

13호

Issue & Review
on Democracy

지역민주주의 (Local Democracy) 시대로의 전환

박근영

한국민주주의연구소

한국민주주의연구소

Institute for Korean Democracy

지역민주주의 (Local Democracy) 시대로의 전환

박근영

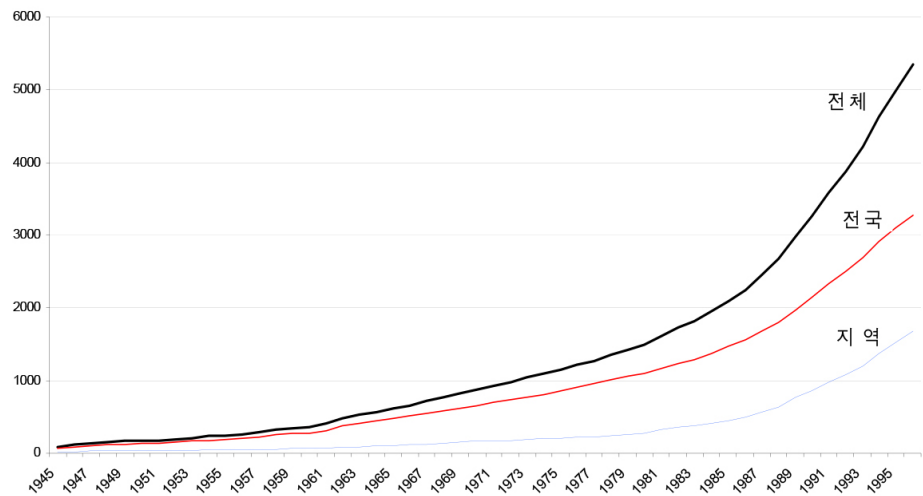
한국민주주의연구소

01

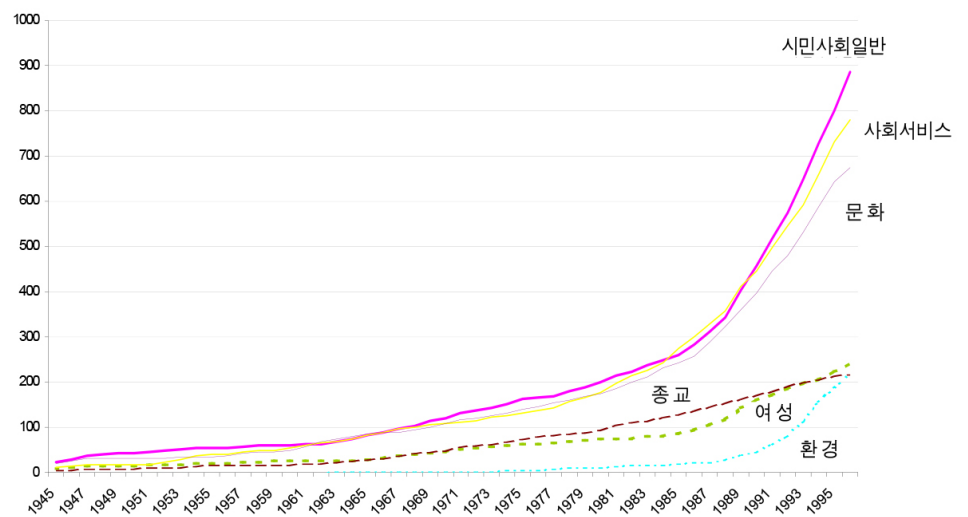
들어가며

1960년 4.19, 1980년 5.18, 그리고 1987년 6월항쟁을 기점으로 권위주의적 체제에 대한 대항세력으로서 그동안 잠재되어 왔던 시민사회가 1990년대 한국사회에 본격적으로 형성되어 대두되기 시작하였다. 과거의 한국 시민사회는 1945년 해방이전의 경우, 식민지 통치하에서의 저항, 1945년 해방이후는 국가권력의 형성을 위한 담론의 확장, 1962년 5.16 군사쿠데타 이후에는 권위주의체제 아래에서의 민주화 운동을 통한 제도적인 민주주의의 실현이라는 공통의 주제와 목표로 국가차원의, 중앙차원의 사회변혁에 초점을 맞추어 활동해왔다.

특히 이러한 체제이행의 국면에 있어서 시민사회가 발휘하는 민주화 촉진 기능은 한국 사회에서 중요한 역할을 담당하였다. 김대중, 노무현 민주정부에 들어서서 한국사회는 이전보다 더욱 더 시민사회에 주목하면서 민주주의의 방식을 재검토하는 움직임이 생겨나기 시작했다. 민주주의 체제가 정착하고 있는 대다수의 국가들에 있어서도 정당정치나 대의제의 위기, 정치불신, 정부에 대한 신뢰의 저하 등이 관찰되는 것처럼, 한국 사회 역시 근현대화 과정을 통해 이러한 현상들이 나타나기 시작하였다. 이를 극복하기 위해 시민사회는 과거의 개인의 사적 이익을 추구를 종식하고, 지나친 개인주의로 나타난 분열된 사회를 바로잡고, 상호신뢰와 연대 등을 통해 유기적으로 연결해 나가는, 공통의 이익이나 공적 이익으로의 참여가 적극적으로 일어날 수 있는 거버넌스를 실현시키기 위한 논의와 실천을 확대해나갔다. 아래의 <그림1>, <그림2>를 통해 확인 할 수 있듯이, 한국 시민사회는 권력의 재분배와 참여를 통한 민주주의의 확장성에 그 목표를 두고 이전보다 폭넓은 주제와 범위를 다루면서 다양한 사회운동과 변화를 이끌어 내었다.



