「지방정부연구」 제21권 제4호(2018 겨울): 465-487

The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.21 No.4 (2018 Winter)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.21.4.20

기호학적 텍스트분석을 통한 지방분권담론의 이분법적 대립성 해체

최 성 욱

국문요약

본 연구는 텍스트분석을 통해 지방분권담론을 해체하는 작업이다. 담론해체의 도구로서 기호학적 텍스트분석틀과 내러티브방법론을 적용하였다. 먼저 지방분권관련 선행연구에 대한 내용분석을 실시하여 연구경향을 보았다. 그런 후, 기호학적 내러티브방법론을 통해 지방분권의 텍스트를 분석하였다. 분석결과, 우리의 지방분권텍스트는 수사적 담론의 성격을 가지며 집권/분권의 이분법적 대립성을 띠는 경향을 나타낸다. 이분법적 대립항은 주로 규범연구에서 발견된 반면 이론연구와 실증연구는 그렇지 않다. 마지막으로, 집권/분권의 이분법 해체를 위해 우리의 의식과 무의식 속에 내장된 중앙편향적 권력지향성을 통찰할 필요가 있음을 강조한다.

주제어: 지방분권, 균형발전, 텍스트 분석, 이분법, 해체

Ⅰ. 서론

우리나라에서 지방분권에 관한 담론은 수사적이며 권력게임의 양상을 띤다. 지방분권의 이야기는 중앙집권이라는 대립항에 견주어져 전개된다. 비민주적 억압세력으로 규정된 중앙집권에 대한 투쟁과 권력쟁취의 당위성을 설교한다. 비록 한 소절에서 집권-분권의 연속체를 이야기하는 텍스트일지라도, 줄거리와 맥락은 집권/분권의 이분법으로 극화되곤 한다. 분권론자는 집권화를 구시대의 유물로 인식하며 중앙정부와 관료를 반대(또는 적대)세력으로 전략적인 규정을 한다. 현 시대적 흐름에서 분권화는 선이 되며 집권화는 악으로 간주된다. 이러한 선악의 이분법적 대립구도가 지방분권담론에 표상되어있다. 정부마다 정도차이는 있을지언정, 중앙집권과 지방분권의 이분법적 대립구도를 내재한 수사적 담론이 반복된다. 이러한 수사적 담론의 재현은 정치적 권력게임을 증명할 뿐 문제해결을 위한 대안탐색에는 부정적이다.[1)]

1) 이와 같은 문제인식은 25년 전에 써진 선행논문텍스트의 한 소절과 유사하다: “일반적으로 분권화의 옹호자들은 자유, 자치와 독립성을 매우 강조하는 반면 집권화의 찬성자들은 질서, 효율과 효과성을 중요시한다. 하지만 분권/집권화의 찬반양론은 “너무 수사학적 언어로만 표현되어왔다.” 이러한 논쟁은 오히려 공공정책결정자들을 심각한 딜레마에 빠뜨린다. 그래서 경험적 연구는 그 중요성이 더하고 있다”(배인명,

우리나라는 중앙집권체제를 통해 반세기만에 산업근대화를 이루었다. 압축성장의 과정에서 수도권과 비수도권 간의 지역격차가 심화되고, 비민주적인 권위주의가 만연하였으며, 자원배분의 비효율이 야기되었다. 이러한 압축성장의 부산물은 주요한 정책문제로서 지속되고 있다. 이를 해결하기 위해 지방분권과 균형발전이 - 특히, 참여정부 이후 - 국정과제로 설정되어왔다. 현 정부의 국정기조도 국가의 고른 발전을 위한 지방분권과 균형발전이다. 대통령은 "강력한 지방분권공화국을 국정목표로 삼고, 수도권과 지방이 함께 잘 수 있도록 지방자치권을 헌법화하겠다"고 공언한다. 국무총리는 중앙과 지방간의 관계를 "기울어진 운동장"으로 표현하여 인식한다. 지방자치발전위원장은 "지방분권과 자치, 수직적 권력분산을 수행하는" 자치분권의 실천의지를 천명한다. 지역발전위원장은 "지역주도의 자립성장기반을 확보하여 사람 중심의 국가균형발전을 실현시키겠다"고 한다.

지방자치시대를 개막한 지 20여년이 흘렀다. 그러나 표상세계에 등장하는 문제인식과 해결대안에 관한 내용은 예나 지금이나 대동소이하다. 그 동안 지방에 이양된 기능영역에 따라 심층적인 분권효과검증이 활발히 이루어질법하다. 이러한 검증작업이 이루어지고 있다면, 20여년 전의 거대담론이 정권성향의 유사도에 따라 재현되는 보수성(/비진보성)을 목격하진 않을 것이다. 현 추세라면, 지방분권과 균형발전은 - 방향과 정도의 차이는 있을지라도 – 향후 모든 정부에서도 국정과제로 설정해야할 문제임에 틀림없다. 지방재정의 중앙재정에 대한 의존성이 심화되면서,[2] '2할, 3할 또는 반쪽 자치'라는 용어가 지방자치단체장과 자치론자의 '사전'에 등재되었다.[3] 자치를 위한 지방분권과 균형발전전략은 상이한 논리로 해석되어 대결하기도 하고 조화를 모색하기도 한다. 지방분권이든 균형발전이든 납세자인 시민에게 귀결되는 것이 무엇인지 불분명하다. "고르게 발전"한다거나 "연방제 수준의 분권과 지역정부"가 시민에게 어떤 의미를 갖는지 애매모호하다. 지방분권담론이 납세자의 기본권 신장과 복리 증진의 언어인가 아니면 이를 표방한 권력분할게임인가?

지방분권 담론과 텍스트가 권력욕망을 은닉하고 있는 정치적 수사인지, 아니면 실재적 통찰과 과학적 정신에 의한 문제해결의지의 이야기인지를 분별해야 할 것이다. 본 연구는 중앙집권이나 지방분권에 대한 태도를 견지하여 또 하나의 담론을 형성할 목적으로 행해지는 것이 아니다. 어떤 대안이나 의견이든 과학적 분석과 실재에 대한 정밀한 통찰에 의해 제시되어야 한다. 과학적 분석

1993b: 144).

2) 2015년 기준 통합재정지출(총 597.8조원)에서 중앙정부와 지방정부(지방교육 포함)는 62.8 : 37.2의 비율을 차지한다. 그러나 이전재원(지방교부세+조정교부금+보조금)을 고려한 실제 재정사용액을 기준으로 하면 중앙과 지방정부의 비중은 53.7 : 46.3이다. 복지시책확대가 주로 사회복지 국고보조사업을 통해 이루어지면서 지방세출 중 사회복지예산비중이 확대됨과 동시에 지방세입에서 국고보조금이 증가하고 있다. 지방자치단체 예산에서 이전재원이 차지하는 비율이 2010년 39.5%에서 2015년 42.4%로 증가하였다(한재명·김성수, 2016).

3) 이와 관련하여 다음과 같은 인식이 전형적인 예이다. "지방자치 20년의 많은 성과에도 불구하고 '2할 자치', '반쪽 자치' 등 지방자치제도에 냉소적인 시선이 있다. 급기야 지방정부의 역량을 비판하면서 지방자치 무용론을 제기하는 견해도 종종 볼 수 있다. 사실, 우리는 현재 중앙과 지방의 사무배분 비율은 7:3, 재정적 비율은 8:2에 이를 만큼 여전히 중앙집권적이다"(김영식, 2016: 356).

과 통찰력을 결여한 채 표상되는 지배담론과 정치이념은 권력에 대한 이야기는 해줄지언정 실제 문제해결을 담보해주진 못한다. 지방분권이든 중앙집권이든 궁극적으로 납세자의 기본권과 삶의 질 향상과의 인과성에 기초하여 이야기되어야 한다. 과학적 근거가 미약한 정치적 견해와 수사에 따라 주장되는 허위 인과성을 경계해야 할 것이다. 허버트 사이몬이 조직원리론에 대해 비판했던 맥락이 상기된다. 분권론이든 집권론이든 격언수준을 넘어 엄격한 경험적 증거와 논리에 입각해야할 것이다.

본 연구는 이러한 문제의식 하에 기호학적 텍스트분석을 통해 지방분권담론을 해체하려는 시도이다. 그럼으로써 실재에 근접한 사고와 대안을 위한 함의를 제공코자 한다. 이를 위해 첫째, 담론해체의 도구로서 기호학적 텍스트 분석과 내러티브 방법론을 소개한다. 둘째, 지방분권에 관한 선행논문들을 검토하여 텍스트를 분석한다. 상술하면, 검토된 선행연구에 대한 내용분석을 하여 연구경향을 보고, 기호학적 내러티브방법론을 통해 지방분권텍스트에 내재된 이분법적 대립성을 포착한다. 셋째, 이분법 해체를 위한 비판적 소고를 밝혀본다.

Ⅱ. 이론적 배경: 텍스트 분석과 이분법의 해체

1. 텍스트와 해체의 의의

텍스트(text)는 저자와 독자가 만나는 기호학적 담론(discourse)의 장이다. 텍스트는 이미지, 은유, 내러티브, 이야기, 신화, 이데올로기 등과 같은 상징체계로 구성되어 있다(김경용, 2010). '텍스트'라는 용어는 다양하게 해석되는데, 광의적 측면에서 "체계화할 수 있는 메시지와 주제를 담는 모든 종류의 구두 또는 문서 자료"라고 할 수 있다. 담론은 이러한 텍스트의 집합체로서, 어떤 구조적 특징에 의해 패턴화된 사회적 맥락(contexts) 속에 존재한다(Heracleous, 2006: 2-3). 분석상, 담론과 내러티브(narrative)의 관계는 언어와 문장의 관계와 같다. Barthes(1994: 127)에 의하면, "언어분석(linguistics)이 문장에 종지부를 찍듯이, 내러티브분석은 담론에 종지부를 찍는다." 이와 같이 롤랑 바르트는 언어와 내러티브 분석 간의 유추를 통해 내러티브를 "큰 문장(great sentence)"(pp.99-100)으로 이해한다.

자크 데리다(Jacques Derrida)와 같은 포스트모더니스트에게는 세상 모든 것이 텍스트이다. 그는 세상 그 자체를 텍스트로 간주한다(Cooper, 1989: 481). 기호학적 텍스트 분석의 핵심은 텍스트에 내재되어 있는 이분법적 대립항(binary opposites)을 밝혀내는 것이다. 텍스트에서 이분법적 대립항을 포착하는 작업은 Derrida(1978)가 제시한 해체(deconstruction) 철학의 정수라고 할 수 있다. 언어는 차이의 원리에 의해 의미를 갖는다. 검정색이 흰색에 의해 의미를 갖게 되듯, 언어의 항목은 이의 부정항목에 의해서 정의된다(Harland, 1987: 11-13; 최성욱, 2011: 230-231). 본 논문에서 적용하는 내러티브분석방법 역시 기호학(semiotics)과 수사학(rhetoric)에서 발전한 개념들에 기초한다. 기호학과 수사학의 전통적 인식에 의하면, 담론에서 의미를 찾는 방법은 이것에 배태된

대립항에 주목하는 것이다. 언어기호학자들은 이원대립적 관계가 성립할 때 기호가 탄생한다고 주장한다. '분권'이라는 기호는 '집권'과 같은 잠재적 기호 맥락에서 의미를 갖는다. 화자는 어떤 것에 대한 직접적인 언급 없이 단지 이의 대립항이 틀렸음(악)을 이야기함으로써, 그것의 옳음(선)에 대한 의미를 창조할 수 있다. 물론 모든 대립항이 선/악의 이분법처럼 명백한 것은 아니지만, 지배담론이 펼쳐지는 텍스트 세계는 이원대립성을 내포하고 있다. 해체의 의의는 이 점에서 출발한다.

