

주민자치에 대한 이해와 오해

- 푸코의 통치성 개념을 통한 주민자치의 본질에 대한 시론적 논의 -

Misunderstanding on the Concept of Local Self-Governing, Resident Self-Governing Board and Its Consequences: Referring to the Concept of ‘Governmentality’ of M. Foucault

김 태 영 (경희대 교수 - 단독저자)

Abstract

Taeyoung Kim

Misunderstanding on the Concept of Local Self-Governing, Resident Self-Governing Board and Its Consequences: Referring to the Concept of ‘Governmentality’ of M. Foucault.

The paper confirms that the resident self-governing committee of Korea faces difficulties of being settled down yet. The author doubts that they misunderstand the concept of local autonomy, self-governing. They may believe that it would be possible in promoting the self-governing system for the state to rely on local authorities. Consequently, they put more personnel and financial resources on local authorities, which have been taking over authority and accountability from the national government. The process accelerates those local people to be located around the periphery. They are still the being governed, not the governor. Those 6 employed elements of Foucault’s governmentality indicate that the current resident self-governing board has been derailed from the right track. The analysis also proposes that the so-called cooperative model would be recommended among 3 proposed models of resident self-governing board with regard to various constraints. In the near future the resident led model should also be positively reviewed as the standard guidance be amended again.

Keywords: Resident Self-Governing Board, Governmentality, Local Autonomy

I. 들어가는 말

우리사회에서 주민자치에 대한 논의가 여전히 생소하고 주민자치라는 개념 자체가 지방자치의 한 분야 또는 일부로만 간주되는 경향이 있다. 실제 지방자치를 연구하는 학자들 사이에서

도 주민자치에 대한 관심은 상대적으로 소홀한 경향이 있다. 지방자치가 부활하면서 주로 제도 자치에 대한 관심이 더 컸기 때문에 상대적으로 주민자치에 대한 관심이 덜 했을 수도 있다. 여기에는 주민자치에 대한 깊은 오해가 자리 잡고 있는 것으로 짐작된다. 우선 주민자치를 지방자치의 한 유형으로 인식한 결과 한국은 단체자치를 더 강조하고 있을 뿐이라고 믿게 되었는데도 모른다. 말하자면 주민자치는 영미권 국가에서만 일반적으로 받아들이고 있는 지방자치의 한 유형에 불과하다는 것이다.¹⁾ 그러나 주민자치는 사실상 지방자치의 다른 이름일 뿐이며, 오히려 단체자치를 지방자치로 간주하기 어렵다는 것이 본 논문의 핵심 메시지 중 하나다.²⁾ 단체자치를 지방자치의 한 유형으로 인식한다면 자치의 규모가 일정 수준 이상이어야 한다고 주장하기 쉽다. 그 결과 소규모로 운영될 수밖에 없는 주민자치에 대한 관심이 덜 할 수밖에 없을 것이다. 그 동안 한국의 지방자치는 의결기구인 지방의회의 역할에 대하여 부정적 시각을 보여 왔을 뿐만 아니라 지방자치의 직접 당사자이자 지방자치의 주체인 주민에 대한 홀대가 일상화 되었다. 이 또한 주민자치에 대한 오해에서 비롯되었다는 것이 이 글의 핵심이다. 본 논문은 지방자치는 곧 주민자치일 수밖에 없는 논리적 근거를 푸코의 통치성 개념을 통하여 살펴보면서 주민자치에 대한 오해를 줄이고자 하며, 이에 근거해서 주민자치회에 대한 오해도 줄이고자 한다. 푸코는 자치(self-governing)의 시발점을 개인의 이성(이성)에 두고, 개인의 자기 보살핌(self-care)에 기초하여 이성(reason)과 지식(knowledge)의 확대 과정을 거쳐 통치성이 발휘된다는 입장이기 때문에 가장 적은 단위에서의 자치, 즉 주민자치는 지방자치의 핵심 요소가 될 수밖에 없다.

지난 2020년 12월 지방자치 부활 30여년 만에 지방자치법 전부 개정이 이루어지고, 바람직한 지방자치를 위한 중요한 몇 가지 논점이 해소된 것으로 평가되고 있는 와중에 주민자치 관련 법안들이 삭제된 부분에 대하여 많은 비판들이 이어지고 있다. 이를 보완하기 위한 후속 법안들이 국회에 제출되고 있는 실정이지만 여전히 법통과는 미지수다. 이는 우리 사회가 주민자치를 어떻게 인식하고 있는지를 여실히 보여주는 사건으로 이해된다. 주민자치의 본질과 역할에 대한 오해가 어디에서 시작되었는지 알기 쉽지는 않지만 ‘자기통치(self-governing)’³⁾의

1) 임승빈(2021) 등 지방자치론 교과서를 통하여 지방자치 관련 교육에 애쓰고 있는 다수의 지방자치 관련 학자들이 단체자치와 주민자치 관련 개념들을 구분하여 소개하고 있다. 지방자치의 유형으로서 단체자치와 주민자치 방식이 각각 존재한다는 취지로 이해될 수 있다.

2) 심익섭(2011)은 “주민자치회의의 제도화 방안과 발전방향에 관한 연구”에서 주민자치와 단체자치를 구분하여 설명하고 있지만, 단지 미국과 독일에서 다른 용어를 사용할 뿐 지방자치의 본래 개념에 견주어 보면 여전히 단체자치를 자치로 간주하기 어렵다. 그는 최창호(2009: 85)를 인용하며, 주민자치(Buergerliche Selbstverwaltung)와 단체자치(Koerperliche Selbstverwaltung)로 구분하여 소개한다. 후자의 경우 국가로부터 일정한 권한과 책임을 이양 받아 지방자치단체가 주도하여 지방행정을 펼친다는 것이다. 이를 자치로 간주하기 어렵고, 단순 지방분권에 해당된다고 보는 것이 더 적절하다. 지방자치단체가 주체가 되는 지방자치를 자치로 간주할 수 있는가? 라는 질문은 여전히 유효하다.

3) 미셸 푸코는 1980년 자신의 강연을 통하여 자기통치의 중요성을 언급했다. 그에 의하면 통치는 곧 자기통치를 의미하는 것이며, 이는 층(layer)을 이루며 타인과 상호작용을 통하여 공동체 운영에 참여한다는 것이다. 저자는 이에 착안하여 주민자치회의의 역할이 곧 자기통치의 시작점임을 확인하고, 바람직한 지방자치는 주민자치회의의 적절한 역할과 관련이 있음을 강조한다.

개념이 곧 지방자치라는 인식이 부족한 것은 사실인 듯싶다. 그 동안 한국의 지방자치 역사에서 자기통치의 당사자인 주민은 언제나 견제와 감시의 주체일 뿐이지, 통치의 주체 자체는 아니었다. 주민을 대표하는 지방의회 역시 견제와 감시만이 본연의 임무라고 믿고 있을 뿐 자신들이 통치의 주체라는 인식을 하고 있지는 않다.⁴⁾ 이 글은 자기통치가 곧 지방자치의 핵심 요소라는 점을 재차 강조하며, 주민자치와 주민자치를 주도하는 주민자치회에 대한 오해를 해소하고 바람직한 지방자치의 정착을 돕고자 한다.

2015년 행정안전부는 지방자치제도 도입 20주년을 맞이하여 지방자치의 초점이 변화될 것을 선언했다.⁵⁾ 지난 20년 동안 지방자치의 발전과 성숙은 주로 중앙정부와 지방자치단체 간에 권한과 책임의 이양, 그리고 제도화 수준과 관련이 있는 반면, 향후 지방자치의 주요 관심은 지방자치단체와 지역주민 간의 관계에 초점을 두어야 한다는 것이다. 행정안전부는 이를 ‘주민민주주의의 발전’이라고 명명했다. 그 동안 소외된 지방자치의 주체인 주민과 일선 지방자치단체 간의 관계가 개선되어야 한다는 것이다. 일선 지방자치단체란 기초지방자치단체를 의미한 것으로서 현재 226개의 시군구가 이에 해당된다. 중앙정부와 지방자치단체 간 권한과 책임의 적절한 배분이 그 동안의 관심이었다면, 이제부터는 지방자치단체와 주민 간의 권한과 책임의 적절한 배분이 주요 관심사가 되어야 한다는 것을 의미한다.

