

碩士學位論文
指導教授 鄭周澤

地方自治時代に 있어서 住民參與 活性化 方案

A Study on the Activation of Residents' Participation
in the Local Self-Government Era.



漢城大學校 行政大學院

行 政 學 科

一 般 行 政 專 攻

申 幸 淳

碩士學位論文
指導教授 鄭周澤

地方自治時代に 있어서 住民參與 活性化 方案

A Study on the Activation of Residents' Participation
in the Local Self-Government Era.

위 論文을 行政學 碩士學位論文으로 提出함

1996年 8月 日

漢城大學校 行政大學院

行 政 學 科

一 般 行 政 專 攻

申 幸 淳

申幸淳의 行政學 碩士學位 論文을 認定 함

1996年 月 日

審査 委員長 印

審査 委員 印

審査 委員 印

感謝의 글

본 논문이 완성되기까지 物心兩面으로 지원해 주시고 격려해 주신 많은 분들에게 感謝를 드립니다.

大學院 碩士課程 동안 남달리 學文의 길을 설정해 주시고 본 논문을 작성함에 있어서 아낌없는 지도를 해주신 정주택 교수님과 이종수 교수님 권혜수 교수님 등 대학원 교수님들에게 感謝를 드립니다.

그리고 어려운 근무여건속에서도 배움의 길을 갈 수 있도록 배려해 주신 직장 상사분들과 동료직원들한테도 감사를 드립니다.

또한 어려운 상황속에서도 불평한마디 없이 학업의 길을 뒷바라지 해준 사랑하는 아내 朴仁玉과 사랑스런 지희, 상민에게 고마움을 전하면서 끝으로 저를 낳아 키워주시고 자식의 교육에 헌신하신 부모님께 이 논문을 드립니다.

1996년 8월

신행순

目次

第1章 序論	1
第 1節 研究의 目的	1
第 2節 研究의 範圍와 方法	2
第2章 住民參與의 理論的 背景	3
第 1節 住民參與의 意義와 必要性	3
1. 住民의 意味 및 地位	3
2. 住民參與의 意義	4
3. 住民參與의 必要性	5
第 2節 住民參與의 類型과 方法	7
1. 住民參與의 類型	7
2. 住民參與의 方法	9
第 3節 住民參與의 機能	10
1. 住民參與의 順機能	10
2. 住民參與의 逆機能	14
第3章 우리나라의 住民參與制度	17
第 1節 制度化된 住民參與	17
1. 委員會	17

2. 公開 聽聞會	19
3. 班常會	20
4. 民願 및 請願	20
5. 住民投票	22
第 2節 非制度化된 住民參與	22
1. 自治團體長과의 對話	22
2. 매스 미디어 (Mass Media)	23
3. 住民運動	23
4. 說問調査	24
5. 民聲函	24
6. 其他의 住民參與	25
第4章 住民參與에 대한 變數와 問題點	26
第 1節 住民參與의 主要變數	26
1. 住民의 參與意識	27
2. 公務員의 行態	30
3. 行政構造	31
第 2節 住民參與의 問題點	33
1. 住民參與意識의 缺如	33
2. 公務員의 意識缺如	34
3. 行政構造上的 問題點	36

第5章 住民參與의 活性化 方案	39
1. 住民의 意識改革	39
2. 公務員의 意識刷新 및 資質向上	41
3. 參與的 行政構造의 摸索	42
4. 現行 住民參與制度의 活性化	45
5. 住民運動團體의 方向 再定立과 支援強化	49
第6章 結 論	51
參 考 文 獻	53
ABSTRACT	59

表目次

< 表 3-1 > 自治團體의 委員會 現況 (설치근거별)	18
< 表 3-2 > 自治團體의 委員會 現況 (성격별)	19
< 表 3-3 > 民願의 分野別 發生現況	21
< 表 4-1 > 住民參與의 主要變數	27

圖目次

< 圖 5-1 > 事業計劃의 弘報活動 段階化	44
--------------------------------	----

第 1 章 序 論

第 1 節 研究의 目的

地方自治란 地域住民이 지역내의 행정사무를 자신들의 책임과 주민의 의사에 따라 집행하고 실현하는 것으로서 현대에 있어서 민주국가의 지방행정은 자치행정을 특질로 하고 있다.¹⁾

우리나라는 1990년대에 들어와 ‘풀뿌리 민주주의’(Grass roots democracy)라고 불리는 地方自治가 30년만에 부활되고 중앙집권적 행정체제에서 지방분권적 행정체제로 전환되었다. 그러나 地域住民들은 지방자치에 대한 경험이 별로 없어 行政過程에의 주민의 참여가 매우 빈약하고 지방행정가들이 지역주민의 參與意識이 부족함을 이유로 정책결정을 일방적으로 결정하는 것과 같은 문제점이 대두되는 등 地方自治時代를 열어가는데 상당한 갈등과 변화를 겪고 있다.

하지만 地方自治는 주민참여 없이는 발전할 수 없으므로 무엇보다 住民이 적극적으로 地方行政過程에 참여할 수 있도록 유도함과 아울러 住民들 스스로 地方自治의 발전이 地域住民 자신들의 이익에 직접적인 연관이 있다는 것을 인식하도록 하여야 한다.

이와같이 地方自治가 발전하기 위해서는 住民參與가 필수적이라는 점을 대전제로 하여 현행 住民參與制度의 주요내용과 문제점을 고찰하고 나아가 住民參與의 활성화 방안을 제시함으로써 住民의 적극적인 참여하에 地方自治가 보다 발전할 수 있도록 기여하는데 본 논문의 목적이 있다.

1) 손재식, 『현대지방행정론』, (서울: 박영사, 1985), pp. 16

第2節 研究의 範圍와 方法

本 研究는 地方自治 行政過程에의 住民參與의 現狀과 활성화 方案에 초점을 맞추고 있다. 구체적인 研究範圍는 먼저 第2章에서 住民參與의 이론적 배경으로 住民參與의 의의와 필요성, 유형과 방법, 기능에 대해서 살펴보고 第3章에서는 우리나라의 住民參與制度를 制度化된 住民參與와 非制度化된 住民參與로 분류하여 살펴본다. 第4章에서는 住民參與에 영향을 미치는 主要 變數들과 現在狀況에서의 문제점을 考察하고 第5章에서는 住民意識 改革과 住民參與制度의 활성화 方案을 提示한다. 第6章에서는 앞에서의 研究결과를 요약 정리한다.

本 研究는 주로 文獻研究에 의하여 이루어졌다. 즉 住民參與와 관련된 기존 研究 보고서와 관계 주요 통계자료, 相關분야의 논문, 정부에서 발표한 기타 각종 정기 간행물 및 주요 일간지에 나타난 相關 기사를 참고로 하였다. 그리고 地方自治團體 公務員과 住民들과의 토론 및 의견교환을 통한 자료들도 참고로 하였다.

第 2 章 住民參與의 理論的 背景

第 1 節 住民參與의 意義와 必要性

1. 住民의 意味 및 地位

1) 住民의 意味

住民은 地方自治團體의 人적인 구성요소로서 地方自治團體의 구역내에 住所가 있는 자는 그 自治團體의 住民이 된다. 다시 말해서 그 지역내에 住所를 가진다는 사실이 있는 이상 본인의 의사에 불구하고 또 어떠한 행정행위나 등록과 같은 공중적 행위를 필요로 하지 않고 법상 당연히 住民의 자격을 취득하며 自然人 뿐만 아니라 法人도 포함되고 外國人도 國內에 住所를 가졌을 때에는 당연히 住民이 된다. 단 法人과 外國人은 住民은 되나 公民은 되지 아니한다.

2) 住民의 地位

(1) 主體的 地位

地方自治團體의 構成員으로서 團體의 組織과 運營에 參加하며 團體活動의 源泉이 되는 地位이다.

(2) 客體的 地位

地方自治團體의 機能에 服從하고 각종 부담을 분임하며 行政과 支配의 대상이 되는 地位이다.

(3) 受益者로서의 地位

地方自治團體의 公共施設을 이용하고 서비스 제공을 형수하는 地位이다.

(4) 非公式的 統制者로서의 地位

地方自治團體의 住民의 政黨이나 住民組織, 市民團體 등의 構成員으로서 團體의 힘을 통하여, 또는 個人이나 集團의 意見, 또는 輿論의 힘을 이용하여 地方自治團體의 行政의 運營을 批判, 監視하는 非公式的 地位를 말한다.

2. 住民參與의 意義

住民參與는 매우 다양한 개념으로서 그동안 많은 研究結果가 發表되었지만 그 개념에 대한 견해는 반드시 일정하지 않다. Sidney Verba는 住民參與를 “公權力이 부여되지 않는 一般 住民들의 政策決定過程에 직접적으로 參與하거나 公權力을 행사하는 사람들에게 영향을 미칠 의도로 간접적으로 참여하는 것”이라고 정의하고 있으며²⁾ James V. Cunningham은 住民參與를 “地域社會의 一般人이 地域社會의 一般的 問題와 관련된 決定에 대하여 權力을 행사하는 過程”이라고 정의했고³⁾ 또한 C. Bens는 住民參與에 대해 “政策決定에 어떤 統制를 가하기 위하여 行政過程에 參與하는 구

2) Sidney Verba, "Democratic Participation", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. (September, 1967), pp. 53-78

3) James V. Cunningham, "Citizen Participation in Public Affairs", *Public Administration Review*, vol.32, Special Issue (October, 1972), p. 595

성 요소”로⁴⁾, Robert R. Alford는 “參與한 政策決定에의 영향력과 정도”를 가리키는 개념이라고 정의하고 있다.⁵⁾

이상에서 살펴본 바와 같이 住民參與의 개념을 정립함에 있어서 그 본질적 요소를 다음과 같이 다섯가지로 集約할 수 있다.

첫째, 參與의 主體가 地域社會의 一般 住民들이다.

둘째, 政策이나 計劃의 決定에 관한 것이다.

셋째, 다른 사람으로 하여금 行動하게 하는 能力, 즉 權力의 행사과정이다.

넷째, 決定을 할 수 있는 權限이 부여된 자들에게 하는 行爲이다.⁶⁾

다섯째, 影響을 미칠 의도로 하는 行爲이다.

이상의 제요소를 고려할때 住民參與란 地域社會의 一般 住民이 공적으로 決定權이 부여된 자들에게 政策이나 計劃의 決定에 관하여 影響을 미칠 의도로 權力을 행사하는 過程이라고 정의할 수 있다.⁷⁾

3. 住民參與의 必要性

오늘날의 地方自治 行政에 있어서 住民參與는 住民과 行政機關 兩者에게 모두 必要하다. 먼저 住民의 입장에서의 住民參與의 必要性은 다음과 같다.⁸⁾

4) Charles Bens, *Citizen Participation in Metro Toronto* (Toronto: Bureau Municipal Reserch), 1974

5) Robert R. Alford, *Bureaucracy and Participation* (New York : Rand McNally and Co., 1969), p. 21

6) 공무원과 공공단체의 임·직원 및 결정을 할 수 있는 권한이 부여된 자들은 예외적으로 국가나 자치단체로부터 공권을 수여받은 사인들이다

7) 정세욱, 『지방행정학』, (서울: 법문사, 1987), p. 73

8) 최창호, 『지방자치제도론』, (서울: 삼영사, 1992), pp. 590-591

첫째로, 住民參與는 住民 主體的 行政統制의 實現에 寄與한다. 住民參與는 行政國家 體制속에서 議會, 政黨, 法院 등 行政에 대한 外部 統制體系가 상대적으로 약화되어 行政이 거의 統制없는 權限을 행사하고 있는 상황에서 住民이 직접 행정에 대하여 監視, 統制를 행함으로써 住民 主體的인 行政의 實現에 寄與한다.

둘째로, 住民參與는 行政의 責任性 確保에 기여한다. 住民參與는 行政이 住民의 요구와 기대에 보다 敏感하게 反應하면서 수행되도록 촉진하고 이를 통하여 책임성 있는 行政의 확보에 기여한다.

셋째로, 住民參與는 住民 利害의 調整과 住民 協同의 增進에 寄與한다. 住民參與는 住民의 직접적인 이해에 관한 사항의 政策決定과 執行에 그 이해당사자들이 참여하여 그들의 利害를 調整하고 이를 통하여 주민간의 협동을 증진할 수 있다.

다음은 行政機關의 입장에서의 必要性이다.⁹⁾

첫째로, 住民參與는 行政機關에 대한 住民의 協助를 增進시킨다. 政策이나 行政에 관한 住民의 利害를 높이고 공감을 넓혀서 行政機關에 대한 住民의 協助를 增進, 強化하는데 기여한다.

둘째는, 住民參與는 행정수요의 정확한 파악에 기여한다. 住民參與는 政策決定과 執行過程에서 住民의 의견과 요구사항을 표출시켜 行政機關이 住民의 行政에 대한 요구가 무엇인가를 정확하게 파악하는 것을 용이하게 한다.

