

지방자치 20년 기념토론회 -지방자치, 주민참여로 말하라!
지방자치 20년 주민참여 활성화를 위한 기획 토론회



일시 : 7월 4일(월) 오후 2시

장소 : 천안시청 중회의실

주최 : 충남시민사회단체연대회의, 대전시민사회단체연대회의, 충남발전연구원,
시민사회단체연대회의 지방자치위원회, 한국YMCA전국연맹, 경향신문

■ 목 차 ■

■ 지방자치 20년, 주민참여 활성화를 위한 기획토론회 프로그램

■ 토론회 발제문

- 발제 1 : 지방자치 20년, 주민참여 운동의 흐름과 전망----- 6P
- 하승수 변호사·투명사회를 위한 정보공개센터 소장
- 발제 2 : 주민참여 활성화를 위한 제도 개선 방향 ----- 22P
- 이호 풀뿌리자치연구소 이음 소장
- 발제 3 : 충남지역 주민참여운동 및 주민참여 제도 (주민소환제의 정착과제)---- 32P
- 성태규 충남발전 연구원 연구실장

■ 함께 읽는 시 : 담쟁이 ■

저것은 벽
어쩔 수 없는 벽이라고 우리가 느낄 때
그때 담쟁이는 말없이 그 벽을 오른다.
물 한방울 없고 씨앗 한 톨 살아남을 수 없는
저것은 절망의 벽이라고 말할 때
담쟁이는 서두르지 않고 앞으로 나아간다.
한 뿔이라도 꼭 여럿이 함께 손을 잡고 올라간다.
푸르게 절망을 다 덮을 때까지
바로 그 절망을 잡고 놓지 않는다.
저것은 넘을 수 없는 벽이라고 고개를
떨구고 있을때
담쟁이일 하나는 담쟁이일 수천개를 이글고
결국 그 벽을 넘는다.



■ 지방자치 20년, 주민참여 활성화를 위한 기획 토론회 ■

1. 일시 : 7월 4일(월) 오후 2시
2. 장소 : 천안시청 중회의실
3. 주최 : 충남시민사회단체연대회의, 대전시민사회단체연대회의, 충남발전연구원, 시민사회단체연대회의 지방자치위원회, 한국YMCA전국연맹, 경향신문
4. 내용
 - 사회 : 류홍번 (안산YMCA사무총장·시민사회단체연대회의 지방자치위원회 공동위원장)
 - 인사말 : 박진도 충남발전연구원장
: 이상선 충남시민연대 상임대표
 - 발제 :
 - 발제 1 : 지방자치 20년, 주민참여 운동의 흐름과 전망
- 하승수 변호사·투명사회를 위한 정보공개센터 소장
 - 발제 2 : 주민참여 활성화를 위한 제도 개선 방향
- 이호 풀뿌리자치연구소 이음 소장
 - 발제 3 : 충남지역 주민참여운동 및 주민참여 제도 (주민소환제의 정착과제)
- 성태규 충남발전 연구원 연구실장
 - 토론
 - 이재현(충남발전연구원 연구원)
 - 유종준(당진환경운동연합 사무국장)
 - 금홍섭(대전참여자치시민연대 사무처장)
 - 김경희(여성단체연합 공동대표)
 - 진경아(천안 복지세상 사무국장)

발제문



■ 발제 1 ■

지방자치 20년, 주민참여운동의 흐름과 전망¹⁾

하승수 (변호사/투명사회를 위한 정보공개센터 소장)

1. 글을 시작하며

지방자치의 핵심은 주민참여라고 할 수 있다. 한국에서도 1991년 지방자치 부활 이후에 주민참여의 흐름은 끊이지 않고 이어져 왔다.

1991년 시작된 부천시 담배자판기 설치금지 조례 제정운동에서부터 출발해서 2011년에 여러 지역에서 벌어지고 있는 조례운동에 이르기까지, 그리고 마을만들기와 같은 일상의 활동에서부터 예산과 같은 정책수단에 직접 개입하는 운동까지 다양한 주민참여운동이 벌어져 왔다.

이 모든 과정을 모두 정리하기는 어렵지만, 흐름을 파악하는 것은 필요하다. 그런 흐름 속에서 앞으로의 주민참여 운동이 어떻게 전개되어야 할 지에 대해서도 모색을 해 볼 수 있기 때문이다.

그리고 지방자치 부활 이후에 주민참여운동은 참여를 보장하는 제도의 발전과 연관되어 왔다. 운동에 의해 새로운 주민참여제도가 만들어지기도 하고, 새로 만들어진 제도에 의해 주민참여가 활성화되기도 하는 과정을 밟아 왔다. 따라서 이 글에서는 주민 참여제도와 운동의 연관관계에 대해서도 살펴보고자 한다.

마지막으로 앞으로 주민참여가 더욱 활성화되기 위해서 제도는 어떻게 보완되어야 하는지, 주민참여운동이 나아가야 할 방향은 무엇인지에 대해서도 살펴보고자 한다.

1) 이 글의 내용 중 일부는 좀저인 『지역, 지방자치 그리고 민주주의(후마니타스, 2007)』, 『지방자치법(공저, 대영문화사, 2007)』, 『한국 직접·참여민주주의의 현재(공저, 민주화운동기념사업회, 2009)』, “지방자치 20년 - 지방분권과 시민참여의 측면에서(『계간 광장』 6호)”의 내용에서 일부를 발췌·인용하였음을 밝혀 둡니다.

2. 주민참여운동의 다양한 양상

주민들이 지역사회에서 바람직한 변화를 만들기 위해 참여하는 것을 주민참여운동이라고 본다면, 주민참여운동은 매우 다양한 주제와 방식으로 전개되어 왔다.

협동조합, 시민교육 등 정책결정과정과는 직접 관련되지 않은 활동에서부터 의정감시, 정책모니터링, 정책참여 운동 등 정책결정과정에 개입하고 참여하는 활동도 있다.

이처럼 다양한 주민참여운동을 아래와 같이 분류해 볼 수 있다.

<참여의 동기나 수위에 따른 분류>

① 자기 삶의 문제를 협동적으로(다른 사람들과 함께) 해결하기 위한 일상적 활동(생협, 의료생협, 품앗이 등).

② 삶의 문제를 자각하고 참여의 필요성을 느끼게 되는 활동(각종 여성, 복지, 환경 등과 관련된 시민 교육 활동, 마을 만들기, 자원봉사, 녹색 가게, 공부방 운영 등 다양한 이름과 내용을 가진 활동들).

③ 지역사회의 정책결정과정에 관심을 가지고 감시하고 모니터링하는 활동
· 일상적·지속적 감시/모니터링(의정 감시, 복지여성 정책에 대한 모니터링 등).

④ 대안을 제안하고 그 실현을 위해 노력하는 활동(조례제개정운동, 예산참여운동, 정책 제안 등).

위와 같은 활동들이 실제로는 동시에 일어나는 경우도 있다. 예를 들면 지역 빈곤층 아이들의 인권을 실현하고자 할 때에도, ① 실제로 빈곤층 아동을 보호할 수 있는 시설이나 활동을 민간 차원에서 만들고 자원봉사자를 모집하여 활동하는 것(일상적 실천) ② 지방자치단체의 조례나 예산을 바꾸어서 빈곤층 아이들의 인권과 복지에 투입되는 공적인 노력과 예산을 높이는 것(정책에 개입하는 활동) 등이 동시에 진행될 필요가 있다.

그러나 이 글에서는 이처럼 다양한 운동 중에서 위 ③, ④의 활동을 중심으로 살펴보고자 한다. 협동운동이나 일상적 실천이 중요하지 않기 때문이 아니라, 지방자치 20년을 맞아 직접 지역의 정책결정과정에 참여하려고 하는 활동을 정리해 보려고 하기 때문이다.

3. 주민참여운동의 전개과정

1991년 지방자치 부활과 함께 정책결정과정에 참여하는 운동은 본격적으로 시작되었다. 이 운동은 감시와 제안이라는 두 가지 축으로 진행되어 왔다.

1> 권력감시 활동의 활성화

지방의회 부활과 함께 정책결정과정을 감시하는 활동은 여러 지역에서 활발하게 진행되기 시작했다. 많은 지역에서 지방의회의 의정활동을 모니터링하는 의정감시모임이 구성되었다. 경실련, YMCA같이 전국적인 조직을 가지고 있는 단체들의 경우에는 지역별로 의정감시모임을 구성하고 활동에 들어갔다. 여성단체들도 의정감시활동에 본격적으로 뛰어들었다.

의정감시활동은 의회에 직접 들어가서 방청을 하고, 회의록 등을 분석하는 방식으로 진행되었다. 방청을 할 때에는 출석자, 각각자, 발언요지, 타 의원 발언시 경청태도 등의 체크리스트를 작성하고 방청인단을 조직하여 모니터링을 하는 방식으로 많이 진행되었다.

의정감시활동은 자연스럽게 행정감시, 예산감시 활동으로 이어진다. 그리고 이러한 감시활동은 정보공개제도의 시행과 함께 더욱 활성화된다. 이전까지는 조례에 의해 시행되던 정보공개제도는 1998년부터 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」이 제정되면서 전국적으로 시행되기 시작했다.

그리고 정보공개제도의 시행과 함께 업무추진비 감시운동, 예산감시운동이 본격화된다. 감시활동을 하는 시민단체들간에 전국적인 네트워크도 만들어진다.

1999년과 2000년에는 지역의 시민단체들을 포함하는 ‘예산감시네트워크’, ‘판공비 공개운동 네트워크’ 등이 결성되어 정보교류를 하면서 지역별 활동들이 벌어진다. 2004년에는 관변단체에 대한 특혜성 지원에 대해 문제제기를 하는 ‘사회단체보조금 개선 전국 네트워크’도 의 활동도 벌어졌다.

제도개선에 의해 감시활동의 수단이 새롭게 도입이 되면, 그러한 제도들을 활용하여 감시활동이 벌어지기도 했다. 2000년 3월 지방자치법의 개정에 의해 주민감사청구제도가 도입되자 예산낭비 사례 등에 대해 주민감사청구가 많이 제기되기 시작했다. 그리고 2000년 10월 경기도 하남시에서는 환경박람회라는 행사를 통해 186억원의 예산을 낭비한 사건에 납세자소송이 시범적으로 제기되기도 했다. 당시에 제기된 소송은 각하되었지만, 이는 주민소송제도가 도입되는 데 논의의 물꼬를 트는 역할을 했다.

2006년부터 주민소송제도가 도입되자, 이 제도를 활용한 활동도 벌어진다. 대표적인 것이 지방의원들의 부당한 의정비 인상에 대해 주민들이 예산환수를 요구하는 주민소송을 제기한 사건이다.

한편 이런 감시활동이 가지는 한계도 있었다. 특히 예산낭비를 사후에 감시하는 방식으로는 예산을 개선하기가 어렵다는 인식을 하게 되면서 사전(事前)적인 정책참여의 필요성에 대한 인식이 높아지게 된다.

2> 정책제안활동

지방자치 초기에도 감시를 넘어서서 대안을 제안하고 이를 실현하기 위해 노력하는 방식의 주민참여운동은 시작되었다. 1991년부터 경기도 부천시에서 벌어진 ‘담배자판기 설치금지 조례제정운동’ 등 선구적인 시도들도 이때 나타나기 시작한다. 시민단체들도 환경, 복지 등 생활에 밀접한 영역에 대한 정책제안운동의 필요성을 자각하고 있었다.

그러나 당시에는 정책제안을 하는 활동이 제도적으로 보장되지는 못했다. 조례안도 청원할 수밖에 없었다. 주민발의같은 제도가 도입되지 않았기 때문이다.

이런 양상은 2000년 3월부터 주민발의(조례 제·개정 청구)제도가 도입되면서 변화되기 시작한다. 주민발의에 의해 조례안을 지방의회에 안건으로 상정하는 것이 가능해지면서, 이 제도를 활용하여 정책대안을 제안하고 관철시키려는 노력들이 벌어지기 시작하는 것이다. 그래서 2001년 경기도 광명시에서 주택가와 숙박·위락시설과의 이격거리를 늘리기

위한 도시계획조례 개정안이 주민발의된 것을 시작으로, 보육조례 등에 대한 주민발의가 이어지기 시작했다.

그러다가 학교급식 조례 제정운동을 계기로 주민발의는 폭발적으로 증가하기 시작한다.

<표 1> 주민발의 내용 집계

내용	건수(비율)
학교급식 관련 조례	98(62.0)
주거 및 상수도 시설 등	12(7.6)
시민참여 관련, 시민감사관제, 주민소환제 등	9(5.7)
도시계획 관련 조례	17(10.8)
영유아보육 관련 조례	11(7.0)
의정비 관련	2(1.3)
기타	9(5.7)
계	158(100.0)

* 박현희, (2008), “한국의 직접 민주주의 제도 도입과 운영1황”, 부르노 카우프만 외, 『직접 민주주의로의 초대』, 리북, 322쪽 자료에 최근 통계 추가하여 재구성

학교급식조례 주민발의의 운동은 전라남도에서 시작된 운동이 <학교급식 네트워크>라는 전국적인 시민사회 네트워크 조직을 통해 확산된 사례이다. 학교급식 조례는 2003년 40건, 2004년 19건, 2005년 31건이 청구되었는데, 이는 같은 시기 주민발의 건수의 각각 81.6%, 65.5%, 75.6%를 차지할 정도였다. 당시에 주민발의된 ‘학교급식 조례’의 주요내용은 국내 농산물 또는 친환경농산물을 학교급식에 공급하도록 하고, 이에 들어가는 재원을 지방자치단체가 지원하게 하는 것이었다. 이러한 학교급식조례제정운동을 통해 실제로 많은 지방자치단체에서 ‘학교급식 조례’가 제정되었다. 또한 이 운동은 조례제정을 거쳐서 국가적인 법률개정도 이끌어냈다²⁾.

주민발의가 국가적인 제도도입의 촉매 역할을 하는 사례도 생겨났다. 2003년 6월 광주광역시에서 활동하는 시민사회단체들이 중심이 되어 ‘광주광역시 공적자소환조례’를 주

2) 2007년 1월 20일 「학교급식법」의 개정으로 이어졌다. 이 법 개정을 통해 학교급식에 사용하는 식재료의 품질을 개선하고 학교급식 운영방식을 원칙적으로 ‘직영’으로 하는 변화가 이루어졌다.

민발의를 통해 제정하려는 운동을 전개하였다. 이 조례는 2004년 광주광역시 의회를 통과했지만, 지방자치단체로부터 무효확인소송이 제기되었고, 결국 대법원으로부터 무효판결을 받았다. 상위 법률에는 주민소환제 도입에 관한 근거가 없다는 이유였다. 그러나 이 사건은 오히려 국가적인 주민소환제도의 필요성을 환기하는 계기가 되었고, 시민단체들의 주민소환제 도입운동을 거쳐 2006년 5월 「주민소환에 관한 법률」이 국회에서 통과하게 만들었다.

한편 예산낭비를 사후적으로 감시하던 활동도 예산의 변화를 제안하고 사전적으로 참여하려는 운동으로 발전하기 시작한다. 이런 활동은 주민참여예산제가 도입된 지역 뿐만 아니라 도입되지 않은 지역에서도 확산되기 시작한다. 대표적으로 충남 천안지역의 경우에는 복지예산을 중심으로 예산을 분석하고 제안하는 활동이 계속 진행되어 오고 있다. 2005년부터 지역의 복지관련 단체들이 <참여예산복지 네트워크>를 결성하여, 예산편성 단계에서 자신들이 만든 대안적인 사회복지 예산을 행정 담당 부서에 제출하는 활동을 전개하고 있는 것이다.