해체는 기호의 양극대립고착상태를 파열시켜 이것이 실재가 아니라는 점을 현시하는 것이다. 그럼으로써 실재와 간극이 있는 특권화된 거대담론이나 절대지식을 부정한다. 거대담론이 마치 모두가 합의한 것처럼 당연시되어 토론과 논쟁이 허용되지 않는 것을 비판한다. 포스트모더니즘적 이론은 이론적이거나 실무적으로 주장되거나 신봉되는 텍스트와 이의 구성요인인 네러티브 등을 해체하려는 것이다. 즉, 거대담론에 표상되어 있는 주장이나 신념의 근거가 불확실하다는 것을 밝히면서 동시에 그러한 텍스트나 내러티브에 대해 보다 심오한 이해를 도모하려는 것이다(강신택, 2006: 289). 해체는 전략상 표상세계에 배태된 이분법적 대립구도를 포착하여 특권화된 담론지배구조를 문제시한다. 그래서 해체의 궁극적인 의도는 실재에 대한 새로운 가능성과 대안을 제시하려는 것이다. 해체는 기존의 지배적인 표상질서에 의해 침전되어 있었던 것을 부유시켜 실재와의 간격을 좁히려는 전략적 프로젝트라고 할 수 있다.

2. 이분법적 대립항의 포착과 내러티브 분석방법

텍스트에 내재하는 이분법적 대립항을 포착하는데 유용한 방법이 Feldman 등(2004)이 제안한 내러티브분석방법과 Greimas(1990)의 기호학적 사변모형이다. 펠드만 등은 수사학과 기호학에 기초한 내러티브분석방법을 조직변화사례를 재료로 하여 소개한다. 그들은 이야기(story)의 개념을 내러티브분석의 수사적 접근으로 이해하면서,[4] 내러티브분석방법이 행정연구에 유용하다고 주장한다. "내러티브는 유용한 자료이다. 왜냐하면 사람들은 흔히 내러티브 형식을 통해 세상과 자신의 입장을 이해하기 때문이다"(Feldman et al., 2004: 148).

내러티브분석방법은 수사학과 기호학 연구로부터 '이원대립항'과 '생략적 삼단논법(enthymeme)'이라는 두 개념을 끌어들인다. 화자가 어떤 상황을 서술할 때 이에 대한 의미를 밝혀내는 방법 중 하나는 이야기에 깔린 대립항에 주목하는 것이다. 화자의 이야기에서 무엇이 포함되고 배제되며 강조되는가를 해석하면서 대립항을 추론한다. 생략적 삼단논법이란 전제나 결론을 생략하면서 이야기하는 논리적 추론을 말한다. 당연시여기거나 또는 논쟁회피의 목적에 의해, 사람들의 이야기는 흔히 이러한 생략적 삼단논법의 형식을 띤다. 내러티브분석은 세 수준(단계)으로 진행된다. 첫째, 이야기 줄거리를 확인한다. 그래서 텍스트를 구성하고 있는 이야기의 내용을 한두 문장으로 축약한다. 본 연구에서는 지방분권에 관한 선행논문들을 리뷰하고 내용분석을 하여

4) 내러티브와 이야기는 흔히 혼용되나, 본 논문에서는 이야기를 내러티브의 하위개념(부분집합)으로 이해한다. 즉, 내러티브의 특정요소로서 이야기를 개념화한다.

이야기 줄거리를 구성한다.

둘째, 이야기에 명시되거나 암시되어 있는 대립항들을 포착한다. 이 작업에 유용한 것이 Greimas(1990)의 기호학적 사변모형이다. 이 모형에서는 먼저 [주체]와 [반주체]로 명명되는 이분법적 대립항을 포착하여 확인한다. 그런 다음, 주체를 부정하는 [비주체]와 반주체를 부정하는 [비반주체]를 구한다. 주체와 반주체 사이에는 역관계가 성립하고, 주체와 비주체 사이에는 모순관계가 성립한다. 한편 주체와 비반주체, 그리고 반주체와 비주체 간에는 상호보완관계가 성립한다. 마지막으로, 이러한 네 가지 항을 상호 교차하여 사변형을 만들 수 있다(김경용, 2010: 283-286; 최성욱, 2012: 129). 이러한 사변형으로 관련 텍스트 또는 담론에 표상된 신화구조를 나타낼 수 있다.

셋째, 확인된 대립항들을 반영하여 삼단논법식의 논리적 명제를 추론한다. [대전제(전제1) & 소전제(전제2), 그러므로 결론]과 같은 삼단논법식의 명제를 한 개 또는 두 개 이상으로 연속하여 추론할 수 있다. 전제와 결론은 화자의 이야기 내용에서 끌어내어 그대로 사용할 수도 있으나, 화자가 쟁점을 명확히 표현하지 않는 경우, 분석자가 이야기의 쟁점을 해석하여 전제나 결론의 문장을 구성한다. 이 점에서 생략적 삼단논법이라고 한다.

요약컨대, 본 연구에서 적용하는 텍스트 분석방법은 지방분권에 관한 선행논문을 화자의 이야기 소재로 삼는다. 이 자료를 통해 첫째로 지방분권에 관한 이야기 줄거리를 확인한다. 둘째로 지방분권텍스트에 명시되거나 암시된 대립항들을 포착하여 제시한다. 셋째로 생략적 삼단논법의 구성에 의해 논점을 명확히 한다. 자료가 방대하여 분석하는 이야기의 줄거리와 대립항들이 많을 경우, 이들에 대한 코딩작업을 실시하여 종합적인 분석 및 해석 작업을 할 수 있다. 본 연구에서는 이러한 코딩작업을 내용분석으로 실시한다.

3. 선행연구 텍스트자료와 내용분석

분석할 텍스트자료를 획득하기 위해 한국학술정보(KISS)에서 행정학 분야의 KCI 등재(후보)지에 한정하여 제목키워드를 "지방분권"으로 설정하여 검색하였다(2017년 12월). 그 결과, 119편의 논문이 등록되어 있었다. 이 중 본 연구의 주제와 성격에 부적합한 논문을 제외하고 최종적으로 85편이 선택되었다. 〈표 1〉에 제시된 기준과 항목에 의해 분류될 수 없는 논문들은 제외하였다. 그리고 내러티브분석의 윤곽을 잡기위해 최종 선택된 85편의 논문에 대해서 내용분석을 하였다.[5] 〈표 1〉은 분류기준과 항목에 따른 내용분석결과를 보여주고 있다.

5) 지면의 한계로 검토한 선행논문 85편 전체를 참고문헌에 표기하지 않는다.

〈표 1〉 지방분권 선행논문의 내용분석결과

분류기준	분류항목(코딩)		분석결과				
			소계		집권/분권 이분법 비율		
			편수	비율	예	아니오	불분명
연구접근	규범연구		44	51.8%	70.5%	11.4%	18.2%
	이론연구		13	15.3%	15.4%	76.9%	7.7%
	실증연구	질적	9	10.6%	66.7%	22.2%	11.1%
		양적	19	22.4%	21.1%	42.1%	36.8%
분권범주	입법분권		5	5.9%	80.0%	0.0%	20.0%
	행정분권 (인사, 조직, 사무/기능)		10	11.8%	40.0%	30.0%	30.0%
	재정분권		23	27.1%	13.0%	60.9%	26.1%
	분권종합		44	51.8%	70.5%	18.2%	11.4%
	복지행정		3	3.5%	33.3%	0.0%	66.7%
분권이유	지역 발전 및 격차 해소		22	25.9%	59.1%	31.8%	9.1%
	자원배분효율성과 시민참여		9	10.6%	77.8%	22.2%	0.0%
	국가경쟁력제고 (시대적 흐름)		24	28.2%	70.8%	20.8%	8.3%
	언급 없거나 불분명한 종합제시		30	35.3%	20.0%	36.7%	43.3%
분석내용	지표에 의한 분권수준 측정		3	3.5%	66.7%	33.3%	0.0%
	분권현황 및 방안 제시		27	31.8%	55.6%	18.5%	25.9%
	외국사례소개 및 시사점 제시		15	17.6%	73.3%	13.3%	13.3%
	분권영향요인 추출분석		11	12.9%	27.3%	36.4%	36.4%
	분권이론(개념과 지표)논의 또는 측정		8	9.4%	50.0%	50.0%	0.0%
	분권시대적합 행정모색		13	15.3%	61.5%	30.8%	7.7%
	분권효과(성과) 실증		8	9.4%	0.0%	62.5%	37.5%
균형발전과의 관계	충돌관계		10	11.8%	70.0%	20.0%	10.0%
	상보관계		17	20.0%	70.6%	23.5%	5.9%
	언급 없거나 불분명		58	68.2%	41.4%	32.8%	25.9%
정부별	노태우 및 이전 정부		3	3.5%	33.3%	66.7%	0.0%
	김영삼 정부		5	5.9%	40.0%	60.0%	0.0%
	김대중 정부		5	5.9%	60.0%	20.0%	20.0%
	노무현 정부		43	50.6%	62.8%	23.3%	14.0%
	이명박 정부		17	20.0%	29.4%	29.4%	41.2%
	박근혜 정부		7	8.2%	28.6%	28.6%	42.9%
	2017년 (문재인 정부)		5	5.9%	60.0%	40.0%	0.0%
전체			85편	100%	43편 50.6%	25편 29.4%	17편 20%

첫째, 선행논문의 접근법을 규범, 이론, 실증 연구 등 세 가지로 분류하고 실증연구는 질적·양적 기준으로 세분류하였다. 규범연구는 원인과 결과에 대한 탐색을 결여한 채 지방분권에 대한 당위성을 주장하거나, 타당한 연구모형과 분석프레임워크 없이 지방분권 현황 및 정책·법규를 검토하여 향후 방향을 제시한 논문이다. 이론연구는 지방분권의 조건, 원인과 결과 등 인과성을 탐색하거나, 정치사상과 논리를 통해 지방분권의 근거를 이론적으로 모색하거나 비판하는 논문이다. 질

적인 실증연구는 외국사례를 분석틀에 따라 검토하여 소개하거나 한국 상황과 비교하여 시사점을 도출한 논문이며, 양적인 실증연구는 회귀분석 등 통계기법을 사용하여 지방분권관련 변수간 관계를 분석한 논문이다. 총 85편 중 44편(약 52%)이 규범연구, 양적 실증연구 19편(약 22%), 이론연구 13편(약 15%), 질적 실증연구 9편(약 11%) 순으로 분류되어 지방분권에 관해서 규범연구가 가장 많은 비율을 점하였다. 최영출(2013: 369)에 의하면, 지방분권에 대한 당위론적인 주장은 많아도 최적의 분권수준에 대한 합의조차 이루어져 있지 않다. 분권화와 국가경쟁력이나 국민행복감과 같은 변수 간에 관계를 검증하는 작업이 대단히 중요하지만, 우리나라에서는 실증적인 연구가 부족하다.

