

조례제정 운동과정에서의 주민참여확대를 위한 제언

- 전남의 학교급식조례제정 운동을 중심으로

전종덕 (민주노동당 전라남도 도의원)

1. 조례제정 취지 및 배경

- 학교급식에 우리 농산물을 이용하여 우리 농산물의 안정적 소비기반을 확보하고 이를 통하여 농업회생을 도모함과 동시에 아이들의 건강을 지키자는 취지의 조례 제정.
- 중앙정부와 지방자치단체는 학교급식의 국산농산물 의무사용에 대하여 'WTO 규정에 위반되므로 제도화 불가'라는 입장 견지. 그러나 'WTO 농업협정문 13조 적절한 자제(평화조항)'등 관련조항에 의하여 국산농산물 의무사용은 가능함. 미국이나 일본은 이미 자국산 농산물을 학교급식에 이용하는 제도를 시행하고 있음.
- 우리정부가 관련제도를 정비하는데 소극적일 뿐만 아니라 오히려 시민사회단체들의 움직임을 방해하고 있다고 판단 됨. 따라서 주민들의 힘으로 관련제도를 만들고자 주민운동으로 추진함.

2. 사업준비

1) 활동방향 정리 및 자료수집, 제안문 준비

- 조례제정 운동 사례
- WTO규정, 농업부문 외국 사례
- 주민발의운동 절차와 사례
- 학교급식 실태 조사 및 자료 수집
- 시민사회단체 대상 조례제정 운동 제안문 작성

2) 조직사업

- 각 단체 공개 제안서 발송(이메일 / 홈페이지 등)
- 각 단체별 운영위 단위 취지설명 및 운동본부구성 제안설명 활동
- 각 지역별 취지설명 및 운동본부 결성 제안
- 조례제정 관련 도정질문
- 여론(언론)작업

3) 시·군 운동본부 및 광역(전라남도) 구성 추진

- 15개 지역 운동본부 결성
- 급식개혁과 우리농산물이용 학교급식조례제정 전남운동본부결성
- 고문 - 1인
- 상임대표 - 공동대표 중 4인
- 지도자문위원 - 기초단체장, 시도의회의장, 교육위원회의장 등 명망가 중심
- 특별위원회 - 도의원단(조례안마련)
- 공동대표 - 지역별대표, 단체별대표
- 공동본부장 - 집행위원장 중 2인

- 운영위원회 - 각 지역별, 각 단체별 집행위원장
- 실행위원회 - 각 단체별 실무자

3. 운동본부 주요 사업내용

- 조사사업
- 서명운동
- 법률자문
- 여론화, 쟁점화 사업
 - 학생 남도순례 대행진
 - 도민 토론회 및 주민간담회(광역, 기초단위)
- 관련기관 간담회(도, 의회등)
- 도의원 서약서
- 언론활동

4. 조례운동추진과정에서의 평가 와 한계

- 전남에서 추진한 학교급식 조례제정운동은 지역의 특성에 맞는 적절한 주제선정
- 그 동안 무관심하고 소외되고 있는 농업문제와 학교급식문제에 대한 범도민적 관심과 의미를 확산시키는 계기
- 책장제도나 다름없는 주민참여제도인 '주민발안제도'를 광역단위 사상 최초로 주민들의 힘으로 현실화 시켰다는 데서 정치사적 의미
- 광역도가 갖고 있는 지역적 여건, 즉 기초중심의 생활단위를 뛰어넘어 광역으로 집중하기 어려운 지역적 한계
- 이해가 다른 사람들과의 의식의 편차 극복이 한계로 작용하였고, 법적, 행정적 절차에 대한 정보 부족과 실무역량의 집중부족으로 운동이 장기화되면서 일부중심의 운동으로 매몰되는 한계
- 과정에 토론회나 언론, 선전물 등을 통해 여론을 계속 주도하려는 노력은 하였지만 도민들의 다양한, 적극적인 참여를 유도해내는데는 역부족