4. 주민참여제도의 발전과 주민참여운동

주민참여의 활성화를 위해서는 주민들이 단지 부탁하고 청원하는 주체가 아니라 자신의 권리를 행사하는 주체로서 참여를 할 수 있게 해야 한다. 이를 위해서는 주민참여를 제도적이고 공식적으로 보장하는 것이 필요하다. 그러나 상황은 그렇지 못했다.

지방자치는 부활했지만, 주민들의 직접 참여를 보장하는 제도는 전혀 도입되지 않았던 것이다. 한국의 지방자치법은 일본 지방자치법의 영향을 많이 받았지만, 유독 일본 지방자치법에 존재하는 주민참여제도만은 예외였다. 일본 지방자치법에 존재하는 주민소환, 주민감사청구, 주민소송 등의 제도는 1991년 당시에 한국 지방자치법에서는 전혀 도입되지 않았다.

이런 상황에서도 시민들이 국가나 지방자치단체의 의사결정에 참여하고 영향력을 미치는 시도들은 계속 되었다. 때로는 미디어를 활용하고, 서명운동, 정부나 의원들에 대한 압력행사 등의 수단들이 동원되었다. 제도가 도입되지 않은 상황에서 주민들 스스로 '자치적인 주민투표'를 시도하기도 한다(경기도 고양시, 전라북도 부안군 등지에서). 이런

시도들은 제도적으로 보장되지 않은 참여를 통해 정책결정과정에 영향을 미치려는 시도들이었다.

그런데 1990년대 후반부터 제도의 변화가 일어나기 시작한다. 1998년부터 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」이 시행된다. 이는 시민들이 정보를 얻을 수 있는 수단이 제도적으로 보장되었음을 의미했다. 정보없이는 참여가 있을 수 없기에, 정보공개제도의 도입은 시민들의 참여를 확대하는 중요한 기반이 되었다.

한편 지방자치법의 개정에 의해 주민들의 직접참여를 보장하는 제도들이 점차 도입되기 시작한다. 2000년 3월부터 지방자치법에 주민감사청구제도와 주민발의제도(조례의 제정 및 개·폐청구제도)가 도입되었다. 그리고 2003년 12월 지방분권특별법이 제정되면서 제14조 제1항에서 “국가 및 지방자치단체는 주민참여를 활성화하기 위하여 주민투표제도·주민소환제도·주민소송제도의 도입방안을 강구하는 등 주민 직접참여제도를 강화해야 한다”라는 조항을 두었다. 그에 따라 주민투표제도가 2004년 7월부터, 주민소송제도가 2006년 1월부터, 주민소환제도가 2007년 5월부터 도입·시행되었다.

그리고 위와 같은 국가 차원의 제도가 아니라 지방자치단체의 조례를 통해 주민참여제도가 도입되기도 한다. 대표적인 것이 주민참여예산제도이다. 주민참여예산제도는 지방자치단체의 조례에 기반하여 출발한 것이지만, 전국적으로 확산되었고 2011년 9월 9일부터는 지방재정법의 개정에 의해 전국의 모든 지방자치단체에서 의무적으로 시행될 예정으로 있다³⁾.

3) 2011년 9월 9일부터 시행예정인 지방재정법 제39조 제1항에서는 “지방자치단체의 장은 대통령령이 정하는 바에 따라 지방예산편성과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 시행하여야 한다”라고 하여 주민참여예산제의 시행을 의무사항으로 하였다. 그리고 같은 조 제2항에서는 “지방자치단체의 장은 제1항에 따라 예산편성과정에 참여한 주민의 의견을 수렴하여 그 의견서를 지방의회에 제출하는 예산안에 첨부할 수 있다”라고 규정하고 있다.

<표 2> 한국의 주민참여제도 도입 현황

주민참여제도	시행일	법적 근거
주민감사청구	2000. 3.	지방자치법 제16조
주민발의	2000. 3.	지방자치법 제15조
주민투표	2004. 7.	주민투표법
주민소송	2006. 1.	지방자치법 제17조
주민소환	2007. 7.	주민소환에 관한 법률
주민참여예산	2004. 3.	조례에서 도입되기 시작 => 지방재정법 제39조에 근거마련

이 제도들 각각의 개념에 대해 간략하게 설명하면 아래와 같다.

우선 ‘주민감사청구’란 주민들의 집단적 서명에 의해 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해한다고 인정되는 사안에 대해 감사를 청구할 수 있는 제도이다. 주민감사청구는 해당 지방자치단체의 19세 이상 주민 중 시·도는 500명, 인구 50만 이상의 대도시는 300명, 그밖의 시·군 및 자치구는 200명을 넘지 않는 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 주민 수 이상의 서명을 받아 청구해야 한다. 주민감사청구는 시·도에서는 주무부장관, 시·군 및 자치구에서는 시·도지사에게 해야 하고, 감사도 그 기관에서 실시하게 된다.

‘주민발의’란 지방자치단체의 조례 입법과정에 시민들이 참여할 수 있도록 하는 제도이다. 즉, 시민들이 일정한 수 이상의 서명⁴⁾을 갖춰 청구를 하면 해당 지방자치단체의 조례를 제정하거나 개정 또는 폐지하는 안건을 지방의회에 제출할 수 있게 한 것이다.

‘주민투표’란 지방자치단체의 중요한 정책결정사항을 주민들의 투표에 부쳐 결정하도록 하는 제도이다. ‘주민투표’를 청구할 수 있는 주체는 주민이어야 하는 것이 원칙이나, 한국의 경우에는 지방자치단체장이나 지방의회, 심지어 중앙행정기관이 주민투표의 발의과정을 주도할 수 있도록 되어 있다. 주민들이 주민투표를 청구하려면, 19세 이상의 주민투표 청구권자 총수의 20분의 1 이상 5분의 1 이하 범위 안에서 지방자치단체의 조례로 정하는 수 이상의 서명을 받아야 한다.

4) 시·도와 인구 50만 이상 대도시에서는 19세 이상 주민 총수의 100분의 1 이상 70분의 1 이하, 시·군 및 자치구에서는 19세 이상 주민 총수의 50분의 1 이상 20분의 1 이하의 범위에서 지방자치단체의 조례로 정하도록 하고 있다.

‘주민소송’이란 지방자치단체의 위법한 재무회계행위에 대해 주민이 소송을 제기하여 그러한 행위를 예방 또는 시정할 수 있도록 한 제도이다. 우리나라의 경우에 주민소송을 제기하려면 먼저 주민감사청구 절차를 거쳐야 한다.

‘주민소환’이란 일정 수 이상 주민의 집단서명⁵⁾으로 선출직 지방공직자의 해임 여부를 묻는 주민투표의 실시를 청구할 수 있고, 실시된 투표에서 투표자 과반수 이상이 찬성할 경우에는 선출직 공직자를 임기 중에 해임시킬 수 있는 제도이다.

‘주민참여예산’이란 지방자치단체의 예산편성과정에 주민들이 참여하여 의견을 제시할 수 있도록 보장하는 제도를 말한다.

위의 제도들 중에서 ‘주민발의’는 의제설정권을 시민들에게 부여한 것이라는 의미를 갖는다. 그리고 ‘주민투표’도 주민들에 의해 발의가 될 경우에는 주민들의 주도성이 보장될 수 있다는 의미가 있다.

한편 ‘주민소환’은 선출직 공직자의 해임이라는 강력한 효과를 통해 권력을 통제할 수 있는 제도로서 중요한 의미를 가진다. 한편 주민감사청구, 주민소송은 지방행정을 감시하고 견제하는 의미가 강한 제도라고 할 수 있다.

‘주민참여예산’의 경우에는 지방자치단체의 예산편성이 확정되기 이전의 사전(事前)과정에 주민들의 참여를 보장하려는 것이므로 상당히 적극적인 의미를 가진 참여제도라고 할 수 있다.

이러한 주민참여제도의 도입과 확산은 주민참여의 활성화에 영향을 미쳤다. 새로운 주민참여제도가 도입되면 그 제도를 활용한 새로운 주민참여운동이 벌어지기도 했다. 주민소송 제도가 도입되자 지방자치단체의 예산낭비를 시정하기 위한 방법으로 주민소송이 제기되기 시작했다. 주민소환제도가 도입되자 지방자치단체장의 권한남용과 독선을 견제하기 위한 수단으로 주민소환운동이 벌어지는 사례들이 생겨나고 있다.

주민참여예산제도가 도입되면서 예산에 대한 주민들의 관심도 높아지고 예산과정을 투명하고 민주적으로 변화하고 있다. 그리고 예산편성과정에 참여하려는 시민단체들이나 주민들의 움직임도 활발해지고 있다.

5) 시·도지사에게 주민소환투표를 청구하기 위해서는 해당 지역 주민소환청구투표 청구권자 총수의 10% 이상 서명을 받아야 한다. 기초자치단체장(시장, 군수, 자치구청장)에 대한 주민소환청구를 위해서는 주민소환청구투표 청구권자 총수의 15% 이상 서명을 받아야 한다. 또한 지방의원들에 대한 주민소환을 위해서는 주민소환청구투표 청구권자 총수의 20% 이상 서명을 받아야 한다.

이처럼 제도의 변화와 주민참여운동의 활성화는 직접적인 연관관계가 있다. 물론 제도가 도입되었으나 제도의 실효성이 약한 경우에는 주민참여의 활성화에 그다지 영향을 미치지 못하는 경우도 있다. 대표적인 예가 주민투표제도이다. 2004년 7월 주민투표법이 시행된 이후에 주민들의 청구에 의해 실시된 주민투표는 아직까지 한 건도 없었다. 중앙정부의 요청에 의해 실시된 주민투표(청주·청원 통합, 제주도 행정구조개편)들 뿐이다. 이번엔 서울 시에서 무상급식에 관한 주민투표가 실시된다면, 이것이 유일한 사례가 될 전망이다, 이 주민투표 역시 사실상 지방자치단체장이 주도한 것이라는 점을 감안한다면 순수한 주민청구에 의한 주민투표는 전무한 셈이다. 이처럼 주민들의 주민투표청구가 이루어지지 않는 이유로는 ① 국가사업에 관한 주민투표의 경우에는 주민들이 주민투표의 실시를 청구할 수 없다는 점, ② 지방자치단체의 의사결정사항에 대한 주민투표의 경우에도 주민투표의 대상을 지나치게 제한하고 있다는 점, ③ 주민들이 주민투표를 청구하기 위해 받아야 하는 서명숫자가 지나치게 많다는 점 등을 꼽을 수 있다.

5. 현 단계의 과제(제도와 운동의 양 측면에서)

최근에는 주민참여제도도 더욱 확산되는 추세에 있고, 주민참여에 대한 행정과 주민들의 관심도 높아지고 있다. 이런 시기에 주민참여를 더욱 활성화시켜 주민들이 명실상부하게 지방자치의 주인이 되는 길을 모색할 필요가 있다. 이를 위해서는 제도와 운동 양 측면에서 풀어야 할 과제가 있다.

가. 제도적인 과제

1> 제도적인 측면의 문제점

제도적인 측면에서는 실제로 시민들의 참여를 보장하지 못하는 ‘형식적 참여제도’, 지나치게 까다로운 요건과 절차가 문제로 되고 있다.

첫째, 앞서도 언급한 것처럼 주민투표제도(referendum)는 주민들의 접근성이 매우 떨어지는 제도로 설계되어 있다. 이처럼 주민투표제도가 사문화되면서 정책결정을 둘러싼 갈등이 발생할 경우에 해결의 실마리를 찾지 못하고 악화되는 현상들이 나타나고 있다. 정책

결정을 둘러싼 찬·반의견이 대립할 경우에 합리적 토의를 거쳐 주민투표를 실시하는 것이 필요할 수 있는데, 현재의 주민투표제도로는 그런 것이 불가능하기 때문이다. 그러다보니 정책결정을 둘러싼 갈등으로 인해 주민소환운동이 벌어지는 사례들이 생겨나고 있다. 예를 들면 해군기지 문제로 도지사에 대한 주민소환운동이 벌어진 제주특별자치도의 경우에는, 중앙정부가 국가안보와 관련된 사업이라는 이유로 주민투표의 실시를 거부하면서 갈등이 점차 첨예화된 사례이다. 만약 주민투표가 실시되었다면 주민소환에 이르는 않을 수도 있었다.⁶⁾

둘째, 주민소송제도의 경우에는 제도 도입이후에 나름대로 활용건수가 늘어나고 있지만, 문제점들도 존재한다. 이러한 문제점이 개선되지 못하면 주민소송제도의 활용에는 어려움이 따를 수밖에 없다. 절차적으로 보면 200-500명의 집단서명을 받아야만 할 수 있는 주민감사청구를 먼저 거치도록 한 부분이 문제이다. 주민감사청구를 위해 집단서명을 받는 과정에서 주민들을 대상으로 회유나 압력이 행사될 수 있고, 내부고발자나 소수의 의로운 사람만이 문제제기를 하고 있는 문제의 경우에는 집단적인 서명을 받는 것 자체가 어려울 수 있기 때문이다. 따라서 주민감사청구를 거치지 않고 주민소송을 제기할 수 있게 하든지, 아니면 1명의 주민이라도 주민감사청구를 할 수 있도록 제도를 개선할 필요가 있다. 그 외에도 현재의 주민소송제도는 소송구조가 너무 복잡하고 소송을 제기할 수 있는 기한(당해 사무처리가 있었던 날 또는 종료된 날부터 2년)이 너무 짧은 문제점을 안고 있다. 이런 문제점들에 대해서도 개선해 나가는 것이 필요하다. 그래야만 공익소송제도의인 주민소송제도가 활성화될 수 있을 것이다.

셋째, 주민소환 제도의 경우에도 운영과정에서 여러 문제점들이 나타나고 있다. 특히 주민소환투표를 청구하기 위한 서명을 할 수 있는 자격을 ‘전년도 12월 31일’ 기준으로 해당 지방자치단체에 주소를 둔 사람으로 제한하고 있는 것이 문제이다. 이사를 자주하는 도시지역의 경우에서 서명을 받는 경우에는 이 조항 때문에 상당수 서명이 무효가 될 수 있기 때문이다. 따라서 서명시점에 주소를 둔 사람이면 서명을 할 수 있는 자격을 부여하는 것이 바람직하다. 또한 투표율이 3분의1에 미달하는 경우에는 개표를 하지 않도록 하고 있는데, 보궐선거 투표율이 20% 수준에 머무르는 상황에서 주민소환투표의 투표율이 3분의1을 넘어야 한다는 것은 무리가 있다. 소환대상자들이 투표불참운동을 하는 것에 대해 아무런 규제가 없는 것도 문제이다. 선거에 의해 선출된 공직자들이 주민소환투표에서

6) 국책사업의 경우에는 주민들에게 주민투표 발의권이 없기 때문에 해군기지에 반대하는 측에서는 그나마 주민들에게 청구권이 있는 주민소환을 선택할 수밖에 없었다.

는 투표율을 낮추기 위한 투표불참운동을 한다는 것은 아이러니다. 이런 문제에 대해서도 대책을 세울 필요가 있다.

넷째, 주민발의의 경우에는 비교적 높은 활용도에도 불구하고 근본적인 한계를 노출하고 있다. 발의된 조례안에 대해 지방의회가 성실히 심사하지 않는 경우에, 또는 부당한 이유를 들어 조례안을 부결시키는 경우에 주민들이 할 수 있는 것이 전혀 없기 때문이다. 많은 숫자의 주민서명을 받아 발의된 조례안이 이렇게 가볍게 취급될 수 있다는 것은 문제가 있다. 따라서 주민발의의 경우에도 근본적인 개선방안을 모색할 필요가 있다.

