

## 지역사회 내의 공정성 제고와 지방정부의 역할

### Improvement of Justice in Local Community and the Roles of Local Government

이 종 수\*

Lee, Jong-Soo

#### ■ 목 차 ■

- I. 머리말
- II. 공정성을 보는 이론적 시각
- III. 공정한 사회를 형성하기 위한 지방정부의 정책방향
- IV. 맺음말

이명박 대통령이 2010년 공정성을 언급한 이래, 다양한 시각에서 공정성에 대한 담론이 전개되고 있다. 연구자의 입장에 따라 공정성은 다르게 개념화 된다. 자유주의는 대체로 공정성을 기회의 형평성으로 규정하고, 공동체주의는 분배적 공정성과 공공선으로 받아들인다. 이와 달리, 공공선택론은 인간의 이기심을 전제로 규칙의 설정을 통해 공정성을 제고할 수 있다고 주장한다. 본 논문은 세 가지 이론적 관점에서 공정성 개념을 해석하고, 각각의 이론이 제시하는 전제조건과 개선과제를 정리하여 보았다. 공정성을 위한 전제조건으로는 투명성과 법치가 중요하며, 영역별 내용으로는 여가와 교육기회의 공정성, 공동체의 회복, 주민의 선택권 보장이 중요한 것으로 나타났다.

□ 주제어: 공정성, 지방정부, 절차적 공정성, 기회의 공정성, 공동체

There has been a mushrooming of selective definition on 'justice', since president Lee Myung Bak mentioned the concept in 2010. In general, liberalists tend to define the concept from the view point of procedural justice.

\* 연세대학교 행정학과 교수

논문 접수일: 2011. 2. 10, 심사기간(1차): 2011. 2. 11 ~ 2011. 3. 30, 게재확정일: 2011. 3. 30

Communitarianists prefer to conceptualize it from the distributive justice and the so-called 'common good' perspective. Public choice illustrates another possibility from a rational rule-setting. This study reviewed the three theoretical views and analysed several preliminary conditions and urgent tasks for the improvement of justice in Korean local communities.

□ Keywords: Justice, Local Government, Procedural Justice, Community

## I. 머리말

### 1. 논의의 배경

2010년 8.15 제65주년 광복절 경축사에서 대통령이 공정한 사회를 천명함으로써 '공정성'에 대한 논의가 폭발하였다. 마이클 샌델이 지은 <정의란 무엇인가?>에 대한 관심도 폭증하였다. 한국 사회에서 공정성에 대한 담론이 풍미하는 이유는 도대체 무엇일까?

양극화 현상으로 소득 격차가 벌어지고, 병역과 납세의무에서 기득권층의 탈법이 드러나면서 공정성에 대한 요구가 강렬해졌다. 지난 20년 간 사회적 공정성이 개선되지 않아왔고(현오석, 2010), 현재도 한국 국민의 73%는 한국사회를 불공정한 사회로 보고 있다<sup>1)</sup>. 여기에, 출범 시부터 성장위주의 정책기조를 유지해 온 정권차원의 국정운영을 후반기에 이르러 보완하려 한 노력이 일조한 것으로 보인다.

일반적으로, 공정성에 대한 관심은 사회적 분열의 위기가 존재할 때, 통합이 해체되고 공동체가 위기국면으로 진입할 때 증가한다. 미국이 1960년대 소수민족 폭동과 전쟁으로 사회적 구심점이 약화되었을 때, 영국이 1970년대 이른바 '합의의 정치' 시대를 마감하고 정치적 원심력에 노출되었을 때 공정성에 대한 관심이 가파르게 증가하였다. 한국 사회에 있어서도 사회적 갈등을 해소하고, 통합을 도모하려 할수록 공정성에 대한 관심이 증가할 것이다.

논어(論語)의 '계씨' 편에는 익히 알려진 경구가 있다. '백성은 없는 것을 탓하지 않고, 고르지 못한 것은 탓한다'(不患貧患不均)는 내용이다. 국정의 운영에서 사회적 통합이 중요한데, 사회적 통합을 이루기 위해서는 공정성을 확보하는 것이 얼마나 중요한지 시사하는 것이다.

1) 중앙일보 2010.9.20.

본 논문에서는 공정성의 의미를 먼저 이론적 차원에서 살펴보고, 공정한 사회를 위해 지방정부 차원에서 추구해야 하는 과제가 무엇이 있는지를 정리해보고자 한다. 이론적 차원에서는 절차적 공정성을 대표하는 자유주의와 분배적 공정성에 의미를 부여하는 공동체주의, 그리고 비교적 최근 제시되어 온 공공선택론적 관점을 소개하기로 하겠다. 이러한 과정은 문헌을 고찰하는 방법으로 진행된다. 마지막, 지방정부 수준에서 공정성을 제고하기 위한 과제에 대해서는 설문조사에서 수집된 실증자료를 바탕으로 논리를 전개해가기로 하겠다.

## 2. 선택적 개념화의 난립 현상

공정한 사회의 의미를 둘러싸고, 그 인식의 간격은 크다. 자신의 입장에 따라 공정성과 공정한 사회의 의미를 선택적으로 개념화 하고 있는 것이다. 보수주의자들은 공정성으로 치우쳐야 하는 한국사회의 결함이 '자유 부족'으로 인식하는데 반해, 진보주의자들은 '특권의 해체'로 간주하고 있다. 급진적인 진보주의자들은 '분배의 공정성'을 거론하기도 한다.

첫째, 보수주의자들은 공정성을 절차적 차원에서, 기회의 배분으로 개념화 하고 있다. 대통령은 2010년 광복절 경축사에서 '공정한 사회는 출발과 과정에서 공평한 기회를 주되, 결과에 대해서는 스스로 책임지는 사회'라 정의했다. '승자가 독식하지 않는 사회'라는 부연설명 역시 첨부되었다. 보수진영은 공정한 사회에 대하여 '고르게 경쟁하여 파이를 더 키우고, 함께 잘 사는 사회'를 만들자는 취지로 해석하는 경향이 강하다.

둘째, 진보진영은 공정성을 '분배적 정의'와 연계시킨다. 내용적으로 공정성을 기하기 위해서는 이익과 배분의 형평성을 제고하지 않으면 안 된다는 인식이 여기에 깔려있다. 이들에 따르면, 기회의 평등만을 주목하는 시각은 출생부터 타고난 배경의 격차, 생물학적 차등, 구조적 격차를 극복하지 못하게 한다고 비판한다. 그것은 표면적 공정성일 뿐, 내용적 공정성을 결코 도모하지 못한다는 내용이다.

셋째, 공정성의 개념을 '특권의 해체' 혹은 '범치'로 해석하는 중도적 입장이 있다. 이들은 공정성을 좁은 의미로 해석하고, 한국사회의 특성 가운데 기득권층의 특권을 불공정한 요인으로 주목한다. 기득권층의 탈법적 규칙위반을 묵인하지 않고, 평등하게 법을 적용하는 것이 공정한 사회라는 입장인 셈이다. 이들 가운데, 일부는 공정성을 더욱 축소시켜 지도층의 의무 이행(nobless oblige) 정도로 해석하기도 한다. 그런데, 이것은 자칫 공정성을 도덕주의로 축소시켜, 구조적 자원이나 기회의 배분을 간과하게 할 우려가 있다. 도덕주의로 지나치게 흐를 경우, 공정성에 대한 논의를 한갓된 예절과 행태의 문제로 전락시킬 수 있다.

