능동적 시민육성을 위한 풀뿌리민주주의의 의의와 제도화 방향

글·곽현근
대전대학교 행정학과 교수

자유주의는 현대사회 구성원의 정치적 무관심과 수동성을 강화하고, 각자도생하는 이기적인 시민을 만드는 결과를 초래했다

자유주의 공공철학의 한계

「정의란 무엇인가」로 우리 사회에 잘 알려진 하버드대 마이클 샌델(Michael Sandel) 교수에 따르면, 공공철학은 '일상생활 속에서 시민의 실천에 영향을 미치는 시민권(Citizenship)과 자유의 가정(假定)'에 관한 것이다. 샌델 교수는 현대사회의 지배적 공공철학인 자유주의 비판자로도 유명하다. 자유주의란 국가 권력과 기능이 개인의 자유를 위해 제한되어야 한다고 보는 철학이다. 또한 자유주의는 시민의 개인적인 자유를 강조하며, 모든 사람은 자신의 삶에 대한 스스로의 선택을 통해 자신의 행복과 이익을 향상시킬 수 있다고 믿는다. 개인은 좋은 삶에 관한 서로 다른 생각과 이유를 자유롭게 가질 수 있고, 이러한 견해들은 표현의 자유, 언론의 자유, 결사의 자유, 예술의 자유 등을 통해 발현될 수 있다.

시민의 다양한 자유는 국가에 의한 개인의 '권리(Right)' 보장을 통해 보호되며, 자유주의 국가는 '권리중심국가(Right-Based State)'로 특징지어진다. 여기서 '권리'란 국가구성원의 일종의 자격으로, '시민권(Citizenship)'의 형태로 부여되어왔다. 결과적으로 다양한 자유에 대한 권리와 사유재산권, 사회복지권 같은 기본권의 확장은 곧 국가 내 개인의 자유 신장을 의미하는 것이 되었다. 자유주의적 시민권은 사회구성원의 개성과 다양성을 촉진시키며 창의적인 사회를 만드는데 기여하였다. 반면, 그러한 다양성은 사회갈등 또는 공공갈등의 요인이 되며, 민주주의의 안정성과 건정성을 위협하는 요소가 되어왔다. 자유주의 관점에서 시민권은 시민에게 권리와 자격을 부여할 것을 요구하지만, 공적인 삶에 대해서는 어떠한 의무도 부과하지 않는다. 개인차원의 권리와 자유만을 강조하는 자유주의는 현대사회 구성원의 정치적 무관심과 수동성을 강화하고, 자신의 가족, 경력, 개인사 같은 사적 영역에만 집착하면서 각자도생하는 이기적인 시민을 만드는 결과를 초래했다.

시민적 공화주의와 시민의 덕성

정부 존재의 가장 큰 이유는 '적극적 시민성'을 이끌어내고 시민덕성을 키워주는 '형성적 정치'에 있음을 지적한다

1990년대를 전후로 등장한 '시민적 공화주의(Civic Republicanism)'의 공공철학은 지속가능한 민주주의를 위해서는 권리와 자격을 부여하는 제도만큼이나 그러한 제도를 공유하고 상호작용하는 시민의 자질과 태도가 중요하다는 것을 지적한다. 민주사회의 시민은 권리의식만큼이나 적극적 참여와 협력, 자기절제와 사회적 책임의식 같은 자질을 갖춰야 한다는 것이다. 이후 시민권 이론은 시민참여, 시민권 교육 등을 통해 공동체에 대한 책임의식과 공적인 삶에 대한 의무감 같은 '시민의 덕성(Civic Virtue)'을 갖춘 시민을 양성할 필요성을 강조하게 된다. 이러한 시민적 공화주의를 대표하는 학자가 마이클 샌델 교수다. 샌델 교수는 현대사회 시민의 삶을 통제하는 정부와 대기업 같은 거대조직, 그리고 세계화와 같이 거스를 수 없는 사회변화 앞에서 다양한 권리를 부여받는 개인이 얼마나 자유로울 수 있는가를 묻는다. 그리고 진정한 자유란 개인차원의 권리행사를 통해 누리는 것이 아니라 자신이 몸담고 있는 공동체의 다른 구성권들과 함께 공공선(公共善)에 관해 논의하고, 결정하며, 실천해가는 활동, 즉 공동체 운명의 주체로서의 경험을 통해 얻어지는 것임을 강조한다. 또한 정부 존재의 가장 큰 이유는 단순한 공공서비스 전달이 아니라 시민의 공동체 참여 촉진과 지원을 통해 '적극적 시민성'을 이끌어내고 시민덕성을 키워주는 '형성적(形成的) 정치(Formative Politics)'에 있음을 지적한다.

