지방행정연구 제32권 제3호(통권 114호) 2018. 9. 003~034

‘생활자치’ 개념 정립을 위한 시론적 고찰*

Preliminary Study for Setting up the Concept of ‘Autonomy in Life’

남 재 걸**
Nam, Jae-Geol

목 차

Ⅰ. 문제의 제기
Ⅱ. 선행연구의 검토와 생활자치 개념의 필요성
Ⅲ. 현대적 자치 개념의 사상사적 논의
Ⅳ. 생활자치 개념의 정립
Ⅴ. 생활자치 개념의 현실적용 및 유용성과 한계

본 연구는 ‘지방정부와 주민과의 관계’에서 이해되는 기존의 자치개념에서 ‘주민과 주민과의 관계’를 어떻게 자치의 개념으로 포용할 수 있는지에 대한 문제의식에서 시작되었다. 우선 ‘생활정치’와 관련된 현대 서구의 사상사적 논의 속에서 발견되는 생활세계에서의 정치 논의를 분석하였다. 하버마스의 ‘생활세계’와 기든스의 ‘성찰성’과 ‘생활정치’에 대한 이해를 통하여 생활 속에서의 시민과 시민간의 관계성을 고찰하였다. 다음으로 시민과 시민의 관계성이 형성되는 생활 영역에 대한 지방정부의 개입 또는 역할의 필요성을 파악하기 위하여 아렌트와 하버마스 그리고 일본과 우리나라에서의 ‘공공성’ 논의를 검토하였다.

변화하는 지방행정의 현실과 서구 사상사로부터 도출된 생활자치의 공통적인 개념요소는 ‘생활세계’, ‘주민들 간 상호작용(관계성)’ 그리고 ‘공론장’의 3가지로 확인되었다. 이러한 요소들이 포함된 생활자치 개념을 “주민들 상호간에 자발적인 의사소통의 과정을 통하여 지역의 공공복리를 추구하는 일체의 활동”으로 정의할 수 있을 것이다.

□ 주제어: 자치개념, 생활자치, 자치, 지방자치

* 이 연구는 2018학년도 단국대학교 대학연구비 지원으로 연구되었음.
** 단국대학교 행정학과 교수
논문 접수일: 2018. 6. 7, 심사기간: 2018. 6. 7~2018. 8. 8, 게재확정일: 2018. 8. 8.

This research attempts to set up the concept of 'autonomy in life' with a critique of the current concept of 'local autonomy' which could cover the relationship among citizens rather than local government and citizens. Firstly, it explored the relationships among citizen in their life with the theoretical perspective from 'life world' of Jurgen Habermas and 'reflexivity' and 'life politics' of Anthony Giddens. Secondly, in order to identify the rationale of local government's intervention in life world where the relationships among citizens are developed, it investigated the concept of public sphere by the reflection on the study of Hannah Arendt, Jurgen Habermas and the case of Japan and Korea.

The research extracts three elements for the concept of 'autonomy in life' which are 'life world', 'relationships among citizens' and 'public sphere'. In the light of these conclusions, this study concludes the concept of 'autonomy in life' as "activities enhancing public welfare in their local area through autonomous and communicative relationships among citizens".

□ Keywords: Autonomy in Life, Life Politics, Local Autonomy

Ⅰ. 문제의 제기

자치는 주어진 개념이라기보다는 사회 및 역사적으로 인식되고 진화하는 개념이라고 할 수 있다. 시대가 요구하는 정부와 주민의 관계, 주민과 주민의 관계의 방향성이 다를 수 있기 때문이다. 따라서 새로운 시대변화를 반영한 자치 개념의 재설정이라는 현실적인 요구에 학계는 민감하게 반응해야 한다고 본다. 그러나 현재 지방행정 교과서는 자치를 단체자치와 주민자치로만 구분이라는 이분법적 틀에서 벗어나지 못하고 있다. 또한 자치의 현장에서는 생활자치, 동네자치, 마을자치 등의 용어들이 등장하여 회자되고 있지만 명확한 개념정의는 없는 실정이다.

지금까지 자치와 관련된 용어로 가장 광범위하게 사용되는 것은 '주민자치'이다. 주민자치는 한편으로는 '단체자치'에 대비되는 개념으로, 다른 한편으로는 지방자치단체 내에서 행해지는 주민들의 각종 자치활동을 포괄하는 용어로 사용되어 중의적 의미를 내포하고 있다고 볼 수 있다. 최근에는 공간개념을 강조하는 '동네자치'와 '마을자치'라는 용어가 많이 사용되어지고 있다.

또한 2012년부터는 '생활자치'라는 용어가 활발히 사용되어지고 있으며, 2015년에는 중앙정부인 행정자치부에서도 공식적으로 생활자치라는 용어를 사용하고 있지만 기존의 주민자치 용어와의 차별성을 확인할 수 없는 실정이다(한순기, 2016: 21; 김필두·한부영, 2016; 김찬동, 2015). 일부에서는 생활자치를 주민자치와 혼용하여 사용하기도 하며, 일부에서는 생활자치를 단순히 생활주변과 관련된 관심을 이슈화 하는 것으로 이해하는 경향도 있어, 사회과학적인 접근을 통한 새로운 생활자치 개념의 정립이 요구되는 것이 현실이다.

새로운 자치개념이 제대로 정립되지 않는다면 지방행정에 대한 깊이 있는 고찰이 어렵게 된다. 또한 시대적 요구를 수렴하는 지방자치행정을 수행하기 어려워 질 수 있다. 자치 개념의 재정립은 지방정부의 역할과 주민의 역할, 주민자치 조직의 새로운 조직화의 문제, 지역사회 대안적 가치의 재구성 등과 연관되는 중요한 작업이다. 자치 개념의 재정립은 새로운 시대적 조류에 맞추어 지방정부의 역할이 어떻게 변화되어야 하는가? 현대적 자치는 어떤 것을 추구해야하는가? 새로운 자치의 개념은 기존의 자치와 어떠한 차별성이 있는지를 주민들과 공무원에게 설득하고 그 방향성을 제시해야하는 것이다.

본 연구는 이러한 문제의식에서 시작되어 새로운 자치의 하나로 생활자치의 개념 정립을 시도해 보고자 한다. 우선, 선행연구를 검토를 통하여 생활자치 개념의 필요성을 논의하고, 이론적 검토를 위하여 서구의 사상사적인 논의를 살펴보고, 다음으로 행정환경변화를 확인하고 생활자치의 개념 정립을 시도하고자 한다.

Ⅱ. 선행연구의 검토와 생활자치 개념의 필요성

1. 선행연구의 검토

생활자치와 관련된 선행연구는 크게 두 가지 분야로 나누어 볼 필요가 있다. 하나는 생활자치와 유사한 용어로 볼 수 있는 마을자치, 동네자치, 근린자치와 관련된 선행연구 분석을 통하여 생활자치와의 차별성을 찾는 작업이다. 다른 하나는 현재까지 각종 생활자치 관련 연구들을 검토하여 기존의 연구에서 생활자치를 어떻게 개념 규정 하는지를 확인하는 작업이다.

우선, 마을자치, 동네자치 그리고 근린자치와 관련된 선행연구를 알아보면, 마을, 동네 및 근린은 지역이라는 영토(터전)를 중심으로 설정하고 있는 용어이다. '마을'은 도시화가 되기 이전, 사람들이 주거와 농업에 적합한 장소에 자연스럽게 모여서 이룩된 '삶의 터전(자연부락)'이다. 반면에 '동네'는 국가 혹은 지방정부에서 인위적으로 설정한 행정구역을 의미한다(남재걸 외, 2015: 197). 그런데 이러한 마을과 동네는 모두 근린이라는 용어에 포용되는 것으로 볼 수 있다. 김필두(2012; 2013; 남재걸 외, 2015: 197)는 근린자치를 "근린이라는 공간단위를 매개로 해당지역의 주민과 이해당사자들이 자율성(autonomy)을 가지고 공공서비스를 위한 집합적 의사결정과정과 생산 행위에 참여하는 것"으로 정의하고 있다. 따라서 이러한 구역을 중심으로 사용되는 용어들은 그 강조점이 영토, 근접성이라는 것을 제외하고는 기존의 주민자치 논의와 유사하다고 볼 수 있다. 근린자치를 연구하는 학자들도 이를 부인하지는 않는 것으로 보인다(김필두, 2013; 김찬동, 2017).

다음으로 지금까지 논의되고 있는 생활자치 개념을 확인하는 작업이다. 생활자치의 개념정립과 관련된 기존의 국내 연구학자는 곽현근, 김찬동, 김필두 등이 대표적이다. 곽현근(2017)은 생활자치의 개념화를 위하여 크게 3가지 접근을 시도하고 있다. 하나는 주민자치를 보완하기 위한 '참여 민주적' 주민자치의 필요성을 강조 하고, 그 연장선상에서 생활자치의 개념화를 시도하였다. 둘째는 정부의 독립적 공간과 주민의 공간을 분리하고 두 공간의 보완적 성격과 연계 필요성에서 생활자치의 개념적 영역을 추구하였다. 세 번째는 사회적 자본 형성을 위한 지역공동체의 중요성을 강조하고 이에 대한 생활자치의 필요성을 제기하였다. 김찬동(2015)은 생활자치는 공동체의 자치임을 강조하고 기존의 주민자치의 한계를 극복하기 위하여 자치의 이론적이고 역사적인 개념을 회복하기 위하여 생활자치가 필요하다고 주장한다. 그는 생활자치의 활성화를 위하여 지역공동체 뿐 아니라 읍·면·동 단위의 자치를 강조한다. 한편 김필두(2017)는 주민자치의 실천원리로써 생활자치를 보고 있다. 주민자치의 실현을 위하여 주민의 자발적인 참여를 전제로 하는 지역공동체의 형성과 민관협력체계의 구축이 생활

자치로 보고 있다(김필두·한부영, 2016: 14).

위 학자들 논의의 공통점은 주민자치 개념의 연장선장에서 생활자치의 개념을 정의한다는 것이다. 즉 이들 세 학자가 바라보는 생활자치에 대한 인식은 주민자치와 유사한 개념적 연원을 가지고 있으며, 현대적 상황에서 주민자치를 좀 더 활성화 한다는 측면에서 검토된 용어로 보고 있다는 것이다. 따라서 이들의 논의에서 주로 등장하는 용어는 '관치', '법·제도적인 자치', '참여의 정도', '참여 민주주의' 등이다. 왜냐하면 기존의 주민자치의 논의가 주로 단체자치와 비교하거나 정부와 주민과의 관계 측면에서 참여의 활성화에 대한 논의가 주를 이루었으므로, 이러한 인식의 연장선에서 논의를 전개하기 때문이다.

세 학자 중에서 곽현근의 논의는 약간의 차별성이 보인다. 그는 '주민자치와 지역공동체 거버넌스'를 논의하면서 '민초의 공간'이라는 용어를 사용하면서 정부와의 관계가 아닌 주민들의 자율적인 관계를 형성하는 영역으로 보고 있다. 곽현근은 생활자치를 주민자치와 다른 별개의 것으로 보지는 않는다. 한편으로는 기존의 주민자치 개념이 단체자치의 비교론적 관점에서 접근되는 것에 문제점을 지적한다(곽현근, 2015: 281). 따라서 그가 다른 학자의 생활자치 정의와 다른 점은 기존의 주민자치의 개념적 연원은 그대로 두되, 새로운 현대적 확장을 시도하였다고 볼 수 있다. 그러나 그의 생활자치 개념 논의에서 새로운 개념적 연원이나 사상사적 논의를 제시하지는 않았다.

