

住民의 自治意識과 住民投票

趙 文 富*

目 次	
I. 序 論	III. 住民의 投票
II. 住民의 自治意識의 意義	1. 選舉時의 投票
1. 自治意識의 概念	2. 住民投票
2. 自治意識의 要素	IV. 結 論
3. 커뮤니티의 意識	

I. 序 論

이번에 우리나라는 地方自治團體의 長을 '95年 6月 30日 이내에 選舉하도록 하면서 住民이 自治團體의 主要 決定 事項 등에 對하여 住民投票을 實施하도록 地方自治法을 改正하였다. 住民의 投票에 의하여 選舉를 實施하고 主要事項을 決定하는 것은 그 만큼 重要한 일이기 때문에 住民은 아무렇게나 投票을 하여서는 안되며, 올바른 생각을 가지고 投票을 하여야 한다. 그런데 다 그런 것은 아니라고 하더라도 우리나라의 오늘날까지의 投票 現實에 나타난 現況은 一般的으로 地域社會의 公益이나 장래의 利益을 考慮하지 않고, 地緣·血緣·學緣 등 因緣만을 考慮하거나, 個人的 利己主義 또는 集團的 利己主義에 의하여 目前의 利益만을 위하여 投票하는 性向이 많다고 할 수 있다. 그 이유는 우리나라의 政治文化의 影響이 그대로 反映되는 것이라고도 할 수 있지만, 投票의 權利를 住民들이 잘 理解하고 住民들의 必要에 의해서 住民들 스스로가 多數의 利益을 위하여 行使하는 것이 아니라, 投票權이 中央權力에 의하여 주어지고 시키니까 被動的으로 投票하는 傾向이 많았기 때문이라고 할 수 있다.

그래서 地方自治團體의 長의 選舉나 主要事項에 대한 住民投票에 있어서는 먼저 地方

* 行政學科 教授(政治學博士), 行政大學院 院長, 韓國地方自治學會 副會長, 韓國地方自治學會 濟州支會 會長

自治의 意義나 그 必要性을 잘 알아야 하겠지만, 그 이전에 自治意識이나 自治權으로서의 住民投票權을 비롯한 權利意識이 住民들 사이에 確立되어 있어야 할 必要가 있다. 그럼에도 불구하고 우리나라의 政界에서는 물론이요, 學界에서조차 이에 대한 관심이 적고 그 研究가 不足한 형편이다.

本稿는 住民의 投票를 中心으로 自治意識과 權利意識 및 住民投票를 理解하도록 하고 住民이 어떠한 價値基準과 생각을 가지고 投票를 하도록 할 것이이냐는 點을 다루어, 社會指導層으로 하여금 住民들의 認識을 鼓吹시키도록 하자는데 그 目的이 있다.

II. 住民의 自治意識의 意義

1. 自治意識의 概念

自治意識이란 自己의 私生活이나 地域社會의 公共生活에 있어서 스스로 解決할 수 있는 것은 他人이나 地方政府 또는 中央政府에 依存하지 않고 스스로 解決하여야 한다고 認識하여 이를 實踐하려는 意志를 말한다. 地方自治에 있어서의 自治意識이란 住民이 地方自治團體의 事業이나 業務에 直接 間接으로 參與하여 自己負擔과 自己責任下에 解決하려는 認識과 意志를 말한다.

住民은 地方自治團體의 主體的 構成員으로서 地方自治團體를 運營할 權利와 義務 및 責任이 있다. 그러나, 權利의 行使와 義務 및 責任의 負擔은 法令의 範圍안에서 條例에 의하는 것이기 때문에(憲法 第117條), 地方自治 實施 以前에 制定된 現行法令의 體制下에서는 그 權利가 많이 制限되어 있는 셈이다. 自治意識은 自治에 관한 權利行使를 통하여 高揚되고 成長하는 것이기 때문에, 自治에 관한 權利가 많이 制限되어 있는 實定法體制下에서는 그 權利行使의 機會가 적은 만큼이나 自治意識이 萎縮되게 된다. 그래서 地方自治法의 改正에 의하여 住民投票의 權利가 認定되었다 하더라도 다른 法令에 抵觸되어 地方自治團體의 長이 住民投票에 부의하는 事案은 그리 많지 않을 것이고, 自治意識이 不足한 狀態이기 때문에 올바르게 投票權을 行使하기도 困難할 것이다.

2. 自治意識의 要素

自治意識은 單純한 觀念的 知識에 그쳐서는 안되고 實踐的 經驗적 知識이어야 하기 때문에 自治意識이 成熟될려면 試行錯誤를 거치면서라도 自治를 實踐해야 하고, 自治를 實踐하려면 自治의 要件이 갖추어져야 한다.

日本 東京大學의 西尾勝 教授는 地方自治 以前段階의 自治를 個人的 自治, 集團의 自治, 커뮤니티(communitiy=近隣共同社會)의 自治로 나누고, 이에 共通된 屬性은 自律(autonomy)과 自己統治(self-government)라고 한다.¹⁾ 이러한 自律과 自己統治는 自由를 前提로 하므로 自治의 要件은 自由, 自律, 自己統治라고 할 수 있고, 이에 따라 自治意識의 要素도 自由, 自律, 自己統治의 意識이라 할 수 있다.

(1) 自由

自由(freedom, liberty, Freiheit, libert )란 人間의 生存狀態이며, 思考와 行爲의 能力인 것이다. 自由를 消極的으로 解釋하면 外部로부터의 拘束을 받지 않은 狀態, 혹은 他律的인 強制로부터 벗어나 있는 狀態를 말한다. 그러나 自由를 積極的으로 解釋하면 어떠한 目的을 選擇하고 實現해 나가는 傾向의 性質을 말하는 것이며 自己의 願望에 따라서 創造的인 일을 展開시켜 나가는 能力을 말하는 것이다.²⁾ 커뮤니티의 住民 生活面에서 보면 自由는 freedom이 概念이 適合한 것인데, 이 freedom은 「……으로부터의 自由(freedom from)」(客體的 自由, 消極的 自由, 行爲의 自由)와 「……에 대한 自由(freedom to)」(主體的 自由, 積極的 自由, 倫理的 自由, 意志의 自由)로 區分된다.