시군구에 대한 주민통제와 주민이 주도하는 지방자치의 정착되도록 노력하자는 행정안전부의 선언은 그 자체 진일보한 것으로 평가된다. 그러나 이러한 시각은 크게 두 가지 점에서 여전히 한계가 있는 것으로 보인다. 첫째, 시군구 아래 주민의 영역에 대한 명확한 이해가 여전히 부족하다. 주민의 영역에는 읍면동 등 행정기관과 주민자치회 등 다양한 의결기구 등이 혼재하고 있는데, 누구를 대상을 하는지 모호하다는 것이다. 둘째, 집행기관으로서의 시군구가 주민과 대응하며, 지방자치를 주도할 가능성이 있다는 것을 전제로 한다. 2015년 대통령소속 지방자치발전위원회는 지방자치발전종합계획을 통하여 구의회의 폐지를 건의 한 바 있으며, 이는 시군구 아래 주민의 영역에 대한 부정적 시각을 반영한 결과다⁶⁾. 주민민주주의라는 구호 아래 선언된 지방자치의 무게 중심 이동에 대한 평가는 대체로 긍정적이지만, 여기에는 큰 오해가 자리하고 있다. 여전히 주민은 집행기관에 대한 견제와 감시자일 뿐이지 통치의 주체는 아니며, 통치의 대상에 그친다는 시각을 내포하고 있다. 위에 제시된 두 가지 한계는 행정안전부 역시 지방자치를 단체자치와 주민자치로 구분하여 인식하는데서 비롯된다. 지방자치의 한 유형으로

4) 지방자치법전부개정에 포함된 제4조의 기관구성 다양성 허용은 기관통합형을 핵심으로 한다. 말하자면 지방의회가 지방자치의 주체가 될 수도 있다는 것인데, 단서 조항 때문에 사실상 실현은 쉽지 않다. 여전히 집행부가 주도하는 소위 단체자치의 문화가 지배적이다.

5) 행정안전부 등은 지방자치 부활의 기준연도를 1995년, 민선 지방자치단체장의 등장으로 간주하고 있다. 한편 지방자치 관련 다수의 학자들은 1991년 지방의회의 설치를 기준연도로 삼기 때문에 2011년을 20주년으로 간주하고 있으며, 이러한 시각의 차이는 당분간 지속될 것으로 보인다.

6) 대통령소속지방자치발전위원회, 「지방자치발전종합계획」(2015)에 의하면 핵심과제 8개 중 7번째 과제(특별시광역시 자치구 군의 지위 기능개편)를 보면, “특별시 자치구의 경우 구청장은 선거로 선출하되, 지방의회는 구성하지 않는다. (중략)” 이는 광역시의 경우도 대략 동일하다.

서 단체자치를 실시하는 것이 지방자치 정신에 위배되지 않는다는 인식하에 점진적으로 주민 자치를 수용해 나가자는 시도로 보인다.⁷⁾

지방자치 교과서에 등장한 '단체자치'와 '주민자치' 개념은 모호하며, 정체도 불분명하다. 임승빈(2021)에 의하면 단체자치란 지방자치단체가 주도하는 지방자치를 의미하며, 주민자치란 주민이 주도하는 지방자치를 의미하는 것으로 쉽게 이해할 수 있다. 그러나 지방자치단체가 주도하는 자치를 지방자치로 분류하는 것은 모순이다. 이는 통치의 주체가 중앙정부로부터 지방정부로 변경된 것에 지나지 않기 때문에 자치라고 규정하기 어렵다. 더군다나 지방의회가 아닌 집행기관이 주도하는 자치는 더욱 더 지방자치가 될 수 없다. 자치의 단위는 개인(주민)이기 때문이다. 실제 단체자치를 영어권 언어로 번역할만한 적절한 표현도 존재하지 않는다. 다만, 지방분권이 추진되는 과정에서 중앙정부의 권한이 지방자치단체로 이양되는 과정을 중시한다는 측면에서 '단체자치' 용어가 사용되는 경우가 있긴 하다. 또한 주민이 자발적으로 자치하는 과정을 중시하는 측면에서 '주민자치' 용어가 사용되는 경우도 있다는 점에서 교과서에 등장하는 용어 자체를 부인하기는 어렵지만 단체자치를 지방자치의 한 유형으로 간주하려는 인식은 여전히 잘못된 것이다.

정리하면, 지방자치는 곧 주민자치를 지칭하는 것이며, 그래서 더욱 더 시군구 아래 주민의 영역에 대한 올바른 이해가 중요할 것이다. 자치(self-governing)는 곧 자기통치를 의미하며, 주민들이 모여서 개시하는 자치가 지방자치의 최초 출발점이 되어야 할 것이다. 최근 논의되고 있는 주민자치회는 지방자치의 최소단위이자, 자치의 출발점이 되어야 할 것이다. 이 글은 사각지대로 간주되고 있는 시군구 아래 영역의 거버넌스에 대한 이해를 통하여 오해를 해소하고 바람직한 지방자치의 정착을 도모하고자 한다. 이를 위하여 미셸 푸코의 통치성 개념을 활용하여 자치의 개념을 명료히 하고 동시에 주민자치를 주도하는 주민자치회의 역할에 대하여 살펴보고자 한다. 이에 기초하여 향후 '민초의 영역'⁸⁾이 어떻게 운영되어야 할 것인지에 대한 고민의 공간을 제공하고자 한다.

7) 2015년 행정안전부 보도자료, “지방자치, 주민 품으로 더욱 더 다가간다”. 2015년 책임읍면동제 시범 실시 지방자치단체 시행방안 발표회(2015년 4월 14일). 2015년 지방자치발전종합계획에 적시된 핵심과제 8개 중 8번째 과제는 공공롭게도 주민자치회의 역할 강화인데, 타 과제와의 불협화음이 발생할 가능성이 크다.

8) 광현근(2022)은 시도, 시군구 영역을 '초대된 영역'이라고 명명하고, 시군구 아래를 '민초의 영역'이라고 명명하며 민초의 영역에서 주민자치회의 역할을 강조한다. '초대된 영역'이란 주민이 주인노릇을 하기 힘든 영역임을 암시하는 한편 '민초의 영역'이란 주민의 적극적인 참여를 통하여 자기통치가 가능한 영역임을 암시한다. 광현근(2022), “사회적 자본 활성화를 위한 지방정부의 역할과 과제” 한국지방재정공제회 발제문, 2022년 11월 9일.

II. 이론적 논의

1. 푸코의 통치성 개념에 대한 고찰

미셸 푸코는 감시와 처벌(1975년)을 통하여 개인이 공동체에 의하여 지배되는 과정과 각종 제도들을 소개한 바 있다. '감옥'이라는 소재를 통하여 그가 고발하고자 한 바는 권력의 주체인 개인이 국가로부터 오히려 통제받게 되는 상황을 일깨우고자 한 것으로 짐작된다.⁹⁾ 푸코는 그 이후 각종 강연을 통하여 통치의 개념을 소개하고, 국가와 개인 간의 관계를 다각도로 설명하고 있다. 푸코의 통치의 개념을 이해하는데 중요한 단서는 1980년 11월 다트머스 대학에서 진행된 강의에서 확인된다. 푸코의 강연에 의하면 "개인들이 타인에 의해 인도되는 것이 그들 자신들이 행동양식과 연결되는 접점"이 곧 통치(government)라는 것이다. 즉 통치는 타인에 대한 권력행사와 자기 자신의 행동(conduct)에 대한 관리가 만나는 지점을 의미 한다. 이때 통치성이란 "개인들을 인도하는 방식과 자기 자신을 인도하는 방식이 서로 엮히는 접점의 표면(surface of contact)" 이라고 간주될 수 있다. 자기 자신을 인도하는 방식이란 곧 자기 자신을 돌보는 것(care of the self)을 의미하며 이는 곧 자기 자신을 돌보는 기술(technologies of the self)로도 볼 수 있다고 한다. 그 이후의 수차례 강연을 통하여 푸코는 통치성의 개념을 발전시킨 것으로 보인다. 통치를 자기 자신에 대한 관계(relationship of self to self)라고 정의하며, 이 과정은 곧 진리를 탐구하는 과정이기도 하며 이는 궁극적으로 정부와 연계될 수밖에 없으며 불가피하게 다층성(multi-layered)을 내포한다고 강조했다.

푸코의 강연집을 일목요연하게 요약하기는 쉽지 않지만 그의 메시지는 "통치성은 곧 개인의 이성이 타인의 이성과 교호작용하며 여러가지 문제들을 해결해 가는 과정이며, 이는 복잡한 층(multilayered)을 이루고 있다는 것"으로 이해될 수 있다. 다시 말하면 통치는 곧 자신의 문제이며, 자신의 문제가 타인과의 접점을 통하여 공동체 운영에 영향을 주는 것 정도로 이해할 수 있다. 푸코에게서 발견되는 중요한 점은 개인은 통치의 대상이 아니라 통치의 주체라는 것이며, 복수의 통치 주체가 접점을 이루고 이는 다시 계층화된 형태의 복잡한 과정을 거쳐 공동체와 국가를 운영해나간다는 것이다. 문제는 어느 지점에서, 어느 시기에 개인이 통치의 주체가 아니라 통치의 대상이 될 수도 있다는 것이며, 이 경우 우리는 이를 통치(governing)가 아니라 지배(being governed)로 보아야 한다는 것이다.¹⁰⁾

푸코는 개인이 어떤 과정을 거쳐서 '통치의 주체' 지위를 상실하게 되는지를 명확히 설명하지는 않는다. 이는 다소 아쉬운 부분이지만, 그가 역사적 고찰을 통하여 확인하고자 했던 것은 근대에 이르러서 개인이 통치의 주체로 등극하기 시작했다는 것이다. 감시와 처벌(1975)에서

9) 미셸 푸코(1975), 「감시와 처벌」, 오생근 역, 나남출판, 2016.

