제30차 KIPA 공공리더십 세미나 자료집

민주주의 모델의 진화와 지방자치:

시대와 사상, 이론과 실제

2021년 4월 29일(목)

15:00-17:00

장소 한국행정연구원 강당동 2층 대강당

주최 한국행정연구원 세종국가리더십센터

한국행정연구원
Korea Institute of Public Administration

제30차 KIPA 공공리더십 세미나 자료집

민주주의 모델의 진화와 지방자치:

시대와 사상, 이론과 실제

2021년 4월 29일(목)

15:00-17:00

장소 한국행정연구원 강당동 2층 대강당

주최 한국행정연구원 세종국가리더십센터

한국행정연구원
Korea Institute of Public Administration

Program

제30차 KIPA 공공리더십 세미나

민주주의 모델의 진화와 지방자치:
시대와 사상, 이론과 실제

■ **일시** : 2021년 4월 29일(목), 15:00~17:00

■ **장소** : 한국행정연구원 강당동 2층 대강당

■ **주최** : 한국행정연구원 세종국가리더십센터

■ **세부 일정**

시 간	내 용	
		사회 : 홍준현 교수 (중앙대학교)
15:00 ~ 15:10	**인사말**	**안성호 원장** (한국행정연구원)
15:10 ~ 16:00	**발표**	**김석태 명예교수** (경북대학교) **"민주주의 모델의 진화와 지방자치: 시대와 사상, 이론과 실제"**
16:00 ~ 16:30	**토론**	**박광국 교수** (가톨릭대학교) **박기관 교수** (상지대학교) **탁현우 부연구위원** (한국행정연구원)
16:30 ~ 17:00	**Q & A**	참석자 전체 Q&A

Contents

제30차 KIPA 공공리더십 세미나

민주주의 모델의 진화와 지방자치:
시대와 사상, 이론과 실제

민주주의 모델의 진화와 지방자치: 시대와 사상, 이론과 실제 / 1

발 표: 김석태 명예교수 (경북대학교)

토 론

1. **박광국** (가톨릭대학교 교수) / 27
2. **박기관** (상지대학교 교수) / 31
3. **탁현우** (한국행정연구원 부연구위원) / 34

KIPA 공공리더십 세미나

발표

민주주의 모델의 진화와 지방자치: 시대와 사상, 이론과 실제

김 석 태 (경북대학교 명예교수)

한국행정연구원
Korea Institute of Public Administration

민주주의 모델의 진화와 지방자치: 시대와 사상, 이론과 실제

김 석 태 (경북대학교 명예교수)

Ⅰ. 머리말
Ⅱ. 직접민주주의와 지방자치
Ⅲ. 대의민주주의와 지방자치
Ⅳ. 참여, 숙의, 기층민주주의와 지방자치
Ⅴ. 맺음말

민주주의 모델은 크게 보아 고대 아테네 폴리스의 직접민주주의에서 국민국가 시대의 대의민주주의로, 그리고 오늘날의 참여 및 숙의민주주의로 발전해 왔다. 아리스토텔레스, 루소, 제퍼슨, 토크빌 모두 작은 지역공동체에서의 직접민주주의 이론을 발전시켰다. 국민국가로 넘어오면서 등장한 대의민주주의에서는 밀은 국가 중심의 엘리트주의에 입각해 지방을 경시하였고, 랭그로드는 평등민주주의가 실현되면 지방자치가 사라질 것이라 하였으며, 베버와 슘페터의 엘리트 민주주의에서는 중앙권력에 지방이 예속될 수밖에 없음을 보였다. 대의민주제의 형식적 합리성을 극복하고자 등장한 참여민주주의나 숙의민주주의는 실질적인 참여나 이성적인 인민의 의사 반영의 면에서 국가보다 지방에서 더 용이함을 보여주고 있다. 뿐만 아니라 중앙집권적 국가인 중국의 기층민주주의에서도 민주주의는 국가보다 지방에서 실현하기 적합한 제도라는 것도 확인할 수 있다. 따라서 민주주의를 더욱 발전시키기 위해서는 국가라는 리바이어던 보다 지역공동체가 실질적인 권한을 갖도록 하는 지방분권이 필수적이다.

주제어: 직접민주주의, 대의민주주의, 참여민주주의, 숙의민주주의, 리바이어던, 지역공동체

Ⅰ. 머리말

지방자치와 민주주의와의 관계는 처음에는 혼동하고 나중에는 동일시한다는 말이 있을 정도로 가깝다고 할 수 있다. 지방자치가 인민주권을 실현하는 장이고, 민주주의의 교육장일 뿐만 아니라 민주주의를 방어하는 방파제의 역할을 하기 때문이다.

민주주의의 기원은 고대 아테네라는 작은 도시이다. 아리스토텔레스 이후 루소나 이전까지는 민주주의라는 말은 바로 작은 지역공동체에서의 직접민주주의를 의미하였다. 실제로 시민이 공직을 맡아 통치하는 동시에 통치자의 지배를 받을 수 있는 정치단위, 예를 들어 스위스의 게마인데나 뉴잉글랜드의 타운에서 지방자치와 민주주의의 참된 모습을 발견할 수 있다.

19세기 중반 밀의 대의민주주의 이론이 등장하면서 이러한 사고나 사실은 바뀌게 된다. 민주주의는 인민들은 직접 정책결정에 참여하지 않아도 그들의 대표자를 통해서 그들의 의사를 국정에 반영시킬 수 있다는 것이다. 그 결과 도시나 촌락 같은 지역공동체뿐만 아니라 큰 단위인 국가에서도 민주주의가 가능하다고 여기게 되었다.

하지만 대의민주주의가 여러 가지 문제점을 노출하면서 참여민주주의나 숙의민주주의가 등장하였고, 중앙집권적 체제에서 참여의 확대 방안으로 중국에서는 기층민주주의를 도입하였다. 이 새로운 민주주의 모델 역시도 국가라는 큰 정치단위보다 지방이라는 작은 정치단위에 더 적합함이 드러나고 있다. 작은 정치단위, 즉 지역공동체가 민주주의의 뿌리임에 틀림이 없기 때문이다.

지방자치와 민주주의에 대한 단편적인 글들은 많아도 학술논문 수준의 글은 찾아보기 힘들다. 이 논문은 민주주의 모델의 진화과정을 직접민주주의, 대의민주주의, 참여 및 숙의민주주의로 나누어 지방자치와의 관련성을 살펴본다. 이 과정에서 지방자치가 역사적으로 민주주의의 뿌리이며, 민주주의의 교육장인 동시에 민주주의의 위기를 지키는 방파제이며, 앞으로 좋은 민주주의의 산실인 동시에 실현의 장임을 밝힌다. 그리고 대의민주주의가 아니라 참여 및 숙의민주주의를 발전시키기 위해서는 지방분권이 확대되어야 함은 물론 지방정부 규모가 확대되는 것을 경계하여야 한다고 주장한다.

이 논문의 구성은 다음과 같다. 제2장은 아리스토텔레스의 시민민주주의, 루소 인민민주주의, 제퍼슨의 풀뿌리 민주주의, 토크빌의 지방민주주의를 살펴본다. 제3장에서 대의민주제 하에서 밀의 대의민주주의와 랭그로드의 평등민주주의, 베버와 슘페터의 엘리트

민주주의에서의 지방자치의 문제를 살펴본다. 제4장은 참여 및 숙의민주주의에서도 국가보다 지방에서 민주주의가 더 용이함을 밝힌 후 중국의 기층민주주의를 소개한다. 제5장은 민주주의는 국가보다 지방에서 더 번성한다는 사실을 다시 한번 강조하면서 이 논문을 마무리한다.

Ⅱ. 직접민주주의와 지방자치

직접민주주의의 모델은 고대 아리스토텔레스의 폴리스, 그리고 약 2,000년 후의 루소의 작은 마을, 제퍼슨의 워드와 토크빌의 타운십이라는 지역공동체에서 찾을 수 있다.

1. 아리스토텔레스의 폴리스 민주주의

인류의 역사 속에서 보면 전제 왕권이 대부분 기간과 지역을 지배하였다는 사실을 상기할 때 2,500년 전의 아테네 민주주의는 기적과 같은 것이다. 170년이라는 아주 짧은 기간 동안 폴리스(polis)라는 작은 지역에서 나타났던 민주주의를 후세 사람들이 오늘날 민주주의의 모델로 삼는 것은 당연하다고 하겠다.[1] 하지만 당시의 정치철학자는 민주정을 이상적인 체제라고 생각하지 않았다.[2]

소크라테스가 인민법정에서 사형을 언도 받고 처형된(339BCE) 후 아테네의 민주주의에 환멸을 느끼고 스스로 유배의 길에 올랐던 플라톤(Plato)은 철인 왕(philosopher king)이 다스리는 나라를 이상적인 정치체제로 제시하였다. 반면, 그의 제자 아리스토텔레스는 아테네 등 200여개 폴리스의 헌법을 분석하면서 현실적으로 가능한 정치체제를 모색하였다.

아리스토텔레스의 정치에 관한 연구는 국가처럼 큰 정치단위가 아니라 폴리스(polis)라는 작은 지역공동체를 그 대상으로 하고 있다. 그는 '사람은 정치적 동물'로서 폴리스 정치에 참여하는 것이 권리인 동시에 의무라고 하였다. 그리고 이것이 가능한 공간은 국가같이 규모가 큰 곳이 아니라 폴리스와 같이 작은 것이라 보았다. 그의 〈정치학 The

1) 아테네의 직접민주주의는 클레이스테네스의 개혁이 이루어진 BC 508년에서부터 아테네가 마케도니아왕국의 지배하에 들어간 BCE 338년까지 지속되었다.

2) 사실 민주주의가 보편적 가치로 인정받게 된 것은 투표권이 일반 대중에게로 확대되기 시작한 19세부터라고 할 수 있다.

Politics〉이 아테네가 마케도니아왕국의 지배하에서 자치권만을 인정받던 때에 집필된 것이라는 점에서 그의 폴리스에 대한 신념은 대단하다고 아니할 수 없다.[3)]

아리스토텔레스는 시민을 공직을 맡아 통치하는 통치자인 동시에 통치자의 지배를 받는 존재라 하였다. 시민들은 민회에 참가하고, 또 추첨에 따라 번갈아 가며 공직을 담당하는 것이다.[4)] 하지만 그가 이상적인 체제라 본 것은 민주정이 아니라 혼합정(Polity)이다.[5)] 그는 인민의 지배로서 민주정을 다수인 교육을 받지 못한 사람이나 가난한 사람들의 지배로 생각했기 때문이다. 따라서 그는 윤리학에서 '중용'을 중시한 것과 같이 정치적으로 폴리스 내의 중산층의 역할을 중시하였다.

아리스토텔레스는 민주정을 혼합정이 타락한 형태로 생각했음에도 불구하고 그는 군주정이 타락한 전제정이나, 귀족정이 타락한 과두정보다는 민주정이 가장 덜 해롭다고 보았다. 또 그는 다수의 사람이 참여하는 집합적인 결정이 현명한 한 사람의 결정보다 더 합리적이라 하였다. 개인 각자로 보면 현명한 한 사람에 비해 열등하지만, 다수가 참여하여 각자의 덕목과 지혜의 풀(pool)을 결정에 반영하면 더 좋은 결정이 된다고 하였다.

아리스토텔레스는 민주정이 최선은 아니지만, 차선(second best)은 된다고 본 것이다. 현실 세계의 온갖 부조리와 비리를 생각하면 그의 주장이 실제적인 지혜라고 하지 않을 수 없다. 그는 덧붙여 폴리스가 건전하게 운영되기 위해서는 시민들 사이에 동료애와 신뢰, 충성심, 시민적 연대가 형성되어야 한다고 보았다. 또 그는 법이 없으면 사람은 최악의 동물이 된다고 하면서 사람의 지배보다 법의 지배가 되어야 한다고 함으로써 공화정의 논리도 제시하였다.

2. 루소의 인민민주주의

루소는 일련의 저술에서 자연 상태의 순수한 인간들이 문명사회를 형성하면서 노예와 같은 존재로 전락하게 되었다고 주장하였다. 그리고 〈사회계약론〉(1756)에서 주권자인 인민의 자유를 회복하는 처방으로서 일반의사(general will)가 지배하는 사회, 즉 개개인의 의사가 공동체의 의사가 되는 정치체제를 제시하였다.[6)] 이 가상적인 체제는 공공정

3) 아리스토텔레스 생애에서 46세 때부터 마지막까지 16년간 아테네는 마케도니아왕국 및 알렉산더대왕 대제국의 통치 하에 있었다.

