

지방의회선거와 한국민주주의

金 光 雄*

〈目 次〉

- | | |
|---------------------------------|--------------------|
| 1. 두 에피소드—경상북도
도의회와 버클리 시의회 | 3. 정치에 무르익는 새기운 |
| 2. 선거에서는 ‘보이지 않는
정당’이 늘 승리한다 | 4. 정치성숙도는 아직도 평균이하 |
| | 5. 선거를 맞으며 |

〈요 약〉

지자체의 실시와 선거를 통해 이 나라 민주주의를 정착시킬 수 있겠는가. 또는 민주화는 얼마나 가능한가? 이 물음에는 정도보다는 우선 방향에서 두 가지 전혀 상반된 답이 가능하다.

하나는 부정적인 것이고 다른 하나는 긍정적인 것이다. 부정적인 것은 지방자치제를 실시하게 되어도 그 선거에서나 의회운영에서 우리가 기대하고 있는 민주제와 거리가 너무 멀어 민주화에 오히려 역행하는 현상이 나타날 가능성이 있다는 생각이다. 침언하면 이 선거는 엘리트끼리 정당성을 확보하기 위한 자리매김의 요식행위에 불과하고 나아가 선거결과 정당들이 아무리 득표를 해도 결국 늘 승리하는 것은 ‘보이지 않는 정당’ 즉 관료주의라는 것을 아는 사람은 이미 다 알고 있다는 사실이다.

이에 따라 구성되는 지방의회가 새로이 진출하는 참신한 정치엘리트의 무대가 되어도 종래에 의회를 지배해 오던 ‘관료적 운영양식’이 불식되지 않는 한 민주의회가 되기는 매우 어려울 것이다. 구조적으로 이미 체제가 그렇게 특징지워졌으니 새로운 피가 수혈되어도 고질병은 낫지 않고 더욱이 체질은 바뀌지 않는다. 거기에 정치의 나쁜 면만 보고 배운 ‘신진’들이 자리를 메우면 민주화의 도정이 열리기는 커녕 닫혀 버리고 말 것이다.

한편 긍정적인 면이 없지 않을 것이다. 선거가 공명정대하고 적법하게 치뤄진다는 전제에서, 1) 전문성도 갖추고 자질이 우수한 젊은 엘리트들이 진출할 여지가 없지 않다. 2) 사회의 시민단체들이 가만히 있지 않을 것임으로 그만큼 민주압력이 드세져 권력기관이 종래의 태도를 바꿀 것이다. 3) 국가 차원에서만 공개되던 정무가 지역차원에서 서서히 공개되기 시작하여 유권자는 나라/지역살림을 소상히 들여다 보게 될 것임으로 (지방의회의 행정사무감사 및 조사권 : 지방자치법 제36조) 민을 대하는 관의 태도가 전과 같지 않을 것이다. 4) 재야단체 내지 소수 정당들이 지방의회에 진출하면 종래에 ‘의사당 의회’와 ‘거리의 의회’가 양분되어 정치적 불안감만 조장되던 정치

* 서울大 行政大學院 教授

풍토가 바뀔 가능성이 있다. 나아가 의회에 진출한 엘리트들이 차분히 논리적 대결을 하는 가운데 지정의 문제를 풀어 나가면 급상침화인 것이다. 5) 시민단체 중에는 지방정치와 행정에 보다 걸맞는 소비자, 여성유권자, 환경, 아동복지 등 여러 비판의식이 있는 사회단체의 정치참여현상이 두드러질 것이고 (정치화) 동시에 이들 사회 시민단체의 참여로 '정치의 비정치화' 현상도 수반될 것이다.

긍정과 부정의 갈림길에서 부정의 요소를 극복하고 긍정의 요소를 복돋아가는 것이 민주주의를 정착시키기 위해서 우리에게 찾아 온 절호의 기회—지자체 실시—를 우리의 것으로 만드는 길이다.

