

토론요지 1

곽 현 근 교수(대전대학교)

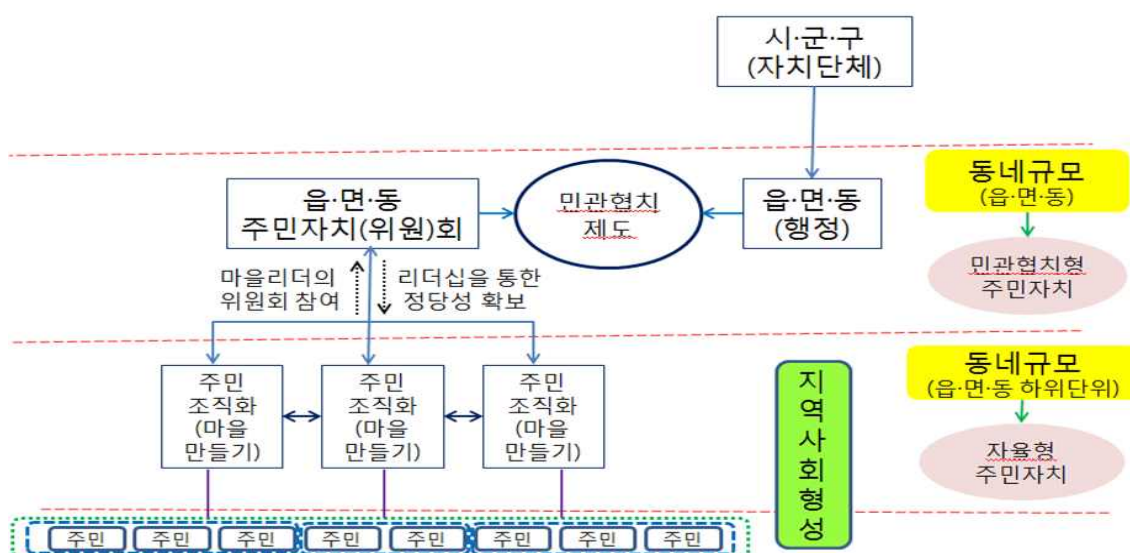
최근 우리사회에서도 주민자치 논의가 다양한 맥락에서 활발히 전개되고 있다. 이미 읍면동에 주민자치센터와 주민자치위원회가 제도화되어 있는 상황에서 2010년 10월 국회를 통과한 「지방행정체제개편특별법」은 ‘읍·면·동 주민자치회’ 설치를 선언하고 세 가지 기본모형을 마련한 후 시범지역의 선정단계에 있다. 국가차원의 제도화 노력과는 별개로 일부 지방자치단체들은 ‘마을만들기’의 기치아래 조례제정 또는 모형개발을 통해 그 동안 간과되어왔던 풀뿌리 주민자치 실험을 주도하고 있다. 충청남도는 이러한 움직임의 선두에 서있다고 해도 과언이 아니다.

충청남도의 주민자치 활성화를 위한 교훈 도출의 맥락에서 홍정순 박사의 발제는 비교적 주민자치가 활발히 이루어지고 있는 것으로 알려진 제주도의 주민자치센터 프로그램 개선노력과 마을만들기와 연계된 Planner/Marketer 양성 프로그램을 소개하고 있다. 그리고 충청남도를 위한 시사점으로 주민자치센터 실무자 역량강화를 위한 선행교육, 주5일 수업제에 따른 청소년 토요일프로그램, 지역평생교육 재능기부단 구성 및 활동 등을 제시하고 있다. 제주도 사례에 대한 소개와 충남에 대한 시사점 사이에 연계성이 다소 부족한 인상에도 불구하고, 미시적 부분에서 충청남도가 벤치마킹할 수 있는 다양한 내용들이 포함되어 있는 것으로 판단된다. 특히 마을만들기 관련 Planner/Marketer 양성에 초점을 둔 프로그램은 그 내용뿐만 아니라 성과부분에 대해서 제주도 경험을 충분히 검토·평가하여 충청남도 상황에 접목할 필요가 있다. 또한 지역평생교육 개념을 주민자치와 연계하려는 노력에 주목하고, 주민자치의 맥락에서 평생교육의 의미와 전략에 관한 심층적 분석과 담론을 통해 다양한 프로그램 개발에도 힘써야 할 것이다.