4) 참정권을 가진 시민은 유한계급으로서 정치에 참여할 시간적 여유가 있는 사람으로 아테네의 주민은 총 25~30만 명 중 3~5만 명 정도였다.

5) 이는 귀족정과 민주정이 혼합된 형태이다.

신이 지배하는 곳으로 개인의 의사가 곧 공공의 법으로 만들어져 공동체와 개인 간에 아무런 갈등이 없는 정치체제이다.

루소는 주권자인 개인의 의사가 전체의 의사가 되는 인민민주주의가 성공하기 위한 조건을 다음과 같이 제시하였다. 첫째, 규모에서 작은 국가로서 모든 사람이 쉽게 모일 수 있고 또 각각의 시민들이 서로를 아는 것이 어렵지 않으며, 둘째, 도덕률에서 사람들의 행동의 룰이 간단하여 공공문제에서 복잡성과 논쟁이 없으며, 셋째, 평등율에서 지위나 재산에서 매우 평등하여 권리나 권위가 지속 가능해야 하며, 넷째, 사치와 관련해 부패를 이끄는 요인으로서 사치가 없거나 적어야 한다(Rousseau 1762).

이러한 정치체제는 제네바 출신의 루소가 어릴 적에 본 스위스의 작은 마을을 모델로 삼은 것이다. 이들은 칼뱅교의 검소하고 소박한 사람들이 모여 사는 동질적인 작은 공동체로서 모든 사람이 공공의 결정에 직접 참여할 수 있는 곳이다. 루소가 생각한 이상적인 정치체제는 당시 프랑스와 같이 큰 정치단위가 아니라 코르시카(Corsica)나 제네바(Geneva)와 같은 작은 정치단위이다.[7] 그리고 그는 다수가 지배하고 소수가 지배를 받는 것은 자연의 질서에 어긋나기 때문에 '민주주의'라는 말 그 자체에 부합하는 진정한 민주주의는 결코 있을 수 없다고 보았다.[8]

루소는 주권은 인민으로부터 기원할 뿐만 아니라 인민이 보유한다고 하였다.[9] 그리고 이러한 주권은 이양되거나 대표될 수 없다고 하였다. 그는 영국의 대표민주제를 일종의 귀족제라 여기며 "영국민은 그들이 자유롭다고 생각할지 모르지만, 이것은 착각이다. 그들은 의회 의원들을 선출하는 기간 중에만 자유를 가질 뿐 의원들이 선출된 후에는 다시 노예로 되는, 아무것도 아닌 존재로 전락한다. 잠깐 동안의 자유를 향유하는 것이 자유를 잃게 만든다(위의 책: 49)"라고 하였다. 하지만 이러한 주장에 관해 120여 년 뒤 밀은 뉴잉글랜드 지방의 타운미팅을 '원시적인 정부형태'라고 하였다(Mill 1861: 151).

6) 홉스가 개인의 자유와 안전(리바어던에게 주권을 양도를 통한)은 양자 간에 선택일 수밖에 없다고 한 것에 대하여 루소는 양자가 양립할 수 있는 정치체제 이론을 고안한 것이다. 그는 〈사회계약론〉 첫 문장에서 '사람은 자유롭게 태어났지만 도처에서 그를 옭아매는 사슬에 묶여 있다'고 하면서 사슬에 묶인 인간이 어떤 원리에 의해 인간이 자기 자신에게만 복종할 수 있는 '가능한 최상의 정치단위'를 제시하고자 하였다. 여기에서는 개인은 주권자인 동시에 공권력에 복종하는 자이다.

7) 루소는 파리나 런던 같은 대도시는 국가의 부를 잠식하는 존재로 사치와 부패, 그리고 사악함이 난무하는 곳이라 본 반면, 농촌지역은 검소하고 소박한 삶을 영위할 수 있는 곳이라 보았다.

8) 루소는 신(God)들로 구성된 나라에서만 민주정부를 가질 수 있는 것으로, 민주제와 같은 완벽한 정부는 사람들의 몫이 아니라고 하였다.

9) 이점은 사회계약설을 주장한 홉스나 로크와는 다른 점이다. 홉스는 주권이 군주에게 이양되는 것을, 로크는 의회에 이양되는 것을 상정하고 있다.

3. 제퍼슨의 풀뿌리 민주주의

미국 제3대 대통령인 제퍼슨(T. Jefferson)은 로크(Locke)의 주장에 근거하여 독립선언문을 기초했을 뿐만 아니라 루소의 사상에도 정통했다.[10] 그가 이상으로 생각한 미니 공화국(republic-in -miniature)은 루소의 일반의사 실현을 위한 정치단위에서 영감을 받았다. 이는 워드(ward)는 카운티를 5~6평방 마일로 다시 나눈 작은 규모로서 워드 미팅에 모인 사람들이 서로를 알 수 있고 개별적으로 접촉할 수 있을 정도로 작은 규모이다. 그는 이곳에서 주민들이 공공의 일에 적극적으로 참여함으로써 공화정에 대한 헌신과 독립에 대한 의지를 높일 수 있을 뿐만 아니라 사소한 일에 대한 카운티 정부의 부담을 줄인다고 보았다.

제퍼슨은 1816년에 보낸 편지에서 워드의 이점을 다음과 같이 기술하였다. “모든 시민이 참여하고 행동할 수 있는 규모인 워드는 카운티 행정 모든 분야의 일을 경감할 뿐만 아니라 더 잘 수행할 수 있게 하고, 모든 시민이 공직을 담당할 수 있게 하며, 개인이 가장 근접해 있고 관심이 있는 정부에 참여해 일하게 할 수 있도록 함으로써 국가의 독립과 공화국의 헌법에 대한 가장 강한 애착을 느끼게 할 것이다.”[11] 그는 모든 사람이 각자의 워드 일에 직접 관여하고 있다면, 모두가 단지 선거일에 투표만 하는 것이 아니라 연중 정부 일에 참여하는 자로 느끼게 한다고 하였다. 그리고 이것이 개인의 권리를 독재자에게 빼앗기지 않는 방법이라고 보았다.

제퍼슨은 좋고 신뢰할 수 있는 정부를 만드는 방법은 하나의 정부에 모든 것을 맡기는 것이 아니라 여러 수준의 정부로 나누어 각자에게 가장 적합한 일을 부여하는 것이라 하였다. 그는 연방, 주, 카운티 그리고 워드의 4개 중 워드를 가장 능동적이고 생동감 있는 정부로 보았다. 주가 주민들과 거리가 너무 멀기 때문에 능동적일 수 없으며, 따라서 카운티의 기능은 그 하급 단위인 워드에 이양되어야 한다고 하였다.

당시 농촌 및 농사와 관련해 ‘풀뿌리(grass-root)’라는 용어가 사용되기 시작하였는데 이것은 ‘지역의 독립’과 ‘개인의 존중’이라는 무형의 가치를 상징해 왔다. 풀뿌리는 개인의 가치와 판단에 대한 믿음의 표시이며 민주주의 신봉의 기본적 요소이며 개인주권에 대한 천명으로 간주 되고 있다. 국가운영과 관련하여 중앙집권과 지방분권이라는 양단

10) 미국 독립 후 연방정부 수립 전까지의 기간에 제퍼슨은 프랭클린의 후임으로 6년 가까이 프랑스 대사를 지냈다.

11) *Thomas Jefferson: Political Writings*, New York: Cambridge University Press, 1999.

의 끊임없는 갈등 속에서 풀뿌리 주민(grass-rooter)은 지방분권의 방패 역할을 해 왔다. '풀뿌리' 찬양자들은 정부의 일은 주민과 가까운 정부에 주어져 주민 주도(initiative)에 의해서 수행되어야 한다고 하였다. 이런 주장은 곧바로 자치와 홈룰(home rule)로 이어진다(Syed 1965: 48~49).

4. 토크빌의 지방민주주의와 지방자치

〈미국 민주주의〉(1835)에서 토크빌은 미국 민주주의가 발전한 이유를 대혁명 후 프랑스에서는 찾아볼 수 없는 타운미팅 같은 지방자치단체, 변호사회 같은 전문인단체와 각종의 자발적 시민조직, 다양한 종교단체 때문이라 보았다.[12] 그는 지방자치와 관련해 그는 다음과 같이 기술하고 있다. "그럼에도 시민들의 지방 모임은 자유국가의 힘의 원천이다. 타운미팅과 자유와의 관계는 초등학교와 학문과의 관계와 같다. 주민과 근접한 거리에 있는 타운미팅은 자유를 어떻게 이용하고 향유하는지 가르친다. 국가는 자유 정부를 가질 수는 있지만, 지방정부가 없이는 자유의 정신을 가질 수 없다."(Tocqueville 1835).

토크빌은 미국에서는 많은 일들, 예컨대 도로나 학교 업무 등이 지방정부 주도로 이루어지고 있다고 하였다. 프랑스의 코뮌이 철저한 무관심 속에 꼼꼼한 기록만을 하는 곳이라면 미국의 타운십은 유연한 사고를 바탕으로 적극적으로 스스로 문제를 해결하려는 살아 있는 사회라고 하였다. 그리고 그는 행정의 방식 비교에서 프랑스가 전통적인 하향식이라면 미국의 경우는 새로운 상향식이라 하였다.

인민주권의 견지에서 토크빌은 사회의 가장 작은 단위로서 타운십을 들고 있다. 그는 군주국가나 공화국은 인위적으로 만들어진 것이지만 타운십은 신이 만든 자연적인 것이라고 보았다. 그는 "마을이나 타운십은 결사체로서는 유일하게 완전히 자연적인 것으로 어느 곳에 사람들이 모였던 그 자체로 형성된 것이다. 타운은 커뮤니티의 가장 작은 분할체로 모든 국가에, 법이나 관습이 어떠하든 존재한다. 사람들이 군주제를 채택하거나 공화국을 수립하였다고 한다면, 인류의 첫 결사체는 신(God)에 의해 만들어진 것이다. 타운십의 존재는 인류의 존재와 같이 시작된 것으로 타운십의 자유는 존중되어야 하며 쉽게 파괴되어서는 안 된다."(위의 출처)라고 하였다.

12) 홉스는 조합(corporation)을 '정치체의 내장 속 기생충'이라 했으며, 국가와 인민 사이에 있는 매개 집단을 루소는 인민의 일반의사를 전복시키는 봉건시대의 유물로 보아 혐오했고, 밴담은 '사악한 이해관계'로 최대 다수의 최대의 행복을 해치는 것으로 보았다(크릭 2018: 146-147).

토크빌은 당시 새로운 정치체제인 민주주의에서의 자유와 평등, 그리고 집권·분권 문제를 다루었다. 홉스, 로크, 루소 등 계몽주의자들은 왕권과 신분제가 폐지되면 자유와 평등이 양립되는 것으로 보았다.[13] 하지만 토크빌과 밀은 민주주의 사회에서 자유와 평등 간 갈등의 문제가 심각할 것으로 보았다. 그리고 이 문제를 다루는 새로운 정치학이 필요하다고 하였다. 그는 자유의 경우 수호자가 적으며 그 결과 지방분권은 쉽게 무시되게 마련이라 하였다. 반면 평등은 다수의 대중이 원하는 것으로 평등의 명분으로 중앙집권화는 쉽게 이루어진다고 하였다. 역사적으로 보면 영국과 미국같이 자유의 경험이 있는 나라는 지방분권적인 체제가 어느 정도 유지되지만, 자유의 경험이 적은 대부분 나라는 쉽게 중앙집권화에 굴복하였다.

토크빌은 자유주의자로서 중앙집권화가 지방의 권력을 와해시켜 연성독재(soft despotism)로 귀결된다고 생각하고 분권적인 체제의 지방의 자유와 민주주의의 모습을 제시하였다.[14] 지방민주주의의 중요성에 대한 그의 주장은 180여 년 전에 제기된 것이지만 오늘날 거대화된 민주국가에서 그대로 유효하다고 하겠다.

5. 직접민주주의의 한계와 대의민주주의

18세기 말 미국 건국 당시만 해도 민주주의는 아리스토텔레스의 폴리스, 루소의 작은 마을, 제퍼슨의 워드, 토크빌의 타운십과 같은 작은 지역공동체에서만 가능한 것으로 여겨졌다. 참여를 통한 자치, 치자와 피치자 간의 간격 최소화, 소규모 구역, 공공선 추구를 위한 덕성 함양, 주민의 동질성이 민주주의의 요건이라 보았다.[15] 이러한 이상에 따라 대부분의 민주주의 국가에서 지방자치 단위의 규모는 작다. 우리의 경우에도 제1·2공화국에서는 읍·면이 지방자치 단위였다.

