

# 地方政府的 輿論收斂 效率化

## Improving the reflection of public opinion in local government

李 勝 鍾

(한국지방행정연구원 수석연구원)

### <目 次>

- I. 序 論
- II. 理論的 背景
  - 1. 概念：輿論收斂
  - 2. 輿論收斂의 類型
  - 3. 輿論收斂의 必要性
  - 4. 효율화의 기본전제
- III. 輿論收斂의 實態
  - 1. 輿論收斂組織
  - 2. 輿論收斂方法
  - 3. 輿論收斂 實態
- IV. 效率化를 위한 政策方向
  - 1. 公務員의 認識 提高
  - 2. 輿論收斂組織體系의 改善
  - 3. 輿論收斂方法의 效率的 活用
  - 4. 基本運營方向의 改善
- V. 結論：輿論收斂 效率化의 前提條件
  - 1. 弘報와의 連繫
  - 2. 參與者의 認識 및 役割定立
  - 3. 地方自治의 內實化

요의 급격한 增大를 초래하였으며 이에 따라 중앙과 지방을 막론하고 행정기능도 질적·양적으로 확대되어 왔는 바, 이와 같이 변화된 행정기능은 비전문가인 정치인보다는 일반적으로 전문적 판단능력(expertise)을 갖춘 行政官僚 또는 技術官僚(technocrat)가 주축이 되어 수행하도록 되었다(cf. Rourke, 1984). 문제는 이와 같이 전문성을 가진 행정관료(즉, 전문기술관료)가 주축이 되어 그들의 전문적 판단에 기초하여 수행되는 행정은 필연적으로 주민(또는 국민)의 의사 즉, 여론에 앞서서 우선적으로 능률성, 효과성과 같은 合理的 基準을 행정이념으로 추구하게 될 것이며(Jones, 1977) 그 결과 주민다수의 의사 즉, 여론과는 무관하거나 배치되는 방향으로 수행될 우려가 있다는 점이다. 그러나 민주사회에서 여론과 괴리된 행정은 아무리 전문적 판단에 근거한 것이라 할지라도 그대로 인정하기 어렵다. 주민이 주인인 민주사회에서 공복에 의하여 수행되는 행정이 주민의 의사(輿論)와 무관하게 수행되는 것은 모순이기 때문이다.

### I. 序 論

현대사회의 복잡화·이질화 추세는 行政需

이같은 지적은 민주사회에서의 행정이 적극적으로 주민의 여론을 수렴함으로써 민주이념

에 부응해야 할 필요성을 가르쳐 준다.<sup>1)</sup> 그럼에도 불구하고 이같은 지적은 행정이 전적으로 여론에 의하여 지배받아야 함을 의미하지 않는다. 전문가적 판단을 도외시한 채 주민의 여론에 의하여만 수행되는 행정은 주민여론을 무시한 채 전문가적 판단에 의해서만 수행되는 행정과 비교하여 볼 때 그 결과에 있어 크게 다를 바 없을 것이기 때문이다. 즉, 주민의 복지증진이 행정의 궁극적 목적이라는 관점에서 볼 때(이승종, 1991 : 10), 전자는 합리성을 결여함으로써, 후자는 민주성을 결여함으로써 복지증진에 저해되는 행정양태를 보이게 될 것이기 때문에 다같이 문제시된다 할 것이다. 그러므로 행정이 주민의 복지증진에 기여하는 것이 되기 위하여는 합리성이나 민주성 어느 한 쪽에 치우침이 없이 양자가 적절히 균형·조화를 이루도록 수행되어야 한다. 이는 이른바 기술관료의 전문가적 판단에 의한 지배(technocracy)와 주민의 여론에 의한 지배(democracy)가 조화·균형을 이루어 소위 “전문기술민주주의(technodemocracy)”가 정착될 때에 비로소 住民의 福祉가 극대화 될 수 있음을 의미하는 것이다(DeSario & Langton, 1987 : 3-15).<sup>2)</sup>

한편 여론수렴의 필요성은 중앙정부의 경우도 마찬가지이겠지만, 특히 일정한 지역을 기초로 하여 주민과 가까운 위치에서 밀접한 관련을 가지고 수행되는 지방행정의 경우에 더욱 절실할 것으로 사료된다(ACIR, 1979 : 221). 이는 주민이 자신의 거주지역에서 수행되는 지방행정에 대하여 지대한 관심을 가지고 있다는 점을 고려하면 쉽게 이해된다. 지방정부의 여론수렴 필요성은 특히 최근 사회 전반에 걸친 민주화 추세와 더불어 부활된 지방자치의 실시에 따른 주민의 의식구조상의 변화를 고려해 볼 때 더욱 강조되어야 한다. 즉, 오늘날의 주민은 과거와는 달리 수동적이고, 복종적이지 않으며, 보다 능동적으로 자신들의 주장을 표출하려는 경향을 보이고 있는 바,<sup>3)</sup> 이같이 변화된 행정여건 하에서 住民輿論의 收斂없이 행해지는 지방행정은 주민복지를 증진시키기는 커녕 주민의 협조를 확보하지 못함으로 인하여 행정의 능률적 집행마저 저해받기 십상일 것이기 때문이다. 요컨대, 성공적인 지방행정의 수행을 위해서는 지방정부가 專門家의 判斷에 부가하여 住民輿論의 收斂을 위한 적극적인 노력을 경주할 것이 요청된다 할 것이다.

1) Edwards와 Sharkansky(1978 : 5)는 정책결정을 위한 두가지 기준으로서,전문적 판단에 부가하여 여론을 들고 있다.  
 2) 이는 기본적으로 행정과정의 수행이 행정관료와 주민과의 파트너십에 의한 공동생산(coproduction)에 의하여 이루어져야 한다는 행정철학에 바탕을 두고 있는 것이라 하겠으며(노화준, 1987), 동시에 주민참여를 수단시 하는 이른바 공리주의적 입장과 주민참여를 목적시 하는 계몽적 입장이 절충되는 것을 의미한다(cf. ACIR, 1977 : 25-30).

이상의 논의에 입각하여 본 연구는 “지방정부의 여론수렴 효율화를 위한 정책방향”을 모색하고자 하는 바, 이러한 연구를 수행함에 있어 본 연구가 취하고자 하는 두가지 基本觀點은 다음과 같다.

첫째, 본 연구는 주민여론의 효율적 수렴을

3) 대표적인 예가 1990년 11월 8일 핵폐기물 처리시설 설치와 관련하여 발생한 안면도 주민의 집단행동사태이다.

위한 정책방향을 모색함에 있어 행정관료의 전문가적 판단(또는 합리성)과 주민여론(또는 민주성)과의 조화·균형의 필요성에 우선하여 “行政過程에로의 住民輿論의 轉移 必要性”을 강조하는 입장을 취한다. 물론 앞에서 행정의 궁극적 목적은 주민의 복지증진에 있으며, 이를 위해서는 관료의 전문가적 판단과 주민의 의사가 조화·균형을 이루는 것이 바람직하다고 하였으나, 실제로는 관료의 냉담성(bureaucratic apathy), 권위주의, 주민의 무지·소극성 및 관료와 주민간의 상대적 권력의 차이 등에 기인하여 주민의사의 행정에의 전이가 과소한 것이 보편적인 현상이므로,<sup>4)</sup> 실천적 고려에서 양자간의 조화·균형보다는 주민여론의 행정에의 전이측면을 보다 강조하게 되는 것이다. 더욱이 아직도 관료적 권위주의가 강하게 잔재하고 있는 우리나라의 경우 이러한 접근방법은 더욱 타당성을 갖는다 할 것이다. 요컨대, 주민의 복지증진을 위한 조건으로서 전문기술민주주의(technodemocracy)의 실현이 요청됨에도 불구하고 우리의 현실은 전문가적 판단에 우선하여 住民輿論의 行政에의 轉移측면을 부각시키도록 하는 것이다.

둘째, 본 연구는 주민여론의 행정과정으로의 전이에 있어서도, 특히 주민이 주체가 되는 輿論投入에 우선하여 지방정부가 주체가 되는 “輿論收斂”을 강조하는 입장을 취한다

4) 간혹 행정이 여론에 대하여 과도히 반응함으로써 합리적으로 수행되지 못하는 경우가 문제시 되기도 한다(예, 서울시 성동구청이 계획·추진하던 장애인 복지관 공사가 주민의 반대로 중단된 사례, 동양일보 1992. 1. 29日 보도). 그러나 그러한 현상은 보편적이기 보다는 일시적이며, 예외적이라 할 것이다.

(주민여론이 행정과정으로 전이되는 현상을 주민의 입장에서 볼 때는 여론투입, 지방정부의 입장에서 볼 때는 여론수렴으로 개념상 구분하여 쓰기로 하자).

이와 같이 여론투입에 우선하여 여론수렴에 연구초점을 맞추는 이유는 여론전이의 성과여부가 주민보다는 지방정부의 형태에 좌우된다는 점을 감안한 때문인데 그 이유를 구체적으로 보면 우선, 주민에 의한 여론투입은 행정의 주체인 지방정부의 자발적인 여론수렴이 전제되지 않고서는 그 실효성이 매우 제한적일 것이기 때문이다. 즉, 행정의 객체인 주민이 주체가 되는 여론수렴은 앞에서 지적한 바와같이 관료의 냉담성, 권위주의 및 관료와 주민간의 상대적 권력의 차이 등에 기인하여 그 효과가 위축되기 마련이기 때문에(ACIR, 1977 : 30-37; Eisinger, 1972) 지방정부의 주체적 노력이 강조되어야 하는 것이다.<sup>5)</sup>

또 다른 이유는 지방정부(또는 지방정부의 관료)의 자발적인 여론수렴 노력에 대한 우려에서 비롯된다. 즉, Edwards와 Sharkansky(1978)가 지적하듯이 관료를 포함한 政策決定者의 認識과 住民輿論과의 相互符合性이 높지 않을 뿐만아니라<sup>6)</sup> 정책결정자들은 외부로

5) 실제로는 주민의 의사표출 능력 즉, 여론투입 능력 자체는 매우 제한적이다. 이에 대한 구체적 논의는 Dornan(1977), Verba & Nie(1972), Eisinger(1972) 등을 참조할 것.

6) 물론 이에 대비되는 주장도 있을 수 있겠으나(Erikson et al. 1991 : 268-274) 여기에서와 같이 문제해결방법에 관한 정책결정자와 주민간의 인식은 상대적으로 괴리가 있다거나(Gomley et al. 1983) 정책결정자의 성향이 상층계급의 이익을 옹호하는 방향으로 왜곡되어 있다는 주장들(Stone, 1980; Katznelson, 1981)을 경시하기는 어렵다.

