

# 自治行政에 있어서 住民參與의 活性化 方案

夫 萬 根\*

## 目 次

1. 序 論
2. 住民參與의 性格과 必要性
3. 住民參與의 通路와 對象領域
4. 住民參與의 制約要因
5. 住民參與의 合理化方案
6. 結 論

## 1. 序 論

지방자치제의 실시와 더불어 주민참여의 활성화에 대한 요청은 더욱 커지고 있다. 주민참여와 지방자치는 두 가지 측면에서 불가분의 관계를 가지고 있는데 그 첫째는 지방자치제의 기본이념이 주민자치이므로 주민참여 없는 지방자치란 존재할 수 없다는 것이다. 따라서 지방자치의 성패는 주민참여의 양과 질로서 설명할 수 있다고 할 수 있는데 주민참여의 활성화가 제기되는 당위성이 바로 여기에 있다고 하겠다.

둘째는 주민참여의 확대가 대의제지방자치에 대한 보완적 의미를 갖는다는 것이다. 사회가 거대화, 관료화됨에 따라 대의제도인 지방의회가 경직화되어 지역사회의 통합기능을 상실해 가고 있으며 지역주민의 의사를 신속하고 정확하게 지방행정에 반영하지 못하고 있기 때문에 주민참여의 활성화 없이는 지방자치의 실효를 거둘 수 없게 되었다. 따라서 주민참여는 지방자치의 당연한 논리적 귀결이며 행정과정에 있어서 참여성 민주주의를 실현하기 위한 것이라고 하겠다.

현재 우리나라에서는 주민참여의 필요성이 강조되면서도 여러 가지 제약요건 때문에 참여의 활성화가 이루어지지 못하고 있다. 주민참여의 통로로서 각종 위원회, 공청회, 반사회 등이 이용되고 있지만 그 제도와 운영면에서 문제가 많으며, 주민참여의 기본전제가 되는 행정정보도 제대로 공개되지 않고 있다. 또 지방분권의 미흡에 따른 자치단체의 자주성 결여는 주민들의 자발적

\* 제주대학교 법정대학 행정학과 교수

참여를 어렵게 만들고 있으며 주민들의 참여를 위한 에너지 결속의 장이 되어야 할 자생적 주민조직도 취약한 상태이다. 뿐만 아니라 참여주체인 주민들과 공무원들의 의식과 행태도 참여의 실효성을 제고시키는데는 문제가 많은 것으로 지적되고 있다.

이 연구는 위와 같은 문제인식 아래 우리나라에 있어서 주민참여를 제약하고 있는 요인을 규명하고 주민참여의 활성화를 위한 바람직한 방안을 모색하는데 목적을 두었다.

## 2. 住民參與의 性格과 必要性

### 1) 住民參與의 概念과 性格

주민참여는 그 개념이 다양하게 정의되고 있어서 아직 합일점이 발견되지 아니한 미확정 개념이라고 할 수 있는데 이는 주민참여가 각 국가, 각 시대의 현실적 요청에 상응하여 경험적으로 발전하여 온 것이기 때문이다.<sup>1)</sup> 또 주민참여가 발전되는 과정에서 각 단계별로 강조점이 달랐던 것도 상이한 개념화를 가져온 요인의 하나라고 할 수 있다.<sup>2)</sup>

주민참여는 지금까지 여러가지 입장과 측면에서 그 개념정의가 시도되어 왔는데 이들을 정리하여 보면 참여의 주체·효과·과정의 세 가지 관점으로 구분할 수 있다.<sup>3)</sup>

첫째는 종래 정치·행정과정에서 소외되었던 소수집단 및 일반주민 등을 정치·행정과정에 참여시키자는 의미의 정의(C. R. Arnstein, E. S. Cahn, S. Verba 등)로서 이는 참여의 주체에 중점을 두고 주민참여를 규정한 것이다.

둘째는 주민운동의 진전에 따라 정부에 대한 보다 많은 응답성과 책임성을 요구하는 의미의 정의(C. W. Graves, R. R. Alford, D. Smith 등)로서 이는 참여의 효과에 초점을 맞춘 주민참여라고 할 수 있다.

셋째는 정책의 결정 및 집행에 있어서 행정의 공개성과 주민들의 접근성을 증진시키고자 하는 의미의 정의(E. M. Burke, H. D. Harrel 등)로서 이는 참여의 과정에 중점을 두고 주민참여를 규정한 것이다.

이상의 정의를 종합하여 볼 때 지방자치에 있어서 주민참여란 “공적인 권한을 가지지 아니한 주민들이 공공문제에 대한 그들의 요구사항을 지방자치단체의 정책결정 및 집행과정에 반영시키기

1) 최창호, 지방자치제도론, 삼영사, 1988, p. 587, 주1) 참조.

2) S. Langton, What in Citizen Participation, S. Langton, pp. 6-7. 권기수, 지역개발행정을 위한 주민참여, 지역사회개발논총, 제 10권, 한국지역사회개발학회, 1988, p. 59.

3) 岩崎忠夫, 住民參加論(東京: 第一法規), 1984, pp. 32-34 참조.

위하여 직접 또는 간접적인 방법을 통하여 영향력을 행사하려는 일련의 행위"라고 할 수 있다.<sup>4)</sup> 이러한 주민참여의 개념은 세 가지 본질적인 요소로 구성되고 있다.

첫째, 참여의 주체는 공적인 권력을 가지지 아니한 주민이라는 것이다. 이들은 지역사회의 구성원이며 각종 정책이나 계획의 영향을 직·간접적으로 받고 있으면서도 기존의 제도적 장치나 의사소통체계로서는 자기들의 욕구나 의견을 충분히 돌출하지 못하는 일반주민이라는 것이다.

둘째, 참여는 지방자치단체의 정책결정 및 집행과정에 관여하는 행위라는 것이다. 참여대상은 원칙적으로 주민생활에 직·간접적으로 영향을 미치게 될 각종 정책이나 계획들이 되며 그 범위도 부분적인 참여가 아니라 결정·집행·평가 등의 모든 과정에 걸쳐 이루어지는 것을 의미하는 것이다.

셋째, 참여는 주민들의 욕구나 열망이 자치단체의 정책이나 계획에 반영되도록 하기 위한 적극적인 노력이라는 것이다. 이는 참여주체로서의 주민과 참여를 받아들이는 자치단체 모두가 실질적 참여를 위한 의도적이고 적극적인 노력을 할 때야만 참여의 효과가 높아질 수 있음을 의미하는 것이다. 이러한 점에서 주민참여는 주민과 행정간의 쌍방향 협력관계라고 할 수 있다.

주민참여는 주민이 자치단체의 정책결정 및 집행과정에 참여하여 그 영향력을 행사하는 행위가 때문에 이는 주민의 일방적 행위만으로는 이루어질 수 없으며 자치단체의 협력이 상응되지 않으면 안 된다는 점에서 주민참여는 주민과 행정의 상호적 교류와 쌍무적 협력을 그 기본성격으로 하는 것이다.<sup>5)</sup>

이와 같은 주민참여와 지방자치는 두 가지 측면에서 불가분의 관계를 가지고 있다. 그 하나는 지방자치제의 기본이념이 주민자치이므로 주민참여 없는 지방자치란 존재할 수 없다는 것이다. 따라서 지방자치의 성패는 주민참여의 양과 질로 설명할 수 있다. 주민참여의 활성화가 제기되는 당위성이 바로 여기에 있다고 하겠다.

다른 하나는 주민참여의 확대가 대의제지방자치에 대한 보완적 의미를 갖는다는 것이다. 현대사회가 조직화되고 관료화됨에 따라 대의제도인 지방의회가 경직화되어 지역사회의 통합기능을 상실해 가고 있으며 지역주민의 의사를 신속하고 정확하게 반영하지 못하고 있기 때문에 주민참여의

4) 주민참여를 시민참여라고도 한다. 양자의 관계에 관해서는 서로 구별하는 견해와 그렇지 않은 견해가 있다. 양자를 구별하는 입장에서의 시민참여는 일반적으로 주권연원자로서의 시민의 정치·행정참여, 특히 일정한 지역이나 개별적 이익을 전제로 하지 아니하고 시민 전체의 이익이나 일정한 이념을 중심으로 하는 정치·행정참여를 말한다. 또한 때로는 특별히 도시민의 정치·행정참여를 지칭하기도 한다. 이에 비해 주민참여는 지방자치단체의 주민이 당해 자치단체의 특정사무나 사업의 결정·집행과정에 개별적 이익 또는 비교적 좁은 지역단위의 공동이익을 중심으로 참여하는 것을 말한다. 그러나 시민참여와 주민참여는 실체에 있어서는 동의어로 쓰이는 경우가 많고, 이론적으로도 전자가 후자를 포괄하기도 하고 그 반대의 경우도 있기 때문에 이를 엄밀하게 구별하기란 어려운 일이다. 따라서 여기서는 양자를 같은 의미로 이해하고 주민참여라는 용어로 통일해 쓰려고 한다. 이에 대해서는 岩崎忠夫, 위의 책, pp. 37-39, 최창호, 앞의 책, p. 588 참조.

5) 최창호, 앞의 책, p. 590.

활성화 없이는 지방자치의 실효를 거둘 수 없게 되었다. 따라서 주민참여는 지방자치의 당연한 논리적 귀결이며 행정과정에 있어서 참여적 민주주의를 실현하기 위한 것이라고 하겠다.

## 2) 住民參與의 必要性和 限界

### (1) 住民參與의 必要性

지방자치는 참여와 지방분권을 핵심적인 개념요소로 하는 바 지방분권이 주로 국가와 지방자치단체간의 관계를 규정하는 요소라고 한다면 참여는 주민과 지방자치단체간의 관계를 특징지우는 요소이다. 지방자치단체와 주민의 관계에서 보면 지방자치는 주민의 참여에 의한 지역공동체의 업무처리를 의미한다. 따라서 자치행정은 주민의 참여를 법적으로 보장하고 주민의 참여가 존재하는 경우에만 가능한데 자치행정에서 주민참여가 필요한 이유는 다음과 같다.

먼저, 행정기관측에서의 필요성을 살펴보자.

첫째, 정책의 질을 향상시키는데 기여한다.

