

# 지역 분권·자치와 인문공동체, 그리고 민주주의\*

김석수\*\*

**주제분류** 사회·정치철학, 한국현대철학

**주요어** 분권, 자치, 풀뿌리 민주주의, 인문공동체, 분권적 민주주의, 자치적 민주주의, 중앙, 지방

## 요약문

이 글은 현 정부가 지향하고 있는 풀뿌리 민주주의와 이를 현실화하기 위해 추진하고 있는 지역 분권 및 자치에 관해서 논의하고자 한다. 이 민주주의는 공동체 구성원들의 개성적 삶을 존중하면서, 아울러 이들의 삶이 서로 조화를 이룰 수 있는 길을 모색한다. 따라서 이 민주주의는 이들 개인의 삶의 터전인 지역의 자율성도 중시하지 않을 수 없다. 그러기에 현 정부도 지역 분권과 자치를 실현하고자 한다. 그러나 지역 분권과 자치에 관한 근자의 주장들은 주로 행정학적 관점에서 제도 개선에 집중할 뿐, 인문학적 관점에서 인간 삶의 근본 조건을 개선하는 차원으로까지 나아가지는 못하고 있다. 더욱이 이들 주장은 분권과 자치의 중요성을 주장할 뿐, 이들 사이의 차이 및 심층적 관계에 대해서 좀 더 세밀하게 제시하지 않고 있다. 또한 이들 주장은 분권 및 자치가 풀뿌리 민주주의와 어떤 관계에 있어야 하는가에 대해서도 더 깊은 논의를 제시해주지 않고 있다. 특히 이들 주장은 힘을 추구하는 권력공동체들 사이의 권리 관계에 대해서만 다루고 있지, 공동체들 사이의 연대를 모색하는 인문공동체의 위상에 대해서는 적극적으로 다루고 있지 않다. 이 글은 이런 문제점들에

\* 이 글은 <2017년도 대동철학회 추계학술대회>(2017.10.28.)에서 발표된 글을 수정·보완하여 수록함.

\*\* 경북대학교 철학과

주목하여, 풀뿌리 민주주의를 제대로 실현하려면 권력공동체들의 자율권에 관계하는 ‘분권적 민주주의’를 넘어 인문공동체를 모색하는 ‘자치적 민주주의’로 나아가야 함을 주장하고자 한다. 지역을 인문공동체로 거듭 태어나게 하려는 노력 없이는, 우리는 지역 분권과 자치도, 나아가 풀뿌리 민주주의도 제대로 실현할 수 없다.

## 1. 들어가는 말

삶에 희망이 보이지 않을 때는 새로운 희망을 찾으려는 기운들이 일어나기 마련이다. 2008년, 2016-17년에 전국을 밝힌 촛불 역시 이런 기운을 보여주었다. 이들 촛불은 한국 민주주의 발전에 중요한 의미를 남겼다. 대개의 경우, 변혁운동은 피와 폭력을 동반하기 마련이다. 그러나 놀랍게도 지난 2016-17년에 일어난 촛불운동은 이런 일반적 예상을 벗어나는 평화로운 변혁운동이었다. 그러기에 이 운동은 세계를 놀라게 하는 일이었다. 이제 우리는 ‘위로부터의 명령’을 통한 근대화가 남긴 문제를 극복할 수 있는 상황에 이르렀을 뿐만 아니라, 87년 이후 전개된 ‘아래로부터의 저항’을 통한 민주주의도 제대로 실현할 수 있는 길로 접어들었다. 지난 촛불운동은 우리의 근대화가 남긴 지배와 피지배, 중심과 주변이라는 차별구도를 넘어서는 탈근대적 정신도 보여주었다. 일반적으로 기존 체제를 변혁하거나 전복하는 운동에는 억압하는 중심을 깨기 위한 또 다른 중심 만들기가 진행되기 마련이다. 그래서 이런 운동에는 지배와 피지배, 중심과 주변이라는 구도가 지속적으로 반복되곤 하였다.

그러나 이 촛불운동은 애초부터 조직이나 이념으로 무장된 특정 주체가 전유하는 방식으로 전개되지 않았다. 그야말로 생활세계의 시민들이 저마다 주체가 되어 부당한 지배 논리에 저항을 했으며, 그 저항이 결실을 이루고 난 다음에는 다시 생활로 돌아갔다. 어떤 의미에서 이번 변혁운동은 자신을 불살라 세상에 어둠을 걷어내고 빛을 밝히되 자신은 내세우지 않는 촛불, 이른바 ‘주체 없는 주체’를 통해 이루어진 셈이다. 이 점에서 이번 운동은 지배와 피지배, 중심과 주변이라는 구도를 깨고 모두가 평등한 주체가 되어 자유를 추구하는 진정한 민주주의를 실현하는데 초석을 놓아준 셈이다. 하지만 이로부터 기존의 부당한 지배 구도가



이 민주주의가 온전히 실현되기 위해서는 외적 제도 개선을 넘어 우리의 삶 전반이 인문적일 때 가능하다. 사실 그동안 우리는 힘없는 국가로 인해 너무나 많은 고통을 겪었다. 그래서 우리는 그 어느 국가보다 힘을 추구하는 길을 달려왔다. 그래서 그동안 우리는 힘 있는 공동체를 구축하고, 거기에 참여하는 것을 중요한 목표로 삼아왔다. 상황이 이러하다보니, 힘을 추구하는 권력공동체<sup>3)</sup>에 참여하는 일이 우리의 일상이 되어버렸다. 부단히 더 큰 힘과 그 힘을 간직한 증상으로 달려가는 길에 우리는 어느 듯 익숙해져 있다. 이런 의식 속에서는 지역의 풀뿌리들이 저마다 개성을 발휘하며 서로 품위와 아름다움을 구현하는 민주주의를 실현하기는 어렵다.

이제 우리는 더 큰 힘을 추구하는 권력공동체를 넘어 이 힘을 인간 삶의 의미 내지는 가치와 연계하여 인문학적으로 반성하는 차원으로 나아가야 한다. 그래서 우리는 더 선하고 더 아름다운 차원으로 우리의 삶을 승화시켜내야 하며, 이를 담아내는 인문공동체<sup>4)</sup>로 나아가야 한다. 어느

---

데 두고 있다(염정민, 「풀뿌리 민주주의의 조건과 가능성」, 한양대학교 제3섹터 연구소, 『시민사회와 NGO』 제3권2호, 2005, 41, 48-63쪽 참조). 그리고 주성수는 풀뿌리 민주주의를 “‘지방(local)’ 민주주의, ‘공동체(community) 민주주의 또는 마을(neighborhood) 민주주의”라고 표현한다(주성수, 「풀뿌리 민주주의의 이론적 기초: '대의 대 직접 민주주의' 논의를 중심으로」, 한양대학교 제3섹터연구소, 『시민사회와 NGO』 제3권2호, 2005, 15쪽 참조).

- 3) 여기에서 ‘권력공동체’란 정치적 힘이나 경제적 힘을 추구하는 정치공동체 내지는 경제공동체를 의미한다. 이는 사람들이 정치적 출세나 경제적 출세를 목적으로 추구하는 공동체에 해당한다.
- 4) 여기서 ‘인문공동체’란 타자를 단순히 물건이나 대상으로 대하여 이를 일방적으로 관찰하고 다스리기보다는 이를 살아있는 주체로 대하는, 그래서 서로 체험하고 대화를 나누어 이해를 얻으려는 인문정신에 기초한 공동체를 의미한다. 그러므로 이 공동체는 구성원들 사이의 경쟁을 통해 정치적 권력을 획득하거나 경제적 부를 추구하는 데만 머물러 있는 것이 아니라, 이를 넘어 더 선하고 더 아름다운 인간 삶의 의미와 가치를 실현하려는 데 뜻을 두고 있다. 그러므로 이 공동체는 경쟁을 바탕으로 하는 시장공동체를 넘어 함께 살아가는 마을공동체로 향해 있다. 더욱이나 이 공동체는 일터로서의 경제공동체를 넘어 놀이터와 쉼터로서의

지역에 살든 서로를 존귀한 주체로 대하는 인문정신에 바탕을 둔 인문공동체의 실현 없이는 우리가 추구하는 풀뿌리 민주주의도 제대로 실현할 수 없다. 그러나 유감스럽게도 이 민주주의의 실현과 관련하여 현재 논의되거나 추진되는 분권과 자치의 수준은 정치적 영역이나 경제적 영역에서 법규나 제도를 개선하는 차원을 넘어서지 못하고 있다. 더군다나 현재의 상황은 분권과 자치의 관계, 나아가 이들이 풀뿌리 민주주의와 가져야 할 관계에 대해서 인문학적 차원에서 더 깊이 논의를 하지 못하고 있다. 게다가 현재의 논의는 우리 사회의 자치 활동에 큰 걸림돌이 되고 있는 중앙 권력 지향적 학습 구조의 문제를 제대로 다루지 못하고 있다. 이른바 현재의 논의는 지역의 전통과 자산에 바탕을 둔 주체적 학습과 이로부터 형성되는 지역 지식들이 자립할 수 있는, 그래서 지역 지식들이 서로 경쟁하면서 조화를 이루는 화이부동의 길을 제대로 모색하지 못하고 있다. 지역의 학습 환경이 중앙 권력에 예속되어 있는 한 지역 분권과 자치는 어려울 수밖에 없으며, 따라서 풀뿌리 민주주의도 실현할 수 없다.

이 글은 이와 같은 문제의식 아래서 우선 첫째로 오늘의 우리 민주주의에 여전히 걸림돌이 되고 있는 중심-주변 구도와 이에 기초한 차별 문제를 둘러싸고 전개되는 분권·자치에 관한 현존 논의 상황을 살펴보고자 한다. 둘째로 이 글은 이를 바탕으로 우리의 분권·자치 논의가 미처 고려하지 못하고 있는 점, 즉 분권과 자치의 차이 및 관계, 그리고 이들이 풀뿌리 민주주의와 가져야 할 관계에 대해서 고찰해보고자 한다. 또한 이 글은 풀뿌리 정신을 담아내는 인문공동체 마련과 관련하여 현존 논의가 안고 있는 문제를 집중적으로 분석하고자 한다. 마지막으로 이 글은 인문공동체 마련과 자치적 민주주의 실현이 풀뿌리 민주주의를 이루어내는데 매우 중요함을 제시하고자 한다.

