

참여자치 관련 전문가 포럼

일 시 : 2004년 8월 23일(월), 15:00~18:00
장 소 : 제주도중소기업종합지원센터 대회의실

구 분	성 명	소 속
좌 장	고 호 성	제주대학교 법학부 교수
발 표	이 지 훈	제주참여환경연대 공동대표
토 론	하 승 수	시민자치정책센터 운영위원
	이 영 응	제주환경운동연합 사무국장
	배 기 철	제주주민자치연대 의정개혁위원장
연 구 진	윤홍경숙	제주여민회 사무국장
	양 덕 순	제주발전연구원 연구위원 : 연구진 총괄간사

고호성

안녕하십니까. 저는 오늘 사회를 맡게된 제주대학교 법학부의 고호성입니다. 발표는 제주참여환경연대의 이지훈 대표님이 해주시겠습니다. 토론에는 먼저 제주환경운동연합의 이영응 사무국장님, 제주여민회 윤홍경숙 사무국장님, 제주주민자치연대의 배기철 의정개혁위원장님, 시민자치정책센터의 하승주 변호사님이 나오셨습니다. 그러면 이지훈 대표님께서 먼저 발표를 해주십시오.

이지훈

안녕하십니까. 이지훈입니다. 제가 맡은 분야는 제주특별자치도에서 참여자치부분입니다. 제주특별자치도가 참여정부의 지방분권화에서 지방성과 선도성을 갖고 있다고 생각합니다. 그 중에서 주민참여분야는 시민단

체의 입장에서 지방분권의 완성된 모델을 위한 핵심과제라고 생각합니다. 특히 참여자치의 실현을 통해서 민주화와 지역사회통합의 모델로 삼을 수 있어서 중요합니다. 참여정부가 기획하고 있는 지방분권에서도 다양한 주민참여 제도들이 있습니다. 그런데 이러한 제도들은 정부가 추진하고 있는 참여자치를 뛰어넘을 수 있어야 합니다. 또한 정부가 추진하지는 않지만 특별한 참여자치의 모델을 만들어보자는 취지에서 몇 가지 안을 작성해 보았습니다. 크게 세 가지로 나뉘는데, 의회대비적인 주민 참여제도와 행정 대비적인 주민 참여제도, 마지막으로 주민제도형 자치인 정감시제도 강화로 나뉘겠습니다.

그 중에서 의회 대비적인 주민 참여제도를 먼저 살펴보겠습니다. 7월말정도부터 시작이 되었고 지금 통과된 제주도 조례에 있는 주민

투표법 자체의 문제를 살펴보고자 합니다. 첫째는 현행 주민투표법에 따르면 예산회계나 행정기구의 설치, 행정인사, 그리고 국가사무 등은 제외하기로 되어 있습니다. 그리고 주민투표를 실시할 수 있는 여건이 인구대비 청구인 수를 5~20%로 되어 있습니다. 그런데 행정자치부는 1/20로 할 것을 권고하였습니다. 그런데 제주도는 1/12로 늘렸습니다. 이에 대하여 도의회는 주민투표의 남용을 방지하기 위하여 강화시킨 거라고 하고 있습니다. 또 하나는 현행 주민투표는 선거시기에는 할 수 없도록 되어 있습니다. 시민단체에서 주민투표를 연말에 하기로 한 것도 보궐선거와 연관이 되어서 그렇게 하기로 되어 있습니다. 투표인의 자격 또한 선거제도와 비슷하게 20세 이상으로 되어 있습니다.

그 외에도 여러 가지가 있습니다. 여러 가지를 검토해 봤을 때 현행 주민투표를 강화하기 위해서는, 먼저 주민투표대상을 폭넓게 수용할 필요가 있습니다. 현행법에 의하면 주민투표의 대상을 한정시키고 있는데 가능하면 확대시킬 필요가 있습니다. 그 중에서도 현재 스위스에서 실행중인 의무적인 주민투표를 실행할 수 있는 부분이 필요합니다. 지금 주민투표제도는 할 수도 있고 안 할 수도 있는데, 어떠한 사안에 대해서는 반드시 주민투표제도를 실시하는 방법을 선도적으로 제주도에 수용할 필요가 있다고 생각합니다.

그 중에는 일정 규모 이상의 지방채를 발행할 때가 있습니다. 이 부분은 재정적인 면으로 강한테 자치단체장이 사업의 추진에 있어

서 지방채를 발행할 수 있는데 이 부분이 잘못될 경우 20년 후에 다른 책임자가 책임을 지거나 주민들이 책임을 지게 됩니다. 그래서 이 부분에 의무적으로 주민투표제를 실시하는 겁니다. 그리고 스위스 같은 경우 40~50억 정도의 거대한 프로젝트의 경우 의무적으로 주민투표제를 실시하게 되는데, 제주도의 경우 50억 이상의 거대 프로젝트의 경우 주민들의 동의를 받는 주민투표를 실시할 필요가 있습니다. 그리고 자치행정의 변경부분에도 반드시 주민투표를 거쳐 실시 되게 해야 할 것으로 생각됩니다. 그리고 주민투표의 청구

여건 완화도 행정자치부의 권고 사항을 따르는 것이 좋을 듯 합니다. 청구여건도 1/20 로하고, 투표권자의 연령도 미국의 경우와 같이 만 18세 이상으로 변경하는 것으로 제주도에선 선도적으로 실시할 필요가 있습니다.

다음은 선거 시기에 주민투표를 하지 못하게 되어 있는데 재정적인 문제의 경우 주민투표를 동시에 실시하도록 할 필요성이 있습니다. 그 다음 스위스처럼 주민투표 토의를 제도화하는 것이 대단히 중요합니다. 주민투표의 남용이나 남발을 막기 위해서 주민투표의 문제점들이 제기되고 있는데, 이 주민투표 토의를 활성화시킨다면 많은 부분에 대하여 보완이 가능할 것입니다. 그러나 이 토의제도들을 도입하기 전에 반드시 선행되어야 할 점이 있습니다. 바로 주민투표 대상에 대한 자세한 정보 제공과 관련 토론회가 활발히 이루어져야 할 것입니다. 7월 13일 제주도가 주민투표조례를 통과를 시켰는데, 청구인수가 1/12로 강



화되어 있습니다. 이 부분을 완화시킬 필요가 있으며 주민투표 남용 방지 차원에서 청구인 수 강화보다는 선행적인 토의가 이루어지는 것이 더 필요하다고 생각합니다.