부터 유입되는 정보(주민여론)에 따라 가지고 있는 기존의 인식을 쉽게 바꾸지 않는 경향을 가지고 있으므로(DeSario, 1987; Morgan, 1987), 결국 지방정부의 자발적인 여론수렴은 미미한 수준에 그치고 말 우려가 있는 바, 지방정부의 여론수렴을 위한 주체적인 노력을 촉구하는 의미에서 주민에 의한 여론투입보다는 지방정부에 의한 여론수렴을 강조하게 되는 것이다.

물론 지방정부의 자발성에 대한 긍정적인 기대도 가능하다. 우선 지금까지 지방정부는 비록 그 제도화의 수준이 미흡하기는 하였으나, 나름대로 여론수렴을 위한 노력을 기울여 왔을 뿐만 아니라<sup>7)</sup> 최근 지방자치제 실시에 즈음하여 지방정부의 住民輿論에 대한 感受性이 증대되는 추세에 있는 바, 이에 따른 지방정부의 자발적인 여론수렴 노력의 제고가 기대되는 측면이 있기 때문이다. 더욱이 향후 민선자치단체장이 선출되는 경우 選舉機制(election mechanism)를 통하여 지금과 같은 추세는 더욱 강화될 것이므로, 이에 따른 지방정부의 自發的 노력에 의한 輿論收斂의 效率化도 기대해 볼 수 있는 것이다. 그러나 지금까지 주민여론의 행정과정에서의 수렴이 과소한 것이 보편적인 현상이었다는 사실을 감안하건대 지방정부의 자발성에 대한 과신은 금물이라 하겠으며, 이에 지방정부의 여론수렴을 효율화시키기 위한 방안을 모색하고자 하는 본 연구의 의의를 찾을 수 있겠다.

본 연구의 범위는 지방정부, 특히 道단위에서 이루어지는 여론수렴으로 한정한다. 따라

7) 직소민원상담실, 위민실, 공청회, 기관장과의 대화의 날 등의 운용이 그 예이다.

서 중앙정부 차원에서 이루어지는 여론수렴은 연구범위에서 제외된다. 그러나 市·郡단위에서 이루어지는 여론수렴은 道단위에서의 여론수렴과 연계되는 범위 내에서 같이 논의될 것이다.

## II. 理論的 背景

### 1. 概念：輿論收斂

여론에 대한 개념정의는 논자에 따라 다양하겠으나,<sup>8)</sup> 일반적으로 여론은 “公共問題에 대하여 갖는 公衆의 意見”으로 정의할 수 있다.<sup>9)</sup> 輿論收斂이란 앞서 지적한 바와같이 여론이 행정과정으로 전이되는 현상을 행정주체의 입장에서 파악한 것으로, 주민의 입장에서 파악한 여론투입과 대비되는 개념이라 하겠으

8) 예컨대, Powell(1951)은 특정 시간 및 장소에서 어떠한 집단이 갖는 판단, 태도 및 신념; Erikson, Luttbeg & Tedin(1991) 등은 정부와 관련한 문제들에 대하여 개인들이 갖고 있는 의견의 총화; Yeric & Todd(1983)는 공공의 관심사에 대한 개인들의 공통된 의견; 조재권(1977: 10)은 특정한 사회의 구성원이 그 사회전체의 이해에 관계되는 문제에 관하여 가지는 공통적인 의견의 종합; 백상기(1982)는 공중의 의견 등으로 여론을 정의하고 있다.

9) 여론이 갖는 속성으로는 첫째, 여론은 사회문제, 공공서비스 등과 같이 公共問題(public issue)에 관한 것으로서 개인의 문제에 관한 것을 의미하지 않는다는 점; 둘째, 여론은 개인이 아닌 公衆(public)이 갖는 意見이라는 점; 셋째, 여론은 態度(attitude)가 아닌 意見(opinion)을 실제로 한다는 점 등을 들 수 있다.

나 아직까지 명확한 개념정의는 없는 실정이다. 여론수렴의 개념은 관점에 따라 다음과 같이 볼 수 있다.

① 最狹義: 가장 좁은 의미로서의 여론수렴은 “輿論蒐集(gathering)”만을 의미한다. 이러한 개념정의하에서 여론수렴의 효율화는 여론의 質이나 수집된 여론의 행정과정에서의 반영과는 무관한 것이며, 단지 輿論蒐集過程의 效率性 提高만을 의미하게 된다.

② 狹義: 협의의 여론수렴은 “輿論蒐集”에 부가하여 “輿論反映(reflection)”까지를 의미한다. 이는 일본에서의 광청 또는 공청과 같은 의미라 하겠다(예, 岩崎忠夫, 1984; 高畠昇三, 1980). 이러한 개념정의하에서의 효율적 여론수렴은 여론수집 뿐만아니라 수집된 여론의 행정과정에서의 반영이 동시에 효율화될 것을 요구하지만 여론의 양질화를 위한 홍보(또는 광보, 공보)의 효율화는 부차적인 문제가 될 것이다.

③ 廣義: 광의의 여론수렴은 “輿論蒐集,” “輿論反映”에 부가하여 “弘報(information)”까지를 포괄하는 의미로 쓰인다. 이는 결국 P.R.(공공관계, 여론관리 또는 광의의 홍보)과 같은 의미이며(예, 的石淳一, 1982; 박문옥, 1982; 김흥기, 1987), 이러한 개념정의하에서의 여론수렴의 효율화는 여론수집과정, 수집된 여론의 행정과정에서의 반영 및 양질의 여론조성을 위한 홍보의 동시 효율화를 요구하게 된다.

본 연구는 輿論收斂을 狹義의 概念으로 파악함으로써 여론수렴을 “行政主體가 住民의 輿論을 蒐集하여 行政過程에 反映하는 過程,” 또는 보다 간단히 “行政主體가 住民의 輿論을 行政過程에 받아들이는 過程”으로 정의하고자

한다. 이러한 개념은 행정주체가 주민에게 알리는 활동을 통하여 양질의 여론조성을 목적으로 하는 홍보<sup>10)</sup> 또는 정보제공(information)과 대비된다. 여기에서 최협의의 개념을 채택하지 않는 이유는 여론의 반영을 전제로 하지 않는 여론수집은 무의미한 것임을 고려한 때문이며, 광의의 개념을 채택하지 아니하는 이유는 (i) 홍보까지를 포괄하는 광의의 개념이 일상적인 언어감각에 부합되지 아니하며, (ii) P.R. 또는 광의의 홍보와 같은 유사 개념과의 구분이 불분명하기 때문이다. 한편 협의의 개념을 채택하는 이유는 일상적인 언어감각에 맞추어 여론수렴을 여론수집과 반영을 포함하는 개념으로 쓰도록 하되 住民으로부터의 行政過程에로의 意思傳達(여론수렴 또는 여론투입)과 行政主體로부터의 住民으로의 意思傳達(홍보)은 구분하여 쓰는 것이 개념상 보다 명확한 이점이 있음을 고려한 때문이다.<sup>11)</sup>

10) 광의의 홍보는 알리고 듣는 과정을 포괄하는 의미로 쓰인다.

11) 한편 여론이 행정과정으로 전달되는 측면만을 고려하여 여론수렴을 단순히 주민참여의 소극적 표현(즉, 주민참여를 행정주체의 입장에서 파악한 것)이라 함으로써 여론수렴 또는 여론투입과 주민참여를 동일시하는 견해가 있으나(예, 강형기, 1982; 최영국, 1983), 여론의 전달수단이 주로 언어나 문서인 반면 주민참여의 수단에는 이에 부가하여 구체적인 행동까지를 포함하는 것이 일반적이므로 양자를 동일시하는 데는 무리가 있다. 이같은 점을 고려하건대 輿論收斂과 대비되는 개념으로는 住民參與보다는 輿論投入이 보다 정확한 표현이라 할 것이다.

## 2. 輿論收斂의 類型

대체적으로 볼 때 여론수렴의 유형은 輿論收斂이 媒介集團을 통하여 이루어지느냐의 여부에 따라 직접적 여론수렴과 간접적 여론수렴으로 나눌 수 있을 것이다. 구체적으로 直接的 輿論收斂은 행정기관이 주민(주민대표 또는 주민조직 포함) 또는 행정기관 자신으로부터 직접 주민여론을 수집하는 경우 즉, 직접적 경로를 통한 여론수렴을 의미하며(예: 주민 개인, 여론모니터, 반사회, 자생주민조직, 각종위원회 등을 통한 여론수렴), 間接的 輿論收斂은 행정기관이 주민이나 행정기관 이외의 매개집단을 통하여 주민여론을 수렴하는 경우 즉, 간접적 경로를 통한 여론수렴을 의미한다(예: 지방의회, 정당, 대중매체, 이익집단 등을 통한 여론수렴).<sup>12)</sup>

이와 같이 매개집단의 개입여부를 기준으로 여론수렴을 유형화하는 실익은 전자의 경우는 여론수렴과정에 대한 行政機關의 影響力의 行使範圍가 상대적으로 크기 때문에(예: 반사회의 운영) 행정기관의 의지 및 노력여하에 따라 여론수렴의 효율화 정도가 좌우되는 범위가 큰 데 비하여, 후자의 경우는 여론수렴과정에 대한 행정기관의 영향력의 행사범위가 상대적으로 크지 않기 때문에(예: 신문보도) 행정기관의 의지 및 노력에 따라 여론수렴 효율화의 정도가 좌우되는 범위가 제한적이라는 데 있다 하겠는 바, 이는 여론수렴의 효율화

를 기하기 위한 行政機關의 政策對應이 輿論收斂의 類型에 따라 差別化되어야 함을 시사해 준다.

구체적으로는 여론수렴의 효율화를 위한 行政機關의 政策的 對應이 직접적 여론수렴의 경우에는 (i) 행정기관에 전달되는 주민여론의 수렴 뿐만 아니라 (ii) 그 이전에 주민여론이 효과적으로 행정기관에 전달될 수 있도록 하는 것을 동시에 목표로 할 수 있으며 또 목표를 해야 하는 반면, 간접적 여론수렴의 경우에는 (행정기관의 영향력 행사범위가 제한되어 있기 때문에) (i) 주민여론의 매개집단으로의 효과적 전달에 관하여는 이루어지기 어렵고 다만 (ii) 매개집단으로부터 행정기관에 전달되는 주민여론의 효과적 수렴에 국한될 수 밖에 없다는 것이다.<sup>13)</sup>

## 3. 輿論收斂의 必要性

輿論收斂의 효율화는 행정주체의 專門家的 判斷과 住民輿論과의 均衡·調和를 통한 住民福祉具現이라는 당위적 목표의 실현외에도 일반적으로 行政의 民主性, 效率性, 責任性 提高, 地域社會의 安定·發展, 政策決定의 妥當性 提高 등이 긍정적 효과를 기대할 수 있으므로 필요하다. 물론 여론수렴이 항상 긍정적인 행정성과를 보장하는 것은 아니다. 즉, 여

12) 각 유형은 다시 個人(예: 여론모니터, 의회 의원 개인)을 통한 여론수렴과 組織(예: 반사회, 집단으로서의 의회)을 통한 여론수렴으로 더 세분할 수도 있을 것이다.

