한국의 직접 · 참여 민주주의 현황

글 · **이호** greho@hanmail.net

직접 · 참여 민주주의와 시민사회

한국 사회의 직접 · 참여민주주의 경험은 제도적 영역에서 이를 활용한 사례와 제도적 영역과는 상관없이 시민사회의 자발적인 움직임에 의한 사례로 크게 나누어 볼 수 있다. 제도적 영역이라 함은 주민참여제도를 통해 시민들의 직접 참여를 보장하는 제도가 도입되었다는 것을 의미한다. 하지만, 제도의 도입은 곧바로 시민들의 참여를 보장하지는 못한다. 이 제도들은 대체로 시민들의 적극적 발의권을 인정하기는 하지만 의무적으로 시민들의 발의를 필요로 하도록 설계되어 있지 않기 때문이다. 도입된 제도를 활용하기 위해서는 그 요건을 충족시켜야 하는데, 그 요건의 핵심은 시민들의 직접 참여를 조직하는 것이다. 이는 시민사회의 참여를 위한 지향과 실천이 제도화된 영역과 결합할 때 비로소 직접 · 참여민주주의의 의의는 보다 잘 충족될 수 있음을 의미하며 한국 사회의 이러한 움직임은 당연하다고 볼 수 있다.

외형적으로 한국 사회에 도입된 주민참여제도는 세계 어느 나라와 비교해도 뒤지지 않는다. 이는 주민참여제도가 종류별로 이미 입법화 되어 우리 사회에 도입되었기 때문이다. 우리 사회에 도입된 대표적인 주민참여제도들은 주민발의를 비롯해 주민투표, 주민소송, 주민소환 등이다. 그밖에 자치단체장의 예산편성권 일부에 대해 시민들이 참여하여 결정하는 주민참여예산제도의 도입도 주요한 주민참여의 한 형태라 할 수 있다.

이 글에서는 주로 이러한 주민참여제도들을 중심으로 한국의 직접 · 참여 민주주의 현황을 설명하고자 한다.

경기도 과천시 영유아보육조례 개정 서명운동

주민발의와 주민투표

주민발의는 시민들에게 해당 자치단체의 조례를 제정 · 개정 · 폐지할 수 있는 권한을 부여한 것이다. 주민발의제도가 처음으로 도입된 2000년 이후 부터 지난해 말까지 총 158건, 많은 수의 주민발의가 진행되었으나 실제 의결된 건수는 그리 많은 편이 아니다. 또한 이 중에는 의회에 심의조차 되지 않은 채 의회 임기 종료와 동시에 폐기된 것들도 다수인 것으로 파악된다. 이는 주민발의제도에 대한 시민들의 적극적 참여 정도에 비해 지방의회 등을 통한 주민의견 수렴 정도가 매우 미흡하다는 것을 잘 보여준다.

주민발의가 진행된 사안은 학교급식을 포함하여 교육, 아동의 안전, 주민참여 등 주로 시민들의 생활과 밀착한 것들이 많다. 최근의 주민발의 중에는 '학교급식조례' 가 가장 많은 수를 차지하는데, 이는 시민사회의 활발한 조례제정운동과 연관이 깊다. 학교급식조례를 제정하려는 움직임은 〈학교급식 네트워크〉라는 전국적인 시민사회 네트워크 조직을 통해 전국으로 확산된 대표적인 사례이다.

주민발의제도는 시민들이 자신들의 정책적 대안을 제도화시키는 과정을 보장한다는 점에서 직접 · 참여 민주주의로서의 의의가 큰 제도라 할 수 있다. 하지만, 이 역시 시민들의 직접적 참여를 조직하는 과정이 함께 병행될 때 실제로 작동될 수 있다. 실제 경기도 과천의 보육조례 개정운동이나 학교급식조례 제정 운동이 나름의 성과를 거둔 것은 모두 시민들의 직접 참여를 통해 제도화의 의지를 강력히 표출하였기 때문이다.