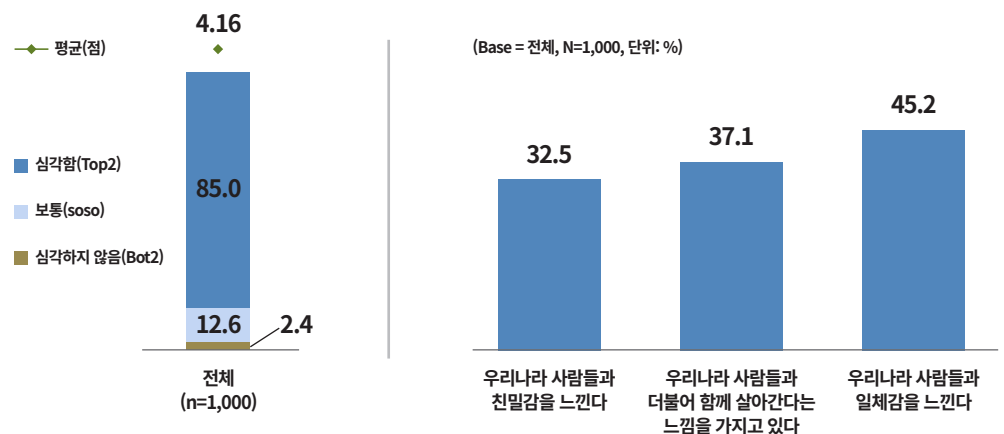
<그림 1> 단체 활동 범위별로 본 한국 시민단체의 의사 성장 곡선



<그림 2> 주요 활동 분야별로 본 한국 시민단체의 의사 성장 곡선

출처: 신동준, 김광수, 김재은. 한국 시민단체의 성장에 대한 양적연구, 한국조사연구학회, 조사연구(2005. 9) 6권 2호 : 75-101

그러나 2008년 세계 경제위기를 계기로 이명박 정부에 들어서서 복지국가의 위기에 대한 새로운 패러다임으로서 신자유주의를 강조하였고, 시장경제로의 신봉은 공공재의 공급에도 시장경쟁원리를 도입하는 등 경제지상주의를 조장했다. 더 이상 국가가 압도적 장치로서 작동하지 않는 한국사회에서 시민사회는 국가로부터의 위협보다 자본주의 경제로부터의 위협을 받는 쪽이 더 많아졌음은 분명한 사실이 되었다. 이는 박근혜 정부에 들어서서도 지속되었고, 고도의 경제성장에도 불구하고 일상의 협력, 우정, 가족의 끈, 상호부조, 공공정신, 신뢰, 연대라고 하는 사회생활의 토대가 흔들리고, 인간에 대한 예의나 태도가 경시되면서 그것들이 재생산되는 네트워크가 후퇴됨에 따라 사회양극화와 갈등의 확산은 한국사회에 중요 과제로 떠오르게 되었다. 아래의 그림에서도 볼 수 있듯이 응답자의 전체 85%가 한국사회의 갈등 수준을 심각하다고 평가하고 있다고 조사되었다. 갈등이 보통 수준이라는 응답은 12.6%, 심각하지 않다는 의견은 2.4%에 불과하였다.



<그림 3> 한국 사회의 갈등 수준 및 공동체 의식에 대한 평가

출처: 2013 한국사회 갈등 및 공동체 의식에 대한 조사, 엠브레인트렌드모니터

이러한 상황에 직면한 지금 예전부터 토크빌이 미국의 민주정치의 관찰로부터 얻었던 식견, “즉 상호의존의 연쇄를 붕괴하는, 개인이 고립화 되어가고 있는, 사회문제를 해결하기 위해서는 자발적 연대 (association)와 그 다양성에 있다”는 것이 재인식되어, 사회적 구성과 다양성을 동시에 강화하는 기관으로서 자발적 시민단체, 즉 지역공동체(혹은 마을공동체)가 주목되기 시작하였고, 새로운 형태의 민주주의 모색이 한국 사회에서 활발하게 이루어지기 시작하였다. 특히 1990년대 이후 지역공동체 혹은 마을만들기 활동이 전국에서 다양한 주체에 의해 다양한 모습으로 등장했고, 2000년 이후부터는 정부와 지자체를 중심으로 마을공동체를 형성하기 위한 활동들이 확산되었다. 특히 정부지원의 2016년 현재 정부가 마을공동체 활성화를 위해 추진하는 사업은 6개 부처 14개 사업으로 연간 예산규모가 약 1조 2천억원(‘14년 1조 1,700억원, ’15년 1조 1,800억원)에 달하고 있다.

제도적 차원에서의 민주주의 발전에 대한 논의가 이제는 참여와 숙의를 기반으로 하는 새로운 의사결정체계에 대한 논의로 바뀌어가면서 현대민주주의에 대한 다양한 이론적 논의의 확산은 보다 나은 민주주의로의 발전 방향성을 제시해 나가고 있다. 그래서 기존의 대의민주주의가 가지는 한계를 지적하고 개선하고 현 시대에 맞는 새로운 형태의 민주주의의 의미와 적용에 대한 필요성에 대한 구체적이고 다양한 관점의 논의들은 더욱 심화, 확장되어야 한다. 본고에서는 그 중에서도 특히 일상적인 민주주의로의 전환, 거대정치담론으로부터 생활담론이라는 출발점의 변화를 요구하면서 공간적 개념의 지역이라는 배경 속에 참여와 숙의를 바탕으로 하는 지역민주주의에 대한 논의를 펼쳐보고자 한다.

02

더 나은 민주주의를 위한
논의의 전환

1) 정치적 정통성의 위기와 혁신개혁의 필요성

권위주의 체제로부터 민주주의 체제로의 이행을 넘어서 공고화된 민주주의를 유지하는 세계 여러 나라에 있어서도 시민사회의 활성화를 추구하는 이론은 지속적으로 등장하고 발전적인 형태로 존재하고 있다. 그래서 현대 사회가 직면한 인적, 사회적 연대의 소멸이라고 하는 어려운 상황을 타개하기 위해 그것을 해결할 열쇠라고 보는 “자발적 조직(association+community)”의 필요성은 대다수의 연구에서 제언되고 있는 실정이다. 이러한 이론적 상황의 배경은 자본주의 경제로부터의 위협 뿐 만 아니라 근대민주국가에 있어 민주주의의 구조적 변화라고 하는 정치적 요인으로부터도 설명할 수 있다. 국가별 새로운 개혁의 필요성을 논의하면서 민주주의 존재 방식이 변화하는 가운데 오늘날 국가의 정치적 정체성이 위기에 직면하고 있다는 점을 아래와 같이 지적할 수 있다.

