

지방정부의 참여자치 실현방안 연구

양 덕 순*

목 차

I. 서 론	2. 문제점 진단
II. 주민참여에 관한 이론 고찰	IV. 주민참여 활성화 방안
1. 개념과 성격	1. 제도적 측면
2. 필요성과 효과	2. 행태적 측면
3. 대상영역	3. 환경적 측면
III. 지방정부의 주민참여제도 고찰	V. 결 론
1. 실태 분석	참고문헌

I. 서 론

지방행정은 지방자치가 실시되면서 중앙 의존적 관습에서 벗어나 행정환경 변화에 적합한 새로운 패러다임을 모색하고 있다. 이는 한편으로는 주민들의 증대된 요구를 신속히 파악하여 이를 지방행정 에 반영하는 고객지향적 행정체제의 구축 노력으로 나타나고 있으며, 다른 한편으로는 급격한 국내·외 환경변화를 적극적으로 수용·활용한 지역친화적 발전전략 수립으로 나타나고 있다.

이러한 노력에도 불구하고 지방정부는 중앙정부와의 관계에 있어서는 자주성이 미약하고 또한 자체 의 노력만으로는 복잡다기한 지역문제를 해결하기 곤란한 행·재정적 한계를 가지고 있다. 이를 극복 하기 위해서는 민간부문의 자원과 창의적인 생각 그리고 노력을 적극적으로 활용하여야 한다.

특히 오늘날 사회가 거대화, 복잡화, 관료화됨에 따라 지방의회는 점차 경직화되어 지역주민의 의견 과 이익을 충분히 대변하지 못하고 있으며, 지역사회의 통합기능도 제대로 수행하지 못하는 등 지방 행정에 대한 투입기능이 상실되고 있어 이를 보완해 주는 주민참여가 더욱 필요하다 하겠다.

하지만 그 동안 지방정부는 각종 위원회, 공청회, 반사회 등 여러 유형의 주민참여제도들을 운영해 왔지만 실질적으로는 정책의 정당성 근거를 마련하고, 결정된 정책의 집행을 효율화시키며, 공무원들 의 책임을 회피하는 수단으로 이용되는 등 형식적·소극적으로 운영되어왔다.

이러한 문제인식 아래 본 연구의 목적은 우리 나라 지방정부의 주민참여에 관한 총괄적인 실태와 문제점을 고찰하고, 이의 활성화 방안을 탐색하는 것이다.

* 제주발전연구원 책임연구원

II. 주민참여에 관한 이론 고찰

1. 개념과 성격

1) 개념

행정학에서는 주민참여(citizen participation)를 정치적 엘리트가 아닌 보통 시민들이 정부(특히 지방자치정부)의 정책과정(정책결정·집행·평가를 포함한 정책의 전과정)에 직·간접적인 관여를 통해 이에 영향력을 미치려는 의도된 제활동¹⁾입과 동시에 자치단체장과 지방의회에 대한 통제장치(control mechanism)로 정의하고 있다.²⁾

Herson과 Bolland는 참여의 개념을 중앙정치와 지방정치로 구분하여 적용하였다. 중앙정치에서의 참여는 주로 철학적이거나 도덕적인 쟁점들(예컨대, 무기 소지나 환경문제, 국방비나 핵무기 감축 등)에 대한 의견 표출적 성격(expressive nature)을 지니고 있으며, 지방정치에서의 참여는 일상 생활과 관련된 보다 실제적인 쟁점들(예컨대, 도시계획 변경이나 교차로 개선, 도로나 공원 설치 등)에 대한 개인적 관심(personal concerns)을 반영하는 활동으로 구분하였다.

부만근 교수는 지방자치에 있어서 주민참여란 “공적인 권한을 가지지 아니한 주민들이 공공문제에 대한 자신들의 요구사항을 지방자치단체의 정책결정과 집행과정에 반영시키기 위하여 직접 또는 간접적인 방법을 활용하여 영향력을 행사하려는 일련의 행위³⁾로 정의하고 있다.

이상의 정의를 종합하여 볼 때 주민참여의 개념에는 세 가지의 본질적인 요소가 내포되어 있음을 알 수 있다.

첫째, 주민참여의 주체는 공적인 권력을 갖지 않은 일반 주민이라는 것이다. 이들은 지방정부의 각종 정책이나 계획으로부터 직·간접적으로 영향을 받으며, 기존의 제도적 장치나 의사 소통 체계로는 자신들의 욕구나 의견을 충분히 표출하지 못하는 일반주민들이다.

둘째, 주민참여는 지방자치단체의 정책 전 과정에 관여하는 의도된 행위라는 것이다. 즉, 참여 범위는 부분적인 참여가 아니라 결정·집행·평가 등 정책의 전 과정에서 이루어지는 종합적 참여라는 것이다.

셋째, 주민참여는 지역주민들이 자신들의 욕구·기대·열망을 자치단체의 정책과 계획에 반영시키기 위한 의도된 노력이라는 것이다.

2) 성격

(1) 대의민주주의 대체론

- 1) Stuart Langton. "What is Citizen Participation?" in S. Langton(ed.), *Citizen Participation in America* (Lexington, Mass: D.C. Heath, 1978), p.17. S. Laangton (ed.), *Citizen Participation Perspective* (Boston: Lincoln Filene Center for Citizenship & Public Affairs at Tufts Univ., 1979), p.1.
- 2) James V. Cunningham. "Citizenship & Public Affairs." *PAR*, Vol 32 (Sep. 1 Oct. 1792), Social Issue, pp.589~595; Samuel P. Huntington & John M. Nelson, *Political Participation in Developing Countries* (Boston, Harvard Univ. Press, 1976), p.5.
- 3) 부만근. "자치행정에 있어서 주민참여의 활성화 방안." 제주대 지역사회발전연구소 「사회발전연구」 14집(1998), p.98.

대의민주주의 대체론은 대의민주주의 제도가 갖는 근본적 결함 때문에 이를 대체하는 참된(authentic) 민주제도로서 참여민주주의(participatory democracy)를 주장하는 입장이다. 즉, 대의민주제 하에서 시민권(citizenship)은 주로 선거 과정의 공직자 선출에 주기적으로 개입하는데, 이처럼 간헐적인 투표 기회로는 시민이 정치과정에서 완전한 참여를 확보할 수 없다. 따라서 진정한 민주제도를 실현하기 위해서는 시민들에 의한 보다 적극적이고 능동적인 참여가 요구되고, 시민들은 참여를 통해 공공문제를 학습하고, 지역사회에 기여하며, 참된 의미의 민주시민으로 성장해야 한다.