다음은 주민소환제도입니다. 대상을 선출직 공직자, 자치단체장만이 아니라 자치장을 포함한 지방의원, 교육감, 교육의원이 되어야 할 것입니다. 임기 시작 후 6개월 이내에는 소환발의의 제한을 하는 것이 바람직합니다. 소환발의는 주민발의 유권자의 15% 이내로 상한하고 주민발의의 과반수이상 찬성이 된다면 주민소환을 할 수 있도록 해야 합니다. 그리고 주민발의 30일에서 60일 사이에 주민소환이 가능하도록 해야 합니다. 소환결정에 따른 후임자 결정은 별도의 보궐선거로 해야 됩니다. 이런 소환을 걸쳐서 해임된 자는 일정기간 공직에 나아가지 못하도록 해야 합니다. 현행제도의 문제점은 청구인의 1/20이상으로 되어 있는데 이 점도 과도하다고 보입니다. 이 부분은 주민투표제와 비교하기보다는 주민감사제와 비교를 해야 하는데, 주민감사제는 1/50로 되어 있습니다. 그래서 형편성에서 1/50이하로 축소시킬 필요가 있다고 생각합니다. 조례 제정의 범위를 기존 법령 안에서만 해야 하기 때문에 문제가 발생된다고 보입니다. 최근에 친환경급식조례에 대한 법원 판결 등이 그 논란의 한 예라고 할 수 있습니다. 그래서 최근 시민단체의 안은 유권자 100인 이상을 선정하고 있는데, 이 부분에 대해 어느 정도의 수가 적정인가하는 문제는 많은 토의가 이루어져야 한다고 생각합니다. 참여연령도 20세 이상

에서 18세 이상으로 변경할 필요가 있습니다. 또한 지방자치법 15조도 법령에 위반되지 않는 범위에서 수정을 할 필요가 있습니다.

다음은 행정 대비적인 주민참여의 모델로서 주민자치와 지방자치의 모델로 들 수 있습니다. 그와 관련하여 첫째 제도적 면에서는 우선 각종 행정위원회의 민주적 개선을 들 수 있습니다. 위원회의 문제점들로는 법령에 의한 강제 설치가 다수인데 이는 자치개혁의 저해 및 예산낭비를 양산하고 있다는 지적들이 있습니다. 그리고 대부분 명망가나 전문가 위촉관행으로 중복 위촉되는 경우가 많습니다.

대부분 위원회들이 형식적으로 운영되고 있으며 이로 인해 행정관행에 대해 면죄부를 주는 역할로 전락하고 있다는 비판을 받고 있습니다. 대부분 집행부에 우호적인 인사들로 전직 공무원이나, 관변단체 구성원들이 주로 위촉되면서 문제점이 발생되고 있는 것입니다. 그리고 대부분 위원장직을 행정공무원이나 고위공무원들을 맡음으로서 문제점이 더 크게 부각되고 있습니다.

위원회에서 하는 회의나 절차과정에 대해서 도민들에게 전혀 홍보가 되고 있지 않기 때문에 문제점이 제기 되고 있습니다. 이러한 위원회들을 민주적으로 개선하기 위해서는 조례로 위원회를 설치하고, 권한의 범위를 확대시키면서 유사 위원회는 통·폐합하는 것도 고려해야 할 필요가 있습니다. 그리고 관변화된 위원회라는 오명을 탈피하기 위해서 거버넌스형 위원회를 구축할 필요가 있습니다. 그래서 위원공모제를 확대하고 가능하면 지방



공무원인 경우 위원 위촉에서 배제시켜야 한다고 생각합니다. 또한 이익 단체나 관변단체의 경우 배제시키면서 지역내의 전문가들과 시민단체 인사들의 데이터베이스를 구축하여 거버넌스형 위원회 구축에 도움을 받아야 합니다. 그리고 일몰제를 도입하여, 국 또는 과 단위의 포괄적 위원회의 구성도 필요합니다. 위원회 운영의 투명성 확보를 위하여 일부 특별한 위원회를 제외하고서는 공개되는 것을 원칙으로 해야 합니다.

둘째, 주민참여예산제의 도입입니다. 이 부분은 지방정부 예산운영의 투명성과 책임성을 실현하고, 지방재정의 건전성을 이루는 것이 우선입니다. 하지만 주민들이 정책결정에 참여한다는 점도 대단히 중요하다고 할 수 있습니다. 그래서 반드시 도입해야 하는 부분이기도 합니다. 이미 국내 청주시의 경우 시민참여기본조례를 추진중에 있고, 광주광역시 복구청은 주민참여예산제운영조례를 제정하였으며, 인천시는 99년부터 예산편성 전에 공

청회개최를 통해 의견을 반영하고 있으며, 서울 강남구는 1억 이상의 주요사업에 대해 인터넷으로 시민의견을 수렴하고 있습니다. 나주시도 올해 예산결정부터 한 달 동안 의견을 수렴하고 있습니다. 그런데 제주도는 아직 사업 아이템 공모 정도에만 그치고 있습니다.

국외의 경우 브라질 포르투알레그레의 참여예산제를 그 예로 들 수 있습니다. 대단히 모범적인 해외 사례로서 이를 통해 주민들이 많은 참여가 이루어지고 있습니다. 그 결과 주거개선이나 환경감시, 인권신장 등에 큰 도움이 된다고 할 수 있습니다.

따라서 제주도는 이러한 사례들을 미루어 볼 때 가장 가까이에서 찾아볼 수 있는 광주광역시를 벤치마킹 할 필요가 있다고 판단이 됩니다. 이 주민참여예산제는 단지 예산의 편성과정뿐만 아니라, 평가과정에서도 중요하다고 할 수 있습니다. 이 제도가 성공하기 위해서는 도입시기의 적절성도 중요하지만 이에 대한 정보 제공과 예산편성도민 위원회 같



은 민간 중심의 참여기구 구성도 중요합니다. 이와 같이 성과주의 예산제와 복식주기가 필요하다고 생각합니다. 우선은 세출예산을 중심으로 점진적인 확대가 필요하고 많은 문제가 되었던 경상예산부터 시범적으로 실시되어야 한다고 생각합니다.