13) 간접적 경로를 통한 여론수렴에 있어서 주민여론의 매개집단으로의 전달과정은 행정기관의 영향력 행사범위 밖에 있는 것이며 만일 이에 대하여 행정기관이 과도히 개입하는 것은 여론수렴노력이 아닌 여론의 조작(manipulation)기도로 전략할 우려가 크므로 지양되어야 한다.

론수렴이 과도히 이루어지거나 또는 미흡하게 이루어지는 경우 이러한 효과는 기대할 수 없게 되고 오히려 行政의 效率性, 責任性, 專門性 등을 저해하는 부작용을 초래할 우려마저 있다.<sup>14)</sup> 그러나 그와 같은 부작용의 우려가 여론수렴의 긍정적 효과에 대한 인식을 불식시킬 정도로 심각한 것은 아니라고 판단된다. 그 이유는 여론수렴에 따른 부작용들이 언제나 발생하는 것이 아닐 뿐 아니라 여론수렴이 적절히 효율화되는 경우 부작용은 최소화될 수 있는 성질의 것이기 때문이다. 더욱이, 行政의 效率性 또는 專門性 侵害 등의 우려는 그 정도가 과도하지 않는 한 民主性 提高를 위한 最小限의 費用으로 간주해야 할 필요성이 있음이 인식되어야 한다. 民主性과 合理性의 均衡·調和는 결국 住民福祉增進에 寄與하게 될 것이기 때문이다. 문제는 여하히 여론수렴을 효율화시킴으로써 副作用을 極小化하는 한편 긍정적 효과를 최대한 발현시키느냐 하는 것이라 하겠다.

#### 4. 효율화의 기본전제

여론수렴의 효율화를 논함에 있어 강조할 것은 여론수렴 활동의 성패는 수렴(수집·반영)되는 여론의 代表性(representativeness)의 크기에 달려 있다는 점이다(Erickson et al., 1991). 이때 여론의 대표성이 확보되어야 한다 함은 여론이 多數住民의 意思를 널리 고르게 반영해야 하며 어느 지역, 계층, 집단의 편중된 의견을 나타내는 것이어서 아니된다는

것을 의미한다. 만일 그렇지 못한 경우 여론은 일부 계층의 이익만을 대변하는 것이 됨으로써 소외된 계층의 이익이 제대로 반영될 여지를 불식시키게 될 것이기 때문이다.<sup>15)</sup> 더욱이 우리나라는 선진제국에 비하여 덜 다원화된 사회로서 집단간의 경쟁 및 이해갈등이 상대적으로 저급하기 때문에 이같은 우려는 더욱 클 것이므로<sup>16)</sup> 대표성의 확보는 더욱 강조되어야 한다. 요컨대, 대표성이 결여된 여론은 진정한 의미에서의 여론이라고 할 수 없겠으며, 이는 곧 지방정부가 여론수렴 효율화를 위하여 지향해야 할 정책의 기본방향은 “대표성있는 여론”의 수렴에 있어야 함을 가르쳐 주는 것이라 하겠다.

이하에서는 지금까지의 논의에 기초하여 지방정부의 여론수렴실태 및 그 개선방향을 제도적 측면을 중심으로 고찰한다.

### III. 輿論收斂의 實態

현재 지방정부(道) 단위에서의 여론수렴실태를 제도(조직, 방법)를 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

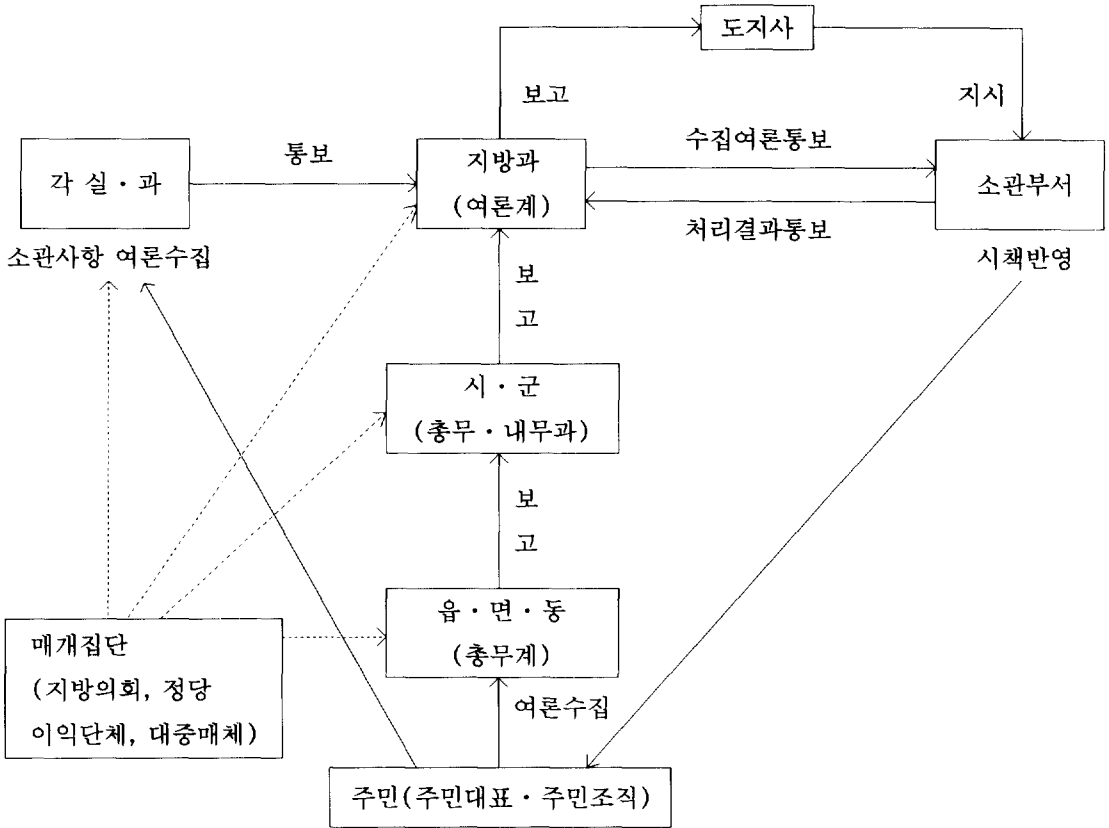
15) 이른바 Bachrach & Baratz(1962)의 “비결정(nondecision)” 또는 Schattschneider(1960)의 “왜곡의 동작화(mobilization of bias)”현상이 구조화되는 것이다.

16) 다원화의 정도가 낮은 사회 또는 엘리트 권력사회(예, 농촌)의 지배계층은 다원화의 정도가 높은 사회(예, 도시)에서의 지배계층보다 지배력에 있어서는 앞서지만 사회구성원의 이익을 대표하는 정도는 낮을 것이기 때문이다(cf, Gruning & Hunt, 1984 : 274).

14) 이에 대한 보다 구체적인 논의는 이승중(1992 : 14-16) 참조.

1. 輿論收斂組織

[그림 1] 道の 여론수렴 조직체계



주) 점선(----->)은 간접적 경로를 통한 여론수렴을 나타낸다.

현재 道단위에서의 여론수렴을 위한 행정조직체계를 도식화하여 나타내면 [그림 1]과 같다. 여론수렴기능을 담당하는 주무부서는 지방과(여론계)로서 전라남도의 경우 여론계의 분장사무가 ① 행정동향 파악, ② 여론행정의 총괄관리, ③ 반상회 운영, ④ 대화행정 추진 및 ⑤ 기타 지방행정정보의 종합관리로 되어 있는 데서 이를 알 수 있다. 현행 道단

위의 여론수렴조직은 여론수렴행정의 효율화를 위하여는 여러가지로 미흡한 점이 있다고 생각되는 바, 이를 간단히 지적하면 다음과 같다.

① 輿論蒐集의 機能上 分業體系 未確立

현행 수렴체제하에서 여론수집기능은 주무부서인 지방과 여론계에 의하여만 수행되는 것은 아니다. 즉, 여론은 여론계 외에도 도청



의 각 실·과, 시·군 및 읍·면·동에 의하여 분산·수집되고 있으며, 그 총괄책임을 여론계가 담당하고 있는 것이다. 문제는 지방과 여론계와 시·군(읍·면·동)과의 垂直的 관계에 있어서는 일일보고·즉시보고 등으로 비교적 정보교환이 원활히 이루어지고 있으나 여론계와 각 실·과간의 水平的 관계에 있어서는 정보교환이 활발하게 이루어지고 있지 못함으로써 分散蒐集體制의 利點을 충분히 살리지 못하고 있다는 점이다.

② 直接收斂爲主의 組織體系

앞서 논의한 바와같이 주민여론은 주민과 행정계통간의 직접적인 경로에 의해서만 아니라 정치인(국회의원, 지방의회의원), 정당, 이익단체, 대중매체 등을 매개로 한 간접적 경로를 통해서도 수집될 수 있다. 오히려 주민과 공무원간의 의사소통장치의 미비, 또는 주민의 행정과정에 대한 지식결여 등에 기인하여 주민과 공무원간의 의사소통 기회가 많지 않다는 점을 감안한다면 경우에 따라서는 이들 媒介集團을 통한 間接的 輿論收斂이 보다 중시될 수도 있는 것이다(cf. Jones, 1981). 그럼에도 불구하고 현행 여론수렴조직 체계는 행정계통을 통한 직접적 여론수렴에만 치중하고 있을 뿐 간접적 여론수렴에 대한 배려는 미흡한 실정이라 하겠다.

