

지방정치의 위기와 지역민주주의* : 부산을 중심으로

나 종 만**

1. 머리말
2. 지방정치에 대한 관점과 분석틀
 - 1) 지방정치에 대한 관점
 - 2) 부산의 정치를 보는 분석틀
3. 부산 지방정치의 위기
 - 1) 정당정치의 실종과 지역시민사회의 침체
 - 2) 지체된 분권, 불균형발전과 지방화의 한계
4. 부산의 정당정치 활성화와 지역민주주의의 공고화
 - 1) 정당정치의 활성화
 - 2) 지역민주주의의 공고화: 분권, 균형발전과 민주적 지방화
5. 맺음말

<국문초록>

이 연구의 목적은 부산의 정치 현실을 분석해 그 문제점들을 밝혀내고, 그 문제 해결의 방향을 정당정치의 활성화를 통한 지역민주주의의 발전에서 찾아보고자 하는 데 있다. 이를 위해 지방정치 및 관련 개념들(지방자치, 분권, 지방화 등)과 그 관계를 분명히 규정하고, 그에 근거해서 부산의 정치를 평가할 수 있는 분석틀을 제시해서, 그것으로 부산 지방정치의 현실과 문제점을 살펴보았다. 그 분석 결과에 의하면 첫째, 부산의 정치는

* 이 논문은 2012년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임
(NRF-2012S1A5B5A07036911)

** 부경대학교 정치외교학과 강사(njm507@hanmail.net)

지역주의에 의한 일당독점의 정당체제로 해서 정당정치가 실종된 상태에 있으며, 이로 해서 정치적 대표성을 상실했다는 것이다. 둘째, 부산의 정치는 중앙집권주의에 의한 분권의 지체, 수도권 집중에 의한 불균형발전 및 민주적 지방화의 한계로 해서 삶의 질 향상을 위한 정치적 선택과 지역민주주의 발전에 구조적 제약을 받고 있다는 것이다.

본 연구는 이러한 부산 지방정치의 위기를 극복하기 위해 우선적으로 요구되는 것이 정당정치의 활성화임을 강조했다. 정당정치의 활성화를 위해서는 무엇보다도 일차적인 행위자인 각 정당들의, 중앙당 차원의 전면적 혁신과 당내민주화가 필요하다. 이 전면적 혁신과 당내민주화에 입각해서 민주적 분권정당, 민주적 경선 등과 같은 정당 혁신이 추진되고, 중선거구제 도입, 비례대표 비율의 확대 등과 같은 제도적 개혁이 병행될 때, 부산에서도 상이한 이념과 정책을 가진 정당 간의 경쟁적 정당체제의 가능성이 커질 것이다. 이러한 정당정치의 활성화는 정당의 지역시민사회와의 소통을 가능하게 할 것이며, 더 나아가 부산 시민의 참여를 촉발시킬 것이다. 둘째, 정당정치와 시민참여의 활성화에 근거한 지역민주주의 동력을 통해 분권, 균형발전 및 민주적 지방화를 실현시키고, 이를 기반으로 부산의 지역민주주의를 더욱 공고화해가야 할 것이다.

* 주요어: 지방정치, 지역민주주의, 부산, 정당정치, 일당 독점의 지역정당 체제

1. 머리말

한국의 지방자치제는 1987년 민주화에 힘입어 1991년 지방의원선거로 부활하였다. 그리고 1995년 지방자치단체장과 지방의원을 동시에 선출하는 전국 지방선거를 거쳐, 이제 20년이 훌쩍 넘는 연륜을 쌓았다. 그간 지방자치제도는 분권, 지역시민사회의 성장 등을 통해 지방자치뿐만 아니라 한국 민주주의의 발전에도 기여하였지만, 동시에 많은 문제들을 야기시켜

왔다. 지방자치가 지역주민의 정치적 대표성을 강화시켜 민주주의를 발전시킬 것이라는 낙관적 기대가 선부른 것이었음이 드러났던 것이다. 지방자치가 한편으로는 시민들이 자발적으로 참여하고 소통하는 풀뿌리 민주주의의 현상이기도 했지만, 다른 한편으로는 기득권세력의 이익을 구조화시키는 ‘풀뿌리 보수주의’의 온상이기도 했기 때문이다.¹⁾

이러한 한국 지방자치의 문제는 각 지역의 지방자치에서도 그대로 드러나고 있다. 특히 부산의 경우 지방자치의 이러한 부정적인 측면은 지역주의와 결합되어 일당이 독점하는 지역정당체제가 형성되었다. 지방자치가 실시되었던 1991년 이후 지금까지 진보정당은 말할 필요도 없고 새정치민주연합(민주당, 새정치국민회의, 새천년민주당, 열린우리당 등으로 변화; 이하에서는 새정치민주연합)의 부산의 광역·기초 단체장이나 선출직 시의원은 단 한 명도 없다. 그리고 기초의회의원들도 대부분 새누리당(민자당, 신한국당, 한나라당; 이하에서는 새누리당) 의원들로 충원되고 운영되었다. 부산의 정치지형과 정치구조를 특징지우고 있는 지역주의는 대통령 선거나 국회의원 선거에서도 동일하게 나타나는데, 1991년 이후 지금까지 선거에 의해 선출된 새정치민주연합 출신의 국회의원은 단 두 사람이 있을 뿐이다. 이러한 사실은 부산의 극단적 지역주의 투표 성향을 잘 보여준다.

부산 정치의 기본적 특징은 지역주의와 지방자치의 부정적 측면이 결합되어 나타난 일당독점의 정당체제이다. 다시 말해 부산에서 구축된 일당독점의 정당체제는 한국정치의 근저에 자리 잡고 있는 지역주의와 부산의 풀뿌리 보수주의가 결합된 것이다. 이로 인해 부산의 정당정치는 실종되었다. 지역주민은 지방정치의 주체가 되지 못하고 있고, 지역시민사회는 위축되어 있으며, 지역사회의 정책결정과 정치는 기득권세력들에 의해 좌지우지되고 있다. 오히려 지방자치에 의해 부산 지역의 기득권 구조가 더욱 견고해지고 지역민주주의의 위기는 더 심화되고 있는 것이다. 지역주의에 의한 일당독점의 정당체제는 2010년 지방선거, 2012년 총선, 2014년

1) 나종만, 『지방자치와 지역민주주의 활성화』, 『시민이 행복한 도시 부산 “이렇게 바꾸자”』, 부산경실련, 2011, 130쪽.

지방선거 등을 거치면서도 여전히 강고하게 유지되고 있다.

부산의 정치는 일당독점의 정당체계에 의해 정당정치가 실종되었을 뿐만 아니라 그 정치적 대표성도 상실했다. 또 부산은 중앙집권주의에 의해 지체된 분권, 수도권 집중에 의한 불균형발전 및 지방화의 한계로 인해서 정당정치와 지역민주주의 활성화뿐만 아니라 지역발전을 위한 선택에서 제약과 제한을 받고 있다.²⁾

이런 맥락에서 이 글은 부산의 지방정치의 현실과 그 문제점들을 살펴보고, 그 해결의 방향을 대의제의 핵심 메카니즘인 정당정치의 활성화를 통한 지역민주주의³⁾의 발전에서 찾아보는 것에 그 목적을 둔다. 이를 위해 2장에서는 지방정치 및 부산의 정치에 대한 관점과 그 분석틀을 제시하고, 3장에서는 분석틀에서 제시된 바와 같이 부산 지방정치의 현실과 그 문제점들을 두 가지 차원, 즉 중심적 차원으로서 정당정치의 활성화 여부와 부차적 차원으로서 지방정치의 구성 조건들인 분권, 균형발전 및 지방화의 관점에서 검토한다. 그리고 4장에서는 부산 지방정치의 위기에 대해 정당정치의 활성화를 통한 지역민주주의의 공고화라는 맥락에서 그 해결의 방향과 계기를 찾아보고자 한다.

2) 부산의 위기가 거론된 것은 어제 오늘의 일이 아니다. 삶의 질 하락, 차세대성장동력 상실, 저출산과 고령화, 지속적 인구유출, 청년실업, 원전문제 등이 그러한 위기의 양상들이며, 향후 부산의 미래를 낙관적으로 전망할 수 있는 여지도 별로 없다. 부산의 지역현안과 그 대안에 대한 종합적 연구작업으로는 다음 보고서를 참조. 민주정책연구원, 『부산의 지역현안과 대안 모색』, 민주정책연구원, 2012.

3) 지역과 지방의 의미에 관해서, 황정화 등에 의하면 지역은 그 구획이 확정적이지 않고, 경계에 대한 주관적인 ‘인식함’의 차이를 포함하는 것으로 다층적 공간 표현에 광범위하게 활용되며, 또 사람들의 정체성이나 인식의 정향 등 사회적 특성을 다룰 때도 흔히 활용된다. 이에 반해 지방은 중앙과 대비된 공간의 단위이며, 또 ‘서울이 아닌 곳’이라는 의미도 갖는다. 황정화·김현준·서정민, 『지방정치학 확립을 위한 시론』, 『21세기정치학회보』 24-2, 21세기정치학회, 2014. 본고에서는 이 구분에 더해 지방에 있어서 민주주의의 보편성 관철을 강조한다는 맥락에서 지방민주주의보다는 지역민주주의라는 개념을 사용하고자 한다. 즉 지역과 지방의 관계를 보편과 특수 관계로도 사용한다는 것이다.

