

지방자치행정에의 시민참여에 관한 연구\*:  
참여제도와 의식에 관한 경험적 분석을 중심으로  
An Empirical Study on Citizen Participation in Local Administration:  
with special emphasis on Institutional Measures and Citizen Attitude

김익식(경기대학교 교수)

< 목 차 >

- I. 서 언
- II. 지방자치와 시민참여: 이론적 고찰
- III. 지방행정에의 시민참여: 현행 제도와 운영실태
- IV. 시민참여의식: 수원시 사례

【Abstract】

This study was conducted to answer two important questions: first, what kind of institutional measures are available for citizen participation?; second, what do citizens think about it? The former question was answered by analyzing currently available measures of participation provided by the local government. To answer the latter question a citizen survey was conducted in the city of Suwon.

There have been a variety of institutional measures of participation such as committees, hearings, information disclosure, etc. However most

\* 본 연구는 2001학년도 경기대학교 학술연구비(일반연구과제) 지원에 의하여 수행되었음.

- 주제어 : 지방자치행정, 시민참여, 참여제도

- Keyword : local administration, citizen participation, institutional participation

of them are not effective in satisfying citizen needs and providing better local public services. Thus, more direct measures of participation including referendum and recall are needed to speed up the process of participation at the local level.

The citizen survey shows that citizens have a strong desire for participation but they lack the knowledge on how they can participate. So, it is strongly recommended that the local government should conduct more active public relations activities for citizen participation and provide more opportunities for education. Also, there should be more room for non-governmental organizations to participate and make their voices into community decision-making.

Almost a decade has passed since the system of local autonomy was introduced again in this country. Although the level of decentralization does not fully provide local authorities with sufficient autonomy, local governments are required to provide their citizens with more opportunities for participation since both decentralization and participation are two critical components of local autonomy.

## I. 서 언

우리나라의 지방자치제가 부활된 지도 벌써 10여년이 경과했고, 그동안 많은 변화가 있었다. 제도화(institutionalization) 측면에서 볼 때 비록 아직 미비한 점은 아직 많을 지라도 상당한 제도적 보완이 이룩되었으며, 그 성과도 적지 않게 이룩되었다. 다만 일반 주민들의 자치의식은 아직도 매우 미약한 수준에 머물고 있어 앞으로 주요한 과제가 될 것이다.

지난 10여년간의 지방자치제 시행과정에서 특히 주력한 것은 지방분권의 수준을 강화하는 일이었다. 그동안 지나치게 중앙집권화된 정치, 경제, 사회, 문화 등의 모든 분야에서 지방분권이 요구되었지만, 그 가운데서도 특히 행정 내지는 정부 차원의 분

권화 노력이 경주되어 왔다. 이 같은 행정적 차원의 지방분권화는 올해 들어 참여정부가 출범하면서 한층 더 가속화될 전망이다. 중앙정부의 기능이양이나 재원이전은 물론, 다양한 중앙통제의 완화가 이뤄질 것이며, 그동안 국가기능으로 수행되어오던 경찰권이나 교육권의 과감한 지방이양도 추진될 예정이다.

이 같은 상황변화에서 앞으로 주목해야 할 과제가 바로 주민참여의 활성화 문제이다. 그동안 지방분권화가 급선무이기 때문에 상대적으로 소홀히 된 점이 없지 않지만, 지방자치체가 올바르게 정착되고 그 효과가 극대화되기 위해선 주민참여가 강화되는 것이 무엇보다 중요하다. 지난 10여년간의 지방자치제 시행과정에서 발생한 여러 부작용들, 예컨대 지역이기주의의 범람이나 지역부패의 증가, 지방행정의 개혁 문제 등은 바꿔 말하면 주민참여가 매우 저조했던 데도 그 원인이 있다. 분권화된 정부체제는 그 자체가 절대선이 아니다. 비록 작고 가까운 정부라 할지라도 지방정부는 주민의 관심과 참여가 전제될 때만이 비로서 진정한 의미의 민주적이고 효율적인 좋은 정부(good government)가 될 수 있는 것이다.

본고에서는 이 같은 주민참여에 관해 이론적인 검토를 한 후, 현재 이뤄지고 있는 참여제도의 실태와 문제점을 실증적 자료를 통해 분석하고자 한다. 아울러 주민참여의 관건이라 할 수 있는 주민의 참여의식에 관한 경험적 조사를 통해 앞으로 지방행정에 있어 주민참여를 활성화시킬 수 있는 방안을 모색해 보고자 한다.

## II. 지방자치와 시민참여: 이론적 고찰

### 1. 시민사회와 참여민주주의

최근 들어 약화된 국가를 대체할 수 있는 정치영역과 활동공간에 대한 모색이 계속되면서 시민사회론이 점차 모멘텀을 얻고 있다. 이 같은 시민사회론으로부터 우리가 진정 기대할 수 있는 것은 무엇인가? 다시 말해, 시민의 자주적 조직행위는 과연 현대사회에 결여된 민주적 자결권(democratic self-determination)을 제공해 줄 수 있을 것인가?

전통적 자유민주주의론자들에 따르면 시민사회는 민주주의를 위한 일종의 지지구조(a support structure) 역할에 머물고, 중요한 국가의 비즈니스들은 간접적으로 대표자

들에게 맡겨야 한다는 것이다. 즉 기존의 자유민주주의 체제에서의 국민의 권한이란 단지 국가를 구성하는 대표자들을 선택하는 제도적 장치로서 이해될 뿐인 바, 이 같은 민주주의하에서 시민사회란 개념은 기본적으로 도구적(instrumental)일 뿐이다. 이 같은 자유민주주의론과는 다른 시민사회론은 없는 가? 다시 말해 국가 보다 시민사회 속에 뿌리내린 민주주의는 바람직한가? 아니면 과연 가능한 것인가? 나아가 ‘시민사회가 우선’(civil society first) 한다는 구호는 의미 있는 민주적 조직화 양식(mode of democratic organization)으로서 향후 지속될 수 있을 것인가?

시민사회란 아이디어는 스코틀랜드 계몽철학자들로부터 처음으로 제시되고 있다. 이들은 봉건시대의 사유지 체제를 뒤흔드는 시장이 지닌 특수성(particularity)에 대한 해결책의 일환으로 시민사회의 일반성(universality)을 강조하였던 바, 다만 이 당시 시민사회란 법적 테두리 안에서의 상업사회를 뜻하였다. 예컨데, 아담 휘거슨(Adam Ferguson)은 시장의 특수성은 개인적인 부에 대한 욕심의 증대로 말미암아 공적 미덕(civic virtue)에 대해 심각한 위협을 초래하게 만든다고 보았다. 즉 부(富)에 대한 사적 욕망은 이를 지켜주는 국가의 역할을 증대시키는 동시에 사람들로 하여금 공공 문제로부터 멀어지게 함으로써, 결과적으로 전제주의를 초래한다고 보았다.

