

2014-PR-20

지방자치시대 주민참여 제도화방안

A Study on the Resident Participation Policy in Seoul

김찬동



2014-PR-20

지방자치시대 주민참여 제도화방안

A Study on the Resident Participation Policy in Seoul

연구진

연구책임	김찬동	도시사회연구실 연구위원
연구원	이정용	도시사회연구실 연구원

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

행정이 자금·자원 독점하면 주민은 참여공간 확보 어려워

도시행정이 죽어가고 있다. 부서별로 행정이 찢어지고, 시민들도 원자화되어 도시행정이 유기적이고 살아있는 종합행정이 이루어지고 있지 못하다. 공공성이 있는 돈과 자원을 행정이 독점하고 있어 법제도적 현실은 주민들이 자신이 거주하고 있는 지리적 공간에서 참여공간을 확보하기 어려운 지역적 식민지 상태에 놓여있는 것이 현실이라고 볼 수 있다. 이러한 현실을 대변한 사건이 바로 무상급식을 위한 서울시 주민투표 사건이었고, 주민투표의 여파로 서울시의회가 주민참여기본조례를 제정하였던 것이다.

소통소 등 각종 참여기법 도입 불구 관료제 독점현상 여전

민선 5기 박원순 시장이 보궐선거에서 당선된 후에 시민사회의 일하는 방식을 시장의 리더십을 가지고 혁신적으로 도입하였다. 청책토론회, 현장시장실, 마을공동체사업, 소통소, 주민참여예산제도, 정보공개 등 다양한 참여적 기법이 서울시 행정과정에 도입되었다. 처음에는 관료들이 허둥대다가 시장의 확고한 의지와 리더십을 보고, 관료의 입장에서 어떻게 하면 시장의 요구조건을 충족시킬 수 있을까를 논의하게 되었고 예산을 투입하고, 인력을 배정하며, 조직을 신설하여 서울시 행정의 혁신을 집행해 나갔다. 그렇지만, 주민참여기본조례 측면에서 보면, 이 조례에서 제안한 사안을 사업화하거나 정책의제로 다룰 여력을 가지지 못하였거나, 실-국의 주요 사업의제로 채택되지 못하였다. 관료제를 행정의

제로 다루지 않으면, 우선순위가 뒤로 밀려나는 것이 관료제의 현실이었다.

민선6기에 시장 공약사항인 주민참여 촉진하러 市조례 제정

민선 6기에 들어오면서 서울시정은 박원순 시장이 제시한 공약이나 지시사항 중에서 미완이거나 미착수 사업을 점검하게 되었고, 그중에서 주민참여에 대한 사안을 하나의 사업으로 다룰 필요성에 직면하였다. 그래서 서울시 주민참여기본조례를 불가피하게 만들게 되었고, 이 조례가 상정하고 있는 정책목적, 참여기법, 집행, 평가, 의회보고, 연구회 등에 대한 구체적인 사업을 기획하게 되었다. 그런데 문제는 참여라는 개념에 대해 이해가 부족하다는 데 있다. 참여라는 개념의 이해를 넓히고 전문적인 분석에 바탕을 두어 서울시 주민참여기본정책이 조명되어야 하며 사업내용이 진단되어야 할 필요가 있다.

행정, 주민에 집행·기획권한 넘기지 않으면 실질 참여는 요원

Arnstein의 참여이론에 의하면 참여는 비참여, 형식적 참여, 실질적 참여로 이루어진다고 한다. 형식적 참여와 실질적 참여를 구분하는 것은 행정이 가진 권한을 주민이나 주민공동체 혹은 주민자치체에 이관하였는가 여부이다. 행정이 모든 집행권한이나 의사결정권한, 혹은 기획권한을 가진 상태에서 주민은 그저 참관하는 식이거나, 참여하더라도 심의내용을 참고만 한다면 실질적 참여가 되기 어렵다. 이런 식이어서는 민관이 협력하여 행정을 수행하는 거버넌스라고 하기 어렵다.

행정이 권한, 예산, 인력, 조직 나누어야 주민참여 공간 생겨

실질적 참여가 이루어지도록 주민참여정책을 수립하고 추진하여야 한다. 주민참여정책 없이는 주민참여가 서울시의 전 실·국을 통하여 하나

의 정책으로 일어나기 어렵다. 특히 서울시정의 비전이 ‘시민이 시장이다’, ‘함께 만드는 시정’이라고 하면 주민을 행정과정에 주권자로서 참여시켜야 한다. 이를 위해 공무원의 인식이 근본적으로 전환되어야 한다. 공무원의 일하는 방식도 혁신되어야 한다. 사무도 행정이 전문적으로 할 사무와 주민참여를 통하여 수행할 사무로 구분하여야 한다. 서울시 행정은 시청만이 하는 것이 아니다. 자치구도 있고, 주민자치위원회도 있다. 자치단체나 주민자치 공동체와 함께하기 위해서는 행정관료제가 독점하고 있는 권한, 예산, 인력, 조직을 나누어야 한다. 그래야 주민이 참여할 자율적 공간이 생긴다. 이것이 가능하려면, 시장의 확고한 리더십하에서 행정 내부 개혁을 해야 한다. 사무 나누기 개혁을 해야 한다. 이를 추진하는 조직(가칭, 행정개혁과 참여향상위원회)을 만들고, 주민참여연구회는 행정 내부 개혁의 전략가들로 구성되어야 한다.

주민도 시민성·공공성 가진 참여자로 거듭나야 주민참여 성공

주민참여정책은 행정의 거듭나기도 필요하지만, 주민이 시민성과 공공성을 가진 참여자가 되어야 한다. 원자화된 개인으로서는 주민참여정책이 실효를 거두기 어렵다. 원자화된 개인으로서 주민이 참여할 ‘공동체’와 ‘자치체’가 만들어져야 하고, 이곳에서는 그 관할범위 내의 종합적 컨트롤 타워로서의 자치권이 부여되어야 한다. 이를 위해서는 자치구청장 혹은 시장의 일부 권한을 통괄적으로 이관하고 이들이 심의 의결한 내용을 가능한 수용하는 리더십의 결단이 필요하다.

공동체 만들기에 시정의 우선순위를 두었다면, 주민참여정책에서는 자치체로 진화하는 데 우선순위를 두어야 한다. 주민들을 대상으로 인문고전에 대한 평생학습이 이루어질 수 있도록 상당한 정도의 예산을 투입하여야 할 것이다. 그래야 시민성을 가진 주민, 공공성을 가진 자치인이 형성되고, 이들이 행정을 살릴 수 있게 하는 싹틔줄이 될 것이다.

또 이들이 관료제를 견제하는 건강한 시민사회를 형성하는 반석이 될 것이다.

차례

I	연구의 개요	14
1	연구의 배경과 필요성	14
2	연구의 내용과 방법	17
II	주민참여에 대한 이론적 분석	20
1	주민참여의 개념과 유형	20
1 1	주민참여의 개념	20
1 2	유사 개념과 구별	21
1 3	Arnstein의 주민참여이론과 유형	24
2	주민참여와 민주주의	28
2 1	주민참여와 민주주의	28
2 2	참여와 대표성	31
2 3	참여민주주의와 참여수준	32
3	주민참여와 행정개혁	34
3 1	주민참여와 권한부여(empowerment)	34
3 2	참여철학과 행정개혁	37
4	주민참여와 제도화	41
4 1	제도설계의 철학	41
4 2	실질적 제도화의 사례	43
III	서울시 주민참여제도의 현황과 문제	48
1	개요	48

2	청책토론회를 통한 주민참여	49
2 1	청책토론회 추진배경	49
2 2	청책토론회 개최현황	50
2 3	청책토론회의 문제점	52
3	주민참여예산제도를 통한 주민참여와 제도화 사례 분석	53
3 1	주민참여예산제도의 개요	53
3 2	서울시 참여예산제도의 주민참여 현황	56
3 3	주민참여예산의 내용	58
3 4	주민참여예산의 자치구별 배분결과	59
3 5	주민참여예산제도의 문제점	60
4	마을공동체사업을 통한 주민참여 제도화과정	61
4 1	서울마을공동체사업의 추진과정과 성과	61
4 2	정책추진을 위한 ‘주민주도· 주민참여형’ 상향식 접근방법	68
IV	주민참여 활성화를 위한 제도화방안	78
1	주민참여정책의 비전	78
2	주민참여 제도화를 위한 정책목표 설정	80
2 1	행정사무권한 중에서 주민참여가 가능한 사무 분리	80
2 2	참여의 계층설계	82
2 3	참여인(參與人)에 대한 교육	85
2 4	상향식 참여제도의 설계	86
3	주민참여 제도화를 위한 전제조건	93
3 1	주민참여 활성화를 위한 조직 신설	93
3 2	주민참여권한 이관을 위한 자치행정 분권개혁	96
4	주민참여기준 설정	97
5	주민참여의식 고취방안	98

V	결론	104
	참고문헌	108
	부록	110
	Abstract	120

표 차례

표 1-1	주민참여의 발전단계	15
표 2-1	행정의 주민 인식과 주민의 참여정도	36
표 2-2	서울시 참여제도의 제도화과정	42
표 3-1	청책토론회 패널 분석	51
표 3-2	2012년 서울시 주민참여예산위원회의 구성	56
표 3-3	사업분야별 참여예산사업현황	59
표 3-4	서울시 마을공동체 사업 투자현황	63
표 3-5	2013년 서울시 마을공동체 주요 특성	66
표 3-6	서울시 마을공동체 주제별 현황	68
표 4-1	행정참여와 자치참여의 계층구조	82

그림 차례

그림 1-1	연구흐름도	17
그림 2-1	주민참여의 4분위표	24
그림 2-2	주민참여의 권한부여 계단(empowerment step)	35
그림 4-1	자치구의 행정사무 구분	96
그림 5-1	주민참여방식	105
그림 5-2	주민참여기법 도입유형	106

I 연구의 개요

1 연구의 배경과 필요성

2 연구의 내용과 방법

I 연구의 개요

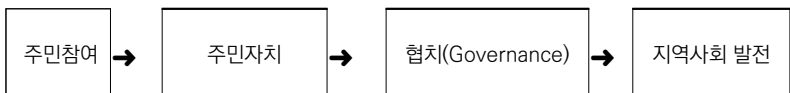
1 연구의 배경과 필요성

- 주민참여는 풀뿌리민주주의의 근간을 이루는 것이다. 주민참여의 충실은 민주주의의 발전이기도 한다. 민주주의는 주권의 소재를 국민에게 두는 것이고, 통치권의 행사방법을 공화정에 둔다. 공화정은 민주정과 귀족정의 혼합정체로서 군주정이나 독재정에 반하는 정체(polity, politeia)이다. 현대 자유민주주의에서는 삼권의 분립을 통하여 입법권, 행정권, 사법권의 견제와 균형(check and balance)을 통하여 인권을 보장하는 시스템을 가지고 있다.
- 20세기 들어와서 현대 행정국가는 입법권에 비하여 행정권이 강력해지고 비대해졌다. 특히 복지국가가 되면서 행정권의 시장(market)이나 사회(society)에 대한 지배력이 강력해져서, 시장가격에 의한 자기조절기능이나 사회의 신뢰에 의한 자치조정기능이 훼손되게 되었다. 이로 인한 정부의 재정적자와 국가재정 붕괴로 인한 '정부의 실패'로 신자유주의 국정운영방식이 1980년대 이후 급격하게 확산되었던 것이다. 이에 작은 정부를 지향하는 민영화와 외주화(outsourcing)로 정부관료제의 운영이 효율 중심적이고 성과 지향적으로 되었다. 그리하여 법치가 약화되고, 국민의 인권보다는 고객으로서 만족도만을 중시하는 행정관리 경향이 나타나게 된 것이다. 이로 인하여 국민은 더욱 행정으로부터 소외되고, 개인주의화되어 자신이 속한 공동체에 대하여 무관심하게 되었고, 결과적으로 행정에 대해서도 비참여적이게 되었다.
- 행정관료제가 민주성과 투명성에서 심각한 위기를 맞게 되었고, 주민참여가 이에 대한 처방으로 제시되기 시작하였다. 특히 도시행정을 중심으로 형식적 참여와 실질적 참여를 구분하기 시작하였고, 참여의 기법에

대하여 다양한 유형이 제시되었다. 도시행정 문제가 참여를 통하여 해결 되기 위해서는 참여자들에게 구체적인 정보가 제공되어야 하고, 논점이 안고 있는 갈등에 대한 논리구조가 이해되어야 하며, 전문적인 분석을 통하여 ‘보다 나은 대안(alternative)’에 대한 합의가 이루어져야 한다. 합의를 위해서는 이해관계가 다른 참여자들 간에 양보와 신뢰가 전제되어야 할 것이다.

- 주민참여는 사회의 자기조정을 가능하게 하는 것으로, 이는 자기입법과 자기통제가 가능해야 한다. 즉 스스로 규정(rule)을 정하고 규정이 집행될 수 있는 역량과 책임성이 있어야 한다는 것이다. 다른 표현으로 하면 ‘자치(autonomy)’가 가능해야 한다는 것이다. 즉, 주민참여의 일차적인 지향점은 자치이다.
- 다음으로 주민참여가 지향해야 하는 것이 바로 행정관료제의 행정관리와 정책과정에 대한 협치(governance)이다. 개인으로서 행정관료제의 관리과정에 참여하는 것은 비참여이거나 형식적 참여에 해당하는 경우가 많다. 실질적 참여는 공동체의 일원으로서 참여할 때 가능해진다.

표 1-1 주민참여의 발전단계



- 20011년 7월 제정된 서울시 주민참여기본조례에서 주민참여는 서울시와 주민이 협력하여 민주적 협치(democratic governance)를 이루는 것을 목적으로 하고 있고, 주민들의 자치역량을 강화하여 지역사회의 발전을 도모하는 것을 목표로 하고 있다. 주민참여에 대해서도 서울시정에 대한 의사형성 단계에서부터 집행하는 단계까지 주민의 의사를 반영하고, 주민과 행정의 협력을 하는 것으로 정의하고 있다.
- 그리고 협력에 대해서도 행정관료제가 해야 할 책임과 주민이 할 수 있

는 역할(role)을 상호 보완하고 협조하는 것을 의미한다고 하고 있다. 여기서의 주민도 개인으로서 주민이라기보다는 공동체로서의 주민을 의미한다고 할 것이다.

- 주민참여의 기본이념은 바로 주민들이 가진 풍부한 사회경험과 창조적 활동을 통해 시 행정에 참여할 권리가 있다는 것이고, 평등하게 참여할 수 있어야 한다는 것이다. 그리고 이러한 주민참여를 통하여 행정은 주민들의 권익과 삶의 질을 향상하기 위하여 동등하게 협력하도록 노력하여야 한다. 즉 행정이 주민에 비하여 지나치게 권한을 많이 가지고 있다고 하면, 주민에게 권한 이양(empowerment)하여 주민들의 자발적인 참여에 따른 효능감을 가질 수 있도록 개혁하여야 한다는 것이다. 주민 참여 없이 지방자치는 이루어질 수 없다.
- 서울시 주민참여기본조례에서 행정의 책무로서 먼저 시장은 정보를 공개할 것을 규정하고 있다. 즉 주민참여의 기회확대는 행정의 정보공개 없이는 불가능에 가깝기 때문이다. 두 번째, 시장의 책무는 주민참여의 식을 고취시키기 위하여 교육하고 홍보하여야 한다.
- 서울시 주민참여기본조례에서는 주민참여의 방법으로서 다섯 가지를 제시하고 있다. 위원회에 대한 주민참여, 공청회 등을 통한 주민참여, 예산편성에 대한 주민참여, 시정 정책토론 청구를 통한 주민참여, 주민의 견조사에 대한 주민참여를 들 수 있다.
- 민선 6기 서울시에서는 이미 청책토론회, 현장시장실, 주민참여예산제, 시민발언대 등을 통하여 주민참여를 위한 다양한 기법을 도입하였다. 이 중에서 주민참여예산제는 이미 조례를 통하여 구체적인 절차에 대한 제도화가 이루어졌다고 할 수 있다. 따라서 다른 기법들에 대하여 구체적으로 어떤 절차와 기준을 가지고 운영하고, 시행에 대한 평가를 할 것인가가 주민참여기본계획에 들어가야 할 내용이라고 할 수 있다.
- 이 연구에서는 서울시의 주민참여 기법으로 이미 도입된 것에 대한 현황을 조사하고 제도 관리자들에 대한 인터뷰를 통하여 서울시의 주민참여

에 대한 목표와 수단, 운영을 제도화하는 방안을 제시하고자 한다.

2

연구의 내용과 방법

- 이 연구는 서울시 주민참여기본조례를 바탕으로 시 집행부에서 주민참여의 기본계획을 수립하기 위한 연구과제이다. 주된 연구내용으로는, 2장에서 주민참여에 대한 이론적 검토를 할 것이다. 주민참여는 행정의 민주화를 위해서도 필요한 부분이지만, 주민자치와 지방자치를 위해서도 풀뿌리에 해당하는 개념이다. 3장에서는 주민참여의 대표적인 기법인 청책토론회, 주민참여예산제도, 마을공동체 사업 등 다양한 참여적 장치들에 대한 현황과 성과를 살펴보고, 문제점을 분석해본다.
- 4장에서는 서울시 주민참여정책의 비전, 전략, 주민참여 기준, 주민참여 교육 등 참여 활성화를 위한 제도화방안을 제시한다. 이러한 내용을 바탕으로 시 실무부서에서는 주민참여기본계획을 수립하여야 할 것이다.

1장 문제제기

↓

2장 주민참여에 대한 이론적 검토

↓

3장 서울시에 도입된 주민참여제도들의 현황과 성과

↓

4장 서울시 주민참여정책의 기본계획

↓

5장 주민자치에 기반을 둔 주민참여정책으로 제도혁신

그림 1-1 연구흐름도

- 이 연구를 위하여 주로 주민참여에 관한 이론적 문헌과 실무적 경험을 정리한 백서 등의 자료를 활용하였다. 그리고 주민참여 기법을 실제로 적용하여 서울시 정책과정에 참여하고 관리의 책임을 진 담당자를 중심으로 인터뷰를 실시하였다. 그리고 시민참여 관점에서 서울시의 정책과정에 빈번하게 참여한 시민단체 리더, 주민자치를 통한 주민참여를 활성화하기 위하여 노력하고 있는 주민자치 관련 주민단체 리더 등 주민참여 전문가들로 5회의 전문가 자문회의를 열고 이 과제의 문제의식을 재정립해가면서 함께 해결방안을 모색하였다.
- 이 연구에서 검토된 내용들은 앞으로 서울시에 발족하게 될 주민참여연구회(조례상의 조직)의 논의를 위한 토대가 될 수 있을 것으로 기대한다.

II 주민참여에 대한 이론적 분석

- 1 주민참여의 개념과 유형
- 2 주민참여와 민주주의
- 3 주민참여와 행정개혁
- 4 주민참여와 제도화

II 주민참여에 대한 이론적 분석

1 주민참여의 개념과 유형

1.1 주민참여의 개념

- 참여란 관계상의 동적 개념이다. 즉 A와 B의 관계 속에서 일방이 타방의 일에 함께 하는 것이다. 동적 개념이므로 일회적일 수도 있고, 빈번하고 지속적일 수도 있다. 타인과 함께 일하기 위해서는 타인의 영역을 일정 정도 개방해 주어야 함께 일할 수 있다. 만일 한쪽이 자기 권한의 영역을 개방하지 않거나, 다른 쪽이 굳이 타인의 영역에 들어가고자 하는 의욕이 없는 경우에는 참여가 성립하지 않는다.
- 이런 경우도 있을 수 있다. A의 권한영역을 개방하고 싶지 않고 폐쇄적으로 권한을 행사하고 싶은데, 마지못해 형식적으로 B의 존재를 인정하고, B와 관계를 가지려고 정보를 제공한다든지 B의 형편을 살펴서 자그마한 요구를 들어주거나 참여하는 형식을 갖추는 경우가 있을 수 있다. 이것은 ‘형식적 참여’라고 하고, 앞에서 말한 ‘실질적 참여’와 구분하여야 할 것이다. 즉 참여의 개념에는 양자 간에 권한을 개방하고 그 권한 영역에서 타인이 함께 권한을 행사할 때 실질적 참여가 되고, 진정한 참여가 될 것이다.
- 행정에 대한 참여가 제대로 이루어질 때 민주주의가 실현된다. 선거참여는 민주주의의 출발점인 것이고, 행정관리과정의 전반에 대한 주민의 참여로 민주주의는 실현되어가는 것이다. 행정권이라고 표현하듯이 하나의 권력이 되어 주민을 통제하고 감독하려는 성향을 가진 관료제를 주민이 참여를 통하여 행정권이 공공의 이익을 위하여 사용되고, 주민의 인권과 권리를 최대한 보호하려는 민주적 철학과 관점을 가지고 행정관리를 하도록 전환해야 한다. 이는 주민들이 주권자로서 노력하지 않으면 실현하기 어려운 것이고, 법제도로 설계해두어야 행정공무원들이 행정이

- 나 정책을 수립·집행할 때 법제도에 따라 법치행정을 하게 될 것이다.
- 주민참여는 행정의 민주화를 위해서 필요하고, 정책이 더욱 주민 지향적이 되게 하는 데 기여할 수 있다. 행정관료제는 자격제에 의하여 구성되지만, 민주공화정의 정체(polity, politeia)에서는 주민참여를 통한 민주적 행정 통제가 가능해야 하고, 행정과정에 대한 주민참여도 보장되어야 한다.
 - 이 점에서 주민참여는 주민자치역량을 함양하게 되고, 이것을 통하여 행정과의 민주적 협치가 가능하게 될 것이다. 민주적 협치는 행정관료제가 투명성과 민주성의 가치로 행정관리의 패러다임을 전환해야 할 것을 전제한다. 기존의 효율성과 특권성의 가치를 우선하여 권위주의적이고 권력적인 일하는 방식에 익숙했다고 하면, 혁신적인 관료제 개혁이 이루어져야 할 것이다.
 - 주민참여의 활성화는 행정관료제의 일하는 방식의 개혁을 전제하는 것이다. 주민참여는 자치개념과도 밀접히 연결되어 있고, 행정관료제의 민주적 개혁과도 깊은 관련성을 가진 개념이라고 할 것이다.

12 유사 개념과 구별

121 자치

- 자치는 자기입법과 자기통제를 개념요소로 가지고 있다. 법을 만드는 것 자체가 매우 권력적인 행위이다. 즉 일정한 구역에 대한 법치를 생각한다면, 법을 만드는 것은 곧 그 구역에 대한 통치권이기도 하다. 그리고 법을 집행하는 자기통제력을 가지기 위해서는 자치관료제를 조직하고, 예산을 확보하며, 인력을 운영하여야 가능한 것이다. 자치는 참여에 비해서 매우 넓은 개념이고 더 적극적이고 실질적인 개념이다. 참여는 개념 자체가 특정한 통치권이나 자치권을 가진 상대를 전제한 개념인 것이다. 그리고 상대방의 관리과정 속에 들어가서 함께한다는 의미를 가지는 것이 참여인 것이다.

- 즉 자치는 자기완결적 개념인 반면에 참여는 반쪽 개념이다. 즉, 참여는 상대와의 관계의 개념이지만, 자치는 구성원에 대한 권력적 관계를 위한 ‘구조’라는 관점에서 차이가 있다.
- 자치에는 공익성과 종합성, 자립성, 보편성이 기본적인 요체이다. 공익성이라 함은 자치의 목적이 사익이 아니라 공익을 추구하는 것이어야 한다는 것이다. 종합성이란 할거성과 구분되는 것으로서 지역의 구역에 대한 종합적인 일을 하는 것으로, 부분이나 할거적인 사무를 처리하는 것과 구분된다. 자립성이란 회비에 의하여 재정의 자율성과 책임성이 완결되는 독립된 단위가 되어야 한다는 의미이다. 보편성이란 연령이나 성별, 종교, 직업 등으로 인해 차별되지 않고, 누구에게나 참여가 개방되어 있어야 함을 의미한다. 자치는 매우 거시적이고 구조적인 개념인 반면에 참여는 미시적이고 동태적인 개념이라고 할 것이다.

122 주민동원과 구분

- 동원은 행정이 목적 달성을 위하여 주민들이 참가하도록 인센티브를 제공하거나 강제력을 동원하여 주민참여라고 하는 모양새만을 갖추려는 것이다. 주민참여의 내실이라고 할 수 있는 주민의 자발성과 능동성, 공공성 추구라고 하는 요소가 보이지 않는 것이 주민동원이다. 즉 형태상으로는 주민이 행정과정에 함께하는 것으로 보이지만, 주민들이 소극적인 경우도 있고 피동적인 경우도 있어 주민 주도성이 보이지 않는다. 따라서 참여는 주민들이 자발적, 능동적, 적극적으로 행정과 함께할 때 실질화되는 것이다.
- 동원은 주민들이 행정에 대한 의존도가 높은 관계구조에서 발생한다. 한국과 같이 사회의 중요한 자원을 국가가 대부분 소유하고 있어 지방자치단체의 재정자립도가 평균 50%에 불과하다든지 농촌의 군 지역에서는 20% 내외의 재정자립도라고 하면 의존적이지 않을 수 없고, 이러한 지방자치단체의 주민들도 지방자치단체에 대하여 무관심하거나 무기력해

지는 경우가 많을 것이다.

- 한국의 경우 통반장을 시군구의 행사에 동원하는 것이나, 관변단체라고 하는 새마을협의회, 바르게살기회 등과 같은 지역조직을 만들어서 주민들을 행사에 참여하게 하는 것은 동원적인 성격이 강한 참여라고 할 것이다. 진정한 참여는 자발성에 기초하여야 한다. 현대사회에서 지역사회 문제에 무관심하고 익명성을 선호하는 주민들에게 자발성을 가지고 지역행정에 참여하라고 하는 것은 무리일지 모른다.
- 그러나 인간은 의미를 찾는 존재이고, 힘들고 어려워도 의미를 발견하게 되면 의지를 가지고 노력하는 존재이기도 하다는 점을 간파한다면, 주민들이 지역사회 문제에 참여할 수 있는 가치를 부여하는 것이 행정의 중요한 역할일지도 모른다. 주민자치위원회에 한국 사회의 명망가들이 참여하기를 꺼리는 것은 존경과 신뢰를 받을 수 있는 환경을 만들지 못하여 부정적인 이미지와 인식이 생기는 것을 막지 못하였기 때문이 아닌가 한다.

123 소통, 홍보와 구분

- 소통은 행정이 주민들의 의견과 생각을 듣기 위하여 마련한 장치이다. ‘소통소’라든지 ‘신문고’라든지 하는 장치를 통하여 주민들이 행정에 대한 생각과 질의를 표현할 수 있도록 하고, 이에 대해 행정의 담당자가 반응하는 공간이다.
- 홍보는 행정의 입장에서 주민들에게 알리고 싶은 것이나 강조하고 싶은 것을 발신하는 것이다. 소통과 홍보는 행정의 권한이나 사무를 민간에게 내놓지 않는다.
- 반면 참여는 행정의 권한이나 사무를 주민에게 내놓아서, 주민들이 권한을 행사하거나 사무를 기획, 집행, 평가하는 일련의 과정에 함께하는 것이다. 행정의 입장에서는 행정 권한이나 사무를 민간에게 내놓아야 한다. 그래서 주민이 주도적으로 그 권한과 사무를 행사할 때 비로소 ‘행정에 대한 참여’가 가능한 것이다.