2. 지방정치에 대한 관점과 분석틀

1) 지방정치에 대한 관점

지방정치를 연구하고자 할 때 일차적으로 부딪히는 문제는 지방정치란 무엇인가, 중앙정치와 지방정치의 관계를 어떻게 볼 것인가 등이다. 지방정치에 대한 그간의 선행 연구들을 살펴보면, 이런 문제들이 매우 불분명하거나 모호하게 다뤄지고 있다. 지방정치뿐 아니라 국가, 중앙정치, 지방자치, 분권, 지방화 등과 같은 관련 용어들이 대개 서로 다른 맥락에서, 서로 다른 의미로 사용되고 있는 것이다. 1991년 지방자치제 부활 이후 지방정치에 대한 정치학적 연구들의 현황과 경향을 종합적으로 검토한 한 연구에 의하면, 그 특징적 경향은 첫째, 지방정치를 ‘문제해결과정’으로 축소하는 경향 둘째, 지방과 국가를 별개의 공간으로 전제하는 경향 셋째, 분석적이기 보다 규범적 접근에 경도된 경향 넷째, 지방선거, 의회, 정당 등 정치 제도에 치우친 경향 다섯째, 협소한 지역주의 연구 경향 등이다.⁴⁾

그런데 최근에 오면 지방정치에 대한 논의들은 보다 새로운 특징들을 보여주고 있다. 지방정치를 세계화와 연결해서 검토하고 있는 논의의 경우, 세계화의 진전과 국가주도의 발전정책이 한계에 봉착하면서 지역발전의 인식에 대한 근본적인 수정이 필요하게 되었고, 이러한 필요와 흐름 속에서 등장한 것이 지방자치제도라고 파악한다.⁵⁾ 세계화의 진전과 국가주도의 발전정책이 한계에 봉착하면서 지역발전의 인식에 대한 근본적인 수정이 필요하게 되었고, 이러한 필요와 흐름 속에서 등장한 것이 지방자치제도이고 지방이 스스로 발전의 주체가 되어야 한다는 관점에서 지방정치에 접근하고 있는 것이다. 지방자치의 정치화를 강조하는 논의의 경우, 위논문의 지방정치 활성화란 문제의식을 높이 평가하면서도, “지역의 발전에 자치의 ‘정치’가 어떤 방식으로 존재하는지, 즉 ‘지방의 정치’가 갖는 특징은 무엇이며 그것이 (특히 민주주의 차원에서) 왜 중요한지, 나아가

4) 위의 논문, 151~156쪽.

5) 김영일, 『지역발전을 위한 지방정치제도의 문제점과 지방정치 활성화 방안』, 『21세기정치학회보』 24-1, 21세기정치학회, 2014.

‘지방’의 정치가 있다면 그것이 ‘중앙’의 정치와는 어떤 관계를 맺어야 하는가에 대해서는 모호하게 다루고 있다.”⁶⁾ 그리고 이런 비판 위에서 정치를 살리는 것이 지방자치 문제의 핵심이라고 주장하고, 지방자치는 정치를 통해 민주주의를 구성하는 과정이라고 파악한다. 지방자치 내 정치의 복원을 지향하는 ‘지방자치의 정치화’와 이를 지속시키는 민주주의의 형태 그리고 이에 수반되는 제도 개혁의 내용들을 논한다라는 맥락에서 지방정치를 바라보고 있는 것이다.

이상에서 보듯이, 지방정치의 개념이 상당히 복잡하고 상이한 맥락에서, 또 서로 다른 의미로 사용되고 있음을 알 수 있는데, 이와 관련해 유재일·정상호는 세 가지의 지방정치의 모델을 제시한 바 있다. 이들에 의하면 “지방정치모델을 규정하는 가장 중요한 두 가지 잣대는 정당의 중심성을 인정하느냐의 여부와 정치와 행정의 관계를 일원론으로 보느냐 아니면 엄격히 분리된 이원론으로 인식하는가에 있다.”⁷⁾ 그들이 제시했던 지방정치 모델들을 살펴보면, 첫째, 고전적 지방정치모델인 정당정치모델(party politics model)은 지방정치에서 정당의 역할을 필수적일 뿐만 아니라 바람직한 것으로 인식하며, 행정에 대한 정치의 우위를 민주주의 원리로 적극 수용한다. 정당과 정당정치를 매개로 하는 대의민주주의 이론에 그 기반을 두고 있다. 둘째, 비당파적 개인주의모델(non-partisan individualist model)에서는 지방정치에 있어 정당의 필요성을 부정하고 지방자치의 자율성을 우선한다는 점에서 앞의 정당정치모델과 대립된다. 시장의 효율성을 중시하며 소비자이자 고객으로서 개인을 강조하고 있다. 셋째, 시민단체가 선호하고 있는 동원모델(mobilization model)은 정치의 우위를 강조한다는 점에서 정당정치모델과 공통되지만 정당정치모델의 이론적 기반이 대의민주주의라면, 동원모델의 이론적 뿌리는 직접 또는 참여민주주의이다. 그래서 시민의 자발적 참여와 권능강화를 최우선 가치로 여기고 있

6) 홍재우, 『지방자치의 정치화와 민주주의 그리고 정당』, 『21세기정치학회보』 24-3, 21세기 정치학회, 2014, 136쪽.

7) 유재일·정상호, 『지방정치에서 정당정치의 위상과 과제』, 『한국과 국제정치』, 25-1, 경남대 극동문제연구소, 2009, 154쪽.

다.⁸⁾

이 세 가지 지방정치 모델들은 그간에 논의되었던 다양한 지방정치에 관한 논의들과 지방정치 개념들을 포괄하고 있지만, 세계화와 지방화의 지방정치와의 관계, 수도권과 지방간의 균형발전 등의 문제의식은 결여되어 있다. 이상의 맥락을 고려해서 지방정치를 보는 시각들을 재구성해보면, 첫째, 지방정치의 핵심을 정당정치로 파악하는 대의제 민주주의의 시각 둘째, 국가와 지방의 분리를 전제하고 분권과 균형발전을 강조하는 자율적 지방자치적 시각 셋째, 주민자치를 강조하는 직접민주제적 시각 넷째, 탈냉전 이후 심화·확대되고 있는 세계화와 그것이 지방에 미치는 영향을 강조하는 지방화 시각으로 구분해 볼 수 있다.

이와 관련해 본 연구가 취하는 관점은 첫 번째의 지방정치의 핵심을 정당정치로 보는 대의제 민주주의의 시각이다. 그런데 사실 위의 네 가지 시각들은 지방정치의 특정 측면들을 강조한 것이라고 볼 수 있기 때문에, 보다 정확하게 말하면 본 연구의 입장은 지방정치에 대한 접근(approach)에 있어서 대의제적 정당정치를 중심적인 것으로 보면서 다른 여타 시각에서 강조하고 있는 분권, 불균형발전, 지방화 등과의 관계를 재설정하고자 하는 것이다.

지방정치에 대한 이러한 관점과 연관해 부산의 지방정치를 부분적 이슈나 문제가 아닌 보다 넓은 관점에서 접근하고 있는 선행연구들을 간략히 살펴보면, 우선 안철현은 주로 지역주의적 관점에서 부산의 정치적 특성과 문제들을 검토하고 있다. 그는 지역주의 투표행태로 인해 지역에 기반한 정당에 몰표나 의석 석권을 가능케 하는 지역주의 정치를 부산지역의 정치구조의 특성으로 보고 지역주의적 일당우위 정당체계와 지방정부의 비경쟁성(선출직 공직 충원의 비경쟁성, 지방의회 기능 미약, 견제없는 단체장의 독주와 비리, 국회의원의 영향력 강화, 기득권세력의 강화 등)을 그 구체적 현상과 결과로 제시하고 있다.⁹⁾ 그러나 그의 논의는 주로 지역

8) 위의 논문, 154~158쪽.

9) 안철현, 『부산 정치구조의 특성』, 경성대학교 사회과학연구소 편, 『부산사회: 진단과 처방』, 경성대학교출판부, 2007.

주의적 선거와 정당의 관점에서 부산의 정치에 접근함으로써 분권, 균형 발전 및 지방화 문제를 검토하고 있지는 않다. 이와 달리 박재욱 등은 부산의 도시혁신과 관련하여 시정혁신 거버넌스, 환경 및 공공서비스 혁신 거버넌스, 전략산업 혁신 거버넌스 등의 방안을 제시하고 있다. 그들은 부산 정치적 발전 및 도시혁신과 관련해 주로 거버넌스의 관점에서 연구하면서 그 대안을 모색하고 있다. 그러나 이러한 거버넌스적 접근은 본고의 입장과 달리 부산 지역의 사회적 균열이나 갈등의 문제를 중심으로 다루고 있지 않다.¹⁰⁾

차재권은 보다 종합적인 관점에서 부산의 정치문제에 접근하고 있다. 그는 부산의 지역정치시스템은 일당독점구도의 심화로 인해 정상적인 정당정치의 실종 및 기형적인 지역정당체제의 형성, 폐쇄적인 정치엘리트 충원구조, 정치적 무관심의 확대와 부동층/무당파층의 급증, '후원인-고객관계'에 바탕을 둔 토착권력의 형성, 중앙정치에의 예측 심화, 대의 기능의 약화, 지역정책결정구조의 비민주성 등과 같은 많은 문제점을 가지고 있다고 진단한다. 이를 해결하기 위한 과제로 지역주의에 입각한 일당독점구도 해체와 대표성 제고를 가능케 하는 선거제도 개선, 지방의회 전문성 강화, 지방정치의 중앙정치 예측화 탈피를 위한 기초의회 정당공천제 폐지, 정당 공천제도 개선을 통한 개방된 정치충원구조 확립 등을 제시하고 있다.¹¹⁾ 그러나 차재권의 논의는 부산 지방정치 문제에 대해 지역주의를 중심으로 중앙집권주의, 분권 문제 등을 검토하고 있기는 하지만 이와 함께 불균형발전, 지방화 문제 등을 유기적으로 검토하고 있지는 않다.

이상에서 본 바와 같이 부산의 지방정치에 대해 보다 넓은 맥락에서 검토하고 있는 선행연구들도 앞서 밝힌 지방정치에 대한 관점에서 본다면 부분적, 제한적 영역을 검토하고 있다고 볼 수 있다. 그래서 다음의 절에서 앞

10) 박재욱 외, 『부산의 도시혁신과 거버넌스』, 신라대학교 부산학연구센터 편, 한국학술정보, 2008.

11) 차재권, 『부산 지역정치시스템의 현황과 과제: 지역주의와 대표성의 위기』, 『부산연구』 9-1, 신라대학교 부산학센터, 2011.