---

문화공동체, 생태공동체로 향해 있다.

## 2. 분권과 자치의 현주소

어느 사회나 인간이 사는 곳에는 권력이 존재할 수밖에 없다. 따라서 권력이 없는 사회란 가능하지가 않다. 그러므로 우리가 나아가야 할 미래사회는 권력이 없는 사회가 아니라 권력이 제대로 작동하는 사회여야 한다. 이를 위해서는 우리는 먼저 권력 분립을 제대로 이루어내야 한다. 서구 민주주의의 발전에서도 권력 분립은 중요한 과제였다. 중앙권력을 이루는 입법부, 사법부, 행정부 권력 사이의 분리와 견제를 확립하는 것도 중요하지만, 중앙 권력과 지역 권력 사이의 견제와 상호 협조 체계를 마련하는 것도 중요하였다. 실제로 서구 선진 국가들은 중앙정부가 각 지역들에 대해서 일반적으로 지시하고 명령하기보다는 이들과 서로 협력하는 관계를 중시하였다.<sup>5)</sup>

서구가 오늘날 세계무대에 중요한 역할을 할 수 있게 된 것도 중앙권력과 관련해서 각 지역들이 서로 경쟁하는 시스템을 도입한 데 근거하고 있다. 실제로 서양의 근대 자유민주주의는 시장의 경쟁시스템을 활성화하고 국가가 이를 돕게 하는 형태를 취해왔다.<sup>6)</sup> 자유주의와 자본주의를 통해 성장해온 서구의 국가들은 권력 분립을 통한 상호 견제와 경쟁을 중시하였다. 로크의 권력분립 이론이나 시민저항권 이론은 이런 면을 잘 보여주고 있다.<sup>7)</sup> 심지어 루소는 중앙 권력을 견제하기 위해 다음과 같이 주장하고 있다.

하지만 국가를 적절한 한계까지 축소시킬 수 없다면 또 하나의 방

- 
- 5) 한국지방자치학회 편, EU 지역정부 사례 연구, 2010.10, 60-161, 167-169쪽 참조.  
 6) 이를 아렌트는 정치의 경제화, 공적 영역의 사적 영역화로 규정하였다(H. Arendt, *The Human Condition*, Chicago & London: The University of Chicago Press, 1973, p.38 참조).  
 7) J. Locke, *Of Civil Government*, The Works of John Locke, Vol.5, London: Scientia Verlag Aalen, 1963, pp.468-480 참조

법이 남아 있다. 즉, 그것은 수도를 고정하지 않는 방법으로서, 정부를 도시에서 도시로 이동시켜 차례차례로 집회를 소집하는 일이다.

국내 각처에 인민을 고르게 흩어져 살게 하고 모든 지역의 주민에게 동등한 권리를 주고 도처에 부와 생명을 심어준다면 국가는 얼마가지 않아 더할 나위 없이 강대해지며 선정으로 다스려지게 될 것이다. 우리들은 도시의 성벽이 시골의 농가를 파괴한 파편으로만 이루어지는 것임을 상기하지 않으면 안 된다. 수도에 솟아 있는 모든 궁전을 볼 때마다, 나는 지방 전체가 황폐해 가고 있는 것 같은 느낌을 갖는다.<sup>8)</sup>

이처럼 루소는 수도를 고정하지 않고 정부를 여러 도시로 이동시키는 방식을 통해 권력과 자본의 중앙 집중화를 피하고 지방의 황폐화를 막으려고 하였다. 이런 그의 태도에는 당시의 상업국가들이 지역들을 차별하고 여타 국가들을 주변화 하는 것에 대해서 경계하고 이를 넘어서려는 뜻이 담겨 있다.<sup>9)</sup> 루소의 정신을 비판적으로 계승한 칸트도 당시의 상업국가들이 약소국을 식민지화하는 것을 강하게 비판하였다.<sup>10)</sup>

그러나 루소나 칸트의 이런 노력은 사실 근대화 과정에서 새롭게 출현하고 있는 중심, 이른바 거대 도시나 국가가 약소 지역들이나 국가들을 지배하는 새로운 구도에 대한 반성에 기초하고 있다. 실제로 네그리(A. Negri)와 하트(M. Hardt)가 주장하듯이, 서구의 근대화 과정은 중심과 주변이라는 차별 구도를 벗어났기보다는 ‘초월적 중심’에서 ‘내재적 중심’으로 이동했을 뿐이다. 이른바 이 과정은 교회 중심 도시에서 시장 중심 도시로, 종교국가에서 시장(상업)국가로 이행한 것이지 중심이 주변을 지배하는 구도를 벗어난 것은 아니었다. 오히려 이들에 의하면 근대화 과

8) J. J. 루소, 『사회계약론』, 朴玉茁 역, 박영사, 1990, 189쪽. J.-J. Rousseau, *The Social Contract*, in Fredrick Watkins(tr. and ed.), *Political Writings*, The University of Wisconsin Press, 1986, pp.100-101.

9) J. J. 루소, 같은 책, 188-189쪽 참조. J.-J. Rousseau, *The Social Contract*, pp.99-101 참조.

10) I. Kant, *Zum ewigen Frieden*, 학술원판 칸트전집 8권, 354-360쪽 참조.

정은 외부 없이 내부 중심화 하는, 이른바 “외부의 내재화”를 통해 새로운 중심 권력을 형성하였다.<sup>11)</sup> 바로 그 중심에 신이 아니라 돈이 자리하게 되었으며, 이를 통해 새로운 중앙 지배구조가 구축되었다.<sup>12)</sup> 그래서 오늘날 진보적 지식인들은 중심을 해체하거나 가로지르는 길을 모색하고 있다. 가령 고진(柄谷行人)의 경우, 그는 공동체 구성원들을 서로 도구화하고 집중화하는 민족국가 및 상업국가의 차원을 넘어 서로가 개성을 지닌 존재로서 증여와 답례라는 호수(互授, reciprocity)적 차원에서 선물을 주고받는 ‘어소시에이션이즘(associationism)’을 추구하고 있다.<sup>13)</sup> 또한 포스트구조주의자들이나 스피노자-마르크스주의자들도 지역들의 차이와 충돌의 활성화를 통해 중앙을 가로지르는 길을 추구하고 있다.<sup>14)</sup> 실제로 오늘날 유럽연합의 많은 국가들이 지역정부의 활성화를 통해 중앙정부를 견제하고, 지역들이 서로 연대하여 발전하는 방안을 모색하고 있다.<sup>15)</sup>

그러나 앞서 언급하였듯이 우리 사회는 탈중심 사회가 아니라 잔존하는 중심이 지배하는 사회이다. 우리에게서 근대화 과정에서 축적된 중앙 지배가 여전히 작동하고 있다. 고진이 사용하는 용어로 재구성해볼 때 그동안 우리 사회는 힘의 극대화를 위해 국가와 민족과 자본을 유기적으

- 
- 11) 안토니오 네그리·마이클 하트, 『제국』, 윤수중 옮김, 이학사, 2007, 122-192, 252-253쪽 참조.
- 12) 같은 책, 139-192쪽 참조. 이상봉, 「대안적 공동공간으로서의 로컬의 전망」, 부산대학교 한국민족문화연구소 편, 『탈근대 탈중심의 로컬리티』, 해안, 2010, 95-98쪽 참조. 신승환, 「탈중심성 논의의 철학적 지평」, 부산대학교 한국민족문화연구소 편, 『탈근대 탈중심의 로컬리티』, 해안, 2010, 146쪽 참조.
- 13) 가라타니 고진, 『트랜스크리티크』, 송태욱 옮김, 한길사, 2011, 463-508쪽 참조. 가라타니 고진, 『세계공화국으로』, 조영일 옮김, 도서출판 b, 2014, 183쪽 참조.
- 14) 여기에 대한 자세한 논의는 필자의 글, 「‘포스트’ 시대 바깥과 가난의 길 (『사회와 철학』 제12호, 2006), 30-51쪽 참조. 자크 데리다, 『해체』, 문예출판사, 1996, 118-249쪽 참조. 질 들뢰즈/펠릭스 가타리, 『천 개의 고원』, 김재인 옮김, 새물결, 2003, 671-812, 897-904쪽 참조.
- 15) 한국지방자치학회 편, 「EU 지역정부 사례 연구」, 60-189쪽 참조

로 결합하는 길, 그래서 작은 권력과 자본들을 거대 권력 및 자본에 집결시키는 길을 걸어왔다.<sup>16)</sup> 우리는 한편에서는 봉건적 국가의 힘과 민족적 상상력 아래서, 다른 한편에서는 근대적 시장의 힘 아래서 거대국가, 거대기업의 길을 걸어왔다. 이 와중에 우리의 모든 지역 권력들과 자본들은 중앙으로 흡수되었다. 그간 우리 사회에서는 정치적 권력이든 경제적 권력이든 권력으로 향해 있는 권력공동체가 주도해왔으며, 더욱이나 거대권력공동체가 미시권력공동체를 지배하는 방식으로 작동해왔다.