## II. 공정성을 보는 이론적 시각

브라이언 터너(Burner, 1986: 37)는 공정성을 기회의 평등, 조건의 평등, 그리고 결과의 평등으로 분류한다. 이러한 구분은 공정성을 기회의 공정성, 내용(분배)의 공정성, 조건의 공정성으로 나누는 데 유용한 단초를 제공한다.

### 1. 기회의 공정성: 자유주의의 절차적 원리

공정성을 기회의 형평성 측면에서 강조해 온 대표적 이론이 자유주의 이론이다. 자유주의는 정치적, 종교적 억압으로부터(from) 인간이 해방되고 자유와 권리를 보유하게 되는 과정을 설명하고 변호해온 이론이었다. 자유와 권리를 지닌 인간이 계약관계를 맺어 사회를 구성하는 과정은 자유주의가 반기는 중요한 설명대상이다. 여기서 자유주의는 공정성을 중시한다. 자유와 권리를 보유한 개인들 사이에 계약적 관계가 형성되는 원리로서 공정성이 중요하고, 또 자유와 권리에 경도된 논리를 보완할 평등의 개념을 포섭하는 과정으로서도 공정성이 중요하다. 개인들의 구체적인 상황이나 실체적 내용을 규명하려 하기보다, 개인들이 계약관계를 맺는 절차적 과정으로서 공정성을 주목하는데, 자유주의자들은 이 절차적 공정성을 곧 '정의'로 규정한다.

가장 극단적인 사람은 노직(Nozick) 같은 자유지상주의자들이고, 많이 알려진 이론가는 '롤즈(Rawls, 1971)'다. 롤즈에게 있어서 정의는 '절차적 공정성'으로 정립되었다<sup>2)</sup>. 그는 초기 공정성으로서의 정의를 설명하기 위하여 자유의 원리, 공정한 기회균등의 원리, 차등의 원리를 제시하였다(이종수, 2010: 7). 공정한 기회균등의 원리란 동일한 역량과 의지를 보유한 시민은 유사한 삶의 기회를 향유할 수 있어야 한다는 내용이다. 이후 이 세 가지의 원리는 다시 두 가지로 압축되었다(Rawls, 1985: 223; Rawls, 2001: 97).

- 1) 자유의 원리: 각 개인은 최대한의 기본적 자유에 대하여 광범한 권리를 갖되, 다른 사람의 유사한 자유를 침해하지 않는 것이어야 한다<sup>3)</sup>.
- 2) 차등의 원리: 사회경제적인 불평등은 두 가지의 조건을 충족하는 것이어야 한다. 차등은 사회적으로 최소 수혜를 받는 사람들이 최대의 이익을 얻을 수 있

<sup>2)</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/John\\_Rawls](http://en.wikipedia.org/wiki/John_Rawls)

<sup>3)</sup> 롤즈는 후기 저작에서 자신의 원리를 미세하게 수정하였다. 예를 들면, 'equal right'라는 표현을 'equal claim'이라는 표현으로 대체하였다.

도록 설계되어야 하며, 차등이 적용되는 직위나 지위는 공정한 기회 균등의 조건 속에서 모두에게 열려 있어야 한다.

롤즈는 기존의 자유주의가 금과옥조로 여기는 ‘자유’와 ‘권리’를 바탕으로 평등을 수용하는 난제를 두 가지 원리로 해소하려 하였다. 자유와 복지를 ‘절차적 공정성’ 개념으로 절충한 것이다. 로크와 루소, 칸트처럼 사회계약론의 관점에서 있으면서, 구성원이 동의할 수 있는 평등의 문제를 공정성의 차원에서 수용하는 양식이다. 자유주의의 一派가 ‘다수의 이익을 위해 소수의 불평등을 감수해야 한다’는 공리주의를 계승하는 것에 비해 롤즈의 입장은 진보된 것이다.

개인의 권리와 자유는 생명, 재산, 그리고 제퍼슨(Jefferson)이 가미한 행복추구를 대상으로 한다. 타인의 유사한 자유와 권리를 침해하지 않고, 자신의 자유와 권리를 추구하기 위해 개인들은 합의와 계약으로 사회를 구성한다. 개인이 사회를 구성하게 되면, 법치와 시장경제를 보호함으로써 자유와 권리를 보호하는 기제가 확보된다. 국가는 이러한 개인들의 자유와 권리를 보호하고, 법치와 시장경제를 활성화시키는 데 우선적인 역할을 갖는다.

결국, 자유주의자들은 절차적 공정성을 공정성의 핵심으로 보고, 이것을 정의로 규정하였다. ‘공정한 입장에서 모두가 합의할 수 있는 원리’를 정의로 보았다. 절차적 공정성은 대부분 자유주의자들에 의해 기회의 공정성으로 해석된다. 결과의 평등이나 분배적 평등보다는 기회의 평등이 절차적 공정성의 개념에 어의적으로, 그리고 이론적으로 매우 가깝다.

절차적 공정성을 정의로 보는 입장에 대하여 여러 가지의 비판이 가능하다. 예컨대, 형식적이고 단순한 기회의 공정성은 절박하게 궁핍한 사람들에게 아무런 의미가 없을 수도 있다. ‘기회의 평등’은 단순히 가능성이 열려진 제도만을 의미하는 것이 아니라, 내용적으로 기회를 활용할 수 있는 상태로의 평등화를 필요로 한다. 또, 동일한 단계에서 일지라도 획일적인 기회의 평등보다는 ‘복합적 평등(complex equality)’개념이 타당할 수 있다. 인간의 실제적 삶은 다양한 영역의 요소들로 구성되는 것이기 때문에, 모든 영역에서 동일한 평등을 추구하기보다는 어떤 영역의 불평등이 다른 영역의 불평등으로 침범하지 않도록 하는 것이 중요하다는 의미이다.

## 2. 내용적 혹은 분배적 공정성: 공동체주의의 관점

기회의 공정성이 보유하는 한계는 명백하다. 롤즈가 제시하는 정의의 원리라는 것도 기실은 가난한 자들에게는 물방울 똑똑 떨어지는 정도의 혜택을 주고, 특권계층에는 구조적인 편리를 용인할 수 있다. 그래서, 기회의 공정성보다는 내용적 혹은 분배적 공정성을 중시하는

입장이 존재하는데, 여기서는 공동체주의를 대상으로 살펴보기로 하겠다.

분배적 공정성을 처음으로 거론한 아리스토텔레스는 <니코마코스 윤리학>(Etica Nicomachea)에서 그 의미를 제시하고 있다. 그에 따르면, 분배적 공정성이란 각자가 가진 가치에 비례하는 분배, 즉 각자가 사회에 기여한 바에 비례하도록 자원을 나누는 것이다. 다시 말해, 공적(merit)이 있는 사람들이 특히 그들의 정치적 지위의 측면에서 자신의 공적에 따라 보상받도록 하는 원칙을 말한다.

