

지역사회와 민주화*

김만흠**

이 연구는 한국의 민주적 변동 과정 속에서 제도화된 지방자치 및 지역사회의 정치환경을 진단해 보고 이를 토대로 한국정치 민주화의 과제와 방향을 탐색하는 것이었다. 분명 지방자치는 한국의 정치변동 과정에서 민주적 진전의 구체적 징표의 하나였다. 그러나 아직 한국의 지방자치는 지역사회 발전과 풀뿌리민주주의의 중심체로 기능하기에는 많은 한계를 가지고 있다.

지방자치시대 지역사회의 발전과 지방자치의 활성화를 제약하는 요인들은 다름아닌 비민주적 중앙집권체제에서 형성되거나 누적된 유산들이었다. 예컨대 중앙으로의 소용돌이 현상, 지역패권주의와 지역주의의 정치동원 구도, 지역간 불균형, 행정주의적 지방자치제 등이 바로 그것들이다. 중앙정치에 의해 규정되어 온 지역사회의 정치환경이 지방자치의 자원과 역동성을 크게 제약하고 있는 것이 현실이다.

따라서 한국의 지방자치를 발전시키고 지역사회를 자족적인 지역공동체로 활성화시키기 위해서는 무엇보다 한국사회의 중앙집중적이고 불균형적인 구조를 총체적으로 개선해야 된다. 또한 그것이 한국정치 전반의 민주화 과제이기도 하다. 물론 지방자치를 통한 지방정치의 민주화가 중앙정치의 민주화를 추동한다는 것이 지방자치의 민주주의적 취지이기도 하다. 그런데 한국의 지방자치 및 지역사회 자원의 현실 속에서 지역사회의 발전과 지방자치의 제도적 정착을 위한 노력은 중앙정부를 둘러싼 정치과정으로 연계될 수밖에 없다.

결국 한국사회의 변동과 발전 과정에서 그동안의 비민주적 유산과 관행의 청산은 국가 전체의 민주화를 위한 과제이자 지역사회의 발전을 위한 과제라 하겠다. 그리고 중앙정치의 제도화가 정착되었을 때 지방정치가 중앙정치의 태풍에 휩쓸리지 않고 중앙정치와는 구분되는 일상적 생활정치와 그것의 민주적 운영을 실현할 수 있을 것이다.

* 이 연구는 1995년도 교육부 인문·사회과학 중점 영역연구비 지원에 의한 것임.

** 서울대학교 사회과학연구원

1. 머리말

그동안 한국사회 정치발전의 중요한 명제는 민주화였다. 그리고 지난 1980년대 후반 이래 일정한 민주화 과정을 겪기도 했다. 그러나 아직도 한국정치의 민주화는 지속적 과제로 남아 있다. 물론 한국의 정치민주화에 대한 진단내용과 그 결과는 민주화의 척도와 의미를 어떻게 규정하느냐에 따라 다를 것이다. 이 글은 지방자치의 실시, 민간정부의 등장 등 그동안의 정치변동 속에서 형성된 한국 지역사회의 정치구조와 환경에 대해 살펴보고, 지역사회의 민주화와 삶의 질의 개선이 한국정치 민주화의 주요한 실천적 과제라는 점에 주목하여 한국정치의 민주화 방향과 전략을 재규정해 보려고 한다.

1980년대 후반의 민주화 과정을 겪기까지 한국정치의 민주화는 대체로 군부독재 청산으로 집약되었다. 그동안 군부정권의 폭력성, 비민주성, 그리고 여기에서 파생된 여러 정치사회적 문제를 생각할 때 군부정권의 청산은 한국정치 민주화의 기본적인 과제였다. 이런 점에서 지난 14대 대통령선거와 함께 등장한 민간 대통령 및 ‘문민정부’는 한국정치의 민주화에서 중요한 진전이었다.

그러나 군부정권에서 민간정권으로 이행이 곧 민주주의의 정착을 의미하는 것은 아니다. 군부정권의 붕괴 자체는 민주화의 초기단계에 불과하며 민주적 제도와 관행의 정착 등 이른바 민주주의의 공고화 과정을 요구한다. 이 글에서 주목하는 한국 지역사회의 정치구조와 환경은 중앙정치와 민주적 제도화와 더불어 이와 같은 민주적 공고화를 가늠하는 주요 영역이라 하겠다.

한국은 세계에서 보기 드물게 강한 중앙집권체제의 전통을 가지고 있다. 이런 중앙집권체제는 한편으로 국정운영에서 정부권력의 편의성과 효율성을 극대화시킬 수 있는 요소이기도 하지만, 다른 한편으로 많은 부정적 문제들도 파생시켜 왔다. 중앙과 지방의 격차, 지방정치의 실종, 중앙권력의 횡포와 지역편향에 따른 지역격차 및 지역감정의 확대 재생산 등이 그것들이다. 이런 문제들은 국정운영의 효율성이 라는 중앙집권체제의 장점에 한계를 초래하고 있기까지도 하다.

무엇보다 근대민주주의에 기반한 국민국가의 통합은 중앙권력에 의한 일방적 통제로 완성될 수 없다. 즉 민주주의의 진전은 국가통합의 새로운 방식을 요구한다. 이런 점에서 그동안 중앙집권적 권위주의체제에서 누적되고 파생된 한국의 지역사

회 문제는 한국의 정치민주화와 이에 기초한 새로운 국민통합을 위해서 극복해야 할 중요한 과제이다.

한국의 지역사회 문제는 여러 측면에서 조명될 수 있겠으나, 이 글에서는 두 문제에 주목한다. 하나는 중앙정치권력을 매개로 나타나고 있는 이른바 지역갈등과 지역주의의 문제이며, 다른 하나는 지방자치제의 실시를 계기로 나타난 한국 지방 정치영역의 민주화이다. 이 두 문제는 부분적으로 상호 관련되어 있기도 하다.

이 연구는 “정치민주화와 삶의 질”이라는 연구주제로 지난 1993년부터 3년 동안의 과제로 수행된 최종 3년차 연구의 한 분야이다. 따라서 1996년 전반기까지 상황들이 주요 연구대상과 자료가 된다. 물론 여기에는 1, 2차년도 연구의 결과자료들이 주로 활용되며, 이후 최근의 정치상황들은 부분적으로 활용된다.

2. 민주주의와 지역사회론

정치사회의 조직원리로서 민주주의는 모든 정치사회 단위에 적용될 수 있다. 그러나 근대민주주의는 근대국가의 진전과정과 함께 진전되었다. 근대국가 발생경로의 전형으로 인식되고 있는 서구의 경우 근대국가의 주요 과제는 중앙집권체제로의 통합과정이었다. 따라서 근대국가체제에서 민주주의의 문제는 한편으로 중앙정치의 운용과 관련한 것이었으며, 다른 한편으로는 각 지역사회나 하위분권체제의 중앙집권체제로의 통합방식과 관련된 것이었다.

물론 근대국가의 발생론적 배경이나 특성은 각 나라마다 차이가 있으며, 이에 따라 근대국가 전개과정에서 민주주의 원리를 둘러싼 논쟁도 차이를 보일 수밖에 없다(김만흠, 1997: 21~33, 334~350). 더구나 민주주의에 대한 인식이나 강조점 자체도 나라에 따라 차이를 보일 수 있다.

유럽국가들의 경우 대부분 분권체제를 전통으로 근대국가가 출범하였다. 따라서 분권체제의 통합양식이 근대정치의 원리와 관련하여 주요한 문제가 되었다. 민주주의가 자기결정의 영역을 넓히는 것이라면 중앙집중체제로의 통합은 당연히 기존의 분권체제보다 더 비민주적이다. 근대국가체제와 근대민주주의는 한편으로 서로 그 패를 같이 하면서 다른 한편으로는 상호 배타적인 면도 가지고 있었다. 이런 면에서 근대민주주의는 근대국가의 발전과정과 함께 진전되었지만, 근대국가체제내에서

민주주의의 구현이 근본적 한계를 가지고 있는 것인지 모른다.

그런데 근대정치의 원리로서 민주주의는 대체로 중앙정치로부터 먼저 도입되고 진전되었다. 중앙정치에서 민주주의의 구현은 주로 군주제와의 투쟁 속에서 이루어졌다. 이에 따라 중앙정치에서는 근대적 민주주의 양식이 일정하게 성장해갔지만 대부분의 지역사회는 전통적 봉건질서에 놓여 있었다. 따라서 전통 분권체제를 중앙집권체제로 통합하는 것이 각 봉건영주나 지역사회의 유지들에게는 오히려 비민주적 상황이었을지 모르나, 지역사회 민중이나 국가전체로 보았을 때는 민주주의 양식의 확산과정이었다.

근대국가 초기 중앙집권체제로의 통합이데올로기가 바로 국민주의(nationalism)였음을 주지하는 바이다.¹⁾ 즉 모든 국민이 동일한 시민권력에 기초하여 국민국가(nation-state)라는 통합 정치공동체를 꾸려 나가자는 것이었다. 이런 점에서 민족주의와는 구별되는 이데올로기로서 국민주의는 근대민주주의의 확산에 기여할 수 있는 논리였다.

민주주의 원리가 근대국가의 전개과정에서 지역사회 및 분권전통과 관련하여 명실상부하게 논의된 것은 중앙집권체제로의 통합양식을 둘러싼 것이었다. 그것은 중앙집권체제의 효율성과 민주적 자치권이라는 상반된 과제를 어떻게 조화시키느냐는 것이었다. 미국의 연방주의자와 공화주의자 간의 논쟁이 대표적인 경우이다 (Lockard, 1983: 4~5).

분권전통을 가진 대부분의 나라들에서는 각 지역사회와 분권전통체계에 일정한 자율성을 인정하면서 국민국가체제를 정착시켰다. 다만 그 자율성의 정도와 양식은 각 나라 분권전통의 성격, 영토의 크기, 각 정치세력들의 성향 및 역학관계 등에 따라 달랐다. 여기에서 각국의 다양한 사례를 모두 살펴볼 수는 없다. 정치 선진국이라 불리는 나라들 중에서 특징적 사례 몇 개만 간단히 살펴보자.

앞서 지적한 미국의 경우 국가건설 과정에서 중요한 이념이 되었던 민주적 자치권 논리의 배경 속에서 연방주의자들이 권력투쟁에서 성공한 이래, 각 주와 자치체

1) 물론 근대국가의 동원이데올로기였던 nationalism이 반드시 '국민주의'만은 아니다. 유럽내에서 독일 같은 후발국가들의 nationalism은 시민국가의 원리를 강조하는 국민주의보다는 혈연적·문화적 민족국가 요소를 강조하는 '민족주의'라 할 수 있다. 한국 같은 후발국가들의 nationalism 역시 민족주의적 속성의 이데올로기가 강하다.

들의 자율성이 상대적으로 강한 국가체제로 정착되었다. 미국은 1930년대 대공황기의 뉴딜정책과 2차대전을 겪으면서 중앙정부의 권한이 상대적으로 강화되기도 하였지만, ‘강한 주정부, 약한 연방정부’의 전통이 계속되어 왔었다. 미국 정치체제의 이러한 특성은 프랑스의 민주주의에 대해 실망한 토크빌(Alexis de Tocqueville)이 미국의 민주주의를 극찬했던 한 배경이 되기도 하였다.

반면에 프랑스는 18세기 말 프랑스혁명으로 근대민주주의를 극적으로 선창하였지만 유럽국가들 중에서는 보기 드물게 강한 중앙집권의 전통을 가지고 있다. 프랑스혁명이 오히려 중앙집중을 강화하는 전통을 만들어냈다고 보는 견해가 지배적이다(Tocqueville, 1955; Mabileau et al., 1989: 4). 혁명을 완수하려는 자코뱅(Jacobin)의 중앙통제체제가 이후의 보나파르트체제에서 반복되었고, 그리고 1950년대 말의 드골체제에서 그것은 다시 재정비, 강화되었다. 그리고 1970년대에 들어 지방정치의 민주화가 프랑스 정치민주화의 주요과제의 하나로 제기되었고 1984년에 들어 지방자치법이 개정되기에 이른다(Mabileau et al., 1989: 17-28). 그러나 아직도 프랑스 정치의 중앙집중적 성향은 여타 선진국들에 비해 강하며, 지방분권화가 정치발전의 중요한 과제로 제기되고 있다.