셋째는, 住民參與는 政策의 질의 향상에 기여한다. 住民參與는 주민사이의 직접적인 이해관계 사항의 적절한 조정과 행정수요의 정확한 파악 등을 통하여 行政機關이 決定, 執行하는 政策의 질의 향상을 기할 수 있게 한다.

9) 최창호, 『지방자치제도론』, (서울: 삼영사, 1992), pp. 590-591.

第2節 住民參與의 類型과 方法

1. 住民參與의 類型

1) 參與의 制度性에 의한 分類

(1) 非制度的 住民參與

制度化되지 않은 住民參與는 개별적인 참여나 집단적인 住民運動 등 다양하며 참여의 능동성은 비제도적인 참여의 경우가 훨씬 강하다. 非制度的인 住民參與는 行政에 대한 저항의 성질을 그 내면에 지니고 있어 저항운동으로 발전될 가능성이 크다. 都市 再開發事業에 관련된 철거주민들의 저항운동은 우리사회에서 볼 수 있는 비제도적인 住民參與의 전형적인 예이다.

(2) 制度的 住民參與

住民의 參與가 制度的으로 보장된 것을 제도적 참여라고 한다. 制度的 住民參與의 가장 전형적인 형태는 주민대표에 의한 지방의회의 구성이며 地方自治團體의 長이 住民의 직선에 의해 선출되는 경우에는 투표를 통한 주민의 직접적 참여가 가능하다. 또한 行政機關에 부설되어 있는 各種 委員會와 班常會, 市·道政報告會, 名譽機關長制度, 公聽會制度 등이 制度化된 住民參與의 방법이다.¹⁰⁾

2) 參與方式에 의한 分類

(1) 個別的 參與와 集團的 參與

주민은 地方自治團體의 정책결정이나 집행에 개별적으로 참여할 수도

10) 조창현, 『주민의 행정참여』, “월간고시”, (서울 : 고시연구회, 1984), p. 11

있고 집단적으로 참여할 수도 있다. 個別的 參與의 예로는 개인적인 의견 제출, 진정, 건의, 청원, 제소 등을 들 수 있으며 集團的 參與의 예로는 조직, 집단 또는 다중적으로 시위, 진정, 청구, 건의, 발의하는 것 등을 들 수 있다.

(2) 直接的 參與와 間接的 參與

住民은 地方自治團體의 政策決定 및 執行에 직접 參與할 수도 있고 代表者를 통하여 간접적으로 참여할 수도 있다. 直接參與는 개인적으로도 행해질 수 있고 집단적으로도 행해질 수 있으며 小規模 自治團體의 정책 결정 및 집행과정에서 행해지는 경우가 많다.

間接參與는 주로 집단적 참여에서 이루어지며 그 集團의 규모가 크거나 自治團體가 대규모이거나 참여의 대상인 사안이 전문성을 요하거나 參與의 성격이 장기간을 요하거나 하는 경우에 그 構成員 가운데 代表者를 선출하여 참여시킴으로써 행해진다. 이러한 현상은 그 住民集團 (또는 組織)이 지역집단인 경우에도 일어나지만 기능집단의 경우에 더욱 빈번히 일어난다.

3) 主導權 所在에 의한 分類

行政機關과 住民 가운데 누가 住民參與의 主導權을 가지고 있는냐에 따라 행정주도형, 주민주도형, 수평형, 균형형으로 分類할 수 있다.¹¹⁾

행정주도형은 전통적인 유형으로서 行政機關이 住民參與의 主導權을 가지고 있어서 주민과는 수직적인 관계에 있는 형태이고, 주민주도형은 시

11) 조창현, 「주민의 행정참여」, “월간고시”, (서울 : 고시연구회, 1984), p. 11

민자유주의 시대에 단순한 행정과제를 처리하던 야경국가시대의 대표적인 유형으로서 住民이 주도권을 쥐고 행정의 피동적인 입장에 있는 형태이다. 수평형은 行政機關과 住民이 수평적 관계에서 의사교류가 이루어져 가장 이상적인 住民參與를 실시하는 형태이다. 균형형은 行政機關과 주민외에 제 3세력이 개입하여 균형을 이루는 行政參與의 형태를 말한다. 一般的으로 선진제국은 주민주도형 또는 수평형인데 비해 개도국은 행정주도형이다.

2. 住民參與의 方法

住民參與의 수단으로는 行政에 대한 外部統制의 方法에 속하는 여론과 정당, 이익단체 등을 통하는 방법 이외에도 전시회, 공청회, 정보제공, 설문조사, 매스 미디어를 통한 홍보 등의 방법이 있고 운동, 교섭, 청원, 건의, 진정, 문의, 시정간담회, 반사회, 각종 위원회, 선거, 주민투표, 주민발안 등이 있다.

先進國에서는 住民參與를 위하여 많은 市民團體들이 결성되어 있는데 이것은 보통의 利益團體처럼 어떤 직능의 이익을 관철하려는 團體가 아니라 地域의 發展 또는 공익의 증진을 위해 구성된 단체로서 行政의 개선에 대한 제안과 전문적인 시정조사회의 지원 등을 하는 것이다. 그리고 美國에서는 住民參與를 통하여 정책결정에 상당한 영향을 끼치고 있는데, 예를 들면 여러주에서의 일몰법 (Sunset Law)의 통과와 고급 공무원의 수입 공개, 선거자금 기부금지, 의회 분과위원장의 장기근속폐지 등에 기여하였고 캘리포니아주에서는 재산세를 제한하는 주민발안을 통과시킨 것 등이다.

第3節 住民參與의 機能

1. 住民參與의 順機能

1) 政治的 機能

(1) 間接 民主主義 制度의 補完機能

住民參與는 직접 민주제의 특질을 갖고 있는데 이 制度가 주민투표, 주민발안, 주민소환제도나 각종의 직접 청구제도와 같은 직접 민주제와 다른 점은 後者가 간접 민주제를 실시함에 있어서 이상이 생기는 경우 이를 치료하기 위한 제도인데 비해서 前者 (주민참여)는 어느 때라도 실현할 수 있는 제도라는데 있다. 그러나 兩者는 모두 간접 민주주의의 기능의 저하나 마비, 즉 선출된 주민대표인 자치단체의장, 지방의회의원, 기타의 기관이 그들을 선출해 준 住民의 의사를 충분히 반영하지 못할 때 이에 대한 補完的 機能을 수행한다는 의미에서 상호 유사하다고 할 수 있다.¹²⁾

民主主義 政治制度에서 住民參與는 간접 민주제가 그 기능을 제대로 수행하지 못한다고 할지라도 이에 대체할 수 있는 性質을 가진 制度가 아니라 다만 간접 민주제를 보완 내지 시정함으로써 그 機能을 效率的으로 수행할 수 있게 하는데 그 특징이 있다.¹³⁾

(2) 責任行政機能

責任行政機能은 행정 서비스에 대한 住民들의 만족도와 주민의 요구에

12) 정세욱, 『전계서』, p. 256

13) Milton Kotler, *Neighborhood Government; The Local Foundations of Political Life* (New York: The Bobbs-Merrill Co., Press, 1969), pp. 195-196

대한 행정기관의 약속 이행도를 평가 조사하는 것으로서 행정기관의 일상 업무외에도 外部로부터 발생하는 주민개입에 대한 必要性을 충족시키는데 이용된다. 住民參與에 대한 주민들의 요구가 별로 없을 경우에는 입법에 의한 입법요건강화나 민주적 과정에 대한 규범을 강조함으로써 住民參與를 촉진시킬 수 있다.

(3) 對民接觸機能

對民接觸機能은 행정기관이 주민 개개인과 住民團體에 대한 접근이 가능하도록 더욱 노력하는 것으로서 住民과 行政機關과의 상호작용에 있어서 발생하는 물리적, 사회적, 심리적 장애요인을 파악하고 이를 줄여 나가기 위한 것이다. 이 活動은 個人的 住民活動과 住民團體活動으로 구분 할 수 있다.

個人的 住民活動은 정부에 대하여 정보획득, 불만토로, 의견제시 등의 특정한 목적을 가지고 정부차원에 접촉하는 것을 말하고 住民團體活動에서 住民團體의 대정부요구는 정기적인 상호교류를 필요로 하며 계획과 정책결정에 대한 내용의 요건을 가지고 政府의 중간관리층과 접촉하는 것을 말한다. 이러한 접촉의 중요한 점은 住民과 政府의 상호 협조적 과정이라는 것이다. 시민자문위원회, 직능단체, 지역단체 등이 이에 속한다.

2) 行政管理的 機能

(1) 情報機能

가) 情報公開

情報公開은 정책수립과정에서 住民들의 요구를 반영시키기 위하여 行政機關의 예정된 정책목표 및 방향, 과정 등을 利害當事者에게 사전 제공함

으로써 공공의 반응이나 의견을 알아보기 위한 것이다. 그 기법으로는 공청회, 시정보고회, 우편, 대중매체 등이 있다.

나) 情報蒐集

情報蒐集은 주민들의 여론을 파악하고 그에 따라 정책이나 계획을 수립할 수 있게 하는 매우 중요한 기능을 한다. 情報는 대체로 주민의 반응, 즉 태도, 요망사항, 불평 등을 조사하는 가운데 수집된다. 情報의 蒐集方法으로는 여론조사, 각종 위원회, 공청회 등 다양한 방법을 사용한다.

(2) 住民의 利害 및 異見의 調整機能

住民參與는 비단 행정주체와 주민간의 문제를 해결하는 데에만 이용되는 것이 아니라 住民間의 이해관계나 의견의 상충, 대립을 조정하는 데에도 활발히 이용되고 있다. 傳統的인 農業社會는 비교적 단순하기 때문에 住民間의 이해의 대립이나 이견도 별로 없었고 또한 있더라도 그 조정이 용이하였다. 그러나 都市化가 진전되고 사회, 경제가 발달하여 점차로 복잡화, 이질화 함에따라 이해관계와 의견의 대립이 심각해지고 더욱 심화됨으로써 이에 따르는 調整도 매우 어려워지게 되었다. 특히 핵폐기물 처리장, 쓰레기 매립지, 공단의 설립 등 혐오시설물의 입지선정과 같은 住民의 權利를 직접적으로 침해하는 사안에 대하여는 심각한 의견의 상충이나 이해의 對立을 초래하게 되는데, 이런 경우에 自治團體는 주민의 참여를 통해 각자의 의견을 개진하고 이해를 서로 토로하게 하며 또한 住民相互間이나 이해 당사자간에 접촉을 통하여 상호 이해를 증진하고 미처 이해하지 못하였거나 오해하고 있었던 爭點들을 서로 이해하거나 올바르게 파악함으로써 共同의 이익을 실현할 수 있게 된다.

(3) 決定에의 機能

住民參與는 지역사회의 새로운 계획의 입안이나 발기과정에 주민이 관여할 수 있게 함으로써 계획에 대한 주민의 동의 내지 승인, 그리고 과정에 대한 지지를 확보하는데 유익하다. 즉 地方政府가 주민의 가치관과 사업의 선호에 대하여 알고 있다 하더라도 政策決定을 함에 있어 주민들이 그들의 선호가 수렴, 통합, 반영되었음을 안다는 것은 중요한 의미를 가진다. 왜냐하면 그렇게 됨으로써 주민들은 자부심과 긍지를 갖게 되고 또한 地方政府로부터 소외된 무관심의 대상이 아니라는 점을 알게된다. 이러한 의미에서 주요인사의 면담, 자문회의, 주민조직 및 직능단체의 의견 제출 등은 계획에 대한 주민의 승인 및 효과성의 제고를 위한 기법이라 할 수 있다.¹⁴⁾

(4) 住民에의 接近機能

住民에의 接近機能은 정부나 地方自治團體가 주민 개개인 또는 住民團體에 대한 접근이 가능하도록 하는 것이다. 對民接觸活動의 價値는 주민이 정부와의 상호작용에 있어서 주민들이 접하게 되는 물리적, 사회적, 심리적인 장애요인을 파악하고 줄여 나가는데 있다. 이것은 또한 住民과 政府間의 상호작용의 빈도, 규칙성 및 행정 서비스의 질을 향상시킬 수 있는 機會를 提供하는 機能을 한다.

住民에의 접근을 촉진시키기 위한 전략으로서 중요한 것은 住民과 地方政府가 문제해결을 위해 교호적 과정을 유지해야 한다는 점이다.

14) 정세욱, 「지방행정론」, (서울 : 법문사, 1991), p. 253

2. 住民參與의 逆機能

1) 代表性 또는 公正性の 問題

住民全體의 전반적인 참여보다는 特殊利益을 대변하는 소수 참여자나 特定階層의 역할이 두드러질 수 있는 바, 그렇게 되는 경우 自治團體의 운영에 있어 공정성이 떨어질 수 있다. 住民의 一般的 利益보다는 개별적 이익이나 特殊階層의 이익이 반영될 가능성은 크게 다음의 세가지 이유로 설명된다고 하겠다.

