적·글로벌 차원의 거버넌스 구조들 간의 상호작용관계는 〈그림 2〉와 같이 보다 복잡다기한 형태로 나타나게 된다. 이슈 영역이 지닌 특성과 각 층위별로 형성된 정책연결망의 유형적 특성에 따라, 어떤 이슈 영역에서의 정책네트워크는 일반적으로 여겨지는 바와 같이 지방적·국가적·지역적·글로벌 거버넌스로 이어지는 순차적 포섭관계 형태로 네 가지 층위의 작용이 중첩되어 나타난다. 반면 또 어떤 이슈 영역들에서는 상위 차원의 거버넌스 구조들과의 연계와 상호침투가 이루어지지 않거나, 상위 혹은 차상위의 거버넌스 구조 중 어느 하나가 무시되는 거버넌스 층위 간의 상호작용관계도 존재한다.

〈그림 2〉에서 '영역 Ⅰ'이 전자의 경우라면, '영역 Ⅱ, Ⅲ, Ⅳ'는 후자의 경우에 해당된다. 세계정보사회정상회의(WSIS: World Summit of the Information Society)와 지속가능발전세계정상회의(WSSD: World Summit on Sustainable Development) 개최과정에서 드러난 지방적·국가적·지역적·글로벌 거버넌스 층위 간의 활발한 상호작용은 〈그림 1〉의 일반적인 형태의 거버넌스 층위 간의 포섭관계나, 〈그림 2〉의 '영역 Ⅳ'에 해당하는 거버넌스 층위 간의 상호작용 패턴을 보여주는 사례이다. 그런 점에서

‘영역 Ⅳ’는 본 연구의 분석 대상인 MLG가 가장 활발하게 구현되는 영역이라 할 수 있다.

〈그림 2〉 현실에서의 거버넌스의 다차원 구조



MLG에 관한 연구들은 대체로 MLG가 지닌 특징을 다음과 같이 세 가지로 요약하였다(Hooghe and Marks, 2001; Marks and Hooghe et al., 1996; Peters and Pierre, 2002). 먼저 MLG에서는 의사결정 권한이 거버넌스에 참여하는 행위주체들에게 골고루 분산되어 있다. 다음으로 MLG는 그 내부에 전통적인 정부 간 관계에서 보이는 바와 같은 비위계적인 질서를 갖추고 있다. 마지막으로 MLG는 합의(consensus)와 비다수결주의(non-majoritarianism)에 기초한 의사결정구조를 갖추고 있다(Kaiser and Prange, 2003: 3). 본 연구가 관심을 갖는 것은 이러한 MLG가 지닌 구조적 특성이 아니라 MLG를 가능하게 하는 행위자 간의 상호연계 고리가 어떻게 생겨나는가 하는 점이다.

MLG 개념과 관련하여 본 연구가 갖는 이론적 관심은 MLG가 나타내는 유형과도 깊은 관련이 있다. 후와 마크스(Hooghe and Marks, 2001)는 MLG를 〈표 1〉과 같이 관할권(jurisdiction)이 지닌 특징에 따라 두 가지 유형으로 단순화하였다. 첫 번째 유형의 MLG(‘유형 Ⅰ’)는 주로 연방주의(federalism)나

정부 간 관계(intergovernmental relations)에서 보이는 것으로, 관할권이 다목적적(multi-purpose)이고, 상호배타적(mutually exclusive)이며, 그 수나 그것이 행사되는 차원이 매우 제한적이고, 영구적(permanent)으로 주어지는 특징을 갖고 있다. 두 번째 유형의 MLG('유형 Ⅱ')는 주로 신고전주의학파나 합리적 선택이론의 옹호자들에 의해 채택되는 것으로, 관할권이 특정 목적만을 지향하고, 서로 중복되어 행사되며, 그 수나 그것이 행사되는 차원이 제한되지 않고, 매우 유동적인 특징을 갖고 있다.

〈표 1〉 MLG의 두 가지 유형

구분	유형 Ⅰ	유형 Ⅱ
관할권의 목적	다목적	특정 목적
관할권 간의 관계	상호배타적	중복적
관할권의 수	제한	무제한
관할권이 발휘되는 차원의 수	제한	무제한
관할권의 지속성	영구적	유동적

출처: Hooghe and Marks(2001)의 〈Table Ⅰ〉을 재구성.

후와 마크스가 제시한 두 가지의 MLG 유형을 설명함에 있어 연결망에 참여하는 행위자(actors), 연결망의 내부와 외부를 구분하는 경계(boundary), 연결망에 참여하는 행위자 간에 맺어지는 상호관계의 틀을 의미하는 연계(linkage)라는 정책연결망의 개념적 구성요소는 거버넌스 층위 간의 상호작용을 설명하는 데 있어서도 필수적인 요소이다(남궁근, 1998; Jordan and Schubert, 1992; Rhodes, 1988).

먼저, 행위자 요소는 각 거버넌스 구조에서 정부행위자 이외의 다른 행위자들이 모두 동등하게 실효적 의미의 거부권을 가지는지, 아니면 거버넌스에는 참여하나 실효적 의미의 거부권을 행사할 수 없고 정부행위자에 의해 주도되는 형식적 행위주체로 남게 되는지 여부에 따라 분산형과 집중형으로 구분된다. 다음으로, 거버넌스 구조의 내부와 외부를 구분하는

경계는 외부행위자들의 침투가 상대적으로 용이한 개방형과 침투가 거의 불가능한 폐쇄형으로 구분된다. 끝으로, 행위자 간의 상호관계의 틀을 의미하는 연계는 상호작용이 활발히 일어나는 상호의존적 연계와 상호작용이 상대적으로 덜한 상호독립적 연계로 구분된다.

결국 각 층위의 거버넌스 구조를 형성하는 요소들이 지닌 특성과 그 거버넌스 구조가 다루고 있는 이슈 영역이 지닌 특성이 거버넌스 층위 간의 상호작용으로 형성되는 MLG의 유형을 결정한다고 볼 수 있다. 〈표 1〉에 제시된 MLG의 두 가지 유형 중 다목적적, 상호배타적, 제한적, 영구적인 관할권을 향유하는 유형 I의 MLG는 각 층위의 거버넌스 구조가 주로 정부 행위자가 일방적으로 주도하는 집중형의 행위자 유형에 상호독립적 연계 구조와 폐쇄형의 경계를 지녔을 때 나타날 것이다.

반면 관할권이 특정 목적만을 지향하고, 서로 중복되어 행사되며, 그 수나 그것이 행사되는 차원이 제한되지 않고, 매우 유동적인 특징을 갖고 있는 유형 Ⅱ의 MLG는 각 층위의 거버넌스 구조가 주로 각 행위주체들이 고르게 관할권을 행사하는 ―달리 표현하면, 거부권이 골고루 분산되어 배분되고 있는― 분산형의 행위자 유형에 상호의존적 연계구조와 외부행위자들이 비교적 쉽게 거버넌스 구조에 영향을 미칠 수 있는 개방형의 경계를 지녔을 때 나타날 것이다. 〈그림 3〉은 후와 마크스가 제시한 두 가지 MLG 유형의 특성을 행위자 유형, 경계 및 상호연계의 차이에 따라 새롭게 도식화한 것으로 MLG의 결정유형을 잘 보여주고 있다.

〈그림 3〉 거버넌스의 구성요소에 따른 MLG 결정모형

출처: 차재권·서영조(2010: 11)의 〈그림 1〉을 바탕으로 재구성.

후와 마크스(Hooghe and Marks, 2001)의 연구를 비롯해 지금까지 유럽연합의 사례를 중심으로 MLG를 다룬 연구들은 이처럼 서로 다른 두 개의 MLG 유형이 해당 거버넌스가 다루는 이슈 영역의 특성이나 각 차원의 거버넌스 구조가 지닌 특성에 따라 어떻게 달리 나타나는지에 연구의 주된 관심을 두었다. 그리하여 유럽연합의 사례를 벗어나 보다 다양하게 진화하고 있는 MLG 현상을 폭넓게 이해하고 설명하는 데는 한계를 드러낸다. 대체로 지방자치나 연방주의의 역사적 전통이 약한 유럽 외 지역의 OECD(Organisation for Economic Co-operation and Development, 경제협력개발기구) 국가나 개발도상국들에서 최근 강화되고 있는 지방정부의 활발한 대외관계 형성과 그에 따른 다양한 유형의 MLG 현상을 제대로 분석하기 위해서 기존 MLG 이론이 제시한 단순한 분류모형(classification model)의 활용만으로는 경험적 분석의 한계가 있을 수밖에 없다.[3] 따라서 본 연구는 이러한 문제의식에 입각해 후와 마크스가 제시한 두 개로 단순화한 모형이 갖는 이론적·경험적 분석의 한계에 대한 비판적 검토를 바탕으로, 현실에서 나타나는 MLG의 다양한 적용사례들을 새롭게 유형화할 수 있는 대안적 분석모형을 제시한다.

2. 새로운 MLG 유형화를 위한 노력과 지방정부 대외관계의 변화

후와 마크스가 제시했던 단순한 두 가지 유형의 MLG가 지닌 한계를 극복하기 위해 어떤 대안적 분석모형의 구축이 가능할 것인가? 이 질문의 답을 찾기 위해서는 먼저 후와 마크스가 제시한 MLG의 유형들에서 국가적·지역적·글로벌 차원의 거버넌스 구조에서 이루어지는 정책결정과정에 지

3) 이러한 측면에서 이수형(2004)은 우리나라에서 그러한 예외적 연구의 훌륭한 사례를 제공한다. 그는 유럽연합에서의 MLG에 대한 연구를 통해 '국가 중심적'이지도 않고 '초국가적'이지도 않은 정책결정의 권위가 다양한 영역과 행위수준에 걸쳐 점진적으로 분산되고 있는 층위 간 상호작용에 관심을 돌릴 것을 주문하였다.

방거버넌스의 주요 행위자인 지방정부가 어떤 경로를 통해 어떠한 영향을 미치게 되는지를 살펴볼 수 있는 유용한 분석 틀이 필요하다. 지방정부가 상위의 거버넌스 층위들에 대해 보다 적극적인 형태의 상호 연계를 시도하기 위해서, 즉 지방정부의 적극적인 대외관계의 추구행위가 더 활발하도록 하기 위해서는 어떤 종류의 정책적 맥락과 환경이 조성되어야 하는 것인가? 다시 말해 〈그림 3〉에 제시된 유형 Ⅱ의 MLG 구조가 활성화되기 위해서는 어떤 조건이 충족되어야 하는 것인가?

유형 Ⅱ의 MLG 구조가 활성화되기 위해서는 무엇보다 먼저 MLG 구조 형성의 계기를 마련해주는 이슈 영역의 성격이 비교적 층위 간에 갈등요소가 적은 이슈여야 할 것이다. 어떤 것이 이런 이슈 영역에 포함될 수 있을 것인가? 첫째, 일반적으로 국가 혹은 지역 간의 사활을 건, 즉 갈등을 야기할 수 있는 자원과 가치의 직·간접적인 분배와 관련된 이슈 영역이 아니라, 글로벌 차원에서 인류의 보편적 가치를 지향하거나 MLG가 작동하는 공간적 범위 내에서 지배적인 문화나 가치체계와 부합하는 이슈 영역이 비교적 지방정부의 MLG 활동을 촉진할 가능성이 높다. 지금까지 지방정부가 주도하거나 적극적으로 참여하는 MLG 활동, 즉 지방정부 대외관계가 주로 자매결연이나 인적 교류협력 등의 소프트한 영역에 집중되었던 이유 또한 여기에 있다.

둘째, 〈그림 3〉의 MLG 결정모형에 제시된 MLG의 구성요소 중 행위자와 관련하여, 집중형보다는 분산형의 행위자 요소가 지배적인 MLG 구조일수록 지방정부의 MLG 활동이 더 적극적일 가능성이 높다. 지방정부를 포함해 MLG에 참여하는 행위자가 분산형이 되기 위해서는 무엇보다 지방정부의 차상위 층위를 장악하면서 그 활동 반경을 제도적으로 제약하고 있는 국가거버넌스 체계가 지방정부에 더 많은 권한을 분산하는 연방제형의 정치제도일 필요가 있다. 또한 다양한 분권화의 측면 중 가장 중요한 재정분권의 수준이 높은 국가의 지방정부일수록 분산형의 행위자 속성을 더 쉽게 충족시킬 가능성이 높기 때문에, 지방정부의 MLG 활동이 더 활발

할 것이다.

셋째, MLG 구조를 형성하는 각 층위의 거버넌스 구조들 간의 경계가 개방적일수록 지방정부의 MLG 활동이 더 적극적일 가능성이 높다. 이는 〈그림 3〉에서 확인된 주장이기도 하다. 어떤 경우에 각 거버넌스 구조들 간의 경계가 더 개방적일 수 있을 것인가? 국가 간 대외의존의 정도가 높거나 국제화의 수준이 높을수록 거버넌스 층위 간의 경계는 훨씬 개방적일 가능성이 높다. 경제의 대외의존, 즉 국내총생산에서 수출과 수입이 차지하는 비중이 높은 경제를 유지할수록 국가의 문호를 대외적으로 더 개방할 수밖에 없을 것이며, 모든 면에서 글로벌 스탠다드를 행동과 판단의 기준으로 삼을 가능성이 높기 때문이다.

넷째, MLG를 형성하는 각 거버넌스 층위 간의 연계가 보다 의존적일수록 지방정부의 MLG 활동이 더 적극적일 가능성이 높다. 어떤 경우에 거버넌스 층위 간의 의존성이 더 강화될 수 있을 것인가? MLG 구조 내에서 각 층위에 주어진 역할과 기능의 분화와 분업의 정도가 높을수록, 또한 그러한 분화와 분업이 제도화된 형태로 행위자의 행동과 가치를 제약하는 요인으로 더 크게 작용할수록 의존성은 강화될 것이다. 하지만 그런 의존적 관계가 중앙집권화된 국가에서의 중앙-지방 관계나 과거 냉전시대의 종주국-위성국 관계와 같은 일방적인 관계의 의존을 의미하는 것은 결코 아니다. MLG에서의 거버넌스 층위 간의 연계에서 나타나는 의존은 철저히 '상호의존(mutual dependence)'의 형태라고 할 수 있다.[4)]

MLG가 요구되는 세방화의 시대적 상황은 지방정부 대외관계의 패러다임에 근본적 변화를 초래하고 있다. 세방화에 따른 MLG 시대가 도래하기 이전에는 외교에 관한 권한이 주로 중앙정부에 독점되어 있어, 국제교

---

4) 이외에도 지방정부의 MLG 활동을 추동하거나 성공시킬 수 있는 요소들이 있다. 예컨대, 유럽연합 집행위원회 Working Group 4c(2001)의 보고서 『다층거버넌스(*Multi-Level Governance*)』는 MLG의 성공을 위한 정치적 전제조건으로 정치적 의지, 정보, 능력(capacity, 지역/지방 행정부에 대한 적절한 교육훈련), 문화 등을 제시하였다.

류협력 등 대외관계는 국가와 국가 간의 외교나 국방 혹은 법적 계약 관계와 관련된 것이었다. 하지만 신자유주의 세계화 시대가 도래하면서 국가와 국가 간의 외교관계로만 인식되었던 국제교류협력의 패러다임에 큰 변화가 일어나게 된다. 무엇보다 중앙정부뿐만 아니라 지방정부나 기업, 시민사회단체 등 다양한 행위자들이 나타났고, 이들 간에 교류협력의 방법과 내용도 다양화되기에 이른 것이다. 이는 앞서 설명한 세방화 시대의 MLG 구조에서 지방정부를 비롯한 다양한 거버넌스의 행위주체들이 국가를 대신해 수평적 네트워크의 형성에 개입하게 되는 상황과도 맥락이 닿아있다.

〈그림 4〉는 이를 바탕으로 현실에서의 경험적 분석을 가능케 하는 이론적 분석 틀을 제시한 것이다. 〈그림 4〉와 같이 MLG가 이루어지는 현실의 조건에 따르면, 지방정부 중심의 MLG 활성화 정도는 국가거버넌스 체계에서의 중앙-지방정부 간 권한 분산의 정도와 해당 국가의 대외적 개방성 정도에 의해 결정될 가능성이 높다. 〈그림 4〉는 이러한 문제의식을 반영한 MLG 활성도를 나타내는 분석모형을 2×2 매트릭스의 형태로 나타낸 것이다.

〈그림 4〉 MLG 활성도 분석모형

구분		대외적 개방성	
		낮음	높음
권한 분산의 정도	높음	폐쇄형 분권제	개방형 분권제
	낮음	폐쇄형 집권제	개방형 집권제

첫째, 국가적 차원의 거버넌스가 행해지는 정치공동체가 외부와의 연결성, 즉 대외적 개방성이 낮으면서 권한 분산의 정도도 낮은 경우에는 '폐쇄형 집권제' 유형의 MLG 구조가 형성될 가능성이 높은데, 이 경우 MLG 활성도는 가장 낮게 나타날 것이다. 둘째, 권한 분산의 정도는 낮지만 대외적 개방성이 높은 경우에는 '개방형 집권제' 유형의 MLG 구조가 형성된다. 셋

째, 권한 분산의 정도는 높지만 대외적 개방성이 낮은 경우에는 '폐쇄형 분권제' 유형의 MLG 구조가 형성된다. 넷째, 권한 분산의 정도가 높고 대외적 개방성도 높은 경우에는 '개방형 분권제' 유형의 MLG 구조가 형성되는데, 이 경우 MLG 활성도는 가장 높게 나타날 것이다.

이와 같은 분류 방식에 따르면 MLG 활성도는 폐쇄형 집권제, 개방형 집권제, 폐쇄형 분권제, 개방형 분권제의 순으로 높아지며, 지방정부 대외관계 또한 그에 따라 더욱 빈번해지고 적극적이게 된다. 이처럼 MLG가 보다 활성화된 국가들에서 지방정부 대외관계가 더 적극적이고 능동적인 형태로 나타나는 것이라면, 지방정부 대외관계의 발전은 그것이 속해있는 MLG 체계가 더욱 활성화되는 정도와 밀접한 연관이 있다고 보아야 할 것이다. 〈그림 4〉의 폐쇄형 집권제와 개방형 분권제는 각각 중앙집권제 국가와 연방제 국가에서 전형적으로 나타나는 이상형(ideal type)에 가까운 형태이다. 하지만 신자유주의 세계화와 함께 강조되기 시작한 지방자치 요구의 증대 현상은 그와 같은 이상형의 국가들의 원형을 그대로 유지하기 어렵게 만들어 왔다. 특히, 폐쇄형 집권제 유형에서 지방자치와 분권에 대한 요구가 거세지면서 개방형 집권제나 폐쇄형 분권제로 진화하는 현상이 뚜렷이 나타나고 있다는 점에서, 후자의 두 유형은 현실에 적용되는 MLG의 다양한 발현 양식을 잘 설명해줄 유용한 분석적 도구가 될 것이다.

Ⅲ. MLG 활성도 모형을 적용한 사례분석의 방법과 기준

〈그림 4〉의 MLG 활성도 분석모형은 '권한 분산의 정도'와 '대외 개방성'의 두 가지 변수를 활용해 4개 범주로 구분하고, 국가체제의 성격이 폐쇄형 집권제에서 개방형 분권제로 갈수록 MLG 활성도가 높아진다고 주장했다. 과연 본 연구가 제시한 이와 같은 주장이 타당한 것인지를 시론적 수준

에서나마 경험적 자료와 연결하여 입증하려는 구체적인 노력이 필요하다.

