

석사학위논문

지방자치시대의 주민참여 활성화 방안
- 제주지역을 중심으로 -



제주대학교 대학원
정치외교학과

김 성 철

2003년 6월

지방자치시대의 주민참여 활성화 방안
-제주지역을 중심으로-

지도교수 김 진 호

김 성 철

이 논문을 정치학 석사학위 논문으로 제출함.



김성철의 정치학 석사학위 논문을 확인함.

심사위원장_____ (인)

위 원_____ (인)

위 원_____ (인)

제주대학교 대학원

2003년 6월

How to encourage people to participate
in their local government

Sung-Chul Kim

(Supervised by Professor Jin - Ho Kim)

A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT
OF
THE REQUIREMENTS FOR THE DEGREE OF
MASTER OF POLITICAL SCIENCE

DEPARTMENT OF POLITICAL SCIENCE &
DIPLOMACY
GRADUATE SCHOOL
JEJU NATIONAL UNIVERSITY

2003. 6.

- 목 차 -

제1장 서론	1
제1절 문제제기	1
제2절 연구의 범위 및 방법	5
제2장 지방자치시대 주민참여의 이론적 배경	6
제1절 주민참여의 의의	6
제2절 주민참여의 유형	14
제3장 지방자치시대의 주민참여의 현황과 과제	29
제1절 제주도에서의 주민참여	29
제2절 주민참여 방법의 한계	59
제4장 지방자치시대의 주민참여의 활성화 방안	65
제1절 주민참여제도의 개선방안	65
제2절 제도화된 주민참여의 활성화방안	69
제3절 시민단체를 통한 활성화 방안	80
제4절 인터넷을 통한 주민참여 활성화 방안	92
제5절 주민참여의 활성화 전략	99
제5장 결론 : 주민참여의 발전방향	103
참고문헌	106

- 표 차례 -

표1. 활동영역별로 본 제주지역 NGO 현황 36

표2. 지방자치단체와 NGO 간 협력의 지향점 87

표3. 각 자치단체 인터넷 홈페이지 개설 및 운영현황 94



- 그림 차례 -

그림1. 참여단계에 의한 분류	15
그림2. 제주지역 각 지방자치단체별 위원회 현황	30
그림3. 지방자치단체의 주민여론 반영도	33
그림4. 주민들의 적극적 행위가 각종 정책결정에 미치는 영향에 대한 평가	34
그림5. 지방의제21 추진 절차	52
그림6. 민주주의 이념과 시민사회의 발전방향	60
그림7. 로컬커버넌스와 주민자치센터	78
그림8. 지방자치단체와 지방NGO 간의 상호작용	83
그림9. 주민참여의 실제 흐름도	102

Abstract

How to encourage people to participate in their local government

The ultimate and final aim of establishing local self-government is to improve the quality of lives of the citizens. It is believed that the quality of life improves when the local people are empowered to decide the details on their own for themselves. This is why citizens should actively participate in governing. It is the administration of the local governments to which the average citizens may exercise limited participation.

However, without full disclosure of the government activities and free flow of related information, the system of the participation of the citizens in governing tend to become for the name's sake only, and the government of officials will lead to limitation and discouragement of the ordinary citizen's involvement in the local government affairs.

Decentralization of the authority is vital for true local self-government. Authoritarianism does not mix well with democracy. Full disclosure of government activities must be aggressive pursued. At the same time, the local people must have access to the planning, executing, and evaluation process of all government projects. It is a precondition for local self-government to establish a autonomous and conscientious participation of the people.

When people participate in their government and see the results, the political and social environment matures for NGO's to partner with the local governments and may start affecting the local issues or policies in any measurable form. To encourage people to participate in their local

government, we can use internet or mobilize various civic and political organizations.

Local self-government can be achieved only when the central and local governments and the people in the society have mutual understanding of what is at stake and set out to achieve the eventual goal of the political system: improving the quality of lives of the people.

****Key words**

Local self-government, participation of the citizens, the citizen movement, NGO(nongovernmental organization)



제 1 장 서 론

제 1 절 문제제기

국가와 국민의 양자간의 관계는 특히 국가 내에서 구성원 사이에 자원을 효율적이고 효과적으로 배분하기 위하여 국가와 시장이 중요한 기제로 논의되어 왔다. 그러나 국민국가의 범위를 넘는 전지구적 문제가 개개인에게 직접적으로 영향을 미치고, 한 국가 내에서도 물질적 분배를 초월하는 다양한 사회적 욕구가 증가하였다. 따라서 기존의 국가냐 시장이냐 하는 전통적인 2분법으로서는 현대사회의 다층적 사회현상을 분석하고 복잡한 문제를 해결하는 데 한계가 있다. 국가의 조정역할은 여전히 중요하지만, 국가가 가지고 있는 억압성, 획일성, 강제성은 후기산업사회의 다원적 가치를 보존하고 자율과 참여를 통한 문제해결과는 거리가 있다. 시장 또한 경쟁, 효율성, 물질성, 능력주의 등과 같은 이념지향을 통하여 불평등과 소외를 양산하기 때문에 협력과 공동체적 사고가 필요한 현대사회에서 유기적 상호관계망을 산출하기 어렵다.¹⁾

1930년대 이후 시장실패에 대한 대안으로서 정부개입이 일정한 정당성을 가지기도 했지만, 1970년대 이후 정부실패로 인하여 다시 시장주의로 회귀하고 있다. 그러나 정부의 비효율성과 조절능력의 한계에 대한 실망만큼이나 사회적 약자의 이익을 무시하고 정치적인 것(the political)의 영역을 축소·해체하는 신자유주의에 대한 저항도 만만치 않다. 이러한 경향으로 인하여 국제적 수준과 국내적 수준에서 국가와 시장에 대한 대안적인 패러다임으로서 시민사회에 대한 담론이 활발하게 진행되고 있다. 그러나 실제로 시민사회의 각종 자발적 결사체는 공적 권위가 부족하고 자족능력에 있어서도 자율성·자원성·민주성 등에서 한계가 있다. 따라서 후기산업사회의 각종 사회문제를 해결하는 데는 국가와 시장, 또는 국가와 시민사회간의 양자택일이나

1) 이진혁, “지방자치와 주민참여에 대한 연구-경기도 시흥시를 中心으로”, 건국대학교 행정대학원 석사학위논문, 1996.

양자간의 평면적 중간지점이 아닌, 양자간의 변증법적 통일이 필요하다. 국가와 시민사회간에는 대립과 저항만이 아니라 협력과 공존의 실천양식이 존재한다. 여기서 제3의 길이란 바로 국가와 시민사회가 대립적 관계의 패러다임을 넘어선 양자간의 창조적 융합을 의미한다.

국가와 시민사회간의 협력을 통한 공공서비스 생산방식은 그 동안 공생산(coproduction), 네트워크(network), 참여(participation), 거버넌스(governance) 등 다양한 개념으로 기술되어 왔다. Salamon(1989)은 공공서비스를 제공하는데 있어서 정부가 직접시행 하는 것 이외에 교부금 지급, 대부 및 대부보증, 세금면제, 법적 규제, 공기업 설립 등을 들고 있다. 그는 현대사회의 복지욕구를 해결하기 위하여 연방정부의 활동형태를 변화시켜야 한다고 주장하면서 제3자정부(third-party government)를 제시하였다. 그리고 복지국가 위기 이후에 공공서비스를 효율적으로 생산하기 위하여 생산주체를 민간영역으로 전환하는 민영화(privatization)나, 생산을 민간에 위탁하고 정부가 감독하는 대리정부(proxy government) 형태를 적극적으로 시행해 왔다.²⁾

그러나 여기서 말하는 제3의 길은 제3자 정부나 대리정부와는 다른 개념이다. 제3자 정부는 정부확대에 대한 반감이 강한 반면에 복지수요가 늘어나고, 특히 다원적 가치가 존중되고 유연한 조직이 필요한 현대사회에서 그 의의가 있다. 그리고 공공서비스를 전달하는 주체인 주정부, 지방정부, 사기업체, 비영리단체 등이 상당한 정도의 공적 권위와 재정지출에 대한 재량권을 공유한다. 그러나 이것은 연방정부가 하위 또는 민간 행위주체와의 관계로서, 연방정부가 전적으로 프로그램의 우선순위를 결정한 다음 그것을 집행하기 위하여 재정을 지원하는 형태이다(Salamon, 1995). 대리정부도 정부가 민간영역에 공공서비스의 생산을 위임하고 재정을 지원한 후 책임자로서 감독업무를 수행하는 형태이다. 제3의 길은 공공서비스를 효율적으로 생산하는 것을 지향하지만, 효율성보다는 민간의 자원적 에너지(voluntary energy)를 적극적으로 동원하고 시민사회를 능동화시키는 데 그 목적이 있다. 즉, 시민의 자발적 힘을 공적 영역에 투입하여 시민의 다원적 욕구를 충족하는 것을 강조한다. 그리고 시민의 공적 영역에 대한 정책참여를 통하여 조직학습(organizational

2) 넓은 의미의 민영화는 대리정부형태를 포함하는 개념으로 사용될 수 있을 것이다.

learning)과 자기결정(self-determination)의 원리를 강화하는 데 있다. 또한 정치의 영역확대를 통하여 시민의 정치적 기회구조를 확대·재생산하고, 정태적 인간관과 제도화된 국가권력의 배제성을 극복하는 사회를 구축하는 데 있다. 즉, 시민사회의 자발적 결사체가 자신의 선호와 자유로운 담론 속에서 상호작용하면서 명령이 아니라 일정한 룰에 따라 통치의 중요한 행위자로 등장한다.

국제기구와 글로벌 시민사회, 주권국가와 시민사회간의 협력이라고 하더라도 실제적인 집행과 그에 따른 변화는 주로 지방단위에서 일어난다. 분석단위의 확장과 시장주의의 보편화에도 불구하고 지방화가 여전히 중요한 이슈로 제기되고 있는 이유도 여기에 있다. 그리고 지방화는 세계화가 갖는 부작용을 일정부분을 방어하기도 한다. 국가와 시민사회간의 연대를 통하여 시장의 논리를 방어하고 국가의 조정력을 강화하는 것도 지방수준에서 효과적일 수 있다. 지속가능한 발전을 위하여 리더십을 발휘하거나 이미 합의된 계획의 실천성을 높이는 공간도 바로 지방이다. 따라서 국가는 권력과 재정을 지방으로 분산하여 공적 자원과 권위가 효율적이고 효과적으로 투입되도록 하는 것이 필요하다. 국가와 시민사회간의 창조적 융합이 지방자치 수준에서 구체적으로 실천되면 공공의 가치와 규범을 생산하고 시너지(synergy) 효과를 극대화할 수 있다.

현대사회에 들어서면서 지방자치 수준에서의 국가와 시민사회간의 창조적 융합은 지방자치제도실시로 가속화되었고 우리나라는 1991년 지방의회의 구성과 1995년 지방자치단체장의 선출로 지방자치제도는 완전한 외형적 틀을 갖추게 되면서 이로 인하여 풀뿌리 민주주의라 할 수 있는 지방자치제도가 서서히 자리매김 할 수 있는 근거가 마련되었다. 이와 같은 본격적인 지방자치시대의 전개로 인하여 정치·행정에 대한 주민의 관심과 요구가 증대하게 되었고, 주민들이 정치과정에 참여하게 될 유인과 기회가 증폭됨에 따라 주민참여가 정책의 성패를 좌우하고 나아가 지역발전의 주요한 변수로 등장하게 되었다. 특히, 오늘날 의사결정에 대한 지방자치제도의 참여는 참여적 민주주의의 강조와 더불어 선진국에서만 뿐만 아니라 전 세계로 확산되어가고 있는 경향이다.

지방자치시대는 주민의 참여가 절대적으로 있어야 한다. 주민자치란 정치에 참여하는 주민의 정당한 권리이며, 결국 주민의 자기규율과 자기결정에 의하여 이끌어지기 때문에 주민이 행정에 참여하지 않으면 주민자치로서의 의의가 사라지게 된다. 특히, 작은 정부를 목표로 공직사회의 인력을 대폭 감축한 현실에서는 그동안 행정관서에서만 일방적으로 담당해오던 행정의 일정부분을 주민이 떠맡기도 해야만 한다. 이렇듯 지방에서의 주민참여는 여러 각도에서 필요성이 인정된다. 현대 지방자치는 주민의, 주민에 의한, 주민을 위한 지방자치가 되어야 한다는 점에서 주민의 참여 및 그 확대는 지방자치의 성패를 가늠하는 요소라고 보아도 좋을 것이다. 그럼에도 불구하고 우리 지방자치법은 주민참여를 위한 제도를 만들고 이를 시행하는데 여러 가지로 소홀하였다. 그 결과 올바른 지방자치 문화는 정착하지 못하고 여러 가지의 파행적인 모습을 노정하고 있다.

지방자치의 실시 후에 자치단체의 노력의 결과로 예산을 절감하고, 대민 행정서비스를 강화하며, 지역 실정에 맞는 행정과제를 개발하고 이를 실시하는 등의 노력이 결실을 맺고 있다. 그러나 한편으로는 지역에 따라서 지방자치의 폐해가 노정되고 있으며, 이것이 빌미가 되어 지방자치제도 전체에 대한 의구심으로 연결되기도 한다. 오늘날 지방자치가 드러내고 있는 폐단을 지적하자면, 방만한 사업경영, 업무의 중복, 지방자치단체장의 비리연루, 지방재정의 불건전성, 예산집행의 비효율성, 중앙정부의 지방정부에 대한 과도한 간섭 및 선거에서의 재선을 의식한 선심행정 등이 될 것이다. 이런 폐단을 낳고 있는 구조적인 요인을 여기서 정확히 지적하는 것은 어렵고, 또한 이 문제들을 해결하기 위해서는 지방자치제도 전반에 대한 재검토가 필요하겠지만, 여기서는 이를 개선하기 위한 한 방법으로 주민참여의 확대를 통한 지방행정의 통제 및 발전 가능성에 대하여 NGO의 참여와 지역사회의 주민참여 사례 등을 가미하여 이를 논하기로 한다.

이러한 문제의식에서 출발한 본 연구는 지방정부를 바로 세우는 대안으로서 기존의 주민참여현황과 한계를 살펴보고, 제주지역에서의 현실적인 주민참여활성화 방안을 모색해보고자 하는데 그 목적이 있다.

제 2 절 연구의 범위 및 방법

본 연구는 지방자치 시대의 주민참여 활성화 방안을 연구하는데 있어 사회과학 연구방법 중의 하나인 이론적 접근방법에 주를 두었다. 그 이론적 배경은 여러 문헌 및 선행 연구자의 논문 등을 참고하여 검토, 기술하였으며 실태와 문제점은 기존 연구자료와 행정자료를 바탕으로 하였다.

본 논문의 구성과 관련하여 제2장에서는 지방자치시대 주민참여의 이론적 배경으로 지방자치의 개념과 구성요소, 그리고 주민참여의 개념과 필요성 및 그 유형 등을 바탕으로 본 연구의 연구분석틀을 제시한다. 제3장에서는 지방자치시대의 주민참여의 과제에 대해 살펴보게 되는데, 여기서는 제주도에서의 주민참여를 사례를 통해 살펴보고, 주민참여방법의 한계와 함께 주민참여제도의 개선방안을 살펴본다. 제4장에서는 지방자치시대의 주민참여 활성화 방안으로 제도화된 주민참여와 시민단체, 그리고 인터넷을 통한 주민참여 활성화방안을 살펴보게 된다. 이를 통해 제5장에서는 연구의 결과를 종합·정리하면서 주민참여의 발전방향을 제시한다.

제 2 장 지방자치시대 주민참여의 이론적 배경

제1절 주민참여의 의의

1. 주민참여의 개념과 구성요소

1) 주민참여의 개념

일반적으로 주민참여의 의미는 “정책결정과정에 영향을 미치기 위해서 행해지는 주민의 행위”라고 정의할 수 있다. 그러나 주민참여의 의미는 ‘정책과정’과 ‘시민’, 그리고 ‘행위’를 어떻게 이해하느냐에 따라 매우 다른 뜻을 지닐 수 있으며 한마디로 정의하기가 쉽지 않다.

주민참여의 본질이라든가 정의는 이것을 논하는 사람에 따라서 다를 수 있는 매우 다의적인 개념인데, 이에 대한 여러 학자들의 정의는 다음과 같다.³⁾

Robert R. Alford는 참여란 정치적 결정에 미치는 영향력의 정도를 가리키는 개념이라고 하였다. 또한 Sidney Verba는 주민참여를 공권력이 부여되지 않는 일반시민들이 공적 권력이 주어진 사람들의 정책결정과정에 영향을 미칠 의도로 참여하는 것이라고 정의하고 있으며, Sherry Arnstein은 주민참여를 정보의 배분, 목표와 정책의 형성, 자원의 배분과 사업의 집행 등에 관한 결정과정에 참여하지 못한 사람들을 위한 한 전략이라고 규정하여 완전한 관리적 통제측면을 강조하고 있다. 또한 Charles Bens는 버바와 아른슈타인의 중간입장을 취하여 주민참여란 정책결정에 어떤 통제를 가하기 위하여 지역 사회의 선거인단과 비선거인단을 초월하여 민주주의 관점에의 참여를 보장하기 위한 한 구성요소라고 정의를 내리고 있는데, 이들의 주민참여에 대한 견해는 매우 유사함을 보이고 있다.

다른 한편 Melviu B Mogulof와 같이 주민참여를 그것 자체가 하나의 목적이라고 주장하는 학자가 있는가 하면, 단지 공적 봉사를 개선하는 하나의

3) 조창현, 「지방자치론」, 서울: 박영사, 1997. pp. 266~267

수단으로 보는 견해도 있다. 즉 Lincoln Allison에 의하면 비록 나쁜 결정을 하거나 지연시키는 경우가 있더라도 참여는 민주주의적 정치가치와 정치교육이라는 역할, 이 두 가지 관점에서 목적으로서의 정당성이 있는가 하면, 결정의 형평성을 추구할 수 있는 가변적 수단이기도 한다고 본다. 특히 참여문제는 그것이 환경에 부딪힐 때 결정자와 주민간에 나타날 수 있는 일반적인 커뮤니케이션의 부적합성 때문에 직접참여가 바람직하다고 한다.

주민참여(citizen participation)는 그 개념이 다양하게 정의되고 있어서 아직 통일점이 발견되지 아니한 미확정 개념이라고 할 수 있는데 이는 주민참여가 각 국가, 각 시대의 현실적 요청에 상응하여 경험적으로 발전하여 온 것이기 때문이다.⁴⁾

또 주민참여가 발전되는 과정에서 각 단계별로 강조점이 달랐던 것도 상이한 개념화를 가져온 요인의 하나라고 할 수 있다.⁵⁾

주민참여는 지금까지 여러 가지 입장과 측면에서 그 개념정의가 시도되어 왔는데 이들을 정리하여 보면 참여의 주체·효과·과정의 세 가지 유형으로 구분 할 수 있다.⁶⁾

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 자치행정에 있어서 주민참여란 “공적인 권

4) 부만근, 「한국지방자치론」, 제주대학교 출판부, 1999. pp. 153~154

5) 부만근, 위의 책, p. 153

6) 박종화, 「도시경영론」, 서울: 박영사, 1996. p. 25

한을 가지지 아니한 주민들이 공공문제에 대한 그들의 요구사항을 지방자치단체의 정책결정 및 집행과정에 반영시키기 위하여 직접 또는 간접적인 방법을 통하여 영향력을 행사하려는 일련의 행위” 라고 할 수 있다.⁷⁾

2) 주민참여의 구성요소

민주사회에 있어서 자치단체의 권한남용을 방지하여 주민에 대한 책임성 있는 행정을 실현하기 위한 행정책임의 확보수단으로서의 주민참여에 영향을 미치는 요인 즉, 변수가 무엇인가하는 문제가 제기된다. 학자마다 약간의 차이가 있는데 여기에서는 주민, 공무원, 행정구조, 환경으로 나누어 살펴보도록 하겠다.

(1) 주민

주민참여에 있어서 주민은 참여자들이며 참여주체라 할 수 있다. 그러나 오늘날의 주민들은 생활에 바쁘고, 행정에 필요한 전문지식과 기술을 가지고 있지 못하며 주체의식과 책임의식이 약하기 때문에 주민참여를 적극적으로 실현해 나갈 능력과 정신을 갖추고 있지 못한 것이 사실이다. 그러므로 오히려 행정기관측에서 주민참여를 유도하고 일으키려는 행정지도를 전개하고 있다.

이러한 점에서 주민의 참여에 대한 능동적 의식과 자세는 주민참여를 확대시키며, 주민의 행정에 대한 영향력의 폭을 보다 넓히는 데 기여할 것이다. 즉 특정 개인이 가지는 지방자치단체의 행정에 관한 적극적 참여는 지방자치단체가 가지는 통치구조적 성격과 개인생활상의 사회적 기반에 의해서 결정되지만, 또한 이러한 적극적 참여는 정보공개 수준과 분권화의 수준 그리고 공무원의 태도변화 및 참여제도의 수정·개선에 직접적 영향을 미친다. 이는 근대 민주정치의 발전과정을 보더라도 주민이 주체로서의 자각과 주도적 자세·역할을 포기하면 그 권익은 보호되지 않았으며, 새로운 역사의 창

7) 김안제 외, 「지방자치의 발전전략」, 서울: 박문각, 1994. p. 134

조도 기대할 수 없었다. 그러므로 주민이 자치단체 내에서 가지는 지위는 주민참여에 있어서 어느 변수보다 중요하다. 즉 주민참여의 문제는 주민의 자치능력은 물론 의욕여하에 달려있는 것이다. 주민의 지식·이해력·능력 및 의식수준 그리고 주민의 관심과 태도, 참여의사와 의욕, 상황인지와 조직력, 또한 주민조직에 있어서는 리더쉽과 조직력 등의 여부에 따라서 주민참여의 방향이 결정되는 것이다.

(2) 공무원

주민참여의 두 번째 요소로서의 공무원은 참여주체인 주민의 참여동반자이다.⁸⁾ 현대행정은 대상영역의 다양성과 전문성 등이 특징이므로 행정과정이 복잡하다. 그러므로 다양한 주민의 요구를 수용하는 공무원은 고도의 인내력과 능력 및 노력을 필요로 한다. 특히 개발도상국의 경우에는 주민들이 오랜 관료주의적 전통의 행정문화를 가지고 있기 때문에 행정기관을 경계하고 불신하는 경향이 있다. 그러므로 공무원들은 그러한 주민들의 마음의 장벽을 무너뜨리고 주민의 자발적 참여와 적극적인 협조를 유도하는 역할까지 담당해야 한다. 따라서 주민참여를 억제하거나 유도하는 열쇠는 공무원이 쥐고 있다고 할 수 있다. 주민참여에 대한 공무원의 인지 및 필요성의 인식정도, 공무원의 교육, 지식수준, 지향성과 가치관, 성격, 리더쉽과 조직화 능력 그리고 공무원의 사기에 따라서 주민참여가 크게 좌우된다고 할 수 있다.

(3) 행정구조

주민참여가 활발해지려면 먼저 행정기관에 의한 정확하고 구체적인 행정정보의 적극적 공개가 이루어져야 한다. 주민에게 공개되고 제공되는 행정정보의 질과 양은 주민참여를 결정하는 요인이 되며, 보다 많은 정보는 보다 많은 참여를 가져온다. 왜냐하면 참여의 대상이 되는 행정에 관하여 주민이 아

8) 홍유식, “지방자치에 있어서 주민의 행정참여에 관한 연구”, 단국대학교 대학원 행정학과 석사학위논문, 1997. p. 7

는 바가 없을 때에는 지속적이고도 깊은 관심을 가질 수 없는 것이다. 주민의 요구나 의견은 주민의 자발적이고 주체적인 사고에서부터 발생하는 것도 있지만, 그보다는 행정기관과의 상호관계에서 행정에 대한 정보가 지방자치단체에서 제공되기 시작하여 생기게 되는 경우가 더욱 많다. 그러므로 행정정보의 적극적 공개와 제공은 주민의 무지를 해소하고 무관심을 관심으로, 단편적 관심을 지속적 관심으로, 그리고 지속적 관심을 실제의 참여행동으로 전환시키는 원동력이 될 수 있는 것이다.⁹⁾

따라서 주민참여는 변수로서 행정구조에는 지방행정의 공개성의 정도, 참여자의 범위의 정도, 참여 가능한 행정의 과정과 분야, 참여의 통로, 계획과 정책의 난해도 등을 들 수 있다. 즉 이러한 요인들에 의해서 주민참여가 영향을 받게되는 것이다.

(4) 환경

주민참여는 환경적 요인으로 중앙정부로부터의 자주성의 정도, 개발의 정도, 민주주의 이념의 구현정도, 행정문화적 유산, 생활구조의 수준, 마스크의 발전정도에 따라서 그 영향을 받게 된다.¹⁰⁾

2. 주민참여에 관한 시각

주민참여는 양면성을 가지고 있으며 공통적인 고민을 안고 있다. 여기에서 양면성이란 이론과 실제, 이상과 실현, 규범과 실천간의 관계는 물론이고, 민주성과 능률성간의 관계도 그러하며, 대중과 엘리트의 관계도 주민참여의 양면적 가치 또는 속성에 관한 문제로 볼 수 있다. 그리고 공통적인 고민이란 주민참여에 관심 있는 학자뿐만 아니라 주민참여를 설계하는 관료, 지역사회를 개혁하고자 하는 행동주의자 및 일반주민에 이르기까지 모두에게 적용되

9) 최창호, 「지방자치제도론」, 서울: 삼영사, 1994. p. 622

10) 이진혁, “지방자치와 주민참여에 대한 연구-경기도 시흥시를 中心으로”, 건국대학교 행정대학원 석사학위논문, 1996. p. 33

는 고민이며, 또한 선진 민주주의 국가들도 겪는 공통적인 고민이다.

1) 엘리트이론의 시각

엘리트주의자와 참여주의자가 가지고 있는 인간관의 차이점에 주목할 필요가 있다. 주민참여에 대한 가치결정론을 기초로 하는 인간관은 ① 인간은 공공문제에 대해서 깊은 관심과 책임의식을 가지고 있는 존재라는 것, ② 인간은 의사결정에 있어서 합리적 사고를 할 수 있고, 상이한 사회체제의 구성원간에 협동심을 발휘하는 사회적 존재라는 것, ③ 인간은 본질적으로 고유의 집합적 지혜를 소유하고 있다는 점 등이다. 이에 비하여 가치부정론을 기초로 하는 인생관은 ① 인간은 정치에 무감각하고 무지하다. ② 인간은 의사결정에 임하여 합리적인 사고를 갖지 못한다. ③ 인간은 집단적 힘과 대중매체의 영향력에 의해서 쉽게 동요된다는 것 등이다. 주민참여와 관련한 부정적 인간관은 이른바 엘리트주의자들이 세워 놓고 있는 대중에 대한 기본적 견해와 매우 유사하다. 즉, 엘리트주의자들의 이론은 그 범위가 매우 넓고 유형이 매우 다양하나 대중은 본래 정치적으로 소박하고 무능하고 냉담하고 수동적이며 비활동적이고 변덕스러워 다루기 어렵고 무엇이든 잘 만족할 줄 모르는 기질의 소유자라고 보았다.

2) 참여이론의 시각

엘리트이론과 참여이론의 근거는 다분히 대조적인 인간관의 차이에서 비롯된 것이고, 양자의 차이는 정치에 있어서 대중의 부정적 역할을 긍정하는 이론과 긍정적 역할을 긍정하는 이론의 차이에서도 나타난다. 엘리트이론에서 참여이론으로의 변화는 안정과 능률 때문에 늘 부정되어야 하는 대중의 역할에 대한 불만족에서 비롯된 것이고, 따라서 참여이론의 등장은 인간관의 변화, 대중의 역할에 대한 불만족 등 여러 변화의 결과이기 때문에 그 뿌리는 튼튼한 것으로 보고 있다.¹¹⁾

11) 이진혁, 위의 논문, p. 34

3) 신행정이론의 시각

주민참여에 대한 가치의 양측면에서 비롯된 고민과 그간의 부조화를 공공관계로 풀이하는 등 행정학 분야에서 이 문제에 관한 많은 논란에 종지부를 찍고 나름대로의 이론적인 확보를 한 것은 신행정이론이다. 신행정학은 복잡한 도시문제 및 공무원의 윤리적 책임의 과제, 사회적·조직 구조적인 변화에 대한 무관심, 전문성과 조직의 능력 및 관료제에 대한 과신, 주민의 요구와 행정수요 및 대응성 등에 무관심 등을 비판하였다. 이러한 비판의 요지는 대부분 행정기관에 의한 결정권의 독점에 대한 불신 및 주민참여의 통로개발과 이에 따른 결정구조의 재조성을 강조하고 있다고 볼 수 있다.

3. 주민참여의 필요성

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 같이 말할 수 있다.

1) 행정기관 측에서의 필요성

첫째, 주민참여는 행정기관의 정책결정이나 집행과정에 주민을 참여시켜 정책이나 행정에 관한 주민의 이해를 높이고 공감을 넓혀서, 행정기관에 대한 주민의 협조를 증진·강화하는 데 기여한다.

둘째, 행정의 정당성을 확보하는 데 기여한다. 주민참여는 정책결정과 집행과정에서 주민의 의견과 요구사항을 표출시켜, 행정기관이 주민의 행정에 대한 요구가 무엇인가를 정확하게 파악하는 것을 용이하게 한다.

셋째, 주민참여는 주민사이의 직접적인 이해관계 사항의 적절한 조정과 행정수요의 정확한 파악 등을 통하여 행정기관이 결정·집행하는 정책의 질의 향상을 기할 수 있게 한다.¹²⁾

넷째, 행정의 민주성 제고에 기여한다. 민주주의체제에서 국민은 당연히 행정의 주체임에도 불구하고 관료주도적 행정구조 때문에 행정의 대상으로 파악하는 경우가 많다. 관료주도적 행정은 효율성의 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 민주성을 제고한다는 반론이 없는 것도 아니다. 행정에 참여하는 개인이나 이익집단은 자기들 입장을 위주로 의사표시를 하게 되며, 이 경우 힘있는 자들의 목소리가 대변되는 결과를 가져올 수밖에 없다는 것이다. 이러한 개연성에도 불구하고 자치행정에의 주민참여는 주민의사를 반영할 기회를 많이 제공한다는 점에서 민주성제고에 기여한다는 사실을 부정하기는 어렵다.¹³⁾

2) 주민측에서의 필요성

위와같이 행정적 측면에서의 필요성 이외에도 주민입장에서의 필요성을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 주민참여는 주민주권적 행정통제의 실현에 기여한다. 주민참여는 행정국가 체계 속에서 의회, 정당, 법원 등에 의한 행정기관에 대한 외부통제체계가 상대적으로 약화되어 행정기관이 거의 통제 없는 권한을 행사하고 있는 상황 속에서 주민이 직접 행정기관에 대하여 감시·통제를 행함으로써 주민주체적인 행정의 실현을 도모케 하여 진정한 민주주의의 회복을 가능하게 한다.

12) 최창호, 「지방자치학」, 서울: 삼영사, 1999. pp. 641~642

13) 김영종, 「지방자치론」, 서울: 수신사, 1997. p. 90

둘째, 주민들간의 이해관계 조정과 협동의 증진에 기여한다. 주민참여는 주민의 직접적인 이해에 관한 사항(예를 들어 도시계획, 지역개발사업 등)의 정책결정과 집행에 그 이해관계 당사자들이 참여하여 그들의 이해를 조정하고, 이를 통하여 주민간의 협동을 증진할 수 있다. 주민간의 이해관계 조정절차는 정책의 수립과 집행에 있어서 행정기관과 관계주민간에 설득적 기능과 권리·이익보호기능을 담당하는 것이라고 할 수 있다.¹⁴⁾

제2절 주민참여의 유형

시민참여의 구체적 방법에는 다양한 활동들이 포함된다. 예를 들어 편지, 전보, 전화의 공세나 문서배포에서부터 구체적인 정치적 태도 표명이나 항의, 데모 등에 이르기까지의 구체적인 행동들이 모두 시민참여의 한 방식이라고 할 수 있다.¹⁵⁾ 우리 나라의 경우 정당이나 이익집단에서의 가입 또는 의회참관이나 청원 등의 전통적인 참여가 제대로 발전되지 못한 결과, 근래 들어 각종 시민단체(NGO)를 통한 비정형적인 또는 “간접적” 참여방식이 활성화되고 있다고 할 수 있다.¹⁶⁾

바로 이러한 다양한 시민활동을 효과적으로 분석하고 논의하기 위해서는 일정한 기준에 의거한 시민참여의 유형화가 필요하다. 그러나 시민참여의 개념자체가 다의적이라 실제유형 또한 매우 다양하다. 제도적 참여와 비제도적 참여, 수동적 참여와 능동적 참여를 주장하는가 하면,¹⁷⁾ 관습화·제도화·합법성·건설성·집단성·곤란도의 정도에 따라 분류하기도 한다.¹⁸⁾ 여기서 시민참여 유형을 몇 가지 제시하면 다음과 같다.

