



저작자표시-비영리-동일조건변경허락 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.
- 이차적 저작물을 작성할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



**저작자표시.** 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



**비영리.** 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



**동일조건변경허락.** 귀하가 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공했을 경우에는, 이 저작물과 동일한 이용허락조건하에서만 배포할 수 있습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

한국지방자치와 시민참여에 관한 연구:  
*Citizen Governance*를 향하여

*A Study on Local Autonomy and Citizen  
Participation in Korea:  
Toward a Citizen Governance*

2006년 2월 일

조선대학교 대학원

정치외교학과

정 두 숙

## < 목 차 >

Abstract	
<b>제1장 서론</b>	<b>/ 1</b>
제1절 연구의 목적 및 선행 연구	/ 1
1. 연구 목적	/ 1
2. 선행 연구	/ 4
제2절 연구 범위 및 분석틀	/ 11
1. 연구 범위	/ 11
2. 연구 분석틀	/ 13
<b>제2장 지방자치와 시민참여</b>	<b>/ 16</b>
제1절 시민참여의 개념	/ 16
1. 시민과 참여의 개념	/ 16
2. 시민참여의 개념	/ 19
제2절 지방자치와 시민참여	/ 26
1. 지방자치와 민주주의	/ 26
2. 지방분권과 시민참여	/ 30
<b>제3장 시민참여의 유형과 기능</b>	<b>/ 37</b>
제1절 시민참여의 유형	/ 37
1. 자치 역량의 정도에 따른 유형	/ 37
2. 참여자의 자발성에 따른 유형	/ 41
3. 정치참여 스펙트럼에 따른 유형	/ 49
제2절 시민참여의 기능	/ 53
1. 시민참여의 순기능	/ 53
2. 시민참여의 역기능	/ 62
<b>제4장 시민참여의 저조 요인</b>	<b>/ 65</b>
제1절 시민참여 제도의 한계	/ 65
1. 제도적 시민참여	/ 67

2. 비제도적 시민참여	/ 94
제2절 지방분권의 저조 현황	/ 98
1. 국가의 관여와 분권	/ 98
2. 사무배분과 분권	/ 100
3. 지방재정과 분권	/ 106
제3절 허약한 시민문화와 사회자본	/ 110
1. 시민문화와 사회자본	/ 110
2. 시민운동과 시민단체	/ 112
<b>제5장 시민참여의 활성화 방안</b>	<b>/ 118</b>
제1절 시민참여의 환경변화	/ 118
1. 세계화	/ 121
2. 정보화	/ 126
3. 지방화와 분권화	/ 132
제2절 시민참여의 활성화 방안	/ 136
1. 참여 제도의 개선 및 확대	/ 136
2. 지방분권의 확대	/ 141
3. 시민의식과 사회자본의 축적	/ 143
<b>제6장 결 론</b>	<b>/ 151</b>
<b>&lt;참고문헌&gt;</b>	<b>/ 153</b>

< 표 목차 >

<표 1> 참여의 범주와 기준	/ 12
<표 2> 시민참여의 실태와 활성화 방안 분석틀	/ 15
<표 3> 중앙집권과 지방분권의 비교	/ 33
<표 4> 지방자치의 구성 요소	/ 35
<표 5> 정책과정을 통한 정보, 협의 및 능동적 참여	/ 45
<표 6> 정책 결정자가 민간 참여를 원하는 이유	/ 54
<표 7> 정부 의사결정에의 민간 참여 장점과 단점	/ 63
<표 8> 한국의 시민참여 형태:	
제도적 참여와 비제도적 참여	/ 65
<표 9> 한국의 시민참여 제도와 현황	/ 67
<표 10> 주민감사 청구인 수 변경 비교	/ 72
<표 11> 2004년도 정보공개 처리 현황	/ 75
<표 12> 2004년도 정보공개 여부 결정 기간별 현황	/ 76
<표 13> 국무총리행정심판위원회의	
연도별 행정심판 사건처리 현황	/ 82
<표 14> 행정소송 사건 연도별 접수현황	/ 83
<표 15> 부천시 시민 옴부즈맨의	
고충 민원 접수 및 처리 현황	/ 90
<표 16> 지방자치단체에 대한 국가관여의 유형	/ 99
<표 17> 중앙 · 지방자치단체간 사무배분 현황	/ 103
<표 18> 중앙 · 지방자치단체간 사무배분 현황	/ 105
<표 19> 2002 지방자치단체 재정 자립도 단체별 현황	/ 108
<표 20> 시민(비영리민간)단체 등록현황	
(2004. 6. 30현재)	/ 113

## <그림 목차>

<그림 1> 아른스타인의 시민참여의 8단계	/ 38
<그림 2> 자치 역량에 따른 시민참여 유형	/ 40
<그림 3> 공공의 의사결정 참여 수준	/ 41
<그림 4> OECD의 정책과정에서 시민참여 및 영향력의 변화	/ 44
<그림 5> 참여자의 자발성에 따른 시민참여 유형	/ 49
<그림 6> 정치참여 스펙트럼에 따른 시민참여 유형	/ 50
<그림 7> 주민청구에 의한 조례의 제정 및 개폐절차	/ 70
<그림 8> 연도별 정보공개청구 현황	/ 75
<그림 9> 공공사무의 분류 (국가사무와 지방사무)	/ 101

<Abstract>

*A Study on Local Autonomy and Citizen  
Participation in Korea:  
Toward a Citizen Governance*

**Doo-Sook Jung**

**Advisor ; Professor Chang- Hun Lee Ph.D.  
Department of Political Science and Diplomacy  
Graduate School of Chosun University**

**It is the purpose of this study to search for the way of increasing the citizen participation in Korea. This study analyzes three variable factors namely: institutional and non institutional system, decentralization of power, and citizen culture and social capital.**

**Local autonomy system has existed since founding of Korea legally. However, in reality, local autonomy system in Korea has been a nominal system and the national administration system was retained after the local assembly was reconstituted in 1991.**

**The centralized national administration system has contributed to Korea's economic success, but on the other hand, it has resulted into a political and social crisis. An integrated mobilization of national energy to cope with rapid social changes is considered as success while the lack of democracy and autonomy is often estimated as crisis. As one of the solutions to change 'crisis' to 'success', Korea paid great attention to local autonomy**

system and started its gigantic social experiment in 1991. The perfect local autonomy system was completed in 1995 through which the heads of self-governing bodies as well as local assemblymen were elected directly by the citizens.

Ten years after the resurrection of local autonomy, there are now many different appraisals about the result of local autonomy. Notwithstanding many different opinions, the case of a country like Korea having successfully settled down its local autonomy system in such a short period of time is very rare anywhere else in the world. On the other hand, any legal systematic citizen's participation system has not been arranged yet. Thus, it may be difficult for such direct participation system of the citizens to be activated. In order for democracy roots to make steady progress, policy developments conforming to the diverse desires of the local citizens should be realized, and in such policy development stem, a system which can realize citizen's participation requires to be changed.

First of all, the study conducts a theoretical approach upon local autonomy and citizen's participation in public administration. The study examines the meaning and functions of citizens' participation in public administration. After that, the study analyzes the status and problems of it particularly seen from the researches carried out by scholars. The study also emphasizes the need to materialize citizens' participation in public administration and to find ways to expand it.

And then, the study analyzes the status and problems of administrative systems that carry out local administration and the surroundings and citizens that speak for both requests and support to local administration on the premise that local administration is interrelated with administrative environment, administrative systems, and citizens.



**In particular, the study places its concentration on such detailed subordinate variables as civil servants that organize the administrative system, administrative atmosphere, norms and citizens participating channels in public administration while focusing on administrative systems that give great influence upon citizen's practical participation in public administration in addition to policy process. Based on study findings, it is concluded that the community identity was awakened by the NGO. The community citizens' sense of identity was successfully mobilized and confirmed by the surrounding community's environment.**

**In conclusion, the success of local autonomy depends on how well citizens participate in public administration. In order to secure the success, various participating channels should be made and citizens should really participate in public administration. The study tries to find solutions with such elements of local administration as administrative surroundings, administrative systems, and citizens as key variables. The solutions will be found effectively and efficiently only when local self-governing bodies and their citizens work together in harmony. This was then finally social capitalized leading to the successful community movement.**

# 제1장 서론

## 제1절 연구 목적 및 선행 연구

### 1. 연구 목적

한국사회에서 지방자치는 1948년 제헌헌법이 제정되고 대한민국 정부가 수립된 이래로 법적 측면에서는 단 한 번도 제외된 적이 없었다. 다만 정치적 환경에 따라 도입이 지연되고, 운영이 왜곡되는 역사를 밟아왔을 뿐이다. 이는 지방자치제도가 현대국가를 민주적으로 운영하는 데 필수불가결한 제도임을 반증하는 것이라 할 수 있다. 그러나 지방자치를 실시한다고 해서 민주주의가 저절로 구현되는 것은 아니다. 한국 지방자치의 부활은 1980년대 민주화운동의 부산물이자 ‘위로부터의 개혁’이라는 성격을 지녔다. 1991년에 지방의회가 구성되고, 1995년 완전한 지방자치제도를 구축하면서 대의민주제의 확장이라는 긍정적 결과를 가져왔다. 그리고 시민 참여 활성화, 정부 활동의 효율성 증진 등으로 시민들의 삶의 질이 한층 나아질 것이라고 예상하였다. 그러나 본격적인 지방자치가 실시된 지 10년이 지났지만 그 내용면에 있어서 평가는 긍정적이지만 았다.

지방자치란 지역의 정치와 행정을 그 지방의 시민 또는 그 대표자를 통하여 자율적으로 처리해 가는 제도를 뜻한다. 즉 지역 시민들이 스스로 주인이 되어 자신들의 문제를 함께 논의하고 결정하고, 그 결과에 대해 스스로 책임을 지는 제도이다. 그러므로 지방자치의 가치는 시민참여를 바탕으로 하는 민주주의의 실천이라 할 수 있다.<sup>1)</sup>

---

1) 민준기·정동귀·박종평·이창현, "지방자치제에 관한 연구: 제도와 조직적인 측면을 중심으로," 경희대학교, 『논문집』, 제19집(1990), p.63.

지방자치제는 ‘분권’과 ‘참여’라는 두 개의 축으로 운영된다. 전자가 지방자치제도의 필요조건이라면, 후자는 충분조건이다. 지방자치의 두 축을 시민참여와 지방분권이라고 한다면, 분권으로서의 자치는 제도상의 자치로서 지방자치의 형식이 되며, 참여로서의 자치는 지방자치의 실제 내용으로서 자치의 핵심이 된다고 하겠다. 사실 지난 10여 년간 실시된 한국의 지방자치는 형식으로서의 자치에 해당되는 것으로서 이는 지방선거와 자치제도의 도입에 치중된 것이었다. 이에 따라 한국 지방 자치는 제도상의 지방자치에 편중하면서 자치의 핵심인 시민참여는 외면하는 기형적인 자치로 변질되었다.<sup>2)</sup>

이 같은 상황 변화에서 앞으로 주목해야 할 과제가 바로 시민참여의 활성화 문제이다. 그동안 지방 분권화가 급선무이기 때문에 상대적으로 소홀히 된 점이 없지 않지만, 지방자치제가 올바르게 정착되고 그 효과가 극대화되기 위해서는 시민참여가 강화되는 것이 무엇보다 중요하다

지방자치는 시민참여에 대해 이중적 가능성을 가지고 있다. 한편으로는 시민들의 참여를 적극적으로 이끌어낼 수 있는 반면, 다른 한편으로는 시민들의 참여 동기를 제한할 수도 있다. 지방자치는 시민들의 이해관계를 직접적으로 수렴할 수 있다는 점에서 시민참여를 적극적으로 이끌어낼 수 있다. 그러나 지방자치나 지방자치단체의 활동이 중앙정치 하위단위인 지방자치 체제 내에서 존재하기 때문에 정치적 자원들이 제한되어 있으며, 이에 의해 오히려 지방정치에 대한 시민들의 관심과 참여가 저조할 가능성이 있다.

따라서 시민참여의 확대를 통한 지방자치의 완성을 위해서는 다양한 노력이 강구되어야 할 것이다. 우선 지난 지방자치의 시행과정을 살펴볼 때 가장 눈에 띄는 것은 지방분권의 수준 강화이다. 그동안 지나치게 중앙집

---

2) 전영평·최준호·이곤수, "한국의 지방자치와 주민참여: 대구지역의 참여 실태를 중심으로," 『행정논총』, 제41권 제2호(2003), p.54.

권화된 정치, 경제, 사회, 문화 등의 모든 분야에서 지방분권이 요구되었지만, 그 가운데서도 특히 행정 내지는 정부 차원의 분권화 노력이 경주되어 왔다. 즉 한국 지방자치의 역사는 단체자치를 중심으로 전개되어 오면서 상대적으로 시민 자치는 정체되어 왔다. 분권화 시대에 접어들어 지방자치의 완성을 위해서는 시민자치의 발전을 위한 방안과 제도적 보완이 시급한 과제라 할 수 있다. 시민자치의 발전을 위한 가장 중요한 요소는 시민참여라 할 수 있다. 그리고 시민참여의 확대를 위해서는 무엇보다도 참여적 시민문화를 형성하고 그 문화를 구축하는 일이 우선되어야 한다. 그런 의미에서 과연 어떤 법제적 참여 제도가 시민문화를 참여적인 단계로 견인할 수 있을 것인지에 관한 논의가 있어야 할 것이다.<sup>3)</sup>

지방자치는 단순히 중앙정부가 하던 일을 지방자치단체가 대신하는 지배자의 교체를 의미하는 것이 아니라 주민이 시민으로 거듭나는 시민 재창조의 과정이라 할 수 있다. 시민참여가 결여된 지방자치가 그 본래의 의미를 달성하기 위해서는 무관심한 시민, 무력한 시민과 같은 부정적 의미의 시민이 아니라, 자주적 시민, 비판적 시민, 자발적 시민, 참여적 시민 즉 신시민의등장이 요구된다.

본 연구는 이제 형식적 측면에서 본격적인 궤도에 오른 한국 지방자치를 그 내용면에서 완성시킬 수 있는 시민참여의 확대방안에 대한 연구를 목적으로 한다. 이를 위해 본 연구는 지방자치와 시민참여의 관계 그리고 시민참여의 유형과 기능을 검토하고, 한국사회에서 시민참여의 현황과 실태에 대한 분석을 토대로 시민참여 활성화 방안을 모색하고자 한다.

---

3) 한상일, "미국의 주민참여제도의 유형별 분석: 근린참여(neighborhood participation) 제도를 중심으로," 한국행정학회, 2003년 춘계학술대회 발표논문집. p.418.

## 2. 선행 연구

한국 학계에서 시민참여에 관한 연구의 역사는 비교적 최근어야 활성화되고 있다. 즉 오랫동안 중앙집권적 정치체제를 유지해 온 한국사회에서 지역 차원의 시민참여 문제는 학계에서 조차 활성화되지 못했다. 1991년 지방의회 구성으로 지방자치가 30년 만에 다시 실시되면서 시민참여에 대한 논의도 시작되었다. 따라서 넓은 의미에서 참여에 대한 연구는 시대 상황에 따라 특성을 달리하면서 전개되었다.

1970년대에는 주로 정치체제에 관한 연구가 정치참여라는 개념을 중심으로 정치의식, 투표형태, 정치문화 등의 차원에서 수행되었거나, 정치참여가 정치발전에 어떤 영향을 미치는가를 연구하였다. 이 시기의 주요 연구를 살펴보면 김종립은 정치참여에 대한 이론적 논의와 더불어 집단행동으로서의 정치참여, 선거참여, 참여에 있어 지방유지의 영향, 동원된 투표참여, 학생들의 정치참여, 투표참여의 환경 등에서 나타나는 한국적 특성을 분석한 논문을 모아 정리하였다. 김종립은 배성동, 길영환과 함께 한국 정치참여의 특징을 연구하기도 하였다. 장을병은 정치발전을 국민형성(nation building)으로 보면서 정치체제의 권위확립, 평등화 추진, 그리고 국민적 일체감 3가지를 정치발전의 지표로 보았다. 그리고 이들 3가지 지표들은 국민의 정치참여가 제고되고 효율화될 때 이룩된다고 보았다. 이택휘는 정치참여의 개념, 정치참여와 정치문화, 정치참여와 정치발전 등에 관한 기존의 이론들을 소개하고 있다. 이 시기 연구의 특징은 정치참여에 관한 이론이나 외국학자들의 연구 결과는 체계적으로 잘 정리하고 있으나, 이에 의거하여 한국 정치 현실을 분석하는 데는 일정한 한계를 보이고 있다.<sup>4)</sup>

---

4) Chong Lim Kim (ed.), *Political Participation in Korea: Democracy, Mobilization, and Stability* (Santa Barbara, California: CLIO Books, 1980);

1980년대에 들어서는 이러한 연구가 사회집단 및 사회계층에 관한 참여 연구로 확대된다. 즉 참여연구는 농민, 대학생, 도시빈곤층, 시민, 중산층 등 특정한 사회집단 또는 사회계층에 관한 연구로 다양하게 전개되었다.<sup>5)</sup>

1990년대에는 지방자치가 시작되면서 시민참여에 대한 연구가 본격적으로 시작된다. 지방자치단체 또는 정책·기획과정에 대한 시민참여 연구가 많이 등장한다. 1990년대 초반에는 지방행정과 지역개발사업 등에 관한 시민참여에 관해 많은 관심을 보이게 된 것이 특징이다.<sup>6)</sup> 따라서 대부분의 시민참여 연구는 지방자치단체의 특정 사업에 관해 이루어지게 되었다. 그 결과 도시계획, 쓰레기 처리 사업, 환경영향평가, 도시 지역 환경관리 등에 대한 시민참여 연구가 세분화되어 이루어지는 결과를 가져오게

---

배성동·길영환·김종립, "한국인의 정치참여 형태와 그 특성," 제1회 한·북미정치인 합동학술대회 논문집(1975); 장을병, 『한국정치론: 정치발전과 정치참여』(서울: 범우사, 1975); 이택휘, "한국에 있어서의 정치참여와 정치발전: 경험과 현실 사이의 갈등과 통합," 『한국정치학회보』, 제11집(1977). 신명순, 『한국정치론』(서울: 박영사, 1993), pp.290~291. 참조.

- 5) 안병만, "농촌주민의 정치태도," 『한국정치학회보』, 제17집(1983); 최충규, "한국대학생의 정치정향과 정치참여," 한국외국어대학교 대학원 석사학위논문(1983); 강형기, "지방행정에 있어서 시민참여의 결정요인에 관한 연구," 건국대학교 대학원 박사학위논문(1983). 박대식·강경태 편, 『한국 지역사회 주민참여: 배경과 수준』(서울: 오름, 2005), pp.23~25. 참조.
- 6) 신원득, "지방행정에 있어서의 주민참여에 관한 요인 분석," 성균관대학교 대학원 박사학위논문(1989); 김병구, "행정과정에 있어서 시민참여의 활성화 방안," 성균관대학교 행정대학원 석사학위논문(1990); 전준기, "지방행정에 대한 주민참여 활성화방안에 관한 연구," 계명대학교 정책개발대학원 석사학위논문(1991); 김영수·김기욱·황병천, 『제주도 개발사업에 대한 주민참여방안에 관한 연구』, 한국지방행정연구원(1991); 김현민, "주민참여를 통한 도시개발과정의 민주화에 대한 연구," 『변화하는 행정과 새로운 패러다임의 모색』, 한국행정학회 학술대회 논문집(1993); 윤병구, "공공주체의 도시개발사업에 있어서 주민참여에 의한 활성화 방안 연구," 『대한국토도시계획학회지』 제29권 제1호(1994). 박대식·강경태 편, 『한국 지역사회 주민참여: 배경과 수준』(서울: 오름, 2005), pp.23~25. 참조.

되었다.<sup>7)</sup>

1990년대 중반을 넘어서면서 참여를 정치적·사회적 이슈로 접근하면서 시민참여 연구가 다양하게 시도되기 시작한다.<sup>8)</sup> 즉 민주주의와 참여 활성화에 대한 연구,<sup>9)</sup> 참여제도의 유형분류와 적용에 관한 연구,<sup>10)</sup> 참여제도의 운영 실태와 문제점 분석에 관한 연구,<sup>11)</sup> 개별 시민참여 제도 도입과

- 
- 7) 이승중, 『민주정치와 시민참여』 (서울: 삼영사, 1993); 김영돈, "도시계획에 있어서의 주민참여 연구: 광주시를 중심으로," 전남대학교 행정대학원 석사학위논문(1994); 김정훈, "서울시 쓰레기 관리체계에서의 협동생산: 공공서비스 생산자로서의 주민참여 활동을 중심으로," 『한국행정학보』, 제27권 제4호(1993); 김명진·강인구·방규철, "한국 환경영향평가에서의 주민참여," 『환경영향평가』, 제2권 제2호(1993); 김변용·이영경, "환경영향평가 주민참여의 제도적 문제점과 내용분석," 『환경영향평가』, 제5권 제1호(1996); 최효승, "도시 가로환경의 개선과 관리: 주민이 참여하는 가로 환경의 개선," 대한지방행정공제회, 『도시문제』, 제36권 제390호(2001); 김재현·백을선·유리화, "주민참여를 통한 도시지역 산림관리," 『한국임학회 학술연구 발표논문집』 (2002). 박대식·강경태 편, 『한국 지역사회 주민참여: 배경과 수준』 (서울: 오름, 2005), pp.23~25. 참조.
- 8) 정치적·사회적 이슈로 접근한 기존 연구 정리는 최미옥·이재성, "지방정부의 혁신역량과 주민참여제도," 한국행정학회. 2005년 하계공동학술대회 발표논문집, pp.419~420. 참조.
- 9) Chris Willett ed., "The Meaning of Citizenship," Consumer Empowerment and the Citizen's Charter, *Public Sector Reform and the Citizen's Charter* (London: Blackstone Press, 1996), pp.11-42; 이승중, "지역주민참여의 활성화 방안," 『한국지방자치학회보』, 제9권 제2호(1997); 이승중, 『지방자치론』 (서울: 박영사, 2003); 유재원, "시민참여 확대 방안: 참여민주주의 시각에서," 한국행정학회 하계학술대회 발표 논문(2003).
- 10) 전영평·최준호·이곤수, "한국의 지방자치와 주민참여: 대구지역의 참여 실태를 중심으로," 서울대학교 행정논총, 제41권 제2호(2004); Arnstein, S. (1969). "A Ladder of Citizen Participation," *Journal of the American Institute of Planner*, 35(4), pp.216-224; Lanton, S. (1978). *Citizen in America* (Massachusetts: Lexington Books, 1978); Zimmerman, J. F., *Participatory Democracy* (N.Y.: Praeger, 1986).
- 11) 김익식, "지방자치행정에의 시민참여에 관한 연구: 참여제도와 의식에 관한

방향에 대한 연구,<sup>12)</sup> 시민참여의 방법과 수단에 관한 연구<sup>13)</sup> 등이 있다.

이 시기 한국에서 시민참여 연구는 주로 미국의 시민참여 연구에 많은 영향을 받고 있다. 미국에서 시민참여에 대한 연구 경향은 크게 세 가지로 구분된다.<sup>14)</sup>

첫째는 1930년대 미국에 있어서 대중참여(public participation)로부터 1960, 1970년대의 시민참여(citizen participation)에 이르는 참여 연구의 흐름이다. 이 시기에는 미국 연방정부가 추진하는 지역사회 개발 및 주민복지 사업의 정책 결정에 대한 이해관계 집단의 참여에 관한 연구, 행정 책임론에 대한 연구 속에서 행정 통제 차원에서 시민참여 논의, 도시 및 지역계획 과정에 대한 시민참여에 초점을 두고 수행되었다. 둘째는 1960, 1970년대 미국의 신행정학 운동의 배경 하에서 나타나게 된 시민참여 연구이다. 그 당시 만연했던 빈곤과 실업, 질병과 무지의 상황 퇴치를 위해 해결 방안으로서 시민참여, 시민통제, 분권화 및 민주적 작업 환경의 조성 등을 제시하면서 이들을 연구 대상으로 하고 있다. 셋째는 정치학 분야에 바탕을 두고 있는 참여 연구이다. 즉 비교정치연구를 하는 과정에서 서구 민주주의 제도 개념을 벗어나 정치체제 전반에 대한 국민 또는 시민의 참가 정도를 보다 보편적인 수준에서 측정하고 비교하려는 취지에서 형성되었다.

한국에서 1970년대 정치 참여에 관한 연구는 주로 미국의 비교정치학

---

경험적 분석을 중심으로," 『지방행정연구』, 제17권 1호((2003).

12) 한상일, "미국 근린참여제도의 유형별 분석과 한국의 주민참여에 대한 함의," 『한국행정학보』, 제27권 제3호(2003); 허훈, "주민감사청구제도의 운영 실태와 개선 방안," 『한국지방자치학회보』, 제15권 1호(2003); 류호상, "지방행정에 있어 주민참여 활성화를 위한 주민투표제도의 도입방안에 관한 연구," 한국행정학회 하계학술대회 발표 논문(2001).

13) 윤주명, "시민참여와 행정의 대응성: 인터넷 시민참여에 대한 도시 정부의 반응을 중심으로," 『한국지방자치학회보』, 제13권 제2호(2001).

14) 박대식·강경태 편, 앞의 책, pp.23~25. 참조.



분야의 알몬드와 버바, 알몬드와 파월, 헌팅턴과 넬슨 연구에 많은 영향을 받으면서 진행되었다.<sup>15)</sup> 뒤이어 시민참여에 관한 연구들도 주로 미국을 대상으로 한 연구에 많은 영향을 받았다. 주로 참여의식(또는 정향), 참여의식(또는 참여)의 결정 요인, 그리고 참여 행태에 관한 연구가 국내에 많이 소개되었다.<sup>16)</sup>

국내에서 이루어진 다양한 연구 가운데 시민참여에 대한 체계적인 연구도 산출되기도 하였는데 주요 연구 성과를 소개하면 다음과 같다.<sup>17)</sup>

이승중은 지방자치의 구성 요소를 분권과 참여로 구분하여 설명하고, 지금까지의 지방자치에 관한 논의의 초점이 주로 정부 간 관계(단체자치 측면)에 있고, 참여 문제(또는 주민자치)에 대하여는 필요하다는 규범적 주장 정도에 머무르고 있다고 진단하였다. 때문에 지방자치의 정착을 위

---

15) Almond, Gabriel A. and Sidney Verba, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton, (N.J.: Princeton University Press, 1963); Almond, Gabriel A. and G. Bingham Powell, Jr., *Comparative Politics: System, Process, and Policy* (Boston, Mass: Little, Brown and Compay, 1978); Huntington, Samuel P. and Joan M. Nelson., *No easy Choice: Political Participation in Developing Countries* (Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1976).

16) 참여의식과 결정요인에 대해서는 버바의 연구가 대표적이다. Verba, Sidney and Norman H. Nie, *Participation in America: Political Democracy and Social Equality* (New York: Harper and Row, 1972); Verba, Sidney, Norman H. Nie and Jae-on Kim, *Participation in America: Political Equality* (Chicago: The University of Chicago Press, 1987). 그리고 참여행태에 관련해서는 Barnes, Samuel H. and Max Kaase, et al., *Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies* (Beverly Hills: Sage Publications, 1979); Zimmerman, Joseph F., *Participatory Democracy: Populism Revisited* (New York: Praeger, 1986) 등의 연구를 인용하고 있다.

17) 최미옥 · 이재성, "지방정부의 혁신역량과 주민참여제도." 한국행정학회. 2005년 하계공동학술대회 발표논문집, pp.419~420.

해서는 참여를 활성화하기 위한 제반 노력이 필요함을 강조하였으며, 시민참여의 활성화를 위한 방안으로 참여를 매개할 수 있는 제도적 장치의 확충이 무엇보다 필요함을 역설하고 있다. 참여의 제도화는 선거 참여와 직접 참여로 구분하여 직접 참여 진작을 위한 다양한 제도적 노력이 미흡하다는 점을 지적하고 있다.<sup>18)</sup>

유재원의 연구는 참여민주주의 시각에서 시민참여 확대 방안에 관한 연구를 통해 지방 민주주의 활성화를 강조하고, 현재의 시민참여의 저조원인에 대해 분석하고 참여의 활성화를 위해 참여 제도의 보완을 강조하였다. 시민참여의 확대 방안은 민주주의 확대 모형에 입각해 대중의 권능을 강화하고 지방민주주의를 활성화시키려는 것으로 설명하였다. 또한 시민참여의 확대 방안을 모색하기 위해 현재의 시민참여 수준에 대해 언급하고, 현재의 시민참여 수준에 대해 한국 지방도시 참여 수준을 매우 저조한 참여 수준으로 분석하였다. 분석에서 선거를 제외한 다른 형태의 참여 방식의 경우는 모두 참여율이 낮은 것으로 보고, 일상적으로 전통적인 참여 유형에서 시민참여의 전반적인 수준은 여전히 저조한 것으로 설명하였다.<sup>19)</sup>

한상일의 연구는 미국의 대표적인 시민참여 제도인 근린 참여의 네 가

---

18) 시민참여와 관련한 이승종의 주요 성구 성과는 다음과 같다. 이승종, 『민주정치와 시민참여』 (서울: 삼영사, 1993); 이승종, "지역주민참여의 활성화 방안," 『한국지방자치학회보』, 제9권 제2호(1997); 이승종, "한국지방자치의 평가: 제도의 집행측면을 중심으로," 『한국지방자치학회보』, 제14권 제1호(2002); 이승종, 『지방자치론: 정치와 경제』 (서울: 박영사, 2003).

19) 유재원의 시민참여 관련 주요 연구는 다음과 같다. 유재원, "지방자치의 정치: 정당의 역할을 중심으로," 한국행정학회, 『한국행정학보』, 제28권 제2호, (1994년 여름); 유재원, "사회적 자본과 자발적 결사체," 2000년 한국행정학회 동계 학술대회("새천년의 행정학 패러다임") 발표 논문; 유재원, "시민참여 확대 방안: 참여민주주의 시각에서," 『한국정책과학회보』, 제7권 제2호(2003. 8); 유재원, 『한국지방정치론: 이론과 실제』 (서울: 박영사, 2003).

지 유형과 태동 과정을 분석하여 서로 다른 참여 제도를 탄생시킨 요인을 검토하고 한국의 시민참여 제도 설계를 위한 교훈을 얻고자 하였다. 그의 연구 결과는 효과적인 참여 제도가 형성되기 위하여 지역 공동체의 역량이 강해야 하며 지역 엘리트들 사이에 정치적 균형이 존재해야 한다고 제안하였다.<sup>20)</sup>

---

20) 한상일, "미국의 주민참여제도의 유형별 분석: 근린참여(neighborhood participation) 제도를 중심으로," 한국행정학회. 2003년 춘계학술대회 발표 논문집.

## 제2절 연구 범위 및 분석틀

### 1. 연구 범위

지방자치가 본격적으로 실시되면서 시민참여에 관한 연구는 주로 투표와 선거와 관련된 연구, 시민의 참여 태도와 의식 등과 정부의 정책과정 특히 집행 과정에서의 시민참여 문제와 맞물려 행정학 분야에서 이루어지고 있다.<sup>21)</sup> 그러나 시민참여란 정책 집행뿐만 아니라 정책 형성, 정책 결정, 정책 집행, 정책 평가, 통제 등의 정책 결정 과정 전 분야에서 이루어지며, 직접민주주의 형태인 시민참여는 지방의 권력구조와의 관계, 관할구역의 크기, 사회경제적 요인 등과 밀접한 관련을 맺으며, 가치 면에 있어서 지방정치·행정에 있어서의 민주성, 효율성, 형평성의 문제와도 직결되는 정치학의 주요 과제라 할 수 있다.<sup>22)</sup> 따라서 효과적인 시민참여를 유발하기 위한 법적·제도적 조건은 무엇이며, 그 제도들이 구축되기 위한 조건은 무엇인지 등 제도설계 차원의 논의가 필요하다.<sup>23)</sup> 따라서 본 연구에서는 시민참여의 특성과 문제점을 법적·제도적 측면에서 분석하고, 그 활성화 방안을 모색하고자 한다.

선행 연구에서 살펴보았듯이 한국에서 시민참여에 관한 연구는 1990년대 이후에 본격적으로 진행되었음을 알 수 있다. 물론 중앙집권 시기에도 시민참여가 없었던 것은 아니지만, 시민의식을 기반으로 한 밑으로부터의

---

21) 대부분의 연구는 지방자치 실시 이후 제도권의 권위가 약화되고 지역적 이익과 관련하여 시민의 직접의사 표시로써의 주민 저항 문제, 특히 핵발전소, 핵폐기물, 쓰레기 매립장 등의 혐오시설 혹은 지역이기주의, 공공서비스의 공급과 관련하여 제3섹터에 관한 연구 등이다.

22) 조순제, "지방자치와 주민참여: 근린조직의 활성화를 중심으로." 한국정치학회, 민선자치 2주년 기념 학술 심포지움 발표 논문(1997), pp.2~3.

23) 한상일, 앞의 글, p.407.

참여는 지방자치가 본격적으로 실시된 이후부터라 할 수 있다. 따라서 본 연구는 1995년 제1회 전국동시지방선거를 기점으로 지방자치가 본격적으로 시작된 시점으로부터 10년간에 진행된 시민참여를 대상으로 한다.

본 연구에서 대상으로 하는 시민참여 내용의 범주를 위해 참여의 범주를 크게 구분하면 4개의 범주로 나누었다.

<표 1> 참여의 범주와 기준

범 주		기 준		제도화 여부	
		자발성	비자발성	제도화	비제도화
I 유형	포괄적 정의 (모든 참여)	○	○	○	○
II 유형	중범위 정의 (모든 자발적 참여)	○	×	○	○
III 유형	중범위 정의 (모든 제도적 참여)	○	○	○	×
IV 유형	협의적 정의 (자발적·제도적 참여)	○	×	○	×

I 유형은 가장 포괄적인 참여에 대한 정의이다. 즉 참여를 정책 결정이나 집행, 정치 지도자를 선출하는 등에 영향을 미치려는 모든 행위로 정의한다. 이 유형에는 개별적 또는 집단적, 조직적 또는 비조직적, 지속적 또는 단속적, 평화적 또는 폭력적, 합법적 또는 비합법적, 그리고 자발적 또는 비자발적인 모든 행동을 포괄하며, 그 결과 역시 효과적일 수도 있고 비효과적일 수도 있는 참여라 할 수 있다.

II 유형과 III 유형은 I 유형과 유사하다. 자발성을 강조하는 II 유형은 동원에 의한 참여를 배제하면서, 비제도적 참여까지 포함하는 유형이라 할 수 있다. 반면에 III 유형은 동원에 의한 비자발적 참여는 포함하되, 비제도적인 참여는 배제하는 정의라 할 수 있다.

IV 유형은 가장 협의적 범주로서 참여를 일반인의 자발적이고 제도적인 범주로 한정하고, 합법적이고 정상적(regular)인 방법으로 나타나는 행동을 말한다.

본 연구에서는 이상의 구분 가운데 참여의 I 유형에 따른 참여를 연구 대상으로 하고자 한다. 물론 비자발적, 동원된 참여가 바람직하고 참여의 확대에 기여하는 것은 아니지만 오랫동안 중앙집권적 정치체제를 유지해 온 한국사회에서는 비자발적 참여가 큰 비중을 차지해 왔기 때문이다. 또한 자발적 참여와 비자발적 참여의 경계가 매우 애매하다는 점도 한 이유이다. 한편 비제도적 참여도 범주에 포함시키는 이유는 참여의 제도화가 미비한 한국사회에서 많은 경우의 참여가 비제도적인 방법으로 발생하였기 때문이다. 다만, 비제도적 범주에서 시위, 폭력, 정치적 음모와 같은 참여는 포함하지 않는다.<sup>24)</sup>

따라서 한국 지방자치와 시민참여에 대한 연구를 목적으로 하는 본 연구에서는 참여의 범주를 자발적 또는 비자발적, 상례적 또는 비제도적 참여로 규정하고, 중앙정부가 아닌 지방자치단체 차원의 참여를 대상으로 하고자 한다.

## 2. 연구 분석틀

지방자치는 지역공동체 단위에서 참여와 자치를 통해 보편적인 국민 주권 원리를 구체적으로 실현시키는 민주정치 토대이다. 그러나 지방자치를 실시한다고 해서 참여민주주의가 저절로 구현되는 것은 아니다. 참여를 위한 제도의 양적·질적 개선, 중앙정부로부터의 분권, 시민문화의 성숙과 사회자본 축적이 어우러져야 할 것이다. 분권으로서의 자치는 제도상의 자치로서 지방자치의 형식이 되며, 참여로서의 자치는 지방자치의

---

24) 신명순, 앞의 책, pp.291~293.

실제 내용으로서 자치의 핵심이 된다고 하겠다. 그리고 이러한 제도가 현실에서 구현되기 위해서는 무엇보다도 참여적 시민문화를 형성하고 그 문화를 구축하는 일이 우선되어야 한다.

한국의 지방자치가 실시된 지난 10년은 형식적 의미의 자치라 할 수 있는 지방선거와 자치제도의 도입 단계라 할 수 있다. 민주체제와 민주제도의 효과성을 담보하기 위한 조건으로 제도 설계의 완결성을 강조하는 제도주의 혹은 신제도주의는 민주체제가 확립되지 못하고 그 제도가 실패하는 이유가 제도 자체의 구조적, 절차적 결함에 기인한다고 본다. 일반적으로 시민참여는 크게 제도적 참여와 비제도적 참여로 구분할 수 있다. 먼저 제도적 참여는 국가 또는 자치단체의 법규에 의해 공식적으로 인정되어 있거나 인정되는 경향이 있는 참여 행위를 말한다. 이에 반해 비제도적 참여는 제도적 이외의 참여 형태 즉 국가나 자치단체의 법규에 의해 공식적으로 인정되지 않는 참여 행위를 말한다.

한편 지방자치의 기본 가치는 지방분권과 시민참여에 있다고 할 수 있다. 즉 지방자치는 국가권력이 분권적으로 조직되고 경쟁적인 정치과정을 통해 운영되는 동시에 시민들의 자율적인 참여를 보장하는 정치체제라 할 수 있다. 지방자치는 지방분권제의 가장 이상적인 방식이다. 진정한 의미의 지방자치가 성립되기 위해서는 중앙정부와 지방자치단체간의 단체자치와, 지방자치단체와 시민간의 주민자치 두 축이 제대로 작동해야 한다. 우선 단체자치는 중앙정부가 지방자치단체에게 어느 정도의 권한을 이양 내지 위임하는가 하는 지방분권의 문제로 압축된다.

한국의 현실에서는 참여의 제도화와 지방분권과 함께 무엇보다도 참여적 시민문화를 형성하고 그 문화를 구축하는 일이 우선되어야 한다. 그런 의미에서 과연 어떤 법제적 참여 제도가 시민문화를 참여적인 단계로 견인할 수 있을 것인지에 관한 집중적인 논의가 있어야 할 것으로 본다.

따라서 본 연구에서는 <표 2>과 같은 분석틀을 통해 한국 지방자치체

도에서 시민참여의 실태를 파악하고, 그 활성화 방안을 모색하고자 한다.

<표 2> 시민참여의 실태와 활성화 방안 분석틀

	실 태	활성화 방안
참여의 제도		
지방분권		
시민문화와 사회자본		

시민참여의 제도, 지방분권의 확대, 시민문화와 사회자본을 개선함에 있어 궁극적 지향점은 시민참여가 정책 투입(input)에 머무르지 않고 정책 산출(output)을 결정할 수 있는 단계까지 지향할 수 있어야 할 것이다. 이를 위해서는 산출 지향적인 시민참여제도의 극치를 보여주고 있는 리차드 박스(Richard Box)가 제안한 시민통치(Citizen Governance) 모형이 주는 시사점은 매우 크다고 할 수 있다.<sup>25)</sup> 시민들을 의사 결정자로, 실무 공직자는 의사 결정자인 시민들에게 자문을 제공하는 조언자로, 의원들은 소수 엘리트가 아니라 모든 공동체 구성원들의 이익 대변자로 역할을 변화시키려는 시민통치 모형은 현실적인 한계에도 불구하고 시민참여가 지향해야 할 궁극적인 목표를 제시하고 있다.

25) Richard C. Box, *Citizen Governance: Leading American Communities into the 21st Century* (Thousand Oaks, CA: Sage, 1998); 유재원, 『한국지방 정치론: 이론과 실제』 (서울: 박영사, 2003), pp.332-333. 재인용.



## 제2장 지방자치와 시민참여

### 제1절 시민참여의 개념

#### 1. 시민과 참여의 개념

일반적으로 주민(residents)의 개념은 시민(citizen)<sup>26)</sup>이라는 용어와 같은 의미로 사용한다. 그러나 주민은 지방자치단체의 인적 구성 요소로서, 법적으로는 "지방자치단체의 구역 안에 주소를 가진 자는 그 자치단체의 주민이 된다."고 규정되어 있다.<sup>27)</sup> 일반적으로 시민 개념을 보다 광의적으로 사용하고 있고, 주민 개념을 한정된 공간 속에서 사용하고 있다.<sup>28)</sup> 한국 사회의 경우 관청 위주로 관내 주민을 지칭하고 있다. 중앙부처 입장에서는 국민이며, 시청의 입장에서는 시민이고, 구청의 입장에서는 구민, 동사무소 입장에서는 동민이라 지칭하는 것이 우리의 현실이다.<sup>29)</sup>

---

26) 영어에서 '시민'은 citizen, civic, public, popular 등이 많이 쓰이고 있다. 따라서 '시민참여'는 citizen participation, public participation, citizen engagement, civic engagement, civic involvement 등으로 표현한다. 주성수, 『시민참여와 정부정책』(서울: 한양대학교 출판부, 2004), p.31.

27) 지방자치법 제12조에서 '주민의 자격'을 "지방자치단체의 구역 안에 주소를 가진 자는 그 지방자치단체의 주민이 된다"고 규정하고 있다. 그리고 제13조에서는 '주민의 권리'로 다음과 같은 내용을 제시하고 있다. ① 주민은 법령이 정하는 바에 의하여 소속 지방자치단체의 재산과 공공시설을 이용할 권리와 그 지방자치단체로부터 균등하게 행정의 혜택을 받을 권리를 가진다. ② 국민인 주민은 법령이 정하는 바에 의하여 그 지방자치단체에서 실시하는 지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 선거에 참여할 권리를 가진다.

28) 서순복, "지방자치 시대 주민참여의 실태 평가와 대안 모색: 광주광역시를 중심으로," 『한국 사회와 행정 연구』(제13권 제1호), 2002, p.233.

29) 장철호·한상연, 『행정과 시민참여』(서울: 경희대학교출판국, 2004), pp.7~8.