그 첫째는, 參與의 비용에 따른 문제이다. 住民參與 역시 인간의 행위로서 그에 따른 비용을 수반하게 된다. 公益的 住民團體에의 가입은 회비를 지불해야 하고 시위에 참가하게 되는 경우는 그에 따른 여러 가지 物質的, 精神的 犧牲을 감수해야 한다. 자연히 住民의 입장에서는 비용과 개인적 희생을 수반하는 형태의 參與보다는 보상이 더 클수 있는 형태의 參與를 선호하게 된다. 예컨대 시위에의 參與는 자제하는 대신 일종의 명예가 되기도 하는 관주도의 자문위원회 등에의 참여에는 積極性을 떨 수 있는 것이다. 住民行爲의 이러한 경향이 자칫하면 住民參與의 전반적 경향을 보수적 또는 관변적으로 만들 가능성이 있다.

둘째, 역시 參與의 비용문제와 무관하지 않다고 하겠는데 住民 모두를 위한 일반적 이익의 추구는 그것이 지니는 公共性과 一般性으로 인해 무임승차 (Free-Riding)의 문제가 발생할 소지가 있다. 말하자면 費用을 지불함이 없이 그 혜택을 같이 누리겠다는 경향이 나타날 수 있고 이로 인해 一般的 利益의 추구를 위한 參與가 活性化되지 못할 수도 있는 것이다.

반면 請願이나 集團民願으로 대표되는 개별적인 이해관계의 추구는 그 혜택이 개별적이라는 데서 活性化될 수 있는 소지를 안게 되는데 이로 인

해 住民參與 전반이 주민전체 이익의 추구가 아니라 個別的 利益을 추구하게 될 가능성도 없지 않다고 하겠다.

그리고 셋째, 自治團體內 각종 위원회의 위원선임에서 보는 것처럼 주민의 진정한 代表를 선임할 수 있는 제도적 틀의 마련이 어렵다는 것도 문제가 된다. 全 住民이 參與하는 선거를 치를 수 있는 상태가 아니기 때문에 어쩔수 없이 代表性 問題가 발생하게 되는 것이다. 즉 관변단체의 대표나 소수의 적극적인 활동가가 주민의 이름으로 참여해 자신들의 이념과 이해관계를 대표할 가능성이 생기는 것이다.

2) 政策過程과 行政過程上의 非效率과 混亂

住民參與는 政策過程과 行政過程上의 비효율과 혼란을 초래할 수 있다. 전문적 지식을 소유하지 못한 住民들의 質問에 일일이 답변함으로써 사업의 지연이나 연기 등의 과정상의 비용을 초래할 수 있고 非專門的 識見이 때로는 政策이나 사업전반의 흐름을 방해할 수도 있을 것이다. 住民들간의 利害關係가 제대로 조정되지 않는 경우 역시 적지 않은 혼란을 부를 수 있다.

3) 操作的 參與의 可能性

住民은 한사람의 주민이기에 앞서 대중의 한부분으로 존재한다. 그 社會의 지도 엘리트와 매스 미디어의 영향에 노출되어 있으며 이들이 주는 현시적 또는 암시적 지시에 따라 자신의 行動과 사고를 조율하기도 한다.¹⁵⁾

15) H. McClosky, "Political Participation", in *International Encyclopedia of the Social Sciences* 12 (N.Y : MacMillan and Free Press, 1972) ,pp. 262-263

住民의 이러한 大衆的 地位는 선거를 포함한 지방정치 전반은 물론 住民參與와 관련하여서도 중요한 의미를 지니게 된다. 이미 매스 미디어의 강력한 영향권 아래 놓여 있는 自治團體를 더욱 무력화시키는 결과를 초래할 수도 있고 매스 미디어의 支援을 받는 政治的 또는 商業的 利害關係가 住民參與의 메카니즘을 통해 自治團體에 침투할 수도 있는 것이다.

물론 건전한 비판과 責任政治의 확립이라는 차원에서 매스 미디어의 영향은 매우 중요하다. 그러나 廣告를 매개로 한 상업적 내지는 산업적 이익과 매스 미디어의 결합, 政治權力을 매개로 한 중앙정치 지도자와 매스 미디어의 결합 등은 우려하지 않을 수 없는 일이다. 매스 미디어에 대해 상호 영향관계, 또는 오히려 우월적인 관계에 놓여 있는 中央政府와 달리 自治團體들은 대체로 일방적으로 영향을 받는 관계에 놓여 있는 경우가 많다는 것을 생각하면 더욱 그러하다. 이와 같이 사회지도 엘리트와 매스 미디어의 암시적 지시에 유도된 住民의 參與는 自治團體의 자율성을 대단히 훼손할 가능성이 크다.

第3章 우리나라의 住民參與制度

第1節 制度化된 住民參與

1. 委員會

현재의 住民參與 수단중 가장 보편적인 것이 自治團體의 委員會이다. 이 委員會는 自治團體의 자문에 응하고 해당지역의 발전에 대하여 自治團體長에게 건의하며 自治團體長의 요청에 의하여 지역사업의 촉진을 위한 계몽 및 권장을 행하도록 구성되어 있다.

委員會는 自治團體長으로부터 사업계획 등에 대해 보고받고 이에 대한 비공개적인 견해를 피력하는데 그치는 경우가 많다. 이들 委員會는 적극적으로 自治團體의 행정에 참여한다기 보다는 피동적으로 自治團體長의 요구에 의해서 소집되고 自治團體長으로부터 사업계획의 시정내용을 보고 받고 이에 대한 協助를 요청하는 형식으로 진행되고 있는 경우가 많다. 따라서 이들 委員會의 건의내용도 自治團體 行政의 전반적인 발전방향이나 장기적인 안목에서의 진행계획 등 발전지향적인 내용보다는 委員會가 관장하는 관내의 개발사업 및 관심사의 해결, 협조요청이 대부분이다.

委員會는 대체로 30-50명 내외로 구성하여 관내지역의 各界各層 職能 대표로 구성하도록 되어 있으며 形式上으로는 상향식 참여기구로 규정되어 있기는 하나 一般的으로 委員들을 自治團體長이 임명하게 하고 있어 이들의 활동이 住民代表로서의 성격을 가지지 못하는 경우가 많다.¹⁶⁾

따라서 이들 委員의 대표성을 높이고 委員會의 기능을 國家政策의 홍보

16) 장임기, “지방행정에 있어서의 주민참여 방안”, 『지방행정연수대회 발표 논문』, (수원 : 내무부 지방행정연수원, 1984), p. 44

나 자문에 그치지 않고 積極的으로 參與시킬 수 있는 방안을 강구해야 하겠다. 예를 들어 우선 委員의 위촉과정에서도 앞서 제기한 직능대표인사외에 自治團體 行政 및 住民生活과 관련되는 건설, 조정, 상하수도 전문인 등 自治團體行政이 다루고 있는 제반분야의 대표가 參與하도록 함과 아울러 중요한 안건은 自治團體長이 입안하여 委員會의 심의와 기타 다른 방법에 의한 住民參與의 방법을 거쳐 확정하는 방법을 모색하는 것도 바람직한 委員會의 운영방법으로 볼 수가 있다.

1994년 12월 31일 현재 우리나라의 自治團體에는 모두 합쳐 417개의 각종 위원회가 설치되어 있다. <표 3-1>에서 보는 바와 같이 法律로 설치되어 있는 것이 224개, 대통령령에 의해서 설치되어 있는 것이 114개, 부령이하에 의해 설치되어 있는 것이 79개에 이른다. 이들이 관할하는 사무분야는 自治團體 運營全般에 대한 협의로부터 도시, 건설, 조세, 안보 등에 이르기까지 매우 다양하다.

委員會의 성격별로는 의결을 위한 위원회가 60개, 심의 및 자문을 위한 위원회가 357개로 심의 및 자문위원회가 대종을 이루고 있다. <표 3-2>는 성격별 위원회 현황을 보여 주고 있다.

< 표 3-1 > 자치단체의 위원회 현황 (설치근거별)

연 도 \ 설치근거	법 률	대통령령	부령이하	합 계
1994	224	114	79	417
1993	230	109	82	421
1992	206	101	55	362
1991	191	93	59	343
1990	189	88	60	337

자료: 각년도 총무처 년보 (1991-1995)

〈표3-2〉 자치단체의 위원회 현황 (성격별)

연 도	위원회 성격	의 결	자 문
1994		60	357
1993		60	361
1992		76	286
1991		75	268
1990		75	262

자료: 각년도 총무처 년보 (1991-1995)

2. 公 開 聽 聞 會

一般的으로 청문은 行政機關이 행정처분을 행함에 있어 처분의 상대방이나 기타 이해관계자 및 제 3자의 의견을 듣기 위하여 행하는 절차이며¹⁷⁾

公聽會 (public hearing)는 住民들이 직접 참여하여 정보를 교환하고 의견을 수렴하는 기능을 한다. 이러한 公聽會를 통한 住民參與는 중요한 의제에 대한 골격을 형성하고 各界各層의 폭넓은 의견을 집약하여 성공적인 계획을 입안하는 데에 기여한다.

公聽會는 自治團體가 주관하여 개최하는 것과 地域住民들이 직접 조직하여 자발적으로 개최하는 경우가 있다. 公聽會의 참석자를 주민 모두를 대상으로 하는 경우도 있고 일정한 기준에 의해 참석 대상자를 제한하는 경우도 있다.

17) 차정호, “행정에의 주민참여촉진에 관한 연구”, 지방행정연수대회 발표논문 (수원: 내무부 지방행정연수원, 1984), p. 93

3. 班常會

班常會의 概念은 「이웃 住民들끼리 서로 돕고 協助하는 精神을 기르고 공동 관심사를 찾아 자율적으로 해결하며 住民들의 의사를 집약하여 행정에 반영시키는 한편 정부시책을 올바르게 이해하고 行政에 協力하게 하는 住民들의 대화의 광장」이라고 정의할 수 있다.¹⁸⁾

이러한 班常會는 1976년 5월부터 현재까지 시행되고 있는바, 현재 시행되고 있는 班常會는 自治團體와 주민간의 일차적 접촉의 기회이며 班常會를 통하여 住民의 의사와 요구사항이 自治團體에 전달되고 또 自治團體 行政에 반영되어 진다. 또한 그 결과는 다시 주민에게 전달되고 주민이 만족하지 못한 경우는 재차 반영되어지는 환류기능을 갖게 된다.

이 제도는 주민의 의사가 직접적으로 自治團體 行政에 반영할 수 있을 것으로 기대되는 좋은 제도이다. 그러나 현재의 班常會는 住民이 행정에 반영시키고자 하는 요망사항이 지역적, 증재적 성격보다 시혜호소적, 사생활 중심적 성격을 띤 苦衷解決의 차원에서 운영되고 있는 실정이다. 또한 班常會는 각 마을 단위로 많은 개최장소를 갖고 있으며 횟수도 매월 1회 이상으로 되어 있어 각 지역에서 쏟아지는 무분별한 요구사항과 의사를 自治團體 行政에 반영시키기 어려운 문제를 안고 있다.

4. 民願 및 請願

住民은 自治團體의 집행기관에 민원을 제기하거나 地方議會에 청원을 제기함으로써 自治團體의 運營에 관여하기도 한다. 민원의 경우 <표 3-3>에서와

18) 최창호, “반상회의 시대적 의의”, 『반상회와 새마을운동』, (내무부 : 1978), p. 36

같이 그동안 지속적으로 증가되어 왔으며 주민 개개인의 입장에서는 민원이 각종의 住民參與 메카니즘 중에서 가장 활발하게 이용되고 있다고 할 수 있다.

그러나 이러한 民願은 1994년도의 예에서 보는 것처럼 그 상당 부분이 건설 및 도시계획 관련 민원 등 재산권을 보호하고 가치를 높일 것을 목적으로 하는 등 住民全體의 이익보다는 개별적 이익을 추구하는 경향이 있어 다른 형태의 住民參與와 같은 맥락에서 볼 수 없다는 문제점이 있다.¹⁹⁾

〈 표3-3 〉 민원의 분야별 발생현황

분 야 별	건 수		
	1992	1993	1994
노 동	99	194	385
농 립 : 수 산	734	725	912
건설(도시계획)	4,409	4,931	6,264
복지:보건:공해	846	931	1,114
교 통 : 체 신	754	886	1,069
상공:전기:수도	629	629	778
교육:문화:인사	360	411	468
재 정 : 세 무	255	318	258
내무:행정:기타	251	310	400

자료: 각년도 총무처년보 (1993-1995)

請願과 관련하여 현행 地方自治法 제6조는 「지방의원의 소개」를 얻어 地方議會에 請願을 제출할 수 있음을 명시하고 있다. 우리나라에서는 住民의 직접적인 발의가 인정되지 않고 있는 만큼 향후 住民과 市民團體들의 입법운동은 대부분 이 請願의 형태로 이루어질 것으로 보인다.