민주주의의 역사는 현재 정치참여의 확대와 함께 역설적이게도 참여의 실효성이 줄어든다 라고 하는 회의적인 의견이 대두되고 있다. 이 배경으로는 보통선거 제도가 도입되어 대의제가 정착해가는 과정 가운데 정치의 경제화(표를 얻기 위한 경쟁)과 정치의 직업화(직업으로서의 정치인 등장)를 그 원인으로 꼽을 수 있을 것이다. 이런 과정을 통해 정당은 득표를 위한 장치로서 도구화되어가고, 정치시스템과 시민 사이를 연결해주는 제 역할을 하지 못하게 된다. 고립된 시민은 선거 이외의 정치참가의 기회를 잃어버리게 되는 것과 동시에 정치에 대한 소외감과 불신은 강해져간다. 단순한 선거 참여를 통한 민주주의는 그저 사람들이 “네” 혹은 “아니오” 만을 대답하는 기회만을 마련한다라고 지적받는 표결형을 목표로 하는 것이 된다. 이를 통해 결국 국가 수준의

정치구조는 정치적으로 시민을 대표하고 있는 주장의 정통성을 잃어버리게 된다.

이러한 국가의 정치적 정통성의 위기상화에 직면하면서 한국 사회가 추구해야하는 새로운 혁신 개혁은 무엇이 있을까, 그리고 그것은 어떤 것을 의미하는 것일까.

우선 시민사회의 관점에서 살펴보면, 개혁은 정부도 민간기업도 아닌, 시민의 장(場)으로서의 “공공(公共)”의 창설일 것이다. 동시에 그것은 정부와 시민이라고 하는 이원론으로부터의 탈피라고 하는 과제와도 관련되어있다. 즉 모든 것을 중앙정부가 할 필요는 없다라고 하는 전제와 국가와 사회의 관계를 정부의 역할을 축으로 근본적으로 재편성 하는 것이 국가별 혁신 개혁이 될 것이다.

일반적으로 국가혁신개혁이란 것이 시장경쟁원리를 신봉하고, 할 수 있는 한 민간에 맡기는 것을 통해 정부가 다루는 영역을 축소하는 것을 목표로 하는 작은 정부와 행정에 경영전략을 도입하는 것만을 의미하는 것이 아니다. 실질적으로 우리 사회에 중요한 국가혁신개혁과제는 권력의 효율성과 경제성을 이유로 비뚤어진 공공영역을, 어떻게 시민사회 본래의 장(場)으로서의 비판적, 자율적 논의의 공간으로 바꿀 것인가에 대한 것이다. 이와 더불어 공공영역을 민주적으로 유지하는 책임은 국가뿐만 아니라 시민사회의 구성원으로 있는 개인들에게도 있음을 자각시키고, 시민들의 적극적인 참여에 의해 공공영역을 강화, 확대, 변화시켜 나아가야 한다는 인식의 확산을 필요로 한다.

신자유주의적 발상에 따라, 공공서비스의 공급이 공급측의(관)의 논리에 있어서 경쟁력 없이 행해지고 있다는 점이 비효율적이기 때문에, 민간사업처럼 소비자의 선호에 맞는 서비스를 경쟁 원리 속에서 제공한다면 낮은 가격으로 높은 효율성을 얻을 수 있다는 견해가 최근 몇 년간 한국 사회에서 주류로 받아들여졌다. 그러나 이것은 시민을 수동적인 존재, 혹은 소비자로서 취급하고 있다는 점에서, 특히 시민으로부터의 적극적인 행위는 고려되지 않고 있다라는 문제점을 내포하고 있음을 지적해야 한다. 중요한 것은 시민이 공공서비스의 단순한 이용자도 소비자도 아니라 그 이상의 존재로 있다는 것을 주관적이든 객관적이든 인식의 전환이 반드시 필요하다.

2) 분권, 참여, 연대에 의한 현대 민주주의의 재생

민주주의가 재생되기 위해서는 표결형으로부터 대화형으로 그 존재방식 자체가 바뀌어야만 한다. 이는 우리사회에 있어 숙의민주주의의 내재화를 의미하기도 한다. 대화형 민주주의를 지지하는 것은 공공영역을 담당하고 있는 사회행위자(social actor)로서 연대 혹은 공동체가 풍부하게 존재해야함을 그 전제로 두고 있다. 결국 이러한 연대 활동의 장으로서의 공공영역에 사회질서의 형성에 관련하는 이념, 가치, 이데올로기, 이익이 표명되고, 정치적 효과를 가진 장으로서 정치영역이 존재하는 것이라고 바꿔 말할 수 있다.

시민사회도, 민주주의도 참여가 결국 그 본질로 있다고 할 수 있다. 그러나 현대사회를 살펴보면 사실상 주권의 원천으로 있는 시민 개개인의 의사가 반영되지 않고 있다고 볼 수 있다. 이는 시민과는 떨어진 결정권과 참여의 결여에 원인이 있다. 시민이 다룰 수 없는 정부가 아니라 시민에게 가까운 정부에 결정권이 있는 분권사회에서는 참여는 일상적이 되고, 또 그 실효성도 높아지게 된다. 1990년대 지방자치가 도입되고 지속적으로 지방분권개혁이 이루어지고 있는 우리 사회에서 아직도 기초자치단체는 중앙정부로부터 별다른 결정권과 자율권을 확보하고 있지 못하고 있다고 볼 수 있다. 여전히 대다수의 결정권은 중앙정부에게 있으며 기초자치단체는 전달 혹은 대리의 성격이 대다수이다. 최근에 들어 서울시를 비롯한 경기도 성남시 등의 기초자치단체에서 자율권과 결정권의 확보를 시도하는 노력이 생겨나고 있지만, 중앙정부와의 갈등으로 인해 쉽지 않은 상황이다.