계몽철학자들의 시민사회에 대한 세가지 관심사는 현재까지도 시민사회론의 지속적 쟁점이 되고 있는 바, 이는 첫째 개인주의(individualism)와 공동체적 삶(community life)간의 증대되는 긴장; 둘째 국가권력을 통제할 필요성; 셋째 공화주의적 미덕(republican virtue) 또는 공공정신(public spirit)을 재발견할 필요성이 그 것이다. 하지만 계몽시대의 시민사회 개념은 오늘날과는 다른 데 본질적으로 그들은 시민사회를 국가 외부에서의 활동으로 보지 않았으며, 국가와 시민사회간의 본질적 통일성(an essential unity)이란 관점에서 시민사회를 정의하였다(Gideon Baker, 2002: 1-10).

시민사회가 도구적인 것 이상일 수 있다면 무엇보다 지방자치제가 올바르게 작동되어야 한다. 지방자치제는 ‘분권’과 ‘참여’라는 두 개의 축으로 운영된다. 전자가 지자체의 필요조건이라면, 후자는 충분조건이다. 양자 모두 지방자치제에 없어서는 안될 중요한 요소이나, 지방자치제를 통해 진정한 지역민주주의(local democracy)가 이룩되고 궁극적으로 시민사회(civil society)가 성립되자면 특히 주민참여가 무엇보다 중요하다. 주민참여가 활성화되지 않은 상태에서 시도된 지방분권은 지방으로 이양된 권력이 소

수의 지역엘리트에게 독점됨으로써 지역전체주의(local aristocracy)가 발생할 위험이 매우 크기 때문이다.

참여 민주주의와 시민사회는 광범위한 분권화 없이는 불가능하다. 분권화를 정당화시키는 논리는 많이 있지만 근본적인 정당성은 분권화된 환경이 시민참여의 최적의 조건이기 때문이다. 현대 사회의 가장 특징적인 특성은 공적 분야나 사적 분야 모두 권력집중의 증가이다. 권력은 점점 적은 수의 중앙조직에 집중되고, 획일적으로 행사되며, 개인은 자신의 삶의 영역을 감소시키고 조직의 결정에 영향을 받으며 생활하게 된다. 따라서 권력집중화는 시민 개개인의 정치참여를 가치 있게 인식하는 측면에서는 부정적인 것이며, 분권화는 그에 대한 반작용으로 긍정적인 의미로 인식되고 있다.

참여 민주주의에 대한 논리적 근거는 매우 다양하게 제시되고 있으나, 왜 사회 전체가 시민참여의 극대화를 위하여 스스로 변혁해야 하는가?에 대한 논증은 불충분한 상태이다. 대의 민주주의는 부분적인 참여를 주장하지만, 참여 민주주의는 거짓 참여가 아닌 시민 개개인의 전체적인 참여를 주장한다. 참여 민주주의 주창자들은 시민 참여의 극대화를 위해서 즉각적으로 모든 정치적, 경제적, 사회적 시스템의 전면적인 변환을 주장하고 있다. 참여 민주주의는 시민의 동의, 정당성 확보, 개별적 시민들의 상실감 회복, 복잡한 조직에의 침투, 시민권과 합법성 부흥, 정치적 통합 등에 긍정적인 기능을 담당한다(David K. Hart, 1972: 80-88).

## 2. 주민참여의 내용과 방법

주민참여란 무엇인가?! 이에 대한 학자들의 정의는 매우 다양하다. 주민참여에 대해 커닝햄(Cunningham)은 “지역사회의 일반적 사항에 관한 결정에 대하여 공적으로 결정권이 부여된 사람들에게 영향을 미칠 의도로 권력을 행사하는 과정”이라 하였고, 알포드(Alford)는 “정책결정과정에서의 영향의 정도를 나타내는 개념”이라고 하였으며, 헌팅턴(Huntington)은 “정부의 정책결정에 영향을 미치려고 의도하는 일반 주민의 행위”라고 하고 있고, 버바(Verba)는 “공식적인 결정권을 가지고 있지 않은 사람이 결정권을 가지고 있는 사람의 행동에 영향을 미치려는 의도적 행위로서 정책결정과정

---

1) 여기서는 주민참여와 시민참여를 엄격히 구분하지 않고 혼용하기로 한다. 주민과 시민은 엄격히 말해 구분되는 개념이나, 여기서는 참여에 주안점을 두고 있어 구분의 실익이 크지 않기 때문이다.

에 개입하는 것”이라고 정의하고 있다(James V. Cunningham, 1972; Robert R. Alford, 1969; Samuel P. Huntington and John M. Nelson, 1976; Sidney Verba, 1967).

이처럼 학자마다 상이한 주민참여 개념에 대해 이승중은 최협의, 협의 및 광의의 개념으로 구분하고 있다(이승중, 1993: 76-79). 첫째, 최협의의 참여개념은 버바(Verba)와 나이(Nie)에 의한 정의로써 구체적으로 정부의 의사결정과정에서 대한 영향력 행사, 정치적 효능감 또는 시민의식과 같은 심리적 경향이 아닌 실제 행동, 정부에 영향력 행사를 위한 정치적 참여, 합법적 또는 정당한 참여 등을 들고 있다. 둘째, 협의의 참여개념은 밀브레드(Milbrath)와 고엘(Goel) 같이 정부에 대한 영향력의 행사 또는 지시를 위한 시민의 활동으로 보고 있다. 끝으로, 광의의 참여개념은 학자들로부터 많은 지지를 얻고 있는 정의로서 반즈(Barnes)와 카스(Kasse)의 개념이 가장 포괄적인데, 이들은 시민참여라는 용어대신 정치적 행위라는 용어를 사용하면서 투표와 같은 관습적 참여행위 뿐만 아니라 폭력적인 항의행위까지도 참여의 개념에 포함시키고 있다.

주민참여는 순기능과 역기능을 동시에 가지고 있다. 주민참여의 순기능으로 정치·행정제도의 대표성과 정통성 제고, 주민의 능동적 참여를 통한 사회적 안정감 제공, 주민의 정치적 효능감 제고, 개인주의와 소외를 극복할 수 있는 공동체 정신과 협동의식의 고취, 행정행위의 재량권 남용 억제와 행정책임성의 제고, 정보의 공개와 공공성의 촉진, 이를 바탕으로 한 오해와 편견의 불식 및 이해관계의 조정 등이 주장되고 있고, 반면에 역기능으로 주민참여의 대표성과 정당성 문제, 공익에 대한 판단의 어려움과 주민 참여에 따른 이해집단간 이해조정 능력의 한계, 주민개인의 자질문제와 각종 저급한 집단행동 전략, 권력 및 공식적 제도권으로의 흡수와 포섭문제, 행정의 경제성 저해와 행정책임의 회피 및 전가문제 등이 제시되어 왔다(김남진, 1992; 박호숙, 2000).