협의제민주주의(consociational democracy) 체제의 전형으로 불리고 있는 벨기에, 스위스 등은 각 분권체제의 자율성을 존중하면서 국가통합을 달성하고 있는 경우들이다. 이러한 협의제 양식을 성공적으로 정착시키고 있는 나라들의 대부분이 정치민주화의 선진국으로 분류되고 있다(Sørensen, 1993: 45). 물론 그렇다고 이들 국가들이 여타 국가들에 비해 민주주의를 구현하려는 의지가 더 강했거나, 협의제 모델이 다수제 모델 등에 비해 더 민주적인 제도라고 단정하는 것은 아니다. 이들 국가들은 근대국가 이전의 분권전통이 위낙 강했기 때문에 단일한 중앙집권체제로는 통합하기가 어려웠다. 따라서 느슨한 통합과 권력의 공유와 분점을 특성으로 하는 협의제체제를 구축하였던 것이다(Lijphart, 1977). 오늘날 협의제 모델의 경향이 주로 유럽국가들에서 많이 나타나고 있는 것은 유럽의 국가들이 주로 봉건적 분권체제를 배경으로 근대국가를 출범시켰기 때문일 것이다.

이렇듯 각 나라의 근대국가 발생배경이나 정치전통 등에 따라 중앙-지방관계의 유형이나 그 변화경로에는 차이가 있다. 물론 장기적으로 보아 국가체제의 민주화는 결국 지역사회의 민주화와 함께 할 수밖에 없다. 그렇다면 중앙정치 수준에서도 초보적 민주화단계에 머물고 있는 후발국가들의 민주화전략은 중앙-지방관계의 차

원에서 어떻게 보아야 할 것인가?

군부독재와 전체주의체제로부터 해체를 경험하고 있는 이른바 신생민주주의 국가들의 민주화 경로를 관찰해 온 대부분의 학자들은 중앙정부의 정치민주화에 주목해왔다. 군부독재체제에서는 중앙정부 정권의 민주화가 우선적이고 총체적일 수밖에 없었기 때문이다. 이런 가운데 대부분의 후발국가들의 지방정치는 중앙정치에 비해 상대적으로 전근대적인 수준에 머물고 있다.²⁾

예를 들어 인도는 탈식민국가들 중에서 오랜 근대정치의 전통을 가진 나라 중 하나이며, 1975~1977년의 비상사태 선포기간을 제외하고 비교적 안정된 민주체제를 운영해 온 나라의 하나로 꼽힌다. 그럼에도 불구하고 지방수준의 정치는 전통 신분 사회의 수준에 머물고 있다. 인도의 중앙정치는 중앙정치 세력이 각 지방의 유지들과 결탁하여 이루어진다. 각 지방의 유지들은 지주 및 카스트 지도자 등 전통적인 신분지배계급에 다름 아니다. 이들 지방유지들은 중앙정치의 ‘후원중개인’(patron-broker) 역할을 하고 있다. 이런 배경 속에서 민주주의를 표방하는 인도의 중앙정부가 복지와 시민참여의 증진을 주장했지만, 실질적으로는 그 역방향의 정책효과를 가져왔다. 즉 대다수의 빈민층을 더욱 어렵게 만들고 지배와 종속의 신분제적 전통 구조를 더욱 강화시키게 되었다.

후발 신생민주국가의 전형을 이루고 있는 남미 국가들의 대부분도 사정은 마찬

2) 중국은 중앙의 전체주의체제에 비해 지방수준에서는 상대적으로 민주적 기제가 작동되어 왔다. 중국에서는 1949년 공산당정부가 수립된 이후 민주주의는 중앙정부 구조의 주요 의제가 되지 못했다. 자유화와 개방화가 일정하게 진전되었다는 최근에 이르러서도 중앙정치의 민주적 수준은 예전에 비해서 크게 변하지 않았다. 지난 1989년 대규모 민주화 시위와 이의 좌절로 나타난 ‘천안문사태’가 저간의 사정을 대변해 주고 있다. 그러나 중국의 공산당 지배구조에서도 지방수준에서는 최소한의 민주주의가 작동했다. 그것은 이른바 중국 공산당의 대중노선(mass-line)에 기초한 것이었다. 블레허는 대중노선의 작동기제를 다섯 가지로 지적하고 있다 (Blecher, 1986: 104; Sørensen, 1993: 53~54에서 재인용). 첫째, 상부의 지침들이 지방적 요구와 상황, 의견에 부합되도록 민초들과 지역의 지도자들에게 상당한 재량권이 부여되었다. 지역의 지도자들에게 부여된 이러한 재량권은 대중노선의 정책뿐 아니라 광활한 영토를 대상으로 하는 자연스러운 통치전략으로 귀결된 것으로 볼 수도 있다. 둘째, 정당간부들을 지방 농촌에 파견하여 농민들과 함께 노동하고 그들과 공동경험을 가지도록 했다. 셋째, 비밀투표에 의한 정기적 선거에 의해 지방의 공직자가 구성되었다. 넷째, ‘대자보’ 형태로 나타나는 인민의 의사표현이 장려되었다. 다섯째, 민간권위에 복종하는 원칙에서 군이 민간업무에 참여도록 했다.

가지이다. 중앙수준에서는 한때 민중주의 정권이 지배했고, 오랜 동안 민주화를 둘러싼 갈등이 진전되어 왔음에도 불구하고 지방수준에서는 봉건적 양식이 안정적으로 지속되고 있다(Fox, 1994: 104-112). 남미 사회의 권력관계를 대변하는 ‘후견인 제’(patron-client relationship)는 중앙권력자와 지역유지, 그리고 지역사회의 봉건적 특성을 배경으로 작동되고 있다.

지역사회 수준에서 민주주의가 작동하지 않는다면 민주주의는 전국민에게 혜택을 주는 체제라기보다 주로 여러 중심도시 출신 엘리트들간 갈등을 해소하기 위한 형식적 구조에 불과할 수 있다(Sørensen, 1993: 195). 물론 중국 같은 경우처럼³⁾ 중앙의 비민주적 정치체제에도 불구하고 지방수준에서는 민주적 기제가 작동될 수 있다. 그러나 이 경우에도 지방수준의 민주적 과정이 중앙정치과정의 민주적 기제로 이어지지 않는다면, 그것은 자칫 중앙권력이 그들의 통제력을 효과적으로 유지하는 하나의 전략적 방편에 불과할 수 있으며⁴⁾ 결국은 진정한 지방정치의 민주화도 어려울 것이다.

이처럼 후발국가는 물론 선진국가들에서도 지방정치에 대한 새로운 조명과 그것의 민주화가 정치발전의 주요 과제로 등장하고 있다. 물론 민주주의의 발전에서 중앙과 지방 어느 한쪽 영역이 중요하다고 할 수 없다. 둘 다 총체적인 민주화가 이루어질 때 민주주의는 실질적이고 생활화된 정치양식이 될 수 있다.

한국정치에서 민주화의 문제 역시 근대국가체제에서 민주주의가 구축되는 1차적 과정이 대체로 그렇듯이 그동안 중앙정부의 권력을 둘러싼 문제로 나타났다. 더구나 어느 정치학자가 한국의 정치를 중앙으로의 ‘소용돌이 정치’라고 지적했듯이 (Henderson, 1968), 세계에서 보기 드물게 강한 중앙집권의 오랜 전통을 가진 한국에서 정치는 곧 중앙정부의 문제였고, 정치민주화의 과제 역시 중앙정치에 집중되었다.

그런데 1980년대 중반에 들어 여·야의 정치전략과 맞물리면서 지방자치가 주요 정치의제의 하나로 등장하였다. 집권 독재정권에 도전하는 야당세력은 무엇보다 관권 부정선거의 여지를 줄이기 위해 지방자치의 실시를 주장했고, 집권여당 역시 민

3) 앞의 주2 참조.

4) 1980년대 초 아르헨티나 군부정권이 시행한 분권화전략은 중앙정치의 민주화에 대한 요구를 지방정치 차원의 미시적 정치를 통해 해소함으로써 군부의 권위주의적 통제력을 유지하려 했던 대표적 전략이라 하겠다(강명구, “지방자치와 광주,” 광주 5월민중항쟁 14주년 학술대회 자료집, 21쪽 참조).

주주의의 내용과 수단으로서 지방자치가 갖는 의미를 완전히 거부할 수는 없었다. 물론 집권여당은 한편으로 지방자치 실시의 명분과 당위성을 거부할 수 없었지만, 다른 한편으로 지방자치의 실시가 그들의 기존 권력기반에 타격을 가할지도 모른다는 판단에서 가급적 지방자치의 실시를 연기하거나 소극적으로 실시하려 하는 이중적 태도를 보여왔다. 이러한 현실 속에서 여러 우여곡절을 거쳐 1991년 지방의회가 구성되고 1995년 지방자치단체장의 직선제가 채택되기에 이르러 한국에서도 일정한 양식의 지방자치가 제도화되었다.

한국에서 지방자치의 제도화 과정은 중앙-지방 관계 및 지역사회 문제에 대한 새로운 조명의 계기를 만들었다. 그동안 한국의 근대화 과정에서 중앙집권체제는 정부주도의 경제개발과 사회동원화의 주요한 동력이었다고 할 수 있다. 그러나 중앙집권의 권력구조와 동원전략이 점차 한계를 노정해왔던 것도 사실이다. 중앙집권체제의 거점성장전략은 지역간 불균형을 심화시켰고 지역사회의 폐폐화를 초래하기도 하였다. 이는 인적·물적 중앙집중과 지역간 격차를 가속화시키는 악순환을 초래하였다. 이에 따라 중앙집권의 동원화체계가 갖는 한계효용이 체감되어 오히려 점차 역효과를 나타내고 있다는 지적도 제기되었다.

그동안 중앙집권체제가 갖는 문제는 무엇보다 그것의 비민주성이었다. 지역사회의 다양하고 자율적인 의사수렴을 통해서 정책이 수행되었던 것이 아니라 중앙의 권력과 관료제가 국민과 지역사회를 일방적으로 통치했던 것이다. 더구나 최근까지 계속되어 온 권위주의정권은 이러한 중앙집권의 폐해를 극단화했다.

그렇다면 지방자치의 제도화 과정, 그리고 '문민정부'의 가치를 내건 김영삼 정부를 거치면서 이와 같은 한국의 지역사회 정치구조와 삶의 환경은 어떠한 변화를 가져왔는가? 지난 1980년대 후반 이래의 한국정치 변동과정을 두고 흔히 민주화과정이라 한다. 이 연구는 한국의 민주적 전환기에 나타난 한국사회 지방자치와 지역사회의 정치환경을 진단해 보고, 이를 토대로 중앙정치와 지방정치의 상호관계 속에서 규정되는 한국정치의 민주화 과제와 전략을 재조명해 보려 한다.

3. 지방자치시대 지방정치의 현실

1. 지역발전 문제의 쟁점화

세계에서 보기 드물게 오래고 강한 중앙집권체제를 가진 한국에서 지방자치제의 실시는 지방정치의 내용과 환경에서 커다란 변화였다. 지방자치가 실시되기 이전 한국의 지역사회의 정치는 중앙의 행정적 통제와 동원, 그리고 지역사회내 전통적 권력관계에 의해 지배되고 있었다.

지방자치의 실시는 우선 지방정부가 지역사회 문제에 대해 주체적이고 적극적으로 대응케 하는 계기가 되었다. 중앙행정의 하위체계였던 지방정부가 지방자치제 하에서는 상대적으로 자율성을 갖게 되면서 자연히 지역사회 문제에 대해 주체적인 책임과 의무를 갖게 되었다. 이른바 지방자치의 단체자치효과였다고 할 수 있다. 또한 지역주민의 투표선거를 통해 구성된 지방정부는 주민들의 요구와 평가를 의식할 수밖에 없게 만들었다. 지방자치의 주민자치효과라 할 수 있다.

지방자치제가 실시되면서 지역사회의 문제에 대해 지방정부가 주체적이고 적극적으로 대응하려는 양상은 각 지방자치단체별 특성에 따라 다양하게 나타났으나, 가장 두드러진 공통적 경향의 하나는 지역경제 발전을 적극적으로 도모하려는 것이었다. 각 지방정부들은 먼저 지역경제 발전을 위한 여러 조직이나 기관들을 구성하였다. 서울시와 같이 이미 경제력이 집중된 지역보다는 지방의 자치단체들에서 이런 현상이 특히 두드러졌다. 대구시의 ‘경제활성화기획단’과 같은 행정조직뿐 아니라, ‘○○발전연구원’ 등 지역발전에 관한 연구와 기획을 위한 연구기관들도 대부분의 자치단체들에서 생겨났다. 나아가 민관이 합동으로 지역경제발전을 위한 활동에 참여하는 이른바 ‘제3섹터’ 활동이 두드러졌다. 이런 ‘제3섹터’에는 인천의 ‘인천터미널’, 전남 장흥의 ‘장흥표고유통공사’, 경기 안성의 ‘안성축산진흥공사’, 강원 춘천의 ‘경강종합관광개발공사’ 등 지방공사 형태로 조직·운영되고 있는 것도 있으며, 경남의 ‘경남무역’, ‘지리산산청생수’ 등 주식회사 형태도 있다(배용수, 1995: 57~58).