10) Foucault, M. (1993). "About the Beginning of Hermeneutics of the Self: Two Lectures at Dartmouth," *Political Theory*, 21(2): 198-227.

비유적으로 제시하고 있는 메시지 역시 근대화 되면서 개인의 이성이 고도화되고 이를 통해 개인이 통치의 주체가 될 수 있는 가능성을 확보하고 있음을 암시한다. 통치 행위 중 가장 중요한 요소 중 하나는 이성과 지식이다. 근대에 이르러 통치가 가능해진 것도 이성의 고도화에 기인한다고 볼 수 있다. 푸코가 강조한 바는 개인이 통치의 주체로서 역할 할 때 비로소 그 행위를 통치성이라고 할 수 있다는 것이다. 지배의 역사를 지나오면서 교훈을 얻게 되고, 이제 통치의 역사를 만들어가야 함을 강조하고 있을 뿐이다.¹¹⁾

통치성(governmentality) 개념을 발전시켜 온 푸코의 생각을 저자의 이해에 기초하여 정리하면 다음과 같다. 첫째, 통치는 자신의 지적 역량을 확장하는 행위다. 둘째, 자신의 이성은 불가피하게 타인의 이성과 교접하게 되며, 이 접점을 통치의 공간으로 간주할 수 있다. 셋째, 자신을 통치하는 자기 통치(self-governing)는 자체적으로 확장되는 과정에서 다층성(multilayered)을 보이게 된다. 넷째, 다층성이라는 복잡한 구조를 통하여 자기통치가 왜곡될 가능성도 있지만, 이성의 고도화로 조정될 수 있다. 다섯째, 법과 제도 등 구조에 의하여 통치 행위가 제약되어서는 아니 된다. 통치의 주체는 개인이어야 하며, 개인은 쉽게 통치의 대상이 될 수 있으며 이는 지속적인 논의와 이성의 고도화를 통하여 극복해야할 사안이다. 이에 기초하여 다음은 푸코가 강조한 통치성 관련 주요 개념들을 살펴보면서 현실을 분석할 근거를 제시하려 한다.¹²⁾

1) 통치의 총체성(ensemble)

푸코가 애당초 관심을 가졌던 통치성의 개념은 집행기관을 포함한 모든 국가기구의 권력작용과 이에 합류된 개인(인구)들의 지식과 생각이 반영된 총체적 행위를 통치성으로 간주했다. 통치란 공동체 구성원들의 역량이 접점을 이루며 함께 만들어 가는 총체적 행위(conduct)로 간주될 수 있으며 이를 푸코는 *ensemble*로 규정했다. 이는 전통적인 통치 거버넌스를 인식하는 수준으로서 여타 개념과 크게 다르지 않다.¹³⁾

11) 이동수 외(2020)는 「지배에서 통치로」를 통하여 푸코의 개념을 원용하고 있다. 인류역사 자체가 근대에 이르러 지배에서 통치로의 전환을 시도하고 있으며, 이와 같은 변화가 가능할 수 있는 근거 중 하나는 바로 이성의 고도화, 지식의 축적 등이라고 한다. 이는 푸코가 언급한 자기 통치의 기술(technologies of self governing) 발달과 관련이 있는 것으로 보인다.

12) 통치성 개념을 도출할 기본 서적은 Foucault M.(2007) *Security, Territory, Population: Lectures at de France 1977~1978*, New York, Palgrave Macmillan, Foucault M.(2008), *The Birth of Biopolitics: Lectures at de France 1978~1979*, New York, Palgrave Macmillan 등이다.

13) Foucault M.(2017), *Subjectivity and Truth: Lectures at the College de France 1980~1981*. London: Palgrave Macmillan. 이하의 논의는 기본적으로 해당 강연집을 참고로 했다. 본 강연집은 통치의 총체성, 통치의 주체, 통치의 방식, 통치의 구현, 통치의 도구, 다층성 등의 개념을 도출하는데 있어서 참고 자료로 활용되었다.

2) 통치의 주체(*relationship of self to self*)

푸코는 그 이후의 일련의 강연을 통하여 통치의 출발은 결국 개인들이 자기 자신을 인도하는 방식이라고 규정했다. 이는 근본적으로 개인이 자기 자신을 돌보는 것(*care of the self*)을 의미하며, 보다 효과적으로 돌보기 위해서는 기술이 필요하다는 점도 강조했다. 이때의 기술(*technologies of the self*)이란 이성의 고도화, 지식의 축적을 의미하는 것으로 볼 수 있다. 지식의 축적은 개인에게 그치는 것이 아니라 통치의 장에 축적되어 결국 통치의 수준이 개선될 것으로 전망했다. 어떤 형태로든 통치의 본질은 개인이 자기 자신을 돌보는 데서 출발한다는 생각을 근대화의 특징으로 이해하려 했다는 점을 상기할 필요가 있다.

3) 통치의 방식(*parrhesia; manifestation of truth*)

푸코의 통치성을 구성하는 여러 개념 중 가장 중요한 요소로 판단되는 '용기 있는 진리 말하기(*parrhesia*)'는 통치 행위의 핵심을 이룬다. 개인 이성이 점점을 이루며 통치가 이루어지는데, 그 과정에서 개인들의 용기 있는 진리 말하기 또는 용기 있는 이성의 확대 과정이 존재하지 않는다면 유효하지 않는 통치만 남을 것이기 때문이다. 문제는 '용기 있는 진리 말하기'가 가능한 여건을 갖추어 주는 것이다.¹⁴⁾ 제도화된 집행부, 국가기관 내에서의 용기 있는 진리 말하기 또는 이성의 온전한 발현이 가능할 것인지는 의문이다. 광장에서 또는 의결기구 내에서 또는 주민총회 등에서 개인의 이성이 점점을 이루며 진리가 고도로 발현될 가능성이 극대화될 것으로 기대한다. 용기 있는 진리 말하기(*parrhesia*)가 가능한 여건이란 어떤 상태를 의미하는가? 제도권을 예로 들면 의결기구 영역을 의미할 것이다. 푸코는 정부를 집행부로 한정시켜 이해하고자 한 것으로 보인다. 예컨대, 정부화된(*governmentalized*)이란 표현을 사용하며 집행부에 지식이 축적되는 과정을 설명한다. 용기 있는 개인들의 진리 말하기 행위(*conduct*)가 용이하게 가능한 영역의 확보가 중요하다는 것이다. 지방자치에서 지방의회의 영역과 민초의 공간이 중요한 이유이기도 하다는 것으로 해석될 수 있다.

4) 통치의 구현(*surface of contact*)

푸코가 통치성 개념을 새롭게 할 때 가장 먼저 언급한 용어가 바로 접점(*contact*)이다. 통치성을 하나의 전체, 즉 총체성(*ensemble*)으로 규정할 때 이는 정적(*static*)개념이다. 그러나 통치행위가 역동적이며, 현재 진행형이며 개인과 개인의 이성이 점점을 이루어 가는 과정으로 이해한다면 이는 보다 현실적이며 역동적 개념으로 이해될 수 있다. 푸코가 점점의 표면(*surface*

¹⁴⁾ Foucault M(2011), *The Courage of the Truth (The Government of Self and Others II) Lectures at the College de France 1983~1984*. New York: Palgrave Macmillian.

of contact)이라는 용어를 사용하면서 특히 표면(surface)이라는 용어를 강조한 것은 짐작컨대 층만을 의미하기도 하며 최전선을 의미하기도 할 것이다. 이는 해석의 문제인데, 통상적으로 표면(surface)은 맨 앞의 3차원 공간 개념으로 이해된다. 경제학에서도 프론티어를 3차원 공간에서 이해하고자 할 때는 표면이라는 용어를 사용한다. 표면은 맨 바깥쪽이란 뜻도 있지만 가장 앞선 곳이라는 뜻도 내포하고 있으며, 자기 자신을 돌보려는 개인들의 이성이 극한 수준(utility maximization)에서 접점을 이루는 것을 통치라고 할 수 있을 것이다. 접점의 표면에서 용기 있는 진리 말하기를 통하여 지배가 아닌 제대로 된 통치가 가능하며, 결국 통치의 시작 공간(initiating point)은 바로 동네, 이웃, 마을 자치 영역일 것이다. 주민자치로 명명된 마을, 이웃자치 공간에서 시작된 통치가 다층적 통치공간으로 확장되어 갈 때 지배가 아닌 주체적인 통치가 가능할 것이다.