이러한 생활자치 관련 선행연구들의 분석을 통하여 나타나는 의문점은 주민자치라는 용어를 사용하면서 현대적 강조점을 추가하면 되는데, '왜 생활자치라는 새로운 용어를 사용해야 하느냐?'에 있다. 본 연구는 기존의 주민자치 개념과는 차별화되는 새로운 의미의 생활자치라는 개념 도입이 필요하다는 관점에서 접근하고자 한다. 다음 장에서 보다 구체적으로 생활자치 개념의 필요성을 살펴보고자 한다.

2. 생활자치 개념의 필요성 논의

주민자치는 "주민이 주체가 되어 지방정부를 구성하고 그 지역의 문제를 스스로 해결하는 것"으로 정의할 수 있다. 주민자치는 유럽계의 단체자치에 대한 대비되는 개념으로 주로 논의된다. '주민'과 주민이 선거에 의하여 만든 '지방정부'와의 사이에서 나타나는 필연적 간극을 어떻게 극복하느냐의 문제를 해결하고자 하는 것이 오늘날 주민자치 논의의 쟁점이다. 그것은 다른 말로 '주민참여'로 대별되며 대의민주주의의 한계를 극복하는 논의와도 연관된다. 그러나 주민과 지방정부의 관계를 넘어 주민과 주민과의 관계성이나 상호작용에도 의미를 부여하고 포용할 수 있는 현대적 자치 개념이 필요하다. 기존의 주민자치는 후술하는 기든스의 해방정치와 연관된다고 볼 수 있으며, 해방정치와 대비되는 생활정치의 영역을 표현하는 새로

운 개념도입이 필요하다. 여기서는 다음에 논의할 서구의 사상사적 논의와는 별도로 생활자치 개념의 현실적 필요성에 대한 논의를 전개하고자 한다.

1) 공·사 이분법적 틀의 해체와 재구성

새로운 자치 개념은 정부의 영역과 시민의 영역이라는 이분법적 틀의 한계를 극복할 필요가 있다. 국가와 달리 지방정부를 구성하여 일정한 권한의 범위내에서 운영되는 지방정부인 단체자치의 개념은 정부의 역할이 강조된다. 한편, 주민이 스스로 다스리는 글자 그대로의 주민자치의 의미에서도 그 스스로가 공적 영역으로 변모하는 것을 내포하고 있다. 특히, 우리나라에서도 지방자치가 부활된 이후에, 시민참여, 주민자치 등과 관련하여 주민들이 지방정부에 일정한 급부를 요구하거나 감시·감독하는 형태의 자치를 염두에 두고 있는 경우가 많았다.

그러나 기존에 공적영역에서 배제되거나 간과되었던 각종 생활영역에서의 주제들에 대한 관심이 증대되고 있다. 사회와 가정, 남성과 여성, 지역사회 공동체 등 공적영역과 사적영역이라는 이분법적 접근으로는 해결하기 어려운 이슈들이 대두되고 있다. 또한, 주민과 주민간의 관계, 공감과 연대 등 전통적으로 사적영역으로 간주되는 영역에 대한 공적 접근이 요구되고 있다. 특히, 인구감소와 고령화 현상이 신자유주의와 개인주의 조류와 결합되면서 기든스가 말한 자기실현, 자아발견이라는 새로운 사회적 관심이 무의식 또는 의식 중에 유발되고 있다.

이러한 문제에 대응하기 위해서는 어느 영역까지가 공적부분이고 사적영역이라는 사고적 틀로는 해소할 수 없을 것이다. 지방행정에 사회를 바라보는 새로운 시각과 접근법이 요구되고 있는 것이다.

2) 대안적 가치: 현대인의 스트레스 회복기제로서 공동체에 대한 중요성 강조

최근 자연과학과 사회과학 분야에서 공통적으로 관심을 가지는 분야가 인간의 정서적 안정에 대한 부분이다. 자연과학에서는 동물실험을 사회과학에서는 인간 심리연구, fMRI 등을 통한 각종 실험을 통하여 정서적 안정을 해치는 요소와 그 회복에 도움을 주는 요소에 대한 연구가 활발하다[1](Ben-Ami Bartal, Decety and Mason, 2011; 황수영·윤미선, 2016). 나아

[1] 연구자는 2014년부터 3년간 미래창조과학부의 지원으로 “경쟁과 공감에 관한 생리학과 사회과학의 융합적 접근”이라는 공동연구(4인)를 진행하면서, 사회과학자로는 접근하기 어려운 동물실험 관련 학습을 할 수 있는 기회를 가질 수 있었음. 자연과학의 학문적 성과를 확인하는 작업은 사회과학 문제에 대한 인식도를 높일 수 있는 기회였으며, 사회 구성원의 공감과 연대를 통한 회복탄력성을 높이는데 지방정부의 역할에 대한 보다 진지한 고민을 하게 되었음.

가 사회경쟁에 노출된 현대인에게 보다 건강한 삶을 위해서 만성적인 경쟁이 어떠한 기전을 가지고 우리의 정신 건강을 위협하는지에 대한 연구결과들이 다수 나오면서, 경쟁이 아닌 공감 및 사회적 유대에 의한 사회 구조가 정신 건강을 위해서 선택되어져야 하는 근거를 제시하고 있다(최기영, 2001; 조한익·이미화, 2010; Cikara et al., 2014; Preston, & De Waal, 2002).

특히, 현대사회를 경쟁사회로 규정하면, 각종 사회적 경쟁 속에서 인간은 사회적 스트레스를 받게 되며, 이는 스트레스 호르몬인 테스토스테론을 증가시켜 우울증, 불안증과 같은 부정적 정서의 민감성을 증가 시킨다는 것이다(Feder, Nestler & Charney, 2009). 한편, 이러한 경쟁사회를 필연적으로 살아가는 현대인에게 스트레스를 낮출 수 있는 방법은 무엇인지에 대한 연구도 활발하다. 대체로 스트레스나 스트레스 호르몬의 분비를 줄이는 것으로 다양한 사회적 방법이 제시되고 있으며, 주로 사회적지지(social support)나 공감(empathy) 등의 방안이 제시되어 있다.

사회적 지지(Social support)는 타인들로부터 제공되는 각종 자원으로써 개인을 둘러싸고 있는 환경에서 개인 자신과 관련을 맺고 있는 가족, 친구, 직장동료, 이웃 등이 제공하는 여러 형태의 도움과 원조를 뜻한다. 개인과 집단 간 집합체 속에서 자신과 관련이 있는 타인으로부터 사회적 지지를 받고 있다는 것은 개개인의 정서적, 심리적 안정에 많은 영향을 미치게 되며 이러한 사회적 지지는 일상생활에서 스트레스 경험과 적응을 중재하는 중요한 변수로써 작용한다. 이렇듯, 사회적 지지는 인간의 신체적, 사회적 건강에 영향을 주며 스트레스에 대한 효과적 완충제 작용을 한다(Manuel Barrera et al., 1981). 한편 공감이란 상대방의 감정과 심리상태 및 경험을 마치 나의 것과 같이 느끼는 것으로 상대방의 내적 경험을 매 순간 함께 느끼며, 의사소통 과정을 포함하는 복합적인 행동이다. 즉, 서로간의 인간관계의 질을 결정하는 중요한 요인이다(오은주·남재걸, 2017). 결국 이러한 사회적 지지와 공감능력은 개인의 회복탄력성(resilience)에 영향을 미치는 요인으로 작용한다고 보고 있다.

사회적 지지와 공감은 사회구성원 간의 상호작용 속에서 이루어질 수 있다. 따라서 사회구성원들이 함께 모이고, 공감하고, 연대할 수 있는 여건을 만들어 주는 것이 필요하다는 해결책이 제시되고 있으며, 이를 위하여 각종 공동체의 중요성이 부각되고 있다. 특히, 과거에는 사회적 이슈나 경제적 목적을 위한 각종 시민단체나 사회단체의 활동이 강조되었으나, 최근에는 구성원 간 정서적인 공감이나 스포츠와 취미 생활을 위한 공동체의 필요성도 부각되고 있다. 이러한 모습은 하버마스가 말한 공론장으로서의 사회 구성원의 의사소통의 단계보다 더 나아가 단순히 공감과 연대를 위한 사회적 대화의 장을 강조하는 것으로 볼 수 있다. 이는 기든스가 말한 현대적 자아와 성찰적 인간상에 가깝다고 볼 수 있을 것이다.

3) 국가와 시민사회에 대한 새로운 사고와 접근

국가와 사회의 관계에 관한 논의는 사회과학의 핵심쟁점 중 하나이다. 권력으로 대표되는 국가 행위자의 성격과 특성 그리고 개인과 개인으로 연결된 시민사회 행위자의 종류와 특성에 대한 분석을 바탕으로, 이들 국가와 사회의 관계에 대한 다양한 연구들이 정치학, 사회학, 행정학, 경제학적인 시각에서 제시되어 있다.

그런데, 이러한 많은 논의에 비하여 지방행정이라는 시각에서 국가와 시민사회의 관계변화와 이에 대한 지방정부의 역할이라는 분석적 접근은 부족한 것으로 보인다. 일본학자 아키즈키 겐고는 국가와 시민사회의 간극을 좁히기 위한 지방정부의 존재 필요성을 역설하였다(아키즈키 겐고, 2008). 그는 다양한 시민사회의 의견을 수렴하기에는 국가라는 단체는 너무나 크고 방대하다는 것이다. 따라서 지방정부라는 중간적인 매개체를 통하여 시민사회의 의견을 수렴하고 이에 대한 반응성을 높일 수 있다는 것이다. 지방자치의 두 가지 역사적 흔적인 단체자치와 주민자치의 형태 중에서 무엇을 취하든 현실에 존재하는 지방정부라는 존재는 겐고가 이야기하는 국가와 시민사회의 완충 역할을 수행하여 온 것은 틀림없는 사실인 것 같다.

그러나 세계화, 고령화와 저출산, 개인주의 경향의 강화와 SNS의 확산 등과 같은 환경의 변화는 우리가 기대하던 국가와 사회의 관계에서 지방정부의 역할변화 그리고 시민사회에 대한 새로운 접근이 필요하다고 보여 진다. 특히, 국가 간 상호의존성의 증대 뿐 아니라 국경을 초월한 사회적 관계의 긴밀성은 기존의 국가와 지방정부라는 울타리 안에 존재하는 시민사회라는 시각은 더 이상 현실이 아님을 보여주고 있다. 또한 저 출산과 고령화의 영향 뿐 아니라 개인주의 성향이 더욱 강화되는 시민사회는 국가와 지방정부의 개입에 의하여 사회문제를 해결하기에는 한계에 도달하였으며 시민사회 스스로 문제를 해결하는 자생적 노력이 요구되어 진다.