憲法에 保障된 自由權의 基本權이나 參政權과 같은 權利가 國家權力으로부터 侵害되지 않고 保障된다는 意味에서는 消極的 意味의 自由이지만 國民이 그 權利를 行使한다는 意味에서는 積極的 意味의 自由가 된다. 積極的 意味의 自由는 意識的인 選擇을 하고 自發的인 欲求나 願望을 達成해 나가는 힘이 되는 것이며, 이는 人間의 心情的 精神的 自由가 되는 것이다. 따라서 이러한 積極的 意味의 自由는 다른 動物이 本能的인 目標以外에는 到達할 수 없는 衝動과는 區別된다. 人間이 이러한 自由를 享有할 수 있는 것은 人間이 思惟過程(reflection process)을 갖고 社會生活을 하면서 創造的 活動을 할 수 있는 社會的 動物이기 때문이다. 人間의 思惟過程은 心情的 作用임과 同時에 精神的 理性的 作用을 하는 過程인 것이다. 理性的 要因이 많이 作用하느냐 感情的 要因이 많이 作用하느냐는 것은 文化의 影響을 받는 것이다. 東洋의 政治文化에서는 西洋에 比하여 感情的 要因이 보다 많이 作用하게 된다. 우리나라의 歷代選舉에서 政策對決을 重視하지 않고, 當時의 國家社會의 客觀的 進路를 소홀히 하는 結果를 낳게 하는 것은 血緣·地緣·學緣의 影響을 받거나, 個人的 利己主義 내지는 集團의 利己主義의

1) 西尾 勝, 『行政學의 基礎概念』, 東經: 東京大學出版會, 1990, p. 373.

2) 社會科學大事典編集委員會, 社會科學大事前 10, 東經: 鹿島研究所出版會, 1974, pp. 27~28.

影響을 받는 選舉風土가 造成되어온 政治文化의 影響에 起因한 것이라고 할 수 있다.

人間이 思惟過程을 갖는 社會的 動物이라는 理由 때문에 人間의 自由는 自然環境과 의 關係에서 形成되는 對自然關係的 自由보다도 社會關係에서 形成되는 對社會關係의 自由가 보다 重要的 意味를 갖는다. 社會關係的 自由는 政治的 自由, 市民的 自由, 經濟的 自由와 같은 것인데, 政治的 自由·市民的 自由를 明確히 表明한 것은 프랑스 革命 當時의 人權宣言이며, 哲學史上 社會的 自由를 主題로 하여 特色이 있는 것은 밀(J. S. Mill)의 「自由論(On Liberty)」이다. 밀은 여기에서 人間의 品位, 自由(freedom), 自己發展(self-development)의 價値를 強調하여 當時의 社會的 調整의 問題를 追究하였다.³⁾ 그 中 優先的으로 考究하는 것이 政治的 思想의 自由(The Liberty of Political Thought)인데, 그는 「愛國者들의 目標은 統治者가 커뮤니틱에 對하여 스스로 참아야 할 權力의 制限을 設定하는 것이며, 이는 그들의 自由에 의해서 그 權力을 制限하여야 함을 意味하는 것이다」⁴⁾라고 말하고 있다. 그래서 밀은 社會的인 自由를 確立하기 위해서는 政治的 自由 혹은 政治的 權利를 設定하거나, 또는 커뮤니틱의 同意에 立脚한 憲法上의 牽制 制度를 確立하여야 할 두가지의 方法을 생각하고 있는 것이다. 밀은 政治家의 自制와 制度上의 保障을 先行條件으로 主張하고 있는 셈이나, 이에 못지 않게 重要的 것이 住民의 立場에서 政治的 自由를 創造的 發展的으로 享有할 수 있는 自由의 意識이 必要하다고 본다.

(2) 自律과 自己統治

地方自治에서의 自治가 圓滿히 이루어지기 위해서는 社會的 現像으로서의 集團의 自治와 커뮤니틱의 自治가 잘 이루어져야 하고, 여기에서 經驗을 통하여 訓練을 쌓으며, 自治意識을 涵養하고 地方自治의 段階로 進展하는 것이 바람직하다. 個人이나 集團 혹은 커뮤니틱가 他人이나 外部의 統制에 의하여 束縛됨이 없이 스스로의 規範, 準則, 目的과 같은 規準을 定立하고, 스스로의 意思가 스스로의 行爲를 規律할 수 있을 때, 거기에 個人(集團, 커뮤니틱)의 自律 내지 自己統治가 存在한다고 할 수 있다. 地方自治에서 이러한 規準을 定立하는 機能을 立法權이라고 한다면 自治는 무엇보다도 먼저 自主立法權을 基本要件으로 한다. 그래서 自治는 個人的이든 集團的이든 스스로 意思를 決定

3) J. S. Mill, *On Liberty & Writings*, Stefan Collini(ed.), Cambridge texts in the History of Political Thought, Cambridge, New York: Cambridge University Press, 1991, p. VII.

4) *Ibid.*, p. 8.

하고 統制할 能力, 즉 意思의 自決能力과 意思의 行爲 具現 能力을 要件으로 한다.

集團의 自治나 커뮤니티의 自治는 個人의 自治가 前提가 되나, 個人의 自治보다는 内部 構成員間에서 더욱 複雜한 關係를 이룬다. 즉 外部와의 關係에서 단지 自律이 完結되는 것이 아니라 内部 構成員間에 利害關係가 衝突되는 私的 領域이 있고 共同으로 追求하고 達成하여야 할 公共的 領域이 存在하게 된다. 그래서 集團이나 커뮤니티의 自治에는 새로운 두가지 課題가 登場하게 된다. 즉 私的 領域과 公共的 領域의 境界 設定 問題와 私的 利害關係와 公共的 利害關係의 調和를 위한 個人間 自律과 集團의 自律을 調整하는 規準을 定立하는 問題가 있다.⁵⁾ 그러나 規準의 定立은 現在의 狀況에만 適用하는 것이 아니라 더 나아가서 未來의 狀況에도 適用하여야 하는 것이기 때문에 未來의 變化와 結果를 豫測해서 規準을 定立해야 한다. 構成員間에 利害關係가 對立되는 集團에 있어서는 相反되는 複數의 意思와 行爲를 調整하여야 하고, 構成員의 參加와 同意下에 規準이 定立되어야 한다. 未來의 狀況에 適用하는 境遇에는 民主社會에서 自由와 平等을 本質로 하는 限, 社會構成員間에 未來豫測水準이 同一한 境遇에 利害關係의 調整이 보다 容易하다. 集團에서 定立된 規準이 個人意思의 合成에 의한 公共的 意思에 의하여 定立된 것으로 認定될 때 集團의 自律 내지는 自己統治, 즉 自治가 形成되었다고 할 수 있다.