① 관습화 정도에 의한 분류¹⁹⁾ : 관습적 참여 (Conventional Participation),

14) 부만근, 「한국지방자치론」, 제주대학교 출판부, 1997. p. 157

15) BpB, Demokratie (Bonn : Bundeszentrale für Politische Bildung, 1992), p. 98

16) 심익섭, 「지방화시대 주민직접 정책참여 활성화방안」, 한·독 사회과학논총, 제12권, 제1호, 2002, p. 74

17) Joseph F. Zimmermann, Participatory Democracy: Populism Revisited (New York: Praeger, 1986), p. 10

18) 이승중, 「민주정치와 시민참여」. 서울: 삼영사, 1995, p. 85

19) S.H. Barnes/ M. Kasse, Political Action : Mass Participation in Five Western Democracies (Beverly Hills : Sage, 1979), p. 27

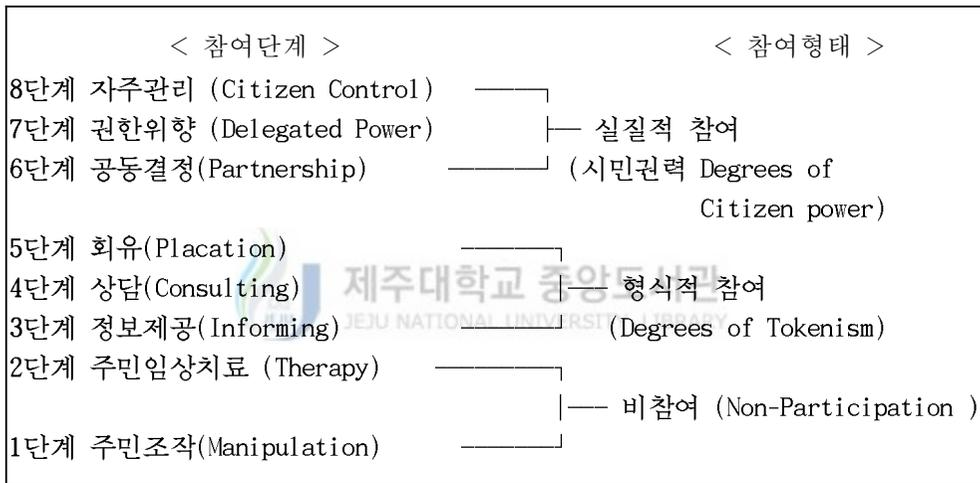
비관습적 참여 (Unconventional Participation)

② 제도화 정도에 의한 분류 : 제도적 참여 (시민직접적 참여), 비제도적참여(간접적 참여)

③ 합법성 정도에 의한 분류 20): 합법적 참여와 비합법적 참여, 이때 합법적 참여는 다시 관습적 참여와 비관습적 참여로, 그리고 비합법적 참여는 불법종과 폭력으로 분류된다.

④ 참여단계에 의한 분류 : <그림 1> 참조

<그림 1. 참여단계에 의한 분류>



자료) Sharry R. Amstein, " A Ladder of Citizen Participation," Journal of American Institute of Planners, Vol. 35, No. 4 (1969), p.216

특히 시민참여를 청원과 같은 직접참여와 선거 등에 의한 간접참여로 구분할 경우에도 민주시민교육은 더욱 중요한 의미를 갖게 된다. 직접민주론자들의 경우 상대적으로 직접참여와 민주시민교육 효과의 중요성을 강조하나, 현대 서구민주주의에서 정치교육으로 불리는 민주시민교육은 이미 국회의원이거나 지방의원까지 포괄하는 광의의 “정치교육” 까지 염두에 두고 있기 때문에, 간접참여에서 또한 민주시민교육의 효과가 작아지지 않기 때문이다.

여기서는 제도화된 주민참여유형 중심으로 살펴보도록 한다.

20) Edward N. Muller, " An Explanatory Model for Differing Types of Participation, " European Journal of Political Research, Vol. 10 (1982), p. 10

1. 제도화된 주민참여

이제부터 주민참여의 유형과 대응성, 주민참여의 제도와 대응성간의 관계를 살펴보고자 한다.

주민참여의 유형을 구분하려는 노력은 너무나 많으나 여기에서는 논의의 편의상 먼저 주민참여가 의사결정에 미치는 영향을 중심으로 한 주민참여의 일반유형과 대응성간의 관계를 먼저 논의하고, 다음으로 현실제도로 나타나고 있는 주민참여의 제도적 형식과 대응성간의 관계를 분석하고자 한다.

1) 주민참여의 일반유형과 대응성

Pateman은 작업장에서 노동자들이 관리적 의사결정에 참여하는 형식을 크게 가짜참여, 부분참여, 완전참여로 구분한 바 있는데²¹⁾, 이러한 구분에 준거하여 참여의 유형이 대응성에 가지는 함의를 분석해보고자 한다. 가짜참여는 일종의 관리기법의 하나로서 전통적 권위구조의 실질변화가 없는 가운데, 결정사항을 일방적으로 전달하는 대신, 그에 대해 토론을 허용함으로써 결정에 참여했다는 느낌을 일반인들이 갖도록 하는 참여의 형식들이다. 이것을 정부의 정책결정과정에서 적용시켜보면, 정책당국자가 정책의 방향과 내용을 이미 결정한 후 정책의 정당화 또는 집행의 용의성을 도모하기 위해 이것을 공중에게 공표하고 그 정책의 필요성과 유용성을 알려 공중의 지지를 구한 후에 정책을 집행하는 소위 동원모형에 따른 정책형성과정과 유사하다.²²⁾

가짜참여가 대응성에 대해 함축하는 것은 매우 미묘한 것으로 보인다. 공무원의 반응의 원인을 고객의 요구나 선호로 간주하는 소비자 모형에 입각한 대응성 개념을 고려한다면, 가짜참여 상황에서의 정부의 반응은 고객의 요구와 무관하게 정부 스스로의 판단에 의한 것이기 때문에 가짜참여와 대응성은 전혀 무관한 것이 될 것이다. 그러나 대응성의 상식적인 개념이라고 할 수 있는 국민의 요구 및 선호와 정부 반응간의 일치라는 측면에서만 대응성을

21) Pateman, Carole(1970), *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.

22) Zimmerman, Joseph F.1986. *Participatory Democracy: Populism Revived*. New York: Praeger, 1986.

보면 가짜참여행위 또한 대응성과 연관되어 있다. 왜냐하면, 여기서 공중들은 정책을 주도하지는 않았지만 정부의 동원에 의해 수동적으로 자신들의 욕구와 선호를 인식하게 되고, 결과적으로 공중의 선호와 정책간의 일치가 이루어지게 되기 때문이다. 한편, 대응성이 가짜참여와 매우 밀접한 관련을 가질 것으로 생각되는 경우는 정부반응의 기초를 공익에 입각한 공무원의 판단에 두는 대응성의 전문가 책임모형을 따를 때이다. 이때의 대응적인 공무원의 반응은 그 근원을 고객의 요구에 둘 필요가 없을 뿐만 아니라 어떤 경우 고객에게 숨겨져 있는 욕구에 대한 대응까지 인정되기 때문이다.

다음으로 부분참여는 개개의 참여자가 조직의 의사결정에 영향력을 행사하기는 하지만 관리층이 최종적인 의사결정권을 보유하는 경우이다. 여기서 “부분”(partial)의 의미는 참여자가 최종적인 결과에 대해 동등한 권한을 갖지 못한다는 데 있다. 이러한 참여의 유형을 정부영역에 적용하면, 매우 특별한 경우를 제외한 대다수의 참여적 의사결정이 여기에 해당될 것이다. 왜냐하면 정부의 정책결정은 그 과정에 주민의 참여가 이루어진다고 할지라도 법적인 면에서는 정부가 행정의 주체로서 정책의 최종적 결정권과 그 결정에 대해 책임을 가지는 경우가 대부분이기 때문이다. 이처럼 의사결정의 최종결정권과 이에 대한 법적인 책임을 정부가 가지는 경우 주민참여가 행정의 대응성에 함축하는 것은 매우 다차원적인 것으로 보인다. 이러한 상황은 정부의 관리자들이 공중의 관여를 어느 정도나 반영하여 의사결정을 하는가에 따라 참여를 구분하는 Thomas의 참여유형²³⁾ 가운데 수정된 관리자의 자율적 결정, 단편적인 공중의 자문, 통일적인 공적인 자문을 모두 포함하는 것으로 보면 대응성에 대한 시사점을 덕을 수 있다. 수정된 관리자의 자율적 결정은 관리자가 일부의 공중으로부터 정보를 모색하지만, 집단의 영향력을 반영할 수 있는 대응성은 고객의 요구가 아주 약하게 작용할 수는 있으나 결정적이지는 못하기 때문에 소비자 모형이 시사하는 낮은 수준의 대응성으로 규정할 수 있다. 단편적인 공중의 자문은 아이디어와 제안을 수용함으로써 관리자가 각각의 일부의 공중과 문제를 공유하고, 집단의 영향을 반영하여 의사결정을 하는 경우이다. 이 경우 시사되는 대응성의 내용은 소비자모형에 입각한 중

23) Thomas, J.C. 1993. "Public Involvement and Governmental Effectiveness: A Decision-Marking Model for Public Managers," *Administration & Society*, Vol.24, No.4, February.

간수준의 대응성으로 규정할 수 있다. 여기서 “중간수준”으로 규정한 이유는 관리자가 공중의 의견을 반영한 결정을 내리긴 하지만 관련된 공중들이 분산되어 있기 때문에 의사결정자의 결정에 작용하는 공중의 압력이 크지 않을 것으로 보이기 때문이다. 마지막으로 통일적인 공중의 자문은 관리자가 단일의 결집된 집단으로서 공중과 문제를 공유하고 집단의 영향을 반영하는 경우이다. 이 경우의 참여가 낳을 수 있는 대응성은 소비자모형에 기초한 비교적 높은 수준의 대응성으로 규정할 수 있다.

완전참여는 집합체의 결정이 동등한 의사결정집단에 의해 이루어지는 참여 상황을 말하는데, 여기서 중요한 것은 결정에 관여하는 모든 사람들이 동등한 권한을 가진다는 데 있다. 이것을 정부의 정책결정에 적용하면 정부와 주민이 문제를 공유하고 문제해결책에 대해서도 서로 합의에 이르는 상황으로 보인다. 이러한 상황을 다르게 표현하면 주민의 성호와 공무원의 선호가 일치되는 부분에서 정책의 결정이 이루어지거나 공공서비스가 산출된다. 이런 경우에 적합한 대응성 개념은 통합모형이 함축하는 주민과 정부기관간의 상호조정으로서의 대응성 개념이라고 할 수 있다. 완전참여에서 나타나는 대응성의 정도는, 주민이 공무원과 상호작용하기 이전에 가졌던 요구나 선호의 전부가 만족된 것은 아니지만, 주민의 요구 및 선호와 공무원의 선호 및 전문가적 판단이 상호조종되어 서로 일치되는 범위내에서 정책결정이 이루어지기 때문에, 현재의 도달 가능한 최고수준에 이르는 것으로 규정할 수 있다.

2) 주민참여의 제도적 형태와 대응성

주민참여의 제도적 형식은 현실에 존재하는 주민참여활동들을 가리킨다. 현실의 참여제도는 그 범위와 종류가 매우 넓기 때문에 망라적인 언급이 현실적으로 어려운데, 이에 대한 학자들의 취급태도를 보면, 자신이 관심을 가진 것을 중심으로 언급하거나 상위의 기준으로 먼저 구분한 뒤에 각 범주에 대한 예시로서 현실참여제도를 제시하는 방법을 취하고 있다. 여기서는 Zimmerman의 참여의 형태에 대한 논의²⁴⁾와 필자의 선호를 섞어 대표적인

24) Zimmerman는 주민참여의 유형을 크게 소극적 참여와 능동적 참여로 구분하고, 소극적 참여의 구체적인 예로 주민에 대한 정보제공, 여론조사를 제시하고, 능동적 참여에 주민총회, 공청회, 민간자문위원회, 주민투표, 주민발안, 주민소환, 그리고 자원봉사를

한국인 주민참여제도를 선별하여 이들 각각의 특징을 간략히 설명한 후 이들이 대응성에 대해 함축하는 의미를 논의하고자 한다.

우리나라에서 자치행정과 밀접한 연관을 가지고 이루어지고 있는 대표적인 주민참여제도로 주민투표제, 자문위원회제, 공청회, 반상회 및 주민조직, 시민제안제, 모니터제, 인터넷을 통한 주민참여제, 주민발의, 주민감사청구제 등을 들 수 있다.

(1) 주민투표

주민투표는 지방자치단체내의 중요 쟁점을 결정하는 것을 말한다. 지방선거에서의 투표가 주민대표 선출을 통해 자치행정에 주민이 간접적으로 참여하는 것임에 비해 이것은 주민이 투표권을 통해 지방자치단체의 정책결정에 직접 참여할 수 있는 장치이다. 우리나라에서 주민투표제는 일반화되어 있지 않았으나 1994년 시군 통합과정에서 유사 주민투표가 거의 전국적으로 실시된 바가 있고, 몇몇 지방자치단체에서 주민집단간에 갈등을 빚는 중요 쟁점을 놓고 주민투표를 한 사례가 있다.²⁵⁾ 우리나라에서는 지방자치법 13조 2에 주민투표를 규정하고 있으나 구체적인 사항에 대해서는 법률로 정한다고 하고 아직 관련 법률이 정해지지 않아 공식적 주민투표외의 의견조사의 형식으로 이루어지고 있다.

(2) 자문위원회제

자문위원회제는 우리나라에서 지방자치가 실시되기 이전부터 존재해 온 주민의 참여장치이다. 행정기관은 기능영역별로 자문위원회를 구성하고 있는 경우가 많은데, 자문위원으로는 주민 가운데 전문성을 가진 사람들이 일종의 직능대표로 참여하여 주민의 의견을 행정에 반영하게 된다.²⁶⁾ 자문위원은 행정기관이 주도적으로 지명하는 것이 보통이며 주로 지역사회의 명망가들이

포함시키고 있다.

25) 이상팔, “주민투표사례의 유형, 문제점, 정책적 함의: 우리나라 및 주요국의 주민투표사례분석을 중심으로”, 「입법조사연구」, 제249호, 1998.

26) 정홍익, 김호섭, “위원회제도를 중심으로 한 시민참여의 활성화”. 「한국행정학보」, 제25권 제2호, 1991.

지명되는 것으로 알려져 있다. 자문위원의 역할은 정책결정권의 행사보다는 주요 정보의 투입기능에 머무는 경향이 있다. 또한 자문위원회의 규모가 비교적 작기 때문에 일반주민들이 참여할 가능성은 비교적 낮다고 할 수 있다. 그러나 근래 들어 지방자치의 공간에서 시민단체의 활동이 두드러지면서 시민단체 관련 인사들이 지방정부의 위원회에 진출하는 경우가 많아지고, 위원장도 민간인이 담당하는 사례가 나타나고 있는데, 이러한 사례들은 주민의 참여장치로서 위원회제의 발전가능성을 보여주는 예라고 할 수 있다.

(3) 공청회

공청회는 정부의 주요 정책현안에 대해 다양한 의견을 수렴하기 위해 개최되는 일종의 정책토론회이다. 우리나라에서 공청회는 특정 정책에 대한 정부정책의 골격이 마련된 후 이것을 최종적으로 확정하기에 앞서 이에 대한 홍보 및 주민의 의견청취를 위해 개최된다. 공청회는 관심있는 사람이면 누구나 참여하여 의견을 개진할 수 있으나 참여자 의견의 반영여부는 행정기관측에 달려있다. 이런 점에서 공청회의 주요 기능은 정책집행과정에서 나타날 수 있는 마찰을 예방 또는 감소시키는 것으로 보여진다. 우리나라에서 공청회는 비교적 일반화되어 있는데, 도시계획 같은 사안의 경우 반드시 공청회를 거처도록 법적 요건화되어 있고, 그 외에도 특정 사업의 특정 지역 주민들의 생활에 중대한 영향을 미치는 경우 이해관계 주민들을 대상으로 공청회를 개최하는 사례도 있다. 후자의 경우 흔히 공무원들이 정부의 사업계획을 주민들에게 설명하고 이해를 구하는데 치중한다는 점에서 공청회라기 보다 사업설명회에 가깝다는 비판적 시각도 없지 않다.²⁷⁾

(4) 반사회 및 주민조직

반사회는 행정단위로서 가장 낮은 반의 주민들로 구성된 주민회합체이다. 과거 반사회는 전국이고 통일적인 기구로서 한 달에 한번 정기적으로 회의가 개최되었는데, 이때의 주요 기능이 주민의 의견투입보다 정부의 시책을 주민

27) 윤주명, “천안시 주민참여행정의 평가와 과제”, 「천안시 주민참여행정의 평가와 과제」(행정개혁포럼 자료집), 천안: YMCA, 1999.

들에게 일방적으로 전달하는데 있었기 때문에 반상회는 권위주의 정부의 주민동원 도구로 비판을 받기도 하였다.²⁸⁾

현재 반상회는 의무적 회합은 아니지만 많은 지역에서 그 명맥을 유지하고 있는데, 주로 지방자치단체에서 발행하는 소식지의 배부, 주민공통현안 사항의 논의 등의 주요기능이다. 우리나라의 반상회는 과거의 부정적인 이미지를 완전히 씻지는 못하였지만 여전히 주민들간의 담론의 장으로써 의의를 가지고 있으므로, 주민의사의 투입기능을 확대하는 방향으로 발전시킬 수 있는 방안을 적극적으로 모색할 필요가 있다.²⁹⁾

주민조직은 주민들의 공통적인 관심사와 이익에 기초해 근린의 주민들이 자발적으로 결성하는 조직을 말한다. 주민조직은 보통 반상회보다 큰 단위로 조직되는 것이 보통이며, 정규적일 수도 있으며, 임시적일 수도 있다. 우리나라에서 주민조직은 근린지역의 도로보수, 재개발사업, 방범활동 등과 같은 공통적인 문제가 있을 때, 이를 주민스스로 다루기 위해 조직되는 데서 찾아볼 수 있다. 주민조직은 흔히 독자적으로 활동하기 보다 행정기관과 긴밀히 협조하면서 사업을 수행하는 경우가 많은데, 주민조직은 행정기관과 일반 주민간의 매개체 역할을 하게 된다. 이때 주민조직이 주민의 의사결집을 표출하는 역할보다 행정기관의 지침을 주민에게 전달하는 역할에 치중하게 되면 그 자주성을 의심받을 수 있다.³⁰⁾

(5) 자원봉사

자원봉사는 주민들이 자신의 시간과 노력을 자발적으로 행정에 투입하는 행위이다. 자원봉사는 개별적으로 이루어지는 것이 보통이며, 개인의 자발성에 의존한다. 자원봉사는 행정에 필요한 자원을 주민으로부터 보충하여 행정서비스를 개선할 수 있다는 점에서 정부의 재정이 어려운 상황에서 하나의 정책대안으로 주목되고 있다. 자원봉사는 크게 보면 정부의 정책결정과정에서 참여라기 보다는 정책집행과정에 대한 참여이다. 그러나 자원봉사는 주

28) 이시경, “도시행정에 있어서 민간과 사회부문조직의 역할”, 「한국행정학보」, 제24권 제3호, 1990.

29) 이승중, “지역주민참여의 활성화 방안”, 「한국지방자치학회보」, 제9권 제2호, 1997.

30) 김재현, “지역사회개발에 있어서 주민조직효과성에 관한 실증적 연구”, 「건국대학교 박사학위 논문」, 1991.

민이 공동체의 사무를 관장하는 행정기관의 일을 직접 수행하는 가운데, 직접·간접으로 주민들에게 영향을 미치는 정부의 의사결정에 영향을 미칠 수 있다는 점에서 주민참여의 한 형식이 될 수 있다.

우리나라에서 자원봉사는 전사회적으로 매우 큰 관심을 끌고 있는 것이 사실이며, 민간기관에서 뿐 아니라 행정기관에서도 자원봉사자를 활용하기도 한다. 그러나 연구결과들에 의하면 공무원들은 자신들이 수행하던 단순업무를 자원봉사자들이 도와주길 원하고 있고, 의사 결정적 성질이 있는 업무에 자원봉사자가 관여하는 것은 꺼리고 있는 것으로 나타나고 있다.³¹⁾ 이것은 자신들의 권익을 방어하고자 하는 공무원들의 당연한 행동이라고 생각되나, 대승적으로 생각한다면, 지방정부는 자원봉사자들에게 허드렛일만 맡길 것이 아니라 정책결정에도 함께 관여시킴으로써 자원봉사를 지역사회 여론수렴의 한 장치로 활용하는 지혜를 발휘할 필요가 있다.

(6) 주민주도적 접촉 : 민원제출, 제안제도, 인터넷 주민참여

주민주도적 접촉은 정부와 관련된 문제를 가진 개인이 문제해결을 위해 직접 공무원 또는 행정기관과 접촉하는 행위이다. 이것은 개인이 주도성을 가지고 자발적으로 이루어지며, 참여의 결과 또한 그 영향범위가 비교적 좁다. 주민주도적 접촉은 주민 개인과 정부 사이에 어떠한 매개체 없이 주민이 직접 정부에 영향력을 행사하는 주민의 참여행위라고 할 수 있다.

이러한 주민주도적 접촉에 해당하는 주민참여 유형으로 먼저, 개인의 민원제출행위를 들 수 있다. 민원은 넓은 의미에서 주민이 행정기관에 서비스를 요청하는 행위를 말한다. 여기에는 일상적인 서류신청 외에도 자기 집, 근린 등의 상태를 개선시켜 달라는 요청, 공무원이 관심을 가져야 할 사항을 신고하는 것 등이 해당된다.

다음으로 주민과의 접촉을 통해 지방정부가 아이디어를 얻고자 하는 제도가 있는데, 이것이 시민제안제도로 나타나고 있다. 이 제도는 주민을 대상으로 행정운영의 능률화, 예산절감 및 세수증대방안, 사고방지 및 재해의 제거, 에너지 절약방안 등에 대한 제안을 접수받아 제안심사위원회의 심사를 거쳐

31) 윤주명·황창순, “자치행정에서 자원적 영역의 활용에 관한 연구: 충남·대전지역사례를 중심으로”, 「순천향사회과학연구」, 제3권 1호, 1997.

채택된 제안에 대해 상금을 수여하는 제도이다. 이 제도는 행정능률성의 향상 외에도 주민의 효능감 향상이라는 부수적인 효과를 거둘 수 있다. 곧 주민의 제안이 채택되고 이것이 가시적으로 반영된다면 당사자인 주민은 정부에 대한 자신의 영향력을 체감하게 하고, 정부에 신뢰를 보내며, 더 높은 정도의 참여적 행동을 할 수 있다. 다만 제안의 대상이 행정능률 향상에 치중되어 있어 정부내부사정을 잘 아는 사람이 아니면 정부가 기대하는 제안을 하기가 어렵다는 점에서 시민의 접근을 ‘봉쇄하는 성격’이 있는데, 이를 수정하여 주민의 접근도를 높인다면 행정기관의 쇄신을 위한 장치가 될 수 있을 것이다.

주민주도적 접촉에서의 최신의 사례는 인터넷을 통한 주민참여제도이다.³²⁾ 요즘 인터넷이 확산되면서 중앙정부는 물론 지방정부들까지 PC통신을 통해 행정의 안내, 정보의 공개, 서비스 신청 접수 등을 할 뿐만 아니라 주민의 의견수렴창구를 다투어 개설하고 있다. 주민의 의견수렴창구는 흔히 전자게시판으로 나타나고 있는데, 이것은 개인으로 보아서는 주민주도적 접촉이지만 다른 이들이 함께 보고 공감을 표시할 수 있다는 점에서 집단적 성격을 가지기도 한다. 게시판에 접속한 사람들은 자신이 겪은 행정기관 서비스의 불편사항 및 개선해야 할 사항, 공무원들에 대한 칭찬, 행정기관에 대한 의문사항 등 매우 다양한 관심사에 대해 의견을 개진하고, 관련 공무원들은 이에 대해 답변하기도 한다. 이러한 공개적인 것 외에 공무원의 부조리를 기관장에게 직접 전달할 수 있는 전자메일 코너가 개설되기도 한다. 이러한 제도는 정보화의 진전, 인터넷의 지속적 확산과 생활화를 예상해볼 때, 주민참여의 중요한 장으로 자리잡을 가능성이 크다. 다만 이 제도의 몇 가지 문제점들도 발견되는데, 주로 이용자의 범위가 젊은 층, 지식계층 등에 편중될 수 있으며, 실명을 확인하지 않기 때문에 책임성의 확보가 어렵다는 문제도 있다.³³⁾

(7) 주민의견조사제도 : 모니터제도, 민원이 만족도 평가제

32) 이유진, “PC통신, 인터넷과 한국의 전자민주주의 가능성에 대한 고찰”, 한국정치학회보, 31집 1호, 1997.

33) 김윤기, “Internet을 이용한 도시행정에 있어서 주민참여의 활성화 방안”, 「도시지역개발연구」 제4집, 청주대학교, 1991.

주민의 의견을 조사하기 위해 행정기관에서 제도화하고 있는 방법 가운데, 모니터제도와 주민만족도 평가제가 있다.

모니터제도는 주민의견수렴을 목적으로 시행되는데, 시정에 의견을 제시하는 모니터요원들은 공개모집 또는 추천의 방식으로 모집된다. 모니터 요원들이 하게되는 주요활동은 서면, 전화, 방문, 면담 등을 통해 주민의견전달, 불편 및 고충사항 전달, 시정에 대한 건의, 조언, 설문조사 등이다.

민원인 만족도 평가제는 행정자치부가 주도한 행정쇄신과제중의 하나로서 1996년부터 여러 지방자치단체에 도입되어 운영되고 있다. 이 제도의 요체는 설문지를 통해 민원행정, 대민부서 공직자 등에 대한 주민의 만족도를 측정하여 행정에 반영하는 것이다. 민원인 만족도 조사를 위한 설문지는 민원창구 공무원의 친절도, 불편의 내용, 민원의 신속성, 민원실 개성사항, 격려 또는 건의사항 등을 측정하는 항목으로 구성되어 있으며 이 설문지의 자료수집 방법은 민원실을 방문한 고객이 작성하여 여론함에 투입하는 방식을 사용한다. 이 제도에서 기대할 수 있는 효과는 행정과정, 공무원의 행태에 대한 평가 및 이에 근거한 시정조치이다. 이 제도의 운영적 문제의 하나는 설문지구성의 정교성이 떨어지고 결과의 객관성을 확보할 수 있는 장치가 없다는 점이다. 따라서 설문지의 구성과 분석에 민간전문가의 참여가 있어야 할 것으로 보인다.

(8) 주민발의제

주민발의는 일정 수 이상의 유권자의 서명에 따라 법령의 제정이나 개폐를 주민이 직접 청구하는 제도를 말한다. 이 제도는 미국의 대다수 지방정부 및 일본에서 채택하고 있다. 우리나라는 1999년 지방자치법을 개정하면서 조례의 제정 및 개폐를 주민들이 청구할 수 있도록 하는 조문을 신설함으로써 주민발의제를 시행하게 되었다. 우리나라 주민발의제의 골자를 보면, 지방자치단체의 20세이상의 주민이 주민총수의 20분의 1의 범위안(5%)에서 연서로서 지방자치단체장에게 조례의 제정이나 개폐를 청구할 수 있도록 되어있다. 이때 지방자치단체의 장은 청구된 내용을 공개하고 그 수리여부를 결정하고 조례의 개폐안을 작성하여 지방의회에 부의하도록 되어 있다. 주민발의는 직접민주주의적 성격에 근접한 제도의 하나로서 참여민주주의의 적극적인 실천사

례로 평가된다. 다만 주민발의를 청구할 수 있는 주민수가 높기 때문에 실제로 주민발의가 이루어질 수 있는가가 의문시된다.

(9) 주민감사청구제

주민감사청구제는 공직자의 불법, 부당한 행위에 대하여 주민들이 관련 감사기관에 대해 감사를 청구하여 시정을 요구하는 행위이다. 이 제도는 우리나라에서 1999년 지방자치법개정에서 신설되었는데 그 골자를 보면 다음과 같다. 즉 지방자치단체의 만 20세 이상의 주민은 20세 이상 주민총수의 50분의 1(2%)의 범위내에서 지방자치단체의 조례로 정한 20세이상 주민수 이상의 연서로 감사를 청구할 수 있는데, 시·도의 경우는 주무부 장관에게, 시군구는 시·도지사에게 당해 지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무처리가 법령에 위반되거나 공익을 현저하게 해한다고 인정하는 경우 감사를 청구할 수 있다. 이러한 청구에 대해 주무부장관이나 시·도지사는 감사를 실시하고 감사결과에 따라 필요한 조치를 요구할 수 있게 되어 있다.³⁴⁾

주민감사청구제는 주민의 요구에 의해 지방자치단체의 상급기관에 의해 감사가 이루어지고 관련 사안에 대한 시정조치가 이루어질 수 있다는 점에서 지방행정에 주민이 직접 영향력을 행사할 수 있는 주민참여의 한 방안임에 틀림없다. 이 제도는 지방자치단체들이 조례를 제정하여 최소 청구인수를 확정하고 있는 단계에 와 있는데, 대개의 경우 감사청구에 필요한 주민수가 비교적 높게 책정되어 있기 때문에 조례의 사문화 가능성이 있는 것으로 지적되기도 한다.³⁵⁾

3) 문제점

제도화된 주민참여의 문제점으로 첫째, 위원회는 민의 수렴을 통한 행정의 독단성의 배제, 행정의 전문성 확보 등을 위하여 시작되었다. 그러나 대부분의 위원회는 관주도로 운영되고, 위원회의 구성도 대체로 관변인사들로 되어

34) 지방자치법 13조의 4

35) 윤주명, “행정의 대응성과 시민참여”, 순천향대학교 박사논문, 2000.

있으며, 또한 의결기구가 아닌 자문기구로서의 성격에 머물러 실질적인 주민 참여를 위한 방안으로는 미흡하다고 할 수 있다.

둘째, 반상회는 행정기관적 성격과 주민 조직적 성격을 동시에 지니고 있다. 그러나 반상회는 공지사항을 전달하고, 행정사무를 처리하는 최일선 행정기관의 성격에서 크게 벗어나지 못하고 있다.

셋째, 사업시행이전에 공청회를 열어 주민들의 의견을 수렴하는 절차를 마련하였지만 공청회의 운영의 실체는 행정편의에 치우쳐, 많은 경우에 공무원들이 이를 귀찮은 요식행위 정도로 밖에 인식하고 있지 않기 때문에, 실질적인 주민참여의 통로역할을 하는데는 미비하다. 그리고 참여자들이 대부분 비전문가이어서 현대행정이 다루고 있는 복잡하고 전문적인 문제들을 효과적으로 다룰 수 없어, 결과적으로 행정의 전문화를 저해하게 된다.

공청회의 경우 행정당국이 주민의 반발을 무마시키거나 책임을 회피하기 위해 주민참여를 역으로 이용하는 경우, 참여가 조작으로 흐를 가능성이 크다. 주민 의견수렴의 절차로서 정책초안의 공람을 통한 주민의견제시, 설명회 공청회를 통한 주민의견의 제시 등으로 볼 수 있는데 대부분의 주민들은 공람공고에 대한 정보입수가 미비하며, 주민들이 스스로 정책초안을 검토할 능력이 부족하다.

설명회에서도 개발 사업자는 사업의 홍보에 더 많은 비중을 두고 주민들이 참여한 정책초안의 결과에 대해서는 비중을 적게 두고 있다. 또한, 주민참여 제도는 여러 기관에서 분산·수행하고 있으며, 주민참여가 합리적·효율적으로 수행될 수 있도록 조정·통제할 수 있는 메카니즘이 결여되어 있음을 알 수 있다.

2. 시민단체를 통한 주민참여

비제도화 되어 있는 주민참여의 방법으로는 지방자치단체 자체의 여론조사 제도, 대화행정제도, 시민보고회, 직소민원제 등이 있다.³⁶⁾ 그 중에서도 시민들에게 시정을 보고하고, 행정에 관한 여러 가지 정보를 공개하여, 주민들에

36) 박상필, 「NGO와 현대사회」, 서울: 아르케, 2001.