국가와 사회관계에 대한 지방정부의 역할이라는 측면에서 문제해결을 위한 크게 두 가지 접근 방법을 확인할 수 있다. 첫 번째는 후쿠야마와 퍼트남 등이 강조하는 사회적 자본(social capital)의 확충을 통하여 국가와 사회가 상보적인 관계를 형성할 수 있다는 것이다(Putnam, 1993a). 이는 시민사회 내부의 역량강화를 통한 국가발전을 유도한다는 시각으로 국가와 사회를 대립적 관계가 아닌 상호보완적 관계로 접근하는 것이다.

둘째는 보다 구체적으로 미시적인 접근방식을 제시하는 것이다. 이는 시민사회 내부에 새로운 공동체 그룹을 형성하고 이러한 공동체의 자율적 형성과 성장을 통하여 현대 시민사회의 부족한 부분을 보충하고자 하는 것이다. 이러한 구체적인 접근방법은 다양하게 전개되고 있지만 대표적인 것으로는 사회적 경제(social economy) 개념과 함께 협동조합, 사회적 기업, 마을기업 등과 같은 사회적 경제 공동체를 강조하는 것이다. 이는 실업과 저성장, 사회복지 문제 등은 정부에 정책 뿐 아니라 시민사회의 자발적 노력이 필요하다는 인식에서 출발하

였다(임현진, 2015: 26). 사회적 경제 공동체 구성에 대한 노력과 동시에 지역공동체에 대한 새로운 접근 방법도 활발히 전개되고 있다. 사회적 경제와 같이 목적 지향적인 공동체가 아닌 단순히 지역주민의 연대와 공감을 바탕으로 한 지역공동체가 활발히 설립·운영되고 있다. 이러한 현상은 시민사회 내에 새로운 자율적이고 자활적인 공동체 형성을 통하여 국가-지방정부-시민사회라는 3면 관계에서 국가-지방정부-공동체-시민사회라는 관계를 통하여 시민사회의 자율 및 자활적인 영역이 확대되는 모습을 보이고 있다. 따라서 지방정부는 공동체와 시민사회에 대한 새로운 시각과 접근방법이 요구된다.

4) 지방자치의 역사와 한국적 특수성

1991년 지방의회가 재구성되고 1995년에 시장, 군수, 구청장과 시·도지사를 주민이 직접 선거로 선출하면서 지방자치의 틀을 만들었다. 지난 20년 동안 7번의 지방선거를 거치면서 이제 지방자치가 어떻게 이루어지는 것인지 각자의 생각을 가질 수 있게 되었다. 자치단체장이나 지방의회 의원들의 비리와 같은 지방자치의 문제점에도 익숙해져 있지만 지방자치가 지방자치단체에 의해서 어떻게 수행되어진다는 형식적인 모습은 충분히 학습하였다. 그러나 지방자치단체에 의한 '지방자치'를 넘어 지방의 주인인 주민들에 의한 '자치'에는 이르지는 못하고 있다는 평가를 받고 있다. 이러한 해결책으로 여기서는 두 가지 측면에서의 지방정부의 역할 변화를 지적하고자 한다.

첫째는 지난 20년간 지방자치의 이슈를 이끌었던 '분권' 아젠다에서 지방정부와 시민과의 관계성에 더 관심을 기울여야 할 때이다. 즉 지난 20년간 우리나라 지방자치의 이슈는 국가로부터 보다 많은 자치권을 확보하는 논의에 매몰되어 있었다. 지방 4대 협의체(광역 및 기초단체장과 의회의장의 협의체)의 주요 관심사항은 국가와의 관계에서 자치권과 자치재정력을 확보하는 것이었다. 그러나, 지방정부에 주민들이 보다 효율적으로 참여하거나 지역사회의 이슈를 지방정부로 흡수하는 문제에는 상대적으로 소홀하였다고 볼 수 있다. 이제는 지역사회의 이슈를 지방정부로 흡수하거나 공동체를 활성화하여 지역사회 자체의 자활력이나 자생력을 지원할 필요가 있다. 이를 통하여 지방정부와 지역사회 간의 간격을 줄일 필요가 있다. 퍼트남의 주장처럼 지역사회의 성장은 지방정부의 역량을 강화하게 되고 이는 다시 지역사회의 성장으로 이어지는 선순환의 시너지 효과를 누릴 수 있을 것이다.

다음으로 지방정부 가치지향성의 변화이다. 지방자치가 부활한 초기에는 지방정부의 지향가치 중에는 경제적 가치가 주를 이루었지만 최근에는 공동체, 복지 등이 주요 가치가 되고 있다(정명은·김미현, 2014). 이러한 변화의 기저에는 지방정부가 진정으로 할 수 있는 일이 무엇인가에 대한 답변이 바뀌고 있다는 것이다. 지방자치가 부활한 초기에는 지방정부는 '잘

사는 지역'을 만들 수 있는데, 그 핵심은 '경제적 발전'을 이루는 지역을 만든다는 것이었다. 그러나 시간이 지나면서 지방정부가 경제적 발전을 이루는 데는 한계가 있음을 인지하게 되었다. 지방정부는 재정정책이나 통화정책을 할 수 있는 중앙정부와는 다르다는 것이다. 최근, 인구가 100만에 이르는 수도권의 대도시들이 인간과 사람에 대한 가치를 우선으로 두는 것은 이러한 지방정부의 역할에 대한 새로운 인식을 잘 보여주고 있다.

5) 사회적 자본의 강조

하버드 대학 Coleman은 사회적 자본을 사람들 간의 관계에서 공통의 목적을 위해 사회 내에서 결속하고 함께 협력할 수 있는 능력으로 규정한다(Coleman, 1988). 한편, Putnam은 사회적 자본을 상호이익 증진을 위한 조정과 협력을 촉진하고 사회적 효율을 증진시키는 네트워크, 규범, 신뢰와 같은 사회적 조직의 특성으로 규정한다(Putnam, 1993b). 결국 사회적 자본은 특정의 사회 내에서 구성원 상호간의 사회적 네트워크, 규범 및 신뢰와 연관된 사회적 관계의 특성으로 정의될 수 있다.

이러한 사회적 자본은 지역 및 지방정부의 역량에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. Putnam(2000)은 사회적 자본은 공공서비스의 성과, 지역 학생의 학업성취도, 지역의 범죄 발생률 등에 긍정적인 영향 미친다는 연구결과를 발표하였다. 국내 에서는 이희창·박희봉(2005)은 사회적 자본은 지역의 정치 · 행정적 성과에 긍정적인 영향을 치는 것으로 나타난다는 연구결과를 제시하였으며, 최기조(2008)는 미국의 358개 도시지역을 대상으로 한 연구에서 사회적 자본이 지역의 일인당 소득수준과 정의 관계가 있음을 밝혔다.

최근 특정 지역사회의 역량을 사회적 자본(social capital)이라는 시각에서 바라보는 경우가 많다. 그렇다면, 지역사회는 사회적 자본을 증진시키기 위하여 어떻게 해야할 것인가? 그리고 지방정부는 사회적 자본 증진을 위해 지역사회에 개입해야 하는가? 만일 개입해야 한다면 어떠한 역할을 하여야 하는가? 등에 대한 의문이 생기게 된다. 한편, 사회적 자본과 함께 많이 논의되는 것이 지역공동체이다. 특정 사회의 역량을 사회적 자본으로 측정하고 사회적 자본이 중요하다면 이를 증진 시키는 매개체로 공동체의 중요성이 부각된다. 그 이유는 퍼트남이 제시한 사회적 자본의 3가지 요소인 네트워크, 규범, 신뢰가 중요하게 작용하는 것이 공동체이기 때문이다. 공동체는 구성원들이 모이고(네트워크), 그들이 공통의 공식 및 비공식 규율을 공유하며(규범), 구성원 상호간에 신뢰성을 바탕으로 하기 때문이다.

이러한 사회적 자본이 중요시됨에 따라 정부가 지역사회를 바라보는 시각이 달라져야 한다는 것이다. 지역사회의 역량을 강화하기 위해서는 토목건설이 아니라 지역사회의 구성원 간 신뢰를 증진하고 서로 간 상호작용을 할 수 있는 기반을 마련하는 정책이 필요하게 되었다는 것이다.

Ⅲ. 현대적 자치 개념의 사상사적 논의

현대적 '자치'에 대한 사상사적 논의는 크게 두 가지 방향에서 진행될 수 있을 것으로 보인다. 하나는 '생활정치'와 관련된 현대 서구의 사상사적 흐름이다. 하버마스의 압도적 영향으로 시작된 생활세계에서의 정치 논의는 오늘날의 자치 개념 정립에 기초가 될 수 있을 것이다. 특히, 후술하는 정치와 자치의 개념 구분이 모호한 현실에서 하버마스와 기든스의 선구적 논의를 분석하는 것은 의의가 있을 것으로 보인다. 다른 하나는 '공공성'에 대한 논의이다. 하버마스와 기든스가 논의하는 생활정치는 정치적 지평에 대한 분석을 제시한 것이다. 그런데 지방행정에서의 관심은 그러한 생활정치에 지방정부가 무엇을 어떻게 해야 할 것인가?라는 의문에 답해야한다. 즉, 지방행정에서의 자치 개념은 정부와 주민의 역할이라는 현실적인 물음에 답해야 하는 것이다. 따라서 공공성에 대한 재검토를 통하여 현대적 자치 개념 정립을 위한 적절한 공공성의 범위에 대한 논의가 필요하다.

1. 생활세계에서의 정치와 자치 논의

1) 하버마스의 생활세계

하버마스는 그의 의사소통 행위이론에서 사람들 상호간의 언어적 상호이해를 통한 의사소통의 합리성이 인간행동 조정의 기본구조를 이룬다고 보고 있다. 따라서 그는 의사소통 행위자들이 행동하고 표현하며 살아가는 '생활세계'에 관심을 가지게 되었으며, 종국적으로 이러한 생활세계가 어떻게 사회 전체의 구조변동에 의해 영향을 받는지를 확인하고 싶었다. 왜냐하면, 하버마스의 관점에서는 일상으로서의 생활세계는 의사소통의 지평이자 배경이기 때문이다. 그는 생활세계를 다음과 같이 정의한다.

> *"생활세계는 말하자면 화자와 청자가 만나는 초월론적 장소와 같은 것이다. 그들이 서로에게 그들의 발언이 세계와 (객관세계, 사회세계, 주관세계와) 부합한다는 주장을 제기하고, 이런 타당성 주장을 비판하고 확증하며, 의견 불일치를 표출하고 동의를 이룰 수 있는 장소 말이다"(하버마스, 1987: 206).*

그런데, 생활세계는 시간이 지남에 따라 끊임없는 변화와 재생산과정을 거치게 된다. 하버마스는 생활세계의 재생산과정에서 구성원 상호간의 이해 지향적 의사소통의 합리성을 강조

한다. 그는 생활세계의 구조적 요소를 '문화', '사회', '인격'으로 구분하였으며, 생활세계의 재생산은 '문화적으로는 지식의 전승, 비판과 획득'이 이루어지고, '사회적으로는 상호주관적 주장의 조정', '인격적으로는 정체성을 형성'하는 과정으로 보고 있다(하버마스, 1987: 232). 그러나 생활세계의 재생산에 장애요인이 발생하게 되면 '문화적으로는 의미의 상실', '사회적으로는 아노미 현상', '인격적으로는 심리이상'이 발생한다고 보고 있다(하버마스, 1987: 231).

