

일반
논문

풀뿌리 민주주의와 대안적 자치모델의 모색

주민자치센터와 주민조직의 자치활동을 중심으로

김영수 _경상대학교

논문요약

이 논문은 주민자치센터와 주민조직의 자치활동들을 분석하였다. 풀뿌리 민주주의가 지역에서 어떻게 실현되고 있는가를 규명하고 있는 것이다. 주민자치센터와 주민조직들은 중앙정부나 지방정부와 다양한 관계를 중층적으로 유지하면서 자치활동을 하고 있다. 그 관계는 네 가지이다. '행정 동원형, 행정 보조형, 주민 참여형, 주민 자치형'이다. 대부분의 주민자치센터와 주민조직들은 행정 동원형 관계 및 행정 보조형 관계에 조용하는 자치활동을 하였지만, 충북 영동군 안남면의 주민자치센터와 주민조직들은 주민 참여형 관계 및 주민 자치형 관계에 조용하는 자치활동을 전개하고 있었다. 풀뿌리 민주주의가 주민들의 자치민주주의를 최대화한다는 전제에서 볼 때, 주민들의 자치민주주의는 그들 스스로 생활세계의 주인이 될 수 있어야 한다. 주민이나 주민조직들이 지역의 정치적 자치권력을 '통제, 지배, 관리'하면서 스스로가 권력의 주체로 참여할 수 있어야 한다는 것이다. 주민들의 자치민주주의를 위한 전략적 과제로는 자치단체와 주민조직의 융합관계 구축, 주민자치조직의 사무국에 대한 공공재정 지원, 생산적인 자치공동체의 형성 및 확대, 그리고 지역의 평생교육 강화로 주민 참여의식 향상 등이다.

■ 주요어: 풀뿌리 민주주의, 자치 민주주의, 주민자치센터, 주민조직, 자치활동

1. 문제의식

많은 사람들은 ‘풀뿌리 민주주의’를 민주주의의 원천으로 간주한다. 주민들이 자치와 자율에 기반하여 중앙정부 중심의 관료적 국정 패러다임을 지방정부 중심의 분권적 국정 패러다임으로 바꾸고, 지역 생활세계에서 관계를 맺는 정치, 행정, 사회, 교육, 문화 등의 문제를 자치적으로 결정하고 집행한다고 여기기 때문이다. 그래서 ‘풀뿌리 민주주의’를 실현하기 위한 지방자치제도들이 정착되어 운영되고 있다.

대표적인 제도가 주민자치센터의 운영이다. 주민자치센터는 행정체계 상 읍·면·동사무소의 기능전환과 관련된 논의를 하면서 수립되기 시작하였고 2000년 7월에 전국적으로 확산되었다. 주민자치센터의 주요 기능으로는 주민자치기능, 문화여가기능, 지역복지기능, 주민편의기능, 시민교육기능 등을 담당하고 있다. 2년 임기로 공개모집과 추천 등을 통해 읍·면·동장이 위촉한 주민자치위원회가 주민자치센터를 운영하고 있고, 지역사회의 공적인 문제를 주민들 스스로 해결해나간다는 점에 비추어, 주민자치센터의 주민자치위원회를 주민자치와 직접 연계시키는 경향성이 강하다. 각급 지방자치단체는 자치행정부서를 만들어 주민자치센터에 대한 행정적인 차원에서 보조업무를 지원하고 있으며, 주체적으로 주민자치를 활성화시키려 한다. 이 외에 주민이 지방자치권력을 통제하고 감시할 수 있는 제도도 마련되었다. 주민감사청구제도(주민조례제정 청구제도)가 1999년 8월에 시행되었고, 이어서 주민투표제(2004.1), 주민소송제(2005.1), 주민소환제(2006.5)가 정착되었다.

풀뿌리 민주주의와 관련된 각종의 제도가 존재하고, 지방자치단체가 주민자치센터의 자치활동을 활성화시키고 있지만, 이러한 자치활동은 두 가지의 측면을 내포하고 있다. 하나는, 주민들이 현존하는 풀뿌리 민주주의의 각종 제도를 토대로 주권자의 권리를 생활세계에서 능동적으로 실현한다면, 이러한 제도들은 어떤 사회에서든 생활세계의 참여자치 민주주의를 실현할 주민자치의 수단으로 작용할 수 있다. 주민이 주권자로서 자치과정에 직접 참여할 수 있고, 주민대표기관인 의회와 단체장에 대해 언제든지 책임을 물을 수 있는 것이다. 다른 하나는, 주민들의 참여자치 활동이 거의 이루어지지 않거나 자치의식의 수준이 낮을 뿐만 아니라 주민자치센터의 자치활동이나 주민들의 ‘정치적인 생활자치 활동’을 배제하거나 주변화할 경우, 이러한 제도들은 ‘무늬만 주민자치’인 것으로 남을 수 있다. 주민들과 정치권력 간의 공동체 자치모델이 제도화되지 않는다면, 대안사회의 주민자치라 하더라도 참여자치 민주주의는 실현되지 못할 것이다.

그래서 필자는 주민자치활동을 활발하게 전개하고 있는 주민조직들을 방문하여 인터뷰하고, 주민자치조직의 관계자들과 함께 풀뿌리 민주주의의 사례들을 검토하였고, 민주적인 자치모델의 시원성을 모색하는 차원에서 남아공과 베네수엘라의 자치 민주주의 사례를 전략적으로 소개하였다. 물론 국가적 차원의 신자유주의 전략을 추진하고 있는 남아공과 석유 가격의 하락과 경제위기에 따라 21세기 사회주의 전략이 위기에 처하게 된 베네수엘라가 권력과 권리를 융합시킨 민주적 메커니즘을 실제로 작동시키지 못하거나, 소위 형식화된 ‘식물제도’로 여길 수

있다. 그러나 필자는 권력과 권리를 융합시키는 자치 민주주의 메커니즘은 그러한 한계에도 불구하고 민주주의의 최고 가치를 지향한다고 여긴다. 이러한 시도는 지방자치제도와 풀뿌리 민주주의를 등가적인 것으로 규정하는 오류에서 벗어나기 위한 과정이자, 대안사회의 코뮌적 자치를 제안하면서도 주민조직과 풀뿌리 권력 간의 구체적인 관계를 제시하지 못하고 있는 추상적 논의를 극복하기 위한 과정이었다. 본 논문이 지역의 다양한 생활자치활동과 연계된 사람들을 구술하는 방법으로 주민자치센터와 주민조직의 자치활동을 검증한 이유이다. 분석유형에 조응시켜 구술대상자를 선정해야만 했던 어려움과 한계가 있었다. 또한 현직 공무원이 인터뷰에 응했지만, 익명을 전제로 하면서도 내용까지 걸러서 해야만 하는 자기검열의 어려움이 있었다. 필자는 그러한 어려움을 전국 지자체 중에서 무작위로 추출한 주민자치센터의 다양한 자치활동을 지자체 홈페이지 자료로 분석·평가하여 그 한계를 극복하려 하였다. 물론 지자체들이 전시행정에 치우쳐 있는 자료들을 홈페이지에 게재하는 경향성도 고려하면서 분석·평가하지 않을 수 없었다.

본 연구는 이러한 연구방법을 사용하여 주민자치센터의 자치활동을 중층적인 ‘관계의 유형’으로 분석·평가하고, 그러한 결과들을 바탕으로 국가권력으로부터 독립되지 않은 ‘주민자치제도와 자치활동’의 성과와 한계를 규명하려 한다. 대안적 자치모델은 풀뿌리 민주주의의 성과를 계승하는 대신 그 한계를 극복하는 과정에서 모색될 수 있다. 물론 사회경제적인 발달과 더불어 지역공동체를 중심으로 자신의 삶을 유지해야만 했던 시대와는 다르게 주민들 간의 공동체적 연대가 느슨해졌고

공동체적 결합의 요소들이 사라지고 있다 할지라도, 주민자치는 주민들의 실제 생활공간에서 이루어질 수밖에 없기 때문이다. 주민들 스스로 자신의 조직을 만들어 생활하는 것도 그렇고, 중앙정부나 지방정부가 풀뿌리 민주주의를 내세우면서 지방자치를 실시하게 된 것도 마찬가지이다.

2. 지방자치와 주민조직의 관계에 대한 기존 연구 비판

1) 주민자치센터와 주민자치를 일원화시키는 경향

지방자치가 1991년에 부활되고 난 이후, ‘풀뿌리 민주주의’를 실현하기 위한 제도적 장치들이 마련되었다. 25년이 지난 지금도 지방자치의 발전을 위한 주요 과제로 ‘중앙정부와 지방정부 간의 관계 개선, 각종 권한과 사무의 지방분권화, 지방정부의 재정력 강화, 주민밀착형 행정서비스 강화’(최낙범 2011; 최봉기 2011; 육동일 2011) 등을 제시하면서, 지방정부의 자치행정이 발전할수록 풀뿌리 민주주의도 강화된다는 관점으로 주민자치를 평가하고 분석하는 경향이 보편적이다. 그런데 행정체계상 읍·면·동이 주민자치센터로 전환하여 주민들의 자치활동을 강화하자 주민자치센터와 주민자치의 관계에 대한 연구가 급증하였다. 최근에는 지방자치단체와 주민조직이 함께 전개하는 ‘마을 만들기’나 ‘협동조합 건설’과 같은 지역공동체운동을 주민자치와 연계시키는 연구도 존재한다.

또한 ‘일본의 사례연구를 바탕으로, 지방정부의 자치를 단체자치로, 주민자치센터의 자치를 주민자치로 분류하여 규정’(민현정 2011.6)한 것이 지방자치 및 주민자치센터에 대한 인식의 전환점을 제공하기도 하였다.

그런데 사회가 발전하고 변화함에 따라, 생활세계의 사적영역과 공적영역은 서로 접합하는 형식과 내용을 달리할 수 있다. 중앙 정부를 중심으로 주민에 대한 통제와 규제를 지향했던 사회와 지방 정부를 중심으로 주민의 협력과 자율을 지향했던 사회는 서로 권력집행의 가치가 다른 만큼 접합하는 형식과 내용도 다를 수밖에 없다. 국가권력이 작은 정부와 공동체 행정을 지향하자 생활세계에서는 그 가치에 조응하는 접합 현상이 새롭게 활성화되었다. 행정자치부는 주민자치센터의 여섯 가지 기능으로 규정(행정자치부 1999)하였다. 그것은 ‘① 지역문제 토론, 마을환경 바꾸기, 자율방범활동 등의 주민자치기능, ② 지역문화행사, 전시회, 생활체육 등의 문화여가기능, ③ 건강증진, 마을문고, 청소년 공부방 등의 지역복지기능, ④ 회의장, 일뜰매장, 생활정보 제공 등의 주민편익기능, ⑤ 평생교육, 교양강좌, 청소년 교실 등의 시민교육기능, ⑥ 내 집 앞 청소하기, 불우이웃돕기, 청소년 지도 등의 지역사회 진흥 기능’ 등이다.