하지만 이러한 이상은 큰 정치단위가 속속 등장함에 따라 점차 비현실적으로 것으로 나타났다. 또 규모가 큰 대중적인 사회에서 민주주의가 순기능만을 한다고 여겨지지도 않았다. 미국 헌법제정 당시(1789) 건국의 아버지(Framer)는 모두 새로이 건국되는 나

13) 이들에게 자유는 본질적으로 왕권, 귀족계급 그리고 교회로부터의 자유를 의미했고, 평등은 경제적 평등이 아닌 시민으로서 평등한 지위를 뜻했다. 개인의 자유는 프랑스 혁명이 확실히 성공하고 난 후의 일이었다(크릭 2018: 122).

14) '연성 독재'란 겉으로는 민주주의를 내세우지만 실은 다수의 폭정, 혹은 전체주의화 경향을 보인다.

15) 후일 베버는 <경제와 사회>(1921)에서 직접민주주의가 기능할 수 있는 경우를 다음과 같은 조건을 만족하는 경우로 보았다(Thomas 1984: 227). 1) (정치)조직이 국지적이며 구성원이 제한되어야 한다. 2) 구성원의 사회적 지위가 비슷해야 한다. 3) 행정기능이 비교적 단순하고 안정적이어야 한다. 4) 공무를 처리할 수 있는 수단과 방법에 대한 훈련이 어느 정도 이루어져 있어야 한다.

라를 민주국가가 아니라 공화국(Republic)이라 하였다. 민주정보다 아리스토텔레스가 주장한 혼합정이나 로마 공화정이 더 이상적인 정치체제로 보았기 때문이다.[16)]

미국 헌법제정의 주역인 매디슨(J Madison)은 '공화국은 대의제도가 실시되는 정부'이고, 민주정과 공화정이 차이는 공화정의 경우에는 첫째, 시민들에 의해 선출된 대표들에게 통치 권한이 위임된다는 것이고, 둘째, 더 큰 규모의 시민들, 더 큰 규모의 영토로 확장될 수 있다는 것이라고 하였다(Madison 1787: The Federalist Papers X). 매디슨은 대의제의 장점으로 대중의 소박하고 거친 의견이 대표들의 숙의과정을 통해 진정한 공동체의 의사로 정제되는 것이라고 하였다.[17)] 또, 주와 같은 작은 정치단위의 경우 연방과 같은 큰 정치단위에 비해 파당(factions)의 지배 가능성이 더 크다고 하였다. 하지만 대의민주주의가 이론화된 것은 19세기 중반 이후이다.

Ⅲ. 대의민주주의와 지방자치

19세기 중반 밀의 대표민주주의 이론이 등장하면서 민주주의 이론은 큰 정치단위인 국가로 무게의 중심이 옮겨진다. 또 지방정부 경우에도 규모가 커져 직접 민주정이 어려워지는 경우가 많아졌다. 그 결과 직접민주주의는 변방으로 밀려난다. 아래에서는 밀과 랭그로드, 베버와 슘페터의 민주주의 모델에서 지방이 경시되는 것을 살펴본다.

1. 밀의 지방대의민주주의와 지방정부

밀(J.S. Mll)은 〈대의정부론〉(1861)에서 좋은 정부가 무엇인가를 논한 후에 모든 국민이 공공기능에 참여할 수 있는 정부를 이상적인 자유민주주의 정치체제라고 보았다. 그리고 그는 정부가 작은 마을 규모를 넘어설 경우, 모든 사람이 참여할 수 없다는 사실을 지적하면서 이상적인 정치체제는 대의제가 될 수밖에 없다(Mill 1861: 45)라고 하였다. 현대적 조건에서 '이상적 최선의 정체'는 인민이 '자신들이 정기적으로 선출하는 대표자

16) 이는 연방헌법 인준을 앞두고 연방주의자(Federalist)는 로마 공화정의 창시자인 푸블리어스(Publius)로, 반연방주의자(anti-federalist)는 브루투스(Brutus), 케이토(Cato) 등 로마 공화정 수호자의 이름으로 자기들의 견해를 알리는 엣세이를 신문에 게재한 것에서도 나타난다. 이들은 대중(mob)에 의한 지배를 우려하여 공직의 선출 방식도 대중의 직접선거 방식이 아니라 선거인단에 의한 간접선거 제도를 채택하였다.

17) 이를 필터이론(filter theory)이라 한다. 매디슨은 '인민 대표에 의해 표명되는 공중의 목소리는, 그 목적으로 소집된 인민 스스로에 의해 표명되는 경우보다, 더 공익에 부합할 수 있을 것이다'라고 하였다.

를 통해 궁극적인 통제권을 행사하는 대의제라고 한 것이다. 이런 대의제가 국민국가 형성과 더불어 보편적인 견해가 되었고, 국가뿐만 아니라 지방의 경우도 정부의 규모가 커지면서 불가피한 선택이 되었다.

지방자치에 대한 밀의 생각은 〈대의정부론〉 전체 18장 중 제15장에 기술되어 있다. 그 첫 부분은 다음과 같이 시작하고 있다. "유럽에서 가장 덜 집권화된 나라인 영국에서도 중앙정부가 완전하고 안전하게 시도할 수 있는 공공업무는 작은 부분에 불과하다. 입법에 있어서는 지방적인 사안에 분주하게 매달릴 수밖에 없고, 행정에서는 사소한 일들을 잘라 내는 데 온 힘을 쏟아야 하기 때문이다. … 그리고 중앙정부와 지방정부가 불가피하게 공동으로 해야 할 일이 있다. 순전히 지방의 일에 대해서는 별도의 집행기관이 필요하고, 이들에 대한 민중통제는 별도의 기관이 있어야만 적절히 이루어질 수 있다." (위 책: 151).

밀은 지방이 가진 독자적 기능을 존중함과 동시에 이들 기능이 중앙보다는 지방에서 담당해야 하는 것이 불가피함을 인정하였다. 하지만 밀은 지방정부에서는 다수의 횡포가 나타날 가능성이 크며 또 지방에서는 유능한 인재를 구하기도 어렵다고 보았다. 따라서 국가가 큰 권한을 가지고 지방을 통제하는 것이 필요하다고 하였다.

지방정부에 대한 밀의 생각을 요약하면 다음과 같다(위 책: 151-161). 첫째, 중앙정부는 전국적으로 크게 영향을 미칠 수 있는 지방의 일에 관여할 필요가 있지만, 중앙정부가 사소한 지방적인 일에서는 해방될 필요가 있다. 둘째, 지방 인재들의 업무 수행 능력이나 감시 능력이 중앙정부에 비해 훨씬 뒤떨어지므로 지방 인력의 질을 높여야 한다. 셋째, 지방의원 선출에서 재산이나 교육 정도를 반영하는 복수 투표제도가 영국의회에서 보다 지방의회에서 더 필요하다. 넷째, 많은 일이 전국적으로 영향을 미치기 때문에, 중앙정부는 이에 대한 정보를 수집, 지도, 통제할 필요가 있다. 다섯째, 지식의 집중은 바람직한 것으로 더 큰 능력을 소지한 중앙정부는 당연히 지방의 일을 지도하고 통제할 수 있다. 중앙정부는 원칙을 정하고 지방은 이에 따라 집행을 담당하면 된다.

이러한 밀의 주장에서는 제퍼슨이나 토크빌의 주장에서 보이는 개인 주권이나 지역의 자연적 권리(natural right)로서 자치권에 대한 인정은 찾아볼 수 없다. 또 밀이 심각하게 우려한 엘리트로 충원된 거대 관료제에 의한 자유민주주의 훼손을 막기 위한 지방분권에 대한 논의도 없다. 지방정부의 존재는 오직 중앙정부의 편의를 위한 것으로만 생각했기 때문이다. 밀의 주장에서는 '지방행정'만 존재할 뿐이고 '지방자치'를 찾아보기 힘들다.

2. 랭그로드의 평등민주주의와 지방자치

절대왕정 이래 전통적인 중앙집권 국가인 프랑스에서도 제2차 세계대전 이후 우파를 중심으로 한 지방분권화의 움직임이 있었다. 이러한 흐름과 반대로 파리의 대학 교수인 랭그로드(G. Langrod)는 '지방자치와 민주주의'(1953)란 10쪽짜리 논문에서 그는 지방자치와 민주주의 간에는 아무런 관계가 존재하지 않을 뿐만 아니라 오히려 민주주의가 완성되면 지방자치는 사라지고 지방행정만 남을 것이라 주장하였다.

랭그로드는 우선 지방자치와 민주주의는 아무런 인과관계가 없다고 보았다. 지방자치가 없으면 민주주의가 없어야 인과관계가 성립되는데 현실은 그렇지 않다는 것이다. 그는 '지방자치가 있다고 해서 민주주의가 있는 것이 아니며, 지방자치가 사라진다고 해서 민주주의가 사라지는 것이 아니다'라고 하였다. 그는 '지방자치는 비민주적인 체제에서 존속하고 또 발전할 수 있다'(Langrod 1953: 28)고 하고 또 '지방자치가 민주적 체제에서 존재하지 않거나 피상적으로 존재할 수 있다'고 하였다.

랭그로드는 "민주주의라는 개념 그 자체는 평등 지향적이고 다수결에 따르는 단일 체제이다. 이 때문에 민주주의는 시공간을 불문하고 사회 전체적인 것이고 지역사회는 동일한 모양, 같은 수준의 것으로 정해진 규칙을 따르는 것이다. 민주주의는 정부의 분할이나 원자화나, 전체와 개인 간 중간 단위의 등장을 반대한다. 민주주의는 개인이 완전히 전체와 직접 그리고 단수로 대면하는 것이다."(위 논문: 28)라고 하며, 평등 개념을 강조하는 민주주의와 더불어 대혁명(1789-1799) 이래 프랑스는 단일 불가분의 하나라는 논리를 정당화한 것이다.

반면, 그는 지방자치는 차이와 분열을 지향하는 것으로, 평등에 반하는 것이라 본다. "지방자치는 그 자체가 차이를 인정하고, 개별적이며 분리를 지향하는 것이다. 지방자치는 공권력을 구성하는 다양한 사회 집단의 상대적 독립성과 자율성을 강화한다. 그것은 전국적인 대표체제 내에서 다수의 지방적인 대표체제를 인정하는 것으로 통합과는 거리를 둔다. 지방자치는 국가 내 상호 투쟁의 역사적 반영이며, 중앙 절대 권력에 대한 사회적·정치적 세력의 투쟁이며, 국가 내의 소수자의 다수에 대한 투쟁이며, 복수 민족 국가에서는 소수자 간의 투쟁이며, 행정체제 내에서 봉건주의의 생존 투쟁이며, 문화적·경제적 지역주의의 투쟁이다."(위 논문: 28)라고 한다.

랭그로드는 지방자치를 봉건주의의 유산이며 소지역주의의 등장 정도로 이해하고 있

다. 무엇보다 그는 민주주의가 발전하면 이 소지역주의는 사라질 것이라고 보았다. 또 그는 "분권화가 민주화에 기여한다고 할지라도 이는 불가피한 것이 아니며, 오히려 결국에는 불가피하게 민주주의 테두리 안에서 집권화가 이뤄지게 된다. … 민주주의에 대한 학습의 기회가 완전해지고 또 민주주의의 분위기가 널리 퍼지는 민주화 완성 과정에 지방자치는 어쩔 수 없이 그 안에서 자멸의 씨앗을 내포하게 될 것이다."(위 논문: 32-33)라고 하였다.[18]

랭그로드는 지방자치는 자유라는 개념 외에는 민주주의에 기여하지 못하면서도 오히려 불가피하게 민주주의가 완성되는 과정에서 그 자체 내에 죽음의 씨앗을 내포하고 있다는 주장은 오늘날 전체주의 국가에나 맞는 논리라 하겠다. 이런 논리는 1981년 프랑스 사회당의 분권화 정책에 대한 비판에서도 나타난다. 미테랑의 강력한 분권화 정책에 대해 당시 비판자들은 분권화를 지방 세력가, 자본가, 토호들의 과두적 지배와 정경유착을 가져오는 것으로 보고 분권화는 토호(local boss)에게 받치는 꽃이라고 하였다.