아리스토텔레스의 관점은 여러 가지에서 공동체주의에 의해 전승되었다. 유기체적 사회관을 비롯해서, 공정성의 개념 역시 그렇다. 기회의 공정성을 강조하는 자유주의에 비해 결과의 배분 단계에 관심을 기울이고, 사회적 관계구조의 왜곡 때문에 자신의 몫으로부터 소외되는 측면을 비판하는 것 역시 그렇다. 공동체주의를 좀 더 살펴보기로 하자.

공동체주의는 1840년대 밤비(Goodwyn Barmby)가 그 개념을 제시하였지만, 20세기 들어와 1982년 샌델(Michael Sandel)이 자유주의에 대한 비판을 가하면서 부상하였다(Mulhall & Swift, 1994: 40)<sup>4)</sup>. 공동체주의는 자유주의가 전제하는 권리와 자유로 이루어지는 원초적 상태를 의심한다. 원초적 상태는 사실 역사적 근거가 희박한 형이상학적, 혹은 무연고적 자아(unencumbered self)를 상정하고 있다. 인간은 결코 무연고적 존재가 아니기 때문에, 공동체의 정체성으로부터 분리해서 계약관계로 설명할 수 없다는 것이다.

공정성도 '좋은 사회'를 지향하기 위한 공동체의 관념과 분리되어 생각할 수 없는 개념이다<sup>5)</sup>. 그것으로부터 공정성의 개념이 형성되고, 또 개인의 공정성에 대한 관념이 영향을 받는다. 나아가, 공정성 개념 자체만으로는 사회의 작동원리로 충분하지 않다. 그것은 사랑이나 연대를 대신하지 못한다. 자애(benevolence)나 치유적 덕성(remedial virtue)을 내포하고 있지 못함은 물론이다((Kymlicka, 2002: 296). 예를 들어, 가정은 공정성을 주장하는 사회적 제도가 아니며, 공정성에 대한 몰두는 오히려 애정의 감각을 약화시킬 수도 있다<sup>6)</sup>. 공정성은 기껏해야 공동체를 사랑하는 느낌을 가능케 하는 조건일 뿐이다<sup>7)</sup>.

자유주의가 공정성의 개념과 원칙을 제시하며 전제하는 '권리'라는 개념도 근본적으로 문제를 안고 있다. 사회 내에 '권리의 정치'가 횡행하고, '공공선의 정치'가 메마른 상태는 우려

4) 마이클 샌델이 1982년 출판한 저서는 Michael J. Sandel(1982) *Liberalism and the Limits of Justice*, Cambridge University Press 참조.

5) 공동체주의는 이상적이고 바람직한 사회구조와 인간관계를 만들기 위하여(to) 무엇을 하여야 할 것인지에 초점을 맞추고 있다.

6) 공정성에 대한 이러한 주장은 샌델이 정의에 대하여 주장하는 바와 동일하다. Sandel(1982: 29) 참조.

7) 물론, 공정성을 갈망하는 한국사회의 상황이 공정성을 비판할 만큼 한가하고 여유로운 상태에 있지 않음을 인식하고 있다.

할 만한 사회다. 자애나 연대감, 덕성이 없이 공정성에 기초한 '원리'만 가지고 바람직한 사회를 이룰 수는 없기 때문이다. 공동체의 목적을 함께 설정하는 정신, 공동체적 유대, 이웃 시민들에 대한 의무, 돌봄을 공동체주의는 공공선으로 간주한다. 개별적 권리가 이보다 우선할 수는 없다. 공공선보다 개인의 권리를 우선시 하는 한, 호모 사피엔스는 존재할 수 있을지언정, 인간(human being)이 존재하기는 어렵다.

공동체가 지향하는 '좋은 사회'로 나아가기 위해서는, 기회의 공정성을 넘어 내용적 공정성 혹은 분배적 공정성을 모색하지 않을 수 없다. 사회가 추구하는 공공선에 부합하도록 자원의 배분이 이루어져야 바람직하며, 이것이 곧 공정성의 개념과 연결될 수 있다. 결국 이러한 역할은 국가가 수행해야 하는 과제이다. 국가는 단순한 중립성의 허울을 벗고, 공정성한 사회를 지향하기 위해 적극적인 역할을 수행해야 한다는 것이 공동체주의자들의 주장이다.

공정성이나 정의의 문제는 '개인'의 단위에서, 혹은 개인 사이에 공정한 기회를 부여함으로 완성될 수 없음을 공동체주의는 강조한다<sup>8)</sup>. 개인을 넘어서는 공공선이 존재하고, 이는 종종 개인을 단위로 하는 시각에서 포착되지 않기도 한다. 공공선에 부합하는 자원의 배분이 이루어질 때, 그 사회는 바람직한 발전을 이루어 갈 수 있을 것이다. 공동체주의가 명시적으로 배분적 공정성에 대하여 정확한 설명을 제시하고 있지는 않지만, 자유주의에 비해 상대적으로 내용적 혹은 분배적 공정성을 주목하고 있다.

### 3. 조건의 공정성: 공공선택론의 게임규칙 설정

터너(Turner)가 제시하는 공정성의 차원 가운데, 조건적 공정성을 대표하는 시각이 공공선택론이다. 자유주의와 공동체주의의 논쟁에 공공선택론자들이 개입한 적은 없으나, 이들의 진단과 해법은 매우 '조건의 공정성'을 선호하는 편이다.

공공선택론은 개인이나 공동체의 문제를 단순히 도덕적, 규범적 문제로 치부하지 않고, 인간의 탐욕을 전제로 하는 집합적 선택의 상황에서 공정성을 확보하는 방안을 탐구한다. 공동선택론은 개인과 공동체의 이분법에 안주하지 않고, 개인과 개인 그리고 개인과 공동체가 상호작용하는 규칙에 주목한다.

도덕과 규범을 배제한 탐욕의 관점에서도 공정성을 확보할 수 있는 가능성은 열려있다. 공공선택이론이 선호하는 두 가지의 사례를 살펴보자. 전자는 다분히 게임이론에 입각한 사례이고, 후자는 집합적 참여의 상황이다. 모두, 개인의 선택이 사회의 공정성에 악영향을 끼치는 현상을 해소할 대안을 제시하고 있다.<sup>9)</sup>

8) 고립된 자이들의 병렬적 존립으로 사회를 환원하는 것은 실제의 삶을 잘못 반영하고 있다고 지적한다.

### 사례 1: 탐욕적 개인 간 공정성을 확보하는 규칙 설정

개인은 효용이나 이익을 극대화하기 위해 노예제를 찬성할 수도 있다. 그러나, 누가 노예가 되고 누가 주인이 될지를 모르는 '원초적 상태'(original position)를 가정하면, 누구도 이 제도를 받아들이기는 어렵다. 자신의 합리적인 몫 이상의 것을 차지하려는 욕구가 공정성을 파괴하는 일차적 원인이 된다. 이를 '이기적 선호'라 부를 수 있다(Kymlicka, 2002: 53). 불평등에 대한 외재적 선호와 마찬가지로, 이기적 선호 역시 일반적으로 충분한 정보와 권위에 바탕을 두지 못하다. 두 어린이가 하나의 케익을 가지고 다투는 상황을 상정해 보자. 하나의 케익을 둘로 나누어 가지게 할 때, 갈등은 불가피하다. 서로 큰 쪽을 가지려 하기 때문이다. 우선 불신이 서로에게 놓여있고, 그 다음은 탐욕이 놓여있다. 이 경우, 한 쪽이 케익을 자르게 하고, 다른 한 쪽이 먼저 선택할 수 있게 규칙을 설정하면 된다. 이 상황에서는 자신의 몫을 극대화하기 위해, 공정하지 않으면 안 된다. 탐욕이 오히려 공정성을 확보하도록 게임의 규칙을 정했기 때문이다. 어린이는 양보나 박애, 심지어 공정성을 생각하지 않더라도 결과는 공정하게 된다. 정보의 불균형, 도덕적 해이, 속임수가 개입될 여지를 차단시키는 규칙의 설정이 요구되는 것이다.