다섯째, 주민참여예산제의 경우에는 조례를 통해 구체화된 제도이기는 하나, 많은 지방자치단체에서 형식적으로 운영되고 있는 상황이다. 점차 실효성있는 주민참여예산제를 실시해보려는 지방자치단체들이 늘어나고 있으나, 아직까지는 이런 지방자치단체들은 소수인 실정이다.

2> 제도개선 방향

지금보다 주민참여가 활성화되려면, 국가의 법률로 도입된 주민참여제도의 실효성을 강화할 필요가 있다.

첫째, 주민투표제도의 경우에는 국가정책에 대해서도 주민들에게 투표청구권을 인정할 필요가 있다. 어차피 국가정책에 대해서는 구속력이 없는 ‘자문적 주민투표’ 이므로 국가정책이라고 하더라도 주민투표를 하지 못할 이유가 없다. 그리고 주민투표를 청구하기 위해 받아야 하는 서명숫자도 광역지방자치단체는 3%, 기초지방자치단체는 5% 수준의 서명을 요구하는 것으로 하되, 5만명 정도를 상한선으로 하는 것이 바람직하다. 주민투표의 대상에 대해 지나치게 제한하고 있는 것도 개선되어야 한다. 투표율을 높이기 위해서는 공직선거와 주민투표를 동시에 실시할 수 있도록 할 필요도 있다.⁷⁾

둘째, 주민발의제도의 경우에는 단순한 안전제출에 그치는 것이 아니라 실질적으로 주민이 주도권을 가지는 발의제도가 되어야 한다. 따라서 주민발의에 의해 안전으로 상정된 조례안에 대해 일정 기간 내에 심의가 종료되지 않거나 지방의회가 부결시킨 경우에는 주민

7) 주민투표법은 공직선거일 60일전부터 선거일까지는 주민투표를 위한 서명요청활동, 주민투표발의, 투표를 할 수 없도록 정하고 있다. 그러나 주민투표는 정책의 찬반을 묻는 투표이기 때문에 굳이 선거시기에 서명요청활동, 발의, 투표를 하지 못하도록 할 필요는 없다. 오히려 투표율을 높이고 경비를 절감하기 위해서는 선거와 동시에 주민투표를 실시하는 것이 더 바람직할 수 있다. 미국의 예만 보더라도 선거와 동시에 주민투표를 실시하고 있다.

들이 조례안에 대한 찬반을 묻는 주민투표를 요구할 수 있도록 할 필요가 있다.

셋째, 주민소환 제도의 경우에는 일각에서는 주민소환제도의 남용가능성을 계속 우려하지만, 현재의 주민소환제도가 주민들이 활용하기에는 너무 까다롭다는 비판도 존재한다. 따라서 주민소환제도의 경우에는 지금까지의 경험을 바탕으로 제도의 문제점에 대해 재평가를 해 볼 필요가 있다.

넷째, 주민소송제도의 개선이 필요하다. 우선 관련 제도인 주민감사청구제도를 개선해서, 일본처럼 1인의 주민이라도 감사청구를 할 수 있도록 해야 한다. 그리고 현재 지나치게 복잡하게 되어 있는 제도를 보다 간소화할 필요도 있다.⁸⁾

다섯째, 주민참여예산제의 경우에는 주민들의 참여를 보다 활성화할 수 있는 방향으로 각 지방자치단체의 조례가 바뀔 필요가 있다. 특히 주민들이 참여할 수 있는 구조(예를 들면 지역회의, 예산참여시민위원회 등)를 제대로 갖추지 않고 있거나, 모든 주민들에게 참여의 기회를 개방하지 않고 있는 조례들은 주민참여예산제의 취지에 맞지 않으므로 개선될 필요가 있다.

한편 시민들의 참여를 활성화하기 위해서는 지방자치차원에서 더 다양한 제도들을 시도할 필요가 있다. 그런 점에서 최근 확산되고 있는 ‘주민참여기본조례’ 에도 주목할 필요가 있다. 주민참여기본조례의 내용은 지방자치단체에 따라 차이가 있지만, 대체로 * 각종 위원회 위원의 공개모집과 회의자료 공개 * 주민들에게 정책토론청구권 인정 * 평가에 대한 참여 * 주민참여를 총괄하는 주민참여위원회의 설치 * 주민의견조사 등에 대해 규정하고 있다.

또한 시민배심제같은 시도도 이루어지고 있다. 경기도 수원시의 경우에는 ‘시민배심법

8) 특히 주민소송의 유형 중에서 ‘지방자치단체에 손해를 입힌 자를 상대로 주민이 손해배상청구나 부당이득반환청구를 할 수 있는 소송’의 경우에는 2단계 소송구조로 되어 있는 문제점이 있다. 즉 현행 지방자치법에 따르면, 주민은 지방자치단체에 손해를 입힌 자(지방자치단체장이나 공무원, 관련 이해관계자 등)를 피고로 하여 소송을 제기할 수 없고 지방자치단체를 피고로 하여 소송을 제기할 수 있다. 그리고 이 소송에서 주민이 승소하면 다시 지방자치단체가 자신에게 손해를 입힌 자를 상대로 손해배상금지불청구를 해야 하는 2중의 절차를 밟아야 한다. 이런 2중의 절차는 2002년도에 개정된 일본 지방자치법을 따른 것이나, 이런 복잡한 절차는 주민들의 제도활용에 부정적인 영향을 끼칠 뿐만 아니라, 지방자치단체의 행정부담도 증가시키는 결과를 초래할 것이다. 따라서 이 부분은 개선되어야 한다.

정 운영조례'를 만들고 올해부터 시범사업을 시작하고 있다. 이 조례는 “시민생활과 밀접한 시정 주요시책 결정 및 장기간 해결되지 않거나 반복적으로 제기되는 갈등 등을 공개적인 토론 및 심의를 통하여 공정하고 객관적인 해결방안을 마련” 하는 것으로 목적으로 하고 있다.

정보공개 확대도 필요하다. 청구하면 공개하는 소극적 정보공개제도와 함께, 인터넷 등을 통해 정보를 먼저 적극적으로 공개하는 정보공표제도를 강화·확대할 필요가 있다. 그리고 원데이터를 홈페이지 등을 통해 공개함으로써 정보를 민간과 공유하고 민간이 활용할 수 있도록 하는 '정부(Government) 2.0'도 서울교육청 등에서 시도하고 있는데, 이런 시도도 확산될 필요가 있다.

어떻게 보면 주민참여를 활성화시키는 제도는 상상력을 필요로 한다. 이런 상상력은 지역수준에서 구체화하고 시도해 보기가 좋다. 따라서 더 다양하고 더 창의적인 주민참여제도가 많이 만들어질 필요가 있다.

나. 주민참여운동의 과제

주민참여가 활성화되기 위해서는 주민참여제도의 도입이나 보완도 필요하지만, 주민참여를 활성화시킬 수 있는 운동이 무엇보다도 필요하다. 지금은 주민참여제도가 도입된다고 하더라도 참여할 주민들이 많지 않다는 우려가 존재하기 때문이다. 특히 도시지역 주민들은 여전히 지방자치에 대해 무관심한 경우가 많다.

따라서 주민참여운동에도 변화와 새로운 모색이 필요하다.

우선 전통적으로 해 오던 활동들도 다시 활성화시키고, 보다 창의적이고 발전된 방식을 찾아보는 것도 필요하다. 예를 들면 의정감시같은 활동들은 지방자치 초기부터 진행되어 온 것이지만, 여전히 유효한 활동이다. 한동안 의정감시 활동은 침체되는 듯 보이기도 했지만, 최근에는 다시 활성화되는 추세이다. 의정감시활동이 전혀 없던 지역에서 새롭게 시작되기도 한다. 감시의 초점도 출석/발언태도 등의 형식적인 부분보다는 내용적인 부분으로 옮겨가고 있다. 장애인 단체들이 장애인 관련 지방의원들의 발언내용을 분석하기도 한다.

정책에 대한 관심의 출발은 의정감시같은 활동에서 비롯될 수 있기 때문에, 보다 대중적이고 보다 업그레이드된 의정감시 활동이 필요하다. 특히 인터넷, SNS의 발달은 의정감시 활동을 시민들과 공유하기에 좋은 환경을 제공하고 있다. 또한 아직도 상임위원회 직접방청이 제한되거나 표결실명제가 도입되지 않은 지방의회들이 많다. 이런 기본부터 바로잡을 필요가 있다.

정보공개운동도 한 때 활발하다가 어느 정도 침체되는 과정을 겪었는데, 최근들어 다시 활발해지고 있다. 이것에는 인터넷, SNS의 발달도 일정한 영향을 미쳤다. 인터넷을 통해 정보공개청구를 쉽게 할 수 있는 환경(대표적으로 www.open.go.kr를 통해)이 마련되었고, 전자파일 형태로 정보를 공개받는 것이 가능해졌다. 행정에서도 인터넷 홈페이지를 통한 정보공표를 확대할 수 있고, 일부에서는 실제로 확대하려는 노력을 하고 있다. 전자파일 형태로 공개받는 자료는 블로그, 카페 등을 통해 다른 시민들과 쉽게 공유할 수 있다. 이런 환경의 변화를 활용하여 정보공개운동을 주민들의 참여 속에 활성화시켜보려는 시도들도 이루어지고 있다.

둘째, 예산이나 조례와 같은 주제들에 대해서도 보다 쉽게 접근할 수 있도록 할 필요가 있다. 예산감시·참여운동도 주민들의 관심사에서 출발할 필요가 있다. 한 지역에서 지방자치단체 예산 전반에 대해 이해하고 있는 소수의 외부인(활동가나 전문가)이 필요하기는 하다. 정보의 독점과 그로부터 발생하는 폐해를 막기 위해서이다. 그러나 다수의 지역 시민사회단체 활동가들이나 평범한 주민들이 복잡한 예산서를 읽고 이해하기를 기대하기는 어렵다. 그렇다면 주민들에게 예산을 읽어주는 역할을 하는 주체가 필요하다. 이 주체는 시민단체일수도 있고 선구적인 활동가나 주민일수도 있다. 어쨌든 주민들에게 예산을 보다 손쉽게 접할 수 있도록 교육하고 안내하는 역할이 필요하다. 그리고 교육관련 예산(기초지 방자치단체의 교육경비 등)과 관련해서는 학부모들의 참여, 복지 관련 예산은 복지 관련 단체나 기관에 종사하는 사람이나 당사자들의 참여, 여성 관련 예산은 여성들의 참여를 이끌어내는 식으로 주민들의 관심에 따라 참여를 유도해 내는 전략이 필요하다.

행정이나 의회에서 의지가 있다면 예산을 쉽게 읽어주고 주민들을 교육하고 안내하는 역할을 행정이나 의회에서 할 수도 있을 것이다. 이런 것이 바탕이 되어야만 주민참여예산도 실효성을 강화할 수 있다. 최근 인천 부평구 등지에서 주민들에게 적극적으로 다가가는 방식으로 예산교육을 실시한 것은 의미가 있다. 그러나 동별로 교육하는 방식도 필요하지

만, 관심사별로 주민들을 조직하고 교육하는 것도 필요하다. ‘알기 쉬운 예산서’ 를 만들 수 있도록 연구하고 검토하는 것도 궁극적으로는 행정에서 해야 할 몫이다.

조례에 대해서도 최근 다시 관심이 높아지고 있다. 조례도 전문가만의 영역이라고 볼 수는 없다. 지역사회의 문제를 해결하는 수단이 조례이기 때문이다. 조례는 기본적으로 영역/주제별로 입법되기 때문에 관심사별로 관심있는 주민들이 조례에 대해 제안할 수 있는 것이 가장 바람직하다. 물론 이런 과정을 조직하고 조정할 수 있는 주체가 필요하다. 일차적으로는 시민단체의 역할이 중요하겠지만, 행정에서도 의지가 있다면 지역주민들과 함께 민-관협력에 의해 조례를 정비하는 노력을 할 수 있을 것이다. 조례전반에서 투명성, 책임성, 주민참여의 정신을 담아낼 수 있도록 일제 정비를 하는 방안도 검토할 필요가 있다.

셋째, 조례나 예산은 결국 일정한 정책방향을 실현하기 위한 정책수단이다. 따라서 예산이나 조례의 수준으로 구체화가 되지 않더라도 다양한 정책아이디어들이 토론되고 제안되는 것이 필요하다. 또한 어떤 정책아이디어들은 예산이나 조례와 같은 정책수단에 의존하지 않고도 방침이나 매뉴얼 수준의 변화로도 실현할 수 있는 것들이 있다.

최근 지역에서도 정책제안운동, 창안운동이 활발해지는 추세를 볼 수 있는데, 이런 움직임들이 더욱 활발해질 필요가 있다. 이런 움직임도 시민단체가 일차적으로 조직할 수 있을 것이다. 지역에서 지역문제를 논의하기 위한 공론의 장을 마련하는 것도 필요하다. 과거에 만민공동회 같은 시도도 있었고, 포럼같은 형식도 많이 시도되고 있다. 지역실정에 맞게, 그리고 주민들의 상황에 맞게 다양한 공론의 장이 마련되고 그것을 통해 학습하고 정책아이디어들을 토론하는 것이 가능하다면 지금보다는 정책제안운동이 많이 활발해질 수 있을 것이다.

6. 결론에 대신하여

결국 주민참여의 주체는 주민들이 되어야 한다. 시민단체는 주민참여를 조직하고 조정하고 행정과의 연결고리를 만드는 역할을 할 수 있다. 행정과 의회는 정보를 주민들과 공유하고 다양한 주민참여제도를 도입하며 시민사회와 소통하면서 거버넌스를 실현할 수 있는 시스템을 구축하고 운영하는 역할을 할 수 있다. 가장 바람직한 것은 지역사회에서 민과 관이 협력하여 주민참여를 활성화하기 위한 종합적인 비전과 로드맵을 가지고 각자의 역할을 수행하며 활발하게 소통하는 것이다. 이런 모델들이 앞으로 여러 지역에서 시도되면서 좋은 모범사례들이 많이 나오고 공유되기를 기대한다.

■ 발제 2 ■

주민참여 활성화를 위한 제도개선 방향

이 호(풀뿌리자치연구소 이음 소장)

주민참여의 정당성과 필요 - 참여 민주주의의 의의

민주주의는 ‘주권재민’에 근거한 정치제도이다. 하지만, 대한민국의 주인인 국민들이 사용할 수 있는 권리는 주로 선거권과 피선거권에 국한되어 있다. 물론, 이를 보완하기 위한 주민참여제도들이 다양하게 도입되었지만, 그것이 실제로 국민, 또는 시민들이 우리 사회 권력의 주인임을 입증하기에는 제도적 내용이나 실제 활용 정도에서 대단히 미흡한 실정이다. 실제 우리 사회의 권력은 선거로 선출된 소수 엘리트들에게 집중되어 있을 뿐이다. 이는 우리 사회의 민주주의에 대한 심각한 위협이라 할 수 있다.

기실, 많은 정치사상가들에 의해 이러한 대의제 민주주의의 합리성이 주장되었는데, 그것은 현실적 필요성을 넘어서는 정당성을 제공하여 왔다. 그러한 정당성을 강조하는 논리 중 중요한 한 가지는 ‘탁월성의 논리(the principle of excellence)’⁹⁾라 한다. 즉, 대의제 민주주의의 가장 중요한 절차라 할 수 있는 선거제도는 ‘선출되는 사람이 선출하는 사람보다 사회적으로 더 뛰어나다’는 것을 전제로 할 때 그 정당성과 우수성이 입증된다는 것이다. 그러나 ‘선출된 사람’이 ‘선출하는 사람’보다 뛰어나다는 것을 입증할 방법은 별로 없다.

