

요약 및 정책건의

1 연구의 개요

1.1 필요성

- 실질적 지방자치제도가 재도입된 지 20년이 지났다. 이제는 미래 지방자치발전을 위하여 지난 20년간의 지방자치를 되돌아보고, 문제점을 분석하여, 그 해결방향을 잡아야 할 때이다. 지난 20년간의 실질적 지방자치제도의 경험을 통하여 많은 성과가 있었지만, 지방자치가 오히려 퇴보하고 있다는 비판도 있다.
- 지방자치의 구조가 왜곡되었기에 시간이 흐를수록 지방자치는 더욱 퇴보하고 있다는 것이다. 이는 비정상이라고 할 수 있다. 따라서 왜곡된 것을 정상으로 되돌릴 수 있도록 그 현상을 정확히 진단하고 이에 대한 원인분석을 통해 다시는 왜곡된 현상이 나타나지 않도록 구조를 정상화시켜야 할 것이다.

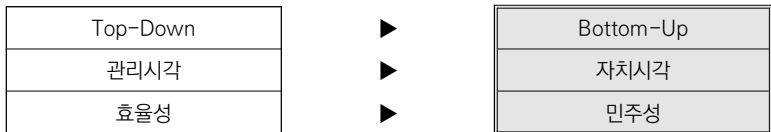
1.2 목적 및 방법

- 이 연구는 미래 지방자치발전을 위한 의제를 발굴하는 것이 주된 목적이며 연구의 내용은 기존에 어떤 의제들이 있었고, 앞으로 한국의 지방자치발전을 위하여 바람직한 의제는 무엇이나에 대한 것이다. 이를 위해 지방자치 관련 7개 학회가 연합하여 이 논의를 전개시켜 나가고, 테스크포스(TF)를 만들어 심도 있는 토론을 하였다.
- 그리하여 지방자치발전을 위하여 국가차원에서 진행되고 있는 논의와 조응하는 지방자치단체 차원 혹은 시민사회의 학계가 연합하여

진행시킨 논의라는 데 이 연구의 의의가 있다. 여기서 논의된 것은 시민사회를 대변할 수 있는 논의라고 해도 좋을 것이다. 물론 일반시민들이 참여하는 논의라고 하기는 어렵지만, 이 분야의 전문가들이 연합하여 참여하여 의제를 끌어내었다는 데 큰 의미가 있다고 할 수 있다.

- 연구 방법은 주로 7개 지방자치 관련 학계의 연합체를 구성하여 한국의 미래 지방자치발전을 위한 의제를 토의하는 연합학술대회와 같은 방식을 취한다. 또한 7개 학회가 각각 기획세미나를 통하여 각자 주제에 대해 학회회원들 간의 발제와 토론을 거쳐 학회차원에서 정리된 의견을 끌어낸다. 이와 동시에 7개 학회는 각 학회의 대표적인 연구자 1명씩을 파견하여 의제발굴TF를 만들고 여기서 미래 지방자치발전을 위한 종합구상안을 도출하도록 한다.
- 그리고 이 정리된 의견을 연합학술세미나에서 발제를 하도록 하고, 토론자들은 학회상호 간 및 언론미디어의 논설위원, 자치관련단체 등의 토론을 통해 종합구상안을 마련하도록 한다.
- 즉 수차례에 걸친 전문가들의 자문회의와 7개 지방자치 관련 학회가 심층토론을 하고, 그 결과를 다시 연합학회의 학술대회에서 정리하여 분권의제를 도출해 내는 것이다.
- 물론 각각의 학회는 선행연구를 충분히 참고하였고, 중앙정부차원에서 진행되고 있는 대통령소속 지방자치발전위원회의 논의를 살펴 보았으며, 시민단체들과 지방자치단체 혹은 지방자치단체협의체가 제안한 자치분권의제들을 검토하였다. 이 보고서는 이렇게 도출된 학계의 대표적인 지방자치발전의제를 제시하고자 한다.

