

주민자치 현황조사와
민주시민교육 활성화
방안 연구

민주시민교육과
주민자치
연구보고서



민주화운동기념사업회
Korea Democracy Foundation

주민자치 현황조사와 민주시민교육 활성화 방안 연구

2018년

※ 이 연구보고서는 민주화운동기념사업회의 2018년 「주민자치 현황조사와 민주시민교육 활성화 방안 연구」의 최종 결과물로 제출되었습니다.

※ 이 연구보고서는 민주화운동기념사업회 민주시민교육국이 민주시민교육 확산과 활성화를 위해 연구한 결과보고서로서 이 연구의 내용은 민주화운동기념사업회의 공식 의견과 다를 수도 있음을 밝혀둡니다.

요약문

▶ 새로운 질적 사회 발전의 패러다임 주민자치, 거버넌스

주민자치는 주민들의 ‘참여’와 참여한 주민들에게 일정한 ‘권한’을 부여하는 것으로 이해할 수 있다. 주민자치는 우리나라만이 아니라 세계적으로 그 중요성이 강조되고 있는 바, 그것은 거버넌스라는 개념을 통해서 그러하다. 거버넌스의 핵심은 과거와 달리 시민들이 정치 지도자와 권한을 공유한다는 개념이다. 이 개념은 시민의 삶의 질이 향상되는 지속가능한 질적 사회발전의 핵심 요소로 합의됐고, 그에 대한 공감대가 전 세계적으로 급속히 확산되고 있다. 이는 주민자치의 의미와 정확히 일치한다.

▶ 주민자치는 지속적인 과정이며, 자치역량 강화는 그 과정의 필수 요소

질적 사회 발전을 위해 시민들의 참여와 참여한 이들에게 적절한 권한을 부여해야 한다는 점에 대해서는 이미 세계인들의 합의가 점점 더 커지는 상황이다. 하지만 어떤 권한을 어느 정도까지 부여해야 하는지에 대한 각론에서는 쟁점이 발생한다. 그러한 쟁점의 가장 핵심적인 기준은 그 권한을 사용할 시민들의 역량과 관련 된다. 시민들의 역량 정도에 따라 참여한 이들에게 주어지는 적절한 권한의 종류와 정도가 결정될 수 있기 때문이다. 따라서 주민자치 활성화의 과제는 민주시민교육의 과제와 불가분의 관계에 있다. 그런데, 시민의 역량은 많은 정보를 습득하는 것보다는 권한을 사용하고 집행, 평

가, 환류하는 경험 축적을 통해 강화될 수 있다. 권한 부여를 통한 역량강화, 역량강화에 따른 보다 큰 권한 부여의 선순환 과정을 통해 주민자치는 활성화 될 수 있다.

▶ ‘그들만의 리그’라 비판 받는 주민자치위원회

주민자치센터는 1999년 도시지역에서부터 시범적으로 실시된 대표적인 주민자치 제도다. 그리고 주민자치센터를 운영하는 주민 주체로 주민자치위원회가 구성됐다. 그러나 주민자치위원회는 제도적으로 크게 두 가지 문제가 있다. 하나는 그 권한이 매우 미약하다는 것이고, 다른 하나는 권한을 부여하기에는 그 구성에 있어 대표성이 없다는 것이다. 이런 제도적 한계 외에도 주민자치위원회 구성에 있어서의 폐쇄성, 주민자치위원회의 역량 미흡 및 일상 활동 부재 등 문제로 인해 그 명칭에 걸맞은 역할을 하지 못한다는 내외의 비판을 받는다. 상황이 이러하다보니, 주민자치위원회가 기획하고 실행하는 사업 및 프로그램들이 그 양에 비해 주민자치 활성화에 기여하는 바가 크지 않다는 비판을 받는다.

▶ 새로운 주민자치회는 통합적 지역사회 재편의 계기로

이에 현 정부 들어 추진 중인 ‘주민자치형 공공서비스 사업’ 계획에서 읍·면·동 행정 기능을 보건복지와 주민자치 중심으로 재편하려는 움직임은 주목할 만하다. 그리고 주민자치와 관련한 핵심 내용 중 하나는 새로이 주민자치회를 구성한다는 것이다. 이 경우, 기존의 주민자치위원회는 해소된다. 그러나 이 새로운 사업계획은 기존 주민자치위원회의 문제점을 개선하는 것에 그쳐서는 안 된다. 그보다는 지역사회를 주민자치 중심으로 재편하는 것이 될 필요가 있다. 그런 점에서 이 새로운 정책계획은 주민자치회와 마을(공동체)만들기, 주민참여예산, 지역사회복지협의체 등의 다양한 주민참여를 통

합적으로 재편하려는 시도가 보인다는 점에서 기대된다. 하지만, 주민자치회 구성 등에 있어서도 개별 인물 중심의 구성보다는 다양한 참여 주체들의 네트워크 구성하는 것이 바람직하다는 제안을 하고자 한다.

▶ 새로운 주민자치 교육은 새로운 접근과 관점을 통해야

주민자치 교육에 있어서 혁신적 접근 관련 몇 가지 안을 제시하면, 첫째 단순 교육을 넘어 주민참여를 실천하고 이를 평가하고 다시 환류하는 등의 체험을 통해 참여자의 실질적 역량 강화에 기여할 수 있어야 한다. 즉, 실천과 연계된 교육이 필요하다는 것이다.

둘째, 이런 교육은 단지 잘 기획된 일회적 프로그램으로 달성될 수 없고, 일상의 활동과 경험 속에서 이뤄질 수 있도록 기획돼야 한다.

셋째, 민주시민교육이나 주민자치 관련 활동 모두는 우리 사회의 질적 발전을 추동하는 힘으로 작용할 수 있어야 한다. 그런 점에서 주민자치 교육은 단지 참여자의 역량 강화를 넘어, 참여자들의 사회적 영향력 강화를 중요한 내용으로 삼을 필요가 있다. 그런 점에서 민주시민교육은 정치교육으로서의 자기 위상을 강조하고 강화할 필요가 있다.

또한 주민들의 직접 참여가 자신들의 문제로부터 시작된다는 점을 고려하면, 주민 참여가 이익집단 성격에 머물 수 있다는 우려도 있다. 따라서 주민자치 교육은 참여자들이 다른 이해와 욕구를 가진 이들과 자연스럽게 만날 수 있도록 기획할 필요가 있다. 이를 통해 ‘가랑비에 옷 젖듯’ 다양한 사회적 가치를 내재화시킬 수 있어야 한다.

마지막으로, 주민자치 교육이 앞서와 같은 효과를 내기 위해서는 참여자들이 교육의 대상을 넘어 교육의 주체로 참여할 수 있는 다양한 방안들이 모색되어야 한다.

제 목 차 례

제1장 서론	1
1. 연구 배경	3
2. 연구 목적	5
3. 보고서의 구성	6
4. 연구 방법	8
5. 용어의 정의	8
6. 연구의 한계	9
 제2장 주민자치의 의미와 실천적 의의	 11
1. 지방자치제와 주민자치	13
1) 우리나라 지방자치제의 흐름	13
2) 지방자치제 안에서 주민자치의 위상	15
3) 형식적 민주주의를 넘어 질적 민주주의를 지향하는 주민자치	17
4) 우리나라의 분권과 주민자치 정도	19
2. 시민과 민주주의, 그리고 주민자치	25
1) 시민과 민주주의	25
2) 질적 민주주의의 대안, 거버넌스(協治)	31

3. 시민 역량과 주민자치	34
4. 시민의 참여와 주민자치	36
5. 주민자치 실현을 위한 참여 형태와 지역정치	39

제3장 한국 주민자치제도의 도입과 흐름 및 현황 분석 — 43

1. 법으로 규정된 주민참여제도의 내용과 현황	45
1) 주민발의제	48
2) 주민감사 및 주민소송제	53
3) 주민투표제	56
4) 주민소환제	61
2. 주민참여예산제	65
1) 주민참여예산의 의미 및 도입 경과	65
2) 주민참여예산제 운영 현황	70
3. 각종 위원회 참여	72
4. 지방자치단체별 주민자치 관련 제도 및 프로그램	73
1) 주민참여 기본조례	73
2) 시민배심원제	77
3) 수원시 도시계획 시민계획단	78
4) 원탁토론(타운 홀 미팅)	79

제4장 주민자치위원회 제도 및 정책의 흐름과 현황 — 81

1. 주민자치센터 및 주민자치위원회 제도 및 정책 흐름	83
1) 읍·면·동 기능전환과 주민자치센터 정책의 도입	83
2) 주민자치센터 정책 실시 경과	89
3) 주민자치센터의 제도적 근거와 경과	95

4) 주민자치센터 및 주민자치위원회 현황	99
2. 주민자치위원회 관련 제도 및 운영의 문제점	101
1) 주민자치위원회 관련 제도의 문제점	102
2) 주민자치위원회 운영의 문제점	110
3) 주민자치 사업 및 활동 관련 문제점	117
3. 지난 정부 주민자치회 정책 내용과 현황	120
1) 주민자치회 도입 경과	120
2) 이 시기 주민자치회 계획과 시범실시의 문제점	124
4. 혁신읍면동 계획과 주민자치형 공공서비스 사업계획	131
1) 혁신읍면동 사업계획 경과	131
2) 주민자치형 공공서비스 사업	135
3) 새로운 주민자치회 관련 계획에 대한 기대와 우려	137

제5장 주민자치 활성화를 위한 제도 및 정책 방안 — 139

1. 주민자치 활성화를 위한 제도 및 정책의 조건	141
2. 주민참여·자치 관련 제도 및 정책 개선 방안	149
1) 법으로 규정된 주민참여제의 실질화	149
2) 자치단체 차원의 주민참여제도 실질화	150
3) 중앙정부와 자치단체 공통의 개선 방안	154
3. 지역사회 주민자치 활성화 방안	158
1) 공론장(公論場)과 숙의(熟議)민주주의 활성화 방안	158
2) 주민자치 강화 위한 지역사회 재편 방안	162
4. 주민자치 활성화와 시민역량 강화	170

제6장 주민자치 활성화를 위한 민주시민교육의 현황과 방안 ————— 173

1. 민주시민교육과 주민자치의 접점	175
2. 주민자치 교육 관련 현황	179
1) 서울시 주민자치 관련 교육 내용 및 현황	179
2) 자치분권대학 주민자치 관련 교육 내용 및 현황	190
3) 〈마을과 사람〉의 주민자치 교육 내용 및 현황	193
4) 2011년 고양시 주민자치 아카데미 교육 내용	198
5) 일회적 교육을 넘어 실천과 연계된 사례	201
6) 종합	205
3. 주민자치 교육의 방향	207
1) 교육을 넘어 스스로 체화하는 훈련으로	207
2) 일상에서부터 시작하는 교육으로	209
3) 역량 강화를 넘어선 영향력 강화로	212
4) 다양한 가치와의 만남으로	214
5) 사회적 영향력 강화를 위한 정치교육으로	215
6) 교육의 대상에서 주체로	216
7) 종합	217

참고문헌 ————— 219

표 차례

〈표 3-1〉 법으로 규정된 주민참여제도 현황	46
〈표 3-2〉 연도별 조례 제정·개폐청구 현황('00년~'17년)	50
〈표 3-3〉 주민발의 내용 집계(2000년~2008년)	51
〈표 3-4〉 연도별 주민감사청구 현황	55
〈표 3-5〉 주민소송 운영 현황	55
〈표 3-6〉 주민투표 운영 현황('17.12.31일 현재까지)	60
〈표 3-7〉 주민소환제 활용 현황	64
〈표 4-1〉 주민자치센터 시범사업 실시 동 선정 현황('99.7)	91
〈표 4-2〉 주민자치센터 추진 과정	93
〈표 4-3〉 읍·면·동의 주민자치센터 설치 현황('17.12.31)	99
〈표 4-4〉 주민자치위원회 구성 현황('17.12.31)	100
〈표 4-5〉 주민자치위원회 참여 경로(경남 지역 조사결과)	105
〈표 4-6〉 주민자치위원 공개모집 위한 홍보 적극성 정도	106
〈표 4-7〉 분과 모임 활성화 정도	114
〈표 4-8〉 주민자치센터 프로그램 유형별 현황('17.12.31)	117
〈표 4-9〉 기존 주민자치위원회와 주민자치회 차이점(자료: 안행부)	126
〈표 4-10〉 주민자치회 1차 시범실시 문제점 정리	130
〈표 4-11〉 혁신읍면동 사업과 주민자치형 공공서비스 사업 비교	135

〈표 6-1〉 2017년 서울시 주민자치 아카데미 교육 내용	181
〈표 6-2〉 2018년 서울시 주민자치학교 교육 내용	183
〈표 6-3〉 2018년 서울형 주민자치회 위원 교육 내용	184
〈표 6-4〉 서울시 자치구 사업단 교육 내용	185
〈표 6-5〉 2017년 서울형 주민자치회 강사양성 교육 내용	186
〈표 6-6〉 2018년 서울형 주민자치회 강사양성 교육 내용	187
〈표 6-7〉 2017년 서울시 금천구 주민자치학교 내용	188
〈표 6-8〉 2018년 서울시 금천구 주민자치회 간사 직무교육 내용	188
〈표 6-9〉 2018년 서울시 금천구 주민자치회 민주시민교육 내용	189
〈표 6-10〉 자치분권대학 자치분권 교육 주민자치학교 커리큘럼	191
〈표 6-11〉 시흥시 시흥 아카데미 자치분권학교 교육 내용	192
〈표 6-12〉 광주광역시 서구 자치분권대학 교육 내용	192
〈표 6-13〉 〈마을과 사람〉 주민자치 아카데미 교육 커리큘럼	194
〈표 6-14〉 2011년 서울시 성북구 주민자치 리더십 교육 내용	195
〈표 6-15〉 2017년 성북구 찾아가는 주민자치 기초교육 내용	196
〈표 6-16〉 2017년 서울시 성북구 주민자치 역량강화 심화교육(리더 교육)	196
〈표 6-17〉 2017년 서울시 성북구 주민자치 분과위원 역량강화 교육	197
〈표 6-18〉 2017년 서울시 성북구 주민자치 담당 공무원 역량강화 교육	198
〈표 6-19〉 2011년 고양시 주민자치 아카데미 기초 과정 교육 내용	199
〈표 6-20〉 2011년 고양시 주민자치 아카데미 역량강화 과정 교육 내용	200
〈표 6-21〉 2011년 고양시 주민자치 아카데미 심화 과정 교육 내용	200

그림 차례

〈그림 3-1〉 예산편성 과정과 주민참여예산의 적용 범위	66
〈그림 3-2〉 주민참여예산 운영 체계	68
〈그림 4-1〉 지방행정체제 개편위원회에서 애초 제시한 주민자치회 모델	122
〈그림 4-2〉 혁신 읍면동 추진전략 구조도	131
〈그림 5-1〉 새로운 주민자치회 구성 방안 제안	168
〈그림 5-2〉 지역사회 각 주체들의 역할 및 연계 방안	169
〈그림 6-1〉 2018년 서울형 주민자치회 강사 양성 교육 추진체계	187
〈그림 6-2〉 광명시 주민자치 정책 개발과 자치위원 역량강화 사업 흐름	203
〈그림 6-3〉 역량강화의 세 요소와 그 관계	213

주민자치 현황조사와 민주시민교육 활성화 방안 연구

제 1 장

서론

1. 연구 배경
2. 연구 목적
3. 보고서의 구성
4. 연구 방법
5. 용어의 정의
6. 연구의 한계

제 1 장

서론

1 연구 배경

주민자치의 제도적 근거는 지방자치제다. 우리나라는 『지방자치법』이 그것이다. 현재의 지방자치제 근간을 이루는 법 개정은 1990년 12월 국회에서 최종적으로 합의한 것이다. 이 개정으로 1991년 우리나라에서 지방자치 선거가 부활했다. 그런데, 우리나라의 지방자치제는 정치적 타협의 결과로 탄생했다. 그러다보니 이 법은 주민자치보다 단체자치 중심으로 설계됐다. 하지만, 세계적으로 새로운 사회발전 패러다임으로 주목받는 거버넌스(goverance, 協治)는 지역에서의 주민자치를 중요한 사회발전 원동력으로 강조한다. 이런 흐름에 맞춰, 우리나라에서도 점차 주민자치를 강조하기 시작했고, 이와 관련한 제도 및 정책들이 도입·활용되기 시작했다.

각종 주민참여제도(주민투표, 주민발의, 주민소환, 주민참여예산 등)가 이미 제도화됐고, 지방자치단체들마다 다양한 주민참여정책을 운영하고 있다.

그 중에서도 가장 대표적인 주민자치 제도와 정책으로는 1999년부터 시범 실시된 주민자치센터와 주민자치위원회를 꼽을 수 있다. 이 제도·정책이 대표적인 주민자치 제도 및 정책이라는 점은 그 자체로 주민자치의 의의를 잘 실천·실현하기 때문이 아니다. 그보다는 이 제도·정책이 우리 사회에 본격적으로 주민자치라는 개념을 대중화시켰기 때문이다. 그리고 최근 지역사회의 주민자치와 관련한 다양한 혁신 정책들도 직간접적으로는 이 제도 및 정책과 연관되어 있기도 하다.

주민자치(住民自治)의 원론적 의미는 주민들이 해당 지역사회의 운영을 스스로 책임진다는 것이다. 하지만, 이는 주민들이 스스로 행정과 정치적 의사결정 모두를 직접 담당하는 것을 의미하지 않는다. 대의제 민주주의 하에서 주민자치는 주민들의 참여와 이를 통한 일정한(적절한 정도의) 의사결정권 행사 정도로 설명할 수 있다. 여기서 일정한 또는 적절한 정도의 의사결정권이라 함은 주민들의 자치 역량 정도에 따라 차별적일 수 있다. 이는 주민자치의 정도가 주민들의 민주시민 의식 정도에 따라 결정됨을 의미한다.

그런 점에서, 주민자치 강화라는 사회적 과제는 주민들의 자치 역량 즉 주민들의 민주적 시민의식 정도를 강화하는 과정과 떨어질 수 없다. 그리고 자치 역량, 시민의식이라는 것은 고정된 것이 아니라, 점차로 나아가야 하는 ‘과정’을 과제로 한다. 따라서 주민자치는 고정된 특정 상태를 의미하기보다 참여 활성화와 그에 따른 보다 큰 권한 행사 등 지속적으로 나아가야 하는 개념, 즉 주민자치‘운동’으로서 보다 실천적 가치가 있다. 그리고 이런 주민자치운동은 당연히 민주시민교육과 매우 밀접한 상관관계가 있을 수밖에 없다.

그렇지만 우리나라의 주민자치 발전 흐름 속에서 주민자치와 민주시민교육은 별다른 접점을 형성하지 못한 채 각기 자기 활동의 장(場)을 형성해 왔다. 물론, 주민자치 활동 영역에서는 그 동안 여러 다양한 주민자치 관련 교육이 진행돼 왔다. 하지만, 그 교육은 최근의 민주시민교육과는 별도의 영역에

서 기획되고 실천돼 왔다. 또한 민주시민교육 역시 기존의 주민자치 관련 활동 영역과는 별개로 일반 시민들의 민주시민 역량을 강화하기 위한 교육활동을 수행해 왔다.

그런 와중에, 현 정부 들어 자치분권이 그 어느 시기보다 강조되고 있다. 또한 민주시민교육에 대해서도 그 중요성이 나날이 강조되고 있다. 이에 따라 주민자치가 제도·정책적으로 강화되는 추세에 있으며, 민주시민교육 역시 주민자치 활동 영역과의 점점 형성에 대한 필요성이 더욱 증대되고 있다.

이 연구는 그런 필요성에 조응해 그간 우리 사회에서 주민자치 관련 활동의 흐름과 현황을 살펴보고, 그 과정에서 이루어진 교육을 분석해 볼 필요를 충족시키고자 한다. 또한 이를 통해 민주시민교육이 주민자치 활동 영역에서 적절한 역할을 할 수 있는 방안을 제안하고자 한다.

2 연구 목적

이 연구의 목적은 크게 두 가지다.

첫째는 우리 사회 주민자치 관련 제도 및 정책의 흐름, 그리고 관련 영역에서 이루어진 주민자치 교육 현황을 조사·분석하는 것이다. 하지만, 이 연구의 목적은 각각의 영역에 대한 심층적인 현황을 조사하고 분석하는 데 있지 않다. 이번 연구에서는 전체적인 흐름과 현황을 통해 민주시민교육 관점에서 주민자치교육의 필요성과 방안을 제안하고자 하는 목적으로 제안됐고 진행됐다.

따라서 이 보고서에서 다루는 연구의 두 번째 중요 목적은 주민자치 활성화를 위한 민주시민교육 방안을 모색하고 제안하는 것이다. 하지만 구체적인 주민자치교육 프로그램 안을 제안하는 것 역시 이번 연구의 범위에 포함돼

있지 않다. 구체적인 주민자치교육 프로그램은, 본문에서도 강조하고 있는 바와 같이, 각 현장의 상황과 필요 그리고 교육을 필요로 하는 이들의 주체적 참여 정도 등을 고려해 각각 기획되고 진행될 필요가 있다. 그리고 각각의 프로그램 안은 이 보고서에서 소개하는 다양한 목적의 기존 교육 프로그램에서 충분히 내용을 추출할 수도 있다. 따라서 이 연구에서는 주민자치교육에서 고려해야 할 내용 중심의 방안을 제시할 것이다.

3 보고서의 구성

이 보고서는 6개의 장으로 구성돼 있으나, 1장 서론을 제외한 본문은 5개 장이다.

2장에서는 주민자치의 개념 및 의의, 그리고 최근 전 세계적으로 주민자치와 거버넌스가 새로운 사회발전 패러다임으로 주목받는 이유와 그 내용 등에 대해 살펴보았다.

3장에서는 우리나라 주민자치제도의 내용 및 현황에 대해 살펴보았다. 2장에서는 주민자치의 핵심 키워드를 주민참여와 참여한 주민들에게 일정한 권한이 부여되는 것으로 설명하고 있다. 따라서 주민자치라는 명칭보다는 주민참여라는 명칭으로 사용되는 다양한 제도 및 정책 프로그램들 중에서도, 주민들의 참여를 통해 이들에게 일정한 의사결정 권한을 부여하(려)는 것들은 주민자치제도 및 주민자치 정책 프로그램이라 할 수 있다. 이러한 제도 및 정책들에 대해 법으로 규정된 것만이 아니라 지방자치단체 차원에서 이뤄진 사례들도 함께 살펴보았다.

주민자치위원회나 주민참여예산제 등 대부분의 참여 제도들은 법으로 규정돼 있지만 구체적 시행은 각 조례에 위임한다. 그리고 법에서는 규정돼 있

지 않지만, 지방자치단체 차원에서 독자적으로 조례 등을 통해 다양한 주민 자치 관련 제도 및 정책들을 수행한다. 이에 대해서도 특이한 몇 가지 사례 중심으로 살펴보았다. 이와 관련해서는 최근 협치 관련 제도화(조례) 움직임도 주목할 만하다. 서울시와 경기도 수원시 등에서 협치 관련 조례들이 제정 또는 시도되고 있다. 하지만, 시정에 대한 이러한 제도화 시도는 아직 가시적 성과가 보인다고 평가하기 이르다. 따라서 이에 대해서는 이 연구에서 별도로 다루지 않았다.

3장에서는 이번 연구의 주요 대상 중 하나인 주민자치위원회 관련 현황은 다루지 않았다. 이 내용은 한 개 장으로 별도 구분해 4장에서 다뤘다. 그것은 이 보고서의 주요한 범위 및 내용 중 하나가 기존 주민자치위원회 관련 정보를 파악하는 것이기 때문이다. 따라서 4장에서는 주민자치위원회 관련 제도 및 정책의 흐름과 드러난 문제점, 그리고 최근 주민자치회로의 전환에 대한 내용을 포함해 살펴보았다.

5장에서는 주민자치 활성화를 위한 방안을 다뤘다. 활성화 방안은 크게 관련 제도 및 정책 개선방안, 지역사회 주민자치 활성화를 위한 방안으로 나누어 다뤘다. 이 내용은 주민자치에 있어 필요조건인 시민역량 강화 관련 민주 시민교육의 필요성을 제기하는 부분이기도 하다.

6장에서는 민주시민교육으로서의 주민자치 교육을 다뤘다. 구체적으로는 기존 주민자치 교육과 민주시민교육의 접점 관련 내용, 다양한 기관 및 단체와 지역에서 추진된 주민자치 교육의 현황 등을 살펴보았다. 그리고 민주시민 교육으로서의 주민자치 교육 방안을 제안하는 내용을 담고 있다.

4 연구 방법

연구 방법은 크게 두 부분으로 나뉜다. 2장에서 5장까지는 지난 20여 년 주민자치센터와 주민자치위원회에 대한 참여관찰 결과를 바탕으로 다양한 문헌을 참고하는 방식을 주로 활용했다. 이 연구를 수행한 책임연구원은 주민자치센터나 주민자치위원회 등 우리 사회에 다양한 주민참여제도 및 정책들이 수용되고 활용되는 현장에서 관련 활동과 연구를 지속해 왔다. 따라서 책임연구원의 다양한 경험과 그간의 조사 및 연구결과를 바탕으로, 다양한 문헌들을 참고했다.

6장은 민주시민교육으로서의 주민자치 교육을 다루는 부분으로, 다양한 주민자치 교육 사례를 조사하고 이를 분석했다. 또한 민주시민 교육과 주민자치 교육 관련 전문가와 현장에서 그 경험이 많은 활동가들의 의견을 수렴하고 자문회의를 통해 조사결과에 대한 자문을 받았다. 그리고 이 연구의 책임연구원은 다양한 주민자치 교육 관련 기획과 실행 경험이 있어, 이 역시 참여관찰적 요소가 그 분석에 있어서 중요하게 작용했다.

5 용어의 정의

이 보고서에서는 ‘시민’이라는 용어와 ‘주민’이라는 용어가 자주 혼재돼 사용된다. 그러나 이 두 용어의 선택은 나름의 기준에 근거해 사용했다. 일반적으로 민주주의 사회의 주체로 거론하는 내용에서는 ‘시민’이란 용어를 주로 사용했다. 시민은 민주주의 사회의 주권자를 의미하는 것이기 때문이다. 반면, 지역에서의 참여 주체를 특별히 표현하고자 할 때는 ‘주민’이라는 용어를 사용했다. 우리나라의 관련 법이나 조례 등에서는 참여의 주체가 주로 지

역에서 직접 참여한다는 의미로 주민을 강조하기 때문이다. 따라서 주민참여, 주민자치 등의 용어가 일반화되어 있고, 법 등의 제도 역시 참여 및 자치의 주체로 '주민'을 사용한다. 따라서 이런 사용의 기준을 이 보고서에서도 준용했다.

물론, 보고서의 많은 곳에서는 이런 기준만으로 시민과 주민이라는 표현을 명확하게 구분해 사용하기 애매한 문장과 내용들이 많다. 따라서 혼용을 아주 피하지는 못하고 있다. 그렇지만, 이 보고서의 2장이나 민주시민교육 관련 내용에서는 주로 '시민'이라 표현했고, 주민자치 관련 내용에서는 주로 '주민'이라 구분해 표현했다. 이 역시 일반적으로 우리 사회의 관련 분야에서 통용되는 경향을 반영한 것이다.

6 연구의 한계

이 연구와 보고서는 크게 두 부분이 핵심이다. 주민자치센터 및 주민자치위원회 관련 내용과 주민자치 교육 관련 내용이 그것이다. 특히, 이 연구에서 주민자치 교육 관련 내용을 충분히 담기 위해서는 몇 가지 심층적이고 대대적인 조사와 이에 대한 분석이 진행된다면 더욱 바람직할 수 있다. 그 조사와 분석은 전국 읍·면·동 중심으로 진행되는 주민자치 교육 현황에 대한 조사와 이에 대한 주민자치위원들의 평가 내용에 관한 것이다. 그리고 이를 바탕으로 바람직한 주민자치 교육 프로그램을 개발한다면, 이 연구의 목적을 더욱 충실히 만족시킬 수 있을 것이다.

모든 연구와 조사의 범위·방법은 그 시간과 비용 등에 의해 절대적인 영향을 받을 수밖에 없다. 그런 한계로 인해 이번 연구에서는 그러한 심층적이고 규모가 큰 조사를 실시하지 못했다. 따라서 이 연구는 주민자치와 주민자치

센터, 주민자치위원회, 그리고 주민자치 교육 전반에 대한 현황과 분석, 그리고 그 활성화 방안에 대해 다루고 있다. 이는 이 연구의 한계라 할 수 있다. 따라서 주민자치 교육 관련한 보다 심층적이고 광범한 조사는 향후의 과제로 남겨놓게 되었다.

주민자치의 의미와 실천적 의의

1. 지방자치제와 주민자치
2. 시민과 민주주의, 그리고 주민자치
3. 시민 역량과 주민자치
4. 시민의 참여와 주민자치
5. 주민자치 실현을 위한 참여 형태와 지역정치

주민자치의 의미와 실천적 의의

1 지방자치제와 주민자치

1) 우리나라 지방자치제의 흐름

제도적 관점에서 주민자치는 지방자치제의 중요한 한 요소다. 우리나라는 1949년 7월 『지방자치법』이 제정·공포됐고, 1952년 4월에 처음으로 시·읍·면 선거가 실시됐다. 지금으로부터 70여 년 전 일이다. 하지만, 1961년 5.16 군사정변으로 인해 지방자치제도는 전면 중지됐다. 당시 지방자치제를 폐지한 명분은, 통일이 이루어지기까지는 시기상조라는 것이었다. 이는 중앙 정부 차원의 일사불란한 행정 및 정치체제의 필요성 때문이었다. 그 후 유신 정권이 끝나고 신군부에 의해 새로이 구성된 정권에서도 지방자치제는 살아나지 못했다. 이에 대한 전두환 정권의 명분은 지방자치단체의 재정자립도를 감안할 때 적절치 못하다는 것이었다. 하지만, 이 역시 핑계에 불과하다. 재

정문제는 국세와 지방세의 조정을 통해 충분히 해소할 수 있는 것이기 때문이다.

그러던 중 1987년 6월 민주화운동과 더불어 지방자치제에 대한 논의가 다시 살아났고, 이에 1988년 3월 『지방자치법』이 국회를 통과해 다시 살아나는 듯했다. 당시에는 1989년 4월까지 기초의회를 구성하고 1991년 4월까지 광역의회를 구성한다고 했지만, 자치단체장에 대한 설명은 없었다. 그리고 1989년 12월, 정치권에서는 1990년 6월까지 지방의회를 구성하고, 1991년 6월30일 단체장 선거를 실시하기로 합의했다. 하지만, 이 합의는 1990년 1월, 3당 합당¹⁾ 후 폐기됐다.

그 후 같은 해 10월 평민당의 김대중 총재는 3당 합당 후의 정치적 독선에 맞서 단식농성을 벌였고, 이에 당시 3당 합당으로 만들어 진 민주자유당 김영삼 총재가 병실로 김대중 총재를 방문했다. 이 자리에서 이루어진 극적 합의 사항 중 지방자치제 부활이 포함됨으로써 지방자치제가 전격적으로 실시된 정치적 계기가 됐다.

1990년 12월 정치권에서는 최종적으로 1991년 6월30일까지 지방의회를 구성하고 1992년 6월30일까지 단체장 선거를 실시하기로 하는 법 개정안을 국회에서 통과시켰다. 이 합의에 기초해 1991년 3월26일에 기초지방의원 선거, 같은 해 6월20일에 광역의원 선거가 실시됐다. 그러나 자치단체장에 대한 선거는 합의 시점을 훨씬 넘긴 1995년에야 다시 실시됐다. 1995년에는 제1기 자치단체장 선거와 지방의회 선거가 동시에 실시되었기에, 이 시기를 지방자치제가 전면적으로 부활한 시기라 할 수 있겠다.

1) 1988년 4·26 총선으로 여소야대 정국이 형성됐다. 이후 1990년 1월 22일 민정당의 노태우 총재, 민주당의 김영삼 총재, 공화당의 김종필 총재가 3당 합당에 합의하여 민주자유당(민자당)이 탄생했다. 이로 인해 여소야대 정국은 여대야소 정국으로 바뀌었다.

2) 지방자치제 안에서 주민자치의 위상

지방자치제는 단체자치와 주민자치로 구성된다는 것이 교과서적인 설명이다. 즉, 자치의 주체는 지방자치단체이기도 하고 특정 지역에 거주하는 주민들이기도 한다는 것이다. 이는 지방자치제도가 이 두 주체의 자치권을 주요한 관심으로 한다는 것을 의미한다. 하지만, 단체자치와 주민자치가 분리된 것은 아니다. 주민들의 자치가 지방자치단체에 의해 구현되어야 하기 때문이다. 따라서 지방자치제에 있어 주민자치는 단체자치의 정도에 따라 규정될 수밖에 없다. 자치단체의 권한과 재량이 크지 않다면, 그만큼 주민들의 자치 권한과 재량도 제한될 수밖에 없을 것이기 때문이다. 그렇지만 아무리 자치단체의 권한이 크더라도 주민들의 자치권이 협소하게 제약된다면, 이는 올바른 주민자치의 실현이라 볼 수 없음은 두 말할 필요가 없다.

지난 참여정부 이후 최근 다시 불거지는 분권 관련 논의에서도 이는 마찬가지다. 지방자치제는 분권을 실현하기 위한 제도다. 그럼에도 그간 분권에 대한 논의에 있어서는 주로 어떤 중앙정부의 재량과 권한을 어떻게 자치단체로 이관할 것이냐 하는 것에 집중됐다. 반면 중앙정부에서 지역으로 그 권한이 이전될 때, 이전된 그 권한들을 누가 사용해야 하는지에 대한 관심과 고려는 상대적으로 적었다.

지방자치제가 중요한 정치 시스템이자 사회발전의 원동력이 될 수 있는 것은 단지 지방자치단체에 권한을 많이 주어야 하기 때문이 아니다. 그보다는 지역 단위에서 주민들의 자치를 통해 민주주의 사회 보편적 가치를 실현하고자 하기 때문이다. 따라서 분권에 대한 논의에 있어서는 어떤 권한을 누구에게 어느 정도까지 부여해야 하는가에 대한 고려는 중요하다.

그런 점에서 최근 문재인 정부에서 추진하는 주민자치형 공공서비스 사업 계획이나 주민세의 쓰임새에 대한 결정권을 주민들에게 부여하겠다는 정부 정책은 주목할 만하다. 그나마 그 정도라도 분권에 있어 주민들에게 일정한

권한을 부여하겠다는 내용이 포함돼 있기 때문이다²⁾.

존 스튜어트 밀(J. S. Mill)은 “대중적인 참여제도들이 존재하는 곳에서만 공공정신으로 충만한 ‘능동적인’ 성격이 형성된다.”고 강조하면서 중앙정부만이 아니라 지역정부 차원에서 민주적인 제도들이 만들어져야 한다고 강조했다. 알렉시스 드 토크빌(A. Tocqueville)은 『미국의 민주주의』에서, 지역정부 차원에서 개인이 참여하지 못한다면 보통선거와 중앙정부에 참여하는 과정도 효과적이지 않을 것이라 예상했다. 참여가 일상의 습관을 만들고 교육의 실질적인 효과를 낳는 곳은 지역사회이기 때문이다.³⁾

특히 토크빌은 우리나라에서 지방자치제가 민주주의에 있어 매우 중요한 제도라는 점을 강조한 학자로 잘 알려져 있다. 토크빌의 ‘지방자치제는 민주주의 학교다.’라는 말은 지방자치제가 민주주의를 활성화하고 강화시키는 데 중요하다는 점을 강조할 때 많이 인용되곤 한다. 그런데, 토크빌은 지방자치단체장 중심의 분권을 두고 이런 말을 한 것이 아니다. 주민들이 참여해 자기 지역의 다양한 문제를 논의하고 결정하는 과정을 두고 민주적인 역량을 갖춘 시민들을 길러내는 ‘민주주의 학교’라 평한 것이다.

민주주의에 있어 가장 핵심적 가치는 ‘주권재민(主權在民)’이다. 그리고 이는 우리 헌법 제1조에서도 명확히 하고 있다. 주민자치는 자신들이 거주하는 지역의 문제를 주민들 스스로 다스린다는 의미다. 따라서 민주주의와 지방자치제 그리고 분권에 있어 주민자치는 어쩌면 가장 핵심적인 요소라 할 수 있다.

2) 이와 관련된 보다 상세한 내용은 이 보고서 4장에서 소개할 것이다.

3) 이호(2015), 「서울시 참여민주주의 활성화 방안 연구」, 서울연구원 working paper에서 재인용

3) 형식적 민주주의를 넘어 질적 민주주의를 지향하는 주민자치

민주주의와 지방자치제 그리고 분권에 있어 주민자치는 어쩌면 가장 핵심적인 요소라는 앞서의 주장은 단지 대의적 명분인 민주주의 가치만을 강조하는 것이 아니다. 오래 전부터 형식적 민주주의가 처한 한계상황에 대한 비판이 있어왔다. 따라서 대의제에 기반한 형식·절차적 민주주의가 질적 민주주의로 나아가야 한다는 목소리가 높아지고 있다. 이는 민주주의가 시민들의 삶의 질을 향상시키는 데에도 실질적으로 기여할 수 있어야 한다는 것이다. 흔히 표현하는 “민주주의가 밥 먹여 주나?”라는 표현은 이를 잘 보여준다. 따라서 최근에 이룰수록 질적 민주주의에 대한 관심과 이를 실현하기 위한 방법 등이 중요하게 강조된다.

그런데, 이런 질적 민주주의에 있어 핵심은 시민의 삶의 질과 관련한 정치·적 의사결정을 누가 하는가와 관련된다. 형식적 민주주의에서는 선거를 통해 선출된 정치인들에게 그 모든 결정권을 위임한다. 이는 대의제 민주주의가 표방하는 절차적 정당성에 근거한다. 하지만, 선출된 정치인들과 일반 시민들의 이해가 항상 일치하는 것이 아님은 오랜 기간을 거치면서 확인되고 입증됐다. 따라서 시민들의 삶의 질이 향상되는 민주주의를 위해서는 그 정치·적 의사결정에 시민들이 직접 참여할 수 있어야 한다는 주장이 설득력을 얻고 있다. 즉, 질적 민주주의에 있어서는 시민들의 참여와 시민들의 자기결정권이 보장될 필요가 있다는 것이다.

그런 점에서 지역에서의 정치·적 의사결정 과정에 시민들이 일정하게 참여한다는 개념을 갖는 주민자치는 질적 민주주의를 실천하고 실현하는 핵심 요소이기도 하다. 이는 거버넌스라는 개념으로 설명된다. 그리고 거버넌스라는 개념이 전 세계를 풍미하는 지금의 현상은 앞서와 같은 문제제기와 대안에 대한 공감대가 전 세계적으로 확산되고 있다는 것을 의미한다.

지역 차원에서 이루어지는 자치의 권한은 주로 해당 지역 주민들의 일상생활 문제에 한정돼 있다. 이것 때문에 지역의 정치를 중앙 정치의 하위 구조로 파악하는 경향도 존재한다. 하지만, 정치의 본래 목적이 시민들의 삶의 질을 발전시키기 위한 것이라는 점을 감안하면, 지역에서 이루어지는 지역정치야말로 정치의 중요한 내용을 다룬다는 점을 부인할 수 없다.

그런 점에서 지역정치를 생활정치라 규정하기도 한다. 사람들의 삶의 현장에서 그와 밀접한 문제를 다루고 결정하기 때문이다. 하지만, 생활정치는 단지 정치의 주제가 생활적 문제라는 것만을 의미하지 않는다. 생활정치는 또 다른 차원에서 ‘생활자들의 정치’를 의미하기도 한다.

이는 지방자치제를 풀뿌리 민주주의로 바라보는 시각에서도 마찬가지다. 풀뿌리 민주주의는 풀뿌리들의 민주주의를 지칭한다. 여기서 풀뿌리는 사전적으로 ‘권력으로부터 소외된 다수 대중’이라는 의미다. 이는 우리가 흔히 사용하는 용어 ‘민초’와 같은 뜻이다⁴⁾. 따라서 풀뿌리 민주주의는 일반 시민들이 직접 참여하고 결정하는 민주주의를 의미한다. 그런 개념들을 반영하면, 지방자치제를 생활정치의 장이라 하고 풀뿌리 민주주의의 핵심이라고 하는 이유는 지방자치제에 있어 주민자치가 갖는 의미와 중요성 때문이다.

이는 질적 민주주의에 있어 주민자치가 중요하다는 것을 설명한다. 생활인들인 평범한 시민(주민)들이 직접 자신의 생활과 관련한 정치적 의사결정 권한에 참여함으로써 사람들의 삶의 질이 높아질 수 있다고 보기 때문이다. 즉, 주민자치의 정도에 따라 질적 민주주의의 정도도 높아질 수밖에 없다는 것이다. 분권이 강화되어야 할 필요성은 바로 여기에 있다. 이는 역으로, 분권이 시민들의 참여를 통한 민주주의 강화, 이를 통한 삶의 질 향상이라는 목적을 달성한다는 논리의 중요한 근거는 상당 부분 주민자치로 귀결될 수밖에 없다.

4) 이호(2017), 『풀뿌리운동, 새로운 복원』, 포도밭, 30쪽 인용

4) 우리나라의 분권과 주민자치 정도

우리나라의 지방자치제도는 단체자치 중심으로 설계됐다. 하지만, 자치단체의 권한조차 매우 미흡한 실정이다. 이에 분권의 중요성과 필요성에 대한 강조가 설득력을 얻고 있다. 앞서 언급한 바와 같이, 기본적으로 분권의 정도에 의해 주민자치의 범위가 크게 영향을 받을 수밖에 없다. 따라서 주민자치에 있어서도 분권의 정도는 매우 중요하다.

우리의 분권 정도는 지방세가 전체 세금에서 차지하는 비율을 빗댄 ‘2할 자치’라는 비판에서 자유롭지 못하다. 그러한 이유로 가장 중요한 것은 자치권한의 미흡을 들 수 있다. 하지만, 자치권한의 미흡과는 다른 차원의 문제도 있다. 그것은 지방의회의 권한 미흡과 주민참여 미흡이다. 자치권한의 미흡과 지방의회의 권한 미흡, 주민참여 미흡은 모두 우리나라 지방자치제의 문제를 보여주는 것이며, 동시에 주민자치의 범위가 매우 협소할 수밖에 없는 조건이기도 하다.

(1) 자치 권한의 미흡

현행 지방자치제도의 문제점 중 가장 첫 번째로 꼽을 수 있는 것은 지방자치단체의 자치 권한이 미흡하다는 것이다. 우리나라의 국가처리사무와 지방처리사무의 비율은 71.7% : 28.3%⁵⁾로, 압도적으로 국가처리사무 비율이 높다. 이는 행정권한이 대부분 중앙정부에 귀속되어 있다는 것이고, 역으로 지역의 자치권이 매우 협소하게만 규정되어 있음을 의미한다⁶⁾. 참고로, 일본의 경우에는 1999년 『지방분권일괄법』을 제정하여, 단체위임사무⁷⁾를 폐지하

5) 경기개발연구원(2011.3), 「국가와 지방간 사무처리제도 개선방안」의 평가와 과제, 1쪽 참조. 그러나 2015년 현재도 이 비율은 마찬가지다.

6) 이 문제를 개선하기 위해, 지난 2010년 12월 ‘지방분권촉진위원회’에서는 국가위임사무 폐지 계획을 수립했다. 하지만 구체적 실행방안이 마련되지 않았고, 아직 실행되지 못하고 있다.

7) 단체위임사무란 자치단체에 대하여 국가 또는 다른 자치단체가 위임하는 사무를 말한다. 기관위임사무에

고 자치사무로 귀속시켰으며, 기관위임사무⁸⁾를 폐지하고 자치사무 및 법정 수탁사무로 전환했다. 이로 인해 일본의 자치사무 비중은 60%에 달하며, 미국은 50%, 분권의 전통이 약하다고 평가받는 프랑스에서도 40%에 달한다.

지방자치단체와 중앙정부 간 업무의 비중보다 더욱 심각한 것은 세수의 불균형 배분이다. 자치사무의 비중만 늘어나고 지방세수가 늘어나지 않는다면, 이는 오히려 더 큰 문제를 야기할 수도 있다. 지방정부의 평균 재정 자립도는 1998년 63.4%까지 상승했다가 계속 하락해서, 2013년에는 평균 50.06%, 2015년에는 54.02%로 약간 올랐다. 그러다가 2016년에는 다시 52.5%로 떨어졌다⁹⁾. 특히, 2016년 현재 전국 243개 지방자치단체 중 지방재정자립도가 50% 미만에 이르는 자치단체는 220개(90.5%)에 이르고, 30% 미만인 자치단체는 전체의 63.9%에 이를 정도로 심각한 수준이다. 이로 인해, 전체 지방자치단체 중 50% 이상은 지방세 수입으로 자체 인건비를 충당하지도 못하는 실정이다.

2016년 현재 지방세 대비 국세의 비율은 2 : 7(22.5%:77.5%)에 불과하다. 하지만, 세출 비율은 6 : 4(58.1%:41.9%)로 역전된다¹⁰⁾. 즉, 돈 쓸 곳은

대응하는 개념이다. 사무의 위임은 일종의 부담인 까닭에 법적 근거를 요하며, 단체위임사무는 위임된 이상 그 자치단체의 사무가 되므로 그 자주적 책임 하에 처리되며 지방의회 의결을 거쳐 집행된다. 따라서 고유사무와 그 취급에 있어서는 다르지 않다. 다만, 국가 또는 다른 자치단체가 지방자치단체에 대하여 그 사무를 위임한 경우에는 그 경비는 이를 위임한 국가 또는 다른 자치단체에서 부담하여야 한다.(출처: 다음 백과사전, <http://100.daum.net/encyclopedia/view/48XX12100502>)

8) 기관위임사무란 지방자치단체의 장이나 기타의 기관에 대하여 국가 또는 상급 지방자치단체가 위임하는 사무를 말한다. 단체위임사무에 대응하는 개념이다. 기관위임사무의 예로는 도로·하천·공원 등의 유지·관리, 경찰사무 등이 있다. 『지방자치법』은 특별시·광역시·도·시·군·구 등에 시행하는 국가행정사무(국가사무)는 법령에 다른 규정이 없는 한, 특별시장·광역시장·도지사·시장·군수·구청장 등 지방자치단체의 장에게 위임하여 행하게 하고 있다. 이와 같이 지방자치단체의 장이 국가의 위임사무를 처리할 때에는 국가의 행정기관으로서의 지위를 가지게 된다. 또 조례가 정하는 바에 의하여 권한에 속하는 사무의 일부를 보조기관 및 하부행정기관 등에 위임할 수 있다.(출처: 다음 백과사전, <http://100.daum.net/encyclopedia/view/48XX12100503>)

9) '지방재정365'를 출처로 한 임승일의 글(<https://brunch.co.kr/@brunchaer/19>)에서 재인용, 2016년 자료는 서정섭(2017), 「지방행정개혁의 과제와 검토방향」 토론문, 더좋은미래-(재)더미래연구소 공동기획 토론회 자료

10) 서정섭(2017), 위의 글

자치단체가 더 많은데, 정작 세금은 중앙정부가 더 많이 걷고 있다는 것이다. 자치사무 비중이 적는데 이렇듯 재정 지출이 많은 이유는 그만큼 지방자치단체의 업무 중 단체위임사무와 기관위임사무 비중이 높다는 것을 의미한다. 참고로, 스페인과 일본은 지방세의 비중이 각각 45%와 40%에 달한다.

이는 그만큼 우리의 자치권 정도가 미약함을 잘 보여준다. 우리의 경우 양도소득세만 지방세로 전환해도 15% 내외의 지방세수 확충이 가능하다¹¹⁾. 이런 상황에서 자치단체는 교부세 및 보조금 등에 대한 의존도가 높을 수밖에 없다. 이는 자치권을 심각하게 훼손시키는 실질적 요인이 되고 있다.

(2) 지방의회의 권한 미흡

비록 선거로 선출되었지만, 지방자치단체장은 행정의 대표라는 위상을 지닌다. 반면, 지방의회는 주민들의 대의기구라는 점으로 인해 주민 대표성을 지닌다. 그런데 지방의회는 지방자치단체장에 비해 그 권한이 협소하게 제한되어 있다. 이는 지방자치제도의 핵심적 문제 중 하나로 꼽을 수 있다.

지방자치단체장은 인사권을 거의 독점적으로 행사할 수 있다. 다만, 부자치단체장 임명에 있어서만 제약을 받는다. 부자치단체장 1명은 상급 자치단체 또는 중앙정부에서 임명해 파견하기 때문이다. 이러한 상황에서 지방의회는 자치단체장의 인사권을 견제할 만한 어떠한 제도적 도구도 갖고 있지 않다. 참고로, 일본의 경우에는 지방의회가 단체장 불신임권과 부단체장 등 주요 공무원에 대한 임명 동의권을 가지고 있다.

재정에 대한 권한에 있어서도 최종적인 예·결산 승인 권한은 지방의회에 있지만, 예산의 사용처는 대부분 행정에서 작성하는 예산편성 과정에서 확정된다. 이에 비해 지방의회에서는 편성된 예산안에 대해 삭감 및 조정의 권한 밖에 없다. 그러다보니, 지방의원들은 지역구의 현안사업을 예산편성과정에

11) 경기개발연구원 웹뉴스, 2011.5.17(http://webnews.gri.kr/View_print.asp?idx=7330) 인용

반영하기 위해 자치단체장에게 부탁을 해야 하는 처지가 되기도 한다. 또한 자치단체장은 각종 지원 사업 등을 매개로 지역의 여러 단체들에도 강력한 통제권을 행사할 수 있다.

그밖에도 각종 인·허가권이나 도시계획 관련 권한도 지방의회의 통제를 거의 받지 않는 자치단체장 고유 권한이다. 이러한 인·허가권의 독점적 행사 역시 지역에서 자치단체장의 독점적 권한과 권위를 강화시키는 요인이 되고 있다. 반면, 지방의회는 행정사무감사 등을 통해 이를 지적할 수는 있지만, 인·허가 과정에 개입하거나 이를 통제할 수 있는 수단을 적절하게 갖고 있지 못하다. 지방의회의 행정사무감사는 공무원의 위증 등에 대해 처벌할 수단을 갖고 있지 못하기에, 그 실효성이 떨어진다. 위증에 대해 처벌할 수 없고, 인사에도 참여할 수 없는 상태에서 행정은 자치단체장 중심성이 지나치게 강할 수밖에 없다.

이는 결국 우리의 지방자치제도가 강 지방자치단체장-약 지방의회 구도로 설계되었음을 의미한다. 이는 주민들의 대의(代議)기구로서 지방의회가 제대로 주민들의 의견을 행정에 반영시키지 못하는 문제를 야기하기도 한다.

(3) 주민참여의 미흡

지방자치제의 핵심적 가치 중 하나인 주민자치는 주민들의 참여를 활성화 하고 참여한 주민들에게 적절한 결정권한을 부여하는 것이다. 이를 위해서는 주민들이 의사결정 단위에 참여할 수 있는 제도적 통로가 마련되어야 한다. 물론, 우리 사회도 주민발의, 주민투표, 주민소환 등의 참여제도들이 법제화 되었으나, 그것이 잘 활용되지는 못하는 실정이다. 그 가장 핵심적인 이유는 주민들이 이 제도들을 직접 활용하기에 필요한 요건들이 너무 엄격하게 규정 되어 있기 때문이다.

최근 들어 주민참여의 중요성이 강조되면서 다양한 주민참여 통로를 마련

하는 추세가 과거보다 본격화된 것은 사실이다. 가장 대표적인 것이 주민참여예산제를 모든 자치단체의 의무 이행 사항으로 규정한 『지방재정법』 개정을 들 수 있다. 2011년 3월에 개정돼 동년 9월부터 모든 자치단체에서 의무적으로 주민참여예산제를 시행토록 하고 있다. 그리고 지방의회에 예산편성안을 회부할 때 반드시 주민들의 의견을 첨부토록 하는 등 그 요건이 점차 강화되고 있기도 하다.

그렇지만, 주민참여예산의 구체적 운영은 각 자치단체마다의 조례에서 규정한다. 그러다보니 대부분의 자치단체에서는 매우 형식적으로 조례를 제정했고, 또 매우 형식적으로 주민참여예산제를 운영하고 있다. 이러한 형식적 운영에는 중앙정부의 주민참여예산에 대한 지침도 큰 영향을 미쳤다. 지난 2010년에 행정안전부에서는 ‘주민참여예산제 운영조례 모델안’을 세 가지로 구분해 각 자치단체에 전달했는데, 이는 각 자치단체가 주민참여예산제를 매우 형식화하는 근거로 활용됐다. 이 중 특히 1안은 도저히 주민참여예산제라 볼 수 없는 내용들을 담고 있다. 그럼에도 자치단체의 50% 이상이 1안을 수용한 조례를 제정했기 때문이다¹²⁾.

일반적으로 지방자치단체 차원에서 일상적으로 공식적 의사결정 과정에 주민들의 참여를 허용하는 거의 유일한 수단은 각종 위원회다. 법 또는 조례로 구성하도록 규정한 위원회는 자치단체별로 적게는 50여 개에서 많게는 100여 개 이상 구성돼 있다. 하지만, 위원회의 구성 방식과 권한, 실질적 운영 등에 있어 이를 주민들의 참여 통로라 보기 힘들다.

물론, 주민참여는 단지 제도적 통로를 확대하는 것만으로 활성화 될 수 없다. 주민참여의 활성화는 참여통로의 확대와 더불어 시민사회의 참여 역량을 강화시키려는 노력이 병행될 때 그 효과가 발생할 수 있다. 하지만, 자치단체 차원에서 시민사회의 참여 역량을 강화하기 위한 정책 및 사업들은 찾아보기

12) 지난 2014년 8월 전 박남춘 의원실에서 국정감사를 앞두고 당시 안정행정부에 요청해 제출받은 자료를 분석한 결과임.

힘들다. 물론, 일부 지방자치단체에서는 주민참여기본조례 등을 제정하거나 다양한 주민참여 제도 및 정책 등을 통해 주민들의 참여를 확대하고자 하는 경우도 있다. 하지만, 이는 매우 일부 자치단체의 상황이며, 그나마도 대부분 실효성을 갖지 못한 채 방치돼 있는 실정이다. 상황이 이러서는 지방자치제의 핵심 내용 중 하나인 주민자치가 활성화될 수 없다.

(4) 주민자치를 고려한 분권의 방향

이런 상태에서 분권을 강화한다고 바로 주민자치가 강화되는 것은 아니다. 우리나라의 지방자치제도는 단체자치 중심으로 설계됐기 때문이다. 그러다 보니 지역으로 이관된 권한이 주로 지방자치단체장에게 집중됐고, 주민들의 참여 통로는 극히 제한되어 있는 편이다. 또한 우리나라의 지방자치제도는 시장 중심으로 이뤄져 있다. 따라서 지방의회의 권한은 자치단체장의 그것에 비해 현저히 약하게 규정되어 있다.

자치단체장과 달리 지방의회는 행정의 대표가 아니라 주민들의 대표자라는 지위를 갖는다. 그런데, 주민의 대표라고 하는 위상이 주어질 수 있는 명분은 선거를 통해 선출되었기 때문만은 아니다. 실상, 자치단체장도 선거를 통해 선출되었다. 지방의회가 자치단체장보다도 주민들의 대표기구로서 지위를 갖는 것은 주민들의 대의(代議)기구라는 위상을 지니기 때문이다. 즉, 주민들의 뜻을 행정에 전달하는 기능을 통해 주민의 대표기구라는 위상을 확립하고 강화할 수 있는 것이다.

그런 점에서 지방의회는 지방자치제가 단지 단체자치로 기능하지 않고 주민들의 자치 폭과 내용을 높이는 데에 기여할 고유한 책무와 권한을 가지고 있다 하겠다. 이는 지방의회가 단체장과 행정에 대한 감시의 역할에 머물러서는 안 된다는 것을 의미하기도 한다. 주민들이 지방자치단체의 권한에 보다 많이 참여하고 적절한 권한을 행사할 수 있도록 중재하는 역할을 보다 중

요하게 수행할 필요가 있다는 것이다. 즉, 주민자치를 향상시키고 발전시키는 역할이 지방의회의 중요한 역할이라는 의미이다.

결국, 우리나라 지방자치제에 있어서 주민자치의 의미는- 원론적 의미에 있어서도 주민자치는 지방자치제의 핵심적 요소임에도 불구하고- 많이 약화되어 있다. 하지만, 주민자치는 이제 우리 삶의 질을 높이는 질적 민주주의에 있어서 핵심적 요소로 주목받는다. 이는 최근에 주민자치에 대한 관심과 주민자치를 강화하기 위한 시도가 세계적으로 이루어지고 있다는 점에서도 잘 알 수 있다.¹³⁾ 또한 최근 우리나라에서 주민자치를 강화시키기 위한 각종 주민참여제도 등이 서서히 강화되는 추세를 통해서도 이런 현상은 잘 드러난다.