둘째, 연구접근법의 기준을 보완하는 측면에서 분석내용을 일곱 개의 항목으로 코딩하여 분류하였다. ①지표선정을 통해 지방분권수준을 측정한 것이 3편(약 4%); ②지방분권관련 정책과 법규내용, 그리고 통계자료에 의해 현황을 파악하고 방안을 제시한 것이 27편(약 32%); ③외국사례를 통해 지방분권 성공(영향)요인을 탐색하여 시사점을 제시한 것이 15편(약 18%); ④회귀분석 등을 통해 지방분권의 영향요인을 분석한 것이 11편(약 13%); ⑤지방분권의 개념정립을 위한 이론적 논의와 각국의 분권수준을 측정·비교한 것이 8편(약 9%); ⑥지방분권시대에 적합한 행정과 거버넌스(인사, 조직, 개헌 관련)를 모색한 것이 13편(약 15%); ⑦분권화와 그 결과(효율성, 민주성 관련변수) 간의 관계를 분석하여 우리의 지방분권효과를 실증한 것이 8편(약 9%)이었다. 지방분권화와 결과변수간 관계를 입증하는 경험연구가 상대적으로 부족함을 알 수 있다. 홍준현 등(2006: 7-8)에 의하면, 지방분권의 확대에 관한 논의는 많이 이루어지고 있는 편이지만 분권화의 성과를 입증하는 실증연구는 많지 않다. 집권화의 폐해를 제시하거나 분권화의 장점을 연역적으로 제시함으로써, 분권화의 당위적 필요성을 역설하는 방법이 주로 사용된다는 것이다. 본 연구에서 확인한바, 분권화의 성과를 측정한다고 하는 경우에도 종종 효율성과 민주성 등 결과보다는 분권화 수준 자체를 성과로 간주하기도 한다.

셋째, 선행논문의 주제를 분권범주별로 분류할 때, ①지방분권특별법, 지방자치법, 헌법 등을 검토한 입법분권 5편(약 6%); ②조직, 인사, 사무기능이양 등과 관련한 행정분권 10편(약 12%); ③재정분권 23편(약 27%); ④특정범주에 국한되지 않는 포괄적 지방자치·분권 44편(약 52%); ⑤사회복지사무분권 3편(약 4%) 등으로 나타났다. 포괄적으로 지방분권을 주제삼아 연구하거나 재정분권을 다룬 논문이 거의 80%에 달한다.

넷째, 지방분권정책추진의 이유와 목표로서, ①지역격차해소와 지역발전을 위해 중앙정부로부터 지방정부로의 수직적 권한배분을 강조하는 것이 22편(약 26%); ②자원배분(공공서비스제공)의 효율성 증대 또는 시민참여확대를 위해 정부 간 수평적 권한배분을 주장하는 것이 9편(약 11%); ③국가경쟁력 제고(세계적 추세와 환경변화에 대응)를 위한 전략으로서 인식한 것이 24편(약 28%); ④명확한 언급이 없거나 포괄적으로 제시한 것이 30편(약 35%)이었다.

다섯째, 지방분권과 균형발전 간의 관계를 어떻게 이해하는가에 따라 분류해보았다. ①균형발전을 국가발전과 집권화 논리로 보는 반면 지방분권을 지역발전과 자치논리로 보아 상호충돌관계로 이해하는 것(예: 이기우, 2003b)이 10편(약 12%); ②상호보완적 개념으로 이해하거나 또는 양자

간 개념적 논리는 다르나 지방자치라는 큰 틀에서 상호보완적이어야 한다고 주장하는 것(예: 이승종, 2003)이 17편(20%); ③불분명하거나 언급이 없는 것이 58편(약 68%)이었다. 지방분권과 균형발전의 관계를 이해하는 관점은 양분되는 경향이 있다. 양자 사이에 이론과 현실에 대한 강조점의 차이가 존재한다. 김태영(2003: 261)에 의하면, 재정분권수준이 높아질수록 지역간 재정격차가 오히려 심화되는 상황에서 분권과 균형발전 간에 상충이 발생한다. 양자 간에 상충성을 부인하는 학자들은 분권과 균형이 단지 개념적으로만 대립되는 지극히 이론적인 주장에 불과하며, 현실적으로는 상충되지 않은 측면이 많다고 주장한다. 이와 같은 양분태도는 관련조직 설계에도 반영된다. 김현호(2017: 53)에 의하면, 지역발전위원회와 지방분권위원회를 통합해서 지방분권·균형발전위원회(가칭)를 만드는 것에 대해서 "지금 당장에 해야 한다"는 견해와 "시간을 두고 해야 한다"는 견해사이에 갑론을박이 치열하여 결론을 내리지 못하고 분권개헌 후로 연기했다는 것이다.

여섯째, 정부별로 분류할 때, 노태우 및 이전 정부 3편(약 4%); 김영삼과 김대중 정부 각각 5편(약 6%); 노무현 정부 43편(약 51%); 이명박 정부 17편(20%); 박근혜 정부 7편(약 8%); 2017년(문재인 정부) 5편(약 6%)이다. 지방자치제가 본격적으로 부활한 1995년을 기점으로 전(前)이 7편(약 8%), 후(後)가 78편(약 92%)이었다.

일곱째, 중앙집권과 지방분권을 이분법적 구도로 인식하여 논의를 전개하고 있는가에 따라 분류하였다. ①지방분권화를 시대적 사명으로 인식하면서 중앙집권체제(세력)를 부정적으로만 언급하거나, 또는 분권(집권)의 장단점을 모두 언급하지만 궁극적으로 분권화의 집권화에 대한 시대적 가치우월성을 당연시하며 논의를 전개한 것이 43편(약 51%); ②집권과 분권을 개념적 연속체로 가정하면서 지방과 중앙 행위자의 부정적 행태를 모두 비판하거나, 집권과 분권에 대한 가치·이념적 언급 없이 자료분석결과에 초점을 두고 논의를 전개한 것이 25편(약 29%); ③집권/분권의 이분법적 인식여부를 파악하기 어려운 것이 17편(20%)이었다. 규범연구가 집권/분권 이분법적 구도를 내포한 비율이 가장 높다. 이러한 이분법적 구도를 내포한 규범연구는 31편으로 규범연구의 70.5%를 차지한다. 이는 전체 85편 중 36.5%에 해당하는 비율이다. 반면, 이론연구 13편 중 이분법적 구도를 내포한 것이 2편(15.4%)이며, 이는 전체의 2.4%에 불과하다. 그리고 분석내용을 기준으로 볼 때, 지방분권관련 정책과 법규 등에 의한 현황파악과 방안제시(전체 85편 중 15편, 17.6%)와 외국사례분석에 의한 시사점을 제시한 논문(전체 85편 중 11편, 12.9%)이 이분법적 인식비율이 높다. 반면, 분권화와 그 결과 간의 관계분석으로 지방분권효과를 실증한 논문은 이분법적 인식비율이 0%이다.

Ⅲ. 지방분권/중앙집권의 이분법적 대립담론

1. 이야기 줄거리

우선 지방자치연구의 공식적 권위자로 볼 수 있는 두 학자의 인식을 읽어보겠다. 현 한국지방자

치학회장의 이야기이다. “과연 지방자치단체에 자치를 강화시킨다고 해서 지금의 세출증대와 세수감소의 위기를 극복할 수 있을까? 아니면 집권을 통한 효율성을 강화시켜 분배의 논리를 키우는 것이 타당한가?..... 지방자치에 대한 불신이 아직도 중앙정부의 관료 및 식자층들에게 배여 있다. G7국가들뿐만이 아니라 OECD의 상위권 국가들치고 지방자치를 제대로 하지 않는 곳이 없다. 지금 우리의 중앙정부-지방자치단체-시민사회의 관계는 수직적인 전통적 관료적 행태를 벗어나지 못하고 있다. 이제는 분권형 국가를 만들어서 다시 대한민국의 기적을 만들어 가야한다”(임승빈, 2017b). 서울대 행정대학원 교수의 이야기이다. “저출산·고령화가 유례를 찾아볼 수 없을 정도로 급속하게 진행되고 있다는 점, 군지역의 인구가 빠르게 감소해 지방소멸을 염려해야 할 시점이라는 점 등을 고려하면 자치분권은 반드시 달성되어야 한다. 자치분권의 필요성에도 불구하고 1999년 이후 우리나라의 자치분권 추진은 정권과 집권당에 따라 매우 가변적이었다..... 자치분권에 반대하는 측은 매우 견고한 연대와 지속적인 추동력 및 단단한 논리로 무장되어있다. 이에 대항하기 위해서는 반분권론자들의 논리에 합리적으로 대항하고 자치분권과제를 추진할 추동력을 지녀야 한다”(김순은, 2017: 14-17). 두 행정학자의 주장은 저출산과 고령화, ‘지방소멸’ 등 문제의 원인은 중앙집권체제이며 해결안은 분권화이고, 지방자치분권을 신뢰, 태도, 그리고 정치이념의 차원에서 규정하고 있다. 이러한 인식은 집권/분권의 이분법적 대립구도를 내포할 개연성을 가지고 있다. 이를 확인하기 위해, 선행논문의 내용분석결과를 통해 선정된 텍스트 줄거리를 시계열적으로 읽도록 한다.

#. 1993년

> “지방자치의 시대에 들어섰다고 일컬어지고 있는 지금도 우리나라의 정치행정체제는 과잉 중앙집권적인 법제와 관행에서 벗어나지 못하고 있다. 중앙정부의 정치인들과 관료들은 흔히 지방분권화에 대해 저항적이거나 소극적이며, 대부분의 주민들은 지방분권화의 필요성을 충분히 인식하지 못하고 있다. 심지어, 학계에서조차 지방분권화의 장단점을 중앙집권화의 장단점과 서로 교차하는 것쯤으로 간주하고, 지방분권화로 인한 부작용을 우려하는 입장이 만만치 않다. 지방분권화가 성공하기 위해서는 지방분권화에 대한 구성원들의 헌신과 열의가 요구되며, 지방분권화에 대한 구성원들의 헌신과 열의는 지방분권화의 필요성에 대한 구성원들의 충분한 이해로부터 비롯됨을 전제하고, 오늘날 우리나라에서 지방분권화 개혁이 시급히 요청되고 있다..... 일부 논자들은 지방분권화나 중앙집권화를 특정 이데올로기에 대한 선호의 문제로 폄하하거나, 일정한 주기를 두고 왕복운동을 반복하는 일종의 ‘시계추 현상’이나 한 때의 ‘정책유행’쯤으로 간주하려 한다. 후속연구들이 더 철저한 논변이나 반대논변을 전개함으로써 지방분권화 권력정치의 장에서 실천이성이 작용할 여지를 넓히게 될 것을 기대한다”(안성호, 1993).