먼저 권한 분산의 정도는 현실의 어떤 경험적 자료를 통해 가장 쉽게 나타낼 수 있을까? 대표적인 명목형 측정자료로 한 국가의 중앙과 지방 간에 이루어지는 권력배분 관계의 구성적 특성을 들 수 있다. 즉, 연방제적 성격을 가진 국가인지 아니면 중앙집권적 권력관계 속에서 단방제를 유지하는 국가인지를 구분하는 것이 가장 손쉽게 활용될 수 있는 측정방법이다. 하지만 이러한 이분법적 구분은 사실상 연방제와 단방제 사이에 존재하는 매우 다양한 스펙트럼의 분권화 수준을 제대로 나타내주지 못한다. 즉, 같은 연방제라도 연방의 힘이 상대적으로 강한 국가가 있는 반면 약한 국가도 있고, 또 중앙집권제적 성격을 갖더라도 거의 연방제에 가까운 형태로 운영되는 국가가 있다. 권한 분산의 정도는 국가마다 다양한 차이를 보이고 있어, 이것을 일률적으로 연방제-단방제의 제도적 구분으로 치환하기 어려운 것이다.

따라서 본 연구는 권한 분산의 정도를 가장 잘 드러낸다고 일반적으로 받아들여지는 재정분권지수를 권한 분산의 정도를 나타내는 척도로 사용한다. 재정분권지수는 다시 세입분권지수와 세출분권지수로 나눌 수 있는데, 재정분권의 서로 다른 측면을 보여주고 있어 두 가지 지수를 각각 MLG 활성도의 측정변수로 활용할 수 있다. 하지만 보다 효율적인 논의를 위해 일반적으로 세출분권지수에 비해 중요성이 더 클 것으로 추정되는 세입분권지수를 재정분권의 중요한 대리변수로 활용하기로 한다.

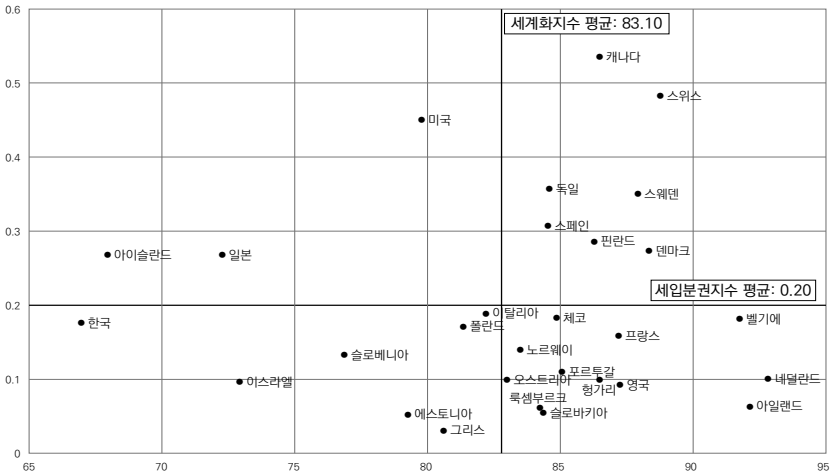
다음으로 한 국가의 대외 개방성을 가장 잘 드러내는 자료로 해당 국가의 국내총생산(GDP)에서 수출과 수입이 차지하는 비중을 나타내는 대외의존도를 측정변수로 활용할 수 있다.[5] 하지만 OECD 국가에 대해서는 대외의존도를 국가의 개방성을 나타내는 대리변수로 활용하기에 부족한 면

5) '대외의존도'는 개방경제하에 해외부문과의 거래가 국민경제 전체에서 차지하는 비중을 측정하는 지표이다. 대외의존도를 나타내는 공식은 '[(수출액+수입액)/국민소득]×100'이다. 국민소득에 관한 지표는 국민총소득(GNI)를 사용하기도 하나, 국내총생산(GDP)을 활용하는 것이 일반적이다.

이 없지 않다. OECD 국가의 대부분이 대외의존도가 그리 높지 않을 뿐 아니라, 대외의존도가 높은 국가들은 대부분 동유럽의 구공산권국가로 한정되어 있기 때문이다. 따라서 OECD 국가의 대외적 개방성은 대외의존도보다 세계화 혹은 국제화 정도를 나타내는 변수가 더 적절할 것이다. 따라서 본 연구에서는 국내총생산 대비 수출과 수입의 비중을 나타내는 대외의존도 대신 KOF Swiss Economic Institute가 매년 세계화의 직접적인 정도를 측정해 제시하는 세계화지수(Globalization Index)를 활용하여 MLG 활성도를 국가별로 구분하기로 한다.

〈그림 5〉는 국가별 MLG 활성도 측정에 세입분권지수와 세계화지수를 활용하여 각 국가의 위치를 좌표로 나타낸 결과이다. 〈그림 5〉를 통해 알 수 있듯이, 유럽연합 내 부국으로 손꼽히는 국가들은 대체로 세입분권지수와 세계화 수준이 모두 높아 우측 상단에 위치해있다. 이런 국가들은 앞서 〈그림 4〉의 이론적 분석모형에서 개방형 분권제에 가까운 국가군이라고 할 수 있다. 반면 미국과 일본 등 비유럽 선진국 혹은 유럽 내 중위권 국가들은 대부분 좌측 상단 혹은 우측 하단에 위치해있다. 즉, 이들 국가군은

〈그림 5〉 '세입분권지수X세계화지수' 모형을 활용한 국가별 MLG 활성도 측정



폐쇄형 분권제 혹은 개방형 집권제 유형에 해당한다. 끝으로 이스라엘, 슬로베니아, 에스토니아, 그리스 등 유럽 내 하위권 국가들은 대부분 폐쇄형 집권제 영역인 좌측 하단에 위치해있다.[6)]

〈그림 4〉를 통해 〈그림 5〉의 분류를 시도한 근본적인 이유는 각 유형의 MLG에서 지방정부 대외관계에 어떤 구조적 특성이 나타나는가를 비교하고, 그 함의를 바탕으로 우리나라 지방정부의 대외관계 활성화를 위한 정책적 함의를 도출하려는 데 있다. 따라서 각 유형에 속한 국가들 중 어떤 국가를 대표 사례로 삼을 것인가와 사례 간 비교분석의 기준을 무엇으로 설정할 것인가 하는 문제가 중요해진다. 본 연구에서는 사례의 접근성과 적확성을 기준으로 각 유형을 대표하는 국가를 하나씩 선정하여, 해당 국가 내에서 지방정부의 다층적인 거버넌스 활동이 각각 어떤 특성을 나타내는지를 중심으로 사례분석을 전개한다.

Ⅳ. MLG에서 지방정부 대외관계 사례의 경험적 분석과 비교

1. 개방형 분권제의 MLG 유형과 유럽연합 국가의 사례

MLG의 유형화를 모색한 〈그림 4〉와 같이, MLG는 지방분권화와 세계화 혹은 국제화 수준이 높은 국가일수록 보다 활발하고 적극적인 형태로 나타나게 된다. 〈그림 4〉의 이론적 분석모형에 입각해 세입분권지수와 세계화지수의 평균선을 중심으로 사사분면상의 좌표로 나타낸 〈그림 5〉의 OECD 회원국들 중 세계화지수와 세입분권으로 대표되는 분권화 수준이

6) 유럽의 부국이자 연방제 정부형태를 가진 오스트리아가 이 유형에 속한 것은 예외적인 경우라고 할 수 있다.

높은 국가, 즉 〈그림 5〉의 우측 상단에 위치한 국가들은 대체로 유럽연합 소속 회원국들로 나타난다.

그렇다면 이런 유럽연합 소속 국가들에서 실제로 이루어지고 있는 MLG 메커니즘은 〈그림 3〉에서와 같은 개방적인 형태(유형 Ⅱ)의 MLG의 운용 형태를 나타내고 있는가? 이를 알아보기 위해서는 유럽연합 소속 국가들에서 나타나는 다양한 MLG 사례들을 경험적으로 분석할 필요가 있다. MLG의 대표 사례들을 유럽연합 소속 국가들에서 찾는 것은 MLG에서 이루어지는 층위 간 혹은 각 층위 내부의 이해당사자 간에, 종적 혹은 횡적으로 이루어지는 다양하고 역동적인 상호작용 관계를 제대로 이해하기 위해서 당연한 것이라 할 수 있다.

하지만 MLG 이론을 유럽연합 소속 국가들의 다양한 사례에 적용하는 경우라 하더라도, 〈그림 5〉에서 MLG가 보다 활발하게 일어나는 국가들의 거버넌스 형태가 모두 동일한 것은 아니다. 같은 유럽연합 소속 국가라 할지라도 개입하는 정책 대상이 지닌 특징에 따라 〈그림 3〉에서와 같이 보다 역동적인 유형 Ⅱ의 형태로 MLG가 나타날 수도 있고, 그렇지 않고 단일한 관할권 영역 내에서 소수 행위자 간의 상호작용 관계로 한정되는 제한적인 유형 Ⅰ 형태로 MLG가 나타날 수도 있다. 후와 마크스(Hooghe and Marks, 2001; Marks and Hooghe, 2004)는 MLG 내의 이런 차이를 〈표 1〉과 〈그림 3〉의 두 가지 거버넌스 유형으로 구분함으로써 MLG에 대한 이론적 설명력을 강화하였다.

그렇다면 MLG의 두 가지 유형은 어떤 상황에서 작동하게 되는가? 유형 Ⅰ의 MLG 경우에는 MLG에 연계되는 개별 거버넌스의 층위가 매우 제한적일 뿐 아니라, MLG의 상호작용에 개입하는 행위자의 수 또한 소수에 한정된다. 이와 같은 유형 Ⅰ이 작동하는 아젠다 영역은 주로 의사결정과정에 국가(state)의 영향력이 강하게 작동하는 영역이라 할 수 있다. 그에 반해 유형 Ⅱ의 MLG 유형은 연계되는 개별 거버넌스의 층위가 다양할 뿐 아니라, 거버넌스에 관여하는 이해당사자의 수도 많고 그들 간의 상호작용 또한 매

우 활발하게 이루어지는 경우라 할 수 있다. 일반적으로 유럽연합 내부에서 이루어지는 MLG의 대부분이 이런 유형 Ⅱ의 형태로 나타나는데, 특히 국제적이거나 지역적인 차원의 환경거버넌스가 가장 대표적인 경우이다.

유럽연합의 MLG 체계에 있어 지방정부의 역할은 매우 크다고 할 수 있다. 유럽연합 소속 국가들의 지방정부들은 유럽연합 입법과 정책의 70% 가량을 수행하고 있다는 경험적 분석이 유럽연합의 MLG를 연구하는 많은 학자들에 의해 확인되고 있다(Briggs, 2010; Huggins, 2015: 1).[7] 그만큼 유럽연합의 운영에 있어 지방정부는 중요한 행위자일 수밖에 없다는 것이다. 비록 유럽연합이 소속 국가들에 특정한 분권화 모델을 의무로 부과하고 있진 않지만, 유럽연합의 각종 협약들은 지방 혹은 지역 차원의 자치(self-government)에 대한 존중을 담고 있을 뿐만 아니라 지방 및 지역 민주주의(local and regional democracy)를 유럽연합의 정통성의 원천으로 간주하고 있다(Schausberger, 2013).

이런 까닭에 유럽연합 소속 국가들의 외교정책은 더 이상 하나의 중앙정부에 의해 행해지는 단일한 외교정책이 아니라, "지방, 지역, 국가, 국제적 수준에서 서로 다른 유형의 행위자들을 포함하는 하나의 국가적 행위"라 할 수 있다(Briggs, 2010). 유럽연합 내부의 국가 외교정책에 지방정부들이 깊숙이 개입한다는 사실은 유럽연합 본부가 있는 브뤼셀에 200개 이상의 지방정부 대외사무소가 설치되어 일종의 '작은 대사관(mini-embassies)' 역할을 하고 있으며, 브뤼셀에 주재하는 지방정부 외교담당자의 수가 각 소속국가 외교관의 수를 이미 능가하고 있다는 사실로도 쉽게 짐작할 수 있다(Tatham and Thau, 2014: 257-258). 브뤼셀에 모인 지방정부의 외교행위자들은 다양한 영역에서 지방정부 간 혹은 지방정부와 중앙정부 간 그

7) 유럽연합 소속 국가들의 지방정부들은 유럽연합의 입법과 정책을 뒷받침하기만 하는 것이 아니다. 그에 대한 반대급부로 유럽연합 전체 예산의 1/3 정도가 이들 지방정부를 위해 쓰인다는 점에서, 지방정부와 유럽연합은 매우 상호의존적인 관계라 할 수 있다(Huggins, 2015).

리고 지방정부와 각종 유럽연합 소속 기관 간에 매우 긴밀한 정책 네트워크로 연결되어 있는데, 유럽연합에서는 이런 네트워크를 '지방정부의 초국적 네트워킹(LGTN: Local Government Transnational Networking)'이라 부른다. 이러한 LGTN 현상이 반드시 유럽연합에서만 나타나는 것은 아니지만, 유럽연합에서 가장 일반화되고 두드러진 형태로 나타난다는 것은 부정할 수 없는 사실이다.

유럽연합 내의 LGTN으로 Eurocities, AER(Assembly of European Regions), CPMR(Conference of Peripheral Maritime Regions), POLIS(Energy Cities and Providing Operational Links through Integrated Systems) 등 수많은 형태의 정책분야별 네트워킹 조직이 발달되어 있는데, 이런 조직들은 유럽연합 MLG에서 핵심적 역할을 수행하고 있다.[8] 결국 이와 같은 LGTN 형태의 조직들이 유럽연합 내부에서 지방정부의 이해관계를 대표하는 일종의 압력단체(pressure group)의 역할을 수행하며, 유럽연합 내 거버넌스 행위자 간의 상호의존을 통해 유럽연합의 결속력을 강화하고 있는 것이다. 즉, LGTN은 그 자체로 유럽연합의 MLG가 〈그림 3〉의 유형 Ⅰ보다는 복합적인 다수의 행위자가 거버넌스 층위 간의 경계가 모호한 상황에서 상호 밀접한 연계를 형성하는 전형적인 유형 Ⅱ의 MLG 형태로 지속 가능하게 하는 것이다.

Huggins(2015)가 보여준 영국 남동부 지역과 프랑스 북부의 14개 지방정부가 형성하고 있는 LGTN은 유럽연합 소속 국가들의 지방정부 대외관계가 중앙정부의 국가외교와 구분되어 얼마나 자율적, 독립적으로 행해지고 있는지를 잘 보여준다. 뿐만 아니라 이들 지방정부의 대외관계는 한국, 이스라엘 등 〈그림 4〉의 폐쇄형 집권제 국가들의 지방정부 대외관계에서 일

8) 실제 유럽연합 내부에 형성된 LGTN 유형의 다자 간 네트워크(multilateral networks)는 셀 수 없을 정도로 많다. 허긴스(Huggins, 2015)는 'Appendix A'에서 유럽연합의 MLG를 연구한 학자들이 지금껏 파악한 유럽연합 내부의 다자 간 네트워크 명부를 정리한 바 있는데, 그 수가 140여 개에 이르렀다.

반적으로 나타나는 자매도시결연이나 인적자원 혹은 문화적 교류의 차원을 넘어, 분야별 정책연합의 형성 등 실질적인 정책과정에의 영향력 행사를 목표로 삼고 있다는 점에서 매우 구체적이고 실천적인 성격을 지니고 있음을 알 수 있다.

2. 폐쇄형 분권제의 MLG 유형과 미국의 사례

미국은 전통적인 연방제 국가로 각각의 주(state)가 별도의 헌법을 갖고 있을 만큼 분권화 수준이 매우 높은 국가라 할 수 있다. 〈그림 5〉와 같이 세입분권 측면에서 측정된 미국의 분권화 수준은 OECD 평균인 0.2를 두 배 이상 상회하는 0.451 수준이다. 하지만 미국의 국제화지수는 OECD 평균인 83.1에 미치지 못하는 79.73에 불과하여 그 수준이 그리 높지 않다. 따라서 미국은 〈그림 4〉의 좌측 상단에 위치한 폐쇄형 분권제 유형의 MLG를 보여주는 사례라 할 수 있다.

연방제로 인해 미국의 분권화 수준은 높은 편이지만, 미국 헌법은 연방과 주의 권리, 특히 대외관계에 있어서의 권리를 명확히 규정하고 있다. 즉, 주는 주민들의 건강, 안전, 복지에 대한 전권을 갖지만, 조약 체결, 상업 규제, 전쟁선포의 권리는 갖지 못한다. 하지만 초기 미국의 연방헌법이 규정한 이와 같은 대외관계와 관련된 연방정부의 권리 독점은 신자유주의 세계화 이후 크나큰 도전에 직면하고 있다. 미국의 경우 주 간에 면적과 인구 규모의 차이가 큰 편이다. 미국에서 가장 규모가 큰 캘리포니아 주의 경우 2015년 GDP 규모가 2조 4,363억 원으로, 같은 해 프랑스의 GDP(2조 4,216억 원)보다 많다. 두 번째로 큰 텍사스 주의 경우에도 GDP 규모 면에서 브라질과 비슷한 수준이다. 미국 대부분의 주들은 GDP 규모에서 세계 각국과 비교될 정도인 만큼 각 주의 경제적 독립 수준이 매우 높다.

따라서 미국 내에서는 연방에 대외관계의 전권을 부여한 연방헌법이 독립 당시의 미국경제 수준을 반영한 것이어서 문제가 많으며, 변화

된 미국 내 각 주의 국제적 위상에 맞게 대외관계 권한도 각 주로 위임 혹은 이양될 필요가 있다는 주장이 계속해서 제기되었다. 예를 들어, 골즈버러(Goldsborough, 1993)는 *Foreign Affairs* 기고문에서 캘리포니아가 모든 면에서 단순히 하나의 주가 아니라 하나의 국가임을 강조하며, 캘리포니아는 큰 규모는 물론 내부의 인종적 다양성 등으로 인해 다양한 문제에 직면해있고 이를 해결하기 위해서는 독립적인 외교적 권한을 가질 필요가 있다고 주장하였다. 그와 유사한 주장이 2017년 7월 17일 캘리포니아 주 하원과 상원이 트럼프(Donald J. Trump) 대통령의 파리기후변화협정 탈퇴에 맞서 온실가스 감축을 위한 프로그램(cap-and-trade program)을 2030년까지 확대, 연장하는 법안을 압도적 다수의 찬성으로 통과시켰을 때 다시 한 번 제기되었다. 패트릭(Patrick, 2017) 역시 *Foreign Affairs* 기고문에서 캘리포니아 주지사 제리 브라운(Jerry Brown)이 트럼프 대통령의 극우보수에 가까운 이민, 무역, 기후변화 정책에 맞서 캘리포니아 주의 독자적인 대외정책을 지속적으로 추진해나갈 것을 주장하였다.

연방정부의 외교적 결정에 맞서 미국의 지방정부들이 외국의 중앙정부나 지방정부 혹은 국제적인 정부 간 기구나 비정부조직(NGO: Non-governmental Organization)들과 연대한 사례는 신자유주의 세계화가 진전되면서 다양하게 전개되어 왔다. 지구온난화 현상에 대한 전지구적 관심이 고조되기 시작했던 1990년대 초반에 유럽의 150여 개 지방정부들이 기후동맹(Climate Alliance)을 결성하여 지구온난화에 대처했던 것처럼, 미국 도시들도 지구온난화 현상을 억제하기 위한 국제적 협력에 동참하였다. 로스앤젤레스(Los Angeles)의 경우 지역에 500만 그루의 나무를 심는 한편, 14개 해외 자매도시들에 서한을 보내어 동참을 호소하는 등 지방외교 차원에서도 적극적인 활동을 전개하였다(안성호, 1999: 157).