5. '주민참여운동' 확대를 위한 제언

- 주민의 직접참여를 활성화하기 위해서는 추진하고자 하는 사안이 주민들의 직접적인 생활 문제, 즉 경제, 건강 등 가장 절실한 문제를 포함한 접근성이 용이하여야.
- 취지와 배경 등 향후 추진 내용과 결과까지를 포함한 경로 제시가 또한 관건
- 현재 실태문제(급식실태, 농업현실 등), 관련예산이나 추진하는 시책 등 주민들에게 관련 정보를 제공하여야
- 현장체험, 실습 등 다양한 형태의 주민 직접참여 프로그램을 통해 자발적 활동을 유도해내고 이를 주민들의 성과로 만들어 내는 일까지 고려해야
- 주민들의 자주성 확보는 운동의 성패를 좌우하는 필수 불가결한 중요한 과제라고 생각함.

- '주민참여운동'을 체계적으로 진행하기 위한 프로그램에 대하여 교육 전문가들의 연구와 노력이 필요.

전남 학교급식조례제정운동 발표문에 대한 의견

김범수(고양시의원, 고양시민회)

- 주민참여 대상 : 시민이 원하는 사항 중, 정부가 수용하기 어려워하는 사안들이 주민발의 및 주민투표의 대상이다. (전남의 급식조례, 고양시 주상복합 건립 찬반 주민투표)
- 주민참여 단계별 유형화 : 활동방향정리 및 자료수집(1단계)->조직사업(2단계)->시, 군, 광역 운동본부 구성(3단계)로 주민참여 과정을 분석한 틀은 타 사례를 이해하고, 평가하는 좋은 틀이다.
- 기초자치단체에서 추진되어온 주민참여운동이 광역수준에서도 이뤄질 수 있다는 좋은 사례가 되었다. 그러나, 삶공동체문제는 주로 기초를 단위로 하는 경우가 대부분이다.
- 목표-일종의 주민운동보다는 과정-사람중심의 주민운동을 통해 지역주민공동체(communit)복원을 실현해야 한다.
- 다수결의 결정은 소수의 입장을 배려한 조정과 타협의 가능성을 배제한다. 이것은 결정은 있으나, 통합은 없게되어 공동체형성에 역기능을 한다. 급식조례나 도시계획결정을 일방으로 100% 가져오기 위해 잃게 되는 공동체의 분열과 갈등의 정도와 공동체의 신뢰를 유지하기 위해 쌍방이 양보함으로 타협에 응해야 정도간의 지혜로운 선택이 필요하다. 지역주민간에, 지역시민사회와 제도권간의 신뢰와 조정의 정도가 한국사회의 주민 자치의 성숙도를 결정한다
- 정보의 100%공유란 불가능하다. 완벽한 정보에 근거한 상호 이해는 불가능하다. 그 여지는 결국 신뢰와 양보로서 채워져야 한다.

주민투표의 규칙

-고양시 주민투표 사례 -

김범수(고양시의원, 고양시민회)

1. 고양시 소개

- ◎ 고양시는 인구 85만의 도농통합시이다. 일산, 화정, 행신을 포함한 7개택지지구의 도시지역과 농촌지역으로 구성되어 있다.
- ◎ 주민투표당시 시장은 1999년 8월 시장보궐선거에서 52만명의 유권자중 5만3천명의 지지를 받아 당선이 되었다. 고양시의회는 각 동에서 1명꼴로 선출하여 총 32명으로 구성되어 있으며, 각 동의 성격(아파트지역, 농업지역)에 따라 연령차이가 있다.
- ◎ 고양시민들의 70%는 1992년 이후 입주한 신도시 주민이고, 서울에 직장을 두고, 서울지향의 생활 문화를 갖고 있으며, 최근 고양시민으로서의 정체성을 형성해 가고 있다.

