기획특집

주민참여예산제도로 살펴보는 주민자치 허와 실
: 강요된 거버넌스의 실효성과 그 한계에 대한 소고

안양대학교 행정학과 교수 서 인 석

Ⅰ. 문제 제기

2000년대 이후 지방자치의 핵심 중 한 가지는 주민자치 및 주민참여의 강화이다. 중앙정부의 지방에 대한 정책이 실효성을 담보하지 못하면서 지역 자체적인 문제해결, 더 나아가 지역민 스스로가 지역의 문제를 고려하고 답안을 살펴보는 주민자치가 중요해진 것이다. 주민자치의 중요성이 강조되면서 많은 지자체들은 앞 다투어 주민참여예산제, 주민공청회 등 다양한 주민참여 제도를 시행하고 운영 중에 있다. 이러한 추세는 거버넌스로 일컬어지는 학문적 · 실무적 변화와 무관하지 않다. 지역 및 국가의 문제를 바라보는 관점이 시장주의에서 정부계층제로 또다시 시장주의로 나타나는 과정에서 그에 상응하는 정책을 적용했던 실무가들은 실효성에 상당한 의문을 제기하여 왔다. 지역민 또는 시민간 빈부격차는 커졌으며, 지역의 경제상황, 사회문제, 시민들의 수요 등 다양한 요소에서 문제가 더욱 부각되는 상황에 놓여진 것이다.

이러한 과거의 학술적 · 실무적 대안들의 적실성이 낮아지면서 거버넌스 및 사회자본과 같은 학술적 흐름과 그에 상응하는 주민자치제도와 같은 실무적 대안들이 대두되었다. 환경의 복잡성, 수요의 다양성 등의 환경변화는 정책문제의 직접적인 대상자들이 참여하여 결정할 때 정책의 실효성이 높다는 것을 강화시켰다. 이러한 경향성은 실무자들보다는 학계를 중심으로 그 관심도가 더 높았다. 2000년대 이후 급격하게 강조된 뉴거버넌스의 담론은 학문영역을 넘어서는 패러다임으로 인식되었

고, 지방자치 및 지방분권의 한국적 상황과 맞물려 정부 부처의 대응과제로 투입되었다. 많은 지자체 단체장 및 의원들 역시 이러한 사회적 변화에 이끌려 주민참여와 관련된 많은 지방조례를 제정하고 실시하게 되었다.

그렇지만, 학술적 흐름에서 정부 부처의 정책 및 제도로 구현되는 과정에서 실제 행위자인 '주민'은 얼마나 고려된 것일까? 급속한 제도화의 흐름 속에서 지방의 주민들은 이것을 충분히 이해하고 필요하다고 인식하였을까? 주민자치의 근간인 근린자치를 위한 지역의 커뮤니티가 어느 정도 활성화되었을까? 과연 정부를 중심으로 이루어진 사회변화 속에서 시민 또는 주민이 중심적인 행위자로 역할을 담당할 수 있을까? 2017년 현재 상황에서 조금 더 냉정하게 돌아볼 필요가 있을 것 같다. 지역문제의 자치해결은 결국 근린자치, 지역주민의 적극적 참여가 필수임은 모두가 동의하는 바이다. 문제는 지역주민이 중심이 되는 거버넌스가 이루어지기 위한 노력이라기보다는 정부가 서둘러 시행한 정책 및 제도의 양산이 실제 참여과정과 다른 결과를 내놓았을지도 모른다는 생각에 있다.

본 장은 주민자치의 폭발된 관심 속에서 대두된 주민참여예산제도를 중심으로 지역주민이 중심이 되는 결과가 나타나는지를 검토해보고자 한다. 나아가, 지역주민의 참여가 나타나지 않는다면 그 이유를 정부중심의 집행에 따른 결과로 전제하고, 이에 대한 방안에 대해 탐색적으로 제시해보고자 한다. 분석의 대상은 주민참여예산제도이며, 시간적 범위는 주민참여예산제도가 처음 실시된 이후 2016년도까지를 살펴보고자 한다.

다음 장에서는 주민자치의 중요성과 이론적 배경에 대해 검토해보기로 한다. 앞서 언급한 주민자치의 배경이 되는 거버넌스, 근린자치, 사회자본, 정부의 개입과 확산을 차례로 살펴본다. 각각의 이론적 요소를 검토하는 과정에서 주민자치의 필요성과 의의, 나아가 시민중심이 아닌 정부중심의 제도화가 된 배경을 이해해보기로 한다.

Ⅱ. 자치해결의 주체로써의 주민자치와 내생적 한계

1. 거버넌스와 근린자치

지방분권화 추세에 따라 다양한 민간영역, 나아가 주민스스로 참여하는 자치형 지

방운영이 강조되어왔다. 지방분권화 추세에서 주민참여와 거버넌스가 부각되었으며, 이때 지역사회에서의 유대감을 강조하면서 거주지를 매개로 한 동네 또는 근린이 거버넌스 형성의 핵심단위로 제기되었다. 지역단위의 다양한 행위자들이 역할을 하는 거버넌스가 지역의 중요성이 강조되고 있다.

거버넌스가 가진 다양한 개념 중 가장 지방분권 또는 자치행정과 관련되어 부각되고 있는 요소는 다양한 참여자 및 행위자, 그리고 그들의 파트너십으로 구성되는 네트워크 관계이다. Kooiman(2003)의 지적처럼 현대사회에서 발생하는 문제들의 다양성, 복잡성, 역동성이 심화된다는 점에서 특정 행위자들은 문제 해결에 수분되는 충분한 지식과 정보를 취할 수 없고, 적합한 제도 역시 설정하지 못하기에 단일 행위자에 의한 거버닝(governing)은 사실상 불가능함을 주장한다. 특히, 지역사회를 중심으로 더욱 다양화된 욕구는 맞춤형 서비스로의 전환을 강조하고 있으며, 적합한 정책은 수요자의 참여 없이는 제공이 불가능하다. 이러한 환경변화 속에서 나타나고 있는 사회문제들은 복잡하고 애매모호하며, 상호 관련되어 작용하기 때문에 각각은 상호의존적 맥락에 놓이게 된다.