2 시민과 민주주의, 그리고 주민자치

1) 시민과 민주주의

사전적으로 ‘주민’은 ‘특정한 지역에 거주하는 사람’을 말하고, ‘자치’는 ‘제 일을 스스로 다스려 감’이라는 의미를 갖고 있다. 따라서 주민자치는 사전적으로 ‘주민들 스스로 자신들이 살아가는 지역을 다스림’이라 정의할 수 있다. 이는 주민들이 지역의 운영에 직접 참여하고 결정하는 직접 민주주의 원칙과 일치한다. 민주주의의 핵심적 원리와 가치는 그 사회의 권력이 시민-또는 지역사회 시민인 주민-들에게 있다는 것이다. 우리나라 헌법 제1조에서도 “대한민국의 모든 권력은 국민으로부터 나온다.”라고 규정함으로써 우리나라가 민주공화국임을 선언하고 있다. 따라서 국가의 범주에서 국민으로

13) 주민자치라는 표현은 주로 일본과 우리나라에서 사용하는 편이다. 그 외의 나라에서는 주민자치라는 표현보다는 거버넌스(governance)라 표현한다. 이 두 용어가 의미하는 바는 같다. 이에 대해서는 뒤에서 좀 더 자세히 다룰 것이다.

대표되는 특정 사회의 시민들은 권력의 원천이다.

그런 점에서 시민이라는 용어에 대해 다시 한 번 살펴볼 필요가 있다. 보통 ‘시민(市民)’이라는 말은 어떤 특정한 시에 거주하는 주민을 의미하는 용어로 사용되곤 한다. 즉, 서울시에 거주하는 주민을 ‘서울시민’이라 칭하는 것이다. 그러나 시민이라는 용어는 단순히 특정한 시에 거주한다는 의미로만 사용되는 것이 아니다. 만약, 시민을 특정 시에 거주하는 사람이라고만 정의하면, 군에 거주하는 주민들은 시민도 아니게 된다. 또한 서울시에 사는 주민들은 특별시에 거주하는 특별 시민으로 우월적 지위를 얻게 된다.

시민은 그러한 설명 이전에 사회·정치적 의미와 가치가 내재된 개념이다. “국정에 참여할 수 있는 권리를 가진 사람”이 시민이라는 것이다. 시민이라는 개념은 민주주의 사회에서 정치참여와 정치적 결정권을 행사하는 이들을 지칭하는 것으로부터 출발했다.

시민이라는 개념은 고대 그리스와 공화정 당시의 로마에서부터 사용됐다. 당시 그리스의 도시국가 중 직접 민주주의가 태동하고 발전했던 아테네에서는 시민들이 광장에 모여 주요한 국가의 사안들을 결정했으며, 그 안에서 스스로 자신들의 지도자를 추천으로 뽑았다. 그리고 공화정 당시의 로마에서도 시민들은 이와 비슷한 권리를 행사했다.

당시에도 선출된 정치 지도자가 있었지만, 국가의 중요한 결정, 예를 들면 전쟁을 하느냐 마느냐, 세금을 올릴 것이냐 말 것이냐 등의 중요한 문제들에 대한 결정권은 시민들이 직접 행사했다. 시민들은 광장에 모여 치열한 토론 등의 과정을 통해 이러한 결정을 직접 내렸다. 선출된 정치지도자들은 그러한 결정에 대한 집행권한을 시민들로부터 위임받았을 뿐이다.

그런데, 이런 원론적인 민주주의 즉 주민자치의 의미는 오늘날에 거의 폐기되다시피 했다. 그것은 고대 아테네라는 도시국가와 공화정 로마가 멸망한 이후 오랫동안 민주주의라는 정치제도가 세계 역사에서 사라진 것과 관련이

있다. 현재의 대의제 민주주의라는 간접 민주주의 제도는 시민혁명을 통해 권력을 잡은 부르주아(bourgeois)들에 의해 부활한 정치제도다.

당시 시민혁명을 일으킨 시민들은 오늘날의 시민들에 비해 그 범위가 좁게 정의됐다. 즉, 그 사회에 거주하는 것만으로 시민이라 여겨지지 않았다는 것이다. 당시 여성은 시민의 자격이 없었으며, 노동자들에게도 시민의 자격이 부여되지 않았다. 상공업으로 일정한 재산을 형성한 이들, 즉 부르주아라 불리는 이들만이 시민의 자격이 있었다.

그렇기에 당시의 시민혁명은 그 당시 사회의 재원을 가진 이들이 정치적 결정권에서 소외된 문제를 해소하기 위한 차원에서 일어났다. 따라서 시민혁명의 주요한 목적 중 하나는 사유재산의 절대적 권리를 수호하는 것이었다. 이들은 시민혁명 이후 민주주의라는 정치체제를 부활시키면서, 오늘날의 대의제 민주주의를 도입했다. 이는 왕과 귀족에게 집중된 정치권력을 이들 시민들에게 부여하려는 정치체제였다. 대의제 민주주의 하에서 일반 시민들에게 부여된 권한은 주로 선거권과 피선거권을 의미한다. 이는 점차로 민주주의의 핵심 가치인 주권재민(主權在民)을 훼손하는 양상을 드러내기 시작했다.

그렇다고 해서 오늘날 다시 직접 민주주의로 돌아가야 한다는 주장에 대해서는 보다 현실적인 고민과 고려가 필요하다. 얼핏 생각해 봐도, 현대 사회와 같이 복잡하고 매우 다양한 이해를 갖고 살아가는 사람들에 의한 직접 민주주의는 여러 가지 문제들이 발생할 것으로 쉽게 예견된다. 실제 직접 민주주의가 작동되던 사회적 상황과 지금의 사회적 상황은 매우 다르다.

고대 도시국가 아테네의 시민들은 비슷한 생활양식을 가지고 있었다. 생산과 소비양식이 현대 사회에 비해 매우 단순했기 때문이다. 이는 당시 시민들이 비슷한 이해관계를 형성하며 살았다는 것을 의미한다. 즉, 동일한 이해관계로 상호 연결되어 있기에, 자연스럽게 공동으로 결정할 일들이 많을 수밖에 없었다. 이는 동일한 이해관계를 갖는 우리의 농경 촌락사회에서 직접

민주주의 형태라 할 수 있는 ‘두레’가 형성·운영되었던 것과도 유사하다.

또한 당시 아테네의 시민들 수는 약 3만 정도였다. 그렇지만, 시민들의 개념이 대폭 확대된 오늘날 시민의 수는 당시와 비교할 수조차 없다. 당시 아테네 시민의 수는 우리 사회의 기초자치단체보다도 적은, 대도시의 행정구역인 ‘동’ 단위 정도의 인구수와 비슷하다. 이러한 데에는 아테네에 살고 있는 모든 주민이 시민이 아닌 데에도 기인한다. 기본적으로 여성과 어린이는 시민이 아니었고, 극빈자들 또한 시민으로서의 자격을 갖추지 못했다. 또한 당시 는 노예제에 기반한 사회였던 점을 감안할 필요가 있다. 따라서 노예들의 수가 아테네 인구에서 차지하는 비중도 상당한 정도에 이를 것으로 추정된다. 물론, 이 노예들도 시민이 될 수 없었다.

반면, 현대 사회는 전통적인 촌락공동체와 달리 동일한 지역에 살아가는 이들 사이에도 매우 다양하고 차별적인 이해관계가 존재한다. 즉, 직주 분리와 생활 패턴(life style)의 변화, 동일한 지역에 집중된 인구와 시민의 수 등을 고려할 때, 이제 지역은 동일한 이해관계로 연결된 사람들이 생활하는 공간이 더 이상 아니다. 이러한 상태를 아테네의 직접 민주주의와 비교해 본다면, 오늘날 고대 도시국가 아테네에서와 같이 모든 시민들이 그 사회의 중요한 결정들에 직접 참여하는 것이 현실적으로 가능한지 의문이 들 수 있다.

그렇다고 해서 직접 민주주의가 오늘 날 전혀 불가능한 것은 아니다. 많은 의사결정이 시급성을 다룬다고 볼 수 없기 때문이다. 많은 시간과 노력을 들여서라도 시민들이 직접 결정하는 것은 여러 가지 점에서 바람직할 수 있다. 그렇다 하더라도, 우리가 거주하는 사회의 인구학적 지리적 범주를 고려할 때 아테네와 같은 직접 민주주의를 전격적으로 도입하는 것은 그리 현실성이 없다는 의견이 지배적이다.

그러한 이유로 인해 근대 이후 발전한 민주주의는 간접 민주주의라는 형태를 취했고, 오늘날 전 세계에서 직접 민주주의 제도를 채택한 국가는 찾아볼

수 없다. 최근 직접 민주주의의 성지라 불리는 스위스조차 간접 민주주의를 기반으로 직접 민주적 요소들을 대폭 도입한 형태다. 이 간접 민주주의의 대표적 형태는 시민들이 자신들의 대표를 선거로 선출하여 일정 기간 동안 자신들의 권한·권력을 이들에게 위임하는 대의제 민주주의다.

앞서와 같이 시민의 개념을 살펴볼 때, 한 사회의 주인으로서 자신의 권리와 책임을 인식하고 이를 실천하는, 정치적으로 각성된 사람을 오늘날 시민이라 정의할 수 있다. 그렇다면, 그 사회를 운영하고 통치하는 주체 역시 시민이다.

민주주의는 바로 이런 시민의식을 갖고 있는 시민들에 의해 사회를 통치하겠다는 이념에 다름 아니다. 그런 차원에서 본다면, 시민들에 의한 직접 민주주의야 말로 민주주의의 핵심적 가치를 충족시키는 것이라 볼 수 있겠다. 그럼에도 여러 가지 이유들로 인해 시민혁명 이후 부활한 민주주의는 대의제 민주주의를 근간으로 하는 형태로 부활했다. 하지만, 오늘 날 제도화된 대의제 민주주의는 이러한 시민들을 주인의 자리에서 끌어내리고, 타인의 지배를 받는 존재로 전락시킨다는 비판을 받고 있다. 이는 현실적 필요성에 의해 도입된 대의제 민주주의의 폐해 때문이다.

시민들은 점차 대의제 민주주의가 민주주의의 핵심적 가치와 충돌하는 문제점들을 느끼기 시작했다. 그러한 문제의 가장 큰 요인은 정작 권력의 주체인 시민들이 점차로 자신들의 권리를 상실당한 채 의무만을 강요당하는 수동적 피지배자로 전락하고 있다는 것이다.

중세 봉건시대가 무너지고 근대사회가 대두되면서, 민주주의는 부활했다. 당시 많은 사상가들은 부활할 민주주의 형태에 대해 많은 논란을 벌였다. 그 중에는 직접 민주주의의 부활을 주장한 이들도 있었고, 오늘 날과 같은 간접 민주주의의 부활을 주장한 이들도 있었다. 장 자크 루소(Jean-Jacques Rousseau)와 같은 사상가는 선거를 통해 통치자를 선출해 시민들의 권한을

위임하는 형태에 대해 매우 비판적이었다. 루소는 주권자인 시민들이 주인 역할을 할 수 있는 때는 선거 날이 유일하며, 그 이외에는 노예가 되어 살아갈 수밖에 없다는 이유로 선거제도를 비판했다. 하지만, 대세는 간접 민주주의의 우월성을 주장하는 논리였다.

근대의 많은 사상가들이 대의제 민주주의의 필연성을 역설했는데, 그 핵심 논리 중 하나는 ‘탁월성의 논리(the principle of excellence)’라고 한다. 즉, 대의제 민주주의에서 가장 중요한 절차라 할 수 있는 선거제도는 ‘선출되는 사람이 선출하는 사람보다 사회적으로 더 뛰어나야 한다는 원리를 암묵적으로 가정’한 것이다.¹⁴⁾ 그러나 실제로 선거로 선출되는 사람이 선출하는 사람보다 사회적으로 더 뛰어나다는 것을 입증할 만한 근거는 없다. 오히려 중요한 것은 자질이라기보다 정보와 권한의 문제라고 할 수 있다.

어떤 결정을 현명하게 내리기 위해서는 그 결정에 필요한 다양한 정보를 접할 수 있어야 한다. 그러나 일반 시민들에게는 그러한 정보 접근권이 제한돼 있는 실정이다. 그러니 이런 상태에서는 선출된 이들이 더욱 현명한 판단을 내릴 수 있는 위치를 점할 수밖에 없다.

또한 선출된 이들은 공식적으로 결정권한을 가지고 있다. 권한이 있으니, 필요한 정보도 찾아보고 특정 결정이 어떤 사람들에게 어떤 영향을 미칠 것인지에 대해서도 예민해질 수 있다. 하지만, 권한 없는 시민들의 입장에서 필요한 정보를 참고할 동기를 가질 수 없다. 또한 자신의 입장 이외에 다른 이들에게 미치는 영향에 대해서도 예민해지기 어렵다. 이런 상태에서는 일반 시민들에게 현명한 결정을 기대하기 힘들다. 이는 역으로 생각해 볼 수 있는 근거가 되기도 한다. 만약 시민들에게 충분한 정보와 권한만 주어진다면, 시민들은 선출된 대표자들보다도 더 현명한 판단을 내릴 수도 있다는 것이다.

이에 간접 민주주의가 낳은 문제들을 극복하고 시민으로서의 정체성을 다

14) 하승우(2006), 「풀뿌리공론장에 대한 이론적 고찰」, 경희대 정치학과 박사논문 참조

시 회복해야 한다는 주장들이 확산되고 있다. 그러한 내용의 핵심은 빼앗긴 시민들의 권리를 다시 되찾아 와야 한다는 것이다. 그리고 그것이야말로 진정한 민주주의를 실현하는 길이라는 것이다. 이는 단지 당연한 명분을 주장하는 것이 아니다. 이러한 주장의 실질적 근거는 실제로 그 동안의 역사를 통해 소수의 정치 엘리트들이 그 사회의 구성원들에게 보다 나은 삶의 질을 만들어 주지 못했다는 반성에 기인하는 것이기도 하다.

이제 더 이상 시민들은 단지 선거일에 자신들의 대표자를 뽑고 그들에게 자신들의 삶과 생활을 맡기려 하지 않는다. 이제는 자신이 속한 사회의 주인이 자신임을 당당히 선언하고, 자신들의 문제를 스스로 결정하는 권리와 책임을 스스로 갖겠다는 노력을 보이기 시작하고 있다. 이는 바로 자치의 철학이 부각되는 것이라 할 수 있다.

2) 질적 민주주의의 대안, 거버넌스(協治)

이러한 시민참여와 시민들의 직접적 결정권을 강화하려는 현상은 단지 우리나라에서만 나타나는 현상이 아니라, 전 세계적으로 확산되는 추세다. 우리 사회에서는 이를 주민자치라 표현하지만, 세계적으로 이런 개념은 거버넌스(governance)로 표현된다.

거버넌스는 국가 중심주의와 시장 중심주의가 더 이상 사회적 대안이 될 수 없다는 인식으로 생겨난 개념이다. 여기서 국가 중심주의란 단지 국가 차원이나 중앙정부 차원만을 의미하지 않는다. 정치지도자와 행정 중심의 의사결정 전반을 의미하기도 한다. 산업화 시대에 문제없이 작동하던 국가와 시장 중심주의는 후기 산업사회에 들어오면서 더 이상 유효하게 작동되지 못했다. 이에 대한 새로운 대안으로 합의된 개념이 바로 거버넌스다. 따라서 거버넌스는 그 자체로 새로운 사회발전의 대안으로 태동된 개념이다.

1990년대 초쯤부터 우리나라에 거버넌스라는 개념이 본격적으로 수입됐

고 관련 논의도 진행되기 시작했다. 그리고 참여정부 시절을 거치면서 중요한 행정 과제로 자리잡아갔다. 그런데, 이 용어는 한국에 수입된 이후 다소 왜곡돼 사용됐다. 그 가장 대표적인 것이 거버넌스를 민관협력쯤으로 이해하는 것이다. 하지만, 거버넌스는 민과 관의 협력적 관계에 그치는 개념이 아니다.

민관협력은 그 협력을 위한 일을 누가 결정하느냐에 대해서는 아무런 언급이 없다. 하지만, 민관이 협력해 할 일에 대해서도 누군가는 결정을 한다. 그것은 주로 행정과 정치지도자의 몫이다. 따라서 민관협력은 단지 집행 과정에서 참여로 제한될 수밖에 없다. 하지만 민관협력과 달리 거버넌스는 민과 관 간 ‘권한의 배분’을 전제로 한 협력 관계를 강조한다.

이는 거버넌스를 협치(協治)라 번역하는 데에서 잘 알 수 있다. 즉, 거버넌스는 민과 관이 공동의 통치자 또는 운영자로서 협력적 권한을 나눠 갖는 형태를 의미한다는 것이다. 따라서 흔히 사용하듯, 행정에서 어떤 결정을 하기 전에 주민들의 의견을 수렴하는 정도를 거버넌스라 칭하는 것도 적절하지 못하다.

거버넌스가 권한의 배분을 중요시한다는 것은 그에 따른 책임의 문제도 함께 거론하는 것이기도 하다. 그러한 책임의 가장 일차적인 내용은 ‘참여’다. 따라서 거버넌스는 시민들의 참여를 전제로 한다. 참여하지 않는 시민들에게 권한을 배분한다는 것은 민주주의 원칙에도 맞지 않는다. 민주주의는 시민들의 참여를 전제로 작동되기 때문이다. 따라서 거버넌스는 시민들이 동원의 대상이 아닌 주체적 참여 활성화를 전제로 한다. 그리고 이러한 참여 시민들에게 적절한 권한을 분배하는 과정을 통해 거버넌스가 이뤄질 수 있다.

거버넌스에 대한 공감대가 확산되면서 시민들의 참여에 권한을 부여하기 위한 제도 및 사상적 기반들도 속속 등장·정립되고 있다. 그것이 지향하는 바는 ‘참여 민주주의’라는 용어로 집약된다. 즉, 대의제 민주주의 하에서 참여 민주주의를 강화하는 것은 대의제 민주주의가 진정한 민주주의 제도로서의

기능을 수행하도록 하는 장치라 할 수 있다. 그리고 참여 민주주의에 대한 강조는 바로 간접 민주주의 제도 하에서도 시민들의 참여와 권한 부여를 통해 직접 민주주의의 요소를 강화시키겠다는 것을 의미한다.

1991년 이후 전 세계적으로 주민발의와 주민투표 등 직접 참여제도를 활용해 시민들에게 결정권을 부여한 사례가 2배 이상 증가했다는 보고가 나왔다¹⁵⁾. 그만큼, 시민들의 참여를 활성화하려는 전 사회적 시도는 점차 활성화되고 있다는 것이다. 이는 짧은 기간 안에 전 세계적으로 1,500여 개 이상의 도시에서 참여예산이 도입·시행되고 있으며, 그 수가 점차로 증가하고 있다는 것에서도 잘 알 수 있다. 이는 더 이상 정치권과 행정의 힘만으로는 지속가능한 사회의 발전이 어렵다는 공감대가 형성되고 있음을 의미한다. 즉, 시민들이 직접 참여하여 자신들의 의사를 정치적 의사결정과정에 반영할 필요와 그렇게 해야 한다는 자각이 세계적으로 인정받고 확산되고 있다는 것이다.

그러한 움직임을 제도로 만든 것이 다양한 주민참여제도다. 우리나라에도 다양한 주민참여제도가 형식적으로는 이미 도입되어 있다. 그 가장 대표적인 것이 주민투표, 주민발의, 주민소송, 주민소환, 주민참여예산 등이다. 참여예산의 취지는 흔히들 예산의 투명성과 효율성 등으로 그 의의를 설명하곤 하지만, 그보다 더욱 중요한 의의는 시민들의 참여를 독려하고 참여자들에게 예산편성 권한을 부여하기 위한 참여 민주주의 강화라고 할 수 있다.

15) 브르노 카우프만 외(2008), 『직접민주주의로의 초대』, 이정옥 역, 리북, 12쪽 인용

3 시민 역량과 주민자치

제도나 정책의 확산이 곧바로 시민들의 참여를 활성화시키는 것으로 연결되는 것은 아니다. 시민들의 주체적 참여는 단지 제도와 행정의 뒷받침과 노력만으로는 성공할 수 없다. 참여는 주로 시민사회의 영역이자 역할이다. 그런 점에서 거버넌스 활성화를 위해서는 시민사회의 역량을 강화하기 위한 노력 역시 필요하고 중요하다.

이는 거버넌스를 실현하기 위한 과제가 크게 두 가지 차원에서 이뤄져야 함을 의미한다. 하나는 적절한 권한이 협력적 통치 또는 운영 주체, 즉 시민들에게 주어져야 한다는 것이다. 그리고 다른 하나는 시민사회의 역량을 강화하는 과정이 필요하다는 것이다. 그런데, 이 두 요소는 상호 분리된 것이 아니다. 시민사회의 역량은 주어진 권한을 행사하는 경험을 통해 스스로 성장할 수 있기 때문이다. 공동 운영 또는 통치의 능력이라는 것이 좋은 정보를 많이 가진 전문가들에게 충분한 강의를 듣는다고 생기는 것은 아니다. 스스로 권한을 행사하고 평가하고 다시 환류하는 지속적인 과정을 통해 그러한 과정에 참여한 시민들의 역량은 강화되기 때문이다.

그런 점에서 거버넌스를 고학력 전문가들의 참여로 좁게 한정하려는 시도도 경계해야 한다. 거버넌스 즉 협치(協治)에 있어서 기존 정부 또는 행정과 권한을 나누는 협력 주체는 일반 시민들에게 개방되어야 한다. 이에 대한 반론은 흔히, 일반 시민들의 경우 거버넌스의 한 주체가 될 만한 역량이 없기에 권한을 분배하는 것이 곤란하다는 것이다. 하지만 지금 역량이 부족해 권한을 분배할 수 없다면, 우리는 100년이 지난 후에도 시민 역량 부족이라는 변명을 할 수밖에 없을 것이다. 그 역량이라는 것은 적절한 권한을 사용하는 경험을 통해 강화되기 때문이다.

따라서 일반 시민들에게 참여의 문호를 폭넓게 개방하고 이에 권한을 부여

하는 것에는 타협이 있을 수 없다. 이미 거버넌스는 우리 사회의 질적 발전을 위한 선택 사항이 아닌 필수 사항이라 합의한 개념이기 때문이다. 다만, 시민들의 역량에 걸맞는 적절한 권한의 정도에 대한 논의와 합의가 필요할 뿐이다. 역량에 걸맞지 않게 과도하게 주어진 권한은 여러 문제를 야기할 것으로 예측되기 때문이다. 반대로, 역량에 걸맞지 않게 과소하게 주어진 권한은 참여의 동기를 퇴색시킬 것이기 때문에 이 역시 위험하다. 여기서 적절함이란 기존에 권한을 갖고 있는 정부와 행정이 시민들과 합의를 통해 결정할 수 있어야 한다. 거버넌스는 그러한 과정에서부터 시작되어야 한다. 그래서 민관관의 소통은 중요하다.

민과 관의 언어는 다르다. 민간 시민사회의 언어는 추상적이면서 가치 지향적인 편이다. 반면, 행정의 언어는 매우 구체적이고 사업의 효율성에 맞춰져 있는 편이다. 이 두 가지는 각자 장점과 단점이 있다. 따라서 이 둘의 긴밀한 협력적 소통은 각각의 단점을 상쇄시키고 장점을 살리는 방향을 가질 수 있다는 점에서 (지역)사회 질적 발전에 있어 매우 중요하다. 그런데, 문제는 특정 정책 및 집행 등에 대한 권한에 있어서 민과 관이 평등하지 않다는 것이다. 이는 민관 간 거버넌스를 방해하는 근본적 요소다.

행정이 일방적으로 정책을 결정하고 이를 집행하는 과정도 미리 결정해 놓고, 그 장에 시민들이 자리를 채워주기를 원하는 것은 전근대적인 낡은 방식이다. 이럴 경우에는 행정과 밀착될 필요가 있는 일부 시민들만 참여할 뿐이다. 실제로는 참여라기보다 ‘동원’이라는 표현이 더 적절하다. 진정한 시민참여를 위해서는 민과 관의 일정한 수평적 관계가 전제돼야 한다.

우리나라의 약 50여 개 정도의 지방자치단체에 ‘주민(시민)참여 기본조례’가 제정됐다. 대부분의 이 조례들에서는 참여를 ‘의사결정 단계에서부터 집행 단계까지’라고 강조한다. 즉, 집행의 단계에만 아무런 권한 없이 동원되는 것이 아니라, 의사결정 단계에 참여해 일정한 결정권한을 행사하는 것이 동

원과 다른 참여의 내용이 되어야 한다는 것이다.

그런데, 여전히 제기되는 문제는 수평적 권한 배분을 시민들이 책임질 수 있느냐 하는 것이다. 물론, 권한을 행사하는 경험을 통해 역량을 강화할 수 있다고 하더라도, 당장 어느 정도까지 권한을 위임해 줘야 하는지는 항상 논란이 된다. 그리고 실제로도 권한 행사의 정도는 그러한 역량의 정도에 비례할 수밖에 없다는 점도 인정해야 한다. 그런 점에서 시민들의 민주주의 역량을 강화시키기 위한 (민주)시민교육은 중요한 과정이자 과제다.

4 시민의 참여와 주민자치

참여민주주의라는 민주주의의 가치를 강화하기 위해서나 시민들의 삶의 질이 향상되는 정치적 의사결정을 위해서나 시민들의 참여는 가장 핵심적인 요소다. 그런데, 시민들의 참여는 생각만큼 쉽지 않다. 시민들은 이제 더 이상 당위와 명분으로 참여 여부를 결정하기 않기 때문이다. 그런 상태에서 선언적이거나 당위적 명분으로 시민들의 참여를 촉진하겠다는 것은 계몽주의의 늪에서 허우적대는 시민사회를 유지할 뿐이다. 일반 시민들은 더 이상 계몽 대상이 아니다. 그런 점에서 지역이 주목받는다. 시민들의 직접 참여는 지역 차원에서 현실적으로 보다 가능하기 때문이다.

이는 지역에서의 정치, 즉 지역정치의 형성과 관련이 깊다. 지역정치가 형성된다는 것은 지역에서의 독자적 의사결정이 가능하다는 것을 의미하기도 한다. 그리고 지역정치를 통한 독자적 의사결정의 내용은 주로 시민들의 일상생활 문제와 관련이 깊다. 그렇기에 직접 참여의 공간적 단위로 지역은 중요하다.

우리 사회의 경우, 1991년 지방자치제의 실시 이후 지역에서도 자율적인

정치적 의사결정이 가능하게 됐다. 그런데, 지역정치에서 행하는 의사결정의 주체들은 특정 지역에 거주하는 시민들인 주민들의 실생활에 직접적인 영향을 끼치는 것들이다. 그런 점에서 지역에서의 정치를 생활정치라 부르기도 한다. 그런데, 생활정치라는 의미는 단순히 지역에서의 정치행위가 생활과 밀접하다는 것만을 의미하는 것이 아니라, 보다 적극적으로 그러한 정치가 되어야 한다는 ‘지향적’ 의미를 지니기도 한다. 그리고 그보다 더욱 중요한 것은, 앞서 강조한 바와 같이, 바로 지역의 정치가 주민자치와 결합되어 생활인의 정치가 되어야 한다는 지향성을 포함하고 있다는 것이다.

절차적 민주주의가 정착된 1990년대 이후 한국 사회에서 시민들은 더 이상 중앙정치의 이슈보다는 자신들의 삶의 문제에 관심을 높여가고 있다. 따라서 시민들의 직접 참여 계기는 자신들의 실생활과 관련된 정치적 의사결정이 이루어지는 지역에서 주로 발생한다. 그렇기에 지방자치제는, 우리의 경우 주로 단체자치 중심이라는 한계에도 불구하고, 그 자체로 시민들의 참여를 통한 참여 민주주의 실현의 중요한 제도적 근거가 되고 있다.

또한 지역사회에서의 참여행위는 결코 지역에 국한된 문제를 해결하는 것에 그치지 않는다. 우리의 일상생활은 우리가 알게 모르게 세계적인 문제와 밀접히 연결되어 있다. 그러한 세상의 문제를 해결하고 지구적으로 지속가능한 발전을 위한 과제로도 지역에서의 직접 참여가 중요하다. 이에 대한 문제의식을 가장 잘 표현한 구호가 ‘Think Globally, Act Locally!’다.

이 슬로건은 1992년 리우에서 열린 정상회의를 통해 전 세계로 급격히 번져나갔다. 이 슬로건은 ‘생각은 지구적으로, 실천은 지역적으로’라는 직역으로 우리들에게 많이 알려져 있다. 번역상으로도 의미상으로 이 직역이 잘못됐다 하기는 힘들다. 하지만, 당시의 회의가 세계적인 빈부격차와 환경위기 극복 관련한 과제를 다루는 것이었고, 그러한 고민의 산물이 이 슬로건으로 표출된 것임을 감안할 필요가 있다.

이 회의가 세계인들의 합의를 도출하기 위한 것이었고, 이 슬로건은 참여자들이 일정하게 합의된 내용(리우선언, 어젠더 21 등)을 설명한 것이라 여겨져 이 회의 이후 널리 사용되기 시작했다. 그렇다면, 이 슬로건은 그 합의된 내용을 바탕으로 의역(意譯)하는 것이 보다 적절하다. 그렇다면, 이 슬로건은 “전 세계(지구)가 처한 문제를 해결하려고 한다면, 먼저 지역에서 구체적인 실천에 참여해야 한다.”는 의미로 받아들일 수 있다. 즉, 지역에서의 참여를 통한 조그만 변화라도 할지라도, 이는 우리가 살아가는 세상을 변화시키는 가장 근본적이고 큰 힘이라는 것이다.¹⁶⁾

그래서 시민들의 주체적 참여와 일정한 권한이 행사되는 의미인 거버넌스는 주민참여, 주민자치라는 개념을 통해 보다 구체적인 실천과 실현 과제가 될 수 있다. 즉, 지역이야말로 시민들의 직접 참여가 이뤄지는 공간임을 강조하는 의미라는 것이다.

주민자치는 무엇보다도 지역의 시민인 주민들의 참여를 통해 가능하다. 또한 그러한 참여에 일정한 권한이 부여될 때 주민자치의 의의는 더욱 충족되고 강화될 수 있다. 참여와 권한 부여는 상호 밀접한 상관관계에 있다. 권한이 부여되지 않는 참여는 참여의 효능을 떨어뜨리게 되고, 결국 주민들에게 참여의 동기를 가져다주지 못한다. 마찬가지로 참여가 없는 권한은 시민으로서의 책무성이 결여된 것이다.

주민자치는 어떤 정체적 상태를 의미하지 않는다. 주민자치라는 용어의 본래 의미는 ‘주민들이 스스로 자신이 거주하는 지역을 통치’한다는 의미다. 앞서 살펴본 바와 같이, 이러한 직접적 의미는 직접 민주주의와 같은 의미다. 이는 현실적 민주주의 형태 자체를 전면 부인한다는 점에서 사뭇 위험스럽기까지 하다. 주민자치는 그런 점에서 지향이라 할 수 있고, 그러한 지향을 향해 가는 과정으로서의 의미가 더욱 강하다 하겠다. 즉, 주민자치는 그 자체로서 보

16) 물론, 이러한 의역이 적절하기 위해서는 그러한 지역에서의 참여를 통한 조그만 변화가 폐쇄적이지 않고, 세계적으로 네트워킹 되는 과정을 필요로 한다.

다는 주민자치‘운동’으로서 실천적이고 현실적 의미를 갖는다고 할 수 있다.

그런 점에서 주민자치가 오늘날 실천적으로 의미를 지니는 것은 직접 민주주의를 다시 도입하겠다는 것이 아니라, 주민들의 영향력 또는 권한을 강화하는 것(empowerment)과 더불어 주민들의 자치역량을 강화시켜 가는 과정을 의미한다고 보는 것이 더욱 적절하다. 즉, 주민들의 참여를 통해 참여자들의 역량을 강화해 나가는 과정, 이를 통해 정치적 영향력을 강화해 가는 과정 등이 주민자치운동을 설명하는 가장 핵심적인 개념이라 할 수 있다는 것이다.

따라서 주민자치‘운동’에 있어서는 주민들의 시민성을 강화하기 위한, 즉 주민들의 자치역량을 강화하기 위한 다양한 고려가 필요하다. 이 자치역량 속에는 단순히 지역사회의 의사결정과정에 대한 영향력을 강화하는 것만이 아니라, 참여와 다양한 이해관계의 조화, 외적 환경에 대한 영향력만이 아닌 참여자들의 일상생활 양식과 태도의 변화 등이 모두 포함된다. 그리고 이러한 주민자치의 내용은 결국 지역사회의 변화에 그치지 않고, 오늘날 지구의 생존과 지속가능성을 보장하는 가장 핵심적인 요소라고 할 수 있다.

5 주민자치 실현을 위한 참여 형태와 지역정치

주민들이 자신들의 문제만이 아니라, 이를 통해 지구적인 문제를 해결하기 위한 참여 방법은 매우 다양하다. 자신들이 동의할 수 없는 결정에 대해 반대하거나 자신들이 원하는 것을 요구하는 형태로부터, 자신들이 선출한 대표자들이 시민들의 의사를 잘 반영할 수 있도록 이들을 감시하고 올바른 방향으로 견인하는 형태, 그리고 스스로 지역사회의 대안적 발전을 만들어 나가는 형태 등이 모두 그러한 참여 방법들이다.

이 중 무엇에 반대하고 단순히 요구하는 행위를 ‘저항적 참여’라 분류할 수 있겠다. 이런 형태의 참여는 주민들이 참여의 필요를 피부로 느낀다는 점에서 가장 많이 사용하는 형태다. 그러나 이 참여 형태는 주민들이 자신이 속한 사회의 발전을 주체적으로 이끌어 가기보다는 권력 또는 행정의 잘못된 결정에 반대하거나 특정한 결정을 요구하는 방식으로 주로 표출된다. 즉, 사회의 주인으로서 적극적 행위의 주체가 되는 것이라기보다 나에게 피해가 가는 사안 등에 대해 수동적으로 반응하면서 발생한다. 그런 점에서 이러한 참여는 즉자적(卽自的)이라는 한계를 갖는 경우가 많다. 그리고 이 경우에는 대체로 그 사안이 해소되면 참여의 동기도 없어지곤 한다. 그런 점에서 한시적(限時的) 참여라는 한계도 지적된다. 물론, 이런 한계는 구조적으로 극복 불가능한 것이 아니다. 다만, 이런 참여에 있어서는 사안의 해결 여부와 상관없이 이러한 한계를 극복하기 위한 노력이 필요하다.

두 번째 참여 형태로 언급한, 대표자들을 감시하고 견인하는 참여행위는 단순 반대·요구보다는 주인으로서의 권리를 보다 잘 행사하는 것이라 볼 수 있다. 시민들의 ‘대리인’인 정치인들이 실질적으로 시민들을 잘 대변하고 있는가 하는 것을 감시하고 압박하는 참여방법이기 때문이다. 이는 대의제 민주주의와 잘 부합되는 참여 형태라 할 수 있다. 이 형태의 가장 대표적인 참여가 행·의정 감시활동이다. 이는 시민들이 사회와 권력의 주인임을 자신의 대리인들에게 잊지 않도록 압력을 가하는 수단으로 매우 유용하다는 것이 입증되기도 했다.

1990년대 이후 한국 시민사회에서 큰 영향력을 발휘해 온 소위 ‘시민대변형(advocacy)’ 시민운동이 이러한 참여 형태의 대표적 사례라 할 수 있다. 이러한 참여는 우리 사회의 주인인 시민들이 주인으로서의 권리를 주장하는 것이지만, 주인으로서의 책임성이라는 차원에서는 미흡한 참여라 할 수 있다. 그러한 차이를 집주인과 세입자의 참여로 비유할 수 있겠다.

세입자의 경우에도 자신의 집에 무슨 문제가 있는 지를 항상 감시한다. 그리고 문제가 생기면, 그 문제를 해결하도록 집주인에게 압력을 행사한다. 이것은 세입자의 당연한 권리이다. 반면 집주인의 경우 자신의 집에 무슨 문제가 있는지 없는지를 살피는 것은 물론이고, 자신의 집이 보다 쾌적한 곳이 될 수 있도록 항상 신경을 쓰면서 그 개선을 위해 누군가에게 요청하는 것이 아니라 스스로 자신의 집을 가꾸어 나간다. 이는 집주인의 권리이자 책임이기도 하다. 이는 세입자의 참여보다 훨씬 적극적인 참여형태라 할 수 있다. 이렇듯 적극적 참여의 형태는 실상 지역사회의 주인으로서 주민들의 위상을 가장 잘 반영한 것이라 볼 수 있다. 따라서 이러한 참여의 형태를 단순한 ‘참여’와 구분하여 ‘자치(自治)’라 부른다.

이런 구분은 우리의 참여와 실천이 ‘자치’라는 형태로만 이루어져야 함을 의미하는 것이 아니다. 상황에 따라 적절한 참여형태를 취하는 것이 보다 중요하다. 다만 중요한 것은 참여와 실천이 단지 일회적으로 끝나지 않고, 자치라는 형태로 발전하고자 하는 지향을 강조하고 지속적으로 그 방향을 추구하고자 하는 것이다. 즉, 참여의 형태를 구분한 것은 그 참여의 우열을 가리고자 하는 것이 아니라, 참여의 자치 지향을 강조하기 위함이다.

지역에서 주민들의 참여는 이렇듯 주민들이 주체가 되어 저항과 참여를 넘어 자치를 실현하는 과정을 밟아가는 운동(運動)으로 자리 매김 될 필요가 있다. 운동(運動)이란 부단히 움직이고 변화하면서 앞으로 나아가는 과정을 의미하기 때문이다. 따라서 주민자치는 끊임없이 일반 주민들과 실천적 공감대를 형성하고 이를 통해 주민들의 주체적 참여를 활성화시키며, 이 과정을 통해 주민들의 역량을 강화하는 과정을 밟아나가는 실천적 과제를 가진다. 또한 이러한 과정은 스스로의 삶과 생활의 대안을 만들어 감으로써 실질적인 주민 주도의 지역사회발전 대안을 만들고 실천하며, 이를 통해 주민들이 지역사회의 주체, 주인으로서의 자기 영향력과 결정력을 강화해 가는 과정을

의미한다.

이러한 주민들의 참여와 실천은 우리가 살아가는 지역, 더 나아가 우리가 더 잡고 살아가는 세상의 변화를 이끌 주체를 형성하고 이들의 역량강화를 주요한 과제로 삼는다. 기실, 우리가 살고 있는 세상은 제도 등이 아닌 사람의 변화를 통해 변화될 수 있기 때문이다. 따라서 주민들의 자치를 위한 노력은 사람의 변화에 일차적인 관심을 둔다. 다만, 그 관심이 개인에 그치지 않고 조직과 집단, 그리고 세상과 만날 수 있도록 하는 지향을 가질 필요가 있다. 이는 민주시민교육의 핵심적 과제라 할 수 있다.

이러한 주민들의 자구적 노력은 그 자체로 매우 정치적인 실천이며 지역정 치운동으로서의 위상도 지니고 있다. 그러나 이는 제도권 정치와는 다르다. 여기서 강조하는 지역정치는 기존의 시민 또는 주민들이 선거로 선출한 이들에게 모든 권한을 넘기고 방치하는 것이 아니다. 이는 시민들이 정치의 관객으로 배제되는 대의제 민주주의를 폐해를 강화할 뿐이다. 지역정치라 함은 지역에서 주민들의 직접 참여를 통해 정치적 의사결정 과정에 일정하게 참여하고 정치적 의사결정 과정에 영향력을 발휘하고자 하는 일체의 실천을 의미한다. 주민자치는 그러한 지향을 실천하는 과정을 통해 조금씩 현실태(現實態)로 우리에게 다가올 수 있다. 그리고 그러한 지향의 실천을 통해 주민자치는 보다 활성화되고 강화될 수 있다.

한국 주민자치제도의 도입과 흐름 및 현황 분석

1. 법으로 규정된 주민참여제도의 내용과 현황
2. 주민참여예산제
3. 각종 위원회 참여
4. 지방자치단체별 주민자치 관련 제도 및 프로그램

한국 주민자치제도의 도입과 흐름 및 현황 분석

1 법으로 규정된 주민참여제도의 내용과 현황

세계적으로 1990년대 이후 주민참여제도들이 확대·도입되기 시작하였다. 이는 주민참여가 질적 민주주의 발전, 생활세계 위기에 대한 대안으로 강조되었기 때문이다. 우리나라에도 2000년대 들어 다양한 주민참여제도들이 형식적으로는 대거 도입됐다. 그런데 ‘주민’참여제도라는 명칭에서 알 수 있는 바와 같이 이 참여제도들은 주로 지역의 문제에 대한 참여와 일정한 결정권을 부여하는 제도들이다¹⁷⁾. 즉, 주민참여제도는 지방자치단체 주민이 지방자치단체 의사결정에 관해 직접 의사표시를 하거나 의사결정 주체로 참여할 수 있는 제도를 말한다는 것이다.

17) 이와 달리 중앙정부의 행정 행위 및 의사결정에 국민들이 참여하는 국민참여제도들은 형식적인 것조차 찾아볼 수 없다. 국민투표의 경우에도 그 발의권이 국민들에게 있지 않기 때문이다. 다만, 현 정부 들어 조금씩 국민참여 정책과 프로그램들을 시도하고 있다. 광화문 1번가, 국민참여예산, 청와대 국민청원 등이 대표적이다. 물론, 이 정도로 국민참여제를 논할 수 없고 각각에 대한 문제점도 드러나고 있기는 하지만, 그래도 최근의 이런 변화는 주목할 만하다.

2000년대에 들어 풍부한 정보를 공유하고 자신의 의견을 주장할 수 있는 다양한 매체가 발달하면서 시민들은 자신들의 뜻을 제대로 대변하지 못하는 정당이나 시민단체를 통하지 않고 직접 의견을 말하고 참여하는 경향이 커졌다. 그러한 경향이 제도로 보장된 것이 주민참여제도다.

법으로 보장한 대표적 주민참여제도로는 1998년부터 시행된 『공공기관 의 정보공개에 관한 법률』, 2000년 3월에 『지방자치법』에 의해 도입된 주민 발의제와 주민감사청구제, 그리고 2004년 7월의 주민투표, 2006년 1월의 주민소송제, 그리고 2007년 7월 『주민소환에 관한 법률』을 들 수 있다. 그리고 2011년 3월에는 『지방재정법』 개정을 통해 주민참여예산제가 전국 모든 자치단체에 의무 적용됐다.

〈표 3-1〉 법으로 규정된 주민참여제도 현황

구분	주민발의 (조례제정· 개폐청구)	주민감사	주민투표	주민소송	주민참여 예산	주민소환
근거	지방자치법 제15조	지방자치법 제16조	지방자치법 제14조	지방자치법 제17조	지방재정법 제39조	지방자치법 제16조
법률	-	-	주민투표법	-	-	주민소환법
제정 (시행)	1998.8 (2000.3)	1998.8 (2000.3)	2004.1 (2004.7) *자치법 상 94.3 제정	2005.1 (2006.1)	2005.8 (2006.1)	2006.5 (2007.5)
취지	주민 의사를 반영한 조례의 제정·개정· 폐지	지방행정 예산 편성·집행 에 대한 주민감시와 참여	지방행정에 대한 견제와 감독 및 주민 의사결정	주민 공동의 이익 보호	예산편성과 정에 주민수요와 의견 반영	선출직 지방공직자 들에 대한 주민통제

자료: 안전행정부(2013), 「주민투표·소환·소송 업무 편람」, 4쪽 인용

주민발의는 주민들이 일정한 요건을 거쳐 조례의 제정과 개정 그리고 폐지를 할 수 있도록 한 제도다. 그리고 주민투표제는 주민들이 자신들에게 중요하고 필요하다고 여기는 의사결정에 대해 투표로 직접 결정하는 제도다. 따라서 이 제도들은 공식적인 의제 설정권을 주민들에게 부여한 것이며, 그만큼 주민들의 주도성이 보장된다. 한편 주민소환은 선출직 공직자의 해임이라는 강력한 효과를 통해 권력을 통제 할 수 있는 제도다. 주민참여예산의 경우는 지방자치단체 예산편성 과정에 주민들 참여를 보장하려는 것으로, 행정 전반에 대해 일상적으로 참여할 수 있는 보다 적극적인 의미를 가진 참여제도라 할 수 있다.

이처럼 형식적으로는 우리나라에 도입된 주민참여제도들이 매우 다양해 보이지만, 내용적으로는 시민들의 참여를 보장하지 못하는 ‘형식적 참여 제도’라는 비판을 받는다. 이는 지나치게 주민들의 참여요건과 절차를 까다롭게 규정하거나 주민참여제도를 통한 주민들의 요구를 회피할 수 있는 여지가 많기 때문이다. 따라서 이런 어려운 참여 요건 등이 실제로는 참여 활성화에 걸림돌이 되기도 한다. 그러므로 제도의 도입 그 자체만으로 직접·참여 민주주의가 활성화되었다고 판단하기는 어렵다.

제도의 활성화는 실제 시민들의 참여를 얼마나 활성화 시켰으며 어떻게 활용되고 있는가 하는 여부 등에 의해 더욱 좌우된다. 이는 또 다른 면에서, 정보와 권한의 문제와도 직결된다. 즉, 시민들에게 필요한 정보가 적절히 제공되었는지, 그리고 실질적으로 주민들에게 주어진 권한의 정도 등이 활성화의 중요한 변수가 된다는 것이다. 시민들에게 정보와 권한이 제대로 주어져야, 주민참여제도들이 참여 민주주의를 통한 질적 민주주의를 강화하는 유효한 수단이 될 수 있기 때문이다.

1) 주민발의제

주민발의제는 주민들이 직접 조례의 제·개정 및 폐지를 청구하는 제도다. 이 제도의 정식 명칭은 ‘조례 제정 및 개폐청구 제도’다. 이 제도는 『지방자치법』 제15조에 근거를 두고 있는데, 지난 2000년 3월 『지방자치법』 개정을 통해 도입됐다. 이 조항에서는 19세 이상의 주민이 일정한 수 이상의 주민서명을 받아 해당 지방자치단체의 조례를 제정하거나 개정하거나 폐지할 것을 청구할 수 있도록 하고 있다.

주민발의를 하기 위해서는 일정한 수 이상 주민(19세 이상)들의 서명이 필요하다. 서명 숫자는 일정한 범위 내에서 지방자치단체의 조례로 정하게 되어 있다. 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 지방자치단체 조례로 정하고 있다.

그렇지만, 일정한 사항에 대해서는 주민발의를 할 수 없게 하고 있다. 그것은 ① 법령을 위반하는 사항, ② 지방세·사용료·수수료·부담금의 부과·징수 또는 감면에 관한 사항, ③ 행정기구의 설치·변경에 관한 사항 또는 공공시설의 설치를 반대하는 사항이다. 그러나 이처럼 주민발의의 대상에서 제외되는 사항을 광범위하게 규정한 것은 비판을 받는다. 특히 ‘행정기구의 설치·변경에 관한 사항이나 공공시설의 설치를 반대하는 사항’과 관련된 조례를 주민발의할 수 없도록 제한한 것은 문제가 있다. 이런 사항들이야말로 주민들의 생활이나 해당 지방자치단체의 사무에 상당한 영향을 미칠 수 있는 사안들이기 때문이다.

주민발의제가 우리나라에 도입된 결정적 계기는 1991년부터 시작된 ‘부천시 담배자판기 설치 금지 조례 제정운동’이다. 당시 이 운동은 법률적 근거가 없다는 이유로 반려되면서, 법률 제정운동으로까지 나아갔다. 이 운동의 성공¹⁸⁾에 힘입어 주민들의 조례 제정 및 개정 그리고 폐지에 참여할 수 있는

제도가 필요하다는 공론이 전국적으로 형성됐고, 그 결과가 주민발의제로 수렴됐다. 이 제도 이전에 관련된 주민의 권리는 청원에 국한될 수밖에 없었다. 하지만 이 제도를 통해 주민이 조례 제·개정 및 폐지의 주체가 될 수 있는 권리를 보장받을 수 있었다.

주민발의 제도는 2000년 3월 제도 시행 이후 2017년까지 총239건이 청구되어 118건이 의결되었다. 원안 및 수정 의결 등을 통한 가결 118건(49%), 부결 29건(12%), 각하·철회·폐기 75건(31%), 진행 중 17건(8%)이다. 특히 청구 건수가 급증한 2003년부터 2005년은 ‘학교 급식 지원 조례’가 각각 38·19·32건이 청구된 결과이다. 제도의 발전을 위하여 2006년에 청구요건을 대폭 완화하게 되었고, 2009년 4월에는 국내 거주 신고 재외국민과 일정한 요건을 갖춘 외국인에게도 청구권을 부여해 주민참여의 범위를 확대했다. 2010년은 총15건 중에서 ‘학교무상급식 조례’가 9건이다. 2017년에는 인권조례 폐지(6건)등 청구 건수가 4건에서 16건으로 크게 증가했다.

18) 1997년 관련 조례가 제정됐다.

〈표 3-2〉 연도별 조례 제정·개폐청구 현황('00년~'17년)

연도별	계	청구결과						
		원안의결	수정의결	부결	각하 (반려)	철회	폐기	진행중
계	239	42	76	29	25	8	42	17
'17년	16	1	1	1	1			12
'16년	4		1		1			2
'15년	6	1	1	1	1			2
'14년	6	1	3	1				1
'13년	7	2	2		1		2	
'12년	5		2	1	1		1	
'11년	6	1	3		2			
'10년	15	5	5	1	3		1	
'09년	9	2	2	1			4	
'08년	4	1	1	1			1	
'07년	11	1	6	2		2		
'06년	7	3	3	1				
'05년	47	6	10	6	4	2	19	
'04년	30	8	10	6	1	1	4	
'03년	48	8	25	4	4	1	6	
'02년	2				1		1	
'01년	12	2	1	2	3	2	2	
'00년	4			1	2		1	

자료: 행정안전부 홈페이지 자료를 취합하여 재구성

그간 진행된 주민발의 사례를 살펴보면, 대부분 삶의 문제와 구체적으로 연결된 것들이 많다. 전체 주민발의 건수의 60% 이상이 학교급식 관련 조례였고, 그 뒤를 이어 도시계획 관련 조례와 주거 및 상수도 시설 관련 조례 순이다. 성공사례들 또한 대부분 시민들의 생활과 밀착한 주제들을 시도한 경우들이다. 이는 2008년까지 주민발의된 내용들을 살펴봐도 잘 알 수 있다.

〈표 3-3〉 주민발의 내용 집계(2000년~2008년)

내 용	건수(%)
학교급식 관련 조례	98(62.0)
주거 및 상수도 시설등	12(7.6)
시민참여 관련, 시민감사관제, 주민소환제등	9(5.7)
도시계획 관련 조례	17(10.8)
영유아 보육 관련 조례	11(7.0)
의정비 관련	2(1.3)
기타	9(5.7)
계	158(100.0)

자료: 이호 외(2009), 『한국 직접·참여민주주의의 현재』, 민주화운동기념사업회, 29쪽

이 제도의 본래 취지가 ‘주민참여’에 의한 ‘입법 활동’을 보장하는 것이라면, 주민들이 이 제도를 보다 쉽게 활용할 수 있도록 청구 주민수를 더 완화할 필요가 있다. 결정권한과 관련한 이 제도의 가장 근본적인 문제점은 주민들이 어려운 요건을 거쳐 주민발의를 성립시킨다 해도 최종적인 결정권을 여전히 지방의회가 가지고 있다는 것이다. 이로 인해 주민발의 된 안전을 지방의회가 고의로 계류시켜 임기 만료와 더불어 자동 폐기시키는 경우도 다수 발생하고 있다. 그리고 자치단체장이 직전에 내용은 상반되나 같은 주제의 조례를 고의로 의회에 상정시킴으로써 주민발의를 무력화시키는 사례도 다수 발생하고 있다.

이 제도를 시행하는 과정에서 드러난 문제점들을 몇 가지로 요약해 보면, 첫째 시민들의 의견을 반대하지는 않지만 실질적으로 무시하는 문제, 둘째 부적절한 사유로 인한 각하 결정을 내리는 문제, 셋째 주민발의안 청구과정에 대한 방해 행위 문제, 넷째 시민의사를 무시한 조례안 수정 문제 등을 꼽을

수 있다.

대표적인 주민발의 성공 사례로는, 경기도 광명시의 ‘도시계획 조례 개정’(2001년), 경기도 과천시 ‘보육조례 개정’(2002년), 전국 여러 지역에서 진행된 ‘학교급식 지원조례’ 제정, 2014년 경기도 군포시의 ‘방사능 안전 급식 관련 조례’ 제정, 2015년 경기도 시흥시의 ‘청년기본조례’ 제정, 2015년 대전시 유성구의 ‘민간환경감시기구 설치 조례’ 제정 등이다. 특히, 2003년의 전라남도 학교급식지원조례 사례는 이후에 전국의 많은 지역에서 이 조례를 주민발의로 통과시키는 결정적 계기가 되기도 했다.

광명시 도시계획 조례 개정 주민발의는 주민발의제가 도입된 후 최초로 시도된 주민발의운동이었다. 이 운동은 숙박 및 위락시설과 주거지와의 이격 거리를 보다 넓게 확보하기 위한 것이었다. 기존 광명시 도시계획 조례에서는 이 이격 거리를 30m 이상으로 규정하고 있었던 게 문제였다. 이는 타 자치단체의 조례 규정보다도 짧은 거리였다. 이에 광명시 주민들은 시민 주거 환경과 교육 환경을 실질적으로 보호하기 위해 최소 50m의 이격 거리가 필요하다고 보았다. 이 주민발의는 결국 성공을 거두었다.

2015년의 대전시 유성구 사례는 대덕 연구단지 안의 소형 원자로에 대한 주민감시권을 보장 받기 위한 목적으로 진행됐다. 대덕 연구단지 안에 있는 이 소형 원자로의 발전용이 아니라 연구용이라는 이유로 발전소 주변지역에 대한 법적 지원 대상이 아니다. 또한 방사성폐기물이 수십 년째 이 지역에 보관되어 있지만, 임시보관소라는 이유로 중·저준위 방사성폐기물 처분시설의 유치지역지원에 관한 특별법의 적용도 받지 않는다. 이에 주민들은 이 원자로에 대한 민간환경 감시기구의 설치 근거가 되는 조례를 주민발의로 제정하고자 한 것이다.¹⁹⁾

19) 탈핵신문(<http://nonukesnews.kr/571>), 2015.8.24. 참조

2) 주민감사 및 주민소송제

주민감사청구제는 2000년 3월 『지방자치법』 개정을 통해 제16조에 규정된 주민참여제도다. 이 제도는 부당한 행정 행위에 대해 주민들이 일정한 요건을 갖춰 상급 지방자치단체(기초자치단체의 경우 광역자치단체, 광역자치단체의 경우 중앙정부)에 감사를 청구하는 제도다. 하지만, 주민감사청구제는 주민들에게 결정권을 부여하기보다 상급 자치단체 또는 중앙정부에 감사를 청구하고 이에 의존한다는 점에서, 정작 주민들의 결정권한이 미약한 제도라 할 수 있다.

주민감사청구제도가 도입되기 이전에도 서울특별시에서는 1996년 1월부터 시민감사청구제도를 도입했다. 이 제도는 서울시뿐만 아니라 부산광역시를 포함한 4개의 광역시와 27개의 기초자치단체에서 도입했다. 그러나 서울시를 비롯한 그밖의 시민감사청구제는 상위법 상에 근거 규정을 마련하지 못하는 등의 문제점을 안고 있어 실효성이 적었다.

주민소송은 지난 2006년 1월 『지방자치법』 개정을 통해 제17조에 관련 규정이 만들어졌다. 주민소송제는 제도 활용 요건이 까다롭지는 않다. 하지만, 사전에 주민감사청구라는 절차를 거쳐야 한다. 또한 그 범위가 회계 상의 위법이나 과실로 제한되어 있어, 회계 상의 위법이나 과실을 인지하기 어려운 주민들 입장에서 활용이 쉽지 않다. 또한 이 역시 그 결정에 있어 법원의 판단에 기대야 한다는 점에서 권한은 미약한 편이다.

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 광역시·도에서는 주무부장관, 시·군 및 자치구에서는 광역시장 및 도지사에게 해야 하고, 감사도 그 기관에서 실시하게 된다.

그리고 주민감사청구를 제기했던 주민은 주민감사청구를 통해 자신이 제기한 문제가 해결되지 않았다고 생각하면 누구라도 주민소송을 제기할 수 있다. 주민소송은 주민감사청구를 했던 청구인 중 1인이라도 제기할 수 있다. 다만, 주민소송을 제기할 수 있는 범위는 지방자치단체의 재무회계와 관련 있는 행위로 제한된다. 재무회계와 전혀 관련 없는 사항에 대해서는 주민소송을 제기할 수 없다. 이처럼 주민소송의 대상을 재무회계 행위에 한정하는 이유는 주민소송의 목적이 지방행정 전반의 적법한 운영을 확보하는 데 있는 것이 아니라, 지방자치단체의 재무회계 행정의 합법성을 확보하는 데 있기 때문이다.