서 논의했던 지방정치에 대한 관점을 좀 더 구체적으로 검토해서 부산의 지방정치를 보는 분석틀을 제시하고자 한다.

2) 부산의 정치를 보는 분석틀

앞서 논의한 지방정치에 대한 관점에 입각해서 부산의 정치를 보는 분석틀을 구성하기 위해서는 보다 더 구체적 논의들이 필요하다. 지방정치로서 부산의 정치에 대한 접근과 분석에 있어서 관련된 기본 개념들과 그 관계들을 분명하고 명확히 하지 않으면, 당연히 그 분석적 의미를 확보하기가 어렵기 때문이다.

첫째, 인식론적 측면에서 볼 때, 지방에 대한 연구에 있어서 국가중심적 사고를 벗어나, 세계, 지역, 국가, 지방 등 다양한 다중 영역과의 관계 속에서 접근할 필요가 있다. 지방을 단순히 국가의 행정구역에 의해 주어진 것으로 보는 방법론적 영역주의를 지양하고, 지방을 사회적 관계들이 특정한 장소를 중심으로 공간적으로 구체화되고 물화되어 구성된 것으로 바라보아야 하는 것이다.¹²⁾ 그런데 이러한 국가중심적인, 방법론적 국가주의를 경계해야 하지만 지방을 국가와 분리시키려는 방법론적 지방주의와 같은 인식론적 경향도 경계해야 할 것이다.

둘째, ‘부산의 정치’와 같은 지방정치는 중앙정치적 차원과 지방자치적 차원으로 구성되어 있으며, 그 핵심 메카니즘은 정당정치라는 것이다. 여기서 중앙정치적 측면이란 지방정치는 곧 중앙정치가 드러나고 전개되는 발현의 현장이라는 것을 의미한다. 부산에서 실시되는 대통령선거나 총선은 지방자치의 영역이 아니라 중앙정치의 현장이며, 부산의 지방정치적 공간은 중앙정치적 입법이나 정책이 실현되는 장이기도 하다. 즉 지방정치는 중앙정치의 유기적인 부분이자 동시에 중앙정치가 발현되는 현장인 것이다. 그러므로 부산의 지방정치에는 중앙정치의 주요 특징들이 반영되어 나타나는 데 특히 지역주의가 그러한 것이다.

지방정치에 있어서 지방자치적 측면을 지방정치와 지방자치의 관계를

12) 박배균·김동완 엮음, 『국가와 지역』, 알트, 2013, 8~9쪽.

통해 살펴보면, 대략 3가지 유형의 시각이 있다. 첫째의 시각은 지방정치를 지방자치의 하위부분으로 보는 것으로, 지방자치는 지방정치 뿐만 아니라 지방행정도 포함하는 더 넓은 개념으로서 지방정치가 지방자치의 하위부분으로 자리 잡게 된다. 둘째는 지방정치와 지방자치를 같은 것으로 보는 것으로 지방정치를 행정적 효율성의 관점에서 접근하며, 지방정치라는 용어보다는 지방자치를 선호하는데, 그간의 지방자치에 대한 연구들의 대부분이 여기에 속한다. 셋째는 지방정치를 지방자치가 포함되는 상위개념으로 보는 것이다. 본고는 세 번째의 관점에서 지방정치가 지방자치를 포괄하는 것으로 파악한다. 지방정치는 부산과 같은 지방이라는 공간에서 전개되고 있는 정치이며, 지방자치에 중앙정치가 결합되어 있는 복합적 정치영역이다. 예를 들면 지역주의는 중앙정치적인 것이고, 부산의 정치에 결정적인 특징으로 나타나지만 지역주의를 지방자치적 측면에서는 설명하기 어려운 것이다.

이상의 맥락에서 볼 때, 지방정치는 중앙정치의 현장이자 지방자치의 공간이며, 이 양자가 결합된 복합체제이다. 지방정치를 지방자치로 환원하고 동일시하는 것은 지방정치의 성격과 의미를 왜곡하고 축소시키는 것이다. 그리고 지방정치를 중앙정치의 한 부분으로만 보는 것은 지방정치의 지방자치적 측면을 사상시키는 것이다. 이런 입장에서 볼 때, 지방정치나 지방자치의 발전을 위해서 정당을 배제할 필요가 있다는 견해와 주장은 지방정치의 성격을 잘못 파악한 것이며, 더 나아가 이러한 입장은 다양한 사회적 균열과 갈등을 회피하게 만드는 보수적 주장으로 귀결될 수도 있다. 이 입장은 기본적으로 지방정부는 비정파적이어야 하고, 행정적 효율성과 전문적 기술성에 기초하여 운영되는 것이 바람직하다고 본다는 점에서 지방자치를 효율적인 행정으로 파악하고 있다.¹³⁾ 그런데 지방정치나 지방자치가 탈정파적·가치중립적 영역이라는 행정학적 인식, 즉 지방자치는 중앙의 입법부와 행정부가 제정하는 법령(헌법 제117조 제1항)의 테두리 안에서 전개되는 정치 중립적 성격을 지니고 있기 때문에 정당관여

13) 김용복, 『지방정치와 정당의 역할 - 연구의 범위와 쟁점』, 『지역사회연구』 17-4, 2009, 한국지역사회학회, 35쪽.

는 오히려 주민들의 반목과 갈등을 초래할 뿐이라는 논리는 결과적으로 기득권을 보호하기 때문에 보수적 주장으로 귀결될 가능성이 높은 것이다.¹⁴⁾

지방정치는 중앙정치적 차원이든 지방자치적 차원이든 모두 가치의 배분과 관련된 것이고, 지역사회의 균열과 갈등 위에서 전개되는 것이다. 그리고 정당은 지역주민들의 이익표출의 통로가 되고 이익집약을 통해 정책형성에 영향을 미치는 제도이다. “지방의 정당정치가 활성화되면 책임있는 정치가 가능하며, 지방정부의 입법과 행정활동을 활발하게 이끌고 지방정부를 견제하는 것이 가능하여 진다.”¹⁵⁾ 물론 지방정치에 있어서 정당의 개입이 초래하는 폐해가 상당히 크기 때문에 정당의 개입을 허용하면 서도 이 폐해를 줄이는 방안을 찾아야 할 것이다.¹⁶⁾

그런데 지방정치의 핵심 메카니즘은 정당정치이다. 지방정치의 중앙정치적 측면이든 지방자치적 측면이든 민주주의적 대의정치에 기반을 두고 있으며, 이 대의민주주의의 핵심 메카니즘이 정당이라는 점에서 지방정치의 중심은 곧 정당정치이다.¹⁷⁾ 그러므로 지방정치란 곧 정당정치를 그 근

14) 정상호, 『지방정부 ‘구조’와 지방정치 ‘갈등’의 관계에 대한 연구』, 『경제와 사회』 여름호, 비판사회학회, 2011, 98쪽.

15) 김용복, 앞의 논문, 35쪽.

16) “분명 민주주의 정치에서 정당의 역할은 중앙과 마찬가지로 지방차원에서도 필요하지만, 현재의 한국적 정당정치의 상황에서 지방의 정치에까지 정당이 개입하는 것은 그 장점보다는 폐해가 더욱 크다 하겠다. 따라서 지방정치 차원에서 정당의 개입에 대한 논의보다는 한국의 정당에 대한 진지한 논의와 함께, 더 나아가 한국의 지역주의적 정치문화 구조에서 지방정당의 허용까지도 고려하는 큰 틀에서의 논의가 선행되어야 할 것이다.” 김영일, 앞의 논문, 2014, 158-159쪽. 이러한 주장은 기본적으로는 지방정치에 있어서 정당의 개입을 필요로 하지만 현실적 측면에서 현재의 정당 개입이 가지는 폐해가 극심한 것을 지적한 것이라고 볼 수 있다. 그리고 필자가 말하는 지방정당의 허용 문제는 충분히 검토해볼만한 문제이지만 기존 정당들의 혁신과 경쟁적 정당체제로의 전환을 추동하는 것이 우선적 과제이고, 또 장기적인 측면에서 지방정치의 혼란을 가중시킬 위험성도 있기 때문에 보다 면밀하고 신중한 검토가 요망된다.

17) 지방자치에는 정당정치적 요소뿐만 아니라 주민소환, 주민투표 등의 직접민주주의적 요소도 있다. 그런데 현실의 지방정치에 있어서 이러한 직접민주주의는 정당정치에 비해 부차적 위상을 지닌다고 보아야 한다. 그것은 중앙정치적 차원에서는 직접민주주의적 요소가 거의 없고, 지방자치에 있어서도 그 요건이 까다로워 발동되기가 쉽지 않기 때문이다. 그러나 장기적인 측면에서 볼 때, 부산의 정치와 같은 지방정치에 있어서 이 직접민

간으로 하고 있는데, 다만 중앙정치적 대의정치와 지방자치적 대의정치라는 이중성을 가지고 있다는 점이 일반적 정당정치와 다를 뿐이다. 이런 맥락에서 보면 지방정치의 발전은 정당정치의 활성화를 통한 대의정치의 발전을 의미하며, 지방정치의 위기란 곧 정당정치의 위기로 드러난다. 요컨대 지방정치란 중앙과 지방 차원의 다양한 정치행위자들이 공식적, 비공식적으로 상호작용하는 역동적이고 복합적인 과정이며, 정당을 중심으로 작동되는 정당정치이다.¹⁸⁾

셋째, 분권, 균형발전 및 민주적 지방화는 부산 지역의 정당정치 활성화와 지역민주주의를 공고화하기 위한 과제들이다. 분권은 중앙정부와 지방정부 간의 권한, 재정 등의 배분과 관련된 것이고, 불균형발전은 수도권과 지방 간의 관계에서 나타난 것으로 수도권에 집중되어 있는 정치권력과 재벌의 선호에 의해 형성된 것이다. 이런 점에서 보면 분권과 불균형발전은 서로 다른 차원의 문제이다. 분권 문제는 중앙정부와 지방정부 간의 권한과 재정 배분관계를 둘러싸고 나타난 것이고, 불균형발전은 중앙정부의 정책과 유관한 것이기는 하지만 수도권과 지방 간의 경제발전의 격차를 의미하며 수도권을 지방으로 본다면 지방정부 간의 문제인 것이다. 물론 지방으로서의 수도권도 다른 지방과 마찬가지로 중앙정부와의 분권 문제를 동일하게 안고 있다.