이와 같은 상황은 정치, 경제, 문화 전반에서 나타나고 있다. 우리는 여전히 지역의 대표를 중앙당의 공천을 받아서 뽑아야 하며, 대기업의 핵심 수장이나 문화 및 교육을 주도하는 기관이나 책임자는 중앙에 머물러야 한다. 특히, 우리 모두가 익히 알고 있듯이, 우리는 자본과 권력과 학벌이 유착되어 있는 사회에 살고 있으며, 그래서 모두가 좋은 학벌을 확보하기 위해 중앙으로 가야만 하는 사정이다. 지역의 젊은이들은 서울로 가야만 출세할 수 있다는 것을 별 무리 없이 수용하고 있는 셈이다. 이런 중앙 지향주의에 얽매어 우리는 여전히 지역의 자율권을 마련하지 못하고 있다. 이로 인해 우리는 개인과 지역의 자율권을 길러주어야 할 민주주의를 제대로 실현하지 못하고 있다. 앞서 언급하였듯이, 민주주의가 제대로 발전하기 위해서는 개인들이 자율권을 가져야 하며, 나아가 이를 가능하게 해줄 지역들도 자율권을 가져야 한다.<sup>17)</sup>

그러나 지금 우리 사회에는 중앙과 지방의 차별이 존재하고 있다. 특히, 정치, 행정, 재정, 교육 등 모든 부분에서 지역들은 서울에 예속되어 있다. 여전히 지방은 ‘단체’로서만 역할하지 ‘정부’로서 역할을 하지 못하고 있으며, 따라서 지방의 자치단체장도 중앙당의 공천을 받아야만 하는 상황에 놓여 있다. 이로 인해 지역의 정치가 중앙의 정치에 예속되어 있

16) 가라타니 고진, 『네이션과 미학』, 조영일 옮김, 도서출판b, 2013, 21-29쪽 참조.

17) 마이클 샌델, 『정치와 도덕을 말하다』, 안진환·김선욱 옮김, 와이즈베리, 2016, 72쪽 참조.

다. 행정업무 면에서도 우리의 경우 70% 정도는 중앙정부가 관할하고, 30% 정도만 지방자치단체가 맡고 있다.<sup>18)</sup> 여전히 지금도 지방의 대부분의 주요 행정 업무는 중앙정부의 지배를 받고 있는 상황이다. 이는 재정 면에서도 마찬가지다. 이원민의 비판에 의하면 중앙정부와 지방자치단체 사이에 국가지출은 40:60의 비율로 이루어지고 있지만, 국가세입은 80:20의 비율로 이루어지고 있다.<sup>19)</sup> 교육에서도 지방자치단체가 독자적으로 교육정책을 입안하고 학생을 선발할 수 있는 권한이 없어 지역의 전통과 역사에 바탕을 둔 자치교육을 제대로 실시할 수 없는 상황이다.<sup>20)</sup> 지역은 교육의 많은 부분을 중앙정부로부터 통제받고 있는 처지이다.

이처럼 우리의 상황은 백성이 주인이라는 민주주의의 근간을 제대로 마련하지 못하고 있다. 우리는 헌법 자체에서부터 이와 같은 문제를 안고 있다. 우리의 헌법 117, 118조에는 지방자치에 관한 부분이 규정되어 있지만 전부 4항에 불과하다.<sup>21)</sup> 그나마 이들 조항도 지방자치단체의 종류나 조직 및 운영에 관한 것을 법률로 정하고 있어 법률 제정을 관장하고 있는 중앙의 입법부가 사실상 지방의 주요 부분을 지배하고 있다고

18) 이원민, 「성숙한 지방자치를 위한 발전과제」, 국회지방자치발전위원회 편, 『지방자치와 분권 강화 방안』, 2014.12, 25쪽 참조. 지방사무 비율이 김대중 대통령 시기에는 27.3%, 노무현 대통령 시기에는 57.9%, 이명박 대통령 시기에는 28.3%로 나타났다(고광용, 「중앙지방정부간 사무이양 체계 및 성과에 관한 연구」, 국회입법조사처 편, 『입법과 정책』 제8권1호, 2016, 57쪽 참조).

19) 같은 글, 25쪽 참조.

20) 물론 지방자치단체가 독자적으로 교육정책을 입안하고 학생을 선발할 권한을 갖는다고 해서 교육자치가 온전히 실현되는 것은 아니다. 그러나 어떤 단체나 기관이 자신의 구성원을 선택할 권한을 원천적으로 갖지 못한다면 그 단체나 기관이 자율적으로 일을 추진하기는 어렵다.

21) “제117조 ①지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다. ②지방자치단체의 종류는 법률로 정한다. 제118조 ①지방자치단체에 의회를 둔다. ②지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.”(「대한민국헌법 (1987.10.29. 개정. 1988.2.25. 시행), <http://www.law.go.kr/lsEfnfoP.do?lsiSeq=61603#>, 2017.10.19. 참조.)

해도 과언이 아니다.<sup>22)</sup> 이로 인해 중앙정부와 지방자치단체, 국회의원과 지방자치단체장 사이에 서로 대립과 갈등이 존재하고 있다. 그래서 안호성은 이런 문제점을 해결하기 위해 지역의 목소리를 대변할 수 있는 상원의원 제도를 도입해야 함을 강조한다.<sup>23)</sup> 뿐만 아니라 그는 중앙정부가 지방자치단체를 통제하고자 지방자치단체의 입법권을 ‘법령’으로 한정하고 있는 것을 ‘법률’ 차원으로 개정해야 함을 주장한다.<sup>24)</sup> 또한 김찬동도 주민자치와 관련하여 자치·분권을 ‘국가관리’가 아니라 ‘자치관리’가 되도록 해야 함을 주장하며, 이를 위해서는 주민의 권리와 조세부과 등에 대해서 ‘법률’로 정한다고 하는 헌법 제37조와 59조의 내용을 보완해야 함을 강조하고 있다. 물론 이 모두가 가능하기 위해서는 헌법 자체부터 개정해야 한다. 그래서 문석진은 헌법 제1조 3항에 “대한민국은 분권 국가”임을 명시해야 한다고 주장하며, 또한 그는 우정국과 더불어 지방자치 ‘단체’도 지방 ‘정부’로 개편해야 함을 강조한다.<sup>25)</sup> 사실 안희정은 이미 2010년에 우리의 민주화 운동이 3권 분립을 넘어 지방분권으로 이행해야 함을 강조하였다.<sup>26)</sup>

이처럼 우리는 그동안 참된 민주주의를 실현하기 위해 자치·분권의 중요성을 주장해왔다. 노무현 참여정부의 지방분권정책을 계승하고자 하는 현 문재인 정부도 자치·분권의 실현을 통해 풀뿌리 민주주의를 실현하려

---

22) 안성호, 「굿 거버넌스를 향한 긴 여정: 한국 지방분권정책의 성과와 과제 , 경기중부권 행정협의회 제1기 지방분권아카데미, 『이제는 지방분권이다』, 2012.7, 22-23쪽 참조.

23) 같은 글, 13쪽 참조.

24) 같은 글, 22-23쪽 참조.

25) 문석진, 「자치분권시대, 자치정부의 새로운 역할 , 자치분권대학 편, 『자치분권대학, 어떻게 나아갈 것인가?』, 2017.8.8., 59, 69쪽 참조. 우정국, 「자치분권시대의 인적자원개발 , 자치분권대학 편, 『자치분권대학, 어떻게 나아갈 것인가?』, 2017.8.8., 81쪽 참조.

26) 안희정, 『247명의 대통령』, 나남, 2010 참조. 김석수, 「다원주의와 지방자치 , 사회와 철학 연구회 편, 『한국 사회와 다원주의』, 이학사, 2003, 176-179쪽 참조.

고 하고 있다. 문재인 대통령은 취임연설에서 지역 사이, 계층 사이, 세대 사이의 갈등을 해소하겠다고 약속하였다.<sup>27)</sup> 청와대 정책자료실에도 “고르게 발전하는 지역”을 목표로 제시하고 있으며, 또한 ‘정책 추진 전략1’로 “풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권”을 제시하고 있다.<sup>28)</sup> 그리고 행정안전부와 기획재정부는 재정분권을, 교육부는 교육 민주주의와 교육자치를, 산업자원부와 국토교통부와 해양수산부는 지역 간 균형발전을, 농림축산식품부는 복지 농어촌을, 중소벤처기업부는 중소기업 발전 구축을 제시하고 있다.<sup>29)</sup>

지금 우리에게 요구되고 있는 분권과 자치는 중앙의 지역에 대한 지배를 끝내야 한다는 당위적 차원을 넘어 오늘의 국가 능력이 처해 있는 어쩔 수 없는 현실적 한계를 극복하기 위함이기도 하다. 오늘의 21세기 글로벌 사회에서는 중앙정부도 이제 지방정부로부터 도움을 받아야 한다. 사실 오늘날처럼 너무나 빠른 속도로, 너무나 많은 업무가 쏟아지는 사회에서는, 김필두가 주장하듯이, 중앙정부가 지방의 일까지 모두 처리한다는 것은 불가능하며, 또한 효율적이지도 못하다.<sup>30)</sup> 더군다나 다양한 문제풀이법이 요구되는 복합시대인 오늘날에는, “다수성이 지구의 법칙이다”라는 아렌트의 주장처럼, 각 지역들의 역할 분담이 필요하며, 아울러 이들 지역의 다양한 지혜가 요구된다.<sup>31)</sup> 이런 면에서 현대 국가는 지역들의 다양한 능력들을 잘 조화시킬 수 있는 길로 나아가야 한다. 따라서

27) <http://www1.president.go.kr/articles/517> 참조. 2017.10.19.

28) <http://www1.president.go.kr/government-projects#page4> 참조. 2017.10.19.

29) 같은 곳 참조.

30) 김필두, 「주민자치는 국가 간 문제 해결의 지름길」, 한국자치학회 편, 『주민자치』 제66권, 2017, 20-25쪽 참조.

31) 한나 아렌트, 『정신의 삶1 - 사유』, 홍원표 역, 푸른숲, 2004, 38쪽. H. Arendt, *The Life of Mind - Thinking*, New York and London: Harcourt Brace Jovanovich, 1977, p.19. 이기우, 「국가개조를 위한 지방분권 개헌이 필요하다」, 대통령소속 지방분권추진위원회 편, 『제2기 지방분권추진위원회 지방분권 백서』, 발간등록번호: 12-1645002-000004-01, 17쪽 참조.