주민참여는 다양한 방법으로 이뤄질 수 있는 바, 제도화 여부에 따라 제도적 참여와 비제도적 참여로 나눌 수 있다. 전자는 법규 또는 절차 등을 통하여 공식적으로 인정되어 있는 참여활동을 의미하며, 투표 등 선거관련 활동, 정치헌금, 위원회, 청문회 등의 참석 등이 그 예이다. 비제도적 참여는 공식적으로 인정되어 있지 않은 활동으로서 압력단체를 통한 참여, 시민운동, 데모 등을 들 수 있다. 참여의 제도화가 이루어질수록 참여과정의 정형화를 통하여 참여비용을 절감할 수 있으며, 그 결과 참여가 활

성화될 수 있을 것이다.

짐머맨(Zimmerman)은 참여자의 자발성을 기준으로 능동적 참여와 수동적 참여를 구분하고 있다. 후자는 공직자가 시민에게 문제해결을 위한 계획에 관한 정보를 제공하거나, 정책대안에 관한 문제와 의견에 관한 여론을 조성하기 위한 PR, 정보공개, 여론조사 등이 포함된다. 반면에 후자로는 주민총회, 공청회, 민간자문위원회, 주민투표, 주민발안, 주민소환, 자원봉사 등이 포함된다(Joseph F. Zimmerman, 1986: 6-13).

안스타인(Arnstein)은 제도화된 참여활동을 시민이 정책결정에 참여하는 정도에 따라 조작(manipulation)→치료(therapy)→정보제공(informing)→상담(consulting)→회유(placation)→협력관계(partnership)→권한이양(delegated power)→시민통제(citizen control)의 8단계로 구분하고 있는 바, 이 가운데 조작과 치료는 비참여 단계이며, 정보제공이나 상담, 회유는 형식적 참여 단계이고, 협력관계와 권한이양 그리고 시민통제가 실질적 참여단계라 할 수 있다. 안스타인의 참여단계론은 시민참여의 단계를 명백히 하는 동시에 진정한 참여와 사이비 참여를 구분하는 판단기준을 제공해 주고 있다.

주민참여에 영향을 미치는 요인에 대해서는 학자들마다 그 견해가 다양하다. 캐리(Carey)는 기초지식과 배경이해, 행위결정 능력, 행동력 등을 주민참여에의 영향요인으로 보고 있으며(Lee J. Carey, 1970: 146), 벨러스(Bellus)와 한스네히트(Hansknecht)는 조직력, 참여태도, 지도력, 쟁점과 해결방안에 대한 인지도, 경험과 교육정도 등을 참여에의 결정변수로 들고 있다(Jewel Bellus and M. Haushnecht, 1990: 318). 스미스(Smith)는 대상집단의 조직화 정도, 대상집단의 리더쉽, 대상집단의 사전 정책경험 등을 주민참여에 있어서의 주민변수로 들고 있고(Thomas Smith, 1973: 202), 밀브레이드(Milbrath)와 고엘(Goel)은 참여에의 영향요인으로써 참여자가 인식하는 자극정도로서의 직접적 환경, 태도, 신념, 성격과 같은 개인적 특성, 교육정도, 연령, 인종 등과 같은 개인의 사회·경제적 특성, 환경으로써의 정치, 경제, 사회체제 등을 제시하고 있다(Lester W. Milbrath and M. L. Goel, 1977: 67). 또한 페리(Parry) 등은 개인자원 및 집단자원을 포함하는 자원요소, 직업 및 계층, 개인의 가치 및 세계관 등을 포함하는 배경요소, 상황적 요소로 구분하여 제시하고 있다(Geraint Parry, G. Moyser and N. Day, 1992: 21).

### Ⅲ. 지방행정에의 시민참여: 현행 제도와 운영실태

현행 주민참여제도로는 지방자치법에 의거한 주민투표 및 청원제도가 있으며<sup>2)</sup>, 행정정보공개법이나 행정절차법을 이용한 참여도 가능하다. 그 밖의 참여수단으로는 민원실을 이용한 직접대화, 여론조사, 위원회, 공청회, 토론회, 반사회나 부녀회 등을 들 수 있으며, 보다 적극적으로는 시정(의정)감시단의 구성이나, 시위, 집단서명, 불복운동 등도 참여의 한 형태가 될 수 있다.

현행 참여제도 가운데 「반사회」의 문제점으로는 참여통로로서 보다는 정부의 홍보창구로서 이용, 관주도로 획일적으로 운용함으로써 시민의 창의성 잠식, 반장의 자질 문제로서 대부분 저학력, 고령자 위주로 활력넘치는 반사회 운영 저해, 일부계층만의 반사회로서 주부위주의 반사회로 전략(지식층, 부유층, 영세민, 무주택자 의 참여가 극히 저조)함으로써 중류층의 여론이 과대대표되는 폐단 초래, 건의사항이 건설적인 제안보다는 행정기관에 대한 일방적 해결요구 위주 등이 지적되고 있다.

지방자치단체에 설치된 각종 「위원회」의 경우, 위원구성의 공정성 미흡(행정기관이 일방적으로 선임하거나 행정기관에 협조적 인사로 구성), 운영의 형식화(정책결정에 참여기능보다는 이미 결정된 정책에 대한 형식적 심의 또는 자문에 그침; 유명무실하여 잘 실시되지 않는 경우가 많음), 위원의 대표성 저하(사회지도층 인사가 대부분으로서 사회 저변층 여론수렴 미흡) 등의 문제점이 제기되어 왔다.

「공청회제도」는 참여대상자 선정의 공정성 문제(협조적 인사위주의 초청 경향), 홍보부족으로 참여율 저조, 다수참여가 불가능, 형식적인 여론수렴(기결정된 시책의 정당성 확보수단으로 이용), 발언기회 제한으로 다수의 참여곤란 등이 문제로 지적되고 있고, 「설문조사」는 대상자 선정의 획일성, 비전문가인 공무원에 의해 수행되므로 대표성이나 신뢰성있는 조사결과 도출 곤란, 조사결과에 체계적 처리를 위한 전문성 미흡 등이 결함으로 드러나고 있다(이승중, 2003: 176).

「주민투표제」는 지방자치법상에 근거조항만 두고 있을 뿐<sup>3)</sup> 실제로 주민투표법이 제

2) 서울시 등 일부 자치단체에서 도입한 주민감사청구제도도 참여수단의 일환으로 볼 수 있다.

3) 지방자치법 제13조의2(주민투표) ① 지방자치단체의 장은 지방자치단체의 폐치·분합 또는 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요 결정사항 등에 대하여 주민투표에 붙일 수 있다. ② 주민투표의 대상·발의자·발의요건·기타 투표절차 등에 관하여는 따로 법률로 정한다.

정되지 않아 사문화되고 있다. 따라서 1995년 실시된 도·농통합 구역개편에서는 주민투표 대신 주민의견조사라는 편법이 동원되기도 하였다. 주민투표법의 제정은 현재 까지 이뤄지지 못한 상황이며 정치권에 대한 학계와 시민단체의 요구만 계속되고 있다. 지금까지 자치법상의 근거조항에 따른 주민투표가 몇 차례에 걸쳐 실시되었으나,<sup>4)</sup> 이 같은 주민투표는 단순히 사실적인 것에 그치게 되며, 그 절차나 표결 등에 대하여는 아무런 원칙도 없고 그 결론에 대해서도 단순한 주민의견조사 정도로만 인식될 뿐 실제적인 구속력도 인정되지 못하고 있다.