하버마스는 생활세계가 합리적으로 재생산되는 과정이 인간행동조정의 중요한 원리가 될 수 있음을 강조하고 있다. 따라서 생활세계의 재생산에 장애가 발생하는 것이 현대 사회문제의 근원으로 보고 있다. 생활세계에 발생하는 장애를 설명하기 위하여 그는 체계(system)라는 개념을 사용한다. 사회는 '생활세계'와 '체계'라는 두 가지 개념으로 설명되어 져야한다고 본다. 언어적으로 달성된 합의에 의해 이루어지는 의사소통행위는 생활세계의 영역이며, 권력과 화폐의 매개에 의하여 조정되는 목적합리적 행동은 체계의 영역으로서 개념화된다. 여기서 하버마스는 우리가 일상적으로 살아가는 생활세계(Lebenswelt)가 시장과 정부권력으로 구성된 체계(System)에 의하여 식민화되는 현상을 현대사회의 중심 문제로 제기하였다. 그는 시민들이 함께 토론하고 소통하는 일상생활의 세계가 존재하지만 이러한 일상생활의 세계가 화폐나 정부권력으로 이루어진 체계의 강력한 힘에 의하여 식민화되어가는 것을 지적하였다[2]. 하버마스는 경제 및 행정체계와 연관된 도구적이고 전략적인 논리 보다는 생활세계에 내재한 의사소통적 합리성을 실현시키는 것이 현대사회의 관건으로 보고 있다. 따라서 일상생활의 세계를 복원하기 위해서는 구성원인 시민들 상호간의 자율적인 토론과 소통이 필요하다는 것이 하버마스의 진단이다(최재식, 1999; 정상호, 2009: 7).

하버마스는 고도로 분화된 현대사회를 통합할 수 있는 중심이 존재하지 않는다고 보고 있다. 전통적인 관점에서의 국가와 사회는 더 이상 탈중심화되고 익명화된 현대사회를 이해하는데 도움이 되지 않는 다는 것이다. 그는 후기산업사회에서 고도로 분화된 사회를 통합하고 생활세계가 체계에 의해 식민화되는 현상을 극복하기 위해서는 공동체 구성원들의 의사소통을 위한 공론장의 중요성을 강조한다. 하버마스에게서 공론장은 생활세계에서 활성화된 시민상호간, 시민과 각종 공동체(결사체)들 간 그리고 공동체들 상호간에 합리적 의사소통을 가능케하는 영역이다(장명학, 2003: 16). 그는 국가, 경제 및 사회체계와 구별되는 비국가적이고 비경제적인 연결망들과 결사체들이 시민사회의 핵심을 이룬다고 보고 있으며, 이러한 결사체

2) 하버마스에게 있어서 근대화는 합리적 의사소통이 중요한 영역으로 고려된다. 따라서 그는 효율성을 강조하는 근대화의 (사회)체계보다는 합리적 의사소통이 이루어지는 생활세계를 더욱 강조하게 된다. 그러나 효율성을 목표로하는 사회체계의 논리가 합리적 의사소통이 이루어질 생활세계를 침범하는 현상이 현대사회 문제의 근원으로 보고 있다.

들이 생활세계에서 나타나는 각종 사회문제들을 공론화하여 정치적인 이슈로 이전시킨다는 것이다. 하버마스는 결사체와 공론장을 이렇게 주장한다.

> *"시민사회는 다소 자발적으로 형성된 결사체들, 조직들 그리고 운동단체들로 구성되는데, 이러한 결사체들과 조직들과 단체들은 사회적인 문제상황이 사적인 생활영역들에 전파되면서 일어나는 방향을 청취하여 응축·증폭시킨 다음 정치적 공론장으로 전달한다"(Habermas, 1992: 444, 장명학, 2003: 14에서 재인용).*

그런데, 하버마스에게서의 공론장은 시민과 그 결사체를 매개로하여 일상 생활세계에 체화된 의사소통의 구조인 것이다. 따라서 그가 말한 결사체와 공동체의 정당성은 생활세계에 기초한 공론장에 그 근원을 두고 있다고 볼 수 있다. 또한 합리적 의사소통의 영역인 공론장을 통하여 사회를 통합할 수 있는 것은 권력이나 돈이 아닌 일상언어를 통한 의사소통으로 보고 있다(장명학, 2003: 17-18).

2) 기든스의 생활정치

(1) 성찰성

기든스는 제3의 길로 상징되는 현실 개입 지향의 사회학자이자 철학, 역사학, 정치학과 경제학을 아우르는 비판사회이론 뿐 아니라 현대와 탈현대 논의를 넘나드는 방대한 이론체계를 정립한 현대 사상가이다. 기든스의 다방면 저작들은 크게 3가지 다른 차원으로 분류될 수 있다. 그것은 순수이론인 '구조화 이론', 현실사회에 대한 분석을 제시하는 '성찰적 현대화 이론', 각종 논의의 이념적 근거를 제공하는 '유토피안 리얼리즘'이다(김윤태, 2007; 최명민·김기덕, 2013: 110).

현대사회의 특성을 규명하기 위한 그의 첫 번째 작업은 개별 인간의 행동과 사회구조의 관계에서 시작되었다. 그는 인간행동과 사회구조 사이의 역동적 관계를 '인간의 성찰성'과 '사회구조의 이원성(duality)' 개념을 활용하였다(Giddens, 1984: 74). 구조의 이원성이란 사회구조는 정태적으로 설정된 것이 아니라 인간이 주체적으로 수행하는 실천행위의 매개이자, 그러한 행위의 결과가 되기도 하는 이원적 특성을 가진다는 것이다. 인간 실천행위의 매개자이고 그 결과이기도한 구조는 결국 인간의 역동적인 실천행위에 기여하는 규칙과 자원으로 재규정될 수 있다. 한편 인간은 스스로를 성찰할 수 있는 실천적 능력을 가진 자율적인 존재이므로 구조에 종속되기 보다는 구조를 재조직화 할 수 있게 된다. 그의 구조화이론에서 주목하는 인간형은 주어진 구조 속에서 관행을 극복하고 능동적으로 결정하는 성찰적 인간이다

(Giddens, 1984: 377).

구조화 이론으로 인간주체의 행위와 사회구조와의 관계성을 정립한 기든스는 현대사회를 성찰적 현대화(reflexive modernization)로 규정하고 냉철한 분석을 제시하였다. 그는 과학기술의 발달로 촉발된 세계화와 지구화의 과정을 통하여 인류는 상호의존성이 높아졌을 뿐만 아니라 개별 사회는 기능의 분화를 가져왔다고 본다. 그런데 이러한 상호 의존성과 기능의 분화로 인하여 현대사회는 불확실성이 증대하였다고 본다(Giddens, 1991: 305). 현대성의 특징들 때문에 점점 지방적 실천이 지구화된 사회적 관계와 연계를 맺으면서 인간 생활에서 안전, 위험, 신뢰 등의 문제가 심각하게 제기되고 있다(김윤태, 2006: 57). 그는 이러한 현대성에 대응하는 방안으로 과거 전통사회의 봉건적 요소를 탈피하고자 하는 해방전략과 동시에 개인들이 자신의 성찰적 힘을 통하여 현대를 비판적으로 고찰하고자하는 노력을 강조한다(최명민·김기덕, 2013: 114). 기든스는 이러한 후기현대사회에서 인간이 겪게되는 어려움을 해결하기 위한 자기 성찰 방안의 하나로 생활정치(life politics)를 제안하였다.

또한, 인간이 직면하고 있는 현대적 특성에 대응하는 정치철학으로 기든스는 유토피안 리얼리즘(utopian realism)을 제시하였다. 이는 현실적 조건이나 실현가능성에 근거하여 유토피아적 전망을 제시하는 것이다(Giddens, 1994: 249, 최명민·김기덕, 2013: 115에서 재인용). 즉, 유토피아적 특성을 가지지만 그 경향성이 관찰가능하기 때문에 현실적인 것이다(기든스, 1997b: 118). 그는 과거 봉건적 요소를 탈피하기 위하여 추구하던 해방정치의 전략과 기획은 성찰적 현대화 시기에는 변화가 필요하다고 본다. 이에 기든스는 현실주의와의 결합을 통하여 그 대안을 찾아야 하는데 그 방안의 하나로 개인과 사회의 성찰성을 제시한다. 즉 그는 자신이 제안한 유토피안 리얼리즘 철학의 특징은 바로 성찰성이라고 믿는다. 그의 후기현대사회에 대한 비판이 실현되기 위해서는 해방정치를 통한 억압적 제도로부터 탈피하는 것으로는 부족하고 개인의 일상적 삶에 대한 선택 확대를 통하여 자아정체성과 자아실현을 구현하는 것이 필요하다는 것이다(최명민·김기덕, 2013: 115). 이를 위하여 성찰성과 자아실현에 중점을 둔 생활정치를 제시하고 있다. 따라서 기든스의 유토피안 리얼리즘은 해방정치와 생활정치의 적절한 결합으로 볼 수 있을 것이다.

그런데, 기든스의 이러한 주장들은 각각 별개로 논의 되었다기 보다는 '성찰성(reflexivity)' 개념을 중심으로 통합적으로 다루어 졌다고 볼 수 있다(김윤태, 2007; 최명민·김기덕, 2013: 110). 현대 사회에서 규범주의와 이성으로서 지식이 가지는 한계로 인하여 개인은 현대성이라는 주어진 환경에서 끊없는 자기 성찰의 과정을 겪어야 함을 강조한다. 이러한 개인의 성찰적 노력은 현대성이 가진 암울한 결과를 최소화할 수 있는 방법으로 제시한다(하상복, 2006: 142). 기든스는 이러한 현대인의 자기성찰을 위한 방안으로 생활정치를 강조하였던 것이다.

(2) 생활정치(life politics)

그렇다면, 기든스가 말하는 생활정치란 무엇인가? 그는 생활정치를 이렇게 정의한다.

> *"지역 및 지구적 논쟁 그리고 내부준거 체계[3]의 현대성이라는 맥락 속에서 이루어지는 자기실현의 정치이다". (Giddens, 1991: 243, 저자 번역)*

기든스가 생활정치에서 말하는 정치란 국가의 통치영역에서의 의사결정을 말하는 협의의 정치개념과 대립하는 이해나 가치가 충돌하는 논쟁이나 갈등을 해결하는 과정으로 보는 광의의 정치를 포괄하고 있다(Giddens, 1991: 226). 따라서 그의 생활정치란 일상의 생활 속에서 자연(인간은 자연에 대해 어떤 책임을 가지는가?), 생물학적 재생산(태아는 어떠한 권리를 가지고 있는가?), 지구적 체계(과학혁신에 어떠한 제한이 필요한가?), 자아와 신체(개인은 자기의 신체에 대해 어떤 권리를 가지고 있는가?) 등과 같은 아젠다에 대한 논쟁과 토론의 사회적 성찰을 거치는 과정이며, 종국적으로 현대인의 자기(자아)실현(self actualisation) 과정이다.