- 미래 지방자치발전을 위한 비전은 향후 10년 내지 20년을 내다보면서 한국의 지방자치가 나아가야 하고 도달해야 할 청사진을 그리는 것이다. 이를 위해서는 현황과 문제점이 정확하게 진단되어야 하고, 그 원인을 찾아보아야 할 것이다. 원인에는 근(近)원인도 있을 것이고 원(遠)원인도 있을 것이다. 근원인은 행태적이거나 조직적인 것일 수 있고, 원원인은 제도적이거나 철학적인 것일 수 있다.
- 이 연구는 기본적으로 자치의 시각을 가지고 민주성이란 가치와 철학을 우선하면서 주민과 시민의 관점에서 상향적(Bottom-up)으로 미래 지방자치발전의 구상안을 그려보고자 한다.
- 기존 지방자치발전위원회의 논의가 관리의 시각에서 효율성이란 가치와 철학에 입각하여 하향적(Top-down)으로 이루어진 측면이 있다고 하면, 이번 논의는 민주성이란 가치와 철학 및 자치의 시각에 입각하여 의제를 형성하고자 한다.



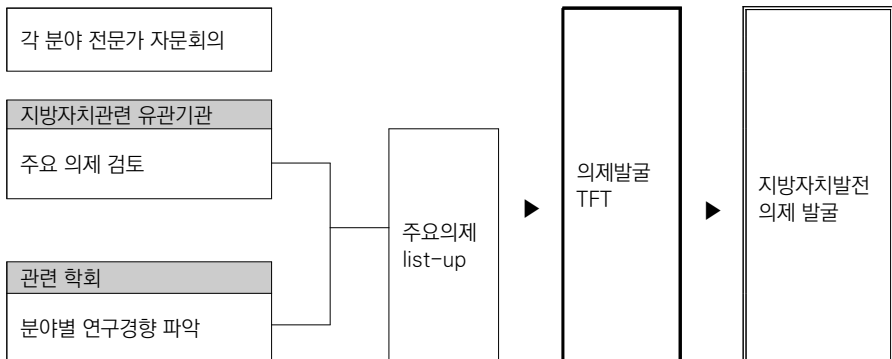
- 또한, 미래 지방자치발전의 종합구상은 기본적으로 재정적인 측면의 진단에서부터 시작하고자 한다. 지방자치의 현황을 가장 잘 표현해 주는 것은 재정적인 중앙의존도이고, 이 같은 상황이 발생하게 된 배경에는 복지정책이 관련되어 있다. 그래서 연구진은 다음으로 복지 분야를 다루고자 한다.
- 그리고 이러한 복지서비스의 중앙의존도 심화에는 중앙-지방정부간의 권한관계가 있다. 이에 따라 연구진은 이러한 진단을 바탕으로

의제를 제시하고 이러한 관계를 규정하는 지방행정체제의 문제를 검토하고자 한다.

- 결국 지방자치의 발전은 시민사회의 참여에 달려 있으므로, 시민들이 자치에 깨어 있어야 하고 역량을 구비해야 한다. 그래서 연구진은 참여 분야를 살펴보고자 한다. 참여의 활성화는 지방의 다양한 모습으로 표현될 것이다. 이 모든 것은 법제도로 규정되어야 한다. 이에 따라 연구진은 법제를 가장 최종적인 분야로 제시하고자 한다. 이를 순서대로 정리하면 다음과 같다.

재정-복지-권한-체제-참여-다양성-법제

- 지방자치 관련 7개 학회가 연합하여 분권의제를 형성하는 과정은 다음과 같다.
- 먼저, 학회연합적 차원의 논의를 위하여 다음과 같은 프로세스를 거쳤다. 다양한 분야의 지방자치 관련 전문가의 자문회의를 2차례에 걸쳐 개최하고, 지방자치 관련 유관기관의 주요의제를 검토하였다. 그리고 각 학회의 지방자치발전 관련 연구경향을 파악하여 주요의제를 리스트업(목록화)하였다. 이러한 프로세스를 통해 분권 의제가 발굴되었다.