분권의 지체와 불균형발전은 지방정치와 지역민주주의 활성화에 구조적 제약으로서 작용한다. 특히 지역 간 불균형발전은 세계화와 지방화에 의해 점점 더 확대되고 있다. 그러므로 세계화·지방화시대에 있어 지역이 발전의 주체로서 지역발전을 모색하기 위해서는 중앙정부로부터의 분권을

주주의 활성화는 지역민주주의 발전에 필수불가결한 것이다. 다만 본고는 정당정치의 활성화를 통한 지역민주주의 발전에 초점을 두고 있기 때문에 이 직접민주주의에 관한 논의들을 여기서 검토하지는 않는다.

- 18) 지방정치 과정의 다양한 참여자들과 주체들은 크게 중앙 차원의 행위자들과 지방 차원의 행위자들로 구분될 수 있다. 예를 들어 지역개발정책을 입법하고 추진하는 과정에 개입하는 중앙 수준의 정치 행위자들로서는 대통령, 중앙정부 관료, 국회의원, 기업, 중앙시민단체 등이 있고, 지방 차원의 정치 행위자들로서는 자치단체장, 지방의회의원, 지방정부의 관료, 주민, 기업, 언론, 시민사회단체 등이 있다. 그리고 이러한 정치행위자들의 활동은 모두 정당정치를 중심으로 작동되고 있다.

확대하고, 수도권과의 균형발전을 모색하지 않을 수 없다.

세계화 및 지방화가 지방을 신자유주의적인 세계적 경쟁의 장으로 끌어들이면서 지방은 지역발전의 주체로 이에 대응해야 하는 상황에 놓이게 된다. 탈냉전 이후 가속화되고 있는 세계화에 의해 기존의 국민국가적 강한 신자유주의적 개방 압력을 받고 있다. 이러한 세계화의 신자유주의적인, 국민국가에 대한 개방 압력은 EU와 같은 국가 간 통합이나 연합으로 나아가게 하는 지역주의(regionalism)와 국민국가 내의 지방을 정치의 주체로 부상하게 하는 지방화(localization)로 나타났다. 그런데 현재 동북아시아에 있어서 한국, 중국, 일본의 지역주의적 통합 움직임은 세계적 흐름과 비교하면 현저히 낮아서 부산의 지방정치와 지역발전에 대한 의미가 크다고 보긴 어렵다. 이에 비해 지방화는 이미 무시할 수 없는 흐름으로 자리 잡고 있다. 세계화의 압력과 그것에 의한 국가구조의 재조정 압박이 지방 단위에서 나타난 것이 지방화라고 한다면, 세계화는 지방화라는 형태로 지방에 관철되고 있어서 지방정치의 구조와 그 과정이 이 지방화와 무관할 수는 없다.

지방의 관점에서 본다면 세계화와 지방화는 지방으로 하여금 세계적 수준에서의 경쟁력을 확보하게 하는 압박으로 작동하고 있다. 지방화에는 세계화라는 개방의 압력 속에서 국민국가의 구조조정에 의해 지방을 세계적 경쟁의 장으로 나가게 하는 강제적 측면이 있으며, 이 때 지방화에 대한 지방의 입장은 능동적인 것이라기보다는 수동적 성격이 강할 수밖에 없다. 즉 지방화는 지방이 스스로 선택한 것이라기보다는 신자유주의적 세계화에 의한 ‘강제된 참여’와 그 ‘수동적 주체화’ 과정인 것이다. 세계화와 지방화가 지방정치에 미치는 영향은 한편으로는 지방자치를 강화하고, 정치적 참여공간을 확대시키면서 지방이 지역발전의 주체로 나서게 하면 서도, 다른 한편으로는 신자유주의적 세계화와 개방 압력을 통해 주로 기득권세력들에 유리한 상황을 확대·강화시킴으로서 지역사회의 권력과 부의 분배를 불평등하게 하는 기제로 작용하고 있다.

이상의 논의에 근거해서 본 연구에서는 두 가지 차원에서 부산의 지방

정치를 분석하고자 한다. 하나는 부산의 지방정치를 분석하는 중심적 차원으로서, 부산의 정당정치의 활성화 여부와 관련한 것이다. 첫째, 정당정치의 주체인 정당이 지역사회의 균열과 갈등에 근거한 이념적 지향성 혹은 정책들을 제시하고 있는가¹⁹⁾, 둘째, 경쟁적인 정당체제가 작동하고 있는가라는 문제를 중심으로 부산의 정당정치를 검토할 것이다.

다른 하나는 이차적 차원으로서, 부산의 정당정치의 활성화를 통한 지역민주주의의 발전이란 맥락에서 분권, 균형발전 및 민주적 지방화 문제를 검토할 것이다. 다시 말해 분권, 균형발전 및 민주적 지방화를 부산의 지방정치를 구성하고 있는 주요한 영역으로 파악하고, 분권, 균형발전 및 민주적 지방화의 실현 정도와 수준에 대한 검토를 통해 부산 지방정치의 현실을 분석하고 평가해보고자 하는 것이다.

3. 부산 지방정치의 위기

1) 정당정치의 실종과 지역시민사회의 침체

1990년 1월 민정당, 민주당, 공화당이 3당합당을 통해 의석수 218석의 민주자유당을 창당해 기존의 ‘여소야대’의 분점정부(divided government)를 단점정부(unified government)로 만든 후 정당정치는 크게 변모했다. 단점정부 출현 후 정당 간 타협의 정치는 사라지고 정치적 대립과 교착이 나타났다.²⁰⁾ 이 3당합당에 의해 부산의 대부분의 야권세력들이 여당인 민주자유당에 흡수됨으로써 부산의 정치지형은 심각하게 변형되었고, 부산의 정치지형은 보수의 성향을 띠게 되었다. 이후 지방자치가 실시되면서 부산의 지방정치에 있어서 이러한 경향은 심화·확대되어 갔다.

19) 이하에서 논의하게 될 사회 균열에 관한 논의는 주로 립셋과 로칸의 균열구조론에 입각한 것이다. Lipset, S. M. and Stein Rokkan, “Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments: An Introduction”, Lipset, S. M. and Stein Rokkan (eds.), *Party Systems and Voter Alignments*, New York: Free Press, 1967.

20) 김용호, 『한국 정당정치의 역사: 정당다원주의의 변천』, 심지연 편저, 『현대 정당정치의 이해』, 백산서당, 2004, 45~46쪽.

이런 상황 속에서 한국의 정치를 규정해온 것은 지역주의였다. 지역주의는 정당 지도자와 후보자의 지역연고에 의한 영·호남 유권자들의 배타적 지지에 그 기반을 두고 있다. 한국의 지방자치는 지역주의에 포획되었고, 영남, 호남 등에서는 일당독점의 정당체제가 나타났다. 지역주의 투표행태로 인해 지역에 기반한 정당에 몰표나 의석 석권을 가능케 하는 지역주의 선거가 부산의 정치적 특성으로 자리 잡았던 것이다. 새누리당 일당독점의 지역정당체제가 고착화된 부산의 지방자치에서는 광역단체장, 기초단체장, 광역 및 기초 지방의회 의원은 거의 새누리당 독점으로 총원되고 운영되었다.²¹⁾

이러한 지역주의 선거에 의해 부산에서는 하나의 정당이 지방행정부와 지방의회를 독점하고 되고, 이로 인해 지방행정부에 대한 지방의회의 견제와 비판은 구조적으로 어렵게 되며, 이것은 지방자치단체장 중심의 일방적 지방자치 운영을 강화하는 요인이 된다. 물론 단체장의 지방자치 독주 운영은 이런 요인 외에도 지방자치법 상의 강시장-약의회 형의 지방자치제도, 시민사회의 견제와 감시의 부족 때문이기도 하다. 그리고 공천하면 당선되는 일당독점의 지역정당체제로 해서, 지방선거 후보자들의 공천과 당선은 지역 국회의원을 매개로 해서 중앙정치에 의해 결정되게 되며, 이 때문에 부산의 지역정치는 중앙정치에 예속되었다. 정당공천제가 책임정치를 구현하는 등 그 장점에도 불구하고 실질적인 공천권을 행사하고 있는 국회의원들이 기초자치단체장과 지방의원들을 줄 세우고 동원해왔던 것이다.²²⁾

이러한 지역주의에 의한 일당독점의 지배체제가 형성됨에 따라 빈부격차, 세대차이, 계층과 계급 등에 따른 정치적 갈등이 억압되었다는 점에서, 지역주의는 정당간의 비경쟁을 구조화하고 부산의 지방정치와 정당정치를 위축시킨 결정적 요인으로 작용했다. 지역주의에 의한 일당독점적 지배체제에 의한 낮은 시민참여는 더 나아가 지역의 정치지형을 협소화했

21) 나종만, 앞의 글, 2011, 133쪽.

22) 위의 글, 133쪽.