이러한 주민의 개념은 지역 내에서의 동등한 권리와 서비스를 향유하지 못하는 소구 집단(여성, 저소득층, 장애인, 소수민족 등), 주소는 갖고 있으나 실제로 거주하지 않는 부재지주, 시민권이 주어지지 않은 외국인, 일정한 거처가 없는 부랑자 등을 포함하지 않는다는 문제를 제기한다.<sup>30)</sup> 이러한 한계를 보완하는 개념으로 미국에서 도시를 구성하는 기본적인 사회적·기능적 단위인 ‘근린’(neighborhood) 개념을 참고할 필요가 있다. 근린은 “공간적인 개념으로서 주민이 거주하고 사회적으로 교류하는 도시 지역에 존재하는 작은 영역”을 의미한다. 즉 타 공동체와 구분되는 지리적 경계선 내에 존재하는 일정한 영역을 근린이라고 한다. 따라서 근린에서 참여의 주체는 그 지역에 거주하는 주민에 국한되지 않고 근로자, 사업자, 재산 소유자 및 기타 이해 관계자(stakeholder)까지 확대되는 경우가 많다.<sup>31)</sup>

점차 다양성을 더해 가는 한국 사회에서도 주민의 개념을 확대하여 해석하는 노력을 해야 할 것이다. 2004년 1월 29일 공포되고 7월 30일부터 시행된 주민투표법(법률 제7124호)에는 주민투표의 생활자치적 성격, 지역적·국지적 사안에 대한 결정이라는 특성을 고려하여, 대국적 견지에서 일정 자격을 갖춘 외국인에게도 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 따라 주민투표권 부여할 수 있도록 규정하였다. 이는 한국사회에서도 주민의 개념을 현실적 실효성을 가질 수 있도록 변화시켜 나가는 첫 시도라 할 수 있다. <sup>32)</sup>

참여는 복잡하고 다양한 개념이다. 개인 또는 집단 차원에 따라 참여의

---

30) 조순제, 앞의 글, p.4.

31) 한상일, 앞의 글, pp.407~408.

32) 주민투표법이 제정·시행된 이후 최초의 주민투표는 2005년 7월 27일 제주도 행정구조 개편을 대상으로 실시되었다. 제주도에서 실시된 주민투표에서 국내에 영주하는 외국인이 처음으로 참정권을 행사하게 되어, 114명(화교 111, 일본국적 3)이 주민투표에 참여할 수 있는 자격을 얻었다. 행정자치부, “첫 주민투표 7.27 제주도에서 실시,” <보도자료>(2005. 7. 27), p.2.

성격이 다르다. 수단 또한 목표로서의 참여의 의미가 다양하게 제시된다.<sup>33)</sup> 그러나 참여민주주의와 관련하여 정치사회적 의미에서 참여는 전문화된 개념 규정을 필요로 한다. 참여민주주의에서 참여의 개념은 사회의 보통 구성원이 의사 결정의 결과에 영향을 미치거나 영향을 미치고자 하는 행동으로 정의할 수 있다. 여기에서 알 수 있는 참여의 의미는 첫째, 참여의 주체로서의 ‘사회의 보통 구성원’은 ‘위로부터 아래로’가 아닌 ‘아래로부터 위로’의 행동만이 참여라는 것이다. 둘째, ‘의사결정의 결과에 영향을 미치는 것’은 선거를 통해 공직자를 선출하는 것뿐만 아니라 여러 가지 형태로 의사 결정자에 압력을 행사하거나 소환이나 집회 등의 직접적인 방법 법률이나 규칙의 제정 등에 영향을 미치고자 목적의식 하에 이루어지는 행동이 참여이다. 셋째, 참여의 목적은 개인적인 것이 아니라 적어도 다수가 공유하는 것이어야 한다. 넷째, 참여는 ‘행동’(action)을 의미한다. 참여는 어디까지나 행동이기 때문에 운동(movement), 에너지, 그리고 노력을 필요로 하는 것이다.<sup>34)</sup>

참여는 영역에 따라 정치참여, 사회참여, 정책참여로 구분할 수 있다. 한편, 풀뿌리 공동체 참여와 사이버 공동체 참여와 같은 특정 영역으로 구분해볼 수도 있다. 민주주의 관점에서 시민참여의 의미를 살펴보면, 참여는 시민들의 자치 역량(empowerment)의 행사로 중시된다. ‘자치 역량은 시민들이 자신들의 삶에 주요한 영향을 미치는 문제 또는 정책에 자기 결정권을 행사하고 자기 확신을 갖는 ‘민주적’ 의미를 내포한다. 참여에 대한 접근은 실증적 의미와 규범적 의미로 나뉘볼 수 있다. 참여의 실증

---

33) 참여는 participation이 널리 사용되는 가운데, involvement, engagement 등도 혼용되고 있다. ‘참여’(participation)란 라틴어 ‘par’에서 유래된 말로서 이 말의 사전적 의미는 ‘같이 한다’(share) 혹은 ‘부분을 취한다’(take part)는 뜻으로 간단한 의미이다.

34) 김대환, “참여의 철학과 참여민주주의,” 참여사회연구소, 『참여민주주의와 한국 사회』 (서울: 창작과비평사, 1997), pp.16~18.

적 의미는 참여란 무엇인가에 관심을 집중해 참여의 유형을 체계적으로 분류하고, 시민참여의 실태와 문제를 파악하는 일이다. 참여의 규범적 의미는 참여는 왜 중요한가에 초점을 맞춰 참여의 중요성과 바람직한 시민참여의 의미를 민주주의의 기준에서 논의하는 일이다.<sup>35)</sup>

## 2. 시민참여의 개념

주민과 시민의 개념과 마찬가지로 주민참여와 시민참여에 대한 학자들의 정의도 매우 다양하다. 시대적 상황에 따라 다르게 정의되고 참여의 형태나 기능도 다양하게 나타나고 있다. 참여에 대한 용어에 있어서도 유사하게 사용되는 명칭이 많다. 시민참여(citizen participation), 고객참여(clientele participation), 공공참여(public participation), 최대한의 참여(maximum feasible participation), 근린 민주주의(neighborhood democracy), 도시 분권화(urban decentralization) 등이 있다.<sup>36)</sup>

주민참여와 시민참여에 대한 개념적 논의는 실제에 있어서는 동의어로 쓰이는 경우도 있고, 시민참여가 주민참여를 포괄하기도 하고, 주민참여가 시민참여를 포괄하기도 하기 때문에 이를 엄격히 구별하기란 어려운 일이다. 또한 한국 사회에서 지역 또는 지방수준의 참여란 지역주민들의 참여이고, 대부분 정책으로부터 직·간접적인 이해관계를 가진 주민들이므로 시민참여와 주민참여의 구분 필요성은 현실적으로 높지 않다.<sup>37)</sup>

시민참여와 주민참여를 구분하는 경우에는 시민참여는 주민참여와는 달리 직접적인 이해관계가 자치 주권자인 일반 시민들이 정책과정에 능동적

---

35) 주성수, 앞의 책, pp.29~30.

36) 이재성, "서울시 25개 자치구의 온라인 주민참여에 대한 실태 분석," 한국행정학회, 2004년 춘계학술대회 발표논문집(2004). p.203.

37) 송광태, "지방의회의 역량강화와 주민참여," 중앙대학교 국가정책연구소, 『중앙행정논집』, 제17권 제2호(2003), p.101.

으로 참여하여 자신의 의견을 투입하는 과정으로 정의하기도 한다.<sup>38)</sup> 또한 시민참여와 주민참여는 서구 근대사회에서 발전되어 온 근대적 시민성의 유·무와 지역적 범위를 중심으로 구분하는데, 시민참여는 지역 전체에 관련된 참여이고 주민참여는 좁은 지역단위의 참여라는 관점에서 구별된다.<sup>39)</sup>

본 논문에서는 주민과 시민의 개념을 따로 구분하지 않고 사용하고자 한다. 다만 주민이 일정 지역에 거주한다는 소극적 개념이라 규정하고, 보다 능동적 참여를 지향하는 의미에서 시민과 시민참여를 기본 용어로 사용하고자 한다. 다만 이를 구분할 필요가 있을 경우 따로 주민이라는 용어를 사용하고자 한다.<sup>40)</sup>

시민참여에 대해서도 학자들은 매우 다양한 정의를 내리고 있으나, 그들의 학문적 배경이 무엇이냐에 따라 서로 다른 정의를 내리고 있다.<sup>41)</sup> 정치학자인 하트(Hart)는 시민참여를 정치이론의 시각에서 파악하여 현대사회의 한 사회현상으로서의 시민참여에 관심을 갖았다<sup>42)</sup>. 버바(Verba)는

---

38) 이승중, 『지방자치론』 (서울: 박영사, 2003), pp.163-165; 최미옥·이재성, "지방정부의 혁신역량과 주민참여제도," 한국행정학회, 2005년 하계공동학술대회 발표논문집(2005), p.420.

39) 김남수, "지방행정 변화와 시민참여 발전 모색," 중앙대학교 국가정책연구소, 『중앙행정논집』, 제17권 제1호(2003), p.55.

40) 단 본 연구에서 인용하는 자료에서 특별히 시민과 주민을 구분하는 경우나 고유한 전문용어의 경우에는 따로 구분하여 표기하도록 한다.

41) 앞에서 살펴보았듯이 주민과 시민은 엄격히 말해 구분할 수 있는 개념이긴 하나, 두 개념의 구분에 큰 의미를 두는 학자들이 많지는 않다. 주민참여의 개념 정의를 시도한 많은 학자들도 주민참여와 시민참여를 엄격히 구분하지 않고 혼용하고 있음을 알 수 있다. 학자들의 개념 가운데 직접 인용하지 않은 자료는 다음 논문에서 재인용. 정윤수, "지방자치와 주민참여," 『동서연구』, 제12권 제1호(2000), pp.116~118.; 김익식, 앞의 글, pp.49~50.

42) David K. Hart, "Theories of Government Related to Decentralization and Citizen Participation," *Public Administration Review* 32 (special issue

시민참여를 ‘공식적인 결정권을 가지고 있지 않은 사람이 결정권을 가지고 있는 사람의 행동에 영향을 미치려는 의도적 행위으로써 정책 결정 과정에 개입하는 것’이라고 정의하고 있다.<sup>43)</sup> 버바의 정의는 시민에 대해 공식적인 결정권을 갖지 않는다는 것을 전제로 하고 있어 제한적 의미를 가질 수밖에 없을 것이다. 커닝햄(Cunningham)은 시민참여의 세 가지 본질적 요소를 시민, 권력, 정책결정이라고 하면서, 미국의 공공사무에 관한 역사적 경험을 토대로 시민참여를 ‘지역사회의 시민이 지역사회의 일반적 사항과 관련된 결정에 대하여 공적으로 결정권이 부여된 사람들에게 영향을 미칠 의도로 권력을 행사하는 과정’이라고 정의하였다<sup>44)</sup>. 헌팅턴은 ‘정부의 정책 결정에 영향을 미치려고 의도하는 일반 시민의 행위’라고 정의하였다<sup>45)</sup>. 얼랜드(Irland)는 시민참여를 ‘갈등 관리를 위한 도구로서 정책결정에 있어 시민의 참여를 실현시키기 위한 대체적 구조’로 파악하였다<sup>46)</sup>. 스텐버그(Stenberg)는 시민참여라는 용어는 누가 시민이고 그들이 어떻게 참여하며 참여의 성과는 무엇인가에 관한 일반적인 의견의 일치를 보지 못한 채 사용되고 있다고 하면서, 연방정부 사업 계획에서의 시민참여의 유형은 단순히 정보를 얻는 것에서부터 정보와 권고를 제공하고, 정책 결정에 참여하며 통제를 가하는 데까지 미쳤다고 주장하였다.<sup>47)</sup>

---

1972), pp. 609~617.

43) Sidney Verba, "Democratic Participation," *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*. September (1967), pp.53~78; Sidney Verba and Norman Nie, *Participation in America: Political Democracy and Social Equality* (N.Y.: Haper and Row, 1972), pp.2~3.

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

45) Samuel P. Huntington and J. M. Nelson, *Political Participation in Development Countries* (Boston: Harvard University Press, 1976), p.5.

46) Lloyd C. Irland, "Citizen Participation: A Tool for Conflict Management on the Public Lands." *Public Administration Review* 32:3 (1972), p.190.

이렇게 다양하게 정의되는 시민참여의 개념들을 한국의 학자들은 편의상 넓은 의미의 개념과 좁은 의미의 개념 그리고 중간적 성격을 갖는 정의로 구분하면서 종합적인 개념 정의를 시도하고 있다.

시민참여에 대해 많은 연구를 시도하고 있는 이승중은 최협의, 협의 및 광의의 개념으로 구분하고 있다.<sup>48)</sup> 첫째, 최협의의 개념은 버바(Verba)와 나이(Nie)에 의한 정의로써 구체적으로 정부의 의사 결정 과정에 대한 영향력 행사, 정치적 효능감 또는 시민의식과 같은 심리적 경향이 아닌 실제 행동, 정부에 영향력 행사를 위한 시민(주민)의 정치적 참여, 합법적 또는 정당한 참여 등을 들고 있다.<sup>49)</sup> 둘째, 협의의 개념은 밀브레드(Milbrath)와 고엘(Goel) 같이 정부에 대한 영향력의 행사 또는 지시를 위한 시민의 활동으로 보고 있다.<sup>50)</sup> 끝으로 광의의 개념은 학자들로부터 많은 지지를 얻고 있는 정의로써 반즈(Barnes)와 카스(Kasse)의 개념이 가장 포괄적인데, 이들은 시민참여라는 용어대신 정치적 행위라는 용어를 사용하면서 투표와 같은 관습적 참여 행위뿐만 아니라 폭력적인 행위까지도 참여의 개념에 포함시키고 있다. 이승중은 참여를 일반적으로 정부에 대해 시민의 영향력 행사라고 정의하면서, 시민참여는 지방자치단체에 영향을 미치기 위한 지역 시민의 행위라고 정의한다.

김병준은 좁은 의미의 개념, 중간적 성격의 개념, 넓은 의미의 개념으로 구분하고 있다.<sup>51)</sup> 좁은 의미의 개념으로는 버바(Sidney Verba)와 나이

---

47) Carl W. Stenberg, "Citizens and the Administrative State: From Participation to Power," *Public Administration Review* 32:3 (1972), p.190.

48) 이승중, 『민주정치와 시민참여』 (서울: 삼영사, 1993), pp.76~79; 이승중, 『지방자치론: 정치와 경제』 (서울: 박영사, 2003), pp.166~167.

49) Sidney Verba and Norman Nie, *Participation in America: Political Democracy and Social Equality* (N.Y.: Haper and Row, 1972).

50) Samuel H. Barnes and Max Kaase et al., *Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies* (Beverly Hills: Gage Publications, 1979).

(Norman Nie)의 개념을 소개하고 있다. 이 개념은 ‘일반 시민이 영향력을 행사하기 위해 정책결정 과정에 참여하는 것’이라는 시민참여의 통상적인 정의와 큰 차이가 없다. 그러나 세부적으로는 ① 정책 결정자에 대한 영향력 행사를 일차적인 목적으로 하지 않는 참여(기념 시가행진 등), ② 정치적 목적이라고 볼 수 없는 참여(학교와 이익집단 참여), ③ 정부를 지지할 목적의 참여, ④ 합법성이나 정당성이 부여되지 않은 비제도적 참여 등은 제외된다는 점에서 좁은 의미를 갖는다. 넓은 의미의 개념은 대표자를 선출하는 선거에서부터 구체적인 정책의 집행에 이르기까지 정치 및 정책 전 과정에 걸쳐 일어나는 시민의 모든 정치적 행위를 포함한다. 대표적인 것으로는 패리(Parry)의 정의를 들 수 있다. 그는 시민참여를 ‘의원과 관료의 의사 결정에 대해 영향력을 행사할 것을 궁극적인 목적으로 하는 시민의 행동’이라고 정의하였다. 투표행위, 의원 및 관료와의 접촉, 시민단체에의 가입, 시위참가 등 일반 시민이 취할 수 있는 거의 모든 정치적 행동을 예로 들고 있다<sup>51)</sup>.

김병준은 이상의 논의를 토대로 ‘정책과정’의 의미와 ‘시민’의 의미, 그리고 ‘행위’의 의미를 넓게 또는 좁게 파악하면서 다양한 개념을 구성하여, 결국 시민참여는 입법부와 행정부 그리고 사법부를 포함하는 정부 기관 및 그 구성원인 공직자의 의사 결정에 영향을 미치는 일반 시민의 비폭력적 정치 행위라고 정의한다.

이밖에 한국 학자들이 정의하고 있는 시민참여의 개념을 소개하면 다음과 같다.

송광태는 시민참여를 지역사회의 일반 시민이 공적으로 결정권이 부여된 자들에게 정책이나 계획의 결정에 관하여 영향을 미칠 의도로 권력을

51) 김병준, 『한국지방자치론』 (서울: 법문사, 1994), pp.442~444.

52) Geraint Parry, G. Moyser and Neil Day, *Political Participation and Democracy in Britain* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), p.16.



행사하는 과정으로 정의한다. 즉, 시민참여는 정책과 직접적인 이해관계가 있는 시민들이 정책 결정과 집행 과정에 실질적으로 참여하는 것을 의미하는 것이다. 이렇게 볼 때, 시민참여의 개념은 집행기관의 정책 집행과정에서의 참여만을 의미하는 것이 아니라, 지방의회의 제반 의정 활동과정에 대한 참여의 개념도 포함하는 것으로 이해된다.<sup>53)</sup>

이재성은 시민참여의 개념적 정의는 관점과 요소에 의해 다양하게 정의를 할 수 있다고 전제할 때 시민참여는 시민들이 지역 및 시민들에게 영향을 미치는 행정 행위와 정책 결정 과정에 참여하여 민주적인 행정을 이루어 그 효과를 이끌어 내는 행위를 의미한다. 이렇게 볼 때 시민참여의 개념은 지역 시민이 공적으로 결정권이 부여된 행정 기관이나 공무원들에게 정책의 형성, 결정 및 집행 과정에서 영향을 미칠 의도로 참여하는 행위를 말한다. 즉 시민참여는 지역의 행정 과정에 시민들이 영향을 미치거나 자신들의 의견을 투입하려고 하는 행위로 볼 수 있다.<sup>54)</sup>

최미옥과 이재성은 시민참여란 지방자치단체의 정책 과정에 영향을 미치기 위한 지역 시민의 행위라 정의하면서, 시민참여의 활성화를 위해서는 참여의 제도화가 무엇보다 중요하다고 강조한다. 나아가 시민참여의 활성화를 위해서는 참여를 매개할 수 있는 제도적 장치의 확충이 필요하며, 참여제도가 충분히 구축되지 않을 경우 시민참여가 전반적으로 축소될 수 있을 뿐만 아니라 참여 자원을 보유한 일부 계층에 의해 참여가 독점될 수 있다는 우려를 덧붙이고 있다.<sup>55)</sup>

이상의 논의를 종합하면 결국 시민참여는 (지방)정부의 정책 결정 과정에 영향을 미치기 위한 일반 시민의 행위라 정의할 수 있다. 나아가 시민참여의 개념이 현실적 의미를 갖기 위해서는 이승종이 제시한 시민참여의

---

53) 송광태, 앞의 글, p.101.

54) 이재성, 앞의 글, p.203.

55) 최미옥·이재성, 앞의 글, pp.417~418.

특징은 매우 중요하다. 첫째, 시민참여는 전문가가 아닌 아마추어로서의 일반 시민에 의한 행위이다. 둘째, 시민참여는 공공 문제에 관한 영향력을 행사하는 목적으로 하는 행위이다. 셋째, 시민참여는 단순한 인식이나 태도가 아닌 명시적인 행위 또는 활동이다.<sup>56)</sup>

---

56) 이승종 (2003), 앞의 책, p.156.

## 제2절 지방자치와 시민참여

### 1. 지방자치와 민주주의

지방자치는 지역 공동체 단위에서 ‘참여와 자치’를 통해 보편적인 국민 주권 원리를 구체적으로 실현시키는 민주정치 토대이다. 특히 지방자치는 참여의 확대라는 측면에서 참여민주주의를 활성화시키는 현상이며, 참여의 주체라는 측면에서 시민민주주의를 실천하는 생활 정치 토대이다. 따라서 국가 권력을 수평적으로 분산시키는 삼권분립과 수직적으로 분산시키는 지방자치는 권력 분립을 통해 민주주의를 제도적으로 보장하는 가장 기본적인 장치이다.

지방자치의 필요성은 특정 국가나 사회, 그리고 시대의 변화에 따라 강조되는 측면이 다르다. 특정 상황에 따라 지방자치의 이념과 목표 중에서 민주성·효율성·안정성 등과 같은 가치들이 상대적으로 강조되기 마련이다. 그러나 일반적으로 지방자치를 거론할 때 가장 우선적으로 제기되는 가치는 ‘민주성’이다. 즉 지방자치가 실시됨에 따라 민주주의가 발전할 것인가, 혹은 지방자치는 민주주의의 발전에 저해되는 요인에 지나지 않는가, 아니면 양자는 전혀 관계가 없는가 하는 문제는 지방자치를 둘러싼 가장 기본적인 쟁점이라 할 수 있다.

민주주의를 특징짓는 기본 원칙에는 국민 주권의 원칙, 권력 분립의 원칙, 대표성의 원칙 등이 있다. 국민 주권의 원칙은 모든 권력이 주권자인 국민의 뜻에 따라 결정되며, 다른 모든 권력은 여기에 종속된다는 근대 민주주의의 최고·최상의 원칙이다. 권력 분립의 원칙은 권력의 견제와 균형을 통한 국민의 기본권 보장을 목표로 삼는다. 권력 분립의 원칙은 삼권분립과 지방자치제도를 통해 실현된다. 즉 삼권분립을 수평적 권력 분립이라 할 때, 지방자치는 수직적 권력 분립이라 할 수 있다. 대표성의

원칙이란 민주적으로 선출되는 과정을 거친 대표 혹은 대리인이 다수 국민의 이해관계를 반영하는 원칙이다. 즉, 선거를 통해 당선된 국민의 대표자는 국민들의 뜻에 따라 공직을 수행하고 그 결과에 책임지는 원칙이다.

지방자치는 ‘민주주의의 꽃’으로 비유되기도 한다. 지방자치에서 강조하는 ‘자치’란 권력과 복종, 즉 지배와 피지배의 분리를 극복하는 원리이기 때문이다. 이와 연관해서 지방자치와 민주주의가 상호보완적이며 필연적인 인과 관계를 가진다고 주장하는 견해를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지방자치는 민주주의의 이념을 실현한다. 지방자치는 지역내 공동문제를 시민들의 참여와 토의를 통하여 스스로 결정하는 것이므로, 민주주의의 기본원리인 ‘자기 결정성’과 ‘자기 책임성’을 시민과 가장 가까운 단위에서, 또 시민의 일상생활에서 실현하게 한다. 브라이스(James Bryce)는 민주주의가 시민들에게 정치에 참여할 기회를 더 많이 제공한다는 점에서 지방자치와 민주주의가 필연적 관계에 있음을 역설하기도 했다.<sup>57)</sup>

둘째, 지방자치는 민주시민을 교육하고 양성하는 훈련장이다. 일찍이 토크빌(A. Tocqueville)은 미국의 정치제도 특히 주민회의(town meetings)의 교육적 기능이야말로 민주주의와 자유를 가능케 한다고 주장했다.<sup>58)</sup> 지방자치는 지역의 시민과 대표자들에게 공동 문제 처리에 대한 참여와 토의, 비판, 협조 등을 통하여 공공심과 협동심을 기르게 한다.

셋째, 지방자치는 민주주의의 방어벽 역할을 한다. 권력이 집중되면 부

---

57) "지방자치는 민주주의를 위해 더 이상 좋을 수 없는 학교이며 민주주의의 성공을 보장받을 수 있는 가장 확실한 보증이다." James Bryce, *Modern Democracies* (New York: Macmillan Co., 1921), Vol. 1, p.131.

58) "자유에 대해 마을공회가 지니는 의미는 학문과 관련하여 국민학교가 지니는 의미와 같다. 마을공회는 자유를 시민의 손에 닿을 수 있는 곳에 가져다 줄 뿐 아니라, 그 자유를 어떻게 누리고 어떻게 활용할 수 있는지를 가르쳐 준다." Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, Phillips Bradley(ed.) (New York: Knopf, 1945), Vol. 2, p.61.

패하기 쉽고 부패한 권력은 부패를 은폐하기 위해 비민주적 권력으로 탈바꿈하기 쉽다. 즉, 중앙정부가 민주적으로 구성되었다 하더라도 국가 기능의 확대에 따라 행정권이 강화되고 직업 관료제가 비대해질 때에는 국정의 전제화와 관료화의 가능성이 있다. 지방자치는 이러한 경향에 대한 견제의 역할을 할 수 있다.<sup>59)</sup>

넷째, 지방자치는 정국 마비를 방지할 수 있다. 민주정치는 정당정치에 따르는 정권교체의 가능성을 필수조건으로 하기 때문에 정권 교체에 따른 일시적인 혼란과 마비를 수반할 수 있다. 지방자치는 이러한 혼란과 마비를 극복하고 정국의 안정을 도모하는 데 이바지할 수 있다.

다섯째, 지방자치는 평화적인 사회 개혁을 가능케 한다. 지방자치가 발달한 나라에서는 권력이 지방에 분산되어 있기 때문에 중앙정부의 권력을 탈취하는 것만으로 쿠데타나 혁명이 성공할 수 없을 뿐만 아니라, 각 지방에서 수행된 개혁들이 모여서 전국적인 개혁에 이르게 하기 때문에 평화적인 사회 개혁의 중요한 장치가 된다.

반면에 지방자치와 민주주의의 상관성에 대해 의문을 제기하는 부정적 견해들도 있다.<sup>60)</sup>

첫째, 지방자치는 낮은 참여도로 인해 지방자치의 본래 취지를 살리지 못하기 때문에 민주주의를 발전시키지 못한다. 참여의 기회를 확대하는

---

59) 이러한 사실은 논리보다도 역사를 통해서 잘 알려진 사실이다. 1933년 이후 독일에서 나치정권의 히틀러나 같은 무렵 군국주의하의 일본에 지방자치가 없었던 사실에 유념해야 할 것이다. 조창현, 『한국의 지방자치의 이상과 현실』 (서울: 문원, 1995), p.26.

60) 대표적인 학자로 랑그로드(Georges Langrod)를 들 수 있다. 랑그로드는 지방자치와 민주주의의 인과관계를 부정적으로 파악하고 양자의 유기적 관계를 부정한다. 그의 견해는 세 가지로 요약된다. ① 지방자치는 민주주의의 기초가 아니다. ② 민주주의와 지방자치는 상호 충돌한다. ③ 지방자치는 민주주의의 교육장이 아니다. Georges Langrod, "Local Government and Democracy," *Public Administration*, (Spring 1953) Vol. 31, No. 1.

것과 실질적인 참여가 이루어지는 것은 전혀 다른 별개의 문제이다. 이는 중앙선거에 비해 지방선거의 투표율이 낮고, 특히 저소득·저교육 계층의 투표율이 상대적으로 더욱 낮게 나타나고 있는 현상에서 잘 나타나고 있다.

둘째, 지방자치는 다수의 지배를 전제로 한 민주주의의 구현보다는 오히려 소수 독재(minority tyranny)를 초래할 가능성이 있다. 지역 시민의 참여를 보장하는 지방자치가 실질적으로는 소수의 지역 엘리트에 의해서 장악될 경우가 발생할 수 있다.

셋째, 역으로 지방자치는 실시 과정에서 다수 독재(majority tyranny)의 가능성도 가지고 있다. 즉 지역사회가 거의 동일한 이해관계를 가지는 사람들로써 구성될 때, 다수 집단이 소수의 기본권을 무시하면서 자신의 이익을 추구할 가능성이 있다.

넷째, 지방자치는 지역적 이익을 지나치게 중시하는 배타주의와 분리주의를 초래할 수 있다. 지방자치가 지역 차원에서 지역 발전이라는 목적만을 중시할 경우, 전국 차원에서 국가 발전을 저해할 가능성이 있다. 이른바 자기 지역에 혐오 시설이 유치되는 것을 극력 반대하는 NIMBY(Not In My Back Yard)현상과 편익 시설의 유치를 둘러싸고 과잉 경쟁하는 PIMFY(Please In My Front Yard)현상이 만연될 경우, 지방자치는 개별 지역들 간의 이기적이고 소모적인 경쟁을 추구하는 제도로 변질된다.

위에서 살펴보았듯이 민주주의와 지방자치의 상관관계에 대해서는 긍정론과 부정론이 함께 주장되고 있다. 따라서 지방자치가 민주주의를 보장하고 촉진할 수 있는 제도가 될 수 있기 위해서는 무엇보다 먼저 지역 시민의 높은 관심과 참여가 전제되어야 한다. 시민참여를 통해서 지방자치는 민주주의를 발전시킬 수 있는 제도로서 기능할 수 있다. 또한 시민의 자율성과 책임성을 강조하는 지방자치제도가 실시될 경우, 이러한 책임의식의 제고는 지방자치뿐만 아니라 국가 경영에까지 긍정적 영향을 줌으로써 국민의 연대감을 증대시켜 건전한 국가 발전에 기여할 수 있게 할 것이다.

## 2. 지방분권과 시민참여

지방자치는 지역공동체 단위에서 ‘참여와 자치’를 통해 보편적인 국민주권원리를 구체적으로 실현시키는 민주정치 토대이다. 특히 지방자치는 참여의 확대라는 측면에서 참여민주주의를 활성화시키는 현상이며, 참여의 주체라는 측면에서 시민민주주의를 실천하는 생활 정치의 토대이다. 따라서 국가 권력을 수평적으로 분산시키는 삼권분립과 수직적으로 분산시키는 지방자치는 권력 분립을 통해 민주주의를 제도적으로 보장하는 가장 기본적인 장치이다.

따라서 지방자치의 기본 가치는 지방분권과 시민참여에 있다고 할 수 있다. 즉 지방자치는 국가 권력이 분권적으로 조직되고 경쟁적인 정치 과정을 통해 운영되는 동시에 시민들의 자율적인 참여를 보장하는 정치체제라 할 수 있다. 따라서 지방자치제도는 민주적 정치체제의 하위체제(sub-system)로 볼 수 있다. 즉 모든 국가 권력이 독점되고, 정부 구성에 경쟁 과정이 배제되며, 시민이 단순한 동원의 대상으로 남아있는 권위주의체제 하에서는 진정한 의미의 지방자치가 실시될 수는 없을 것이다. 반대로 국가 권력이 제도적으로 분산되고, 경쟁적인 정치 과정을 통해 정부가 구성되며, 시민이 주권자로서 자유롭게 참여하는 민주주의 체제에서는 체제의 원활한 운영을 위해 지방자치의 실시가 요구될 수 있을 것이다.

지방자치의 본질은 권력의 분산과 시민의 참여로 요약될 수 있다. 따라서 지방자치의 실시과정에서 나타나는 권력 분산의 정도, 시민참여의 방식은 정치체제 유형에 직접적인 영향을 받게 된다. 그리고 중앙집권적 정치체제에서 지방분권적 정치체제로 변화를 의미하는 지방자치는 민주화 과정과 커다란 상관성을 갖고 있다. 민주화와 지방자치는 정치체제의 변화라는 측면에서 상호 유기적인 관계를 갖는다.

개발도상국가에서 분권화와 지방자치는 정치적 민주화의 하위과정의 하

나로서 전개되어 왔다. 즉 정치체제의 민주화는 중앙정부의 민주화뿐만 아니라 중앙정부와 지방자치단체간의 수직적인 권력 관계도 민주화시키고, 그에 따라 민주주의를 지방 수준으로 확산시키게 되는 것이다. 이는 민주주의의 본질은 정치 공동체에 속하는 모든 성원들이 치자이면서 동시에 피치자가 되는 ‘자치의 원리’에 기초하고 있기 때문이라 할 수 있다. 그동안 제3세계 국가들에서 실시되어 온 지방자치는 권위주의 정치체제하의 집권자들이 권력의 정통성을 부여하거나, 정치적 불안정을 타개하기 위한 수단으로 활용되기도 하였다.<sup>61)</sup>

선진국과 개발도상국의 여러 나라에서 추진하고 있는 지방자치는 중앙집권과 지방분권의 조화를 통해 국민 주권을 실현하는 중요한 제도적 장치로서 자리잡아가고 있다. 지방분권은 지방자치라는 제도를 통해 구현된다. 특히 근대국가 형성 이후 지방자치는 자치권의 확립을 통해 존립 근거를 마련하고 있다. 따라서 지방자치를 삼권분립의 원리 및 의회 민주주의 원리와 더불어 국가 구성의 기본 원리로서 유지하기 위해서는 지방자치를 헌법에 규정함으로써 제도적으로 보호하려는 경향이 있다.<sup>62)</sup>

지방자치에서 우선적으로 문제시되는 개념은 집권(集權)과 분권(分權)의 문제이다. 집권이란 의사결정의 권한이 중앙 또는 상급 기관에 집중되어 있는 것을 의미하며, 분권이란 의사결정의 권한이 지방 또는 하급 기관

---

61) 예를 들어 1980년대 초 아르헨티나의 군부는 권력의 지방 분산을 통해 집권세력의 통치부담을 덜고자 하였고, 1980년대 말 페루의 가르시아(Garcia) 대통령은 지방자치의 실시를 통해 정권의 민주화 이미지를 심고자 하였다. 한국 경우를 보더라도 이승만 대통령은 정권 연장을 위한 지지기반을 동원하기 위해 전쟁 중임에도 불구하고 1952년에 최초의 지방자치 선거를 실시하였으며, 그리고 제5공화국이나 제6공화국 하의 지방자치 논의도 정권의 정통성 부재와 정치적 위기의 타개책으로 허용되었다는 점은 주지의 사실이다.

62) 사례로는 1791년 프랑스 헌법, 1831년 벨지움 헌법, 1849년 프랑크푸르트 헌법 등이 있다. 1948년에 제정된 우리나라 제헌헌법에도 지방자치를 제도적으로 보장하고 있다.



에 위임되어 있는 것을 의미한다. 집권과 분권이란 상대적인 개념으로 완전한 집권이나 완전한 분권이란 있을 수 없고 양자 사이에는 항상 균형이 필요하다. 집권과 분권의 범주는 한 조직 내에 있어서 권한의 집중 또는 위임에 의한 분산뿐만 아니라, 중앙 기관과 하급 기관 또한 일선 기관 간 업무 배분의 관계를 포함한다. 지방자치제도는 중앙과 지방의 권력 배분에 있어서 중앙집권보다 지방분권을 전제로 한 제도이다.

집권화의 장점으로는 통일된 정책의 수행, 강력한 행정의 능률성, 효과적인 지역 격차 시정, 통합적 조정, 행정 기능의 중복과 혼란 회피 등을 들 수 있다. 단점으로는 관료주의적 경향 및 권위주의적 성격 초래, 형식주의로 인한 창의성의 저해, 획일성으로 인한 지방의 특수성을 반영시킬 수 없는 문제, 효율적인 업무 수행의 어려움, 특히 풀뿌리 민주주의를 약화시키는 결함 등을 들 수 있다.

반면에 분권화의 장점으로는, 대규모의 조직에 높은 효용, 최고 관리층의 업무 감소, 참여 의식의 양양과 자발적 협조 유도, 실정에 맞는 행정의 가능 등을 들 수 있다. 단점으로는 중앙 정부의 지휘·감독 약화, 행정 업무의 중복, 업무 처리의 산만, 행정력의 분산 등을 들 수가 있다.

지방자치는 지방분권제의 가장 이상적인 방식이다. 이상적인 지방분권 체제는 지방의 자율성을 확보하려는 원심력과 국가적 통합성을 유지하고자 하는 구심력의 균형점을 모색하는 데 있다. 즉 집중의 효율성과 분산의 효율성을 조화시킬 때 지방자치제도는 순기능을 발휘할 수 있을 것이며, 이러한 균형점은 국가와 시대 상황에 따라 다를 수밖에 없다.

<표 3> 중앙집권과 지방분권의 비교

	중앙집권	지방분권
목 표	성장·평등	공정·경쟁
정부간 관계	중앙정부의 절대 우위	상대적 우위, 대등관계
정책체계	획일화	다양화
정책가치기준	중앙정부 지도감독	지역 시민의 선호도
정책형성과정	상의하달	하의상달
재 원	보조금	자주재원

민주주의는 시민의 적극적인 참여에 의해 정당성을 획득한다. 가장 기본적인 참여 방식인 선거는 대의민주주의의 권력 기구를 구성하는 정당화 기능의 원천이지만 권력 담당자들로 하여금 책임과 의무를 확실히 다할 수 있게 보장하는 메커니즘으로서의 충분치 않다. 주기적인 선거에 의한 책임 정치의 구현이라는 이상은, 변화의 속도가 하루가 다르게 빨라지고 있는 현대 사회에서는 실현되기 어렵게 되었다. 민주주의의 이상은 이제 시민의 일상적이고 자발적인 참여를 통해서만 이룰 수 있게 되었다.<sup>63)</sup>

지방자치가 무엇인가에 대해서는 논자에 따라 약간의 차이가 있지만 일반적으로 ‘일정한 지역과 주민을 기초로 하는 공공단체가 지역 내의 공공 사무를 지역주민 스스로 또는 대표를 통하여 처리하는 과정’으로 이해된다. 이러한 전통적 견해는 기본적으로 지방자치를 단체자치와 주민자치라는 두 가지 차원에서 파악하는 것이다. 여기에서 단체자치란 상위 정부에 대한 지방자치단체의 자율성 측면에 관한 것으로서 상위 정부와 지방자치단체 간의 분권·집권이 핵심 문제가 되며, 주민자치는 지방자치단체에 대한 시민사회의 투입 측면에 관계되는 것으로서 참여·통제가 핵심 문제

63) 오현철, "시민참여 유형의 변화와 의미: 현대 민주주의의 한계와 가능성," 한양대학교 제3섹터연구소, 『시민사회와 NGO』, 2003년 창간호, p.50.

가 된다. 그리고 이러한 이해가 기초하여 지방자치는 상위 정부로부터의 "분권"과 지방 정책 과정에 대한 시민의 "참여"로 요약된다. 그러나 이 같은 전통적 견해는 지방의 자율성과 관련된 요소로서 상위 정부로부터의 분권 측면만을 강조함으로써 지방자치에 대한 적실한 이해를 방해하고 있다.

이상의 논의로부터 지방자치에 대한 적실한 이해를 위해서는 지방과 상위 정부와의 관계(분권·집권), 지방과 시민사회와의 관계(참여·통제)에 추가하여 지방과 지배 집단과의 관계가 추가되어야 한다는 점을 알 수 있다. 이 추가적 관계에 있어서는 지방자치단체의 지배집단에 대한 "중립·중속" 여부가 핵심문제가 되며, 지방자치는 지방자치단체의 지배집단에 대한 "중립"을 요소로 포함하게 된다.

이 요소는 단체자치, 주민자치 측면과 비교하여 '정부자치'로 명명할 수 있을 것이다. 첨언할 것은 여기에서 "중립"이란 용어가 지배집단과 일반 시민 간의 중간자적 입장을 의미하는 소극적 의미로 사용되기보다는 오히려 일반 시민을 위한 우대정책(affirmative policy)을 천명하는 의미로 이해되어야 한다는 점이다.

요컨대, 지방자치는 상위 정부로부터의 "분권", 지방 정책 과정에 대한 시민의 "참여" 및 지방자치단체의 지배집단에 대한 "중립"으로 새롭게 정의되는 것이며, 이러한 견해는 지방의 자율성에 대하여 보다 포괄적인 관점을 취한다는 점에서 상위 정부에 대한 지방의 자율성과 시민의 참여만을 내포한 전통적 견해와 차별된다 하겠다.

<표 4> 지방자치의 구성 요소

요소	자치측면	관 계	이 슈	관련이념	연구 분야
분권	단체자치	상위정부-지방	분권/집권	능률, 민주	정부 간 관계
참여	주민자치	주민-정부	참여/통제	민주, 능률	참여론
중립	정부자치	정부-지배집단	중립/중속	평등	국가론, 권력구조론

무엇보다도 공식적 의사 결정권을 갖고 있는 지방자치단체가 지배 집단의 영향력으로부터 자율성을 확보하고 이에 기초하여 특정 집단의 이익과 상관없이 중립적인 의사 결정을 내릴 수 있어야 한다. 바꾸어 말하면 지방자치단체는 자율권에 기초하여 중립적인 입장에서 지배 집단에 대하여 적절한 규제를 행할 수 있어야 한다. 만일 지방자치단체가 지배 집단으로부터의 중립성을 확보하는 데 실패한다면 지방자치는 마르크시스트의 주장과 같이 일부 집단의 이익 확보를 위한 도구로 전락하게 되고, 일반 시민의 이익 확보라는 목적을 달성하지 못하게 된다. 그러나 불행히도 지방자치단체는 지배이익에 협조함으로써 일반 시민을 더욱 소외시킬 우려가 크다.<sup>64)</sup>

진정한 의미의 지방자치가 성립되자면 중앙정부와 지방자치단체간의 단체자치와, 지방자치단체와 시민간의 주민자치 두 축이 제대로 작동해야 한다. 우선 단체자치는 중앙정부가 지방자치단체에게 어느 정도의 권한을 이양 내지 위임하는가 하는 지방분권의 문제로 압축된다. 실제로 중앙정부가 지방자치에 대한 의지가 있는지가 관건이 되며, 지방자치단체의 ‘자치’를 위해서는 얼마나 자율적으로 처리할 수 있는 권한을 보유하느냐에

64) 이승중, 앞의 책, pp.2~6.

달려있다.

이러한 단체자치와 동시에 발전해 가야 하는 것이 주민자치의 측면이다. 이 논문은 바로 이 문제에 초점을 집중할 것이다. 지방자치를 중앙정부와 지방자치단체간의 권한 배분의 차원에서만 이해할 경우 발생할 수 있는 문제가 경시되어서는 안 된다. 지방자치의 주체는 지역 시민이다. 지역 시민의 실질적 참여를 통해 이루어지는 것이 지방자치이다. 지방자치단체로 이전된 권한이 지방자치단체의 엘리트나 소수의 지역 세력에 의해 독점되고 일반 시민이 배제되어 버리는 상황은 오히려 중앙집권화 보다 더 심각한 지역 엘리트에 의한 독주 체제를 초래할 위험성을 내포하고 있다. 그러므로 중앙정부로부터 분권화된 권력이 소수 지역 유지에게 독점되지 않도록 지역 시민의 능동적인 참여 의지와 이를 뒷받침할 제도적 장치의 정비 문제는 단체자치 내지 지방분권에 대한 관심의 증폭과 함께 반드시 동시 부각되어야 할 사안이다.<sup>65)</sup>

---

65) 이선향, "주민참여와 지방자치의 활성화: 한국 지방정치의 현실과 쟁점." 강원대학교 사회과학연구소, 『사회과학연구』, 41집 (2002), pp.132~134.