주민소송의 대상은 ① 공금의 지출에 관한 사항, ② 재산의 취득·관리·처분에 관한 사항, ③ 당해 지방자치단체를 당사자로 하는 매매·임차·도급 그 밖의 계약의 체결·이행에 관한 사항, ④ 지방세·사용료·수수료·과태료 등 공금의 부과·징수의 해태에 관한 사항만으로 한정된다(『지방자치법』 제13조의5 제1항 참조).

주민소송의 피고는 당해 지방자치단체의 장이다. 만약 당해 사항의 사무처리에 관한 권한을 소속기관의 장에게 위임한 경우에는 그 소속기관의 장을 상대방으로 하여 소송을 제기할 수 있다.

앞서 언급한 바와 같이, 주민감사청구는 법적으로 보장된 제도지만, 구체적으로는 각 지방자치단체의 조례로 그 구체적인 실시 요건을 규정한다. 1999년 3월 전남 해남군이 「해남군 주민감사 청구절차 및 운영 등에 관한 조례」를 제정한 것을 시발점으로, 2002년 전국의 지자체가 동일한 목적의 조례들을 제정했다. 이를 바탕으로 전국 각 지방자치단체에서는 주민감사청구제를 본격적으로 실시할 제도적 근거를 마련했다.

주민감사청구제도는 2000년 3월 제도 시행 이후 2014년 12월 말까지 총 299건이 청구됐다. 특히 2005년 『지방자치법』을 개정해 청구요건을 완화

한 후 더욱 증가세를 보였다. 유형별로는 중앙부처에 청구한 건수가 38건이며, 그 나머지 대부분을 차지하는 261건은 자치단체에 청구한 것이다. 연평균 17.4건으로 집계되었다.

〈표 3-4〉 연도별 주민감사청구 현황

유형별	계	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06
계	299	5	12	20	9	7	12	30
중앙정부	38	1	5	1	1	1	0	2
자치단체	261	4	7	19	8	6	12	28

유형별	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14
계	24	30	35	26	25	34	18	12
중앙정부	6	2	3	4	2	3	4	3
자치단체	18	28	32	22	23	31	14	9

자료: 홍순태(2016), 「지방자치법상 주민감사청구제도의 개선 방안」, 62쪽 재구성

2017년 현재까지의 주민소송 현황을 살펴보면 아래 〈표 3-5〉와 같다. 2018년 3월 기준으로 현재 진행 중인 소송은 총 5건이며 종결된 소송은 총 34건이다.

〈표 3-5〉 주민소송 운영 현황

소송 기일(년)	'06	'07	'08	'09	'10	'12	'13	'14	'15	'16	'17
진행중(건)	-	-	-	-	-	1	1	-	1	-	2
종결(건)	6	3	5	5	7	1		-	4	3	-
합계(건)	6	3	5	5	7	2	1	-	5	3	2

자료: 행정안전부 홈페이지 자료를 취합하여 재구성

3) 주민투표제

주민투표(referendum)는 지방자치단체의 중요한 정책결정사항을 주민들의 투표에 의해 결정하는 제도다. 한국에서 주민투표에 관한 제도적 근거가 처음 마련된 것은 1994년 3월의 일이다. 당시에 개정된 『지방자치법』 제13조의2 제1항에서는 “지방자치단체의 장은 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요 결정사항 등에 대하여 주민투표에 부칠 수 있다”고 규정하고, 제2항에서는 “주민투표의 대상·발의자·발의요건, 그 밖에 투표절차 등에 관한 사항은 따로 법률로 정한다.”고 규정했다. 그러나 따로 만들기로 한 『주민투표법』은 10년 가까이 제정되지 못했다.

한편 『주민투표법』이 제정되지 않은 상황에서도 주민투표가 실시되기도 했다. 지방자치단체장의 주도하에 지방자치단체간의 통합에 관한 주민투표와 지역 내 시설 설치 및 이전에 관한 주민투표들이 실시된 사례들이 있다. 대표적으로 강화군의 인천시 편입과 관련한 주민투표(1994년), 여수시와 여천군의 통합과 관련한 주민투표(1997년) 등이 있었다. 또한 시설의 설치 또는 이전과 관련한 주민의견을 수렴하기 위해 지방자치단체장이 주민투표를 실시한 사례들도 있었다. 화장장 설치에 관한 주민투표, 케이블카 설치에 관한 주민투표 등이 실시되기도 했다.

한편 주민들이 자치적으로 주민투표를 실시하는 사례들도 있었다. 비록 법적인 구속력을 갖지는 못했으나 시민들이 자신들의 삶이나 지역공동체와 관련된 의견을 표출함으로써 상당한 정치적 영향력을 발휘한 사례들도 있다. 그 대표적인 사례로는 2000년 3월 치러진 경기도 고양시의 55층 주상복합 건물 건축 추진에 대한 주민투표와 2004년 2월 14일 치러진 전라북도 부안군의 중·저준위 방사성 폐기물 처분장 유치 관련 주민투표 등을 들 수 있다.

이처럼 『주민투표법』이 제정되지 않은 상황에서 여러 주민투표들이 추진되었지만, 주민투표의 대상, 절차, 효력 등에 관한 법률이 존재하지 않아 많

은 문제점들이 있었다. 그러던 중 노무현 정부가 들어선 이후에 『주민투표법』 입법이 추진되어, 2003년 12월 29일 『주민투표법』이 국회를 통과해 2004년 7월부터 시행되게 됐다. 그러나 이 『주민투표법』은 입법과정에서부터 시민단체들로부터 많은 비판을 받았다. 이 법이 주민참여라는 측면에서는 매우 미흡하다는 것이었다. 특히 문제가 된 점은 주민들이 주민투표 실시를 청구하기가 너무 어렵게 되어 있다는 것과 주민투표의 한 유형인 중앙요구형 주민투표²⁰⁾는 주민투표제도의 취지에 맞지 않는다는 것이었다.

주민투표는 주민들에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요 결정사항을 주민이 직접 결정함으로써 지방자치행정의 민주성과 책임성을 제고하고 주민복리를 증진하기 위한 대표적인 주민자치 관련 제도다. 그러나 한국의 『주민투표법』은 전반적으로 주민투표의 발의과정에서 주민들의 주도권을 보장하지 않고 있다.

현행 『주민투표법』에서 규정된 주민투표는 크게 두 가지 종류다. 하나는 지방자치형 주민투표이고, 다른 하나는 중앙요구형 주민투표다. 중앙요구형 주민투표는 국가 정책에 관한 주민투표이다. 이는 중앙정부의 실시요구에 의해서만 주민투표가 시작될 수 있으며, 그 결과에 대한 법적 구속력이 인정되지 않는다. 즉, 주민투표의 결과는 자문적 효력만 있을 뿐이다.

지방자치형 주민투표는 지방자치단체의 권한에 속하는 사항에 관한 주민투표로, 지방의회 또는 지방자치단체장과 함께 해당 지역 주민들에게도 그 청구권이 있다. 그리고 『주민투표법』 제24조에 의하면, 이러한 주민투표의 결과는 해당 지방자치단체장과 지방의회에 대해 구속력을 갖는다. 즉, 지방자치단체의 장 및 지방의회는 주민투표 결과 확정된 내용대로 행정·재정상의 필요한 조치를 취해야 할 의무가 있다.

이처럼 현행 법에 의해 규정된 이 두 가지 주민투표 간에는 주민투표의 대

20) 주민투표법에서는 ‘국가 정책에 관한 주민투표’로 표현하고 있으나, 여기에서는 주민투표의 실시요구 주체가 중앙정부라는 점에 주목하여 ‘중앙요구형 주민투표’라는 표현을 쓰고자 한다.

상, 절차, 효력 등에 있어서 많은 차이가 있다. 그런데 이 두 가지 주민투표 중에서 중앙요구형 주민투표는 주민자치적 관점에서 주민참여제도로 보기 힘들다. 중앙정부만이 주민투표의 실시를 요구할 수 있기 때문이다. 이런 경우에는 주민투표가 정부의 정책추진을 정당화하는 수단으로서만 이용되기 쉽다. 반면에 국가정책의 추진문제에 대해 주민들의 의견을 전달하는 수단으로도 역할을 하기 힘들다. 중앙정부가 주민투표를 하지 않겠다고 하면 주민들의 입장에서 주민투표를 추진할 방법이 없기 때문이다. 실제로 2007년 제주특별자치도에서는 해군기지 설치 문제에 관한 주민투표 실시를 요구하는 주민들이 있었지만, 중앙정부가 이를 거부했기 때문에 주민투표가 추진되지 못했던 사례가 있었다.

따라서 주민자치적 관점에 근거한 주민참여제도로서의 주민투표는 위의 두 가지 중 지방자치형 주민투표만을 의미하는 것으로 보아야 한다. 그리고 보다 엄격하게 본다면, 지방자치형이라 하더라도 지방자치단체장이나 지방의회가 일방적으로 제기하는 주민투표보다는 주민들에 의해 제안된 주민투표가 주민자치 관련 제도로서 적절하다고 할 수 있다.

주민투표의 경우에는 발의가 매우 중요하고, 발의과정에서 누가 주도권을 행사하느냐가 중요하다. 주민들이 공식의제 설정권을 행사할 수 있는 주민발의 주민투표의 경우에는 19세 이상의 주민투표 청구권자 총수의 20분의 1 이상 5분의 1 이하 범위 안에서 지방자치단체의 조례로 정하는 수 이상의 서명으로 해당 지방자치단체장에게 주민투표를 청구해야 한다.

주민투표가 발의되면, 주민투표 실시는 선거관리위원회에서 관리한다. 주민투표 과정에서는 투표운동을 할 수 있다. '투표운동'이란 주민투표에 부쳐진 사항에 관하여 찬성 또는 반대하거나 주민투표에 부쳐진 두 개의 사항 중 하나를 지지하는 행위를 말한다. 투표운동은 주민투표 발의의 일부부터 주민투표 전일까지 할 수 있다. 투표는 특정한 사항에 대하여 찬성 또는 반대의 의사표

시를 하거나, 두 가지 사항 중 하나를 선택하는 방식으로 하게 된다.

주민투표에 부쳐진 사항은 주민투표권자 총수의 3분의 1 이상의 투표와 유효투표수 과반의 득표로 확정된다. 다만, 전체 투표수가 주민투표권자 총수의 3분의 1에 미달되는 경우에는 개표를 하지 않도록 규정하고 있다.

주민투표 관련 제도가 시행된 이후 2005년부터 2017년까지 총 8회의 주민투표가 실시되었고 미투표 종결이 2회였다. 최초의 주민투표는 2005년 7월 실시된 제주도 행정구조 개편 관련 주민투표다. 이 주민투표는 행정자치부 장관이 청구한 것이다. 2013년 6월에 실시된 완주·전주 통합에 대한 완주군 주민투표의 경우에도 주민들이 발의한 것이 아니라, 중앙정부의 안전행정부 장관이 발의한 것이다. 다만, 2011년 서울시 무상급식 관련한 주민투표는 거의 유일하게 합법적으로 주민발의로 청구된 주민투표 사례다. 하지만 이 경우, 당시 현직 시장이 주도했다는 점에서 진정한 의미의 주민발의 주민투표라 보기 어렵다.

〈표 3-6〉 주민투표 운영 현황('17. 12.31일 현재까지)

지 역	청구권자	투표일	주민투표명	투표율 (%)	투표결과
전북 완주군	안전행정부 장관	'13. 6.26	완주·전주통합	53.2	통합 반대 확인
경남 남해군	남해군수	'12. 10.17	남해 화력발전소 유지동의서 제출	53.2	유치 무산
(구)충북청원군	행정안전부 장관	'12.6. 27	청원·청주 통합	36.8	통합 찬성 확인
경북 영주시 평은면 ※ 실시지역 제한	영주시민 (1/9, 11%)	'11. 12.7	영주시 면사무소 이전 (평은리 지역선정)	39.2	평은리 일대 선정
서울시	서울시민 (1/20, 5%)	'11.8. 24	서울시 무상급식 지원범위	25.7	미개표
전북군산시	산업자원부 장관	'05. 11.2	중·저준위 방사성폐기물 처분시설 유치	70.2	경주시 선정
경북포항시				47.7	
경북경주시				70.8	
경북영덕군				80.2	
(구)충북 청주시	행정자치부 장관	'05. 9.29	청주·청원 통합	35.5	통합 무산
(구)충북 청원군				42.2	
제주도	행정자치부 장관	'05. 7.27	단일광역자치안	36.7	단일광역자치 안 채택
경북안동시	○○○ 외 69명	-	안동 임란문화공원 조성사업 반대	-	청구서및 서명부 미제출로 각하
경남	○○○ 외 3명	-	진주의료원 재개원 주민투표	-	청구요건 미달로 각하

* 표 내용 중 주민투표 실시 지역은 12개 지역이나, 2005년 11월2일 실시된 4개 지역 주민투표와 같은 해 9월29일 실시된 2개 지역 주민투표는 같은 내용으로 이뤄진 것이 라, 각각 1개의 주민투표라 할 수 있음.

자료 : 행정안전부 홈페이지 자료를 취합하여 재구성

결국, 『주민투표법』에서 주민들도 일정한 요건을 거쳐 주민투표를 발의할 수 있도록 규정하고 있기는 하지만, 주민투표 관련 제도가 시행된 이후 합법적으로 주민들의 청구에 의해 이루어진 주민투표는 실질적으로 한 건도 없었다. 이는 주민투표 성립 요건이 지나치게 까다로워 실제 주민들이 활용하기에 어렵기 때문이다.

또한 주민투표는 청구가 이루어져 실제 주민투표가 이루어진다 해도 투표율이 전체 유권자의 1/3을 넘지 않으면 개표조차 이루어지지 않는다. 이는 투표 행위가 평일 낮 동안 이뤄지는 점을 고려하면 지나치게 엄격한 조건이라 할 수 있다. 이로 인해 주민투표는 비밀투표라는 민주주의 투표의 일반 원칙이 보장되지 못하기도 한다. 주민투표에 발의된 안건의 반대하는 측에서는 주민투표 불참을 독려함으로써 발의된 안건에 반대하곤 한다. 따라서 투표에 참여하는 행위 자체는 해당 안건에 대해 찬성한다는 것이 전제되는 현상이 발생할 수밖에 없다. 이런 문제 등으로 인해, 주민들이 발의하는 주민투표제는 실제 사문화되었다는 비판을 받는다.

4) 주민소환제

지방자치제 부활 이후 2007년 이전까지는 지방자치단체장에 대해 지방의회의 견제와 형사법에 의한 통제수단 이외에는 어떠한 법적 통제수단도 구비되어 있지 않았다. 지방자치제는 집중된 권력을 여러 지역으로 분산하고, 지역 특수성과 지역주민들의 의사를 반영하는 민주주의 행정을 추구하는 것을 내용으로 한다. 그러나 주민들에 의하여 선출된 지방자치단체장과 지방의원들의 권력남용, 부정부패, 독선, 전횡, 부도덕 등의 문제가 나타나고, 제도적으로도 중앙정부의 통제가 잘 미치지 않았다. 이에 지역정부의 장 및 의원들에 대한 통제 및 견제 장치 필요성이 강하게 주장돼 왔다.

주민소환제도는 선출직 지방공직자를 임기 중에 주민투표에 의해 해임시

킬 수 있는 제도다. 앞서 언급한 주민투표제도가 정책결정사항에 대한 찬반을 묻는 것이라면, 주민소환을 위한 주민투표는 선출직 공직자의 해임 여부를 묻는 것이라는 차이점이 있다. 한국에서 주민소환제도는 오래 전부터 도입의 필요성이 제기돼 왔으나, 2006년 5월24일에야 관련 법률이 제정돼 2007년 5월23일부터 시행되고 있다.

주민소환제도는 지방자치단체의 선출직 공무원 중에서 지방자치단체장과 지역구 지방의원에 대해 적용된다. 지방의원 중 비례대표 지방의원과 교육감, 교육위원 등은 주민소환 대상에 포함되지 않는다. 다만 예외적으로, 제주특별자치도에서는 도교육감도 주민소환 대상에 포함돼 있다.

시·도지사에게 대한 주민소환투표를 청구하기 위해서는 해당 지역 주민소환 청구투표 청구권자²¹⁾ 총수의 10% 이상 서명을 받아야 한다. 기초자치단체장에 대한 주민소환 청구를 위해서는 주민소환청구투표 청구권자 총수의 15% 이상 서명을 받아야 한다. 또한 지방의원들에 대한 주민소환을 위해서는 주민소환청구투표 청구권자 총수의 20% 이상 서명을 받아야 한다.

주민소환투표를 위한 서명요건이 충족되어 관할 선거관리위원회가 주민소환 투표안을 공고하게 되면, 그 투표 결과가 공표될 때까지 해당 선출공직자는 그 권한의 행사가 정지된다. 주민소환의 최종결정은 주민투표에 의해 이루어진다. 주민소환투표권자의 3분의1 이상이 참여하여 과반 수 이상이 해임에 찬성하면 해당 공직자는 해임된다.

『주민소환에 관한 법률』이 제정될 당시에나, 법이 시행된 이후에나 가장 큰 논란이 되고 있는 쟁점은 소환사유의 문제다. 현행 법률상으로는 주민소환의 사유에 대해서는 특별한 제한이 없다. 즉, 어떤 사유로든 주민소환이 가능

21) 주민소환투표권자는 주민소환투표인명부 작성기준일(주민소환투표 발의일을 말한다) 현재 ① 19세 이상의 주민으로서 당해 지방자치단체 관할구역에 주민등록이 되어 있는 자(공직선거법 제18조의 규정에 의하여 선거권이 없는 자를 제외한다)와 ② 19세 이상의 외국인으로서 「출입국관리법」 제10조의 규정에 따른 영주의 체류자격 취득일 후 3년이 경과한 자 중 당해 지방자치단체 관할구역의 외국인등록대장에 등재된 자이다.

하다. 따라서 시민들은 선출직 지방 공직자의 부패, 무능, 독선, 전횡, 부도덕 등 어떤 이유로든 주민소환투표를 청구할 수 있다.

이처럼 소환사유에 대해 제한을 두지 않고 있는 이유는 주민소환제도가 사법적 절차가 아니라 정치적 절차이기 때문이다. 주민소환제는 시민들이 선출한 공직자를 통제할 수 있도록 한 참여제도이기 때문에, 어떤 공직자에게 소환사유가 존재하는지 아닌지도 결국 유권자들이 판단할 문제인 것이다.

주민소환은 지방자치단체 선출직 공직자를 그 직에서 끌어내릴 수 있는 제도라는 점에서 주민에게 주어진 권한이 막강하다. 그러나 다른 법적 주민참여제도와 마찬가지로, 소환청구 요건 자체부터 매우 까다로워 활용하기가 쉽지 않다. 특히, 요건을 갖춰 주민소환을 요구하면 소환 여부와 관련된 주민투표를 실시해야 한다. 그런데, 주민투표에서 살피본 바와 같이, 투표율이 전체 유권자의 1/3을 넘지 못하면 개표조차 하지 않는다. 이로 인해 정작 주민소환 청구가 이루어졌지만, 투표율 미달로 개표조차 하지 않는 사례들이 발생하곤 한다.

2017년 12월31일 현재까지 주민소환이 시도된 사례는 총 96건으로 나타났다. 이 중 실제 주민투표 실시까지 나아간 곳은 8건에 불과하다. 대부분인 86건은 주민투표까지 나아가지 못하고 종결됐다. 그리고 소환대상자로는 총 94명이 거론되었는데 광역단체장이 5명, 기초자치단체장이 37명, 광역지방의원 7명, 기초지방의원이 45명이다.

〈표 3-7〉 주민소환제 활용 현황

분류	소환대상자(명)			
	자치단체장		지방의원	
	광역	기초	광역	기초
서울	3	3	3	7
광역시		4	3	11
도	1	30	1	27
자치도	1			
합계(명)	5	37	7	45

자료 : 행정안전부 홈페이지 자료를 취합하여 재구성

주민소환 사례 중 주민투표 투표율 기준을 초과해 소환에 성공한 유일한 사례는 경기도 하남시에서 광역화장장 문제와 관련돼 이뤄진 것이다. 2007년 12월12일 실시된 경기도 하남시의 소환투표는 2006년 10월 광역화장장 유치 계획 발표로 촉발됐다. 시장과 지방의원 3인에 대한 주민소환이 청구돼 주민투표가 실시됐다. 이 주민소환 청구를 통한 주민투표로 시의원 2인은 소환됐지만, 시장과 나머지 1인의 의원은 투표율 미달(31.1%)로 개표가 이뤄지지 않았다.

광역자치단체장을 대상으로 한 사상 첫 주민소환투표는 2009년 8월26일 제주도 서귀포시 강정마을에 들어서는 민·군 복합형 제주해군기지 건설 사업을 주민동의 없이 무리하게 진행한 제주도지사를 대상으로 이뤄졌다. 주민소환 청구인 수 기준을 1만 여명이나 넘을 만큼 도민들의 지지를 받았지만, 정작 주민투표 투표율은 11%에 불과했다. 이로 인해 이 주민투표 결과는 개표도 진행되지 않은 채 자동 부결처리 되었다. 이 투표율은 주민소환 청구에 서명을 한 수보다도 적은 것이었다.

그렇다고 해도 주민소환의 의미는 그 투표결과로만 판단하기 힘들다. 주민소환제는 정치적인 의미를 지니기 때문이다. 아무래도 소환 청구인 수 기

준을 넘은 청구요건이 충족되면, 소환 대상자는 정치적으로 치명적인 피해를 입을 수밖에 없다. 이와 관련해서는 2008년 10월 서울시 광진구 주민소환 사례를 들 수 있다. 이 주민소환 운동은 서울시 의원의 ‘뇌물스캔들’로 촉발된 사례다. 선거부정(금품제공) 비리로 구속 기소된 서울시의원이 의원직 사퇴를 하지 않고 버티자 주민들이 청구서명을 벌여 4000명의 서명을 확보했다. 그 영향으로 해당 시의원은 자진 사퇴할 수밖에 없었다. 또한 부패한 지역 정치인에 대한 주민들의 인식을 높이는 계기가 되기도 했다.

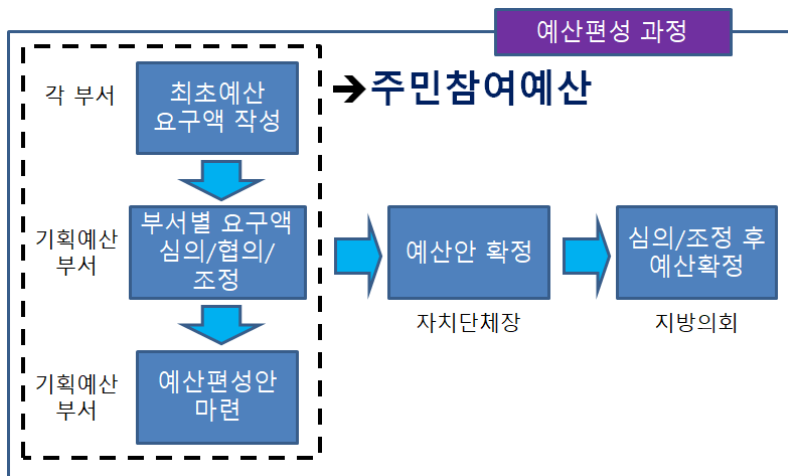
2 주민참여예산제

1) 주민참여예산의 의미 및 도입 경과

지방자치단체의 예산이 확정되기 위해서는 먼저 행정의 각 부서(실·과·소)에서 내년도 사업계획을 예산계획으로 수립한다. 그리고 이렇게 수립된 각 부서의 예산(사업)계획은 자치단체 전체적으로 조율하는 과정을 거쳐 예산편성안으로 만들어 진다. 이 예산편성안을 만들고 확정하는 과정까지는 지방자치단체장의 책임과 권한에 속한다.

이렇게 마련된 예산편성안이 자치단체장의 승인을 받아 지방의회에 넘어 가면, 지방의회는 이 편성안에 대해 심의하고 조정하고 확정하는 역할(권한)을 한다. 주민참여예산은 이 과정 중 자치단체장의 책임과 권한 하에 이뤄지는 예산편성 과정에 참여하는 것이다.

〈그림 3-1〉은 지방자치단체의 예산이 계획되고 결정되는 과정을 간략히 그림으로 표시한 것이다. 따라서 주민참여예산제는 지방의회의 예산에 대한 심의·조정·결정 권한과는 다른 절차에 참여한다는 점에서 지방의회의 권한과 상충하지 않는다.



〈그림 3-1〉 예산편성 과정과 주민참여예산의 적용 범위

주민참여예산제는 『지방재정법』에서 규정하고 있다. 하지만 앞서 소개한 주민참여제도들과 가장 차이가 나는 점은, 일정한 요건을 갖춰 청구함으로써 공식적 참여 절차가 시작되는 게 아니라, 지방자치단체에서 일상적으로 운영하도록 한 제도라는 점이다. 또한 운영에 있어서도 각 자치단체마다 매우 차별적으로 운영되고 있다는 점도 앞서의 획일적 주민참여제도와 다른 점이다.

따라서 주민참여예산제는 법적으로는 규정되어 있지만, 자치단체별로 자치단체장과 지방의회의의 의지와 진정성, 그리고 시민사회의 참여 노력 정도에 따라 주민참여제도로서의 유효성이 차별적으로 드러난다. 이는 법적 요건만 최소한으로 갖춰 형식적으로 운영하는 곳과 비교적 충실한 내용을 만들어가며 운영하는 곳이 차별적으로 드러난다는 것을 의미하기도 한다.

우리 사회에 참여예산제가 도입된 배경은 보르투 알레그리 등 외국 사례 도입 이전에 시민운동 차원의 예산감시운동에서 비롯되었다. 1990년대 중반부터 원주와 청주 등에서 시작된 예산감시 활동은 2000년 3월 전국적인 예산감시 네트워크 출범으로 이어졌다. 예산이라고 하는 것은 행정의 처음이

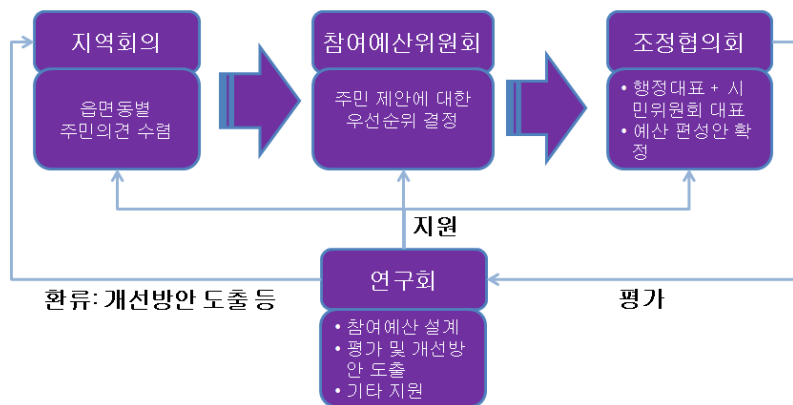
자 마지막이라고 할 수 있을 만큼 행정 행위의 모든 것을 수치로 보여주는 것이었기 때문에, 시민사회에 그 중요성에 대한 공감대가 확산되었기 때문이다. 그러나 ‘감시’ 운동은 태생적 한계를 지닐 수밖에 없었다. 즉, 사후에 문제를 제기하는 등으로는 근본적 문제 해결이 어려울 뿐 아니라, 시민사회의 역할도 문제를 제기하는 방식 이상의 대안적 활동을 하기 어려웠기 때문이다.

이러한 체험적 공감대가 네트워크 참여단체들에 확산되기 시작하면서, 예산에 대한 감시를 넘어 예산편성 과정에 대한 시민참여의 필요성을 제기하기 시작했다. 그러던 중 브라질 보르투 알레그리 참여예산 사례가 국내에 소개되면서 참여예산에 대한 관심이 더욱 높아지기 시작했다. 이에 2000년대 초반부터 예산감시 활동을 하던 시민사회단체 중심으로 참여예산 조례제정 운동이 시작됐다. 따라서 이 시기는 예산과 관련한 시민운동이 ‘감시’에서 ‘참여’로 질적인 변화를 보인 시기라 할 수 있다.

우리나라에서 주민참여예산제도를 처음 도입하고 실시한 곳은 2003년 광주광역시 북구다. 당시 광주의 시민운동단체인 <참여자치21>에서는 광주광역시 내 각 구청에 주민참여예산제 도입을 제안했고, 당시 주민참여에 관심이 많던 북구청장이 이를 받아들였다.

이 제도를 시행하기 위해 2003년부터 시민사회 관계자와 관련 전문가, 행정 공무원들이 참여한 참여예산 연구모임이 운영됐다. 1년여에 걸친 연구와 고민을 통해 지금 우리 사회에서 시행되는 주민참여예산제의 근간이 되는 운영체계가 고안됐다²²⁾.

22) <그림 3-2>의 참여예산 작동체계는 법적 의무사항이 된 지금까지 전국 주민참여예산 작동의 기본적인 운영 체계가 되고 있다. 다만, 지방자치단체별로 네 가지 작동 기구들 중 생략하거나 각 기구의 권한과 역할을 강화 또는 약화시키는 등으로 차별화하고 있을 뿐이다.



〈그림 3-2〉 주민참여예산 운영 체계

이 운영체계의 핵심은 지역회의와 주민참여예산위원회다. 지역회의는 주로 주민들의 제안을 폭넓게 수렴하기 위한 목적으로 구성·운영된다. 그리고 주민참여예산위원회는 그러한 주민들의 제안에 대해 심의하고 채택 여부를 우선순위로 결정하는 역할을 한다. 따라서 지역회의는 폭넓은 참여를 위한 단위이고, 주민참여예산위원회는 결정권한을 수행하는 단위라 할 수 있다.

그리고 〈그림 3-2〉에서 ‘조정협의회’란 명칭은 광주광역시 북구에서는 ‘민관협의회’라 칭했다. 이 단위는 자치단체장이 예산편성안을 확정해 지방의회에 보내기 직전 최종적으로 예산편성안을 협의하는 단위다. 이 단위를 둔다는 것은 그만큼 주민들의 권한을 강화하는 효과가 있다. 마지막으로, 연구회는 주민참여예산 운영 과정 전반을 지원하기 위해 두는 전문적 단위다.

광주광역시 북구에 이어 2004년에는 울산광역시 동구에서 주민참여예산제 도입을 공약으로 내걸었던 민주노동당 후보가 구청장으로 당선되면서 주민참여예산제가 도입·실행됐다. 그 이후 울산광역시 북구와 대전광역시 대덕구, 경기도 안산시, 전남 순천시, 광주광역시 서구 등으로 주민참여예산제 도입이 확산되어 갔다.

2011년 3월 『지방재정법』 개정으로 인해 주민참여예산제가 모든 자치단체의 의무이행 사항이 되기 이전에도, 행정안전부 자료에 의하면, 2010년 6월 말 현재 전국에서 주민참여예산조례가 제정된 자치단체가 102곳에 이른다. 이처럼 의무화되지 않은 상태에서도 많은 지방자치단체에서 주민참여예산조례를 제정한 데에는 2004년 경 중앙정부의 태도변화에 힘입은 바 크다.

참여정부 당시인 2004년 중앙정부의 예산편성지침에서 ‘투명·참여·효율’ 예산을 강조했고, 2005년 8월에는 『지방재정법』을 개정해, 제39조에 “지방자치단체의 장은 대통령령이 정하는 바에 따라 지방예산편성과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 시행할 수 있다”라는 근거규정을 삽입했다. 그리고 『지방재정법 시행령』 제46조에서는 예산편성과정에 주민이 참여할 수 있는 방법들을 열거했다. 이렇게 『지방재정법』과 그 시행령이 개정된 이후, 당시 행정자치부에서는 표준 조례안을 작성해 각 지방자치단체에 전달하면서 주민참여예산조례가 전국으로 급속히 확산됐다.

물론, 이렇듯 100 곳이 넘는 지방자치단체에서 주민참여예산 관련 조례가 제정되었지만, 실제 주민참여예산이 시행되었던 곳은 매우 소수에 불과했다. 광주 북구와 울산 동·북구, 대전 대덕구 정도에서 실제 주민참여예산제가 작동되었다고 볼 수 있다. 그 외 전북 익산시, 경기도 안산시, 부산광역시 해운대구, 전남 순천시 등에서도 명목상으로는 주민참여예산제를 실시했다. 그러나 이들 지역에서는 시민들의 참여와 권한 부여 등에 있어 실제 주민참여예산제의 취지가 적절히 반영되는 방식으로 운영됐다고 보기 힘들다. 그리고 대다수의 조례 제정 지역에서는 아예 주민참여예산이 실제 작동되지도 않았다.

2) 주민참여예산제 운영 현황

주민참여의 중요성이 강조되는 세계적 추세에 발맞추어 우리 사회에서도 주민참여는 점점 더 중요한 화두가 되고 있으며, 이를 위한 제도 및 정책들이 속속 도입되었다. 특히, 지난 2010년 6.2 지방선거에서는 주민참여가 중요한 정책적 이슈로 부각되기도 했는데, 그 중 구체적인 정책으로 거론된 것 중의 하나가 주민참여예산이다. 이에 지난 2011년 3월에는 국회에서 『지방재정법』이 개정되어, 2011년 9월부터 모든 자치단체에서 주민참여예산제를 의무적으로 시행하도록 했다.

개정된 『지방재정법』 제39조(지방예산편성과정에 주민참여)제1항에서는 “지방자치단체의 장은 대통령령이 정하는 바에 따라 지방예산편성과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 시행하여야 한다.”라고 규정하고 있다. 또한 법 개정과 더불어 『지방재정법 시행령』 제46조(지방예산 편성과정에의 주민참여 절차) 제3항에서는 “그 밖에 주민참여 예산의 범위·주민의견 수렴에 관한 절차·운영방법 등 구체적인 사항은 지방자치단체의 조례로 정한다.”라고 규정함으로써, 모든 자치단체에서 주민참여예산 조례를 제정토록 법적 강제 규정을 마련했다.

2014년 5월에는 『지방재정법』이 다시 개정되면서, 주민참여예산 관련 제 39조 제2항이 새로 추가됐다. 그 내용은 “지방자치단체의 장은 제1항에 따라 예산 편성 과정에 참여한 주민의 의견을 수렴하여 그 의견서를 지방의회에 제출하는 예산안에 첨부하여야 한다.”라는 것이다. 이는 주민참여예산이 보다 강화될 수 있는 법적 요건을 마련한 것으로 해석할 수 있다.

이러한 법적 요건은 우리 사회에 주민참여예산제가 활성화되고 정착할 수 있는 여건이 마련된다고 하는 점에서 분명 바람직한 현상이라 할 수 있다. 그리고 이에 따라 우리 사회에서도 다양한 주민참여예산 관련 모범적인 사례가 나타나기 시작했다. 예를 들면, 폭 넓은 주민들의 참여를 보장하기 위한 ‘찾

아가는 예산설명회'의 확산, 주제 또는 부문별 예산 제안과 심의 조정 등의 권한 관련한 사례들, 주민제안의 질을 향상시키기 위한 기획사업(마을만들기 등)을 주민참여예산과 결합시킨 사례, 자발적인 주민모임 형성 사례 등이 그것이다.

그렇지만 아직 전반적으로 주민참여예산은 매우 형식적인 제도에 머물고 있는 실정이다. 그 이유는 이 제도 활성화를 위한 자치단체장과 행정의 의지 부족을 무엇보다 먼저 꼽을 수 있으며, 시민사회의 제도 참여 위한 노력의 미비 등도 한 몫 한다.

형식적으로 운영되는 대표적인 경우는 참여 주민들에게 정작 결정 권한을 주지 않고 제안의 권한만 부여하는 경우, 보다 많은 주민들의 참여보다는 일부 주민들로 구성된 주민참여예산위원회 등을 회의체로만 운영하는 경우, 일부 소규모 예산만을 떼어 주민들에게 결정권을 부여하는 등이다. 이는 오히려 주민들의 참여의지를 꺾는 효과만을 발생시킨다는 점에서 문제라 할 수 있다.

주민참여예산제는 새롭게 도입된 주민참여제도다. 우리나라만이 아니라, 세계적으로도 그렇다. 그런 점에서 우리나라의 주민참여예산제는 각 지방자치단체마다 독창적인 방식으로 꾸준히 진화하고 있는 중이다. 어떤 지역은 초기에 활성화되는 경향을 보이다가도 최근 부진하게 되는 과정을 보이기도 하고, 또 어떤 지역은 새로이 의욕적으로 이 제도를 발전시키기 위한 노력을 보이기도 한다. 전체적으로 모범사례라 할 수 있는 지역을 꼽기는 어렵지만, 그래도 부분적으로 새로운 모범적 사례들이 꾸준히 등장하는 현상은 이 제도에 대한 기대를 갖게 할 만하다.

3 각종 위원회 참여

지방자치단체별로 적게는 50여 개에서부터 많게는 거의 100여 개에 이르는 각종 위원회를 구성·운영하고 있다. 이 중에는 법으로 구성하도록 규정된 위원회도 있고, 조례에 근거를 둔 위원회도 있다. 법으로 규정된 위원회 중에는 중앙정부에 설치하는 것도 있지만, 각 지방자치단체에 설치하도록 규정된 것들도 많다.

위원회의 근거규정이 각각 다르다보니 위원회의 구체적 설치 목적도 각 위원회마다 다르다. 중앙정부에 구성된 위원회는 대체로 해당 기관장(청와대의 경우에는 대통령)의 자문기구로서 역할을 수행하는 경우가 많으나, 주민참여가 이뤄지는 지방자치단체 차원에서는 대체로 일상적 주민참여 통로로 기능해야 한다는 입장이 우세하다. 그러나 대부분 위원회는 그 권한의 불명확성과 위원회 구성에 있어 개방적이지 않은 방법 등으로 인해 주민참여 기구로서는 치명적인 약점을 안고 있다. 그도 그럴 것이, 많은 위원회가 1년에 1~2회 정도만 회의가 개최되고, 어떤 경우는 한 번도 개최되지 않은 위원회들도 다수 있는 것으로 파악된다. 또한 많은 위원회들에서는 조례로 자치단체장 또는 부자치단체장 등 행정 대표를 당연직 위원장으로 규정하곤 하는데, 이 때문에 어느 자치단체에서는 위원장인 부자치단체장의 일정 때문에 회의가 개최되지 못한다는 웃지 못 할 일마저 발생하곤 한다.

특히 위원회의 권한 문제를 들여다보면 위원회들이 안고 있는 주민참여 기구로서의 치명적 약점이 잘 보인다. 현재로서는 도시계획위원회를 포함한 단지 극소수의 위원회만이 실질적인 결정권한을 행사할 뿐, 그 외 대부분의 위원회는 주로 행정에 대한 심의·자문기구로서의 성격을 가진다. 물론, 애초에 심의·자문기구가 필요해 설치한 것이니 무리하게 의사결정 권한을 요구하는 것은 적절치 못할 수 있다. 하지만, 심의·자문기구라 하더라도 그 내용이 어

떻게 반영되었는지, 반영되지 않았다면 그 이유가 무엇인지 등에 대한 피드백이 없다면 이는 주민참여를 폄훼하는 것이다. 게다가 주로 오전 11시에 개최되는 회의시간은 위원들의 자유로운 심의·자문권마저 가로막기도 한다.

4 지방자치단체별 주민자치 관련 제도 및 프로그램

주민자치와 주민참여는 단지 중앙정부에 의해 제정되고 운영되는 법에만 기댈 수 있는 것이 아니다. 지방자치단체 차원에서는 더욱 다양한 제도·정책적 시도가 필요하다. 그런 점에서 충청북도 청주시, 경기도 안산시 등 일부 지방자치단체에서 제정한 『주민참여기본조례』에 담긴 내용들도 주목할 만하다. 주민들의 참여에 관한 기본적인 사항들을 선언하고 있고, 일부 주민참여 방법 등을 제도화하는 내용을 담고 있기 때문이다. 또한 시민포럼, 시민배심원제, 합의회의, 공론조사 등 지방자치단체 정책결정과정에 시민들이 참여하는 심의 민주주의 참여제도들도 그 사례들이 속속 나타나고 있다. 이 보고서에서는 그 중 일부 사례를 소개하고자 한다.

1) 주민참여 기본조례

주민참여 기본조례는 2004년 9월 청주시에서 전국 최초로 제정됐다. 그 뒤를 이어 안산시에서 지난 2005년 1월에 제정됐다. 그 뒤를 이어 여러 지방자치단체에서도 주민참여 기본조례를 제정했는데, 전국적으로 40개 이상의 지방자치단체에서 이 조례가 제정됐다. 하지만, 대부분은 기본조례 제정이 실질적으로 주민참여 활성화에 그리 기여했다고 보기 어렵다.

그래도 초기에 이 기본조례를 제정한 청주시와 안산시 등 일부에서는 이 기본조례가 주민참여 활성화에 다소 기여했다고 평가할 수 있다. 그것은 청주시와 안산시의 경우 기본조례 제정 과정에 지역의 시민사회가 깊숙이 개입한 것과 연관이 깊다. 이는 기본조례가 제정 그 자체보다 향후 이를 활용하려는 행정의 의지와 시민사회의 노력 여하에 따라 실질적인 것이냐의 여부가 결정된다는 것과도 연관된다. 특히, 안산시의 경우에는 특정 시의원의 노력으로 지난 2005년 제정된 기본조례의 내용을 시민사회가 주도해 2012년 전면 개정했다. 그런 점에서 여러 좋은 내용들이 포함돼 있다.

안산시의 기본조례 내용을 살펴보면, 기본조례에서는 주민제안제, 시정정책 토론청구제, 주민의견조사제, 주민참여 보상제 등을 규정하고 있다²³⁾. 주민제안제는 주민과 시 소속 공무원의 창의적인 의견과 고안을 장려하고 계발하여 이를 시책에 반영하기 위해 실시하는 것으로, 주민들은 연중 또는 수시로 제안을 제출할 수 있다. 주민들이 제안을 제출하면, 심사를 통해 채택된 제안에 대해 시상한다. 주민들은 시 홈페이지와 시·구청, 동사무소 민원실을 통해 제안할 수 있다.

시정정책 토론청구제는 주민들이 시의 정책에 대해 공개적인 토론회를 청구하는 것으로, 청구가 접수되면 시에서는 해당 정책에 관해 공개된 토론회에서 설명할 의무를 가진다. 또한 이 토론회의 운영 및 진행방식 등은 청구한 주민들과 협의해 진행해야 하기 때문에 일방적인 시책 홍보의 장으로 변질시키기는 힘들다. 100명 이상 주민 연서로 청구되며, 지금까지 ‘학교폭력 예방을 위한 CCTV 설치’와 ‘안산 문화복합 돔구장 건립’ 관련해 토론회가 개최됐다.

주민의견조사제는 주민들이 다수 주민들의 의견을 조사하도록 시에 청구

23) 안산시는 주민참여예산제가 법적 의무가 되기 이전부터 주민참여 기본조례에 근거해 주민참여예산제를 시행했다. 하지만, 주민참여예산이 법적으로 의무화되었기 때문에 지난 2012년 주민참여기본조례 전면 개정시 주민참여예산제 관련 내용을 삭제하고 별도의 주민참여예산조례를 제정했다.

하는 제도다. 따라서 특정한 정책에 대해 시가 일방적으로 추진한다고 여길 경우에 주민들이 유용하게 활용할 수 있다. 청구는 19세 이상 주민 200명 이상의 서명으로 이루어지며, 조사결과는 시 홈페이지에 공표하도록 규정되어 있다. 하지만, 이 제도는 지금껏 주민들의 청구로 이루어진 적이 한 번도 없고 주로 행정의 판단에 의해 이루어졌다. 다만, 도시계획위원회와 시민소통위원회에서 특정 정책에 대한 판단 또는 결정을 하기 위해 행정에 주민의견조사 실시를 요청해 2회 관련 조사가 이루어진 적은 있다.

주민참여보상제는 시정에 적극 참여한 주민들에게 실적을 부여하고 인센티브를 제공하기 위한 제도다. 안산시에서는 이를 위한 세부적 사항을 규칙에 위임했지만, 정작 규칙이 아직 제정되지 않아 사문화 돼 있는 상태다. 이와 달리 울산 북구 등에서는 주민참여보상제가 성공적으로 운용되고 있는데, 주민참여보상의 방법으로 참여 포인트를 부여하는 방식이다. 참여 포인트는 자원봉사 참여 점수와 같은 방식으로 누적되어, 일정 이상의 포인트가 누적되면 연수회나 상품권 등의 혜택을 제공한다.

그런데, 참여보상의 내용에 대해 2012년 <풀뿌리자치연구소 이음>이 주민참여기본계획 수립을 위해 안산시민들을 대상으로 조사한 바에 따르면, 참여에 따른 보상으로 받고 싶은 것으로 물질적 보상보다 의미와 보람 등을 더욱 선호하는 것으로 나타났다. 이는 참여에 따른 권한과 책임이 주어질 때 가능하다는 점에서 의미 있는 결과라 하겠다.

그밖에 「안산시 주민참여 기본조례」에서는 몇 가지 흥미로운 내용들을 발견할 수 있다. 첫째, 안산시 기본조례 제1조(목적)에서는 “민주적 협치 실현과 주민들의 자치역량 강화”라는 내용을 언급하고 있다는 점이다. 두 번째로는 제4조(주민의 권리와 책무)제2항에서는 시의 행정정보를 주민의 ‘공유재산’으로 언급하고, 따라서 주민들은 당연히 그 행정정보를 받아볼 권리가 있다고 규정한 것이다. 세 번째 흥미로운 내용은 시가 4년마다 ‘주민참여기본

계획'을 수립하도록 규정하고 있다는 것이다(제6조). 그리고 마지막으로 주민참여에 있어 노인과 청소년, 장애인, 여성 등 사회적 약자에 대한 참여 확대를 위해 시장이 노력해야 한다는 규정을 두고 있으며(제7조), 이해 당사자의 참여를 보장할 수 있도록 적극 노력해야 한다는 규정(제8조제2항)을 두고 있다는 점이다.

주민(시민)참여기본조례 중 특히 주목할 내용은 '참여'에 대한 개념 정의다. 이 조례에 의하면, 주민참여를 "의사결정단계에서부터 집행단계"까지로 규정하고 있다. 청주시 기본조례에서도 참여를 이와 같이 정의하고 있다. 이는 행정에서 주민참여를 주로 집행단계에서 고려하는 것을 고려하면 그 의미가 더욱 크다. 의사결정단계에 대한 참여가 배제된 단순 집행단계에서만 의 참여는 실제 '참여'라기보다 '동원'에 가깝기 때문이다.

서울시의 주민참여 기본조례는 민선5기 오세훈 시장 시절에 제정됐다. 당시는 무상급식을 둘러싸고 반대하는 오세훈 시장측과 찬성하는 서울시의회 의 다수 의원²⁴⁾들이 팽팽하게 대립하던 시기였다. 이에 서울시의회에서는 서울시 집행부가 정책을 형성하거나 집행하는 과정에서 주민참여를 제도화하는 조례를 만들어야겠다는 생각을 하게 되었다. 이러한 의원들의 의지가 표출된 것이 「서울시주민참여기본조례」다. 그렇지만, 주민참여와 관련한 시 행정의 의지부족으로 아무런 효용성도 없었다. 그러던 와중에 박원순 서울시장의 들어서며 주민참여위원회가 구성되는 등 조금씩 역할을 하기 시작했다.

2011년 10월에 박원순 시장이 시작되고, 이 조례에서 규정하고 있는 주민참여 기법과는 다른 명칭으로 다양한 주민참여제도들도 도입됐다. 정책토론회, 1000인 원탁회의, 현장시장실, 청책 토론회 등이 그것이다. 또한 주민참여 기반구축의 하나로 현재의 주민참여조례에 대한 개정이나 보완사항을 연구하는 것이 필요하다고 판단해 2011년 7월 조례 개정을 통해 주민참여연구

24) 당시 민주당 의원들로, 전체 의원의 2/3 가량을 점하고 있었다.

회를 구성했다. 또한 이 개정 조례에서는 위원회, 공청회, 예산편성에 대한 주민참여를 규정하고, 주민참여에 대한 시장의 책무와 주민의 권리 및 의무를 규정했다.

2) 시민배심원제

숙의기법의 하나인 시민배심원제는 시민들의 생활과 관련한 정책 또는 장기적인 집단 민원이 타결되지 않는 경우, 시민들로 배심원을 구성해 이들이 관련 자료 및 이해 관계자 등의 의견을 들어 직접 결정하는 제도다. 사업시행으로 인한 주민과 주민 사이 또는 주민과 행정 사이의 갈등이 해당 행정 부서장의 중재회의를 거쳐 해결되지 않은 경우 주민이 민원배심판정을 신청하는 절차를 거친다.

시민단체에서 2001년 인간유전정보 이용에 관한 시민배심원회의를 개최²⁵⁾한 적이 있으며, 대구시 수성구와 경남 남해군에서도 속속 도입했다. 그 외에 서울시 성동구, 경기도 수원시와 중동신도시, 서울시 및 울산시 북구에서 이 제도를 도입해 운용하고 있다.

울산 북구 시민배심원제는 2004년 12월 5일 민관의 치열한 갈등을 평화적으로 해결하기 위해, 실험이 아닌 현실 속에 도입되었다. 우리나라에서 행정 갈등사안에 실제 적용된 최초의 사례다. 그 전에는 합의회의, 시민배심원제와 같은 심의적 시민참여모델이 국내에서 이론적 소개나 시민단체가 몇 차례 실험적인 차원에서 시도했던 것이 전부였다. 울산 북구에서는 민관추천단체가 합의한 후 13단체가 3명씩 39명과 종교인 6명 등 총 45명을 배심원으로 위촉했다. 이들 배심원들의 결정에 대해 갈등의 양쪽 당사자들이 전폭 수용하면서 많은 주목을 받았다.

25) 시민단체인 〈녹색연합〉, 〈참여연대시민과학센터〉, 〈환경운동연합〉이 2001년 2월3일부터 2월7일까지 ‘인간유전 정보 이용에 관한 시민배심원 회의’를 개최했다. 총13명의 시민들이 배심원단을 구성하여 개인 유전 정보 데이터베이스의 유용성에 대해 숙의하고 그 결과를 발표했다.

수원시에서도 수돗물 관련한 집단 민원이 해결되지 않는 상태에서 시장이 주민들과 합의할 때까지는 아무 것도 결정하지 않겠다는 방침을 굳힌 것이 이 제도 도입의 계기가 됐다. 시장의 방침에 따라 행정과 주민들은 결국 합의를 하게 됐고, 이 사례를 지켜보던 시장은 시민배심원제를 도입하기로 결정했다.

3) 수원시 도시계획 시민계획단

최근 경기도 수원시에서 ‘도시계획 시민계획단’을 구성해, 이들이 실제 수원시 ‘2030 도시기본계획’을 결정하는 중요한 주체가 됐다. 즉, 도시기본계획을 행정과 전문가가 주도하던 기존 방식에서 벗어나, 시민들을 도시기본계획 수립의 주체로 참여시킨 것이다.

시민계획단은 130명으로 구성됐고, 그외에 관내 초·중교생 100명을 청소년 계획단으로 각각 위촉해 구성됐다. 시민계획단은 공개모집과 시민단체 추천을 통해 구성됐으며, 시의원, 관련 전문가, 주민, 기업체, 자영업자, 사회적 약자, 학생 등 다양한 계층이 골고루 참여할 수 있도록 배려했다. 이들은 6개 분과, 5단계의 과정을 거쳐 도시기본계획을 수립했다. 시민들이 도시계획의 전문성이 부족하다는 점을 고려해 시민계획단에는 관련 전문가들로 MP(Master Planner)를 뒀다. 그리고 각 분과에는 분과원들의 의견을 체계적으로 정비하는 등 역할을 위한 도시계획 전공자 석·박사급 연구자를 간사로 뒀다. 또한 각 분과별로 공무원 2인이 분과 활동을 지원토록 했다.

시민계획단은 자신들의 의견을 행정에 전달할 것이 아니라, 전자투표를 통해 당일 회의 참석자가 현장에서 직접 결정했다. 그리고 시민계획단은 일반 시민들의 의견을 수렴하기 위한 노력도 기울였다. 시민들 의견 수렴을 위해 관내 주민자치센터에 커뮤니티 보드를 설치하는 등이 그런 노력의 예다.

그리고 시민계획단은 애초 도시기본계획 수립에 참여한다는 1차 목표가

달성된 후에도 해산하지 않고 이후 수원시 도시계획 관련 중요 사안들에 대해 중요한 역할을 수행하고 있다. 그 예로, 2014년 8월9일에 ‘수원 롯데몰 개점 관련 시민계획단 토론회’를 개최해, 문제가 된 부분에 대한 대안을 제시하며, 개점시기에 대해 일정한 결정까지 내렸다. 2014년 10월에는 ‘수원 컨벤션센터 건립 관련 시민계획단 원탁토론회’를 개최하기도 했다. 이렇듯 시민계획단은 도시기본계획 수립 과정을 넘어, 도시계획 관련 시민과 행정이 협의하고 시민 의견을 수렴하는 통로로서 일상적 활동을 이어가고 있다.

4) 원탁토론(타운 홀 미팅)

각종 정책 결정시 주민들의 의견을 수렴하기 위해 정책적으로 원탁토론회의 등을 개최하는 것도 최근 심심찮게 발견할 수 있다. 2010년 지방선거로 당선된 당시 충청남도 도지사는 취임 초기에 ‘충남도민정상회의’란 이름으로 타운홀 미팅을 개최했다. 이 회의는 ‘오늘 하루, 당신이 도지사입니다’라는 캐치 프레이즈 아래, 300여 명의 전문가, 시민단체, 직능단체, 학계, 일반도민을 초청해 전문가 그룹이 사전에 선정한 충남도정 정책과제에 대한 설명을 듣고 정책의 우선순위를 현장에서 토론하고 투표·집계하는 방식으로 진행된 행사다.

그 외에 2012년 서울시에서는 ‘서울시 복지기준선 일천 명 원탁회의’를 개최했다. 이 회의는 서울시민들이 직접 복지정책을 결정하기 위한 타운 홀 미팅 방식으로 1,000명의 서울시민을 초청해 원탁회의를 진행한 것으로, 참여한 시민들은 서울시민 복지기준을 실현할 최종 10대 핵심 정책을 직접 선정했다.

그 외에도 서울시 마포구에서 마을공동체 조례 제정을 위해 주민들이 참여하는 원탁회의를 개최하는 등 최근에는 여러 자치단체와 모임 등에서 주민들의 참여를 통해 직접 정책을 결정하거나 제안할 수 있는 이러한 타운 홀 미팅

방식이 자주 개최된다. 이런 현상은 일단 고무적이다. 그러나 최근에는 이 원탁토론회가 참여자들에 대한 실질적 권한 없이 일회용 행사로 전락했다는 비판과 함께 주민들의 주체적인 참여도 점차 약해지는 추세다.

주민자치위원회 제도 및 정책의 흐름과 현황

1. 주민자치센터 및 주민자치위원회 제도 및 정책 흐름
2. 주민자치위원회 관련 제도 및 운영의 문제점
3. 지난 정부 주민자치회 정책 내용과 현황
4. 혁신읍면동 계획과 주민자치형 공공서비스 사업계획

주민자치위원회 제도 및 정책의 흐름과 현황

1 주민자치센터 및 주민자치위원회 제도 및 정책 흐름

1) 읍·면·동 기능전환과 주민자치센터 정책의 도입

주민자치는 지방자치제의 중요한 요소로 주민들의 자기 결정권을 주요한 요소로 삼는다. 이는 일정한 지역을 단위로 그곳에 거주하는 주민들이 자신들과 관련된 사안을 스스로 결정하고 집행하며 책임지는 민주주의 원리이기도 하다.

우리나라에서 지방자치제는 지난 1991년 지방의회 선거와 함께 30여 년 만에 다시 부활했다. 그리고 1995년부터 지방자치단체장 주민직선으로 본격적인 지방자치제가 실시됐다. 문민정부인 김영삼 정부에서 김대중, 노무현 정부에 이르는 연속된 15년은 민주주의 확대를 위한 적기였다. 이에 풀뿌리

민주주의의 원형인 ‘주민자치’에 대해 학계 및 시민단체를 중심으로 주민자치 강화 요구가 증가하게 된다.

1989년 7월 행정개혁위원회에서 지방행정의 효율성과 생산성을 제고하기 위해 행정계층을 3계층에서 2계층으로 축소해 읍·면·동 폐기를 건의한 이후, 꾸준히 읍·면·동의 기능전환에 관한 연구가 축적되었다. 그러던 중 1995년 민선자치단체장 체제 출범 이후 지역의 자치권 강화, 각종 규제권 및 인·허가권의 지역 이양 등으로 지역행정 비중이 높아지고, 지방자치단체가 국가의 정치·경제에 미치는 영향도 커져 갔다. 그리고 WTO 체제 출범과 더불어 전 세계는 새로운 자유 무역체제로 돌입하게 되어, 국가 간의 치열한 생존경쟁이 불가피하게 됐다. 그리고 1997년에는 IMF 라는 국가적 위기상황에 직면하기도 했다. 이에 ‘세계화추진위원회’에서는 국가의 전체적인 구조조정이 불가피하다는 판단 하에, 지방화 시대에 국가의 근간을 이루는 지방자치단체의 구조조정 즉 읍·면·동 기능 전환방안을 본격적으로 제시했다.