이상의 취지로 글은, 1) 먼저 50년대의 경상북도 도의회의 경험과 미국 캘리포니아주 버클리 시의회의 관찰 경험을 에피소드로 소개하고, 2) 엘리트·선거·의회 등 제 체계의 본질을 파헤치고, 3) 그래도 여러 긍정적인 정치변화의 가능성을 다섯가지로 나누어 예견하면서 희망의 안목을 높혀 보고, 4) 그렇게 될 때 민주화의 정도—성숙도—가 얼마나 자랄 수 있는가를 가름하고 이를 위해 이번 지방의회선거에서 뽑아야 할 사람들의 기준을 열가지 제시해 본다.

1. 두 에피소드—경상북도 도의회와 버클리 시의회

(경상북도 도의회의 경우)

1952년 개회부터 1961년 5월까지 경상북도 도의회는 다른 도의회와 마찬가지로 지방정치를 정착시키기 위하여 많은 노력을 경주하는 일방 여러진통을 겪었다. 어느 때는 안정을 찾아가 싶다가도 불현듯 전쟁의 소용돌이에 말려 들어갔곤 한 것이 일천했던 지방의회의 실상이었다.

초기(1952~56)에는 자유당도 자리를 잡지 못한 채 의회운영은 미숙할 뿐이었다. 토의나 질의가 질서없이 진행되던 것은 예나 이제나 차이가 없었다. 이 시기에는 또한 대통령 직선제 개헌에 관하여 열띤 논쟁을 벌였으며 대선이 끝난 후에는 경찰과 공무원의 선거개입문제를 놓고 비난 성명전이 치열하였다. 1955년에는 대구매일신문사가 피습을 당하여 도의회에서도 이 문제를 정치쟁점화하면서 의회와 도집행부의 갈등은 극에 달했다.

각종 부정과 비리사건을 의욕적으로 추궁한 도의회는 파면건의한 군수를 승진시킨 집행당국의 처사에 격분하였고, 회원면의 도선장 허가에서 도지사과 충돌하였으며, 예산심의를 거부하기도 하였다. 심지어는 대구시와 도경찰국이 감사를 거부하여 도의회가 수모를 당하기도 하였다. 또한 의원들끼리는 사업지구 선정 때마다 의견이 엇갈려 불협화음을 냈다. 잡업시험장 이전(1955)을 둘러싸

고 의원들간에 빚었던 갈등은 안동우시장 이전(1957)에서 그대로 반복되었다.

50년대 말에 접어 들면서 도의회는 강한 정당적 색채를 띤다. 여야 의원간의 갈등은 날로 심화되었으며 여당의원과 집행당국의 결속은 심화되었다. 그러나 60년대에 들어와 4.19를 거치고 자유당이 몰락해 가는 과정에서도 의장의 사퇴와 선출에 얽힌 역학관계는 매우 복잡하였다. 그리고 과정을 맡고 있던 도지사가 불신임을 당하는 소동이 벌어졌고 민주당정권이 들어선 후에도 당내 신구파간의 갈등이 불안을 조장하고 73명중 39석(53.4%)으로 과반수 이상을 차지한 무소속의 새가 의회운영을 좌우하였다. 이런 와중에서도 민주당출신 도지사는 민주당계 인사를 임용하는 정실인사를 계속하였고 국토건설사업의 지구선정에서 중앙당의 압력이 여전하였다.

이상에서 우리는 경북도의회가 민생과는 거리가 먼 다분히 정치적 투쟁으로 일관했음을 쉽게 알 수 있다.