그래서 지방자치에 대한 기존 연구들은 대부분 ‘지방자치와 주민자치의 유기적 융합’을 전제로, 주민자치센터나 주민자치위원회의 역할과 기능, 혹은 역할과 기능의 재정립이 곧 자치민주주의와 일원론적으로 연계시키거나, 주민자치를 활성화시키기 위해 주민자치센터의 다양한 활동들을 분석·평가하면서 정책적인 과제를 다양하게 제시하고 있다(전원

보 2000; 이현주 2002; 안성수·하종근 2006; 최근열 2006; 박현근·유현숙 2011; 이자성 2012). 주민자치센터는 직접 민주주의의 훈련장이자 주민 스스로가 공동체 자치역량을 배양하고, 공동체 행정을 활성화시켜 민주주의 발전의 견인차 역할을 담당'한다(안성수·하종근 2006). 연구자들은 이런 관점으로 주민자치위원회의 활동 내용과 문제점들을 분석·평가하기 때문에 주민자치센터를 실질적으로 운영하는 주민자치위원회를 자치민주주의 실현의 주체로 규정한다(이환범 1999; 권순복 2001; 심익섭 2002; 김주원 2003; 박홍순 2003; 원구환 2004).

물론 주민자치운동과 자치민주주의의 상관관계를 강조하는 연구자들은 주민자치위원회와 주민들의 유기적 연계에서 주민자치센터의 성공요인을 찾기도 하였다(함미경 2003). 즉, 주민자치위원회가 주민들의 의견을 모으고 지역의 공동사안에 대해 지역특성을 반영하여, 지역주민 스스로의 힘과 지혜로 문제를 해결해나가는 주민자치운동의 중심에 서야 한다는 것이다.

그러나 주민자치센터나 주민자치위원회를 주민자치와 일원화할 경우, 적지 않은 오류에 빠질 수 있다. 주민자치센터나 주민자치위원회가 지역사회의 주민들과 밀접하게 결합되지 않는 상태에서 운영되거나, 혹은 '자치단체의 행정적 동원정책에 머무르는 행정 보조적 기능 및 제한적인 주민자치활동, 즉 지역사회 정치·경제·행정을 제외한 주민복지, 주민네트워크, 친목도모, 경조사 지원 등에 집중하는 활동으로 제한될 경우, 주민자치는 민관협동의 지역자치 패러다임을 넘어서지 못하고, 권력의 새로운 동원전략이 될 수 있다(민현정 2011.6).' 행정자치부도 주민

자치센터와 주민자치위원회의 기존 활동을 다음과 같이 평가하고 있다. “1999년부터 읍·면·동에 주민자치센터를 설치하였으나 자치기능보다 문화·여가기능 강화에 중점을 두었습니다. 대부분의 주민자치센터가 행정기관 주도로 운영되고, 자치의 주체인 주민에게 권한과 책임이 부여되지 않아 주민들의 지역공동체 의식이 약화되고 지역현안에 대한 주민 참여가 저조하게 되었습니다(행정자치부 2015).”

그래서 공무원노조 정책연구원은 행정체계상 동별로 존재하는 주민자치위원회를 주민들의 자생단체라고 하지만 실질적으로 관변단체인 부녀회, 자율방범대, 바르게살기위원회, 새마을운동회 등과 같은 지역행정의 파트너이자, 지역사회 터줏대감들의 사랑방이라고 규정하였다(민상호 2015.7). 주민자치센터나 주민자치위원회가 선언적으로는 주민자치를 통해 ‘주민이 생활세계의 주인이 되는 풀뿌리 민주주의의 주체’이지만, 주민과 자치단체 간의 민주적 힘 관계를 변화시켜야 할 주민대표체의 입장에서는 ‘모순적 접합의 딜레마 상황’에 빠질 수 있다. 주민자치센터나 주민자치위원회의 자치활동 기반은 지방행정권력의 관리와 지배에서 자유롭지 않다. 주민자치센터의 최고 대표는 지방행정 공무원이 담당하고 주민자치위원회는 주민자치센터의 운영주체이기 때문에, 주민자치센터가 정치적인 자치활동을 강화하는 순간, 지방자치단체의 정치적인 동원 활동을 주로 해야만 하고 주민을 주민자치의 실질적인 시혜자나 수혜자로 만들기 위해서는 비정치적인 자치활동에 주력해야만 하는 딜레마이다. 주민자치센터나 주민자치위원회는 자치민주주의를 실현하기 위해 ‘단체자치와 주민자치의 사이에서 모순적인 접합관계’(민현정 2011.6)를

지속하는 것이다.

2) 주민공동체 만들기와 주민자치를 일원화시키는 경향

‘마을 만들기’가 서울특별시를 시작으로, 지역사회의 공동체를 복원하는 메커니즘으로 작동하고 있다. 국가권력이 주도했던 도시계획이나 특성화된 지역발전정책을 시민이나 자치단체가 대신하여 마을을 주민들 스스로 만들어 나간다는 주민자치운동의 일환이다. ‘마을 만들기’를 ‘주민 스스로 마을의 주인이 되어 마을 공동체를 만들기 위한 모든 활동, 즉 삶터 가꾸기이자 주민조직을 통한 공동체 형성’(여관현 2013; 안성수·하종근 2006)으로 이해하는 것도 마을 공동체 만들기과 주민들의 자치민주주의를 융합시키는 현상이다. 2000년대 말 미국발(發) 경제위기를 계기로 시장만능 사회에 대한 비판과 반성의 공감대가 어느 정도 확산된 데서 기인한다. 또한 전 지구적(global) 금융자본주의가 만들어낸 막다른 골목의 출구를 지역(local)에서 찾고자 하는 모색의 결과이기도 하다. 지역공동체에 대한 주목은 시장-국가와 개인 사이에 ‘지역’이라는 사회적 장(場)을 재구성 해내려는 노력이며, 동시에 개별적으로 불안에 대비하라고 요구받는 개인들을 ‘마을’이라는 인간관계망 안에 위치한 존재로 재호명하려는 시도이기도 하다. 사실 ‘지역운동’, ‘풀뿌리 운동’, ‘생활정치’ 등의 이름으로 이루어져온 이러한 실천들은 경제위기 이전부터도 꾸준히 있어 왔으며, 여성들은 그 실천에서 중추적인 역할을 해왔다(백은미 2012; 김영선 2013). 오늘날 지역사회가 자본축적의 논리에 의해 급

속히 변화하는 상황에서 구성원들은 자신의 일상생활이 이루어지고 있는 공간에 대해 소속감을 가지지 못하고, 이로 인해 지역사회 구성원들 간 유대감도 가지기 어렵게 되었다. ‘지역사회운동이 관심을 가져야 할 주요한 부문은 이러한 지역 구성원들의 사회적·공간적 정체성을 고양시키는 운동이라고 할 수 있다(Lefebvre 2011.10).’

그래서 2012년 12월, 협동조합 기본법이 시행되고 난 이후, 시장과 국가의 실패를 전제로 하는 ‘사회적 기업’이나 ‘협동조합운동’이 ‘마을 만들기’나 지역공동체를 복원하는 주체로 등장하였다. 지역공동체가 주민과 주민의 직접적인 상호작용으로 형성되는 만큼, 지역주민이 공동의 목표와 가치를 주체적으로 추구하는 것 자체가 자치민주주의를 실현한다고 간주한다. 그렇지만 이러한 운동은 기본적으로 공공적 권력주체인 중앙정부나 지방정부, 혹은 공공기관의 재정지원을 전제로 하기 때문에, 중앙정부나 지방정부의 권력구조의 변화를 활동의 대상으로 설정하지 않는 것이 보편적이다. 국가는 미시적 권력을 바탕으로 생활세계의 일상성을 개별화하거나 생활정치를 보수화하려 한다. 생활세계의 곳곳에서 나타나는 권력과 폭력에 대해 저항하는 정치가 생활세계를 조작하는 권력의 정치이자 국가를 두려워하게 하는 ‘두려움 중독’ 정치로 변화한다. 이러한 정치는 생활 파괴의 두려움, 생활고통의 두려움, 공동피해의 두려움을 강요한다.

주민자치의 최고 가치인 해방의 정치와 삶의 정치를 구속하고 제약하는 것이다. 해방의 정치가 개인이나 집단들을 그들의 삶의 기회에 불리하게 작용하는 구속들로부터 자유롭게 해방시키는 것이라고 할 때, 해

방의 정치는 삶의 양식과 관련된 것으로서 자아실현의 과정으로부터 흘러나오는 정치적 이슈와 긴밀하게 연계될 수밖에 없는 삶의 정치이기도 하다.

국가는 사회구성원들의 생활세계를 식민화하려 한다. 그것의 구체적 인 현상은 다음과 같다고 생각한다. 첫째, 시간과 공간을 포섭하여 자본의 이윤을 증대시킬 조건을 강화한다. 국민의 일상생활까지 감시하고 관리하는 것이다. 둘째, 관료적 국가기구들의 사회통합적 공공이데올로기를 강화한다. 국민을 포섭하고 관리할 수 있는 관료적 기구들의 합리성을 강화하는 것이다. 셋째, 사회간접시설, 물리적·강제적 관료기구, 사회복지나 서비스를 국민을 포섭하거나 관리하는 정책적 수단으로 전략시킨다.

그래서 주민자치운동은 생활정치的重要한 전략적 과제를 바탕으로 활동의 정체성을 형성할 필요가 있다. 그것은 생활세계의 식민화를 저지하고 자율적이고 합리적인 의사소통의 세계를 방어하는 생활주체화 운동으로서의 정체성, 권력에 대항하는 지역적 정치운동으로서의 정체성, 그리고 생활세계의 물리적 환경, 문화운동 등을 매우 광범위한 차원(신체적 영역, 환경적 영역, 문화적·인종적·언어적 영역, 인류적 생존 영역 등)에서 전개하는 생활자치 운동으로서의 정체성이다.

3. 지방자치와 주민조직 간의 중층적 관계와 유형별 자치활동

1) 중층적 관계의 유형

주민들의 생활세계는 지속적·반복적·무의식적·사회적 규칙 속에서 살면서 인간과 사회를 총체적으로 재생하는 시공간이어서, 다양한 층위의 접합현상이 나타난다. 사회적 관계는 생활세계의 시공간을 둘러싼 삶의 명멸과정을 응축하고 있기 때문이고, 시공간이 고정불변의 것으로 남아 있는 것이 아니라 다층적으로 변형하면서 재생산되기 때문이다.

생활세계에서 사회의 규범과 도덕, 규율이 학습되고, 규칙적이고 반복되는 리듬을 몸에 익히는 것처럼, 공장, 농촌, 직장, 가정, 학교, 군대와 같은 생활현장 안에서 정치와 경제, 집단과 개인, 구조와 행위, 이데올로기와 인식 사이에 중층적이고 복합적인 접합이 이루어진다.

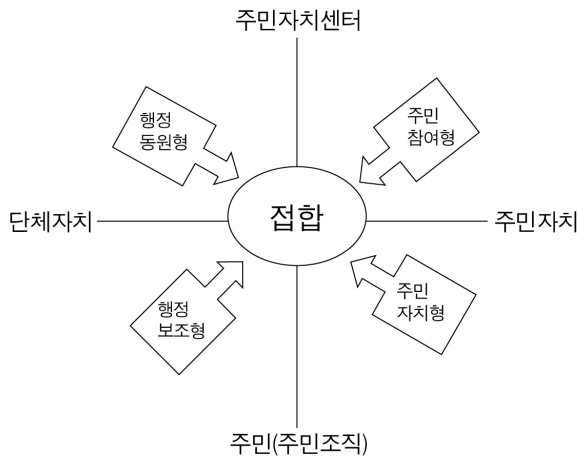
주민자치센터나 주민자치위원회는 생활세계의 시공간에서, 이러한 복합구조 속에서 주민들과 접합하면서 활동한다. 접합이란 어떤 조건 아래 두 개의 다른 요소를 서로 통일시킬 수 있는 연결 형태다. 그것은 항상 필연적이거나 결정된, 절대적·필수적인 것이 아닌 연결이라고 할 수 있다. 어떤 담론의 통일성(unity)이란 서로 다양하고 서로 구분되는 요소들을 접합시킨 것인데, 이들은 아무런 필연적 소속이 없기 때문에 다양한 방법으로 재접합될 수 있으며, 중요성을 띠는 통일성은 어떤 담론과 이것이 어떤 역사적 조건 아래 연결될 수 있으나 반드시 그렇게 될 필요는 없는 사회적 요인들이 접합함으로써 생겨난 연결로 이해하는

것이다.