2. 주민투표 배경

- ◎ 일산신도시는 자족기능을 확보하기 위해, 외교단지, 국제종합전시장, 출판단지를 계획했다. 이중 출판단지 부지는 3만3천평으로 마련되었으나, 토지공사와 출판조합의 가격협상이 이뤄지지 않아, 출판단지는 파주시로 이전하였다.(1994년)
- ◎ 5년에 걸친 부동의 : 출판단지유치가 불가능하게 되자, 토지공사는 이곳에 아파트를 짓기 위해서, 고양시에 그 승인을 요청하였다. 1995년 3월 27일 토지공사가 고양시에 주상복합용도로 변경요청을 시작한 이후, 4차례의 용도변경요구에 대하여 1999년 6월 15일까지 고양시는 7차례 부동의 결정을 내렸다.
- ◎ 1999년 말에 요진(주)은 해당 부지를 매입한 후 주상복합사업을 추진하게 되었고, 2000년 1월 15일에 고양시는 토지이용변경에 대한 토론회 개최하게 된다. 당시 고양시장은 출판단지의 용도를 해제하고, 10층으로 제한된 도시설계지침을 풀어 55층으로 완화하여 주상복합 건물을 지어야 지역발전을 가져온다고 판단하였다. 반면, 지역시의원은 충분한 도시계획적 논의, 공청회가 필요하고, 그 이후에 결정해야 함을 제안했다. 지역주민들 가운데에서는 의견이 찬/반 양론으로 나뉘었고, 관변단체와 주민단체간의 의견이 심화되었다.
- ◎ 시의원이 시장에게 주민투표 제안하였으나, 시장은 이를 수용하지 않고, 바로 주상복합 건립을 위한 도시계획절차(주민공람과 계획입안)를 밟기 시작했다.

3. 주민투표 진행

- ◎ 백석동 주민은 7월 주민총회 개최하여(주민총회 공고 공문, 각 세대별 배포) 주민이 스스로 찬/반 투표를 실시하기로 하고, 그 주관을 17개 단지 아파트 입주자 대표회의와 지역시의원, 그리고 지역시민운동단체에서 담당했다.
- ◎ 주민투표는 8월 28일~9월 4일 1주일간 실시하기로 하고, 기명투표 및 성인투표로서 각 세대당 5세대원이 참여할 수 있게 했다.
- ◎ 그결과 총 투표율은 10,448세대중 4,523세대가 참여 43.3%의 투표율(1999년 8월 고양시장 보궐투표 참여율 23.1%). 투표인 9911명중 찬성은 1114명으로 11.24%이고, 55층 주상복합 건물에 반대하는 주민은 8730(88.08%)이며, 기권 및 무효가 67(0.68%)표 나왔다.

◎ 주민투표 비용은 시민단체, 후원, 주민단체 가 100여만원을 부담하여 투표용지, 사무비 및 식대로 지출하였다.

4. 주민투표의 영향과 현재

◎ 언론의 지대한 관심과 사회적 파장으로 경기도가 도시계획변경을 불허하는 결정에 영향을 준 것으로 판단됨

◎ 2003년 7월 현재까지 해당부지는 미개발 상태임.

5. 주민투표의 어려움과 절차적 정당성

○ 주민자치법이 없고, 행정집행부가 관여하지 않는 상황에서, 고도의 절차적 정당성이 요구되는 주민투표를 실시하는 것은 많은 한계가 있다. 특히, 투표의 등가성과, 대표성등이 큰 문제이다. 결국, 민간이 추진하는 주민투표의 신뢰성은 여론기관의 설문조사와 같이 참고자료로만 제도권이 수용하였다.

○ 그러나, 그 결과가 주민투표를 추진한 측의 입장과 같을 경우, 대단한 자기 확신을 갖게된다. 반면에, 반대 측은 주민투표 자체를 반민주적인 것으로 평가하게된다. 입장의 다름을 곧 적대감으로 인식하는 사회속에서 절차적 정당성을 부여하는 제도장치는 매우 필요하다. 주민참여가 관심과 보람, 그리고 성취감을 느끼기 위해서는 주민투표에 관한 법제화가 필요하다.