셋째, 주민감사청구제도의 개선을 들 수 있습니다. 문제점으로는 절차의 복잡성과 까다로운 요건을 들 수 있습니다. 이러한 문제점들이 거론되고 있지만 보완 수정이 미비한 이유는 이를 수정해야할 상급기관이 승인권 및 공동책임을 갖고 있어서 감사의 한계가 있기 때문입니다. 또한 행정기구의 자체감사와 차별성이 부족하다는 문제점을 갖고 있습니다. 개선방안으로는 감사청구를 주민 100인 이상 연서로 가능할 수 있도록 강화된 규정이 필요하고, 현재 상급기관에 의해 실시되는 감사를 별도의 독립된 감사기구가 수행할 수 있어야 하겠습니다. 감사청구 연서의 주민연령도 18세로 낮출 필요가 있습니다.

넷째, 주민소송제의 특례 도입부분입니다. 현재 지방분권특별법 상에서 주민소송제가 명문화되면서, 올해 5월 행정자치부가 지방자치법 개정을 통한 주민소송제도의 도입을 입법 예고하였습니다. 현재 입법 예고된 안은 주민감사 전체주의를 채택하고 있고, 주민감사를 100에서 300명이내로 하고 있습니다. 그리고 청구기간을 감사 청구대상 사무 종료로부터 2년 이내로 제한하여 이 기간 이후에는 감사청구를 할 수 없게 되어 있습니다. 따라서 이와 관련하여 소송 남발이 우려되며 더구

나 소송을 하더라도 제한된 정보 내에서 소송이 진행될 우려가 있습니다. 주민소송제의 실효성을 확보하기 위해서, 주민 1인에 의한 직접 소송제도화가 필요하고 주민감사 전체주의의 폐지가 필요합니다. 그리고 소송유형의 단순화가 필요합니다. 이중소송을 폐기하고 주민이 직접 자치단체를 대신하여 소송을 할 수 있는 것이 필요합니다. 그리고 내부 고발자 제도를 적용할 필요가 있고, 자료 및 정보의 강제 요구권 부여가 필요합니다.

현재의 특별자치도 문제가 여러 가지 분권과 관련된 계층구조의 문제, 교육자치, 경찰자치 등 지방행정의 시범적인 내용, 특별한 권한의 이양과 관련된 조직 등의 자치권에 대한 특례들에만 관심이 집중되고 있는데, 특별자치부분 중에 가장 중요한 부분이라면 주민참여분야라고 생각합니다. 그리고 행정구조개편에서 단층제나, 혁신제나 논란이 되고 있는데 이 문제는 자치단체장이 중심이기에 어느 것이 선택이 되어도 주민자치의 문제가 동등한 범위에서 논의가 이루어져야 한다고 생각합니다. 특별자치도를 위한 특례법을 만든다면 그 안에 주민자치를 위한 부분을 포함하고 그것을 언급해야 하고, 제주도 차원에서 자치기반조례를 고려할 필요가 있다고 생각이 됩니다. 이 부분들에 대해서는 많은 논쟁점들이 있습니다. 이 부분에서 집행부인 행정의 이부분을 받아들일 수 있을까라는 문제점과 지방의회와 겹치는 부분이 많이 있는데 이 부분에 대하여 지방의회가 어떻게 받아들일 것인가 하는 점들이 있습니다.



고호성

발표하시는데 고생 하셨습니다. 사회자로서 토론 진행만을 하는 것도 좋겠지만, 제 의견을 조금 말씀드리겠습니다. 제주특별자치도를 논의하면서 자치시범도 등의 논의도 있어왔기 때문에 갑작스럽게 등장한 논의는 아니라고 생각 됩니다. 이 논의가 여러 분야에서 복합적으로 진행되어서 혼란스럽게 보이는데, 지방자치는 두 가지 관점에서 접근되고 있습니다. 전자는 중앙정부의 권한을 지방으로 이양하는 측면과 후자는 지방으로 이양된 권한을 다시 주민에게 이양하는 측면입니다. 다시 말씀드리면 중앙에서 지방으로, 지방에서 다시 주민으로 이양되는 것이 논점이 되어야 하고, 이것이 제주도적 상황을 고려하여 진행되어야 한다는 것이 기본 틀이라고 할 수 있습니다. 물론 재정이나 계층 등의 여러 분야와 겹쳐서 혼란스럽게 보입니다. 하지만 지방정부에서 주민으로의 권한 이양이 중요시 되어야 하는 문제라고 생각이 됩니다. 물론 이 문제가 발표자께서 말씀하셨듯이 매우 어려운 문제입니다. 특히 누가 이 문제를 제기할 것인가 하는 문제가 있습니다. 이 부분에서 주민이나 시민단체가 참여해야 하는 것입니다. 더구나 이 부분이 특별자치도에 있어서 양념으로 첨가된 듯하게 보이는데 이 부분이 매우 중요하다고 생각이 됩니다. 주민참여의 확대를 기본 틀로서 어떻게 하면 전문성과 효율성을 확보하여야 하는가 하는 문제에 대하여 구



체적인 여러분의 좋은 논의를 기대합니다. 그러면 제주환경운동연합의 이영웅 사무국장님부터 말씀해주십시오.

이영웅

제주환경운동연합의 이영웅입니다. 지금까지 진행되어온 지방분권의 추진과정을 보았을 때 주민참여 부분이 변두리적인 요소로 보여져 왔다는 생각이 됩니다. 지역주민에 의한 참여와 자율이 배제되면서 지방분권내의 민주주의와 지방자치의 정책들이 많이 퇴보되지 않았느냐는 생각이 됩니다. 또 하나는 주민들의 의식이 고양되고 관심이 집중되는 것도 기존의 지방분권의 문제점들로 인하여 많은 저해 요인으로 되지 않았나 생각됩니다. 그런 점에서 참여정부의 지방분권정책들 중 특히 제주지역의 경우 모델로서 특별자치도로 추진하겠다는 점에는 긍정적으로 보여집니다. 하지만 최근에 지역 내에서 논의되는 특별자치도의 과정을 보면 그 중심이 행정계층구조개편에만 치중이 되고 있지는 않는가 하는 생각을 갖습니다. 주민참여부분은 지방분권을 성공적으로 이끌기 위한 핵심이고 목표일 수밖에 없다는 생각입니다. 이 측면에서 주민참여부분이 중심적 의제로서 많은 논의가 필요하다고 생각이 됩니다.