(버클리 시의회의 경우)

대학도시 버클리의 북단은 샌프란시스코만의 한쪽에 면해 있어 시민들의 휴식공간으로 늘 개방되어 있다. 낚시를 하는 사람, 요트를 즐기는 사람, 그저 산책을 나온 사람들로 늘 붐비고 미국의 동서를 잇는 횡단국도가 바로 옆으로 지나가 미국 유수의 호텔도 군데군데 자리를 잡고 있다. 이 해안의 산책길이 자체류장(마리나)의 개발문제가 시의회에서 본격적으로 거론되기 시작한 것은 1985년 10월말 가을이 한참 무르익어 바다 색깔을 진녹색으로 바꾸어 갈 무렵이었다. 어느 날 의회는 늘어나는 수요를 감안해 해안을 개발하기 위하여 25,000달러(약 1,750 만원)를 들여 타당성 조사를 의뢰한 용역이 지지부진한 원인을 캐고 있었다. 토의 중에는 그 용역회사가 기술자문회사같은 것이 아니라 하필이면 변호사 사무실이어야 하느냐는 질문도 있었다. 충분한 자료를 토대로 한 시관리인의 조리있는 답변은 시장을 포함한 아홉명의 의원들을 설득시키기에 충분했지만 어딘가 성이 차지 않은 구석이 없지 않았다. 결국 18,000달러를 추가지원하는 것으로 심의안건을 종결시켰는데, 그 과정은 논리적 설득과 유우머의 연속이었고 예산과 사업집행에 따르는 의혹의 빛은 찾아 볼래야 볼 수가 없었다.

그날 이후 한 주가 지나서 같은 의제의 공청회가 열렸다. 일반 토의가 있는 지 한시간이 지난후에 시작된 공청회에는 버클리대학교 환경학과 교수가 첫번째로 일어나 환경은 보존되어야 한다고 역설했다. 灣의 경우 그 일대 전체를

하나로 보아야 하며 따라서 버클리 쪽만 개발한다고 좋을 일이 아니며 개발은 당대만이 아니라 다음 세대를 위해서도 의미있어야 한다는 요지였다. 500만불이 있으면 학교에 투자하라고 주장하는 방청객이 있는가 하면, 한 연구보고서를 인용하면서 개발이익은 땅의 소유주에게 우선 돌아 가야 한다는 시민도 있었다. 개발을 적극적으로 지지하는 사람들은 만일 해안이 개발된다면 더 아름다워질 것이며 그 곳에 연중공연 예술을 위한 무대를 마련하면 얼마나 좋겠는가 하고 미리 도취해 버리는 지지자도 있었다. 찬성쪽에 기운 사람들은 고용기회의 창출에 기대를 거는 듯 했다.

공청회를 주재하는 시장과 의원들은 시민들의 평견과 비판에 귀를 기울이고 질문도 던지고 하면서 시민들의 의견을 좀더 수렴하려고 노력한다. 한번 선출하고 나면 4년동안 청원과 진정이나 물리적 저항이외에는 의견을 개진할 기회가 없는 우리의 의회제도와는 달리 버클리 시의회는 ‘시민 참여’를 권장하여 첫째와 둘째 및 셋째 화요일은 정기 회의를 개최하고 넷째 화요일에는 워크샵과 공청회를 열도록 정해놓고 있다. 의회가 시민쪽에 더 가까이 가기 위해 회의록은 테이프에 녹음되어 원하는 시민은 누구나 시사무국에 가서 정해진 시간에 들을 수 있게 되어 있다. 한편 정기회의는 FM 라디오로 늘 생중계된다. 여기에서 한걸음 더 나아가 위의 공청회 경우처럼 시민들은 아이들도 데리고 늘 의회를 방청하고 워크샵에 참여할 수 있게 되어 있다. 화요일 오후 7시에 열리는 의회에 들어서면 성명, 주소, 발언하고 싶은 공청회 주제를 써서 서기에게 넘겨주는 카드를 집어 들 수 있다. 많은 방청객들은 정식회의가 끝나고 호명되면 허용된 2분 이내에 조리있게 자신의 의견을 개진한다. 의제는 매주 금요일 시립도서관에 비치되어 관심있는 시민들이 미리 볼 수 있고 의회에 가서 의견을 개진할 충분한 준비시간을 갖는다.