IMF 라는 위기상황에서 출범한 김대중 정부는 국가의 경쟁력을 강화해 IMF의 늪에서 벗어나기 위해 ‘국민의 정부’라는 이름으로 개혁을 단행하게 된다. 1998년 2월 ‘신정부 100대 국정과제’ 중 작고 생산적인 지방행정체제를 구축하는 차원에서 읍·면·동사무소 기능전환이 중점과제로 채택됐다. 이어 1998년 3월 대통령 업무보고 시, 지방행정조직의 감축·개편 방안으로 읍·면·동사무소를 ‘주민자치센터’로 기능 전환하는 계획을 보고했다. 이처럼 국가의 기본 목적 하에 단행된 것이 중앙과 지역을 망라한 대규모적인 구조조정 조치다.

당시에 행정자치부에서 제시한 읍·면·동사무소 기능전환 필요성은 다섯 가지로 정리된다. 첫째, 현재 다단계 구조의 행정계층은 행정처리 지연, 책임 불명확, 비용증가 등으로 비효율성을 초래하고 있어, 시·도·시·군·구(일반 구)-읍·면·동의 3~4단계 중 1단계를 축소해 지방행정계층의 효율성을 제고

한다는 것이다. 이를 통해 자치행정과 행정계층의 일치로 책임행정을 구현하겠다는 것이다. 이는 최일선 행정 계층인 읍·면·동의 사무 중에서 주민 생활에 직접적인 관련이 있는 행정서비스를 제외한 대부분의 행정기능을 시·군·구로 이관하는 방향으로의 기능전환을 추진하는 것이다.

둘째, 도시화의 진전으로 읍·면 인구가 대폭 감소했으나, 읍·면사무소의 행정인력은 오히려 증가했다. 셋째, 도시화·산업화·정보화에 따른 생활권 경제권의 확대로 종전의 읍·면·동 단위 행정개념 약화됐다. 또한 인구가 밀집되고 주거환경이 대단위 아파트단지나 공동주택 형태로 변해 적은 인력으로 일선 행정 수행이 가능하다는 것이었다. 넷째, 각종 민원의 전산발급, 주민등록 등초본 전국 온라인화 등에 따른 업무량 감소와 시·군·구 행정종합정보화 사업(1998~2002년) 완료시 행정 업무의 대폭 감소가 예상된다는 것이었다.

다섯째는 읍·면·동사무소 본연의 업무 수행이 미흡하다는 것이다. 읍·면·동사무소의 업무가 기업체조사 등 통계조사, 불법주정차 단속, 새마을회관 등 공유 재산관리, 지방세 부과·징수 등 민원사무보다는 시·군·구 보조사무 등이 대부분이라는 것이다. 그리고 물가동향 파악 등 현장 확인과 지하수 등 실태조사 및 자연보호 등 각종 행사 동원, 그리고 도로·하천관리 등 시·군·구의 지시·지침·재위임 등에 의한 사무가 과다하다는 점도 지적됐다. 또한 단위농협의 증산시책 독려, 수매, 영농자재 알선 등의 업무, 농촌지도소의 영농교육 인력차출, 농업통계, 보건소의 방역업무, 간이 상수도 관리 업무 등이 읍·면·동사무소의 업무와 중복되거나 또는 대행하는 사무가 다수라는 점도 있었다. 그밖에 쥐잡기 사업, 저축추진, 가족계획사업, 단순 현지 확인보고 등 형식적이고 과거 답습적인 사무가 계획적으로 수행된다는 점 등도 문제점으로 거론했다.

이와 같은 이유로 정부는 읍·면·동사무소를 완전 폐지하고 그 시설을 주민

자치센터로 기능 전환하겠다는 계획을 수립했다. 이는 읍·면·동사무소가 각종 문화·복지·인보·협동사업 등 주민자치 사업을 통해 주민의 삶의 질 향상 및 자치의식 함양에 있어 구심체 역할을 하도록 하겠다는 것이다. 그리고 주민의 행정 편의를 위해 주민자치센터에 재증명의 발급, 사회복지업무 등 최소한의 민원 행정업무를 수행하게 한다는 것이다.

김대중 정부 시절 개혁 전담기관은 대통령 직속 기획예산위원회였다. 1998년 4월 기획예산위원회가 읍·면·동 폐지와 관련한 내용을 ‘정부 개혁 스케줄’에 의해 추진하고자 했다. 서울, 부산 등 대도시 등의 통폐합을 통해 1998년 하반기에 동사무소 직원 9천 명 감축, 2000년까지는 읍·면·동을 완전 폐지하고 읍·면·동사무소 시설을 주민자치센터로 전환할 계획임을 발표했다.

이와 더불어 정부는 1998년 7월14일 당정회의에서, 1998년에 7천1백 명을, 1999년 1만3천4백 명, 2000년에 9천2백 명 등 2002년까지 구조조정을 통해 지방공무원 8만7천여 명을 감축할 계획을 세웠다. 이와 더불어 시·도·시·군·구·읍·면·동 등 3단계 행정조직 중 읍·면·동을 폐지해 주민자치센터로 전환하기로 했다. 이를 위해 정부는 1998년 말까지 인구 5천 명 미만의 3백21개 동을 통폐합하고, 2000년까지 2천2백93개 동과 군청소재지 읍 81개를 폐지하며, 인구 50만 명 이상 시의 일반 구 21개를 정비하기로 하는 등의 구체적인 내용을 수립했다. 그리고 1998년 8월에 ‘읍·면·동 기능전환 기본 계획’과 관련한 시안을 마련해, 지방자치단체, 관계부처, 당정 협의 등을 통해 의견수렴을 진행했다.

정부와 여당은 1998년 9월 6일 당정협의회에서 읍·면·동사무소의 민원 업무를 시·군·구로 이양하기로 한 방침을 재확인했다. 그러나 폐지되는 읍·면·동사무소의 활용에 대해서는 몇 가지 안을 중심으로 쟁점이 발생했다. 즉, 폐지될 기존 읍·면·동사무소를 ①탁아, 양로, 문화 활동 공간 등 주민자치센

터로 활용하는 방안, ②보건, 복지, 고용서비스 기능을 제공하는 종합사회복지센터로 활용하는 방안, ③기존 행정기관에 재·배치하는 방안 중 한 가지 안으로 정리하기 위한 논의가 진행됐다.

1998년 12월 행정자치부는 ‘동 주민자치센터’ 시범실시 계획을 발표했다. 이어서 1999년 2월 5일 전국 3천7백18개 읍·면·동사무소를 2001년까지 단계적으로 폐지한 후, 그 시설을 주민자치센터로 기능 전환하기로 했다. 그리고 그동안 읍·면·동사무소에서 하던 환경정비사업이나 선거사무 등은 모두 시 또는 구로 넘겨지거나 민간에 위탁하며, 증명서 발급과 사회복지사무, 민방위 재난관리 등의 민원업무만 남기고 기존 사무소의 시설은 주민회의장, 농산물직거래장터, 알뜰시장 등으로 활용하기로 했다. 이에 기존 5급 이던 읍·면·동장을 5~6급 공무원으로 임명하는 것을 골자로 한 ‘읍·면·동사무소 기능전환 기본계획’을 수립했다.

이 계획은 1999년 3월 25일 정부와 여당이 함께 개최한 당정협의회에서 지역구 국회의원들의 반대에 부딪혔다. 반대의 이유는 ‘읍·면·동사무소의 기능전환이 주민들에게 읍·면·동 폐지로 인식되어 혼선이 우려되며, 읍·면·동사무소가 없으면 주민화합을 이루는데 문제가 있다’는 것이다. 이에 당초 정보화 시대에 맞추어 고효율 행정구조로 개편해 비용도 절감하고, 해당 시설 전부를 주민자치와 문화센터로 활용하기 위해 추진하던 읍·면·동사무소 폐지 계획은 1999년 3월 내부적으로 백지화됐다. 이에 1999년 4월 7일 행정자치부는 16개 시·도 행정부시장 및 부지사 회의를 마친 후, ‘읍·면·동사무소 기능 전환 보완 지침(자치제도와 13101-229호)’ 자료를 내면서 백지화를 공식적으로 사실화 했다.

따라서 종래 읍·면·동사무소 전체를 바꾸어 활용키로 한 주민자치센터 계획은 현행 행정구역, 읍·면·동사무소, 읍·면·동장제 등을 그대로 유지하면서 여유시설 및 공간만을 활용하여 기능전환을 추진하는 것으로 마무리됐다.

그리고 사무소의 경우 기능과 인력은 재조정되나 행정기관으로서의 성격은 그대로 유지하면서, 여유시설 및 공간만을 활용하여 기능전환을 추진하는 것으로 했다. 따라서 읍·면·동사무소의 경우 기능과 인력이 재조정되나 행정기관으로서의 성격은 현행대로 유지하며, 별도의 소장을 두지 않고 현행 읍·면·동장의 책임 하에 운영·관리하는 것으로 최종 결정됐다. 이는 결과적으로 읍·면·동사무소와 주민자치센터가 병존하는 지금의 체계를 만들었다.

당초의 읍·면·동사무소 기능전환 목적이 지방공무원의 감축에 있었던 만큼 현행대로 읍·면·동사무소가 존치한다 해도 그 사무의 조정과 인력 감축은 필연적이다. 이에 따라 행정자치부는 1999년 5월 31일 '1단계 동사무소 기능전환'과 관련해, 278개 시범 등에 적용할 '동사무소 사무·인력 조정지침'(자치제도와 13101-333)을 시달했다. 조정의 기준은 읍·면·동 지역특성을 고려해 5개의 유형으로 구분하고, 각 유형을 인구규모로 세분해 설정하고자 했다. 그러나 실제 합동작업 분석 결과, 존치 사무와 인력이 유사한 모형은 재조정키로 하여 사무는 3개 유형으로, 인력은 5개 유형으로 구분키로 했다. 이 조정안은 유형별 사무·인력 조정 모델로서 시범 등에 대한 운영평가를 통해 문제점을 1999년 12월까지 보완·개선 후 법령, 자치법규 개정 등의 준비단계를 거쳐, 2000년 6월까지 기능전환 대상 전체 동사무소에 확대 시행하는 것을 골자로 하고 있다.

사무의 조정에 있어서는 조정의 기준을 존치사무와 이관사무로 하여, 존치사무는 주민생활과 필요한 민원, 복지, 안전관리 사무와 지역특성상 주민편의를 위해 존치가 필요한 사무, 국가 정책상 반드시 존치 필요성이 있는 사무 등으로 하였다. 이관사무는 규제·단속 등 동사무소의 지위에 부적합한 사무와 업무성격상 광역성, 전문성, 통합성이 요구되는 사무, 기타 시·군·구 본청 수행이 바람직한 일반 행정 사무 등으로 정했다. 그리고 표본 동의 실태 조사 때 파악된 각 단위 사무 655건에 대해 유형별 존치·이관 여부를 판단하기

로 했다. 이에 따라 행정자치부는 1999년 7월부터 12월까지 278개동을 선정해 시범사업을 실시했다. 그리고 2000년 7월 ‘동 주민자치센터’의 전면 실시 및 읍·면 지역의 시범실시가 진행됐다.

〈정부와 정치권을 중심으로 한 읍·면·동 개편 계획일지〉	
1989.7	행정개혁위원회, 3계층을 2계층으로 축소(읍·면·동 폐지) 건의
1996.3	세계화추진위원회, 읍·면·동 기능전환 방안 제시
1996.9	새정치국민회의, 정기국회 정책자료 읍·면·동 폐지 내지 축소
1998.1	내무부, 읍·면·동 기능전환방안 대통령직 인수위원회 업무 보고
1998.2	신정부 100대 과제 중 중점 추진과제 ‘읍·면·동 기능전환’
1998.2	행정자치부, 한국지방행정연구원에 ‘읍·면·동 기능전환’ 연구의뢰
1998.3	행정자치부, 대통령 업무보고
1998.4	기획예산위원회 읍·면·동 폐지 발표
1998.12	행정자치부 ‘동 주민자치센터’ 시범 실시계획 발표
1999.1	행정자치부 278개 동을 ‘동 주민자치센터’ 시범실시 동으로 선정
1999.7~12	‘동 주민자치센터’ 시범 실시

자료: 김필두(2000), “주민자치센터 활성화를 위한 시민단체의 역할강화방안”, 한국자원봉사 협의회

2) 주민자치센터 정책 실시 경과

행정자치부에서는 1997년 1월에 읍·면·동 개편의 구체적인 실행계획 수립을 위하여 한국지방행정연구원에 ‘읍·면·동의 기능전환 방안’에 관한 과제를 연구 의뢰했다. 한국지방행정연구원은 1997년부터 1998년까지 2년에 걸쳐 연구한 결과를 바탕으로, 1999년 1월에 ‘읍·면·동사무소 기능전환 기본계획’을 작성했다. 기본계획안에 의하면, 1단계로 일반 시와 자치구의 동사무소 대상으로 기능전환을 시도하고, 2단계로 도농복합시의 동과 읍·면에

대한 기능전환을 추진한다는 것이다.

1998년 12월 행정자치부는 '동 주민자치센터' 시범 실시 계획을 발표했다. 뒤이어 1999년 2월 5일 '읍·면·동사무소 기능전환 기본계획'을 수립 시달했다. 그러나 2000년 3월 전국 '시장·군수·구청장협의회' 및 공무원들의 반대로 읍·면·동 폐지를 철회하고 일부만 주민자치센터로 기능을 전환하는 기본계획을 발표했다. 이로 인해, 시범사업을 2단계에 걸쳐 실시하게 됐다.

먼저, 1단계는 1999년 1월부터 6월까지 도시지역(자치구 및 일반 시)의 동을 대상으로 준비 단계를(공간 확보 및 시설의 개·보수, 인력조정, 자치법규나 조례 등 정비)를 거쳐, 7월부터 12월까지 현행 법령의 범주 안에서 충남과 경북을 제외한 16개 시도의 1,756개 동 중에서 278개 동을 선정하여 시범사업을 실시했다. 이중에서 133개동은 시·구의 전체 동을 시범사업으로 지정한 곳이며, 나머지 145개 동은 시·구의 일부 동만 시범사업지역으로 선정했다.

선정기준은 관할 동수가 비교적 적은 지역으로 인구 규모가 적거나 관할구역이 비교적 좁은 지역으로, 청사공간 확보가 용이한 지역이었다. 이때 시·도에서는 각자 실정에 맞게 세부 선정기준을 책정하도록 했다. 그리고 자치단체장의 시범실시 의사가 있는 지역을 우선적으로 선정했다.

자치단체 내 전체 동 시범 실시지역의 경우, 행정자치부의 시설사업비 재정지원정책으로 본청 사무실 증축 또는 임차비에 대한 지방청사정비기금 5억 원을 해당 시·구에 각각 용자해 줬다. 그리고 주민자치센터 시설비로 시·구당 10~20억 원의 특별교부세를 지급했다.

한편 시범실시 시·구에 주민, 토지, 차량, 세정 관련 시스템을 우선 설치하도록 하는 등 시·군·구 행정종합정보화사업을 우선 지원했다. 시범사업지역으로 선정된 동의 현황은 <표 4-1>과 같다.

〈표 4-1〉 주민자치센터 시범사업 실시 동 선정 현황('99.7)

(단위 : 개소)

시도	전체동수	선정동수		
		일부동	전체동	합계
합계	1,765동	145	133	278
서울	25구 530동	45	송동구(20)	65
부산	15구 234동	19	수영구(10) 사상구(14)	43
대구	7구 151동	10	동구(20)	30
인천	8구 128동	11	연수구(9)	20
광주	5구 97동	8	서구(13)	21
대전	5구 85동	7	우성구(6)	13
울산	4구 50동	3	중구(14)	17
경기	16시 303동	27	군포시(11) 의왕시(6)	44
강원	3시 44동	2	동해시(10)	12
충북	1시 28동	2	-	2
충남	-	-	-	-
전북	1시 42동	4	-	4
전남	1시 28동	2	-	2
경북	-	-	-	-
경남	1시 16동	2	-	2
제주	2시 31동	3	-	3

자료: 김필두(2000), 「주민자치센터 활성화를 위한 시민단체의 역할강화방안」, 한국자원봉사협의회 내부 강의 자료

행정자치부에서는 1차 시범사업 대상인 278개 동 중에서 다시 95개 동을 표본으로, 동의 단위 사무당 업무량과 인력 실태조사를 실시하고 이를 분석했다. 이 분석결과를 바탕으로, 전체 단위사무 655건 중 29%에 해당하는 190여건의 사무는 존치하고 나머지 465건의 사무는 시·구로 이관하는 사무와 인력의 재배치를 결정한다. 인력의 경우는 인구가 1만 명 미만의 동은 6~7명 그리고 인구가 4만이 넘는 동은 10~11명의 공무원을 잔류시키는 것으로 결정했다.

이처럼 행정자치부에서는 사무와 인력실태조사 결과를 바탕으로 '동사무소 사무·인력조정지침'을 작성해 각 시범사업 실시 등에 전달했다. 이 조정지침을 참고로 동사무소의 기능이전으로 발생한 여유 공간에 자기 지역의 특성을 살린 동 주민자치센터 추진계획을 수립토록 했다. 그리고 이를 바탕으로 1999년 7월부터 주민자치센터 시범 운영을 실시했다.

이 시범 사업에 대한 평가를 거쳐 2000년 6월부터 본격적으로 주민자치센터 운영이 실시됐다. 운영 관련해서는 현직 동장이 주민자치센터장 역할을 수행하도록 했다. 그리고 동사무소의 여유 공간에 문화복지시설을 수용하며, 주민이 참여하는 '주민자치위원회'를 구성했다.

2단계로 정부는, 2000년 7월부터 14개 시·군, 31개 읍·면을 대상으로 한 시범사업에 이어서 2001년 7월 이후부터 138개 도농복합시의 동과 1,858개 읍·면·동으로 확대 실시했다. 읍·면 지역은 시군별 1~2개 우선 설치, 동 지역은 전면 설치 방침(612개 읍·면·동)으로 추진됐다.

행정자치부에서 밝힌 2001년 12월 31일까지의 주민자치센터 추진과정은 아래와 같다.

〈표 4-2〉 주민자치센터 추진 과정

추진일자	주요내용	비고
1998.12	동 주민자치센터 시범 실시 계획 발표	행정자치부
1999.1	278개 동 주민센터 시범 실시 동 선정	행정자치부
1999.2	읍·면·동 기능전환 기본계획 확정 시달	읍·면·동제도 폐지, 주민자치센터로 전환
1999.4	읍·면·동 기능전환 보완지침 시달	읍·면·동 유지로 방침 변경
1999.7~12	동 주민자치센터 시범 실시	94개 시·구 278개동
1999.11~12	시범 실시 운영 종합평가	서면평가, 설문조사, 현지확인, 합동 토론 등
2000.1~2	평가결과 분석 및 보완대책 수립	존치사무, 인력의 재조정, 지역특성 반영한 보완대책 수립
2000.3	동 주민자치센터 확대 시행 지침 시달	-
2000.3	확대 시행 준비	주민자치위원회구성, 사무 및 인력 조정, 자치법규 정비, 주민자치센터 시설비 지원
2000.7	확대시행	주민자치센터설치 및 운영조례 제정, 주민자치센터 설치(시설 개·보수)
2000.7	2단계 읍·면 기능전환 시범 실시	시범 읍·면 14개 시·군, 31개 읍·면
2001.3~5	2단계 시범 실시 평가 및 보완	복합시 및 군지역
2001.6	2단계 기능전환 추진지침 시달	복합시 및 군의 읍·면·동사무소 기 능전환
2001.10	138개 시·군 1,858개 읍·면·동 확대 시행	행정자치부 계획
2004.1	주민자치센터 활성화 계획 시달	

자료: 은재호외(2009), “협력적 거버넌스의 책무성 확보방안 연구”, 한국행정연구원

이처럼, 주민자치센터는 주민의 자발적 조직에 의해 아래로부터 조직화된 것이 아니라, 행정혁신의 일환으로 위로부터 설치·운영되기 시작했다. 그렇지만 주민자치센터의 설치 및 운영과 관련해 한편으로 주민자치와 지역공동체 활성화에 관심을 갖고 있는 풀뿌리 시민단체들의 참여와 개입도 꾸준히 있어왔다.

2000년도에는 <열린사회시민연합> 등 여러 시민단체들이 시범지역의 주민자치센터에 대한 모니터링을 실시했다. 그 결과를 바탕으로, 전국 13개 도시에서 '주민자치센터 활성화를 위한 지역별 간담회'와 5개(서울·수도권·충청·강원·제주) 권역별 워크숍을 진행했다. 그러한 사업의 성과를 모아 2000년 11월 5일에는 82개의 풀뿌리시민단체들이 연결된 '주민자치센터 활성화를 위한 풀뿌리네트워크(이하 풀뿌리네트워크)'가 공식 출범하게 된다. 풀뿌리 네트워크는 주민자치센터의 참여와 운영에 대한 정보 교류와 상호협력, 주민자치센터에 대한 조사연구와 프로그램 개발, 주민자치형 센터 운영의 모델 정립, 운영주체들의 체계적인 교육 등의 활동을 전개했다. 또한 관련 법규의 정비, 민·관 파트너십에 기초한 협력방안 모색 등 주민자치센터 활성화를 위한 환경조성을 위해서도 힘을 기울였다.

2001년도에도 풀뿌리 네트워크 또는 개별 단체들에 의해 지역별로 다양한 활동들이 이루어졌다. 일선 운영주체들이 손쉽게 활용 할 수 있는 '주민자치센터 운영 길라잡이'가 출판돼 전국 1,500여개 자치센터에 배포됐다. 또한 주민참여형 자치센터 모델발굴을 위한 사업들이 서울, 인천, 수원, 광주, 부산, 창원 등 전국 각지에서 진행됐다. 11월에는 '2001 주민자치센터 박람회'가 개최됐다. 이를 통해 발굴된 사례들은 향후 주민자치센터 운영 방향과 관련해 희망적인 시사점을 주기도 했다.

주민자치센터라는 명칭은 행정자치부의 조례준칙에 의해 사용됐고 지방자치단체의 조례들이 이를 따르고 있다. 물론, 현재는 각 지방자치단체마다 독특한 명칭들을 사용하고 있기는 한데, 초기에는 주민자치센터의 취지를 강조하기 위해 명칭을 '주민자치센터'로 단일하게 사용할 것을 강조하기도 했다.

이는 주민자치라는 센터의 목적을 명확히 한다. 하지만 주민자치센터 조례준칙에 의하면, 센터의 운영 주체는 주민자치위원회가 아닌 동장이다. 행정자치부에서 작성해 각 지방자치단체에 전달한 조례 준칙에서는 주민자치

센터 운영 권한을 읍·면·동장 또는 자치단체장으로 규정했다. 대표적인 조항 내용으로, “시설 등의 종류와 내용, 그 변경 등은 위원회의 심의를 거쳐 읍·면·동장이 정하되, 읍·면·동사무소별 특성, 재정형편 등을 고려하여 필요한 경우에는 시장·군수·구청장이 조정할 수 있다.”²⁶⁾를 꼽을 수 있다. 즉, 모든 결정권의 주체가 동장이나 자치단체장이라는 것이다. 이는 주민자치센터라는 그 명칭과 취지와 배치된다. 이 문제는 주민자치센터와 주민자치위원회에 대한 비판의 가장 핵심적인 내용이 되고 있다.

3) 주민자치센터의 제도적 근거와 경과

주민자치센터는 그 설립과 운영에 있어 법적인 근거를 가지고 있는 자치기구다. 상위법인 『헌법』 제117조 제1항의 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”는 규정은 주민자치센터에 대한 법적 근거 역할을 하고 있다. 또한 『지방자치법』 제9조²⁷⁾에서 지방자치단체는 그 사무를 처리함에 있어 주민의 복리증진에 관한 사무를 예시하고 있으며, 제10조²⁸⁾ 제2항에서는 구체적인 지방자치단체의 종류별 사무배분 기준을 대통령령에 위임하고 있다.

이에 따라 『지방자치법 시행령』 제8조²⁹⁾에서 지방자치단체의 종류별 사

26) 행정자치부에서 작성한 조례 준칙은 각 자치단체가 의무적으로 따라야 하는 것이 아니다. 따라서 각 자치단체의 조례는 조례 준칙의 내용을 대체로 준용해도 각 조항의 번호가 모두 같은 것은 아니다. 따라서 여기서는 조례 준칙의 내용을 인용할 때도 몇 조 몇 항인지 굳이 밝히지 않았다. 이후에도 마찬가지다. 그 이유는 준칙의 조항 번호는 중요하지 않을 뿐 아니라, 오히려 각 자치단체 조례와 비교할 때 혼란만 생길 수 있다고 보았기 때문이다. 참고로, 이 내용은 조례 준칙 제6조 제2항에 실려 있다.

27) 지방자치법 제9조(지방자치단체의 사무범위) ①지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다. ②제1항에 따른 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각 호와 같다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다.

28) 제10조(지방자치단체의 종류와 사무배분기준) ②제1항의 배분기준에 따른 지방자치단체의 종류별 사무는 대통령령으로 정한다.

29) 지방자치법 시행령 제8조(지방자치단체의 종류별 사무) 법 제10조 제2항에 따른 지방자치단체의 종류별 사무의 예시는 별표 1과 같다. 다만, 다른 법령에 이와 같은 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다. [별표 1] 지방자치단체의 종류별 사무(제8조 관련) 2. 주민의 복지증진에 관한 사무 중 다. 읍·면·동사무

무의 예시를 제시하면서, 주민복지증진에 관한 사무 중에서 읍·면·동사무소의 주민자치센터 설치·운영에 관한 사무를 시·도 사무와 시·군·자치구 사무로 구분하고 있다. 구체적으로 읍·면·동사무소의 주민자치센터 설치·운영 지원에 관한 것은 시·도 사무로 규정하고, 읍·면·동사무소의 주민자치센터 설치·운영에 관한 것은 시·군·구 사무로 규정하고 있다.

이처럼 『지방자치법 시행령』에 의거해 행정자치부는 주민자치센터의 설치 및 주민자치위원회 운영 근거 마련과 주민자치센터의 지원과 육성을 위한 제도적 뒷받침을 위해 주민자치센터 설치 및 운영에 관한 사항과 주민자치위원회 구성 및 운영에 관한 사항을 ‘주민자치센터 설치 및 운영조례준칙’으로 2000년 1월 11일 마련해 각 자치단체에 전달했다. 이 조례 준칙에서는 주민자치센터의 설치 및 운영에 관한 사항과 기능을 예시하고, 이용과 사용료, 주민참여방식 등에 대해 규정하고 있다. 또한 주민자치위원회의 설치 구성 및 기능에 관한 사항과 위원회 회의에 관한 것을 규정하고 있다.

각 지방자치단체의 지방의회는 이 ‘주민자치센터 설치 및 운영조례준칙’을 바탕으로 지역실정에 맞게 조례를 제정함으로써 주민자치센터와 주민자치위원회 설치 및 운영에 관한 제도적 근거를 마련했다. 그리고 주민자치센터는 이 조례에 의해 운영되고 있다.

본래 주민자치센터의 ‘운영’은 법률에 근거를 둔 것이 아니고 행정자치부가 지방자치단체에 회람시킨 ‘주민자치센터 설치 및 운영조례 준칙’을 참고로 각 지방자치단체가 제정한 조례에 근거한 것이다. 그리고 설립 초기인 2000년에 나왔던 행정자치부의 조례준칙은 1·2단계 시범사업의 결과를 바탕으로 2002년에 조정돼서 각 자치단체에 전달됐다. 이 조정된 안은 1·2단계 시범실시에 대한 평가를 바탕으로 한 것으로, ‘1·2단계 읍·면·동 기능전환 보완지침’(2002.3.7)에 포함돼 자치단체에 전달된 조례 준칙이었다.

소의 주민자치센터 설치·운영에 관한 사무, 시·도 사무:읍·면·동사무소의 주민자치센터 설치·운영에 관한 사무, 시·군·자치구 사무: 읍·면·동사무소의 주민자치센터 설치·운영

행정자치부의 조례 준칙은 구속력이 없으며 지방자치단체의 입법에 있어서 참고자료로서의 성격이라 할 수 있다. 따라서 기타 단체나 개인이 정한 조례준칙에 비해 법률적인 우월성이 없다. 조례 준칙의 준수 여부는 전적으로 지방자치단체가 자기 책임 하에 판단할 문제로 봐야 한다. 중앙정부가 이 조례 준칙을 강제하는 것은 법률에 근거 없이 자치권을 침해하는 것으로 『헌법』 제117조에 위반된다. 그렇지만, 주민자치 및 주민자치센터 등에 대해 그다지 관심이 크지 않았던 지역행정과 지방의회는 이 조례 준칙을 거의 그대로 인용해 조례를 제정했다. 이는 주민자치센터 설립 초기에 더욱 그러했다. 따라서 주민자치센터의 운영과 사업 등에 관해서는 조례준칙의 내용을 통해 파악하는 것이 보다 적절할 수 있다.

조례준칙에서 언급하는 주민자치센터의 기능은 ①주민자치기능(지역문제 토론, 마을환경 가꾸기, 자율 방재 활동 등) ②문화여가 기능(지역문화행사, 취미동호회, 생활체육 등) ③지역복지기능(불우이웃돕기, 청소년공부방 등) ④주민편익기능(회의장, 정보센터, 자원재활용, 알뜰매장, 농산물직거래 등) ⑤시민교육기능(노인교실, 평생교실, 교양강좌) ⑥사회진흥기능(내집 앞 청소하기, 청소년지도 등)이다. 그런데 그 기능을 수행하는 구체적인 방법에 대해서는 언급하지 않고 있다.

물론, 그 방법은 각 지역의 특성 및 역량에 맞게 사용되어야 하겠지만, 목적인 주민들의 자치적 활동을 향상하는 데 있다. 그러므로 주민자치센터는 ‘주민자치’의 실습장이 되어야 한다. 이는 주민자치센터의 기능이 주민들에게 문화·여가·서비스를 제공하는데 치중하기보다 주민자치 성격을 더욱 강화할 필요가 있다는 것이다. 즉, 지역 공동의 관심사항에 대한 정보를 주고받으며 지역사회의 각종 현안을 발굴해 일정한 권한을 갖고 자율적으로 해결해 나가는 등으로 주민자치역량을 개발하는 데 역점을 두어야 한다는 것이다.

노무현 정부 출범이후 2005년부터 ‘사회복지전달체계 개선’이라는 목표

하에 읍·면·동사무소 기능을 다시 전환하는 방안이 검토되기 시작했다. 2006년 3월부터 ‘주민생활 서비스체계 혁신사업’이라는 명칭으로, 동사무소를 주민생활 복지사업 등의 전달 핵심기구로 재편했다. 2007년에는 동사무소의 명칭을 ‘주민센터’로 바꿨다. 그리고 2010년 10월 1일 이명박 정부는 행정환경의 급속한 변화에 부응한다는 명목으로 『지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법』을 제정했다. 이 특별법을 통해 행정구역 개편 및 대도시 특례, 시·군·구 통합의 기준, 그리고 읍·면·동 내 주민자치회 설치 및 운영에 관한 규정 등을 마련했다. 특히 제27조³⁰⁾에 주민자치센터 운영 등을 담당하는 주민자치 조직인 주민자치회 설치를 위한 법적 근거가 명시됐다.

2011년 2월16일에는 대통령 소속 ‘지방행정체제개편추진위원회’가 설치돼 운영에 들어갔다. 『지방분권촉진에 관한 특별법』에 의해 설치된 지방분권 촉진위원회는 2013년 5월까지만 존속할 예정이었다. 그러나 지방분권촉진 위원회와 지방행정체제개편추진위원회로 지방분권 추진체제가 분산됨에 따라 업무 중복에 따른 비효율이 발생했다. 이에 양 위원회 설치의 근거법을 및 추진 기구를 발전적으로 통합해 실질적으로 지방분권을 주도할 수 있는 강력한 지방분권 추진체제 구축 필요성이 제기됐다.

박근혜정부에 들어서면서 종전의 『지방분권촉진에 관한 특별법』과 『지방행정체제개편에관한 특별법』을 폐지하고, 양 법률을 통합하는 『지방분권 및 지방행정 체제개편에 관한 특별법』을 2013년 5월 28일 제정했다. 그리고 이 법에 근거해 대통령 소속으로 ‘지방자치 발전위원회’를 구성·설치했다. 이 특별법 제27조부터 제29조에서 주민자치회에 관한 규정이 나온다. 그러나 특별법에서는 주민자치회와 관련하여 설치시기, 구성, 제정 등 주민자치회의 설치 및 운영에 필요한 사항은 따로 법률로 정하도록 함으로써, ‘주민자치회’를 설치할 수 있는 근거만 제시하고 있다.

30) 『지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법』 제27조(주민자치회의 설치) “풀뿌리 자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍·면·동에 해당 행정구역의 주인으로 구성되는 주민자치회를 둘 수 있다.”

4) 주민자치센터 및 주민자치위원회 현황

2017년 12월 말 기준으로, 전국 시·군·구의 읍·면·동 수, 주민자치센터 수는 <표 4-3>과 같다. 전국 3,500개의 읍·면·동 중 2,862개소(82%)에 주민자치센터가 설치 운영되고 있다. 이 가운데 동 단위가 2,087개(설치 비율 70.3%)로 가장 높으며, 면단위가 1,189(34.0%), 읍 단위가 224개(6.4%)로 설치 비율이 가장 낮다.

〈표 4-3〉 읍·면·동의 주민자치센터 설치 현황('17.12.31)

(단위 : 개소, %)

시도	읍·면·동				주민자치센터 설치 읍·면·동 수			
	계	읍	면	동	계	읍	면	동
계	3,500	224 (6.4)	1,189 (34.0)	2,087 (59.6)	2,874	165 (5.6)	695 (24.1)	2,014 (70.3)

자료 : 행정안전부 홈페이지 자료를 취합하여 재구성

주민자치위원회는 「주민자치센터 설치 및 운영조례」에 근거해 주민자치센터 운영 등에 관한 사항을 심의·의결하기 위해 읍·면·동에 두고 있다. 주민자치위원회의 기능에 대해 조례준칙에서는 “읍·면·동사무소의 자치센터 운영에 관한 사항을 심의하거나 결정하기 위하여 읍·면·동사무소에 주민자치위원회를 둔다.”라고 규정하고 있다. 이는 주민자치위원회를 주민자치센터의 의사결정기관 내지 심의 기관으로 규정하는 것이다.

주민자치위원회의 구성은 위원장, 부위원장, 고문, 간사 등이며 주민자치위원회의 원활한 운영을 위하여 각 분야별 분과위원회를 두도록 하고 있다. 주민자치센터별 주민자치위원회는 위원장, 부위원장, 각 1명을 포함하여 통상 24명 정도의 위원과 약간 명의 고문으로 구성된다.

주민자치위원회는 추천 및 공개모집을 통해 읍·면·동장이 위촉한다. 주민

자치위원이 될 수 있는 자격은 읍·면·동의 관할 구역 내에 거주하거나 사업장에 종사하는 자 또는 단체의 대표자다. 또한 주민 각계각층의 의사가 반영될 수 있도록 교육계, 언론계, 문화예술계 등에서 균형 있게 위촉해야 한다. 특히 여성위원의 참여를 적극 장려해야 한다고 규정돼 있다. 위원장과 부위원장은 위원 중 호선하며, 위원장, 부위원장 및 위원의 임기는 대개 1년 또는 2년으로 하되 연임할 수 있다.

2017년 12월말 기준으로 행정안전부의 조사 자료에 의하면, 전국 주민자치위원회 위원의 구성현황은 <표 4-4>와 같다.

〈표 4-4〉 주민자치위원회 구성 현황('17.12.31)

(단위 : 명, %)

구분	총합(%)	남성(%)	여성(%)
계	68,024(100.0%)	42,345(62.3)	25,679(37.7)
통·리·반장	4,504(6.6)	3,028	1,476
직능민간단체	8,825(13.2)	4,813	4,012
회사원	4,987(7.3)	3,615	1,372
전문직	3,548(5.2)	2,202	1,346
자영업	24,661(36.2)	19,064	5,597
농·축·어업	9,231(13.5)	6,272	2,959
기타	12,268(18.0)	3,351	8,917

자료: 행정안전부 홈페이지 자료를 취합하여 재구성

총 68,024명 중 자영업이 24,661명 36.2%로 가장 높으며, 농축어업이 9,231명(13.5%)이다. 직능민간단체는 대부분 읍·면·동 자생단체의 장이 주민자치위원으로 당연직으로 위촉되는 경우가 많은데 8,825명으로 13.2%를 차지한다. 통·리·반장은 4,507명(6.6%), 회사원이 4,987명(7.3%)이며, 전문직은 3,548명(5.2%)으로 비율이 가장 낮다. 위원의 위촉에 있어 균형 있게 참여를 유도하려 하나, 현황을 살펴보면 실제로 직종별로 불균형이 심하게

일어나고 있다.

남녀의 비율은 남성이 42,345명(62.3%)이며 생활자인 여성의 참여 비율이 25,679명(37.7%)으로, 인적 구성에 있어 성별 차이가 큰 편이다. 이는 아직 주민자치위원회가 남성주도로 운영되고 있음을 보여준다.

조례 준칙 규정에서도 잘 나타나 있는 바와 같이, 주민자치위원의 위촉 권한은 읍·면·동장에게 있다. 이에 선정 과정에 있어 중립성의 문제가 지적되고 있다. 결과적으로 주민자치센터의 최고의결기구 역할이 동장의 자문이나 의견 제시자 역할에 그치고 있어, 민주성과 대표성이 결여돼 있다는 평가를 받는 근거다.

이에 2002년 새롭게 개정된 조례준칙에서는 공개모집을 통한 주민자치위원회 구성을 조항으로 삽입했다. 그러나 공개모집이 애초의 취지를 달성하기 위해서는 홍보의 문제, 공개모집 이후 선정 주체의 문제 등이 함께 고려돼야 한다. 하지만, 공개모집이라는 규정만 강조함으로써, 애초의 취지와 달리 새로운 주민들의 참여 통로로 기능을 잘 못한다는 비판이 꾸준히 제기되고 있다.

2 주민자치위원회 관련 제도 및 운영의 문제점

주민자치센터의 활성화 정도는 주민자치위원회의 역할 활성화 정도에 따라 규정된다. 최근에는 그 현상이 조금 개선되고 있기는 하지만, 주민자치센터의 모범적 사례들에 있어 많은 경우 주민자치위원들보다는 공무원들의 적극적인 노력이 더 큰 영향을 끼치는 경우를 많이 발견할 수 있다. 이러한 현상은 현실적으로 바람직한 주민자치센터의 운영사례를 짧은 시간 안에 만들어 낼 수는 있으나, 주민자치센터의 원래 목적을 달성하기 위한 발전에는 한계가 있다. 주민들이 자치의 주도권을 가지고 있지 못하므로, 그 발전의 지속성을

장담할 수 없기 때문이다. 따라서 주민자치센터가 주민자치의 실현을 위한 지속적 발전을 하기 위해서는 우선 주민자치위원회가 활성화될 필요가 있다.

1) 주민자치위원회 관련 제도의 문제점

(1) 주민자치위원회의 권한 미흡

주민자치위원회의 역할이 활성화되기 위해서는 이 위원회의 역할과 권한이 명확해야 한다. 주민자치위원회의 역할과 권한 관련해서는 무엇보다도 실질적 권한이 없는 막연한 심의 기능만 갖고 있다는 문제를 지적할 수 있다. 심의 기능이라 함은 실질적 책임성을 근거로 한 역할 규정이 아니다. 모든 주민자치센터 관련 조례에서는 결정 권한을 자치단체장이나 동장에게 부여하고 있다. 조례의 각 조항에서는 ‘동장 또는 시장(또는 구청장)은 주민자치위원회의 심의를 거쳐 ...을 결정한다.’로 규정돼 있다. 이는 주민자치위원장이 실제 주민자치센터의 센터장이 아니라는 것을 의미한다. 이 조례 규정에 근거하면, 주민자치센터의 센터장은 읍·면·동장이다.

이는 주민자치위원회의 기능은 조례에서 ‘심의’로만 한정하고 있음을 의미한다. 이는 조례 준칙과 이를 준용한 각 지방자치단체의 조례에서 잘 나타난다. 주민자치위원회의 기능을 규정한 조항에 의하면, 제1항에서 “위원회는 다음 각호의 사항을 심의한다.”라고 규정돼 있다. 그 기능이라 함은 주민자치센터의 기능 그 자체라 할 수 있는 “자치센터의 시설 등 설치 및 운영에 관한 사항”, “주민의 문화·복지·편익증진에 관한 사항”, “주민의 자치활동 강화에 관한 사항”, “지역공동체 형성에 관한 사항”, “그 밖에 자치센터의 운영에 필요한 사항”이다.

물론, 그 뒤를 이은 제2항에서는 “제1항의 규정에도 불구하고 이 조례에서 위원회가 결정하도록 규정한 사항은 위원회에서 의결로써 결정한다.”라는

규정이 나온다. 하지만, 대부분의 조례에서는 위원회가 결정하도록 규정한 사항이 별도로 등장하지 않는다. 이는 결국 제2항의 조문이 사실상 사문화되었음을 의미한다.

이는 주민자치센터 및 주민자치위원회라는 명칭과도 사뭇 다르다. 주민자치위원회는 주민자치센터에 주민들이 나름대로 결정권한을 갖고 참여하는 제도적으로 유일한 단위다. 따라서 이 위원회에는 가능한 주민자치센터 운영에 대한 전반적인 책임과 권한이 주어져야 한다.

물론, 그렇다고 주민자치위원회의 결정권한이 아주 없는 것은 아니다. 물론, 센터장이라 할 수 있는 읍·면·동장도 그 결정 과정에 참여하고 있기는 하지만, 최소한 주민자치센터의 운영이나 사업 관련해서는 일정한 결정권한을 실질적으로 행사하고 있다³¹⁾. 이는 구체적인 제도보다는 규범적인 지침이나 주장들에 그 근거를 두고 있다. 그리고 제도적으로도 주민자치센터 운영 관련해서는 일정한 독자적 결정권한을 보장받고 있기도 하다. 그 대표적인 것이 주민자치센터에서 운영하는 강좌들에 대한 수강료 부과와 이에 대한 사용권이다.

중앙정부의 조례준칙에 근거한 각 지방자치단체의 조례 규정에 의하면, 시설 사용료에 대한 책임권은 읍·면·동장에게, 수강료에 대한 책임권은 주민자치위원회에게 두고 있다. 이는 시설 등이 행정의 재산으로 잡혀있고, 프로그램의 운영 등은 주민자치위원회의 책임 하에 수행한다는 차원에서 이해할 수 있다. 그러나 시·군·구 차원의 재정지원 역시 시설비가 상당액을 차지함에도, 주민자치위원회는 그 예산에 대해 아무런 권한을 행사할 수 없다. 그리고 실상 주민자치센터 설립 시 필요한 공간의 개·보수 시기를 제외하고는 시설비에 따로 많은 재원이 필요한 것이 아니다. 또한 시설 및 장비 등에 대한 보수·유지·구입 등의 비용은 프로그램 운영에 따른 수강료 등과 분리된 것이

31) 주민자치위원회의 실질적 권한 정도는 읍·면·동장의 재량에 보다 큰 영향을 받는다. 그런 점에서 주민들의 영향력이 상대적으로 큰 도시지역 등에 비해 농촌 지역 읍·면에서는 주민자치위원들의 권한이 더욱 제약되어 있는 편이다.

라 볼 수 없다. 따라서 시설 등에 대한 소유권은 현재와 같이 행정에 둔다 하더라도, 시설의 사용료와 개·보수 등의 운영·유지책임은 주민자치위원회로 이관함이 바람직하다.

(2) 지역주민의 대표성 미흡

주민자치위원회의 권한이 실질적으로 강화되기 위해서는 최소한 한 가지 전제가 필요하다. 그것은 지역주민들의 대표성이 일정 정도 확보되어야 한다는 것이다. 아무런 대표성이 없는 이들에게 보다 많은 권한을 부여하는 것은 민주주의의 기본 상식에도 어긋나기 때문이다. 이는 주민자치위원회의 지역 내 위상과도 밀접히 연관돼 있다.

주민자치위원들의 위촉권한은 기본적으로 읍·면·동장에게 있다. 물론, 최근에는 일부 자치단체에서 그 위촉권을 자치단체장에게 두도록 조례 개정을 한 지역이 발견된다. 하지만, 그 위촉권한을 읍·면·동장에게 두긴 자치단체장에게 두긴 그 차이는 그리 크지 않다. 모두 행정으로부터 위촉된 이들이기 때문이다. 비록 자치단체장이 선거를 통해 선출된 공직자이기는 하지만, 그 위상은 행정의 대표다. 또한 읍·면·동장은 그 행정의 대표가 임명한 이들이다. 따라서 이들에게 위촉된 이들에게 주민의 대표성을 부여하기 힘들다. 이는 이들에 의해 위촉된 주민자치위원회가 형식적으로도 주민들의 대표성을 가질 수 없다는 것을 의미한다.

물론, 형식적인 위촉 권한만을 가지고 이리 단정적으로 평가하는 것은 문제가 있을 수 있다. 최종 위촉 권한은 읍·면·동장이나 자치단체장에게 있다 하더라도, 그 선정 과정에서 개방성이 보장된다면 대표성을 주장할 수 있는 근거가 될 수 있기 때문이다. 그리고 실제로도 새로운 주민자치위원들을 선임하는 과정에서 자치단체장이나 읍·면·동장보다는 기존 주민자치위원들의 영향력이 점점 더 커지는 것도 사실이다. 그럼에도 여전히 주민자치위원들을

선임하는 과정에서 개방성이 강조되지는 못하는 실정이다. 주민자치위원회가 지역주민들의 대표성을 가지지 못한다는 주장의 근거는, 앞서 설명한 제도적 한계 외에도, 그 선정 과정이 개방적이지 못하고 매우 폐쇄적이기 때문이다.

〈표 4-5〉 주민자치위원회 참여 경로(경남 지역 조사결과)

구분	주민자치 위원 추천	통·반장 추천	읍면동장 추천	지방의원 추천	사회단체 인사 추천	지역주민 추천	공개모집	계
빈도 (%)	196 (40.2)	32 (6.6)	76 (15.6)	5 (1.0)	23 (4.7)	64 (13.1)	91 (18.7)	487 (100.0)

자료: 최상현(2016), “주민자치회 운영실태와 개선방안에 관한 연구”, 「한국행정연구」 제25권 제1호, 151쪽 편집 인용

〈표 4-5〉는 경남지역 주민자치위원들에 대한 설문조사 결과다. 이 표에서도 잘 알 수 있듯, 가장 많은 40.2%가 주민자치위원들의 추천에 의해 참여했다. 그 외에도 기존에 행정과 밀접한 관계를 유지하던 이들에 의해 주로 추천됐다. 여기서 다른 추천 그룹과 구분되는 지역주민이 불명확하기는 하지만, 그래도 지역주민 추천은 전체의 13.1%에 불과하다. 공개모집은 전체의 18.7%에 불과하다.

물론, 이 조사결과만으로는 추천 주체가 반드시 자기와 친한 사람만을 추천했다고 할 근거는 부족하다. 하지만 오랜 동안 현장 상황을 모니터링하면서 확인한, 적극적으로 적절한 새로운 인사를 발굴하는 등이 노력이 거의 이뤄지지 않았다는 점을 고려할 필요가 있다. 이 조사결과는 대부분이 기존 행정과 밀접한 관계를 이룬 이들이라 추측하는 근거다. 그런 점에서 이 조사결과는 주민자치위원회의 선정 과정이 그리 개방적이지 못함을 보여준다.

이 문제를 해소하기 위해 정책적으로 많은 개입이 있어왔다. 앞에서 언급한 바와 같이, 주민자치위원을 선정하는 과정에서 공개모집을 하도록 강조한

것이다. 이에 많은 주민자치위원회가 공개모집이라는 선정 방식을 형식적으로나마 도입하고 있다. 하지만, 대다수 주민자치위원회에서 공개모집은 매우 소극적으로만 이뤄지고 있다. 이는 앞의 <표 4-5>에서도 간접적으로 나타나 있다. 그러한 소극적인 공개모집의 대표적 현상은 적극적이지 못한 홍보와 소위 관변단체로 불리는 직능단체장들을 당연직 위원으로 선임하는 문제, 공개모집 이후 최종 선정의 주체 문제 등을 들 수 있다.

공개모집 과정에서 드러나는 소극적 홍보의 문제는 주민자치위원회마다 차별적으로 드러난다. 어느 곳은 기존 행정과 친밀한 관계망을 형성한 직능 단체들에게만 홍보하기도 하고, 보다 적극적으로 공개모집 현수막을 거리에 부착하거나 주거지 내에 홍보물을 게시하기도 한다. 하지만, 일반 주민들의 주민자치위원회에 대한 인식, 즉 ‘그들만의 리그’라는 인식이 이미 지역사회에는 팽배해져 있는 상태라는 점을 감안할 필요가 있다. 그런 상황에서 이런 홍보물만으로 일반 주민들이 참여를 고민하기는 쉽지 않다. 즉, 적절한 인물을 발굴하려는 노력, 그리고 발굴된 주민들에게 참여를 설득하고 독려하려는 노력은 거의 이뤄지지 않는다는 것이다.

〈표 4-6〉 주민자치위원 공개모집 위한 홍보 적극성 정도

구분	①게시판 에만 홍보	①+ ②플랜카드 사용 홍보	①+②+ ③까페 등 인터넷 통해 홍보	①+②+③+ ④길목· 아파트 출입구 등 홍보물 게재	①+②+③+④ +⑤직접 주민들을 만나 홍보	기타	계
계	13(8.1)	30(18.6)	51(31.7)	50(31.1)	16(9.9)	1(0.6)	161(100.0)

자료: 푸른경기21실천협의회(2009), 주민자치의제 모니터링 결과보고서

비록 오래된 조사결과이기는 하지만, <표 4-6>은 이와 같은 현상을 잘 보여준다. 주민자치센터가 설치된 지 10년이 지난 시점에서 경기도 31개 시·군 중 12개 시·군 161명의 주민자치위원들에 대한 설문조사결과에 의하면,

그나마 주거지 내에 적극적으로 홍보지를 부착하는 등 이상의 적극적 홍보를 하는 비율은 전체의 41% 가량에 불과하다. 적절한 주민들을 직접 발굴하고 이들의 참여를 유도하는 비율은 10%에도 미치지 못했다. 90% 정도는 무작위적으로 홍보지를 부착하는 등의 소극적인 것으로 이뤄졌다. 10년 전 상황이니 지금은 보다 많이 개선됐을 것으로 기대되기도 하지만, 전반적인 이런 흐름이 크게 개선됐다는 근거를 찾아보기 어렵다. 또한 주민자치 박람회 등을 통해 확인된, 다소 모범적인 사례들에서도 보다 적극적인 홍보 방법의 비중이 크게 늘었다는 점을 확인할 수 없었다.

이는 공개모집을 위한 홍보에서만 드러나지 않는다. 공개모집 이후의 선정 방식에 있어서도 개방성은 잘 견지되지 못한다. 읍·면·동장과 기존 주민자치위원들이 선정 권한을 행사하곤 하기 때문이다. 동장 등 특정인의 일방적 결정을 배제하기 위한 장치로 선정위원회 등을 구성하는 것이 강조되고 있기는 하다. 하지만, 이 경우에도 선정위원회 자체를 주민자치위원들과 읍·면·동장으로 구성하는 경우가 일반적이다. 자신들이 스스로를 선정하는 모양새다. 이로 인해 조례에 임기 규정이 있지만, 특정 주민이 매우 오랜 기간 동안 주민자치위원으로 활동하는 현상이 쉽게 발견된다.

공개모집이 개방적인 선정 방식이 되기 위해서는 공개추첨이라는 방식이 함께 결합되어야 한다. 그래야 참여 의지가 있는 누구라도 어느 누구의 주관적 판단 없이 선정될 기회가 있기 때문이다. 하지만, 기존 주민자치위원들이 새로운 주민자치위원들의 선정권을 좌지우지 하는 상황은 개방성이 현저히 훼손된, ‘그들만의 리그’라는 비판 근거가 된다.

또한 이미 주민자치위원회가 기존 행정과 밀접한 관계망을 형성하고 있는 직능단체들에 의해 장악되어 있는 현상도 일반 주민들의 입장에서 참여를 꺼리는 이유가 되기도 한다. 이는 실제 지역에서 활동하던 여러 활동가들이 주민자치위원회에 참여한 경험에서도 잘 드러난다. 그 분위기에 적응하지 못

해 곧 그만두곤 해왔기 때문이다.

물론, 일부 주민자치위원회에서는 비교적 적극적인 방식으로 적절한 주민을 찾아 새로운 주민자치위원으로 선정하려는 노력을 기울이고 있다. 따라서 모든 주민자치위원회의 위원 선정 방식이 이러하다고 일괄 매도할 수는 없다. 하지만, 대부분의 주민자치위원회 선정 과정에는 이런 문제가 있다. 따라서 일반적인 주민자치위원회의 선정 방식이 폐쇄적이고, 따라서 주민자치위원회에 주민 대표성을 부여하기는 어려운 것이 현실이다.

참고로, 앞의 <표 4-4>는 지역의 행정과 밀접한 연관관계에 있는 자영업자와 직능단체의 참여도가 가장 높다는 것을 잘 보여준다. 물론, 이들의 참여 비율이 높다는 것 자체는 문제가 아니다. 하지만, 이들 외의 새로운 주민들 참여가 미흡하다는 것은 그만큼 이들의 참여 통로가 제한돼 있다는 것을 의미하기도 한다. 따라서 주민자치위원회의 선정 과정이 아직은 개방성이 약하고, 이에 따라 주민들의 대표성을 확보하기 힘들다는 점을 부인하기는 힘들다.

(3) 애매한 행정과 주민자치위원회의 역할 구분

여러 제도적 한계에도 불구하고 앞서 언급한 바와 같이, 많은 지역-특히 도시 지역-에서는 주민자치위원회가 실질적인 결정권한을 행사하기도 한다. 주민자치센터의 운영 및 활동과 관련한 실질적 운영 주체로서 역할을 하고 있다는 것이다. 이는 바람직한 현상이다. 그런데, 이는 역으로 주민자치위원회와 읍·면·동장을 비롯한 행정과 갈등이 발생하는 원인이 되기도 한다.

읍·면·동장을 위시한 행정과 주민자치위원회 간 갈등의 세부 내용은 다양하다. 그렇지만, 그 기저에는 주민자치위원장과 동장의 역할 구분이 명확치 않은 데에 그 공통된 원인이 있다. 특정 사안을 결정하는 데 있어서 누가 최종 결정권자인가 하는 것이 때때로 마찰을 일으키곤 하는 것이 그런 현상을 잘

보여준다. 이는 “심지어 통장도 구청장에게 임명장을 받는데, 주민자치위원들은 동장에게 위촉장을 받는다”는 불평과 함께 오래된 주민자치위원회의 숙원이기도 하다. 즉, 자신들의 위상을 높이고자 하는 바람이 오래 전부터 강하게 있어왔다는 것이다.

이러한 갈등은 주민자치위원회와 공무원의 역할을 명확하게 정리한 바가 없기 때문이다. 이같은 내용은 조례에서 나타나지 않는다. 많은 주민자치위원회에서 조례에서 규정하지 못한 세부지침을 정하기 위해 ‘주민자치센터(위원회) 운영세칙’ 등을 만들곤 한다. 하지만 그 세칙에서도 공무원과 주민자치위원회의 명확한 역할구분을 하는 경우를 발견하기 힘들다. 주민자치위원회가 제 역할을 하기 위해서는 주민자치위원회의 지역 내 위상과 센터 내 위상 및 역할을 명확히 인식하는 것이 우선되어야 한다. 그래야 주민자치위원회와 공무원들 간의 역할도 명확히 정립될 수 있다.

주민자치센터 내에서 공무원과 주민자치위원회의 역할은 명확히 다르다. 공무원의 주요한 역할은 일반 동사무소의 행정을 담당하는 것이고, 주민자치위원회의 주요한 역할은 주민자치센터의 운영에 관한 전반을 책임지고 관장하는 것이다. 제도적으로 주민자치위원회는 주민자치센터의 운영위원회 정도로 정의할 수 있다. 그 이유는 주민자치센터 관련 조례 속에 주민자치위원회가 규정되어 있는 제도적 형식 논리에서도 그러하다.

그렇다면 일반적으로 특정 조직 등의 운영위원회가 그렇듯이, 최소한 주민자치센터의 기능과 역할에 관련해서는 주민자치위원회가 최종적인 결정 권한을 가질 필요가 있다. 하지만, 제도적으로 읍·면·동장이 센터의 최고 책임자로 규정돼 있다보니, 형식과 내용의 모순이 발생하게 된다. 그러한 모순은 결국 읍·면·동장을 비롯한 행정과 주민자치위원회 간 갈등의 근본적 원인이 되는 것이다.