〈그림 1〉은 지방자치 민주주의의 가치와 주체를 융합시켰을 때 나타날 수 있는 다양한 유형의 접합관계를 필자가 직접 구성하였다. 이 그림은 인터뷰와 텍스트를 분석하고 평가한 결과이다. 추구하는 전략적 가치가 지방자치단체의 자치인가 혹은 주민들의 자치인가에 따라 접합관계가 다를 수 있고, 주체가 주민자치센터냐 아니면 주민(주민조직)이나에 따라 다를 수 있다. 그래서 〈그림 1〉처럼 지방자치 민주주의의 전략적 가치와 주체를 유기적으로 융합시킬 경우에는 접합관계의 유형도 중층화되어 나타날 수 있다.

역사적으로 전개되어 왔던 ‘지방자치와 주민자치 간의 중층적 접합관계’를 〈그림 1〉처럼 네 가지로 유형화하여 분석·평가하고 있다. 풀뿌리

〈그림 1〉 지방자치 민주주의의 중층적인 접합관계 유형



민주주의의 최고 수준이 '주민 자치형 접합관계'라고 한다면, 그 반대는 아마도 '행정 동원형 접합관계'일 것이다. 주민자치센터가 이러한 접합관계의 딜레마를 극복하지 못하는 한, 지역사회의 자치민주주의는 비정치적인 영역으로 제한되거나, 주민을 자치민주주의의 정치적 주체로 전화시키지 못한 채, 지방자치단체의 권력에 정치적으로 동원되는 대상으로 남게 할 것이다.

하지만 지방자치제도의 틀 내에서 실현되는 참여자치 민주주의는 행정과 주민의 생활세계를 연결하는 행정 보조적 측면도 배제하기 어렵고, 주민자치행정의 원칙적 규정을 실현하기 위한 주민 참여행정도 배제하기 어렵다. 이러한 분석 패러다임으로 보다 깊이 있게 조사하고 분석·평가해 보아야 하겠지만, 지역사회의 생활세계에서 실현되고 있는 참여자치 민주주의는 서로 모순적이거나 중층적인 접합관계를 유지하면서 실현되고 있을 것이다.

2) 유형별 활동과 주민자치의 모순성

국가권력은 참여자치 민주주의를 실현하는 차원에서 주민자치센터의 자치활동을 장려하고 지원한다. 참여자치 민주주의는 주민들 스스로 권력을 지배하는 하나의 패러다임이자 텍스트로 규정하고 있는 기본 원칙이다. 하지만 지역사회의 생활세계에서 나타나는 자치활동의 내용은 국가권력을 중심으로 하는 단체자치와 주민의 자기지배를 지향하는 주민자치 사이에서 모순적인 접합관계의 형식으로 규정된다. 주민자치센터

〈표 1〉 주민자치센터의 주요 활동프로그램

자치센터	주요 활동
경북 영주시 장수면 주민자치센터	풍물, 한지공예, 서예, 모듬북, 헬스, 댄스스포츠, 에어로빅
경남 진주시 가호동 주민자치센터	서예, 댄스스포츠, 요가, 풍물, 노래, 탁구, 영어학습(특성화)
충북 제천시 수산면 주민자치센터	보컬밴드, 모듬북, 헬스장, 스포츠 댄스, 컴퓨터교실
경기 수원시 매탄2동 주민자치센터	서예, 유희기초, 영어학습, 난타, 데생, 도자기, 요가, 노래교실, 생활미용, 라인댄스, 스포츠댄스, 인라인, 농구
충남 예산군 대흥면 주민자치센터	풍물, 노인건강체조, 스포츠댄스
전남 나주시 왕곡면 주민자치센터	난타교실, 노래교실
전북 김제시 진봉면 주민자치센터	노래교실, 요가교실, 풍물교실, 건강증진실
서울시 영등포구 대림3동 주민자치센터	풍물, 탁수, 한문, 한글서예, 한국무용, 노래, 경기민요, 장애인풍물, 생활과학, 어린이 영어교실
서울시 강남구 대치1동 주민자치센터	강남문화체육통합센터로 통합운영(체육교실, 취미교실, 헬스장)

와 주민자치위원회가 추진하고 있는 주요 활동의 근거는 다음과 같다. ‘지방자치법’ 제22조에 따라 제정된 각급 지방자치단체의 조례에 주민자치센터와 주민자치위원회를 운영하는 원칙이 규정된 것이다. “① 주민의 복리증진과 지역공동체 형성 촉진, ② 주민 참여 보장과 자치활동의 진흥, ③ 자치기관별 자율적 운영의 유도, ④ 건전한 육성 및 발전을 위한 행·재정 지원, ⑤ 정치적 이용 목적의 배제”라는 원칙이 전체 지방자치단체에 적용된다. 지방자치법은 풀뿌리 민주주의의 가치인 정치적 자치활동을 배제시켰다. 국가는 주민들의 정치적 자치활동을 배제한 참여 자치활동을 진흥시킨다는 모순적 상태에 빠져 있다. 이러한 모순성이 주요 원인이겠지만, 조사한 풀뿌리 주민자치센터와 주민자치위원회의 활동은 거의 ‘취미활동, 지역축제활동, 체육활동, 봉사활동’으로 집중되

어 있다. 지자체 홈페이지에 게재되어 있는 자료의 내용이 양상했지만, <표 1>은 지방자치단체의 홈페이지를 방문하여 주민자치센터가 운영하고 있는 활동 프로그램을 정리한 것이다.

<표 1>에서 확인할 수 있지만, 주민자치센터와 주민자치위원회가 운영하고 있는 활동 프로그램은 취미활동과 건강·체육활동을 주로 하고 있다. 도시에서는 특히 영어학습이나 미술기초학습과 관련된 프로그램을 운영하고 있다. 이러한 프로그램은 지방자치법이나 각급 지방자치단체 조례에서 요구하고 허용하는 범위에 들어가는 것들이다. 주민자치위원회가 이러한 프로그램들을 자치적으로 기획하고 운영하는 것만으로도 주민들의 일상생활과 밀접하게 연관되는 생활자치의 한 모습일 수 있다. 하지만 이러한 프로그램들은 지역사회의 공공적 이해를 반영하지 못하고 있고, 또한 주민자치활동과 관련된 주민의식의 향상과 직접적으로 연계되기 힘들다.

<표 1>에서는 제시되지 않고 있지만 주민자치센터와 주민자치위원회의 주요한 활동 중에 하나가 지역의 축제와 운동회이다. 국비가 지원되는 축제의 수는 약 2,400개 이상이고 시군구가 자체적으로 지원하는 축제와 체육행사는 셀 수 없을 정도로 많다. “경남 사천시의 경우, 축제의 명목으로 직·간접적으로 지원되는 축제와 체육행사가 총 24개에 달하며, 그 예산도 1년 26억 원 정도이다(최호준 2015.1).” 이러한 행상의 가장 큰 수혜자는 선출직 단체장과 지역의 지원세력들이다. 그들은 주민들의 자치활동과 무관하게 유권자들을 의식하여 다양한 소비지향적 행사만을 추구하면서 지역 토착세력들에게 적정한 자리를 제공하는 것으

로 활용한다.

(1) 행정 동원형 의존적 관계

주민들의 생활세계는 사회·경제 조직을 지배하는 한 가지 원칙만이 있는 것이 아니라 한 가지 수준의 실천을 다른 것으로 쉽게 환원시킬 수 없는 복합적인 구조와 주체가 존재한다. 구조와 주체의 복합성을 제기하는 것은 주민들의 생활세계 속에 권력이 투영되는 순간, 권력과 관계를 맺는 방식이 서로 다른 다양한 주민조직들이 존재할 수 있고, 또한 주민조직의 활동내용도 변화될 수 있다. 예를 들면, '역사적으로 주민들의 생활세계에 큰 영향을 미쳤던 3대 관변단체는 한국자유총연맹, 새마을운동중앙회, 바르게살기운동협의회이다. 3대 단체의 회원이 약 412만 명 내외인 점을 고려하면, 주민조직의 영향력을 과소평가하기 어렵다. 3대 관변단체 회원들 개개인이 가지고 있는 특수성과 차이성을 무시하는 일반화의 오류에 빠질 수 있지만, 이러한 단체에 참여하는 주민들은 행정기관에서 실시하는 각종 다양한 행사(아침 대청소, 지자체에서 주최하는 축제, 기념식, 체육대회, 문화행사, 불우이웃돕기, 각종 관변행사 등)에 동원되고 있다. 행정 정보에 손쉽게 접하려는 주민, 정치적 이해관계를 갖고 활동하려는 주민, 지역 내에서 자신의 크고 작은 사업적 이익을 실현하려는 주민, 관변에서 직책을 얻어 명예를 얻으려는 주민, 지방정치인으로 진출하기 위하여 지지기반을 얻으려는 주민 등 다양한 욕구를 해결하려는 주민들이 모여 있음을 쉽게 볼 수 있다(안병순 2015.7).

이러한 현상이 나타난 것은 역사적으로 국가기관이나 지방자치단체

가 주민자치를 ‘주민들의 자기통치’로 보는 것이 아니라 ‘권력의 통치기반’으로 여겼기 때문이다. 이·통장 협의회, 노인회, 부녀회 등과 같은 주민조직들이 그 대상이었다. 주민자치센터도 마찬가지이다. 주요한 방식으로 사용되는 것은 주민자치센터의 대표나 실질적인 재정운영권을 지방자치단체에 소속된 공무원이 맡는 것이다. 주로 면장이나 동장이 맡는다. 이들은 주민자치위원회의 위원들을 위촉하고 해촉할 권한이 있다. 각급 지방자치기관은 ‘지방자치법’ 제22조에 따라 제정한 조례에서 주민자치위원회의 구성방법을 적시하고 있다. 참여할 수 있는 사람은 ① 당해 지역의 각급 학교, 리장 대표, 주민자치위원회 및 교육·언론·문화·예술·기타 시민사회단체에서 추천한 자, ② 공개모집 방법에 의하여 선정된 자이다. 법률(령)이나 조례의 규정상, 이러한 구성 방식은 풀뿌리 사회에서조차 민주주의가 실현되고 있다는 판단의 기준으로 작용할 수 있다. 그러나 2000년을 전후로 주민자치위원회가 구성될 당시, 각급 지방자치기관 및 지방 공공기관의 장이 추천하고 위촉하는 구조였고, 주민자치센터를 지방행정기관이 관리하는 구조였다는 점을 고려하면, 주민자치위원회는 당해 지역에서 지방권력과 밀착되어 있는 소위 지방의 유지들이라 할 수 있다. 물론 주민자치위원들이 자발적으로 지원하는 구조이지만 실질적으로는 주민자치위원회의 위원들은 대부분 지역사회에서 여론을 주도하는 층이면서, 동시에 지방정부나 중앙정부의 통치를 정당화하는 소위 ‘전령’과 같은 역할을 담당하기도 한다.