이상에서 우리는 버클리 시의회가 매우 활동적이고 실용적이며 시민과 밀착되어 있음을 엿볼 수 있다.

위의 두 에피소드를 직접 비교해 좋고 나쁨을 가릴 수는 없다. 규모도 그렇고 수준도 다르며 시기가 다른 것은 물론이고, 더욱이 역사, 문화, 전통이 서로 다른 두 나라의 이야기이기 때문이다. 그러나 우리는 후자의 예에서 시민 생활에 직결되는 지방의회의 바람직한 모습을 본다. 우리가 그런 모습을 찾아야 하고 또 찾을 수 있는가는 별개의 문제이다.

2. 선거에서는 “보이지 않는 정당”이 늘 승리한다.

우리는 먼저 알아 참여민주주의의 진수를 맛보게 된다. 우리 주변의 문제를 스스로 토의하고 해결하기 위해 구성되는 지방의회를 위해 우리는 의원들을 뽑는 선거를 곧 하게 되는 것이다. 지금까지 국민투표를 제외하고 대통령 선거와 국회의원선거를 합쳐 25번을 했으니 평균쳐서 건국 이후 격년으로 선거를 치른 셈이다. 어지간히 익숙해졌고 꽤나 실망했던 것이 우리네의 지난 선거경험이다.

선거는 우리의 의견을 대신해 주는 대표를 뽑는 훌륭한 민주제도임에 틀림이 없다. 그러나 선거의 또 다른 면은 그 결과 이전에 우리를 늘 실망시킨다. 선거의 본질 자체를 알게 되면 그런 의구심은 더해진다.

선거는 우선 정치엘리트간의 경쟁을 그 속성으로 하고, 그 경쟁을 통해 우열이 가려진다는 것을 전제한다. 따라서 그 과정은 공명정대하여야 한다. 그런데 엘리트간의 경쟁이라는 것이 후진국으로 갈수록 수단방법을 가리지 않는다. 엘리트로서 살아 남아야 하기 때문이다. 여기서 중요한 것은 ‘엘리트간의 경쟁’이라는 점이다. 다시 말해서 엘리트와 비엘리트, 즉 소시민과의 경쟁은 아니라는 뜻이다. 엘리트들은 일정한 사회적 지위를 누리고 있는 사람들이다. 그 기초는 명문세가의 자손이거나 학연이 작용하거나 사회활동이 인연이 되거나, 또는 그 밖의 여러 계제에 연이 닿아 된다. 이러한 사정은 유교사회에서만 그렇게 되는 것이 아니고 기독교나 천주교 문화권에서도 얼마든지 가능하다. 영국, 미국, 프랑스, 소련 등 어느 나라에서도 소위 말하는 ‘엘리트 코스’라고 하는 것이 있다. 그 보장된 길을 걸어 ‘핵심’ 원내(inner circle)에 들어 간다. 엘리트끼리도 한정된 자리를 놓고 다툼을 벌릴 수 밖에 없는 숙명을 안는다. 그러니까 국민의 의사를 대변하여야 한다는 사명은 뒷전으로 밀리고 자기네들끼리 서열을 확인하는 의식으로 선거가 전락해버릴 염려조차 있다. 경쟁이 치열해 들인 노력만큼 정당성은 보장받는 것이라고 강변하기도 한다. 어찌면 선거는 정치권력간의, 내지는 사회세력간의 갈등을 해소시키는 정당한 방법이 될 수도 있는 것이다. 그러나 우리의 경우는 갈등해소는 커녕 선거폭력 등으로 갈등은 더 심화되고 사회에 지워지지 않는 진한 얼룩만 남긴다.