주민참여는 주민들간의 직접적인 이해관계사항의 적절한 조정과 행정수요의 정확한 파악 등을 통하여 행정기관이 결정하고 집행하는 정책의 질을 향상시킬 수 있다. 또 주민들 중에는 특정의 공공문제를 해결하는데 공무원이나 지방의원보다도 더 풍부한 식견을 가지고 있는 사람들도 있는데 이들의 정책결정과정에서의 참여는 정책의 질을 높히는데 기여하게 된다.

둘째, 행정의 정당성을 확보하는데 기여한다.

주민참여는 전문가의 지배를 거부하고 지방행정에 있어서 다수의 이익을 대표하는 정책결정에 정당성을 부여하는데 의미가 있다. 정책에 있어서의 기본적 정당성은 그 정책의 수용자인 주민들의 동의에 있다. 지방행정의 기본정책을 당해 주민들의 의사에 따라 결정하고 이해관계자의 의견을 수렴하여 채택할 수 있는 절차적 구조를 확립하는 것은 그 민주적 정당성을 확보하는 동시에 정책의 실효성을 제고시키는 요체가 될 것이다.

셋째, 주민참여는 행정기관의 정책결정이나 집행과정에 주민을 참여시켜 정책이나 행정에 관한 주민의 이해를 높이고 공감대를 넓혀서 행정기관에 대한 주민의 협조를 증진시키는데 기여한다.

넷째, 행정의 민주성 제고에 기여한다.

민주주의 체제에서 국민은 당연히 행정의 주체임에도 불구하고 관료주도적 행정구조 때문에 행정의 대상으로 파악하는 경우가 많다. 관료주도적 행정은 행정효율성의 증진에 기여하는 일면이 없는 것은 아니나 국민의 의사와 동떨어진 결정으로 낭비를 초래하고 행정서비스의 형평성을 상실케 하는 수가 많다. 주민참여는 주민을 수동적 지위에서 능동적 지위로 전환시킴으로써 이러한 관료주의적 병폐를 시정하고 나아가서는 행정의 민주성을 제고시키게 된다.

주민참여가 행정의 민주성을 제고한다는 데에는 반론이 없는 것도 아니다. 참여하는 개인이나 이익집단도 자기들 입장을 위주로 의사표시를 하게 되며, 이 경우 힘있는 자들의 목소리가 대변되는 결과를 가져올 수 밖에 없다는 것이다. 이러한 개연성에도 불구하고 자치행정에의 주민참여는 주민의사를 반영할 기회를 많이 제공한다는 점에서 민주성제고에 기여한다는 사실을 부정하기는 어렵다.<sup>6)</sup>

다음은 주민입장에서의 필요성을 살펴보자.

첫째, 주민참여는 주민주체적 행정통제를 실현하는데 기여한다.

주민참여는 행정국가체제 속에서 의회나 정당 등의 행정기관에 대한 통제가 상대적으로 약화된 때문에 행정기관의 자의적 권한행사의 우려가 높은 상황에서 주민들이 직접 행정기관에 대한 감시·통제를 함으로써 주민주체적인 행정의 실현을 도모하게 된다.

둘째, 주민들간의 이해관계 조정과 협동의 증진에 기여한다.

주민참여는 자치단체가 산출하는 정책 내용에 민감한 이해관계를 갖고 있는 주민들이 참여하여 대화와 토론을 통해 그들의 이해관계를 조정하고 전체의사와 공익에 도달하게 함으로써 주민간의 협동증진에도 기여하게 된다. 이러한 주민간의 이해관계 조정절차는 정책의 수립과 집행에 있어서 행정기관과 관계주민간에 설득적 기능과 권리·이익보호기능을 담당하는 것이라고 할 수 있다.<sup>7)</sup>

셋째, 주민참여는 행정이 주민의 요구와 기대에 보다 민감하게 반응하면서 수행되도록 촉진하고 이를 통하여 책임성 있는 행정을 확보하는데 기여한다.

넷째, 주민참여는 대의제도를 보완하는 역할을 한다.

오늘날 지방의회는 경제·사회의 발전에 따라 다양화, 고도화되어 가는 주민의사를 정확히 반영하고 대표하기가 어렵게 되고 복잡한 주민·단체·지역간의 이해관계 대립을 조정하는 기능이 점차 상실되어 가고 있다. 또 지방의회의원들이 주민전체의 이익보다는 이익집단의 주장 등 특수 이익만을 보호하는 경우가 적지 않다. 주민참여는 이같이 의회제도가 주민의 의사를 충분히 반영하지 못하거나 대표와 주민사이에 괴리가 생길 때 주민이 직접 지방행정에 참여함으로써 자기의 운명이나 이해에 직·간접적으로 관계되는 문제를 처리할 수 있게 함으로써 대의민주제도의 약점을 보완할 수가 있다.<sup>8)</sup>

다섯째, 주민참여는 정책결정주체에 대한 교육적 역할을 한다.

자치행정과정에서 주민참여는 그 과정에 직접 참여하는 행정가, 계획가들에게 그 지역사회에 실질적으로 필요한 사업과 그 사업의 파급효과 등에 보다 세심한 인식을 유발시키는 교육적 효과를 줄 수 있다. 주민참여는 참여를 통한 학업기회의 제공과 자원의 공동분담 및 향토관리에

6) 김영중, 지방자치론, 수진사, 1997, p. 90.

7) 서원우, 현대행정법론(상), 박영사, 1983, pp. 216-217.

8) 정세욱, 지방행정학, 박영사, 1993, p. 293.

있어서 책임의식을 함양하므로 모든 정책의 수립에 앞서 선택해야 할 중요한 요소인 것이다.

## (2) 住民參與의 限界

E. Gil과 E. Lucchesi는 주민참여의 한계를 비용과 수익, 권력과 통제, 계획가의 역할이라는 세 가지 영역으로 나누어 고찰하고 있고<sup>9)</sup> 다른 학자들도 이에 대한 자기의 견해를 표명하고 있는데 일반적으로 자치행정에서의 주민참여는 다음과 같은 한계를 가지고 있다고 본다.

첫째, 참여주민들의 자질문제이다. 주민이 자치행정과정에 참여하려면 우선 문제의 소재에 관련된 기초지식과 결정에 도달할 수 있는 능력을 갖추고 있느냐가 중요한 변수로 작용한다. 그런데 대개의 일반주민들은 행정에 관한 전문지식이나 경험이 모자라고 시간, 기술, 정보 등을 충분히 가지고 있지 못하며 자신에게 영향이나 이해관계가 없는 사안에는 관심을 갖고 참여하려고 하지 않는다.

더구나 입법국가에서 행정국가에로 전환되는 단계가 없었고 근대자본주의의 담당자로서 시민계급이 존재하지 않았던 우리나라의 경우는 사회적 책임감을 가지고 전체이익을 고려하는 시민의식이 결여되어 있고 공공문제에 대한 주민의 적극적 관심이 부족하여 자치행정에 실제로 주민이 참여하는데 제약요인이 되고 있다.

둘째, 주민참여에 따르는 비용문제이다.

주민참여는 그 과정에서 많은 시간·비용 및 인력을 필요로 하므로 사업이나 정책집행을 어렵게 하고 자원의 낭비를 초래할 우려가 있다. 주민참여에 동원되는 주민은 대개 비전문가로서 민주적 훈련이 부족한 사람들이기 때문에 장기적 안목에서 이익을 분별하기 어려우며 자기입장만을 고집함으로써 합의를 곤란하게 하고 자기의 주장이 반영되지 아니한 결정에는 협조하지 않으려는 경향이 있다.<sup>10)</sup>

셋째, 주민참여의 대표성·정당성문제이다.

자치행정에의 주민참여는 참여하는 주민이 주민전체를 대표하고 있는가에 대한 의문이 있다. 일반적으로 참여를 적극적으로 활용하는 주민은 지역엘리트들로서 그들이 다수의 일반주민을 대표하고 있다고는 할 수 없고 특정의 이익이나 관심을 대표하는 경우가 많다.<sup>11)</sup> 따라서 정책의 결정내용이 편파성과 부분성을 띠어 공정성을 해치기 쉽고 또 참여주민이나 집단은 그들의 결정이나 활동결과에 대해서 법적 책임이 없기 때문에 대의성마저 저하시킬 우려가 있다.

9) E. Gil and, E. Lucchesi, Citizen Participation in Planning (London: William Heineman Ltd), 1981, p. 555.

10) 최창호, 지방자치학, 삼영사, 1995, p. 674.

11) 岩崎忠夫, 앞의 책, p. 67 참조.

넷째, 행정의 수행능력문제이다.

행정국가에 있어서의 행정은 전문가인 관료들에 의하여 운영되는 것이 능률성과 효과성면에서 바람직하다. 그러나 주민참여는 전문적 정보와 지식을 가지고 있는 공무원들이 객관적 입장에서 합리적으로 선택한 대안들이 비전문가인 주민들의 편향된 여론과 선입견에 따른 반대에 부딪쳐 채택되지 않음으로써 행정의 수행능력을 저하시킬 우려가 있다.

다섯째, 권력에의 흡수·포섭문제이다.

주민참여는 권력에 흡수·포섭됨으로써 참여의 근본적 의의를 상실하고 행정기관이 작성하는 정책이나 계획에 반발하는 주민들을 무마시키기 위한 수단으로 정략적으로 이용되기도 하고 정책을 정당화하기 위하여 이용됨으로써 허구화될 가능성이 있다. 또 주민참여가 행정기관에 의하여 흡수·포섭됨으로써 행정기관의 민주조작으로 악용될 수도 있다. 다시 말하면 주민참여는 정책이나 계획에 반발하는 주민들을 무마시키거나 또는 주민들에게 책임을 전가시키는 수단으로 이용될 수도 있다.<sup>12)</sup>

이상에서 살펴본 바와 같이 주민참여는 적지 않은 문제점과 한계를 가지고 있다는 비판을 받고 있다. 그런데 주민참여에 대한 이러한 비판은 참여, 그 자체가 지니고 있는 원리나 가치에 대한 비판이라기 보다는 방법과 운영상의 문제, 그리고 참여환경에 대한 지적이라고 보아야 할 것이다.<sup>13)</sup> 예컨대 능률의 면에서 볼 때 단기적·기계적 관점에서는 주민참여가 비능률성과 낭비를 초래하는 것으로 여겨지는 것은 사실이다.