이제 국가의 중앙정부는 지방정부에 대해서 중재하고 돕는 역할을 해야 한다.<sup>32)</sup> 그래서 ‘경기중부권행정협의회’에서도 지방정부가 수행하기 어려운 업무를 중앙정부가 도와주는 ‘보충성의 원칙’을 강조한다.<sup>33)</sup> 이제 우리는 이런 원칙에 입각하여 급속도로 변하는 복합적 세계 관계에 능동적이고 효율적으로 대처할 수 있어야 한다. 실제로 중앙의 국회에서도 쏟아지는 법안을 제대로 해결하지 못한 채 폐기하는 경우가 왕왕 있다.<sup>34)</sup> 이런 문제점을 개선하기 위해서는 이제 우리도 서구처럼 분권·자치의 길로 나아가야 한다. 더군다나 주권재민 사상과 민주공화국을 표방하고 있는 헌법 제1조의 내용을 제대로 실현하기 위해서도 우리는 분권·자치를 실질적으로 실시해야 한다.

### 3. 현행 분권·자치 주장 및 실천의 문제점

위에서 보았듯이, 각 지방자치단체 및 분권·자치 이론가들의 주장 및 정부의 실천 정책에는 좀 더 고민해보아야 할 부분이 존재한다. 특히, 현 정부가 분권·자치에 대한 강한 의욕을 보여주고 있지만, 이런 태도에도 분권·자치의 본래적 정신을 약화시킬 우려가 존재한다. 분권·자치는 그야말로 정부의 개입 없이 지역민들이 자율적으로 수행해야 그 본래적 취지에 가장 부합한다. 그러므로 앞서 언급한 김찬동의 주장에서도 제시되었

32) 이원민, 「성숙한 지방자치를 위한 발전과제, 국회지방자치발전위원회 편, 『지방자치와 분권 강화 방안』, 2014.12., 35쪽 참조.

33) 문용일, 「EU 권한분배와 보충성 원칙의 실제적 적용, 『세계지역연구논총』 27집 1호, 2009, 220쪽 참조. 김석수, 「다원주의와 지방자치, 179-182쪽 참조. Johannes Messner, *Social Ethics*, St. Louis & London: B. Herder Book, 1965, pp.195-201, 630-634 참조. 홍완식, 「유럽연합과 보충성의 원칙, 『유럽헌법학회연구논집』 제2호, 2007, 3-5쪽 참조.

34) 안성호에 의하면 제18대(2008년-2012년) 국회에 발의된 법률안이 처리된 경우가 48.1에 불과하다(안성호, 앞의 글, 3쪽).

듯이 정부의 분권·자치 추진도 ‘국가관리’가 아니라 ‘자치관리’가 되도록 해야 한다.<sup>35)</sup> 관(官)이 개입하게 될 경우, 우리는 분권과 자치의 고유한 의미, 이른바 풀뿌리의 정신을 상실할 수 있다. 그러므로 중앙정부는 지방에 대해 철저하게 중재하고 보조하는 역할에 머물러야 한다. 그동안 분권과 자치를 강조해온 지방자치단체들이나 관련 전문가들도 이 점을 매우 중시하였다. 그렇지만 이들은 분권과 자치가 정말 어떤 관계에 놓여 있어야 하는가에 대해서 제대로 해명해주지 못하고 있다.

자치(自治)는 말뜻 그대로 각 공동체가 ‘스스로(自)’ 주체가 되어 ‘다스림(治)’을 의미한다. 그러므로 자치에서는 다스림의 주체가 다른 무엇에 예속되어서는 안 되며, 그 자체 독립성을 유지할 수 있어야 한다. 작은 공동체가 큰 공동체에 예속되어 있는 이상, 이 공동체는 결코 스스로 다스리는 주체의 길, 이른바 자치의 길로 나아갈 수 없다. 따라서 자치를 위해서는 권력의 독점을 막는 권력의 분립, 이른바 분권을 반드시 이루어내야 한다. 이런 면에서 분권은 자치의 필요조건이다.<sup>36)</sup> 그러나 분권이 이루어진다고 해서 저절로 자치가 이루어지는 것은 아니다. 분권으로 성립된 주체가 자기 내부의 욕구체계에 매여 있는 이상 결코 자치를 제대로 수행할 수 없다. 따라서 이 주체는 자신의 욕구체계로부터 나와 타자와 함께 할 수 있는 길로 나아가야 한다. 그러기 위해서는 자신을 다스리는 법칙 또한 사적 이성애 일방적으로 지배되지 않도록 해야 한다. 이 점에서 분권적 공동체는 소통적 자율성을 간직하고 있어야 한다.

35) 「대한민국헌법 (1987.10.29. 개정. 1988.2.25. 시행), 앞의 홈페이지 참조. 김찬동, 「국가관리에서 자치관리로의 전환 필요」, 한국자치학회 편, 『주민자치』 제68권, 2017, 13-17쪽 참조.

36) 안진행정부에서 발표한 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 (2013.5. 28.)의 제7조에는 지방분권과 지방자치의 관계를 다음과 같이 설명하고 있다. “국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호간의 역할을 합리적으로 분담하도록 함으로써 지방의 창의성 및 다양성이 존중되는 내실 있는 지방자치를 실현함을 그 기본이념으로 한다.”

그러나 분권적 공동체가 자율성을 지니고 있다고 해서 자치를 이룬 것은 아니다. 이른바 작은 권력공동체들이 자율권을 갖고 있다고 해서 온전한 자치를 이룬 것은 아니다. 이것이 제대로 가능하기 위해서는 자립이 가능해야 한다. 권리를 분할하고, 그래서 자율이 가능해져도 자립이 가능하지 않다면 이 자치는 성공하기 어렵다. 따라서 자치는 각 공동체가 자립할 수 있는 상황이 될 때 제 역할을 할 수 있다. 자립이 어려운 공동체에게 분권과 자율만 허락한다고 해서 진정한 자치가 실현되는 것은 아니다.<sup>37)</sup> 더군다나 서로를 상품화하고 도구화하는 경쟁 논리가 지배하는 상황에서는 분권을 통해 확보하려는 자율권이 개인과 개인, 집단과 집단 사이의 관계를 형식적 관계로 전략시키거나 서로에 대해서 배타적인 고립을 낳을 수 있다.<sup>38)</sup> 이런 자율성의 주관화는 권리 추구에 급급한 개인과 집단을 낳아 중앙지향주의를 초래할 수도 있다.

따라서 제대로 된 자치를 마련하려면 우리는 작은 권력공동체들이 자유민주주의라는 이름으로 추구해온 형식적 자율성도 극복해야 한다. 이런 자율성의 한계를 넘어서기 위해서는 우리는 타자의 처지와 상황을 고려하여 공동선을 추구하는 ‘보충(보조)성의 원리’에 대해서도 주목해야 한다. 이른바 우리는 자유주의가 중시하는 구성원들의 합리적 선택 및 결정의 자율권과 공동체주의가 중시하는 구성원들의 처지 이해와 공감적 연대 추구를 서로 조화시키는 방향을 모색해야 한다.<sup>39)</sup> 물론 이 과정에서 우리가 이 원리를 잘못 오용할 경우 또 하나의 부당한 중앙 지배를 불러들일 수도 있다. 이는 자율성의 주관화가 부당한 중앙을 만드는 상황을 또 다른 형태로 반복하는 꼴이 될 수 있다. 그러므로 이것을 좀 더

37) 김익수, 「상식철학으로 읽는 대한민국 교육 현실」, 사회와 철학 연구회 편, 『한국 교육현실의 철학적 성찰』, 씨아이알, 2014, 22-23쪽 참조. 자율성의 문제점에 대한 자세한 논의는 필자의 글, 「자율성의 운명과 우리의 현실」, 102-123쪽 참조.

38) 김석수, 앞의 글, 115-116쪽 참조.

39) 김석수, 「다원주의와 지방자치」, 169-171쪽 참조.

적극적으로 극복하기 위해서는 지역들이 자율적으로 연대하여 중앙의 힘을 견제할 수 있어야 한다. 이 점에서 오늘날 우리에게 지역들의 연대가 절실하게 요구된다.

이처럼 모든 권력이 지역의 주민들로부터 나와야 하며, 따라서 지역의 자치 마련은 한 국가의 민주주의 실현에 필수적인 조건이다. 그래서 우리는 이를 위해 먼저 중앙권력에 예속된 지방권력을 분리해내야 할 필요가 있으며, 이를 통해 각 지역이 자율권을 확보하는 ‘분권적 민주주의’를 마련해야 한다. 나아가 우리는 이를 바탕으로 각 지역들이 대내외적으로 공감하고 연대하는 ‘자치적 민주주의’를 실현해야 한다.<sup>40)</sup> 앞서 언급하였듯이, 진정한 자치는 자율, 자립, 연대를 함께 아우를 때 가능하다. 특히, 이 자치는 일정 공동체의 구성원들이 서로의 역사와 기억을 공유하고 서로의 삶을 체험하며 이웃을 회복할 것을 요구한다. 그러므로 외적인 형식적 권리나 자유를 획득하는 분권만으로 자치가 이루어질 수 있는 것은 아니다. 이 분권은 자치의 필요조건은 되지만 충분조건이 될 수는 없다. 따라서 함석헌의 씨알 사상처럼 풀뿌리 민주주의가 제대로 가능하기 위해서는 분권을 넘어 자치로까지 나아가야 한다.<sup>41)</sup> 이 자치는 공동체 구성원들로 하여금 정치적 자유나 경제적 자립을 넘어선 문화적 자율과 공감을 갖추도록 요구한다. 왜냐하면 앞서 언급하였듯이, 참된 자치는 자율, 자립, 연대를 아우르지 않을 수 없으며, 이를 위해서는 타자를 실험에 기초하여 ‘설명’하거나 권리 차원에서 제도적으로 접근하는 자연과학이나 사회과학의 차원을 넘어서 체험에 기초하여 서로를 ‘이해’하는 인문학적

40) 드워킨은 이런 맥락에서 민주주의는 “다수결의 원칙”만이 아니라 “동반자” 관계를 중시해야 함을 주장한다(로널드 드워킨, 『새로운 정치 토론을 위한 원칙』, 흥한별 옮김, 문학과 지성사, 2012, 175-177쪽 참조). 하승우는 풀뿌리 민주주의를 “함께 나서 함께 자라 함께 썩어 함께 부활하는 풀”의 의미를 지닌 씨알 사상에 해당함을 주장하고 있다(하승우, 앞의 글, 14쪽)

41) 드워킨은 민주주의는 그 자체가 이미 ‘자치’라고 주장한다(로널드 드워킨, 『민주주의는 가능한가?』, 흥한별 옮김, 박상훈 해제, 문학과지성사, 2012, 193쪽 참조).