선거를 치루기 위해서 집단이 형성되고 조직이 엮어지면서 그것이 정당체제를 세우게 된다. 의회정치가 정당정치라는 것은 상식에 속하는 일이고 따라서 선거를 정당이 주도하게 되는 것은 당연한 일이다. 선거때마다 정당이 생기고

치열한 경쟁을 벌여 의회정당으로 발돋움한다. 그 중 의회에서 의석을 차지하지 못하는 정당은 와해된다. 선거가 끝나면 항상 정당별 득표비율이 나오고 지역별 우열이 가려지고 연령별, 직업별, 당선횟수별 여러 통계들이 나온다. 여야가 가려지는 것은 물론이다. 그런데 여기서 간과해서는 안될 중요한 사실이 하나 있다. 그것은 선거때마다 득표하는 정당간의 우열에 관계없이 늘 승리하는 ‘보이지 않는 정당’이 따로 있다는 것이다. 이 ‘보이지 않는 정당’은 다름 아닌 관료주의다. 의회에서 아무리 여야가 공방전을 벌려도, 그래서 여당이 이기든, 야당이 이기든, 승자는 항상 관료집단이다. 의회의 행정부시녀론이 그래서 나온다. 그 함의 속에 의회가 항상 ‘관료적 양식’에 따라 지배된다는 뜻이 들어 있다. 민주적으로 처리되지 않는다는 뜻이다. 여기에는 ‘민주엘리트’보다는 ‘권위엘리트’가 더 큰 힘을 발휘한다는 뜻도 포함되어 있다.

그러한 권력 메카니즘이 그 배경에 깔려있는 것이 엘리트구조의 본질인 것이다. 그러므로 자질과 능력을 갖춘 민주엘리트로서의 의원후보가 선거에 이겨 의회에 진출해도 그 역할은 이미 구조적으로 한계를 지니고 있다고해도 과언이 아니다. 의회체계자체도 엘리트를 추리는 선거과정에서 이미 비대표성으로 균형을 잃고 있다. 더욱이 후진국의 1.5정당제나 양당제는 대표되어야 할 여러 이해집단들의 욕구를 묻어 버린 것이어서 대의제는 허명만 남기는 꼴이 된다. 불균형과 비대표성으로 특징지워진 의회가 정쟁을 일삼으면서 비능률까지 양산하다보면 의회에 대한 회의론과 무용론은 사그러지지 않는다. 실제로 최근의 여론조사에서 국회 무용론이 60%를 차지하였다. 이 수치는 제 4 공화국 초기의 19%와 말기의 18%에 비해, 그리고 제 5 공화국의 26%에 비해 매우 부정적으로 변해 버린 사정을 말해 준다.

3. 정치에 무르익는 새 기운

그러나 정치에 새로운 기운이 무르익어 가고 있음을 우리는 감지한다. 지자제가 한국정치에 새로운 장을 열어 민주화의 지평을 넓힐 수 있는 계기가 될 것인가에 대하여는 아직도 회의하는 사람들이 많지만 80년대말부터 거세진 민주화의 열기가 식지 않고 지속되고 있으므로 새로운 정치질서를 창조해 나가기에 충분하다는 생각이 든다. 그 가능성은 다음과 같은 변화로 예감된다.

첫째, 새로운 얼굴이 등장한다. 전국의 기초와 광역자치체에서 뽑아야 할 5,153명의 지방의원 경선대열에는 5배수해서 적어도 25,000명의 후보자들이 나

설 터인데, 그 중에는 과거 관제 단체에서 활동 비슷한 것을 하는채하며 지역 유지를 자처하는 그렇고 그런 인물들이 많이 섞이겠지만, 개중에는 또 바른 교육화와 사회화 과정을 제대로 거친 사람들이 민주 열정 하나만 믿고 표효할 것이다. 아직 길들여지지 않는 거칠어 보이지만 그만큼 순수할 것이다.

그러나 이들이 선거과정에서 구태의연한 얼굴들과 대결해 승리할 수 있는지는 또 다른 문제로서 희망적이라고 단언하기는 어려운 것이 현실이다. 어쩌면 선거과정에도 그래삼법칙이 작용할 소지가 얼마든지 있다고 경계하여야 할 것이다. 그래도 새로운 얼굴의 등장은 고무적이다. 당장에 큰 개혁이 이루어 지지는 않겠지만, 이번이 계기가 되어 새로운 기운이 사회 구석 구석에 스며들다 보면 기왕에 유권자들이 갖고 있던 고식적인 선거관, 정치관이 서서히 바뀔 것이다. 그 변화의 기간이 오래 걸리더라도 지금 전기는 마련되어야 마땅하다.