평등민주주의 시각에서 보면 지방의 자유를 추구하는 지방자치가 바람직한 것이 아니다. 사실 지방분권은 지역균형발전을 추진하는데 장애가 될 수도 있다.[19] 특히 지역간 경제력의 격차가 심한 상황에서는 더욱 그러하다. 지역 간에 세원(tax base) 분포가 불균등한 상황에서 국세의 지방세로의 이양은 지역간 빈익빈 부익부의 결과를 가져올 수 밖에 없다. '지방분권이 지방을 망친다'는[20] 주장이 설득력을 얻는 이유이다. 지역간 평등의 요구가 지방분권을 제약하는 요인이 됨을 부정하기 어렵다.

3. 베버와 슘페터의 엘리트 민주주의

20세기에 들어와서 대의제가 확대됨에 따라 민주주의를 새롭게 설명하는 이론이 나타났다. 엘리트 경쟁 민주주의 모델(competitive elitist democracy)이다. 베버에 이어 슘페

18) 나아가 랭그로드가 "국가의 민주화가 통치에 있어서 전 국민적 자기지배로 이행하는 것이라면 이런 이행과정에서 중앙정부에 반대하는 지방정부는 불필요한 것이고 아무런 논리적 근거가 없다. … 민주주의는 조만간 그러나 불가피하게 지방자치의 이념과는 결별을 선언하면서 행정상의 집권을 요구하게 될 것이다. … 민주주의 원리와 지방분권은 양립할 수 없는 현상이고 그 현상이 너무나 명백해 일종의 사회학적인 법칙으로까지 여겨진다."(위 논문: 29)라고 하였다. 이 주장에 대해 샤프는 랭그로드가 헤겔의 멜로 드라마에 빠진 것이라 주장한다(Sharpe 1970: 169). 공리주의나 개인주의 전통을 이어받은 영국 학자들은 유럽대륙의 집단주의를 배격한다.

19) 지방분권과 지역균형발전을 혼동하는 사람들이 많다. 중앙집권으로 수도권이 비대해졌으므로 지방분권화화하면 비수도권이 발전할 것이라는 논리로 양자를 섞어 생각하는 자이다.

20) 이 문장에서의 '지방'은 두 개의 다른 개념을 포함하고 있다. 전자는 중앙에 대비되는 지방이고, 후자는 서울에 상대되는 지방이다.

터가 규명한 엘리트 민주주의는 '인민에 의한 지배'라는 민주주의의 고전적 정의를 부정하고 있다.

베버(M. Weber)는 〈경제와 사회〉(1921)에서 19세기 이래 선거권의 일반 국민으로의 확대가 바로 인민주권의 실현으로 이어진다는 견해를 소박한 것이라고 비판하였다. 그는 대중들이 선거권을 가지게 됨에 따라 새로운 직업으로서 정치인과 대규모 조직을 가진 정당의 출현에 주목하였다. 정당들이 선거에서 승리하기 위해 정책개발과 선전을 담당하는 대규모 조직을 만들지 않을 수 없게 되는데, 그는 유권자들이 정당이 내세운 후보자 중에서 공직 담당자를 선택할 수밖에 없게 됨에 따라 유권자의 선택이 제한된다고 보았다. 그 결과 그는 투표권의 확대가 인민에 의한 지배를 확대하는 것이 아니라 그 반대로 인민의 대표자인 소수 엘리트에 의한 지배로 귀결된다는 것이다. 투표권 확대가 정치적으로 능동적인 요소와 수동적 요소 두 가지를 동시에 가져온다는 진단이다(Held 2006: 129-138).

베버를 뒤이어 미헬스(R. Michels)는 선거권의 확대가 '인민주권'을 확대한 것이 아니라 선거인에 대한 피선거인의 지배, 위임자에 대한 수임자의 지배, 국민의 대표에 의한 국민의 지배가 된다고 한다. 그리고 정당 조직도 효율적인 관리를 위해 관료제화가 필연적으로 뒤따른다고 한다(위 책: 135).[21]. 이런 관료제화는 정치 그 자체를 중앙집권적 체제로 변모시킬 수밖에 없다.

'창조적 파괴' 말로 저명한 경제학자 슘페터(J. Schumpter)도 베버의 논리를 더욱 발전시켰다. 그는 〈자본주의, 사회주의, 민주주의〉(1942)에서 인민의 의사나 공공선(common good)의 실현이라는 고전적 민주주의의 주장이 현실 정치와는 거리가 멀다고 진단한다. 그리고 대규모로 조직화 된 사회에서의 민주주의란 인민의 표를 얻는데 과점적인 정당들이 경쟁하는 장이라고 하였다. 대의민주주의란 이 정치적 경쟁의 장에서 성공한 정치인들이 국가의 모든 정책결정권을 갖는 제도적 장치라 보았다. 한편 인민의 몫은 그들을 대신해 직무를 맡아볼 정부를 정기적으로 선택하고, 그 정부에 정당성을 부여하는 것 외에는 다른 역할이 없다는 것이다. 즉 하나의 정치적 방법으로서 민주주의는 지도자를 선출하고 정당화는 제도에 불과하다는 것이다(Schumpter 1942; Elliott 1994: 290-293; Held 2006: 144-146). 즉, 민주주의 하나의 수단으로서만 그 가치가 인정된다(Mackie2009)는 것이다.

21) 이러한 경향은 너무나 자명하여 미헬스는 이를 과두제의 철칙(iron law of oligarchy)이라 하였다.

엘리트 민주주의에서는 '인민의 의사'를 반영하거나 이를 구체화하는 것은 없다. 단지 인민의 표를 얻기 위한 정당 간의 경쟁이 있을 뿐이다. 이러한 장에서는 진정한 '공공의 의사'가 형성되는 것이 아니라 정당에 의해 조작된 의사가 만들어질 뿐이다. 인민의 의사에 따른 정치가 이루어지는 것이 아니라 정치적 경쟁의 결과로 인민의 의사가 의제되는 것이다. 정치적 의제나 인민의 의사가, 상업적 광고에 따라 소비자의 선호가 조작되는 것과 똑같은 방식으로, 조작되는 것이다(Fishkin 2019: 109). 이러한 상황에서 유권자 대중은 충동적으로 행동하기 마련이다. 슘페터는 이러한 행동을 막고 대표가 협상이나 합의에 따른 합리적 결정을 하기 위해서는 유권자와 대표 간에는 일정 부분 거리를 두어야 한다고 한다. 즉 대중들이 대표를 선출한 후에는 정치적 행위가 대표의 직무라는 것을 존중하여 이에 간섭하는 것을 삼가해야 한다(Held 2006: 150-151)는 것이다.[22]

베버나 슘페터의 경쟁적 엘리트 민주주의에서는 미헬스의 '과두제의 철칙'이 지적하듯이 중앙집권화가 필연적이다. 중앙집권화는 중앙정부의 지방 지배 못지않게 중앙정당의 지방 지배로 나타난다. 지방정부도 규모가 커짐에 따라 대의제가 보편화되고 있다. 중앙정당이 지방의 선출직 즉, 지방자치단체장이나 지방의원의 공천권을 행사하는 경우 지방자치 그 자체가 위협을 받는다.

우리의 경우 기초자치단체의 규모는 세계에서 유래를 찾기 힘들 정도로 크다. 그리고 이러한 지방의 단체장이나 지방의원에 대한 정당 공천권을 지역구 국회의원이 사실상 행사하고 있다. 그 결과 주민이 스스로 그들의 진정한 대표를 선출하는 것이 아니라 중앙당에서 지명한 후보자 중에서 대표를 선택해야만 하는 상황이다. 대표 선출에서 주민의 의견 반영이 제대로 되지 못하여 풀뿌리 민주주의가 왜곡되고 있다. 광역은 예외로 하더라도 기초단체장과 기초의원 공천제는 모두 반드시 폐지되어야 한다는 주장이 힘이 실리는 이유이다.

4. 대의민주주의에서 참여민주주의로

국민국가의 등장과 함께 민주주의의 중심은 지방에서 국가로 옮겨 가게 됨에 따라 대의민주주의 이론이 등장하였다. 밀의 대의제는 국가 중심의 엘리트 민주주의는 지방을

22) 이러한 슘페터의 주장에 대해 민주주의가 단순히 수단으로서만 가치가 있는 것이 아니라 본래적인 가치(intrinsic value)가 있다고 보는 자유민주주의 정치학자의 반발은 Mackie(2009)에서 볼 수 있다.

경시하였고, 랭그로드의 국가 평등민주주의는 지방을 아예 무시하였으며, 베버와 슘페터의 엘리트 민주주의에서는 중앙권력의 과두적 지배가 불가피하다고 보았다.

대의제에서는 인민의 참여는 무시된 체 인민의 대표가 통치의 중심 역할을 한다. 하지만 이러한 엘리트가 그들이 대표하는 유권자의 이익만을 위해 일하는 것이 아니라 자기들의 정치적 이익을 챙기는 현상이 점차 드러나게 되었다.[23] 그 결과 오늘날 보편적인 대의민주주의를 개선하려는 노력이 나타나지 않을 수 없게 되었다. 이러한 노력은 중앙정부뿐만 아니라 도시화의 심화로 지방정부의 규모가 커져 대의제가 불가피한 지역에서도 마찬가지로 나타나게 되었다.

Ⅳ. 참여, 숙의, 기층민주주의와 지방자치

대의민주주의의 문제점을 해소하는 방안으로 서구에서는 참여민주주의와 숙의민주주의 모델이 등장하였다. 한편 중국에서는 중앙집권적 체제의 결함을 보완하는 방안으로 기층민주주의가 도입되었다.

1. 참여민주주의

대중적 참여민주주의는 이론보다 제도가 먼저 나타났다. 미국의 주나 지방정부에서 주민참여제는 대의민주제의 결함을 극복하는 방안으로 18세기부터 나타나기 시작하였다. 미국에서 주민소환제가 처음으로 승인된 것은 1776년 펜실바니아 주 헌법에 포함된 주민의 권리선언이다. 1846년의 뉴욕 주 헌법은 주의 재정, 법인화 등의 문제에 대해서는 주민투표를 거치도록 하였다. 1898년의 사우스다코다 주 헌법은 주민투표와 주민청원을 규정하였다. 1903년의 LA시 헌장은 주민소환제를 도입하였다(Zimmerman 1997: 6-9).

참여민주주의에 대한 이론은 1960년대 말과 1970년대에 자유주의적 대의민주주의의 결함을 보완하려는 노력의 일환으로 신좌파(New Left) 학자들에 의해 발전되었다. 초기의 참여민주주의자는 1960년대 미국과 유럽에서 분출하였던 참여 열기를 반영하여 기

23) 유권자와 대표 간 관계는 주인-대리인 이론(principal-agent theory)으로 분석할 수 있다. 양자 간의 '이익의 상충'과 '정보의 비대칭성' 때문에, 유권자는 대표의 행동을 통제하기 어려워져 대표의 모럴 해저드(moral hazard) 문제가 발생한다. 정치인들의 지대추구와 엘리트 카르텔과 이를 극복하기 위한 노력으로 직접민주주의 방식의 확대에 대한 논의는 안성호(2016 제7장)에서 볼 수 있다.

존의 대의민주주의 모델을 대체하는 민주주의 모델을 만들고자 하였다. 이들은 참여민주주의 이론 정립을 위해서는 당시 학계에서 영향력이 큰 엘리트 민주주의에 대해 비판적이었던 것은 물론이다.[24] 뿐만 아니라 이들은 권력의 중앙집권화를 통해 대중의 빈곤과 기업의 착취를 해소하려던 전통적 좌파의 주장이 결과적으로는 중앙집권적인 관료적 복지국가로 전락하게 하였다고 비판하면서 그 원인으로서 정책결정권이 소수의 엘리트로부터 다수의 대중으로 옮겨주지 못한 것에서 찾았다(Held 2006: 212).

이들 중 대표적인 사람인 페이트먼(Pateman)에 의하면 "참여민주주의는 인간의 계발을 촉진하고, 정치적 효능감을 제고 해주며, 권력의 중심으로부터 소외감을 감소시키고, 집단적 문제에 관한 관심을 기울뿐만 아니라 정부의 일에 좀 더 민감하게 관심을 가질 수 있는 적극적이고 식견 있는 시민을 형성한다."(Held 2006: 212)고 한다. 이들은 정부(중앙 및 지방)뿐만 아니라 직장이나 사회단체에도 사회적 약자인 대중의 평등한 참여 기회가 보장되어야 한다고 주장한다.