- 의제발굴에 참여한 학회는 한국지방자치학회를 비롯한 7개 학회이다. 통상적으로 학회들 간의 공동학술대회를 개최하기는 하지만, 이번처럼 여러 학회가 연합하여 공동의 과제를 위하여 TF를 만들어 의제를 발굴하는 것은 처음이 아닌가 한다. 이전에도 학회차원에서 기획세미나를 개최하거나, 공동학술세미나를 열기도 하지만, 이번처럼 7개 학회에서 각각 ‘미래 지방자치발전을 위한 의제’를 형성하고, 이 의제들을 참고하면서 7개 학회에서 추천한 대표적인 학자들이 공동작업팀(TFT)을 만들어 수차례에 걸친 지속적인 작업을 거친 것이 특별한 의미가 있다고 생각된다.
- 이번 의제형성을 위하여 지방자치 관련 7개 학회가 공동작업팀을 만들었다. 공동작업팀은 한국지방자치학회 한국행정학회, 한국지방정부학회, 서울행정학회, 한국지방재정학회, 한국지방자치법학회, 한국사회복지행정학회에서 대표적인 연구자 한 사람씩을 파견받아 구성되었다. 팀장을 맡은 연구자는 한국행정학회의 연구이사이자 한국지방자치학회의 부회장이어서 두 학회의 의견을 잘 수렴할 수 있었다. 공동작업팀의 구성과 일정을 참고로 제시하였다.

TFT 참여 학회		한국행정학회, 한국지방자치학회, 한국지방재정학회, 한국지방정부학회, 서울행정학회, 한국지방자치법학회, 한국사회복지행정학회(총 7개 학회)	
구성	팀장	소순창(건국대_한국행정학회, 한국지방자치학회)	
	팀원 (7명)	김순은(서울대_한국지방자치학회), 김동건(배재대_한국자치법학회), 최근열(경일대_한국지방정부학회), 이재원(부경대_한국지방재정학회), 박광덕(세명대_한국사회복지행정학회), 이원희(한경대_서울행정학회), 김찬동(서울연구원)	
회의 일정	구분	일시	주제
	1차 미팅	2014.03.18	의제설정 관점 및 방향 등 논의
	2차 미팅	2014.03.25	재정 및 복지부문 주요 의제 논의
	3차 미팅	2014.04.01	행정구조 및 체계부분 주요 의제 논의
	4차 미팅	2014.04.07	서울과 지방 간의 관계설정 부분 주요 의제 논의
	5차 미팅	2014.04.14	주요 정리 내용 검토 및 보완 논의
	6차 미팅	2014.05.08	공동학술세미나 평가 및 후후 추진방향 논의

- 지방자치 관련 7개 학회 의제 발굴팀은 아래의 표와 같이 7대 분야 15개 핵심의제를 발굴하여 정리하였다.

분야(대분류)	의제(중분류)
1. 성숙한 지방자치를 위한 지방자치 패러다임 전환	①중앙정부의 지방정책 결정과정에 지방정부의 제도적 참여 ②미래지방분권국가 구현을 위한 신광역체제의 개편
2. 생활자치를 위한 지방자치 범위 확대	③ 교육자치와 지방자치의 연계·협력 ④기초단위의 자치경찰 실시
3. 재정분권을 위한 재정운영체계 개선	⑤지방재정 확충을 위한 실질적 자주재원 시스템 도입 ⑥지방재정 운영의 자율과 책임성 확보
4. 지역중심의 복지패러다임으로 구현	⑦미래 지방자치발전을 위한 중앙-지방복지기능 분담 ⑧분권형 복지서비스전달체계의 확립
5. 성숙한 지방자치 구현을 위한 제도 개혁	⑨지방자치단체의 자치조직권 확대 ⑩자치입법권 및 규제자치권 강화 ⑪지역발전을 위한 계획자치권 실현
6. 지방자치정부 구성의 다양성	⑫주민직접참여제도 활성화 ⑬지역여건에 맞는 지방자치단체의 기관구성
7. 실질적 주민자치를 위한 지방자치관련 법 혁신	⑭지방정치 활성화를 위한 건전한 정당경쟁관계의 형성 ⑮분권형 헌법으로의 개정

정책 건의

- 서울시장의 노력으로는 한계가 있으므로 서울 시도 내부적으로 자치 분권패러다임의 구축에 시정의 우선순위를 두면서 학계와 시민단체, 주민단체와 협력하여야 할 것이다. 이들 단체들이 자치분권에 대한 논의를 시작할 수 있도록 다양한 방식의 지원과 인센티브 부여가 필요하다. 외부적으로는 광역시협의체, 서울위성도시협의체 등과 같이 다양한 방식과 정책의제별로 논의의 장을 만들고 필요한 예산과 권한을 부여하여 자율적이며 준독립적인 ‘결정과 집행’이 가능

하도록 시스템을 만들어 주어야 할 것이다.