## 제3장 시민참여의 유형과 기능

### 제1절 시민참여의 유형

#### 1. 자치 역량의 정도에 따른 유형

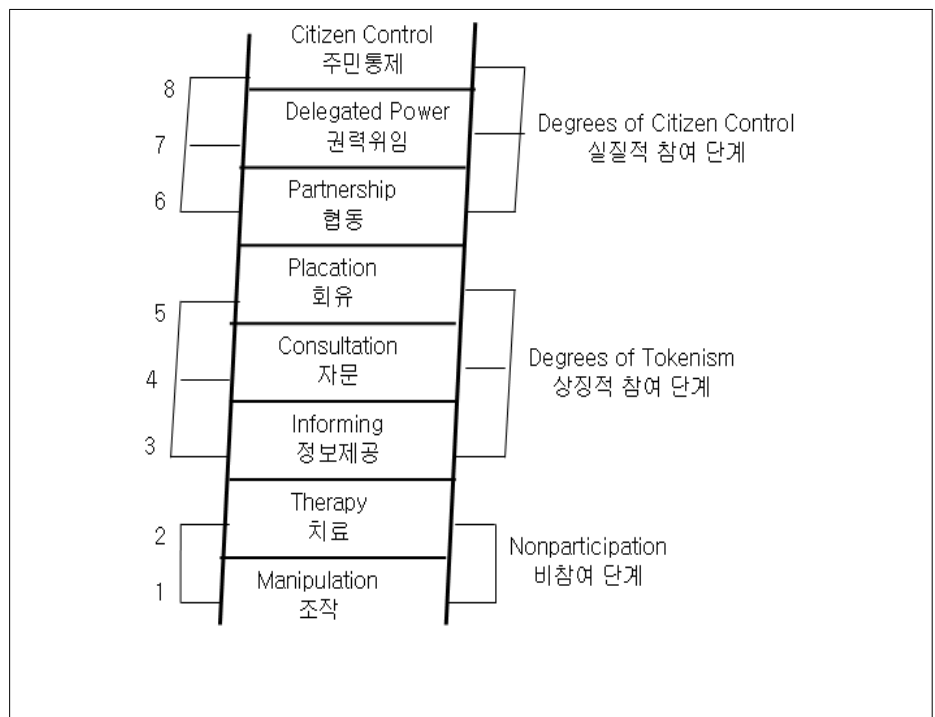
시민과 시민참여에 대한 의미가 다양하듯이 학자들은 시민참여의 유형 역시 다양하게 제시하고 있다. 따라서 시민참여의 형태, 유형, 종류를 분류하는 것은 간단한 일이 아니다. 연구자에 따라 다양하게 분류되는 유형을 정리하면 아래와 같다.<sup>66)</sup>

먼저 ‘자치 역량’의 정도에 따른 분류이다. 즉 참여자로서 시민들이 행사하는 자치 역량의 낮은 수준으로부터 높은 수준에 이르는 유형들로 구분하는 하는 방법이다. 그 대표적인 분류로서 시민참여에 관한 고전적 이론을 개발하여 1969년 미국 도시계획학회에서 발표한 아른스타인(Sherry R. Arnstein)의 시민참여 8단계 이론을 들 수 있다.<sup>67)</sup> 아른스타인은 1960년대 미국의 ‘최대 실행가능 참여’(maximum feasible participation) 정책을 분석하며 ‘참여의 사다리’(Ladder of Citizen Participation) 모형을 제시한다. 시민의 입장에서 가장 소극적이고 의미가 없는 참여로부터 가장 적극적인 자치 역량의 참여에 이르는 8가지 유형이 그것이다.<sup>68)</sup>

66) 주민참여의 유형을 분류하는 다양한 방법을 제시함에 있어 주민참여와 시민참여를 구분하는 것은 큰 의미가 없기 때문에 이를 구분하지 않고 소개하도록 한다.

67) Arnstein, S. (1971). "A Ladder of Citizen Participation in the USA," *Journal of the Royal Town Planning Institute*, 57/4, pp.176-82; 국제도시관리협회(International City Management Association)에서 발간한 *The Practice of Local Government Planning* (1979)의 19장 Citizen Participation in Planning 참조. 장철호·한상연, 앞의 책, pp.15~19. 재인용.

<그림 1>에서 소개된 바와 같이 8단계의 시민참여 단계는 비참여 단계로 조작(manipulation) 및 치료(therapy) 단계, 상징적 참여 단계로 정보제공(informing), 자문(consultation), 회유(placation) 단계, 실질적 참여 단계로 협동(partnership), 권력위임(delegated power), 시민통제(citizen control) 단계로 구성된다.



<그림 1> 아른스타인의 시민참여의 8단계

자료: International City Management Association, *The Practice of Local Government Planning* (Washington D.C.: International City Management Association, 1979), p.559; 장철호·한상연, 『행정과 시민참여』 (서울: 경희대학교 출판국, 2004), p.16. 재인용.

① 조작(manipulation) 단계

시민참여의 가장 초보적인 단계로 아무 권한이 없는 형식적 차원에서

68) 주성수, 앞의 책, pp.61-62.

시민참여를 도입하는 단계이다. 예를 들어 각 이해 집단의 대변자들로 위원회를 구성하여 참여자 간의 충돌을 유도하고 결과적으로 시민 의견을 수렴하지 않는 것을 정당화시키는 단계이다.

#### ② 치료(therapy) 단계

시민참여의 이슈가 되는 문제의 본질을 적당히 왜곡(치료)하는 단계이다. 예를 들면 교통 체증이 유발되는 본질적인 이유는 토지 이용 계획이 잘못된 탓인데 이를 도로 확장 시 필요한 재정이 부족하여 야기된 문제로 본질을 왜곡하여 시민에게 전달하는 경우이다.

#### ③ 정보 제공(informing) 단계

3단계부터는 상징적 차원의 시민참여가 이루어지는 단계이다. 즉 시민에게 정보는 제공하되 이미 결정된 사항에 대한 정보만을 제공하기 때문이다.

#### ④ 자문(consultation) 단계

공청회, 여론 조사, 공론 조사 등을 통해 시민의 의견을 수렴하는 단계이다. 시민이 의견은 제시하되 정책 결정권은 공유하지 못하는 단계이다.

#### ⑤ 회유(placation) 단계

역시 상징적 참여 단계로서 전문가로 구성된 자문위원회를 활용함으로써 시민들의 직접 참여 요구를 해소시키는 단계이다. 전문가들로 구성된 도시계획위원회, 환경분쟁조정위원회 등이 좋은 예이다.

#### ⑥ 협동(partnership) 단계

시민에게 실질적 정책 결정 권한을 이양하는 단계이다. 시민 대표 기관인 지방의회가 결정권을 행사하고 시민 대표가 실질적 권한을 가진 위원회에 참여하는 것이 좋은 예이다.

#### ⑦ 권력 위임(delegated power) 단계

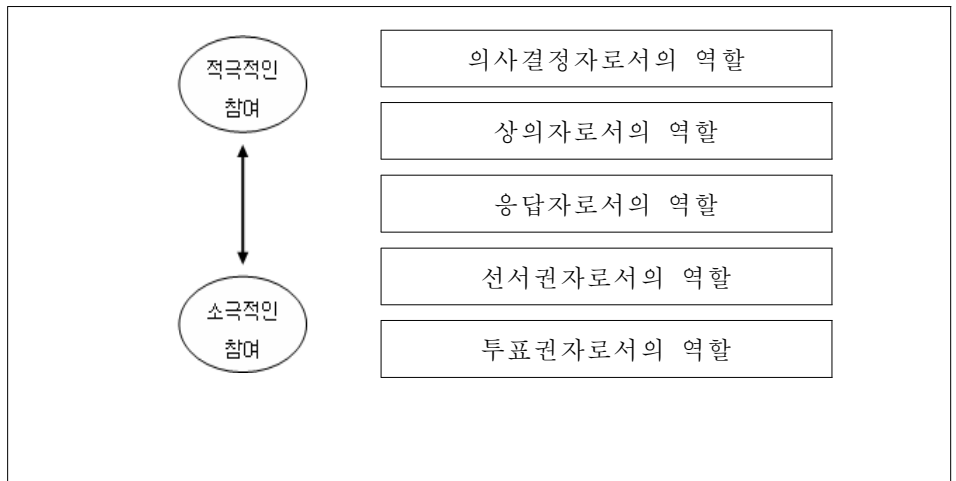
시민이 최종 결정권을 갖는 단계이다. 주민투표를 통해 핵 폐기장 유치 등 주요 지역 현안의 방향을 정하는 것이 권력 위임의 한 방안일 것이다.





## 2. 참여자의 자발성에 따른 유형

참여의 수준을 놓고 볼 때 대의민주주의가 공공에게 정보를 제공하고 설득하며 협의하는 수준이라고 하면, 직접민주주의는 공공과 함께(with the public) 의사결정을 하고 더 나아가서는 공공에 의해(by the public) 의사가 결정되도록 하는 수준이라고 할 수 있다. <그림 3>은 참여의 수준을 적극적인 참여와 소극적인 참여로 나누어 설명하면서 단지 투표만 하는 것은 가장 소극적인 수준의 참여이고 의사 결정자로서의 역할을 할 때에 가장 적극적인 수준의 참여로 보고 있다.<sup>72)</sup>



<그림 3> 공공의 의사결정 참여 수준

참조: REC, *Awakening Participation* (1996). 반영운, "미국 사례를 통해 본 환경의사결정에 있어서 공공참여의 대안적 모색," *대한토목학회*, 『토목』, 제51권 제4호(2003), p.28. 재인용.

72) 반영운, "미국 사례를 통해 본 환경의사결정에 있어서 공공참여의 대안적 모색," *대한토목학회*, 『토목』, 제51권 제4호(2003), p.28.

시민참여의 유형을 참여자의 자발성에 따라 분류하는 대표적인 학자로 짐머만(Joseph F. Zimmerman)을 들 수 있다. 짐머만은 아른스타인과는 달리 참여자의 자발성을 기준으로 크게 능동적 참여(active form)와 수동적 참여(passive form)로 분류하였다.<sup>73)</sup>

능동적 참여는 시민이 자발성을 가지고 적극적으로 참여하는 것으로, 이에는 주민회의(town meeting), 공청회(public hearings), 시민자문위원회(citizen advisory committee), 시민위원회(council), 헌장의 제·개정(charter drafting and amendment), 주민투표(referendum), 주민발의(initiative), 주민소환(recall), 자원봉사(volunteerism) 등에의 참여를 들 수 있다. 아른스타인의 분류에 의한 실질적 참여 형태는 능동적 참여에 해당된다고 볼 수 있다.

반면 수동적 참여는 시민이 스스로 정보를 얻으려고 노력하기보다는 지방자치단체가 전해 주는 정보를 받고, 그 정보를 통해 지방자치단체의 행정과 정책에 대한 지지 혹은 반대 입장을 가지게 되는 등의 소극적 태도를 취하는 것을 말한다. 주로 지방자치단체가 자신들이 만든 정책 또는 사업들에 대한 시민들의 지지를 얻으려고 할 때 일어나는 시민들의 반응이다. 시민참여 형태의 분류 기준이 다르기는 하나 아른스타인의 분류에 의한 형식적 참여 및 비참여 형태가 대체로 수동적 참여에 해당된다고 볼 수 있다.<sup>74)</sup>

시민참여의 수준을 정의하기 위하여 최근 OECD에서는 회원국들의 시민참여를 분류하기 위하여 능동적(active), 협의형(consultation), 그리고 정보 제공형(information)방식의 참여유형을 제시한 바 있다.<sup>75)</sup>

---

73) Joseph F. Zimmerman, *Participatory Democracy* (N.Y.: Praeger, 1986), pp.6-13.

74) 정윤수, 앞의 글, p.123.

75) OECD, *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation Policy-making*, (2001), p.23. OECD의 정책과정에서 주민 참여

① 정보 제공형 참여: 정부가 국민에게, 정부가 생산한 정보를 제공하는 일방적 관계를 의미한다. 시민의 요구에 의해 정보를 수동적으로 제공하는 경우와 정부가 시민에게 정보를 전파하는 능동적 수단을 모두 포함한다. 정보 제공의 책임은 대의정부의 본질과 불가분의 관계에 있다고 할 수 있다. 정부는 적극적으로 시민들에게 다가가지만 시민들은 매우 수동적인 자세를 유지한다. 따라서 참여에 대해 관심이 없거나 수동적인 시민은 혜택을 보지 못한다.

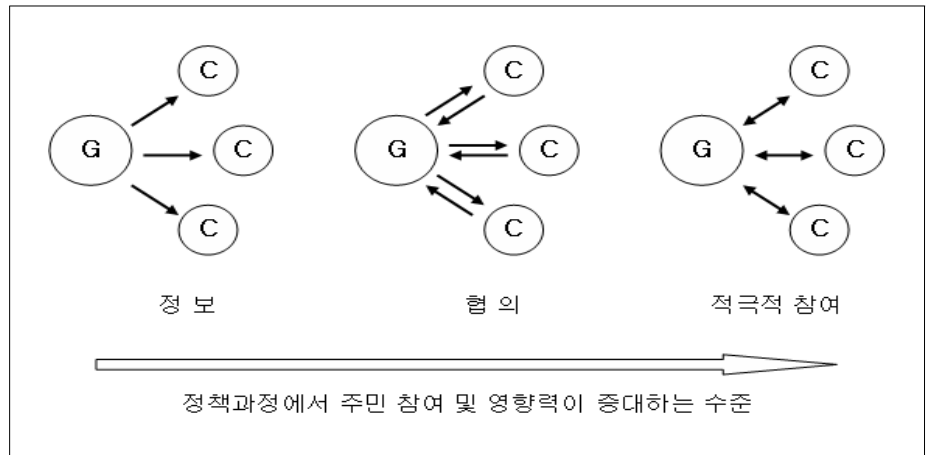
② 협의형 참여: 시민이 정부에게 환류(feedback)를 제공하는 쌍방향적 관계를 의미한다. 정부가 먼저 주제를 설정하고, 이에 대해 시민의 견해를 묻는 형태를 취한다. 정부는 협의할 주제를 설정하고 질문을 하며 과정을 관리하는 데 비하여, 시민은 견해를 제시하고 의견을 개진할 수 있다. 즉 협의형 참여는 시민과 정부 사이에 쌍방향 의사소통이 발생하지만, 의사소통의 방식은 정부가 일방적으로 정하게 된다. 이런 경우 대부분의 정부는 시민들의 관심과 정책적 순응을 확보하기 위하여 활용되는 경우이다. 협의의 주요 목적은 정책 결정에 의해 영향을 받는 이해 관계자들의 견해와 경험을 고려하고, 쇄신적·창의적 대안을 검토하며, 새로운 제도가 적절한지 여부에 대하여 논거를 토대로 결정이 이루어지도록 함으로써 의사결정을 개선하기 위함이다.

③ 능동적(적극적) 참여: 정책 결정의 과정과 내용을 정의하는데 있어서 시민이 능동적으로 참여하는 정부와의 협력에 기반 한 관계를 의미한다. 정책 형성이나 최종 결정은 정부의 책임이지만, 정책 의제의 설정, 정책 대안의 제안이나 정책 논의의 전개에 있어서 시민의 역할을 인정한다. 능동적 참여는 시민이 정책 결정의 과정과 내용에 대하여 적극적으로 관여

---

유형을 소개하고 있는 국내 논문은 다음과 같다. 한상일, 앞의 글, pp.409~410.; 김상목·이창원·한승환, "중앙정부 정책과정과 시민참여," 한국정부학회, 『한국행정논집』, 제16권 제4호(2004), pp.866~870.; 이재성, 앞의 글, pp.203~205.

하는 정부와의 협력 관계(partnership) 형성을 의미한다. 즉 능동적인 참여는 시민들이 정책 과정에 적극적으로 참여함으로써 참여 과정 및 정책 과정을 시민들이 결정을 할 수 있는 단계이다.



<그림 4> OECD의 정책과정에서 시민참여 및 영향력의 변화

자료: OECD(2001), *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation Policy-making*, p.23.; 이재성, "서울시 25개 자치구의 온라인 주민참여에 대한 실태 분석," 한국행정학회, 2004년 춘계학술대회 발표논문집, p.204. 재인용.

시민을 협력자로 보고 참여 유형을 구분한 OECD는 3가지 유형의 참여는 정보 단계에서 적극적인 참여 단계로 갈수록 행정에 대한 시민참여 및 영향력이 증대된다고 보고 있다. 정부와 시민의 의사소통방식도 일 방향에서 쌍 방향으로 보다 적극적(능동적)이고 직접적인 형태로 이루어지고 있음을 보여준다(<그림4> 참조). 이렇게 정부와 시민의 관계를 강화시켜야 하는 이유로 첫째, 더 나은 정책을 결정하고, 둘째, 정부에 대한 신뢰를 높이며, 셋째, 민주주의를 더욱 강화시킬 수 있다고 본다. 시민과 정부의 관계가 긴밀해짐으로써 정부는 정책 형성의 모든 과정에 능동적으로

대처할 수 있기 때문이다. 결국 정부는 투명성과 책임성에 대한 높은 요구에 대응하고 시민의 만족도를 높일 수 있으며 정책 순응을 확보할 수 있다는 것이다.

<표 5> 정책과정을 통한 정보, 협의 및 능동적 참여

정책과정 단계	정 보	협 의	능동적 참여
설 계	-백서, 정책 문서 -입법 프로그램 -법률 및 규제 초안	-대규모 의견조사 -토론회 또는 시민패널 활용 -법률안에 대한 의견 수렴	-법률이나 정책의 대안 제시 -정책의제 및 대안에 대한 공적 토론
집 행	-새로운 정책 혹은 규제 시행	-부수적 법률안 마련을 위한 포커스 그룹 활용	-시민사회단체와 협력, 새로운 법률에 대한 순응확보 위한 정보제공
평 가	-평가 및 참여 기회에 대한 공지	-정부 평가 프로그램 및 결과 검토 때 이해 관계자 참여	-시민사회단체에 의한 독자적 평가

자료: OECD(2001), *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation Policy-making*, p. 22.; 김상목·이창원·한승환, "중앙정부 정책과정과 시민참여," 한국정부학회, 『한국행정논집』, 제16권 제4호(2004), p.867. 재인용.

한편 OECD는 정책 과정을 설계, 집행, 평가의 3단계로 구분하고, 정책 과정에 국민이 참여하는 방법으로는 정보 제공을 기본 전제로 삼으며, 협의를 정책 과정의 핵심으로 상정하고, 능동적 참여를 새로운 방향으로 제시하고 있다.<sup>76)</sup>

랜톤(S. Lanton)은 시민참여 형태를 크게 시민운동과 시민개입으로 분류하고 있다. 시민운동은 시민에 의해 주도되는 상향적 시민참여를, 시민

76) 김상목·이창원·한승환, 앞의 글, p.866.

개입은 정부에 의해 주도되는 하향적 시민참여를 의미하는 것으로 사용하고 있다. 그러나 그는 법적으로 부여된 시민참여까지를 포함할 경우 시민참여는 4가지 형태로 구분될 수 있다고 하였다.<sup>77)</sup>

① 시민운동(citizen action): 시민들이 결정한 목적을 달성하기 위한 활동(로비, 시위, 대중 옹호 등)

② 시민개입(citizen involvement): 정책 결정, 사업, 서비스에 대한 지원을 얻기 위한 정부 주도의 시민참여(공청회, 자문위원회, 태도조사)

③ 선거참여(electoral participation): 정치 행정적 대표자를 선출할 목적으로 법에 의해 참여하도록 되어 있는 활동(투표, 후보 자원봉사)

④ 의무참여(obligatory participation): 시민에게 부여된 법적 의무를 수행하는 활동(납세, 배심원, 병역, 교육)

샤프(E. Sharp)는 개방 정부형(open government), 정보 수집형(information gleaning), 근린 정부형(neighborhood empowerment), 공동생산(coproduction)등 4가지 형태를 제시한다.<sup>78)</sup>

유재원은 행정 동원적 시민참여, 공동 협력적 시민참여, 자생 조직적 시민참여 등 3가지로 분류한다. 그는 자생 조직적 시민참여는 시민의 조직적 발의, 청원 또는 요구에 대하여 행정 기관이 반응하는 형식인데 비하여, 공동 협력적 시민참여는 행정기관이 참여의 안전과 기본적 틀을 정하여 시민참여를 유도하되 의사 결정 과정에 있어서는 시민(대표)의 권한 및 영향력을 인정하는 경우라고 구분하였다.<sup>79)</sup>

정운수는 시민참여를 참여의 주도권에 따라 행정 주도적 시민참여, 공동 협력적 시민참여, 자생적 시민참여의 세 가지로 분류하였다.<sup>80)</sup> 첫째,

---

77) S. Lanton, *Participation in America* (Massachusetts: Lexington Books, 1978). 전영평 · 최준호 · 이곤수, 앞의 글, pp.57~58. 재인용.

78) E. Sharp, *Urban Politics and Administration* (N.Y.: Longman, 1990); 조순제, 앞의 글, p.7. 재인용.

79) 유재원, 앞의 책, pp.313~341.

행정 주도적 시민참여는 행정 기관이 시민참여 과정을 주도하고 시민이 따라가는 형태이다. 시민은 행정 기관의 요구에 따라 행정 기관이 허락하는 범위 내에서 참여하고 의견의 반영 여부도 정책 담당자에게 달려 있다. 둘째, 공동 협력적 시민참여는 지방자치단체나 시민 중 어느 한 쪽이 중심이 되어 다른 쪽을 이끌어 가는 형태가 아니라 양자가 공동의 책임을 가지고 상호 협력하여 문제를 해결해 가는 형태이다. 대체로 행정 기관이 참여의 안전과 기본적 틀을 정하고, 시민들은 정책 결정 과정에 참여하여 실질적인 영향력을 행사하는 방식을 취한다. 이 형태는 지방자치단체와 시민 간에 신뢰가 전제되어야 성공 가능성이 높으며, 그렇지 않을 경우 지방자치단체가 정책이나 사업의 수행에 따른 책임을 회피하거나 위협을 시민에게 전가할 목적으로 사용될 우려가 있다. 셋째, 자생적 시민참여는 시민의 공동체 의식과 자치 의식을 바탕으로 시민이 스스로 조직하고 자발적으로 참여한 자생적 시민 조직이 지역의 정치와 행정에 직·간접적으로 영향을 미치고 정책과정에 참여하는 것을 말한다.

조순제는 시민참여 형태를 누가 주도하느냐에 따라 정부 주도형, 시민 주도형, 공생산형의 3가지로 나누고 있다.<sup>81)</sup>

정부 주도형에는 정부가 법적·제도적으로 정책을 수립하는데 있어 공청회 등을 의무화 시켜 보다 공개적이고 접근 가능한 환경을 시민에게 제공하는 개방 정부형 참여와 공무원들로 하여금 시민들의 요구, 쟁점에 대한 생각, 서비스에 대한 평가 등에 관련된 정보들을 여론조사나 고충 처리 센터 등을 통하여 수집 하도록 하는 정보 수집형 참여로 나눌 수 있다. 이 같은 유형의 참여는 시민의 개입이 제한적일 뿐 아니라 지방자치단체에 의해 통제를 받으며 참여 장치들은 비현실적인 시민의 시간과 노력을 요구하지도 않는다.

---

80) 정운수, 앞의 글, pp.123~124.

81) 조순제, 앞의 글, pp.7~8.



시민 주도형의 경우에는 참여형태에 따라 제도적 참여, 비제도적 참여 등으로 나눌 수 있을 것이다. 제도적 참여는 선거나 투표에의 참여 등과 같은 개인 참여, 여러 가지 이익과 기능에 따라 모이는 이익집단과 시민단체, 공동체를 바탕으로 형성되는 근린조직이 있으며, 비제도적 참여로는 시위나 항의, 폭력 등의 참여 등이다. 이는 지방자치단체의 정책결정에 시민의 투입을 제도화 시키는 채널이 되며 지역 사회의 계획이나 자원 배분에 있어 시민의 적극적인 개입을 가능케 한다.

끝으로 공생산형은 지방자치단체의 행정서비스 전달과정에 지역 시민을 통합시킴으로써 지방자치단체와 시민 간에 긍정적 관계의 토대를 이룰 수 있다. 이는 참여를 통해 시민들이 보다 넓은 시각과 능력을 배양하게 될 뿐만 아니라 자신들이 속한 지역사회가 무엇을 하고 무엇을 해야 하는지에 대한 비전을 갖게 된다.

Zimmerman	수동적 참여	-	능동적 참여
OECD	정보제공형	- 협의형	- 적극형
Lanton	(의무참여 - 선거참여)	- 시민개입	- 시민운동
Sharp	개방정부	- 정보수집형	- 근린정부형 - 공동생산
유재원	행정 동원적	- 공동 협력적	- 자생 조직적
정윤수	행정 주도적	- 공동 협력적	- 자생 조직적
조순제	정부주도형	- 공생산형	- 시민주도형
이기우	간접민주적	- 부진정 직접민주적	- 직접 민주적

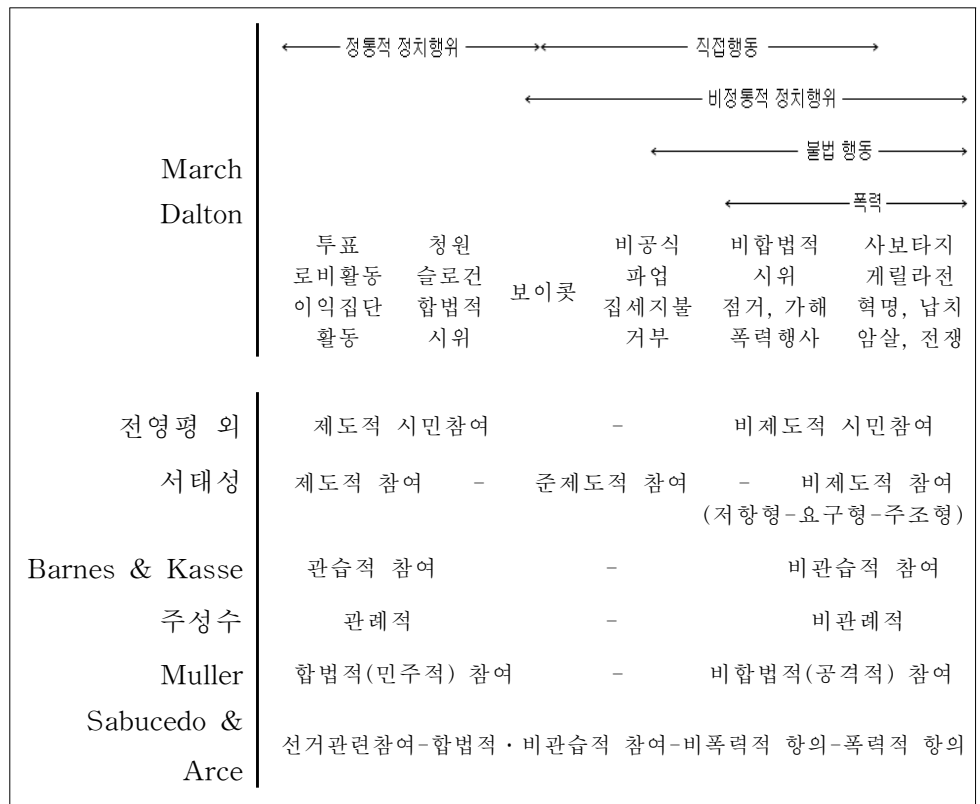
<그림 5> 참여자의 자발성에 따른 시민참여 유형

### 3. 정치참여 스펙트럼에 따른 유형

시민참여의 대상은 결사체 참여와 정치참여이다. 이것은 참여 경로와 정치적 의사표시를 위한 활동 방식을 중심으로 분류한 것이다. 결사체 참여는 가족이나 지역 공동체와 같은 1차적이고 직접적인 결사체가 아니라, 스스로 판단하여 가입하는 2차 결사체 즉 종교단체, 스포츠 혹은 레저 단체, 미술·음악·교육 단체, 노동조합, 정당, 전문직 직종 단체, 자선 단체 등 자발적 단체에서 활동하는 것을 말한다. 결사체 참여는 그 자체로써 생산적 의미를 갖지만, 또한 정치참여의 우회하는 점에서 의미가 있다. 정치참여 활동 방식은 시민 행동과 향의 행동으로 나눌 수 있다. 시민 행동은 위의 결사체 참여와 직접적이 관련이 있는 것으로써 결사체를 통한 로비, 이익단체 활동 등을 통한 정치적 의사표출 방법이다. 향의 행동은 시

민 행동과 달리 직접 행동에 의지하는 의사 표출 방법으로써 현대 민주주의에서 그 비중이 높아지고 있다.<sup>82)</sup>

즉 시민참여 중에서 가장 보편적이며 역동적인 참여가 정치참여라 할 수 있다. 다양한 정치참여 유형에서 시민참여의 형태를 분류할 수 있는 기본 모형을 참고할 수 있을 것이다. 정치참여의 스펙트럼을 정통적 유형에서 비정통적 유형으로 구분하여 도식화하고, 학자들의 구분을 정리하면 <그림 6>과 같다.<sup>83)</sup>



<그림 6> 정치참여 스펙트럼에 따른 시민참여 유형

82) 오현철, 앞의 글, pp.50~51.

83) R. Dalton, *Citizen Politics in Western Democracies* (London: Chatham House, 1998); 주성수, 앞의 책, p.75.

서태성은 시민참여를 분석하기 위해 참여 방식, 참여 주체, 참여 단계에 의한 구분을 시도하고 있다.<sup>84)</sup>

첫 번째 유형으로는 참여방식에 의한 구분이다. 이는 시민이 참여할 수 있는 제도가 있는가의 여부와 시민이 어떻게 참여하느냐에 따라 크게 제도적 참여, 준제도적 참여, 비제도적 참여로 나눌 수 있다.

① 제도적 참여는 도시계획법 및 기타 관련법에 의해 보장된 참여로 이미 앞에서 살펴본 참여 방식들이 여기에 속한다. 즉 공청회, 공람 등을 통해 시민이 의견을 제출하거나 도시계획사업, 도시계획시설 계획에서 법으로 보장된 설명회 등이 제도적 참여에 포함된다.

② 준제도적 참여는 관련된 법에서 구체적으로 규정한 참여 방식이 아닌 청원, 진정, 민원 등 행정 제도상 보장되어 있는 참여를 의미한다.

③ 비제도적 참여는 제도적으로 참여가 보장되지 않을 때 문제를 해결하기 위해 시민들이 선택하는 가장 극단적인 방법으로서 시위·점거·농성 등의 형태로 나타나며, 준제도적 참여와 동시에 진행되는 경향이 있다. 대체로 비제도적 참여는 도시 개발 과정에서 소외된 집단의 참여 수단이며, 동시에 침해한 갈등 관계에 있는 이해 집단 간 실력 행사 방식이기도 하다.

비제도적 참여는 참여 강도에 따라 저항형 참여, 요구형 참여, 주도형 참여로 나눌 수 있다. 저항형 참여는 최근 우리사회에서 흔히 볼 수 있는 것으로서 사업에 대한 직접적 반대로 사회 문제화하는 방식이며, 요구형 참여는 저항형 참여에 비해 한 단계 발전한 참여 행태이다. 이는 외부에서 주어진 개발 계획에 대해 시민들이 계획 자체는 수용하되 계획이나 개발에 따르는 피해를 최소화하기 위해 필요한 조건의 마련을 요구하는 것으로, 경제적 이해에 집중되었던 관심이 점차 일반적 이해로 전환 될 수

---

84) 서태성, "지역발전과 주민참여형 거버넌스 체제 구축 방안," 국토연구원, 『국토』, Vol. 252 (2002), pp.24~26.

있는 참여 형태다. 주도형 참여는 가장 발전된 참여 형태로서, 저항형, 요구형 참여에 의해 문제가 해결되고 난 뒤 참여한 시민이 해당 지역의 개발 촉진 등을 위해 새로운 사업을 주도하는 경우다. 문제를 해결하기 위한 참여의 형태보다 더욱 적극적인 참여 형태라 할 수 있다. 한편 저항형, 요구형 참여를 반드시 거쳐야 주도적 참여로 이행되는 것은 아니며, 처음부터 주도적 참여를 추진하는 경우도 많다.

두 번째 유형으로는 참여주체에 따른 구분이다. 참여하는 시민은 크게 피해 집단의 참여와 일반 집단의 참여로 나눌 수 있다.

① 피해 집단은 개발이나 계획으로 인하여 생존권에 피해를 입게 된 집단과 재산권에 피해를 입게 된 집단으로 구분할 수 있다. 그러나 생존권 보장을 위한 참여인지, 재산권 보장을 위한 참여인지 구분하기에는 상당히 애매하며, 대부분의 경우 복합적으로 나타남에 따라 이는 개념상 구분일 뿐 실제로 명확히 구별되는 경우는 거의 없다.

② 일반 집단의 참여는 개인의 신변 문제나 직접적인 이해관계에서 비롯된 문제들이 점차 보편적인 문제로 확대되면서 그 개방성이 넓혀진 형태의 참여이며 공익 추구를 목표로 한다.

세 번째 유형으로는 참여 단계에 의한 구분이다. 참여 단계에 의한 구분은 크게 계획 단계(입안 단계, 검토 단계, 승인 단계)에서의 참여와 평가 단계에서의 참여로 나눌 수 있다.

이밖에도 바네스와 카세(Barnes & Kasse)는 관습화의 정도에 따라 관습적 참여와 비관습적 참여, 물러(Muller)는 합법성을 기준으로 합법적 또는 민주적 참여와 비합법적 또는 공격적 참여 등으로 나누고 있다.<sup>85)</sup>

---

85) Barnes, Samuel H. and Kaase, Max et al., *Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies* (Beverly Hills: Gage Publications, 1979); 이승종 (1993), 앞의 책; 조순제, 앞의 글, p.7. 재인용.

## 제2절 시민참여의 기능

### 1. 시민참여의 순기능

민주 정부란 시민의 다양하고 복잡한 요구를 민감하게 수용하여 이를 정책에 반영하는 정치체제이다. 정부가 대중의 요구에 민감하게 대응하기 위해서는 무엇보다 시민이 정치 과정에 자유롭게 참여하여 자신의 요구와 선호를 투영할 수 있어야 한다. 이러한 점에서 시민참여는 민주주의의 핵이다.

시민참여는 시민들의 선호에 대한 정부 기구의 반응성을 높이는 기회가 될 뿐만 아니라 시민들에게 민주주의의 유지에 필요한 자질 및 태도를 함양한다. 시민참여는 참여하는 시민들에게 공동체 의식을 배양한다.

이타적이고 양보적인 태도가 확산되면, 사회구성원들 간의 단결과 협력이 촉진되고, 상호 이익이 되는 공동선의 발견이 용이해지며, 이렇게 발견된 공동선을 함께 추구하는 과정에서 공동체의 유대가 강화된다. 시민참여의 확대는 지방민주주의를 공고화하고 성숙시키는데 필수 불가결하다. 특히 지방자치의 실시에도 불구하고 여전히 비민주적인 정치구조를 유지하고 있는 한국의 지방정치를 민주화시키는 데 특효가 될 것으로 기대한다.<sup>86)</sup>

시민의 참여는 정책의 능률 편향의 완화, 사회적 형평성의 증대, 정책결정의 책임성 제고, 시민의 협조를 통한 정책 집행의 능률 확보와 같은 순기능을 통하여 시민 복지 증진에 기여하게 된다. 시정의 방향에 있어 일반적으로 시민참여는 지방의 정책 과정에 시민의 의사를 투입시켜 정책내용이 일부 계층이 아닌 일반 시민의 이익에 보다 부합하는 방향으로 정

---

86) 유재원, "시민참여 확대 방안: 참여민주주의 시각에서," 『한국정책과학회보』, 제7권 제2호(2003. 8), pp.105~106.

해지도록 함으로써 사회적 형평성을 제고하게 된다.

<표 6> 정책 결정자가 민간 참여를 원하는 이유

정책개발 단계	민간 참여를 원하는 이유
1. 문제 정의	- 발견 역할: 국민의 의견이 문제를 정의하는데 도움을 준다
2. 결정기준 마련	- 발견 역할: 국민의 의견이 평가기준 마련 또는 좋은 정책의 기본원칙을 정의하는데 사용된다
3. 정책대안 개발	- 발견 역할: 국민의 의견이 정책대안 모색에 활용된다 - 교육 역할: 관련 정보를 얻고, 문제를 논의하고 또는 대안을 제시하는 참여활동을 한다 - 정당화: 대안 개발시 국민의 관여는 정책 결과의 수용성 확대를 위한 중요한 기반이 될 수 있다
4. 정책대안 평가	- 교육 역할: 제시된 대안에 대한 토론 - 평가 역할: 대안에 대한 국민의 선호도 평가 - 정당화: 대안 평가시 국민의 관여는 정책 결과의 수용성 확대를 위한 중요한 기반이 될 수 있다
5. 정책대안 채택	- 교육 역할: 제시된 대안에 대한 토론 - 설득 역할: 채택된 대안을 국민이 수용하도록 납득시킨다 - 정당화: 대안 채택시 국민의 관여는 정책 결과의 수용성 확대를 위한 중요한 기반이 될 수 있다

자료: 김상목 · 이창원 · 한승환 (2004). "중앙정부 정책과정과 시민참여." 한국정부학회, 『한국행정논집』 (제16권 제4호), p.4.

여기에서 시민참여의 행정적 관점과 시민적 관점을 구분하여 그 필요성에 대하여 살펴보면 다음과 같다. 행정적인 관점에서 첫째, 정책의 질을 향상시킨다. 둘째, 행정의 정당성을 확보한다. 셋째, 행정 기관의 정책 결정이나 집행 과정에 시민을 참여시켜 정책이나 행정에 관한 시민의 이해를 높이고 공감대를 넓혀서 행정기관에 대한 시민의 협조를 증진시킨다.

넷째, 행정의 민주성 제고에 기여한다. 다음으로 시민적인 관점에서 첫째, 시민 주체적 행정 통제를 실현한다. 둘째, 시민들 간의 이해관계 조정과 협조의 증진에 기여한다. 셋째, 행정이 시민의 요구와 기대에 민감하게 반응한다. 넷째, 대의제도를 보완하는 역할을 한다. 다섯째, 정책 결정 주체에 대한 교육적 역할을 한다. 그리고 시민참여는 종래의 중앙집권적인 입장이 아니라 지역과 시민의 주체적 입장에서 지역을 바라보는 시각을 정립하고, 지역과 시민 주체의 자발적 발전 전략을 지역 경영혁신의 기본 전략으로 삼아야 하며, 지방자치 혁신으로 지방분권화와 시민참여의 제도화, 시민의 의식과 능력을 중시하는 시민자치의 혁신이 이루어져야 한다.

지방자치에 있어서 시민참여의 필요성은 크게 정치적 측면과 행정적 측면으로 나누어 볼 수 있다.

먼저 정치적 측면에서 시민참여는 대의제 민주주의를 강화하고 ‘시민의 시민을 위한 시민에 의한’ 민주주의의 구현을 위한 지방 차원의 정치적 기반을 강화시킨다. 또 낮은 지방 선거율과 지방의원의 시민 대표 기능 수행이 미흡한 상황 속에서 시민들이 정치적 참여를 통해 일상생활에 직접적 영향을 미치는 사안에 관한 결정에 관여할 수 있는 폭넓은 기회를 제공할 수 있다는 점이다.<sup>87)</sup>

즉 정치적 측면에서 시민참여는 진정한 민주주의를 실현하고 대의민주제를 보완하기 위하여 필요하다. 현대사회는 산업화 과정을 통하여 사회의 규모가 커지고 복잡해지고 전문화함으로써 시민의 의사가 정책에 제대로 반영되지 못하는 대의민주주의의 위기를 맞고 있으며, 시민은 “반쪽주권 국민(semi-sovereign people)”으로 전락하였다. 따라서 이러한 대의민주제의 위기에 대응하여 지방자치의 실시는 과거에 중앙정부가 독점하였던 권력을 시민과 보다 가까운 위치에 있는 지방자치단체에 상당 부분이양함을 의미하므로, 물리적으로나 심리적으로 보다 가까운 지방자치단

---

87) 서순복, 앞의 글, p.235.



체에 대하여 시민은 보다 용이하게 접근하여 영향력을 행사할 수 있다. 즉 시민참여는 "국민의 국민에 의한, 국민을 위한"이라는 민주주의의 구현을 위한 지방 차원의 정치적 기반을 강화시킨다. 또한 과거의 선거에서 보여주듯이 지방선거는 중앙선거에 비하여 낮은 참여율을 보여주며 선출된 의원의 경우에도 과연 시민의 대표로서 기능을 올바르게 수행했는지에 대한 의문이 제기된다. 지방자치단체의 입장에서 볼 때, 시민참여는 정책 결정에 대한 책임을 지방의원과 함께 짐으로써, 정책의 원활한 수행을 가능케 한다. 시민들은 정치적 참여를 통해 그들의 일상생활에 직접적 영향을 미치는 사안들에 관한 결정에 관여할 수 있는 폭넓은 기회를 제공받을 수 있다.<sup>88)</sup>

행정적 측면에서 시민참여는 지방 공무원들이 정책의 성공적 기획·수립·집행에 유용한 정보를 제공한다. 즉 시민들은 지역 공동체의 자세한 상황과 수요에 대하여 정책 분석에 필요한 정보를 제공하고 적실성 있고 효과적인 정책 결정을 담보하며, 갈등을 사전에 예방함으로써 집행의 순응(compliance)을 확보하는데 기여할 수 있다. 또한 지역 시민의 현장 지식은 당면한 문제들을 창의적으로 규정하고 해결 방안을 모색하는데 기여할 수 있다. 그리하여 시민들은 그들의 이해와 요구를 반영시키기 위해 지방 정치인이나 지방 공무원에게 일임하기보다 다양한 시민참여 프로그램을 통해서 정책 과정 전반에 참여하는 것이 바람직하다.<sup>89)</sup>

즉 행정적 측면에서 시민참여는 지방자치단체 공무원들이 정책을 기획하고 수행하는데 있어 유용한 정보를 제공한다. 정부의 정책들이나 계획들은 직접적으로 해당 지역 시민들의 삶에 직접적으로 영향을 미치기 때문에, 전통적인 제도나 절차에 의하여 문제가 규명되고 해결될 수 없다. 시민들은 지역의 자세한 상황과 필요, 욕구들에 대한 정보를 제공함으로써

---

88) 조순제, 앞의 글, pp.4~5.

89) 서순복, 앞의 글, p.235.

써 정책 기획, 의사 결정, 집행에 있어 여러 형태의 도움을 줄 수 있다. 즉 정책을 수행할 때 생기는 갈등이나 반목들을 해소할 수 있으며 자발적 활동들을 통하여 행정 서비스의 질을 높이고 비용을 낮출 수 있다. 또한 시민들에 의하여 정책 분석을 하는데 필요한 포괄적인 정보를 제공받을 수 있다. 아울러 지역 시민이나 지방 공무원들이 갖고 있는 현장 지식은 정책의 효과적 형성과 평가에 매우 필요할 뿐만 아니라, 당면한 문제들을 창의적으로 규정하고 해결 방안을 모색하는 시민 능력으로부터 파급 효과도 기대할 수 있다. 나아가 잠재적 혜택을 지닌 다양한 정책들이 개별 지역 사회 속에서 시험되고 평가받을 수 있도록 만들어 준다. 또한 이는 공무원의 그들에 행동에 대한 책임성을 제고시킨다. 지역사회의 권력 구조는 "체계적 권력(systemic power)"에 의하여 상류 계층 혹은 기업가 등의 소수 기득권 계층의 이익에 부합하여 공무원은 정책 결정과 집행을 수행한다고 주장한다. 따라서 시민들은 그들의 이해와 요구를 반영시키기 위해서는 지방 정치인이나 공무원에 일임하기 보다는 다양한 시민참여 프로그램들을 통하여 정책의 전체 과정에 참여하여 반영시킬 수 있다.<sup>90)</sup>

따라서 시민참여가 지니는 의의는 다음과 같다. 첫째, 시민참여는 올바른 정책결정을 위한 대안을 증가시킨다. 시민참여는 시민의 참여 증대가 가장 기본적인 전제가 된다. 둘째, 시민참여는 시민의 활력, 지식, 정보 등의 접근 가능으로 공공 결정의 질적 수준을 향상시킨다. 정책 결정 과정에 참여는 상호간에 정보의 상호 교환을 통해서 정보의 양적 증대와 정보의 정확성을 가져올 수 있다. 셋째, 시민참여는 지역 사회의 이해관계와 정책의 목표를 통합시키는 실제적 방법이 될 수 있다. 참여를 통해 시민들은 그들의 역할과 정책의 목표를 이해하며 의사 결정에 기반이 되는 충분한 정보를 수용하여 오해를 방지하고 다양한 의견을 수렴함으로써 지방 사회의 이해관계와 정책의 목표를 통합시키는데 기여한다. 넷째, 시민참여

---

90) 조순제, 앞의 글, pp.4~5.