그래서 集團的 自己統治에 있어서는 意思의 決定에 至大한 影響을 미칠만한 意見의 提案者가 支配者가 되고 이에 同意하는 者가 被支配者가 되며, 決定된 規準을 執行하는 者가 支配者가 되고 여기에 助力하는 者가 被支配者가 되는 支配-被支配 關係의 成立을 前提로 한다. 그러나 民主政治의 自治에서는 同意하지 않으면 意思가 決定될 수 없고, 役割分擔을 통한 協助가 없으면 執行할 수 없는 點에서는 被支配者가 支配者를 支配하게 되는 셈이다. 즉 多數者가 少數者를 支配하지만 그것은 同時에 少數者가 多數者를 支配하는 支配者와 被支配者 同一化의 民主政治 原理가 適用되는 것이다.⁶⁾ 이러한 民主政治의 原理를 理解하고 實踐할 能力을 갖출 때 地方自治의 自治權은 圓滿하게 行使되고 地方自治는 發展하게 되는 것이다.

5) 西尾 勝, *op. cit.*, p. 374.

6) *Ibid.*, pp. 374~375.

(3) 團體活動과 自治意識

自治意識을 涵養시키기 위해서는 可能한 한 自治에 관한 權利를 보다 많이 認定해야 하지만, 權利以前에 自己의 社會活動을 통해 自律的인 社會團體를 構成하고 自律的인 團體活動을 展開해 나가는 것이 必要하다. 즉 權利에 따른 自治意識의 高揚이 團體의 自治活動을 이룩하기도 하지만 團體의 自治活動을 통하여 自治意識을 高揚시키기도 한다. 高揚된 自治意識을 통한 自治活動이 社會의 發展의 變動을 가져오게 하고, 이러한 社會의 變動이 既存의 制度로서의 法令體制를 改善하게 하는 것이다. 이번의 地方自治法의 改正도 그만큼 自治意識의 高揚과 活動이 社會의 發展의 變動을 가져오게 한 結果라고 할 수 있다. 그러나 아직도 住民들은 地方自治의 經驗이 不足하고, 社會活動에 있어서 合理的 要因보다도 非合理的 情的 要因과 個人的·集團的 利己主義가 보다 많이 作用하는 現狀인데, 이러한 現實에서는 自治的 團體活動이 容易하지 않다. 團體活動에 있어서는 自由意思에 의한 合意過程이 先決要件이 되나, 다음으로 이를 實踐에 옮기기 위한 役割分擔과 役割遂行에 대한 責任感이 이에 隨伴되지 않으면 안된다. 이는 自治의 경험을 통한 自治意識의 高揚에 期待할 수 밖에 없다.

그러나 우리의 現實은 이 세가지 要件이 充分히 갖추어져 있다고 말할 수는 없다. 첫째로 自由意思에 의한 合意過程이 잘 이루어지지 못하는데, 그 理由는 集團構成員 相互間의 合意過程에 問題가 있음은 물론, 眞正한 意味의 個人的 自由意思를 形成하고 表現하는데도 問題가 있다. 우리는 自由의 概念을 잘 모르기도 하지만, 따라서 日常生活에서 그것을 잘 實踐하지도 못한다. 自治意識은 이러한 自由意思를 前提로 하고, 自治는 自由意思와 그 表現結果로서의 實踐的 行爲의 連結體制를 이룰 수 있는 能力인 것이다.⁷⁾ 그래서 自治意識을 高揚시키기 위해서는 먼저 自由의 概念을 把握하고 이를 實踐할 수 있어야 한다. 둘째로 團體의 自治活動을 위해서는 自由의 概念도 發展志向的이라야 하지만, 먼저 發展志向的 目標選定이 先行되어야 하고, 이 目的達成을 위한 手段과 過程으로서의 役割體系가 確立되어야 하며, 能力과 意慾에 따른 役割分擔이 있어야 한다. 能力은 過去의 經驗의 蓄積을 통한 量質의 法則으로 向上되기도 하지만 意慾의 強度에 따른 推進의 結果로 成長하기도 한다. 따라서 能力이 自信과 意慾을 낳기도 하지만 意慾的 推進의 結果 能力을 낳기도 한다. 一般的으로 우리의 能力과 意慾은 다른 民族에

7) Ibid., p. 373.

比하여 강한 便이다. 그러나 이러한 個人的 力量을 團體活動의 協同的 體制로 連結시키지 못하는 것이 短點이다. 그 理由는 役割分擔과 役割遂行過程으로서의 役割體系의 觀念과 集團의 共同責任遂行에 弱한 때문이라고 할 수 있다. 셋째로 團體의 自治活動을 위해서는 役割遂行에 대한 構成員으로서의 團體에 대한 個人的 責任感 및 團體의 對外的 責任感이 強하여야 한다. 構成員으로서의 個人은 同意에 對한 責任을 져야 하고, 集團은 社會的 役割에 對한 責任을 질 줄 알아야 한다. 責任感은 過去에 대한 事後責任만이 아니라 未來에 대한 事前責任感이 보다 重要하다. 未來에 대한 事前責任을 위해서는 未來를 豫測하는 能力을 必要로 한다.