이러한 의미에도 불구하고, 전체적으로 기존의 주민자치센터 또는 주민자치위원회 제도를 주어진 것으로 받아들이고, 일종의 프로그램 개선 차원에서 주민자치에 대한 논의가 전개되고 있는 것이 아쉽다. 또한 주민자치센터에 대한 논의와 마을만들기 논의가 별개로 전개되면서 두 가지 제도가 주민자치 관점에서 어떻게 연계될 수 있는가에 대한 문제의식이 결여된 점도 지적되어야 할 것이다. 이것은 대부분의 마을만들기 사업이 현존하는 주민자치위원회나 특별법에 따른 주민자치회 설치와는 별개로 진행되면서 주민자치 의미와 참여주체에 대한 혼선을 야기하고 있는 것과

맞물려 있다. 마을만들기와 주민자치위원회가 과연 주민자치와 관련하여 어떤 의미와 상호연관성을 갖는지에 관한 심층적이고 체계적 분석과 담론이 필요한 시점이다. 이와 관련 토론자는 주민자치의 주된 공간단위라고 할 수 있는 동네규모를 고려하여 <그림 1>과 같은 모형을 제시한 바 있다. 구체적 설명은 지면관계상 생략하기로 한다.

<그림 1> 동네규모에 따른 주민자치 모형



배한호 이사의 발제논문은 상대적으로 거시적 관점에서 현존하는 주민자치위원회의 문제점과 현재 진행 중인 주민자치회 설치방안의 문제점을 진단한 후, 현장 경험을 중심으로 주민자치(위원)회 활성화 방안을 다양한 관점에서 제시하고 있다. 홍정순 박사의 발제가 기존 제도의 틀 속에서 프로그램 확대와 질 향상을 모색하고 있다면, 배한호 이사의 논문은 주민자치위원회 관련 주민과 행정 사이의 '게임의 규칙'을 바꾸기 위한 폭넓은 제도개혁을 제안하고 있다. 전체적으로 우리사회에 의미 있는 주민자치가 뿌리내리기 위해서 반드시 고려되어야 할 사항들을 구체적이고 설득력 있게 제시하고 있다. 제안들에 크게 공감하면서 학술적 보완 차원에서 필자의 생각을 몇 가지 덧붙이면 다음과 같다.

첫째, 주민자치위원회가 현재와 같이 정부편의를 위한 '초대된 공간'에서의 집행 도구나 상담창구 수준의 기능이 아니라 실제 해당 지역사회 주민대표로서 정부에 대한 직접적 영향력을 가질 수 있도록 정부와의 관계가 재설정되어야 한다. 이를 위해서는 일정한 사안에 대하여 읍·면·동장과 함께 '공동의사결정'(joint decision)을 내릴 수 있거나 읍·면·동 및 기초자치단체 행정에 대한 설명을 직접 요구할 수

있는 공식권한이 주민자치위원회에 부여되어야 한다. 예를 들면, 일정한 예산을 읍·면·동에 배분하고 주민자치위원들과 동장이 함께 참여하는 주민참여예산위원회에서 해당 동네를 위한 자원 배분결정을 내리고 집행하는 방식을 생각해볼 수 있다. 또한 기초 또는 광역정부가 해당 동네에 영향을 미칠 수 있는 사업계획들을 주민자치위원회에 사전에 알려주고 주민과의 논의과정을 통해 입장을 정리하여 정부와 협의해 나가는 ‘사전고지체계’(early notification system) 도입도 고려해볼 만하다. 주민자치위원회에서 확인 또는 건의할 사항이 있으면 기초자치단체 또는 읍·면·동에 대해 공식적으로 관련 공직자 출석을 요구하거나 회의를 소집할 수 있는 일종의 주민참여행정위원회와 같은 제도도 생각해볼 수 있다. 이러한 과감한 조치들이 필요한 이유는 자신들의 참여가 차이를 만들어낼 수 있다는 경험과 믿음을 가질 수 있는 경우에만 의미 있는 수준의 지역사회 참여를 이끌어낼 수 있기 때문이다.