는 지방의 정치적 환경의 개선에 도움을 준다. 다섯째, 시민참여는 지방자치단체로 하여금 근린 지역(neighborhood area)과 그 지역 시민들에 대한 정당성을 더욱 갖도록 한다. 여섯째, 시민참여는 하나의 프로그램이나 프로젝트가 끝난 뒤에 이에 대한 자긍심을 갖게 한다. 일곱째, 시민참여는 사회적·정치적 안정에 기여한다. 여덟째, 시민참여는 개인에게 정치적 효능감과 공동체 정신, 협동 및 참여 의식을 고취시킨다. 아홉째, 시민참여는 지방자치의 발전에 기여한다. 이처럼 지니는 의의는 매우 크다.<sup>91)</sup>

지방자치의 발전과 관련하여 시민참여의 필요성을 다양하게 생각해 볼 수 있으나, 이 글에서는 크게 네 가지, 즉 대의민주주의의 보완, 시민의 자치 의식 함양, 지방의회와 자치단체의 정책 능력의 제고, 그리고 정보 제공을 통한 정책 순응의 확보로 나누어 살펴보았다.<sup>92)</sup>

### ① 대의민주주의의 보완

시민참여의 필요성에 대한 지배적인 관점은 시민참여가 대의민주주의의 보완 장치로서 기능한다는 것이다.<sup>93)</sup> 대의민주주의는 정기적으로 실시되는 자유선거를 통해 대표자를 선출하고 그들로 하여금 심의와 토론을 거쳐 공공 정책을 결정하고 집행하도록 하는 것이다. 대의정치가 완벽하게 기능하여 시민에 의해 선출된 대표자들이 시민의 신념과 이해관계를 정책 과정에 제대로 반영한다면 시민참여의 필요성은 그만큼 줄어들 것이라고 할 것이다.

그러나 오랜 정치적 실험 결과, 대의정치의 완벽한 기능수행은 너무나 현실과 거리가 멀다는 것이 증명되었다. 선거 제도의 모순으로 잘못된 대

---

91) 김남수, 앞의 글, pp.59~60.

92) 정윤수, 앞의 글, pp.118~119.

93) Kotler, Milton, *Neighborhood Government: The Local Foundation of Political Life* (New York, N.Y.: The Bobbs-Merrill Co. Press, 1969), pp. 195-196.

표자가 선출되기 쉬운 것은 물론, 의회 그 자체가 지닌 구조적 모순 또한 나날이 증폭되어 가고 있다. 대표성을 상실한 채 특정 이익을 옹호하는가 하면, 정책 능력의 결여로 행정부의 시녀로 전락하는 경우도 적지 않다. 그 결과 대의민주주의의 위기라는 말이 오래 전부터 나오고 있다.

이와 같이 의회가 대의기구로서의 역할을 제대로 수행하지 못하는 상황에서 시민참여는 그 보완적 의미를 지닌다. 시민참여는 대의기구를 통해 자신들의 신념과 이해관계를 반영하지 못하는 시민들로 하여금 보다 직접적으로 이를 반영할 수 있는 길을 열어 주는 것이다. 우리나라의 경우 현실적 지방 정치 수준을 고려해 볼 때 대의민주주의의 보완 기능으로서의 시민참여의 필요성이 절실하게 인정된다.

## ② 시민의 자치 의식 함양

지방자치의 성공을 위해 무엇보다 중요한 요소는 시민의 자치 의식이다. 시민의 자치 의식은 지역 사회에 대한 애착심과 정서적 일체감에 기초한 그 지역의 시민이라는 자각, 즉 지역사회 공동체 의식을 바탕으로 하며, 나아가 지역사회의 일원으로서 자기 주체성에 기인하여 자기의 생활을 개선해 나가기 위해 주위의 사람들과 협력하고 지역사회의 문제를 함께 처리해 나가려는 의식을 말한다. 시민참여는 지방자치단체 혹은 그 기관의 정책 결정 및 집행 과정에서 소외되어 온 지역 시민이 참여하는 것을 그 특징으로 하며, 지금까지 정치·행정 과정에서 표명하거나 반영하기 어려웠던 의견과 이해관계를 주장할 수 있게 한다. 그 결과 시민참여는 지방자치의 성패를 좌우하는 시민의 자치 의식을 함양시키고 성숙시키는 데 기여하게 된다.

시민참여는 시민의 의식을 바꾸어 놓을 수 있다. 현재 살고 있는 지역사회에 대한 관심이나 귀속 의식이 없는 ‘무관심형 시민’도 시민참여를 통해 지역 사회의 활동이나 자치단체의 행정에 적극적으로 참여하고 협조하

는 ‘자치형 시민’으로 바꾸어 놓을 수 있다.

한국의 지방의회의 인지도도 매우 낮은 수준에 머물고 있다. 지방자치가 실시된 지 10년이지만 아직까지 대다수 시민들은 시·도의원들의 활동에 대해 잘 알지 못하고 있다. 도의원, 시의원이 무엇을 하는 사람인지 그 차이가 무엇인지 심지어 지방의회 의원선거에 투표를 한 사람들도 그저 선거 때가 되어 후보 중에 한 사람을 고른 정도의 수준이다. 이는 시민참여를 통해 자치 의식을 함양해야 할 필요성을 여실히 보여주고 있다.

### ③ 지방의회와 자치단체의 정책 능력의 제고

지방자치의 실시로 지역 실정에 맞는 정책의 수립, 집행을 위해 시민참여의 필요성은 더욱 높아졌다. 각 지방의 고유한 특성을 살리지 못하는 정책은 효과성과 효율성 면에서 바람직하지 못하며, 희소한 자원의 효율적 배분을 가로막는 걸림돌이 된다.

시민참여는 지방의회 및 자치단체의 정책 능력과 관련하여 다음과 같은 효과를 가진다. 첫째, 시민참여는 정책 결정의 합리성을 높인다. 정책 결정 과정에서 지역사회의 각종 문제를 토론의 장으로 끌어낸다. 시민 상호간 그리고 시민과 자치기관 간에 정보의 흐름을 열어 문제의 원인과 속성에 대한 정확한 이해를 높인다. 이를 바탕으로 자치 기관은 실효성 있는 정책 대안을 개발함으로써 정책 결정의 합리성을 높일 수 있다. 둘째, 시민참여는 결정된 정책에 정당성을 부과한다. 자치기관의 정책 결정과정의 합리성을 제고할 뿐 아니라 정책이 집행되는 과정도 감시하고 또한 정책의 효과에 대한 평가도 할 수 있다. 행정의 전문화가 촉진됨에 따라 발생할 수 있는 행정의 독선을 통제할 수 있는 기능도 가진다.

### ④ 정보 제공을 통한 정책 순응의 확보

시민참여는 지방의회 및 자치단체가 적극적으로 활용할 경우 결정된 정

책에 대한 시민들의 정책 순응을 확보하는 효과가 있다. 그동안 정부는 결정된 정책을 정당화하는 수단으로 시민참여를 생각해 왔다. 대중들에게는 참여했다는 자긍심을 주고 정책 결정자는 자신들이 원하는 방향으로 정책을 결정해 왔다. 그러나 최근 시민들의 자치단체에 대한 다양한 요구와 정책 결정 과정에의 강한 참여 의지를 고려해 볼 때 더 이상 이러한 형태의 시민참여는 의미가 없어졌다. 보다 적극적인 정보 공개를 통한 실질적인 시민참여를 활용할 때 자치단체의 정책에 대한 시민들의 협조를 얻어낼 수 있다. 자치단체가 당면하고 있는 많은 정책들, 예를 들면 교통 정책, 환경 정책 등을 성공적으로 집행하기 위해서는 이들 정책에 대한 시민들의 순응이 필수적이다. 참여의 기회가 증가할수록 순응을 확보할 수 있는 가능성은 커진다.

즉 시민참여는 순기능과 역기능을 동시에 가지고 있다. 시민참여의 순기능으론 정치·행정제도의 대표성과 정통성 제고, 시민의 능동적 참여를 통한 사회적 안정감 제공, 시민의 정치적 효능감 제고, 개인주의와 소외를 극복할 수 있는 공동체 정신과 협동 의식의 고취, 행정 행위의 재량권 남용 억제와 행정 책임성의 제고, 정보의 공개와 공공성의 촉진, 이를 바탕으로 한 오해와 편견의 불식 및 이해관계의 조정 등이 주장되고 있다.<sup>94)</sup>

시민참여는 시민의 자치 의식 및 시민 의식 함양, 정부의 정책 독점 차단, 그리고 지방 민주주의 실현을 위한 필수 행동이라는 데서 그 중요성을 찾을 수 있다. 시민참여는 대의 민주주의의 한계를 극복할 수 있으며, 시민에 행정의 대응성과 책임성을 제고할 수 있는 장치인 동시에, 지방자치단체와 시민들 간의 협력 관계의 증진을 통한 시민 중심의 행정을 실현시킬 수 있다.<sup>95)</sup>

## 2. 시민참여의 역기능

---

94) 김익식, 앞의 글, p.50.

95) 전영평·최준호·이곤수, 앞의 글, p.55.

시민참여는 긍정적인 측면 외에도 부정적인 측면을 가지고 있다. 짐머만(Zimmerman, 1986)이 제시한 지방정치·행정에서 시민참여의 부정적 요인을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 시민에게 정보를 공개하는 데는 지방자치단체의 지출이 증가한다. 둘째로, 시민들의 정책에 대한 재고 요청은 정책을 마련하고 집행하는데 시간을 소비하게 만들고 이는 높은 비용을 수반할 수 있다. 셋째, 평범한 시민들은 계획이나 정책의 기술적 측면을 판단할 능력을 갖추지 못하고 시민의 이해를 위한 자세한 설명은 계획을 지연시키고 이에 따른 비용의 증가를 야기한다. 넷째, 시민참여는 자칫 지역적 이해관계에 의하여 지역 간 마찰을 야기할 수 있으며 전체 지역의 이익과 부분의 이익 사이에 갈등이 야기된다. 다섯째, 정책 결정에 참여하는 시민들은 일반적인 시민을 대표하지 않을 수 있다. 여섯째, 시민의 가치와 공무원 혹은 지방의원의 가치와 상충될 수 있고, 끝으로, 시민이 발의하고 찬성한 정책이 실제로는 잘못된 입법이거나 집행상의 문제를 야기할 수 있다는 것이다.<sup>96)</sup>

---

96) 조순제, 앞의 글, pp.4~5.

<표 7> 정부 의사결정에의 민간 참여 장점과 단점

	민간참여자의 이익	정부의 이익
결정 과정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 교육 (정부 관계자로부터의 정보 습득과 학습)</li> <li>- 정부에 대한 설득과 계몽</li> <li>- 적극적으로 활동하는 국민의 역량 증진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 교육(국민으로부터의 정보 습득과 학습)</li> <li>- 시민에 대한 설득; 신뢰 구축, 불안 또는 적대감 경감</li> <li>- 전략적 제휴관계 형성</li> <li>- 결정의 정당성 확보</li> </ul>
결과	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 교착상태 해결 ; 결과 도출</li> <li>- 정책과정에 대한 상당한 통제 획득</li> <li>- 보다 양질의 정책과 집행계획</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 교착상태 해결 ; 결과 도출</li> <li>- 소송비용 회피</li> <li>- 보다 양질의 정책과 집행계획</li> </ul>
	민간참여자의 불이익	정부의 불이익
결정 과정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시간 소모</li> <li>- 결정이 무시될 경우 효과 없음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시간 소모</li> <li>- 비용</li> <li>- 정부에 대한 적대감 고취, 반발 초래</li> </ul>
결과	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 반대하는 이익집단에 의해 과도한 영향을 받는 경우 정책결정의 질 저하</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 의사결정에 대한 통제력 상실</li> <li>- 정치적으로 무시하기 곤란한 나쁜 결정을 내릴 가능성</li> <li>- 집행계획 추진 예산 삭감</li> </ul>

자료: 김상목·이창원·한승환 (2004). "중앙정부 정책과정과 시민참여." 한국정부학회, 『한국행정논집』 (제16권 제4호), p.5.

지방자치단체 정책과정에의 시민참여는 다음과 같은 문제점도 있다. 주민(시민) 전체의 일반적 이익보다 개별적 이익이나 특수 이익이 반영될 가능성이 있고,<sup>97)</sup> 시민참여가 지역적 이해관계에 의해 지역 간 마찰을 야기할 수 있다. 그리고 정보 공개로 인한 지출 증가, 전문적 지식이 없는 시민들의 질문에 대한 답변과 시민이해를 위한 자세한 설명으로 인한 계획과 사업의 지연 가능성이 있다. 평범한 시민들은 계획이나 정책의 기술

97) 시민의 일반적 이익추구에 대해서는 무임승차 속성이 있으며, 비용이 드는 시민단체 가입이나 시위참여보다는 명예를 주는 관 주도 자문위원회 참여에 적극적일 수 있으며, 집단민원으로 개별적 이익을 추구할 수 있다.



적 측면을 판단할 능력이 부족하고, 비전문적 식견이 때로 정책 사업의 전반적 흐름을 방해할 수도 있다.<sup>98)</sup>

즉 시민참여의 역기능으로는 시민참여의 대표성과 정당성 문제, 공익에 대한 판단의 어려움과 시민참여에 따른 이해집단 간 이해 조정 능력의 한계, 시민개인의 자질 문제와 각종 저급한 집단행동 전략, 권력 및 공식적 제도권으로의 흡수와 포섭 문제, 행정의 경제성 저해와 행정 책임의 회피 및 전가 문제 등이 제시되어 왔다.<sup>99)</sup>

그러나 시민참여의 부정적인 효과는 시민참여의 본질적인 문제라기보다는 운영상 발생하는 문제라 할 수 있다.<sup>100)</sup> 이러한 단점들은 제도적 개선을 통하여 비용을 절감하고 경험을 통하여 갈등을 해결하는 방법을 터득할 수 있을 것이다. 적극적인 시민참여는 일상적이고 논란의 여지가 없는 정책들을 수행하는데 별로 필요가 없다. 그러나 많은 비용이 소요되고 시민의 삶에 여러모로 영향을 미치는 정책에 있어서는 시민의 개입에 의하여 형성되고 집행되어야 한다. 침묵하게 대립되는 정책에 있어서는 공식적인 참여 제도가 없다 할지라도 시민들은 항의나 농성 등의 비제도적 방식으로 참여하게 될 것이며, 이는 사회적 갈등을 증폭시키고 불안정하게 만듦으로써, 공식적 시민참여에 따르는 비용을 초과하게 될 것이다.<sup>101)</sup>

---

98) 서순복, 앞의 글, p.235.

99) 김익식, 앞의 글, p.50.

100) 전영평·최준호·이곤수, 앞의 글, p.55.

101) 조순제, 앞의 글, pp.4~5.

## 제4장 시민참여의 저조 요인

### 제1절 시민참여 제도의 한계

현실에서 나타나는 시민참여 활동들은 다양하게 전개된다. 현실의 시민참여 유형은 그 범위와 종류가 매우 넓기 때문에 일정한 기준으로 분류하는 것은 매우 어려운 일이다. 한국 시민참여의 유형에 있어서도 학자들의 다양한 분류와 분석이 시도되고 있다. 대부분 자치 역량의 정도, 참여자의 자발성, 정치참여 스펙트럼에 따른 분류를 시도하고 있다. 먼저 시민참여의 형태를 크게 제도적 시민참여와 비제도적 시민참여로 분류할 수 있을 것이다.<sup>102)</sup>

<표 8> 한국의 시민참여 형태: 제도적 참여와 비제도적 참여

제도적 시민참여	비제도적 시민참여
선거 / 투표	단체장 면담
반상회	지방의원을 통한 청원
공청회	담당 공무원 면담
청원	집단민원
주민감사청구	시민단체 구성 및 활동
위원회	집회 및 시위
조례제정 및 개폐청구	시민단체를 통한 참여

한국에서의 제도적 시민참여 영역에는 선거, 반상회, 공청회, 청원, 주민감사청구, 위원회, 조례 개정 및 개폐청구가 포함된다. 단체장 및 지방의원의 선거는 대다수 시민들에게 주기적으로 주어지는 공식적인 시민참여

102) 전영평·최준호·이곤수, 앞의 글, pp.57~58.

의 기회가 되고 있으며, 반상회도 일반 시민들이 참여할 수 있는 주요한 참여 방식이 된다. 공청회, 청원, 주민감사청구, 위원회 참여는 비교적 전문적인 사안에 대한 소수의 시민들이 참여한다는 점에서 선거 및 반상회와는 구분되는 성격을 가진 참여 형태라고 할 수 있다.

한편 제도적으로 확립되지는 않았지만 관행적으로 행사되고 있는 시민참여의 영역은 단체장 면담, 지방의원을 통한 청원, 담당 공무원 면담, 집단 민원, 시민단체 구성 및 활동, 집회 및 시위, 시민단체를 통한 참여로 구분할 수 있다. 이 중에서 집단 민원이나 집회 및 시위는 지역 개발, 혐오 산업 유치, 집단적 이익 및 이념 추구 등의 사안에서 찾아볼 수 있는 시민참여 행위이다. 단체장 면담과 공무원 면담 등은 시민 대표자 및 이해 당사자의 개별적 참여라는 점에서 집단적 참여와는 제도적 부조리 개선을 위한 비교적 전문적 참여라는 점에서 다른 참여 방식과는 차이를 보인다.

이러한 시민참여의 분류는 이 연구가 시도하는 시민들의 시민참여 이해 수준의 측정, 현행 시민참여 방식의 문제점 및 개선 방안을 도출하는 데 도움을 줄 수 있다는 데 그 의의가 있다고 하겠다. 이상의 논의를 정리하여 한국에서 시민참여의 유형을 제도적 시민참여와 비제도적 시민참여로 구분하고, 다시 제도적 시민참여를 법률에 의한 시민참여와 훈령이나 지방자치단체의 조례와 재량에 의해 실시되고 있는 시민참여로 나누어 볼 수 있다. 이를 토대로 한국의 시민참여 제도와 현황을 분류하면 <표9>와 같다.

<표 9> 한국의 시민참여 제도와 현황

제도적 시민참여	법 률	지방 자치법	① 참정권(제13조 제2항): 지방자치단체 장과 지방의회의원 선출 ② 청원(제65조, 제66조, 제67조, 제68조): 지방의회 의원의 소개를 얻어 청원서 제출 ③ 주민투표(제13조의 2) ④ 조례 제정 및 개폐 청구(제13조의 3) ⑤ 주민감사 청구(제13조의 4)와 주민소송(제13조 5)
		타 법률	① 행정정보 공개제도: 공공기관의 정보공개에 관한 법 (1996. 1. 1) ② 주민투표: 주민투표법 (2004. 1. 29. 제정, 2004. 7. 30. 시행)
	훈령 · 지방자치단체 조례·재량	① 각종 위원회 ② 공청회 ③ 민원, 간담회, 청원 ④ 감사 청구 ⑤ 주민투표 ⑥ 주민자치센터	
비제도적 시민참여			① 시민단체와 시민운동 ② 시민참여로서 시민운동사례

## 1. 제도적 시민참여

### (1) 법률에 근거한 시민참여

#### 1) 지방자치법과 시민참여

##### ① 참정권 (제13조 제2항)

지방자치법에서는 지방자치단체 장과 지방의회 의원 선출권을 규정함으로써 국민 기본권인 참정권을 보장하고 있다.

## ② 청원 (제65조, 제66조, 제67조, 제68조)

지방자치법에는 지방의회 의원의 소개를 얻어 청원서 제출할 수 있는 청원권을 보장하고 있다. 지방의회의 의장은 청원서를 접수한 때에는 이를 소관위원회 또는 본회의에 회부하여 심사를 하게 한다. 그리고 청원을 소개한 의원은 소관 위원회 또는 본 회의의 요구가 있을 때에는 청원의 취지를 설명하여야 한다. 지방의회가 채택한 청원으로서 그 지방자치단체의 장이 처리함이 타당하다고 인정되는 청원은 의견서를 첨부하여 지방자치단체의 장에게 이송한다. 지방자치단체의 장은 지방의회가 이송한 청원을 처리하고, 그 처리 결과를 지체 없이 지방의회에 보고하여야 한다고 규정하고 있다.

## ③ 주민투표 (제13조의 2)

한편 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요 결정 사항 등에 대하여 주민투표에 붙일 수 있다고 규정하여 주민투표권을 보장하고 있다. 그리고 주민투표의 대상·발의자·발의 요건·기타 투표 절차 등에 관하여는 따로 법률로 정한다고 정하고 있다. 그러나 본 조항은 주민투표를 실제로 가능하게 할 수 있는 주민투표법이 제정되지 않아 오랫동안 사문화되어 있었다. 본격적인 시행은 2004년 1월 29일 주민투표법이 제정되고, 2004년 7월 30일 시행됨으로써 본격적인 주민투표의 시대가 시작될 수 있었다.

## ④ 조례 제정 및 개폐 청구 (제13조의 3)

조례 제정 및 개폐 청구권은 주민발의 제도의 하나라 할 수 있다. 주민발의는 일정 수 이상의 유권자의 서명에 따라 법령의 제정이나 개폐를 시민이 직접 청구하는 제도를 말한다. 이 제도는 미국의 대다수 지방자치단

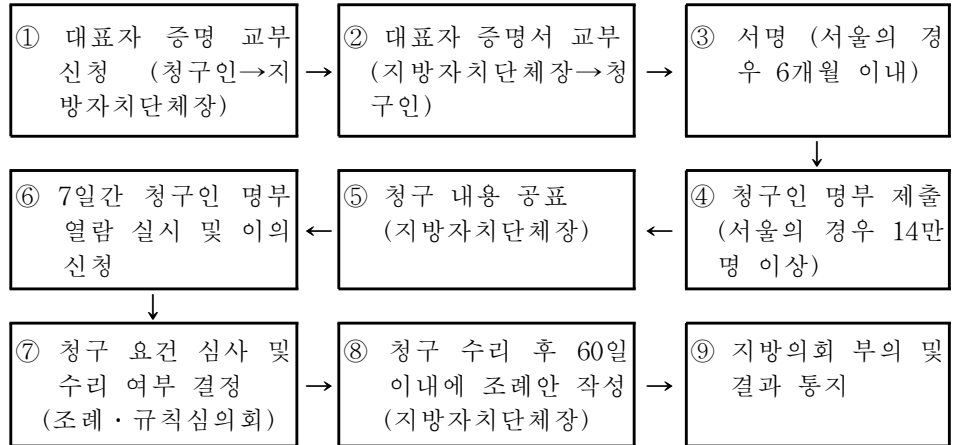
체 및 일본에서 채택하고 있다.

우리나라는 1999년 지방자치법을 개정하면서 조례의 제정 및 폐지를 시민들이 청구할 수 있도록 하는 조문을 신설함으로써 주민발의제를 시행하게 되었다. 우리나라 주민발의제의 골자를 보면, 지방자치단체의 20세 이상 주민 총수의 1/20 범위 안에서 지방자치법 시행령에서 정하는 주민 수 이상(서울특별시의 경우 140,000명 이상)이 연서하여 주민이 직접 조례의 제정 또는 개·폐를 청구할 수 있다. 여기서 주민이라 함은 당해 지방자치단체의 구역 안에 주소를 가진 자를 말하며 공직선거 및 선거부정방지법 제18조의 규정에 의한 선거권 없는 자는 제외된다. 청구 대상은 지방세·사용료·수수료·부담금의 부과·징수 또는 감면에 관한 사항과 행정기구의 설치·변경에 관한 사항 또는 공공시설의 설치를 반대하는 사항을 제외한 모든 지방자치단체의 소관 사무가 해당된다. 지방자치단체의 장은 청구된 내용을 공개하고 그 수리 여부를 결정하고 조례의 개·폐안을 작성하여 지방의회에 부의(附議)하도록 되어 있다.

주민발의는 직접민주주의 성격에 근접한 제도의 하나로서 참여민주주의의 적극적인 실천 사례로 평가된다. 다만 주민발의를 청구할 수 있는 주민 수가 많기 때문에 실제로 주민발의가 이루어지기 힘들다는 문제를 안고 있다.<sup>103)</sup>

---

103) 김남수, 앞의 글, pp.61~67.



<그림 7> 주민청구에 의한 조례의 제정 및 개폐절차\*

\* 지방자치법 제13조의3, 동법 시행령 제10조의2, 제10조의9

### ⑤ 주민감사 청구(제13조의 4)와 주민소송(제13조의 5)

주민감사 청구제도는 지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무의 처리가 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해한다고 인정되는 경우에 일정 수 이상의 주민이 연서하여 감사를 청구하는 제도이다. 그리고 주민소송 제도는 주민감사를 청구한 주민이 감사 청구한 사항과 관련 있는 위법한 행위나 해태 사실에 대하여 당해 지방자치단체의 장을 상대로 소송을 제기할 수 있는 시민참여 제도이다.

주민감사 청구제도는 1999년 지방자치법 개정으로 신설되었다. 그러나 감사 청구인 수를 “지방자치단체의 20세 이상 주민 총수의 50분의 1의 범위 안에서”로 규정함으로써, 지나치게 많은 감사 청구인 수를 요구하고 있어 제도의 실효성 확보가 어려웠다.<sup>104)</sup> 그리고 주민소송 제도는 1962년

104) 2000년 3월 이후 2003년까지 주민 감사 청구 건수는 총 19건에 불과한 상황

과거 지방자치법 개정으로 도입된 제도(제153조)로서 조례·명령·규칙이 헌법과 법률에 위반된다고 인정될 때, 국민 100인 이상의 연서로써 소청을 제기하고, 이에 불복할 경우 대법원에 제소할 수 있었다. 그러나 이 제도 역시 도입 후 미활용으로 폐지되었었다.

주민감사 청구와 주민소송 제도와 같은 시민참여 제도가 도입되지 않은 채 지방자치가 실시되면서 많은 문제점들이 발생하였다.<sup>105)</sup>

첫째, 민선 지방자치 실시이후 지방재정 운영 과정에서 문제점들이 노정되었다. 즉 각종 이권을 둘러싼 지역 토착 세력과의 민관 유착으로 자치단체장 등 일부 지방 공직자의 부패와 비리가 상존하게 되었다.<sup>106)</sup> 그리고 자치단체장의 선심성·행사성 사업 추진과 중복 투자 등에 기인한 방만한 재정 운영으로 지방재정의 어려움이 가중되고 있다.

둘째, 행정 내부의 통제·감시 및 자율적 시정 노력이 한계를 노정하였다. 각종 감사를 통한 위법·부당 사례 적발도 대부분 “주의 촉구” 수준에 그쳐 동일 사례의 재발 방지라는 예방 효과가 미흡하였다. 그 결과 지방자치단체의 자율적인 자정 노력과 지방의회의 견제와 감시를 통한 통제도 그 실효성에 대한 의문이 지속적으로 제기되고 있다.

셋째, 자치 행정 과정에의 시민참여 확대의 필요성이 점증하고 있다. 지방분권의 가속화에 따라 과거 중앙정부에 의한 권력적 통제 방식을 탈피, 시민참여를 통한 자율적 통제 방식으로 전환할 필요성이 제기되고 있다. 효과적인 시민 통제 체제 구축을 통한 심리적 예방 효과로 지방재정 운영 과정에서 발생하는 부정부패 소지를 사전에 차단할 필요가 발생하였다.

---

이며, 이 가운데도 진행 과정상 철회하거나 기각하는 경우가 있어 감사 청구 건수는 극소수인 것으로 나타나고 있다. 김익식, 앞의 글, pp.52~57.

105) 행정자치부, 『주민소송제도 업무편람』(2005. 9), p.4.

106) 자치단체장의 뇌물수수·업무상 횡령으로 인한 사법 처리 현황을 살펴보면 민선1기에는 16명, 민선 2기에는 30명, 민선 3기는 2005년 7월 20일 현재 13명에 이른다.



이러한 문제점들은 2004년 1월 16일 지방분권특별법이 국회를 통과함에 따라 주민감사 청구 제도와 주민소송 제도가 다시 도입될 수 있는 배경이 되었다. 지방분권특별법 제14조에서 국가와 지방자치단체는 주민투표·주민소환·주민소송제도의 도입방안을 강구하는 등 주민 직접 참여제도를 강화하여야 한다고 규정함으로써 시민참여 제도들이 본격적으로 도입될 수 있는 계기가 되었다. 이에 따라 2005년 1월 27일 지방자치법을 개정하여 감사 청구인 수를 현실화함으로써 주민감사 청구 제도와 주민소송 제도가 2006년 1월 1일부터 시행될 수 있는 제도를 마련하였다.

<표 10> 주민감사 청구인 수 변경 비교

	개정전 지방자치법	개정 지방자치법* **
내 용	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 20세 이상의 주민</li> <li>- 20세 이상 주민 총수의 50분의 1(2%)의 범위 내</li> <li>- 지방자치단체의 조례로 정한 20세 이상의 연서로 감사를 청구할 수 있음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 20세 이상의 주민</li> <li>- 시·도는 500명</li> <li>- 제161조의2의 규정에 의한 50만 이상 대도시는 300명</li> <li>- 그 밖의 시·군 및 자치구는 200명</li> <li>- 초과하지 아니하는 범위 안에서</li> <li>- 당해 지방자치단체의 조례로 적정한 인원을 정할 수 있음</li> </ul>

\* 2005년 1월 27일 지방자치법 개정(법률 제7362호), 2005년 8월 5일 지방자치법 시행령 개정(대통령령 제18991호)

\*\* 입법 과정에서 300명, 200명, 100명을 상한으로 하는 안도 주장되었고, 1인도 감사 청구가 능하도록 하자는 주장도 있었음.

## 2) 타 법률과 시민참여

### ① 행정정보 공개 제도

행정정보 공개는 민주주의 발전과 지방 행정의 효율성 증진에도 많은 기여를 할 수 있다. 정보 공개는 무엇보다도 시민참여의 기회를 제공한다.

“정보 없이는 참여도 없다”라는 말이 있듯이 정보는 시민참여의 필수적 조건이다.<sup>107)</sup>

한국에서 행정정보 공개 제도의 입법화는 중앙정부 차원보다 지방자치단체 수준에서 먼저 시작되었다. 1991년 청주시가 최초로 정보공개 조례를 제정(1992년 시행)하였으며,<sup>108)</sup> 1992년 11월 대통령 선거 공약 사항으로 추진되기 시작하였다. 중앙정부 차원의 정보공개법인 ‘공공기관의 정보공개에 관한 법률’(정보공개법)은 1996년 12월 31일 제정, 공포되었다(1998년 1월 1일부터 시행). 동법이 제정·시행되기까지는 국무총리 훈령인 ‘행정정보 공개 운영 지침’(1994년 7월 1일 시행)에 의거하여 정보 공개가 이뤄져 왔다. 이후 정보공개법 개정은 2004년 1월 29일 공포되고, 7월 30일부터 시행되었다.<sup>109)</sup>

---

107) 이광희 (2003). “지방자치단체의 주민참여입법.” 서울대학교 한국정치연구소. 『한국정치연구』. 제12집 제1호. pp.245~246.

108) 지방자치단체 차원의 정보공개 조례는 1991년에 제정한 청주를 시발점으로 하여 해를 거듭할수록 다른 지방자치단체로 확산되고 있음을 보여준다. 1996년 이후로 제정이 뜸해지는 것은 1996년에 국가차원에서 정보 공개 법률이 제정되었기 때문이다. 상위법인 ‘공공기관의 정보공개에 관한 법률’이 행정정보 공개에 대한 자세한 내용을 규정하고 있기 때문에, 이전에 만들었던 행정정보 공개 조례를 폐지하는 지방 정부가 늘어나고 있다.

109) 정보공개 제도의 연혁을 살펴보면 다음과 같다.

- 청주시의 행정정보공개조례 제정(1992.01)
- 대통령 선거공약사항으로 추진(1992.11)
- 국무총리훈령인 「행정정보공개운영지침」 시행(1994.07.01)
- 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제정(1996.12.31 공포, 1998.01.01 시행)
  - 공공기관의 정보공개에 관한 법률 시행령·시행규칙 제정·시행(1998.1.1)
- 정보공개제도의 개선을 위한 법률 개정 추진(2001.11)
  - 정보공개법 개정에 관한 정부안과 시민단체 청원안이 동시에 국회에 제출되면서 법안 처리가 지연되어, 우선 정보 공개 제도의 조기 정착을 위해 국무총리 훈령 ‘행정정보 공개의 확대를 위한 지침’(2003.06.24 시행)을 제정
- 정보공개법의 개정(2004.01.29 공포, 07.30 시행)

행정자치부는 2005년 8월 ‘2004년도 정보 공개 연차 보고서’를 발간하였다.<sup>110)</sup> 보고서에 따르면, 2004년도의 경우 정보 공개 청구 건수가 전년도의 192,295건 보다 50%가 증가한 289,385건으로 급속히 늘어났지만, 공공기관의 연도별 정보공개 비율도 91%(2001), 94%(2002), 96%(2003), 96%(2004)로 해마다 증가하고 있는 특징을 보여주고 있다.

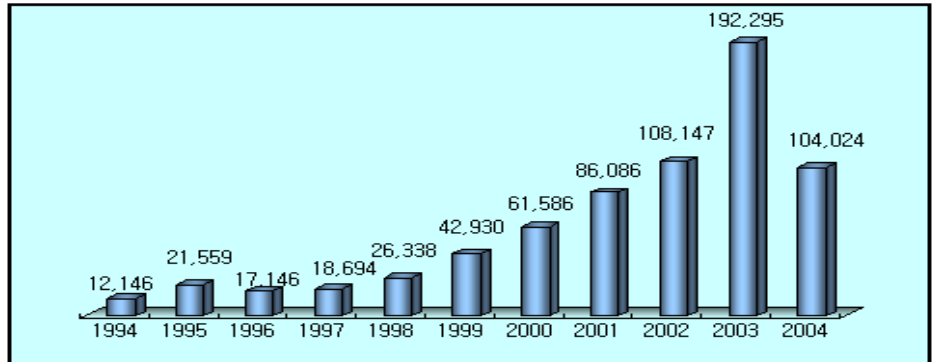
한편 보고서에는 2004년도의 경우 정보 공개 처리 건수의 91%가 법정 처리 기간인 10일 이내에 공개 여부를 결정·통지한 것으로 나타났으며, 당일 또는 3일 이내에 신속하게 처리된 경우도 50% 이상인 것으로 나타났다. 이는 증가하는 국민들의 정보 공개 요구에도 불구하고 공공기관이 정보 공개 업무를 신속히 처리하고 있는 것으로 나타나 매우 고무적인 현상이라 할 수 있다.

---

- 정부안과 의원 발의안을 통합·보완하여 행정자치위원회 대안으로 국회 본회의 의결(2003.12.23)

- 정보공개법시행령·시행규칙 개정(2004.07.29 공포, 07.30 시행)
- 대통령 소속 ‘정보공개위원회’ 출범 (2004.08.18)

110) 행정자치부는 기관별 정보 공개·비공개 사례, 행정소송 사례 등 다양한 정보가 수록되어 있는 2004년도 정보공개제도 연차보고서를 국회에 제출하고, 행정자치부 홈페이지에도 게재하여 국민에게 공개하였다. 행정자치부는 정보 공개 제도의 운영 결과 문제점으로 나타난 부분의 개선을 위해 공공기관에 공통적으로 적용 가능한 ‘비공개 대상 정보 기준’을 구체화하여 각 기관의 특성을 감안한 비공개 세부 기준을 엄격히 운영토록 유도하는 등 지속적으로 노력키로 하였다.



<그림 8> 연도별 정보공개청구 현황\* \*\*

\* 출처: 행정자치부 제도혁신팀, "정보 공개를 통해 행정의 투명성이 높아지고 있다: 2004년도 정보 공개 연차 보고서 발간," www. mogaha.go.kr, 게시일: 2005.08.31.

\*\* 2004년의 청구 건수가 2003년에 비해 크게 감소한 104,024건으로 나타난 것은 통계 산정 기준을 합리화를 위해 국가기록원에 대한 청구량을 제외했기 때문이다. 종전의 산정 방식에 의할 경우 2004년도 실질적인 청구량은 289,385건으로 전년에 비해 약 50%가 증가했음.

<표 11> 2004년도 정보공개 처리 현황

( ): %

구 분	청 구	처 리 유 형 현 황				미결정	기 타	
		소 계	전부 공개	부분 공개	비공개		취하	민원 이첩
계	104,024	96,187 (100)	78,089 (81)	8,412 (9)	9,686 (10)	43	7,015	779
중앙행정기관	42,497	39,851 (100)	32,040 (80)	3,184 (8)	4,627 (12)	27	2,248	371
시·도	59,328	54,510 (100)	44,907 (82)	4,931 (9)	4,672 (9)	13	4,407	398
시·도교육청	2,199	1,826 (100)	1,142 (63)	297 (16)	387 (21)	3	360	10

출처: 출처: 행정자치부 제도혁신팀, "정보 공개를 통해 행정의 투명성이 높아지고 있다: 2004년도 정보 공개 연차 보고서 발간," www. mogaha.go.kr, 게시일: 2005.08.31.

<표 12> 2004년도 정보공개 여부 결정 기간별 현황

( ): %

구분	계	당일 (즉시)	3일 이내	5일 이내	10일 이내	20일 이내	20일 초과
계	96,187	30,952	17,565	11,891	26,970	7,880	929
	(100)	(32)	(18)	(12)	(28)	(8)	(1)
중앙행정 기관	39,851	17,053	6,984	4,160	9,092	2,168	394
	(100)	(43)	(18)	(10)	(23)	(5)	(1)
시·도	54,510	13,770	10,354	7,537	16,996	5,416	437
	(100)	(25)	(19)	(14)	(31)	(10)	(1)
시·도 교육청	1,826	129	227	194	882	296	98
	(100)	(7)	(12)	(11)	(48)	(16)	(5)

출처: 출처: 행정자치부 제도혁신팀, "정보 공개를 통해 행정의 투명성이 높아지고 있다: 2004년도 정보 공개 연차 보고서 발간," www.mogaha.go.kr, 게시일: 2005.08.31.

그러나 정보 공개 제도가 행정 과정의 투명성을 통해 국민의 알권리를 실질적으로 보장하고 국민에게 국정참여 기회를 제공하는 제도가 되기 위해서는 개선해야 할 부분도 있는 것으로 지적되었다.

2004년 행자부가 중앙 행정기관 및 광역자치단체(시·도 교육청 포함) 등 82개 기관을 대상으로 실시한 정보 공개 제도의 운영 실태에 대한 평가 결과, 온라인 정보 공개방 운영 등 외형적인 제도 기반은 개선된 것으로 나타났지만, 질적·내용면에서는 미흡한 것으로 평가되었다.

정보 공개 제도가 시행된 이후 지방자치단체에 대한 정보 공개의 청구 건수가 매년 늘어나고 있는 추세에 있다. 이는 시민들이 행정정보에 대한 접근의 욕구가 높다는 것을 보여주고 있다. 그리고 시민들의 청구에 대한 지방자치단체의 공개 비율이 90% 전후를 보일 정도로 높은 편이다. 하지만 현재까지의 정보공개 청구 목적은 주로 사업이나 재산 등 이해관계가 걸려있는 분야에 집중되어 있는 반면, 행정 감시나 학술 연구 등 지방자

치단체의 활동이나 성과를 감시하거나 평가하는 분야는 낮은 수준에 머물고 있는 실정이다. 그리고 공공기관의 정보 공개도 정작 중요하고 핵심적인 정보에 대해서는 납득할 수 없는 사유를 내세워 공개하지 않아 국민과 언론의 불신을 받고 있는 것이 현실이다.

## ② 주민투표

주민투표는 지방자치단체 내의 중요 쟁점을 투표로 결정하는 것을 말한다. 지방선거에서의 투표가 주민 대표 선출을 통해 자치행정에 시민이 간접적으로 참여하는 것임에 비해 이것은 시민이 투표권을 통해 지방자치단체의 정책 결정에 직접 참여할 수 있는 장치이다.<sup>111)</sup> 주민투표는 주민투표법(법률 7124호) 2004년 1월 29일 제정되고, 2004년 7월 30일 시행되기 전까지는 지방자치법상에 근거 조항만 두고 있을 뿐, 실제로 주민투표법이 제정되지 않아 사문화되고 왔다.

주민투표법은 지방자치단체의 주요 결정 사항에 관한 주민의 직접 참여를 보장하기 위하여 지방자치법 제13조의 2의 규정에 의한 주민투표의 대상·발의자·발의 요건·투표 절차 등에 관한 사항을 규정함으로써 지방자치행정의 민주성과 책임성을 제고하고 주민복리를 증진함을 목적으로 한다. 그런데 주민투표권은 국민투표권과는 달리 헌법이 보장하는 참정권은 아니며, 법률(지방자치법 제13조의2)이 보장하는 참정권이다. 따라서 당연히 그것의 구체적인 모습은 법률에 의거하여 형성된다.

주민투표법은 시행되고 1년이 지나면 제주도 행정 구조 개편 주민투표, 청주시·청원군 행정 구역 통합 주민투표, 방폐장 부지 선정 주민투표 3차례 실시되었다.

## ㉠ 제주도 행정 구조 개편 주민투표

주민투표법이 2004년 7월 30일부터 시행된 이래 최초의 주민투표가 제

---

111) 김남수, 앞의 글, pp.61~67.

주도 행정 구조 개편을 놓고 2005년 7월 27일 제주도에 실시되었다. 정부가 제주도를 국제 자유도시와 특별 자치도로 발전시켜 나갈 예정인 가운데, 제주도의 미래에 큰 영향을 미칠 행정 구조 개편 주민투표가 실시된 것이다. 주민투표 안건은 구체적으로 제주도 전체를 하나의 광역자치단체로 개편하되 4개의 시·군을 2개의 시로 통합하여 임명직 시장을 운영하고 시·군의회의 폐지하는 ‘단일 광역자치안(혁신적 대안)’과 현행 도-시·군-읍·면·동 행정 계층 구조를 유지하는 ‘현행 유지안(점진적 대안)’이었다.

제주도 주민투표는 국가적으로 여러 중요한 의미를 가지고 있었다.

첫째, 2004년 주민투표법이 제정·시행된 이후 최초로 실시되는 주민투표로서, 주민 직접 참정제도의 성공적 운영 가능성을 가늠하고, 시민의 자치역량을 시험해 보는 계기가 된다.

둘째, 중앙정부가 중요한 국가 정책을 결정할 때에 관련 있는 지방자치단체 주민의 의견을 직접 묻고, 이를 토대로 정책을 형성 추진하는 새로운 국정 운영 방식을 선보이는 점이다.

셋째, 지역 발전이나 주민 생활, 복지 등과 관련된 중요 현안에 대한 주민의 다양한 의견을 투표를 거쳐 민주적으로 통합하는 과정을 경험함으로써, 민선 자치 10년을 맞는 한국 지방자치가 새로운 장을 열고 한 차원 높게 발전하게 되었다는 점이다.

