

임성을 확보할 것이냐 그런 문제였습니다.

그래서 여당 쪽에도 주민에 대한 신뢰에 기반한 주민소환제도, 주민투표제도 요구를 하면서 정책변화를 요구하게 되었습니다. 작년 12월 27일인가 28일, 지방자치학회와 지방행정연구원 중심으로 지방자치 제도개혁을 위한 국민대토론회가 열렸는데, 그 때도 중요한 이슈 중 하나가 이 지방행정의 책임성을 어떻게 확보할 것인가의 문제가 되었습니다.

이 지방행정의 책임성을 확보하는 방안에는 두 가지가 있는 데요, 하나가 중앙에서 외부적으로 통제하는 방식, 다시 말해서 그 동안 정치권에서 주장해왔던 바대로 단체장을 임명제로 한다든가, 부단체장을 국가기구로 한다든가 또는 지방에 대한 재정통제를 강화한다든가 서면경고제를 강화한다든지 이런 방법이 있을 수 있고요. 또 하나는 내부적인 통제메커니즘을 만들어서 외부통제가 필요 없도록 만드는 그런 방식이 있습니다. 또 이 내부통제중심의 메커니즘은 지방의회에 의한 지방행정의 통제, 지방자치단체장에 의한 지방의회의 통제에 의존하는 방식이 있을 수 있고 다른 방식으로는 주민들이 직접 통제하는 방식 이렇게 두가지가 있을 수 있습니다.

그동안 '주민에 의한 통제'는 계속 강조되어 왔기 때문에 우리 지방자치법에도 그런 요구의 일부가 받아들여져, 1994년 지방자치법이 개정되면서 주민투표제도가 도입됐고, 주민감사청구권, 조례개폐청구권 등 주민에 의한 통제제도가 도입이 됐죠.

그런데 그 중 핵심적인 요소라고 할 수 있는 주민투표제도의 경우 개정법에 '주민투표제를 도입한다'는 말만 규정해 놓고 '그 구체적인 내용은 주민투표법으로 별도로 정한다' 이렇게 다른 법률에 위임을 했죠. 그런데 그 후 7년이 지난 지금도 후속법률인 주민투표법이 제정되지 않아서 유명무실한 법이 되어 버렸습니다. 그래서 정치권에 계속 요구를 했습니다만 이번 정기국회에서도 관철되기는 좀 어렵지 않겠느냐 그런 생각이 좀 들고요.

다른 한편으로 주민조례개폐청구권이나 주민감사청구권이 도입이 되었습니다만 그 실행요건을 너무 엄격하게 만들어 놨어요. 예를 들어 조례개폐청구권같은 경우 주민 5%의 동의를 얻어서 청구하도록 이렇게 되어 있는데 사실 주민 5% 서명을 얻는다는 게 쉬운 일이 아니죠. 그래서 오히려 조례개폐청구를 어렵게 만드는 그런 쪽으로 가고 있고, 또 주민감사청구도 서명요건을 어렵게 만들어서 실제 실현하기 어려운 쪽으로 가고 있습니다.

또 하나의 맥락으로는, 자치단체장의 실정이라든가 행정의 실책, 이런 것들이 거둬지고 특히 난개발 문제와 결부해 단체장의 책임을 물으려는 그러한 움직임이 나타나게 됩니다. 그 대표적이 사례가 러브호텔 문제인데요. 우리나라 어디를 가더라도 도시에 딱 들어가면 제일 눈에 띄는 것이 러브호텔인데 이런 것들이 주민들에게 직접적인 피해를 주게 되죠. 도시 미관상의 피해도 피해지만, 한편으로는 교육환경의 침해, 또는 주거환경의 침해 이런

데 직접적인 영향을 미치게 되고, 그 보다 더 심각한 것은 아파트 같은 공동주택 부근에 러브호텔이 설치되면서 집값에 직접적인 영향을 미치게 된거죠.

그래서 그런 난개발에 대한 책임을 물어서 단체장을 임기전에라도 물러나게 함으로써 지방행정에 대한 통제를 주민이 직접 하겠다 그런 쪽으로 요구가 나왔습니다. 그런 요구는 정치권에서도 처음에는 상당히 긍정적인 반응을 얻었는데, 최근에는 여당 어떤 정치인이 주민소환제 대신 주민들이 청구를 할 경우 국가에서 징계위원회를 구성해서 징계하는 안을 마련했다는 말도 들었습니다.

그렇게 된 배경이 있습니다. 여당에서 주민소환제를 추진하겠다는 국회의원이 저에게 전화를 한 적이 있어요. 그러면서 속사정을 말씀하는데, 단체장을 소환하면 국민들이 잘못하는 국회의원도 소환하자 이렇게 말 할 꺼 아니냐, 그렇게 되면 국회에서 법을 통과시키기 어렵다. 그러니까 저보고 부탁하는 것이 국회의원은 소환 안 해도 된다 하는 논리를 만들어 주면 입법 활동에 나서겠다 하는 그런 얘기를 들었습니다.

일단 단체장부터 먼저 적용하고 한꺼번에는 못 하더라도 점차로 다른 정치인들에게도 확대 할 수 있지 않겠느냐 그런 생각에서 일단은 국회의원은 운운하지 않을테니까 지방차원에서 소환제를 추진하자고 이야기한 적이 있습니다. 제가 항상 생각하는 것이 국가를 변혁시키려면 국가 전체적인 차원에서 뭘 하는 것보다는 아래에서 위로 점차 바뀌어 나가는 게 타당하다는 이론이기 때문에 일단 이런 주민통제제도도 지방적 차원에서 일단 실시하고, 점차 중앙차원으로 확대해 나가는 게 바람직하지 않겠느냐 그런 생각을 하게 되었습니다.

그래서 그동안 계속 시민사회단체연대회의 차원에서도 시민들의 직접 참여 즉, 주민소환, 주민투표와 주민발의가 의제로 채택되어 어제, 그러니까 금요일 공청회가 있기로 했는데요 참석키로 했던 여야 의원들 사정이 생겨서 실현을 못했습니다. 아마 9월정도 되면 시민사회차원에서 그런 요구들이 아주 강해질 것 같고, 또 학계에서도 지방자치학회나 관련 학회에서도 시민들의 직접참여를 확대하는 마 그런 방향으로 입법안을 만들고 있는 것으로 알고 있습니다.

처음에 제가 발제를 부탁 받았을 때 주민소환제나 주민투표를 중심으로 하려고 했는데요 제가 취지문을 보니까 이걸 좀 담론으로 확대시켰으면 좋겠다하는 주문이 있어서 좀 구체적인 내용보다는 추상성을 높일 필요가 있지 않겠느냐 싶어 새로운 글을 쓰게 되었습니다. 아까 시작할 때 사회를 맡으신 김동춘 교수님께서서는 오히려 좀 구체적인 말씀을 부탁하셨는데요.

이게 기본적으로는 그렇습니다. 우리나라에서도 헌법적 차원에서 보면 국민투표제가 들



어가 있죠. 두 가지 경우인데 하나가 헌법개정할 때 국민투표제가 들어가 있고 또 하나가 국가 중요정책결정을 위해 국민투표제를 할 수 있게 해 놓고 있습니다. 그 동안에 헌법개정 할 때는 여러 번 있었습시다만 국가 중요 정책에 대한 직접적인 통제는 없었죠. 우리나라에 주민투표제도가 규정되어 있음에도 불구하고 그 동안 국민들의 직접적인 참여, 또는 직접민주제도에 대한 담론은 형성되지 못했었습니다.

그런데 왜 우리나라에서 직접민주주의제도의 필요성을 논의해야 하는지 그 필요성을 단적으로 말씀드려 보겠습니다. 오늘날 대의민주주제 아래에서 정치인들이 하나의 정치계급을 형성해서, 국민들이 어떻게 투표하든 상관없이 자신의 이익과 논리에 따라 정책 및 정치적 결정이 좌우된다는 거죠. 그래서 우리 참여연대가 중심이 돼서 지난 총선때 상당한 물갈이에 성공하긴 했는데 그 후에 정치가 바뀌었느냐고 볼 때에는 회의적입니다.

왜 그럴까요? 결국 정치인이 움직이는 논리는 두 가지입니다. 권력을 어떻게 획득하느냐 논리 하나와 어떻게 정치인 자신의 복지를 확대하느냐 입니다. 전자의 논리에는 경쟁의 논리가(여야간) 있는데 후자의 논리, 즉 정치인의 복지에 관한 사안에는, 예를 들면 임기를 연장시키고 재선에 성공하고, 자신의 정치후원금을 늘리고 하는 데 대해서는 국민 의사가 어떠한 상관없이 여, 야 할 것 없이 똑같은 방향이라는 거예요. 그래서 이제는 정치개혁의 객체인 정치인에게 정치개혁을 맡기기는 어렵지 않나 생각이 되고, 그렇다면 이제 국민들이 직접 정치의 내용을 가지고 직접 바뀌어나가야 되지 않느냐 그런 생각이 듭니다. 좀 구체적인 말씀을 드리기 전에 좀 추상적인 말씀을 먼저 드리고... 한 10분 시간 안에 마치도록 해 보겠습니다.

우리가 오늘날 민주주의란 말을 할 때 그것은 이미 아주 익숙한 개념이지만 19세기 전까지만 해도 이 개념은 긍정적인이라기보다는 부정적인 의미를 담고 있는 것이었습니다. 이는 어떤 면에서 보면 하층민의 폭동과 무정부주의적인 경향을 지지하는 것에 대한 비난으로 쓰여졌던 것입니다. 이런 의미가 아리스토텔레스라든가 몽테스키외까지 이어지게 되고, 결코 긍정적인 의미로 쓰였던 것은 아니었습니다. 삼권분립으로 민주제도를 완성했다는 몽테스키외 같은 사람도 결국은 대의 민주제도, 엘리트 민주제도를 중심으로 하는 이론을 구성했었습니다. 그래서 몽테스키외의 말을 인용해 봤습니다.

헌데 서구사회에서 민주주의가 그런 대로 긍정적인 말로 쓰여진 것은 토크빌이 『미국 민주주의론』을 쓰면서 상당히 긍정적인 의미를 획득하는 변화가 있었는데요, 이 민주주의론에는 크게 두 가지 기본적 전제에서 차이가 나는 거 같아요. 우선 사회의 구성원인 시민들의 능력을 인정하고 긍정하는 입장에서 이론을 전개하는 입장이 있을 수 있고 또 다른 한편으로는 국민들을 불신하고 엘리트 중심으로 가야 한다는 근본적으로 대별되는 두가지

입장이 있는데요, 이 중 국민들의 능력을 긍정하는 입장을 담은 모델이라 본다면 국민들을 불신하고 엘리트 중심으로 가야하며 국민들의 역할은 누가 지도자가 되는지를 선택하는 선출 기능에만 한정되고 정치는 선출된 엘리트들에게 맡겨야 한다는 논리를 시장모델이라고 합니다. 시장에서 상품을 고르듯이 정치인과 정책을 투표로 구매하는 그런 역할을 국민들에게 부여했기 때문에 시장모델이라는 이름이 붙었다고 볼 수 있겠습니다.