주민자치위원회가 주민자치센터 관련한 결정권을 행사할 주체가 되기 위

해서는 제도적으로 결정과 관련한 주어가 행정 공무원이 아닌 주민자치위원회 또는 주민자치위원장으로 바뀌어야 한다. 그리고 이를 보다 확실히 하기 위해서는 주민자치위원회가 행정으로부터 독립된 자치적인 조직이 될 필요가 있다. 이는 주민자치위원회의 제도적 근거가 지금과 완전히 달라져야 한다는 것을 의미한다.

지금과 같이 주민자치센터 관련 조례에 주민자치위원회가 규정돼 있어서는 안 된다는 것이다. 대신, 주민자치위원회와 관련한 조례 속에 그 역할 중의 하나로 주민자치센터가 포함돼 있어야 한다. 이로 인해 지난 정부에서부터 추진되어 온 주민자치위원회를 대체할 주민자치회는 독자적 조례를 통해 그 근거를 마련하도록 하고 있다.

아무튼, 주민자치위원회는 주민자치센터의 운영위원회라는 위상을 가지고 있다. 그런데, 이는 역으로 주민자치위원회는 주민자치센터의 운영에 있어 최고 의사결정기관으로 자리매김 되어야 함을 의미하기도 한다. 결국, 주민자치센터를 비롯해 주민자치센터가 그 역할로 표방한 다양한 주민자치 관련 역할과 권한은 주민자치위원회의 역할이고, 일상적 동행정의 권한은 동장을 비롯한 행정의 역할임을 명확히 하는 것이 필요하다. 물론, 현재의 제도적 근거 속에서 이 두 주체의 역할이 명확히 구분되지 못하는 것은 피할 수 없다. 따라서 이 문제를 보다 근본적으로 해결하기 위해서는 최근의 주민자치회와 같은 제도의 변화가 필요하다

2) 주민자치위원회 운영의 문제점

(1) 주민자치위원들의 역량 문제

주민자치위원회에 보다 많은 권한을 부여해야 한다는 당위적 주장이 근거를 갖기 위해서는 몇 가지 전제가 필요하다. 앞서 그 전제로 언급한 주민자치

위원회의 주민 대표성 외에도, 주민자치위원들의 역량 문제도 그 중 하나다. 이는 주민자치에 있어 주민들에게 부여해야 할 권한의 종류와 정도에 있어 항상 제기되는 문제이기도 하다. 이는 주민자치위원회에 대해서도 마찬가지다. 주민자치위원들의 역량이 미흡하다는 평가는 주민자치위원회의 운영이 위원들의 자치적인 것보다 행정의 개입과 지원에 의지할 수밖에 없는 가장 핵심적 원인이기도 하다.

제도적으로 주민자치위원회에 부여한 권한이 부족하다 하더라도 이는 동장의 재량권에 의해 얼마든지 해소될 수 있다. 실제 많은 동장들과 담당 공무원들은 주민자치위원회가 실질적으로 주민자치센터의 운영 전반을 관장하기를 바라고 있다. 그렇지만, 주민자치위원들이 권한을 잘 활용할 만한 역량이 있는가에 대해서는 행정만이 아니라 관련 학자들이나 시민사회에서도 의문을 제기한다.

그러한 이유에는 크게 두 가지를 꼽을 수 있는데, 첫째는 주민자치위원회를 구성하는 위원들의 인적 구성이 그러한 역할을 맡기 힘들다는 것이다. 그리고 또 한 가지는 현재 각 지역사회에서 그러한 역량을 갖춘 주민들만으로 주민자치위원회를 꾸리기 어렵다는 것이다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 첫째, 주민자치위원의 인선방법에 대한 참신한 개선방안이 필요하고, 둘째 주민자치위원들의 역량강화를 위한 지속적인 훈련과정이 필요하다.

주민자치위원들을 인선하는 방법에 대해서는 앞서 제도의 문제점을 언급한 바 있다. 핵심은 지역사회 및 주민자치센터에 관심 있는 자발적인 주민들과 지역사회에서 주민자치 관련 활동을 수행한 경험이 있는 소위 '활동가'들을 주민자치위원으로 위촉하는 것이다.

전자와 관련해 오래 전 인천시 연수2동에서는 주민들에 대한 욕구조사(설문조사)를 하면서 주민자치위원으로 활동하고자 하는 이의 신청을 받았다. 그리고 이들을 가능하고 필요한 분야를 담당하는 주민자치위원으로 영입했

다. 그리고 이는 주민자치위원회가 활성화되는 데 크게 기여했다는 평가를 받기도 했다.

그리고 두 번째로 제기된 주민자치위원들에 대한 지속적인 훈련 문제는 과감하게 주민자치위원회에 책임과 권한을 부여할 때에만 가능하다. 흔히들 이러한 역량강화를 위한 다양한 교육 프로그램을 기획하고 실행한다. 그런데, 몇 차례의 강좌를 통한 교육은 그리 큰 효과를 내지 못한다. ‘교육’ 대신 ‘훈련’이 필요하다고 하는 것은 스스로의 체험을 통해 그 역량을 체화하는 과정을 강조하기 위함이다.

효과적인 훈련과정은 주민자치위원들에게 책임과 권한을 부여하고, 그에 따른 실천과정을 스스로 평가하고, 평가한 내용을 다시 실천해 보는 지속적인 환류작용을 통해 이루어질 수 있다. 모든 사람은 자신의 책임과 권한에 따라 의무감을 자발적으로 가지게 되며, 이를 통해 그 역할에 필요한 능력을 스스로 키우게 되는 것이다. 주민자치위원들의 역량강화 역시 이러한 과정을 통해 실질적으로 이루어질 수 있다. 따라서 당장은 다소 불안하더라도, 이들에게 과감하게 역할을 맡기고 그들이 수행한 역할을 평가하도록 하는 체계를 구축할 필요가 있다.

(2) 일상활동의 문제

주민자치위원회는 주민자치센터 및 지역의 주민자치와 관련한 제반 활동들에 있어 일상적인 자기 역할을 설정하고 이를 실행할 필요가 있다. 하지만, 한 달에 한 번 정도 열리는 정례회의에 참여하는 것만으로는 주민자치만이 아니라 주민자치센터 자체를 주도적으로 운영하는 것조차도 현실적으로 불가능할 수밖에 없다. 한 달에 한 번 정도 개최하는 회의에 참여하는 것만으로는 주민자치센터와 지역에서 어떠한 일들이 무슨 이유로 어떻게 발생하고 있는지, 많은 주민들의 일상적 욕구가 무엇인지를 알 수 없기 때문이다.

그럼에도 대부분의 주민자치위원회 위원들은 일상적 활동 없이 주로 월 1회 개최되는 정례회의에 참석하는 정도로 자기 역할을 하고 있다. 이는 기존 주민자치위원들이 주민자치회 위원으로 그대로 승계됐던³²⁾ 1차 시범실시에 대한 한국지방행정연구원의 모니터링 결과에서도 잘 드러난다. “... 3~4명 정도의 핵심 간부 요원인 주민자치회장과 부회장, 간사 등만이 열성으로 일하고 나머지는 이름만 걸어 놓고 매월 1회 개최되는 월례회의에만 습관으로 참여하고 있다.”³³⁾

이러한 일상활동의 부재는 실제로 정례회의에서 주도적으로 안건을 제안하고 이를 토론했해 결정하는 데에도 적절히 역할을 하기 힘든 가장 큰 원인이 된다. 한 달에 한 번 개최되는 정례회의는 주민자치위원회가 자신들의 활동을 기획하고 그 기획된 바를 집행하기 위한 제반 사항을 논의하고 결정하는 자리이다. 그러나 정보도 없고 게다가 책임성까지 주어지지 않는 상태에서는 정례회의에서 적절한 결정권한을 행사하는 것은 가능하지 않다.

통상 회의를 내용적으로 주도하는 것은 안건을 제안하는 참석자다. 대개의 회의는 안건을 제안한 이들의 설명과 그를 중심으로 한 질의·응답과 논의를 거쳐 주어진 안건을 결정하기 때문이다. 따라서 주민자치위원회가 지역의 주민자치 활성화를 위한 주도적 역할을 하기 위해서는 그 안건을 생산하는 주체가 될 수 있어야 한다.

안건을 생산하고 제안하는 주체가 되기 위해서 필요한 것은 각 위원들이 자신들의 일상적인 역할을 분배 받고 이를 일상적으로 실천하는 것이다. 그래야 함께 토론할 안건들이 자체적으로 생산될 수 있기 때문이다. 주민자치위원회가 제대로 활성화되지 못하는 이유 중 중요한 한 가지는 이러한 일상

32) 물론, 조례에는 기존과는 다른 주민자치회 위원 선정절차를 두도록 하고 있으나, 실제로는 기존 주민자치 위원들은 희망하지 않는 위원을 제외하고는 그대로 주민자치회 위원으로 승계됐다. 다만, 여기에 새로운 위원 일부가 추가되는 방식으로 주민자치회 위원회가 구성됐다.

33) 김필두(2014.9), “주민자치회 시범실시에 대한 성과 분석”, 한국지방행정연구원, 「지방행정연구」 제28권 제3호(통권 98호), 51쪽

활동이 매우 미약하기 때문이다.

주민자치위원회는 보통 몇 개의 분과로 편제되어 있다. 이렇듯 분과를 구성한 가장 중요한 이유는 일상활동을 활성화시키기 위함이다. 위원 전체는 한 달에 1회 가량 만나 회의를 하지만, 각 위원들은 자신이 속한 분과에 주어진 역할을 일상적으로 수행함으로써 각 분과별로 전체 회의에서 논의하고 결정할 안건을 생산할 수 있다. 따라서 각 분과는 분과의 고유한 역할을 수행하기 위해 각 분과원들에게 다시 세분화한 역할분담 등을 하는 것이 적절하고, 이러한 일상 활동의 내용을 분과회의를 통해 공유하고 전체적으로 결정해야 할 안건을 도출하는 방식으로 전체 운영 시스템이 만들어질 필요가 있다. 이는 주민자치위원회가 제 역할을 수행하기 위해 필요한 최소한의 요건이라 할 수 있다.

〈표 4-7〉 분과 모임 활성화 정도

구성되어 있지 않음	정기적이지 않고 필요시 모임	정례화 되어 있음	계
25(15.5)	102(63.4)	34(21.1)	161(100.0)

자료: 푸른경기21실천협의회(2009), 주민자치의제 모니터링 결과보고서

역시 오래된 조사결과이기도 하지만, 2009년에 경기도 주민자치위원들을 대상으로 한 설문조사 결과는 분과가 일상적으로 자기 역할을 하지는 못하는 것으로 나타났다. 조사대상자가 주민자치위원 당사자임을 고려하면, 이 결과는 드러난 것보다 좀 부정적인 것으로 해석하는 것이 적절하다.

이렇듯 많은 주민자치위원회는 별도의 분과회의를 정기적으로 개최하지 않는 실정이다. 이는 주민자치위원들 각자의 일상활동이 없거나 매우 미흡하다는 것을 의미한다. 그리고 이는 주민자치센터 운영과 관련한 회의의 안건을 주민자치위원들 각자가 생산하지 않는다는 것을 의미하기도 한다. 이런

상태에서는 주민자치위원회가 주민자치센터나 주민자치 관련 활동을 주도하는 실질적 주체가 되기 어렵다.

(3) 주민자치위원들의 실행력 문제

주민자치위원회는 주민들로부터 그 대표성을 위임 받기 위한 어떠한 절차도 거치지 않은 채 구성된다. 제도 자체가 그리 규정되어 있다보니, 주민자치위원회 구성에 있어서는 대표성보다 자신의 역할을 적절히 실행할 인물들로 구성될 필요가 있다.

주민자치위원회는 주민들의 대의(代議)기구가 아니다. 즉, 주민들의 목소리를 대신해서 행정에게 전달하는 역할이 아니라는 것이다. 주민자치위원회는 주민자치 활성화를 위한 제반 사업과 활동들을 기획하고 집행하는 ‘실행’기구다. 따라서 주민자치위원회 구성은 지역주민들 중 그러한 ‘실행역할’을 잘 수행할 수 있는 이들 중심으로 이루어질 필요가 있다. 그러나 그러한 기준은 실제 주민자치위원회 구성에 있어 소홀히 다뤄지는 경향이 있다.

실제 실행 역할을 잘 할 수 있는 이들로는 먼저 지역사회에서 다양한 주민자치 사업을 실행하기 위한 의지와 실제 그러한 ‘시간’을 투여할 수 있는 이들을 들 수 있다. 아무리 주민자치 활동에 관한 전문성이 높고 열의가 있다 하더라도 실제 기획과 집행 과정에 참여할 시간적 여유가 없다면, 주민자치위원으로서 적절한 자격을 갖추었다고 보기 힘들기 때문이다.

그런 점에서 <표 4-4>에서와 같은 주민자치위원회 구성은 어쩌면 당연하다 할 수 있다. 그러나 이들 중심의 주민자치위원회 구성은 다분히 지역의 기존 유지들 중심이라는 점에서 폐쇄적이라는 비판을 피하기 어렵다. 따라서 이런 조건에 맞는 새로운 주민들을 발굴하는 것이 중요하다. 하지만, 외부 활동으로 바쁜 전문가들이 적절하다고 보기도 힘들다. 그보다는 지역 내 여러 환경이나 조건들에 예민한 전업주부 등이 더욱 적절한 자격을 갖추었다고 할 수 있겠다.

다음으로는 다양한 주민자치 관련 활동을 현재 지역 내에서 수행하고 있거나 그러한 경험이 있는 이들이 필요하다. 이들의 참여는 주민자치위원회의 활동 역량을 배가시킬 수 있을 뿐 아니라, 지역사회의 다양한 활동들을 주민자치위원회 중심으로 긴밀히 네트워킹 할 수 있다는 장점이 있다. 이는 지역사회의 주민자치 관련 활동들이 개별적으로 이뤄지기보다 지역사회의 총체적 발전 전망을 기획하고 실행할 수 있는 요건이 될 수 있다는 점에서 중요하다.

물론, 그 외에도 필요한 자격조건들을 열거하기 시작하면 더욱 많은 내용들을 언급할 수 있겠으나, 기본적으로 위의 두 가지 조건 중이 갖추어지지 않는다면 어떠한 자격조건도 주민자치위원회의 활성화 나아가 지역사회 주민자치 활성화와 발전에 기여할 여지가 별로 없다. 따라서 위의 두 가지 조건은 주민자치위원들이 갖추고 있어야 할 기본적 조건이라 할 수 있다.

이를 위해서는 지역 내에서 다양하게 활동하고 있는 주민 자원들을 잘 활용할 필요가 있다. 기존의 관과 친밀한 관계에 있는 통·반장 및 이장들, 직능단체 및 관련단체를 넘어 시민사회의 다양한 활동 경험과 자원을 찾고 이들에게 주민자치위원회에서 활동할 수 있도록 적극적으로 다가서는 것이 필요하다.

예를 들면, 각 지역사회에는 마을만들기 활동을 수행하는 그룹이나 주민들이 있을 것이고, 마을기업, 협동조합, 청소년 관련 활동, 환경 관련 활동, 여성 관련 활동, 교육 관련 활동 등 다양한 모임과 그 주체들이 있다. 이러한 다양한 활동 자원들을 묶어 주민자치위원회를 구성하게 된다면, 주민자치위원회가 명실공히 지역의 주민자치를 활성화 시키는 자신의 본래 목적을 주도적으로 달성하는 데에 큰 기여를 할 수 있을 것이다. 하지만, 주민자치위원회의 문제점으로 항상 지적되는 폐쇄적 구성, ‘그들만이 리그’ 등의 비판은 이러한 지역의 인적 자원을 제대로 발굴하고 활용하려는 노력이 부족했기 때문이다.

3) 주민자치 사업 및 활동 관련 문제점

주민자치위원회가 활성화 된다는 것은 주민자치를 활성화시키기 위한 사업 및 활동들이 주민자치위원회를 통해 다양하게 기획되고 집행된다는 것을 의미한다. 주민자치위원회의 활성화가 사업 및 활동으로 외화(外化) 되지 않는다면, 아무리 자체 운영이 활성화 된다 하더라도 계모임 성격을 벗어나기 힘들다. 그런 점에서 주민자치 관련 사업과 활동의 정도는 주민자치센터 및 주민자치위원회의 존재 의의와 관련해 중요하다.

〈표 4-8〉은 2016년 12월31일 현재 행정안전부가 주민자치센터 프로그램을 몇 가지 종류로 구분해 파악한 결과다.

〈표 4-8〉 주민자치센터 프로그램 유형별 현황(17.12.31)

(단위: 프로그램 수(%))

계	주민자치	문화여가	지역복지	주민편익	시민교육	지역사회 진흥	기타
42,930 (100.0)	1,802 (4.20)	27,638 (64.38)	3,240 (7.55)	1,714 (3.99)	6,680 (15.56)	1,658 (3.86)	198 (0.46)

자료: 행정안전부 홈페이지 자료를 취합하여 재구성

이 표의 자료를 보면, 주민자치센터 및 주민자치위원회의 문제점이 고스란히 드러난다. 프로그램 구분 현황에서 알 수 있는 바와 같이, 대다수 프로그램은 문화·여가에 집중돼 있다. 물론, 이 현황 구분에서 ‘주민자치’ 프로그램만을 주민자치 관련 사업이라 구분하는 것은 적절치 않을 수 있다. 지역복지와 지역사회 진흥 등의 일부도 주민자치 프로그램과 관련이 있을 수 있기 때문이다. 그래도 문화·여가 중심의 프로그램이 전체 프로그램의 60%를 넘는 것은 문제라 지적할 수 있다. 여기서 문화·여가 프로그램이라 함은 주로 강좌식으로 이뤄지는 프로그램이다. 게다가 다른 유형으로 분류된 프로그램 중에

도 강좌식이 많은 비중을 차지한다. 물론, 강좌식으로 이뤄지는 문화·여가 프로그램이 많다는 것 자체는 그리 큰 문제가 아니다. 문제는 이 강좌식 프로그램이 주민자치 프로그램으로서의 의의를 충족시키느냐 하는 것이다.

주민자치 사업의 핵심은 보다 많은 주민들이 자발적이고 주체적으로 지역 사회 활동에 참여하는 과정을 만들어 내는 것이다. 이를 위해서는 주민들에게 쉬운 참여의 계기를 만들어 줘야 하며, 이를 위해 강좌식 프로그램을 실시하는 것은 문제라 할 수 없다. 하지만 문제는 이런 강좌식 프로그램이 단순히 기능을 습득하는 과정이라는 점과 단지 일회적인 프로그램이라는 점이다. 이럴 경우에는 주민자치센터의 프로그램이 여타 문화센터의 강좌들과 아무런 차별성이 없게 된다.

현재로서는 주민자치센터 프로그램과 문화센터 등에서 하는 강좌와의 차별성은 가격이 저렴하다는 데에서 주로 찾아진다. 이는 주민들이 경제적 부담 없이 쉽게 참여할 수 있도록 하는 배려 차원이다. 하지만 이는 주민자치센터의 프로그램들이 ‘짜구려 강좌’로 오해받는 요인이기도 하다.

주민자치센터에서 자치위원회가 기획하고 집행하는 문화·여가 강좌 프로그램은 주민자치센터의 설립목적을 달성할 수 있는 것으로 기획되고 실행되어야 한다. 즉, 주민들이 손쉽게 참여할 수 있는 다양한 프로그램을 통해 주민들이 다양하게 지역사회 활동에 참여할 수 있도록 발전하는 과정이 그 하나 하나의 기획 과정에서 고려되어야 한다는 것이다. 주민자치센터의 문화·여가 강좌는 문화센터 등의 그것과 달리 주민자치센터의 설립 및 운영 목적과 일치할 필요가 있기 때문이다.

따라서 주민자치위원회가 문화·여가 강좌를 기획할 때는 이 강좌를 통해 어떻게 참여자들을 향후 지역사회의 다양한 활동에 참여하는 것으로 연결시킬 것인가 하는 점을 가장 중요하게 고려해야 한다. 하지만, 현실은 좀 다르다. 주민들의 욕구를 파악해 듣고 싶은 강좌의 내용을 결정한 후, 담당 강사와

공간을 정해 수강생을 모집하고 운영하는 정도로 프로그램 기획이 이뤄진다. 이는 주민자치센터에 걸맞는 프로그램 기획이라 하기 힘들다.

그보다는, 하다못해 꽃꽂이 강좌 프로그램을 기획한다 해도, 이 강좌를 통해 참여한 주민들이 3개월의 강좌 수료 후 배운 기능을 활용해 지역사회에서 봉사활동 등으로 이어질 수 있는 방안들을 다양하게 고려해야 한다. 그것이 주민자치센터 프로그램 기획 과정이 되어야 한다. 주민자치센터 프로그램 이후 참여자들의 자치 동아리 구성을 강조하는 것도 그러한 이유 때문이다. 이를 통해 주민들이 자치 활동에 참여하는 계기가 될 수 있을 것이기 때문이다.

그리고 주민자치는 주민들의 주체적 참여 활성화 과정을 통해 발전하는 것이라는 점을 고려할 필요가 있다. 그렇다면, 각각의 사업 및 활동에 대한 평가와 성과는 몇 개의 프로그램을 운영한다거나 몇 명이 참여했고 몇 명이 수료했는가 하는 가시적인 것 중심이 되어서는 안 된다. 그보다는 주민들의 참여가 실제 활성화되었는가, 그리고 해당 프로그램 또는 사업에 참여한 주민들이 그 과정을 통해 어떠한 변화와 영향을 받았는가 하는 것에 중점을 두고 이루어지고 규명되어야 한다. 그리고 수료한 주민들이 수료 후 어떤 지속적 활동으로 이어지고 있는가 하는 것에 주로 관심을 가지고 그 성과 정도가 평가되어야 한다. 하지만, 주민자치센터의 현황을 파악하는 데에 있어 이러한 관점은 항상 배제돼 왔다. 이로 인해 주민자치센터와 주민자치위원회가 그 명칭과 달리 지역사회 주민자치 활성화에 기여하는 바가 미흡하다는 비판이 제기되는 것이다.

3 지난 정부 주민자치회 정책 내용과 현황

1) 주민자치회 도입 경과

1990년대 후반부터 읍·면·동 기능전환을 통해 읍·면·동의 업무를 축소하는 대신 읍·면·동에 주민자치센터를 설치하고 주민자치위원회를 구성하여 주민자치를 실현하는 방안을 모색해 왔다. 그러나 주민자치센터가 주민자치 기능 강화보다는 문화·여가 등 강좌식 프로그램 중심으로 운영되면서, 주민자치센터가 애초 취지와 달리 왜곡돼 왔다는 비판을 지속적으로 받아왔다. 그리고 대부분의 주민자치센터가 행정 주도로 운영되어 주민에게 자치 주체로서의 권한과 책임이 부여되지 않았다는 비판도 마찬가지로 제기돼 왔다.

또한 주민자치위원회가 지역주민 대표성 결여, 자치역량의 미흡, 적극적인 활동의지 부족 등으로 주민자치 구심체 역할을 하기에 한계가 있다는 비판도 항상 뒤를 이었다. 이에 주민자치센터 및 주민자치위원회가 주민자치를 활성화시키려는 그 명칭이나 의의에 미흡하다는 평가가 지속적으로 제기돼 왔다.

2010년 10월 1일 18대 국회에서는 『지방행정체제개편에 관한 특별법』을 제정해 풀뿌리 자치 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위해 기존의 주민자치위원회를 주민자치회로 대체하려는 움직임이 시작됐다. 새로이 구성·운영하려는 주민자치회는 기존 주민자치위원회와 달리 이 특별법에 의해 법적 근거를 마련했다. 그리고 이 과정을 추진하기 위해 이 특별법에 근거해 대통령소속 ‘지방행정체제 개편 추진위원회’가 구성됐다. 물론, 이 특별법은 시·군·구의 통합을 추진하기 위한 법적 근거를 마련하기 위함이었다. 그런데, 이 법에는 읍·면·동 차원의 자치기능을 강화하기 위한 방편으로 주민자치회 설치 및 운영에 관한 규정이 포함됐다.

‘지방행정체제 개편 추진위원회’는 구역분과위원회, 기능분과위원회, 근린자치분과위원회 등 3개 분과위원회로 구성됐다. 이 중 주민자치회를 구체화하기 위한 분과가 근린자치분과위원회다. 주민자치회 도입 및 시범 실시는 『지방행정체제개편에 관한 특별법』의 대체 입법인 『지방분권 및 지방행정체 개편에 관한 특별법』(‘13.5.28 제정) 제25조부터 제29조에 근거하고 있다. 주민자치회 관련 근거 법이 바뀌긴 했지만, 이 특별법에서도 주민자치회와 관련한 규정은 기존 『지방행정체제개편에 관한 특별법』을 그대로 따르고 있다.

이 특별법에서 언급한 주민자치회의 기능은, “1.주민자치회 구역 내의 주민화합 및 발전에 관한 사항, 2.지방자치단체가 위임 또는 위탁하는 사무의 처리에 관한 사항, 3.그밖에 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 위임 또는 위탁한 사항” 이다.

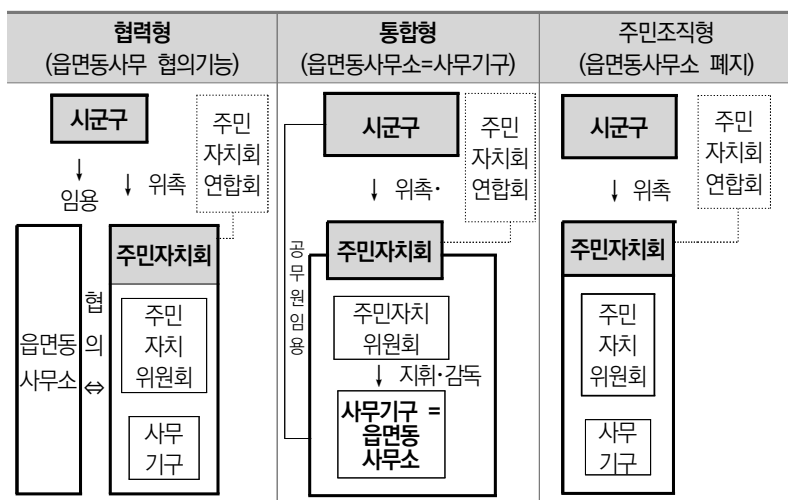
첫 번째로 언급한 사항은 이미 기존 주민자치위원회의 고유한 기능이라 할 수 있으므로, 새로운 역할이 아니다. 두 번째 사항과 세 번째 사항은 위탁사무 처리에 관한 것인데, ‘위탁사무’라는 것은 사무의 내용보다는 사무에 대한 권한 차원에서 기존 주민자치위원회보다 강화된 것이 사실이다. 하지만, 위탁사무의 현실은 제약된 권한의 정도를 보여주는 것이라 볼 수 있다. 제약된 권한이라 함은 위탁을 준 행정의 의도나 제약에서 그리 자유롭지 못하다는 것을 의미한다.

그리고 위탁이 예정된 사무들은 기존 읍·면·동사무소가 수행했던 것들로 예상됐다. 그러나 읍·면·동사무소는 독자적 의사결정의 단위가 아니다. 주로 자치단체에서 부여한 업무를 수행하는 행정 전달 기관이다. 그런 점에서 주민자치회에 대한 위탁사무 처리도 이 범주를 크게 벗어날 것으로 기대하기 어려웠다.

물론, 기존의 읍·면·동 사무소가 단순 위탁업무를 수행하는 행정 기관이

라 할지라도, 해당 지역사회의 현안과 주민복지 및 자치기능 활성화를 위한 재량을 전혀 가지고 있지 못하다고 할 수는 없다. 하지만, 이와 관련된 업무는 주민자치위원회의 그간 고유 역할로서 중요시되어 왔다는 점에 비추어보면, 이 역시 그다지 새롭다고 평가하기는 힘들다.

주민자치위원회가 주민자치회로 전환되는 것에 대한 기대는 실상 2012년 5월, 지방행정체제개편위원회 근린자치분과에서 주민자치회의 모델을 세 가지로 제시하면서 시작됐다고 볼 수 있다. 근린자치분과가 제시한 모델은 협력형과 통합형 그리고 주민조직형인데, 이 세 가지 모델은 공히 주민자치회의 권한을 기존 주민자치위원회의 권한보다 강화시켰다는 점에서 뭔가 새로운 기대를 갖게 하기에 충분했다. 그리고 이 위원회는 당시 안전행정부에 협력형과 통합형 중 한 가지를 임의로 선택해 시범실시를 하도록 주문했다.



〈그림 4-1〉 지방행정체제 개편위원회에서 애초 제시한 주민자치회 모델

협력형의 경우에는 기존 주민자치위원회와 비슷한 위상과 역할인 듯 보인다. 하지만, 기존 제도에서는 읍·면·동장을 센터장으로 하는 주민자치센터의 운영위원회와 같은 역할 및 권한을 부여한 데 반해, 읍·면·동장과 동등한 관계에서 협의하고 실행하는 기구라는 점에서 기존의 주민자치위원회에 그 위상 및 권한을 약간 강화한 모델이라 하겠다. 즉, 기존에는 주민자치위원회가 형식상 읍·면·동장 하부기구로 구성되어 있었으나, 그 위촉권한을 자치단체장에게 넘기고 역할에 있어서도 평등한 관계를 강조한 것이다.

통합형의 경우에는 주민자치회를 지방자치단체장의 직속으로 그 위상을 설정하고, 읍·면·동 행정을 그 산하에 두는 방안이다. 이 경우에는 주민자치회가 기존의 읍·면·동 행정업무를 지휘·감독하는 책임을 져야 한다.

세 번째 모델인 주민조직형은 가장 많은 지지를 받은 모델이다. 이 모델은 기존의 읍·면·동 행정사무를 자치단체로 이관하고, 읍·면·동에는 주민자치회를 두는 안이다. 이 경우 주민자치회는 독자적인 사무기구를 둘 수 있어, 독자적인 의사결정과 집행 기능을 담당할 수 있다. 자치단체와의 관계는 행·재정 지원을 받는 대신, 위임 또는 위탁 받은 업무에 대해 협조하는 것으로 설정했다. 이 안은 주민자치를 강조하는 이들만이 아니라, 오랫동안 행정의 다중체계를 줄이기 위해 읍면동 사무소를 폐지해야 한다고 주장해 온 많은 행정학자들의 이해에도 일치하는 안이라는 점에서 보다 광범위한 지지를 받는 편이다³⁴⁾.

그러나 안전행정부는 협력형만으로 시범실시를 했고, 그마저도 애초에 제시한 것보다 후퇴한 안이라 평가받는 방식으로 시범실시를 진행했다. 이에 지방행정체제개편위원회에서는 애초의 협력형 모델을 다시 살리는 방안을 강조하며, 이를 ‘협력형 보완모델’이라 칭했다. 그러면서 다시금 협력형 보완모델과 통합형 중 각 읍·면·동별 임의 선택해 실시하도록 안을 마련했다.

34) 물론, 행정의 다중체계를 줄이는 방안으로 읍·면·동을 폐지하는 것에 대해서는 다양한 의견이 있기도 하다. 하지만, 이 보고서에서는 이에 대해 별도로 다루지 않을 것이다.

협력형 보완모델은 기존 협력형 모델에서 주민자치회 안에 포함된 사무기구에 시·군·구에서 “필요시 공무원 파견”이라는 내용을 첨가한 것이다. 따라서 애초의 협력형 모델을 다시 강조한 것이라 할 수 있다. 그럼에도 2013년 7월에 실시된 31개 읍면동에 대한 1차 시범실시 후 실시된 2차 시범실시(2015년) 18개 읍면동에서도 1차 시범실시와 그 내용에서 별로 달라진 게 없었다.

이러한 시범실시의 문제는 지방행정체제개편위원회의 안을 안전행정부에서 수용할 마음이 없었기 때문이라 추측된다. 이는 1차 시범실시 후 전면 확대하기로 한 애초의 계획과 달리, 안전행정부에서 1차 시범실시 후 그것과 별로 달라지지 않은 안으로 18개 읍면동에 대해 2차 시범실시를 하는 등 전면 실시를 차일피일 미뤘었다는 것으로도 확인된다.

그러던 중 정권이 바뀌었다. 새로 들어선 문재인 정부에서는 기존의 주민자치회 관련 계획을 전면 수정해 ‘혁신읍면동 계획’을 수립했다. 이 계획에서도 주민자치회를 새로이 구성·운영하겠다는 내용이 포함됐지만, 기존 주민자치회 관련 논의와 계획과는 전혀 달랐다. 오히려 기존 주민자치회 계획보다 읍·면·동 행정을 전면 개편해 주민자치를 강조하는 안을 담았다. 그리고 그 핵심에 주민자치회를 새로이 구성한다는 계획이 포함됐다.

2) 이 시기 주민자치회 계획과 시범실시의 문제점

안전행 정부는 지방행정체제개편위원회에서 제시한 세 가지 안 중 협력형을 최종적으로 선택해 시범실시를 하겠다고 결정했다. 그리고 30개 시범실시를 추진하면서 공개적으로 신청을 해서 심사 후 시범실시 지역을 선정하겠다고 했다. 그런데, 공개모집 방식에 있어 일곱 가지 사업 형태 중 하나를 선택해 신청하도록 했다. 그 일곱 가지 형태는 지역복지형, 안전마을형, 마을기업형, 도심창조형, 평생교육형, 지역자원형, 다문화 어울림형이다.

이러한 신청유형을 설정한 것은 기존의 협력형과는 또 다른 문제점을 야기한다. 주민자치회에 대한 논의가 일선의 주민자치위원회에까지 내려오지도 않은 상황을 먼저 문제로 꼽을 수 있다. 지역 현장의 기존 주체인 주민자치위원들마저 주민자치회 관련된 공론이 이뤄지지 않은 채 이런 사업유형별로 시범 실시 지역을 선정했다는 것은 주민자치회에 따른 변화의 진정성이 의심스러운 대목이다. 즉, 이번 주민자치회 시범실시는 특정 사업에 대한 재정지원 정도의 의미로 축소된 면이 다분히 많다는 것이다. 그리고 실제로도 시범 실시에 응한 다수의 주민자치위원회에서는 사업재정을 지원받기 위한 방법으로 주민자치회 신청을 하기도 했다³⁵⁾.

이는 결국 주민자치회로의 전환에 대한 시범실시가 기존 주민자치위원회 위상을 약간 격상시키는 것으로 축소되었음을 의미한다. 즉, 주민자치회에 대한 논의가 실제 주민자치를 강화하는 방향에 대한 기대를 낳은 것은 주민들의 자발적 참여와 관련하여 그 권한을 실질적으로 강화하려는 것에 대한 기대가 가장 크게 작용했다. 하지만, 시범실시의 현황은 그러한 기대를 충족시키기에는 너무 미흡했다.

당시 안전행정부에서 기존의 주민자치회와 새로이 설치될 주민자치회의 차이점을 설명한 자료에 근거해 현정 상황을 설명하면, 이러한 비판적 평가의 근거를 보다 잘 이해할 수 있을 것이다.

35) 주민자치회 1차 시범실시에 대한 모니터링 결과에서도 이런 내용이 확인되고 있다. "...1억원을 받기 위하여 시범실시에 자원했다는 읍면동도 다수가 있다." 김필두(2014.9), 앞의 자료, 52쪽

〈표 4-9〉 기존 주민자치위원회와 주민자치회 차이점(자료: 안행부)

구분	기존 주민자치위원회	주민자치회
주요기능	• 주민자치센터 운영 • 읍면동 행정업무 지원	• 주민생활과 관련 있는 읍면동 업무 사전협의 • 위탁업무 및 주민자치업무
위원구성 (선출)	• 각급 기관 단체 추천 및 공개모집 신청자 중 읍면동장이 지명	• 지역대표, 일반 주민 및 직능대표 공개모집 • 위원선정위원회에서 공정한 선출
위원의 위촉	• 읍면동장	• 시장, 군수, 구청장
운영재원	• 읍면동 지원금 및 수강료	• 자체 재원(사업수입, 사용료, 회비) • 보조금, 기부금

자료: 이해경(2013), 토론회 발제문 “주민자치회, 새로운 시작이 될 수 있을까?”에서 재인용

위의 표에서 차별적으로 서술된 외형 이면의 내용적 차이를 살펴보면, 위원의 위촉권자가 기존 읍면동장에서 자치단체장으로 바뀐 것 이외에는 중요한 차이가 발견되지 않는다. 물론, 이도 내용적으로는 많은 변화를 의미하는 한다. 기존에는 주민자치위원회가 읍·면·동장을 지원하는 기구로서의 위상인데 반해, 주민자치회에서는 그 관계가 대등하게 바뀌었기 때문이다. 하지만, 읍·면·동장과 주민자치위원회의 관계가 평등한 것으로 변화된 것 이외에, 그 역할이나 실질적인 주민자치 활동 관련한 권한에 있어서는 그리 큰 차이를 발견하기 어렵다.

위탁업무 관련한 내용이 새로이 추가되었지만, 읍·면·동 행정이 그대로인 상태에서 행정사무 위탁은 여전히 읍·면·동장 중심의 행정기관이 주도할 것이 자명하다. 가뜩이나 주민자치위원들의 역량 문제가 지속적으로 제기돼 왔는데, 실질적으로 주민자치회 구성이 새롭게 바뀌지 않는 상황에서 이는 당연할 수밖에 없다. 또한, 주민자치 업무의 경우에는 기존에도 주민자치위원회에서 그 역할을 수행해 왔으므로 내용적으로 차이가 있다고 보기 어렵다.

위원 선출 방식 역시 현재 주민자치위원회를 선출하는 방식으로 많이 권장되는 내용을 제도적으로 규정했을 뿐, 주민 대표성을 부여할 만한 내용은 찾

아보기 힘들다. 위원의 선정 과정을 규정한 안전행정부의 표준조례안에서는 주민자치회 위원을 지역대표위원과 주민대표위원, 그리고 직능대표위원으로 구분했다.

지역대표위원은 이장 또는 통장 연합회에서 추천, 직능대표위원은 직능단체의 추천, 주민대표위원은 공개모집 후 추천 또는 위원선정위원회에서 선정 등으로 규정하고 있다. 따라서 이들에게 기존과 달리 주민들의 대표성을 부여할 만한 근거는 매우 취약하다. 그리고 선정방법에 있어서도 기존에 활용 또는 권장하던 방법을 좀 더 세부적으로 규정한 것에 불과하다. 따라서 주민자치회가 새로이 구성되든, 주민자치위원회가 주민자치회라는 명칭으로 변화하든 간에 주민들의 대표성과 관련한 내용에는 변화가 생길 수 없었다.

운영재원에 있어서도 자체 재원의 내용은 기존에도 이미 그러한 재원 사용이 이루어졌고, 다만 보조금을 지원하도록 되어있다는 점이 특이한 차이랄 수 있겠다. 그러나 시범실시 현황에서와 같이 특정한 유형의 사업에 대한 보조금이라면 이는 기존의 마을만들기 사업에 대한 공모와 이에 대한 지원과 그리 다르지 않다고 볼 수 있다. 즉, 사업에 대한 보조금 지원은 이미 기존에도 ‘특화사업 지원’이나 ‘마을만들기 사업 공모 지원’과 별다른 차이를 보이지 않는다는 것이다.

물론, 외형적 변화 외 내용적으로 실제 변화된 모습도 확인할 수 있다. 시범실시를 통해 드러난 주민자치회의 모델을 보면, 기존 주민자치위원회와 크게 두 가지 점에서 차이를 보인다. 기존 주민자치위원회의 인원을 확대한 것이 첫 번째 변화다. 그리고 두 번째 변화는 기존 주민자치센터 관련 조례에 위원회가 규정된 것에 비해 독자적인 주민자치회 조례를 마련한 것이다. 이를 통해 주민자치회의 위상과 권한을 확대했다. 기존에는 제도적으로 주민자치위원회가 주민자치센터의 운영위원회 정도 위상이었는데, 독자적인 제도를 통해 센터를 넘어선 자치활동의 근거가 마련됐다. 또한 자치위원회 위촉권한

을 기존 읍·면동장에서 자치단체장으로 바꿨다. 자치위원회의 위상을 높인 것이다.

물론, 시범실시에서는 읍면동 별로 1억 원(중앙정부의 특별교부세 지원)에서 2억 원 정도(특별교부세 지원 + 자치단체 지원)의 예산을 지원했으나, 이는 1년에 한정됐다. 그리고 위탁사업을 통해 독자적인 재정을 마련할 수 있는 길을 열었지만, 위탁사업의 뚜렷한 기준이 없는 상태에서 기존과 큰 차이가 드러나지 않았다.

이는 시범실시 현황을 통해서도 잘 드러났다³⁶⁾. 안전행정부는 2013년 7월부터 총 31개 읍·면·동을 시범지역(경기 5, 충남 4, 주 3, 기타 19, 읍 4곳, 면 7곳, 동 20곳)³⁷⁾으로 선정했다. 그리고 이들 시범 읍면동에 대해 특별교부세로 1억 원을 지원했다. 그리고 시·군·구에서도 평균 1억 원 이상의 예산을 지원했다³⁸⁾.

주민자치회 구성에 있어서는 기존보다 약간 늘어난 인원으로 표준조례를 작성해 각 시범실시 지역 자치단체에 전달했고, 실제 위원의 수가 약간 늘어났다. 전체적 현황을 살펴보면, 공개모집을 통한 주민대표가 전체 위원의 47%로 가장 많기는 하다. 새마을, 바르게 살기 등 직능단체의 대표가 26.1%, 이장 등 지역대표가 24.9%를 차지했다. 그렇지만, 주민자치회로의 전환을 통해 새로이 이에 참여한 주민의 비율은 14.6%에 불과했다. 대체로 대부분의 지역에서는 기존 주민자치위원들을 새로운 주민자치회 위원으로 그대로 유임시키고, 이에 일부 위원을 새로 영입하는 방식으로 주민자치회 위원을 선임했기 때문이다.

36) 1차 시범실시 모니터링 결과는 주로 김필두(2014.9), “주민자치회 시범실시에 대한 성과 분석”, 한국지방행정연구원, 「지방행정연구」 제28권 제3호(통권 98호), 35-60쪽에서 주로 참고했다.

37) 애초에는 30개 지역에서 시범실시를 하고자 계획했으나, 심사 및 선정 과정에서 31개로 늘어났다.

38) 주민자치회의 운영을 위해 시·군·구에서 지원한 예산은 평균 1.28억 원이다. 그리고 이 중 수강료 수입 등 자체예산은 0.26억 원 수준이다.(김필두(2014.9), 앞의 자료, 45-46쪽 참조)

그리고 실제 위원 선임을 위해 구성하는 위원선정위원회는 읍·면·동장과 이·통장연합회, 지역의 사회단체 연합회 등이 추천하도록 하고 있다. 그런데, 이들은 모두 주민자치회 위원 선정 대상자와 일치한다. 따라서 위원 선정 위원회와 주민자치회 구성에 차별성이 없다보니, 기존 주민자치위원회와 같이 새로운 주민들이 위원으로 참여하기 어려운 구조가 될 수밖에 없다.

또한 지방행정연구원의 모니터링 결과에 의하면, 주민자치회 시범실시 지역에서 기존 주민자치위원회와 달리 읍·면·동장과 동등한 권한을 행사한 지역을 찾아볼 수 없었다고 한다. 협의·심의가 이뤄져도 결국 집행권은 읍·면·동장이 행사했다. 협의·심의가 원만히 이뤄지지 않은 경우에 대한 제도적 근거나 지침이 없는 상황은 주민자치회 권한이 기존과 크게 달라지지 않는 현실적 이유가 됐다. 게다가 인적 구성이 그리 크게 바뀌지 않으니, 기존 주민자치위원회의 문제점도 고스란히 남았다. 위원들 각자의 일상활동이 없고, 매월 개최되는 정례회의에만 참석하는 위원들이 다수라는 문제도 그 중 한 가지다.

참고로, <표 4-10>은 주민자치회 1차 시범실시에 대해 한국지방행정연구원에서 실시한 모니터링 결과 드러난 문제점을 정리한 것이다.

〈표 4-10〉 주민자치회 1차 시범실시 문제점 정리

구분	실태	문제점(한계)	시사점
주민자치회 모델	• 협력형 모델 적용	• 모델의 대표성 문제: 단순한 선호도 조사결과만 가지고 시범실시 • 나머지 2개 모델(통합형, 주민조직형)과 협력형의 비교가 곤란함	• 나머지 2개 모델(통합형, 주민조직형)에 대한 검증이 필요함
주민자치회원의 선출방식	• 위원선정위원회에서 주민자치회원 후보를 추천하고 기초자치단체장이 임명함	• 위원선정위원회의 구성단위가 불분명함 • 주민자치회 위원의 대표성이 확보되지 않고, 인적 쇄신 실패	• 도시지역과 농어촌 지역의 차별화가 필요함
주민자치회원의 위상/역량	• 읍면동사무의 협의·심의 기능부여 • 국가 또는 지방자치단체사무의 위탁 수행 가능	• 위원의 권한과 역량 부족 • 책임의식 부족	• 역량강화 교육과 주민자치활동 동기 부여가 필요함
주민자치회의 기구구성	• 산간오지에 분회 설치 가능: 설치된 분회 없음 • 일부 지역에서 유급사무원 채용하고 있지만, 공무원이 지원	• 주민자치회 간사가 사무국장 역할을 하여 전문성과 책임성이 미흡	• 유급 전담 사무원의 채용이 필요
주민자치회의 조례	• 대부분 표준조례안을 모방	• 지역 특성이 반영되지 못함	• 지역의 특성(특히, 도시와 농어촌)을 반영하여야 함
주민자치회의 사업범위	• 협의심의사업, 위탁사업, 주민자치사업으로 구분하여 수행	• 주민자치회 위원의 권한, 역량, 정보 등의 부족으로 공무원에게 의존	• 읍면동장-주민자치회의 협의제도 필요
주민자치회의 재원	• 안행부 특별교부세에 의존	• 향후 예산 확보가 불투명	• 사업예산의 확보 자치 필요

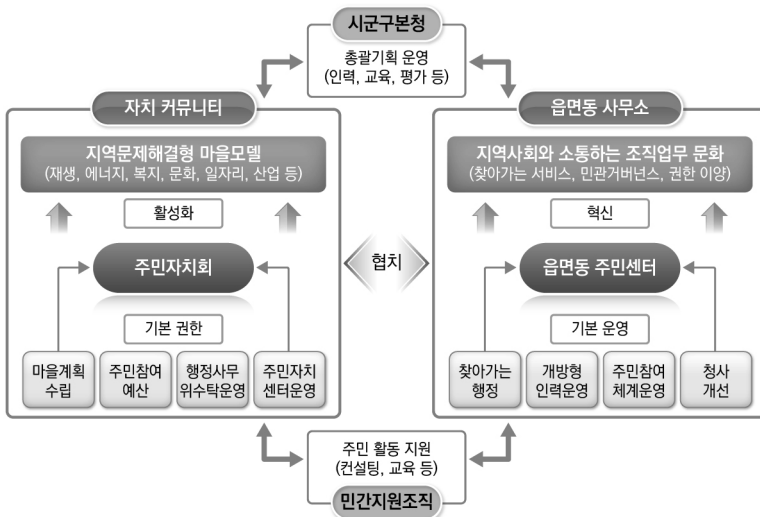
자료: 김필두(2014.9), “주민자치회 시범실시에 대한 성과 분석”, 한국지방행정연구원, 『지방행정연구』 제28권 제3호(통권 98호), 53쪽 인용

4 혁신읍면동 계획과 주민자치형 공공서비스 사업계획

1) 혁신읍면동 사업계획 경과

촛불 혁명을 통해 문재인 정부가 들어서면서 분권에 대해 다시 정책적 관심이 커졌다. 이는 ‘연방제 수준의 분권’이라는 대통령의 언급으로 대표된다. 분권에 대한 강조가 중심이기는 하지만, 그에 따른 주민자치에 대한 관심도 그전보다는 강화됐다. 이에 주민자치 중심의 혁신적 지역사회 정책이 임기 초부터 나타났다. 그것은 ‘혁신읍면동 사업계획’이란 명칭으로 발표됐다.

이 계획안을 발표하면서 그 내용을 간략히 그림으로 나타낸 것이 <그림 4-2>다. 이 계획은 크게 행정혁신안과 주민자치 혁신안을 담고 있다. 이 사업안은 서울시의 ‘찾아가는 동주민센터’ 사업과 유사점이 많다.



<그림 4-2> 혁신 읍면동 추진전략 구조도

행정혁신안은 기존 읍·면·동 사무소를 찾아가는 복지와 방문건강 중심의 서비스 전달거점으로 변화시키겠다는 것이다. 이를 위해 필요한 인력을 배치할 계획도 담고 있었다.

두 번째로는 읍·면·동장을 공무원 또는 외부 민간인 중에서 공개모집해 주민들이 선출하도록 시범적으로 실시하겠다는 것이다. 이는 현행 제도로도 가능하다. 그렇지만 동장을 공무원 중 주민이 선출하는 방식과 민간인을 개방직 동장으로 임명하는 방식은 지금까지 각각 1건의 사례밖에 없었다. 전자는 광주광역시 광산구에서 수원동장을 임명하면서 실시한 것이 유일한 사례다. 그리고 개방직 동장을 통해 민간인을 임명한 사례는 서울시 금천구 독산4동 동장 사례가 유일하다. 이런 사례들을 확대해 시범실시 하겠다는 계획이었다.

세 번째는 읍·면·동에 예산편성권을 부여해 시·군·구 부서에 준하는 권한을 부여하겠다는 것이다. 이는 읍·면·동의 권한을 대폭 강화하는 계획이라 평가할 수 있다. 행정에 있어 예산편성권이란 자체적으로 차기 연도의 사업계획을 수립할 수 있는 권한이기도 하다. 행정에 있어 정책과 사업은 예산으로 표현되기 때문이다. 또한 읍·면·동이 본청의 관할 행정부서(주로 자치행정과)의 계획에 의존하지 않는 자체 사업계획을 수립한다는 것은 주민자치회에도 이에 일정 정도 참여할 수 있다는 것을 의미하기도 한다. 그만큼 주민 특히 주민자치회의 권한에도 영향을 미칠 수밖에 없다.

네 번째는 읍·면·동 청사를 주민참여형 설계를 통해 주민참여와 소통 중심의 자치공간으로 재설계하겠다는 것이다. 이는 서울시에서 ‘주민활력소’라는 이름으로 행해진 사업이기도 하다.

그밖에 읍·면·동 단위 순환적 공공일자리를 신설해 마을자치 업무를 전담하는 인원을 읍·면·동 별로 각각 1인씩 배치하겠다는 계획도 포함됐다. 그리고 찾아가는 민원행정 서비스를 강화하기 위해 ‘우리 동네 주무관’ 같은 공무

원 구역전담제를 실시하겠다는 계획 역시 혁신읍면동 사업계획에 포함되어 있었다.

주민자치 혁신안은 먼저 주민 대표기구로 주민자치회를 설치하겠다는 것이다. 주민자치회가 설치되면 현 주민자치위원회는 해소된다. 새로이 구성될 주민자치회 위원은 공개모집과 공개추첨을 통해 주민 대표성을 강화하고자 했다. 그리고 이 주민자치회에 마을계획 수립, 읍면동 주민참여예산제 주도, 주민자치센터 위탁 운영, 행정사무 위·수탁 등 기본 4대 권한을 부여할 계획이었다.

여기서 주목할 부분은 특히 마을계획 수립 권한과 주민참여예산제 주도 권한이다. 지금까지 여러 곳에서 주민자치위원회나 기타 민간 차원에서 마을계획을 수립한 바 있다. 그리고 대표적으로 서울시의 경우에는 ‘찾아가는 동주민센터’ 사업을 통해 마을계획을 정책적으로 수립한 시범지역들도 생겨났다. 하지만, 정작 주민들이 마을계획을 수립해도 이는 공식적 계획으로 인정받지 못했다. 따라서 마을계획 수립과 그 실행을 위한 예산을 배정받지 못했다. 이에 기존의 주민참여예산이나 마을만들기 관련 공모사업을 통해 필요한 예산을 신청할 수밖에 없었다.

이 경우에는 다행히 심사와 경선을 통해 공모사업에 선정되면 필요한 예산을 지원받을 수 있었고, 그렇지 못하면 주민들이 어렵게 수립한 마을계획이 더 이상 실행되지 못하는 문제가 발생했다. 하지만, 마을계획에 대한 주민자치회의 권한이라 규정한 것은 그 마을계획을 공식적인 계획으로 행정이 수용하도록 하겠다는 것을 의미한다³⁹⁾.

또한 주민참여예산제와 주민자치회를 연계시킴으로써, 주민들이 수립한 마을계획 등에 대한 자체 예산 편성 및 집행권을 부여한 것으로 볼 수 있다.

39) 실제 서울특별시 서울형 주민자치회 시범실시에서는 주민들이 수립한 마을계획과 주민자치센터 운영 계획 등을 자치계획이라 칭하고, 주민들이 수립한 자치계획에 대해서는 구청장이 공식 행정계획으로 수립하도록 조례로 규정하고 있다.

이와 관련해 당시 행정안전부 장관은 주민세의 일부를 주민들이 자율적으로 결정할 수 있도록 하겠다는 발표를 했고, 지금도 추진 중이다. 이는 주민들의 자체 예산 결정권을 보장하는 방안으로, 주민들의 권한을 실질적으로 강화하는 조치라 볼 수 있다.

두 번째는 지역특성에 따라 다양한 마을모델을 창출하겠다는 것이다. 예를 들면, 주민자치회 내에 도시재생 분과, 마을 일자리 분과, 복지 분과, 친환경 분과 등을 주민들의 희망에 따라 구성토록 해, 관련 서비스 제공 계획과 실행 관련 권한을 주민들에게 대폭 부여하겠다는 것이다.

세 번째는 지역의 문제를 주민들이 제안할 수 있도록 하고, 그에 대한 결정도 주민들이 스스로 내릴 수 있는 방안을 확대하고 강화하겠다는 것이다. 예를 들면, 온라인을 통해 마을문제를 주민이 제기하면 이에 대해 온라인 상으로 주민들의 동의를 받을 수 있도록 하고, 일정한 요건이 채워지면 이를 담당 부서에 전달되도록 하는 시스템을 구축하겠다는 것이다.

그리고 이러한 읍·면·동 혁신계획의 추진일정과 관련해서는 2018년까지 전국 200개 읍·면·동에서 시범실시하려는 안을 발표했다. 그리고 2019년에는 전국 읍·면·동의 50%까지 확대, 그리고 2020년까지 모든 읍·면·동으로 확대하겠다고 발표했다. 이를 위해 2017년 말에 전국 20개 지역을 대상으로 임팩트 사업을 시도하겠다는 계획도 동시에 발표했다.

이 야심찬 계획은 국회의 반대로 무산됐다. 2018년도 예산안을 심의하는 과정에서 이 사업에 대한 야당의 반대가 심했다. 이견을 조정하면서 다른 예산안과 이 예산안이 거러 대상이 됐다. 이 과정에서 혁신읍면동 사업 예산안을 전액 삭감하기로 여당과 야당이 합의했다. 이로 인해 애초의 야심찬 혁신읍면동 계획은 시작도 하기 전에 좌절됐다.

2) 주민자치형 공공서비스 사업

국회의 예산 전액 삭감에 의해 애초의 혁신읍면동 사업은 무산됐지만, 모든 계획이 무산된 것은 아니다. 예산을 당초 계획보다 축소하는 방향, 즉 사업을 축소해 수정하는 방향으로 이 계획은 여전히 추진 중이다. 다만, 그 명칭은 ‘주민자치형 공공서비스 사업’으로 바뀌었다. 이 사업과 과거 혁신읍면동 사업계획과의 차이에 대해 안전행정부의 설명은 <표 4-11>과 같다.

〈표 4-11〉 혁신읍면동 사업과 주민자치형 공공서비스 사업 비교

항 목	혁신 읍면동 사업	주민자치형 공공서비스 구축 사업
사업주관	행안부 주도	지자체 주도, 행안부-관련부처 지원
확산방식	전국 단위 일괄 추진	희망 지자체 중심 자율 추진
지자체 지원	예산 직접 지원	컨설팅 등 간접지원

자료: 성주현(2018.9.28), “주민자치형 공공서비스 구축을 위한 핵심전략”, 인천광역시의회·인천마을넷(2018.9) 토론회 자료 중 4쪽 인용

이 비교를 살펴보면, 혁신읍면동 사업 예산이 전액 삭감되면서 중앙정부 중심으로 무리하게 사업을 추진하기보다 자치단체별로 보다 자율적인 추진을 할 수 있도록 하겠다는 것이다. 물론, 예산도 혁신읍면동 사업에 비해 훨씬 적게 들이는 방식을 채택했다.