5) 통치의 도구(reason; knowledge)

푸코에게 인간 이성이란 무엇일까? 일련의 강연을 통하여 푸코가 강조한 인간 이성은 곧 지식을 의미한다. 통치를 위한 지식은 축적되며, 축적이 제도화되며 중국에는 지식이 정부화 될 것이며, 이 과정은 매우 복잡하며 자칫 축적된 지식에 의하여 개인(인구)이 통치되는 경우가 발생할 수도 있다. 사실 오랜 기간 정부(government)는 통치의 도구로 인식되어 왔지만, 정부 자체는 통치 그 자체라고 이해할 수 있다. 정부는 통치하다(governing)의 명사적 표현이며, 수단이 아니다. 통치하는 것은 곧 지식의 발현이며, 통치의 수준은 곧 인간 이성의 고도화 수준으로 이해할 수 있다. 정부가 통치의 도구가 아니고, 지식이 통치의 도구라고 이해하는 것이 푸코의 사상이다. 그리하여 푸코는 진리의 현시(manifestation of truth)를 강조했는데, 그 과정을 통하여 통치성이 확보될 수 있기 때문이다.

6) 다층성(multilayered)

접점의 표면이 확대되는 과정을 상상해보자. 선형으로 확대된다면 풍선의 안쪽이 계속 확장될 것이며 결국 풍선이 터질 가능성이 증가할 것이다. 표면의 확장은 접히면서 지속될 가능성이 크다. 풍선의 안쪽에 레이어가 생기고 다시 접히면서 확장될 것이라는 생각이 푸코의 아이디어로 보인다. 공동체의 규모가 양적으로 질적으로 커지게 되면 접점의 차원이 복잡하게 구성될 것이며, 이를 푸코는 다층(multilayer)이라고 명명했다. 다층성을 전제로 하는 통치성은 불가피하게 통치의 주체와 객체 간의 구분을 모호하게 할 수 있다. 통치의 시작은 개인이지만 통치의 종착은 구조일 수 있는 이유이기도 하다. 그렇다고 통치되는 것(being governed)이 쉽게 정당화될 수는 없다. 헌법 제1조에 명시된 '민주공화국'이 개인으로부터 너무 멀리 떨어져 있기에 현실성이 없다고 생각한다면 이는 다층성의 문제가 아니라 통치의 '시작' 지점에 대한 오해에

서 비롯된 문제일 것이다. 동네에서부터 내가 통치의 주체이며, 통치의 시작점이라는 인식을 확산시키고 심화시킬 기제로서의 주민자치와 주민자치회가 더욱 중요한 이유이기도 하다.¹⁵⁾

2. 푸코의 통치성이 가능할 조건에 대한 담론

가상의 원시사회를 상정해 보면 작은 공동체 운영에 개별 구성원의 이성(reason, knowledge)이 상당 부분 반영됨을 알 수 있다. 모든 의사결정에 공동체 구성원들이 참여하게 되고, 이는 곧 통치, 즉 자기통치(self-governing)를 하게 된다. 그러나 공동체의 규모가 커지게 되면 통치구조가 다층화(multilayered) 될 가능성이 증가하게 될 것이다. 복잡한 과정에 개인의 이성이 타인의 인도에 의하여 점점을 향하여 나아갈 가능성도 기존에 비하여 낮아지게 될 것이다. 결국 공동체 운영에 필요한 법, 제도 등 구조에 의하여 개인의 이성이 영향 받을 가능성이 오히려 증가하게 될 것이다. 영국의 문화인류학자인 Dunbar는 실험을 통하여 사람들이 안정적으로 관계하는 공동체 규모가 100명에서 230명이라는 연구결과를 내놓았다. 평균 150명 정도를 안정적으로 타인과 관계할 수 있는 규모라고 하며, 이를 던바의 수(Dunbar's number)라고 규정했다. 그에 의하면 영장류 중 뇌의 신피질 크기에 따라 인간, 침팬지, 오랑우탄, 고릴라, 긴팔원숭이가 각각 150, 65, 50, 33, 14로 확인되었다. 만약 던바의 수가 사실이라면 공동체의 규모가 150명 이상일 경우 자기통치(self-governing)의 어려움이 발생하기 시작할 것으로 판단된다.¹⁶⁾

2022년 현재 영국에서는 작은 공동체의 경우 인구 규모 300명 이상인 경우 법적으로 의결기구를 설치하도록 되어 있으며, 인구 규모 150명 이상인 경우 의결기구의 설치를 권고하고 있다. 공동체의 규모가 150명 이상일 경우 개인의 개인에 대한 관계, 즉 이성에 의한 통치가 가능하지 않을 것이라는 염려 때문일 것으로 짐작된다. 이 숫자가 던바의 수와 어떤 관계가 있는지는 분명하지 않다. SNS 기업인 페이스북에서도 안정적으로 교류하는 규모를 측정해본 적이 있는데, 대체로 150명 내외 인 것으로 파악된 바 있다.¹⁷⁾ 이들 연구의 시사점은 공동체 규모가

15) Foucault M.(2014), *On the Government of the Living: Lectures at the College de France, 1979~1980*, Palgrave Macmillan. 푸코는 통치의 다차원, 계층성이 자연스럽게 형성될 수밖에 없음을 인지하고 있다. 이 과정에서 누적된 지식이 정부화(governmentalized) 되고, 이는 다시 통치의 도구로 활용될 것이라고 지적한다.

16) Robin Dunbar, *Friends: Understanding the Power of our Most Important Relationships*, Little Brown, UK, 2022. Dunbar는 애당초 Dunbar's Number를 통해 동일한 내용을 공표한 적 있고, 최근 던바의 수에 대한 각종 검증 작업들이 이루어지고 있다. 이는 디지털 시대에 더 큰 규모의 수가 적합할 수도 있음을 암시한다. 그러나 Science: NPR Staff(2011)의 "Don't Believe Facebook: You Only Have 150 Friends"에 의하면 디지털 시대에도 여전히 Dunbar's number가 유효함을 적시하고 있다.

17) 2010년 5월 28일 NYT보도에 의하면 Facebook 친구 5천명이 최대치라는 것인데, 큰 의미는 없고, 실제 안정적인 관계를 지속적으로 맺는 경우는 100명~200명 내외라는 것이다. 중요한 것은 던바의 수를 초과하지 못한다는 것이다. 최근 던바 교수는 신간 프렌즈를 통해서 500명 정도까지의 지인은 인정하면서도 여전히 150명을 넘기면 안정적인 교류의 대상이 되지 못한다는 것을 주장하면서 디지털 시대에도 유효함을 강조했다.

일정 수준 이상으로 커지게 되면 개인의 이성이 반영될 통치성은 줄어들고, 공동체로부터 오히려 지배받을 가능성이 증가하게 된다는 것이다. 그리고 공동체 규모의 임계점은 대략 150~300명 정도라는 것이다. 이 주장이 정보통신 기술이 발달한 현대에도 그대로 적용될 수 있는지는 의문이다. 다만, 최근 페이스북의 연구에 의하면 5,000명 정도를 최대 규모로 상정하고 있는데, 안정적인 관계를 전제로 하지 수치다. 오히려 정보통신기술이 발달해도 인간의 평균 교류 범위와 수준은 크게 변하지 않는다는 것이 NPR 보고서(2011)의 내용이다.

권력이 개인에게 귀속된다고 명시되어 있는 민주공화국에서 통치성이 효과적으로 확보되기 위해서는 작은 단위에서의 자치(self-governing)가 중요하며, 이와 같은 자기통치 또는 주민자치는 지방자치의 출발점이자, 민주공화국의 정신을 구현하기 위한 필수조건일 것이다. 통치가 아닌 지배가 일반화된 원인 중 하나가 바로 통치의 규모가 증가한 탓이라면 통치의 최소 단위를 적절하게 조정하는 노력이 수반되어야 할 것이다. 우리 주민자치회의의 규모가 여전히 충분히 큰 연유로 인하여 여전히 자치가 쉽지 않을 수도 있지만 통치의 출발점으로 주민자치회를 설정하지 않으려는 것은 분명 더 큰 문제다. 이는 주민자치회의의 본질에 대한 큰 오해라고 여겨진다. 추후 논의될 주민자치회 운영 관련 몇 가지 모델에 대한 논의도 이와 같은 통치성의 관점에서 진행되는 것이 유효할 것이다.¹⁸⁾

이 글은 푸코가 제시한 통치성의 개념에 근거하여 주민자치회를 둘러싼 오해를 해소하고, 주민자치회의의 본질과 역할에 대한 논의의 공간을 제공하고자 한다. 이를 위하여 현재 시범 운영되고 있는 주민자치회를 살펴보고, 어떤 문제점이 있는지를 확인하고자 한다. 아울러 논의되고 있는 주민자치회 운영 모델들에 대한 평가를 푸코의 관점에서 시도하고, 향후 바람직한 주민자치회 운영 모델을 제언하고자 한다. 현재 제시되고 있는 운영 모델은 협력형, 통합형, 주민조직형으로 명명되고 있으며, 단지 이론적 차원에서만 살펴보면, 푸코의 통치성 개념에 가장 부합한 모델은 주민조직형으로 판단된다. 던바의 수가 암시하는 것처럼 현재보다 더 적은 인구 규모가 자치에 더 부합할 수 있다는 점을 고려하면 상기 세 가지 모델 공히 큰 의미는 없을 수 있다. 현재의 협력형 주민자치회는 통치보다는 오히려 지배를 정당화하는 수단에 더 근접하다는 평가를 할 수 있다. 다만, 통합형 주민자치회가 통·리·반 등 가장 적은 인구 규모에서 활용된다면 자연스럽게 소위 주민조직형 주민자치회로 변모하게 될 것이라는 짐작은 가능하다.