주민투표는 특정한 사안을 시민들이 정치적 의제로 제안하고 이를 스스로 결정할 수 있

도록 그 권리를 보장한 제도이다. 물론, 모든 주민투표가 다 그러한 것은 아니다. 중앙정부가 설정한 의제에 대해 실시하는 주민투표 경우에는 이와 사뭇 다르기 때문이다. 반면에 지방자치단체 차원에서 제기되는 주민투표는 그 결과가 해당 사안을 결정하는 구속력을 갖는다는 점 등에서 앞서의 것과 다르다. 하지만, 그 중에서도 지방자치단체장이나 지방의회가 제안하는 것보다는 주민들이 스스로 자신들의 의제를 설정하여 주민투표를 제안 · 실행하는 것이 보다 직접 · 참여 민주주의의 의의를 충족시킨다고 볼 수 있다. 의제 설정권과 결정권이 모두 주민들에게 주어지기 때문이다.

아쉽게도 주민투표제가 도입된 2004년 7월 이후 주민들의 발의로 진행된 주민투표는 단 한 건도 없었다. 이는 그만큼 시민 발의를 통한 주민투표 요건이 까다롭기 때문이다. 하지만, 주민투표제가 도입되기 이전에 시민사회에서는 주민투표를 활용하여 특정 사안에 대해 시민들이 적극적으로 자신들의 의사를 표출한 사례를 찾아볼 수 있다. 그 중 가장 대표적인 사례로는 경기도 고양시의 55층 주상복합건물 건축 안에 대한 주민투표와 전북 부안군 중 · 저준위 방사성 폐기물 처분장 유치 관련 주민투표를 들 수 있다. 이 두 사례는 비록 제도가 도입되기 이전이었지만, 민주적인 투표 절차를 통해 압도적인 시민들의 의사를 표출하는 계기를 제공함으로써 시민들의 주장이 사회 · 정치적으로 관철되는 성과를 거두었다.

주민소송와 주민소송

주민소송은 위법한 행위나 해태(게으름, 이유 없이 할 일을 하지 않음)에 대해 해당 공직자를 상대로 소송을 제기할 수 있는 제도이다. 주민소송의 대상은 재무회계 행위에 한정된다. 이러한 주민소송제도는 한국 사회에서 부정부패의 잘못된 관행을 시민들의 참여를 통해 바로잡겠다는 취지를 갖는다. 하지만, 주민들이 행정의 재무회계 상의 부정 등을 입증하기는 매우 버겁다. 따라서 한국 사회에서 주민소송의 사례들은 그리 많지 않은 편이다. 다만, 일정한 전문성을 갖추었거나 그러한 전문가를 활용할 수 있는 시민사회단체 등에서 주로 이 제도를 활용해 왔다.

명동 성당 앞에서 열린 서울시 조례제정 서명 캠페인(2004. 1)

지금까지 한국 사회에서 진행된 주민소송은 크게 세 가지 쟁점을 중심으로 이루어졌다. 첫 번째는 지방자치단체 정책에 대해 그 부당성을 예산 사용 등과 연계하여 소송을 제기한 경우이고 두 번째는 지방자치단체장이나 지방의원들의 업무추진비와 관련된 것이다. 이들 소송은 모두 법원에 의해 소송을 제기한 주민들이