지방정부들의 지역경제발전전략은 국제적 무역에도 주목하게 되었다. 여기에는 국제적인 세계화 추세뿐 아니라 중앙정부의 ‘세계화’ 구호가 한몫을 하기도 하였다. 서울의 베세토(Be-Se-To)나 인천의 인타이드(In Tide) 전략처럼 자치단체의 위상 자

체를 해외도시와의 연계 속에서 발전을 도모하려는 구상을 추진하는 지방정부들도 있다.⁵⁾ 앞서 지적한 지방자치단체의 '제3섹터'형 경제조직들 중에서 국제무역을 위한 것들도 많이 설립되었다. '경북통상', '경남무역', '제주교역', '대구종합무역센터' 등을 그 예로 들 수 있다(배용수, 1995: 58).

이와 같은 각 지방자치단체들의 지역경제발전전략들이 과연 얼마나 성과를 거두었는가에 대해서는 아직 평가하기에 이르다. 우선 자치단체별로 주체적 발전전략을 계획하고 시행한 지가 불과 몇 년이 안 되기 때문이다. 이런 가운데 각 지방자치단체가 지역경제 발전을 도모하려 하지만 그 자원이 극히 빈약한 실정이다.

지방의 발전을 외치면서 중앙정부와 지방정부가 협조하여 형성한 각종 공업단지들이 조성되었지만 여타 경제활동 조건이 취약하기 때문에 그 상당부분들이 그대로 미분양 상태에 있다. 충남의 경우 1996년 5월 현재 추진중인 석문, 아산, 군산·장항 등 3개 국가공단과 인주, 월산공단에서 현재 분양이 안 되고 있는 8백84만7천평 방미터, 미분양 상태인 11개 농공단지 53만6천평방미터 그대로 남을 것으로 분석하고 있다. 전남의 경우 미분양 국가공단 1천224만6천평방미터, 지방공단 3천8백99만6천, 농공단지 20만1천 등 5천1백44만3천평방미터에 이르고 있다. 이런 상황에서 중앙정부는 지방의 이런 문제의 해소를 위한 적극적인 대책을 세우기보다는 수도권 공장규제완화를 발표하였고, 이를 두고 충남, 경북, 전남 등의 도지사들은 지방의 발전 및 공업화전략에 타격을 주는 것이며 중앙과 지방 간 경제격차를 심화시키고 중앙의 인구분산정책에 위배되는 것이라는 반대성명을 발표하기도 하였다(《한겨레신문》, 1996년 5월 23일자).

지역사회의 엘리트들을 대상으로 한 1994년 조사연구에 따르면, 지역의 경제발전은 각 지역사회가 당면한 가장 중요한 과제의 하나였음에도 불구하고 그 권한과 자율성이 부족하다는 응답이 80%에 이르고 있다(안청시·김만흠, 1995a: 11-15). 결국 아직도 지역사회의 발전전략에서는 중앙정부의 역할이 결정적 역할을 하고 있는 실정이다. 특히 국제적 경제교역을 통한 지역발전전략에서 중앙정부의 역할은 결정적일 수밖에 없다. 그런데 중앙정부가 세계화와 국제경쟁력을 강조하고 있음에

5) '베세토'(Be-Se-To)는 북경(Beijing), 서울(Seoul), 동경(Tokyo) 3개 도시의 연계전략을 의미하는 것으로서 각 도시의 앞 글자를 합성한 것이며, '인타이드'는 인천(Incheon)과 천진(Tianjin), 대련(Dairen)의 앞 글자를 토대로 만들어낸 것이다.

도 국가별 경쟁력이 오히려 후퇴하고 있는 것은⁶⁾ 극히 유감스러운 현실이다.

이런 상황에서 각 자치단체는 지역내의 생산력 증대를 도모하는 사업들을 추진 해오고 있다. 그런데 각 지역의 발전을 위한 사업과 계획들이 여타 자치단체나 중앙 정부와의 갈등으로 이어진 경우들도 많았다. 아직도 미해결 상태인 대구의 ‘위천공단’ 조성을 둘러싸고 나타난 대구와 부산·경남 간의 갈등이나 속리산 ‘용화온천’ 개발사업을 둘러싼 경북과 충북 간의 갈등은 자치단체간 갈등의 대표적 사례이다. 또한 인천의 ‘신공항 도로’나 영광의 ‘원전건설’을 둘러싼 갈등은 자치단체와 중앙정부 간의 갈등이다. 물론 자치단체의 행위가 중앙정부에 의해 규정되고 있는 상황에서 자치단체와 중앙정부의 갈등은 중앙정부의 의견대로 정리되기 마련이었다. 이와 관련하여 중앙정부는 중앙정부의 정책에 대한 지방정부의 저항을 통제하기 위하여 ‘국책사업특별법’을 입법중에 있다.

지방자치의 실시에도 불구하고 아직도 정치경제적·사회문화적으로 ‘중앙으로의 소용돌이’가 지속되고 있다. 따라서 지방정부와 지역사회의 의지만으로 지역의 발전이 활성화되기는 어렵다. 아직도 미약한 정치권력적 지방분권이 더욱 강화되어야 할 뿐만 아니라 경제적·사회문화적 중앙집중의 요인들이 총체적으로 해소되어야 한다. 이러한 것을 달성하는 것이 바로 지방정치의 역할이기도 하지만 현실적으로 결정적인 변수는 중앙정치에 달려 있다.

2. 지방행정의 부분적 개선

지방정치 영역에서 선거정치의 도입은 지역 주민들을 지방정치권력의 일정한 기반이 되도록 만들었다. 지방자치가 부채했던 시절에는 지방정부의 권력기반과 정책적 대응은 중앙권력과 관료제였다. 지방자치가 실시되면서 이제 지역주민이 지방정부의 권력기반과 정책적 대응대상으로 편입되었다.

중앙권력 역시 지역주민들의 투표에 의해 선출되었다는 점에서 중앙권력이나 관

6) 국제경영개발연구원(스위스)의 평가에 따르면 1997년 3월 말 현재 한국은 국가경쟁력에서 평가대상 46개국 중 31위, 95년의 25위, 96년의 27위에서 계속 하락하고 있다. 또한 싱가포르 2위, 홍콩 3위, 대만 24위로 한국이 이른바 아시아의 네 마리 용 중 최하위였으며, 말레이시아(16위)에도 뒤진 것으로 평가되었다(《한겨레신문》, 3월 26일 1면 재인용).

료제에 대한 대응 자체도 궁극적으로 주민의 의사를 실현하는 방식이었다고 할 수 있을지 모른다. 그러나 오늘날 중앙집중적 대의제가 주민들의 생활세계와 자율적 의사를 반영하는 민주적 기제로서는 한계가 있음을 새삼 지적할 필요가 없다. 근대 국가 단위의 대의제체제가 갖는 한계는 루소(J.-J. Rousseau) 등 근대 초기의 정치이론가들에서부터 제기되어 왔으며, 오늘날 정치선진국이라는 나라들에서도 국가단위 대의제의 한계에 대한 지적과 함께 지역단위의 자치공동체가 그 대안으로 주장되고 있는 현실이 말해 주고 있다(Burnheim, 1985). 더구나 한국의 경우 그동안 집권세력의 비민주성, 시민사회의 한계 등으로 국가단위의 대의제 자체도 제대로 작동하지 못해 온 실정이었다. 뿐만 아니라 권위주의정권이 주도한 중앙집중의 거점성장전략 속에서 지역사회의 문제는 정치적 쟁점의 대상이 되기 어려웠음은 자명하다. 따라서 지방자치가 부채했던 시기 지역사회의 요구가 중앙정치 메커니즘을 통해 민주적으로 반영되었다고 볼 수 없다.

결국 지방자치제가 실시되면서 지역사회의 정치가 지역주민을 포함하는 정치의 영역으로 등장했다고 볼 수 있다. 이에 따라 지방정부 역시 주민들의 요구와 평판에 적극적으로 부응하려 했다. 이러한 변화는 1995년 자치단체장의 주민직선이 이루어지면서부터 본격화되었다.

지방정부의 주민에 대한 대응과 책임이라는 지방자치의 효과는 우선 주민에 대한 행정서비스에서 나타났다. 그동안 중앙집권적 행정동원체계에서 한국의 행정이 중앙, 지방 가릴 것 없이 비민주적인 관료적 권위주의가 지배해 왔음은 다 아는 바이다. 지방자치는 관료제의 이러한 한계를 극복할 수 있는 가장 직접적인 대안으로 간주되기도 하였다.

지방자치제가 실시되면서 각 지방정부들은 각종 민원관련 시설과 업무를 주민편의에 부합하도록 개선하였다. 또 주민의 복지와 문화관련 시설들을 정비하거나 새로 설치하는 곳들도 많았다. 이러한 변화에는 중앙정부의 행정민주화 노력들도 한몫 하였다. 즉, 중앙과 지방의 행정민주화 노력이 상호작용하는 결과였다고 하겠다. 예전에 비해 행정에 대한 주민공개, 친절성, 주민여론 수렴 노력, 행정의 적극성 등 행정의 민주화가 상대적으로 진전되었다는 것이 여러 실증조사들에서도 나타난다.

예컨대 1996년 천안시의 공무원과 주민을 대상으로 한 면접조사 결과에 따르면 '정보공개' 부문에서는 응답자(233명)의 60.1%, '주민의견 수렴' 부문 69.8%, 문제 해결에 대한 공무원들의 '적극성' 부문 67.0%, 공무원의 주민에 대한 '친절성' 부문

67.7%가 개선되었다고 응답하였다(박종현 외, 1996: 1~28). 또 1997년 YMCA가 서울시의 성인남녀를 대상으로 한 조사결과에서도 응답자(100명)의 53.7%가 ‘관공서와 대민행정의 서비스가 나아진 편’이라고 답하고 있었다.

물론 행정서비스 등의 변화에 대한 긍정적인 평가 경향이 한국의 행정에 대해 국민들이 신뢰하고 있음을 말하는 것은 아니다. 앞의 조사들에서도 국민들의 행정이나 정부에 대한 신뢰는 아직도 부정적인 평가가 지배적이다. 천안시를 대상으로 한 조사에서는 주민 응답자의 50.0% 정도만이 민선 자치단체장 이후 부정부패가 감소되었다고 응답하고 있다. 전국을 대상으로 한 1995년의 세종연구소 조사연구에서는 응답자(1,800명)의 57.7%가 행정부처를 불신한다고 응답하고 있었다. 또 ‘한보부도사태’와 ‘김현철 파동’ 등으로 정부에 대한 신뢰가 더욱 떨어진 1997년 3월 서울시 민을 대상으로 한 조사에 따르면⁷⁾ 김영삼 정부 들어 공직사회의 부정부패가 ‘개선되었다’는 평가는 응답자(1,000명)의 16.4%에 불과했고, ‘별로 달라진 게 없다’ 57.7%, 그리고 ‘오히려 더 심해졌다’는 응답도 25.5%나 되었다. 이러한 결과 김영삼 정부 기간동안 민선 자치단체장제가 실시되었음에도 김영삼 정부의 정치행정 개혁이 실패했다(32.4%)거나 개선된 것이 없다(34.7%)는 평가가 응답자의 3분의 2에 달했다.

이러한 결과들은 지방자치시대에 들어서 지방행정이 주민 위주의 가시적인 변화를 부분적으로 수행해왔음에도 불구하고 그 근본적인 문제는 아직도 잔존하고 있음을 보여 준다. 또한 국가전체 수준에서 행정개혁 문제가 일반국민의 행정에 대한 인식에서 중요한 변수라는 점을 감안할 때 국가전체의 민주화 없이 현재의 지방자치제만으로 관료제의 한계 또는 병폐를 극복하기가 그리 쉬워 보이지는 않는다.

물론 주민들의 적극적 참여와 관심을 통해 이와 같은 관료제의 병폐와 한계를 극복하는 것이 지방자치의 중요한 축지이다. 이 점에서 지방의 정치행정에 대한 주민들의 참여와 관심은 한국 지방자치의 장래에서 중요한 변수이다.

7) 1997년 3월 17~25일 YMCA가 서울시 성인 1,000명을 대상으로 조사한 것임(《동아일보》, 1997년 3월 29일자에서 재인용).