〈표 1〉 해방정치와 생활정치의 차이

해방정치(emancipatory)	생활정치(life politics)
전통과 관습의 고정성에서 사회생활의 해방	선택의 자유와 창조적 권력으로부터 정치적 결정이 도출됨
착취, 불평등, 억압을 축소하거나 없애는 것이나, 권력자원의 차별적 분배와 관련됨	지구적 상호의존의 맥락에서 자아실현을 촉진하고 도덕적으로도 정당한 생활양식을 창조함
윤리(정의, 평등, 참여)적 책무를 준수함	탈전통적 질서 내에서 그리고 실존적 질문을 배경으로, 우리는 어떻게 살아야 하는가?라는 윤리적 쟁점을 발전시킴

출처: 기든스, 1991: 215, 1997: 334

그는 생활정치와 대치되는 개념으로 해방정치(emancipatory)를 제시한다. 그가 말하는 해방정치는 개인과 집단이 그들의 삶을 억압하는 무엇으로부터 해방시키는 것에 관심을 가지는 정치를 말한다. 즉, 해방정치에서 해방은 전통적 관습과 편견, 종교의 교조적 명령 등의 부당한 지배로부터 벗어나는 것이다. 해방정치의 본질은 착취와 불평등, 지배와 복종의 관계를 폐

3) 기든스가 말하는 내부준거체계(internally referential system)는 자기성찰을 하는 현대인이 생각의 범주나 준거틀로 고려하는 자연(natural), 생물학적 재생산(reproduction), 지구적 체계(global systems), 자아와 신체(self and body) 등을 말한다.

지하고자 하는 정치적 노력이다(정상호, 2009: 10). 반면에 생활정치는 개인들의 자기 성찰성을 기초로 자율적인 삶을 선택할 수 있는 것을 본질로 한다. 또한 생활자치의 의제는 해방정치가 다루는 불평등, 착취가 아니라 현대를 살아가는 인간이 가지는 실존적 질문을 배경으로 한다. 이러한 실존적 질문은 스스로를 성찰하게 하며 자아실현을 촉진하고 도덕적으로 정당한 생활양식을 만들도록 한다는 것이다.

그런데, 기든스는 역사적으로 해방정치에서 생활정치로 이행해가지만, 현대인에게 해방정치가 사라진 것은 아니라고 보았다. 생활정치와 관련된 이슈들은 해방의 문제와 연관될 수 있고, 해방정치의 이슈들도 생활정치의 문제들을 야기 할 수 있다는 것이다. 따라서 현대인에게는 해방정치와 생활정치가 병행될 수 밖에 없음을 이야기 한다(기든스 앤소니, 1997a: 333-242).

3) 생활정치와 생활자치

기든스가 말한 생활정치와 새로운 자치 용어의 하나로 등장하고 있는 생활자치와의 차별성에 대한 논의를 전개하고자 한다. 현재 생활정치와 생활자치는 개념의 구분 없이 혼동하여 사용되고 있다. 생활정치(life politics)와 관련해서는 어느 정도 개념의 정의가 이루어 지고 있지만, 생활자치는 아직 생활정치와 혼용되어 사용되어 지는 경우(장미경, 2002)가 많다. 구체적 사례나 운동을 설명하는 경우에는 '생활자치' 개념을, 이론적 접근과 관련해서는 '생활정치'를 사용하고 있다(장미경, 2002: 162; 남재걸 외, 2012; 남재걸, 2017).

생활정치가 의미하는 것이 가치의 권위적 배분을 의미하는 전통적 의미의 정치만이 아니라 하버마스의 공론장에서의 의사소통과 기든스의 성찰성 등과 연관되어 본다면, 생활정치의 포괄성은 크다고 볼 수 있다. 따라서 생활자치를 개념적으로 생활자치와 차별화하거나 구별하는 논의는 사실 실익이 없어 보인다. 특히, 최근에 지방자치영역에서 정부영역과 시민영역에 대한 이분법적 구분의 한계, 지방영역에서 정치의 확장 현상 등은 정치와 자치의 개념이 어느 정도 수렴해가는 모습을 보이고 있는 것도 현실이다. 그러나 이 두 가지 개념을 동일 시 하는 것도 문제가 있다. 왜냐하면, 정치적 영역에서 사용되는 생활정치를 지방행정의 영역에 그대로 사용하기는 부족한 면이 없지 않다. 그것은 학문분야의 차별성으로 인하여 접근방식과 그 용어의 활용성에 약간의 차이가 있기 때문이다.

생활정치에 대한 선행연구들은 주로 하버마스의 공론장과 기든스의 자기 성찰성을 중심으로 현대인이 사회적 이슈와 개인적 이슈에 대해 대응해나가는 현대인의 일상적 삶 과정에서의 의견의 표출과 의사결정, 지역과 세계적 이슈에 대한 관심 등과 관련된 용어로 볼 수 있다. 그러나 생활자치는 그 접근의 방식과 활용성이 생활정치와 차별성이 있다고 보여 진다. 즉,

생활자치는 구체적으로 지방정부의 역할과 관련되어 논의되어 진다. 생활자치를 부양하기 위해서 정부는 어떤 일을 해야 하며, 어떠한 제도적 장치와 예산을 사용해야하는가에 대한 의문에 답을 제시해야하는 것이다. 이념적 이론적 차원에서는 유사할 수 있으나, 현실적 적용과 활용에 대한 물음에서는 생활자치와 생활정치는 구분된다고 볼 수 있다.

2. 생활자치가 내포하는 공공성 논의

우리가 지방행정의 시각에서 그리고 지방정부의 역할과 함께 자치 개념의 재정립을 위해서는 공공성에 대한 재검토가 필요하다. 그것은 시민들의 (자치)활동에 지방정부가 개입하기 위해서는 시민 (자치)활동이 공공성을 내포하고 있어야 하기 때문이다. 만일 공공성을 내포하지 않은 시민들의 활동은 사적영역이기 때문에 지방정부의 개입은 바람직하다고 볼 수 없기 때문이다. 여기서, 공공성이 무엇인가에 대한 개념적 정의를 검토할 필요가 있다. 그런데, 공공성의 개념도 고정된 것이 아니라 시대적 변화에 따라 변화되고 재해석되어지고 있다. 따라서 현대적 상황에 적합한 공공성에 대한 해석의 문제가 지방정부와 주민과의 관계설정이나 자치 개념 재정립의 핵심이슈가 될 수 있을 것이다.

1) 아렌트와 하버마스의 공공성

공공성론의 대표적인 학자는 아렌트(Hannah Arendt), 하버마스(Jurgen Habermas), 롤스(John. Rawls) 등이지만, 이들이 공공성을 분석하는 영역이나 시각은 각기 다르다고 볼 수 있다(권병욱·이준우, 2014: 151). 행정학 분야에서의 공공성 용어가 크게 3가지 맥락에서 사용되어 진다. 하나는 정부와 관계된 공적(official)인 것이라는 의미로 사용되며, 그 반대의 의미는 사적 활동이다. 다음으로는 여러 사람들과 관계된 공통적인(common)인 것이라는 의미이며, 반대 의미는 개별적 이익이나 사적 관심사이다. 마지막으로 만인에게 열려(open)있다는 의미로 사용되며, 대비되는 의미는 비밀이나 개인적으로 감춰진 것을 의미한다(이상봉, 2011: 26).

우선 공공성에 대한 사상사적 접근을 시도해 보고, 이를 통하여 오늘날의 공공성의 재정립 논의를 살펴보고자 한다. 공성성의 사상사적 접근은 단연 아렌트로부터 시작된다. 그녀는 공공성(Öffentlichkeit)은 만인에게 보이고, 열려있고, 가능한 한 가장 광범위하게 공시되어 있는 상태라고 하였다. 아렌트는 공적 영역과 사적영역을 엄격히 구분한다. 사적 영역이란 인간의 생명유지를 위해 이루어지는 노동(labor)과 자연과 다른 인공적 세계를 만드는 일(work)이 이루어지는 장소는 사적공간으로 보았다. 반면에 사람과 사람간에 주체적으로 행하는 활

동(action)이 나타나는 공간을 공공공간으로 보았다(Arent, 1989: 175, 이상봉, 2011: 30에서 재인용). 결국 인간은 사적영역과 구별되는 공적 영역에서 다른 사람과 다른 자신을 확인하고 언어활동을 통하여 의사소통하고 자기 정체성을 확립한다는 것이다(민현정, 2006: 85).

한편, 하버마스는 『공공성(공론장)[4]의 구조 전환(1973)』에서 의사소통과 토의 과정을 통하여 시민적 공공성을 부활시킬 것을 강조하였다. 하버마스는 현대 대중사회에서의 왜곡되고 소멸되었던 공론장을 다시금 부활시켜 참여를 통한 민주주의를 활성화시키기 위해서는 공개성에 입각한 합리적인 의사소통의 과정에 시민들이 적극적으로 참여해야 한다고 강조하였다. 그는 공적영역으로 대표되는 국가와 사적영역으로 대표되는 시장으로부터 상대적으로 독립한 것을 시민사회영역으로 보고 이를 '공적인 의미를 가진 사적인 영역'으로 규정하였다. 따라서 하버마스에게서의 시민적 공공성은 전통적인 공공영역인 국가와 사적 영역인 시장의 중간지점에 놓여있다고 볼 수 있다. 하버마스는 이러한 국가와 시장의 중간 영역으로 공공영역이 활성화되면 국가의 지배권력과 가격이 지배하는 시장의 논리로부터 상대적으로 자율성을 가진 개인들의 집합체의 활동이 가능해진다는 것이다(이상봉, 2011: 6-7; 홍성태, 2012).

이러한 아렌트와 하버마스의 공공성의 관점을 논의의 중심으로 전개하는 것이 일반적 학계의 주류로 보인다. 그 이유는 아마도 이들의 관점이 성찰적 공공성을 바탕으로 공개된 사회, 즉 열린사회를 지향하고 있기 때문인 것으로 보인다(홍성태, 2012: 874).

2) 일본과 우리나라 학자들의 자치와 관련된 공공성 논의

일본에서는 90년대 후반에 새로운 공공성 논의가 활발히 전개되었다. 일본에서는 기존의 공(公)·사(私)이원론적 구분의 한계를 인식하고 공(公)·공공(公共)·사(私)의 삼원론으로 이동하는 공공성의 패러다임 전환을 맞고 있다. 즉, 새로운 공공의 공간에서 NGO 등의 역할을 강조하고 시민사회영역과 지방정부수준에서 의미있게 확산을 전개하고 있다. 일본에서의 새로운 공공의 개념은 "지역 구성원들이 커뮤니케이션을 통해 그들의 공동의 문제에 대해 논의해 가는 공간"으로 정의된다(민현정, 2006: 85-87).

국내학자들의 공공성 논의도 활발하다. 임의영은 공공성을 사람과 사람과의 관계측면에서 이해하고 관계, 공감, 책임이라는 3가지 개념적 구성요소를 제시하고 있다. 그의 연구는 현대적 공공성을 이해하는 철학적 기초를 제공하고 있다(임의영, 2017). 이상봉은 최근의 공간구조는 친밀권-생활권-국가권-전지구권으로 중층화하고 있으며, 여기서 공공공간으로서의 지역

---

[4] 하버마스가 사용한 독일어 Öffentlichkeit를 영어의 Public Sphere로 번역되면서 국내에서는 공공성, 공론장, 공론영역, 공공권 등이 혼용되어 사용되어지고 있으나, 양자를 구별하는 학자도 있음(홍성태, 2012: 875). 본 논문에서는 양자를 유사한 개념으로 혼용하여 사용하고자 함.