- 서울시장이 국무회의에 이미 참여하고 있으니, 이를 적극적으로 활용하여 국정 논의의 장에서 이러한 지방의 필요와 사정을 전달하고, 지방정책의 형성에 지방정부의 의견이 반영되도록 함께 지방정책을 만들어가는 시스템을 구축해야 할 것이다.
- 앞으로 미래 지방자치발전을 위하여 서울시가 어떻게 해야 할지에 대해 몇 가지를 생각해 보고자 한다.

3.1 자치분권의제 형성과정에 적극 참여한다.

- 지금까지 서울시는 자치분권 논의에서 소외되어 있었다. 이제부터 서울시는 시민단체와 지방자치단체들의 지방분권 논의에 적극적으로 참여해야 한다. 참여하되 주도적이고 적극적인 노력을 할 필요가 있다. 학계의 논의에도 참여하고, 국회의 논의와 정당의 자치분권 관련 논의에도 적극 참여해야 한다. 국회차원에서는 이미 분권형 헌법 개정안까지 만들어져 있는데, 서울시도 이에 관심을 보이고, 참여해야 한다. 또한 통일한국의 미래논의에서 상하원과 같은 양원제도도 다루어지고 있는데, 국가차원의 논의에서 풀기 어려운 부분을 도시 차원과 지방정부 차원에서 북한의 지방정부가 수용할 수 있는 시스템을 미리 구상하고 이를 제안할 필요도 있다. 서울시는 통일한국의 자치분권시스템의 구축과정에도 참여하여야 할 것이다.
- 중앙정부 차원에서 대통령소속의 지방자치발전위원회가 ‘지방분권 및 지방행정체제개편 특별법’에 따라 지방자치발전을 위한 종합구상안을 만들고 있고, 이는 대통령과 국회에 보고하게 되어 있다. 서울시는 이 제도형성과정에 적극 참여하여야 한다.
- 서울시가 혼자 참여하기보다 지방자치단체와 협의체나 연합체를 만들어 참여하고, 국회의 논의과정에도 적극 참여할 필요가 있다.

마을공동체만들기를 승화시켜 주민자치패러다임으로 지방자치를 디자인(design)한다.

- 자치패러다임에는 단체자치와 주민자치패러다임이 있다. 현재의 한국의 지방자치는 단체자치의 패러다임에서 작동하고 있고, 심지어 분권논의 자체도 이 패러다임 속에서 움직이고 있다. 그래서 논의 수준이 사무이양 정도이고 이를 십여년 이상 논의해도 하세월이다.
- 논의의 수준과 패러다임이 전환되어야 한다. 지방자치를 하향적으로 하면 논의는 주로 행정분권에 그치게 된다. 지방자치를 상향적으로 해야 빅소사이어티(Big society)¹가 되고, 정부실패와 시장실패의 문제를 해소해 나갈 수 있다. 이를 위해서는 근린생활이 조직화되어야 하고 공동체화되어야 한다. 그리고 이를 조직화한 자치체가 되어야 한다. 주민자치체가 형성되어야 하고, 이를 바탕으로 공동체단위의 참여를 통하여 지방자치가 이루어져야 한다.
- 마을공동체를 디자인하는 지원사업은 주민자치체를 형성하고 주민자치 기반조성을 위한 지원사업으로 발전할 필요가 있다. 이미 지방재정법에 의하여 도입되고, 서울시조례로 운영되고 있는 ‘주민참여예산제도’와 같은 주민참여 사회디자인(social design of residents participation)이 주민자치체에 적용되어야 한다. 따로 놓고 있는 이 두 제도를 연계하여 서울형 주민자치패러다임을 만들어 내는 것이 필요하다. 주민자치패러다임에 입각한 사회 디자인이 이루어

1

빅소사이어티는 영국 캐머런 정부가 내세우고 있는 국정운영방향 중 하나로 사회문제를 공동체가 스스로 해결해야 한다는 것과 공동체회복의 방향으로 국정운영을 하려는 것임. 즉 사회문제해결의 주체를 국가에서 민간과 지역사회로 이관하자는 것임. 빅소사이어티는 우파나 좌파의 조롱을 받았지만, 문제해결의 복원력이 있음을 알 수 있음. 국가영역의 권한을 사회영역으로 이관하게 되면, ‘작은 정부, 큰 공동체’가 될 것임. 이를 위해 1)강한 공동체의 조직화, 2)공동체참여 강화, 3)지방정부로의 권한이행, 4)사회적 경제에 대한 지원, 5)정보공유가 필요함. 출처 : GRI월간퍼스펙티브(2014.6)참조

저야 지방자치의 풀뿌리가 튼튼해질 것이다.

