

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. 결정권한을 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 이에는 노력이 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? 과다하게 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 균분을 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 재디자인해야 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 복돋아주어서 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.
- **000 (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.
 - **000 (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 단순히 행정에 대한 주민참여의 계획만 만들어 놓는다고 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.