둘째, 사회의 주변부에 있는 한계집단이 중심에 진입한다. 지방의회도 정치 기능을 하는 것임에 틀림이 없지만, 실제로 기초자치단체에서 해야 할 일의 성격은 주민들의 실생활과 직결되는 것이기 때문에 그런 의제에 익숙해 있는 사람들이 전면에 등장하는 것이 순리이다. 이들은 환경위생, 주택, 상하수도, 소비자, 치안방법, 교통, 소방 등 기초생활에 관한 어느 정도의 식견을 갖고 봉사하고자 하는 열의를 가져야 한다. 그래서 이러한 일들을 할 수 있는 사람으로 선호되는 쪽은 여성, 근로자 그리고 젊은 층이다. 그러나 여기서 남성의 대담성과 자본가의 여유와 나이든 층의 원숙성이 배제될 수는 없고 오히려 상보 관계여야 할 것이다. 이런 전제에서 지자체의 실시는 권한의 수직과 동시에 수평이동이므로 지금까지 그늘에 가린 계층이 되도록이면 많이 참여하여 책임을 공분할 수 있어야 사회적 균형을 이루게 되는 것이다.

셋째, '거리의 의회'가 '의사당의회'에 수렴된다. 80년대 중반에 근치틀 이루었던 이른바 재야의 세력들이 비제도권의 탈을 벗고 제도권에 진입한다. 이것은 매우 바람직한 현상으로서 부정이 긍정임을 한국적 상황에서 체득한 결과라고 이해할 수 있다. 거리에서 춤추는 저항의 혼은 그것대로 소중하다. 그러나 그 비용효과의 손익계산서는 늘 적자일 뿐이다.

같은 노력을 경주할 양이면 훨씬 더 영향력이 큰 참여하의 개혁쪽으로 방향을 선회하는 것이 나을 듯하다. 비록 장내는 시끄러워도 안정의 축을 맴돌여지가 많을 것이기 때문이다.

넷째, 관이 민을 좀더 이해하려고 노력하면서 정치의 효능을 알고 문호를 개방하려고 할 것이다. 지금까지 관민관계는 상하간의 일방적 관계로서 앞서의

표현대로 ‘관료적 지배양식’이라는 틀에서 벗어나지 못했다. 민은 늘 지배의 대상이지 봉사 대상이 아니었다. 이런 인식틀에 박혀 있는 관이 자기변개의 시대를 맞고 있다. 각 지역에서 국회의원과 언론의 눈과 귀와 입만 막으면 되었는데 이제는 막지 못할 정도로 시민이 자라고 그들의 대표가 턱 앞에 바짝 다가갔다. 더 이상 정보를 숨기고 왜곡해 시민을 우롱할 수 없는 지경에 이를 것이 분명하다.

다섯째, 시민들이 나라안 살림살이를 소상히 알게 된다. 자신들이 납부한 세금이 어디에 어떻게 쓰이는지를 피부로 느끼게 될 것이며, 정책의 잘못이 얼마나 큰 화를 결과하는지를 알게 될 것이며, 자신과는 무관한 듯한 법의 통과가 어떤 강제력을 갖게 되는지를 실감할 것이다. 그만큼 시민쪽에서도 관에 가까이 접근하게 될 것이며, 이것은 때로 관의 고충과 부담을 나누어 짊어지는 긍정적인 효과를 낳을 여지조차 있다.