(2) 대의민주주의 보완론

대의민주주의 보완론은 대의민주제가 지닌 결점과 편견을 보완하는 기능을 주민참여에서 찾는 견해이다. 대의제 하의 지방 정치과정은 낮은 투표율로 표현되는 주민의 무관심·냉담 문제를 안고 있으며, 지방정부 역시 모든 주민들의 이해를 골고루 반영하기보다는 지역의 엘리트 계층인 상류계층이나 기업의 이해에 더욱 더 민감하게 대응하는 문제점을 가지고 있다.⁴⁾

지방정부의 관료들 또한 정책이나 의사를 결정할 때 보다 전문적·기술적인 기준들로 구성된 의사결정 규칙에 의지함으로써 주민들의 관심사에 대해서는 무관심하게 된다. 따라서 이를 보완하기 위하여 전문적·기술적인 관료제의 의사결정 체제에 주민들의 관심사를 투입시킬 수 있는 일종의 연계장치로서의 다양한 주민참여 프로그램은 필요한 것이다.

(3) 정책결정 보조론

정책결정 보조론은 주민참여제도가 지방정부의 계획이나 정책결정 그리고 집행에 보조기능을 수행한다는 견해이다. 즉, 주민참여를 위한 혁신적인 통로의 마련은 지방정부 공무원들이 주민들의 선호와 수요를 파악하는데 용이하고, 참여자들에게는 행정정보를 제공해 줌으로써 공공서비스 제공에 관한 정책결정에 도움을 준다는 것이다.

정책결정 보조론에서 주민참여는 주민들간의 갈등이나 긴장을 해소시킬 수 있으며, 공공서비스 제공 비용을 절감시키고, 지방정부의 사업을 지원하는 강력한 동맹자로서의 역할을 수행한다.⁵⁾

2. 필요성과 효과

1) 필요성

지방자치의 한 축을 구성하고 있는 주민참여의 필요성을 우선적으로 행정관리적 측면에서 살펴보면 첫째, 정책의 질을 향상시켜 준다. 행정기관과 공무원들은 주민참여를 통해 지역에 대한 포괄적인 정보와 정확한 지역주민들의 행정수요를 파악할 수 있고 민간단체의 전문가 참여를 통해 질 높은 정책을 수립할 수 있다.

둘째, 행정의 정당성을 확보하는데 기여한다. 지방행정의 기본정책을 주민들의 의사에 따라 결정하고 이해관계자의 의견을 수렴하여 채택하는 절차를 구축하는 것은 정책의 정당성을 확보함과 동시에

4) Clarence Stone, "Systemic Power in Community Decision Making," *APRS*, Vol. 74 (December 1980), pp.978-990.

5) John C. Thomas, *Between Citizen and City* (Lawrence : Univ. Press of Kansas, 1986), pp.16-17.

집행의 효율성을 확보하는 첩경이다.

셋째, 행정책임성을 제고한다. 주민참여 없이 이루어지는 정책결정은 영향력 있는 기득권층의 독점적 이익을 지속적으로 보호할 우려가 있다. 아직 사회적으로 다원화 정도가 낮은 우리 나라의 경우에 이 같은 우려는 더욱 높다 하겠다.

반면에 주민적 측면에서 필요성을 보면, 첫째, 주민참여는 주민 주체적 행정통제를 가능케 한다. 주민참여는 행정국가 체제 속에서 의회나 정당 등이 행정기관에 대한 통제가 상대적으로 약화되고, 행정기관의 자의적 권한 행사의 우려가 높은 상황에서 주민들이 직접 행정기관에 대한 감시·통제를 행함으로써 주민 주체적 행정통제를 가능케 한다.

둘째, 주민들간의 이해관계 조정과 협동의 증진에 기여한다. 주민참여는 자치단체의 정책 내용에 민감한 이해당사자들이 참여하여 대화와 토론으로 이들의 이해관계를 조정하고, 전체 의사와 공익에 도달케 한다.⁶⁾

셋째, 주민참여는 대의제도를 보완하는 역할을 수행한다. 오늘날 지방의회는 경제사회의 발전에 따라 다양화, 고도화되어 주민의사를 정확히 반영하고 대표하기 어렵고 주민, 단체, 지역간의 이해관계 대립을 조정하는 기능도 점차 상실되고 있다.

주민참여는 주민이 지방행정에 직·간접으로 참여함으로써 자기의 운명이나 이해와 직·간접적으로 관련된 문제를 처리할 수 있으므로 대의민주제도의 약점을 보완하는 기능을 가진다.⁷⁾

넷째, 주민참여는 정책결정 주체에 대한 교육적 역할을 한다. 자치행정 과정에 있어서 주민참여는 정책과정에 직접 참여하는 행정가, 계획가에게 그 지역사회에 실질적으로 필요한 사업과 그 사업의 파급 효과 등에 대해 보다 세심한 인식을 유발시키는 교육적 효과를 줄 수 있다.

2) 효 과

Zimmerman은 주민참여로부터 기대할 수 있는 효과를 긍정적인 효과와 부정적인 측면으로 나누어 고찰하고 있다.⁸⁾

(1) 긍정적 효과

주민참여로부터 여러 가지 긍정적 효과를 기대할 수 있다. 물론 이 같은 긍정적 효과는 자동적으로 나타나는 것이 아니라 지속적인 참여 보장, 공무원과 지역주민의 의식 전환, 다양한 주민참여의 제도화, 유리창행정 및 행정정보의 공개 등과 같은 전제 조건이 충족되어야 가능하다.

주민참여제도로부터 기대할 수 있는 긍정적 효과는 다음과 같다. 첫째, 주민참여는 분권화를 통해 풀뿌리민주주의를 강화시켜 준다. 주민참여를 통해 지역주민들은 지역공동체 차원에서 직접적으로 자신의 의견을 투입하고, 자신의 운명을 결정하는 정책에 견제와 통제를 행함으로써 '자기결정의 민주주의의 원리'를 구현할 수 있다.⁹⁾

둘째, 지방정부의 문제 식별 및 해결 능력을 향상시켜 준다. 즉 지방정부는 주민참여를 통하여 기존에

6) 서원우, 「현대행정법론(상)」(서울 : 박영사, 1983), pp.216-217.

7) 정세욱, 「지방행정학」(서울: 박영사, 1993), p.293.

8) Joseph F. Zimmerman, *Participatory Democracy* (N.Y : Praeger, 1986), pp.2-4.

9) 경기개발연구원, 「경기도 지방정부에 대한 주민참여 활성화를 위한 제도 연구」, 1997, p.11.

식별하지 못한 문제들을 새롭게 인식하게 되며, 문제 해결을 위한 또 다른 대안 발굴도 가능해 진다.

셋째, 지방정부의 의사결정 과정이 개선된다. 주민들의 지역 사정에 관한 상세한 정보와 풍부한 경험은 지방정부의 의사결정과 집행에 투입될 경우 합리적인 의사결정이 가능해진다.

넷째, 지방정부 사업의 효과적 집행이 가능해진다. 참여를 통하여 주민들은 지방정부와 책임을 공유하게 될 뿐 아니라, 사업 집행 이유를 보다 잘 이해하게 됨으로써 사업의 성공적 완수를 위해 기꺼이 협조하게 된다.