정치적 의사결정 과정에서 상대적으로 ‘뛰어난’ 결정을 하기 위해서 중요한 것은 해당 사안에 대한 정보를 어느 정도 가지고 있느냐의 문제와 깊은 연관이 있다. 상세한 정보가 부재한 상태에서 ‘뛰어난’ 판단력을 발휘하여 결정할 수 없기 때문이다. 그런 점에서 대의제 민주주의는 특정 쟁점에 대한 정보가 일반 시민들에게는 제한적으로밖에 제공되지 않는다는 문제를 갖고 있다. 보다 더 나아가서는, 제공된 정보라고 하는 것도 ‘선출된’ 사람들이 허용한 것에 한정될 뿐이다. 따라서 일반 시민들이 정보가 제한된 상태에서 보다

9) 하승우 (2006). 『풀뿌리 공론장에 대한 이론적 고찰 - 허버마스 공론장 개념의 비판적 재구성 및 확장 -』, 경희대학교 정치학과 박사논문, 38쪽

많은 정보를 향유하는 선출된 사람들보다 ‘뛰어난’ 결정을 할 수 없는 것은 어찌 보면 당연하다. 이는 역으로 정보가 모든 시민들에게 상세하게 전달될 수 있다면, 선출하는 역할에만 머물렀던 일반 시민들도 선출된 사람들만큼의 ‘뛰어난’ 판단력을 발휘할 수 있다는 것을 의미한다.

또 한 가지는 권한의 문제와 연관된다. 어떤 쟁점에 대해 관심 또는 이해관계를 가지고 있다 하더라도, 그 쟁점에 대해 결정권한을 가지지 못한 사람이 그 쟁점에 대해 자세한 정보를 취득하려는 의지를 실천하기는 쉽지 않다. 그리고 설령 그 쟁점에 대한 정보를 가지고 있다 하더라도, 스스로 의사결정의 권한을 가지지 못한다면 그것은 무기력할 뿐이다. 따라서 권한 없이 정보를 취득하기 위한 노력은 일반적으로 실현되기 어렵다.

이는 취리히 대학의 마티아스 벤츠 교수와 알르와 슈티처 교수의 연구를 통해서도 잘 드러난다. 이들은 참여의 기회가 크면 클수록 시민들이 정치적으로 보다 정확하고 보다 풍부한 정보를 갖게 된다는 것을 보여주었다. 그리고 직접 민주주의의 기록들을 보면 투표자들도 국회의원의 이상으로 유능하게 정치적 결정을 내릴 수 있다는 것이 입증된다. 시민들의 정치적 무능은 원인이 아니라 순수한 대의민주제에서 시민들이 실질적인 문제에 대한 정치적 결정을 하도록 허용되지 않았던 결과일 따름이다.¹⁰⁾

따라서 참여민주주의는 대의제 민주주의 하에서 소외되고 박탈된 권력의 주인인 시민들이 주인으로서의 위상을 다시 찾아나가는 과정이자, 민주주의의 발전을 가져오기 위한 과정이다. 그리고 이는 당연한 명분에 그치는 것이 아니라, 자신들의 삶의 질과 관련한 의사결정을 스스로 결정한다는 점에서 시민들의 삶의 질을 향상시키기 위한 필연적 과정이라 할 수 있다. 이러한 논의는 전세계적으로도 점점 더 설득력을 갖기 시작하고 있다. 최근의 ‘거버넌스(governance)’에 관한 논의가 활성화되어가는 것도 이와 유사한 맥락으로 이해할 수 있다. 시민들의 참여를 활성화하고 이에 권한을 부여하는 것이 사회의 지속가능한 발전을 위한 필수 요소임을 인정하기 시작한 것이다. 전세계적으로 1991년 이후 시민발의와 국민투표의 건수가 두 배로 늘어났다¹¹⁾는 것도 이를 잘 보여준다.

그런데, 여기서 참여와 권한을 함께 이야기하는 이유는 이 둘의 관계가 수레의 양쪽 바퀴와 같은 역할을 하기 때문이다. 이 둘 중 하나가 빠지면, 다른 한 쪽도 제 기능을 발휘할 수 없다는 것이다. 권한 없는 참여는 무능력에 불과하고 참여 없는 권한은 무책임에 불과할 뿐이다. 참여하지 않는 이들에게는 아무런 권한을 부여할 수 없으며, 참여하는 이들에게 권한이 부여되지 않으면 참여의 필요성을 설득할 수 없다.

10) 브르노 카우프만 외(2008), 『직접민주주의로의 초대』, 이정옥 역, 리북, 107:115-115 인용

11) 브르노 카우프만 외(2008), 앞의 책 12쪽 인용

주민참여 활성화를 위한 제안

지방자치체는 단체자치라는 의미와 주민자치라는 의미가 함께 녹아있다. 단체자치라 함은 지방자치단체가 중앙정부의 권한을 위임받아 스스로 지역사회를 통치하고 운영하는 것을 의미한다. 주민자치라 함은 마찬가지로, 주민들이 자신들이 살아가는 지역사회를 통치하고 운영하는 것을 의미한다. 즉, 지방자치제에서 주민자치의 의미가 사라진 우리의 모습은 실상 반쪽 지방자치제라 할 수 있다는 것이다. 다행히 최근 참여예산제의 확산 등을 통해 다양한 주민참여가 활성화되고 있다는 점은 고무적이다. 하지만, 그러한 흐름이 실질적인 내용을 갖고 있는가 하는 점에 대해서는 세밀히 평가해 볼 필요가 있다. 지난 지방선거 이후 주민자치의 의미가 크게 강조되는 흐름이 형성되기는 했지만, 많은 곳에서는 이를 매우 형식적인 것으로만 배치하고자 하는 의도들이 노골화 되고 있기 때문이다.

주민참여를 통한 결정권의 행사는 몇 가지 제도들을 통해 우리 사회에도 여러 종류가 도입되었다. 주민발의와 주민투표, 주민소송, 주민소환 등의 제도를 대표적으로 들 수 있다. 그러나 이 제도들의 실제 운영 과정은 실망스럽기 그지없다. 이러한 제도들이 주민참여와 그에 대한 권한 부여라는 차원에서 가장 문제가 되는 것은 정작 주민들이 이 제도를 활용하기에 그 요건이 까다롭게 규정되어 있기 때문이다. 그리고 주민발의의 경우에는 지방의회에 그 최종 결정권한을 위임함으로써 고의적인 계류 등을 통해 무력화시키는 일이 빈번하게 발생하고 있다. 주민투표의 경우에도, 법 도입 이후 주민들이 제기한 형태의 주민투표가 한 번도 이루어지지 않았다는 것을 통해 이미 사문화된 주민참여제도로 전락해 있는 상태이다. 이러한 문제점은 다른 제도들에서도 마찬가지로 나타나고 있어, 실질적인 주민참여제도로서의 의의가 상당 정도 훼손되어 있는 상태이다.

따라서 형식적 주민참여가 아니라 주민들이 실제로 참여를 통해 권한을 행사하기 위해서는 제도의 개선이 시급하다. 하지만, 위에서 언급한 제도들은 모두 법으로 규정된 것이기에 지방정치의 영역에 속하지 않는다. 따라서 이 글에서는 지역정치 차원에서 실현 가능한 주민참여 활성화 방안으로, 크게 세 가지 방향의 제도 및 정책을 제안하고자 한다. 첫 번째는 주민참여예산을 비롯한 시민참여 관련 제도들을 도입하고 그 내용을 실질적으로 구체화하는 것이다. 두 번째는 시민참여의 중요한 통로 중 하나인 각종 위원회들이 실질적 기능을 수행할 수 있도록 정비하는 것이다. 세 번째는 시민들이 자신의 의견을 표출할 수 있는 ‘공론의 장’을 많이 만드는 것이다.

1. 주민참여예산제를 비롯한 주민참여 제도의 실질적 내용 구성

주민들의 참여는 주권자로서의 당연한 권리이자 책임이다. 하지만, 주민들의 참여에 대한

당위와 정당성을 우리 사회의 제도는 보장해주지 못하고 있다. 그래서 주민들의 참여가 활성화될 수 없다. 따라서 주민들의 참여를 활성화하기 위해서는 이를 보장하고 또한 참여에 따른 권한을 배분하기 위한 제도 및 정책적 지원이 필요하다. 그런데, 제도와 함께 정책을 강조하는 데에는 이유가 있다. 제도 그 자체는 참여와 이에 따른 권한 배분의 법적 근거가 될 수는 있지만, 그 자체로서 주민참여 활성화를 촉진할 수 없기 때문이다. 제도를 강력히 실행하고자 하는, 제도로서 규정할 수 없는 것들을 정책적으로 뒷받침하고자 하는 정치권력의 의지가 중요하기 때문이다. 따라서 제도와 정책이 모두 필요하다.

주민참여예산제의 경우가 그러한 대표적인 사례이다. 올 3월에 『지방재정법』이 개정되어, 올 9월부터 모든 자치단체에서 의무적으로 주민참여예산제를 실시하게 되었다. 그러나 2010년 6월말 현재 우리나라에서 주민참여예산조례가 제정된 곳도 102곳에 달한다. 그럼에도 주민참여예산이 실제 작동되고 있는 곳은 매우 소수에 불과하다. 그나마 작동되고 있는 곳의 대부분에서도 주민들의 예산에 대한 권한이 매우 형식적으로만 보장되고 있다. 이런 상태에서는 주민들의 참여가 활성화될 수 없다.

따라서 주민참여예산제가 법적 의무사항이 되었다는 것만으로 이 제도가 주민참여를 활성화시키는 제도가 될 수 있다는 기대는 할 수 없다. 단체장과 지방의회에서 이 제도를 제대로 작동시키겠다는 강력한 의지를 갖고 실천하려는 노력이 보다 중요하다. 이는 주민참여 예산을 세계적으로 주목받는 주민참여 정책으로 정착시킨 브라질의 뿌르투 알레그리에서도 마찬가지이다.

실상, 뿌르투 알레그리에서는 참여예산이 아직도 제도로서 도입되지 않았다. 참여예산은 브라질 PT당 소속 시장의 강력한 정책적 의지로 시작되었고 발전해 왔다. 그러한 정책적 의지는 기본적인 정치철학과 연관되어 있다. 뿌르투 알레그리 PT당의 정치철학은 자신들이 선거를 통해 정치권력을 장악하려는 목적에 있어 특징적인 모습을 보여준다. 이들은 정치권력을 통해 민중들을 위해 무엇을 해주겠다는 것(for the people)보다는, 그 권력을 민중들에게 다시 되돌려 주려는 사상적 토대를 갖고 정치활동을 전개한다(of the people). 따라서 PT당의 두드러 시장이 처음 시장으로 당선되었을 때, 자신이 처한 예산부족의 문제를 주민들에게 솔직히 털어놓을 수 있었다. 그리고 그에 대한 대안으로 주민들이 시장의 예산편성과정에 주민들이 참여하는 참여예산을 제안하자 이를 흔쾌히 받아들였다. 또한 자신이 공약 등으로 제시했던 나름의 예산지출 우선순위와 주민들이 정한 예산지출의 우선순위가 다르자, 과감히 자신의 생각을 접고 주민들의 의견에 따랐다. 뿌르투 알레그리의 참여예산은 제도가 잘 고안되었기 때문이 아니라, 정치권력의 이러한 사상적 기반과 의지가 있었기에 가능했던 것이다.

따라서 주민참여예산의 경우에도 의무적 제도 도입 여부가 중요한 것이 아니라, 이 제도를 주민들이 주도하도록 하고 그러한 참여에 권한을 부여하려는 정치권력의 의지가 중요하다.

이는 우리 사회에 참여예산 도입을 주도한 광주 북구나 울산 동구의 주민참여예산 부침의 과정을 통해서도 잘 알 수 있다. 그리고 특히 최근 주민참여예산제 의무시행을 앞두고 대부분의 자치단체에서 형식적인 제도로 묶어두려는 시도를 통해서도 더욱 잘 알 수 있다.

주민참여예산제를 비롯한 주민참여 제도나 정책들이 실질적으로 주민들의 참여를 활성화시킬 수 있는 것이 되기 위해서는 최소한 세 가지의 원칙과 기준들이 그 안에서 실현될 수 있어야 한다. 첫째는 참여의 개방성이 확보되어야 한다. 이는 어떤 주민이든지 자신이 원한다면 행정이나 그 참여 과정 안에 자기의 의견이나 생각을 제안할 수 있는 기회를 보장 받을 수 있어야 한다는 것이다. 두 번째는 참여에 따른 권한 부여가 이루어져야 한다는 것이다. 권한 없는 참여는 있을 수 없기 때문이다. 세 번째는 참여 과정의 투명성이다. 이는 참여를 보장하는 행정 및 참여하는 주민들의 책임성을 강화하기 위함이기도 하고, 참여와 그 동기를 확대하는 강력한 수단이기도 하다.

그밖에 몇 개 지방자치단체에서 제정된 ‘주민참여조례’ 나 ‘마을만들기 지원 조례’ 등도 주민참여 활성화를 위해 제안할 만한 제도라 할 수 있다. 그러나 이 역시도 주민참여예산제에서와 같이, 제도의 내용을 주민들의 참여 활성화와 그 주도적 권한을 인정할 수 있도록 구성하려는 노력과 더불어, 이를 실현시키고자 하는 정치권력의 의지가 중요하다. 많은 주민참여 관련 조례들이 단지 선언에 불과한 경우들이 많기 때문이다.

二. 위원회의 정비와 역할 강화

주민참여와 관련하여 또 하나 중요한 제도적 틀은 지방자치단체마다 적게는 50여개에서 많게는 100여개에 이르는 각종 위원회이다. 그러나 대부분 위원회는 그 권한의 불명확성과 위원회 구성의 비민주성 등으로 인해 주민참여 기구로서는 치명적인 약점을 안고 있다. 이에 대한 정비가 필요하다.

많은 위원회가 1년에 1~2회 정도만 회의가 개최되고, 어떤 경우는 한 번도 개최되지 않은 위원회들도 다수 있는 것으로 파악된다. 또한 대부분의 위원회들은 부자치단체장 등 행정 대표를 당연직 위원장으로 조례로 규정하곤 한다. 이 때문에 어느 자치단체에서는 위원장인 부자치단체장의 일정 때문에 회의가 개최되지 못한다는 웃지 못 할 일마저 발생하는 것은 분명 문제가 있다. 물론, 행정의 대표가 당연직 위원장으로 규정되는 것은 집행의 문제까지 감안할 때 현실적 필요에 의한 것으로 볼 수도 있다. 그러나 위원들의 권한 문제는 짚어봐야 한다.

현재로서는 도시계획위원회를 포함한 단지 극소수의 위원회만이 실질적인 결정권한을 행사하고 있다. 그리고 이러한 위원회들은 일반 주민들의 참여보다는 관련 전문가들로 구성되

곤 한다. 그 외 대부분의 위원회는 주로 행정에 대한 심의·자문기구로서의 성격을 갖는다. 하지만, 위원회 회의 결과가 어떻게 반영되었는지조차 확인할 수 없다면, 위원회 참여는 실질적인 주민참여라 볼 수 없다. 요식행위에 불과할 뿐이다.

위원회의 구성이 불투명한 과정을 통해 이루어지는 것도 문제이다. 위원회 구성은 주로 행정에 의해 일방적으로 위촉되는 경우가 많다. 그러다보니 행정에서는 자신의 ‘입맛’에 맞는 인사들 위주로 위원회를 구성할 수 있다. 이런 불투명한 위원 위촉 과정은 이해당사자나 해당 위원회의 내용에 관심이 있는 주민들의 참여를 가로막는다. 이 또한 위원회 활동을 요식행위로 전락하게 만드는 중요한 원인이다.