19) 한상철, 「정책결정과정에서의 주민행태에 관한 연구: 집단민원을 중심으로」 강원대학교 박사학위논문 (1992), p. 74

5. 住民投票

1994년 3월 이전의 地方自治法은 주민투표제를 인정하지 않고 있었다. 住民의 권리, 의무에 관한 조항이 없지는 않았으나 「公共財産과 施設을 이용할 수 있는 權利」, 「地方選舉에 參與할 수 있는 權利」, 그리고 「自治團體의 費用을 分擔할 義務」를 규정하는데 그치고 있었다. (지방자치법 제13조, 제14조) 그러나 1994년 3월 개정된 地方自治法은 제13조의 2를 신설하여 「地方自治團體의 長으로 하여금 地方自治團體의 폐치, 분합 또는 住民에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 地方自治團體의 주요 결정사항 등」을 주민투표에 붙일 수 있도록 하고 있다. 법개정 당시 논의가 일고 있었던 行政區域 改編을 겨냥한 것으로 해석되는데 그 동기가 어디에 있건 일단 住民參與의 새로운 메카니즘이 갖추어 졌다는데 그 意義가 적지 않다 하겠다. 그러나 주민투표 대상과 발의자, 그리고 발의 요건과 기타 투표절차 등에 관해서는 法律로 따로 정하도록 되어 있다.

第2節 非制度化된 住民參與

1. 自治團體長과의 對話

自治團體長은 농민, 상인, 도시노동자, 대학생, 각종 사회단체, 새마을지도자, 통반장, 청소년회원 등과 격의없는 대화의 광장을 마련하기 위한 방법으로 機關長과의 정례대화를 갖고 있으며 시간적, 대인적 요소를 감안하여 수시대화도 운영하고 있다. 機關長과 住民間의 對話는 住民參與意識을 고양시키고 行政과 住民과의 공감대를 형성하게 되는 중요한 방법이 되고 있으나 이 對話가 발전 지향적인 내용보다는 일부 개인의 권리회복

과 특별한 권리주장, 그리고 단편적이고 무분별한 요구 등으로 흐르는 傾向이 두드러지게 나타나고 있으며, 확실하고 광범위한 情報蒐集 및 輿論收斂이 어렵다는 문제점도 지니고 있다.

2. 매스 미디어 (Mass Media)

최근들어 급속히 발달한 매스 미디어를 통하여 行政機關에서 住民에게 알려야 할 사항이나 住民들이 行政機關에 전달하려는 의견 등이 대량으로 신속히 전달되고 있다.

매스 미디어에 의한 住民參與의 효과도를 보면 신문, 라디오를 이용하는 빈도가 점차 줄어든 반면 TV의 효과가 확대되는 추세에 있는 바, TV는 문제를 실감있게 보도해 줌으로써 住民들이 느끼는 問題點이 무엇인가를 확인하는 좋은 계기가 되고 있다.

특히 都心地域의 開發計劃 등 지역의 종합개발계획과 공원 및 위락시설과 같은 住民의 휴식공간 제공, 그리고 편의시설인 상하수도 시설과 각종 기업체 및 생활폐수와 공해문제 등 住民生活와 밀접한 연관과 이해관계에 있는 제반 문제들은 TV를 통한 公開討論會 機會를 提供함으로써 住民들에 의하여 보다 具體적이고 積極적인 代案까지도 제시될 수 있는 계기가 마련된다.

3. 住民運動

自治行政에 대한 住民의 의사전달을 위한 제도와 여건이 미비할 경우와 行政에 대하여 제도적인 대응을 할 수 없는 경우에 市民運動이 발생한다.

이와 같은 住民運動은 공해업소인 기업체 및 주요시설의 입주반대, 또는 토지구획정리사업으로 인한 주택철거 반대 등과 같이 주로 地域住民의 생활방위의 성격을 띠고 발생하며 그 方法에 있어서 시위, 농성 등 과격적으로 발생할 가능성이 있어 自治團體 行政이 대처하기에 매우 어려운 住民參與 手段에 속한다고 볼 수 있다.

4. 設問調査

住民들의 自治團體 行政에 대한 문제점 파악, 인지도, 선호도 등 광범위한 여론 (Public Opinion)을 수집하기 위하여 設問調査가 행하여 진다. 설문조사는 한꺼번에 많은 住民들의 의견을 수집할 수 있고 조사된 자료를 통하여 다양한 분석이 이루어질 수 있고 그 結果를 行政에 반영시킬 수 있다.

그러나 設問書 作成이나 信賴할 만한 응답을 얻기 위해서는 專門的인 調査方法이 동원되어야 하고 상당한 비용과 시간이 소요된다는 어려운 점이 있다. 그리고 대부분의 設問調査가 自治團體 行政에 대한 적극적인 참여를 유도하거나 自治團體 行政의 기본적인 방향에 대한 의견제시를 요구하기 보다는 민원창구에서 처리되고 있는 의무에 대한 잘잘못을 묻거나 自治團體 行政의 업적을 홍보하는데 그치는 경향이 있는 것도 문제점의 하나라 할 수 있다.

5. 民聲函

시.군청이나 읍.면.동사무소 등의 地方行政機關에는 거의 예외없이 住民

輿論을 청취하기 위하여 民聲函을 설치하고 있다. 그러나 民聲函을 이용하여 여론을 반영해 보겠다는 주민도 없고 이를 통해 住民輿論을 파악해 보겠다고 하는 行政機關도 없다. 사실상 설치하고 있다는데 그 의의가 있을뿐 그 활용은 완전히 형식화되고 있다는데 큰 문제가 되고 있으며 이와 설치한 것이라면 실질적으로 이용할 수 있게 地方行政機關과 住民은 노력하고 지속적으로 인내를 가지고 계몽과 활용할 수 있는 住民意識의 함양이 필요하다.

6. 其他의 住民參與

其他의 住民參與 手段으로는 주민들로 하여금 새로운 아이디어를 제안하게 하고 그 제안이 받아들여진 경우에는 제안자에게 적합한 포상을 하여 격려하는 창안제도, 행정절차 관계법령에서 정한 住民參與 등이 있다.

또한 住民參與의 형태를 띤 정보시스템의 모니터제도와 地方行政機關의 책임자들이 행정력이 미치지 않는 지역에 이동하여 住民들의 불편사항과 불이익사항 등을 청취하고 이를 시정조치해 주는 이동종합관서제 등이 있다.

第 4 章 住民參與의 變數와 問題點

第 1 節 住民參與의 主要變數

오늘날 産業社會가 더욱 복잡화, 이질화 되어감에 따라 行政의 機能과 權限이 상대적으로 질적 고도화와 양적 팽창을 가져오게 되고 따라서 행정상의 재량권도 확대된 것은 불가피한 현실이다. 이러한 추세에서 行政 權限이 남용되어지고 行政에 있어서 책임성이 결여됨으로써 住民의 自由와 權益의 보장이 위협받게 될 가능성이 증대되는 것이다.

그러므로 民主社會에 있어서 自治團體의 권한남용을 방지하여 住民에 대한 책임성 있는 행정을 실천하는 것이 중요하고도 시급한 문제라고 할 수 있다. 自治行政에서의 住民參與가 행정책임 확보수단으로 중요시되는 이유도 바로 이러한 問題點을 보완할 수 있는 裝置이기 때문이다.

住民參與의 실체를 분석하려면 먼저 참여행위에 영향을 미치는 요인, 즉 住民參與의 變數를 살펴볼 필요가 있다. 住民參與의 變數에 관해서는 다음 <표 4-1>에서 보는바와 같이 여러학자들이 다양하게 논의하고 있다.

< 표 4-1 > 주민참여의 주요변수

강 형 기	정 세 욱	김 동 훈	L, J, Carey
행정정보의 공개	공무원	제도정비	(주민)
행정 분권화	지방행정구조와기능	자치단체의 대응	기초지식과 배경
주민의 행태	주민	주민의식	결정능력
공무원의 행태	환경	정치.사회문제	행동력

자료) 강형기, “지방행정에 있어서 시민참여의 결정요인에 관한 연구”, 건국대학교 박사학위논문, 1983

정세욱, 『지방행정학』, (서울 : 법문사, 1986)

김동훈, “지방자치와 주민참여의 활성화 방안”, 지방자치의 발전전략세미나 보고서 (서울 : 한국지방행정연구원, 1986)

Lee Carey, *Community as a Process* (Missouri University Missouri Press, 1970)

1. 住民의 參與意識

오늘날의 大衆産業社會에 있어서는 住民들은 생활에 바쁘며 行政參與에 필요한 전문지식과 기술을 가지고 있지 못할 뿐만 아니라 主體意識이 약하고 책임의식마저 희박하기 때문에 住民參與를 적극적으로 실현해 나갈 능력을 갖추고 있지 못한 것이 사실이다. 그러므로 오히려 行政機關측에서 住民參與를 유도, 자극하고 점화하려고 행정지도를 적극 전개하고 있다. 그럼에도 불구하고 住民들은 공동문제에 참여하는 것을 기피하고 저항하는 것이 일반적 실정이다.²⁰⁾

이러한 점에서 住民의 參與에 대한 능동적 의식과 자세는 住民參與를 확대시키며 住民의 行政에 대한 영향력의 폭을 보다 넓히는데 기여할 것이다. 즉 특정개인이 가지는 地方自治團體의 行政에 관한 적극적 참여는

20) 최창호, 『지역사회개발행정론』, (서울 : 삼영사, 1980), p. 293

地方自治團體가 가지는 통치구조적 성격과 개인생활상의 사회적 기반에 의해서 결정되지만 한편으로는 이러한 적극적 참여는 情報公開의水準과 분권화의 수준, 그리고 公務員의 態度變化 및 참여제도의 수정, 개선에 직접적 영향을 미친다.²¹⁾ 이는 近代 民主政治의 發展過程을 보더라도 住民이 主體로서의 자각과 주도적 자세, 역할을 포기하면 그 權益은 保護되지 아니 하였으며 새로운 歷史의 創造도 기대할 수 없었다.

그러므로 住民이 自治團體內에서 가지는 지위는 住民參與에 있어서 어느 변수보다도 중요하다 할 것이다. 住民參與의 問題는 주민의 자치능력은 물론 의욕 여하에 달려 있는 것이다.²²⁾ 住民의 지식, 이해력, 능력 및 의식수준, 그리고 住民의 관심과 태도, 참여의사와 의욕, 상황인지와 조직력, 또한 주민조직에 있어서 Leadership과 組織力 등의 여부에 따라서 住民參與의 方向이 결정되는 바, 이를 세분하여 설명해 보면

첫째, 住民들의 지식, 이해력, 능력이 부족하고 상황인지의 정도가 낮은 경우에는 住民參與가 미온적이 되며 그것이 풍부하고 높을수록 효과적이 된다. 예컨대 住民이 개발과정에 效果的으로 參與하려면 우선 문제의 소재와 그 우선순위에 관하여 判斷을 내릴 수 있는 기초지식과 결정에 도달할 수 있는 能力을 갖추고 있느냐가 重要な 變數로 작용한다. 따라서 住民들은 무엇이 쟁점이며 그것을 해결하기 위한 最善의 戰略으로는 어떤 것이 있는가에 대한 전반적인 지식이 있어야 한다.

둘째, 住民들의 관심이 낮고 태도가 냉담하여 參與의 의사와 의욕이 적어 타율적으로 행동할수록 住民參與는 미온적으로 되는데 비하여 관심이 높고

21) 강형기, “지방행정과 민의수렴”, 『지방행정』, (대한지방행정공제회, 1982), p. 54

22) 김 유, “지방자치단체의 자율기반조성에 관한 연구”, 단국대 행정대학원 석사학위논문, 1985, p. 54

적극적인 태도를 가지면 참여의욕이 높아 자율적으로 행동할수록 住民參與는 활발해진다. 다만 參與의 의욕이 바람직하다 할지라도 그것은 가능한 최대의 參與를 전제로 하는 것임을 유의할 필요가 있다. 參與者의 範圍가 소수의 적극적 참여자나 특수이익에 관련된 一部 住民에 한정된 경우에는 그것이 도리어 決定의 형평성과 공정성을 저해하는 결과를 낳게 된다.²³⁾

셋째, 住民組織에 있어서 조직력이 약할수록 住民의 參與는 미온적이 되며 강할수록 적극성을 띠게 된다. 이는 集團的 參與가 필요할 경우 참여의 성패를 가름하는 것은 조직력이기 때문이다. 傳統的 地域은 과도적 지역의 조직 결집력 보다 강하며 高所得層이 低所得層의 그것보다 강하다.²⁴⁾

넷째, Leadership의 정도에 따라 住民參與의 效果는 달라진다.