3. 주민참여와 풀뿌리민주주의

지방자치에서 가장 중요하고 핵심적인 정치참여는 물론 지방정부 구성을 위한 선거에서 투표참여이다. 중앙정치에 비해 지방정치는 지역주민들에게 좀더 직접적이고 구체적이기 때문에 적극적인 주민참여를 이끌어내고 생활정치를 실현할 수 있다고 흔히 말한다. 그러나 각국의 지방정치 현실을 보면 주민들의 지방정치 선거참여율은 중앙정치의 그것에 비해 상대적으로 저조하다. 한국에서도 이러한 경향은 마찬가지로 나타났다.

1991년 지방의회선거에서는 기초의회 55.0%, 광역의회 58.9%의 투표참여율을 보였다. 기초·광역 자치단체의 의원선거와 단체장선거가 동시에 실시되었던 1995년의 지방선거에서는 68.3%로 상대적으로 높은 참여율을 보여 주었다. 반면에 1992년의 14대 국회의원선거와 대통령선거에서는 각각 71.9%와 81.9%의 투표참여율을 보였다. 그리고 역대 중앙총선거 중 최저 투표율을 기록했던 15대 국회의원 총선거에서는 63.9%를 나타냈다.

투표참여가 정치에 대한 관심과 의미를 나타내는 것이라고 단순화시킬 수는 없다. 투표참여는 후보자의 경쟁구도와 의미, 투표참여의 여타 배경 등 여러 변수와 함께 이해되어야 하기 때문이다. 그러나 투표참여율에서 분명한 것은 중요한 정치권력에 대한 선택일수록 투표참여가 높다는 것이다. 대통령의 권력이 절대적인 한국에서 국회의원선거보다 대통령선거의 참여율이 높고, 지방선거에서도 자치단체장을 포함한 4대 지방선거가 동시에 실시되었던 1995년의 선거참여가 높았던 현실이 이를 말해준다. 다시 말해 정치의 직접성·구체성 등 지방자치가 갖는 여러 적극적 의미와 이념에도 불구하고 아직까지 중앙정치 권력이 지방정치 권력보다 주민들의 생활에 대한 지배력이 큰 현실이다.

물론 지방정치에서 주민참여의 직접적 효과가 높다는 것이 곧 지방정치가 중앙정치에 비해 주민생활에 더욱 중요한 정치영역이라는 것을 의미하는 것만은 아니다. 중앙정치가 거대 정치영역을 지배하고 있는 상황이라면 지방정치는 중앙정치에 의해 주어진 공간에서 생활정치의 영역을 형성하고 그 생활정치 영역에서 주민참여의 직접성이 실현된다는 차원에서 지방정치의 의의를 찾기도 한다(Lockard, 1983: 165). 이런 양식의 지방정치 의미를 제대로 찾기 위해서는 중앙의 정치가 민주적 안정을 이루고 있어야 한다. 아니면 생활정치로서 지방정치가 제도적·기능적으로

중앙정치와 연계되어 아래로부터 참여가 국가정치 과정에 작동하는 정치체제가 되어야 한다.

지방자치를 계기로 지방정치에서 선거참여 외의 주민참여가 증가한 것은 사실이다. 무엇보다 지방자치라는 제도적 장치가 새로이 구축되었기 때문이다. 지방의회가 구성되었으나 아직 민선 자치단체장제가 실시되기 이전인 1994년 말~1995년 초에 전국의 지역사회 엘리트를 대상으로 한 조사에 따르면 4~5년 전에 비해 주민참여가 증대했다는 응답자가 74.1%에 이르렀다.⁸⁾ 민선 자치단체장제가 실시된 이후에는 주민참여가 약간 더 상승한 것으로 짐작된다. 앞의 천안시 조사에서도 민선자치단체장 실시 이후 주민참여가 증가했다는 응답(공무원 78.9%, 주민 34.0%)이 감소했다는 응답(공무원 3.0%, 주민 10.7%)보다 높게 나타났다.

지방자치제가 실시되면서 두드러진 주민참여는 지역별·집단별 이해관계와 관련된 것이었다. 이들은 대체로 중앙정부와 지방정부 또는 지방정부간 갈등양상으로 나타났다. 앞서 지적한 ‘용화온천개발’, ‘위천공단 조성’, ‘영광원자력발전소 건설’ 등의 문제나 ‘김포 쓰레기매립문제’ 등 지역간 자원 및 환경문제를 둘러싼 것들이었다. 또 자치단체 내부에서도 ‘쓰레기 소각장’ 설치지역을 둘러싸고 관련 지역들이 그에 따른 불만과 불이익에 대처하려는 집단민원방식으로서 주민동원이 나타났다 (김만흠, 1997: 372-376; 김필두, 1996: 26).

그런데 이러한 주민참여가 지방자치를 통해 주민참여의 제도적 장치가 확장되었음을 의미하는 것은 아니다. 지방자치시대 이전에도 가능한 비제도적 집단 민원해결방식이었다. 다만 지방자치를 계기로 지역개발이나 공해문제 등에 관한 지방정부의 정책이 점차 적극적으로 전개되면서 지방자치시대에 들어 이러한 집단민원이 두드러진 것으로 보인다.

주민참여는 개별적 참여보다는 대체로 그것을 동원화하는 조직을 통해서 이루어진다. 정치참여의 가장 공식적인 동원조직이라 할 수 있는 정당, 그리고 시민운동과 사회운동단체들이 일반주민들의 정치참여를 동원화하는 조직이다.

지방정부 구성을 위한 선거과정에서는 중앙정당들이 결정적 역할을 하였다. 정당참여가 허용된 지방선거는 물론, 반(反)정치적인 행정주의적 접근이 한국 지방자

8) 1994년 10월~1995년 1월 전국의 5개 중대도시와 20개 시·군 지역의 지방엘리트 816명을 대상으로 서울대 사회과학연구소가 실시한 조사자료임 (안청시·김만흠, 1995a: 3~16 참조).

치에 대한 규정을 지배하는 가운데 정당의 지방선거 참여가 금지되었던 선거에서도 정당의 영향력은 지배적이었다.⁹⁾

그러나 한국에서 시민참여와 관련된 정당의 활동은 선거 때에만 이루어진다. 따라서 선거 외의 주민참여에서 정당의 역할은 거의 눈에 띄지 않았다. 더구나 중앙의 전국적인 정당만 있고 지방의 지역정당이 없는 한국의 지방정치에서 정당의 일상활동은 이루어지기가 어려웠다. 지방정치의 자원이 극히 빈약한 현실 속에서 그나마 정당의 일상활동도 중앙정치에 집중될 수밖에 없었다. 이에 따라 일상의 정치과정에 시민단체의 역할이 중요할 수밖에 없다. 특히 지방정치 영역에서 역할은 중요하다.

지방자치 실시 이전 한국정치에서 정당 외의 시민동원 조직은 반정부적·비판적 재야운동 조직과 친정부적 '관변단체'로 양극화된 조직들이 주도하였다. 그런데 지방자치가 실시되면서 양극화된 기존의 사회조직들의 역할이 상대적으로 줄어들고 일반 시민운동조직의 활동이 두드러졌다.

이러한 변화에는 지방자치의 실시뿐 아니라 여타 정치사회적 환경의 변화도 큰 영향을 미쳤다. 재야단체와 관변단체로 양극화된 조직이 그동안 한국의 사회적 정치동원을 주도했던 것은 군부독재정권을 배경으로 한다. 군부독재의 행정국가에서 정부에 의한 동원과 정부에 대한 지지 속에서 성장할 수 있었던 것이 '새마을운동' 관변단체, '자유총연맹(반공연맹)' 등 이른바 '관변단체'였다. 반면에 독재정권에 대한 저항 속에서 성장하고 민주화의 추동력이 되어 왔던 조직이 '재야단체'들이었다. 그런데 민주화 과정과 함께 군부정권이 퇴진하면서 이들의 입지와 역할이 상대적으로 줄어들 수밖에 없었다.

또한 산업화가 일정한 수준에 이르면서 공해나 환경, 소비자 보호 등이 주요문제로 등장하면서 이와 관련된 새로운 시민운동이 관심을 끌게 되었다. 서울과 같은 대도시뿐만 아니라 각 지방들에서도 '교통난', '청소 및 쓰레기' 문제와 같은 산업화에 따른 문제가 지역사회의 심각한 문제임은 그동안의 각종 실증조사를 통해서도 나타나고 있다(안청시·김만흠, 1995a: 3-15). 이와 같은 국내의 구체적인 정치환경

9) 1995년 선거에서는 단체장과 의회의원 선거 모두에 정당참여가 허용되었지만 1991년 지방의회 선거에서는 기초의회 의원선거에 대한 정당개입을 금지하였다. 정당개입이 허용된 선거는 말 할 것도 없고 정당개입이 금지된 1991년 기초의회 선거에서도 사실상 중앙정당에 의해 내천된 후보자들이 당선자의 70%나 되었다(안청시·김만흠, 1994: 295).

의 변화와 함께 환경문제 등에 대한 국제사회적 관심 역시 국내 시민운동의 변화에 영향을 미쳤다. 또한 사회주의권의 몰락이라는 국제사회적 변화는 사회주의적 노선의 계급운동에 기반했던 급진적 재야운동과 그 단체들의 쇠퇴와 변화를 초래했던 중요한 요인의 하나였다.

결국 한편으로 군부독재에서 성장해 온 시민운동의 경험과 역량의 축적에 따라 다른 한편으로는 국내외적 정치사회적 환경변화에 따라 새롭게 활성화된 시민운동은 지방자치시대 주민참여의 동원기제의 하나로 등장하였다.

이와 같이 새로운 형태의 시민운동조직으로 등장한 대표적인 것이 1989년 출범한 ‘경제정의실천시민연합(경실련)’이다. 그리고 이미 활동해왔던 YMCA 등 소비자 운동 및 문화운동단체들과 ‘공해추방운동연합(이후 환경운동연합)’ 등 환경운동단체들의 활동이 활발해졌다. 시민생활의 직접적인 환경과 관련된 시민운동은 자연스럽게 지역사회운동으로 확산되었다. 여기에 민주화의 과정에서 지방자치가 중요한 과제로 떠오르고 1991년 지방의회선거를 맞게 되면서 지방정치에서 시민참여 양상이 나타나게 된다.

1991년 지방의회선거에 대한 투표참여 외에 가장 두드러진 시민참여는 시민단체와 이익단체들이 주도하는 공명선거운동과 시민대표로서 직접 입후보하는 것이었다. 정치권에 대비되는 개념으로서 시민사회의 개념을 생각할 때, 각종 이익단체들도 시민사회 영역을 대표하는 것이라고 볼 수 있다. 물론 한국의 경우 시민단체는 대체로 특수한 이익보다는 보편적인 공공이익을 지향하는 단체들을 가리키는 경향이 있다. 이 경우 한국노총 등 이익단체는 시민단체와 구분된다. 그러나 시민사회 의 정치적 동원화와 참여라는 차원에서 본다면 각 이익단체들의 정치참여도 시민사회의 정치동원화 양상이라 하겠다.

‘경실련’ 등 8개 시민단체로 구성한¹⁰⁾ ‘공명선거실천협의회(공선협)’의 공명선거를 위한 선거법개정, 공명선거를 위한 선거감시 활동 등은 시민사회 영역이 주도한 대표적 공명선거운동이었다.¹¹⁾ 이들의 선거감시 활동은 한국의 정치과정에서 시민

10) ‘공선협’을 구성하였던 8개 단체는 공명선거실천기독교대책위원회, 공명선거실천불교도시민운동연합, 홍사단, 한국노총, 자유지성300인회, 21세기클럽, 한국여성유권자연맹, 경실련 등이다.

11) ‘공선협’ 활동에 대해서는(손봉숙, 1991: 226~248) 참조.

사회 영역이 정치영역을 주체적으로 통제하려는 시도였다는 점에서 중요한 의미를 가졌다. 물론 선거감시의 실질적 효과면에서는 큰 성과를 거두지는 못했다. 선거감시의 최종적인 통제권이 결국 정부권력에 있는 상황에서 정부의 실천의지가 공명선거운동 효과를 좌우하는 중요한 변수였고, 또 유권자인 일반시민 자신들의 정치의식도 한계가 있었기 때문이다. 그러나 시민사회 영역의 이런 활동은 이후 1995년 지방선거와 1996년 국회의원선거에 이르기까지 각종 중앙선거와 지방선거에서 계속될 수 있는 출발점이 되었다. 또 지방자치 운용과정에서 의정감시 형태로 시민운동이 발전하는 중요한 계기로 기능하였다.