차원을 요하기 때문이다. 공동체 구성원들이 간직해온 각자의 고유한 역사와 전통이 생명력을 가지면서, 아울러 이들 다양성이 서로의 체험 과정을 통해 소통하는 이해공동체의 마련 없이는 제대로 된 자치도, 풀뿌리 민주주의도 실현될 수 없다. 우리가 이를 제대로 실현하기 위해서는 작은 권력공동체들이 중앙권력을 견제하는 ‘분권적 민주주의’를 넘어 ‘인문공동체’로 거듭 태어나 화이부동을 이루는 ‘자치적 민주주의’로까지 나아가야 한다.

이상에서 보듯이, 분권과 자치는 상호 밀접한 관계를 지니고 있으며, 풀뿌리 민주주의와도 상호 긴밀하게 연관되어 있다. 또한 이들 분권과 자치, 그리고 풀뿌리 민주주의는 인문정신과도 밀접하게 연관되어 있다. 그러나 분권·자치에 대한 그동안의 논의나 주장은 여기에까지 깊이 분석하는 작업을 하지 못했다. 이들 논의나 주장은 주로 제도나 정책이라는 외적 측면에서 이를 다루는 데 머물러 있을 뿐, 이를 인간의 자유와 존엄성을 구현하는 일과 연계하여 더 근원적으로 다루지는 않고 있다. 특히 이들 논의나 주장은 우리의 분권과 자치를 가로막고 있는 제도적 장애요소를 제거하기 위해 요구되는 실천방안을 마련하는 데 더 집중해왔다. 그러다보니 이들 논의나 주장은 민주주의가 기초해야 할 풀뿌리가 과연 어떠한가 하는가에 대해서, 그리고 이 풀뿌리가 분권·자치와 어떤 관계에 놓여있어야 하는가에 관해서 인간 삶의 근본조건과 관련하여 인문학적 차원에서 더 심층적으로 다루지 못하고 있다.

사실 인간 삶의 조건과 관련하여 풀뿌리가 지닌 존재론적 가치를 분석하고, 분권 및 자치가 지닌 근원적 가치를 제대로 해명하기 위해서는 인간 삶의 터전인 공동체에 대한 인문학적 고찰이 요구된다. 즉 정치·경제 공동체를 넘어선 인문공동체에 대한 논의가 이루어져야 한다. 그러나 최근의 분권과 자치에 대한 논의는 인문공동체 확립과 연관을 지어 이 문제를 다루고 있지 못하다. 이하에서 다루겠지만, 우리 사회에는 여전히 반인문적인 권력공동체를 지향하는 경향들이 강하게 작동하고 있다. 이와

같은 상황은 특히 자본과 권력으로 향해 있는 지식 추구에서 강하게 나타나고 있다.<sup>42)</sup> 지식을 획득하는 것이 곧 자본과 권력을 획득하는 지름길이 되는 오늘의 우리의 사회에서는 더 큰 힘을 획득하기 위한 지식 전쟁이 일상화되고 있으며, 따라서 지식이 집결되어 있는 중앙으로의 쏠림 현상도 계속되고 있다.<sup>43)</sup> 이런 지식 추구 환경에서는 공동체 구성원들이 인문적 주체로 성장하기 어려우며, 따라서 인문공동체를 실현하기도 어렵다. 그러므로 이런 환경에 대한 개선이 이루어지지 않는다면, 인문공동체의 실현은 물론이거니와 이와 더불어 추구되어야 할 지역자치와 풀뿌리 민주주의 실현도 요원할 수밖에 없다.

#### 4. 인문공동체와 민주주의

위에서 언급하였듯이, 자치에서 가장 중요하게 다루어야 할 문제는 바로 화이부동의 길을 추구하는 인문공동체의 확립이다. 사실 우리의 현대사는 국가 중심의 공동체나 자본 중심의 공동체가 지배하여 중심이 지역을 주변화하여 통제하는 상황이 강하였다. 각 지역과 지역민들은 이 중심이 요구하는 추상적 보편주의의 부당한 억압이나 구속으로부터 자유롭기가 쉽지 않았다. 아울러 이 보편주의가 가하는 폭력에 대해서 비판적 태도를 견지하는 인문정신도 제대로 자라나기 어려웠다.<sup>44)</sup> 그래서 인문

42) 한국 리서치 여론조사에 의하면 한국인 76%가 ‘학력이 인생을 결정’한다고 생각하며, 86%가 학력을 갖추어야 사람대접을 받는다고 생각한다. 또한 한국인 83%가 학력이 좋아야 결혼도 잘한다고 생각한다. 또한 우리 사회 불평등이 심하다고 여기는 분야 중 학력이 95.2%, 직업과 소득이 93.%, 93.1%로 나타나고 있다.(변태섭, 「“국민 76% 학력이 인생 결정” ... 학벌사회 해소책 무기력’, 국민일보, 2014.12.8. 참조)

43) 2017년도 서울대학교 합격자 중 73%를 서울-경기 소재 상위 50개가 독차지 함 (<http://blog.naver.com/PostView.nhn?blogId=thaitour&logNo=220932191480>, 2017.10.15. 참조).

44) 사실 한국의 20세기 역사는 인문학의 빈곤 내지는 수난 시대라고 할 수 있다. 우리의 인문학은 권력공동체에 예속되어 권력지향적인 수입학문이나 소개학문이

정신에 바탕을 둔 공동체 마련도 빈곤할 수밖에 없었다. 인문정신은 구성원이나 구성단위체를 획일화하거나 원자화하는 차원을 넘어 이들이 전통 속에서 축적해온 개성적 자산들을 존중하면서 조화를 모색하는 길로 향해 있다. 이는 인문학의 기본정신이기도 하다. 앞서 강조하였듯이, 인문학은 타자를 일방적으로 대상화하거나 사물화하기보다는 살아있는 주체로 맞이하려는, 그것도 역사를 간직한 개성적 주체로 맞이하려는 열린 정신에 기초하고 있다. 그러므로 인문학은 타자를 획일적으로 보편화하거나 사물화하는 것에 대해 비판적인 태도를 견지한다. 이런 면에서 볼 때, 인문정신은 이미 자치로 향해 있다. 왜냐하면 자치는 앞장에서 언급했듯이 역사와 전통을 간직한 공동체들과 이들 공동체 구성원들이 서로 주체가 되어 자유롭게 살아가면서, 동시에 함께 어울려 공감하며 살아감을 증시하기 때문이다. 이처럼 자치와 인문정신은 근원적으로 연결되어 있다.

그러나 유감스럽게도 그동안 국가와 대기업을 중심으로 구축되어온 우리의 권력공동체는 인문정신의 빈곤을 낳았으며, 아울러 자치도 어렵게 만들었다. 이 같은 불행한 상황은 국가의 명령과 시장의 경쟁에 예속되어온 우리의 교육현장에서 더 심하게 작동해왔다. 지금도 우리는 지식 획득을 통해 권력 및 자본을 추구하는 사회로부터 비롯되는 차별과 배제의 폭력을 경험하고 있다.<sup>45)</sup> 우리는 더 많은 지식을 획득하여 더 많은 자본과 권력을 확보하기 위해 끝없이 경쟁하고 있다. 오늘날 우리는 우리가 왜 지식을 추구하는가에 대한 반성적 고찰은 뒤로 한 채, 그저 “지

되기도 했으며, 또한 억압을 받거나 실용적인 도구로 전락하기도 하였다. 우리 인문공동체의 빈곤은 인문학의 빈곤과 운명을 같이 해왔다고 해도 과언이 아니다.(김석수 외, 『한국 인문학의 자기성찰과 혁신』, 경제·인문사회연구회, 2008, 8-91쪽 참조) 참된 인문정신은 조동일의 주장처럼 인문학이 우리의 전통과 지역에 바탕을 둔 창조학이어야 한다(조동일, 『인문학의 사명』, 서울대학교 출판부, 1997, 제1부 「학문의 위기진단」 참조).

45) 부르디외는 서구사회 및 일본사회와 관련하여 학력과 국가와 자본의 밀접한 관계를 분석하고 있다(피에스 부르디외, 『실천이성』, 김응권 옮김, 동문선, 2005, 42-47쪽 참조).