『조례개정 및 폐청구제도』가 도입되었으나, 청구요건을 지나치게 엄격히 함으로써 실효성이 저하되고 있고, 『주민감사청구제도』의 경우, 지방자치법에서 “지방자치단체의 20세 이상 주민총수의 50분의 1의 범위 안에서”로 규정함으로써, 지나치게 많은 감사청구인 수를 요구하고 있어 제도의 실효성 확보가 어렵다. 실제로 2000년 3월 이후 현재까지 주민감사 청구 건수는 총 19건에 불과한 상황이며, 이 가운데도 진행과정상 철회하거나 기각하는 경우가 있어 감사청구 건수는 극소수인 것으로 나타나고 있다.

1996년 말 제정된 『행정절차법』의 경우, 그 동안 상당한 시간이 경과하였음에도 불구하고 일반시민은 물론 대다수 공무원들까지도 법의 존재자체를 모르고 있는 실정이다.<sup>5)</sup> 따라서 지금까지 행정절차법에 따른 주민참여의 실적은 별다른 것이 없다. 특히 동 법은 행정절차에 관한 조례형성의 여지를 봉쇄하고 있어<sup>6)</sup>, 지방자치의 시대정신에 위배되고 있다(홍준형, 1999: 12-13).

『행정정보공개제도』는 비교적 적극적으로 활용되고 있는 참여제도라 볼 수 있다. 1991년 청주시가 최초로 정보공개조례를 제정한 이후, 중앙정부 차원의 정보공개법이 제정된 것은 그로부터 7년이나 지난 1998년이다.<sup>7)</sup> 지방자치단체의 경우, 16개 광역

- 4) 우리나라에서 주민투표가 이루어진 대표적인 사례로는 재건축시공사선정에 대한 주민투표(서울 송파구 송파동 성원아파트), 공용버스터미널 이전부지 확정에 대한 주민투표(경기도 안성군), 송어양식장 사업허가기간 연장여부에 대한 주민투표(강원도 정선군 동면), 동 통합 등 경계 및 명칭변경에 관한 주민투표(광주시 북구), 시·군 통합 및 분리에 관한 주민투표(천안시와 천안군) 등이 있다.
- 5) 심지어 지방자치단체의 한 고급공무원은 시민단체가 주최한 토론회에서 행정절차법에 대해 “안 지켜도 괜찮은 법” 내지는 “법적 사치”라는 표현을 씀으로써 주민의 행정참여에 대한 인식의 일단을 내비친 바 있다.
- 6) 1996년의 총무처 시안에는 “지방자치단체의 사무에 대하여는 이 법의 범위안에서 조례로써 특별한 행정절차를 규정할 수 있다”(제3조 2항)는 조항이 들어 있었으나, 현행 행정절차법에는 동 조항이 삭제되었다.

자치단체에서 정보공개조례가 제정·운동되어 왔으나, 기초자치단체는 1998년 현재 80개 시·군·구에서 정보공개조례가 제정·실시 중에 있다. 하지만 1998-99년에 걸쳐 6개 광역자치단체(부산, 광주, 울산, 충남, 전북, 경남)에서는 정보공개조례를 폐기하였으며, 정보공개조례를 제정하였다가 그동안 폐기시킨 기초자치단체도 72개에 달한다(행정자치부, 1999: 109-114).

아래의 표에서 보듯, '94-'98년까지 5년간 광역자치단체 정보공개 실적을 보면 총 54,488건이 청구되었으며 이는 해마다 증가하는 추세에 있다. 청구된 건수 가운데 공개된 비율(일부공개까지 포함)은 약 95%에 달하며, 비공개 비율은 5%선에 머물고 있다.

광역자치단체의 정보비공개 사유로는, 청구정보의 부존재나 이송처리 등 기타이유가 가장 많이 차지하고 있으며, 그 다음으로 개인의 사생활 침해, 공정한 업무수행 지장, 영업상 비밀침해, 특정인의 이익 또는 불이익, 법령상의 비밀 또는 비공개 등의 순(順)으로 나타나고 있다(행정자치부, 1999: 13). 이처럼 청구된 정보내용이 없거나 타기관에서 보유하고 있는 정보에 대해 비공개 처리한 사례가 가장 많이 나타나고 있어, 향후 지방자치단체의 정보소재에 대한 보다 적극적 안내 또는 정보의 수집·제공 노력이 필요할 것이다.

<표 1> 광역자치단체 정보공개 실적

(단위: 건수, %)

연도	청구건수	처리현황**				미결정 (계류중)	기타 (취하 등)
		소 계	공 개	비공개	일부공개		
1994	5,203	5,113	4,939	135	39	-	90
1995	9,308	9,108	8,621	313	174	-	200
1996	10,341	10,149	9,377	583	189	-	192
1997*	11,212	10,970	9,989	546	435	3	239
1998*	18,424	17,841	15,273	1,020	1,548	20	563
합계	54,488	53,181 (100)	48,199 (90.6)	2,597 (4.9)	2,385 (4.5)	23	1,285

\* 연도의 경우, 울산광역시를 포함하여 총 16개이고, 나머지 연도는 15개 광역자치단체의 실적임  
 \*\* 처리현황의 경우, '94-'95년은 공개-비공개-일부공개로 분류되었고, '96년 이후에는 전부공개-비공개-부분공개로 분류되었음  
 (자료: 행정자치부 행정능률과 내부자료에 근거하여 연구자가 재작성)

7) 1998년 1월 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」이 제정·시행되기까지는, 국무총리 훈령인 「행정정보공개 운영지침」(1994. 3월 발령)에 의거하여 정보공개가 이뤄져 왔다.

한편 기초자치단체의 경우(아래 표 참조), 전반적으로 정보공개 청구가 증가하고 있으나 자치단체별 차이가 매우 심하다. 특히 비공개 비율이 최저 3%에서 최대 24%에 이르고 있어 정보공개 기준이 의문시되고 있다. 비공개 사유로는 개인의 사생활 침해가 가장 많았고, 그밖에 법령상의 비밀, 특정인의 이해관계 순(順)으로 나타나고 있다.