그리고 1991년 지방선거에 공식적으로 후보자를 추천하여 참여하였던 대표적인 단체들로는 ‘참여와 자치를 위한 시민연대회의’, ‘정치참여를 위한 범여성 모임’, ‘한국노총’, ‘전노협’, ‘전교조’, ‘전농’ 등을 들 수 있다. 물론 당시 지방의회선거에 후보자를 출마시켜 참여한 시민단체들이나 그 규모를 정확하게 판별하기는 어렵다. 기초의회선거에서는 공식적 정당추천이 배제되어 있어 시민후보와 정당후보를 완전히 구분하기 어렵고, 시민단체의 후보임을 자칭하는 후보들 중에서도 해당단체에서 공식후보로 추천하지 않은 경우들도 있었기 때문이다.

지방선거에 직접 입후보한 시민단체 대표들 역시 그렇게 두드러진 성과를 거두지는 못했지만,¹²⁾ 이는 어떤 면에서 예상할 수 있는 것이었다. 기존 정치권 위주로 이루어진 지방선거관련 법령과 제도의 불리함, 시민사회 자체의 역량과 정치의식의 한계 등을 안고 있는 현실 속에서 시민사회 영역에서 주체적으로 참여한 최초의 선거였기 때문이다. 이런 한계 속에서도 시민사회가 주도적으로 선거참여를 개척하고 그 경험을 축적하였다는 면에서 당시 시민참여 정치운동의 의의와 가능성을 찾을 수 있다.

그러나 1995년에 치렀던 지방선거에서는 오히려 시민단체의 대표가 직접 후보로 참여하는 양상이 별로 두드러지지 않았고 또 선거분위기에서 주목받지도 못했다. 이러한 현실의 요인으로는 여러 가지를 지적할 수 있다. 그 중에서도 1995년 선거에서는 4개 지방선거가 동시에 실시된 데다가 정당참여가 모두 허용되었고, 더구나 단체장선거를 포함한 선거였기 때문에 중앙정치세력과 정당들에게 중요한 정치투쟁의 장이 될 수밖에 없었던 점이 크게 영향을 미친 것으로 생각된다. 여기에 또한

12) 시민단체의 선거참여 결과에 대해서는 손봉숙(1991: 237-242) 참조.

그동안의 지방의회 운영과정을 보았을 때 중앙정치와 정당의 역할이 큰 한국 지방자치의 현실이 반영된 것이 아닌가 생각된다. 물론 앞으로 지방자치의 위상과 운용양상에 따라 중앙정치와 정당의 의미가 달라질 수도 있을지 모른다. 결국 그동안의 지방선거 과정의 시민참여에서는 좀더 직접적인 정치참여라 할 수 있는 시민후보가 직접 출마하는 것보다 공명선거운동 등이 시민사회의 동원화에 더 큰 효과를 미치고 또 시민운동으로 지속되고 있는 것으로 보인다.

지방선거과정에서 출발한 시민단체들의 정치참여는 이후 지방 의정감시 등 각종 지역 시민운동의 형태로 발전하였다. 이러한 시민운동 조직은 각 지방자치 지역별로 의정감시단, 의정지기단, 시민연대, 시민모임 등의 명칭으로 나타났다. ‘담배자판기설치금지조례’를 입법케 하였던 ‘부천의정지기단’이나 5·18관련 문제에 관한 시민들의 의견을 집합시키고자 했던 광주광역시 ‘시민연대모임’ 같은 경우들이 그 사례로 지적될 수 있다. 이외에도 ‘과천 시민모임’, ‘부산 시민연합’, ‘올바른 지방자치 실현을 위한 대전 시민모임’, ‘열린 고양자치연구소’ 등 대부분의 광역·기초 자치단체 단위별로 시민운동조직이 구성되어 있다.

이들 시민단체들은 대체로 기존의 사회운동단체, 재야정치운동단체, 그리고 환경운동단체 등이 지방자치시대의 요구에 부합하여 그 기능을 확대시키거나 변화시키면서 조직화되었다. 앞서 사례로 든 부천시 의정지기단의 경우 YMCA가 주도가 되어 조직화되고 활동하였다. 광주 시민연대의 경우 기존의 재야운동 세력과 YMCA 등 중립적 사회단체의 활동가와 일부 지식인들이 연합하여 구성된 것이다.

권위주의체제에서는 이른바 ‘관변단체’가 지역사회의 정치동원을 거의 독점하는 가운데 소수의 반체제 재야세력이 그에 대응하는 시민사회 조직구조였다. 이에 비해 민주화 과정을 거치고 지방자치시대에 들어오면서 앞서 지적한 정치사회적 환경변화와 더불어 기존의 재야운동단체와 환경운동단체 등이 그 기능을 변화시키거나 확대시키는 가운데 중립적 시민운동 조직체가 상대적으로 활성화되고 있다.

중앙 차원에서 조직화되고 활동해 왔던 시민운동조직들도 지방자치시대를 맞아 주민의 편에서 지방의정을 감시하고 지역주민의 의정참여 활성화를 도모하기 위한 프로그램을 구성하고 중앙조직의 지역사회로의 확장을 도모하고 있다. 1994년 출범한 ‘참여민주사회시민연대(참여연대)’는 활동의 목표와 영역의 주요 부분의 하나로 주민참여를 설정하고 ‘참여사회연구소’, ‘지방자치센터’ 등을 운영하고 있으며 각 지역별 의정감시조직들과의 연대와 조직화를 꾀하고 있다. 또 그동안 중앙조직 차원

에서만 활동하여 왔던 '환경운동연합'이나 '경실련' 같은 단체들도 각 지역별로 조직과 활동이 활성화되고 있음을 익히 아는 사실이다.

이렇듯 지방자치체제의 구축과정과 더불어 각 지역의 시민운동조직들이 활성화되어 오고 있다. 그러나 이런 시민운동이 일반주민들의 참여를 이끌어내고, 주민들의 일상적인 참여에 기초한 풀뿌리민주주의를 구현하는 구심점이 되고 있지는 못하다. 이의 원인은 무엇보다 지방정치에 대한 주민들의 직접적인 참여 유인동기가 부족한 현 지방자치체제의 한계와 주민들의 주체적인 참여의식 부족에 있다고 할 수 있다. 물론 주민들의 참여를 조직화하고 동원화하는 시민운동단체들이 명망가와 엘리트 중심으로만 운영되고 있는 조직상의 한계도 주민참여 동원화의 제약요인이 되고 있다.

주민들의 정치참여는 주민 자신들의 정치참여의 동기와 효능감, 동원화의 기제, 참여제도 등에 의해서 결정된다. 지금까지 살펴보았듯이 시민사회와 시민운동의 성장, 그리고 지방자치의 실시는 주민참여의 새로운 계기를 마련했다. 그러나 지방자치 자원의 빈곤, 주민들의 정치문화적 한계 등 지방자치가 주민참여에 기초한 풀뿌리민주주의의 영역으로 활성화되기 위해서 극복해야 할 여러 한계와 문제점들도 안고 있다. 이 중에서도 특히 현 지방자치제가 안고 있는 주민참여의 제도적 장치 미비는 극복해야 할 중요한 과제이다.

현재 우리나라 지방자치제에는 중앙정치와는 다른 정치참여를 이끌어내는 제도가 거의 없다. 지방자치가 주민들의 참여에 기초한 풀뿌리민주주의의 구현장치라 하는 것은 중앙정치의 대의제를 지방정치 영역에 도입하는 것뿐 아니라 중앙정치에서는 불가능한 직접참정 양식들을 지방정치에서 실현할 수 있다는 데서 출발한다. 그런데 유감스럽게도 현재 우리나라의 지방자치제에는 지방정부 구성을 위한 투표 선거 참여 외에는 직접참정제도가 거의 없다. 국민의 정치적 권리로 규정되어 있는 '청원권'(헌법 제26조, 29조, 지방자치법 제8절 제65조~68조)과 지방정부가 정책결정의 선택적 자료로 활용할 수 있는 '주민투표제'(지방자치법 제18조의 2항) 정도만이 있는 정도이다. 그나마 주민투표제는 관련법률이 아직 제정되지 않은 상태이다. 물론 서울시의 '시민감사청구권'이나 '시민감사관제'처럼,¹³⁾ 각 지방자치단체별로 조례의

13) 서울시는 1996년 1월부터 공무원의 부조리와 부실시공 등을 시민들이 직접 참여해 막을 수 있도록 '시민감사청구제'를 도입하고 변호사, 교수, 언론인, 공무원 등 각계 전문가들로 구성된

범위내에서 시민참여의 통로를 개척해 온 곳들도 있다. 그렇지만 근본적으로 한국의 지방자치제에서는 주민참여와 지방자치의 참여민주주의적 요소가 무시되고 있다. 다음에 살펴보겠지만 이는 중앙정부가 스스로 밝히고 있듯이,¹⁴⁾ 한국의 지방자치제를 지방행정의 자치화 차원에서 규정한 지방자치의 제도화 과정 자체에서 비롯되었다. 이런 점에서 현재의 지방자치는 지방행정의 책임자를 주민들이 선출하는 양식 이상을 크게 벗어나지 못하고 있다.

4. 지방자치와 지역발전을 위한 과제

1. '중앙으로의 소용돌이'에 대한 총체적 문제인식

한국사회가 정치경제적·사회문화적인 제요소들이 총체적으로 중앙집중화되어 있음은 아는 사실이다. 지방자치의 활성화와 지역사회의 발전을 위해서는 이런 중앙집중의 현실과 그 문제에 대한 총체적인 인식이 필요하다.

현재 우리 나라 지방자치의 한계를 지적할 때 흔히 지적되는 것 중 하나가 지방분권의 미약을 지적한다. 여기에서 지방분권은 대체로 정치행정적 지방분권을 말한다. 중앙정부와 지방정부의 권한배분에서 지방정부로 권한이양이 더욱 강화되어야 한다는 것이다. 지방정부의 정치행정적 권한 증대가 지방분권의 중요한 요소인 것은 분명하다. 그러나 지역사회 내부의 삶의 자원이 빈곤할 때 지방정부의 이러한 권한도 효과를 거두기가 어렵다.

한국사회의 중앙집중적 구조는 한국인들의 의식과 행태 속에 지속되고 있는 '중

'감사자문위원회'를 발족시켰다. 이후 YMCA, 참여연대 등 시민단체들이 1996년 12월까지 5건의 감사를 청구한 바 있다. 그리고 1997년 5월부터는 시민들이 직접 감사에 참여할 수 있도록 서울시 공무원 외의 관련 전문가를 감사관으로 위촉하는 '시민감사관제'를 채택하였다(《한겨레신문》, 1997년 4월 3일자). 중앙정부 수준에서도 감사청구제가 도입되었는데, 감사원은 1996년 7월부터 공익적 성격의 민생문제에 관해 국회, 지방의회, 감사대상 기관의 장, 공익추구를 목적으로 설립된 시민단체 등이 감사를 청구할 수 있고, 감사원이 적합하다고 판단하면 감사를 실시하겠다고 발표했다(《한겨레신문》, 1996년 6월 29일자).

14) 주민참여제의 확장요구에 대해 내무부는 한국의 지방자치가 미국이나 영국과 같은 주민자치가 아니라 단체자치임을 주장하면서 항변하고 있다(《한겨레신문》, 1996년 7월 3일자).

양으로의 소용돌이'현상이 대변해 주고 있다. 정치권력적·경제적·사회문화적 자원 등이 중앙에 집중되어 있다. 이로 인해 1960년대 후반 중앙으로의 인구이동으로 형성된 수도권과 대도시의 인구집중과 지방사회의 인구쇠퇴 양상이 아직도 해소될 기미를 전혀 보이지 않고 있다. 사회 제분야의 엘리트들 역시 중앙에 집중되어 있고, 또 중앙으로 진출을 지향하고 있다.

물론 지방자치제는 지방분권의 중요한 요소이다. 지방자치는 지역사회에 새로운 정치영역을 형성했다. 이러한 지방자치가 지역사회의 삶의 자원과 환경을 개발하는 주체가 될 수 있다. 그러나 지역사회의 자원이 빈약한 현실 속에서 지방자치 역시 빈곤의 악순환을 벗어나기가 쉽지 않다. 즉 지역사회 내부에 자족적 삶의 자원이 빈곤할 때 지방자치의 의미 역시 빈곤할 수밖에 없다.

그런데 지방분권의 중요한 조치인 지방자치제가 실시되고 있음에도 경제적·교육적·문화적 중앙집중은 계속되고 있다. 따라서 지역주민들의 정치적 관심 역시 중앙에 쏠릴 수밖에 없다. 또 중앙정치의 태풍이 지방자치의 일상적 정치과정을 무관심하게 만들 수 있다. 중앙정치의 정책과 선택이 지역사회 발전에 결정적 변수가 되기 때문이다. 따라서 한국의 지방분권 문제는 중앙과 지방 간의 정부권한 배분문제 같은 형식적인 것뿐만 아니라 중앙의 경제정책, 교육제도와 환경 등과 함께 총체적으로 접근하여야 한다.