결정권이 국가정부를 정점으로 하는 피라미드형의 수직적 계층 구조 속에서는 사실상 시민으로부터 거리감이 있기 때문에, 시민이 가깝게 다가갈 수 있는 범위의 수평적인 네트워크로서 존재는 필수불가결 하다고 말할 수 있다. 게다가 이것이 결국 분권화의 목표가 되고, 이 분권화 자체가 시민사회도 민주주의도 재생시킬 수 있는 강력한 핵심으로 있다. 이러한 분권은 참여를 촉진시킬 수 있다. 예를 들어, 성남시에서 거주하고 있는 시민에게 직접적으로 참여 가능하며 그 영향력을 느낄 수 있는 공공영역이란 공간적 개념으로서 성남시이지 중앙정부가 아니다. 시민에게 보다 가까운 기초자치단체에 보다 많은 자율권과 결정권이 있다면 참여를 통해 자신들의 문제는 자신들이 해

결한다라고 하는 민주주의 배움터로서 자치의 실질적인 구현과 표결형 민주주의에서 대화형 민주주의로 나아갈 수 있는 발판이 될 것 이다.

또한 무엇보다 타인에 대한 동질감이 결여되고, 사회에 대한 적의감이 증가되고 있는 지금의 현실 속에서 개인주의가 지나치게 심화되어 개별화된 형태로 표류하고 있는 시민을 연결하는 커뮤니티의 활성화 그 자체가 연대, 신뢰, 상호부조를 통해서 사회적 인간의 재생산 및 사회자본의 네트워크를 구축하고, 민주적인 사회의 기초 체력을 강화시킬 수 있다. 따라서 연대와 공동체의 확산은 국가 주요 과제여야만 한다.

03

한국에서의
지역민주주의의 가능성

1) 지역민주주의 이론적 논의

IDEA의 <2015년 지역민주주의 보고서>에 따르면 지역민주주의라는 용어는 마을 혹은 동네, 행정구역상으로는 시군구 등의 동등한 지역 수준에서 민주적인 제도에 대한 책임과 권력의 분권화를 의미한다. 반면에 더 큰 중간 수준 단위 (행정구역상의 광역시도)에 대한 논의는 사실상 서구의 연방제도와 같은 형태에서 논의되어진다고 보고 있다. 지역민주주의의 핵심은 분권과 참여 그리고 연대가 보장된 민주주의의 확산과 더불어 공론장 형태의 공간적 개념의 지역을 양 축으로 삼고, 거기에서부터 사회현황과 개혁의 방향성을 모색하는 것이다. 과연 우리는 지역민주주의를 새로운 민주주의의 사회상으로서 그려낼 수 있을 것인가에 대한 논의를 모색해보고자 한다.

앞서 살펴보았듯이 현대민주주의에 대한 다양한 논의를 통해 민주주의가 가지는 한계를 보완하기 위한 노력들은 제도적인 개혁과 인식의 저변 확대의 필요성이 강조되어져 왔다. 2000년대에 들어서 이론적 배경을 바탕으로 제도적으로 고안, 정비된 제도들의 도입과 확산에 따라 참여를 통해 결정과정에 영향을 미치고자 하는 시민들의 요구와 확실성과 보다 편리한 방법으로 시민과 관계하는 전문가 및 정부의 요구 사이에는 불협화음이 존재하게 되었다. 이러한 간극을 극복하기 위한 하나의 대안으로서 지역민주주의는 시민의 참여, 행정서비스제공 개선, 지역사회 강화, 소외계층 보호 및 지역개발 등을 용이하게 하는 도구로 이용될 수 있다.

지역민주주의를 현대민주주의 이론으로서 생각해본다면, 현대민주주의가 갖고 있는 근본적인 문제를 분권화를 매개로 한 시민사회의 활성화를 통해 극복하고자 하는 민주주의와 관련된 다양한 현대적 흐름 속에서 등장한 분권, 참여, 공동체민주주의등

과 궁극적으로 많은 점에서 문제의식을 공유하고 있다. 이러한 현대민주주의 이론들은 지금까지의 제도적인 측면을 넘어서 실질적인 의미의 민주주의 실현을 위해 더욱 더 정치참여의 확대를 주요 과제로 다루었다. 그러나 역설적이게도 이러한 참여가 오히려 민주주의를 후퇴시키는, 즉 참여가 확대되면서 참여의 유효성을 잃어버리고 있는 20세기의 민주주의에 대한 근본적인 성찰이 필요하다. 참여가 확대되고, 다원화되면서도, 그 유효성을 잃어버리지 않은 21세기의 민주주의로의 전환을 위해 민주주의와 관련된 심화된 논의의 하나로서 지역민주주의 이론이 등장하게 되었다.

지역민주주의 이론은 사실상 프랑스에서 가장 확산되었고, 제도적으로 발전과정을 거치며 명문화 되었다. 또한 유럽지역에서 유럽연합(EU)을 통한 하나의 유럽이라는 관점으로 각국 혹은 각국의 행정구역을 하나의 지역으로 간주하고 민주주의의 발전을 모색하는 형태로도 발전하였다. 이러한 네트워크의 산물 중의 하나가 유럽지역민주주의협회(The European Association for Local Democracy, ALDA)이다. 유럽 내 기초자치단체(local authorities)와 시민사회 간의 협력을 촉진하고, 지역차원에서 좋은 정부와 시민참여를 장려하는 데 그 목표를 두고 1999년에 설립되었다.