이 시장모델에 입각한 해석에서는 국민들을 탈정치화 시켜버립니다. 국민이 정치에 너무 아는 것도 좋지 않고, 너무 관여하는 것도 좋지 않고, 국민들은 사적인 영역에 머물러 있으면서 개인의 생업에 종사하면서 4, 5년에 투표하는 기능만 하면 된다는 입장입니다. 그에 비해서 담론 모델에서는 시민들을 국가에 적극적으로 참여하는 주체로 상정하고 결국 민주주의의 형태를 시민들의 역량, 시민들의 성숙함, 시민들의 자질속에서 찾는 모델이라고 할 수 있습니다.

우리나라의 경우 직접민주주의 제도가 헌법개정이라든지 국가 주요 정책 결정을 하는데 도입되어 있긴 합니다만 대체적으로 대의민주주의제도를 중심으로 하는 정치체제로 볼 수 있는데요, 그런데 대의민주주의의 하나의 전제가 있습니다. 그 전제가 무엇이나 하면 대표자들이 피대표자들의 이해를 대변해야 한다는 것인데요, 근데 실제로는 정치가 정치계급의 이익을 중심으로 진행된다는 거죠. 그래서 대의제도가 가지는 근본적인 대의제민주주의가 갖고 있는 근본적인 문제점을 나열해 봤습니다.

첫째, 우선 정치인에 대한 접근성이 쉽지 않습니다. 국민들로 하여금 우리들은 대표자를 뽑아놨으나 '알아서 하라'고 대표자들에게 모든 것을 일임하는, 국민으로서의 책임의 방기를 불러일으킵니다. 또 정치인들도 국민들에 접촉해야 국민들이 뭘 원하는 지 알 수 있는데요, 한편으로는 피대표자가 너무 많기 때문에 물리적으로 불가능한 점도 있고요, 또 정치인들이 국민들을 접촉한다고 하더라도 정치인의 필요에 의해 접촉하는 것이지, 국민들을 대변하기 위해 접촉하는 것이 아니기 때문에 그러하기도 합니다.

다시 말해서 대의민주주의 시스템에서는 정치인들이 시민을 시민으로 대하는 게 아니라 그들을 구매하는 변덕스러운 고객으로 시민을 상대한다하는 겁니다. 그래서 선거가 되면 어디서나 정치인들을 볼 수 있지만 선거가 끝나면 어디서고 정치인들을 찾아보기 어려운 이유가 거기에 있다고 할 수 있겠습니다.

두 번째, 정치인들이 드물기는 하나 여론이라든가 공청회를 통해 국민의 의사를 수렴하기는 합니다. 하지만 여론조사가 경우에 따라서는 상당히 많은 경우 여론의 조작으로 이어질 수 있고 공청회도 마찬가지로 결론을 정해 놓고 이익집단간의 투쟁장으로 변하는 경우도 종종 있다 하는 것이죠.



세 번째로, 정치인들이 국민들의 이익을 대표하거나 전체의 이익을 대표하는 것이 아니라, 그들에게 정치자금을 제공하는 이익집단의 포로가 되는 경우가 많이 있다는 것이죠. 그리고 실제로는 공권력을 판매하고 거래, 흥정하는 하는 쪽으로 정치를 진행하고 있다는 것입니다. 그래서 실질적으로는 “국회의원들이 국민전체의 이익을 대변한다는 것은 규범상, 명목상으로 존재하는 것이고 실제로는 국민들을 대표하지 않고 있다. 국민들은 대표자 없이 정치로부터 소외되어 있는 것이 현실이다” 이렇게 말할 수 있겠습니다.

특히 이를 부추기는 것이 오히려 철저하게 익명성을 보장하는 쪽으로 가고 있는 정책결정과정입니다. 얼마 전에 참여연대 쪽에서도 문제를 제기한 것으로 알고 있는데요, 국회에서 지난 15대때 도입한 전자투표기를 세 번만 사용했다고 하더군요. 국회관계자들은 고장났다고 하는데 회사에서는 고장난 게 아니다 하고 있고... 이런 것도 결국은 대표자와 피대표자의 관계를 모호하게 하려는 의도에서 사용하지 않는게 아니냐 이렇게 볼 수 있겠습니다.

그리고 대표자가 피대표자를 대변하지 않기 때문에 주민들이 직접 결정해야 한다는 그러한 주장이 나오게 되는데 여기에도 찬성론과 반대론이 있습니다. 근데 찬성론은 제쳐놓고 반대론만 살펴보면, 이것이 대중선동이기 때문에, 또는 일반시민들에게 전문지식이 없기 때문에, 그리고 국민들의 결정이 ‘예’나 ‘아니냐’ 식으로, 획일적이기 때문에 제3의 선택이 불가능하다는 차원에서 여러 가지 단점들을 예시를 하고 있습니다.

여기서 한가지 주의 할 것은 이것을 반대하는 쪽에서 제시하는 직접민주주의의 모델 자체가 매우 극단적이라는 겁니다. 직접민주주의라는 것은 하나의 모델만 있는 것이 아니라 직접민주주의와 간접민주주의 사이에는 여러 가지 모델이 있을 수 있을 수 있음에도 불구하고, 비판진영에서는 극단적인 하나의 모델만 상정해서, 즉 다시 말해서 어떤 매개체도 없이 시민들이 직접 제안하고 결정하는 모델만 상정하고 습니다.

그러나 예를 들어 정당제도나 여러 가지 시민사회에 의해 매개되는 직접민주주의도 가능하다는 측면에서 본다면 여기서 말하는 직접민주주의에 대한 비판중에서 상당 부분 타당성이 없다고 볼 수 있습니다.

그럼 우리가 만약 직접민주주의와 대의민주주의를 선택한다고 한다면 과연 될 그 기준으로 삼을 것이냐 하는 게 문제가 됩니다. 여기에는 두 가지 기준이 있습니다. 하나가 국민의 자기 결정성, 즉 다시 말해서 링컨의 민주공식을 빌면 ‘국민에 의한 정치’이냐 하는 문제입니다. 그런 점에서 보면 간접민주주의 보다는 직접민주주의가 정치에 대한 국민의 영향력이 크기 때문에 우월성을 갖는다고 볼 수 있습니다.

문제는 두 번째 사안인데요, 링컨의 공식에 의하면 ‘국민을 위한 정치’죠. 이것을 법률적

측면에서 보면 “내용적으로 타당한 결정에 이를 수 있느냐”하는 문제가 어떤 정치체를 선택할 것이냐에 관건이 됩니다. 다시 말해서 어떤 것이 내용상 타당한 것이냐는 질문이 나올 수 있습니다. 국민들이 전문성이 없고, 개인적인 이기심을 추구한다는 관점에서 국민들의 직접적 결정에 내용적 타당성 없다고 주장하기도 하는데요, 그러나 이 직접민주주의 제도를 상당히 도입하고 있는 미국이나 스위스 경우 보면 사실은 이들의 주장과는 다릅니다.

스위스나 미국의 경우도 보면 하늘로부터 떨어진 게 아니라 국민들의 투쟁의 산물이었습니다. 특히 스위스 직접민주주의 제도 도입의 역사를 보면요, 입법자들이 일반 국민들의 이해를 거의 대변하지 못하고 있고 이들이 특권층 대변만 하고 있으니 일종의 민주화 운동이 범국민적 차원의 운동으로 일어나게 되는데요, 스위스 특유의 직접민주제도 역시 이러한 사회개혁의 일환으로서 등장하게 되었다는 것이죠.

또 미국의 경우에도 산업화의 산물이 일부 특수계층에게 집중되고 나머지 대부분의 계층에 돌아온 것은 빈곤밖에 없더라, 그래서 국민들이 여기에 반발하게 되었고 이에 따라 태어난 제도라고 할 수 있겠습니다. 미국의 경우 연방차원에서는 도입되어 있지 않고 주차원에서 거의 반수가 직접민주주의 제도를 도입하고 있습니다.

지금까지 내용적인 타당성에서 두 가지 말씀을 드렸는데요, 하나가 국민의 자기 결정성 원칙에 따르면 직접민주주의제도가 우월하다는 것이고, 내용적 타당성 측면에 따라서도 경우에 따라서는 대의제민주주의 보다는 직접민주주의 제도가 더 타당할 수 있다는 것입니다.

다시 말해서 반대론자들은 개인들은 너무 이기적이기 때문에 공익을 추구하지 못한다고 했는데요 사실은 정치인들이 이익집단에 포위되어 있으므로, 또 그들의 영향력이 크므로 오히려 공익지향적으로 나가지 않고 특수이익 지향적으로 나갈 수 있다는 겁니다. 바꿔 말하면 일반국민들은 자기 한 표의 가치가 작습니다. 따라서 이 표를 팔고 거래하려 하지 않고 오히려 무엇이 공익인가를 판단 표를 던질 가능성이 많습니다.

또한 전문성의 측면에서 보더라도 국회의원이 모든 문제에서 일반국민들보다 전문성이 강하다고 얘기 할 수 없습니다. 이것은 19세기 때, 교육이 엘리트 계층에 게 집중되던 시절의 이야기입니다. 오늘날은 전문성, 교육기회가 확대되고 오히려 전문성이 뛰어난 사람은 정치를 기피하죠. 우리나라 지방차원에서 보면 지적인 엘리트들한테 지방의원 출마하라 하면 일종의 모독처럼 들릴 수가 있죠. 그래서 계속 드리는 말씀은 내용적 타당성 면에서도 직접민주주의 제도가 그렇게 열등한 것이 아니라는 것이고요.

무엇보다 중요한 것은 정치교육적 효과입니다. 특히 대의제에서는 국민들을 항상 소비자



의 지위에 묶어놓고, 소극적 역할에 묶어 놓으려 합니다. 이것이 국민들로 하여금 끊임없이 국가에 요구만 하게 하고 자기책임은 회피하려는 국민의 무책임성을 조장하는 반면에 국가의 문제를 직접 논의하고 공적인 토론에 부치는 과정에서 국민은 책임감을 느끼게 됩니다. 즉 공동체의 문제에 직접 관여하려는 경험을 통해서 그 동안 대의정치제도 하에서 탈정치화되고 문맹상태에 있던 국민들이 정치적으로 개명하게 된다는 교육적 효과가 매우 큰 것이죠.

그래서 결론적으로 말씀드리면, 우리가 직접민주주의제도를 도입한다는 것이 기존의 대의제를 모두 파기하고 모든 문제들을 국민이 직접 결정하지는 것이 아니라, 정치인들이 정치계급을 형성해서 국민전체이익에 봉사하기보다는 자신의 이익이나 그들이 대변하는 특수 계급계층의 이익만 대변할 때 국민들이 직접적인 결정권력을 회복, 소외되어있던 정치로부터, 그들의 정치를 우리의 정치로 전화하는 하나의 기회를 만들 수 있는 것이 직접민주주의 제도가 아닌가 합니다. 결론부분을 읽으면서 마무리하겠습니다.

오늘날 우리나라에서 만연되고 있으며 정부에 의해 조장되고 있는 정치소비자론은 국민들의 역할을 정치상품으로 치장한 정치인들을 선택하는 기능으로 전략하고 있습니다. 역시 국민들은 4년만에 한번씩 대표자를 뽑고 그들이 잘 해주기를 기다리지만 그들은 그들의 이익을 쫓기에 급급해 있습니다. 국민을 일상적인 겨울잠에 빠지게 하는 현재의 대의정치 "시스템"은 정치의 황폐화를 부추기게 됩니다. 국민을 정치소비자로 한정시키는 현행의 정치시스템은 시민을 위해서도, 정치인들을 위해서도 바람직하지 못합니다. 시민들은 민주적인 판단능력과 행동능력을 상실하게 되고 정치인은 현실기반과 정당성 기반의 약화를 가져오게 되는 것입니다.