공간의 역할이 강화되어간다고 보고 있으며 이를 공공공간의 재영역화라고 표현하고 있다(이상봉, 2011: 10). 또한 그는 일정한 공간에서 함께 생활하는 주거의 공동성은 지역적 공공성과 직결되어 생활공간인 지역사회는 새로운 공공성을 이끌어 내기에 좋은 환경이라고 지적하였다. 그는 또한 가족을 중심으로 이루어지던 기존의 '친밀권'이 장소를 매개로한 관계성의 공간으로 확장되면서 지역공공성의 중요성이 부각된다고 지적하였다(이상봉, 2011: 14-16). 조대엽(2015)은 공공성의 구성요소로 공민성, 공익성, 공개성을 제시하였다. 여기서 공민성은 사회구성원들의 민주주의적 삶의 수준을, 공익성은 경제적 자원 공유의 수준을, 공개성은 의사소통의 개방성으로 규정하고 있다. 특히 그는 새로운 공공프레임을 일상생활과 관련된 공공성의 영역으로 생활공공성을 제시하고 있다. 생활공공성이라는 개념을 통하여 주체적으로 참여하는 주민과 이를 지원하는 지방행정체계가 결합하여 주민의 실존적 삶을 재구성하여 개인의 자아실현을 증대하고 시장질서로 해체된 공동체를 복원할 수 있다고 보고 있다(조대엽·홍성태, 2013: 35-37). 한편 조한상은 공공성의 3요소로 인민(주민), 공공복리, 공개성을 제시하고 있다. 그는 공공성이라는 개념은 공공복리를 추구하는 주체, 추구하는 방법에 기본적인 사항까지 내포하는 개념의 복합체로 보고 있다. 구체적으로 그는 공공성을 "자유롭고 평등한 인민이 공개적인 의사소통의 절차를 통하여 공공복리를 추구하는 것이다"라고 규정한다(조한상, 2009: 34).

IV. 생활자치 개념의 정립

1. 생활자치 개념 정립의 쟁점

지방자치 부활 20년이 지나면서 실질적 지방자치의 실현이 이슈가 되고 있다. 4년마다 한 번 씩 투표에 참여하는 것이 풀뿌리 민주주의인 것처럼 인식되는 지방자치의 현실을 보완하기 위하여, 주민참여 예산제도, 주민소환, 주민 감사청구제도 등과 같은 보완적 직접민주주의 요소들을 도입하였지만 여전히 많은 숙제를 안고 있는 것이 현실이다. 이러한 과제를 해결하기 위해서는 변화하는 지방자치의 현실과 시대적 요구를 담아내는 '자치'에 대한 새로운 개념 정립이 우선되어야 할 것으로 보인다. 자치라는 개념은 주어진 것이거나 고정적이라기보다는 사회적으로 인식되고 시대환경의 변화에 따라 변화하는 개념이기 때문이다.

지방자치의 현장에서는 공·사의 이분법적 틀이 해체되고, 대안적 가치로서의 주민의 정서적 유대와 공감의 중요성이 강조되고, 지역사회의 사회적 자본이 중시되며, 국가와 시민사회의 관계에서 중간자로서의 공동체 필요성이 부각되고, 시장이나 경제적 영역보다는 인간에 집중하는 지방 행정의 역할변화의 필요성이 제기된다. 이러한 우리의 현실을 현대사회를 분석한 서구의 사회학자들의 주장과 접목하면서 새로운 자치 개념 정립을 시도하고자 한다. 서구의 현대 사상사에서 하버마스가 주장한 생활세계와 공론장, 기든스의 핵심 논리인 현대인의 성찰성과 생활정치에서 함축하는 내용을 알아보았다.

우리의 변화하는 지방행정의 현실과 서구 사상사로부터 도출된 공통적인 요소는 크게 3가지로 보인다. 그것은 '생활세계', '주민들 간 상호작용' 그리고 '공론장'의 3가지로 볼 수 있다. 하버마스는 새로운 시대에 걸맞는 정치적 지평으로서의 생활세계와 의사소통 그리고 공론장을 말하였다면, 기든스는 이러한 정치 지평 내에서 현대인은 어떠한 고민과 이슈를 중심으로 담론을 왜 펼쳐야하는지를 구체화 하였다고 볼 수 있다. 하버마스의 압도적 영향과 기든스의 구체화 작업을 심도 있게 분석하고 여기에 현대의 지방행정현실을 반영하는 새로운 자치의 개념은 3가지 요소간의 결합으로 도출될 수 있을 것으로 보인다. 여기서는 각 3가지 요소에 대해 보다 심도있는 분석과 관찰을 시도하고자 한다.

1) 생활세계

하버마스는 '생활세계'를 기든스는 '생활정치'를 담론의 중심으로 두었다. 이들이 말한 생활은 일상적 삶이 이루어지는 장소를 의미하는 것으로 해석된다. 즉, 정치의 지평이 먼 곳에 있

는 것이 아니라 사람과 사람이 만나는 우리 생활 속에 있다는 것이다. 그렇다면 일상생활의 자치는 어떤 것을 의미하는 것일까? 그것은 지방정부나 지방의회에서 행사되는 거창한 자치가 아니라 주민의 일상생활 속에서 개인적이고 지역적인 문제, 각종 공동체와 관련된 내용에 대한 주민들 상호간의 의사소통과 담론의 과정이 중요하다는 것이다.

이러한 생활세계는 내용적으로는 반드시 생활과 직접적으로 연관된 것만이 이슈가 되는 것은 아니다. 여기에는 기든스가 말한 '지역과 세계적 이슈에 대한 변증법적 논쟁'이 대상이 될 수도 있다. 따라서 주민들 간 담론의 대상이 된다면 무엇이나 일상이나 생활의 범주에 포함될 수 있다고 본다. 또한 생활세계의 공간적인 범위에 대한 고려를 생각해 볼 수 있다. 접촉의 공간이 지역적이거나 소규모 범위를 대상으로 이루어지는 경우가 많겠지만, 기든스가 말하듯 지구적 현상을 생활세계에서 제외하기는 어려울 것이다. 다만, 현실적인 담론이 발생하는 것은 주로 지역 차원에서 대면관계를 가지는 주민 상호 간의 관계가 주를 이룰 것으로 보인다. 공간의 확장이 가능하다면, SNS를 통한 네트워크도 생활세계에 포함 될 수도 있을 것이다. 그런데, 여기서 자치의 개념을 재정립하는 필요성을 지방정부의 역할이라는 측면에서 살펴본다면 지방정부의 경계 정도로 한정할 필요성도 있을 것으로 본다.

2) 주민들 상호 간의 의사소통(관계성)

두 번째 쟁점은 어떤 활동들을 자치활동으로 볼 것인가의 문제이다. 여기서 예측되는 활동은 크게 두 가지로 구분할 수 있을 것이다. 하나는 지방정부와 주민과의 관계 측면이다. 이는 전통적 의미의 주민자치에 부합하는 것으로 볼 수 있다. 주민이 마을안길포장을 지방정부에 요구하는 것이나, 주민참여 예산을 위하여 주민이 예산과정에 참여하는 것이 여기에 해당된다. 다른 하나는 주민과 주민 상호간의 관계이다. 이는 전통적인 자치의 개념에서는 소홀한 부분이다. 하버마스와 기든스의 주장은 주민 상호간에 발생하는 의사소통행위나 담론을 강조한다. 새로운 자치 개념의 정립에 있어서 지방정부와 주민과의 관계성은 당연히 포함되는 것으로 볼 수 있으며, 문제는 주민들 상호 간의 관계성을 어디까지 자치의 개념으로 포용 하느냐의 쟁점이 남아 있다고 볼 수 있다.

지방정부와 주민과의 관계는 다양한 참여 제도를 통하여 다루고 있을 뿐 아니라 최근까지 지방행정의 주요 이슈중 하나로 많이 다루어졌다. 그런데, 문제는 주민과 주민 상호간의 의사소통이나 담론의 영역을 어떻게 자치활동과 그렇지 않은 활동으로 구분할 것인가?에 대해 의문이 생긴다. 아마도 새로운 자치개념의 정립에서 이 부분이 가장 큰 쟁점일 것으로 추측된다. 이는 크게 내용적 기준과 시간적 기준으로 구분할 수 있을 것이다. 내용적 기준은 주민들 간 의사소통의 내용을 자치활동과 그렇지 않은 활동으로 구분할 수 있는 기준에 대한 문제이

며, 시간적 기준은 비록 자치활동으로 볼 수 있는 주민 간 상호작용일 지라도 일시적인 것도 포함이 되느냐의 문제이다.

내용적 기준의 쟁점은 주민 간 상호작용의 관계가 어느 정도 사적인 영역이며 어느 정도 공적인 영역이냐에 문제로 보인다. 예컨대, 아래의 내용 중에서 새로운 자치개념으로 포용될 수 있는 수준은 어디까지 일까?

〈표 2〉 주민 간 상호작용의 사례 예시

① 조기 축구회원들은 마을 앞 도로 확장을 시청에 건의하였다. ② 조기 축구회는 일주일에 한번 씩 마을 경로당 청소를 한다. ③ 조기 축구회 구성원들은 서로 의지하며 어려움을 서로 돕는다. ④ 조기 축구회원들은 매일 아침 초등학교 운동장에서 축구를 한다.

①번의 경우는 전통적인 주민자치의 영역으로 볼 수 있어서, 당연히 자치개념에 포함될 것이다. ②번의 경우는 조기 축구회 회원들이 사적인 운동 뿐 아니라 마을 마을에 대한 봉사활동을 통하여 지역사회를 위한 건설적인 활동을 하고 있다. 따라서 후술하는 공공성을 어느 정도 가진다고 볼 수 있다. 쟁점은 ③과 ④에 있을 것이다. 축구회 구성원들이 서로 의지하며 어려움을 서도 돕는다는 것은 구성원들 상호간에 의사소통과 협력이 이루어지고 있는 모습이다. 전통적 의미의 자치에서는 포용하기 어려운 부분으로 보인다. 그런데, 이를 자치의 영역으로 포용하기 위해서는 후술하는 공공성의 영역을 어디까지 확장하느냐에 따라 달라질 것으로 보인다.

3) 공공성

전술한 바와 같이 최근 학계에서는 공공성 논의가 활발하게 전개되고 있다. 이러한 논의는 주로 오늘날 주류 질서로 자리 잡은 신자유주의의의 중심 담론인 자유, 개인, 시장, 경쟁이 가져올 결과에 대한 문제제기에서 시작된다. 신자유주의 조류는 공공성의 주체였던 정부의 역할을 약화시켰으며, 이러한 변화에 대응하여 정부의 공공성을 대신할 보완 방안을 모색하거나 개인주의와 경쟁지향의 논리에 대한 비판 등이 공공성 논의의 주류를 이루고 있다(이상봉, 2011: 26; 임의영, 2017: 1-2).