③ 輿論의 蒐集 및 反映의 連繫體制 未洽

현행 여론수렴체제하에서는 수집된 여론이 효과적으로 시책에 반영되기가 어려운 실정이다. 즉, 현행 체제하에서는 수집된 여론의 시책에의 반영은 기본적으로 각 실·과 소관으로 되어 있고, 여론담당 주무부서인 지방과(여론계)는 수집된 여론의 총괄보고만을 담당할 뿐 수집된 여론이 시책에 종합적으로 반영

되도록 각 실·과를 調整·統制하거나 시책 반영여부를 確認·監督할 權限을 갖고 있지 않기 때문에 여론의 시책에의 반영은 잘 이루어지지 않거나 이루어지는 경우라도 대체로 각 실·과간의 유기적 협조 및 조정없이 個別的·散發的으로 이루어지고 있는 형편이다.

특히 문제시되는 것은 현행 여론수렴체제에는 개별 시책에 대한 주민여론의 반영여부와는 별도로 住民輿論이 道政의 基本計劃이나 豫算樹立過程에 종합적으로 반영되도록 하는 메카니즘이 매우 脆弱하다는 것이다. 물론 수집된 여론은 간부회의를 통하여 간헐적으로 도정의 기본계획이나 예산수립에 반영될 수도 있겠으나, 체계적인 반영가능성은 매우 낮은 것이 현실이라 하겠다. 이는 기본적으로 여론수렴담당부서인 지방과는 계선조직인 내무국 소속인 반면 기획, 예산 및 평가기능은 참모조직인 기획관리실(기획담당관)에서 담당하고 있기 때문으로 사료된다.

④ 輿論收斂機能과 弘報機能과의 斷絶

여론수렴이 소기의 성과를 거두기 위해서는 여론수렴의 효율화에 부가하여, 그 전제조건으로서 건전하고 합리적인 여론의 육성을 위한 홍보활동이 여론수렴활동과 유기적인 연계하에 추진되어야 할 필요성이 있다. 그러나 현행 道의 조직을 보면 여론수렴은 지방과에서 담당하고 있으나 홍보는 공보관실에서 담당하고 있어 양자간의 機能上 連繫가 매우 脆弱하다. 주민의 여론을 무시한 홍보활동이 비효율적이듯이 홍보를 통한 여론의 질을 개선 없이 있는 그대로의 여론만을 파악하여 시책에 반영하는 여론수렴활동 역시 비효율적일 수 밖에 없다 할 것인 바, 양 기능간의 연계 강화를 위한 제도상 조치가 요청된다 하겠다.

⑤ 一線行政機關(시·군, 읍·면·동)의 輿論收斂能力 脆弱

현재 道단위에서의 여론수렴은 도청의 각 실·과에 의한 水平的 收斂經路 및 邑·面·洞-市·郡-道로 이어지는 垂直的 經路를 통하여 이루어지고 있는 바, 이중 基幹을 이루는 것은 後者라 하겠다. 문제는 일선행정기관에서의 여론수렴능력이 업무의 과중한 부담 및 제도의 미비 등으로 인하여 매우 저급하기 때문에 일선행정기관에서의 여론수렴은 상급 행정기관의 지시에 따라 수동적·산발적으로 이루어질 뿐 능동적·체계적으로 이루어지지 못하고 있다는 것이다. 생각컨대, 도단위에서의 여론수렴노력의 성패는 “輿論의 취수구”라 할 수 있는 일선행정기관에서의 여론수렴능력에 달려있다 해도 과언이 아니라 하겠는 바, 이를 감안하건대, 일선행정기관 단위에서의 여론수렴창구의 제도적 확충이 요구된다 하겠다.

2. 輿論收斂方法

현재 道단위에서 여론수렴과 관련하여 채택하였거나 채택하고 있는 방법(또는 수단)으로는 반상회, 여론모니터, 각종 위원회, 민의수렴우편엽서제, 각종 간담회(도정설명회, 기관장과의 대화, 생활현장대화, 사랑방대화 등), 설문조사, 공청회, 민원실, 직소민원실 등을 들 수 있다. 이들 방법의 운용과 관련하여 몇가지 문제점을 지적하면 다음과 같다.

① 輿論收斂方法의 非效率的 運營

앞에서 살펴본 바와 같이 현재 지방정부에서는 비교적 다양한 방법이 여론수렴을 위하여 활용되고 있으나, 이들 방법의 제도화 수

준이 미흡한데 기인하여 (i) 대표성있는 여론이 효과적으로 수집되지 못하고 있거나, (ii) 여론수렴방법이 본래의 여론수렴목적보다는 오히려 홍보수단 내지는 시책협조확보의 수단으로 사용되고 있는 실정이다. 현행 여론수렴방법의 운영에 따른 문제점을 간단히 정리하면 <표>와 같다.

② 間接的 輿論收斂方法의 低活用

현재 활용되고 있는 대부분 여론수렴방법은 주로 행정기관과 주민 또는 행정기관 자신간의 경로를 통한 여론수렴에 관한 것으로서, 지방의회, 정당, 대중매체, 이익집단 등의 매개집단을 통한 간접적 여론수렴방법의 활용은 매우 저조한 실정이다. 이는 현행 여론수렴방법에 대한 공무원의 의견을 묻은 설문조사에서 응답자들이 대중매체를 통한 여론수렴방법 이외의 다른 매개집단을 통한 간접적 여론수렴방법을 지적한 사례가 없었음이 입증해 준다. 바람직하기는 직접적 여론수렴방법 뿐 아니라 間接的 輿論收斂 方法에 대한 보다 높은 活用이 이루어지는 것이다.

③ 基本運營方向의 問題點

현재 여론수렴을 위하여 여러가지 방법이 활용되고 있으나 이들의 기본 운영방향에 있어 다음 두가지 문제점을 지적할 수 있다. 첫째, 여론수렴활동(여론수렴방법의 운용)이 소기의 목적을 거두기 위해서는 施策의 施行前 또는 주민불만으로 인한 문제발생 이전에 豫防的 目的으로 이루어져야 함에도 불구하고 많은 경우 여론수렴은 정책결정단계 이후 또는 問題發生 以後에 수습목적 위주로 행해지고 있다. 집단민원발생지역에 대한 사후적 여론수렴을 예로 들 수 있다. 둘째, 여론수렴활동은 持續的, 長期的으로 이루어지는 것이 바

〈표〉 현행여론수렴방법의 문제점

여론수렴방법	문 제 점
반 상 회	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 홍보위주로 운용</li> <li>○ 관주도로 획일적 운용(개최일 매월 25일) : 비자발적 참여</li> <li>○ 반장의 자질문제 : 대부분 저학력, 고령자 위주로 활력넘치는 반사회 운영 저해</li> <li>○ 일부계층만의 반사회 : 주부위주의 반사회로 전략(지식층, 부유층, 영세민, 무주택자 참여 극히 저조)함으로써 중류층의 여론이 과대 대표되는 폐단 초래</li> <li>○ 건의사항이 건설적인 제안보다는 행정기관에 대한 일방적 해결요구 위주 경향</li> </ul>
여론모니터	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 모니터선정의 대표성·공정성 문제 있음 : 행정부에 협조적 주민이 과다대표되는 경향</li> <li>○ 모니터가 제보하는 여론의 객관성 미흡(모니터 선정의 공정성과 관련 있음)</li> <li>○ 여론수렴과 아울러 시정에 협조적 인사 확보 목적 있음</li> </ul>
각종 위원회	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 위원구성의 공정성 미흡 : 행정기관이 일방적으로 선임; 행정기관에 협조적 인사로 구성 경향</li> <li>○ 운영의 형식화 : 정책결정에의 참여기능보다는 이미 결정된 정책에 대한 형식적 심의 또는 자문에 그침; 유명무실하여 잘 실시되지 않는 경우 많음(수년에 1회)</li> <li>○ 위원의 대표성 저하 : 사회지도층 인사가 대부분; 사회저변층 여론수렴 미흡</li> <li>○ 위원회 기능의 중복 : 특히 도·시·군정 자문위원회의 경우 지방자치실시에 따른 지방의회의 기능과의 중복 여부가 문제시(유사기능위원회)</li> </ul>
간 담 회	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 개최횟수 저조 : 주로 기관장에 의해 간담회가 이루어지기 때문</li> <li>○ 참여대상자 선정의 작위성 : 협조적 인사, 유력인사로 대상자 선정 경향</li> <li>○ 다수주민 참여곤란</li> <li>○ 형식적인 운영 : 일방적 홍보 가능성</li> </ul>
공 청 회	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 참여대상자 선정의 공정성 문제 : 협조적 인사위주의 초청경향</li> <li>○ 참여율 저조(홍보 부족)</li> <li>○ 다수참여 불가능</li> <li>○ 형식적인 여론수렴 : 기정 시책의 정당성 확보수단으로 이용</li> <li>○ 발언기회제한으로 다수의 의견이 표출되지 못함</li> </ul>
민외수렴접서제	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 주로 여론이 아닌 개인의견 또는 개인의 고충처리수단으로 이용됨</li> </ul>
대 중 매 체	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 공정성 결여</li> <li>○ 보도내용에 대한 상급 정책결정자의 과도한 반응</li> <li>○ 언론피해 구제수단 결여</li> </ul>
설 문 조 사	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 대상자 선정의 획일성</li> <li>○ 비전문가인 공무원에 의해 수행되므로 대표성·신뢰성있는 조사결과 도출 곤란</li> <li>○ 조사결과의 체계적 처리를 위한 전문성 미흡</li> </ul>
민 정 시 찰	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사전노출</li> </ul>

람직함에도 불구하고 실제로는 間歇的, 任意的으로 이루어지고 있다.

### 3. 輿論收斂 實態

지금까지 지방정부(道)의 여론수렴에 대한 제도화 실태를 간략히 살펴보았거니와 앞에서 지적한 바와 같은 문제점들로 인하여 지방정부의 여론수렴은 효율화되지 못하고 있다. 물론 지방정부가 주민여론의 수렴에 대하여 전혀 소극적이지는 않다. 즉, 지금까지 살펴본 바와같이 지방정부는 미흡하나마 지역주민여론을 수렴하기 위한 비교적 다양한 제도적 장치(조직 및 방법)를 운용함으로써 나름대로 지역주민여론수렴을 위한 노력을 기울이고 있는 것이다.

그럼에도 불구하고 지방정부(道)에서의 주민여론 수렴은 여론수렴을 위한 제도화의 수준이 미흡한데 기인하여 활발히 이루어지지 못하고 있는 것으로 판단된다.<sup>17)</sup> 즉, 組織面에서는 여론수렴 주무부서인 지방과가 綜合的인 輿論收斂窓口로서의 기능을 제대로 발휘하지 못하고 있으며, 方法面에서는 기존의 여론수렴방법들이 制度自體의 缺陷 또는 運營上의 問題點 등으로 인하여 효과적인 여론수렴수단으로서의 기능을 발휘하지 못함으로 해서 결국 전반적으로 지방정부단위에서의 주민여론수렴이 만족스럽게 이루어지지 못하고 있는 것이다(물론 여론수렴이 저급한 원인은 주민에게도 있다. 이에 관하여는 추후 별도로 논

17) 여론수렴실태에 관한 설문조사결과는 이같은 판단이 타당함을 입증해 주었다(이승종, 1992 참조).