이상의 여러 변화는 사안따라 빨리 올 수도 있고 또는 더딜 수도 있다. 그러나 분명한 것은 변화가 반드시 올 수 밖에 없다는 엄연한 사실이다. 그럼에도 불구하고 한가지 유감스러운 것은 이러한 긍정적인 변화가 민주주의의 정착을 반드시 기약하는 것인가에 대해 선뜻 답할 수 없다는 사실이다.

4. 정치성숙도는 아직도 평균이하

지자체의 실시가 민주주의의 실천이며 민주정치를 기약하는 것임에는 의문의 여지가 없다. 그러나 이 실천과 기약이 민주주의를 거저 정착시켜주는 것은 아니다.

민주주의가 정착되기 위해서는 몇가지 조건이 있다. 첫째는, 경제적으로 어느 수준까지 부를 축적하여야 한다. 가난에 찌든 나라에서 민주정치가 구현되기는 쉽지 않을 것이다.

둘째는, 사회적으로 계급이 분명하여야 한다. 민주주의의 평등원리와는 일견 모순되는 조건인 듯 싶지만 민주주의가 가능하려면 사회의 부르조아지와 프롤레타리아가 나뉘어 있어야 한다. 이 대립을 좀 희석시켜 표현하면 사회의 직업별 분화가 순조롭고 분업이 확실하여 서로 넘보지 않고 간섭하지 않는다는 의미로 이해해도 좋을 듯하다. 셋째는, 문화적으로 동양의 完成文化보다는 서양의 道具文化가 민주주의를 실천하기에 알맞다. 앞의 사회구조와도 관련되는 것인데 도구 문화는 사회가 분화되어 집단들이 독자적으로 자율성을 갖는 것을

이론다. 반면에 완성문화는 사회집단의 의식이 하나의 실로 꿰인 듯 같은 색깔이어야 하고 그 중 하나로도 색깔을 달리하면 (비판쪽으로 돌아서면) 불안해하고 무리해서라도 다시 끌어들이려는 단원성을 띤다.

넷째는, 외세의 영향으로서 민주국가와 교류가 잦으면 민주주의가, 반면에 공산국가와 교류가 빈번하면 공산주의가 자라는 외생적 요인을 꼽을 수 있다. 남북한의 사정을 견주어 보면 쉽게 이해가 갈 것이다.

이상의 조건들을 미루어 민주국가들을 떠올려 보면 몇가지 공통점이 있는 것이 사실이다. 유태-기독교 문화권에다가 경제적으로 어느 정도 수준에 올라가 있으며 북대서양에 면해 있어 서로 교류가 빈번하고 인종, 언어, 종교가 다양한 다원사회를 이루고 있다는 점이다.

그러나 이상의 조건은 하나의 構造決定論으로서 민주주의가 될 수 있는 조건은 되지만 민주주의가 되는 것은 또 다른 차원의 문제라는 것이다. 다시 말해서 예컨대 경제적인 부가 어느 정도 축적되어도 권위적이고 독재적인 국가는 얼마든지 있다. 국민소득이 어느 정도 되면 민주주의가 된다는 식의 인과관계가 성립되는 것은 아니다. 따라서 구조결정론보다는 發生論의 입장에서 보는 것이 오히려 타당하다는 생각이 드는데, 그것은 민주화의 가능성은 구조적 조건의 제약속에서 서로 갈등하는 행위자들의 전략적 선택에 의해 결정된다는 것이다. 발생론적 이론중에도 엘리트간의 타협을 강조하는 위로부터의 민주화시각과 대중동원을 통한 아래로부터의 민중적 압력을 강조하는 시각이 있다. 1987년 4월 13일 호헌선언이후 6월 29일 까지의 기간동안 체제내의 급진강경파와 온건개혁파가 서로 밀고 당기는 줄다리기를 거듭하다가 결국 두 엘리트 집단끼리 타협을 이루면서 재야를 중심으로 한 민중세에 순응해 낳은 결과가 6.29선언이 되었다는 해석이 가능하다. 그러나 이러한 해석조차도 민주화의 전기를 마련하는 힘의 작용에 관한 설명에는 적합할지 모르지만 본질적으로 한 나라에 민주주의가 뿌리내리고 민주나무가 무성하게 자랄 수 있는가를 설명해 주지는 못한다. 민주성장론은 오히려 오랜 세월 속에 시행착오를 거듭하며 실천하는 동안 조건이 성숙해 민주분위기와 규범이 사회에 미만함으로써 가능할 것이다.