아렌트와 하버마스, 일본의 공공성 논의 그리고 국내학자들의 논의를 종합하면 최근의 경향은 공공성을 가급적 생활의 영역으로 확장시키고 있다는 공통점이 나타난다. 공과 사를 명확히 구분하기 어려운 공·사가 혼재된 영역으로 확장되어가고, 공간적으로는 국가수준에서

지역사회, 생활공간으로 확대되어가며, 내용적으로는 기든스가 말한 현대인의 '성찰성' 이슈들로 확대되어가는 것이다.

따라서, 새로운 자치개념에서의 공공성이란 "지역 구성원들이 커뮤니케이션을 통해 공동의 문제에 대해 논의해 가는 것"으로 정의하고자 한다. 여기서 공동의 문제를 좀 더 구체적으로 논의해볼 필요가 있다. 두 사람 이상이 자신들의 문제에 대해 논의하는 것도 공동의 문제로 볼 것인가에는 의문이 제기될 수 있다. 여기에 '공공복리'라는 지역사회의 공익에 부합하는 공동의 문제로 한정하고자 한다.

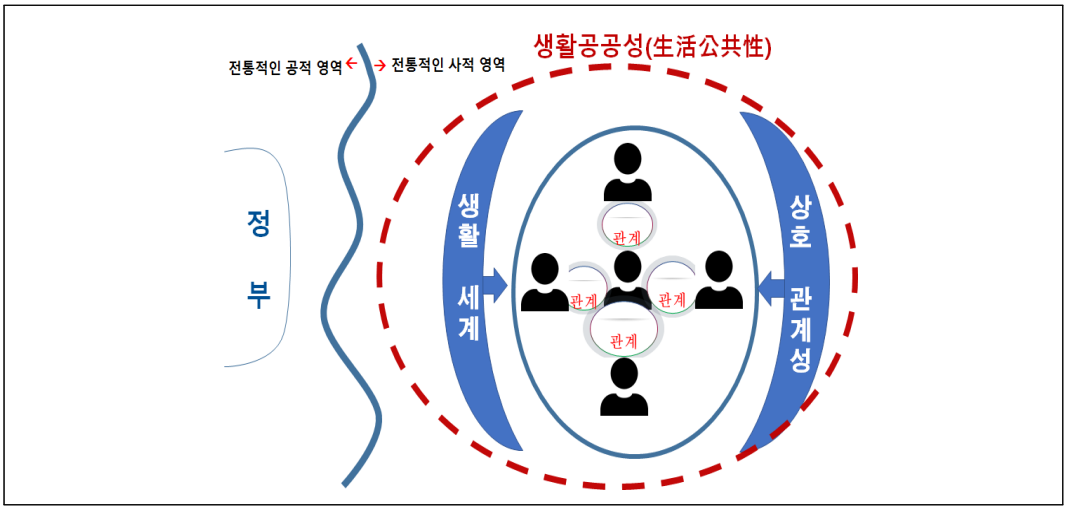
그렇다면, 위의 〈표2〉에서 ④와 같이 지역사회 구성원들이 함께 취미활동을 하는 것을 공공복리와 연관되었다고 볼 수 있느냐의 문제가 다시 검토될 필요가 있다. 여기에는 분명 전통적 공공성의 확장이 필요할 것이다. 사실 공공성 개념이 어디까지 영역으로 볼 수 있느냐는 좀 더 연구가 필요할 것으로 보인다. 전술한 바와 같이 최근 조대엽은 생활공공성이라는 용어를 사용하여 공공성에 대한 재해석을 시도하고 있다. 이러한 학자들의 접근은 공공성에 대한 현대적 확장의 모습으로 보여 진다(조대엽, 2014, 2015).

2. 생활자치 개념

위에서 생활자치 개념을 정립하는데 핵심적인 요소로 '생활세계', '주민들 상호 간의 의사소통(관계성)' 그리고 '공공성'을 살펴보았다. 이러한 요소들이 포함된 생활자치 개념을 "주민들 상호간에 자발적인 의사소통의 과정을 통하여 지역의 공공복리를 추구하는 일체의 활동"으로 정의할 수 있을 것이다. 이렇게 정의를 내릴 수 있지만 여기서 지역의 공공복리를 어떻게 해석하느냐에 따라 위의 〈표2〉의 ①~④까지에서 어디까지를 새로운 자치개념에 포함하느냐의 논쟁이 발생할 수 있을 것이다.

생활자치의 개념을 그림으로 표현하면 〈그림 1〉과 같다. 그림을 통하여 생활자치의 '생활자치의 내용'에 관한 정의를 살펴보자. 생활자치의 내용은 '타인과의 관계를 형성하는 일체의 활동'을 의미한다. 기존의 주민자치에서는 주민과 정부와의 관계에 집중하였다. 생활자치에서는 기존의 주민자치 개념에서 참여의 목적 및 의도의 확장을 요구한다. 삶의 현장에서 주민들이 자기 결정성, 자아 확장성, 타인과의 연계와 공감이라는 관계성 속에서 자신의 삶의 만족도를 높이는 과정을 생활자치의 내용으로 보아야 한다는 것이다.

〈그림 1〉 생활자치의 개념도



이러한 생활자치의 내용은 과거에는 전통적인 사적 영역으로 취급되었다. 그러나 최근 공공성이 생활의 영역으로 확장되고 있어, 주민과 주민과의 관계로 형성되는 일상적 생활세계는 상호 간의 소통과 긍정적 연대, 그리고 공감 등이 이루어지는 공간을 공공성의 영역으로 포용하여야 한다는 것이다. 따라서 지방정부는 이러한 공공성의 영역을 새로운 자치의 영역으로 고려하는 정책이 필요하다.

V. 생활자치 개념의 현실적용 및 유용성과 한계

1. 생활자치 개념의 현실 적용

위에서 정의된 생활자치를 바탕으로 한 지방정부의 정책은 주로 공동체 활성화가 주를 이룬다. 시민과 시민과의 관계는 둘 이상의 주민이 모이는 것이며 이는 지방정부의 입장에서는 공동체로 접근하는 것이 가장 이상적이기 때문이다. 최근 각 지방자치단체 뿐 아니라 중앙정부에서도 공동체 활성화 정책을 활발히 시행하는 것은 이러한 주민과 주민의 관계에 대한 새로운 이해가 배태되어 있다고 볼 수 있을 것이다.

그런데 현실 행정에서 생활자치와 관련된 정책갈등도 있을 수 있다. 그것은 어떤 공동체는 정책 대상 공동체로 인정하고 어떤 공동체는 정책 대상 외로 두느냐의 문제가 제기된다는 것이다. 예를들면, 마을 만들기, 마을 기업 등의 지역공동체는 금전적 지원을 하고 있는 것이 현실이다. 그런데 만일 조기 축구회에서 축구장 대여료가 비싸서 정부에 보조금를 신청하거나, 노인 바둑회에서 바둑을 두는 조용한 장소를 대여하기 위하여 정부에 보조금을 신청하는 경우에 이를 지원하느냐?에 대한 문제는 생활자치를 현실에서 어떻게 인정하느냐의 문제와 연관될 수 있다.

2. 생활자치 개념의 유용성과 한계

위에서 논의된 시대환경의 변화에 따라 진화하는 자치개념의 특징은 주민들 상호간의 관계성에 지방행정의 관심을 더 집중하자는 것이다. 정부와 주민의 관계 측면에서 주민과 주민의 관계의 활성화로 자치의 무게중심을 이동할 필요가 있다는 것을 강조한다. 이러한 새로운 자치 개념은 학술적인 측면 뿐 아니라 현실적으로 어떠한 유용성과 한계를 가질 것인가에 대한 검토가 필요하다.

생활자치 개념의 유용성으로 첫째, 현대사회에서 학술적 논쟁이 격화되고 있는 자유주의와 공동체주의 간 갈등을 현실에서 조화할 수 있는 방안의 하나라고 볼 수 있다. 자유주의는 개인의 자유로운 권리와 자율성을 강조하고 국가와 사회가 개인의 가치관이나 삶의 방식에 간섭해서는 안 된다고 본다. 반면에 공동체주의는 개인의 자아정체성은 공동체의 역사와 전통 속에서 형성된다고 보아 주민 간 연대성과 공동체적 가치와 개인의 사회적 책무를 강조하며, 국가와 사회는 주민들이 공동체적 가치를 받아들이도록 노력해야 한다고 본다. 오늘날 지방행정의 과제 중의 하나는 신자유주의 주류 질서 속에서 강조되는 자유주의적 경향과 공동체

적 결속이라는 공동체주의 사조를 어떻게 결합하느냐의 문제이다. 그런데 새로운 자치의 개념은 버트런드 러셀이 강조한 "진보를 위해 필수적인 개인적 이니셔티브와 생존을 위해 필수적인 사회적 결속을 어떻게 결합할 것인가"(Russell, 1949: 11, 박호성, 2009: 370에서 재인용)에 대한 대안이 될 수 있을 것이다. 왜냐하면, 새로운 자치 개념은 주민과 주민사의 자율적인 관계를 강조하여 직업적으로 접하는 경쟁의 영역과 공동체가 함께가는 생활공공성의 영역을 동시에 강조하고 있기 때문이다.

둘째는 지역주민들의 자아확장성, 자기결정성 및 자기실현성을 지원할 수 있는 효과를 기대할 수 있다. 경쟁이 지배하는 시장과 사적 영역과는 달리 지역사회에서의 개인과 개인의 만남과 연대는 정서적 회복에 도움을 줄 뿐 아니라 스스로가 가지고 있는 자아의 영역을 확장할 수 있는 좋은 지평이 될 수 있다. 특히 가정이나 개인의 사적 이익에 매몰되어있는 시민이 이웃과 지역사회를 자신의 영역으로 고려하면서 지역사회에 대한 애정과 이웃에 대한 사랑이 강화될 수 있다. 또한, 개인과 개인의 의사소통의 활성화를 통하여 지역사회의 다양한 이슈에 대해 스스로 결정에 참여할 수 있도록하여 자기결정성을 높일 수 있다는 것이다.

셋째는 지방정부의 역할변화에 대한 새로운 방향을 제시해준다. 새로운 자치개념에서 강조하는 확장된 공공성의 영역은 지방정부의 역할의 변화 방향을 제시해준다. 주민과 주민의 관계성 확장과 지속성 지원을 통하여 지역 자체의 역량을 강화하고 주민의 자기결정성과 자아확장성을 지원함으로써 지역의 장기적 발전과 주민의 진정한 행복을 지원해 줄 수 있기 때문이다. 중앙정부의 권한이 지방정부에 이양되는 분권이 이루어지더라도 진정한 의미의 실질적인 지역민에 의한 자치가 이루어지지 않는다면 이것은 중앙집권보다 더 무서운 지방정부의 독재가 될 수 있을 것이다. 따라서 지역주민 상호 간에 담론의 장과 관계의 장을 마련하는 정책적 방향은 기존의 자치 개념에서는 생각하기 어려운 정책일 것이다.

넷째는 사회적 자본의 확충에 기여할 것이다. 도로나 항만의 건설, 주택보급의 증대, 문화와 예술회관의 건립 등이 지역발전의 모습으로 간주하던 시대와 달리 최근에는 지역의 주민들 상호간의 신뢰와 네트워크 그리고 규범의 공유라는 사회적 자본의 정도가 중요하게 고려되어진다. 따라서 새로운 자치개념은 지역이 이러한 사회적 자본 강화에 도움을 줄 수 있을 것이다.