131 주민참여이론의 사분위

- 진정한 참여란 시민에게 행정권한을 이관(empowerment)해줄 때 시작되는 것이다. 참여의 영향력이 어느 정도 주민에게 있는가에 따른 분류이다. 즉 주민에게 권한이 이관되지 않거나 주민들이 자치권에 대한 권리의식이 부족할 때는 권력을 가진 행정관료제에 의하여 동원되거나 조작되는 경향이 나타난다. 이를 ‘명목적 참여’라고 하기도 하고, ‘비참여’라고 하기도 한다.
- 도시계획과정에 대한 주민들의 참여 정도를 Arnstein은 세 구간으로 나눈다. ‘비참여’, ‘명목참여’, ‘실질참여’가 그것이다.

	권한 있음		
소극성		실질적 참여	적극성
		동반자/권한위임/주민통제	
	비참여 계도/교정	형식적 참여 정보제공/의견수렴/유화	
	권한 없음		

그림 2-1 주민참여의 4분위표

- 도시계획분야는 통상적으로 전문가들의 영역이라고 한다. 전문가들이 통상 도로를 어디로 놓고, 중심시가지를 어느 곳으로 지정해야 하며, 용적률과 건폐율을 몇 퍼센트로 하고, 어떤 지역을 주거지역으로 할지 상업지역으로 할지를 결정한다. 이것은 경제적인 이권과 깊이 관련되기에 어떤 결정을 하는가에 따라 이해관계자가 분명하고, 부정부패와도 연관되기 쉬운 영역이다. 이 분야는 주민참여가 제대로 일어나기 어려운 영역이었던 것이다. 전문가나 공무원이 결정한 것을 일방적으로 통보하거나, 이미 결정된 사항에 대해서 교정해 나가는 정도였던 것이다. 그래서 주민은 이 분야에 대해 무관심하였고, 이해관계가 걸린 사람은 자신의 의사를 대변할 의사결정자를 만나기도 어려웠던 것이다. 특별한 인맥이

있는 경우가 아니면, 도시계획과 관련된 의사결정과정은 주민들에게 열려 있지 않았던 것이다. 이런 맥락에서 비참여의 문제도 일어나고 형식적 참여의 상황도 발생하게 된 것이다.

- 다시 한번 정리해 본다. 비참여는 참여에 대한 영향력이 전혀 없는 경우이다. 오히려 행정이 영향력을 가지고 있는 경우이다. 따라서 주민들이 행정의 계도(manipulation)나 교정(therapy)의 대상이 되는 것이다. 관료들이 주민들을 가르치고 설득하는 것이며, 참여라는 이름으로 주민들의 태도나 행태를 교정해 나가는 것이다(김병준, 2011: 611).
- 다음으로 명목참여의 구간이다. 이 구간에서도 여전히 행정이 주도성을 가지고 주민에게 참여를 유도하는 단계이다. 정보제공단계(informing)나 의견수렴단계(consultation), 그리고 유화단계(placation)이다. 유화단계는 참여는 시키지만, 실질적인 의사결정에는 아무런 영향력을 미치지 못하는 것이다. 주민들의 참여의견을 받아들일지 여부의 권한은 행정관료제가 쥐고 있는 것이다.
- 주민들이 영향력을 가지고 참여하는 것은 주민권력(citizen power)을 가지고 있을 때이다. 이때부터 비로소 행정과 동반자관계(partnership), 행정권한 위임단계가 가능하다. 행정권한 위임은 주민이 의사결정을 할 수 있도록 지역에 대한 자치권을 부여하는 것이다. 예를 들어, 모델시티(model cities) 사업 실시와 관련하여 지역단위의 위원회에 모델시티 건설 권한을 주민들로 구성된 법인체(corporation)에 위임하는 것이다(김병준, 2011: 612).
- 마지막으로 주민이 행정을 통제하는 주민통제단계이다. 이는 수사(rhetoric)로 존재하는 것이고, 지방의회를 구성하여 의원이 되었을 때 가능할 것이고 법제도화될 수 있을 것이다.
- 요컨대, Arnstein의 주민참여 8단계 이론은 매우 동태적인 이론이다. 즉, 주민의 관심과 역량의 성장과정을 반영하고 있는 이론이다. 한국과 같이 주민들이 행정에 대해 무관심하면서도 참여에 대한 열망이 높지만,

참여가 가능하기 위한 제도적 장치가 제대로 발달되어 있지 않는 곳에서 행정-주민 관계를 설명하는 유용한 이론이다. 또 이 이론은 주민참여가 실질화되기 위해서는 행정의 권한이 이관되어야 한다는 매우 중요한 논점을 제시해 주고 있다.

132 형식적 참여와 실질적 참여

- 참여의 유형으로 실질적 참여와 형식적 참여를 구분한 학자는 Arnstein이다¹. 그는 도시행정과정을 관찰하면서 행정공무원이 주민들을 행정과정에서 어떤 식으로 다루는지에 대한 관찰을 통해 8가지의 주민참여 단계가 있음을 발견한 것이다. 첫 단계는 비참여이다. 지방정부의 행정관리과정을 관찰해보면 행정관료제가 주도적으로 주민을 접촉하는 경우가 많다. 이 경우에는 주민들도 행정에 그다지 관심을 두지 않는 단계이다. 미국 존슨 행정부 시절에 도시재개발사업을 위하여 지방정부 단위에 만들어졌던 주민자문위원회(citizen advisory committee)는 관료들이 주민대표들을 가르치고 설득하기 위한 기구였다(김병준, 2011: 611). 주민들은 관료들이 내놓은 안건에 대해서 거수기 역할만 하는 식이라는 것이다.
- 또 주민들이 참여에 소극적이고 패배주의에 젖어 있는 경우에는 행정관료제가 주민들의 태도를 지도해주고 치료해주어야 하는 경우도 있을 수 있다. 한국의 주민참여는 여전히 이런 단계에 머무르고 있는 것이 아닌가 한다. 따라서 지금은 주민참여와 관련하여 특단의 조치가 필요한 시기라 할 수 있다.
- 위와 같은 참여는 비참여로서, 참여가 아니다. Arnstein도 이 두 가지를 계도(혹은 조작, manipulation), 교정(혹은 지도 또는 치유, therapy)

¹ '시민참여의 사다리(A ladder of citizen participation)'란 논문을 통해, 참여의 영향력 정도를 가지고 8단계로 구분하였다. Sherry A Arnstein, "A ladder of citizen participation", in Journal of the American Institute of Planners, Vol.35, No.4(July 1969), pp.216~224.

이라고 하였다.

- 형식적 참여의 단계는 행정관료제가 지역주민들에게 정보를 제공하면서 부터이다. 일방적이긴 하지만 정보를 제공하면 지역주민들은 이를 받아들이지만, 아직 이에 반응하는 양방향의 소통이나 협상까지는 이르지 않은 단계이다.
- 행정은 정보를 제공하면서 다음 단계로 의견을 수렴한다. 이것이 의견수렴(협의 또는 상담, consultation) 단계이다. 정부가 오히려 주민의 의견을 듣는 데 적극적인 경우이다. 공청회를 열고 설문지를 돌리기도 한다. 그렇지만, 이 단계에서는 주민들의 의견을 그냥 참고만 하는 것이지, 이를 의무적으로 받아들이지는 않는다.
- 다음으로 이런 기법을 통하여 주민들의 의견을 듣는 절차는 거치지만 실질적으로 정책 결정과정에 영향을 미치지 못하는 단계이다. 이것은 유화(회유 또는 달래기, placation) 단계라고 한다.
- 다음은 실질적 참여 혹은 시민 영향력(혹은 권력, citizen power) 단계인데, 이것은 정부와 주민 사이에 결정권의 소재에 대한 합의가 이루어져야 한다. 여기서부터 동반자(partnership) 단계와 권한위임(delegated power) 단계², 주민통제(citizen control) 단계의 구분이 있다. 주민이 행정의 의사결정에 영향을 가지는 단계부터가 실질적 참여라고 할 것이다. 이는 주민참여의 개념을 논의할 때 매우 결정적인 구분이다.

133 수동적 참여와 능동적 참여

- 다음으로는 주민의 입장에서 참여를 생각할 때, 주민들이 마지못해서 참여하는 것과 적극적으로 참여하는 것을 구분할 필요가 있다. 한국에서 행정에 대한 주민참여는 통장이나 주민자치위원 등과 같이 어떤 특정한 지위나 임무가 부여되어야 적극성을 가지고 참여하는 경향이 있고, 관료

² 주민이 결정을 주도하는 단계이다.

제로부터 어떤 권위나 임무가 부여되지 않으면 소극적이 되는 경향이 있는 것으로 보인다.

- 정부가 지역문제를 발견하고 주민들에게 제시하여 주민들이 이에 수동적으로 의견을 내는 것도 주민참여라고 할 수 있지만, 엄밀한 의미에서는 주민참여라고 하기 어렵다. 주민이 수동적으로 참여할 때, 행정은 형식적 참여단계에 그치게 된다. 다시 말해, 주민들이 능동성을 가지고 참여하려 해야 하고, 행정의 의사결정에 영향력을 미치려는 의지가 있고 그만큼 역량과 신뢰를 갖고 있어야 실질적 참여가 가능해지는 것이다.
- 실질적 주민참여는 지역문제를 주민이나 주민단체가 스스로 발견하고 주도적으로 해결하거나, 해결하도록 행정에 권위 있게 요구하는 일련의 활동을 의미한다. 주민자치가 실질화되기 위해서는 적극적이고 능동적인 주민들의 참여가 있어야 한다.
- 주민참여기본조례는 주민참여가 실질적이 될 수 있도록 행정의 권한을 주민에게 이관하는 혁신이 있어야 한다는 것을 염두에 둔 것이라고 할 수 있고, 이를 위하여 어떻게 행정권한을 주민에게 이관하는 혁신을 할지에 대해 조사하고 연구해야 할 것이다. 주민참여연구회를 조례에 규정한 취지가 ‘행정혁신’의 방법론을 조사 연구하도록 하는 데 있다고 할 것이다.

2 주민참여와 민주주의

2.1 주민참여와 민주주의

- 아리스토텔레스는 시민들이 모든 정책과정에 활동적으로 참여해서 자아실현을 성취하는 존재로서 인간을 바라보았고, 이러한 의미에서 인간

³ 단체에는 공동체, 운영체, 자치체의 구분이 있다. 공동체는 네트워크가 한 몸처럼 견고하게 된 것을 의미하고, 운영체는 공동체가 책임성을 가지도록 운영자를 두고 대외적인 계약의 주체가 될 수 있는 단체를 의미한다. 사회적기업, 협동조합 등은 운영체로서의 공동체이다. 자치체는 회원들로부터 회비를 받아서 운영하고, 이에 대하여 책임을 지는 법률적 위상을 가진 운영체이다.

을 ‘정치적 동물’이라고 했다. 그리스 아테네가 민주주의의 산실로 여겨지는 것은 바로 이러한 아리스토텔레스의 민주주의 철학과 관련이 있다. 루소도 민주주의란 시민이 자신이 속한 공동체에 일반의지의 형성을 통해 자아성취를 중시하는 것이라고 하였다.

- 현대의 민주주의는 대의제 민주주의이기에 시민들은 직접 정책과정에 참여하기보다는 대표를 선출하고 이들을 통하여 정부의 정책과정에 참여한다. 그러다보니 대리인인 대표들이 시민들의 의견이나 입장을 대변하기보다는 개인적 의견이나 정치적 입장을 우선하는 ‘대리인의 문제’가 발생하게 된다. 이에 시민들이 정부의 정책과정에 직접 관심을 가지고 참여하여 민주주의를 활성화해야 한다는 참여민주주의의 논의가 대두하게 된 것이다.
- 크레이머(Kramer, 1972)는 참여민주주의란 시민들이 공동체의 규율과 규제를 형성하는 일에 간여하는 과정이라고 보았고, 로젠달(Rosenthal, 1998)은 시민들이 자신이 선출한 대의자들에 대하여 상당한 접근과 영향력을 가지고 있는 시스템이라고 하였다.
- 어느 쪽이든 주민들이 참여하여야 민주주의가 활성화되는 것이다. 주민 참여 없이는 민주주의가 제대로 작동하기 어려워진다. 그만큼 주민참여는 정치적 가치이고 헌법적 가치이기도 한 것이다.
- 참여민주주의의 전통은 제퍼슨-밀즈-바버-멧슨으로 이어진다. 멧슨(Mattson, 1998)은 민주적 대중(democratic people)은 시민들이 자신의 삶에 영향을 미치는 이슈들에 대하여 심사숙고하고 공적 판단을 할 때 형성된다고 한다. 시민들이 모임을 통하여 공적 토론을 하고, 이 과정에서 민주적 시민으로서 ‘필요한 기술⁴’을 익히고 이러한 ‘학습과정’을 통하여 ‘역량 있는⁵ 정치적 결정’을 할 수 있게 된다.

4 이 기술은 경청, 설득, 주장, 타협, 공통분모 모색 등을 의미한다.

5 정보를 가지고 있어야 하고, 결정을 내릴 수 있는 판단력이나 지적 능력이 있어야 하며, 결정에 따른 책임을 질 수 있는 자원을 가지고 있어야 한다.

- 민주적 대중은 공적 토론 과정을 통하여 경청의 기술, 설득의 기술, 주장하는 방법, 타협을 하거나 공통분모를 도출하는 역량을 연마해야 한다. 한국은 지역주민들이 이러한 공적인 토론 과정을 경험할 공간이 부재하고, 있다고 하더라도 형식적으로만 존재한다. 그리고 지역주민들이 학창시절에 이러한 참여의 기술이나 경험을 학습하지 못하였다는 것이다. 그래서 한국에서 민주주의와 지방자치를 한다고 하면서도 정작 ‘풀뿌리자치’라고 할 수 있는 주민자치에 대한 법제도적 공간이나 성숙한 주민들이 존재하지 않는다는 것이 한계이다.
- 공적 토론을 통하여 형성되는 공공성을 가진 주민들의 자치가 이루어질 때 ‘실질적(real) 민주주의’가 이루어지는 것이다. 다시 말해 공공 토론 과정에 참여하는 ‘민주적 대중’ 혹은 ‘시민성을 가진 주민’에 의하여 속의가 가능하게 될 것이고, 이것은 지도자나 대표자 없이 단지 주민으로 이루어지는 직접 민주주의와는 다르다.
- 요컨대, ‘주민’만에 의한 민주주의로 인식할 때, 선거과정에서 직접, 평등, 보통, 비밀 투표로 대표를 선출하는 것에 직접 참여하는 것을 직접 민주주의라고 한다. 이러한 절차를 모든 의사결정과정에도 도입하기는 어렵기에, ‘시민성을 가진 주민’에 의한 공적 토론과정을 거쳐서 지역문제를 듣고, 소통하고, 설득하고 타협하면서 공공성을 가진 의사결정을 해가는 것이 속의 민주주의이고 실질적 민주주의에 해당하는 것이다.
- 시민성과 공공성을 가진 주민참여는 민주주의를 살아 있게 하고, 실질적 민주주의가 되게 한다. 이처럼 주민참여는 민주주의와 직결되는 개념이다.
- 그런데 현대 대의제 민주주의에서는 주민참여가 제대로 이루어지기 어렵다고 한다. 점점 도시화되고 글로벌경쟁이 치열해지면서, 자신이 거주하는 지역에서 공동체에 대한 무관심이 시대적 조류가 되고 있다. 따라서 지역 단위에서의 주민참여는 거의 사라지게 되고, 단지 법제도적으로 거주공간보다는 상당한 거리가 있는 지방자치단체에 대한 단발적인 참여로서 선거만이 남게 된 것이다. 지역정책을 추진하는 지방정부의 입

장에서는 민주성보다는 전문성을 우선하게 되고, 전문가의 참여는 선호하지만, 지역주민들의 참여는 그다지 관심을 가지지 않는다.

- 그러나 관료와 전문가만의 지역정책과 지역 도시계획에 대한 의사결정은 지역주민들의 반발을 가져오게 되고, 집단민원을 양산하는 원인을 제공하는 것이다. 이에 행정관료제는 주민들에게 지역정책에 대한 정보를 공개하기도 하고, 행정과정에 참여시키기도 하면서, 지방정부정책의 합리성을 개선하려는 노력을 하게 된다.

2.2 참여와 대표성

- 참여는 대표성을 가지느냐에 따라서 참여자의 위상이 달라진다. 대표성을 가진 주민이 참여하게 되면, 행정으로서도 그 의견을 무시하지 못한다. 반면, 대표성 없이 개인 자격으로 참여할 경우에 행정은 단지 참고의 견으로서 청취하는 것이지, 의견의 비중을 높이 평가하지 않는다. 즉 참여자가 어느 정도의 주민 대표성을 가지고 참여하는가가 중요한 논점이다. 주민의 입장에서는 능동적으로 자신이 어느 정도의 주민을 대표하고 참여하는가를 입증해야 할 것이다. 이는 참여의 위상을 높여주는 효과가 있을 것이다.
- 행정의 입장에서도 참여하는 주민들에게 어느 정도의 권한을 이관(empowerment)해 주어서 참여하게 할 것인가도 중요한 논점이다. 이는 행정이 주민에게 부여하는 것이므로 주민의 입장에서는 수동적이게 될 가능성이 높다.
- 이상적인 것은 행정도 주민에게 상당한 정도의 권한을 부여한 상태에서 주민의 참여를 인정해주고, 주민 입장에서도 주민 대표성을 스스로 상당한 정도 확보한 상태에서 행정에 참여할 때, 행정의 영향력과 주민의 영향력이 서로 균형을 이루게 되는 것이다. 이때 비로소 상호 신뢰와 존경이 가능할 것이고, 이러한 상호관계 속에서의 대화는 상당한 정도의 의

사결정력을 가지게 될 것이다. 이러한 미시(micro)적인 영역에서의 의사결정이 기반을 이루고 있을 때, 상층에서 이루어지는 대의제도의 정책 결정도 효과적으로 조화롭게 이루어질 것이다.

23 참여민주주의와 참여수준

- 참여수준에는 시민단체와 전문가 중심의 단순한 자문단계에서 일반시민의 참여가 확대될 때 이를 민주주의의 진전이라고 한다면, 과연 어떤 일반시민들을 참여하게 할 것인가가 논점이 된다.
- 행정과정에 자문위원회로 참여하는 경우는 대부분 전문가가 참여하거나 그 분야의 시민단체가 참여자로 초청되는 경우가 대부분이다. 물론 이해관계자의 대표가 참여하기도 하고, 시의원이 참여하기도 한다. 그런데 과연 일반시민을 위원회에 참여하게 할 수 있는가가 논란이 된다. 서울시참여조례에는 위원회의 “위원구성에서 공모제나 추천제 등의 공개적인 절차에 의하여 ‘일반주민’의 참여가 보장되어야 한다(조례6조1항)”라고 규정하고 있다.
- 따라서 일반주민의 참여를 어떻게 할 것인가가 중요한 논점이다. 1천만 명의 주민을 대상으로 추천방식으로 참여자를 결정하기도 어렵고, 그만큼 기회비용(opportunity cost)을 부담하면서까지 참여제도를 설계하는 것에 대한 타당성도 미지수이다.
- 만일 서울시에 주민자치회 실질적으로 제도화되어 있다고 한다면, 주민자치회의 대표들을 위원회에 참여하도록 기회를 주는 것은 바람직한 방법이 될 수 있다. 이것의 전제조건은 주민자치회의 주민자치위원들이 주민으로부터 ‘대표성’을 확보하고 있어야 한다는 점이다. 주민들의 총회라든지 주민들로부터 선거의 형식으로 선출되어 있어야 근린생활공동체의 대표가 될 수 있고, 근린생활공동체의 대표자로서 자치구나 서울시의 정책과정에 참여할 수 있다.

- 이러한 주민참여는 개인자격으로 참여하는 것과는 그 발언이나 의견의 비중이 달라지게 된다. 주민대표의 발언은 최소한 특정한 지역주민들의 총회에서 비준(ratification)되어야 하는 것이다. 주민대표의 발언은 공개되어야 하고, 특정한 지역주민들로부터 비준받을 수 있을 것인가를 생각하면서 발언하게 될 것이다. 발언에 대한 책임성을 가지게 될 것이다.
- 서울시의 위원회에 이러한 주민대표들이 참여하여 발언하게 할 때, 서울시가 정책과정에서 주민과 직접 소통하기 위하여 투입하는 상당한 노력과 비용을 절감할 수 있게 된다.
- 물론 서울시의 정책은 의회라고 하는 대의조직으로부터 감사와 예산의 결을 받았다는 점에서 주민대표와 소통을 하고 있는 것으로 간주할 수 있다. 그러나 여기서 대리인의 문제가 발생했기 때문에, 이러한 참여민주주의의 요청이 있는 것이고, 근린생활공동체의 주민대표들이 정책과정에서 위원회에 참여하게 된다면, 상당한 정도의 보완이 될 것이다.
- 서울시의 경우, 이명박 시장 시절에 시민참여의 대표적인 것이 녹색서울 시민위원회였다. 지방의제21의 일환으로 조직된 것이다. 여기에는 환경문제에 대하여 주로 전문가와 시민단체가 참여하였다.
- 또 청계천복원시민위원회를 들 수 있는데, 이것은 협력적 의사결정의 하나로서 서울시장 직속기구로 설치된 것이다. 그런데 위원회가 구체적이고 철저한 검토의견을 제시하자 서울시장은 이를 받아들이지 않았고, 실시설계안을 부결했음에도 불구하고 서울시는 공사를 강행한 것이다. 다시 말해 시민위원회에는 권한이 부여(empowerment)되지 않았던 것이다.
- 민선5기에 들어와서 박원순 시장은 정책과정의 시민참여제도로써 청책토론회를 주로 활용했다. 청책토론회는 협의(consultation)단계의 참여라고 할 수 있다. 아직 협치 단계라고 하기는 이르다. 왜냐하면 아직 의사결정권한을 참여시민들에게 부여하고 있지 않기 때문이다.
- 청책토론회는 아직 제도화의 단계에 이르지는 않았다. 왜냐하면 법령의 근거가 아직 없고 담당조직에 의하여 임시적으로 운영되고, 박원순 시장

의 개인적 리더십에 의하여 지속되고 있기 때문이다. 즉 시장이 모든 정책회에 지속적으로 참여하고 있는 것이 정책토론회의 중요한 동력 중의 하나이기 때문이다.

- 반면, 주민참여예산제도는 이미 제도화(institution) 단계에 이른 것이라고 할 수 있다. 참여예산제는 지방재정법 39조와 주민참여예산조례의 규정에 의하여 뒷받침되고 있고, 서울시의 자체예산 500억 원이 할당되어 있어, 조직화 차원을 넘어 제도의 공고화 단계에 들어서 있는 것이다.
- 앞으로의 과제는 더욱 많은 시민들의 참여확대를 통해 대표성을 높이고, 시의회나 정당 등과의 소통을 증대시켜 재정민주화를 이루어 나가는 것이다.
- 서울시 차원에서 참여수준의 체계화를 위해서는 근린생활공동체에 구조적인 참여시스템을 구축하여야 한다. 즉 근린생활공동체가 주민대표로서 지역의 문제에 대해 대표성을 가지고 발언할 수 있게 되고, 이들을 시정과 구정에 참여시키게 될 때, 서울시의 참여민주주의는 획기적인 수준에 이를 수 있을 것이다. 미국의 주요 도시들에서 참여민주주의의 수준을 향상시키기 위하여 근린생활의회(neighborhood council)를 도입한 것을 알 수 있다. 한국에서도 이러한 논의를 본격화할 때가 되었다고 본다.

3 주민참여와 행정개혁

3.1 주민참여와 권한부여(empowerment)

- 주민참여는 행정으로부터 주민에게 얼마나 권한을 부여하였는가에 따라서 참여의 본질이 달라진다. 단지 형식적인 권한을 부여하면 형식적 참여가 되고, 전혀 권한을 부여하지 않으면 비참여가 된다. 행정이 주민에게 실질적 권력을 부여하여야 주민권력단계가 된다.
- 주민참여에서 이러한 권한부여의 본질을 잘 다루고 있는 이론적 모형이 바로 Arnstein의 분류였다. Arnstein은 주민참여이론에서 권한부여에

따라서 주민참여의 유형을 구분하고 있다는 점이 매우 특이한 내용이라고 지적했다.

- 여기서는 주민참여가 실질화될수록 행정으로부터 권한을 부여받아야 한다는 점을 강조하고자 한다. 주민참여와 권한부여의 관계를 계단을 올라가는 식으로 표현해 보았다. 즉 권한부여의 높은 계단으로 올라갈수록 주민이 행정에 단순히 참가(participation)하는 것이 아니라 점점 행정에 간여(engagement)하게 되고, 주민이 행정을 통제하는 주민권력(citizen control)의 단계에 이르게 되는 것이다. 이러한 주민참여의 권한부여 계단(empowerment step)을 다음과 같이 도식화할 수 있다.

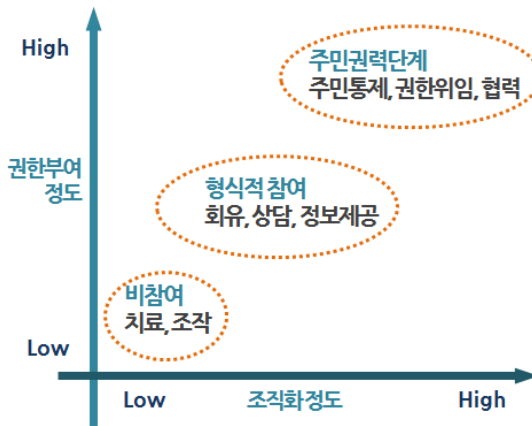


그림 2-2 주민참여의 권한부여 계단(empowerment step)

- 다음은 행정-주민 관계와 행정의 주민에 대한 인식에 대하여 살펴보자. 주민은 지역에 거주한다는 의미를 가지지만, 법률적으로는 주민도 주권을 가진 시민이다. 따라서 시민성을 가지고 있어야 하고, 주권을 행사하는 국민과 동일인이기도 하다. 주민이 단지 자신의 이기적 이해관계로만 활동하는 사람들로서 인식하는 경향이 있는데, 주민도 자신이 속한 공동체의 공적 이익과 공공성을 형성하는 데 참여하여야 한다. 다시 말해, 시민성을 구비하여야 주민다운 주민이다. 주민권력단계에 이르게 되면, 주민

이 공공성을 생각하고 공공성에 입각한 의사결정을 해야 하며, 이를 위하여 모두가 합의할 수 있는 규약(rule)을 만드는 것이 중요하게 된다. 주민이 입법의 책임을 지고, 이에 대한 준행의 의무를 다해야 '주민다운 주민'이다.