### 사례 2: 공유지의 공정한 활용

<공유지의 비극>을 해결하는 전통적 수단은 두 가지였다. 정부가 나서서 목초지에 풀어놓을 수 있는 양의 수를 제한하거나(정부 개입), 목초지의 소유권을 나눠 목자들에게 배분하는 것(민영화)이었다. 오스트롬(Elinor Ostrom)은 여기에 새로운 시각을 제시한다. 미국·캐나다·터키·일본의 사례들은 일반적인 사람들이 생각하는 것보다 '자발적' 공유자원 관리가 효율적이었다는 사실을 보여준다. 정부의 통제나 민영화 없이도, 수십 년 내지 수백 년 동안 효율적 관리가 지속되어 왔다. 미국 메인주 연안의 바닷가재 잡이 어부들이 한 예이다. 1920년대 남획으로 바닷가재의 씨가 마른 적이 있다. 심각성을 깨달은 어부들은 한데 모여 합의를 도출한 끝에 바닷가재 통발을 놓는 규칙, 순서 등에 대한 자치 규율을 만들었다. 그 결과 메인주 어부들은 미국 북동부의 다른 해안과 캐나다의 바닷가재 어장이 완전히 붕괴되는 와중에도 살아남을 수 있었다. 지역 주민들은 단기적 이익을 위해 어장을 파괴하지 않고, 장기적인 공생의 관점에서 규칙을 만들어 내고, 그것을 실천해왔다. 이러한 방식은 대단히 효율적이었다.

Source: Ostrom, Elinor(2010)

9) 엘리너 오스트롬은 2009년 노벨 경제학상을 수상하였다.



<표 1> 공정성에 대한 상이한 접근과 명제의 다양성

	자유주의	공동체주의	공공선택론
공공성 개념	절차적 공정성	내용, 혹은 분배적 공정성	조건의 공정성, 혹은 게임규칙 (rule setting)
핵심 구성요소	자유와 권리	공공선(公共善)	효율성을 위한 경기 규칙
인간에 대한 관점	무연고적 자아	연고적 자아	이기적 자아
관심단위	개인	공동체	집합적 선택
주요명제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기회의 공정성 강조</li> <li>• 소수의 특권 해체</li> <li>• 경쟁, 실적주의</li> <li>• 주민의 합의 제고</li> <li>• 교육기회 개선</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 내용, 분배의 공정성</li> <li>• 소득분배 개선</li> <li>• 公共善과 德 중시</li> <li>• 지방정부의 역할 강화</li> <li>• 주민의 참여</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 합리적 인간관 수용</li> <li>• 투명성 확보</li> <li>• 부패의 제거</li> <li>• 다양성의 존중</li> <li>• 주민의 선택권 보장</li> </ul>

### Ⅲ. 공정한 사회를 형성하기 위한 지방정부의 정책방향

#### 1. 공정성에 대한 인식과 전제조건

##### 1) 공정성에 대한 주민들의 인식

한국의 지역사회에서 나타나는 공정성에 대한 실태를 알아보기 위해 간략한 설문조사를 실시하여 보았다. 지역사회에서 나타나는 공정성 문제에 대해 서설적 탐색을 시도하기 위해, 2011년 3월 서울시의 서대문구 주민 400명을 대상으로 조사를 실시하였다. 몇 가지 공정성에 대한 흥미로운 응답이 도출되었다.

첫째, 사회 전체적인 공정성의 수준은 10점 만점에 4.01로 평가되었다. 이는 공정성의 수준이 전반적으로 만족스러운 수준이 아니라는 해석을 가능케 한다. 공정성의 수준에 대한 평가가 절반에도 못 미치는 것으로 볼 때, 지역주민들은 다수가 공정성의 부족을 느끼고 있다고 볼 수 있다.

둘째, 중앙정부와 광역, 그리고 기초정부별로 공정성의 수준을 평가할 때, 기초정부가 가장 공정하고, 그 다음이 광역, 그리고 중앙정부의 순으로 나타났다. 상대적으로 기초자치단

체를 운영하는 기초정부가 가장 공정하다고 인식되는 것이다. 10점 만점에 기초정부는 4.58, 광역정부는 4.02, 중앙정부는 3.54의 평가를 획득하였다. 이러한 결과에는 몇 가지 해석이 가능하다. 무엇보다 중앙정부가 구조적이고 거시적인 정책을 다루고, 지방정부 특히 기초 지방정부는 생활서비스 중심의 역할을 수행하기 때문으로 해석된다. 이미 구조적인 차등이 중앙정부의 정책결정에서 포함되었고, 지방정부는 서비스의 전달 혹은 미시적인 조정을 하는 것에 불과하다는 인식에서 유래되었다고 볼 수 있다. 이와 함께, 기초 지방정부는 지역 주민들이 일상적으로 빈번하게 접촉하는 데 반해, 중앙정부는 직접적으로 조우할 기회가 빈번하지 않아서 이러한 응답이 도출되었을 가능성이 있다. 기초, 광역, 중앙정부 순으로 주민들의 친밀도가 높고, 그에 따라 공정성에 대한 인식이 형성되었을 가능성이 있다.

셋째, 지역사회에서 공정성을 해치는 가장 내용적 요인으로 여가에 있어서의 차이(4.89)가 지적되었다. '여가'에 이어 공정성을 해치는 요인으로 '시민 의식구조'가 지적되었다. 10점 만점에 4.17로 평가되었다. 세 번째 요인으로는 직업(3.86), 네 번째는 월급의 차이(3.79), 출생부터의 차이(3.75), 교육 격차(3.61) 순으로 지적되었다. '여가에 있어서의 격차가 공정성을 해치는 첫 번째 요인으로 응답된 것이 흥미롭다. 여가는 실제 삶 자체이며, 공정성 여부를 구성하는 내용이자 원인이라고 할 수 있다. 압도적인 격차로서 여가가 공정성을 해치는 원인으로 지적된 것은, 사회발전 단계상 여가가 그 만큼 중요해진 변화를 반영하는 것으로 보이기도 한다.