忠武公의 民族을 위한 白衣從軍의 精神, 生即死요 死即生의 精神, 有備無患의 精神은 責任感으로서의 우리의 龜鑑이었다. 日本에서 責任感 때문에 割腹自殺을 하는 精神은 오늘에 이어져 강한 責任感으로 社會化되어 社會經濟的 構造를 튼튼하게 하고 있다. 오늘의 우리의 現實은 스스로 反省하고 그 責任을 질 줄 모르고 大部分이 남을 닦하는 것이 一般的인 現狀으로 되어 있다. 民은 官을 不信하고 官은 民을 닦하며, 勞使關係에 있어서도 勤勞者는 使用者를 닦하며 職業倫理를 確立하려 하지 않고, 使用者는 勤勞者를 닦하여 企業倫理를 確立하려 하지 않으며, 既成世代는 新世代를 誹謗하고 新世代는 既成世代를 不信한다. 이러한 責任回避性과 目前의 自己 利益만을 위한 우리의 現實이 詐欺 橫領과 같은 犯罪를 增加시키고, 腐敗와 墮落을 가져오게 하여 社會를 不安과 混亂으로 빠지게 함으로서 社會經濟的 構造를 極히 不安定하게 하고 있다.

우리는 地方自治를 통하여 住民의 自治意識을 涵養시키고 이 自治意識을 통하여 社會的 責任感을 確立시켜 社會經濟的 下部構造의 튼튼한 基盤을 構築하여야 할 것이다.

3. 커뮤니티 意識

意識은 他人이나 集團과의 關係에서 形成되는데, 集團構成員間의 communication에 의해서 形成된 集團意識이 社會的 集團活動의 根源이 되며, 自治意識은 地方自治와의 關係에서 形成되며 自治活動의 根源이 된다. 우리나라와 같이 住民의 集團意識 形成經驗이 不足하여 統合된 意思의 形成을 必要로 하고, 地方自治의 經驗이 없어 自治意識의 形成을 위한 訓練이 必要한 境遇, 혹은 都市의 規模가 커서 市의 自治團體의 社會的 下部構造가 必要한 境遇, 혹은 地域社會의 市民들의 生活共同體가 必要한 境遇, 一定

한 地域을 中心으로 한 集團組織으로서의 커뮤니티(近隣共同社會)를 必要로 하게 된다.

住民이 地方自治團體와의 關係에서 그 意思를 充分히 反映하고 主體的인 役割을 遂行하려면 住民과 基礎自治團體와의 關係가 緊密하여야만 한다. 外國의 境遇 基礎自治團體의 規模가 작은 境遇에는 그 基礎自治團體에, 大都市와 같이 規模가 큰 基礎自治團體의 境遇에는 그 下部構造로서 community를 設置 運營하고 있다. 이 커뮤니티는 法的 單位로서의 團體가 아니라 住民들이 地域社會活動을 하는 社會的 構成體인 것이다. 우리나라는 地方財政의 自主성을 顧慮한 것이라고 하나, 結果적으로 強力한 中央集權主義 體制下에서 下向的 誘導發展의 時代에 取했었던 地方自治에 관한 臨時措置法的 體制를 그대로 踏襲하여 市·郡을 基礎自治團體로 함으로서 住民과의 間隔을 그대로 벌려 놓고 있는 狀態이다. 그 結果 住民은 地方自治團體의 立法機關이나 執行機關과의 緊密한 關係에서 主體的인 地位를 確保하기 困難하기 때문에 事實上 客觀的인 地位로 轉落하게 되었다. 그러나, 住民의 主體的 自治活動을 위한 社會的 集團으로서의 커뮤니티의 必要性은 學界에서조차 學論되지 않는 狀態이다.

地方自治에 必要한 社會的 基盤으로서의 意識은 커뮤니티 意識이라고 할 수 있다. 1971년에 커뮤니티 概念을 提起한 R. M. Maclver는 1949년에 그 基礎的 屬性을 「地域性」(locality)과 「커뮤니티感情」(community sentiment)으로 하고 커뮤니티 感情의 要素를 ① 「우리들 意識」(we-feeling), ② 「役割意識」(role-feeling), ③ 「依存意識」(dependency feeling)이라고 했는데,⁸⁾ 이와 같은 意識을 커뮤니티意識이라고 할 수 있다. 그런데 實際에 있어서는 高度로 都市化되고 工業化됨에 따라 「地域性」과 「共同性」의 羈絆이 弱화되거나 消失되고 있는 것도 事實이다.⁹⁾ 그러나 存在概念(Sein)으로서의 커뮤니티의 實際 與否를 不問하고 當爲概念(Sollen)으로서의 커뮤니티를 想定할 必要가 있다.¹⁰⁾

그래서 松原教授는 傳統的인 共同體 意識 등과 區別하기 위하여 ① 「地域共同體」型 意識모델, ② 「傳統的 anomie」型 意識모델, ③ 「近代主義的 個我」型 意識모델, ④

8) R. M. Maclver & C. Page, *society: An Introductory Analysis*, New York: Farrar & Rinehart, 1949.

9) P. A. Sorokin, C. C. Zimmerman & C. J. Galpin (eds.), *A Systematic Source Book in Rural Sociology*, Minneapolis: University of Minnesota Press, 3 vols., 1930-32 (Vol. 1, Chap. 4).

10) 커뮤니티의 存在意義 및 「地域性」과 「共同性」에 關해서는 松原治郎, 「コミュニティの社會學」, 東京, 東京大學出版會, 1981, pp. 29-35, 參照.

「커뮤니티」型 意識모델로 類型化했다.¹¹⁾ 이 1976년에 日本의 神戸市에서는 「新·神戸市綜合基本計劃」을 策定해서, 커뮤니티의 形成은 都市自治를 確立시키고, 市民參加를 展開하게 하며, 民主的 行政을 推進하게 함으로서 市民主體의 都市를 이룩하게 한다고 하고, 커뮤니티 意識을 定義해서 ① 同一地域에 居住하는 親友라는 共屬意識, ② 서로 協力하며 生活한다는 依存意識, ③ 協力하는 가운데 各各 무엇을 할 것인가라는 役割意識이라고 했다.¹²⁾

이러한 意識을 前提로 할 때, 커뮤니티는 ① 住民 相互間의 信賴를 增進시키고, ② 人間性을 回復시켜주며, ③ 人間이 自己 스스로의 生活을 통하여 地域社會의 問題를 다루어 살기좋은 生活環境을 創造하고 地域社會生活의 새로운 秩序를 形成하며, ④ 住民을 起點으로 한 發想에 의해서 地域社會의 問題를 解決하고 地方自治의 基盤을 確立하도록 하는 것이라고 할 수 있다.¹³⁾

그러나 이 외에도 人間의 情緒를 醇化시키고 合理的인 思考方式을 增進시켜 合理的인 人間像을 形成시키며, 人間의 疏外를 防止시켜 合理的 情緒的 communication을 增進시켜 주는 마당이 되도록 하는 것이다. 이러한 Community 活動은 住民들이 地域社會의 問題를 自律的 創造的으로 解決하려고 함으로서, 民主主義의 訓練을 쌓도록 하고, 責任意識이 隨伴되는 個人的 力量과 集團的 力量을 涵養·蓄積시키게 될 것이다. 이러한 커뮤니티를 통하여 住民의 自治意識을 昂揚하고 地域社會에 對한 責任感을 高揚시켜 地方自治의 社會的 基盤으로서의 實體를 構築하도록 하고 生産性이 높은 社會體制를 만드는 것이 國際間 體制 競爭力을 높이는 結果가 될 수도 있을 것이다.