따라서 정부의 방향은 크게 세 가지 차원에서 이루어져야 한다. 첫 번째는 위원회 구성 및 운영의 투명성을 확보해야 한다. 위원회 구성에 있어 그 구성원의 자격을 이해당사자 및 관심 있는 일반 주민, 전문가, 공무원들 사이에 일정한 몫을 규정함으로써 다양한 인사들이 참여할 수 있도록 할 필요가 있다. 그리고 일정 비율 이상은 공개모집을 통해 위원들을 선임하도록 하는 것이 투명성에 있어 도움이 된다. 그리고 투명성은 위원회 구성에 있어서만이 아니라, 그 운영에 있어서도 마찬가지로 확보되어야 한다. 그러한 투명성을 위해서는 회의자료 및 토론내용을 인터넷 등을 통해 일차적으로 공개하는 등의 조치가 필요하다. 이는 일반 주민들의 알 권리 뿐만 아니라, 위원회의 책임성을 높이는 데에도 기여한다. 또한 위원회의 회의 내용이 어떻게 행정에 반영되는지도 모니터링 할 수 있는 근거가 됨으로써, 위원회의 권한도 실제 강화되는 효과를 기대할 수 있다.

두 번째는 심의 권한이라 하더라도 그 권한을 명확히 규정하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 최소한 회의결과가 행정에 어떻게 반영되었는지 등에 대한 환류가 이루어져야 한다. 자신들이 논의한 내용들이 행정에 어느 정도, 어떻게 반영되었는지조차 확인할 수 없다면, 위원회 참여가 아무런 권한도 주어지지 않았다는 것을 의미한다. 이런 경우, 위원회 참여는 지역사회에서 ‘완장’ 이상의 역할을 할 수 없다.

세 번째는 위원회의 명확한 역할을 명시해야 한다는 것이다. 역할이 명확하면, 회의 개최의 이유 또한 명확할 수 있다. 그런데, 많은 위원회가 1년에 1회 또는 2회 이하로 개최되는 것은 실상 실질적 역할이 주어지지 않았기 때문이다. 따라서 그 역할이 모호한 위원회는 과감히 폐지하거나 역할이 비슷한 위원회와 통합하는 것이 주민의 세금과 행정력의 낭비를 막는 길이다.

3. 공론의 장 활성화

현실적으로 자치단체장이나 지방의원이 주민들의 대표라는 것에는 이의가 없다. 주민들의

직접 선거를 통해 선출되었기 때문이다. 하지만, 이들은 주민의 대표자이기 이전에 주민의 대변자이면서 주민들이 고용한 대리인이기도 하다. 대리인이란 자신을 고용한 이의 이익을 위해 종사하는 이들이다. 그리고 대리인은 각종 사안들에 대해 자신을 고용한 이들의 생각이 어떤지 확인하고 그를 충족시키기 위해 노력하는 것이 기본적인 계약 조건이다. 그렇다면, 자치단체장이나 지방의원들도 자신을 선출해준 이들의 이해와 관련한 문제들을 결정하기 이전에 이들이 어떤 생각을 가지고 있는지에 대해 항상 물어보고 이들의 의견을 수렴해야 한다.

그런데, 앞서 언급한 바와 같이, 어떤 문제를 결정함에 있어 자신을 뽑아준 주민들이 현명한 판단을 내릴 수 있도록 사전에 그에 관한 충분한 정보를 제공하는 것도 대리인의 의무이다. 그래야 주민들이 적절한 판단을 내릴 수 있을 것이기 때문이다. 즉, 자치단체장이나 지방의원들은 주민들이 자신을 선거로 뽑아주었다고 해서 모든 것을 일임한 것이라 여겨서는 안 된다는 것이다. 중요한 의사결정 이전에 주민들에게 필요한 정보를 제공하고, 그에 기반하여 자신들을 뽑아준 주민들의 의견이 무엇인지 묻고 수렴하는 절차를 거쳐야 한다.

이와 관련하여 일본 도쿄 분쿄구의 사례는 시사하는 바가 크다. 분쿄구에서는 자치기본조례를 통해 특정 현안에 대해 무작위로 추첨하여 선임된 시민들이 위와 같은 방식으로 자신들의 문제를 스스로 해결토록 하는 다수 사례를 만들고 있는 중이다. 그 중 경로당의 목욕탕 문제를 일반 주민의 참여를 통해 해결한 것이 가장 대표적인 사례이다. 극소수의 노인들만이 이용하는 경로당 목욕시설에 구청의 많은 예산이 투입되었고, 그 비용은 목욕탕 이용 노인들에게 목욕비용을 지원하는 것보다 훨씬 더 많아 예산의 비효율성이 커지게 되었다. 이에 행정에서는 목욕시설 지원을 폐지하고자 하였으나, 경로당 목욕탕을 이용하는 일부 노인들의 극렬 반대로 이를 추진하지 못하였다. 그러나 일반 주민들 중 무작위로 위촉한 시민위원회를 구성하고 이들에게 관련 정보를 제공하자, 위원들 다수가 지원 폐지를 결정하였다. 이에 분쿄구에서는 이 주민들의 결정에 힘입어 목욕시설에 대한 지원이 폐지하였다.

최근 수원시에서 조례를 제정하여 실행하고 있는 시민배심원 제도도 이와 유사한 사례이다. 수원시에서는 무작위로 추출된 주민들을 배심원으로 위촉하여 특정 현안에 대한 정보를 제공함으로써 스스로 합리적 결정을 내리도록 하는 시민배심원제를 도입하여 시행 중에 있다. 이러한 과정 자체가 바로 공론의 장을 형성하고 활성화시키는 것이다. 민주주의의 핵심은 주민들이 참여할 수 있는 공론의 장이 활성화되는 것과 관계가 깊다. 이는 주민들의 참여와 그에 따른 권한을 보장하는 가장 적절한 방법이다. 그리고 이를 활성화시키기 위해서는 그렇게 수렴된 주민들의 의견이 어떻게 처리되었는지에 대한 결과를 주민들에게 다시 전달하는 과정이 필요하다. “네 이야기 충분히 들었어. 이제 내가 알아서 할게”라는 태도는 훌륭한 대리인의 자세가 아니다. 주민들의 이야기를 충분히 듣고 그 내용을 반영시키기 위한 과정과 결과들도 주민들에게 충분히 전달되도록 노력하는 것이 필요하다.

시민사회의 역할

앞에서는 참여민주주의의 발전을 위해서 주로 지역사회의 권력을 장악한 이들, 즉 자치단체장이나 지방의원들이 중심이 되어 추진해야 할 과제들을 제안하였다. 하지만, 그러한 제안이 실제 현장에서 활성화되기 위해서는 단지 제도나 정책을 잘 설계하고 실천하는 것만으로 충족되지 않는다. 물론, 제도나 정책이 잘 설계되고 자치단체장 등이 이를 의욕적으로 추진한다면, 점차로 주민들의 참여가 활성화될 것이라는 점은 의심의 여지가 없다. 하지만, 시민사회에서도 이에 조응하여 보다 적극적으로 주민들의 자발적이고 주체적인 참여를 조직하는 것이 반드시 필요하다. 그리고 그 과정을 통해 참여한 주민들의 자치역량을 강화하기 위한 노력도 반드시 필요하다. 이는 정치권력이나 제도, 정책 등으로 해결할 수 없는 시민사회 고유의 역할이다.

시민사회의 노력이 결합되지 않아 후퇴하거나 정체되는 좋은 제도 및 정책들을 우리는 주변에서 쉽게 찾아볼 수 있다. 광주 북구의 참여예산제의 경우, 자치단체장의 변화 이후 그 과정에 핵심적으로 참여하던 시민운동단체의 참여가 퇴조하게 되었다. 물론, 그러한 데에는 행정의 태도가 중요하였지만, 그 시민운동단체 역시 그러한 과정을 수동적으로 받아들이고 말았다. 그 결과는 주민참여예산의 내실이 점차로 부실해지는 결과로 나타난 것으로 평가된다. 즉, 지속적 모니터링과 개선책에 대한 제기 등이 이루어지지 않자, 행정의 관심 정도에 참여예산의 질이 모두 의지하게 된 것이다. 게다가 지역주민들의 대중적 조직들이 지역회의 등에 적극적으로 참여하려는 노력도 이루어지지 않으면서, 참여예산의 질적 저하를 막을 수 있는 수단이 사라져버렸다.

이러한 현상은 울산 동구에서도 마찬가지로 발견된다. 행정과 시민사회가 의기투합했을 때에는 시민위원 공개모집 과정에서 적극적으로 주민들의 참여를 독려하기 위한 노력들이 전개되었으나, 최근에는 그러한 모습을 찾아볼 수 없게 되었다. 시민위원회의 기능과 역할은 그대로이지만, 시민위원회에 일반 주민들의 참여와 관심이 약화되는 것은 당연한 결과이다. 참여예산이 활성화되어 있는 사례로 유명한 브라질의 포르투 알레그리에서도 처음부터 주민들의 참여가 활성화된 것은 아니다. 지속적 제도 운용을 통해 주민들에게 참여에 따른 권한이 실제 존재함을 인식시킨 것도 주민참여 활성화의 중요한 요인이었지만, 이것이 전부가 아니었다. 수많은 현장 활동가들이 커뮤니티로 들어가 주민들의 참여를 조직하는 과정이 없었다면 활성화된 참여예산의 모범적 사례는 없었을 것이다.

주민들의 참여 활성화를 통해 발전하는 참여민주주의는 정치권력과 행정, 제도와 정책으로만 달성될 수 있는 것이 아니다. 이들의 역할과 더불어 시민사회가 주민들의 참여를 조직하고, 그 과정에서 참여한 주민들의 역량이 강화되도록 하는 것이 필요하다. 이러한 주민

사회의 역할은 전혀 새로운 것이 아니다. 주민들의 참여를 활성화시키고 그 과정을 통해 주민들의 자치역량을 강화시키는 것은 시민사회운동의 고유한 몫이기 때문이다. 이는 시민사회운동에 있어 그 접점이 정치권력, 제도, 정책 등에 지나치게 집중된 문제점을 지적하는 것이기도 하다.

정치권력, 제도, 정책 등에 대한 모니터링과 문제제기는 원론적으로 정당과 언론이 담당해야 한다. 물론, 정당과 언론이 자신의 고유한 역할을 제대로 수행하지 못하는 사회의 특성상 시민사회운동이 그러한 역할을 담당하는 것은 어쩔 수 없는 일이다. 하지만, 시민사회운동의 고유한 몫은 사실 그보다는 활동의 접점을 일반 주민들과 형성하는 것이다. 자칫, 이 영역이 앞서의 역할로 인해 포기되거나 약화된다면, 그것은 우리 사회에 참여민주주의의 질적 발전을 추동하는 동력을 상실하는 결과를 낳을 수밖에 없다. 그것은 시민사회운동 고유의 영역에 대한 포기나 후퇴를 의미하기도 한다.

■ 발제 3 ■

주민소환제의 정착과제¹²⁾

성태규(충남발전연구원 선임연구위원)

I. 문제제기

지방자치는 풀뿌리 민주주의를 실현하는 기초로써 우리나라에서는 건국헌법에 의해 1949년 지방자치법이 제정되었다. 이후 1961년 5.16군사쿠데타로 인해 지방자치법의 효력이 정지되었다가, 1995년에야 다시 지방자치단체장 선거가 실시되어 전면적인 지방자치제가 복원되었다.

지방자치가 부활함에 따라 지역의 정치·행정에서 주민의 참여도 활성화되었다. 민선5기 충남에서는 도민과 열린 대화, 도정 모니터 운영 등 거버넌스 시책을 추진하여 주민참여행정을 추진하고 있다. 우리나라에서는 2004년 「지방분권촉진에관한특별법」을 제정하여 지방분권의 추진에 관한 기본원칙추진과제추진체제 등을 규정하여 지방분권의 추진과제를 종합적·체계적·계획적으로 추진하고자 하였다. 동법은 14조(주민참여의 확대)를 통해 주민참여확대를 위해 국가 및 지방자치단체의 책무를 규정하고 있고, 이에 따라 대의민주주의제도의 폐해를 보완하기 위한 주민의 직접참여제도가 도입되었다.

지방자치가 정착되면서 바람직한 변화도 있었지만, 부정적인 결과로 초래되고 있다. 지방자치단체장과 지방의회의원의 비리행위도 끊이지 않고 있고, 근자에 들어 지방의 재정형편을 고려하지 않고 과도한 재정지출과 지역개발 사업을 일으켜 지방재정을 악화시키고 주민의 세부담을 가중시키는 현상도 비판되고 있다. 이와 같은 폐해를 지역주민의 적극적 참여를 통해 차단하는 방법으로 주민투표제, 주민소송제, 주민소환제 등이 있다. 본고에서는 이 가운데 주민소환제에 논의의 범위를 국한하고자 한다.

2007년 도입된 주민소환제도 시행 이후 지방의원 2명에만 소환이 이루어져 그 실효성에 의문이 제기되고 있다. 많은 주민들은 자신에 직접적인 영향을 미치는 물질적·경제적인 개발과 지역현안에 몰두하고 있기 때문에, 지역 공동체의 공익에 관련된 현안에 관심을 적게 갖는 성향이 있다. 주민에게는 자신들의 비용을 최소화하면서 중앙·지방정부의 더

12) 본고는 문제제기의 수준에서 작성한 초고이므로, 인용을 위해서는 저자와 상의하여 주시기 바랍니다.

많은 지원을 얻으려는 심리도 갖고 있는 반면, 즉흥적·일회성 행정의 낭비를 막는 데에는 적은 관심을 보이기도 하였다. 어떤 측면에서는 주민의 참여의식이 부족하여 주민과 지자체와의 관계가 최소한의 범위 내에서 제한되고 있기도 하다.

이에 본고에서는 주민소환제의 현실을 진단하고, 주민소환제가 합목적적인 지방자치·주민참여의 기제로 작동하기 위한 과제를 제기하고자 한다.

II. 주민참여의 개념과 종류

주민참여(citizen participation ; la participation des citoyens)는 다의적 개념이다. 그것은 학자의 관점에 따라 다양하게 정의되고 있으나,¹³⁾ 일반적으로 “지역사회의 일반 시민이 공적으로 결정권이 부여된 자들에게 정책이나 계획의 결정에 관하여 영향력을 미칠 의도로 권력을 행사하는 과정”을 의미한다(정세욱, 2005 : 372). 이렇게 정의할 경우 다음과 같은 요소가 내재돼 있다.

- 일반주민으로 표현되는 참여의 주체가 그 지역사회의 구성원인 비엘리트주민들이다.
- 공적으로 결정권이 부여된 자들에게 하는 행위이다.
- 정책이나 계획의 결정에 영향력을 미치는 행위이다.
- 영향력을 미칠 의도로 하는 행위이다.
- 다른 사람으로 하여금 생각하고 행동하게 하는 능력, 즉 권력이다.

주민의 지위도 변화하고 있다. 주민(시민)이란 지방자치단체의 구역 안에 주소를 가진 자를 말한다. 주소를 가지고 있으면 자연인/법인을 불문하며, 또한 국적/인종/연령/행위능력을 묻지 않고 주민이 된다. 일반적 시민의 지위는 다음과 같이 고려해 볼 수 있다(이원희 2004).

- 소비자(customer)로서의 시민 : 소비자로서의 시민은 계약에 의한 공공서비스를 중시하며 수동적 지위를 갖게 된다.
- 소유자(owner)로서의 시민 : 소유자로서의 시민은 주권을 행사하는 지위이지만 현실적인 제약이 뒤따르는 한계가 있다.

13) 주민참여란 "공권력이 부여되지 않은 일반시민들이 공적 권한이 부여된 사람들의 행위에 영향력을 미칠 의도로 정책결정과정에 참여하는 것"(Sidney Verba, 1967 : 53) ; "지역사회의 일반 시민이 그 지역사회의 일반적 사항과 관련된 결정에 대하여 권력을 행사하는 과정"으로 보아 주민참여의 본질적 요소로 일반시민(common amateurs), 권력(power), 결정(decision)을 들 수 있다(J.V. Cunningham, 1972 : 595). "정부의 정책결정에 영향을 미치려고 의도하는 일반주민의 행위"(S.P. Huntington, 1976 : 5)로 보고 있다.