18) 주민자치회가 시범운영 되기 시작한 2013년부터 주민자치회를 분석하는 모델은 크게 3가지로 정리된다. 협력형 주민자치회, 통합형 주민자치회, 주민조직형 주민자치회가 주민자치회 운영을 설명하는 모델이다. 주민자치회 관련 각종 논문, 보고서에서 일반적으로 활용되고 있다. 최인수, 전대욱(2020)「주민자치회 시범실시 실태조사 및 성과평가」연구가 대표서적이다.

Ⅲ. 주민자치회의 운영 실태와 비판적 고찰

1. 주민자치회 운영 실태

1) 주민자치에 대한 인식 수준

1991년 지방자치가 부활된 이후 관심의 대부분은 중앙정부로부터 지방자치단체로의 권한과 책임의 이양이었다. 이 기간을 제도자치 시기라고 명명할 수도 있다. 지방자치의 안정화를 위한 각종 제도의 정착이 주된 관심이었다. 더 구체적으로 살펴보면 중앙정부와 지방자치단체의 집행부 간 권한과 책임의 적절한 배분에 관한 문제가 주요 관심이었다. 지방의회는 간과된 측면이 있고, 지방자치의 주체인 주민 역시 자치의 현장에서 소외된 측면이 있다. 지방의회에 대한 관심과 주민에 대한 관심이 본격화되기 시작한 것은 노무현 정부 이후의 일이다. 참여정부가 시작하고 이명박 정부에서 본격화된 지방의회의 역할과 주민의 역할이 지방자치발전과정에서 주목을 받기 시작한 것이다. 그러나 이와 같은 지방의회와 주민에 대한 관심마저 구체화된 것은 최근의 일이다. 2020년 12월 통과된 지방자치법 전부개정에 포함된 주요 내용 중 하나는 지방의회의 역할에 대한 강조라고 할 수 있다. 개정된 지방자치법이 시행될 경우 지방의회가 상당 부분 주도적으로 지방자치를 인도할 가능성이 높아지게 된 것으로 볼 수 있지만 최근의 시행 과정을 살펴보면 여전히 지방자치의 주도권은 집행부에게 있음을 알 수 있다. 예컨대, 기관 구성의 다양성이 허용된다고 명시되어 있지만 지방의회 중심 기관통합형이 실제 구현될 가능성은 거의 없어 보인다. 정책지원관의 활용을 통한 지방의회 경쟁력 제고 역시 제한된 활용으로 인하여 실효성이 높아 보이지 않는다.

더군다나 2020 지방자치법 전부개정에는 주민에 대한 논의는 누락되었다고 보는 견해가 일반적이다. 지방자치의 주체이자, 주권자인 주민의 역할을 강조하는 조항들이 대부분 생략된 채 지방자치법이 통과되었다. 특히 주민자치회 관련 조항들은 통째로 누락되어 지방자치를 바라보는 정치권의 인식 수준을 확인할 수 있다. 지방자치의 현장 자체인 소위 '민초의 공간'에 대한 법적 기반이 미흡할 뿐만 아니라 주민자치회의 역할과 위상에 대한 논의도 생략되었는데, 이는 주민자치를 지방자치의 핵심이 아니라고 인식하고 있다는 반증이다.

2) 주민자치회 운영

주민자치에 대한 관심은 사실 10여 년 전부터 활발히 진행되어왔다. 소위 풀뿌리 자치에 대한 요구와 민주적 참여의식 고양이라는 대의명분을 뿌리치기 쉽지 않은 상황에서 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법(2013년 5월 28일 제정)이 재정되는 과정에 몇 개의 조항에 주민자치를 활성화하고 이를 위한 주민자치회의 설치에 관한 내용을 포함시켰다. 동법에 의하

면

제27조에 풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위해 읍·면·동에 해당 행정구역의 주민으로 구성하는 주민자치회를 둘 수 있다고 규정하고 있으며, 같은 법 제29조 제3항에서는 주민자치회의 설치 및 운영에 필요한 사항은 따로 법률로 정한다고 규정하고 있으며, 같은 조 제4항에서는 행정안전부 장관은 주민자치회의의 설치 및 운영에 참고하기 위하여 주민자치회를 시범적으로 운영할 수 있으며, 이를 위한 행정적 재정적 지원을 할 수 있다고 규정하고 있다. 이에 따라 2013년 최초로 전국 31개 지역을 대상으로 주민자치회 시범운영이 시작되었으며, 2021년 말 현재 1,013개의 읍·면·동에서 주민자치회가 운영되고 있으며 나름 지역별 특색을 보이고 있다.

애당초 2013년 주민자치회 시범운영 과정에서 3가지 추진 모델이 제시되었는데, 현재는 법적 문제 등 다양한 사유로 하나의 모델만이 운영되고 있다.¹⁹⁾ 첫 번째 모델은 협력형이며, 통상적인 대립형 기관구성 방식과 유사하다. 읍·면·동은 주민자치센터를 통하여 집행기능을 수행하고 주민자치회는 일종의 견제와 균형 논리에 따라 상호 협력하는 방식이다. 상위 계층으로 시군구가 존재하며, 이 경우 주민자치회는 또 하나의 계층(layer)으로서 역할을 수행한다. 두 번째 모형은 통합형인데, 지방의회 중심 기관통합형과 유사한 방식으로 주민자치회가 읍·면·동 사무직원에 대한 지휘 감독뿐만 아니라 행정사무까지도 관장하는 방식을 취한다. 한편 세 번째 모델인 주민조직형은 읍·면·동 사무소를 아예 폐지하고 주민자치회가 직접 자치사무를 처리하는 것을 의미한다. 이와 같은 세 가지 모델은 주민자치회 시범실시 때부터 제시된 모형이며, 이 과정에서 읍·면·동 아래 통·리·반 단계에서의 자치에 대한 논의는 부재했다. 인구규모를 기준으로 보면, 자치에 가장 적합한 규모는 통·리·반 수준에서의 자치라고 한다.²⁰⁾ 만약 상기 세 가지 모델에 더 추가한다면 통·리·반 수준에서의 주민자치회 모델을 3개 더 추가하는 것이다. 그렇다고 하면 소위 '민초의 공간'에 추가로 2개의 계층(layers)이 형성될 수 있다. 시도, 시군구에 2개가 추가되어 총 4개의 다층성이 형성될 것이다. 읍·면·동과 통·리·반을 구분하여 전자를 주민자치회, 후자를 마을자치회로 명명하는 경우도 있지만, 내용은 동일하다.²¹⁾

19) 전대옥 외(2022), 「주민자치회 모델 재설계 방안 연구」, 한국지방행정연구원.

20) 광현근(2022)의 연구에 의하면 읍, 면, 동, 리(읍), 리(면), 통(동)의 평균 인구규모가 각각 21,523명, 4,128명, 20,115명, 561명, 179명, 732명이라고 한다. “사회적 자본 활성화를 위한 지방정부 역할과 과제”, 한국지방재정공제회.

21) 다만, 최근 법안제출로 논점이 되고 있는 마을공동체의 경우 초점이 다소 흐리기 때문에 주민자치회와의 수평 비교가 쉽지 않다. 주민자치회, 마을자치회(통리반을 대응으로 하는 의결기구)와 달리 마을공동체는 주민이 주체가 아니라 불특정 다수의 비공식 모임까지 포함하는 기구로서 자칫 의결기구의 역할을 상쇄시킬 가능성이 있다는 점에서 면밀한 논의와 정밀한 법안 작업이 필요하다. 최철호(2022)의 발제에 의하면 마을공동체의 경우 통상적인 주민대표기구로 간주하기 어렵다는 것이다. 한국자치학회 주관 제14회 주민자치연구세미나(2022년 4월 18일)

3) 주민자치회의의 문제

현재 운영되고 있는 협력형 주민자치회 모델이 운영상 여러 문제를 노정하고 있는 것으로 알려져 있다(김찬동, 2014; 김필두, 최인수, 2018; 최인수, 전대욱 2020). 주민참여의 부족, 주민자치회 취지에 부합한 역할 수행 미흡, 읍면동 주도 운영 등 통상적으로 예견되는 문제들이 나타나고 있음이 확인되었다.²²⁾ 그 간의 평가를 보면 주민자치회는 본연의 역할을 충분히 수행하지 못한 것으로 보인다. 그러나 동법 제28조에 명시된 기능이 주민자치회의의 본래 기능이어야 할까? 만약 그렇지 않다고 하면 주민자치회는 어떤 역할을 수행해야 하는가? 주민자치회에 보다 많은 분들이 참여하도록 하려면 어떤 조치가 필요할까?