<표 2> 사회 전체적 공정성에 대한 응답

설문 내용	N	Mean	SD
한국사회는 어느 정도 공정한가	268	4.01	1.287

<표 3> 중앙, 광역, 기초정부별 공정성에 대한 평가

	N	Mean	SD
서대문구	273	4.58	1.321
서울시	274	4.02	1.432
중앙정부	274	3.54	1.497

<표 4> 공정성을 해치는 요인에 대한 평가

순위	N	Mean	SD
1. 여가	271	4.89	1.653
2. 시민의식구조	274	4.17	1.513
3. 직업	273	3.86	1.596
4. 월급의 차이	272	3.79	1.599
5. 출생부터의 차이	272	3.75	1.450
6. 교육격차	272	3.61	1.765
7. 정부정책	272	3.43	1.578
8. 재산격차	274	3.07	1.642
9. 사회부패	272	3.07	1.428

## 2) 공정성 제고를 위한 조건적 요소

첫째, 투명성이 지역사회 내에서 공정성을 제고하기 위해 필수적인 조건이다. 정책이 개방적으로 결정되고, 정보가 공개되며, 자원의 배분이 구성원들에게 공개되어야 한다. 공정성을 판별하고 평가, 개선, 요구할 수 있어야 한다는 의미다.

둘째, 지역사회 구성원의 합의다. 지역사회 내의 주민 사이 형성되는 합의도를 극대화하지 않으면, 공정성이 강력한 규범으로 존립하기 어렵다. 우선, 공정성의 필요성에 대한 지역사회 내의 인식과 합의가 필요하고, 가능하면 일상적 정책에 대하여 주민들의 합의를 최대한 제고하는 것이 공정성 제고에 필요한 조건이다.

셋째, 법치가 지역사회 내의 공정성을 제고하기 위한 조건이다. 제도와 현실이 부합하지 않으면, 공정성을 구현하기 어렵다. 법치는 소극적으로는 공정한 법의 집행을 의미하며, 적극적으로 법의 제정과 개정이 공정성 개념에 부합하도록 이루어져야 한다는 의미다. 현재의 한국사회를 놓고 볼 때, 법치를 소극적으로 해석하여 법의 평등한 집행에 초점을 맞추면, 공정성의 요구로부터 괴리될 가능성이 있다. 왜냐하면, 국민들은 공정한 사회를 구현하기 위한 정책수단으로 '기존 법률의 엄정한 집행'(20.7%)보다 '불공정 부문의 법제도 개선(38.7%)'을 훨씬 강력히 지지하고 있기 때문이다(현오석, 2010).

## 2. 영역별 쟁점과 실천과제

### 1) 자유주의적 절차의 공정성 측면

지역사회에서 절차의 공정성을 구현하기 위해 가장 필요한 과제는 무엇일까? 자유주의자

들이 공정성 개념을 해석하는 일차적 견해는 '기회의 공정성'으로 수렴된다. 기회의 공정성이란 구성원들에 대한 대우(treatment), 의사결정에의 접근, 구성원 간의 상호작용이 형평해야 한다는 의미이다(남승하·이현철, 2009: 81). 롤즈(Rawls)의 원리에 따르면, 지역사회 구성원들이 평등한 자유와 권리를 가질 수 있도록 하는 일이 여기에 해당한다.

지역사회 내에서 절차적 공정성을 위해 가장 필요한 일은 소수의 특권이 수용되는 관례를 혁신하는 일이다. 소수의 특권층에 의해 권력이 독점되면, 지역사회 구성원들에게 공정한 기회가 보장된 가능성이 침식된다. 특히, 공적인 의사결정과 지역사회의 방향, 보편적 권리사항에 대하여 각 주민들이 권리와 자유를 갖는 것이 중요하다.

소수의 특권을 해체하여 공정성을 제고하는 노력이 가장 필요한 분야는 '정치'로 나타난다. 일반 국민을 대상으로 한 설문조사에서 공정성을 향한 노력은 정치부문에서 가장 먼저 이루어져야 한다는 응답이 도출된 바 있다. 현오석(2010)의 설문조사 결과를 보면, '한국사회에서 불공정한 사례나 관행이 가장 많이 남아있는 분야'에서도 정치부문이 1위를 기록하고(31.2%), '공정한 사회를 실현하는 데 가장 중요한 역할을 수행할 곳'에 대한 설문에서도 정치부문이 1위(32.9%)로 나타났다. 이는 정치부문이 기대되는 책임을 가장 부실하게 수행하고 있음을 의미하고, 정치에 대한 공정성의 욕구를 반영하는 결과이다.

불평등이 용인되는 지위, 직위는 모든 주민들에게 개방되어 있어야 한다. 특별한 권위와 자원을 보유하는 지위, 직위를 점유하는 데 구조적인 장애가 존재해서는 안 된다. 오히려, 불평등이 용인될 수 있는 경우는 지역사회 내에서 최소 수혜를 받는 사람들이 최대의 이익을 얻을 수 있도록 허용하는 경우에만 정당화 될 수 있다. 이것이 '절차적 공정성' 개념이다.

절차적 공정성은 실질적으로 기회의 공정성으로 해석되는데, 기회의 공정성을 위해 가장 많이 거론되는 요소로 본 연구에서는 '여가'가 지적되었다. <표 4>가 보여주듯이, 여가는 현재 공정성을 해치는 가장 핵심적 요인으로 지목되고 있는 실정이다. 지역사회에서 여가를 향유하고, 여가 기회에 접근할 수 있는 가능성을 고르게 배분하는 일이 그 만큼 중요하다 할 수 있다.

다음은 '시민 의식구조'의 개혁이다. 연고주의, 파벌주의, 그리고 '끼리끼리 문화'로 표현되는 의식구조가 공정성을 파괴하는 두 번째 요인으로 지목되었다. 이의 개선을 위한 학습의 기회를 경험하는 것이 공정한 사회를 만드는데 필요하다는 의미이다. 직업, 월급, 출생부터의 차이는 모두 경제적 격차를 의미하는 요인으로 묶어질 수 있다. 이들 측면에 있어서의 공정성은 분배적 공정성 개념에 해당한다고 볼 수 있다.

절차적 공정성을 제고하기 위해 주목할 요소는 여섯 번째로 지적된 교육기회의 측면이다. '교육기회'는 시민의식, 직업의 결정, 월급수준 등에 모두 영향을 미치는 매개적 기능을 수행하기도 한다. 따라서, 교육기회의 공정성은 기회의 공정성을 대표하는 핵심적 요인으로 간주

되고 있는 실정이다. 개인의 능력과 노력, 선호를 존중하면서 어떤 개인이 일생을 살아가는 동안 자유와 권리를 누리도록 하는 출발점이 곧 교육이다. 따라서, 각 개인이 자신의 능력과 의지에 따라 교육을 받고자 할 때, 그 기회는 보장되어야 한다. 한국의 지역사회에서 현실적으로 취약계층의 교육기회는 지방정부가 적극적으로 보호하여야, 공정한 사회의 출발점이 마련될 수 있을 것이다.

지역사회에서 기회의 공정성에 충실하고자 하는 경우, 그 기본방향은 '약자에 대한 안전망을 확보하며, 실적주의에 충실하는' 원리에서 찾아질 수 있다. 개인 간 능력, 선호, 여건의 차이를 보완하며, 노력에 따른 차등을 수용하는 것이기 때문이다. 마지막으로, 구성원의 의식 가운데 정실주의와 연줄문화를 극복하는 방안이 필요하다. 절차적 관점에서 기회의 공정성이 왜곡되지 않도록 하기 위함이다.