이 사업계획의 핵심은 혁신읍면동 사업계획과 같이 크게 세 가지다. 첫째는 찾아가는 보건·복지 중심의 지역 행정 기반을 구축하겠다는 것이고, 둘째는 주민자치 활성화를 위한 읍·면·동 행정을 혁신하겠다는 것이다. 셋째는 기존 주민자치위원회를 해소하고 주민 대표성과 권한이 보다 강화된 주민자치회를 구성·운영하겠다는 것이다.

찾아가는 보건·복지 중심의 지역 행정 기반을 구축하는 사업으로는, 첫째 방문 건강관리, 찾아가는 상담, 통합사례관리 등 찾아가는 보건·복지 서비스

를 제공하겠다는 것이다. 둘째, 이를 위해 필요한 맞춤형 복지 전담팀을 전국 읍·면·동에 확대 설치하겠다는 것이다. 즉, 복지와 보건 인력을 확대 고용해 전국 읍·면·동에서 일하도록 하겠다는 계획이다. 셋째는 지역사회 안전망 및 자원의 공동 활용 등 지역사회 네트워크 구축을 통한 복지 사각지대를 해소하겠다는 것이다.

이는 실제 읍·면·동의 보건복지와 주민자치를 연계하겠다는 계획이다. 따라서 새로이 구성될 각 읍·면·동의 주민자치회와 각 읍·면·동에 구성된 지역사회보장협의체를 연계시키겠다는 것과 지역사회보장협의체가 주도하는 지역복지계획 수립 등의 내용이 포함돼 있다.

주민자치 활성화를 위한 읍·면·동 행정 혁신 계획으로는, 첫째 유능한 인물이 읍·면·동장이 될 수 있도록 인사를 혁신하고, 읍·면·동장의 역할과 역할을 강화하기 위한 지원계획이 포함됐다. 둘째는 주민총회와 주민 전자투표 시스템 등을 도입해 주민들의 참여를 활성화시키겠다는 것이다. 셋째는 주민세 균등분에 대한 주민결정, 주민참여예산에서 주민참여 범위를 확대하겠다는 것이다.

마지막, 주민대표기구로서의 역할 강화를 통한 주민자치 활성화와 관련해서는, 첫째 주민자치회 관련 법제화를 검토하고 추진하겠다는 것이다. 둘째, 주민자치회의 권한을 확대하고 대표성과 민주성, 그리고 집행력을 강화하겠다는 것이다. 이를 위한 세부계획으로는 자치계획 수립 및 이행 지원, 주민총회 개최, 위·수탁 사무 확대, 주민참여예산 주도, 주민자치회 위원 전원을 공개모집-공개추천 방식으로 구성해 주민 대표성을 제고하겠다는 것이다. 또한 주민센터 또는 지역 내 유휴공간 등을 주민 참여·소통 공간으로 혁신하도록 지원하겠다는 것이다. 셋째, 주민들이 수립한 자치계획에 대해 이행을 위한 보조금 지원 근거를 마련하겠다는 것이다. 그 외에도 위원회 구성시 성별·연령별·소수자 등 다양한 계층의 참여를 보장해야 한다는 것과 주민자치회

에 행·재정적 지원을 강화하겠다는 것, 주민자치회 분과위원회에 자치위원 이외의 주민참여가 가능하도록 근거를 마련하겠다는 등이 이 계획에 포함돼 있다.

물론, 이 계획은 아직 확정되었다고 보기 힘들다. 2018년 10월 현재에도 여러 지역에서 공론장이 형성되고 있으며, 본격적인 사업이 실시되지 않고 있다. 따라서 향후에도 이 계획은 조금씩 수정이 있을 수 있다. 또한 2018년 말 국회의 예산심의 또한 넘어야 할 또 하나의 산이다. 하지만, 전체적인 기조는 변하지 않을 것으로 예상된다. 현 정부 초기부터 이 사업계획을 추진하겠다고 밝혀왔기 때문이다.

3) 새로운 주민자치회 관련 계획에 대한 기대와 우려

기본적으로 현 정부 들어 추진되는 ‘주민자치형 공공서비스 사업계획’은 읍·면·동 단위 지역사회의 다양한 주민참여 제도들을 하나로 통합하는 효과가 있을 것으로 기대된다. 그것도 단순히 행정 중심의 통합이 아니라, 주민자치를 기본으로 한다는 점에서 기대가 크다. 또한 기존 주민자치회 관련 계획이 단순히 주민자치위원회를 개선하려는 내용이었던 것과 비교해서도 그렇다. 새로운 주민자치회 계획은 지역사회를 주민자치회 중심으로 전면 재편할 수 있는 내용으로 이뤄졌다는 점에서 새로운 기대를 갖게 한다.

그러나 우려스러운 점이 없는 것도 아니다. 혁신읍면동 계획이 무산되고 주민자치형 공공서비스 사업으로 변화되면서 지방자치단체의 자율성을 최대한 보장하겠다고 강조하는 것은 바람직하다. 하지만, 그럼에도 여전히 중앙정부의 계획과 제도 지침(표준조례안 등) 등이 일방적으로 지역에 ‘하달’되는 경향도 분명 존재하기 때문이다.

이는 물론 이해되는 면도 없지 않다. 지역사회는 우리나라 전체의 분위기 와 비교해서도 보수적인 문화와 질서가 강한 편이다. 따라서 아무리 중앙정

부의 새로운 혁신정책이 결정돼도, 지역에서는 그 취지와 내용이 왜곡·축소돼 온 경향이 있어왔다. 이는 지금까지 다양한 지역 주민참여 관련 정책들이 정작 현장에서 행정 및 기존 지역 유지들에 의해 왜곡돼 온 경험에 근거한다.

그런 점에서 행정안전부가 새로운 읍·면·동 혁신계획이라 할 수 있는 주민자치형 공공서비스 사업계획과 이에 포함된 주민자치회 관련 계획을 추진하기 위해 표준조례안을 작성하고 지방자치단체에 전달하는 과정에 주의할 필요가 있다. 지금까지의 선례에 의하면, 각 지역의 조례는 중앙정부에서 작성한 표준 조례안을 ‘베끼는’ 방식으로 제정돼 왔기 때문이다.

중앙정부의 조례준칙 또는 표준 조례안은 행정적, 제도적 구속력이 없는 참고사항임에도, 각 지방자치단체에서는 지역의 특성에 맞게 그 내용을 적용하지 못했다. 무엇보다 지방의원들의 무관심이 드러나는 대목이다. 따라서 주민자치형 공공서비스 사업 전반 및 주민자치회 관련해서도 지역에서 나름의 공론장을 활발히 운영하는 것이 중요하다. 즉, 중앙정부의 정책 및 제도의 취지를 우리 지역에 맞게 실현하기 위한 방안에 대해 지역 행정과 지방의회에서는 관련 이해당사자 및 지역 시민사회가 함께 고민하고 연구하는 과정을 통해 조례를 제정할 필요가 있다.

주민자치는 행정의 의욕만으로 활성화될 수 있는 것이 아니다. 따라서 그 운영 및 실행 과정에서도 시민사회와의 긴밀한 논의와 함께 결정하고자 하는 의지 및 실천이 중요하다. 그렇지 못하다면, 새로운 주민자치회 관련 정책이 아무리 훌륭한 취지와 의도를 가지고 있더라도, 지역사회에서 제대로 그 의를 실천하고 실현하기 힘들 것이기 때문이다.

주민자치 활성화를 위한 제도 및 정책 방안

1. 주민자치 활성화를 위한 제도 및 정책의 조건
2. 주민참여·자치 관련 제도 및 정책 개선 방안
3. 지역사회 주민자치 활성화 방안
4. 주민자치 활성화와 시민역량 강화

주민자치 활성화를 위한 제도 및 정책 방안

1 주민자치 활성화를 위한 제도 및 정책의 조건

주민자치를 구현하기 위한 각종 주민참여제도 및 정책은 지역 차원에서 주민들의 직접 참여를 보장하고, 이를 통해 주민들에게 공식적인 의사결정권한을 부여할 수 있어야 한다. 주민참여제도들이 형식을 넘어 주민참여를 통한 주민자치 활성화에 기여하기 위해서는 이러한 몇 가지 최소한의 조건을 갖출 필요가 있다.

□ 정보 접근성 강화

주민들에게 참여의 동기가 부여되고, 나아가 일정한 결정 권한을 부여하기 위해서는 무엇보다도 관련된 정보에 대한 주민 접근성이 강화될 필요가 있다. 즉, 주민들이 자신들이 알고 싶은 또는 자신들과 연관된 정보를 쉽게 알 수 있도록 할 필요가 있다는 것이다. 의사결정 권한을 제대로 행사하기 위해

서는 관련 정보를 충분히 접할 수 있어야 하기 때문이다. 이와 관련해서는 1998년에 제정된 『공공기관의 정보공개에 관한 법률』이 일정한 역할을 하고 있다. 이 법률은 정보공개의 의무를 규정하고 있지만, 실제 지방자치단체 별로 정보 공개의 정도는 매우 상이하다.

이 법률의 내용은 크게 정보공개청구와 행정정보 공표의 내용을 담고 있다. 정보공개청구는 주민들 자신이 알고자 하는 정보를 행정에 청구할 수 있도록 규정한 것이다. 물론, 정보공개청구 절차는 그리 어렵지 않다. 하지만, 몇 가지 청구에 응하지 않을 수 있는 요건을 근거로 점점 더 청구에 대한 공개 비율이 낮아지는 현상은 우려스럽다. 이는 우리 사회가 전반적으로 주민참여를 활성화하는 방향으로 나아가는 데에 있어 걸림돌이 될 수도 있다.

행정정보 공표는 각 지방자치단체가 정기 및 수시공표 목록을 설정해, 정보공개 청구가 없더라도 사전에 이들 정보를 인터넷 등으로 공개하도록 하는 내용이다. 그렇지만, 각 자치단체별로 사전에 공개하도록 한 항목들에서는 차이가 많다. 전반적으로는 보다 많은 정보들을 적극적으로 사전 공개 목록에 포함시킬 필요가 있다.

□ 개방성 보장 및 강화

참여의 개방성이라 함은 어떤 주민에게도 참여의 ‘기회’가 공평하게 보장되어야 한다는 것을 의미한다. 실상 모든 주민들이 주체적이고 주도적으로 참여한다고 하는 것은 현재로서는 상정하기 힘들다. 따라서 참여는 일정한 주민들에게로 한정될 수밖에 없다. 그렇다고 해서, 그 상태를 어쩔 수 없는 것으로 방치하는 것은 적절치 못하다. 가급적 많은 주민들이 참여할 수 있도록 노력할 필요가 있다. 개방성이 강조되는 첫 번째 이유는 바로 이것이다. 지속적으로 새로운 주민들의 참여가 가능할 수 있도록 개방성을 보장하고 강화해야 한다는 것이다.

참여 주민들에게 일정한 의사결정 권한이 부여돼야 한다는 점을 고려하면, 개방성은 더욱 중요하다. 그 결정 권한을 행사하는 이들이 특정한 사람에 의해 선발된다면, 실질적 권한은 그 구성권자에게 있을 것이기 때문이다. 이는 주민참여나 주민자치의 본래 의도를 왜곡시킨다. 따라서 의사결정 과정에 참여하는 이들이 특정한 이의 주관이 좌우되지 않을 수 있도록 개방된 방식으로 구성하는 것은 중요하다.

이러한 개방성을 주민참여예산의 경우 예로 들어 설명하면, 주민참여예산이 시행되는 지역에 거주하는 주민들은 누구라도 주어진 방법으로 자신들의 생각을 공식적으로 제안할 수 있는 ‘기회’를 보장받을 수 있어야 한다. 또한 주민들의 제안들에 대해 채택 여부를 결정할 권한을 가진 주민참여예산위원회의 구성도 누구든지 참여할 수 있는 ‘기회’가 제공되어야 한다. 자치단체장이나 행정에 의해 일방적으로 위촉된 이들이 주민들의 제안들을 심사해 채택 여부를 결정하는 방식은 주민참여예산제가 주민참여 나아가 주민자치 제도라는 취지를 훼손시킨다.

그런 점에서 일상적 주민참여 통로라 할 수 있는 각종 위원회 구성에 있어 행정의 일방적인 참여기회 제공(위원 위촉)은 참여의 개방성을 매우 심각하게 훼손하는 것이라 할 수 있다. 따라서 의사결정 과정에 필요하다고 여겨지는 일부 인사에 대한 추천과 위촉이 현실적이라 해도, 과반수 이상은 공개모집-공개추천과 같은 개방적 방식으로 의사결정 구조가 마련되는 것이 적절하다.

□ 공식적 의제 설정권 부여

이는 참여가 권한을 지닌 정치지도자 등에 의해 일방적으로 설정된 의제에 국한되지 않아야 한다는 것을 의미한다. 즉, 주민들의 참여는 주민들이 스스로 결정하고 싶은 의제에 대해서도 보장되어야 한다는 것이다.

최근 주민참여제도 및 정책 등이 중요하다는 인식이 확산되면서 주민들이 참여해 직접 결정하는 다양한 프로그램들이 활용되고 있다. 몇 년 전부터 많이 활용되는 방법이 원탁토론(타운 홀 미팅)이다. 그런데 이는 주민들이 결정하고 싶은 것보다는 해당 주제의 결정권한을 갖는 측에서 그 주제에 대한 결정권을 주민들에게 위임한 경우가 많다. 물론, 이 자체도 의의가 큰 것이지만, 주민들은 결정권자가 자신들에게 위임한 사안과 다른 사안과 주제에 대해 스스로 결정하고 싶을 수 있다.

따라서 주민들의 의사결정 권한은 기존 결정권자가 위임한 범위 안에서만 이루어지기보다, 주민들 스스로 자신들이 결정하고 싶은 것들도 결정할 수도 있도록 고려돼야 한다. 예를 들면, 주민투표 중 주민들이 발의한 주민투표 경우에는 주민들이 스스로 결정하고 싶은 것을 결정하겠다고 청구하는 것이다. 이렇듯, 주민들이 자신들이 결정하거나 공론에 붙이고 싶어 하는 주제를 선택할 수 있도록 하는 것을 ‘공식적 의제 설정권’이라 할 수 있다.

□ 실질적 결정권 부여

이는 참여에 따른 일정한 권한이 보장되어야 한다는 것이다. 아무런 권한 없는 참여는 참여 행위 자체를 무가치한 것으로 만들 뿐이며, 참여의 동기를 훼손시킬 뿐이다. 물론, 모든 참여에 대해 최종적인 결정권을 참여한 주민들에게 항상 부여할 수는 없다. 하지만, 적절한 권한은 보장되어야 한다. 예를 들어, 자문위원회의 경우는 결정권한을 갖는 참여라 할 수 없다. 하지만, 이 경우라 하더라도 충분히 자문할 수 있는 시간의 배려, 자문 내용이 어떻게 처리되었고 그 이유가 무엇인지 등에 대한 피드백이 반드시 있어야 참여의 의의가 최소한으로 보장된다고 할 수 있겠다.

앞서 예를 든 원탁토론의 경우를 살펴보면, 최근 들어 원탁토론에 참여하려는 주민들의 의지가 과거처럼 높지 않다는 평가가 많다. 그 이유는 명확하

다. 기껏 마음과 시간을 내서 참여하고 결정을 해봤으나, 그 결정이 실행되는 것을 경험하지 못했기 때문이다.

권한은 참여의 가장 강력한 동기다. 권한 없는 참여는 참여의 효능을 낮게 만든다. 주민들은 아무런 권한 없는 참여를 통해 참여의 보람과 긍지를 느낄 수 없다. 보람과 긍지는 참여의 가장 기본적인 보상이다. 따라서 주민참여는 일정한 권한이 부여될 때 활성화될 수 있다. 그리고 주민참여에 있어 일정한 권한이 동반되어야 주민자치로서의 지향을 충족하는 것이 될 수 있다.

□ 개별적 욕구에 따른 참여 보장

일반적으로 주민참여는 공공성을 높이는 방향으로 작용한다거나 그래야 한다고 강조된다. 그런데 일반 주민들의 참여는 공익을 매개로 이뤄지기 힘들다. 주민들의 일상생활은 개별적 필요와 욕구로 이뤄지기 때문이다. 특히, 직접 선거를 통한 민주적 정부가 수립된 1987년 이래 주민들은 자신과 자기 가족들의 이해와 욕구 해결을 일상의 가장 중요한 관심으로 두고 있다. 그런 상황에서 공익을 매개로 참여를 강조하는 것은 정작 주민들에게 참여의 필요를 느끼지 못하게 하는 것과 다를 없다.

주민자치 활성화를 위한 주민참여의 기본 전제는 주민들이 자신들의 개별 이해와 욕구를 매개로 참여한다는 것을 인정하는 것이다. 하지만, 한정된 자원으로 모든 이들의 개별적 이해를 충족시킬 수는 없다. 따라서 의사결정 과정에서 개별 주민들의 이해와 욕구를 통합하고 조정하는 등의 과정을 거칠 수밖에 없다. 주민참여의 공공성은 바로 이 과정에서 드러난다. 따라서 주민참여에 있어서는 주민들이 자신들의 개별 이해와 욕구를 통해 참여할 수 있도록 하고, 그 결정과정에서 공공성이 발현될 수 있는 과정을 잘 설계하는 것이 필요하다.

□ 참여의 투명성 보장·강화

이는 주민들의 참여 과정이 모두 투명하게 공개되어야 한다는 것을 의미한다. 주민들의 참여가 개별적 욕구와 이해에 따른 것이지만, 이들을 통합하고 조정하는 과정을 통해 공공성이 발현되도록 하기 위한 중요한 한 가지 조건은 의사결정 과정을 투명하게 공개하는 것이다. 의사결정 과정의 투명한 공개는 참여와 권한부여에 따른 책임성을 강화하는 것이기도 하다.

이와 관련해 “전문가들이 모여 논의하고 결정한다고 해도, 그 과정이 폐쇄적으로 진행된다면 그 결정의 도덕성과 공공성을 담보할 수 없다. 하지만 누가 참여해 논의하고 결정한다 하더라도 그 논의에서 어떤 말들이 오갔는지 등 과정에 대해 투명하게 공개된다면, 오히려 그 과정에서 더욱 높은 도덕성과 공공성이 발현될 수 있다.”라는 어떤 학자의 이야기는 투명성과 관련해 중요한 언급이다.

그리고 투명성의 강화는 단지 의사결정 과정에 참여하는 주민들의 책임성 차원에서만 중요한 것이 아니다. 행정의 책임성에도 중요하게 작용할 수 있다. 주민들이 모여 논의하고 결정한 내용이 행정에 의해 실천되는지 여부를 주민들이 확인할 수 있기 때문이다. 이는 대부분의 권한이 선거를 통해 선출된 이들에게 주어져 있다는 점과 관련된다. 주민들에게 제도·정책으로 보장된 권한을 이들이 어떻게 처리하는가 하는 것에 대한 투명한 공개는 이들에게 정치적 영향을 미치기 때문이다. 따라서 주민참여와 그 결정 과정에 대한 투명성 강화는 의사결정 과정에 참여하는 주민들과 정치 지도자 및 행정의 책임성을 높이는 데에 결정적 기여를 할 수 있다.

□ 개인적 참여를 넘어 집단의 참여로...

주민참여를 넘어 주민자치로 나아가기 위해서는 참여도 개별적이기보다 집단적인 성격으로 나아가야 한다. 그래야 주민들이 함께 모여 속의(共論場)

하는 과정을 통해 개인의 이해를 공동의 이해로 변화시킬 수 있기 때문이다. 따라서 주민자치를 위한 제도 및 정책은 주민들이 모여 스스로의 이해를 이야기하고 공유하는 과정을 만들 수 있도록 고려할 필요가 있다. 즉, 개별적으로 참여하고 공식적 의사결정 과정에서 공공의 이해를 도출하는 것만이 아니라, 사전에 주민들이 모여 공동의 이해를 도출하는 과정을 만들 수 있도록 배려하고 고려할 필요가 있다는 것이다.

이는 공(公)론장 이전에 주민들 스스로 공(共)론장을 만드는 것이 바람직하다는 의미다. 주민들이 행정의 결정 과정에 참여해서 어떤 사업을 제안하고 결정하기 전에 먼저 여러 주민들이 함께 하고 싶은 사업을 논의하고 결정하는 과정을 만들자는 것이다. 마을계획 등을 그런 예로 꼽을 수 있다. 주민들이 먼저 자기 지역에서 함께 하고 싶은 또는 변화시키고 싶은 사업을 도출하는 것이 마을계획이다. 이런 과정을 통한 합의를 행정에 제안하고 결정하는 것이 보다 바람직한 주민자치, 공공성을 보장할 수 있는 주민자치의 내용이라 할 수 있다.

□ 참여의 보상 제공

주민들의 참여는 자신의 이해와 욕구를 실현하는 것부터 출발한다는 앞서의 전제를 고려하면, 참여에 대한 별도의 보상이나 대가를 언급하는 것이 적절치 않을 수 있다. 그러나 참여에 따른 권한부여 등과 관련해 생각해보면, 자신의 이해만이 아닌 공공적 결정권과 변화를 위해 참여해야 하는 이들에게는 많은 노력이 소요되는 것 또한 사실이다. 따라서 참여에 따른 보상에 대해서도 진지하게 고민할 필요는 있다.

그런데, 일반적으로 보상이나 대가를 언급하면 주로 경제적인 것으로 한정하는 경향이 있다. 물론, 참여에도 경제적 보상은 매우 큰 유인책이 될 수 있다. 하지만, 경제적 보상은 참여와 주민자치의 공공성을 훼손시킬 수 있다는 점을 고려할 필요가 있다. 이는 당위적인 점에서만 그런 것이 아니다. 경제

적 보상이라는 관점에서는 참여의 양적 확대에 따라 계속해서 보다 많은 예산이 소요되어야 한다는 점에서 공공성과 배치될 수 있다. 따라서 참여에 따른 보상은 이와는 좀 다른 것이 될 필요가 있다.

일부 자치단체에서는 참여 포인트제를 운영하기도 한다. 참여의 횟수에 따라 자원봉사 점수를 부여하는 것과 같은 마일리지를 제공하는 것이다. 이렇게 축적한 포인트로 지역의 다양한 기관 사용 요금이나 공영주차장 주차비를 계산할 수도 있고, 공무원들의 해외연수 등에 참여할 기회를 제공할 수도 있겠다. 그런데, 과연 주민들은 참여에 따른 보상을 반드시 이런 경제적인 것으로만 한정할까?

몇 년 전 안산시 주민참여기본계획 수립을 위한 설문조사는 다소 의외의 결과를 보여줬다. 설문조사의 관련 항목은 참여에 따른 보상으로 적절하다고 생각하는 것을 선택하도록 한 것이었다. 이 항목의 보기는 ‘①아무 것도 받지 않는 것이 좋다. ②소정의 실비를 받는 것이 좋다. ③의미와 보람이 있도록 해 주는 게 좋다. ④실비와 의미, 보람 등 모두 받는 게 좋다.’로 구성됐다. 설문조사를 완료한 후 조사자는 이 항목의 보기 구성에 실수가 있다는 점을 깨달았다. 이런 보기에서는 대부분의 응답자가 ④를 선택할 것이라 예상했기 때문이다. 그런데 결과는 의외로 ③이 가장 많았다.⁴⁰⁾ 이는 참여 주민들에게 가장 중요한 보상과 대가로 참여의 의미와 보람을 제공해 주는 것이라는 점을 잘 보여준다. 참여의 보람과 의미를 제공해 주기 위해서는 참여의 효용감을 갖도록 해야 한다. 이는, 앞서 언급한 바와 같이, 권한의 부여를 통해 가능하다. 여기에 한 가지를 더 한다면, 참여에 대한 사회적 인정을 확인시켜주는 것도 중요하게 꼽을 수 있다.

40) 안산시(2013), 「안산시 주민참여 기본계획 수립 연구」, 78쪽 참조. 전체적으로 1번에 응답한 비율은 22.2%, 2번에 응답한 비율은 22.2%, 3번에 응답한 비율은 30.7%, 4번에 응답한 비율은 24.9%다. 참고로, 응답자 중 아무런 단체에도 속하지 않은 응답자와 언론인, 위원회 참여자만 물질적 보상에 더 많이 응답했다.

2 주민참여·자치 관련 제도 및 정책 개선 방안

1) 법으로 규정된 주민참여제의 실질화

주민자치는 주민들의 참여와 참여를 통한 자치역량 강화 등의 과정을 통해 발전한다. 그러기 위해서는 형식적 주민참여가 아니라 주민들이 실제로 참여를 통해 권한을 행사할 수 있어야 한다. 물론, 이를 위해서는 『지방자치법』을 비롯한 각종 제도의 개선이 필요하다. 제도 개선의 핵심은 크게 세 가지로 꼽을 수 있다.

첫째는 참여의 문턱을 보다 낮추고, 참여의 문호를 한층 넓게 하는 것이다. 이를 위해서는 제도 활용의 기본 요건인 청구조건을 실제 주민들이 사용할 수 있도록 개정할 필요가 있다. 앞서 3장에서 살펴본 바와 같이 주민투표나 주민소환은 청구 요건 자체의 문턱이 너무 높아 활용할 가능성이 매우 낮다. 물론, 최종 결정 과정은 일정한 공론과 합의가 필요하지만, 요건 자체가 이토록 높아서는 제도 자체를 활용하기 어렵다.

둘째는 주민들이 어려운 과정을 통해 발의한 내용에 대해서는 왜곡되지 않는 실질적인 결정권을 부여할 필요가 있다. 주민발의 등의 법적 주민참여제도들은 그 연서명의 조건들이 결코 만만치 않다. 서명자의 수에 있어서만이 아니라, 주민등록번호와 주민등록상 거주지 등 인적 사항이 서명 내용에 포함돼야 하기 때문이다. 따라서 이 정도의 요건을 갖춘 발의안과 법으로 규정된 절차를 거친 내용에 대해서는 일정한 결정권이 부여되어야 한다.

그렇지만 주민발의에 있어서는 지방의회와 단체장이 주민들의 결정을 왜곡하거나 결정을 보류하는 등이 충분히 가능하다는 점에서 문제가 있다. 주민투표에 있어서는 휴일로 지정되지 않은 평일에 치러지는 투표에 대해 1/3 이상의 투표율을 적용하는 것은 무리가 있다. 이 때문에 실제 주민투표는 그

내용에 대한 찬반 투표로 결정되기보다 투표율에 의해 결정된다. 이는 주민 발의 주민투표라는 참여제도가 사문화돼버린 가장 중요한 이유이기도 하다. 주민소환도 결국은 주민투표를 통해 결정되는 제도라는 점에서 마찬가지로 주민투표 제도에 의해 결정적 영향을 받을 수밖에 없다.

셋째는 주민참여제도들에 대한 홍보가 더욱 강화될 필요가 있다는 것이다. 각종 주민참여제가 도입된 지 20여 년이 넘어가고 있지만, 일반 주민들은 이에 대해 잘 알지 못한다. 물론, 이는 제도 개선 내용이 아니다. 하지만 정책적으로 전국의 주민센터 등에 주민참여제도에 대한 안내서를 배포하고, 집단 민원의 경우에 이 제도를 활용할 수 있도록 안내하는 등 적극적인 정책을 실시할 필요는 있다. 사회적 비용으로 따져도 이런 홍보가 집단 민원과 갈등으로 인한 비용보다 저렴하다는 점을 고려하면, 적극적 홍보의 필요성은 커진다.

2) 자치단체 차원의 주민참여제도 실질화

주민참여예산제는 행정의 가장 핵심이라 할 수 있는 예산에 대한 참여다. 따라서 예산편성 과정에 참여해 일정한 권한을 행사한다는 것은 행정의 가장 핵심이자 행정의 모든 행위에 참여하는 것이기도 하다. 2011년부터 주민참여예산제가 의무화됐지만, 대부분의 자치단체에서 시행하는 주민참여예산제는 형식화 돼 있는 실정이다. 주민참여예산에 참여한 주민들에게 부여된 권한이나 그 운영이 매우 형식적으로만 이뤄지기 때문이다. 그렇지만 가장 핵심적인 문제는 따로 있다. 행정의 전체 예산, 실질적으로는 자체 예산 중 아주 일부분에만 참여를 허용하는 것이다. 이는 주민참여예산의 의의를 근본적으로 거스르는 것이다.

이는 1% 참여예산이라는 구호가 잘 보여준다. 물론, 전체 예산의 1%를 주민참여예산으로 사용하는 자치단체도 거의 없다는 점에서 이는 긍정적 구호

일 수 있다. 하지만, 이 구호는 1%는 주민들이 결정하고 나머지 99%는 기존 같이 행정에서 일방적으로 결정하겠다는 의미로 받아들여진다. 이는 참여예산이 새로운 주민참여 도구로 각광받은 취지와 동떨어진 것이다.

물론, 일부 자치단체에서는 나름 의욕적으로 주민참여예산제를 시행하려 애쓰고 있다. 하지만, 전반적으로는 주민참여예산제는 좀체 활성화되지 못하는 현실이다. 그 주요한 문제는 참여주민들의 개방성을 매우 협소하게만 보장하고 있고, 참여예산의 범위나 참여예산위원회의 역할 등과 관련한 권한이 제한적으로만 보장되고 있기 때문이다. 이런 상태에서는 주민들의 참여가 활성화될 수 없다.

따라서 주민참여예산제가 법적 의무사항이 되었다는 것만으로 이 제도가 주민참여를 활성화시키는 제도가 될 수 있다는 기대를 할 수 없다. 특히, 자치단체장이 이 제도를 제대로 작동시키겠다는 강력한 의지를 갖고 실천하려는 노력이 보다 중요하다. 이는 참여예산을 세계적으로 주목받는 주민참여 정책으로 정착시킨 브라질 보르투 알레그리의 사례에서도 잘 알 수 있다.

실상, 보르투 알레그리에서는 참여예산이 아직 제도로 도입되지 않았다. 참여예산은 브라질 PT당 소속 시장의 강력한 정책적 의지로 시작됐고 발전해 왔다. 그러한 정책적 의지는 기본적인 정치철학과 연관되어 있다. 보르투 알레그리 PT당의 정치철학은 자신들이 선거를 통해 정치권력을 장악하려는 목적에 있어 특징적인 모습을 보여준다. 이들은 정치권력을 통해 주민들을 위해 무엇을 해주겠다는 것(for the people)보다는, 그 권력을 주민들에게 다시 되돌려 주려는(of the people) 사상적 토대를 갖고 정치활동을 전개한다.

따라서 1988년 지방선거를 통해 PT당의 두프라가 처음 시장으로 당선되었을 때, 자신이 처한 예산부족의 문제를 주민들에게 솔직히 털어놓을 수 있었다. 그리고 그에 대한 대안으로 주민들이 시의 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.

보르투 알레그의 참여예산은 제도가 잘 고안되었기 때문이 아니라, 정치권력의 이러한 사상적 기반과 의지가 밑받침 되었기에 가능했다. 이는 비단 주민참여예산제에 국한되지 않는다. 주민참여제도에 대한 기본적 철학과 인식이 중요하다.

보르투 알레그리의 사례를 통해서도 알 수 있듯이, 주민참여예산의 경우에도 의무적 제도 도입 여부보다는 이 제도를 주민들이 주도하도록 하고 그러한 참여에 권한을 부여하려는 정치권력의 의지가 중요하다. 이는 우리 사회에 참여예산 도입을 주도한 광주 북구나 울산 동구의 주민참여예산 부침(浮沈) 과정을 통해서도 잘 알 수 있다. 주민참여에 상대적으로 관심이 덜한 구청장들이 당선되면서, 한 때 전국적 모범사례로 알려졌던 이들 지역의 주민참여예산제도는 대폭 후퇴했기 때문이다.

그밖에 최근 많은 지방자치단체에서 제정한 ‘주민참여 기본조례’나 ‘마을 만들기 지원 조례’ 등도 주민참여 활성화와 관련해 의미가 있다. 자치단체 차원의 참여를 활성화시키기 위한 제도이니만큼 주민들이 활용하기 위한 요건도 그리 까다롭지 않은 편이다. 하지만, 대부분의 ‘주민참여 기본조례’들은 사실상 선언적인 것 이상의 의미를 갖지 못한다. 언급하고 싶은 내용들을 모두 선언하는 형식의 기본조례보다는 구체적 내용을 실천토록 하는 실행조례가 오히려 주민참여 및 주민자치 활성화를 위해 더욱 필요하다.

이는 주민자치회와 관련된 조례 등을 통해서도 잘 알 수 있다. 이 조례는 구체적으로 주민자치회를 어떻게 구성하고 어떤 역할을 해야 하는지 명확히 규정하고 있기 때문이다. 그리고 앞서 소개한 주민참여예산제나 수원시와 서울시가 도입해 운영하고 있는 시민배심원제와 민원배심법정의 경우에도 구

체적 실행조례로 규정되어 있다는 점에서 기본조례보다 구체적인 실행 규정을 담고 있다. 주민참여의 모델들은 이와 같이 구체적 실행조례들에 의해 만들어지고 있다.

따라서 기본조례보다는 보다 구체적인 실행조례들을 통해 주민참여제도가 실질적으로 작동할 수 있도록 하는 것이 실천이나 실행이란 점에선 더욱 적절하다. 주민참여 관련 기본조례가 실천적 의미를 갖기 위해서는 제정 그 자체에 의의를 두기보다, 그 기본적 선언의 내용을 다른 여타 실행조례들이 담을 수 있도록 기존 조례에 대한 개정 작업 등이 함께 이뤄질 필요가 있다.

마을만들기 지원 조례와 같은 경우도 기본적으로 긍정적으로 평가할 수 있겠으나, 기본적으로 지원을 전제로 한 조례다. 하지만, 행정의 주민에 대한 지원은 주로 공모사업을 통한 재정 지원에 집중된다. 공모사업 등을 통한 재정지원은 기본적으로 ‘의심’을 전제로 한다. 즉, 행정은 주민들의 예산 사용에 대해 그리 신뢰하지 않는다는 것을 전제로 그 운영 절차 등을 마련하고 있다는 것이다. 그러다보니, 참여한 주민들이 그 지원을 받고 집행하기 위해 아주 거추장스럽고 어려운 절차, 때론 불필요하다고 여겨지는 절차를 거쳐야 한다.

물론, 이런 문제를 관련 위원회 구성, 지원센터 설치 등으로 해소하려는 시도도 지속돼 왔다. 그렇지만, 제도 자체가 재정 지원에 중점을 두는 한 지원센터 역시도 공모사업 관리에 대부분의 역량을 투여할 수밖에 없다. 이는 행정의 말단 전달체계 역할이다. 그리고 관련 위원회는 제 3장에서 설명한 위원회의 문제점을 고스란히 안고 있는 편이다. 따라서 지원센터는 나름의 정책과 독자적 실행이 가능한, 실질적 중간조직으로서의 역할을 부여할 수 있어야 한다. 그리고 위원회의 경우에도 그 역할이 보다 활성화될 필요가 있다.

3) 중앙정부와 자치단체 공통의 개선 방안

(1) 위원회의 정비와 역할 강화

앞선 3장에서 위원회의 문제점에 대해 살펴보았다. 그러한 문제점을 개선하기 위한 위원회 관련 정책의 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(최소 50%) 이상은 공개모집을 통해 위원들을 선임하도록 하는 것이 참여의 개방성 차원에서 중요하다. 그리고 그 운영에 있어서는 투명성이 보장되어야 한다. 그러한 투명성을 위해서는 회의자료 및 토론내용을 인터넷 등을 통해 일상적으로 공개하는 등의 조치가 필요하다.

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 반영되었는지 조차 확인할 수 없다면, 위원회 참여의 효능을 정작 참여자들이 확인할 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 행정력 낭비를 막는 길이다.

위원회는 각 자치단체의 조례에 근거규정을 두는 것들도 많지만, 법에 의해 모든 자치단체에 의무적으로 구성해야 하는 것들도 많다. 따라서 법으로 규정된 위원회는 관련 법의 개정, 조례에 근거를 둔 위원회는 관련 조례의

개정을 통해 위와 같은 위원회 개선 규정을 마련할 수 있다.

그런 점에서 법과 더불어 자치단체 마다 소위 ‘각종 위원회 설치 및 운영에 관한 조례’를 제정해, 모든 조례 상의 위원회 구성 및 운영의 기본방침을 제시하는 것도 한 가지 방안이다. 이 조례는 여러 자치단체에서 발견할 수 있다. 하지만, 이 조례가 기존 조례들의 위원회를 개선하는 내용까지 담지 못하는 것은 문제다. 따라서 이 법과 조례 제정은 다른 기존 법과 조례에 소급적용하고, 관련 법과 조례를 개정할 때 효과를 거둘 수 있도록 해야 한다.

(2) 각종 기본계획에서의 주민참여 보장

법정 기본계획이란 법 또는 조례에 근거해 지방자치단체가 일정기간을 기준으로 수립하는 계획을 의미한다. 이런 기본계획은 말 그대로 지방자치단체의 중장기 목표를 설정하고 이에 필요한 계획을 수립하는 것이므로, 주민들이 그 목표와 계획 수립 과정에 참여하고 동의하는 절차와 과정이 반드시 필요하다.

인구 목표와 물리·공간·사회·문화·환경·경제적 주민생활 환경의 변화를 포함해 도시개발의 장기적 전략과 도시구조 및 정주환경의 비전 등을 총망라하는 도시기본계획, 도시기본계획에서 제시된 도시의 장기발전방향을 공간에 구체화하는 중기계획으로서 도시관리계획, 주거환경정비 대상구역과 밀도계획 및 기반시설계획 등의 지침을 제시하는 도시·주거환경정비기본계획, 사회복지정책의 중장기방향과 세부계획을 설정하는 지역사회복지계획 등이 법정계획에 포함된다. 또한 지방자치단체 차원에서는 주민참여 기본조례의 경우 주민참여 기본계획, 마을공동체 관련 조례에서는 마을공동체 기본계획 등을 수립하도록 하고 있다.

이렇듯 의무적으로 수립해야 하는 법정 기본계획은 해당 지역의 사회, 문화, 경제, 인구, 도시 공간, 생활 등 각종 영역에 대한 중장기 비전과 목표를

다루는 중요한 계획이다. 따라서 무엇보다 지역주민들의 이해와 합의가 충분히 이루어질 필요가 있다. 그럼에도, 이러한 법정 기본계획들을 수립하는 과정에서 주민참여는 매우 미비한 정도다. 계획수립에 필요한 설문기초조사와 법적 절차인 공람, 공청회 정도를 개최한 경우가 대부분이다. 이는 참여라기보다 매우 소극적인 ‘주민의견 수렴’이라 할 수 있다. 또한 공람과 공청회 등의 시기가 계획수립의 완결단계에서 이루어지므로, 실질적인 주민참여 이전에 주민의견 수렴 창구로서의 역할도 하지 못하고 있다. 이 정도로는 참여를 보장한다고 할 수 없다.

각종 법정 기본계획은 해당 지방자치단체의 각 영역에 대한 주요비전과 목표를 다루고 있는 만큼 각각의 계획 내에서 주민참여 방안이 다루어져야 한다. 따라서 도시계획, 도시관리, 교통, 보건, 지역복지, 환경보전, 여성정책 등 각 영역에서 어떤 내용과 방법으로 주민참여가 이루어져야 하는지, 또한 참여를 활성화하기 위한 방안이 무엇인지 등을 각각의 기본계획에 포함시켜야 한다. 이를 위해서는 각종 기본계획 수립을 위한 용역 발주시, 과업지시서에 계획 수립 초기와 중간에도 주민들의 의견을 반드시 실질적으로 수렴하는 과정을 거치도록 명문화시키는 것이 필요하다. 그리고 가급적 해당 계획 결정 과정에 주민들의 참여를 보장하는 절차를 마련할 필요가 있다.

이와 관련해, 지금으로부터 10여년 전 청주시 지구단위계획 수립시 그 과정을 주민들과 함께 추진하고 주민들의 의견을 직접적으로 수렴해 함께 계획을 수립한 사례는 참고할 만하다. 그리고 제3장에서 소개한 수원시의 ‘도시계획 시민계획단’ 사례나, 지난 3기 경기도 안산시 지역사회복지 기본계획 수립을 안산시 지역사회복지협의회에서 수행한 것도 참고할 만하다.

(3) 공론의 장 활성화

주민들의 참여를 활성화시키는 과정은 주민참여제도가 제대로 마련되는

것만으로는 이루어지지 않는다. 주민참여제도가 잘 만들어진다고 해도 주민들이 그 제도를 적극 활용해 참여하려는 시도를 하지 않는다면, 주민참여제도 자체는 형식적인 것에 그치고 말 것이다. 따라서 주민들의 참여를 활성화시키기 위해서는 비단 제도를 활용한 참여만이 아니라, 지금도 수많은 사례들이 존재하듯, 다양한 영역에서 자발적인 참여를 보다 활성화시킬 필요가 있다. 이러한 노력과 실천은 행정이나 제도에 의해서만 이루어지는 것이 아니다. 물론, 행정과 제도를 운영하는 자치단체장의 의지도 매우 중요하다.

공론장은 사전적으로 “여러 사람이 함께 의논하는 장소 또는 환경”을 의미한다. 이러한 공론장은 민주주의의 가장 핵심적인 개념이기도 하고, 주민자치를 활성화시키는 데에 있어서도 가장 핵심적인 요소라 할 수 있다. 원래 민주주의는 시민들이 광장에 모여 그 사회의 중요한 이슈를 토의하는 공론장을 통해 이루어지는 정치체제다. 즉, ‘국정에 참여할 권리가 있는’ 시민들이 그 사회의 중요한 결정을 공론장을 통해 직접 결정하는 것이 민주주의라는 정치체제의 핵심이라는 것이다.

그러나 대의제 민주주의가 오늘 날 민주주의 정치체제를 지배하면서 이러한 공론장이 사라졌고, 이로 인해 민주주의의 위기가 거론되고 있다. 따라서 이러한 공론장을 다시 살리는 것은 민주주의의 핵심적 가치인 주권재민을 현실에 실현시키는 의의를 지닌다. 또한 이러한 공론장은 민주적 의사결정을 통해 시민들의 삶의 질을 높이는 가장 유력한 대안으로 부각되고 있기도 하다. 하지만, 이는 대의제 민주주의를 부정하고자 하는 것이 아니다. 그보다는 오늘 날 민주주의의 위기를 불러 온 대의제 민주주의를 개선함으로써 민주주의의 가치를 되살리고자 하는 것이다.

여기서는 오늘 날 지역사회에서 공론장을 형성하기 위한 방법으로 크게 두 가지를 제안하고자 한다. 첫 번째는 주민들이 자신들의 이야기를 함께 나누는 공론장(‘共論場’)을 다양하게 형성하는 것이다. 그리고 두 번째는 지역사회

회의 총체적인 발전과 비전을 만들고 이를 실천하는 공론장(‘公’論場)을 만들자는 것이다.

사람들은 자신들의 개인적 이해 정도에 따라 참여 여부를 결정한다. 따라서 시작은 자신들의 이해를 이야기할 수 있는 공(共)론장으로부터 시작하는 것이 참여의 동기로 적절하다. 하지만, 사람들이 집단으로 모여 자기의 이해를 이야기하다보면, 공통의 공감대가 자연스럽게 형성되곤 한다. 그것이 함께 모여 이야기하는 것의 놀라운 힘이다. 이렇게 형성된 공감대는 사람들의 자발적 합의를 통해 형성된 공적 이해라 할 수 있다. 즉, 공(公)론이 도출된다는 것이다. 따라서 이 둘은 상호 분리된 개별 영역이 아니다.

일단 사람들이 모여 자신의 이야기를 자유롭게 할 수 있는 공(共)론의 장을 다양하게 마련하는 것이 필요하다. 이를 통해 형성된 공감대는 공(公)론장으로 발전하는 결과로 나타나게 될 것이다.

3 지역사회 주민자치 활성화 방안

1) 공론장(公論場)과 숙의(熟議)민주주의 활성화 방안

(1) 지역사회 계획(또는 마을계획) 수립을 통한 공론장과 숙의 활성화

각 지역에서 자율적인 공론장을 형성하기 위한 구체적 실천의 하나로 제안할 수 있는 것은 지역의 다양한 주체들이 모여 마을계획 또는 지역사회 계획을 수립하는 것이다. 이 과정은 각 지역별로 마을공동체 사업을 통해 지역사회 활동에 참여한 주민모임을 비롯해 다양한 주민모임들이 함께 모여 지역의 문제를 조사·분석하고, 이를 개선하기 위한 방안을 마련하는 방식으로 이루어질 수 있다. 그 과정을 통해 공론장이 형성·발전할 수 있다.

이러한 공론장(共論場)을 여기저기에서 다양하게 형성하는 것이 중요하다. 주민들이 자연스럽게 참여할 수 있어야 하기 때문이다. 그런 점에서 주민 자치위원회를 비롯한 다양한 단체와 모임에서 이러한 공론장을 형성하기 위해 노력하는 것은 중요하다. 그리고 각 공론장(共論場)을 통해 공감대가 형성되면, 비슷한 공감대를 형성한 다른 공론장(共論場)의 참여자들과 연계시킴으로써, 지역사회에 다양한 공론(公論)이 형성될 수 있다. 이 각각의 공론장(公論場)은 그 자체로 지역사회를 주민들의 실질적 참여를 통해 질적으로 발전시키는 계기와 성과가 될 것이다.

예를 들면, 육아에 관심 있는 이들과 모여 자신들의 어려움과 필요를 이야기하도록 함으로써 육아 품앗이 모임이 만들어질 수 있고, 화폐 거래가 아닌 상호부조적 경제에 관심 깊은 이들의 수다를 통해 지역공동체 화폐 모임을 만들 수도 있다. 또 지역의 환경개선에 직접적 이해가 있는 이들은 모여서 공동체적 방법으로 함께 그러한 일을 실천할 수도 있다. 어린이 도서관 또는 마을 사랑방에 관심 있는 이들은 모여서 그러한 작은 도서관을 만들 수도 있다. 지역의 생태공동체에 관심 있는 이들은 도시텃밭 등의 생태적 관심을 나누고 실천하는 모임을 만들 수도 있다. 또 마을기업 등 다양한 협동조합을 함께 만들 수도 있다.

(2) 공론장과 속의 활성화 위한 두 가지 조건 마련

다양한 공론장이 마련된다는 것은 특정한 이해를 공유하는 이들이 서로를 만나 확인할 수 있다는 장점이 있다. 이러한 공감대의 확인은 자연스럽게 실천계획으로 나아간다. 이러한 실천계획들만 잘 모아도 훌륭한 지역사회 계획이 마련될 수 있다. 이러한 과정을 통해 지역사회계획이 수립된 이후에 지속적으로 주체적인 주민참여가 활성화되기 위해서는 자치단체의 행·재정 지원 역시 필요하다. 그 행·재정적 지원에는 말 그대로 다양한 행정적 재정적 지원

이 포함될 수 있다. 하지만 무엇보다도 이러한 주민들의 주체적 움직임이 공식적 의사결정으로 인정받을 필요가 있다.

최근 마을만들기 사업의 일회적 한계를 극복하기 위한 방안으로 마을계획을 수립하는 지역들이 늘어나고 있다. 그러나 주민들이 수립한 계획은 임의 계획에 불과하다. 행정으로부터 공식적인 지역사회 계획으로 인정받지 못하는 것이다. 그러다보니 애써 만든 계획을 실행할 수 있는 근거가 마련되지 못해, 계획이 실행의 단계로 나아가지 못하는 경우가 대부분이다. 이에 애써 수립한 그 계획의 실행을 위한 재정 지원을 받기 위해 주민들은 다시 공모사업에 응모해야 한다. 선정될 수도 있고, 떨어질 수도 있다. 다행히 선정되면 무언가를 실천할 수 있겠지만, 공모사업에서 탈락하면 주민들의 그간 노력은 아무 쓸모가 없어진다. 이래서는 주민들이 굳이 애써 마을계획 또는 지역사회 계획 수립 필요를 느끼지 못한다.

이러한 문제를 개선하고, 주민들의 지역사회 계획 참여를 활성화시키기 위해서는 크게 두 가지 정책적 지원이 필요하다. 이는 공론장과 속의 활성화를 위한 것이기도 하다.

첫째는 주민들이 주체적으로 수립한 지역사회 계획(마을계획 등)에 공식 권위가 부여되어야 한다. 즉, 주민들이 합의한 지역사회 계획이 임의적인 것이 아니라, 공식적으로 수립한 계획으로 행정에 수용되어야 한다는 것이다.

둘째는 주민들이 주도해 수립한 지역사회 계획이 공적인 계획으로 인정받고, 또한 그 계획을 실행하는 과정에 일정한 결정 권한이 참여주민들에게 주어져야 한다는 것이다. 이에선 일정한 액수의 재정 결정권도 필요하다. 이를 위해서는 최소 행정 단위라 할 수 있는 ‘읍·면·동’ 단위가 지역사회 계획과 그 실천에 관련된 의사결정 단위로 기능하는 것이 현실적이다. 이는 제도적으로 보장된 주민참여의 틀인 주민자치회의 기본 단위가 읍·면·동이라는 점을 감안한 것이다. 그리고 이러한 계획을 예산편성에 대한 주민참여 제도인

주민참여예산제와 긴밀히 연계시킴으로써, 주민 주도의 예산 지원을 결정할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

이렇듯 주민들이 수립한 지역사회 계획 또는 마을계획이 공적인 계획으로 인정받는다는 것은 이 과정에 참여하는 주민들에게도 공적 실천이라는 사회적 인정을 제공하는 효과도 있다. 이는 주민참여의 중요한 동기라 할 수 있다.

(3) 주민참여예산제 활용

주민참여예산제의 경우에는 예산 결정 과정에 참여하는 제도라는 점에서 주민들이 지역사회 계획을 수립하는 과정과 세워진 계획을 집행하는 과정에 대한 공식적 인정의 도구로 활용될 수 있다. 주민참여예산을 각 읍·면·동의 계획 수립 및 집행 등과 연계시킨다는 것이다. 즉, 주민들의 계획 수립과 그 실천계획 등을 각 읍·면·동 참여예산 지역회의를 통해 예산편성에 반영하도록 제안하는 것이다. 이를 통해 그 사업계획의 적정성 정도를 주민참여예산 위원회 등 주민들이 평가하도록 함으로써, 필요한 곳에 필요한 예산이 적절히 제공되도록 주민들의 참여를 통해 결정할 수 있도록 하는 것이 적절하다.

그런데, 이 경우 예산에 대한 주민 결정권을 강화하기 위해서는 사업별 세부 항목별로 건건이 예산을 지원하는 것은 지양돼야 한다. 그보다는 주민들이 기획한 계획에 대해 포괄예산을 지원하는 방식이 더욱 적절하다. 지역사회 계획을 수립하고 실행하는 과정에 필요한 예산을 주민들이 주체적이고 자율적으로 결정하도록 하면, 주민들의 예산에 대한 결정권이 강화될 수 있다. 이는 주민자치를 활성화시키는 차원에서도 중요하다.

행정에서는 이러한 포괄예산 지원이 예산의 적절한 사용을 방해할 수 있다는 입장이 강하다. 이는 주민들에 대한 불신에서 비롯된다. 물론, 그러한 불신이 전혀 근거가 없는 것은 아니다. 하지만, 참여민주주의는 주민들의 자치 역량 강화라는 과정과 함께 그 성과가 결정될 것이라는 점에서, 스스로 결정

하고 책임지는 훈련 과정이 필요하다는 점을 고려할 필요가 있다. 따라서 지금부터라도 권한과 책임의 위임을 통해 주민들의 시민으로서의 역량을 강화시키는 훈련 과정으로 이를 인정할 필요가 있다. 책임성을 위해서는 주민들이 주체적으로 결정하고 집행한 내용에 대한 사후 감사를 철저히 해 다음 번 지원 여부 및 정도의 근거로 삼는 등의 보완책을 강구할 수도 있다.

2) 주민자치 강화 위한 지역사회 재편 방안

(1) 지역사회 기반 각종 주민참여 관련 사업의 통합적 운영

주민자치를 활성화시키기 위해서는 지역사회에서 다양한 주민들의 공론장을 형성하고, 이를 통한 주민들의 실천과 이에 대한 일정한 권한을 부여하는 것이 필요하다. 그런데 지역사회는 매우 다양한 주민참여 정책들이 ‘난무’한다. 마을(공동체)만들기, 마을기업 등 사회적 경제, 주민참여예산제, 주민자치위원회, 지역사회보장협의체 등. 그리고 지역에 근거한 각 학교에서도 학부모회, 초등학교의 경우 <녹색어머니회> 등도 나름의 활동과 역할을 담당한다. 그밖에도 각종 자생단체도 다수 존재해 나름의 활동을 하는 등 매우 다양한 주민들의 자발적 모임과 활동들이 존재한다. 그리고 행정조직 성격이 강하기는 하지만, 통장들의 협의회나 이장단협의회 등도 나름 활발히 지역활동을 전개하고 있다.

그런데, 이런 활동들은 각기 개별적으로 분리돼 있다. 그나마 기존 주민자치위원회가 지역의 다양한 자생단체들 참여를 통해 구성되지만, 주민자치위원회의 구성 자체가 폐쇄적이라는 비판에서 알 수 있듯이, 지역의 다양한 모임과 단체, 활동들을 포괄하지는 못한다. 이는 행정의 칸막이라는 비판과도 연결된다. 예를 들면, 마을공동체와 사회적 경제를 담당하는 부서와 주민자치위원회를 담당하는 부서가 각기 나뉘어져 있다. 또한 지역사회보장협의체

는 복지 담당 부서가, 다양한 학부모 모임은 교육 관련 부서가 담당한다. 물론, 자원봉사와 관련한 모임과 생활체육 단체 관련 행정 부서도 각기 다르다.

이런 칸막이 현상은 단지 행정에만 존재하는 게 아니다. 지역시민사회에도 마찬가지다. 그러다보니 지역사회의 다양한 활동들이 지역사회 전반의 질적 나아감을 견인하지 못한 채 각기 자기 단체나 모임의 성과로만 한정되는 문제가 발생한다. 한 사람에게만이 아니라 지역사회에도 세상의 모든 문제가 통합적으로 내재돼 있다. 따라서 한 사람이나 지역사회가 행복해지기 위해서는 다양한 문제와 사안들이 통합적으로 해소될 필요가 있다.

그런 점에서 각 지역사회에서 전개되는 다양한 주민참여 제도 및 정책, 활동과 사업들을 지금과 같이 개별적인 것으로 두는 것은 질적 변화로 연결되기 어렵다. 그보다는 통합적으로 운영하는 방향으로 지역사회를 전면적으로 재편하는 것이 중요하고 필요하다. 그리고 그 핵심에는 주민들의 자치가 기반으로 작용되어야 한다.

이러한 지역사회 재편 방향은 지역사회를 중심으로 활성화되고 있는 기존의 마을만들기 사업과 마을기업 등 사회적 경제와 관련한 사업을 포함해 기존 지역사회 활동에 주도적으로 참여하고 있는 주민자치위원회(또는 주민자치회) 및 다양한 직능·자생단체들이 지역사회 계획을 수립하고 실천하는 네트워크를 구성하는 것이다. 그리고 이러한 네트워크 구성의 지원체제로 마을만들기, 사회적 경제, 주민참여예산 등의 중간지원조직과 참여자들을 활용할 수 있다.

이 네트워크의 구체적 역할은 ‘읍·면·동’을 기본 단위로 하는 지역사회 계획 등을 함께 수립하고, 이를 각자의 역할분담 하에 실천하는 것이다. 그리고 주민들이 참여해 주도적으로 수립한 지역사회 계획이 실천으로 연결되기 위해서는 이에 대한 일정한 권한이 부여되어야 한다. 그 권한이라 함은 그 수립한 계획이나 비전을 행정에서 공식 정책으로 인정해야 한다는 것이 첫 번째

다. 그리고 그 과정 및 실천에 필요한 예산을 지원하고 그 쓰임새의 결정권을 부여해야 한다.

주민들이 수립한 마을계획 또는 지역사회 계획에 공적 지위를 부여하는 방안으로는 앞서 설명한 권한을 공적으로 부여해 그 계획을 공식 계획으로 인정하는 것과 더불어, 적절한 예산을 제공하는 것이다. 따라서 이에 주민참여예산제가 결합할 필요가 있다.

이러한 계획과 사업에 들어가는 예산을 굳이 주민참여예산제를 통해 지원해야 한다는 이유는 주민들에게 사업별 예산을 지원하는 것이 아니라, 일정한 액수에 대한 포괄예산을 지원하는 것이 적절하기 때문이다. 즉, 주민들이 제안한 사업들에 대해 개별로 소요되는 예산을 심의해서 각각의 구체적 실행 목록별로 지원하는 것은 예산에 대한 주민들의 주도성과 권한을 협소하게 한정하는 것이다. 그보다는 일정한 예산 범위 내에서 주민들이 지역사회 비전을 수립하고 집행하는 데 있어 자체 결정권을 부여하는 것이 주민들의 권한이나 주도성을 강화하는 방안이다.