의한다).

## IV. 效率化를 위한 政策方向

지금까지 지방정부(道)의 여론수렴 제도화 실태를 살펴보았거니와, 이에 기초하여 본 장에서는 여론수렴 효율화를 위한 정책방향을 제시하고자 한다. 강조할 것은 정책방향은 기본적으로 代表性있는 住民輿論이 행정과정에 수집 및 반영되도록 지향하는 것이어야 한다는 점이다. 즉, 정책방향이 일부계층 또는 일부지역 주민의 여론만을 수렴하도록 하는 것이어서는 아니된다는 것이다. 이러한 전제하에 정책방향을 제시하면 다음과 같다.

### 1. 公務員의 認識 提高

여론수렴이 효율화되기 위하여 최우선적으로 강조되어야할 요소는 公務員의 輿論收斂에 대한 肯定的 認識이다. 왜냐하면 여론수렴의 주체인 공무원의 여론수렴에 대한 인식이 미흡한 상태에서는 아무리 훌륭한 여론수렴장치의 제도화가 이루어지더라도 결국 이러한 제도적 장치는 효율적으로 운용되지 못할 것이기 때문이다. 이승종(1992)의 조사결과에 의하면 지방정부 공무원의 여론수렴에 대한 인식수준은 대체적으로 양호한 것으로 나타났다. 즉, 응답자(117명) 중 대다수인 97명(74.3%)이 “지방행정업무의 수행을 위하여 여론수렴은 필요하다”고 응답한 것이다. 문제는 그와 같은 인식이 실제적인 성과로 충분히 동작화되지 못하고 있다는 것이다(이승종, 1992). 이러한 조사가 타당하다면 문제는 과연 어떻게 공무원의 여론수렴에 대한 인식을

동작화시킬 수 있겠느냐 하는 것이라 하겠다.

이와 관련하여 상기 조사결과는 공무원을 대상으로 “공무원이 적극적으로 여론수렴에 임하게 하기 위한 효과적인 방법은 무엇인가?”를 질문하였는 바, 응답자들은 “여론수렴 제도의 확충(75.7%),” “여론수렴 의무화 법규제정”(14.0%), “교육훈련”(6.5%) 그리고 “심사분석 강화”의 순으로 효과적인 것으로 생각하고 있는 것으로 나타났다. 생각컨대, 여론수렴제도의 확충이 첫번째로 제시되었다는 사실은 대다수가 공무원 자신들의 여론수렴에 대한 인식수준이 결코 낮지 않은 것으로 생각하고 있음을 단적으로 보여주는 것인 동시에 여론수렴 효율화를 위해서는 輿論收斂制度의 擴充이 필수적임을 가르쳐 주는 것이라 하겠다. 그럼에도 불구하고 총 응답자의 30%에 가까운 응답자가 교육훈련, 심사분석 강화, 또는 여론수렴의무화 법규제정의 필요성을 제시하고 있다는 사실은 공무원의 여론수렴에 대한 인식수준의 제고 여지가 있다는 것을 시사해 주는 것으로서, 결국 여론수렴 효율화를 위해서는 (i) 여론수렴 제도의 확충 노력과 아울러 (ii) 공무원의 인식강화를 위한 노력이 병행되어야 함을 가르쳐준다. 공무원의 認識強化를 위한 방안으로는 (여론수렴제도의 확충에 대해서는 조직과 방법으로 나누어 별도로 논의) 여론수렴 제도의 확충,<sup>18)</sup> 기관자의 적극적인 의지, 지속적인 교육훈련의 실시, 심사분석강화, 여론수렴 의무의 법제화 등이 있겠다.

18) 여론수렴제도의 확충은 그를 통하여 공무원의 인식이 동작화되는 수단일 뿐만 아니라 그 자체가 공무원의 인식을 강화시키는 수단이 된다.

## 2. 輿論收斂 組織體系의 改善

앞에서 현행 여론수렴 조직체계상의 문제점으로 기능상 분업체계의 미확립, 직접수렴 위주의 조직체계, 여론수집 및 반영의 연계체계 미흡, 여론수렴 기능과 홍보기능과의 단절, 일선행정기관의 여론수렴 능력 취약 등을 지적하였는 바, 이같은 문제점을 극복하기 위한 정책대안은 다음과 같은 것이 있을 수 있다.

### 1) 輿論收斂 總括部署의 企劃部署 配置

현재 道단위에서의 여론수렴체계는 한마디로 말하여 分散型 體制라 할 수 있다. 즉, 여론수렴 행정의 주무부서는 지방과(여론계)라 하겠으나, 輿論收斂 窓口는 시·군, 읍·면·동 및 도청의 각 실·과로 分散되어 있을 뿐 아니라 수집된 여론의 시책에의 反映責任 또한 소관실·과에 分散되어 있는 것이다. 반면 여론수렴 주무부서인 지방과는 수집된 여론의 총괄만을 맡고 있을뿐 여론의 반영에 관해서는 각 실·과의 여론처리 현황을 파악하는 책임외에는 여론이 시책에 반영되도록 조정·통제할 수 있는 특별한 권한을 갖고 있지 못한 실정이다.

생각컨대, 여론의 “수집측면”에서만 보는 경우, 현재와 같은 분산형 여론수렴 체제는 일용 바람직한 형태라고 할 수 있다. 왜냐하면 단일화된 여론수집 창구에 비하여 분산화된 여론수집 창구를 통하여 보다 대표성있는 여론의 수집이 가능할 것이기 때문이다. 그러나 여론의 수집측면 뿐만 아니라 여론의 “반영측면”까지 포함하여 보는 경우, 현재와 같은 분산형 체제는 크게 문제시 된다. 즉, 수집된 여론이 시책에 제대로 반영되는 지에 대하여 조정·통제할 메카니즘이 결여되어 있는

현 체제하에서는 수집된 여론이 체계적으로 시책에 반영되지 못하고 있기 때문이다. 더욱이 현 체제하에서는 각 부서간의 정보교환이 원활하지 못한데 기인하여 여론의 반영은 물론 여론의 종합적인 수집마저 사실상 원활하지 못하다는 것은 앞에서 지적한 바와 같다.

이상의 논의는 여론수집 과정에 대한 효과적인 통합기능과 함께 수집된 여론이 시책에 적극적으로 반영될 수 있도록 여론반영 과정에서의 조정·통제 기능을 담당하는 輿論收斂行政에 대한 總括部署의 설치가 필요함을 가르쳐준다. 현재의 지방과(여론계)는 그 위상이 타 실·과보다 높지 못하기 때문에 수집된 여론의 시책에의 반영은 고사하고 효율적인 여론수집마저도 쉽지 않은 형편인 것이다. 문제는 여론수렴 총괄부서를 어디에 어떤 형태로 설치하느냐 하는 것이다. 이에선 기획부서와의 통합여부를 기준으로 하여 統合型 및 分離型이 있을 수 있겠으나, 생각컨대 주민여론과 시책의 기본골격을 결정짓는 기획, 예산기능과의 연계성을 고려할 때 통합형이 상대적으로 바람직한 대안이라 할 것이다.

## 2) 住民組織을 통한 輿論收斂機能 強化

여론은 주민 개개인의 의사표시를 통하여 외부로 표출될 뿐만 아니라 집단으로서의 주민 즉, 주민조직을 통해서도 외부로 표출된다.<sup>19)</sup> 이 중에서도 행정기관은 특히 주민조직을

통한 여론수렴에 각별한 노력을 기울일 필요가 있다. 주민조직을 통하여 표출되는 여론은 개별주민에 의하여 표출되는 개인의 의견(엄격한 의미에서 볼 때 개인의견은 여론 이전의 상태임)과 비교해 볼 때 여론수렴과 관련하여 다음과 같은 특징을 가지고 있기 때문이다.

첫째, 개인의견은 개개인의 苦衷과 관련된, 그야말로 개인의 의견에 그치는 경우가 많은 반면 주민조직을 통한 집단여론은 소수의 의견만을 대표하는 경우보다는 상대적으로 조직구성원의 개별적 의견의 공약수적인 요소를 나타내는 경우가 많을 것이다. 둘째, 개인의견에 비하여 주민조직을 통하여 표출되는 여론은 행정기관의 이에 대한 대응비용을 절감시켜준다. 우선 개인의견은 그 자체가 여론은 아니므로 여론의 파악을 위해서는 개인의견의 종합, 분석 및 평가절차가 필요할 것이다. 그러나 주민조직에 의해 표출되는 여론은 이미 의견의 종합절차를 종료한 것이므로 그만큼 행정기관의 소요비용을 절감시켜 준다. 만일 행정기관이 개별주민의 개별의견에 일일이 대응하는 경우에는 행정능력에 대한 행정수요의 초과로 말미암아 소위 市街戰 형태의 다원주의(street-fighting pluralism) 현상을 야기하게 될 것이다(Yates, 1977). 셋째, 주민조직을 통하여 표출되는 집단여론은 개인의견에 비하여 그 강도가 높다. 개인으로서의 주민은 사실상 행정기관에 비하여 취약한 존재일지는 모르나 개인의 집합으로서의 주민조직은 매우 위협적일 수 있다. 따라서 행정기관은 지역사회 안정을 위해서는 주민조직을 통하여 표출되는 주민여론을 적극적으로 수렴해야 할 필요가 있는 것이다.

한편 주민조직의 대표성이 저급하여 일부계

19) 일반적으로 주민조직이라 함은 주민집단이 특정 목적을 위해 체계적으로 결합된 것을 의미하지만, 그 체계적 결합의 정도가 어느 정도를 의미하는지에 대해서는 정해진 바가 없으며, 따라서 여기에서는 주민조직과 주민집단을 엄격히 구분하지 않는다.

층 주민의 여론만을 표출하는 경우에 주민조직을 통한 여론수렴의 개인의견에 기초한 여론수렴에 대한 상대적 우위성은 문제시된다. 그러나 이러한 문제는 한편으로는 주민조직의 활성화를 통하여 또 다른 한편으로는 주민조직을 통한 여론수렴과 개인의견의 종합을 통한 여론수렴을 동시에 수행함으로써 극복될 수 있을 것인 바, 주민조직의 대표성의 불충분 우려는 주민조직을 통한 여론수렴을 지양해야 할 장애요인으로 인식될 것이 아니라 보다 효율적인 여론수렴을 위하여 보다 개선되어야 할 목표로서 인식되어야 할 것이다.