"결국 평화가 가장 잘 보장하는 방법은 무엇인가? 정부에게 힘을 줌으로써 인가, 아니면 인민에게 정보를 줌으로써 인가? 후자가 가장 확실하며 정부의 가장 정당한 동력이 된다. 전체인민을 교육하고 알게 하라. 평화와 질서를 보전하는 것이 인민의 이익이 된다는 것을 알게 하라. 그럼 그들은 이를 지킬 것이다. 그들이야말로 우리의 자유를 보전하기 위해 유일하게 확실한 믿음이 될 수 있다"는 공화주의자 제퍼슨의 말을 인용하면서 발제를 마치도록 하겠습니다.

**김동춘 :** 예. 많은 내용을 짧은 시간에 말씀해 주셨습니다. 그 동안 우리사회에서 관행화 되었던 일종의 정치소비자론의 문제점을 비판하시면서 왜 직접 민주주적 제도 도입이 필요한가 역설하셨는데요. 그럼 토론을 시작해 보죠. 이론적인 부분에서 홍선생님 먼저 말씀을 해 주시죠

홍윤기 : 깊이 있는 이야기를 할 수 있을지 잘 모르겠습니다만 어쨌든 제가 먼저 선생님 원고를 먼저 볼 시간이 있어서, 굉장히 공부 많이 되었습니다. 감사합니다.

우리나라에서는 개념이라든가 이론적인 부분에서 자유주의와 민주주의가 대체로 동의어로 쓰여지고 있는데요, 사실상 이 자유주의와 민주주의 이 두 개념이 상당히 구별되는 조류를 대표한다는 인식은 우리나라에서 널리 상식화되어 있는 인식은 아닌데요, 이에 대해서 굉장히 설득력 있게 논거를 이야기 해 주셨습니다. 여러 가지 서양 사상적 전통을 이야기 해 주신 것은 아주 정리가 잘 된 것 같습니다.

무엇보다 제가 볼 때는 대의민주주의와 직접민주주의의 관계의 비교를 통해 개념정의를 해 주셨던 그 설명 구도가 저 뿐만 아니라 여러 분들에게도 굉장히 시사하는 바가 많았다고 생각합니다. 또 우리나라 대의민주주의제도 속에서 민주화라고 했을 때, 우리나라 상황을 보면 의회민주주의가 그 나름대로 본 궤도에 올라서면서 동시에 우리 시민사회의 움직임이 동시다발적으로 터져 나오기 시작하는데, 이 때 그 관계는 어떻게 되어야 하느냐에 관해 개념 설정을 해 주신 것도 많은 도움이 되었습니다.

선생님께서서는 대의제의 수정원리로서 직접민주주의가 이야기 해 주셨는데요, 어쨌든 지금 상황에서 직접민주주의라고 하는 가치가 현 상태에서 대단히 요구된다는 그 기본적인 기조에 대해서는 저는 백오십프로 동조하고 싶습니다.

오늘 성남에서 실제로 모임을 꾸려나가는 이영진 선생님께서 나오셔서 이선생님 발표하실 때 좀 더 실감나는 이야기가 나오리라고 생각합니다만 우선 제가 몇마디만 말씀을 드리겠습니다. 우선 민주주의의 두 가지 형태에서 이기우 선생님께서는 직접민주주의와 대의민주주의 두 가지를 대별해 주셨는데요, 전체적으로 이 논의를 제나름대로 좀 보완하자는 입장에서 접근했다는 점을 이해해 주시고요, 여기에 나와 있는 대의민주주의에 대한 비판을 읽어보면 우리가 현실적으로 갖고 있는 국회에 대한 불만에 대해 참 요약을 잘 하셨다는 생각이 듭니다.

그러면서 좀 뒤집어 보면 선생님께서 워낙 강력하게 이 국회가 갖고 있는 부정적인 성격에 대해 설득력있는 논거를 제시해 주셔서 말씀인데요, 자칫 잘못하면 어떤 결론이 나오냐하면 그런 국회라면 간접민주주의 직접민주주의 할 것 없이 차라리 다 없애 버리고 우리가 직접 통치를 하는게 어떤가 하는 논리로까지 이어질 수도 있겠습니다. 대의정치자체가 민주주의 심화나 민주화의 확산은커녕 민주화를 위해 우리가 뼈빠지게 판을 벌려 냈는데 이상한 기생충들이 와서 완전히 민주주의 판을 자신들이 이용하고 있다는 감정이 들 수도 있겠습니다.



너무 직접민주주의에 대한 옹호를 강력히 하시다보니깐 거꾸로 대의민주주의의 존립 조건이 도대체 뭐냐 하는 의문이 남습니다. 토론자들이 항상 트집 잡기 위해 트집을 잡는 경우가 많습디만, 제가 볼 때 실제로 이렇게 되다 보면, 사실 이런 논리가 우리나라 국민정서에는 맞습디만, 직접민주주의보다는 국회의 존속 근거를 다시 생각하게 하는 논법이 굉장히 크게됩니다.

두 번째로 선생님께서는 직접민주주의 형태의 여러 가지를 형태를 조리 있게 잘 설명해주셨습디만, 제가 볼 때는 만약 선생님께서 직접민주주의가 민주주의의 만능의 것이 아니라는 데 동의하신다면 직접민주주의가 통할 수 있는 타당성 범위와 그렇지 않은 범위가 좀 구별이 되어야 하지 않을까 생각됩니다. 제도적 유사성 때문에 그러셨으리라 생각합니다만, 사실 우리 어린 시절에 국민투표를 몇 번 했죠. 그런데 국민투표에 얽힌 추억이라면 그 날은 노는 날이라는 것 빼놓고는 그 뒷 추억이 별로 좋지 않았던 거 같아요. 지나고 나니 상당히 씁쓸한 기억인데요. 이런 맥락에서 국민투표독재란 말이 있습디니까? 드골과 박정희가 애용했던 방법인데요. 물론 그 정치문화적 맥락은 다르긴 합니다만.

주민투표 문제에 대해서 말씀드리자면, 저도 그런 법이 있는 줄 몰랐습디다. 당연히 법이 있어야 하는데 7년동안 이려고 있다는 사실은 여기서 새삼 확인하게 됐습디다마는, 실제로 여러 가지 직접민주주의를 구현할 수 있는 제도의 타당성차원이라든지, 방식을 좀 더 세밀하게 논의하셨으면 좀 더 얘기가 더 좋지 않았을까 합니다.

또 직접민주주의라고 했을 때 이 '직접'이란 말의 범위가 어디까지인가 하는 겁니다. 모든 국가권력이란 게 보통 삼권분립이 되어 있다는 것은 기본 상식입니다만, 직접이라고 했을 때 입법권, 행정권, 사법권의 문제에 대해서는 도대체 직접 우리가 할 수 있는 것은 무엇이 있는가 하는 것입니다. 선생님께서 내용적 타당성, 절차적 타당성 등 여러 가지 말씀을 해 주셨는데, 과연 우리나라 헌법을 놓고 봤을 때 직접에 해당하는 외연이 어디인가 하는 것이 좀 더 구체적으로 연구해 볼 만한 주제라는 생각을 합니다.

이건 비판이라기보다는 선생님께서 우리 의식수준을 생각해서 나름대로 구도를 잘 그려주시니까 그 때 우리에게 생각해 볼 문제로 떠오른 문제가 됩니다.

네 번째로 밝히고 싶은 문제는 이런 겁니다. 발제문을 읽어보면 보통 직접성과 간접성 이렇게 되어있는데요, 한국정치에 있어서는 내용적인 어떤 목표성이 굉장히 중요하다 보니까 절차성이 굉장히 소홀하게 취급되는 경우가 많습디다. 대부분의 법도 보게 되면 그 법이 정당성을 획득하기 위한 기본요건으로서 '절차'가 있는데요, 그 절차요건이 굉장히 허술하게 명기 되어있는 경우가 많거든요.

선생님도 지적하듯이 공청회라든가, 여론조사라든가 이런 것들이 사실은 민주정치를 고

도로 발전시키는데 중요한 고품질의 의견을 나올 수 있게 하는 것인데요, 이런 품질 좋은 의견이 나올 수 있게 하는 그 나름대로의 방식 하나는 여러 가지 절차를 세밀하게 규정해 놓는 것이라고 생각합니다. 제가 볼 때 노동법은 아주 쓸데없이 세밀하게 되어 있는 데 반해 그 이외의 정치관계 관련법은 그 절차관계가 굉장히 허술하거든요. 예를 들어 만약 국민들이 뭘 직접 한다고 했을 때 그 직접성에는 상당한 정도로 절차성이 좀 보완되면서 그것이 역으로 정치인들도 컨트롤 할 수 있 수도 있지 않을까 하는 생각이 들었습니다.

마지막으로는 선생님께서 직접민주주의의 필요성을 언급하신 부분에 대해 이견 좀 비판적인 논조가 되지만, 어느 면에서는 선생님께서는 대단히 대의제에 대한 방어적이고 소극적인 선에서 직접민주주의를 정당화 해 주셨습니다. 근데 제가 볼 때는 대의민주주의 제도가 가장 잘 발달했다 하더라도 현재 상황에서는 직접민주주의, 시민민주주의라고 하는 것이 강조돼야 마땅하지 않을까 하는 생각이 듭니다.

왜 그런가 하면 제 소견으로는 지금 의회민주주의가 고도로 발달되고 국회의원들이 불철주야 일하고 있다는 독일, 미국, 영국, 일본... 일본이 거기에 들어가는지는 그 사람들 자신이 좀 자신 없어하긴 하지만, 어쨌든 여러 가지 예로 볼 때 가장 고도로 의회민주주의가 잘 기능하는 이런 나라에서도 시민들의 직접적인 이니셔티브와 리콜이라든가, 발의라든가 이런 부분이 강조되고 있거든요. 이런 것들은 민주주의가 의회민주주의로 완전히 형해화되거나 경직되는 것을 막는데 아주 필수적인 요건으로 사고되어야 하고, 따라서 민주주의가 역동성을 가질 수 있게 하기 위해서는 가장 기본적인 수혈기능으로 생각해야 하지 않을까, 그러니까 대의민주주의의 폐해 극복 차원에서뿐만 아니라 대의민주주의가 가장 잘 발달된 국가를 전제하더라도 동시에 대의민주주의가 갖는 어떤 통치상의, 또는 기능상의 한계를 철저히 극복하는 새로운 차원에서 직접민주주의가 구상될 수 있지 않을까 합니다. 이런 부분이 우리 참여연대에서 내세우는 참여민주주의라고 했을 때 그것이 단지 있는 제도에 끼어 드는 것이 아니라 사실상 이를 새로운 체제요인으로 생각하는, 역동성을 갖는 정치공동체를 위한 좀 더 적극적인 논법이 필요하지 않을까 이런 생각이 듭니다. 예. 이정도입니다.