마지막으로, 정부의 정책이 공공성을 해친다는 응답으로 볼 때, 지방정부에 의한 서비스 배분의 형평성 그리고 지방정부 운영의 공정성을 생각해볼 필요가 있다. 서비스 배분에 내포된 재량행위를 공정하게 행사하고, 지방정부 내에서의 인사 관련 공정성이 기회의 공정성을 제고하기 위해 필요하다 하겠다. 행정서비스의 공정성과 인사의 공정성은 밀접히 연관되어 있을 가능성이 크다. 공무원의 채용과 승진(이동수 외, 2008: 25), 성과관리(남승하·이현철, 2009: 86)에서 공정성을 제고함으로써 행정처리와 서비스의 공정성을 확보할 수 있다는 의미이다.

## 2) 공동체주의적 접근

지역사회의 공정성 제고에 대해 내용적, 분배적 공정성 측면에서 실천과제를 정리해볼 수 있다. 논리적으로 내용적, 분배적 공정성 측면이 중요한데 한국의 경우 지방정부는 이것을 위한 수단을 보유하고 있지 못하다. 예컨대, 소득분배 개선을 위해서는 조세제도의 변화가 필요한데, 세목과 세율을 결정할 수 있는 권한이 지방정부에 없기 때문에 지방정부는 근본적 한계를 보유한다.

내용적, 분배적 공정성을 위한 제도적 권한을 중앙정부가 보유하고 있는 상황에서, 지방정부는 제도의 운영과 시책의 적용을 담당하고 있다. 중앙정부의 제도에 비해, 지방정부는 '운영'상의 형평성 확보와 소외계층의 배려를 확대하는 것이 필요하다. 본래, 행정은 '재량행위'의 여지를 크게 가지고 있어, 운영상에서 공정성을 제고할 여지는 부분적으로 지방정부에 놓여있다. 제도가 담보하지 못하는 관심과 균형, 배려가 지방정부가 시책의 시행과 제도의 운영에서 추구해야 할 공정성의 가치이다.

보다 본질적으로 현 단계 한국사회에서 지방정부가 취할 수 있는 최선의 공동체주의적 접근

근은 두 가지다. 지역 공동체성의 회복, 그리고 주민의 참여를 극대화 시키는 일이 그것이다. 우선은 지역공동체의 회복 과제이다. 지역공동체를 회복한다는 것은 <모둠살이>에 대한 만족도와 소속감을 제고하고, 상호 호혜적 의존관계를 확대하는 것을 의미한다. 자연부락, 혹은 행정단위별로 교류와 일체감이 높아질수록 실제적, 인식적 차원에서 공정성은 개선될 가능성이 크다. 미국의 경우 동네 안에 작은 공유공간을 보유하고 있는 주민들이 그렇지 않은 지역의 주민들보다 삶의 만족도와 신뢰가 높다는 연구결과가 제시된 바 있다. 이것은 공정성을 이루는 중요한 요소라 할 수 있다.

지역공동체를 회복함으로 나타나는 '동네효과'(community effect)를 통해 집단행동의 딜레마나 공유자원을 둘러싼 갈등을 해소할 수도 있다. 이것은 주민 사이에 결속감과 상호작용, 소통, 이해를 증대시켜 공정성을 실제적으로 개선하기도 하고 주관적으로 공정성에 대한 만족감을 높일 수 있게 해주기 때문이다(곽현근, 2007: 230; 이종수, 2008: 9). 이러한 동네효과와 개선은 공공성(publicness)의 제고 효과로 볼 수 있다. 공공성은 지역사회의 구성원들이 시장(市場)과 사익의 충돌에만 노출되지 않고, 함께 어울려 살아가는 '모둠살이'에 대한 원리와 태도를 개선시켜 준다. 모둠살이의 기쁨(이종수, 2010b: 27)이 커질수록, 공정성에 대한 실제적 혹은 인식적 차원의 개선이 이루어질 가능성이 크다.

공동체주의에 있어 지역공동체는 공공선(善)이 형성되는 장(場)이자 주민들이 향유하는 친밀권역에 해당한다. 공동체의 정체성과 서사, 지향을 결집하여 이루어지는 공공선이 이곳에서 실행된다. 이것이 개인에게는 바람직한 덕성을 함양시켜 주기도 한다. 주민들은 지역공동체를 통해 배려와 용서, 놀이를 향유하는 친밀권을 구성할 수 있다. 인간이 행복감을 느끼기 위해 매우 중요한 요소이다.

지역공동체는 본질적으로 시민사회의 영역을 지칭하는 것이지만, 지방정부의 적극적이고 의도적인 노력에 의해 회복될 수 있다. 예컨대, 자발적인 주민조직으로서 민회의 조직을 지원할 수도 있고, 마을만들기 사업을 지방정부의 정책 아젠다로 채택할 수도 있다. 2010년 현재 전라북도의 진안군, 서울특별시의 금천구는 군청과 구청의 직제 가운데 마을만들기팀을 설치하고, 주민위주의 개발정책과 인구유입 그리고 지역 통합적 정책을 구현하고자 노력하고 있다.

지역개발의 패러다임을 변화시키는 것도 지방정부의 노력으로 가능하다. 기존의 토목공학 적 접근을 기반으로 하는 <장소의 변형> 패러다임을 <주민의 변형> 패러다임으로 변화시킬 수 있을 것이다. 물리적 개발 위주의 재개발, 수익성 위주의 도시계획, 경영 패러다임 중심의 지역정책을 지역주민 위주의 지역개발 정책으로 순치하자는 의미이다. 도시재개발의 경우도 기존의 철거방식 재개발 사업보다 도시재생 사업으로 변환하는 것이 요망되고 있다(이제선, 2008: 161). 이미 아파트 중심으로 정주공간이 이루어진 지역일지라도, 도시 공동체운동으

로서 아파트 주민운동을 추진하는 것도 유용한 방법이다(최병두, 2008: 227).

마지막으로, 공동체주의의 입장에서 볼 때, 공동체에 대한 주민의 참여는 중요하다. Arnstein(1969)은 주민참여를 8단계로 분류하고, Pretty(1995)는 6 단계로 구분하여 제시한 바 있다. 이들이 제시하는 개념과 현실을 반영하여 주민참여를 새롭게 분류해보면, <표 2>와 같이 분류하여 볼 수 있다. 참여를 수준, 주체, 성격에 따라 단계적으로 구분해 본 것이다. 참여의 가장 낮은 단계는 참여를 조작하는 단계이다. 관청에 의해 유사참여가 흉내 내어 지는 수준이다. 일종의 속임수인 셈이다. 가장 높은 수준은 정책을 결정하고, 다양한 의미를 통합적으로 보유하는 단계이다. 이것이 자치단체가 지향해야 할 단계이다.

<표 5> 주민참여의 수준과 주체 및 성격의 차원

수준	低 ←—————→ 高				
	참여의 조작	형식적 참여	아이디어 제공	행정의 감시	정책의 결정
주체	없음	유력가	전문가	시민단체	주민주도적 참여
성격	속임수적 참여	수동적 참여	소극적 참여		적극적, 통합적 참여

### 3) 공공선택론적 대안

공정성이라는 가치가 규범적인 방식으로만 강요될 사항은 아니다. 도덕적이거나 규범적인 시각을 취하지 않고, 개인의 이기심과 탐욕을 전제로 하더라도 공정성을 도모할 수 있다. 공공선택론은 이 같은 내용을 대변하는 이론이다.