요약컨대, 지방분권화와 이에 대한 논변은 성공적으로 전개되고 실행되어야 한다. 그러나 중앙집권 지지세력이나 기득권자의 저항이 있다. 이들은 지방분권화에 따른 부작용을 부각시킨다거나 특정이데올로기로 폄하한다거나 또는 일종의 유행 정도로 취급한다. 중앙집권세력과의 권력정치 게임에서 승리하기 위해서 철저한 논리의 준비가 필요하다.

#. 2003-4년

"지방분권개혁은 지방분권을 지지하는 분권파와 지방분권을 염려하는 분권염려파간에 정치게임을 거쳐야한다. 지방분권개혁의 내용은 지방분권주의자와 분권염려파간의 협상에 따라 좌우된다(김순은, 2003: 127). 재정분권을 전제로 한 지방분권이 이루어지면 중앙정부의 가용 재원이 축소되는 것은 자명하다. 중앙의 경제부처가 지방분권 개혁에 소극적인 태도를 견지하는 것도 이러한 예상과 밀접하게 관련되어 있다..... 이제까지 지방분권 개혁에 회의적인 세력은 조직적이고 항구적인 방식으로 지방분권에 대응한 반면 지방분권을 요구하는 세력은 비조직적이고 이벤트적으로 대응한 측면이 있다..... 우리나라에서 지방분권 개혁이 이루어져야 하는 것은 이론적·학문적 관점은 물론 시대적 상황을 고려할 때 의문의 여지가 없다. 세방화의 시대적 흐름을 감안할 때도 지방분권은 국제적 고립을 피할 수 있는 정치적 과제이다. 글로벌 스탠다드를 수립하는 차원의 것이다"(김순은, 2004: 40, 57).

요약컨대, 지방분권은 이론적으로나 실천적으로 의문의 여지가 없는 당연한 개혁이다. 지방분권은 국제적 고립을 피할 수 있는 글로벌 스탠다드를 수립하는 차원이다. 중앙집권세력은 이 개혁에 소극적이다. 지방분권개혁은 지지파와 반대파간의 정치협상게임이다. 중앙정부와 같은 반대파는 조직적이고 항구적으로 대응하지만 지지파의 대응은 비조직적이고 이벤트성격을 띠고 있다.

"지방분권은 단순한 권한이양이나 사무처리권자의 변경 이상의 의미를 가진다. 남성중심의 거대주의, 가부장적인 사고로부터 여성 중심적인 사고로의 전환을 의미한다. 거대담론으로부터 생활중심의 담론으로 전환을 의미한다. 양적 계량주의로부터 탈피하여 개성중심의 삶의 질적인 전환을 의미한다. 환경에 대한 무관심 내지 환경적대적인 태도로부터 생태적인 배려를 포함하는 것이다. 지방분권은 이러한 문명사적인 대전환 속에서 물량 중심적 가치로부터 인간중심적 가치로의 대전환과 맥을 같이 하는 것이다. 대량생산 소비적, 물량 중심적, 가부장적인 남성위주 사회에서 이득을 취해온 기득세력의 저항을 어떻게 극복하고 새로운 가치를 실현시키는 대열에 동참하도록 할 것인지가 지방분권의 관건이 된다"(이기우, 2003a: 100).

요약컨대, 중앙집권이라는 거대담론은 가부장적 남성위주의 양적인 가치를 담고 있는 반면, 생활담론인 지방분권은 인간과 여성 중심의 질적인 가치를 담고 있다. 지방분권개혁은 문명사적 대전환의 흐름이며 이에 저항하는 기득권 세력을 극복하는 것이 핵심이다.

#. 2011년

"우리나라와 같이 중앙집권적 전통이 강한나라에서 지방자치의 실현을 위해서는 지방분권이 필수적이다. 그러나 우리나라에서 지방자치가 재개된 지 20년이 지났음에도 불구하고 중앙정부와 중앙정치인들의 기득권 고수의지, 지방정치의 중앙정치에의 예속, 국민들의 지방분권과 지방자치에 대한 관심부족, 지방분권운동에 대한 일반시민의 참여부족 및 지방분권운동의 체계적 전략부족 등과 같은 이유들로 인해 중앙집권적 경향이 아직 강하게 남아있다(강윤호, 2011: 29). 지방분권운동이 점화된 2002년 당시와 현재의 중앙집권·수도권집중 관련 정치·사회경제적 환경들을 비교해보면 거의 변화가 없을 뿐 아니라 부분적으로는 더 악화된 경향마저 나

타나고 있다"(김정희, 2011: 30).

요약컨대, 지방자치제가 부활된 지 꽤 되었는데도 불구하고, 중앙집권세력의 기득권 유지노력, 시민의 관심부족, 그리고 분권운동의 전략적 미숙 등의 이유로 지방자치의 실현이 요원하며 이전보다 오히려 악화된 측면도 있다.

#. 2016-7년

"비록 지방자치제도가 각 국가별로 역사와 전통을 달리함으로써 상이하다고 할지라도 현대 민주주의 체제에서 탈 중앙집권화, 즉 지방분권은 공통적인 정치적 명제이다. 하지만 지방에 대한 통제권을 잃지 않으려는 중앙정부는 권한 이양에 여전히 소극적이고, 형식적인 사무이관에 머무르고 있다. 결국 정부의 중앙집권적 사고가 우리나라 지방자치의 최대 걸림돌이 되고 있는 게 작금의 현실이다(김영식, 2016: 369-70). 국가권력에 맞서 지방분권운동, 지방분권형 헌법개정운동, 지방'관치'법 개정에 대한 목소리가 이어지고 있지만, 아직 다수 국민들의 공감을 얻지 못하고 있는 실정이다. 권력핵심에 있는 중앙의 정치인이나 관료, 언론들은 중앙집권적 체제의 기득권을 유지하기 위하여 이런 목소리에 아예 귀를 막고 있다(김석태, 2016: 1-2). 지난 보수정부 10년간은 발전이나 균형정도를 측정하는 지표조차 없었으며, 그러다 보니 전국의 지역균형발전은 고사하고 심지어 지역 경쟁력 정도조차도 제대로 측정하지 않았다. 이를테면 이명박·박근혜 정부를 거치면서 특별법 제정과 특별회계편성의 철학, 취지와 정책시행 간의 괴리가 점점 커지는 문제가 발생되었던 것이다(김현호, 2017: 61). 최근 중앙차원에서의 정치적 혼란이나 정책적 무능을 볼 때, '결국 한국 정치는 중앙정부와 중앙정치가 잘되어야 한다'는 생각도 든다. 동시에 그것은 역설적으로 중앙이 혼란하고 무능해도 전체 한국 사회가 안정되고 국민들의 삶이 흔들리지 않기 위해서는 '이제는 지방차원에서의 정치와 행정이 잘 이루어지는 것이 반드시 필요하다'는 생각도 든다"(주인석, 2017: 148).

요약컨대, 탈 중앙집권인 지방분권은 모든 현대 민주주의 국가의 공통적인 정치명제이다. 그러나 지금까지 해 온 것을 보면 지방자치가 아니라 지방'관치'이다. 특히, 지난 보수정부 10년간은 이전보다 오히려 퇴행했던 경향을 부인할 수 없다. 권력의 핵심에 있지만 무능한 중앙 정치인이나 관료 등의 기득권 고수와 중앙집권적인 사고방식이 개혁의 최대 장애물이다.

2. 이분법적 대립항과 지방분권논리의 탐색

위에서 본 지방분권텍스트의 줄거리를 종합해보면 다음과 같은 네 가지 메시지를 읽어낼 수 있다. 첫째, 중앙집권과 지방분권의 가치는 상이하고 대립한다. 양자의 실현은 권력게임이나 정치적 협상의 산물이다. 둘째, 탈 중앙집권을 통한 지방분권개혁은 현대 민주주의체제의 공통적인 추세이자 과제이다. 셋째, 지방분권개혁에 조직적이고 견고한 장애물이 있다. 그래서 지방자치제 실시 이후 성과가 미진하다. 넷째, 장애물을 극복하고 이 게임에서 승리하기 위해서는 철저한 논리 마련과 시민참여의 활성화로 적극적인 분권운동을 전개해야한다. 네러티브분석방법론에 의하면, 이

러한 줄거리를 확인한 후 다음 작업은 텍스트에 명시되어 있거나 암시된 대립항들을 포착하는 것이다. 본 연구는 자의적 판단시비를 우려하여 텍스트에 명시된 경우만을 확인하였다.

〈표 2〉는 지방분권텍스트에 명시된 대립항을 포착한 결과를 나타내고 있다. 내용분석결과에서 보았듯이, 전체 85편 중에서 43편인 약 51%의 논문이 집권/분권의 이분법적 대립구도를 배태하고 있는 것으로 분류되었다. 이러한 43편의 지방분권텍스트를 읽고 지방분권과 중앙집권간의 대립항들을 확인해본 것이다. 〈표 2〉에서 확인할 수 있듯이, 지방분권의 항이 긍정적이며 우월한 시대적 용어들로 채워진 반면, 중앙집권의 항은 부정적이며 열등한 시대적 용어들이 적재되어 있다. 그리고 양적으로 중앙집권에 부착된 항이 더 많다. 2장에서 언급했듯, 화자는 어떤 것에 대한 직접적인 언급보다는 이에 대한 대립항이 틀렸음을 이야기함으로써 그것의 옳음에 대한 의미를 창조할 수 있다. 지방분권텍스트에서 중앙집권에 대한 부정적 용어와 측면들을 비교적 많이 언급함으로써 지방분권의 긍정적 측면과 규범적 당위성이 부각될 수 있는 것이다.