게 참여의 동기를 부여하고자하는 시정보고회는 주민들의 참여를 이끌어내고자 하는 행정기관의 노력이 곁들여 있다고 할 수 있다. 또한 최근에는 공개토론에 일반주민이 참여함으로써 행정기관에 영향을 줄 수도 있다. 지역주민들의 지적수준 및 소득수준이 향상됨에 따라 신문, 라디오, TV의 보급이 확대되어 이러한 매체를 통한 행정기관과 주민과의 대화가 활발해지고 이들 매체들의 공공성이 강조되면서 주민참여의 효과성이 높아지고 있다.

이외에 비제도화된 주민참여의 방법으로 가장 일반적으로 사용되고 있는 것으로서 시위나 시민단체를 통한 참여를 들 수 있다. 이들은 법으로는 금지하지 않는 합법적인 참여와 법령에 근거하지 않으면서도 사실상 행정기관과 주민이 서로 정보를 공유하고 교환함으로써 참여의 효과를 증대시켜 나가는 주민과 행정기관간의 직·간접적인 접촉을 통하여 참여의 실질적인 효과를 달성해나가는 비공식적인 참여의 형태이다.

1) 실 태



시민단체에 의한 주민참여는 환경운동연합이 대표적인 시민단체로 볼 수 있다. 1960년대 이후 산업화 및 도시화의 과정에서 시행된 무분별한 개발정책은 심각한 환경문제를 야기시켰으며, 개발사업의 실시로 인하여 부정적 영향을 받는 지역주민과의 갈등 또한 심각하게 되었다. 그러나 우리나라는 대부분의 정책 및 계획의 수립과정에서 주민이나 이해단체가 참여할 기회가 부여되지 않았으며, 사업시행에 있어서 민주적인 절차를 무시하고 이해집단과의 갈등을 공권력을 동원하여 해결한 사례가 적지 않다.

이러한 비민주적인 정책결정체제는 NIMBY(Not In My Back Yard)현상을 급격히 증가시켰을 뿐만 아니라 사회적 불안정을 초래하게 되었다. 이러한 사회적 불안정을 해소하기 위한 방편으로서 주민참여제도의 필요성에 대한 논쟁이 활발해짐에 따라 우리나라는 1990년에 환경정책기본법의 제정과 아울러 환경영향평가제도의 실시 시에 주민참여제도를 도입하였다.

그러나 우리나라는 주민참여제도가 정착화 되지 못하고 있으며, 주민과의 갈등해소에 많은 어려움을 안고 있다. 이로 인한 지역주민과의 갈등은 개발

사업의 추진을 어렵게 하고 있으며, 사회적 불안정을 초래하고 있다. 단체장들은 표를 의식하여 주민들의 눈치를 보다보면 중복투자를 불리일으키기 일쑤이며, 장기적인 측면에서 추진해야할 혐오시설 등을 추진하다가도 주민들의 반대에 부딪쳐서 중단하는 사례가 있다. 37)

2) 문제점

시민단체에 의한 주민참여의 문제점은 첫째, 참여자들이 지역전체의 이익보다는 특수계층의 이익만을 대변할 가능성이 많으며, 이 경우 참여자들의 대표성이 문제가 된다. 둘째, 주민참여와 같은 민주적 절차의 生來的약점은 시간과 자원의 낭비라고 할 수 있는데, 이에 따라 행정의 적시성을 잃고 지연될 가능성이 크다. 셋째, 주민이나 특정이익집단의 압력이나 영향력이 과도하게 클 경우, 그러한 압력에 따르지 않을 수 없어, 오히려 행정의 공평성이 저해될 수 있다.

환경영향평가법에 의하면 참가주민의 범위를 정하여 '환경영향평가 대상 지역 안의 주민'으로 제한하였고 기본계획과 입지선정 등은 이미 환경영향평가를 실시하기 이전에 결정되며, 주민참여는 법규에 명시된 중점평가항목에 대한 평가서 초안이 작성된 이후 실시되는데, 이로 인해 주민의견은 기본계획 수립에 영향을 주지 못한다. 따라서 주민참여가 민주적 결정을 위한 수단으로서 제기능을 발휘하지 못함으로써 주민갈등을 증가시키는 결과를 초래하고 있다.

대부분의 주민들은 자신들의 이해관계에 직결되는 문제가 아닐 경우 관심을 갖고 참여하려 하지 않는다. 또한 행정에 대한 전문지식과 경험, 정보, 기술부족으로 문제의 올바른 이해가 어렵다. 그리고, 주민참여에 따른 비용 문제로 민주적 훈련이 부족하여 장기적, 사회적 전체적 이익보다는 자기입장만을 고집하고, 반영이 되지 않을 경우 협조를 거부하거나 집단적 반발을 유도하기도 한다.

37) 조명래, 자치시대 시민운동의 역할과 과제, 「지방자치」, 7월호: 57~62: 8월호: 92~99, 1997.

제 3 장 지방자치시대의 주민참여의 과제

제 1 절 제주도에서의 주민참여

1. 제주도의 주민참여 현실

제주사회는 지금 외양적인 변모보다 오히려 질적인 면에서 급속히 변화하고 있다. 국제경쟁과 정보화사회의 도래라는 배경 속에서 주민의식은 높아졌고 자치역량도 놀라울 정도로 향상됐다. 제주는 더 이상 ‘보장받은’관광지가 아니며 감귤도 안정적인 수입기반이 되지 못하고 있다. 주민들은 이제 ‘덕치’의 대상이 아니며 스스로 주인으로서의 자리를 찾고 있다. 한반도의 외딴 섬에서 세계의 구성원으로 변한 제주사회는 국내외에서 불어오는 역풍 속에서 위기와 기회의 시대를 동시에 맞고 있다.³⁸⁾

1) 풀뿌리 민주주의의 정착

90년의 제주도 개발특별법 제정 파동은 80년대 말에 벌어졌던 제주시 탐동 매립 반대운동의 맥락을 이으며 도민들의 역량을 결집시켰다. 정부의 상명하달식 법제정 기도에 대한 광범위한 저항은 그동안 제주에서 벌어졌던 각종 개발에 대한 회의와 반성의 결과였으며 앞으로도 제주사회가 나아가 할 방향에 대한 기준점을 제시했다.

특별법제정과정에서 성숙하기 시작한 시민들의 힘은 전국 어느 곳 못지않은 시민단체활동이 싹트는 기반이 됐다. 또 다음해 이어진 지방자치제도의 부활과 맞물려 풀뿌리 민주주의의 구현에 성큼 다가서는 계기가 됐다.

40년 만에 부활된 지방자치제도는 10여년 새 제 궤도를 찾은 것 같다. 행정은 의회의 눈치를 보지 않으면 안되게 됐고 각종 민원의 현장에서 벌어지는 의정활동은 주민들의 욕구를 대변하고 있다. 초기에 회의진행방법조차 몰

38) <http://previous.jemin.com/10주년11.html> (2003. 4. 16 검색)

라 얼굴을 붉혔던 의회 의원들은 이제 행정부에 맞서는 지방분권의 한 기관으로서 자리를 잡고 있다. 시·군 기초자치단체에서 의회활동을 하던 의원들은 광역의회로, 광역의회의 의원들은 국회로 진출하고 있으며 정무부지사의 배출도 당연시될 정도로 의회는 성장했다.

또한 아래의 <그림 2>를 보면 제주지역 각 지방자치단체들은 각종 위원회를 통해 주민들의 참여를 활성화시키고자 노력하고 있음을 알 수 있다.

<그림 2. 제주지역 각 지방자치단체별 위원회 현황>

각기관별	위원회수 (개)	위원수						
		계	당연직			위촉직		
			소계	남	여	소계	남	여
계	238	3,710	1,138	1,102	36	2,572	1,840	732
제주도	71	1,200	319	305	14	881	662	219
제주시	46	766	199	198	1	567	393	174
서귀포시	44	655	187	185	2	468	336	132
북제주군	40	593	207	197	10	386	262	124
남제주군	37	496	226	217	9	270	187	83

자료) 제주도 정책기획관실 2003. 5

그러나 이러한 시민참여의 방법중 하나인 위원회 위원 중 상당수가 중복 위촉되거나 여성위원의 수가 남성위원의 수에 비해 상당수 적은 것이 현실임을 알 수 있었다. 또한 기능이 비슷하거나 형식에 그친 위원회 등을 통·폐합 하고 내실있는 위원회 운영을 기해야 하는 과제를 안고 있다.

2) 제주도의 ‘지방분권·지방자치 시범지역’ 추진현황

제주도의 ‘지방분권·지방자치 시범지역’은 기획관리실장을 단장으로 한 총

괄팀, 자치행정팀, 지방재정팀, 국제자유도시 추진팀의 4개팀으로 총 22명을 구성된 전담조직을 운영하고 있으며, 민간인을 포함한 30명의 제주도 행정개혁추진위원회를 설치 운영하고 있다.³⁹⁾

‘지방분권·지방자치 시범지역’의 추진 필요성을 살펴보면 제주도는 91년 이후 「제주도개발특별법」 제정, 「국제자유도시특별법」 개정 등 독자적으로 제주국제자유도시를 본격 추진하고 있으며 2002. 12. 4. 제주도행정개혁추진위원회설치및운영에관한조례를 제정하여 2003. 1. ‘제주도행정개혁추진위원회’를 구성·추진함으로써 ‘지방분권·자치시범지역’으로써 참여정부의 핵심 국정과제인 「지방분권과 국가균형 발전」의 역할을 수행하고 있다. 뿐만 아니라 제주도는 인구 55만, 1시간 생활권, 동일 공동체 의식, 지리적 여건 등 자치시범지역으로서 최적의 여건을 갖추고 있으며 2003. 2. 12. 지역순회 토론회시 노무현 대통령이 제주도를 「지방분권, 지방자치의 시범도」 구상의지 표명하고 있다.⁴⁰⁾

이를 전제로 ‘지방분권·지방자치 시범지역’ 운영방향을 살펴보면 현재 추진중인 행정개혁 및 국제자유도시 제도개선 등을 실무차원에서 행정적 지원을 통해 지방자치시범지역을 위한 발전과제 발굴 및 추진전략 수립 등 행정적인 대응방안을 마련한다. 즉 해외 선진국 사례 및 국내외 연구결과 수집·정리, 발전과제 도출 및 해당분야 팀별 실무검토 추진, 지방자치시범지역 추진전략 수립 및 행정적 총괄 대응이다. 또한 지방분권에 대한 도민의견 수립 및 도민공감대 형성(예, 지방자치 시범지역 발전을 위한 토론회 등을 개최)을 통해 지방분권 운동단체 등과 연계한 지방분권의 당위성을 확산하고자 한다.⁴¹⁾

한편, 도시화와 산업화가 진전됨에 따라 주민의견도 상충과 대립현상이 나타나고 있으며 지방자치단체가 어떤 결정을 내렸을 때 불리해지는 쪽의 주민들은 그 결정사안을 반대하려는 성향이 나타나고 심지어는 극한투쟁마저도 발생되고 있는 실정이다. 이런 현실에서는 자치행정이 그 기능을 제대로 수

39) http://www.provin.jeju.kr/jejunet/decentralization/dece_jeju.php?vi=4(2003. 5. 2 검색)

40) http://www.provin.jeju.kr/jejunet/decentralization/dece_jeju.php?vi=2(2003. 5. 2 검색)

41) http://www.provin.jeju.kr/jejunet/decentralization/dece_jeju.php?vi=3(2003. 5. 2 검색)

행할 수 없게 된다. 주민들은 각자 자신들의 의견과 이익타산만을 고집할 것이 아니라 상대방의 입장도 이해하고 존중하는 타협정신을 가져야 한다. 진정한 의미의 타협은 자기 자신을 양보하고 상대방을 설득하여 쌍방의 의견이나 권익을 조화시킬 수 있는 차선의 방안을 모색할 줄 아는데 있는 것이라면 타협정신이야말로 자주적인 주민참여를 확대해 줄 수 있는 최선의 방책이다. 또한 진정한 민주시민은 자치단체가 사무를 수행하거나 문제를 해결하는 과정에서 능동적으로 참여하려는 참여정신을 가져야 한다. 이러한 과정에 참여하지 않는 주민은 자치 단체의 결정사항을 뒤에서 반대하거나 불만을 표시할 자격이 없으며 참여하지 못함으로써 발생하는 책임을 스스로 감수할 때 참여의식이 고취될 것이다.

주민들이 자치단체가 결정한 규칙을 스스로 지키려는 노력과정 속에서 자립의식은 배양될 것이며 규칙을 스스로 지키려는 마음가짐과 자세는 어느 사회에서나 기본적으로 중요한 소양이다. 즉, 법과 규칙을 안 지키면 처벌하겠다는 식의 물리적인 힘에 호소하지 않더라도 주민 각자가 스스로 법규를 지키는 풍토가 조성되어야만 주민참여는 효율적으로 이루어질 것이다.

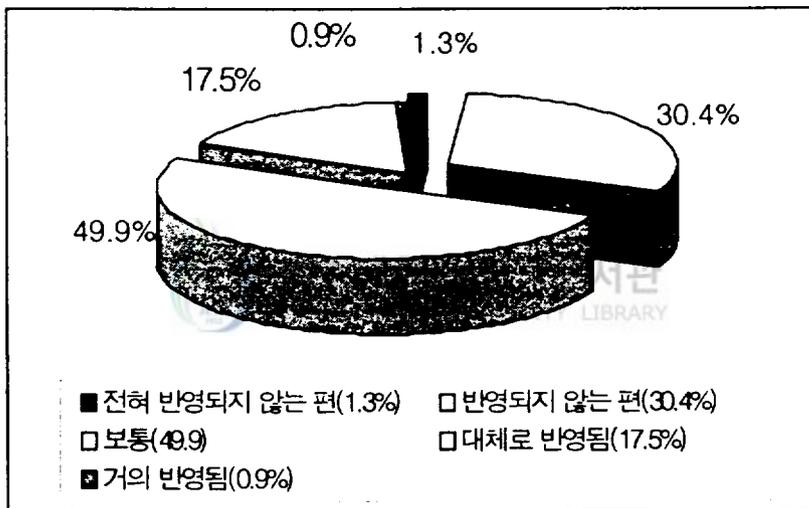
3) 지방자치단체의 여론수렴 기능에 대한 평가

(1) 자치단체의 주민여론 반영정도에 대한 평가

제주지역 지방자치단체에서 수립하는 각종 정책이나 사업계획에 지역주민들의 의견이 얼마나 반영되고 있는지를 평가한 자료를 살펴보면 다음과 같다.

<그림 3. 지방자치단체의 주민여론 반영도>

항목	반응	빈도	%
· 전혀 반영되지 않음		10	1.3
· 반영되지 않는 편		239	30.4
· 보통		393	49.9
· 대체로 반영됨		138	17.5
· 거의 반영됨		7	0.9
Total		787	100.0



자료) 제주발전연구원, “지방자치단체의 효과적인 행정홍보 방안에 관한 연구”, 2001. 8.

위의 <그림 3>에서도 살펴볼 수 있듯이 부정적인 평가집단이 긍정적인 평가집단보다 많은 비중을 차지하는 것으로 조사되었다.(부정적 집단 31.7% > 긍정적 집단 18.4%).

이러한 조사 결과는 각종 정책이나 사업계획의 추진시 다양한 쟁점(issue) 과 갈등(conflict)을 유발시킬 수 있는 가능성을 보여주는 것이기 때문에, 정

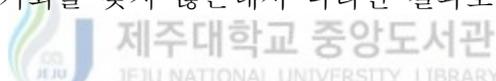
책수립의 피드백 기능을 더욱 강화시킬 필요가 있음을 보여주는 것이다.

한편 주민여론 반영 정도에 대한 평가를 응답자의 특성별로 살펴보면, 주민여론 반영 정도에 긍정적인 집단은 주로 북제주군 거주자, 60대, 공무원이며, 부정적인 집단은 남제주군 거주자, 50대·30대, 가정주부·자영업자이다.

여기에서 주목할 만한 점은 공무원들은 지방자치단체에서 주민 여론을 잘 반영한다고 평가하고 있는 반면, 가정주부나 자영업자 등 일반 주민들은 주민 여론이 잘 반영되지 않고 있다고 상반된 평가를 하고 있는 것이다.

대민 서비스 업무를 주로 담당하는 조직체, 즉 지방자치단체의 경우 지역주민의 필요와 요구에 반응하고 변화하는 것이 이상적인 모델이라 전제한다면, 위의 조사 결과는 홍보주체인 지방자치단체의 구성원(공무원)과 지역주민과의 원활한 커뮤니케이션이 제대로 이루어지지 않고 있음을 보여주는 것이다.

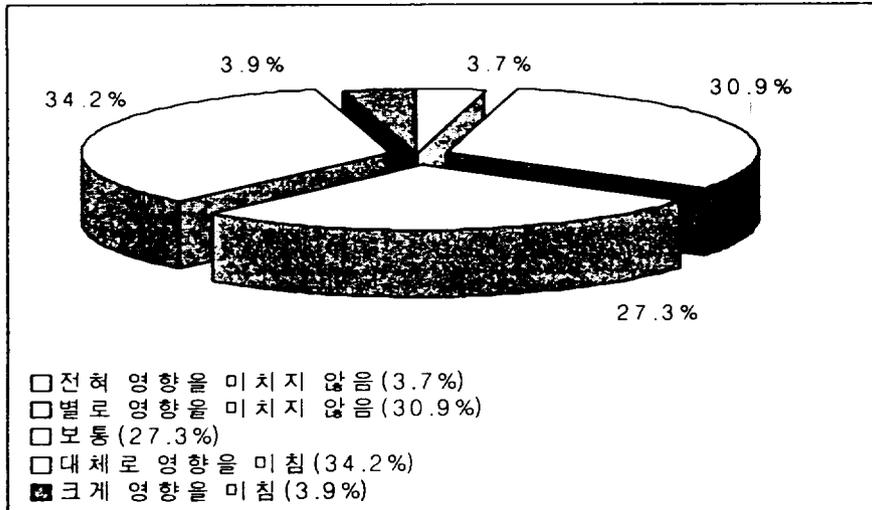
이 같은 현상은 지역주민과 지방자치단체간에 각종 정책 문제를 놓고 허심탄회한 대화를 할 기회를 갖지 않는데서 나타난 결과로 볼 수 있다.



(2) 주민들의 적극적 행위가 각종 정책에 미치는 영향력에 대한 평가

<그림 4. 주민들의 적극적 행위가 각종 정책결정에 미치는 영향에 대한 평가>

항목	반응	빈도	%
· 전혀 영향을 미치지 않음		29	3.7
· 별로 영향을 미치지 않음		243	30.9
· 보통		215	27.3
· 대체로 영향을 미침		269	34.2
· 크게 영향을 미침		31	3.9
Total		787	100.0



자료) 제주발전연구원, “지방자치단체의 효과적인 행정홍보 방안에 관한 연구”, 2001. 8.

건의(진정), 농성(시위), 서명운동 등이 각종 정책(사업계획)에 미치는 영향력을 평가한 결과, 이런 행동이 정책에 영향을 미친다고 평가하는 집단(대체로 영향을 미침+크게 영향을 미침)이 영향을 미치지 않는다고 평가하는 집단(전혀 영향을 미치지 않음+별로 영향을 미치지 않음)보다 상대적으로 많다(긍정적 평가집단 38.1% > 부정적 평가집단 34.6%).

따라서 지방자치단체는 시위나 서명운동 같은 극단적인 표출행위가 발생하기 이전에 의견을 수렴하고 쟁점을 관리할 수 있는 커뮤니케이션 채널 마련이 필수적이라 하겠다.

4) 제주지역 시민단체의 활약

가장 두드러진 변화 중 하나는 각종 정책의 집행과정이나 사회현상에 즉각적으로 대응하는 시민단체의 출현이다. 80년대까지만 해도 활동이 왕성했다가 시들었던 제주YMCA, 제주YWCA, 흥사단 등의 시민단체들도 기존의 방식에서 벗어나 새로운 국면으로 접어들고 있고, 또한 1980년대 말 제주여민회의 출범과 1990년들어 특별법을 계기로 만들어진 범도민회: 현재 참여자치와 환경보존을 위한 범도민회의 활동이 두드러지면서 제주경실련, 환경운동

와 환경보존을 위한 범도민회의 활동이 두드러지면서 제주경실련, 환경운동연합, 4·3도민연대 등 자생적 단체들의 활동이 크게 늘었으며 시민들의 호응도 받고 있다. 교수와 변호사·의사·작가 등 여론주도층들이 시민운동의 전면에 나서기 시작했으며 이들이 주요멤버로 참여하는 단체들이 개최하는 포럼과 경제·지방자치에 대한 강좌들은 시민들의 의식을 한 단계씩 끌어올리고 있다.

또 자치단체가 주도하는 개발사업이나 정책, 환경문제 등을 지적하고 대안을 제시함으로써 지방의회 못지 않은 시민의 대변자 역할을 하고 있다.

이러한 제주지역사회내의 NGO현황을 활동영역별로 구분해보면 <표 1>과 같다.

<표 1. 활동영역별로 본 제주지역 NGO 현황>

사회운동영역·이슈	NGO의 명칭
지방자치	제주경실련, 참여환경연대(범도민회), 주민자치연대
환경운동	제주환경운동연합, 참여환경연대(범도민회), 제주생협, 자연사랑봉사대
교육개혁	참교육실천학부모회, 제주홍사단
소비자운동	전국주부교실제주도지부, 제주YWCA, 한국부인회제주도지부, 제주경실련, 제주YMCA
통일개혁	남북협력제주도민운동본부, 제주통일청년회, 반미여성회
교통문제	제주경실련, 제주YMCA
여성운동	제주여민회, 제주YWCA, 서귀포YWCA, 제주여성농민회, 참정치는여는 여성연대
청소년	제주홍사단, 제주YMCA, 청소년마을제주도지부, 청소년교화연합회, 제주YWCA, 한국스카우트연맹 제주도지부
문화운동	제주민예총, 문화포럼
외국인노동자문제	외국인상담센터

자료) 제주도 총무과 2003. 6

5) 사이버 공동체 확대

286도 간신히 도입됐던 90년의 시대상황에서 펜티엄도 이제는 낡아버린 것처럼 느껴지는 정보화사회로의 변이는 주민들의 의식과 생활자체를 변화시키고 있다. 업종을 막론하고 사무실에 컴퓨터가 없고 인터넷이 되지 않는 업체는 보기가 힘들다. 또 그것을 다루지 못해서는 교사도, 공무원도, 회사원도, 인기있는 아빠와 엄마도 될 수 없다.

인터넷을 통한 정보의 습득은 일반화됐다. 비행기표와 호텔을 예약하고 상품을 주문하는 전자상거래도 이제 낯선게 아니다. 누구나 자신의 의견을 공공연하게 발표할 수 있게 됐으며 어떠한 통제도 받지 않는다. 심지어 익명성까지 보장이 되기 때문에 오히려 선의의 피해를 우려해야 할 정도다.

행정기관의 민원도 대부분 전자화됐으며, 전자결재 역시 일반화되었다. 주민들의 민원도 인터넷 신문고로 제기돼 그때그때 처리되며 다른 네티즌들에게까지 그 처리상황이 공개된다.



2. 제주도에서의 주민참여 사례

1) 제주도 주민운동의 전개

주민운동은 전국적으로 80년대 초부터, 제주도에서는 80년대 말부터 본격화되기 시작하였다. 이 때 주민운동이 활성화된 것은 크게 두 가지 이유 때문이다. 첫째는 대규모 개발사업의 증가, 독점자본의 지배강화에 따른 생활환경의 악화, 집합적 소비수단의 만성적 부족이라는 경제적 측면이다. 둘째는 유신체제의 붕괴로 인해 불만 표출이 용이해지고, 80년대에 대중들의 권리의식이 고양된 정치적 측면이다. 첫째 이유에 의한 주민운동의 형태와 쟁점은 농어촌의 대규모 개발사업, 대도시의 재개발, 도시빈민층, 일상생활 등과 관련된 것이다. 이 중 주된 쟁점은 지역개발에 관한 것과 도시 정책에 발대하는 것이다. 지역개발의 입안, 시행, 이익의 향유 등에서 국가와 자본이 중심이 되고 주민은 배제되어 주민의 불만이 누적된 것이 주민운동의 직접적인 1차적(정치경제적) 원인이다. 제주에서도 80년대 말 이후 이러한 성격 아래에

서 운동이 전개되어 왔다.

제주도 개발에 대해 도민들이 전반적으로 비판적인 의식을 갖고 있는 위에, 구체적인 특정 사안이 이들에게 부정적으로 작용할 때 운동이 촉발된다. 87년 민주항쟁 후 정치지형이 변화하면서 제주에서도 주민운동의 발생여건이 형성된다.⁴²⁾

(1) 탐동매립반대운동

본격적인 운동은 88년 ‘탐동매립반대운동’에서부터 전개되기 시작하였다.

탐동매립반대운동은 독점대자본이 중앙정부와 결탁하여 부당하게 개발면허를 획득한 것이 원인이다. 86년 12월 범양건영과 제주해양개발이 건설부로부터 제2차 탐동매립개발공사 면허를 받았다. 당시 주민들은 과거와 마찬가지로 매립이 초래할 자연적·환경적·사회적 효과와 개발이익에 관심이 없었다. 그래서 운동은 88년 3월 탐동일대에서 작업하던 해녀들이 보상금의 불평등분배를 문제삼아 시위를 하면서 시작되었다. 학생과 재야단체는 해녀의 요구를 지원하기 위해 이 사건에 개입하기 시작했다. 그러나 이들은 곧 면허발급과정, 동의서 허위작성, 권력층의 압력 등 많은 의혹이 있음을 알게 되었다. 특히 공유수면 매립이익의 대부분을 환수하는 신법이 발효되기 일주일 전에, 지방정부의 반대를 무릅쓰고 건설부의 지시에 의해 구법에 따라 면허가 난 것은 면허의 불법성을 확신시켜 주었다. 주장은 이에 따라 보상에서 불법면허 취소로 바뀌었다. 이들은 도민들에게 쟁점을 선전하면서 진정서 제출, 고발, 시위 및 농성, 토론회 개최 등 다양한 방법으로 운동을 전개시켜 갔다. 그러자 개발업자는 한편 해녀에게 보상을 해주면서 운동주체를 분열시키려 하고, 다른 한편 시간을 끌면서 매립을 계속해 갔다. 원상복구 불가능할 정도로 매립이 진행되자 운동방향도 면허취소에서 개발이익환수로 바뀌었다. 지역 국회의원과 교수 등도 이에 참여하면서 쟁점은 거도적으로 확산되고, 도지사는 업자와 협상을 통해 이익을 환수받는 일에 나섰다. 사건은 국회에

42) 김석준·이상철, 「제주도 사회운동의 전개와 성격」, 지역사회운동의 계보학, 경남출판기획2000.

까지 비화되었으나 업자의 집요한 로비로 인해 큰 효과는 없었다. 시일이 지남에 따라 운동주체의 동력도 떨어지고 도지사와 시장도 업자의 협상안에 접근하기 시작했다. 결국 땅으로 개발이익을 환수받는 것은 실패하고, 200억원 상당의 병문천 복개공사와 장학기금 20억원으로 이를 대체하였다. 병문천 주변의 주민도 땅값 상승을 노려 이 안에 찬성함으로써 주민들도 분열되었다.

이 운동은 거도적인 관심을 야기하고 일정한 성과도 거두면서 주민운동을 본격적으로 전개하는 계기가 되었다. 그동안 개발에 수동적인 태도를 취했던 도민들은 이에 큰 자극을 받아 의식의 일대 전환을 겪게 된다.

제주경실련에서는 현재까지도 탐동개발에 관해 관심을 갖고 지속적인 운동을 펼치고 있다. 경실련의 입장은 탐동이 지난 10여년이 제주개발의 아픈 역사를 증언한다면, 이제 앞으로 10년은 탐동을 온전하게 시민의 품으로 되돌려 줘 자라나는 미래세대들에게 정겨운 곳으로 기억할 수 있게 해야 한다는 것이다. 이익의 지역환원 차원에서 (주)범양과 라마다프라자호텔 등 기업의 편의봐주기식 행정행위는 즉각 중단되어야 하며 또한, 탐동 도시 재정비계획의 전면 재검토를 촉구하고 있다. 도로공간의 재분배와 탐동으로 집중되는 자동차 교통의 억제 등을 통해 쾌적한 보행환경을 만들기 위한 노력이 수반되어야 하며 또한, 제주시가 지난 97년 7월 제주시보행권확보에 관한 조례를 제정하면서 보행권 회복을 위한 시당국의 의지를 모르는 바는 아니지만, 조례에 의해 시당국이 행할 수 있는 보행환경개사업 조차도 추진하지 않았으며 이는 제주시보행권확보에 관한 조례가 제기능을 다할 수 없는 제도로 전략해 버렸기 때문이라고 지적하고 있다.⁴³⁾

(2) 송악산군사기지 설치 반대운동

‘송악산 군사기지 설치반대’는 탐동매립반대운동에 잇따라 일어난 또다른 대규모 운동이다. 일본군 주둔지와 한국군 제1훈련소가 있었던 송악산 일대는 해상관광을 중심으로 한 관광단지로 조성될 계획이 있었다. 그런데 중앙 정부는 이곳을 군사보호지역으로 지정고시하여 대규모 비행장과 군사기지를

43) <http://jejungo.sshel.com/bbs/view.php?id=media&no=17>(2003. 5. 3 검색)

설치하려고 하였다. 그 이유는 필리핀에서 철수하는 미군기지의 대체지로 제공하려는 것이었다. 88년 5월 이 사실이 주민들에게 알려지면서 거센 반발이 일어났다. 군사기지가 들어서면 관광개발계획은 당연히 취소되며 지역주민들의 토지도 수용될 판이었다. 지역의 청년들은 군사기지 설치반대를 위한 모임을 결성하고 체계적으로 주민들의 여론을 형성해 나갔다. 잘못되면 삶의 터전을 잃을 수 있는 사안인지라 기존 행정단위 조직의 책임자인 지역의 이장들이 중심이 되어 대책위원회도 구성되었다. 공조직 대표가 운동의 중심에 나선 보기 힘든 상황이 전개된 것은 그만큼 사안이 주용하고 주민의 공감대도 이루어졌기 때문이다. 대규모 군사기지는 국제관광지를 지향하는 제주도의 발전 방향과도 상치된다. 그래서 대정지역 주민들의 반대서명, 항의시위 등은 곧 거도적인 반대운동을 촉발하게 되었다. 10월 도내 20여개 사회단체와 주민들은 도민대책위원회를 꾸려 지원하였다. 지역주민·재야단체·학생·재경도민 등 전 도민이 하나가 되고, 당시 한국사회도 민주화 열망의 바람을 타고 있어 국방부는 후퇴하지 않을 수 없었다. 정부는 계획을 재검토하여 축소 조정하겠다고 발표했다. 그러나 주민들은 전면 백지화를 지속적으로 요구하여 결국 89년 3월 송악산군사기지 설치에 완전 취소되었다. 목표달성 뒤 운동조직은 더 이상 발전을 하지 못하고 해체되었다. 그러나 주민운동이 드물게 완전 성공한 것과 전 도민이 적극적으로 참여한 경험 등은 앞으로 다른 주민운동들을 더욱 촉발시키는 촉진제가 되었다. 또 관광개발뿐만 아니라 군사기자 등 다른 개발계획에도 주민들의 의사가 반영될 수 있고 반영되어야 한다는 점을 명확히 한 계기도 되었다.⁴⁴⁾

(3) 제주도개발특별법제정 반대운동

개발특별법은 제주도 개발뿐만 아니라 도민들의 삶과 제주사회 전반에 크게 영향을 미칠 사안이기 때문에 도민들의 관심을 지대했다. 제정방식에서도 지방정부가 전면에서 나서고 중앙정부와 자본은 이면에 숨어 있는 새로운 양상을 드러내어 의구심이 증폭되었다. 이러한 양상은 지역개발에서 국가와 시민

44) <http://www.k-land.co.kr/news/news151.htm>(2003. 5. 3 검색)

사회의 관계 또는 중앙정부와 지역주민간의 관계가 과거와는 다르다는 것을 뜻한다. 80년대에 본격적으로 전개되기 시작한 주민운동, 87년 민주항쟁 이후 국가와 시민사회간의 역학관계, 그리고 제주도 주민운동의 고양 등이 이러한 새로운 관계형성에 크게 작용했다.