넷째, 특기 사항으로 국내에 영주하는 외국인이 처음으로 참정권을 행사하게 되어, 화교 111명, 일본 국적 3명으로 전체 114명의 외국인이 주민투표에 참여하게 되었다.

주민투표법 시행이후 처음 실시되는 제주도 주민투표에서 투표인은 총 402,003명으로, 도내 226개 투표소에서 7월 27일 오전 6시부터 일제히 투표가 개시되어 오후 6시에 종료되었다. 제주도 선거관리위원회 발표에 따르면 총 투표권자 40만2003명 중 14만5388명(36.73%)이 투표를 했으며, 개표 결과 혁신안이 유효 투표의 57.03%를 기록했다.

제주도민들이 시·군 자치계층을 없애는 대신 도 전체를 하나의 광역자치단체로 개편하는 안을 선택하였다. 특히 하나의 생활권역임에도 불구하고 4개의 자치 구역으로 나뉘어 지지부진했던 제주도 차원의 각종 개발사업이 앞으로는 더 신속하게 추진될 것으로 전망된다.

이번 투표는 정부 수립 이후 처음으로 주민들이 스스로 투표를 통해 행정 구조를 개편했다는 점에서 다른 지역의 행정 구역 개편에도 큰 영향을 미칠 것이라는 게 관련 학자들의 분석이다. 그러나 이번 투표의 투표율이 36.73%로 제주도 역대 투표율 가운데 가장 낮게 나온 데다 혁신안에 대한 찬성률 역시 57%로 겨우 절반을 넘긴 것으로 드러나 앞으로 대표성을 둘러싼 논란이 예상된다. 전체 투표권자 5명 가운데 4명에 가까운 혁신안 반대여론 및 무관심 계층을 설득하는 작업도 상당한 난관이 뒤따를 것으로 보인다.<sup>112)</sup> 당시 제주도의 기초의회 의장단은 혁신안에 반대하고 있었고, 그리고 시장·군수가 주민투표에 대해 헌법재판소에 권한쟁의 심판을 청구하여 진통이 계속되고 있다.

#### ㉔ 청주시와 청원군의 행정구역 통합 주민투표

2005년 9월 29일 충북 청주시와 청원군의 행정구역 통합에 대한 주민의 의견을 묻는 주민투표가 실시되었다. 오전 6시부터 오후 8시까지 14시간 동안 청주와 청원지역 176개 투표구에서 실시된 청주·청원 통합 주민 찬반 투표는 청원군의 찬성률이 과반을 넘지 못해 부결됐다.

청원군민의 투표율은 42.2%로 이중 53.5%가 반대표를 던졌다. 반면 청주시는 전체 유권자 중 35.5%가 투표에 참여해 91.3%의 찬성률을 보여 압도적 지지를 나타냈다. 주민투표법에 따르면 두 지역 모두 유권자의 3분의 1 이상 투표에, 과반수 찬성표가 나와야 통합이 이뤄지게 돼 있다. 두 지역에서 동시에 실시한 주민투표 결과, 청주시에서는 유효 투표자의 91%가 통합에 찬성했으나 청원군의 경우 찬성표가 47%에 그쳐 부결됐

---

112) 『동아일보』, 2005년 7월 28일.



다. 주민투표는 비구속형이기 때문에 최종 결정 권한은 중앙정부에 있지만 해당 지역 주민들의 반대 의사가 높게 나타남에 따라 통합이 어려울 것으로 보인다.

그 동안 청주시는 시세 확산을 위해 시의회와 함께 청원군과의 통합을 강력하게 추진했으며, 청원군에서는 군의회가 통합을 즐기치게 반대해왔다. 이로써 1946년 청주읍에서 청주부와 청원군으로 갈라졌던 청주시·청원군 통합 시도는 1994년 4월에 이어 두번째로 무산됐다.

#### ㉔ 방폐장 부지 선정 주민투표

주민투표법에 따르면 중요 국가정책에 대해 중앙 행정기관이 주민투표 실시를 요구하면 지자체장이 이를 발의할 수 있도록 하고 있다. 국가 정책과 관련한 주민투표로는 2004년 7월 주민투표법이 발효된 이후 제주도에서 행정 구역 개편에 관한 주민투표가 처음 실시되었고, 2005년 11월 2일 중·저준위 방사성 폐기물 처분장(방폐장) 부지를 선정하기 위한 주민투표가 경북 포항·경주·영덕과 전북 군산 등 4곳에서 두 번째로 실시됐다. 방폐장 부지 선정은 그동안 굴업도, 안면도, 부안 등 술한 후보지 선정 시도 및 주민 반발로 19년간 표류할 만큼 대립과 갈등이 극심했던 문제였기 때문에 주민투표의 의미는 매우 크다고 할 수 있었다.

방폐장 선정을 위한 주민투표 결과 경주시의 찬성률이 가장 높아 방폐장 부지로 경북 경주시가 확정됐다. 11월 2일 오전 6시부터 4개 시·군 322곳의 투표소에서 실시된 투표는 지역별 투표율은 경북 포항 47.7%, 경주 70.8%, 영덕 80.2%, 전북 군산 70.2%로 평균 투표율 60.3%를 기록했다. 개표 결과 경주가 가장 높은 찬성률 89.5%를 기록, 방폐장 유치 지역으로 확정됐다. 다음은 군산 84.4%, 영덕 79.3%, 포항 67.5%의 순이었다.

방폐장 부지 선정 주민투표는 19년간 장기 표류할 만큼 대립과 갈등이 극심했던 문제였다는 점에서 의미가 각별하였다. 이로써 새만금 간척사업, 천성산 터널 공사, 경인운하 건설 등 정부와 지역주민(또는 환경단체)간

갈등으로 지지부진한 국책 사업에 대해서도 따라 주민투표가 실시될 가능성이 많아졌다.

그동안 방폐장 부지 선정이 실패를 거듭하게 된 원인은 여러 가지가 있으나 밀실 행정과 사업자 주도의 밀어붙이기식 추진 방식이 가장 큰 원인의 하나로 꼽혀 왔다. 정부는 과거의 이러한 잘못을 교훈삼아 이번에는 밀어붙이기 대신 주민투표라는 민주적 방식을 통해 주민들의 의사를 직접 물은 것이다. 결국 이번의 주민투표를 통해 최장기의 사회적 갈등 과제가 국가와 지역 발전이라는 상생의 국책 사업으로 탈바꿈하게 된 것이다.<sup>113)</sup>

하지만 이번 주민투표는 지역간 유치 경쟁의 과열로 많은 부작용이 발생하였다. 지역간 감정 대립 양상이 빚어지는가 하면 관권·부정 투표 문제도 제기되었다. 일부 지역에서는 주민투표 결과에 승복하지 않으려는 움직임마저 나타나는 등 많은 후유증에 시달리고 있다.

### ③ 행정절차법

1980년대 이후 경제 성장과 더불어 국민의 권리와 이익을 중요시하게 됨에 따라 행정기관의 위법·부당한 행정 행위로 인하여 침해받은 피해자의 권익을 보호를 위해 1984년에 행정심판법이 제정되고, 1985년에 행정소송법이 전면 개정되어 행정쟁송 제도가 국민의 권리 구제에 충실하도록 보완되었다. 1994년에는 국민고충처리위원회가 발족되어 위법·부당한 행정 작용으로 인한 고충 민원의 처리를 통해 국민의 권익 침해 상태의 신속한 해소 등을 위해 활동하고 있다.

현행법상 우리나라의 행정쟁송 제도에는 행정청이 판단의 주체가 되는 행정심판 제도와 법원이 판단의 주체가 되는 행정소송 제도가 있다. 전자에 관한 일반법이 행정심판법이고, 후자에 관한 일반법이 행정소송법이다. 위와 같은 행정쟁송 제도에 의한 재결 또는 판결은 당해 행정청과 관계

---

113) 송명재, "방폐장 투표에서 배울 것," 『국민일보』, 2005년 11월 6일.

행정청을 기속하는 법적 구속력이 인정되고 있다.

국무총리 및 중앙 행정기관의 장이 재결청이 되는 심판 청구는 국무총리 소속하에 두는 국무총리행정심판위원회에서 심리·의결한다. 연도별 행정심판 사건처리 현황을 살펴보면, 1997년도에 7,231건이던 것이 1999년에는 8,055건으로, 2001년에는 12,252건으로, 다시 2003년에는 13,165건으로 각각 증가하여 1997년 대비 6년 동안에 무려 82.1%에 해당하는 5,934건의 사건이 증가하여 처리된 것으로 나타났다.

특기할 만한 것은 행정소송법이 개정되어 1998년 3월 1일부터 행정심판을 거치지 않고도 행정소송을 제기할 수 있게 되었음에도 국무총리행정심판위원회의 심리·의결건수를 보면, 개정 법률이 적용된 1998년 첫해에도 전혀 심판건수가 줄어들지 않았고 해를 거듭할수록 심판사건이 계속 늘어나고 있음을 알 수 있다.<sup>114)</sup>

<표 13> 국무총리행정심판위원회의 연도별 행정심판 사건처리 현황

연도	구분	처리건수(심리·의결)			인용율 (%)	취하·이송 건수
		합계	인 용	기 각 각 하		
1995		362	69	255	19.1	15
1996		3,346	1,455	1,770	43.5	100
1997		7,231	2,779	4,102	38.4	85
1998		7,336	2,423	4,657	33.0	118
1999		8,055	2,066	5,589	25.6	76
2000		8,844	1,900	6,266	21.5	128
2001		12,252	2,891	8,624	23.6	106
2002		10,678	2,175	7,858	20.4	576
2003		13,165	2,501	10,028	18.9	281

자료 : 법제처 행정심판관리국, 2004년도 내부자료. 한강수, "행정구제제도의 운영에 관한 연구: 구제절차 중복축소방안을 중심으로." 경기도지방공무원교육원(2004. 12), p.24. 재인용

114) 한강수, "행정구제제도의 운영에 관한 연구: 구제절차 중복축소방안을 중심으로." 경기도지방공무원교육원(2004. 12), pp.21~25.

한편 행정기관이 피고가 되는 행정소송 사건의 현황을 살펴보면 다음과 같다. 특이한 점은 행정소송을 제기함에 있어 필요적 전치주의 제도를 운영하였던 1997년도의 제1심 접수 건수(9,652건)보다 임의적 전치주의로 변경된 1998년도의 접수 건수(9,174건)가 오히려 5.0%에 해당하는 478건이 줄어든 것으로 나타나 제도 변경의 상관관계를 규명하기에 어려움이 있어 보이는 하나, 2001년도에는 제1심 접수 건수가 11,802건에 이르러 1997년도의 접수 건수보다 22.3%에 해당하는 2,150건이 증가되어 접수된 것으로 나타났고, 본안 사건과 본안 이외 사건을 합한 전체 접수 건수의 증가율은 이보다 더 높은 것으로 나타났다.

<표 14> 행정소송 사건 연도별 접수현황

(단위 : 건)

구분 연도	합계	본안사건				본안외사건 (전심급)
		소계	제1심	항소심	상고심	
1994	10,581	8,228	6,336	-	1,892	2,353
1995	11,857	8,747	6,614	-	2,133	3,110
1996	15,056	10,668	8,384	-	2,284	4,388
1997	17,472	12,200	9,652	-	2,548	5,272
1998	16,586	11,865	9,174	658	2,033	4,721
1999	17,308	12,854	9,202	2,388	1,264	4,454
2000	17,546	13,129	9,359	2,677	1,093	4,417
2001	22,380	16,220	11,802	3,262	1,156	6,160
2002	22,422	16,026	11,312	3,385	1,329	6,396
2003	22,840	16,430	11,411	3,455	1,564	6,410

자료: 법원행정처(2004), 『사법연감』, p.496, 재구성. 한강수, "행정구제 제도의 운영에 관한 연구: 구제절차 중복축소방안을 중심으로." 경기도지방공무원교육원(2004. 12), p.31. 재인용

행정청이 판단의 주체가 되는 행정심판 제도와 법원이 판단의 주체가 되는 행정소송 제도와 더불어 행정자치부에서는 1996년경부터 지방자치단체에 지방 옴부즈맨 제도의 시행을 적극 권장하고 있다. 최근의 동향에 의하면 지방 옴부즈맨의 활동을 통해 지방행정 분야의 부패 방지를 피하고자 하는 논의까지 있는 실정임을 감안하면 이 또한 조만간에 활성화되어 행정구제 제도의 한축을 형성할 수 있을 것이다. 즉 지방 옴부즈맨의 적극적인 활동으로 지역의 문제가 쟁송과정을 거치지 아니한 채 자체 해결해 나갈 수 있다는 측면에서 지방 옴부즈맨 제도의 도입은 지방자치의 이념에도 부합한다고 생각된다.

1996년 말 제정된 ‘행정절차법’의 경우, 그 동안 상당한 시간이 경과하였음에도 불구하고 일반 시민은 물론 대다수 공무원들까지도 법의 존재 자체를 모르고 있는 실정이다. 한편 행정절차법은 행정 절차에 관한 조례형성의 여지를 봉쇄하고 있어 지방자치의 시대정신에 위배되고 있다. 지방자치제 실시 이후 행정심판 및 소송의 제기 건수가 계속 증가하고 있다. 행정심판이나 소송이 증가되는 것은 한편으로 시민의 권리의식이 향상되었다는 긍정적 측면이 있는지만, 그 남발에 따른 자치단체 및 시민의 시간 및 경제적 비용의 과다 지출이란 문제점을 지니고 있다.<sup>115)</sup>

## (2) 훈령·지방자치단체의 조례·재량

### ① 반사회

반사회는 행정 단위로서 가장 낮은 반의 시민들로 구성된 시민 회합체이다. 반사회는 시민이 스스로 모여 공동 관심사를 찾아 협력하는 제도로서 주인의 의견을 수렴하여 의사를 결정하고 결정된 의사를 실천하거나 실행하기 위해 노력하는데 그 목적이 있다.<sup>116)</sup>

---

115) 김익식, 앞의 글, pp.52~57.

과거 반상회는 전국이고 통일적인 기구로서 한 달에 한번 정기적으로 회의가 개최되었다. 반상회는 1976년 5월 30일 시작하여 매월 25일에 개최하는데 행정기관의 입장에서 보면 시민들에게 행정기관의 시책을 홍보하여 시민의 협조를 구할 수 있을 뿐만 아니라 시민 스스로가 서로 협조하여 공동 관심사를 자율적으로 해결하고 시민들의 의사를 정책에 반영할 수 있는 장점을 지닌 제도라 할 수 있다.

그러나 반상회 제도는 여론 수렴 기능을 담당하지 못했다는 지적과 함께 형식적인 행사로 전락하여 시민참여의 본래 기능을 수행하지 못하였다.<sup>117)</sup> 현행 참여제도 가운데 반상회의 문제점으로는 참여 통로로서 보다는 정부의 홍보 창구로서 이용, 관 주도로 획일적으로 운용함으로써 시민의 창의성 잠식, 반장의 자질 문제로서 대부분 저학력, 고령자 위주로 활력 넘치는 반상회 운영 저해, 일부 계층만의 반상회로서 주부 위주의 반상회로 전락(지식층, 부유층, 영세민, 무주택자의 참여가 극히 저조)함으로써 중류층의 여론이 과대 대표되는 폐단 초래, 건의사항이 건설적인 제안 보다는 행정기관에 대한 일방적 해결 요구 위주 등이 지적되고 있다.<sup>118)</sup>

현재 반상회는 의무적 회합은 아니지만 많은 지역에서 그 명맥을 유지하고 있는데, 주로 지방자치단체에서 발행하는 소식지의 배부, 시민 공통 현안 사항의 논의 등의 주요 기능이다. 우리나라의 반상회는 과거 부정적인 이미지를 완전히 씻지는 못하였지만, 여전히 시민들 간의 담론의 장으로써 의의를 가지고 있으므로, 시민의사의 투입 기능을 확대하는 방향으로 발전시킬 수 있는 방안을 적극적으로 모색할 필요가 있다.

## ② 위원회

---

116) 김남수, 앞의 글, pp.61~67.

117) 최미옥·이재성, 앞의 글, pp.418~419.

118) 김익식, 앞의 글, pp.52~57.

위원회는 특정 분야의 전문가나 정부 정책에 의하여 직접적으로 영향을 받는 사람들이 지방자치단체의 정책결정에 참여하는 시스템을 말한다. 위원회의 구성과 운영이 자치법규에 의해 규정되어 있는 경우도 있고 그렇지 않는 경우도 있다.<sup>119)</sup>

위원회 제도는 우리나라에서 지방자치가 실시되기 이전부터 존재해 온 시민의 참여 장치이다. 행정기관은 기능 영역별로 자문위원회를 구성하고 있는 경우가 많은데, 자문위원으로는 시민 가운데 전문성을 가진 사람들이 일종의 직능 대표로 참여하여 시민의 의견을 행정에 반영하게 된다. 자문위원은 행정기관이 주도적으로 지명하는 것이 보통이며 주로 지역사회의 명망가들이 지명되는 것으로 알려져 있다. 자문위원의 역할은 정책결정권의 행사 보다는 주요 정보의 투입 기능에 머무는 경향이 있다. 또한 자문위원회의 규모가 비교적 작기 때문에 일반 시민들이 참여할 가능성은 비교적 낮다고 할 수 있다.<sup>120)</sup>

지방자치단체에 설치된 각종 위원회의 문제점을 정리하면 다음과 같다.<sup>121)</sup> 첫째, 행정기관이 일방적으로 선임하거나 행정기관에 협조적 인사로 구성함으로써 위원 구성의 공정성이 미흡하다. 둘째, 정책 결정에 참여 기능보다는 이미 결정된 정책에 대한 형식적 심의 또는 자문에 그침으로써 유명무실하여 잘 실시되지 않는 경우가 많아 운영이 형식적이다. 셋째, 사회지도층 인사가 대부분으로서 사회 저변층 여론 수렴이 미흡하여 위원의 대표성을 저하시키고 있다. 넷째, 위원회의 운영이 유명무실하여 형식적으로 운영되는 경우가 많고, 위원회 활동에 대한 시민의 관여와 감시 기능이 없다.

---

119) 이광희, 앞의 글, pp.258~259.

120) 김남수, 앞의 글, pp.61~67.

121) 김익식, 앞의 글, pp.52~57.

### ③ 공청회

공청회는 지역 시민들 간 이해관계가 대립되는 정책에 대하여 시민들이 한 자리에 모여 서로 의견을 교환하는 등 조정 과정을 거쳐 정책과 계획의 실현 가능성을 높이는 역할을 한다. 즉 주요 정책 현안에 대해 다양한 의견을 수렴하기 위해 개최되는 일종의 정책 토론회로서 공청회 제도는 국가 또는 지방자치단체의 기관이 일정한 사항을 결정함에 있어서 공개적으로 의견을 듣는 형식을 말한다.

지방자치 이전에는 법적으로 규정된 공청회가 관이 주도하는 시민 동원을 통해 열린 적이 많았다. 그러나 지방자치 이후에는 지역 시민들 간 이해관계가 대립되는 쟁점이 많이 생기면서 공청회 및 토론회가 활발하게 개최되고 있다. 공청회는 그 성격이 단편적인 공적 자문 수준에 불과하며, 공청회의 개최 여부 및 패널의 구성 등이 지방자치단체에 의해 주로 이루어진다는 점에서 시민의 주도성은 약한 편이다. 그리하여 지방자치 이후의 공청회도 시민참여 저조, 관 주도의 형식적 운영, 지방자치단체 정책의 일방적 홍보 등 대체로 부정적인 평가를 받고 있다.<sup>122)</sup>

우리나라에서 공청회는 특정 정책에 대한 정부정책의 골격이 마련된 후 이것을 최종적으로 확정하기에 앞서 이에 대한 홍보 및 시민의 의견 청취를 위해 개최된다. 공청회는 관심 있는 사람이면 누구나 참여하여 의견을 개진할 수 있으나 참여자 의견의 반영 여부는 행정기관 측에 달려있다. 이런 점에서 공청회의 주요 기능은 정책 집행 과정에서 나타날 수 있는 마찰을 예방 또는 감소시키는 것으로 보여 진다. 우리나라에서 공청회는 비교적 일반화되어 있는데, 특정 사업이 특정 지역 시민들의 생활에 중대한 영향을 미치는 경우 이해관계 시민들을 대상으로 공청회를 개최하는 경우가 있다. 흔히 공무원들이 정부의 사업계획을 시민들에게 설명하고 이해를 구하는데 치중한다는 점에서 공청회라기보다 사업 설명회에 가깝

---

122) 이광희, 앞의 글, pp.258~259.



다는 시각도 없지 않다.<sup>123)</sup>

공청회 제도는 참여대상자 선정의 공정성 문제(협조적 인사위주의 초청 경향), 홍보부족으로 참여율 저조, 다수 참여가 불가능, 형식적인 여론수렴(이미 결정된 시책의 정당성 확보수단으로 이용), 발언기회 제한으로 다수의 참여곤란 등이 문제로 지적되고 있다.<sup>124)</sup>

#### ④ 지방 옴부즈맨 제도

옴부즈맨 제도는 관료와 법관들의 부당한 행위를 감사하기 위한 제도로 19세기 초 스웨덴을 비롯한 스칸디나비아반도의 국가들에서 처음 도입되었다. 스웨덴어로 "권한을 부여받은 대리인"을 의미하는 옴부즈맨은 행정부나 의회에서 위촉되어 국민의 권리를 보호하거나 구제하기 위해 조사 및 권고의 기능을 수행하는 대리인이라 할 수 있으며, 또한 갈등해결을 위한 중재의 역할을 담당하도록 하여 법원과 행정기관으로부터의 권리보호와 구제를 가능하게 한다. 옴부즈맨, 시민 감독관, 시정 모니터와 같은 제도들은 지방자치단체의 부정부패를 감시하고 투명한 행정을 이끌어내기 위한 시민참여 제도라고 할 수 있다. 따라서 최소의 비용으로 시민의 권익을 구제할 수 있는 제도적 장치로서 '지방 옴부즈맨 제도'가 도입되었다.<sup>125)</sup>

1997년 1월 지방자치단체로는 최초로 경기도 부천시는 옴부즈맨제도에

---

123) 김남수, 앞의 글, pp.61~67.

124) 김익식, 앞의 글, pp.52~57.

125) 2000년 11월 현재 지방 옴부즈맨제도가 도입된 기초자치단체는 강동구 등 모두 7개이다. 명칭은 모두 상이한 바, 강동구(구민고충조사위원회), 양천구(구민고충민원처리위원회), 안양시(시민고충처리위원회), 청주시(시민고충심의회), 부천시(시민옴부즈맨), 보령시(시정통신원), 목포시(시민원법정) 등이다. 광역자치단체인 서울, 대전, 충남, 경남, 제주에도 옴부즈맨제도가 도입되었다.

관한 조례를 제정하였으며, 1997년 4월 시민옴부즈맨을 선발하였고, 1997년 5월 1일부터 옴부즈맨제도를 운영하고 있다. 부천시 조례에 따르면 지방 옴부즈맨의 주요 기능은 다음과 같다.<sup>126)</sup>

- 행정기관의 위법·부당한 행정 처분 또는 처리 지연 등의 부작용과 불합리한 제도에 의하여 권익이 침해되거나 불편·부담을 받은 시민의 고충 민원을 신속·간편하게 처리하는 ‘시민 권리 구제 기능’을 수행한다.

- 행정기관의 위법·부당한 처분 등을 시정토록 권고해 유사한 사안에 대하여 시정의 기준을 제시함으로써 부당한 행정 처분의 재발을 방지하는 ‘행정의 민주적 통제기능’을 수행한다.

- 불합리한 정책·법령·제도에 대해 권고·의견 표명을 통해 ‘불합리한 제도를 개선토록 하는 기능’을 한다.

- 반복적으로 발생하는 고질 민원에 대한 공정한 중재로 ‘민원을 종결시키는 기능’을 한다.

- 행정 처분에 대해 시와 민원인 간의 의견 충돌로 대립하는 사례 발생을 억제하고, 상호간 협의로 민원을 해소토록 유도하는 ‘갈등해소 기능’을 한다.

- 행정 절차에 대한 무지로 고충해소를 위해 행정기관을 방문하는 것을 어려워하는 시민에게 민원처리 절차를 안내하는 ‘민원안내 기능’을 한다.

부천시 시민 옴부즈맨의 연도별 고충민원의 접수 및 처리현황을 보면 그 접수 및 처리건수가 조금씩 늘어나고 있음을 알 수 있고, 지금까지 옴부즈맨의 권고·의견표명(143건)에 대해 처분청이 83.2%(119건)을 수용한 것으로 나타났다.

---

126) 부천시 인터넷 홈페이지(2004년 9월), 옴부즈맨 제도 소개 내용을 재구성. 한강수, 앞의 글, p.35. 재인용.

<표 15> 부천시 시민 옴부즈맨의 고충 민원 접수 및 처리 현황  
(단위 : 건)

구분 연도	접수 건수	처리중	조사 제외 통보	조사결과 처리현황						
				합계	불가 통보	대안제 시 및 안내	권고·의견표명			처리중
							소계	수용	불가	
합계	385	-	5	380	54	183	143	119	24	-
1997	36		3	32	8	7	18	16	2	
1998	60		1	59	14	17	28	25	3	
1999	67		1	66	16	15	35	31	4	
2000	69			69	4	39	26	19	7	
2001	70			70	9	45	16	12	4	
2002	83			83	3	60	20	16	4	

자료: 부천시 인터넷 홈페이지(2004년 9월). 한강수, "행정구제제도의 운영에 관한 연구: 구제절차 중복축소방안을 중심으로." 경기도 지방공무원교육원(2004. 12), p.35. 재인용.

행정자치부의 '옴부즈맨 운영 조례안'에 의하면 옴부즈맨의 기능으로서 민원 사항에 대한 안내 및 상담, 고충 민원에 대한 조사 및 처리, 주민 감사 청구의 감사, 스스로의 발의에 의한 사안의 채택 조사, 고충 민원에 대한 조사의 결과 위법 부당한 처분에 대한 시정 조치의 권고, 행정 제도 및 운영의 개선에 관한 권고 또는 의견 표명, 행정기관의 조치 결과의 통보 요구 등을 규정하고 있다.

그러나 시정요구권이 없고 시정권고만 하기 때문에 시민의 신뢰가 저하되고 옴부즈맨 운영 제도의 실효성이 저하되고 있다. 뿐만 아니라, 홍보부족으로, 옴부즈맨 제도에 대한 시민인식이 부족하며, 관련 공무원들도 동 제도에 부정적인 시각을 갖고 있다. 아울러 옴부즈맨의 시정권고 내용은 민주성이나 효율성을 우선하는데 반해 자치단체에서는 감사를 의식하여 주로 합법성을 추구하므로 옴부즈맨의 시정권고에 대한 수용을 꺼리는 경

향이 있다.<sup>127)</sup>

이처럼 옴부즈맨 제도가 활성화되지 못하고 있는 이유는 무엇일까. 한국에서의 옴부즈맨 제도는 도시마다 약간 다르지만 대개 ‘시민고충처리위원회’라는 명칭을 가지고 있다. 그런데 이러한 명칭은 일반적으로 민원 불편 사항을 해결해 주는 정도로 인식되고 있다. 따라서 시민들은 물론 공무원들조차도 대개는 옴부즈맨의 본질을 알고 있지 못하며 여론의 모니터 또는 시청의 종합민원실 정도의 의미로 이해하고 있는 듯하다. 또 대부분의 고충처리위원회가 지방자치단체에 소속된 하부 조직의 성격을 지니고 있으며 예산과 인력이 부족한 편인데, 이런 이유로 옴부즈맨제도의 실효성은 반감되고 있다.<sup>128)</sup>

지방자치단체의 옴부즈맨제도는 행정자치부의 권장안에 따라 국민고충처리위원회에서 수행하고 있는 기능과 유사한 기능을 수행하면서 당해 지방의 민원을 자체 내에서 해결해 나간다는 점에서 그 의미가 크다고 하겠다. 지방 옴부즈맨 제도가 확산되고 그 활동을 통한 행정 구제가 활발히 이루어질 것으로 기대되는 현실에서, 지방자치단체가 조례 등에 구체적 근거를 마련하여 지방 옴부즈맨 제도를 운영하고 있는 단체에 대해서는 당해 자치단체의 소관사항에 대한 고충민원에 대해 국민고충처리위원회의 간여를 배제함으로써 지방 옴부즈맨 제도의 활성화를 도모하고, 한편으로 국민고충처리위원회와 지방 옴부즈맨의 고충 민원 중복 조사 등에 따른 행정력의 낭비 소지를 미연에 방지하여야 할 것이다.<sup>129)</sup>

### ⑤ 시민 감독관 제도

시민참여 제도에서 옴부즈맨 제도가 아직 정착되지 못하고 있는 반면

---

127) 김익식, 앞의 글, pp.52~57.

128) 이광희, 앞의 글, pp.248~248.

129) 한강수, 앞의 글, p.63. 재인용.

시민 감독관 제도는 비교적 활성화되고 있는 편이다. 시민 감독관 제도가 도입된 배경은 지방자치가 부활한 이후 지방자치단체가 발주하는 관급 공사나 위임 위탁과 관련한 사업자 선정 과정을 둘러싸고 각종 비리와 부정 부패, 그리고 이에 따른 부실시공, 공공 서비스의 질 저하 등의 문제가 심각하다는데 있다. 시민 감독관을 두고 있는 대부분의 지방자치단체는 시민 감독관의 감시 대상을 주로 부정과 비리가 많이 발생하는 관급 공사에 집중시키고 있다.

시민 감독관 제도의 운영과 관련하여 각 지방자치단체가 정보 공개한 자료를 보면, 이 제도를 도입한 이후 공사를 시행할 때 시민 감독관을 위촉하는 것이 관행으로 되어가고 있으며, 감독관이 공사 현장을 참관하거나 의견을 제시하는 것으로 보고되고 있다. 또 이 제도를 자치 입법화시키지는 못했으나 지방자치단체의 방침으로 실시하고 있는 지방자치단체도 일부 있는 것으로 나타났다.

결론적으로 시민 감독관 제도가 도시행정에 완전히 뿌리를 내렸다고 보기 어렵지만, 투명성을 높이기 위한 시민참여 제도로 소중히 생각하고 계속 발전시켜나가야 할 제도임은 분명한 것으로 생각된다. 지방자치단체가 제공하는 행정 서비스에 대해 시민이 감시하는 제도를 운영하는 곳이 있다.<sup>130)</sup>

## ⑥ 시민제안

시민제안 제도는 지방자치단체의 행정에 대한 시민의 창의적인 제안을 시정에 반영함으로써 행정의 효율성을 증진시키기 위한 목적으로 도입되고 있다. 시민제안제도는 제안의 범위를 시정의 발전 방안이나 효율적 행정을 위한 제도 개선으로 한정하고 있고, 또 심사를 통해 시상을 하는 등 인센티브를 제공하면서 꽤 체계적으로 운영되고 있다.

---

130) 이광희, 앞의 글, pp.249~252.

한편 각 지방자치단체가 시민제안 제도의 운영에 대한 정보 공개 답변 자료에 따르면, 대체로 자치 법규를 제정한 이후 시민들의 제안 실적이 꾸준히 증가되고 있으며, 특히 2000년을 기점으로 홈페이지를 이용한 시민참여가 활성화되면서 시민제안도 대폭 늘어나고 있는 추세이다.

그러나 시민제안 제도의 경로를 통한 참여의 내용을 보면 민원 처리 성격이 많은 편이다. 결국 시민제안 제도는 행정의 효율성 및 시민참여의 제고에 기여하는 제도임은 분명하지만, 아직 본래적 기능을 다하지 못하고 있는 것으로 평가할 수 있다.

시민참여 제도로서 시민제안 제도를 활성화시키려면 우선 시민들의 적극적 참여를 제고하기 위해 이 제도의 취지와 인센티브 등에 대한 홍보를 많이 할 필요가 있으며, 또 제안 모집 공고, 심사, 시상 등을 정기적으로, 또 투명하게 하여 제도 운영의 체계성을 확립해야 할 것이다.<sup>131)</sup>

#### ⑦ 주민 의견 조사 제도: 모니터 제도, 민원인 만족도 평가제

시민의 의견을 조사하기 위해 행정기관에서 제도화하고 있는 방법 가운데, 모니터 제도와 주민 만족도 평가제가 있다. 모니터 제도는 주민 의견 수렴을 목적으로 시행되는데, 시정에 의견을 제시하는 모니터 요원들은 공개 모집 또는 추천의 방식으로 모집된다. 모니터 요원들의 주요 활동은 서면, 전화, 방문, 면담 등을 통해 주민 의견 전달, 불편 및 고충 사항 전달, 시정에 대한 건의, 조언, 설문 조사 등이다.

민원인 만족도 평가제는 행정자치부가 주도한 행정쇄신 과제중의 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 민원 창구 공무원의 친절도, 불편의 내용, 민원의 신속성, 민원

---

131) 위의 글, pp.253~255.

실 개선사항, 격려 또는 건의 사항 등을 측정하는 항목으로 구성되어 있으며 이 설문지의 자료 수집 방법은 민원실을 방문한 고객이 작성하여 여론함에 투여하는 방식을 사용한다. 이 제도에서 기대할 수 있는 효과는 행정 과정, 공무원의 행태에 대한 평가 및 이에 근거한 시정 조치이다. 이 제도의 운영 문제의 하나는 설문지 구성의 정교성이 떨어지고 결과의 객관성을 확보할 수 있는 장치가 없다는 점이다. 따라서 설문지의 구성과 분석에 민간 전문가의 참여가 있어야 할 것으로 보인다.<sup>132)</sup>

설문 조사, 간담회, 행정 모니터링 제도 등 다양한 방안들이 시민참여 기제로서 활용되고 있다. 설문 조사의 경우 설문지를 통해 시민들의 태도, 문제점, 인식도, 선호도 등에 관하여 광범위한 자료 수집 과정에서의 시민 참여를 유도하는 제도이다. 그러나 설문조사는 시민의 자발적 참여가 아닌 특정 시책에 대한 찬반의 표현이라는 점에서 참여 방법으로서의 한계가 있다.<sup>133)</sup>

## 2. 비제도적 시민참여

### ① 시민 주도적 접촉 : 민원 제출, 제안 제도, 인터넷 시민참여

시민 주도적 접촉은 정부와 관련된 문제를 가진 개인이 문제 해결을 위해 직접 공무원 또는 행정기관과 접촉하는 행위이다. 이것은 개인이 주도성을 가지고 자발적으로 이루어지며, 참여의 결과 또한 그 영향범위가 비교적 좁다. 시민 주도적 접촉은 시민 개인과 정부 사이에 어떠한 매개체 없이 시민이 직접 정부에 영향력을 행사하는 시민의 참여 행위라고 할 수 있다

이러한 시민 주도적 접촉에 해당하는 시민참여 유형으로 먼저, 개인의

---

132) 김남수, 앞의 글, pp.61~67.

133) 최미옥·이재성, 앞의 글, pp.418~419.

민원 제출 행위를 들 수 있다. 민원은 넓은 의미에서 시민이 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.

그리고 시민과의 접촉을 통해 지방자치단체가 아이디어를 얻고자 하는 제도가 있는데, 이것이 시민제안 제도로 나타나고 있다. 이 제도는 시민을 대상으로 행정 운영의 능률화, 예산 절감 및 세수 증대 방안, 사고 방지 및 재해의 제거, 에너지 절약 방안 등에 대한 제안을 접수받아 제안 심사 위원회의 심사를 거쳐 채택된 제안에 대해 상금을 수여하는 제도이다. 이 제도는 행정 능률성의 향상 외에도 시민의 효능감 향상이라는 부수적인 효과를 거둘 수 있다. 곧 시민의 제안이 채택되고 이것이 가시적으로 반영된다면 당사자인 시민은 정부에 대한 자신의 영향력을 체감하게 하고, 정부에 신뢰를 보내며, 더 높은 정도의 참여적 행동을 할 수 있다. 다만 제안의 대상이 행정능률 향상에 치중되어 있어 정부 내부 사정을 잘 아는 사람이 아니면 정부가 기대하는 제안을 하기가 어렵다는 점에서 시민의 접근을 ‘봉쇄하는 성격’이 있는데, 이를 수정하여 시민의 접근도를 높인다면 행정기관의 쇄신을 위한 장치가 될 수 있을 것이다.

또한, 정보사회에 진입하면서 중앙정부는 물론 지방자치단체들까지 인터넷을 통해 행정의 안내, 정보의 공개, 서비스 신청 접수 등을 할 뿐만 아니라 시민의 의견 수렴 창구를 다투어 개설하고 있다. 시민의 의견 수렴창구는 흔히 전자 게시판으로 나타나고 있는데, 이것은 개인으로 보아서 시민 주도적 접촉이지만 다른 이들이 함께 보고 공감을 표시할 수 있다는 점에서 집단적 성격을 가지기도 한다. 게시판에 접속한 사람들은 자신이 겪은 행정기관 서비스의 불편 사항 및 개선해야 할 사항, 공무원들에 대한 칭찬, 행정기관에 대한 의문 사항 등 매우 다양한 관심사에 대해 의견을 개진하고, 관련 공무원들은 이에 대해 답변을 하기도 한다. 이



러한 제도는 정보화의 진전, 인터넷의 지속적 확산과 생활화를 예상해 볼 때, 시민참여의 중요한 장으로 자리를 잡을 가능성이 크다.

## ② 자원봉사

자원봉사는 시민들이 자신의 시간과 노력을 자발적으로 행정에 투입하는 행위이다. 자원봉사는 개별적으로 이루어지는 것이 보통이며, 개인의 자발성에 의존한다. 자원봉사는 행정에 필요한 자원을 시민으로부터 보충하여 행정 서비스를 개선할 수 있다는 점에서 정부의 재정이 어려운 상황에서 하나의 정책 대안으로 주목되고 있다. 자원봉사는 크게 보면 정부의 정책 결정 과정에 대한 참여라기보다는 정책 집행 과정에 대한 참여이다. 그러나 자원봉사는 시민이 공동체의 사무를 관장하는 행정기관의 일을 직접 수행하는 가운데, 직접·간접으로 시민들에게 영향을 미치는 정부의 의사결정에 영향을 미칠 수 있다는 점에서 시민참여의 한 형식이 될 수 있다. 우리나라에서 자원봉사는 전사회적으로 매우 큰 관심을 끌고 있는 것이 사실이며, 민간기관에서 뿐만 아니라 행정기관에서도 자원봉사자를 활용하기도 한다.<sup>134)</sup>

## ③ 기 타

이상에서 서술한 것 외에 참여 및 투명 행정을 위한 자치 법규로서 행정 실명제(정책 실명제), 시민 의견 수렴 절차 이행, 시민감사 청구, 민원 공개 법정 등이 있다. 행정 실명제 또는 정책 실명제는 주요 정책 결정이나 집행 과정에서 공문서의 실명화, 표지판의 설치, 정보 공개 등을 통해 정책 과정의 핵심정보 보존 및 사후 책임 소재를 명확히 함으로써 행정의 투명성 확보 및 시민의 알 권리 보장에 기여하는 제도이다. 해결하기 어려운 집단 민원이나 고질 민원을 공개 법정을 열어 해결하는 제도가 민원

---

134) 김남수, 앞의 글, pp.61~67.

공개 법정 또는 시민 열린 법정이다. 보다 적극적으로는 시정(의정) 감시단의 구성이나, 시위, 집단 서명, 불복종 운동 등도 참여의 한 형태가 될 수 있다.<sup>135)</sup>

---

135) 김익식, 앞의 글, pp.52~57; 이광희, 앞의 글, pp.255~257.

## 제2절 지방분권의 저조 현황

### 1. 국가의 관여와 분권

한국의 정치제도는 중앙정치 수준에서 대통령제를 토대로 의회와 행정부가 권력분립을 이루고 있고, 지방정치 수준에서는 기관분립형으로 행정부와 의회가 권력분립을 이루고 있다. 한국에서 중앙정부와 지방자치단체 간의 관계를 포괄적으로 제시하고 있는 근거는 지방자치법 제1조에서 찾아볼 수 있다. 즉 국가와 지방자치단체와의 관계는 완전히 독립되어 움직이는 것이 아니고, 지방자치단체의 행정은 국가의 행정과 유기적인 성격을 갖는다. 이와 같은 국가와 지방자치단체의 관계를 일반적으로 지방자치단체에 대한 국가의 관여<sup>136)</sup>라고 말하며, 지방자치법 제155조와 제 159조에서 ‘국가의 지도·감독’이라는 제목으로 나타나고 있다. 지방자치단체에 대한 국가관여의 방법은 여러 가지로 구분될 수 있다. 국가의 관여는 관여 주체에 따라 입법적, 사법적, 행정적 관여로 나누어 볼 수 있다.<sup>137)</sup>

---

136) 과거에는 지방자치단체에 대한 국가의 관여는 권력적 수단이었으나, 오늘날 민주주의 사상의 보급에 따라 그 관여 방법이 지적·기술적·재정적 지원이어야 함이 강조되고 있다. 이에 따라 전통적으로 사용되어 왔던 지방자치단체에 대한 국가의 ‘통제(감독)’라는 용어 대신에 근자에는 ‘관여’라는 개념이 학자들 간에 선호되는 경향이 있다. 이일세, “지방자치단체에 대한 국가의 행정적 관여의 범위와 한계,” 『안암법학』, 제2집 (1994년), p.258.

137) 이동선, “한국 지방자치제도의 특징과 평가,” 박호성·이규영, 『한국의 권력구조 논쟁 IV: 지방권력구조』 (고양: 인간사랑, 2005), pp.451~459

<표 16> 지방자치단체에 대한 국가관여의 유형

관 점	관 여 유 형		
관여시점	사전 예방적 관여		사후 교정적 관여
강제성 유무	권력적 관여		비권력적 관여
관여기준	합법성 관여		합목적성 관여
지방자치단체 사무종류	자치사무에 대한 관여		위임사무에 대한 관여
관여 주체	입법기관에 의한 관여	사법기관에 의한 관여	행정기관에 의한 관여

출처 : 홍성각, "지방자치에 대한 소고 : 국가와 지방자치단체의 관계를 중심으로," 청주대학교, 『우암논총』 (1993년), pp.299~395.

특히 지방자치단체에 대한 국가 관여의 주체로는 각각 입법기관, 사법기관, 행정기관 등이 있다. 우리나라 헌법 제118조에서는 자치단체의 조직과 운영에 관한 사항을 지방자치단체에 맡기지 않고 법률로 정하게 하고 있어 입법부가 관여할 수 있는 길을 열어 놓고 있다. 즉 국회는 지방의회와 단체장에 관하여 법률을 통하여 직접적으로 통제를 가하고 있으며, 국정 감사권·국정 조사권을 통하여 지방자치단체를 감독하고 있다. 사법적으로는 행정심판이나 행정소송을 통하여 법원은 지방자치단체의 활동에 관여하고 감독할 수 있다. 또한 중앙 행정기관의 지방자치단체에 대한 일상적 통제는 행정적 관여를 통해 빈번히 발생하며, 이는 지방자치단체의 사무 종류에 따라 정도를 달리한다.