그러나 주민의 수요를 제대로 파악하지 않고 일방적으로 결정된 정책의 결과에 비록 비용·노력·시간의 세 가지 요인을 충족시켰다고 하더라도 주민의 만족도를 충족시키지 못했다면 기계적 능률이 비록 높다고 해도 참여계획 본래의 목적을 유효하게 달성하는 것은 아니다. 따라서 비록 단기적·기계적 능률관에서 보면 비능률로 생각되지만 장기적 관점에서 보면 주민의 관심과 이해 및 협조가 가져오는 승수효과를 통하여 주민참여는 결국 능률을 가져오게 되는 것이다.<sup>14)</sup>

한편 주민의 전문적인 능력부족에 의한 한계와 문제점도 참여과정을 통하여 점차 개선될 수 있고 권력에의 흡수·포섭문제도 주민들의 자존심과 자조의 자세로 어느 정도 극복될 수가 있다고 본다.

12) 김홍기, 행정국가와 시민참여, 대왕사, 1983, p. 467.

13) 변동건, 한국행정의 민주화를 위한 시민참여에 관한 연구, 법정논총, 제10집, 국민대학교 법학연구소·사회과학연구소, 1988, p. 596.

14) 강형기, 지방행정에 있어서 시민참여의 결정요인에 관한 연구, 전국대학사학위논문, 1983, p. 149 참조.

### 3. 住民參與의 通路와 對象領域

#### 1) 住民參與의 通路

자치행정에의 주민참여는 그 유형이 행정과정, 참여의 제도화여부, 참여의 주도성, 참여의 방식, 참여의 정도 등에 따라 다양하게 분류되고 있지만 그 중에서도 주민참여의 보다 체계적이고 일반적인 분류는 참여의 제도화여부에 따라 제도적 참여와 비제도적 참여로 그 형태를 양분하는 것이다.<sup>15)</sup>

제도적 참여는 국가 또는 지방자치단체의 법규에 의하여 공식적으로 이루어지는 참여로서 민주주의 국가에서는 정책과정에 다양한 주민참여의 방법을 제도적으로 보장하고 있다. 제도적 참여의 구체적 채널은 국가에 따라 다를 수가 있지만 일반적인 것들로는 반사회와 같은 주민회의에의 참여, 위원회구성원으로의 참여, 공청회에의 참여, 주민투표와 같은 직접참정제도를 통한 참여, 청원과 진정 등을 들 수 있다.

한편 비제도적 참여는 법적 근거에 의하지 않고 이루어지는 참여로서 대의제도의 기능이 제대로 작동하지 않거나 제도적 참여가 원만하게 운영되지 못할 경우 자주 나타나는데 특히 운동의 행태를 취하는 비제도적 참여는 정책결정과정에 자신들의 의사를 투입하기 위하여 집단적 시위의 방법으로 전개되는 수가 많다.<sup>16)</sup>

오늘날 여러 국가에서 주민의 행정참여수단으로 이용되고 있는 통로는 위원회, 커뮤니티협동, 광청활동, 행정절차, 주민청구제도 등 다양하다. 우리나라에서도 위의 여러 수단들이 주민참여 통로로 이용되고 있는데 그 중에서 중요한 몇 가지를 설명하면 다음과 같다.

#### (1) 위 원 회

위원회는 주민참여의 수단으로 가장 많이 이용되고 있는 통로로서 그 성격에 따라 자문위원회, 심의회, 행정위원회 등 세 가지가 있다.

##### 가. 주민자문위원회

주민자문위원회는 자치단체의 행정에 대하여 의견을 제시하고 시책을 건의하기 위하여 설치되는 위원회로서 우리나라에서는 협의회라 하기도 한다. 이 위원회 설치의 구체적 목적은 주민의 요구·기대·실정의 파악, 주민의사의 시책에의 반영, 시책에 대한 주민의 관심과 이해의 촉진, 계획 수립과 집행에 있어서 주민협력의 확보, 주민간의 분쟁의 조정과 해소 등에 있다.<sup>17)</sup> 그런데

15) 김영중, 앞의 책, p.92

16) 김영중, 위의 책, p.93.

17) 최창호, 지방자치학, 삼영사, 1995, P.664.



이 위원회의 위원구성은 해당지역의 주민 가운데서 주민이 선출하거나 또는 당국이 임명하는 자들로 이루어지는데 위원들이 전문적인 지식·경험의 소지자로서가 아니라 평범한 일반주민의 입장에서 참여한다는 점에서 후술하는 심의회와 다르다.

#### 나. 심 의 회

심의회는 자치행정에의 주민의견 반영, 행정의 전문지식과 경험의 도입, 관계단체·행정조직 등의 의견조정 및 시책집행에의 협력, 대립적 이해관계의 조정을 통한 행정의 공정성 및 중립성을 확보하기 위하여 설치되는 위원회이다.

심의회는 일반적으로 자문에 응하고 보고·의견·답신을 행하는데 대개의 경우는 사무국의 자료 설명, 질의, 의견교환을 거친 후 제시한 안을 심의하여 필요한 수정을 가하고 건의를 행한다. 그리고 그 심의에 있어서 필요한 때에는 관계자의 의견진술과 실제 조사를 행하기도 한다.<sup>18)</sup> 이 위원회의 위원구성은 지역내 각종 단체의 대표자, 대학교수, 언론인, 법조인 등 학식·경험의 소지자와 이익대표, 지방의회의원, 관계 공무원 등으로 이루어지는 것이 일반적이다.

#### 다. 행정위원회

행정위원회는 도시계획위원회, 지방인사위원회, 토지수용위원회 등과 같이 지방자치단체의 집행기관의 일부로서 자치단체장으로부터 비교적 독립된 입장에서 정책결정 및 집행의 권한을 행사하는 위원회이기 때문에 주민이 이 위원회에 참여하는 것은 직접 정책결정과 집행을 행하는 것이 되어 최고의 주민참여를 실현하는 결과가 된다. 따라서 이 위원회의 위원은 전문적 지식과 경험의 소지자여야 하므로 일반주민은 이에 참여할 수 없다는 성격을 가지고 있다.<sup>19)</sup>

### (2) 공 청 회

공청회는 행정입법, 행정계획, 행정처분, 기타 주민의 이해와 밀접한 관련이 있는 주요사항에 관하여 최종결정에 도달하기 전에 의견을 널리 구하는 절차로서 관련 이해당사자와 전문가의 의견을 수렴하기 위해서 개최된다. 그런데 공청회는 주민 등의 의사를 듣기만 하면 되는 절차로서 행정기관과 상호 의견교환을 하는 절차는 아니라는 특징을 갖는데<sup>20)</sup> 우리나라에서는 도시기본계획의 수립 등 일부의 정책결정과정에서는 법률의 규정에 따라 반드시 공청회를 개최하도록 되어 있다.

그렇지만 법률의 규정이 없는 경우에도 주요 정책을 결정·변경하고자 할 때에는 정책결정기관의 의사에 의하여 공청회를 임의로 얼마든지 개최할 수 있다. 우리나라에서는 종전 관료주도적

18) 岩崎忠夫, 앞의 책, pp.182-183.

19) 岩崎忠夫, 위의 책, pp.184-185.

20) 최창호, 앞의 책, p.669.

정책결정이 지배하던 시기에는 이와 같은 임의적 공청회 개최가 거의 없었으나 민주화와 지방자치  
가 시작되면서 증가하고 있으나 공청회 회부사항은 환경정책이나 지역개발정책과 같이 이해당사자  
의 견해가 대립될 소지가 많은 사항에 국한되고 있다.<sup>21)</sup>

### (3) 반 상 회

반상회는 지역주민들이 정기적으로 회합하여 중요한 문제를 자주적으로 해결함은 물론 행정기관  
에 대하여 필요한 사항을 건의하는 주민조직이다. 이 반상회는 참여대상이 모든 주민이며 참여과  
정과 참여영역이 거의 제한이 없다는 점에서 가장 기본적이고 중요한 참여형태라고 할 수 있다.  
우리나라는 1976년 5월에 전국적으로 반상회가 조직되어 매달 1회씩 개최되어 왔으나 1990년대에  
들어와서는 그 활동이 침체되어 지역사회공동체와 주민조직으로서의 제 역할을 못함에 따라 1998  
년에 폐지되었다.

### (4) 여론조사

여론조사는 설문이나 면접 등을 통하여 주민들의 행정에 대한 태도 및 요구사항, 특정사업에  
대한 인식도와 선호도 등의 자료를 광범위하게 수집하는 것을 말한다. 여론조사는 통상 그 의견이  
나 태도를 나타내지 아니하는 침묵하는 다수자를 포함한 주민전체의 의견이나 태도를 파악한다는  
점에서 다른 주민참여채널이 추종할 수 없는 장점을 지니고 있으며, 동일한 설문을 정기적으로  
행함으로써 주민의향의 변화추이를 파악할 수 있다.

### (5) 간 담 회

간담회는 자치단체의 장을 비롯한 행정기관과 주민들이 직접대화를 통하여 주민들의 일상생활의  
체험에서 얻은 의견이나 요망사항을 청취하여 행정에 이를 반영함과 아울러 행정에 대한 주민의  
이해를 증진시키는 주민참여 채널이다. 간담회는 이같이 행정에 대한 주민들의 의향을 들어 행정  
의 문제점을 발견하여 이를 시정하며, 주민의 행정에 대한 관심과 참여의식을 높이는 한편 공무원  
들에게 자극을 주어 의식개혁에 기여하는 부수적 효과도 거둘 수 있다.

## 2) 住民參與의 對象領域

주민참여가 지방자치단체의 정책과정에서 행사하는 역할이 아무리 중요하다고 해도 주민참여가  
모든 자치행정분야에 요구되는 것은 아니며 그것이 필요로 하는 영역은 한정적일 수밖에 없다.  
왜냐하면 만약 자치행정의 모든 영역에 주민참여가 적용된다고 하면 기존 행정체제는 혼란과

21) 김영중, 앞의 책, p. 95.

무질서상태로 빠질 우려가 있기 때문이다.<sup>22)</sup>

일본의 경우, 주민참여는 주로 지방자치단체의 종합계획 책정과 도시계획, 대규모 프로젝트 및 시설설치 등 주민의 이해조정이 필요한 사업실시에 있어서 강력한 영향을 미치게 되며 일상적인 행정집행에 대한 주민의 적극적인 관심과 참여의욕의 고양에 요청되고 있다. 우리나라에 있어서 일반적으로 주민참여를 필요로 하는 영역은 다음의 네 분야이다.