- 가치중심(value-centered)의 시민 : 지역의 발전을 위해 공동 투자하는 가치형성자로서의 지위를 가진다.

그런데 최근의 지방행정환경변화에 따라 정부와 시민이 협력을 통해 공공서비스를 창출해야 하는 governance의 성격으로 볼 때 가치중심의 시민으로 변화해야 한다는 주장이 설득력을 얻고 있다. 오늘날 자치행정의 기능은 점차 확대되어 복잡, 전문화되고 있어, 그 수행을 위한 효율성이 요구되고 있다. 따라서 행정서비스의 공급과 결정과정에 주민의견이 존중되어 처리되어야 하는 민주성이 요구되고 있다. 이런 측면에서 지방자치시대 바람직한 주민의 지위는 '가치중심의 주민' 이 되어야 할 것이다.

주민참여는 다양한 형태로 이루어지고 있다. 오늘날 우리나라에 도입된 주민참여제도는 대체로 18가지로 소개되고 있다.(육동일, 2008 : 22) 그러나 주민소환제와 맥락을 같이 하는 지방자치정신에 부합한 직접민주주의 방식으로서 주민이 행하는 참여는 아래에서와 같이 지방형 참여로 분류될 수 있을 것이다.

<주민참여의 종류>

자율적 참여	국가형 참여	청원(국가기관에 제출하는 일반청원) 국민제안 감사원 감사청구 국민고충신청 국회청원
	지방형 참여	주민투표 청구(주민이 청구하는 경우) 조례 제/개정 청구 주민감사청구 주민소송청구 주민제안 지방의회 청원 주민참여예산제도
제도적 참여	참정형 참여	공직자 선거참여 국민투표 참여 주민투표 참여(국가, 자치단체장이 요청한 경우)
	행정형 참여	주민의견수렴 참여 공람, 공고참여

III. 주민소환제의 필요성과 주요 내용

1. 필요성

충남지역에서는 지난 민선 4기 동안 3건의 기초단체장 비리가 적발되었다. A 전 군수는 관내 기관장으로부터 군이 추진하는 사업을 자신이 일부 소유한 부지에 건립시켜 달라는 청탁과 함께 수천만원을 받아 구속되었다. A 전 군수가 소속된 지자체에서는 공무원들이 거짓서류를 꾸미는 수법으로 수억원을 빼돌리다가 적발되었다. 지난 2008년에는 B 전 군수가 선거운동 과정에서 수천여만원 상당의 금품을 제공한 혐의로 구속되기도 하였다. C 전 군수는 공사를 수수 받은 관내 건설업체 사장으로부터 별장을 뇌물로 받는다 하면 아파트를 추가로 건축할 수 있도록 해주는 대가로 수억원에 달하는 아파트를 받다가 적발되었고, 해외 도피를 시도하다가 검거되어 주민들을 허탈감에 빠지게 하였다.

지방자치의 부작용으로 지방재정의 파탄이 문제되고 있다. 재정이 파산직전까지 간 지방자치단체의 공통점은 방만한 예산 집행이다. 부분적으로 주민참여예산제를 통해 이에 대한 예방이 시도되고 있기는 하지만, 이에 대한 피해는 주민에게로 귀속되고 있다. 성남시는 공원조성사업(8600억원), 신청사 건립(3222억원), 공원으로 도로확장공사(4000억원) 등으로 지방채 지불유예를 선언하였다. 대전시 동구청, 부산시 남구청도 무리한 신청사건립으로 직원 인건비도 마련하지 못하는 지경에 이르렀다. 2009년 기준 지방자치단체가 발행한 지방채 잔액은 국가 전체 예산 206조의 12%인 25조5537억원에 이르고 있다. 지방자치가 실시되면서, 단체장과 지방의원들의 각종 선심성 공약과 개발이 난무하게 되어 지방자치의 주인인 주민의 피해로 귀결되고 있다.

해외에서는 지방자치가 확립된 국가에서 주민소환제도를 실시하고 있다. 일본은 자치단체장과 의회위원에 대해 '해직청구제도' 를 적용하고 있다. 단체장과 지방의원의 해직 여부를 주민의 찬반투표로 결정하는 것으로, 과반수의 동의가 있으면 직을 상실하게 된다. 이 제도는 1947년부터 1996년까지 총 242건의 의원 해직이 청구돼 해직 63건, 투표전 사직 55건을 이끌어 내어 성공적으로 정착되었다는 평가를 받고 있다. 또 의회 전체가 주민의 의사에 유리되거나 이에 반하는 사태를 초래한 경우 현 의원전체의 자격을 박탈하는 '의회 해산청구제도' 도 운영하고 있다. 이 제도 역시 의회 해산의 가부를 주민의 찬반투표로 결정하며, 이 투표결과 과반수의 동의가 있으면 의회는 해산된다. 독일은 바이마르 공화국 당시 일부 주에서 지방의회에 대한 주민소환을 인정한 적이 있었으나 나치정권 이후 폐지되었다가, 2차 세계대전 이후 지방자치법 정비과정에서 지방의회에 의한 단체장 해직제도를 인정하고 있다. 지난 1994년 개정된 노르트라인-베스트팔렌주의 지방자치법은 지방자치단체장에 대한 소환제도를 규정하고 있다.

2. 주요 내용

주민소환제는 2006년 선출직 지방공직자인 지방자치단체장과 지방의원의 비리부패 등을 막기 위해 제정되어, 2007년 7월부터 시행되었다. 주민소환제는 임기가 만료되기 전에 유권자의 고발, 청원, 투표의 방법으로 선출직 공직자를 해임·교체하는 직접 민주주의 절차이다. 문제를 일으킨 공직자를 임기 내에 해임함으로써 문제 상태를 빨리 해결하고 더 이상 발생할 주민 권익의 침해와 손실을 방지하는 제도이다. 핵심 내용은 지방단체장이나 지방의원이 임기 중 위법·부당행위와 직무유기, 직권남용 등을 저지를 경우 정해진 절차에 따라 주민들이 이들을 소환하고 주민투표를 거쳐 해임할 수 있다는 것이다.

주민소환제도의 실행은 정부기관이 아닌 소환청구자의 청구활동과 소환대상자의 반대활동을 중심으로 하고, 선거관리위원회와 지방자치단체 등 유관기관이 소환관련 행정업무를 집행한다. 우리나라의 주민소환절차는 「주민소환에관한법률」에 규정되어 있다. 주민의 권익과 공익에 반하는 선출직 공직자가 발생하면, 주민들의 비판여론과 함께 공론화과정에 들어간다. 공직자의 비리에 대한 해결 수준이 제대로 이루어지지 않으면, 주민은 주민소환에 돌입할 수 있다. 주민소환의 제기는 주민소환을 주도한 개인 또는 단체나 집단의 주민소환 주장, 소환청구인 대표의 선정, 그 수입인의 모집과정을 거쳐 법률에 규정된 주민소환절차를 밟게 된다. 법에 따라 소환청구인대표의 신청과 교부, 서명요청활동, 소환투표청구, 소환투표청구심사 및 소환투표 발의, 주민소환투표운동, 주민소환투표실시, 개표 및 투표결과확정의 순으로 진행된다.

우리나라 주민소환제의 특징으로는 첫째, 주민소환의 사유에 대해서는 특별하게 제한을 하지 않고 있다. 주민소환의 사유에 대해 우리나라의 법은 구체적인 사항이 적시되어 있지 않다. 따라서 부패, 무책임, 정책결정과정에서의 독선이나 전횡 등 다양한 사유로 주민소환이 이루어질 수 있다. 주민소환제를 먼저 도입한 일본, 독일 등에서도 주민소환의 사유에 대해서는 법률로 구체화되지 않았다.

둘째, 주민소환투표의 실시청구를 하려면, 주민소환투표청구권자 총수의 10~20%에 이르는 서명을 요구하고 있다. 주민소환을 청구하기 위하여 특별시장·광역시장·도지사는 당해 지방자치단체의 주민소환투표청구권자 총수의 10% 이상, 시장·군수·자치구의 구청장은 당해 지방자치단체의 주민소환투표청구권자 총수의 15% 이상, 시·도의회의원 및 자치구 사·군의원은 20% 이상의 서명을 요구하고 있다. 제주도특별법에서는 20~30% 범위내에서 조례로 정하도록 하고 있다.

셋째, 주민소환투표의 실시청구를 할 수 없는 기간제한을 비교적 장기간으로 설정하고 있다는 점이다. 법률에 의하면 임시개시일로부터 1년이 경과하지 아니한 때와 임기만료일로부터 1년 미만인 때에는 주민소환투표의 실시청구를 할 수 없도록 하고 있다. 임기가 4년인 선출직 공직자의 경우 앞의 1년과 뒤의 1년 동안에는 주민소환투표 청구를 하지 못하게 되어, 실질적으로 주민소환투표청구를 할 수 있는 기간은 4년의 임기 중 중간의 2년으로 제한되어 있다.

넷째, 주민소환의 대상을 지방자치단체의 장과 지역구 지방의원으로 하고 있는 점이다. 그래서 비례대표 지방의원이나 선출직 공직자가 아닌 임명직 공직자는 주민소환의 대상에서 제외되어 있다. 교육감, 교육위원에 대해서도 주민소환제도가 도입되어 있지 않다. 다만 제주특별자치도의 경우에는 교육감과 교육의원도 주민소환제의 적용대상으로 되어 있다. 교육위원은 간접선거에 의해 선출되기 때문인 것으로 보인다.

IV. 주민소환제의 현황 및 문제점

1. 현황

풀뿌리 민주주의가 도입된 지 20년이 되었지만, 일부 지방자치단체장들과 지방의원들의 도덕성과 자질 논란이 지속되고 있다. 지난 2006년 취임한 민선 4기 기초단체장 230명 가운데 47.8%인 110명이 각종 비리와 위법 혐의로 기소되었고, 이들 대부분은 공직선거법 위반이나 각종 불법과 비리에 연루되어 불명예 퇴진하였다. 비리형태도 이권개입, 인허가비리, 매관매직, 인사비리 등으로 다양하다. 또한 지방의회 5기가 시작된 지난 2006년 7월부터 3년간 비리로 처벌된 지방의원은 전체 738명의 9.6%인 71명, 전체 기초의원 2888명의 5.4% 155명 등 총 226명에 달한다. 일부 지방의원은 선거법 위반은 물론 도로교통법 등 기본법규 뿐만 아니라 폭력, 상해, 사기, 뇌물, 공문서 위조, 절도 등의 범죄를 저질렀다. (대전일보, 2011년 6월 26일자)

그러나 2007년 도입된 주민소환제도는 시행 이후 단체장과 지방의원의 많은 비리에도 불구하고 단지 지방의원 2명에만 소환이 이루어져 그 실효성에 의문이 제기되고 있다. 제도 도입 이후 약 3년 동안 26건의 주민소환이 추진되었지만 주민투표로 이행되지 못한 것이 92%인 24건에 달한다는 것은, 주민소환투표의 청구과정이 너무 비현실적임을 나타낸다.

<주민소환 추진 사례(2010.4월 현재)>

구분	시기	지역	소환대상	추진 사유
투표 실시 (2건)	2009.5	제주특별자치도	도지사	제주해군기지 건설 관련
	2007.6	경기 하남	시장	화장장 건립 추진 관련 갈등
	2007.9		시의원3	
미투표 종결 (24건)	2008.7	경기 시흥	시장	장기간 직무정지에 따른 시정 공백
	2009.5	강원 춘천	시의원	동료 의원 폭행 등
	2009.4	전북 전주	시장	시의원 비서 채용의 부적절성 등
	2009.2	충북 충주	시의원 (이종갑)	관광성 해외연수 등
	2009.1	인천 연수	구청장	수인선 연수역사 위치 조정 문제 해결 기피 등
	2009.1	전북 전주	시장	자질 부족, 오만과 무지 등
	2008.12	충북 충주	시의원 (지덕기)	관광성 해외연수
	2008.1	서울 동대문	구의원 2	지역 재개발사업 이권 개입 등
	2008.1	전남 곡성	군의원	의정비 과다 인상, 복지예산 삭감 등
	2007.9	전북 전주	시장	공동주택관리 감독 소홀
	2007.9	경남 합양	군수	골프장 등 유치 관련 갈등
	2007.7	서울 강북	구청장	재개발 관리·감독 소홀
	2009.4	경북 경주	시장	경주읍성 복원계획에 따른 재산권 침해 등
	2009.1	강원 인제	군수	공약 미이행, 방만한 군정 운영 등
	2008.11	경남 밀양	시장	공약사업 미추진 등
	2008.10	서울 광진	시의원	뇌물 수수로 구속 수감
	2008.7	전북 암실	군수	군부대 이전 반대
	2008.1	전남 장성	군의원 4	농업·복지예산 부당한 삭감 등
	2007.8	서울 노원	시의원 1 구의원 3	납골당 설치 관련 갈등
	2007.8	충남 부여	군의원 3	보조금 예산 부당 지원
	2008.1	서울 구로	구의원 2	의정비 과다 인상 등
	2007.12	서울	시장	공무원 무분별 퇴출 등
	2007.7	대전 서구	구의원 2	부당한 압력 행사 등
	2007.7	광주 광산	구청장	노점상 단속 부담

출처 : 대전일보(2011.3.16일자)

2. 문제점

2007년 선출직에 대해 주민들이 직접 정치적 책임을 묻는 주민소환법이 발효돼 선거법 위반을 비롯한 비리연루 및 특혜의혹, 자질 문제 등 비판의 대상이 되는 단체장의회의원 등을 주민들이 직접 소환할 수 있게 되었지만, 엄격한 절차와 청구에 필요한 서명인수, 유효 투표인 수 등이 너무 많이 실효성이 떨어진다. 주민소환이 거의 이루어지지 않은 이유는 주민이 쉽게 발의할 수 없도록 조건을 까다롭게 해 놓았기 때문이다. 현재 주민소환은 청구권자의 과다로 인해 특정단체나 정치적으로 영향력이 큰 사람이 아니면 사실상 청구 자체가 불가능해, 제도의 올바른 정착을 저해하는 가장 큰 요소로 작용하고 있다. 또 주민참여의 주체인 주민들이 제도에 대해 올바르게 알지 못해 활용도가 낮다.

이와 관련해서 먼저 주민소환투표를 청구하기 위한 서명인수를 점검해야 한다. 우리의 법은 선출직 지방공직자별로 주민소환투표를 위한 청구 서명인 수를 다르게 정하였다. 전국 16개 광역자치단체의 시장과 도지사의 경우 해당 지역 전체 유권자의 10% 이상이 찬성하면 주민소환투표를 청구할 수 있고, 기초단체장과 지방의원은 각각 15% 이상과 20% 이상이다. 이런 요건은 일본보다는 완화된 것이지만 미국보다는 강화된 요건이다. 또한 우리나라에서는 특정지역을 중심으로 주민소환투표 청구가 남용되는 사례를 막기 위하여 관할구역 안의 시·군·자치구 수가 3개 이상인 시·도지사의 경우 3분의 1 이상의 시·군·자치구에서 정해진 수 이상의 서명을 받도록 하였다. 시장·군수·자치구청장과 지역구지방의원도 시·도지사와 같은 기준이 적용된다. 정치에 대한 무관심이 증폭되는 상황에서, 그리고 서명을 발의하는 주체가 개인이 아닌 주로 단체인데 우리나라에는 아직 시민단체활동이 활성화되지 않은 상태에서 청구 서명인수의 적절성을 검토할 필요가 있다.