한국에서 실시되고 있는 지방자치제도상의 국가 관여는 기본적으로 지방자치법에서 규정하고 있듯이 조언·권고·지원 및 지도를 통하여 지방자치단체의 사무에 대한 관여를 인정하고 있다는 점에서 택일적·대립적이 아닌 협력적·상호보완적 관계를 모색하고 있다고 할 수 있다.<sup>138)</sup> 그

138) 김용우, "우리나라 지방자치법이 반영하고 있는 정부상호간 관계실태와 그 개선방안에 관한 연구," 인하대학교 행정대학원, 『인하대 자치발전전략』

러나 일부 위임사무에 대해서는 여전히 국가의 관여를 폭넓게 허용하고 있는 점은 지방자치의 본질을 해치지 않는다는 취지에서 개선될 필요가 있다. 헌법이 보장하고 있는 지방자치의 본질에 비추어 볼 때 지방자치단체에 대한 국가의 관여는 자치권의 본질을 해치지 않는 범위에서만 이루어져야 할 것이다. 즉 국가의 관여는 지방자치단체의 존속성과 실효성을 해치지 않는 한도 내에서만 인정되어야 할 것이다.

한 국가 내에서 수행되고 있는 공공사무들 중에는 본질적인 혹은 효율적인 측면에서 중앙정부가 수행해야 할 사무와 자치단체가 수행해야 될 사무가 있다. 이러한 기준을 근거로 이들 사무를 잘 분류하여 국가사무와 지방자치단체의 자치사무로 나누고, 그 처리에 관한 궁극적인 권한을 중앙정부와 지방자치단체에 부여하는 것을 사무배분이라 한다. 따라서 사무배분은 법률적 의미에서 자치권의 범위를 한정시킬 뿐만 아니라 실질적으로 자치권의 내용을 이루기 때문에 지방자치 일반과 관련하여 매우 중요한 의미를 갖는다고 할 수 있다. 사무배분의 내용에 따라 정치적 장(場)이 이동하게 되고, 그에 따라 얻는 자와 잃는 자가 달라질 수 있기 때문이다.<sup>139)</sup>

## 2. 사무배분과 분권

사무배분은 그 형식에 있어서 일반적으로 국가가 지방자치단체에 대해 부여하는 형식으로 이루어지며, 통상 개별적 배분방식, 포괄적 배분방식, 혼합방식으로 구분할 수 있다. 한국의 지방자치법은 오랜 기간동안 ‘포괄적 배분방식’을 채택해 왔었다. 그리고 지방자치법의 전문개정이 이루어진 1988년 4월 6일 7차 개정 이후 ‘포괄적 예시주의’를 도입하고 있다. 즉 현

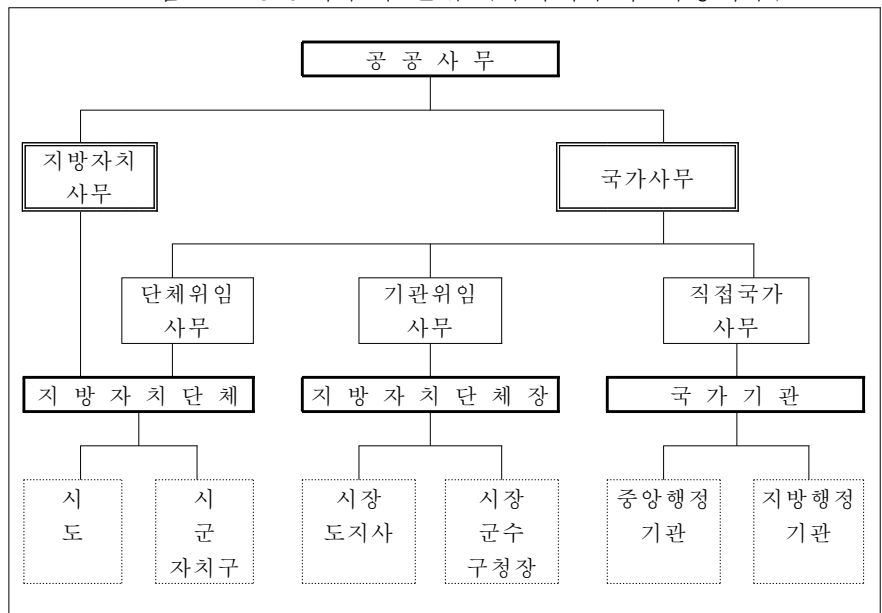
---

(1989년), p.21.

139) 김병준, 『한국지방자치론』 (서울: 법문사, 1994), pp.86~87.

행 지방자치단체의 사무범위를 규정하고 있는 지방자치법 9조는 포괄적 배분방식을 유지하면서 자치단체의 사무로 볼 수 있는 것을 분류하여 예시하고 있다. 이와 같은 포괄적 예시주의를 기본 방식으로 하면서 광역자치단체와 기초 자치단체 간의 사무배분에 있어서는 특정부류의 자치단체의 특수성을 감안하여 특례주의(자치구에 대한 특례, 인구 50만 이상의 도시에 대한 특례)를 아울러 채택하고 있다.<sup>140)</sup>

<그림 9> 공공사무의 분류 (국가사무와 지방사무)



출처: 이기우, 『지방자치이론』 (서울: 학문사, 1996), p.191.

지방사무의 유형은 지방자치법 제9조와 제93조 및 제94조의 규정에 따라서 자치사무, 단체위임사무, 그리고 기관위임사무로 구분된다. 단위사무의 유형에 따라 사무수행을 위한 경비부담의 주체, 중앙정부의 감독 범위 및 지방의회의 관여 범위가 결정되기 때문에 행정사무가 어떻게 배분되느냐에

140) 이동선, 앞의 글, pp.451~459

따라 지방자치단체의 관련 업무에 대한 권한 및 활동범위가 결정된다. 지방자치법은 자치사무와 단체위임사무를 포괄적 예시주의를 택하여 6가지 사무분야 57개 단위사무를 예시하고 있는데, 그 중 ‘주민의 복지증진에 관한 사무’분야로 10개의 단위사무를 열거하고 이들을 지방자치단체가 담당하도록 하고 있다.

지방자치법 제11조에는 전국적 이해관계를 가진 중앙부처 또는 그 소속기관이 직접 처리하는 국가사무를 제시하고 법률에 의하지 않고는 지방자치단체가 처리할 수 없도록 제한하고 있다. 이와 같은 성격을 가지고 있는 국가사무로서 국가의 존립에 필요한 사무(외교, 국방, 사법, 국세 등), 전국적 통일을 요하는 사무(물가, 금융, 수출입정책 등), 전국적 규모의 사무(국토종합계획 등), 전국적 기준의 설정에 관한 사무(근로기준, 측량단위 등), 고도의 기술·재정 능력을 요하는 사무(원자력 개발, 항공관리 등) 등을 예시하고 있다. 한편 전국적 이해관계를 가진 사무로서 중앙정부의 권한에 속하지만, 사무 처리의 경제성 또는 국민편의 등을 위하여 지방자치단체 혹은 자치단체 장에게 위임하여 처리하도록 하는 지방위임사무 또는 기관위임사무가 있다.

지방사무 또는 지방자치단체사무는 처리 권한과 책임이 전적으로 자치단체에 속하는 사무로서 지방자치단체에 고유한 사무(자치사무)라 할 수 있다. 현행 지방자치법 제9조에서는 57개 사무를 지방자치사무로 예시하고 있으며, 동법 시행령 제8조에서는 다시 이들 지방자치사무를 680개의 사무로 세분하여 명시하고 있다. 지방자치법에 명시된 자치사무로서는 지방자치단체의 존립·유지를 위한 기본적 사무(자치단체 조직, 예산 등), 지역주민의 생활 및 복지 관련 사무(건강진단기관 지정 등), 사업의 효과가 관할 자치단체에만 미치는 사무(농어촌도로정비허가 등), 지역시책적인 사무 또는 주민참여가 필요한 사무(소방 검사계획의 수립·실시 등), 지역주민과 빈번한 접촉이 필요한 사무(건축업 허가 등), 지역적 특성이 주요

고려요소인 사무(어촌계의 설립인가 등) 등이 있다.

<표 17> 중앙·지방자치단체간 사무배분 현황

	국가사무	지방(기관)위임사무	지방사무	계
1994년 <sup>1</sup>	11,744개 75%	1,920개 12%	2,110개 13%	15,774개 100%
1996년 <sup>2</sup>	- 74%	- 8%	- 18%	- 100%
2002년 <sup>3</sup>	30,240개 73%	3%	11,363개 24%	41,603개 100%

주: 1. 총무처, 『중앙지방사무총람』 (1994), p.29.

2. 정부혁신지방분권위원회, 『참여정부 지방분권의 비전과 추진방향』 (2003. 5. 22), p.3.

3. 지방이양추진위원회, 『1999년~2003년 중앙행정권한의 지방이양 추진 성과』, [http://www.dpla.go.kr/gongji/bulletin\\_topnews20040216.html](http://www.dpla.go.kr/gongji/bulletin_topnews20040216.html) (2004년 4월 1일 검색)

그러나 이 같은 분류에도 불구하고 전체 사무의 목록을 파악하고 심지어 국가사무와 지방사무로 분류한다는 것은 매우 힘든 일이다. 총무처(현 행정자치부)에서 건국 이후 처음으로 2년(1992~93년)에 걸쳐 전체 사무 목록을 조사하여 1994년 3월에 『중앙·지방사무총람』(I·II)을 발표하였다. 중앙·지방사무총람에 따르면 개별 법령에 규정되어 있는 국가의 총 기능 수(단위업무 수)는 15,774개에 달한다. 이 중 중앙정부가 직접 관장하여 직접 처리하는 국가사무는 11,744개 단위사무로 전체 국가사무의 75%를 점하고 있다. 그리고 중앙정부의 권한에 속하나 업무 편의상 지방자치단체에 위임하여 수행하고 있는 지방위임사무는 1,920개로서 전체 국가사무의 12%를 차지하고 있으며, 지방자치단체가 자율적으로 수행하는 지방사무(자치단체사무)는 2,110개 단위사무로서 전체 국가 기능의 13%를 점하고 있다. 이 중 지방자치단체가 실질적으로 수행하는 지방사무와 지방위임사무는 모두 4,030개로서 국가 총 기능 대비 업무분장비율은 25%에 그치고 있다.



지방분권시대에 지방사무비중이 낮다는 것은 중앙집권형 원리를 전제로 한 국가와 지방의 사무분담 체계를 유지해온 실증적 사례일 뿐 아니라, 입법과정에서도 전국 획일적인 통일성과 공평성을 과도하게 중시하여 국가사무를 양산하는 경향이 있다는 문제점까지 겹쳐 개선이 시급한 과제라 할 수 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위하여 김대중 정부는 중앙행정 권한 이양의 합리적, 체계적 추진을 위해 1999년 1월부터 ‘중앙행정 권한의 지방이양 촉진 등에 관한 법률’을 제정, 시행하였고, 동년 8월 30일에는 대통령 소속의 ‘지방이양추진위원회’를 설치, 운영하였다.<sup>141)</sup>

지방이양추진위원회에서는 지방이양 대상사무를 발굴하기 위하여 지방 자치단체 발굴, 연구용역, 국가 전수조사 등을 통하여 3,802개 사무를 발굴하였으며, 1999년 9월부터 2003년 7월까지 총 3,802개의 사무를 심의하여, 1,090개 사무에 대한 이양을 확정하였다.<sup>142)</sup> 이양이 확정된 1,090개 사

141) 특히 국민의 정부에서는 21세기 세계화·지방화 시대에 부응하는 참여민주주의 구현과 지방의 자치 역량 강화를 목적으로 국가와 지방간 행정수요를 합리적으로 조정하고, 행정계층간 책임성을 확보하며 주민의 생활과 직결된 사무를 지방자치단체가 직접 수행하도록 하기 위해 지방분권의 기틀을 확립하였다. 즉, ‘중앙행정 권한의 지방이양’을 100대 국정개혁 과제로 채택하여 기존의 소극적 지방이양에서 적극적이고 실질적인 권한이양을 본격적으로 추진하였는데, 이를 위하여 중앙권한의 지방이양에 관한 기본법이 되는 ‘중앙행정 권한의 지방이양 촉진에 관한 법률’(1999.1.29)과 동법 시행령을 제정하였다(1999.7.29). 지방이양추진위원회를 의 운영에 필요한 세부사항을 운영세칙으로 제정(1999.8.30) 하였다. 그리하여 지방이양 등을 효율적으로 추진하기 위하여 ‘지방이양추진위원회’를 대통령 소속 위원회로 발족시켰다(1999.8.30).

142) - 조사기관 : 한국지방행정·한국행정연구원 공동조사(2001.3~2002.)  
 - 대상: 3,353개 법령사무 조사(법률 943, 시행령 763, 규칙 676, 기타 1,011)  
 - 법령상 대상사무: 41,603개(단위사무)  
 - 국가수행사무: 30,240개(73%) - 중앙부처 17,172, 특별행정기관 3,798, 산하기관 9,090, 민간위탁 180  
 - 지방수행사무: 11,363개(27%) - 자치사무 15%, 공동사무 9%, 국가위임사무 3%

무를 구분해 보면 국가사무가 지방사무로 이양 확정된 것은 465개 사무이고, 시·도 사무에서 시·군·구 사무로 재배분한 것은 391개 사무, 기타 234개 사무로 나타났다. 지방이양 확정사무(1,090개 사무)중 이양완료(법령 정비 완료 사무)한 사무는 250개 사무로 전체 이양 확정 사무에 23%에 육박하고 있다. 앞으로 이양 완료해야 하는 사무는 840개로 77%에 해당하고 있다.

과거의 ‘지방 이양 합동 심의회’는 법적 기구가 아니어서 단순히 심의하는 권한만이 부여되었기 때문에 중앙정부의 의지에 따라 이양 여부가 판가름 나는 등 지방이양에 한계가 컸다. 그러나 지방이양추진위원회는 심의·의결기구로 설립되어 지방이양을 효율적으로 추진할 수 있었다. 그 과정에서 중앙부처가 이양에 동의하지 않는 사무까지도 치열한 논리적 공방을 거쳐 위원회가 적극적으로 지방이양을 의결하는 등의 사례가 있었으며, 각 중앙부처도 지방이양의 필요성과 실천적 의미에 대하여 이해의 폭을 확대해 나가고 있다.

그러나 이러한 성과에도 불구하고 그 추진 과정에 몇 가지 문제점들도 제기되었다. 중앙행정기관의 권한 중 이양 대상 사무의 조사 및 발굴이 난제로 등장하고, 또한 중앙정부의 인력과 재정 지원이 전제되지 않는 사무이양 때문에 지방자치단체 역시 사무이양에 소극적인 자세를 보이고 있으며, 16개 시·도와 234개의 시·군·구의 행정 여건과 재정 여건의 차이 때문에 지방자치단체의 합의된 의견을 도출해내는 것이 난제이다. 그리고 지방이양추진위원회에서 수차례 심의를 거치고 국무회의를 거쳐 이양을 확정하였으나, 국회에서 법률 개정이 이루어지지 않아 지방 이양 사업이 지체되고 있기도 한다.<sup>143)</sup>

---

143) 지방이양추진위원회, 『1999년~2003년 중앙행정권한의 지방이양 추진 성과』, [http://www.dpla.go.kr/gongji/bulletin\\_topnews20040216.html](http://www.dpla.go.kr/gongji/bulletin_topnews20040216.html) (2004년 4월 1일 검색)

### 3. 지방재정과 분권

지방자치가 성공하기 위해서는 중앙정부의 통제와 감독으로부터 벗어나 각 지방자치단체가 창의적인 활동을 영위할 수 있는 지방자치단체의 자율성이 신장되어야 한다는 것은 두말할 나위도 없다. 무엇보다도 높은 재정자립도가 담보되지 않는 한, 지방자치도 자율성을 향유하기는 어려운 것이다. 따라서 지역에 따라 다른 경제 환경의 변화에 신속하게 대처하는 동시에 지역 시민의 수요 변화에 효과적으로 대응하기 위해서는 지방자치단체의 재정적 자율성이 확대되어야 할 것이다.<sup>144)</sup>

국가사무는 중앙정부가 직접 처리하기 때문에 사무처리 경비는 전액 중앙정부가 부담하는 것이 원칙이다. 그러나 지방자치단체가 분장하고 있는 사무의 경우에는 자치사무, 단체위임사무, 기관위임사무 등, 사무유형에 따라 경비부담의 주체 또는 자원분담체계가 상이하다. 지방자치단체의 재정은 행정기능과 직접적인 관련이 있다. 자원배분은 어떠한 사업을 관리하고 어떠한 기능을 수행하는가와 관련되어 결정된다. 이 문제는 중앙정부와 지방자치단체 간 역할분담과 지방자치단체의 재정자립과 연관시켜 폭넓게 검토할 과제이다.<sup>145)</sup>

한국 지방자치단체의 재정능력은 지방자치 자체를 실시 및 유보 여부의 중요한 관건이 되어 왔다. 그럼에도 불구하고 지방재정 능력은 여전히 빈약한 상태에 놓여 있으며, 자율적인 재정운영도 중앙정부에 의하여 극단적으로 제한되어 왔다. 한국의 경우, 중앙정부가 지방자치단체의 세원을 결정하는 법률의 제정권한을 가지고 있고, 세수의 안정성과 탄력성에 있

---

144) 하연섭, "세계화에 대응한 지방재정의 개혁과제," 한국정치학회 지방정치 특별학술회의, 『지방자치단체의 세계화와 발전방향』 (1999. 6) 참조.

145) 이동선, 앞의 글, pp.459~468.

어서 유리한 세원인 소득과세와 소비과세가 국세로 되어있는 반면, 지방세는 주로 재산과세로 구성되어 있기 때문에, 중앙과 지방간의 세원격차가 대단히 큰 것이 특징이다. 이러한 중앙, 지방간의 세원배분은 지방재정의 자립도를 저하시킴과 동시에, 재정권의 중앙집권화를 가져와 지방자치의 정착에 커다란 장애요인이 되고 있다고 할 수 있다. 또한 지방자치단체의 자주재원의 근간이 되고 있는 지방세는, 그 세목의 신설을 비롯하여 과세 대상이 되는 과세 표준액의 산정, 세율, 감면 등에 대한 구체적인 내용까지 법률(지방세법)로 규정하고 있어, 지방자치단체는 법률의 범위 내에서 조례 제정권을 지니고 있기 때문에 새로운 세원을 자체적으로 개발하여 지방세화 하기가 곤란한 실정이다.

한국의 지방재정은 그 절대액수에 있어서나 국가재정에 대한 비율에 있어서나 그 동안 크게 신장해 왔다. 그럼에도 불구하고 지방재정은 분권화 시대에 지방자치의 발전을 지지하기 위해서는 여전히 열악한 상태에 놓여 있다. 2002년의 지방자치단체 재정자립도를 살펴보면 광역자치단체인 서울특별시 94.7%, 광역시는 평균 66.0%, 도는 평균 34.6%, 그리고 기초자치단체인 시는 평균 47.5%, 군은 평균 19.1%, 자치구는 평균 46.0% 수준에 머물고 있다. 심지어 최저 수준의 단체는 광주광역시 56.7%, 전라남도 13.7%, 문경시는 14.3%, 장흥군은 9.2%, 광주 남구는 21.5%라는 심각한 수준을 보여주고 있다.

<표 18> 2002 지방자치단체 재정 자립도 단체별 현황

(단위 : %)

구 분	특별시	광역시	도	시	군	자치구
평 균	94.7	66.0	34.6	47.5	19.1	46.0
최 고 (단체명)	94.7 (서울)	73.1 (인천)	70.1 (경기)	94.8 (과천)	58.5 (울주)	93.7 (서울 중구)
최 저 (단체명)	-	56.7 (광주)	13.7 (전남)	14.3 (문경)	9.2 (장흥)	21.5 (광주 남구)

출처 : 행정자치부, 『2002 자치단체 재정자립도 현황』, <http://mogaha.go.kr/>

(2004년 4월 1일 검색)

확대일로에 있는 지방자치 수준과 분권화의 촉진 그리고 지역경제의 활성화, 낙후지역 개발의 촉진, 사회기반시설의 확충, 거주환경의 개선 등, 지역간 균형발전을 꾀하기 위한 광범위한 지방투자수요를 감안해 보면, 추가될 지방재정수요는 대폭 증대될 것으로 전망됨에 따라 지방재정의 균형과 확대는 더욱 시급한 과제가 되고 있다. 따라서 지방자치단체의 재정 자립도를 높이기 위해서는 다양한 재원조달방안을 모색할 필요가 있다. 이를 위해서는 지방자치단체의 재정력 확충, 재정 자율성 향상, 지방재정 조정제도의 개선, 재무행정의 합리화, 지방행정의 경영화 등이 모색될 필요가 있을 것이다.

그러나 이와 같은 방법은 쉽게 채택할 수 있는 것만은 아니다. 국세의 지방세 전환이나 지방재정권의 강화는 세원의 편제로 인해 자칫 자치단체 간의 재정 격차를 더욱 심화시킬 수 있고, 국고 지원 또한 자치단체의 의존성을 키울 수 있기 때문이다. 또한 기업 유치나 수익 사업의 확대 등은 지방자치단체의 기업에 대한 의존성을 키워 자치단체의 자율성을 해칠 수도 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 재정 능력을 강화하는 노력을 중단할 수는 없을 것이다. 따라서 자치권을 제약하지 않고 자치단체의 재정력을 강화시킬 수 있는 지방교부세의 확대와 같은 방안이 모색되어야 할 것이

다.<sup>146)</sup>

지방교부세는 재정능력이 상대적으로 떨어지는 자치단체의 재정을 보전해 자치단체간의 재정격차에 따른 자치력의 격차를 완화하는데 그 목적이 있다. 따라서 지방분권을 추진하기 위해서는 지방자치단체에 대한 중앙정부의 간섭을 최소화하면서 자치단체의 독자적인 재원 활용이 가능한 지방교부세 지원의 확대가 필요한 것이다. 지방교부세는 1962년에 도입되었으며 당시 법정률은 17.6%였다. 이후 1972년 오일쇼크로 취해진 ‘8·3조치’에 따라 법정률이 폐지되고 정부 예산에 편성하였다. 1983년에 다시 도입된 지방교부세의 법정률은 13.27%를 유지하다가, 2000년부터 15%로 상향 조정되었다. 지방교부금의 총액이 한정되었기 때문에 지방자치단체의 재정 부족분을 모두 지원할 수 없어 2002년에는 조정률이 76.4%에 그쳤다. 따라서 중앙정부가 지방의 재정 부족액 전부를 지원하기 위해서는 조정률이 100%가 되어야 하고, 지방교부금 규모를 18.76%까지 3.76%로 높여야 할 것이다. 이를 위해 2003년 10월 지방자치단체의 재정운영의 자율성을 높이기 위해 지방양여금법을 폐지하고, 지방교부세를 개정하여 내국세의 15%에서 18.3%로 상향 조정하였다.

---

146) 김병준, 앞의 책, p.129.

## 제3절 허약한 시민문화와 사회자본

### 1. 시민문화와 사회자본

민주주의가 유지되고 발전하기 위해서는 민주주의를 지지하는 습관이나 태도가 일반 대중들 사이에 광범위하게 확산되어야 한다는 믿음은 오랫동안 정치학자들의 신념이 되어 왔다.<sup>147)</sup> 정치문화의 개념은 일반 문화의 의미를 이해함으로써 보다 더 잘 정의될 수 있다. 사실 정치문화는 한 사회의 일반 문화와 완전히 분리될 수 없으며, 어느 의미에서 일반 분야의 하위문화로서 그 특징을 갖고 있다고 볼 수 있다. 보통 문화의 개념은 인류학이나 심리학과 관련해서 그 의미가 규정되고 있다. 그리고 그러한 의미는 매우 다양하게 규정되어 왔다.

알몬드는 정치문화의 개념이 정치현상을 연구하는 데 있어 심리적, 정치적 요소들을 결합시켜 분석할 수 있는 이론적 틀을 제공할 수 있다고 주장했다. 그에 의하면 정치문화의 개념은 지금까지 정치학에서 관심을 끌어온 이데올로기나 국민성 등과 같은 개념들과는 다른 의미를 갖는다. 정치문화의 개념은 한 사회의 전통이나 정치적, 사회적 제도들의 정신, 시민들의 감정이나 집단적 사고 그리고 지도자들의 스타일이나 행동양식 등을 서로 관련된 것으로 간주하고 그러한 관계를 분석하기 위해 사용됨으로써 포괄적이면서도 특별히 정치적 영역에 한정된 의미를 갖는다.

알몬드와 버바가 제시한 ‘시민문화’(civic culture)의 개념은 고대 그리스인들이 ‘시민의 미덕’(virtue of citizen)이라고 지칭했던 것과 매우 유사한 것으로 한 마디로 말해서 민주주의의 특징과 문화를 반영한 것이다. 이것은 한 사회가 전통적인 것에서 민주적, 다원적인 것으로 변화하는 과정에

---

147) 유재원, 앞의 책, p.248.

서 개인이나 집단이 정치에 대해 갖는 태도나 신념 및 감정들의 변화를 경험적으로 분석하기 위한 일종의 이념형으로 ‘민주주의에 대한 과학적 이론의 발전’에 기여할 목적으로 제시된 것이다.<sup>148)</sup>

알몬드와 버바는 정치문화의 순수형을 참여형(participation culture), 신민형(subject culture), 향리형(parochial culture)으로 구분하며, 민주주의 체제의 확립 안정성을 담보해 줄 정치문화적 조건으로 참여형이 중심이 되나 신민형과 향리형이 적절하게 배합된 균형 잡힌 문화로서 시민문화(civic culture)를 제시하고 있다.

최근에 정치, 경제, 사회학자들의 화두가 되고 있는 사회자본론 역시 시민문화론의 전통을 계승하여 시민문화와 민주주의간의 관련성을 강조한다. 사회자본론자들은 개인의 생산성을 향상시키는 물리자본과 인적자본과는 달리 사회자본을 사회 구성원들 간의 협력을 촉진시키고 공동체 의식을 함양하는 사회생활의 특질로 규정한다. 퍼트남(Putnam)의 사회자본론은 사회자본이 시민사회의 하부구조를 강화함으로써 민주주의와 시장경제를 육성하는 데 필요 불가결한 요소라고 주장한다. 사회자본은 민주적 정치체제를 확립하고 유지시키는 역할을 수행할 뿐만 아니라 민주체제에서 채택되는 정부제도의 효과적 작동에 도움을 준다.

알몬드와 버바의 시민문화론이나 퍼트남의 사회자본론이 공히 주장하는 바는, 민주체제가 뿌리내리고 지속되기 위해서 그리고 민주체제에서 운영되는 정부 또는 사회제도가 효과적으로 기능하기 위해서는 거시 환경으로

---

148) 알몬드와 버바의 시민문화에 대한 논의는 다음을 참조. Lucian W. Pye and Sidney Verba, eds., *Political Culture and Political Development*(Princeton: Princeton University Press, 1965), pp.7-8; Gabriel A. Almond, "Comparative Political Systems," Gabriel Almond, *Political Development: Essays in Heuristic Theory* (Boston: Little, Brown and Company, 1970), pp.35-36; G. Almond and Sidney Verba, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*(Princeton: Princeton University Press, 1963), p.12. 선정현, 『정치학』 (서울: 박영사, 2005), 증보판, 제2장에서 재인용.



시민문화의 형성이 무엇보다 요구된다는 것이다.<sup>149)</sup>

시민문화의 구성요소에 대해 논의는 다양하게 전개되어 왔다. 이들 가운데 공통적으로 지적되는 시민문화의 구성요소에는 ① 정치 관심, ② 정치 지식, ③ 정치 효능, ④ 정부 신뢰, ⑤ 정치 참여, ⑥ 사회 신뢰, ⑦ 관용성, ⑧ 정치 평등, ⑨ 결사체 활동을 포함한다. ①에서⑤에 이르는 특성들은 알몬드와 버바와 같은 시민문화론자들에 의해 집중적으로 강조된 반면, ⑥에서 ⑨에 이르는 요소들은 퍼트남과 같은 사회자본론자에 의해 강조되어 왔다. 시민문화(civic culture)가 민주주의의 지탱과 성숙을 위한 매우 중요한 요건이라는 전제하에 한국 지방도시의 정치문화적 특징을 살펴보면, 지방자치가 실시된 지 10년의 세월이 경과되었음에도 불구하고, 시민의 정치참여는 여전히 낮으며, 정치참여의 원료라고 할 수 있는 지방 정치에 대한 관심과 정치지식이 매우 낮은 수준에 머물고 있음을 알 수 있다. 즉 시민들의 정치적, 사회적 정향이 시민문화와는 매우 유리되어 있음이 밝혀졌다. <sup>150)</sup>

## 2. 시민운동과 시민단체

한국사회에서 시민운동이 본격화된 것은 20세기 후반에 나타난 현상으로 최근의 일이다. 그 이유는 시민운동이 활성화될 수 있는 토양인 시민사회의 형성과 시민운동을 주도하는 시민단체<sup>151)</sup>의 등장인 서구사회에

---

149) 유재원, 『한국지방정치론: 이론과 실제』 (서울: 박영사, 2003), p.249.

150) 유재원, 『한국지방정치론: 이론과 실제』 (서울: 박영사, 2003), p.251.

151) 시민단체를 영어로 표현할 때 흔히 쓰이는 NGO (Non-Governmental Organization)는 정부 대표로 구성된 국제기구에 비정부기구인 민간단체가 참여하게 되면서 정부단체가 아니라는 뜻에서 사용되었다. 가장 폭넓은 의미로 사용되는 용어 중에는 비영리단체(NPO: Nonprofit Organization)가 있다. 그러나 이 같은 소극적 의미를 지닌 용어 외에, 정부로부터 독립적으

비해 늦었기 때문이다. 『한국민간단체총람 2000』에 나타난 한국 민간단체의 현황을 살펴보면, 1980-90년대에 민간단체의 77.5%가 설립되었고, 특히 1987년의 민주화 운동을 분기점으로 활동이 활발해졌음을 알 수 있다. 6월 항쟁은 시민이 민주화 운동에 합류, 참여하여 ‘정치적 민주화’를 달성할 수 있다는 인식과 확신을 심어준 계기였다. 그 결과로 나타난 것이 1989년 7월 8일 부동산 투기 근절 및 경제정의 실현 등을 목표로 삼는 경제정의실천시민연합(약칭 경실련)의 창립이었다. 경실련의 출범은 시민운동이라는 이름으로 ‘민간운동의 르네상스’를 알리는 상징적인 사건이었다. 경실련의 창립 이후 시민운동을 주도하는 시민단체의 설립이 이어졌다. 예컨대 1993년 4월에 환경운동연합, 1994년 9월에 참여민주사회와 인권을 위한 시민연대(후에 참여연대로 개칭) 등 대규모 시민단체의 설립이 뒤를 이었다. 특히 참여연대는 경실련과 차별화된 영역과 쟁점을 부각시켜 시민운동의 활동 공간을 확장하고 시민운동이 활성화되는데 중요한 역할을 하였다.

<표 19> 시민(비영리민간)단체 등록현황 (2004. 6. 30현재)

□ 등록단체 현황

계	중앙행정기관 (25개부처)	시·도
5,008 (100%)	533 (11%)	4,475 (89%)
‘04. 3.31대비 +67	+15	+52

로 활동하는 단체라는 뜻에서 시민사회단체(CSO: Civil Society Organization)라는 적극적인 용어가 있다. 그러나 우리 사회에서 시민단체를 지칭하는 경우에는 일부 학자들을 제외하고 특별한 구별이 없이 NGO라는 표현을 선호하는 편이다. .

□ 부처별 등록현황

계	행정 자치부	문화 관광부	보건 복지부	환경부	통일부	외교 통상부	교육인적 자원부	농림부	법무 부	재정 경제부
533	95	85	67	61	37	37	25	19	4	15
	정통부	노동부	여성부	건설 교통부	해양 수산부	경찰청	농촌 진흥청	산림청	식약 청	기타
	8	22	12	3	12	6	6	9	2	9

※ 기타: 해양경찰청2, 기획예산1, 국가보훈처1, 산자부2, 통계청1, 중소기업청1, 국방부1

출처: 행정자치부 홈페이지(<http://www.mogaha.go.kr>), 임승빈, "시민사회단체간의 신뢰 형성을 위한 현황과 과제," 『한국의 사회자본 어떻게 육성할 것인가?』, 중앙일보, 새공동체 건설 통합 컨퍼런스 (2004년 10월 29일~30일), p.72. 재인용.

사회자본이란 주어진 사회 공동체 속에서 구성원 사이의 협조나 협동을 가능케 해주는 사회 네트워크나, 규범, 그리고 신뢰를 말한다. 즉 사회자본은 기본적으로 사람들 사이의 연결망과 이 연결망 속에 흐르는 좋은 감정을 말한다. 그리고 공동체 구성원들이 가깝게 네트워크를 이루고 있고 이 네트워크를 타고 흐르는 감정이 좋을 경우에는 그 공동체는 어떤 정치 사회적 문제에 대응하는 집단적 능력이 향상될 것이다. 사회자본의 생성에 원천이 되는 요소 혹은 영향을 주는 요소로서 각종 모임, 협회, 클럽의 참여 정도와 개인의 인구·사회학적 배경, 그리고 개인이 소속된 지역 혹은 커뮤니티가 거론된다.

21세기를 맞이하여 한국사회에서 민주주의의 공고화를 주도하는 역할은 민주화운동 대신 시민운동으로 전환되었다는 것이 일반적인 평가이다. 그럼에도 불구하고 민주주의 공고화의 지체와 정치적 불안정이 잔존하는 근본적인 원인은 한국 사회자본의 특성과 빈곤함에 그 뿌리를 두고 있다. 1987년 절차적 민주주의를 위한 형식적 제도가 성공적으로 도입된

이후에도 이를 뒷받침해 줄 수 있는 비형식적 제도인 민주적 태도, 가치, 사회자본 등이 준비되지 못했다. 예를 들면, 한국사회를 지배하고 있는 혈연, 학연, 지연에 기초한 전통적 결속관계의 네트워크는 아직 한국사회의 지배적인 교제생활 형태로 자리 잡고 있다. 그리고 이러한 전통적 결속관계에 기초한 네트워크는 파당성과 가계주의적 속성을 가지고 있어서 시민민주주의 발전에 걸림돌로 작용하고 있다고 생각된다. 정치 발전을 위해서는 시민사회의 근간을 이루고 있는 모임, 협회, 클럽 등의 조직 내용과 이 조직들이 생산하는 정서의 특성이 변해야 될 것이다.

일반적으로 사람들은 진정으로 신뢰할 만한 사람들은 가까운 가족이나 친지들 뿐 이라고 이해하고 있다. 가족주의 가치에 대한 지나친 강조는 가족 외의 낯선 타인에 대한 불신을 의미한다. 한국 사람들은 긴밀한 면대면 관계(face-to-face based relationship)가 지속적으로 일어나는 사람들을 내부집단으로 인식하고 그 외의 집단을 외부집단으로 구분하는 습성이 있다. 한편 한국사회는 극단적 여야 대결, 영호남 대결, 계급 대결, 그리고 외국인 노동자 문제 등등을 경험하고 있다. 이러한 사회적 갈등은 한국사회의 사회조직과 정서구조(혹은 신뢰구조)와 긴밀한 인과관계를 갖는다. 대인 신뢰가 높은 사회에서 정치적 반대자 혹은 문화적, 인종적 이단자들에 대한 이해와 관용이 높다. 그리고 사회집단 사이에 관용과 신뢰가 존재할 때 선거를 통한 권력이동이 자유롭게 일어나고 정치 갈등으로 인한 사회적 비용이 최소화 된다. 뿐만 아니라 심각한 사회, 정치, 경제적 문제들에 직면했을 때 이를 집단적으로 풀어 나갈 수 있는 사회적 역량을 가지게 된다. 사회자본은 한마디로 한 정치사회 커뮤니티가 협력해 직면한 문제를 해결할 수 있는 능력을 말한다.<sup>152)</sup>

---

152) 장수찬, "한국 연줄 사회조직의 특성과 신뢰구조의 이해: 열린 공동체를 건설하기 위한 신뢰구조는 무엇인가?" 『한국의 사회자본 어떻게 육성할 것인가?』, 중앙일보, 새공동체 건설 통합 컨퍼런스 (2004년 10월 29일~30일), pp.39~40.

한국인들의 결사체 참여 유형은 여전히 연령, 교육수준, 직업, 그리고 개인수입에 따라 크게 변화하고 있지 않으며, 심지어 공익 NGO 회원들마저 동창회와 친목 모임을 지속하면서 다른 협회나 모임에 적극적으로 참여하고 있는 실정이다. 따라서 ‘연줄사회’로 불리는 한국인들의 교제생활의 특성은 쉽게 변화하지 않을 것으로 보여 진다. 이들은 여러 가지 점에서 높은 사회자본을 소유한 집단으로 평가되며 일반인들과 차별성이 확인된다. 특히 사회자본의 핵심을 차지하는 사회 네트워크를 많이 소유하고 있으며 높은 대인 신뢰수준을 가지고 있다. 게다가 NGO회원들이 상대적으로 높은 사회 참여 수준을 보여주고 있으며 상대적으로 덜 이분화된 신뢰구조를 가지고 있다. 그러나 NGO회원들이 ‘참여자들(engagers)’인 것은 사실이나 몇 가지 점에서는 서구 민주주의 미덕(신뢰, 관용, 상호호혜주의)의 일반 수준에 미치지 못하고 있다고 평가할 수 있겠다. 특히 이들 그룹마저도 내부집단과 외부집단을 뚜렷이 구분하는 태도를 견지하고 있으며 외부집단에 대해서 높은 불신을 보여 주고 있다는 사실은 우리사회가 신뢰사회로 나아가는데 상당한 시간이 필요하다는 것을 말한다. 그럼에도 불구하고, 이들 집단이 열린 시민사회로 가장 빨리 다가서고 있는 사회그룹으로 볼 수 있으며, 따라서 미래한국사회의 사회자본양식은 NGO 회원들을 통해 조망해 보는 것이 가능하다고 하겠다.<sup>153)</sup>

사회적 관계를 통해서 형성되는 사회자본은 분야마다 각기 달리 표현되고 있음에도 불구하고 여러 면에서 생산적임을 알 수 있다. 그러나 최근의 한국사회에서 보이는 시민단체들의 활발한 활동은 사회자본 형성에는 그다지 도움이 되지 않는 아니 오히려 부정적인 요소라고 할 수 있는 정

---

153) 장수찬, “한국 연줄 사회조직의 특성과 신뢰구조의 이해: 열린 공동체를 건설하기 위한 신뢰구조는 무엇인가?” 『한국의 사회자본 어떻게 육성할 것인가?』, 중앙일보, 새공동체 건설 통합 컨퍼런스 (2004년 10월 29일~30일), p.60.

부에 대한 불신을 조장하며 혹은 다른 시민집단(단체)에 대한 적개심까지 노골적으로 보여주고 있다. 예를 들어, 동강댐 건설, 부안의 핵 폐기장 건설, 새만금 개발의 지역적 문제 혹은 환경 문제에 관한 갈등뿐만 아니라 역사 재인식, 국가보안법 등과 관련된 정부 정책에 대해 극심한 갈등을 보여주고 있다. 정부가 뚜렷한 해결 방안을 내놓지도 못하는 상황이다. 왜냐하면 정부의 역할은 시민사회 내에서의 분열과 갈등을 조정해야 하나 심각한 정책 딜레마적 현상에 놓여있기 때문이다. 물론, 바람직한 것은 시민단체들 간의 갈등 조정을 할 수 있는 기제를 마련하는 방법을 모색하는 것이다.<sup>154)</sup>

---

154) 임승빈, "시민사회단체간의 신뢰 형성을 위한 현황과 과제," 『한국의 사회자본 어떻게 육성할 것인가?』, 중앙일보, 새공동체 건설 통합 컨퍼런스 (2004년 10월 29일~30일), p.70.

## 제5장 시민참여의 활성화 방안

### 제1절 시민참여의 환경 변화

지방자치에 있어서 시민참여의 필요성이 높이 인정되고 있음에도 불구하고 실제적으로 개발도상국가에 있어서는 시민참여가 그리 활발하지 못한 실정이다. 한국사회에서도 시민참여도 많은 문제점들을 내재하고 있다. 시민참여의 형태인 시민운동만 보더라도 참여적 운동보다는 저항적 운동이 대부분이었다. 또한 참여의 단계도 자치의 수준에 이르지 못하였으며 겨우 맹목적 참가에 불과해 우리의 시민참여가 얼마나 미약한가를 알 수 있는데 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 일반 시민이 비교적 낮은 사회경제적 비용으로 쉽게 참여할 수 있는 기회가 많이 마련되어 있지 않다는데 문제가 있다. 즉, 반상회와 시위를 빼면 대부분의 참여가 제한되어 있다.

둘째, 지방자치단체에 근무하는 공무원들이 시민참여의 필요성에 대한 인지도가 매우 낮다는 점이다. 지방공무원들의 가치관과 사고방식이 아직도 권위적이고 폐쇄지향성을 나타내고 있으며 우월적 성향을 가지고 있다. 따라서 이들은 대민관계에 있어 시민을 참여시키기 보다는 지시·통보한다는 자세를 가지고 행정을 일방적으로 결정·시행하려는 경향을 나타내고 있다.

셋째, 지방자치단체의 행정기관이 정보를 공개·홍보하고 의견을 상호 교환하는 풍토가 아직 성숙되어 있지 못한 점이다. 따라서 주요정책을 입안·처리하는 과정에서 부수적으로 발생하는 문제들을 지나치게 의심한 나머지 모든 계획을 비밀리에 입안·집행한 사례가 적지 않았던 것이다. 그 결과 참여행정의 기본인 공청기능의 취약성이 나타나게 되어 시민은

지방자치 단체의 행정에 비협조적이며 무관심한 태도를 보이게 된다.

넷째, 주민조직의 특성의 하나로써 통·반·리장의 자질과 사명감이 부족하며 또한 대부분의 주민 조직이 자발적인 의사에 의하여 설치된 것이 아니라 법령 등 타율적·하향적으로 설치되어 있으므로 시민들의 무관심을 자아내어 시민참여의 실효를 거두지 못하는 형편이다.

다섯째, 시민 개인의 자질 문제로 행정에 대한 전문 지식이나 경험이 미흡하고 시간이나 정보·기술 등을 충분히 가지고 있지 못하기 때문에 복잡한 행정 체계를 이해하거나 행정상의 결정에 대하여 합리적인 판단능력을 기대하기가 어렵다.

한국사회는 전통적으로 중앙집권적 정치형태를 견지해 왔으므로 중앙정부로부터의 자주성이 미흡하다는 점과 많이 발생되고 있는 민원이 전체의 이익보다는 개별적 이해관계를 추구하는 경향이 있다는 점이다. 따라서 우리나라에 있어서의 시민참여는 충분히 활성화되고 기능화 되지 못하였다고 할 수 있다. 대의정치의 결점을 보완하고 자치단체의 정책능력과 집행력을 보장한다는 그 본래의 기능을 수행하지 못하고 오히려 그 역기능만 키울 수 있는 구도가 되어 있는 것이다.<sup>155)</sup>

한국사회는 오랫동안 행정 주도적 시민참여형태를 유지해 왔으며 그 결과 실질적인 시민참여가 배제된 행정 풍토 하에서 행정은 시민의 편에서 시민을 위하여 행하여지기 보다는 행정기관의 편의에 따라 대부분의 행정이 이루어져 왔다. 공동 협력적 시민참여나 자생적 시민참여는 거의 이루어지지 않았다. 시민참여가 보다 건전한 방향으로 발전하고 지방자치의 정착에 기여하기 위해서는 먼저 시민참여가 가지고 있는 문제점을 살펴보아야 한다.<sup>156)</sup>

첫째, 시민들의 낮은 참여율이다. 이의 원인으로는 그동안의 일방적인

---

155) 김남수, 앞의 글, pp.67~68.