시민덕성, 사회적 자본과 풀뿌리민주주의

시민적 공화주의가 이야기하는 시민의 덕성은 단순히 교육을 통해서 얻어지는 것이 아니다. 무엇보다 일상생활에서의 참여와 실천을 통해 '마음의 습관'을 형성하는 것을 요구한다. 이러한 참여와 실천을 통해 시민덕성 형성을 강조하는 민주주의가 바로 '풀뿌리민주주의(Grassroots Democracy)'다. 풀뿌리민주주의는 1935년 미국 공화당 전당대회에서 의회제 기반의 대의민주주의가 갖는 한계를 비판하고, 시민운동 차원의 참여민주주의를 강조하게 되면서 탄생한 개념이다. 풀뿌리민주주의는 정당정치 또는 대의정치 과정이 아니라, 일반시민 또는 마을주민과 같은 민초(民草)들의 조직화와 참여를 통해 활성화되는 정치과정을 강조한다.

풀뿌리민주주의를 이해하기 위해서는 실제 '풀뿌리'의 모습을 연상할 필요가 있다. 겉에 드러난 풀줄기는 서로 독립적으로 연약해 보이지만 아래 얽혀져 있는 뿌리는 쉽게 뽑히지 않는다. 이처럼 풀뿌리에는 시민 개개인이 큰 힘은 없어 보일지 모르지만, 일상적으로 좋은 관계를 맺고 어울려 사는 시민들은 결코 약하지 않다는 상징적 의미가 담겨있는 것이다. 한마을의 구성원 사이에 뒤얽힌 관계망이 형성되고 그 관계망을 통한 상호작용을 통해 신뢰와 호혜(互惠)의식이 형성되었을 때, 마을주민들은 쉽게 갈등을 조정하고 협력해 나갈 수 있다. 풀뿌리 형성을 통해 협력적 역량을 갖춘 마을은 공동의 문제 또는 위기상황을 함께 해결해 나갈 뿐만 아니라 정부에 대해서도 자신의 바람과 요구를

쉽게 표출할 수 있다.

현대 정치이론에서 민주주의를 작동시키는 힘이 주민들의 좋은 관계, 즉 풀뿌리에 있음을 일깨워 준 학자는 하버드대 정치학자 로버트 퍼트남(Robert David Putnam) 교수다. 그는 1993년 20여 년간의 이탈리아 북부정부와 남부정부의 비교연구 결과를 담은 「민주주의를 일하도록 만드는 것(Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy)」이라는 책을 발간한다. 이 책에서 이탈리아 북부정부가 남부정부보다 높은 정치적·경제적 성과를 보인 것은, 정부역량보다도 북부지역 시민들의 자발적인 결사체 활동을 통해 생성된 신뢰와 호혜의 규범 때문이라는 증거를 제시한다. 또한 시민들 사이에 형성된 신뢰의 능력, 호혜의식, 결사체 참여와 같은 특징을 '사회적 자본(Social Capital)'이라고 지칭한다. 그의 결론은 사회적 자본을 형성한 시민들은 행정과정에도 적극적으로 참여하여 자신의 목소리를 내게 되고, 정부는 집단역량을 갖춘 시민의 기대와 요구에 부응하면서 '좋은 정부'가 된다는 것이다. 퍼트남 교수 역시 지속가능한 민주주의를 위해서는 시민들 사이의 결사체 결성과 참여, 신뢰와 호혜의식 같은 시민덕성이 필요하다는 것을 강조하고 있는 것이다.

풀뿌리민주주의와 마을공동체

마을공동체란 마을 주민들 사이에 신뢰와 호혜의 관계망, 즉 사회적 자본이 형성되어 있음을 의미한다

사회적 자본 형성을 위해 풀뿌리민주주의가 일차적 관심을 갖는 물리적 공간단위는 '마을'이다. 마을이라는 물리적 공간을 중심으로 주민들 사이에 사회적 자본이 형성되어 있을 때, 우리는 그 마을을 '마을공동체'라고 부른다. 결국 마을공동체란 마을 주민들 사이에 신뢰와 호혜의 관계망, 즉 사회적 자본이 형성되어 있음을 의미한다. 퍼트남 교수가 '민주주의를 일하도록 만드는 것'이 사회적 자본이라는 결론을 내린 것은 곧 '민주주의를 일하도록 만드는 것이 마을공동체'임을 의미하는 것이기도 하다.