또한 지적할 것은 주민조직을 통한 여론수렴의 활성화를 위해서는 주민조직과 행정기관과의 적당한 연계체제를 갖출 것이 필요하다는 점이다. 그런데 이러한 필요성은 지역단위(특히 읍·면·동)에서 더욱 크다. 왜냐하면 읍·면·동은 道단위에서의 여론수렴의 기간조직으로서 여론수렴의 취수구 기능을 담당하고 있음에도 불구하고 앞서 지적한 바와 같이 체계적인 여론수렴 능력이 매우 제한되어 있기 때문이다. 한가지 대안은 주민조직을 통한 체계적인 여론수렴을 위하여 기존의 반상회를 근간으로 하여 읍·면·동 단위로 주민의 자율조직체로서의 “읍·면·동 주민협의회”를 설치하는 것이다. 이러한 읍·면·동 주민협의회는 기존의 반상회 조직을 그대로 활용하면서도 보다 효과적으로 지역내의 모든 주민의 의견을 읍·면·동 단위로 집약해낼 수 있는 제도로서 효율적으로 운영되는 경우 가장 대표성이 높은 주민조직으로 효율적인 여론수렴에 기여할 수 있을 것으로 생각된다.

3) 間接的 經路를 통한 輿論收斂機能 強化  
현재 지방정부의 輿論收斂組織體系는 행정

계통(읍·면·동→시·군→도)을 통한 直接的 輿論收斂에 치중한 조직체계로서 지방의원, 지역정당, 대중매체, 이익단체 등과 같은 매개집단을 통한 間接적 여론수렴에 대한 고려가 미흡한 실정이므로, 間接경로를 통한 여론수렴기능이 강화되어야 할 필요성이 있음은 이미 앞에서 지적한 바와 같다. 물론 주민여론을 가장 잘 집약해서 표출해 줄 수 있는 집단(또는 조직)은 매개집단보다는 住民自身들의 組織이다. 주민조직은 개별 주민의 의견을 자체적인 의사수렴과정을 통하여 비교적 왜곡 없이 종합·정리하여 외부에 표출해 줌으로써 행정기관으로 하여금 보다 代表性 높은 輿論을 용이하게 파악할 수 있도록 해주기 때문이다. 그러나 주민조직 이외의 지방의회, 대중매체, 이익단체와 같은 매개집단들도 주민여론수렴을 위하여 유용한 경우가 많다. 이 중에서도 특히 지방행정과 관련하여 볼 때 중시되어야 할 여론매개집단은 지역주민과 긴밀한 유대관계를 갖고 있는 지방의회의원 들이다.

직위의 유지를 위하여 필연적으로 선거를 의식해야만 하는 지방의원들은 본래적으로 선거구의 주민여론에 대하여 敏感할 수 밖에 없겠으므로 자연히 주민여론의 전달매체로서 훌륭히 기능할 것으로 기대되기 때문이다.<sup>20)</sup> 더욱이 이들을 통하여 행정기관에 전달되는 여

20) 주민여론에 민감하기는 지방의회의원 뿐만 아니라 국회의원도 마찬가지일 것이다. 그러나 지역주민여론수렴에 대한 국회의원의 기여도는 지방의회의원의 기여도에 비하여 상대적으로 낮을 것이다. 국회의원은 지방의원과 비교하여 볼 때 훨씬 넓은 선거구를 통하여 선출되므로 그 만큼 지역주민과의 유대관계의 강도가 낮을 것이기 때문이다.

론은 주민자신들에 의하여 행정기관에 전달되는 여론에 비하여 보다 민감한 행정기관의 대응(response)을 받을 것이므로(Skogan, 1975; Jones, 1981), 이들을 통한 여론수렴은 중시되어야 할 필요가 있다.

한편, 이 외에도 대중매체(신문, 방송), 지역정당, 이익단체 등도 주민여론의 매개집단으로 기능할 수 있을 것이나, 우리의 현실을 고려하건대 이들 조직을 통한 주민여론수렴의 효율성은 地方議會議員을 통한 여론수렴의 효율성과 비교하여 볼 때 制限의일 것으로 사료된다. 우리의 경우 신문, 방송의 상업주의 및 저급한 중립성, 이익단체의 지나친 특수이익 옹호, 정당의 당리당락을 위한 여론의 호도 또는 압력단체화 경향 등으로 인하여 이들 조직을 매개로 하여 수렴되는 여론은 代表性이 낮은 경우가 많기 때문이다.

### 3. 輿論收斂方法의 效率의 活用

현재 지방정부에서 활용하고 있는 여론수렴 방법에 관한 문제점으로는 (i) 여론수렴방법의 비효율적 운영, (ii) 간접적 경로를 통한 여론수렴방법의 저활용 및 (iii) 여론수렴방법의 기본운영방향의 왜곡 등이 지적되었는 바, 여기에서는 (i)에 초점을 두고 대응방안을 모색한다(ii)에 대한 대응방안은 이미 앞에서 논의하였으며, (iii)에 대하여는 추후 별도 논의).

기본적으로 輿論收斂方法이 效率의인 것이기 위해서는 앞서 논의한 바와 같이 그 방법을 통하여 수렴(수집)되는 주민의 여론이 일부계층, 지역주민의 편중된 의견이 아닌 다수주민의 의견을 고르게 반영하는 것 즉, 代表性이 있는 것이어야 한다. 문제는 과연 어떻

게 대표성있는 여론을 정확히 파악해 낼 수 있겠는가 하는 것이다. 강조할 것은 대표성있는 주민의 여론을 정확히 파악하기 위해서는 인력, 시간, 재원이 허락하는 한 가급적 “다양한” 여론수렴방법을 채용하는 것이 바람직하다는 점이다. 그것은 어느 한 두가지 방법만으로는 사실상 주민의 여론을 정확히 파악하기 어렵고 보다 다양한 방법이 相補的으로 사용되어야만 보다 여론의 실체에 접근할 수 있을 것이기 때문이다.

물론 다양한 여론수렴방법을 동원하더라도 대표성있는 여론을 정확히 파악하기란 말처럼 그리 쉬운 일이 아니다.<sup>21)</sup> 그러나 확실한 것은 보다 다양한 여론수렴방법을 동원하게 되면 각 방법을 통하여 수렴되는 “여론이라 할 수 있는 주민의 의견들의 최대공약수로서의 여론” 즉, 보다 대표성있는 여론을 파악함으로써 여론의 실체에 보다 근접하게 되리라는 점이다. 현재 지방정부에서 미흡하나마 다양한 여론수렴방법을 통하여 여론수렴에 임하고 있으므로 효율적 여론수렴을 위한 수렴방법의 다양화 요청에 일응 부응하고 있는 것으로 생각되나, 그럼에도 불구하고 보다 대표성있는 여론을 수렴하기 위하여는 (i) 기존 여론수렴

21) 그 이유는 여론파악의 본래적인 곤란성 외에도 아직까지 (대표성있는) 여론이 정확히 무엇을 의미하는지에 대한 합의조차 존재하지 않는데 기인하는 바 크다. 즉 여론을 흔히 다수주민의 의견으로 간단히 정의하고는 있지만 다수는 과연 얼마만큼의 다수를 의미하는 것인지, 여론이 다수의 의견이라면 소수의 의견은 여론의 범주에서 제외되는 것인지, 또는 실제로 다수주민간에 공통된 의견이 존재하는 것인지 따위의 질문에 대한 합의된 결론은 없는 실정인 것이다.



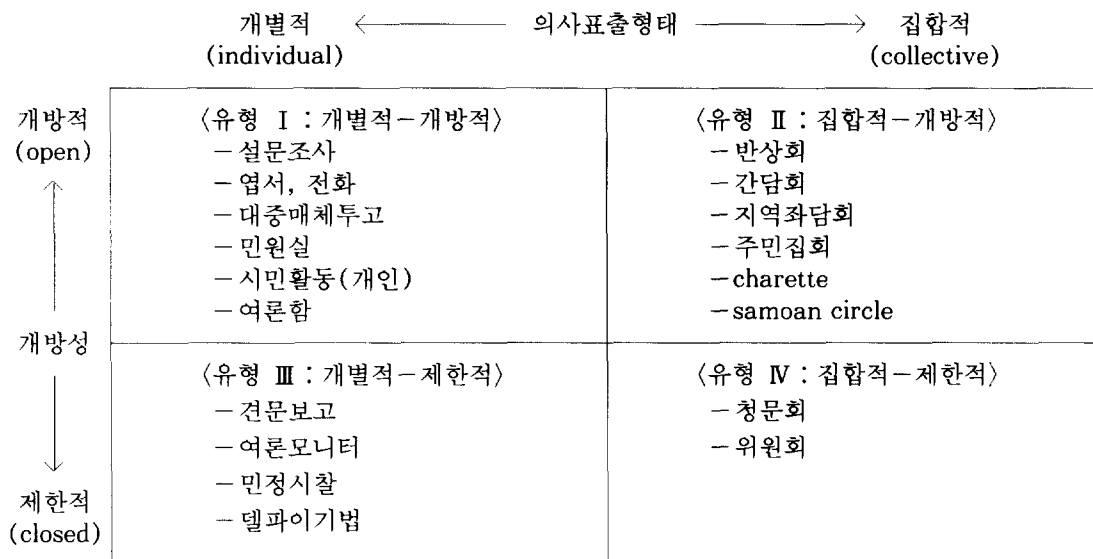
방법의 운영개선과 함께 (ii) 효율적인 여론 수렴방법의 추가적 도입이 모색되어야 할 것으로 판단된다. 여기에서는 이에 대한 구체적인 논의는 생략하기로 하고,<sup>22)</sup> 그 대신 여론 수렴방법이 지향해야 할 가장 중요한 목표라고 할 수 있는 여론의 “대표성” 확보의 측면에서 여론수렴 방법의 차별적 수용기준을 제시하고자 한다.

여론의 대표성은 (i) 여론수렴방법의 개방성의 정도(즉, 여론수렴 방법이 일반주민에게 개방되어 있는 것인가 아니면 일부주민 또는 공무원에게만 제한적으로 적용되고 있는가의 여부) 및 (ii) 여론수렴 방법을 통하여 표출되는 意思(opinion) 또는 應答(response)의 형태(즉, 의견이 개인의 의견인가, 아니면 다수의 집합적 의견인가의 여부)와 밀접한 함수

관계에 있다. 구체적으로는 수렴되는 여론의 대표성은 여론수렴 방법이 개방적일수록, 표출되는 의사의 형태가 집합적인 것일수록 높아지며, 그 반대의 경우는 낮아질 것이다. 이러한 논의에 입각하여 여론수렴 방법들은 각 방법의 “개방성 정도” 및 “의사표출형태,” 이 두가지 기준에 의거하여 [그림 2]와 같이 유형화할 수 있다.