참여민주주의가 먼저 정착된 곳은 지방이고, 제도적으로도 국가보다 지방에서 참여제도가 잘 구비되어 있다. 우리나라에서는 국가의 경우에는 국민투표밖에 없는데 비해,[25] 지방의 경우 주민투표제, 주민소환제, 조례의 제정 및 개·폐 청구제도, 주민감사청구제도, 주민소송제 등이 있다. 이들 중 특히 주목할 만한 것은 주민참여예산제이다.[26] 예산은 매년 편성되는 것이기 때문에 주기적으로 참여할 수 있고 또 예산이 실질적인 정책의 반영이기 때문이다.[27]

2. 숙의민주주의와 지방자치

민주주의 그 자체를 하나의 목적으로 보면 시민참여를 통한 정치적 효능을 제고하고, 시민 교육과 공공선을 함양할 수 있다. 하지만 공공의 사안에 대해 무지하고 편향된 의견을 가진 대중의 지배를 초래할 수 있다. 한편 민주주의를 하나의 수단으로 보면 시민

24) 이들이 슘페터가 대표를 선출한 후에는 대표의 행동에 대해 간섭하지 말아야 한다는 주장에 대해 반발한 것은 물론이다.

25) 현행 헌법상 국민투표는 두 가지 종류가 있다. 하나는 헌법개정안에 대한 필수적 국민투표(헌법 제130조, 소위 referendum)이고, 다른 하나는 대통령이 외교·국방·통일 기타 국가 안위에 관한 중요정책에 대한 임의적 국민투표(헌법 제72조, 소위 plebiscite)이다.

26) 우리나라의 이러한 제도들이 진보정권인 노무현 정부 때에 대폭 도입되고 확대된 사실은 은 주목할 만하다.

27) 이 제도는 1989년 브라질의 진보 도시인 포르투 알레그레(Porto Alegre)에서 시작하였는데, 1996년 UN에 의해 세계 40대 훌륭한 시민제도의 하나로 선정되었고, 세계은행에서는 정부와 시민사회의 가장 모범적인 거버넌스로 평가하였다. 우리나라에서는 진보 단체장 시절인 울산 동구와 광주 북구에서 처음 도입되었다.

중 유능한 자를 선출하여 공익과 책임정치 실현할 수 있도록 하는 것이다. 하지만 이 경우 소수자 지배나 권위주의적 체제로 귀결될 우려가 있다. 숙의민주주의는 참여민주주의나 대의민주주의의 참여 방식 개선을 통하여 민주주의의 질을 제고 하고자 한다(Held 2006: 231-232).

숙의민주주의는 사람들의 선호가 고정되어 있다고 가정하고 이를 단순히 합산하거나 직접 참여의 증대만 목표로 하는 방식이 아니다. 이는 자유롭고 평등한 시민들이 자율적으로 참여하는 공적 숙의(public deliberation)를 통해 사실에 근거하고, 미래지향적이며, 타인을 배려하는 집단적 결정을 추구하고자 한다.

공공문제에 대해 개인이 충분한 정보를 습득하지 못하고, 타인과의 충분한 의사소통이나 의견교환이나 토론의 기회를 주어지지 못하여 해당 문제에 대해 충분히 숙고할 시간과 기회가 주어지지 않은 상태에서 내놓는 의견은 옳은 것이라 할 수 없다. 공공문제에 대한 다양한 지식이나 의견을 습득한 후에는 선호가 바뀔 수 있기 때문이다. 숙의민주주의는 참여의 본질과 방식을 개선에 초점을 맞춘 것으로 현재 실천적 차원에서 급속하게 발전하고 있다. 대표적인 학자는 스탠퍼드 대학의 피시킨(J. Fishkin)이다.[28)]

숙의민주주의에 대한 이론적 논의와 규범적 목표, 철학적 토대의 상당 부분은 하버마스(Habermas)가 제공하고 있다. 그는 다른 정치적으로 견해가 물리적 충돌의 방식으로 해결되는 것보다 담론(discourse)을 통해 해결되는 것을 바람직한 것으로 보고, 담론으로 합리적 합의(rational consensus)에 도달하는 것을 이상적인 문제 해결 방법으로 보았다. 그는 공공문제의 공론장에서 서로 다른 견해가 진지한 숙의를 통해 해결되어야 한다고 본 것이다.

숙의민주주의란 '자유롭고 평등한 시민들의 공적 숙의가 정당한 정치적 의사결정이나 자치의 핵심적인 요소라고 생각하는 일군의 견해'라 한다. 숙의는 정보의 공유 및 지식의 공동이용을 통해 복잡한 문제에 대해 이해력을 높일 수 있고, 공적 문제에 대한 참여자들의 이데올로기를 확인할 수 있으며, 숙의는 이데올로기를 넘어 보다 이성적인 판단을 가능하게 해준다. 한마디로 숙의는 최상의 민주적 절차라는 것이다(Held 2006: 237-238).[29)]

28) 피쉬킨은 저서 'Democracy and Deliberation'(1991)를 낸 이후 여러 나라에서 20년 이상 숙의민주주의의 실천방식을 설계해왔다. 그는 스탠퍼드대의 'Center for Deliberative Democracy'의 센터장을 맡고 있다.

29) 정책형성, 결정, 집행, 평가 등 정책과정 전반에 걸친 숙의가 가능하므로 협력적 거버넌스(collaborative governance) 실현 도구로 볼 수 있다

숙의민주주의의 핵심적 요소는 공적 과제에 대한 숙의를 거친 후 참여자의 의견조사이다.[30] 숙의공론조사(deliberative polling)는 미러(mirror: 표본추출에 의한 주민 대표성 확보로 주민 의사 반영)와 필터(filter: 숙의를 거친 후 진정한 공공 의사의 재형성)를 명시적으로 결합한 것이다. 참여자들은 무작위 추출로 선정하여 통계적으로 전체 인민의 미러가 되도록 한 후 이들이 숙의의 과정을 거치게 함으로써 필터된 의사를 제시할 수 있게 하는 것이다(Fishkin 2002: 232). 이는 고전적 직접민주주의의 요소(참가자의 열린 토론)와 대의민주주의 요소(소수 대표자의 숙의에 따른 결정)를 포괄하고 있다. 피시킨은 숙의민주주의의 기원을 고대 아테네의 노모테타이(nomothetai: 입법위원회)에서 찾았다(Fishkin 2019: 113-114).[31]

이러한 숙의공론조사는 정치단위가 커질수록 어려워진다. 국가적인 문제는 그 내용이 매우 복잡하고 또 이해당사자 갈등이 심하여 좌우 이데올로기가 작용할 가능성이 크다. 반면에 지방의 경우 문제의 성격이 덜 복잡하며, 이해관계의 갈등이 적어 합의 도출이 용이하다.

우리나라에서 숙의민주주의를 활용한 예로 세계적으로 알려진 것이 2017년 신고리 5·6호기 공론화이다. 탈원전을 목표로 하던 문재인 정부가 신고리 5·6호기의 건설중단 여부를 시민공론화위원회에 맡긴 것이다.[32] 최근 지방정부 단위에서도 숙의민주주의 방식을 활용하여 정책결정에 반영하려는 시도가 엿보인다. 한 예가 대구시의 '시민원탁회의'이다. 이는 매년 3-4차례 개최되어 2020년 말에는 20차례에 이르고 있다.[33]

주민참여 예산제나 시민원탁회의는 참여민주주의나 숙의민주주의로 나아갈 수 있는 소통과 학습의 장임을 부정할 수 없다. 하지만 이들 제도가 주민들이 체감할 만큼의 뚜렷한 성과를 낸다고 보기는 어렵다. 또, 숙의민주주의의 이름을 도용하는 사례도 없지

30) 숙의 과정은 타인과의 토의를 통해서 진행되기도 하지만, 내적 성찰, 그리고 내적 숙의(deliberation within)라 할 수 있는 자기 자신과의 대화 또한 핵심적 요소이다. 즉 서로 다른 논거와 가치들을 타인과의 토론을 통해 대립시키거나 한 개인이 자신의 내부에서 각각을 서로 대면시킨 후 그러한 대립적 관점들을 사려 깊게 비교하여 설득력의 우위를 판단하는 것이다(임동균 2018: 1-2).

31) 고대 아테네의 입법과정을 보면, 500인회(10개 부족이 50명씩 추첨으로 선발)가 회부한 안건이 민회(6,000명으로 구성)에서 결정되면, 노모테타이(시민 중 무작위로 선출)에서 하루 동안 숙의한 후 법률로서 효력을 갖게 하였다.

32) 먼저 일반 시민 2만 명을 대상으로 전화조사 후, 응답자들을 성·연령·원전건설 재개에 관한 입장에 따라 층화하여 무작위로 500명을 선정한 후 이들이 자료집 및 온라인 자료를 통한 학습과 2박 3일 동안의 합숙 토론으로 숙의를 하도록 하였다. 시민참여단을 대상으로 한 의견조사 결과는 1차에서 4차에 걸쳐 상당한 차이가 있었으며 최종 조사 결과는 문재인 정부의 의도와는 다르게 건설 재개가 59.5%, 건설중단이 40.5%로 건설 재개가 19.0%p 더 많았다.

33) 2015년 12월, '대구광역시 시민원탁회의 운영 및 지원에 관한 조례'를 제정해 이 회의를 지속적으로 개최할 수 있는 제도적 근거를 만들었다. 이 조례에 따르면 의제는 민간위원 위주로 구성된 운영위원회와 시민 300명 이상이 연서하여 추천한 의제 중에서 선정한다. 이 회의에는 회당 300명~500명이 시민이 참여했다. 하지만 대구시 주도로 이루어지는 이 회의는 아직 충분한 숙의나 공정한 공론조사의 방식으로 이루어진다고 보기 어렵다는 지적이 많다.

않다.[34] 아울러 대의민주주의를 훼손한다는 우려로 지방의회가 이들에 대해 부정적인 시각을 갖는 것도 현실적 한계이다. 하지만 이러한 한계에도 불구하고 국가보다 지방이 참여민주주의나 숙의민주주의를 실현하는 단위로 더 적합하다는 사실임에는 틀림이 없다. 이러한 사실은 다음에 살펴보는 중국의 기층민주주의에서 뚜렷이 나타난다.

3. 기층민주주의와 지방자치

중국은 중앙집권적 체제는 헌법에 규정되어 있을 만큼 공산당 일당 독재체제이다. 정무직 공직은 민주주의 국가처럼 선거에 의해 선출되는 것이 아니라 공산당과 각급 정부에서의 오랜 공직 경험과 실적에 따라 선임하는 메리토크라시(meritocracy)이다.[35]

이러한 중국이 1990년대 이후 중앙집권적 계층체제를 완화하는 조치를 시행하기 시작하였다. 정치체제 최상위층은 메리토크라시 방식을 그대로 유지하고, 중간계층은 중앙-지방정부의 실험공간으로 두지만, 최하층 즉 기민층은 그 대표자를 주민이 직접 선출하도록 하는 제도를 도입한 것이다(Bell, 2015).[36]

기층민주주의는 현대 중국에서는 향촌자치의 형태로 나타났는데 인민공사 제도가 붕괴한 이후 그에 대한 반발로 잉태된 것이다. 1980년대 이후 성(省)별 자치조직이라 할 농촌의 '촌민위원회', 도시지역의 '거민위원회'가 구성되었고 그 대표자들은 직접 선거로 선출되었다. 1990년대까지 80만 개의 위원회가 만들어졌는데, 투표율 자체도 90% 이상으로 나타났다. 특히 지금까지도 안팎의 비판이 끊이지 않는 1989년 천안문 사태 이후에는, 이러한 위원회의 선거 과정에 대하여 국제기구 등의 감시를 자청하면서 관리한 결과 공정성에 대한 비판도 예전과는 달리 많지 않다고 평가된다(이시철 2020).

기층민주주의는 중국에서 악화되고 있는 사회경제적 문제를 민주화를 통해서 기층민에게 정치적 책임으로 돌리고자 하는 것이다. 사회경제적 불평등과 서서히 감소하는 경제성장률, 눈높이가 높아진 인민들의 더 나은 삶에 대한 요구, 다양한 이익집단 간의 갈등 해결, 그와 동시에 확보해야 하는 정부 정책의 성과 정당성(performance legitimacy)

34) '대구경북행정통합공론화위원회'가 그 예라고 할 수 있다. 2019년 말 시도지사가 전격적으로 추진을 결정한 사안에 대한 찬성 여론을 조성하기 위하여 2020년 9월에 발족한 공론화위원회는 그 활동이 '공론화'가 아니라는 점에서 사실상 '추진위원회'라 비판을 받고 있다. 이러한 가운데 시도민의 여론이 악화되자, 당초 4월 말에 예정했던 '숙의형 공론화'를 취소하였다.