다섯째, 지역주민의 평가 능력이 제고된다. 참여과정 속에서 많은 정보를 제공받은 주민들은 지방정부의 활동과 성과를 보다 잘 판단할 수 있게 된다.

(2) 부정적 효과

첫째, 행정비용이 증가될 수 있다. 주민참여를 위한 대주민 정보의 제공이나 공청회의 개최 또는 주민투표의 실시 등으로 추가적 비용이 소요된다. 또한 전문성이 낮은 주민에 대한 여론 수렴은 행정주체의 전문적 판단에 기초한 합리적인 결정에 의한 문제 해결을 지연, 악화시킬 가능성이 있다.

둘째, 계획 입안 및 집행을 지연시킬 가능성이 있다. 주민들에 의한 추가 요구 및 조사에 따라 계획이 지연될 수도 있으며, 일반주민들은 계획과 사업의 전문적 측면을 적절히 판단할 수 있는 능력이 결여되어 있어 이를 설명하는데 많은 시간이 소요될 수도 있다. 또한 행정관료의 전문적 판단이 주민의견 수렴이라는 비전문적 판단에 의해 침해되어 결국 기술적 합리성보다는 정치적 합리성이 과대 강조될 가능성이 높다.

셋째, 주민들간에 갈등을 유발할 가능성이 있다. 주민들의 시각은 편협하고 국지적인 경우가 많다. 그래서 자신들이 살고 있는 생활지역의 이해와 보다 광범위한 지역사회의 이익간에 갈등이 발생할 소지가 많다. 그리고 주민참여를 통한 의견 수렴이 미진할 경우 안한 것만 못한 결과를 초래할 가능성도 있다.

넷째, 일부 사익이 공익을 가장할 수 있다. 주민참여는 소외계층에 대한 정책적 배려와 적극적인 형평적 참여기회의 보장을 통해 사회적 형평성을 보장함으로써 궁극적으로는 공익을 실현한다. 하지만 주민참여가 언제나 공익을 보장하는 것은 아니며, 일부 집단·세력들의 이익만이 반영될 가능성도 매우 높다.¹⁰⁾

이와 같은 주민참여의 부정적인 효과는 주민참여의 본질적인 문제이기보다는 운영상 발생하는 문제이며, 민주제도에서 부담해야할 작은 비용에 지나지 않는다.

3. 대상영역

주민참여의 대상이 되는 행정영역은 원칙적으로는 지방자치단체의 행정분야 전체라 하겠다. 그러나 실질적으로는 주민참여가 지방자치단체의 정책과정에 행사하는 역할이 아무리 중요하다고 해도 모든 자치행정 분야에 요구되는 것이 아니라 분야가 한정될 수 밖에 없다. 왜냐하면 자치행정의 모든 영역에 주민참여가 적용되면 지방행정체제는 혼란과 무질서 상태에 빠질 우려가 높기 때문이다.¹¹⁾ 그리고 행정분야에 따라 참여의 필요성, 방법, 내용, 정도, 단계, 유효성 등도 차이를 보인다.

미국의 경우, 환경, 수송, 교통, 보건, 사회복지, 교육, 주택, 도시개발 등의 계획 및 사업 실시에 주

10) 이승중, "지방자치와 주민참여 확대방안," 『한세정책』, 제 13호, 한세정책연구소, 1995, p.131.

11) 최호준, 『시민행정학』(서울:거목사, 1987), p.164.

민참여가 강력히 요구되고 있다. 또한 지방자치단체의 종합계획, 지방자치단체의 구역을 벗어난 광역 지역계획, 지방자치단체의 일부를 대상으로 하는 지역사회계획 또는 근린계획의 수립 과정에서 주민참여가 일반적으로 채택되고 있다.¹²⁾

일본의 경우는, 주민참여가 주로 지방자치단체의 종합계획 수립과 도시계획, 프로젝트 및 시설 설치 등 주민의 이해 조정이 필요한 사업분야에서 주로 이루어지며, 일상적인 행정집행에 있어서도 주민의 적극적인 관심과 참여를 필요로 한다.

외국의 경우를 감안하여 우리 나라 지방행정 분야에서 주민참여를 필요로 하는 영역을 설정하면 다음의 네 영역이다.¹³⁾

첫째, 자치단체의 기본 구상 및 장기계획 분야이다. 주민참여는 지역의 미래상을 설정하고 이를 달성하기 위하여 모든 행정력과 재정력이 결집되어야 할 기본 구상과 장기계획을 수립하는데 요구된다.

둘째, 개발사업 분야이다. 지역개발, 지역사회개발, 도시계획, 도시재개발 등의 개발사업은 그 지역 또는 전체 지역사회에 커다란 변화를 가져올 뿐만 아니라 주민 각자의 권리와 재산 및 생활에도 직접적인 영향을 미치는 분야이다. 따라서 이러한 개발사업계획은 합리적이고 공정하게 수립되어야 하고 공청회 등에서 계획의 이해관계자들이 자신들의 의견을 충분히 개진한 후에 결정·수립되어야 한다. 따라서 자치단체의 이러한 개발사업은 주민참여의 가장 기본적인 대상영역이라 하겠다.¹⁴⁾

셋째, 주민복지사업 분야이다. 지방자치단체는 주민복리의 증진, 즉 주민의 생계 유지 및 생활 향상을 위하여 여러 가지 사업을 시행하고 있는데, 특히 주택, 생활보호, 보건·위생, 공원, 복지시설 등의 사회복지사업은 주민들의 기대와 필요에 적합하도록 집행하는 것이 필요하다. 특히 이러한 사업은 주민의 관심이 지대하기 때문에 적절한 참여수단과 기회가 보장되면 주민들의 자발적이고 적극적인 참여가 이루어 질 수 있는 분야이다.

넷째, 특정사업 분야이다. 지방자치단체의 청소, 도로, 녹화 등 특정 사업의 결정·집행에 있어서는 행정기관이 사업계획을 작성하되 열람, 공청회, 심의회 등을 통해 주민의 의견을 반영하는 것이 효율적이다. 이외에도 비정형적인 신규사업, 2개 이상 기관의 소관에 속하는 복합사업, 주민과 행정기관간에 분쟁이 발생할 소지가 있는 사업 등의 특정 사업에도 주민참여를 필요로 한다.

Ⅲ. 지방정부의 주민참여제도 고찰

1. 실태 분석

지방정부의 주민참여는 행정과정, 참여의 제도화 여부, 참여의 주도성, 참여의 방식, 참여의 정도 등에 따라 다양하게 분류될 수 있지만, 일반적으로 법적 규정 여부에 따라 제도적 참여와 비제도적 참여로 구분할 수 있다.¹⁵⁾

제도적 참여의 구체적 채널은 국가에 따라 다양하지만 반상회와 같은 주민회의를 통한 참여, 위원

12) 이승중, 「지방화시대의 주민참여」(서울: 한국지방행정연구원, 1994), p.172.