현대사회의 민주주의는 근본적으로 국민 또는 주민이 자신의 권리와 행복증진을 위한 수단으로 '자기정부(Self-Government)'를 갖는 것을 전제로 한다. 퍼트남 교수가 '민주주의를 일하도록 만드는 것'이라는 표현을 썼을 때, 그것은 다분히 '정부를 일하도록 만드는 것' 또는 '정부가 민주적으로 작동하도록 만드는 것'의 의미를 함축한다. 따라서 풀뿌리민주주의는 주민들이 사회적 자본 형성을 통해 마을공동체를 이루어 나가는 모습뿐만 아니라 주민과 지방정부와의 관계까지를 보여줄 수 있도록 의미를 구성할 필요가 있다. 이러한 맥락에서 풀뿌리민주주의는 '마을을 중심으로 주민의 자발적 참여와 조직화를 통해 사회적 자본을 축적하고 집단적 역량을 키워 스스로의 문제를 해결해나가는 과정과 활동뿐만 아니라, 마을의 집단적 역량에 기초해 지방정부의 공식적 의사결정과 서비스생산과정에 참여하면서 정부에 대한 마을공동체의 영향력을 키워나가는 과정과 활동'으로 정의 내릴 수 있다.

마을공동체 형성과 참여를 통한 능동적 시민에 대한 기대[1)]

마을공동체는 민주적 시민으로서 갖춰야 할 시민덕성을 키워나가는 '민주주의의 교육의 장을 의미한다

마을공동체 기반의 풀뿌리민주주의에 참여하는 주민에게 기대되는 것은 마을공동체를 만들어가는 실천 속에서 새롭게 발견하는 '자유의 의미'와 맞물려 있다. 풀뿌리민주주의는 아무리 뛰어난 권력자가 시민의 권리를 보장해주고 선정을 펼치더라도, 시민들이 자기통치를 할 수 없다면 그 시민들은 자유롭지 않다고 본다. 엘리트 중심의 대의민주제는 주민들의 삶에 대한 통제 또는 운명을 다른 사람에게 맡기는 것을 의미한다. 반면 풀뿌리민주주의는 주민들 스스로가 공동체 수준의 자기결정을 통해 거대한 사회조직과 변화에 공동으로 맞서며, 자신의 운명을 주도하는 진정한 자유를 경험하는 것을 의미한다.

마을공동체를 형성하고 행정과정에까지 참여하는 주민에게 기대되는 모습은 자신의 자유와 권리만을 소중히 여기고 요구하는 개인이 아니다. 사회구성원의 상호의존성을 의식하고 사회적 책임의식 속에서 공동의 목적을 발전시키고 협력하며 참여하고 실천하는 개인이다. 이러한 과정에서 주민은 다른 동료주민들과 합리적으로 토론하고 합의에 도달하려는 '마음의 습관'을 키우게 되고, 무엇이 정의롭고 공정하며 좋은 사회인가에 대한 관점을 형성해간다. 또한 자원과 합법적 강제력을 가진 정부가 어떤 노력을 기울여야 할지에도 관심을 갖게 된다.

결과적으로 마을공동체 형성과 참여 과정은 주민들이 사적 선호와 만족을 넘어서 공공선에 대한 고민과 실천을 통해 '사회적 효용함수'를 학습하는 것이기도 하다. 또한 마을공동체는 민주적 시민으로서 갖춰야 할 관용, 배려, 신뢰, 사회적 연대의식과 같은 시민덕성을 키워나가는 '민주주의의 교육(School of Democracy)'의 장을 의미한다. 마을공동체 스스로 결정하고, 처리하며, 결과에 책임지는 풀뿌리주민자치 과정에서 쌓은 민주시민으로서의 덕성은 국가 전체의 민주화에도 기여하게 된다.

읍면동 주민자치회를 통한 풀뿌리민주주의의 제도화 방향

지속가능한 민주주의의 든든한 기반을 만드는 기초 작업은 풀뿌리민주주의를 제도화하고 활성화하는 것이다. 현재 우리나라에서 풀뿌리민주주의 제도화의 의미를 부여할 수 있는 과제가 읍면동 '주민자치회' 설치이다. 주민자치회는 2010년 제정된 「지방행정체제개편에 관한 특별법」에 근거를 두고, '풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식의 고양'을 목적으로 추진되어온 사업이다. 2013년 행정안전부 주도 아래 시범사업이 시작된 이래, 다양한 지자체 모형이 등장하는 단계를 거쳐 최근에는 전국적으로 시범사업이 빠르게 확산되고 있다.