Ⅲ. 住民의 投票

여기서 論述하고자 하는 住民의 投票라 함은 地方議會 議員이나 地方自治團體長의 選出過程에서 有權者가 選舉日에 投票하는 것과 이번의 地方自治法의 改正에 의하여

11) 松原治郎, 「コミュニティの今日的 意味」, (『現代의 에스プリ』, 68, 「コミュニティ」, 至文堂, 1973), p. 18.

12) 神戸市都市問題研究所編, 「コミュニティ行政の理論と實踐」, 東京, 勁草書房, 1980, pp. 18-26.

13) 新·神戸市綜合基本計劃, 1976, p. 62. *Ibid.*, p. 19.

地方自治團體의 長이 부의하는 自治團體의 主要 決定事項에 對하여 住民이 投票하는 것을 말한다. 편의상 前者를 選舉時的 投票라 하고 後者를 住民投票라 하기로 한다. 選舉時的 投票는 自治團體의 機關을 構成하기 위하여 住民의 代表를 選出하는 것이므로 代議制의 論理에 立脚한 間接 民主政治의 體制를 形成하는 意味를 갖는 것인데 對하여, 後者의 住民投票는 住民이 主要 政策決定에 直接 參與하는 意味를 갖는 것이므로 直接 民主政治의 形態를 이루는 것이다. 間接 民主政治로서의 選舉時的 投票에 있어서는 一般論으로서의 代議性의 問題와 選舉課程에서의 問題點이 論議될 수 있고, 直接 民主政治 體制로서의 住民投票에 있어서는 政治體制로 因한 投票權의 範圍와 政治文化 및 政治的 經驗 未熟으로 因한 權利行使의 行態가 論議될 수 있을 것으로 본다. 이 論議에는 靜態的 機能 分釋論이 있을 수 있는데, 筆者는 後者의 立場을 取하는 것이 바람직 하다고 본다.

1. 選舉時的 投票

自治를 完全自治로 보고, 完全自治를 自己決定 내지 共同決定에 參加하는 것을 意味하는 것으로 보는 見解가 있는데,¹⁴⁾ 거기에서의 公共的 秩序는 自律的 主體間의 調整 내지 豫定調和에 依存하지 않을 수 없으므로 完全自治는 어나키(anarchy)의 危險性을 內包하는 것으로 볼 수도 있다. 그래서 完全自治는 理論上의 假構이지 現實的인 政治形態는 될 수가 없다.¹⁵⁾ 歷史上에 實在한 政治形態로는 스위스 Gemeinde의 住民總會와 建國期の 美國 New England 地方의 Town meeting이라고 할 수 있다. 이들은 어느 程度의 外界로부터 孤立해서 存在할 수 있었던 小社會로서의 共同社會에서나 可能했던 直接 民主政治였던 것이다. 自治의 原型이 小社會인 共同社會의 自治였다는 점에서 自治의 論題는 共同社會의 地方自治에 限定되고, 個人의 自治나 集團의 自治에 대한 關心은 적어지게 되었다고 볼 수 있으며, 또한 그 原形이 小規模 共同社會의 直接民主政治였었다는 점에서 現代의 大社會에 適用될 수 없고, 現代의 大社會에 適用될 수 있는 것은 代議制 民主主義뿐이라고 할 수 있다.

그런데 近代 以後에는 自治의 問題가 단지 孤立的인 것만은 아니었다. 基本權의 問題

14) 阿部齊·有賀弘·齊藤眞, 「政治一個人と結合」(Up 宣言)(東京大學出版會, 1967), pp. 10~17. 神島二郎 「政治をみる眼」(NKHブックス)(日本放送出版協會, 1979), pp. 129~135).

15) 西尾勝, *op. cit.*, p. 375.

와 關聯시켜 個人的 自治를 基礎로 그 위에 集團의 自治, 近隣共同社會의 自治, 地方自治를 쌓아 올리는 自治의 聯立構造를 構築하고, 이를 통한 國家의 發展이라는 全體의 構造의 問題로 登場하게 되었는데, 이것이 地方自治의 現代的 課題가 된다고 할 수 있을 것이다.¹⁶⁾

그래서 現代 大規模社會의 地方自治는 代議制 民主主義를 原則으로 할 수 밖에 없었다. 그러나 20世紀 初頭의 4半世紀에 이르자, 「代議制 民主主義의 危機」가 論해지게 되고,¹⁷⁾ 이에 代身하는 民主主義의 形態가 構想, 試行되게 되었다. 代議制의 危機는 議會主義의 危機라고도 일컬어 지는데, 이는 그 代表性의 問題와 그 機能性的 問題로 要約할 수 있다. 첫째로, 代表性의 問題는 全體 有權者의 多數에 의하여 當選되는 것이 아니라 多數의 有權者보다도 少數 有權者의 支持에 의하여 當選되며, 當選된 뒤에도 具體的인 有權者의 利益을 代表하는 것이 아니라 抽象的인 住民 全體의 利益을 代表하게 되기 때문이다. 이에 反하여 有權者는 住民으로서 抽象的인 住民의 利益을 위하여 支持를 보내기 보다는 具體的 自己 個人的 利益을 支持하는 傾向이 많은 것이다. 여기에 利益關係를 媒介로 한 代議性은 乖離現象을 낳게 하는 것이다. 둘째로 機能性的 問題는 積極國家의 要請에 對應한 執行權의 肥大化 現象과 이에 反比例한 議會의 地位 弱化, 政黨體制의 寡頭化 現象으로 因한 執權黨 首腦部에의 國家權力의 集中, 階層間 利害對立으로 因한 社會的 同質性的 喪失 등으로 議會主義가 正常的 機能을 發揮하지 못하게 된 것이다.¹⁸⁾

이러한 現象은 議會에 대한 不信이 執行部의 長에 대한 信賴로 나타남직하나, 階層間 利害對立으로 因한 社會的 同質性的 喪失이 均等한 配分을 困難하게 함으로 말미암아 階層間에 長에 대한 不信으로 나타나게 되는 것이다. 따라서 社會公益觀에 立脚한 階層間的 利害對立을 克服하지 못하게 되는 한 結局은 政府와 住民間的 分裂과 對立, 이로 因한 混亂과 非能率은 不可避하다는 結論이 되고 말 것이다.