33 **지역정책의 종합컨트롤 타워(comprehensive control tower)로서의 위상을 확보한다.**

- 현재는 지역정책들이 조각조각 나 있고, 대나무발식으로 마디로 횡적으로 단절되어 있다. 횡적인 종합행정을 확보해야 하는 임무가 지방자치정부에 있다고 할 것이다. 이번 세월호사건과 같은 지역위기 사건에 대해서는 지역의 수장이 책임과 권한을 가지고 가용한 모든 자원을 동원하고 통제할 수 있어야 한다. 지역의 수장이 지역의 종합적 컨트롤 타워가 되어야 지역의 생존과 안전이 보장된다.
- 또한 지역발전을 위해서도 그 지역이 가용할 수 있는 모든 자원을 집적하여 투자할 수 있는 종합적 시스템이 필요하다. 현재는 지방자치법에 차치사무를 예시해 두고는 여기서 규정한 것 외의 개별정책영역은 개별법에 따른다고 함으로써² ‘대나무발식’³의 할거와 횡적단절을 초래하고 있다.
- 이러한 시스템은 지방자치를 하기 이전의 상태라고 하면, 효율성이 있었는지 모르나, 현재와 같이 지방자치를 통하여 단체장에게 모든 책임을 종합적으로 지도록 해야 할 시대에는 적합하지 않다. 기관위임사무를 폐지하여 지방자치정부 차원에서의 종합적 정책기획이 가능하고 취사선택과 전략선택이 가능하도록 해주어야 한다. 그래야 그 지역에 가장 적합한 정밀행정(precision administration)⁴이

2 지방자치법 제9조 2항에서 “다만 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니한다”는 규정으로 인해 할거화가 나타남. 즉 지방자치법이 스스로를 무력화하고 있음.

3 대나무발식이란 개개의 대나무가 마디에 의하여 각각 단절이 되어 있고, 각각의 대나무는 할거화되어 있다는 뜻으로, 중앙정부특정부처-지방정부소관국과-산하단체가 각각 할거화되어 있어 지방정부차원에서도 소관국과별로 중앙정부부처의 통제와 지원을 우선하고, 지방정부차원의 종합적 조정과 기획이 용이하지 않은 현상을 의미함.

가능하다.

- 지역의 문제, 지방정책에 대해서는 일차적으로 지방자치정부에 책임을 물을 수 있는 시스템이 구축되고 위상이 정립되어야 한다. 서울시는 중앙집권화되고 할거화되어 있는 지방정책의 추진시스템에 대하여 종합성을 가지고 책임성(responsibility)을 확보하도록 해야 한다.

3 4 광역-기초자치정부 간의 자치분권에 대한 선도적 모델사업을 실시한다.

- 지방자치분권의 문제는 일차적으로 중앙정부와 지방정부의 관계이다. 또 한편으로는 광역지방정부와 기초지방정부의 관계이기도 하다. 후자도 중앙정부의 법령에 의하여 기본적으로 법치행정이 이루어져야 하므로, 자치분권에 대한 법제도가 개정되지 않은 상태에서 광역-기초자치정부 간에 자치분권을 선도적으로 하기는 어렵다. 따라서 서울시는 모델사업으로서 시범사업을 수행하는 정도일 것이다. 물론 사업의 성과에 따라서 관련법령을 개정할 것을 제안하고 국회의 의결을 거치는 방법이 있을 수는 있다.
- 지방자치 보충성의 원칙(subsidiarity principle)⁵에 의하면 자치사무는 기본적으로 기초지방정부가 우선적으로 권한과 예산을 가지는 것이다. 그리고 기초지방정부만으로서 해결하기 어려운 사무는

4 정밀행정(精密行政)은 행정이 세밀하게 맞춤형으로 수행된다는 의미로 대충대충 하는 행정과 상반되는 개념임.