근린자치의 또 다른 핵심은 분산된 의사결정과정이다(Beck, 1999; Parker, 2007: 116). 네트워크 방식의 의사결정은 계층제 및 시장과는 달리 협의된 합의(negotiated agreement)를 기반으로 권력 및 의사결정과정의 분산이다. 이론적으로는 네트워크 거버넌스를 Alter & Hage(1993)는 '분리된 개개의 조직단위(unit)들이 정형적 · 비정형적인 환경속에서 경계되거나 경계되지 않음에 상관없이 집합되고, 이 집합은 계층적 양상보다는 수평적 형태로 배열된 조직클러스터'로 정의한다. Dubini & Aldrich(1991)는 개인, 집단, 조직 간의 패턴화된 관계(Patterned relationships)로 정의하고 있고, Kreiner & Schultz(1993)은 비정형적 내부 조직간 협력으로 다루며, Liebeskind, Oliver, Zucker, & Brewer(1996)는 신뢰성의 공유에 기반해 발생하는 구성원 개별의 교환 총체로 정의한다. 여기서도 확인해볼 수 있는 사안은 거버넌스로써의 근린자치는 바로 상호간 협력, 신뢰성, 자율성의 가치들이 보장될 수 있어야 한다는 것이다(Rhodes, 1997). 더 나아가 Borgatti et al.(1997)은 비정형적 사회적 묶음에 의한 계약상황을 형성하는 선택적, 지속적, 구조적 자율조직체제라고 정의한다.

지방정부 및 지방행정과 관련된 논의로 초점을 두면 지방행정의 혁신모형으로 주민들의 참여를 전제로 한 참여모형이 있다(Peters, 1996). 지방정부는 의사결정에 있

어 주민의 역할이 매우 미비하지만, 로컬 거버넌스는 다양한 이해관계를 가진 주민의 참여가 중심이 되기 때문에 차이가 난다. 로컬 거버넌스는 지방정부의 의사결정에 주민들의 역할이 강화되기 시작하면서 근린자치 및 주민참여의 주요이론으로 연결되어왔다. 이상의 내용을 학자별로 정의하면 다음과 같다.

〈표 1〉 선행연구자들의 거버넌스에 대한 정의

연구자	개념 정의
Powell, 1990	수평적 교환패턴, 자원의 독립적 흐름, 의사소통의 호혜성
Dubini & Aldrich, 1991	개인, 집단, 조직 간의 패턴화된 관계 (Patterned relationships)
Thompson, 1991	보다 광범위한 사회조정형태 및 내부조직간 연결의 관리
Gerlach & Lincoln, 1992	광범위한 범위에서 시장영역에 속하는 전략적인 장기간의 관계
Larson, 1992	책무, 기대, 명성, 상호 이익이 얽혀져 상호의존성을 발생시키는 장기간의 지속적 교환(recurrent exchanges)
Miles & Snow, 1986, 1992	시장메커니즘에 의해 조정되는 조직클러스터 또는 특별화된 조직(clusters of firms or specialized units)
Alter & Hage, 1993	경계된 혹은 경계되지 않은 합법적으로 분리된 조직단위의 비계층적 집합에 의한 조직 클러스터(clusters of organizations)
Kreiner & Schultz, 1993	비정형적 내부 조직간 협력(collaborations)
Liebeskind, Oliver, Zucker, & Brewer, 1996	신뢰성의 공유에 기반한 발생하는 구성원 개별의 교환 총체(collectivity)
Rhodes, 1997	자율성 및 자치의 보장을 통한 자기 운영적 메커니즘(autonomous and self-governing)
Borgatti 외, 1997	비정형적 사회적 묶음(socially binding)에 의한 계약(contracts)상황을 형성하는 선택적, 지속적, 구조적 자율조직체제(set of firms)

출처: C. Jones, W.S. Hesterly, and S.P. Borgatti(1997: 915)를 서인석(2013: 81)에서 재인용

한편, 거버넌스가 자율적인 행위자의 관계와 그들의 협력 등을 통해 공유된 사회문제를 해결해나가는 것이라 할 때 집합체 수준이 작을수록 더욱 적합성이 높아진다. 이명석(2002)의 주장처럼 사회적 조정으로서의 거버넌스는 주민조직체와 같은 작은 단위에서 더 적실성이 높다.

요컨대, 네트워크 거버넌스는 상호의존성, 자율성, 신뢰, 협력 등의 가치가 보장되고, 이것이 지역 및 로컬 커뮤니티 단위에서 다루어질 때 적합하다. 따라서, 이러한

네트워크 거버넌스는 근린자치를 실현하는 중요한 열쇠가 될 수 있다.

2. 거버넌스의 특징, 근린자치, 그리고 주민참여

상기의 개념을 통해 거버넌스는 몇 가지의 특성이 있음을 유추할 수 있다. 최진학 외(2006: 5)가 제시한 거버넌스의 특징으로 4가지는 이와 같다. 우선, 거버넌스는 파트너들 간의 구성된 네트워크라는 점이다. 다만, 지역 거버넌스의 성공적 운영을 위해서는 지역주민들의 평가가 중요하나 여전히 로컬거버넌스의 행위자로써 지역주민의 역할은 미비하다. 결국 파트너로서 또는 파트너를 이끄는 중간 매개자로서 역할을 담당할 수 있는 기관이 있을 때 거버넌스의 기제가 올바르게 작동할 수 있다.

둘째, 거버넌스는 상호의존성을 지닌다는 점이다. 상호의존성은 하나의 행위자가 다른 행위자의 행위에 영향을 주거나 또는 받을 수 있는 것을 의미한다. 근린자치는 지역주민의 무관심이 겹쳐지면 성공할 수 없다. 지역민들의 참여와 관심으로 동일한 지역문제를 해결할 수 있기 때문이다. 즉, 지역상황 및 근린자치는 상호의존적 속성을 가지고 있는 것으로 이해해볼 수 있다.

셋째, 네트워크 참여자들 간에 목적의 공유를 위해서는 지속적인 상호작용은 거버넌스의 필수 요건이다. 상호작용이 존재한다는 것은 정부, 사회, 그리고 다양한 참여자들이 수평적 관계를 형성한다는 것으로 이해될 수 있다(오재일, 2004). 이는 거버넌스가 결국 지속적인 교류를 할 수 있는 여건이 조성되어야 함을 의미하는데, 지역사회의 구성원들은 지속적인 교류가 불가피하다. 따라서, 거버넌스의 상호작용은 지역단위에서는 필수적으로 형성될 수 밖에 없다.