미국의 지방정부들은 인권옹호를 위한 활동에 있어서도 적극적인 대외관계를 형성하였다. 1988년 구소련의 아르메니아 폭력 사태 당시에는 캘리포니아 주지사 듀크메이지언(George Deukmejian)이 고르바초프

(Mikhail Gorbachev) 서기장에게 비폭력적 인종갈등 해결을 요구하는 서한을 보냈다. 또한 이듬해인 1989년 4월에는 캘리포니아 주지사 토레스(Art Torres)와 어바인(Irvine) 시장 아그란(Larry Agran)이 정치범으로 억류된 난민의 석방을 요구하기 위해 베트남 법무장관과 외무장관을 직접 만나는 등 매우 적극적인 지방외교를 펼치기도 했다. 이처럼 1990년대 초반까지 미국 지방정부들이 지역 내 인권단체와 함께 인권문제의 국제적 해결에 개입한 사례들은 1~2백 건에 이를 정도로 많았으며, 미국 지방정부의 대외관계가 매우 적극적이었음을 잘 보여준다(Shuman, 1994).

1990년대 남아프리카공화국(이하 '남아공') 정부의 인종차별정책에 반대했던 미국 지방정부들의 인종차별 반대 활동 역시 미국 지방정부의 적극적인 대외관계를 보여주는 사례라 할 수 있다. 당시 미국의 27개 주 정부와 126개 지방정부들은 남아공의 인종차별에 반대해 공동으로 적극적인 개입정책을 전개했는데, 남아공에 투자했던 200억 달러의 투자자금을 회수해 남아공과 관계를 맺지 않은 기업들에 재투자하거나, 남아공 투자기업의 상품에 대한 불매운동을 펼치기도 했다. 이러한 미국 지방정부들의 남아공 인종차별에 대한 적극적인 개입은 연방의회로 하여금 「포괄적 반인종차별법(Comprehensive Anti-Apartheid Act)」을 제정토록 했으며, 결국 연방정부의 남아공에 대한 대외정책 방향을 변화시키는 데 크게 기여했다(Hobbs, 1994).

그렇다면 과연 미국 내 각 주가 외교적 권한을 독점하고 있는 연방정부를 무시하고 과연 별도의 독립적인 대외관계를 구축할 수 있을 것인가? 또한 그것이 미국의 헌법 정신에 부합하는 것인가? 이런 물음에 답하기는 그리 어렵지 않다. 미국을 포함해 연방주의를 채택하고 있는 국가들이 각 주의 권한을 많이 인정한다 해도, 연방정부에 주어진 외교권의 침해를 묵과하는 경우는 찾아보기 어렵다. 따라서 연방주의하에서 각 주가 누릴 수 있는 자율권의 범위 역시 연방헌법이 허용하는 범위 내에서만 향유 가능한 것이다.

이런 점에서 캘리포니아 주가 기후변화정책을 과거로 돌리려는 트럼프

대통령의 반기후변화정책에 맞서 독자적인 외교를 펼치기는 쉽지 않다. 기후변화 관련 최상위 거버넌스 체계인 유엔 기후변화협약(UNFCCC: UN Framework Convention on Climate Change)에도 다양한 연방체제하의 주 대표들이 옵서버 자격으로 참여하고 있지만, 1국가 1투표 원칙을 지향하는 유엔정신에 따라 연방의 주들에게는 공식적인 투표권이 주어지지 않기 때문이다. 하지만 그렇다고 해서 하위국가 수준에서 기후변화정책을 다루는 MLG 체계에 영향을 미칠 수 있는 방법이 전혀 없는 것은 아니다. 글로벌 혹은 지역적 수준에서는 아니지만, 국가적 차원에서 국내 기후변화정책과 관련해 자신들만의 일정한 정책적 입장을 견지함으로써 연방정부가 추구하는 방향과 다른 방향으로 국내 거버넌스의 결과를 유도할 수 있다. 이런 점에서, 국내 거버넌스 체계의 조정을 통해 상위 거버넌스 체계인 지역적 혹은 글로벌 차원의 거버넌스에도 영향을 미칠 수 있는 것이다. 이러한 사실은 최근의 이탈리아, 프랑스, 네덜란드, 캐나다, 미국, 호주 등 기후변화협약 가입국들의 MLG 관련 연구에서도 확인 가능하다(Bomberg, 2012; Gupta, 2007; Gupta and Leeuw et al., 2007; Massetti and Pinton et al., 2007; Mathy, 2007; Rabe and Borick, 2012; Teng and Gu, 2007).

3. 개방형 집권제의 MLG 유형과 영국의 사례

영국은 전통적인 연방제 국가로 분류하기에는 단방제 국가의 성격이 강하고, 단방제 국가로 분류하기에는 연방제적 성격을 무시할 수 없는 중간적 형태의 국가체제를 가진다. 웨일스, 스코틀랜드, 북아일랜드 등이 자치의회를 설립하고 자치법안에 대한 제정권을 향유하고 있다는 점에서 연방제로 볼 수 있겠으나, 기본적으로는 단방제 국가로 분류된다. 따라서 영국은 〈그림 5〉의 세입분권 측면에서는 OECD 평균인 0.2의 1/2 수준밖에 되지 않을 정도로 분권화 수준이 낮은 편이다. 하지만 세계화지수 측면에서는 OECD 평균을 훨씬 상회하고 있어 대외 개방성은 높은 편이다. 영국은

〈그림 4〉의 우측 하단에 위치한 개방형 집권제 유형의 MLG를 보여주는 사례라 할 수 있다.

이처럼 개방형 집권제 유형의 MLG, 특히 영국처럼 연방제적 전통이 강하게 작동하는 개방형 집권제 유형에서는 보다 적극적인 형태의 MLG 활동이 나타난다. 영국의 경우, 유럽연합 형성과정에서 독일, 프랑스 등 유럽연합 결성을 주도했던 국가들과 중앙정부 차원에서는 매우 대립적인 관계를 유지해온 반면, 지방정부 차원에서는 유럽연합과 매우 협력적인 관계를 형성하면서 MLG가 활발하게 이루어지고 있다.

대표적인 사례로 리버풀(Liverpool) 시가 유럽연합과 손잡고 적극적으로 추진하는 유럽문화수도(ECoC: European Capital of Culture) 프로그램을 들 수 있다. 리버풀을 비롯해 유럽의 여러 도시들은 유럽연합으로부터의 경제적 지원과 후원을 목적으로 유럽문화도시 프로그램에 지원했으며, 동 프로그램을 통해 유럽연합의 문화적 연대감을 증진하기 위한 다양한 문화교류 활동을 전개했다. 리버풀 시는 유럽문화도시 추진과정에서 기존의 국가적 위계질서를 벗어나 유럽연합과 같은 초국가적 연합체를 통해 과감한 국제문화교류를 전개함으로써 모범적인 MLG 사례를 보여주었다. 리버풀 시의 경우, 집권제 국가에서 일반적으로 나타나는 중앙정부를 통한 공식적인 외교통로를 탈피해 유럽연합 내 다양한 초국가적 기구들과 직접적인 MLG 관계를 형성하였다. 또한 공적 영역에 속한 다양한 행위자들도 참여하여 문화단체와 예술가 개인 등 민간 영역의 행위자들과 다양한 층위의 협력형태를 보이면서 국제적인 문화교류사업을 전개했다(김새미, 2016: 152-153).[9)]

9) 리버풀 시와 리버풀문화회사(LOC: Liverpool Culture Company)는 공적 영역의 대표적 행위자로 각종 문화행사를 주최했고, 중앙정부 차원에서는 리버풀비전, 북서개발기구, 머지파트너십, 문화미디어스포츠부, 예술위원회 등이 참여했다. 이들 공적 영역의 기관들은 민간기업이나 커뮤니티 7(Community 7), 홀트재단(PH Holt Foundation) 등 민간 공익단체들과의 협업을 통해 중국, 아프리카, 아랍 난민 등 세계의 다양한 지역 혹은 국가의 문화 단체들을 초청하는 등 활발한 국제문화교류를 전개했다(김새미, 2016: 145-146).

이외에도 영국 지방정부의 활발한 MLG 활동 사례는 여러 연구에서 다루어지고 있다. 먼저 윌슨(Wilson, 2003)은 MLG와 관련해 영국 노동당이 지방정부에 대해 펼치는 노력에 초점을 맞추어 경험적 분석을 시도하였는데, 연구가 이루어진 시기가 이제 막 MLG가 유럽연합을 대표하는 거버넌스 유형으로 자리 잡기 시작했던 시기여서 완벽한 형태의 MLG 메커니즘을 갖는 것으로 파악되진 않았다. 결과적으로 윌슨에게 있어 영국 노동당의 MLG를 위한 노력은 지방에 대한 중앙정부의 통제를 효과적으로 강화하고, 지방의 권한을 확대하기보다는 오히려 제한하는 하나의 수단으로 전락했던 것으로 비쳐진다. 노동당이 보여준 노력에는 거버넌스에 참여하는 행위자 간의 대화나 파트너십이 강조되고 있는 것처럼 보이지만, 사실상 그것이 중앙정부의 통치 효율을 강화하기 위한 수단적 방편에 지나지 않았던 것이다.

이런 점에서 설리반과 놉스 등(Sullivan and Knops et al., 2004)의 분석 또한 크게 다르지 않다. 이들은 영국 신노동당 정부가 시민참여정책을 강화하여 지방정부의 커뮤니티 리더십 역할의 재구조화를 통해서 지방정부의 현대화를 효율적으로 이끌어내었음을 보여주었다. 이 과정에서 스코틀랜드 의회(Scottish Parliament)나 웨일즈 의회(Welsh Assembly)가 새롭게 설립되고, 이들과 유럽연합 등 초국가기관과의 연계가 형성되면서 MLG 메커니즘이 강화되는 현상에 초점을 맞추었다. 하지만 이들의 사례연구에서도 중앙정부는 여전히 지방정부에 대해 강력한 조정능력을 지니고 있음이 확인되며, 영국과 같은 개방형 집권제의 MLG 유형에서는 지방정부의 MLG에 대한 강력한 의지와 적극적인 노력에도 불구하고 MLG가 나아갈 수 있는 한계가 명백하다는 것을 알 수 있다.

4. 폐쇄형 집권제의 MLG 유형과 이스라엘의 사례

이스라엘은 지방분권 수준이 매우 낮고 세계화지수 측면에서 측정된 대

외 개방성 수준 또한 낮은 국가로, 우리나라와 함께 〈그림 5〉의 좌측 하단에 위치한 폐쇄형 집권제 국가군에 속한다. 이스라엘의 지방정부는 주로 교육, 문화, 보건, 사회복지, 도로관리, 공원, 상수도, 위생, 소방 등 지역주민의 삶의 질과 관련된 일반적인 행정사무를 중앙정부를 대신해 수행하며, 단순한 지방자치에 익숙한 형태이다. 지방정부는 별도의 조례를 제정할 수 있으나 내무부의 승인을 받아야 한다는 점에서, 중앙정부의 집권적인 통제가 강하게 작동하는 시스템이라 할 수 있다. 당연히 재정적 분권 또한 제대로 이루어지지 않아서 대부분의 지방정부는 중앙정부로부터 배정받은 예산과 지방세로 재원을 조달하고 있다.

이스라엘 지방정부는 인구 2만 명 이상의 시(municipality), 인구 2천~2만 명의 군(local council), 여러 개의 부락을 관할하는 면(regional council)의 세 가지 종류이다. 시장-의회형의 지방권력구조를 갖고 있다는 점 등 여러 가지 면에서 우리나라의 지방자치와 유사한 형태를 띠고 있다. 우리나라와 구별되는 점은 전체 지방정부가 별도의 연합체를 구축해 의회에서의 지역 관련 법률 제정을 감시하고, 계약이나 법률 관련 문제에 관한 지침을 제공하는 등 중앙정부에 대해 지역의 이익을 대표하는 활동을 펼치고 있다는 점이다. 또한 이스라엘의 지방정부 연합체는 국제 지방정부 연합체는 물론 유사한 규모의 다른 나라 지방정부들과 다양한 교류협력 관계를 형성하는 활동을 펼치고 있다(외교부, 2015).

이스라엘의 경우 MLG 차원에서 이루어지는 활동은 찾아보기 어려운 것이 사실이다. 지방자치가 이루어지고는 있지만, 지방선거를 통해 주민이 직접 선출직 공무원을 뽑는다는 의미가 강할 뿐 실질적인 의미에서의 자치와 분권 수준은 우리나라와 크게 다르지 않다. 이스라엘은 시리아, 요르단, 팔레스타인 등 주변국들과의 복잡한 대외관계로 인해 지방정부가 유럽연합에서와 같이 MLG 체계에서 적극적인 행위자로 나서기는 어려운 구조이다. 이스라엘의 대표적인 MLG 사례로 꼽히는 요르단, 팔레스타인과의 물관리 거버넌스(water management governance) 역시 지방정부의 적극

적인 역할보다는 요르단, 팔레스타인 등과 공동으로 구성, 운영하고 있는 각각의 공동 물관리위원회를 통해서 이루어지고 있으며, 이 과정에는 중앙정부의 역할이 매우 결정적이라고 할 수 있다. 따라서 이스라엘은 국가적 특수성이 초래한 폐쇄형 집권제의 MLG 체계가 가장 부정적인 형태로 나타나는 사례라 할 수 있다.

5. 사례분석의 함의와 우리나라 지방정부의 대외관계에 주는 시사점

앞의 사례분석을 통해 유럽연합 국가 내 다양한 유형의 MLG에서부터 이스라엘과 같이 중앙정부에 의해 주도되는 형식적인 MLG에 이르기까지 다양한 유형의 MLG에서 이루어지는 지방정부 대외관계를 살펴보았다. 유럽연합의 MLG에서 지방정부는 매우 적극적인 역할을 수행하고 있으며, 그 활동 영역 또한 단순히 국제적인 교류협력의 차원을 넘어 유럽연합 차원의 정책에 대해 이해관계를 공유하는 지방정부, 국가, 각종 역내 국제기구 등 다양한 층위의 행위자들과의 정책 네트워크를 형성하는 방식으로 진화하고 있다.

하지만 같은 유럽연합 내 국가라 하더라도 개방형 집권제의 MLG 유형인 영국의 경우, 강력한 지방분권정책의 추진에도 불구하고 여전히 영향력을 미치고 있는 중앙집권제적 전통 때문에 북유럽이나 중부유럽의 부유한 소국들에 비해 지방정부 대외관계의 자율성이 훼손되는 경우가 많음을 확인할 수 있다. 따라서 영국과 같은 개방형 집권제의 MLG 유형에서는 지방정부 대외관계, 특히 유럽연합 및 유럽연합 소속 회원국 혹은 그 지방정부와의 형식적 연계가 매우 활발하게 이루어지고 있으나, 중앙정부의 적극적인 개입과 통제로 인해 정책적인 실효성을 얻지 못하는 경우가 많다.

그에 반해 폐쇄형 분권제의 MLG 유형을 나타내는 미국의 경우, 지방정부의 MLG 체계에서 적극적인 역할 수행에 대한 욕구가 매우 강하고, 또한

중앙정부가 이를 제도적으로 지원하고 있다는 점에서 긍정적인 면이 없지 않다. 그러나 연방제 국가의 성격으로 인해 주 정부 차원에서의 적극적인 지방외교(paradiplomacy)를 펼치려는 의지와 노력은 있지만 이 또한 특정한 정책과정에 개입하는 경우는 드물고, 연방정부의 통제범위 내에서 주 정부의 MLG 참여가 관리되고 있다는 점에서 분명한 한계를 지니고 있다. 하지만 최근 트럼프 대통령의 파리기후변화협정 탈퇴 결정에 반발해 주 정부 차원의 적극적인 정책개입이 이루어지고 있고, 관련 국제기구와의 적극적인 연대를 모색하는 등 여러 측면에서 지방정부의 역할이 확대될 가능성이 있다. 뿐만 아니라, 그와 같은 지방정부 대외관계의 확장이 연방제의 정부구조로 인해 언제든지 가능할 수 있다는 점에서, 영국과 같은 개방형 집권제에 비해 지방정부의 MLG 참여가 보다 활성화될 가능성이 높아 보인다.

폐쇄형 집권제의 MLG 유형을 보여준 이스라엘의 경우, MLG 유형상 우리나라와 유사할 뿐만 아니라 지방정부 대외관계의 형식 또한 비슷한 형태를 보이고 있다. 이 유형에서는 개방형 분권제, 폐쇄형 분권제, 개방형 집권제 등의 유형들에서 나타나는 지방정부 차원의 다층적인 거버넌스 활동을 쉽게 찾아보기 어렵다. 이스라엘의 주변국들과의 물관리 사례에서와 같이, MLG 상황에서도 지방정부의 적극적인 관여나 개입의 증거를 찾아보기 어렵다. 이는 체제의 낮은 대외 개방성과 중앙집권적 권력구조가 거버넌스 층위 간의 경계가 명확히 구분되도록 하고, 행위자 간 상호연계를 제약하는 후와 마크스가 제시한 유형 Ⅰ의 MLG가 주로 작동하고 있기 때문으로 해석된다.

〈그림 5〉에서와 같이 우리나라는 이스라엘과 유사한 폐쇄형 집권제의 MLG 유형을 보여주고 있으며, 그로 인해 지방정부 대외관계의 확장에 많은 제약이 따르고 있음을 부정할 수 없다. 하지만 그렇다고 해서 우리나라 지방정부의 대외관계 활성화 정도가 이스라엘과 비교해 유사하거나 낮은 수준이라고 단정할 근거는 어디에도 없다. 비록 동일한 유형의 MLG

를 보여주고는 있지만, 우리나라의 경우 최근 지방정부 대외관계의 확장이 양적 측면에서 폭발적인 증가 추세를 보이고 있어 MLG를 활용한 지방정부 대외관계의 확장 여건이 이스라엘보다 훨씬 잘 조성되어 있음을 알 수 있다.

〈표 2〉는 1960년대 이후 우리나라 지방자치단체의 국제교류협력 변화 추이를 나타낸 자료로, 1960년대 이후 2000년대까지 지속적인 증가 추세를 보여주고 있다. 특히 세계화가 본격적으로 나타나기 시작한 1990년대의 국제교류협력은 1980년대와 비교해 광역자치단체 수준에서는 4.5배 이상, 기초자치단체 수준에서는 7배가량 폭증하였다. 2000년대 역시 1990년대와 비교해 큰 폭으로 지방자치단체의 국제교류협력이 증가했음을 보여준다.

〈표 2〉 우리나라 지방자치단체의 시기별 국제교류협력 변화 추이(1960~2015년)

(단위: 건)

구분	1960년대	1970년대	1980년대	1990년대	2000년대	2010년대	합계
광역자치단체	6	6	23	103	160	79	377
기초자치단체	4	12	37	261	526	233	1,073
계	10	18	60	364	686	312	1,450

출처: 전국시도지사협의회(http://exchange.gaok.or.kr, 2016/06/13).

하지만 우리나라 지방자치단체의 대외관계가 지속적으로 증가하고 있다고 해서, 그것을 유럽연합의 MLG 체계하에서 지방정부들이 수행하는 LGTN 같은 매우 주체적이고 능동적이며 구체적인 정책적 배경을 가진 활동으로 보기는 어려운 것이 현실이다. 우리나라 지방자치단체의 대외관계는 대부분 자매도시결연이나 인적·문화적 차원의 교류 확대 차원에 머물고 있을 뿐, 유럽연합 내 지방정부들의 대외관계처럼 정책적 차원에서의 협력으로는 발전하지 못한 상태이다. 또한 우리나라 지방자치단체들이 중점을 두어 추진하고 있는 교류협력 중심의 대외관계 형성은 내용적인 면

에 있어서도, 일본의 자치체국제화협회(CLAIR: Council of Local Authorities for International Relations)처럼 제도화되어 있지 않은 상황이다.[10] 최근 들어 일부 지방자치단체를 중심으로 적극적인 대외관계 추진을 위해 주요 도시들에 연락사무소를 두거나, 형식적인 차원에서나마 외교적 기능을 수행할 수 있는 직위를 만들어 현지에 파견하는 사례가 발견되는 정도이다.