- 이때 주민이 행정과의 관계를 어떻게 정립할 것인가가 중요하다. 주민은 행정의 책임자인 단체장과 행정의 견제자인 지방의회 의원들을 선출한다. 따라서 선거의 투표권을 통하여 주민은 행정에 간접적으로 영향을 미친다. 그러나 대리인의 문제가 발생하여 의원이나 단체장이 자신의 개인적 의견을 중심으로 움직이거나 정파적 이해관계에 따라서 활동하게 되면, 주민들은 행정에 대한 통제권을 상실하게 된다.
- 행정에 대한 통제권을 상실한 주민들에 대해서 행정 관료제가 어떻게 주민들을 인식하고 대할 것인가가 주요한 논점이 되고, 주민참여의 시각에서는 행정의 주민들에 대한 행태에 따라서 주민들이 행정을 통제하거나 견제할 수 있는 정도가 달라지게 된다.
- 행정이 주민을 고객으로만 보면 정보를 제공하는 정도에서 그칠 수 있다. 행정이 주민을 파트너로서 인식하게 되면, 주민을 설득하고 협의할 수도 있고, 같이 협동해 나갈 수도 있게 된다.
- 만일 행정이 주민을 주권자로 인식하게 된다면, 행정과정을 통제할 수 있도록 주민들의 참여에 복종하게 될 것이다. 행정의 주민 인식과 주민의 참여정도에 따라서 3×3의 공간을 만들고 여기에 Arnstein의 참여 8 단계를 대입시켜 보았다.

표 2-1 행정의 주민 인식과 주민의 참여정도

행정의 주민인식/참여정도	수동(passive)	능동(active)	적극(aggressive)
주권자			통제
파트너		협동(권한위임) 협의(동반자) 설득(유화)	
고객	의견수렴 정보제공		

- 아이즈빅(Eidsvik, 1978)은 주민참여의 수준을 정보제공(information), 설득(persuasion), 협의(consultation), 협동(cooperation), 통제(control)로 나누고 있다. 앞의 표에서 각 셀에 표시되어 있고, 이를 참여정도라는 축으로 구분하여 보았다.
- OECD(2001)의 참여수준에 대한 구분이 정보제공, 협의, 적극적 참여(active participation)인데, 아이즈빅의 참여정도의 구분으로 보면, 적극적 참여는 협동(cooperation) 정도의 의미로서 능동적 참여(active participation)라고 간주하는 것이 좋을 것으로 보인다. 통제의 의미가 들어가야 비로소 표 2-1의 주권자로서 주민이 적극적으로 참여하는 것이라 할 수 있다.

3.2 참여철학과 행정개혁

- 진정한 민주주의는 시민이 통치자도 되고, 피통치자도 될 수 있어서 모든 시민이 이 2가지의 위치를 번갈아가면서 차지할 수 있어야 한다. 아리스토텔레스는 통치와 복종을 번갈아가면서 할 수 있는 것을 ‘시민의 덕 혹은 탁월함’이라고 표현하였다.
- 관직교체를 통하여 독재를 방지할 수 있고, 엘리트주의에 빠지지 않을 수가 있어, 모든 시민이 평등하게 정부운영에 참여할 수 있게 되는 것이다. 이를 통해 시민의 역량이 향상되고, 결과적으로 공동체 전체의 역량이 최고도로 개발되는 것이다. 바로 이것이 자치의 원리이고, 아테네 도시국가에서 태동한 민주주의의 본질이기도 하다.
- 시민이 정부운영에 누구나 참여할 수 있는 가능성을 가지고 있어야 하고, 그러한 기회가 왔을 때, 참여함으로써 통치할 수 있어야 ‘시민에 의한 다스림’, 즉 자치라고 할 수 있는 것이다. 시민이 정부운영에 참여하지 못하고, 들러리가 되거나 관객이 되면 민주정은 무너지게 된다. 자치할 때 인간의 창의성과 고유성이 최고도로 발휘될 수 있어 그 공동체는

성장하고 발전하게 되며, 구성원은 삶의 질이 높아지고 행복해질 수 있을 것이다.

- 이런 의미에서 대의제도는 시민들이 직접 정부운영에 참여하지 않고, 단지 정부운영을 담당할 대표자를 선출하는 과정에만 참여하는 것이어서, 참여의 관점에서는 직접참여에 제약이 있는 것이다. 따라서 주민참여란 관점에서는 대의제 민주주의가 자칫하면, 엘리트 민주주의로 전락하여 주민들의 주권을 침해할 수 있다고 지적할 수 있다. 이것이 바로 대리인 문제(agent's problem)라고 하는 것으로서 대리인이 본인(principle) 혹은 주인(master)의 권리를 배반하거나 침해하는 현상인 것이다.
- 현대의 대의제도는 대의의 규모가 매우 커져서, 대리인의 문제가 발생할 개연성이 매우 높아졌다. 특히 한국과 같이 선거로 대표를 뽑는 기초자치단체의 평균 규모가 20만 명이나 되고, 자치구 지방의원의 경우에도 평균 2만~3만 명에 1명의 대표자가 있는 수준이어서, 주민과 대표의 관계성이 매우 낮다고 할 것이다.
- 따라서 한국의 지방자치에서 주민들이 행사하는 자치권이라고 하면, 지방의원과 집행부의 단체장을 선거하는 정도의 참여이다. 지방의원과 단체장을 4년마다 한 번씩 선출하는 '권한이 부여된 참여' 수준이라고 할 것이다. 다른 표현으로는 다음 선거가 있기까지의 3년은 대표자와 주민이 냉담한 관계가 되기 쉽다. 또 대표자도 자신의 공천권이 주민으로부터 연유하기보다는 소속한 정당으로부터의 공천권이 더 우선된다고 보기 때문에 그다지 주민의 의견을 듣거나 주민의 요구를 지방의회활동이나 집행부 활동에 반영하려고 하지 않는다. 선거직 공무원들이 처한 이러한 상황은 그들의 지시와 감독을 받는 지방공무원들이 주민들의 의견을 듣고, 주민을 행정과정에 참여시키기보다는 이들의 인사권을 쥐고 있는 상사들의 지시와 명령, 중앙정부로부터의 지침이나 선호를 우선하여 공무를 수행하게 되는 현상으로 이어진다. 결과적으로 행정은 주민들로부터 외면당하고, 주민들도 행정과정에 자신의 의견을 제시하여 참여하

기보다는 중앙정부의 정치인이나 고위 공무원들에게 연줄을 대고, 예산을 확보하는 ‘쪽지예산’ 등을 활용하는 것이 효과적이라고 인식하는 현상들이 나타나는 것이다.

- 그렇다고 하면, 이러한 한국행정의 ‘일하는 방식’을 어떻게 개혁해야 할 것인가? 주민이 참여하여 행정의 투명성을 높이고, 행정정보를 공개하여 주민들이 행정의 의사결정과정을 모니터링할 수 있는 제도적 기반을 만들어 놓아야 한다. 더 이상 주민이 행정과정이나 정책과정에 방관자가 되어서는 안 되는 것이다. 또 정부운영의 주요한 의사결정을 지방의원들이나 자치단체장과 같은 대표자들에게 맡겨두고, 시민은 행정과정에서 방관자 내지는 고객(client)으로만 존재해서는 한국의 민주주의가 어두워질 것이다.
- 현대의 대의제 민주주의는 선거에 의해 대의자를 선출하게 되는데, 결과적으로 엘리트층을 만들어내고, 시민들은 이들 엘리트에 의하여 지배받는 위치로 전락하게 된다는 문제점을 가지고 있다. 이들 대의 엘리트가 예산 심의 의결을 하는 것이고, 자격제를 통과한 전문가인 공무원들이 대의자들로부터 권한위임을 받아서⁶ 예산편성을 하는 것이다. 이들의 선출과정은 각기 다르지만, 결과적으로 공공부문의 의사결정에서 엘리트층인 셈이다.
- 그런데 현대 대의민주주의에서 이들 대의자들과 공무원들이 주민들로부터 신뢰받지 못하는 정부불신의 현상을 직면하고 있다. 그래서 대의제 민주주의의 한계에 대해서 지적받고 있는 것이다.
- 이에 대의자들을 견제할 수 있는 직접민주주의 제도를 도입하자는 논의가 일어났고, 주민투표제도, 주민발안제도, 주민감사청구제도, 주민소환제도 등을 법률적으로 도입하려는 노력이 있었다. 한국도 바로 이런 직접민주주의 제도들이 도입되었지만, 현실적으로는 이 제도들은 그 구성요건을 까다롭게 하여 실제적인 효과는 매우 제약당하고 있다는 지적을 받고 있다.

⁶ 한국에서는 법률에 의하여 집행부 공무원들에 의한 예산편성권이 실질적으로 부여되어 있다.

- 이런 상황 속에서 현대행정의 의사결정에 대한 민주성도 높으면서 전문성을 함께 고려할 수 있는 제도적 장치로서 ‘숙의민주주의’ 제도가 소개되었고, 이런 숙의(熟議, deliberation)적인 기법들이 도입되었다.
- 이 기법들 중에는 시민배심원제도에 의한 의사결정방법이라든지 ‘나가수’ 식의 의사결정방법, 21세기 원탁회의와 같이 1,000명 정도의 대규모의 시민들이 참여하여, 핫이슈가 되는 정책문제나 도시발전기본계획과 같은 의제를 기획하기 위한 기법도 있다. 이들 기법의 취지는 일반시민들이 참여하게 되고, 참여하면서 학습하고, 그 결과로서 ‘합의적 의사결정’이 이루어진다는 것을 기대한다.
- 합의적 의사결정은 독단적 의사결정이나 폐쇄적 의사결정에 비해서, 정책집행의 반응성이 높아, 수월하게 집행이 이루어질 수 있고, 행정집행에 대한 수용성도 매우 높일 수 있다. 즉 정책갈등이 일어나지 않도록 예방행정을 하게 되는 효과가 있다는 점이다. 현대 도시사회와 같이 다양한 이해관계의 갈등이 일어날 수 있는 상황에서는 이러한 ‘숙의적이고 참여적인 민주주의’ 기법이 필요한 시대라는 것이다.
- 한편, 이러한 숙의민주주의에서는 참여하는 주민들이 ‘대표성’을 어떻게 확보할 수 있는가가 논란이 된다. 또 실질적으로 선거와 같은 대표성을 숙의과정에 참여하는 사람들이 가지기는 쉽지 않다. 또 그 참여에 소요되는 비용도 효과에 비해 과다할 수도 있다.
- 그래서 선택하는 방법이 추천에 의한 숙의참여자의 선택이다. 물론 공모를 통해서 참여의사를 가진 사람들 중에서 추천을 하는 방법도 있을 수 있다.
- 서울시에 도입된 주민참여예산제도에서의 숙의기법은 참여자들이 선거가 아니라, 공모와 추천에 의하여 선정된 사람들에게 ‘예산학교’와 같은 학습과정을 거친 후에 예산편성과정에 참여하고, 의사결정하는 제도이다.
- 주민참여예산제도는 시민들이 주권자로서 직접 정부운영과정에 일시적으로나마 들어가는 것이다. 누구나 관직에 취임할 수 있어야 한다는 아테네 도시자치의 철학이 구현되는 것에 비길 만한 것이다.

- 또, 서울시 주민참여예산제도는 관직교체의 철학을 반영하여 위원들의 임기를 1년으로 하고, 연임의 경우에는 1/2 범위 내에서 출석률 50% 이상의 참여자 중에서 무작위 추첨을 통하여 선발한다. 또 자치구단위로 4명을 연임시켜서 참여 위원회로서의 연속성을 유지하고 있다.
- 이리하여 주민참여예산제도는 참여민주주의의 구현을 위한 상당히 진전된 제도형태라고 할 것이다. 주민들이 행정과정에 직접 참여하여 상당한 정도의 의사결정권을 가지고 ‘함께 만들기’의 시정을 구현하고 있는 것이다. 서울시정에서 민주주의의 진전이라고 할 만하다.

4 주민참여와 제도화

4.1 제도설계의 철학

- 제도설계는 제도의 청사진을 그리는 것이다. 제도라는 집을 짓기 위하여 청사진(설계도)을 가지고 기둥을 세우고, 지붕을 올리며, 건축물을 지어가는 과정의 계획서라고 할 수 있다. 설계자가 어떤 관점과 가치를 가지고 있는가에 따라서 건축물의 모습은 천양지차이다. DDP(동대문 디자인 플라자)의 경우 직선이 없는 건물이라고 한다. 전체외관이 곡면으로만 되어 있는데, 이것은 이 건축물의 설계자인 자하 하디드가 DDP의 본질적 요소로 직선을 없앴던 것이다. 따라서 건축물은 설계자의 가치관과 철학이 반영되는 것이다.
- 마찬가지로 제도에 대한 설계도 설계자가 있고, 이 설계자가 어떤 가치관과 생각을 가지고 제도를 설계하는가가 중요한 논점이다. 제도는 조직이나 시스템을 의미하기도 하고, 법률을 의미하기도 한다.
- 제도설계는 시범실시나 실험적 사업에 지속성을 부여하기 위한 방법이다. 시범실시나 실험적 사업이 조직 내에 안착하는 것이 조직화이고, 이것을 법령에 근거하여 권한을 부여하여 주는 것을 제도화라고 할 수 있다.
- 조직화는 조직의 책임자가 개인적 리더십을 가지고 할 수도 있고, 조직의

하부조직에 미션을 주어서 직원이 그 사업을 직무로서 담당하게 될 때, 그리고 예산이 배정될 때, 조직화가 이루어질 수 있다. 그러나 이 단계에서는 아직 법령으로 법규성을 구비한 것이라고 하기는 어렵다.

- 제도화 단계는 법령으로 법규성을 가지고 권한이 배분되거나, 인력과 조직이 배치되어, 조직의 리더십이 교체되더라도 지속될 수 있을 때이다. 그리고 예산이 부족하다면, 법규에 근거하여 예산을 요청할 수 있고, 이를 따르지 않으면 법규위반이 되기에 예산담당자나 예산부서가 이를 준행할 수밖에 없는 직무를 가질 때 제도화의 단계에 이른 것이다.
- 제도설계 시에 조직화 정도에 그칠 것인가, 제도화까지 갈 것인가를 검토해야 한다. 제도화가 되기 위해서는 일반화의 과정을 거쳐야 한다. 즉 법규화가 이루어지기 위해서는 기준을 정해야 하고, 그 기준에 부합하면 법치행정의 원칙에 따라서 집행이 이루어질 수 있어야 한다. 기준을 정한다는 것은 다양한 행정영역들의 공통된 요소를 찾아낸다는 것을 의미한다.
- 서울시 청책토론회의 경우는 시장의 리더십에 의하여 지속되고 있는 반면, 주민참여예산의 경우에는 제도화가 이루어진 것이다. 주민참여예산 제도는 지방재정법 39조에 의하여 설치하도록 강제규정으로 되어 있고, 주민참여예산조례에 의하여 구체화되고 있다. 또 주민참여예산으로서 500억 원이 할당되어 있고, 지역위원회의 구성이나 조직화도 이루어져 있다. 즉 제도화의 수준에 이른 것이다.

표 2-2 서울시 참여제도의 제도화과정

	시범사업 (Niche)	레짐(regime)		행정철학 (landscape), 행정패러다임
		조직화 (organization)	제도화 (institution)	
주민참여예산제	○	○	○	
청책토론회	○	○		

출처: 서울시(2014: 209)

실질적 제도화의 사례

- 제도화에서 핵심적 요소들이 포함되었는지 여부가 실질적 제도화인지 형식적 제도화인지를 구분하는 기준이 된다.
- 주민참여예산제도의 경우에는 주민이 참여하는 것이 예산과정에 실질적으로 반영되게 하기 위해서는 핵심적인 요소로서 5가지 정도를 들 수 있다.
- 첫째, 시민위원회의 구성이다. 둘째, 지역위원회 혹은 분과위원회의 구성이다. 셋째, 예산학교의 운영이고 넷째, 시와 위원회 간의 협의를 위한 주민참여예산협의회의 구성이다. 다섯째, 제도운동을 위한 비용지원이다. 물론 이 요소 외에도 회의공개 여부나 주민참여 홍보, 관계기관의 협조 등도 들 수 있을 것이다.
- 제도를 형식적으로 도입한다는 것은 이들 핵심요소를 배제한다든지 요소들 간에 상호 연계하여 작동할 수 있는 고리들을 끊어둔다든지 하여, 실질적인 제도의 효과를 발휘하지 못하게 되는 경우이다.
- 주민참여예산제도가 실질적으로 작동하기 위해서는 시민위원회에서 예산을 제안하고, 지역회의에서 제안된 예산을 심의 조정할 수 있는 권한을 가지고 있어야 한다. 그리고 시민위원회는 분과위원회를 구성하여 집행부의 담당 행정조직과 예산을 심의 조정하는 권한을 가지고 있어야 하는 것이다. 즉 예산의 편성과정에 대한 일정부분의 참여권, 예산심의의 결권에 대한 일정한 부분의 참여권을 확보하지 못하면 주민참여예산제도는 형식화되고, 참여한 위원들도 효능감을 상실하게 될 것이다.
- 이것의 의미는 기존에 예산편성권을 가지고 있던 행정집행관료제, 예산심의의결권을 가지고 있던 지방의회가 득권을 내려놓고, 일정부분 권한의 이관(empowerment)을 해야 한다는 의미이다.
- 다시 말해, 제도화란 기존의 제도 속에서 권력을 가지고 있는 참여자들의 권력배분을 조정한다는 의미이다. 즉, 기존 참여자들의 권력 조정 없

이 새로운 제도화는 불가능하다. 기득권의 조정 없는 제도화란 곧 형식적 제도화를 의미하는 것이고, 이는 제도가 제도로서의 기능을 발휘하지 못하고 겉돌게 되는 제도를 만들어 내는 것에 불과하다. 기득권의 조정 없는 새로운 제도설계는 불가능에 가깝다. 제도화의 수준에 이르도록 한다는 것은 이러한 정치과정을 거쳐야 한다는 것을 말하며, 이러한 본질을 명확히 알고 제도설계에 임해야 할 것이다.

- 주민자치회의 제도설계가 주민주도형이나 통합형의 모델을 도입하지 못하였던 것은 기존의 행정관료제와 행정동장이 가지고 있었던 행정사무권한을 주민자치회에 이관(empowerment)하려는 의지가 없었기 때문에 주민자치회의 시범실시는 형식적이 되고, 수많은 비판에 직면하게 된 것이다.
- 제도설계는 권한을 재배치한다는 사실을 알고, 권한 배분을 어떻게 하는 것이 민주주의의 가치에 기여할 것인가에 대한 철학을 가진 사람이 해야 한다. 행정관료제의 일하는 방식에 주민참여라고 하는 철학을 제도화하려고 한다고 할 때, 필연적으로 기존의 행정관료제가 가지고 있었던 사무권한과 예산편성 및 예산집행상의 권한을 주민 혹은 주민공동체와 공유하여야 한다. 즉 협력적 거버넌스가 이루어질 수 있어야 한다는 것이다.
- 서울시의 주민참여예산제도는 시장이 가진 예산편성권의 일부를 주민참여예산위원들에게 위임(empowerment)하는 실질적 제도화의 전형적인 사례라고 할 수 있다. 주민자치위원회가 제대로 된 주민자치가 될 수 없었던 것은 바로 동주민센터의 동장과 자치구의 구청장이 가진 사무권한과 예산권한 중에서 ‘주민자치사무’에 대한 이관이 없이 무늬만의 주민자치를 하려고 하니, 실질적 주민자치가 이루어지지 않았던 것이다.
- 다시 말해 이관해야 할 주민자치사무를 여전히 동장의 행정사무로 들고 있고, 여기에 주민자치위원들이 주민대표성도 제대로 구비하지 못하고, 행정과정에 참관하는 정도의 참여만을 하니, 실질적인 동주민자치가 구현되기 어려웠던 것이다.

- 그래서 지난 14여 년간의 반성에 기초하여, 특별법에 의하여 실질적인 주민자치를 위하여 ‘주민자치회’를 제안하고, 이에 대한 시범실시를 하고 있는 것이다. 앞으로 서울시와 같은 대도시에 적합한 주민주도형의 주민자치회 모델이 선도적으로 시범실시되어야 할 것이고, 통합형의 주민자치회도 주민자치역량이 형성된 곳에서부터 도입하여야 할 것이다.
- 물론, 민선 5기 이후 서울시 행정에 혁신적으로 도입되었던 주민참여의 다양한 기법들도 더욱 세련되게 정책과정에 제도화되는 과정을 밟을 필요가 있다. 주민참여기법의 도입에는 정책비용이 추가로 들기도 하고, 더 많은 인력과 시간이 소요되기도 할 것이다. 그러나 21세기 서울도시 행정에서 주민참여를 배제한 상태에서 더 이상 정책의 실효성을 확보하기가 어려운 시대가 되고 있다고 할 것이다. 행정이 혁신하여 행정이 기존에 가졌던 사무권한과 예산권한을 지역주민이나 주민공동체 혹은 주민자치체에 이관하여 협력적 거버넌스를 이루도록 해야 할 것이고 이 거버넌스를 통하여 행정서비스의 생산이 효과적으로 이루어져야 할 것이다.

III 서울시 주민참여제도의 현황과 문제

- 1 개요
- 2 청책토론회를 통한 주민참여
- 3 주민참여예산제도를 통한 주민참여와 제도화 사례 분석
- 4 마을공동체사업을 통한 주민참여 제도화과정

III 서울시 주민참여제도의 현황과 문제

1 개요

- 이 과제는 서울시의 주민참여제도에 대하여 현황을 살피는 것이기에 참여제도 일반에 대한 논의는 아니다. 물론 2장에서 이론적 검토를 할 때 참여에 관련된 일반적 이론과 민주주의에 대한 연관성까지 폭넓게 검토하였지만, 여기서는 서울시의 주민참여조례에 관련된 부분에 한정하여 살펴보고자 한다.
- 서울시 주민참여조례에서 상정하고 있는 사례로서 청책토론회, 주민참여예산, 공론조사, 공청회, 위원회 등에 한정하고 있기에 통상적으로 참여민주주의제도로서 논의되고 있는 주민발안, 주민투표, 주민소환, 주민감사 등의 제도는 논외로 한다. 이러한 장치들은 직접민주주의의 제도적 장치이고, 대의민주주의제도에 대한 불신에서 이에 대한 견제제도로서의 의미가 강하다. 물론 간접민주주의로서의 대의민주주의의 문제점에 대응하기 위하여 주민이 직접 참여하여야 한다는 의미에서 직접민주주의제도로서 도입되었지만, ‘견제와 균형’이라고 하는 제도적 함의가 강하고, 주민이 행정과정과 정책과정에 ‘참여’하여 행정권한을 나누고, 정책숙의를 지향한다는 의미는 약하다고 할 수 있다. 직접민주주의제도 장치들은 자칫 정치화되기 쉽고, 이데올로기화되거나 이분화되어 흑백선택으로 이어질 가능성이 강하다.
- 그렇지만, 참여제도는 행정과정의 합리성을 높이고, 민주성을 더욱 향상시키려는 제도적 노력의 일환이다. 따라서 정책결정과정에서 합리성과 민주성을 높이기 위한 청책토론회, 예산편성과정에서 심의권한을 주민영역에 이관하는 주민참여예산제도에서 참여의 전형적인 모습이 나타난다. 그래서 이 두 가지를 중점적으로 다루려고 한다.
- 또 서울시정에서 마을공동체사업을 크게 벌였는데, 이것은 행정사업에

대한 주민참여를 전제하고 있다. 그래서 행정사업에 대한 주민참여란 관점에서 이 사례를 살펴볼 필요가 있고, 특히 마을공동체사업은 제도화까지 된 사례이기에, 참여라는 주제가 제도화되는 과정에 대한 설계를 하고자 하는 이 과제의 목적을 감안하여 사례로서 선택되었다.

2 **청책토론회를 통한 주민참여**

2.1 **청책토론회 추진배경**

- 청책회는 박원순 서울시장의 현장 경청투어를 통하여 현장 중심과 유권자 중심의 소통을 강화하는 과정에서 태동한 것이다. 단순한 경청투어가 청책토론회로 전환하게 된 것은 희망온돌프로젝트가 계기가 되었다. 박원순 시장은 2011년 11월 6일, 노숙자 사망사건이 발생하자 서울 국립중앙의료원을 방문하였는데, 여기서 ‘배고픈 사람이 없고, 냉방에서 자는 사람이 없는 서울’을 만들 복지대책을 마련할 것을 시달했고, 시민에 의한 시민의 복지를 실현하기 위하여 시민의견 수렴을 통한 정책수립기구로서 ‘시민기획위원회’를 구성하도록 결정했다.
- 그리고 시민의견을 듣는 청책워크숍을 통해 세부적인 계획을 수립하기 위해, 기획위원회의 첫 사업으로 청책워크숍을 하게 된 것이다.
- 시민중심의 사업을 성공적으로 이끌기 위해 시민의 의견을 반드시 들어야 한다는 희망온돌 프로젝트의 운영원칙에 따라서 청책워크숍이 태동하게 된 것이다.
- 시민기획위원회에서 정책이 기획되고, 청책워크숍을 통하여 시민의 의견을 현장에서 수렴하게 된 것이다.
- 서울시는 홈페이지를 통해 청책워크숍을 미리 공지하고, 참여를 희망하는 시민은 ‘현장경청투어’ 코너에 클릭하여 신청하도록 하여 시민 모두에게 참여의 길을 열어놓았다. 청책워크숍은 2011년 11월 26일에 마포구 중부여성발전센터에서 처음 열렸다.

정책토론회 개최현황

- 정책토론회는 2011년 11월부터 2013년 12월까지 총 71회가 개최되었다. 평균 10.3일에 1번씩 개최되었고, 토론회 시간은 평균 약 108분이고, 회의시간은 최대 180분에서 최소 60분 정도이다.
- 주제는 주로 경제, 복지 등 시민생활과 직접 관련된 내용이 많았고(36%, 2012년까지 통계), 도시안전이나 한강, 상수도 등에 대한 주제는 개최 실적이 없다.
- 주제는 상공인(10회), 복지, 문화(각 9회), 주거(7회), 교육(5회)의 순으로 많았고, 가족, 고용, 공동체, 관광, 사회, 사회적 경제, 청년 등이 각 2회 이상 정책토론회가 개최되었다. 그 외에도 건강, 건축, 교통, 도시, 보육, 소통, 스포츠, 청소년, 의료, 평가회, 환경 등의 주제로 토론회가 한 번씩 열렸다.
- 운영방식은 시장이 직접 참여하였고, 시민들의 질의나 제안에 답변하는 형식으로 이루어졌다. 정책토론회의 참석자는 평균 133명이 참여하였고(2012년까지 5,456명 참석), 평균 18건의 시민제안이 이루어졌다.
- 정책토론회의 패널들은 71회를 통해 306명이 발제나 토론을 하였는데, 이들 중 전문가(학계/법조/언론)가 25.8%이고, 민간기업이나 직능협회가 20.9%, 시민단체가 25.2%였다. 반면 시의원들은 1.6%(5명)에 불과하여 일반적인 서울시 위원회 참여비율인 6.5%에 비하여 저조했다. 다시 말해, 의원들은 정책회에 참여하는 것을 그다지 중요하게 여기지 않았다고 할 수 있다.
- 서울시 위원회의 경우, 시민단체가 10.8%의 비중을 차지하는 것에 비하면, 정책토론회에 시민단체의 참여율이 매우 높은 것을 알 수 있다. 반면, 위원회에 학계 및 전문가가 48.8%를 차지한 것에 비하면, 정책토론회는 전문가들의 참여보다 시민단체의 참여를 중심으로 이루어지는 경향이 있음을 알 수 있다. 또 정책토론회에는 공무원이나 공공기관의 참

여자들이 17.6%로 서울시 위원회의 위원 직업분석에서 공무원이 3.4%에 불과한 것에 비해 그 비율이 매우 높음을 알 수 있다. 이는 청책토론회가 공무원이 현장의 실무이야기를 할 수 있는 분위기를 가지고 있음을 알 수 있다.