5 보충성의 원칙은 1975년 EC(유럽위원회, European Commission)가 처음으로 공식적으로 제안하였고, 1991년 유럽공동체(EC)가 마스트리히트조약을 통해 비준한 것임. 이 원칙의 목적은 EC의 여러 기구 권한에 일정한 제한을 두는 것으로 '최소단위의 정치공동체가 하는 의사결정권을 존중하고 상위단위의 개입을 최소화하는 것'임. 그리하여 정책결정권은 그 형성과정과 실행의 유효성을 유지할 수 있는 가장 낮은 수준에서 실천해야 한다고 하는 사고방식으로 권력을 배분해야 한다는 것임. 이 원칙에는 권한을 분산시킴으로써 많은 사람이 찬성할 수 있는 결정을 하게 될 것이라는 전제가 있음.

광역시방정부가 담당하고 재정조정을 하는 역할체계가 수립되어야 할 것이다. 알면서도 거꾸로 진행되고 있는 것이 현실이다. 이는 제도의 문제이기도 하고 인식의 문제이기도 하다. 전자를 해결하기 위해서는 제도개혁노력이 필요하고, 후자를 해결하기 위해서는 교육과 경험을 통하여 인식이 전환되도록 노력할 필요가 있다.

- 기초지방정부의 입장에서도 읍면동의 주민자치위원회나 주민자치회, 아파트단지의 입주자대표회의, 학교운영위원회 등에 권한을 배분하여 주는 것이 필요하다.
- 서울시가 자치구에 대하여 기관위임적 개입을 중단하고, 자치구 지역정책에 대한 권한과 예산을 통합하여 교부해주는 시스템을 지향하고 이것을 선도할 수 있는 모델사업을 시행해야 할 것이다. 그리하여 복지분야에 분야별, 대상별, 사업별로 각각 할거화된 사업들을 서울시와 자치구 간의 통합적 권한이양을 통하여 자치구가 자기결정과 자기책임을 질 수 있도록, 전략적 선택을 스스로 할 수 있도록 해주어야 할 것이다. 그래야 비로소 자치구별로 특성화되고, 다양화된 자치구행정이 구현될 것이다.

35 **근린생활자치의 모델도시가 되어 지방자치의 풀뿌리를 건강하게 한다.**

- 근린생활자치는 근린생활과 자치의 합성어이다. 근린생활은 건축법의 근린생활시설에서 나온 개념으로 보인다. 근린생활시설은 주택가에 인접해 있으면서 주민들의 생활편의를 돕는 시설로 지정된 것이라는 의미의 법정용어이다⁶. 근린생활자치는 이처럼 근린생활

⁶ 건축법에 근린생활시설은 1종과 2종으로 구분되어 있는데 1종은 슈퍼마켓, 목욕탕, 미용실, 의원, 체육도장, 제과점, 지역자치센터, 파출소, 지구대, 소방서, 우체국, 방송국, 보건소, 공공도서관, 지역건강보험조합, 마을회관, 변전소, 양수장, 지역아동센터 등으로 일정면적(예를 들어, 제과점의 경우 300㎡ 미만인 것) 미만인 것으로 지정하고 있음. 반면, 2종

시설들을 이용할 수 있는 생활공간범위에서 이루어지는 자치(autonomy)를 의미한다고 할 것이다.

- 자치가 이루어지기 위해서는 참여가 요구된다. 시민이 공동체를 이루어야 하고, 법과 조직을 만들며, 세원을 조달하여 공동체나 지역에 필요한 서비스를 공급할 수 있어야 하는데, 이러한 입법과 집행을 위한 운영체가 필요하다. 그 운영체를 주민이 참여하여 운영하고 통제할 수 있을 때, 이것이 바로 자치라고 할 수 있다. 이러한 운영체(operation body)로서 법률적 위상이 부여된 것을 우리는 자치체(self government)라고 부른다⁷.
- 자치체의 단계까지 이르지 않았지만, 유사한 것으로 공동체가 있다. 공동체는 유대감과 호혜성을 가지고 한 몸과 같이 상호작용하는 네트워크이고, 서울시의 경우에는 이미 마을공동체사업을 통하여 마을공동체가 형성되었고, 이들이 마을만들기사업에 참여하고 있다. 어떤 의미에서는 협동조합, 사회적기업 등도 마을공동체사업에 참여하고 있으므로, 이들도 지역공동체 중 하나라고 할 수 있다. 이들이 서울시 지원사업의 참여를 통하여 마을에 필요한 서비스를 생산하고, 자치사무의 일부를 담당한다고 할 때, 이것은 마을공동체 자치의 일부를 담당하고 있다고 할 수 있다.
- 다시 말해 서울시에는 근린생활자치의 씨앗이 뿌려지고 있다고 할 수 있다. 민선 5기를 통하여 근린생활자치의 씨앗이 뿌려졌고, 앞으로 이 씨앗들이 자라고, 활동할 수 있는 모판으로서 자치체가 발전하

은 대중음식점, 다방, 기원, 헬스클럽 등으로 일정면적 이상(서점의 경우 바닥면적이 1천㎡ 이상)으로 지정하고 있음.