90년 8월 특별법 시안이 공개되자 재야·사회단체의 반대성명이 나오면서 특별법 제정반대운동의 막이 올랐다. 토론회와 공청회를 통해서도 반대의견이 주를 이루자 제주도는 시안을 수정·보완하겠다는 입장을 밝혔다. 그래도 반대가 거세게 일자 지역국회의원들이 원점에서 다시 논의하겠다고 함으로써 국가주도는 끝난 듯하였다. 그러나 91년 3월 대통령이 제주도 연두순시에서 조속한 제정을 강력히 지시함으로써 중앙 및 지방정부를 포함한 국가가 다시 제정에 나섰다. 국가는 다양한 선전과 교육을 통해 여론을 회유하려 했으나, 도민들은 9월에 ‘제주도 개발특별법제정반대 범도민회’(이하 범도민회 현재, 제주참여환경연대)를 결성함으로써 답하였다. 이후 반대운동은 범도민회를 중심으로 더욱 체계적이고 조직적이며 다양한 방법으로 끈질기게 전개되었다. 도내 각 지역별로 대책위원회가 구성되고, 시민 및 전국연대기구가 마련되며, 반대서명과 강연이 줄을 잇고, 수천명이 참가하는 켈기대호가 개최되며, 상경투쟁이 이루어지고, 야당인 민주당 국회의원의 내도 조사와 반대당론도 결정되었다. 반대운동은 11월 양용찬씨의 제정반대 분신자살로 더욱 격렬해지고 특별법은 전국적 쟁점이 되었다. 그러나 지역 경제단체들은 조속한 제정을 촉구하는 성명을 발표함으로써, 도민일반과 반대되는 도내 중소기업의 입장을 노골적으로 드러내었다. 11월 26일 국회 건설위원회에서 민자당 단독으로 법안을 기습 통과시키자, 학생들이 민자당 지구당사와 경찰서에 화염병을 투척하고 반대운동은 과격해지기 시작하였다. 12월 국회본회의에서 특별법은 날치기 통과⁴⁵⁾되고 이를 비판하는 운동이 계속되었다. 그러나 법이 일단 통과됨으로써 범도민회는 한편 허탈감에 빠지고, 다른 한편 92년 3월 총선을 대비하는 과정에서 내부혼선도 생겨 더 이상의 반대운동은 침체된다.

법이 통과되었다고 해서 일이 끝난 것은 아니었다. 특별법에 의거한 종합

45) 김중배, 기획특집 / 노태우 정권 실정(失政) 총점검 : 기자들이 뽑은 6공 9대 비리 - 제주도개발특별법 날치기통과, 월간사회평론, 92권, 4호, 1992, p. 85

개발계획 수립을 둘러싸고 범도민회측과 도·용역단과 논쟁이 격렬하게 전개되었다. 이 과정에 특별법의 한계가 다시 노정되고, 외지인의 토지보유실태 공방도 이루어진다. 94년 5월 개발계획마저 확정되자, 도지사는 법개정을 시도하였다. 94년 12월 특별법이 개정되고, 95년에는 시행령 개정, 시행조례 개정 등으로 개정이 줄을 이었다. 개정된 항목들은 대부분 개발사업을 보다 쉽게 시도할 수 있게 하는 친자본적인 것이거나 도지사의 권한을 강화하는 것이다.

일련의 개정과정에서는, 특별법 제정을 반대했던 범도민회보다 특별법을 만들되 주민의 이해를 반영시키자던 경제정의실천시민연합(이하 경실련)의 입장이 부각된다. 애초에 범도민회는 특별법제정이 지방정부를 앞세우고 실제로는 중앙정부가 통제를 계속하려는 의도로 파악하여 제정반대운동을 했다. 이에 비해 경실련은 지방정부에 권한이 대폭 이양되므로 주민들이 하기에 따라 영향력을 행사할 수 있다고 보아 주민입장 반영과 감시운동, 즉 개선운동에 비중을 두었다. 그 결과 국가의 개정시도에 대해서도 범도민회는 반대를, 경실련은 개선노력을 계속하는 입장을 취했다. 어쨌든 개정안마저 통과된 마당에 또 개정노력이 계속되고 있다.

99년 도지사는 특별법을 개정하려고 했다. 이유는 특별법에 기초한 종합개발계획이 계획대로 시행되지 못하고 있기 때문이다. 제주도는 민자유치의 실적이 저조하고 외자유치는 전무하다. 민자유치도 골프장만 활발하고 다른 사업은 극히 저조하다. 그래서 도 당국은 특별법과 종합개발계획으로는 외자유치가 어렵고, IMF 위기를 극복하고 제주도가 동북아의 거점도시로 발전하는데 한계가 있다고 보고 있다. 대안으로 특별법에 따른 종합개발계획을 2년 앞당겨 1999년까지 마무리하고, 종합발전지원법(안)에 따라 2000년부터 2010년까지 새로운 종합개발계획을 세우려고 한다.

(4) 화순항개발 및 해군기지 건설관련 주민참여

원래 화순항은 1994년 제주지역 신규항만으로 지정되어 국제물류화물항으로 개발하도록 계획되었었다. 그 이후 1999년 1단계 개발계획의 수정을 거쳐

해양수산부가 2002년 12월 제 2차 연안항 개발기본계획에 화순항을 포함시켜 서귀포항 보조기능과 함께 소형어선 계류 피항지 기능을 수행하는 항구로 개발될 예정이었다. 이렇게 화순항 개발과 관련하여 해양수산부 중앙항만정책 심의회가 제 2차 연안항 개발기본계획을 수립하고 있던 중에 2002년 5월 16-17일 해군본부 주최 함상토론회에서 화순항 군사기지화 필요성이 논의되었다. 이어 2002년 7월 11일 해군본부가 제주도를 직접 방문하여 화순항에 해군부두를 건설한다는 계획서를 제출하면서 화순항 해군기지화가 구체적으로 가시화되었고, 그 이후 화순항 해군기지 문제는 제주도내의 뜨거운 쟁점으로 떠오르게 되었다.⁴⁶⁾

화순항 해군기지화는 국가안보와 연관된 대양해군이라는 측면에서 필요하다는 주장과 평화의 섬 제주의 추진전략은 비군사적인 방법으로 해야한다는 주장이 팽팽히 맞서고 있는 가운데 지역주민들은 안덕면민 대책위 구성을 통해 다양한 방법⁴⁷⁾으로 의견을 표출하였다. 화순항 문제를 포함해 지역문제를 해결하는데 있어 무엇보다 중요한 것은 주민들의 목소리에 귀를 기울이는 일이다. 그럼에도 불구하고 해군본부는 단 한차례의 주민성명회만을 가졌으며 제주도가 해양수산부와 국방부에 요청한 공청회 및 토론회는 개최될 기미조차 보이지 않자 안덕면민 대책위는 2002년 10월 12일 대정나라사랑청년회, 제주경제정의실천연합, 제주YWCA, 제주환경운연합 등 제주도내 24개 시민사회단체의 참여 하에 화순항해군기지결사반대도민대책위를 공식출범시켰다. 도민대책위는 범도민적 대책위원회를 추진하고 정보공개 청구 및 공개질

46) 양길현, “ 제주 평화의 섬과 화순항 해군기지: 논쟁과 평가” 「동아시아 연구논문」 제 13집, 2003년 2월 p 121.

47) 주민들의 화순리 사무소에 주민의견수렴 제출서류를 접수하고 제주시민·사회단체 반대성명서 발표 및 도청 앞 1인 시위, 제주지역 시민·사회단체 20개가 모여 ‘화순항 해군기지 결사반대 도민대책위원회(준)’결성 및 기자회견, 안덕면 지역 각 조직들의 대책위 구성, 안덕면 대책위의 쉼기대회 개최·해양수산부 방문·도지사 방문·도의회 방문 및 청원서 접수(반대 서명 4,000인)·해군기지지역(평택, 부산, 진해, 동해) 현지 시찰조사·도지사 면담(공식입장표명 공식요청, 1만인 서명포함 탄원서 제출)·새천년 민주당, 한나라당, 민주노동당 대표 및 당 대통령 후보 공식면담 요청 및 공식입장 질의서 발송·화순항해군기지 결사반대 제주도민 2002인 선언 기자회견 및 도내 일간지 광고 시작

의 활동, 8·8 국회의원 재선거 대응, 해군기지 건설 저지와 평화보장 촉구 시위 및 현장홍보활동, 전국적인 공론화 및 연대사업, 해군기지철폐 대정부 촉구활동 등의 계획을 세우고 하나하나 실천에 옮겼다.

이러한 대책위의 활동은 결국 제주도는 도민의 공감대없는 화순항해군기지 건설에 대한 반대입장을 공식적으로 표명했고, 중앙정부로 넘겨진 화순항 문제는 2002년 12월 26일 제주도민의 공감대 없는 화순항 해군부두 건설의 유보를 결정했다.

주민들은 화순항 해군기지 개발의 계획단계에서 철저히 소외되었다. 해군본부의 명확하고도 충분한 공개없이 진행되었던 해군기지 건설계획은 주민들이 액면 그대로 받아들이기에는 너무도 많은 의혹을 불러일으켰다. 그럼에도 불구하고 정작 입을 열어야 할 관계당국 역시 침묵으로 일관하고 있는데서 주민들의 불만은 커졌다.

이에 화순항해군기지 결사반대 도민대책위원회 준비위원회에서는 기자회견을 열어 화순항 해군전략기지 건설계획의 당사자격인 해군본부의 명확하고 구체적인 정보공개를 촉구하였으며, 전략기지 건설이 곧 지역경제 활성화와 국제자유도시 추진 지원 등을 목적인 것처럼 강조하면서 그 이면의 정보공개는 궁색할 만큼 빈약한 것에 대해 분개하며, 만일 이와같은 계획이 추진된다면 평화의 섬을 지향하는 제주도가 오히려 국제적인 군사지역으로 전락하고, 전시에는 주 공격대상이 될 가능성이 있으므로 이러한 해군기지 건설문제를 단순히 일부 해당지역의 문제로만 보지 않으며 군사기지의 건설로 인해 해당 지역 주민은 물론 제주도민 모두의 삶의 행위에 지대한 영향이 미칠 것이라 판단하고 있다. 뿐만 아니라 더 나아가서 국가적 차원 이상의 국제적인 문제로 이어질 가능성이 그 어느 때보다 크므로 해군기지 건설의 저지를 위해 기존 시민·사회단체 및 종교, 학계, 지역주민 등이 참여하는 범도민적 차원의 운동으로 전개해 나갈 것임을 밝혔다.⁴⁸⁾ 이의 결과로 화순항 해군기지 결사반대 도민대책위원회⁴⁹⁾가 출범하게 되었다.

48) 화순항 해군기지 결사반대 도민대책위원회 준비위원회 결성 기자회견, 2002. 7. 19(금)

화순항과 관련해 주민들의 반대이유 중 가장 주요 논점은 2002년 현 시점에서 예상되는 해상에서의 국가안보, 특히 해양안보의 위협이 화순항에 해군기지를 건설해야 할 만큼 현재적이고 긴박한 것인가 하는 점이다. 만약 안보상의 위협이 긴급하고 현재적이라면 화순항에 해군기지를 건설해야 할 것이다. 물론 미래는 불확실하기 때문에 그 누구도 위협의 정도에 대해서 장담을 할 수가 없고, 그래서 안보는 미래에 예상되는 1%의 가능성을 염두에 두고 100%의 대비를 확고히 해야 하는 것으로 주장할 수 있다. 그러나 1%의 가능성까지를 도맡는 절대 안보란 기술적으로도 실현이 거의 불가능하다. 더욱이 해군기지 건설을 통한 안보강화는 불가피하게 타국의 경계심과 대응책을 불러일으켜 군비경쟁을 강화시킬 우려가 있다는 점에서 신중히 접근해야 할 사안이다. 무턱대고 미래의 해양안보를 위한다는 명분으로 해군기지 건설을 밀어 부치는 것은 일방적인 해법에 불과할 수가 있다. 다시 말해, 제주도 남방 및 남해안주변 해상범죄에 대한 해법은 실현이 거의 불가능하거나 비용이 너무 많이 소요되는 ‘절대안보’라든가 ‘최대안보’라는 측면에서가 아니라 “수단과 목적간의 관계를 합리적”으로 바라보는 ‘적정안보’개념에 입각하여, 해군기지 건설이라는 군사적 접근에만 집착하지 말고 국가간 정상회담이나 각료회담 등을 통한 국제공조라든가 해양경찰력의 강화 및 역할 증대 또는 UN이나 ARF(아세안지역포럼) 등 국제기구의 활용 같은 다양한 접근을 통해 찾아 나서야 할 것이다.

여기서 해양안보가 위협받고 있다고 한다면, 특히 동북아시아나 남태평양에서의 한국에 대한 안보 위협을 상징할 경우 그 주된 상 적대국은 어느나라일까? 북한, 중국, 일본, 동남아시아 국가 가운데 예상되는 위협의 근원지는

49) 2002. 10. 12 공무원직장협의회 제주도연합회, 대정나라사랑청년회, 민주노동당 제주도지부, 반부패국민연대제주본부, 사회당제주도지부, 서귀포나라사랑청년회, 서귀포YWCA, 전국교직원노동조합제주지부, 전국농민회총연맹제주도연맹, 전국민주노동조합총연맹제주지역본부, 전국여성농민회총연합제주도연합, 전국주부교실중앙회제주도지부, 제주경제정의실천시민연합, 제주사랑민중사랑양용찬열사추모사업회, 제주4·3도민연대, 제주4·3연구소, 제주여민회, 제주YWCA, 제주주민자치연대, 제주지역총학생회협의회(준), 제주참여환경연대, 제주통일청년회, 제주환경운동연합, 한국민족예술인총연합제주도지회(총24개단체, 가나다 순)

어느나라일까하는 의문이 든다. 물론 이 경우도 안보란 특정의 어느 나라가 아니라 불특정의 어느 나라든 다 해당된다고 얘기할 수 있으며, 또 우발사태 발생시에 대비하는 것이 필요하다는 주장은 일면 타당하다. 그러나 필자가 보건대 그러한 유비무환의 대비는 ‘정하고 온당해야’한다. 여기서 걱정하고 온당한 가의 여부를 결정짓는 시금석은 바로 충분한 논의와 합리적인 검토를 통해서 안보논리와 지역공동체 논리의 최대공약수를 찾는 것이지 않나 생각한다. 충분한 논의가 없이 미래에 혹 있을지 모른다. 가상의 안보위협만을 일방적으로 밀어붙이는 것은 결국 국가재정상의 고비용을 초래하고 제주지역주민들에게 상처만을 남길 가능성이 크다. 더욱이 일반적으로 지적되고 있듯이 최악의 상황을 가정하여 화순항에 해군기지를 건설하는 것은 불가피하게 다른 나라들의 의구심과 경계심을 자극하여 팬스레 동북아시아의 긴장을 격화시키고 급기야는 군비경쟁으로 치닫도록 할 가능성이 적지 않다.

또한 안보문제를 군사적 접근으로 해결하려는 것은 많은 경우 특정의 상황과 맥락에서는 오히려 비효율적이고 부적절한 것일 수 있는데, 특히 평화의 섬을 추진해나가고 있는 제주도의 지정학적 위상에서 보면 더욱 그러하다. 왜냐하면 평화의 섬을 추구하고 있는 제주라는 특정의 지정학적 위상을 제주도에게 가능성일 수도 있으면서 동시에 위험성일 수 있다는 양면성을 띠고 있기 때문이다.⁵⁰⁾ 몽골의 탐라지배라든가 일제의 관동군 집결 등 역사적 경험에서 보듯이 중국이나 일본이 팽창주의적 정책을 취할 때 제주는 즉각 군사적 위협 앞에 노출되고 분쟁의 소용돌이에 휘말렸다. 이와 같은 역사적 경험을 교훈삼아 향후 제주도가 어떻게 하면 이러한 위험성을 줄일 것인가라는 측면에서 나온 것이 평화의 섬 제주 구상의 한 측면이다. 이렇게 평화의 섬 제주 구상이 “동북아의 평화질서가 제주의 생존조건”이라는 문제의식에서 출발하는 것인한 그 이유야 어떻든 평화의 섬 제주에서 군사기지화를 들고 나오는 것은 본말이 전도된 것이라 아니할 수 없다. 동북아시아의 중국, 일본, 남·북한이 교류와 협력을 확대하게 되면 그만큼 제주도도 그러한 교

50) 고태성, “화순항 해군기지를 반대하는 몇가지 이유”, 제주참여환경연대, 「참세상만드는 사람들」, 제32호, 2002.

류-협력의 거점으로서 다양한 발전의 기회를 맞이할 수 있다는 가능성이라는 측면에서 볼 때, 화순항 군사기지화는 그러한 평화의 섬 제주의 구상을 실천해나가는 데 있어 그 시작부터 어렵게 만들고 휘방놓는 것으로 파악된다.

물론 불가피하게 제주 평화의 섬 구상은 남북한 및 동북아시아의 유동성이라는 현실정세에 발맞춰 진행되어 나가야 할 것이다. 제주 평화의 섬 구상은 제주도만의 단독 노력만을 이루어질 수 있는 것이 아니다. 무엇보다도 제주 평화의 섬 구상은 현실적으로 진행되는 동북아시아의 화해-협력 추세와 연계되는 조건부적 측면에 크다. 그러나 동시에 제주 평화의 섬 구상에는 동북아시아에 평화질서를 구축해 나가는 가능성과 방향 설정이라는 미래지향적인 프로젝트라는 측면은 평화의 섬 제주를 추진함에 있어 남북한 및 동북아시아의 정치-군사적 우여곡절이나 긴장 내지는 화해에 일정하게 조응하면서도 동시에 그러한 부침에 휩쓸리지 않는 평화의 섬 제주에 특징적인 일관성과 선도적 역할을 떠맡는 방향으로의 정체성을 확립할 것이 요구된다는 것이다. 다시 말해서 평화의 섬 제주 구상은 후 한반도나 동북아시아에서 긴장과 갈등이 제기된다고 하더라도 그러한 긴장과 갈등이 국면적이고 일시적이라는 장기적 관점에서 바라보면서 궁극적으로는 동북아시아의 평화 창출과 정착을 위한 방향으로 꾸준히 지속적으로 나아가는 일관성에 초점을 맞추어야 한다는 것을 뜻하며, 바로 여기서 화순항 군사기지 건설을 반대하는 또 하나의 이유가 나온다.

이처럼 화순항 해군기지 결사반대 도민대책위원회가 출범하고 반대운동이 거세짐에 따라 제주도는 2002년 10월 31일 해양수산부에 제주도민들이 화순항을 “물류중심의관광미항으로 개발하기를 기대” 하고 있어 “도민공감대 형성 없이 추진하는 것은 곤란하다”고 하면서 화순항 해군부두 건설에 반대한다는 의견서를 제출했다.⁵¹⁾

결국 제주도민의 다수의 반대여론과 2002년 12월 19일 화순항 해군기지화 문제를 백지상태에서 전면 재검토하겠다고 약속했던 노무현 후보가 제16대 대

51) 『한라일보』, 2002년 10월 31일

통령으로 당선된 데에 따른 정치적 고려 속에서 2002년 12월 26일 해양수산부 중앙항만정책심의회는 화순항의 “보안창구 예정수역을 미래수요에 대비하여 장래수역으로 설정, 추후 여건변화로 지역민들의 이해와 공감대가 형성되는 시기에 보안창구 용도로 재반영할 수 있는 여지를 부여” 하는 것으로 조정·의결함으로써 화순항 해군기지화 문제는 일단 유보로 일단락되었다.⁵²⁾

이는 현지 주민과 도민들의 뜻이 절대적인 상황에서 사전도민의견 수렴없이 해군기지건설계획을 수립한 자체가 무리였음을 의미한다. 물론 해군기지 건설계획이 백지화가 아닌 유보결정을 내린 것에 아쉬움이 있긴 하지만, 지역주민들의 이해와 공감대가 형성되는 시기를 전제로 유보했다는 사실은 앞으로도 주민들이 반대하면 해군기지 건설을 강행하지 않겠다는 뜻으로 해석된다는 점에서 해군기지 건설의 문제만이 아니라 모든 현안문제에 있어 주민들의 적극적인 참여의식이 요구된다는 것을 알 수 있다.⁵³⁾

화순항해군기지 건설의 계획에서의 갈등은 초기단계에서 주민이 완전히 배제된 것에서부터 그 원인이 있다. 절차와 과정이 적합한 정책이라 하더라도 실제로 피해의식을 가진 해당 지역주민들의 저항을 비도덕적인 ‘집단이기주의’로만 매도할 수 없는 것이 현실이다. 따라서 단계별로 모든 과정을 공개하고 주민참여를 보장하며 다양한 대안의 마련과 제시를 통하여 주민들이 선택할 수 있는 폭을 넓혀야 한다. 또 지역발전을 위한 실질적 보상안을 함께 제시하여 주민설득을 용이하도록 하는 기술적 접근이 필요하다.

2) 제주도 주민운동의 성격

88년 탐동매립반대운동에서부터 다시 분출한 제주도 주민운동의 성격을 정리하면 다음과 같다. 먼저 유형의 측면에서, 주민운동은 무엇을 적극적으로 건설하자는 것보다 외부에서 무엇을 하려는 것에 대한 방어의 의미를 가진 저항 또는 대응이 주된 것이다.⁵⁴⁾

52) 『제민일보』, 2002년 12월 27일

53) 『제주일보』, 2002년 12월 29일

이중에서도 대응형이 절대 우세에 있다. 이것은 80년대가 주민운동의 초창기임을 의미한다. 제주도의 경우도 예외가 아니다. 그래서 운동도 쟁점이 해결되거나 불가능해질 때 끝나게 되는 단발적인 성격을 갖는다. 앞으로는 ‘개발기금모금’에 적극 참여하겠다는 의견처럼 무엇을 이루어 가는 운동으로 발전할 수 있도록 여건을 만들어 나가는 것이 바람직하다. 개발특별법제정과 개정, 종합개발계획의 수립이 그 일의 종결을 의미하는 것은 아니기 때문에, 이 점에서도 계획을 시행하는 과정을 주민이 통제하고 참여할 수 있는 장치를 만들어 가는 것은 출발점이 될 것이다.

운동의 쟁점은 개발정책, 토지 등 재산권, 쓰레기 매립장 등 환경권과 관련된 것으로 대별할 수 있는 운동은 상대적으로 개발정책과 재산권에서는 대규모, 환경권에서는 소규모로 전개되었다. 주민의 주체의식이 증대함에 따라 후자의 쟁점은 앞으로도 상당기간 지속되리라 본다. 4.3 특별법 제정운동은 냉전이 끝나고 이데올로기 지형이 어느 정도 변화한 최근어야 전개되어 왔다.

시기별로 보면 87년 이전에는 일정지역의 소규모 운동뿐이며 사회적 영향력도 거의 없었다. 88년 탐동매립반대운동에서부터 주민운동은 봇물 터지듯 발생하였다. 특별법과 종합개발계획의 쟁점이 일단락된 지금은 전도적인 쟁점을 대상으로 한 운동은 가라앉고 지역에 따라 환경권과 재산권 분쟁이 지속되면서 운동이 개별적으로 전개되고 있다.

주민운동의 주체는 쟁점과 관련된, 해당 지역의 해녀·농민·주민들이다. 그러나 주민운동이 본격적으로 전개된 초기에는 주민자체의 운동경험이 거의 없었기 때문에 학생과 지식인 중심의 재야단체가 여기에 일정한 기여를 하였다. 때로는 이들이 운동을 주도한 경우도 있었다. 그 후에는 주민운동 자체가 자생적으로 발전하기 시작했다. 육지부의 경우와는 달리 제주도의 젊은 사람들은 집을 떠나더라도 객지에 가기보다 제주시 등에 있으면서 도내에 남는 경우가 많다. 그리고 농촌과 도시가 격리되었다기 보다는 한두 시간 내 생활권으로 묶여 있기 때문에 의사소통·행동 등에서 젊은 사람이나 학생들이 참

54) 김석준·이상철, 「제주도 사회운동의 전개와 성격」, 지역사회운동의 계보학, 경남출판기획2000.

여하기가 편하다. 쟁점도 쉽게 공유할 수 있는 지리적 조건과 인구이동 상황인 것이다. 거도적으로 운동이 확산될 수 있는 것은 쟁점 자체의 성격 외에 이와 같은 점도 작용하였다.

각종 운동에서 활동가들은 30대가 주축을 이룬다. 이들은 주로 80년대에 대학에서 활동을 했던 이른바 386세대에 속한다. 후속 세대와 그 전 세대는 수가 극히 적다. 4.3 당시 많이 다치고, 이후에도 나서면 다친다는 생각이 흥미함으로써 운동의 어른 또는 원로는 없는 셈이며 맥도 단절되었던 탓이다. 현재는 소수 40대가 어른 역할을 하고 있다. 활동가들은 그 수가 많지 않아 종합적인 운동을 하는 시민사회단체에 포진하는게 다반사다. 부문별 운동도 종류별로 있으나 농민운동이 활발하고 나머지는 미약한 편이다. 소수 활동가에게 운동의 부담이 많이 가는 편이다. 이것은 도세가 미약하고 시민사회발전과 사회운동이 육지부에 비해 뒤늦었던 탓도 있다. 그래서 자생적 조직이더라도 운동내용과 쟁점은 육지의 것을 추종하거나 유행을 따르는 경우가 많다.

운동의 대응집단은 국가와 자본, 즉 중앙 및 지방정부와 육지부 독점대자본 중심의 개발 사업체이다. 대부분의 경우 이들은 상호 긴밀히 연대해서 주민들과 갈등을 빚어왔다. 그러나 국가와 자본, 중앙정부와 지방정부, 육지부 독점대자본과 제주의 중소자본 간의 이해가 항상 일치하는 것은 아니었다. 지자체가 전면적으로 실시된 앞으로는 주민들의 주체적 행위에 따라 지방정부의 행동양식이 상당히 달라질 수도 있다.⁵⁵⁾

운동의 전개과정을 보면 일정지역의 주민운동이 학생과 재야단체의 참여에 의해 거도적인 사회운동으로 전환되는 경우가 많다. 그 이유는 첫째로 쟁점 자체가 전 도민의 관심을 불러일으킬 수 있는 것이 많았기 때문이다. 둘째는 제주도의 계급구성이 육지부처럼 분화가 심하지 않고 구중간층인 자영농민과 자영업자를 중심으로 상당히 동질적인 성격을 갖고 있어, 이해관심이 일치하거나 뜻을 한 곳으로 모으기가 상대적으로 쉽기 때문이다.

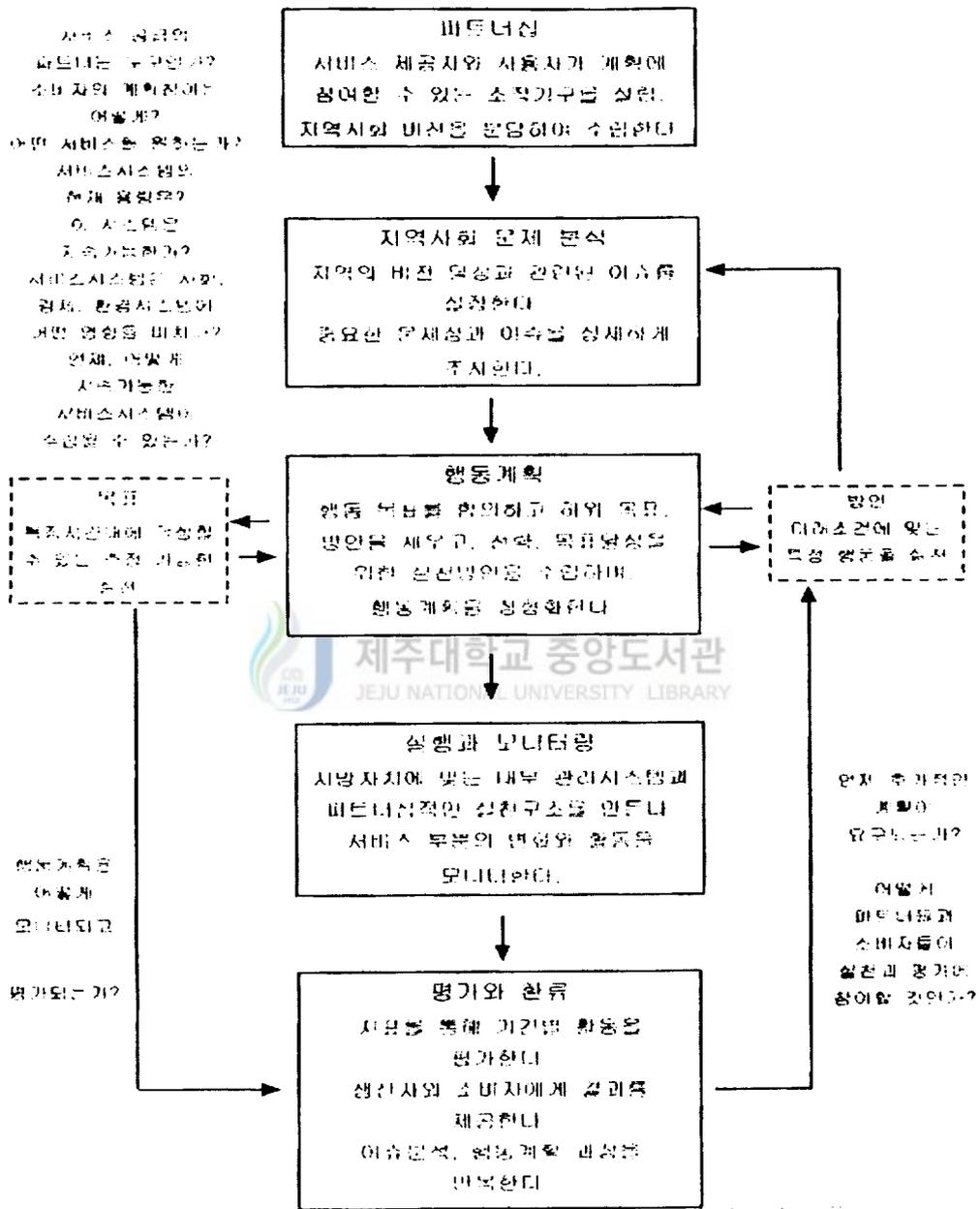
55) 이상철, 「20세기 제주도의 사회변동과 발전」, 제주학회, <제주도연구> 18집, 제주학회, 2000

운동에의 호응 또는 참여는 전국적 쟁점보다 지역의 구체적 쟁점에서 높다. 지역적 쟁점이 직접 이해관계가 있을 뿐 아니라 이해하기도 쉽고 운동효과도 크기 때문인 듯하다. 제주가 전국에서 차지하는 비중이 모든 측면에서 약 1%에 지나지 않기 때문에 운동의 효과가 적고 직접 이해가 걸리는 것도 많지 않다고 보아서인지 전국적 쟁점에 대해서는 호응이 미약하다.



3) 지방의제 21

<그림 5. 지방의제21 추진절차>



자료) 환경부의, 「삶의 책」, 환경부, 1997, p. 28

의제(Agenda)란 함께 ‘토의할 과제’, ‘해야 할 일’이란 뜻으로 의제 21이란 ‘21세기 지구환경보전을 위해 전 인류가 논의하고 실천해야 할 과제’를 뜻한다. 따라서 ‘지방의제21’⁵⁶⁾은 이러한 과제를 지역차원에서 구현해 나가기 위한 구체적 실천계획이다. 지방의제21은 이러한 시기에 제기되었다. 그것이 비록 리우환경회의의 권고라는 외생적 요인에 의한 것이기는 하였지만, 지방의제21일 가지고 있는 지속가능성의 이념과 민·관 협력 관계라는 원칙으로 하여, 지방자치시대 지역주민운동은 물론 민선시장이 등장한 지방정부에게도 지방적 거버넌스(local governance)로, 또한 공동적 지역사회개발운동으로 채택될 수 있었던 것이다.⁵⁷⁾

지방의제21의 성격을 4가지로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지방의제21은 지역사회개발운동으로서의 성격을 지니고 있다. 지방의제21은 시민이 주도하는 지역차원에서의 환경보전운동이다. 계획수립에는 지역사회의 주요단체들이 폭넓게 참여하여 토론과 합의라는 민주적인 절차를 거쳐야 한다. 또한 실천에는 지역주민들의 자발적이고 주도적인 참여와 활동이 기본적이며 중요하다.

둘째, 지방의제21은 지역사회의 “환경과 개발계획”으로서의 성격을 지닌다. 도시계획이나 환경관리계획과 같이 시설투자계획을 포괄하는 계획에는 미치지 못하나 지역사회의 미래 비전을 제시하고 행동규범을 담는 계획이다. 계획기간이 명시되고, 공간적 범위가 정해져야 하며, 또한 실천계획의 목표가 가능한 한 계측 가능한 수치로 나타나야 한다.