**김동춘 :** 한국 대의민주주의의 개선책으로서가 아니라 대안적 체제, 혹은 제도로서의 직접민주주의 구상의 필요성, 이런 부분을 지적해 주셨고요, 또 직접 민주주의가 강조되는데 거기서 직접성이 갖는 범위와 구체적인 내용들 이런 부분들, 또 절차적 문제 등 몇 가지 부분을 지적 해 주셨습니다. 이영진 선생님 토론을 마저 듣고 이야기를 이어가도록 하죠.



**이영진 :** 어제 이 교수님 발제문을 받고 내용을 보니까 대의민주주의 한계와 수정원리로서의 직접민주주의제도를 이야기하시고 있는데요, 지역에서 소환운동을 하고 있는 제 입장로서는 어디까지 어떻게 같이 이야기를 해야 할지 곤란하다는 생각이 듭니다. 소박하게 일단 우리 지역에서 일어나고 있는 시장소환운동의 현황을 소개하는 가운데, 오늘 토론 주제의 소스로 삼을 것이 있는지 보면서 제 말씀을 드리고자 합니다.

먼저 성남지역에 대해서 아시는 분들은 아시고 모르는 분들은 모르셔서 개괄을 좀 하겠습니다. 현재 성남시민은 94만 명입니다. 수원시하고 1, 2위를 다투고 있고요 어쨌거나 전국 최대규모의 기초자치단체이고 광역화를 노리고 있습니다. 백만은 어떻게 넘겨보자. 백만은 절대 넘길 수 없다 그런 말들이 있고요. 어쨌거나 94만 명이라는 규모 때문에 갖는 상징성이 상당히 있습니다.

성남지역은 알다시피 광주대단지의 철거민들이 이주해 30년만에 급속한 개발과 팽창이 이루어진 도시로서 그런 요인들이 결국 지역토호를 성장할 수 있게 하는 큰 발판이 되고 있고 현재까지도 지역의 문제를 양산하는 조건이 되고 있습니다. 또 하나는 도시가 이질적인 두 계획도시로 구성되어 있습니다. 분당도 '천당아래에 분당'이라는 말이 있을 정도로 계획된 도시이며 성남도 판자촌을 정비하는 형태로 계획된 도시입니다. 두 개의 상반된 계획 도시가 공존하는, 그러면서도 서로 소속감은 약하고 서로 갈등도 있고, 서로 피해의식도 있는 그런 이상한 형태로 되어 있습니다. 굉장히 어려운 상황인데요

또 하나는 다른 지역도 마찬가지겠지만 시의원의 자질이 형편없는 상태에 있었습니다. 예를 들어 일부 시의원 같은 경우에는 제 기억으로는 1기의 경우 무려 십여명이 비리와 금품수수문제로 형을 받는다는지 병역비리, 형사사건, 고소와 시비·다툼 등에 연관됐습니다. 시의회가 과연 뭘 할 수 있겠는가 이런 이야기가 나오면서 성남시 망신을 가장 많이 시키는 곳으로 이해되고 있습니다. 그런 의원들의 자질의 문제가 있고요 시장의 권한을 견제할 수 있는 제도도 없고, 또 시의원의 전문성도 일천하다 보니까 시를 견제할 수 있는 역할을 도저히 수행할 수가 없죠.

이런 것과 더불어서 30년밖에 안 된 지역사회다 보니까 이 지역 공무원 사회가 지연과 학연으로 얽혀져 있습니다. 구시가지의 인문계 학교가 딱 2개밖에 없어요. 그러니까 문제가 심각하게 되죠. 도시는 백만에 육박하는데 공무원 사회 내의 문제는 지방소도시와 똑같은 현상인 거죠. 그리고 시의 미래에 대한 합의된 전망이 전혀 없습니다. 도시가 어떤 방식으로 갈 것인가에 대한 구체적인 계획이 전혀 없는 상태입니다. 아직까지도 없습니다. 이런 저런 이유로 해서 지역토호, 일부 지방관료, 시장, 개발업자가 서로 야합, 유착, 독주가 가능한 조건들이 광범위하게 형성되어 있습니다.

김병량 시장의 잘못을 다 이야기하는 것은 오늘 주제에 바람직하지 않는 것 같고 한가지 주제를 좀 자세히 이야기 해 보도록 하겠습니다. 실제로 백궁역 일대 10만평의 업무용지가 아파트부지로 용도변경 되었는데, 작년 5월에 통과됐습니다. 아파트,파크빌,아크로빌 그런 비슷한 주상복합을 짓고 있는데, 원래 이게 업무지구입니다. 토지공사에서 개발하면서 업무중심으로 개발할 예정이었습니다. 이런 상황에서 약 10만평 정도가 남겨져 있었는데요. 분당신도시 같은 경우가 업무용지 상업용지 비율이 상당히 높은 비율입니다. 8.3% 정도 됩니다. 성남시 자료로는 3.5%,라고 하는 자료도 있고 4.3%라는 자료도 있는데요, 통상적으로 그 정도가 적당한데 성남시는 너무 많다 그러면서 '그러니까 분양이 안되고 결국은 주거용도로 용도변경을 한다'고 나온 겁니다. 업무용지로 놔둘 경우에는 유흥업소가 난립하게 되고 주거용 아파트가 늘어나서 도시 기반 시설에 부담을 준다는 등의 이유로 용도변경을 추진했었습니다.

이에 반해서 주민들은 특혜다, 기본적으로 한 1조원 정도의 토지소유자들에 대한 특혜가 예상됐고요, 특정 지역과 연관된 기업, 그리고 자본금 몇 억 밖에 안 되는 기업이 그 땅을 산다던가 이런 일이 벌어지고, 그 논의가 과연 어떻게 나왔는지 모르지만 이미 매입이 끝난 상태에서 용도변경이 이루어진다고 하는 아주 복잡한 상황이 벌어지면서 게 특혜라는 의혹이 나온 거죠.

분당지역이 만들어지기 전부터 공장이 들어설 수 없는 땅이잖아요? 결국은 서울지역에 있는 업무시설을 이전한다든가 하는 식으로 자족기능을 갖출 수밖에 없으니 이게 유일한 대안이라고 이야기가 됐었고요. 즉, 도시 자족기능을 수행할 토지로서 남겨놓아야 할 땅이었던 거죠. 그래서 토지공사에서도 10만평라는 많은 토지를 남겨 둔 건데요. 절반 이하로 깎아도 되는 겁니다. 시장원리에 의해서 안 팔리면 깎아 팔아야죠. 당연히요(그래서 업무시설을 유치했어야 했음). 논리적으로 말이 안되는 일인데 토지공사는 그걸 실제로 강행했구요.

즉, 장기적으로 주민들이 누려야 할 기회와 혜택을 미리 할인해서 뺏겨버리는, 자족기능을 내버리는 일을 한 거죠. 결국 도시기반시설을 파괴하고 교통, 주거, 환경문제를 야기한다는 문제제기가 있었습니다(경기도는 분당의 일반 아파트 용적율이 250%인데 비해 백궁정자지구는 316%~ 418%대에 육박 주거환경이 쾌적하지 못한 것이 사실이라고 감사를 통해 지적).

주민들은 당연히 반대를 했고 반대서명이 이루어지고 천막농성이 이루어졌는데, 시측에서는 러브호텔이 들어선다 이런 논리를 제공하기 위해서 일부러 고의적으로 주변에 러브호텔이나, 여관이 들어서게 허가를 미리 해 줍니다. 그래서 나중에 러브호텔 문제가 터지



게 되는 계기가 되었는데요.

공무원들을 동원해서 서명을 조작하고, 업자와 결탁해서 아르바이트를 고용해서 한 장에 3백원, 5백원씩 찬성 서명을 받으러 동네를 돌아다니게 되고 이런 일들이 벌어지게 됩니다. 어찌 보면 지방자치단체에서 이루어질 수 있는 토착적 비리의 모든 가능한 수단이 다 동원되었습니다.

이 같은 용도변경을 하고 나서도 문제가 됐습니다. 이제 난 개발 문제가 불거지게 되니까요. 그렇게 되니까 양재동, 포이동, 분당을 연결시키는 벤처벨리를 만들겠다는 말도 안되는 이야기를 합니다. 업무용지를 놔두었어야 벤처벨리가 거기에 들어설 수 있는 건데 아파트를 다 지어 놓고 그것을 연결시키는 벤처벨리를 만들겠다, 이런 식으로 시민들을 우롱하는 소리를 하고 있는 거죠. 이런 일들 때문에 작년 이후로 시장소환운동을 전개하고 있습니다.

**홍윤기 :** 이 선생님, 한 가지 질문 좀 해도 되겠습니까 여기에 보면 백궁역 10만평을 업무용지를 용도변경 하려는 시측의 주장 근거가 '업무용지를 그대로 둘 경우 여관 및 유흥도시에 부담을 준다'고 돼 있는데요, 그러면 업무용지를 그대로 두면 여관이나 유흥업소나 오피스텔이 무허가 천막촌처럼 무조건 들어와서 짓게 된다는 말이 됩니까?

**이영진 :** 그게 아니죠. 시는 거기다가 주거용 오피스텔이 실제로 들어설 경우에 막을 길이 없다고 한 겁니다.

**홍윤기 :** 아니 막을 길이 없다니? 못 들어오게 하면 되는 거 아닙니까?

**이영진 :** 그렇죠. 못 짓게 하면 되는 겁니다. 예를 들면 이런 겁니다. 여관이 7, 8개 들어서서 허가를 해 준 다음에 나중에 문제가 되니까 여관을 못 짓게 규제를 했어요. 할 수 있는데 못 한다고 거짓말을 한 거죠. 공무원들을 동원하고 만화로도 만들어 가지고 유인물로 돌리고 별 짓을 다 했었죠.

이게 말도 안 되는 일이었기 때문에 시민들 대부분이 반대를 했는데, 아까 말한 대로 시가 7, 8만명정도 찬성서명을 조작한거죠. 나중에 자료가 어떻게 되어 있는지 입수해서 보니까 한 페이지 맨 위에 미리 찬성 서명을 해 놓고 땡땡 표시(상동 표기)를 해놓은 겁니다. 첫째 줄 빼고는 다 땡땡땡입니다. 찬성 칸에 땡땡 치고. 이렇게 7만 명 서명이 일주일만에 만들어집니다. 그걸 근거로 해서 변경을 한 겁니다.

그리고 또 나머지 것들 설명을 좀 드리긴 그렇고요. 산업디자인 총회가 10월에 열린다고 하는데, 실제로는 서울총회입니다. 정식명칭이 ICSID, 세계산업디자인 총회 2001, 서울입니다. 실제로는 서울행사인데, 그 부대행사를 성남에서 한다 이렇게 이야기하고 있습니다. 나머지는 다 연계행사죠. 디자인 상품전이라든지 보석전시회라든지, 전시회라든지 나머지는 다 연계행사입니다. 이런 걸 마구 유치하면서 준비를 위한 막대한 재원도 성남시 예산에서 나가고 있는 거죠.

야탑동 도축장 사례 이것도 마찬가지로, 도시계획 심의위원회에서는 2층 이하 저층 저밀도 주택건축을 조건부로 달아서 허가를 했는데요 그 조건을 고의적으로 누락시키고 넘깁니다. 몰랐다고 말하면서 건축심의회에 넘깁니다. 현대 도시계획 심의위원 위원장이 시장이고 부시장이 건축심의회위원장입니다. 주택국장은 양 위원회의 당연직 위원입니다. 조건이 누락된 사실을 모를 수 없는 거죠. 그게 감사원에 지적이 되어서 정계를 하라고 했더니, 주택국장을 훈계하는 것 정도로 그치고 맙니다. 이런 등등의 일들이 있었구요. 자세한 이야기는 넘어가고...