이는 여러 자치단체의 주민참여예산제 운영사례에서도 확인할 수 있다. 주민참여예산제를 통해 동 단위 지역의 소규모 현안사업에 대해 자체적인 결정권을 부여하는 사례가 여러 자치단체에서 나타나기 때문이다. 서울시와 대구시의 경우에는 마을계획을 수립한 동에 대해 3,000만 원과 2,000만 원을 각각 지원한다. 경기도 시흥시에서는 주민자치회 시범실시와 함께 동별로 최대 2억 원까지 주민들이 그 쓰임새를 결정할 수 있도록 지원한다. 그 외에도 충북 진천군에서도 각 읍면별로 일정한 예산을 실링으로 배정해 놓고 있다. 어차피 동 차원의 소규모 현안사업의 경우, 굳이 자치단체 차원에서 심의할 필요가 없다고 보기 때문이다.

그 외에도 이런 방식으로 주민참여예산제를 주민들에게 실질적 권한을 부여하는 방향으로 활용하는 지역들이 다수 있다. 서울시 성북구에서는 ‘마을

민주주의'라는 개념 하에 시흥시에서와 비슷한 방식으로 주민참여예산제를 지역사회 주민들의 자치적 활동계획과 집행에 예산결정권을 부여하는 방식으로 실험 중이다. 성북구도 시흥시와 비슷한 방식으로 주민들에게 3,000만원까지 자율적 예산결정권을 부여했다.

지역사회 계획을 수립하고 실행하는 지역의 경우에는 주민들의 주도 하에 지역사회를 발전시킬 수 있는 주민자치의 모델을 만드는 과정이라 할 수 있다. 주민자치는 그러한 권한과 주도성을 유도하고 부여하는 방식이 강화될 때 보다 활성화될 수 있다.

그리고 읍·면·동 단위로 마을총회 또는 '(가칭)○○동(읍·면) 주민총회'를 두어, 이러한 권한과 주도성을 보다 많은 주민들이 공유하도록 하는 지역들도 생겨나고 있다. 이 총회 사례는 서울시의 '찾아가는 동주민센터' 사업 중 마을계획을 수립하는 동이나, 서울형 주민자치회 시범 실시 지역에서 자주 발견할 수 있다.

마을 또는 주민총회에서는 주민들이 수립한 계획에 대한 승인, 예산사용에 대한 승인 등 최종적인 의사결정 기구로서의 역할을 수행할 수 있어야 한다. 이는 기존에 주민들이 수립한 계획을 실행하기 위해 공모사업에 의존하는 방식과 질적으로 차이가 있다. 즉, 주민들이 수립한 계획과 예산 사용의 적절성을 외부 전문가가 아닌 지역주민들이 일차적으로 심의한다는 것이다. 이런 점에서 지역사회의 다양한 계획과 활동에 주민 주도성과 자율성을 보다 높일 수 있다.

그리고 무엇보다도 주민총회 등을 두는 것은 기존의 참여 주민들 외에 그렇지 못한 주민들에게도 참여의 기회와 권한을 공유하기 위한 차원에서 필요하다. 물론, 초기에는 일부 이해당사자들 중심으로 총회가 구성·운영될 것을 예상할 수 있다. 하지만 총회가 지역사회의 중요한 사안들에 대한 의사결정 단위로서 기능하는 모습을 강화하게 되면, 점차로 보다 많은 주민들의 참여

를 유도하는 효과를 낼 것으로 기대할 수 있다. 또한 총회를 통해 주민들이 수립한 계획과 이를 실현하기 위한 다양한 실천들이 공유된다는 것은 새로운 주민들에게 다양한 지역사회 활동에 참여하게끔 홍보하는 유인책이 될 수도 있다.

(2) 주도적 주민자치회 구성을 통한 지역사회 주민자치 강화

문재인 정부 출범 후 추진하는 사회혁신 정책 중 하나는 주민자치형 공공 서비스 사업이다. 이 계획은 특히 읍·면·동 단위 주민들의 참여를 전제로 한 것이고, 그 핵심 역할은 주민자치회가 담당할 것으로 보인다. 그런 점에서 주민자치회를 어떻게 구성하고, 어떤 권한을 줄 것인가 하는 것은 중요하다.

일단, 앞의 4장에서 살펴본 바와 같이, 새로이 구성되는 주민자치회는 기존과는 달리 몇 가지 실질적 권한을 부여할 계획이다. 이 주민자치회는 자치 계획을 수립하는 주체이고, 읍면동 주민참여예산제를 주도하는 등으로 일정한 예산결정권을 행사하는 권한을 갖게 될 예정이다. 그리고 기존 주민자치 위원회의 역할이던 주민자치센터의 운영에 있어서도 위수탁 등으로 그 권한을 확대할 예정이다.

이러한 새로운 주민자치회의 권한은 앞서 언급한 지역사회 주민자치 활성화를 위한 방안과도 잘 어울린다. 그리고 이는 앞서 언급한 네트워크가 공식성을 갖는 방향과도 일치한다. 임의적 네트워크가 아니라 법과 정부 정책에 근거할 때 공식적으로 권한을 위임 받는 주체로 인정받을 수 있기 때문이다. 따라서 앞서 언급한 지역사회의 네트워크를 새로이 구성되는 주민자치회로 수립하는 것은 매우 적절한 방안이다.

새로이 구성할 주민자치회에 보다 많은 권한과 역할을 부여하기 위해서는 주민자치회 구성에 있어 주민 대표성이 기존 주민자치위원회보다 강화될 필요가 있다. 대표성과 관련해서 먼저 강조할 것은, 주민 대표성이라 해서 모든

주민들이 그 대표성을 위임하는 과정에 참여해야만 하는 것은 아니다. 민주주의 사회에서 결정 권한을 행사하는 시민들의 대표성은 참여한 이들에게 위임된다. 다만, 참여에 제한을 두지 않아야 한다는 개방성이 전제돼야 한다.

이는 선거제도에서 잘 드러난다. 선거는 일정한 자격이 되는 누구라도 자유롭게 참여할 수 있다. 참여의 제도적 걸림들은 존재하지 않는다. 그만큼 개방성이 보장돼 있다는 것이다. 하지만, 선거를 통한 대표성의 위임은 선거에 참여한 이들에 의해서만 이뤄진다. 따라서 투표율이 낮아도 개표는 진행되고, 그 결과로 선출된 이들의 대표성에는 하등 문제가 없다.

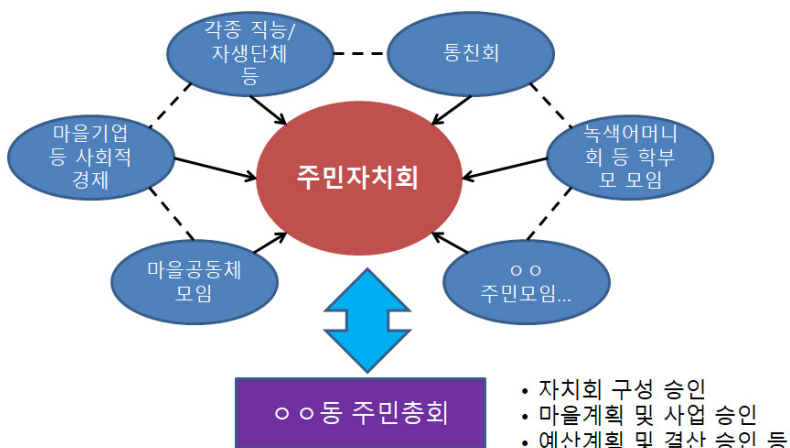
대표성을 부여하는 방법에는 선거만 있는 것이 아니다. 현 주민자치회 구성 계획대로 공개모집과 공개추첨도 대표성을 부여하는 좋은 방법이기도 하다. 하지만, 지역사회를 주민자치 중심으로 전면 재편하는 과제에 있어서는 이 방법에 여러 가지 우려가 따른다. 가장 우려되는 점은 기존 지역사회에서 다양한 활동과 사업에 참여하던 주민들이 개인 자격으로 주민자치회에 참여한다는 것이다. 이래서는 기존의 다양한 활동들이 주민자치회로 수렴되는, 앞서와 같은 네트워크의 장점들이 살아나기 힘들다.

물론, 현 계획에서는 주민자치회를 분과로 편제하고, 그 분과에 주민자치회 위원 이외의 주민들이 참여할 수 있도록 했다. 하지만, 개인으로 참여한 주민자치회 위원들이 주도하는 분과에 기존에 주체적으로 지역사회 활동에 참여하던 집단이 참여할 가능성은 그리 높지 않을 것으로 예상된다. 따라서 주민자치회는 일정한 몫의 개인 참여 외에는 기존 지역의 다양한 활동 및 사업에 참여하는 단체나 모임들의 네트워크 중심으로 구성하는 방안을 제시하고자 한다.

이러한 네트워크 방식 주민자치회 구성 장점은 기존 자신들의 활동을 주민자치회를 통해 지속할 수 있다는 점과 이를 통해 기존 활동의 공신력과 공식성을 획득할 수 있다는 점이다. 그리고 기존의 다양한 지역사회 활동들을 주

민자치회를 통해 하나로 수렴함으로써, 총체적인 지역사회 발전을 추진할 수 있다는 점도 큰 장점이다. 그리고 무엇보다도 주민자치회에 참여할 이들을 홍보가 아닌 ‘초대’한다는 점이 중요하다. 이는 그 자체로 기존 지역사회의 활동에 대한 가치를 인정해 주는 것이기 때문이다.

〈그림 5-1〉은 위에서 언급한 새로운 주민자치회 구성 방안을 설명한 것이다.



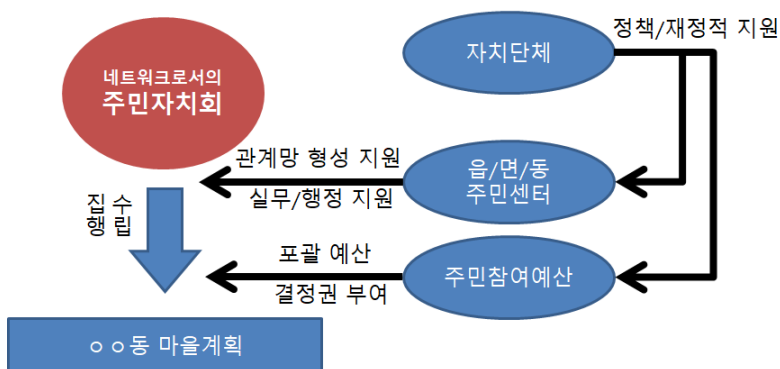
〈그림 5-1〉 새로운 주민자치회 구성 방안 제안

자료: 이호(2015), 「서울시 참여민주주의 활성화 방안 연구」, 서울연구원 working paper 수정 인용

이 방안은 지역사회를 주민자치 중심으로 전면 재편하는 유력한 방안이 될 수 있고, 또 자치계획 수립 등 계획된 다양한 역할을 보다 잘 수행하는 데도 기여할 것이다. 앞서 언급한 바대로, 권한의 행사를 위해서는 대표성이 일정 정도는 필요하다. 그리고 민주주의 사회에서 실질적인 대표성은 참여한 이들에 의해 확보될 수 있다. 그렇다면 참여하는 주민들의 모임 및 단체 등의 네트

워크 중심으로 주민자치회를 구성하는 것도 주민 대표성 면에서 미흡하지 않다. 그리고 단체 및 모임에 참여하지 않은 이들에게도 일정 정도 몫을 배정해, 공개모집-공개추천 방식으로 위원을 선임하면 그나마 부족한 대표성도 충분히 보완할 수 있다. 또한 계속해서 새로운 주민모임들도 참여할 수 있도록 개방성을 견지하는 것도 중요하다.

이 제안은 앞서 언급한 지역사회 네트워크를 건설하는 단위를 읍·면·동으로 하자는 것을 의미하기도 한다. 물론, 이 같은 지역 범위 안에서 주민들은 나름대로 마을별 또는 주제별 계획과 네트워크를 만들고 이를 실천할 수도 있을 것이다. 이는 지역별로 자율적인 판단에 따르는 것이 좋다. 다만, 공적 지위와 권한은 ‘읍·면·동’ 단위 주민자치회에 부여함으로써, 중앙정부와 각 자치단체들의 제도 및 정책과 긴밀히 연계될 수 있다.



〈그림 5-2〉 지역사회 각 주체들의 역할 및 연계 방안

4 주민자치 활성화와 시민역량 강화

이러한 일련의 과정에 대한 제안이 현실성을 갖기 위해서는 주민들의 자치역량에 대한 고려가 함께 병행돼야 한다. 주민자치는 주민들의 자치 역량이 강화될수록 긍정적 방향으로 더욱 활성화 될 수 있기 때문이다. 물론, 앞서 제안한 바와 같은 주민자치 활성화 과정에 대한 제안들이 실천되는 과정에서 주민들의 실질적 자치역량이 강화될 수 있다. 이는 참여민주주의와 주민자치를 활성화시키는 다양한 노력 자체가 민주시민 의식, 주민들의 시민으로서의 자치 역량 강화를 위한 교육과 훈련의 장으로 기능할 수 있다는 것을 의미한다.

시민역량이라 함은 크게 두 가지로 구분해 살펴볼 수 있다. 하나는 개인적으로 민주적인 시민으로서 역할을 할 수 있는 능력을 강화하는 것(capacity building)이다. 다른 하나는 시민으로서 그 사회의 정치적 영향력을 강화하는 것(empowerment)이다.

전자는 개인적 또는 집단적 능력을 강화하는 것을 말한다. 예를 들면, 민주적인 회의 진행 방법, 민주적으로 참여자들의 의견을 수렴하고 조정하면서 의사결정을 하는 방법, 다양한 참여자들 간에 필연적으로 발생할 수밖에 없는 갈등을 조정하고 관리하는 방법, 다른 사람들의 참여를 촉진시키기 위한 방법 등이 이에 해당한다. 반면, 후자는 이런 역량을 바탕으로 중요한 의사결정 과정에 영향력을 발휘하거나 직접 의사결정에 참여하는 힘을 말한다.

이 두 가지 시민역량은 서로 긴밀히 연계돼 있다. 개인적 역량 없이 사회적 영향력을 강화할 수 없기 때문이다. 또한 사회적 영향력 없이 개인적 역량만을 강화한다는 것은 시민들의 역량이 자치로 나아가지 못한다. 따라서 주민자치가 활성화되기 위한 역량에는 이 두 가지가 모두 포함되어야 한다.

주민자치 활성화를 위한 제도 및 정책 방안만으로는 의도한 목적을 달성할

수 없다. 주민자치는 주민들의 참여를 바탕으로 그 활성화가 가능하다. 이와 더불어 참여를 통해 주민들의 시민으로서의 자치역량이 강화되지 않는다면, 실질적 권한을 행사해야 할 주민자치는 현실적으로 가능하지 않다. 그런데, 주민자치 역량은 강의 등을 통해 관련 지식을 습득하는 것만으로 강화될 수 없다. 이 역량은 실천을 통해 부단히 ‘훈련’될 필요가 있다. 따라서 주민자치 교육은 정보와 지식을 습득하는 것보다는 실천을 통한 훈련이 중요하다.

그런 점에서 민주시민의식을 강화하고자 하는 시민교육과 참여와 권한을 행사하는 주민자치 활성화를 위한 참여는 한 몸과 같다. 따라서 주민자치 활성화를 위한 각종 참여 제도 및 정책에는 이에 참여하는 주민들에 대한 교육과 훈련에 대한 배려도 세심히 고려될 필요가 있다. 주민자치 활성화 차원에서 주민들에게 보다 많은 권한이 실질적으로 부여되기 위해서는 그 권한에 따른 책임도 함께 부과될 수밖에 없다. 그러한 책임의 차원에서도 참여한 주민들의 자치 역량에 대한 고려가 필요하다.

따라서 주민자치를 활성화시키는 과정에서는 민주시민교육으로서의 주민 자치 교육에 대한 관점과 관심이 동반될 필요가 있다. 이에, 다음 장에서는 주민자치 활성화를 위한 민주시민교육에 대해 다룰 것이다.

주민자치 활성화를 위한 민주시민교육의 현황과 방안

1. 민주시민교육과 주민자치의 접점
2. 주민자치 교육 관련 현황
3. 주민자치 교육의 방향

주민자치 활성화를 위한 민주시민교육의 현황과 방안

1 민주시민교육과 주민자치의 접점

민주시민교육이란 결국 민주적인 시민들을 양성하기 위한 목적을 갖는 일련의 교육을 의미한다. 민주시민교육 관련 회의에서 한 참석자⁴¹⁾는 민주시민교육을 “시민들이 민주주의의 가치와 원리를 배우고 훈련함으로써 시민자치 역량을 강화하고 호혜적인 삶의 양식을 형성하기 위한 실천으로 나아갈 수 있도록 하는 제반의 제도적·사회적 기회와 노력의 과정을 의미한다.”라고 정의하기도 한 바 있다. 적절한 설명이다. 따라서 민주시민교육에는 매우 포괄적이고 다양한 교육방법 및 내용들이 포함될 수 있다.

그렇지만, 민주시민교육 활성화를 추구하는 활동과 주민자치 관련 활동들은 우리 사회에서 큰 접점을 형성하지는 못해왔다. 민주시민교육은 주로 시민사회의 자발적인 활동으로 전개돼 왔고, 주민자치 관련 활동은 정부의 정

41) 조철민(성공회대 사회과학연구소 연구위원)

책에 힘 입은 바가 크다. 여기서 주민자치 관련 활동이라 함은 1999년부터 시범실시된 주민자치센터와 이를 운영하기 위해 구성된 주민자치위원회의 역할과 활동을 주로 의미한다. 물론, 정부 정책과 상관없이 지역에서 주민자치를 활성화시키기 위한 활동은 오래 전부터 있어왔다. 지역운동, 주민운동, 풀뿌리운동 등의 명칭으로 전국 여러 지역에서 매우 다양한 활동들이 전개돼 왔고, 또 일정한 성과들도 있어왔다. 하지만, 이들 운동이 정책과 제도로 촉발된 주민자치센터 및 주민자치위원회 활동과 긴밀한 접점을 형성한 사례가 그리 많지 않은 것 또한 사실이다.

다행히도 최근에는 여러 가지 요인에 의해 서로를 향해 접점을 형성하기 시작했다. 첫째는 각자의 역할에 따른 욕구가 그러한 접점 형성에 기여했다. 시민사회운동은 크게 시민들의 이해를 대변하는 대변형 전략(advocacy strategy)와 주민들이 스스로 문제해결의 주체로 나서는 주민주체형 전략으로 구분할 수 있다. 이 중 후자가 주로 주민운동 또는 풀뿌리운동이란 명칭으로 불렸다. 이러한 운동은 주민자치운동이라 개념 지을 수도 있다. 이들의 지역 활동들은 지역사회의 유력한 주민조직이자 정책적으로 일정한 역할을 위임 받은 주민자치위원회와 좋은 삶 만날 수밖에 없었다.

주민자치위원회에 있어서는 주민자치와 관련한 활동의 경험이 매우 부족했다. 주민자치센터와 주민자치위원회의 역사가 20년이 되어 감에도, 실질적 주민자치 활동이 활성화되지 못하는 원인 중 하나는 주민자치에 대한 경험 부족을 한 원인으로 꼽을 수 있다. 물론, 지속적으로 모범적인 활동 사례들이 등장하고 있으나, 아직 전체적으로는 그리 활성화되었다 평가하기 힘든 것이 사실이다. 이는 주민자치위원회가 지역의 일부 유지들이 참여하는 폐쇄적 구성과 운영에 머물러 있다는 점과도 관련이 깊다.

그러다보니 민주적인 모임 운영이나 주민자치에 걸맞는 활동들을 보다 강화해야 할 욕구가 지속적으로 증가해 왔다. 여기에 주민자치위원회의 역할에

있어 일반 주민들의 참여를 활성화시켜야 할 과제가 점점 더 강조되기 시작했다. 이와 더불어 그럴 수 있는 권한이 실질적으로 주어져야 한다는 점도 지속적으로 강조돼 왔다. 그러한 요구가 주민자치위원회를 대체할 주민자치회 설립 논의로 이어졌다.

여기에 지역 시민사회의 독자적인 운동에서 다루었던 활동들이 대거 제도에 편입되는 현상이 강화되기 시작했다. 주민참여예산제를 비롯한 주민참여 정책들이 대거 제도를 통해 실시되기 시작했고, 대표적으로 마을(공동체)만들기운동도 최근 들어 대대적으로 제도에 편입되는 현상이 강화되고 있다. 그러면서 이들 활동의 내용들이 점차 주민자치센터와 주민자치위원회의 활동에도 중요한 것으로 인식되기 시작했다.

그리고 이러한 정책과 제도들이 제 기능을 발휘하기 위해서는 시민들의 자치역량이 강화되는 과정이 함께 동반되어야 한다는 인식도 강해졌다. 결국, 지역에서 주민참여, 주민자치와 관련한 제도권 내외에서 시민들의 자치역량 강화에 대한 욕구가 강해진 것은 민주시민교육과 주민자치 영역의 접점이 점점 크게 형성될 조건을 제공한다.

여기에 제도권에 편입된 마을(공동체) 활동도 본질적으로는 주민자치와 긴밀히 연결된 활동이다. 그리고 현실적으로도 기존 지역에서 일정한 역할을 하고 있던 주민자치위원회와도 긴밀한 관계를 맺을 수밖에 없었다. 그러다보니 마을(공동체)만들기 활동에 대한 정부의 지원이 확대되면서 각 자치단체마다 급속히 설립·확대되고 있는 마을(공동체) 지원센터들의 활동 영역도 기존의 마을(공동체) 관련 사업을 주민자치 활동으로 자연스럽게 연결시키고 있다. 이에 여러 마을(공동체)지원센터에서 주민자치 관련 교육들이 기획·운영되고 있기도 하다. 이는 마을(공동체)과 주민자치가 긴밀히 접촉하는 지점들을 강화하는 것으로 나타나고 있다.

그러한 가장 중요한 이유는 마을(공동체) 관련 활동이나 주민자치 관련 활

동들 모두 전통적으로 참여자들을 자치의 주체로 성장시키는 것을 주요한 과제로 삼아왔기 때문이다. 이는 참여자들의 민주시민으로서의 역량에 대한 과제라 할 수 있다. 이에 민주시민교육에 대한 관심은 기존 주민자치 관련 교육 속에서도 점차 중요한 몫을 차지하는 경향을 보이고 있다.

이러한 접점은 단지 기존 주민자치 활동의 필요와 욕구에서만 기인하지 않는다. 이는 기존의 민주시민교육이 주로 개별적 시민 역량을 강화하기 위한 기술을 전달하는 것에 그쳤던 한계를 극복할 필요와도 맞닿아 있다. 여기서 개별적 역량강화 기술을 훈련한다는 것은 그동안 민주시민교육에서 주로 다뤄왔던 ‘민주적 회의 진행방법’, ‘민주적 의사결정 방법’, ‘갈등관리 훈련’, ‘민주적 소통과 대화법’ 등에 관한 것이다. 그러나 기존 민주시민교육은 지역에서의 참여와 활동으로까지 자기 영역을 확대하지 못해왔다. 이는 교육과 실천이 분리돼 있다는 우려를 낳기도 한다.

그러던 중 민주시민교육에 대해서도 제도권의 관심이 높아지고 있다. 이는 앞서 언급한 주민자치 영역의 고민과도 맞닿아 있다. 이런 상황은 기존의 민주시민교육과 현장의 다양한 주민참여·주민자치 활동 영역이 서로를 필요로 하는 과제를 낳았다. 이러한 과제에 대한 인식의 확대되면서 이 두 영역이 결합되는 양상이 강화되고 있다. 따라서 이러한 접점이 커지는 것은 교육과 현장에서의 실천이 연계되지 못해 온 기존 민주시민교육 입장에서조차 기존의 한계를 극복할 수 있는 좋은 계기로 받아들여지고 있다.

2 주민자치 교육 관련 현황

이 절에서는 기존 주민자치위원회 또는 주민자치회 위원 관련 교육 현황을 중심으로 살펴보고자 한다. 그 대표적 사례로는 서울시에서 최근 서울형 주민자치회 시범실시와 연관돼 계획하고 실행하는 교육과 이와 연관된 서울시 금천구의 주민자치 교육을 들 수 있다. 그 외에도 지금까지 수많은 지역에서 다양한 주민자치 관련 교육들이 수행됐다. 그런 경험의 대표적 사례들로 자치분권대학의 주민자치 관련 교육, 오랫동안 주민자치위원들에 대한 교육을 기획하고 실행해 온 경험이 있는 <마을과 사람들>의 교육 프로그램, 지난 2011년 대구모로 진행됐던 고양시의 ‘주민자치 아카데미’ 프로그램 등을 들 수 있다.

1) 서울시 주민자치 관련 교육 내용 및 현황

2017년 하반기부터 서울형 주민자치회 시범사업이 4개 구(도봉, 성북, 성동, 금천) 26개 동에서 실시됐다. 참고로, 서울형 주민자치회는 2018년 17개 구 91개 동으로 확대해, 2021년에는 424개 전 동에서 실시할 계획이다.

서울형 주민자치회 시범사업에서는 기존의 주민자치회위원회를 해소하고 새로이 구성하는 주민자치회 위원들을 단체 추천과 공개모집-공개추천 방식으로 50명 이내로 구성하도록 설계했다. 그리고 주민자치회 위원을 신청하는 데에 따른 전제조건으로, 각 자치구에서 실시하는 주민자치 관련 교육을 이수하도록 했다. 참고로, 2018년부터는 주민자치위원 전원을 공개모집-공개추천 방식으로 구성키로 했다.

그런데, 서울시 본청에서 수립한 계획이지만, 주민자치회 위원이 되기 위한 전제인 관련 교육의 기획과 실행은 자치구의 역할이다. 따라서 서울시 주민자치회 위원 관련 교육은 각 자치구마다 또는 각 동마다 차별적인 내용으로 기획·

실행되고 있다. 이에 계획을 수립한 서울시에서는 2017년의 자치구 교육내용을 평가하면서, 2018년에는 좀 다른 접근을 시도하고 있다. 각 자치구마다의 차별적 교육을 허용하지만, 기본적인 필수 교육 내용을 마련해야 하지 않나 하는 고민 하에 교육안을 마련해 각 자치구에 제안한 것이다. 이와는 별개로 시범 실시 지역이 아닌 곳의 주민자치위원회 위원, 일반 시민, 그리고 자치구 및 동 담당 공무원들을 대상으로 하는 ‘주민자치 아카데미’ 등의 교육도 실시했다.

이 보고서에서는 서울시에서 시행한 2017년 관련 교육 내용과 2018년 관련 교육 계획을 소개하고자 한다. 그리고 구체적인 교육 실행 현장 중 하나인 서울시 금천구의 관련 교육 현황 및 내용을 소개하고자 한다. 참고로, 서울시 금천구는 2017년 시범사업에서 모든 동을 주민자치회로 전환한 유일한 자치구다.

(1) 서울시 본청 주관 교육⁴²⁾

□ 서울시 주민자치 아카데미

이 교육은 서울형 주민자치회 시범실시 이외 지역의 주민자치위원들을 대상으로 한 교육이다. 2011년 4월에 4개구에서 시범적으로 실시한 이후 2013년 5월부터 전 자치구로 확대·실시했다. 그리고 2015년 5월부터는 기존 주민자치위원들 이외에 일반 시민으로 대상자를 확대했다. 2017년의 경우, 주민자치위원과 일반 시민, 그리고 동 및 구청 담당 공무원들 15,111명이 참여했다. 이 중 주민자치위원은 전체 참여자의 64.4%로 가장 많았고, 일반 시민은 15.9%, 동 및 구청 담당 공무원은 19.7%를 차지했다.

아카데미 운영방식은 구청 자체교육, 위탁교육, 이 둘의 혼합 등 다양하다. 하지만, 대부분은 자치구 자체교육 방식(51%)으로 진행됐다. 자체 및 위탁을 혼합한 방식은 37%, 위탁교육은 12%를 차지했다.

42) 서울시 본청의 내용은 박미혜(2018.6), “주민자치교육, 현황과 고민 - 서울형 주민자치회를 중심으로”, 서울특별시 생활속민주주의학습지원센터·서울특별시 사회적경제지원센터 토론회 자료집과 서울시 자치행정과 내부 문건을 주로 참조했음.

〈표 6-1〉 2017년 서울시 주민자치 아카데미 교육 내용

과정명	교육대상	교육내용	
주민자치 기초	일반 주민, 마을활동가, 신규 주민자치 위원 및 '16~'17년 교육 미이수자 등	1차 (필수 교육)	• 찾아가는 동주민센터사업('동 행정혁신' 포함)의 이해 • 주민자치 활성화 사업(자치계획, 주민총회, 참여예산 제도 포함)의 이해, • 주민자치의 개념과 역사 • 주민자치위원회의 기능과 역할의 이해 등
		2차	• 마을공동체만들기와 사례연구 • 해외 및 타도시 우수사례 연구 등
주민자치 심화	주민자치위원 (장, 간사 등)	1차	• 찾아가는 동주민센터사업('동 행정혁신' 포함)의 이해 • 주민자치 활성화 사업(자치계획, 주민총회, 참여예산 제도 포함)의 이해 • 주민자치회의 역할과 마을만들기의 이해 등
		2차	• 주민자치 특화사업의 이해와 개발 • 주민자치위원회 우수사례 발표 및 토론 • 민관협력(행정과 중간지원조직의 이해) • 민관 파트너십 활성화 • 주민참여 활성화 방안 • 지역사회 갈등관리와 리더십 등
		3차	• 주민자치사업 기획 • 마을 발전방향 모색을 위한 주제발표 및 토론 • 사업 실행계획 작성·발표 등
주민자치 정책	자치구·동 공무원	1차	• 찾아가는 동주민센터사업('동 행정혁신' 포함)의 이해 • 행정환경의 변화와 주민자치의 활성화 등
		2차	• 지역사회 갈등관리와 리더십(사례 중심) • 마을특화사업의 성공전략 • 주민자치위원회 우수사례 발표 및 토론 등
현장 탐방	주민자치위원	• 우수 자치회관, 마을사업 실천사례 현장탐방 및 벤치마킹	

□ 주민자치학교

이 교육은 2017년부터 시작된 서울형 주민자치회 위원이 되기 위한 필수 교육 과정이다. 새로이 구성되는 주민자치회 위원이 되기 위해서는 먼저 6시간의 필수교육을 이수해야 한다. 따라서 주민자치회 위원 공개모집에 응모한

주민들 중 이 교육을 이수한 이들에 한해 추천을 통해 위원으로 위촉한다.

이 필수교육은 서울시가 아닌 각 자치구의 역할이다. 따라서 서울시에서는 각 자치구 주민자치학교 기획에 참고가 될 수 있도록 교육 프로그램을 기획해 제안했다. 그런데, 첫 시범실시가 이뤄진 2017년 4개구에서는 서울시의 제안에도 불구하고 교육 내용이 천차만별로 상이했다. 이에 서울시에서는 2018년부터 세부 프로그램을 보다 정교화하고, 서울시가 마련한 최소한의 필수교육 내용을 수행하도록 권고하고 있다.

서울시에서는 애초 6시간의 교육 중 3시간 정도는 서울시에서 권고한 교육 프로그램을 진행하고, 3시간은 각 자치구별로 자체 기획한 교육 프로그램을 실시하는 방안을 고려하기도 했다. 그러나 교육 프로그램을 기획하면서, 6시간 정도면 주민자치위원으로서의 기본적 내용을 안내하는 정도의 교육일 수밖에 없다고 판단했다. 이에 각 2시간씩의 3개 강좌, 즉 6시간의 교육 프로그램을 모두 기획해 자치구에서 이를 시행하도록 권고하는 것으로 방침을 바꿨다. 따라서 아래의 주민자치학교 프로그램은 서울시의 권고 내용이고, 이를 어떻게 활용할 지는 각 자치구의 몫이다.

〈표 6-2〉 2018년 서울시 주민자치학교 교육 내용

강좌	강좌명	주요내용	교육방식
1강	주민참여정책의 흐름과 의미	• 주민자치란? 참여자 생각 공유 워크숍 • 주민자치의 의미와 철학 • 시대변화에 따른 주민참여 정책의 변화 방향	강의, 워크숍
2강	서울형 주민자치회 시범사업의 이해	• 서울형 주민자치회 시범사업의 취지와 배경 • 기존 제도와 달라진 점(사전 교육, 추천, 지원방식 등) • 주민자치회가 해야 할 단계별 주요내용(분과구성, 자치계획 수립, 주민총회, 자치회관 자율운영 등) • 타 시도 또는 1단계 자치구 주민자치 사례	강의, 워크숍
3강	주민자치회와 사람들	• 주민자치회 주요 등장인물과 역할(행정, 자치구 주민자치 사업단, 동자치지원관 등) • 주민자치회 위원의 역할과 책임 • 주민자치회 위원의 덕목	강의, 워크숍

□ 서울형 주민자치회 위원 교육

주민자치회 위원교육은 기본교육의 경우 자치구 주민자치 사업단이, 심화교육의 경우 서울시 주민자치 사업단이 운영한다. 따라서 기본교육은 자치구마다 상이하다. 여기서는 서울시에서 운영하는 심화교육 내용을 소개한다.

위원 리더교육은 주민자치회 회장과 부회장 등 임원 등을 대상으로 하고, 위원 촉진교육은 주민자치회 위원과 분과장 등을 대상으로 한다. 위원 리더교육과 촉진교육은 2018년 5월에 각각 4강 15시간 과정으로 진행됐다.

〈표 6-3〉 2018년 서울형 주민자치회 위원 교육 내용

구분	교육 주요내용
간사 심화교육	• 참여자 소개 및 네트워크(주민자치 톨킷 활용) • 서울형 주민자치회 간사란 • 서울시 주민자치 정책의 이해 • 리더십 워크숍
위원 리더교육	• 자치분권과 주민자치 리더 • (세대 워크숍) 우리 사회 속의 세대 이해 • (소통 워크숍) 퍼실리테이터의 역할과 원칙 • (리더십 워크숍) 구성원 모두의 리더십을 끌어내는 어댑티브 리더십
위원 촉진교육	• 퍼실리테이션의 이해 • 아이디어 도출 워크숍 프로세스 및 기법 I~II • 퍼실리테이터의 커뮤니케이션 스킬

□ 자치구 사업단⁴³⁾ 교육

서울형 주민자치회 관련한 교육 중에는 시범사업이 실시되는 구에 설치된 자치구 사업단을 위한 교육도 포함된다. 2017년에는 하반기부터 4개 구에서 시범실시가 시작되었기에 시범사업에 대한 이해에 대해서만 간단히 교육이 진행됐다. 하지만, 2018년에는 보다 다양한 교육이 기획됐다.

43) 참고로, 자치구 사업단을 이해하기 위해서는 서울형 주민자치회 관련 추진체계를 이해할 필요가 있다. 서울형 주민자치회의 행정 추진체계는 '서울시의 추진단 - 자치구의 추진단 - 동주민센터의 담당자'로 연결되고, 이에 조응하는 민간의 체계는 '서울시 추진지원단 - 자치구 주민자치사업단 - 동자치지원관'으로 구성돼 있다.

〈표 6-4〉 서울시 자치구 사업단 교육 내용

분류		교육 주요내용
2017	시범사업 이해 교육	• 마을사업에서 민관협치의 변화 • 주민자치의 역사와 변화과정 이해, 향후 방향 • 주민자치 시범사업 총론과 프로세스 • 주민자치회 시범사업 모의수행 워크숍 • 시범사업 단계별 직무교육
2018	신규 실무자 교육	• 주민자치 흐름과 이해(가좌2동 사례) • 서울시 주민자치 정책의 이해 • 중간지원조직 실무자의 역할
	단장, 팀장 교육	• 시범사업 단계별 직무교육 • 민관 통합 워크숍
	지원관 상하반기 워크숍	• 칭찬 워크숍 • 마을 돌봄 워크숍 • 자유 탐방
	지원관 전문교육 1 “회의운영과 촉진”	• 퍼실리테이션의 필요성과 의미 • 회의 설계의 필요성과 내용 • 주민총회 설계하기 • 퍼실리테이터의 도구, 의견 모으기와 의사결정
	지원관 전문교육 2 “갈등을 다루는 대화”	• 신뢰를 형성하는 대화 ‘씨름’ • 당사자로서 대화하기 • 중립적 3자로 대화 돕기 ‘조정’ • 회의에서 대화하기

□ 서울형 주민자치회 강사 양성 과정

강사 양성 과정은 주민자치회 시범실시의 전제 조건 중 하나인 주민자치회 위원 후보자 대상 필수 교육에 조응해 강사들을 양성하기 위한 목적으로 2017년부터 기획·실행됐다. 이 교육의 주요 대상은 주민자치 및 마을계획 활동을 경험한 활동가들과 찾아가는 동주민센터 자치구 추진지원단 및 자치구 마을센터 활동가들이다. 2018년 교육 공고에서 언급하는 대상자 1순위는 1단계 서울형 주민자치회 시범사업에 지원 주체로 참여했던 자치구 주민자

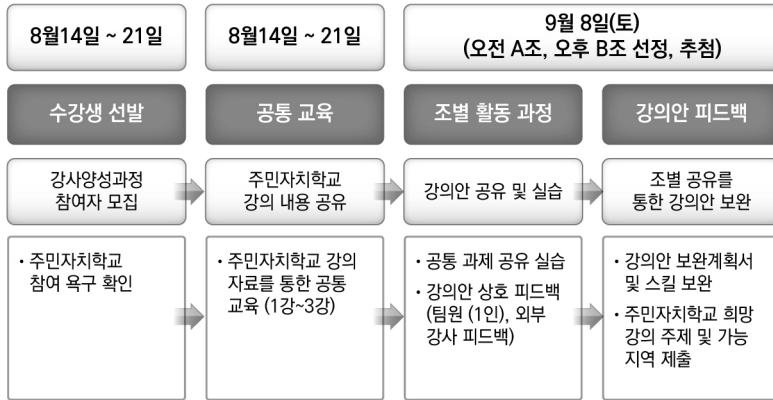
치사업단과 동자치지원관이다. 2순위는 마을공동체 활동 경력 3년 이상인 활동가 및 마을공동체 중간지원조직 종사자들이다.

2017년의 교육은 주로 강의 중심으로 간략한 프로그램으로 진행됐다(〈표 6-5〉 참조). 교육 프로그램을 통해 알 수 있는 바와 같이, 2017년 교육은 주로 서울형 주민자치회 계획을 설명하는 데 초점을 맞추고 있다. 그것은 서울형 주민자치회가 기존 주민자치회와는 전혀 다른 새로운 계획과 정책이기 때문이다. 따라서 이 교육의 주제별 담당 강사들은 모두 서울시 차원에서 주민자치회 시범사업 계획을 직·간접적으로 수립하고 추진한 담당자들이다.

〈표 6-5〉 2017년 서울형 주민자치회 강사양성 교육 내용

시간	내용
09:00(10')	행정시간(접수 및 준비)
09:20(100')	주민자치 시범사업 설계 배경
11:00(60')	주민자치의 역사와 현재
휴식(10')	
12:00(60')	주민자치 시범사업 총론 및 사업프로세스
13:00(30')	소통 워크숍
13:30	종식

2018년 교육은 보다 다양한 주제와 방법으로 체계화 시켰다. 참고로 2018년 주민자치회 강사 양성 과정의 추진체계와 교육 내용은 각각 〈그림 6-1〉, 〈표 6-6〉과 같다.



〈그림 6-1〉 2018년 서울형 주민자치회 강사 양성 교육 추진체계

〈표 6-6〉 2018년 서울형 주민자치회 강사양성 교육 내용

구분	일정	주제	세부내용
1일차	10:00 ~ 12:00 (120분)	1강 주민참여 정책의 흐름과 의미	- 마을(자치)활동 경험 나누기 - 마을과 나의 삶 - 마을 주인으로서 주민의 권한, 주민자치 - 서울형 주민자치회 사업 취지
	13:20 ~ 15:20 (120분)	2강 서울형 주민자치회 시범사업의 이해	- 주민자치 1단계 프로세스 이해 - 서울형 주민자치회 시범사업의 취지와 배경 1단계 주민자치회 추진과정 공유 - 주민자치회 질의응답
	15:30 ~ 17:00 (90분)	3강 주민자치회와 사람 등	- 교육목표 확인 및 마음열기 - 주민자치회 위원의 역할이해 - 주민자치회 위원의 태도, 관점 및 역량 이해
2일차	09:00 ~ 12:30 (A조)	강의안 공유 및 상호 피드백	- 공통의 과제 실행(2강을 주제로 강의 ppt 작성) - 강의안 상호 피드백 (추첨을 통해 조별 1인이 시트지에 상호 피드백 작성, 강사 피드백) - 조별 강의안 발표 동영상 촬영(본인에게 제공) 및 스킬 보완
조별 과정 (추첨)	13:30 ~ 17:00 (B조)		

자료: 서울시마을공동체종합지원센터 홈페이지, '공지사항' 974번

(2) 금천구 관련 교육 내용⁴⁴⁾

서울시 금천구는 2017년 시범사업 첫 해부터 모든 동에서 시범사업을 실시했다. 이에 따라 2017년부터 주민자치학교를 독자적으로 기획해 실시했다.

〈표 6-7〉 2017년 서울시 금천구 주민자치학교 내용

차 시	일시 및 시간	주 요 내 용
1차	2017.11.15. 수 10:00~13:00 (2017.11.18. 토 10:00~13:00) ※수요일과 토요일 중 하루 선택	• 다같이 돌아 동네 한바퀴 • 서울시 주민자치회 시범사업의 이해 • 주민자치 사업의 선진사례 연구
2차	2017.11.22. 수 10:00~13:00 (2017.11.25. 토 10:00~13:00) ※수요일과 토요일중 하루 선택	• 우리는 마을의 골목대장 • 우리 동네 꿈 그리기 • 주민자치학교 수료식

2018년에는 주민자치회 간사 직무교육, 주민자치회 민주시민교육, 찾아가는 주민자치회 역량강화 교육, 주민자치사업단 지원관 역량강화 교육 등 다양한 교육들이 진행됐거나 계획돼 있다.

〈표 6-8〉 2018년 서울시 금천구 주민자치회 간사 직무교육 내용

일차	강좌명	소요 시간	강의내용	담당 및 강사
1차시	직무 기본교육	60분	• 주민자치회의 이해와 간사의 역할과 사명	구 지원단장
		60분	• 자치회관 운영 실무 1. 문서 작성과 관리	
		60분	• 자치회관 운영 실무 2. 회계 및 출납 관리등	동주민자치주무관
2차시	기본소양 교육	60분	• 금천구 주민자치 정책과 법규의 이해	마을자치과장
		60분	• 갈등 해결과 관리	갈등 전문가
	직무향상 교육	60분	• 주민자치회 운영 선진사례연구 - 마장동 운영사례를 중심으로	마장동 주민자치회간사

44) 서울시 금천구 교육 내용은 관련 교육을 기획하고 실행하는 담당자의 자료를 전달받은 것이다. 또한 각 교육에 대한 내용을 전화 통화를 통해 파악했다.

〈표 6-9〉 2018년 서울시 금천구 주민자치회 민주시민교육 내용

강좌명	소요시간	강의내용
비전 다지기 (基)	120분	• 금천구 주민자치의 주인공은 “나” - 주민자치회에 대한 이해와 미래 비전 -
비전 만들기 (作)	120분	• 민주적 회의 운영과 방법 - 회의 운영의 기법과 실제 -
비전 행하기 (行)	120분	• 갈등해결과 관리 - 주민 갈등 해결과 관리 방법의 실제 -

주민자치회 민주시민교육은 각 동별 주민자치회 회장과 부회장, 간사, 감사, 지원관 등 주민자치회 임원들을 대상으로 주민자치회 비전과 민주적 회의 진행 등 기본적인 역량강화를 위한 교육으로 계획됐다.

그 외 각 동별로 ‘찾아가는 주민자치회 역량강화 교육’은 ‘일상의 민주화, 자치의 일상화’, ‘다양성의 이해’ 각 60분씩으로 계획돼 있다. 이 교육은 주민자치회 위원들의 주민자치회 운영에 있어 기본적 내용에 대한 교육이라 할 수 있다.

‘주민자치사업단 지원관 역량강화 교육’은 주민자치에 대한 이해, 갈등관리, 회의기법, 민주적 의사결정 방법 및 업무 역량강화에 대한 것으로, 독서토론, 사례 학습 및 선진지 견학 등의 내용으로 계획돼 있다.

(3) 종합

전반적으로 서울시의 주민자치 관련 교육은 2017년 하반기부터 시작된 서울형 주민자치회 시범사업과 맞물려 있다. 서울시 본청 차원에서는 주민자치회 위원이 되기 위한 전제인 주민자치학교 프로그램을 통해, 주민자치회 관련 서울시 정책과 주민자치회 위원의 역할 등에 많은 교육시간을 할애하는 편이다. 그리고 서울시 추진지원단의 각 자치구 버전인 자치구 추진지원단에 대한 교육을 중요시하는 편이다.

금천구 사례에서 알 수 있는 바와 같이 자치구에서는 보다 구체적인 교육들이 계획·실행된다. 금천구에서는 앞에서 소개한 교육 이외에도 다양한 워크숍과 간담회, 매우 구체적 목표 하에 여러 교육들이 계획돼 있다. 예를 들면, 주민자치 전국박람회 출품 지원 교육, 동별 자치계획 공유회 등이 계획돼 있다.

2) 자치분권대학 주민자치 관련 교육 내용 및 현황

자치분권대학은 <자치분권 지방정부협의회>를 기반으로 <(사)자치분권 아카데미>와 협력해 대학을 운영한다. 하지만, 이 대학은 자체 캠퍼스를 보유한 대학이 아니고, 특정 자치단체가 관련된 교육을 개설하면 이에 결합하는 방식으로 운영된다. 이 대학에서는, 실질적 분권강화를 위해서는 자치단체와 자치단체 공무원, 그리고 주민들의 자치역량 강화가 절실하다는 필요에 의해 관련 교육 프로그램을 개설해 각 자치단체에서 교육을 실시하도록 홍보한다. 그렇지만, 각 자치단체에서 개설하는 교육 내용은 각 자치단체마다 상이하다.

자치분권대학 사무국에서는 교육 개설을 희망하는 자치단체와 협력해 프로그램을 기획하고, 자치분권대학 교수들을 섭외·연결해 주는 방식으로 이 대학을 운영한다. 참고로, 자치분권대학 교수로 위촉된 이들은 2018년 7월 현재 관련 분야의 27명으로 구성돼 있다.

자치분권대학에서는 일정한 커리큘럼을 개발해 이를 바탕으로 교육을 홍보하고, 해당 자치단체와 상의해 구체적 교육 프로그램을 기획한다. 이 때, 교육이 이루어지는 자치단체에 대해 해당 자치단체의 캠퍼스가 개설됐다고 한다.

자치분권대학 자체적으로 개발한 교육 커리큘럼은 자치분권 교육(기본·전문 과정), 생활자치 교육으로 나뉘어 있다. 자치분권 교육은 크게 자치분권

학교, 스웨덴 학교, 희망경제 학교, 인문학 학교, 주민자치학교로 구성돼 있다. 이 중 주민자치와 직접 관련된 주민자치학교 커리큘럼을 살펴보면, <표 6-10>과 같다.

〈표 6-10〉 자치분권대학 자치분권 교육 주민자치학교 커리큘럼

철학에서 배우는 주민자치
한국 마을자치·향촌자치 전통과 역사적 구조
한국 주민자치제도 속에서 살피는 주민자치의 현황, 과제, 발전방안 모색
주민자치 선진국을 가다
주민자치센터 프로그램 어떻게 만들 것인가
다시 시작하는 마을만들기
주민자치와 주민자치지도자

자료: 자치분권대학 홈페이지

(<http://autonomyacademy.com/user/curriculum/education.do>)

생활자치 교육은 주민의 자치권 강화, 특색 있는 지역개발, 시민의 삶의 질 제고를 목적으로 한 다양한 직능교육 내용으로 구성돼 있다. 이 교육 과정은 조정·양봉·온돌·허준약초 학교로 구성돼 있다.

경기도 시흥시의 경우에는 전임 시장(민선 6기까지 3연임)이 자치분권대학을 주도한 관계로, 위의 커리큘럼과 거의 비슷한 교육을 ‘시흥 아카데미’란 명칭으로 실제 시행했다. 시흥 아카데미는 크게 3개의 학부(참살이 학부, 꿈모작 학부, 교양 학부)로 나뉘어져 시행됐다. 이 중 주민자치와 관련된 교육은 교양학부의 자치분권학교다.

〈표 6-11〉 시흥시 시흥 아카데미 자치분권학교 교육 내용

구분	교육 내용
1강	[개강 특강] 왜 자치이고, 왜 분권인가?
2강	제자백가 철학에서 배우는 자치와 분권의 의미
3강	자존감과 탈권위 그리고 자치적 삶의 행복
4강	서양정치사상가에서 배우는 자치와 분권의 의미
5강	한국현대사의 명암과 지방자치시대의 개막
6강	중앙집권 시대의 그늘
7강	자치분권과 언론
8강	주민참여와 마을자치
9강	개헌과 정치개혁의 상관성
10강	왜 자치분권인가

자료: 시흥시 홈페이지(www.siheung.go.kr/academy)

시흥시는 이와는 별개로 자치분권 시민강사를 양성하기 위한 교육 프로그램도 개설해 운영하고 있다.

다른 자치단체의 경우에는 시흥시와 달리 간략하게 축소된 교육을 자치분권대학과 연계해 운영하는 편이다. 예를 들면, 광주광역시 서구에서는 지난 2017년 광주 서구 캠퍼스를 개설·운영했다. 참여대상자는 주민자치위원이나 주민자치회 위원으로 한정하지 않고, 모든 주민들에게 개방됐다.

〈표 6-12〉 광주광역시 서구 자치분권대학 교육 내용

구분	강좌명
1	왜 자치이고, 분권인가?
2	지방자치 25년의 성과평가와 과제
3	자치와 정치
4	자치분권의 선진사례연구
5	주민참여와 마을자치

자치분권대학의 커리큘럼과 각 자치단체에서 시행된 교육 내용으로 알 수 있듯이, 이 교육은 주민자치에 대한 내용도 포함돼 있지만 주로 자치분권 관련된 인문학 교육 중심이라 할 수 있다. 또한 주민자치에 대한 내용보다는 단체자치 즉 분권에 대한 내용이 보다 강조돼 있다고 평가할 수 있다. 그리고 각 강좌의 주제가 포괄적 내용이기예, 담당 교수에 따라 그 구체적 내용이나 구성은 다양하다.

3) <마을과 사람>의 주민자치 교육 내용 및 현황⁴⁵⁾

<마을과 사람>은 <열린사회시민연합> 부설 기관으로, 16년 동안 전국주민자치박람회를 주관했다. 주민자치박람회는 행정안전부에서 주최하는 행사로, 전국 주민자치센터들로부터 신청을 받아 우수 자치단체를 분야별로 심사·선정·시상해왔다. <마을과 사람>은 일상적으로 주민자치와 마을공동체 활성화를 위한 교육 및 컨설팅 활동을 수행하고 있다.

<마을과 사람>에서는 이를 위해 다양한 교육 및 컨설팅 프로그램을 운영하고 있다. 주민자치 아카데미와 우수사례 현장 탐방, 마을공동체 아카데미, 주민자치 컨설팅, 마을강사 양성과정, 지역사회 자원봉사자 교육은 자치단체 등으로부터 위탁을 받아 운영한다. 하지만, 주민자치 관련 교육 및 컨설팅 등에 대한 단순 강사요청에 응해 강사를 파견하는 경우가 훨씬 더 많다. 주요한 교육대상은 주민자치위원회, 주민자치회 위원, 주민자치 및 마을 담당 공무원 등 관련 활동과 업무를 담당하는 이들 등 포괄적이다.

여기서는 주로 주민자치위원회(또는 주민자치회 위원)를 대상으로 하는 주민자치 아카데미 교육 내용을 소개하고자 한다. 물론, 이 아카데미는 지역의 요구에 따라 다양하게 수정·축소돼 실행되곤 한다. 따라서 여기에서 소개

45) <마을과 사람>의 교육 내용들은 이 단체 홈페이지(<http://partner.or.kr>)와 담당자가 보유한 문건을 참고했음

하는 교육 내용은 〈마을과 사람〉에서 각 자치단체 등에 제안한 주민자치 교육 커리큘럼이라 할 수 있다.

〈표 6-13〉 〈마을과 사람〉 주민자치 아카데미 교육 커리큘럼

과정명	주요 내용 및 소요시간	기대효과 및 특성
주민자치 기본교육	• 주민자치 이해 및 위원회 역할(1시간) • 주민자치 리더십 및 파트너십(1시간)	• 주민자치 기능 기본 이해 • 읍면동 순회과정 교육에 적합
자치와 네트워크 리더십 과정	• 주민자치 이해 및 리더의 역할(2시간) • 읍·면·동 자치와 마을공동체(2시간) • 지역사회 자원발굴 및 네트워크(2시간) • 협력하는 리더십(2시간) • 의사소통과 회의진행(2시간) • 갈등이해 및 조정(2시간) • 주민참여 및 조직방법(2시간)	• 주민자치위원 리더십 제고 • 자치위원의 활동 동기 부여 • 주민자치리더의 역량(소통, 조직관리, 자원조직 등) 강화 • 주민자치아카데미 기획에 적합 (4주~6주)
주민자치 활성화 과정	• 우리 주민자치센터 운영 점검(1시간) • 주민자치 활성화 전략도출 워크숍(1~2시간)	• 운영 현황을 객관적으로 점검, 구체적인 활성화 방안 모색
마을의제 발굴과정	• 마을만들기 및 마을의제 이해(2시간) • 마을비전 및 지역자원조사(2시간) • 지역 자원과 과제 분석(2시간) • 주민자치 특화사업 기획(2시간)	• 마을공동체 사업 개발 및 기획. 마을공동체, 마을자원, 과제 이해, 조사방법을 학습 • 주민자치아카데미 및 읍면동 순회과정 교육에 적합
신입과정	• 주민참여와 주민자치센터의 기능(2시간) • 주민자치위원 역할과 사명(1~2시간) • 우수사례로 본 자치활동(1~2시간)	• 주민자치의 필요성 및 역할 등 기본 마인드 제고
주민자치 정책과정	• 주민자치 활성화와 행정의 역할(1시간) • 민관협력사례 공유 토론(1시간) • 찾아가는 동주민센터 이해(1시간) -서울지역	• 주민자치 담당공무원 마인드 제고 • 변화하는 주민자치제도 이해 및 학습
주민자치 센터 우수사례 탐방	• 우수 사례 강의 및 시사점 공유·토론 • 마을 사업 현장 시찰 (총 4시간 이상)	• 지역 특성에 맞는 맞춤형 사례 • 사례의 시사점 토론

자료: 〈마을과 사람〉 홈페이지(<http://partner.or.kr>) 자료 참조

교육 커리큘럼에서 보는 바와 같이, 〈마을과 사람〉의 교육 내용은 주로 주민자치센터 및 주민자치위원회 활동, 그리고 주민자치위원들의 역량강화와

관련된 교육 내용 중심이다. 그것은 이곳이 주로 주민자치센터 및 주민자치 위원회(또는 주민자치회 위원)들과 밀접한 관련을 맺고 활동하기 때문이다. 이 커리큘럼이 직접 현장에서 수행된 몇 가지 사례를 살펴보면, 이를 더욱 잘 알 수 있다. <표 6-14>는 지난 2011년 성북구 주민자치위원들을 대상으로 봄과 가을 두 차례 실시한 주민자치 리더십 교육 내용이다. 진행과 강사는 주로 <마을과 사람> 소속 담당자가 맡았다.

<표 6-14> 2011년 서울시 성북구 주민자치 리더십 교육 내용

일정	주제	교육 구성 및 핵심 내용
1강	주민참여가 지역을 행복하게 만든다.	• 입학식 • (특강) 주민참여와 지역공동체 만들기 • (워크숍) 주민리더의 역할 모형 만들기 및 경험 나누기
2강	갈등해결능력은 지역을 협력하게 만든다.	• (특강) 상생과 협력의 시대 • (워크숍) 흑적게임, 연필게임, 갈등분석 워크숍 (육구와 입장)
3강	민주적인 회의가 주민참여와 토론문화를 만든다.	• (강의 & 워크숍) 민주적인 회의 진행의 모든 것(A에서 Z까지)
4강	올바른 의사소통이 지역을 건강하게 만든다.	• (워크숍) 마음열기 및 교육주체 공유 • (특강) 올바른 의사소통과 대화법 • (워크숍) 좋은 대화 방법 및 경청하기 실습
5강	토론하는 문화가 지역을 풍요롭게 만든다.	• (워크숍) 마음열기 및 교육주체 공유 • (특강) 커피당(Coffee Party)을 통해 본 주민토론의 의의 • (워크숍) 주민토론회 기획 시나리오
6강	마을만들기가 지역공간을 아름답게 만든다.	• (특강) 마을만들기의 이해와 좋은 사례들 • (워크숍1) 동별 우수사업 발표하기 • (워크숍2) 주민자치위원 사명서 작성 • 수료식

자료: 교육 담당자가 보유한 자료 전달 받음

2017년에도 같은 성북구에서 주민자치 아카데미를 진행했는데, 교육 내용은 2011년도보다 구체적 업무와 그에 따른 역량강화에 초점을 맞췄다. 동별 주민자치위원회를 대상으로 찾아가는 기초교육, 분야별 교육으로 자치 리

더 심화과정, 분과별 역량강화 과정, 주민자치 담당 공무원 정책과정이 진행됐다. <마을과 사람>이 자체적으로 기획해 성북구로부터 위탁받아 운영한 교육이다보니, 진행과 강사는 주로 자체 인력을 활용했다.