다음은 서명기간에 관한 사항이다. 서명과 관련하여 우리나라에 특이한 점은 서명기간이다. 미국 캘리포니아의 경우에는 서명을 수집하는 160일 이내에 이루어져야 하고, 일본의 경우 해직해산청구서가 접수되어 청구대표자 증명서를 교부하였다는 것을 고시한 날의 다음날부터 도도부현의 경우에는 2개월 이내에, 시정촌의 경우에는 1개월 이내에 서명을 받아야 한다(하승수 2006). 우리의 경우에는 서명을 수집할 수 있는 기간이 시도지사의 경우에는 증명서 교부 사실이 공표된 날부터 120일 이내로, 시장·군수·구청장 또는 지방의회의원의 경우에는 60일 이내로 정해져 있다. 서명수집기간은 효율성에 많은 영향을 미친다. 이 기간이 짧다면 그 기간내에 서명을 모으는 것이 어렵기 때문이다. 따라서 기초자치단체장의 경우에도 120일로 서명수집기간을 연장하는 것이 바람직하다.

우리 주민들의 의식도 주민소환제를 정착시키는데 성숙하지 못하다. 유권자들은 정치에 대해 무관심하고, 성숙한 시민의식도 결여되어 있다. 유권자들이 지방선거에 대한 관심이 상대적으로 적다보니 단체장들이나 지방의원들의 비리 등이 계속되고 있다. 우리나라의

경우 소환사유는 도덕성·자질, 부패비리와 같은 사회적 관심과 비판이 집중되는 사유의 경우 주민들의 참여는 소극적인 반면, 주민의 개인적 이해관계가 얽혀 있는 사유에 대해서는 적극적 참여사유가 된다(현근 2009).

V. 논쟁점

주민소환제의 정착을 위해서는 다음과 같은 사항이 검토될 필요가 있다.

첫째, 주민소환의 대상의 문제이다. 소환의 실행가능성 차원에서 현재는 서명요건이 현실에 비해 엄격하다. 해외연수 중 성매매 의혹을 샀던 어느 지자체 의원의 경우에도 법정 서명인수를 채우지 못해 주민소환이 무산된 경우도 있다. 주민소환의 청구요건과 관련하여 지나치게 완화하는 경우에는 정치적·행정적인 불안정이 야기될 수 있지만, 지나치게 엄격하면 주민소환제도의 실효성은 떨어진다. 주민소환제도가 남용되는 폐단이 없도록 요건을 강화하는 것이 필요하지만 주민소환의 청구요건을 너무 엄격하게 설정하여 제도를 사실상 행사하는 것이 불가능하게 되는 것도 문제이다.

현재 우리나라의 경우 광역지방자치단체의 경우에 유권자 10-20%의 서명을 받는다는 것은 매우 어렵다. 지방자치단체의 경우에는 도시의 區보다는 농촌의 郡단위가 서명을 얻기가 용이하다. 주민소환제도의 실효성과 남용방지를 조화시키기 위해서는 광역자치단체도 광역시와 사도를 구분하고, 기초자치단체의 경우에도 구와 군을 구분해서 서명요건을 달리하는 것을 고려할 필요가 있다. 주민소환청구를 위한 유권자의 비율이 같더라도 지방자치단체의 규모에 따라 그 실현성에 차이가 있기 때문이다. 규모가 큰 지방자치단체의 경우에는 서명비율을 낮추고, 반대로 규모가 작은 경우에는 현재와 같은 비율을 유지하는 것을 검토할 필요가 있다.

지방의원에 대한 주민소환의 발의요건도 완화될 필요가 있다. 자치단체장은 1인인데 비해 지방의원은 다수임으로, 주민소환이 결정되었다 해도 집행기관에 비해 상대적으로 지방의회의 운영에는 커다란 영향이 없다. 그런데도 불구하고 지방의원에 대한 발의요건이 단체장에 비해 엄격하다는 것은 형평성과 실효성의 차원에서 문제가 제기된다. 지방의원에 대한 발의는 주민이 개개의 지방의원에 대해 하도록 하되, 형평성의 차원에서 당해 지방의원의 선거구의 유권자수에 따라 서명비율에 차등을 두는 것이 바람직하다. 유권자가 많은 선거구의 경우에는 정해진 서명요건을 충족하기 어렵기 때문에 발의요건을 완화하는 것을 고려할 필요가 있다.

둘째, 주민소환 청구대상의 형평성의 문제이다. 현행 법률 제7조에서는 주민소환의 대상이 지방자치단체장과 지방의원으로 국한되어 있다. 주민소환제가 선출직에 대한 주민의 정치적 판결이라는 성격을 지니고 있기 때문에, 지역차원에서 선출되는 국회의원, 교육감,

교육위원에 대한 주민소환도 인정될 필요가 있다. 또한 지방의회의원 가운데에서도 비례대표의원은 소환대상에서 제외되어 있는데, 비례대표의원도 대상이 포함될 필요가 있다. 대통령은 국회에서 탄핵권을 갖고 있기 때문에 지역차원에서 주민소환의 대상이라고 주장할 수는 없다.

셋째, 주민소환의 사유 제한여부와 관련된 문제이다. 현행 법률 7조에는 청구절차만 명시되어 있고, 청구사유에 대한 규정은 전혀 없다. 반대입장에서는 주민소환 투표대상자에 대한 구체적 청구사유를 규정하지 않아 주민소환청구가 남발되고 정치적으로 악용될 가능성을 경고한다. 반면 현행 법률의 유지를 주장하는 논거로는 ①주민소환제도는 대상자에 대한 법적 책임을 추구하는 제도가 아니고 정치적인 책임을 묻는 것이므로 청구사유를 법률에 명시할 필요는 없다는 점, ②선거가 정치적 행위인 것과 마찬가지로 소환도 주민의 정치적 결정의 성격이 지닌다는 점, ③주민소환제에 관한 보편적인 입법원칙에 반한다는 점, ④입법기술상 주민소환의 사유를 구체적으로 규정한다는 것은 불가능하다는 점, ⑤추상적이고 불확정적인 개념으로 주민소환의 사유를 제한하면 결국 주민소환을 사법적 절차로 변질시켜 정치적 논란에 휩싸인다는 점, ⑥주민소환 대상에 포함되는 지에 대한 판단은 유권자가 해야 한다는 점 등을 들고 있다(이기한 2008).

그럼에도 불구하고 주민소환이 남용될 경우, 지역이기주의에 편승하거나 당리당략적으로 악용되고, 지역 갈등을 부추기는 부작용이 있다.¹⁴⁾ 최소한 주민소환의 절차가 진행되는 동안 지방행정은 혼란에 빠지고 과도한 예산낭비를 가져오게 되고 지역의 중요한 결정이 자동 유보되는 등 폐해가 클 수 있다. 또한 자치단체장들의 소신행정이나 역점사업 추진에 방해가 될 수 있다. 또한 국가사업의 경우도 지역이기주의 차원에서 일관되게 추진되지 않을 수도 있다. 비리, 부패, 위법한 행위 이외의 정책적 판단이 필요한 사항에 대해서는 주민소송제¹⁵⁾, 주민참여예산제 등 다른 주민참여기제를 통해서 예방과 감시를 할 수 있다. 이에 따라 주민제한의 사유를 “이런 경우에 한하여 적용한다”는 식의 포괄적 표현이 아니라, “이런 성격에 한하여는 적용될 수 없다”는 식의 배제적 조항으로 보완할 필요가 있다.

14) 이기한은 현행 법률로도 주민소환의 남용을 방지할 수 있다고 주장한다. 이 주장에 대해서는 이기한(2008) 참조

15) 주민소송제는 지방자치단체의 예산 집행 및 회계 처리가 잘못되었을 때에 주민들이 직접 피해 당사자가 아니더라도 낭비한 예산을 환수하는 소송을 낼 수 있는 제도이다.

<참고문헌>

이기한(2008), 한국의 주민소환제도의 입법방향, 『중앙법학회』, 제10권 제2호.
 이원희(2004), 참여적 지방재정 운영방향: 대전경실련 도시계획의 새로운 패러다임: 예산의 이해.
 육동일(2008), 대전광역시 주민참여 예산제의 성공적인 운영전략: 대전광역시 예산참여시민위원회.
 정세욱(2005), 지방자치학. 법문사.
 하승수(2006), 주민소환제도의 특징과 시민사회에 주는 함의, 『시민사회와 NGO』, 제4권 제2호.
 현근(2009), 주민소환 청구주체와 소환대상의 활동사례 비교연구, 『지방행정연구』, 제23권 제4호.

현재 전국적으로 관심이 되고 있는 주민참여예산 조례에 관한 자료 2개를 활발한 토론을 위한 참고자료로 덧붙입니다. 첨부1은 현재 충청남도의회에서 계류중에 있는 충청남도 도민참여예산제 운영조례안입니다. 첨부2는 2011년 6월 1일에 서울에서 열린 “참여예산을 상상하라” 전국 워크샵에서 제안된 조례안입니다. 참고로 올해 9월 9일부터 전국의 모든 지방자치단체에서 주민참여예산제가 의무적으로 실시되게 되었습니다.

<첨부1> 충청남도 도민참여예산제 운영 조례안¹⁶⁾

의안 번호	제 호
----------	--------

제출연월일 2011. . .
제 출 자 충청남도지사

1. 제정이유

- 예산편성 과정에 국민의 참여를 보장하고, 예산편성의 공정성과 투명성을 증대
- 지방재정법 제39조에 따라 예산편성 과정에 주민이 참여할 수 있는 「도민참여예산제」 운영의 절차와 방법 등 필요한 사항을 규정하고자 함

16) 도지사에 의해 발의되어 현재 의회에서 보류된 조례안임.

2. 주요내용

가. 「충청남도 도민참여예산제」의 목적(안 제1조)

- 예산편성 과정에 도민참여를 보장하고 예산의 투명성을 증대하기 위하여 필요한 사항을 규정

나. 용어의 정의(안 제2조)

- 이 조례에서 “도민”의 범위 규정

다. 법령준수의무, 도지사의 책무 및 도민의 권리(안 제3조~제5조)

- 예산편성의 도민참여 과정에서 관계법령을 지키도록 함
- 도지사는 예산편성 단계부터 정보공개와 도민참여 보장 노력
- 도민은 누구나 예산편성과 관련한 의견을 제출할 수 있도록 함

라. 운영계획 수립 및 공고(안 제6조)

- 도지사는 도민참여예산 운영계획을 매년 수립하여 공고하도록 함

마. 의견수렴 절차 및 결과 공개(안 제7조~제9조)

- 설명회, 공청회, 토론회, 주요사업에 대한 서면 및 인터넷 설문조사 등을 통해 의견 수렴할 수 있도록 함

바. 도민참여예산위원회(안 제10조~제20조)

- 위원회는 예산편성에 대한 의견을 수렴·집약하는 활동을 함
- 위원회는 100명 이내의 위원으로 구성하고 임기는 2년으로 함
- 위원은 도지사 등이 추천하는 자와 공개모집 절차에 의해 선발된 자를 도지사가 위촉
- 도의 업무 분야별로 분과위원회를 운영
- 위원회의 효율적인 운영을 위하여 운영위원회를 둠
- 위원회 회의는 공개하며 회의록을 공개하도록 함
- 예산학교를 설치·운영할 수 있도록 함
- 그 밖에 위원회의 원활한 운영을 위한 행정적 지원과 회의 운영에 필요한 사항을 정함

사. 시행규칙(안 제21조)

- 이 조례의 시행과 관련하여 필요한 사항은 규칙으로 정함

충청남도 조례 제 호

충청남도 도민참여예산제 운영 조례안

제1조(목적) 이 조례는 「지방재정법」 제39조 및 같은 법 시행령 제46조의 규정에 따라 충청남도의 예산편성 과정에 도민참여를 보장하고 예산편성의 투명성을 증대하기 위하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(용어의 정의) 이 조례에서 “도민”이라 함은 다음 각 호의 자를 말한다.

1. 충청남도(이하 “도”라 한다)에 주소를 두고 있는 자
2. 도 관할지역에 소재한 기관·단체에 근무하는 자
3. 도내에 영업소의 본점 또는 지점을 둔 사업체의 대표자 또는 임·직원

제3조(법령준수의무) 이 조례에 따라 예산편성 시 도민참여 절차·방법 등은 「지방자치법」, 「지방재정법」, 그 밖의 지방자치단체 예산편성에 관하여 규정된 법령을 위반하여서는 아니 된다.

제4조(도지사의 책무) 충남도지사(이하 “도지사”라 한다)는 예산을 편성하는 단계에서부터 도민이 충분한 정보를 얻고 의견을 표명할 기회를 가질 수 있도록 정보공개와 도민참여 보장을 위해 노력하여야 한다.

제5조(도민의 권리) 도민은 누구나 이 조례가 정한 범위 내에서 도 예산편성과 관련된 의견을 제출할 수 있다.

제6조(운영계획 수립 및 공고) 도지사는 예산편성방향, 도민참여 예산의 범위, 도민의견수렴 절차 및 방법 등을 포함한 「도민참여 예산 운영계획」을 수립하여 도 인터넷 홈페이지 등을 통하여 이를 공고하여야 한다.

제7조(의견수렴 절차 등) ① 도지사는 예산편성에 대한 도민의 의견수렴을 위해 설명회, 공청회, 토론회 등을 개최할 수 있다.

② 도지사는 필요시 주요사업에 대한 서면 또는 인터넷 설문조사 및 사업공모 등을 통해 의견을 수렴할 수 있다.

제8조(의견 제출 방법) 예산편성관련 의견을 제출하고자 하는 도민은 제6조의 규정에 따라 도지사가 수립한 「도민참여예산 운영계획」에서 정하는 바에 따라 의견을 제출하여야 한다.

제9조(결과 공개) 도지사는 제8조의 규정에 의해 제출된 의견수렴 결과를 인터넷 홈페이지 등을 통해 공개하여야 한다.

제10조(도민참여예산위원회) 도지사는 도 예산의 편성과정에 도민을 참여시키기 위하여 도민참여예산위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둘 수 있다.

제11조(위원회의 기능) 위원회는 다음 각 호의 기능을 수행한다.

1. 예산편성 방향에 대한 의견 제출
2. 예산편성에 대한 의견을 수렴·집약하는 활동
3. 그 밖에 위원회의 목적 달성을 위해 필요한 활동

제12조(위원회 구성) ① 위원회는 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함하여 100명 이내의 위원으로 구성하고, 위원장과 부위원장은 위원

중에서 호선한다.

② 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중에서 도지사가 위촉한다.

1. 도지사가 추천한 자
2. 시장·군수가 추천한 자
3. 도의회에서 추천한 자
4. 위원회 참여를 희망하는 도민으로서 공개 모집 절차에 의해 선발된 자

③ 위원장, 부위원장 및 위원의 임기는 2년으로 한다. 다만, 위원의 사임 등으로 인하여 새로 위촉하는 위원의 임기는 전임자의 남은 기간으로 한다.

제13조(위원회의 운영) ① 위원회 사무를 처리하기 위하여 간사 1명을 두되, 간사는 위원회를 주관하는 부서의 담당사무관이 된다.

② 위원회는 필요한 경우 관계 공무원 또는 전문가를 출석시켜 의견을 청취하거나 자료 제출 등을 요구할 수 있다.

③ 이 조례에서 정한 것 외에 위원회 운영에 필요한 사항은 운영 위원회에서 정한다.

제14조(분과위원회) ① 위원회는 예산편성에 관한 도민의 의견 수렴·집약 등 그 기능을 효율적으로 수행하기 위하여 분과위원회를 둔다.

② 분과위원회의 구성은 위원회의 전 위원을 대상으로 하며, 도의 업무 분야별로 구성한다.