몇 가지 제 의견을 말씀드리면, 첫째 주민투표제에 있어서 정보의 공개와 정보제공을 하는 방법들이 확실히 마련돼야 한다고 생각됩니다. 행정의 입장에서 주민투표제의 오남용

을 방지하기 위해서 청구인 수나 투표 대상을 제한하는 경우가 많습니다. 하지만 근본적 취지를 살리기 위해서는 활발한 토의를 거치는 과정에서 정보의 공개가 수반되어야 한다고 생각합니다. 그리고 선거일전 60일부터는 주민투표가 이루어지지 못하는데 현재 우리나라의 경우 보궐선거나 재보궐선거 등의 선거가 있기 때문에 선거기간 중에도 주민투표제의 실시가 가능하도록 해야 할 것입니다. 또한 최근에 인터넷 등을 통하여 정책결정에 영향을 미치고 있는데 이러한 사이버공간을 통한 정책결정의 방법들이 제도화되어야 한다고 생각합니다. 둘째, 주민소환제에 있어서 발제하신 내용에 대해서는 충분히 공감을 합니다. 덧붙이면 주민소환의 범위에 대하여 제시가 되지 않은 것 같습니다. 공직자들의 부정부패라든지 민주주의를 침해했을 때 주민소환 발의 이외에도 공직자들의 무능력이나 선거공약 등의 불이행도 이에 포함을 시킬 필요가 있지 않나 생각을 합니다. 소환 대상에 있어서 임기 시작 후, 잔여임기가 각각 6개월간은 제한을 한다고 되어 있는데, 잔여임기의 경우 소환과정의 기간이 6개월간이 적당한가 하는 점은 검토가 필요하다고 생각이 됩니다. 셋째, 각종 행정위원회의 민주적 개선 부분에 있어서, 각 단체의 민주적 개선, 관변단체의 참여 축소 외에도 이해 당사자적인 전문가들도 제한할 필요가 있다고 생각합니다. 또한 위원회의 활동과 공개는 제도적으로 활성화될 필요가 있습니다. 그리고 주민들의 참여와 활동 폭을 넓히고 전문성의 확보를 위하여 노

력해야 합니다. 특히 제주도의 경우 환경분야 등에 대하여서는 주민들이 참여할 수 있고 좋은 결과를 갖을 수 있다고 생각이 됩니다. 네 번째 주민참여 예산제부분에서 예산 심의와 평가 과정만이 아니라 집행부분에 있어서의 감시나 모니터링 등의 주민참여가 필요하고 이를 지원할 수 있는 체계도 있어야 한다고 생각이 됩니다. 끝으로 주민감사청구제도에 관하여 별도의 감사기구의 설치를 말씀하셨는데 이점에 대하여 저도 찬성하고 중요하다고 생각합니다.

고호성



이영웅 사무국장님께 감사합니다. 정보공개와 소환 등 논쟁이 될 수 있는 부분에 대하여 말씀해 주셨습니다. 특히 위원회와 관련되어 전문가의 참여부분과 주민들의 참여부분으로 나누어서 이원적인 접근을 해주셨는데 한번쯤 논의가 필요한 중요한 부분이었다고 생각합니다. 다음은 제주주민회의 윤홍경숙 사무국장님이 토론해 주십시오.

윤홍경숙

저는 세 가지 정도 얘기를 하겠습니다. 우선 제주특별자치도의 전제 조건과 주민참여의 활성화를 위한 방법들에 대한 내용과 참여자치의 각각의 내용들에 대하여 살펴보겠습니다. 먼저 제주특별자치도의 전제 조건을 보면, 이 보고서에서 행정계층구조 단층제를 특별자치도 추진을 위한 가장 핵심적인 전제 조

건으로 밝히고 있습니다. 이는 맞지 않는다고 생각 됩니다. 제주특별자치도는 지방분권의 다른 이름이라고 생각합니다. 지방분권은 중앙권력을 지방 주민들에게 돌려주는 것인데, 여기서 주민이라고 한다면 여성과 장애인 등의 사회적 약자도 포함한 모두라고 생각합니다. 이 보고서를 보면 제주특별자치도의 주도자이자 최대 수혜자는 지방정부입니다. 즉, 지방정부의 단체장이 주가 되는 것입니다. 행정구조의 개편인 단층제를 전제 조건으로 하여 중앙정부의 권한을 지방정부에 포괄적으로 이양한다는 것에 역점을 두고 있는데, 이로 인해 자치단체장의 권한은 우리의 상상을 초월합니다. 주민참여가 보장되지 않는 상태에서 자치단체장의 권한이 커진다면 우리가 분권을 통하여 이루고자하는 주민의 삶의 질 향상과 지방의 활성화는 이루어지지 않는다고 생각합니다. 그동안의 지방단체가 해온 사업들을 살펴볼 필요가 있는데, 대책없는 일방적인 개발정책 때문에 환경파괴를 일삼아 왔고, 선심성 행정과 혈연과 학연 등의 독점적 권력구조를 형성해 왔다고 할 수 있습니다. 따라서 지방자치단체가 우선적으로 혁신을 해야하지 않을까 하는 생각을 합니다. 이 보고서에서처럼 지방자치단체가 지방분권의 주도자가 된다면 우리가 느끼는 지방분권을 과거와 별반 차이가 없을 거라고 생각이 됩니다. 제주특별자치도의 전제조건은 주민들의 참여가 어떻게 하면 이루어질 것인가 하는 것이 가장 급선무라고 생각이 됩니다. 지방자치의 예를 들 때 일본의 경우를 예로 드는데 이 경우에도

주민의 참여가 이루어지고 나서 권한이 이양되었다는 것을 살펴볼 필요가 있다고 생각합니다. 그리고 가장 아쉬운 점은 보고서에서 마지막에 주민참여부분이 있는데 이러한 점에서 조금은 소홀히 되는 것은 아닌가하고 걱정이 됩니다.