일단 이런 일들이 일어나게 된 배경을 보면요, 김병량 시장이 전국시장군수협의회 회장입니다. 아까 말한 최대의 자치단체라는 상징성은 이런 겁니다. 아까 이기우 교수님이 국회의원들이 시장소환운동 입법 안 할까봐 겁난다 하셨는데요, 민주당의 중앙정계위원회라고 하는 안이 있고요, 시장군수협의회에서 그것에 대해 입장을 밝혔습니다.

그 내용은 정계위원회에서 하는 건 반대라고 했고, 그 다음에 개인적 의견으로 김병량 시장이 소환제도 개인적 의견으로 찬성한다는 개인의견을 내놨습니다. 웬일이나 그랬더니, 찬성은 하는데 국회의원도 같이 해야 한다 이렇게 나가고 있습니다. 그렇게 나가고 있습니다. 시장군수협의회에서요. 이 조직자체(시장군수협의회)가 묘하게도 이익집단화 하고 있는 이런 상황입니다. 그 총대를 김병량 시장이 메고 있는 상황입니다.

나머지 사항에 대해서는 넘어가도록 하고요, 현재 주민소환 운동은 열 다섯 개 단체가 결합되어 있습니다. 저희와 입장을 같이하는 단체에는 관변조직을 동원한 마타도어와 조직침해가 광범위하게 들어오고 있고 상당히 어려운 상황에서 운동을 진행하고 있습니다. 예를 들면 백궁역 같은 경우도 싸움을 안 했던 조직들은 선거운동체제로 이미 전화되어 있습니다. 맘에 안 드는 통반장들은 이미 교체가 되었고요.

결론적으로 상황이 퇴진운동을 할 수밖에 없겠다 하는 생각을 갖고 있습니다. 다만 소환운동이 갖고 있는 의미를 주민들에게 선전하고, 교육하고, 전체 네트워크들을 만들고 퇴진운동을 하고 있는 단체들과 연대를 만들어내서 실질적으로 소환제 달성에 뒷받침이 되는 제도를 쟁취하는 시민운동으로 전화를 해야겠다는 계획입니다.



그런 의미에서 주민소환제 도입과 김병량시장 소환을 위한 소환운동을 실질적으로 해도 구체적인 제도가 없는 상황에서 그것을 현실화시킬 수 있는 방법이 없잖아요? 그래서 주민의 소환권은 고유한 권한이기 때문에 권한을 침해하는데 대해 헌법소원을 내는 것이 어떨까 하는 이야기가 작년에 있었는데 현실화되지는 못했습니다.

**이기우 :** 지역운동단체에서 나오신다 길래 주민소환제에 대해 요약해 가지고 참고자료로 넣어 놨습니다. 사실은 저도 김병량 시장을 잘 압니다. 근데 그분이 아까 말씀하신대로 시장군수협의회 회장이기도 해서, 주민소환제 좀 받아들이라고 얘기를 몇 번 한 적도 있죠. 당사자들이 받아들이면 모양도 좋다, 그런 얘기를 한 적도 있었습니다.

이야기 드리고 싶은 것은 주민소환제도 주민투표제의 관계인데, 주민소환제는 단체장이나 지방의회의원 등 선출직을 임기 전에 물러나게 하는 것이고, 거기에 반해서 주민투표제는 한 건 한 건에 대한 사물적인 결정을 하는 것입니다. 근데 이영진 선생님 말씀하신 여기 사례를 보면 그 때 그 때 주민투표로 대응했으면 좋았을 걸 하는 부분이 있습니다. 예를 들어서 업무용지를 아파트부지로 용도변경을 한다든지 하는 것이 그렇습니다.

아까 7만명분 서명용지를 조작하셨다고 하는데, 그럼 우리가 전체 의견을 투표를 통해서 알아보자 그렇게 얘기해 볼 수 있는 거죠. 그래서 강도면에서 본다면 주민소환제가 최고의 강도를 가지지만, 그러나 각 사안 사안별로는 주민투표제를 먼저 해서 해결을 해보고, 그래도 안되고 정치적 수단으로 가야되겠다 싶으면 마지막 수단으로 주민소환제운동을 벌이는 거죠. 그런 생각이 들고요.

현재도 법적으로는 주민소환제나 주민투표제가 안 되어 있습니다만 상징적인 정치적 효과는 거둘 수는 있습니다. 사실상 주민의 다수가 반대하는 사업이라면 지방정치인으로서 '사실상의 주민투표제'를 무시할 수 없기 때문에 법제화되지 않았더라도 주민투표제를 무시할 수는 없을 겁니다.

주민소환제도도 마찬가지입니다. 고양 주민들이 소환제 찬성을 통해 정치적인 압력을 행사했듯이 법제화 시켜서 주민통제를 제도화 시켜야 하지만, 제도화되지 않은 상황에서도 사실상 공식적인 효과를 거둘 수 있다는 말씀을 드립니다.

그리고 홍윤기 교수님 말씀과 관련이 되지만, 구체적으로 절차를 어떻게 형성할 것이냐 하느냐가 관건입니다. 명목상으로만 존재하고 실제로 어려운 제도가 될 수도 있고, 요건을 너무 느슨하게 해 놓으면 남용이 되어 버릴 수 있거든요. 예를 들어서 실제로 교육위원 선거에 나갔던 사람이 있었는데요, 채권자가 집요하게 2년 동안 비방하면서 흠집을 내고 해서 당선됐던 사람이 떨어졌죠. 검찰에 고발되고 이러니 차점자가 자동적으로 선출된

그런 일이 있었습니다.

이런 식으로 주민소환제가 잘못 그런 식으로 남용되면 안되기 때문에 그래서 어떻게 절차를 형성하느냐가 굉장히 중요한 문제가 됩니다. 특히 주민소환제 같은 경우는 상징성이 있으니까요. 또 주민들이 직접 주민소환을 한다는 실현 가능성도 중요하지만 그런 제도가 있다는 자체로도 의미가 있습니다. 그래서 이걸 국회에 맡겨 놓으면 입법이 어렵다는 겁니다. 국회에서는 큰 테두리만 만들어 놓고 그 구체적인 내용은 지방자치단체장에게 일임해서 그 적용에 있어서는 다양하게 실정에 맞게 규정해야 합니다.

지방제도의 다양화가 필요한 건데요. 전국적으로 지방자치기구가 2백개가 넘는데 왜 그 제도가 똑같아야 하는가 하는 것이지요. 도시에 있는 지방자치와 다르고 시골의 자치단체가 다르고, 지역의 인적 구성이라든지 성격이 다릅니다. 부천이나 신도시하고, 안동이나 남원 같은 전통도시하고, 정책대응이 절대 달라야 합니다.

국회에서는 큰 틀에서 법으로 정하고 주민소환, 주민투표제도, 주민발안 이런 것도 지방별로 다양한 방식으로 이루지는 그런 제도가 필요하지 않나 합니다. 실제로는 지방마다 다양한 환경을 인정하면 이 안도 시험해 볼 수 있고 저 안도 시험해 볼 수 있고 다양한 정책이 검증 받을 기회를 갖게 되는데 국회에서는 획일적으로 하겠다 하는 거죠.

그래서 주민소환이나 투표 몇 프로 이상을 얻어야 된다. 몇 프로의 찬성을 얻어야 한다. 또는 소명을 2배수 이상 되어야 된다 그런 기술적인 부분은 지역에 따라 다를 수 있습니다. 이에 대해서는 각자 조례로 정해서 국회의 입법부담도 덜고 여러 가지 정책이 실험될 수 있는 길도 되지 않나 그렇게 생각이 듭니다.

그리고 아까 홍교수님 지적에는 대부분 공감합니다. 특히 제가 지나치게 직접민주주의를 너무 강조하다보니까 너무 대의민주주의를 부정하는 거 아니냐 하시는데 한 가지를 너무 강조 하다보면, 사실 그렇게 되면 안 되는데, 결점만 부각되는 그런 면이 다분히 있습니다. 근데 제가 아까 말씀드린 바와 같이 대의제를 완전히 뒤집자는 것은 아니고 대의제의 수정하는 논리 보완 논리로서 주장한다 하는 말씀을 드린 걸로 여겨주시면 되겠습니다.

**홍윤기 :** 그러니까 대의 민주주의가 그전에는 주로 국민적 대표성을 가지고 정당성 근거로 삼았잖습니까? 그런 데 이제는 대의민주주의가 민주주의 발생 초기에 가질 수 있었던 그런 정당성이 아니라 대의민주주의가 있어야 할 이유도 좀 더 기능적으로 조정할 필요가 있습니다. 며칠전 현재 발표(비례대표제 위헌판결)도 있었습니다만 이 사람들이 지역대표성을 가지고 국회의원 행사를 한 단 말입니다. 이게 지역대표지 실제로는 국회의원이 아니거든요. 그래서 이런 걸 가지고 국회의 존립근거에 어떤 새로운 위상을 부여하느냐에 대해



좀 고민이 필요할 것 같습니다.

**이기우 :** 근본적인 정치체제의 문제인데, 과거에는 직접민주주의가 일단 불가능했습니다. 물리적으로 불가능하거든요. 근데 지금은 물리적인 한계를 극복하는 방향으로 가고 있기 때문에 물리적인 조건 때문에 우리가 대의제를 할 수밖에 없다는 그 논리는 이제 더 맞지 않게 되는 거죠. 실제로 전자투표 같은 건 미국 일부 주에서는 시행 중이에요. 사안 별로 가능하거든요. 기술적으로 극복 가능하지 않은 것은 아니죠.

국민투표에 대한 추억이 좋지 않다는 말씀을 하셨는데, 저도 그런 우려가 있습니다. 그게 오히려 꺾이기 정권을 연장시켜주고 독재정권을 정당화 시켜 주는 위험이 있습니다. 이 비슷한 케이스는 바이마르 공화국에서 있었습니다. 히틀러에 대한 '비상대권부여'가 그렇죠. 독일에서도 1990년대 통일되면서 참여혁명이 불면서 주 차원에서는 지방자치차원에서 지방자치제도를 도입하는데, 그 때 얼마나 도입할거냐 했을 때 항상 나오는 얘기가 바이마르 공화국의 이야기였습니다.

우리 같은 경우에는 이미 정치적인 사실을 결정해 놓고 받을 거냐, 이걸 안 받는다 하면 국가를 욕하는 거라고 전제를 하고 그것도 강압적인 수단을 동원해 가면서 했었는데요. 근데 이제 이 국민투표가 헌법에 대한 투표지만 실제로는 뭐냐, 나(권력자)를 좋아하나 안 좋아하나 하는 인기투표로 기능해 왔었습니다. 비정상적인 상황에서의 국민투표와 정상적인 상황에서 국민투표를 논의한다면 일례로 헌법개정안 조차도 시민들이 직접 발의해야 합니다. 그렇게 때문에 비정상적인 상태가 아니라 민주주의가 그런 대로 정상적인 상태로 간다는 전제 하에서 논의를 해야 하는게 아닌가 합니다. 비정상적인 상태는 법과 지배관계인데 그건 어쩔 수가 없습니다. 우리가 동의하는 전제는 힘이 규범의 통제를 받아야 한다는 건데...