을 뿐만 아니라 지역 정당정치를 실종시켰다. 일당독점의 지역주의 정당 체계에서 배제된 정당들은 참신한 후보군의 부재, 정책생산역량의 한계, 대안 제시 능력 결여 등과 같은 무기력 상태에 빠지게 된다. 그래서 부산의 역대 지방선거는 지역주의 투표형태, 중앙집권적 정치 성향뿐만 아니라 정당에 대한 유권자들의 불신과 무관심의 문제점을 드러내어 지역주민들의 참여도는 대선이나 총선보다 훨씬 더 낮았다.²³⁾

이상과 같이 부산의 정치지형과 지방정치 속에서 기득권세력의 지역 지배는 지방자치 실시로 오히려 강화되었다. 기득권집단은 일당독점정당, 인사권, 예산편성권, 각종 인·허가권 등을 거의 독점하고 있는 지방자치단체장, 지역토호세력 등과 함께 기득권세력을 구성하였다. 진보정당은 말할 필요도 없이, 제1야당의 기반도 매우 약하고, 일당우위의 지방의회는 견제·감시 기능을 수행하지 못하고 있으며, 다른 지역과 유사하게 지역 시민단체는 지역사회 지배구조를 변화시킬 정도의 영향력을 가지고 있지 않다.²⁴⁾

이러한 상황 속에서 개발주의적 성장주의를 중심으로 소위 풀뿌리 보수주의의 네트워크가 형성되게 된다. 지역사회에 중앙권력과 지방권력 그리고 시장의 논리가 개발적 성장주의에 접합되는 것이다.²⁵⁾ 그런데 이 기득권 세력들의 개발적 성장주의는 기득권 내부의 경제적, 정치적 이해관계를 조절할 뿐만 아니라 지역사회의 일부 하층집단들에게까지 그 배분의 네트워크를 확대한다. 관변단체들, 일부 자영업자들, 특히 부동산 개발 이익과 관련이 있는 집단들이 이 풀뿌리 보수주의 네트워크에 연결되어 있다. 이 개발적 성장주의는 지역주의 하에 결집된 세력들의 정치적, 경제적 이

23) 위의 글, 135쪽.

24) 하승수, 『지역, 지방자치, 그리고 민주주의: 한국 풀뿌리민주주의의 현실과 전망』, 후마니타스, 2007, 119~120쪽. 전국적인 상황과 부산지역의 상황은 크게 보아 비슷한 상황에 있다.

25) 지역사회의 기득권 세력들의 상당수가 건설 혹은 부동산 개발과 관련되어 있다. “상업, 건설업 등에 경제 기반을 두고 있거나, 부동산 개발 이익과 연루되어 있는 경우가 많다. 사회 활동 경험으로 보면 많은 사람들이 관변단체와 같은 기득권 성향을 가진 단체에서 활동했다. 이들이 제도 정치권에서 풀뿌리보수주의를 고착시키고 있는 것이다.” 하승수, 앞의 책, 2007, 41쪽. 이러한 점은 부산의 경우도 비슷하다고 볼 수 있다.

해관계를 종합하고 그 이익을 배분할 수 있는 최적의 메카니즘인 것이다. 그리고 그동안 이들의 개발주의적 성장담론이 사실상 여론을 주도해왔다. 부산의 신공항건설, 북항재개발, 동부산관광단지 건설, 해운대관광리조트 건설, 에코델타시티, 각종 민간자본에 의한 고속도로나 다리 건설 등이 그러한 것들이다.

이러한 개발적 성장주의로 결집된 세력들은 계급적, 계층적인 사회경제적 이해뿐만 아니라 이념 균열까지 결합된 지역주의에 의해 구조화된 것이다. 개발적 성장주의에 의한, 기득권 세력들의 이해관계뿐만 아니라 지역사회의 일부 하층영역, 즉 풀뿌리에까지 조직화된 이 네트워크가 곧 부산에서 일당독점의 정당체제를 구축한 힘인 것이다. 이것이 기득권을 온존시키고, 새누리당이 선거에서 항상 일방적으로 승리하게 만든 원인인 것이다.

그러므로 부산 지방정치의 근본적인 문제는 정치적 대표의 위기이다. 부산의 정치가 지역사회의 다양한 균열들과 유리되어 있다는 것이다. 부산의 정당체제는 부산지역사회의 사회적 균열 위가 아니라 기득권세력들의 기득권 보장 위에 세워져 있는 것이다. 이런 맥락에서 볼 때 부산에 있어서 지방자치의 부활이 민주주의의 진전으로 보기 어렵다. 특정 정당이 특정 지역을 압도적으로 지배하는 일당독점의 정당체제에 의해서 지역사회에서 기득권을 가진 세력이 지방정치를 장악하고 지역 민주주의를 퇴보시키고 정체시키는 것, 이것이 근본문제인 것이다. 지역주의와 중앙집중주의에 의해 시민참여가 극히 침체된 상황에서 지방정치의 협소화와 정당 정치의 무기력은 기득권세력의 지배구조를 강고화함으로써 지역민주주의는 위기에 처하게 되었다.

요컨대 부산 지방정치의 위기는 지역주의에 의한 일당독점의 지역정당 체제 등에 의해 초래된 정당정치의 위기와 정치적 대표성의 위기로부터 발생한 것이다. 지역주의에 의한 일당독점의 정당체제로 해서 부산의 지방정치에 있어 정당정치는 사실 실종상태에 있다. 부산지역의 정당들은 이념정당이나 정책정당으로서의 한계를 노정하고 가운데, 다만 선거정당

으로서의 역할만 수행해왔으며, 지역시민사회는 위축되고 침체되어 있다.

2) 지체된 분권, 불균형발전과 지방화의 한계

부산의 정치를 보는 분석들에서 언급한 바와 같이 분권, 균형발전 및 민주적 지방화는 부산의 지방정치 및 지역민주주의의 활성화와 직접 관련되어 있다. 분권의 지체와 불균형발전은 지방정치와 지역발전에 구조적 제약으로서 작용한다. 부산이 발전의 주체로서 지역발전을 모색하기 위해서는 중앙정부로부터의 분권을 확대하고, 수도권과의 균형발전을 모색하지 않을 수 없다. 그리고 세계화와 지방화라는 거센 흐름은 부산의 정치세력과 부산의 지방정부가 대응해야 하는 핵심적 과제이며 그 결과는 부산의 미래를 좌우할 것이다.

첫 번째로, 분권과 관련된 부산의 상황을 살펴보기로 한다. 그간 한국 지방자치의 성과²⁶⁾를 단적으로 표현한다면 그것은 지역민주주의 활성화를 위한 기반의 형성이라고 할 수 있다. 그러나 한국의 지방자치 전개과정에서 또한 많은 문제점과 부작용이 나타났다. 그 중 가장 중요한 것은 중앙집권주의에 의한 분권의 지체였다. 중앙집권주의에 의한 과도한 중앙중심의 정책결정과정은 지방자치를 압도했다. 1991년 지방자치가 실시된 이후 부분적으로 주민참여 확대, 지역시민사회의 성장이 있기는 하였지만, 본질적으로는 여전히 중앙집권주의적 성격이 강하였다. 중앙과 지방간의 권한 배분에 있어 대부분의 권한이 중앙정부에 있기 때문에 중요한 결정은 대부분 중앙정부에서 이루어졌다. 지방정부의 일반행정사무 및 사무배분, 예산 및 재정 등에서 중앙정부의 영향이 절대적이기 때문에, 지방자치를 통해 최종 결정할 수 있는 사업이나 재정은 매우 제한적이다. 지방자치와 지방정치는 지방분권을 전제로 한다. 지방에 권한과 재정이 주어지지

26) 지방자치의 주요 성과를 살펴보면, 첫째, 대의기구의 확산과 지방정부에 대한 주민의 참여기회를 확장하였다는 측면에서의 대의제의 확장 둘째, 지방의 분권화와 자율성 증진, 셋째, 지방 시민사회의 성장, 넷째, 지역발전전략 등과 같은 새로운 정책도입과 행정정보공개, 민원행정 쇄신, 공공서비스 개선 등과 같은 행정개선 등을 들 수 있다. 안청시외, 『한국 지방자치와 민주주의: 10년의 성과와 과제』, 나남, 2002, 28~38쪽.

않는다면 지방자치가 이루어질 수 없으며, 지방정치도 허구적일 수밖에 없다.²⁷⁾

부산에 있어서 중앙집권주의에 의한 분권의 지체는 소위 2할 자치로 표현되는 현재의 지방자치가 말해주듯 삶의 질을 향상시키기 위한 지역발전에 있어서 부산의 지방정부가 주도적이고 자율적인 결정을 할 수 있는 상황이 아니며, 이것은 부산의 정치에 구조적 제약으로 작용하고 있다.

둘째, 현재 한국은 세계에 유례가 없는 수도권 집중 때문에 수도권과 지방간의 심각한 불균형 상황에 있다. 역대정부, 특히 참여정부는 이러한 지역간 불균형을 해소하기 위한 여러 정책들을 추진해왔지만, 수도권 집중과 일극 중심의 경제구조는 지금까지도 해소되지 않고 있다. 수도권의 인구와 지역총생산은 국가 총인구와 국민총생산의 거의 절반을 차지하고 있고, 지방은 인구가 유출되는 가운데 경제 침체와 삶의 질 하락에 직면하고 있다. 과도한 수도권 집중은 균형발전을 어렵게 함으로서 지방의 발전가능성을 위축시켜왔다. 수도권 규제완화는 수도권과 지방의 불균형을 더 심화시키기 때문에 이명박 정부의 지역발전정책을 둘러싼 최대의 쟁점이었다. 이런 상황에서 이명박 정부는 2008년 경제위기 극복, 국가경쟁력 강화 등을 명분으로 수도권의 규제를 완화했다. 지방발전의 조건과 환경이 성숙하지 않은 상태에서 수도권 규제완화는 지방발전을 어렵게 하고 수도권 집중을 더욱 심화시킬 가능성이 크다. 현재 박근혜 정부의 정책도 유사한 입장을 취하고 있고, 수도권과 지방의 불균형은 이명박 정부에 이어 현 정부에서도 여전히 변화되지 않고 있다. 중앙집권주의에 의해 분권화가 지체되어 왔고, 수도권집중과 불균형발전으로 해서 부산은 스스로 자신의 미래를 구상하고 실행함에 있어 한계에 부딪히고 있다.²⁸⁾

중앙집권주의에 의한 지방의 자율성 결여와 수도권과의 불균형으로 인해 시민들의 정치적 좌절감과 무관심이 확대재생산되었고 현재 부산에서 수도권과의 불균형문제는 이슈로 부각되지도 않고 있다. 이 불균형발전이

27) 나중만, 앞의 글, 2011, 134쪽.