주민자치위원회를 비롯한 주민조직들은 정부의 각종 정책에 동원되곤 한다. 특히 주민자치센터 대표는 지방정부가 특정한 정책을 설명하

거나 평가하는 대규모 행사에 주민조직 회원들의 참석을 직간접적으로 요구한다. 이·통장협의회, 새마을지도자협의회, 읍·면 단위의 부녀회연합, 심지어 노인회 모임과 같은 조직은 형식상 주민자치센터와 독립된 주민조직이지만, 실질적으로는 주민자치센터의 대표가 관리하는 주민조직으로 존재하면서, 각종 지방정부의 각종 동원정책을 수행한다.

(2) 행정 보조형 관료적 관계

중앙정부나 지방정부는 담당하는 사무의 분담이나 조정이 지속되고 있는 상황에서, 정책과 국민 간의 가교역할을 담당할 주체가 필요하다. 주민자치센터로 전환을 이루기 전에는 동사무소나 면사무소가 이·통장을 매개로 그 역할을 담당하였다. 하지만 주민자치센터로 전환되고 난 이후, 동사무소나 면사무소가 담당했던 업무보다 더 늘어난 상태이다. 기존에 담당했던 업무와 더불어 주민자치센터의 업무까지 수행해야 하는 상황이어서, 주민자치센터의 대표는 주민자치위원회를 정책적 소통의 수단으로 활용한다. ‘주민자치센터의 입장에서 볼 때, 공무원들이 담당해야 할 공공적 일들을 주민자치위원회가 대신하는 측면을 간과할 수 없어서, 자치단체는 자치위원회의 예산을 배정하여 주민자치위원회의 다양한 행정업무들을 보조하고 있지만, 실제로는 주민자치위원회가 자치단체의 다양한 업무들을 보조한다고 보아야 한다(제천시 공무원 a 인터뷰 2015.10).’ 지방정부가 가장 쉽게 활용하는 주민조직은 주민자치위원회와 이·통장협의회이다. 지방정부가 월 1회 이상의 회의를 주도하면서 이러한 주민조직의 자치활동을 보조하는 중층적 관계가 유지되고 있는

것이다.

주민자치위원회는 주민자치센터를 운영하고 자치활동의 내용을 결정하는 주체이지만, 자치센터를 운영하는 사무국 역할을 행정이 담당하고 있는 상황이기 때문에, 다양한 자치활동과 관련된 행정을 보조하게 된다. ‘자치단체들은 보통 주민자치위원회를 관내 부속기관으로 간주한다. 주민자치위원회가 선거에 미칠 수 있는 다양한 활동들을 문제시하면서, 중앙선거관리위원회에서도 그러한 유권해석을 하였다. 주민자치위원회의 활동들은 자치단체의 공공적 활동을 위한 기부행위로 보아야 한다(이희우 인터뷰 2015.10).’ 주민자치위원회를 구성하는 방식을 고려하지 않을 수 없다. 주민자치위원회는 위원들을 충원할 때 보통 세 가지의 방식을 동시에 취한다. ‘면장이나 동장이 추천, 지역 직능단체가 추천, 그리고 공개적인 공고 방식’이다. 하지만 ‘대부분의 충원은 공개적인 공고를 통해 이루어지는 것이 아니라, 추천으로 이루어지고 있다 보니, 주민들의 실질적인 자치활동보다 형식에 그치는 경우가 많다(제천시 공무원 b 인터뷰 2015.10).’ 주민자치위원회를 ‘그들만의 리그(Inner Circle)로 바라보는 것도 이러한 충원방식과 긴밀하게 연결되어 있다(안병순 인터뷰 2015).’ ‘지역 내에서 자영업자나 토박이들을 중심으로 주민자치위원회의 다양한 활동들을 관변단체로 변화시키려는 힘이 존재한다(민상호 인터뷰 2015.10).’

(3) 주민 참여형 정치적 관계

지역사회는 행정구역상 읍·면·동과 같은 최소 단위이지만, 주민들의

생활공동체 및 삶의 터전이고 ‘삶 주체’를 형성하는 근거지이다. 그래서 이러한 지역사회의 생활세계도 정치적 관계가 응축되어 있다. 특히 ‘정치적인 것’은 제도화된 정치뿐만 아니라 생활세계에 존재하는 모든 요소들의 관계를 비제도적인 방식으로 표출된다. 생활세계의 모든 요소들이 ‘정치적인 것’이라고 하는 이유이고, 그 세계에서 정치적 관계가 형성·유지되는 근거이다. 그래서 대부분이 주민들의 생활세계에서 발생하는 정치적·비정치적 현상을 밑으로부터의 참여와 자치로 해결하는 민주주의, 권리와 의무가 생활세계에서 실현되는 민주주의를 최고라고 생각한다.

지역사회의 주민조직들도 정치적 관계를 형성하면서 다양한 층위로 존재한다. 일반적으로 주민자치위원회, 이·통장 협의회, 부녀회, 작목반, 자율방범대 등과 같은 자생적 주민조직들이 하나의 동이나 면에 약 20여 내외이고, 가입한 회원은 최소 200여 명에서 최대 500여 명에 이르기도 한다. 이러한 주민조직들은 경제적 이익만을 추구하는 직능단체의 성격도 보유하고 있지만, 지역사회의 공공적 업무를 주체적으로 담당하는 자치단체의 성격도 보유하고 있다. 지역사회의 자치활동을 대표하는 주민조직이 주민자치센터의 주민자치위원회이다. 주민자치위원회는 행정자치부가 규정하고 있는 주민자치센터의 핵심 기능, 즉 주민자치기능, 문화여가기능, 지역 복지기능, 주민편의기능, 시민교육기능 등을 실질적으로 담당하는 주민조직이다.

그러나 주민조직 내 조직원들은 ‘선거가 있을 때마다 갈등이 심해져, 주민 참여활동의 본질이 흐려지는 경험을 많이 하였다. 대표적인 선거

는 농협조합장 선거, 국회의원 선거, 지방의회 선거 등이다. 선거가 있을 때마다 주민들은 정치적 권력주체가 보이지 않는 손으로 작동하는 단체에 가입하곤 했다(김영준 옥천 지역발전위원회¹⁾ 위원 인터뷰 2015.10.)’ 이러한 현상은 일상적인 생활세계에서 정치적 관계를 도외시하거나, 정치활동의 형식과 내용은 선거만으로 간주하는 정치의식과 연계되어 있다고 볼 수 있다.

그런데 주민자치위원회의 활동과는 다르게 주민들의 참여를 활성화 시키려는 주민조직이 등장하기도 한다. 경기도 성남시 구미동의 경우, ‘주민자치위원회와 대당 관계를 형성할 주민자치회가 제기되기도 하였다. 자치회의 구성을 반관반민(半官半民)으로 할 것인지, 100%의 자치 권한을 보유할 것인지 등의 쟁점이 있었지만, 주민자치위원회를 대신할 수 있는 풀뿌리 주민조직이 출현해야 한다는 논의가 주민자치위원회 내에서 발생하였다(민상호 인터뷰 2015.10).’

그래서 ‘중앙정부나 지방정부가 주민을 통치하는 전략을 포기하지 않는 한, 지배 권력을 재생산하기 위해 주민조직들과 전략적 관계를 형성한다. 주요한 매개체는 행정적 정보와 지원이다. 주민조직과 권력이 서로 주고받으면서, 지역사회에 국가권력이나 통치 권력의 주춧돌이 만들

1) 옥천군 안남면 지역발전위원회는 2006년에 결성되었다. 기존에 존재했던 지역개발 위원회를 중심으로 했지만, 안남면의 12개 마을에서, 각 마을을 대표하는 2명(이장은 당연직, 1명은 마을에서 선출)과 선출위원 등을 합해 총 38명이 지역발전위원회의 위원들이다. 제1기와 제2기 지역발전위원회 위원장은 추대되었지만, 제3기 위원장은 선거를 통해 선출되었다.

어진다. 주민조직들이 자생적인 자치단체의 성격을 유지하지 못하고 관
변단체로 전락하는 핵심적 이유이다(안병순 2015.7).’

주민자치센터의 기능은 주민의 참여를 전제로 한다. 주민자치기능, 문
화여가기능, 지역 복지기능, 주민편익기능, 시민교육기능 등과 관련된 자
치활동을 주민자치센터가 결정하여 집행하지만, 그러한 자치활동의 참여
여부는 주민 스스로 결정한다. 그래서 주민조직들은 각종의 자치활동에
주민들을 참여시키기 위한 연고주의적 방식의 조직활동을 전개한다. 주
민자치센터의 자치활동은 주로 ‘정치적인 것’을 배제하거나 주변화하는
차원에서 이루어진다. 주로 주민들의 생활세계를 비정치적인 것으로 전
제한 상태에서 주민 참여를 활성화시키려 하기 때문에 행정과 주민의
관계는 ‘온정적이고 시혜적인 관계’로 정착될 가능성이 높아진다.

서울시에서는 ‘마을공동체운동에 대한 비판의 목소리도 상당히 높다.
마을공동체운동은 마을지원센터, 마을만들기, 마을개혁과 같은 다양한
프로그램을 구상·집행하면서 전개되고 있지만, 이러한 운동이 서울시장
에 정치적 선거운동의 일환으로 간주될 소지가 많다. 특히 서울이라는
지역적 특성상 주민들이 마을이라는 정체성을 만들기가 쉽지 않고, 마
울공동체운동을 담당하는 사람 대부분 시민사회단체에서 활동했던 사람
들이어서, 마을공동체운동의 본질보다 정치적인 비판이 먼저 제기되고
있다(이상훈 인터뷰 2015.10).’

그런데 마을공동체운동이나 주민 참여형 자치활동은 주로 생활문화
영역에서 이루어지고 있다. 지역의 전통으로 여겨졌던 생활 속의 문화
를 살려내고, 그러한 행사를 통해 지역주민들을 하나로 모아내자는 것

이었다. 예를 들면 ‘정월대보름 행사, 지역의 상징물 보존활동, 그리고 지역의 생활문화 역사를 되살리는 활동 등이다. 이런 활동은 기본적으로 주민들의 자발적인 참여와 재능기부를 전제로 한다. 많은 사람들이 모이는 행사에서, 음식을 준비하거나, 행사를 지원하는 활동들이다. 활동에 필요한 재원은 주민자치위원회의 활동에 배정된 예산이나, 혹은 주민참여예산제를 활용한다(민상호 인터뷰 2015.10).’

그래서 주민 참여형 정치적 관계를 강조하는 사람들은 다양한 주민조직들이 주민자치위원회에 참여해야 한다고 강조한다. ‘농민회나 작목반의 경우, 주민자치위원회에 참여하는 것을 놓고서 적지 않은 갈등이 있었지만, 만나서 교류하는 폭이 넓어지고 생각하는 것의 차이를 좁혀내기 위해서라도 주민자치위원회에 자발적으로 참여해야 한다. 다양한 생활문화활동을 하는 데 돈이 없을 경우, 주민 참여의 동력이 확 줄어들기 때문이다(주교종 인터뷰 2015.10).’ 물론 공무원들은 주민들의 다양한 자치활동에 대한 행정적 지원이나 재정적 지원을 위해 보조적으로 참여한다. 이 과정에서 자치단체나 직능단체들이 주민들의 자발적인 자치조직들을 직간접적으로 견인하거나 유인하려 한다. 그래서 김찬동은 주민자치조직의 실제 권한을 강조한다. ‘주민자치조직들에게 실질적인 권한이 있어야 하고, 지역에서 그러한 권한을 자치적으로 행사할 수 있어야 진정한 의미의 주민 참여형 자치가 실현될 수 있다고 한다(김찬동·서윤정 2012, 163).’