식=돈=권력”이라는 공식을 자신의 삶의 기본 지침으로 삼으려는 경향을 더 강하게 보여주고 있다. 오늘날 우리는 더 힘 있는 지식, 즉 더 많은 자본과 권력을 제공하는 지식을 획득하기 위해 자신들이 자란 지역을 버리고 중앙으로 향해 달려간다. 권력공동체를 추구하는 우리 사회의 이런 중앙 지향주의나 쏠림 현상은 그 어느 사회보다 강하다.<sup>46)</sup>

그래서 우리 사회는 근자에 다시 권력공동체들 사이의 균형 잡기를 통해 분권과 자치를 실현하고자 한다. 특히 행정학자들은 권력 시스템과 관련하여 권력의 분립, 즉 분권에 집중한다. 진정한 자치와 민주주의를 위해서는 이런 과정이 반드시 필요하다. 그렇지만 앞장에서도 언급하였듯이, 권력공동체만을 추구하는 사회는 참 자치와 풀뿌리 민주주의를 제대로 마련할 수 없다. 힘에 기초한 권력공동체들이나 이들 공동체의 구성원들 사이에서는 참된 이웃이 성립하기가 쉽지 않다. 지역 권력공동체들 사이의 분권 확립은 그들에게 소극적 자율권은 마련해줄 수는 있지만, 적극적으로 연대할 수 있는 길을 제공해주기는 어렵다. 사실 우리가 지역 분권 및 자치를 통해 풀뿌리 민주주의를 실현하고자 하는 것은 개별 공동체들이나 이들 공동체에 속하는 구성원들이 소극적으로 자율권을 누리는 차원에만 머물러 있지 않다. 이는 이들 공동체와 구성원들이 간직하고 있는 개성적 삶을 좀 더 적극적으로 개진하고, 나아가 서로 존중하고 사랑하며 살아가는 삶을 마련하자는 데 있다. 따라서 풀뿌리 민주주의를 제대로 실현하기 위해서는 행정 제도적 차원에서 권력을 분할하는 분권적 차원만으로는 충분하지 못하다. 그래서 우리는 권력공동체의 문제를 인문학적 차원에서 반성적으로 고찰해야 할 뿐만 아니라, 구성원이나 구성체가 간직해온 개성적 삶을 자유롭게 표현할 수 있는 인문교육의 길도 마련해야 한다. 따라서 권력 및 자본과 결합된 지식의 문제점을 반성

46) 한국직업능력개발원 조사에 의하면 우리나라 상위 10개 대학 졸업자 월급 265만 원인데 반해서, 지방대학 졸업자 월급 196만원에 불과하다(이윤소, 「‘인’서울대학 연 1600만원, 지방출신이라서 더 서럽다」, 오마이뉴스, 2014.8.6. 참조).

하고, 각자의 개성적 삶을 표현할 수 있는 길을 제대로 마련하기 위해서는 교육의 권력화를 넘어선 인문화의 모색이 요구된다.<sup>47)</sup> 이는 지역자치의 근간이 되는 인문공동체 실현에 필수적인 과정이다. 각 지역들이 자신들의 전통에 기초하여 교육을 자율적으로 진행하고, 이를 통해 창조적으로 지식을 마련할 수 있을 때, 비로소 우리는 인문공동체를 제대로 마련할 수 있으며, 아울러 지역자치도 풀뿌리 민주주의도 온전히 실현할 수 있다.

물론 인문공동체 확립과 지역자치 마련 사이에 우선 순서가 반드시 정해져 있는 것이 아니다. 사실 지역권력을 중앙권력에 예속되지 않게 하는 권력분권이 우선적으로 마련되지 않으면 인문정신에 기초한 지역교육의 자치 확립도 쉽지 않다.<sup>48)</sup> 그렇지만 권력분권을 통해 지역분권이 이루어져도 인문공동체를 실현하려는 지역교육이 관 주도의 ‘지역정치’에 예속되어 있으면 온전한 의미에서의 교육의 인문화와 이를 바탕으로 하는 지역자치의 실현이 어려울 수밖에 없다. 이것을 제대로 실현하기 위해서는 김찬동의 주장처럼 우리는 ‘지역정치’를 넘어서 ‘자치정치’로 나아가야 한다.<sup>49)</sup> 그리고 이 자치정치는 인문정신이 실현하고자 하는 인문

47) 이원민과 이기우는 교육 분권 및 자치 모색은 지방자치에 필수적인 과정임을 주장하고 있다(이원민, 「성숙한 지방자치를 위한 발전과제, 국회지방자치발전위원회 편, 『지방자치와 분권 강화 방안』, 2014.12, 29쪽 참조. 이기우, 「국가개조를 위한 지방분권 개헌이 필요하다, 국회지방자치발전위원회 편, 『지방자치와 분권 강화 방안』, 2014.12, 69쪽 참조).

48) 이런 의미에서 이기우는 지역정치단체장을 중앙당이 공천하는 것을 반대하며, 박철과 김필두는 지역정당, 지역의회, 지역정부의 마련이 중요함을 강조하고 있다(이기우, 같은 글, 64-65쪽 참조. 박철, 「주민생활 변화 대리할 지역정당 도입하자, 한국자치학회 편, 『주민자치』 제69권, 2017, 18-24쪽 참조. 김필두, 「주민자치 원천이자 풀뿌리 민주주의 근간, 한국자치학회 편, 『주민자치』 제69권, 2017, 28-35쪽 참조).

49) 김찬동에 의하면 ‘자치정치’는 중앙당의 공천에 입각하는 ‘국가정치’나 지방자치단체에 예속되어 있는 ‘지방정치’를 배제하고 주민이 직접 정치하는 경우이다(김찬동, 「헌법적 근거 위해 주민자치운동 필요하다, 한국자치학회 편, 『주민자치』

공동체에 기초해야 한다. 자치정치와 교육자치는 인문공동체를 통해 상생하는 관계로 나아가야 한다. 지금처럼 권력공동체로 향하는 상황에서는 우리는 자치정치도 교육자치도 제대로 이루어낼 수 없다.<sup>50)</sup> 우리가 권력동체를 넘어 인문공동체로 나아갈 때 비로소 지역자치도 제 모습을 간직할 수 있다.

이런 인문공동체 마련을 통한 지역자치의 실현은 마을이 도시에 밀려나고, 현실 공간이 사이버 공간에 예측되는 오늘의 상황에서는 더욱 더 절실하다. 지금 우리는 서울이라는 중심을 넘어, 또 다른 중심, 이른바 사이버공간이라는 중심에 예측되고 있다. 장소가 공간으로 전환되면서 우리의 삶의 구체성은 점차 상실되고 추상의 위력이 우리의 삶을 더욱 더 엄습하고 있다. 지금 우리는 구체적 물건이 아니라 추상적 화폐가 지배하는 도시 공간, 사이버 공간으로 점점 빨려들고 있다. 마을의 도시화, 지방의 서울화를 넘어 현실 장소의 가상공간화로 인해 우리는 현재 그 어느 사회보다 고립, 우울, 자살에 많이 노출되어 있다. 이런 상황에서는 풀뿌리 민주주의를 실현하기는 쉽지 않다. 풀이 뿌리를 내리기 위해서는 터가 생명을 간직하고 있어야 한다. 죽은 물리적 공간, 값 매겨진 공간에서는 생명이 제대로 자랄 수 없는 법이다. 지금 우리는 풀이 뿌리 내리도록 이런 경제·기술적 공간을 인문·예술적 공간으로 승화시켜내야 한다.

제69권, 2017, 15쪽 참조).

- 50) 한국일보 한국리서치 여론조사에 의하면 “‘학벌이 입사에 영향을 미친다’(92.9%), ‘학력이 좋을수록 좋은 직업을 구하기 쉽다’(88.1%), ‘학력이 좋아야 수입도 많다’(79%)”로 나타났다(변태섭, 앞의 글 참조). 취업에서도 수도권과 비수도권의 차별이 존재한다. 공기업이 지방으로 이전하여도 지방대보다 수도권 대학 출신이 많으며 임금도 높다. 반면에 지방대 출신의 수도권 취업은 임금이 낮으며 비정규직이 많다(정준호, 「지방서도... 좋은 일자리는 수도권 출신 차지, 한국일보 2017.09.18. 참조). 또한 대기업 취업도 수도권 대학 출신이 61.2%를 차지한다(박병수, 대기업 취업, 수도권 대학출신 61.2%, Daily U's Line, 2013.02.13. 참조). 지방에서 수도권으로 대학생 교육비가 2004년도에 이미 연간 1조원이 유출되는 것으로 알려져 있다(지명훈, 「지방서 수도권으로 대학생 교육비 년 1조원 유출」, 동아일보, 2005.4.28. 참조).

우리는 죽음의 도시에서 다시 인문적 마을을 만들어야 하며, 이를 위해 이 공간을 일터, 놀이터, 쉼터로 재구성해야 한다. 우리의 풀뿌리 민주주의는 이런 마을자치 없이 가능하지 않다. 우리는 이런 마을자치를 통해서 비로소 지역자치를 마련할 수 있으며, 나아가 진정한 풀뿌리 민주주의도 실현할 수 있다. 따라서 우리는 값 매겨진 물리적 공간과 그 속에 살아가는 물화된 인간을 기억과 역사를 나누며 함께 살아가는 체험적 장소로 불러내야 하며, 그리고 이로부터 서로 공감하는 삶을 일구어내야 한다. 바로 이런 인문공동체의 실현이야말로 지역자치가 떠맡아야 할 과제이다.

이제 우리는 권력공동체를 지향해온 우리 교육이 잃어버렸던 인문교육을 우리 교육현장에서 살려내야 한다.<sup>51)</sup> 이를 통해 우리는 중앙 지향주의가 지배해온, 그래서 차별과 억압이 존재해온 반민주적 교육을 극복해야 한다. 나의 이웃 사람이, 나의 이웃 마을이 차별받지 않고 공감을 받으며 살아갈 수 있는 장소의 마련, 그 장소에서 이야기하며 살아갈 몸들을 맞이하는 것은 지역자치가 반드시 이루어내야 할 과제이다. 이런 의미에서 지역자치는 경제공동체를 넘어 인문공동체를 마련해야 하는 과제를 떠맡고 있다. 약자의 서러움을 너무나 많이 겪은 우리는 그동안 끝없이 도약하는 경제·기술공동체를 마련하는 데 급급했지, 서로 손잡고 함께 가는 인문·예술공동체를 마련하는 데 주목하지 못했다. 우리는 지금 합리적인 태도로 자율적인 삶을 꾸려갈 수 있는 민주시민을 교육하는 차원을

51) 한국 현대사에서는 상상력을 중시하는 인문교육이 제대로 이루어지지 못했다. 상상력의 억압은 감정의 아름다운 놀이가 부재하는 사회를 만들었다. 상상력의 자유로운 놀이는 도덕의 훈육체계 안에서, 자본주의 경쟁시스템 안에서 불순하거나 무용한 것으로 버림받았다. 이제 우리의 풀뿌리 민주주의에서는 상상력의 창조적 활동과 공감적 활동을 추구하는 인문교육을 통해서 인문정치가 구현되도록 해야 한다. 가령 마르쿠제의 경우 그는 “미학적 차원”을 통해 현실원칙, 이른바 이성 질서의 억압을 깨어나가 에로스 공동체를 추구한다(H. 마르쿠제, 『에로스와 문명』, 김인환 옮김, 나남, 2012, 213-240쪽 참조).