28) 나중만, 위의 글, 2011, 134쪽.

부산의 지역발전과 정치의 자율성에 구조적 제약으로 남아있는 것이다.

셋째, 부산은 세계화와 지방화의 흐름 속에서 어떻게 대응하고 있는가라는 물음에 대해 자신있게 부산이 세계화와 지방화에 잘 대처하고 있다고 말할 수 있는 사람은 없을 것이다. 그동안 부산시가 세계화와 글로벌 경쟁력 확보를 위해 공언했던 신재생에너지, IT융합산업, 신소재 나노 융합 산업 등이 차세대 신성장동력산업으로 자리잡은 것은 하나도 없다.

그리고 광역경제권 활성화 정책이나 초광역경제권 협력 정책 등은 이미 이명박 정부 때부터 좌절된 바 있다. 부산의 경우 동남권 광역경제권 정책에 있어서 광역시·도 간의 정치적, 경제적 이해관계를 조정할 수 없었을 뿐만 아니라 그것을 추진할 추진기구도 유명무실했고, 분권이나 균형발전의 의지도 약했기 때문이다.²⁹⁾ 부산의 후쿠오카와의 초광역적 협력정책은 인적 교류는 있었으나 실질적 성과는 거의 없었다. 이것은 부산과 후쿠오카 간의 산업구조가 서로 상이했고, 지리적 한계도 작용했으며, 이로 인해서 현재 실질적인 산업협력적 교류는 단절되어 있다. 그리고 부산시는 그 간 자본유치 등과 관련해서도 별다른 성과를 거두지 못했다. 특히 동부산 관광단지 핵심사업인 테마파크 사업의 경우 2012년에 이미 이 사업에 지불된 이자만 1000억원이 넘는 상황에서, 2006년부터 지금까지 9년간 4차례 협상과 결렬을 반복해왔고, 2015년 6월 현재 GS·롯데 컨소시엄과 부산도시공사 양측 간의 협약이 또 다시 무산 위기에 처해 있다.

부산이 자율적인 지역발전을 도모할 수 있는 분권과 균형발전이 좌절된 상황에서 지역발전을 위한 자율적 정치적 기반이 취약할 수밖에 없고, 게다가 부산 주민의 삶의 질 개선을 지향하는 민주적 지방화를 추진할 주도 세력이 위축되어 있는 부산의 정치적 상황에서 신자유주의적 개방과 개발이 추진되고 있는 것이다.

요컨대 부산의 지방정치는 부산의 지역사회의 균열이나 갈등을 조정하고 해결하는 핵심 메카니즘인 정당정치가 실종되어 있고, 정당들은 부산

29) 나중만, 『광역경제권 정책의 평가와 이후 과제』, 『21세기정치학회보』 19-3, 21세기정치학회, 2009, 415~422쪽.

의 사회적 균열과 갈등과 유리되어 있다. 그리고 중앙정부로부터의 분권의 지체와 수도권과의 불균형발전은 부산의 지방정치와 지역발전에 구조적 한계로서 작용하고 있다. 또 부산은 세계화와 지방화에 대해서 개방적 경쟁력을 확보하고 그를 통해 지역의 삶의 질을 향상시키는 지역발전을 제대로 추진하지 못하고 있다. 부산의 정당정치의 실종과 지체된 분권, 불균형발전, 민주적 지방화의 실패는 곧 부산의 정치 위기를 단적으로 드러내고 있으며, 그것은 정치적 대표성의 위기와 지역민주주의의 위기로 귀결되는 것이다.

4. 부산의 정당정치 활성화와 지역민주주의의 공고화

1) 정당정치의 활성화

부산의 지방정치의 위기를 극복하기 위해서는 무엇보다도 정당정치의 정상화와 활성화가 우선적으로 요청된다. 왜냐하면 부산의 지방정치에 있어서 중앙정치적 측면이든 지방자치적 측면이든 그 모두를 관통하고 있고, 지역사회의 균열과 갈등과 연결되어 그 해결을 모색하는 일차적인 제도적 장치가 정당이기 때문이다. 그리고 지역 정당정치가 활성화되면 무엇보다도 정당정치의 주체인 정당이 사회적 균열에 조응해서 사회경제적 갈등과 생활 문제를 다루고 그에 대한 정책적 대안과 이념적 방향을 적극적으로 제시해야 한다. 지역사회와 시민사회가 계급 간, 세대 간, 지역 간 균열로 갈등하고 있다면 정당은 이러한 사회적 균열 위에 위치해야 한다. 그래서 각 정당이 진보, 보수, 중도 등 다양한 이념적 지향을 가지면서 정책과 이슈를 둘러싸고 경합하는 경쟁적 정당체제로 전환되어야 한다. 물론 이를 위해서는 시민사회와의 소통을 활성화해야 하며, 시민단체들 뿐만 아니라 다양한 풀뿌리 조직들과 시민들이 참여하는 공간이 열려야 할 것이다.

앞서의 분석틀에서 제시했던 바와 같이 부산의 정당정치를 파악하는 관점인, 사회적 균열을 반영한 이념 설정과 그 정책화, 그리고 경쟁적 정당체제라는 이 세 가지의 정당의 역할과 정당구조란 관점에서 보면 부산의

지방정치에 있어서 정당정치의 상황은 매우 우려스럽다. 부산의 정치에 있어 정당들이 이러한 역할을 전혀 수행하지 못하고 있는데, 그 이유는 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 하나는 한국의 정당체제에서 공통적으로 나타나는 문제로서 한국의 정당들이 사회적 균열이나 갈등과 유리되어 있다는 것이다. “한국의 조건에서 정당 및 정당 체제를 허약하게 만드는 것은 정치가 보통 사람들의 생활 문제, 사회경제적 문제를 다루지 못하는 데에서 비롯된다. 그것은 정치적 갈등과 경쟁이 전개되는 대립축의 성격 문제와 관계된다. 다시 말하면, 사회경제적 문제와 이슈를 정의하고, 그 문제를 해결하는 대안의 차이를 둘러싼 대립축을 형성하지 못한 것의 결과라고 할 수 있다.”³⁰⁾ 다른 하나는 부산의 경우, 지역주의에 의한 일당독점의 정당체제가 구축되어 있기 때문에 정당 간 이념적, 정책적 경쟁이 전개되지 않는다는 것이다.

여당이든 야당이든 모두 성장주의와 개발주의에 매몰되어 있다. 물론 풀뿌리 보수주의의 네트워크에 연결되어 있는 일부 지역주민들이 그러한 정책을 지지하기는 하지만 대다수 부산시민들은 주거, 교육, 보육, 환경 등과 관련된 삶의 질 향상을 요구하고 있다고 보아야 할 것이다. 그럼에도 불구하고 여당이든 야당이든 이념적 비전 설정에 있어서 성장주의와 개발주의를 벗어나지 못하고 있다. 신공항건설, 북항재개발, 산업단지건설 등 부산지역의 쟁점적 현안들을 보면 거의 개발적 성장주의 범주에 속한다고 보아야 할 것이다. 현재 부산의 정치적 현실에 있어서 각 정당의 이념정당 및 정책정당화의 수준은 매우 낮고, 지역 시민사회의 다양한 이해관계들을 제대로 대표하지 못하고 있다. 부산의 정치에 있어서 정당이 어느 정도라도 그 역할을 수행하는 것은 선거 시 정당역할 정도이다.

그런데 이러한 비관적 상황에 최근 긍정적 변화가 나타나고 있다. 우선 전국적 차원에서 이러한 변화를 살펴보면 지방정치의 정당정치화 현상이 강화되고 있다는 것이다. 6.2지방선거 이후 지방정치에서 새로운 갈등 양상들이 나타나고 있는데, 첫째, 과거의 비경쟁적 단점정부에서 경쟁적 분점

30) 최장집, 『논쟁으로서의 민주주의』, 후마니타스, 2013, 88쪽.

정부³¹⁾로의 전환과 같은 다원적 정당체제로의 전환이 빈번한 갈등(서로 다른 정당간의 법원 제소나 쌍방 고소, 빈번한 재의 요구 등)을 촉발하는 구조적 원인으로 작용하고 있다는 것이다. 둘째, 중앙정부 대 지방정부 등과 같은 과거의 갈등과 달리, 최근의 갈등은 지방정부 대 지방의회 등의 내부 갈등(‘서울시농수산물도매시장조례’ 2002, ‘부천시담배판매기설치금지조례’ 2007 등의 제정 과정에서 나타난 갈등)이 증폭되고 있다는 것이다. 셋째는 두 기관의 갈등 원인과 양상이 과거의 감정적·행태적 대립에서 정치적·정책적 대립(친환경무상급식, 주민참여예산 등)으로 변화하고 있다는 것이다. 이것은 전국적 차원에서 지방정치의 정당정치화와 정당정치의 활성화가 이제 본격적으로 진행되고 있음을 보여준다.³²⁾

부산의 정치에 있어서도 지역 정당들의 정책적 성향이 강화되어 정당정치 활성화의 가능성을 보여주고 있다. 지난 2010년 6.2지방선거의 부산에서의 결과를 검토해보면 무상급식 등의 복지 쟁점이 등장하고, 지배적 정치균열인 지역주의가 약화되면서 지역정당체계가 변화하고 있음을 알 수 있다. 그리고 6.2지방선거와 2014년 6.4지방선거에 있어서의 야권의 시장 후보 득표율은 각각 44.6%와 49.3%였는데, 이것은 이전에는 꿈도 꿀 수 없었던 새로운 변화이다. 최근에는 새정치민주연합 부산시당의 ‘오륙도연구소’가 2015년 4월에 출범하고, 새누리당 부산시당의 정책연구소인 ‘부산 행복연구원’이 7월에 출범해서 정책 대결의 양상을 보이고 있다. 부산지역에도 일당 독점과 독주시대에서 최소한의 견제와 균형의 시대로 진입하고, 제한적이기는 하지만 새로운 정치지형의 변화가 예고되고 있는 것이다.