수도권이나 광역도시의 구청은 보통 80~90여 개의 각종 위원회를 조직하여 운영하고 있다. 이러한 위원회는 주민참여행정의 꽃으로 불리기

도 한다. 자치단체의 각종 정책을 심의·자문하거나 결정하기도 한다. 문제는 주민들의 자발적인 참여로 위원회가 구성되어 운영된다면 달라지겠지만, 위원의 구성이 자치단체장의 권한으로 이루어진다면, 각종의 자치단체 위원회는 실질적인 주민자치와는 다르게 단체자치의 정치적 장치로 전락할 수 있다.

따라서 주민 참여형 자치활동은 주민자치조직과 지방자치단체 간의 긴밀한 호응관계에서 전개되고, 그 성과를 서로 차지하려는 경쟁관계의 현상도 발생한다. 지방자치단체의 선출직 권력자들은 주민들의 투표권을 놓치지 않으려 하고, 주민자치조직들은 자치활동의 기반을 확대시켜 자치단체로부터 보다 많은 지원을 받으려 한다.

(4) 주민 자치형 권력적 관계

주민자치는 말 그대로 주민들 스스로가 자신들이 살아가고 있는 시공간을 다스리면서 지역공동체를 관리한다는 것이다. 주민자치조직들이 다양한 방식으로 지역공동체를 관리할 힘을 가진 상태를 의미한다. 물론 지방자치단체나 중앙정부의 권력에 저항하는 방식이 있을 수 있고 그러한 권력과 공존하는 방식이 있을 수 있다. 그렇지만 주민 자치형 권력은 기본적으로 두 가지의 방식의 힘을 확보할 필요가 있다. “하나는 주민들 스스로 협동 작업을 통해 지역의 일을 꾸려나가는 것이고, 다른 하나는 지방행정기관의 운영이나 정책결정과정에 주체적으로 참여하는 것이다(김현 2015.1).” 이러한 자치의 가장 큰 효과는 주민들 스스로 개인의 잠재적인 능력을 향상시키는 효과일 것이다. 따라서 참여자치

민주주의의 꽃은 ‘풀뿌리’로 살아가는 주민들이 정치적인 권력과의 관계에서 상호 호응적이거나 국가권력을 스스로 지배할 수 있는 주체로 전화하는 경우이다. 이러한 경우가 ‘민주주의의 최고 질’이라는 관점으로 볼 때, 주민들은 권력의 형성과 집행 및 평가라는 순환적 메커니즘에서 실질적인 주체로 존재해야만 한다. 지방자치제도가 지향하는 가치를 단체자치에 머물거나, 혹은 주민(주민조직)과의 접합관계를 행정적 동원이나 보조의 수준으로 구축할 경우, 주민들은 참여자치 민주주의의 실질적인 주체로 전화하지 못한다는 것을 반증하는 것이기도 하다.

지역사회 주민들은 자신들의 의지에 반하는 정부의 정책을 접하는 경우가 많다. 지역사회의 공간을 이용해서 수익을 내려는 각종 인허가 정책이 그것이다. 지방자치단체나 중앙정부의 권력이 보유하고 있는 힘이다. 그런데 지역사회에 주민 자치형 권력이 형성되어 있을 경우, 주민들이 자발적으로 제안하는 풀뿌리 정책은 공공정책으로 전화될 가능성이 높아진다. 지역사회 주민들 스스로 풀뿌리 정책의 시행결과로 나타날 지역영향평가를 내리고, 혹은 지역사회에 좋지 않은 영향을 미치고 있는 정책의 폐지를 위해 자치활동을 전개한다면, 지방자치단체의 권력은 주민 자치형 권력과 상호 조응적 관계를 형성하지 않을 수 없다.

주민 자치형 풀뿌리 정책은 주로 리·면·통 단위의 자발적이고 한시적인 주민대책위원회의 활동과 함께 제안된다. 이미 결정된 인허가를 폐지하는 활동이기 때문에 적잖은 어려움이 뒤따르지만, 주민들의 자발성에 의존하는 주민대책위원회는 주민자치센터와 ‘주민 자치형’ 관계를 유지하면서 활동한다. 주민대책위원회와 주민자치센터는 이 과정에서

서로 갈등관계를 드러내기도 하지만, 기타 주민조직들은 주민대책위원회의 자치활동과 연대관계를 형성한다. 주민자치형 권력의 기반은 오로지 주민들의 참여이기 때문이다. 주민들의 참여를 밑으로부터 이끌어낸 대표적 사례가 충북 옥천군 안남면 지역발전위원회의 경우이다. “아직까지 풀뿌리 민주주의의 상향식 소통체계 및 상향식 의사결정체계를 완벽하게 구축한 것은 아니지만, 그러한 한계를 넘어서기 위한 보완책의 일환으로, 면민대토론회나 마을별 순회설명회를 하고 있다(주교종 인터뷰 2015.10).” 그리고 제천시 수산면 오티리의 주민대책위원회는 마을에 투기형 수목장 설립을 허가했던 제천시의 정책을 취소시키기도 하였다. “2014년 2월, 마을의 한 사찰이 수목장 설립허가를 받아 수목장 설립공사를 하려하자 마을에서는 곧바로 주민대책위원회를 꾸려 투기형 수목장 설립허가를 취소시키는 투쟁을 전개하였고, 이 과정에서 수산면 주민자치위원회나 리장협의회까지 긴밀하게 연대하였다. 제천시가 설립허가를 내주는 과정 및 사업자가 사업신청서를 제출하는 과정의 문제점들이 드러나, 결국 주민대책위원회는 제천시를 상대로 투기형 수목장 설립허가를 취소하게 하였다(박성배 주민대책위 사무국장 인터뷰 2015.10).”

이 사례들은 지역사회에서 자주 경험할 수 있는 경우들이다. 그렇지만 주민 자치형 권력이 형성되지 못할 경우, 자치단체에서 이미 승인한 정책을 뒤엎기가 쉽지 않다. 주민자치조직들이 이러한 투쟁에서 승리하기 위해서는 자치단체의 권력을 좌우할 수 있는 주민들의 자발적인 연대역량을 구축해야 한다. 자치단체의 권력은 항상 지방자치선거의 유권자인 주민들의 동향을 염두에 두지 않을 수 없기 때문이다. ‘주민자치조

직의 결정대로 공무원이나, 지방자치행정체계가 움직일 수 있어야 한다. 주민이 지역에서 최고의 권력을 행사하고, 공무원들은 주민들의 눈치를 살피면서 지방자치행정을 집행해야 한다. 말로만 주민이 주인이라고 하는 것이 아니라, 실제로 주인 노릇을 할 수 있어야 한다(주교종 인터뷰 2015.10).’

그리고 아래에서 제시하고 있는 서울의 사례는 주민대책위원회와 여러 주민자치위원회가 공동으로 구축한 주민 자치형 권력으로 지역사회의 숙원사업을 해결한 경우이다. 이 사례에서 확인할 수 있지만, 주민 자치형 권력이 지역사회의 다양한 시민사회단체, 주민자치위원회, 그리고 지방의회까지 결합해서 만들어지고, 그 힘을 바탕으로 전투경찰 기동대를 다른 장소로 이전시키고 그 자리에 중학교를 유치하였다.

서울의 시흥4동 주민자치위원회, 시흥2동 주민자치위원회, 독산동 주민자치위원 이외에 다양한 주민조직들이 주민대책위원회를 결성하여 자치활동을 하였다. “2011년 7월, 기동대를 이전시키고 그 자리에 중학교를 유치하지는 주민대책위원회가 결성되고 그 대책위원회를 중심으로 서명운동, 주민한마당, 국가기관 제소·질의·방문, 현수막 게시, 서울시청 방문 등의 자치활동을 전개하였다. 정치적 권력을 상대로 하는 자치활동이었다. 그 결과 2012년 9월 10일 주민대책위원회의 활동은 결실을 맺었다. 주민대책위원회가 요구했던 전투경찰 기동대 이전과 중학교 유치가 서울시의회에서 통과된 것이다(시흥시 기동대 이전 중학교 유치 주민대책위 활동보고자료 2012.12).”

이처럼 주민들 스스로 행정 권력을 배제하고, 주민조직 간의 연대를

통해 자신의 문제를 해결해 나가는 주민자치의 유기적 접합관계가 형성된다. 이러한 유형의 자치활동은 행정 권력을 대상으로 하는 주민투쟁의 과정에서 활성화되고, 주민자치센터의 주민자치위원회를 주민투쟁으로 견인하는 결과를 낳고 있다. ‘자치단체의 권력이 동원하는 활동에 익숙했던 주민조직들은 소위 정치와 행정을 자치단체의 몫으로 인정하고, 번영회·체육회·기관장협의회 등과 같은 비정치적 영역만을 자치활동으로 간주했었다. 이러한 주민조직들은 인맥관계나 영향력을 이용하면서, 주민들의 참여를 독려하기도 하고 주민들 스스로 그러한 주민조직에 참여하기를 원하기도 했었다. 하지만 옥천군 안남면의 경우, 지역발전위원회를 중심으로 주민 자치형 풀뿌리 권력을 만들었다. 이렇게 된 계기는 주민들 스스로 주민들 방식의 주민자치를 해보자는 것이었는데, 이는 면사무소·우체국·농협 등을 안남면의 분위기로 바꾸자는 의지의 표현이었다(주교종 인터뷰 2015.10).’

그렇지만 주민들이 단체자치의 일환으로 주민참여제도를 보장하더라도 자치적인 활동에 쉽게 참여하지 못한다. 주민 참여라는 대의명분에 공감하고 있는 사람들조차도 합리적으로 판단할 만큼 주민의식이 성숙되어 있는가의 문제에 부딪히곤 한다는 점을 고려할 때, 주민 자치형 권력의 기반은 또한 주민들의 자발적 참여를 활성화시킴과 동시에 주민의식의 형성과 연관되어 있는 문제였다. 안남면 지역발전위원회는 이 두 가지의 과제를 해결하기 위해 다양한 주민 참여행사를 활성화시키고, 동시에 주민들의 참여 속에서 만들어지는 마을신문을 발간하였다. 면민들의 안정과 발전을 기원하는 작은 음악회나 작은 풍물 기원축제,

면사무소 앞 돌탑쌓기, 작은 도서관의 운영, 그리고 옛적부터 전해 오다가 단절해버린 8·15 경축 먼민 대동제 등을 하면서²⁾ 50~60명 정도의 청년회가 먼 단위 주민행사의 주체로 발전하였고, 주민들 스스로 활동의 성과를 느끼는 감정들이 축적되었다. 대부분의 주민 공동행사들을 7개 단체 협의로 꾸려서 했는데, 이장단 협의회도 한 주체로 참여하게 되었다. 자치단체나 관에 의존하는 관계에서 벗어나게 된 것이다. 이처럼 주민들은 이러한 활동의 결과를 보면서 변화하기 시작하였다. 소위 토호세력이나 지역유지라고 하는 사람들도 변화되기 시작하였던 것이다. ‘옥천 안남면 지역발전위원회는 먼장, 이장단 협의회, 주민자치센터를 넘어서는 힘을 확보하였다. 이제는 공무원들이 지역발전위원회의 의견을 전제로, 지방자치정책을 수립해 나가고 있고, 지역발전위원회가 모색하는 다양한 생산적 경제공동체의 기반에 대한 정책적 지원을 하고 있다(김영준 인터뷰 2015.10).’ 지역에서 자생적으로 설립되어 운영되는 언론의 영향이 매우 컸다. 옥천신문은 1989년에 창간하고 난 이후, 행정보다 주민의 권리를 부각시켜왔고, 지역의 주민들이 주요 독자였다. 주민들은 옥천신문을 거의 생활의 일부로 간주하고 있다. ‘주민자치활동은 주민 참여의식과 같이 출발해서 함께 끝난다 해도 과언이 아니다. 옥천이나 안남면에서 지역공동체운동이 성공적으로 뿌리를 내릴 수 있었던

2) 이 과정에서 많은 갈등이 발생하였다. 먼내에서 힘을 발휘하고 있던 토호세력들이 새로운 주체의 새로운 자치적 활동에 대해 많은 비판을 하였다(주교종 인터뷰 2015.10).