<표 2> 기초자치단체 정보공개 실적

(단위: 건수(%))

	연 도	합 계	공 개	비공개	일부공개	기 타 (취하 등)
영등포구	1996	39	13	9 (23)	15	2
	1997	38	16	9 (24)	12	1
	1998	48	30	3 (6)	14	1
송파구	1997	19	15	2 (10.5)	2	-
	1998	102	81	11 (10.8)	2	8
서대문구	1997	177	143	10 (5.6)	24	-
	1998	227	172	7 (3.0)	44	4

자료: 3개 자치구를 대상으로 한 직접방문 조사와 행정내부자료의 입수에 의거 연구자가 재작성

지방자치제 실시 이후 「행정심판 및 소송」의 제기건수가 계속 증가하고 있는 바, 전자는 2000년 6월까지 월평균 303건, 후자는 '99년 현재 월평균 행정소송 259건, 민사소송 255건으로 나타나고 있다. 특히 행정심판의 민원이용율은 '97년 21%에서 2000년 40%로 지속적으로 증가하고 있고, 행정소송의 자치단체 패소율도 '96년 26%에서 '99년 30%로 점차 증가하고 있으며, 민사소송의 경우 '96년 31%에서 '97년 35%로 증가하였다가 '98년 ~ '99년 27%로 감소하였다(행정자치부 내부자료, 2002: 11). 이처럼 행정심판이나 소송이 증가되는 것은 한편으로 주민의 권리의식이 향상되었다는 긍정적 측면이 있는 반면, 다른 한편 남발에 따른 자치단체 및 주민의 시간 및 경제적 비용의 과다지출이란 문제점을 지니고 있다. 따라서 최소의 비용으로 주민의 권익을 구제할 수 있는 제도적 장치로서 「지방옴부즈맨제도」가 도입되었다.<sup>8)</sup>

'97년 1월 지방자치단체로는 최초로 경기도 부천시에 지방옴부즈맨제도가 도입되었

다.9) 동 시는 '97년 2월에 초대 시민옴브즈맨을 공개선발하였던 바, 2년 임기로 행정 경험이 많은 시의 국장출신을 위촉하여 시민옴브즈맨제도를 실시하였으며, 이어서 '99년에는 2대 옴브즈맨으로서 시민단체대표 1명과 행정전문가 1명을 공개추천받아 시의회의 동의를 얻어 위촉하였다.

부천시에서는 옴브즈맨제도의 도입과 함께 행정심판이나 소송으로 이어질 수 있는 고충민원들이 접수되기 시작하여 '97년에 36건, '98년에 60건, '99년에 67건이 접수되었으며, 이 가운데 44%에 해당하는 81건을 행정심판이나 소송을 거치지 않고 해결함으로써 시민의 고충문제 해결과 아울러 자치단체의 위법·부당한 처분등에 대한 시정을 권고하고, 유사한 사안에 대해 시정기준을 제시하여 재발을 방지하는 등 시행정에 대한 민주적 통제기능을 수행하고 있다(부천시, 2000).

<표 3> 부천시 옴즈즈맨 고충민원 처리실적

연 도	접수건수	조사제외/ 취하	조사결과처리							기 타
			계	불기통보	상담/안내	권고/의견표명				
						계	수 용	수용불가	처리중	
합 계	220	6	214	41	65	108	88	14	6	368
'97	36	4	32	8	6	18	16	2		18
'98	60	1	59	14	17	28	25	3		107
'99	67	1	66	16	15	35	31	4		131
'00	57		57	3	27	27	16	5	6	112

8) 2000년 11월 현재 지방옴브즈맨제도가 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 옴브즈맨제도가 도입되었다.

9) 부천시는 '96년 7월 옴브즈맨제도에 관한 선진외국사례 조사, '97년 1월 관련 조례의 제정, 2월 초대 시민옴브즈맨 공개선발, '99년 2대 옴브즈맨 위촉 등 활발하게 동 제도를 운영해 오고 있다.

행정자치부의 “옴브즈맨 운영조례안”에 의하면 옴브즈맨의 기능으로서 민원사항에 대한 안내 및 상담, 고충민원에 대한 조사 및 처리, 주민감사청구의 감사, 스스로의 발의에 의한 사안의 채택조사, 고충민원에 대한 조사의 결과 위법부당한 처분에 대한 시정조치의 권고, 행정제도 및 운영의 개선에 관한 권고 또는 의견표명, 행정기관의 조치결과의 통보요구 등을 규정하고 있으나, 시정요구권이 없고 시정권고만 하기 때문에 주민의 신뢰가 저하되고 옴브즈맨 운영제도의 실효성이 저하되고 있다.

뿐만 아니라, 홍보부족으로 옴브즈맨제도에 대한 시민인식이 부족하며, 관련 공무원들도 동 제도에 부정적인 시각을 갖고 있다. 아울러 옴브즈맨의 시정권고 내용은 민주성이나 효율성을 우선하는 데 반해 자치단체에서는 감사를 의식하여 주로 합법성을 추구하므로 옴브즈맨의 시정권고에 대한 수용을 꺼리는 경향이 있다.

#### IV. 시민참여의식: 수원시 사례

‘97년 실시한 조사에 의하면 자기가 사는 지역의 자치단체장 이름을 아는 주민이 불과 50% 내외이며, 대전, 광주, 대구 등 대도시는 단지 12-15%에 불과한 것으로 나타났다. 더구나 해당 지역 자치단체가 시행하는 정책에 대한 인지도는 거의 백지상태에 가까운 것으로 조사되었다(김준식, 1997: 52). 보다 최근들어 지방자치행정에 대한 주민들의 참여의식을 실증적으로 조사하기 위해 수원시민을대상으로 설문조사를 실시하였다.<sup>10)</sup>

조사대상자의 일반적 특성은 다음과 같다. 전체 응답자 288명 중 남성은 55.2% (159명), 여성은 44.8%(129명)으로 나타났고, 연령은 20대 56.6%, 30대 18.8%, 40대이상 24.7% 이었다. 응답자의 거주기간은 1-10년 거주 59%(170명), 11년 이상 거주 41%(118명)로 나타났으며, 직업은 학생(37%), 사무직(15.3%), 가정주부(10.8%), 전문직(9.4%), 전문기술직(6.6%), 경영관리직(4.9%), 자영업자(4.5%), 기타(4.5%), 단순노무/생산/단순기술직(3.5%), 판매/서비스직(3.1%) 순으로 나타났

10) 설문조사는 2002년 9. 23일부터 10월 17일까지 4회에 걸쳐 수원시에서 실시되었다. 수원시민 중 만 20세 이상의 성인남녀를 대상으로 설문지는 350부가 배포되었고, 이 가운데 310부가 회수되었다. 회수된 설문지 중 통계분석에 부적절한 것으로 판단된 22부를 제외한 288부를 SPSS 프로그램을 통하여 통계분석 하였다.

다. 최종학력은 고졸(50.7%), 대졸(40.3%), 대학원졸 이상(6.6%), 중졸(2.1%), 국졸(0.3%) 순이었으며, 소득은 150-199만원, 200-249만원이 각각 18.8%, 100만원 미만이 15.3%, 100-149만원이 12.8%, 250-299만원이 11.5%, 300-349만원이 9.4%, 350-399만원이 6.9%, 400만원 이상이 6.3% 순으로 나타났다.

### 1. 시행정에 대한 참여의사 및 이유

수원시민들의 시행정에 대한 참여의향을 보면, “참여함”이 54.2%, “참여안함”이 42.7%, “무응답”이 3.1%로 나타났다.