셋째, 지방의제21은 보고서로서의 성격도 지닌다. 즉, 지역사회에서의 토론과 합의내용이 보고서로서 작성되어 해당지역의 지속가능한 개발을 달성하기 위한 분야별 비전과 행동지침서라고도 할 수 있다.

넷째, 지방의제21은 시민이 적극 참여하여 작성된다는 점에서 기존의 지역환경관리계획과는 그 성격이 다르다. 지방의제21은 관과 시민이 협동하여 작성된 계획이며, 당해 지역의 환경개선을 위해 시민, 기업이 주체가 되어 행동

56) 전국의제 21연합회, 2001, http://www.la21.or.kr/part2_3.htm(2003. 5. 5 검색)

57) 정규호, 「도시의 지속가능성과 거버넌스」, 한국환경사회학회 우리레발표회 논문, 김석준 외, 2000. 9, p. 7

하는 지역사회운동이다. 반면, “지역환경관리계획”은 관이 중심이 되어 작성한 당해 지역의 환경개선을 위한 중·장기 집행 및 투자계획이며, 주로 환경오염 발생원과 오염현상에 대해 직접적인 규제를 가하는 환경시책이다.

1991년 지방의회가 구성되고, 1995년 지방자치단체장도 주민의 직선에 의해 선출되어 본격적인 지방자치가 시작된 후 지역의 시민운동과 지역주민운동단체들은 반대와 요구라는 운동형태에서 지방정부의 지원을 받거나 함께 사업을 추진하는 사례가 늘어나기 시작하였다.

지방정부도 이러한 시민단체들에 대한 부정적인 시각에서 벗어나 사안에 따라 적극적으로 이들을 활용하는 자세를 갖추게 된 것이다. 특히, 지방의제 21과 지방자치제 실시의 밀접한 관계는 지방의제21이 1992년 제안된 뒤, 국내에서는 환경단체들을 중심으로 논의만 이루어지다가 1995년 6월 민선자치단체장이 들어선 이후에 본격적인 작성 작업에 착수하게 된 데서도 알 수 있다. 1995년 9월 부산에서 열린 동북아환경협력회의에 맞춰 ‘녹색도시 부산 21’을 발표한 부산시를 제외하고는 이른 시기에 지방의제21의 작성에 착수한 안산, 순천 등도 95년 6월 지방선거 이후에 본격화하였다.

또한 지방의제21은 그 추구하는 이념이 ‘지속가능한 개발’으로서 70년대 활발했던 새마을운동이 이후 담아내지 못하고 있던 삶의 질의 향상이라는 내용을 갖고 있다는 것도 다양해진 영역에서 전개되던 지역시민운동 단체들의 참여를 모아낼 수 있는 요인이 되었다.

현재 전국의 248개 기초자치단체 중에서 159개(64%)지역이 수립·완료했고, 50개(20%) 자치단체는 수립중이다(2002.12월 기준). 특히 16개 광역자치단체(광역시·도) 모두가 수립이 완료되었고, 기초자치단체인 시·군·구로 확산되어 가고 있다.

① 제주도의 지방의제 21

‘지방의제 21’은 어느 개인이나 단체가 독자적으로 꾸려나가는 운동이 아니다. 지역사회의 모든 구성원, 즉 행정, 의회, 시민단체, 노인, 장애인, 여성, 청년, 기업 그리고 모든 도민이 함께 참여하여 토론과 합의의 민주적 절차를

거쳐 지역차원의 환경보전운동을 펼쳐나가는 '시민운동'이다.

제주도의 지방의제 21은 지속가능한 제주를 만들기 위하여 도 및 각 시·군 의제21간의 유기적인 공조체제와 공동프로그램 개발 및 추진을 위한 준비하고자 하는 취지에서 시작되었다. 그 목적 및 역할을 살펴보면, 첫째는 제주도내 지방의제21협의회간의 친목도모와 협조체제 구축, 둘째 제주지역 지방의제21 사업의 광역적 공동과제의 개발과 공동실천, 셋째 지방의제21 실천과정에서의 점검 및 평가·환류를 들 수 있으며, 넷째로 시·군의제 협의회 사업의 지원 기타 지방의제21의 추진을 위한 제반사업의 운영에 있다.⁵⁸⁾

② 제주도의 지방의제 21 「늘푸른 제주 21」

제주도의 지방의제 21은 제주도의제21협의회, 제주시의제21협의회, 서귀포환경의제21협의회, 맑고푸른북제주21추진협의회, 최남단청정환경21실천 협의회 등 5지역으로 나누어져 있다. 이 중 제주도 의제21협의회와 제주시의제21협의회의 활동내용을 비교해보면 다음과 같다.⁵⁹⁾

「늘푸른 제주 21」은 지속가능한 제주사회의 발전을 실현하기 위해 '영원히 푸름 섬, 제주'를 대비전으로 설정하고, 각론별로 자연환경·생활환경·사회환경·경제환경·환경정책 등 5개 분야로 나누어 각각의 주요 의제에 따라 분야별 비전이 설정되어 있다.

㉠ 자연과 사람이 어우러지는 아름답고 풍요로운 제주

제주도는 한라산과 중산간, 습지 및 해안지대로 이루어져 있으며, 천혜의 자연 속에서 수많은 생물들이 살고 있다. 이에 동식물이 안전하게 살 수 있는 생태계를 보호하고, 제주도내 습지 및 철새도래지를 보전하며 생물종에 대한 체계적인 조사·연구를 정기적으로 시행한다. 또한 자연환경을 파괴하는 각종 시설물의 설치를 제한하고 절대. 상대보전지역의 보호 및 관리를 강화한다.

58) http://www.la21jeju.or.kr/agenda_2.htm(2003. 5. 5 검색)

59) <http://www.la21.or.kr/>(2003. 5. 5. 검색)

㉞ 맑고 쾌적한 삶의 터전

지금 우리의 생활형태는 과소비와 많은 1회용품 등의 사용으로, 가장 짧은 시간에 가장 많은 자연환경을 파괴시키기에 이르렀다. 과도한 경제 성장과 이에 따르는 도시화는 공기를 오염시키고 무분별한 개발의 원인이 되고 있다. 그러므로 환경친화적인 소비생활을 실천하고, 음식물 쓰레기를 최대한 줄이고 자원화한다. 또한 녹색교통 실시와 각종 시설의 관리를 철저히 한다. 따라서 쾌적하고 편안히 쉴 수 있는 휴식공간을 확대한다

㉟ 더불어 살아가는 복지·문화 공동체

우리 주위에는 어디든 가난하고 소외받는 이웃이 존재한다. 우리는 이들에 대한 사회적 관심과 배려가 필요하다. 이에 할머니·할아버지들을 웃어른으로 섬기는 사회적 분위기를 조성하며, 장애인에 대한 사회환경 및 사회인식 개선을 통한 사회참여 기반을 조성한다. 또한 모든 사람이 건전한 사회인으로 성장할 수 있도록 배움의 기회를 확대한다. 즉 모든 이가 희망을 가질 수 있는 사회를 만드는 것이다.

㊱ 환경친화적 산업구조와 자원순환형 사회의 구축

개발이라는 명목 하에 우리는 환경을 파괴하고 사람을 우선시하는데 너무 익숙해 왔다. 그 결과가 오늘날의 자연환경 파괴인 것이다. 또한 이는 농약의 과다 사용을 초래해 걱정하게 사용하지 않을 경우 사람의 건강까지도 위협할 수 있다. 따라서 농가의 소득증대는 물론 청정 환경을 보전할 수 있는 환경친화형 농업으로 경쟁력을 확보해 나가야 한다. 또한 청정 수산물을 지속적으로 생산하고 다양한 수산생물이 서식할 수 있는 연안환경을 보전한다. 자연친화적인 관광개발과 기업활동을 실현하고, 신재생 에너지 및 폐에너지의 사용량을 늘린다.

㊲ 환경자치를 실현하는 늘푸른 제주

환경친화적 지역사회를 이루기 위해서는 각종 제도적 장치도 필요하지만, 더불어 지역사회 구성원이 생태적 사고 방식에 기초한 새로운 형태의 삶을 영위하고자 하는 의식개혁 운동이 동시에 추진되어야 한다. 이는 사회적 학습과정 즉, 환경교육을 통해 이루어야 한다. 환경교육은 현재 우리에게 주어진 심각한 위기상황에 대처하는 교육일 뿐만 아니라 미래지향적인 교육 개혁의

노력이며 운동이어야 한다.

③ 제주시의 지방의제 21 「혼디모양녹색비전 제주시21」

다음으로 제주시의 지방의제21인 「혼디모양녹색비전 제주시21」의 활동내용을 살펴보면 다음과 같다.⁶⁰⁾

㉠ 자연이 살아 숨쉬는 초록빛 제주시

한라산 등반로의 황폐화로 인하여 주의 자연 생태 파괴 중산간 지역과 연안 매립, 해안 도로 개설과 같은 각종개발과 개간으로 인해 그 면적이 점차 줄어들고 있으며 천연생태계 보전에 심각한 영향을 주고 있다. 이에 한라산과 중산간지역에 대한 개발을 억제하고 도시주변의 오름들을 시민휴식공간으로 가꾸고 보전하며 도시근린공원과 각 가정의 정원을 제주고유식물이 가득찬 생태공원으로 만들고 해안선을 보전하고 연안수질환경을 청정수역기준으로 유지한다.

㉡ 도시성장의 원동력 건강한 물이 생동하는 제주시

상수도의 노후화로 수천톤의 수돗물이 누수되고 있고 지하수가 신제주와 구제주에 밀집하여 오염 가능성이 크다. 또한 해안의 개발로 인하여 용출수들이 감소하고 있다. 따라서 건강한 물 보전을 통해 물맛 나는 도시를 만들고 하천을 되살린다.

㉢ 맑고 푸른 쾌적한 생활공간 제주시

제주는 1차 산업 비율이 높기 때문에 대기 오염 정도가 다른 시보다 덜 하지만 제주도의 자동차 중 거의 반의 제주시에 속해 있으며 계속 증가하는 추세로 갈수록 오염도가 심해지고 있으며 지하공간의 확충으로 인한 지하 내의 공기 오염도가 심해지고 있다. 이에 지속적으로 4계절 한라산을 상쾌하고 시원하게 볼 수 있도록 유지하고 쾌적한 지하생활공간과 아늑한 실내공간을 확보하고 조용한 거리와 아늑한 주거공간을 확보한다.

㉣ 재활용하는 삶이 늘 배어 있는 제주시

하루 280여 톤의 생활쓰레기가 발생하고 한 가정에서 3.5kg 이상의 쓰레기

60) <http://www.la21.or.kr/>(2003. 5. 5 검색)

를 배출하고 그 쓰레기는 종량제 봉투와 함께 대부분 땅속에 그대로 묻힌다. 그리고 재활용률도 낮다. 이러한 음식물 쓰레기 때문에 토양이 오염되고 있다. 이에 대한 대응으로써 음식물쓰레기를 줄이고 재활용하고 유해 화학 물질 폐기와 관리를 철저히 한다.

㊦ 도시공간조성으로 활동감 넘치는 제주시

제주시 아스팔트, 장식이거나 이국적인 수목으로 중간중간 치장된 차가운 철제 울타리 등이 거의 일률적으로 사용된 폐쇄적 경관이 존재하게 되었고, 자연 녹지 면적이 계속 줄어들고 있다. 그러므로 사람중심의 녹색거리를 만들고, 친환경적 도시공간을 창출, 재해예방으로 늘 자연과 친숙한 도시로 만든다.

㊧ 시민들의 환한 미소와 희망찬 걸음이 함께 하는 제주시

갈수록 이혼율과 청소년 범죄 의 증가와 실업률의 증가하고 있다. 이는 지역사회 발전에 큰 걸림돌이 되고 있다. 따라서 건강한 가정을 만들고 지역 공동체로 거듭기 위해 지역경제 활성화와 안정적인 행정 구조가 갖추어 있어야 한다.

㊨ 사랑을 나누는 밝은 복지 제주시

제주시는 유흥, 향락산업의 다른 도시들보다 많아 아이들의 환경에 좋지 않은 영향을 주고 있고 청소년 복지시설들 운영되고 있으며 장애인을 위한 직종 개발이나 훈련 프로그램이 부족한 편이다. 이에 아이들이 마음껏 놀고 공부할 수 있는 사회환경 환경을 만들고 장애인이 자유로이 활동할 수 있는 생활환경을 만든다. 어르신과 손자·손녀가 함께 손잡고 즐겁게 지낼 수 있는 환경을 만든다.

㊩ 교육과 어우러진 건강한 환경문화를 가꾸는 제주시

제주시에는 초등학교에서 대학교 학생을 대상으로 한 체험적인 환경교육 프로그램이 제대로 전개되지 못하고 있다. 이러한 환경운동은 어릴 때부터 습관화로 형성되어 생활운동으로 전개하고 녹색 도시를 위한 문화의식 도치가 필요하다.

④ 제주도 의제 21과 제주시 의제 21의 비교

제주도는 제주시의 지방의제보다 포괄적이고 내용이 구체적이지 않은 반면, 제주시는 더 구체적인 활동을 하고 있었다. 지방의제 21에 지원된 예산을 살펴보면 각각 제주도, 제주시, 서귀포시, 남제주군 등 2억 2500만원에 이르면 뚜렷한 효과가 아직은 드러나고 있지 않아 의견이 분분한 실정이다.

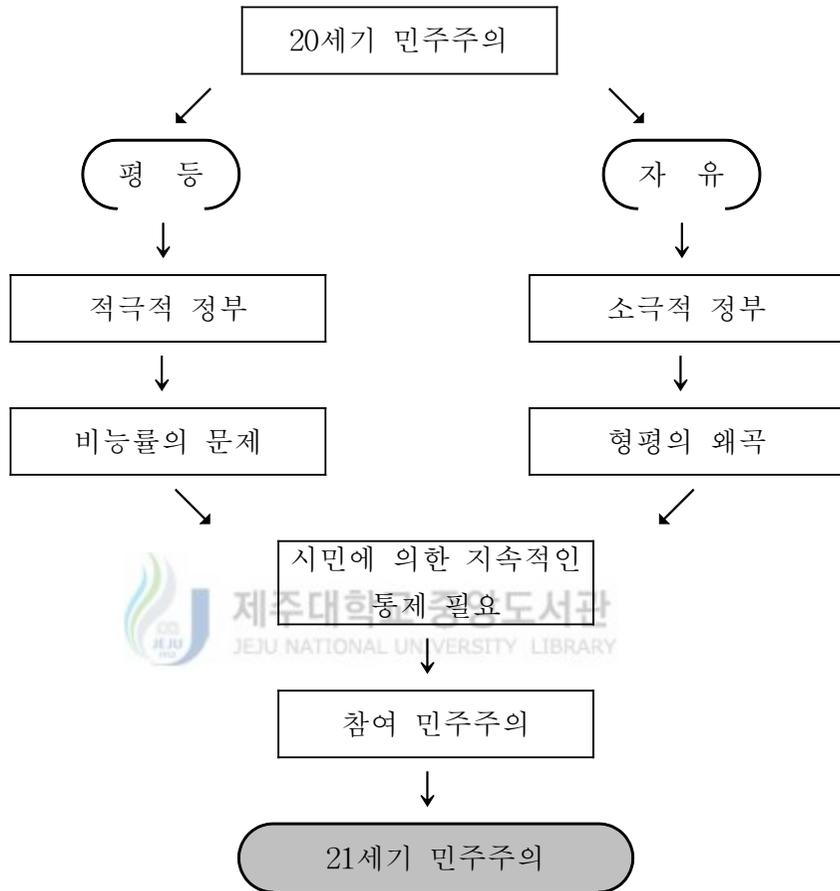
지방의제 21의 목표는 자연환경 뿐 아니라 복지와 산업시설에까지 친환경적인 구조로 전환하는 것으로서 제주도와 제주시의 지방의제의 취지가 기존에 있던 맑고 깨끗한 도시를 보존하는 동시에 더 이상 오염되지 않게 시민, 기업, 제주시의 3자간 공동실천프로그램을 행하면서 지속적인 발전을 추진하고 있다는 점을 감안해볼 때, 지방의제가 탁상공론이 아닌 현실로 시행되어야 할 것이다. 그러기 위해서는 도민들과 가장 가까울 수 있는 환경단체의 지원과 개발정책수립에 주민과 환경단체의 발언을 가장 중요하게 생각하는 풍토가 절실하다. 또한 환경문제의 심각성을 자세히 알 수 있는 과목과 봉사활동의 도입도 필요하다.



제 2 절 주민참여방법의 한계

한국의 미래는 시민사회의 성숙여하에 달려있다고 할 수 있다. 그런데 시민사회는 <그림 6>에서 보듯이 평등이라는 하나의 축과 자유라는 또 다른 축의 두 가지 중심축을 갖대로 구현될 수 있다. 개인의 절대적인 자유는 사회의 평등을 해치고, 절대적인 평등지상주의 또한 또 다른 불평등과 모순을 낳게 된다. 결국 자유와 평등은 민주주의의 양 날개로서 민주주의의 포기할 수 없는 양대 가치라고 할 수 있다. 새로운 21세기는 바로 건전한 합리성과 판단력을 지닌 불특정 다수의 시민이 국가와 사회의 진정한 주인이 되는 “시민중심의 사회”가 될 것이라는 점에서도 양자의 조화는 절대적이다.

<그림 6. 민주주의 이념과 시민사회의 발전방향>



자료) 삼익섭 외, 「마지막 남은 개혁@21」, 서울: 교보문고, 1999.

<그림 6>은 새로운 21세기 한국 민주주의의 방향을 보여주고 있는데, 한마디로 21세기는 시민사회에 의한 참여민주주의 시대라는 것이다. 이를 위하여 시민은 권리와 책임 주체로서의 입장을 분명히 해야하고, “시민에 의한 시민사회”는 새로운 민주이념으로써 철저히 준비되어야 할 필요가 있다. 자유민주주의의 시민사회에서 자유와 평등은 모두 핵심가치이다. 이 때문에 다른 두 가지 가치가 상호 공존하는 민주주의를 구현해야 하는 것이 미래 한국

의 과제라고 할 수 있다. 결국 올바른 민주주의를 위해서는 좌파와 우파, 또는 “큰 정부”와 “작은 정부”의 단순한 문제가 아니라 시민책임에 입각한 지속적인 정부통제메커니즘이 필요한 것이다. 이에 따라 21세기 민주주의는 건전한 합리성과 판단력을 지닌 불특정 다수의 시민이 진정한 주인이 되는 시민참여의 시대가 되어야 한다.

그러나 현실적으로 한국 주민참여의 실태는 지역특성을 고려하지 않고 거의 획일적인 참여제도를 운영하고 있다는 한계를 드러낸다. 뿐만 아니라 일부 소수 주민들만을 대상으로 한 형식적인 제도운영이 특징으로 나타나고 있으며, 지방행정 내부적으로는 여전히 주민참여를 위한 전담부서나 내부연계 체계가 취약한 실정이다. 무엇보다도 제도적 참여의 경우 아직도 동원적 성격의 참여가 많고 민원해결 중심의 참여가 많은 것도 눈여겨볼 부분이다.

E.Gil과 E. Lucchesi 는 주민참여의 한계를 비용과 수익, 권력과 통제, 계획가의 역할이라는 세 가지 영역으로 나누어 고찰하고 있고⁶¹⁾ 다른 학자들도 이에 대한 자기의 견해를 표명하고 있는데 일반적으로 자치행정에서의 주민참여는 다음과 같은 한계를 가지고 있다고 본다.

첫째, 참여주민 자질의 문제이다. 주민 각자가 가지고 있는 자질은 주민의 자발적인 참여에 큰 영향을 미친다. 예를 들면 일반주민들은 ① 행정에 대한 전문적인 지식이나 경험이 미흡하고, ② 행정에 대해 진정 등을 일방적으로 요구하고, ③ 자신에 영향을 주거나 직접 이해관계가 있는 문제가 발생하지 않는 한 행정에 대한 관심을 잘 갖지 않으며, ④ 납세자의 입장에서는 적극적으로 정책형성에 참여하지 않는 경향이 있다.

둘째, 주민참여에 따르는 문제이다. 주민참여가 원래 시간, 예산, 인력 등의 인적·물적 자원이 필요하므로 많은 비용이 소요된다. 이러한 비용의 문제는 문제해결을 지연시키고 시간과 자원의 낭비를 초래하기 쉽다. 또한 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

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

협조하지 않으려는 경향이 있다.⁶²⁾

주민참여에 따른 세번째 문제는 주민참여의 대표성 및 정당성에 관한 논의이다. 일반적으로 볼 때 적극적으로 주민참여를 활용하고 있는 주민이 대다수 주민을 대표하고 있는 것이 아니라 특정이익을 대표하는 엘리트 계층이 대부분 주민을 대표하고 있다. 따라서 대표성이 없는 참여자가 자기 계층의 이익 또는 특정 문제만을 주장하려고 하기 때문에 정책결정의 내용이 편파성과 부분성을 띠기 쉬우며 그 결과 참여자의 자격에 대하여 문제를 제시하게 되고 주민들의 의견일치를 얻는 데도 한계가 따르게 된다.

네 번째 문제는 행정의 집행능력 문제이다. 주민의견을 반영할 수 있는 주민참여 방식은 다양하다. 그러나 어떤 참여절차도 주민의 많은 요청을 만족시킬 수는 없는 것이다. 또한 행정당국이 실제 채택하고 있는 참여제도들도 행정상의 목적달성을 위하여 만들어진 것이기 때문에 대부분 이미 내부적으로 결정된 사항을 이해시키고 주민의 반대감정을 소화시켜서 정당화시키려는 경향이 있다. 따라서 이러한 참여절차나 제도로는 주민이 자기가치(self-worth)를 나타내고 참여의 효과와 만족감을 획득하기가 용이하지 않은 것이다.

다섯 번째 문제는 주민간의 이해가 상충되는 경우에는 주민참여과정에서 주민의 의견일치를 확보하기가 용이하지 않다는 것이다. 또한 주민상호간의 토의가 오히려 주민들을 분리시키는 경우도 있고, 주민참여방식을 채택함으로써 사업이 지체되며 대립과 갈등이 격화될 소지가 많다. 따라서 주민상호간의 이해가 첨예하게 대립될 때는 행정의 판단과 책임으로서 결정하고 처리하는 수 밖에 없을 것이다.

여섯 번째 문제는, 권력에의 흡수·포섭의 문제이다. 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 민중조작으로 악용될 수도 있다. 다시 말하면 주민참여는 정책이나 계획에

62) 최창호, 「지방자치학」, 1995, p. 674

반발하는 주민들을 무마시키거나 또는 주민들에게 책임을 전가시키는 수단으로 이용될 수도 있다.⁶³⁾

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.⁶⁴⁾ 예컨대 능률의 면에서 볼 때 단기적·기계적 관점에서의 주민참여가 비능률성과 낭비를 초래하는 것으로 여겨지는 것은 사실이다.

그러나 주민의 수요를 제대로 파악하지 않고 일방적으로 결정된 정책의 결과가 비용·노력·시간의 세 가지 요인을 충족시켰다고 하더라도 주민의 만족도를 충족시키지 못했다면 기계적 능률이 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.⁶⁵⁾

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

마지막으로 주민직접참여제도와 관련하여 특히 지적될 것은 대부분의 선진국가에서 대의제의 보완으로 광범위하게 채택하고 있는 주민투표, 주민발의, 주민소환제 등 직접민주제 방식들에 대하여 소극적이라는 점이다. 지방자치법상의 주민투표제가 주민투표법 제정지연으로 사문화되고 있고, 주민발의제는 조례제정 청구에 한하여 제한적으로 도입되어 있을 뿐이다. 나아가 직접참여 진작을 위한 다양한 제도적 노력이 미흡한 점도 지적되어야 한다. 그동안 제도화된 참여방식들은 대부분 형식적으로 운영되고 있으며, 주

63) 부만근, 「한국지방자치론」, 제주대학교 출판부, 1997. p. 159

64) 변동건, “한국행정의 민주화를 위한 시민참여에 관한 연구”, 법정논총, 제 10집, 국민대학교 법학연구소·사회과학연구소, 1988, p. 596

65) 부만근, 위의 책, p. 159

민의 여론반영을 위한 도구라기 보다는 정부홍보수단 내지는 시책합리화 기회로 활용되고 있다고 할 수 있다. 또한 주민참여의 기반이 되는 지역사회의 참여역량 강화 및 활용을 위한 제도적 노력이 부족한 점과, 나아가 주민 일반이 직접참여 방식에 주체적으로 관여할 능력향상 또한 중요한 과제이다.



제 4 장 지방자치시대의 주민참여의 활성화 방안

제 1 절 주민참여제도의 개선방안

1. 참여환경 및 제도보완

1995. 6. 27 지방선거 이후 형식적인 측면에서는 본격적인 지방자치시대가 도래하였다. 그러나 완전한 지방자치를 위해서는 아직도 개선해야 할 부분이 너무나 많은 것이 우리나라 현행 지방자치제도이다. 왜냐하면 지방자치에 결정적인 영향을 주는 인사, 예산, 사업권 중 아직도 인사권과 예산권의 많은 부분이 상급관청의 눈치를 보지 않고는 지방자치단체의 행정수행이 원만하게 이루어질 수 없는 실정에 있기 때문이다. 또 예산권과 관련된 내용에서도 수시로 중앙정부와 상급자치단체의 견제와 간섭이 이루어지고 있기 때문이다. 따라서 새롭게 출발한 ‘국민의 정부’에서는 지방자치제의 완전한 개화를 위한 과감한 개혁조치가 시행되어야 한다.

주민참여가 활성화되려면 가장먼저 이루어져야 할 개혁조치는 행정상의 권한이 중앙에서 지방으로, 지방에서도 광역자치단체에서 기초자치단체로 이양됨으로써 분권화를 추진하는 것이다. 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.⁶⁶⁾

개혁조치의 내용으로는 첫째, 지방자치전체의 인사가 상급관청이나 중앙정부의 영향과 간섭이 없이 자체적으로 이루어질 수 있도록 인사권의 완전한 독립이 이루어져야 한다.

둘째, 예산권에 대한 독립도 진일보 할 수 있는 개선안이 마련되어야 한다. 예산권의 독립 없이는 사업권의 완전한 독립도 어렵기 때문이다. 빈약한 재

66) 부만근, 위의 책, p. 178

정자립도로 중앙정부의 지원에 의존할 수밖에 없는 것이 지방자치단체의 형편이지만, 그래도 현행의 각종 예산지원체계를 개선하여 국고보조금 제도와 같은 지정사업지원금을 일반양여금으로 전환하는 등의 개선조치를 시행하면 지방자치단체의 자주권이 대폭 확대되는 계기가 될 것이다.

그러면 실질적인 주민참여가 실현되기 위해서는 어떠한 방향으로 분권화가 이루어져야 할 것인가? 중앙집권과 지방분권은 어디까지나 상대적인 개념이기 때문에 지방분권의 무제는 중앙집권과 양자택일의 문제로서가 아니라 중앙집권과의 균형을 이루는 방향에서 해결되어야 한다. 이제 자치행정에서 참여가 제대로 이루어지기 위해서는 중앙정부의 계획 및 개발기능을 자치단체에 보다 많이 이양하는 작업이 추진되지 않으면 안된다. 원래 분권화란 의사결정의 위임을 말하는 권력배분양태에 관한 개념이므로 분권하는 권한의 이양이라고 할 수 있다. 그러므로 권한의 이양을 수반하지 아니한 기능의 이양은 오히려 중앙정부에 지방자치단체를 예속화시키는 결과를 초래하므로 기능의 이양은 그에 상응하는 권한의 이양이 수반되어야 한다.

2. 참여주체들의 의식전환

주민참여를 실효성 있게 전개하여 주민의 의사에 기초한 행정을 실현하고 지역 주민들의 참여를 활성화시키기 위해서는 가장 필요로 하는 것이 공무원의 의식 전환이라고 할 수 있다.⁶⁷⁾

이러한 점에서 모든 공무원들은 민주 의식을 가지고 그야말로 「위민행정」을 사명으로 한 봉사 자세를 가져야 한다. 과거 권위주의적 전통으로부터 가졌던 주민 위에 군림하던 시대는 이미 지났다. 쓸데없는 우월감이나 특권의식을 버리고 주민 참여에 대한 저항심이나 편견을 버려야 한다. 정부와 주민 사이에 충실한 교량 역할을 하며 주민 참여 활성화를 위한 촉매 체제를 공고히 하여야 할 것이다. 최근 사회가 복잡 다원화됨에 따라 주민들의 요구 사항도 다양화되어 가고 있다. 이러한 점에서 관련된 사안이 중대하면 중대할

67) 김인곤, “지방자치와 주민참여에 관한 연구”, 전남대학교 행정대학원 석사학위논문 (1989), p. 45

수록 주민들의 참여에 보다 적극적으로 대처할 필요가 있다. 어려움을 솔직히 공개하고 그에 대한 협조를 지역 주민에게 구하는 것이 보다 현실적이고 합리적인 문제 해결 방법임을 인식하여야 한다. 뿌리깊게 박혀있는 권위주의적 관존민비적 사고는 지역 주민들을 아직도 계도의 대상으로 인식하고 있으며 주민 참여를 지역 주민과 지방 정부간의 갈등을 유발하는 부작용을 낳는 불필요한 과정으로 이해하고 있다. 따라서 행정에 관련된 정보를 공개하는 것을 기피하고 대외비 형태의 폐쇄적인 의사 결정이 바람직한 것으로 여겨왔다. 물론 사안에 따라 비공개가 바람직한 경우도 있을 수 있으나 많은 경우, 의사 결정의 공개와 지역 주민의 참여는 오히려 의사 결정과 정책 그리고 사업의 추진에 힘을 실어 줄 것이다.⁶⁸⁾

특히, 주민 참여는 민선자치 단체장이 이끌어 가는 지방 정치와 행정 과정에 있어서 일종의 윤활유 역할을 수행할 수 있을 것이다. 즉, 지역 문제의 어려움을 참여한 지역 주민들에게 호소하고, 지역 여론을 형성하는 지역 내의 여론 선도자를 참여시킴으로써 갈등의 소지를 사전에 차단하는 기능도 가능하게 될 것이다. 물론 이러한 주민 참여 과정이 행정권의 우월을 전제로 특정 정책에 관련된 이해 관계 집단들과 타협하고 공생하는 흡수 참여 현상으로 이어질 때는 오히려 참여의 의미가 왜곡될 수 있을 것이다. 그러나 주민 의식의 향상과 민간 능력의 강화 그리고 지방행정 문제의 복잡화 등으로 인하여 주민 참여가 선택적인 요소가 아니라 지방 행정의 원활한 수행과 미래의 발전을 위해 필요 조건임을 일선 시, 군, 구 공무원들이 먼저 인식할 필요가 있다.⁶⁹⁾

즉, 주민들의 적극적인 참여를 성가신 것으로 생각하지 말고 당연한 권리의 행사로 인정하여 보다 원활한 주민 참여가 되도록 참여 제도와 절차를 적극적으로 마련하여야 한다. 간혹 참여가 정치 안정과 공익을 저해하는 측면이 있다고 주장할 수 있으나 이러한 지적이 주민 참여에 대한 부정적 인식으로 확대되어서는 안 된다.

68) 하혜수 외4인, “경기도 지방정부에 대한 주민참여 활성화를 위한 제도연구”, 경기개발연구원, 1997, p. 119

69) 위의 논문, p. 119.

따라서 지방 정부의 공무원들은 지역 주민을 지방 행정의 동반자로서 인식할 필요가 있다. 아울러 다양한 의견과 이해관계를 가지는 지역 주민을 단순히 통일되지 않은 이기적인 집단으로 인식하기보다는 그들의 다양성을 존중하는 방향으로 이해하여야 할 것이다.

참여제도의 확충은 기본적으로 정책 결정자의 책임이다. 그러나 그러한 제도가 어떻게 활용되느냐 하는 문제에 있어서는 주민 자신의 인식과 태도가 중요한 몫을 차지하게 된다. 아무리 훌륭한 참여제도를 갖추어도 주민이 적극적으로 참여하지 않고 방관한다면 참여의 제도화는 장식품에 불과 할 것이며 정책 결정자는 주민을 우습게 보고 자의적으로 정책을 결정할 위험이 있는 것이다. 이를 위해서는 기본적으로 주민 개개인이 '자신 하나의 힘'에 대하여 자각하는 것이 중요하다. 반대로 나 아닌 남의 참여를 통하여 반사 이익을 얻고자 하는 이른바 '무임승차' 의식은 참여를 통하여 일반주민들의 복지를 증진시키고자 하는 노력을 무력화시키는 부정적 요소로 작용한다.⁷⁰⁾ 따라서 주민이 적극적으로 주인 의식을 갖고 자발적으로 참여하는 것이 무엇보다도 중요하다. 그런데 우리 국민의 의식구조 속에는 아직도 올바른 주민 의식이 자리를 잡지 못하고 있다.