넷째 거버넌스는 상호간의 신뢰와 우호관계를 유지하고 있다는 점이다 참여자들의 상호 간 신뢰 및 믿음의 확보가 없다면 실제적인 거버넌스의 작동은 불가능할 것이다(류재현, 2002) 즉 네트워크에서 상호의존성 및 상호작용이 확보되려면 행위자간 상호간 신뢰, 존경이 형성되고 지속되어야 한다. 행위자 상호간의 신뢰와 믿음이 없이는 네트워크가 유지되지 않을 것이다. 지역단위에서 이루어지는 행위자간 교류는 기본적으로 오랜기간 형성된 신뢰와 우호관계를 기초로 하고 있다.

한편, 근린자치를 위한 주민참여는 거버넌스를 형성하는 기틀이 된다. 주민참여는 과정으로서의 로컬 거버넌스를 의미한다. 주민참여의 정의는 비교적 다양하게 다루어져 왔다. Cunningham(1972)은 주민참여란 지역사회의 일반주민들이 지역사회

문제와 그 정책을 결정하는 과정에서 권력을 행사하는 과정으로 정의하였고, Barber(1984)는 권한이 없는 일반주민들이 공식적 정책결정과정에 직접적으로 참여하거나 공식권한을 지닌 정책결정자들의 행태에 영향을 미침으로써 간접적으로 참여하는 것으로 정의하였다. Harrigan(1989)은 개인이나 집단이 지방정부의 공무원 채용이나 공무원의 행동에 영향력을 행사하는 활동으로 정의하였고, Perry(2001)는 주민행동을 통해 정부 관계자(의원 및 공무원 등)의 의사결정에 대해 영향력을 행사하는 것으로 정의하였다. 이러한 정의들은 지역주민, 정책결정의 주체, 거버넌스라는 요소를 고려하고 있다고 판단된다. 따라서, 주민참여는 정부패러다임에서 거버넌스 패러다임으로 전환되는 과정에 따라 지역주민이 통치의 대상이 아닌 협치의 주체로(김상묵 외, 2004; 최창호, 2005; 강용기, 2008) 인식되는 것이라 볼 수 있다.

결국 주민참여의 부재는 정책결정 과정에서 정부 주도의 결정이 나타날 수 있음을 의미한다. 즉 주민참여가 이루어지지 않는 상황에서 정부의 정책은 내부주도형 정책결정이 일반적이었다. 밀실행정이라는 비판이 여기에서 유래한다(김순은, 2011: 191). 거버넌스의 동적인 특성을 강조하는 Kooiman(2003)의 4가지 거버넌스 모형은[1] 거버넌스의 동적인 특성을 강조하였다. 주민과 지방정부는 행위자들이 공동의 목표를 위하여 합리적인 소통이 필요하며, 지역주민과 지방정부의 파트너십은 주민과 지방정부의 관계가 성숙한 거버넌스에 근접했음을 의미한다(Arstein, 1969). 나아가, 네트워크상의 구성원으로서 주민은 정책학습의 기회가 주어질 수 있다. 네트워크 특성상 주민참여는 주민과 지방정부 등 다양한 정책 행위자들 사이의 교류 및 학습이 전제되면, 이러한 과정 속에서 행위자의 성숙, 관계의 성숙 등 바람직한 변화가 나타나게 된다. 주민참여가 저조하다면 이는 결코 성공하기 어렵다. 따라서 수많은 비정부조직(NGO) 및 민간조직의 지역사회 문제해결에 주민참여 기회가 확대된다면 바람직한 결과를 예측해볼 수 있게 된다. 주민참여에 대한 긍정적 시각은 주민참여가 단순한 정책결정의 보조수단이 아닌 주도적인 대안(Beetham, 1996)이 될 수 있음을 의미한다.

1) 그는(Kooiman, 2003) 거버넌스의 유형을 상호소통 거버넌스 (Communication governance), 파트너십 (Partnership), 공동관리 (Comanagement), 네트워크로 구분하였다(김순은, 2011).

3. 사회자본, 거버넌스, 그리고 주민자치

Coleman(1988, 1990)과 Putnam(1993a, 1993b) 이래 사회자본(social capital)은 사회학, 정치학, 경제학, 행정학, 경영학 등 다양한 분야의 관심대상이 되어왔다. 학자들의 관심과 연구의 목적에 따라 사회자본에 관한 연구는 커뮤니티, 지역사회 등 다양한 분석단위에서 연구되어왔다. 사회자본에 대한 단일한 정의가 존재하지 않을지라도 규범 및 신뢰와 같은 사회자본의 요소들이 부각되고 있으며, 특히 사회자본이 행위자 간의 사회적 상호관계에 기초한다는(de Souza Briggs, 1997 ; Lappe & Du Bois, 1997 ; Leana & Van Vuren III, 1999) 데에는 이견이 없다.

사회자본에 관하여, Coleman(1988: 98)은 "사회자본은 단일한 실체가 아니라 보통 두 가지 이상의 요소가 포함된 다양한 복합체이다. 이들은 사회구조의 몇몇 측면을 구성하며, 구조 내 행위자의 특정한 행동을 촉진시킨다"고 하면서, 사회구성원간의 관계에서 사회자본이 형성됨을 분명히 하고 있다(이희창, 2008). Putnam (1993a, 1993b, 1995a, 1995b) 역시 규범, 신뢰, 네트워크가 사회자본의 핵심이라 바라보면서 이들이 존재할 때 사회의 협동 및 협치가 가능할 것이라 이해하고 있다. 즉, 사회자본은 신뢰, 규범, 네트워크를 기본으로 사회구성원의 상호이익을 위한 조정 및 협력의 원리(principle)로 정의할 수 있다(Putnam, 1993a : 35-6)