7 한국에서 자치체로서 위상을 가지고 있는 것은 아파트입주자대표회의, 학교운영위원회 등을 들 수 있음. 전자는 주택법에 의하여, 후자는 교육자치법에 근거하고 있음. 광의의 자치체인 시도지방자치단체와 시군구지방자치단체도 자치체의 일종이라고 할 수 있으며, 보다 강력한 권한과 예산을 가지고 있음.

거나 연계되어야 할 것이다.

- 최근에 주민자치회의 시범실시가 중앙정부차원에서 이루어지고 있는데, 서울시가 근린생활자치의 모델도시가 되기 위하여 주민자치회의 서울형 시범사업을 추진하는 것도 민선 6기의 주요한 과제가 될 수 있을 것이다.
- 근린생활자치는 민주주의의 풀뿌리이고 민주주의의 학습이다. 서울시가 도시형 주민자치 모델을 만들어 내는데 앞장설 것을 제안한다. 이것이 한국의 지방자치발전에 기여하는 핵심적인 방법이라고 본다.

36 **메트로폴리탄으로서 초광역지역정책에 대한 협력네트워크를 구축한다.**

- 서울시민은 메트로폴리탄(metropolitan)이다. 메트로폴리탄은 원래 그리스식민지 사람들이 그리스본국 사람이라는 뜻으로 부른 말로, 행정구역을 초월해 넓은 지역에 걸쳐 형성된 일체화된 도시라는 의미이다. 대도시가 주변의 중소도시들과 그밖의 지역에 지배적인 영향력을 끼쳐서 통합의 중심에 있을 때 우리는 그 대도시와 주변지역을 통틀어 메트로폴리탄이라고 부른다. 즉 메트로폴리탄은 사람에 대한 지칭에서 지역에 대한 지칭으로 변화한 것이다. 서울시민은 메트로폴리탄이고 서울시가 메트로폴리탄이기도 한 것이다.
- 이것은 광역시(廣域市)의 개념과 구분해야 할 것이다. 이는 한국에서 지방자치단체의 행정단위로서 시보다 인구규모가 100만명 이상의 도시 중에서 법령에서 지정한 것이며 인구규모가 주로 기준이 되고 있다.
- 이 개념을 굳이 설명하는 이유는 서울시가 광역시이기도 하고, 특별시이기도 하며, 메트로폴리탄이기도 하기 때문이다. 서울시가 메트

로폴리탄으로서 주변의 중소도시들에 대한 통합의 중심역할을 해야 함에도 불구하고, 이러한 역할을 제대로 수행하지 못하고 있고, 결과적으로 이 역할을 중앙정부부처들이 정책별로 할거적으로 수행하고 있는 것이다. 이처럼 서울 메트로폴리탄에 대한 통합적 중심역할을 하는 곳이 없다. 이로 인해 메트로폴리탄으로서의 정책에 대한 기획, 결정, 집행을 수행하는 곳이 없고, 책임을 지는 곳도 없다. 서울시는 이 역할과 책임을 수행하기 위해 협력네트워크를 구축해야 한다. 또한 협의체를 만들거나 연합체를 만들어서 권한과 예산, 조직과 인력을 배치하여야 한다. 이를 위해서는 지방자치법의 대대적인 개정이 필요하고, 관련된 개별법령의 일괄적 개정이 이루어져야 한다.