[그림 2]와 같이 유형화했을 때 가장 우선적으로 활성화시켜야 할 여론수렴 방법은 <유형 II>에 속하는 방법들이며(수집된 여론의 대표성이 가장 높을 것이기 때문), 맨 마지막으로 추진해야 할 여론수렴 방법은 <유형 III>에 속하는 방법들이 될 것이다(수집된 여론의 대표성이 가장 낮을 것이기 때문). 문제는 <유형 I> <유형 IV>간의 우선순위가 되

[그림 2] 여론수렴 방법의 유형



22) 이에 대한 구체적 논의는 이승종(1992 : 75-90) 참조.

겠는 바, 이의 결정은 여론의 대표성이 수렴 방법의 개방성과 의사표출형태 중 어느 요인에 보다 더 영향을 받는가에 대한 지식이 있어야 한다. 이에 대해서는 논자에 따라 의견이 다르겠으나, 생각컨대 수렴방법의 개방성이 의사표출형태보다 상대적으로 여론의 대표성에 더 영향을 미칠 가능성이 크다 하겠다. 그 이유는 예컨대, 여론수렴방법이 일부 주민만을 대상으로 제한했을 경우 그 의사표출형태가 아무리 집합적이라든가 제한된 소수에 의한 의견을 대표성있는 여론으로 간주하기는 어려울 것이기 때문이다. 이상의 논의에 입각한 여론수렴방법의 채택우선순위는 여론수렴방법을 통하여 수집되는 輿論의 代表性의 정도에 따라 〈유형 II〉, 〈유형 I〉, 〈유형 IV〉, 〈유형 III〉의 순서가 될 것이다.

#### 4. 基本運營方向의 改善

앞에서 현행 여론수렴방법의 운용 즉, 여론수렴활동은 예방목적보다는 수습목적을 위하여 事後的으로 이루어지고 있으며, 間歇的·任意的으로 이루어지고 있음이 문제점으로 지적되었다. 생각컨대, 많은 인력·시간·비용이 소요되는 여론수렴활동이 이와 같이 이루어지게 되면 진정한 의미에서의 여론수렴을 통한 주민복지의 향상이란 요원한 목표가 되고 말 것인 바, 이의 개선을 위한 정책방향은 다음과 같다.

##### 1) 政策提言型 輿論收斂指向

현재 지방정부에서 이루어지고 있는 여론수렴활동은 주로 주민의 苦衷處理 및 주민의 要求把握에 그치고 있을 뿐 수집된 여론의 施策反映은 사실상 대단히 미흡한 실정이다. 이

러한 여론수렴활동은 보다 고양된 정책제언형 여론수렴활동으로의 방향전환이 필요하다(高壽昇三, 1982). 특히 여론반영의 효과의 크기를 고려하건대, 여론의 개별시책에의 반영보다는 여론의 예산과정 및 기본사업계획수립과정에서의 반영이 더욱 중시되어야 하며, 이를 위해서는 주민의 基本需要調査와 같은 기본적인 조사의 시행, 분석, 정책반영 결과에 대한 審査分析의 시행(정홍익, 김호섭, 1991) 등이 필수적으로 이루어져야 한다.

##### 2) 事前的·豫防的 輿論收斂 指向

여론수렴활동은 발생한 문제(예컨대, 집단민원 또는 고충처리와 같은)의 사후수습목적으로 이루어지기 보다는 보다 적극적으로 문제발생 이전에 예방적 차원에서 이루어져야 한다. 강조할 것은 여론수렴활동이 지속적으로 발생한 문제의 사후수습 위주로 이루어지는 것은 주민과 행정기관(공무원) 모두에게 부정적인 영향을 미치게 되므로 바람직하지 못하다는 점이다. 즉, 주민은 행정기관이 사전에 잠재적 문제를 파악하여 해결해 주지 않기 때문에 지속적으로 문제를 제기함으로써 결국 문제의 양적·질적 확대를 초래하게 될 것이며, 또한 행정기관은 주민이 제기해 오는 문제의 증대에 따라 주민요구에 대한 거부반응 내지는 무사안일주의 경향을 갖기 쉽게 될 것이다. 요컨대, 주민은 행정기관에 대하여 보다 공격적이 되고 행정기관은 보다 방어적이 되어 양자간의 관계는 상호이해적(communal) 관계가 아니라 갈등(adversarial)관계로 전락하게 되는 것이다. 설혹 행정기관이 주민의 계속적인 문제제기에도 불구하고 적극적으로 그와 같은 문제해결에 임하고자 한다 하더라도 결국에는 행정능력의 제약조건으로 모든

문제의 원활한 해결은 어렵게 되므로 결국 사후적 수습위주의 여론수렴활동은 그 효율성에 있어 한계가 있는 것이다.

### 3) 義務的 輿論收斂指向

여론수렴활동은 소기의 성과를 거두기 위하여 임의적 또는 간헐적으로 이루어지기 보다는 의무적으로 이루어지는 것이 바람직하다. 그것은 공무원은 속성상 주민여론을 파악하기 보다는 자신들의 전문적 판단에 기초하여 행정업무를 수행하려 할 것이기 때문이다. 여론수렴활동이 적극적으로 이루어지기 위해서는 여론수렴의무의 법제화, 여론수렴실적에 대한 심사분석 철저 및 그 결과의 인사고과에의 적극 반영, 기관장의 지속적인 관심, 각 부서별로 여론수렴이 필요한 事務一覽表 작성 및 시행 등의 조치가 바람직하다.

## V. 結論：輿論收斂 效率化의 前提條件

지금까지 지방정부에서의 여론수렴의 효율화를 위한 정책방향을 모색해 보았다. 정책방향은 여론수렴주체인 公務員의 認識, 輿論收斂制度(조직·방법)로 구분하여 제시하였으며, 그 기본방향은 대표성있는 여론의 수집 및 반영에 두었다. 물론 여기서 제시된 정책방향이 준수된다고 해서 여론수렴의 효율성이 전적으로 보장되는 것은 아니다. 효율성제고를 위해서는 추가적으로 다음과 같은 몇가지 전제조건이 필요하다.

### 1. 弘報와의 連繫

여론수렴의 효율화만으로는 여론수렴의 궁

극적 목적인 주민복지를 증진시키기에는 미흡하다. 수렴의 대상인 輿論의 質이 비합리적이거나 건전치 못하다면 아무리 효율적으로 주민여론이 행정과정에 수렴된다고 하더라도 여론자체의 결함으로 인하여 주민복지증진을 기대하기는 어려울 것이기 때문이다. 그런데 개념상 여론수렴의 효율화는 여론의 질 향상과는 무관한 것이며, 따라서 여론개선을 통하여 여론수렴이 소기의 성과 즉, 주민복지 향상을 이룩할 수 있도록 하기 위해서는 여론수렴의 효율화에 부가하여 (i) 홍보활동의 효율적 추진 및 (ii) 여론수렴과 홍보와의 연계강화의 두가지 추가적 조치가 수반될 것이 요청된다.

#### 1) 弘報活動의 效率的 推進

여론수렴활동을 통하여 주민복지가 향상되기 위해서는 건전한 주민여론의 육성을 위한 홍보활동이 효율적으로 추진되어야 한다. 이때 弘報의 效率的 推進여부는 행정주체로부터 주민에게 제공되는 정보의 “客觀性” 정도에 달려 있다. 객관성에 기초하지 아니한 홍보는 결국 여론조작으로 전락하게 되며, 이는 여론수렴활동을 무의미한 것으로 만들게 되기 때문이다.

홍보활동이 객관적인 것이 되기 위해서는 첫째, 홍보담당자가 시책의 잘된 점만을 알리고 잘못된 점은 합리화시키려 하기보다는 객관적 사실을 알려 주민의 이해와 협조를 구하고자 하는 의지를 소유할 것이 요청된다. 그러나 현재 지방정부에서의 홍보는 이와 같은 방향으로 이루어지고 있지 못하여 개선이 요망된다.

둘째, 行政情報가 적극 公開되어야 한다. 일반적으로 행정정보의 공개는 홍보활동과는 별개의 것으로 인식되는 경향이 있으나, 양자는

모두 주민에게 알리는 활동으로서 사실상 동일한 차원의 활동인 것이라 하겠는 바, 홍보는 당연히 행정정보공개를 포함하는 것으로 인식되어야 한다. 홍보활동의 일환으로서의 행정정보공개는 주민의 알 권리에 대한 행정기관의 알릴 의무의 실천행위로서 행정정보공개가 적절하게 이루어져야만 비로소 객관적 정보에 기초한 합리적인 주민여론이 형성될 수 있을 것이다.<sup>23)</sup>

### 2) 輿論收斂과 弘報와의 連繫 強化

여론수렴활동이 주민복지증진에 더욱 이바지할 수 있게 하기 위해서는 주민으로부터 듣는 활동으로서의 여론수렴과 주민에게 알리는 활동으로서의 홍보간에 “有機的 連繫性”이 확보되어야 한다. 이는 양자간의 상승효과, 즉, 효율적 여론수렴을 통한 적정한 홍보방향의 제시 및 효율적 홍보를 통한 여론의 건전화 유도를 기대하기 때문이다. 그러나 현재 지방정부 단위에서의 여론수렴활동과 홍보활동은 사실상 별개의 활동으로서 수행되고 있어 문제시 된다. 즉, 여론수렴은 지방과에서 주관하고 홍보는 공보관실에서 주관하는 2원적 체제로 운영되고 있는 바, 조직만 이원적으로 분리되어 있는 것이 아니라 실제업무도 상호연계성이 결여된 채로 수행되고 있는 것이다(정창석, 1989).

23) 행정정보공개는 건전한 주민여론의 육성을 통하여 주민복지증진에 기여할 뿐만 아니라 행정에 대한 주민의 이해증진 및 협조 확보, 공개된 행정정보에 기초한 주민참여 활성화를 통한 지방자치의 활성화 그리고 공무원의 행정책임성 제고 등의 부수적 효과를 가져오므로 반드시 활성화 되어야 할 것이다.