〈표 2〉 지방분권/중앙집권의 이분법적 대립항

[주체] 지방분권	[반주체] 중앙집권
선진국; 자주성, 혁신개혁; 탈 중앙집권화; 민주주의; 지방=협치=민=참여; 세계화흐름; 탈 관료주의; 개인의 자유와 권리; 지역특수성; 창의성, 참여; 자율행정; 글로벌 스탠다드; 주민접근성; 수요적합; 대응성과 책임성 확보; 내생적 발전욕구; 수평적·대등적 협력관계, 쌍방향적 호혜성; 로콜 맥시멈(local maximum); 당위성; 진보정권; 균형발전; 문제해결, 다양성; 거버넌스(Governance); 대등협력 정부간관계; 국가경쟁력 제고; 차등적 분권방식; 권한이양을 위한 분권과제; 정치적 기회구조 확대; 경쟁; 나은(좋은) 사회; 협력적, 상호의존적 관계; 합의; 자율성; 정부개혁; 성년; 주민자치; 정치성; 생활정치; 정보사회; 개성 중심적, 질적 삶과 생태적 배려, 여성 중심적 사고; 상황의존성; 중앙집권폐해치유; 민주화과정의 중요한 열매; 주변부; 나라전체의 IQ향상; 수요자중심; 한국의 세기 뛰어넘기; 탈 개발연대패러다임; 지잡대; 좋은 거버넌스; 파트너로서 시민; 국가의 재구조화(국가시스템의 전면적 재편); 근본적 혁신; 원심력; 자주결정; 지역경제기반조성, 지방활력, 생활문화; 다양성; 신중앙집권화의 대응차원; 시민참여의사회; 보충성원리; 다층거버넌스; 알투지우스 사상; 공동체주의; 반절대주의; 자율적 책임성확보; 신뢰사회; "그동안 지방이 중앙에게 빼앗겼던 것을 되찾는 것"; "민주화라는 보석함에 들어 있는 잘 엮인 구슬목걸이"	후진국(개도국); 반분권적 저항세력; 경제발전 제일주의; 행정의 안정성과 계속성; 지방자치의 최대걸림돌; 중앙=통치=관=소외; 수도권과 비수도권의 격차; 중앙공무원; 세계화의 역행; 지역불균형, 재원낭비초래; 기득권; 권력, 통제, 효율성; 국가편의주의; 비자율성, 비경쟁성, 수직적 관계; 국가의 종합발전과 성장동력; 균형발전; 통제행정; 일방적 권력지향; 지배행정; 내쇼널 미니멈(national minimum)사상; 현실; 보수정권; 낮은 대응성, 비능률, 부패, 획일성; 무능, 시장경제장애물, 형평성; 거버먼트(Government); 위험사회촉발제; 상하주종 정부간관계; 국가경쟁력 저해(한계); 획일적 분권방식; 책임과 통제(확보)에 관한 분권과제; 성장위주정책, 분권운동의 위협요소; 권위적; 신속성; 정치적 기회구조 축소; 불평등; 문제의 사회; 위계적 관계; 일방적 결정; 국가발전의 걸림돌; 유년기; 단체자치; 비정치성; 권력쟁탈의 제로섬게임; 산업사회; 물량중심적, 대량생산소비적, 가부장적 남성위주가치; 시빌미니멈; 시공초월 규범성; 중앙정부, 서울; 블랙홀; 중심부; 제도적 피로감; 공급자중심; 소용돌이 정치체제; 인(in) 서울 대학; 정부실패; 규모의 경제; 상하복종; 관리와 통제대상인 시민; 낡은 체제; 권위주의; 대수술의 대상; 구시대 패러다임; 구심력; 여당의 일당독주, 서울 일극집중, 대기업중심주의, 종신고용제도, 단기간의 양적 성장; 획일화; 사이비지방분권화; 지역별 독점과 배제; 국가주의 사회; 개인주의; 절대주의 국가론; 홉스사상; 타율적 책임성확보; "뇌신경만을 비정상적으로 비대화시키고, 그 밖의 모든 기관이 퇴화하는 생물체"

확인된 줄거리와 대립항들을 반영하여 생략적 삼단논법의 형식에 의한 논리적 명제를 추론해보면 다음과 같다: [전제1] 개혁이란 추동-반동세력간의 정치적 권력게임이며 게임승리를 위해 반동세력에 대항할 논변과 지지세력 확보가 핵심이다. [전제2] 지방분권개혁은 세계화시대에 선진국

을 비롯한 현대 민주주의 국가들이 공통적으로 추진하고 있는 글로벌 스탠다드이다. 집권논리에 익숙한 중앙정부와 관료 등 기득권 세력은 조직적으로 분권개혁에 저항한다. [결론] 그러므로 국제적 표준을 거부하는 중앙집권반동세력의 기득권포기를 위해 체계적인 반대논변 준비와 시민참여 활성화를 통해 적극적인 분권운동을 전개해야할 것이다.

이러한 지방분권 담론상의 논리적 명제에 대한 타당성 여부는 경험적 연구를 통해 향후 지속적으로 검증해야 할 과제이다. 분권과 집권 현상은 시공을 초월하여 그 동안 역사적으로 반복되어 왔으며 분권론자와 집권론자는 이분법적 대립구도를 형성해온 경향이 있다. 양자 간의 이분법적 대립은 이론과 논리의 취약성과 연관된다. 김익식(1990a: 1375)에 의하면, 지방분권담론을 둘러싼 이러한 집권/분권론 세력사이의 갈등은 궁극적으로 이론의 부재 때문이다. "분권화의 역할과 영향에 관한 이들의 상반된 견해가 얼마만큼의 설득력을 갖는다 할지라도, 사실상 그것은 주장(arguments)이나 수사(rhetoric)에 가까울 뿐 이론이라고 보기엔 어렵다." 저출산과 고령화, 농촌지역인구의 급감, 그리고 지방재정이 우리에게 당면한 문제임은 자명하다. 그러나 이러한 문제와 대안 간의 인과적 연결고리를 찾을 필요가 있다. 이러한 인과적 연결고리는 기본적으로 중앙집권과 저출산·고령화 문제간의 관계, 그리고 자치분권과 저출산·고령화 문제간의 관계 분석을 통해 찾을 수 있을 것이다.

3. 이분법적 대립구도의 여파

지방분권담론이 집권/분권의 이분법으로 표상되면 개념화 및 조작화 작업에 과학성보다는 정치성이 작용할 가능성을 높인다. 지방분권의 주요 근거가 되는 지역격차에 대해 정권과 이념적 성향에 따라 인식의 차이를 나타낸다. 이는 다시 정책적 처방에 대한 인식차이로 이어진다. "기울어진 운동장"의 기표가 책임과 권한의 불일치 현상(조석준·임도빈, 2016)을 표현한 것인지 중앙집권의 문제점을 지칭하는 것인지 명확하지 않다. 다시 말해, 중앙정부는 책임에 비해 권한이 많은 반면(책임〈권한) 지자체는 권한에 비해 책임이 많다(책임〉권한)는 인식인지, 아니면 전체적으로 중앙정부가 크고 지자체는 작기 때문에 권한이양하여 양자 간 균형화를 도모하자는 인식인지 불분명하다. '기울어진 운동장'으로 기표화된 지역불균형에 대한 기의차이는 지방분권과 균형발전 전략에 대한 이분법적 인식으로 이어진다.

예컨대, "지역은 재정적 지원을 전제로 한 지역균형정책이 체감도가 높고 중앙정부는 지역균형을 집권적인 방식으로 처리할 수 있기 때문에 반갑다"(김순은, 2017: 18)는 식으로, 지역이나 중앙정부 모두 자치분권보다는 균형발전전략을 더 선호할 것이라고 인식한다. 공공정책에 대한 이분법적 찬반 논리와 세력이 대립하는 상황에서는 표명되는 명분과 내면에 깔려있는 실익 간의 괴리가 있을 수 있다. 강명구(2006: 30-32)에 의하면, 지난 행정수도이전과 관련해 "반대세력은 국가경쟁력이라는 경제논리로, 이전 찬성세력은 균형발전이라는 비경제논리로 일관하였는데, 의도적으로 표면적 이유를 내세워 심층적 의도를 고의적으로 은폐, 왜곡하는 정치적 위선을 드러내었다." 여기에서 심층적 의도는 상반되는 정치적 셈법이 깔린 지역주의를 말한다. 정치적 셈범이 깔린 담

론이 지배하면 과학성은 퇴조한다.

이러한 개념화의 정치성 문제와 함께, 측정지표선정과 해석에 있어 비논리성 문제가 발생할 가능성이 있다. 기실, 지방분권에 대한 지표선정과 측정은 난해한 작업이다. 선행 연구들에서 상충적인 결과가 도출되는 이유는 타당성이 낮은 분권지표(지수)를 선정했기 때문이거나(최병호 외, 2012: 83) 정치적 신념에 따른 지표선정이 작용했기 때문이다. 일반적으로 수도권과 비수도권 간에 심각한 불균형이 존재한다고 인식하는 경향이 있다. 지금까지 제시된 많은 지표에서도 이러한 불균형을 나타내주고 있다. 그러나 이러한 일반적인 인식과 다르게 학자들의 관점과 주장은 상이하다. 구교준 등(2012: 174)에 의하면, '진보'학자들은 흔히 지역격차 문제를 심각하게 보고 정부가 직접적이고 과감한 투자를 통해 격차를 해소해야 한다고 주장하는 반면, '보수'학자들은 어느 정도의 지역 간 격차는 자유시장경제의 자연스런 부산물이며 세계적 기준으로 볼 때 우리의 격차 정도는 심각한 수준은 아니라고 주장한다.

측정지표가 정치적 신념에 따라 선정될 수 있음과 더불어, 축적된 통계자료의 유무에 의해 결정될 개연성도 있다. 성격상 실재를 반영하지 못하는 통계자료이지만, 축적되어 활용가능성이 있다는 이유로 지표로 선정되기도 한다. 또한 비교단위에 논리적 오류를 범하기도 한다. 그러나 이러한 오류가능성에도 불구하고, 일단 분석된 결과는 표상세계에서 팩트로 수용되고 정치적 수사로 활용될 수 있다. 지역격차의 측정지표로서 재정자립도를 선정하고 비교단위의 오류를 갖는 텍스트를 예시해 보겠다. "예산총액에서 차지하는 복지예산의 비중에서도 기초자치단체 간 양극화가 심각한 수준이다. 광주 북구는 62.7%이고, 대구 달서구는 62.1%인 데 비해 경북 울릉군은 6.78%에 불과하다. 복지예산의 비중이 낮은 61개 지역 모두 군 단위 지방자치단체이다. 복지예산 비중만 보더라도 군 단위와 구 단위 지자체간 격차가 이 정도로 크다"(허만형, 2017: 25). 전남 신안군과 서울시 강남구 간에 재정자립도를 비교하는 것이 지역격차의 지표로서 의미가 있을까? 예시처럼 62.7%와 6.8% 차이는 표면상 큰 격차를 나타낸다. 그러나 군과 자치구 간의 재정여건을 단순하게 비교하는 것은 문제가 있다. 위와 같은 선행연구가 제시하는 격차의 수치는 실제 복지수요를 반영하지 못한다. 지자체의 사회복지예산은 보육과 노인 부문의 비중이 크다. 인구분포특성상, 대도시 자치구는 영유아보육의 비중이 상대적으로 높은 반면, 농촌지역의 군은 기초연금의 비중이 높을 것이다. 더 나아가, 노인인구비율이 유사한 군도 실제 기초연금수급률은 다를 수 있다.[6)]

재정분권의 측정지표로 흔히 사용되는 재정자립도와 재정자주도가 실재를 반영하기에는 한계를 노정한다. 김태희·이용모(2012: 399)에 의하면, 재정분권화는 지방의 재정적, 정치적, 자치권한, 책임성, 그리고 지방 세입과 세출의 구성 등과 같은 여러 중요한 변수에 의하여 특징 지워지는 다차원적 개념인데, 재정자립도는 세입측면에서만 분권화를 측정한 지표라는 점에서 실질적인 자치단체의 재정적 분권화수준을 측정하기에는 한계가 있다. 재정자주도의 경우에도 최근 사회복지 비증가에 따른 실재의 재정격차를 반영하기엔 한계가 있다. 한재명·김성수(2016)에 의하면, 자치

6) 예컨대, 인천 강화군과 전남 완도군은 노인인구비율이 각각 27.5%, 28.4%로 비슷하여 동일한 국고보조율을 받고 있다. 그렇지만 인구대비 기초연금수급률이 각각 17.8%, 26.7%로 8.9%p, 노인인구대비 기초연금수급률은 각각 64.8%, 94.1%로 29.3%p의 높은 격차를 보인다. 그래서 전남 완도군이 인천 강화군보다 상대적으로 지방비 부담이 더 크다(한재명·김성수, 2016).