표 3-1 청책토론회 패널 분석

직종	전문가	민간기업, 직능협회	시의원	공무원 공공기관	기타 일반시민	시민단체
인원	79	64	5	54	27	77
비율	25.9	20.9	1.6	17.6	8.8	25.2

출처: 서울시(2014)

- 청책회에서 제기하였던 의견접수의 처리나 토론진행에 관련된 아웃사이드 정치의 투명성은 매우 높다. 즉 발제와 관련된 토론, 시민질의 그리고 시장응답 등의 모든 토론과정이 실시간으로 중계된다. 라이브서울이나 라이브원순, 유스트림, 판도라, 다음TV 팟 등을 활용하여 중계되고, 사후에도 현장스케치와 자료 등의 정리된 형태로 시민에게 제공되고 있다.
- 청책회에서 제안된 안건의 처리현황을 보면, 2012년과 2013년간 1,328건이 제안되었고, 1회당 평균 18.7건이 서울시 정책으로 제안되었다. 반영률이 69%로서 전반적으로 매우 높은 편이다. 미반영은 13%이고, 검토 중인 것이 18% 정도이다. 2013년도에 제안된 것은 2014년도에 처리 중이어서 비율이 조금 낮아진 것이고, 2012년도의 반영비율은 75%였다.
- 제안유형을 살펴보면, 사업제안이 30%이고, 제도개선이 19%이며, 예산요구는 2%에 불과하다. 대부분 정책참고가 많았는데, 49%에 이른다.
- 청책토론회의 환류과정을 살펴보면, 청책회에서 일반시민들의 활발한 의견개진이 있고, 이를 현장스케치의 형식으로 토론회의 전 과정이 공개되고 공론화가 이루어진다. 그리고 접수의견을 해당부처에 송부하고 처리되는 과정이 순환적으로 이루어지고 있다.

정책토론회의 문제점

- 서울시에 도입된 정책토론회가 정책과정의 ‘숙의성’을 획기적으로 높인 것이지만 몇 가지의 문제점이 지적되고 있다.
- 첫째, 시민참여의 자유발언시간과 관련된 것이다. 즉 회의시간이 평균 약 108분에 이르고 있지만, 자유발언의 시간은 47.5분에 불과하여 사전에 예정된 발표시간과 지정토론시간을 제외하고 나면, 일반참여자의 발언기회가 그다지 많지 않다는 것이다.
- 둘째는 주제의 편중현상이다. 특정한 분야에 편중되어 있어 일반공공행정이나 공공질서 및 안전 등에 대한 주제는 거의 다루어지고 있지 않은 것이다. 또 환경이나 교통의 경우에 서울시의 예산지출에서 차지하는 비중은 매우 높은 데 비하여 그 개최횟수가 1회에 불과하여 주제의 편중이 심하다.
- 예산 대비 산업·중소기업의 개최비중은 매우 높다. 즉 예산의 구성비는 1.08%에 불과하지만, 고용, 사회적 경제, 상공인에 관련된 주제로 열린 정책회는 22.5%에 이를 정도로 매우 높은 비중을 차지하고 있다.
- 셋째, 정책회의 집행과정에서의 투명성이 낮다. 즉 어떤 배경과 의도에 의하여 주제가 선정되었는가와 누가 참여자를 구성하였는가에 대한 정치 투명성이 낮다. 이를 개선하기 위하여 정책토론회에 참여하였던 시민을 중심으로 모니터링단과 기획자문위원회를 두어서 운영의 효율성을 꾀하는 것이 필요하다.
- 넷째, 정책토론회의 제도화의 불비(不備)이다. 정책토론회는 시장의 개인적 리더십에 의하여 추진되고 있어 시장교체 시에는 정책에 관련된 주민참여가 부실해질 여지가 있다. 따라서 정책토론회가 서울시 행정관리의 근간이 되는 제도로 뿌리내리기 위해서는 제도화가 필요하다. 이를 위해 기본계획을 수립하고 4년마다 모니터링하면서 점검할 필요가 있다.
- 다섯째, 주제선정 과정에서 주민들의 참여가 배제된 채, 시민단체나 직

능단체 혹은 전문가집단이나 관련 부처가 주도하고 있다는 점이다. 공모 전이나 시민기획위원회 등을 통해 주제의 편성을 다양화하고, 기획단계에서부터 시민들이 참여할 수 있는 통로가 있어야 할 것이다. 이를 위해 자치구의 주민자치위원회와 같은 지역의 주민의견을 청취할 수 있는 수단을 체계적으로 구비하는 것도 검토할 만하다. 자치구의원이나 주민자치위원, 주민참여예산위원들이 서울시의 정책수립과정에 참여하여 의견을 제시할 수 있는 체계적 통로를 만들 필요가 있다.

3 주민참여예산제도를 통한 주민참여와 제도화 사례 분석

3.1 주민참여예산제도의 개요

3.1.1 중앙정부 차원의 제도화

- 최초의 주민참여예산제도는 1989년 브라질의 포트투 알레그레(Porto Alegre)시에서 처음 도입된 것이다. 브라질 노동당과 교류를 하던 민주노동당에 의하여 한국에 처음 소개되었고, 2002년에 민주노동당은 지방선거의 공약으로 이 제도를 내걸었다. 2004년 광주광역시 북구에서 한국 최초로 주민참여예산제를 도입하였고, 조례제정을 하였다. 울산광역시 동구가 다음으로 조례를 도입하였다.
- 2005년에 독일의 리히텐베르크(Lichtenberg)에서 단체장의 의지로서 주민참여예산을 도입하였다. 주민이 참여하게 하고, 주민에게 권한을 이양하는 참여민주주의적 요소를 도입한 것이다. 인터넷이나 13개 구역에서 구역회의를 열고, 우편을 통해 주민들의 참여와 결정을 도우며, 주민들의 제안을 의회에서 심의하여 통과한 참여예산을 2년 후에 반영하도록 한 것이다.
- 스페인의 알바세테(Albacete)시의 경우, 참여예산이 시민들을 위한 예산만이 아니라, 시운영예산, 공무원인건비 부문도 제안할 수 있다고 한다. 그런데 이 사례는 20개의 마을로 이루어진 작은 도시의 것이다.

- 중앙정부 차원에서는 노무현 정부가 예산편성지침에서 ‘투명, 참여, 효율’을 강조하였고, 2005년 8월에 지방재정법 개정을 통하여 제39조에서 ‘지방자치단체장은 대통령령이 정하는 바에 따라 지방예산편성과정에서 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 시행할 수 있다’라고 하여 근거규정을 가지게 되었다. 지방재정법 시행령도 개정이 이루어지고, 안전행정부는 지방자치단체를 위하여 표준조례안을 만들었고, 주민참여예산조례가 전국적으로 확산되었다.
- 그런데 2011년 3월에는 지방재정법의 개정으로 주민참여예산제도를 강행규정으로 도입하게 되었다. 즉 제39조에서 ‘지방예산편성과정에서 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 시행하여야 한다’고 한 것이다.
- 2011년 10월에 행정안전부는 표준모델을 3가지 제시하였다. 1안은 주민참여예산제도의 핵심기구인 주민참여예산위원회를 둘 수 있다고 하는 정도의 권고수준이고, 주민참여를 의견청취수준으로 규정한 형식적 수준의 주민참여예산제도이다.
- 2안은 위원회의 기능, 구성, 운영을 구분하여 규정하고, 연구회를 운영하도록 하고 있다. 3안은 분과위원회를 두도록 하고 있고, 회의를 공개하며, 주민참여홍보도 할 수 있는 규정을 두고 있다. 또 위원에 대한 교육, 재정과 실무지원에 대해서도 규정을 갖고 있다.
- 이에 대해 시민단체 등에서는 주민참여가 빠진 제도라며, 제도의 주인이어야 할 주민이 관객이나 들러리가 되어 있는 것이며, 주민참여의 형식만 갖추려는 수준이라고 지적한다⁷.

3.1.2 서울시의 제도도입 연혁

- 서울에서는 2000년대 초반 ‘함께 하는 시민운동’이라는 시민단체에 의하여 예산감시운동의 일환으로 주민참여예산제도가 알려졌다. 그러나

⁷ 부산일보, 2011.7.7. 부산시민운동단체연대, 서울신문, 2011.7.12. 대구참여연대 등

시 차원에서는 2011년 3월 지방재정법이 강행규정으로 바뀌기까지도 이 제도를 도입하려는 노력이 적극적이지 않았다.

- 2011년 서울시 집행부와 시의회가 내부 논의를 시작하였지만, 무상급식과 관련하여 오세훈 당시 시장과 시의회 의 갈등이 첨예화되면서 제도 도입을 미룰 수밖에 없었다.
- 그러다가 2011년 10월 26일 박원순 시장이 당선되면서, 주민참여예산 제도 도입에 대한 논의가 본격화되었다.

313 서울시 참여예산제도의 제도화

- 서울시 주민참여제도의 제도설계는 두 가지의 난점을 가지고 있다. 첫째는 광역자치단체에서 주민참여의 모델을 찾기 쉽지 않다는 점이다. 서울시의 예산, 인구규모를 고려할 때 과연 어느 정도의 시민을 참여하게 해야 하며, 얼마 정도의 예산을 배정하여 편성과정에 참여하게 할 것인가를 결정하는 것에 전례가 없다는 점이다
- 둘째는 자치구 주민참여예산과의 관계를 어떻게 설정하는가의 문제이다. 서울시 참여예산제도를 별도로 두어야 하는 것인지, 25개 자치구 주민참여예산제도와 연계성을 갖게 제도설계를 해야 하는 것인지를 선택 문제이다. 서울시와 25개 자치구 간에 협력적이면서도 상호보완적인 관계를 가지도록 제도설계를 어떻게 할 것인가이다. 25개 자치구도 단체장의 의지에 따라서 운영형태는 다양한 것이었다. 즉 안전행정부가 제시한 3가지의 운영모델 중 1안을 채택한 곳이 8개 구, 2안을 채택한 곳이 2개 구, 3안을 채택한 곳이 15개였다. 지역회의를 둔 곳(8곳)도 있고, 예산학교를 운영하지 않은 곳(14곳)도 있었다.
- 2012년 1월에 주민참여예산 관련 전문가들을 박원순 시장이 만나고, 면담이 이루어졌다. 3월에 시민사회단체와의 워크숍과 간담회가 이루어졌고, 5월 2일에 서윤기 서울시의원이 주민참여예산조례를 발의하였고, 22일에는 주민참여예산운영조례가 제정 공포되었다.

3.2 서울시 참여예산제도의 주민참여 현황

3.2.1 주민참여위원 구성

- 누가 참여하며 어떻게 참여하는가가 주민참여에서 가장 중요한 사안이다. 서울시 주민참여예산제도에서는 위원 구성을 추천으로 하였다는 점이 가장 특징적이다. 참여예산위원은 250명인데, 이 중 70%가 자치구별, 성별, 연령별로 추천에 의하여 선발되었다. 추천 75명, 추첨 150명, 단체 추천 25명으로 구성하여 250명이 되었다.
- 추천제의 도입은 매우 파격적인 것이다. 주민참여예산제도의 선도모델이라고 할 수 있는 광주북구나 울산동구, 청주시, 안산시의 경우에도 추천제를 도입하지 않았고, 주민자치위원회회를 통한 추천이나 지역연고가 있는 시민단체의 추천을 받았던 것이다.
- 그리고 참여위원의 인원규모도 250명으로 가장 규모가 크다. 대부분의 사례들은 100명 이내이다. 광주북구가 80명 이내, 울산동구가 100명 이내이다. 이들은 기초자치단체이기 때문에 서울시와 직접 비교하기는 무리한 점이 있다. 광역인 경상남도의 경우에는 주민참여예산위원회를 설치하지 않은 경우도 있기 때문에 이에 비하면 서울시의 경우는 매우 파격적인 규모이다. 인천과 전북은 임의규정으로 운영되고 있다.
- 또 공개모집보다는 단체장이나 시의회, 비영리민간단체 등의 추천을 선호하고 있는 것을 볼 때, 서울시의 공개모집에 추천을 도입한 선발방식은 매우 이례적이고 파격적이다. 혁신적 제도도입이라고 할 만하다.

표 3-2 2012년 서울시 주민참여예산위원회의 구성

추천(75)		추첨(150)		단체(추첨) 추천(25)	
추천자	인원	대상	인원	대상	인원
서울시	25 (남 12, 여 13)	시민 (1,664명 응모)	25개 자치구당 6명씩 (성별 5:5, 연령 3분위 할당)	시민사회단체 (58개 응모)	21 (남 10, 여 11)
시의회	25 (남 20, 여 5)			사회적 약자 시민사회단체 (7개 응모)	노인 1, 장애인 1, 다문화 1, 한부모 1
25개 자치구	25 (남 22, 여 3)				

출처: 서울시(2014)

3 2 2 **주민참여예산위원의 참석률**

- 서울시 주민참여예산제도를 운영해 본 결과, 추천위원보다는 추천위원들의 출석률이 높았다. 추천위원들은 51.3%의 참석률을 보인 반면, 공모위원들은 65.4%의 참석률을 보이고 있다. 즉 추천자들은 전문성에 기인하여 추천하였을 것으로 예상되는데, 일반주민들이 더 적극적인 참여를 하였다는 점이다.

3 2 3 **위원회 구성비율 변경**

- 서울시 주민참여예산위원회의 위원 구성을 2013년도에는 변경하였다. 즉 공모위원의 수를 2012년 150명에서 200명으로 늘렸다. 그리고 시민단체 추천, 시장 추천 인원 75명을 25명으로 줄였다. 그리고 구위원회 추천은 25명 그대로 유지하였다.
- 이리하여 2012년도 위원이 2013년도 위원으로 그대로 연임한 사람은 113명이고, 신규로 참여예산위원회에 들어온 위원은 137명이다⁸.

3 2 4 **주민참여 단계**

- 서울시 주민참여예산제도에 대한 주민참여의 단계는 크게 3단계로 나누어서 살펴볼 수 있다. 주민의견 수렴단계, 위원회 심의단계, 예산안 반영단계로 구분할 수 있다.
- 주민의견 수렴단계에서는 주민들이 25개 자치구의 지역회의와 인터넷을 통해 직접 의견을 제시하여 참여하게 된다. 이러한 의견들이 모여서 주민참여예산위원회가 심의준비를 하게 된다. 주민참여예산위원회는 이 사업들에 대하여 행정적 검토의견을 요청하고, 이 검토의견 결과를

⁸ 2012년의 공모위원 150명 중에서 100명을 연임시켰다. 시장 추천 25명과 시민단체 추천 25명 중에서는 13명만을 연임시켰다. 즉 이들 중에서 출석률 50%를 채운 사람이 적었다는 것이다. 시의회는 새로운 사람으로 12명을 추천하였고, 구위원회도 25명을 새롭게 추천하였다. 공모위원으로서 새롭게 선정한 사람이 100명이다.

바탕으로 분과위원회별 심의를 하게 된다. 그리고 이 결과를 바탕으로 전체회의에 상정하게 된다.

- 여기서 분과위원회별 심의 이전에 각 위원들은 거주지를 바탕으로 자치구별 제안사업들에 대해서 자치구 공무원들과 논의하는 과정을 거친다.
- 위원회 심의단계는 사전여과 작업과 사후선정 작업으로 구분된다(서울시, 2014: 182). 사전여과 작업은 자치구별로 이루어지고, 위원들이 자치구 공무원과 함께 사업검토를 한다. 여기서 부적정한 사업들은 걸러낸다.
- 여과작업을 거친 후에 정리된 사업리스트를 가지고 참여예산 한마당에서 최종심의와 우선순위를 결정하게 된다. 이 결과를 서울시에 주민참여예산 사업으로 통보하게 된다.
- 예산안 반영단계는 총회를 열어서 위원장을 선출하고, 위원장의 주재로 참여예산 한마당을 열고 주민제안사업들의 우선순위를 확정한다. 총회에서 주민제안사업 반영 내역 및 차년도 예산안 설명을 하게 되고, 시의회에 예산안과 참여예산위원회 의견을 제출하게 된다.

33 주민참여예산의 내용

- 주민참여예산사업은 약 500억 원 규모의 예산이 배정되었다. 주민제안사업들의 신청규모는 자치구 지역회의별로 약 30억 원 내외이다. 제안된 사업건수는 2012년에 비해 2013년도에 약 170%의 증가가 있었다. 그만큼 시민들의 참여가 많아졌음을 알 수 있다
- 주민참여예산제도의 총회를 통하여 결정된 사업내용을 보면, 공원분야가 가장 많은 예산이 배정되었다. 2013년에 108억 원으로 가장 많고, 사업 수도 가장 많다. 다음은 건설분야이고 경제산업과 환경, 여성보육이 각각 50억~60억 원대이다. 다음으로 보건복지와 문화체육분야가 40억 원대이다. 가장 적은 분야가 교통주택분야로서 30억 원대이다.
- 2012년과 2013년을 비교하면, 사업건수가 많아짐에 따라 사업당 예산

규모는 작아졌음을 알 수 있다. 이는 큰 예산사업보다는 작은 예산사업들을 여러 개 제안하는 방식으로 바뀌었음을 알 수 있다.

표 3-3 사업분야별 참여예산사업현황

(단위: 건, 백만 원)

연도	구분	경제 산업	환경	공원	문화 체육	여성 보육	보건 복지	건설	교통 주택	총계
2012	사업 수	7	35		23	19	18	26	4	132
	사업비	1,360	13,249		9,513	7,376	5,129	12,120	1,195	49,942
2013	사업 수	27	23	40	24	28	28	36	17	223
	사업비	6,442	5,876	10,846	4,571	5,512	4,609	8,810	3,682	50,348

출처: 서울시(2014)

3.4 주민참여예산의 자치구별 배분결과

- 주민참여예산의 배정결과를 놓고 보면, 지역참여의 편차가 크다는 점이다. 2013년도 주민참여예산제도의 배정결과를 보면, 강남 3구가 차지하는 사업건수는 전체의 5.8%에 불과하고, 사업비의 비중은 3.98%에 불과하다. 자치구 간에 불균형이 크다는 점이다. 2012년에는 강남구와 서초구는 평균 17억 원씩 배정되었지만 2013년에는 한 건도 배정되지 못하였다. 강남 3구의 인구는 163만 명으로서 서울인구의 16%에 이르는 데, 주민참여예산에서는 거의 혜택을 받고 있지 못하다.
- 또 주민참여예산의 예산규모는 서울시 예산의 0.21%에 불과하다. 그런데 이 비율을 높이게 되면, 시의회의 반발도 있을 수 있고, 혜택을 적게 받은 자치구의 반발도 있을 수 있다. 다시 말해, 제도의 재설계는 기득권의 재편을 수반하는 것이기에 정치적 힘겨루기의 과정을 거칠 수밖에 없다. 제도 재설계는 권력의 힘겨루기 과정을 수반한다.

35 주민참여예산제도의 문제점

351 주민참여예산사업의 모니터링

- 주민참여예산과 시 전체 예산에 대한 모니터링에도 주민이 참여하였다. 시민모니터링단은 250명의 주민참여예산위원 중 희망자, 구위원회 위원 중 희망자, 시민단체 중 희망자로 구성하였다. 이들에 대해서 모니터링 커리큘럼을 신설하여 사전교육을 실시하였다. 사업별로 1~2명이 전담하여 모니터링하였다.
- 시민의 입장에서 불필요한 과다설계나 중복시행, 예산낭비요소, 예산절감 가능성 등을 집중 모니터링한다. 모니터링 결과보고서를 작성하여 서울시 예산부서에 제출하고, 예산부서는 이를 검토하여 해당부서에 사업계획변경을 요구하는 절차를 가지고 있다.

352 주민참여예산제도의 개선방향

- 제도화는 지속적인 개선이나 개혁을 요구한다. 완벽한 제도는 있기 어렵기 때문이다. 현재의 문제점을 파악하고 이를 보완하는 방향으로 제도의 개선이 필요하다.
- 첫째, 주민참여예산의 지역별 형평성이 미흡하다. 자치구 평균 17억 원이 배정되었지만, 은평구의 경우 40억 원이 배정되었으나, 양천구나 서초구, 강남구의 경우 전혀 배정되지 않은 것이다. 참여예산이 적게 배정되면, 참여자들의 의욕이 감소하게 된다. 즉 제도에 대해서 무력감을 느끼게 되고, 참여의 열의가 떨어지게 된다.
- 둘째, 참여예산 한마당에서 지역회의 간 과열경쟁이 일어나고 참여위원들은 사업선정 시에 사업성보다는 지역별 이기주의에 빠지게 된다. 지역회의의 홍보부스 운영 시에 이벤트성 홍보가 나타나고, 사업성에 대한 합리적 판단을 흐트리게 한다.
- 셋째, 참여예산의 사업심사기준이 불명하다. 분과위원회에서 심사기준

이 분명하지 않아 부적격 사업들이 선정되는 경우도 있고, 현장조사 없이 심사하다 보니, 사업의 적격성이 떨어지는 경우가 있다.

- 넷째, 지역회의의 역할이 미부여되어 있고, 자치구의 참여예산위원회도 사업심사기능이 부여되어 있지 않다.
- 다섯째, 참여예산위원회의 추천위원이 공모위원보다 회의참석에 소극적이다. 다시 말해 추천위원의 수를 줄여야 할 필요성이 있다.
- 여섯째, 공무원의 개입이다. 주민참여예산사업 중에는 자치구가 추진할 사업을 참여예산사업으로 제안하는 경우가 있다.
- 일곱째, 참여예산위원의 자질향상이 필요하다. 예산학교 교육시간이나 참여형 교육이 부족한데 앞으로는 참여예산제도에 대한 실습을 하거나 심화과정을 듣고, 제도의 운영취지를 이해한 뒤 참여하게 해야 한다.
- 여덟째, 참여예산사업의 선정 이외에도 서울시의 전체예산사업에 대한 의견을 제안하는 것이 미흡하다.
- 아홉째, 시의회와 참여예산위원회 간의 소통부족이다. 참여예산사업의 신청이나 심사 시에 소통이 부족하여 해당지역의 시의원들에 대한 설명이 필요하고, 지역발전에 대한 공감대를 형성하려는 노력이 필요하다. 또 시의회에 대한 참여예산사업 설명을 위해 시의회 상임위와 간담회 등을 가질 필요가 있다.

4 마을공동체사업을 통한 주민참여 제도화과정

4 1 서울마을공동체사업의 추진과정과 성과

4 1 1 마을공동체사업 현황

- 서울시의 마을공동체사업은 민선 5기 박원순 시정의 중요한 공약 중의 하나였다. 마을공동체를 형성하려는 것은 일상생활 속의 민주화와 관련되는 사안이다. 즉 마을 커뮤니티의 네트워크가 확산되면서 주민자치가 활성화되고, 이것은 곧 행정과의 거버넌스를 이루는 토대가 되는 것이다.

- 커뮤니티의 발전은 사회적 자본⁹이 되기도 하는 것이다(김순은, 2014).
- 행정패러다임의 전환으로서 협력적 거버넌스는 커뮤니티의 발전과 이들의 사회적 참여, 그리고 합의문화가 기초되어 있어야 가능하다. 커뮤니티의 다양한 그룹들과 지방정부, 전문가, 시민단체, 공공기관이 참여하면서 합의를 전제로 민관협력을 할 때, 비로소 진정한 지역발전이 이루어질 것이다.
 - 지역사회의 마을단위가 결사체적 커뮤니티를 형성하여 성숙한 시민들을 양성하는 것은 도시정책의 시급한 이슈라고 할 수 있다. 이에 서울시는 2011년부터 2014년까지 마을공동체 형성을 위하여 1,289억 원의 예산을 투입하게 되었다. 이 예산에는 물리적 환경개선사업도 포함되어 있는 것이어서 예산규모가 커 보인다.
 - 2011년에는 10억 원 정도 투입하였고, 2012년에는 58억 원, 그리고 2013년에 본격적으로 554억 원을 투입하였다. 2014년에는 666억 원을 투입할 계획이다.
 - 그 내역을 살펴보면, 2011년에는 이미 시행하고 있던 ‘도시농업 활성화로 아그로시티 조성’이라고 하는 사업에 10억 원 정도를 투입하는 데 그쳤다.
 - 2012년에는 마을공동체 육성을 위한 기초조사 및 기본계획 수립에 2.6억, 서울시마을공동체종합지원센터 설치 및 운영에 6.6억, 마을공동체 주민교육에 1억, 공동체 마을 청소년 휴 카페 만들기에 5억, 부모커뮤니티활성화에 10억, 자치회관 녹색체험마을 자매결연지원에 1억을 투입하는 정도였다¹⁰.

⁹ 사회적 자본은 지역사회를 매개로 한 일차적인 사회적 결사체이다. 상호신뢰 속에서 협력하고 사회적 네트워크를 통하여 개인을 사회화한다. 수평적 사회구조, 자발성, 공공성, 활발한 의사소통, 개인 간의 신뢰와 공동체정신의 함양, 상호호혜와 협력중시가 강조된다. 따라서 사회적 자본론에서는 커뮤니티 중심의 풀뿌리조직을 강조하게 되고, 다양한 소집단 간의 신뢰, 협력, 공동체정신을 바탕으로 교류와 참여가 활성화되어야 한다고 주장한다(김성균, 2014: 246)

¹⁰ 나머지 32억 원은 도시농업 활성화로 아그로시티 조성에 투입되었다. 따라서 순수하게 마을공동체 활성화에 투입된 예산은 26억에 그치게 된다.

- 2013년에는 서울시마을공동체종합지원센터 설치 및 운영에 13.5억, 마을공동체 주민교육에 1억, 공동체 마을 청소년 휴 카페 만들기에 5억, 부모커뮤니티 활성화에 10억, 자치회관 녹색체험마을 자매결연 지원에 1억이 투입되었고, 추가로 된 것은 10분 동네공원 프로젝트 추진에 1억이다.
- 2014년에도 서울시마을공동체종합지원센터 설치 및 운영에 13.6억, 마을공동체 주민교육에 1억, 공동체마을 청소년 휴 카페 만들기에 7억, 부모커뮤니티 활성화에 10억, 자치회관 녹색체험마을 자매결연 지원에 2억이 투입되었다. 2013년과의 차이는 공동체 마을 청소년 휴 카페 만들기와 자치회관 녹색체험마을자매결연지원에 각각 2억, 1억이 증가된 것뿐이다.
- 이를 표로 정리하면 다음과 같다.