어떻게 활성화 할 것인가에 대한 고민이 필요합니다. 여기서 저는 세 가지 정도로 생각하는데, 첫째, 주민참여제도의 정비가 필요하고 둘째, 이와 관련된 교육이 필요하고 셋째, 접근성이 필요합니다. 첫째, 주민참여제도에 대해서는 말씀이 나왔기에 다시 언급하지 않고 둘째, 교육부분을 말씀드리겠습니다.

주민참여가 강조되고 제도적으로 보완이 되어도 주민들이 관심이 없거나 자치에 대한 역량이 갖추어지지 않는다면 이 제도는 실질적 효용이 없을 것입니다. 그래서 교육의 역할을 다시 한번 강조하고, 교육의 장소로는 지방자치단체의 공공시설들을 이용할 필요가 있습니다. 이 중에서 주민자치센터 이용을 예로 든다면, 2001년 기준으로 58.6%로 과반수 이상이 주부들입니다. 주민자치센터는 주민 특히 여성들을 위한 교육장소라고 생각 됩니다. 그리고 주민자치분야를 자라나는 세대들에게 교과과정에 포함을 하여 자연스럽게 주민자치를 익힐 수 있게 해야 할 것입니다. 그리고 이용 면에서, 지역주민들의 접근성이 용이해야 할 것이라고 생각이 됩니다. 이 보고서에서 제시한 행정계층구조인 단층제는 주민참여를 어렵게 할 것이라고 예측할 수 있습니다. 주민참여를 쉽게 하는 자치모형의 개발이 필요합니다. 이



부분은 다른 부분과 연동되어서 신중하게 고민해야 할 부분이라고 생각합니다.

마지막으로 각각의 부분들에 대하여 살펴보겠는데, 우선 여성, 장애인, 노인들을 포함한 다양한 계층의 의견을 어떻게 수렴할 것인가 하는 점입니다. 이러한 고민이 없다면 사회적 약자인 이들은 배제가 될 수밖에 없습니다. 단적인 예로 이 보고서를 보면 연구진 모두가 남성입니다. 그러면 여성들의 이해와 요구를 담아 낼 수 없을 것입니다. 그러면 각각의 참여자치의 유형을 살펴보겠습니다. 현재 논의되고 있는 대부분의 유형들에 대하여 저는 공감을 하고 있습니다. 각각의 제도들 중에서 여성의 입장에 강조되어야 할 부분에 대해서만 말씀드리겠습니다. 우선은 주민투표제인데, 스위스의 주민투표제를 예로 들면서 그 중에서 주민투표 토의제에서는 소수 의견이 진지하게 고려된다는 것을 염두에 두셔야 할 것입니다. 두 번째 주민참여 예산제 부분입니다. 예산의 편성과 조정에서 반영되어야 할 기준들이 제시되고 있는데, 저는 이 중에서 성(性) 평등에 대한 관점이 필요하다고 생각합니다. 어떤 사업의 편성에 있어서 이 사업이 성 평등을 촉진시키는 방향으로 편성되었는지 아니면 방해하는 방향으로 편성되었는지 파악하는 관점입니다. 이러한 성 문제적 관점은 모든 예산과 정책에 적용되어야 할 것입니다. 미스코리아 예산 지원 같은 것은 폐지되어야 하고 폐지될 것이라고 생각합니다. 성 문제적 관점에서 예산이나 정책이 적용되는데 이는 성별 분리 통계가 기본적으로 이루어져야 될 것입

니다. 셋째, 각종 행정위원회의 개선에 대한 부분인데 이 부분에서도 여성참여의 부분에 대하여 논의하겠습니다. 현재 각종 위원회는 여성의 참여비율을 30%이상으로 보장하고 있습니다. 이는 여성의 정치참여를 높이기 위한 것인데 여전히 기대수준에 미치지 못하고 있습니다. 행정자치부의 기준을 보면 30%를 할당하고 있는데 2003년도 지방 여성관련 위원회의 여성참여율은 60%입니다. 이점은 전체적인 여성참여위원회 비율을 높이는 역할을 합니다. 그런데 인사위원회나 민자유치위원회 등 주요 위원회는 여성참여 비율이 낮습니다.

전체평균 30%가 아니라 각 위원회별 30%를 정하여 할 것입니다. 지방위원회나 고위직의 정책결정과정에서 여성의 비율을 높일 필요가 있다고 생각이 됩니다.



고호성

좋은 토론 고맙습니다. 구체적인 부분에 대해서는 여성적 관점과 참여가 보장되어야 한다는 것으로 정리를 할 수 있을 듯 하고, 중요한 관점 중에 하나는 주민참여가 민주성인 주민참여와 책임에서 정당화되기도 하지만, 중앙정부의 권한을 지방으로 이전했을 경우 그에 따른 통제장치가 사라지는 것을 의미합니다. 예를 들어 지방채 기체승인에 대하여 중앙정부의 승인이 없다면 이것을 누가 승인하느냐라는 문제도 생각할 수 있습니다. 다음으로 제주주민자치연대 배기철 의정개혁위원장님의 토론이 있겠습니다.

배기철

오늘 논의되는 내용들에 대하여 많은 동의를 합니다. 그런데 가장 중요한 문제가 빠져 있다고 생각합니다. 그것은 이 토론회를 보시면 아시겠지만, 교수님들이나 시민자치단체 분들만 계십니다. 이러한 자리에 일반인이 없다는 것은 문제 있습니다. 즉 자치 기본이 참여인데 현재 이 정도 수준이라는 것입니다. 그러므로 참여의 주체가 되어야 할 주민들의 참여를 높이기 위해서는 어떠한 것이 필요한가는 정말 중요한 문제입니다. 이를 해결하기 위해서는 첫째로, 주민들이 정책이나 예산 등에 접근성을 높이는 것이 필요합니다. 즉 정책심의과정에서부터 주민의 참여를 통하여 사후에 불필요한 논쟁을 방지하고, 주민들 또한 사전에 어떠한 사업이 계획되고, 진행되는지 알고 이를 논의함으로써 정책결정이나 여타의 다른 부분에도 참여하는 것이 중요하다고 봅니다. 이를 위하여 정보 공유법의 제정이나 여타의 다른 방법이 필요할 것입니다. 그 다음에 국가균형발전특별법에 보면, 각 자치단체별로 5개년 개발들을 심의하게 되어있습니다. 지역혁신협의회가 구성되어서 이 부분을 심의하는데 이 협의회에서 주민들의 참여를 위하여 정보를 공개하고 미리 여론을 수렴하고 결정하는데 주민들의 의견이 반영되어 결정되도록 하는 제도가 필요하다고 생각합니다. 그리고 접근의 용이성을 위하여 자치규모를 소규모화 시킬 필요가 있습니다. 국가나 광역단체의 정책들과 다른 부분에 대하여 주민들