여론수렴기능과 홍보기능과의 연계성을 제고시키기 위해서는 기본적으로 여론수렴담당부서와 홍보담당부서의 통합이 바람직할 것으로 사료된다.<sup>24)</sup> 다만, 통합을 추진함에 있어서 현재와 같이 여론수렴기능이 활성화되지 못한 상태에서 홍보기능과 여론수렴기능을 무조건 단일부서의 업무로 통합시키게 되면 자칫 여론수렴기능이 홍보기능의 부속기능으로 전락하거나 기능수행자체가 소홀해질 우려가 있다는 점이 충분히 고려되어야 한다.

## 2. 參與者의 認識 및 役割定立

여론수렴이 효율적으로 이루어져 주민복지증진에 기여하기 위해서는 그 전제조건으로서 여론수렴과정에서의 참여자들(여론생성주체로서의 주민, 국회의원·지방의회의원, 대중매체, 정당, 이익집단 등의 여론매개집단)의 인식 및 행태가 바람직한 방향으로 전환되어야 한다.

### 1) 住民意識 提高

본질적으로 여론수렴은 행정주체의 시혜로서가 아닌 住民自身の 權利로서 이루어져야 하는 것인 바, 바람직하기는 무엇보다도 주민 자신이 행정주체의 여론수렴에 소극적으로 대응할 뿐만 아니라 보다 적극적으로 자신들의

24) 일본의 경우, 광보(홍보)·광청(여론수렴) 주관과는 全都道府縣에서 55개 설치되어 있는데(1990년 현재), 광청만을 주관하는 것은 7개, 광보만을 주관하는 것은 6개인 반면 광보와 광청을 주관하는 것은 42개로 나타나서 분리형보다는 통합형이 여론수렴기능과 홍보기능과의 연계성 제고를 위한 방안의 일반적 추세임을 보여준다(渡邊克己, 1990).

의사를 행정과정에 반영시키고자 하는 의식을 갖는 일이라 하겠다. 한가지 강조할 것은 주민이 자신의 의견을 표출함에 있어서 개인 또는 일부주민의 이익만을 주장하는 개인 및 집단이기주의 입장에 서서는 아니된다는 것이며, 오히려 다수주민과 관련된 公益의 입장에 서야만 한다는 점이다. 그렇지 아니한 경우에는 여론수렴활동이 아무리 활성화된다고 하더라도 대표성있는 여론의 수렴을 통한 주민복지향상은 요원한 목표가 될 것이기 때문이다.

한편 주민의 인식제고를 위한 구체적 방안으로서 시민강좌, 대중매체, 개방학교 등을 통한 사회교육의 지속적 실시; 주민조직의 활성화 및 건의사항의 성실한 수렴; 여론수렴실적 및 결과에 대한 적극적 홍보(정보공개 포함) 등이 있겠다.

## 2) 媒介集團의 役割定立

지방정부의 여론수렴에 있어 정치인(특히 지방의회의원), 대중매체, 정당, 이익집단 등은 여론의 전달매체로서 중요한 기능을 담당한다. 따라서 행정기관이 주민의 여론을 정확하게 파악하여 행정과정에 반영함으로써 주민복지가 증진될 수 있기 위하여는 이들 여론매개집단이 자신의 입장이 아닌 客觀的 立場 또는 公益의 次元에서 건전한 輿論을 分別하여 적극적으로 행정기관에 傳達하는 일이 무엇보다 중요하다. 그러나 현실적으로는 앞에서 지적한 바와 같이 정치인의 경우는 주민의 이익을 대변하기보다는 자신들의 권익확보에 노력하는 등으로 인한 자질문제가 대중매체의 경우에는 상업주의 또는 불공정한 보도에 따른 폐단이, 지방정당의 경우에는 중앙당의 예측성이 커서 지역문제를 중앙문제화하는 폐단이, 이익집단의 경우에는 속성상 지나친 자

기업장을 지나치게 옹호하는 경향 등이 매개집단의 여론수렴 과정에서의 바람직한 역할수행을 저해하고 있는 실정이다.

문제는 이와 같은 매개집단의 바람직하지 못한 행태에 대한 단기간의 처방이 존재하지 않는다는 것이다. 이는 근본적으로 오늘날 우리나라의 정치문화가 공동체적(communal)이기 보다는 상호대립적(adversarial)인 성격을 띄우고 있는데 기인하는 것이라 하겠는바, 여론수렴주체인 행정기관으로서는 우선 매개집단을 통한 여론수렴기능을 강화하되, 이들을 통해 전달받는 여론을 객관적 안목으로 분석·평가할 수 있는 능력을 기르는 것이 최우선적인 과제라 할 것이다. 장기적으로는 지속적인 政治教育(political education)<sup>25)</sup>을 통하여 이들 매개집단이 상호대립주의적 행태에서 탈피하여 주민의 입장에서 주민을 대변하는 노력을 자발적으로 기울일 수 있도록 변화되도록 해야 할 것이다.

## 3. 地方自治의 內實化

여론수렴을 통하여 주민복지가 향상되기 위해서는 지방자치의 내실화 즉, 지방정부에 대한 중앙정부로부터의 實質的인 分權化가 전제되어야 한다. 그것은 지방정부가 아무리 대표성있는 주민여론을 파악하여 행정과정에 반영함으로써 지역주민의 복지향상에 이바지하고

25) 정치교육이란 사회공동체의 유지·발전을 위해 필요한 가치관 및 태도를 사회구성원에게 습득시키는 과정으로서(이승중, 1990), 정부가 정치체제의 존립만을 위하여 행하는 정치적 교화(political indoctrination)와는 구별된다.

자 하여도 여론을 반영시킬 대상으로서의 업무에 대하여 지방정부가 적절한 권한을 가지고 있지 못하거나 적절한 권한을 가지고 있는 경우라도 그 권한행사를 뒷받침할 수 있는 재원이 확보되어 있지 않다면, 그와 같은 경우의 여론수렴활동은 헛수고로 그칠 것이기 때문이다.

지방자치의 내실화를 위해서는 적절한 사무(기능), 재원 및 자치입법권(조례제정권)의 지방정부로의 이양이 이루어져야 할 것이다. 물론 국정의 통합성, 지방행정의 책임성 확보 및 지역간의 균형발전 등을 고려하건대, 지나친 분권화는 오히려 부작용이 클 우려가 있겠으나 1988년 지방자치제의 재개이후 현재까지의 분권화정도는 지나친 분권화에 대한 우려를 하기에는 매우 미흡한 형편이라 하겠는바, 여론수렴활동을 통한 주민복지의 증진이라는 관점에서 보더라도 분권화는 앞으로도 계속 추진되어야만 할 과제인 것이다.

〈參考文獻〉

金洪基(1987) 「행정국가와 시민참여」, 대왕사.

盧化俊(1987) “행정결과에 대한 주민평가제도의 도입,” 「지방행정」 4월.

백상기(1982) 「PR론」, 서울 : 형설출판사.

박문옥(1982) “주민참여의 방안,” 「지방행정」 11월.

李勝鍾(1991) 「지방자치단체의 행정정보공개에 관한 연구」, 한국지방행정연구원.

李勝鍾(1992) 「지역주민여론의 효율적 수렴방안」, 한국지방행정연구원.

정창석(1989) “행정환경의 변화와 대민행정

홍보,” 「시정연찬 : 공무원시정연구논문집」 제1집, 대구직할시 108-131.

정홍익, 김호섭(1991) “위원회제도를 중심으로 한 시민참여의 활성화,” 「한국행정학보」, 25/2 : 437-464.

최영국(1983) “지방행정에 있어서의 민의유입에 관한 연구,” 석사학위논문, 연세대 행정대학원.

Advisory Commission on Intergovernmental Relation(1979) Citizen Participation in the American Federal system, Washington D.C. : U.S. Government Printing Office.

Bachrach, P. & Baratz, M.(1962) “Two faces of power,” APSR 56 : 947-952.

DeSario, J. & Stuart Langton eds. (1987) Citizen Participation in Public Decision Making, NY : Greenwood Press.

Dornan, P.B.(1977) “Wither urban policy analysis?: a review essay,” Polity 9 : 503-527.

Edwards, George C. & Ira Sharkansky (1978) The Policy Predicament: Making and Implementing Public Policy, San Francisco: Freeman and Co.

Eisinger, P.K.(1972) “The pattern of citizen contacts with urban officials” in Harlan Hahn ed., People and Politics in Urban Society, Beverly Hills: Sage.

Erikson, Robert S., Norman R. Luttbeg &

- Kent L. Tedin(1991) American Public Opinion: It's Origins, Contact and Impact, NY: McMillan Publishing Co.
- Gomley, William, John Hoadley & Charles Williams(1983) "Potential responsiveness in the bureaucracy: views of public utility regulation," APSR 77 : 704-714.
- Gruning, James E. & Todd Hunt(1984) Managing Public Relations, NY: Holt.
- James, Bryan D.(1977) "Distributional considerations in models of government service provision," Urban Affairs Quarterly 12 : 291-312.
- Jones, Bryan D.(1981) "Party and Bureaucracy: the influence of intermediary groups on urban public service delivery," APSR 75 : 688-700.
- Katznelson, I.(1981) City Trenches: Urban Politics and the Patterning of Class in the United States, Chicago: Univ. of Chicago.
- Morgan, Edward P.(1987) "Technocratic versus democratic options for educational policy," in Jack DeSario & Stuart Langton Citizen Participation in Public Decision Making, NY: Greenwood Press.
- Powell, N.J.(1951) Anatomy of Public Opinion, N.J.: Prentice Hall.
- Rourke, Francis E.(1984) Bureaucracy, Politics and Public Policy 3rd ed., Boston: Little, Brown Co.
- Schattschneider, E.E.(1960) The Semi-Sovereign People, New York: Holt, Rinehart & Winston.
- Skogan, Wesley G.(1975) "Groups in the policy process: the police and urban crime" in Robert L. Lineberry and Louis M. Massotti eds. Urban Problems and Public Policy, Lexington, MA: D.C. Heath & Co. : 51-57.
- Stone, Clarence(1980) "Systemic power in community decision making: a restatement of stratification theory," American Political Science Review 74 : 978-990.
- Verba, Sidney & Joseph N. Nie(1972) Participation in America, NY: Harper & Row.
- Yates D.(1977) The Ungovernable City, Cambridge: MIT Press.
- Yeric, Jerry L. & John R. Todd(1983) Public Opinion: the Visible Politics, IL: Peacock Publishers.
- 高寄昇三(1980) 「市民統制と地方自治」, 経  
革書房.
- 渡邊克己(1990), "都道府縣 廣報廣應 活動에  
관한 調査研究의 概要," 「地方自治」  
1990. 4.
- 岩崎忠夫(1984) 「住民參加論」, 第一法規.
- 的石淳一(1982) 「自治體 廣報の新展開」, 第  
一法規.