거버넌스라는 용어 그 자체는 어느 시대나 있어온 사회를 통치하는 양식이다. 이러한 거버넌스의 의미는 여러 사람들에 의해 다양한 차원에서 사용되고 있다. Rhodes(1996)는 거버넌스의 의미가 일반적으로 통치의 활동 또는 과정, 정돈된 규칙의 상태, 통치의 의무가 부여된 사람, 혹은 어떤 신뢰가 통치되는 방법이나 시스템 등의 의미로 사용되고 있다고 지적한다. 그러나 거버넌스는 일반적으로 기존 통치의 주체인 정부와는 다른 의미로 사용되고 있다. 이는 정부가 중심이었던 과거 통치시스템으로부터 정부의 역할과 기능 그리고 구조가 변화되었음을 의미하는 것이다. 따라서 거버넌스의 의미에는 국가 기능의 감축이라는 의미가 들어있다. 경제위기에 의해 복지정책의 재고가 필요하며 이에 따라 복지예산의 삭감과 정부의 많은 서비스 전달 기능을 시장기구에 맡기게 되는 결과를 빚게 되었으며, 이에 따라 전통적인 정부 기능을 정부 아닌 민간부문에서 수행할 수 있다는 개념의 재정의가 필요했던 것이다. 따라서 신공공관리에서는 정부의 기능을 시장이 담당할 수 있음을 강조하는 것이다.

또한, 정부환경의 변화에 따라 정부가 직면하고 있는 도전을 정부가 단독으로 수행할 수 없음이 포함된다. 거버넌스는 공공부문의 일방적 행위가 아닌 민간부문의 상호작용이 필수가 된 것이다. 실제 정책결정과 수행과정이 국가활동의 결과물이라기보다는 정책결정에 참여하는 모든 부문의 자원과 협력을 요구하고 있다. 이러한 의미에서 정부와 거버넌스는 개념적으로 구분된다. 정부가 공식적 권위에 의한 활동이고, 거버넌스는 공유된 목표에 의해 수행되는 활동이라고 한다면 거버넌스는 정부조직 뿐 아니라 비공식적, 비정부단체의 활동을 포함하는 보다 포괄적인 활동이라고 할 수 있다(Rhodes, 1996). 결국 국가 역할의 한계가 있으며, 국가행위만이 단일한 헌법적 활동의 정당성과 권위를 수여했다고 볼 수 없다. 이러한 경우 거버넌스는 참여된 행위자들의 공공과 민간의 자발적 부문 간 경계가 모호해진다.

이러한 상황에서 거버넌스는 수직적 위계조직에서 수평적 연계조직을 지향해야 하며, 거버넌스를 둘러싼 주체들 간 상호의존이 필수적임을 시사한다. 현대와 같이 복잡한 사회에서는 공공이든 민간이든 관계없이 행위자 하나가 지식과 자원을 독점할 수 없기에 각자의 목표를 수행하기 위해서는 역량을 혼합하는 상호작용의 과정이 필요하다. 즉 거버넌스 현상으로서 민관 파트너십은 민간으로의 권력이양과 공동생산에 의한 시너지 효과, 그리고 공공정책과정에의 시민참여 등을 통해 새로운 정부패러다임에 초점을 맞추게 된다.

Putnam(1993a; 1993b)은 시민참여의 규범 및 네트웍으로 성숙된 사회자본이 경제발전 및 효과적인 거버넌스를 위한 전제라고 하였다. 실제로 사회적 신뢰와 주민의 자발적 참여는 밀접한 관계가 있는 것으로 연구되고 있으며(Putnam 1995b: 665), 주민의 자발적 참여는 주민간의 규범 및 네트웍을 형성하여 정부성과에도 강력한 영향을 준다(Putnam 1995b: 66)고 한다. 사회자본이 풍부한 사회에서 정부는 각종 규제 및 제도를 고안하고 유지하는 데 필요한 비용과 노력을 절감할 수 있기 때문에 정치의 효율을 높일 수 있고, 시민조직이 발달한 사회에서는 공직자의 부정부패를 효과적으로 감시할 수 있는 등의 실제적 효과가 따른다(주성수, 1999: 31). 주민의 지역사회단체 참여는 사회적 신뢰감을 제고하여 사회자본을 형성하기 때문에, 주민의 투표참여, 신문 독서, 각종 사회단체 가입 등은 성공적인 지역의 사회자본 측정 잣대 역할을 한다고 한다(Putnam, 1995b: 66). Box(1998: 162-163)에 의하면 거버넌스는 주민들이 자신의 지역사회 문제에 참여하는 건설적 변화에 관한 것으로, 이러한 변화로 인해 주민들에게 혁신의 대상 및 범위에 관한 제의를 하도록 하는 것이다.

Taylor(2000)는 재개발 정책 등 공동체 개입이 요구되는 정책에 있어서 공동체를 파트너로 조직화하는 역량 구축과 같은 새로운 접근이 필요함을 주장했다.

사회자본은 집단행동의 달레마를 극복할 수 있는 방법을 제공하는 복잡한 자원이며, 많은 학자들이 교육, 보건, 범죄, 복지, 경제성장, 정치기관의 성과, 효과적이며 민주적인 거버넌스의 발전 등과 같은 분야에서의 중요한 정책결과에 중대한 영향을 미칠 뿐 아니라 매우 관련성이 있다고 주장한다(Maloney, et. al., 2000: 802). 따라서 서양 사회자본이론가간에는 거버넌스를 강화하기 위해서 사회자본이 필요하다는 점에서는 이론적 합의가 내려져 있다고 할 수 있다. 거버넌스는 국가 및 사회를 형성하고 있는 행위자간의 상호작용 과정으로서 다양한 형태의 파트너십과 관련되고(Stoker, 1998), 행위자들의 자율성에 의한 상호협동을 의미하는 것으로 사회자본이 형성되어 있는 지역사회에서는 협력하여 일하기 쉬울 뿐 아니라(Putnam, 1993a: 36), 신뢰를 확산시켜 네트워크를 강화시키기 때문이다. 새로운 거버넌스 모델로서 그는 현대사회의 복잡성, 역동성, 다양성에 대처할 수 있는 정치사회 거버넌스, 즉 국가 및 지방 차원에서 공동규제, 공동조종, 공동생산, 협동적 경영 및 공사의 파트너십 등으로 특성화할 수 있는 거버넌스를 제시한다(Kooiman, 2003). 결국 사회자본은 거버넌스 역량을 강화시키는 틀 속에서 자연스럽게 주민차지를 강화하는 동력으로 작용하게 된다.