이 그것을 평가하는데는 한계가 있습니다. 둘째로 정책결정이나 예산편성, 지역의 비전에 대해서 항시적으로 토론하고, 교육하는 이러한 내용이 필요합니다. 주민들 스스로 모형을 만들고 참여하고, 평가하는 것이 자치라는 것입니다. 행정의 필요에 따라 주민들이 협력하는 방식이 아니라, 주민들 스스로가 그러한 부분에 제안하고 문제를 해결해 나갈 수 있다고 생각합니다. 이러한 부분은 시민단체들과 주민들이 연계해 각 자치단체별로 교육센터를 만들고 이를 통하여 나아갔으면 합니다. 주민투표권자의 대상에 대한 문제에서 연령으로 구분을 짓는데, 그것보다 주민투표권자의 대상을 그 정책에 당사자 중심으로 참여시키는 것이 좋을 듯합니다. 예를 들면 학생들과 관련된 문제라면 학생들을 투표권자에 넣고 여성문제라면 여성을 참여시키는 방안으로 가는 것이 좋을 듯 합니다. 그리고 선거기간에 주민투표를 금지하는 것에 대하여 전혀 옳지 않다고 생각이 됩니다. 우리의 선거는 정책선거로 변화되고 있습니다. 그런데 어떤 정책을 제시하고 그 정책의 정당성을 판단하여 선출해야 하는데, 중요한 주민투표사안에 대하여 후보들이 입장표명을 하고 그에 따른 평가를 내려 선출해야 하는 것과는 맞지 않다고 생각합니다. 그리고 감사청구와 예산감사 등에 주민들의 참여를 증진시키기 위해서는 보상제를 도입해야 합니다. 미국의 경우 납세자소송제도와 같은 제도를 살펴보면 소송에 의하여 다시 회수된 금액의 10?15% 정도를 보상금으로 지불합니다. 따라서 우리도 이러한 제도의



이점을 잘 살려 지자체에서 시행하였으면 합니다.

고호성

좋은 말씀을 해주셨습니다. 보상문제와 투표권자의 다원화 문제 등은 연구진이 보다 발전된 연구에 도움이 될 것이라고 생각합니다. 그러면 하승수 변호사님의 토론이 있겠습니까.

하승수

특별자치도라는 것이 국회의 입법과정을 거쳐야 할 것입니다. 입법과정을 거쳐야만 특례나 여러 가지 분권이나 재정과 관련된 부분들이 법률을 통하여 인정이 될 수 있습니다. 그런면에서 특별자치도의 개념과 목적이 명확해야 한다고 생각합니다. 제주특별자치도가 왜 실행되어야 하는지 제주도 내에서도 공감대가 형성이 되어야겠지만, 논리적인 근거로 국회의원을 설득시킬 수 있어야만 합니다. 연구보고서의 발제를 보면 ‘한국적인 자치모형을 만들어 나아간다.’라는 의미로 집약됨을 알 수 있습니다. 국가측면에서도 지방자치 모델을 만들지 못하고 있는 실정인데 제주도에서 먼저 진정한 의미의 지방자치 모델을 만들어내고 있다고 생각합니다. 또한 제주지역 내에서 자립적인 발전 가능성들을 뒷받침해주기 위한 제도적인 뒷받침의 의미를 갖고 있지 않나 생각합니다. 전자는 국가적인 의미이고, 후자는 제주도적인 의미라고 생각합니다. 이러한 부분도 보다 명확하게 정리가 할 필요가

있다고 생각합니다. 그렇게 된다면 주민자치도 전국적인 의미를 지닐 것이고, 정부가 추진하는 균형발전 성공을 위해서도 지방의 자립적인 발전을 위하여 주민참여가 있어야 할 것입니다. 이러한 거시적인 의미가 정립되는 것이 외부적 설득이나 내부적 공감대의 형성에도 도움이 될 것입니다.

행정구조 개편이 보고서의 첫 부분으로 되어 있습니다. 여러 토론자께서 말씀하셨는데, 행정구조 개편은 주민참여와 굉장히 밀접한 관계가 있습니다. 한마디로 통·폐합하겠다는 것은 큰 규모의 지방정부로 만들겠다는 것입니다. 지방자치의 의미가 가까운 정부에 있는데 반하여 이렇게 된다면 어쩌면 상당히 먼 정부가 되고 말지 않을까 걱정이 됩니다. 그리고 분권이라는 것도 중앙에서 지방으로의 분권도 있지만 지방자치단체 내에서도 광역에서 기초로의 분권도 중요합니다.

그런데 그런 흐름에 역행하는 것이 될 수 있습니다. 행정구조개편 문제가 처음 제기 되었을 때에도 주민들의 참여를 저해한다라는 문제가 있었습니다. 제 생각에는 행정구조의 개편도 주민참여의 시선에서 판단을 내려야하지 않을까 싶습니다. 덧붙여 행정구조개편 효과가 통합에 의한 비용의 절감으로 인하여 이익이 창출된다는 것인데, 이것은 중앙집권을 한다면 비용의 절감이 더욱 된다고 할 수 있습니다. 이러한 것은 지방분권의 입장에서 옳은 이유가 되지 않는다고 생각합니다. 그리고 발표자님께서 하신 말씀에 상당수 동의합니다. 단지 몇 가지 고려할 사항을 말씀드리면, 주민소환이나 주민