첫째, 자치단체의 기본구상 및 장기계획분야이다.

주민참여는 지역의 미래상을 설정하고 그것을 향하여 모든 행정력과 재정력이 결집되어야 할 기본구상과 장기계획을 수립하는데 요구된다. 이 분야에 대한 참여의 제도적 장치로는 심의회 등의 위원회와 공청회 등을 들 수 있는데, 그러나 이들 기구는 장기계획을 직접 입안하는 것이 아니라 이미 작성한 안을 놓고 심의하는 수동적 상태를 벗어나지 못하고 있어 현실적으로는 주민의사의 실질적·직접적 반영에 한계가 있다.

둘째, 개발사업분야이다.

지역개발, 지역사회개발, 도시계획, 도시재개발 등의 개발사업은 그 지역 또는 지역사회에 커다란 변화를 가져올 뿐만 아니라 주민 각자의 권리와 재산 및 생활에 직접적인 영향을 미치게 된다. 따라서 이러한 개발사업에는 합리적이고도 공정한 계획원안의 작성이 필요하고 공청회 등에서 그 계획으로 영향을 받을 사람들의 의견개진이나 충분한 납득이 행해진 후에 심의회와 지방의회에서 그 사업의 이해관계인들이 상호 양보하거나 또는 보상하도록 하는 조정의 절차가 필요해지는 것이다 따라서 자치단체의 이러한 개발사업은 주민참여의 가장 기본적인 대상영역이 된다고 하겠다.<sup>23)</sup>

셋째, 주민복지사업분야이다.

지방자치단체는 주민복리의 증진, 즉 주민의 생계유지 및 생활향상을 위하여 여러 가지 사업을 시행하는 바 특히 주택, 생활보호, 보건·위생, 공원, 복지시설 등 사회복지사업을 주민들의 기대와 필요에 적합하도록 집행하여야 한다. 그런데 이러한 사업은 주민의 관심이 지대하기 때문에 적절한 참여수단과 기회를 제공한다면 주민들의 자발적이고 적극적 참여가 기대되는 영역이다.

넷째, 특정사업분야이다.

지방자치단체의 청소, 도로, 녹화 등 특정사업의 결정 및 집행에 있어서는 행정기관이 사업계획의 원안을 작성하되 열람, 공청회, 심의회 등을 통해 주민의 의견을 반영하여 시행하는 것이 그렇지 않을 때보다 더 효율적일 때가 많다. 이 이외에도 종래의 경험이 없는 신규사업, 2개 이상의 기관의 소관에 속하는 복합사업, 주민과 행정기관간에 분쟁이 발생할 소지가 있는 사업 등 특정사업에도 주민참여를 필요로 한다.

22) 최호준, 시민행정학, 도서출판 거목, 1987, p.164.

23) 최창호, 앞의 책, p.655.

### 3) 住民參與의 段階

주민참여는 정책의 집행과정에서만 중요한 것이 아니라 정책의 입안 및 결정, 사후평가 단계에서도 이루어져야 한다. 따라서 주민참여가 제대로 성과를 거두기 위해서는 참여단계에 따라 그에 적합한 주민참여의 형태와 방법을 사용해야 할 것이다.

지역의 특정문제를 해결하기 위해서는 그에 상응하는 정책이 있어야 하는데 정책의 입안에서부터 사후평가까지 행정활동의 단계는 일반적으로 ① 문제점 파악, ② 목표의 설정, ③ 사실발견과 조사연구, ④ 문제점의 확정과 목표의 변경, ⑤ 시책의 대체안 개발, ⑥ 대체안의 영향분석, ⑦ 이상적인 시책의 결정, ⑧ 시책의 실시, ⑨ 시책실시에 대한 평가로 나눌 수 있다.<sup>24)</sup> <표. 1>은 이러한 행정활동의 제 단계와 주민참여의 개별목적간의 적합성에 대한 관련여부를 나타낸 것으로서 어떠한 행정활동단계에 어떠한 주민참여의 목적이 관련되어 있는지를 알 수 있다.

<표 1> 주민참여의 목적과 행정활동 단계와의 관련정도

행정활동단계 주민참여의 개별목적	문제점 파 악	목 표 설 정	사 실 발견과 조사연구	문제점 확정과 목표의 개 선	시책의 대체안 개 발	대체안 분 석	이상적인 시책결정	시 책 실 시	시 책 실시에 따른 평가
주민에의 정보제공	○	○		○		○	○	○	○
주민으로부터 또는 주민에 관한 정보수집	○	○	○	○		○	○		○
행정결정, 사업개선		○		○	○	○	○	○	○
행정결정, 사업수용의 촉진	○	○		○			○	○	
행정기관의 업무보안	○		○		○	○		○	○
정치권력의 형태 및 자원배 분의 변경	○	○		○			○	○	
개인 및 소수집단의 권리와 이익보호	○	○		○		○	○	○	
곤란한 행정결정의 회피 또 는 지연							○	○	

자료: Cogan & Associates, Techniques of Public Involvement, State Planning Series 11, Council of State Planning Agencies, 1977.

<표 1>에 의하면 주민참여는 시책의 실시 뿐만 아니라 정책결정과 사후평가단계에서도 필요하며 목표설정 등의 정책입안단계에서도 필요한 것으로 나타나고 있다. 사실 주민참여의 의의가 가장 높은 단계는 시책실시단계가 아니라 문제점의 파악, 목표의 설정, 문제점의 확정과 목표의 개선이

24) 岩崎忠夫, 앞의 책, p. 234.

라는 정책입안단계일 것이다. 왜냐하면 문제점이 아직 정리되지 않고 대책도 아직 확실하지 않은 정책입안단계에서의 주민참여야말로 확실하지 않은 행정당국의 정책판단에 실질적으로 커다란 영향을 미칠 수 있는 반면에 문제점이 명확하게 되고 대책이 사실상 확정된 단계에서 이루어지는 주민참여는 이미 결정된 내용을 단지 추인하는 형식적 역할에 지나지 않은 수가 많기 때문이다.

그러나 이러한 정책입안단계에의 참여는 주민의 입장에서 볼 때 참여의 대상범위가 확실하지 못하여 참여이유에 대하여 정확하게 파악하기 어렵고 행정당국의 입장에서도 무대를 만들어 주민 참여에 충분히 대응할 수 있는 준비가 되어 있지 아니한 경우가 많기 때문에 이 단계에서의 참여는 그 필요성에 대한 강조와는 달리 실제로는 어려운 문제가 적지 않다.

중요한 것은 주민의 의견을 충분히 받아들일 여지를 남긴 상태와 그러한 단계에서 주민참여의 기회를 부여하도록 하는 것이다. 또한 주민참여과정을 문제점의 파악, 시책의 입안 및 결정, 실시·평가라는 일관되고 체계적인 참여의 흐름으로 형성하여 적절한 단계에서 적절한 형태로의 참여방법을 활용하는 것이 필요할 것이다.<sup>25)</sup>

## 4. 住民參與의 制約要因

K. Hart는 주민참여를 제약하는 요소로 그 사회의 전통, 제도, 정책결정자(공무원)의 행태, 주민의 행태 등 네 가지를 들고 있는데<sup>26)</sup> 여기에서는 우리나라에 있어서 주민참여의 제약요인을 ① 제도적 요인, ② 행태적 요인, ③ 환경적 요인의 세가지로 구분하여 고찰하고자 한다.

### 1) 制度的 要因

#### (1) 참여통로의 미비

현재 우리나라에서 주민의 행정참여수단으로 이용되고 있는 통로는 위원회, 공청회 등 다양하지만 그 운영면에서 볼 때 주민들의 의사를 반영하기 보다는 행정주도아래 행정기관의 결정에 대한 정당성을 부여하고 주민들에게 홍보하는 통로로 이용되는 경우가 적지 않다. 현행 행정참여통로의 구체적인 문제점은 다음과 같다.

#### 가. 위원회의 문제점

첫째, 행정기관에 협조적 인사를 위원회의 위원에 일방적으로 선임하는 등 공정성이 미흡하다.

25) 岩崎忠夫, 위의 책, pp.235-236.

26) D.K.Hart, "Theories of Government Related to Decentralization and Citizen Participation", in *Public Administration Review*, Volume.32, (October, 1972), pp.609-616.

둘째, 정책결정에의 참여기능보다는 이미 결정된 정책에 대한 형식적 심의와 자문에 그치고 1년에 단 1회의 회의도 개최하지 않은 위원회가 있는 등 운영이 형식화되고 있다.

셋째, 위원구성이 주로 사회지도층 인사로 이루어지기 때문에 사회저변층에 대한 여론수렴이 미흡하여 대표성이 저하되고 있다.

#### 나. 공청회의 문제점

첫째, 주민들의 의견취취보다도 정책에 대한 정당성 확보와 설득통로로 이용되는 경향이 있다.

둘째, 공청회 참여대상자를 협조적 성향이 높은 인사위주로 선정하여 초청하는 경향이 있다.

셋째, 공청회에서 발언기회의 제한으로 다수의 의견이 표출되지 못하는 한계가 있다.

#### 다. 반상회의 문제점

첫째, 건의사항이 건설적인 제안보다는 주로 행정기관에 대해 일방적 해결을 요구하는 사안들이 다.

둘째, 지식층, 부유층, 영세민, 세입자 등의 참여는 저조하고 주로 주부층 위주로 참여함으로써 중류층 여론이 과다대표되는 폐단이 초래되고 있다.

셋째, 반상회 개최일은 매월 25일로 강제하는 등 행정주도의 획일적 운용과 행정시책 홍보의 통로로 이용되고 있다.

#### 라. 여론조사의 문제점

첫째, 주민들은 솔직한 의견표명을 꺼리는 경향이 있기 때문에 여론조사에 의해 정확한 의견을 제대로 파악하기가 쉽지 않다.

둘째, 여론조사는 새로운 발상이나 건설적인 제언을 밝혀내지 못하고 사회의 일반적·표면적인 회답을 얻어내는데 그치는 경우가 많다.<sup>27)</sup>

셋째, 전문성이 없는 행정기관이 조사함으로써 설문항목 작성뿐만 아니라 표본선정과 관련하여 대표성·신뢰성에 문제가 있다.

넷째, 설문지 회수 이후의 통계적인 처리·분석이 미흡하다.