구는 기초 시·군에 비해 사회복지보조사업의 수행에 필요한 매칭펀드 조달로 인해 부담이 더 크다. 최근 이러한 경향이 심화되면서 재정자주도 지표는 자치구의 실질적인 재정 여건을 과소평가할 가능성이 높다. 그래서 재정자주도를 지표삼아 자치구와 기초 시·군을 단순 비교하는 것은 오류를 범하는 것이다. 지방분권담론이 집권/분권의 이분법적 구도로 고착되면 이러한 개념과 측정상의 오류문제는 별 관심의 대상이 되지 않는다.

Ⅳ. 중앙집권/지방분권의 이분법 해체

1. 집권과 분권 개념의 사유

산업사회의 등장이후 중앙집권 국가(the centralized state)와 다원주의 사회(the pluralist society)라는 두 가지 정치·사회적 사유가 극화되어 지속된다. 집권화 이념은 전통적인 권위의 제약으로부터 자유로운 개인주의자를 지칭하는 '합리적 인간'과 여론의 통제를 받는 중앙집권국가 간의 상호작용을 강조한다. 반면, 다원주의 이념은 중앙집권국가의 권력이 개인과 국가 사이에 존재하는 다양한 중간 권위체들에 의해 균형과 견제를 받을 필요성을 강조한다(Jaques, 1976: 1). 집권과 분권의 용어는 우리의 언어에서 이분법화되는 경향이 있다. 집권은 큰 의사결정단위와 효율성으로 연계되며 분권은 작은 의사결정단위와 민주성으로 연계되는 것이 일반적이다.

집권이든 분권이든 양자 모두 효율성과 민주성을 지향할 수 있음에도 불구하고, 분권화를 주장하는 세력은 집권의 비민주성을 이야기하고 집권화를 옹호하는 세력은 지방자치의 비효율성을 이야기한다. 김익식(1990a: 39-40)에 의하면, 지방분권의 개념화에 있어 최고 장애는 언어 그 자체에 내재된 집권과 분권의 이분법이다. 이분법은 인간의 사고를 양자택일적으로 강요한다. 그래서 학자들을 집권론자 또는 분권론자로 분할하는데 기여한다. 그리고 집권을 효율성, 분권을 민주성과 동일시하는 교조성을 띄게 한다. 이러한 집권과 분권의 이분법은 개념적으로나 분석적으로 역기능을 한다. 최영출(2017: 26)에 의하면, 아직도 국내외 연구결과들은 동일이슈에 대해 상충하는 경우가 많으며, 이론과 현실간의 괴리가 있는 등 지금까지도 분권에 관한 통설적 견해가 부족하다.

지방분권의 개념화는 집권과 분권 사이의 연속체로서 진행될 필요가 있다. 집권과 분권의 양극단 사이에 다양한 형태의 거버넌스가 구축될 수 있다. 배인명(1993a: 886)의 인용처럼, 미국은 분권화된 나라이고 한국은 집권화된 나라라고 단정하는 것은 올바른 표현일 수 없다. 배준구(2003: 24)도 이와 유사한 인식을 하는데, 우리의 경우 지방분권의 역사적 변천에 대해 중앙집권/지방분권의 이원적 기술이 대부분이고 중간형태의 반(半)지방분권과 같은 것은 논의는 없다는 것이다. 이환범·주효진(2003: 146)도 분권적 시각에서 특별지방행정기관의 조직통폐합을 논의하면서, 중앙과 지방간의 관계를 집권/분권의 이분법적 사고에서 벗어나 양자간의 포용적 사고가 요구된다고 주장한다. 실재에서는 작고 분권화된 정부가 크고 집권화된 정부보다 더 반응적인 것만도 아니고 집권화된 정부가 분권화된 정부보다 더 효율적인 것만도 아니다.

2. 집권과 분권의 상황맥락성

중앙집권과 지방분권의 이분법적 사유는 "작은 것(분권)은 민주적이고 큰 것(집권)은 효율적이다(The smaller is beautiful; the bigger is efficient)"는 슬로건으로 나타난다. 의사결정참여의 측면에서 결정단위크기가 작을수록 참여접근성의 확률은 높으며, 규모의 경제 측면에서 결정단위크기가 클수록 효율은 높다. 그래서 민주성을 이야기할 때는 고대 도시국가인 아테네의 폴리스를 모델화하고, 효율성을 이야기할 때는 관료제적 양식이 지배하는 근대 이후의 민족국가를 제시할 수 있다. 그러나 이러한 이념적 이야기가 시공을 초월한 보편명제는 아니다. 로버트 달은 미국정치학회(APSA)의 회장으로서 연례회의에서 민주적 자치단위에 관한 다양한 질문을 제기하며 연설을 하였다. 당시 미국 상황에서 시민의 참여와 자치를 위한 결정단위로서 시와 주 중 하나를 선택하라면 시가 더 적절하겠지만, 뉴욕시는 스웨덴이나 칠레의 인구와 맞먹는다는 사실 등도 고려해야 한다고 이야기한다. 그의 요점은 다음과 같다. 민주주의 체제에서 자치단위문제는 시간과 공간에 따라 적절한 대안이 다를 수밖에 없다. 그간 이에 관해 다양하고 갈등하는 대안들이 지속적으로 제시되어왔다(Dahl, 1967). 작고 분권화된 정부가 크고 집권화된 정부보다 더 반응적이고 민주적인가? 이러한 질문에 관한 선행연구들의 대답은 양분된다.

첫째, 분권화된 정부가 더 민주적이라는 주장이다. 권한을 가진 단위가 작아야 우리의 삶에 직접적으로 영향을 주는 결정에 참여할 수 있으며 시민으로서의 인간능력을 완성할 수 있다는 것이다. 시민의 직접참여가 보장되기 위해서는 국가와 개인 사이에 존재하는 중간권위체인 타운미팅이나 이웃정부와 같은 근린지역이 정치단위가 되어야 한다. 즉, 시민의 자발성을 부여하고 주체적인 사회서비스 수혜가 가능하기 위해서는 근린지역단위 정도의 소규모가 요구된다는 것이다. 토크빌의 저작에 표현되어있는 문구가 이 입장을 잘 대변해준다. "타운미팅이 (민주주의의 핵심가치인) 자유에 대해 갖는 의미는 마치 초등학교가 과학에 갖는 의미와 동일하다. 타운미팅은 사람의 손이 닿는 곳에 자유를 가져다주며, 자유를 어떻게 사용하고 즐길지를 가르쳐 준다"(Tocqueville, 2002: 46). 타운미팅과 같은 소규모 자치단위가 민주주의 가치를 학습하며 실현시킬 수 있음을 주장하는 것이다.

둘째, 분권화된 정부가 실제로 더 민주적인 것은 아니라는 입장이다. 작은 단위가 참여기회를 더 많이 줄 수는 있지만, 참여기회와 실제참여와는 다르다는 것이다. 대규모 결정단위가 소규모 단위보다 더 비민주적이거나 비효과적인 것은 결코 아니다. 실증분석에 의하면, 자치단위의 크기 또는 분권여부보다는 공공서비스의 종류와 영역에 따라 규모의 경제나 비경제가 나타났다. 그리고 자치단위의 크기와 다양한 사회정치적 지표 간 관련성도 희박하였다. 지역에 대한 관심과 애착이 관건이지 자치단위의 크기가 문제는 아니다(Newton, 1982). 통상, 대규모 의사결정단위는 관료제적 낭비와 행정비용을 초래한다고 가정하는데, 이 가설은 경험적으로 확증된 것이 아니다. 또한 소규모 자치단체보다는 대도시의 자치단체에 민주주의를 위한 요소(자원)가 오히려 더 풍부한 경우가 많다. 역사적으로 지방자치와 분권상황에서 오히려 비민주적이었던 사례는 얼마든지 있다. 이시철(2005: 193)에 의하면, 지방자치와 민주화가 항상 동행하는 것은 아니다. 심지어는 정반대

의 패턴을 보이기도 하는데, 민주적 체제국가에서도 지방자치가 반민주적인 모습을 보이기도 하며, 역으로 비민주체제의 국가이지만 지방단위에서는 자치권을 누리는 사례도 있다.

이분법적으로 형성된 지방분권담론에서 분권은 지방정부의 역할강화로 연결되고 집권은 중앙정부의 역할강화로 연결되어 이야기되고 있다. 꼭 그런가? 지방분권은 지방정부의 권한과 예산의 증대를 가져온다. 그러나 예산과 권한의 증대는 오히려 자율성을 감소시킬 수 있다. Wilson(1989)에 의하면, 규모와 자율성은 부적으로 상관한다. 민주주의 체제의 공공영역에서 기능과 예산이 큰 만큼 감시와 제약도 커지기 때문에, 현실적으로 자율성이 감소될 수 있다는 것이다. 하지만 비민주주의 체제의 공공영역에서는 규모와 자율성이 비례할 개연성이 있다. 비민주적 체제에서는 기능과 예산이 크다고 감시와 제약도 커지는 것이 아니기 때문이다.[7] 이승종(2003: 77)은 지방정부의 자율성 개념을 상위정부로부터의 제약 이외에 지역토호세력과 같은 지배집단, 타 지방정부, 외국 등 요소들을 고려하여 포괄적으로 정의한다. 지방정부의 기능과 예산규모가 커지면 이러한 제약세력들의 관심이 증대되고 상황에 따라 지방정부의 자율성이 오히려 제약될 수 있다. 따라서 중앙정부로부터 지방정부로의 이분법적 분권담론보다는 다양한 단위에서 정부간 최적의 권한배분을 이야기하고 연구할 필요성이 있다.