156) 정윤수, 앞의 글, pp.128~130.



행정 문화, 공동체 의식의 결여 등을 들 수 있으나 행정 정보가 공개되지 않아 행정에 대한 시민들의 이해의 부족도 중요한 원인으로 작용하였다.

둘째, 시민참여의 대표성 또는 공정성을 확보하기 어렵다는 것이다. 일반 시민이 전반적으로 참여하기보다는 일반적으로 소수 참여자나 특정 계층이 일반 시민을 대표하여 참여하게 된다. 그 결과 다양한 시민이익을 포괄적으로 대변하기보다는 특정 집단의 이익을 대표하는 경우가 많았다. 시민들의 이러한 행태는 시민참여의 경향을 보수적으로 만들 우려가 있으며, 더 나아가 행정기관이 정책의 정당성을 확보하는데 시민참여를 이용하도록 방조하는 결과를 초래하기도 한다. 다시 말해서 행정기관은 정책에 반발하는 시민들을 무마하거나 이미 결정된 정책의 정당성을 확보하기 위한 수단으로 시민참여를 이용하거나 시민에게 책임을 전가시키는 수단으로 사용한다는 것이다.

셋째, 정책 과정과 행정 과정상의 비효율과 혼란을 들 수 있다. 시민들의 민주적 훈련이 부족하여 장기적, 사회 전체적 이익보다는 자기 입장만을 고집하고, 반영이 안 될 경우 협조를 거부하거나 집단적 반발을 일으키기도 한다. 또한 전문적 지식을 소유하지 못한 시민들의 질문에 일일이 답변함으로써 사업의 지연을 초래하거나 비전문적인 식견이 때때로 사업이나 정책의 전반적인 흐름을 방해할 수도 있다.

넷째, 행정기관이나 공무원의 시민참여에 대한 잘못된 관점을 들 수 있다. 시민참여를 정책결정의 정당화 수단으로 생각한다든지, 시민들의 의견을 비전문가적인 의견으로 치부하여 활용할 생각을 갖지 않는다든지, 행정의 효율성만을 내세워 민주적 절차를 시간과 노력이 많이 든다는 이유로 무시하려고 한다든지 하는 태도는 시민참여 활성화의 걸림돌로 작용할 것이다.

지역이 사회문제의 종합적 해결을 위한 통합 기제로 등장하면서 전 세계적으로 지역단위의 효율적 조정·통합을 위한 거버넌스 체제 구축 노력

이 증대되고 있으며, 지방분권화의 진전에 따라 중앙정부 주도의 기존 지역 정책 추진 체계의 효율성 도모를 위한 대안의 행태로 거버넌스 체계의 구축에 대한 관심이 증대되어 왔다. 특히 노무현 정부 출범 이후 한국사회에 나타난 가장 큰 변화는 무엇보다도 정권의 교체에 수반된 권력 이동 현상이었다. 이러한 권력이동이 유례없이 주목된 것은 기성의 제도 권력으로부터 벗어나 있었던 새로운 ‘세대’와 ‘시민사회’가 크게 부각되었기 때문이다. 이러한 과정에서 또 다시 시민단체의 정치 참여 문제에 관한 논란이 확산되었으며 급기야 ‘포퓰리즘’이라는 비난이 있기도 했다. 오히려 그 반대로 사회변동에 따라 등장한 새로운 세대와 시민단체가 노무현 정권이라는 종속변수를 만든 것으로 해석하는 아래로부터의 사회 변동적 시각이 필요한 것이다. 나아가 이러한 사회변동은 일국적이거나 사회의 한 영역에서 발생하는 변동이 아니라 지구적 규모의 대전환을 반영하는 거대한 구조변동의 일면이라고 할 수 있다. 무엇보다도 이러한 거대전환의 힘은 20세기 말 이래 더욱 가속화되는 세계화, 정보화, 민주화 등의 경향으로 요약될 수 있다.<sup>157)</sup>

## 1. 세계화

오늘날 국제사회의 경향은 개별 국가 간의 관계적 수준에서 볼 때 국제화(Internationalization)와 세계화(Globalization)의 개념을 대칭시켜 볼 수 있다. 국제화는 개별 국가 단위를 뛰어넘는 국가 간의 교류를 전제로 한다. 수많은 민족과 국가가 공존하는 국제사회 속에서 우리와 다른 나라 및 국제사회와의 ‘관계’를 어떻게 이끌어 갈 것이냐는 데 초점을 둔다. 한편 Bordering Society는 국경이 있는 사회의 국제화 즉 국경이라는 두터운 장벽이 있어 보호막 구실을 하는 사회의 국제화를 말한다. 이는 현실

---

157) 김남수, 앞의 글, pp.55-56.

주의에 입각한 적응노력이라 할 수 있다. 이에 반해 세계화는 세계가 단일의 공동체라는 의미를 전제로 한다. 우리가 지구촌의 일원으로서 어떻게 살아갈 것이냐는 차원에서 제기되는 문제이다. Borderless Society는 국경이 없는 사회의 국제화 즉 나라의 장벽이 무너져 현실적으로 전혀 보호막 역할을 할 수 없는 사회의 세계화를 의미한다. 이는 이상주의에 바탕을 둔 방향 선택이라 할 수 있다.

국제정치학에서도 이상주의자들은 인류 보편의 복지를 목표 가치로 설정하고, 이 가치를 추구하는 정책과 국제관계를 강조한다. 반면에 현실주의자들은 국가중심 모델을 목표 가치로 제시하고, 국가는 국가 이익을 위해서 모든 행위를 할 수 있는 자유를 갖는다고 주장한다. 이런 점에서 이상주의가 세계주의를 추구한다면, 현실주의가 민족주의를 선호한다고 볼 수 있다. 또한 지역주의는 이러한 민족주의와 세계주의의 한계를 메꾸려는 것이다. 한편 경제학에서 세계화는 항상 자본의 세계화를 의미한다. 세계화된 자본은 초국적 기업(multinational enterprise)이라는 형태를 취하고 있다. 결국 세계화는 자본 축의 수익성 제고 전략이고, 세계화된 자본이 국내 정치에서 헤게모니를 잡고 있기 때문에 세계화가 더욱 크게 추진되어 오늘에 이른다는 것이다.

현대 세계에는 세계화를 추동(견인)하는 세 가지 힘이 있다. 이 세 가지 힘은 상호 영향을 주고받음으로써 세계를 보다 유기적인 하나의 시스템으로 통합해가고 있다. 첫째, 경제 거래의 무국경화 경향이다. 초국적 자본에 의해 주도되는 세계 자본주의는 적자생존의 무한 경쟁으로 세계를 급속한 변화의 소용돌이로 몰아가고 있다. 둘째, 환경보호, 마약퇴치, 빈곤추방 등 국제적인 공조 체제로 해결하지 않으면 안 될 지구적인 문제군(Global Problematique)이 등장했다. 셋째, 교통, 통신, 정보 혁명의 진전으로 인한 인간 이성의 확장이다. 그만큼 세계 속의 자기에 대한 성찰성이 높아져 세계화의 경향은 더 나은 삶의 질을 얻기 위한 인간의 노력을

부추겨 되돌릴 수 없는 인류문명의 발전 방향이 되고 있다.

1980년대에 이르면 반도체 등 전자 및 생명 공학의 기술 혁신이 조합을 이루어 가히 혁명적이라 할 만한 기술 변동이 촉진됨으로써 생산 기술과 조직 및 무역망에 획기적인 변화를 초래하였다. 특히 전자 기술의 혁신은 생산 체계를 변화시키는 데 주요한 기여를 하였고, 이에 힘입은 다국적 기업들은 생산을 전 지구적 범위로 확장할 수 있게 되었다. 이와 같은 생산과 무역과 관련하여, 1980년대에는 자본의 이동에도 중요한 변동이 일어났다. 무역의 증대와 더불어 자본 이동의 양도 급격하게 늘어났음은 물론, 자본의 공급자(수출국)와 수요자(수입국)의 배열, 자본 유통의 유형 및 조건에도 변화가 일어났다. 여기에서 특기할 것은 이 과정에서 국제적인 금융기관에 대한 의존도가 높아지게 되었다는 점이다.

한편 근대화가 형성해 놓은 세계경제 체제는 제2차 세계대전 종료에 따른 국제질서의 재편을 계기로 미·소 양축을 극으로 하는 냉전체제에 의하여 분할되었다. 그러던 것이 지난 1980년대 말의 구소련의 붕괴와 동부 및 중앙 유럽(통칭 동구권)의 자유화로 말미암아 냉전체제는 일단 무너졌다. 이로써 근대적 세계체제의 전지구화 가능성이 커진 셈이다. 우선 공산권으로 일컬어진 하나의 정치 경제적 권력이 허물어졌으므로 전지구화에 한 발 가까워진 것이고, 일부 극소수의 예외를 제치면 결국 자본주의 체제로 편입되는 과정이 진행되고 있다.

아울러 이러한 정치 경제적 변동이 일어나면서 1980년대 중반 이후로는 일종의 새로운 이념적 합의가 부상하기 시작하였다. 이러한 추세는 1950~60년대의 개발주의나 1970년대의 급진주의와는 달리 신자유주의, 진보수주의 또는 신정통주의 등의 이름 아래 고개를 들기 시작한 이념적 흐름으로서, 그 특성은 거시 경제적 안정(적자 감소), 경제에 대한 정부구실의 축소(규제 완화와 민영화) 및 대외 개방의 확대(무역 장벽의 축소와 외국 자본에 대한 호의적 태도의 증가)로 요약된다.

그 밖에도 몇 가지 부문에서 전지구화의 경향이 두드러진다. 가령 자연 환경의 변화도 이제는 각국의 제한된 문제로 끝나지 않고 전 지구적인 범위에서 모든 나라의 시민들이 경험하는 것으로 변질되고 있으므로 자원과 환경의 관리와 규제를 위한 새로운 실험들이 광범위하게 일어나기 시작하였다. 안보 또는 평화 유지의 관점에서, 증대하는 상호의존성은 전 지구적인 합의에 의한 의사 결정과 평화스러운 갈등 해소를 위한 기준틀을 창출하기 위하여 모종의 초국가적인 기구를 설립하고자 하는 유인을 제공하고 협력을 유도할 개연성도 높아지고 있다. 그리고 문화적으로도 정보, 아이디어, 시각적 자료 등의 활발한 교류와 유통으로 말미암아 상당한 정도의 문화적 동질성과 표준화를 강화할 수도 있을 것이다.

그러나 우리가 이와 같은 전지구화 현상을 살펴보면서 동시에 주목해야 할 것은 그러한 원심적 변화에는 어느 정도 거의 필연이다. 쉽게 구심적인 변화의 추세가 수반된다는 사실이다. 다시 말하면, 많은 일들이 전지구화 내지 국제화의 길을 가는 다른 한 면에는 오히려 그와 상반되는 과정이 나타난다는 말이다.

예를 들어 기술혁신은 생산과 무역의 유형을 변화시키는 동시에 그 이면에는 선진 중심부와 반주변부 및 주변부 사이의 격차를 오히려 넓힐 뿐 아니라 제3세계 자체내부에서 국가 간의 격차를 가중시키는 결과를 가져오기도 한다. 혹은 동구권의 붕괴에 따른 세계질서의 재편 과정이 아직은 미래가 불확실한 가운데, 자본주의 체제 내부에서 경쟁이 격화되는 것은 물론, 이에 따른 지역별·국가별 이념적 자율성의 목소리가 커지는 추세도 관찰하게 된다.

문화면에서도 근본주의 종교 운동이라든가, 인종간의 갈등, 종교 내지 민족주의 기치 아래 격화되는 자주독립운동 등이 문화적 차이를 가일층 민감하게 부각시키는 방향으로 변화를 촉진시키기도 한다. 흥미롭게도 이러한 구심적(원심적이 아닌, 즉 국제화가 아닌)추세들도 잘 살펴보면 국가

중심의 성향이 보강하고 있던 장벽이 허물어지고 국가가 지금까지는 억제해 오던 경계선이 새로이 등장하는 모습을 알게 된다. 요컨대 국제화와는 상반되는 구심적 변동 과정은 초국가적인 차이일 뿐만 아니라 국가 내부의 부분 단위들 사이의 차이들이 국제화와 더불어 다시 부각되는 변화를 동반하고 있다는 것을 강조할 필요가 있다. 이 가운데는 지방화의 과정까지도 일면 포함하고 있다는 점에 주의를 기울일 것을 미리 암시하고자 한다.

이를 정리해 보면 세계화는 인식하는 방법에 따라 두 가지 길이 있다. 하나는 경쟁력을 앞세운 약육강식의 논리가 지배하는 새로운 전장으로 파악하는 것이고, 다른 하나는 인류 공동의 문제에 대처하기 위해 지구 운명 공동체적 인식을 바탕으로 우리 공동의 조국인 지구를 살리고 문명화하는 계기로 사고하는 것이다.

한국사회에서 세계화 문제는 두 가지 흐름에서 논의되고 있다. 먼저 세계화의 경향이 무국경 사회의 산물임으로 이는 필연적으로 민족주의의 소멸을 가져올 것이라고 주장한다. 한편 다른 주장은 경제적 국경의 의미가 퇴색된다고 해서 국민경제의 의미가 상실되는 것은 아니다. 오히려 국가간의 경제적 이익을 위한 경쟁이 더욱 치열하게 전개되고 있는 것이 현실로서 민족주의의 경향은 더욱 강화될 것이라고 주장한다. 이러한 두 가지 논점은 현실 정책에 대한 의견으로 구체화되면서 더욱 분극화되고, 심지어 상호 대립적인 갈등 관계로까지 발전하고 있다. 즉 세계화의 필연적 요구로 대두되는 개방화 문제, 국가 경쟁력 제고 문제 등은 사회 제 계급들의 다양한 이해관계를 떠안은 채 극단화되는 경향을 보이고 있다.

한국사회의 시민단체들은 세계화에 대해 UR 국회 비준을 거부하도록 주장하였고, 쌀 개방을 반대하는 농민 단체들은 ‘민족혼’을 팔아넘긴 살농(殺農) 매국 정책이라고 규탄하였다. 또한 국제 경쟁력 강화의 논리가 임금 억제 등 노동 탄압의 도구로 이용될 것을 우려하는 노동단체들이 세계

화론에 대한 이데올로기적 반격을 시작하였다.

지방이 점차 세계화 추세에 따라 글로벌 스탠더드와 원리 원칙에 충실한 성숙한 사회 구성 원칙이 강조되고 있다. 그러므로 민간의 자율성을 신장하고 사회 각 분야의 균형적 발전을 조성하는 ‘조장자로서의 정부 역할’이 요구된다. 세계화의 경향은 WTO 체제의 확립과 더불어 민족국가의 자국 산업 보호라는 울타리를 벗겨내면서 모든 산업분야에 전 지구적인 수준의 경쟁에서 살아남아야 하는 무거운 부담을 안겨주었으며, 그 결과 경제의 운영에 있어서 중앙정부보다는 지방자치단체의 역할을 가중시키고 있다. 아울러, 세계화가 됨으로써 지역 시민들의 의식에 영향을 미침으로써 행정에 대한 변화를 요구하게 되고, 물적 교류가 자유로워지며, 세계적 수준의 행정을 요구하게 된다.

세계화 현상은 20세기 말에 이르러 신자유주의의 세계화 경향을 확장시킴으로써 이른바 자본의 세계화 현상을 뚜렷이 드러냈다. 초국적 기업과 국제 금융자본을 앞세우고 글로벌 스탠더드를 추구하는 이러한 경향은 이윤의 극대화를 위해 세계를 단일 시장으로 통합하면서 개별 국가의 경계를 약화시켜 왔다. 말하자면 세계 시장주의의 확산은 기존의 국가 역할을 위축시켰으며, 세계사회에서 국가 중심의 관계를 넘어서는 새로운 대안으로 시민사회와 NGO의 역할을 강조했고 글로벌 네트워크, 글로벌 시민사회, 글로벌 거버넌스 등의 개념을 다양하게 등장시켰던 것이다.

## 2. 정보화

한국사회의 정보화 진행 과정은 세계에서 그 유례를 찾기 힘들 정도로 급속하게 진행되었다. 한국의 인터넷 이용 인구는 2,861만(2003년 6월), 초고속 인터넷 가입자는 1,126만(2003년 8월), 이동 통신 가입자는 3,299만(2003년 4월), CDMA 2000-1x 보급 대수는 1,959만(2003년 4월)으로 지식

정보 사회의 전면화를 위한 정보 인프라의 고도화를 이루어 세계 최고 수준의 정보 인프라를 구축하고 있다. 심지어 ITU(국제전기통신연합)는 한국을 “지난 40여 년간 한국이 이루어낸 정보통신 발전은 기적이며, 더 이상 권고할 것이 없는 나라”라고 평가하며, 세계 각국의 벤치마킹 대상으로 추천하였다(2003년 4월). 뿐만 아니라 2000년부터 브로드밴드 환경으로 진입하여 통신·방송·인터넷이 융합된 품질 보장형 광대역 멀티미디어 서비스를 언제 어디서나 끊김 없이 안전하게 이용할 수 있는 차세대 통합 네트워크를 통한 정보 인프라의 질적 고도화를 꾀하고 있다.<sup>158)</sup>

이러한 인프라를 기반으로 정보사회는 세계화와 함께 인류의 생활 패턴을 근본적으로 변화시키고 있고, 개인과 국가 그리고 국가와 국가 간의 관계에 근본적인 변화를 초래하고 있다. 즉 사이버 공간의 등장으로 근대 현실 공간의 정치, 군사, 경제, 사회, 문화의 다양한 영역에서 중요한 변화가 시작되고 있다. 정보통신 기술의 발달과 더불어 지식과 정보가 전달되고 활용되는 통로가 매우 다양해 졌다. 이는 네티즌 혹은 N세대라는 신조어를 탄생시켰으며, 이들의 공론의 장은 국내는 물론 세계로도 급속히 확산되고 있다. 이러한 의사소통 환경의 급변은 당연히 정치 환경의 급변을 수반하고 있다.

최근 우리는 인터넷 공간 또는 사이버 공간에서 조직되어 오프라인 정치사회에 영향을 미치는 정치 참여 사례를 목도하고 있다. 이러한 ‘디지털 정치참여(digital political participation)’는 새로운 민주주의 형성과 발전에 중요한 영향을 미칠 요인(factor)으로 작용할 것이다. 즉 이는 온라인(on-line)이라는 새로운 참여의 장이 한국사회에 형성되기 시작했고, 이러한 새로운 정치가 기존의 정치에 심대한 영향을 미칠 가능성을 예측할 수 있게 되었다는 것을 의미한다.<sup>159)</sup>

---

158) 정경원, “유비쿼터스 기반 건설을 위한 광대역 통합망 구축 계획(안),” u-Korea 심포지엄(2003. 9. 25), 발표 원고.



이러한 새로운 형태의 정치 참여는 참여 주체로 하워드 라인골드(Howard Rheingold)는 ‘영리한 군중’(Smart Mob)이라는 개념을 제시하였다. 이들은 휴대 전화나 PDA, 인터넷 등 최첨단 기술기기로 무장하고 컴퓨터 네트워크로 연결된 군중의 속성을 일컫는다. 그들은 대기업의 단순 소비자나 거대 정치권력에 놀아나는 우중에서 벗어났다. 그들은 기존의 미디어를 거부하며 인터넷 방송국과 웹진을 만들고 홈페이지나 블로그를 이용하여 관심사를 교환하고 토론한다. 무선 네트워크를 기반으로 친구나 연인을 만들기도 하고, 움직이면서 업무를 본다. 또 한국에서처럼 대통령을 선출하는 데 결정적인 힘을 작용하기도 하고, 필리핀의 경우처럼 독재자를 몰아내기 위해 일순간에 한 광장 안에 수만 명이 모이기도 한다. 네트워크의 발전이 생각 있는 개인들이 뭉쳐서 기존의 질서를 뛰어넘을 수 있게 만든 것이다.<sup>160)</sup> 한편 영리한 군중의 등장은 한국 사회에서도 최근 이루어지고 있다. 2002년 월드컵 진행 과정에서 등장한 붉은 악마, 미군 장갑차 사건과 관련된 촛불 시위, 대통령 선거 과정에 등장한 ‘노사모’ 등이 이러한 영리한 군중의 전조가 될 수 있는 사례라고 할 수 있다.

사이버 정치는 인터넷, PC통신 등 가상공간에서 이뤄지는 새로운 정치 영역이라 할 수 있다. 지난날의 권위적이며 하달적인 일방향 커뮤니케이션에서 벗어나 모든 네티즌이 자유롭고 평등한 입장에서 서로 의사를 소통하는 쌍방향 커뮤니케이션을 특징으로 하는 인터넷은 정치 과정을 혁명적으로 변화시키고 있다. 즉 정보통신 기술의 발달과 확산은 민주주의의 형식을 전자민주주의로 바꾸고 있고, 그 내용을 쌍방향성(interactivity)의 참여민주주의로 심화되고 있다.<sup>161)</sup>

159) 정연정, 「한국의 온라인 참여군중: 스마트 모브(Smart Mob)의 등장」, 미래전략연구원, 『미래전략논단』 (2003. 10. 8)

160) Howard Rheingold, *Smart Mobs: The Next Social Revolution*, 2002, 이운경역, 『참여군중』 (서울: 황금가지, 2003).

161) 우리나라에서 전자민주주의로 표현되는 개념은 영어로 Tele-democracy,

어느 시대에나 정치적 정보의 흐름은 정치체제에 있어서 중요한 과정이다. 정치 과정에서 정치 행위자들은 정확하고 시의적절한 정보에 의존하여 의사를 결정하고 활동을 조정한다. 즉 정보는 정치적 참여, 정치적 인지, 대중여론, 정치적 의미, 정치적 토론에 있어 매우 중요한 요소이다. 매체는 정보의 흐름과 지식의 창출에 영향을 미침으로써 개인의 행태, 사회의 조직, 그리고 정치체제의 작동 기제에 영향을 미친다. 정보를 보급할 수 있는 커뮤니케이션 매체의 능력이 시간의 흐름과 함께 변화함에 따라 정보의 흐름도 함께 변화한다.<sup>162)</sup> 새로운 매체는 행위자들로 하여금 보다

---

Electronic Democracy, Techno-politics, Intra-polling, Satellite Politics 등의 개념을 포괄하여 지칭하는 개념으로 사용하고 있다. 일부 논자들은 굳이 전자매체가 아닌 수단(우편 등)이 사용될 수 있다는 넓은 의미로 Tele-democracy를 ‘원격민주주의’로 번역해 사용하거나, 전자매체라는 수단의 사용은 전제하는 범위에서 Electronic Democracy를 ‘전자민주주의’로 사용하고 있다. Mark Seth Bonchek, *From Broadcast to Netcast: The Internet and the Flow of Political Information*, 원성목 역, 『브로드캐스트에서 넷캐스트로: 인터넷과 정치정보의 흐름』 (서울: 커뮤니케이션북스, 1997), p.320. 또한 컴퓨터를 매개로 한 정치(CMP; Computer-Mediated Politics)와 관련된 이상적 담론의 등장으로 사이버 민주주의, 모뎀 민주주의, 인터넷 민주주의, 모자이크 민주주의, 버튼 누르기식 민주주의, 키패드 민주주의 등 다양한 이름의 민주주의가 사용되고 있다. 그리고 그러한 기술이 가져다줄 정치과정이나 결과와 관련하여 참여 민주주의, 준(準)직접민주주의, 준유평토피아적 민주주의의 실현이나 사이버 정치, 디지털 아네네, 사이버 야고라, 전자 공화국 등의 출현을 예견하기도 한다. 강상현, “전자민주주의와 시민 참여: 사이버 스페이스의 참여 민주적 공간화를 위하여,” 크리스찬 아카데미 시민사회 정보포럼 편, 『시민이 열어가는 지식정보사회』 (서울: 대화출판사, 1999), p.135.

162) 인터넷의 등장으로 인한 커뮤니케이션 매체 패러다임 전환의 원인으로는 ① 상호작용성과 양방향성, ② 하이퍼텍스트 및 하이퍼미디어 시스템의 등장, ③ 디지털화, ④ 저장 및 광역성, ⑤ 표준화 등이 있다. 전환이슈는 앞의 원인들을 기반으로 ① 수용자 개념의 전환이슈, ② 선행패러다임의 전환이슈, ③ 정보확장의 전환이슈, ④ 시공간 경제의 전환이슈, ⑤ 개별 미디어의 통합에 대한 전환이슈 등이 있다. 윤준수, 『인터넷과 커뮤니케이션 패러다임

적은 시간과 비용을 들이고 새로운 정보원과 새로운 장소로부터 정보를 획득할 수 있도록 해 준다. 인터넷이 정치 정보의 흐름에 영향을 미치는 과정은 다음과 같이 가능하다.<sup>163)</sup>

① 다통로 구조: 인터넷이 쌍방 통행적인 대수 대 다수 커뮤니케이션을 허용하고, 네트가 모든 정치적 행위자에게 접근이 가능하기 때문에 인터넷은 행동주의적인 대중, 관심 있는 대중, 정치조직, 정부, 언론간의 정보 흐름에 있어서 다통로적인 양태를 나타낸다.

② 직접 접근: 네트가 다통로적 구조를 띠고, 전통적인 중개자들이 정보의 편집·여과·전달을 통해서 정보의 문지기(gate keeper) 역할을 하기 때문에 정치 행위자들은 인터넷을 사용하여 서로 직접 의사소통을 할 것이며, 정보 문지기의 역할은 정보 브로커로 변화할 것이다.

③ 가상조직: 인터넷이 공간과 시간을 통해 의사소통을 하는데 드는 거래비용을 감축시키고, 집단행동과 집단형성을 통해 지리적인 공통성이 아닌 공통의 관심사를 중심으로 조직되는 집단들이 나타날 것이다.

④ 사회적 네트워크와 사안적 네트워크의 통합: 인터넷이 지리적 분산에도 불구하고 공통 관심사를 중심으로 조직된 집단들 사이의 사회적 상호작용을 가능하게 하기 때문에 전통적으로 분리되어 있는 사회적 네트워크와 사안적 네트워크가 통합될 수 있을 것이다.

⑤ 확산: 인터넷이 사회적 네트워크 간에 정보 흐름을 원활히 하는 약한 결속관계를 유지하고 있으며 정보 채보급 비용이 저렴하여 정치적 정보를 확산시키는 데 효과적인 매체가 될 수 있을 것이다.

⑥ 정보량: 인터넷이 정보의 보급, 회수의 비용을 감소시키기 때문에 정치 행위자로 하여금 정보의 보급, 회수량을 증대시킬 수 있게 할 것이다.

---

의 대전환』(서울: 커뮤니케이션북스, 1998), pp.127~149.

163) Mark Seth Bonchek, *From Broadcast to Netcast: The Internet and the Flow of Political Information*, 원성묵 역, 『브로드캐스트에서 넷캐스트로: 인터넷과 정치정보의 흐름』(서울: 커뮤니케이션북스, 1997), pp.271~274.

⑦ 매체의 통합: 디지털 정보는 쉽게 복사되고 매체 간에 전환이 쉽기 때문에 정치 정보를 개인을 비롯해 방송과 같은 네트워크 매체를 넘나들게 할 것이다.

⑧ 자원의 편향성: 인터넷 활용에는 교육, 수입과 같은 자원이 소요되기 때문에 풍부한 자원을 가진 개인과 조직들이 정치적 커뮤니케이션을 위해 인터넷을 상대적으로 많이 사용할 것이다.

⑨ 이질성: 인터넷이 상이한 사회적 네트워크에 속한 사람들 사이의 익명성이 보장된 커뮤니케이션을 허용하기 때문에 사람들의 정보원에 있어 이질성을 증대시킬 것이다.

⑩ 내로캐스팅(narrow casting): 정보 보급자들이 인터넷상에서는 특정 관심사를 가진 집단을 파악하여 정보 제공을 차별화할 수 있기 때문에 소수의 대집단에게 전달되는 소수의 메시지(broadcasting)보다는 다수의 소집단에게 전달되는 다수의 메시지(narrow casting)로 이뤄질 것이다.

인터넷이 정치 행위자들이 저렴한 가격으로 시간과 거리에 무관하게 정보를 보급할 수 있게 해주는 독자적이고 완전히 새로운 인류의 세계적 커뮤니케이션 매체로서 등장한 것만은 사실이지만 아직까지는 제한적인 문제점을 갖고 있는 것도 사실이다. 따라서 전자민주주의의 실현을 위해서는 기술의 영향, 제도적 요건에 대한 논의도 중요하지만 정치 과정에 참여하는 시민의 자질, 성향, 특성 등도 중요하다는 인식이 필요하다. 시민적 관여도(civic engagement)와 같은 사회 구성원의 자질 역시 새로운 정보통신기술을 보다 참여적이고 민주적인 커뮤니케이션 수단으로 활용하는데 중요한 요건의 하나로 강조되어야 할 것이다.

사이버 공간의 민주화는 이러한 시민적 역량에 달려 있는 것이다. 시민적 역량은 시민 개개인의 주체적 성찰과 각성된 시민 상호간의 수평적 연대와 조직 그리고 이를 뒷받침하는 일련의 교육과 계몽 등을 통해 형성되고 또 발전해 나가는 것이다. 이는 기술과 제도의 민주화를 전제로 결국

은 시민적 역량에 의해 지속적으로 구성 또는 재구성되면서 그 성패가 좌우될 수 있는 현재와 미래의 과제라 하겠다.

정보화 경향은 이러한 세계화를 추동하는 실질적인 힘이였다. 정보 통신 기술 혁신과 인터넷의 확산에 따른 다양한 뉴미디어의 발달은 전 지구적 커뮤니케이션의 확장을 가져왔다. 정보화 사회에서는 일국적 단위에서 국가 중심의 정보 독점과 규제를 통한 권력의 집중화 현상이 약화되고 시민적 소통의 확대에 따른 자율적인 문화 영역이 확대되었다. 세계화, 정보화의 거대경향 속에서 또 하나의 경향을 민주화라고 한다면 그것은 세계화 및 정보화의 정치적 효과라고 말할 수 있다. 제3세계의 민주화 과정에서, 동구의 변혁 과정에서, 그리고 신좌파의 새로운 사회운동에서도 민주주의는 보편적 과제였다. 이 같은 민주주의의 과제에 있어서도 시민사회는 국가 권력의 억압과 통제에 대한 저항의 원천으로 그 중요성이 부각되는가 하면 동시에 시민사회 스스로도 민주화되어야 하는 새로운 과제를 부여받고 있는 것이다.

### 3. 지방화와 분권화

지방자치를 통한 구체적인 자치와 분권의 도입을 주장하는 논의는 기능론적 분권(자치)론과 규범론적 분권(자치)론으로 나누어진다. 기능론 입장에 따르면 그 동안의 과도한 중앙집권에 따른 폐해를 지적하고 그를 시정하는 방법으로서 분권과 자치의 도입을 주장한다. 이러한 상황론적 접근은 세계화와 정보화 등으로 인해 국가가 적극적 역할을 하는 시대는 지났다는 논리를 배경으로 지역 시민의 정치 능력 신장 등을 들어 지방자치와 분권화를 가속화시키는 것이 국가와 지역사회 발전에 도움이 된다는 인식을 가지고 있다.

이와는 달리 규범론 입장에 따르면 지방자치 그 자체를 인간사회가 추

구해야 할 가장 바람직한 정치·행정체계의 하나로 보고, 국가의 주권은 궁극적으로 그 국민으로부터 나온다는 주권재민이 강조되며 정부는 되도록 그의 주인인 지역주민 또는 시민을 가까이 두어야 하기 때문에 분권과 자치가 필요하다는 주장이다. 따라서 규범론자들은 국가와 지방자치단체 간의 권한 및 사무를 배정하는 데 있어 지방자치단체 특히 기초 공동체에 가까운 기초자치단체에 되도록 많은 권한 내지는 사무를 배분해야 한다는 원칙을 강조한다. 즉 사무 처리의 권한이 원칙적으로 기초 공동체 또는 기초 정부의 자기 책임적 처리 권한에 속함을 강조하기 때문에 심지어 기초 공동체와 기초 정부의 능력이 그에 미치지 못할 경우 국가와 상위 정부가 이를 지원하는 등 처리 능력과 처리 환경을 조성할 것(보충성의 원칙)을 주장하기도 한다.

오늘날 우리 사회에서 제기되고 있는 자치와 분권의 요구는 기능적 측면과 규범적 측면이 혼재되어 나타나고 있다고 할 수 있다. 따라서 행정업무 처리의 효율성과 생산성의 관점에서 지방자치단체가 처리할 수 있는 권한 및 사무는 지방자치단체에 배분하고, 국가가 처리하는 것이 적합한 사안은 국가로 하여금 처리하게 하자는 합리적 선택론에 힘이 실리고 있는 것이 현실이다.

정치를 ‘가치의 권위적 배분’으로 이해할 경우, 분권과 자치를 획득하는 과정은 기계적 절차가 아닌 정치 세력들 간에 기존의 권력 배분의 형태를 변경시키는 고도의 정치 행위이자 정치 체제의 변화로 받아들여야 할 것이다. 즉 지방자치는 중앙정부에 집중된 권력 및 자원을 지방으로 분권화하고 분산화 한다는 점에서 정치적이라 할 수 있다. 그리고 지방에 존재하는 다양한 집단의 이해갈등을 민주적으로 조정하면서 지방 스스로 행정과 경영을 펼쳐 나간다는 자치의 측면에서도 정치적이다. 따라서 지방정부, 지방의회, 지역주민 등의 정치적 실체들이 자기 지방의 경제개발과 지방공공서비스 공급 등을 둘러싸고 만들어 내는 지방자치는 정치과정이다.

본격적으로 지방자치가 실시된 지 10년이 넘어서고 있지만 냉정하게 평가하자면 한국의 지방자치는 이제 지방 차원의 대의제도가 자유선거에 의해 구성되면서 선거민주주의가 시작된 것이라 할 수 있다. 선거민주주의가 민주주의의 최소한의 기준이라면 지방민주주의가 심화되기 위해서는 민주정치제도 및 관행과 일치하는 정치문화의 성장이 필요할 것이다. 아직 한국 지방자치는 주민 대표기구인 지방의회의 필요성에 대해서는 소극적 지지를 나타내고 있을 뿐만 아니라, 지방정부의 영향에 대한 인식이 낮아 대부분의 지역주민들은 지방적 삶에 있어 지방정부나 지방정치는 주변적일 뿐이다. 지방정부의 활동에 대한 평가도 유보적이며 다수는 지방자치가 가져오는 차이를 거의 느끼지 못해 지방정부의 유용성에 대한 시민적 확신이 낮은 것으로 보인다. 정치적 효능성도 매우 낮아 적어도 지방정치와 관련하여 참여적 시민공동체가 제대로 형성되어 있지 않은 것으로 평가된다.<sup>164)</sup>

오늘날 한국사회가 추진하고 있는 분권은 중앙이 가지고 있는 행정 권한의 지방 이양, 자치단체의 자율권 확대, 지방 재정의 확대, 지방의회 권한 강화, 교육자치의 내실화, 경찰자치의 실시, 주민참여의 활성화, 중앙정책 수립 과정에 지방 참여의 확대를 포함하는 정치·행정적 의미의 자치라 할 수 있다. 또한 분권과 함께 추진되고 있는 분산은 일정 지역에 집중된 자원을 다른 지역으로 이전함으로써 지역 간 자원 균등화를 추구하는 경제·사회적 의미의 자치라 할 수 있다. 이와 같은 분권과 분산을 토대로 하는 자치가 이루어질 때 우리가 원하는 지방자치를 구현할 수 있을 것이다.

지방자치의 성공을 위해서는 무엇보다도 중요하고도 결정적인 요소는

---

164) 박종민·배병룡·유재원·최승범·최홍석, 「한국의 지방민주주의와 도시정치문화」, 한국정치학회, 『한국정치학회보』, 35집 1호, 2001년 봄, pp.207~208.

지방자치에 대하여 시민들이 갖는 태도와 자세라고 할 수 있을 것이다. 시민들이 지방자치에 대하여 갖는 태도와 자세는 다름 아닌 자치의식이다. 한국사회의 시민참여는 매우 저조한 상태에 머물고 있다고 볼 수 있다. 그러나 민주화의 도래와 지방자치의 실시는 시민참여에 대한 욕구를 증가시킬 것이고, 시민참여는 민주화의 공고화와 지방자치의 발전의 기초가 될 것으로 전망된다.



## 제2절 시민참여의 활성화 방안

### 1. 참여 제도의 개선 및 확대

시민참여를 확대하기 위해서는 우선 참여제도를 정비하여야 한다. 주민투표법 시행을 계기로 그 정착을 위한 제도적 보완을 해야 하고, 주민소환제를 과감하게 도입하고, 주민조례청구와 주민감사청구의 발의 요건을 완화하고 청구대상을 확대할 것이 요구된다. 주민참여제도의 양적 확대도 필요하지만, 질적 개선 또한 중요하다. 참여제도의 질적 개선을 위해 위원회 구성의 주민 대표성을 확보하고, 공청회의 주민의견수렴기능을 강화할 것이 요구된다. 법적 요건을 형식적으로 충족시키기 위해 개최하는 공청회, 위원회가 아니라 진정으로 시민들의 의견을 골고루 수렴하여 정책에 반영할 수 있어야 한다.

#### (1) 기존 참여제도의 개선

지금까지 정책과정에 대한 시민참여는 형식적인 수준을 넘지 못하였다. 시민의 참여는 각종 위원회에 참여하는 민간 전문가, 시민단체의 대표를 통하여 제한적으로 이루어져 왔으며, 일반시민은 선거 이외에 실질적인 참여통로가 제약되어 사실상 정책과정으로부터 소외되어 왔다. 이는 기본적으로 정부가 시민을 정책과정에서의 대등한 협력자로 생각하지 않았기 때문에 비롯된 것이다. 그러나 시민참여는 정책을 위한 아이디어를 제공해줄 뿐만 아니라, 정책의 정당성 부여, 그리고 정책의 집행 효과의 제고를 위해서도 중요하다는 점을 인식하여 참여 확대를 위한 제도적 노력이 경주되어야 한다.<sup>165)</sup>

### ① 행정정보 공개의 확대

행정정보 공개의 확대가 필요하다. ‘정보 없이 참여 없다’는 말처럼 정보공개는 참여의 확대를 위한 중요한 선결 요건의 하나이다. 이를 위하여 공공기관의 정보에 대한 국민의 알권리를 확보하기 위해 도입된 정보 공개 제도와 운영 방식을 개선해야 할 필요가 있다.<sup>165)</sup>

첫째, 담당 공무원이 정보의 공개 여부를 자의적으로 판단하지 하도록 포괄적으로 규정되어 있는 현행 법령의 비공개 기준을 구체화하여 이를 사전에 공개토록 법령에 의무화하는 것을 추진해야 한다.

둘째, 정보 생산시 비공개 대상으로 분류된 정보의 경우, 그 사유가 소멸된 이후에도 쉽게 공개가 되지 않고 있는 현실을 개선하기 위해 이의 공개 여부를 주기적으로 재검토하는 방안을 모색해야 한다.

셋째, 정보 공개의 정책 수립과 제도를 개선하는 역할에 머물고 있는 현재의 정보공개위원회를 보다 독립적 위치에서 심의·조정·심판 업무까지 수행하도록 기능을 대폭 강화하는 방안과 이를 위한 법령안을 마련해야 한다.<sup>167)</sup>

넷째, 정보 공개 제도의 정착을 위해서는 업무를 직접 처리하는 일선 기관 담당자들의 인식과 실무 능력이 중요하다. 이를 위해 정보 공개 업

---

165) 이승중 (2003), 앞의 책.

166) 행정자치부는 2005년 9월 14일 정보공개위원회를 개최하여 제도와 운영 방식 개선 방안을 마련하였다. 행정자치부 제도혁신팀, “행자부, 정보공개 발 벗고 나섰다,” [www. mogaha.go.kr](http://www.mogaha.go.kr), 게시일: 2005.09.15.

167) 대통령 소속의 ‘정보공개위원회’는 범정부 차원의 정보 공개 운영 촉진을 위해 2004년 8월 18일 공식 출범하였다. 정보공개위원회의 주요 역할은 정보 공개에 관한 정책 수립 및 제도 개선, 정보 공개에 관한 기준 수립, 공공기관의 정보 공개 운영 실태 평가에 관한 사항 등을 심의·조정하게 된다. 정보공개위원회의 위원은 9명으로 이 중 위원장을 포함한 위원 5명은 민간 위원으로 된다. 행정자치부 제도혁신팀, “대통령 소속 정보공개위원회 공식 출범: 정보 공개 제도의 발전에 많은 역할 기대,” [www. mogaha.go.kr](http://www. mogaha.go.kr), 게시일: 2004.08.19.

무를 총괄하는 행정자치부가 지방자치단체의 담당자들을 대상으로 하는 실무 교육을 주기적으로 실시해야 한다.

정보는 행정의 일부 계층이 수집하여 간직해 두는 것보다는 시민에게 널리 알려 시민의 '알 권리'를 충족시켜 주어야 한다. 오늘의 시민은 충분한 이해 없이는 협조하지 않는다. 따라서 시민 중심의 행정을 수행해 나가기 위해서는 충분하고 구체적인 정보를 적극적으로 제공해야 한다. 정보의 공개는 시민 자치의식의 고양에 불가결한 것이며 시민의 행정에의 의존적 종속의식을 자주적 자율의식으로 바꾸어서, 단편적인 관심에서 지속적이고 깊은 관심 쪽으로 시민의 움직임을 일으키게 하는 원동력이 된다.

## ② 주민투표제도의 개선

주민투표제는 지방의 중요한 공공문제에 대하여 시민이 직접 투표로써 최종적인 결정을 내리도록 하는 제도이다. 주민투표법이 2004년 7월 30일부터 시행된 이래 제주도 행정구조 개편 주민투표, 청주시·청원군 행정구역 통합 주민투표, 방폐장 부지 선정 주민투표 등 3차례 실시되었다.

제주도 주민투표는 정부 수립 이후 처음으로 주민들이 스스로 투표를 통해 행정 구조를 개편했다는 의미를 갖는다. 이 같은 사례는 앞으로 다른 지역의 행정 구역 개편에도 주민투표가 도입될 수 있는 사례가 되었다. 그러나 낮은 투표율과 낮은 찬성률은 투표 결과의 정당성에 대한 논란을 불러일으켰다. 이 같은 문제는 청주시·청원군의 주민투표에서도 나타났다. 청주시와 청원군의 시민들의 의사가 서로 다르게 나타났다. 주민투표는 비구속형이기 때문에 최종 결정 권한은 중앙정부에 있지만 해당 지역 주민들의 반대 의사가 높게 나타남에 따라 통합이 어려울 것으로 보인다. 최근에 실시되었던 방폐장 부지 선정 주민투표는 19년간 장기 표류할 만큼 대립과 갈등이 극심했던 문제를 과거 밀실 행정과 밀어붙이기식

추진 방식이 아닌 주민투표라는 민주적 방식을 통해 주민들의 의사를 직접 물어 최장기의 사회적 갈등 과제를 해결했다는 의의를 찾을 수 있을 것이다. 하지만 방폐장 부지 선정 주민투표는 지역 간 유치경쟁의 과열로 많은 부작용이 발생하였다. 지역 간 감정 대립 양상이 빚어지는가 하면 관권·부정 투표 문제도 제기되었다. 일부 지역에서는 주민투표 결과에 승복하지 않으려는 움직임마저 나타나는 등 많은 후유증에 시달리고 있다.