본고에서는 지역민주주의론 가운데 특히 프랑스에서 논의되고 제도로써 발전된 지역민주주의론 혹은 근린민주주의론을 주요 논의대상으로 삼고자 한다. 1998년 2월에 개최된 릴 행정정치사회 연구소(Centre de recherches administratives politiques et sociales de Lille)와 피카르디 대학행정정치연구센터(Centre universitaire de recherches administratives politiques de Picardie)의 공동연구회에서 프랑스 학자인 Vincent AUBELLE이 발표한 지역민주주의론은 주민을 주체로 포함해서, 급진적인 지역자율화를 추진해나가는 것으로 프랑스에 새로운 민주주의의 지평을 열어나갈 수 있는 대안으로 제시되었다. 프랑스에 있어서 지역민주주의의 구축은 단어 의미 그대로 “진짜 실현되는” 지역분권화가 전제조건이 되면서도 그것이 기초자치단체의 권한을 단순히 강화하는 것을 의미하는 것이 아니라, 1982년 개혁 이래 각 지역에서 생겨난 지역행정에 의한 권한의 독점현상으로 나타난 “행정관리형 민주주의”를, “참다운 민주주의”로의 전환하는 것을 의미한다.

그리고 그는 “행정관리형 민주주의”에서는 지역의 정치가들에게 대항적인 논의가

가능한 “진짜 공간”이 존재하지 않는 이상, “참다운 민주주의”를 실현하기 위해서는 조례제정과 같은 지역의 규칙 결정 작업을 맡기는 것 이상으로, 주민이 정책결정에 참여하는 “참다운 지역정치”를 실현할 필요가 있다고 주장했다. 말하자면 지역분권화와 지역민주주의는 불가분의 관계에 있고, 이것을 기초로 민주주의의 내실화가 모색되어 간다고 보았다.

프랑스의 지역민주주의론은 시민참여의 위치를 확실하게 하면서도 하버마스(Jurgen Habermas)의 공론장 이론 구조를 채용하였다. 즉, 시민의 공적 관여가 기초 자치단체에 의해 추구되는 시점으로부터 시민의 공적 관여는 “대항적 활동의 출현”을 가능하게 하는 “토의 혹은 토론이 가능한 공간의 창출”을 전제로 하게 된다. 그러나 이러한 “토의 혹은 토론이 가능한 공간”의 여러 가지 유형은 각각의 시민 공동체에게 독자적인 것이어야만 하고, 지역의 다양한 요구에 대응하며, 그 정도와 상황에 맞춰야 할 필요가 있다고 보았다. Vincent AUBELLE의 주장에 따르면, 이러한 절차 혹은 프로세스를 전국적으로 일률적인 법제도로 규율하는 것은 있을 수 없다고 하였다. 또한 지역민주주의 구축을 법제도화에 의해 촉진하는 단계로부터 한발 더 나아가 지역에서 거주하고 있는 시민 자신들의 장래에 대해서 거듭해서 묻는 공동체의 영속적 건설의 작업단계로의 발전을 구상해야 한다고 주장하였다.

이러한 지역민주주의론에 대한 논의의 확산은 2002년 2월 지역민주주의를 보장하고 촉진시키는 것을 목적으로 하는 지역민주주의법(*la democratie de proximite*)에 관한 법률의 제정으로 이어졌다. 이 법률을 살펴보면 참여의 원칙에 의하면 누구도 위험한 물질 및 활동에 관한 정보를 포함한 환경에 관한 정보를 이용하는 것이 가능하며, 주민은 환경 및 국토개발에 중대한 영향을 미치는 사업의 계획과정에 참여한다라고 규정하고 있다. 또한 대도시의 각 지구에 “지구평의회”의 설치를 규정하였다. 이 지구평의회에는 공적인 토의 공간 혹은 결정권의 공유와 결정과정으로의 투명성 확보라고 하는 점에서 지역민주주의 발전에 기여했다는 평가를 받고 있다.

우리가 주목할 만 한 점은 “토의 혹은 토론이 가능한 공간의 창출”이라고 하는 표현에서 드러나고 있는 프랑스 지역민주주의의 발전의 방향성에 있다. 지역수준에서 하버마스의 공론장 의미로 있는 토론의 공공공간을, 바꿔 말하면 지역에서의 여러 가지

공공선택에 있어서 토의나 논쟁이 일어나는 공간 혹은 지역의원들이 질문, 이견 등을 수용해서 받아들이는 공간이 지금의 프랑스에 있어 구체화되었다는 점이다. 이것은 지역민주주의론에 이어 근린민주주의론의 논의전환이 이루어졌으며, 거기에는 “지구(住區)”라는 하나의 지역단위의 공간으로서 주민의 논의나 토론을 전제로 한 기초자치단체의 정책결정이 모색되어졌고, 2002년에는 이러한 민주주의가 법제도화에 이르게 되었다. 사회구성원간의 합리적 토론을 통해서 공통적이고 보편적인 이익에 관한 사회적 합의를 도출하는 담론적 공간이 시민이 가장 쉽고 가깝게 다가갈 수 있는 공간 수준에서 이루어지는 것과 더불어 이 사회적 합의에 따르는 결정권이 부여되어야만 민주주의의 학교라고 불리우는 자치의 실질적인 구현이라고 볼 수 있을 것이다.

2) 한국의 지역민주주의 과제: 정치참여 인식

중앙집권체제의 한국의 정치구조는 짧은 시간동안 효과적인 사회운영과 경제발전이 가능하도록 하였다. 그러나 일정한 고도의 경제성장과 사회발전의 끝에 다다른 지금 과거의 수직적, 일방향, 중앙주도의 민주주의 체제 운영은 더 이상 그 효과를 거둘 수가 없게 되었다.