이러한 不信과 關聯하여 住民의 投票過程에서 나타나는 住民의 意識과 性向 또한 問題가 되지 않을 수 없는 것이다. 그 實態를 보면, 첫째로 住民의 自治에 對한 期待는 無關心에서 失望하는 傾向으로 나타나고 있는 것이다.¹⁹⁾ 이는 地方議會 議員의 活動으

16) *Ibid.*, p. 377.

17) 辻清明, 「社會集團의 政治機能」(『近代國家論』 第二卷所收 [弘文堂, 1950].

18) 權寧星, 憲法學原論, 서울: 法文社, 1992, pp. 591~592.

19) 漢擊日報, 1993. 4. 22. (18), (19), 參照.

로 인한 것인데, 이렇게 失望하는 傾向은 住民의 投票意識에도 影響이 미칠 것으로 본다. 즉 住民은 選舉에 있어서 意慾을 가지고 積極的으로 投票에 임하려고 하지 않을 것이며, 뚜렷한 비존과 主觀을 가지고 特定한 候補者를 選定하여 支持의 票를 던지려고 하기 보다는 特定한 候補者의 強한 勸誘에 못이겨 被動的으로 끌려갈 可能性이 많은 것이다.

둘째로 社會公益을 위한 觀點에서나 價値있는 政策으로서의 公約과 그 實踐能力을 判斷하여 投票하려는 것이 아니라, 自己 個人的 利己主義나 集團的 利己主義에 의하여 權力이나 財力을 背景으로 한 有力한 特定 候補者와 私事로운 關係에서 結託하여 投票함으로서²⁰⁾ 公益觀이 強하고 有能한 人才가 排除될 可能性이 많은 것이다. 이번에 政治改革法과 公職選舉·選舉不正防止法이 制定되었으나, 自治意識과 公益觀이 弱하고 利己主義가 強한 以上 政治發展의 效果는 크게 期待할 수 없을 것이다. 萬一 自治意識이 強하면 地方自治를 위한 政策的 公約과 그 實踐能力을 判斷하여 그 所有者에게 投票할 것이나, 그러지 못하면 그 選定은 地方自治의 發展과는 無關하게 이루어질 것이다.

셋째로 政治文化의 影響으로 인한 것이라고 할 수 있는데, 選舉를 위한 投票權은 權利일뿐만 아니라 地方自治와 地域社會의 發展을 위하여 重要한 義務라는 權利의 相對性에 관한 意識이 薄弱하다고 할 수 있다.²¹⁾ 當選者가 有權者 個個人的 欲望을 充足시켜 주는 代表者는 아니라고 하더라도 住民 全體의 代表者로서 그 地域社會의 發展을 위하여 貢獻하려고 努力하여야 하기 때문에, 當選者의 비전이나 價値觀과 能力은 重要한 것이며, 따라서 投票權은 地域社會의 發展을 위한 權利임과 同時에 義務라는 公益觀念을 確固히 갖고 行使하여야 한다. 中央政治나 地方自治를 莫論하고 政治에서 가장 重要한 것이 社會全體의 公益을 分明히 하고 公益을 優先하여 追求하며 私益을 물리치는 것이다.²²⁾ 이러한 公益的 義務에서 投票하는 風土가 造成되면 自治意識이 發達하게 되고 이에 따라 地方自治도 發展하게 되는 것이다.

20) 1991年 12月에서 1992年 1月사이에 濟州市民을 對象으로 意識을 調査한바에 의하면, 市議員의 當選에 影響을 미치는 要因은 金錢 등의 物質的 條件이라는 對答이 36.3%로 가장 많았고, 다음은 個人的 社會的 組織 基盤이라는 對答이 33.0%로 많았으며, 個人的 能力이나 業績이라는 對答은 14.0%에 不過했다. 趙文富, 「住民의 自治意識과 地方議會 議員의 役割」, *op. cit.*, p. 62.

21) 위의 調査에서 市民生活의 向上을 爲하여 積極的으로 地方自治에 參與한다는 對答은 25.5%인데 比하여 私生活와 關聯된 範圍內에서 參與한다는 對答은 43.8%나 되었다. *Ibid.*, p. 62.

22) 公益性을 重視하는 倫理性 높은 政治를 Good Government라고 하는데, 美國의 Anglo-Saxon系에는 이러한 政治를 Ethos化한 政治文化가 있지만, 黑人이나 히스파닉系에는 물론 南部유럽이나 斯拉브系에는 없다. 中邨章, 『アメリカの地方自治』, 東京, 學陽書房, 1991, pp. 22~23.

2. 住民投票

地方自治에 있어서의 住民의 權利에는 여러가지가 있을 수 있으나 住民投票과 關聯하여 住民의 投票權에는 一般的으로 세가지 類型이 있다. 즉 住民發案(initiative), 住民投票(referendum), 住民召喚(recall)이 그것이다.²³⁾ 住民發案이란 住民이 直接 條例案을 發議하고 住民의 投票에 의하거나 議會의 審議에 의하여 條例로 制定되는 것이므로 能動的인 性格을 갖는 것이다. 住民投票은 地方議會나 地方自治團體의 長이 住民에게 投票하도록 회부하고 住民의 投票에 의하여 最終적으로 決定하는 것으로서, 회부되지 않으면 投票할 수 없으므로 受動的인 性格을 갖는 것이다. 住民召喚은 住民投票에 의하여 公選職 任員을 任期前이라도 解職시키는 制度를 말한다.