지역사회의 공공성을 공공선택론적 입장에서 제고하기 위해서는 가장 먼저 <게임의 룰>을 세팅하는 전략이 요청된다. 일상적 상태에서 지역사회의 집합적 선택은 <공동목초지의 비극>이나 <죄수의 딜레마> 같은 요소를 기본적으로 내포하고 있다. 개인에게 최선의 선택이 집단에게는 최악의 선택으로 될 수 있으며, 참여자 사이에는 초기 협력의 동기가 매우 미약하다. 이러한 상황은 일정한 조건을 부여하는 게임의 룰을 조정함으로써 공정한 협력이 발생할 수 있다. 미래에 대한 할인율이 높지 않아 근시안적으로 되지 않고, 게임이 충분히 반복되며, 협력자가 배신자에 대응할 수 있고, 결말에 대해 불확실성이 있어야 한다(강혜정, 2010: 86).

오스트롬(Elinor Ostrom)의 경우는, 국가와 시장(市場)을 넘어 주민의 자치적 협력으로 합리성과 공정성이 확보될 수 있다는 사례들을 제시한다. 그는 지역사회에서 공공자원이 합리적으로 사용되기 위한 조건으로 두 가지를 제시한다. '사용자 범위의 명시적 규정', 그리고

‘다원적 참여’가 그것이다(Ostrom, 2010).

‘부패의 제거’ 역시 지역사회 내에 집합적 선택을 공정하게 하기 위한 기본적 요인이다. 부패가 지방정치와 지방행정에 횡행하는 한, 공정성을 구현하기 위한 노력은 근본적으로 한계를 보일 수밖에 없다. 민선4기 시장·군수·구청장 230명 가운데 40%인 92명이 임기중 검찰에 의해 기소되었으며, 이 가운데 13.9%인 33명이 선거법 위반이나 뇌물수수 혐의 등으로 직위를 상실하는 형을 받았거나 사직을 하였다. 이러한 사실은 한국의 지역사회에서 부패의 심각성이 어느 정도인지를 단적으로 보여주는 지표이다<sup>10)</sup>.

지역사회의 공정성을 강화하기 위한 또 다른 강력한 수단으로 공공선택론의 입장에서 주목할 수 있는 요소는 다양성의 확대이다. 우선, 지방정부의 공무원이 다양한 배경을 가진 사람들로 구성될수록 책임성과 효율성의 수준이 높아지는 것으로 보고된 바 있다(박나라 외, 2010: 81). 지역과 학연의 연고주의에 휩싸여 있을수록, 공정하지 못하기 때문에 책임성과 효율성의 수준이 모두 감소하는 것이다(백완기, 2008). ‘끼리끼리’ 의식과 현실이 지배할수록 토착세력의 유착이 강해지고, 토호의 전횡이 심해질 가능성이 크다. 특히, 지역의 범위가 협소한 기초자치단체의 경우는 선발에서는 당해 지역 출신자의 비율을 50% 이내로 제한하고, 승진에서는 특정 고등학교 출신의 과장급이상 간부 비율을 30%이내로 하는 등 다양성을 확대하기 위한 방안이 필요하다. 현재 7급 및 9급 지방직 공무원의 응시자격이 시험이전에 주민등록상 주소지가 응시하는 광역 지방정부 구역으로 되어있을 것을 규정한 폐쇄성도 개선하는 것이 바람직하다. 다양성을 위해서는 인사교류 역시 중요한 사항이다. 중앙-지방, 지방-지방정부 사이에 이루어지는 인사교류가 다양성을 증진시키고, 공정성을 강화할 것이기 때문이다. 2010년 지자체간 11월까지 1,359명<sup>11)</sup>의 인사교류를 실시한 바 있다(행정안전부, 2010: 36). 이를 확대하기 위해 행정안전부는 기존의 ‘희망교류’ 방식을 교류직위 지정 및 운영방식으로 변경하고 있는 중이다. 새로운 ‘계획교류’방식이 타율적이고 획일적인 것이어서 지자체의 자발적이고 필요에 입각한 인사교류가 아쉬운 실정이다. 지자체의 특성과 필요가 최대한 반영될 수 있는 교류가 바람직하다. 중앙부처-지자체 간 인사교류 대상 직위 역시 2010년 136개에서 250개로 증가시켜놓았지만, 실제적으로 공무원들이 선호하지 않는다는 데에 문제가 있다.

세부적으로 교류희망 공무원들의 동기를 촉발시킬 여건을 개선하는 작업이 중요하다. 현

10) 그러나, 대부분의 경우 사법적 판결이 장기간에 이루어져 임기 내에 최종 확정판결이 내려지는 비율이 낮다. 민선4기의 경우 임기 내 최종 확정 판결이 내려진 경우는 기초단체장 42%, 광역의원 27.6%, 기초의원 24.3%에 불과하다. 시간이 장시간 소요되는 재판과정을 이용해, 기소된 지방공직자들은 임기를 마무리 짓는 경우가 대부분이다.

11) 2010년 11월 기준치임.



제까지의 희망교류 방식은 표면적 교류규모에도 불구하고 교류근무를 위한 주거지, 생활비, 수당, 근무여건 등의 제약에 의해 공무원들로부터 선호되지 않는 실정이다. 이에 대한 기초적인 대책이 제시되어야 교류가 내실화 될 수 있을 것이다<sup>12)</sup>.

마지막으로, 공공선택론적 관점에서 주민의 선택권을 보장하기 위한 주민주도적 공직자 접촉(citizen-initiative contact)가 의미를 갖는다(강혜정, 2010: 96). 정치인-주민, 관료-주민 사이의 관계에서 주민은 커다란 정보비대칭 관계에 놓이게 되기 일췌이다. 이를 극복하고 주민이 공정한 선택을 주도하기 위해서는 투표와 같은 간헐적인 참여 외에 필요에 따라 공직자를 접촉할 수 있는 메카니즘이 필요하다. 이는 행정의 불공정성을 예방하고, 시정하는 데 긴요한 수단이 될 것이다.

## IV. 맺음말

본 글에서는 공정한 사회에 대한 기본 개념을 세 가지의 이론적 관점에서 살펴보고, 지방정부 차원에서 요구되는 전략과 과제를 정리하여 보았다. 기본적으로 공정한 사회라는 개념 자체가 자유주의적 관점에 입각해 있음을 위에서 보았다. 이를 보완하는 시각으로서 공동체주의와 공공선택론은 보완적인 시각을 제공하여 주지만, 공정한 사회라는 담론은 두 가지 점에서 한계를 갖는다.

첫째, 공정성에 대한 몰입이 더 많은 갈등을 야기시킬 수 있다는 점을 유념할 필요가 있다. 공정성을 제고하려는 실제적 노력이 수반되지 않는 가운데, 공정성에 대한 논의를 확대하는 것은 사회적 갈등의 확대로 이어진다. 공정성이 자신의 상대적 열세를 만회하려는 계층에 의해 권리의 정치(politics of rights)에 관한 담론으로 제한되면, 공정성 개념은 지역사회 내에서 갈등을 확대시키는 요인으로 작용할 것이다. ‘권리의 정치’보다는 ‘공공선의 정치’(politics of common good)로 해석되도록 하는 것이 지역통합과 효용의 증대에 유익하다.