#### 마. 간담회의 문제점

첫째, 간담회에서의 대화의 대상자가 지역의 유력인사나 행정에 동조하는 일부 주민에 한정될 우려가 있다.

둘째, 행정기관이 정보를 공개하지 않음으로써 주민은 대화과정에서 그의 의견을 개진하기 보다는 행정기관의 의견을 일방적으로 듣기만 할 가능성이 있으며 대화과정에서 주민의 자유의사가 표현되도록 유도하기가 현실적으로 어렵다.

27) 최창호, 앞의 책, p. 667.

#### 바. 주민투표제도의 문제점

미국을 비롯하여 주민투표제를 채택하고 있는 외국의 지방자치단체는 대부분 지방의회와 주민들에게도 주민투표 부의권을 인정하고 있다. 우리나라 지방자치법 제 13조의 2는 "지방자치단체의 장은 지방자치단체의 폐치·분합 또는 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요 결정사항 등에 대하여 주민투표에 붙일 수 있다"고 규정하여 자치단체장에게만 주민투표의 부의권을 인정하고 주민과 지방의회에 대해서는 이를 배제하고 있다.

이러한 규정은 자치단체장이 지방의회를 우회할 통로로 주민투표를 이용할 우려가 있고 결과적으로 지방의회와 자치단체장간에 갈등을 조장할 우려도 있다.

### (2) 정보공개와 미흡

우리나라에서는 지방행정이 행정정보와 개발정보를 공개하고 주민과 의견을 교환하는 제도적 성숙성을 보이지 못하고 있다. 아직도 많은 지방자치단체가 행정정보공개조례를 제정하지 않고 있으며 특히 지역개발정책을 수립하는 과정에서 부수적으로 발생하는 문제들을 지나치게 의식한 나머지 정책을 비밀리에 입안하고 집행하는 사례도 적지 않다.

또 일부 공개되는 정보도 주로 정책결정에 필요한 것 보다는 정책집행에 필요한 정보이며 사전 정보보다도 사후정보가 많은 실정이다. 그 결과 참여행정의 기초인 광청기능이 취약성을 나타내게 되었으며 주민은 참여가 제약되고 지역개발에 대한 무관심, 비협조의 반응이 나타나고 있다.

## 2) 行態的 要因

### (1) 住民意識水準의 落後性

공식적 주민참여의 통로가 제한되어 있는 우리나라 현실에서 주민의 높은 의식수준은 스스로 참여를 확보하는데 가장 중요한 요건이라고 할 수 있다. 그러나 그 동안 주민들은 자치단체의 통치구조상 능동적이고 창의적인 방법으로 시민권을 실현할 기회를 거의 경험하지 못하였고 의식수준도 낙후성을 탈피하지 못하였다. 그 결과 주민참여에 대한 태도가 소극적·타율적이며 관심도 높지 못한 실정이다.

### (2) 公務員의 前近代的 行態

주민참여는 공무원들이 참여에 대한 인지도가 높고 민주적인 가치관을 가질 때 활성화될 수 있다. 그러나 공무원들은 아직도 참여에 대한 인식이 미흡할 뿐만 아니라 일부 공무원들은 권위주

의와 관존민비적인 사고방식을 가지고 있기 때문에 대민관계에 있어 주민에게 봉사하고 지원한다기 보다는 지시·통보한다는 자세로 정책을 일방적으로 결정하고 시행하는 경향이 있다.

또한 대민행정의 수행에 있어서 전문가의 의견을 듣거나 주민의사를 수렴하여 창의적 방법을 모색하기 보다는 주로 선례와 법규에 따르는 전통적 처리방법을 선호하고 있으며 업무에 대한 태도는 기계적 능률관에 입각하고 있다. 이러한 행태아래서 공무원들은 주민과 행정간의 협조체계 및 공유체계를 형성하기 위한 시간과 노력, 그리고 경비의 투입이 가치있는 것으로 평가되지 않기 때문에 주민참여가 제약을 받을 수 밖에 없다.<sup>28)</sup>

### 3) 環境的 要因

#### (1) 지방분권화의 미흡

주민참여는 지방자치단체의 자주성이 높으면 높을 수록 효과가 크게 나타나는 반면에 자주성이 약할 수록 소극화되며 실효를 거두지 못하게 되는데 우리나라는 분권화가 미흡해 지방자치단체의 행·재정적 자주성이 크게 약한 실정이다.

자치단체의 자주성 결여는 주민들의 자발적이고 적극적인 참여를 유도하기 어렵게 만드는 요인이 되고 있다. 자치단체가 지역개발사업이나 복지사업에 대해 주민들의 의견이나 요구를 독자적으로 수용할 수 있는 권한을 갖지 못한다면 주민들이 참여한다고 하더라도 소기의 성과를 거둘 수가 없는 것이다. 더우기 지방자치단체의 기관위임사무는 주민참여의 대상에서 제외되기 때문에 지역개발행정에의 주민참여의 의의를 반감시키는 실정이다.

#### (2) 자생적 주민조직의 미비

자생적 주민조직은 주민의 자주적인 에너지결속의 장이며 주민의 잠재적 욕구를 표출시켜 행정에 문제를 제기하는 조직체이기 때문에 주민조직을 통한 참여는 주민들의 개별적 참여보다 더욱 효과적으로 참여목적을 달성할 수 있다.

우리의 경우 주민조직은 자치단체별로 많으나 주민들의 자발적 의사에 따라 조직된 자생적·자주적 조직은 극소수이고 대부분은 행정명령이나 행정지시에 의하여 타율적·하향적으로 조직된 것들이다. 이들 조직은 주민의사의 전달보다는 행정의사의 전달을 주기능으로 하고 있기 때문에 효과적 주민참여를 위한 통로가 되지 못하고 있다.

28) 이규환, 지역개발과 주민참여, 지방자치연구, 제2권 제1호, 한국지방자치학회, 1990, pp. 48-49.



## 5. 住民參與의 合理化方案

### 1) 住民參與制度的 改善

주민참여의 활성화를 기하기 위해서는 제도적 측면에서 두 가지 노력이 필요하다고 할 수 있다. 하나는 제도화의 기본적 메커니즘인 법적 근거를 마련하고 주민참여가 조장될 수 있는 일반적 여건을 조성하는 것이고, 다른 하나는 주민참여가 실질적이고도 효율적인 통제체제로 운영될 수 있도록 법적 요건들을 구체화하는 것이다.

그런데 이와 같은 제도화 노력은 두 가지 기본방향 아래 추구되어야 하는데 첫째는 주민참여가 간접참여의 전형인 대의민주주의를 대체하는 것이 아니라 이를 보완함으로써 보다 민주적이고도 책임있는 행정을 구현하는데 역점을 두어야 한다는 것이다.

둘째는 실질적이고도 효과적인 참여를 기할 수 있는 방향으로 주민참여가 제도화되어야 한다는 것이다. 참여가 효과적이기 위해서는 주민참여가 조장될 수 있는 일반적 여건이 제도적으로 마련되어야 함은 물론 참여를 저해하는 다양한 변수들이 적절히 통제될 수 있어야 한다. 따라서 주민참여의 제도화는 그러한 변수들에 대한 통제가능성을 충분히 고려하고 필요한 요건을 충족시키는데 관심을 두어야 할 것이다.<sup>29)</sup> 이같은 관점에서 주민참여의 활성화를 위한 제도개선의 주요 내용은 다음과 같다.

#### (1) 住民參與 通路의 改善

##### 가. 委員會制度的 改善

첫째, 사회지도층을 중심으로 하는 위원구성을 지양하고 사회 각 계층의 대표로 구성함으로써 대표성을 확보하여야 한다.

둘째, 많은 위원회에 집행권과 실질적인 독립성을 부여함으로써 주민참여의 영향력을 높여야 한다.

셋째, 동일인을 여러 위원회의 위원으로 중복위촉하는 현상을 지양하여야 한다. 법령상 당연직 위원과 해당분야에 전문가가 없는 경우를 제외하고는 중복위촉을 억제하여야 하며 지방자치단체의 간부도 법령상 당연직 이외에는 위촉을 지양하여 위원회의 자율성을 높이고 형식적 운영요소를 제거함으로써 주민참여수단으로서의 위원회가 되도록 해야 한다.

넷째, 위원회운영에 있어서 위원회의 목적, 권한, 책임의 명확화와 효율적 행정절차를 고안함으로써 운영의 효율성을 제고하여야 한다.

29) 김호섭, 지방자치를 위한 주민참여의 제도화, 성곡논총, 제23집, 성곡학술문화재단, 1992, pp.1375-1376.

#### 나. 公聽會制度的 改善

첫째, 공청회의 대상을 도시계획수립이나 도시재개발사업 등에 국한하지 말고 지방자치단체의 일반정책에 까지 확대시킴으로써 주민참여의 영역을 넓혀야 한다.

둘째, 공청회에서 제시된 바람직한 의견은 적극적으로 시책에 반영함으로써 주민의 참여의지를 고양시켜야 한다.

셋째, 다수 주민의 객관적인 여론을 수렴하기 위하여 공청회의 공개성을 제고하는 노력이 필요하다. 구체적으로는 공청회를 관심있는 주민 모두에게 개방할 것, 지정토론자의 수를 지나치게 많이 하여 준비된 발언만으로 공청회가 종료되지 않도록 할 것, 일반청중에게 자격제한 없이 발언기회를 충분히 부여할 것, 시책방향에 호의적이거나 협조적인 인사위주의 토론자 지정관습을 지양할 것, 충분한 공시기간의 부여 및 사전 사업설명 등의 홍보로 다수 주민의 참여를 유도할 것 등이 요청된다고 하겠다.

#### 다. 班常會制度的 改善

첫째, 행정기관은 반상회를 주민참여의 주요한 수단으로 인식하고 주민의 의사나 요구가 행정에 반영할 수 있도록 노력하여야 한다. 따라서 주민의 광범한 의사를 수렴하고 적극적으로 정책에 반영하겠다는 민주행정의 의사와 참여의 실효성을 확보하기 위해서 더 많은 정보를 공개하며 참여에 관심과 흥미를 가질 수 있도록 해야한다.

둘째, 외형적 성과보다는 주민의 단합과 자율적인 협동을 이루는 모임이 되도록 해야한다. 그러기 위해서는 확일적 운영을 지양하고 지역특성에 적합한 반상회의 기능과 운영방법을 개발하여야 한다.