<표 4> 시민참여 의향

항 목	구 분	빈 도	퍼센트
참여의향	참 여 함	156	54.2
	참여안함	123	42.7
	무 응 답	9	3.1

참여할 경우 그 이유로는 “지역발전을 위해서”가 52.4%로 가장 많고, “행정이 잘 이루어지고 있지 않기 때문에” 23.3%, “개인의 이익을 위해서” 6.3%, “무응답” 13.2%, “기타” 4.9%로 나타났다. 기타로 든 이유들로는 “공무원과 지방의원들이 행동하는게 없는 것 같음”, “새로운 민주주의의 올바른 양상임”, “서민들의 생활을 반영하기 위하여”, “여러 가지 이유에서”, “지역사회를 구성하고 있는 구성원으로서의 의무감”이라는 이유들을 들었다.

&lt;표 5&gt; 참여이유

항 목	구 분	빈 도	퍼센트
참여이유	지역발전을 위해서	151	52.4
	행정이 잘 이루어지고 있지 않기 때문에	67	23.3
	개인의 이익을 위해서	18	6.3
	기타	14	4.9
	무응답	38	13.2
	합 계	288	100.0
기타이유	공무원과 지방의원들이 행동하는게 없는것 같음 새로운 민주주의의 올바른 양상 서민들의 생활을 반영하기 위하여 여러가지이유에서 지역사회를 구성하고 있는 구성원으로서의 의무감		

참여하지 않을 경우 그 이유로는 “의견을 제출해도 반영되지 않으니까”가 가장 높게 나타났고, 다음으로 “내용을 알지 못해서”, “시간이 없어서/바빠서”, “행정이 잘 이루어지고 있기 때문에”, “무응답”, “기타” 순으로 나타났다.

&lt;표 6&gt; 불참여 이유

항 목	구 분	빈도	퍼센트
불참여이유	시간이 없어서/바빠서	46	16.0
	의견을 제출해도 반영되지 않으니까	113	39.2
	내용을 알지 못해서	55	19.1
	행정이 잘 이루어지고 있기때문에	15	5.2
	기타	10	3.5
	무응답	49	17.0
	합계	288	100.0
기타이유	관심없음 참여를 유도하는 프로그램이 없다 필요성을 느끼지 못한다. 행정부에서 협조참여를 바라지 않기때문에 행정에 대하여 생각해본적이 없음		

## 2. 참여방법에 대한 시민의사

참여방법에 대한 시민의향으로는 투표에 의한 방법이 43.1%로 가장 적극적인 의향을 나타냈고, 서명운동·항의집회·시위참여 20.9%, 정보의 제공·편지투고 15.6%,

방문·진정·건의 14.6%, 비공식단체(향우회, 종친회)가입 12.9%, 공식단체(시민단체, 정당)가입 10.9%, 정치적모임(선거유세)의 참석 9.4%의 순으로 나타났다.

<표 7> 참여방법에 대한 시민의사

항 목	구 분	빈 도	퍼센트
각종 투표참여	참여안함	24	8.3
	약간소극적참여	62	21.5
	보통	78	27.1
	약간적극적참여	63	21.9
	적극적 참여	61	21.2
선거유세참여	참여안함	122	42.4
	약간소극적참여	62	21.5
	보통	77	26.7
	약간적극적참여	21	7.3
	적극적 참여	6	2.1
공식단체 (시민단체, 정당) 가입	참여안함	123	42.7
	약간소극적참여	67	23.3
	보통	67	23.3
	약간적극적참여	20	6.9
	적극적 참여	11	3.8
비공식단체 (향우회, 종친회) 참여	참여안함	98	34.0
	약간소극적참여	76	26.4
	보통	77	26.7
	약간적극적참여	29	10.1
	적극적 참여	8	2.8
방문, 진정, 건의 참여	참여안함	83	28.8
	약간소극적참여	85	29.5
	보통	78	27.1
	약간적극적참여	30	10.4
	적극적 참여	12	4.2
서명운동, 항의집회, 시위참여	참여안함	90	31.3
	약간소극적참여	66	22.9
	보통	70	24.3
	약간적극적참여	44	15.3
	적극적 참여	16	5.6
	무응답	2	.6
정보제공, 편지투고 참여	참여안함	100	34.7
	약간소극적참여	68	23.6
	보통	75	26.0
	약간적극적참여	28	9.7
	적극적 참여	17	5.9

응답자의 인구통계학적 특성들(성별, 연령, 소득, 직업, 학력)과 참여방법에 대한 의향간의 교차분석 결과, 일부 참여방법과 응답자의 일부 특성간에는 상관관계를 나타내었다. 즉 투표참여 의향과 응답자 특성간에는 소득에 따른 차이만 나타났고, 선거유세참여 의향과 응답자 특성간에는 학력에 따른 차이만 나타났으며, 공식적 단체 참여 의향과 응답자 특성간에는 성별에 따른 차이만 발생하였다. 기타 다른 참여방법과 응답자 특성간에는 별다른 차이가 나타나지 않았다.

<표 8> 투표참여 의향과 소득

구 분			소득(200만원으로구분)		전 체	
			저소득층	고소득층		
투표참여 의향	소극적	빈도	48	37	85	
		전체 %	16.7%	12.9%	29.6%	
	적극적	빈도	87	115	202	
		전체 %	30.3%	40.1%	70.4%	
전 체			빈도	135	152	287
			전체 %	47.0%	53.0%	100.0%

( $\chi^2=4.313$ , d.f.=1, p=0.038)

투표참여 의향과 소득간의  $\chi^2$  검정 결과, 고소득층일수록 투표참여에 대한 의향이 높은 것으로 나타났다.

<표 9> 선거유세참여 의향과 학력

구 분			학 력		전 체	
			고졸이하	대졸이상		
선거유세참여 의향	소극적	빈도	106	78	184	
		전체 %	36.8%	27.1%	63.9%	
	적극적	빈도	47	57	104	
		전체 %	16.3%	19.8%	36.1%	
전 체			빈도	153	135	288
			전체 %	53.1%	46.9%	100.0%

( $\chi^2=4.113$ , d.f.=1, p=0.043)

선거유세참여 의향과 학력간의  $\chi^2$  검정 결과, 대졸이상의 고학력일수록 선거유세참여 의향이 높은 것으로 나타났다.

<표 10> 공식적 단체 참여의향과 성별

구 분			성 별		전 체
			남성	여성	
공식적 단체 참여 의향	소 극 적	빈 도	94	96	190
		전체 %	32.6%	33.3%	66.0%
	적 극 적	빈 도	65	33	98
		전체 %	22.6%	11.5%	34.0%
전 체		빈 도	159	129	288
		전체 %	55.2%	44.8%	100.0%

( $\chi^2=7.426$ , d.f.=1, p=0.006)

공식적 단체 참여 의향과 성별간의  $\chi^2$  검정 결과, 남성이 공식적인 단체인 시민단체나 정당가입에 더 적극적인 의향을 나타내었다.

### 3. 시민참여에 대한 영향요인

평소 언론매체에서 보도되는 사회문제들에 대한 시민의 관심정도와 참여의향간의  $\chi^2$  2검증 결과(p<.001) 양자간에는 상당한 상관관계가 있는 것으로 나타나고 있다. 즉 시민의 사회문제에 대한 관심도가 높을수록 참여의향이 높을 것으로 추정된다.