Leadership은 住民이나 지역에 따라 상이하며 어떤 住民은 이 능력이 미흡하다. Leadership이 미약한 地域住民은 다른 조직에서 필요한 참여 Leadership의 도움을 받아 參與組織을 형성하기도 한다,

또한 住民의 參與活動이 지역행정에 얼마나 영향력을 미치느냐 하는 점도 住民參與를 좌우하는 중요한 변수의 하나로 간주되고 있다. 그 이유는 아무리 積極的인 參與를 기도할지라도 實質的인 影響力을 행사하지 못한다면 결국 參與意慾이 떨어지기 때문이다.

다섯째, 住民組織의 構成員間에 이해관계가 크게 상반되거나 의견대립이 심할수록 이를 조정하기 위하여 住民參與의 必要性은 증대되지만 그

23) 정세욱, "한국의 주민참여에 관한 연구", 「행정논집」, 동국대 행정대학원 (1983), pp. 84-85

24) Jewel Bellus and Murray Hansknecht, "Planning Participation and Urban Renewal", *Urban Renewal: People and Planning*, (Double day, 1967), pp. 279-284

實效性은 그만큼 감소되며 構成員들이 이해관계에 집착하기보다 굳게 결속할수록 積極的인 參與가 가능해 진다.²⁵⁾

여섯째, 住民들의 意識水準이 낮고 자치의식이 희박하며 부정적 가치관을 가지고 있을수록 住民參與는 미온적이 되는데 비하여 의식수준과 자치의식이 높고 肯定的 價値觀을 가지고 있을수록 住民參與는 활성화된다.

따라서 住民參與가 미온적일 경우에는 參與를 기피하게 되고 뒤에서 비판하는 의식성향을 나타내고 반대로 參與가 적극적일 때 官·民의 이해와 협조가 잘되어 住民參與는 활발해 진다고 볼 수 있다.²⁶⁾

2. 公務員의 行態

住民參與는 住民意思에 기초한 行정을 현실화하자는 데에 그 존재 의미가 있다. 그러므로 이를 위하여는 무엇보다 이를 수용하는 公務員의 행태가 이에 부응하여야 할 것이다. 이를 수용하는 公務員들이 주민의 의사를 존중하고 住民의 要求에의 대응을 사명으로 알며 그 사명을 다하기 위해 좋은 方法이 있다면 자신에게는 불편하더라도 이를 실행하는 奉仕精神과 적극적 자세를 가질 때에만 실효성 있는 住民參與가 실현될 수 있을 것이다.²⁷⁾

더욱이 現代行政은 대상영역의 다양성과 전문성 등이 특징이므로 行政過程이 복잡하다. 그러므로 다양한 住民의 要求를 수용하는 公務員은 고도의 인내력과 능력 및 노력을 필요로 한다. 특히 開發途上國의 경우에는

25) 정세욱, “한국의 주민참여에 관한 연구”, 『행정논집』, 동국대 행정대학원 (1983), pp. 84-85

26) 『상계서』, pp. 280-283

27) 최창호, 『지역사회 개발행정론』, (서울 : 삼영사, 1980), pp. 623-624

住民들이 오랜 官僚主義的 傳統의 行政文化를 갖고 있기 때문에 官을 경계하고 불신하는 경향이 있으므로 公務員들은 그러한 주민들의 마음의 장벽을 무너뜨리고 住民의 자발적 참여와 적극적 협조를 유도하는 역할까지 담당하여야 하는 것이다. 따라서 住民參與를 억제하거나 유도·조장하는 열쇠는 公務員이 쥐고 있다고 할 수 있을 것이다. 住民參與에 대한 公務員의 인지 및 필요성의 인식정도, 公務員의 교육·지식수준, 지향성과 가치관, 성격, Leadership과 조직화 능력, 그리고 公務員의 사기에 따라서 住民參與가 크게 좌우된다고 해도 과언이 아니다.

첫째로, 住民參與에 대해서 인지가 왜곡되거나 그 필요성의 인식정도가 낮을수록 住民參與는 형식화될 수 있고

둘째로, 教育水準이나 지식수준이 낮을수록 住民參與를 허용하지 않으려는 權威主義的 性向을 갖게 되며

셋째로, Leadership과 조직화 능력이 부족할수록 住民參與를 기피하게 된다.

그리고 넷째로는 公務員의 사기가 낮을수록 근무의욕이 감소되어 住民參與에 대해서 소극적인 자세를 가진다.

3. 行政構造

現代行政에서 새롭게 논의되고 있는 住民參與의 성격은 제도화를 전제로 한 것으로서 하나의 特定制度는 그 국가의 정치, 경제, 사회, 문화적 제요인의 작용 결과로 생성된다. 이러한 特定制度의 기능수준은 보다 직접적으로 그 제도를 둘러싸고 있는 여러 요인의 영향 밑에서 전개되기 때문에 그 주변 변수의 중요성은 크나 가장 우선적으로 갖춰야할 것은 參與

機會의 다양화이다. 즉 政策決定權이 위치한 지점마다 그 政策의 內容과 決定過程에 영향을 미치기 위하여 住民들이 각종의 방법과 형태로 참여할 수 있는 제도의 완비와 정비가 필요하다. 이와같은 참여채널의 다양화 및 실질화는 住民들에게 지역의 문제를 위한 접근이 용이하게 됨으로써 參與의 決定에 影響을 미치는 요인이 된다. 특히 韓國과 같이 住民參與가 행정주도형의 명목적 참여에 불과한 경우에는 參與制度의 다양화가 참여수준을 住民自治의 단계로 끌어 올리는데 중요한 계기를 줄 것이다.²⁸⁾

그리고 住民參與가 활발해지려면 먼저 行政機關에 의한 정확하고 구체적인 行政情報의 적극적 공개가 이루어져야 한다. 住民에게 공개되고 제공되는 行政情報의 양과 질은 住民參與를 결정하는 요인이 되며 보다 많은 정보는 보다 많은 참여를 가져온다.²⁹⁾ 왜냐하면 參與의 대상이 되는 행정에 관하여 住民이 아는 바가 없을 때에는 지속적이고도 깊은 관심을 가질 수 없는 것이다.

住民의 要求나 意見은 住民의 자발적이고 주체적인 사고에서부터 발생하는 것도 있지만 그 보다도 行政機關과의 상호관계는 행정에 대한 정보가 地方自治團體에서 제공되기 시작하여 현재화하는 경우가 더 많다. 그러므로 行政情報의 적극적 공개와 제공은 住民의 무지를 해소하고 무관심을 관심으로, 단편적 관심을 지속적 관심으로, 그리고 지속적 관심을 실제의 참여행동으로 전환시키는 원동력이 될 수 있는 것이다.³⁰⁾

따라서 住民參與의 變數로서 행정구조에는 地方行政의 공개성과 정도,

28) 신경훈, "지방자치에서의 주민참여에 관한 실증적 연구: 참여태도의 정향변수를 중심으로", 단국대학교 대학원 박사학위논문, 1989, p. 45

29) 강형기, 『전계서』, p. 47

30) 최창호, "지역사회 개발행정론", (서울: 삼영사, 1980), pp. 622

참여자의 범위의 정도, 참여가능한 행정의 과정과 분야, 참여의 통로, 계획과 정책의 이해도 등을 들 수 있다.

第2節 住民參與의 問題點

1. 住民參與意識의 缺如

地方行政에 있어서 住民이 행정의 주체가 되는 것은 당연하다. 그러나 우리나라의 地方行政은 아직도 고압적 자세나 관주도적 행태를 가지고 있다. 이러한 까닭에 住民에 있어서도 주체로서의 의식부족과 관에 대한 무관심과 참여의 기피 등의 부정적이고 소극적인 의식구조하에서는 地域社會의 發展과 住民의 복리증진이 제대로 실현되기가 어렵다.

住民參與가 住民의 자발적 행위에 의해 이루어질 때 진정한 意味가 있음은 당연하다. 그러므로 行政參與란 주민이 主權者로서의 의식을 가지고 主導的 役割을 담당할 수 있을 때 그 實質的인 意義를 확보할 수 있다. 진통적으로 韓國의 行政은 官僚主義的 行政이 되어 왔기 때문에 자발적인 참여자세가 부족하며 행정에 대한 住民의 관심이 적다.

이와 같은 傳統的인 住民意識은 농촌과 도시가 각각 지역적 환경조건에 의해 다르게 형성되어 왔다. 대부분의 農村 住民들은 교육수준이 낮고 기회와 경험의 부족으로 參與意識이 결여되어 있을 뿐만 아니라 利己主義와 個人主義를 혼동하여 가족단위만을 「우리」의 개념으로 봄으로써 협동의 논리를 이해하지 못하고 있다. 또한 都市地域社會는 그 속성에 의해 개인의 지나친 할거주의로 住民의 組織化가 어렵고 都市事業이 갖는 전문성과 기술성으로 인해 참여를 國民 스스로 체념하거나 行政當局에 대한 의존적 경향이 강하다. 參與에 대한 認識이 올바르지 못하여 자신들의 이기적 내

용을 건의하는 사례가 있는 바, 진정한 意味에서의 자기위주 보다는 全體的, 合理的 次元에서의 참여자세가 부족하다.

2. 公務員의 意識缺如

行政을 國民에 대한 봉사로 생각하는 것은 美國에서 특히 강해서 公務員을 公僕이라고 한다.

그럼에도 불구하고 우리나라는 住民參與의 제약요소에 公務員의 의식문제가 내포되었다. 住民參與가 효과적으로 이루어지기 위해서는 行政과 住民間의 상호 신뢰를 통한 일체감이 필요한데 이에선 公務員의 意識 속에서 자연스럽게 行動으로 표현되어야 하는데 우리나라 公務員의 意識은 아직도 관존민비의 사고방식과 권위주의의 가치관이 잠재하고 있어 國民에 대한 公僕의 概念이 희박하다.

1) 公務員의 權威主義的 價値觀

우리나라 社會에서의 權威主義는 오랜 역사 속에서 형성되어 면면히 이어져 오고 있으며 公職者는 물론 國民들의 일상생활 속에서도 깊게 스며들었다.³¹⁾

政策決定은 조직내의 상급자로부터 나오게 되고 즉흥적으로 처리되기 쉬우며 이러한 政策의 執行은 주민의 의사와는 괴리가 생기는 것이다. 이것은 住民의 參與를 통한 行政에 대한 요구가 住民의 진의를 파악하지 못

31) 권위주의란 지배, 복종이나 우열관계에 기초를 둔 계층적 마음가짐이며 모든 사물이나 사람들을 등급화 시키려는 태도라고 할 수 있다.

백완기, 『한국의 행정문화』, (서울: 고려대학교 출판부, 1982), p.55

한 조직내의 상급자에 의해 一方的으로 정책이 결정될 위험성을 가진다는 의미가 된다.

이와 같은 權威主義의 팽창은 민원을 처리하는 공직자의 思考方式을 관주도에 의한 一方的 決定으로 따르도록 하는 무의식중에 강제의식을 갖게 하고 있다. 또한 歴史的으로 우리는 관과 민의 관계는 봉사와 지원의 관계가 아니라 지배·복종의 관계였고 官이 民을 지배하고 통제하게 되어 있었다. 그리고 관존민비의 사상은 정치체제와 사회질서 유지를 위한 중요한 수단으로 이용되기도 했다.

2) 公務員의 公僕觀

우리나라의 公務員은 일반적으로 民主國家의 공복으로서의 대민봉사 자세가 결여되었다고 말할 수 있다. 이와 같은 이유는 첫째로 우리나라 行政文化가 권위적이고 관존민비적 특권의식의 유산에 의하여 특정지어지고 있기 때문인 것으로 풀이되고 있으며 둘째로 民主主義를 경험한 연륜이 짧고 그나마 과거의 정치적, 사회적 격동 속에 있었기 때문이다.

그러나 오늘날 行政과 住民間의 신뢰관계를 형성하는데 公務員의 대민 봉사에 대한 자세가 결정적인 역할을 한다는 데서 公務員의 공복관념의 필요성은 가중되고 있으나 우리나라에서는 아직까지 公務員의 공복관념이 미흡한데 문제가 있는 것이다.

그리하여 公務員은 공복관념의 부족으로 公務와 社務를 혼동하고 공무를 등한시 하는 옳지 못한 태도를 나타내기도 한다. 또한 公務員은 그 직무수행을 공복으로서 당연한 책무로서 생각하지 않고 시혜로 간주하여 그에 상응하는 賂物을 要求하거나 수령하는 행위가 근절되지 않고 인허가

담당 公務員들은 다른 관계부처와 중간결재과정을 인허가 신청인에게 떠 넘기는 사례가 있으므로 민원의 대상이 되기도 한다.

이상에서 언급한 것 이외에도 특히 우리나라에서 아쉬운 것은 官僚制 内部에서의 行政公務員들의 사명의식이 부족하다는 것도 문제이다. 行政 公務員이 기계의 한 부속품처럼 다만 주어진 상황속에서 규칙이나 법규에 따라서만 劃一的으로, 그리고 機械的으로 선례에 따라서만 모든 일을 처리한다면 거기에서 적지 않은 문제가 파생될 것이기 때문이다.