소송은 정부가 입법을 추진하고 있는 과정입니다. 이러한 입법과정에 있는 것에 대하여 특례를 적용한다면 이후의 달라진 변화에 대하여 살펴볼 필요가 있다고 생각합니다. 예를 들면 주민소환같은 경우 행정자치부에서 생각하고 있는 기준은 부패라든지 형사적 책임을 물을 수 있는 정도의 범위 내에서 소환의 대상이 되고 있고, 말씀하신 공약의 미실행이라든지 그런 부분에 대해서는 언급되지 않고 있습니다. 이러한 입법이 잘된다면 좋겠지만, 잘되지 않는다면 그 부분에 대하여 특례를 주는 변수를 갖고 있어야 합니다. 그리고 발표자님께서 말씀하신 내용은 시민자치 단체 등에서 어느 정도 이야기가 나온 것들만 말씀해 주셨는데, 이 외에 좀더 자유롭고 새로운 것들이 나왔으면 합니다. 예를 들면 위원회의 경우를 보면 공개모집을 해도 지방자치단체장이 그 중에서 선택을 하게 됩니다. 위원회의 특별한 결격 사유가 없다면 추첨을 통하여 결정하는 것이 더욱 민주적이라고 생각을 합니다. 이것을 통해 어떠한 주민도 참여할 수 있도록 해야 할 것입니다. 입법권과 관련하여 보고서와 발표자님의 말씀이 약간은 상충되는 것 같은데, 자치입법 쪽에서는 조례의 준법률적인 효력을 부여하는 논의가 있고, 발표자님은 법령에 위반되지 않는 범위안 정도라고 조례제정의 범위를 수정하는 안이 있습니다. 제 생각으로는 법률의 범위 내에서 하는 것이 어떨까 합니다. 제주도 내에서는 대통령령이나 장관령에는 구애받지 않고 다만 국회에서 만든 법률의 제약을 받는 정도로 하는 것은 어떤가



합니다. 제주도의 조례가 국회의 법률보다는 하위에 있지만 장관이 만드는 시행령보다는 상위에 있게 되는 것입니다. 일본 같은 경우 조례는 법률안으로 되어 있고 우리의 경우도 앞으로 조례에 많은 위임이 있을 것이기에 별 무리는 없을 것 같습니다. 그리고 주민감사청부제와 관련되어 독립된 감사기관이 나왔는데 이 부분이 중요하다고 생각합니다. 왜냐하면, 누가 감사를 하느냐 하는 것이 중요한데 현재 중앙에서 내려와서 감사를 하는데 이것도 문제이지만 또한 현재 제주도에 뚜렷한 감사기구가 없다는 것도 문제입니다. 그래서 제주도의 독립된 감사기구를 만드는 것은 어떨까 생각합니다. 준독립적인 자체 감사관을 두는 방식을 제주도에 인정하는 것이 주민감사청부제에 실효성이 있다고 생각이 됩니다. 그리고 생각해봐야 하는 문제가 제주도에 있어서 이러한 의견이 나왔을 때 이 의견을 국회나 중앙정부에서 어떻게 받아들일 것인가 하는 문제도 생각해 봐야 합니다. 특별자치도가 가능하려면 법률 이전에 상당부분 조례를 통하여 실행을 해보고 그것을 통해 도민의 참여를 이끌어야 가능하지 않을까 생각되고, 제주도의 영향으로 전국적인 모델이 되어야만이 지원을 하지 않을까 싶습니다. 주민참여부분이나 투명행정 등 제주도 내에서 조례로 할 수 있는 것은 조례로 먼저 재정하여 실행을 해야 한다고 생각합니다. 그 이후에 특별자치도와 관련된 법률을 추진하는 것이 좋지 않을까 생각합니다. 이러한 것들에 대하여 시민자치단체들이 공론화에 노력하여 진행되어야 하지 않을까

생각합니다.

고호성

추첨제나 법률관련 부분 등 여러 중요한 말씀을 하셨습니다. 우리의 입장에서 중앙정부에 대하여 참여자치를 논의하는데 합당성에 대하여 주장할 수 있는 배경을 만들자는 말씀은 중요한 점이라고 생각합니다. 이제 지정도론자 외에 참석하신 분들이 하시고 싶은 말씀이 있으시면 하시고 그에 따라 발표자가 대답을 하는 것으로 하겠습니다. 제주도청에서 이중환 사무관님이 나오셨는데 하실 말씀이 있으시면 하시기 바랍니다.

이중환

이중환 사무관입니다. 이 자리가 용역 중간보고서를 발표하는 부분이니까 도청을 대변해서 말씀드릴 수는 없고 제 개인적인 소견을 말씀드린다면, 특별자치도를 추진하면서 이만큼 주민자치에 대하여 전반적으로 살펴보고 우리의 힘으로 만들 수 있다는 것은 좋은 기회라고 생각합니다. 다만, 한 가지 균형에 대해서는 생각을 했으면 합니다. 발표자님께서도 잘 아시겠지만 어떤 부분들은 주민참여제도를 활성화 시키는 게 좋을 수도 있고 어떤 부분은 행정에게 맡기는 것도 좋을 것입니다. 그리고 여러 제도들이 있지만 제도만을 갖고 잘되는 것은 아니라고 생각합니다. 그보다 참여하는 문화를 만들어 내는 것이 중요하고 그 문화를 예측하여 제도화하는 것도 좋을 듯 합니다. 여러분들이 말씀해주신 행정이외에서 행정에 참여

할 수 있는 방안이 모색되어야 하지 않을까 생각합니다. 여러 제도에 대하여 완화하자는 말씀을 하셨는데, 저도 부정은 하지 않지만, 어떤 제도이든 청구인 수 몇 명이 중요한 것이 아니라 실질적 참여의 방법들을 찾는 것이 좋을 듯합니다. 그리고 저희 행정하는 입장에서 보면, 어떤 제도를 만들 때는 여러 문제점들을 생각해 보고 그런 문제점들을 해결할 수 있는 보완적인 방법에 대해서도 생각해 주셨으면 합니다.

그리고 행정이 갖는 한계가 있습니다. 그것이 아주 엉뚱한 민원이라도 그 민원이 들어온다면 행정력을 집중하여 그것을 해결해야만 한다는 점입니다. 그런 점에 대하여 이해해주셨으면 합니다.