협력형을 기본모델로 삼고 있는 주민자치회는 사실 큰 역할을 수행할 수 없는 구조다. 기존 읍면동별 주민센터를 존치하고, 기타 각종 민원, 복지, 행정서비스 등도 기존대로 수행하도록 되어 있다. 주민자치회 위원수는 30명 이상으로 구성하되 지역에 따라 최대 50명까지 자율적으로 구성할 수 있도록 되어있다. 위원의 자격은 비교적 열려 있고, 지방의회 의원의 경우 제한되어 있는데, 이는 중복 활동을 방지하기 위함이다. 현재의 추천으로 선정하는 방식에 대한 논란도 있지만 그 보다는 추천에 의한 선정 방식이 더 큰 문제로 보인다. 추천은 주로 읍면동장에 의하여 추진되는 경향이 있기 때문이다.²³⁾

주민자치회가 어떤 문제를 안고 있는지 여부에 대한 판단은 유보되어야 할 것이다. 다만, 현행 협력형 주민자치회가 노정한 몇 가지 문제는 불가피한 측면이 있다. 운영에 관한 표준 조례안에 의하면 주민자치 위원으로 선정되는 분들의 특성을 기초로 판단하면 그들의 역할이 제한될 수밖에 없을 것이다. 주민자치회는 명예직으로 운영되고 있지만 명예로움을 향유할 수 있는 여건이 갖추어져 있는 것으로 보이지도 않는다. 주민자치회의 설치의 첫 번째 목적은 풀뿌리자치의 활성화, 민주적 참여의식 고양이다. 주민자치회 위원으로 선정되기 위한 경쟁이 수반되어야 하는 것은 주민자치회 운영의 제1덕목이 되어야 할 것이다. 주민자치회는 여타 주민들의 관심과 이해를 적극 반영하는 역할을 수행해야 할 것이다. 주민자치회가 제 역할을 수행하는 것은 표준 조례안에 적시된 몇 가지 업무를 수행하는 것이 아니라, 주민자치회 위원이 아닌 주민들의 대표로서 그들의 이해를 적절히 잘 대변하는 것이다. 참여의 극대화가 제1의 덕목이기 때문이다.

22) 지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 제28조에 의하면 주민자치회는 다음 4가지 업무를 수행하도록 되어 있다. 첫째, 주민자치회 구역 내의 주민화합 및 발전을 위한 사항, 둘째, 지방자치단체가 위임 또는 위탁하는 사무의 처리에 관한 사항, 셋째, 그 밖에 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 위임 또는 위탁한 사항이다.

23) 「주민자치회 설치 운영에 관한 표준 조례 개정안」(2020)에 의하면 제1조 주민자치회의의 목적에서부터 제21조 지방자치단체의 지원에 이르기까지 세세한 운영 지침을 포함하고 있는데, 통치성 관점에서 보면 여전히 주민자치회는 전반적으로 제도화된 정부기구로 여겨진다.

2. 주민자치회 운영 분석

1) 주민자치회 분석 대상

주민자치회의 역할을 분석하기 위하여 푸코의 개념을 원용하려 하는데, 현재의 협력형 주민자치회가 1차 분석 대상이 될 것이다. 전대욱 등(2022)의 연구에 의하면 협력형 주민자치회 모델의 한계를 극복하기 위하여 통합형 주민자치회를 권고한다고 하는데, 그렇다면 통합형 주민자치회는 푸코의 기준에 의하면 어떤 평가를 받을 수 있을까? 주민조직형 주민자치회는 어떤 평가를 받을 수 있을까?²⁴⁾

우선 3개의 주민자치회 모델을 중심으로 푸코의 통치성 개념에 근거해서 비교 분석하고자 한다. 그 이후 바람직한 향후 주민자치회의 양식에 대한 제언을 하고자 한다. 우선 주민자치회 설치는 그 자체로 푸코의 기준으로 보면 자치(self-governing)에 근접해 간다는 측면에서 긍정적이다. 소위 민초의 공간 또는 영역에서 활동할 자치의 주체가 새로 생겼다는 측면에서 긍정적이다. 자치는 가급적 개인 단위로까지 소급해 내려가야 한다는 논리다. 자치의 최소단위를 이론적으로는 '턴바의 수'가 맞는다면, 그 수로 정하는 것이 최상이겠지만 현실적으로 우리 사회에서 자치의 단위를 그 수준까지 맞추는 것은 불가능할 것이다. 현실적으로 가능한 수준은 통리반일 것이며, 통·리·반 규모에서의 자치가 가능하다면 푸코의 통치성 개념에 근접할 것으로 짐작된다. 어쨌거나 현재의 시군구의 규모로는 자치가 원만하게 이루어지기 쉽지 않다는 판단이다.

2) 주민자치회 모델에 대한 비판적 논의

푸코의 통치성을 구성하는 몇 가지 개념을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 통치의 총체성(*ensemble*) 측면에서 민초의 영역은 일종의 제도화된 중앙집권형 구조로 구축되어 있다. 시군구 아래 영역들이 시군구의 지휘 감독 아래 놓여 있는 것으로 판단된다. 주민자치회 역시 위원구성시 각종 추천 등을 통해 시군구의 역할이 확인된다.

둘째, 통치의 주체(*relationship of the self to self*) 측면에서 살펴보면 적어도 주민자치회는 스스로 무엇인가를 결정할 수 있는 여건을 갖추고 있다. 다만, 집행 기능이 없고, 표준조례안에 적시된 제한된 가능만 수행하고 있는 점을 감안하면 여전히 현행 주민자치회는 여전히 개인의 이성이 발현되고 확산되어가는 과정으로서의 자치와는 거리가 있는 것으로 보인다. 현재까지 주민자치회 표준조례안이 6차례 개정되었지만 여전히 통치의 주체, 즉 자치를 위한 주민자치회

²⁴⁾ 분석을 위하여 주민자치회 운영과 관련된 각종 연구보고서를 참고하되, 기본적으로 행정안전부가 제공한 주민자치회운영표준조례안(2020)에 기초하여 미셸 푸코의 일부 통치성 개념을 적용했다. 전대욱 외(2022), 「주민자치모델 재설계」에 나타난 주민자치회 운영 특성 등도 분석에 활용되었다.

의 자기 케어 공간이 엇보이지 않는다.

셋째, 통치의 방식(*parrhesia: manifestation of truth*)과 관련하여 현행 주민자치회에 대한 평가는 부정적이다. 주민자치회 위원뿐만 아니라 여타 주민들도 주민자치회를 통하여 자신의 의견을 용기 있게 개진할 수 있어야 하고, 비록 의견이 반영되지 않더라도 다양한 의견이 최선을 다하여 표출해서 진리를 향해 수렴되어 가는 과정을 거쳐야 한다. 현행 협력형 주민자치회는 일종의 방관자 역할을 수행하고 있을 뿐이다. 참여도 적극적이지 않고, 참여자 역시 큰 역할을 수행하기 어려운 구조다. 현행 표준조례안의 주요 내용에 근거하면 주민의 범위, 역할 등이 모호하고 민초의 영역에서 용기 있는 진실 말하기 과정이 쉽지 않은 구조다.

넷째, 통치의 구현(*surface of contact*) 관점에서 현행 주민자치회 운영은 제한적이라고 할 수 있다. 산간지역 섬 지역 등에는 별도의 기구를 추가로 설치할 수 있도록 되어 있지만 실제 시행된 바는 아직은 없고, 주민 생활과 밀접한 관련이 있는 사항에 대한 협의권, 심의권 등이 부여되어 있고, 주민자치기능, 위임 위탁 사무 처리 기능이 명시되어 있지만 실제 주민자치회 관련 활동이 활발한 것으로 확인되지는 않았다.²⁵⁾ 집행기구에 해당되는 사무기구와의 점점보다는 주민 간 점점의 범위를 확대할 조례안 추가 개정이 필요하다. 개인의 역량을 극대화할 조건을 마련해주는 것은 향후 주민자치회가 정상적인 역할을 수행하여 자치문화가 확립되는데 있어서 중요하다.

다섯째, 통치의 도구(*reason: knowledge*) 관점에서 살펴보면, 주민자치위원회는 지역 주민의 지식과 지혜를 구하기 위하여 노력하는 것으로 평가된다. 우선 주민자치위원으로 선정되기 위해서는 일정한 교육을 이수해야 한다. 사실 이 부분도 긍정적이지만, 주민자치위원으로 활동하면서 각종 연구모임 등에 참여할 수 있다면 더 효과적일 것이다. 오히려 교육이수가 참여를 제한시키는 역효과를 유발할 수 있다는 점도 유의할 필요가 있다. 중국에는 주민자치위원회의 지적 역량이 제도화 되는 과정을 거쳐서 공동체 전체의 역량 제고로 이어져야 할 것이다. 일반 주민들도 주민자치회를 통하여 자신의 지적역량을 발휘하고 이를 공유할 수 있는 시스템까지 갖추 수 있다면 더 유효할 것이다.