13) 부만근, 전계논문, p.107.

14) 최창호, 「지방자치제도론」(서울: 삼영사, 1990), p.664.

15) 김영중, 「지방자치론」(서울: 수진사, 1997), p.90.

회 구성원으로서의 참여, 공청회를 통한 참여, 주민투표와 같은 직접참정제도를 통한 참여, 그리고 청원과 진정 등을 들 수 있다.¹⁶⁾

한편 비제도적 참여는 법적 근거에 의하지 않고 행해지는 참여로서 대의제도의 기능이 제대로 작동하지 않거나 제도적 참여가 원만하게 운영되지 못할 경우에 주로 발생한다. 비제도적 참여로서는 단체장과 의 대화·간담회, 설문지조사, 집단행동, 주민운동 등이 있다.¹⁷⁾

1) 제도적 주민참여

(1) 도시계획위원회

도시계획위원회는 「도시계획법」 상의 제도로서 중앙도시계획위원회, 지방도시계획위원회와 시·군 도시계획위원회가 있다. 위원회의 구성원은 주로 공무원, 관련 행정기관, 학자, 민간단체 대표들로 구성되지만 주민의 이익을 대표할 참여의 통로가 넓지 않으며, 행정의 요식적 절차로서 운영되고 있는 실정이다.

이러한 도시계획위원회의 문제점으로는 ① 위원회의 운영이 자문기능에 편중되어 있어 심의·의결 기능이 약하고, ② 위원회의 심의에 필요한 정보와 자료가 한정되어 있으며, 충분한 토의 시간이 없어 단기간에 형식적으로 행정기관의 원안을 승인하는 절차로서 운영되고 있다는 점이다.¹⁸⁾

(2) 공청회

공청회는 행정입법, 행정계획, 행정처분, 기타 주민의 이해와 밀접한 관련이 있는 주요 사업에 관하여 최종 결정에 도달하기 전에 의견을 널리 구하는 절차로서 관련 이해당사자와 전문가의 의견을 수렴하기 위해서 개최된다.¹⁹⁾

우리 나라는 「도시계획법」에 도시기본계획을 수립할 때 공청회를 개최하도록 규정하고 있다.²⁰⁾ 그렇지만 법률 규정이 없는 경우에도 주요 정책을 결정·변경하고자 할 때 자치단체의 의사에 의하여 임의로 개최할 수 있다. 특히 이러한 임의적 공청회의 개최는 민주화와 지방자치가 시작되면서 더욱 증가하고 있다.

공청회는 계획의 실효성을 높이고, 행정 또는 계획의 결정 과정에 이해관계 주민과 자치단체의 의견 교환을 통해 문제 있는 대안을 보완함으로써 정책의 질을 높여줄 수 있다.

이와 같은 공청회는 지방정부에서 일반화된 주민참여제도이며, 이의 효과성을 높이기 위해서는 관 주도에서 주민주도의 공청회로 전환되어야 한다.

(3) 각종 자문위원회

각종 자문위원회는 자치단체 수준에서 보편화된 주민참여 수단이다. 이러한 자문위원회는 자치단체 별로 주요 시책에 관해 자치단체장의 자문에 응하기 위하여 설치·운영되고 있다. 자문위원회는 자치

16) 부만근, 전제논문, p.104.

17) 한국지방자치학회, 「한국지방자치론」(서울 : 삼영사, 1995), pp.197-198.

18) 한국지방자치학회, 전제서, p.196.

19) 최창호, 전제서, p.669.

20) 「도시계획법」 제 16조 2항.

단체별로 해당 분야의 전문가, 교수, 시민단체, 주민대표 등으로 30~50명 정도의 위원으로 구성되며, 지역대표와 기능대표로 구분하여 참여시키고 있다.²¹⁾

자문위원회는 정책의 질을 높이고 시민의 의견을 수렴·반영할 수 있다는 장점이 있지만, 위원 증복, 지방자치단체장의 일방적 위촉 등으로 참여의 적극성이 부족하고, 비판적이고 지역주민들의 이익을 위해 도정을 질타할 수 있는 인사들이 배제될 수 있다는 한계를 지니고 있다.

(4) 설명회

설명회는 지방행정의 방향 설정과 시책 추진에 앞서 주민들에게 그 취지를 설명하고 이해를 구하는 절차이다. 주민들과의 의견 교환을 통해 행정에 대한 주민의 이해를 얻고, 나아가 주민들의 의견과 견해를 청취하여 지방행정에 반영하는 쌍방향 행정(two-way administration)의 수단이다.

특히 설명회는 행정에 대한 지역주민들의 의견을 통해 행정의 문제점을 발견하여 이를 시정하며, 주민의 행정에 대한 관심과 참여의식을 높이는 한편 공무원들에게 자극을 주어 의식개혁에 기여하는 부수적 효과도 거둘 수 있다.

2) 비제도적 주민참여

(1) 자치단체장과의 대화·간담회

자치단체장과의 대화·간담회는 자치단체장이 주민의 의사와 욕구를 직접 듣고 이를 행정에 반영할 수 있다는 장점을 가지고 있다. 그러나 이의 문제점으로는 ① 대화의 상대가 지역의 유력 인사나 행정에 동조하는 일부 주민에 한정될 수 있고, ② 행정기관이 정보를 공개하지 않음으로써 의견 개선보다는 행정기관의 의견을 일방적으로 들을 가능성이 높으며, ③ 행정풍토상 대화과정에 주민의 자유스러운 의사가 표현될 수 있는 분위기 조성이 어렵다는 점이 문제점으로 지적될 수 있다.²²⁾

(2) 주민의견 조사

주민참여로서 주민의견 조사는 지방행정의 방침이나 시책에 대하여 설문이나 면접 등을 통해 주민의 의견을 청취하는 활동을 말한다. 주민의견 조사는 지방행정의 방침이나 정책을 결정하기 전에 의견을 조사하는 것과 이미 집행된 정책 결과에 대한 만족도를 조사하는 두 가지 종류가 있다.²³⁾

지방자치시대에는 일반적인 지방행정 현황에 대한 의견조사도 중요하지만 구체적인 특정 정책을 추진하기에 앞서 주민의 의견을 수렴하는 것과 시행된 정책 결과에 대한 만족도, 미흡한 점을 조사하는 것도 필요하다. 조사된 결과는 행정에 환류되어 주민에게 질 높은 행정서비스를 제공할 수 있도록 해야 한다.

(3) 집단행동·주민운동

주민의 집단행동은 사업의 집행단계에서 흔히 일어나는 주민운동이다. 지방자치단체의 정책에 대한 일부 또는 다수의 지역주민이 이에 대한 불만이 있을 경우 건의, 항의, 저항, 데모 등의 형태로 집단

21) 한국지방자치학회, 전계서, p.197.