**홍윤기 :** 그런데 모든 것이 규범적 통제를 받는다면 정치현상이 나타날 수가 없죠

**이기우 :** '법은 정치의 아들'이라는 말도 있지만, 동시에 '법은 동시에 정치의 규제자'라는 그러는데요. 드골 같은 경우에는 주민투표 회부하고 사퇴했습니까? 정상적으로 가능할 때는 가능하다는 것이죠. 우리는 헌법개정 할 때 국민투표 하겠습니까? 직접 국민들이 입법안을 만들어 가지고 입법안이 맞겠냐 안 맞겠냐 거는 것이죠.

그 답에 직접의 정도에 대해서 말씀을 드렸는데 굉장히 좋은 지적이라고 생각합니다. 대개 직접민주주의는 입법과 행정에 적용되는데, 사법은 좀 유보가 됩니다. 사법적 판단에

서는 법논리가 굉장히 중요하기 때문에, 법논리가 옳다 그르다 따지는 헌법을 정점으로 그 체계 내에서 부합하느냐 아니냐가 중요하기 때문에 국민투표에 부치기는 부적절한 측면이 있고요.

그러나 사법적 차원에서는 직접 민주주의와는 좀 다른 차원에서 시민들의 참여가 필요로 합니다. 왜 민주적 정당성을 직접 갖지 못하는 국가가 사법의 전 과정을 독점하느냐에 대한 충분한 의문의 여지가 있고요, 가장 간단한 것 중 하나가 미국의 배심제도죠. 참여연대 중심으로 배심제도 도입이 현재 거론되고 있는데 저는 기본적으로 찬성합니다. 그래서 정말 국민교육적인 차원에서, 또는 사법의 민주화 차원에서 시민참여가 매우 필요한 부분이라고 봅니다.

그 다음에 아까 반복됩니다만 대의제에 대한 근본적인 검토를 해야 되지 않겠느냐 하는데, 수동적인 국민들은 지금까지 그래왔거든요. 4년마다 한번씩 겨울잠에 깨어납니다. 다시 뽑아놓고 겨울잠에 빠지고. 국가에서 다 해주기를 바래요 정치인들은 우리에게 맡기면 모든 걸 잘 다 해준다고 하는데 그렇지 않고. 그런 의미에서 그런 점에서 제가 좀 일부러 비판적으로 접근한 면이 있습니다..

**홍운기 :** 선생님 제가 조금 더 이야기를 해도 되겠습니까? 선생님께서 이 정도 정리를 해주셨으니까 저도 이정도 말할 수 있는 여력이 생깁니다만, 가령 성남사태도 그렇고 크고 작은 범위의 차이는 있을 수 있겠지만 제가 볼 때 선생님께서 특히 정치의 교육적 효과를 강조하시는 게 제게 많이 와 닿습니다.

가령 예를 들어 제가 독일에 있을 때 보니까 가장 큰 문제가 되었던 것이 유럽통화동맹에 각 국가가 가입하느냐 마느냐 문제였는데 그게 스위스 같은 데서는 간발의 차이로 부결이 되더라구요 덴마크는 간발의 차이로 통과가 되고. 그 토론이 2년을 가더라구요. 근데 박정희식 국민투표가 왜 투표가 아니냐 하면요, 절차가 전혀 없는 인기몰이 밖에 될 수 없었던 이유가 그 사안에 대해서 국민이 교육될 시간적 여유, 의견을 생산할 수 있는 시간, 절차를 유지 할 수 있는 여지가 전혀 없었거든요.

한국사람은 특히 절차를 밟으라고 하면 사실 절차 밟는 것만 하더라도 대단한 내용을 가질 수 있는데, 한국사회에서는 대개 이 얼치기 지식인들이 형식적이다 해서 대개 내용으로 직행한다 말입니다. 실제로 투표에 보면 가부, 예스나 노냐 이렇게 환원시키는 게 아닐 수 있는 가장 중요한 장치가 절차란 말입니다.

어떻게 할 수 있을까요? 주민소환제 같은 경우에서도 그것이 걸린 사안에 대해서 발안한 측에서 몇 회 이상 토론을 거쳐야 한다든가, 반드시 규격요건을 가진 토론회를 몇 차례



하고 이것이 일정 보고내용이 쌓였을 때 주민소환(투표)제에 회부한다든가 하는 그런 절차 요건이 좀 강화되면 이런 어처구니없는 일들이 벌어지는 걸 막을 수 있지 않을까 합니다. 공청회 같은 게 아니라요.

그리고 무엇보다 국가가 엄청난 인적자원과 재력을 보유하고 있지 않습니까? 가령 이런 사태가 생겼을 때 예를 들어 지방 선관위에서 이런 문제가 접수되면 먼저 이 토론회를 조직하는데 나름의 재원을 기여한다든가 이렇게 해서 말이죠. 그렇게 일정 성과가 쌓였을 때 이슈로 채택한다든가.

제가 볼 때는 주민들이 옛날 미국 퓨리탄 자치주에서 그랬듯 무조건 몽둥이 린치를 가 하는 것이 아니게 하려면 유일한 기제가 절차성 아닌가 하고요, 그런 점에서 선생님께서 밝힌 하버마스가 말하는 담론민주주의(Deliberative Demokratie)의 맥락에서, 일종의 심사숙고할 수 있는 기회를 되도록 많이 개방하고 이를 국가가 조직할 의무를 지게 되면 너무 억제할 가능성도 없고 너무 남용할 우려도 없어지고 이런 부분이 있지 않나 합니다.

**이기우 :** 결국 직접민주주의에서도 그렇고 대의제에서도 그렇고 발동하기 위한 전제조건은 공적효과가 퍼블릭 스페이스에서 작용해야 하는데 이 것이 직접민주주의 결정과정에서 굉장히 고려되어야 합니다.. 선진 민주주의국가에서도 투표한번 할려면 보통 2년이 걸립니다.

주민소환제의 경우에도 일정한 기간이 지나야 투표할 수 있게 합니다. 그게 뭐냐면 바로 냉각기간입니다. 사안이 막 터질 때 격앙된 논의가 부딪치는 것이 아니라 일정한 기간이 지난 후 냉각기간을 거치면 토론이 이루어지게 되거든요

**홍윤기 :** 그래서 우리나라 선관위 기능이 투표과정만 관리하는 일종의 복덕방 기능만 계속 하고 있는데, 실제로 주민들이 끊임없이 이야기를 할 수 있도록 의견수렴을 할 수 있는 기간을 좀 두고 자리를 제공한다든 그것 자체가 단체장들에게 상당한 압력이 될 수 있다는 그런 생각이 드는 거죠

**이영진 :** 충분한 토론을 거친 다음에 뭐 절차가 진행되어야 하는데 공청회 한 다음에 뒤집어엎는 사례가 너무 많습니다. 이제 체념적으로 공청회의 의미가 뭔지 알기 때문에 토론이 안 되는 거죠. (정치인들은)실질적인 토론을 원하지 않습니다.

**홍윤기 :** 그렇죠. 그러니까 시민단체가 해야 할 일이 바로 그런거라고 생각이 되는데요.

우리가 어떤 제도를 만들고 이런 부분에 대해 제도가 투영된다면 어느 정도 정치문화적 역량이 쌓이긴 해야 합니다. 그런 것이 안 된다고 해서 자꾸 냉소적으로 나가면 결국 해결할 방법은 대중선동가가 나와서 인민주의적이거나 파쇼적으로 해결할 수밖에 없거나, 더 지독한 경우는 모두 다 체념한 상태에서 다 망가지는 상태밖에 없거든요.

실제로 제가 볼 때는 지방자치 단체장들이 다 리틀박정희예요 꼬마 박정희들이 앉아서 제도들을 뒤집어쓰고 행세를 하는 건데 이런 부분에 대해서는 우리가 정치적이거나 집단적인 저항력을 가져야 할 단계가 아닌가 합니다.

**김동춘 :** 플로어에 계신 분들 중에 혹시 의견 개진하실 분 없으십니까?

**최용수(참여연대 회원) :** 지금 현재 지방자치단체장들의 소환만 이야기되고 있는데도 국회의원들도 소환 대상이 되어야 하는 게 아닌지 합니다. 가장 문제점은 지방자치단체장이나 의원들이 국회 거의 다 연결된 사람들인데 국회의원들은 놔두고 지방자치단체장에게만 통제를 적용한다는 게 모순이 있는 것 같은데요. 가장 좋은 건 모든 선출직 의원들이 소환제 적용을 받는 것일텐데요. 국회의원도, 아니, 대통령까지도 소환이 가능한 안을 만들어서 추진해야 하지 않을까요?

**이기우 :** 접근법 차원에서 말씀드린 건데요, 저도 국회의원 소환부터 시작하면 아마 백프로 안 될 것이다 이렇게 생각이 됩니다.

**최용수 :** 그런데 어쨌든 시민단체에서 실현가능성을 미리 생각하고 운동을 한다면 좀 문제가 되지 않을까요? 최대치를 두고 되든 안되든 부딪혀야 하는 게 아닌지...

**이기우 :** 그 문제가 중요합니다. 다른 나라에서도 독일이나 미국에서도 도입초기에는 작은 단위에서 도입해 보고 또 큰 단위에 더 확대해 보고 그런 과정을 밟거든요. 그게 결정하는 문제의 질이 달라서 그렇습니다.

주민들이 알기 쉽고 생활의 문제나 접근하기 쉬운 부분부터 시작하고 점차 확대해 나가는 게 순서가 아닌가 합니다. 독일이나 미국 같은 경우도 연방차원에서는 주민자치를 하고 있지는 않거든요. 독일의 경우 그전에는 바이에른 주에서만 도입이 되었었는데 오히려 지금은 동독에서 자극을 받아서 점차 확대된 면이 있습니다. 그래서 우리 시민사회도 접근할 때, 일단 우리가 지방자치차원에서 담론을 형성해 가면서 왜 국가적 차원에서도 이런



제도가 필요하나 이런 논리를 역설해 나가는 게 좀 좋은 방법이지 않을까 합니다.

**이영진 :** 핵심적인 것은 지방자치단체장들이 제재를 받지 않는다는 건데요. 주민들이 통제하거나 주민통제가 아닌 다른 통제방식이 없다는 데 있습니다. 주민소환과는 좀 다르지만 의회 내에서 의원은 제명을 하는 방법이 있을 수도 있거든요. 지방자치단체장의 경우는 시의회에서 제명할 수도 없고, 뇌물 수수가 드러나지 않는 한 처벌할 수 없는 방법이 없습니다. 그런데 뇌물수수가 드러나는 건 거의 없습니다.

저희들이 검찰에 김병량 시장 전임시장을 고발한 적이 있었는데요, 선거운동을 열심히 한 참모를 위해서 땅을 사준 것입니다. 그것에 대해서 업무상 배임죄로 고소를 했는데요, 저희들의 고발근거는 주민으로부터 수권을 받은 시장이 주민을 배반하고 손해를 입혔는가가 핵심이었습니다. 저희는 기회비용을 상실하게 했다고 주장하는 건데요. 예산을 사장해서 적어도 보전할 수 있었던 이자는 건질 수 있지 않았느냐 하는 겁니다. 거기서 검찰은 무혐의처분을 하고 말았는데요, 적극적으로 검찰이 나서서 파헤치지 않는다면, 그런 게 아니라고 한다면 지방자치단체장을 제어 할 수 있는 방법이 사실상 없습니다.