여섯째, 다층성(*multilayered*)의 문제인데 주민자치회는 시군구 지방자치단체 아래 영역에 새로운 계층을 하나 추가한다는 의미를 갖고 있다. 개인의 관점에서 보면, 시군구라고 하는 멀리 떨어져 있는 계층으로 진전되는 중간계층이 존재한다는 긍정적 의미를 갖는다. 푸코의 시각으로 보면, 통·리·반 수 수준에서의 의결기구로서 가칭 마을자치회 정도의 계층이 추가되기를 기대할 것인데, 현행 읍·면·동 수준에서의 주민자치회는 제한된 범위 내에서 하나의 계층을 추가하고 있다는 의미에서 긍정적이다. 다만, 통치성이 다층화(*multilayered governmentality*)될 경우에 대비하여 개인(인구)의 자기 케어(*care of the self*) 또는 자기 통치(*self-governing*)가 여전히 가능하도록 추가적인 조치를 취해야 할 것이다. 소위 용기 있는 진실 말하기(*parrhesia*)

25) 최인수, 전대욱(2020)은 주민자치회의 운영 성과분석 과정에서 여러 가지 사유로 주민자치회가 주민들의 활발한 참여와 자치 활동을 적극 독려하는데는 한계가 있음을 암시하고 있다.

가 가능한 환경을 조성하는 것도 하나의 대안이며, 이는 인구의 최소 단위까지 자치의 단위를 확대해 나갈 필요가 있다. 수직적 분업, 예컨대 위임사무의 경우 읍·면·동이 자치사무의 경우 통·리·반이 처리하는 지혜가 필요하다.

이상의 논의를 기초로 제언을 도출하면 다음과 같다. 읍·면·동 차원에서의 협력형, 통합형, 주민조직형, 그리고 통·리·반 차원에서의 협력형, 통합형, 주민조직형을 푸코의 통치성 개념을 기준으로 판별하면 우선 읍·면·동 차원에서는 통합형이 추천되고, 통·리·반 차원에서는 주민조직형이 추천된다. 첫째, 총체성(ensemble) 관점에서 보면 개선된 협력형 주민자치회도 검토 대상이 될 것이다. 일종의 기관대립형이기 때문에 정상적인 운영을 전제로 한다면 의결기구와 집행기구 간 적절한 역할 배분을 통한 안정적인 자치가 가능할 것으로 전망한다. 둘째, 통치의 주체(relationship of the self to self), 즉 자치 여부를 기준으로 보면 주민조직형이 공히 가장 적합하지만, 사무소 기능의 유용함을 감안할 경우, 읍·면·동 차원에서는 통합형이 더 실효성 있는 것으로 보인다. 그러나 통·리·반 차원에서는 사무소의 기능이 상설화되어 있다고 보기 어렵기 때문에 자치의 수준만을 감안하여 주민조직형이 추천된다. 셋째, 통치의 방식(parrhesia; manifestation of truth)과 관련하여 주민조직형이 통합형에 비하여 구조적으로 더 용기 있는 진실 말하기가 가능할지 의문이라는 측면에서 마찬가지로 읍면동 차원에서는 통합형이, 통리반 차원에서는 주민조직형이 추천된다. 넷째, 통치의 구현(surface of contact) 측면에서 주민조직형과 통합형을 비교하면 우열을 가리기 쉽지 않다. 다만, 접점을 최대화하는 방식을 통하여 지식의 공유, 누적을 기대한다면 양자 공히 주민조직형이 더 적합할 것으로 전망한다. 다섯째, 통치의 도구(reason; knowledge) 관점에서 보면 통합형이 더 적합한 것으로 판단된다. 지식이 공유되고 누적되기 위해서는 제도화된 구조가 필요하기 때문이다. 이는 통리반 수준에서도 동일하며, 유효한 통치, 즉 자치를 위한 기본 역량 구축은 제도화된 구조를 요구하기 때문이며, 푸코는 이를 정부화(governmentalized)라고 표현했다. 여섯째, 다층성(multilayered) 문제와 관련하여 일관성을 중시할 필요가 있다. 이에 따라 읍면동과 통리반 차원 공히 통합형을 취할 필요가 있다. 향후 시군구의 경우도 푸코의 논리대로라면 통합형으로 진화될 가능성이 있다. 이들 논의를 <표 1>로 간결하게 정리하면 다음과 같다.

〈표 1〉 푸코의 통치성과 주민자치회 유형의 적합성

		협력형	통합형	주민조직형
읍면동	총체성	○		
	주체		○	
	방식		○	
	구현			○
	도구		○	
	다층성		○	

통리반	총체성	○		
	주체			○
	방식			○
	구현			○
	도구		○	
	다층성		○	

3) 주민자치회 모델의 진화 방향

푸코의 개념에 입각해서 현행 주민자치회를 평가한다면, 우선 협력형 주민자치회는 통치성이 구현될 가능성을 제한하는 방식이다. 애당초 시군구 아래 영역에서 자치가 가능하도록 또 하나의 기제를 제공한다는 측면에서 긍정적이지만, 형식에 그칠 가능성이 크다. 현재의 지방의회가 집행부를 제대로 견제하지도 못하고, 자치를 주도하지도 못하고 있는 것으로 평가받고 있다. 지방의회의 경쟁력 제고 논의는 수십 년 간 지속되어 왔는데, 이는 구조의 문제가 오히려 더 크다고 볼 수 있다. 지방자치법 전부개정을 통하여 구조를 다소 변경했기 때문에 향후 기대되는 부분이 있기는 하다. 협력형 주민자치회 역시 현재의 지방의회와 유사한 비판을 받을 가능성이 크며, 이미 많은 비판이 그 부분에 집중되어 있다.²⁶⁾ 주민자치위원회가 자기 주도적으로 자기 통치, 즉 자치를 못하고 있다는 것이다.

통합형 주민자치위원회는 기관통합형 지방자치단체 기관구성과 마찬가지로 주민자치회가 집행부에 해당되는 읍면동을 지휘 감독하며, 일정 부분 집행의 업무까지 맡는 것이다. 예산권과 인사권의 행사까지 갖게 되는데, 이 경우 읍면동은 위임사무를 제외하면 주민자치회에서 결정되는 업무를 수행하게 된다. 주민자치회 위원이 되기 위한 경쟁이 예견되며, 개인 역시 자기 케어(care of the self)의 확장을 경험할 수 있는 기회가 올 것이다. 동시에 용기 있는 진실 말하기(parrhesia)의 기회가 더욱 많아지게 되고, 이는 결국 접점의 표면(surface of contact)이 더욱 확대되는 결과를 가져오게 될 것이다. 거침없는 진실 표현(manifestation of truth)이 대체로 가능해질 것이고, 이는 보다 많은 주민의 참여를 유도하게 될 것이고, 결국 보다 많은 이성(reason)간 접촉과 협의가 가능해져 공동체 전체의 지적 역량이 증대되는 결과를 가져오게 될 것이다. 지식의 정부화(governmentalized)가 가속화됨에 따라 통치의 주체가 뒤집힐 가능성도 있지만 지속적인 논의와 접촉을 통하여 통치성을 유지할 수 있도록 해야 할 것이다.

이미 소개된 주민조직형의 경우 읍면동 사무소 등을 아예 폐지하고 주민자치회가 모든 결정과 집행을 맡게 되는 구조로서 얼핏 이상형으로 보이지만 사실상 통합형과 크게 다르지 않다. 주민자치회의 역할을 더 강화하자는 것인데, 의결기구와 집행기구 간 차이에 대한 충분한 이해

²⁶⁾ 전대욱 외(2022)는 현행 협력형 주민자치위원회가 한계를 보이고 있다고 지적하면서 몇 가지 점에 대하여 비판을 집중하고 있는데, 지방의회가 직면한 비판과 거의 유사하다.

가 수반된다면 통합형과 주민조직형 간 큰 차이를 별견하기 쉽지 않을 것이다. 미셸 푸코의 관심은 의결기구에 국한된 것으로 보인다. 개인의 생각이 공식 의결기구를 통하여 어떻게 제도화되며, 그 제도화된 지식과 역량이 개인에게 영향을 미치는지를 살펴보는 것이 푸코의 주요 관심이기 때문이다. 집행기구로서의 정부(government)가 필요한 것은 당연한 일이지만 정부화된 지식이 의결기구에 영향을 미치는 것은 일종의 지배에 해당될 수 있다. 따라서 주민조직형 주민자치회도 상설 집행기구를 갖추지 않을 수 없을 것이고, 이는 통합형 주민자치회의 사무소와 크게 다를 바 없을 것이며, 집행기구에 누적된 지식과 역량이 개인에게 영향을 미치는 것도 통상적으로 예견되는 바이다.