표 3-4 서울시 마을공동체 사업 투자현황

(단위: 억 원)

구분	2011	2012	2013	2014	계
마을공동체 육성을 위한 기초조사 및 기본계획 수립		2.6			2.6
서울시마을공동체종합지원센터 설치 및 운영		6.6	13.5	13.6	33.7
마을공동체주민교육		1	1	1	3
공동체 마을 청소년 휴 카페 만들기		5	5	7	17
부모커뮤니티 활성화		10	10	10	30
자치회관 녹색체험마을 자매결연 지원		1	1	2	3
합계		26.2	30.5	33.6	89.3

- 위의 표에는 표시하지 않았지만, 도시농업 활성화로 아그로시티 조성이란 사업에 2011년에 10억, 2012년에 32억, 2013년에 524억, 2014년에 638억을 투입하는 것으로 되어 있다. 이 사업이 마을공동체 형성과 어떤 연관관계가 있는지는 이 자료만으로는 불명한 부분이 있다.
- 이 사업을 제외한다고 하면, 마을공동체 형성과 관련된 사업은 불과 3개 년에 걸쳐서 89억 원에 불과하게 된다. 매년 평균 30억 내외의 예산이 투입된 것이다.
- 물론 이외에도 기존에 마을지역에 투입되는 사업으로는 마을환경재생사업(1,192억), 기성시가지 리모델링 활성화(42억), 살기좋은 아파트

공동체활성화(56.6억), 주민참여형 마을경관가꾸기(45.3억), 함께 돌보고 배우는 공동체돌봄센터 운영 지원(18.5억), 나눔과 기부를 통한 서울복지공동체 조성(67억), 주민이 함께 하는 복지건강공동체 조성(13.8억), 마을창작소 조성 운영을 통한 생활권문화 창출(65.3억), 마을북카페 조성 등 독서문화진흥(75억), 10분 동네공원 확충 및 시민녹화지원(582억), 지역공동체활성화를 위한 마을기업 육성(216.1억)이 있다.

412 마을사업 참여자 현황

- 서울시의 인구는 1천만 명에 이르는데, 이 중 과연 얼마 정도의 주민이 마을공동체 만들기 사업에 참여할 것인가는 마을공동체정책에서 주요한 관심사항이다. 또 얼마 정도의 주민들이 참여하여야 성공한 정책이 되는 것일까?
- 2013년의 자료를 가지고 분석해 보면, 마을공동체 지원사업의 접수건수는 1,945건이었다. 이 중에서 선정된 건수는 776건이다. 선정률은 약 40%에 조금 못 미친다. 약 2.5 대 1의 경쟁률이었다는 셈이다.
- 마을공동체지원사업에 참여한 건수를 자치구별로 보아도 그 편차가 크을 수 있다. 은평구는 138건으로 가장 많고, 관악구 129건, 마포구 118건, 영등포구 117건의 순이다. 반면, 강남구는 26건으로 가장 적었고, 양천구 42건, 송파구 43건, 서초구 45건으로 주로 강남지역의 자치구에서 지원이 적었음을 알 수 있다.
- 선정된 비율에서도 자치구별로 차이가 크다. 강북구가 55%로 가장 높고, 성북구 52%, 도봉구 47%, 구로구 46%로 높은 편에 속하고, 중구는 21%로 가장 낮다. 그다음으로 동대문구 26%, 강서구 29% 정도이다.
- 또 지원사업에 대한 참여자들의 연령대별 분포를 보면, 40대가 43%로 가장 많고, 30대가 30%이다. 그 외에 50대가 14%, 20대 이하가 6%, 60대 이상은 4% 정도이다.
- 직업별로 보면, 가정주부가 30%로 가장 많고, 교육서비스업이 16%, 시민단체 활동가가 10%, 보건 및 복지서비스업이 9% 정도이다(서울시 마

을공동체종합지원센터, 2013 내부자료).

- 또 마을공동체지원사업 제안자의 활동모임 유형을 보면, 지역주민소모임이 54%로 가장 많고, 시민사회단체(NGO)가 11%, 협동조합이나 사회적기업이 6%, 사회복지시설이 4% 정도이다. 의외로 참여가 적은 모임이 주민자치위원회(2.5%), 종교단체(1.6%)였다. 이들 모임은 마을지역에서 가장 유력한 커뮤니티이지만 마을공동체 지원사업에 관심을 가지고 참여하지 않았던 것을 알 수 있다.

4 1 3 마을공동체 형성 세부사업 현황

- 마을공동체사업은 마을공동체를 형성하기 위한 정책을 구현하는 것이다. 이 사업의 성과는 마을공동체가 얼마나 만들어졌는가와 그 마을공동체가 제대로 만들어져서 참여행정에 얼마나 기여하는가에 달려 있다. 나아가서는 협력적 거버넌스를 위한 파트너로서 역할과 기능을 수행할 수 있는가와 관련된다.
- 마을공동체사업을 통하여 어떤 공동체가 형성될 것을 기대하고 있는 것일까? 2013년도 서울시 마을공동체사업의 세부현황을 보면, 경제공동체, 문화공동체, 주거공동체, 돌봄공동체 등과 같이 분야별 공동체를 염두에 두고 있는 것으로 보인다. 일정한 구역의 관할권을 가진 자치공동체가 빠져 있는 것이 아닌가 한다. 물론 사업의 초창기이므로 모든 공동체를 대상으로 하기 어려운 측면은 이해가 가기도 한다.
- 경제공동체는 마을기업과 상가마을공동체를 형성하는 세부사업을 가지고 있고, 문화공동체는 마을미디어, 예술창작소, 북카페, 한옥마을공동체를 세부사업으로 가지고 있다. 주거공동체는 안전마을, 공동주택마을공동체, 에너지자립마을의 3가지 세부사업이 있고, 돌봄공동체는 공동육아, 다문화마을, 청소년 휴카페, 부모커뮤니티의 4가지 세부사업이 있다. 이에 대한 구조와 사업내용을 정리하면 다음의 표와 같다.

표 3-5 2013년 서울시 마을공동체 주요 특성

구분	세부사업	사업내용
경제공동체	마을기업	마을기업 육성사업
	상가마을공동체	성인, 주민, 이용고객의 공동체 형성
문화공동체	마을미디어	미디어 제작, 활용 교육 및 전문가 양성 장비 및 스튜디오, 활동비 지원
	예술창작소	문화예술 공간 조성과 활동 지원
	북카페	생활밀착형 공동체 공간으로 조성
주거공동체	한옥마을공동체	한옥마을 및 한양도성 인근마을 가꾸기
	안전마을	재난, 재해, 범죄 등의 예방 및 해결
	공동주택마을공동체	아파트 마을공동체사업 발굴 확산
	에너지 자립마을	도시형 에너지 자립마을 발굴 확산
돌봄공동체	공동육아	가족 보육시설 지역사회 연계 돌봄
	다문화마을	내외국인 공존 및 화합 활동지원
	청소년 휴 카페	청소년과 지역주민 소규모 문화휴식 공간
	부모커뮤니티	자녀문제 해결을 위한 부모모임 지원
센터사업	우리마을 프로젝트	주민주도 마을계획 수립 지원
담당관	주민제안사업	주민공동체활동 커뮤니티 공간운영 지원 5월 마을로의 초대(축제)

출처: 서울시 마을공동체 종합지원센터(2013)

- 예산현황을 살펴보면, 경제공동체의 마을기업사업이 62억으로 가장 많고, 문화공동체의 북카페가 25억, 담당관의 주민제안사업이 24억, 예술창작소가 20억 정도이다. 그 외의 사업들은 1억~10억 원 미만의 사업들이다. 그중에서 특히 상가마을공동체나 한옥마을공동체, 다문화마을의 경우는 6천만~7천만 원 정도이다. 예산과목으로는 자치단체 경상보조로 나갔기에 각 공동체들이 자율성을 가지고 운영할 수 있도록 하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 그러나 실제로는 공공예산이 투입되었으므로, 관료제 내부의 회계처리방식을 요구함으로써 민간단체의 자율성을 훼손하는 식의 일처리 방식을 요구하는 것이 아닌가 하는 것이다.
- 각 사업들은 담당 실·국이 있어서 경제공동체사업은 사회적경제과, 소상공인지원과에서, 문화공동체사업은 문화예술과, 문화정책과, 행정지원과, 한양도성도감 등에서 담당하도록 한 것이다. 또 주거공동체는 도시안전과, 공동주택과, 녹색에너지과에서 담당하고, 돌봄공동체사업은 출산육아담당관, 외국인다문화담당관, 아동청소년담당관, 여성가족정책

담당관이 담당하는 식이다. 즉 기존의 행정사무를 처리하거나 위탁사업을 수행할 때와 같은 방식으로 통제적이고 규제적인 일하는 방식을 그대로 도입한 것이다.

- 민간자치단체 경상보조라고 하면, 그 자치단체에서 회원들에 의한 통제 장치를 구비하도록 하고, 회계책임에 대하여 책임성 있게 처리하는 구조를 만들어주는 것이 공공기관에서 해야 할 역할일 것이다. 이 점에서 마을공동체사업에 대한 회계처리방식과 공공기관의 역할과 임무라는 관점에서 혁신이 필요하다. 즉 일하는 방식의 대전환이 요구된다.
- 마을공동체사업에 대한 지원현황을 살펴보면, 돌봄공동체가 566건으로 가장 많고, 담당관이 주관하는 주민제안사업이 426건, 센터사업인 우리마을 프로젝트가 423건, 문화공동체가 273건, 주거공동체가 224건이 접수되었다. 경제공동체는 33건으로 금액에 비하여 가장 낮았다. 지원사업에 참여한 사람들 중 주로 30대와 40대 주부층의 참여가 높은 것으로 파악되고 있다.
- 세부사업단위에서 가장 접수건수가 높았던 사업은 돌봄커뮤니티의 부모커뮤니티사업으로 447건이다. 다음으로 우리마을프로젝트사업(유형1)으로서 324건이다. 그다음은 주민제안사업 중 활동지원사업(172건), 공간조성사업(118건), 주거공동체의 지역맞춤형 안전마을사업(108건), 공동주택 공동체활성화사업(108건), 마을미디어사업(99건)으로 높은 지원율을 보인 사업들이다.
- 그다음으로 접수건수가 높았던 사업들은 문화공동체의 마을미디어사업(99건), 마을북카페(87건), 예술창작소(74건), 축제지원사업(59건), 공동육아활성화(54건) 등이다.
- 그 외의 사업들은 지원건수가 30여 건 이하의 사업들이다. 청소년휴카페(31건), 다문화마을(34건), 상가마을공동체(33건), 한옥마을공동체(13건), 마을생태계조성사업(13건), 에너지 자립마을(8건)이다.
- 선정률을 살펴보면, 20%대에서 50%대 정도이다. 가장 높은 선정률은

주민제안사업의 지정공모사업이 58%이고, 문화분야의 한옥마을공동체가 54%, 마을미디어사업이 53%, 축제지원사업이 51% 정도이다.

- 선정률이 낮아 경쟁률이 높았던 것은 마을북카페가 21%, 다문화마을이 24%, 상가마을공동체가 24%, 공동육아활성화가 26%이다.
- 주제별로 마을공동체사업에 대한 응모건수의 변화를 보면, 돌봄분야와 문화분야의 지원건수가 급격하게 증가하고 있는 것을 알 수 있다. 다음의 표는 이것을 단적으로 보여준다.

표 3-6 서울시 마을공동체 주제별 현황

	돌봄분야	경제분야	문화분야	주거분야	기타
2012년	9	10	14	10	48
2013년	24	10	80	7	35

출처: 서울시 마을공동체지원센터(2013)

4.2 정책추진을 위한 ‘주민주도· 주민참여형’ 상향식 접근방법

4.2.1 공론화

- 마을공동체사업의 현황과 성과를 살펴보면, 과연 언제부터 이런 마을공동체정책에 대한 구상이 이루어졌는가 궁금해진다. 박원순 시장이 민선5기의 보궐선거로 당선되면서 서울시정에 본격적으로 도입된 것인데, 이러한 정책의제가 선거기간에 급조된 것은 아닌 것 같다.
- 박원순은 2009년에 이미 시민단체활동을 하면서 ‘마을이 희망이다’라는 책자를 발간했다. 2006년부터 3년간 지역답사를 통하여 소외된 지역에 활력을 불어넣는 변화를 만들어낸 사례를 인터뷰하여 정리한 책이다. 2010년에는 ‘마을이 학교이다’를 발간하여 황폐해진 교육현장에서 변화를 이끌어낸 대안교육의 현장을 소개하고 있다. 마을 혹은 지역커뮤니티라고 하는 것이 공동체를 형성하여 지역문제를 해결하고 지역발전을 이끌어 내야 한다는 것이다.
- 2011년의 선거공약에서 마을공동체생태계를 복원하겠다는 것을 제안하였다. 마을이란 우산 아래 보육, 교육, 일자리 등의 문제를 종합적으로

해결해내야 하는데, 이러한 마을 조성을 위해서는 마을을 둘러싼 생태계를 복원해야 한다는 구상이었다.

- 마을공동체생태계의 복원에는 기존의 통제적인 행정구조와 관료제생태계에 대한 혁신을 해야 할 것이다.
- 성미산마을공동체와 같은 곳은 주민주도로 마을을 만들어 낸 사례이다. 기존의 공공기관을 통한 행정관료제 생태계가 풀어내지 못한 지역범죄, 지역복지, 주민교육, 지역일자리, 주민자치, 주민참여 등의 공공의제들을 해결해내기 위해서는 ‘독립적이고 자생가능한 마을공동체’가 있어야 한다는 것이다.
- 이러한 마을공동체생태계를 만들기 위해서는 주민주도형(residents-oriented form)으로 이루어져야 한다. 또 주민주도형 마을공동체생태계의 형성과정은 행정관료제의 개혁과 혁신이 동시에 이루어져야 한다.
- 이러한 공론화가 이루어진 것은 2011년 박원순 시장이 보궐선거로 당선된 이후 11월에 성미산마을, 동작, 강북, 노원 등 풀뿌리 활동을 하던 그룹들이 마을공동체 만들기 제안을 하면서부터이다. 마을공동체사업은 관료 주도형이 아니라, 시민과 주민이 상향식으로 접근하면서 민관협력을 이루어내는 패러다임 속에 진행되어야 할 것이다.
- 주민중심적 패러다임에서 행정은 작은 정부가 되어야 한다. 즉, 큰 사회(big society)가 되어야 한다. 마을단위에서부터 주민참여를 통하여 주민자치가 활성화되고, 지구단위에서는 이들 마을공동체의 협의체 혹은 연합체가 형성되어 자치행정과정에 참여하게 될 것이다. 기초지방자치단체 단위에서는 시민참여를 통한 도시정치가 형성될 수 있을 것이다. 물론 기초지방자치단체 차원에서는 정당의 표방을 금지하는 규칙을 만들 수 있는 선택권을 가지도록 해 주어서, 비정당(non-partisan)의 지방자치를 할 수도 있을 것이다. 광역지방자치단체 차원에서는 정당참여의 지방정치도 활성화되어야 할 것이다. 이러한 지방정치는 중앙정부의 정치를 견제(check)하고 균형(balance)을 잡아주는 역할을 수행해야

할 것이기 때문이다.

- 12월에 시민사회운동단체들은 서울시에 2차 제안을 하면서 주민중심적 패러다임을 위해 ‘사람중심, 현장중심, 과정중심’의 행정운영패러다임을 제시하였다. 여기서 마을이란 호혜적 관계망이 복원된 생활커뮤니티로 정의하면서, 마을살이를 하는 개인과 커뮤니티 네트워크를 상호 호혜적으로 연결시켜야 하고, 이를 위한 구체적인 방안으로서 경제공동체, 주거공동체, 문화공동체, 돌봄공동체, 생태공동체, 교육공동체, 자치공동체 등의 다양한 영역에서 관계망을 형성할 것을 제안하였다(서울시, 2014: 260).

4 2 2 조직화

- 마을공동체정책을 추진하기 위해서는 행정집행부에서 조직이 만들어져야 하고, 시민사회영역에서도 마을공동체가 형성되고, 이들의 네트워크가 형성되어야 할 것이다. 그리고 행정영역과 시민사회영역의 가교역할을 할 수 있는 조직도 만들어져야 민관이 협력하여 마을공동체정책이 추진될 수 있을 것이다.
- 마을공동체정책의 참여자는 행정공무원, 지역주민, 시민단체, 중간조직 등으로 생각할 수 있다.
- 서울시는 한시적 기구로서 마을지원센터추진단을 만들었다.
- 2012년 1월에는 서울지역 풀뿌리 운동 활동가들이 모여서 마을공동체사업의 가치와 성격에 대한 집담회를 가졌다. 이를 통해 공식적인 TF를 만들고, 마을공동체사업의 청사진을 그렸다. 3차 제안에서 마을공동체복원의 개념을 제시하였고, 마을에 주민의 공공적 역할을 끌어내고, 자치를 확대하며, 시민의 공동체적 연결망을 잇고, 호혜의 경제를 일으켜야 한다고 제안하였다. 이를 위해서는 풀뿌리 마을조직의 네트워크인 ‘마을넷’을 형성하고, 민관협력기구로서 거버넌스 역할을 수행할 중간지원조직을 두어야 한다고 하였다. 또 행정조직 내부에도 마을공동체담

당관을 두어서 ‘관-중간조직-민’의 삼각편대가 형성되어야 한다고 본 것이다.

- 2012년 3월에는 마을넷이 기반이 되어서 ‘사단법인 마을’이 창립총회를 했다. 사단법인 마을은 총회-이사회-사무국의 구조를 가지고 있다. 그리고 사무국은 회계총무팀, 마을교육팀, 마을경제팀, 마을담론팀으로 구성된다. 이사회로부터 자문위원회와 서울시 마을공동체종합지원센터마을기업사업단을 두도록 되어 있다.
- 4월에 서울시로부터 인가를 받고, 7월에는 마을공동체 종합지원센터라고 하는 중간지원조직의 사무위탁을 받게 된다. 즉 비영리법인 마을은 민간위탁사무로서 ‘마을공동체 종합지원센터 운영’ 사무를 맡게 된 것이다. 10월에는 마을박람회 운영하였다.
- 서울시장은 2012년 5월에 마을공동체의 비전과 방향 설정을 위한 ‘마을공동체 시민토론회’를 열었다. 서울연구원의 박현찬 박사는 ‘서울시 마을공동체 기본계획안’을 발제하였고, 마을이란 ‘주민이 결정하고 추진하는 주민자치공동체’라고 정의하였다. 마을공동체정책의 핵심 키워드로서 거버넌스, 소통, 자치를 제시하였다. 이 정책의 비전은 ‘함께 더불어 살아가는 공동체’이고, 정책목표는 ‘주민의 관계망과 상호신뢰 복원, 그리고 마을단위 자치구조 형성으로 함께 살아갈 만한 지역으로 회복’이었다.
- 기존의 마을공동체사업들은 정부주도형이거나 하향식의 전달체계를 가지는 것이었다고 하면, 이번에 제안한 서울시 마을공동체사업은 ‘주민 주도형’이어야 하고, 상향식의 전달체계를 가지는 ‘주민참여형’으로 추진되도록 한 것이다.
- 이 과정에서 공무원들과의 갈등도 있었다. 이러한 방식은 조례에 규정할 수 없다고 하면서 하향식의 전달체계를 바꿀 수 없다는 행정 측의 저항에 부딪혔다. 그래서 중간지원조직으로서의 마을공동체지원센터는 3년 계약으로 26명의 계약직 공무원으로 조직화하였다.

입법화(정치화)

- 마을공동체정책이 서울시에 도입되기 위해서는 조례화과정을 거쳐야 제도화가 가능하다. 만일 조례화가 없이 추진된다고 하면, 이는 일시적인 사업으로 중단될 가능성이 높다. 단지 시장의 리더십만으로 추진된 사업들은 시장이 교체되면 언제든지 중단될 가능성이 높은 것이다.
- 따라서 정책이 지속가능성을 가지려면 조례화를 통한 입법화가 필요하다. 입법화과정은 곧 정치과정을 거쳐야 하고, 정당의 정책과정참여를 거친다는 의미이다.
- 서울시의회는 다수당과 서울시장의 당적이 같았기에 조례화과정에 그다지 어려움이 없을 것으로 예상되었다. 2012년 3월에 서울특별시 마을공동체 만들기 지원 등에 관한 조례가 제정되었다. 이 조례에는 총칙, 계획, 마을만들기위원회, 종합지원센터 등의 내용을 담고 있었다.
- 서울시의회는 의원들의 연구단체인 사람중심서울포럼을 중심으로 2012년 5월에 정책토론회가 개최되었다. 여기에 사단법인 마을도 공동으로 참여하였다. 핵심의제는 마을지원센터의 역할과 위상이었고, 주민 주도성의 확보, 풀뿌리활동단체와 정부의 지원기능 강화, 지속가능한 마을성장동력 구축을 해야 한다고 했다. 또 자치구단위에서의 역할도 중요하다고 하였다.
- 5월에 제237회 서울시의회 임시회에서 '서울특별시 마을공동체 종합지원센터 민간위탁 동의안'이 통과되었다. 이미 서울시에는 마을만들기 지원 등에 관한 조례가 제정되어 있었고, 마을공동체지원센터의 운영을 행정기관이 직접 할 것이 아니라, 사업의 효율적 수행을 위해 전문성 있는 법인이나 단체 등 민간에 위탁하는 것이 필요하다고 한 것이다. 그래서 서울시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례 제4조 2항에 따라서 서울시의회의 동의가 필요하였다.
- 위탁내용을 보면, 첫째, 마을주민 소양교육, 마을리더 및 일꾼역량교육, 공무원 교육 등 마을공동체활성화를 위한 교육 실시, 둘째, 마을공동체

사업기획지원 및 사업단계별 맞춤형 컨설팅, 셋째, 마을공동체 사업홍보 전파, 마을공동체자원 및 네트워크 관리, 넷째, 서울특별시 마을공동체 종합지원센터 운영관리 등이었다.

4 2 4 정책집행과정

- 마을공동체정책은 조례가 제정된 2012년 3월 이후에 집행단계에 들어가게 되었다. 4월에는 조례 15조에 근거하여 서울특별시 마을공동체위원회가 구성되었다. 당연직 7명을 포함한 20명으로 구성되었다. 위원회의 역할은 정책에 대한 전문가 등의 다양한 의견수렴, 마을공동체 기본계획 및 사업계획의 심의, 마을공동체사업 추진에 대한 자문 등이었다.
- 또 사업진행과정에서 관료제 내부의 조율과 협력을 위하여 ‘핵심사업 행정협의회’를 구성하였다. 이 행정협의회는 서울혁신기획관, 마을공동체담당관, 주거환경과장, 기업과장, 희망복지지원과장, 문화예술과장, 행정과장 등으로 구성되는데, 월 1회 정례회를 갖고 수시회도 가지기로 하였다.
- 사업집행과정에서 자치구의 참여와 책임감 부여를 위하여 주민제안에 대한 자체평가를 하도록 하였고, 서울시 사업부서에서 선정심사를 할 때는 자치구 의견서를 적극 반영하도록 하였다. 그리고 사업 실행에서는 자치구의 부서장 1인이 반드시 참여하도록 하고 사무권한과 책임을 부여하였다.
- 또 민간 시민단체의 참여도 확보하였다. 마을넷이 사업의 컨설팅이나 사업평가 등에 참여하게 하고, 현장지원을 적극적으로 하도록 하며, 모니터링도 실시하였다.
- 그러나 현실적으로 마을사업들은 서울시 집행부의 각 부서들이 담당하고 있는 사업들이었고, 물리적 환경개선사업들 위주였다. 그리고 이미 마을공동체정책이 시행되기 전에 마을사업으로 추진되던 예산이 700억 원 정도 되었기에 마을공동체정책으로 1,200억 원을 투입한다고 하였지

만, 순수한 마을공동체사업은 매년 30억 내외에 불과하였던 것이다.

- 물론 이전의 마을사업에 시민사회단체들이 참여하기 시작하였지만, 자문을 하는 정도에 그쳤다. 기존의 행정관료조직이 일하는 방식을 전환하지 않고서는 주민주도형의 마을공동체사업은 용이하지 않았다는 것이다.
- 그래서 시민사회에서는 주민주도형으로 정책을 추진할 수 있는 체계적인 조직의 필요성을 절실하게 느끼게 된 것이다. 마을공동체사업의 성패 여부는 사업을 운영하고 관리하는 ‘일하는 방식’, 즉 프로세스를 전환하는 것에 달려 있었던 것이다.
- 이를 위해서는 주민들이 수시로 사업을 제안하고, 수시로 공모를 열어놓는 프로세스를 도입하였다. 그리고 주민들이 3인 이상으로 공동체를 구성하면 단체를 구성하지 않더라도 지원할 수 있도록 사업에 대한 ‘접근성’을 높여주었다.
- 또 사업비도 규모를 대폭 하향해서 150만 원이나 200만 원으로도 사업을 공모할 수 있도록 하였다. 사업심사도 매우 용이하게 하여 ‘일하는 방식’을 전환하였다
- 즉, 사업의 심사 시에 제출된 서류를 가지고, 해당지역 풀뿌리 활동가들이 현장에 가서 확인을 하고, 현장평가보고서를 제출하도록 하였다. 심사라기보다는 현장방문 보고인 것이다. 그리고 그 제안이 제대로 된 것인지를 확인하고 이야기를 듣는 수준이었다.
- 심사프로세스를 이렇게 전환하고, 한번에 적합여부를 판정하는 것이 아니라 주민이 제안한 사업에 대하여 수정할 수 있도록 자문 혹은 컨설팅을 하여 주도록 한 것이다. 그래서 다음 해라도 다시 제안할 수 있도록 교육한 것이다.
- 그리하여 마을공동체사업에 대한 문턱을 낮추어 주었고, 기존의 시민단체 중심으로 제안하던 것을 누구라도 3인 이상이 공동체를 만들면 제안할 수 있도록 기준을 낮춘 것이다. 이에 대해 서울시 공무원들은 사업집행의 부실이나 회계책임을 담보할 수 없다는 문제제기를 하였다. 그리고 법

- 인이 되어야 하는 것이고, 개인들에게 예산을 지원할 수 없다고 한 것이다.
- 이에 보증보험에 가입하여 안전장치를 마련하자는 제안을 시민단체들이 주장하기도 하였다.
- 또 서울시 집행부 공무원들은 보조금방식으로 이 사업을 지속하는 것에 대해서 우려를 표명하고 있다. 다시 말해, 주민주도형의 마을공동체정책의 집행에는 기존 행정관료제의 ‘일하는 방식’의 관성으로 인하여 상당한 정도의 갈등과 진통이 예상된다. 이 문제를 어떻게 해결하는가가 앞으로 이 정책의 성패를 좌우할 수 있는 중대사안이라고 보인다.