주민 의식이라 함은 공민으로써 최소한도로 권리를 행사하는 동시에 납세자라는 입장에서 의무를 지며, 생활상의 유형·무형의 규칙을 지키고, 도덕을 준수하고 지역 사회의 일원으로서 책임을 이행하면서 행정에 대한 올바른 판단과 비판 능력을 갖춘 자들의 집단 의식이라고 할 수 있다. 따라서 주민 개개인이 이러한 의식을 갖게 될 때 적극적이고 자발적 참여가 이루어질 것이다.

주민 의식의 속성을 한마디로 표현하면, 주민 각자가 민주주의 이념을 토대로 한 주민으로서의 기본적인 권리를 향유하되 이것은 자신의 권리가 보호받아야 하는 것처럼 타인의 권리도 똑같이 존중되고 보호받아야 한다는 상호 계약성에 근거를 두는 것이다. 따라서 주민 정신 또는 의식은 주민으로서 자신의 권리를 당당히 주장하는 개인주의적 사상을 토대로 하면서도 또 한편으로는 남의 권리와 사회 전체의 공익을 위해 헌신하는 윤리관을 바탕으로 하

70) 나라정책연구회 편, 「한국형 지방자치의 청사진」, 도서출판 길벗, 1995. p. 385

는 것이다. 결국, 주민 참여의 이상이 실현되려면 주민 자신이 행정의 주체로서 자각과 함께 스스로 책임을 지려는 능동적인 자세를 취해야 한다.

이와 같은 주민의 적극적인 참여 의식은 정책 결정의 질 향상을 통한 주민 일반의 복지 증진을 위하여 중요할 뿐만 아니라, 막 꽃피기 시작한 우리나라의 지방자치체의 정착을 위하여도 필수적인 요소가 된다. 지방자치는 중앙정부에 대한 지방의 자주권의 확립과 함께 주민의 주권 회복을 그 기본 요소로 하고 있는 것이기 때문이다. 부연할 것은 주민의 참여 의식이 중요하다고 해서 그것을 과거의 관변 국민운동과 같이 위로부터의 하향적 교화를 통하여 형성하려고 해서는 안 된다는 것이다. 그러한 의도는 비민주적인데다가 우리의 경험에서 보듯이 효과조차 단기적이다.⁷¹⁾ 어디까지나 주민의 참여의식은 주민 스스로의 노력을 전제로 한다. 즉, 지역 사회 내에서 자신의 일과 관련된 일들에 대하여 적극적으로 참여함으로써 자연스럽게 참여 의식이 체득되어지는 것이며 지방자치 발전에 초석이 되는 것이다.



제 2 절 제도화된 주민참여 활성화 방안

지금까지의 정책결정이 전반적으로 정부엘리트 위주로 폐쇄적이었고, 지나치게 경제적 능률성만 강조하였다. 그러나 이제는 주민참여를 확대함으로써 다양한 분야의 참여로 인하여 정책의 왜곡을 줄일 수 있다.

첫째, 계획단계에서 주민참여제도를 도입하여 조기에 사업에 대한 주민의 이해도 와 수용성을 높임으로써 주민과의 갈등을 감소·해소할 수 있을 것이다. 또한 최종 평가서 작성이후 및 사후관리시에 주민참여제도를 도입하여 주민의견수렴여부와 협의사항 이행여부를 검토·감시의 기능을 이행하도록 한다.

둘째, 사업실시로 야기되어 질 수 있는 이해관계 때문에 생기는 지역주민 간의 갈등을 해소하기 위하여 주민참여는 사업 실시지역 주민뿐만 아니라 사

71) 나라정책연구회 편, 위의 책, p. 385

업으로 인해서 긍정적·부정적 영향을 받는 지역주민까지 범위를 확대하여야 한다. 아울러 전문적인 지식을 가진 주민 및 단체 등의 참여를 유도하는 것도 참여범위를 확대하여 바람직한 정책결정을 하는데 필요하다.

셋째, 정보의 공개 및 공람 절차의 홍보방법을 개선하여 주민이 정책결정의 관련정보를 필요로 할 경우에 관련기관이 모든 정보를 상세히 공개함으로써, 주민의견의 질을 높일 수 있다. 그리고 효과적이고 실질적인 홍보를 위하여 공람 및 공고방법에 대한 개선을 위하여 사업의 개시되는 시점부터 혹은 개발사업실시를 의도하는 시점에서부터 사업계획 등을 그 지역의 소식지 등에 지속적 게재 및 통·반장을 통한 구두적 홍보방안 등을 강구하여야 할 것이다.

넷째, 주민참여의견의 반영여부 및 반영정도를 확인시킬 뿐만 아니라 사업계획이 평가서 협의내용을 적절하게 수행하고 있는가를 주민이 사후 감시하고, 제도의 효율적 집행을 위하여 개발당사자와 주민간의 분쟁·갈등을 해결하기 위하여 주민 중재제도 및 이를 전담하는 중재기구가 설치되어야 할 것이다. 이렇게 되면 주민의견의 적정한 반영을 촉구함으로써 증대되는 NIMBY 현상을 감소·해소하는데 일익을 담당하게 될 것이다.

1. 각종 위원회의 개선 방안

주민참여제도 가운데 가장 보편적인 것이 위원회 제도라고 한다면 위원회 제도의 활성화가 곧 주민참여의 활성화라 할 수 있을 것이다. 우리나라는 1991년에 지방자치의 시작이 되어 10년이란 세월이 흘렀지만 아직도 뿌리내리지 못하고 있음은 보편적인 위원회제도가 활성화되지 못하고 있는 결과로 보인다.

현재 행정목적의 달성을 위해 운영되고 있는 위원회 제도를 지역과 주민의 필요에 따라 운영될 수 있도록 하기 위해서는 주민들이 관심을 가지고 참여하도록 하는 길 밖에 없을 것이다. 그렇게 하려면 현재 운영방법에서 탈피하여 다른 방법을 모색하여 변화를 가질 필요가 있다.

그러면 여기서는 현재 지방자치단체의 위원회제도에 대해서 다음과 같이

개선방안을 제시해 보고자 한다.

첫째, 위원회의 인적구성방법의 변화를 가져본다. 현재 지방자치단체 위원회의 획일적인 인적구성을 지방자치단체 관내의 동 또는 읍·면이나 통·리·반 단위로 분류하여 위원회를 맡게 하고 그 해당 동 또는 읍·면이나 통·리·반 주민 중에서 해당 분야 전문인(선출 또는 임명)들로 하여금 위원회에 대표로 참여시켜 주민들의 의사들을 반영시킬 수 있도록 제도화한다. 이렇게 하면 주민들은 자기가 거주하고 있는 동 또는 읍·면이나 통·리·반에서 어떤 위원회를 맡고 있으며 또 어떤 위원(주민의 대표)이 어떤 일을 하는지 쉽게 알 수 있을 것이다.

둘째, 위원회의 운영방법에 대한 변화이다. 현재 행정 목적의 달성을 위해 설치, 운영되고 있는 위원회를 주민과 지역의 필요에 따라 운영되게 하기 위해서는 위원회의 운영에 있어서 무엇보다도 투명성이 있어야 한다. 위원회를 맡은 동 또는 읍·면이나 통·리·반 단위의 주민들을 대표해서 뽑힌(선출 또는 임명)위원들이 주민들의 의견을 수렴·반영시키기 위해 행사하는 과정과 결과들을 주민들이 알 수 있게 한다면 많은 주민들이 이 제도에 관심을 가지고 적극적으로 참여하리라 생각한다. 또 자신들이 제출하는 의견이나 건의하는 시책의 방향 등을 타 동 또는 읍·면이나 통·리·반 단위에서 맡은 위원회가 다룸으로 해서 서로의 관심이 고조되리라 생각한다.

그리고 주민참여는 일회성이 아니라 연속성이어야 활성화가 될 수 있으므로 보편적인 주민참여 제도인 위원회 제도도 주민의 지속적인 관심과 참여가 있어야만 활성화가 조성될 것이다. 그러기 위해서는 위원회별로 실적이나 업적을 취합하여 주기적으로 주민들에게 홍보한다면 주민들은 자신이 거주하고 있는 동 또는 읍·면이나 통·리·반이 맡고 있는 위원회와 타 동 또는 읍·면이나 통·리·반이 맡고 있는 위원회와의 실적 또는 업적을 비교할 수 있을 것이다.

주민참여의 제도는 어느 한 제도만 활용하기보다는 여러 제도를 같이 연관시켜 활용한다면 활성화가 증대 될 것이다. 예를 들어 위원회에 제출 할 안건들을 반상회를 통해서 받고 또 위원회에서 결정한 결과에 대한 내용들도 반상회를 통하여 전달·설명한다면 위원회와 반상회가 같이 활성화 될 수도

있다고 생각한다.

2. 행정정보공개와 권한이양

1) 행정정보공개와 현실화와 방향

주민참여가 활발해지려면 무엇보다 행정기관에 의한 정확하고 구체적인 행정 정보의 적극적인 공개가 이루어져야 한다. 왜냐하면 참여의 대상이 되는 행정에 대하여 주민이 아는 바가 없을 때 지속적이고 깊은 관심을 가질 수 없는 것인데, 더욱이 오늘날에는 행정의 전문화·기술화에 따른 주민의 무지·무기력으로 인해 주민의 행정에 대한 무관심이 가중되고 있기 때문이다. 행정정보의 적극적 공개는 주민의 무지를 해소하고 무관심을 관심으로, 단편적인 관심을 지속적인 관심으로, 그리고 지속적인 관심을 실제의 참여행동으로 전환시키는 원동력이 될 수 있는 것이다.

따라서 오늘날에는 주민의 '알 권리'가 강조되고 행정기관의 정보공개를 의무화하는 경향이 늘어가고 있다. 더 나아가서 오늘날에는 주민에의 행정정보의 공개가 단순히 법적으로 보장되는 데에만 그치지 않고, 주민에게 '유익하고 유용한 정보'를 공개하여야 하는 것이 강조되고 있다.

“정보 없이는 참여도 없다”는 단언은 주민 참여에 있어서의 정보 공개의 중요성을 지적하고도 남는 말이다.

지방자치단체의 행정정보가 주민들에게 바람직하게 제공되려면 자체단체들이 정보공개조례를 제정하는 것도 필요한 일이지만 이것만으로는 충분하지 못하다. 조례상의 정보공개청구제도가 갖는 한계를 극복하고 정보가 전체로서 균형있게 주민에게 제공되기 위해서는 정보공표의무를 제도화하고 이를 조례상의 정보공개청구제도와 병행 실시함으로써 정보제공기능을 활성화시킬 필요가 있다.

그러면 정보공표 의무제의 제도화를 통해 의무적으로 공개되는 것이 바람직한 행정정보는 어떤 것인가를 살펴보자.

물론 이것은 정보공개제도가 가지고 있는 보편적인 원칙과 특정 자치단체

가 놓여 있는 특수성을 감안하여 정립되어야 할 성질의 것이기는 하지만 여기에서 하나의 일반론을 제시한다면 그것은 ① 행정서비스의 실효성을 높이기 위해 주민에게 철저히 알릴 필요가 있는 정보, ② 사회생활과 경제생활을 보다 효과적으로 하게 하고 행정의 주체로서 주민이 지역사회의 정황을 정확히 파악하는데 필요한 정보, ③ 사회관리자의 입장에서 비판하고 지방행정기관의 의사결정에 참여하는데 필요한 정보 등을 들 수 있다.⁷²⁾

이러한 바탕아래 지방자치단체의 정책과정에서 주민참여의 실질을 기하기 위해 공표가 의무화되어야 할 행정정보의 구체적 내용을 예시하면 다음과 같다.

첫째는 시정현황, 장래예측, 과제와 논점, 정책방침 등의 정책정보로서 이속에는 자치단체의 장기구상, 중기계획, 예산개요, 결산분석, 백서, 통계, 보고서, 여론조사결과, 공청회 결과 등이 포함된다.

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

셋째는 집행정보로서 여기에는 집행사업에 대한 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.

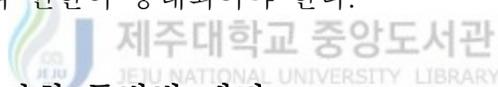
2) 행정권한 이양

오늘날 주민들의 운동을 포함하여 동태적인 과정으로 전개되는 주민참여는 주민들의 신변 가까이에서 주민들의 일상생활에 직접적인 책임을 지고있는 자치단체를 그 대상으로 하고 있다. 따라서 주민 참여가 실효성 있게 전개되기 위해서는 한 나라의 통치상 또는 행정상의 권한이 중앙 정부에서 지방으로, 지방에 있어서도 상급 단체에서 하급 단체에로, 각 기관의 내부에서도 상

72) 강형기, “지방행정에 있어서 시민참여의 결정요인에 관한 연구, 건국대 박사학위 논문, 1983. p. 81.

층에서 하층으로의 적절한 분권이 이루어지지 않으면 안 된다.

허버트(Herbert)는 정부가 분권화를 실시하는 이유로 효과성의 증진과 주민간의 관계 개선으로 보고 있다. 따라서 주민 참여의 최근의 경향은 선진국에 있어서 신 중앙집권화의 경향에도 불구하고 정책 결정상의 권한은 대폭적으로 하위의 행정 단위에 위임해 분권과 자치를 확대해 나가려고 하고 있다. 즉, 분권화와 주민 참여는 행정에 대한 통제와 평등이라고 하는 양자의 목표를 달성하기 위해 행정적 요구에 대처하려는 가장 큰 희망을 줄 수 있기에 분권화는 주민 참여를 활성화하는 조건이 된다고 할 수 있다. 이런 면에서 볼 때 중앙 정부로부터 자치 단체의 자주성이 낮을수록 주민의 참여는 소극적으로 이루어질 수밖에 없으며, 자주성이 높으면 높을수록 주민 참여는 적극성을 띄게 된다. 이는 자치단체가 중앙정부의 시책을 지방에서 시행하는 데에만 그친다면 주민 의사의 수렴이나 반영을 기대할 수 없기 때문이다. 따라서 주민 참여를 촉진시키려면 그 지역내의 사무를 스스로 처리하는 자주성이 제고되고 지방의 권한이 증대되어야 한다.



3. 주민참여에 관한 특별법 제정

자치행정에 있어서 주민참여가 효율적인 제도적 장치로 정착되기 위해서는 자치단체들의 주민참여에 관한 부분적, 법적 요건들을 총체적으로 통제하는 국가차원의 특별법을 제정하는 것이 바람직하다. 왜냐하면 자치단체별로 다양하게 존재하고 있는 법적 요건들의 결함을 보완하고 전국적으로 통일성있는 주민참여를 확산시키기 위해서는 국가차원의 강력한 법적, 제도적 지원책을 마련하는 것이 필요하기 때문이다.⁷³⁾

이러한 주민참여에 관한 특별법은 지방자치와 중앙통제 사이의 갈등을 최소화하고 중앙통제가 지닌 장점과 지방자치의 본질을 적절하게 조화시킴으로써 주민참여의 효과를 극대화하는 방향으로 마련되는 것이 바람직하다고 하겠다.

73) 김호섭, “지방자치를 위한 주민참여의 제도화”, 성곡논총, 제23집, 한국지방자치회, 1990. pp. 1381~1382.

이러한 요건들을 충족시키기 위하여 우선 특별법을 지방자치단체의 고유사무를 제외한 사업의 시행, 즉 중앙정부에서 보조하거나 또는 국가적인 사업을 지방자치단체에 위임할 때 주민참여를 의무화하는 제도적 장치로서 활용하도록 하고 내용면에 있어서도 주민참여의 기술이나 구체적인 절차를 규정하기보다는 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 제도운명을 활성화하기 위한 전략적방안을 강구함에 있어서도 도움을 줄 수 있어야 한다.



4. 지역주민의 참여욕구 증대방안

주민들이 지방 행정에 참여하려는 욕구의 정도는 매우 높으며 참여하고 싶은 행정분야는 다양하다. 그러나 자신들의 참여가 정책결정·집행에 실제로 영향을 미칠 수 있다거나 행정의 변화를 유발할 수 있다는 참여의 효능감은 낮다. 이러한 주민들의 생각은 과거에 행정에 참여하여 보았지만, 참여를 통해 자신의 욕구를 충족시킬 수 없었기 때문일 것이다. 이와 같은 행정참여의 낮은 효능감은 행정에 대한 무관심으로 이어져 행정참여를 기피하거나 소극적으로 참여하는 주민의 수가 압도적으로 많다고 볼 수 있다.

이러한 주민의 욕구 충족과 주민 참여의 효능감을 제고하기 위해서는 모든 행정분야에 최대한의 주민참여가 이루어질 수 있도록 하는 제도적 장치가 필요하다. 즉, 각종 행정분야에의 주민참여가 최대한으로 보장되는 강제규정이 있어야 한다.⁷⁴⁾

74) 김석배, “지방행정에 있어서 주민참여의 효율화전략에 관한 연구”, 청주대학교 박사학

강제규정에는 행정기관으로 하여금 주민의 의견을 최대한으로 반영하게 하여야 한다. 그리고 주민이 그들의 안녕에 영향을 미치는 정책·계획에 대해 단순히 참여하는 것뿐만 아니라 의무와 권한을 갖도록 해야 한다. 그리하여 주민들로 하여금 자신들의 참여가 정책결정·집행·평가에 실제로 영향을 미칠 수 있고, 지역사회의 변화를 유발했다는 자신감을 심어줄 수 있도록 해야 한다. 주민은 주민을 위한 정책·계획보다는 주민들과 함께 하는 정책·계획과 스스로를 위한 정책·계획을 하도록 도와주는 정책·계획을 더 선호한다.

그리고 지방자치단체는 이제까지와 같이 행정 주도에 의하여 개별적 사업을 전개하여 성급히 성과를 나타내 보이려고 하기보다는 주민들이 적극적으로 참여하도록 유도하여야 할 것이다. 그리하여 주민들의 협조와 지지를 받아 공동으로 전국적인 경제·사회발전과 관련하여 지역사회의 현안문제들을 효율적으로 해결하고, 지역사회의 발전을 추구하여야 할 것이다.⁷⁵⁾

또한 주민들은 전문적 지식이 없다는 이유를 들어 참여를 기피하려 하지 말고, 지방 행정 분야에 참여하기 위한 사건의 자세로 행정에 관심을 기울이고 모든 정책·계획안을 자세히 검토하려는 노력을 해야 할 것이다. 또한 행정기관은 모든 정책안이나 계획안을 대부분의 주민들도 이해할 수 있고 흥미를 가질 수 있도록 작성하여야 할 것이다. 왜냐하면 지방자치단체가 추진하는 정책이나 계획의 내용이 난해할수록 주민참여는 제약되는 데 비하여, 그 내용이 평이할수록 주민참여가 활성화되고 주민 참여의 효능감이 제고되기 때문이다. 주민들에게 아무런 의미가 없거나 주민과 갈등을 일으킬 소지가 있는 계획은 주민의 지지를 받을 수 없으며, 주민의 참여를 제약하기 때문이다.

5. 직접참여의 확대

(1) 주민자치센터를 통한 주민직접참여

위 논문, 1988, p. 119

75) 신경훈, “지방자치에서의 주민참여에 관한 실증적 연구-참여태도의 정향변수를 중심으로”, 단국대학교 박사학위 논문, 1989, p. 59

현행 주민자치센터 설치 및 운영조례 준칙에 따르면 읍면동 주민자치센터의 운영 등에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 주민자치위원회를 두도록 하고 있다(제 15조). 그리고 심의사항으로 자치센터 설치·운영에 관한 사항, 주민자치활동 강화에 관한 사항, 문화·복지·편익에 관한 사항, 지역공동체 형성에 관한 사항 등을 적시 하고 있다(제16조). 한편 구성이나 위원위촉 기준 등에 있어서는 (제17조) 추상적·형식적이긴 하나 기반정치나 행정으로부터 주민자율성을 강화하는 방향으로 제시되고 있다. 위원회가 실질적인 주민자치센터의 구심점임을 직시하여 위원회 구성이나 위원들의 역할 등에 있어서 보다 강하게 주민차지와 주민참여를 지향하고 있다는 것이다.

우선 위원회 기능과 관련하여 형식적인 심의기능 이외에 일정한 권한 내에서의 결정기능을 주민자치위원회가 보유하고 있다. 이 경우 가장 유의할 점이 지방의회의 의결기능과 충돌하지 않고 조화를 이루는 것인데, 이 점은 순수한 주민자치 관련사항 또는 지역사회 봉사활동과 관련된 사항들의 경우 위원회 소속으로 하는데 큰 무리가 없을 것으로 보인다. 특히 앞으로 기초의회 의원까지 유급직으로 전환될 경우, 자원봉사 정신에 입각한 주민자치 기능은 자연스럽게 주민자치위원들의 영역으로 이전될 것으로 보인다. 나아가 지방의회와의 관계뿐만 아니라, 집행부(지방행정, 단체장)와의 권한관계 또한 분명하게 정립될 필요가 있음은 물론이다.⁷⁶⁾

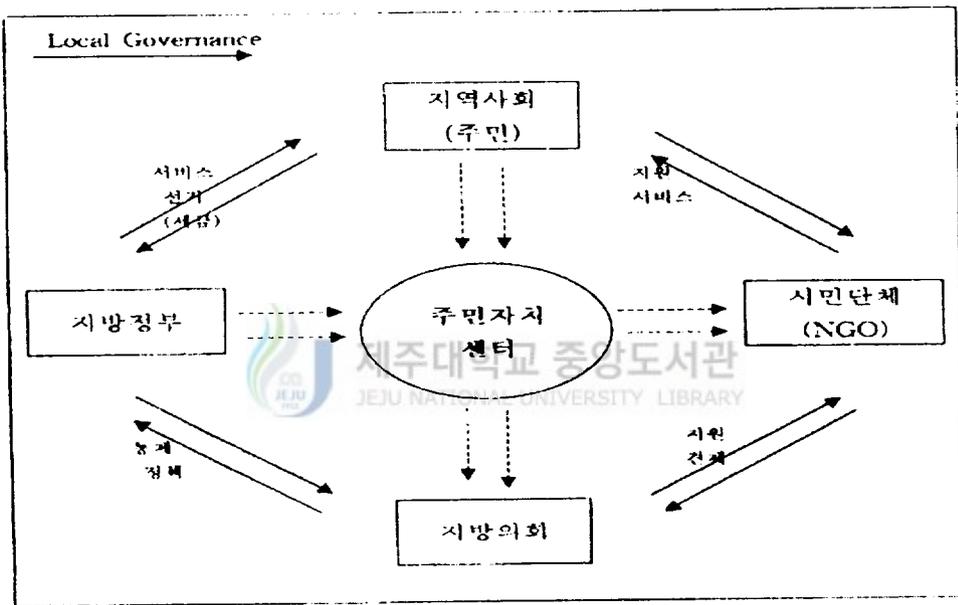
기능 못지않게 중요한 것이 위원회의 구성문제인데, 최소한 주민들로부터 무관심의 대상이 되어서는 안될 것이다. 조금은 복잡하고 어렵더라도 봉사정신이 투철한 사람들을 찾아 주민대표로 위촉하는 자세를 보여야 그나마 지역 주민들이 인정할 수 있음을 알아야 한다. 획일적 위원회 구성방식은 주민의 무관심을 불러일으킬 것이 분명하고, 한걸음 더 나아가면 주민 직접참여라는 획기적인 제도의 의미를 반감시킬 수도 있음을 명심해야 한다.

<그림 7>에서 보듯이 앞으로 주민자치센터는 새로운 로컬거버넌스의 구심체로서 역할하게 될 것이다. 즉 로컬거버넌스가 과거의 관중심적 구조가 아니라 지방자치단체 구성원들의 전략적 목표와 이해관계의 네트워크를 통하여 지역사회 통합을 이루어나가는 것이라고 볼 때, 주민자치센터가 중심적 역할

76) 심익섭 외, 「마지막 남은 개혁@21」, 서울: 교보문고, 1999. p. 92

을 수행하게 된다는 것이다. 지방자치의 지속적인 발전을 위해서는 <그림 7>에서 보듯이 지방정부와 지방의회, 지역사회와 시민단체들이 지역발전을 위한 동반자라는 인식을 갖고 지역사회를 가꾸어 나가도록 함께 노력해야 한다. 그리고 이때 비정치적이면서도 봉사정신에 입각한 주민자치센터의 역할이 지역사회 발전을 물론 참여민주주의를 완성시킬 수 있는 초석임을 인식해야 할 때이다.

<그림 7. 로컬커버넌스와 주민자치센터>



자료) 심익섭 외, 「마지막 남은 개혁@21」, 서울: 교보문고, 1999. p. 92

(2) 민주시민교육과 주민직접참여

시민을 주체로 한 국가와 시민사회의 변화는 민주주의의 발전과정과 맥을 같이 한다고 할 수 있다. 즉 미시적으로는 모든 국가들이 이러한 과정을 거치지 않더라도, 거시적으로는 대개 유사한 변화과정을 거치는 것으로 이해된다.⁷⁷⁾ 특히 대의제 민주주의에 대한 문제제기가 강해지면서, 동시에 시민의

77) 차명제, "한국시민운동의 현황과 과제." 「한독사회과학논총」, 제 9호(1999), p.43

정치참여 욕구 또한 증대됨으로써 지방자치의 본질적 요소로 시민참여가 자리잡게 된다. 이 때 시민참여는 정부의 정책결정에 영향을 미치기 위한 시민의 행위라고 할 수 있는데, 지방자치 전통이 강한 서구국가에서는 일찍부터 시민참여와 민주시민교육간에 긴밀한 상관관계가 있음을 인식하여 하나의 “정치교육”(Politische Bildung)으로 발전시켜 왔다.⁷⁸⁾

민주시민교육은 시민의 민주적 태도의 함양과 준법정신의 고양을 위한 토대를 마련하여 민주주의와 법치주의의 기반을 확립하기 위한 구체적 대안이다. 이를 바탕으로 민주시민교육에 대한 개념정의와 관련된 핵심내용을 정리하면 다음과 같다.⁷⁹⁾

첫째, 민주시민교육이란 정치질서 내지 정치체제의 안정을 유지하기 위하여 시민의 지지를 형성하는 것이다.

둘째, 민주시민교육은 정치에 관한 연구와 정치과정의 참여에 필수적인 시민의 지식과 기술, 태도를 획득하는 것이다.

셋째, 국민이 국가의 주권자로서 국가와 지역사회에서 일어나고 있는 정치현상에 관한 객관적 지식을 갖추고, 정치적 상황을 올바르게 판단하며, 비판의식을 갖고 정치과정에 참여하여 권리와 의무를 적극적으로 수행하고 책임지는 정치행위가 형성될 수 있도록 가정, 학교, 사회에서 습득하는 모든 과정으로 이해한다.

한국의 시민사회는 전통적인 단일통치이념과 농경사회적 공동체에 기반을 두면서, 현실적으로 국가와 대항하는 저항적 성격을 갖고 태어났으며 성장해왔다.⁸⁰⁾ 바로 여기에서 국가(정부)는 국민(시민)을 못믿고, 오늘은 시민(시민단체/NGO)은 정부정책을 불신하는 풍조가 만연되었다. 특히 주민참여를 수증하면서 과연 주민들이 문제이해 능력이나 복잡한 정책대안을 제대로 이해하고 대안을 제시할 수 있는냐하는 의구심이 많다는 점에서, 민주시민교육과 주민참여는 동전의 양면처럼 상호작용관계임을 인식하는 것이 중요하다. 결국, 앞으로의 과제는 정부가 시민사회의 역할분담을 솔직하게 인정하는 것이고, 동시에 시작이 비록 저항과 운동논리에서 출발했다라도 시민사회는 나

78) R. Tippelt, Handbuch Erwachsenenbildung/Weiterbildung (Opladen : Westdeutscher Verlag, 1999)

79) 심익섭, “시민참여와 민주시민교육”, 「한독사회과학논총」 제 11권 제2호, 2001. p. 57

80) 심익섭, 위의 책, p. 58

름대로의 국가역할을 인정하는 것이라고 할 수 있다. 21세기 정부-시장-시민이라는 3주체간의 다차원성과 다접근성에 입각한 새로운 모형정립이 필요하다고 할 수 있다. 그리고 이 논리는 바로 민주시민교육의 실천을 위해서는 민-관-정 공동주도 모형이 바람직하다는 것으로 귀착된다.⁸¹⁾

제 3 절 시민단체를 통한 활성화 방안

1. 지방자치단체와 NGO 간 협력의 강화

NGO의 개념은 시대와 국가마다 다르다. 1945년 UN(United Nations)의 설립과 함께 NGO가 국제적인 용어로서 통용되기 시작할 때, NGO는 국제적인 수준에서 주권국가나 국제기구를 지원하여 공공의 목적을 실현하는 단체로 보았다. 실제로 미국이나 일본에서 NGO는 국제원조를 지향하는 자발적 결사체의 의미가 강하다. 최근까지 UN의 경제사회이사회(ECOSOC) 11개 산하 위원회에서 협의적 지위를 가지는 단체는 주로 국제NGO였다. 그러나 UN에서도 1997년 결의안을 통하여 경제사회이사회와 협의적 지위를 가지는 NGO의 범위를 국내의 전국NGO와 지방NGO로 확대하였다. 오늘날 미국과 일본에서도 국가의 테두리 내에서 활동하는 단체도 NGO의 범주로 포함시키는 쪽으로 진행되고 있다. 그리고 NGO가 단순히 정부나 국제기구가 하지 못하거나 하기를 꺼려하는 것을 수행하는 소극적 의미에서 국가권력을 견제하고 사회변화를 추동하는 역할로 적극화되고 있다. 즉, NGO의 개념은 영역적으로 확대되고 있고 그 역할에 있어서도 적극적인 의미로 변하고 있다. 유럽은 국가마다 다양하지만, NGO를 좁게 보는 국가도 있고 NPO(nonprofit organization)와 같이 넓게 보는 국가도 있다. 한국에서는 NGO를 좁게 보아 1987년 이후에 분출한 시민단체와 동일하게 보는 경향이 강하다. 즉, 실제적으로는 단체가 자발적으로 모인 회원에 의해 조직되었느냐, 회원가입에 배타

81) 심익섭, “지방화시대 주민직접 정책참여 활성화방안”. 「한독사회과학논총」 제12권 제 1호, 2002, p. 95

성이 없으나, 주로 회원의 자원활동에 의하여 사업을 수행하느냐, 적극적 의미의 공익 추구를 목표로 하느냐 등 네 가지 질문에 모두 ‘예’라고 할 수 있는 단체를 NGO로 규정할 수 있다.⁸²⁾ 여기서는 NGO를 NPO의 일부로서 주로 시민단체와 중첩되는 개념으로 사용한다. 즉, NGO를 비정부·비정파·비영리 결사체로서, 시민들의 자발적이고 능동적인 참여로 결성되고 자원주의(voluntarism)에 입각하여 회원의 직접적인 수혜와 관계없이 공익추구를 목적으로 하는 단체로 규정한다.

현대사회에서 개인은 근대사회와는 다른 다양하고 창조적인 욕구를 가지고 있다. 현대인의 차원높은 삶이 구체적으로 펼쳐지는 공간은 바로 지역사회이다. 미시적 욕구를 해결하고, 환경친화적 생활환경을 구성하며, 참여를 통하여 이니셔티브를 행사하는 곳이 바로 지역사회이다. 심지어 전지구적인 문제를 해결하기 위하여 지구적 연대망(global network)을 형성하고 행동의 실천성을 담보할 수 있는 공간도 지역사회이다. 그러나 현대인의 욕구를 충족하고 사회변혁을 지속해 갈 수 있는 것은 지방자치단체의 통치만으로는 불가능하다. 지역사회에서 각종 자발적 결사체가 형성되고 이를 통하여 시민적 참여가 활발하게 일어나야 한다. 오늘날 공적 권위의 수직적 재구조화뿐만 아니라 수평적 재구조화를 통하여 시민사회에 일정한 권한과 책무를 부여하고 시민의 자기결정능력을 강화하려는 이유도 여기에 있다. 시민사회의 다양한 욕구를 집단적으로 표출하고 사회적 연대를 강화하며 민주주의에 활력을 불어넣는 NGO의 이념을 적극 수용하는 것이 필요하다.