22) 상계서, p.197.

23) 경기개발연구원, 전계보고서, p.77.

행동이 일어난다.

시민운동의 활동은 시민들의 지역적 애고이즘에서 발생하는 것도 있으나, 그 기초는 건전한 시민의식 또는 자치의식이라 할 수 있다.²⁴⁾

3) 기 타

(1) 시민제안제도

시민제안제도는 민선자치단체장 출범 이후 주민들이 지방행정의 참여와 도·시정 개발을 촉진하기 위하여 주민들의 창의적인 제안을 공모하고 심사하여 우수 안을 선정함으로써 자치단체의 생산성을 제고하고 시민 편익을 도모하는 제도이다.

시민제안의 대상은 각종 제도 개선을 비롯한 일상생활과 관련된 불편사항 그리고 예산 절감과 재정 확충과 관련된 아이디어 모집 등 다양하다.

시민제안 방식은 규정서식, 일반우편, FAX, PC 통신, 전화 등을 통하여 이루어지며 제안된 내용은 실무 주관부서의 의견을 종합한 후 제안심사위원회의 결정으로 실제적인 제안으로 채택되는 과정을 거친다.

채택된 제안은 관련 실시 부서에 이송되어 세부 추진계획을 수립 후 조속한 시행을 추진하여 제안제도의 활성화를 유도하고 있다.

(2) 주민옴부즈만 제도

주민옴부즈만 제도는 경기도 부천시²⁵⁾에서 처음으로 실시된 주민참여제도로써 행정기관의 위법하거나 부당한 행정처분에 대해 전문적인 지식과 행정경험 그리고 덕망을 지닌 민간인 옴부즈만이 이를 판단하여 간편하고 신속한 절차에 의해 이의 시정을 해당 부서에 권고함으로써 시민의 권리와 이익을 보호하고 시정을 민주적으로 통제하는 주민참여 프로그램이다.

제주도는 '99년 도정 수행에 국민의 고충과 의견을 수렴함으로써 참여자치의 실현을 도모하고자 '주민옴부즈맨제도'를 도입하였다.²⁶⁾ 주민옴부즈맨은 행정기관의 위법부당한 행위를 제보하고 불합리한 법령과 제도의 개선을 건의하며 기타 도정 발전에 대한 의견을 제시한다. 주민옴부즈맨은 도지사나 제주도 감사관실 양쪽 모두에 대해서 제보 혹은 건의할 수 있다. 그러나 제주도의 주민옴부즈맨제도는 본래적인 옴부즈맨제도와 거리가 있으며 지방정부의 보조기관으로서만 의미를 갖고 있다. 접수된 민원에 대해서 독자적인 조사를 행하고 시정을 권고할 수 있는 본래적 의미의 옴부즈맨제도가 도입될 때에만 이 제도는 불만 처리의 기제로써 소기의 성과를 거둘 수 있을 것이다.

(3) 민원모니터 제도

민원모니터제도는 시정에 대한 주민들의 민원을 신속하게 반영하는 매개기능과 함께 잠재적인 민원

24) 박연호, 「행정학 이론」(서울 : 박영사, 1995), p.829.

25) 부천시의 경우 '97년 1월 17일에 부천시 「주민옴부즈만운영에관한조례」를 제정하여 '97년 5월 1일에 옴부즈만 제도를 발족시켰다.

26) 주민옴부즈맨은 50명 내외로 구성되며, 사회적 신망이 높고 지방행정에 대한 식견이 풍부한 자 중에서 도지사가 위촉한다. 임기는 2년이며 1차에 한해서 연임될 수 있다. 현재 남자 36명, 여자 9명 도합 45명의 주민옴부즈맨이 위촉되었다.

을 적극적으로 발굴하는 창조적 기능을 동시에 가지고 있다. 또한 시민들을 민원모니터에 임명함으로써 시민들 스스로 도·시정에 참여할 수 있는 기회를 제공한다는 점, 시민들이 도·시정을 경험하고 인식하는 학습과정을 갖는다는 점에서 주민참여 내지 주민자치 행정에 일조 하는 주민참여제도라 할 수 있다.²⁷⁾

(4) 주민감사청구제도

주민감사청구제²⁸⁾는 행정기관의 위법·부당한 행정 추진으로 인하여 일반주민들의 불편이 가중될 경우 또는 특정 주민의 손실과 피해를 초래한 경우 이해관계자 또는 일반시민들이 자치단체에 감사를 청구하는 제도이다.

주민감사청구제는 주민들의 직접적인 감사 청구권을 보장함으로써 지방행정에 대한 시민불편과 불만사항의 반영을 통해 시민위주의 개혁을 추진할 수 있고, 공직자의 행정 책임성을 확보하고 주민의 권익을 최대한 보호할 수 있다

2. 문제점 진단

K. Hart는 주민참여를 제약하는 요소로 그 사회의 전통, 제도, 정책결정자(공무원)의 행태, 주민의 행태 등 네 가지를 들고 있는데,²⁹⁾ 여기에서는 ① 제도적 측면, ② 행태적 측면, ③ 환경적 측면 등 세 가지 측면에서 우리 나라 지방정부의 주민참여 문제점을 고찰하고자 한다.

1) 제도적 측면

(1) 획일적·형식적 제도 운영

기존의 각종 위원회, 공청회, 간담회 등의 주민참여 방안은 행정주도 아래 행정기관의 결정에 대한 정당성을 부여하고 주민들에게 홍보하는 통로로 이용되는 등 형식적인 운영을 벗어나지 못하는 경우가 적지 않다. 그리고 민선단체장 이후 도입된 제도들도 각 지역의 특성을 감안하지 하지 않고 타 시·도에서 도입한 제도를 획일적으로 도입·운영함으로써 그 효과를 얻지 못하고 있다.

(2) 정보공개 및 홍보기능의 미흡

주민참여에 있어서 가장 기본적인 사항은 자치단체의 정책과 행정에 관한 정보를 주민들에게 이해

27) 경기개발연구원, 전계보고서, p.64.

28) 평택시의 경우 '97년 4월 1일부터 주민감사청구제를 도입하고 있는데, 청구 주체로는 평택시 감사대상 기관의 장, 민법 또는 법률 규정에 의하여 허가·등록된 단체 중 설립 목적과 운영의 건전성이 인정되는 단체, 선거권을 가진 100인 이상의 시민으로 하고 있다. 대상업무는 부실공사, 환경오염 등 민생 안정을 위해 시정 또는 개선이 요구되는 사항, 상하수도, 교통서비스 등 삶의 질 개선을 위한 주민불편사항, 기타 민생분야에 관련된 행정의 개선이 필요한 사항 등이다. 특이한 사항은 평택시 소관 업무에 관한 사항으로 한정하며, 특정 개인이나 집단의 이해와 관계된 청구사항은 일반민원으로 처리한다는 점이다.