이런 점에서 앞으로 지방자치의 활성화와 지역사회 발전을 위한 실천적 과제의 중요한 뭇이 중앙정부의 뭇이다. 그런데 아직까지 중앙정부는 오히려 중앙집중의 국가정책을 지속시키고 있다. 따라서 현재 한국 지방자치의 활성화와 지역사회의 발전을 위해서는 중앙정부의 정책변화가 우선적 과제이다. 지방정치의 주요 방향도 이런 중앙정부의 정책을 변화시키도록 하는 것이 초점이 될 수밖에 없다.

2. 지역간 불균형의 해소

중앙으로의 집중에 따른 지방사회의 '빈곤의 악순환' 문제가 한국사회의 지역간 불균형 구조 속에서 상대적으로 소외되고 저개발된 지역들에 더욱 심각한 상황임은 자명하다. 지방자치와 지방분권화의 조치가 중앙집권체제에서 한계와 문제점을 개선하는 것이라면 지역간 불균형문제 역시 바람직한 지방자치의 실현을 위해 해결해야 될 과제이다. 다음에 살펴보겠지만 지역간 불균형이 심각한 상황에서 지방자치

제만으로 지역사회의 자족적 발전이 이루어지기 어렵다.

그런데 그동안의 군부정권과 산업화 과정에서 심화된 지역간 불균형문제를 차치하고라도, 이른바 ‘문민정부’에 와서까지도 지역간 불균형이 개선되기는커녕 오히려 악화되고 있다. 1995년에 우리나라 여론주도층을 대상으로 서울대 사회과학연구소가 조사한 바에 따르면,¹⁵⁾ 응답자의 대다수가 우리나라에서 지역간 불균형이 심각하다고 인식하고 있었는데,¹⁶⁾ 특히 정치권력 분야와 경제력 분야에서 지역간 불균형문제를 심각한 것으로 인식하고 있었다.

정치권력 분야에서는 응답자의 87.0%가 ‘문제가 심각하다’고 답했고 ‘별로 문제 없다’는 1.4%에 불과했다. 경제력 분야에서도 74.3%가 ‘심각하다’는 응답이었고 ‘별로 문제없다’는 2.7%에 불과했다. 3공화국 아래 지금의 김영삼 정부에 이르기까지 대통령과의 사적 연고가 한국사회 정치권력구조의 핵심적 고리였음은 새삼 말할 필요가 없다. 그리고 이것이 이른바 ‘지역패권주의’ 정치권력과 지역패권주의 한국 사회를 만들어냈다. 유감스럽게도 한국사회 지역간 경제적 불균형은 이런 정치권력적 지역패권 구도에 병렬하여 형성되어 있다.

지역간 불균형과 관련된 자료들은 그동안 수없이 발표된 바 있으므로 여기서 새삼 반복하지 않겠다.¹⁷⁾ 그런데 그동안 지역불균형에 대한 비판적 국민여론과 중앙 정부의 이에 대한 시정공약에도 불구하고 이의 개선이 전혀 이루어지지 않고 있다.

3공화국 아래 지역불균형 문제가 지속적으로 심화되는 가운데 6공화국에 들어서는 이른바 ‘서남해안권개발’을 국토개발의 주요목표로 내세우고 지역균형개발을 계획하고 추진해오고 있다. 그러나 지역간 불균형은 여전히 계속되면서 오히려 심화되고 있다고 볼 수도 있다. 물론 장기간에 걸쳐 형성된 지역간 불균형이 단기간의 균형전략으로 쉽게 해소되기는 어려울 것이다. 그러나 문제는 정부가 지역간 균형개발을 표방하면서도 사실은 불균형전략을 지속시키고 있다는 것이다. 더구나 최근 김영삼 정부에 들어서는 노골적으로 지역주의적 투자정책을 쓰고 있어 이에 대한 반발이 심각하게 제기되고 있는 실정이다.

15) 1995년 9월 초 서울대 사회과학연구소에서 교수, 언론인, 정치인, 사회운동가 등 이른바 여론 주도층 80명을 대상으로 조사한 자료임.

16) 이 조사설문의 내용과 구성상 여기에서 지역간 불균형은 중앙과 지방 간의 일반적인 불균형보다는 경기, 강원, 충청, 전라, 경상 등의 지역간 관계에 초점을 둔 것이다.

17) 지역불균형과 관련된 각종 구체적 지표들은 김만흠(1997: 201-224) 참조.

물론 정부가 균형개발을 표방하는 항목의 예산들은 저개발 주변지역인 서남해안을 대상으로 집중투자되고 있다. 그러나 균형개발비 자체가 정부예산의 사업비 중 7.2% (1994년 예산 기준)에 불과하다는 점이다. 여타 92.8%의 예산은 대부분 나머지 지역에 투자된다. 이러한 구체적 설명을 하지 않더라도 ‘서남해안권’ 집중개발의 필요성과 당위성을 표방하면서도, 전문가들조차 그 타당성에 이의를 제기하고 있는 상황에서 10조원 (애초 5조8천억 계획)이 넘는 예산을 들여 기존 경제집중지대인 경부축 (京釜軸)에 경부고속전철을 건설하고 있는 현실이 정부의 지역경제정책의 허위성을 단적으로 보여주고 있다. 1996년 9월의 제15대 국회에 들어서는 정부의 지역별 정부투자액의 불균형, 특히 대통령의 연고지에 대한 집중투자 현실이 구체적으로 드러나면서, 비PK출신 국회의원 135명이 ‘지역차별정책’의 시정을 요구하는 4개 항의 서면질의를 정부에 제출하기까지 하였다. 심지어 호남지역의 인사들을 중심으로 예산의 불공정 배분에 대한 위헌심판청구까지 추진되고 있을 정도로 심각한 지경에 이르렀다.

구체적인 지역차별 현실을 보자면, 1995~97년 3년 동안 사업비 1천억이 넘는 신규사업의 42.8% (액수 기준 42.9%)가 영남지역에 배치되었다. 반면에 나머지 지역은 서울·경기 20%, 강원 14.3%, 충청 14.3%, 호남 8.6%였다 (재정경제원, 1996년 9월 국정감사자료). 또 현재 부산, 대전, 광주에서 도시지하철이 건설중인데, 대전과 광주에는 사업비 30%가 국고에서 지원되는 반면, 부산에는 특별법을 제정하여 70%를 지원키로 한 상태이다.

지역불균형의 효과는 민간투자 부분에서도 그대로 재생산되고 있다. 중앙정부는 경부축에 집중되어 온 국토개발의 문제를 시정하고 도로, 항만, 공항 등 사회간접자본(SOC) 부족에서 비롯된 물류적체를 해소하기 위해 1995년부터 매년 12~15개의 민자유치대상 사회간접자본 사업을 선정·추진해 왔다. 그러나 사업의 수익성을 우선 고려할 수밖에 없는 민간기업에서는 경제여건이 낙후된 지역에 투자하려 하지 않고, 그나마 기준에 개발된 지역에 투자하기 마련이다. 이에 대한 보완은 역시 정부의 재정지원 등 정책에 의해 보완될 수밖에 없다. 그런데 정부의 정책적 고려마저 정권집단의 개인적·지역주의적 배려가 크게 작용하였다. 이런 결과로 1997년 정부가 선정한 15개 민자사업 중 부산·경남지역에만 7개가 집중되어 있는 현실이다 (《동아일보》, 1997년 4월 11일자).

3. 지역패권적 중앙정치의 민주화

이렇듯 한국사회 지역불균형 구조는 그 자체로서 문제일 뿐만 아니라 그것이 중앙권력의 지역주의 구도와 병렬해 있다는 점에서 더욱 심각한 문제라 하겠다. 기존의 소외지역에 특혜를 주는 역차별 조치가 취해지더라도 그동안의 불균형이 해소되기가 쉽지 않은 상황에서 오히려 지역차별의 불균형정책이 지속되고 있다.

이런 문제를 극복하기 위한 가장 일차적인 과제는 중앙정부의 정책적 전환이다. 이를 위한 구체적 방안으로는 탈지역주의적 정권교체 또는 지역간 정권교체, 그리고 ‘협의제적 권력구조’ 제도개편 등이 거론되기도 한다. 여기에서는 이 대안들에 대한 구체적 논란은 생략한다.¹⁸⁾ 그러나 분명한 것은 30년 이상 지속되고 있는 특정지역의 지역패권주의적 정치권력은 교체되어야 한다.

집권세력의 지역주의가 지배하는 현실 속에서 중앙정치권력을 둘러싼 대립과 경쟁에 지역주의가 동원되는 것은 자명하다. 혹자는 지역주의의 동원 자체를 전근대적이고 비합리적인 정치양식으로 비판하고 있지만, 집권세력의 지역주의가 지배하는 상황에서 여타 지역들의 지역주의적 대응은 자연스러운 것이다. 만일 지역주의가 전근대적인 것이라면 전근대성의 핵심은 집권세력의 지역주의이며 또 이것이 국가 전체의 운영에 비합리적 결과를 초래하고 있는 점이다.

지역주의적 정치동원이 갖는 문제점은 우선 지역주의적 동원에 따른 지역균열 구도에서 특정지역이 지속적으로 소외되고 있다. 다수결의 원리에 따른다면 지역패권체제도 다수결의 결과이므로 지역패권체제에서 배제된 소수의 고립지역도 이 결과에 승복해야 하며, 그것이 민주적 절차에 맞는 것이라고 할지 모른다. 그러나 다수결이 민주적 원리로 주장될 수 있는 것은 소수가 다수가 될 가능성이 존재하는데 있다. 정치적 경쟁과정에서 소외된 소수가 언젠가는 스스로 다수를 주도하거나 다수에 편입될 수 있는 것을 전제로 한다. 정치공동체에서 지속적으로 배제되는 집단은 그 공동체의 주체가 아니다. 민주적 정치공동체에서는 특정 집단이나 개인이 그 정치공동체의 의사결정과정이나 혜택으로부터 소외되어서는 안 된다. 이런 점에서 영남의 장기적 지역패권체제와 호남의 지속적 배제와 소외로 특징지워지는 한국의 지역균열 구도는 그 자체로서 민주적 정치현상이다.

18) 지역패권주의의 대안들에 대한 상세한 논의는 김만흠(1997: 183~200) 참조.

또한 현재 지역주의적 동원구조는 경쟁적 민주주의를 어렵게 하고 있다. 즉, 다 알 등이 말하는 다두제(polyarchy)를 어렵게 하는 것이다. 다두제는 민주주의가 인민에 의한 지배라는 원리에도 불구하고 현실적으로 소수의 엘리트들이 정치행위를 주도하는 상황에서 상대적으로 민주주의원리를 관철시키는 체제이다. 다두제는 대의제에서 정치권력을 둘러싼 엘리트들이 다수의 집단으로 구성되어 있고 이들간의 경쟁과정이 인민에 대한 호소를 불러일으키며, 결과적으로 인민의 의사를 관철시킬 수 있는 체제이다(Dahl, 1971). 엘리트간 경쟁이 인민에 대한 호소로 이어지기 위해서는 그 과정과 결과가 불확실하고 불확정적이라야 한다(Dahl, 1971; Przeworski, 1991: 10). 경쟁의 결과가 불확실할 때 엘리트들은 인민에 호소하게 된다. 그런데 그동안 우리 나라 지역균열의 경쟁구도는 다수 대 소수라는 비호남 대 호남의 결정구도로 나타났다. 이런 구도에서는 정치세력들이 인민의 의사에 특별히 귀를 기울이지 않더라도 선거에서 지역주의를 동원할 수 있다. 이에 따라 소외된 소수의 지역은 물론, 지역패권의 기반이 되는 지역의 일반 주민들도 피해를 볼 수 있다.

지역주의적 경쟁과 대립은 중앙권력을 둘러싼 싸움이다. 지역사회 수준에서 보았을 때는 대외적 동원이다. 이렇게 대외적 동원에 초점이 두어질 경우 대내적 가치나 질서문제를 경시하게 된다. 결국 중앙권력을 둘러싼 지역주의가 한국정치를 지배하고 있는 상황에서 지역사회의 민주화 문제 등은 뒷전에 밀리게 마련이다. 경우에 따라서는 대외적 동원에 집중하다가 내부적으로는 오히려 반민주적 질서를 온존시킬 수 있다. 그동안 한국의 정당구조와 운용이 비민주적이라는 비판의 논거를 지역주의적 정치동원체계에 돌리고 있는 배경도 바로 여기에서 비롯된다. 특히 중앙정치권력에서 소외된 호남의 경우 지역사회의 대내외적 과제를 중첩적으로 안고 있는 실정이라고 하겠다.