Ⅴ. 결론을 대신하여: MLG와 지방정부 대외관계의 발전 방향

지금까지의 사례분석을 통해 우리나라 지방정부의 대외관계에 주는 몇 가지 중요한 시사점을 도출할 수 있다. 첫째, 분권화 수준이 높고 대외 개방성 수준이 높을수록 지방정부 대외관계가 더욱 적극적으로 나타난다는 점에서, 우리나라 지방정부의 대외관계 능력을 강화하기 위해서는 분권화 수준을 높이고 동시에 대외 개방성을 확대하는 것이 필요하다. 분권화 수준은 연방제에 가까운 제도적 변화를 요구하고 있다는 점에서 최근 화두가 되고 있는 지방분권형 개헌의 필요성이 더욱 커진다는 사실에 주목할

10) 일본 지방정부들은 내각 총무성의 강력한 지원 아래 스스로 대외관계를 확장하기 위한 지방정부 차원에서의 집단적인 노력을 전개해왔는데, 대표적인 것이 CLAIR 운영 사례이다. CLAIR는 정부출연 재단법인체로 국내외 연수 기회를 제공하고, JET(Japan Exchange and Teaching) 프로그램 등 다양한 방법의 인적 교류를 강화하며, 다문화주의 활동을 지원하고, 지방정부를 대신해 연구를 수행하는 등 일본 내 지방정부들의 국제화 노력을 지원하기 위한 다양한 활동을 펼치고 있다. CLAIR는 현재 세계 여러 대도시에 해외사무소를 설치, 운영하고 있으며, 이들 해외사무소는 지방정부들의 해외활동에 도움을 줄 수 있는 폭넓은 네트워크를 구축해 유연하면서도 구체적인 지원을 제공하는 한편 관광, 생산 및 복지 등에 대한 정보를 제공하거나 현지조사를 수행하기도 한다. CLAIR에 관한 보다 자세한 내용은 홈페이지(http://www.clair.or.jp) 참조.

필요가 있다.

둘째, 포스트 세계화(post-globalization) 시대의 지방정부 국제협력에 대한 새로운 패러다임의 모색이 필요하다. 호프만(Hoffmann, 2002)은 *Foreign Affairs* 기고문에서 세계화를 무조건 낙관적으로 보는 것은 위험한 사고이며, 세계화가 결국 2차대전 이후 미국의 막강한 경제력을 등에 업고 나타난 현상인 만큼 미국이 심각한 경기침체를 겪는 등의 위기가 발생하면 언제든지 후퇴할 수도 있는 현상이라고 경고한 바 있다(Hoffmann 2002).

굳이 그의 경고가 아니더라도, 이미 트럼프 대통령의 미국우선주의(America First)가 가져온 세계화 후퇴의 몇 가지 조짐들이 현실에서 나타나고 있으며, 세계화가 가져온 부의 양극화를 우려하는 각계의 목소리가 커지고 있을 뿐만 아니라, '월가(Wall street) 점령시위'나 '다보스포럼(Davos Forum) 시위' 등에서 보이듯 탈세계화를 위한 구체적인 행동들이 강화되고 있다. 그에 따라 포스트 세계화 이후의 전 지구적 담론을 무엇으로 가져가야 할지에 대한 세계 석학들의 논쟁이 벌써부터 뜨거워지고 있다. 따라서 때 이른 감이 없지 않더라도 탈세계화 추세가 진행될 조짐이 보이는 상황에서, 신자유주의 세계화의 영향으로 강화된 지방정부 중심의 MLG 구조를 전제로 하는 지방정부의 국제협력모형을 무조건적으로 추구하는 것이 바람직한 대응일 것인지에 대한 근본적인 고민이 필요하다.

셋째, 전통적 리더십이 지닌 다양한 문제들을 극복하는 새로운 리더십의 구축이 필요하다. MLG 구조하에서 지방정부는 매우 분산적이며 다원적인 권력구조를 지닐 수밖에 없다. 따라서 그러한 권력구조하에서는 중앙집권적이고 수동적인 방식의 전통적 지방자치 리더십만으로 복잡한 거버넌스 계층 간에 발생하는 다양한 문제들을 해결하기가 쉽지 않다. 그러므로 MLG 구조하에서 이루어지는 지방정부의 다양한 대외적 교류협력 관계를 제대로 이끌기 위해서는 무엇보다 역동적인 정치적 리더십이 필요하다. MLG 구조하에서 지방정부의 대외적 교섭능력을 강화하기 위해서는

관리자형이나 행정가형 리더십보다 합리적이고 민주적인 리더십을 갖춘 정치가형 리더십이 적절한 리더십 모델일 수 있다(정천구, 2006: 48). 또한 이러한 정치가형 리더십이 제대로 발현되기 위해서는 지방자치단체의 리더십에 가해지는 중앙권력의 압력을 최소화할 필요가 있으며, 이를 위해서는 보다 폭넓은 지방분권을 통해 창조적인 정치적 리더십이 형성될 수 있는 제도적 환경을 조성할 필요가 있다. 특히 이와 같은 지방정부의 창조적 리더십은 지역주의의 발호로 장기간 일당독점이 이루어진 영호남 지역에서 더욱 필요하다.

넷째, 특정 분야에 집중된 소극적 국제교류협력을 다양화, 다각화시키려는 의식적 노력이 필요하다. 우리나라 지방자치단체들이 펼치고 있는 국제화 사업은 주로 물류, 경제, 문화, 관광 등 국제사회에서 비교적 갈등요소가 적은 분야의 형식적 수준에서의 교류협력에 치중된 경향이 강하고, 환경, 인권, 여성, 복지, 보건, 구호 등 국제적으로 국가적 수준이나 민간 차원의 활동이 활발한 분야에 대한 관심은 상대적으로 미흡한 실정이다(이창우, 2005: 52). 따라서 국제적인 레짐이 비교적 잘 구축되어 있고, 다양한 층위의 거버넌스 구조들이 보다 활발한 상호작용을 펼치고 있는 환경이나 인권 등 국제적으로 민감한 사안을 다루는 영역에 대해서도 보다 적극적인 이해당사자로서 지방자치단체의 존재감을 높여나갈 필요가 있다.

■ 투 고 일: 2018년 2월 2일
■ 심 사 일: 2018년 2월 21일
■ 게재확정일: 2018년 3월 5일

참고문헌

김새미. 2016, “유럽 문화도시 환경조성에서 나타난 국제문화교류 거버넌스 연구: 2008 리버풀 유럽문화수도(European Capital of Culture: ECoC) 사례,” 『다문화사회연구』, 9권 1호: 127-163.

남궁근. 1998, 『비교정책연구: 방법, 이론, 적용』 (서울: 법문사).

박재욱·류재현. 2009, “한일 지방정부의 다자간 국제교류협력체 비교연구: ‘한일해협연안시도현지사교류회의’와 ‘동아시아경제교류추진기구’를 중심으로,” 『지방정부연구』, 13권 2호: 155-178.

안성호. 1999, “지방자치외교의 영역과 진로: 지방정부국제협력(MIC)을 중심으로,” 『한국지방자치학회 하계 학술세미나 자료집』: 155-168.

외교부. 2015, “이스라엘 지방자치,” 주 이스라엘 대한민국 대사관, http://overseas.mofa.go.kr/il-ko/brd/m_11471/view.do?seq=1188376&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=1 (2018/02/10).

이수형. 2004, “다층 거버넌스로서의 유럽연합체제,” 『세계지역연구논총』, 22집 1호: 29-47.

이창우. 2005, “지방자치단체와 국제기구간의 협력 전략: 환경분야를 중심으로,” 『지방행정』, 5월호: 51-61.

정천구. 2006, “글로벌시대 지방자치단체의 리더십,” 『한국국제정치학회 기타간행물』: 23-51.

차재권·서영조. 2010, “동북아지역의 환경협력과 다층 거버넌스(Multi-Level Governance): NOWPAP과 MAP의 비교사례분석,” 『국제정치연구』, 13집 2호: 311-338.

전국시도지사협의회, http://exchange.gaok.or.kr (2016/06/13).

CLAIR(クレア), 一般財団法人自治体国際化協会, http://www.clair.or.jp.

Bache, Ian and Matthew Flinders. 2004, *Multi-Level Governance* (Oxford, UK: Oxford University Press).

Betsill, Michele M. and Harriet Bulkeley. 2006, “Cities and the Multilevel Governance

of Global Climate Change," *Global Governance*, Vol. 12, No. 2: 141-159.

Bomberg, Elizabeth. 2012, "Mind the (Mobilization) Gap: Comparing Climate Activism in the United States and European Union," *Review of Policy Research*, Vol. 29, No. 3: 408-430.

Briggs, Rachel. 2010, "The Impact of Foreign Policy on Local Communities," *JRF Programme Paper: Globalisation* (York, UK: JRF(Joseph Rowntree Foundation)).

Brown, Douglas M. 2012, "Comparative Climate Change Policy and Federalism: An Overview," *Review of Policy Research*, Vol. 29, No. 3: 322-333.

Goldsborough, James O. 1993, "California's Foreign Policy," *Foreign Affairs*, Vol. 72, No. 2: 88-96.

Gupta, Joyeeta. 2007, "The Multi-level Governance Challenge of Climate Change," *Environmental Sciences*, Vol. 4, No. 3: 131-137.

Gupta, Joyeeta, Kim van der Leeuw, and Hans de Moel. 2007, "Climate Change: A 'Glocal' Problem Requiring 'Glocal' Action," *Environmental Sciences*, Vol. 4, No. 3: 139-148.

Haas, Ernst B. 1958, *The Uniting Of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957* (Stanford, CA: Stanford University Press).

Hobbs, Heidi H. 1994, *City Hall Goes Abroad: The Foreign Policy of Local Politics* (London, UK: Sage Publications).

Hoffmann, Stanley. 1966, "Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe," *Daedalus*, Vol. 95, No. 3: 862-915.

_____. 2002, "Clash of Globalizations," *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 4: 103-115.

Hooghe, Liesbet and Gary Marks. 2001, "Types of Multi-Level Governance," *European Integration Online Papers(EIoP)*, Vol. 5. No. 11, http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm.

Huggins, Christopher. 2015, "Local Government Transnational Networking in Europe: A Study of 14 Local Authorities in England and France," Ph.D. Diss., University of Portsmouth.

Jordan, Grant and Klaus Schubert. 1992, "A Preliminary Ordering of Policy Network Labels," *European Journal of Political Research*, Vol. 21, No. 1-2: 7-27.

Kaiser, Robert and Heiko Prange. 2003, "Open Policy Coordination in a Multi-Level Governance System: The OMC and the European Research and Innovation

Area," Paper prepared for the Second ECPR General Conference (Marburg, Germany, September 18-21).

Laffin, Martin. 2009, "Central-Local Relations in an Era of Governance: Towards a New Research Agenda," *Local Government Studies*, Vol. 35, No. 1: 21-37.

Lindberg, Leon N. 1963, *The Political Dynamics of European Economic Integration* (Stanford, CA: Stanford University Press).

Marks, Gary. 1992, "Structural Policy in the European Community," Alberta Sbragia (ed.), *Euro-Politics: Institutions and Policymaking in the 'New' European Community* (Washington D.C.: The Brookings Institution): 191-224.

_____. 1993, "Structural Policy and Multilevel Governance in the EC," Alan W. Cafruny and Glenda G. Rosenthal (eds.), *The State of the European Community Vol. 2: The Maastricht Debates and Beyond* (Boulder, CO: Lynne Rienner): 391-411.

Marks, Gary and Liesbet Hooghe. 2004, "Contrasting Visions of Multi-level Governance," Ian Bache and Matthew Flinders (eds.), *Multi-Level Governance* (Oxford, UK: Oxford University Press): 15-30.

Marks, Gary, Liesbet Hooghe, and Kermit Blank. 1996, "European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, No. 3: 341-378.

Massetti, Emanuele, Simona Pinton, and Davide Zanoni. 2007, "National through to Local Climate Policy in Italy," *Environmental Sciences*, Vol. 4, No. 3: 149-158.

Mathy, Sandrine. 2007, "Urban and Rural Policies and the Climate Change Issue: The French Experience of Governance," *Environmental Sciences*, Vol. 4, No. 3: 159-169.

Patrick, Stewart. 2017, "California Dreaming: How the State Has Taken Its Climate Leadership Abroad," *Foreign Affairs*, August 4, https://www.foreignaffairs.com/articles/2017-08-04/california-dreaming.

Peters, B. Guy and Jon Pierre. 2002, "Multi-Level Governance: A View from the Garbage Can," *Manchester Papers in Politics: EPRU Series*, 1/2002 (Manchester, UK: EPRU(European Policy and Research Unit)).

Rabe, Barry G. and Christopher P. Borick. 2012, "Carbon Taxation and Policy Labeling: Experience from American States and Canadian Provinces," *Review of Policy*

Research, Vol. 29, No. 3: 358-382.

Rhodes, R. A. W. 1988, *Beyond Westminster and Whitehall: The Sub-Central Governments of Britain* (London, UK: Unwin Hyman).

Richards, David and Martin J. Smith. 2002, *Governance and Public Policy in the United Kingdom* (New York, NY: Oxford University Press).

Schausberger, Franz. 2013, "Decentralisation: A Current Imperative for Europe," *Government Gazette*, October: 32.

Shuman, Michael. 1994, *Towards a Global Village: International Community Development Initiatives* (London, UK: Pluto Press).

Sullivan, Helen, Andrew Knops, Marian Barnes, and Janet Newman. 2004, "Central-Local Relations in an Era of Multi-Level Governance: The Case of Public Participation Policy in England, 1997-2001," *Local Government Studies*, Vol. 30, No. 2: 245-265.

Tatham, Michaël and Mads Thau. 2014, "The More the Merrier: Accounting for Regional Paradiplomats in Brussels," *European Union Politics*, Vol. 15, No. 2: 255-276.

Teng, Fei and Alun Gu. 2007, "Climate Change: National and Local Policy Opportunities in China," *Environmental Sciences*, Vol. 4, No. 3: 183-194.

Wilson, David. 2003, "Unravelling Control Freakery: Redefining Central-Local Government Relations," *British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 5, No. 3: 317-346.

Working Group 4c. 2001, *Multi-level Governance: Linking and Networking the Various Regional and Local Levels* (Brussels, Belgium: European Commission).

Abstract

Local Government and International Politics: Foreign Relations of Local Government in the Era of Multi-Level Governance

Jaekwon Cha

The purpose of this study is to examine the development model of foreign relations of local government in response to the change of the new governance paradigm called MLG(multi-level governance) triggered by neoliberal globalization through a case comparison of various types of MLG cases. In order to achieve this research purpose, this study first establishes an analytical model that can classify and explain the degree of activation of MLG by country by finding factors showing the degree of activation of MLG which affects the active foreign relations of local government. Second, based on such an analysis based on such an analysis about a model of MLG, it also analyzes the characteristics of MLG operating mechanisms in active countries in theoretical and empirical terms. Third, it examines how the theoretical framework of MLG is applied specifically to the MLG structure centered on local governments in each country through case analysis and presents policy directions for revitalizing foreign relations of local government in Korea based on the implications derived from case analysis. As a result of the study, it is confirmed that the foreign relations of local government are more active in the countries belonging to the MLG type of open decentralization system with high level of decentralization and external openness.

Key words: Local Government, International Politics, Multi-Level Governance(MLG), Foreign Relations of Local Government, Decentralization, External Openness

제34권 제1호 2018년(봄) 통권 100호, pp. 211-232.

『한국과 국제정치』 발간 100호로 본 정치학 연구의 동향과 과제*

이 호 철**

Ⅰ. 연구의 배경
Ⅱ. 연구분야
Ⅲ. 연구지역
Ⅳ. 연구주제
Ⅴ. 정향평가
Ⅵ. 분석을 마치며

국문요약

『한국과 국제정치』 창간호에서 통권 99호에 이르기까지 게재된 논문 799편을 대상으로 정량분석과 정향평가를 수행하였고, 2010년의 70호 연구에서 제기된 문제들의 추이를 보기 위해 69호 이전과 70호 이후의 연구동향을 비교분석하였다. 주요한 발견은 다음과 같다.

70호 이후 기획 특집호와 기획 논문을 통해 편집방향을 구현함으로써 한국정치와 비교정치 연구가 줄어든 반면, 국제정치와 한반도정치 연구는 상당한 정도로 증가하였다. 연구지역과 관련해서는 전반적인 균형성을 보였으나, 북한 연구가 유럽, 일본 연구보다 많아졌고, 일본 연구는 북한, 유럽 연구보다 적어졌다. 한국정치와 비교정치 분야에서는 정치과정 연구가 지나치게 많아 연구주제의 편향성이 지속되고 있는 것으로 나타났다. 국제정치 분야에서는 비전통·비대칭 안보위협 연구가 촉진되어야 할 필요가 있는 것으로 나타났다. 한반도정치 분야에서는 통일 연구가 크게 위축되었고, 김정은체제의 등장으로 북한 연구가 크게 증가하였다. 질적 평가를 위한 5개의 평가지표는 모두 상승 추세로 전환되어 게재된 논문들의 전반적인 질적 수준이 향상되고 있다는 고무적인 사실도 발견되었다. 한국, 북한, 한반도 그리고 관련 국제정치에 집중하는 '한반도정치' 연구를 『한국과 국제정치』의 특화된 연구영역으로 발전시켜, 21세기 대표적 학술매체로 성장해나가는 편집노력이 필요하다.

주제어: 정치학, 연구분야, 연구지역, 연구주제, 정향평가

DOI: 10.17331/kwp.2018.34.1.008

* 『한국과 국제정치』 100호 발간 기념 기획논문.

** 인천대 중국연구소 소장.

저서 및 논문 "중국의 부상과 지정학의 귀환," 『한국과 국제정치』, 33권 1호: 39-61 (2017) 외.

Ⅰ. 연구의 배경

『한국과 국제정치』가 2018년 봄호 발간으로 통권 100호를 맞게 되었다. 『한국과 국제정치』는 1985년 창간되어 발간 33년을 맞았고, 그동안 『한국정치학회보』(1959년 창간), 『국제정치논총』(1963년 창간), 『국가전략』(1995년 창간)과 더불어 국내 정치학 분야의 4대 학술지로 자리 잡았다. 창간의 실무를 담당하였던 필자로서는 100호를 맞는 『한국과 국제정치』에 남다른 애정과 더불어 그동안의 학술적 기여와 성과에 축하의 마음을 먼저 전하고 싶다.

이 연구는 통권 70호(2010년 가을)에 실린 연구(이호철, 2010)의 후속이다. 70호 연구에서와 마찬가지로, 100호 연구도 『한국과 국제정치』에 게재된 논문을 분석대상으로 하여, 한국에서 정치학 연구의 동향을 분석하고 과제를 제안하는 것을 목적으로 한다. 70호 연구가 창간호에서 69호(2010년 여름)에 이르기까지 게재된 602편의 논문을 분석대상으로 하였다면, 100호 연구는 창간호에서 99호(2017년 겨울)에 이르기까지 게재된 799편의 논문을 분석대상으로 한다.