29) D. K. Hart, "Theories of Government Related to Decentralization and Citizen Participation," *Public Administration Review*, Vol.32, October, 1972, p.609.

하기 쉽고 관심을 유발할 수 있는 방식으로 전달하는 것이다.³⁰⁾

하지만 현재의 행정풍토는 행정정보를 공개하고 상호의견을 교환하는 풍토가 아직 성숙되어 있지 못하다. 따라서 지방공무원들은 주요 정책을 입안·처리하는 과정에서 부수적으로 발생하는 문제들을 지나치게 의식한 나머지 정책을 비밀리에 입안·집행하는 사례가 적지 않다. 그 결과 기본적 공청기능의 취약성을 들어내게 되었으며 주민은 지방행정에 대해 비협조, 무관심을 보이게 됨으로써 참여행정의 기반조성을 근본적으로 저해한다.

그러나 적극적인 주민참여의 전 단계로서 주민홍보와 적극적인 정보공개가 매우 중요하다. 특히 주민의 의견을 듣는 광청기능과 더불어 홍보기능도 매우 중요하다. 주민 홍보기능은 대부분 공보 부서에서 이루어지고 있지만, 정책이나 시책의 내용에 관한 객관적인 홍보 부서로 보기 어렵다. 그리고 공보 부서³¹⁾에서는 시책에 관한 분석과 구체적인 내용을 홍보하고, 이에 대한 주민들의 의견을 환류 받아 분석하고 해석하여 정책에 반영하는 업무는 수행하지 않고 있는 것이 일반적 사실이다.

주민들의 의견을 광청하여 정책의 방향과 시책에 반영하기 위해서는 주민의 의견과 소리를 단순히 수집해서는 안되고 이를 분석하고 해석하여 새로운 정보를 만들어 내어야 한다. 이를 위해서는 전담 부서가 필요하고 그러한 일을 전문적으로 수행할 수 있는 자질 있는 인력 배치가 요구된다.

(3) 종합 전담 부서의 미비

주민참여와 관련된 문제점 중의 하나는 주민참여 관련 업무를 종합적이면서 체계적으로 관리하는 종합전담부서가 없다는 점이다. 자문위원회가 해당 부서별로 개별적으로 관리되는 것처럼, 각 주민참여제도 마다 상이한 담당 부서가 설치되어 있다. 이로 인해 주민들의 의견과 아이디어가 있을 경우에도 어디를 찾아가서 제시해야 할 지 모르는 상황을 초래하여 소극적인 참여로 연결되고 있다.

또한 주민들이 의견을 제시했을 경우에도 주관 부서가 있어 이를 분석·해석하고, 관련 부서와 긴밀한 연계를 가지면서 처리하고, 처리 결과를 주민에게 통보하는 등 사후 조치가 필요한데, 이러한 기능이 매우 취약하다.³²⁾

2) 행태적 측면

(1) 자치의식과 시민역량 미흡

주민참여는 주민 자신이 주권자로서 주도적 역할을 담당하려는 적극적인 자세와 사고방식을 가질 때 실현될 수 있다. 그러나 우리 나라 주민들은 자기의 행·불행을 자기의 잘못으로 여기기보다는 남, 정치가와 정부, 지방행정기관의 탓으로 돌리거나 운명, 팔자소관으로 생각하는 부정적 성격이 강하다.³³⁾

이러한 부정적 가치관이 지방행정에서도 그대로 반영되어 지역주민들은 참여의 기회가 주어져도 참여하지 않거나 거부하는 행태를 낳고 있다.

30) Gawthrop, Louis. "Civis, Civitas, and Civilitas: A New Focus for the Year 2000." *Public Administration Review*, Vol.44, Special Issue, 1984, pp.101-111.

31) 일본의 경우 구청단위수준에서도 광보과가 있고, 그 밑에 구민상담실, 광청계, 공보계, 정보공개분석실, 편집분석실 등을 갖추고 있다.

32) 경기개발연구원, 전계보고서, p.93.

33) 김만송, "주민참여를 통한 지역개발의 방향," 「지역개발연구」, 제3호, 강원대학교 지역개발연구소, 1994, p.51.

또한 그 동안 중앙집권적 통치구조로 인하여 지역주민들은 참여에 대한 경험이 일천하고, 자신의 지방정부에서 운영되고 있는 참여제도의 운영 사실과 내용에 대해서 잘 모를 정도로 무관심한 경향이 있다.

(2) 공무원의 전근대적 행태

주민참여는 공무원들이 참여에 대한 인지도가 높고 민주적인 가치관을 가질 때 활성화될 수 있다. 그러나 공무원들은 아직도 참여에 대한 인식이 미흡할 뿐만 아니라 부정적인 것으로 보는 경향이 있다.

또한 대민행정의 수행에 있어서 전문가의 의견을 듣거나 주민의사를 수렴하는 등 창의적 방법을 모색하기보다는 주로 선례와 법규에 따르는 전통적 처리방법을 선호하고 있으며, 업무에 대한 태도는 기계적 능률관에 입각하고 있다. 이러한 행태의 공무원들은 주민과 행정간의 협조체계 및 공유체계를 형성하기 위한 시간과 노력 그리고 경비의 투입이 가치 있는 것으로 평가하지 않아 주민참여가 제약을 받게 된다.

3) 환경적 측면

(1) 지방분권화의 미흡

주민참여는 지방자치단체의 자주성이 높을수록 효과가 크게 나타나는 반면에 자주성이 약할수록 소극화 되며 실효성을 확보하기 어렵다. 우리 나라는 전통적으로 중앙집권적 정치행태를 견지해 왔고 지방자치도 일천하며 중앙정부로부터 행·재정적 자주성도 미흡한 실정이다. 더욱이 지방자치단체의 기관위임사무는 주민참여의 대상에서 제외되어 지역개발행정에서 주민참여의 의미를 반감시키고 있다.

(2) 시민단체의 역량 미흡

주민참여를 활성화하고, 지역주민과 행정간의 협력을 증진시키는데 있어 자생적·자발적인 시민단체의 역할은 매우 중요하다. 미국의 각급 정부가 각 분야에서 활동하고 있는 전문적 기술과 노하우를 가진 비영리 민간단체를 지원하고 있는 것은 이들 단체들이 시민의 의견을 결집하여 시·군정에 전달할 뿐 아니라 자치교육을 통해 시민의식을 고양시키기 때문이다.

행정적인 측면에서도 이들 단체는 행정정보의 수집과 제공, 각종 훈련과 상담, 자원봉사자의 연계·조정, 단체들간의 네트워크 구축, 정보교환 등을 통해 행정에 대한 정책제언 등을 수시로 한다.³⁴⁾

우리 나라의 경우 지방자치 후 환경, 경제와 관련된 시민단체들이 많이 탄생하였지만 아직까지는 주민들의 자발적 의사에 따라 조직된 자생적·자주적 조직은 극소수이고, 대부분이 행정명령이나 행정지시에 의하여 타율적·하향적으로 조직되어 있어 적극적으로 지역주민의 의견을 지방정부에 투입하지 못하고 있는 실정이다.