1) 본 주제에 제시된 내용은 필자가 2017년 「현대사회와 행정(제27권 제2호)」에 게재한 '지방자치 원리로서의 주민자치 재해석을 통한 생활자치 개념화와 제도모형 구성'에서 다룬 내용을 수정·보완한 것이다.

공동체주축조직의 일차적 존재 이유는 마을공동체를 촉진시키고, 지방정부에 대하여 주민을 대변하는 것이다

필자는 주민자치회의 제도화가 철저히 시민적 공화주의 공공철학의 관점에서 추진되어야 한다고 믿는다. 구체적으로 주민자치회는 마을의제의 도출과 주민총회 등의 제도적 장치를 통해 읍면동 주민의 사회적 자본 형성을 위한 공동체주축조직(Community Anchor Organization)으로서의 사명을 가진 주민조직이 되어야 한다. 공동체주축조직의 일차적 존재 이유는 마을공동체를 촉진시키고, 지방정부에 대하여 주민을 대변(Advocacy)하는 것이다. 단순한 기능적 차원을 넘어서서 사회적 자본의 관점에서 주민자치회의 제도화의 논리를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 주민자치회는 단순한 자원봉사조직이 아니라 지방정부의 주인인 주민의 권리를 강화하기 위한 목적으로 풀뿌리민주주의를 정착시키려는 제도이다. 둘째, 주민자치회는 최하위 행정계층이자 비교적 큰 규모의 마을인 읍면동 단위의 사회적 자본 형성을 사명으로 하는 주민조직이다. 셋째, 읍면동에 설치되는 주민자치회는 세 가지 유형의 사회적 자본 형성의 촉매자 또는 촉진자의 역할이 기대된다. 사회적 자본의 유형으로는 비슷한 배경과 관심사를 가진 주민들 사이 또는 집단에 형성되는 강한 신뢰와 호혜의 관계망을 의미하는 결속형(Bonding), 서로 다른 배경과 관심사를 가진 주민들 또는 집단 사이에 형성되는 상대적으로 약한 신뢰와 호혜의 관계망인 가교형(Bridging), 마을공동체와 권력과 자원을 가진 정부 사이의 신뢰와 호혜의 관계망을 의미하는 연계형(Linking) 사회적 자본을 포함한다.

넷째, 읍면동을 단일 차원의 마을로 바라볼 것이 아니라 다양한 마을의 존재 가능성을 열어놓고, 사회적 자본 전략도 마을의 규모와 성격에 따라 차별화할 필요가 있다. 이를 단순화하여 예시하면, 비교적 비슷한 사회적 배경을 가진 주민들이 모여사는 작은 마을 단위는 결속적 사회적 자본 형성에 초점을 두고, 다양하고 다소 이질적인 마을들을 포함하는 읍면동은 마을들 사이의 가교적 사회적 자본 형성에 초점을 둘 수 있다. 다섯째, 결속과 가교의 읍면동 마을공동체의 역량의 기반 위에 정부의 공식 참여제도(예. 주민참여예산제)를 십분 활용하여 연계적 사회적 자본을 형성할 필요가 있다. 여섯째, 읍면동 풀뿌리민주주의 제도화를 위해서는 기존의 마을만들기, 주민참여예산제, 주민세 등을 주민자치회 설치와 연계되도록 함으로써 상호의존적인 제도적 생태계를 조성하는 데 주력해야 한다. 일곱째, 풀뿌리민주주의 활성화를 위해서는 주민에 대한 권한부여, 유인제공, 가치에 대한 공감형성, 역량형성 지원, 학습과정 존중과 같은 모든 정책수단들이 종합적으로 고려되어야 한다.

현 정부의 자치분권 핵심전략인 '주민주권 구현'을 위한 추진과제로서 주민자치회의 법적 근거를 담은「지방자치법 전부개정안」이 20대 국회의 문턱을 넘지 못했다. 21대 국회에서는 '형성적 정치'의 의미가 무엇인지를 되새기며, 주민자치회를 지방자치의 풀뿌리민주주의 토대를 다지는 핵심주체로 인정하는 지방자치법 개정안이 조속히 통과되기를 기대해본다. KIPA