지방자치는 정부와 NGO 간에 파트너십이 구체적으로 실행되고 유효한 효과를 가져올 수 있는 제도적 공간이다. 정부입장에서는 정책집행이 실질적으로 지방자치 수준에서 일어나기 때문에 양자 간의 협력은 정책집행의 순응성을 확보할 수 있다. 그리고 지방자치단체는 아래로 시민통제와 요구를 해결하는 것과 동시에 중앙의 권력독점과 정치변동을 방어해야 한다. 이러한 방어전선 구축은 지방의 시민사회가 활성화되어 풀뿌리 민주주의가 발달할 때 용이하다. 사회변혁을 지향하는 정부가 시민을 설득하고 갈등을 해결하는 것도 지방수준에서 가능하다. 지방자치단체는 NGO와 함께 변혁의 동반자로서

82) 박상필, “사회문제 해결을 위한 제3의 길-지방자치단체와 NGO간의 협력”, 2002.

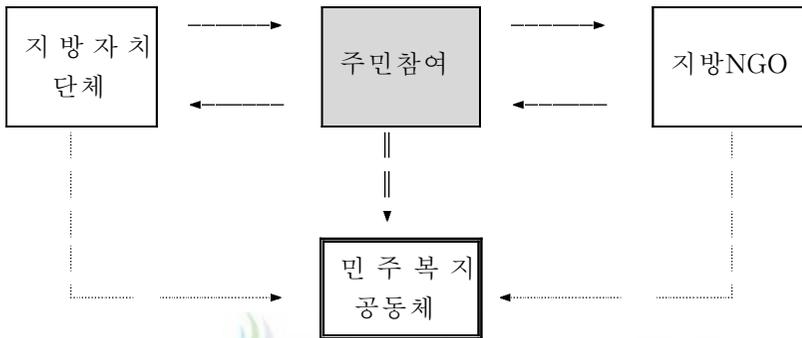
시민을 설득하고 참여와 토론의 활성화를 통하여 갈등을 조정할 수 있다. 왜냐하면 지방단위에서 정책문제는 상대적으로 명료하고, 정보공개가 효과적이며, 이해당사자 간의 사회적 상호작용(social interaction)이 긴밀하기 때문에 설득과 참여가 효과적일 수 있다. 그리고 현대사회의 갈등은 경제적인 생산 영역이 아니라 사회문화적인 재생산 영역에서 주로 일어난다. 갈등을 해결하기 위하여 지방자치단체는 시민 개개인보다는 주민들의 욕구를 대변하는 지방NGO와 접촉하게 된다.

NGO입장에서는 사회자본의 축적과 효과적인 주민참여를 통하여 사회변혁을 추동하고 이를 통하여 NGO의 정당성을 확보할 수 있는 공간이 바로 지역사회이다. 그리고 지역단위는 정책과정에 대한 시민의 정치적 효능감(political efficacy)을 증대시킬 수 있다. 정치적 효능감은 시민의 자기능력에 대한 믿음만큼이나 시민적 의무에 대한 자각이 필요하다. 공공의 이익에 대한 시민성(citizenship)은 지방자치에서 보다 구체적이고 현실적으로 발현될 수 있다. 또한 지방은 공공영역을 강화하고 시민사회의 정치화를 획득할 수 있는 공간이다. 지방은 사적인 이해관계를 공공담론의 장으로 이끌어 내고 정치영역의 확대와 시민의 정치적 역할의 증대가 용이한 공간이다. 이 때 지방자치단체는 제도적 장치를 통하여 각종 물적 기반과 교류의 장을 만들고 공동의 행위자로 나설 수 있다.

지방자치단체와 지방NGO는 상호 주민참여를 강화한다는 측면에서 교호적으로 상호작용할 수 있다. 지방자치는 주민참여가 실질적으로 이루어질 수 있는 공간이기 때문에 시민들은 주민참여를 통하여 의사결정과정에 영향력을 행사한다. 지방NGO는 주민의 자발적 참여를 통하여 결성된다. NGO의 정당성은 지역단위에서 주민의 실질적 참여를 통하여 사회자본을 형성하고 공동체적 윤리를 형성할 수 있을 때 배가될 수 있다. 지방자치단체와 지방NGO는 <그림 8>과 같이 주민참여를 매개체로 하여 변증법적으로 교호작용을 하면서 상호 시너지 효과를 갖게 된다. 지방자치단체는 지방자치의 민주화와 행정의 원활화를 위하여 주민참여가 필요한데, 주민참여는 주로 조직적으로 이루어지기 때문에 지방NGO의 활성화를 돕는다. 지방NGO도 주민참여가 단체활동의 생명력이기 때문에 참여의 동학을 중시하는데, 이것은 자연적으로 지

방자치의 활성화를 가져온다. 양자는 상호 주민참여를 지향하면서 상승작용을 하게 된다. 또한 주민참여는 지방자치단체와 NGO 간의 연결을 통하여 지역민의 요구를 충족하고 지역복지를 증진하는 매개체가 된다. 이 때 지역사회의 민주복지공동체가 가능하고 주민의 삶의 질을 향상시킬 수 있다.

<그림 8. 지방자치단체와 지방NGO 간의 상호작용>



자료) 박상필, “사회문제 해결을 위한 제3의 길-지방자치단체와 NGO간의 협력”, 2002.

한국사회는 지방자치단체와 지방NGO 간의 협력이 활발하지 못하다. 지방자치단체는 중앙정부 못지 않게 비민주적인 요소를 가지고 있다. 지방의 정치리더십은 권력을 재생산하는 데 일차적 관심을 두거나 공적 이익보다는 사적 이익을 극대화하는 데 치중한다. 이로 인하여 각종 이권에 개입하고 부정부패에 연루되어 있다. 의사결정도 주민참여를 활성화하기보다는 지방의 토호세력이나 유지들이 참여한 가운데 지방정부가 절대적인 영향력을 미친다. 따라서 연고주의나 가족주의와 같은 이념에 의하여 동원된 제한적인 기득권층이 이익을 독점하는 경향이 있다. 심지어 지방NGO가 설립되는 것을 방해하거나 물적 유혹을 통하여 포섭하기도 한다. 따라서 지방NGO는 이러한 지방정부의 비민주성을 개혁하고 영향력을 강화하기 위하여 정부에 견제지향적인 활동을 주로 하기 때문에 지방자치단체와 주로 대립지형을 형성하고 있다. 물론, 지방NGO의 조직화와 전문성이 미약하고, 시민사회의 사유화 경향

이 강하며, 시민사회의 자족능력이 제한되어 있는 것도 양자 간의 협력을 방해하는 요소로 작용한다. 따라서 NGO 스스로도 주민참여의 활성화를 통하여 자족능력을 배양하고 지방자치단체와의 협력을 통하여 시대적 가치와 윤리를 재생산하는 창조적 시민운동을 전개할 필요가 있다.

2. 지방자치단체와 NGO 간 협력의 지향점

지방자치단체와 NGO 간의 협력은 사회가 다원화되어 다원적 가치가 존중되고, 시민사회가 성장하여 NGO가 조직력과 전문성을 갖추게 되면서 활성화되고 있다. 환경·복지·여성·교통·지역문화·위생 등의 생활문제는 지방자치단체와 NGO의 공통 관심사이다. 실제로 기초질서 확립, 청소년 보호 및 범죄 예방, 소비자권리 보호, 모자가족 및 소년소녀 가장 보호, 쓰레기문제 및 환경문제 해결, 지역문화 축제 등에는 정도의 차이는 있을지언정 양자 간에 다양한 형태의 협력이 이루어지고 있다.

지방자치단체와 NGO 간의 협력은 현대인이 가치있는 삶을 영위하는 데 여러 가지 이점이 있다. 먼저 양자 간의 협력은 참여민주주의의 실현을 통하여 개인의 정치적 기회구조를 확장하고, 다양한 서비스를 제공함으로써 시민의 복지욕구를 충족할 수 있다. 양자 간의 협력은 소외된 계층의 유보된 권리와 일상생활의 미시적 권리를 제공함으로써 복지공동체를 가능케 한다. 오늘날 신자유주의 이념이 강화됨에 따라 지역경제 활성화를 중시하고 생산성을 강조하게 되면서 분배·복지·환경적 요소가 무시되기 쉽다. 양자 간의 협력은 정부에게 지역사회의 물적 기반을 확보하는 것 외에 사회정의와 인간적 삶의 의무도 부과하는 효과를 갖는다. 뿐만 아니라, 한층더 영향력이 커진 시장을 경계하고 규제할 지방정부의 능력강화도 지방NGO와의 협력으로 가능할 수 있다. 그리고 공적 영역에 주민참여를 지속함으로써 정부구조를 유연하게 만들고 지방자치의 민주화에 공헌할 수 있다. 양자 간의 협력은 사회문화 영역의 변혁을 통하여 사회구성원에게 필요한 의식과 가치관을 창출함으로써 지역공동체에 필요한 새로운 윤리를 확보할 수 있다. 또한 하이테크 혁명으로 인한 빈부격차와 실업의 문제가 제기되었을 때 지역사회에 사회적

경제(social economy)를 효과적으로 실현할 수 있다.⁸³⁾ 그리고 시민들이 개인적 이익에 매몰되지 않고 자율성과 공공성을 기반으로 하여 활발하게 공적 업무에 참여하고, 시민사회가 국가권력을 견제하고 공공업무를 수행하는 능동사회(active society)를 구축할 수 있다⁸⁴⁾. 일찌기 Tocqueville(1968)이 권력의 지방분산과 자발적 결사체의 활성화를 통하여 인간자유의 극대화를 모색한 것처럼, 오늘날 민주주의의 발전을 위해서는 시민사회의 자발적 결사체와 지방자치단체와의 전략적 연대가 필요하다.

지방자치단체가 분출하는 각종 사회문제를 해결하기 위하여 NGO와 협력할 때 그 협력양식은 여러 가지가 될 수 있다. 예를 들면 위임방식이 될 수도 있고, 공동으로 실행하는 방식도 있다. 여기서는 단순히 공공서비스 생산을 NGO에게 위임하고 재정을 지원하는 형태의 대리생산 체제는 제외하기로 하고, NGO가 각종 사회문제를 해결하는 데 활발하게 민간에너지를 동원하는 형태에 초점을 두기로 한다. 단순히 재정지원을 받고 대리생산하는 체제는 지역주민의 요구를 대변하기보다는 NGO 운영의 편의를 도모하는 방향으로 지향할 개연성이 높다. NGO가 단순히 물질 기반을 확보하기 위하여 재정지원을 받는 데 그치는 것이 아니라, 사회문제 해결에 자기결정능력과 자발적 주민참여를 강조하는 협력 메커니즘은 다음과 같은 몇 가지 지향점을 갖는다.

첫째, 지방자치단체와 지방NGO의 입장에서 볼 때 양자 간의 협력은 시민의 서비스 욕구를 충족하는 것이 중요하다. 앞서 언급한 것과 같이 현대 다원주의사회에서 정부가 독자적으로 시민의 각종 다원적 가치를 보존하고 다양한 욕구를 충족시키는 것은 불가능하다. 정부관료제에 의한 서비스제공 방

83) 사회적 경제는 Severyn Bruyn(1977), Thierry Jeantet(1986), Jeremy Rifkin(1996) 등이 주장하였다. 시장경제에 상대적인 개념으로서 일종의 사회적 제도이자 원칙이라고 할 수 있다. 여기서는 사회적 요소와 경제적 요소가 밀접하게 결합된다. 주요한 행위자는 교회, 학교, NGO, 정부 등이다. 각종 자발적 결사체가 단독으로 혹은 정부와 연계하여 자원봉사활동, 참여와 결속, 자유로운 조직과 민주적 의사결정 등을 통하여 각종 서비스를 제공한다. 따라서 사회적 약자와 시장영역에서 제공할 수 없는 서비스 제공이 가능하고 실업자를 흡수하는 것도 가능하다.

84) 박상필, 「NGO와 현대사회」, 서울: 아르케, 2001.

식은 다원적 욕구를 충족시키는 데 비용이 많이 들 뿐만 아니라 시민사회를 수동화시킬 수 있다. 따라서 양자 간의 협력을 통하여 공공서비스 제공 영역을 확장하고 서비스의 질을 증대하는 것이 필요하다. 지방정부가 독자적으로는 불가능하였던 환경감시, 청소년 범죄 예방, 사회적 약자 보호, 쓰레기분리수거, 여성상담과 직업훈련, 공원관리와 위생청결 등에서 서비스 범위를 넓히고 서비스 질을 높일 수 있다.

둘째, 정책과정에 주민참여를 증대하는 것이다. NGO의 정책과정 참여는 정책의 정당성과 정책집행의 순응성을 높일 뿐만 아니라, 시민의 자기결정원리의 실현을 통하여 시민적 책무를 강화할 수 있다. 정책과정에 대한 주민참여는 시민사회의 각종 자원적 에너지를 공적 영역에 투입하는 것이다. 이것은 바로 노동에 대한 동기부여와 노동의 인간화를 실현하는 첫걸음이 된다. 이것은 또한 복잡한 현대사회에서 개인의 사회적 정체성을 획득하고 자아실현을 성취할 수 있는 삶을 가능케 한다. 공공영역에 대한 참여는 자기권리에 대한 인식뿐만 아니라 공공의 이익에 대한 시민적 각성을 촉구한다. 따라서 시민사회의 사유화를 방지하고 공공성을 증대하는 계기가 된다. 궁극적으로 정책과정에 주민참여가 늘어나면 현대사회의 대의민주주의가 갖는 각종 문제점을 극복하고 지방수준에서 참여민주주의를 구체적으로 실현할 수 있게 된다.

셋째, 양자 간의 협력이 서비스욕구의 충족과 정책과정에 대한 주민참여를 강조한다고 해서 NGO가 일정한 독립성을 유지하여 국가권력을 견제하고 공공담론을 활성화하는 것을 상쇄해서는 안 된다. NGO는 정부와 협력을 통하여 각종 서비스를 제공하고 정책과정에 대한 시민의 영향력을 확대하는 과정에서 NGO의 정체성을 확인하고 공동체문제에 대하여 공론의 장을 확대할 수 있어야 한다. 공론장은 국가와 시민사회 사이에 정부의 억압성과 독점성, 시민권력의 강화, 사회변혁의 추진 등에 대한 담론과 여론의 형성으로 이루어진다. 그리고 정책과정에 대한 주민참여가 자기통치의 원리를 넘어 사회관계 속에 내재하는 모순과 갈등을 해소하고 다원적 가치와 선호를 자율적으로 수용할 수 있도록 정치적인 것의 영역이 확장되어야 한다. 정치적인 것은 단지 도구적-법적 장치, 합리적 의사소통, 도덕적 선에 한정하는 것이 아니라

자발적 결사체가 다원적 가치를 실현하는 역동이 존재해야 한다(O'Sullivan, 1997). 공공영역의 활성화와 정치적인 것의 확대는 곧 시민사회의 정치화가 강화됨을 의미한다. 시민사회가 탈정치화되고 국가에 의해 포섭되거나 식민화되면 시민사회의 역동성은 위축되고 수동화된다. 이렇게 되면 시민은 파편화되고 단지 사적 이익을 추구하는 개인으로 전락하게 된다.

이상에서 언급한 것을 정리하면 <표 2>와 같다.⁸⁵⁾

<표 2. 지방자치단체와 NGO 간 협력의 지향점>

목 표	주 요 내 용
서비스욕구 충족	공공서비스 제공 영역의 확대 공공서비스 질의 증대
정책과정 참여확대	자기결정원리의 강화 자원적 에너지의 활용 시민사회의 공공성 증대
시민사회의 정치화 강화	공공영역의 활성화 정치적인 것의 확장

자료) 박상필, 「NGO와 현대사회」, 서울: 아르케, 2001.

3. NGO의 활성화 방안

1) 주민참여 활성화 방안

앞으로의 시민운동은 간부중심에서 회원중심으로, 이론중심에서 실천중심으로 전환되어야 할 것이다. 그러기 위해서는 지역주민의 적극적인 참여가 필요하게 된다.⁸⁶⁾

85) 각 목표를 달성하는 주요 요소는 한 목표만을 성취하는 것으로 한정된 것도 아니고, 주요 내용의 각 요소가 상호 배타적인 것이 아니라 중복되기도 한다.

86) 최창호, 「지방정부기능론」, 서울: 삼영사, 2001.

① 주민참여강화를 위한 홍보의 강화방안

NGO 활동에 주민들이 적극적으로 참여하여 NGO 조직을 지방에 정착시키기 위해서는 NGO에 대한 홍보의 강화가 필수적이다. 주민생활과 직접적인 관련이 있는 지역문제와 현황에 대한 정보를 공개하고 그와 관련된 NGO의 활동을 소개한다면, 자연스럽게 주민의 관심을 유도할 수 있을 것이고 NGO 활동에도 참여할 수 있을 것이다.

주민에 대한 NGO 활동을 홍보할 때는 첫째, 효과적인 홍보매체의 활용이 필요하다. 지역에서 이용 가능한 홍보매체로는 반상회보, 지역신문, 유선방송 등이 있다. 이들을 홍보 내용에 따라 선별적으로 활용하면 효과적일 것이다. 최근 PC보급이 일반화됨에 따라서 PC통신을 통한 홍보도 효과가 클 것이다. 둘째, 홍보 내용의 다양화가 필요하다. 단순히 NGO의 활동만을 소개하는데 그치는 홍보보다는 지역이 당면한 현안 문제와 그 문제를 해결할 수 있는 방안들, 그 중 NGO의 역할과 NGO에 참여했을 때 주민의 역할 등을 체계적으로 설명한다면, 주민들이 쉽게 이해할 수 있고 관심도 끌 수 있을 것이다.⁸⁷⁾

② 참여를 위한 주민교육의 실시

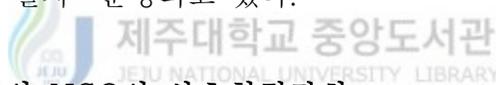
일반주민들이 NGO 활동에 적극적으로 참여하기 위해서는 NGO활동의 필요성 등에 대한 공감대 형성이 필요하다. 이를 위해서는 주민들을 대상으로 하는 시민교육이 필요한데, NGO가 자체적으로 혹은 다른 NGO, 학교, 지방자치단체 등과 연계하여 시민교육 프로그램을 마련하는 것이 필요하다. 이때 NGO 활동만을 홍보하는 것보다는 기초시민소양과 관련있는 문화소양교육도 바람직할 것이다.

87) 경기개발연구원, 「경기도 지방정부에 대한 주민참여 활성화를 위한 제도연구」, 연구보고서, 1997. p. 9

③ 자원봉사제도의 활성화

시민운동의 초기에는 뜻을 같이 하는 일반시민들이 자진하여 자신이 가지고 있는 재능과 시간을 무보수로 제공하면서 그 기쁨을 닦아왔다. 따라서 타인을 위하여 무상으로 시간과 노력을 제공하는 자원봉사는 시민운동의 기초이며, 발전의 원동력이 되고, 자원봉사없는 시민운동은 상상할 수 없다. 이들 자원봉사자들의 창의적인 노력으로 복잡한 사회문제해결의 실마리가 잡혔으며, 정부재정위기의 대안이 모색되었고, 이제는 국가경쟁력의 강화에도 큰 몫을 하게 되었다.

1991년 전체 성인인구의 5.4%에 불과하던 자원봉사자수는 1999년 14.02%로 급성장하였으며, 이들 자원봉사자의 활동을 금전으로 환산하면 2조 4천 545억원으로 1997년 GDP(420조 9천 9백억원)의 0.58%에 해당된다.⁸⁸⁾ 이러한 자원봉사자의 양적 팽창을 지원하기 위하여 1996년부터 시·도와 시·군·구에 자원봉사센터가 설치·운영되고 있다.



2) 지방자치단체와 NGO의 상호협력강화

NGO와 지방자치단체의 상호협력관계는 현대복지국가에서 상호간에 필수 불가결한 것이다. 지방자치단체는 관료제가 지니는 문제점을 해결하기 위하여 민영화의 한 수단으로 NGO에게 공공 서비스의 제공을 일부 위임하는 것이 바람직하고, NGO는 점점 악화되는 재정문제를 해결하기 위하여 정부의 지원이 필요할 것이다. 이러한 서로간의 필요에 의해서 협력관계를 구축·강화하는 것이 필요하다.

3) NGO활동을 위한 재원조달 방안

① NGO에 대한 지방자치단체의 재정지원

88) 최창호, 위의 책, p. 195

1999년 정부는 새마을운동, 바르게살기운동, 자유총연맹 등 특정단체만을 대상으로 실시하던 지원방식을 바꾸어서 모든 시민단체로부터 공모를 받는 완전 자유경쟁체제로 전환하였다. 그러나, 지원방식이 새마을운동 등 기존의 대형조직에 유리하여 지원금의 대부분은 예년과 같이 새마을운동 등 단체에 돌아갔다. 또한, 이와같은 직접지원방식은 국민의 세금으로 지원되기 때문에 투명한 회계감사가 요청되고 정부의 규제와 감독을 받아야 하기 때문에 NGO가 본래 추구하던 목적과 방향을 잃고 정부의 시녀로 전락할 수 있다는 지적도 있다.

따라서 대부분의 시민단체들은 이러한 방식의 직접적인 재정지원보다는 간접지원의 확대를 원하고 있다. 간접적인 재정지원방법으로는 소득세 등 조세 감면혜택, 우편요금의 감면혜택, 통신요금 감면, 회의실 공동사용, 공공 근로자 등의 활동 등을 들 수 있다. 이를 위하여 조세감면조치 등을 위한 법제화 등의 조치가 필요하며 공공시설물의 이용이나 행정기관의 회의실의 공동사용 문제는 읍·면·동을 기능전환하였을 때 설치되는 주민자치센터⁸⁹⁾와 연계하여 회의실 등을 공동으로 사용하는 방안도 필요할 것이다.

② 자체자원의 확보방안

NGO의 재원은 정부의 지원금, 회원의 회비, 후원금·찬조금 등 기부금 등으로 구성된다. 이들 중 미국, 영국 등 선진 외국에서 가장 선호하는 제도는 기부금모금법에 의한 모금활동인데, 모든 NGO들은 이 법에 따라서 기부금을 모집할 수 있다. 우리나라의 경우, 기부금품모집규제법에 의해서 NGO의 기부금품 모집은 엄격하게 제한되어 있기 때문에 NGO의 자율적인 활동을 제한하고 있다. 이에 따라 NGO에 대한 기부금품 모집을 규제하는 법규정을 손질하는 것이 필요하다. 그러나 이 문제는 국민의식의 성숙정도, NGO의 내부

89) 주민자치센터는 읍·면·동의 사무와 인력이 조정된 이후에 읍·면·동 사무소의 여유공간을 중심으로 지역주민들에게 행정서비스 이외의 문화복지 서비스를 제공할 수 있는 문화복지공간으로 활용하게 될 시설을 말한다. 이러한 주민자치센터는 1999년 6월부터 동의 시범사업으로 착수하여 전체 동에서 확대·실시하였으며, 2000년 6월부터는 읍과 면에도 시범사업을 거쳐서 설치하였다.

규제역량의 강화 정도 등과 밀접하게 관련된 사항이기 때문에 신중하게 접근하는 것이 필요하다.

이러한 활성화과정을 거쳐 제주지역에서의 시민단체(NGO)를 통한 시민참여가 활발해지면 제주도정의 담론구조 개방은 갈등관계에 있는 정책지향들에 대해서 가다과 균형을 잡아주는 역할을 할 수 있을 것이다. 비교역사적으로 그간의 지역개발정책을 고찰해보면 세 가지 유형의 정책지향으로 나누어 볼 수 있다.⁹⁰⁾ 즉, 성장주의 분배주의, 생태주의가 그것이다. 성장주의는 물량적인 가치의 확대를, 분배주의는 도민주체개발이나 개발이익을 환원을, 생태주의는 제주도가 가지고 있는 자연환경의 가치를 강조한다. 그간의 제주도의 지역개발은 이러한 세 가지의 가치를 추구하려는 의식적인 노력이었다고 할 수 있다. 그러나 그간의 개발정책과정에서 볼 수 있는 것은 이 세 가치가 항상 보완관계에 있었다기 보다는 서로 충돌하는 관계에 있었다고 할 수 있다. 그래서 정책결정을 성장위주로 할 것인지, 분배주의를 위주로 할 것인지, 생태주의를 위주로 할 것인지에 대한 끊임없는 대립이 생겼고, 그러한 과정을 거치면서 이 세 가지 가치간의 우선순위가 미봉적으로 조정되어 왔다고 할 수 있다. 그러다 보니 정책집행과정이 주민들로부터 정책순응도 확보하지 못하는 결과를 왕왕 가져왔다고 할 수 있다. 앞으로도 지역정책을 둘러싸고 이 세 가지 정책지향이 투입요소로서 지역개발정책과정에 강하게 영향을 미치게 될 것이다. 따라서 갈등관계에 있는 이들 정책지향을 미봉적으로 조정할 것이 아니고 절차적 민주주의의 원칙에 입각해서 그 작업이 진행되어야 한다. 이래야 그 정책과정이 지역주민들로부터 정당성을 확보할 수 있다. 이를 위한 장치가 곧 시민참여를 제도화하는 것이다. 즉 시민운동단체나 지역주민을 도정의 담론구조 속에 적극적으로 참여시켜서 정책지향의 조정문제에 대해서 터놓고 이야기하도록 하자는 것이다. 이렇게 해서 얻은 정책적 합의는 절차적 민주성을 확보한 것으로 간주할 수 있기 때문에 그 정책집행은 효능감을 가질 수 있게 된다.

90) 고충석, “참여자치, 왜 필요한가”, 「제주도」 통권 103호, 1999. p. 40~41

제 4 절 인터넷을 통한 주민참여 활성화 방안

1. 인터넷을 통한 주민참여의 대두

인터넷이란 통상적으로 “네트워크의 네트워크(a network of networks)”라고 불리우며 전 세계에 퍼져있는 컴퓨터간에 정보를 공유하기 위하여 컴퓨터와 통신망을 연결해 놓은 최대의 네트워크에 해당한다. 그러나 인터넷을 물리적인 네트워크에만 한정된 개념으로 보기에 는 무리가 있다. 인터넷의 이용이 보편화됨에 따라 이용하는 사람들 간의 관계를 맺어주는 매체라는 인식이 확산되고 있으며, 나아가 실제의 세계가 아닌 가상의 공간(cyber space)을 제공하는 창조의 장으로 우리사회의 경제적·문화적 변화를 이끌어내는 변화의 동인으로 그 개념의 확장이 지속적으로 이루어지고 있기 때문이다.

최근 인터넷이용 인구의 급속한 성장추세에 힘입어 전 세계적으로 정치와 행정 분야에서도 주민들에게 각종정보제공과 정책결정 등 각 분야에 있어 주민들이 적극 참여할 수 있는 기회를 폭넓게 제공하기 위하여 기존의 주민참여 방식에 비하여 비교할 수 없을 정도로 활용 영역이 넓은 인터넷 홈페이지를 개발 운영함으로써 주민참여 방식에 새로운 패러다임이 형성되어 가고 있는 실정이다.

우리나라 정부의 경우도 중앙정부에서 지방정부에 이르기까지 자체적으로 인터넷 홈페이지를 개설 운영함으로써 이를 통하여 정부와 주민간의 의사소통의 기회를 확대해 가고 있다.

2. 고객 지향적 행정 서비스의 제공

1) 다양한 행정 정보의 적극적 공개

지방자치에 있어서 주권자인 주민은 자치행정 정보에 관하여 당연히 알 권리가 있으며, 이는 헌법상의 권리로서 도출해 낼 수 있는 것이다. 공익을 추

구하고 실현하는 행정은 주민의 의사가 충분히 반영될 수 있도록 민주적으로 공정하게 운영되어야 하며, 이를 위한 행정과정에서의 주민 참여는 행정정보의 공개가 그 전제가 되지 않으면 안된다.⁹¹⁾

주민이 행정에 참여하여 의견을 진술할 기회가 주어진다 해도 행정의 현황 및 문제의 소재를 충분히 알지 못한다면 정확한 의견을 형성하고 그것을 진술하는 것은 불가능하다. 민주행정의 실현을 위해서는 주민에게 공정한 판단을 할 기초적 자료가 제공되지 않으면 안된다.⁹²⁾

또한 지방자치단체의 인터넷 홈페이지를 통하여 지역주민에게 제공되는 정보의 내용이 구정에 관한 일반현황이나 시민 생활에 필요한 정보를 제공하는 것도 중요하겠으나, 무엇보다도 중요한 것은 앞서 외국의 사례에서 살펴 본 바와 같이 정책의 기획이나 결정 과정 등에 다수의 주민이 참여할 수 있도록 각종 정책관련 정보를 인터넷을 통하여 투명하게 공개하여야 할 것으로 지방의회에서 정책 관련 정보에 대한 공개를 제도화하는 행정 입법을 만들어 추진해 나가는 것도 주민참여 활성화를 위해 바람직한 방안으로 제시될 수 있을 것이라 하겠다.

제주지역 5개 자치단체의 인터넷 홈페이지의 운영실태를 서비스 정보내용, 접속률 그리고 하루 평균 기사게재 건수를 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

우선 각 자치단체의 인터넷의 주요 메뉴들부터 살펴보면 <표 3 참고>, 자치단체의 연혁, 조직체계, 자치단체장의 인사말, 주요 행정시책 설명, 게시판이나 알림마당을 통한 각종 공지사항 및 문화 행사 안내, 도(시·군)정에 대한 시민들의 질의 사항에 대한 응답 등을 들 수 있다.

분석결과 첫째, 두드러진 특징 가운데 하나는 제주시를 제외한 4개의 자치단체 모두가 한국어 이외에, 중국어, 일본어, 영어 등 3개 외국어로 된 홈페이지를 구축해 주요 관광지 등을 홍보하고 있다는 점이다.⁹³⁾

91) 김효진, “지방자치제도상 주민참가의 활성화를 위한 정보공개에 관한 연구”, 경북: 대구대학교 박사학위논문, 1996, p. 3

92) 김효진, 위의 책, p. 211

93) 예컨대, 전라남도의 경우 15개 자치단체 가운데 홈페이지에 영어로 서비스를 제공하는 곳은 12개 자치단체이고 나머지 3개 자치단체에서는 한글만 사용하고 있다.

<표 3. 각 자치단체 인터넷 홈페이지 개설 및 운영 현황>94)

구분	개통일	운영부서	게재 건수	접속률	사용 언어	인터넷방송
제주도	1999.10. 1	정보화담당관실	하루 30건	7,481명	한, 영, 일, 중국어	실시
제주시	1998. 2.27	정보화기획단실	하루 18건	4,860명	한글	실시
서귀포시	1997. 8. 1	정보화담당관실	하루 11건	1,112명	한, 중, 영어	미실시
북제주군	1999. 8. 2	기획감사실	하루 17건	2,524명	한, 중, 일, 영어	미실시
남제주군	2000. 1.	기획감사실	하루 10건	350명	한, 중, 일, 영어	미실시

자료) 고충석, “참여자치, 왜 필요한가”, 「제주도」 통권 103호, 1999.

2) 해당지역 특유의 정보 콘텐츠 개발

지방자치 실시 이후 자치단체장을 위시하여 자치단체 소속 공무원 및 지역 사회 발전에 관심을 갖고 있는 단체 등의 소속원들이 그들이 속하고 있는 자치단체의 자립도향상 등 주민 삶의 질의 향상을 위하여 발전 지향적인 다양한 아이디어를 개발 사업을 추진해 나가는 등 지역사회의 발전을 위하여 부단한 노력을 하고 있는 실정이다. 위와 같은 맥락에서 자치구마다 각기 지역 및 생활실태 등 제반여건이 서로 상이한 점을 고려, 인터넷 홈페이지를 통하여 각종 정보를 제공함에 있어서도 민간 여행사 등과의 정보 콘텐츠의 개발을 통하여 제주도 내에 있는 각 명소를 관광할 수 있도록 하고 있는 제주도 관광 홈페이지⁹⁵⁾의 운영 사례와 같이 자치구에서도 독자적인 정보콘텐츠를

94) ① 접속률은 하루 평균 각 자치단체 인터넷 홈페이지에 접속하는 이용자 수를 말함.
 ② 게재건수는 각 자치단체에서 하루평균 인터넷 홈페이지에 올리는 각종 공지사항 건수

적극적으로 개발·운영해 나감으로써 지역 주민에 대한 정보 서비스의 제공 뿐만이 아니라 지역의 바람직한 다양한 정보를 타 지역 주민에게 널리 알리는 등 지역사회를 홍보할 수 있는 좋은 계기가 마련될 수 있을 것이다.