4.2.5 주민에 심사권한 부여

- 행정사무를 집행하는 관료제는 예산사용에 대한 감사를 가장 두려워한다. 그리하여 법규정에 따라서 사업을 집행하려고 하고, 규정에 부합하는 형태나 일하는 방식을 고수하게 된다. 이 과정에서 합규성은 충족시킬지 모르나, 시민이나 주민들의 창의성이나 유연성을 제약하게 된다.
- 마을공동체형성정책의 경우에는 시민사회와 지역주민들의 자율성과 책임성이 요구된다. 따라서 주민들의 자율적인 참여와 사업운영의 역량이 요구되는 정책이다. 시민사회의 역량이 구비되어 있지 않다고 하면, 시민과 주민에 대한 교육이 필요하고, 사업집행에 대한 자문이나 컨설팅이 필요한 것이다.
- 통상적인 경우 마을사업의 집행과정에서 나타나는 일하는 방식을 보면 다음과 같다. 마을사업비가 지원되면 마을만들기협의회가 구성된다. 그러나 도시지역에서는 다양한 주민조직들이 활성화되어 있지 않기에 이것이 용이하지 않을 수 있다.
- 그래서 초창기에는 마을활동가들이 중심이 되어 사업을 주도하고, 새롭게 등장하는 주민들이 네트워크를 형성하면서 마을넷의 구성원이 되도록 하는 것이다. 그리고 이들이 마을만들기를 위하여 사업을 공동으로 공모하고, 마을프로젝트에 대한 심사와 현장심사를 하는 과정을 통하여

‘상호컨설팅’이 되도록 하는 것이다.

- 상호 심사와 상호컨설팅을 하면서 자율학습이 되도록 한다. 그러면서 서로 간에 심사를 통과할 기준을 정하게 되고, 그 수준에 이를 수 있도록 상호 역량을 제고하게 되는 것이다.
- 이를 위하여 필요한 것은 사업심사에 대한 권한을 마을넷에 주는 것이다. 혹은 주민자치회협의회에 주는 것도 하나의 방법이다. 100%의 심사 권한을 주는 것이 아직 부담스럽다고 하면, 50%의 심사권한을 부여하는 것도 하나의 방법이다.

IV 주민참여 활성화를 위한 제도화방안

- 1 주민참여정책의 비전
- 2 주민참여 제도화를 위한 정책목표 설정
- 3 주민참여 제도화를 위한 전제조건
- 4 주민참여기준 설정
- 5 주민참여의식 고취방안

IV 주민참여 활성화를 위한 제도화방안

1 주민참여정책의 비전

- 참여는 개인의 행복과 국가의 경쟁력을 확보할 수 있는 기반이다. 참여가 활성화되면 개인의 소외문제가 해소되고, 삶의 질이 높아지며, 공동체가 세워지고, 주민자치가 이루어진다. 주민자치의 형성은 지방자치체를 건실하게 하고 거버넌스가 구축되어 지방행정과의 민주적 협치가 가능하게 된다. 지방행정과 국가행정은 투명성과 민주성이 높아지게 될 것이다. 참여를 통하여 자치역량이 강화되고, 지역사회의 발전이 자생적으로 가능하게 될 것이다.
- 참여는 자치와 행정의 공공의제 형성단계에서부터 의사결정단계, 정책 집행단계, 정책평가단계라고 하는 4단계에 걸쳐서 이루어져야 한다. 주민의 의사가 표현되고, 반영되며, 주민에게 자치와 행정의 정보가 제공되며 자치와 행정과정이 공개되어야 한다. 이 과정을 통하여 주민의 역량이 향상되고, 주권자로서 자부심을 가지게 되는 것이다. 공직은 공공에 대한 봉사자요 헌신자이면서 존중받아야 한다. 주민과 공직자가 이원론적으로 분리된 것이 아니라, 주민도 언제든지 공직자로 취임할 수 있고, 일정기간 후에는 물러나서 다시 자치와 공동체의 일에 복귀할 수 있는 순환구조를 가지고 있어야 한다. 공직은 계급제라고 하는 폐쇄적인 신분제적 구습을 벗어버리고 개방적인 직위분류제로서 개혁되어야 한다. 주민이 역량과 경험이 구비되면 언제든지 공직에 취임할 수 있고, 또 일정기간 계약기간이 끝나면 일상의 주민으로 돌아오는 순환구조가 이루어질 때, 공직만의 이기주의와 낙하산구조의 폐해가 청산될 수 있을 것이다.
- 참여의 기본이념은 자치와 행정에 누구든지 참여할 수 있는 권리가 있다

는 것이다. 그리고 이 기본이념을 실현할 수 있도록 법제도로써 제도구축이 이루어져야 한다. 또 참여는 주민의 자발성이 중요하고, 공공성에 대한 협력을 기본정신으로 해야 한다. 즉 자치인(自治人)¹¹이 되어야 하는 것이다. 자치인에 의하여 주민자치와 지방자치가 이루어지고, 이러한 기반을 통하여 국가자치가 이루어질 때, 강력한 국가공동체가 될 수 있을 것이다.

- 참여를 통하여 자치사업과 행정사업들이 형성되고 집행될 때, 주민의 만족도가 높아지고, 사업성과도 효과적이 될 것이다. 특히 행정관료제가 사무처리하는 방식으로서 분업에 의한 할거적 처리방식을 통하여 전문성을 확보해나간다고 할 때, 주민과 시민의 참여를 통하여 최종 행정서비스의 소비자로서 종합적인 반응을 들어보는 것이 필요하다. 바로 이러한 종합적 반응은 주민과 시민의 참여를 통하여 표현되는 것이다. 복지, 안전, 환경, 방법, 교육, 문화 등의 서비스는 종합적으로 지역단위에서 모니터링되고 평가되어야 한다. 이것은 주민과 시민의 참여를 통하여 이루어지는 것이 바람직하다.
- 참여는 정책의 형성단계에서도 중요하지만 정책의 평가단계에서도 주민과 시민이 주도적이 되어서 최종소비자와 주권자의 입장에서 자치관료제와 행정관료제가 제공하는 서비스에 대하여 의견을 표명하고 통제할 수 있어야 한다. 참여정책은 이것이 가능하도록 정책목표를 세우고 각 단계마다 필요한 제도를 설계하며 사업을 벌이는 것이다.

¹¹ 자치인은 시민성을 가진 주민을 의미한다. 시민성은 시민으로서의 교양과 재산을 가지고 공공성을 위하여 자발적으로 참여하는 주민을 의미한다. 시민성의 구축은 개인의 교육을 통하여서 함양되어야 하고, 자발적으로 참여할 수 있는 제도설계가 이루어져야 한다.

행정사무권한 중에서 주민참여가 가능한 사무 분리

- 주민자치의 제도화를 위해서는 무엇보다도 행정사무권한 중에서 주민 참여를 통하여 집행하는 것이 바람직하다고 할 수 있는 사무를 분리(separation)해내는 것이 필요하다. 그리고 이들 사무권한 중에서 청책 토론회나 주민의견조사(공론조사), 주민참여형 위원회제도 등의 주민참여의 다양한 기법을 적용하거나, 지역단위에서의 주민참여공간(주민자치회 혹은 마을공동체의 조직화 및 제도화된 공간)에 사무권한을 이관(empowerment)하도록 제도를 설계하여야 할 것이다.
- 다시 말해, 주민참여 제도화를 위해서는 전제조건이 충족되어야 하는데, 그것은 바로 행정권한의 주민으로의 개방이다. 즉 행정의 관료독점에서 행정과정에 대한 주민참여로 행정권이 개방되어야 한다.
- 이에 대한 정확한 이해를 위하여 공공임대주택 종합개선대책에서 정책목표로서 ‘참여마을만들기’의 사례를 분석해 보자. 이 사례에서 임대주택관리에 대한 사무권한은 처음에는 행정관료제가 가지고 있었다. 즉 임대주택관리를 SH공사가 독점해 왔었다.
- 여기에 참여마을을 만들기 위하여 첫째, 주택관리 전문업체에 임대주택관리의 운영을 위탁하게 함으로써 공사직원들에 의한 관리독점권을 개방하였다.
- 둘째, 참여마을만들기에서 정책의 주인이 입주민이므로 입주민들의 만족도를 기존의 40%에서 60%까지 상향하게 함으로써 업체의 재계약요건에 입주민의 의견을 반영하게 했다. 이는 관리사무소가 고압적이고 권위적이며 불친절한 경우가 많았기에 이를 해결하기 위한 조건이었다고 한다(서울시, 2014: 31).
- 셋째, 주택관리에 임차인대표들이 참여할 수 있도록 임차인대표회의를 구성하였다. 임차인의 대표들이 주택관리에 참여할 권한을 부여한 것이다. 그리하여 관리비의 산정 등 중요한 사항에 대해서 임차인 대표들과

협의하도록 의무화하였다.

- 여기서 참여가 실질화되기 위해서는 권한을 부여하고, 이를 법규로 제정하여 의무화하도록 해야 한다는 것을 알 수 있다.
- 넷째, 입주자들이 대표자를 뽑는 공동체 자치체를 형성하는 것의 중요성을 교육하고, 입주자들이 시간을 낼 수 있도록 지원을 강화하였다. 입주자대표회의가 구성된 것은 47%(146개 단지)에 불과하다. 그래서 입주자들에 대한 생활자치교육이 필요하고, 이를 위한 지원예산이 필요하다.
- 다섯째, 참여마을만들기는 임대주택의 건설이나 시설개선 전에 주민설명회를 개최하여 입주민들의 사전의사를 충분히 반영할 수 있도록 사업의제형성과정도 개방하였다. 그 전에는 관료가 획일적으로 설계하고, 시설물의 설치도 관료가 일방적으로 결정하였지만, 참여마을만들기를 통하여 임대주택의 시설물도 다양한 계층의 입주민 특성을 반영하여 설치하도록 하였다.
- 여섯째, 참여마을만들기를 통하여 관리비를 최대 30%까지 낮추게 되었다. 잡수입의 투명성을 증대시키고 관리비로 활용하였다. 그리고 주민들의 의견을 수렴하여 통합경비실을 운영하였다. 공동전기료에 대해서는 일정부분 행정에서 지원해주었다.
- 결과적으로 참여마을은 관료가 독점하였던 행정사무나 행정과정에 주민이 권한을 가지고 참여하여 의견을 표출하고 그 대표들을 통하여 의사결정과정에 참여하는 것을 의미한다. 즉 주민참여란 행정의 과정에 관료가 독점하였던 것에 대해 주민이 권한을 수여받아서 참여하는 것을 의미한다. 이는 결과적으로 관료 측에는 기존에 독점하였던 행정사무권한과 관리권한을 주민에게 개방하여야 한다는 것을 의미하고, 분권해주어야 한다는 것을 의미한다. 그리고 이제는 관료가 주민대표들과 협의하면서 행정을 해야 하고, 의사결정 시에 협상해야 함을 의미한다. 관료의 행정관리행태가 근본적으로 바뀌어야 한다는 것을 의미한다.
- 다시 말해, 주민참여 활성화란 곧 행정을 수행하는 관료들의 행태가 바뀌어야 한다는 것을 의미하고 관료들의 권한독점을 분권하여야 한다는

것을 의미한다. 이것이 가능할 수 있도록 주민참여기본계획에서는 그 목표와 수단을 제시할 수 있어야 할 것이다.

- 주민참여기본계획에서 정책의 목표는 행정공무원들의 일하는 방식에서 사무권한분권의 비율을 높이는 것이다. 예를 들어 현재의 사무권한 집권 비율이 90%라고 하면, 이를 점진적으로 70%로, 혹은 미래에는 50%로 까지 사무권한을 개방하는 것이다. 물론 사무권한에는 예산권한의 개방도 수반되어야 한다. 사무권한은 70%로 개방되었는데, 여전히 예산권한은 90%로 집권하고 있다면, 이는 사무권한과 예산권한의 괴리(gap)가 생기게 되는 것이고, 그만큼 행정의 불균형이 발생하게 되는 것이다.
- 물론 주민참여기본계획이기 때문에 행정영역만이 아니라 지역사회영역에서도 주민들의 참여도가 높아져야 할 것이기에 이것도 주민참여정책의 목표가 될 수 있다. 현재 예를 들면 인구 2만 명의 동구역에서 주민자치위원회의 행사나 새마을운동, 바르게살기, 지역방범활동 등의 지역문제에 대한 참여율이 5%라고 한다면, 이것을 10%로 향상시키는 것과 같은 것이다.

2.2 참여의 계층설계

- 참여는 어떤 계층에 대한 참여인가가 중요하다. 크게 행정참여(citizen participation in administration)인가, 자치참여(participation of local autonomy)인가로 구분할 수 있다. 행정참여에는 국가참여인가, 광역참여인가, 기초참여인가로 구분되고, 자치참여는 공동체참여인가, 자치체참여인가로 구분할 수 있다. 이를 표로 정리하면 다음과 같다.

표 4-1 행정참여와 자치참여의 계층구조

	행정참여	자치참여
국가	○	
광역	○	
기초	○	
자치체		○
공동체		○

- 한국의 경우에는 지방자치가 실시되고 있는데 광역지방행정계층과 기초지방행정계층에 주민이 선거투표를 통해 대표를 선출한다. 지방의원 과 지방자치단체장을 선거로 선출한다. 주민 참여제도로써 도입된 것은 의원과 단체장의 선거참여이다. 그리고 광역과 기초계층에 대한 조례제 개정청구, 주민감사청구, 주민투표, 주민소송, 주민소환, 주민참여예산 등의 직접참여제도가 도입되어 있다.
- 그 이하에 대해서는 아직 공동체가 하나의 정체(polity)로서 성립되어 있지 않기에 자치체에 대한 행정참여는 없는 것이고 공동체에 대해서 행정관리 계층으로서 참여하도록 되어 있지 않다. 기초계층 이하에는 주민들이 자치하도록 되어 있는데, 지금까지는 제도로서 자치참여를 인정하고 있지는 않았고, 주민자치회의 시범실시를 통하여 제도화하려고 준비 중에 있다. 그리고 행정사무의 위임이나 위탁으로서 마을공동체사업을 통하여 공동체의 참여를 유도하고 있는데 이는 행정사무처리에 주민이나 주민공동체가 고용되는 측면이 강하다.
- 자치참여(participation of local autonomy)가 성립하기 위해서는 상향적(bottom-up)으로 참여가 이루어져야 한다. 개인이 공동체(communitiy)¹²를 형성하고 자치체(self-governing community)¹³를 형성하여야 한다. 공동체¹⁴는 조직인 반면에 자치체는 정부이다. 미

¹² 사람들이 모여 하나의 유기체적 조직을 형성하고 목표나 삶을 공유하면서 공존할 때 그 조직을 공동체라고 한다(네이버 지식백과 문학비평용어사전 참조). 공동체는 상호의무감, 정서적 유대, 공동의 이해관계와 공유된 이해력을 바탕으로 한 사회적 관계망이다. 개인과 공동체 간의 갈등조정이 중요하다. 공동체는 전근대사회의 중요한 생활과 생산의 단위이다. 최소한의 생존조건을 보증한 공동조직이라고 할 수 있다. 공동체의 형성요인으로는 방위필요가 있어서이기도 했고, 취락, 재판, 교회, 조세, 공조조직 등으로 인한 것이다. 공동체는 원래 자생적으로 형성된 하나의 사회적 관계이지만 정치, 역사, 사회적 관점에서 다양하게 새로운 개념이 출현하였는데, 커뮤니티(communitiy)라는 용어는 주로 미국에서 개별적이고 자율적인 공동체로서 국가형성의 근간을 이룬 개념으로 이해되는 경향이 강하다.

¹³ 영국의 도시자치체(town corporation)와 같은 의미이다. 자유시민의 공동체, 자치가 허락된 도시라는 의미이다. 자치체는 수장이나 의회 등과 같이 정체(polity)를 갖고 있어야 한다.

¹⁴ 이와 유사한 개념으로서 맥키버(R. M. Maciver)는 association과 community의 개념을 구분한다. 전자는 다양한 이해관계에 의하여 성립한 것이고 후자는 혈연과 지역에 의한 자연적 계기에 의하여 성립된 것이라고 한다. 네이버 지식백과 21세기정치학대사전 참조.

국과 같이 주민자치의 전통을 가진 나라에서는 자치체가 곧 자치정부가 되지만, 한국과 같이 단체자치의 전통을 가진 나라에서는 자치체가 단일 정부로서 구성되어 있지 못하다. 이종정부의 성격이 강한 것이다(김병준, 2011: 12). 다시 말해 한국의 경우에는 자치체에 대한 개념이 도입되지 않았기에 시군구의 기초지방자치단체가 자치체의 개념에 해당하고, 그 이하인 읍면동은 여기서 말하는 의미의 자치체가 아니다. 즉 아직 한국에는 자치체에 해당하는 제도가 도입되어 있지 못하다.

- 한국에서는 공동체가 도시화로 인하여 붕괴되었기에 이를 새롭게 만들기 위하여 마을공동체사업들을 벌이고 있다. 특히 서울시의 경우에도 마을공동체종합지원센터를 만들어서 마을공동체사업을 위하여 수백억 원의 예산을 투입하기도 하였다. 즉 마을공동체사업을 행정사무로 인식하였고, 행정의 주요 정책이 된 것이다. 왜냐하면 한국에는 공동체형성을 위한 자치사무를 주민들이 스스로 수립하고 추진할 수 있는 자치체(self-governing community)가 존재하지 않기 때문이다.
- 이러한 공동체와 자치체의 개념을 바탕으로 한국의 참여에 대한 계층현황을 정리하면 다음과 같다. 즉 개인단위의 행정참여는 존재하지만, 자치체에 기반한 행정참여(participation in administration)는 존재하지 않았다. 또 공동체가 제대로 형성되어 있지 않고 있기에 자치참여(participation of local autonomy)는 존재하지 않았고, 자치체라는 개념 자체가 들어와 있지 않기에 자치체에 대한 자치참여도 존재하지 않고 있는 것이 현황의 실상이라고 할 것이다.
- 그렇다면, 지금까지 한국에서 논의되었던 참여의 제도들은 무슨 참여란 말인가? 간접참여는 주로 개인단위의 참여이고 그것이 가능하도록 행정 관리적 관점에서 만들어 준 제도라는 것이다. 위원회, 공청회, 정보공개 등도 개인단위로 참여하는 것을 인정한 것이지만 공동체의 이름으로, 자치체의 이름으로 참여하는 것은 아니었다는 점이다. 또 직접참여제도들도 마찬가지로 해석할 수 있다. 주민감사청구, 주민소송 등도 일정한 수의

개인이 모여서 청구하는 것이기에 공동체라고 할 수 있지 않느냐고 할 수 있다. 그러나 자치체는 아니다. 자치체(self-governing community)는 하나의 정체(polity, politeia)를 이루고 있어야 한다. 이런 정체의 개념은 한국에서는 기초와 광역의 지방자치단체에만 도입되어 있는 것이다. 그 점에서 한국에서 아직 자치참여(participation of local autonomy)의 개념은 도입되어 있지 않다.

- 지방자치발전을 위해서는 자치참여(participation of local autonomy)의 개념이 도입되어 자치체를 형성하여 행정참여(participation in administration)가 가능할 때, 진정한 의미의 협치(거버넌스, governance)가 가능할 것이다.

23 참여인(參與人)에 대한 교육

- 참여는 시민성이 기본이라고 해야 할 것이다. 참여를 통하여 개인은 비로소 시민이 된다고 할 것이다. 주민참여의 경우에도 시민성을 가진 주민의 참여가 진정한 참여일 것이다. 주민이 단지 개인적 문제만을 위하여 요구하거나 개인의 이해관계를 이롭게 하기 위하여 참여하는 것은 공공갈등의 원인이 된다. 시민성이란 공공성을 위하여 참여하는 것을 의미한다.
- 공공성에 대한 관심과 이해는 교육을 통하여 가르쳐지고, 본보기를 보여 주어야 한다. 또 공공문제에 대한 자발적 수고와 투자를 하려고 하는 개인의 의지와 결단이 있어야 한다. 이것도 인간이 이기적이기 때문에 자연스럽게 나타나기는 어렵다. 따라서 공공문제에 대한 관심과 배려는 이성(reason, rationality)과 지성(intelligence)의 작용이 있어야 하고 이는 교육되어야 한다. 초중고대학의 교육과정에서 공공문제에 대한 관심과 이해, 자발적 봉사와 투자가 학습되고 체험되어야 한다.
- 교육을 통하여 참여에 대한 학습이 이루어져 참여의 역량을 가진 참여인(participant)이 길러져야 한다. 장기적으로는 교육을 통해서 참여인이

육성되어야 할 것이고, 현실적으로는 공동체사업을 통하여 참여인으로서의 경험을 가지도록 해주어야 한다. 주민자치회의 시범실시도 사실은 참여인을 길러내는 것이 주요 목적의 하나여야 한다. 주민참여예산제도도 진정한 참여인을 길러내는 제도이고, 주민참여 기본조례에서 상정하는 기본이념과 주민도 ‘진정한 참여인’을 전제하고 있는 것이다.

2.4 상향식 참여제도의 설계

2.4.1 참여 공간

- 상향식 참여제도가 도입될 공간이 있어야 한다. 이 공간으로는 주민들의 삶의 현장과 가장 가까운 곳이 좋다. 농촌지역은 지리적 공간이 자연적으로 하나의 참여공간을 형성하지만, 도시지역에서는 참여공간의 구획이 어렵고, 어느 정도의 인구규모가 적정할 것인가가 어려운 문제이다.
- 농촌지역에서는 리 단위가 적정하다고 한다. 이장선출이 주민들이 모여서 이루어지고 이장을 중심으로 마을의 공동문제가 해결된다고 한다. 도시지역에서는 아파트가 있는 지역은 아파트단지별로 이루어지는 것이 현실적일 것으로 보인다. 단독주택의 경우에는 하나의 공유하는 골목별로 하나의 참여공간으로 삼는 것이 좋을 것 같다. 골목을 두고 청소, 방범, 주차, 조경 등의 공동문제가 발생할 것이고 이를 해결하기 위한 참여공간을 만드는 것이다. 연립주택은 연립주택별로 해도 좋고, 골목공간에 속하는 것도 가능할 것이다. 또 필요에 따라서는 아파트단지공간에 소속하기로 선택할 수도 있을 것이다.
- 상향식 참여공간은 지역의 현실에 맞게 정하되, 몇 개의 세대이상으로 구성할 수 있고 공동의 문제를 공유할 수 있는 공간단위가 적절할 것이다. 참여공간에 속하기로 한 세대들은 하나의 공동체(communitiy)를 형성하게 되는 것이다.

자치권한 이양

- 참여공간이 형성되면, 그 공간에 자치권한을 이양한다. 그리하여 참여 공간에서 형성하게 되는 공동체나 자치체는 그 공간 내의 전적인 권한을 가지도록 한다. 이러한 권한의 수권은 자치체의 경우에는 법률로서 부여(이양, devolution)하는 것이 바람직하고, 공동체의 경우에는 사무별로 위탁(consignment)할 수 있을 것이다. 자치권한이 이양(devolution)되면, 자치를 위한 기관구성을 할 수 있고, 자치를 위한 조세를 거둘 수 있으며, 자치적 법률을 제정하고 대표를 선출하여 조직과 인사의 자율권을 가지게 된다. 자치권이 부여되면, 그 지역공간에 대한 통치권이 이양되는 것이다.
- 자치권한 이양의 개념은 주민자치의 전통을 가진 나라에서는 지방정부가 단일지위를 가지는 데 비하여, 단체자치의 전통을 가진 나라에서는 이중지위를 가지게 되므로, 중앙정부의 지역단위 종합행정기관의 성격을 가지게 되기에 국가위임사무에 대해서는 자치권을 가지는 데 제약이 있게 된다. 중앙정부의 통제를 받게 되는 것이다. 사무이양이 이루어지지 않아 국가사무와 자치사무의 비율이 8:2 정도라고 하는데, 이렇게 되면, 지방자치단체는 지방자치를 하고 있다고 하나 중앙정부의 집행기관으로서의 성격이 강하게 된다. 한국에서 지난 10여 년간 사무이양이나 지방분권의 논의들은 이러한 국가위임사무를 지방의 자치사무로 전환시키려는 노력이었다. 그런데 이러한 노력만으로는 단체자치의 패러다임을 벗어나기 어렵다. 진정한 지방자치의 발전을 위해서는 주민자치 패러다임의 도입이 필요한 것이다.
- 공동체의 경우에는 하나의 조직에 불과하기에 사무를 위탁받아서 처리하는 정도에 그칠 것이다. 자치권(right of autonomy)을 부여받는 것이 아니라 단지 사무의 위탁을 받거나 사무의 위임(delegation)을 받는 정도일 것이다.
- 따라서 참여는 공동체에 참여인가 자치체에 참여인가에 따라서 그 내용

과 수준이 달라지게 될 것이다.

243 참여인의 공개선발

- 참여공간이 정해지고, 참여공간에 대한 권한이 부여되면, 누가 참여할 것인가가 중요한 문제이다. 주민 혹은 시민이 누구라도 참여할 수 있는 개연성을 열어두어야 한다. 그래서 주민은 주민으로서도 참여하지만, 자치체나 공동체의 공직자나 임원으로서도 참여할 수 있어야 한다. 즉 특정한 사람만이 공직자나 임원을 할 수 있도록 분리되어 있어선 참여에 대한 주민의 권리를 훼손하는 것이다.
- 주민의 참여권리는 자신의 사회경험과 창조적 활동을 통하여 자치체와 공동체의 운영에 평등하게 참여할 수 있어야 한다. 주민은 자발성과 자치에 대한 협력의 정신을 가져야 한다. 이것은 교육되어야 한다.
- 또, 공동체와 자치체의 위원회에 참여할 수 있어야 한다. 공동체와 자치체의 공청회에 참여할 수 있어야 하고, 예산편성에 참여할 수 있어야 한다. 공동체나 자치체가 어떤 정책이나 사업을 시행하고자 할 경우에 이러한 정책이나 사업의 토론을 청구할 수 있는 권리가 주민에게 부여되어야 한다. 공동체와 자치체의 회의는 공개하는 것이 원칙이고 공개된 공간(예를 들면 타운홀)에서 이루어져야 한다.
- 운영에 참여하는 참여인은 공개된 공간에서 추첨으로 선발할 수 있으면 가장 좋다. 선발된 공직자나 임원은 일정한 한정된 임기를 가져야 한다. 가능한 많은 주민이 공동체의 운영이나 자치체의 운영에 참여할 수 있도록 1년으로 한정하는 것도 하나의 방법이다. 고대로마의 집정관의 임기는 1년이었다. 카이사르가 이를 종신집정관으로 바꾸면서 황제정이 시작되는 것이었다.

244 주민자치체 형성

- 최근 공동체형성을 위한 사업들이 지방자치단체마다 활발하다. 또 이미

분야별로는 공동체가 상당부분 법률에 근거하여 형성되어져 왔다. 예를 들면, 아파트입주자대표회의도 아파트공간의 주민자치체이다. 주택법에 근거를 가지고 있으며 대표성을 가지고 주민들의 관리비를 관리하며 아파트단지에 필요한 자치서비스를 공급하고 있다. 이를 위하여 관리의 전문성을 가진 아파트관리소장과 관리소를 두고 있다. 방범, 청소, 조경 등의 자치서비스를 제공하고 있다. 매월 입주자대표회의를 열고 있다. 아파트단지에서는 공동체자치가 이루어지고 있는 것이다.