그런 상태가 정치적 성숙의 단계이다. 그러나 아직은 미숙하기 이룰때 없다. 최근 조사에서 보면 개인차원에서 '정치적 인식'은 상중하가 각각 19.9%, 62.9%, 17.2%, '정치적 선호'는 43.3%, 49.8%, 6.8%이고, 집단지향차원에서 '정치적 관용'은 상중하가 각각 14.2%, 54.5%, 31.3%, '정치적 참여'는 21.1%, 13.9%, 64.8%이다. 개인차원에서 정치적 인식이 그리고 집단 지향차

원에서 정치적 관용이 상대적으로 낮은 것을 보아 미숙의 정도를 어렵할 수 있을 것 같다.

5. 선거를 맞으며

그래도 이번 지자체 선거에서 여러 장애요인이 극복되어 새 정치질서가 창조되기를 바라는 것이 우리 모두의 마음이다. 우리의 지방의회가 당장 버클리 의회처럼 운영되지는 않더라도 경상북도 도의회같은 구태를 반복하지 않기 위하여 다가오는 선거에서 우리가 할 일이 크게 두가지 있다. 하나는 선거권자로서 누구를 뽑는가의 기준을 스스로 다지는 일이고, 다른 하나는 피선거권자로서 각자 자신들의 처신이다.

첫째, 누구를 뽑을 것인가도 매우 어려운 선택이다. 객관적으로 아무리 훌륭해도 주는 것 없이 미울 수 있기 때문이다. 감정적 제약을 극복해 보다 냉정해 지는 바탕위에,

- (1) 지역사정에 밝고 지역사회를 위해 봉사한 경력이 있는 사람이거나,
- (2) 사회봉사와 관련된 직업을 가지고 있거나,
- (3) 직업과 경륜에서 비롯된 자신의 편견과 고정관념에서 벗어날 수 있는 사람이거나, (성, 세대, 지역, 계급 등에 관한 편견 포함)
- (4) 무슨 일을 어떻게 하며 살아왔는지를 부끄럼없이 밝힐 수 있는 사람이거나,
- (5) 재산의 취득과정을 밝히고 재산을 공개할 수 있는 사람이거나,
- (6) 소외계층을 대변할 수 있는 경력의 소유자이거나,
- (7) 지방의회기능에 걸맞는 직능단체(소비자, 여성, 주택, 환경위생, 상하수도, 교육, 치안방법 등)를 대표할 수 있는 사람이거나,
- (8) 지방행정을 견제해 정치와의 균형을 이루는데 한 몫을 할 수 있어야 하므로 의회기능(조례, 예산……)을 수행할 수 있는 최소한의 지식을 소유한 사람이거나,
- (9) 정의를 실천하는 사람이거나,
- (10) 법을 알고 질서를 존중하며 실천하는 사람 등등

이 중에서 몇 개의 요건이 충족되든간에 뽑을 수 있으면 좋을 것 같다. 물론 이 조건들은 망라적이지 아니다. 더 마땅한 조건들을 찾아내야 할 것이다.

둘째, 끝으로 피선거권자는 되도록 많이들 입후보했으면 한다. 선거에서 낙

선되어도 좋으니 과정에서 선거법을 지키며 모범을 보여 선거풍토를 개선하는데 앞장서면서 다음을 기약할 수 있으면 한다. 세대교체는 이런 과정을 거쳐서 서서히 이루어지는 것이며, 敗者의 論理(heresthetics)가 勝者의 論理(rhetoric)만큼 존중되는 민주사회의 건설에 앞장설 수 있으면 좋겠다.