4. 주민참여제도에 대한 정부의 개입과 확산

주민참여제도는 다양하지만, 가장 많이 적용되고 운영되고 있는 것으로써 주민참여예산제도를 생각해볼 수 있다. 주민참여예산제도는 지방분권과 주민참여를 골자로 한 「참여정부 지방분권추진 로드맵」의 핵심 정책이었다(최상한, 2010: 87). 주민참여예산제도의 연혁을 설명하면 다음과 같다. 2002년 제3회 지방선거에서 민주노동당이 주요공약으로 채택하면서 공론화되었고, 행정자치부가 2003년 7월에 「2004년 지방자치단체 예산편성기본지침」을 통해 지방정부에 이 제도의 도입을 권고하면서 공식화되었다(나중식, 2004; 곽채기, 2005). 주민참여예산제도는 예산의 결정을 포함하여 예산 운영은 주민의 참여와 합의를 가장 중요한 의사결정기준으로 활용하는 것이라 정의할 수 있다(나중식, 2004: 5). 주민참여예산제도의 중요성에 대해서는 모두 동의하는 부분이지만, 시행 초기부터 언급되었던 참여자의 예산에 대한 이해와

전문성 부족, 집단이기주의 혹은 소수 개인 및 단체의 참여 독점, 절차적 합리성 결여, 의회 기능과의 충돌, 중앙정부 표준조례안에 따른 주민참여예산제도의 형식화(김도희 · 정준금, 2006; 안성민 · 최윤주, 2009) 등이 제기되어왔다.

중요성에도 불구하고 이러한 문제는 왜 발생하고, 잘 해소되기 어려운 것일까? 나중식(2004)의 지적처럼 주민참여예산제를 처음 실시하고 성공한 브라질 알레그레시의 주민참여예산제도는 시민단체의 활성화로 인한 주민의 높은 참여의식, 제도의 혁신성과 환경적 적응력 등이 주효했다고 밝힌 바 있다. 결국 주민참여예산제도 자체가 가장 기본적으로 주민참여의 적극성을 전제하고 있고, 그것이 성공의 필수조건임을 확인한 것이다. 이러한 점에서 한국의 주민참여예산제도는 다시 한번 돌이켜 볼 필요가 있다. 한국의 주민참여예산제도의 선택과 제도화 과정에 대해서 가장 일반적으로 설명하고 있는 모형은 '지방정부정책의 혁신과 확산(Berry & Berry, 2007)' 모형이다. 정책의 혁신과 확산은 지방정부가 정책을 선택하는데 있어서 지역내의 정치사회경제적 상황과 지역외의 정치사회경제적 상황의 고려를 통해 이루어진다는 모형인데, 이 모형은 기본적으로 지역내의 주민의 역할을 크게 고려하고 있지 않다. 특히, 다른 지자체의 정책에 대한 수용이나 중앙정부의 정책에 대한 강요가 실제 지방정부의 정책으로 집행된다는 것이다. 최상한(2010)은 분석을 위한 변수로써 지역적 확산(타 지자체의 정책 채택), 단체장 성향, 지방의회 성향, 주민투표율, 시민단체 수, 인구 수, 재정자립도, 중앙정부 지원을 함께 제시하였다. 분석결과에서 지역적 확산, 단체장 요인, 시민단체 수, 인구 수, 중앙정부요인은 통계적으로 유의미하였지만, 주민투표율은 통계적 의미를 확인하지 못하였다. 이는 주민참여예산제도가 지역주민의 의지라기보다는 이미 중앙정부차원에서의 제도적 확산과 타 지자체의 정책채택을 바라보는 지방정부 정책결정자들의 선택이 의미가 있음을 보여주는 것이다. 지역주민은 선택에서 배제된다. 주민참여예산제도의 선택에 '주민참여'는 없는 상황인 것이다.

이러한 선택적 상황과 숙의가 보장되지 못한 제도가 참여의 적극성을 확보하지 못하는 것은 필연이다. 정부의 주도적 정책집행은 비주체자로 전락한 시민들에게 있어서는 따라야 하는 또 다른 '일'일 뿐이다. Wolch(1990)의 지적처럼 정부의 역할이 주도적이라면 정책참여자들의 정책 및 참여의 자율성은 낮아질 수 밖에 없다. 결국 합의가 되지 못한 주민참여예산제도는 시작부터 '실패'에 노출되어 왔다고 봐야 한다. 게다가, 주민이나 주민단체는 항구적이고 불편의 행위자가 아니라 공공문제의 사안

에 따라 형성되어 느슨하게 구조화된 네트워크 행위자이다(김순은, 2011: 190). 정부에 의한 제도의 확산은 끈끈한 네트워크 상의 행위자가 아닌 지역주민의 '자발성'과 '자주성'을 확보하기 어려운 것이다.

Ⅲ. 주민참여의 효과성 제고를 위한 고민

주민참여의 근본적 참여를 독려하고 주민참여의 효과성을 제고하기 위한 방안으로 임승후 · 김병섭(2010: 65-68)의 연구를 활용하고자 한다. 이 연구가 지역주민의 '자발성'과 '자주성'의 확보를 언급하지는 않았지만, 이 연구에서 제시한 관점이 장기적으로 지역 주민의 '자발성'과 '자주성' 확보를 위한 방안이 될 수 있다고 판단하였기 때문이다. 이들이 제시한 관점은 크게 3가지 관점으로 요약된다. 참여의 심의성과 대표성 확보, 참여통로의 확보와 활성화, 참여에 대한 지방정부의 대응이다.

많은 연구들이 참여에 대해서 논의를 진행하여 왔지만, 실제 심의성과 대표성 확보에 대해서는 크게 다루지 못한 만큼 이 논의는 포괄적인 관점 역시 내포하고 있다고 간주된다.