3. 行政構造上の 問題點

1) 行政情報의 非公開

地方政府의 行政機關이 행정의 민주성, 능률성을 확보하여 住民에 의한 복지국가를 이룩하기 위해서는 적극적인 住民參與의 실현이 문제가 된다.

이러한 住民參與의 폭을 넓히려면 行政機關이 수립, 집행하는 모든 계획과 사업에 대한 모든 내용이 住民 앞에 공개되고 전달되어야만 가능하다. 行政計劃과 事業을 망라한 정보의 공개는 住民에게 전달되어 비판의 과정을 거쳐서 그 政策과 施策의 시정 및 적정화가 약속된다는 것을 意味한다.

그런데 우리나라의 中央政府나 地方政府의 行政機關에서는 정보를 널리 공개하고 서로 교환하는 풍토가 아직도 조성되어 있지 못한채 여전히 主要政策은 비공개로 입안, 처리하는 秘密行政이 답습되고 있다.³²⁾

이러한 行政政策 方向의 비공개나 행정시행에 있어서의 秘密主義는 사

32) 윤종태, “주민행정에 관한 연구: 한국사례를 중심으로”, (명지대학교 대학원 석사학위논문, 1982), p.84

후에 내용이 유출되거나 공개되었을 때 住民의 不滿을 조장시키게 될 것이고 급기야는 地方政府와 住民間에 이질화 현상을 낳게 될 것이다. 結果적으로 아무리 좋은 계획이라 하더라도 그 計劃內容을 사전, 사후에 대외적으로 발표하여 본래의 計劃, 趣旨를 이해시키지 못한다면 住民參與는 어렵게 되는 것이다.

2) 官主導에 의한 中央執權的 行政

오늘날 先進國의 경우에는 住民意識이 성숙한 단계를 넘었기 때문에 官主導的 行政은 설 자리가 없고 또 그렇게까지 할 필요가 없게 되었다. 그러나 開發途上國 住民들의 의식수준은 國家發展이 진행되면서 함께 높아지고 있지만 社會改革을 고취하고 이끌어갈 힘이 없기 때문에 그 추진력을 官權에 依存하게 되고 따라서 行政은 國民의 의식수준의 상승에 상응하는 자세가 결여되어 官主導의 行政構造가 고착화되는 경우가 발생하여 國家發展이 관주도형으로 추진되고 있다.

사실상 우리나라의 地域社會開發은 官主導로 이끌어져 왔으며 주민의 자발적 참여가 아니라 行政當局의 지시나 권유에 의해 동원된 참여의 형태를 나타나게 되었다. 이때의 參與는 住民들의 내생적 요구에 의해서 이루어지지 않았음은 물론이거니와 자발적 참여 가운데도 주민 관심사보다는 行政當局의 시책을 일방적으로 공지, 전달만 할 뿐 參與의 동기유인은 이루어지지 않고 있다.

官主導形 中央執權的 行政體制의 연장은 중앙에 의한 획일화된 통제의 지나친 간섭으로 形式主義와 無事安逸主義를 만연시키고 지방정부의 능력을 저하시켰다. 中央政府의 地方行政에 대한 군림자세는 地方行政에도 투

사되어 地方行政의 대민 군림자세를 키워오는 등³³⁾ 다음과 같은 여러 가지 문제점을 유발한다.

첫째, 中央執權的 構造는 일선기관의 公務員에게 상위기관의 필요에 의한 많은 사무부담을 주고 있는 이른바, 고유사무집행의 지장을 초래함으로써 一線 行政機關의 사무적체현상과 졸속행정 내지 行政의 形式化라는 역기능을 수반하며 대민봉사 및 민의파악, 그리고 輿論蒐集處理는 극히 저조한 상태에 있게 되는 문제가 있다.³⁴⁾

둘째, 執權化의 가중현상은 상대적으로 地方行政機關의 권한의 약화를 가져왔다. 中央執權的 狀況에서는 일선기관의 자율적인 Local Initiative를 기초로 하는 행정기술적 또는 지식적 관여에 관한 분산적 행정은 외면될 수 밖에 없었고 그 組織力도 中央에 비해 상대적으로 빈약할 수 밖에 없었다. 더욱이 고도의 집권적, 획일적 행정이 강조된 나머지 수임기관으로써 자율성을 상실한 채 中央과 一線機關間의 행정사무의 적정한 배분이나 고유사무의 한계설정이 정확하지 않아 一線行政의 탄력성을 기대할 수 없는 상황에 있다.³⁵⁾

이와 같이 中央統制機能의 強化는 일선 행정기관의 자율적인 정책결정권의 배제를 초래하며 상의하달식의 意思疏通이 횡행하기 때문에 地方行政에서의 住民參與는 문제점이 있게 된다.

33) 오석홍, “분권화의 방향과 기능조직의 원리”, 『지방행정』, (서울: 대한지방행정공제회, 1982), p. 23

34) 윤종태, 『전계서』, p. 84

35) 방정환, “일선행정의 강화”, 『지방행정』, (서울: 대한지방행정공제회, 1982) p. 41-42

第 5 章 住民參與의 活性化 方案

1. 住民의 意識改革

1) 住民의 行態³⁶⁾

住民參與의 질과 양을 결정하는 근본적인 힘은 住民 자신에 있다 하겠다. 아무리 情報가 公開되고 分권화가 실현되고 公務員의 行態가 개선되었다 하더라도 주민 자신이 自治行政의 主體로서의 자각과 주도적인 자세를 가지지 아니할 때에는 住民參與의 질과 양이 발전될 수 없는 것이다.

오늘날의 大衆·産業社會에 있어서는 住民들은 생활에 바쁘고 행정참여에 필요한 專門知識과 기술을 가지고 있지 못한 데다가 主體意識이 약하고 責任意識마저 희박하기 때문에 住民參與를 적극적으로 실현해 나갈 能力과 精神을 모두 갖추고 있지 못한 것이 사실이다. 오히려 行政機關측에서 住民參與를 유도, 자극하고 점화하려고 行政指導를 적극 전개하고 있음에도 불구하고 共同問題에 참여하는 것을 기피하고 저항하는 것이 일반적인 실정이다.

近代 民主政治의 發展過程을 보더라도 市民이나 住民이 主體로서의 주도적인 자세를 가지지 아니하고는 保護되지 아니하였으며 새로운 歷史가 創造되지 아니하였다. 이제 住民들은 行政에 관하여 불평만 하고 있을 것이 아니라 積極적으로 行政에 參與하여 行정을 발전, 개선시켜 나가는 데에 共同的인 努力을 계속해 나가야 할 것이다.

36) 최창호, 『지방자치제도론』, (서울: 박영사, 1989), p. 624

2) 住民의 意識向上

住民參與의 主體는 바로 住民들 자신이다. 즉 住民들 자신이 행정의 주체로서의 자각과 함께 스스로 이니셔티브를 취하려는 적극적인 자세를 취할 때 참여의 폭은 보다 넓어지게 된다. 또한 住民 組織은 주민의 자주적인 결과의 장이며 住民의 잠재적 욕구를 현실화하기 위해 行政에 제기하는 장이기 때문에 住民參與의 중요한 역할을 수행한다.³⁷⁾

아직까지는 行動으로 나타날 만큼 公共問題에 대한 주민의 적극적 관심이 부족하고 방관자적 주민이 많으며 住民의 組織化가 낮은 수준에 있다. 우리나라는 아직도 住民들이 社會的 責任感을 느끼고 전체이익을 고려하는 住民意識이 미흡하며 또한 住民들 자신이 國家의 主人이라는 民主主義的 市民精神이 미흡하다. 따라서 住民들은 행정참여에 있어 主權者는 주민들 자신이라는 것을 의식하고 主導的으로 國家의 정책결정에 참여하기 위해 消極的 姿勢에서 탈피하여 積極的인 姿勢로 변화되어야 한다.

3) 參與文化의 形成

民主主義는 制度이기 보다는 생활양식이라고 하는 말이 있듯이 地方自治나 住民參與도 제도이기 보다는 생활이라고 할 수 있으며 진정한 住民參與는 公務員과 주민의 의식과 태도가 민주화하고 행정이 참여적인 것으로 될 때에만 이루어질 수 있는 것이다.

말하자면 진정한 住民參與가 실현되기 위해서는 참여적인 行政文化 (Participatory Administrative Culture)가 형성되어야 하는 것이다. 이러한 行

37) 오회환, “국가신장과 주민참여”, 『지방행정』, 1983.11, p. 16

政文化는 단시일에 형성될 수 없는 것이고 주민과 공무원, 개인과 사회, 그리고 國家와 地方自治團體 모두가 오랜기간동안 꾸준히 노력을 지속해야만 형성될 수 있는 것이다.³⁸⁾

2. 公務員의 意識刷新 및 資質向上

1) 公務員의 意識刷新

우리나라 公務員은 관존민비적 사고방식과 권위주의적 태도로 대민자세에 임해 왔다. 그리하여 住民과의 갈등이 심화되고 사명의식이 결여됨은 물론 利己的이고 形式的인 行政을 수행해 왔다.³⁹⁾

물론 公務員들이 가지고 있는 부정적인 의식은 우리나라의 社會文化的 環境에 의하여 영향을 받고 있기도 하지만 行政의 內在的 要因에 의해서 발생되고 있다는 점에서 公務員 자신이 먼저 스스로 의식을 개혁해야 한다.

또한 官僚制 內部에서의 行政公務員들의 사명의식의 결여가 큰 문제가 된다고 볼 때 公務員은 스스로가 意識改革의 의지를 가지고 개혁하는데 솔선해야 하겠다. 그러려면 우선 公務員은 자신의 利益보다는 組織을, 組織의 利益보다는 國家의 利益을 내세우는 價値觀이 확립되어 公務員의 행동철학이 되어야 한다. 따라서 公務員의 意識에는 언제나 조직과 국민이 자리잡고 있어야 하며 組織과 國民을 위해 일하고 노력하고자 하는 자세가 요구된다. 이러한 公務員의 意識改革을 위한 올바른 價値觀은 공직자

38) 최창호, 『지방자치제도론』, (서울: 삼영사, 1989), p. 625

39) 남기현, “지방자치행정과 주민참여의 활성화에 관한 연구”, 『사회과학논총』 제6집, (청주대학교 사회과학연구소, 1987), p. 390

로서의 倫理的 價値觀을 가져야 하며 정직, 질서, 창조를 신념으로 하는 가치관을 가져야 함을 그 내용으로 한다.

이와 같은 公務員의 意識構造의 改革은 어떻게 하면 이기적인 욕구를 협동적인 것으로 전환하느냐 하는 것에 두어야 하겠다.⁴⁰⁾ 結果적으로 이 상에서와 같이 公務員은 意識改革을 통해 올바른 가치관을 갖고 住民을 위해 奉仕하고 參與를 인식할 때 國民參與는 제고되는 것이다. 이와 같은 가치관 선정을 위해서는 制度的 뒷받침이 필요한데 우선 이들의 사기충천을 위해 精神的, 物質的 補償이 政策次元에서 먼저 이루어져야 하겠다.

2) 公務員의 資質向上

現在 一線機關에서 대민사무에 종사하는 下級職 公務員은 다양한 住民의 意識水準과 그 요구에 대응하기 위해서는 敎育을 통한 資質向上이 요청된다. 즉 公務員 스스로도 研究하고 평가하는 자세로서 자신의 업무에 대한 이해도와 능력을 개발하여야 하며 擔當業務에 대한 전문성을 개발하고 고도화시켜 業務處理能力을 제고시켜야 한다.