넘어 공감적인 태도로 서로 체험하고 이해하는 연대적인 삶<sup>52)</sup>을 꾸려갈 수 있는 민주시민을 교육해야 한다.

이 또한 정부의 교육정책과 밀접하게 연관되어 있다. 이제 이런 교육이 가능하기 위해서는 정부가 주도하는 기존의 중앙 중심의 교육정책을 내려놓아야 한다. 경제협력개발기구(OECD)가 2014년 9월에 조사한 결과에 의하면 OECD 회원국 중 우리나라는 국민이 부담하는 공교육비 비율이 회원국보다 3배나 높다. 대학교육비의 경우 정부는 27%만 부담하고 나머지 73%는 고스란히 국민이 부담하고 있다. OECD 회원국의 경우 고등교육비 정부 부담비율이 평균 69%에 이른다.<sup>53)</sup> 게다가 통계청 조사에 의하면 2016년 우리나라의 사교육비 지출은 18조 1천억원에 이른다.<sup>54)</sup> 낱알이 국민의 교육비 부담은 늘어나고 이로 인해 결혼도 하지 않거나 결혼하여도 아이를 낳지 않는 경우가 증가하고 있다.<sup>55)</sup> 뿐만 아니라 과도한 교육비 지출 문제로 학부모들은 노년준비를 제대로 할 수 없는 상황이다. 상황이 이리함에도 우리의 정부는 교육지원은 적게 하고 관리는 가장 많이 하고 있는 실정이다. 이런 중앙 중심의 교육 시스템은 개선되

52) Ottfried Höffe, *Gerechtigkeit*, München: C. H. Beck, 2004, S.91-92 참조.

53) 임현석, 「대학교육비 73% 국민이 짊어져」, dongA.com, 2014.9.10. 참조.

54) 통계청, 「2016년 초·중·고 사교육비 조사결과」, 통계청 보도자료 2017.3.14., 1쪽 참조. 강남훈은 우리나라의 사교육비 사용이 30조원에 이르는 것을 추정하고 있다(강남훈, 「대학과 나라를 살리는 새로운 대학체제」, 미디어오늘, 2017.5.3. 참조).

55) 빛내서 교육비를 지원하는 에듀푸어가 2016년말 60만6천 가구에 이르며, 직장인 10명 중 4명에 여기에 속한다(송기석, 「인사말」, 노수석열사추모사업회 외, 『‘헬-우폴탑’ 해소방안, 차기정부에 요구한다』, 6쪽 2017.4.12. 6쪽 참조). 게다가 교육을 받고 있는 학생들은 학기가 시작되면 37.7% 학생이 등록금과 생활비를 걱정하고 있으며, 57.9%의 학생이 생활비를 걱정하고 있다(임희성, 『‘헬-우폴탑’ 해소방안, 차기정부에 요구한다』, 노수석열사추모사업회 외, 같은 자료, 10쪽 참조). 서울 소재 사립대학에 재학하는 학생의 경우 4년간 교육비가 6400만원에 해당하며, 취업 준비 등 여러 비용을 환산하면 1억 수준에 이른다(같은 글, 11쪽 참조). 2016년 우리나라의 출산율은 1.25명으로 OECD 회원국 중 최하위이며 세계 224개국 중 220위인 상태이다(같은 글, 13쪽).

어야 한다. 우리는 행정 제도적 차원에서 우선 교육의 지역 분권화를 더 적극적으로 추진해야 하며, 나아가 인문적 차원에서 교육의 지역 자치화를 이루어내야 한다. 그래서 각 지역들이 교육의 주체가 되어 자신들의 역사를 사유하고 이웃을 사유할 수 있도록 해야 한다. 아울러 이를 통해 우리는 각 지역들이 서로 자유롭되 함께 공감하는 인문공동체의 길로 나아가야 한다. 이럴 때 비로소 우리는 촛불운동이 마련한 생활정치도 제대로 구현할 수 있으며, 아울러 진정한 풀뿌리 민주주의도 실현할 수 있다.

이상에서 보듯이, 분권과 자치는 상생 관계에 놓여 있다. 지역의 자치는 중앙 권력에 예속된 지방 권력으로는 가능하지가 않다. 그러므로 자치가 제대로 가능하기 위해서는 행정 제도적 차원에서 권력 분립, 즉 분권이 반드시 이루어져야 한다. 그러나 분권만으로는 지역들의 자율권은 마련할 수 있어도 이들 사이의 공감적인 연대를 확보할 수는 없다. 이 공감적 연대는 각 지역들이 권력 주체를 넘어 인문적 주체로 거듭날 때 가능하다. 그러므로 자율권을 중시하는 분권적 민주주의의 한계를 넘어서기 위해서는, 즉 공감적 연대를 추구하는 자치적 민주주의로 나아가기 위해서는 각 주체들이 인문교육을 통해 인문적 주체로 성장하여야 하며, 아울러 이들이 인문공동체에 참여할 수 있어야 한다. 사실 자치적 민주주의를 통해 우리 모두가 인문공동체에 참여할 수 있을 때 분권의 현실화도 더욱 더 용이해진다. 왜냐하면 인문공동체 참여하는 인문주체들은 다른 지역들이 지니지 못한 개성과 이에 기초한 창의성을 지니고 있기 때문이다. 이 창의성은 해당 지역의 탁월성을 길러내는 원천이기도 하다. 따라서 지역자치는 지역분권에 활력을 제공한다. 이런 면에서 지역자치와 지역분권은 상생 관계에 놓여 있으며, 권력공동체와 인문공동체도 공생 관계 놓여 있다. 이들 양자가 잘 어우러질 때 비로소 풀뿌리 민주주의도 완성될 수 있다.

## 5. 나가는 말

이상에서 보았듯이, 최근 우리 사회에는 풀뿌리 민주주의의 실현과 관련하여 분권과 자치에 대한 논의와 실천 운동이 비교적 활발하게 이루어지고 있다. 현 정부 역시 이런 흐름의 중심에 자리하고 있다. 어쩌면 오늘의 이런 흐름은, 앞서 서론에서 언급했듯이, 촛불운동의 정신을 구현하는 길이자 과거 참여정부의 지방분권 운동을 완성하는 길이기도 하다. 이는 중심을 재구성하여 지배를 일삼아온 과거를 청산하는, 이른바 중심 없는 중심을 형성하는 길이기도 하다. 이제 우리는 상부조직이나 지도자가 명령하는 방식이 아니라 풀뿌리들 각자가 자신의 목소리를 내는 새로운 인문정치를 실현해야 한다. 이 인문정치는 풀들이 제대로 뿌리를 내려 저마다 자신의 참 생명을 표현하는 장소의 정치, 몸의 정치여야 한다. 우리는 이런 정치를 통해 인문공동체를 압도하는 권력공동체가 그동안 우리에게 가해온 추상의 폭력을 넘어가야 하며, 아울러 이로부터 억압받은 개체성과 지역성을 다시 살려내야 한다. 몸을 가진 개체들이 거주하는 장소, 이 장소에 함께 살아가는 마을이 제대로 자기 목소리를 낼 때, 우리는 비로소 정의의 공동체에만 머물지 않고 이를 넘어 공감의 공동체로까지 나아갈 수 있다.

이제 우리는 이런 인문정치를 통해 인문공동체를 구현하고, 이와 더불어 진정한 자치와 풀뿌리를 민주주의도 실현해야 한다. 이를 위해서는 우리는 현존 중앙정부에 예속된 헌법 조항의 내용을 먼저 개정해야 하며, 그리고 분권과 자치를 관주도로 진행하거나 정치권력을 획득할 목적으로 악용하는 모든 시도들을 경계해야 한다. 또한 이런 분권과 자치를 가로막고 있는 지식 연구 및 학습 환경의 반인문적 경향도 극복해야 한다. 지금처럼 중앙 지향적인 반인문적 연구 및 학습 환경으로는 지역의 분권도 자치도 제대로 실현할 수 없으며, 따라서 풀뿌리 민주주의도 이루어

낼 수 없다. 우리는 반인문적 자치와 반자치적 인문을 극복해야 한다.

따라서 분권과 자치를 제대로 실현하고 풀뿌리 민주주의를 온전히 이루어내기 위해서는 우리는 먼저 행정제도와 관련하여 권력 분립을 이루어내어 분권적 민주주의를 실현해야 한다. 그리고 다음으로 우리는 이를 넘어 각 지역들이 서로 체험하고 이해하는, 그래서 제대로 공감하고 연대하는 인문공동체를 이루어내어 자치적 민주주의를 실현해야 한다. 우리는 이 인문공동체 마련과 자치 민주주의의 실현을 통해서 그동안 교육과 자본과 권력이 결합하여 우리에게 작동해온 부당한 지배구조를 해체해야 하며, 우리의 의식을 오래도록 지배해온 반인문적 삶을 극복해야 한다. 즉 우리는 인문공동체 마련과 자치적 민주주의의 실현을 통해 풀뿌리들이, 이른바 민초들이 자신들이 거주하며 살아가는 장소를 일터의 차원을 넘어 놀이터와 쉼터로까지 고양시켜내도록 해야 한다. 이렇게 함으로써 우리는 기존의 중심주의가 낳은 반인문적 삶을 극복하고, 풀뿌리가 삶의 씨알이 되는 민주주의를 실현해야 한다.