35) 싱가포르의 정치체제도 메리토크라시인데 형식적으로는 선거민주주의 체제이지만 실질적으로는 1당 독재를 유지하는 가운데 뛰어난 품성과 능력을 지닌 정치인과 고위공직자를 요구하며, 그들에 대한 도덕적 기준도 굉장히 높다.

36) Bell(2015)은 중국의 정치사회체제에 주목하여 이른바 '중국 모델'(China Model)을 강조하는 가운데, 중국에서 고위 관료나 정치인의 양성이라는 측면에서 고유의 메리토크라시(현능주의)를 실현하고 있다고 한다.

문제를 수 천 년 지속되어 온 관료제의 하향적 방식에만 맡기는 것이 더 이상 어렵게 되었기 때문이다. 그럼에도 기층민주주의는 국가보다 지방이 민주주의 적합한 단위라는 것을 단적으로 보여주는 예라고 할 것이다.

V. 맺음말

오늘날 우리는 민주주의를 바람직하고 또 불가피한 정치체제라고 여기지만 세계 역사의 흐름에서 보면 민주주의의 흔적은 드물다. 민주주의는 매우 한정된 공간과 시점에만 존재하였기 때문이다. 사실 오랜 기간 군주제의 치하에서 사람들은 민주주의를 바람직한 정치체제로, 또는 가능한 정치체제로 생각하지도 않았다. 이러한 가운데에서도 민주주의 이론은 고대 아테네에서부터 현대 유럽과 미국으로 발전해 왔다.[37] 그리고 민주주의 이론의 근거에는 국가가 아니라 지방이 있다.

아리스토텔레스는 '정치적 동물'로서 시민은 공직을 맡아 통치하는 통치자인 동시에 통치자의 지배를 받는 존재라 하면서 폴리스 일을 시민이 직접 담당하는 민주주의를 주장하였다. 루소는 일반의사의 형성이 가능한 그의 고향 제네바 같은 작은 정치단위에서의 직접민주주의를 주장하면서 대표민주제를 일종의 귀족제라고 하였다. 제퍼슨은 자영농민들이 진정한 자유민이라고 하면서 풀뿌리 민주주의를 제창하였다. 토크빌은 타운십의 자치를 인민주권의 표상이라 하면서 타운미팅과 자유와의 관계는 초등학교와 학문과의 관계와 같다고 하였다.

반면, 밀의 대의민주주의는 지식의 집중, 실행의 분산이라는 엘리트주의에 입각한 것으로 지방을 경시한다. 랭그로드는 우선 지방자치와 민주주의는 인과관계가 없다고 보고 평등민주주의 실현되면 지방자치가 사라질 것이라 하였다. 베버와 슘페터의 엘리트 경쟁 민주주의는 중앙의 지배를 당연시한다.

참여민주주의는 대의민주주의를 극복하기 위한 것으로 지방에서 먼저 나타났던 것으로 1960년대 이후 진보 학자들에 의해 이론화되었다. 현대사회의 정치적 참여의 결함을

37) 브라이스(Bryce) 경은 명저 〈현대 민주주의 *Modern Democracy*〉(1921)에서 "(인민의) 작은 공동체라는 민주주의의 원천이 되는 샘의 물줄기는 바위틈에서 나타났다가 때로는 길을 완전히 잃기도 하고, 때로는 지하로 흐르다가 마침내 그 모습을 온전하게 드러내 보인다. 이는 인민에 의한 정부가 새로운 것이 아니고 많은 나라에서 사람들의 정치적 본능의 표현이라는 것을 보여준다(1권: 78~79)"라고 하였다. 그가 '정치적 본능의 표현'으로 표현한 지방자치는 분명히 민주주의의 요체이다. 중앙 권력의 힘에 밀려 지방자치가 잠복할 수도 있지만, 본능적으로 지방자치는 되살아난다는 것이다.

극복하기 위해 1990년 이후에는 숙의형 공론화를 중심으로 하는 숙의민주주의가 바람을 일으키고 있다. 중앙집권 체제인 중국에서도 1990년대 촌민위원회와 거민위원회에 직접 선거 제도를 도입하였다. 참여민주주의나 숙의민주주의, 기층민주주의 모두 민주주의는 국가 수준보다 지방에서 더 작동함을 볼 수 있다.

지방자치는 역사적으로 민주주의의 뿌리이며, 민주주의의 교육장인 동시에 민주주의의 방파제이며, 앞으로도 좋은 민주주의의 산실이다. 산업화와 도시화로 인해 전통적인 소규모 지역공동체 자치는 점차 대규모 도시자치로 변모하고 있다. 이러한 상황에서는 대의민주주의가 현실적인 선택이 될 수밖에 없다. 이러한 현실에서 대의제를 보완하기 위해서는 참여 및 숙의민주주의를 더욱 발전시켜야 할 것이다.

우리나라에서는 지방자치의 부활과 더불어 평화적인 정권교체가 이루어져 왔다. 하지만 30년이 넘는 동안 우리의 민주주의는 아직 '선거민주주의'에 머물러 있는 수준이다. 민주적인 방식으로 정권이 교체되기는 하지만, 정권의 말기에 가까워지면 민주적 제도와 절차는 심하게 훼손되어 왔다.[38] 사실 우리 민주주의는 아직도 안정된 제도라고 보기 어려운데, 그 이면에는 중앙에 과도하게 집중된 권력이 있음을 부인하기 어렵다. 하향적 민주주의보다 상향적 민주주의가 더 안정적이다. 주민들과 가까운 지역공동체에 더 큰 권력을 부여하는 것이 안정된 민주주의를 발전시키는 길임에 틀림이 없다.

38) 권력남용과 부정·부패는 보수정권이나 진보정권 가릴 것 없이 모두 마찬가지인 듯하다.

【참고문헌】

김석태.(2019). 〈지방자치 철학자들: 그리고 한국의 지방자치〉. 한국학술정보.

김정희.(2019). 대구시민원탁회의를 통해 본 지방정부의 숙의민주주의 연구. 〈대구경북연구〉. 18(1): 89-114.

안성호.(2016). 〈왜 분권국가인가 -리바이어던에서 자치공동체로-〉. 박영사.

이문기.(2012). 중국의 기층선거 : 선거 민주주의인가 선거 권위주의인가. 〈세계지역연구논총〉. 30(3). 37-68.

이시철.(2020). 메리토크라시, 현대적 쟁점. 〈한국행정연구원 공공리더십 세미나 자료〉

임동균.(2018). 동아시아의 새로운 민주주의: 숙의 민주주의의 현황과 미래. *Asian Regional Review DiverseAsia.* 1(2): 1-9.

크릭, 버나드 (저), 이혜인 (역).(2018). 〈민주주의를 위한 아주 짧은 안내서〉. 스임밴드.

Aristotle.(BCE 335-323). Translated by T. A. Sinclair and revised by Trevor J. Saunders(1992). *The Politics*. Penguin Books.

Bell, Daniel A.(2015). *The China Model: Political Meritocracy and the Limits of Democracy*. Princeton: Princeton University Press.

Bryce, James.(1921). *Modern Democracy.* vol. 1. chapter Ⅶ. (oll. libertyfund.org/titles/2084).

Dahl, Robert A. and Edward R. Tufte.(1973). *Size and Democracy*. CA: Stanford University Press.

Dahl, Robert, et al. ed.(2003). *The Democracy Sourcebook*. The MIT Press.

Daniel Ziblat & Steven Levitsky(2018). *How Democracies Die*. Broadway Books.

Elliott, John E.(1994). Joseph A. Schumpeter and The Theory of Democracy. *Review of Social Economy*. 52(4): 280-300.

Fukuyama, Francis.(2018). *Identity The Demand for Dignity and the Politics of Resentment.* Farrar Straus & Giroux.

Fishkin, James S. (1991). Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform. New Haven: Yale University Press.

Fishkin, James S. (2002). Deliberative Democracy. Robert L. Simon ed. *The Blackwell Guide to Social and Political Philosophy*. Blackwell Publishers Ltd. 225-242.

Fishkin, James S. and Robert C Luskin.(2005). Experimenting with a Democratic Ideal: Deliberative Polling and Public Opinion. *Acta Politica* 40: 284-298.

Fishkin James.(2019). Democracy When the People Are Thinking: Deliberation and Democratic Renewal. *Proceedings of the American Philosophical Society.* 163(2): 108-121.

Held, David.(2006). *Models of Democracy*. 3rd ed. Stanford University Press.

Mackie, Gerry(2009) Schumpeter's Leadership Democracy. *Political Theory*. 37(1): 128-153.

Madison, James.(1787). The Federalist Paper X, in Isaac Kramnick(1987) ed. *The Federalist Papers*. Penguin Books. 122-128.

Mill, John S.(1861). *Considerations on Representative Government.* Grindl Press.

Langrod, Georges.(1953). Local Government and Democracy. *Public Administration*. 31(1): 25-34.

Rousseau, Jean-Jacques.(1762). Translated and Introduced by Maurice Cranston(1968). *Social Contract.* Penguin Books.

Schumpter, Joseph.(1942). *Capitalism, Socialism, and Democracy*. in Dahl, Robert, et al. ed.(2003). *The Democracy Sourcebook*.

Sharpe, L. J.(1970). Theories and Values of Local Government. *Political Studies*. 18(2): 153-174.

Syed, Anwar H.(1966). *The political theory of American local government.* NY: Random House.

Thomas, J. J. R.(1984). Weber and Direct Democracy. *The British Journal of Sociology*. 35(2): 216-240

Tocqueville, Alexis de.(1835, 1840). *Democracy in America*. Bevan G.(2003) (역) Penguin Classics.

Tocqueville, Alexis de.(1856). *The Old Regime and the Revolution*. Bevan G.(2003). (역) Penguin Classics.

Zimmerman, Josheph F.(1997). The Recall: Tribunal of the People. Praeger.

KIPA
공공리더십 세미나

민주주의 모델의 진화와 지방자치: 시대와 사상, 이론과 실제

토 론

토론 1 | 박 광 국 (가톨릭대학교 교수)

토론 2 | 박 기 관 (상지대학교 교수)

토론 3 | 탁 현 우 (한국행정연구원 부연구위원)

한국행정연구원
Korea Institute of Public Administration

토 론 1

박 광 국 (가톨릭대학교 교수)

김석태 명예교수님께서 발표하신 “민주주의 모델의 진화와 지방자치: 시대와 사상, 이론과 실제” 논문은 30년이 지난 지금까지 아직도 제도화의 단계를 밟지 못하고 있는 우리나라의 지방자치에 내재하는 근본 문제점을 사상적으로 진단하고 거기에 의거해 처방을 내리고 있다는 점에서 큰 의의가 있다고 본다.

본 토론문에서는 크게 3 파트로 나누어 논지를 전개해 보고자 한다. 첫째, 지방자치는 왜 필요한가? 둘째, 지방자치의 활성화를 저해하는 요인들은 무엇인가? 끝으로, 중앙정부와 지방정부가 주민행복을 위해 상호 공존할 수 있는 방안은 무엇인가?

1. 지방자치를 위한 이론적 논거

1945년 해방 직후 전 세계에서 인도 다음으로 빈국이었던 우리나라가 2020년 1조 달러를 달성하면서 세계 무역규모 10위의 경제대국으로 부상했다. 지난 70여년 간 눈부신 경제성장을 이룩하면서 우리나라의 행정도 그에 걸맞게 선진행정으로 이행해야만 진정한 선진국으로의 도약을 이루어낼 수 있다고 본다. 지방자치에 대한 하나의 이론적 근거는 1982년에 Hersey & Blanchard가 제시한 리더십에 대한 생활주기 이론에서 찾아볼 수 있다.

이들에 의하면. 국민 혹은 주민들이 미성숙한 상태에서 성숙한 상태로 이행할수록 리더십 행태는 그 상황에 걸맞게 패러다임을 전환하지 않으면 높은 성과를 달성할 수 없다는 것이다. 구체적으로 보면, 국민(주민)들이 아주 미성숙한 상태에서는 지시형(telling) 리더십이 바람직하지만 국민(주민)들의 성숙도가 높아질수록 설득형(selling)에서 참여형

(participating)으로 이행해야 하며, 최종적으로 가장 성숙한 상태에서는 완전한 위임형(delegating)으로 가야 한다는 것이다. 이를 지방자치에 적용해 보았을 때, 우리나라는 최소한 참여형 리더십으로 이행했어야 함에도 불구하고 실제로는 설득형과 참여형 사이의 어중간한 상태에 머물러 있다고 볼 수 있다. 왜냐하면 1991년에 전격적으로 지방자치가 도입되어 실시되었지만 30년이 지난 지금까지도 선진국들이 경험하고 있는 진정한 수준의 지방자치로 이행했는가에 대해서 많은 전문가들이 부정적 견해를 가지고 있다.