<표 11> 사회문제 관심도와 참여의향

구 분			사회문제 관심정도			전 체
			그렇지않다	보통이다	그렇다	
참여의향	참여함	빈 도	9	60	87	156
		전체 %	3.2%	21.5%	31.2%	55.9%
	참여안함	빈 도	27	57	39	123
		전체 %	9.7%	20.4%	14.0%	44.1%
전 체		빈 도	36	117	126	279
		전체 %	12.9%	41.9%	45.2%	100.0%

( $\chi^2= 23.792$ , p=0.000)

수원시 행정에 대한 시민의 관심도와 참여의향간의  $\chi^2$ 검증 결과( $p < .001$ ) 역시 상관관계가 높게 나타나고 있다. 다시 말해 시민이 수원시 행정에 대해 관심정도가 높을수록 참여의향이 높을 것으로 추정된다.

<표 12> 수원시 행정에 대한 관심도와 참여의향

구 분		수원시 행정의 관심정도			전 체	
		그렇지않다	보통이다	그렇다		
참여의향	참여함	빈 도	32	78	46	156
		전체 %	11.5%	28.0%	16.5%	55.9%
	참여안함	빈 도	62	45	16	123
		전체 %	22.2%	16.1%	5.7%	44.1%
전 체		빈 도	94	123	62	279
		전체 %	33.7%	44.1%	22.2%	100.0%

( $\chi^2 = 29.453, p = 0.000$ )

수원시가 안고 있는 지역사회 문제들에 대한 시민의 관심정도와 참여의향간의  $\chi^2$  검증 결과( $p < .001$ )도 마찬가지로 높은 상관관계를 보이고 있다.

<표 13> 지역문제 관심도와 참여의향

구 분		지역문제 관심정도			전 체	
		그렇지않다	보통이다	그렇다		
참여의향	참여함	빈 도	30	64	62	156
		전체 %	10.8%	22.9%	22.2%	55.9%
	참여안함	빈 도	45	57	21	123
		전체 %	16.1%	20.4%	7.5%	44.1%
전 체		빈 도	75	121	83	279
		전체 %	26.9%	43.4%	29.7%	100.0%

( $\chi^2 = 20.035, p = 0.000$ )

반면에 참여의향과 시민만족도, 즉 공공 및 사설 교육여건 만족도, 아동 및 유아교육여건 만족도, 문화시설 만족도, 쇼핑 및 유통시설 만족도, 주차교통여건 만족도, 주택건물상태 만족도, 공원녹지 만족도, 공공서비스시설 만족도, 상하수도시설관리 만족도, 생활안전시설 만족도 등과 참여의향 간에는 상관성이 그리 높지 않은 것으로 나타나고 있다.

## V. 시민참여 활성화 방안

### 1. 참여제도와 참여의식간의 연계

수원시민에 대한 참여의식 분석결과에서 보듯이 주민참여 의식은 참여에 영향을 미치는 필수적인 요소로 나타났다. 이것은 주민의 어떠한 의식과 행동을 보이느냐에 따라서 주민참여를 통한 지방행정 수행과 지역발전이 좌우될 수 있음을 나타낸다. 또한 이 같은 시민의 참여의식은 정책결정권을 갖는 공직자의 참여에 대한 인식과 태도에 의해 영향을 받게 된다. 따라서 주민참여의 활성화를 위해선 정책결정 권한을 갖고 있는 공직자가 참여에 대하여 긍정적인 인식과 태도를 가질 것이 요청된다. 주민이 아무리 정책과정에 적극적으로 참여한다고 하더라도 공직자가 부정적인 인식과 태도를 가진다면 참여활동은 저하되거나, 그 효과를 기대할 수가 없다. 공직자의 참여에 대한 인식전환을 위해서는 공무원 교육훈련 과정에 주민참여에 관한 과목을 개설하거나, 시민단체들과의 공동워크숍을 개최하는 방법도 고려해 볼 필요가 있다.

주민참여는 개별적으로 이루어지기도 하지만 매개집단을 통하여 이루어지기도 한다. 수원시민에 대한 의식분석 결과에서 나타나듯이 주민참여는 개인적 참여보다는 단체적 참여의 경향을 보이고 있으므로 매개집단의 역할이 매우 중요하다는 것을 시사해 주고 있다. 매개집단(시민단체, 정당, 언론매체 등)은 주민과 정부를 연결해 주는 역할을 하며, 주민참여 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 주민의 이익에 앞서 정권확보 내지는 조직의 존속에 상대적으로 관심이 많은 등 참여의 매개집단으로서의 역할기대에 미흡한 실정이다. 이러한 문제는 근본적으로 현재의 정치문화가 공동체적이라기 보다는 사익추구인 성격을 띄고 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 장기적인 관점에서 주민의 입장에서 주민의 이익을 대변하는 노력을 자발적으로 기울일 수 있도록 변화시킬 필요가 크다.

## 2. 참여제도의 개선

참여의 제도화는 기본적으로 시민참여를 활성화시키는 기능을 한다. 제도적 참여는 비용측면에서 비제도적 참여보다 훨씬 더 유리하다. 따라서 참여제도의 확충은 참여에 필요한 비용을 줄임으로써 시민의 참여를 촉진시키는 중요한 기능을 한다. 다양한 참여제도들은 누구에게나 평등한 참여의 기회를 제공하도록 제도의 개선이 이루어져야 하며, 주민발의, 주민투표, 주민소환을 통한 직접민주제도의 도입과 함께 시민운동에 대한 정책적 지원이 강화되어야 한다. 또한 참여제도의 운영은 정책제언을 강화하는 방향으로 이루어져야 하며, 주민의 참여기회가 사전적·예방적으로 부여되는 동시에, 간헐적으로 이루어지기보다는 지속적·안정적으로 이루어지게 하여야 한다.

현행 참여제도가 실질적인 기능을 발휘하기 위하여는 다음과 같이 개선되는 것이 바람직하다. 먼저, 반사회는 현재와 같이 시책홍보위주로 운영하지 말고 정책과정에 대한 여론의 투입(주민으로부터의 여론수렴) 또는 시민간의 담화를 위한 장(場)으로 정착시킬 것이 요청된다. 여론 모니터제의 경우, 핵심적인 문제는 모니터선정에 있어서의 객관성 및 공정성을 확보하는 일이다. 정부에 협조적인 시민이 과다대표되지 않도록 무작위 추출방법에 의하여 모니터를 선정해야 한다.

위원회제도에 있어선 위원회가 실질적인 참여의 장(場)이 될 수 있도록 형식적인 위원회운영을 지양하고, 위원회에 부의된 안건에 대하여 위원들이 실질적인 영향력을 발휘할 수 있도록 해야 한다. 간담회 역시 참여하는 대상시민을 선정함에 있어서 작위성을 배제할 것이 요청된다. 즉, 간담회는 참여대상에 원칙적으로 제한을 두지 말고 “나도 한마디” 형식으로 운영함으로써 다수 시민에게 의견개진의 기회를 제공하는 제도로 정착시켜야 한다.