양덕순

총괄하고 있는 입장에서 저희가 생각하지 못하던 말씀을 하셔서 많은 도움이 되었습니다. 오프라인에서 주민의 참여, 정책의 접근성을 높이는 방법을 말씀하셨는데, 대면적인 접촉이 아닌 온라인을 통한 주민참여 방안들이 강화되어야 할 것으로 생각이 됩니다. 이러한 사항들에 대해서도 말씀이 있으셨으면 하는 바람입니다. 그리고 주민의 의견수렴이 중요합니다. 그 방법이 주민투표라고 생각이 됩니다. 그런데 주민투표는 재정적으로 많은 예산이 필요합니다. 그래서 주민투표가 아니라도 대표성을 지닐 수 있는 방안을 말씀해 주셨으면 합니다. 또 하나 주민참여 부분에서 대의 기관과의 상충되는 문제가 많은데 그 점에 대하여 말씀이 없



으신 것 같습니다. 연구자께서는 지방의회와 의 문제에서도 서로 상충되지 않는 범위에서 연구가 필요하다고 생각합니다.

이지훈

제가 특별히 코멘트 할 내용은 없는 것 같습니다. 내용에 대해서는 전반적으로 동의를 하시는 것 같고, 일부 보안을 해달라는 부분은 보안을 하겠습니다. 그리고 몇 가지 지적하신 부분들 중에는 보고서 내용이 들어있는 부분도 있습니다. 몇 가지만 말씀드리면 주민투표의 범위에 대한 부분은 다시 한번 고민할 필요가 있습니다. 그리고 사이버제도 와 관련된 부분은 주민투표 이외에도 전체적인 부분에서 검토가 필요하다고 생각합니다. 여성문제나 성의 비율에 대한 부분은 동의를 합니다. 그리고 주민투표에서 소수에 대한 의견도 고려되어야 한다고 하시는데 어떻게 소수의견을 고려하여 정책에 반영해야 할 것인지에 대해서는 저도 고민하고 있습니다. 그리고 여러 위원회에 대하여 성비율에 대하여 말씀하셨는데 이 부분은 시·군의 모든 위원회를 확인해 볼 필요가 있습니다.

그리고 경찰자치나 교육자치 등 중요한 논쟁점을 갖고 있음에도 불구하고 아직 보고와 공론화가 미흡한 상태입니다. 이들은 정부에서 계획하는 것과 제주에서 추진하는 시기 상의 문제가 있습니다.

또한 위원회의 공개모집도 위원공모제라는 형태로 보고서에 있는데, 추천제도 좋은 의견

이라고 생각합니다. 제주도가 특별자치도를 실행하기 위해서도 자치조례를 먼저 실시해야 한다는 말씀은 뼈아픈 이야기인데 현재 시간 관계상 한계가 있기에 특별자치도의 참여 자치에 이 부분을 좀더 구체화 시키는 게 현실적인 방법이 아닌가 생각합니다.

주민투표제의 역기능에 대하여 말씀을 하셨는데, 이를 방지하기 위해 주민투표도의를 도입해야 한다고 생각합니다. 참여와 관련되어 제도를 만들어 가는 과정에서부터 참여를 확대시켜 나가야 하지 않나 생각합니다. 또한 대표성 확보방안에 대하여 말씀하셨는데 위원회의 민주성 확보 부분과 연동될 수 있다고 생각합니다. 이 위원회도 전문성만을 중심으로 삼았지만 앞으로 일반참여를 중시하면서 전문성과 참여를 논의 해봐야 할 듯합니다. 제주가 특별자치도로 되어진다는 것은 앞으로 제주가 몇 단계 도약하는데 중요한 일이 되어질 것이고 주민참여 부분이 논쟁이 안 되는 것을 보면 많은 분들이 동의를 해주는 듯 하여 안심됩니다.

양덕순

주민투표의 목적은 주민의 의견을 정확히 파악하기 위한 것이 있지 않습니까? 의견을 파악하는 것이 투표가 아니더라도 설문조사 등의 다른 방법을 통하여 주민의 의견을 수렴하는 방법은 없는지 궁금합니다.



하승수

주민참여를 말할 때 다양한 수준과 다양한 방법이 가능하다고 봅니다. 조금 전에 말씀하신 사이버 참여 등이 있습니다. 그런데 각각의 사안들에 대하여 이를 풀어나갈 정도가 있다고 봅니다. 사안에 따라 설문지 정도로 주민의견을 수렴하면 되는 것이 있고, 주민투표를 반드시 해야만 하는 것도 있습니다. 우편을 이용한 약식투표의 형태도 있고, 찬반이 섞인 위원회에서 설문을 만들어서 설문을 의뢰하는 경우도 있습니다. 특별자치도는 제주도에 의미가 있습니다. 잘 되었으면 좋겠습니다. 다만 주민참여에 대한 모델이 없으면 쉽게 진행시켜 나갈 수가 없습니다. 제주특별자치도가 성공하여 우리나라에서 하나의 모델로 제시되었으면 좋겠습니다. 그런 의미에서 제주도만이 아닌 다른 지역에서도 동의를 할 수 있어야 한다고 생각합니다. 오늘 논의된 것이 최종안에 도움이 되어서 좋은 연구결과가 나왔으면 좋겠습니다.

고호성

여러 좋은 이야기가 나왔습니다. 이 토론회에서는 정말 반대하는 분들이 나오지 않아서 단점과 한계에 관한 말이 나오지 않아서 제가 몇 마디 드리겠습니다. 첫 번째는 특별자치도라는 명칭만으로 제주도가 특별히 중앙정부차원을 벗어나야 한다는 강박관념을 갖고 있을 필요가 없다고 봅니다. 중앙에서 어떻게 지정이 될지 모르기 때문에 우리 스스로 어떻게 할 것인가 결정을 하여 그것을 추진해 나아가는 것이 중요하다고 생각합니다. 두 번째 용역이라는 것에는 비용과 시간이 필요합니다. 참여자치 제도를 만든다는 것은 쉽지 않은 것입니다. 그런 이유로 원칙과 지향점은 만들어졌지만 구체적인 사안에 대해서는 나오지 않은 것 같습니다. 좀더 구체적으로 어떻게 이루고, 어떻게 해야 하는지 구체화의 작업이 있어야 할 것 같습니다. 시민단체나 주민들이 이 부분에 대하여 적극적으로 의견을 개진해서 모두가 원하는 참여자치의 모델을 만들어 나갔으면 합니다. 특히 특별자치도의 구상과 관련하여 노력했으면 합니다. 이만 토론을 끝냈으면 합니다. 감사합니다. 