그런데 이러한 정당정치 활성화를 통한 민주적 동력 형성 과정에 있어서 야당이 먼저 혁신해야 한다. 현재의 지역주의적 기득권을 누리고 있는 여당이 먼저 정당정치 활성화를 위한 혁신을 추진할 리는 없기 때문이다. 그래서 부산에서 일당독점의 정당체제로부터 경쟁적 정당체제로 전환하기

31) 여기서 정당체계를 경쟁체제와 비경쟁체제로 구분한 것은 사르토리의 분류에 따른 것이다. Sartori, Giovanni, *Party and Party Systems: A Framework for Analysis*, Cambridge: Cambridge University, 1976.

32) 정상호, 앞의 논문, 2011, 92~93쪽.

위해서는 야당의 혁신과 개혁을 통한 동력의 형성이 우선적으로 요청된다. 야당의 정당정치 정상화와 활성화를 통한 민주적 동력 형성과 결집이 부산의 정치를 바꾸는 촉매인 것이다. 이를 위해서는 정당, 특히 야당의 중앙당 차원의, 전면적인 당내민주화를 중심으로 하는 혁신이 추진되어야 할 것이다. 그것은 소극적 차원인 당내 계파갈등의 극복을 넘어, 정당혁신을 통해 시민사회와 소통하고 사회적 균열과 갈등에 반응하고 그 속에 존재하는 정당으로 전환하기 위한 것이다. 이를 위해서는 당내민주화의 핵심이라고 할 수 있는, ‘민주적 분권정당’으로의 전환이 필요하다. 현재 여당이든 야당이든 공천권 문제가 당내 갈등의 핵심으로 자리 잡고 있다. 이 문제를 해결할 수 있는 방법은 중앙당이 가지고 있는 권한과 재정을 과감히 시·도당, 지역위원회와 당원으로 이전하는 것이다. 또 이러한 분권이 시·도당에만 머물러서는 안된다. 만약 분권이 시·도당에만 머문다면 이것은 오히려 기존의 지역주의를 온존, 유지시키고 기득권을 강화시키게 될 가능성이 크다. 그러므로 분권정당으로 전환에 있어서 전면적인 당내민주화를 추진해야 하며, 시·도당뿐만 아니라 가장 하부단위인 당원과 지역위원회에까지 권한이 대폭적으로 이전되는 ‘민주적 분권정당’이 되어야 하는 것이다. 지구당 제도의 기능과 역할을 부활하는 것을 적극 검토할 필요가 있지만, 그것이 어렵다면 현재의 당원협의회나 지역위원회제도를 활성화할 필요가 있다.³³⁾ 물론 현재 지역위원회는 임의단체여서 그 법적 활동의 한계가 있지만, 이를 감안하더라도 권한과 재정이 가장 기본적인 단위인 지역구와 당원을 중심으로 작동하는 민주적 분권정당이 되도록 해야 한다.

그리고 특히 선거에 있어서 정당정치의 활성화를 위해서는 각 지역구에서 자율적으로 후보를 선출할 수 있는 실질적인 상향적 공천이 무엇보다도 필요하다. 그리고 이를 위해서는 정당공천의 민주적 제도화가 필요하고 신진 정치인의 진입이 용이하도록 당을 전면적으로 개방해야 한다. 그리고 이와 함께 중선거구제 도입 및 비례대표 비율의 확대 등과 같은 제도

33) 유재일·정상호, 앞의 논문, 2009, 167~168쪽.

적 개혁을 통해서 최소한의 견제 내지 대안 세력의 등장을 가능하게 해야 할 것이다.³⁴⁾ 물론 현실적으로는 현역 의원들의 반대로 해서 극히 어렵기는 하지만, 이런 제도적 개혁을 통해 지역주의가 해소될 수 있다면 이를 포기할 수는 없을 것이며, 언젠가는 이루어야 할 숙제이다.

요컨대 야당이 당내민주화를 통해 정당정치의 정상화와 활성화를 시작하고 전면적인 정당정치의 활성화를 촉발시키는 것이 우선적으로 필요하다. 이러한 정당정치 역량이 갖추어질 때 정당과 시민사회의 소통과 연대가 가능해지고 지역주민들의 정치참여도 촉발될 것이다. 즉 당내민주화와 민주적 분권정당에 기반을 둔 정당정치의 혁신과 활성화가 전제될 때 부산시민들의 지방정치에 대한 적극적 관심과 능동적 참여가 촉발되고, 또 이를 통해 궁극적으로 부산에서의 지역주의와 일당독점의 정당체제를 극복할 수 있을 것이다.

2) 지역민주주의의 공고화: 분권, 균형발전과 민주적 지방화

분권, 균형발전과 민주적 지방화는 한편에서 보면, 부산에서의 지방정치 활성화를 위한 구조적 조건이지만 다른 한편에서 보면 부산에서의 정당정치 활성화에 의해 형성된 민주주의 역량으로 실현해가야 할 지역민주주의의 공고화 과제들이다. 이런 맥락에서 먼저 분권 및 균형발전 문제를 지방정치와 관련해서 검토해보기로 한다. 부산 정치의 근본적 문제는 새누리당에 의해 일당독점되어 있음으로 해서 지역의 정당정치가 작동되지 않고 있다는 것이고 이로해서 부산 지역사회의 사회적 균열과 갈등의 해결이 어렵다는 것이다. 그런데 부산의 정치에 있어서 중앙정부와 지방정부간의 분권의 문제와 수도권과 지방의 불균형발전 문제는 이차적인 것이다. 왜냐하면 부산의 지방정치에 있어서 최우선의 과제는 대의민주제의 핵심 메카니즘인 정당과 정당정치의 활성화이며, 그리고 이와 함께 지방정치에 대한 시민참여와 시민의 민주적 역량 구축을 통해 지역의 민주주의를 제고하는 것이기 때문이다. 이것은 단계론적이라기보다는 우선 순위

34) 위의 논문, 167쪽.

의 문제이다. 정당정치 활성화와 시민참여에 의해 민주적 시민역량이 구축되어 있지 않으면, 분권이나 균형발전의 실현이 어렵기 때문이다. 정당 정치의 활성화를 최우선으로, 그리고 이와 연결된 시민참여를 활성화해야 하며, 이것이 현실적으로 가능해졌을 때 비로소 분권과 균형발전은 실현 가능하게 된다.

지방분권은 지방이 스스로 자생능력을 키워 결국 골고루 잘 살 수 있는 토양을 마련하는 데 있어서 필수적이다. 권한과 재원없이 어떻게 지방자치와 자생적 지방발전이 가능하지 않으며, 시민이 자치의 중심에 서는 지방정치가 이루어지기 위해서는 지방자치를 통해 지방정부가 시민들을 위해 자율적으로 할 수 있는 독자적 결정범위가 어느 정도 보장되어야 한다. 이런 관점에서 지방의 숙원인 분권화는 가급적 빨리 실현되어야 한다.

그런데 부산의 현실 정치의 관점에서 보면 분권과 지역민주주의의 관계를 깊이 성찰할 필요가 있다. 부산의 지역사회에서 일반적으로 오해되고 있는 것은 분권에 대한 의미이다. 분권만 되면 지방자치가 자연적으로 작동되고 지역민주주의가 실현될 것이라는 것은 편향적인 믿음이다. 분권은 지역민주주의 활성화를 위한 조건 중의 하나일 뿐이며, 그것은 지방정치에서의 기득권세력과 지역 민주주의세력 간의 정치적 갈등을 내포하고 있으며, 지역민주주의의 발전에 앞선 과도한 지방분권에 대한 편향된 강조와 분권운동은 오히려 부산지역 기득권세력의 이익을 강화하고 그것을 우선적으로 보장해주는 위험에 빠질 수 있다.³⁵⁾

지방의 균형발전과 관련해, 이명박 정부에 이어 현 정부는 수도권규제 완화로 해서 지방의 광범위한 불신과 불만에 직면해 있다. 그간 정부의 ‘선 지방발전, 후 수도권규제완화’ 주장은 공허한 약속이 되어 버렸고, 실질적으로 수도권의 규제완화만 이루어져 왔다. 수도권과 지방의 불균형 문제의 해결은 첫째, 수도권은 집중과 과밀을 해소하면서 삶의 질을 제고시키는 방향으로 발전을 모색해야 하는데, 이것은 지방발전이 가능해질 수 있는 실질적 기반 마련 이후에 수도권 규제완화가 되어야 한다는 것이

35) 나종만, 앞의 글, 2011, 141쪽.

다. 둘째, 지방은 이를 통해 그간의 수도권 집중의 폐해를 극복하고 내부의 혁신을 통해 균형발전의 새로운 기회와 조건을 확보해야 한다는 것이다.³⁶⁾

그런데 균형발전의 경우도 지역민주주의와의 관계를 성찰할 필요가 있다. “지역혁신체계 구축을 통한 지역발전전략이 부산 지역 기득권세력의 주도로 추진된다면, 이것이 지역 기득권세력의 이해관계를 우선적으로 보장할 수 있다는 점에 유의해야 할 것이다. 그러므로 지방분권과 균형발전은 지역민주주의의 활성화와 지역주민들의 민주적 시민역량 강화와 함께 가야 할 것이다.”³⁷⁾

다음으로 부산의 정당정치 활성화를 통한 지역민주주의 발전을 통해 민주적 지방화를 실현해야 한다. 지방자치가 한국에서 1991년 부활하게 되었을 때 그 부활의 시대적 동력은 민주화였다. 그런데 탈냉전 이후 세계화가 국민국가에 가한 지방화의 압력 속에서 지방은 개방과 함께 세계적 경쟁의 단위로 나서야 했다. 본격적 세계화 이후 지방은 민주화라기보다는 신자유주의적 세계적 경쟁의 장으로 내던져지면서 스스로 생존의 길을 찾아야 하는 정치적 단위 혹은 정치적 장이 된 것이다. 이 후자의 측면이 현재의 지방정치를 규정하고 있는 상황이다.