셋째, 건의사항의 성실한 처리가 이루어져야 한다.

넷째, 지도층, 부유층의 적극적인 참여를 유도하여 반상회운영의 부실요인을 제거하여야 한다.

### (2) 行政情報의 公開

행정에 있어서 정보공개가 필요한 이유는 크게 두 가지이다. 첫째, 행정정보의 공개는 주민과 행정간에 신뢰관계를 구축함으로써 역동성을 가진 협력관계로 발전시킬 수 있다는 점에서 필요하다. 행정이 보유하고 있는 정보를 공개함으로써 주민은 그만큼 행정에 대한 지식이 증폭되고 정보의 공유인식을 갖게 되어 행정과 주민간의 신뢰관계를 증진시킬 수 있다.

둘째, 정보공개는 주민의 행정에의 참여를 촉진시키기 위하여 필요하다. 주민의 행정에의 참여는 지방자치의 기본적 요소로서 주민이 행정에 실질적으로 참여할 수 있도록 하기 위해서는 그 전제조건으로서 행정의 내용 및 실태를 파악하고 그에 필요한 정보를 용이하게 입수할 수 있지

아니하면 안 된다. 정보공개에 의해 주민이 많은 정보를 갖게 되면 행정기관이 정책을 어떻게 결정하고 집행하는가를 올바르게 알 수 있고 이에 따라 정확한 판단을 함으로써 행정의 참여를 촉진시켜 참여형 지방자치를 확립할 수 있다.

반면에 제도적으로 주민참여의 기회가 아무리 보장되어 있다고 하더라도 행정정보를 용이하게 접할 수 없다면 실제로 참여가 이루어질 수 없거나, 설령 이루어진다고 하더라도 바람직한 성과를 거둘 수 없음은 자명한 일이다. 그러므로 정보공개와 내용은 주민참여의 확대를 결정짓는 중요한 요인이 되고 있으며 정보에의 접근없이 참여지향은 생기지 않는다<sup>30)</sup>는 의미에서 "정보가 없으면 참여도 없다"는 말까지 나오고 있다.

그러면 우리나라에 있어서 행정정보의 공개는 어떠한 실정에 있는가를 살펴보자.

그동안 우리나라는 정보공개에 관한 일반법이 제정되지 않았기 때문에 중앙정부와 지방자치단체가 개별 법령에 의하여 공시·공표·열람·보고 등이 이루어 지거나 백서류 등의 간행을 통하여 일부의 정보를 공개해 오고 있다. 물론 행정심판법, 도시계획법 및 토지구획정리사업법 등 개별법에 의하여 정보공개청구권이 인정되는 경우가 있으나 이는 어디까지나 예외적 사항에 속하는 것이었다.

그러다가 지방자치제가 실시된 1990년대에 들어와 상당수의 자치단체에서 행정정보공개 조례가 제정됨으로써 정보공개를 제도적으로 뒷받침하는 여건이 조성되기 시작하였고 1998년에는 행정절차법이 시행됨으로써 정보공개를 통한 주민참여의 조장과 정책결정의 민주화에 기여하게 되었다.

그러나 이러한 노력들에도 불구하고 행정정보의 공개는 아직도 미흡한 실정인데 그 가장 큰 원인은 정보공개를 위한 제도자체의 문제 때문이라고 할 수 있다. 지방자치단체의 행정정보공개조례를 예로 들어보자. 이 조례는 주민들이 청구하는 행정정보를 일정한 심사를 거쳐 청구자에게 제공하는 정보공개청구제도를 그 내용으로 하고 있는데 이 청구제도는 본래가 내재적 한계를 갖고 있다.

즉 정보공개청구제도에 있어서 행정기관은 전혀 수동적인 입장에 놓여지게 되며 정보의 공개청구요구, 청구요구 공문서의 선택 및 내용판단은 전적으로 주민측의 책임으로 되는 것이다. 행정기관은 주민들이 요구하는 공문서를 그대로의 형태로 제공할 뿐인데, 공개되는 공문서는 행정에 상당한 경험이나 지식, 또는 관심이 있는 사람이 아닌 일반주민의 경우는 그 내용을 이해하는데 크게 부담이 된다. 뿐만 아니라 공개되는 공문서에서 얻을 수 있는 정보에도 한계가 있으며 또 청구의 효과가 개인인에게 머물 뿐 일반주민 다수에게 미치지 못하는 것은 말할 필요도 없다.

그러므로 지방자치단체의 행정정보가 주민들에게 바람직하게 제공되려면 자치단체들이 행정정보공개조례를 당연히 제정해야 하겠지만 이것만으로는 충분하지 못하다. 조례상의 정보공개청구제도

30) 本田弘, 情報公開制度論(東京: 北樹出版社), 1989, p. 18.

가 갖는 한계를 극복하고 정보가 전체로서 균형있게 주민에게 제공되기 위해서는 정보공표의무를 제도화하고 이를 조례상의 정보공개청구제와 병행 실시함으로써 정보제공기능을 활성화시킬 필요가 있다.

그러면 정보공표의무제의 제도화를 통해 의무적으로 공개되는 것이 바람직한 행정정보는 어떠한 것이어야 하는가를 살펴보자.

물론 이것은 정보공개제도가 가지고 있는 보편적인 원칙과 특정 자치단체가 놓여 있는 특수성을 감안하여 정립되어야 할 성질의 것이기는 하지만 여기에서 하나의 일반론을 제시한다면 그것은 ① 행정서비스의 실효성을 높이기 위해 주민에게 철저히 알릴 필요가 있는 것, ② 사회생활과 경제생활을 보다 효과적으로 하게 하고 행정의 주체로서 주민이 지역사회의 정황을 정확히 파악하게 함에 필요한 것, ③ 사회관리자의 입장에서 비판하고 지방행정기관의 의사결정에 참여하는데 필요한 정보 등을 들 수 있다.<sup>31)</sup>

이러한 바탕아래 지방자치단체의 정책과정에서 주민참여의 실질을 기하기 위해 공표가 의무화되어야 할 행정정보의 구체적 내용을 예시하면 다음과 같이 정리할 수 있다.<sup>32)</sup>

첫째 정책정보로서 시정현황, 장래예측, 과제와 논점, 정책방침 등으로서 이 속에는 자치단체의 장기구상, 중기계획, 예산개요, 결산분석, 백서, 통계, 보고서, 여론조사결과, 공청결과 등이 포함된다.

둘째는 계획정보로서 새로운 조례안, 시책, 사업계획 등을 실시하게 된 근거·의도 및 기대되는 새로운 효과 등이 포함된다.

셋째는 집행정보로서 여기에는 집행사업에 대해서 그 집행의 기준 및 방법에 대한 정보, 인·허가에 대한 정보, 건설계획의 건설세목, 행정서비스의 제공방법 등에 관한 사항이 포함된다.

넷째는 평가정보로서 여기에는 행정업무의 진행상황 및 효과에 대한 객관적인 사항이 포함되어야 할 것이다.

### (3) 住民參與에 관한 特別法 制定

자치행정에 있어서 주민참여가 효율적인 제도적 장치로 정착되기 위해서는 자치단체들의 주민참여에 관한 부분적, 법적 요건들을 총체적으로 통제하는 국가차원의 특별법을 제정하는 것이 바람직하다.<sup>33)</sup> 왜냐하면 자치단체별로 다양하게 존재하고 있는 법적 요건들의 결함을 보완하고 전국적으로 통일성있는 주민참여를 확산시키기 위해서는 국가차원의 강력한 법적, 제도적 지원책을 마련하는 것이 필요하기 때문이다.

31) 강형기, 앞의 논문, p. 81.

32) 강형기, 위의 논문, p. 83.

33) 김호섭, 앞의 논문, pp. 1380.

이러한 주민참여에 관한 특별법은 지방자치와 중앙통제 사이의 갈등을 최소화하고 중앙통제가 지닌 장점과 지방자치의 본질을 적절하게 조화시킴으로써 주민참여의 효과를 극대화하는 방향으로 마련하는 것이 바람직하다고 하겠다. 이러한 요건들을 충족시키기 위하여 우선 특별법을 지방자치 단체의 고유사무를 제외한 사업의 시행, 즉 중앙정부에서 보조하거나 또는 국가적인 사업을 지방 자치단체에 위임할 때 주민참여를 의무화하는 제도적 장치로서 활용하도록 하고 내용면에 있어서도 주민참여의 기술이나 구체적인 절차를 규정하기 보다는 정부사업에서 참여가 추구하는 기본목적과 다양한 상황에서 주민참여가 효과적으로 운영될 수 있는 성과기준 등을 제시하는데 초점을 두어야 할 것이다.

이러한 조항을 담고 있는 특별법은 자치단체가 중앙정부로부터 재정적 지원을 받는 사업이나 계획을 집행할 뿐 아니라 스스로의 고유사무를 추진함에 있어서도 준거하여야 할 지침이 되어야 한다. 이는 곧 주민참여정책의 일관성을 유지하기 위하여 특별법이 그간의 모든 주민참여에 관한 부분적, 법적 요건들에 우선하여야 함을 의미하는 것이다. 더 나아가 특별법은 지방자치단체가 제도운동을 활성화하기 위한 전략적 방안을 강구함에 있어서도 도움을 줄 수 있어야 한다.<sup>34)</sup>

#### (4) 邑·面·洞別 住民代表모임의 構成

우리나라는 자치계층별로 지방의회가 구성되어 있으나 행정계층인 읍·면·동 단위에는 주민여론을 수렴하고 이를 행정에 반영하는 통로가 없으므로 여기에 주민대표모임인 주민자치회의를 설치하고 그 운영을 활성화할 필요가 있다.<sup>35)</sup>

주민자치회의의 위원의 선출은 먼저 반단위로 대표 1인을 선출한 후 이들 중에서 통대표를 선출하여 이들로 읍·면·동별 주민자치회의를 구성하는 것이 바람직한데 이같이 위원선출방식을 상향적·축차적으로 하는 것은 반의 대표가 위원직을 담당하게 함으로써 상류계층이 주민대표직을 독점하는 폐단을 방지하기 위한 것이다.