것은 옥천신문 때문이었다. 옥천신문은 주민자치활동에 기반을 둔 지역 공동체운동의 실질적인 토대였다. 신문이 있었기에 안남면 주민들의 주민 참여의식이 자생적으로 높아질 수 있었다(정순영 인터뷰 2015.10).³⁾ ‘최근에는 옥천신문 외에, 주민들 스스로 만들고 있는 마을신문³⁾이 주민생활의 주요 부분으로 자리를 잡았다. 옥천군 군민이나, 안남면 면민들은 신문을 읽는 눈과 격이 상당히 높다(신복자 인터뷰 2015.10).’ 이 소통매체는 주민과 주민 간의 혹은 주민자치활동에 참여하는 생산적 공동체 간의 관계를 밀접하게 하는 수단이었다. 비록 마을신문을 매개로 하였지만, “소통의 광장은 생활 속에서 민주주의를 실현하는 수단이 되었고, 상호 주체성을 드높여 나가는 자발적 작동 메커니즘으로 작용하였다 (Edwards 2011.8, 23).”

그리고 주민 자치형 권력적 관계는 주민조직과 자치단체 간의 상호 호응성을 유지하고, 주민들의 참여의식을 제고시키는 다른 매개체를 필요로 했었다. 자치단체의 공무원이면서 공무원 노동자의 기본적 권리를 유지하고 강화하려는 공무원노동조합의 역할이 필요하다. 주민자치활동의 다양한 내용들이 자치단체의 정책적 지원과 무관할 수 없는 조건을 고려할 때, 자치단체의 한 주체인 공무원노동조합이 주민자치의 활동과 지속적인 관계를 유지해야만 한다.

3) ‘배바우’라는 제호의 신문은 주민이 편집위원이고 필자이고, 또 독자이다. 글이 투박하고 원색적일지라도 주민들 스스로 신문을 만든다는 자부심이 아주 크다(정순영 인터뷰 2015.10).

4. 대안적 자치 민주주의 모델과 주민조직

1) 주민의 자지배 패러다임과 자치민주주의

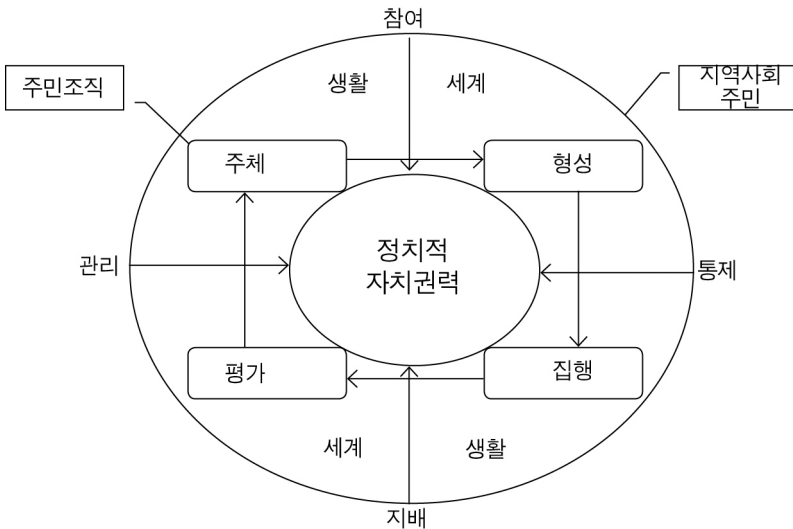
주민자치센터는 기능전환이라는 형식을 거쳤지만 국가권력의 최고 말단조직의 역할과 기능까지 사라진 것이 아니다. 이전의 읍·면·동사무소가 국가행정을 집행하거나 기획하면서 주민들의 생활세계를 통치하고 관리했던 주체였다는 점을 감안하면, 주민자치센터도 그러한 주체로서의 역할을 담당하고 있다.⁴⁾ 그런데 주민들이 국가권력과의 관계에서 권력의 정당성을 보장하기 위한 선거의 권한만을 보유한다면, “영합게임(zero-sum game)의 원리로 작동되는 국가권력은 선거 이후에 권력투쟁의 반대세력을 약화시키기 위한 관료적 엽관주의(spoils system) 정책을 저지할 수 없다(Jessop 1969, 417; Norris 2008, 108).” 중앙정부든 지방정부든 관료적 엽관주의를 기반으로 권력을 유지하고 재생하는 체제를 포기하지

4) 정부는 현재 주민자치센터 및 자치위원회를 주민자치회로 변경하는 정책을 추진하고 있다. 2015년 12월 현재, 주민자치회 시범사업이 전국의 31개 주요 읍·면·동을 상대로 실시되고 있다. 정부는 주민자치센터나 주민자치위원회의 자치활동을 비판적으로 평가하면서 주민자치회의 주요 활동영역을 ‘협의·심의 업무, 위탁업무, 주민자치업무’ 등으로 제시하고 있다. 이러한 정책을 추진하는 목적이 자치의 주체인 주민들에게 권한과 책임을 부여하려 한다는 점을 고려하면 매우 유의미하다고 할 수 있다. 하지만 주민자치회의 구성이 관 주도하에 지역대표성을 강화하는 차원으로 접근하고 있기 때문에, 오히려 지역의 토호세력이나 유지들을 중심으로 하는 주민자치가 이루어질 가능성이 농후하다.

않는다. 그래서 주민들이 자율적이고 자치적인 권력 메커니즘의 주체로 나서게 하는 대신 정치사회의 권한을 분산시켜 권력의 집중화를 예방할 수 있을 때, ‘자치 민주주의의 최고 질’이 보장될 수 있다.

〈그림 2〉는 주민들이 자치활동과 권력의 주체로 전화되는 대안적 자치민주주의 패러다임이다. 그동안 직접 민주주의나 실질적 민주주의를 강조하면서 보편적으로 제기되었던 담론들을 국가권력의 구조와 통일적으로 연계시킨 패러다임, 즉 주민들의 자기지배를 위해 국가권력 및 지방자치권력과 주민생활세계를 순환적 메커니즘으로 도식화한 것이다. 이 메커니즘은 국가권력의 사회화 모델(김영수 2014)과 지방자치의 다양

〈그림 2〉 생활세계의 권력에 대한 주민의 자기지배 패러다임



한 제도적 장치를 변형시켜서 도출한 것이다. 주민조직의 대표적인 것들을 다양한 차원에서 설정할 수 있다. 역사적으로는 한국 해방정국에서 결성되었던 ‘인민위원회’, 남아공의 ‘공동체 자치위원회’, 그리고 베네수엘라의 각종 ‘민중위원회’ 등이지만, 이 논문에서는 풀뿌리민주주의의 일환으로 조직되어 주민들을 대표하고 있는 ‘주민자치위원회’를 주민조직의 대표로 상정하고 있다.

주민(주민조직)들이 권력을 실질적으로 지배하고 관리하는 자치 민주주의의 패러다임을 모색하는 데 가치가 있다. 주민자치센터가 중앙정부나 지방정부로부터 독립성과 자율성을 확보한 상태에서, 지역사회의 정치와 행정, 그리고 경제 등의 문제를 스스로 결정하고 집행·평가하는 주체로 전화할 경우, ‘풀뿌리 민주주의’의 진정한 가치가 생활세계에서 실제로 실현된다고 할 수 있다. 자치 민주주의 패러다임은 생활세계와 긴밀하게 결합되는 ‘국가권력의 사회화 모델’(김영수 2014)과 유기적으로 융합될 것이다. ‘사회구성원이 권력에 대한 자기지배의 네 가지 구성요소, 즉 권력참여, 권력관리, 권력통제, 권력소환이라는 민주적 메커니즘으로 국가권력을 지배한다’(김영수 2014)는 권력 사회화 패러다임과 자치 민주주의의 패러다임의 유기적 접합관계가 대안모델의 차원에서 제시된다. 이 모델의 핵심은 권력과 권리의 융합으로 ‘권력거리’의 간격을 좁히고, 주민들 스스로 삶의 자원들을 동원하고 재생산할 수 있게 하는 것이다. ‘권력거리’란 ‘권력자와 인민들이 누리고 있는 권리의 형식과 내용을 지표화하여, 인민이 권리를 누리고 있는 지표와 지배자들이 권력을 누리고 있는 지표를 서로 비교했을 때 발생하는 간격의 폭을 의미’한

다. 이 폭이 좁은 국가일수록 민주주의의 실질적 요소들이 삶 속에서 구현되고 있다고 간주할 수 있다. 따라서 주민이 ‘권력과 권리 간의 간격’으로 규정되는 ‘권력거리’의 주체로 재구성되어야 한다. 두 가지 방안이 있을 수 있다. 하나는 권력을 주민들의 권리에 가깝게 분산시키는 것이고, 다른 하나는 권리를 권력과 거의 동일시될 수 있도록 강화시키는 것이다. 권력과 권리가 융합되고, 권력에 대한 관리와 통제의 권한을 인민이 보유했을 수 있어야 한다는 원리이기도 하다.

물론 지방자치단체의 주민자치도 주민소환제도, 주민참여예산제도, 주민감사제도 등을 주민들에게 보장하고 있다. 그러나 이러한 제도들은 자치단체의 권력이 허용하는 범위 내에서 이루어지는 주민자치이다. 주민소환의 절차나 조건을 고려하면 정치적 네트워크를 확보하고 있는 정치조직이 추진할 수 있는 제도이고, 주민참여예산도 자치단체 예산의 일부분을 주민들의 요청에 반영하는 것이지 자치단체 전체 예산의 수립과 평가에 참여하지 못하는 제도이다. 또한 일정 수준 이상의 주민들이 연대서명하여 청구가 가능한 주민감사제도도 주민들이 직접 감사에 참여하는 것이 아니라 권력기관 간에 이루어지는 감사다.

진정한 풀뿌리 주민자치는 공동체(commune)적 자치를 실현하여 권리의 주체가 자신의 스스로 지배하고 관리하는 사회적 관계를 구축하는 것이다. “중앙정부나 지방자치단체의 정치적 권력에 대한 참여, 통제, 지배, 관리가 제도화된 권력시스템으로 작동하는 것이 아니라, 제도화된 권력과는 무관하게 주민들의 생활세계 속에서 새로운 자치권력체를 형성하여 주민이 자신의 지역사회에서 주체적으로 참여할 수 있는 권력구

조, 자율적으로 통제하고 관리할 수 있는 권력구조, 그리고 평가를 바탕으로 소환할 수 있는 권력구조를 정착시켜 나가는 것이 민주주의의 최고 가치에 부합하는 과정이라 할 수 있다(Perrucci and Pilisuk 1970, 69; O'Donnel 2004, 107).”

사회적 관계에서 ‘소외’된 생활세계를 인식하는 것 자체부터가 정치적인 삶을 실현하는 과정이고, 생활세계의 풀뿌리 민주주의를 완성하는 민주주의의 최고 단계라 할 수 있다. 생활세계의 욕망을 둘러싼 권력관계에서 자신을 지배하고 있는 권력으로부터 주체적인 권력을 복원하는 것이기 때문이다. 주민 스스로 자신의 권력을 주체적으로 통제하고 스스로가 권력의 형태를 조작할 수 있을 때, 자신은 소외된 생활세계에서 혹은 조작된 욕망의 세계에서 벗어날 수 있게 된다.

