

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 주민참여제도가 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 - 하버마스 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 국회의원 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 당연히 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 한 가지가 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 外(2008), 『직접민주주의로의 초대』, 이정옥 역, 리북, 107:115-115 인용

11) 브르노 카우프만 外(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 주민참여예산을 세계적으로 주목받는 주민참여 정책으로 정착시킨 브라질의 뽀르투 알레그리에서도 마찬가지이다.

실상, 뽀르투 알레그리에서는 참여예산이 아직도 제도로서 도입되지 않았다. 참여예산은 브라질 PT당 소속 시장의 강력한 정책적 의지로 시작되었고 발전해 왔다. 그러한 정책적 의지는 기본적인 정치철학과 연관되어 있다. 뽀르투 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 두드러진 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. 뽀르투 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 보장받을 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 제도로 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 행정대표를 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 일방적으로 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 들어. 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 전부만 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.