34) 경기개발연구원, 전제보고서, p.111.

IV. 주민참여 활성화 방안

1. 제도적 측면

1) 주민참여에 관한 특별법 제정

자치행정에 있어서 주민참여가 효율적인 제도로 정착되기 위해서는 자치단체들의 주민참여에 관한 법적 요건을 총체적으로 통제하는 국가 차원의 가칭 「주민참여의보장및운영에관한특별법」을 제정하는 것이 요구된다.

주민참여에 관한 특별법은 지방자치와 중앙통제 사이의 갈등을 최소화하고 중앙통제가 지닌 장점과 지방자치의 본질을 적절하게 조화시킴으로써 주민참여의 효과를 극대화하는 방향으로 제정되는 것이 바람직하다.³⁵⁾ 이를 위해 특별법을 지방자치단체의 고유사무를 제외한 사업의 시행, 즉 중앙정부에서 보조하거나 또는 국가적인 사업을 지방정부에 위임할 때 주민참여를 의무화하는 제도적 장치를 법률에 규정하되, 구체적인 주민참여의 방법이나 절차를 규정하기보다는 정부사업에서 참여가 추구하는 목표만을 규정하고 지역적 특성을 반영된 주민참여가 효과적으로 운영될 수 있도록 세부적인 사항은 조례에 위임하는 것이 바람직하다.

2) 행정의 투명성 확보와 정보공개제도의 개선

투명 행정의 풍토를 조성하여 시민과 행정간의 심리적 거리감을 해소하고, 시민들이 필요한 경우에는 행정기관에 언제나 용이하게 접근할 수 있는 행정풍토가 우선 조성되어야 한다.

우리 나라는 '90년에 접어들면서 각 지방자치단체에서 「행정정보공개조례」를 제정하여 제도적으로 이를 뒷받침하고 있고, '98년에는 「행정절차법」이 시행됨으로써 정보공개를 통한 주민참여의 조장과 정책결정의 민주화에 이바지할 수 있는 기틀을 마련하였다.

그러나 이런 제도적 장치에도 불구하고 행정정보의 공개는 사실상 미흡한 실정이다. 이는 행정정보 공개제도가 지닌 내재적 한계에서 기인한다 하겠다.

현행 정보공개청구제도는 정보의 공개청구 요구, 청구 요구 공문서의 선택 및 내용 판단은 전적으로 청구자에게 있고, 행정기관은 수동적인 자세를 취하고 있다. 그러다 보니 행정기관은 주민들이 요구하는 공문서를 원문서 행태로 제공하는데, 이는 행정에 상당한 경험이나 지식, 또는 관심이 있는 사람이 아니고는 그 내용을 이해하기 어렵다. 또한 공개된 공문서에서 얻을 수 있는 정보에도 한계가 있으며, 청구의 효과가 개개인에게 머물 뿐 일반주민 다수에게 미치지 못한다.

그러므로 지방자치단체의 행정정보가 주민들이 이해하기 쉽고, 이것이 실질적인 주민참여와 연결될 수 있는 정보 공표의무를 제도화하고, 이를 조례상의 정보공개청구제와 병행 실시함으로써 정보 제공 기능을 활성화시켜야 한다.³⁶⁾

35) 김호섭, "지방자치를 위한 주민참여의 제도화," 「성곡논총」, 제 23집, 성곡학술문화재단, 1992, pp.1375-1376.

36) 부만근, 전계논문, pp.114-116.

3) 기존 제도의 내실화

각 지방자치단체는 여러 위원회를 구성·활용하고 있다. 각 위원회 위원들은 대부분 행정기관에서 위촉하기 때문에 지방행정에 우호적인 인사, 지역유지들로 편중 구성, 다른 위원회의 중복 참여, 전문성 결여 등으로 인하여 운영성과가 낮은 것이 사실이다. 따라서 실익이 없는 위원회는 통·폐합하고 구성원도 위원회의 기능, 성격 등을 감안하여 수시 교체함으로써 주민참여의 폭을 확대해 나가야 한다.

4) 다양한 참여방식의 개발·도입

민간부문의 성숙된 자세와 능력을 충분히 지방행정에 반영하고, 지역주민들의 직접적인 주민참여가 가능하며 지역 특성을 반영한 다양한 새로운 참여방식에 대한 개발이 필요하다.

지역주민의 역량을 활용한 주민참여 방식으로는 공동생산과 자원봉사 활동을 들 수 있다. 공동생산은 지역주민들의 능력이나 관심을 최대한 활용하여, 지역주민들에게 필요한 공공서비스나 재화를 생산해 나가는 민·관 협력 생산방식이며, 자원봉사 활동은 지역주민이 지역문제에 관심을 가지고 직접 봉사·참여함으로써 민간의 역량을 지역문제 해결에 활용하는 참여방식이다. 특히 자원봉사 활동은 실질적으로 지방정부가 제공하지 못하거나 제공 정도가 미약한 공공 서비스에 대해 민간인의 역량을 활용함으로써 취약한 공공부문을 보완할 수 있다.

주민발안, 주민투표와 같은 직접적인 주민참여 방안도 적극적으로 도입을 검토할 필요가 있다. 또한 지방정부의 정책, 제공된 서비스에 대한 정기적인 실적평가제도를 제도화하는 것도 필요하다.

2. 행태적 측면

1) 공무원의 인식 전환

공무원들은 주민참여가 단순히 규범적인 당위성 확보이외에도 지방행정의 질을 높이고 지방정부의 문제 해결 능력을 향상시킬 수 있는 유용한 제도라는 것을 인식해야 한다.

첫째, 공무원은 주민참여가 지역개발을 비롯한 자치행정에 있어서 필수적이며 주민의견에 바탕을 둔 자치행정은 바로 주민의 복지 증진에 직결된다는 사실을 인식하여야 한다. 둘째, 공무원들은 주민들도 지역문제의 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 반영될 수 있도록 노력하는 자세를 지녀야 한다.

2) 시민의식 강화

주민참여가 활성화되기 위해서는 주민의식이 계발되어 참여지향적 시민상이 정립되어야 한다. 아무리 주민참여가 제도적으로 보장되더라도 지역주민의 의식수준이 이를 활용할 수준에 이르지 못하면

참여를 통한 지방자치의 발전은 기대할 수 없다

지역주민들이 참여지향적 태도를 갖기 위해서는 첫째, 주민이야말로 지역사회의 주체로서 권한과 책임을 공유하고 있다는 자치의식과 지방자치는 대화·토론·타협·조정에 의하여 운영되는 정치제도라는 것을 인식하여야 한다. 둘째, 지역사회를 아끼고 보다 바람직한 방향으로 발전시키겠다는 지역정향의식을 가져야 한다. 주민의 소외의식이나 고립화를 방지하고 주민들간에 “더불어 산다”는 유대관계가 긴밀하게 유지될 때 주민참여의 기반은 확대될 것이다. 셋째, 참여에 임하는 주민들은 자기들의 이해관계를 주장함에 있어서 독선에 빠지지 않도록 하는 자기 억제적 자세를 가져야 하며, 지역 전체 이익의 관점에서 주민참여에 접근해야 한다.