주민투표 제도가 남긴 문제점들을 개선하기 위해서는 먼저 저조한 투표율에 따른 문제점 개선을 위해 주민투표법을 개정할 필요가 있다. 이런 점에서 행정자치부는 주민투표에서 드러난 투표율 저조 등 문제점을 보완하기 위해 주민투표 참가연령을 공직선거법과 동일하게 20세에서 19세로 낮추고, 투표 마감시간도 오후 8시로 단일화하는 방침은 반드시 필요한 제도 개선이라 할 수 있다. 뿐만 아니라 주민투표 과정에서 찬반 세력 간 이해가 첨예하게 엇갈리는 부분인 단체장의 투표 독려행위 허용범위 등의 문제점도 개선해야 할 것이다.

### ③ 주민소환 제도의 도입

주민소환제는 선거에 의해 공직에 취임한 자에 대한 해직을 청구하거나 의회의 해산을 청구하는 행위를 포함하는 제도로서 가장 유력한 직접민주제도다. 그리하여 시민참여를 근간으로 하는 지방자치의 정착을 위해 지방 차원에서의 직접 민주제 확대가 바람직하다. 이를 위하여 주민투표 뿐만 아니라 주민발의, 주민소환제를 포괄하는 가칭 ‘주민참여법’의 제정이 요구된다.

행정자치부는 2006년 7월1일부터 출범하는 제주특별자치도에 도지사를 탄핵할 수 있는 주민소환제를 도입할 계획이다. 처음으로 주민소환제가 도입됨에 따라 도지사, 교육감, 도의원 등에 대해 19세 이상 주민 20~

30%가 서명으로 주민소환 투표를 청구할 수 있다. 주민 총수의 3분의1 이상이 투표하고 유효 투표의 과반수 이상이 찬성하면 소환이 확정된다.

#### ④ 기타

전자매체를 활용하여 전자민주주의(electronic democracy)를 활성화하여야 한다. 전자매체는 적은 비용으로 행정정보공개, 정책토론, 및 정책결정 참여를 용이하게 함으로써 가상공간을 통한 민주주의 확산을 가능하게 해주는 유용한 도구인 바, 외국의 경우 이를 활용한 전자민주주의가 지방단위를 중심으로 빠르게 확산되고 있다. 우리나라는 고속통신망의 확장으로 전자민주주의의 추진기반이 어느 정도 마련되어 있으므로 정책의지에 따라 전자민주주의의 보급이 가능할 것이다.

시민참여의 촉발자 또는 매개자로서 시민단체의 활동을 지원하고 이들이 정부 정책과정에 의사를 투입할 수 있는 채널을 확대해야 한다.

참여를 통하여 수집된 여론을 정책에 반영할 여론반영기구가 설치되어야 한다. 시민참여를 통하여 여론투입이 이루어져도 정부가 이를 처리할 체제를 갖추고 적극적으로 정책과정에 반영하지 않는 한, 여론투입노력은 무위로 그칠 뿐 아니라, 시민의 정치적 효능감의 상실을 초래하여 참여노력 자체를 위축시킬 우려가 있다. 이렇게 될 경우, 정부는 비민주적 정부로 전락하고, 정책과정은 시민전체의 집합적 지혜와 괴리되어 진행됨으로써 정부는 일부 집단과 계층의 이익을 위한 것으로 전락될 것이다. 그러므로 정부는 자발적으로 여론의 수집 및 정책반영을 위한 체제를 최고결정권자 위치에 설치해야 한다.

## (2) 시민 음부즈맨 제도의 활성화

음부즈맨제도의 도입이다. 오늘날 음부즈맨제도가 세계적인 제도로 평

가받고 있는 것은 국가기능의 변천과 밀접한 관계가 있다. 현대 국가가 국민의 생존배려에 대한 책임을 국가의 과제로 수용하면서 국가의 기능은 엄청나게 늘어나게 되고 국민의 행정에 대한 의존성은 과거 어느 때보다도 증가 되었다. 전통적인 행정통제 메카니즘은 행정에 대한 국민적 불신을 증대시켰다. 우리나라에서도 국민고충처리위원회, 감사원, 행정 내부적인 통제 메카니즘 등에서 일부 옴부즈맨 제도의 취지를 도입하려고 시도하고 있으나 아직 초보적인 단계의 정착에도 이르지 못하고 있다. 옴부즈맨제도가 성공적으로 정착되기 위해서는 무엇보다도 옴부즈맨제도가 제도적으로 보장되어야 하고, 다음으로 옴부즈맨의 권한과 독립적인 지위의 보장이 이루어져야 하지만 무엇보다도 중요한 것은 옴부즈맨의 인격적인 존경심을 확보하여 국민과 행정의 양 측면으로부터 존경과 신뢰를 받을 수 있어야 한다.<sup>168)</sup>

## 2. 지방분권의 확대

시민들이 직접 또는 대표자를 통해 아무리 자신의 의견을 지방자치단체의 정책결정에 반영하려 하여도 지방자치단체가 시민들의 요구에 부응할 권한을 보유하지 못하고 있다면 대의민주주의와 참여민주주의는 한낱 허구에 불과하게 된다. 따라서 시민참여 확대를 위해서는 시민들의 삶에 영향을 미치는 보다 많은 기능과 권한을 자치단체에 부여하는 방법을 모색해야 할 것이다. 이를 위해서는 중앙정부와 지방자치단체 간에 보조성의 원칙(principle of subsidiarity)과 선택적 방법에 의거한 사무배분과 자치단체가 필요한 예산 지출을 시민들의 세금을 통해 조달하도록 하는 재정권 이양을 통한 권한부여(empowering)가 결국 시민참여를 확대시키는 결과를 가져올 수 있을 것이다.<sup>169)</sup> 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

---

168) 이기우, 앞의 책.

첫째, 중앙과 지방간 사무배분의 원리로 보조성의 원칙을 채택하는 것이다. 보조성의 원칙이란 중앙정부에 의해 처리되는 것이 "절대적으로 필요한" 경우를 제외한 모든 사무는 지방자치단체의 책임으로 귀속되어야 함을 천명한 것으로, "절대적으로 필요한"지에 대한 입증 책임을 관련 중앙행정기관이 지도록 하는 제도이다. 보조성의 원칙이 도입되면, 중앙정부의 법률제정으로 자치단체 사무를 축소시킬 위험이 크게 줄어들 뿐만 아니라 기존의 중앙정부가 처리하는 사무의 범위도 대폭 축소될 계기가 마련될 것이다.

둘째, 중앙정부의 사무나 기능을 지방으로 이양할 때, 종래의 획일적인 사고방식에서 벗어나 선택적인 사고방식으로 전환하는 것이 필요하다. 종래에는 특정사무의 지방이양을 논의할 때 해당사무를 모든 자치단체에 일률적으로 이양할 것이냐 아니면 일률적으로 이양을 거부할 것이냐는 "모 아니면 도"의 방식으로 진행되어 왔다. 이처럼 사무의 이양여부를 자치단체의 사정과 상관없이 획일적으로 접근한 결과 사무의 이양이 지연되고 있으며 지역실정에 부합되는 행정수행이라는 지방자치의 본질적 목적도 충분하게 달성하지 못하고 있다. 따라서 앞으로 사무의 지방 이양여부를 결정할 때 획일적인 사고보다는 사무를 독자적으로 수행할 용의와 능력을 갖춘 자치단체는 사무를 이양하고 그렇지 못한 자치단체에게는 사무이양을 거부하여 국가가 종전대로 사무를 직접 수행하는 선택적인 접근방식으로 전환이 필요하다.<sup>170)</sup>

셋째, 시민참여를 유발하기 위해 무엇보다 재정권을 이양하여 자치단체가 필요한 예산지출을 시민들의 세금을 통해 조달하도록 만드는 노력이 필요하다. 자치단체가 소요되는 예산을 지방세를 통해 조달하도록 하면, 어설픈 참여제도를 몇 개 만드는 것보다 시민들의 참여를 유발하는 데 효

---

169) 유재원, 앞의 책, pp.332~341.

170) 유재원 (2003). 앞의 글, pp.116~122.

과적이라 생각한다.

시민들을 직접적 대상으로 한 권한 부여(empowering)가 자치단체를 대상으로 하는 권한 부여에 비해 시민참여를 확대시키고 시민참여를 통해 달성하려는 궁극적 목적의 구현을 위해 보다 효과적이다. 시민참여의 궁극적 목적이 시민들이 자신의 생활에 영향을 미치는 정책과정에 영향을 미치도록 하려는 것이라면, 시민들에게 정책결정권을 부여하여 스스로 결정하도록 하는 것만큼 효과적인 방법이 없기 때문이다. 더 나아가 시민 또는 시민조직에 권한을 부여하는 것은 자치단체에 권한을 부여하는 것에 비해 덜 위험하다. 자치단체의 권한 강화는 시민참여 및 시민통제가 전제되지 않을 경우, 지방권력자의 기득권을 더욱 공고화시키고 자본가의 이익을 강화하는 결과를 초래할 수 있는 반면, 시민조직의 권한 강화는 지방 권력자나 자본가가 아닌 시민들의 권능을 강화시키고 허약한 시민참여를 활성화시키는 결과를 가져올 것이기 때문이다.

### 3. 시민의식과 사회자본의 축적

#### (1) 시민의식의 제고

##### ① 참여의식의 전환

시민참여 의식은 참여에 영향을 미치는 필수적인 요소이다. 이것은 시민이 어떠한 의식과 행동을 보이느냐에 따라서 시민참여를 통한 지방행정수행과 지역 발전이 좌우될 수 있음을 나타낸다. 또한 이 같은 시민의 참여의식은 정책 결정권을 갖는 공직자의 참여에 대한 인식과 태도에 의해 영향을 받게 된다. 따라서 시민참여의 활성화를 위해선 정책 결정 권한을 갖고 있는 공직자가 참여에 대하여 긍정적인 인식과 태도를 가질 것이 요청된다. 시민이 아무리 정책 과정에 적극적으로 참여한다고 하더라도 공



직자가 부정적인 인식과 태도를 가진다면 참여 활동은 저하되거나, 그 효과를 기대할 수가 없다. 공직자의 참여에 대한 인식 전환을 위해서는 공무원 교육 훈련 과정에 시민참여에 관한 과목을 개설하거나, 시민단체들과의 공동 워크숍을 개최하는 방법도 고려해 볼 필요가 있다.

시민참여는 개별적으로 이루어지기도 하지만 매개 집단을 통하여 이루어지기도 한다. 시민참여는 개인적 참여보다 단체적 참여의 경향을 보이고 있으므로 매개 집단의 역할이 매우 중요하다는 것을 시사해 주고 있다. 매개 집단(시민단체, 정당, 언론매체 등)은 시민과 정부를 연결해 주는 역할을 하며, 시민참여 활성화를 위해서는 매개집단이 객관적 입장과 공익의 차원에서 참여를 증개하는 일이 중요하다. 그러나 이익집단은 자신들의 이해를 지나치게 옹호하는 경향이 있으며, 언론매체의 경우는 상업주의나 불공정 보도에 따른 폐단이, 정당의 경우 시민의 이익에 앞서 정권확보 내지는 조직의 존속에 상대적으로 관심이 많은 등 참여의 매개집단으로서의 역할 기대에 미흡한 실정이다. 이러한 문제는 근본적으로 현재의 정치문화가 공동체적이라기보다는 사익추구인 성격을 띠고 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 장기적인 관점에서 시민의 입장에서 시민의 이익을 대변하는 노력을 자발적으로 기울일 수 있도록 변화시킬 필요가 있다.<sup>171)</sup>

한편 공무원들이 그동안 지나치게 강조해 온 기계적 능률관에서 탈피하여 시민참여를 존중하는 행정 풍토를 조성해 나가기 위해서는 다음과 같은 인식의 전환이 요청된다.

첫째, 공무원의 의식 및 행태를 권위주의, 형식주의에서 민주적 실용주의로의 전환이 요청된다. 둘째, 행정을 선례와 법규에 지나치게 의존하여 처리하려는 소극적인 처리 방식을 탈피하고 시민참여와 창의적 문제해결 방식을 존중하는 적극적 자세를 갖도록 하여야 한다. 셋째, 시민들이 제기

---

171) 김익식, 앞의 글, pp.64~67.

한 의견에 대하여 적극적으로 처리해 나가려는 긍정적 처리자세가 요구된다. 넷째, 더욱 전문화 되어가는 현대행정의 추세에 비추어 공무원들의 지식·기술·정보도 계속 보완·발전시켜 나가야 한다.

## ② 시민참여 교육의 내실화

시민참여는 정부의 정책결정에 영향을 미치기 위한 시민의 행위이다. 지방자치체의 시행에 따라 시민참여 기회가 확대되면서 지방정치 과정에서의 시민의 영향력이 강화되고 있다. 일찍부터 여러 논자들은 시민의 정치참여가 주민성(주민의식, 주민적 자질)을 고양시키는 효과 즉, 시민교육 효과를 갖는다는 점을 제시하여 왔다. 한편, 시민의 정치참여는 중앙보다는 시민과 근접하여 있는 지방 차원에서 보다 용이하고 따라서 지방에서 보다 확실한 시민교육 효과가 기대된다.

이러한 점에서 시민들의 지방자치단체에 대해 직접적이든 간접적이든 참여할 수 있는 기회가 상대적으로 많아짐에 따라서 시민들의 적극적인 시정 참여에 대한 관심이 증대되고 있다. 지방자치의 취지에 맞추어 시민들의 요구와 참여 속에서 시정을 올바르게 이끌어 나가는 것이 중요하다. 그러므로 시민들이 단순한 수동자 입장에서 시책을 바라보는 것에서 벗어나 적극적이고 능동적인 관점에서 시책의 잘못된 내용에 대하여 비판을 제기할 수 있는 제도적 정치가 마련되어야 한다. 시민들도 예전에 비하여 훨씬 교육 수준이 높아짐에 따라 자신의 욕구를 충족시키기 위하여 시정에 적극 참여하고 있다. 따라서 행정기관 입장에서는 시민들의 참여가 보다 활성화되고 내실있게 이루어지기 위해 시민들에 대한 적극적인 참여 홍보와 교육이 반드시 병행되어야 할 것이다.

## ③ 시민의 역량강화

시민참여가 바람직한 성과를 달성하기 위해서는 시민이 적극적으로 참

여하되, 공공문제에 대하여 상당한 이해를 갖고 참여할 것이 요구된다. 즉 참여의지와 참여역량이 동시에 요구된다는 것이다. 만일 전자가 결여되면 시민참여의 공백 속에서 행정의 독주가 지속되고 시민의 불만이 커져 결국 시민이익이 저하된다. 후자가 결여되면 무책임한 참여 또는 선동적 참여에 의하여 행정전문성이 지나치게 저해 받아 시민이익을 저하시킨다. 반대로 두 가지를 갖춘 시민은 질 높은 의견을 정책과정에 전달하게 된다. 아울러 참여의 질 향상으로 참여에 대한 정부의 수용성도 높아지게 되어 시민이익이 증대된다.<sup>172)</sup>

이와 같은 시민의 역량강화를 위해서는 일차적으로 시민 스스로의 정보 획득과 이해를 위한 노력이 필요하겠지만, 정부의 지원 역시 필요하다. 여기에는 행정정보의 공개, 시민교육 지원, 시민(또는 시민단체)의 참여활동을 위한 자금, 시설, 장소의 지원 등이 요구된다.

## (2) 사회자본의 축적

사회자본론의 제창자인 퍼트남(Putnam)교수는 사회자본(social capital)을 "사회구성원들이 협력하도록 함으로써 공유한 목적을 보다 효과적으로 성취하도록 만드는 사회생활의 특질"로 정의한다. 그리고 사회자본의 구체적인 형태로 사회신뢰, 호혜주의(reciprocity)의 규범 그리고 협력적 네트워크를 제시한다. 사회자본이 발달한 사회에서는 공동체 의식이 발전하여 공동체 형성이 촉진된다. 그리하여 공동체 구성원들로 하여금 공동의 문제에 관심을 갖도록 하며, 이의 해결을 위해 적극적으로 협력하도록 만든다.<sup>173)</sup>

공동체와 시민사회 형성에 기여하고, 수준 높은 지방민주주의의 구축에

---

172) 이승중, 앞의 책.

173) 유재원, 앞의 책, pp.332~341. 재인용.

기여하는 기능을 가진 사회자본을 축적하는 방법으로 자발적 결사체(voluntary association)의 활성화가 필요하다. 결사체가 이처럼 사회자본의 형성에 기여하게 되는 이유는 결사체 내에서 이뤄지는 구성원들 간의 지속적 상호작용과 토론은 협력으로 이끄는 사회신뢰를 형성하기 때문이다. 퍼트남(Putnam)은 어떠한 유형의 결사체(동호회, 취미단체, 봉사단체, 시민단체, 학회, 정치단체 등)라도 상관없이 사회자본의 형성에 기여한다고 주장한다. 그중에서도 근린단체(neighborhood association) 또는 근린포럼(neighborhood forum)과 같은 주민자치조직이 공동체 의식을 유발하고 시민참여의 양과 질을 높이는 데 더욱 효과적이다.

주체적이고 역량 있는 지역 시민사회 형성을 위해서는 시민의 주인 의식과 지역공동체 의식을 높이고, 지역을 변화시킬 주체로서 건전한 시민사회를 형성한다. 이를 통해 시민들이 스스로 생활 세계의 문제를 해결하고, 바람직한 지역문제를 토론하고 실현하기 위해 함께 실천할 필요가 있다.

시민참여의 활성화를 위해서는 건전한 지역 시민사회 형성을 위한 주요한 장으로서 지역사회에 존재하는 다양한 ‘주민자치기구’들에 주목할 필요가 있다. 한국사회에는 민주화의 진전과 지방자치의 실시 등으로 지역 사회 내에는 지방자치, 교육, 환경 등의 영역에 다양한 주민자치기구들이 설립·운영되기 시작하였다. 주민자치기구에는 주민자치센터(주민자치위원회), 각급 학교(운영위원회), 자원회수시설 등의 주민 협의체와 함께 구민회관, 도서관, 지방문화원, 복지관, 청소년 수련원, 체육관 등의 공공시설들이 있다. 하지만 현재 우리 사회의 주민자치기구는 시민들의 자발적인 참여·자치활동의 장으로서의 취지를 살리지 못하고 있는 실정이다. 따라서 지방 분권화에 따른 건전한 지역 시민사회 형성과 시민참여 활성화를 위해 선진적인 지역사회 기구로서의 변화를 모색해야 할 것이다.

그중 가장 주목받고 있는 주민자치기구는 주민자치센터이다. 주민자치센터는 주민 편의 및 복리 증진을 도모하고 주민자치 기능을 강화하여 지

역공동체 형성에 기여하도록 하기 위하여 동사무소에 설치된 각종 문화·복지·편익시설과 프로그램을 말한다. 지역 주민의 적극적인 참여를 통해 지역공동체 형성의 구심체, 주민자치 활동의 장으로서의 역할을 수행하는 것을 목적으로 한다. 주민자치센터의 제도적 근거는 지방자치단체 조례에 의해 합의제 행정기관을 설치·마련할 있는 규정을 두고 있는 지방자치법에 따라 시·군·자치구에서 ‘주민자치센터와 주민자치위원회 설치 및 운영에 관한 조례 준칙’을 만들어 운영하고 있다.

주민자치센터의 시설 및 프로그램 운영은 읍·면·동장이 수행하도록 되어 있다. 동장은 위원회의 의견을 들어 소속 공무원, 위원회의 위원 또는 자원 봉사자로 하여금 자치센터 운영에 관한 사무를 전담 또는 분담하여 수행하게 할 수 있다. 주민자치위원회 위원은 위원장, 부위원장 각 1인을 포함하여 25인 이내로 구성. 동장이 위촉한다. 운영 재원 조달은 해당 자치단체의 예산, 자체사업 수입 등을 원칙으로 한다.

주민자치센터의 기능으로는 다음과 같은 것들이 있다.

- 주민자치기능 : 지역문제 토론, 마을환경 가꾸기, 자율방재 활동 등
- 문화여가기능: 지역 문화행사, 전시회, 생활 체육 등
- 지역복지기능 : 건강증진, 마을문고, 청소년 공부방 등
- 주민편익기능 : 회의장, 알뜰 매장, 생활정보 제공 등
- 시민교육기능 : 평생교육, 교양 강좌, 청소년 교실 등
- 지역사회진흥기능 : 내 집 앞 청소하기, 불우이웃돕기, 청소년지도 등

주민자치센터의 실태 및 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 주민자치센터를 애초에 신설할 때부터 지역과 주민의 합의 과정이 미흡한 채 정부 주도의 획일적인 추진으로 많은 혼란을 빚어왔다.

둘째, 공무원 중심의 주민자치센터 운영으로 주민참여의 제한, 정보부족 및 주민욕구와는 거리감 있는 획일적 프로그램, 지역주민 민원 해결의 불편에 따른 불만(행정기능 축소) 등이 문제점으로 지적되고 있다.

셋째, 주민자치위원의 구성에 있어서도 동장의 권한이 가장 강하게 작용하고, 민주적이고 다양한 위원회 구성이 요원한 상태이다. 심지어 동장의 지인이나 지역 유지들이 주민자치위원회를 독점하거나, 주민자치센터가 주민들의 무관심 속에 방치되는 경우도 있다.

넷째, 주민자치센터 활용과 프로그램에 대한 주민욕구 조사가 미흡하고, 담당 공무원의 전문성도 부족한 실정이다. 이로 인해 지역적 특성과 욕구를 반영하지 않은 획일적인 프로그램들이 만연해 있다.

그러나 이러한 문제점에도 불구하고 한국사회에서 추진 중에 있는 주민자치센터는 권한부여를 통해 주민자치조직으로 전환하여 시민참여를 확대시키는 기초적인 제도로서 활용할 수 있을 것이다. 주민자치조직을 통해 형성된 시민들의 공동체 의식과 유대 자체만으로 시민참여를 확대시키는 효과를 갖는데, 이에 더하여 공동체의 운명을 시민들 스스로 결정할 권한을 주민자치조직에 부여하게 되면, 시민참여가 폭발적으로 증가할 수 있다는 점에서 영·미의 근린 주민조직을 모방한 주민자치센터의 리모델링은 시민참여를 확대시키고, 강한 시민사회의 구축에 기여하며, 더 나아가 수준 높은 지방민주주의를 실현하는 전가의 보검이 될 수 있다.

노무현정부의 정책 추진 의지에 따라 우리는 지방분권과 지역균형발전을 위하여 사회 각 분야에서 많은 연구와 노력이 진행되고 있다. 그러나 한국사회에는 집단과 집단, 지역과 지역 간의 갈등이 매우 심하기 때문에 이를 치유해야 한다. 이를 치유하기 위해서는 사회 구성원들의 소프트웨어 부문인 기본적인 사고와 행동 방식의 근원적인 변화가 필요하다. 이 소프트웨어 부문의 하나인 사회자본의 형성은 우리의 지역사회 혁신과 발전을 위하여 중요한 요소라 할 수 있다.

지역의 사회자본 형성을 위해서는 지역의 결사체나 지역행사에 적극적인 참여, 지역의 신뢰와 안전감 제고를 통한 사회신뢰 형성, 가족 및 이웃 네트워크의 활성화를 통한 신뢰 제고 등이 필요하다. 그런데 이러한 요소

들은 어느 한 변수만의 증가로 이루어지는 것이 아니고 상호 복합 사회자본 요소들을 형성하는 데는 지방정부의 역할이 매우 중요하며, 이를 위해서는 지방정부의 신뢰도를 높이는 방안도 동시에 고려되어야 할 것이다. 왜냐하면 정부신뢰가 사회신뢰로 이어질 수 있기 때문이다<sup>174)</sup>. 사회자본의 형성을 통해서 시민참여를 활성화시키면, 지역혁신과 지방자치의 활성화가 가능하게 될 것이다. 그러나 사회자본의 형성은 그리 쉬운 일만은 아니며, 사회자본 형성의 부정적 측면도 고려해야 한다.<sup>175)</sup>

---

174) 노무현 정부는 공직 사회의 변화 혁신을 관리하기 위한 노력으로 공무원들의 문화 행태를 변화시키기 위하여 팀제도 도입, 공직 개방, 성과 관리 등 많은 노력을 하고 있다. 이러한 노력이 정부 신뢰로 이어져야 지역 사회자본의 형성에 도움이 될 것으로 판단한다.

175) 이창기·박종관, "도시지역 사회자본의 실태와 증진에 관한 연구: 대전·천안 지역을 중심으로," 『한국사회와 행정연구』, 제16권 제2호 (2005), pp.206~207.

## 제6장 결 론

본 연구는 한국 지방자치가 본래의 목적을 달성할 수 있도록 시민참여의 현황과 실태에 대한 분석을 토대로 그 활성화 방안을 모색하고자 하였다. 한국 지방자치 10년의 경험에서 나타난 시민참여의 특성을 살펴보면 시민의 의견수렴과 참여의 활성화를 위한 다양한 정책적 실험들이 이루어졌으며, 보다 광범위한 시민의 참여를 통해 참여의 효능감을 어느 정도 높였으며, 시민단체에 의한 시민운동의 활성화를 성과로 내세울 수 있다. 그러나 이러한 성과에도 불구하고 여전히 지방자치단체의 정책결정과정에서 시민들의 욕구를 제대로 반영하고 있지 못하며, 뿐만 아니라 이들의 참여를 제도적으로 유인할 수 있는 장치가 미흡한 상태이다.

따라서 한국의 지방자치가 시민참여를 통한 참여민주주의의 확장이라는 이념을 실현하기 위해서는 아직 극복해야 할 많은 과제들을 안고 있다.

첫째, 시민참여 제도의 개선 및 확대가 필요하다. 시민참여를 확대하기 위해서는 우선 참여제도를 정비하여야 한다. 주민투표법 시행을 계기로 그 정착을 위한 제도적 보완을 해야 하고, 주민소환제를 과감하게 도입하고, 주민조례청구와 주민감사청구의 발의 요건을 완화하고 청구대상을 확대할 것이 요구된다. 시민참여제도의 양적 확대도 필요하지만, 질적 개선 또한 중요하다.

둘째, 지방분권의 적극적 확대가 필요하다. 시민참여 확대를 위해서는 시민들의 삶에 영향을 미치는 보다 많은 기능과 권한을 자치단체에 부여하는 방법을 모색해야 할 것이다. 이를 위해서는 중앙 정부와 지방자치단체 간에 보조성의 원칙(principle of subsidiarity)과 선택적 방법에 의거한 사무배분과 자치단체가 필요한 예산 지출을 시민들의 세금을 통해 조달하도록 하는 재정권 이양을 통한 권한부여(empowering)가 결국 시민참여를 확대시키는 결과를 가져올 수 있을 것이다.



셋째, 시민의 참여의식의 확대가 필요하다. 시민참여의 확대를 위해서는 무엇보다도 참여적 시민문화를 형성하고 그 문화를 구축하는 일이 우선되어야 한다. 시민참여 의식은 참여에 영향을 미치는 필수적인 요소이다. 이것은 시민의 어떠한 의식과 행동을 보이느냐에 따라서 시민참여를 통한 지방행정 수행과 지역발전이 좌우될 수 있음을 나타낸다.

넷째, 사회자본의 확대가 필요하다. 공동체와 시민사회 형성에 기여하고, 수준 높은 지방민주주의의 구축에 기여하는 기능을 가진 사회자본을 축적하는 방법으로 자발적 결사체의 활성화가 필요하다. 향후 시민참여의 확대를 위해서 리차드 복스가 제안한 시민통치모델(Citizen Governance Model)은 많은 시사점을 던져주고 있다. 비록 대의민주주의를 부정하고 이를 참여민주주의로 대체하려 한다는 점에서 과격적인 시민참여 제도이기는 하지만 시민의 직접통치가 시민참여의 궁극적 지향점이라는 사실을 역설하고 있다는 점에서 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

시민참여의 확대를 통해 지방자치의 완성을 위해서는 다양한 노력이 강구되어야 할 것이다. 즉 시민참여의 활성화는 시민과 지방자치단체, 그리고 시민단체, 정당, 중앙정부 등 각계각층의 노력들이 필요하다. 시민의 참여의식 제고를 위한 시민교육과 행정 당국자들의 의식개혁 작업, 참여의 효능감을 높이기 위한 지방자치단체의 권한 확대, 그리고 시민참여 제도 마련 등 다양한 방안들이 수반되어야 할 것이다. 결국 시민참여의 과제는 자주적 시민, 비판적 시민, 자발적 시민, 참여적 시민 즉 새로운 시민의 등장으로 완성될 수 있을 것이다.

## <참고 문헌>

- 강상현 (1999). "전자민주주의와 시민 참여: 사이버 스페이스의 참여 민주적 공간화를 위하여." 크리스찬 아카데미 시민사회 정보포럼 편. 『시민이 열어가는 지식정보사회』. 서울: 대화출판사.
- 곽채기 (2005). "주민참여예산제도의 기본모형과 운영시스템 설계." 한국 지방재정학회. 『한국지방재정논집』. 제10권 제1호. 247-276.
- 구로역사연구소 (1990). 『우리나라 지방자치제의 역사』. 서울: 거름.
- 김광수 (1997). 『지방정치학의 탐색: 호남의 정치』. 광주: 전남대학교 출판부.
- 김남수 (2003). "지방행정 변화와 시민참여 발전 모색." 중앙대학교 국가정책연구소. 『중앙행정논집』 (제17권 제1호).
- 김대환 (1997). "참여의 철학과 참여민주주의." 참여사회연구소. 『참여민주주의와 한국 사회』. 서울: 창작과비평사.
- 김동춘 외 (2000). 『NGO란 무엇인가』. 서울: 아르케.
- 김만흠 (1997). "지방자치와 참여민주주의." 참여사회연구소. 『참여민주주의와 한국사회』. 서울: 창작과비평사.
- 김병준 (1994). 『한국지방자치론』. 서울: 법문사.
- 김병준 (1999). "시민평가 그 기능과 도입 방안." 『지방자치』. 서울: 현대사회연구소.
- 김병찬·정정길 공편 (1995). 『50년대 지방자치: 지방행정과 의회활동의 실태와 의미』. 서울: 서울대학교 출판부.
- 김상목·이창원·한승환 (2004). "중앙정부 정책과정과 시민참여." 한국정부학회. 『한국행정논집』 (제16권 제4호).
- 김석준 외 (2000). 『뉴 거버넌스 연구』. 서울: 대영문화사.
- 김석준 외 (2002). 『거버넌스의 정치학』. 서울: 법문사.

- 김영기 (2002). 『미국의 주민소환제도』. 서울: 대영문화사.
- 김용우 (1989). "우리나라 지방자치법이 반영하고 있는 정부상호간 관계 실태와 그 개선방안에 관한 연구." 인하대학교 행정대학원. 『인하대 자치발전전략』.
- 김익식 (2003). "지방자치 행정에의 시민참여에 관한 연구: 참여제도와 의식에 관한 경험적 분석을 중심으로." 『지방행정연구』. 제17권 제1호.
- 남궁락 (1995). "지방자치 시대의 주민참여에 관한 연구." 서울시립대학교 대학원 박사학위논문.
- 민영동 (1996). "지방자치 시대의 주민참여 활성화 방안에 관한 연구." 동국대학교 대학원 박사학위논문.
- 민준기 · 정동귀 · 박종평 · 이창헌 (1990). "지방자치제에 관한 연구: 제도와 조직적인 측면을 중심으로." 경희대학교. 『논문집』. 제19집.
- 박대식 편 (2002). 『지역사회 권력구조 문헌이해』. 서울: 오름.
- 박대식 · 강경태 편 (2005). 『한국 지역사회 주민참여: 배경과 수준』. 서울: 오름.
- 박재홍 (2004). "지방자치단체 시민참여제도의 효과성에 관한 경험적 연구." 국민대학교 대학원 박사학위논문.
- 박종민 · 배병룡 · 유재원 · 최승범 · 최홍석 (2001). "한국의 지방민주주의와 도시정치문화." 한국정치학회. 『한국정치학회보』. 35집 1호.
- 박호성 · 양기호 · 이동선 (2002). 『한국정치와 지방자치』. 서울: 인간사랑.
- 반영운 (2003). "미국 사례를 통해 본 환경의사결정에 있어서 공공참여의 대안적 모색." 대한토목학회. 『토목』 (제51권 제4호).
- 사득환 (2002). "정부간 관계(IGR) 변화와 지방정부간의 환경협력." 『한국지방자치학회보』. 제14권 제1호.

- 서순복 (2002). "지방자치 시대 주민참여의 실태 평가와 대안 모색: 광주 광역시를 중심으로." 『한국 사회와 행정 연구』. 제13권 제1호.
- 서태성 (2002). "지역발전과 주민참여형 거버넌스 체제 구축 방안." 국토연구원. 『국토』. Vol. 252.
- 손봉숙 (1985). 『한국 지방자치 연구』. 서울: 삼영사.
- 손재식 (1995). 『현대지방행정론』. 서울: 박영사. 97-105.
- 손혁재 (1999). "정치개혁 논의의 허와 실: 참여민주주의의 실현과 NGO의 역할." 한국정치쟁점연구회 발표논문 (1999. 5).
- 송광태 (2003). "지방의회의 역량강화와 주민참여." 중앙대학교 국가정책연구소. 『중앙행정논집』. 제17권 제2호.
- 숭실대학교 기독교 사회연구소 편. (1994). 『사회발전을 향한 지방자치』. 서울: 한울.
- 신명순 (1993). 『한국정치론』. 서울: 박영사.
- 신행철 (1989). 『제주 농촌 지역사회의 권력구조』. 일지사.
- 안성호 (1993). "우리나라 지방분권화의 논거." 한국행정학회. 『한국행정학보』. 제27권 제3호 (1993년 가을).
- 오현철 (2003). "시민참여 유형의 변화와 의미: 현대 민주주의의 한계와 가능성." 한양대학교 제3섹터연구소. 『시민사회와 NGO』. 2003년 창간호.
- 유문근 (1991). "지방행정의 주민참여에 관한 실증적 연구." 명지대학교 대학원 박사학위논문.
- 유재원 (1994). "지방자치의 정치: 정당의 역할을 중심으로." 한국행정학회. 『한국행정학보』. 제28권 제2호. (1994년 여름).
- 유재원 (2000). "사회적 자본과 자발적 결사체." 2000년 한국행정학회 동계 학술대회. 『새천년의 행정학 패러다임』 발표 논문.
- 유재원 (2003). "시민참여 확대 방안: 참여민주주의 시각에서." 『한국정

- 책과학회보』. 제7권 제2호(2003. 8).
- 유재원 (2003). 『한국지방정치론: 이론과 실제』. 서울: 박영사.
- 윤용희 (1995). 『지방자치론』. 서울: 대왕사.
- 윤주명 (2000). "행정의 대응성과 시민참여." 2000년 한국행정학회 동계 학술대회. 『새천년의 행정학 패러다임』. 발표 논문.
- 윤준수 (1998). 『인터넷과 커뮤니케이션 패러다임의 대전환』. 서울: 커뮤니케이션북스.
- 이광희 (2003). "지방자치단체의 주민참여입법." 서울대학교 한국정치연구소. 『한국정치연구』. 제12집 제1호.
- 이기우 (1996). 『지방자치이론』. 서울: 학현사.
- 이동선 (2005). "한국 지방자치제도의 특징과 평가." 박호성·이규영, 『한국의 권력구조 논쟁 IV: 지방권력구조』. 고양: 인간사랑.
- 이병렬·박기관 (2002). "한국 지방자치학 분야의 연구경향 분석: '한국지방자치학회보' 기고논문(1989-2001)의 내용분석을 중심으로." 『한국지방자치학회보』. 제14권 제1호 (2002. 3).
- 이상환 편 (1995). 『지방자치법 이렇게 만들어졌다』. 서울: 대륙.
- 이선향 (2002). "주민참여와 지방자치의 활성화: 한국 지방정치의 현실과 쟁점." 강원대학교 사회과학연구소. 『사회과학연구』, 41집.
- 이승종 (1993). 『민주정치와 시민참여』. 서울: 삼영사.
- 이승종 (2003). 『지방자치론: 정치와 경제』. 서울: 박영사.
- 이은구 외 (2003). 『로컬 거버넌스』. 서울: 법문사.
- 이일세 (1994). "지방자치단체에 대한국가의 행정적 관여의 범위와 한계." 『안암법학』. 제2집.
- 이재성 (2004). "서울시 25개 자치구의 온라인 주민참여에 대한 실태 분석." 한국행정학회, 2004년 춘계학술대회 발표논문집.
- 임승빈 (2004). "시민사회단체간의 신뢰 형성을 위한 현황과 과제." 『한

- 국의 사회자본 어떻게 육성할 것인가?』. 중앙일보. 새공동체 건설 통합 컨퍼런스 (2004년 10월 29일~30일).
- 장수찬(2004). "한국 연줄 사회조직의 특성과 신뢰구조의 이해: 열린 공동체를 건설하기 위한 신뢰구조는 무엇인가?" 『한국의 사회자본 어떻게 육성할 것인가?』. 중앙일보. 새공동체 건설 통합 컨퍼런스 (2004년 10월 29일~30일).
- 장지호 (1987). 『서독지방자치론』. 서울: 대왕사.
- 장철호·한상연 (2004). 『행정과 시민참여』. 서울: 경희대학교 출판국.
- 정수복 편역 (1993). 『새로운 사회운동과 참여민주주의』. 서울: 문학과 지성사.
- 전영평·최준호·이근수 (2003). "한국의 지방자치와 주민참여: 대구지역의 참여 실태를 중심으로." 『행정논총』. 제41권 제2호.
- 정연정 (2003). "한국의 온라인 참여군중: 스마트 모브(Smart Mob)의 등장." 미래전략연구원. 『미래전략논단』. (2003. 10. 8).
- 정윤수 (2000). "지방자치와 주민참여." 『동서연구』. 제12권 제1호.
- 정원식 (2003). "독일 지방자치에 있어 주민참여와 로컬거버넌스." 한국정책과학학회. 『한국정책과학학회보』. 제7권 제3호.
- 조순제 (1997). "지방자치와 주민참여: 근린조직의 활성화를 중심으로." 한국정치학회, 민선자치 2주년 기념 학술 심포지움 발표 논문.
- 조창현 (1993). 『지방자치론』. 서울: 박영사.
- 조창현 (1995). 『한국 지방자치의 이상과 현실』. 서울: 문원.
- 조창현 (1991). 『지방자치사전』. 서울: 청계연구소.
- 주성수 (2004). 『시민참여와 정부정책』. 서울: 한양대학교 출판부.
- 지방자치실무연구소 (1995). 『한국의 지방자치: 이론과 실제』. 서울: 의암출판.
- 최미옥·이재성 (2005). "지방정부의 혁신역량과 주민참여제도." 한국행정

- 학회. 2005년 하계공동학술대회 발표논문집.
- 최봉기 · 이시경 · 조병희 (1993). "지방정부의 자치 역량 강화 방안: 분석  
들의 구성을 중심으로." 『경북행정학회보』. 제5집.
- 최창호 (1996). 『지방자치제도론』. 서울: 삼영사.
- 하연섭 (1999). "세계화에 대응한 지방재정의 개혁과제." 한국정치학회 지  
방정치 특별학술회의. 『지방자치단체의 세계화와 발전방향』.
- 한강수 (2004). "행정구제제도의 운영에 관한 연구: 구제절차 중복축소방  
안을 중심으로." 경기도지방공무원교육원(2004. 12).
- 한상일 (2003). "미국의 주민참여제도의 유형별 분석: 근린참여  
(neighborhood participation) 제도를 중심으로." 한국행정학회.  
2003년 춘계학술대회 발표 논문집.
- 행정자치부 대변인실 (2004). 「행정자치부, 주민투표조례 표준안 제공」,  
<보도자료>(2004년 4월 13일).
- 행정자치부 (2005). 『주민소송제도 업무편람』 (2005. 9).

- Alford, Robert R. (1969). *Bureaucracy and Participation*. N.Y.: Rand McNally College Publishing Co.
- Arnstein, S. (1971). "A Ladder of Citizen Participation in the USA." *Journal of the Royal Town Planning Institute*. 57/4. ; 국제도시 관리협회(International City Management Association)에서 발간한 *The Practice of Local Government Planning* (1979)의 19장 Citizen Participation in Planning 참조.
- Barnes, Samuel H. and Kaase, Max et al. (1979). *Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies*. Beverly Hills: Gage Publications.
- Bonchek, Mark Seth. *From Broadcast to Netcast: The Internet and the Flow of Political Information*. 원성목 역 (1997). 『브로드캐스트에서 넷캐스트로: 인터넷과 정치정보의 흐름』. 서울: 커뮤니케이션북스.
- Box, Richard C. (2003). *Citizen Governance: Leading American Communities into the 21st Century*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Burns, D., Hambleton, R., and Hoggett, P. (1994). *The Politics of Decentralization: Revitalizing Local Democracy*. London: McMillan.
- Cunningham, James V. (1972). "Citizen Participation in Public Affairs." *Public Administration Review*. vol. 32 (special issue).
- Dalton, R. (1998). *Citizen Politics in Western Democracies*. London: Chatham House.
- Hart, David K. (1972). "Theories of Government related to



- Decentralization and Citizen Participation." *Public Administration Review*. vol. 32 (special issue).
- Huntington, Samuel P. and Nelson, J. M. (1976). *Political Participation in Development Countries*. Boston: Harvard University Press.
- Irland, Lloyd C. (1972). "Citizen Participation: A Tool for Conflict Management on the Public Lands." *Public Administration Review* 32:3.
- Kumar, S. (2002). *Methods for Community Participation*. London: ITDG Publishing.
- Lanton, S. (1978). *Participation in America*. Massachusetts: Lexington Books.
- Meyer, G. (1991). "Introduction." in G. Meyer and F. Ryszka (eds). *Political Participation and Democracy in Poland and West Germany*. (Warsaw).
- Milbrath, Lester W. and Goel, M. (1977). *Political Participation: How & Why Do People Get Involved in Politics?* Chicago: Rand McNally College Publishing Co.
- Parry, Geraint, G. Moyser and Neil Day (1992). *Political Participation and Democracy in Britain*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pretty, J. (1995). *A Trainer's Guide for Participatory Learning and Action*. London: IIED.
- Rheingold, Howard (2000). *Smart Mobs: The Next Social Revolution*. 이운경 역 (2003). 『참여군중』. 서울: 황금가지.
- Ross, Bernard H. & Stedman, Murray S. (1985). *Urban Politics*. F. E.

- Peacock Publishers, Inc., 1985; 정덕주 역. 『도시와 지방정치』 . 서울: 나남출판. 1995.
- Sharp, E. (1990). *Urban Politics and Administration*. N.Y.: Longman.
- Stenberg, Carl W. (1972). "Citizens and the Administrative State: From Participation to Power." *Public Administration Review* 32:3.
- Verba, Sidney (1967). "Democratic Participation." *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*. September.
- Verba, Sidney and Nie, Norman (1972). *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*. N.Y.: Haper and Row.
- Zimmerman, Joseph F. (1986). *Participatory Democracy*. N.Y.: Praeger.
- Zimmerman, Joseph F. *State and Local Government*. 3 ed.; 안황권 역. (1994). 『지방자치: 미국의 자치제도와 실태』 . 서울: 기문사.