세계화와 지방화는 국가 간 경계가 약화되는 것임과 동시에 지방이 세계적 경쟁의 소용돌이에 강제적으로 편입되는 과정이다. 지역주의, 중앙집중주의 등으로 인한 위기뿐 아니라, 신자유주의적 세계화와 지방화로 해서 부산의 위기는 더 심화되고 있다. 이제 자신들의 삶의 실현과 지역문제 해결을 위해서는 부산시민들의 적극적 관심과 능동적 참여가 요구되는 시대로 전환되고 있는 것이다. 지방정치와 정당정치의 활성화를 통해 형성된 부산지역의 민주적 역량을 기반으로 지방화의 충격을 부산시민의 삶의 질 향상으로 전환시켜 나가는 민주적 지방화를 추구하고 이를 통해 부산 지역의 민주주의를 공고화해야 할 것이다.

36) 나종만, 앞의 글, 2011, 141쪽; 나종만, 앞의 논문, 2009, 423쪽.

37) 나종만, 위의 글, 2011, 142쪽.

5. 맺음말

이 연구의 목적은 민주적 대표성을 상실한 부산의 정치 현실을 분석해 그 문제점을 밝혀내고, 정당정치의 활성화를 통한 지역민주주의의 발전에서 그 문제 해결의 방향을 찾아보고자 하는 데 있다. 이를 위해 지방정치 및 관련 개념들(지방자치, 분권, 지방화 등)과 그 관계를 분명히 규정하고, 그에 근거해서 부산의 정치를 평가할 수 있는 분석틀을 제시해서, 그것으로 부산 지방정치의 현실과 문제점을 살펴보고자 했다. 그 분석 결과에 의하면 첫째, 부산의 지방정치는 지역주의에 의한 일당독점의 정당체제로 해서 정당정치가 실종된 상태에 있으며, 이로 해서 정치적 대표성을 상실했다는 것이다. 둘째, 부산의 정치는 중앙집권주의에 의한 분권의 지체, 수도권 집중에 의한 불균형발전 및 지방화의 한계로 해서 삶의 질 향상을 위한 정치적 선택과 지역민주주의 발전에 구조적 제약을 받고 있다는 것이다.

본 연구는 이러한 부산 지방정치의 위기를 극복하기 위해 우선적으로 요구되는 것이 정당정치의 활성화임을 강조했다. 정당정치의 활성화를 위해서는 무엇보다도 일차적인 행위자인 각 정당들의, 중앙당 차원의 전면적 혁신과 당내민주화가 필요하다. 이 전면적 당내민주화에 입각해서 민주적 분권정당, 민주적 경선 등과 같은 혁신이 추진되고, 중선거구제 도입, 비례대표 비율의 확대 등과 같은 제도적 개혁이 병행될 때, 부산에서도 상이한 이념과 정책을 가진 정당 간의 경쟁적 정당체제의 활성화가 가능할 것이다. 이러한 정당정치의 활성화는 정당의 지역시민사회와의 소통을 가능하게 할 것이며, 더 나아가 부산 시민의 참여를 촉발시킬 것이다. 둘째, 정당정치와 시민참여의 활성화에 근거한 지역민주주의 동력을 통해 분권, 균형발전, 민주적 지방화 등을 실현시키고, 이를 기반으로 부산의 지역민주주의를 더욱 공고화해야 할 것이다.

주목할 필요가 있는 것은 2010년 6.2지방선거 이후 지방정치의 정당정치화 현상이 강화되고 있고, 또 복지가 쟁점화되어 지방정치의 패러다임적 전환의 징후들이 나타나고 있다는 것이다. 부산에서도 1987년 민주화 이후

선거를 좌우해왔던 지배적 정치균열인 지역주의의 영향력이 약화되고, 그 틈새로 세대 균열, 이념 균열 등 새로운 갈등구조가 들어서고 있다. 2008년 세계금융위기 이후 신자유주의적 세계화에 의해 추동되어 왔던 시대가 뒤 흔들리면서, 복지와 삶의 질 향상에 의해 추동되는 시대로의 전환이 시작되고 있는 것이다. 기득권세력들의 이익을 보장하는 지역주의를 극복하고, 부산시민들의 생활복지와 삶의 질을 향상시키기 위해서는 무엇보다도 부산의 정당정치를 활성화시켜야 한다. 그리고 이 정당정치의 활성화를 통한 지역민주주의 역량 형성을 통해 분권, 균형발전 및 민주적 지방화를 실현하고 지역민주주의를 공고화해야 할 것이다.

참고문헌

- 김영일, 「지역발전을 위한 지방정치제도의 문제점과 지방정치 활성화 방안」, 『21세기정치학회보』 24-1, 21세기정치학회, 2014.
- 김용복, 「지방정치와 정당의 역할 - 연구의 범위와 쟁점」, 『지역사회연구』 17-4, 한국지역사회학회, 2009.
- 김용호, 「한국 정당정치의 역사: 정당다원주의의 변천」, 심지연 편저, 『현대 정당정치의 이해』, 백산서당, 2004.
- 김희창, 『위장된 지방자치』, 한국학술정보, 2010.
- 나종만, 「광역경제권 정책의 평가와 이후 과제」, 『21세기정치학회보』 19-3, 21세기정치학회, 2009.
- _____, 「지방자치와 지역민주주의 활성화」, 『시민이 행복한 도시 부산 “이렇게 바꾸자”』, 부산경실련, 2011.
- 마인섭, 「정당과 사회균열구조」, 심지연 편저, 『현대정당정치의 이해』, 백산서당, 2004.
- 민주정책연구원, 『부산의 지역현안과 대안 모색』, 민주정책연구원, 2012.
- 박배균 · 김동완 엮음, 『국가와 지역』, 알트, 2013.
- 박상훈, 『만들어진 현실』, 후마니타스, 2009.
- 박재욱 외, 『부산의 도시혁신과 거버넌스』, 신라대학교 부산학연구센터 편, 한국학술정보, 2008.
- 박종민·이종원, 『한국 지방민주주의의 위기: 도전과 과제』, 나남출판, 2002.
- 생활정치연구소, 『지방자치 가이드북』, 모티브북, 2010.
- 안철현, 「부산 정치구조의 특성」, 경성대학교 사회과학연구소 편, 『부산사회: 진단과 처방』, 경성대학교출판부, 2007.
- 안청시 외, 『한국 지방자치와 민주주의: 10년의 성과와 과제』, 나남출판, 2002.
- 유재일 · 정상호, 「지방정치에서 정당정치의 위상과 과제」, 『한국과 국제 정치』 25-1, 경남대 극동문제연구소, 2009.
- 정보연 · 김수경 · 이순임, 『치유와 키움, 기적의 풀뿌리 주민운동 체험기』, 이

- 매진, 2007,
- 정상호, 「지방정부 ‘구조’와 지방정치 ‘갈등’의 관계에 대한 연구」, 『경제와 사회』 여름호, 비판사회학회, 2011.
- 차재권, 「부산 지역정치시스템의 현황과 과제: 지역주의와 대표성의 위기」, 『부산연구』 9-1, 신라대학교 부산학센터, 2011.
- 최장집, 『민주화 이후의 민주주의: 한국민주주의의 보수적 기원과 위기』, 후마니타스, 2005.
- _____, 『논쟁으로서의 민주주의』, 후마니타스, 2013.
- 최장집 · 박찬표 · 박상훈, 『어떤 민주주의인가』, 후마니타스, 2007.
- 하승수, 『지역, 지방자치, 그리고 민주주의: 한국 풀뿌리민주주의의 현실과 전망』, 후마니타스, 2007.
- 황정화 · 김현준 · 서정민, 「지방정치학 확립을 위한 시론」, 『21세기정치학회보』 24-2, 21세기정치학회, 2014.
- 홍재우, 「지방자치의 정치화와 민주주의 그리고 정당」, 『21세기정치학회보』 24-3, 21세기정치학회, 2014.
- Lipset, S. M. and Stein Rokkan, “Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments: An Introduction”, Lipset, S. M. and Stein Rokkan (eds.), *Party Systems and Voter Alignments*, New York: Free Press, 1967.
- Sartori, Giovanni, *Party and Party Systems: A Framework for Analysis*, Cambridge: Cambridge university, 1976.
- _____, *The Theory Democracy Revisited*, Catham: Catham House Publisishers, 1987.
- Schattschneider, E, *The Party Government*, New York: Reinhart, 1942.

〈Abstract〉

The Crisis of Local Politics and Local Democracy
: Around the Case of Busan

Na, Jong-Man

This research is designed to analyze the reality of Busan politics, to identify the problems and to find the way of solution by the vitalization of party politics and the development of regional democracy. For this study, this research defines the local politics, the related concepts(local autonomy, decentralization, localization and so on) and the relations and as suggesting the framework for analysis being based on it, tries to analyze the reality of Busan politics and the problems. As a result of analysis, firstly, politics disappeared on account of party system of one-party monopoly by regionalism in local politics of Busan. Secondly, political choice for the improvement of the quality of life is structurally restricted by delayed decentralization on the part of centralism, unbalanced development on the part of centralization of the capital region and the limitation of democratic localization.

This research first of all emphasizes the vitalization of party politics for overcoming the crisis of Busan politics. For the vitalization of party politics innovation, overall innovation and the intraparty democracy of level of each central party as the primary actor has been needed. The vitalization of competitive party system among parties that have the different ideologies and policies, can be worked in Busan when by overall innovation and the intraparty democracy, innovations such as democratic decentralization party, democratic election and so on is driven and institutional innovations such as introduction of the medium electorate system, expansion of ratio of proportional representation etc. are paired with them. The vitalization of party politics is able to communicate with local civil society, and furthermore spark the participation of Busan citizen. Secondly by the local democratic

power grounding on party politics and the vitalization of the participation of citizen, decentralization, balanced development, democratic localization should be realized, and furthermore local democracy should be more consolidated.

* Key Words: Local Politics, Local Democracy, Busan, Party Politics, Regional Party System of One-Party Monopoly

· 논문투고일: 2015년 7월 5일 · 심사완료일: 2015년 8월 18일 · 게재결정일: 2015년 8월 27일
--