결국 한국의 지역주의적 동원구조가 안고 있는 가장 일차적인 정치적 문제는 특정지역이 장기독점해 온 지역패권체제이다. 근본적인 문제해결 방향은 물론 정치적 지역주의와 상호관계를 맺고 있는 경제적·사회문화적 지역갈등 요인의 해소이다. 이런 근본적 해결을 지향하는 가운데 우선적으로 해결해야 할 것은 지역주의 동원구조에 나타나는 다수 대 소수로 결정화된 구조이다. 만일 앞으로도 그동안처럼 비호남 대 호남이라는 다수와 소수의 결정화된 구조가 반복된다면 국가체제 양식이나 권력체계 자체의 변화를 도모할 수밖에 없을 것이다.

이렇듯 현재의 지역주의 구조는 한국정치의 민주적 발전을 가로막고 있을 뿐만

아니라 그 자체가 바로 비민주적 정치현실이다. 즉 그동안의 지역패권체제가 형성해 온 제문제들을 극복하는 것 자체가 한국정치의 민주화 방향이자 과제라는 것이다. 또한 이런 중앙정치의 민주화 과제가 점차 해결될 때 지방정치의 자율화나 민주화도 활성화될 수 있다.

4. 행정주의적 지방자치로부터 탈피

한국의 지방자치를 두고 흔히 풀뿌리민주주의라고들 한다. 그러나 한국의 지방자치가 중앙정치의 대의제와 관료제의 한계를 극복하기에는 매우 불충분하다. 정부 스스로가 밝히고 있듯이¹⁹⁾ 한국의 지방자치는 단체자치의 차원에서 제도화되어 왔다. 좀더 구체적으로 보았을 때, 한국의 지방자치는 중앙정부가 임명해 왔던 지방정부의 책임자를 주민선거에 의해 구성도록 하고, 또 중앙정부가 관장해 왔던 지방행정의 일부를 지방정부의 자치영역으로 이양한 것이다.

한국의 지방자치는 이른바 행정주의적 관점에서 규정되고 제도화되어 왔다(김만희, 1997: 261~273, 376~381). 이는 지방자치의 제도화를 주도했던 것이 중앙의 행정부(내무부)였으며, 이 과정에서 전문가로서 참여했던 학자들도 대부분 행정학자들이었다는 사실과 무관하지 않다. 또한 지방자치의 실시를 적극적으로 주장했던 야당세력 역시 지방자치의 근본적 의미구현보다 관권선거의 방지라는 당면목적에만 주목했었다(조창현, 1988). 이런 가운데 최근 들어서는 한국의 지방자치에 대한 논의를 주도하고 있는 행정학자 자신들도 한국의 지방자치에 대한 과도한 행정주의적 접근을 비판하고 있는 실정이다(심익섭, 1996: 69).

지방자치시대라 함에도 불구하고 현재 한국의 지방자치 영역이 협소하다는 것은 거의 공통으로 지적되고 있다. 이와 관련하여 지방자치의 영역을 넓히기 위한 과제로 흔히 중앙정부 사무의 지방이양의 확대와 지방재정의 확대와 확충을 지적하고 있으나, 지방자치권의 확대는 단지 이런 공식적 권한만이 아니라 지방분권에 대한 총체적 인식을 통해 지역사회의 자족적 삶의 조건의 확충을 통해서 달성될 수 있는 것임은 이미 앞에서 살펴본 바 있다.

- 지방자치의 공식적 제도차원에서도 단체자치와 행정사무의 부분적 지방이양에

19) 앞의 주14 참조.

한정되는 지방자치의 행정주의적 접근을 벗어나야 된다. 지방자치에 대한 행정주의적 시각에서 지방정치 현상 자체를 경계하고 금기시하는 사람들도 있다. 그러나 지방자치는 지방정치를 활성화시키는 중요한 계기이며 또 그것이 풀뿌리민주주의의 기제로서 지방자치가 갖는 중요한 의미이다.

물론 지방정치의 영역과 대상은 각 정치사회의 특성과 과제에 따라 다르다. 이로 인해 서구 선진국에서는 한때 지방정치의 특성을 ‘무정치의 정치’(apolitical politics)로 규정하기도 하였다(Malibreau et al., 1989: 4). 즉 중앙정치가 외교, 국방을 포함한 거대 정치쟁점을 다루는 데 비해, 지방정치는 쓰레기, 범죄예방 및 공공질서, 교통 등 세부적인 생활의 문제를 다룬다는 것이다. 지역사회의 정치쟁점들이 중앙정치에 비해 좀더 세부적이고 일상적인 문제들을 소재로 하는 경향은 자명하다. 그런데 이들 선진국에서도 지방정치가 중앙정치와 불가피하게 연계되면서 ‘지방정치의 중앙정치화’(nationalization of local politics) 경향도 보여주고 있다(Malibreau et al., 1989: 253-255; Gyford & James, 1883: 2-3). 더구나 한국의 경우에는 지방자치의 자원이 중앙정부에 의해 크게 좌우되고 있는 실정이다. 이런 상황에서 지방의 정치가 동원되지 않는 지방분권은 지금까지처럼 중앙정부의 일방적 시혜에 의존할 수밖에 없다. 결국 지방정치의 활성화가 이루어질 때 한국의 지방자치는 지방자치의 명분에 부합하는 자치적 분권화를 꾀할 수 있으며 지역사회의 민주적 변화를 도모하는 동력이 될 것이다. 만일 지방자치가 이러한 변화를 도모하지 못한다면, 지방자치에 대한 여러 기대에도 불구하고 자칫 그 지방정치는 지역사회의 전통적 지배구조를 지방정부체계로 공식화시키는 것 이상을 벗어나기 힘들 것이다.

지방정치에 대한 부정적 인식 속에서 한때 정당의 지방선거 개입을 금지하기도 하였으며, 최근 들어 집권여당은 기초단체선거 등에 정당의 개입을 금지시켜야 한다는 주장을 제기하고 있다. 지방정치가 중앙정치와는 다름에도 불구하고 중앙의 정당이 지방정치를 지배하고, 이런 가운데 더구나 한국정당들의 비민주적 폐해가 지방자치의 영역까지 지배하고 있는 현실을 문제로 지적하고 있다.

한국정당의 비민주성이 안고 있는 문제는 다 아는 바이다. 따라서 정당의 민주화를 위한 과제와 실천전략이 요구되는 것도 분명하다. 그러나 그것이 곧 지방정치에 정당의 개입을 금지할 수 있는 근거는 아니다. 만일 정당의 비민주적 현실이 지방정치에 대한 정당개입 금지의 논거가 된다면, 이것은 중앙정치에도 마찬가지로 적용된다.

그리고 앞서 지적하였듯이 지방정치가 중앙정치와 구분되는 특유의 영역과 쟁점이 있는 것은 사실이다. 그럼에도 현실적으로 지방정치과정에 중앙정당이 지배하고 있는 것은 오히려 한국의 지방자치 과제가 중앙정치와 밀접한 관계가 있는 현실을 반영하고 있는 것으로 이해하여야 할 것이다.

결국 지방정치에 대한 정당개입 문제는 법적 규정문제가 아니라 중앙정치와 지방정치와의 상호관계, 그것에 대한 지역주민들의 인식에 따라 자연스럽게 귀결되는 것으로 파악해야 한다. 그리고 한국정당의 문제는 단지 지방정치에 대한 개입 여부 차원이 아니라, 한국정당의 전반적 위상 속에서 근본적으로 조명되어야 한다.

지방자치를 통해 형성하는 지방자치는 한편으로 중앙정치 영역에서 채택하고 있는 민주적 정치양식을 지방정치에도 적용시키는 것이고, 나아가 중앙정치에서는 실현하기 어려운 여러 정치참여방식들을 채택해 민주주의를 확장시키는 것이다. 그런데 한국의 지방자치는 전자에 한정되어 있다. 그나마 중앙정치의 하위체계로서 지방정치가 갖는 한계 속에서 지방정치의 의미가 더욱 약할 수밖에 없다. 이를 극복하기 위해서는 크게 두 가지가 보강되어야 한다.

첫째는 공공선출 영역의 확대이다. 한국의 지방자치체제에서 공공선출은 자치단체장과 지방의회의원에 한정되어 있다. 물론 주민에 의해 선출된 단체장이나 지방의회가 여타 공직자를 임명 또는 선출하는 것도 주민의 선택이 간접적으로 행사된 것이라고 볼 수 있다. 현재 지방의회에 의해 구성되는 교육위원회의 구성이 바로 간접적인 공공선출로 이루어지고 있다고 할 수 있다. 그러나 주민의 참여가 간접적일수록 그만큼 대의기구의 주민대표성은 약하다고 하겠다.

현재 한국의 지방자치체계에서 공공선출 대상을 확대할 영역은 별로 없어 보인다. 그렇다고 이것이 곧 주민의 자치권이 충분히 행사되고 있음을 말하는 것은 아니다. 오히려 주민자치를 구현할 수 있는 지방자치의 영역 자체가 협소한 한국 지방자치의 현실을 보여주고 있는 것이다. 따라서 지방자치에서 공공선출 영역의 확대는 앞서 지적한 지방분권의 강화와 함께 이루어질 수밖에 없다. 지방분권의 강화가 단지 지방 대의정부의 권한만을 강화시키는 것이 되어서는 안 된다. 지방분권을 통한 참여민주주의의 실현은 주민들의 생활을 규정하는 지배권력을 주민의 통제에 놓이게 한다. 앞으로 지방분권화의 추진에서는 경찰, 검찰 등 준사법 영역도 지방자치화의 대상으로 포함하고 장기적으로는 사법의 영역을 포함하는 것도 신중히 고려해야 함을 지적한 바 있다. 이러한 영역들이 바로 주민들의 생활환경을 규정하는 주요

지배권력이기 때문이다.

따라서 여기에서 말하는 공공선출 대상의 확대는 지방분권의 강화를 전제로 한 것이며, 그러한 권한을 담당하고 행사하는 공직자를 주민의 직·간접 통제하에 충원하는 것이다. 예를 들어 경찰·검찰제도 등을 중앙정부와 지방자치정부로 이원화 한 가운데 지방경찰이나 검찰의 충원과정이 주민들의 통제하에 놓이도록 하자는 것이다. 충원과정을 주민이 통제하는 방식은 주민직접선거, 간접선거, 선정위원회에 주민대표 참여, 공직자 임용대상자에 대한 청문회 등 여러 가지가 있을 수 있다. 이를 중 각 공직자의 자격요건과 기능, 그리고 현실적 조건 등에 따라 적절한 방식이 채택될 수 있다.

둘째는 직접참정제도의 확대 도입이다. 한국 지방자치가 그 목적을 제대로 수행하기 위해서는 이제 주민참여 등 참여민주주의 차원의 지방자치 문제를 본격적으로 검토해야 한다고 본다. 지방자치 출범과정에서 지방자치의 주요 의미로 규정해왔던 ‘풀뿌리민주주의’, ‘생활정치’ 등의 구현이 바로 지방자치의 참여민주주의적 요소로부터 비롯되는 것임은 주지의 사실이다. 또한 지방자치의 여러 요소는 상호 연관성을 가지고 있다. 따라서 지방자치의 어느 한 요소를 경시한 채로 지방자치의 본래 이념을 제대로 실현할 수는 없다. 지역사회와 지방정치가 민주화되지 않는 지방자치는 비민주적 과두제에 불과할 것이며, 또 지방의 자율적 능력과 자원이 미약한 상태에서 이루어지는 지방정치는 주민참여의 적극성과 효능성을 기대하기가 어려울 것이다.

끝으로 지방정치의 중앙정치에 대한 공식적 참여통로가 마련되어야 한다. 현재 우리 나라 지방자치제에서 중앙-지방관계는 중앙의 일방적 통제와 시혜에 의해 운영되고 있을 뿐, 지방의 중앙에 대한 공식적 참여통로는 없다. 꼭 지방자치 문제가 아니더라도 중앙정부의 권력구조에서 공간을 대표하는 권력체계가 필요하다. 우리나라에는 현재 지역이라는 공간을 대표하는 공식적 권리체계가 없다. 따라서 지역구에서 선출되는 국회의원들이 지역의 대표가 아니라 전국민의 대표라고 명목상으로 선언되어 있지만, 사실상 지역을 대표하고 있다. 공간적·기능적 균열집단간의 대표체계가 뚜렷한 협의제 모델의 국가들은 말할 것도 없고, 여타 대부분의 국가들에서도 연방제, 지방자치제, 양원제 등 지역대표체계가 존재한다. 지역별로 분절화된 지역균열의 사회경제 구조 및 생활양식, 그리고 지방자치체계가 존재하는 우리의 상황에서 지역별 권리대표체계가 필요하다.

