

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. 정보없이 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