- 교육분야에서도 학교를 단위로 하여 학교운영공동체가 형성되어 있다. 학교운영위원회는 학교운영에 대한 학교공동체자치가 이루어지고 있는 것이라고 할 수 있다.
- 주민들은 이러한 자치공동체(comune)¹⁵에 참여할 수 있다. 공동체가 발전하면 자치체로 성장하게 된다. 자치체는 정체(polity)를 갖는다.
- 일본에서 주민자치회는 공동체에 해당하고, 그 조직을 보면 임원회와 총회로 구성된다. 일본은 단체자치의 국가이기에 자치체는 존재하지 않는다고 보는 것이 좋을 것이고, 유사한 기능을 하는 것으로 주민협의회로서 주민자치회의 공간보다 광역의 공간에 설치된다. 즉 주민자치회는 근린주구라고 하여 인구 약 5,000~10,000명에 설치된다고 하면, 주민협의회는 커뮤니티주구라고 하여 인구 약 20,000명에서 30,000명에 설치된다¹⁶.
- 이 점에서 한국에서도 자치체의 형성을 기대하기는 쉽지 않다. 공동체 자치가 이루어지고, 이들의 연합체로서 자치체가 형성될 수 있으면 가능할 수 있는데, 현재로서는 주민주도형의 주민자치가 읍면동 공간에서 법제도화될 수 있다면 가능성이 있을 수 있겠다.
- 따라서 현실적으로는 공동체의 형성에 주민들이 적극적으로 참여할 수

15 중세 말 이후 이탈리아주민의 자치공동체를 이른다(네이버두산백과 참조). 도시코무네와 농촌코무네가 있다고 한다. 코무네의 대표는 집정관(consul)이라고 하였다. 12세기 이후 도시코무네는 영역이 확대되어 도시국가로 발전하였고, 후일 근주제 발달로 쇠퇴하게 되었다. 도시국가로 확대되면서 농촌코무네를 하부단위로 영입하였다.

16 김찬동(2014: 133) 참고

있어야 할 것이다. 공동체의 운영에 대한 제도적 기반이 연구되고, 시범 실시가 이루어져야 할 것이다. 이를 위한 연구로서 주민참여연구회¹⁷가 중심이 되어 조사 연구되어야 할 것이다.

2 4 5 자치비를 통한 자치서비스 제공

- 참여는 행정참여와 자치참여가 있다고 했다. 행정참여는 행정관료제에 의한 행정사무와 행정서비스에 대한 견제와 균형(check and balance)의 의미가 있다. 즉 정부영역에 대한 시민사회영역에 의한 견제와 균형인 것이다.
- 한편, 자치참여는 주민이 스스로 공동체나 자치체를 형성하여 회비나 관리비를 내고, 이에 상응하는 자치서비스를 제공받는 것이다. 자치제도의 경쟁력은 주민과 대표자 간의 환류와 소통의 경쟁력일 것이다. 주민과 대표자 간의 거리가 가까워야 한다는 것이다. 따라서 공동체나 자치체의 대표가 제공하는 서비스에 대하여 주민들이 반응하고 이에 대응하는 관계성이 좋다는 것이 자치제도의 경쟁력이라고 할 수 있다. 세금에 상응하는 서비스를 제공할 수 있다는 것이고 과도한 세금을 주민이 원하지 않는 서비스에 쓸 수 없다는 원칙이 자치제도의 기본철학이다.
- 아파트관리비를 내고 이에 상응하는 서비스를 아파트 입주자대표회의와 관리사무소장이 제공하지 못한다고 하면, 대표를 교체하거나 관리사무소장을 교체할 수 있는 것이다. 바로 이를 위하여 주민이 참여하는 것이다.
- 주민자치체에 대해서도 마찬가지다. 자치비를 내는데, 자치체의 대표들과 사무국장이 자치서비스를 제대로 제공하지 못한다고 하면, 교체할 수 있는 주민참여가 가능해야 하는 것이다. 이것이 제약되어 있다고 하면, 주민참여가 제대로 설계되었다고 하기 어렵다.
- 현재 주민발의나 주민소환제도 등 직접참여제도들이 제대로 견제와 균

¹⁷ 주민참여기본조례에 주민참여연구회를 구성하게 되어 있고, 국내의 주민참여제도, 주민참여의 체계, 방안 등의 기본계획을 조사연구하게 되어 있다. 서울특별시 주민참여기본조례 제13조 참조.

형의 역할을 발휘하지 못한 것은 그 요건의 엄격성에 있다. 주민소환제도의 경우에는 현재까지 6번이 실시되었는데, 하남시의 화장장 건립추진과 관련하여 시의원을 2명 소환한 것 외 소환이 무산된 것이다(류영아, 2013: 29). 주민발의의 경우에도 주민 총수의 20분의 1이 청구인명부를 작성하여 제출하도록 하고 있어 주민 수가 많고, 그 수용여부도 전적으로 지방의회에 달려 있다는 등의 문제점이 있다(류영아, 전게서: 26).

2 4 6 참여제도화를 위한 행정의 지원

- 참여제도화를 위해서는 행정참여의 제도화와 자치참여의 제도화로 구분하여 준비되어야 할 것이다. 행정참여의 제도화와 관련하여 의미 있는 것은 주민참여예산제도이다. 이것은 2005년 지방재정법의 개정을 통하여 법적 근거조항을 마련하였고, 2011년에는 지방재정법 개정으로 참여예산제도를 의무규정으로 도입하게 되었다.
- 주민참여예산제도는 행정의 예산편성과정에 주민이 직접 참여하여 주민들의 선호와 우선순위를 예산에 반영하거나 또는 스스로 예산을 결정함으로써 ‘참여와 자기결정’이라고 하는 지방자치이념을 구현하기 위한 예산과정의 참여제도라고 한다(이원희, 2014b: 4).
- 이미 행정참여의 제도화를 위하여 주민발의, 주민투표제도(referendum), 주민소환제도(recall), 주민감사청구제도, 주민소송제도 등이 도입되어 있다.
- 간접참여를 위하여 위원회제도, 공청회(public hearing)제도, 정보공개제도, 청원(petition), 민원사무처리를 위한 제도 등을 각각의 법령들에 의하여 제도화되어 있다¹⁸.
- 본고에서 문제제기를 하려는 것은 자치참여에 대한 부분이다. 자치참여는 주민이 참여하여 공동체를 형성하고 자치체를 형성하는 과정에 참여하여야 하는 것이다. 한국에서는 자치체의 개념은 아직 도입되지 않았고, 공동체의

¹⁸ 이에 대해서는 이원희(2014:237)참조.

회복을 위한 노력은 지방자치단체에서 주요한 사업으로 추진하고 있다.

- 문제는 공동체와 자치체에 대한 주민참여가 이루어지도록 하기 위한 주민 참여정책이 부재하고, 이에 대한 주민참여를 제도화하기 위한 기본계획이 부재하다는 것이다. 현재 서울시의 경우 주민참여 기본조례의 내용을 살펴 보면, 기본이념, 시장의 책무, 주민의 권리와 의무를 제시하면서 주민참여의 영역으로서 위원회(제6조), 공청회(제7조), 예산편성(제8조), 시정정책 토론회(제9조)를 제시하고 있다. 그 외에도 주민의견조사(제11조), 주민 참여기본계획 수립(제12조), 주민참여연구회(제13조) 등을 규정하고 있다.
- 전국적으로 현재 주민참여와 관련하여 35개의 기본조례와 조례시행규칙이 있다¹⁹. 제주특별자치도의 주민참여기본조례가 2006년에 최초로 만들어졌고, 그 후 2007년에 함평군, 영광군, 2009년에 거창군, 대전시, 2011년에 인천 남구, 서울 도봉구, 은평구 등에서 만들어졌다. 내용은 거의 대동소이하다.
- 요컨대, 참여제도화를 위하여 참여기본조례를 만들고, 주민참여기본계획을 수립하도록 되어 있다. 그러나 이 조례의 내용도 행정참여에 대한 것이지 자치참여에 대한 내용이 거의 없다는 것이다. 참여가 실질화되고 참여의 역량이 훈련되는 것은 자치참여에서라고 할 때, 이에 대한 제도적 장치가 도입되어야 할 것이다. 주민자치회의의 시범실시는 자치참여(participation of local autonomy)의 제도화를 위한 주요한 사안이고 이에 대한 학계의 관심이 요구된다.

¹⁹ <http://www.law.go.kr/ordinScNw.do?menuId=2> 참조

주민참여 제도화를 위한 전제조건

3.1 주민참여 활성화를 위한 조직 신설

3.1.1 ‘주민참여촉진을 위한 행정개혁과 참여향상위원회’ 조직 검토

- 주민참여기본계획의 실효성 확보 및 지속적이고 주기적인 모니터링을 위한 ‘주민참여촉진을 위한 행정개혁과 참여향상위원회’ 신설을 검토하는 것이 필요할 것이다.
- 주민참여정책의 수단은 행정개혁을 위한 일반적인 수단들을 적용할 수 있을 것이고, 주민참여율의 향상을 위하여 다양한 수단들을 도입할 수 있을 것이다. 물론 이 수단들이 어느 정도 효과를 나타낼지에 대해서는 ‘주민참여촉진을 위한 행정개혁과 참여향상위원회’(가칭)와 같은 조직을 만들어서 지속적이고 주기적인 모니터링이 필요할 것이다.

3.1.2 ‘주민참여연구회’의 기능 및 주요 역할

- 주민참여연구회는 주민참여정책추진을 위한 제도설계 및 제도기반 조성을 위한 연구를 수행하는 전문가위원회의 성격을 가지는 것이 바람직하다. 주민참여정책은 정책으로서의 비전을 새롭게 수립하는 것이고, 현재의 주민참여가 매우 불모지이기 때문에 주민의 참여경험이나 참여역량을 교육하고, 성과를 낼 수 있도록 ‘행정의 일하는 방식의 개혁’을 주도하고 추진하여야 한다. 이를 위한 연구의 컨트롤 타워여야 하는 것이다.
- 주민참여가 제대로 정책과정 속에서 뿌리내리도록 하기 위해서는 첫째, 행정의 사무가 구분되어야 한다. 둘째, 주민참여가 제도화되어야 한다. 셋째, 참여교육사업을 추진하여야 한다. 넷째, 참여내실화를 위한 행정조직 혁신이 이루어져야 한다.
- 이를 하나하나 자세히 살펴보면 다음과 같다. 주민참여연구회가 서울시 정책과정 내에서 주민참여기본계획을 수립하고 이를 추진하는 과정 속에서 조례상의 연구회로서 지속적인 임무가 어떤 것이어야 하는 것과 관련된다.

- 주민참여연구회는 주민참여기법들이 서울시의 정책과정 내에 체화되게 하는 데 기반을 조성하는 역할을 해야 한다. 주민참여는 이론적 분석에서 보았듯이, 행정관료제가 기존에 가지고 있었던 권한을 주민참여 관련 조직에 이관(empowerment)하는 것과 깊은 관련이 있다. 그리고 이것은 필연적으로 행정사무와 행정권한의 분권 개혁과 관련이 된다.
- 어떤 개혁이든 개혁과정은 시간이 소요되고, 갈등이 일어날 수 있으며, 각자의 입장에서 이익을 추구하기 때문에 조정과정과 협상과정을 거치게 된다. 그래서 하나는 양보하더라도 하나는 반드시 지키려 하게 된다. 따라서 협상과정의 참여자들은 한꺼번에 모든 것을 다 얻기보다는 가장 우선된 것 하나만을 먼저 얻고, 나머지는 양보하여 다음 기회를 기다리지 않을 수 없다. 그것이 현실인 것이다.
- 그래서 주민참여가 행정과정과 정책과정 내에 제도화되기 위해서는 행정관료제의 ‘일하는 방식’이 전환되어야 한다. 이 과정을 모니터링하고 진전될 수 있도록 컨설팅을 해주는 조례상의 조직으로서 주민참여연구회가 그 역할을 수행할 수 있어야 한다.
- 이를 위해서는 먼저 행정사무에 대한 정확한 진단과 나누기가 이루어져야 한다. 즉 주민참여를 통하여 효율성과 민주성을 높일 수 있는 사무가 어떤 것인가에 대한 정확한 진단이 필요한 것이다.
- 이를 위해 서울시와 자치구 간에 역할구분에 따른 사무구분이 이루어져야 한다. 그리고 자치구의 사무 중에서도 읍면동사무와 통단위의 공동체 사무가 구분되어야 한다. 그 이유는 현재의 서울시의 사무에는 여러 레벨의 사무들이 복합되어 있기 때문이다. 즉 서울시의 사무에는 국가위임사무, 광역자치행정사무, 자치구자치행정사무, 읍면동자치사무, 통공동체자치사무 등이 복합되어 있다고 보아야 한다.
- 그리고 주민참여가 행정과정과 정책과정을 더욱 효과적으로 달성하게 하려면 바로 어떤 사무나 사업, 정책인지에 대한 선택과정(choice of process)이 필요하다.

- 이를 위해 주민참여연구회에서는 주민참여사무와 행정자치사무를 구분하는 가이드라인²⁰을 마련해야 할 것이다.
- 두 번째로 주민참여연구회가 해야 할 것으로는 주민참여정책이 안정적으로 제도운영이 될 수 있도록 구체적인 법제화에 대하여 논의하여야 할 것이다. 즉 청책토론회나 주민의견조사, 주민참여위원회 등의 참여기법들을 어떤 경우에, 어떻게 사용하고, 그 결과를 어떻게 반영하여야 하는가에 대하여 구체적인 기준을 마련해야 한다. 이는 주민참여조례의 정교화와 관련되므로 참여에 대한 규칙을 만들거나, 조례의 시행령에 해당하는 별도의 규칙을 만드는 방법을 택할 수 있을 것이다.
- 세 번째로 주민참여연구회가 해야 할 것은 주민참여정책이 제대로 행정관료제 속에 정착하기 위해서는 공무원의 ‘일하는 방식’에 대한 인식전환이 필요하고, 이를 위한 교육매뉴얼을 작성해야 할 것이다.
- 또 관료제 중심의 시각에서 관리를 받는 데 익숙한 시민태도(attitude)와 시민행태(behavior)를 탈피하여 주민의 역량에 대한 신뢰관계를 회복할 수 있도록 자치철학과 자치역량을 강화할 수 있는 시민교육이 필요할 것이다. 시민성을 기를 수 있도록 지역문제에 대한 ‘공공성’을 가질 수 있도록 시민교육이 필요하다는 점이다. 이를 위한 예산배정과 사업발굴이 필요하다. 이에 대한 제안들을 주민참여연구회는 시민사회에 대한 조사연구를 통하여 제언하고 모니터링할 수 있어야 할 것이다.
- 네 번째로 주민참여정책을 전담할 수 있는 조직을 설치하여야 한다. 현재의 서울시 조직도 속에 주민참여정책을 전담할 수 있는 과 조직은 존재하지 않는다. 이 점에서 주민참여정책을 전담할 수 있는 ‘참여정책과’라든지 ‘자치참여과’ 등의 신설이 필요하다.

²⁰ 가안으로서 생각할 수 있는 가이드라인으로는 1. 지역발전(자치구, 동, 통, 혹은 마을)기본계획 수립, 2. 정책이나 사업의 효과가 특정지역에 한정된 경우, 3. 정책이나 사업의 효과로 인하여 이해관계가 상반되어 민원발생의 소지가 있는 경우, 4. 지역관련 예산편성, 5. 지역관련 예산집행 시에 모니터링 과정 등을 생각할 수 있다.

주민참여권한 이관을 위한 자치행정 분권개혁

- 행정으로부터 지역사회로 사무권한을 이관하기 위해서는 행정관료제 내에서 먼저 분권개혁이 이루어져야 한다. 임시적으로 사무권한을 분권하는 것도 가능하겠지만, 주민참여를 제도화하기 위해서는 법제도에 의한 사무권한의 이관이 필요하고, 이를 조례나 법률 개정을 통하여 명문화하여야 할 것이다.
- 문제는 과연 서울시의 사무권한이 몇 개 정도 있는가라는 점이다. 서울시의 사무는 국가위임사무도 있고, 서울시의 자치사무(단체위임사무+서울시 광역사무)가 있을 것이다. 또 서울시가 자치구에 위임한 사무가 있을 것이고, 자치구의 기초사무와 동구역의 위임사무 및 자치사무 그리고 통이나 아파트단지의 자치사무도 있을 것이다.

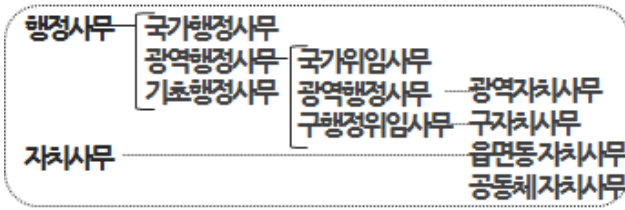


그림 4-1 자치구의 행정사무 구분

- 성동구에서 주민자치회의 시범실시를 하면서 성동구의 사무가 몇 개인지를 조사하고 이 중에서 주민자치회에 위탁하거나 위임할 사무를 분류하였다고 한다. 이에 의하면 약 9,000개의 자치구 사무가 있고, 이 중에서 주민자치회에 이관한 사무로서 10~20여 개 분류하였다고 한다. 이러한 조사결과를 보고, 주민자치회로의 사무이관이나 사무이양이라는 것이 그렇게 쉽지 않은 일이란 것을 느끼게 된다.
- 즉, 주민자치회에 대한 신뢰나 조직화된 역량 혹은 제도화된 역량에 대한 개혁이 선행되지 않고서는 행정이 가지고 있는 권한을 이관한다는 것이 쉽지 않다는 것이다. 이것이 가능하기 위해서는 주민참여로의 개혁에

대한 확고한 철학과 비전을 가지고 시정의 리더십이 시정운영에 대한 우선순위를 가지고 추진하지 않으면 용두사미가 될 가능성이 많다는 것이다. 그리고 그러한 개혁에는 상당한 정도의 인센티브도 따라야 할 것이다.

- 그렇다고 하면, 서울시의 사무는 과연 몇 개 정도가 될 것이며, 이 중에서 주민참여를 위하여 분권해 줄 수 있는 사무는 몇 개 정도가 될 것인가? 이에 대한 조사가 필요할 것인데, 문제는 어떤 마음자세를 가지고 ‘주민참여로의 분권’ 논의를 하는가에 따라서 그 숫자가 확연하게 달라질 것이란 점이다.
- 물론 일을 추진하는 방식으로는 현재 상태에서 각 실국에 ‘주민참여로의 이관사무’가 몇 개 정도인지를 파악하는 것이 필요하고, 이에 대한 현황을 보면서, 어느 정도가 과연 적절한 주민참여로의 분권수준인가에 대한 정성적인 합의가 필요할 것이다. 이에 대한 것은 주민참여와 행정개혁의 전문가와 실무자들이 모여서 숙의해나가야 할 사안이라고 할 것이다.

4

주민참여기준 설정

- 주민참여는 모든 정책과 사업에 실시할 수 있는 것은 아니다. 서울시의 주요 정책과 사업에 한정하여 제도화를 시켜야 하고, 여기서 학습되고 함양된 역량이 다른 사업이나 행정관리에 적용되어져야 할 것이다.
- 그러한 관점에서 본 연구가 제시하고 있는 주민참여기법을 적용할 수 있는 기준에 대해서 몇 가지를 제시하고자 한다. 주민참여기법은 주로 정책토론회-시민의견조사-시민참여위원회제도의 순서로 도입하고자 하는 것으로 주로 정책이나 사업의 의제형성단계부터 도입하는 것을 염두에 두고 있다.
- 첫째, 시장의 주요 공약에 해당하는 정책과 사업으로서 주민참여적 기법을 적용하여 숙의하여야 할 사안에 한하여 적용한다.
- 둘째, 국별로 연 1개 이상의 정책이나 사업에 대하여 주민참여기법을 의

- 무적으로 도입하고, 그 효과를 정기적으로 진단하고, 학습한다.
- 셋째, 사업비 500억 원 이상의 사업으로 서울시의 광역규모로²¹ 시민들에게 영향을 미치는 사업으로서 이해관계의 대립이나, 융합적 성격의 정책이나 사업인 경우에 적용한다.
 - 넷째, 정책과정상에서 이해관계자 간의 갈등이 심각하여 공공의제화되거나, 정책의 방향이나 비전이 명확하지 않아서 다양한 분야의 전문가들과 다양한 지역주민들이 참여하여 기본계획을 수립할 필요가 있을 때 적용한다.
 - 다섯째, 서울시 차원에서 대응해야 할 정도의 광역적 민원사항으로서 장기적으로 미해결의 난제로 남겨져 있어서 주민참여기법의 적용이 필요하다고 인정하는 경우에 적용한다.
 - 위의 사항에 해당하는 정책이나 사업에 대해서는 서울시의 조례로서 ‘주민참여기법’을 반드시 적용하도록 의무화할 필요가 있다. 그리하여 주민참여의 제도화를 통하여 관련된 공무원들이 주민참여의 운영에 대한 학습과 효능감을 가질 수 있도록 해야 한다. 이를 위하여 필요한 조직의 설치와 예산의 배정이 필요하다. 정기적인 모니터링과 평가가 이루어질 수 있도록 절차가 마련되어야 할 것이다.

5 주민참여의식 고취방안

- 주민참여의식 고취에 대해서는 조례가 시장의 책무로 규정하고 있다. 주민이 참여에 대하여 실질적 행태(behavior)로 나타나기 위해서는 주민이 참여에 대한 긍정적 태도(attitude)를 가져야 하고, 이 태도는 참여의식(eagerness to participate, cognition of participation)을 가질 때 나타날 수 있다.

²¹ 다른 표현으로는 자치구 수준을 넘어서 2~3개 이상의 자치구에 관련되는 사업이나 정책으로 광역적 차원에서 다루어야 하는 사업을 의미한다.

- 조례에서는 시장의 책무로서 ‘시장은 교육, 홍보 등을 통하여 주민참여 의식을 고취시키는 데 노력하여야 하며, 이행사항에 대해서 연 1회 이상 정기적으로 점검하여 의회에 보고하고 주민에게 공개하여야 한다’(제4조)고 하고 있다.
- 문제는 주민참여에 대한 교육을 어떻게 하는가 라는 것이다. 주민참여에 대한 교육은 주민자치와 불가분의 관계에 있다. 생활 속에서 자신의 지역문제에 대하여 의견을 표명할 수 있는 공간이 있어야 하고, 자신의 입장을 대변하여 자치공동체나 행정관료제에 의견을 전달하고, 그 반응을 파악하고, 대책을 강구할 수 있는 역량이 있어야 한다.
- 주민의 입장에서 보면, 이러한 역할을 할 수 있는 곳이 주민자치위원회 일 수 있다. 또 아파트에 사는 주민이라고 한다면, 아파트입주자대표회의나 아파트관리소에 자신의 지역문제에 대하여 의견을 표명할 수 있을 것이다.
- 제도적인 장치로서 주민은 자신이 살고 있는 구역의 자치구의원이나 시의원, 그리고 국회의원에게 자신의 지역문제에 대하여 의견을 표명할 수 있을 것이다. 정당은 주민들의 지역생활문제에 대하여 정강을 가지고 주민의사를 수렴하는 제도적 장치이다.
- 그러나 현실적으로 주민들이 이러한 제도적 장치에 대하여 4년마다 있는 선거 시기를 제외하고는 자신이 속해 있는 지역의원을 찾아가서 자신의 생활문제를 제기하는 경우는 그다지 많지 않다.
- 주로 주민들은 개별적인 단위로서 지역단위에서의 자치참여나 행정참여가 거의 없는 상태라고 할 것이다. 주민들은 원자화되어서 지역에서 익명성을 가지고 살고 있고, 이웃에 대한 무관심으로 살고 있다고 할 것이다. 특히 대도시지역에서 이런 현상이 더 강하고, 아파트단지가 단독주택가보다 더 강하며, 전출입이 잦은 지역에서 그렇지 않은 지역보다 강하다고 할 것이다.
- 그래서 자치구나 동주민센터에 대한 주민참여는 주민으로서 전문가라

든지 지역의 유지들이 중심이 되고 있는 것이 현실이다.

- 그러나 민선5기와 6기에 들어서 서울시에서는 마을공동체사업을 통하여 지역단위에서 다양한 공동체가 형성되어 있고, 마을네트워크가 형성되었다. 시 전체적으로 2,000여 개의 공동체가 형성되었고, 7만 명 정도의 주민참여가 이루어지고 있다고 한다.
- 이들에 대한 교육을 통하여 마을공동체에 대한 이해가 이루어지면서 참여에 대한 인식과 태도를 가지게 되었다고 한다.
- 주민들의 자치에 대한 교육도 이루어지고 있다. 주민자치 아카데미를 통하여 주민자치위원회의 위원들이나 담당공무원들에 대한 교육이 일부 자치구를 중심으로 이루어지고 있다.
- 또 주민참여예산위원들을 대상으로 예산편성과정에 대한 교육과 주민참여의 의미와 비전에 대한 교육이 이루어지고 있다. 주민참여예산위원으로 참여하기 위해서는 사전에 일정한 ‘예산학교’를 통하여 예산편성과정에 대한 교육이 이루어지고 있는 것이다.
- 반면, 입주자대표에 대한 교육은 그다지 없는 것으로 보인다. 주민참여정책의 주요한 대상이 되는 사람들이 바로 이들 입주자대표이므로 이들이 단지 공동주택의 시설을 관리한다는 차원이 아니라 아파트단지 지역주민들의 커뮤니티를 관리한다는 차원에서 교육이 이루어져야 할 것이고, 이에 대한 예산이 배정되어야 할 것이다. 지금까지 서울시 행정국이나 자치구의 자치행정과에서 소홀히 하였던 아파트단지 주민들의 근린생활자치 활성화를 위한 지원사업이 추진되어야 할 것이다.
- 이렇게 생각하다 보면, 주민참여에 대한 근원적인 정책과 처방을 생각하게 된다. 즉 참여와 자치에 대한 경험을 어릴 때의 학교교육과정에서부터 도입하여야 한다는 것이다. 그리고 이런 참여와 자치의 역량은 독서토론이나 공동의제에 대한 공적 토론의 경험과 학습을 통하여 길러질 것이다. 이 점에서 서울시민의 주민참여에 대한 교육은 학교교육에서부터 경험되어야 한다. 그래서 반별로 학생회를 만들어서 독서토론이나 반문

제에 대한 규정을 만들고 이를 지켜나가기 위한 운영체를 형성하여 집행 해보는 학습이 필요하다는 것이다.

- 본격적인 참여와 자치에 대한 교육은 중고등학교 때부터 교과과정으로 이루어져야 할 것으로 보인다.
- 현재의 상태에서는 물론 본질적인 부분에 대한 투자와 함께 시급한 현안 문제로서의 시민참여역량을 제고할 필요가 있다. 즉 시민성교육이 필요하다는 점이다. 주민자치대학이나 시민대학 등에서 인문고전에 대한 교육을 통하여 공동체의 필요성과 효능에 대해서 가르치고, 인간의 삶의 질 향상을 위해서는 공동체교육이 필요함을 가르쳐야 한다. 이것이 가능할 수 있도록 조례를 만들고 담당조직을 지정하고, 예산을 배정하여야 할 것이다.