- 이러한 개정은 국회차원에서 이루어지는 것이 현실적이다. 서울시가 이러한 노력을 해야 한다. 이는 초광역지역정책을 국가가 할 것이 아니라, 메트로폴리탄이 해야 하기 때문이다. 그 방식도 자치적이어야 하고, 참여할 수 있는 제도를 만들어 해야 한다. 서울시가 이러한 시스템구축작업을 해야 한다. 부울경협의체⁸는 이러한 시스템구축작업의 맹아와 같은 것이다. 부울경협의체는 일본큐슈지역연합체와 권역 간 협력도 논의하고 있다.
- 서울 메트로폴리탄에는 서울시와 인근의 성남, 고양, 안양, 광명, 하남, 남양주, 구리, 부천, 인천, 안산, 시흥, 의왕, 과천, 의정부 등과 같이 서울시를 1차적으로 둘러싸고 있는 도시들이 있고, 2차적으로 둘러싸고 있는 수원, 화성, 평택, 파주, 김포 등의 도시들도 있다. 3

8 부울경은 인구 8백만, 예산 18조원, 총면적 12천㎢의 지역권역임. 부울경통합에 대한 논의도 있어 동남권특별자치도(경남주장)의 형성을 주장하기도 함. 이러한 주장의 배경에는 세계경제가 대도시와 배후지가 연계한 권역별로 재편되고 있고, 세계경제의 40%를 10대 광역경제권이 생산하기 때문임. 세계 10대 광역경제권은 뉴욕권, 시카고권, LA권, 런던권, 도쿄권, 오사카권, 파리권, 싱가포르권, 란트스타트권, 라인투르권이고, 동북아 6개 경제권에는 일본 2개(도쿄, 오사카), 중국 3개(베이징, 상하이, 홍콩), 한국 1개(수도권)가 있음.

차적으로는 세종시와 같이 거리는 멀지만, 기능적으로 유기적인 관계에 있는 도시들도 있다. 서울시는 이렇게 다양한 방식의 협력네트워크를 구축하고 필요에 대응하는 행정서비스의 제공을 위하여 협의체 내지 연합체를 형성하여 초광역이나 메트로폴리탄적 지역정책 문제에 대하여 자치적으로 해결해 낼 수 있는 역량을 보여주어야 할 것이다. 이것이 한국의 지방자치를 앞당기고, 국가의 책임과 부담을 덜어주어 국가가 글로벌경쟁에서 제대로 된 역할을 하게 만드는 길이다.

37 희망의 인문학을 통하여 자치철학을 초중고과정에 도입하고, 이를 실천할 수 있는 공간을 제도화한다.

- 사람이 바뀌어야 헌법도 바뀔 수 있다. 먼저 사람이 바뀌지 않으면, 법제도가 아무리 바뀌어도 제대로 작동하지 않을 수 있다. 개혁될 법제도의 이상향에 부합하는 사람이 먼저 육성되어야 할 것이다. 그런 차원에서 인문학을 통하여 자치철학을 함양하는 것이 필요하다. 고전읽기를 통하여 사람들이 인간과 공동체에 대하여, 과학과 자연에 대하여 생각하게 해야 한다. 그리고 인생과 세계의 바람직한 모습에 대한 비전을 그릴 수 있도록 해야 한다. 아울러 세계사와 인생에 대한 탁월한 저작들을 읽고 배우면서 우리의 인생과 공동체를 어떻게 할 것인지에 대한 생각을 하도록 해야 한다.
- 현대의 입시문제, 초중고의 학교문제, 취업문제 등은 철학적 삶이 사라지고, 돈이 지배하는 사회가 되었기에 나타나는 문제일 수 있다. 돈의 노예가 되고 기업에 의존하여 영혼을 잃어버린 기계같은 상태가 된 것은 철학이 부재하기 때문이다. 부의 불공평이 심화되는 글로벌 시대에 개인이 공동체에 대한 철학을 가지고 이를 실천할 수 있다면, 이 사회는 희망을 회복할 수 있을 것이다.

- 학교생활을 통하여 이웃에 대한 배려와 섬김을 실천하는 학습이 필요하다. 이것이 가능한 공간을 만들어주어야 한다. 이런 제도가 활성화되도록 지원해 주어야 한다. 자치는 교육이기도 하다. 지방자치 정부는 교육이 자치성을 가진 시민을 길러내는 미래의 민주주의이고 자치정부의 존립에 직결되는 것임을 알아야 한다. 서울시는 인문학과 고전읽기를 시민교육차원에서 혹은 평생교육차원에서 보다 우선순위를 가지고 추진해야 할 것이다. 이것이 지방자치분권의 토대를 튼튼히 하는 지름길이다.