둘째, 어의적으로, ‘공정성’이라는 개념은 본래 보수진영이 선호하는 기회의 균등 개념에 가깝다고 할 수 있다. 공정하다는 의미가 대체적으로 개인의 필요나 공동체의 선(善)을 직접 지칭하기보다는, 경기의 규칙을 지칭할 때 사용되어 왔다. 다분히 보수적 자유주의의 입장에서 절차적 정의를 지향하고자 할 때, 기회의 공정성이라는 개념을 선호할 수 있다. 이 경우,

12) 다양성은 이외에도 지방정부 인력구성에서 성평등, 고령자 차별 시정, 다문화 가정 출신 활용, 장애인 대표성 확보라는 요소를 중심으로 확대방안을 구상해 볼 수 있을 것이다.

자칫 공정성에 대한 담론이 사회적 권력관계를 직접적으로 직시하지 않을 수 있다. 공정성이 사회적 계층이나 집단 간에 기회와 자원의 형평성을 지향함에도 불구하고, 역설적으로 실제적 배분이 이루어진 권력관계를 직접 주목하지 못하게 되는 셈이다. 이미 주어진 구조 내에서 기회의 배분, 서비스의 분배, 혜택의 수혜 차원에 주목하고, 구조적인 차등이나 왜곡을 주목하지 못하면 특권의 해체나 부패 같은 문제를 전혀 논의의 대상으로 끌어들이지 못하는 한계를 보이게 된다.

기실, 1991년 지방자치제도가 복원된 이후 한국에서의 지방자치는 IMF 경제위기를 거치면서 급격히 <경영 패러다임>으로 변화되었다. 당초 지방자치에 대한 복원의 논의는 정치적 민주화를 위한 제도적으로 담보하려는 노력 속에 시작되었는데, 경제위기를 겪으면서 급격하게 경영 측면으로 관심이 변환된 것이다.

공정성에 대한 최근의 화두는 지방자치의 경영화를 반성하고, 공동체성을 형성하는 데 기여할 것으로 전망된다. 비록 개념적으로 공정성 자체가 자유주의 입장에서 철차적 공정성, 내지는 기회의 공정성 측면을 선호하는 것은 사실이나, 공동체적 통합과 결합을 통한 공공성의 회복에 시사점을 던져줄 것으로 기대된다. 공동체의 회복을 통한 공공성의 확대는 사회적 갈등을 해소하고, 긴장관계<sup>13)</sup>를 완화시켜 준다. 이는 다시 지역사회 내의 공정성을 내용적으로 개선하여 줄 수도 있고, 주민들의 인식을 통하여 공정성에 대한 긍정적 평가를 가능케 하여주는 것이다.

13) 공정성을 둘러싸고 지역사회 내에서 소비자-기업, 중소기업-대기업, 민-관, 노동자-사용자, 장애인-일반인, 다문화인-한국인, 중앙-지방 정부 사이에 긴장관계가 상존하고 있다.

## 【참고문헌】

- 강혜정. (2010). 시민의 참여동기와 정치참여. 『한국지방자치학회보』. 제22권 제3호: 83~104.
- 곽현근. (2007). 지방정치 참여의 영향요인에 관한 수준 분석: 동네의 사회경제적 지위에 따른 동네효과를 중심으로. 『한국행정학보』. 제41권 제4호: 229-260.
- 김봉석. (2010). 불평등과 공정성에 대한 다차원적 검토 : 사회학이론의 경우. 한국사회학회 사회학대회 논문집. Vol.2010 No.12. 965~982.
- 김일수. (2010). 『공정사회로 가는 길』. 세창미디어.
- 남승하·이현철. (2009). 성과관리의 공정성 인식이 도입성과에 미치는 영향: 유용성 인식과 대응태도의 매개효과를 중심으로. 『지방행정연구』. 제23권 제4호: 81~105.
- 박나라·이종수. (2010). 지방정부 인력구성의 다양성이 업무과정에 미치는 효과. 『한국지방자치학회보』. 제22권 제2호: 79~101.
- 박상은. (2010). 『공정사회를 위한 보건의복지정책』.
- 백완기. (2008). 한국의 행정문화와 외래이론에 의존한 정부혁신의 정합성. 『정부학연구』. 제14권 제1호: 5~35.
- 이동수·박희서·편승룡. (2008). 지방공무원의 인사시스템에 대한 공정성 인식이 행정서비스 품질에 미친 영향. 『한국지방자치학회보』. 제20권 제4호: 25~46.
- 이제선. (2010). 주민참여를 통한 도시재생. 이종수 (편). 『한국사회와 공동체』. 서울: 다산출판사, 161-184.
- 이종수. (2008). (편). 『한국사회와 공동체』. 서울: 다산출판사.
- 이종수. (2010a). 공동체주의의 이론적 전개와 자유주의와의 논쟁 고찰. 『지방정부연구』. 제14권 제3호: 5-22.
- 이종수. (2010b). 참여가 꽃피는 자치단체 만들기. 『자치발전』. 2011년 2월호.
- 최병두. (2008). 도시공동체 회복을 위한 아파트 주민운동. 이종수 (편). 『한국사회와 공동체』. 서울: 다산출판사, 227-265.
- 하혜영·이재성. 지방정부의 정책과정에서온라인 주민참여 활용에 대한 연구. 『지방행정연구』. 제22권 제1호: 107~134.
- 행정안전부. (2010). 『주요정책과제 추진성과』.
- 현오석. (2010). 공정한 사회구현을 위한 비전 및 추진전략. 제5회 국정과제 공동세미나 발표 논문집. 경제인문사회 연구회.
- Corning, Peter. (2011). *The Fair Society: The Science of Human Nature and the Pursuit of Social Justice*. University of Chicago Press.

- Kymlicka, Will. (2002). *Contemporary Political Philosophy*. 장동진 역. 『현대 정치철학의 이해』. 서울: 동명사.
- Moulton, Stephanie. (2009). Putting Together the Publicness Puzzle: A Framework for Realized Publicness. *Public Administration Review*. Sep/Oct2009, Vol. 69 Issue 5.
- Mulhall, Stephen & Adam Swift. (1994). *Liberals and Communitarians*. Oxford: Blackwell.
- Ostrom, Elinor. (2010). *Governing the Commons*. 윤홍근 안도경 역. 『공유의 비극을 넘어』. 랜덤하우스.
- Rawls, John. (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge, Massachusetts: Belknap Press of Harvard University Press.
- Rawls, John. (1985). Justice as Fairness: Political not Metaphysical. *Philosophy & Public Affairs*. 14 (3): 223-251.
- Sande, Michael J. (1982). *Liberalism and the Limits of Justice*. Cambridge University Press.
- Sandel, Michael. (1982). *Liberalism and the Limits of Justice*. Cambridge University Press.
- Turner, Bryan S. (1986). *Equality*. London: Ellis Horwood Limited & Tavistock Publications.
- <http://www.thefairsociety.net>