국회의원과는 좀 다른 차원의 문제입니다. 또 하나는 주민자치가 갖는 기본적인 것이 분권화와 주민참여인데요. 그런 의미에서 주민소환제가 같이 갈 수 있는데 반해서 국회의원이 지역대표인가 하는 점에서 접근법을 분리하는 게 좀 필요하다고 봅니다.

**김동춘 :** 국회의원의 경우 아무래도 지역대표성이라기보다는 정치성, 정책과정에서 개인의 의견이라든지 입안, 자기 자신의 의견으로 판단하지만 주민들 수준에서는 아직까지 자신에 직접적인 이해관계가 있는 상황이 오기 전까지는 정확한 판단을 형성하기가 쉽지 않죠.

**이강준(의정감시센터 간사) :** 물론 차원이 다르다는 건 인정이 되지만 적용대상으로서 지방자치단체장이나 국회의원들이 분리될 문제는 아닌 것 같습니다. 예를 들면 충주에 이원성 의원은 중풍으로 의정활동을 계속하기 불가능한 상태에서 의원직을 유지하고 있거든요. 임기가 1년 좀 넘었는데, 지역에서 국회의원 개인이 예산 배정을 끌어온다든가 지역 상황과 관련된 민원문제나, 대표성이 있기 때문에 지역에서는 이 의원을 소환운동을 하고 싶다는 문제제기를 한 바 있습니다. 물론 차원이 다르다는 것은 인정하지만 사례로 들어가서는 그렇게 정확히 분리될 것은 아니라는 생각이 들거든요. 소환의 계기가 있다면 국회의원 소환운동도 가능하지 않나 합니다.

**홍윤기 :** 국회의원들은 지방자치 단체장 소환을 찬성하고 지방단체장들은 의원 소환을 요구하는 것은, 안 하려고 하는 생각에서 그런 측면도 있지만, 그렇게만 되어 준다면 또 편리한 점이 있거든요. 순전히 정략적 맥락에서만 본다면 국회의원들은 주민소환제가 있고 연대할 수 있다면 지자체장을 컨트롤할 수 있는 중요한 무기를 확보한 것이고 국회의원들을 소환할 수 있게 되면 지방자치단체장들이 국회의원을 견제할 수 있는 무기가 생기는 측면이 있습니다.

향후 정치지도자들의 정향이라든가 그런 데에 별 신경 안 쓰고 대세입장에서 쪽 몰아가면 꼭 그렇게 정략적으로만 몰아 갈 수 없는 부분이 내재하고 있는데요, 실제로 이런 부분들이 있게 됩니다. 주민소환제나 투표제가 실시될 경우에 이영진 선생님께 여쭙고 싶은 것은 지방토호, 지방토호의 문제가 되는데 말이죠 어떻습니까? 지방토호들이 단체장과의 야합이라든가, 이런 부분들이 민주주의 제도라고 애써 만들어 놓은 것을 완전히 왜곡시킬 위험의 여지가 성남지역에서는 형성되고 있는지. 어떤 사람들이 토호로 파악되고 있는지요?

**이영진 :** 이렇게 보시면 됩니다. 3, 4년 전쯤에 정화조 청소 업체 영수증 모으기를 해서 용량을 일일이 대조를 해 나가는 작업을 했었는데요, 즉 하는 과정에서 결론이 탁 막히는 데요, 정화조 청소 용역업체가 한군데 빼놓고는 전부가 실질 소유주가 시의원입니다. 지방토호는 의원, 이렇게 되어있구요, 또 하나 토지브로커가 보면 항상 연관되어 있습니다.

선거제도의 개혁이 굉장히 중요한데 그것이 없으면 모든 게 거품이라고 생각이 되는데, 성남시 같은 경우 한번 선거를 치르려면 한마디로 10억 가지고는 힘들다고 합니다. 적어도 4, 50억은 있어야 당선이 가능합니다.

**홍윤기 :** 당선비용 말이죠

**이영진 :** 그렇죠 선거비용 말이죠. 공무원이 4, 50억을 마련한다는 것 자체는 있을 수 없는 일입니다. 그 과정에서 그러니까 항상 부패의 여지가 생겨나고 신세를 구조적으로 질 수밖에 없는 질서가 만들어지고... 그게 눈에 보여요. 선관위는 신고를 받았음에도 불구하고 단속 안하고요. 언론도 마찬가지로.

한 사람이 토지브로커인데 나중에 보니까 그 친구가 시장하고 같이 유럽을 갔다왔어요. 그리고 나중에 보니까 어떻게 땅을 사 가지고 업체의 대표이사로 되어 있어요. 이런 식입니다. 자세한 이야기는 안 하겠습니다만 그런 식으로 인적으로 결합이 되어 있는 겁니다.

지난번에 한국부동산신탁이라고 부도 난 데 있었죠. 테마폴리스 문제때문이에요. 터미널



이전 문제 때문에... 그것도 사실은 문제가 심각합니다. 예를 들면 김병량 시장의 3인방 4인방 이런 사람들이 있어요. 구체적으로 말하면 성남의 모란터미널이라고 큰 터미널이 하나 있습니다. 그 사장이 (시장의) 후원자입니다.

들리는 이야기로는, 터미널은 하루에도 수억의 현금이 들어오는 데잖아요. 세탁할 필요도 없죠. 돈만 싸들고 가면 되는 거죠. 그 사람이 모란에 땅이 있었는데 그걸 어떻게 팔았습니다. 그 땅을 시에서 매입을 해 준 겁니다.. 매입을 해 줬는데 매입한 이유가 뭐냐? 매입한 사항이 시의회까지 통과된 상황이었어요. 그 상황에서 문제제기가 된 겁니다. 관료들과 저희가 만나서 이게 뭐냐 도대체, 그러니까 놀래요. 그 답에 취소 됐습니다.

**홍윤기 :** 시의회까지 통과된 상황인데 취소는 또 어떻게 시켜요?

**이영진 :** 보류상태로 둔 겁니다. 그런 겁니다. 그 사람들을(측근) 어떻게든 도와줘야 되겠는데, 아까 말한대로 터미널을 이전해야 합니다. 최대한 언제까지 터미널을 옮기느냐가 한국부동산신탁이라든가 한국중공업, 시공사에서도 중요했던 게 테마폴리스가 사느냐 여부에 따라 한부신이 부도가 나느냐 안 나느냐의 갈림길이었습니다. 그게 수익이 날 수 있는 유일한 사업이었으니까요. 언제까지 이전하지 않으면 니네는 터미널 사업 포기한 걸로 간주하겠다. 시장이 통보를 한 거죠. 이전하겠다 그랬는데 데 유리한 조건으로 차지하기 위해서 계속 버틴 겁니다.

그러면 허가권을 빨리 취소하고 사업자를 공모해야 됩니다. 그러면 누구라도 달려들 사업이었으니까요. 한부신도 부도 안 났을 거고 입주 상인도 피해 없었을 겁니다. 근데 그 친구를 위해서 기다린 겁니다. 그러니까 못전디고 삼성중공업은 어음을 돌려버린거구요.

**홍윤기:** 김병량시장에 대해서는 지금 주민소환제 걸어보면 리콜 될 수 있다고 확신하십니까?

**이영진 :** 리콜 될 수 있다고 봅니다. 저희 같은 경우는 백궁역 같은 경우에 조직이 되게 어려웠습니다. 분당은 아파트로만 되어 있는 조직이니까요, 입주자 대표회의 협의회가 120개 단지인가 그렇습니다 개별적으로 다 연락을 했습니다. 다 설명하구요. 다 연락을 했습니다. 다 설명하고, 그래서 그 중 110개 단지가 참여했습니다. 아마 유례가 없는 정도의 조직사업이라 생각이 됩니다. 백궁역 공대위가요. 그런 상황에서 조직작업을 했던 것인데 공무원조직하고 상대가 안 되더라고요. 공개적인 마타도어와 흑색선전이 난무하는 그런 상황

에서 조직작업을 했던 것인데요, 지금 심정적으로도 그렇고 내용을 통해서도 그렇게 될 수 있다고 생각합니다.

**김동춘** : 여론은 우호적으로 만들 수 있는데 실질적으로 이 많은 인구의 투표 문제는 어떻게 가능합니까? 인력문제라든지...

**이영진** : 아까 말 한대로 5% 요건이 그 작업이 어떨지는 판단은 해 봐야겠지만 예를 들어 일본 같은 경우도 밤 10시까지 투표한다든가 그런 제도가 도입이 된다면 가능하리라고 봅니다.

**최용수** : 지금 분당시하고 구시가지 인구수는 어떻게 됩니까?

**이영진** : 94만 중에서 구시가지가 50만 7천명이고요 분당은 한 개 구고

**홍윤기** : 분당쪽 주민들이 주로 반대하는 입장입니까?

**이영진** : 백궁역도 그렇고 구시가지 주민들도 그렇습니다. 은행 주공아파트 같은 경우가 그렇습니다. 도시 순환 개발도 그렇습니다. 성남은 제일 열악한 지역이 은행동 달동네 지역입니다. 지하 1층 지상 4층의 빌라를 건축할 수 있게끔 규정을 했습니다. 공용개발 방식(공원)으로 개발해야 되는 건데 도로도 그냥 둔 상태에서 집만 그냥 올린 겁니다. 간격이 요정도입니다. 도둑이 똑똑똑 뛰어들어서 도망갈 수 있습니다. 낮에도 어두워서 불을 항상 켜야 합니다. 그런 지역입니다.

그 지역에 공원정비부지가 있었는데요 거기를 아파트부지로 용도 변경했구요. 60몇 평짜리를 짓겠다는 겁니다. 순환 재개발을 하겠다 성남시 구시가지가 갖고 있는 이런 문제를 해결을 위해 개발하는게 필요하다는 것은 누구나 동의하는 바인데 구시가지를 어떻게 개발하느냐 하는 문제는 구시가지 개발의 바로미터라는 겁니다.

사실은 백궁역같은 경우 제가 보기에는 망가질대로 망가진 사업을 뺀히 알면서 달려든 겁니다. 여기엔 정치적 음모가 있다고 보고요. 시장이 영리 특혜 사업을 자기 정치생명을 걸면서 할 이유가 없는 거거든요. 뒤에 뭐가 있다는 거죠.

**홍윤기** : 그러니까는 선생님께서 직접민주주의 근거정리를 하실 때 대의민주주의 측면



에서 이야기 하셨는데 지금 보니까는 이렇게 엄청나게 많은 돈이 동원되는 일인데 언론도 보도가 안되고 저는 여기 와서야 그 실상을 알았는데요.

**이영진** : 민주당에서 항의를 안 받아줘서 백궁역 일대 주민들이 1400명 정도가 집회를 했어요. 한 줄도 보도 안됐습니다. 수도권 위성도시란 것의 한계인데 서울집중이 얼마나 무서운가 하면, 이렇다 할 일간지가 하나도 없습니다. 지역신문도 주간지로 있습니다. 일간지는 없습니다. 방송이라고 케이블 티비가 있는데 항상 그쪽 이야기만 합니다. 시에서 도와주지 않으면 죽게 되어 있어요. 시에서 도와주는 부분이 많거든요. 시설자재를 불법적으로 사용하고 있는 부분이 많기 때문이죠. 그런 부분을 시민단체가 다 커버할 수 없는 문제고 굉장히 어려운 문제입니다.