3. 환경적 측면

1) 분권화의 촉진

주민참여가 활성화되면 국가차원의 관리와 조정이 필요한 사무를 제외하고는 모든 사무가 중앙정부에서 지방정부로, 광역자치단체에서 기초자치단체로 이양되는 행정분권화가 전제되어야 한다. 왜냐하면 주민들이 자기와 직결되는 문제들을 자기의 주변에서, 자기의 일상생활과 밀접한 관련을 맺은 자치단체가 자주적으로 처리할 때 정책결정과 집행과정에 참여하여 그 정책의 결정에 영향력을 행사하려고 하기 때문이다.

권한위임의 방법에 있어서도 중앙정부가 지시·감독권을 유보한 채 권한을 위임하거나 분산시키는 형식적 분권에서 탈피, 자치적 분권에 입각하여 실질적 권한·책임·재원을 위임하여 지방자치단체가 자치행정의 주도권을 담당할 수 있도록 해야 한다. 또 분권화는 중앙정부와 자치단체간의 관계를 지배·복종의 관계에서 병립적 협력 관계를 유지할 수 있는 방향으로 이루어져야 한다. 즉, 중앙정부는 전국적인 수준에서 계획이나 개발의 기본정책을 정하고 자치단체는 그 범위 내에서 지역여건에 적합한 계획을 수립·집행할 수 있도록 양자간의 역할 정립이 이루어져야 한다.

2) 시민단체 활성화 및 지원

우리 나라의 시민단체는 그 구성과 운영 방법, 행정기관과의 관계에서 볼 때 아직도 주민참여의 효과적 통로로 제 기능을 수행하지 못하고 있다. 시민단체가 주민참여의 효과적 통로로서의 기능을 수행하기 위해서는 다음과 같은 노력이 선행되어야 한다.³⁷⁾

첫째, 시민단체에 대한 주민의식이 변화되어야 한다. 이를 위해서는 시민관심을 유발하고, 자발적 참여를 유도할 수 있는 교육프로그램을 개발하여야 하며, 지역대학에 시민단체, 시민운동에 대한 교과 과정을 신설해야 한다. 둘째, 시민단체에 대한 지방정부의 인식이 변화되어야 한다. 이를 위해서는 교육을 통해 시민운동에 대한 공무원 인식을 전환하고, 공식적·제도적 시민단체 의견을 수렴할 수 있는 장치를 마련하며, 시민단체에 대한 지방정부의 긍정적 시각을 확립해야 한다. 셋째, 시민단체에 대

37) 양덕순외, 「제주지역 시민단체의 현황과 바람직한 역할정립에 관한 연구」, 제주발전연구원, 1998, pp.56-64.

한 정부의 직·간접 지원을 강화하고 이를 위해 「시민단체지원에관한조례」를 제정할 필요가 있다.

V. 결 론

주민참여는 민주주의의 '자기결정원리'를 실현하는 수단으로서 지방자치의 한 축을 형성하고, 지방 자치의 성공 여부를 가름하는 중요한 요소이다. 따라서 지방행정은 다양한 주민참여제도의 운영을 통해 행정의 민주성을 확보해야 한다는 규범적 당위성을 가지고 있다.

주민참여에 대한 접근은 행정의 민주성 실현이라는 정치적 접근과 행정능력의 향상이라는 실질적 접근이 동시에 병행적으로 이루어져야 한다.

그 동안 지방정부는 각종 위원회, 공청회, 간담회, 여론조사 등 다양한 주민참여방안을 운영하여 왔다. 특히 '94년 민선자치단체장의 등장으로 주민참여에 대한 관심은 배가되었다. 이 결과 다양한 주민 참여제도의 개발과 더불어 수적인 증가를 가져왔다. 하지만 실질적인 운영에 있어서는 정책 정당성의 확보와 정책 집행의 효율성 확보, 그리고 책임 회피 수단 등으로 이용되는 등 소극적·형식적으로 운영되어 그 효과에 대해서는 의심하지 않을 수 없다.

따라서 이러한 한계를 극복하기 위해서는 중앙정부의 지방정부에 대한 믿음을 갖고 과감한 권한 이양과 공무원과 지역주민들이 주민참여에 관한 새로운 인식 전환이 요구된다. 아무리 제도적 장치로 완벽하게 갖추어져 있어도 주민과 공무원들이 민주적 의식과 태도를 갖지 않는다면 참여자치의 진정한 효과를 얻을 수 없을 것이다.

참고문헌

- 김석준·이경원·양덕순, 「제주지역 시민단체의 현황과 바람직한 역할정립에 관한 연구」, 제주발전연구원, 1998
- 김영종, 「지방자치론」(서울 : 수진사, 1997)
- 박연호, 「행정학 신론」(서울 : 박영사, 1995)
- 서원우, 「현대행정법론(상)」(서울 : 박영사, 1983)
- 정세욱, 「지방행정학」(서울 : 박영사, 1993)
- 최창호, 「지방자치제도론」(서울 : 삼영사, 1990).
- 최호준, 「시민행정학」(서울 : 거목사, 1987)
- 한국지방자치학회, 「한국지방자치론」(서울 : 삼영사, 1995)
- 경기개발연구원, 「경기도 지방정부에 대한 주민참여 활성화를 위한 제도 연구」, 1997
- 유재원, 「지방자치의 정착을 위한 주민참여의 활성화 방안」, 한국지방행정연구원, 1995
- 김만송, “주민참여를 통한 지역개발의 방향,” 지역개발연구 제3호, 강원대학교 지역개발연구소, 1994
- 김호섭, “지방자치를 위한 주민참여의 제도화,” 「성곡논총」, 제23집, 성곡학술문화재단, 1992
- 이승중, “지방자치와 주민참여 확대방안,” 「한세정책」, 제13호, 한세정책연구소, 1995

- Carole Pateman, *Participation and Democratic Theory*(Cambridge Univ. Press, 1970).
- Clarence Stone, "Systemic Power in Community Decision Making," *APRS*, Vol. 74(December 1980)
- John Gyford, *Citizen, Consumers and Councils*(London : Macmillian, 1991)
- Lawrence J. R. Herson and J. M. Bolland, *Urban Web : Politics, Policy and Theory*(Chicago : Nelson Hall Publishers, 1990)
- Louis Gawthrop, "Civis, Civilitas," *Public Administration Review*, Vol. 44(March 1984)
- Samuel P. Huntington & John M. Nelson, *Political Participation in Developing Countries* (Boston. Harvard Univ. Press, 1976)