住民投票은 代議制라는 間接民主政治의 短點을 補完하는 直接民主政治의 形態이다. 地方自治는 國民國家의 民主政治처럼 代表制 民主主義에 立脚한 自己統治이던 것이 20世紀 初頭의 4半世紀에 이르자, 「代表制 民主主義의 危機」가 論해지게 되고, 이에 代身하는 民主主義의 形態가 構想, 施行되게 되었는데, 直接立法制, 職能代表制, 소비에트制가 그것이다.²⁴⁾ 直接立法制(Direct Legislation)란 國民發案(Initiative), 國民投票(Referendum)의 制度를 일컫는데,²⁵⁾ 19世紀에는 스위스의 聯邦, 州, 自治體에만 存在했던 것이 20世紀 初頭에는 美國의 自治體에 導入되었고, 第1次世界大戰後에는 民族自決의 手段으로서 人民投票(Plehisicite)가 活用되었으며, 와이마르憲法이 이를 採擇한 後 獨逸의 聯邦, 自治體에 擴散되고 隣接하는 西歐 諸國에도 傳播하게 되었다.²⁶⁾ 이러한 直接立法制는 主權者가 立法의 是非에 關한 最終 判斷을 스스로 直接 表決하는 制度, 主權者인 有權者의 自決(self-determination)의 制度인 것이다.

우리나라의 地方自治法은 前述한 바와 같이 이번의 改正에 의하여 地方自治團體의 長이 부의하는 主要한 決定事項 등에 對하여 住民投票을 實情하여 決定하도록 하고 있다(地方自治法, 13條의 2). 그래서 우리나라의 地方自治法은 위의 세가지 중에서 受動的

23) 이들 權利의 類型에 關해서는 Joseph Zimmerman, *State & Local Government*, Harper & Row, Publishers, Inc. 1978, 神戶市地方自治研究會 譯, 「アメリカの地方自治」, 東京, 勁草書房, 1986, pp. 95~102 參照.

24) 西尾 勝, 「行政學의 基礎概念」, *op. cit.*, p. 385.

25) 國民召喚(Recall)은 選舉權의 事後補強制度이며, 豫選投票(Primary)는 選舉權의 事前補強制度로서 代表制 民主主義를 補強하는 制度인데 對하여 國民發案과 國民投票은 代表制 民主主義와 原理적으로 對立하는 制度이다. *Ibid.*, p. 391, 註 (7) 參照.

26) *Ibid.*, pp. 385-386.

性格을 갖는 住民投票 制度만을 規定하고 있다. 이러한 住民投票을 實施하려면 住民投票의 對象·發議者·發議要件·其他 投票節次 등에 關하여 따로 定하여 該 法律에 의하여야 한다(同法, 13 條의 2②). 따라서 住民投票에 關한 法律이 制定되어 봐야 하겠지만, 그 對象으로는 地方自治團體의 廢置·分合 또는 住民에게 過度한 負擔을 주거나 重大한 影響을 미치는 地方自治團體의 主要 決定事項 등이라고 되어 있고, 地方自治團體의 長이 부의할 수 있는 것으로 하였다(同法, 13 條의 2①). 여기에서 主要決定事項 與否에 對한 判斷이 重要視되게 되는데, 그 判斷은 實際上 付議權을 가진 地方自治團體의 長이 하도록 되어 있다. 그러나 法令上의 體制나 政治行政體制, 혹은 地方自治의 經驗不足으로 因하여 長의 判斷에 制約을 받을 可能性이 豫想되므로 實際上 그리많은 住民投票이 實施될 것으로는 期待되지 않는다. 特히 條例案의 發議, 制·改正과 같은 直接請求制度, 召喚權이나 監査請求制度和 같은 住民自治 型態의 本質的 權利는 認定되지 않은 셈이다.

이번에 改正된 住民投票 制度 自體가 안고 있는 受動的 性格이라는 制度的 消極性外에도 住民의 自治意識과 權利意識이 薄弱한 狀態에서는 地方自治의 主體로서의 住民이 政策決定에 重要な 影響을 미치기가 困難할 것으로 본다. 앞서 言及한 바와 같이 住民의 自治意識이란 積極的 意味의 自由를 前提로 社會의 公益을 위하여 自律과 自己統治를 行할 수 있고, 그 社會의 公益에 對하여 責任을 질 수 있는 意識을 말하는 것이다. 또한 住民의 權利意識을 生活權의 基本權이란 觀點에서 본다면, 法制나 社會制度로서 被動的으로 認定되는 것이 아니라 權利者 自身이 積極적으로 權利를 主張하고 行使함으로써 그 實質을 獲得하고자 하는 意識을 말하는 것이다²⁷⁾. 따라서 生命을 維持한다는 本能的 欲求의 意識임과 同時에 理性的 意志의 意識인 것이다. 이러한 自治意識과 權利意識은 社會生活를 통하여 形成되며, 또한 社會生活를 營爲하는 基本的 前提가 된다. 따라서 權利意識이 지나치게 強하여 排他的 利己主義가 되고 이에 의한 權利行使가 社會生活에 障礙要因이 되어서는 않된다. 그래서 私益과 公益이 調和를 이루도록 하는 權利意識이 必要한 것이다. 이 調和가 이루어지지 않을 때는 어떻게 할 것인가에 對하여는 見解가 갈린다²⁸⁾. 여기에서 우선 解決하여야 할 課題는 公益과 私益의 區別 問題이고, 다음에는

27) 高木絳作, 「住民自治의 權利」, 東部, 法律文化社, 1976. p.186.

28) 全體的 公益觀(total-view-of-the-public-interest)과 部分的 公益觀(par-tial-view-of-the-public-interest)가 對立했을 때는 部分的 公益權을 主張해야 한다는 見解는 Aaron Wildavsky, *The Politics of Budgetary Process*, Little, Brown & Co., 1979, p.166. 參照. 公益보다 私益을 優先해야 한다는 見解는 高木絳作, *Ibid.*, pp.196-197. 參照. 公益을 優先하고 私益을 몰리쳐야 한다는 見解는 中邨 章, *op. cit.*, pp.22-23, 參照.