이러한 제도로는 여러 가지가 고려될 수 있으나, 현 지방자치의 발전적 정착과정

에서도 도움이 될 수 있으며 중앙정부 의회의 양원제적 성격도 가미할 수 있고 지역 균열과 지역갈등에 따른 중앙정치의 문제를 어느 정도 흡수할 수 있는 ‘지방의회 전 국회의’(가칭) 같은 제도를 도입해 볼 만하다. 연방체제들의 연방의회와 같은 제도라 할 수 있겠는데, 특히 오스트리아의 연방의회(Bundesrat)를 모델로 고려해 볼 수 있다. 물론 ‘지방의회 전국회의’의 제도화를 위해서는 다양한 의견의 수렴과 토론이 이루어져야 한다. 현재 광역의회의 단위를 전국의회의 지역단위로 하는 것을 우선 생각해 볼 수 있다. 그리고 기본적으로 염두에 두어야 할 것은 지역대표성과 협의제의 취지를 살리는 방향에서 제도화되어야 한다는 것이다. 이런 점에서 지역의 규모와 상관없이 가급적 동일수의 지역대표들로 ‘지방의회 전국회의’가 구성되었으면 한다. 의사결정과 운영방식의 채택에서도 협의제의 취지를 살릴 수 있는 방안도 강구해 보아야 한다. ‘지방의회 전국회의’는 중앙정부의 시혜와 통제에만 의존하는 지방 자치체가 중앙정부에 대해 요구하고 압력을 가할 수 있는 공식채널이 될 수 있다.

5. 결론: 한국 민주화의 방향과 전략에서 함의

이 연구는 한국의 민주적 변동과정 속에서 제도화된 지방자치와 지역사회의 정치환경을 진단해 보고 이를 토대로 한국정치 민주화의 과제와 방향을 탐색하는 것이었다. 분명 지방자치는 한국의 정치변동 과정에서 민주적 진전의 구체적 징표의 하나였다. 그러나 아직도 한국의 지방자치는 지역사회 발전과 풀뿌리민주주의의 중심체로 기능하기에는 많은 한계를 가지고 있다.

지방자치시대에 지역사회의 발전과 지방자치의 활성화를 제약하는 요인들은 다름 아닌 비민주적 중앙집권체제에서 형성되거나 누적된 유산들이었다. 예컨대 중앙으로의 소용돌이현상, 지역패권주의와 지역주의의 정치동원 구도, 지역간 지나친 불균형, 행정주의적 지방자치제 등이 바로 그것들이다. 이런 정치환경들은 지방자치의 자원과 역동성을 크게 제약하고 있다.

군부정권의 타도 외의 구체적 내용을 뚜렷하게 제시하지 못하고 있는 오늘날의 한국정치 상황에서 민주화의 과제는 바로 비민주적 체제에서 형성되거나 누적된 문제들을 해소하는 것이다. 이런 점에서 오늘날 한국정치의 민주화 과제와 실천전략은 여전히 중앙정부에 초점을 둘 수밖에 없다.

물론 지방정치와 중앙정치는 상호작용한다. 이런 점에서 지방자치를 통한 지방정치 과정이 중앙정부의 민주화를 추동할 수도 있다고 할 수 있다. 그러나 한국의 지방자치와 지역사회 지원의 현실로 보아 지역사회의 발전과 지방자치의 제도적 정착을 위한 노력은 중앙정부를 둘러싼 정치과정으로 연계될 수밖에 없다.

이에 따라 한국 지방자치가 말 그대로 자율성을 가지고 민주적 지방자치의 기능을 제대로 발휘하기 위해서는 중앙정부의 민주적 안정이 가장 큰 관건이라 하겠다. 또한 중앙정치의 제도화가 정착되었을 때 지방정치가 중앙정치의 태풍에 휩쓸리지 않고 중앙정치와는 구분되는 일상적 생활정치와 그것의 민주적 운영을 실현할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 강문구(1966), “한국사회의 민주화와 환경운동: 위천공단 조성문제를 중심으로”, *한국정치학회* 1996년 하계학술대회 발표논문.
- 국회도서관 입법조사분석실(1996), “제15대 국회 국정현안 100대 과제(1).”
- 김경동·안청시 외(1985), 《한국의 지방자치와 지역사회 발전》, 서울대학교 출판부.
- 김만흠(1997), 《한국정치의 재인식: 민주주의 지역주의 지방자치》, 풀빛.
- 김주환(1993), “주민직접참정제도의 개요”, 《자치통신》 제22호, 한국지방자치학회.
- 김필두(1996), “지방자치하의 중앙·지방간 갈등사례(1)”, 《지방행정정보》 1996년 4월호, 한국지방행정연구원.
- 내무부(1994), 〈한국도시연감 1994〉.
- 무라마츠 미치오(村松岐夫) (1988), 《중앙과 지방관계론》, 최외출·이성환 공역, 대영문화사.
- 박종현·김유광·심재우(1996), “인선단체장선거 후 지방공무원의 형태변화에 관한 연구”, 한국지방행정연구원, 《지방자치제 1년 평가》, 대학생 현상공모 논문집.
- 배용수(1995), “민관공동출자사업에의 민간기업참여 촉진방안”, 《매니지먼트》 1995년 12월호, 한국산업개발연구원.
- 사르토리(1989), 《민주주의 이론의 재조명 1》, 이행 역, 인간사랑.
- 서울대 한국정치연구소(1991), 〈지방자치제 실시에 따른 서울시의 역할과 행정변화에 관한 연구〉.
- 서울대 사회과학연구소(1995), 〈전남이미지 실태연구: 전문가 의견조사 결과 보고서〉.
- 손봉숙(1985), 《한국 지방자치연구》, 삼영사.
- _____(1991), “지방선거와 시민운동”, 정세욱·안청시 외(편), 《지방의회의원선거 분석을 위한 연구》, 한국지방행정연구원.
- 솔러 하인리히(1994), 《지방자치법 연구》, 김해룡 역, 한울.
- 심익섭(1996), “한국적 지방자치의 제도적 정착을 위한 모델정립 방안: 협의민주주의를 중심으로”, 《지방자치연구》 제8권 제3호.
- 안청시(1991), “지방자치와 주민참여”, 《한국정치연구》 제3호, 서울대 한국정치연구소.
- _____(1993), “한국정치와 민주주의: 비교정치학적 고찰”, 안청시·진덕규 편저, 《전환기의 한국민주주의: 1987~1992》, 법문사.
- 안청시·김만흠(1994), “지방자치와 지방선거”, 안청시·진덕규 편, 《전환기의 한국민주주의: 1987~1992》, 법문사.

- _____(1995a), “지역사회의 민주화와 삶의 질: 지역간 비교연구”, 《사회과학과 정책연구》17권 2호, 서울대 사회과학연구소.
- _____(1995b), “세계화와 중앙-지방관계의 재조명”, 정진영 편, 《세계화 시대의 국가발전전략》, 세종연구소.
- 유재원(1995), 《지방자치의 정착을 위한 주민참여의 활성화 방안》, 한국행정연구원.
- 이승종·유숙희 편역(1994), 《지방화시대의 주민참여》, 한국지방행정연구원.
- 조창현 편(1988), 《지방자치에 관한 공청회》, 한양대 지방자치연구소.
- 짐머만, J.F. (1995), 《지방자치: 미국의 자치제도와 실태》, 안황권 역, 기문사.
- 통계청(1994), 《한국의 사회지표 1994》.
- 한국지방행정연구원(1989), 《지방자치시대의 주민참여 확충방안 연구》, 한국지방행정연구원.
- 한양대 지방자치연구소·프리드리히 나우만 재단(1990), *People's Participation and Local Autonomy*, 서울: 한양대 지방자치연구소·프리드리히 나우만 재단.
- 현대경제사회연구원(1992), 《지방자치단체의 지역경제 활성화 대책》, 현대경제사회연구원.
- 호소카와 모리히로·이와쿠니 데쓴도(1991), 《지방의 논리》, 김재환 역, 삶과 꿈.
- Beerfetz, Hans-Jürgen (1991), “People's Participation - A Cornerstone of Liberal Politics towards Local Autonomy”, Chang-hyun Cho and Arno Weckbecker (eds.), *People's Participation and Local Autonomy*, Seoul: Center for Local Autonomy, Hanyang University.
- Blecher, Mark (1986), *China: Politics and Economics and Society*, London: Frances Printer.
- Burnheim, John (1985), *Is Democracy Possible?*, Berkeley: University of California Press.
- Calhoun, Craig (ed.) (1994), *Social Theory and the Politics of Identity*, Cambridge: Blackwell.
- Dahl, Robert A. (1971), *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven: Yale University Press.
- Diamond, Larry (1994), “Rethinking Civil Society: Toward Democratic Consolidation”, *Journal of Democracy* Vol. 5, No. 3 (July).
- Fox, Jonathan (1994), “Latin America's Emerging Local Politics”, *Journal of Democracy* Vol. 5, No. 2 (April).
- Gyford, John and Mari James (1988), *National Parties and Local Politics*, London: George Allen & Unwin.

- Henderson, Gregory (1968), *Korea: The Politics of The Vortex*, Cambridge: Harvard University Press.
- Hill, Dilys M. (1974), *Democratic Theory and Local Government*, London: George Allen & Unwin.
- Hill, Kim Quaile and Kenneth R. Mladenka (1992), *Democratic Governance and American States and Cities*, Pacific Grove, CA: Brooks/Cole Co.
- Jacob, Betty M., Krzysztof Ostrowski, and Henry Teune (eds.) (1993), *Democracy and Local Governance: Ten Empirical Studies*, Honolulu: Matsunaga Institute for Peace, University of Hawaii.
- Kirby, Andrew (1993), *Power/Resistance: Local Politics and the Chaotic State*, Bloomington and Indianapolis.
- Kjellberg, Francesco (1995), "The Changing Values of Local Government", *The Annals of AAPSS* 540 (July).
- Krimerman, Len, Frank Lindenfeld, Carol Korty, and Julian Benello (eds.) (1992), *From the Ground Up*, Boston: South End Press.
- Langard, George (1953), "Local Government", *Public Administration* Vol. 31.
- Lijphart, Arend (1977), *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, New Haven: Yale University Press.
- Lockard, Duane (1983), *The Politics of State and Local Government*, 3rd edition, New York: Macmillan.
- Mabileau, Albert, George Moyser, Geraint Parry, and Patrick Quantin (1989), *Local Politics and Participation in Britain and France*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Miller, Byron (1994), "Political empowerment, local-center state relations, and geographically shifting political opportunity structures", *Political Geography* Vol. 13, No. 5 (Sept.).
- Przeworski, Adam (1991), *Democracy and the Market*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Putnam, Robert D. (1993), *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press.
- Schuurman, Frans and Ton Van Naerssen (eds.) (1989), *Urban Social Movements in the Third World*, New York and London: Routledge.
- Sted, Murray S. Jr. (1976), *State and Local Governments*, Cambridge: Winthrop Pub-

- lishers, Inc.
- Steiner, Kurt, Eliss S. Krauss, and Scott C. Flanagan (eds.) (1980), *Political Opposition and Local Politics in Japan*, Princeton: Princeton University Press.
- Sørensen, Georg (1993), *Democracy and Democracization*, 『민주주의와 민주화』, 김만홍 역, 풀빛, 1994.
- Tocqueville, Alexis de (1955), *The Old Regime and the French Revolution*, Stuart Gilbert (trans.), New York: Doubleday.

abstract

Democratization and Local Community

Man-Heum Kim

This research is to examine the political environments of local community that has been changed in the process of the democratization and the institutionalization of the new local governance system, and to explore the task for the further democratization of Korea. The local autonomy system that has reconstituted since 1991 is an obvious evidence of democratic development in Korea. But the Korean local autonomy system still has several problems and restrictions so that it cannot fulfill its function effectively as the central mechanism for the democratic local politics and the grass-roots democracy.

It is the accumulated customary practices under the past non-democratic central system that prevent the democratic local autonomy from further development, that is, the vortex to the center, the excessive disparity and inequality between regions, regional mobilization to the central politics, and local autonomy system only toward the administration. These local political environments that have been ruled by central government are curbing the resources and dynamics of local autonomy.

Therefore, we should make an effort to reform disproportionately centralized structure in order to develop the local autonomy and vitalize the local society as self-sufficient local community. That is one of the most important tasks for us to tackle for the Korean democratization. Of course, the local autonomy used to be called as the democratic system from the below in the light of that local grass-roots democracy can produce the democratization of overall state politics. However, when we consider the reality and resources of Korean local society and politics, the development of local community and local autonomy can't but rely on the central politics.