3. 參與的 行政構造의 摸索

1) 行政情報의 公開 및 公開의 內實化

(1) 行政情報 提供의 義務化

住民參與에 있어서 情報의 公開는 필수 요건이다. 參與의 기회가 아무

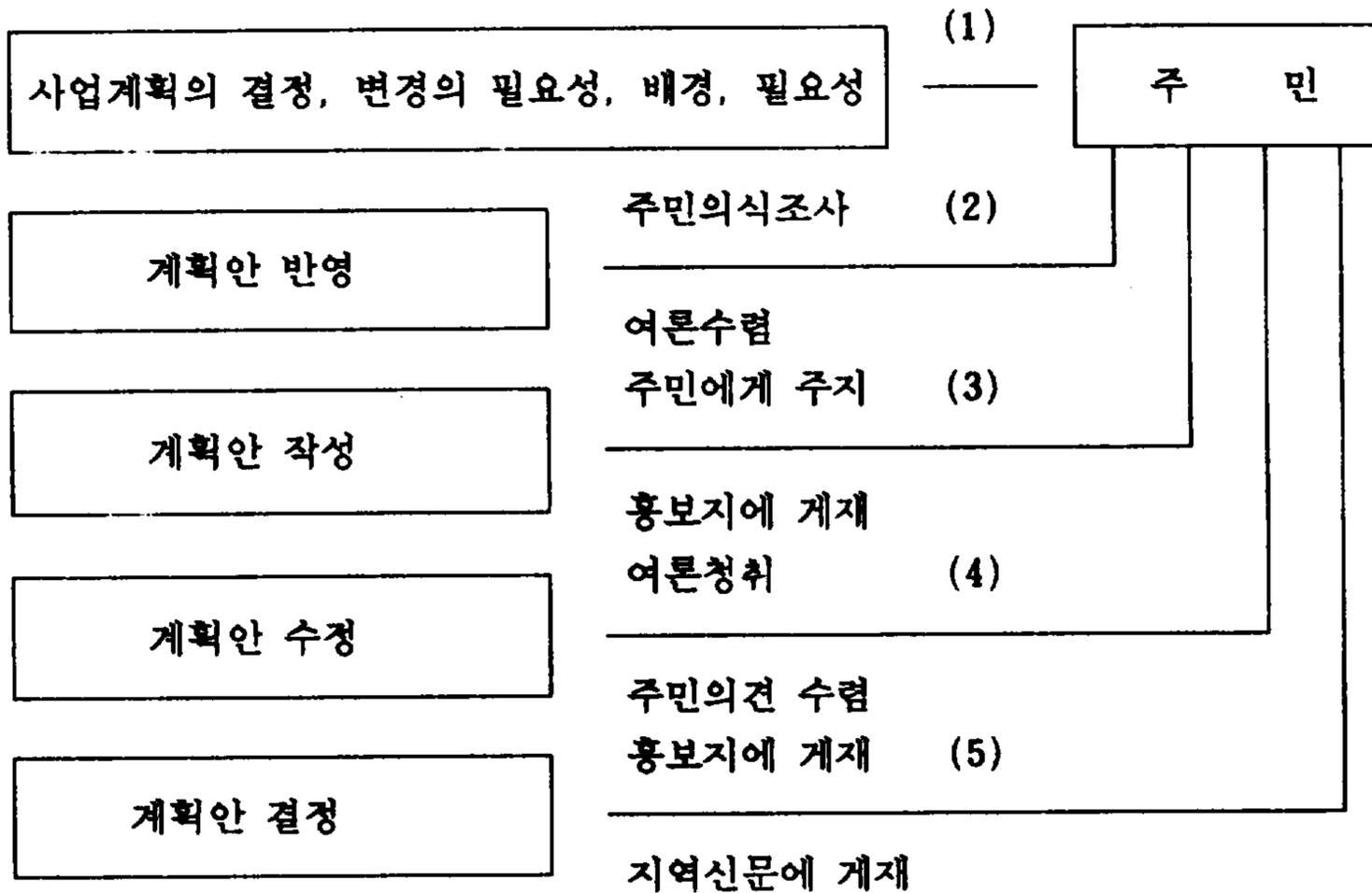
40) 박연호, “공무원의 의식개혁과 실천목표”, 『지방행정』, (서울: 대한지방행정 공제회, 1982), p. 83

리 주어져 있다고 하더라도 參與의 대상이 되는 政策이나 事業에 관한 情報을 접할 수 없다면 住民은 그 政策이나 事業에 관해 이해할 수 없기 때문에 參與의욕이 상실될 것이다. 그러므로 行政機關이 住民들한테 필요한 情報을 提供함으로써 住民들이 적극적으로 參與意識을 갖도록 해야 한다. 실례로 行政機關이 당해지역의 생활환경수준, 각종 생활통계, 주민생활에 이용할 수 있는 시설들을 주내용으로 당해지역의 「生活環境白書」를 발간함과 아울러 당해 自治團體의 行政運營의 결과를 주민에게 알려주고 연간 단위로 地方自治團體의 行·財政實績을 제시한 「行·財政白書」의 발간을 義務化하는 方案도 考慮해 볼 수 있다.

(2) 行政情報過程의 段階化

地方自治團體가 事業計劃이 일정한 과정을 거쳐 住民에게 提供되고 公開된다면 사업실시에 즈음하여 住民들로부터 많은 이해와 협력을 구할 수 있을 것이다. 事業計劃의 홍보활동 단계를 도표로 예시하면 다음 < 도표 5-1 >과 같다.

〈 도표 5-1 〉 사업계획의 홍보활동 단계화



(3) 行政情報公開의 制度化

行政情報의 內實化를 위해서는 전술한 홍보활동의 촉진과 아울러 情報公開의 제도적 여건이 마련되어야 한다. 먼저 行政情報公開의 制度化 自體가 住民參與의 확대를 위한 것에 그 目標가 있다고 할 수 있으므로 住民과 自治團體間에 정보를 공유하려는 意識轉換이 있어야 한다.⁴¹⁾

行政當局은 住民이 필요한 情報를 철저히 公開하는 한편 住民의 반응 및 반응의 피이드백(Feed Back)효과로서 住民意識의 廣場이라는 일련의 과정을 통한 效果的인 計劃體系를 확립하여야 한다. 지금까지 관행으로 시행해 왔던 行政情報의 非公開를 公開原則으로 전환하여 행정에 대한 住

41) 강형기, 『전계서』, pp. 60-61

民의 信賴를 確保해야 한다.

2) 適切한 自治權의 配分

自治團體 次元의 市民參與 活性化를 위해서는 自治團體에 적절한 권한이 주어지는 것이 매우 중요하다고 하겠다. 모든 것이 中央政府에 의해서 이루어지는 상황이라면 住民의 관심 또한 당연히 中央政府 쪽으로 쏠리게 될 것이며 自治團體의 운영에 관하여는 관심조차 두지 않을 수도 있다.

또 參與를 한다고 해도 自治權 自體가 약해 다루어지는 사안이 부수적인 집행사안에 그치는 경우라면 市民 스스로 참여에 따른 효능감을 느낄 수 없을 것이며 參與自體가 形式化될 可能性은 그 만큼 커진다고 하겠다.

4. 現行 住民參與制度의 活性化

1) 班常會 運營의 活性化

班常會의 活性化는 住民參與를 위한 住民意識을 배양하는 기초단위로서 중요성이 크다. 아직도 官主導의 성격을 벗어나지 못하고 운영에 있어서도 여러 가지 問題點이 노출되고 있으나 앞으로는 班常會를 住民의 자주성을 바탕으로 한 住民參與 手段으로서의 조직으로 정착시켜 육성, 발전시켜야 할 것이다.⁴²⁾ 이를 위해서는 다음과 같은 방향으로 班常會의 운영이 개선되어야 할 것이다.

첫째, 住民들의 일은 住民들 스스로 의논하여 처리하도록 하기위해 모

42) 최태진, 『주민참여의 개선방향에 관한 연구』, 부산대학교 대학원 석사학위 논문, 1984, pp. 51-54

이는 회의가 班常會라는 것을 인식시켜야 한다. 즉 自治意識을 길러 흥미를 갖고 參與하도록 해야 한다.

둘째, 外形的인 成果보다 住民의 단합과 자율적인 협동을 이루는 모임이 되도록 해야 하며 그러기 위해 劃一的 運營을 지양하고 지역특성에 맞는 班常會의 機能과 運營方法을 開發하여 發展시켜야 한다.

셋째, 건의 사항의 성실한 처리가 이루어져야 한다.

2) 委員會 制度의 活性化

委員會의 委員 構成이 地域住民 중 尤력인사 중심으로 구성되어 있고 운영에 있어서도 官主導로 되는 등 問題點을 안고 있으나 地方行政에 參與手段으로서의 效果가 크므로 委員會의 構成과 運營의 內실화를 기해서 效果를 高揚하도록 해야 한다.

첫째, 委員의 構成을 地域住民 중심으로 해야 하며 각종 위원회는 地域住民이나 職能集團의 이익을 대표할 수 있도록 構成되어야 한다. 다수의 의견을 대표하는 사람을 결코 個人的인 能力만으로 그 대표성을 인정받을 수 없고 地域住民이나 職能集團과 利害를 같이 한다는 共同體意識이 선행되어야 할 것이다. 그러므로 委員會의 構成에 있어서도 各계의 전문가나 사회, 경제적으로 상층부의 인사만을 포함시킬 것이 아니라 住民의 추천이나 선거 등을 통하여 構成할 필요가 있다.⁴³⁾

둘째, 委員의 重複委屬이 지양되어야 한다. 법령상 당연직위원과 당해분야에 전문가가 없는 경우를 제외하고는 重複委屬은 억제하여야 하며 地方

43) 이봉학, "지방행정에의 주민참여 제공방안", (동국대학교 행정대학원 석사학위논문, 1985), p. 92

政府의 간부도 법령상 당연직 이외에 위촉을 지양하고 委員會의 자율성을 고취하고 형식적인 운영요소를 제거함으로써 住民參與 手段으로서의 委員會가 되도록 해야 한다.

셋째, 委員會 開催가 制度化 되어야 한다. 機關長이 주요시책을 수립하고 결정할 때에는 委員會의 審議를 거쳐 시행하도록 해야 한다. 따라서 委員會는 체계적이고 내실있게 운영되어야 하며 분기별 또는 수시로 개최하는 등 非定期的인 것보다는 월별, 분기별로 개최일을 정규화하여 委員들이 會議에 참석하기 전에 충분한 시간을 갖고 안전에 대한 研究를 할 수 있도록 해야 한다.⁴⁴⁾

넷째, 委員會 運營에 있어서 내실화를 기해야 한다. 會議 案件을 사전에 충분한 시간을 두고 통보하여 研究할 시간적 여유를 주어야 하며 중요 건의사항이나 새로운 아이디어 등을 行政에 적극 반영해야 한다.

3) 住民과의 對話를 통한 住民參與 活性化 方案

住民과의 對話는 운영에 따라서 參與에 소외되기 쉬운 住民들에 대한 參與效果를 높일 수 있을 뿐만 아니라 參與意慾의 고양에 대단히 효과적이므로 더욱 발전시켜 住民參與의 手段으로 적극 활용해야 한다.

첫째, 대화시 自治團體 行政의 취약점까지도 노출시켜 住民과 함께 걱정하고 시정하겠다는 자세를 보임으로써 住民과 함께 걱정하고 협조하는 분위기를 유도하여야 한다.⁴⁵⁾

44) 안준태, 「도시행정에 있어서 주민참여에 관한 연구」, 부산대학교 행정대학원 석사학위논문, 1983, p. 66

45) 『상세서』, p. 66

둘째, 大部分의 건의내용이 막대한 財政投資가 필요하여 여러 가지로 애로가 많으나 반영을 약속한 사항에 대하여는 타 예산에 우선하여 예산 조치를 해야 한다.

셋째, 건의사항의 처리결과는 여러 가지 경로를 통하여 홍보함으로써 參與市民의 궁금증을 해소해 주어야 한다.

넷째, 地域住民이나 利害를 같이 하는 住民들이 대화의제를 결정하여 공동명의로 대화를 신청하면 이에 응해주는 신청대화 방안도 모색해 볼 필요성이 있다.

4) 公聽會의 活性化

住民意思를 널리 반영시키고자 할 때 效果的인 方法으로 사용되는 것이 公聽會이다. 公聽會가 住民參與의 효과적인 수단이 되기 위해서는

첫째, 住民 및 關係 專門家を 폭넓게 참여시켜야 하고

둘째, 住民 및 開催目的, 豫定日時, 場所 등을 미리 공고하여 參與者로 하여금 미리 準備를 하도록 하며

셋째, 公聽會에 出席하여 진술하고자 하는 요지를 서면이나 구두로 自治團體長에게 제출하여 동일 내용의 것은 미리 발표할 代表者를 선정하는 등 效率的인 會議의 운영이 되도록 노력해야 하며 公聽會 開催結果 집약된 의견이 타당하다고 認定될 때에는 이를 行政에 적극 반영하여야 한다.

5. 住民運動團體의 方向 再定立과 支援 強化

住民團體들은 시민의 요구를 行政組織과 매개해 주는 役割을 담당함으로써 住民參與 役割에 상당한 기여를 하고 있을 뿐만 아니라 1980년대 중반 이후 급증하고 있으며 政治社會的 影響力도 증가하고 있다. 특히 1990년대 들어 環境, 交通問題 등에서 여론을 끌어 들이는데 많은 성과를 이루었고 지난 6.27 地方選舉 이후 住民團體는 지역에 뿌리를 내리는 독특한 組織으로 發展하기 시작했으며 그 活動範圍도 다양해지고 있다.

그러나 이와 같이 住民團體들이 住民參與에 있어서 중요한 役割을 擔當하고 있음에도 불구하고 財政支援을 제대로 받지 못하고 있어 活動에 制限을 받고 있는 실정이므로 앞으로도 계속 活動을 활발히 할 수 있도록 住民團體에 財政支援을 확충해 줌과 아울러 住民團體의 活動방향도 再定立 되어야 할 것이다.⁴⁶⁾

첫째, 住民運動은 專門家 中心의 정책대안 제시활동이 중시되어야 한다. 우리의 경우 專門家 참여가 늘고 있지만 住民團體마다 중복적으로 참여해 住民運動의 독자성이 다소 약해지는 傾向이 있다. 이는 住民團體들의 活動領域이 상당히 중복되는 데서도 기인하고 있다. 그러므로 전문성을 보다 강화하고 역할중복을 가능한 한 줄여야 할 것이다.