시민들은 그동안의 그들의 과거의 대항적인 참여에도 불구하고 지금의 우리사회는 아무것도 변화되지 않다고 느끼면서 무기력함과 더불어 최근에 흡수저계급론, 헬조선

등 자기혐오를 기반으로 하는 단어의 등장도 늘어나고 있는 추세이다. 특히 혐오대상에 관해 주목할 만한 사실은 바로 정치혐오이다. 한국인들의 대다수는 위 <그림4>처

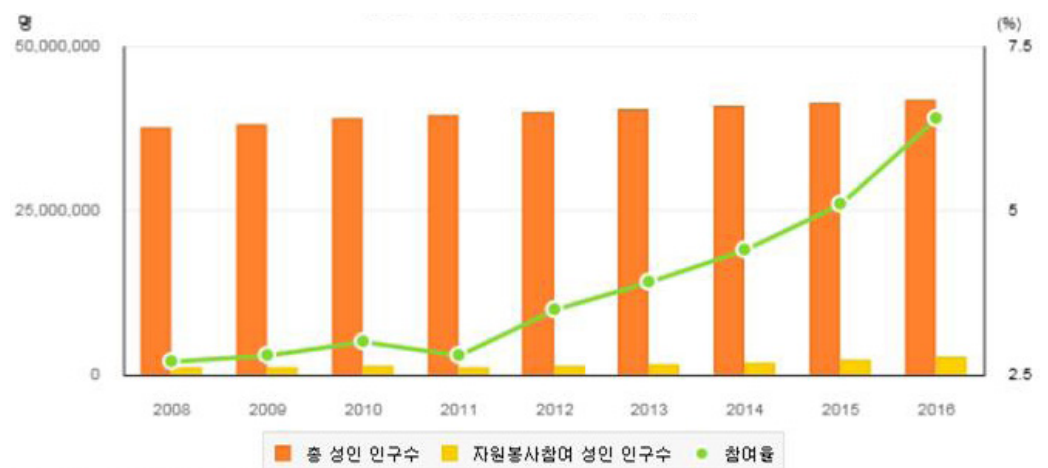


<그림 4> 혐오 대상 변화 추이

출처: [취재후] “차별받는 것은 나”...그들은 왜 서로를 혐오하나?, KBS, 2016년 4월 1일

럼 정치 시스템, 정치인, 정당을 비롯한 정치전반에 대해 극도의 불신과 혐오를 느끼고 있다.

그러나 한국 사회는 많은 사람들이 자원 봉사와 같은 다른 형태의 참여에는 매우 적극적이었다. 아래 <그림5>를 보면, 2008년에는 총 성인인구 수 대비 2.7%에 달하던 자원봉사참여율은 2016년 기준으로 6.4%에 달하고 있으며 지속적인 증가 추세를 보여주고 있다.



<그림 5> 자원봉사 참여현황(성인, 20세 이상)

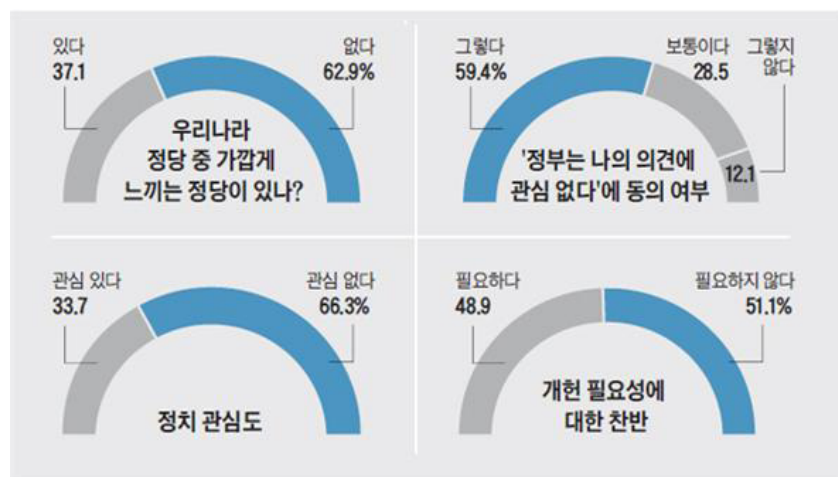
출처: 행정자치부(1365자원봉사포털 통계)

이에 반해 정치참여는 앞서 살펴본 정치에 대한 불신과 혐오가 실제로 사람들의 정치로의 참여에서 제외시킬 수 있음을 보여주고 있다. 특히 현재 우리사회에서는 “정치적” 혹은 “정치참여” 라는 단어에 대해 특히 부정적인 것으로 보인다. 일반적으로 “정치참여”라는 단어는 단순히 선거에 참여해 투표를 하는 것이 아니라, 예를 들어 선거

에 나가 표를 얻는 행위, 정당에 가입하여 당원으로서 행위, 시민단체에 가입하여 정치적인 이슈에 목소리를 내는 행위, 시위나 집회에 참여하는 행위 등과 관련된 단어로서의 의미가 강한 단어이다.

2015년 조선일보와 서울대 아시아연구소가 함께 실시한 ‘광복 70주년 국민 의식 조사’의 한 결과인 <그림 6>에서 나타나듯이 정치에 대한 관심도를 묻는 질문에 ‘관심 없다’(66.3%)가 ‘관심 있다’(33.7%)의 두 배에 달했다. 정치에 ‘관심 없다’는 응답도 20대(72.2%), 30대(73.7%), 40대(61.2%), 50대(63.9%), 60대 이상(62.5%) 등으로 중도층이 많은 20·30대가 정치에 더 무관심한 것으로 나타났다. ‘우리나라 정당 중 가깝게 느끼는 정당이 있는가’란 질문에도 ‘없다’(62.9%)가 ‘있다’(37.1%)에 비해 25.8%포인트나 높았다. ‘가깝게 느끼는 정당이 없다’는 응답도 20대(83.9%)와 30대(75.3%) 등에서 대다수를 차지했고 40대(61.7%), 50대(59.7%), 60대 이상(39.7%) 등 연령이 높을수록 다소 줄었다.

또한 ‘정치효능감’ 즉 정치에 참여함으로써 얻는 만족감도 높지 않은 것으로 조사됐다. ‘나 같은 사람들은 정부가 하는 일에 대해 어떤 영향도 주기 어렵다’는 체념이 59.6%로 절반 이상에 달하며 ‘영향을 줄 수 있다’는 12.0%에 비해 훨씬 높았다.