〈표 6-15〉 2017년 성북구 찾아가는 주민자치 기초교육 내용

주제	시간	교육 구성 및 핵심 내용
주민자치의 이해	30분	교육과정 안내 및 마음열기, 소개와 나눔 [강의] 변화하는 주민자치 이해와 역할 - 주민자치 및 마을만들기 개념 이해 - 최근 주민자치위원회 역할 및 흐름과 동향
	30분	[강의] 동별 특성에 맞는 주민자치 활성화의 기본방향 - 지역특화사업 및 마을공동체 사례소개, 시사점 공유

자료: 교육 담당자가 보유한 자료 전달 받음

〈표 6-16〉 2017년 서울시 성북구 주민자치 역량강화 심화교육(리더 교육)

주제	시간	교육 구성 및 핵심 내용
1강 주민자치의 이해	1시간	교육과정 안내 및 마음열기, 소개와 나눔
	1시간	[인문학특강] 지중해에 꽃핀 그리스 민주주의 탄생과 주민자치 - 민주주의란 무엇인가 - 행정환경의 변화와 주민자치 활성화
2강 주민자치 리더십	1시간	[강의] 주민자치위원장 리더십 - 변화하는 환경에서의 주민리더의 역할 - 주민 리더로서의 동기부여
	1시간	[워크숍] 토론과 소통교육, 민주적인 회의진행
3강 우수사례와 시사점	1시간	[강의] 마을을 바꾸는 자치위원회 - 마을을 연결하는 자치위원회 사례 - 자치위원회 우수 사례와 활성화 방안 - 찾아가는 동마을복지센터 사업 이해
	1시간	[강의 및 워크숍] 우수사례 시사점 - 주민자치박람회 우수사례 소개와 활성화 요소
4강 우수사례와 만나는 현장탐방	4시간	[우수사례현장탐방] 주민자치 마을공동체 활동현장 둘러보기 - 고양시 풍산동(품앗이 지역활성화) - 성남시 단대동(마을공동체 지역 네트워크) - 서울시 방학3동(찾동 시범사업) 중 택일

자료: 교육 담당자가 보유한 자료 전달 받음

〈표 6-17〉 2017년 서울시 성북구 주민자치 분과위원 역량강화 교육

주제	시간	교육구성 및 핵심 내용
1강 자치회관 운영분과	20분	[마음열기] 교육과정 안내 및 마음열기, 소개와 나눔
	40분	[강의] 자치회관 운영분과 활동의 이해와 체계 - 분과활동의 이해 및 역할 - 서울시 찾동 운영 사례 및 시사점
	60분	[워크숍] 우리 동 자치사업 운영분과 활동 역할 찾기 - 마을공동체 우수사업 사례연구를 통한 활성화 방안
2강 마을안전분과	20분	[마음열기] 교육과정 안내 및 마음열기, 소개와 나눔
	40분	[워크숍] 마을안전분과 활동의 이해와 체계 - 분과활동의 이해 및 역할 - 주민자치 안전마을사업 사례
	60분	[워크숍] 우리 마을 안전지도 그리기 - 마을안전 비전, 문제점, 자원, 과제 등 토론내용 가시화 작업 - 우리 마을 안전지도 자원 및 사업추진요소 분석
3강 복지분과	20분	[마음열기] 교육과정 안내 및 마음열기, 소개와 나눔
	40분	[워크숍] 복지분과 활동의 이해와 체계 - 복지분과활동의 이해 및 역할 - 주민자치 복지네트워크 사업 사례
	60분	[워크숍] 우리 마을 복지네트워크 - 마을복지 비전, 문제점, 자원, 과제 등 토론내용 가시화 작업 - 우리 동 복지안전망 찾기
4강 아동청소년분과	20분	[마음열기] 교육과정 안내 및 마음열기, 소개와 나눔
	40분	[워크숍] 아동청소년분과 활동의 이해와 체계 - 아동청소년 분과활동의 이해 및 역할 - 아동청소년 사업연계 사례
	60분	[워크숍] 아동청소년분과활동 - 우리 동네 아동 청소년 자치사업 발굴

자료: 교육 담당자가 보유한 자료 전달 받음

〈표 6-18〉 2017년 서울시 성북구 주민자치 담당 공무원 역량강화 교육

주제	시간	교육구성 및 핵심 내용
주민자치 정책과정	60분	[특강] 주민자치 활성화와 행정의 역할 - 동 마을복지센터 및 주민자치회 등 변화하는 행정환경에서 올바른 공무원의 역할 - 민관협력의 과제 - 민민 네트워크 활성화와 행정의 역할
	60분	[강의 및 워크숍] 민관협력과 주민자치사례 - 주민자치 우수사례 - 주민자치 활성화와 행정의 역할 사례 공유토론

자료: 교육 담당자가 보유한 자료 전달 받음

〈마을과 사람〉은 서울시 성북구 이외에도 전국 주민자치위원회 대상으로 많은 교육을 진행한 경험을 갖고 있다. 각 자치단체나 주민자치위원회에서 자체로 기획한 교육에 대한 강사 파견에 응하는 경우를 제외하고는, 앞의 표들에서 알 수 있는 바와 같이, 자신들이 개발한 커리큘럼을 기반으로 지역의 필요에 조응해 다양하게 변형해 활용한다.

4) 2011년 고양시 주민자치 아카데미 교육 내용⁴⁶⁾

지난 2011년 경기도 고양시에서는 대규모의 주민자치 교육 과정이 개설·운영됐다. 1억5천만 원의 예산으로 〈고양시민회〉를 중심으로 한 시민사회단체들이 이 교육을 주관했다. 이 교육은 3차에 걸쳐 기초 과정, 역량강화 과정, 심화 과정이 상호 연결되어 진행됐고, 주민자치위원들을 비롯한 많은 주민들이 참여했다.

1차 교육인 기초 과정은 주로 주민자치위원들을 대상으로 했다. 이 과정에는 고양시 주민자치위원의 약 절반에 해당하는 480명이 참여했다. 이에 참여자들을 6개 반으로 나누어 교육을 진행했다. 2차 교육인 역량강화 과정은 1

46) 이 내용은 2011년 고양시 주민자치 아카데미 담당자가 소장한 자료를 전달 받아 참고했음.

차 교육 참여자들과 일반 주민들에 대한 홍보를 통해 희망하는 참여자들을 대상으로 했는데, 362명이 신청해 11개 반으로 나누어 교육을 진행했다.

3차 교육인 심화과정은 2차 교육인 역량강화 교육을 수료한 이들 중 신청을 받아 진행했는데, 117명이 참여해 4개 반(시정참여반 2, 마을만들기 반 2)으로 나누어 교육을 진행했다. 특히, 3차 심화과정은 각 팀이 토론을 거쳐 지역에서 가장 필요하다고 합의한 사업을 선정하고, 그 사업의 기획안을 작성하고 공식적으로 발표하는 방식으로 진행됐다. 이를 통해 26건의 사업이 선정됐고, 이들 중 일부는 2012년 고양시 공동체 사업에 응모해 선정되기도 했다. 또한 교육이 끝난 이후에도 심화과정 반별 후속모임이 만들어지고 발 전해 ‘주민자치 아카데미 동창회’가 결성됐고, 다양한 소모임을 운영하기도 했다.

각 강좌 강사들은 주로 관련 주제에 이해가 깊은 외부 강사들을 초빙했으며, 지역문제에 대한 강좌에는 지역 내부 인사들을 초빙해 진행했다. 각 강좌마다 여러 개의 반으로 나누어 진행됐기에, 한 강좌마다 복수의 강사가 배치됐다. 이 사업은 이후 외부 용역기관에 교육을 위탁하는 방식으로 바뀌는 등 여러 우역곡절을 거치면서도 몇 년간 지속됐으나, 2011년만큼의 성과를 거두지는 못한 것으로 평가된다.

〈표 6-19〉 2011년 고양시 주민자치 아카데미 기초 과정 교육 내용

회차	주제	내용
제1강	‘더불어 숲’ 이야기	• 더불어 산다는 것, 공동체 이야기
제2강	주민자치 우수사례	• 주민자치센터의 실태 및 개선방안 • 주민자치 선진사례, 시사점
제3강	주민자치 리더십 일반	• 주민자치위원의 역할 • 리더십 기초 워크숍

〈표 6-20〉 2011년 고양시 주민자치 아카데미 역량강화 과정 교육 내용

회차	주제	내용
제1강	오늘의 세계, 지역의 중요성	• 무한경쟁, 글로벌라이제이션 시대에 더불어 사는 지역 공동체의 중요성 • 마을살이 방법 찾기
제2강	고양시의 어제, 오늘, 내일	• 고양시의 역사, 현황, 미래 비전
제3강	내가 낸 세금 제대로 쓰기	• 고양시의 예산 개요, 예산편성 심의, 집행 결산 • 참여예산이란? • 내가 예산을 짤다면? • 예산 제안
제4강	마을만들기 기초과정	• 마을만들기란? • 마을의제 상정 • 우리 마을의 미래 함께 그려보기 워크숍
제5강	마을조사	• 마을자원조사 및 주민육구조사 • 동네 현황 및 문제점 파악
제6강	마을의제 작성	• 마을 비전 세우기 • 실천전략 논의
답사	우수 사례 견학	• 서울 성미산 마을 • 인천 가좌2동, 부평 문화의 거리, 시흥 참이슬 아파트 중 택 1

〈표 6-21〉 2011년 고양시 주민자치 아카데미 심화 과정 교육 내용

회차	주제	내용	비고
제1강	내가 시장, 동장이라면?	• 내가 살고 싶은 도시, 마을(타운미팅 방식)	
제2강	고양시 예산분석	• 고양시 예산분석 추이 • 합리적 예산 배분 방법 등	
제3강	갈등, 소통, 좋은 리더 되기	• 갈등 해법, 리더십 훈련 • 인권, 평화, 평등 감수성 훈련	
제4강	커뮤니케이션 실습	• 대화, 토론 및 회의진행 정리기법 • 보고서 작성법	
제5강	해외 사례 검토	• 미국 로체스터의 시민참여·공동체사업 • 고양시 적용	
제6강	시행정 참여방안/ 공동체사업 추진	• 시정참여: 예산낭비사례, 시행정 참여방안 • 마을만들기: 공동체사업 추진 가이드-공	

회차	주제	내용	비고
		동체 리더의 역할 중심으로	
답사	우수 사례 견학	• 시정참여: 대전 중촌동, 대흥동, 도담도담 외 • 마을만들기: 홍성 홍동면 문당리 외	
제7강	정책·사업제안서 작성	• 시정참여: 시 정책제안서 작성 • 마을만들기: 공동체사업 제안서 작성	
제8강	반별 발표 및 수료식	• 반별 토론정리 • 제안 내용 발표 • 강평 • 우수반 선정 시상 • 수료식	4반 전원 함께 진행, 시장 참석

5) 일회적 교육을 넘어 실천과 연계된 사례

주민자치교육이 마을만들기, 마을의제, 마을계획 등과 연관되면서 일회적 또는 일정한 수의 강좌에 그치는 교육이 아니라, 교육과 참여, 그리고 참여의 결과물에 대한 평가 등 일련의 과정으로 진행되는 사례들도 다수 나타나기 시작했다. 그러한 초기 사례로는 전남 순천시의 ‘주민자치대학’과 이를 심화시킨 2007년 ‘10년 후 우리동네 상상 프로젝트’를 들 수 있다. 이후 이런 시도는 지속적으로 이루어져 왔다. 이는 비단 주민자치 교육에서만이 아니라, 마을의제 또는 마을계획 등 일련의 기획된 과제를 수행하는 과정에서 주로 활용됐다.

최근의 사례 중 한 가지를 소개하자면, <마을과 사람>에서 2016년 광명시에서 진행한 ‘주민이 자율 진행하는 주민자치센터 정책 개발 및 자치위원 역량 강화 사업’, 2016년 연말부터 이듬 해 초까지 부산광역시 사상구 학장동에서 운영한 마을특화 사업 개발을 위한 ‘주민자치회 컨설팅’ 사업 등을 들 수 있다.

광명시에서 진행한 사업⁴⁷⁾은 지난 3년 간의 지속적인 교육을 통해 주민자

47) 이 사업 관련 내용은 마을과 사람(2016.1.18), 「경기도 광명시 주민이 자율 운영하는 주민자치센터 정책 개발 및 자치위원 역량 강화 사업」 내용을 간략히 요약한 것이다.

치위원들의 자기 역할에 대한 이해가 높아졌다는 것을 전제로, 주민자치위원들이 지난 주민자치센터 운영의 문제점들을 도출하고 이를 개선하기 위한 활동 계획 수립을 목적으로 진행됐다. 그리고 이 과정을 통해 주민자치위원들의 자치 역량을 강화하고자 하는 것도 중요한 목적이다. 이 프로그램은 2월부터 12월까지 거의 1년 동안 진행됐다.

이 사업의 목표는 크게 세 가지다. 첫 번째는 광명시 내 18개 동의 현황을 점검하고 진단하는 것이다. 이를 위해 ① 주민자치위원회 구성과 운영 현황을 조사하고 진단, ② 주민자치센터 프로그램 운영 현황 조사 및 진단, ③ 주민자치 마을 특화사업 조사 및 진단을 실시했다.

두 번째는 주민자치 활성화 방안 정책, 즉 광명형 주민자치 정책을 개발하는 것이다. 이를 위해 ① 주민자치 현장 담당자의 TF 팀 구성 및 운영, ② 주민자치 활성화 정책 개발을 위한 FGI(Focus Group Interview) 실시, ③ 광명형 주민자치 활성화 방안 도출 및 시범사업(교육사업) 실시, ④ 시범사업 성과 평가 및 광명형 주민자치 제도화 방안 마련을 마련했다.

세 번째는 욕구별 맞춤 교육을 실시하는 것이다. 이를 위해 1개 희망 동을 대상으로 주민자치센터 활성화 집중 교육을 실시했고, 다른 1개 희망 동을 대상으로 마을사업 개발을 위한 집중 교육을 실시했다. 그리고 현장 맞춤형 주민자치 활성화 정책을 위한 주민자치 아카데미를 민관 합동 워크숍으로 진행했다.

이를 위한 사업도 크게 세 가지로 구성됐다. 첫 번째 사업은 정책개발팀, 즉 앞서 소개한 TF 팀을 구성해 운영하는 것이다. 이 팀은 10명 이내로 구성하기도 했다. 이에 따라, 광명시 평생학습원에서 2인, 동 담당자 중 2~3인, 주민자치위원 2~3인, 이 사업을 위탁 받은 <마을과 사람>에서 2인으로 구성했다. 그리고 외부 조사 전문가 1인은 현황 조사설계 기획 때 필요할 때 참여했다. 이 팀은 주민자치의 핵심 방향에 대해 합의하고, 주민자치위원회 등에 대한 현황 전수조사 및 주요 주체들에 대한 FGI를 실시했다. 그리고 그 결과

를 바탕으로 정책을 개발하고 이를 제도화 하는 방안 등을 도출했다.

두 번째 사업은 주민자치센터 프로그램 및 센터 운영에 대한 조사작업이다. 이 조사의 목적은 주민자치센터 프로그램과 운영 상황에 대한 전수조사를 통해 주민자치위원회가 행정 의존 없이 스스로 운영할 수 있는 자치역량에 있어 걸림돌이 무엇인지 파악하고 대안을 마련하기 위함이다. 또한 이 조사결과를 바탕으로 동 특성을 반영한 프로그램 개발 및 체계적 운영을 위한 시범 등을 선정하는 것이다. 그리고 시범동에 대한 평가를 통해 광명형 주민자치센터 활성화 모델을 개발하는 것이다.

세 번째 사업은 주민자치 아카데미로, 앞서의 조사분석 결과를 바탕으로 한 광명시 주민자치 진단 및 활성화 방안 공유회다. 이 공유회에는 18개 동 주민자치위원들 뿐 아니라, 각 동의 담당 공무원들도 참여했다. 공유회는 조사결과 발표 이후 원탁토론 방식으로 진행됐다. 그리고 참여자들이 함께 광명형 주민자치 정책을 위한 실천계획 작성까지 나아갔다.

이 사업의 전체 진행 경과는 <그림 6-2>와 같다.

주민자치 활성화를 위한 TF팀 운영			
주민자치센터 현황 조사	광명시 주민자치 진단 및 활성화 방안 공유회	광명형 주민자치센터 혁신교육	광명형 주민자치센터 정책 개발 공유 및 제도화 방안 토론회
주민자치 핵심 주체 FGI 실시		광명형 주민자치센터 마을교육	
광명시 주민자치 진단 및 활성화 방안도출			
3월-4월	5월	6월-10월	11월-12월

〈그림 6-2〉 광명시 주민자치 정책 개발과 자치위원 역량강화 사업 흐름

부산광역시 학장동에서 실시한 사업도 주민자치위원들과 함께 마을의 비전을 도출하고, 마을의 자원 등을 조사·분석한 사업이다. 그리고 각 세부사업 계획을 주민자치위원 및 주민들과 함께 수립한 사업이다. 마을자원 조사·분석은 ‘다함께 돌자 동네 한 바퀴’를 중심으로 진행됐다. ‘다함께 돌자 동네 한 바퀴’는 마을만들기 등에서 마을의제나 실천 과제를 발굴하기 위해 많이 활용하는 방법이다. 참여자들이 직접 마을을 둘러보며, 주민들과 대화하고 지역의 문제점 및 보물을 발견하는 것이 목적이다. 이후 참여자들의 워크숍을 통해 발견한 문제 등을 분석하고 정리한다. 이 결과를 바탕으로 참여자들은 마을의 의제를 정하고, 그에 따른 실천계획을 수립한다.

이런 일련의 프로그램은 여러 주민자치위원회 사업에서도 발견된다. 인천시 가좌2동에서는 지난 2006년 마을의제를 발굴하기 위한 프로그램을 1년 동안 실시했다. 서울시의 ‘찾아가는 동주민센터’ 중 마을계획 실시 동에서도 마을계획단을 구성해 이와 같은 일련의 프로그램 진행을 통해 마을계획을 수립하기도 했다.

이런 일련의 기간 동안 일상적 또는 지속적으로 이루어지는 프로그램은 이미 마을의제 및 마을계획 등과 연계돼 일반화됐다. 그리고 주민자치위원회에서도 마을의제와 마을계획 수립에 많은 관심을 기울이면서, 이러한 프로그램을 여러 곳에서 도입하기도 했다. 부산 학장동 교육 사례도 이와 같은 방식으로 진행됐다.

그런데, 이런 일련의 프로그램들은 민주시민교육이라는 관점에서 적극적으로 해석하지는 못했다. 이는 그동안 민주시민교육에 대한 관심이 아직 사업으로까지 이어지지 못한 데에서도 그 원인을 찾을 수 있다.

6) 종합

주민자치 시민교육은 그 대상에 있어 크게 주민자치위원회와 일반 시민들을 대상으로 한 것으로 구분되며, 다양한 주제로 매우 많은 지역에서 진행돼 왔다. 앞서 소개한 교육 현황 및 내용들은 모두 일정한 기획 하에 이루어진 것들이다. 이런 방식의 교육은 이외에도 많은 지역에서 다양하게 진행됐다. 순천시 ‘주민자치대학’에 가장 크게 영향을 미친 사례인 광주광역시의 ‘좋은 동네 시민대학’은 초기의 모범적 교육 사업으로 잘 알려져 있다. 그리고 부산시의 <부산시민운동지원센터>나 진주 YMCA 등에서도 시 전체 주민자치위원들 대상 또는 읍·면·동별 방문 주민자치위원 교육 등의 프로그램을 활발히 진행해 왔다.

일반 시민들에게 열려진 교육은 주로 마을(공동체)만들기와 연관된 주제가 주를 이룬다. 마을의 자원을 조사하고 의제를 발굴하며, 이를 실천사업으로 기획하는 과정이 교육과정의 주요 내용이다. 물론, 이런 교육은 주민자치위원들만을 대상으로 하는 교육에서도 많이 활용됐다. 주민자치위원회에 대한 교육은 그 외에도 주민자치에 대한 이해, 주민자치 관련 정책 설명, 주민자치위원들의 역할에 대한 교육 등이 중요하게 다뤄졌다.

특히, 주민자치위원회를 대상으로 한 시민교육은 읍·면·동별로 직접 찾아가 교육하는 경우도 상당히 많이 발견된다. 이 경우에는 그 지역의 특성을 반영한 내용 중심으로 교육이 기획·운영되곤 한다. 지난 2007년도에 진행된 순천시 ‘10년 후 우리동네 상상 프로젝트’는 읍·면·동 별로 주민자치위원들이 자기 동네의 의제를 발굴하고 이를 스스로 해결하기 위한 사업기획을 하는 과정으로 이어졌다. 경남 진주시의 경우에도 진주 YMCA에서 각 읍·면·동 별로 다양한 주제와 지역특성을 감안한 교육을 기획하고 진행해 왔다. 이런 교육은 아무래도 해당 지역의 상황을 잘 이해하고 있는 지역 시민단체들을 중심으로 진행되곤 한다.

요약하면, 주민자치 관련 교육은 크게 주민자치에 대한 이해와 주민자치 센터 및 주민자치위원회의 역할 등에 대한 기본교육, 지역사회를 자치적으로 재구성하기 위한 마을(공동체)만들기 관련 교육 및 실천 등을 주요한 내용으로 다룬다. 그리고 그 대상은 지금까지 주로 주민자치위원들이었고, 최근 마을공동체 관련 활동으로 지역 활동에 참여하기 시작한 주민들이 새로운 교육 대상으로 대두되고 있다. 이런 추세는 최근 마을만들기와 주민자치가 통합적으로 연결되는 정부 정책, 예를 들면 서울형 주민자치회나 중앙정부의 ‘주민자치형 공공서비스 사업’ 등으로 한층 강화되고 있다.

그런데, 주민자치 관련 교육은 이렇게 기획된 일련의 프로그램을 통해 이루어지는 경우보다 각 읍·면·동 주민자치위원회나 담당 행정에 의해 일회적으로 이루어지는 경우가 훨씬 많다. 이 경우에는 자신들에게 필요하다고 여기는 강의를 수시로 개최해 관련 강사를 섭외하는 방식으로 이뤄진다. 이런 일회적 교육은 그 수를 파악할 수 없을 만큼 전국적으로 매우 많이 진행된다. 그렇지만, 그 주제와 내용은 대체로 주민자치의 이해, 주민자치위원회의 역할 등이 주를 이룬다. 이는 그만큼 아직 주민자치위원회나 각 위원들의 고유한 역할도 지역에 정착되고 뿌리내리지 못했다는 것을 의미한다.

최근에는 각 주민자치위원회나 담당 행정에서 요청하는 강의 내용이 보다 다양해지는데, 예를 들면 민주적 회의진행법, 주민자치위원회 각 분과별 구체적 활동 방법 등이 그러하다. 또한 일방적 정보 전달을 목적으로 하는 교육보다는 스스로 참여해 토론하고 함께 사업을 기획하는 워크숍 등의 방법이 점차 확대되고 있다. 이는 주민자치 교육이 기존의 기본교육을 넘어 보다 구체적인 내용으로 나아가고 있다는 것을 의미한다. 그런 점에서 기존의 민주시민교육과 지역 현장의 주민자치 활동이 만날 접점은 더욱 넓어진다고 볼 수 있다.

3 주민자치 교육의 방향

1) 교육을 넘어 스스로 체화하는 훈련으로

역사적으로 시민은 ‘참여’와 ‘결정’의 주체를 이르는 개념이다. 그런데, ‘참여’와 ‘결정’을 위한 시민들의 역량에 대한 쟁점은 민주주의라는 정치체제 내에서 지속적으로 제기돼 왔다. 따라서 민주주의가 제대로 정착되고 나아가기 위해서는 시민들의 역량을 강화하기 위한 노력도 중요하게 대두될 수밖에 없었다. 민주주의의 발생지인 고대 그리스 아테네에서 정치지도자를 추천으로 선출한 것은 그만큼 시민들의 역량에 대한 사회적 믿음이 전제됐기 때문이다. 따라서 당시의 교육은 역량 있는 시민을 양성하는 데에 초점이 맞춰졌다.

이러한 시민의 역량은 단지 잘 기획된 교육 프로그램에 의해서만 이뤄지지 않는다. 그보다는 시민으로서의 역할, 즉 권한을 행사하고 이에 책임을 지는 실천을 통해 시민으로서의 역량이 체험적으로 쌓이고 발전하는 것이다. 그런 점에서 민주시민을 양성하고 그 역량을 강화시키고자 하는 민주시민교육은 참여와 권한부여 과정을 통한 ‘훈련’을 중요한 과제이자 과정으로 삼을 필요가 있다. 민주시민교육에 있어 주민참여제도가 고려되는 것은 바로 그러한 이유 때문이다. 잘 기획되고 운영되는 주민참여제도는 실천적 민주시민교육의 훌륭한 장(場)을 제공해 줄 수 있다.

시민교육은 기본적으로 민주주의라는 정치체제를 기반으로 한다. 따라서 다소 이념적이고 지향 중심이라 할 수 있다. 반면, 기존의 주민자치 관련 교육은 주민들의 이해에 근거한 참여와 그 이해를 해소하기 위한 실천을 중심으로 전개됐다. 따라서 이 둘의 만남은 가치지향적인 기존 민주시민교육과 현장 실천 중심의 구체성을 모두 포함하는 것으로 기획되고 실천된다는 장점을 가질 수 있어야 한다. 이러한 관점은 주민참여제도와 민주시민교육의 관계에

서 두 가지 과제를 제기한다.

첫째는 주민참여제도들을 설계하고 운영하는 과정에 민주시민교육이라는 관점을 강하게 녹여낼 필요가 있다는 것이다. 주민들의 실천적 참여 과정을 통해 참여자들이 시민으로서의 역량을 강화할 수 있기 때문이다. 주민참여예산제를 통해 예를 들어보면, 지금과 같이 행정에 의해 그 운영과정이나 결정이 주도되는 것은 민주시민교육으로서의 의의를 찾기 힘들다⁴⁸⁾. 그보다는 참여한 주민들이 보다 많은 결정권한을 행사하도록 권한을 부여하고, 그에 대해 스스로 평가하는 전 과정에 주민들이 주체적으로 참여할 수 있도록 고려하고 배려할 필요가 있다.

비록 참여한 주민들에게 당장은 그러한 역량이 부족하더라도, 지속적으로 실질적 권한을 행사하는 과정에 참여하는 경험을 축적하는 것은 필요하다. 그것이 주민참여제도가 민주시민교육의 장(場)으로서 갖는 가치이자 효용이다.

이는 주민참여예산제와 주민자치회(또는 주민자치위원회)와 같은 일상적 참여제도 및 기구를 통해서만 이루어지는 것이 아니다. 지역사회에서 주민들의 참여를 통해 운영하는 많은 사업들에서도 관철되어야 한다. 특히, 많은 정책 결정에 있어 주민들에게 다양한 숙의(熟議)의 기회를 제공하고 그 장을 마련하기 위한 노력이 더욱 필요하다. 이러한 과정을 통해 민주시민교육이 추구하는 시민의 역량이 실천적으로 체득되고 강화될 수 있기 때문이다.

둘째는 민주시민교육 프로그램으로서 주민참여제도들을 적극적으로 활용할 필요가 있다는 것이다. 민주시민으로서의 역량은 일상생활 속에서 드러나는 것이어야 한다. 그런데, 민주시민교육을 몇 시간 이상 강좌 수료하는 것으로 기획한다면, 진정한 교육적 효과가 체득될 수 있을지 의심스럽다. 따라서 민주시민교육 과정에는 주민참여제도들을 활용해 이에 직접 참여하는 과정 등이 필수적으로 포함될 필요가 있다.

48) 물론, 일부 자치단체에서는 제한적이거나 실질적 결정권한을 부여하는 등의 모범적 사례를 보인다. 하지만, 아직은 더 많은 자치단체에서 이런 방식으로 주민참여예산제를 형식적으로만 운영하는 것이 현실이다.

최근 여러 곳에서 정보공개청구를 배우고 직접 해보는 교육 과정이 개설되고 있다. 또한 예산에 대해 공부하고 자기 지역의 예산을 분석하는 모임들도 생겨나고 있다. 이는 바람직한 민주시민교육이라 평가할 수 있다. 그 외에도 주민참여예산에 참여하기, 주민자치위원회 등에 참여하기, 행의정 모니터링 등의 과정에 참여하기, 마을만들기 및 다양한 지역사회 공동체 활동에 참여하기 등이 민주시민교육 과정에 포함될 필요가 있다. 즉, 참여의 경험을 통해 민주시민으로서의 역량을 체득하는 훈련 과정이 필요하다는 것이다.

그런 점에서 주민참여제도 및 그 운영과 민주시민교육은 상보적(相補的) 관계라 할 수 있다. 즉, 이 둘은 함께 발전되어야 할 필요와 과제를 안고 있다는 것이다.

2) 일상에서부터 시작하는 교육으로

한 사회가 건강하고 지속가능하게 발전한다는 것은 그 사회를 구성하는 사람들의 시민으로서의 역량에 좌우된다고 할 수 있다. 따라서 민주시민교육은 단순히 교육이라는 특정 영역을 넘어 사회의 건강한 발전을 주도하는 주체를 양성·발전시키는 과정 전반에서 이루어져야 한다. 이에는 매우 다양한 접근이 필요하고, 그 중에서도 실제 시민으로서의 실천적 ‘체험’을 통해 그 역량을 강화하고 발전시키는 과정에 대한 관심은 매우 중요하다.

이는 비단 기왕에 마련되어 있는 주민참여제도를 활용하는 데에 그치지 않는다. 그보다 더욱 중요한 것은 자신의 이해를 이웃과 나누고, 이를 통해 ‘나’의 이해를 ‘우리’의 이해로 조정하고 합의하는 능력을 일상 속에서 실천하는 것이다. 그러기 위해서는 일상 속에서 자신이 느끼고 생각하는 것들을 이웃과 함께 집단적으로 말하고 들을 수 있는 다양한 기회와 공간을 마련하는 것이 중요하다.

따라서 주민참여제도를 활용한 민주시민교육은 단지 지금 있는 제도를 어

떻게 활용할 것인가에 그치지 않는다. 그보다는 일상적인 소통의 공간, 참여의 틀과 기회 등을 보다 다양하게 제공하는 것이 중요하다. 따라서 민주시민교육의 활성화를 위해서는 주민참여제도와 정책들이 보다 다양하고 일상적인 것으로 확대되고 발전할 과제를 안고 있다.

앞서, 민주시민교육에 있어서 참여를 실천하고 경험하는 과정이 중요함을 강조했는데, 정작 대부분의 시민들에게는 경쟁에 기반한 자유주의적 가치관이 DNA에 이미 오래 전부터 각인되어 있는 상태다. 따라서 시민들은 각자도생(各自圖生)의 길을 찾을 뿐 공적인 의제를 매개로 참여하려고 하지 않는 경향이 강하다. 따라서 일상에서 시민(주민)들이 쉽게 참여할 수 있는 계기를 만들어 주는 것은 시민교육 차원에서도 중요하다.

일상적으로 쉬운 참여의 계기는 크게 두 가지 방법을 고려할 수 있는데, 하나는 부담 없는 취미·교양 강좌 등을 통해 참여하는 계기를 만들어 주는 것이다. 다른 하나는 사람들이 공적인 이해가 아닌 자기 자신의 사적 이해를 이야기하는 장(場)을 마련하는 것이다. 하지만, 첫 번째 방법도 결국은 그러한 사적 이해를 이야기 하는 장으로 기능할 필요가 있다는 점에서, 중요한 것은 사람들이 집단으로 모여서 자기의 이해를 이야기 하는 장을 마련하는 것이라 할 수 있다. 이는 5장에서 강조한 공(共)론장 형성에 관한 내용이다.

사람들은 일상적으로 공적인 의제를 고민하며 살아가지 않는다. 따라서 공적 의제가 우리 일상생활에 얼마나 중요한 영향을 미치는지 등에 대한 설명과 설득으로 참여를 유도하는 것은 그리 성공적이지 못하다는 것이 우리 사회의 경험 속에서 충분히 입증됐다. 그리고 현실에서 '설득' 당한 참여자들은 수동적인 대상으로 머물기 쉽다. 지역사회에서부터 주민들의 주체적 참여를 유도하기 위해서는, 자신들의 사적 이해를 공적 이해로 자연스럽게 수렴해 인식하도록 하는 과정이 필요하다.

참여의 출발이 개인의 이해와 욕구로부터 시작된다는 점을 고려하면, 참

여자들이 그러한 관심을 스스로 ‘말하고 표현하는’ 과정을 필요로 한다. 즉, 함께 모여 자신의 사적인 이해와 관심을 이야기하는 과정을 통해 공감대가 형성되는 이들이 생기게 되고, 그러한 공감대가 형성된 이들이 만나면 자연스럽게 ‘나’의 이해가 ‘우리’의 이해로 전이된다는 것이다.

자기 개인의 이해와 관심을 ‘이야기’하는 과정을 통해 공감대가 형성되고, 그 공감대를 통해 개인의 이해가 우리의 이해로 전이되는 과정은 자연스럽게 집단적 실천계획(action plan)이 논의되는 공(公)론장으로까지 나아갈 수 있다. 그런 점에서, 시민교육을 목적으로 하는 다양한 문화·취미 강좌 등은 단순히 관련 기능과 정보를 전달하는 것을 넘어, 그 안에서 참여자들의 ‘이야기, 수다’를 어떻게 활발하게 형성할 것인가 하는 것에 관심을 기울일 필요가 있다. 그리고 그러한 이야기 속에서 공감대가 형성되는 이들을 어떻게 다시 재조직할 것인가 하는 ‘기획’이 필요하다. 이는 주민자치위원회의 일상사업 들인 강좌들에 있어서 특히 고려돼야 할 내용이다.

이는 결국 시민교육에 있어서도 공(共)론장을 마련하고 이를 공(公)론장으로 연결시키는 것이 매우 중요하다는 점을 강조하는 것이기도 하다. 공(公)론장을 통해 시민들은 자신들이 주체적으로 실천하고자 하는 공적 의제를 찾고 실천계획을 수립하고 이를 직접 실천하는 과정이 만들어 질 수 있기 때문이다.

이러한 과정을 통할 때 시민으로서의 주체적 참여가 가능하다. 그리고 이런 경험을 통해 참여자들은 시민으로서의 역량이 강화될 수 있다. 따라서 민주시민교육 활동가는 사람들이 모여 자기의 이해와 욕구를 집단적으로 표현할 수 있는 기회를 만들고, 이를 주의 깊게 살펴보는 것을 중요한 역할로 삼을 수 있어야 한다. 이를 통해 관심이 비슷한 이들이 다시 모여 그 관심에 대한 공감대를 형성할 수 있도록 하는 것은 중요한 민주시민교육 활동가의 역할이다.

3) 역량 강화를 넘어선 영향력 강화로

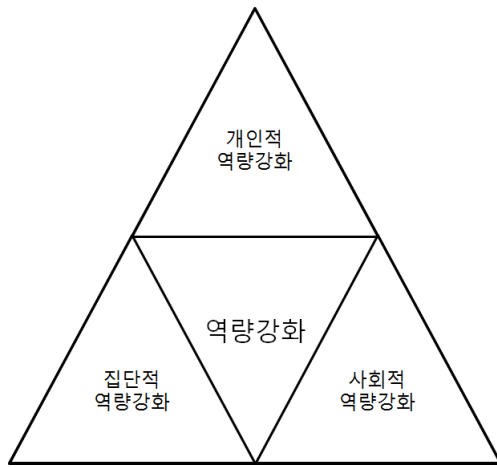
민주시민교육이 목표로 하는 시민 역량 강화는 시민 개인의 역량을 강화하는 것에 그치는 것이 아니다. 앞서 주요하게 강조한 바와 같이, 참여를 통한 시민으로서의 역량 체화 과정은 권한의 사용을 전제로 한다. 이는 민주주의 사회 시민의 위상이 그 사회의 중요한 의사결정 과정에 참여한다는 의미와도 일치한다. 결국 시민 역량이라 함은 단지 개인적 역량을 강화하는 것에 그치지 않고, 그 사회에서 영향력을 강화하는 과정에도 긴밀히 연결될 수밖에 없다. 따라서 시민교육의 주요한 관심은 시민들이 정치적 주체로서의 자기 영향력과 역량을 강화하는 과정을 ‘체득’하도록 하는 것이라 할 수 있다.

일반적으로 역량을 강화한다 함은 개인적 역량(capacity building)만이 아니라 사회적 영향력(empowerment)을 동시에 의미한다. 이런 구분은 각각을 독립된 별개의 역량 내용으로 구분하고자 함이 아니다. 흔히 임파워먼트라는 표현 속에는 이 두 가지가 모두 포함돼 있다. 혹자⁴⁹⁾는 임파워먼트를 개인적인 것과 집단적인 것 그리고 사회적인 것으로 구분해 설명하기도 한다. 개인적 임파워먼트는 앞서 설명한 개인적 역량 강화의 내용을 말한다. 그리고 집단적 임파워먼트는 그 집단이 사회적 영향력을 강화하는 내용을 말한다. 앞서 설명한 사회적 영향력과 같은 의미다. 그런데, 이 둘의 관계는 매우 긴밀하게 연결돼 있다.

개인적 임파워먼트가 생략된 집단적 임파워먼트는 개인이 집단의 사회적 영향력 강화를 위한 수단으로 전략된다. 반면, 개인적 임파워먼트는 이뤄지지만 이것이 집단의 임파워먼트로 이어지지 않는다면 사회적 임파워먼트로 나아갈 수 없다. 이 경우 임파워먼트 된 개인은 고립된 개별 시민으로서, 사회적 시민으로서의 역할을 하기 힘들다. 시민들이 사회적 역할을 할 수 없다면,

49) Zimmerman, M. A.(2000), *"Empowerment Theory: Psychological, Organizational and Community Levels of Analysis"*, J. Rappaport & E. Seidman(eds.), pp.43-63

이는 민주시민으로서의 역량을 발휘할 수 없다는 것을 의미하기도 한다. 개인적 임파워먼트와 집단적 임파워먼트가 강화되는 정도에 따라 사회적 임파워먼트도 강화된다. 따라서 짐머만은 이 세 가지가 긴밀히 연결된 하나의 개념 속에 통합되어 있다고 설명한다.⁵⁰⁾



〈그림 6-3〉 역량강화의 세 요소와 그 관계

출처: 이호(2017), 『풀뿌리운동, 새로운 복원』, 포도밭, 57쪽

따라서 민주시민교육은 개인적 임파워먼트에서 집단적 임파워먼트로 나아갈 수 있어야 한다. 이를 통해 사회를 질적 민주주의가 강화되도록 견인할 수 있다. 이는 민주시민교육이 각 개인에 대한 교육적 관심에서 이들이 사회적으로 영향력을 행사할 수 있는 일련의 참여 과정에까지 관심을 기울일 필요가 있음을 의미한다.

50) 이호(2017), 『풀뿌리운동, 새로운 복원』, 포도밭, 55-59쪽 재인용

4) 다양한 가치와의 만남으로

사람들의 삶과 생활도 마찬가지지만, 우리가 살아가는 사회와 세상은 매우 다양한 의제들이 종합적으로 함축되어 있다. 따라서 특정한 공감대를 중심으로 모인 시민들이 그 문제를 해결하는 과정에서 개인적 역량을 강화하고 사회적 영향력을 확대하는 것만으로는 미흡하다. 시민 역량은 이 모든 것들에 대한 총체적 관점과 개입을 통해서 강화될 수 있다.

그런 점에서 공론장도 초기에는 특정 이해에 기반한 이들의 공감대로 형성되지만, 이러한 공감대가 폐쇄적인 집단 이기주의와 구별될 필요가 있다. 이를 위해서는 특정한 이해로 모인 이들이 지속적으로 다른 사회적 가치와 만나는 과정을 필요로 한다. 민주시민교육은 그러한 다양한 사회적 가치를 종합적으로 내재화시키는 과정을 통해 그 의의를 강화할 수 있다.

특정 이해에 대한 공감대로 모인 집단은 지속적으로 지역사회에서부터 다양한 사회적 의제들로 모인 집단과의 ‘네트워크’를 통해 서로 영향을 주고받는 과정을 부단히 거칠 필요가 있다. 이는 그 사회가 지닌 한정된 자원을 통해 다양한 공동체적 이해를 실현하는 데 있어 형평성 있는 자원의 배분이라는 차원에서도 중요하다.

그런 점에서 참여 시민들에 대해 다양한 사회적 가치를 중심으로 한 지속적인 교육이 필요하다. 또한 특정 이해에 기반한 참여 집단의 구성원들이 자신의 이해를 바탕으로 다양한 참여집단과 지속적으로 접촉할 수 있는 기회를 제공하는 것도 중요하다. 즉, 민주시민교육은 민주주의가 내재한 다양한 사회적 가치를 습득하고 체화시키는 데 기여할 수 있어야 한다는 것이다. 그 과정은 다양한 사회적 가치에 대한 교육과 더불어 우리와는 다른 사회적 가치를 추구하는 이들과의 꾸준한 만남을 통해 이뤄질 수 있다. 그런 과정을 통해 참여 주민들이 ‘가랑비에 옷 젖듯’ 서서히 다양한 가치를 내재화할 수 있도록 지속적으로 노력해야 한다.

5) 사회적 영향력 강화를 위한 정치교육으로

독일의 민주시민교육은 정치교육을 중심으로 이뤄진다. 이는 어쩌면 당연하다. 민주주의에서 시민이라 함은 정치적 의사결정 과정에 참여할 권리와 능력을 지닌 이들을 의미하기 때문이다. 따라서 역량을 강화해 권한을 행사한다는 것은 곧 정치적 영향력을 강화한다는 것과 다르지 않다.

우리 사회에서는 정치라는 개념을 정당들 간의 역관계, 선출된 정치 엘리트들이 자신들에게 독점된 의사결정 과정에서 만들어 내는 역관계만을 의미하는 것으로 왜곡되어 인식되곤 한다. 그러다보니 오늘 날 민주주의 사회에서 시민들은 정치의 주인공이 아니라 관객으로 전락된다. 선거 시기에 출마한 후보자들을 선택하는 데에 그치는 시민으로서의 권리는 무대 위의 연극을 보면서 환호와 때로는 야유를 보내는 관객의 그것과 다르지 않다.

본질적 의미에서의 정치란 특정 사회 공동체가 일정한 지향으로 나아가도록 하기 위한 일련의 제반 활동과 실천을 모두 포함하는 개념이다. 따라서 민주시민교육은 결국 그러한 정치적 역관계 속에서 일정한 영향력을 미치는 역량 있는 시민을 양성하기 위한 과정이다. 그렇다면, 민주시민교육은 당연히 정치교육으로서의 의미를 지닐 수밖에 없다.

민주시민교육에 정치적 중립성이라 함은 일방적으로 특정 정당을 지지하거나 배척하는 것을 금하는 개념이다. 그런 의미에서의 정치적 중립성은 민주시민교육에 있어 필요하다. 그렇지만 정치란 시민들의 일상이고, 시민들의 일상은 정치이기도 하다. 그렇기에 정치란 민주시민교육의 핵심적 내용이라 할 수 있다.

그런 점에서 민주시민교육은 그 과정과 실천을 ‘정치’라는 개념으로 적극적으로 해석하고 이를 공유하기 위해 노력해야 한다. 즉, 민주시민교육은 시민들에게 정치의 주체가 자신들이라는 것을 강조하는 것이 중요하다는 것이다.

6) 교육의 대상에서 주체로

민주시민교육도 일련의 기획 과정을 통해 이뤄진다. 보통의 교육 기획은 기획자들이 교육 대상자들을 고려하는 방식으로 이뤄진다. 하지만 교육의 성과는 교육의 대상자보다 교육의 기획자들에게서 더 크게 나타난다. 그것은 그 프로그램의 주체적 참여자가 기획자들이기 때문이다. 교육의 대상자들은 수동적인 채로 남는다. 우리 사회의 대부분 교육은 이런 구도(교육자-피교육자의 구분) 하에 이뤄진다. 하지만, 민주시민교육은 그 목적이나 내용에 맞게 이런 이분법적 구도를 탈피할 필요가 있다. 즉, 교육 대상자들을 적극적 참여자로 전환시킬 필요가 있다는 것이다.

이런 필요에 대한 대응으로는 크게 두 가지 정도가 활용된다. 첫째는 교육을 일방적인 정보 전달에 그치지 않고 참여자들이 서로 토론하며 영향을 주고받는 과정으로 기획하고 진행하는 것이다. ‘참여형 교육’ 또는 워크숍 방식의 교육이 이에 해당한다. 당연히 강사가 일방적으로 정보를 전달하는 것보다는 주체적인 참여라 할 수 있고, 그런 만큼 민주시민교육의 성과도 보다 크게 발생한다.

두 번째로 많이 사용하는 방법은 본격적인 교육을 시작하기 전에 소위 ‘프로그램 워크숍’을 통해 교육 내용 결정에 참여자들의 의견을 반영하는 것이다. 보통 교육은 기획자가 대상자들에게 전달하고 싶은 내용과 방법에 주로 의존한다. 하지만 성공적인 교육이 이뤄지기 위해서는 대상자들이 배우고 싶은 내용도 적극적으로 반영될 필요가 있다. 이 방법은 그런 점에서 나름 의의가 있고 성과를 거두기도 한다.

이보다 적극적으로 교육 대상자들을 교육 기획의 주체로 내세우는 방법은 그리 마땅찮다. 하지만, 민주시민교육이 주로 외부의 전문가들에게 그 기획을 의뢰하거나 그러한 이들이 기획한 프로그램을 현장의 상황에 맞게 일부 수정해 실행하는 방식만은 변화될 필요가 있다. 즉, 교육 기획 단계에서부터

현장의 활동가들과 함께 교육을 기획하는 것은 중요하다. 그래야 교육이 단순한 교육으로 그치는 것이 아니라, 차후 현장의 활동가들이 실천으로 연결하는 매개체가 될 수 있기 때문이다.

이와 관련해, <경기도 파북공동체지원센터>에서 기획한 ‘터무늬 학교’는 참고할 만하다. 민주시민교육과 마을공동체 관련자들이 모여 기획한 이 학교는 외부 기획자들이 커리큘럼 개념의 교육 기획을 했다. 하지만, 이 학교가 현장에서 실행될 때는 반드시 그 현장의 활동가가 참여한 별도의 기획팀을 구성해, 이 커리큘럼을 바탕으로 새로이 교육 프로그램을 기획하도록 했다. 이를 통해 현장 활동가의 역량을 강화할 뿐만 아니라, 현장 활동가와 참여한 주민들이 지속적인 실천 과정으로 연결될 수 있도록 기획한 것이다.

7) 종합

민주시민교육은 무엇보다도 실천과의 연계를 통해 이뤄지는 것이 적절하다. 참여, 특히 민주적인 가치를 실현하기 위한 참여의 체험이야말로 가장 훌륭한 민주시민교육이라 할 수 있기 때문이다. 그런 점에서 주민자치 관련한 제도와 정책에 대한 정보를 접하고 이를 활용하는 것은 중요하다. 또한 주민자치 관련 제도나 정책 프로그램은 그 안에 민주시민교육에 대한 고려를 포함할 수 있어야 한다.

그런 점에서 민주시민교육은 시민들의 참여를 활성화하는 과정 그 자체에 보다 주목할 필요가 있다. 교육과 실천이 구분되어서는 안 되기 때문이다. 교육에 대한 투자는 실천사업에 대한 투자와 동일선상에 있어야 하며, 실천사업에 대한 투자는 항상 그 안에서 교육적 의미를 녹여낼 수 있어야 한다.

또한 민주시민교육은 단순히 시민들의 개인적 역량을 강화하는 것을 넘어, 사회를 주도할 수 있는 영향력을 갖출 수 있도록 하는 지향과 목표를 가질 필요가 있다. 그래야 민주사회의 시민이라 할 수 있기 때문이다. 그런 점에서 민

주시민교육은 정치교육으로서의 의미를 보다 적극적으로 표방할 수 있어야 한다.

민주시민교육은 교육의 주체와 대상을 구분하기보다 가급적 이 둘을 통합할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 민주시민으로서의 역량은 수동적 대상이 아닌 주체적 행위자가 되는 과정이기도 하기 때문이다. 그리고 민주주의는 결과보다 과정을 중시한다는 점을 고려하면, 민주시민교육에 있어서도 이러한 원리가 적용될 수 있어야 한다.

현실적으로, 이런 강조가 항상 현장에서 관철될 수 있는 것은 아니다. 어차피 교육이라는 것도 시간과 역량, 그에 투여할 자원의 정도에 따라 다양하고 차별적일 수밖에 없기 때문이다. 따라서 넓은 의미에서의 민주시민교육에 대한 제도·정책적 관심과 투자가 보다 확대될 필요가 있다. 단순히 현재의 교육 프로그램에 대한 투자를 넘어, 주민자치 관련한 전반적 제도와 정책 속에 민주시민교육의 의미를 담을 수 있는 보다 폭 넓은 자원 배분이 이제는 적극적으로 고려돼야 한다. 그래야 주민자치 관련 활동 및 사업이 민주시민교육과 따로 분리되지 않고, 시민들의 자치 역량을 강화하려는 지향에 보다 충실하게 기여할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 강기운(2005), 「주민자치센터 활성화 방안에 관한 연구: 창원시를 중심으로」, 중앙대 행정대학원 석사논문
- 경기개발연구원(2011.3), 「국가와 지방간 사무처리제도 개선방안」
- 권오성(2015), 「주민참여예산제도의 효과성 평가에 관한 연구」, 한국행정연구원
- 김문호(2015), 「주민자치위원회 성과에 미치는 영양 요인에 관한 연구」, 카톨릭대 일반대학원 석사학위논문
- 김원홍(2008), 「주민자치센터 운영 활성화 방안 마련 성별영향평가」, 여성부
- 김찬동(2014), 「지방자치시대 주민참여 제도화방안」, 서울연구원
- 김필두 외(1998), 「읍·면·동 기능전환에 따른 주민자치센터 도입방안 연구」, 한국지방행정연구원
- 김필두(2000), 「주민자치센터 활성화를 위한 시민단체의 역할강화방안」, 한국자원봉사협의회 내부 강의 자료
- 김필두 외(2008), 「읍·면·동 주민자치 강화방안」, 한국지방행정연구원
- 김필두(2014.9), “주민자치회 시범실시에 대한 성과 분석”, 한국지방행정연구원, 「지방행정연구」 제28권 제3호(통권 98호), 35-60쪽
- 김필두(2015), 「주민자치회 정착을 위한 협력네트워크 구축방안」, 한국지방행정연구원
- 김학원(2016), 「지방자치과정에서 시민참여의 확대방안에 관한 연구」, 한양대 공정책대학원 석사논문
- 대통령소속지방자치발전위원회(기능개편과)(2015.3), “읍면동 주민자치회 도입 방안 심의(안)”
- 마을과 사람(2016.1.18), 「경기도 광명시 주민이 자율 운영하는 주민자치센터 정책 개발 및 자치위원 역량 강화 사업」
- 박미혜(2018.6), “주민자치교육, 현황과 고민: 서울형 주민자치회를 중심으로”, 서울특별시 생활속민주주의학습지원센터·서울특별시 사회적경제지원

- 센터, 「(2018 제1차 민주시민교육 비전 포럼), 서울 민주시민교육 생태계, 다양성과 변화의 바람」 자료집
- 박상애(2004), 「주민자치센터 운영의 실질화 방안 연구: 고양시 주민자치센터를 중심으로」, 국민대 행정대학원 석사학위논문
- 박원석(2016), 「대의민주주의와 주민소환제도 연구: 한국의 주민소환 추진사례를 중심으로」, 한양대 정치외교학과, 박사논문
- 박홍순(2002), “주민자치센터의 현황과 활성화 방안”, 『자치센터의 활성화를 위한 새로운 여성참여 전략 세미나』, 자료집
- 브르노 카우프만 外(2008), 『직접민주주의로의 초대』, 이정옥 역, 리북
- 서정섭(2017), 「지방행정개혁의 과제와 검토방향」 토론문, 더좋은미래-(재)더미래연구소 공동기획 토론회 자료
- 성주현(2018.9.28), “주민자치형 공공서비스 구축을 위한 핵심전략”, 인천광역시 의회·(사)인천마을넷, 「인천형 주민자치형 공공서비스 구축과 마을공동체 활성화 전략 토론회」, 인천광역시 협치체계 구축을 위한 1차 토론회 자료집, 2-19쪽
- 수원발전연구센터(2012), 「소통과 참여 123일 간의 발자취(시민참여형 도시계획)」
- 안산시(2013), 「안산시 주민참여 기본계획 수립 연구」
- 안산투명사회협약 실천협의회(2011), 「변화의 힘, 참여: 조례연구 자료집」
- 열린사회시민연합(2001.10), 「주민자치센터 운영길라잡이」
- 안전행정부(2013), 「주민투표·소환·소송 업무 편람」
- 열린사회시민연합·한국도시연구소(2002), 「주민자치센터 운영길라잡이Ⅱ」,
- 은재호 외(2009), 「협력적 거버넌스의 책무성 확보방안 연구」, 한국행정연구원
- 이기우(2002), “주민자치센터활성화를 위한 토론 원고”, 한국자원봉사협의회
- 이다윗(2015), 「직접민주주의 요소의 도입 및 활성화 방안에 관한 연구」, 동아대 정치학과 석사논문
- 이호(2001.12), “주민자치센터 시행, 그 1년의 평가”, 『도시와 빈곤』 통권 53호, 한국도시연구소

- 이호(2007.8·9·10), “우리나라 풀뿌리 자치의 실상과 과제”, 『자치행정』, 지방행정연구원
- 이호 외(2009). 『한국 직접·참여민주주의의 현재』, 민주화운동기념사업회
- 이호(2012), “‘주민자치센터 설치와 운영에 관한 조례’ 개선방안”, 사단법인 자치학회, 「주민자치」 2012년 가을호(vol. 11)
- 이호(2015), 「서울시 참여민주주의 활성화 방안 연구」, 서울연구원 working paper
- 이호(2017), 『풀뿌리운동, 새로운 복원』, 포도밭
- 조석주(2003), 「읍·면·동 기능전환 정책의 평가와 발전방안」, 한국지방행정연구원
- 조창현(1990), 『이론과 실재』, 서울, 동아일보사
- 최근열(2014), “읍면동 주민자치회 시범실시 실태 및 발전과제”, 대한지방자치학회, 『한국지방자치연구』 제16권 제3호(통권48호), 215-240쪽
- 최상현(2016), “주민자치회 운영실태와 개선방안에 관한 연구”, 『한국행정연구』 제25권 제1호
- 푸른경기21실천협의회 도시사회분과(2005), “주민자치분야 의제 모니터링 결과 보고서”
- 푸른경기21실천협의회(2009), 「주민자치의제 모니터링 결과보고서」
- 풀뿌리자치연구소 이음(2011.10), 「참여*예산을 상상하라」
- 풀뿌리자치연구소 이음(2012), 「주민참여예산제 사례조사 및 평가」
- 하승우(2006), 「풀뿌리공론장에 대한 이론적 고찰」, 경희대 정치학과 박사논문
- 행정안전부(2017), “주민자치센터 현황 및 운영현황”, 행정안전부 홈페이지 지방자치제도
- 행정안전부(2017), “읍면동 기능개선 등을 위한 혁신 읍면동 추진계획(안)”
- 행정안전부(2017.10), “읍면동 기능개선 등을 위한 '17년도 혁신 읍면동 시범사업 추진계획(안)”
- 행정안전부(2018), “지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법”, 행정안전부

홈페이지

홍순태(2016), 「지방자치법상 주민감사청구제도의 개선 방안」, 경상대 법학과 박사논문

Zimmerman, M. A.(2000), "Empowerment Theory: Psychological, Organizational and Community Levels of Analysis", J. Rappaport & E. Seidman(eds.), *Handbook of Community Psychology*, New York: Kluwer Academic, pp.43-63

【책임연구원】

이 호 더 이음 공동대표

【공동연구원】

김미현 더 이음 객원연구원

【연구지원】

황정옥 민주시민교육국 국장

이난현 민주시민교육국 담당

●●● 연구보고서

주민자치 현황조사와 민주시민교육 활성화 방안 연구

발행일 : 2018년 12월

발행처 : 민주화운동기념사업회 민주시민교육국

주 소 : (16029) 경기도 의왕시 내손순환로 132

전 화 : 031) 361-9500, 031) 361-9550

홈페이지 <http://www.kdemo.or.kr>

인 쇄 : 경성문화사 02) 786-2999

ISBN : 979-11-87593-54-6 (03300)

※ 출처를 밝히는 경우에는 인용할 수 있으나 무단복제는 금합니다.

민주시민교육과
주민자치
연구보고서