2) 자치민주주의 실현 전략

(1) 자치단체와 주민조직의 융합관계 구축

읍·면·동과 같은 현존 지방단체의 자치체계는 역사적으로 존재해왔던 주민자치와 연계되어 있으며, 주민자치를 실현하는 데 필요한 공공재원을 집행하고 관리해왔다. 주민들의 공공적 생활영역이 공적 자금으로 유지되는 구조라고 한다면 그 기금을 조달하고 관리할 공적 권력주체를 배제할 수 없다. 특히 주민 참여의식이 높지 않은 지역사회일수록 공공재원에 대한 공적 관리주체가 필요하다. 왜냐하면 주민자치활동에 참여하는 사람들 간에 많은 분쟁이 발생하는데, 대부분의 원인은 공공

재원을 집행하는 과정에서 발생하기 때문이다.

주민자치가 자치단체권력을 활용해야 하는 또 다른 이유는 중앙정부로부터 공공재원을 유치하는 사업과 주민자치활동이 긴밀하게 연계되지 않을 경우, 주민들이 자신들의 농업생산성과 연계되지 않는 주민자치활동에 자발적으로 참여하지 않는다. 이러한 어려움을 극복하기 위해서는 주민자치를 추진하는 조직적 주체가 법인격을 갖출 필요가 있다. 주민조직인 법인격체가 공공자금을 확보하여 주민 자치형 공공사업을 추진하고, 그 결과들을 축적시켜나가는 것이다.

옥천군 안남면 지역발전위원회가 주민 자치형 주민조직으로 성장할 수 있었던 기반은 공공적 자금을 보유할 수 있었기 때문에 가능했다. 안남면 12 마을은 금강 상류지역을 보호하는 역할을 하면서, ‘주민지원사업비’라는 명목의 공공자금을 지원받고 있었다. 그런데 ‘지역발전위원회는 이 자금을 각 마을로 전체 배분하지 말고, 일부를 면의 공공적 활동을 위한 기금으로 전환시켰다. 이 기금은 면의 공공적 활동의 정체성을 강화하는 견인차 역할을 하였고, 공공기금의 사용을 둘러싼 다양한 회의체들을 만들고 운영하는 계기로 작용하였다(김영준 인터뷰 2015.10).’

주민자치의 새로운 주체를 형성하는 과정이 이미 존재하는 자치권력의 공간을 활용할 필요가 있다는 것이다. 문제는 역사적인 기존의 지방자치가 권력이 주도하는 ‘관변자치’, 혹은 지방의 유지들이 주도하는 ‘토호자치’를 넘어서는 차원에서 주민자치와 관련된 자치단체의 역할과 기능이 재정립되어야 한다는 점이다.

(2) 주민자치조직의 사무국에 대한 공공재정 지원

주민자치는 주민들 자신의 완전한 잠재력을 발전시킬 수 있는 지역공동체 사회의 한 통치형태이다. 이러한 지역공동체 사회는 개인적인 인간의 욕구와 욕망을 실현함과 동시에 공동체적인 발전을 함께 추구하는 모습일 것이다. 문제는 이러한 지역공동체 사회를 만들기 위해 자치활동 시간을 어느 정도 확보하느냐가 관건이다. 인터뷰에 응했던 모든 사람들이 공통적으로 제시하는 말은 ‘자치활동시간’을 확보하기가 쉽지 않다는 점이었다. 도시의 경우에는 그나마 주부들의 참여를 바탕으로 자치활동을 힘겹게 유지할 수 있지만, 농촌의 경우에는 모두가 동시에 바쁘고 동시에 한가하기 때문에 정기적인 자치활동시간을 만들기가 쉽지 않다는 것이다.

충북 제천시 산하 읍·면·동 중에서 주민자치활동을 왕성하게 하고 있는 제천시 덕산면의 경우, “면내에서 자영소매업을 하고 있거나, 귀농(촌)해서 지역공동체 활동을 하고 있는 사람들이 시간을 낼 수 있어서 주민자치활동을 왕성하게 할 수 있지, 그렇지 않으면 시간을 내서 주민자치활동을 할 사람이 거의 없다. 주민자치활동을 실제로 하기 위해서는 공공재원으로 주민자치센터와 주민자치위원회의 공공사무를 담당할 사무국장을 채용해야만 한다(김영철 인터뷰 2015.10).” 주민자치센터 및 자치위원회의 활동과 관련된 지방자치단체의 역할은 그저 재정을 지원하는 수준에 머무르게 하는 대신, 다양한 자치활동의 프로그램이나 주민들을 조직하는 활동 등은 채용된 사무국장에게 일임해야 하는 것이다. 가칭 사무국장은 노동시간 때문에 자치활동시간을 확보하지 못하는 주

민자치위원들이나 주민들을 대신해서 자치활동의 활성화에 전념하는 역할을 담당한다.

물론 주민자치활동과 관련된 다양한 모델들이 제시될 수 있다. 하지만 그러한 모델을 작동시키는 주체들에게 활동시간을 보장하지 않는다면, 다양한 모델들은 또 다른 대리주의적 엘리트 권력주체들을 양산할 수 있다. 주민자치를 위한 법·제도적 장치가 마련된다 하더라도 그 장치를 활용하여 자치를 실현할 주체들이 정치활동의 시간을 확보하지 못한다면, 주민자치제도는 돈과 시간을 많이 보유하고 있는 사람들만의 또 다른 ‘자치 리그’를 형성할 수 있는 것과 동일하다.

(3) 생산적인 자치공동체의 형성 및 확대

다양한 코뮌적 공동체 자치는 기본적으로 자립적인 경제생활을 기반으로 하였다. 이러한 기반은 자본주의 사회체제에서 코뮌적 공동체 자치를 지향하든, 대안사회에서 지향하든, 자유로운 개인들의 생산적 기반을 전제로 해야만, 풀뿌리 생활자치를 구체화할 수 있고, 생활자치의 주체들을 지속적으로 형성할 수 있는 것이다. 그 주요한 방식은 공동 소유로 운영되면서도 개인에게 생산적 이득을 보장할 수 있는 생산적 자치공동체이다.

주민들의 생산적 생활세계와 정치적 자치세계의 분리가 아닌 융합을 이루어 내고자 했던 다양한 시도들이 있었다. 베네수엘라가 시도했던 사례에서 다양한 함의들을 추출할 수 있다. 공동체적이고 사회적인 생산경제모델의 출발선은 다양한 소유형태였다. 차베스 정부는 생산수단

을 공동의 소유한 상태에서 단순히 돈벌이가 아닌 협력을 바탕으로 운영하고 잉여소득을 평등하게 분배하는 대안적 사회경제체제를 시도하였다. 베네수엘라 정부는 2007년 헌법 개정안에서 5가지의 소유형태를 제시하였다. “첫 번째는 공적소유로서 국가기관의 소유를 의미한다. 두 번째는 전체로서의 민중과 미래 세대의 소유로 정의되는 사회적 소유였다. 이 소유형태는 간접적인 사회적 소유와 직접적인 사회적 소유로 구분되었다. 간접적인 사회적 소유는 국가가 공동체를 대신해서 운영하는 소유이고, 직접적인 사회적 소유는 도시가 소유권을 행사하는 도시적 소유와 코뮌이 소유권을 행사하는 코뮌적 소유였다. 세 번째는 집단적 소유였다. 이것은 사회집단이나 개인 집단의 소유이다. 집단적 소유의 예로는 협동조합을 들 수 있다. 네 번째 소유는 혼합적 소유였다. 이것은 다른 여러 가지 형태의 소유가 혼합되어 있는 경우였다. 다섯 번째는 사적 소유이다. 사적 소유는 자연인이나 법인에 속한 소유이다. 여기에 소비재뿐만 아니라 생산재도 포함된다(강남훈 2009, 56-57).”

이러한 소유형태를 바탕으로 생산자 공동체와 주민자치 공동체의 지역적 결합이 이루어질 필요가 있는 것이다. 옥천군 안남면 지역발전위원회에는 생산자 공동체의 주체들이 대거 참여하고 있다. 좁은 지역에서 발생할 수밖에 없는 관계의 중첩성이 존재하지만, 생산적 자치공동체의 기반이 형성되었던 것이다. ‘지역발전위원회는 농민회, 자연부락을 중심으로 하는 작목반, 농협이 이끌고 있는 생산자회, 그리고 외부의 유통자본이나 소비자본과 결합된 생산자회 등과 결합할 수 있었던 계기가 있었는데, 그것은 옥천군 급식센터와 옥천살림협동조합이었다. 2015년

에는 배바우 경제순환공동체 영농조합을 만들었다. 자그마한 면에서, 출자금인 1억 2,000만 원이 만들어진 것 자체가 생산적 공동체 활동의 성과라 할 수 있다. 앞으로는 산수화 경제권역의 주민조직들과 함께 경제공동체 유통센터나 콩나물 공장도 건립할 예정이다. 이러한 경제공동체는 농협을 넘어서는 역할을 담당하고 있다(김영준 인터뷰 2015.10).

(4) 지역의 평생교육 강화로 주민 참여의식 향상

어떤 자치모델이든, 새로운 모델을 유지시키고 변화시킬 주체가 필요하다. 그러한 주체를 지속적으로 재생산하는 실질적 기반은 체계화된 주민자치조직뿐만 아니라 주민자치활동에 참여하는 사람들의 주민의식이다. 주민들의 불균등한 의식은 주민자치조직의 정치적인 갈등과 균열의 주요 원인으로 작용하고 있다. 특히 지역사회가 각종 연고주의로 작동되고 있는 측면을 고려할 때, 주민들 스스로 자치단체의 권력에 의존하지 않고 주민자치조직의 권력을 형성하는 주체로 변화될 필요가 있다.

풀뿌리 민주주의는 기본적으로 지역사회 속에 응축되어 있는 정치적 관계를 드러내고, 그 관계 속에서 주민자치권력의 힘을 구축해 들어가는 것이다. 그렇지만 중앙정부나 지방자치단체는 관의 관리와 통제 속에서 이루어지는 ‘풀뿌리 통치’만을 추구하려 한다. 주민자치센터나 주민조직들이 ‘지역자치교육센터’와 같은 평생교육기관을 주체적으로 운용할 필요가 있다. 이러한 센터가 주민자치권력과 제도화된 권력은 수시로 갈등할 가능성을 내포하고 있다 하더라도, 주민자치활동의 주체들은 이러한 갈등을 주민들의 자발적인 참여의 힘으로 풀어나가야 하는데,

그 힘의 원천은 바로 주민 참여의식인 것이다.

그래서 지방자치법이나 조례가 주민자치센터나 주민자치위원회의 활동을 정치적으로 이용하지 못하게 규정하였다. 주민들의 자치활동을 정치적으로 중립화하기 위한 통치전략의 일환이다. 그렇지만 정치적 중립화의 대상은 공무원이지 주민자치활동을 하는 주민들이 아니다. 정치적 중립은 '중립이 아니라 정치권력을 장악한 정치세력의 입장에만 서 있으려는 또 다른 강요'와 같기 때문에, 정치적 중립은 실질적으로 정치적 무뇌인을 양산하고, 정치적인 주민자치활동을 원천적으로 배제하기 위한 지배세력의 허울에 불과할 수 있다. 오히려 주민자치센터나 주민자치위원회가 주민들의 권리의식을 드높이는 활동을 왕성하게 전개할 때, 풀뿌리 민주주의의 토대는 강화된다. 다양한 시민사회단체들이 정치적 활동을 하면서 시민들의 의식을 향상시키려 하듯이, 주민자치활동도 합리적인 주민 참여의식을 향상시키기 위한 전략을 추구해야만 한다.