70호 연구에서와 마찬가지로 연구동향을 분석하기 위하여 게재된 논문들에 대한 정량분석과 정향평가를 수행하였다. 정량분석을 통해서 게재된 논문들의 연구분야, 연구지역, 연구주제에 대한 적정성 혹은 편향성을 밝히고자 하였다. 또한 정향평가를 통해서 우리 학계 정치학 연구의 질적 정향을 평가하고 과제를 제시하고자 하였다. 100호 연구에서는 또한 70호 연구에서 제시된 편향성의 문제, 질적 정향평가에 어떠한 변화가 있었는지를 분석하기 위해서 69호까지의 분석결과와 70호 이후의 분석결과를 비교평가하는 작업을 추가로 수행하였다.

이전 연구에서와 같이 서평, 세미나 자료, 학술적 성격이 아닌 특별기고 등을 제외하고 지난 32년간 창간호에서 99호에 이르기까지 게재된 799편

의 논문을 분석대상으로 하였다. 먼저 연구분야, 연구지역, 연구주제, 연구시기 등에 대한 정량분석을 일차적으로 수행하였다. 이어서 경험성과 규범성, 창의성, 적실성과 실용성, 이론 검증과 창출, 연구자료 활용 등의 평가지표를 설정하고 측정하여, 게재된 논문들의 질적 정향을 평가하였다.

Ⅱ. 연구분야

70호 연구에서와 마찬가지로, 이 연구에서도 연구분야를 이론·사상, 한국정치, 비교정치, 국제정치, 그리고 한반도정치로 분류하였다. 한반도정치는 한반도의 분단 상황 그리고 발행처인 경남대학교 극동문제연구소의 주도적인 연구분야를 반영하여 별도의 분야로 설정하였으며, 여기에는 북한, 통일, 남북한관계 등에 관한 연구를 포함시켰다. 연구분야별 빈도분석 결과는 〈표 1〉과 같다.

〈표 1〉 연구분야

연구분야	빈도	유효 %
이론사상	21	2.6
한국정치	168	21.0
비교정치	186	23.3
국제정치	331	41.4
한반도정치	93	11.6
계	799	100.0

99호까지 게재된 논문 중 국제정치 연구가 331편(41.4%)으로 가장 많았고, 다음으로 비교정치 186편(23.3%), 한국정치 168편(21.0%), 한반도정치 93편(11.6%), 이론·사상 21편(2.6%)의 순으로 나타났다. 이러한 연구분야에서의 동향은 70호 연구에서와 크게 다르지 않았다. 다만 국제정치와 한

반도정치 연구가 70호 연구와 비교하여 약간 상승한 것으로 나타났다.

〈표 2〉는 69호 이전과 70호 이후의 연구분야 동향을 비교분석한 결과이다. 가장 확연한 변화는 한국정치와 비교정치 연구가 각각 18.3%, 16.2%로 현저히 줄어든 반면, 국제정치 연구가 47.2%, 한반도정치 연구가 16.2%로 상당한 정도로 증대하였다는 사실이다. 2010년 가을 이후 어떤 요인들이 국제정치와 한반도정치 연구를 큰 폭으로 증대시켰는가?

〈표 2〉 연구분야 비교

연구분야	69호 이전		70호 이후	
	빈도	유효 %	빈도	유효 %
이론사상	17	2.8	4	2.0
한국정치	132	21.9	36	18.3
비교정치	154	25.6	32	16.2
국제정치	238	39.5	93	47.2
한반도정치	61	10.1	32	16.2
계	602	100.0	197	100.0

우선 『한국과 국제정치』의 편집방향을 구현하기 위한 기획 특집호들이 국제정치와 한반도정치 연구를 증대시키는 데 주도적인 역할을 하였다. 2011년 특집호(72호)는 북핵문제가 주요 국제정치 현안으로 부상함에 따라 '핵의 국제정치'(함택영·전봉근 객원편집)를 기획·발간하였다. 2012년 특집호(76호)는 2008년 글로벌 금융위기 이후 신자유주의 국제질서의 변화를 탐색하는 '국제정치의 대전환과 한반도'(김기정·유현석 객원편집)를 발간하였다. 2013년 특집호(80호)는 한국과 중국을 비롯한 동북아 주요 국가의 새로운 리더십 등장에 따른 '2013년 동북아 정세와 주요국의 한반도정책'(이수훈·이호철 객원편집)을 기획하였다. 또한 2014년 특집호(84호)는 북한의 리더십 변동에 따른 '김정은 체제의 북한: 평가와 전망'(최대석·김근식 객원편집)을 기획하여 김정은체제에 대한 본격적인 분석결과를 제시하였다.

2015년 특집호(88호)는 '한일 국교정상화 50주년에 돌아보는 한일

관계'(이원덕 객원편집)를 기획·발간하였다. 2016년 특집호(92호)는 IS(Islamic State, 이슬람국가)로 인한 중동의 혼란, 이란 핵협상, 시리아 난민사태, 이란과 사우디아라비아 간 갈등 고조 등의 국면에서 '혼돈기 중동지역 질서의 재편'(인남식·김강석 객원편집)을 기획·발간하였다. 2017년 특집호(96호)는 중국의 부상에 따른 지정학의 귀환, 이로 인한 자유주의 국제질서의 미래를 탐구한 '지정학의 귀환, 자유주의 세계질서의 미래'(이호철·김태현 객원편집)를 발간하였다.

기획 특집호 외에 기획 논문들도 발간되었다. '한국전쟁과 중국'을 주제로 션즈화(沈志華), 김동길, 신욱희 등의 논문이 85호(2014년 여름)에 게재되었고, '한반도 사드 배치'를 주제로 이수형, 박건영, 최영미·곽태환 등의 논문이 94호(2016년 가을)에 게재되었다. 이와 같은 기획 특집호, 기획 논문들이 70호 이후 국제정치와 한반도정치 연구를 상당한 정도로 증가시킨 요인이었다. 이러한 기획 특집호와 기획 논문들은 『한국과 국제정치』의 주도적인 편집방향을 반영하는 것이었고, 우리 학계의 연구주제와 학술적 담론을 주도하는 데 크게 기여한 것으로 평가된다.

Ⅲ. 연구지역

게재된 논문들이 어떤 국가 혹은 지역을 분석대상으로 하였는지를 살펴보았다. 70호 연구에서와 마찬가지로 국가의 경우 한국, 북한, 미국, 일본, 중국, 러시아로 분류하고, 지역의 경우 동아시아, 유럽, 북미(미국 제외), 중남미, 중동, 아프리카로 분류하였다. 1차적으로 분석대상 국가를 찾아 분류하고, 이외의 국가 혹은 지역은 해당 지역으로 분류하였다. 한반도와 동북아 지역의 경우 동아시아 지역에 포함시켰기 때문에, 70호 연구에서와 마찬가지로 동아시아 연구의 빈도가 상대적으로 높게 나타났다.

〈표 3〉의 분석결과는 한국 연구가 246편(35.5%)으로 가장 많았고, 다음으로 동아시아 192편(27.7%), 미국 49편(7.1%), 중국 48편(6.9%)의 순으로 70호 연구에서와 동일한 국가·지역 순위를 보였다. 이어서 북한 41편(5.9%), 유럽 40편(5.8%), 일본 36편(5.2%), 러시아 25편(3.6%)의 순으로 나타났다. 여기서는 70호 연구에서와 차이를 보이는데, 무엇보다 북한 연구가 유럽, 일본 연구보다 많아졌고, 일본 연구는 북한, 유럽 연구보다 줄었다는 점이다. 또한 70호 연구와 비교하여 한국의 자원의존도가 높고 테러, 난민 문제가 국제적 현안이 되고 있는 상황에서 중동과 아프리카 연구가 각각 7편(1.0%), 3편(0.4%)으로 증대되었다는 점은 70호 연구에서 지적된 연구 지역의 편향성을 다소 완화시키는 것으로 평가된다.

〈표 3〉 연구지역

연구지역	빈도	유효 %
한국	246	35.5
북한	41	5.9
미국	49	7.1
일본	36	5.2
중국	48	6.9
러시아	25	3.6
동아시아	192	27.7
유럽	40	5.8
북미	1	0.1
중남미	4	0.6
중동	7	1.0
아프리카	3	0.4
소계	692	100.0
비지역	107	
계	799	

이러한 점은 69호 이전과 70호 이후의 연구지역을 비교하면 더욱 분명해진다. 〈표 4〉에서 볼 수 있듯이 70호 이후 북한 연구는 이전의 4.1%에서 10.9%로 6.8%p 증가하였고, 일본 연구는 6.1%에서 2.7%로 3.4%p 감소하

였다. 2011년 김정일 사망 이후 김정은체제의 등장, 북핵위기의 증폭, 북한의 시장화 등이 북한 연구를 추동하였던 요인으로 보인다. 반면 2012년 아베(安倍晋三) 총리의 재등장으로 인한 일본의 보수화와 한일, 중일관계의 긴장과 함께 아베 내각이 지속되면서 일본 연구는 상대적으로 줄어든 것으로 보인다. 나아가 앞에서 언급하였던 것처럼, 70호 이후 중동과 아프리카 연구는 각각 6편, 3편 게재되었던 것을 확인할 수 있다.

〈표 4〉 연구지역 비교

연구지역	69호 이전		70호 이후	
	빈도	유효 %	빈도	유효 %
한국	173	34.0	73	39.9
북한	21	4.1	20	10.9
미국	38	7.5	11	6.0
일본	31	6.1	5	2.7
중국	36	7.1	12	6.6
러시아	21	4.1	4	2.2
동아시아	156	30.6	36	19.7
유럽	27	5.3	13	7.1
북미	1	0.2	-	-
중남미	4	0.8	-	-
중동	1	0.2	6	3.3
아프리카	-	-	3	1.6
소계	509	100.0	183	100.0
비지역	93		14	
계	602		197	

Ⅳ. 연구주제

연구분야별 연구동향을 파악하기 위해서 게재된 논문이 다루고 있는 주요한 연구주제를 분석하였다. 연구분야별 연구주제에 대한 분석 틀은 70

호 연구에서와 동일하다. 우선 한국정치와 비교정치 분야의 경우 연구주제는 정치사, 정치이론, 정치제도, 정치과정, 정치발전, 정치경제, 정치문화로 분류하였다. 정치제도는 국가권력구조, 개헌, 연방제도, 중앙-지방관계 등 정치체제의 제도적 요인 등에 관한 연구들을 포함시켰고, 정치과정은 선거, 정당, 이익집단, 정치지형, 이념갈등, 정책결정과정 등에 관한 연구들을 포함시켰다. 정치발전은 민주화, 정치개혁, 정치변동, 체제전환, 혁명 등에 관한 연구들을 포함시켰고, 정치경제는 정치와 경제가 상호작용하는 영역들에 관한 연구들을 포함시켰다.

이러한 분석 틀에 입각해서 한국정치 분야의 연구동향을 분석한 결과는 〈표 5〉와 같다. 99호까지 한국정치 연구는 총 168편이 게재되었고, 그 중 정치과정 연구가 89편(53.0%)으로 압도적으로 많았다. 이어 정치발전 37편(22.0%), 정치경제 17편(10.1%), 정치제도 10편(6.0%), 정치이론 8편(4.8%), 정치사 6편(3.6%), 정치문화 1편(0.6%)의 순으로 나타났다. 전체적으로 볼 때, 한국정치 분야의 연구동향은 70호 연구에서와 대동소이하다. 특이한 변화는 정치제도 연구가 70호 연구에서 2.3%였으나, 100호 연구에서는 6.0%로 증가하였다는 점이다.

〈표 5〉 한국정치 연구주제

연구주제	빈도	유효 %
정치사	6	3.6
정치이론	8	4.8
정치제도	10	6.0
정치과정	89	53.0
정치발전	37	22.0
정치경제	17	10.1
정치문화	1	0.6
계	168	100.0

이러한 변화는 〈표 6〉에서 69호 이전과 70호 이후의 한국정치 연구주제를 비교하면 더욱 뚜렷해진다. 70호 이후 정치과정 연구가 41.7%로

14.4%p 크게 줄어든 반면, 정치제도 연구는 19.4%로 17.1%p 크게 늘어난 것을 확인할 수 있다. 이들 정치제도 연구들에서는 사법부의 신뢰(유성진, 71호), 거버넌스(김의영, 76호), 제도와 가치의 부조응(이양호·권혁용·지은주, 81호), 통합 창원시의 지방정치(조재욱, 86호), 지역주의 정당구도(김용철·조영호, 97호), 제헌헌법에서 '대한민국'의 문제(황하빈·강정인, 97호), 성균형의회(신기영·황아란, 99호) 등의 다양한 주제들이 논의되었다. 70호 이후 한국정치 연구분야에서 정치과정 연구는 상당한 정도로 감소한 반면 정치제도 연구는 큰 폭으로 증가하여, 70호 연구에서 발견된 연구주제의 편향성이 어느 정도 해소되고 있는 것으로 평가된다.[1)]

〈표 6〉 한국정치 연구주제 비교

연구주제	69호 이전		70호 이후	
	빈도	유효 %	빈도	유효 %
정치사	5	3.8	1	2.8
정치이론	6	4.5	2	5.6
정치제도	3	2.3	7	19.4
정치과정	74	56.1	15	41.7
정치발전	31	23.5	6	16.7
정치경제	13	9.8	4	11.1
정치문화	-	-	1	2.8
계	132	100.0	36	100.0

99호까지 게재된 비교정치 분야 186편의 연구동향은 〈표 7〉과 같다. 정치과정 57편(30.7%), 정치발전 50편(26.9%), 정치경제 46편(24.7%)의 순으로 비교적 균형 있는 연구동향을 보였고, 이어서 정치제도 19편(10.2%), 정치이론 11편(5.9%) 등의 순으로 나타났다. 전체적으로 비교적 균형 있는 연구동향을 보였으나, 정치문화(2편, 1.1%)와 정치사(1편, 0.5%) 연구는 극히 미진한 것으로 나타났다.

1) 한국정치 분야에서 정치과정 연구가 41.7%로 줄었으나 여전히 지나치게 많아 보인다.

〈표 7〉 비교정치 연구주제

연구주제	빈도	유효 %
정치사	1	0.5
정치이론	11	5.9
정치제도	19	10.2
정치과정	57	30.7
정치발전	50	26.9
정치경제	46	24.7
정치문화	2	1.1
계	186	100.0

그런데 〈표 8〉에서와 같이 69호 이전과 70호 이후를 비교하면 비교정치 분야에서 연구동향의 편향성은 더욱 커지고 있는 것을 발견할 수 있다. 70호 이후 정치과정 연구는 15편(46.9%)으로 과도하게 많은 반면, 정치이론 연구는 단 1편(3.1%)에 불과할 뿐만 아니라 정치사와 정치문화 연구는 전무한 것으로 나타났다. 70호 연구에서 발견된 연구동향의 '지나친 유행성과 그에 따른 편향성'의 문제가 적어도 비교정치 분야에서는 여전히 지속되고 있는 것으로 보인다.

〈표 8〉 비교정치 연구주제 비교

연구주제	69호 이전		70호 이후	
	빈도	유효 %	빈도	유효 %
정치사	1	0.6	-	-
정치이론	10	6.5	1	3.1
정치제도	15	9.7	4	12.5
정치과정	42	27.3	15	46.9
정치발전	45	29.2	5	15.6
정치경제	39	25.3	7	21.9
정치문화	2	1.3	-	-
계	154	100.0	32	100.0

국제정치 분야의 연구주제 또한 70호 연구의 분석 틀을 유지하였다. 즉 국제정치 분야의 연구주제는 국제정치이론, 외교정책, 외교관계, 전통안

보, 비전통안보, 국제협력, 외교사, 국제정치경제로 분류하였다. 70호 연구에서와 마찬가지로 외교정책은 특정 국가의 외교정책, 외교정책결정과정, 외교행태, 안보전략, 군사전략 등에 관한 연구들을 포함시켰고, 외교관계는 한미관계 및 한중관계 등과 같은 양국관계, 국가 간 분쟁과 협상, 동맹관계, 지역질서 등에 관한 연구들을 포함시켰다. 전통안보는 전쟁과 평화연구, 핵의 국제정치, 전통안보 등에 관한 연구들을 포함시켰고, 비전통안보는 환경, 테러, 난민, 질병, 에너지, 식량, 기후변화 등으로부터의 위협에 관한 연구들을 포함시켰다. 국제협력은 지역협력, 지역통합, 국제기구, 국제레짐, 거버넌스, 에너지협력, 6자회담 등에 관한 연구들을 포함시켰다.

99호까지 게재된 국제정치 분야 331편의 연구동향은 〈표 9〉와 같다. 외교정책(117편, 35.4%)과 외교관계(75편, 22.7%)가 국제정치 분야의 연구동향을 주도하였다. 이어 국제협력(46편, 13.9%), 국제정치경제(33편, 10.0%), 국제정치이론(31편, 9.4%), 전통안보(21편, 6.3%)가 중간적인 연구동향을 보였다. 마지막으로 비전통안보(5편, 1.5%), 외교사(3편, 0.9%) 순으로 게재되었다. 전체적으로 70호 연구에서와 대동소이한 연구동향을 보이고 있다. 국제정치경제 연구가 근소하게 국제정치이론 연구를 앞섰다는 차이를 보이나, 70호 연구에서와 마찬가지로 비전통안보는 여전히 1.5% 수준에 머물러 있다.

〈표 9〉 국제정치 연구주제

연구주제	빈도	유효 %
국제정치이론	31	9.4
외교정책	117	35.4
외교관계	75	22.7
전통안보	21	6.3
비전통안보	5	1.5
국제협력	46	13.9
외교사	3	0.9
국제정치경제	33	10.0
계	331	100.0

21세기 국제정치 환경의 변화로 테러, 난민, 재난, 질병 등 비전통·비대칭 안보위협이 증대하는 상황에서 비전통안보 연구가 여전히 낮은 수준에 머물러 있다는 것은 70호 연구에서 제기된 '학문적 수급의 불균형'이 지속되고 있음을 보여준다. 〈표 10〉에서와 같이 70호 이후 국제정치 연구에서도 비전통안보는 여전히 2편(2.2%)에 머물고 있음을 확인할 수 있다. 이들 2편도 2016년 중동 특집호(92호)에 실린 IS 관련 연구(박현도)와 시리아 난민에 관한 연구(이신화)이다. 비전통·비대칭 안보위협이 증대하는 국제정치 현실을 고려할 때 '학문적 수급의 불균형'을 해소하기 위한 편집노력이 추가적으로 필요할 것으로 보인다.

70호 이후의 연구동향에서 국제정치경제 연구가 15.1%로 이전에 비해 큰 폭으로 증가하였다. 이는 두 번의 기획 특집호에 기인한다. 즉 2012년 특집호(76호) '국제정치의 대전환과 한반도'에 게재된 국제정치경제질서 대전환에 관한 연구(임혜란), 글로벌 금융위기와 유로존 연구(최진우), 글로벌 위기와 동아시아 지역주의 연구(최영종), 그리고 2017년 특집호(96호) '지정학의 귀환, 자유주의 세계질서의 미래'에 게재된 중국과 자유무역질서 연구(문돈), 중국과 국제통화금융질서 연구(정진영), 동아시아 지경학 연구(이승주) 등이 국제정치경제 연구를 큰 폭으로 증가시켰다.