IV. 나가는 말

지방자치 분야에서 주민자치라는 용어가 오랫동안 변방에 머물러 왔다는 사실이 놀랍다. 지방자치를 단체자치와 주민자치로 구분해서 이해하고자 하는 분들 입장에서는 양자 중 하나를 선택할 수 있는 선택지로 오해했을 가능성이 크다. 지방자치는 곧 현장 자치를 의미하며, 현장 자치는 곧 자치를 의미한다. 자치의 주체가 누구일까? 라는 근본적인 질문이 더해지면 논의가 더 명료해진다. 자치의 주체는 개인이고, 개인이 합해진 지역사회가 곧 자치의 주체다. 지역사회에 존재하는 행정기구는 자치의 주체가 될 수 없으며, 자치의 도구에 불과하다. 지방자치단체는 지방의회와 집행부로 구성되어 있다. 지방의회가 주도하든, 집행부가 주도하든, 지방자치단체는 자치의 주체가 될 수 없다. 굳이 지목하면 자치의 주체는 주민이다. 지방자치는 곧 주민 자치의 다른 표현이라는 점이 푸코의 철학을 통하여 일부 확인되었다. 개인으로서 주민이기도 하며, 집단으로서 주민이기도 하다.

이 글은 단체자치도 지방자치의 한 유형이라고 오해한 지점부터 시작된 오해의 사슬이 주민자치회의 설치와 운영 방식에까지 영향을 미치고 있다는 점을 강조했다. 이에 주민자치와 주민자치회에 대한 오해를 해소하기 위하여 미셸 푸코의 통치성 개념을 활용했다. 오해가 해소되지 않는다면 소위 협력형 주민자치회를 풀뿌리자치의 핵심요소로 간주할 가능성이 크다는 점에서 이해가 필요했다. 푸코의 개념을 적용하여 분석하면 상기 <표>에 거칠게 정리된 것처럼 적어도 현재로서는 통합형 주민자치회가 소위 민초의 영역에 필요한 기제라고 판단된다. 통합형 주민자치회는 자치의 주체가 누구인지를 비교적 명확히 하고 있고, 개인의 생각이 수렴되는 과정이 비교적 자유롭고, 의결기구와 집행기구 간 역할 차이를 더 분명히 한다. 상대적이지만, 보다 많은 권한과 책임을 전제로 구성원들이 자신의 의견을 더욱 활발히 개진하고 자신의 역량을 숨기지 않고 용기 있게(parrhesia) 과감히 공유하는 정치행정문화가 조성될 가능성이 높다. 이와 같은 통합형 주민자치의 철학 하에 일련의 과정을 통하여 통·리·반 수준에서의 주민자치회

를 적극적으로 활성화할 필요가 있다. 통·리·반 수준에서의 주민자치회로의 발전이 가능하다면 이미 주민조직형으로의 자연스러운 전환도 기대될 것이기 때문이다. 푸코의 철학이 가장 근접하게 맞닿은 지점이 바로 주민조직형이다.

푸코의 관심 역시 초기와 후기 살짝 달라지기는 했지만, 그가 결국 강조한 부분은 통치성(governmentality)은 곧 자치(self-governing)를 의미하는 것임을 암시한다. 자치는 자신을 스스로 돌보는 것(care of the self)이며, 이 과정에 자신의 지식과 이성이 역할을 한다는 것이다. 타인의 이성과의 접점을 통하여 통치행위가 이루어지며, 이 과정에서 진실을 최대한 현시하여(manifestation of the truth) 통치효과의 극대화를 경험하게 된다. 이와 같은 일련의 과정을 통하여 지식이 누적되며, 누적된 지식과 역량을 통하여 공동체와 국가 역시 더 큰 역량을 갖추어 나간다는 것이다. 주민자치회에 추가하여 통·리·반 차원의 가칭 마을자치회까지 확대하여 소위 민초의 공간을 활성화시킨다면 역동적인 통치, 즉 자치(self-governing)의 선순환이 기대될 것이다.

참고문헌

- 곽현근.(2022). “사회적 자본 활성화를 위한 지방정부 역할과 과제”, 한국지방재정공제회 발제문
- 김정부. (2022). “푸코의 통치성 개념의 다층성(multilayeredness)에 대한 고찰: 재정예산제도 연구에 대한 적용가능성의 시론적 탐색”, 정치평론학회 발제문
- 김찬동. (2014). “주민자치회 제도의 향후 방향”, 『지방행정연구』, 28(3)
- 김필두 외. (2018). “주민자치형 공공서비스에 대한 탐색적 연구”, 한국지방행정연구원
- 대통령소속지방자치발전위원회. (2015). 「지방자치발전종합계획」 2015
- 심익섭. (2012). “주민자치회의 제도화 방안과 발전방향에 관한 연구”, 『지방행정연구』, 26(4). 57-84.
- 유슈동. (2017). “주민자치성과에 미치는 영향요인에 관한 연구”, 『지방행정연구』, 31(3)
- 이동수 외. (2021). 「지배에서 통치로: 근대적 통치성의 탄생」, 인간사랑
- 임승빈. (2021). 「지방자치론」, 법문사
- 전대옥 외. (2022). 「주민자치 모델 개선방안」, 한국지방행정연구원 보고서
- 최인수 외. (2020). 「주민자치회 시범실시 실태조사 및 성과평가 연구」, 한국지방행정연구원
- 미셸 푸코. (1975). 「감시와 처벌」, 오생근 역, 나남출판, 2016.
- 행정안전부. (2020). “주민자치회운영표준조례” 개정(2020)
- 행정안전부 보도자료. (2015). “지방자치, 주민 품으로 더욱 더 다가간다”. 2015년 책임읍면동제 시범실시 지방자치단체 시행방안 발표회(2015년 4월 14일).

- Foucault M. (2007). *Security, Territory, Population: Lectures at de France 1977~1978*, New York, Palgrave Macmillan,
- Foucault, M. (1993). "About the Beginning of Hermeneutics of the Self: Two Lectures at Dartmouth," *Political Theory*, 21(2): 198-227.
- Faucault M. (2008). *The Birth of Biopolitics: Lectures at de France 1978~1979*, New York, Palgrave Macmillan
- Foucault M. (2017). *Subjectivity and Truth: Lectures at the College de France 1980~1981*. London: Palgrave Macmillan.
- Foucault M. (2011). *The Courage of the Truth (The Government of Self and OthersII) Lectures at the College de France 1983~1984*. New York: Palgrave Macmillian.
- Foucault M.(2014). *On the Government of the Living: Lectures at the College de France, 1979~1980*, Palgrave Macmillan.
- Robin Dunbar, *Friends: Understanding the Power of our Most Important Relationships*, Little Brwon, UK, 2022.

접수일(2022년 11월 10일)

수정일(2022년 12월 12일)

게재확정일(2022년 12월 12일)

〈국문초록〉

주민자치에 대한 이해와 오해: 푸코의 통치성 개념을 통한 주민자치의 본질에 대한 시론적 논의

2013년부터 시범 운영되고 있는 주민자치회가 제 역할을 하지 못하고 있다는 비판에 직면해 있다. 이 글은 주민자치회가 제 역할을 하지 못하게 된 근본 원인이 지방자치, 주민자치, 그리고 주민자치회에 대한 오해에 기인한다고 인식한다. 이를 확인하기 위하여 미셸 푸코가 제시한 통치성(governmentality) 개념을 원용했는데, 통치성을 효과적인 분석 도구로 활용하기 위하여 통치성 개념을 구성하는 6개의 핵심 요소를 활용했다. 통치의 총체성(ensemble), 통치의 주체(relationship of self to self), 통치의 방식(parrhesia; manifestation of truth), 통치의 구현(surface of contact), 통치의 도구(reason; knowledge), 다층성(multilayered)이 통치성을 구성하는 핵심 요소이며, 분석 결과 첫째, 현재 운영되고 있는 주민자치회는 자치(self-governing)보다는 지배(being governed)에 더 근접하다고 판단된다. 둘째, 제시된 3개의 모델을 푸코의 기준에 적용해보면 현재의 협력형 주민자치회 운영은 주민자치와 가장 부합되지 않은 것으로 평가되어 향후 통합형 주민자치회, 주민조직형 주민자치회로의 전환을 기대해 본다. 셋째, 자치를 위한 인구규모의 적정성을 감안하면 읍·면·동 수준에서보다는 통·리·반 수준에서의 주민자치회 운영이 더 적합할 것이라는 평가다. 푸코의 기준을 원용한다면 향후 적어도 통·리·반 수준에서의 통합형 주민자치회의 설치 및 운영이 기대된다.

주제어: 주민자치회, 통치성, 자치

김태영(金泰瑛, 단독저자): 미국 코넬대학교에서 도시행정 전공으로 박사학위를 취득한 후, 한국지방행정연구원 수석연구원을 거쳐 현재 경희대학교 행정학과 교수로 재직중이다. 주요 관심 분야로는 지방자치, 지방재정, 행정통계 등이며, “재정분권에 대한 이해와 오해(2019)”, “자치권의 확대에 대한 이해와 오해(2020)”, “자치권의 주제에 대한 이해와 오해(2021)” 등의 최근 논문이 있다.