주민자치회의의 회합은 정기총회와 임시총회로 구분하여 개최함으로써 여론 및 행정에 대한 요구사항을 수렴하되 읍·면·동장과 당해 선거구 지방의원들을 이들 회의에 순회참석하게 함으로써 여론과 정책의 연계성을 제고시키도록 한다. 한편 지방자치단체장은 주민자치회의를 대상으로 1년에 1회정도 정책설명회를 개최하고 주민여론을 청취하는 등 주민과의 거리를 좁혀 나가도록 한다.<sup>36)</sup>

34) 김호섭, 위의 논문, pp.1381-1382.

35) 이승중, 지역주민참여의 활성화 방안, 한국지방자치학회보, 제9권 제2호, 한국지방자치학회, 1997, pp. 14-15.

36) 참고로 주민총대회제도를 채택하고 있는 일본 가계가와시에서는 매년 4월 주민대표 420명으로 구성되는 주민총회중앙집회를 개최하여 시장이 당해 연도의 시정방침 및 시예산 등의 설명을 하고 전년도 주민의 의견, 요망, 고충, 아이디어의 해결 및 처리상황을 수록한 '시장·구장 교류수첩'을 주민대표에게 교부하고 있다. 또한 10월에는 시장과 간부가 같이 참가하는 이동시청 형태의 주민총대회 지구집회를 시내 16개 국민학교를 집회장으로 순회개최 한다. '교류수첩'은 이때 청취된 주민의 의견을 토대로 작성한다. 이때, 시의회의원은 집회의 임회인이나 고문과 같은 역할을 담당하고 있다. 이승중, 위의 논문, p. 15. 주 16) 참조.

## 2) 意識 및 行態의 改善

주민참여에 있어서 주민과 공무원은 동반자적 관계에 있다고 볼 수 있으며 양측의 태도가 균형적일 때 상호 보완관계를 이루면서 보다 바람직한 결과를 낳게 된다.

L. J. Cary는 효과적인 주민참여의 요건으로 주민의 행정에 대한 이해력과 자율적 결정능력 및 행동능력 등을 들면서<sup>37)</sup> 이들 기본요건의 충족은 주민만의 노력으로 이룩되는 것이 아니라 정부(공무원)와 주민간의 상호조화적 노력으로 이룩된다고 한다. 즉 공무원의 정보제공없이 지역 문제에 대한 주민의 이해가 도모될 수 없는 것과 같이 주민참여가 단순한 요식행위가 아닌 진실한 참여가 되도록 유도해 주는 공무원의 성실한 태도가 전제되지 않고는 참여요건이 충족되기 어렵다고 보는 것이다.<sup>38)</sup>

따라서 주민참여가 효과적으로 이루어지고 또한 실효성 있는 참여방법이 개발되려면 주민의 참여지향적 태도와<sup>39)</sup> 공무원의 민주지향적 태도가<sup>40)</sup> 함께 요구된다고 할 것이다.

## (1) 住民의 意識 및 行態改善

주민참여가 활성화되기 위해서는 주민의식이 계발되어 참여지향적 시민상이 정립되어야 한다. 아무리 주민참여의 통로가 갖추어졌다고 하더라도 주민의 의식수준이 이를 활용할 단계에 이르지 못하면 참여를 통한 지방자치의 발전을 제대로 기할 수 없다. 더우기 공식적 주민참여 통로가 제한되어 있는 우리나라 실정에 있어서는 주민의 수준높은 의식이야말로 주민참여를 스스로 확보해 나가는 중요한 요건이라고 하지 않을 수 없다.

우리 국민들은 그 동안 권위주의적 사회문화와 관공민비의식 때문에 지역 또는 지역사회에 대한 주체의식을 가지기보다는 피치자로서의 종속의식과 의존성향이 매우 강하였었다. 그러나 이제 지방자치시대를 맞아 주민들은 지방정치와 지방행정의 주체는 바로 주민들이라는 사실을 뚜렷이 인식하고 지역의 문제를 스스로 찾아내고 해결해 나가는 지방자치에 적극적으로 참여하도록 하는 것이 주민의 당연한 권리인 동시에 의무라는 사실을 깨달아야 한다.<sup>41)</sup>

지역주민들이 이러한 참여지향적 태도를 갖기 위해서는 첫째, 주민이야말로 지역사회의 주체로서 권한과 책임을 공유하고 있다고 믿는 자치의식과 함께 지방자치는 대화·토론·타협·조정

37) L. Cary, The Role of Citizen in the Community Development Process, L. Cary(ed.), Community Development as a Process (Columbia Univ. of Missouri Press), 1970, pp. 146-147.

38) Ibid. p. 147.

39) 주민의 참여지향적 태도란 주민참여에 대한 주민의 인지, 감정 및 행동지향성을 갖는 심리적 상태의 정도라고 할 수 있다. 김학로, 지방자치의 이론과 실제, 박영사, 1998, p. 388.

40) 공무원의 민주지향적 태도란 민주화를 도모하기 위하여 주민참여의 필요성을 인식하고 그 시행을 위해 요구되는 여러가지 대상들에 대한 공무원의 심리적 상태의 정도를 말한다. 김학로, 위의 책, p. 389.

41) 김영중, 앞의 책, p. 100.

의하여 운영되는 정치제도라는 인식을 가져야 한다.

둘째, 자기가 살고있는 지역사회를 아끼고 보다 바람직한 방향으로 발전시키겠다는 지역정향의식을 강화시켜야 한다. 주민의 소외의식이나 고립화를 방지하고 주민들간에 "더불어 산다"는 유대관계가 긴밀하게 될 때 주민참여의 기반이 확대되어 간다. 특히 주민상호간의 관계가 긴밀하지 못한 도시사회에 있어서는 주민들의 지역정향의식을 어떻게 제고시키느냐 하는 것이 주민참여의 성패를 좌우한다고 볼 수 있다.

셋째, 참여에 임하는 주민들은 자기들의 이해관계를 주장함에 있어서 독선에 빠지지 않도록하는 자기억제의 자세를 가져야 한다.

## (2) 公務員의 意識 및 行態改善

공무원은 주민참여의 상대자이며 동반자이기 때문에 공무원들이 자치행정에 대한 주민들의 요구와 주장을 제대로 듣고 민주지향적 태도아래 주민의 편에 서서 지역문제를 해결하려는 자세가 갖추어질 때 주민참여가 활성화될 수 있다. 현재 우리나라 공무원들은 종전에 비하여 대민자세가 많이 달라졌고 행정에 대한 전문지식을 갖추고 있으며 주민참여에 대한 부정적 인식도 어느 정도 완화된 것이 사실이지만 개방적이고 주민위주적 행정을 전개하기에는 아직도 부족한 점이 적지 않다.

따라서 주민참여가 실효를 거두기 위해서는 적어도 다음과 같은 몇 가지 점에서 행태개선이 이루어져야 한다고 본다.

첫째, 공무원은 지역개발을 비롯한 자치행정에 있어서 주민참여가 필수적 요소이며 주민성에 바탕을 둔 자치행정은 바로 주민의 복지증진에 직결되는 것임을 인식하여야 한다. 즉 공무원은 주민을 정책과정에 있어서 주체로 인정하고 자치행정을 수행하는데 동반자로 간주하여 그들의 의견을 청취·수렴하는 것은 행정업무의 신속한 추진에 방해가 되는 비능률적인 요소가 아니라 정책의 순응성을 확보하기 위하여 반드시 필요한 절차임을 인식하여야 한다.

둘째, 공무원들은 이제 주민들도 지역문제에 있어서 훌륭한 해결자가 될 수 있으며 자치행정의 존재 이유는 궁극적으로 지역주민의 참여에 있다는 민주적 행정관을 가져야 한다.

셋째, 지역개발 등 자치행정을 수행함에 있어서 주민을 설득하고 조정할 수 있는 민주적 역량과 자세를 가지고 주민집단의 의사가 행정에 충실히 반영할 수 있도록 노력하여야 한다.

## 3) 參與環境의 改善

### (1) 分權化의 促進

주민참여가 활성화되려면 행정상의 권한이 중앙에서 지방으로, 지방에서도 광역자치단체에서 기초자치단체로 이양됨으로써 분권화가 이루어지지 않으면 안 된다. 왜냐하면 주민들이 자기의

이해와 직결되는 문제들을 자기의 주변에 가까이 있거나 자기의 일상생활과 밀접한 관련을 맺고 있는 자치단체가 자주적으로 처리할 수 있을 때에만 정책결정과 집행과정에 참여하여 그 정책의 결정에 영향을 미치고 집행방법을 논의하려고 할 것이기 때문이다.

지방행정에 있어서 분권화의 필요성에 대해서는 A. W. Hebert, H. J. Schmandt를 비롯한 여러 학자들이 나름대로의 견해를 제시하고 있는데<sup>42)</sup> 자치행정차원에서 보다 적극적으로 분권의 필요성을 강조하고 있는 사람은 D. A. Rodinelli이다. 그는 분권의 필요성을 지역수준, 참여와 주민과의 관계, 정치적 관점의 셋으로 나누어 고찰하면서<sup>43)</sup> 분권화가 개발계획에 참여를 보장함으로써 개발의 효과를 높일 수 있다고 하고 있다.

그는 행정적 분권은 지역수준에서 볼 때 중앙집권적 한계의 극복, 정책의 주민에 대한 효과적 침투, 지역에서의 행정능력 향상, 주민과 공무원과의 관계강화와 함께 자원의 효율적 활용을 기할 수 있으며 주민과 참여와의 관계에서는 특정집단에 의한 통제의 완화와 지역주민의 긍지를 높이며, 마지막으로 정치적 관점에서는 안정을 기할 수 있다고 주장하고 있다.

분권화가 이러한 기능을 수행한다고 할 때 분권화는 자치행정과정에 그 구성원들의 보다 효율적인 참여를 의미하는 참여관리의 유용한 수단일 뿐만 아니라 주민참여를 보장하는 전제가 되며 참여기획을 촉진시키는 장치가 되는 것이다.