한편 〈표 2〉에 나타난 중앙집권항의 부정적 용어처럼, 우리의 실재는 지역이나 지방정부 단위 역시 비민주적 행태로부터 자유롭지 못하다. 여러 학자들이 이 점을 지적한다. 전영평(2003: 6)에 의하면, 많은 지방사회가 지자체의 독단, 무능, 그리고 패쇄성에 억눌리고, 지방의 정치경제가 일부 토호세력에 의해 좌우되며, 지방정치와 토호간의 유착에 의한 개발우선주의와 과시적 복지분배 등 비능률 및 비민주적 관행이 지속되고 있다. 최승범(2002)도 전통적 유대나 행정의 일탈성을 통하여 지역유지의 영향력이 크다는 것을 지적하며 행정공무원 및 정치가들이 이들과의 연계를 통하여 지역패권을 형성할 가능성이 높다고 주장한다. 이시철(2005: 193)에 의하면, 권위적 단체장의 연임 등에 의한 악영향, 이른바 '지방독재'의 문제가 있다. 즉, 중앙정부의 집권당이 아닌 정당이 자치단체장과 지방의회의 한쪽 또는 양쪽을 오랫동안 장악한 경우 흔히 관찰되는 '집권야당'의 경우도 있다. 엄운섭·김장기(2003: 104)에 따르면, 지방분권화가 승자와 패자를 판가름하는 제로섬 게임을 유발하거나, 힘의 논리에 따른 지방정부간의 재집권화 현상을 초래할 수도 있다. 이상의 여러 학자들이 주장한 것처럼,[8] 우리의 집권현상과 이로 인한 폐해는 중앙정부와 지방정부 사이에만 발생하는 것이 아니다. 지방정부나 지역단위 내에서도 일반적이다.

3. 반성과 소고

Dahl(1967: 960)에 의하면, 단위가 작을수록 시민이 정부결정에 참여할 수 있는 기회는 커지지

7) 이 경우, "분권화 될수록 지방정부의 자율성은 그만큼 증대되지만, 자율성이 증대되면 그만큼 지방정부의 기회주의적 행태의 가능성도 커진다"는 전상경(2006: 325)의 논의도 적절하다.

8) 10여전의 연구이지만, 그 동안 중앙의 행태변화가 있는 만큼만 지방의 행태변화도 있을 것이라는 전제에서 추론하면, 10여년 후인 현재에도 여전히 지방사회에서 지방정부와 토호세력의 부정적 행태를 가정해도 무리는 없을 것이다.

만, 그만큼 시민이 통제할 수 있는 환경도 작아진다. 그러므로 대부분의 시민에게 있어 매우 큰 단위에의 참여는 최소가 되며 매우 작은 단위에의 참여는 사소한 것이 되어버린다. 실제, 자치단위의 크기 또는 분권수준은 민주주의적 가치나 행태, 그리고 효율성과 무관할 수 있다. 왜냐하면 양자 간의 관계를 주장하거나 입증한 연구결과가 긍정적인 것과 부정적인 것으로 양분되어 나타나기 때문이다. 작은 것이 기대보다 아름다운 것도 아니고, 큰 것이 기대만큼 추한 것도 아니다. 자치단위의 크기 및 분권수준과 민주성 및 효율성의 관계를 정치적 수사로서 활용할 수는 있겠지만, 이를 마치 경험적으로 검증된 이론인 냥 표상시키는 일은 경계되어야 할 것이다.

우리의 경우, 집권과 분권의 논리가 정치수사적 차원에서 중앙정부와 지방정부 간의 관계로 치환되는 이분법적 경향이 짙다. 이는 우리의 권력지향성이나 권위주의적인 문화풍토를 고려하지 않고 서구와 일본의 개념을 무비판적으로 수용했던 결과로 연결되며, 결과적으로 객관적인 경험연구의 부족을 가져왔다. 내용분석결과에서 언급했듯이, 본 연구가 검토한 지방분권관련 선행연구 중 규범연구가 집권/분권 이분법적 구도를 내포한 비율이 가장 높았다. 이분법적 구도를 내포한 규범연구는 31편으로 규범연구의 70.5%를 차지하였다. 지방분권관련 정책과 법규 등에 의한 현황파악과 방안제시, 그리고 외국사례분석에 의한 시사점을 제시한 논문에서 이분법적 인식비율이 높았다. 반면, 분권화와 그 결과 간의 관계분석으로 지방분권효과를 실증한 논문은 집권/분권의 이분법적 인식비율이 0%였다. 이분법적 거대담론이 규범연구와는 긍정적으로 상관되지만 실증연구와는 부정적 상관성을 띠고 있다.

변화를 위해서 무엇보다 언어와 문화에 대한 통찰이 요구된다. 우선, 중앙집권/지방분권의 이분법에 부착되어 있는 '중앙'과 '지방'의 용어를 의식적으로 생략해 볼 필요가 있다. 우리의 맥락에서 '지방' '지역' '서울' '중앙' 등 용어는 서열의식과 권위주의를 배태하고 있다.[9] '중앙'과 '지방'의 용어에 대한 공식적·한시적 배제를 통해 [중앙=집권], [지방=분권]이라는 도식을 깰 필요가 있다. 이런 점에서 현재의 '지방자치발전위원회'와 '지역발전위원회'의 명칭을 '정부권한조정위원회' 또는 '균형발전상생위원회' 등으로 개칭하는 것도 고려해볼만하다. 그럼으로써 중앙과 지방간의 대립각은 무뎌지는 반면 권한과 책임의 일치구도가 부각될 수 있다. 한편 우리의 의식과 무의식 속에 내장된 중앙편향적 권력지향성을 직시할 필요가 있다. 이와 관련하여 강명구(2009: 5-6)는 기존 연구의 중앙편향적 시각을 비판하면서 연구세계의 균형감 회복을 주문한다. 마지막으로 그의 텍스트를 읽어보도록 한다.

> "외국(특히, 서구와 일본) 개념을 일정한 기준도 없이 무비판적 수용함으로 인하여 현상을 무시하기 힘들 정도로 왜곡하는 경우 또한 적지 아니하다. 자유주의적 전통 하에서 장기간의 역사

9) 우리는 일상생활에서 무의식적으로 다음과 같은 언어를 사용한다.: '서울에 올라간다,' '지방에 내려간다,' 서울행은 상행선, 지방행은 하행선이다. 특히, 우리의 '지방'이란 용어엔 열등과 패배감이 묻어있다. 이시철(2005: 186)도 이와 유사한 취지로 지적한다.: "'지방'이라는 말은 서울 등 일부지역을 중심에 두고, 전국의 모든 공간을 주변부로 간주하는 느낌이 강하다. 우리말로든 영어로든 '지방'(local)은, 수도권도 서귀포시도 하나의 지역(지방)이며 서울사람들이 서울에서의 사건이나 날씨 등을 지칭할 때도 사용해야 할 말이라는 점에서 수도권에 대응할 말이 더욱 아닐 것이다."

적 경험을 통하여 형성된 서구 분권 개념을 중앙집권적 전통이 극대화된 한국에 무리하게 적용하는 것이 그 대표적인 경우이다. (우리의) 담론형성의 경우를 보자. 우리네 지방자치 논의와 실제는 지방(정부)의 자치 그 자체보다는 주로 중앙-지방관계론을 다룬 것이 대부분이다. 강력한 중앙의 권한을 어떻게 지방에 나누어 주느냐가 분권의 성공여부를 가르는 최대의 관건이라고 여겼기 때문이다. 이 경우 문제가 되는 것은 지방자치를 논하면서도 중앙의 시각이 지배적 담론으로 작동하게 된다는 점이다. 중앙 편향의 시각과 담론이 끼치는 가장 큰 폐해는 중앙과 지방이(그리고 정부와 시민사회가) 함께 힘을 합하여 만들어갈 지방자치 미래상에 대한 상상력을 억제하는 것이다. 국가발전을 위하여 중앙의 시각과 지방의 시각에 균형이 필요할 뿐 아니라 민주적 지방 거버넌스의 구축을 위하여 정부의 시각과 시민사회의 시각 간에도 균형이 필요하다. 담론형성의 균형감 회복 필요성은 자연스레 지방자치를 분석하는 연구시각의 균형감 회복 필요성으로 연결된다."

V. 결론

지금까지 우리의 지방분권텍스트를 읽고 집권/분권의 이분법적 대립구도를 확인하여 해체를 시도해보았다. 이분법(이원론)은 본래 인간의 사유체계에 내장되어 있다. 의식적이든 무의식적이든 인간은 이원적으로 사유하며 이해하곤 한다. 소쉬르의 주장처럼, 언어 자체가 이원대립항으로 성립되어 있다. 이원적 차원과 유형화는 과학영역에서 지속적으로 사용되고 있다. 연구자는 이원적 사유체계를 통해 성립된 개념이나 이론에 친숙하다. 문제는 이론세계의 대립관념이 이론가의 주관으로부터 독립하여 마치 실재에 대한 진실인 듯이 물화(reification)된다는 점이다. 다시 말해, 이원적 사유에 의해 형성된 명제와 가설이 결정론적으로 표상되어 맥락의 변화와 무관하게 실재로서 인식된다는 점이다. 비판의 대상은 인간에게 자연적인 이분법적 사유체계 자체가 아니다. 비판의 대상은 이원론적 사유와 유형화 작업에 의해 구성된 것이 절대지식이나 거대담론으로 구조화되어 신화적 성격을 갖는 맥락이다(최성욱, 2017). 신화는 - 실재 그것이 참인지 거짓인지 무관하게 - 옳다고 당연시된다는 점에서 강력하다.

어떤 사상과 논리 그리고 여기에 내재된 가치를 선악의 이분법으로 재단한다면, 우리시대의 '절대선'인 민주주의에 역행하는 것이다. 우리는 집권화와 분권화의 장단점에 대해 알고 있다. 시계추와 같은 집권과 분권의 역사적 반동경향도 알고 있다. 집권의 폐해나 분권의 폐해를 집권화나 분권화의 조직원리 자체로 귀인하는 것은 과학성보다는 교조성을 띨 개연성을 가지고 있다. 집권이든 분권이든 공적인 제도를 사적으로 오용하거나 무능하게 적용할 때 폐해가 나온다. 이제는 미국은 이렇다 일본은 그렇다 독일은 저렇다 그래서 우리도 이렇게 그렇게 저렇게 하면 되겠다는 사고와 행동으로부터 벗어나야 할 것이다. 선행연구에서 제시했던 문제정의와 대안제시는 선진국의 사례소개와 분석에 근거하거나 이를 참고한 경우가 다수였다. 대안제시는 물론이거니와 우리 '고유'의 상황에 대한 문제정의도 일본의 경험에 비추어 하는 경향이 있었다. 선진국의 사례를 벤치마킹할 경우에는 비교방법론의 엄격한 적용이 전제되어야 할 것이다.