어떻게 比較較量하며, 이를 調和시킬 것이냐는 것인데, 이는 住民의 知的 水準과 價値權의 問題인 것이다²⁹⁾. 이러한 知的水準과 價値權의 問題는 文化와 教育의 問題임과 同時에 地方自治의 經驗的 蓄積에 의한 結果의 產物이라고 할 수 있다. 그렇다고 해서 住民의 自治意識이나 權利意識을 地方自治의 歷史에 일임하여 地方自治가 成熟할 때까지 기다리며, 施行錯誤의 負擔을 甘受할 수만은 없는 노릇이다. 여기에 地方自治의 教育을 통한 觀念的 知識이 必要하고, 家庭教育, 學校教育, 社會教育 등을 통한 知的水準의 昂揚과 價値權의 確立이 必要하게 되는 것이다.

우리는 選舉의 境遇를 除外하고는 地域社會의 重要한 政策決定을 위하여 住民投票를 한 經驗이 없다. 앞서 말한 바와 같이 選舉時의 投票의 境遇에도 公益을 위한 義務라는 觀念에서 投票를 하는 것이 아니라 私益을 위해서나 私的인 人間關係에서 投票를 하였던 것이다. 日常生活에서도 公益을 모르거나 公益을 안다 하더라도 公益을 위해서 私益을 讓步하고 調和시킬 줄 모른다. 地方自治의 經驗이 없기때문에 中央의 政治權力이 劃一的으로 定한 政策에 追從하거나 反對할 따름이지 스스로 公益을 위한 政策을 생각해 보지 못했고, 政策을 스스로 實現해 보지 못하였다. 따라서 公益的 政策을 위하여 私益을 스스로 實現해 보지 못하였다. 따라서 公益的 政策을 위하여 私益을 스스로 抑制하고 公益과 調和를 이루도록 私益을 自律的으로 調整하는 訓練을 받지도 못했다. 이러한 社會心理的 現況은 投票가 秘密이면 秘密일수록 이를 惡用하여 私利私慾을 追求하게 되며, 私利私慾을 追求하기 위하여 秘密이라는 手段을 널리 擴散하려는 傾向을 나타내게 된다.

따라서 이러한 狀況下에서 實施되는 住民投票가 어느 정도로 間接住民政治의 短點을 補完하는 效果를 나타낼지는 疑問이 아닐 수 없다. 다만 住民이 直接 政策決定에 參與한다는 意識을 갖게 된다는 것과 自治權 行使의 經驗을 쌓는다는 意味는 있을 것으로 본다. 이러한 自治權 行使의 經驗을 통하여 自治意識을 涵養하고, 確固한 自治意識을 통하여 地域社會를 發展시키며, 地方自治의 發展을 통하여 地域社會를 發展시켜야 한다는 住民의 權利意識이 向上되기를 期待해 볼 수는 있을 것이다.

29) 趙文富, 「韓國と日本の豫算過程」, 東京, 時潮社, 1993, pp. 202-203.

IV. 結 論

우리나라는 強力한 中央集權主義體制의 權力이 絶對化하면서 上層部의 權力을 腐敗하게 하였을 뿐만 아니라 下部構造에 이르기까지 構造的 矛盾과 社會的 非能率을 惹起시키면서 住民의 自活能力에 決定的인 打擊을 加하는 結果를 낳게 하고 말았다. 上部의 改革의 어느程度 있었다고는 하나 國力의 基盤이 되는 各 地方의 住民에게는 創造的 再生産的 原動力이 되는 自生力을 回復시킬 念頭도 못내는 것 같다. 이를 위한 下部構造의 改革이 이루어지지 않고는 全體的인 構造的 矛盾을 是正할 수가 없다.

住民의 自生力 回復을 위해서는 무엇보다도 住民에게 自治意識을 蘇生시켜 주지 않으면 안된다. 그러나 自生力의 回復은 中央이나 制度에 의해서만 이루어지는 것이 아니라 住民 스스로의 努力이 함께 並行되지 않으면 안된다. 그것이 自治權의 行使요, 自治權의 行使를 통한 自治意識의 涵養이다. 원래 權利란 學問의 理解나 社會的인 制度에 의해서 實現되는 것이 아니라 權利者 自身에 의한 그 主張과 行使에 의하지 않고는 그 實質을 獲得할 수 없는 것이며, 皮相的 觀念的인 感傷만 가지고는 그 意識도 生理化할 수 없는 것이기 때문이다. 설사 觀念的인 意識을 가져 있다 하더라도 實行에 옮기지 않은 이상 權利로 移行시킬 수는 없는 것인데, 하물며 自治意識에 있어서라.

自治意識은 精神的 自由를 그 前提로 하며, 自由는 創造的 源泉이 되는 思惟過程을 前提로 하는 人間의 特權인 同時에 自身의 發展과 幸福을 追求하고 社會를 發展시키는 元素가 되는 것이다. 이러한 自由를 前提로 한 自律과 自己統治가 自治인 것이며, 自治야 말로 自身의 生命權을 保障하고 生活圈을 伸張시켜줄 수 있는 唯一한 堡壘인 것이다. 그러나 우리에게는 不幸하게도 地域社會에서 集團的으로 이러한 自治를 行한 經驗이 不足하다. 이제부터 우리는 自治意識을 訓練하며 키워서 來년에 있을 地方自治團體長과 議員의 選舉 및 앞으로 있을 住民投票에 創造的으로 對應해 나가야 할 것이다. 그리고 이러한 地方自治를 통하여 이 地域社會를 훌륭하게 發展시켜 나가야 할 것이다.

그런데 住民投票에 있어서는 自律的으로 公益과 私益을 調和시키려는 意識이 必要하다. 그러기 爲해서는 먼저 住民들 스스로가 公益과 私益을 分別할 수 있는 和的水集을 높힐 必要가 있고, 住民들 사이에 公益을 優先視하는 價値觀이 政治社會化한 政治倫理가 確立될 必要가 있다. 아무리 個人的 富를 蓄積한다 해도 社會적 富(社會正義와 社會的 善)을 蓄積하지 못하면 社會的 不義와 社會惡이 個人的인 富를 侵害할 것이고, 終局的으로는 社會的 不安과 葛藤이 個人生活의 基盤을 破壞하게 될 것이다.