전북 부안군 중 · 저준위 방사성 폐기물 처분장 유치 관련 주민투표

패소하였다. 그렇지만 패소 판결이 곧 시민들의 실패만을 의미하지는 않는다. 시민들의 이러한 노력에 힘입어, 업무추진비 관련 소송의 경우 기존의 비공개 관행이 많이 개선되는 성과를 거두었기 때문이다. 세 번째는 의정비 인상과 관련된 것으로 2008년 이후 제기된 것들이다. 현재 소송이 진행 중이라 최종 판결이 어떻게 날 지 알 수 없으나, 전체 5개 소송 중 1심 판결이 난 4개 사례 모두 소송을 제기한 주민들이 승소하였다. 그러나 성과는 여기에서 그치지 않았다. 의정비 인상 문제가 사회적으로 확산되자, 행정안전부에서는 지난해 10월 「지방자치법」을 개정하여 의정비 산출방식을 좀 더 객관화시킨 월정수당 지급 기준안을 마련하였기 때문이다. 결국 주민소송은 소송 그 자체의 승패 여부와 별개로 사회적으로 해당 사항에 대한 시민들의 관심을 제고하는 데에 기여하였고 관련 제도나 관행 등을 변화시키는 데도 성과를 거두었다.

주민소환제는 일정한 수의 시민들이 서명을 통해 선출직 공직자를 해당 직에서 해임할 것인가의 여부를 묻는 주민투표를 실시할 수 있도록 한 제도이다. 주민소환은 특별한 소환 사유가 정해져 있지 않고 매우 포괄적이다. 주민소환제도는 그 도입 과정에 시민사회가 적극적으로 개입하였다. 그리고 이러한 주민소환제를 통해 시민들이 자신들의 권한을 직접 사용하려는 시도는 올해 6월까지 24차례나 있었다. 하지만, 이 중 주민소환을 위한 서명요건이 충족되어 주민소환을 위한 주민투표까지 진행된 사례는 단 1건에 불과하다. 최근 제주도지사에 대한 주민소환투표가 결정된 것까지 포함하면 모두 2건이다. 이는 그만큼 주민소환을 위한 요건이 만만치 않다는 것을 의미한다.

주민소환투표가 이루어진 사례는 경기 하남시장과 일부 시의원이 시민들의 의견수렴을

학교급식법 개정과 조례제정을 위한 국민운동 연대 회의 제안 설명회(2002. 10)　전라남도 학교급식 조례 재의 요구 기자회견(2003. 10)

거치지도 않은 채 독단적으로 광역화장장을 하남시에 유치하려는 것에 반발하여 시작되었다. 그 결과 시장과 1명의 시의원은 투표율이 요건에 미치지 못해 소환이 이루어지지 못했고, 나머지 시의원 2명은 소환되어 의원직을 상실했다. 이밖에 2009년 경기도 시흥시와 서울시 광진구에서도 비리와 연관된 시장과 시의원에 대한 주민소환운동이 전개되었다. 이 두 사례의 경우에는 주민소환운동 자체가 성공하지는 못했으나, 결국 법원으로부터 강제적 임기마감과 해당 시의원의 자진 사퇴로 소정의 목적은 달성한 셈이다. 이는 비록 주민소환 자체가 성공하지지 못했다 하더라도, 그 과정 자체가 일정 정도 지역사회에서 공감대를 형성하는 역할을 하게 되고 이는 해당 정치인에게 상당한 정치적 압력으로 작용할 수 있음을 보여준 것이라 할 수 있다.

참여예산

참여예산제는 시민들이 지방자치단체장의 고유 권한인 예산편성 과정에 참여 · 개입하는 제도이다. 올해 6월 현재까지 전국 90개 지방자치단체에서 참여예산 조례를 제정하였다. 그러나 아직은 조례 내용에 따라 매우 형식적으로 운영되는 곳들이 다수를 차지한다. 시민들이 예산편성 과정에 실질적으로 참여할 수 있느냐 하는 것을 알 수 있는 변수는 시민들이 적절히 참여할 수 있는 구조를 갖추었느냐 하는 것과 그 구조가 실질적으로 원활히 작동되고 있느냐의 여부라 할 수 있다. 시민참여를 실질적으로 보장하기 위한 대표적인 구조로는 '지역회의'와 '예산위원회', '예산협의회', '예산연구회'를 들 수 있다. 각 조례에서 사용하는 구체적인 명칭은 이와 조금 다를 수 있지만, 대체로 위의 4가지는 시민들의 예산편성 과정이 적절하게 이루어질 수 있도록 하는 대표적인 것들이다.