## 참고문헌

- 「대한민국헌법」(1987.10.29. 개정. 1988.2.25. 시행), <http://www.law.go.kr/lsEfInfoP.do?lsiSeq=61603#>, 2017.10.19.
- 「풀뿌리 민주주의」, 나무위키, <https://namu.wiki/w/%ED%92%80%EB%BF%8C%EB%A6%AC%20%EB%AF%BC%EC%A3%BC%EC%A3%BC%EC%9D%98>
- 가라타니 고진, 『네이션과 미학』, 조영일 옮김, 도서출판b, 2013.
- 가라타니 고진, 『세계공화국으로』, 조영일 옮김, 도서출판b, 2014.
- 가라타니 고진, 『트랜스크리티』, 송태욱 옮김, 한길사, 2011.
- 강남훈, 「대학교 나라를 살리는 새로운 대학체제」, 미디어오늘, 2017.5.3.
- 고광용, 「중앙지방정부간 사무이양 체계 및 성과에 관한 연구」, 국회입법조사처 편, 『입법과 정책』 제8권1호, 2016.
- 김상봉, 『학벌사회』, 한길사, 2004.
- 김석수, 「다원주의와 지방자치」, 사회와 철학 연구회 편, 『한국 사회와 다원주의』, 이학사, 2003.
- 김석수, 「자율성의 운명과 우리의 현실」, 『사회와 철학』 제19호, 2010.
- 김석수 외, 『한국 인문학의 자기성찰과 혁신』, 경제·인문사회연구회, 2008
- 김의수, 「상식철학으로 읽는 대한민국 교육 현실」, 사회와철학연구회 편, 『한국 교육현실의 철학적 성찰』, 씨아이알, 2014
- 김찬동, 「국가관리에서 자치관리로의 전환 필요」, 한국자치학회 편, 『주민자치』 제68권, 2017.
- 김찬동, 「헌법적 근거 위해 주민자치운동 필요하다」, 한국자치학회 편, 『주민자치』 제69권, 2017.
- 김필두, 「주민자치는 국가 간 문제 해결의 지름길」, 한국자치학회 편, 『주민자치』 제66권, 2017.
- 김필두, 「주민자치 원천이자 풀뿌리 민주주의 근간」, 한국자치학회 편, 『주

- 민자치』 제69권, 2017.
- 로널드 드위킨, 『민주주의는 가능한가?』, 홍한별 옮김, 박상훈 해제, 문학과 지성사, 2012.
- 로널드 드위킨, 『새로운 정치 토론을 위한 원칙』, 홍한별 옮김, 문학과 지성사, 2012.
- 루소, J. J., 『사회계약론』, 朴玉茁 역, 박영사, 1990.
- 마르쿠제, H., 『에로스와 문명』, 김인환 옮김, 나남, 2012.
- 마이클 샌델, 『정치와 도덕을 말하다』, 안진환·김선욱 옮김, 와이즈베리, 2016.
- 문석진, 「자치분권시대, 자치정부의 새로운 역할」, 자치분권대학 편, 『자치분권대학, 어떻게 나아갈 것인가?』, 2017.8.8.
- 문용일, 「EU 권한분배와 보충성 원칙의 실제적 적용」, 『세계지역연구논총』 27집 1호, 2009.
- 문현웅, 「서울대 지역격차 해소? 강남3구 여전히 강세」, Premium Chosun, 2016.07.12.
- 박 철, 「주민생활 변화 대리할 지역정당 도입하자」, 한국자치학회 편, 『주민자치』 제69권, 2017.
- 박병수, 「대기업 취업, 수도권 대학출신 61.2%」, Daily U's Line, 2013.02.13.
- 변태섭, 「“국민 76% 학력이 인생 결정” ... 학벌사회 해소책 무기력」, 국민일보, 2014.12.8.
- 송기석, 「인사말」, 노수석열사추모사업회 외, 『‘헬-우골담’해소방안, 차기정부에 요구한다』, 2017.4.12.
- 신승환, 「탈중심성 논의의 철학적 지평」, 부산대학교 한국민족문화연구소 편, 『탈근대 탈중심의 로컬리티』, 혜안, 2010.
- 안성호, 「굿 거버넌스를 향한 긴 여정: 한국 지방분권정책의 성과와 과제」, 경기중부권 행정협의회 제1기 지방분권아카데미, 『이제는 지방분권

- 이다』, 2012.7.
- 안토니오 네그리·마이클 하트, 『제국』, 윤수중 옮김, 이학사, 2007.
- 안희정, 『247명의 대통령』, 나남, 2010.
- 염정민, 「풀뿌리 민주주의의 조건과 가능성」, 한양대학교 제3섹터연구소, 『시민사회와 NGO』 제3권2호, 2005.
- 우정국, 「자치분권시대의 인적자원개발」, 자치분권대학 편, 『자치분권대학, 어떻게 나아갈 것인가?』, 2017.8.8.
- 이기우, 「국가개조를 위한 지방분권 개헌이 필요하다」, 국회지방자치발전위원회 편, 『지방자치와 분권 강화 방안』, 2014.12.
- 이상봉, 「대안적 공동공간으로서의 로컬의 전망」, 부산대학교 한국민족문화연구소 편, 『탈근대 탈중심의 로컬리티』, 혜안, 2010.
- 이원민, 「성숙한 지방자치를 위한 발전과제」, 국회지방자치발전위원회 편, 『지방자치와 분권 강화 방안』, 2014.12.
- 이윤소, 「‘인’서울대학 연 1600만원, 지방출신이라서 더 서럽다」, 오마이뉴스, 2014.8.6.
- 이재성, 「지방분권과 민주주의」, 사회와 철학 연구회 편, 『다시 민주주의다』, 씨아이알, 2015.
- 임현석, 「대학교육비 73% 국민이 짊어져」, dongA.com, 2014.9.10.
- 임희성, 「‘헬-우골탑’ 해소방안, 차기정부에 요구한다」, 노수석열사추모사업회 외, 『‘헬-우골탑’ 해소방안, 차기정부에 요구한다』, 2017.4.12.
- 자크 데리다, 『해체』, 문예출판사, 1996.
- 장규식, 「거대 도시 ‘서울공화국’의 명암-해방 후 서울의 거대도시화와 특권화 과정」, 역사문제연구소 편, 『역사비평』 65권, 2003.
- 정준호, 「지방서도... 좋은 일자리는 수도권 출신 차지」, 한국일보 2017.09.18.
- 조동일, 『인문학의 사명』, 서울대학교 출판부, 1997.
- 주성수, 「풀뿌리 민주주의의 이론적 기초: ’대의 대 직접 민주주의 논의를

- 중심으로」, 한양대학교 제3섹터연구소, 『시민사회와 NGO』 제3권2호, 2005.
- 지명훈, 「지방서 수도권으로 대학생 교육비 년 1조원 유출」, 동아일보, 2005.4.28.
- 질 들뢰즈/펠릭스 가타리, 『천 개의 고원』, 김재인 옮김, 새물결, 2003.
- 통계청, 「2016년 초중고 사교육비 조사결과」, 통계청정보도자료 2017.3.14.
- 피에스 부르디외, 『실천이성』, 김웅권 옮김, 동문선, 2005.
- 하승우, 「풀뿌리 민주주의, 정치의 고정관념을 뒤집다」, 『희망세상』, 2011.
- 한국지방자치학회 편, 「EU 지역정부 사례 연구」, 2010.10.
- 한나 아렌트, 『정신의 삶1 - 사유』, 홍원표 역, 푸른숲, 2004.
- 홍완식, 「유럽연합과 보충성의 원칙」, 『유럽헌법학회연구논집』 제2호, 2007.
- Arendt, H., *The Human Condition*, Chicao & London: The University of Chicago Press, 1973.
- Arendt, H., *The Life of Mind - Thinking*, New York and London: Harcourt Brace Jovanovich, 1977.
- Höffe, Ottfried, *Gerechtigkeit*, München: C. H. Beck, 2004.
- <http://blog.naver.com/PostView.nhn?blogId=thaitour&logNo=220932191480>, 2017.10.15.
- <http://www1.president.go.kr/articles/517>. 2017.10.19.
- <http://www1.president.go.kr/government-projects#page4>. 2017.10.19.
- Kant, I., *Die Metaphysik der Sitten*, 학술원판 칸트전집 제7권.
- Kant, I., *Zum ewigen Frieden*, 학술원판 칸트전집 8권.
- Locke, J., *Of Civil Government*, The Works of John Locke, Vol.5, London: Scientia Verlag Aalen, 1963.
- Messner, Johannes, *Social Ethics*, St. Louis & London: B. Herder Book, 1965.
- Rousseau, J.-J., *The Social Contract*, in Fredrick Watkins(tr. and ed.), *Political Writings*, The University of Wisconsin Press, 1986.

## **Local Decentralization · Self-governing, Humanistic Community, and Democracy**

Kim, Suk-soo (Kyungpook National Univ.)

This article discusses the grassroots democracy that the current government is aiming at and the local decentralization and regional self-governing that it is pursuing to realize this. This democracy respects the individual life of the community members and seeks a way to harmonize their lives. Therefore, this democracy cannot but emphasize the autonomy of the local community, which is the home of these individuals. Therefore, the present government intends to realize local decentralization and self-governing. However, recent claims about decentralization and self-governing mainly focus on system improvement from the administrative point of view, and do not go far to improve the fundamental condition of human life from humanistic point of view. Moreover, these claims merely emphasize the importance of decentralization and self-governing, but do not give a more detailed account of the differences and deep relationships between them. These arguments also do not provide an in-depth discussion of how decentralization and self-governing should be in relation to grassroots democracy. In particular, these arguments deal only with the rights relations between power-seeking communities and do not actively address the status of the humanistic community seeking solidarity among the communities. This article focuses on these problems and argues that to realize grassroots democracy properly, we must go beyond the decentralized democracy related to the autonomy of the

power communities to the self-governing democracy seeking the human community. Without an effort to bring the region back to the humanities community, we can not properly realize local decentralization, self-governing, and grassroots democracy.

Key words: Decentralization, Self-governing, Grassroots Democracy, Humanistic Community, Decentralized Democracy, Self-governing Democracy, Center, Region

김석수 E-mail: [kstomas@hanmail.net](mailto:kstomas@hanmail.net)

투 고 일	2018년 10월 15일
심 사 일	2018년 10월 29일
게재확정	2018년 11월 11일