둘째, 주민자치위원회는 정부에 대한 주민대표 기능뿐만 아니라 스스로 주민들과의 연계를 위한 다양한 사업들을 추진할 수 있어야 한다. 마을만들기 사업의 리더 역할 뿐만 아니라 동네포럼 또는 동네욕구구성명서(neighborhood needs statement)와 같은 제도 도입을 통해 지역사회 의제의 공론화, 주민들의 의견수렴과 전달 역할을 수행할 수 있다. 기존의 주민자치센터, 마을도서관 등 자치단체가 위탁하는 공유재산의 관리·운영에 참여하거나 보건, 복지, 환경, 치안 등의 분야에서 주민조직화를 통해 공공서비스의 ‘공동생산’(co-production)에 참여하며 행정을 지원하는 역할도 기대된다. 실제 이러한 기능들은 새삼스러운 것이 아니다. 주민자치센터 출범과 함께 명목상 센터의 기능으로 열거된 주민자치, 지역복지, 문화여가, 주민편익, 시민교육, 지역사회진흥의 역할이야말로 주민자치위원회의 리더십이 필요하고 기대되는 부분들이다. 주민자치위원회가 실질적 자원과 권한을 가지고 이러한 기능을 수행할 수 있도록 제도적 환경을 만들어주는 것이 주민자치의 초석을 쌓는 길이다.

셋째, 주민자치위원회 구성과 관련하여 중요한 것은 주민자치위원들이 정치적 대표가 아니라 ‘시민대표’(citizen representatives)로서 행정과정에 참여하면서 집행부행위의 정당성을 강화하고 대의민주제 기능을 보완하는 역할을 수행한다는 것을 인식하는 것이다. 의회와 같이 정치적 대표를 요구하는 조직이 아닌 만큼, 정기적·경쟁적 선거만을 정당한 구성방식으로 간주할 필요는 없다. 실제 주민대표로서 주민자치위원들의 경우 지역사회 활동을 통해 주민들로부터의 지지와 성원을 이끌어내는 ‘규범적 정당성’이 선거를 통한 ‘절차적 정당성’만큼 중요하다. 이러한 맥락에서 지역여건에 맞게 직접선거를 포함한 선정위원회, 무작위추첨 등의 절차적 방식뿐만 아니라 리더의 역량, 소수자집단의 대표성과 같은 다양한 대표성 기준을 자율적으

로 선택하도록 함으로써 대의민주제의 대표성이 갖지 못한 부분을 보완하는 효과를 기대할 수 있을 것이다. 구성방식의 다양성은 허용하되 주민자치회 또는 주민자치위원회의 설치 및 활동근거를 단순한 조례가 아닌 지방자치법 또는 새로운 법률제정을 통해 명시해줌으로써 법적 구속력을 부여하고 참여위원들 스스로 자신들의 참여를 하나의 '권리'로서 받아들이도록 만드는 것이 중요하다. 주민자치위원 수는 지역이 처한 여건을 고려하여 15~30명 범위 안에서 자율적으로 결정하도록 하되 분과위원회별 활동을 장려할 필요가 있다. 분과위원회의 경우 획일적 방식보다 주민자치센터에 부여된 기능을 참고로 지역의제, 자원 및 역량을 고려하여 주민들 스스로 구성하도록 유도할 필요가 있다.