1. 참여 통로의 확보와 활성화

주민참여의 독려는 우선적으로 방법으로부터 시작되어야 할 것이다. 부족한 시간과 일상 속에서 참여할 수 있는 '창구'를 만들어주어야 하는 것이다. 정책결정에의 주민들의 접근가능성과 참여에 대한 기회의 공평성, 충분한 정보의 제공 등이 고려되어야 하는 것이다. 나아가 주민들은 정책결정에 필요한 정보를 숙지하고 충분한 논의를 하고 있는지 우리는 고민해봐야 한다. 일단 고려해볼 만한 대표적인 구분은 오프라인과 온라인이다. 온라인 공간을 통한 온라인 주민참여(e-participation)는 거리와 시간의 문제를 해결하고, 주민들이 정책과정에 참여하는데 유용하며 지방정부를 감시 견제하는데 필요한 정보를 쉽게 얻어낼 수 있다. 즉 지방정부와 지역민들 사이의 정보 비대칭을 해소함으로써 행정의 투명성을 담보하는 것이다. 또한, 개방성의 관점에서 온라인 공간은 숙의적 공론장의 역할을 담당할 수도 있다. 전자민주주의를 지지하는 연구자들은 온라인 커뮤니케이션을 통한 소통적 합리성

(communicative rationality)이 구현될 수 있다고 기대하였다. 온라인 공간에서 단순한 정보의 제공이나 의견교환을 넘어서 합의 또는 통합에 이르는 과정이 발생할 수 있다면 매우 긍정적인 결과를 기대해볼 수 있다. 물론 특정 개인이나 특정집단의 이익이 아닌 주민다수의 이익에 부합하여야 주민의 대표성이 확보되겠지만 말이다.

나아가, 지방정부가 온라인 참여에 대한 섣부른 평가로 무용성을 주장하는 결론을 이끌어가는 우를 범하지 말아야 한다. 참여의 한 부분에 대한 일방향적 접근이 아니라 전체적인 주민참여의 양상을 풍부하게 살펴보기 위해 오프라인 주민참여와 온라인 주민참여 모두를 통합적으로 고려해야 할 필요가 있다(Best & Krueger, 2005). 온라인 참여의 다양한 창구에 대해서도 많은 연구를 통해 그 효과성의 차이를 검토해 보아야 한다. 어떤 참여 통로를 거치는가에 따라 심의의 정도와 주민대표로서의 위상이 달리 나타날 수 있고, 참여의 효과가 달라질 수 있다는 것이다. 소수의 연구들은(김종호 · 김강민, 2004; 민병익, 2006; 윤상오, 2003; 추병주 외, 2007; 문신용, 2009; Scott, 2006) 참여통로별로 효과성에 차이가 나타난다는 것을 확인하고 있는 만큼 더 많은 연구를 통해 참여통로의 다양화와 그 효과에 대해 규명하는 연구들이 지속되어야 할 것이다.

2. 참여의 심의성과 대표성 확보

주민참여의 강조를 통해 공동체 내 모든 계층의 주민들이 지방정부의 의사결정과정에 참여할 수 있는 기회의 증대가 실질적인 정책결정권한으로 이어진다고 바라볼 수는 없다. 무엇보다 참여의 주체와 함께 참여주체의 깊이 있는 '참여'가 고려되어야 한다. 토론에 참가한 참여자들은 어떤 성향이든 관계없이 토론과정 속에서 합의에 이를 수 있다는 관점을 전제한다(Habermas, 1984; 1989). 이것은 개인의 이익을 넘어 공동체에 도움이 되는 또는 공동체를 대표하는 결과를 제시함으로써 바람직한 정책결정(Dahlberg, 2001; Dryzek, 2000)에 이를 수 있다는 것을 의미한다.

이러한 전제는 궁극적으로 다음의 관계성을 가져온다고 볼 수 있다. 지역주민들이 심의과정 속에서 해당 내용을 숙지하고, 인지하고, 스스로가 어떤 합의점에 도달하는 과정에서 의사소통의 권력을 획득한다고 볼 수 있다. 같이 의논하고 결정할 수 있다는 가능성과 힘을 확인하는 과정인 것이다. 이러한 합의점은 결국 지역정책 또는 제도로 구현된다는 점에서 행정적 권력의 형태로 전환될 수 있음을 시사한다

(Dryzek, 1990).

주민들의 심의과정 → 의사소통적 권력 → 행정적 권력

의사소통적 권력이 지닌 정당성의 원천은 주민들의 자발적인 동의와 합의에서 비롯되는 것이기에 공식적인 정책결정기구들로 하여금 이를 수용하도록 압력을 행사하게 된다(임승후 · 김병섭, 2010: 64). 주민참여는 참여민주적 측면(democratic part)과 토론과 토의를 통한 의사결정을 중시하는 심의적 측면(deliberative part)을 포함하고 있다고 봐야 할 것이다(Elster, 1998). 따라서, 어떤 사람이 참여하고, 얼마나 깊이 있는 심의가 이루어지는지에 대해 실증적이고 분석적인 연구들(Albrecht, 2006; Dahlberg, 2001)이 다수 이루어질 필요가 있다.

3. 참여에 대한 지방정부의 대응

지방정부는 주민참여에 대해 어떠한 생각을 가지고 있으며, 어떤 방향으로 대응해야 하는가? 주민참여예산제도 뿐 아니라 많은 주민참여 관련 제도가 제안되고 실행되고 있음에도 지역민의 참여에 대해 긍정적으로 바라보는 것인지 아니면 상위 정부가 시키는 '일'이기 때문에 형식적으로 생각하는 것인지에 대해 생각해보아야 한다. 사실 공직자들의 참여에 대한 긍정적인 인식과 태도가 참여의 활성화를 위한 필요조건임(Kim & Holzer, 2006; Wang, 2001; 이승종, 1993)을 부인할 수는 없다. 그럼에도 주민참여는 무엇보다 주민들이 '주체'임이 분명한 만큼 이에 대한 연구를 지방정부 차원에서 관심을 가지고 실시해야 한다. 더 나아가 주민참여제도의 복잡성에도 불구하고 평가는 다루어져야 한다. 주민참여제도나 정책이 주민참여를 적극적으로 장려하고 허용함으로써 달성하고자 하는 목표나 목적에 맞게끔 개별 참여활동들을 나름의 기준을 가지고 평가해 볼 수 있다(임승후 · 김병섭, 2010: 67). 지방정부가 단순히 참여의 통로만 마련해주기만 하면 할 일을 다했다는 듯한 인상이나 무책임한 태도를 보이지 말아야 한다. 그것은 '얇은 민주주의(thin democracy)'를 만드는 길이 된다(Astrŏm, 2001).