둘째, 이와 함께 住民이 같이 할 수 있는 生活運動 實踐戰略의 開發도 동시에 요구되고 있다. 住民들이 積極的으로 參與할 수 있도록 조직형태를 변화시키고 다양한 住民參與 프로그램을 개발해야 할 것이다. 즉 住民들이 住民運動團體에 수동적으로 참여하는 것이 아니라 自律的으로 行動을 결정할

46) 권해수, “지방자치단체의 시민단체 지원강화”, 『지방자치』, 1996, 6월호

수 있도록 도움을 주어야 한다. 이를 통해 運動의 大衆性을 확립해야 하고, 現實問題解決에 보다 가까이 다가서 實生活에 도움이 될 수 있는 활동이 이루어져야 한다.

셋째, 住民運動團體들의 中央組織과 地方組織간의 역할분담도 필요하다. 우리의 경우 아직 地方組織이 크게 뿌리박지 못하고 있는 실정이지만 몇몇 지역에서 부분적으로 地域社會에 기초한 小規模 環境團體들이 실속있는 활동을 펴기도 한다. 즉 地域적으로 특성있는 활동프로그램을 개발해야 한다.

또한 住民團體의 공공성의 회복이라는 방향설정을 위해서는 住民團體에 대한 공공부문의 支援이 보다 擴大되어야 할 것이다.

이를 위해서는 무엇보다도 國會 또는 地方議會와의 관계를 재정립할 수 있도록 정치권에 대한 直接的인 壓力을 행사함과 동시에 住民團體活動에 대한 이해가 필요하다. 즉 住民團體가 입법부, 행정부, 사법부에 대한 상시 감시의 역할을 분담하는 형태로 발전되어야 한다. 이것은 美國의 住民運動團體들이 입법과정에 直接的인 압력행사를 통해 運動의 방향성을 再定立한 것과 맥을 같이하는 것이다. 言論도 住民團體의 이러한 역할을 재인식하고 積極적으로 지원해야 할 것이다.

나아가 住民參與를 실질화하기 위해 住民의 權利를 구제하기 위한 다양한 법제의 마련이 필요하다. 즉 다수의 권리구제를 위한 集團訴訟制를 도입하거나 구지방자치법에 규정되었지만 삭제되었던 住民訴訟 또는 申請制度를 부활 시킴으로써 住民團體의 法的地位를 공고히 할 필요가 있다.

第 6 章 結 論

地方自治는 ‘풀뿌리 민주주의’로 불리고 있듯이 地域住民이 선거를 통해 地方自治團體長과 지방의원을 직접 선출할 뿐만 아니라 地域發展을 적극 추진하고 있는데 地方自治의 성공여부는 바로 住民參與 與否에 달려 있다고 할 수 있다.

그럼에도 불구하고 地域住民들은 參與意識水準과 能力的 不足 등의 이유로 自治團體 行政에의 參與가 미흡한 실정이다. 동시에 公務員의 權威主義的 行態와 行政情報公開을 거리는 行政構造 등의 여러 가지 요인들이 住民參與를 억제하고 있다. 이러한 問題點의 인식을 기초로 하여 본 연구는 住民參與의 活性化 方案을 考察하고 있다. 그것은 무엇보다도 住民의 參與意識을 제고시킴과 아울러 行政當局의 形式的인 住民參與制度 運營 등을 개선하고 住民參與 沮害要素를 하나하나 과감히 척결하여 住民들이 積極적으로 參與할 수 있는 길을 열어 주는 것이라 할 수 있다.

住民參與 活性化 方案에 있어서는 새로운 參與制度 開發을 통한 住民의 參與方案을 모색해 볼 수도 있으나 무엇보다 중요한 것은 住民들의 參與意識 전환에 있으므로 既存 參與制度를 개선하여 우선 住民들이 “우리 地域 問題는 住民들이 직접 解決하고 發展시킨다”는 인식을 갖고 積極적으로 自治團體 行政에 참여하는 분위기를 조성한 다음 새로운 住民參與制度를 개발 내지 도입하여 住民參與를 活性化시키는 것이 바람직하다 하겠다.

또한 住民參與는 制度的으로만 실현될 수 있는 사안이 아니므로 住民들이 行政의 주체자임을 인식하고 行政에 대하여 관심을 갖고 積極적으로

參與하려는 자세가 더욱 요청된다고 하겠다.

따라서 住民參與에 의한 진정한 自治團體의 行政의 發展과 住民의 協助와 自發的인 參與에 의한 能動的인 自治團體의 行政을 수행하기 위해서는 自治意識의 배양과 地方分權化에 있어서 行政의 실제 담당자들인 公務員의 態度나 價値觀의 民主化도 병행되어야 한다.

結論적으로 말하면 住民參與制度 改善과 함께 住民들의 參與意識이 제고됨과 아울러 公務員의 態度·價値觀이 民主化되어 진정한 住民參與를 실현하고 住民參與가 活性化되어야만 이상적인 地方自治가 구현될 것이다.

參 考 文 獻

1. 國內 文獻

1) 단행본

- 김병준, 『한국지방자치론』, 서울: 법문사, 1995
- 김종표, 『신지방행정론』, 서울: 법문사, 1991
- _____, 『지방자치론』, 서울: 법문사, 1995
- 김홍기, 『행정국가와 시민참여』, 서울: 대왕사, 1983
- 노윤희, 『한국의 지방자치』, 서울: 녹원출판사, 1988
- 박동서, 『한국행정론』, 서울: 법문사, 1984
- 백완기, 『행정학』, 서울: 박영사, 1988
- _____, 『한국의 행정문화』, 서울: 고려대학교 출판부, 1982
- 손재식, 『한국지방행정론』, 서울: 법문사, 1985
- 안성호, 『한국지방자치론』, 서울: 대영문화사, 1995
- 유종해, 『현대행정학』, 서울: 박영사, 1990
- 이종익, 『한국지방자치론』, 서울: 박영사, 1991
- 정세욱, 『지방행정학』, 서울: 법문사, 1987
- _____, 『지방행정론』, 서울: 법문사, 1991
- 조창현, 『지방자치에 관한 국민의식』, 한양대학교 지방자치연구소,
1988
- _____, 『지방자치론』, 서울: 박영사, 1991
- 최창호, 『지역사회 행정개발론』, 서울: 삼영사, 1980
- _____, 『지방자치제도론』, 서울: 삼영사, 1992

2) 논문 및 간행물

- 강형기, 「지방행정과 민의수렴」, “지방행정”, 지방행정공제회, 1982
- 권해수, 「지방자치 단체의 시민단체 지원 강화」, “지방자치”, 1996. 6월호
- 김상영, 「행정에 대한 주민참여」, 경기대학교 대학원, “경기행정논집”, 1986
- 김수신, 「지방자치행정하의 주민참여전략」, “논문집” 제15집, 한국방송대학, 1992
- 김 유, 「지방자치단체의 자율기반조성에 관한 연구」, 단국대 행정대학원 석사학위논문, 1985
- 김재구, 「지방자치와 주민참여의 활성화에 관한 연구」, 경원대학교 교육대학원 석사학위논문, 1983
- 김학로, 「주민참여에 대한 주민과 공무원의 태도」, 경북대학교 대학원 박사학위논문, 1983
- 금동원, 「지방행정에 있어서 주민참여의 활성화 방안」, 중앙대학교 사회개발대학원 석사학위논문, 1995
- 남기현, 「지방자치행정과 주민참여의 활성화에 관한 연구」, “사회과학논총” 제6집, 청주대학교 사회과학연구소, 1987
- 내무부, 시군(시·군·구)도정 자문위원회 활성화 방침, 1984
- 문동효, 「지방행정시대의 주민참여 활성화 방안」, 경남대학교 행정대학원 석사학위논문, 1993
- 박연호, 「공무원의 의식개혁과 실천목표」, “지방행정”, 서울: 대한지방행정공제회, 1982

- 방정환, 「일선행정의 강화」, “지방행정”, 서울: 대한지방행정공제회, 1982
- 신경훈, 「지방자치단체에서의 주민참여에 관한 실증적 연구: 참여 태도의 정향변수를 중심으로」, 단국대 행정대학원 박사 학위논문, 1989
- 신종순, 「주민참여의 적극화 방안」, “지방행정”, 서울: 지방행정공제회, 1982
- 안준태, 「도시행정에 있어서 주민참여에 관한 연구」, 부산대학교 행정대학원 석사학위논문, 1983
- 오석홍, 「분권화의 방향과 기능조직의 원리」, “지방행정”, 서울: 대한지방행정공제회, 1982
- 오희환, 「국가신장과 주민참여」, “지방행정”, 1983
- 유재원, 「지방자치의 정착을 위한 주민참여의 활성화 방안」, 한국 행정연구원, 1995
- 윤종태, 「주민행정에 관한 연구: 한국사례를 중심으로」, 명지대학교 석사학위논문, 1982
- 이봉학, 「지방행정에의 주민참여 제고방안」, 동국대학교 행정대학원 석사학위논문, 1985
- 이승중, 「지방행정시대의 주민참여」, 한국지방행정연구원, 1994, 연구자료집 93-1
- 장임기, 「지방행정에 있어서의 주민참여 방안」, “지방행정연수대회 발표논문”, 내무부 지방행정연수원, 1984
- 정세욱, 「한국의 주민참여에 관한 연구」, “행정논집”, 동국대 행정대학원, 1983

- 조창현 , 『주민의 행정참여』 , “월간고시” , 서울: 고시연구회, 1984
- 주혜란, 『지방행정의 주민참여 활성화 방안에 관한 연구』 , 단국대학교 행정대학원 석사학위논문, 1992
- 차정호, 『행정에의 주민참여촉진에 관한 연구』 , “지방행정” , 지방행정공제회, 1984
- 총무처, 1990-1995년간 각년도 연보
- 최창호 , 『 반상회의 시대적 의의』 , 내무부, 1978
- 최태진, 『주민참여의 개선방향에 관한 연구』 , 부산대학교 대학원 석사학위논문, 1984
- 한상철, 『정책결정과정에서의 주민행태에 관한 연구』 , 강원대학교 박사학위논문, 1992

2. 외국 문헌

- Alford, Robert R; *Bureaucracy and Participation* (New York: Rand McNally and Co., 1960
- Arnstein, Sherry R; "A Ladder of Citizen Participation", *Journal of the American Institute of Planners*, Vol.35, No.4(July), 1969
- Charles. Bens, *Citizen Participation in Metro Toronto*(Toronto: Bureau of Municipal Reserch), 1974
- Carey, Lee J; *Community Development as a Process*, Missouri: University of Missouri Press, 1970
- Cunningham, James V; Citizen Participation in Public Affairs, *Public Administration Review*, Vol.32. Special Issue(October) 1972
- Fagence, Michael; *Citizen Participation in Planning*(Oxford: Pergamon Press), 1977
- H. McClosky, "Political Patricipation", in *International Encyclopedia of the Social Sciences* 12 (N.Y : MacMillan and Free Press, 1972)
- Jewel Bellus and Murray Hansknecht; "Planning Participation and Urban Renewal", *Urban Renewal: People and Planning*, Double day, 1967

Milton Kotler; Neighborhood Government: *The Local Foundations of* -1

Political Life, New York: The Bobbs-Merrill Co,

Press, 1969

Verba, Sidney; "Democratic Participation", *The Annals of the Ameri-*

can Academy of Political and Social Science(Sep-

tember), 1967

ABSTRACT

A Study on the Activation of Residents' Participation in the Local Self-Government Era.

Shin, Haeng-Soon

Major in Public Administration

Dept. of Public Administration

Graduate School of Public Administration

Han Sung University

Korea has enforced the local self-government system called the grass-roots democracy on a full scale in the 1990s. But, in spite of the fact that the local self-government system can not be developed without residents' participation in it, Korean people seem to judge that local self-government administration does not have an immediate effect on themselves though it may come from the absence of their experiences in the local self-government system.

But, they are much exposed to the problem of taking an active part only in the matters related to their fortune increase. But, to take a few example of the reasons that residents' participation in local administration is poor, there are the lack of residents' participation

consciousness and, more importantly, the neglect of residents on the resident participation system because government agencies have very formally operated the resident participation system and implemented it for administrative expediency.

Therefore, this study is intended to present the need to consider the efficient operation plan of the resident participation system breaking away from its formal operation by governmental authorities as well as to enhance the participation consciousness of the residents to take an active part in local self-government administration by highlighting the fact that the effect of resident participation exercises a considerable impact on local residents and administrative aspects through the reemphasis of the need for residents to participate in the resident participation system.

And, an attempt was made to inquire into the scheme for the activation of resident participation to induce and develop residents' participation in the local self-government administration through the promotion of the resident participation setting by improving the disclosure of information and procedures for resident participation and by probing the new means for resident participation.