또 다른 이론적 논거는 2012년에 Salge & Vera의 논문에서 주장한 공급자가 아닌 수요자 중심의 혁신활동이 일어날 때 공공서비스의 질은 향상될 수 있다는 것이다. 즉, 공급자인 공무원의 관점이 아니라 수요자인 국민 혹은 주민의 관점에서 혁신 활동이 이루어질 때 비로소 공공서비스의 질은 제고될 수 있다는 것이다. 반대로 공급자인 공무원의 관점에서 혁신활동은 많이 하면 할수록 공공서비스 질은 떨어진다는 것이다. 이들 이론에 근거해서 보면, 지방정부야말로 그 지역주민과 가장 가까운 거리에 있기 때문에 중앙정부보다는 지방정부가 국민(주민)의 진정한 수요를 정확하게 파악할 가능성이 더 높다고 볼 수 있다.

2. 지방자치를 저해하는 요인들

1) 중앙정치인이나 중앙 관료들의 지방자치에 대한 부정적 인식

중앙정치인이나 중앙관료들은 지방정부의 역량을 낮게 평가하거나 아니면 지방정부간 역량 편차가 너무 심하기 때문에 정책집행에 있어서 비효율성이 나타날 수 있다고 우려한다. 이는 마치 어린아이가 수영을 못한다고 해서 수영장에 집어넣지 않는 것과 같다. 처음에 수영장에서 어린아이는 수영미숙으로 많은 시행착오를 하겠지만 시간이 지나면 능숙한 수영을 하게 될 것이다. 지방정부에 많은 권한을 넘겨주고 수많은 시행착오를 지켜 보아주는 중앙정치인이나 중앙 관료들의 인내가 필요하다.

2) ‘큰 것은 좋다’라는 사대주의 문화

조선시대부터 우리는 중국을 종주국으로 섬기는 사대주의 문화가 뿌리깊이 박혀 있는

데 아직도 그 잔재가 남아있다. '사람은 서울로 보내고, 말은 제주도로 보내라'는 속담이 있듯이 우리의 무의식에 아직도 이런 생각이 잠재되어 있다. 이제부터라도 위계적 사고를 버리고 수평적, 관계적 사고에 익숙해질 필요가 있다.

3) 진정한 민주주의 교육의 부재

풀뿌리 민주주의가 뿌리내리기 위해서는 민주주의의 요람인 유럽이나 미국처럼 학부 과정에 정치학을 필수과목으로 지정해 철저한 민주주의 교육을 받게 하는 것이 중요하다. 하지만 우리나라는 지난 시절 군사정권의 영향으로 정치학과는 폐지되거나 신설이 어렵게 되고 그 대신 국제관계학과가 기형적으로 비대한 구조를 갖고 있다. 미국 유학 시절, 미국 대학생들이 필수과목인 정치학 과목에서 기준 이상의 학점을 충족하지 못해 졸업을 못하는 것을 보고 민주 시민으로서의 교육이 절대적으로 필요하다는 것을 실감했다.

4) 정치판(politics)은 있되 정치(the political)는 없는 현대 정치

김 교수님이 주장하듯이, 그리스의 아테네 민주정치가 가능했던 것은 시민들이 일정 시간을 공적 문제에 할애했다는 것이다. 한나 아렌트도 「인간의 조건」에서 노동, 작업, 행위를 언급하면서 민주주의가 뿌리내리기 위해서는 바로 정치행위가 가장 중요하다고 보았다. 현상학의 창시자인 에드문트 후설이 언급했듯이, 일반 대중의 무관심속에 현대정치에서는 정치꾼들만 난무하는 정치판(politics)만 있지 진정한 정치(the political)는 실종되었다.

5) 지방정부의 자주조직권, 자주재정권 제약

지방자치가 활성화되는데 있어 전제조건은 스스로 그 지역 실정에 맞는 맞춤형 조직을 설계하고 이를 뒷받침할 수 있는 재정적 여력을 가져야 한다. 하지만 현대 지방자치단체의 조직, 인사권은 행안부에 의해 많은 제약을 받고 있고, 자주재정권 역시 국세의 비율에 비해 지방세의 비율이 너무 낮아 진정한 지방자치를 펼치는데 많은 한계가 있다. 앞으로 과감하게 자주조직·인사권·재정권을 확대하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다.

3. 지방자치 활성화 방안

앞 절에서 언급한 5가지 부정적 요인을 극복하는 것에 더하여 아래의 제언 2가지를 덧붙이고자 한다.

1) 이항 대립 사고의 극복

플라톤 철학 이후 철학사에서는 남과 여의 구분, 중앙과 지방의 구분, 동, 서양의 구분 등 이분법적 사고가 지배적이었다. 하지만 현대 철학에서는 이러한 구분을 지양하고 관계 혹은 사이(between)의 철학에 초점을 맞추고 있다. 중앙과 지방을 이분법적으로 구분하기 보다는 이들 간의 관계가 어떻게 설정되는 것이 바람직한가를 고민해야 한다. 그리고 이 관계도 고착된 것으로 보지 않고 끊임없이 유동하는 유연한 것으로 파악할 때만이 진정한 변화가 일어날 수 있다.

2) 협력적 거버넌스 구조

중앙과 지방이 우리나라가 직면한 행정 난제를 풀기 위해 머리를 맞대고 집단지성을 발휘해 효과적 해결책을 모색하는 것이 중요하다. 더 이상 위계적 사고에 의지해서는 격변하는 환경에 능동적으로 대응하는 것은 불가능하다는 것을 중앙정부와 지방정부 모두가 인식해야 한다. 수평적 관계에 입각한 협력적 파트너십 구축만이 국민(주민)행복을 실현하는 지름길이라고 본다.

토 론 2

박 기 관 (상지대학교 교수)

민주주의 모델의 진화과정을 직접민주주의, 대의민주주의, 참여민주주의 및 숙의민주주의로 나눈 후, 그 진화과정에서 민주주의와 지방자치의 관련성을 논리적으로 설명하고 있음. 뿐만 아니라 대의민주제의 극복을 위한 참여 및 숙의민주주의를 발전시키기 위해서는 지방분권의 확대는 물론 작은 규모의 지방정부가 필요하고, 민주주의는 국가보다 지방에서 더 번성한다는 사실과 함께 주민들과 가까운 지역공동체의 더 많은 권력부여 향후 민주주의 발전을 촉진시킬 것이라는 서술적 논증에 깊이 공감함

p.7의 밀(Mill)이 지방이나 지방자치 또는 자치권을 인정하지 않았고, 특히 지방정부의 존재는 오직 중앙정부의 편의를 위한 것으로만 생각했다고 기술하고 있음. 하지만 밀의 1861년의 저서 Consideration on Representative Government에서 지방정부를 옹호하는 주장을 여러 차례 반복하고 있음이 발견됨. 즉 밀의 입장은 두 가지로 요약 되는데, 우선, 정치와 행정과정에 참여의 기회를 확대하고, 시민들을 교육할 역량을 제공하기 때문에 지방의 정치기구들은 민주적 정부체제에 있어서 필수적인 요소로 봄. 다음으로, 지방의 정치기구들은 지방에 대한 이해와 지식이 풍부하고 서비스공급에 대한 감독능력이 탁월하여 효율적이고 효과적인 서비스 공급을 가능하게 할 것이므로 지방행정의 자율성을 확대하는 것이 바람직하다고 봄. 한마디로 밀(Mill)은 지방문제를 세부적으로 관리함에 있어서는 중앙정부보다 지방정부가 더 낫다고 결론짓고 있음(Mill, 1911, 2357; 지병문: 24에서 재인용). 아울러 밀(Mill)은 토그빌(Tocqueville)과 마찬가지로 지방정부의 정당성을 옹호하였으며, 지방정부가 정치교육의 기능을 수행하고 협동정신을 고양하는 독특한 환경을 조성한다고 주장하였음.

지방자치는 국가의 정치적 통일성을 전제로 하면서, 중앙집권적 절대군주에 맞서 주민의 동의에 입각하는 통치구조(즉, 의회제·권력분립제)를 형성함과 아울러 지방행정을 그 주민의 동의에 기초하여 수행하고자 하는 데에서 형성되었음. 따라서 지방자치제는 민주주의와 필연적 결합관계를 지님. 하지만 이렇게 지방자치와 민주주의와 관계를 인정하는 주장도 있지만, 양자를 부정하는 주장도 있음.

부정하는 대표적 학자는 랭그로드 인데, 그는 중앙집권화가 민주주의를 위해 바람직하다는 견해를 피력함. 즉 지방자치는 민주주의의 필수적 요건으로 기능하기보다는 역사적으로 정치적 분파, 지역적인 소수연고자, 반민주적 억압계층을 위한 요새 역할을 해왔다는 것임. 이념적으로도 민주주의는 평등이나 다수결, 통합을 원리로 하는데 반해 지방자치는 차별화와 개별화, 구획을 이념으로 하여 서로 대립된다고 주장했음

반면, 긍정하는 대표적 학자는 팬더브릭(1954)인데, 민주주의를 통합보다는 다양성의 측면에서 규정하고, 지방자치는 민주주의를 구현하는 데 순기능적이라고 주장함. 그에 있어서 지방정부는 개인이 자신의 수요를 표출하고 실제 정치를 습득하는데 필요한 것이었음. 민주주의는 다수결의 원칙, 정치적·사회적 평등, 획일적인 기준과 획일적 공급만을 의미하는 것은 아님. 팬더브릭은 남의 의견을 인정하고 관용하며 현실의 정치기술을 배우는 것은 지역사회 내부의 문제해결을 위해 필수 불가결한 것이었기 때문에, 참여가 민주주의의 핵심요소라고 주장함. 더욱이 그는 지방문제를 민주주의 방식으로 처리하지 않는 국가를 민주국가라고 말할 수 있는지 의심스럽다고 주장하였고, 지방의 자치정부는 민주주의의 중요한 덕목을 가르치며, 자신과 남의 주장의 정당성을 인정할 수 있음(panter-Brick, 1954)을 볼 때 오늘날의 한국의 상황에 시사하는 바가 큼

▢ p.10의 정당공천제 폐지에 대하여

정당은 대의민주주의의 핵심적인 기능을 수행하며, 정당공천제는 책임정치를 실현을 통해 풀뿌리 민주주의를 공고히 할 수 있음. 아마 정당제를 유지하고 있는 나라에서 지방선거에 대한 정당공천제는 당연할지 모름. 하지만 지금까지 지방선거에서 보여 준 정당공천제의 결과는 순기능보다는 역기능이 더 많았음.

지금까지 우리의 지방선거 과정에서 나타난 결과는 지역주민에 기초한 지방정치가 실종되고 중앙정치의 논리에 좌우되어 왔음. 거대정당들이 자신의 이익을 위해 지방선거제도를 그들의 정치적 이해관계에 따라 맞추었다고 할 수 있음. 따라서 거대 정당의 중

앙정치 예속화와 지역주의 고착화는 지방정치의 분권화와 다양성을 훼손시켰음. 지방정치에서 선거를 통한 건전한 경쟁의 정치문화를 조성하는 것은 지방자치 발전에 중요한 문제임. 이제 기초지방선거에서의 정당공천폐지는 시대적 요청이라 할 수 있음.

□ 주민자치의 필요성과 주민주권 강화

주민자치는 민주주의 기본으로 참여와 숙의에 기초한 풀뿌리 민주주의임. 이에 따라 주민자치는 지역의 주민들과 공공문제의 다양한 이해관계자들의 공동의 학습의 장이 되어야 함. 또한 지역내 존재하는 공공문제의 이해관계를 둘러싼 갈등의 조정과 해결을 위한 훈련의 장이기도 함.