그러나 새로운 자치개념이 가지는 한계도 예상할 수 있다. 첫째는 새로운 자치 개념에 바탕을 둔 구체적 실천방안에 대한 정책대안 마련과 실행이 쉽지 만은 않을 것으로 예상된다. 새로운 자치개념에 기초한 정책의 핵심은 아마도 공동체에 대한 지원이 될 것이다. 그러나 공동체에 대한 지원은 그 지원을 받고자 하는 수요자인 주민들의 정책흡수력에 어느 정도 달려있다고 볼 수 있다. 따라서 주민들이 공동체 관련 정책을 일상적 정책으로 받아들이고 활용하기까지 상당한 시간이 소요될 수 있을 것이다.

두 번째는 주민들의 무관심을 극복하는 것이다. 지역의 모든 주민들이 기든스가 말한 성찰성을 보유한 현대인으로 보기는 어렵다. 성찰성을 보유하고 있다고 하더라도 행동하고 생활정치의 현장으로 나온다고 보기도 어려울 것이다. 우리보다 지방자치를 먼저 시작하고 고령화를 겪고 있는 일본의 경우도 최근 정내회에 참여하는 연령의 고령화, 참여의 부족으로 어려움을 겪고 있다고 한다. 우리의 경우도 주민들 상호간의 연결망의 구축과 담론의 장을 만드는 것이 오히려 다리를 건설하거나 도로를 포장하는 것 보다 훨씬 더 어려운 행정이 될 가능성을 배제하기 어려운 것이 현실이다.

【참고문헌】

곽현근. (2015). 주민자치 개념화를 통한 모형 설계와 제도화 방향. 「한국행정학보」, 49(3): 279-302.

_____. (2017). 지방자치 원리로서의 '주민자치' 재해석을 통한 생활자치 개념화와 제도모형 구성. 「현대사회와 행정」, 27(2): 1-29.

권병욱·이준우. (2014). 마을의 자치조직과 공공성: 한나 아렌트의 이론을 중심으로. 「사회과학연구」, 25(1): 149-166.

기든스 앤소니. (1997a). 권기돈 옮김. 「현대성과 자아정체성: 후기 현대의 자아와 사회」. 새물결.

_____. (1997b). 김현옥 옮김. Beyond Left and Right: The Future of Radical Politics, Cambridge: Polity. 「좌파와 우파를 넘어서」. 한울.

김윤태. (2006). 앤서니 기든스의 정치사회학. 「사회와 이론」, 8: 37-67.

김찬동. (2015). 일본생활자치정책과 시사점. 서울행정학회 춘계학술대회 발표논문집.

_____. (2017). 자치분권개헌과 주민자치. 충남발전연구원. 「열린충남」, 78권: 4-8.

김필두. (2012). 「근린자치 강화를 위한 주민자치회의 바람직한 역할」. 한국지방행정연구원.

_____. (2013). 「읍·면·동의 근린자치기능 강화방안」. 한국지방행정연구원.

_____. (2017). 생활자치의 이론적 근거. 「자치발전」, 111-115.

김필두·한부영. (2016). 생활자치의 개념과 접근방법에 관한 연구. 한국지방행정연구원. 연구보고서 2016-07.

남재걸. (2015). 생활자치의 과제와 발전방안. 「자치발전」, 7: 33-39.

_____. (2017). 샐활자치 활성화 방안. 「지방행정」, 66(759): 30-33.

_____. (2017). 자치개념 재정립을 위한 시론적 고찰. 한국지방자치학회 하계학술대회.

남재걸 외. (2012). 「생활자치 합시다」. 한국생활자치연구원편: 대영문화사.

남재걸·김필두·김재일. (2015). 읍·면·동 단위 근린자치의 주요 행위자간 인식 비교 분석. 「사회과학연구」, 41(3): 195-228.

무페, 샹탈. (2006). 「민주주의의 역설」. 이행 역. 인간사랑.

민현정. (2006). 일본에 있어서의 공공성 재편 논의와 지역협동에 관한 연구. 「지방정부연구」, 10(3): 81-103.

박호성. (2009). 「공동체론」. 효형출판: 파주.

박희숙. (2009). 일본의 생활정치의 과제와 전망. 「시민사회와 NGO」, 7(2): 73-109.

서도식. (2001). 하버마스의 사회이론적 생활세계 개념. 「한국철학회」, 69: 203-230.

서창훈. (2009). 서구의 생활정치 사상과 독일의 현실. 「시민사화와 NGO」, 7(2): 111-149.

손철성. (2007). 자유주의와 공동체주의의 주요 논쟁점에 대한 검토. 「동서사상」, 3:17-32.

송정기. (1995). 공공성의 구조전환과 주민자치. 「주민자치, 삶의 정치」. 크리스찬아카데미, 대화출판사.
아키즈키 겐고. (2008). 「행정과 지방자치」. 하정봉·길종백 역. 논형: 서울.
오은주·남재걸. (2017). 고등학생의 사회불안과 학교적응의 관계에서 공감능력의 매개효과. 「학습자중심교과교육연구」, 17(7): 105-128.
이상봉. (2011). 대안적 공공공간과 민주적 공공성의 모색. 「대한정치학회보」, 19(1): 23-45.
이시재. (1995). 시민권력의 창출을 위하여. 「주민자치, 삶의 정치」. 크리스찬아카데미, 대화출판사.
이유선. (2012). 공공성과 민주주의의 가능성. 「사회와 철학」, 24: 51-78.
이희창·박희봉. (2005). 사회자본과 지역발전. 「한국행정논집」, 17(4): 1183-1206.
임의영. (2010). 공공성의 유형화. 「한국행정학보」, 44(2): 1-21.
_____. (2017). 공공성의 철학적 기초. 한국정책학회 춘계학술대회: 1-23.
임현진. (2005). 「전환기 한국의 정치와 사회: 지식, 권력, 운동」. 집문당.
_____. (2009). 「한국의 사회운동과 진보정당」. 서울대학교출판부.
_____. (2015). 한국의 국가와 시민사회 관계. 학술원논문집(인문·사회과학편), 54(2): 117-152.
장명학. (2003). 하버마스의 공론장 이론과 토의민주주의. 「한국정치연구」, 12(2): 1-35.
장미경. (2002). 생활정치와 페미니즘-생활자치운동 사례분석을 중심으로. 「동향과 전망」, 제52호: 182-196.
정명은·김미현. (2014). 한국 지방정부의 가치지향성 분석. 「한국정책학회보」, 23(3): 27-56.
정상호. (2009). 정치담론으로서 생활정치 연구의 현황과 과제. 「시민사회와 NGO」, 7(2): 5-38.
조대엽. (2014). 생활정치 패러다임과 공공성의 재구성. 「현상과 인식」, 38(4): 131-155.
_____. (2015). 「생활민주주의 시대」. 나남.
조대엽·홍성태. (2013). 공공성의 사회적 구성과 공공성 프레임의 역사적 유형. 「아세아연구」, 56(2): 7-41.
조한상. (2009). 「공공성이란 무엇인가」. 책세상.
조한익·이미화. (2010). 공감능력과 심리적 안녕감의 관계에서 친사회적 행동의 매개효과. 「청소년학연구」, 17(11): 139-156.
최기영. (2001). 집단게임에 나타난 유치원 아동의 경쟁성에 관한 연구. 「열린유아교육연구」, 16(4), 153-172.
최기조. (2008). 사회적 자본의 지역발전 기여도에 대한 실증연구. 「한국행정연구」, 17(3): 249-279.
최명민·김기덕. (2013). 기든스(Giddens)의 성찰성 이론을 통한 임파워먼트의 재해석 -통합적 사회복지실천 패러다임에 대한 탐색-. 「한국사회복지학」, 65(2): 103-130.
최재식. (1999). 하버마스의 "생활 세계"와 "체계" 이론 및 이에 관한 사회 · 문화 현상학적 비판 : "'문화주의적'으로 왜소화된 현상학적 생활 세계"에 대한 현상학적 재비판. 「철학과 현상학연구」, 13: 184-220.

하버마스 위르겐. (1987).「의사소통행위이론 1·2」. 장춘익 옮김. 나남출판.
하승우. (2011). 생활정치와 로컬 거버넌스의 민주적 재구성.「경제와 사회」, 90: 12-38.
한순기. (2016). 생활자치시대, 읍·면·동이 행정·복지서비스 중심지로!.「자치발전」, 2호: 21-27.
허준기·김정식·신유리·조현연. (2017). 생활정치로 바라본 생활협동조합.「경제와 사회」, 통권 114: 296-326.
홍성태. (2012). 공공성의 사회적 구성과 정치과정의 동학. 한국사회학회 사회학 대회 논문집: 873-891.
황수영·윤미선. (2016). 경쟁과 비경쟁 상황에서 공감의 신경학적 기제.「한국인지과학회」, 27(3): 441-467.

Arendt, Hannah. (1989). The Human Condition. Chicago: University of Chicago Press
Ben-Ami Bartal I., Decety J., and Mason P. (2011). Empathy and pro-social behavior in rats.「Science」334: 1427-30.
Cikara, M., Jenkins, A. C., Dufour, N., & Saxe, R. (2014). Reduced self-referential neural response during intergroup competition predicts competitor harm. NeuroImage, 96, 36-43.
Coleman, James S. (1988). Social Capital in the Creation of Human Capital. American Journal of Sociology. 94.
Feder A1, Nestler EJ, Charney DS. (2009). Psychobiology and molecular genetics of resilience. Nat Rev Neurosci. Jun;10(6):446-57.
Giddens, A. (1979). Central Problems in Social Theory: Action, Structure and Contradiction in Social Analysis, Berkeley: University of California Press.
Giddens, A. (1984). The Constitution of Society: Outline of Theory of Structuration. Berkeley :University of California Press.
Giddens, A. (1991). Modernity and Self-Identity: Self and Society in the Late Modern Age. Polity Press: Cambridge
Giddens, A. (1994). Beyond Left and Right: The Future of Radical Politics, Cambridge, UK: Polity.
Manuel Barrera, Jr., Irwin N. Sandier, and Thomas B. Ramsay. (1981). Preliminary Development of a Scale of Social Support: Studies on College Students. American Journal of Community Psychology, VoL 9, No. 4: 435-447.
Preston, S. D. & De Waal, F. B. (2002). Empathy: Its ultimate and proximate bases. Behavioral and brain sciences, 25(01), 1-20.
Putnam, Robert. (1993a). The Prosperous Community. American Prospect 13: 35-42.

Putnam, R. (1993b). Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy, N.J.:Princeton University Press.

Putnam, R. (2000). Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community. New York: Simon & Schuster.

Russel, Bertrand. (1949). Authority and the Individual. Allen & Unwin: London.

남 재 걸: 영국 셰필드대학교(The University of Sheffield)에서 박사학위(The Role of University in Regional Innovation Development, 2007)를 취득하였고, 현재 단국대학교 행정학과 부교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 생활자치, 지역 공동체, 지역혁신 등이며, 주요 논문으로는 지역 테크노파크 기능의 변화과정 분석(2017), 지역 연구원의 효율적 운영 저해요인 연구(2017), 지역공동체의 진화에 따른 이해관계자 간 역할변화 분석(2016) 등이 있다. E-mail: south68@daum.net