5. 결론

일상적인 생활세계는 평범하면서도 소박하지만 견고하고 당연하게 여겨지는 세계이며, 단일하고 지속적인 개인의 정체성을 형성하는 세계이다. “일상적 삶과 일상생활은 재화의 생산뿐만 아니라, 인간 자신과 인간들의 관계가 형성되는 구체적인 삶의 장이다(최종욱 1993, 300).” 즉 “생활현장이란 일상생활의 집합적 경험이 이루어지고 나날의 정치, 나

날의 생산과 재생산이 이루어지는 곳이다. 따라서 주민들의 생활세계에서는 사적영역과 공적영역의 일상적인 접합이 이루어지고, 권력은 그 접합의 매개지점에서 자신의 정체성을 드러낸다. 특히 행정 권력은 법과 정책을 집행하는 주체로서, 주민들의 생활세계와 밀접하게 접합되어 있다.

그래서 주민자치센터나 주민자치위원회는 지방자치법과 각급 지방자치단체 조례가 허용하는 범위에서 다양한 자치활동들을 전개하고 있으며, 정치적 성격이 드러나는 활동을 거의 하지 않는다. 하지만 지역사회 주민자치활동은 기본적으로 행정권력과 긴밀하게 결합된 상태에서 전개되고 있다. 네 가지의 자치활동 유형에 따라 주민자치활동의 내용을 제시했지만, 모든 유형에서 나타나는 공통점은 주민자치조직과 행정권력 간의 관계에 따라 주민자치활동의 활성화 여부가 결정된다는 점이다. 지방자치와 주민자치의 접합관계에서 ‘자치’의 형식과 내용을 둘러싼 모순이 존재하지만, 양 주체들은 그러한 모순들을 지속적으로 해결하면서 새로운 관계를 형성·유지하고 있다. 각급 지방자치단체의 행정권력은 어떤 유형의 주민자치활동이든 행정·재정적 지원을 할 수밖에 없고, 지역주민들도 역시 공공적 재원이 마련되는 상태에서 자치활동을 적극적으로 한다는 것이다. 그렇지만 주민 자치형 권력적 관계를 유지하고 있는 주민자치조직들은 공공적 재원이나 공공행정의 지원을 받으면서도 주체적인 자치활동을 전개한다. 이러한 유형의 주민자치활동은 기본적으로 각급 지방자치단체의 힘과 주민자치조직의 힘이 서로 ‘겨루기’를 하는 관계 속에서 이루어진다. 주민 자치형 권력적 관계는 대안적

풀뿌리 자치모델의 원형이라 할 수 있다. 주민자치조직은 자치활동을 통해 각급 지방자치단체의 권력을 통제하거나 관리할 수 있는 제도적 장치를 마련하고, 또한 필요한 경우에 각급 지방자치단체의 권력자들을 감시하고 소환하는 활동까지 전개할 수 있는 것이다. 따라서 대안적 자치모델은 추상적이고 이상향적인 차원에서 모색되는 것이 아니라 주민자치형 권력적 관계에서 제기되는 유의미한 주민자치활동의 형식과 내용을 추출해서 구상할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 강남훈. “21세기 라틴아메리카 변혁과 미래 사회를 위한 비전.” 『미래와 희망』 (1) 2009년 겨울. 56-57.
- 곽현근·유현숙. 2011. “지역사회 주민조직 참여가 인지적 사회자본에 미치는 영향에 관한 연구: 주민조직의 유형별 차이를 중심으로.” 『한국공공관리학보』 제25권 제2호. 61-91.
- 권순복. 2001. “읍·면·동 기능전환과 주민자치센터.” 한국지방자치학회 2001년도 동계학술세미나 자료집.
- 김영선. 2013. “마을 인문학과 여성주의.” 사회와 철학 연구회. 『사회와 철학』 26. 33-56.
- 김영수. 2014. “민주주의 이행기 국가권력의 민주적 사회화 모델: 권력구조의 민주적 메카니즘을 중심으로.” 전남대 5·18연구소. 『민주주의와 인권』 14권 3호. 37-64.

- 김주원. 2003. “문화·복지 프로그램에 대한 지역주민 인식분석: 강원도 주민자치 센터를 중심으로.” 『한국지방자치학회보』 14(2). 149-168.
- 김찬동·서윤정. 2012.6. “마을공동체 복원을 통한 주민자치 실현방안.” 『서울연구원 정책과제연구보고서』. 서울연구원. 1-171.
- 김현. 2015.1. “주민참여를 통한 행정과 주민의 만남.” 전국공무원노동조합. 제2차 민중행정실천대회. 111-122.
- 르페브르, H(H. Lefebvre). 2011.10. “일상생활에 대한 비판적 지식으로서의 마르크스주의.” 『실천』. 사회실천연구소.
- 민상호. 2015.7. “서울시 마을공동체 사업에 대한 단상.” 공무원노조 정책연구원. Activa Puliticus.
- 민현정. 2011.6. “일본 주민조직의 유형과 특성에 관한 연구.” 『민주주의와 인권』 제11권 제2호. 421-446.
- 박홍순. 2003. “풀뿌리 네트워크 2년 활동의 성과와 주민자치센터 활성화를 위한 과제.” 『도시와 빈곤』 통권 60호.
- 백은미. 2012. “생협운동 경험을 통한 여성들의 살림 가치에 대한 의미 고찰: icoop 생협 부산지역 활동가들을 중심으로.” 『여성학 연구』 22(2). 71-107.
- 심익섭. 2002. “주민자치센터 운영 활성화 방안.” 『한국지방자치학회보』 14(2). 33-53.
- 안병순. 2015.7. “보수세력 지역지배구조와 진보운동의 과제,” 공무원노조 정책연구원. Activa Puliticus.
- 안성수·하준근. 2006. “주민자치센터 운영실태분석과 바람직한 운영방안: 창원시 사례를 중심으로.” 한국도시행정학회. 『도시행정학회보』 제19집 제1호. 3-30.
- 에드워드, G.(G. Edwards). 2011.8. “하버마스과 사회운동: 무엇이 새로운가?.” 『실천』. 사회실천연구소.

- 여관현. 2013. “마을 만들기를 통한 공동체 성장과정 연구: 성북구 장수마을 사례를 중심으로.” 『도시행정학보』 제26집 제1호. 53-87.
- 원구환. 2004. “주민자치센터 이용만족도 제고를 위한 시론적 변수추정.” 『한국지방자치학회보』 16(2). 21-36.
- 육동일. 2011. “지방자치와 지방분권 20년의 성과와 발전 방향.” 공명선거 국민토론회. 3-31.
- 이자성. 2012. “읍면동 주민자치회의 주요 쟁점 및 향후 과제.” 경남정책 Brief. 1-12.
- 이현주. 2002. “주민자치센터 운영 효율과 방안.” 『경인논집』 9권.
- 이환범. 1999. “읍면동 기초 행정조직의 역할 쇄신과 기능 재조정.” 『한국지방자치학회보』 11(3).
- 전원보. 2000. “주민자치센터의 성공적 실시를 위한 방안.” 『21세기 정치학회보』 14(2). 137-156.
- 최근열. 2006. “주민자치센터의 평가와 정책 과제.” 『한국거버넌스학회보』 제13권 제3호. 335-361.
- 최낙범. 2011. “지방자치 20년, 지방분권의 과제와 전망.” 경상남도 지방자치 20주년: 회고와 전망. 30-43.
- 최봉기. 2011. “한국 지방자치발전의 저해요인과 개선과제: 중앙과 지방의 관계를 중심으로.” 공명선거 국민토론회. 35-57.
- 최종욱. 1993. “앙리 르페브르의 일상생활비판에 대한 비판적 소론.” 『어문학논총』 (12). 국민대학교 어문학연구소. 299-319.
- 최호준. 2015.1. “지역행사, 누구를 위한 축제인가.” 전국공무원노동조합. 제2회 민중행정 실천대회. 73-78.
- 함미경. 2003. “참여자치를 위한 주민자치위원회의 활성화 방안에 관한 연구.” 서울여대 대학원 석사학위 논문.

행정자치부. 1999. “읍면동사무소 기능전환 기본계획.”
 행정자치부. 2015. “읍면동 주민자치회, 풀뿌리 민주주의의 시작입니다.”

Jessop. R. D. 1969. “Change and Power in Structural Analysis,” *Sociological Review*, vol.17.

Norris. P. 2008. *Driving Democracy: Do Power-Sharing Institutions Work?*
 Cambridge: Cambridge University Press.

O’Donnel, Guillermo. 2004. “Human Development, Human Rights, and Democracy.” *The Quality of Democracy: Theory and Applications*.
 Guillermo O’ Donnel, Jorge Vargas Cullell, and Osvaldo M. Iazzetta,
 eds, Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press.

Perrucci, Robert and Marc Pilisuk. 1970. “Leaders and Ruling Elites: The Inter
 Organizational Bases of Community Power.” *American Sociological Review*, vol.35.

인터뷰

김영준. 2015.10. 옥천지역발전위원회 위원.

김영철. 2015.10. 제천시 수산면 오티리 리장.

민상호. 2015.10. 전국공무원노동조합 정책연구원 연구위원. 서울 시흥2동 주민자치위원회 활동.

박성배. 2015.10. 제천시 수산면 오티리 수목장지지 주민대책위 사무국장.

안병순. 2015.10. 전국공무원노동조합 정책연구원 연구위원.

제천시 공무원 a. 2015.10.

제천시 공무원 b. 2015.10.

이희우. 2015.10. 전국공무원노동조합 정책연구원 부원장.

- 이상훈. 2015.10. 지역공동체운동 활동가.
- 정순영. 2015.10. 전 옥천신문 편집국장.
- 주교종. 2015.10. 충북 옥천군 안남면 지역발전위원회 위원장.
- 신복자. 2015.10. 충북 옥천군 마을신문 〈배바우〉 편집국장.

Abstract

Grassroots Democracy and Looking for Alternative Autonomy Model

Focus on Autonomous Activity of the Community Center
and People Organizations

Kim, Young-soo

Gyeongsang National University

I analyze autonomous activities of the Community Center and People Organizations in Korea. I evaluated that how grassroots democracy have been realized in the local government and in the life of people. The Community Center and People Organizations contact divers relationships with the Central Government and the Local Government for autonomous activity. The relationships are four types, which are 'the type for mobilizing people, the type for assisting the Local Government, the type for participating in the administration, and the last type for autonomy of people. I confirm that many community centers and people organizations were actively engaged to be in accordance with the type for mobilizing people and the type for assisting the Local Government. However, the case of Annam-Myeon, which locate in Youngdong-Gun, Chungcheongbuk-Do, was very different. The Community Center and People Organizations were actively engaged to be in accordance with the type for participating in the administration and the type for autonomy of people. People will be themselves the life-world owners through maximizing autonomous power and right of the grassroots democracy.

people will control and manage political power of the Central Government and the Local Government. We have to reconstitute strategic challenges, which are to establish fussed relationship, assist public fund to executive bureaus of the people organization, form productive autonomy communities, and fortify lifelong education for political participation consciousness and autonomy democracy of people.

■ **Keyword:** Grassroots Democracy, Alternative Autonomy Democracy, Community Center, People Organizations, Autonomous Activity

투고 : 2016/3/31 심사 : 2016/4/18 확정 : 2016/5/21