**김동춘** : 이 경우에 밑으로부터의 통제가 원론적으로 맞지만 위로부터의 통제방식을 적절히 사용될 여지는 없을까요?

**이기우** : 시스템 자체가 그렇게 되어 있잖아요. 저는 주장하기에 내부적인 자율적 통제 시스템이 사회 곳곳에 구비되어야 한다, 그럼 외부적인 통제가 불필요하다고 이야기하는데요. 그러니까 지방에서도 주민에 의해 시스템이 갖춰지면 중앙에서 개입할 필요가 없어요. 중앙에서는 그걸 안 해요. 왜냐하면 중앙개입의 고리를 만들어 놓기 위해서죠.

결국 학교가 그렇잖아요. 학교에 비리가 많다고 그러잖아요. 한번 교육부 개입해라. 그럼 교육부 권한이 굉장히 강해지는 거예요. 예를 들어서 지금은 대학의 경우 회계감사를 누가 하나 하면 피감사자를 감사자로 인정해요. 이사회에서 임명하거든요. 그건 있을 수 없는 거거든요. 통제의 기본원리에 어긋납니다. 결코 그걸 안 바꾸는 이유가 있어요. 그래야 교육부에 힘이 생깁니다.

국가는 진정한 민주화는 아니지만 어느 정도 민주화의 흉내를 내는데 사회 곳곳에는 민주화가 전혀 안 되어 있다 이겁니다. 그러니까 답답하니까 외부통제로 가는 거예요. 국가가 몸집을 줄여야 되는데, 국가가 몸집을 줄이는 방법이 있어요. 내부통제시스템을 활성화 되면 국가가 점점 할 일이 줄어드는 거예요. 그러면 국가가 정말 중요한 일이나 공공재 공급에 집중할 수 있는데 지금은 학교에 뭐 하나만 문제 생겨도 전부 다 교육부가 개입하는 시스템을 되어 있잖아요.

이번에 교육부 장관을 부총리급으로 격상한다 했는데, 그건 어딜 가나 최대의 실책이라고 제가 이야기하는데, 점점 줄여야 할 중앙통제를 점점 강화시키는 형국이거든요. 논리를

바뀌보면 그거예요. 지금 지방적 차원에서 교육자치기능을 하는데 중앙에서 할 필요가 없을 수도 있어요. 얼마든지 줄일 수 있는 불구하고, 부총리로 승격되면 여러 가지 부서도 생기고 공무원도 늘어나게 되어 있어요. 그런 면에서 보면 외부통제 대신에 내부통제로 가야 하지 않느냐 하고, 그런데 내부통제가 안될 경우에는 반드시 외부통제로 가야 합니다. 양자는 평평 관계에 있는 거죠. 그 말씀을 하나 드리고 싶고.

그리고 제가 지방자치를 강조하다 보니까 될 수 있으면 지방비리를 이야기 안 하려고 해요. 지방자치 하지 말자고 말할 까봐요. 그래서 저는 국회의원들 만나면 당신들보다는 지방의회가 극한적인 대립을 안 한다. 본받아야 하지 않느냐 이런 쪽으로 얘기하는데 지방에 내려가 보면 아주 말썽이 많아요.

근데 이제 아까 도시계획을 말씀하셨는데 도시계획보다 더 말썽이 많은 게 국토종합계획입니다. 우리 도시계획이 지방에 시민사회가 형성이 되니까 이게 밝혀지는 거예요. 그러나 국가적 차원에서 훨씬 더 큰 규모의 비리, 이런 거는 이제 감춰져 있습니다. 그 부분도 이야기를 해야 균형이 맞습니다. 자꾸 지방에 문제가 많다 이런 이야기하면 자꾸 지방자치제 이거 문제 많네 다시 중앙통제로 가야겠다 이런 논리로 이어지기 때문에.

그러나 지방에서는 지금 말씀 하신대로 희망이 있는 것이 자꾸 문제가 드러나는 거예요. 왜냐하면 보이니까. 중앙차원에서는 문제는 있는데 그게 안 보이는 거예요. 독일에서 90년대 이후에 주민투표제가 도입된 이후에 가장 많이 적용 된 것이 도시계획시설에 관한 것입니다. 용도지구를 어떻게 할거나 등등. 우리나라 경우 국토계획 문제 많다는 알려진 사실인데, 이미 다 위에서 결정해 놓고 그거 이용해서 땅 다 사 놓고 그 담에 공청회 붙이고 이러는 겁니다.

근데 유럽같은 경우에 지방자치가 발전된 나라에서는 지방의회의 가장 큰 일이 도시계획이거든요. 가장 중심 되는 일이고요. 처음부터 공론화에 부쳐집니다. 밀실에서 결정하는 게 없어요. 도시 계획시설을 허용하느냐 마느냐 이런 걸 주민투표로 결정합니다. 그렇게 된다면 아까 말한 아파트 단지 업무용도 변경한 것이나, 특정 건물을 세울 것인가 말 것인가, 업무지구 용도변경 할거나 말거나,, 건물을 세울 것이나 말 것이나 같은 문제처럼 밀실에서 이해관계로 끼고 거래되는 공권력이 이제는 주민전체의 통제 아래로 올 수 있지 않느냐 합니다.

두가지 방법이 있어요 하나가 몇 평이상 개발할 경우 주민투표를 거쳐야 한다, 즉, 필요적 주민투표 사항을 설정하는 방식이 있을 수도 있죠. 특히 아까 토호세력 말씀 하셨는데 굉장히 밀접하게 연관된 게 인허가권, 도시계획 이것인데요. 이것 주민들의 손에 넘겨줘야죠. 그럼 토호세력과의 연결고리도 많이 약해지지 않을까 생각합니다.



**김동춘 :** 아까 제기되었던 쟁점들을 우리가 다 풀 수는 없지만 현실적으로 보면 대의제 민주주의도 불구하고 한국에서 직접민주주의 과제가 지방차원에서 제기되고 있는 현실인 것 같아요. 그래서 어떻게 보면 대의제 민주주의를 보다 더 완벽히 하려는 운동 속에서 직접민주주의 필요성을 더 확실히 느끼게 하는 방식이 있을 거 같고 그게 이제 참여연대 방식의 의정감시국에서 하는 국회의원의 대표성에 문제 제기하는 차원인 것 같고, 그런데 한편에서는 직접민주주의의 필요성이 제기되고 있는 상황인 것 같거든요. 그래서 이런 부분들을 어떻게 결합을 해서 대안적인 민주주의 제도를 만들어 나가는 것이 우리의 과제일 듯 합니다. 혹시 미진한 부분이 있으면 한 두분 정도 의견을 개진하시고 마무리했으면 하는데요.

**홍윤기 :** 대체로 이기우 교수님께서 정리해 주신 범위 내에서는 얘기가 좀 정리가 됩니다만 이야기 근데 가령 아까 말씀 하셨던 대로 내부자율통제라고 하는 것이 지자체장의 도덕적 양심에 호소하는 방식으로 가는 건 절대로 안될 거 같고 주민들에게 실질적인 무기를 분명히 줘야 하는 상황은 분명한 것 같구요.

독일 사례를 아까 잠깐 말씀하셨는데요, 프라이부르크는 인구 12만의 소도시인데 인구 6천명 수용가능한 대외회장을 시에서 계획을 했었는데 건설문제로 몇 년동안 토론을 하고 주민투표제에 부치더라고요. 애석하게도 주민들이 패하기는 했는데, 그걸 보면서 드는 느낌이 그 때까지는 도시계획이 우리나라는 밀실행정이지만 독일 같은 경우에는 모두 전문가 사안이었던 말입니다. 산업화를 중심으로 해서 고용을 극대화 할 수 있게끔 도시전체를 경제공간으로 만드는 것을 중심으로 해서 도시계획이 확 진행 됐단 말예요.

그런데 이게 주민투표가 실시되는 중요한 이유가 전문가 독재를 깨는 부분이 강조되다 보니 주로 환경운동이란 게 사실상 대부분 도시에서 벌어질 땐 도시개발 쪽으로 치중되면서 주민들의 환경에 대한 욕구라든가, 실제로 독일사람들이 우리나라 사람보다 잘살지만 알리지 종류가 우리보다 2, 3배 더 많죠? 아마 한 3백가지 정도 되는 알리지를 개네들이 앓는다는데 그게 다 산업화의 폐해거든요. 그렇다고 했을 때 거기에 대해서 도시계획이 가질 수 있는 여러 가지 피해에 대한 반응은 아주 알리직하게 반응하거든요. 그러한 압력 하에서 결국은 주민투표가 도입되면 도시에서 벌어지면 직접적인 효과를 볼 수 있는 거죠.

국회의원까지 안 되는 것은 체제의 안정성을 보장하는 측면이 있기 때문에 그런 면이 있지만 지자체장 같은 경우 바꾼다고 하더라도 국가체제까지 흔들릴 염려는 없고요, 국회의원까지 소환대상에 원칙적으로 걸면서도, 전술상 광역자치단체장까지, 광역자치단체장이

안된다면 아주 소규모 자치단체장까지는 어느 정도 적용이 될 수 있도록 전술적인 차원에서 우리 정책위원장님이 수고를 하셔야 하지 않을까 합니다.

실질적으로 국회의원까지 걸어 야죠. 그래야 하지만 실제로 보면 그야말로 민주화운동세력이 총 집결한다고 하더라도 사실상 지방자치에서 생긴 공백을 못 메꾸거든요. 근데 그 자리공백을 메꾸고 들어간 사람들이 어떻게 견제가 되면서 어떻게 좋은 방향으로 나갈 수 있느냐 하는 문제는 굉장히 머리를 써야 하는 문제인 것 같습니다.

**김동춘 :** 비록 많이 참석은 못하셨지만 상당히 유익한 이야기가 된 것 같습니다. 참여연대에서도 이 문제에 대해서 많은 관심을 가지고 지역공동체를 확대해 가는 중이기 때문에 많은 쟁점들이 앞으로 불거지리라 생각합니다. 오늘 토론회는 이걸로 마치겠습니다.



관  
람  
참  
여  
사  
회  
연  
구  
소

제19회 정책포럼 자료집

대의민주주의의 한계와 참여민주적 제도의 가능성  
·주민소환제를 중심으로.

발행일: 2001년 7월 20일

발행인: 주종환

편집인: 박진도

펴낸곳: **참여사회연구소**

편집: 신중식

110-240 서울시 종로구 안국동 175-3 안국빌딩 신관 3층

전화 (02) 723~9581 팩스 (02) 730~1243

E-mail : ips@pspd.org

Website : [peoplepower21.org/ips](http://peoplepower21.org/ips)

값: 2,000원



**참여사회연구소**

(우)110-240

서울시 종로구 안국동 175-3 안국빌딩 신관 3층

(사)참여사회연구소

TEL : 02)723 - 9581 FAX : 02)730 - 1243

E-mail : [ips@pspd.org](mailto:ips@pspd.org)

Website : [peoplepower21.org/ips](http://peoplepower21.org/ips)

(후원 ARS 700 - 1357)