무엇보다 지방정부와 공직자들의 정당성이 그들이 공약으로 내세운 정책은 시민

과의 상호작용 속에서 최선의 결과를 얻어야 하기 때문이다. 따라서 지방정부가 마련한 주민참여의 제도나 통로를 통해 투입된 주민참여를 추적해보는 노력을 통해 참여가 수동적 또는 능동적이었는지를 살펴보고, 이를 통해 효과성을 확인하는 구체적인 분석을 수행해야 한다. "무엇이 언제 가장 잘 작동되는지(what works best when)"(Rowe & Frewer, 2004)는 연구자 뿐만 아니라 관련 공무원, 그리고 참여의 주체인 시민들에게도 매우 중요하다. 현재의, 그리고 미래의 참여자에게 모두 제공될 수 있는 정보이기 때문이다. 주민들은 지방정부들이 마련한 참여제도의 수동적인 들러리가 되는 것이라는 불신을 없애고, 자신들의 참여활동이 정책과정에 미칠 수 있는 영향에 대한 구체적인 정보를 얻게 됨으로써 효능감과 정부에 대한 신뢰를 제고할 수 있다(박희봉 · 성도경, 2001; Kweit & Kweit, 1981). 이는 지역의 사회자본 확립에 결정적 기여를 할 수 있으며, 자발성과 적극성을 확보하는 장기적인 전략이 될 수 있다.

Ⅴ. 더 나은 공동체를 바라면서

지방화 및 세방화 시기의 가장 중요한 이슈인 주민자치는 미래에 더욱 중시되는 가치이다. 지역의 문제를 자체적으로 해결하고 지역민이 원하는 정책을 수립하고 집행하는 기초가 되기 때문이다. 그렇지만, 본 연구의 문제의식처럼 주민참여를 위한 제도화에 '주민'이 고려되지 못하고 정부의 일방적인 정책으로 이루어진 상황은 지역민 중심의 주민자치가 실현되기 어렵게 하는 이유가 된다.

주민자치의 자생력 확보는 주민이 중심이 되는 지역의 '사회자본' 형성의 기초가 되어야 한다. 지역의 문제를 스스로 이끌어 갈 수 있는 장기적인 생활교육과 학습, 지속적인 지역내 사회문제의 공론화 작업, 지방공무원들의 지역공동체 일원화 등 놓여진 문제는 많다. 본 연구에서 제시한 세 가지 방안 1) 참여통로의 확보와 활성화, 2) 참여의 심의성과 대표성 확보, 3) 참여에 대한 지방정부의 대응 역시 기본적으로 지역민들의 문제의식과 적극성이 자극되는 상황에서 더 강화될 것이라 생각된다.

사회자본의 확보에 대한 방안에 있어서는 무수히 많은 연구들과 정책제언이 있으나, 그 어떤 부분에서도 '강제성'이 있어서는 적합한 결과를 이뤄내기가 싶지 않다. 현재 많은 지자체들이 수행하고 있는 많은 주민자치 제도들 역시 충분한 결과를 얻

어내지 못하고 있으며, 이를 위한 처방 중 어떤 일부는 또 다시 '제도화'에 초점을 두는 경우도 있다. 물론, 인센티브나 지역에서의 많은 편익을 제공하는 '경제적 합리성'에 기초하여 이해해 볼 수도 있지만, 실제로 장기적으로 '돈'에 의한 효과는 긍정적이지 못하다. 인센티브의 한계효과를 규명하기는 매우 어렵기 때문이다. 그보다는 자발적인 동기부여 다시 말해 사회적 관계의 많은 지인들과 함께 문제해결을 도모하는 과정들에서 실효성은 담보될 수 있을 것이다. 이 과정 역시 또 다시 학습과 체험, 그리고 반복된 경험들이 수반되어야 한다. 지역의 문제를 스스로 또는 공동체 내에서 해결할 수 있고, 보람을 얻을 수 있는 상황이 지속된다면, 그렇게 사회자본의 축적은 주민자치의 힘을 더욱 강화시켜줄 것이다.

언젠가 지역공동체 스스로 문제를 제시하고 해소해 나가는 그러한 이상적인 '사회'를 그려보면서 부족한 소고를 끝맺고자 한다. 제주발전포럼

*참고문헌

김도희 · 정준금. (2006). 울산지역 로컬 거버넌스(Local Governance)의 성과와 한계: 주민참여제와 주민배심

김종호 · 김강민. (2004). IT활용을 통한 정책과정의 시민참여 활성화 방안: 경기도 홈페이지 평가를 중심으로. 「한국행정연구」, 13(3): 85-115.

김상묵 · 이창원 · 한승환. (2004). "중앙정부 정책과정과 시민참여." 한국행정논집. 16(4): 861-885.

곽채기. (2005). 주민참여예산제도의 기본모형과 운영시스템 설계. 「한국지방재정논집」, 10(1): 247-276.

김순은. (2011). 일본의 로컬 거버넌스와 주민참여: 주민투표제도를 중심으로. 한국지방자치학회보, 23(2): 187-214.

안성수 · 하종근. (2006). 주민자치센터 운영실태분석과 바람직한 운영방안. 도시행정학보, 19(1): 3-30.

최진학 · 김성현 · 홍준현. (2006). 로컬거버넌스 시스템으로 본 주민자치센터의 문제점과 그 원인: 군포시 사례를 중심으로. 한국공공관리학보, 20(1): 1-29.

오재일. (2004). 지방분권과 로컬 거버넌스. 「지방행정연구」, 18(1).

류재현. (2002). 지방정부의 거버넌스형 시장리더십 모색. 「한국지방자치학회보」, Vol.14 No.3 : 43-63.

최창호. (2005) 지방자치학. 서울: 삼영사

강용기. (2008) 현대지방자치론. 서울: 대영문화사

최상한. (2010). 지방정부 주민참여예산제도의 확산과 영향 요인. 한국행정학보, 44(3): 87-113.

나중식. (2004). 브라질 알레그레시의 주민참여예산제도. 「한국행정논집」, 16(3): 457-482.

원제의 정책 사례를 중심으로. 「한국정책학회보」, 15(3): 131-158.

안성민 · 최윤주. (2009). 주민참여예산제도의 경험과 성과: 5개 자치구를 중심으로. 「한국행정논집」, 21(4): 1369-1397.

임승후 · 김병섭. (2010). 주민참여통로의 효과성 연구. 한국행정학보, 44(3): 61-86

박희봉 · 성도경. (2001). 지방자치제 제도화 과정에서의 정치적 효능성과 주민참여. 「한국행정논집」, 13(1): 107-127.