우리의 지방분권담론은 마치 “토마스 홉스는 절대주의 국가론자이며 마키아벨리는 두려움의 대상인 절대 권력을 찬양했다”와 같은 낙인효과를 기대하는 듯하다. 홉스나 마키아벨리는 과학적 방법의 선구자 범주에 속하는 오백여년 전 인물이다. 그들은 자신의 시대적 상황과 맥락에서 경험과 논리를 통해 저술하였다. 텍스트에 대한 맥락(context) 없이 텍스트의 내용을 취사선택하여 논거를 제시하는 것은 과학세계를 벗어난 행태이다. 지방분권에 내재된 핵심가치로 다양성을 제시한다. 그런데 집권논리를 대립항으로 설정하여 이 시대의 악으로 규정하는 사고는 권력게임의 전략일 순 있지만 다양성 가치를 위배하는 자기모순이기도 하다. 지방분권 담론의 형성기반이 이분법적 수사로부터 다양한 과학적 입증과 논리로의 전회가 요구된다.

본 연구는 우리의 지방분권 담론에 내재된 이분법적 사고를 해체함으로써 다양성의 메시지를 전달하는데 의의를 갖는다. 거대담론에 대한 해체는 자유로운 의사표현과 대안제시, 그리고 다양한 실천방안의 존재를 가능하게 한다. 이러한 긍정적인 자평에도 불구하고, 지방분권에 관한 모든 선행연구를 검토하지 않고 텍스트의 내용을 ‘취사선택’했다는 자의적 판단시비의 가능성, 그리고 이로부터 또 하나의 수사적 담론을 생산했다는 비판으로부터 자유롭지는 못할 것이다.

참고문헌

강명구. (2006). 행정수도이전, 분권, 그리고 균형발전: 또 다른 이야기. 「행정논총」, 44(1).

강명구. (2009). 한국의 분권과 자치: 발전론적 해석. 「지방행정연구」, 23(3): 3-23.

강신택. (2006). 「한국 행정학의 논리」. 박영사.

강윤호. (2011). 집합적 행동 이론의 관점에서 본 지방분권운동의 문제점과 전략적 방안. 「지방정부연구」, 15(1): 29-51.

구교준·김성배·윤종현. (2012). 용인 가능한 지역 간 격차와 지역정책: 삶의 역량접근을 중심으로. 「한국행정학보」, 46(3): 173-192.

김경용. (2010). 「기호학이란 무엇인가」. 민음사.

김석태. (2016). 지방분권 사상과 한국의 지방자치. 「지방정부연구」, 19(4): 1-24.

김순은. (2003). 참여정부의 지방분권 추진계획(분권 로드맵)의 평가. 「지방정부연구」, 7(2): 113-134.

김순은. (2004). 지방분권 개혁의 전략적 접근: 지역의 관점에서. 「지방행정연구」, 18(2): 35-66.

김순은. (2017). 문재인 정부와 자치분권의 이슈. 한국행정연구원, 「행정포커스」, No.128.

김영식. (2016). 프랑스 지방분권 개혁의 특징과 시사점: 2012년 사회당 집권 후 지방분권 제3막을 중심으로.「지방정부연구」, 20(1): 355-373.

김익식. (1990a). Toward a Theory of Governmental Decentralization: Conceptual and Methodological Consideration (지방분권화의 이론정립을 위한 개념적·방법론적 고찰). 「지방행정연구」, 5(2): 31-52.

김익식. (1990b). 중앙과 지방정부간의 권한배분의 측정: 지방분권이론의 정립을 위한 시론. 「한국행정학보」, 24(3): 1373-1398.

김정희. (2011). 정치적 기회구조가 사회운동에 미치는 영향에 관한 연구: 지방분권운동의 사례를

중심으로.「지방정부연구」, 15(3): 29-54.
김태영. (2003). 지방분권과 국가균형발전의 조화를 위한 정책대안 탐색: 재산세 제도의 개선을 통한 재정분권과 국가균형발전 모색.「한국정책학회보」, 12(4): 257-289.
김태희·이용모. (2012). 재정분권화가 지방정부 사회복지지출에 미치는 영향.「한국정책학회보」, 21(1): 397-419.
김현호. (2017). 문재인 정부 지방분권형 지역균형발전정책 설계의 쟁점분석: 정책의 추진시스템을 중심으로.「지방행정연구」, 31(3): 51-80.
배인명. (1993a). 재정분권화의 결정요인 분석: 미국 州 지방정부관계를 중심으로.「한국행정학보」, 27(3): 883-900.
배인명. (1993b). 미국 주 지방정부의 재정분권화와 세입 세출 유형.「한국정책학회보」, 2(1): 143-168.
배준구. (2003). 프랑스의 지방분권 개혁.「한국사회와 행정연구」, 14(4): 23-48.
안성호. (1993). 우리나라 지방분권화의 논거.「한국행정학보」, 27(3): 825-846.
엄운섭·김장기. (2003). 지방분권화와 정부간 관계의 개혁방안: 조직·인사권 이양을 중심으로.「지방행정연구」, 17(3): 101-130.
이기우. (2003a). 지방분권과 로컬 거버넌스.「한국거버넌스학회보」, 10(0): 91-110.
이기우. (2003b). 지방분권의 정착을 위한 책임성확보방안.「지방행정연구」, 17(1): 23-44.
이승종. (2003). 분권과 균형발전.「지방행정연구」, 17(3): 73-100.
이시철. (2005). 지방분권과 지역 거버넌스의 어울림: mismatch와 관련 쟁점.「지방정부연구」, 9(1): 185-208.
이환범·주효진. (2003). 지방분권적 시각에서의 지방중소기업청 조직통폐합 논의에 대한 평가.「한국사회와 행정연구」, 14(3): 123-148.
임승빈. (2017a). 소멸해가는 지역공동체 복원을 위한 직접민주주의 가능성. 한국행정연구원,「행정포커스」, No.128.
임승빈. (2017b). 왜 중앙과 지방의 새로운 관계가 필요한가?「2017년도 한국지방자치학회 동계학술대회 자료집」, pp.863-871.
전상경. (2006). 재정분권화와 연성예산제약 및 지방재정규율.「지방정부연구」, 10(1): 325-341.
전영평. (2003). 참여정부의 지방분권정책 평가와 시민사회 관계.「지방행정연구」, 17(2): 3-26.
조석준·임도빈. (2016).「한국행정조직론」. 파주: 법문사.
주인석. (2017). '지방분권형' 헌법 개정과 지방정치대표체 모델 연구.「지방정부연구」, 21(1): 471-495.
최병호·이근재·문시진. (2012). 지방분권 전·후 시기의 공공자본의 생산성과 공간적 배분 효율성 비교.「지방행정연구」, 26(1): 81-106.
최성욱. (2011). 행정세계에서 합리성과 감정의 이원구조해체.「한국행정학보」, 45(3): 227-49.
최성욱. (2012). 정부조직개편의 논리와 수사: 능률신화를 넘어서.「정부학연구」, 18(3): 125-52.
최성욱. (2017). 이분법적 사고양식과 해체 연구전략.「한국행정이론학회 하계학술대회발표집」, pp.141-155.
최승범. (2002). 지방사회 불균형의 정치경제: 체계적 권력과 전통적 유대.「한국행정학보」, 36(2): 85-108.

최영출. (2013). 지방분권 수준과 영향요인 관계 분석: 재정적 분권을 중심으로. 「지방정부연구」, 17(2): 369-389.

최영출. (2017). 지방분권과 국가발전과의 인과관계: 시스템사고를 통한 정책지렛대의 탐색. 「한국지방행정학보」, 14(2): 25-44.

한재명·김성수. (2016). 복지사업확대에 따른 지방재정 현안과 개선과제. 국회예산정책처, 「사업평가현안분석」, 제58호.

허만형. (2017). 「불평등은 무엇인가?」 서울: 대영문화사.

홍준현·하혜수·최영출. (2006). 지방분권 수준 측정을 위한 지방분권 지표의 개발과 적용. 「지방정부연구」, 10(2): 7-30.

Barthes, R. (1994). *The Semiotic Challenge*. Berkeley: University of California Press.

Cooper, R. (1989). Modernism, post modernism and organizational analysis 3: The contribution of Jaceques Derrida. *Organization Studies*, 10: 479-502.

Dahl, R. A. (1967). The City in the Future of Democracy. *American Political Science Review*, 61(4): 953-970.

Derrida, J. (1978). *Writing and Difference*. Chicago: University of Chicago Press.

Feldman, M. S., Sköldberg, K., Brown, R. N., and Horner, D. (2004). Making sense of stories: A rhetorical approach to narrative analysis. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(2): 147-170.

Greimas, A. J. (1990). *The Social Sciences: A Semiotic View*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Harland, R. (1987). *Superstructuralism: The Philosophy of Structuralism and Post-Structuralism*. New York: Methen.

Heracleous, L. (2006). *Discourse, Interpretation, Organization*. Cambridge University Press.

Jaques, E. (1976). *A General Theory of Bureaucracy*. Vermont: Gregg Revivals.

Newton, K. (1982). Is Small Really So Beautiful? Is Big Really So Ugly? Size, Effectiveness, and Democracy in Local Government. *Political Studies*, 30(2): 190-206.

Tocqueville, Alexis de. (2002). *Democracy in America*. Washington DC: Regnery Publishing, Inc.

Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*. BasicBooks.

최성욱(崔誠旭): 2001년에 고려대학교에서 행정학박사학위를 취득하고(논문: "스키마관점과 상징을 활용한 조직문화충돌의 해석: 통합 재정경제원의 사례를 중심으로"), 현재 전남대학교 행정학과 교수로 재직하고 있다. 한국행정학보 편집이사(2016), 한국거버넌스학회보 편집위원장(2016-7) 등을 역임하였다. 관심분야는 행정조직문화, 감정, 갈등관리이다. 최근논문으로는 "공공갈등관리와 문화의 관계에 대한 탐색적 연구"(2016), "홉스테드(G. Hofstede)의 문화차원에 대한 타당성 검증"(2015), "규제개혁텍스트의 해체로 본 규제관점의 전환"(2015) 등이 있다(csw4pa@jnu.ac.kr).

〈논문접수일: 2018. 1. 15 / 심사개시일: 2018. 1. 19 / 심사완료일: 2018. 1. 31〉

Abstract

Deconstructing the Dichotomy in South Korea's Decentralization Discourse: A Semiotic Approach to Text Analysis

Choi, SungWook

The aim of this study is to deconstruct the dichotomy in the decentralization discourse of South Korea. For methodology a semiotic approach to narrative analysis is applied. Data source for text analysis is previous papers concerning the decentralization in South Korea. The results of the analysis reveal that the texts tend to represent a rhetorical discourse and to have dichotomous opposites between centralization and decentralization; the dichotomous opposition is mainly found in normative studies, whereas it is not in both theoretical and empirical studies. Finally, this paper emphasizes that we need to have an insight on 'a power orientation toward centrality,' which seems to be embedded in Korean consciousness and unconsciousness, to deconstruct the dichotomy of centralization/decentralization.

Key Words: decentralization, balanced regional development, text analysis, dichotomy, deconstruction