③ 분과위원회는 위원장 1인, 부위원장 1인, 간사 1인을 둔다.

④ 분과위원장, 분과부위원장은 분과위원회 위원 중에서 호선하고, 간사는 분과별 선임 부서 주무사무관이 된다.

⑤ 분과위원장은 분과위원회의 업무를 총괄하고 분과위원회를 대표한다.

제15조(운영위원회) ① 위원회의 효율적인 운영을 위하여 “운영위원회”를 둔다.

② 운영위원회는 위원장, 부위원장, 분과위원장으로 구성하되, 간사는 위원회를 주관하는 부서의 담당사무관이 된다.

제16조(회의 및 의결) ① 위원장은 예산편성 의견수렴 등에 필요하다고 인정하는 때에는 위원회 및 분과위원회 회의를 개최한다.

② 도지사가 위원회의 의견 수렴이 필요한 때에는 위원회 및 분과위원회 회의 소집을 요구할 수 있다.

③ 위원회 및 운영위원회·분과위원회는 재적위원 과반수 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

제17조(회의록 공개의 원칙) 위원회 회의는 공개하며, 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조제1항의 규정을 제외하고는 회의 종료 후 7일 이내에 회의 개최일시, 심의안건, 출석위원 성명, 발언내용, 결의내용 등을 담은 회의록을 홈페이지를 통해 공개함을 원칙으로 한다.

제18조(해촉) 도지사는 위원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있는 때에는 임기 전이라도 해촉할 수 있다.

1. 다른 지역으로 거주지나 사업장을 이전한 경우
2. 질병이나 해외여행 등으로 6개월 이상 임무를 수행하기 어려운 경우
3. 일신상의 이유로 스스로 사퇴를 원하는 경우
4. 위원회 운영취지·원칙·목적·기능 등에 반하는 행위를 하였을 경우
5. 그 밖에 그 직의 직무를 소홀히 하였거나 직무를 수행하기가 어렵다고 판단된 때

제19조(위원에 대한 교육) 도지사는 위원회 위원 또는 참여를 원하는 도민을 대상으로 예산의 편성과정과 도민참여 방법·위원회 운영 계획 등에 관한 사항에 대한 교육을 실시하기 위하여 예산학교를 설치·운영할 수 있다.

제20조(재정 및 실무지원) ① 도지사는 위원회의 원활한 운영을 위하여 회의장소 및 사무처리 등 행정적 지원을 할 수 있다.

② 도지사는 위원회의 회의운영과 주민의견 수렴을 위한 설명회, 공청회, 토론회, 도민예산 교육 등에 소요되는 비용을 지원할 수 있다.

③ 위원회의 위원이 회의에 참석하거나 공무로 출장하는 경우에는 예산의 범위 안에서 「충청남도위원회 실비변상 조례」가 정하는 바에 따라 수당과 여비를 지급할 수 있다.

제21조(시행규칙) 이 조례의 시행과 관련하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

부칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

<첨부2> ○○시(구) 주민참여예산제 운영조례(안)17

제1장 총 칙

제1조 (목적)

이 조례는 「지방재정법」 제39조 및 동법 시행령 제46조제3항의 규정에 의하여 ○○시(이하 “시”라 한다)의 예산편성 과정에 주민참여를 보장하고 시 예산의 투명성을 증대하기 위하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조 (정의)

이 조례에서 ‘주민’이라 함은 ○○시에 거주하거나 ○○시에서 일하고 배우며, 법인·비영리 민간단체에서 활동하는 모든 사람을 말한다.

제3조 (기본이념)

주민참여예산제는 시와 주민이 협력하여 주민복지의 향상과 생활의 질 개선을 위해 노력하고 재정운영의 공개를 통한 투명성·민주성 확보로 재정민주주의를 실현하며, 참여민주주의 활성화를 기본이념으로 한다.

제4조 (법령준수 의무)

이 조례에 따라 예산편성 시 주민참여 보장은 「지방자치법」, 「지방재정법」, 그 밖의 지방자치단체 예산편성에 관하여 규정한 법령을 위반하여서는 아니 된다.

제5조 (시장의 책무)

- ① ○○시장(이하 “시장”이라 한다)은 예산을 편성하는 단계부터 주민이 충분한 정보를 얻고 의견을 표명할 기회를 가질 수 있도록 정보공개와 주민 참여 보장을 위해 노력하여야 한다.
- ② ○○시 주민참여예산위원회(이하 “주민참여예산위원회”라 한다) 및 주민들의 의견을 수렴하여 시 홈페이지 등을 통해 본 예산 관련 편성내용을 공개한다.
- ③ 시장은 총회에 참석하여야 한다.
- ④ 매년 참여예산의 범위는 주민참여예산위원회와 협의하여 조정한다.

17) 이 조례안은 지난 6월 1일 열린 “참여예산을 상상하라” 전국 워크샵에서 제안된 조례안입니다.

제6조 (주민의 권리)

주민은 누구나 주민참여예산제 관련된 의견을 제출할 권리를 가진다.

제7조 (교육·홍보·토론 및 주민참여)

- ① 시장은 주민의 참여를 활성화하기 위해 주민을 대상으로 시 예산에 대한 설명·교육·홍보 및 토론헬동을 적극적으로 수행하여 주민들이 예산의 편성·집행·결산 등 예산과정과 주민참여방법, 주민참여예산제도 운영 등에 관한 사항을 충분히 알 수 있게 한다.
- ② 시장은 시의 주요사업과 예산편성에 대해 정책토론회를 개최할 수 있으며 예산편성의 주민참여에 대한 평가토론회를 진행할 수 있다.
- ③ 시장은 1항에 의해 설명·교육·홍보 및 토론헬동 등에 대해 매년 계획을 수립·작성하여 공개한다.

제2장 주민참여예산지역회의

제8조 (구성 및 운영)

- ① 시장은 위원회 운영과 관련하여 주민의견수렴을 위하여 동별로 주민참여예산지역회의(이하 “지역회의”라 한다)를 둔다.
- ② 지역회의는 해당 동에 거주하고 있는 주민자치위원회 위원, 통장, 참여를 희망하는 주민으로 구성한다. 단, 주민자치위원 및 통장의 수가 과반수를 넘지 않도록 한다.
- ③ 지역회의의 원활한 운영을 위하여 회의참석자에 대하여 예산 설명회를 개최하여야 하며, 기타 지역회의의 진행에 관한 사항은 주민참여예산추진단이 담당한다.

제9조 (회의소집 및 의결)

- ① 주민의 의견을 수렴하기 위한 지역회의를 연 1회 이상 개최한다.
- ② 지역회의는 최소 20인 이상의 참석으로 성립하며 출석위원 과반수 찬성으로 의결한다. 시장은 일반주민의 지역회의 참여를 높이기 위해 최대한 노력한다.

제10조 (기능)

지역회의는 다음 각 호의 기능을 수행한다.

1. 예산편성과 관련하여 주민들의 다양한 의견 수렴
2. 지역 내 예산제안 내용과 우선순위에 대한 의결
3. 기타 지역회의의 목표 달성을 위해 필요한 활동

제3장 주민참여예산위원회

제11조 (위원회의 구성)

- ① 시의 예산편성 과정에 주민참여를 위한 주민참여예산위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.
- ② 위원회의 구성 시 성별, 연령별, 계층별, 대표성을 고려해야 한다
- ③ 위원회의 구성은 00인 이내로 한다.
- ④ 위원회의 위원은 다음 각 호의 1에 해당하는 자 중에서 시장이 위촉하되 제1호에 해당하는 자는 총 위원의 1/2이상으로 하고, 제2호에 해당하는 자는 각 동별 1명으로 한다.
 1. 위원회의 참여를 희망하는 주민으로서 공개모집절차에 의해 선정된 자
 2. 지역회의에서 추천한 주민
 3. 비영리민간단체 등의 추천을 받은 주민

제12조 (위원의 위·해촉 및 임기)

- ① 시장이 위원을 위촉할 경우에는 미리 선정기준 및 지원기간을 15일 이상 공보와 시 홈페이지, 시·동 게시판 등에 공고하여야 하며, 신청 또는 추천을 받아 자격 여부를 판단하여 선정하고, 모집인원 초과 시 공개추첨을 통해 선정한다. 선정된 자 중에서 제7조에 의한 예산교육과정을 수료한 자를 위원으로 위촉할 수 있다.
- ② 위원의 임기는 2년으로 하되, 1회에 한하여 연임할 수 있다. 다만, 보궐위원의 임기는 전임자의 잔임 기간으로 한다.
- ③ 시장은 위원이 다음 각 호에 해당하는 사유가 있는 때에는 임기 전이라도 해촉할 수 있다.
 1. 질병이나 해외여행 등으로 6개월 이상 임무를 수행하기 어려운 경우
 2. 스스로 사퇴를 원하는 경우
 3. 위원회 운영취지, 원칙, 목적, 기능 등에 반하는 행위를 하였을 경우
 4. 기타 그 직의 직무를 소홀하였거나 직무를 수행하기가 어렵다고 판단되는

경우

- ④ 보궐 위원은 잔임 기간이 1년 이상 남았을 경우에만 모집하되, 다만 해촉된 위원이 총위원의 1/5 이상인 경우에는 수시 모집 위촉할 수 있다.

제13조 (운영)

- ① 위원회는 위원장1인, 부위원장1인, 간사1인을 둔다.
- ② 위원장, 부위원장, 간사는 위원회 위원 중에서 호선한다.
- ③ 위원장, 부위원장, 간사임기는 1년으로 하되, 1회에 한해서 연임할 수 있다. 다만, 보궐위원의 임기는 전임자의 잔여기간으로 한다.

제14조 (위원장 및 간사의 직무)

- ① 위원장은 위원회의 업무를 총괄하고 위원회를 대표한다.
- ② 부위원장은 위원장을 보좌하며, 위원장이 직무를 수행할 수 없을 때 그 직무를 대행한다.
- ③ 간사는 위원회 사무를 처리한다.

제15조 (위원회 운영원칙)

위원회는 다음 각 호의 원칙에 따라 운영하여야 한다.

1. 주민의 복리증진 및 지역공동체 형성
2. 주민참여의 보장 및 재정자치의 실현
3. 분과위원회별 자율적 운영 유도
4. 위원회의 건전한 육성 및 발전을 위한 노력
5. 정치적·사적인 목적으로 이용 배제
6. 시의회의 예산안심의권을 침해하지 아니하도록 하고 시장의 예산편성권 행사 범위 내에서 활동

제16조 (분과위원회)

위원회는 그 기능을 효율적으로 수행하기 위하여 분과위원회를 둔다.

제17조 (총회)

- ① 위원회는 총회를 개최하여 각 분과 등을 통해 심의·조정한 예산안을 시장에게 제출하기 전에 종합적으로 심의·조정·의결한다.
- ② 총회는 위원 과반수 이상의 참석으로 성립되며, 의결은 참여 위원 과반수

이상의 동의로 성립된다.

③ 총회에는 일반 주민과 공무원 등이 참여할 수 있으나, 위원들 이외에는 의결권을 가지지 않는다.

제18조 (기능)

위원회는 다음 각 호의 기능을 수행한다.

1. 중기지방재정계획과 재정투·융자사업 등 예산에 대한 의견제출
2. 예산편성에 대한 의견제출
3. 주민들의 의견을 수렴하기 위한 현장방문, 토론회 및 간담회 개최 등의 활동
4. 주민 및 지역회의 의견 심의, 조정
5. 예산편성안에 대한 심의·조정
6. 총회·분과위원회 참여
7. 결산에 대한 설명회 참여
8. 기타 위원회의 목적달성을 위해 필요한 활동

제19조 (회의소집 및 의결)

① 위원장은 예산활동 등에 필요하다고 인정하는 때에는 위원회를 개최하되 사전에 시장과 협의하는 것을 원칙으로 한다.

1. 매년 위원회의 기능을 제대로 수행할 수 있도록 분과위원회, 총회 등을 진행한다.
2. 지역회의를 통해 수렴된 주민의 의견은 분과위원회가 있는 경우 분과위원회를 거쳐 위원회에서 심의하며 지역회의 의견조정, 예산편성에 대한 의견조정 등 위원회의 최종 의견은 시장과 관련공무원이 배석하는 총회를 거친 후 시에 제출되어야 한다.

② 위원회는 재적위원 과반수 출석으로 개의하고 출석위원 과반수 찬성으로 의결한다.

제20조 (회의록 공개의 원칙)

회의는 공개하며, 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제7조 제1항의 비공개사유가 없는 한 회의종료 후 7일 이내에 회의개최 일시 및 장소, 심의의 건, 출석위원 성명, 발언내용, 결의내용 등을 담은 회의록을 시 홈페이지 등을 통해 공개하여야 한다.

제21조 (자료 제출 및 협조)

① 시장은 심의대상 안건에 대하여는 회의 개최 1주일 전까지 당해 위원회 (또는 위원)에 송부하여 사전에 충분한 검토가 이루어지도록 하여야 한다. 다만, 불가피한 경우는 예외로 한다.

② 위원회는 직무수행과 관련하여 필요할 때는 관계공무원 또는 전문가를 위원회에 출석시켜 의견을 청취하거나 자료제출 등 협조를 요청할 수 있다.

③ 위원회는 업무 수행상 필요하다고 인정하는 때에는 전문기관 또는 단체 등에 조사·연구를 의뢰하거나, 정책토론회·공청회 등을 개최하여 관계 전문가 및 주민의 의견을 들을 수 있다.

제4장 주민참여예산추진단

제22조 (구성 및 운영)

① 본 조례의 원활한 운영을 위해 시장은 주민참여예산추진단(이하 '추진단')을 구성·운영한다.

② 추진단은 시의회 의원, 예산 관련 전문가, 관련 분야 종사자, 비영리민간단체 관계자, 관련 공무원 등 10인 이내로 구성한다.

③ 추진단은 단장 1인, 부단장 1인, 간사를 둔다.

④ 추진단장, 부단장은 추진단 구성원 중에서 호선하고, 간사는 시 예산담당이 담당하되 민간인 실행간사를 둘 수 있다.

⑤ 단장과 부단장의 임기는 2년으로 한다. 다만, 보궐 단장·부단장·단원의 임기는 전임자의 잔임 기간으로 한다.

⑥ 단장은 추진단 업무를 총괄하고 추진단을 대표한다.

⑦ 부단장은 위원장을 보좌하며, 위원장이 직무를 수행할 수 없을 때 그 직무를 대행한다.

⑧ 간사는 추진단 사무를 처리한다.

제23조 (회의소집 및 의결)

① 단장은 주민참여예산제와 관련하여 필요할 때 추진단 회의를 개최하되 사전에 시장과 협의하여야 한다.

② 추진단은 재적단원 과반수 출석으로 개의하고 출석단원 과반수 찬성으로 의결한다.

제24조 (기능)

추진단은 다음 각 호의 기능을 수행한다.

1. 주민참여예산제 운영조례 및 규칙 제·개정에 대한 의견 제시
2. 예산교육, 참여예산제 홍보, 예산관련 토론회·공청회 개최 등에 대한 활동
3. 지역회의, 주민참여예산위원회 개최 등 참여예산제도의 전반적인 운영에 대한 활동
4. 시의회와의 원활한 협조방안 모색
5. 주민참여예산제 평가 및 개선방안 마련
6. 기타 추진단의 목표달성을 위해 필요한 활동

제25조 (제정 및 실무지원)

- ① 시장은 참여예산제도의 원활한 운영을 위하여 회의장소 및 사무처리 등 행정적 지원을 할 수 있다.
- ② 시장은 지역회의, 위원회, 추진단의 활동 등에 소요되는 비용을 지원할 수 있다.

제26조 (시행규칙)

이 조례시행과 관련하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.