최진학 외. (2006). 로컬거버넌스 시스템으로 본 주민자치센터의 문제점과 그 원인. 한국행정학회 춘계세미나 발표논문집.

이승종. (1993). 「민주정치와 시민참여」. 서울: 삼영.

민병익. (2006). 지방자치단체 온라인 주민참여의 행태변화 분석. 「지방정부연구」, 10(3): 257-274.

윤상오. (2003). 전자정부의 시민참여에 관한 연구. 「한국정책과학학회보」, 7(1): 79-104.

추병주 · 정상기 · 정윤수. (2007). 국민참여포털의 운영실태 분석: 참여마당신문고를 바탕으로. 「정보화정책」, 14(3): 81-99.

문신용. (2009). e-거버넌스와 시민들의 온라인 정책참여: 광역자치단체 사례를 중심으로. 「한국지역정보화학회지」, 12(2): 59-84.

Kooiman, J. (2003). Governing as Governance. London. SAGE Publications.

Powell. W. W. (1990). Neither market nor hierarchy: Network forms of organization. In. Staw & L. L. Cummings (Eds.), Reseach in organizational behavior: 295-336. Greenwich, CT: JAI Press.

Rhodes, R. A. W. (1997). Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Open University Press Buckingham · Philadelphia

Dubini. P., & Aldrich, H. (1991). Personal and extended networks are central to the entrepreneurial process. Journal of Business Venturing, 6: 305-313

Beck, Ulrich. (1999). What Is Globalization?. Publisher: Polity; 1st edition

Parker, R.(2007). Networked Governance or Just Networks? Local Governance of the Knowledge Economy in Limerick (Ireland) and Karlskrona (Sweden). Political Studies Vol. 16, No. 55

Dubini. P., & Aldrich, H.(1991). Personal and extended networks are central to the entrepreneurial process. Journal of Business Venturing, 6: 305-313

Kreiner, K., & Schultz, M.(1993). Informal collaboration in R & D: The formation of networks across organizations. Organization Studies, 14: 189-209

Liebeskind, J.P., Amalya Lumerman Oliver, Lynne G. Zucker, & Marilynn B. Brewer. (1996).

Social Networks, Learning, and Flexibility: Sourcing Scientific Knowledge in New Biotechnology Firms. NBER Working Paper No. 5320

Borgatti, Stephen P., & Martin G. Everett. (1997). Network analysis of 2-mode data. Social Networks, 19: 243-269.

OECD (2005). Evaluating Public Participation in Policy Making, Paris: OECD.

Peters, B.G., 1996. The Future of Governancing: Emerging Models(M). Kansas University Press, Laerence, KS. pp: 32-68.

Jessop, B. (2000) "Governance Failure," in G. Stoker(ed), The Politics of British Local Governance, 11-3. St. (Martin Press).

Cunningham, James V(1972) "Citizen Participation in Public Affairs." Public Administration Review 32(special issue)

Barber(1984) "Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age." Berkeley: University of California Press.

Harrigan, J.(1989). "Political Change in Metropolis (4th ed.)" Glenview: Scott. Foresman and Company

Perry, James & Katula, Michael C.(2001). "Does Service Affect Citizenship?" Administration and Society, 33(3), 330-365

Kooiman, J. (2003): Governing as governance. London: Sage

Arstein, Sherry. R. (1969). A ladder of citizen participation. AIP Journal. pp: 216-224.

Beetham, David (1996). "Theorizing Democracy and Local Government." Rethinking Local Democracy, Desmond King & Gerry Stoker (ed.). London: Macmillan Press Ltd.

Coleman, James S. (1988). "Social Capital in the Creation of Human Capital" American Journal of Sociology 94: 95-120

Putnam, R. (1993). "The Prosperous Community : Social Capital and Public Life" The American Prospect 13.

Putnam, R. (2000). "Bowling Together. The American Prospect. 13(3).

(de Souza Briggs, 1997 ; Lappe & Du Bois, 1997 ; Leana & Van Vuren III, 1999)

Maloney, W., Smith, G. and Stoker, G. (2000) 'Social capital and urban governance', Poltical Studies, May.

Stoker, G.(1998). Governance as Theory: Five Propositions. International Social Society Journal. 50(1)

Best, S. J. & Krueger, B. S. (2005). Analyzing the Representativeness of Internet Political Participation. Political Behavior, 27(2): 183-216.

Scott, J. K. (2006). "E" the People: Do U.S. Municipal Government Web Sites Support Public Involvement?. Public Administration Review, 66(3): 341-353.

Dahlberg, L. (2001). The Internet and Democratic Discourse: Exploring the Prospects of Online Deliberative Forums Extending the Public Sphere. Information, Communication & Society, 4(4): 615-633.

Dryzek, J. S. (2000). Deliberative Democracy and Beyond, Oxford: Oxford University Press.

Habermas, J. (1984). The Theory of Communicative Action. Vol. 1, Reason and the Rationalization of Society, Boston: Beacon Press.

Habermas, J. (1989). The Structural Transformation of the Public Sphere, Cambridge: MIT Press.

Dryzek, J. S. (1990). Discursive Democracy: Politics, Policy, and Political Science, New York: Cambridge University Press.

Elster, J. (1998). Introduction. Elster, J., ed., Deliberative Democracy, New York: Cambridge University Press.

Albrecht, S. (2006). Whose Voice Is Heard in Online Deliberation?: A Study of Participation and Representation in Political Debates on the Internet. Information, Communication & Society, 9(1): 62-82.

Kim, C. G. & Holzer, M. (2006). Public Administrators' Acceptance of the Practice of Digital Democracy: A Model Explaining the Utilization of Online Policy Forums in South Korea. International Journal of Electronic Government Research, 2(2): 22-48.

Wang, X. (2001). Assessing Public Participation in U. S. Cities. Public Performance & Management Review, 24(4): 322-336.

Astrőm, C. F. (2001). Should Democracy Online be Quick, Strong, or Thin?. Communication of the ACM, 44(1): 49-51.Rowe, G. & Frewer, L. J. (2004). Evaluating Public-Participation Exercises: A Research Agenda. Science, Technology, & Human Values, 29(4): 512-557.