3) 주민 개인 정보의 철저한 보호

정보화 추세가 진전됨에 따라 개인의 프라이버시가 침해될 가능성은 점점 더 커지고 있으며, 특히 컴퓨터 보급의 확산과 데이터베이스의 구축으로 인한 개인정보의 집중과 정보 통신망의 발달로 인해 여러 기관에서 개인정보의 신속한 이용이 가능해짐에 따라 이로 인하여 개인정보 자료의 부당한 유출 및 이용 사례를 낳는 등 부작용이 속출하고 있어 프라이버시에 대한 경계심이 고조되고 있는 실정이다.

해당지역자치구 인터넷 홈페이지를 통하여 공개되는 각종 정보의 내용 면에 있어 보호되어야 할 주민 개인의 정보가 유출되는 사례가 있어서는 안 될 것이다. 본질적으로 주민의 알 권리와 개인정보 보호는 상충된다 하겠다. 결국 개인정보의 보호를 위하여 관련 법규의 제정도 중요하겠으나, 무엇보다도 개인정보를 취급하는 공무원과 주민들에 대한 정보 윤리의식의 확립이 필요하다 할 것으로 공무원에게는 정보화 마인드 교육을 강화하는 한편, 주민에게는 민주 시민으로서의 의식 고취를 위한 교육을 지속적으로 추진해 나가야 할 것이다.

3. 민주적 주민 의견의 적극적 수렴

1) 정책의 질 향상을 위한 주민 의견의 적극적 수렴

인터넷을 통한 주민 참여를 활성화하기 위해서는 주민의 의견을 수렴함에 있어 주변 생활 민원을 접수·처리하는 것도 필요하겠으나 지방 정부에 주민의 참여를 활성화하고 정책의 질을 높이기 위해서는 무엇보다도 주요 정책의

95) <http://cybertown.jeju.go.kr/>(2003. 4. 21. 검색)

기획이나 결정 과정 등에서 주민 의견을 민주적으로 적극 수렴해 나가는 것이 중요하다 할 것이다. 이를 위해서는 캐나다 토론토시 정부의 인터넷 홈페이지⁹⁶⁾의 “Get Involved” 서비스 사례에서 본 바와 같이 “시민으로 하여금 시에서 추진하고 있는 각종 프로젝트에 관심을 가져줄 것과 시민들이 정책 결정에 참여할 수 있는 방법 등의 소개”와 아울러 뉴질랜드 웰리턴 시 정부에서 운영하고 있는 인터넷 홈페이지⁹⁷⁾의 “democracy”서비스 내용 중 “웰리턴 시와 관련된 정책문제 등과 관련 의사 결정을 위해 운영되고 있는 각종 위원회에 대한 주간 위원회 개최 일정에 관한 홍보를 인터넷을 통하여 제공”하고 있는 사례와 같이 주민들이 정책 기획이나 결정 과정 등에 적극적으로 참여할 수 있도록 홈페이지를 통한 홍보를 전개하는 등 자치구 정책의 질의 향상을 위하여 민주적으로 의견을 적극 수렴해 나가야 할 것이다. 이와 더불어 중요시 다루어져야 할 사항은 정책이 결정된 이후 주민이 개진한 의사가 실제로 의사 결정 등에 반영되었는지 여부에 대하여도 투명하게 공개되어야 한다는 것이다.

또한 참여 방법에 있어 개인 차원의 참여도 중요하겠으나 이에 못지않게 지역 공동의 문제 등에 대한 합의된 의사가 개진 될 수 있도록 단체 차원의 참여가 요구된다 하겠으며 이를 위해서는 지역 사회 발전을 위하여 행정에 대한 주민 참여의 필요성 등에 대한 지속적인 홍보와 교육이 이루어져야 할 것이다.

2) 자치 행정 구현을 위한 다양한 주민 의견 수렴 방법 강구

주민 주체적인 자치 행정을 구현하기 위해서는 주민 의견이 민주적으로 수렴되어야 하겠다. 이와 관련 자치구 인터넷 홈페이지를 통하여 주민 의견을 수렴하기 위해서는 무엇보다도 주민들이 민주적으로 자기의 의견을 개진할 수 있는 다양한 의견 수렴 방법을 모색·운영하여야 할 것이며, 정책 기획이나 결정 과정 등에서의 주민 의견 수렴을 위한 한 방법으로서의 의제를 설정

96) <http://www.city.toronto.on.ca/invoived/index.htm>(2003. 4. 21 검색)

97) <http://www.wcc.govt.nz/democracy/meetings.html>(2003. 4. 21 검색)

하고 그 의제에 대한 주민의 다양한 의견을 적극 수렴할 수 있는 정책 토론회 등의 운영이 필요하다 하겠다. 이 경우 의견 수렴 과정에 있어서도 특정 정책 담당자의 전자 우편 주소 등도 함께 게시하여 주민이 수시로 궁금한 사항을 문의 할 수 있도록 하여야 할 것이다.

또 다른 방법으로서 설문 조사 방법을 들 수 있다. 미국의 로스엔젤레스시 정부의 인터넷 홈페이지⁹⁸⁾서비스에서와 같이 “연방 정부의 지역 발전 기금을 시를 위하여 어떻게 사용할 것인가에 대한 시민의 의견을 묻기 위하여 시민들이 납부한 세금을 효율적으로 사용할 수 있도록 분야를 달리하는 10개 사업 대안을 나열, 제시하고 그 중 중요도 순으로 5개 사업 대안을 선택토록 하여 시민이 필요로 하는 정책을 결정하려는 의견 수렴 방법”과 같이 설문 조사 방법을 통하여 주민의 의견을 민주적으로 수렴하는 방법도 매우 중요하다 할 것으로 자치구의 주요 정책 기획이나 결정 사항 등에 대하여 일정 설문 조사 대상 기준을 설정, 필히 주민 설문 조사를 실시토록하여 그 분석 결과를 토대로 민주적으로 행정을 수행하는 것도 주민 참여를 위한 바람직한 방법이 될 수 있을 것으로 판단되며, 이러한 설문 조사 방법은 지방 자치에 있어서 주민 투표와 같은 효과를 가져다 주는 바람직한 주민 의견 수렴 방법이라 할 수 있다.

3) 정보 소외 계층 해소를 통한 균형적 주민 참여 실현

정보 격차는 주민 참여의 불균형이란 문제를 야기 시킨다. 이를 해소하기 위해서는 우선 가정과 학교 등에 PC 보급률을 높이고 전국민을 대상으로 한 정보화 교육을 실시하여야 할 것이며, 초고속 정보 통신망을 확충해 나가야 할 것이다.

서울시에서 시각 장애인을 위한 홈페이지(Seoul Eye)를 운영 서울시 현장을 비롯하여 점자판 새서울 뉴스, 장애인 복지 사업 안내 등 총 10개 서비스 항목을 제공하고 있듯이 특히 장애인과 노인계층에 대해서도 정보화 대열에서 소외되지 않도록 장애인 홈페이지 운영 등 제도적 장치를 마련해 나가야

98) <http://www.lacity.org/cup/survey/index.html>(2003. 4. 21 검색)

할 것이며, 이를 위해 정부의 다각적인 지원은 물론, 정보 평등 구현을 위하여 시민 사회 단체가 적극적으로 참여, 견인차 역할을 담당하여 정보 격차 해소 운동을 적극 추진해 나가야 할 것이다. 더불어 온라인 상에서의 정보 제공을 통한 참여도 중요하겠으나 지역 주민의 균형적 주민 참여의 실현을 위하여 반상회 등 오프라인을 통한 주민 참여도 활성화되어 나가야 할 것이다.

4. 행정 생산성 향상의 극대화

1) 인터넷 홈페이지의 최신성 있는 사후 관리

홈페이지 운영자 측에서는 홈페이지를 통하여 주민에게 제공되고 있는 각종 정보가 정확하고 신속하게 전달될 수 있도록 하고, 또한 제공되고 있는 정보가 시기적으로 정보로서의 가치가 있는지 등을 수시로 면밀히 검토하는 등 홈페이지의 사후 관리 측면에 있어서도 철저를 기하여야 할 것이다. 이를 위해서는 자치구 인터넷 홈페이지의 운영·관리 담당자에 대한 수준 높은 정보화 교육이 지속적으로 이루어져야 할 것이며, 또한 정확성이 없는 정보 등 홈페이지 상에 “인터넷 관리 주민 신고 센터”와 같은 서비스 항목을 운영함으로써 주민 참여를 증진시키고 담당 공무원으로 하여금 경각심을 고취토록 하는 방법도 주민 참여 활성화를 위한 바람직한 방안 중의 하나가 될 수 있을 것이다⁹⁹⁾.

2) 정보의 공동 활용 및 연계의 확대

정보화 이전의 사회가 정보를 단독으로 소유하고 이를 혼자만이 활용해 왔던 정보 독점의 시대였다면, 오늘날의 정보 사회는 어느 계층을 불문하고 정

99) 이유진, “PC통신, 인터넷과 한국의 전자민주주의 가능성에 대한 고찰”, 한국정치학회보, 31집 1호, 1997.

보의 상호 교류 없이는 사회 생활을 바람직하게 영위할 수 없도록 변화해 가고 있는 정보 교류의 시대라 할 수 있겠다. 이러한 시대적 상황에 발맞추어 자치구의 인터넷 홈페이지 상에서 주민을 위해 제공되고 있는 각종 서비스에 대하여 그 질의 향상을 위해 다양한 분야에 걸쳐 각 기관이 보유하고 있는 정보가 공동으로 활용될 수 있도록 정보의 연계측면에 있어서도 지속적인 노력이 요망된다 할 것이다.

3) 인터넷 홈페이지 운영을 위한 전문인력의 확충

자치구 인터넷 홈페이지 바람직한 관리를 위해서는 무엇보다 웹서버를 비롯하여 웹디자인 및 웹프로그래밍 기능 등 인터넷 홈페이지를 운영할 전문인력의 확충이 요구된다. 자치구에서 웹분야에 전문가를 계약직공무원 등으로 채용하거나, 아웃소싱을 통하여 인터넷 홈페이지 운영 및 관리에 관한 사항 전반을 민간에게 위탁하는 방법도 고려해 볼 수 있을 것이다. 이러한 전문인력의 확충을 통하여 자치구의 주변실정 및 제반여건 등에 맞는 인터넷 홈페이지를 독창적으로 개성있게 개발, 지방정부가 수행하고 있는 행정의 다양한 분야에서 적극적인 주민참여가 이루어 질 수 있도록 효과적이며 능률적으로 운영되어 나가야 할 것이다.

제 5 절 주민참여 활성화 전략

현실적으로 민주주의는 방법으로 발견될 수 있는 것이 아니고 헌법에 대한 신중한 가치결정의 문제이다. 우리가 너무 현실과 동떨어진 채 이상주의적이고 가치중립적인 절대적 민주주의만을 고집하는 것은 아닌지 반성해야 한다는 것이다.

관용이 민주주의의 원리의 기준이지만, 독일이 1920년대 바이마르헌법의 쓰라린 경험을 극복하고 제2차 세계대전 이후 발전시킨 “투쟁적 민주주의” 또는 “방어적 민주주의”를 겸허하게 직시해볼 필요가 있다는 것이다.

민주주의의 적에 대한 관용으로부터 “민주주의의 적에 대한 관용을 불허” 한다는 전투적 민주주의는 근본적으로 자유를 부정하는 자를 국가의 적으로 선언하고, 국가와 자유민주주의를 수호하기 위하여 어느 정도 헌법이 전투적 성격을 갖는 것을 무조건 비난할 수는 없다는 방어적 민주주의와 직결된다. 이 과정에서 무엇보다도 중요한 것이 국민의식 수준과 직결된 참여의 제도적 보장을 전제한다는 점이다.

우리의 상황을 종합적으로 고려할 때, 주민참여의 활성화 전략으로 다음 몇 가지 카테고리를 제시할 수 있다.¹⁰⁰⁾

① 주민참여에 대한 인식변화와 전략적 접근

- 공무원의 인식전환
- 참여네트워크 형성과 주민교육

② 다양하고 적극적인 참여방식의 도입

- 공동생산의 적극적 추진
- 자원봉사활동의 활성화(자원봉사활동지원센터 운영, 자원봉사활동에 대한 DB구축, 퇴직 공무원이나 퇴임 전문가의 적극적 활동, 다양한 인센티브 제공, 자원봉사활동에 대한 홍보강화)
- 주민평가제도의 도입
- 직접민주제의 도입과 활용

③ 홍보 및 여론수렴기능 강화

- 주민홍보의 강화(홍보매체, 홍보내용의 다양화)
- 내부홍보(수평적 의사소통)의 강화
- 광범위한 여론수렴 활동의 강화

위에서 우리나라 주민참여제도의 현황을 소개했으나, 전체적으로는 여전히 시민참여의 정도가 취약한 실정이다. 현행 참여제도의 개선과 함께 한국의 지방자치와 민주주의를 위하여 보다 다양한 시민참여방식의 도입 또는 확충이 필요한데, 구체적으로 중요한 몇 가지를 제시하면 다음과 같다.

100) 경기개발연구원, 「경기도 지방정부에 대한 주민참여 활성화를 위한 제도연구」, 연구보고서, 1997.

- ① 직접청구제의 도입¹⁰¹⁾ : 주민발안, 주민투표, 주민소환
- ② 시민운동의 지원 : 풀뿌리 민주주의 현장, 시민단체 등을 통한 참여활성화
- ③ 주민근접행정 : 봉급액수 공개, 전화번호 공개 등 지방행정과 시민간의 거리감 축소
- ④ 공동결정모델 : 독일에서 제2차 세계대전 이후 모든 공·사 조직에 공동결정을 의무화한 제도(노사정협의회 등)
- ⑤ 샤렐(Charrette)방식의 적용 : 프랑스식 합의도출 유도모형으로서 이룬 마차를 뜻하는 샤렐처럼 구성원 전체 참여를 제도화하는 것
- ⑥ 옴부즈만(Ombudsman)제도의 도입·활성화 : 1809년 스웨덴에서 시작된 시민대리참여 또는 시민근접행정방식(시민통제)으로서, 우리나라의 경우 「국민고충처리위원회」 형태로 도입되어 있는데, 보다 중요한 것은 지방차원에서의 활성화임.
- ⑦ 시민평가제, 주민감사청구제, 주민감사관제 등의 활용
- ⑧ 정보사회에서 원격통신을 통한 참여
- ⑨ 주민직접참여 기반강화 : 커뮤니티임파워먼트(Community Empowerment/지역 주도권), 커뮤니티센터를 통한 참여, 통반 등 하부지역사회 잠재적 기반 활용, 민주시민의식제고를 통한 참여활성화

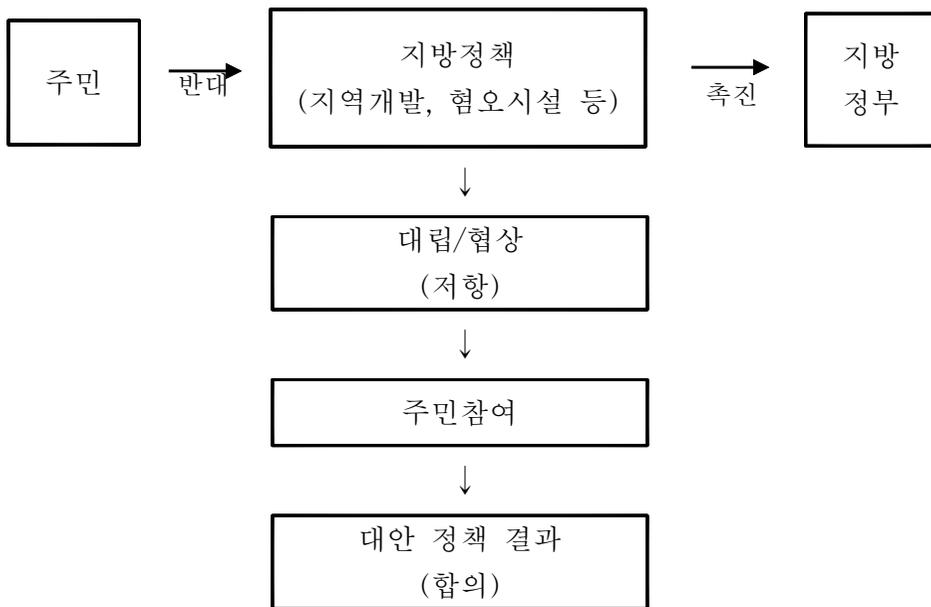
주민참여와 지방자치는 상호 밀접한 관계에 있으며, 이들 관계는 두 가지 측면으로 나누어 파악할 수 있다. 그 하나는 지방자치의 참여에 대한 관계이고, 다른 하나는 참여의 자치에 대한 관계이다. 요컨대, 지방자치의 발전은 주민참여를 활성화 시키며, 동시에 주민참여는 지방자치 발전에 기여한

101) 이들 직접민주주의적 방식은 주민참여 중 가장 강력하고도 직접적인 참여방법이다. 현대 시민들은 대의제정부를 인정하면서도, 또한 정책결정에서 더 큰 목소리를 갖기를 원하는데서 나타나는 대의제와 직접민주주의의 조화를 의미한다. 이와 관련된 대표적인 사례로서 'Proposition 12'을 들 수 있다. 이는 1977년 미국에서의 조세저항운동을 말하는데, 캘리포니아주에서 시민발의에 의한 「제안 13호」가 120만명 이상의 서명을 얻었고, 78년 이에 대한 주민투표로 시민운동이 성공을 거둔 “납세자의 반란”으로 표현되는 대표적인 성공사례이다.

다는 것이다. 아울러 참여와 지방자치는 다같이 공익증진과 복리증진을 궁극적인 목표로 하는 활동 내지 제도로서 함께 공익과 주민복지 증진에 기여하게 된다.

즉 지방자치와 주민참여 양자간의 교호적인 상호작용을 통하여 지역에서 의 공익증진에 기여하게 된다는 것으로써, 이 때문에 지방자치와 주민참여는 현실적으로 현대 민주주의 발전을 위한 동시성을 갖고 있다고 할 수 있다. 이것은 결국 지방자치단체내에서의 주민참여의 실제 적용과정을 통하여 보다 분명하게 나타난다. <그림 9>은 지역정책, 특히 혐오시설처럼 주민저항을 유발할 수 있는 정책이 주민참여를 통하여 적응해 나가는 과정을 보여주고 있다. 구체적으로 시민위원회, 중재위원회 등의 주민직접참여를 통하여 대립적인 정책을 조정해나가는 메커니즘이 지방자치발전과 맞물려 있다고 할 수 있다.

<그림 9. 주민참여의 실제 흐름도>¹⁰²⁾



102) 심익섭 외, 「마지막 남은 개혁@21」, 서울: 교보문고, 1999.

제 5 장 결 론 : 주민참여의 발전방향

제주의 경우엔 주민참여에 대한 각종 문헌을 살펴보면 관주도로 작성되는 등 자발적이지 못한 것이 사실이다. 이는 우리의 문화적 요인에서 그 심리적 한계의 주 요인을 찾을 수 있다. 예를 들어 4·3이라는 제주의 뿌리깊은 유산이 제주지역주민들의 자발적 참여의 걸림돌로 작용하고 있다고 보여진다. 물론 4·3특별법제정 등을 통해 그 분위기가 많이 누그러지긴 했지만, 여전히 피해자가 존재하고 있고, 완전한 보상이 이루어지지 않는 한 이 문제는 쉽게 마무리 될 수 없을 것이다. 이러한 시점에서 제주지역 주민의 직접적인 생활과 밀접한 관련이 있는 주제를 가지고 접근하는 것이 중요하며 주민의 일상생활과 직결되는 사회교육프로그램을 개발하여 참여를 유도하는 방법을 모색하는 등의 전제조건으로 말미암아 참여환경을 제도적으로 개선하고, 시민단체를 통한 주민참여의 활성화, 주민자치센타를 통한 직접참여, 인터넷을 통한 주민참여를 활성화시키기 위한 다양한 시도를 해가야 할 것이다.

특히, 제주지역에서는 개발과 관련된 지역주민운동과 같은 주민참여에 행정이 귀를 기울이고 지방분권화를 실현하기 위한 의제 설정과 인터넷을 통한 참여 등을 확산시켜 나갈 필요가 있다.

지방자치의 궁극적이고도 최종적인 목표는 주민의 삶의 질의 향상이다. 삶의 질을 높여나가기 위해서는 주민참여에 의한 삶의 질의 내용과 수준이 결정되어야 하므로 주민참여가 활성화되어야 한다. 주민참여가 배제된 것은 지방행정은 될 수 있어도 진정한 지방자치는 될 수 없다.

이러한 점에 입각하여 본 연구에서는 제주도 주민참여의 실태와 주민참여의 활성화 방안을 고찰해 보았는데 이는 다음과 같다.

먼저 주민참여의 실태에서 나타나는 문제점으로는 주민참여 의식의 결여, 반사회나 공청회와 같은 참여제도의 형식적 운영, 행정정보 공개의 미흡, 공무원의 지나친 권위의식 등이 나타났다.

이를 바탕으로 한 주민참여를 이끌어내는 전제조건으로 첫째, 주민의식의 제고이다. 주민의 자율의식은 바로 자치행정의 민주화를 도모하기 위한 기본 전제이기 때문에 주민의 자율의식의 제고는 반드시 필요하다. 주민의 자율의

식을 제고하는 방안으로는 주민교육의 강화, 주민조직을 계도, 자율적인 참여 분위기 조성, 공동체의식 강화 등이 있다.

둘째, 공무원의 의식변화이다. 주민참여에 있어 공무원의 민주지향성을 실현하기 위해서는 행정의 목표를 사회적 형평성에 두어야 하고, 주민에 대한 개방성과 솔직성이 강조되어야 하며, 행정의 내적인 효율성보다는 주민의 요구에 대한 대응성 및 봉사성이 강조되어야 한다.

셋째, 기업가형 정부의 수립이 필요하다. 오늘날 행정환경은 전세계적으로 경쟁이 심화되고 있기 때문에 종래의 관료주의 방식으로는 이에 대처할 수 없다. 따라서 기업가형 정부를 수립하여 주민의 요구를 수용해야 한다.

넷째, 위원회 제도가 개선되어야 한다. 인적 구성의 중립성, 소비자적 전문성의 흡수, 토론문화 정착 등을 통하여 제도적인 개혁보다는 제도의 유연한 운영에 힘써야 할 것이다.

마지막으로, 자치행정행태의 민주화와 지방분권화가 이루어져야 한다. 이를 위해서는 권위주의의 과감한 청산, 주민분위의 봉사와 신뢰행정 수립, 지시행정에서 지원행정으로의 전환, 규제중심 행정에서 자율적 행정으로의 전환, 행정정보의 공개 등이 필요하다. 또한 지방분권화의 시범지역으로 선정되어 그 추진과정에 있어 민간의 참여를 적극적으로 보장하고 기획·집행·평가 과정에 공동참여하게 함으로써 주체로서의 참여과정을 만들어야 할 것이다.

이상에서 주민참여의 활성화를 위한 전제조건들을 살펴보았는데, 그중에서도 가장 중요한 것은 바로 의식적 측면의 개선이라고 생각된다. 왜냐하면 지방자치나 주민참여는 제도이기보다는 생활이라고 할 수 있으므로 진정한 주민참여는 공무원과 주민의 의식과 태도가 민주화되고 행정이 민주적·참여적인 것으로 될 때에만 이루어질 수 있기 때문이다. 본 논문에서는 왜 주민참여가 필요한가에 대한 본질적 의미와 참여방법을 주민스스로 깨달을 수 있도록 하기 위하여 지역사회에서의 민주시민교육을 활성화시키는 방법을 제안하였다.

또한 시민단체를 통한 주민참여의 활성화를 가져오기 위해서는 지방정부와 NGO간의 관계에 있어, 서로 독립적인 입장에서 서로의 역할과 책임을 공유해 나가는 진정한 파트너십에 의한 공동의 리더십이 필요한 관계라는 입장하

에 있어야 하는 것이 사회적 정의에 부합하는 것이라 볼 수 있다. 하지만 제주지역 NGO단체들의 경우 활동환경이 매우 열악하고, 지방정부와의 관계설정에서 서로 적극적이지 못했던 것이 사실이다. 즉, 지방정부와 NGO간에는 서로 보다 비교우위에 있는 분야 및 활동방식에 있어서 차이가 나기 때문에 활동영역과 방식에 있어서 상호조정과 협조가 필요하다 할 수 있겠다. 또한 그동안 제주지역사회의 현안에 대해서 NGO 단체들이 앞장서고 주민들이 함께 참여하여 해결하려는 노력들이 있기는 하지만 그에 대한 구체적인 자료들이 공개되지 않고, 능동적인 참여보다는 수동적으로 참여하는 형태가 많이 있어서 연구자료를 구하는데 어려움이 있었다.

이렇듯 주민스스로의 참여적 행정문화의 형성은 단시일에 이루어질 수는 없는 것이고 주민과 공무원, 그리고 국가와 지방단체 모두가 오랜기간동안 꾸준히 공동의 노력을 기울일 때라야 가능한 것이라고 본다.



참 고 문 헌

1. 단행본

- 김병준, 「한국지방자치론」, 서울: 법문사, 1995.
- 김학로, 「지방행정의 이해와 실제」, 서울: 박영사, 1997.
- 박상필, 「NGO와 현대사회」, 서울: 아르케, 2001.
- 심익섭 외, 「마지막 남은 개혁@21」, 서울: 교보문고, 1999.
- 안성호, 「한국지방자치론」, 서울: 대영문화사, 1995.
- 장원석외 6인, 「정보사회와 컴퓨터」, 서울: 학문사, 1996.
- 정세욱, 「지방행정학」, 서울: 법문사, 1995.
- 조창현, 「지방자치론」, 서울: 박영사, 1997.
- 최창호, 「지방자치학」, 서울: 삼영사, 1999.
- 최창호, 「지방자치제도론」, 서울: 삼영사, 1994.
- 최창호, 「지방정부기능론」, 서울: 삼영사, 2001.
- 한국전산원, 「국가정보화백서」, 서울: 한국전산원, 2002.

2. 연구논문, 정기간행물

- 강영기, “지방행정과 민의수렴”, 「지방행정」, 서울 : 지방행정공제회, 1982, 10.
- 강지연, “주민참여로서 NGO활동의 발전방향에 관한 연구-제주지역을 중심으로”, 제주대학교 석사학위논문, 2001.
- 강명구, “지방자치와 주민투표제”, 「한국행정학보」, 제28권 제3호, 1994.
- 강행남, “지방자치행정에의 시민참여의 태도분석 : 서울시민과 공무원을 중심으로”, 명지대학교 박사학위논문, 1993.
- 경기개발연구원, “경기도 지방정부에 대한 주민참여 활성화를 위한 제도연구”, 연구보고서, 1997. p. 9
- 고충석, “참여자치, 왜 필요한가”, 「제주도」 통권 103호, 1999.
- 고호성, “화순항 해군기지를 반대하는 몇가지 이유”, 제주참여환경연대, 「참여 세상 만드는 사람들」, 제32호, 2002.
- 김기호, “지방자치제에서 도시계획의 운용에 관한 연구-독일의 주민참여와 우리나라에서의 시사점”, 대한국토·도시계획학회, 국토계획, 제30권 제 6호(통권 80호), 1995. 12.
- 김석배, “지방행정에 있어서 주민참여의 효율화전략에 관한 연구”, 청주대학교 박사학위 논문, 1988.
- 김석준·이상철, 「제주도 사회운동의 전개와 성격」, 지역사회운동의 계보학, 경남출판기획.2000.
- 김윤지, “Internet을 이용한 도시 행정에 있어서 주민참여의 활성화 방안”, 「도시지역개발연구」, 제4집(청주대학교), 1997.
- 김인곤, “지방자치와 주민참여에 관한 연구”, 전남대학교 행정대학원 석사학위논문, 1989.

김재현, “지역사회개발에 있어서 주민조직효과성에 관한 실증적 연구”, 건국대학교 박사학위논문, 1991.

김중배, 기획특집 / 노태우 정권 실정 (失政) 총점검 : 기자들이 뽑은 6공 9대 비리 - 제주도개발특별법 날치기통과, 월간사회평론, 92권, 4호, 1992

김호섭, “지방자치를 위한 주민참여의 제도화”, 성곡논총, 제23집, 한국지방자치회, 1990.

김효진, 지방자치제도상 주민참여의 활성화를 위한 정보공개에 관한 연구, 경북:대구대학교 박사학위논문, 1996.

나라정책연구회 편, “한국형 지방자치의 청사진”, 도서출판 길벗, 1995.

문택수, PC통신을 이용한 전자주민참여, 서울: 고려대학교 석사학위논문, 1996.

박상필, “사회문제 해결을 위한 제3의 길-지방자치단체와 NGO간의 협력”, 2002.



박통회, “지방자치단체 민원행정의 고객지향적 혁신과 문제점 - 민선 지방자치단체장 1년에 대한 비판적 검토”, 「지방행정기구」, 제11권 제2호(통권40호), 1996, 8.

신경훈, “지방자치에서의 주민참여에 관한 실증적 연구-참여태도의 정향변수를 중심으로”, 단국대학교 박사학위 논문, 1989.

신종석, “전자정부를 위한 통계정보시스템 구축방안 연구”, 서울: 연세대학교 석사학위논문, 1999.

신형철, “주민참여의 문제점 및 발전방향에 관한 연구”, 충남대학교 행정대학원 석사 학위논문, 1992.

심익섭, “시민참여와 민주시민교육”, 「한독사회과학논총」 제 11권 제2호, 2001.

윤주명, “천안시 주민참여행정의 평가와 과제”, 「천안시 주민참여행정의 평

- 가와 과제」(행정개혁포럼자료집), 천안: YMCA, 1999.
- 이상팔, “주민투표사례의 유형, 문제점, 정책적 함의: 우리나라 및 주요국의 주민투표사례분석을 중심으로”, 「입법조사연구」, 제249호, 1998.
- 이상철, 「20세기 제주도의 사회변동과 발전」, 제주학회, 제주도연구 18집, 제주학회, 2000
- 이시경, “도시행정에 있어서 민간과 사회부문조직의 역할”, 「한국행정학보」, 제24권 제3호, 1990.
- 이용복, “지방자치시대의 주민참여 의식 방안”, 경상대학교, 1996.
- 이유진, “PC통신, 인터넷과 한국의 전자민주주의 가능성에 대한 고찰”, 한국정치학회보, 31집 1호, 1997.
- 이진혁, “지방자치와 주민참여에 대한 연구 - 경기도 시흥시를 中心으로-”, 건국대학교 행정대학원 석사학위논문, 1996.
- 장치근, “지방자치와 주민참여에 대한 고찰”, 광주대학교 사회과학연구 제7집, 1997.
- 전국의제 21연합회, 2001, http://www.la21.or.kr/part2_3.htm
- 정규호, 「도시의 지속가능성과 거버넌스」, 한국환경사회학회 월례발표회 논문, 김석준 외, 2000. 9
- 정홍익, 김호섭, “위원회제도를 중심으로 한 시민참여의 활성화”. 「한국행정학보」, 제25권 제2호, 1991.
- 제주발전연구원, “지방자치단체의 효과적인 행정홍보 방안에 관한 연구”, 2001. 8.
- 차정호, “행정에의 주민참여촉진에 관한 연구”, 「지방행정연구대회발표논문」, 수원: 내무부지방행정연수원, 1984.
- 총무처, “공무원을 위한 행정규제 민원사무 실무-행정규제 민원사무 처리요령”, 서울: 국문사, 1994.

- 최복수, “사이버 자치 실현을 위한 기반구축에 관한 연구”, 충북: 충북대학교 석사학위논문, 2000.
- 하혜수 외4인, “경기도 지방정부에 대한 주민참여 활성화를 위한 제도연구”, 경기개발연구원, 1997.
- 허석진, “통합은 안되고 갈등만 불러왔던 무안반도”, 월간 지방자치 5월호, 현대사회연구소, 1995.
- 한국전산원, “정보화시대의 행정서비스와 행정체제 개선방안 연구”, 서울: 한국전산원, 1997.
- 홍유식, “지방자치에 있어서 주민의 행정참여에 관한 연구”, 단국대학교 대학원 행정학과 석사학위논문, 1997.
- BpB, Demokratie (Bonn : Bundeszentrale fur Politische Bildung, 1992).
- Edward N. Muller, " An Explanatory Model for Differing Types of Participation, " *European Journal of Political Research*, Vol. 10 (1982).
- Joseph F. Zimmermann, *Participatory Democracy: Populism Revisited* (NewYork: Praeger, 1986).
- Pateman, Carole(1970), *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sharry R. Amstein, " A Ladder of Citizen Participation," *Journal of American Institute of Planners*, Vol. 35, No. 4 (1969).
- Thomas, J.C. 1993. "Public Involvement and Governmental Effectiveness: A Decision-Making Model for Public Managers," *Administration & Society*, Vol.24,No.4, February.