<그림 6> 광복 70주년 국민의식조사

출처: 광복 70주년 국민 의식 조사(2015', 조선일보, 서울대 아시아연구소

결과적으로 한국 사회에서는 정치신뢰 회복과 정치참여에 대한 부정적 인식의 제고가 우선적으로 수반되어야 한다. 정치참여라는 것이 어렵고 복잡한 것이 아니라, 앞서 논의한 바대로 자신이 살고 있는 지역에서 일어나는 문제를 함께 모여서 논의하고 해결하려고 하는 이 모든 과정과 행위가 일종의 정치참여라는 인식이 사회 저변에 확대되어야 한다. 이는 결과적으로 지역정치 활성화를 촉진시키고, 무엇보다 민주주의 시민교육의 하나의 장(場)으로서 충분한 역할을 해낼 수 있는 훌륭한 민주주의 학교가 될 수 있기 때문이다.

그러나 현재 한국사회에서 이러한 공론장의 역할이 되어야 하는 지방의회는 그 취지와 역할에 대해 무용론이 팽배한 것이 사실이다. 조례제정과 관련된 의원의 책임성과 전문성 부족, 자리다툼과 나눠먹기식 원구성, 무분별한 의정비 낭비 등 전반적으로 수준이 낮은 행태를 보여주고 있기 때문이다. 게다가 사실 무보수였던 지방의회 의원직은 2006년 의정 활동을 지원해야 한다는 이유를 내세워 유급제로 바뀌었다. 전국적으로 광역의원 761명과 기초의원 2888명에게 의정비로 연간 1300억여 원의 국민 세금이 지급되고 있기 때문에 더욱 더 그 비판에 힘이 실리고 있다. 즉, 해당 지역 주민을 대표하는 기관으로서 정책적, 입법적, 의결적 기능을 거의 제대로 수행해내기 못하고 있다는 비판으로부터 자유로울 수가 없다. 사실상 지역에서 선출된 대표자들(시군구 기초선거를 통해 당선된 구의원, 시의원)은 지역 사회의 여러 부분의 요구 사항을 지속적으로 균형을 유지하고 결정에 대한 책임을 져야 한다. 그러나 현재 한국 정치에서 지역에서의 정치는 전무하다.

지역민주주의의 핵심은 합리성과 효율성만을 강조하는 것이 아니라, 이성, 가치, 윤리를 중시하고, 대화를 기본으로 하면서 생활 속에서 실현 가능한 분권적 시민사회에서 실현된다는 것이다. 민주화 30년이 되는 2017년 한국사회는 적폐청산과 사회통합이라는 두 가지 어려운 과제에 직면하게 되었다. 특히 사회통합의 경우, 시민 개개인간의 대화를 통한 상호이해가 전제조건이 된다. 2010년대 들어서 전국 지자체에서는 이러한 사회 문제를 극복하기 위한 방안으로 공동체를 강조하고 그 연대를 통한 네트워크 구축에 많은 힘을 실어왔다. 그렇다면 이러한 시민들이 모여서 토의와 토론이 가능한 공론의 장을 마련해줘야 하는 것은 사회통합을 해결하는 또 다른 방법일 것이라고 본다.

3) 한국의 지역민주주의 과제: 지역이라는 공간적 개념의 중요성

지역은 지리학에서 가장 많이 채용되는 중요 개념이다. 지역이라는 공간의 활용은 초국가적인 지역을 한 데 묶는 것이 외교의 의제가 되기도 하는 동시에 지방분권개혁의 흐름으로부터 가까운 커뮤니티의 역량강화가 시민적 의제가 되기도 한다. 사회적 공간으로서 지역은 사람들이 사회적 관계를 맺고 경제활동과 사회활동 등 다양한 활동을 위한 구성원간의 커뮤니케이션이 일어나는 공간으로 정의 할 수 있다. 지금까지 한국 사회는 국가 단위의, 중앙 단위에서의 논의가 집중되고 개발되고 제도화되어 왔다. 보통 중앙이 아닌 공간은 서울 이외의 지역, 중앙의 지도를 받는 아래 단위의 기구나 조직을 중앙을 상대하여 지방이라는 용어로 표현하고 있다. 아래 <그림7>, <그림8>에서도 볼 수 있듯이 다양한 분야에서 지역의 격차는 상당하다.



<그림 7> 경제활동인구 수



<그림 8> 지역별 문화기반시설 전국현황

출처: 내고장알리미, 행정자치부

공간적 확산(spatial diffusion)은 어떤 대상이나 현상이 특정 채널을 통해 시간이 흐르면서 전달되거나 그 사회의 시스템 속으로 퍼지는 것을 의미한다(Rogers, 2010). 이를 바탕으로 시민이 국가, 중앙정부, 지방정부로부터 정책의 파급 범위가 닿는 공간적 배경의 효과는 공간이 작으면 작을수록, 거리가 가까우면 가까울수록 시민에게 영향을 미칠 것이다.

시민에게 그 영향력이 가장 가깝게 닿을 수 있는 공간적 배경인 지역에서, 토의와 토론을 통한 실질적인 정치적 참여가 가능한 제도가 한국 사회에는 존재하고 있을까? 1999년부터 각 동사무소마다 주민자치위원회가 구성되고 주민자치센터가 개소되었

다. 주민자치위원회는 해당 지역에 거주하는 주민의 대표인 주민자치위원들이 자치센터의 공간을 활용하여 다양한 문화, 복지 프로그램을 운영하며 궁극적으로 자치회관을 주도적으로 운영하는 기관으로서의 역할을 하고 있다. 부가적으로 지역의 생활불편 사항의 해결이나, 소외계층 봉사활동을 비롯한 지역단체활동을 수행하고 있다. 그러나 이것이 자신이 살고 있는 지역의 문제를 해결하고 자율적으로 집행하며 결정권을 행사할 수 있는 토의 혹은 토론이 가능한 공론장으로서 역할을 담당하는 것은 아니다.