V 결론

V 결론

- 주민참여 활성화의 문제는 주민을 주민답게 권한과 책임을 가진 시민으로 활성화시킬 것인가의 문제이기도 하다. 주민들이 시민성을 가지고 있지 못하여 단순한 피치자(被治者)에 불과하다거나 주권성을 가지고 있지만 선거시기에만 행사하는 한시적인 통치자에 불과하다고 하면, 온전한 주민참여를 실현하기 어렵다.
- 즉 주민이 통치자로서의 시민성을 가지고 있어야 한다. 이것이 가능하도록 주민참여의 제도화에서는 주민들에게 시민성을 부여하는 제도적 장치를 마련해야 한다. 단지 일시적인 시민성을 부여하는 것에 거처거나 특정한 시장의 리더십에 의하여 좌우되는 시민성이 아니라 서울시의 조례와 법제도로 서울시민으로서의 시민다운 시민성을 부여하는 제도적 장치가 도입되어야 하는 것이다.
- 그리고 주민참여의 제도들은 이러한 시민성을 가진 주민이라고 하는 자치적 관점과 민주성의 철학을 가진 제도들이 되어야 한다. 행정공무원들의 관리적 관점과 효율성의 철학에 입각한 참여적 제도들은 혁신되어야 하는 것이다. 경제성장시대에는 이러한 관점과 철학이 아주 효과적으로 기여하였지만, 사회적 경제기반 조성이 필요한 시대에는 자치적 관점과 민주성의 철학에 입각한 참여제도들이 도입되어야 할 것이다. 여기서 시민에게 권한과 책임을 행정으로부터 얼마나 이관(empowerment)하는가에 달려 있다. 바라라 크룩생크(Barbara Cruikshank)가 말한 임파워 의지(will to empower)를 행정공무원들은 업무처리방식과 철학으로 구비하여야 한다.
- 한국의 주민참여 양태를 살펴보면, 공동체참여나 자치체참여가 결여되어 있는 것을 알 수 있다. 따라서 행정과의 협치적 거버넌스가 제대로 구비될 수 없는 것을 알 수 있다.

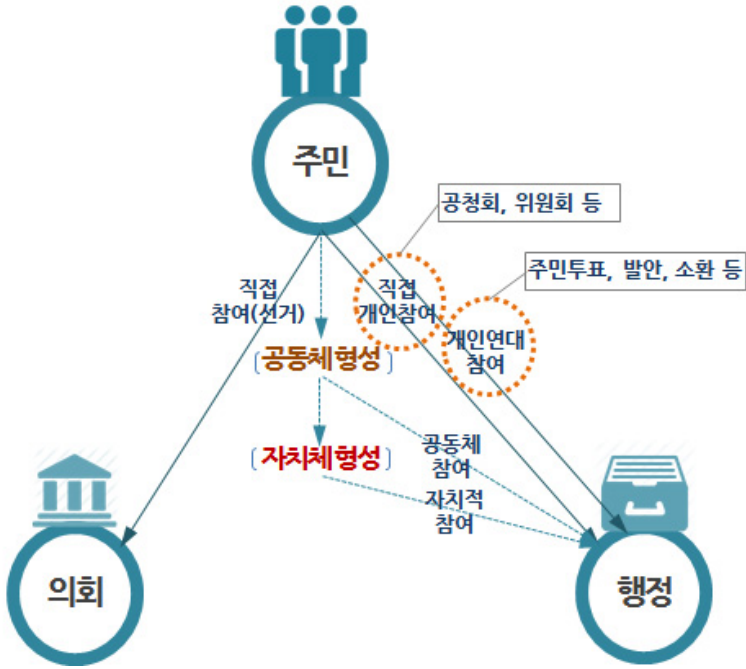


그림 5-1 주민참여방식

- 본고에서 제시한 주민참여의 제도화는 바로 이러한 공동체참여와 자치체참여가 가능할 수 있는 제도를 도입하여야 한다는 것을 의미한다. 물론 청책회나 주민의견조사와 같이 ‘직접주민참여’의 기법들도 더욱 효과적으로 운영하고 제도화하는 것도 필요하지만, 서울시의 주민참여정책의 새로운 패러다임은 바로 공동체참여와 자치체 참여의 기본 틀을 형성하는 것이 필요하다고 할 것이다.
- 다음으로 서울시 조례에서 주민참여 기법으로 제시하고 있는 청책토론이나 의견조사, 위원회 등이 모든 정책영역에 도입될 수 있는 것은 아니다. 정책의 유형에 따라서 모든 기법을 다 도입할 수 있는 것이 있고, 어떤 정책은 청책토론만으로 정책문제를 상당히 해결할 수 있는 경우도 있을 수 있다. 이에 대한 판단은 각 실국에서 개별정책의 성격이나 필요를 파악하여 정해야 할 사안이다.



그림 5-2 주민참여기법 도입유형

- 마지막으로 주민참여정책이 서울시정에 정착하기 위해서는 조례상의 조직인 ‘주민참여연구회’의 역할과 성과가 중요하다고 할 것이다. 주민참여에 관한 기본계획을 수립하고, 주민참여를 위한 행정개혁을 위해서는 사무권한과 예산권한의 이관이라고 하는 분권개혁이 필요할 것이고, 이에 대한 종합적인 모니터링을 수행해야 할 것이다. 이 연구회의 운영도 주민참여적 철학과 정신을 가지고 참여위원이 선별되어야 할 것이고, 서울시의회의 지지와 주민자치회협의회나 자치구청장협의회 등의 지지를 받아야 할 것이다.

참고문헌

참고문헌

- 강제상, 2014, “사회복지와 시민참여행정”, 「서울시 시민참여행정의 성과와 과제」, 서울시.
- 곽채기, 2011, “주민참여예산제도의 성공사례와 발전방안”, 「지방재정과 지방세」 44권, pp.44~92.
- 김병준, 2011, 「지방자치론」, 법문사.
- 김성균, 2014, “마을공동체와 시민참여행정”, 「서울시 시민참여행정의 성과와 과제」, 서울시.
- 김찬동, 2012, 「마을공동체복원을 통한 주민자치실현방안」, 서울연구원.
- 김찬동, 2014, 「통반장과 주민자치위원회제도의 혁신방안」, 서울연구원.
- 바라라 크룩생크, 2014, 「시민을 발명해야 한다」, 심정보 역, 갈무리.
- 서울시, 2012, 「서울시주민참여예산제 돌아보기」, 서울시2012주민참여예산위원회.
- 서울시, 2014, 「서울시 시민참여행정의 성과와 과제」.
- 서울시 마을공동체종합지원센터, 2013, 「마을은 형성되고 있는가: 마을공동체지원사업의 현황과 가능성」.
- 안전행정부, 2013, “주민참여활성화설명회”, 안전행정부 선거의회과.
- 이시재, 2014, “시민참여행정의 이론”, 「서울시 시민참여행정의 성과와 과제」, 서울시.
- 임승빈, 2010, 「지방자치론」, 법문사.
- 존로크, 1996, 강정인·문지영 역. 「통치론: 시민정부의 참된 기원 범위 및 그 목적에 관한 시론」, 까치.
- 존 스투어트 밀, 2012, 서병훈 역. 「대의정부론」, 한국연구재단총서 학술명저번역 511, 아카넷.
- 최진식, 2014, “도시환경과 시민참여행정”, 「서울시 시민참여행정의 성과와 과제」, 서울시.
- 풀뿌리자치연구소이음, 2013, 「안산시 주민참여기본계획 수립 연구」.
- 하연섭, 2004, 「제도분석」, 다산출판사.
- 희망제작소, 2013, 「주민의 목소리를 들어라. The Hope Report」, 22호(2013.11).
- 小滝敏之, 2006, 「住民自治の視点と道程」, 公人社
- 小滝敏之, 2007, 「市民社会と近隣自治」, 公人社
- 片山義博, 2007, 「市民社会と地方自治」, 慶應大学出版会
- Arnstein, Sherry R. “A rattle of citizen participation” in **Journal of the American Institute of Planners**, Vol. 35, No. 4(July 1969)

부록

착수자문회의(2014.7.30)

- **OOO (풀뿌리자치연구소)**
- 주민참여와 시민참여는 구분되는 것 아닌 것 같다. 시민은 국정참여의 권리를 가진 자로 인식되고, 주민도 참여하게 되면, 시민성을 구비하는 것으로 보아야 한다. 일반주민이 시민성을 갖추어야 하는 것이다.
- 또 시민운동은 공익을 추구하고 주민운동은 집단이익을 추구한다는 식의 구분도 있는데 구분하지 않는 것이 바람직하다. 지향이나 주체의 차이라고 본다.
- 직접참여제도들이 사문화되었다. 주민투표의 경우도 주민이 순수하게 제안한 것은 없다. 주민발의도 효용성이 별로 없다.
- 주민참여기본조례에 ‘참여정신’을 명확히 해야 한다. 참여는 정책의 기획과 의사결정단계에서부터 참여하는 것이 필요하다. 참여는 공공재다. 안산시의 주민참여조례에는 이 단어를 넣었다.
- 참여라고 해서 다수에 의한 횡포나 다수결논리는 민주적이지도 않고 정의롭지도 않다. 사회약자와 이해관계자의 참여는 넣어야 한다. 결정권 한을 주지 않더라도 이들의 의견을 들어야 한다. 선언적으로라도 포함되어야 한다.
- 서울시의 경우, 제도는 이미 많은데, 제대로 효력을 발휘하는가가 관건이다. 기존 참여제도가 어떻게 되어 있는지 실태를 파악하고, 현장일선 공무원들에 대한 교육이 필요하다.
- 공적 의제 결정권을 주민에게 주어야 한다. 200인 원탁이든 1,000인 회의든 민주적 참여제도이나 권한 가진 자가 참여자들에게 부여하는 권한 범위 내에서만 의미를 가지더라. 주민에게 의제 설정권을 주어야 한다. 정책분야에서 자신이 논의하고 합의된 내용을 전달할 수 있어야 한다.
- 참여의 핵심은 권한을 얼마나 많이 주는가(empowerment)이다. 참여해보았더니 실제로 이루어지더라 하는 체험이 있어야 한다.

- 이를 위해서는 정보를 주어야 한다. 서울시는 사전정보공개가 잘 되어 있으나, 정보공개청구비율은 점점 낮아지고 있다.
- 참여의 환류(feedback)가 있어야 한다. 참여에 명확한 권한을 명시해 주어야 한다. 결정된 것에 대해선 환류도 되도록 명시되어야 한다.
- 위원회가 제대로 기능하는가? 위원구성에 개방성이 있어야 한다. 개인이 신청해선 탈락하더라. 공개모집해야 한다. 시민 중 원하는 자에게는 누구나 참여할 수 있어야 한다.
- 참여의 전문성에는 두 종류가 있다. 하나는 지적(지식) 전문성이고, 다른 하나는 이해당사자가 느끼는 전문성이다.
- 공개모집 50%, 관계자 50%와 같이 일정한 비율을 정해라. 행정이 일방적으로 선택해선 안된다.
- 간접참여의 경우 중복이 많은 것 같다. 동일인이 여러 분야의 참여를 겹치고 있다. 생활현장에서 통합적으로 참여할 수 있는 기반이 있어야 할 것이다.
- 서울시의 경우 서류가방정부라는 비판도 있다. 특정인이 문제상황을 제안하면 센터가 만들어지니. 통합적으로 추진해야 할 것이다.
- 마을기업이나 협동조합은 개인욕구가 집단화되어서 나타난 것이다. 개인참여가 아니라 집단참여이다. 공동체목적을 위한 참여이다. 개개인들의 이해관계가 있어서 참여하겠지만, 참여결과가 공익을 도출하는 방향으로 이어야 한다.
- 이 과정에서 시민성이 형성되고, 역량이 강화될 것이다. 지속적으로 역량이 강화될 기회를 주어야 한다.
- 참여의 연결고리가 단계적으로 발전할 수 있어야 한다. 주민참여 초급과정-중급과정-고급과정과 같이. 일정한 리더십을 가진 사람이 지역인재가 되어 지속적으로 활동할 공간이 있어야 자치역량이 강화될 것이다.
- 행정은 시민참여의 기반을 만드는 것이다. 명석을 깔아주어야 한다. 깨끗하게 만들어 주고, 주민들에게 같이 놀자고 끌고 나갈 사람이 있어야

한다. 시민사회의 리더역할을 할 사람이다. 이들의 역량이 강화되어야 하고 이에 노력 필요하다.

- 하드웨어의 발달이 소프트웨어의 발달에 따라 같이 가듯이, 행정의 기반 제공과 시민사회의 리더역량 강화가 동시에 진행되어야 한다.
- 기본계획에는 주민참여를 모니터링할 장치가 있어야 한다.
- 모든 조례에 주민참여정신이 들어 있지 않은 부분을 찾아내고 개정해야 한다.
- 정책에 대해서도 기본조례에 어긋나는 것을 찾아내고 고쳐야 한다.
- 참여에는 두 영역이 있다. 하나는 행정권한에 참여하는 ‘행정참여’이고, 다른 하나는 스스로의 자치영역에 참여하는 ‘자치참여’이다. 이것은 사회참여라고도 한다.
- 행정참여의 문제점으로는 도시계획 분야를 예로 들면, 설문조사를 통하여 주민참여를 한다고 하는데, 폐쇄적 질문지를 가지고 하니, 진정한 주민참여가 아니다.
- 또, 공청회의 경우도 이미 안이 나와 있는 상태에서 실시하니, 제대로 된 주민참여가 아니다. 안이 나오기 전에 주민의 의견을 들을 수 있어야 한다.

○ **OOO (희망제작소)**

- 주민참여토론회를 기획하였다. 동북4구 100인 회의를 지원하였다. 성북, 노원, 강북, 도봉의 구청장 협의체가 공동발전방안을 구상하였고, 지역발전계획을 수립하였으며, 이를 도시계획에 반영하였다.
- 지역발전계획 수립에 주민참여가 중요하다.
- 풀뿌리조직에 참여했는데, 굳이 100인 회의 왜 하나 하는 회의도 들었으나, 예산집행을 위해서도 필요했고, 주민참여행사로도 필요하였다. 연구과제가 진행되면서, 하나의 행사로 진행하였다.
- 시흥시에서도 1000인 원탁토론을 통하여 시의 비전을 형성하였다. 유행처럼 번지고 있다.
- 도시개발이나 인권조례 등의 주제에 대하여 주민참여와 토론방식으로

진행하였다.

- 주민참여 원탁회의에 문제점도 있다. tool로서의 주민회의를 왜 하는가에 대한 의문이 있다. 참여 tool은 다양한데 토론회를 선호하는 이유는 무엇인가? 과도하게 토론회방식을 이용하는 것 같다.
- 미국에서 American Speaker란 단체가 의료보험개혁 시에 공화와 민주당이 대립할 때, 주민참여로서 해결해 내었다. tool로서의 명료성이 있고, 이를 운영할 수 있는 전문단체가 있었다는 것도 선호 이유
- 원탁회의에서 무선투표기를 사용하여 순위를 매기는 방식을 선호. 1,000명이 참여하여 선호순위를 결정하였다.
- 성북구에서는 2011~13년 사이에 열린토론회를 5~6회 개최하였다. 복지나 인권, 여성 분야에 지역활동가가 참여하여 토론하였다. 그리고 사업들의 리스트를 도출하였다. 그 이후 어떻게 할지에 대해서는 논의가 부족했다.
- 시민역량을 키울 수 있는가에 대한 의문이 있다.
- 원탁토론은 회의방식이다. 이를 통해 주민역량이 인큐베이팅되는 것은 아니다. 목적에 맞는 tool이 사용되어야 한다. 연구의 한 과정으로서 원탁토론을 채택하는 경우도 있는데, 이는 주민참여를 도입하기 위한 목적이다.
- 지역로드맵이나 지역계획을 세울 때, 하나의 조사 방편으로 사용할 수 있으나, 이것으로 다른 수단을 배제해선 안 된다. 지역계획 수립 시 300인의 주민회의를 개최한다고 해도, 이들의 표본 채집이 제대로 되었는가, 구성에서 대표성을 가지고 있는가에 대해서는 의문이 남는다. 주민자치 위원이나 시민단체의 추천을 받는 데 편향이 있다고 본다.
- 원탁회의를 해도 지방자치단체에 위협적인 결과물이 나오면 채택하지 않는다. 즉 원탁회의에 법률적 권한이 부여되어 있지 않다. 주민은 어디까지나 객체에 불과하다.
- 주민참여는 조직화되어야 한다. 그리고 조직화를 통한 의견들이 모아져

서 공동체의 비전이나 미션을 정하게 된다. 의견을 모으는 동력의 하나로서 원탁회의가 사용되는 것이다.

○ **OOO (한국자치학회)**

- 참여에는 통치참여, 행정참여, 자치참여로 구분할 수 있다. 참여의 이점이 무엇인가? 단지 개인의 이해관계나 개인친분 때문에 참여하는 것은 참된 참여가 아니다. 공공성을 가지고 개인단위에서 공공을 위하여 참여할 수 있어야 한다.
- 참여하고 나서 효과가 없다면 참여하지 않을 것이다
- 최근의 참여실태를 보면 순수한 동기로서 참여하는 사람이 적다. 예산(돈)이 있으니 참여하는 것으로 보인다. 만일 돈이 없으면 참여도 사라진다면, 이는 진정한 참여가 아니다.
- 예산을 주면 일을 하게 되는데, 사람이 만들어져야 한다. 마을만들기사업은 사람 만드는 것이 사업의 본질적 목적이어야 한다.
- 유럽통합의 3원칙이 인간성, 보조성(보충성), 연대성이라고 한다. 보조성의 원칙이란 현장에서 할 수 있는 것은 현장의 사람에게 주어야 하고, 이를 행정이 가로채선 안 된다는 것이다.
- 시민이나 주민이 할 수 있는 것은 주민이 하게 줘라. 행정이 가로채지 마라. 그런데 한국은 거의 대부분의 자치사무들을 행정이 가로채서 행정사무화시켜 두고 있다. 그리고 돈을 주고, 이 돈에 주민들을 예측시켜 둔다. 참된 자치의 영역이 형성될 공간이 없는 것이다.
- 참여예산도 지역사회를 찢어놓는 결과를 초래해선 안 된다.
- 개인만 있고 공공이 없으면 이런 결과를 초래한다.
- 공공성에 눈뜨도록 균불을 때어야 한다. 이것이 행정이 할 역할이다.
- 공무원의 직무디자인을 다시 해야 한다. 공무원의 사무구조를 획기적으로 바꾸어야 한다. 참여의 문제는 구조적인 문제이다. 구조를 바꾸어야 주민참여가 실질화된다.

- 복지행정, 자치행정, 평생교육에 참여가 기본이 되게 직무를 재디자인 해야 한다.
- 즉 직무를 공무원이 할 것, 공무원과 시민이 같이 할 것, 시민이 하도록 줄 것으로 구분하라. 현재는 이런 구분이 전혀 없다. 모두 공무원이 하고 있는 것이다.
- 주민자치에도 고쳐야 할 행정관리영역이 많다. 동장이 주민자치위원회의 웃놀이대회까지 어느 장소에서 하라고 간섭을 한다. 그리고 주민자치 위원에게는 정치에 출마하려고 하는 것은 아니냐라고 하는 견제를 하기도 한다. 주민참여를 격려하고 북돋아주어서 역량 있는 사람들이 나설 수 있는 환경을 만들어주어야 한다.
- 주민참여를 활성화할 제도적 환경만들기에 지혜가 필요하다.
- 참여에도 자치가 없는 참여는 이권화하는 경향이 있다. 자치는 공공성이기 때문이다. 지역의 공공성 확립 없이 민주적 절차만을 합리화하려고 해선 안 된다.
- 참여라는 가치를 지불하려고 하지 않는 것은 가치가 적기 때문이다.
- 이 경우에는 규범을 만들고 규범력을 가지도록 해야 한다. 십일조를 규범력을 가지도록 가르치니 내는 것이다.
- 시민성이 형성되게 시민교육을 해야 한다. 공공문제에 덤벼들도록 이쁘게 보아줄 수 있는 사회분위기가 중요하다. 참여를 숙성시켜줄 수 있어야 한다.

○ **OOO (서울대 행정대학원 교수)**

- 선진외국은 시민혁명의 경험이 있다. 그래서 대의자를 선출하여 대의민주주의를 한 것이다. 따라서 시민이 권한을 가지고 있다. 그 기반 위에서 주민의 뜻대로 대의제가 안 움직이니까 보조수단으로서 주민참여를 강조한 것이다.
- 한국에는 이런 시민혁명의 경험이 없다. 참여하면 손해라는 인식이 있다. 독립운동한 사람이 대접받기보다는 손해만 보았다. 부모들도 데모

하지 말라고 가르쳤다. 참여하면 안 된다고 가르친 것이다. 참여는 정치가가 될 사람만 하는 것이라고 가르쳤다.

- 시민운동은 정치경력의 일환이었다. 시민의 참여라는 저변이 없는 시민단체들은 엘리트 몇 명이 하는 운동이었고, 사회와 동떨어져 있었다.
- 주민참여는 첫째, 권력공유(power sharing)가 있어야 한다. 이 차원에서 논의해야 한다. 둘째, 지나친 행정의존성을 주민들이 가지고 있다. 집 앞의 눈도, 쓰레기도 직접 안 치우고, 행정보고 치우라고 한다.
- 참여에는 큰 범위의 참여를 의미하는 시민참여와 특정지역에 한정된 주민참여가 있다. 또 참가(participation)와 행정개입(engagement)은 구분해야 한다.
- 순수한 의미의 주민참여가 잘되게 하기 위해서는 행정의 업무구분을 해야 한다. 서울시의 업무가 1만 개가 된다고 하는데, 이 중 행정만이 할 것, 시민과 같이 할 것, 시민이 스스로 할 것으로 구분해야 한다. 이를 자치구단위로 각각 구분해 보아야 한다.
- 참여는 public comment이다. 토론회는 그 방법 중의 하나이다.
- 각 행정의 사업들에 대해서 정보를 제공할 것, 파트너십을 가지고 할 것, 권한이관(empowerment)할 것으로 나누어서 정리해 보아야 한다. 또 이들 사업에 대해서 이렇게 구분 정리한 대로 움직이고 있는지에 대한 모니터링도 필요하다.
- 사업소마다 연간 계획과 사업마다 주민참여를 어떻게 하겠다는 계획을 받아야 한다.
- 위원회 구성에서 전문가와 공모의 비율을 어떻게 할지도 정해야 한다.
- 중산층을 못 끌어들이니 주민참여가 제대로 되지 않는 것이다. 사회를 이끌어가는 직장인들이 자치에 대해 관심을 가지기에는 너무 바쁘다.
- 서울시 공무원부터 5시에 퇴근하여 시민으로서 지역의 문제에 관심 가지고 참여하도록 해야 한다.
- 메인뉴스도 7시에 해야 한다.

- 정보공개도 필요하다. 서울시 서베이 자료를 공개하고, 이를 PDF로만 공개할 것이 아니라 원 소스를 공개하라.
 - 공식루트로 공개하지 않고 비공식 인적 네트워크를 통해서만 자료를 얻을 수 있으니, 시민들의 정보접근이 어려운 것이다. 예산서 하나 얻는 것도 어려우니 문제다. 또 복지부문의 예산을 쉽게 검색할 수 있도록 해주어야 한다.
 - 정보를 시민이 원하는 방식으로 공개하라. 친절한 정보공개가 되어야 한다.
- **OOO (서울시)**
 - 서울시는 ‘역동적인 참여’가 이루어지는 도시로서 비전을 가지기를 원한다. 시민참여에 대한 새로운 역사를 쓰기를 원한다.
 - 참여의 총론에서는 그 필요성에 대한 논의가 있어야 하고, 각론에서는 주민의견만 들을 사업, 시민이 직접 참여할 사업, 시민이 투표할 사업으로 구분하여 각 사업부서들이 주민참여를 제도화해야 할 것이다.
 - 행정절차법상의 주민참여제도에 관련된 것도 고려할 필요가 있다.
 - **OOO (서울연구원)**
 - 참여란 행정의 업무공간 속에 ‘참여공간’을 마련해야 하는 것이다. 참여란 사회영역에도 필요하고, 공적영역에도 필요하다.
 - 개인의 사회적 참여가 먼저 있어야 한다. 그래야 행정참여가 이루어지는 것이다. 그런데 단순하게 행정에 대한 주민참여의 계획만 만들어 놓고 참여가 이루어지는 것은 아니다.
 - 사회현상 속에서 참여가 효과적으로 이루어지지 않는데, 이러면 행정에 대한 주민참여가 이루어지기 어렵다. 제도적 장치가 마련되어야 한다.
 - 참여문화나 참여의 기반이나 틀이 있어야 한다. 이를 행정제도 속에 정착해야 한다.

Abstract

Abstract

A Study on the Resident Participation Policy in Seoul

Chan-Dong Kim · Jung-Yong Lee

Resident participation is an essential factor for the development of local autonomy in the Korean local government system. It can be divided into public administrative participation and autonomy participation. In the Korean local government system, autonomy participation is in absentia, while public administrative participation has been introduced very restrictively. Arnstein's theory, which is representative of resident participation in the urban policy process, divides the levels of participation into non-participation, formal participation and substantial participation. Substantial participation involves the request of empowerment and disclosure of administrative power and information, which is a kind of administrative reform.

Seoul Metropolitan City has introduced various institutions for resident participation, and has promoted projects to plant seeds of participation. Such projects have the purpose of realizing the democratic philosophy that the citizens are the mayor. The leading institution is "Cheong-chaek (hearing policy) discussion," in which the residents participate in the budget system and village-community projects. Such discussions are trials for fundamentally changing the method of public administrative management.

The problem faced is the absence of a resident participation policy. The vision of such a policy is to establish collaborative governance through autonomy participation and to build a self-governing community. The goal of resident participation policies is to divide resident-participative affairs from administrative affairs. Therefore, resident-participative affairs must be empowered for the creation of a self-governing community, with the ratio of 51% power.

Table of Contents

Chap.1 Introduction

- 1 Background and Purpose of the Study
- 2 Contents and Research Methods

Chap.2 Theoretical Analysis on residents-participation

- 1 concept and kinds
- 2 theoretical analysis
- 3 institutionalization

Chap.3 Current State and Problems Analysis of Residents-participation

- 1 Hearing Policy discussion
- 2 Residents-participative budget system
- 3 Maeul-community project

Chap.4 Institutionalization Method for Residents-participation

- 1 Policy Vision
- 2 Policy Goal
- 3 Education for Participant
- 4 Bottom-up Institution Design
- 5 Guideline
- 6 Invigoration Method for Residents-Participation

Chap.5 Conclusions, Recommendations

References

Appendices

서울연 2014-PR-20

지방자치시대 주민참여 제도화방안

발행인 김수현

발행일 2014년 11월 30일

발행처 서울연구원

137-071

서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

전화 (02)2149-1234 팩스 (02)2149-1025

값 8,000원 ISBN 979-11-5700-061-6 93350

본 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.