〈표 10〉 국제정치 연구주제 비교

연구주제	69호 이전		70호 이후	
	빈도	유효 %	빈도	유효 %
국제정치이론	24	10.1	7	7.5
외교정책	88	37.0	29	31.2
외교관계	55	23.1	20	21.5
전통안보	14	5.9	7	7.5
비전통안보	3	1.3	2	2.2
국제협력	33	13.9	13	14.0
외교사	2	0.8	1	1.1
국제정치경제	19	8.0	14	15.1
계	238	100.0	93	100.0

경남대학교 극동문제연구소의 주도적인 연구분야를 반영하여 한반도 정치 분야를 별도로 분류하여 분석하였다. 여기에는 북한, 통일, 남북한관계 연구를 포함시켰다. 〈표 11〉은 99호까지 게재된 93편의 한반도정치 분야의 연구동향을 보여준다. 북한 34편(36.6%), 남북한관계 27편(29.0%), 통일 25편(26.9%)의 순으로 비교적 균형 있는 연구동향을 나타냈다. 그러나 이는 70호 연구에서 통일 23편(37.7%), 남북한관계 22편(36.1%), 북한 15편(24.6%)의 순이던 연구동향과는 역전된 결과를 보이는 것이었다.

〈표 11〉 한반도정치 연구주제

연구주제	빈도	유효 %
북한	34	36.6
통일	25	26.9
남북한관계	27	29.0
기타	7	7.5
계	93	100.0

이러한 결과는 69호 이전과 70호 이후의 연구동향을 비교한 〈표 12〉에서 더욱 뚜렷하게 나타난다. 70호 이후 통일 연구는 6.3%로 31.4%p 감소하였고, 북한 연구는 59.4%로 두 배 이상의 큰 폭으로 증가하였다. 70호 연구에서 제기된 '북한 자체에 대한 연구가 촉진될 필요'는 기대 이상으로 충족된 셈이다.

그렇다면 70호 이후의 연구에서 왜 통일 연구는 큰 폭으로 줄고 북한 연구는 큰 폭으로 증가하였는가? 무엇보다 천안함 피침과 5.24 조치, 연평도 포격, 북한의 연이은 핵실험과 미사일 발사, 개성공단 폐쇄, 증강된 한미연합훈련 등으로 전례 없이 얼어붙은 한반도 상황에서 통일에 대한 논의 자체가 공허할 수밖에 없었을 것이고, 이러한 한반도 상황이 통일에 대한 논의마저 얼어붙게 했던 것으로 보인다. 70호 이후 북한 연구가 60% 가깝게 증가한 것은 무엇보다 김정은체제의 등장에 기인했던 것으로 보이는데, 70호 이후의 북한 연구 19편 중 11편이 직접적으로 김정은체제를 다룬 연구였다.

〈표 12〉 한반도정치 연구주제 비교

연구주제	69호 이전		70호 이후	
	빈도	유효 %	빈도	유효 %
북한	15	24.6	19	59.4
통일	23	37.7	2	6.3
남북한관계	22	36.1	5	15.6
기타	1	1.6	6	18.8
계	61	100.0	32	100.0

Ⅴ. 정향평가

게재된 논문들의 질적 정향을 평가하기 위해서 아래와 같이 5개의 평가지표를 설정하였다. 질적 정향을 평가하기 위한 분석 틀은 70호 연구에서와 동일하다. 정향평가는 1(매우 낮다), 2(낮다), 3(보통), 4(높다), 5(매우 높다)의 다섯 등급으로 평가하였고, 70호 연구에서와 마찬가지로 매 5년 주기로 게재된 논문들의 질적 정향을 평가하였다. 즉, 1985년, 1990년, 1995년, 2000년, 2005년, 2010년, 2015년에 발간된 『한국과 국제정치』에 게재된 논문 158편을 분석대상으로 하였다. 5개의 평가지표는 다음과 같다.[2)]

첫째, '경험성'이다. 게재된 논문이 어느 정도나 경험적 연구인가를 평가하고자 하였다. 경험적 연구란 실제의 정치현상을 분석대상으로 설정하여, 이에 대한 설명을 시도하거나 일반적인 추세와 경향, 나아가 규범적 판단을 끌어내는 작업을 의미한다. 반면 규범적 연구란 주어진 가치 혹은 규범적 판단에 따라 실제의 현상을 들여다보는 작업을 의미한다. 이 경우는 대개 실제 현상에 대한 비판과 대안의 제시가 주요한 연구목적이다. 따라서 경험성과 규범성은 상반된 연구정향이라 할 수 있다.

둘째, 연구주제와 연구방법의 '창의성'이다. 새로운 연구주제 혹은 새로

2) 5개의 평가지표에 대한 설명은 70호 연구에서 다시 가져왔다(이호철, 2010: 207-208).

운 문제를 제기하여 많은 후속 연구들을 유발할 때, 이를 창의성이 높은 연구라고 평가할 수 있다. 뿐만 아니라 새로운 접근법이나 분석 틀을 제시하여 다른 유사한 연구에 적용될 수 있을 때, 연구방법의 창의성이 높다고 평가할 수 있다.

셋째, '적실성'이다. 연구결과가 실제 현실에 그리고 학술적 논의에 어느 정도의 적실성을 갖는가를 의미한다. 여기에는 실제 현실을 설명하고 이해하는 데 기여하는 적실성의 정도뿐만 아니라, 학계의 학술적·이론적 논의에 기여하는 적실성의 정도도 포괄한다. 연구결과의 적실성은 이 연구가 갖는 실질적, 학술적 '실용성'의 전제가 될 것이다. 즉 적실성이 높을수록 그 연구의 실용성 또한 높다고 볼 수 있다.

넷째, '이론성'이다. 여기서 이론성은 게재된 논문이 기존의 이론이나 가설을 확인하거나 기각함으로써, 이론의 검증이나 창출에 기여하는 정도를 평가하고자 하였다.

다섯째, '연구자료'이다. 게재된 논문이 새로운 자료를 발굴하거나 최신의 관련자료를 제시함으로써 학술적 논의에 기여하는 정도를 평가하고자 하였다.

〈표 13〉은 각 평가지표들의 평균값을 보여준다. 먼저 게재된 논문들의 경험성과 적실성은 높은 수준에 가까운 것으로 나타났다. 게재된 논문들이 실제의 정치현상에서 문제를 제기하고 경험적 분석과 입증으로 설명을 시도하였고, 실제의 정치현상을 이해하고 실질적인 대응을 제안하는 적실성에서도 높은 수준에 접근하였다. 다음으로 창의성은 보통을 상회하는 수준으로, 이론성은 보통 수준으로 나타났다. 새로운 문제영역에 대한 탐구나 새로운 접근과 분석 틀에 입각한 연구를 시도한다는 측면에서는 보통을 상회하는 수준으로 나타났고, 이론 검증과 창출을 시도한다는 측면에서는 보통 수준으로 나타났다.

〈표 13〉 질적 정향

(N=158)

평가지표	평균값	표준편차
경험성	3.85	0.96
창의성	3.40	0.80
적실성	3.66	0.64
이론성	3.08	0.90
연구자료	3.46	0.80

질적 정향을 평가하는 5개의 평가지표 순위는 70호 연구에서와 동일하게 나타났다. 그러나 모든 평가지표가 70호 연구와 비교하여 더 높아졌다. 이러한 사실은 69호 이전과 70호 이후를 비교하면 더욱 뚜렷해진다. 〈표 14〉에서와 같이 70호 이후의 연구들에서 경험성과 적실성은 높은 수준을 넘어섰고, 창의성과 연구자료도 높은 수준에 근접하였다. 다만 이론성은 보통 수준을 상회하는 정도이나 이전과 비교하면 상당한 진전을 보여주었다. 이러한 사실은 『한국과 국제정치』에 게재된 논문들의 전반적인 질적 수준이 향상되고 있다는 것으로 매우 고무적인 발견이라 하지 않을 수 없다.

〈표 14〉 질적 정향 비교

평가지표	69호 이전		70호 이후	
	N	평균값	N	평균값
경험성	118	3.73	40	4.20
창의성	118	3.30	40	3.70
적실성	118	3.53	40	4.05
이론성	118	2.97	40	3.43
연구자료	118	3.40	40	3.65

〈표 15〉는 질적 정향의 연도별 추세를 보여준다. 2015년을 기점으로 연구자료를 제외한 모든 평가지표가 상승 추세로 전환되었고, 특히 창의성과 이론성이 큰 폭으로 향상되었다. 70호 연구에서 발견된 '다섯 가지 평가지표의 지속적 하락과 『한국과 국제정치』의 질적 수준이 낮아지고 있다는

우려'는 2015년을 기점으로 연구자료를 제외하면 모든 지표가 상승 추세로 전환되었다는 점에서, 70호 연구의 '우려'가 해소되고 있는 것으로 보여 고무적이다.

〈표 15〉 질적 정향의 연도별 추세

발간연도	경험성	창의성	적실성	이론성	연구자료
1985년	4.44	3.63	4.13	3.25	4.13
1990년	3.73	3.33	3.33	3.20	3.87
1995년	3.70	3.20	3.60	3.20	3.65
2000년	3.33	3.33	3.38	2.88	3.04
2005년	3.82	3.25	3.61	2.75	3.04
2010년	3.87	3.30	3.60	3.03	3.50
2015년	4.16	3.80	4.00	3.44	3.48
전체 평균	3.85	3.40	3.66	3.08	3.46

Ⅵ. 분석을 마치며

『한국과 국제정치』 창간호에서 99호에 이르기까지 게재된 논문 799편을 대상으로 정량분석과 정향평가를 수행하였다. 또한 70호 연구에서 제기된 문제들의 추이를 보기 위해 69호 이전과 70호 이후의 연구동향을 비교분석하였다. 주요한 발견은 다음과 같다.

첫째, 연구분야에서 70호 이후 한국정치와 비교정치 연구가 현저히 줄어든 반면, 국제정치와 한반도정치 연구는 상당한 정도로 증대하였다. 이는 매년 1회 발간되는 기획 특집호와 수시로 발간되는 기획 논문들에 기인한 것이었다. 이러한 기획 특집호와 기획 논문들은 『한국과 국제정치』의 주도적인 편집방향을 반영하는 것이었고, 우리 학계의 연구주제와 학술적 담론을 주도하는 데 크게 기여한 것으로 평가된다.

둘째, 연구지역과 관련하여 한국, 동아시아, 미국, 중국 순으로 균형 있

는 연구동향을 보였다. 그러나 70호 연구와 비교하여 북한 연구가 유럽, 일본 연구보다 많아졌고, 일본 연구는 북한, 유럽 연구보다 적어졌다. 또한 한국의 자원의존도가 높고 테러, 난민 문제가 국제적 현안이 되고 있는 상황에서 중동과 아프리카 연구가 다소 증대하였다는 점은 70호 연구에서 제기된 '연구지역의 편향성'이 다소 완화되고 있는 것으로 평가된다.

셋째, 70호 이후 한국정치 분야의 연구에서 정치과정 연구는 상당한 정도로 줄어든 반면 정치제도 연구가 큰 폭으로 증가하여, 70호 연구에서 제기된 연구주제의 편향성이 어느 정도 해소되고 있는 것으로 평가된다. 그러나 한국정치 분야의 정치과정 연구는 70호 이후에도 41.7%로 나타나 여전히 지나치게 많은 것으로 평가된다.

넷째, 비교정치 분야의 연구동향은 70호 이후 그 편향성이 더욱 확대되고 있는 것으로 나타났다. 70호 이후 정치과정 연구가 47%에 이르렀으나, 정치이론은 단 1편에 불과할 뿐만 아니라 정치사와 정치문화 연구는 전무했다. 70호 연구에서 제기된 연구동향의 '지나친 유행성과 그에 따른 편향성'의 문제가 적어도 비교정치 분야에서는 여전히 지속되고 있는 것으로 나타났다.

다섯째, 국제정치 분야의 연구동향을 보면, 21세기 국제정치 환경의 변화로 테러, 난민, 재난, 질병 등 비전통·비대칭 안보위협이 증대하는 상황에서 비전통안보 연구는 여전히 낮은 수준에 머물러 있다. 이는 70호 연구에서 제기된 '학문적 수급의 불균형'이 지속되고 있음을 보여주는 것이며, 이를 해소하기 위한 추가적인 편집노력이 필요할 것으로 판단된다.

여섯째, 한반도정치 분야의 연구동향은 통일 연구가 현저히 감소하였고, 북한 연구가 큰 폭으로 증가하였다. 이명박, 박근혜 정부 들어 전례 없이 경색된 한반도 상황에서 통일 논의 자체가 공허할 수밖에 없었고, 김정은체제의 등장으로 북한 연구가 크게 촉진된 결과이다.

일곱째, 질적 평가를 위한 분석에서 5개의 평가지표가 모두 70호 연구와 비교하여 상승하였다. 이는 게재된 논문들의 전반적인 질적 수준이 향

상되고 있다는 고무적인 발견으로 평가된다. 또한 2015년을 기점으로 주요 평가지표들이 상승 추세로 전환되었다는 점에서 70호 연구에서 제기된 '평가지표의 지속적 하락과 『한국과 국제정치』의 질적 수준이 낮아지고 있다는 우려'도 해소되고 있는 것으로 평가된다.

전체적으로 볼 때, 정치이론과 정치문화 연구, 창의성과 이론성이 높은 연구가 더욱 촉진되어야 할 필요가 있다. 또한 비전통·비대칭 안보위협이 증대하는 21세기 국제정치 환경에서 새로운 학문적 수요에 부응하는 편집 노력이 필요할 것으로 보인다. 또한 한국, 북한, 한반도 관련 국제정치에 집중된 '한반도정치' 연구를 『한국과 국제정치』의 특화된 연구영역으로 발전시켜 나가는 노력도 필요할 것으로 보인다.

『한국과 국제정치』가 발간 100호를 맞아 창의적이고 이론적인 탐구를 널리 확산시켜, 우리 학계의 학술적 담론을 이끌어가고 새로운 탐구영역을 탐사해나가는 21세기 대표적 학술매체로 성장해가기를 다시 한 번 기대한다.

참고문헌

이호철. 2010, "한국 정치학 연구의 동향과 과제: 『한국과 국제정치』를 중심으로," 『한국과 국제정치』, 26권 3호: 193-214.

〈부록〉 분석지표

1. 연구분야

1) 이론사상(Theories and Thoughts) 2) 한국정치(Korean Politics)
3) 비교정치(Comparative Politics) 4) 국제정치(International Politics)
5) 한반도정치(Politics in Korean Peninsula)

2. 연구지역

1) 한국 2) 북한
3) 미국 4) 일본
5) 중국 6) 러시아
7) 동아시아 8) 유럽
9) 북미(미국 제외) 10) 중남미
11) 중동 12) 아프리카

3. 연구주제

1) 이론사상
(1) 동양정치사상 (2) 서양정치사상 (3) 정치이론 일반

2) 한국정치, 비교정치
(1) 정치사 (2) 정치이론 (3) 정치제도
(4) 정치과정 (5) 정치발전 (6) 정치경제
(7) 정치문화 (8) 기타

3) 국제정치
(1) 국제정치이론 (2) 외교정책 (3) 외교관계

(4) 전통안보 (5) 비전통안보 (6) 국제협력
(7) 외교사 (8) 국제정치경제 (9) 기타

4) 한반도정치
(1) 북한 (2) 통일 (3) 남북한관계
(4) 기타

4. 연구시기

1) 1985~1990년 2) 1991~1995년
3) 1996~2000년 4) 2001~2005년
5) 2006~2010년 6) 2011~2015년
7) 2016~2020년

5. 질적 정향

1) 경험성과 규범성 2) 창의성
3) 적실성과 실용성 4) 이론성
5) 연구자료 활용

Abstract

Research Trend and Task in Political Science in Korea in Commemoration of Publication of the 100th Issue of the *Korea and World Politics*

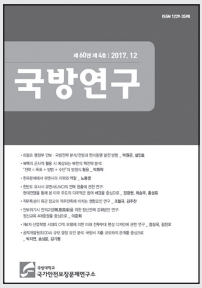
Hochul Lee

This study is to analyze major research trends and raise some tasks in political science in Korea. To this end, it analyzed 799 articles published in the *Korea and World Politics* from its first issue through its most recent one, the 99th in winter 2017, in commemoration of publication of the 100th issue of the journal. Major findings are introduced briefly.

In terms of research fields, studies in international politics and politics in Korean Peninsula increased, while those in Korean politics and comparative politics decreased due to editorial design of special issues and invited articles. In terms of research area, studies on North Korea increased greatly after the emergence of the Kim Jong-un regime and those on Japan decreased considerably since the emergence of the Abe cabinet, while majority of studies were on Korea and East Asia followed by those on the U.S. and China. In terms of research topic, studies on political process in both Korean politics and comparative politics were too dominant, while those on political theory and political culture were too weak. In international politics, studies on non-traditional and asymmetrical security threats need to be promoted. In terms of research orientation, all five indicators of quality evaluation including empiricism, creativity, relevance, theory building, and research materials, scored better than in previous analysis of the 70th issue, which implies a quality enhancement of the journal.

Key words: Political Science, Research Field, Research Area, Research Topic, Research Orientation, Quality Evaluation

국 방 연 구



『국방연구』는 국방대학교 국가안전보장문제연구소에서 연 4회 발간하는 연구재단 '등재학술지'입니다.

본 학술지는 국가안보, 남북관계, 통일, 국방 및 군비통제, 주요국과의 관계 및 주요국의 정책에 관한 논문을 수록하고 있습니다. 학계와 연구기관 연구자들의 많은 관심 바랍니다.

▣ 60권 4호, 2017년 12월 ▣

- 트럼프 행정부 안보 · 국방전략 분석/전망과 한미동맹 발전 방향 / **박원곤 · 설인효**
- 북핵의 군사적 활용 시 예상되는 북한의 핵전략 분석: "전략 = 목표 + 방법 + 수단"의 방정식 활용 / **박휘락**
- 한국문제에서 유엔사의 지위와 역할 / **노동영**
- 한반도 유사시 유엔사(UNC)의 전력 창출에 관한 연구: 현대전쟁을 통해 본 미국 주도의 다국적군 참여 배경을 중심으로 / **장광현 · 최승우 · 홍성표**
- 직무특성이 육군 장교의 직무만족에 미치는 영향요인 연구 / **조철규 · 김주찬**
- 안보위기시 전의고양(戰意高揚)을 위한 정신전력 강화방안 연구: 정신교육 4대중점을 중심으로 / **이준희**
- 제4차 산업혁명 시대의 CPS 모델에 의한 미래 전투부대 편성 디자인에 관한 연구 / **장상국 · 김진오**
- 공적개발원조(ODA) 규모 결정 요인 분석: 국방비 지출 규모와의 관계를 중심으로 / **박지연 · 송상윤 · 김기평**

『국방연구』 원고 모집

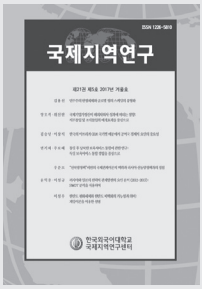
▶ 보내실 글은 시사성 및 학술성을 갖춘 논문으로 순수 창작물이 아닐 경우 반드시 그 내용을 밝혀야 하며, 발표되었거나, 발표될 예정이 없어야 합니다. 보내신 글은 돌려드리지 않습니다. 심사를 거쳐 선정된 원고는 소정의 원고료를 드립니다.