2015년을 기준으로 법규에 의한 주민참여제도로는 주민투표제, 주민소환제, 주민감사청구제, 주민소송제, 조례개폐청구제, 주민참여예산제, 국민신문고, 행정절차법에 의한 주민참여형태의 공청회 등이 있다. 그러나 이러한 참여제도가 앞서 말한 시민의 참여와 더불어 자신들의 문제는 자신들이 해결한다는 진정한 의미의 자치의 실현과 토의 혹은 토론이 가능한 공간으로서의 역할을 담당하며 자기결정권을 가지고 있는 제도는 아니다. 사실상 이미 결정된 사항과 결과에 대해 사후 평가적인 의미가 강하다. 즉 이러한 제도를 통해 시민들이 직접 의제나 정책을 형성하고 집행할 정책을 결정하는 제도는 거의 전무하다고 볼 수 있다.

04

제언

지역민주주의는 지금까지의 지방자치의 경험을 바탕으로 지역 시민의 협력 아래에서 민주적인 지역조직을 결성하고, 함께 지역에서 혁신을 이끌어 낼 수 있다. 물론 지역민주주의의 질 또한 다양하다. 일부 국가에서는 심지어 비록 그들이 국가적 수준에서의 민주주의에 대한 기초적인 비판을 직면하고 있지만 지역 수준에서 최소한으로 민주주의적일 수 있다. 즉, 때로는 국가적인 수준보다 지방에서 포용적이고 참여적인 형태의 민주주의를 제공할 수 있다고도 이해할 수 있다.

유럽에서 효과적인 지역민주주의는 지속 가능 보장을 위한 전제 조건으로 인식되고 있다. 공평한 경제적 사회적 발전, 훌륭한 거버넌스 및 장려, 민주적 가치등을 강조하고 있다. 지역민주주의의 가치는 참여 증가를 위한 기회를 모색할 수 있으며, 시민 문화를 강화하고 사회 자본을 구축하며 사람들이 보다 활동적인 시민으로 행동 할 수 있도록 하는 중요한 도구가 된다. 행정의 입장에서는 공공 책임을 통한 행정서비스와 개발적 결과를 개선시키기 위한 지역민주주의 가능성에 초점을 맞추고 있다.

강화된 지방분권개혁과 지방자치제도의 재설계는 지역민주주의법의 제정을 통해 법률적, 제도적 실천방안을 구체적으로 마련해야 한다. 이러한 중앙정치로의 참여에서 한발 더 나아가 이제는 시민 자신이 일하고 있는, 거주하고 있는 지역(지방)을 공간적 배경으로 정치에 참여하는 지역민주주의로의 전환이 이루어져야 한다. 지역민주주의는 기본적으로 시민의 참여와 숙의 과정을 근간으로 한다. 토크빌이 이야기했던 민주주의의 학교라고 불리우는 자치를 일상 생활에서 실현시키는 이론적 배경으로서의 역할이 충분히 가능하다.

그동안의 참여, 숙의 민주주의가 민주주의에 대한 방법을 이야기 했다고 한다면,

지역 민주주의는 공간적 배경에 더 집중하고 있다. 중앙 차원에서의 참여와 숙의가 1차적인 민주화 과정을 거쳐 한국 사회에 제도적인 민주주의를 발전시켰다면, 이제는 지역 차원에서의 참여와 숙의를 통해 보다 실질적인 민주주의를 발전시켜야 한다. 즉, 시민 각자가 살고 있는 자신들 지역의 문제 해결에 누구나 쉽게 참여하고 토론하고 결정권을 가질 수 있는 문화와 제도를 만드는데 지역민주주의가 그 뒷받침이 되기를 바란다.

참고문헌

- 1) 임도빈, (2016), 공간의 행정학: 정부경쟁력제고를 위한 연구의제 탐색, 「행정논총」 제54권 제4호(2016. 12): 69~103
- 2) Rogers, E. M. (2010). Diffusion of innovations. Simon and Schuster.
- 3) DS King, G Stoker, (1996), Rethinking local democracy
- 4) L Pratchett, (2004), Local autonomy, local democracy and the 'new localism', Political Studies Association, Vol 52, Issue 2, 2004
- 5) Vincent AUBELLE, (1999), "Les sens de la démocratie locale", Centre de recherches administratives politiques et sociales de Lille(CRAPs), Centre universitaire de recherches administratives politiques de Picardie(CURAPP), démocratie locale: représentation, participation et espace public, PUF
- 6) 森脇俊雅, (2007), 地域民主主義の再構築に向けて, 会長基調講演, 日本公共政策学会, 公共政策研究7: 6-11
- 7) 中田晋自, (2005), 地域民主主義から近隣民主主義へ, 愛知県立大学外国語学部第37号(紀要 地域研究・国際学編 (37): 101-122, 101~122
- 8) 分権型政策制度研究センター地方分権改革と地域民主主義の発展に関する研究会(2015), 地方分権改革と地域民主主義の発展
- 9) 東上 高志, (2017), 地域民主主義を追い求めて: 広島市福島町 (特集 戦後部落問題の分岐点(3)広島), 人権と部落問題 69(4): 10-26
- 10) Local Democracy, July 2015, The International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) <http://www.idea.int/publications/catalogue/local-democracy>

지역민주주의 (Local Democracy) 시대로의 전환

KDF REPORT : Issue & Review on Democracy

발행일 2017년 5월 10일

발행처 민주화운동기념사업회 (KDF, Korea Democracy Foundation)

한국민주주의연구소 (IKD, Institute for Korean Democracy)

edit@kdemo.or.kr

서울시 종로구 율곡로 6 트윈트리빌딩 A동 6층

이 책자의 내용은 본 연구소의 공식견해가 아님

본 연구소의 승인없이 전재 및 인용을 금함