참여예산제도가 우리 사회에 처음 도입된 데에는 시민사회운동이 결정적인 영향을 미쳤다. 그리고 제도 도입 이후 각 지역별로 구체적인 참여예산제도 설계와 그 운영 과정에서도 큰 영향을 미치고 있다. 그것은 참여예산제도가 시민사회와 잘 결합되어 운영되는 곳에서 실제로 활성화되는 모습을 보여주고 있는 것에서도 잘 알 수 있다.

광주시 북구와 울산시 동구, 대전시 대덕구 등은 비교적 초기에 참여예산제도가 도입되었고, 참여예산제의 작동이 비교적 활성화되어 있다고 인정받는 사례로 꼽힌다. 그러나 참여예산 제도가 비교적 잘 운영된다고 평가되는 곳에서도 시민들의 권한은 전체 가용예산 중에서 매우 적은 일부에 그치고 있다. 아직 한국 사회에서 참여예산이 그리 활성화되었다고 보기는 힘들다는 것으로 보인다. 하지만, 참여예산은 지방자치단체장이 가지고 있는 가장 큰 권한을 시민들과 공유한다는 점에서 직접 · 참여 민주주의로서의 의의가 매우 크다. 그런 점에서 한국 사회에서 이제 첫걸음마를 시작한 참여예산제는 앞으로도 더욱 발전할 수 있는 여지가 많은 제도라 할 수 있다.

민주주의 성숙을 위한 시민들의 직접 참여

민주주의의 핵심 가치는 '주권재민(主權在民)'이다. 그러나 대의제 민주주의 하에서 이러한 주권재민의 가치가 충실히 실현되고 있는지에 대한 회의가 오래 동안 제기되어 왔다. 그것은 대의제 민주주의가 실제 권력의 주인인 일반 시민들을 그 권력의 주변인으로 남아있도록 한다는 것이다. 이는 기존 대의제 민주주의에 보완을 요구하는 핵심적 이유이다. 그리고 그러한 요구는 이미 광범위한 사회적 지지를 얻고 있다. 앞서 소개한 주민참여제도들이 도입되고 활용되는 나라와 활용 횟수가 급격히 증가하는 것이 그 증거라 할 수 있다.

이러한 현상은 시민들에게 보다 많은 참여 기회와 결정 권한을 부여할 필요성이 점점 더 많은 공감대를 얻어가고 있다는 것을 의미한다. 권한 없는 참여가 활성화될 수 없고, 참여 없는 권한 강화가 가능하지 않기에 이 둘은 분리된 것이 아니다. 이 두 가지를 모두 강화시키기 위해서는 제도적 보완과 더불어 보다 다양한 제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 하지만 제도적 장치만으로 충분치는 않다. 시민사회로부터 시민들의 참여, 그것도 폐쇄적인 특정 집단의 이익을 넘어선 공적 이익을 구현하기 위한 시민 참여를 활성화시키려는 노력이 제도적 장치와 함께 활성화되어야 한다. 그래야 실질적인 직접 · 참여 민주주의가 활성화될 수 있다.

직접 · 참여 민주주의를 활성화시킨다고 하는 것은 현존하는 제도적 민주주의 형태인 대의제와 결코 대치되는 것이 아니다. 직접 · 참여 민주주의를 활성화시키려는 관심과 노력은 오히려 대의제 민주주의를 보다 성숙시키고 발전시키려는 노력과 다르지 않다. 그것은 직접 · 참여 민주주의 요소를 확대 · 강화함으로써 대의제 민주주의가 '주권재민'이라는 민주주의의 핵심적 가치를 놓치지 않을 것이기 때문이다.

글 **이호** | 풀뿌리자치연구소 〈이음〉 소장
자료사진 | 학교급식 전국네트워크, 풀뿌리자치연구소