▶ 원고분량: 200자 원고지 120매 내외(150매 이하)
⇒ 홈페이지 http://www.kndu.ac.kr/rinsa 국방연구 원고모집 공고

▶ 보내실 곳: 국방대학교 안보문제연구소 온라인논문투고시스템(https://rinsa.jams.or.kr)으로 제출
전화: (041)831-6461

국제지역연구

▣ 21권 5호, 2017년 겨울 ▣



- 민주주의 헌정체제와 글로벌 정의 스케일의 유형화 / **김용신**
- 국제기업가정신이 해외자회사 성과에 미치는 영향: 직무몰입 및 조직몰입의 매개 효과를 중심으로 / **양오석 · 위신란**
- 한국의 아프리카 ODA 국가별 배분에서 공여국 경제적 요인의 중요성 / **김승년 · 이상직**
- 통일 후 남북한 보육서비스 통합에 관한 연구: 독일 보육서비스 통합 경험을 중심으로 / **민기채 · 주보혜**
- "신북방정책"비전의 국제관계이론적 맥락과 러시아 신동방정책과의 접점 / **우준모**
- 러시아와 일본의 전략적 관계발전의 요인 분석 (2012–2017): SWOT 분석을 적용하여 / **윤익중 · 이성규**
- 한반도 평화체제와 한반도 비핵화의 가능성과 의미: 게임이론을 이용한 설명 / **이성우**

『국제지역연구』 원고 모집

▶ 한국외국어대학교 국제지역연구센터에서 발행하고 있는 전문학술지 『국제지역연구』의 원고를 모집합니다.

▶ 『국제지역연구』는 세계 각 지역에 관한 연구와 동향 분석 등을 통하여 지역학 연구발전에 기여하고, 궁극적으로는 대한민국의 국가경쟁력 제고에 기여함을 목적으로 합니다. 특히 본 지는 순수 학술연구뿐만 아니라 응용연구와 복합연구 분야의 원고들도 환영합니다.

▶ 『국제지역연구』는 1997년 창간호를 발행한 이래 현재 1월 30일, 4월 30일, 7월 30일, 10월 31일 연간 4회 발행되고 있으며, 〈한국연구재단(舊 학술진흥재단)〉의 전문 학술지로 등재되어 있습니다.

▶ 『국제지역연구』에 투고하기 위해서는 한국외국어대학교 국제지역연구센터의 회원으로 가입하셔야 하며, 가입비는 100,000원입니다. 게재비는 없으며, 연구비 수혜논문의 경우에만 강사 · 전임 구분 없이 300,000원의 게재료를 받고 있습니다.

▶ 원고작성과 관련한 사항은 『국제지역연구』 원고집필요령을 참조하시기 바랍니다. 기타 문의사항은 국제지역연구센터(02–2173–2552)로 전화주시면 됩니다. 감사합니다.

한국외국어대학교 국제지역연구센터

Tel: 02)2173–2552 E–mail: jias@hufs.ac.kr

통일정책연구

통일연구원은 평화적인 통일을 실현하기 위하여 북한 및 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적 · 체계적으로 연구 · 분석하며, 우리의 통일정책에 대한 다양한 의견을 개진하고 논의하는 토론의 장을 마련하기 위하여 『통일정책연구』를 연 2회 발간하고 있습니다. 본 학술지는 한국연구재단의 등재학술지입니다.

관련 연구자분들의 많은 투고를 바랍니다.

▣ 26권 2호, 2017년 ▣

〈기획논문〉

- 6차 핵실험에 대한 기술적 평가와 북핵능력 전망 / **이상민**
- 북핵 위기 대응의 '중국역할론'에 대한 비판적 평가와 대안 모색 / **이동률**
- 한반도 비핵 · 평화의 길: 비핵화–평화협정의 교환매트릭스의 유효성을 중심으로 / **김준형**

〈일반논문〉

- 김정은 집권 이후 개정 법령을 통해 본 '우리식경제관리방법' / **양문수**
- 『고등교육』에 나타난 북한의 의학교육 현황 분석 / **신희영 · 안경수**
- 조총련계 재일상공인과 남한 기업인의 대북투자: 북한의 상업거래 관행을 중심으로 / **남근우**
- 시진핑 집권 1기 중국의 대북정책 조정: 중미관계 변화와 관련 / **신상진**
- 한반도에서 국가들의 규모와 그 성공: 최적 규모에 한정해서 / **이병희**
- 대량 탈북 난민의 발생과 중국의 군사적 개입 가능성 / **나영주 · 이동민**
- 북한이탈주민 지원 인력의 소진 요인과 극복방안에 관한 연구 / **김현아 · 전우택 · 도지완 · 유시은**

『통일정책연구』 원고 모집

▶ 기고할 논문은 순수 학술논문이어야 하며, 다른 곳에 게재되었거나 게재될 계획이 없는 창작물이어야 합니다. 원고 매수는 국문 원고지 120매 내외입니다.

▶ 문의 및 제출처

- 통일연구원 홈페이지(http://www.kinu.or.kr) 및 http://kinu.jams.or.kr 공지사항 내 제출 양식 및 기획주제 등 공지
- 논문원고는 http://kinu.jams.or.kr 회원가입 후 제출
- 기타 문의사항은 이메일 kinups@kinu.or.kr, 전화 02)2023–8044, 팩스 02)2023–8296으로 연락 바랍니다.

▶ 제출된 논문은 소정의 심사과정을 거친 후 게재 여부를 결정합니다.

현대북한연구

북한대학원대학교 심연북한연구소에서 연 3회 발간하는 『현대북한연구』는 북한의 정치, 경제, 사회문화, 역사, 문학, 철학, 과학사 등 인문사회과학을 아우르는 북한관련 종합학술지로서 학문후속세대를 양성하고 북한연구를 심화, 발전시키기 위한 목표를 가지고 1998년에 창간되었습니다.

한국연구재단의 등재학술지인 『현대북한연구』는 앞으로도 북한 및 통일 연구의 양적, 질적 향상에 크게 이바지하는 대표 전문학술지가 되겠습니다.

▣ 20권 3호, 2017년 ▣

〈일반논문〉

- 북한의 시장화와 국가성격 변화 / 최용환 · 김소연
- 북한체제의 지속과 변화: 김정일시대 체제 규범과 통치기제 운용을 중심으로 / 이상근
- 북한의 당군관계, 그 결과: 북핵개발의 국내정치적 요인과 핵전력 지휘통제체계 / 김보미
- 동원의 기획으로서의 북한 민족주의: 다부작예술영화 〈민족과 운명〉과 대집단체조와 예술공연 〈아리랑〉 / 강혜석
- 남북 언어통합에 관한 연령층별 의식조사연구 / 조연주

『현대북한연구』 논문 공모

▶ 분야: 북한과 관련한 전 분야(이공계 연구 포함)

▶ 대상: 박사학위 취득 후 5년 미만의 신진학자
- 공모 대상 이외의 논문은 일반논문으로 투고 가능

▶ 상금: 당선작 100만원(당선작이 없을 시, 가작 50만원)

▶ 공모마감:
- 1차 공모: 매년 2월 말까지
- 2차 공모: 매년 6월 말까지
- 3차 공모: 매년 10월 말까지

▶ 논문투고 안내: 『현대북한연구』 원고집필요령 및 연구윤리규정 참고
- 온라인 논문투고시스템(http://rnks.jams.or.kr) 회원가입 후 논문 투고 가능

▶ 문의처: 02-3700-0801 / E-mail: nkstudies@nk.ac.kr

회원가입 안내

▣ 회 비

● **1년 회비**

일반회원 : 50,000원, 학생회원 : 30,000원, 기관회원 : 100,000원

재 가 입 : 회비 만기일 1개월 전에 회비를 재납부하시면 됩니다(안내문 발송함).

● **평생회비**

개인평생회원 : 100만원 이상

기관평생회원 : 300만원 이상

● **납부방법** : ① 연구소에 직접 납부

② 우체국 온라인 : 014233-05-000905 (예금주: 경남대학교)

▣ 회원의 혜택

- 본 연구소-북한대학원대학교가 주최하는 국제 및 국내학술회의와 심포지엄 등 연구행사에 초청됩니다.
- 본 연구소-북한대학원대학교가 발행하는 정기간행물 *Asian Perspective*와 『한국과 국제정치』, 『현대북한연구』, 『동북아연구』 등의 간행물이 무료로 제공됩니다.
- 본 연구소에 소장된 도서 및 자료의 열람, 대출, 복사 이용이 가능합니다.
- 기존 출판도서 구입시 30%의 할인혜택을 드립니다. (평생회원에게는 무료 기증)

▣ 회원신청서 제출 및 문의처

㊐03053 서울시 종로구 북촌로15길 2(삼청동)

경남대학교 극동문제연구소 회원 담당자 조인정

전화: 02)3700-0726, 팩스: 02)3700-0722

이메일: minju@kyungnam.ac.kr

홈페이지: http://ifes.kyungnam.ac.kr

회원가입을 원하시는 분은 본 연구소 홈페이지를 이용하셔서 신청하시거나 담당자에게 전화연락을 주시기 바랍니다.

경남대학교 극동문제연구소 간행도서목록

북한연구 시리즈

1. 북한평론 — 박재규 저 1975
2. 북한외교론 — 고병철 외 공저 1977
3. 북한무역론 — 공산권경제연구실 편 1979
4. *The Politics of North Korea* — Jae Kyu Park et., eds. 1979
5. 북한군사정책론 — 박웅서 외 공저 1983
6. 북한정치론 — 박재규 저 1984
7. 북한의 대외정책 — 박재규 편 1986
8. *The Foreign Relations of North Korea: New Perspectives* — Jae Kyu Park et al., eds. 1987
9. 북한사회의 구조와 변화 — 고현욱 외 공저 1987
10. 북한의 법과 법이론 — 최종고 외 공저 1988
11. 북한경제의 전개과정 — 정상훈 외 공저 1990
12. 북한의 정치이념: 주체사상 — 양재인 외 공저 1990
13. 북한체제의 수립과정 1945~1948 — 김일평 외 공저 1991
14. 한국전쟁과 북한 사회주의체제건설 — 고병철 외 공저 1992
15. 북한 사회주의건설의 정치경제 — 최청호 외 공저 1993
16. 북한 사회주의경제의 침체와 대응 — 황의각 외 공저 1995
17. *North Korea in Transition and Policy Choices: Domestic Structure and External Relations* — Jae Kyu Park ed. 1999
18. 인터넷과 북한 — 연구소 외 공편 2000
19. 김정일체제의 역량과 생존전략 — 함택영 외 공저 2000
20. 정상회담 이후의 북한: 남북 관계의 변화와 전망 — 서대숙 외 공저 2002
21. 북한 도시의 형성과 발전: 청진, 신의주, 혜산 — 최완규 편 2004
22. *North Korea and the World: Explaining Pyongyang's Foreign Policy* — Byung Chul Koh ed. 2005
23. 북한 도시의 위기와 변화: 1990년대 청진, 신의주, 혜산 — 최완규 편 2006
24. 북한의 노동 — 양문수 외 공저 2007
25. 북한 '도시정치'의 발전과 체제 변화: 2000년대 청진, 신의주, 혜산 — 최완규 편 2007
26. 사회주의 체제전환에 대한 법제도적 비교연구 — 윤대규 편 2008
27. 사회주의 체제전환에 대한 비교연구 — 윤대규 편 2008
28. 북한의 체제전환과 법제도 — 윤대규 편 2008
29. 북한 체제전환의 전개과정과 발전조건 — 윤대규 편 2008
30. *The Dynamics of Change in North Korea: An Institutionalist Perspective* — Phillip H. Park ed. 2009
31. 북한의 체제전환과 국제협력에 관한 법제도 — 윤대규 편 2010
32. 북한의 체제전환과 국제협력 — 윤대규 편 2009
33. 동북아 질서 재편과 북한의 정치경제적 변화 — 이수훈 편 2010
34. 동북아 질서 재편과 북한의 법제도적 변화 — 이수훈 편 2010
35. 동북아 질서에 대한 북한의 법제도적 시각 — 이수훈 편 2011
36. 북한의 국제관과 동북아 질서 — 이수훈 편 2011
37. 동북아 법제협력과 북한의 체제전환: 과제와 전망 — 이수훈 편 2012
38. 동북아 지역협력과 북한의 체제전환: 시나리오를 통해 본 동북아 미래구도 — 이수훈 편 2012
39. *Nuclear North Korea: Regional Dynamics, Failed Policies, and Ideas for Ending a Global Stalemate* — Su Hoon Lee ed. 2012
40. 개성공업지구 법제의 진화와 미래 — 개성공업지구 법제연구회 편 2012
41. 사회주의 정치·경제 체제전환과 글로벌 거버넌스 — 이수훈 편 2014
42. 사회주의 법 체제전환과 글로벌 거버넌스 — 윤대규 편 2015
43. 북한 청년들은 "새 세대"인가? — 연구소 편 2015
44. 글로벌 거버넌스와 북한의 정치 경제 — 윤대규 편 2016

45. 글로벌 거버넌스와 북한의 법제도 윤대규 편 2016
46. 글로벌 거버넌스와 북한의 정치·경제 체제전환 전망 윤대규 편 2016
47. 글로벌 거버넌스와 북한의 법 체제전환 전망 윤대규 편 2016
48. *Rebuilding North Korea's Economy: Politics and Policy* Phillip H. Park 2016
49. 김정은 시대의 북한 경제: 사금융과 돈주 임을출 저 2016
50. 북핵, 오늘과 내일 연구소 편 2016
51. *North Korean Tourism: Plans, Propaganda, People, Peace* Dean J. Ouellette 2017
52. 북한학의 새로운 시각: 열 가지 질문과 대답 신석호 외 공저 2018

국제관계연구 시리즈

1. 동아세아의 평화와 안보 박재규 편 1974
2. 「테크네트로닉」 시대의 국제정치 Z. Brzezinski 저 / 박재규 역 1974
3. *East Asia and the Major Powers: From Confrontation to Accommodation* Jae Kyu Park et al., eds. 1975
4. 핵확산과 개발도상국 박재규 편 1979
5. *Nuclear Proliferation in Developing Countries* Jae Kyu Park ed. 1979
6. 80년대의 미소관계 L. Caldwell et al. / 소련연구실 역 1981
7. 판례중심 국제법 김정건 편 1982
8. *U.S-Korean Relations, 1882-1982* Tae-Hwan Kwak et al., eds. 1982
9. *The Soviet Union and East Asia in the 1980s* Jae Kyu Park et al., eds. 1983
10. *Korea and Indonesia in the Year 2000* Jae Kyu Park et al., eds. 1984
11. SDI와 아시아의 안보 박재규 외 공저 1987
12. *The Strategic Defense Initiative: Its Implications for Asia and the Pacific* Jae Kyu Park et al., eds. 1987
13. 한국과 미국 1: 정치·안보관계 안병준 편 1988
14. 한국과 미국 2: 경제관계 김덕중 편 1988
15. 한국과 미국 3: 사회·문화관계 임희섭 편 1988
16. 한·미관계의 재조명 김덕중 외 공편 1988
17. *Alliance Under Tension: The Evolution of South Korean-U.S. Relations* Manwoo Lee et al. 1988
18. *The United States and the Defense of the Pacific* Ronald D. MacLaurin et al. 1989
19. 전환기의 세계와 마르크스주의 쿠친스키 외 공편 1990
20. *Current Issues in Korean-U.S. Relation: Korean-American Dialogue* Manwoo Lee ed. 1993
21. *The Changing Order in Northeast Asia and the Korean Peninsula* Manwoo Lee et al., eds. 1993
22. *Culture & Development in a New Era and in a Transforming World* Manwoo Lee et al., eds. 1994
23. 위기의 세계와 한국 연구소 편 1994
24. *The U.S.-ROK Alliance in Transition* Tae-Hwan Kwak et al., eds. 1996
25. *The Search for Peace and Security in Northeast Asia Toward the 21st Century* Tae-Hwan Kwak ed. 1997
26. *The Future of China and Northeast Asia* Tae-Hwan Kwak et al., eds. 1997
27. 한국과 러시아 관계: 평가와 전망 서대숙 편 2001
28. 조정기의 한미동맹: 2003~2008 이수훈 편 2009
29. 핵의 국제정치 이수훈 편 2012
30. *Northeast Asia's Nuclear Challenges* Su Hoon Lee ed. 2013
31. 동북아 新권력체제와 한반도 정책 이수훈 편 2013
32. *South Korea-India: Strategic Cooperation* Lakhvinder Singh ed. 2014
33. 동아시아 질서 변화와 한반도 미래 연구소 편 2015
34. 대북제재의 정치경제학 연구소 편 2016

통일연구 시리즈

1. *The Two Koreas in World Politics* Tae-Hwan Kwak et al., eds. 1983
2. *Korean Reunification: New Perspectives and Approaches* Tae-Hwan Kwak et al., eds. 1984
3. 한반도의 통일전망: 가능성과 한계 김한교 외 공저 1986
4. 남북한 정치통합과 국제관계 구영록 외 공저 1986

5. 남북통일이론의 새로운 전개 양성철 편 1989
6. 독일통일과 분단한국 박성조 외 공저 1991
7. 남북한 군비경쟁과 군축 함택영 외 공저 1992
8. 분단 반세기 남북한의 정치와 경제 연구소 편 1996
9. 분단 반세기 남북한의 사회와 문화 **연구소 편 1996**
10. *The Four Powers and Korean Unification Strategies* Tae-Hwan Kwak ed. 1997
11. 북한의 협상전략과 남북한 관계 곽태환 외 공저 1997
12. 한반도 평화체제의 모색 곽태환 외 공저 1997
13. *The Korean Peninsula in Transition: The Summit and Its Aftermath* Byung Chul Koh ed. 2002
14. 남남갈등 진단 및 해소방안 연구소 편 2004
15. *Peace and Arms Control on the Korean Peninsula* Yong-Sup Han 2005
16. *North Korea: Development, Human Rights, and Democracy* North Korea Modernization Research Group ed. 2010
17. 한반도통일론의 재구상 이수훈 외 공편 2012
18. 민주화·탈냉전 시대, 평화와 통일의 사건사 이수훈 외 공편 2014
19. 분단 70년의 남북관계 연구소 편 2016
20. 분단 70년의 국제관계 연구소 편 2016
21. 분단 70년의 남북한 사회·문화 연구소 편 2016

한국연구 시리즈

1. 한국의 민주화: 과제와 전망 김호진 외 공저 1989
2. *Law and Political Authority in South Korea* Dae-Kyu Yoon 1990
3. 한국전쟁과 남북한사회의 구조적 변화 손호철 외 공저 1991
4. 인민당연구 심지연 저 1991
5. 한국정치·사회의 새 흐름 연구소 편 1993
6. *Law and Democracy in South Korea: Democratic Development Since 1987* Dae-Kyu Yoon 2010

지역연구 시리즈

1. 연방주의론: 이론과 실제에 있어서의 무한한 다양성 Valerie Earle ed. / 박재규 역 1974
2. 미국외교행정의 진로: 미국외교정책기구심사위원회보고서 박재규 외 공역 1976
3. 비교공산주의정치론 염홍철 편역 1977
4. 전환기의 동남아세아: 지역정치 및 국제관계 박재규 편 1977
5. *Southeast Asia in Transition: Regional & International Politics* Jae Kyu Park et al., eds. 1977
6. 인도네시아 동남아지역연구실 저 1983
7. 동남아정치론 강태훈 외 공저 1983
8. 중공의 개혁정치: 구조·과정·정책 중·소 연구실 편 1985
9. 현대 일본의 정치 한배호 외 공저 1986
10. 현소련정치의 체계적 이해 안택원 편저 1986
11. 베트남의 정치경제와 국제관계 김국진 외 공저 1987
12. *Koreans in North America: New Perspective* Seong Hyong Lee et al., eds. 1988
13. 일본방위정책의 이상과 현실 정광하 저 1989
14. *The Korean-American Community: Present and Future* Tae-Hwan Kwak et al., eds. 1991
15. 소련 이은순 외 공편 1991
16. 미얀마의 정치와 경제: 버마식 사회주의 한석태 외 공저 1991
17. 동아시아 신질서의 모색 연구소 편 1996
18. 독립국가연합(CIS)의 이해 이영형 저 1999

제3세계연구 시리즈

1. 제3세계의 혁명과 발전 염홍철 외 공저 1987
2. *State-Building in the Contemporary Third World* Su-Hoon Lee 1988

3. 동아시아 발전의 정치경제 이수훈 외 공저 1989
4. 한국과 제3세계의 민주변혁 이수훈 외 공저 1989
5. 현대세계체제의 재편과 제3세계 이수훈 외 공저 1991
6. 변혁기의 제3세계 사회주의 김세균 외 공저 1992

번역 시리즈

1. 절대주의 국가의 계보(개정판) 페리 앤더슨 저 / 함택영 외 공역 1994
2. 농민혁명 제프리 페이지 저 / 강문구 외 공역 1995
3. 동원에서 혁명으로 찰스 틸리 저 / 양길현 외 공역 1995
4. 제국의 신화 잭 스나이더 저 / 함택영 외 공역 1996

자료집 시리즈

1. 북한자료집 김정일 저작선 1991
2. 지방미군정 자료집 1993
3. 김일성 연구자료집 2001
4. 북한문헌연구: 문헌과 해제 2004
5. 북한개발과 국제협력 연구현황 자료집 Ⅰ 2006

『한국과 국제정치』 원고 작성 및 제출 요강

Ⅰ. 원고 제출 및 게재

1. 『한국과 국제정치』는 남·북한의 대내외 정치와 한반도의 주변 정세 및 통일전략, 그리고 미·중·러·일 및 아시아 국가들의 정치경제와 외교안보 정책을 그 편집대상으로 한다.
2. 자격: 투고자는 관련분야의 박사학위 취득자를 원칙으로 한다. 단, 편집위원회에서 인정한 관련분야 전문가는 예외로 한다.
3. 제출 원고는 순수 학술논문이어야 하며, 다른 곳에 게재되었거나 게재될 계획이 없는 것이어야 한다. 단 제출된 원고가 편집방향에 부합하지 않을 경우 편집위원회의 결정을 통해 원고를 반려할 수 있다.
4. 원고는 아래의 원고 작성 요령에 따라 한글로 작성하며, 이를 따르지 않은 원고는 수정을 위해 저자에게 반환된다.
5. 원고는 경남대 극동문제연구소 홈페이지(http://ifes.kyungnam.ac.kr) 또는 이메일(ifes@kyungnam.ac.kr)로 제출하며, 제출된 원고는 '『한국과 국제정치』 발행규정'에 의거하여 소정의 비밀심사를 거친다.
6. 심사위원이 수정을 요청할 경우 이에 응하거나, 납득할 만한 답변을 서면으로 제출한다. 심사 결과 수정, 또는 부적격 판정을 받고도 이에 응답이 없거나 수정을 거부할 경우 편집위원회는 투고자가 게재 요청을 철회한 것으로 본다.
7. 게재승인을 받은 논문의 저작권은 경남대 극동문제연구소에 귀속된다.
8. 게재승인을 받은 논문 중 외부에서 연구비 지원을 받은 논문에 한하여, 게재료를 납부하여야 한다.