넷째, 주민자치위원회 활성화를 위해서는 읍·면·동에 설치된 다른 자생단체와의 관계에 대한 진단과 처방이 필요하다. 현재 읍·면·동에는 일반적으로 10여 개 정도의 자생단체가 활동하고 있다. 이들 단체들은 대부분 정부의 필요에 의해 도입되고 손쉬운 동원 대상이 되면서 관변단체로 분류되기도 한다. 지역사회 주민참여가 저조한 현실 속에서 이들 단체들은 행정과 협조하여 지역의 굵은일들을 수행해왔다는 점에서 순기능적 측면을 가지고 있다. 하지만 일부 자생단체의 경우 시대변화와 함께 기능을 상실한 채 친목모임 수준을 유지하고 있음에도 행·재정지원을 받거나 선거철마다 정치적 동원의 대상이 되면서 지방행정과 정치에 대한 불신의 단초를 제공해왔다. 또한 자생단체장 또는 회원들 사이의 중첩내지 순환되는 관계망을 통해 견고한 지역사회 사회경제적 엘리트연합을 형성하면서 정치·행정과는 무관하게 순수한 뜻을 가지고 지역사회 참여를 모색하는 이들에게는 일종의 진입장벽이자 걸림돌로 작용해왔다. 특히 대부분 자생단체들이 중앙정부 관리 하에 전국규모의 계층적 조직형태를 띠고 중앙과 연계된 지방정치가의 충원통로가 되는 등 우리사회 정치·행정구조 속에 깊게 뿌리내리고 있음에도 대다수 국민의 무관심 속에 좀처럼 제도적 혁신과 변화를 도모하기 어려운 형편이다. 현재 많은 읍·면·동 자생단체장이나 회원들이 주민자치위원을 겸직하는 상황에서 주민자치위원회도 지역유지들의 사회적 신분 유지를 위한 또 하나의 사교단체로 간주되기도 한다. 주민자치위원회가 주민자치를 위한 진정한 리더십을 발휘하기 위해서는 행정과 지방정치의 필요에 의해 동원되는 조직이 아니라 지역주민과의 네트워크 형성과 지지 기반위에 지방행정과 정치를 향해 자기 목소리를 내는 주민조직으로 탈바꿈해야 한다. 그러기 위해서는 '판도라의 상자'를 과감히 열고 현존하는 지역사회 리더십에 대한 철저한 구조적·행태적 진단과 반성, 처방을 함께 고민해야할 시점이다. 장기적으로는 자율적 방식으로 자생단체들이 주민자치위원회의 하위 분과위원회 형식으로 거듭나도록 유도하는 것이 바람직할 것이다.

다섯째, 주민자치위원회의 공동결정 권한뿐만 아니라 공공서비스의 공동생산에 대한 기여, 그리고 주민조직화와 지역사회 형성을 위한 역할을 강화하기 위해서는 읍·면·동 행정기능에 대한 기본 시각의 전환이 필요하다. 주민이 가치를 두는 서비스 생성의 유일한 주체가 정부라는 생각과 함께 더 큰 규모의 정부가 비용효과성 측면에서 서비스공급에 유리하다는 논리가 읍·면·동 행정기능의 폐지 내지 축소를 정당화하고 있다. 하지만 오히려 행정서비스의 비용절감과 효과를 위해서는 지역사회 참여가 필요하고 이러한 지역사회 참여가 정부의 전문성과 결합될 때 시너지를 발휘할 수 있다는 사실을 고려한다면, 오히려 읍·면·동의 행정기능 강화와 함께 지역사회와의 파트너십 형성이 행정혁신의 초점이 되어야 한다. 물리적·심리적으로 소원한 시·군·구청이 아니라 자기가 살고 있는 동네에서 피부에 와 닿는 복지, 보건, 환경, 치안 등의 의제를 두고 뜻있는 주민들과 전문성을 갖춘 공직자들이 얼굴을 맞대고 함께 문제해결을 모색하는 것이야말로 시대정신인 주민자치의 모습이자 현대 행정이 요구하는 ‘거버넌스’의 실천이 되는 것이다.

주민자치를 위해서는 지역사회를 ‘위해서’(for) 봉사하는 것이 아니라 지역사회와 ‘함께’(with) 공적 가치를 생성한다는 지방정부 역할에 대한 관점의 전환이 필요하다. 이러한 관점은 정부의 기능배분방식에 있어 시민에게 가까운 정부에 우선적인 관할권을 인정하고 가까운 정부가 처리할 수 있는 업무를 상급지방정부나 중앙정부가 관여해서는 안 된다는 지방분권의 ‘보충성 원칙’이 지켜질 때 현실화될 수 있다. 현대행정의 공공서비스 철학으로 자리매김하고 있는 지역사회와의 공동생산 관점으로부터의 지방정부서비스 진단을 통해 읍·면·동의 기능을 재배분하고 강화하는 노력이 절실히 요구된다.