현재의 시도와 같은 광역자치단체뿐만 아니라 시군자치구와 같은 기초지방자치단체에서도 국민주권은 일상적으로 체험하기 어려움. 현재의 기초단위나 광역단위에서는 지방사무를 주민이 직접결정하고 처리하기에는 규모가 지나치게 큼. 이에 국민주권을 실현하기 위해서는 주민들이 자신들의 문제를 직접 결정할 수 있는 보다 작은 생활공간을 보장해야 할 필요성이 있음. 즉 국민주권을 국가차원이나 시·도나 시·군·구 단위에서 직접 실현하는 것은 현실적으로 어려움. 주민들이 자신의 문제를 직접 결정하고 책임지는 국민주권의 실현은 좁은 공간인 마을단위에서 가능함. 따라서 풀뿌리 지방자치를 실현하기 위해서는 선진국처럼 읍면동 단위에서 마을자치를 도입해야 할 필요성이 있음. 스위스, 미국, 북유럽 등에서 이미 검증된 마을자치를 제대로 도입해 발전시키는 차원에서 전통적인 읍·면 자치단체를 재도입하는 것도 고려할 필요가 있음.

▢ 대의민주제의 위기에 대한 고민

대의민주제의 문제는 얼마나 시민의 의사를 정치의사결정과정에 제대로 반영시켜 진정한 시민을 위한 정치형태가 되고 있는가 일 것임. 하지만 시민은 대표를 선출하거나 중요 공공문제 결정에 대한 투표행위 외에는 정치과정에 별 영향력을 행사하지 못하고 있음. 역시 시민의 대표인 입법부가 시민을 대신해 시민의 의사를 정치의사결정과정에 충분히 반영하지 못하고 있다는데 그 문제는 더함. 이와 관련해서는 대의제 불신에 입각하여 직접민주제를 강화하는 쪽으로만 생각하는 것이 아닌 대의제 한계를 보완하는 차원에서 시민의 의사를 직접 지방정부의 의사결정과정에 반영하는 다양한 방법을 고려해야 할 필요성이 있을 것임.

토 론 3

탁 현 우 (한국행정연구원 부연구위원)

민주주의라는 말이 시대의 화두로 떠오르고, 다양한 주민참여의 기제들이 속속 도입되고 있는 상황에서 행정학을 연구하는 사람으로 많은 관심을 가지고 있던 주제입니다. 다만, 관련 분야의 글을 심도 있게 접할 경험이 없었는데, 발제문을 통해 지방자치, 참여민주주의, 숙의민주주의, 대의민주주의와 같은 개념에 한 걸음 다가갈 수 있었던 좋은 기회가 되었습니다. 직접민주주의와 대의민주주의의 역사적 주요 인물과 그들의 주장을 명확히 정리해 주셔서 많은 도움이 되었습니다.

이 글을 읽으면서, 그리고 그 전부터도 제가 가졌던 문제의식은 '직접민주주의가 (실제로) 가능한 것인가?'하는 것입니다. "사람은 정치적 동물로서 폴리스 정치에 참여하는 것이 권리인 동시에 의무라고 하였다. 그리고 이것이 가능한 공간은 국가같이 규모가 큰 곳이 아니라 폴리스와 같이 작은 것"이라는 말에서, 아리스토텔레스는 정치가 가능한 공간은 작은 단위의 공간이어야 한다고 말하고 있습니다. 또한, 제퍼슨의 풀뿌리 민주주의에서도 언급하신 것처럼 워드(ward)라는 5~6평방 마일로 다시 나눈 작은 규모의 카운티는 그 워드 미팅에 모인 사람들이 서로를 알 수 있고 개별적으로 접촉할 수 있을 정도로 작은 규모여야 한다고 말하고 있습니다. 즉, 직접민주주의의 전제조건은 작은 공간과 참여가 언제든지 가능할 것 등이 있고, 참여자 각자가 말할 수 있어야 한다는 것이 중요한 전제조건이라고 생각합니다. 그래서 지방자치와 민주주의가 더 가까운 개념이라는 점을 이해할 수 있었습니다. 다만, 최근 도입되고 있는 많은 직접민주주의를 표방한 제도들이 국가차원에서 이루어지고 있다는 점은 고민해봐야 할 것 같습니다. 온라인 채널을 통해 이루어지는 정치참여가 직접민주주의이고 20만명 이상의 동의를 받으면 대중이 관심을 가진 아젠다로 논의의 수면에 오르는 방식은 직접민주주의라기 보다는 해당 이

슈에 동의하는 집단의 영향력이 발휘될 수 있게 하는 방식이지 원론적인 주민참여에 의한 직접민주주의라고 보기 어렵다고 생각됩니다. 비슷한 예로 주민참여예산제도가 있습니다. 이 제도는 시군구 수준에서 주로 이루어지고 있으나, 국가차원의 국민참여예산제도도 운영되고 있습니다. 국민 개개인의 의견이 반영되지 못할 바에는 선거를 통해 정당성을 부여받은 대리인이 의사결정을 하는 것이 옳은 것은 아닐까, 참여라는 개념을 적용하고 있으나 실제로는 참여가 이루어지고 있지 못한 것은 아닐까라는 의문도 듭니다.

개인의 의사결정과 집단의 의사결정은 차이가 있습니다. 개인의 의사결정은 본인이 결정하고 책임도 본인이 집니다. 집단의 의사결정은 내가 원하는 바대로 결정이 되지 않을 수 있고, 그 과정에서 개개인의 주장을 듣고 논의하는 과정이 필요합니다. 그 결과에도 합의가 이루어지지 않는 경우 다수결을 통해 의사결정이 이루어지게 됩니다. 이 경우 끝까지 다수결에 의한 의사결정에 동의하지 않는 개인이 있을 수도 있으나, 그 결정으로 인한 혜택과 피해는 모두가 영향을 받습니다. 이러한 상황에서 가장 좋은 경우는 개인의 의견이 의사결정에 충분히 반영되도록 하는 것이고, 집단의 의사결정이 이루어질 것이라면 집단에 속한 개개인의 의견이 동등하게 반영되어 가장 많은 사람이 동의하는 방향으로 의사결정을 하는 것이라고 생각합니다. 전자에 해당하는 것이 직접민주주의일 것이고, 후자에 해당하는 것은 국민투표와 같은 직접민주주의나 대의민주주의에 가까울 것입니다.

발제문에서 직접민주주의를 설명하면서 가장 중요한 전제로 제시하고 있는 것이 공간적 범위입니다. 참여자들 간에 충분히 의견의 교류가 이루어질 수 있고, 서로를 잘 알 수 있는 정도의 범위라고 제시되고 있습니다. 오늘날 이러한 전제가 지켜질 수 있는 공간적 범위가 존재할까 하는 의문이 들었습니다. 아마도 아파트 한 동 정도가 적당한 범위일 거라고 생각되는데 통/반 정도의 크기일 것 같습니다. 하지만, 또 하나 고려되어야 하는 것은 정적인 공간과 함께 동적인 공간의 개념입니다. '바쁘다 바빠 현대사회'로 희화화 되는 것과 같이 우리는 하루동안 한 공간에 계속 멈춰 있는 생활을 하지 않습니다. 즉, 주소지와 거주지가 다를 수 있고 주 생활공간이 다를 수 있습니다. 생각할 수 있는 가장 작은 공간의 직접민주주의를 생각하더라도 그 공간에 있는 사람은 법적인 주소를 가진 사람, 잠시 거주하고 있는 사람, 일 때문에 생활하고 있는 사람, 가족을 돌보기 위해 하루 중 혹은 일주일 중 일부를 머무는 사람 등 다양합니다. 해당 공간의 문제를 해결하기 위해 참여를 통한 의사결정을 한다면 어떤 기준으로 참여자를 선정할 것인지 고

민이 됩니다. 과거와 같이 농경사회에서는 한 공간에 태어나서부터 죽을 때까지 거의 이동하지 않고 생활합니다. 주소지가 거주지이고 정주공간이고 생활공간입니다. 이 경우 가장 작은 단위의 직접민주주의가 작동할 수 있을 개연성이 높습니다. 요즘은 태어나서 죽을 때까지 한 공간에서 생활하는 경우는 거의 없습니다. 학교, 직장, 육아, 교육, 취미 등 다양한 이유로 수차례 이사를 경험하는 경우가 대부분입니다. 세입자라면 2년에 한 번씩 주소를 옮기기도 하고, 1인 가구가 많아진 지금은 거주지의 이동이 더욱 빈번합니다. 그리고 주소지와 실제 거주지나 생활지도 다른 경우가 많습니다. 이런 상황에서 본인이 거주하는 지역의 문제를 참여로 해결하라고 할 때, '나는 잠깐 여기에 살고 있을 뿐인데,'라는 사람이 많다면 이들에 의해 직접참여로 해결된 지역문제는 제대로 해결된 것인가 의문이 생길 수 밖에 없습니다. 즉, 주민(참여자)의 범위를 어떻게 설정하고 참여를 보장할 것인가가 문제의 핵심이 될 것입니다.

대의민주주의는 대표성의 문제와 맞닿아 있다고 생각합니다. 집단의 문제를 해결해야 할 때, 내 의견을 관철시킬 수 없다면 최소한 다른 사람과 동등한 수준의 영향력을 행사할 수 있어야 한다는 점이 중요한 것 같습니다. 이러한 점에서 투표율 혹은 연령별 투표율에 따라 의사결정이 바뀌는 현재의 구조는 문제가 있습니다. 이는 통계학에서 모집단의 특성을 가장 잘 반영하는 표본집단을 선택할 때 어떻게 하는가를 보면 알 수 있습니다. 전수조사를 하지 못하는 상황이라면, 무작위 추출을 통해 모집단 중 일부를 선택합니다. 만약 무작위 추출이 아니라 어떤 요인에 의해 특정 성향의 샘플이 더 많이 추출되면, 그리고 그 요인이 무엇인지를 알지 못하면, 그 결과는 어떠한 사후적인 통계기법을 활용한다고 하더라도 모집단을 대표하지 못하게 됩니다. 세대 간 투표율이 선거의 결과에 영향을 미치는 현재의 상황은 특정 성향을 가진 집단의 의견이 과다하게 반영되는 구조라는 의미입니다. 직접민주주의로 흔히 분류되는 청와대 게시판 같은 온라인 민원 채널도 마찬가지로 특정 성향이 과다 반영되는 문제를 가질 수 있다고 생각합니다. 즉, 어떻게 무작위 추출에 가까운 형태로 만들 것인가 하는 것이 핵심이라고 하겠습니다. 가장 현실적인 방법은 투표율을 높이는 것이 될 것입니다. 이러한 대의민주주의의 문제를 해결하는 방식으로 숙의민주주의를 이야기할 수 있을 것 같습니다. 발제문에 따르면 숙의민주주의의 핵심요소는 공적 과제에 대한 숙의를 거친 후 참여자의 의견조사를 하는 것으로, 숙의공론조사(deliberative polling)는 미러(mirror: 표본추출에 의한 주민 대표성 확보로 주민 의사 반영)와 필터(filter: 숙의를 거친 후 진정한 공공 의사의 재형성)를

명시적으로 결합한 형태입니다. 저는 여기서 '미러'의 무작위 추출이 눈에 들어왔습니다. 결국 전수가 숙의를 할 수 없으니, 전체를 대표할 수 있는 일부를 뽑아 이들이 논의과정에서 어떻게 의견을 수렴해 가고, 어떤 쟁점이 나타나는가를 확인하는 것이 중요하다는 점 때문입니다. 여기에서 하나 더 중요한 점은 공론조사의 기한을 정해 놓고 시작하는 것이 바람직한가라는 점입니다. 충분한 숙의가 목적인데, 결국 다수결로 결정하게 되면 오히려 갈등의 증폭만 나타날 수 있을 것이라는 우려가 생깁니다.

어떤 제도도 완벽할 수는 없다고 생각합니다. 요즘 우리는 민주주의 2.0 혹은 수정민주주의의 과정에 있는 것은 아닌가 하는 생각이 듭니다. 발제자의 말씀처럼 인간의 역사에서 민주주의의 흔적은 드물며, 민주주의는 매우 한정된 공간과 시점에만 존재하였다는 말과 같이 실현하기 어려운 제도라는 생각도 듭니다. 중요한 것은 직접민주주의나 숙의민주주의가 가지는 전제조건이나 원래 의도했던 가치들이 잘 반영될 수 있도록 현실에 적용될 수 있도록 노력해야 한다는 점입니다. 어쩔 수 없어서 이름만 빌려 쓰게 되는 상황이 발생한다면, 그것은 기존의 대의민주주의보다도 개개인의 의견이 반영되지 못하는 구조가 될 위험이 있기 때문입니다. 발제문을 통해 많은 것을 배우고 생각할 수 있는 기회가 되었습니다. 감사합니다.

제30차 KIPA 공공리더십 세미나

민주주의 모델의 진화와 지방자치:

시대와 사상, 이론과 실제

한국행정연구원
Korea Institute of Public Administration