Ⅱ. 원고 작성의 일반적 요령

1. 원고의 길이

1) 원고는 본문, 각주, 참고문헌을 포함하여 200자 원고지 120매 내외로 작성하며, 어떠한 경우라도 150매를 초과할 수 없다.
2) 부득이하게 초과될 경우에는 초과 원고 1매당 10,000원을 부담하여야 한다.

2. 원고의 구성

원고는 표지, 국문 요약, 영문 요약, 본문, 각주, 참고문헌, 표 및 그림으로 구성된다.

1) 표지는 제목, 저자명, 소속, 주소, 전화번호, 이메일 그리고 필요한 경우 감사의 말을 포함한다.
   (1) 감사의 말이나 연구비의 출처를 밝힐 필요가 있는 경우에는 제목 우측 상단에 별표(*)를 하여 각주로 기재한다.
2) 국문 요약은 제목과 저자명을 포함하여 200자 원고지 3매를 넘지 못한다. 영문 요약은 영문 제목과 영문 저자명, 소속을 포함하여 국문 요약의 분량에 준하여 작성한다.
3) 각주는 본문에 대한 추가적인 설명이나 관련된 논의의 소개가 꼭 필요한 경우에 한하며 가능한 짧게 한다. 5행(200자 원고지 1매)을 초과하는 각주는 본문 중에 편입시키도록 노력한다.
4) 참고문헌은 새로운 면에서 '〈참고문헌〉'이라는 제목을 단 후 시작한다. 참고문헌의 작성은 아래의 'Ⅳ. 참고문헌 작성 요령'을 참고한다.
5) 표와 그림은 다음과 같이 작성한다.
   (1) 제목은 '〈표 1〉 …' 혹은 '〈그림 1〉 …'과 같은 형식으로 표나 그림의 위에 적는다.
   (2) 설명주는 '주: '로 시작하고, 출처는 '출처: '로 시작하여, 표나 그림의 아래에 적는다. 범례도 그림의 하단에 표시한다.

(3) 표 속의 칸과 행에는 적절한 범주명을 반드시 넣어주어야 한다.
(4) 그림은 색을 넣어 그려도 좋으나, 인쇄 시에는 흑백으로만 표현됨에 유의한다.
(5) '한글' 프로그램으로 작성되지 않은 표나 그림(삽화, 사진 포함)의 경우 직접 마스터를 뜰 수 있을 만큼 선명한 것을 제출한다.

3. 원고의 형식

1) 원고는 '한글' 프로그램을 사용하여 작성하며, 문단과 글자모양은 다음과 같다.

문단 모양: 줄간격: 160%, 본문: 들여쓰기 15p, 참고문헌: 내어쓰기 30p
글자 모양: 신명조, 본문: 12p, 각주: 10p, 인용문단: 11p

2) 숫자는 아라비아 숫자로 표기함을 원칙으로 하며 항목별 대소번호는 다음의 예에 따른다.

Ⅰ. 1. 1) (1) 가.

3) 출전의 표시: 본문과 각주에서 출전을 표시할 때는 괄호를 이용해 약식을 언급하고, 완전한 문헌 정보는 원고 말미의 〈참고문헌〉에 포함시킨다. 출전 표시의 자세한 내용은 아래의 'Ⅲ. 출전 표시 요령'을 참고한다.

4. 저자의 익명성

심사시 저자의 익명성을 유지하기 위하여 저자명은 별도의 표지에만 적으며, 본문과 각주 어디에서도 저자의 신원을 짐작할 수 있는 여하한 언급도 피한다.

…졸고 ○○○… 혹은 …졸저 ○○○…

5. 한글 사용

원고는 한글 사용을 원칙으로 한다. 한자는 혼란의 우려가 있을 경우에 한하여 사용하되 먼저 한글 표기 후 괄호 안에 한자를 부기한다.

…지체주의(肢體主意)…

6. 외래 용어

통일된 역어가 존재하지 않는 외래 용어의 경우 처음에 한하여 한글로 표기 후 괄호 안에 외래 용어를 부기한다.

…조합주의(corporatism)…

7. 외국 인명

외국 인명은 외래어 표기법 기준에 따라 현지의 발음대로 표기하며 처음에 한하여 한글 표기 후 괄호 안에 원어명을 부기한다.

…마오쩌둥(毛澤東)…, …빌 클린턴(Bill Clinton)…, …후쿠다 야스오(福田康夫)…

8. 외국 지명

외국 지명은 외래어 표기법의 기준에 따라 현지의 발음대로 표기한다. 단 혼란의 우려가 있을 경우 처음에 한하여 한글 표기 후 괄호 안에 원어명을 부기한다.

…뉴욕…, …치앙마이…

9. 외국 기관, 단체의 명칭

외국 혹은 국제적인 기관, 단체 등의 이름의 통용되는 역어가 존재하는 경우 이를 사용한다. 그렇지 않은 경우 원고 중에 처음 등장했을 때 한글 역어에 이어 괄호 안에 통용되는 원어 약어와 원어명을 병기한 다음, 이후에 언급할 때는 원어 약어를 사용한다.

…유럽연합…,
유럽통화제도(EMS: European Monetary System)는 역내 통화 간의 가치 안정을 실현하는 동시에 회원국 간 경제적 격차를 해소할 것을 목적으로 1979년 3월에 창설되었다. … EMS에는 현재 유럽공동체의 12개 회원국이 가입하고 있다.

Ⅲ. 출전 표시 요령

1. 출전은 본문 및 각주의 적당한 위치에 괄호하고 그 안에 저자의 성(한글 · 한자어 인명은 성명), 출판연도, 필요한 경우 면수를 적어서 표시한다.

2. 같은 문헌을 다시 언급하는 경우에도 처음과 같은 요령으로 처리한다. 혼란을 야기할 수 있는 '같은 글,' '같은 책,' '앞의 글,' '앞의 책' 등의 표현은 사용하지 않는다.

3. 구체적인 예

1) 저자명이 글(본문과 각주)에 나와 있는 경우는 괄호하고 그 안에 출판연도를 표기한다. 단, 외국어 문헌의 경우는 괄호 안에 외국어로 표기된 성과 출판연도를 함께 표기한다.
…박재규(1975)는…, …키신저(Kissinger, 1957)는…

2) 저자명이 글에 나와 있지 않은 경우는 성(한글·한자어 인명은 성명)과 출판연도를 괄호 안에 표기한다.
…(박재규, 1975)…, …(Kissinger, 1957)…

3) 면수는 출판연도 다음에 콜론을 하고 한 칸을 띄우고 숫자를 표기한다.
…(박재규, 1975: 55)…, …(Kissinger, 1957: 112-113)…

4) 저자가 2인일 경우에는 저자를 모두 명기하며, 3인 이상의 공동저술일 경우에는 두 저자의 이름만 표기 후 한 칸을 띄운 다음 '외(et al.)'를 붙여 나타낸다.
…(김혁래·김영래, 2002)…, …(김덕중·안병준 외, 1988)…
…(Almond and Verva, 1963)…, …(Brady and Verba et al., 1995)

5) 한 번에 여러 문헌을 언급해야 하는 경우에는 한 괄호 안에서 세미콜론으로 나누어 언급한다.
…(박재규, 1975: 55; Kissinger, 1957: 112-113; 김혁래·김영래, 2002)…

6) 한 저자의 두 개 이상의 서로 다른 저술을 인용할 때는 쉼표를 이용하여 저술을 구분한다.
…(박재규, 1975, 1980, 1990)…

7) 한 저자의 동일한 연도에 출판된 두 개 이상의 서로 다른 저술을 인용할 때는 연도 뒤에 알파벳을 이용하여 저술을 구분한다.
…(박재규, 1975a, 1975b)…

8) 신문, 주간지, 월간지 등의 무기명 기사를 언급해야 하는 경우에는 지명, 발행 年年年年/月月/日日(월간지의 경우 年年年年/月月), 면수를 괄호 안에 표기한다.
…(중앙일보, 1993/04/08: 5)…, …(신동아, 1993/04: 233)…

9) 출판 예정인 저술을 인용할 때는 '출판예정(forthcoming)'이라고 기재하여야 하며, 미간행물일 경우에는 '미간행(unpublished)'이라고 기재해야 한다.
…(박재규, 1987 미간행)…, …(박재규, 출판예정)…
…(Kissinger, 1990 unpublished), …(Kissinger, forthcoming)…

10) 기관 저자일 경우 식별이 가능한 최소한의 저자표기를 사용한다.
…(외 구원, 1992)…, …노동부(1992)는…

Ⅳ. 참고문헌 작성 요령

1. 참고문헌은 본문과 각주에서 언급된 모든 문헌의 자세한 문헌 정보를 논문 말미의 〈참고문헌〉에서 밝힌다. 본문과 각주에서 언급되지 않은 문헌은 포함시키지 않는다.

2. 각 문헌은 한글 문헌, 한자어권 문헌(일본어, 중국어), 알파벳권 문헌, 기타 언어 문헌순으로 배치하며, 한글·한자어권 문헌의 경우 가나다순으로, 알파벳권 문헌은 알파벳순으로, 기타 언어 저자명은 발음을 괄호 안에 부기하고 이를 가나다순으로 배열한다.

   구영록. 1995, 『한국의 국가이익』 (서울: 법문사).
   박재규. 1975, 『북한평론』 (서울: 경남대 극동문제연구소).
   邢廣程. 1998, 『蘇聯高層決策70年』 (北京: 世界知識出版社).
   Kissinger, Henry. 1957, *Nuclear Weapons and Foreign Policy* (New York: Doubleday).

3. 같은 저자의 여러 문헌은 연도순으로 배치하며 같은 해에 발행된 문헌이 둘 이상일 경우에는 글에서 언급된 순서에 따라 발행연도 뒤에 a, b, c…를 표기하여 구분한다.

4. 출판예정인 저술을 제시할 때는 출판연도 대신 '출판예정'이라고 기재하고 출판될 예정인 학술지나 책의 이름을 명기한다.

   박재규. 출판예정, "한반도 정세 전망," 『한국과 국제정치』, 제25권 제1호.
   Berelson, Bernard. forthcoming, "Democratic Theory and Public Opinion," *Public Opinion Quarterly*, Vol. 16, No. 3.

5. 각각의 문헌은 다음의 구체적인 예에서 제시된 형식에 따라 작성한다.
   1) 논문, 기사 등의 제목은 따옴표(" ")로, 저서의 제목은 한글·한자어권 문헌의 경우 이중꺾쇠(『 』)로, 알파벳권 문헌의 경우 이탤릭체로 표시한다.
   2) 표기 순서는 논문의 경우 저자명, 발행연도, 논문명, 학술지명, 권호수 순으로 하며, 단행본의 경우 저자명, 발행연도, 서명, 출판사순으로 한다.
   3) 페이지는 숫자만 표기한다.
   4) 기타
      (1) 저서
         가. 저자 1인인 경우

         구영록. 1995, 『한국의 국가이익』 (서울: 법문사).
         Kissinger, Henry. 1957, *Nuclear Weapons and Foreign Policy* (New York: Doubleday).

         나. 저자 2인 이상인 경우
         공동 저자 모두의 이름을 표기한다. 단 처음부터 책 표지나 표제지에 '○○○ 외'라고 되어 있는 경우에는 그대로 표기한다.

         노철화·김창수·서석흥. 1998, 『중국기업의 소유형태별 경영특성』 (서울: 집문당).
         Lee, Manwoo, Ronald D. MacLaurin, and Chung-in Moon. 1988, *Alliance under Tension* (Seoul: IFES, Kyungnam University).

      (2) 학위 논문

         김근식. 1999, "북한발전전략의 형성과 변화에 관한 연구," 서울대학교 정치학과 박사 학위 논문.
         Gottschang, T. Richard. 1982, "Migration from North China to Manchuria," Ph. D. Diss, University of Michigan.

      (3) 편저
         가. 편저에 포함되어 있는 저자가 밝혀진 글을 언급할 경우 해당 저자 중심의 문헌 정보를 제공한다.

         심헌용. 2001, "조선인의 러시아 이민사," 서대숙 편, 『한국과 러시아관계』 (서울: 경남대 극동문제연구소): 53-82.

Convere, Philip E. 1964, "The Nature of Belief Systems in Mass Publics," David E. Apter (ed.), *Ideology and Discontent* (New York: Free Press).

나. 단 같은 편저 내의 많은 글이 언급될 경우 해당 편저의 완전한 문헌 정보를 제공한 후 각 저자의 글을 이에 관련지어 간략히 표시할 수 있다.

서대숙 편. 2001, 『한국과 러시아관계』 (서울: 경남대 극동문제연구소).
심헌용. 2001, "조선인의 러시아 이민사," 서대숙(2001): 53-82.
최덕규. 2001, "대한제국과 러시아와의 관계," 서대숙(2001): 3-51.

(4) 번역서의 경우 원저자명 다음에 번역자의 이름을 표기한다.

에릭 홉스봄(Eric Hobsbawm) 저, 김동택 역. 1998, 『자본의 시대』 (서울: 한길사).

(5) 동양 고전의 참고문헌을 작성할 경우에 저자명, 서명, 출판사, 발행연도를 기재하는 것이 무의미하므로 『삼국사기』, 『선조실록』 또는 『論語』 등만을 표기한다.

(6) 학회보, 월간지, 계간지 등의 논문이나 기명 기사

함택영. 2006, "한국 국제정치이론의 발전과 반성," 『한국과 국제정치』, 제22권 제4호: 1-40.
Laurence, Henry. "Japan's Proactive Foreign Policy and the Rise of the BRICs," *Asian Perspective*, Vol. 31, No. 4: 177-203.

(7) 학회에서 발표한 논문(proceeding)의 경우 학술회의명 표기 후 괄호 안에 장소와 날짜를 함께 표기한다.

백낙청. 2006, "한반도 정세와 해법," 경남대 극동문제연구소 제36차 통일전략포럼 (서울, 7월 3일).
Lee, Su-Hoon, and Dean Ouellette. 2008, "The Six-Party Talks and Dismantlement of DPRK's Nuclear Program," *International Conference of IFES* (Seoul, February 1).

(8) 일간지, 주간지의 기명 기사와 칼럼

박재규. 2008, "균형·조화로 대북정책을," 『한국일보』, 1월 12일: 31.
Juoro, Umar. 1993, "The Different Faces of Democracy," *Far Eastern Economic Review*, April 22: 23.

(9) 인터넷 자료의 경우 제작자, 제작연도, 주제명, 웹주소, 검색일자(年年年年/月月/日日)의 순으로 표기한다.

Koh, B. C. 2008, "Prospects for Inter-Korean Relations in 2008," http://ifes.kyungnam.ac.kr/study/ifes_forum_view.asp?ifesforumNO= 219&page=1 (2008/01/10).

6. 이상에서 다루어지지 않은 사항은 경남대 극동문제연구소 『한국과 국제정치』 편집위원회(3700-0702, ifes@kyungnam.ac.kr)로 문의한다.

글을 주실 분들께

『한국과 국제정치』는 경남대 극동문제연구소에서 연 4회 발간하는 전문학술지입니다. 이 학술지는 남·북한의 대내외 정치와 한반도의 주변 정세 및 통일전략, 그리고 미·중·러·일 및 아시아 국가들의 정치경제와 외교·안보정책을 편집대상으로 하고 있습니다. 본 연구소는 학계와 연구기관의 연구자들의 기고를 환영합니다.

보내실 글은 순수학술논문이어야 하며 다른 곳에 게재되었거나 게재될 계획이 없는 것이어야 합니다. 보내신 글은 돌려드리지 않으며 『한국과 국제정치』 심사진의 심사 후 게재 여부를 결정합니다. 논문게재시 저작권은 본 연구소에 귀속됩니다. 또한 저희 연구소의 편집방향과 편집기준에 따라서 실리지 않을 수도 있습니다.

원고분량은 200자 원고지 150매 이상을 넘지 않게 '아래아 한글'로 작성해 주셔야 합니다. 아울러 원고 제출시 별도로 국·영문 요약문(각각 200자 원고지 1~2매 분량)과 국·영문 핵심어(Key words) 4~5개를 작성하여 함께 보내주셔야 합니다. 자세한 사항은 '원고작성 및 제출요강'을 참조하여 주십시오.

원고제출은 경남대 극동문제연구소 홈페이지에서 온라인 접수를 이용하시거나 이메일(ifes@kyungnam.ac.kr)로 보내주십시오. 온라인 접수는 경남대 극동문제연구소 홈페이지 http://ifes.kyungnam.ac.kr에서 해 주시면 됩니다.

한국과 국제정치 편집위원회

㊞03053 서울시 종로구 북촌로15길 2(삼청동) 경남대 극동문제연구소

전화: 02)3700-0702 / 팩스: 02)3700-0707 (김혜경)

이메일: ifes@kyungnam.ac.kr