그러면 실질적인 주민참여가 이루어지기 위해서는 어떠한 방향으로 분권화가 이루어져야 할 것인가. 중앙집권과 지방분권은 어디까지나 상대적인 개념이기 때문에 지방분권의 문제는 중앙집권과 양자택일의 문제로서가 아니라 중앙집권과의 균형을 이루는 방향에서 해결되어야 한다. 지방분권화의 추진과정에서 나타난 문제점을 해결하기 위해 신중앙집권화로 이행해 나간 선진국의 경우와는 달리 우리나라의 경우는 성장위주의 개발전략에 따라 중앙집권체제가 계속 강화되었고 상대적으로 지방분권은 약화되어 왔다. 따라서 분권화의 진전을 통한 양자의 균형점 모색이 시급히 요청되는 것이다.<sup>44)</sup>

이제 자치행정에서 참여가 제대로 이루어지기 위해서는 중앙정부의 계획 및 개발기능을 자치단체에 보다 많이 이양하는 작업이 추진되지 않으면 안된다. 원래 분권화란 의사결정권의 위임을 말하는 권력배분양태에 관한 개념이므로 분권화는 권한의 이양이라고 할 수 있다. 그러므로 권한의 이양을 수반하지 아니한 기능의 이양은 오히려 중앙정부에 지방자치단체를 예측화시키는 결과를 초래하므로 기능의 이양은 그에 상응하는 권한의 이양이 수반되어야 한다.

권한위임의 방법에 있어서도 중앙정부가 지시·감독권을 유보한 채 권한을 위임하거나 분산시키

42) A. W. Herbert, Management Under Conditions of Decentralization and Citizen Participation, PAR, Vol. 32, Special Issue (1972. 10), p. 262; H. J. Schmandt, Municipal Decentralization: An Overview, Public Administration Review, Vol. XXXII, October, 1972, pp. 576-577.

43) 장태옥·김시영, 도시 및 지역발전에 있어서 분권과 참여의 필요와 조건, 한국행정학보, 제18권 제1호, 한국행정학회, 1984, p. 71에서 재인용.

44) 부만근, 도시계획에 있어서 주민참여의 제도화방안, 지역발전연구, 창간호, 제주대학교지역발전연구소, 1989, p. 58.



는 형식적 분권에서 탈피하고 자치적 분권에 입각하여 실질적 권한과 책임을 위임하여 지방자치단체가 개발 등 자치행정의 주도권을 담당할 수 있도록 해야 할 것이다. 또 분권화는 중앙정부와 자치단체간의 관계를 지배·복종의 관계에서 병립적 협력관계를 유지할 수 있는 방향으로 이루어져야 한다. 이를 위해서는 양자간에 적절한 기능분담이 이루어져 중앙정부는 전국적인 수준에서 계획이나 개발의 기본정책을 정하고 자치단체는 그 범위내에서 지역여건에 적합하도록 계획을 수립하고 집행할 수 있도록 자치단체에 많은 권한이 이양되어야 한다.

## (2) 自生的 住民組織의 支援

현재 우리나라에는 주민들이 스스로 조직하고 자발적으로 참여하여 운영하는 자생적 주민조직들이 적지 않은데 이러한 조직들은 주민참여에 다음과 같은 긍정적 기능을 수행할 수 있다.

첫째, 자생적 주민조직은 자치의식, 공동체의식의 개발을 위한 최선의 수단으로서 이러한 조직을 통한 주민참여는 의식(내부)으로부터의 제도형성과정이며, 의식의 개발을 통하여 「제도와 의식의 괴리」라는 외생제도의 도입에 따르는 문제점을 극복할 수 있다.

둘째, 자생적 주민조직은 행정기관과 주민들의 요구간에 커뮤니케이션채널을 제공함으로써 주민과 지방자치단체를 매개할 수 있다.<sup>45)</sup>

셋째, 자생적 주민조직은 주민의 요구를 직접 실현하거나 자치단체가 이를 수행하도록 촉구하는 힘의 원천이 되어줄 수 있다.

넷째, 주민조직은 주민의 요구와 주장을 결집·조정·표출하는 역할을 담당한다.

그러나 우리나라의 자생적 조직은 그 구성과 운영방법, 행정기관과의 관계에서 볼 때 아직도 주민참여의 효과적 통로로 제 기능을 하지 못하고 있는바 주민참여의 활성화를 위해서는 자생적 조직에 대한 다음과 같은 조치가 이루어져야 한다고 본다.

첫째, 재정지원 방안의 모색이다. 지역의 자생조직은 그 운영에 있어서 재정상의 어려움을 겪는 경우가 많은데 이러한 조직에 대한 자치단체의 재정지원은 조직의 자주성을 약화시킬 수 있는데다 자치단체의 정책에 대하여 냉정한 비판을 가하기 어렵게 만들 수도 있다. 그러므로 재정지원은 직접적인 방법으로 하는 것이 아니라 주민조직이 추진하는 공익적 사업을 지원하는 방향으로 나가는 것이 바람직하다고 본다.

예컨대 주민의식교육은 지역사회의 발전을 위하여 꼭 필요한 것인데도 자치단체가 앞장선다면 호응을 크게 얻기가 곤란한 사업일 수도 있으므로 이를 위한 프로그램의 개발과 교육시행을 주민조직에게 맡기고 자치단체는 이 교육에 재정지원을 하는 방안도 여기에 속한다고 하겠다.

둘째, 지방자치단체가 정책결정에 앞서 주민조직의 자문을 받도록 하는 것이다.

45) 유재원, 지방자치의 정착을 위한 주민참여의 활성화방안, 한국행정연구원, 1995, p. 28.

영국의 Control of Pollution Act(1974)는 지방정부가 쓰레기감량계획을 수립할 때 특정한 자생적 조직의 자문을 받도록 하고 있는데<sup>46)</sup> 이러한 자문을 제도화함에 있어서 전제되어야 할 것은 주민조직의 전문성과 주민조직과 자치단체간의 신뢰관계이다. 전문성과 이에 기초한 과학적 대안을 제시할 수 없는 주민조직의 참여는 자칫 행정기관에 의한 포섭이나 이미 결정된 정책의 정당화수단에 그칠 가능성이 많기 때문에 주민조직이 정책결정에 대한 능력이 있으며 공익에 충실할 수 있는가를 확인하는 일이 중요하다고 본다.

셋째, 자치단체에 설치되어 있는 각종 위원회의 민간위원을 위촉시에 자생적 주민조직의 추천을 받는 방안을 강구할 필요가 있다. 물론 이러한 주민조직은 지역주민들로부터 상당한 지명도와 함께 신임을 얻고 있으며 전문성과 대안을 갖춘 조직으로서 적절한 사람을 추천할 수 있는 능력이 있어야 할 것이다.

## 6. 結 論

지방자치는 분권과 참여를 핵심적인 개념요소로 하는데 분권이 주로 국가와 지방자치단체간의 관계를 규정하는 요소라고 한다면 참여는 지방자치단체와 주민과의 관계를 특징지우는 요소이다. 지방자치단체와 주민과의 관계에서 보면 지방자치는 주민의 참여에 의한 지역공동체의 업무처리를 의미하므로 자치행정은 주민의 참여를 법적으로 보장하고 주민의 참여가 존재하는 경우에만 가능하다고 할 수 있다.

이러한 주민참여는 행정측의 입장에서 보면 정책내용의 질적 향상, 행정의 정당성 확보, 행정에의 주민협력 증진에 기여하며, 주민측의 입장에서는 행정통제의 실현, 주민간의 이해관계 조정, 대의제도의 보완에 기여함과 함께 정책결정 주체들에 대한 교육적 역할을 담당한다. 현재 우리나라에서는 주민참여의 통로로서 각종 위원회, 공청회, 반사회, 간담회, 여론조사 등 다양한 통로들이 이용되고 있지만 제약요인들이 많아 실제로는 참여의 활성화가 이루어지지 못하고 있으므로 참여기회의 보장과 확충을 위한 방안이 마련되어야 한다.

이러한 주민참여의 합리화는 참여제도, 주민과 공무원의 행태, 참여환경 등 세 가지 측면에서 모색할 수 있는데 그 주요 방안은 다음과 같다.

첫째, 주민참여제도가 개선되어야 한다. 위원회, 공청회 등 참여통로를 개선하여 실질적이고도 효과적인 참여가 가능하도록 하며, 행정정보공개조례의 제정으로 정보공개청구제도를 확립함과 함께 정보공표 의무제도를 도입하여 참여에 필요한 기본정보가 제대로 공개되어야 한다. 또 주민

46) 유재원, 위의 책, p.77.

참여에 관한 특별법을 제정하여 국가차원에서 주민참여의 확대를 지원해야 하며, 읍·면·동단위로 주민대표 모임인 주민자치회의를 설치·운영함으로써 주민들의 의견을 효과적, 민주적으로 수렴하고 이를 행정에 반영할 수 있도록 해야 할 것이다.

둘째, 주민과 공무원의 의식 및 행태가 개선되어야 한다. 주민참여가 활성화되기 위해서는 주민의식이 계발되어 참여지향적 시민상이 정립되어야 한다. 이러한 시민상의 정립은 지방자치가 대화·토론·타협에 의해서 운영되는 정치제도라는 인식과 함께 자치의식과 지역정향의식, 그리고 주민들이 이해관계를 주장함에 있어서 독선에 빠지지 않는 자기억제의 자세를 가질 때 가능하다고 본다. 한편 공무원들은 주민을 정책과정에 있어서 주체로 인정하고 자치행정을 수행하는데 동반자로 인식함으로써 주민참여가 행정업무의 신속한 추진에 방해가 되는 비능률적 요소가 아니라 정책의 순응성을 확보하기 위하여 필수적인 절차임을 인식하여야 한다.

셋째, 참여환경이 개선되어야 한다. 분권화를 통해 중앙정부의 계획 및 개발기능이 지방자치단체에 보다 많이 이양되어야 하며, 주민참여에 긍정적 기능을 할 수 있는 자생적 주민조직을 지원·육성할 필요가 있다.

이상에서 주민참여의 합리화 방안을 제시해 보았는데 그중에서도 가장 중요한 것은 바로 행태적 측면의 개선이라고 생각된다. 왜냐하면 지방자치나 주민참여는 제도이기 보다는 생활이라고 할 수 있으므로 진정한 주민참여는 공무원과 주민의 의식과 태도가 민주화되고 행정이 민주적·참여적인 것으로 될 때에만 이루어질 수 있기 때문이다. 말하자면 진정한 주민참여가 실현되기 위해서는 참여적 행정문화가 형성되어야 한다는 것이다.<sup>47)</sup>

그런데 이러한 행정문화는 단시일에 형성될 수는 없는 것이고 주민과 공무원, 그리고 국가와 지방자치단체 모두가 오랜 기간동안 꾸준히 공동의 노력을 지속할 때야 가능하다고 본다.

47) 최창호, 앞의 책, pp. 683-684.