공청회의 경우는 이미 결정된 시책의 합리화를 위한 형식적 개최를 지양하고 시책과 관련하여 시민의 다양한 의견개진의 기회로 활용할 것이 요청된다. 또한 공청회에서 제시된 의견은 적극적으로 시책에 반영함으로써 시민의 참여의지를 고양시켜야 한다. 끝으로, 설문조사시 비용·시간 등의 제약으로 자주 실시할 수는 없으므로 시민여론의 변화추세 파악 또는 장기시책 방향정립에 유용한 자료로 사용할 수 있기 위하여는 가급적 정기적으로 실시하는 것이 바람직하다.

시민옴브즈맨제도의 경우, 업무의 독립성과 계속성을 확보하기 위해 옴브즈맨의 임기를 단체장 임기보다 길게 하거나, 최소한 단체장 4년 임기중 절반을 지낸 시점에서

4년 임기로 일부 옴브즈맨이 교체될 수 있도록 교차임기제를 도입하는 것이 바람직하다. 또한 신속한 업무처리를 위해 대부분의 업무는 독임제로 처리하되, 시정권고 사안의 경우엔 옴브즈맨들이 합의를 거쳐 처리할 수 있도록 조례를 개정할 필요가 있다. 옴부즈맨의 수도 약간 늘려 여성문제를 해결할 수 있도록 여성옴부즈맨을 위촉할 필요가 있다. 시민옴부즈맨의 기능도 강화시켜 명백한 불법행위로부터 부당행위, 잘못된 조례나 규칙으로 인한 불편, 공무원의 부정행위, 태만이나 불친절, 행정결정의 편파성 등도 다룰 수 있도록 하며, 행정정보의 공개청구 거부에 대한 심사도 포함시키는 것이 바람직하다.

현행 주민감사청구제의 경우 감사청구인 수가 지나치게 높게 요구되는 문제점이 있다.<sup>11)</sup> 따라서 청구인 수를 대폭 줄이도록 하는 동시에 공익 추구를 목적으로 하는 시민단체의 청구가 가능하도록 하는 방안에 대해서도 함께 검토되어야 한다. 물론 감사청구의 남발을 막을 수 있도록 하기 위해 감사 대상을 명확히 하는 것이 필요하다. 아울러 복잡한 감사청구 절차<sup>12)</sup>로 인해 대략 6개월 여의 기간이 소요되고 있어 주민감사청구 진행 과정 중에 스스로 철회하는 경우도 발생하고 있다. 따라서 동 제도의 실효성 제고를 위해 절차의 간소화가 검토되어야 한다.

주민투표제도 도입과 관련한 가장 핵심적인 문제는 입법부의 입법부작위에 의한 후속 법률이 제정되어 있지 않은 것으로 주민투표법 제정이 시급하나, 구체적 대안으로서 “조례의 先입법”을 통한 해결, 지방자치법 제13조의2 제2항에서 대상·발의자 등과 같은 상세한 내용의 규정을 현재와 같이 ‘법률’이 아니라 “조례”로써 정할 수 있도록 개정, 지방자치법 제13조의2 제2항에서의 위임근거를 현행의 ‘법률’ 대신에 “대통령령”으로 정하도록 하는 방법 등을 고려해 볼 수 있다.

현재 자치단체장에 대한 현실적인 통제 수단은 지방의회의 견제, 형사법에 의한 통제, 선거를 통한 심판 등이 있다. 하지만 모든 견제방안이 1당 독점 기관구성 of 정치 현실과 재판기간이 지나치게 긴 상황에서 효과적인 통제수단으로서의 역할을 수행하기 힘들다. 그 결과 중앙정부는 중앙통제 수단을 강화하고자 하는 유혹에 쉽게 빠질

11) 일본의 경우 감사청구를 주민 1인도 가능하도록 하고 있다.

12) 주민감사청구 대표자 신청 → 청구인 대표자 증명서 교부(대표자로서 20세이상의 주민 서명을 요청할 권한을 부여) → 주민감사청구인단 모집 → 주민감사청구 → 관보게재(청구인 열람 및 의의 신청) → 주민감사청구 심의위원회 심의(청구요건 심의) → 주민감사청구 확정(주무장관, 시도지사) → 감사 계획 및 위원 구성 → 감사 실시 → 결과통보 → 이의제기(1개월이내)

수 있다. 지방자치단체의 부단체장을 국가직으로 하거나 자치단체장에 대한 서면경고제, 대집행제도의 확대 등을 시도한 것이 그 단적인 예이다.

따라서 주민들의 탈법적이고 극단적인 저항을 주민참여의 제도화를 통해 양성화시키고, 중앙통제로 인한 지방의 자율성 상실을 방지하기 위해선 주민소환제도의 도입이 요구된다. 주민소환제도는 지방자치단체에 대한 주민의 통제를 강화하고 주민에 대한 책임성을 실현하기 위한 수단이나, 선거에서 패배한 자나 정적이 임기 전에 현직 공직자를 교체하려는 개인적인 목적으로 악용될 우려도 있다. 따라서 주민소환제도를 도입함에 있어서는 이 같은 위험성을 배제하고 주민통제의 원리를 극대화할 수 있는 방향에서 제도가 도입되어야 한다.

## 【참고문헌】

- 김남진. (1992). 『지방자치와 주민참여』. 한국지방자치연구소.
- 김준식. (1997). 주민이 본 경험과 교훈. 『지방자치발전을 위한 대토론회』. 한국지방행정연구원 주최.
- 박호숙. (2000). 주민대표성 제고를 위한 주민참여 활성화 전략. 『지방정부연구』, 제4권 제1호.
- 부천시. (2000). 지방옴부즈맨 운영사례. 『옴부즈맨제도 운영활성화를 위한 토론회』.
- 이승중. (1993). 『민주정치와 시민참여』. 삼영사.
- 이승중. (2003). 지방자치론. 박영사.
- 행정자치부. (1999). 『1998년도 정보공개 연차보고서』.
- 홍준형. (1999). 행정절차법의 문제점과 개선안. 『정부개혁연구소 창립기념시민토론회』. 행정개혁시민연합 주최. 출판문화회관: 12-13.
- Alford, Robert R. (1969). *Bureaucracy and Participation*, N.Y.: Rand McNally & Co.
- Baker, Gideon. (2002). *Civil Society and Democratic Theory: Alternative Voices*. Routledge.
- Bellus, Jewel and M. Haushnecht. (1990). Planning Participation and Urban Renewal, in J. Bellush and M. Haushnecht (eds). *Urban Renewal: People, Politics and Planning, Garden City*. N.Y.: Doubleday.
- Carey Lee J. (1970). *Community Development as a Process, Missouri*: University of Missouri.
- Cunningham, James V. (1972). Citizen Participation in Public Affairs, *Public Administration Review*, Vol. 32, Special Issue.
- Hart. David K. (1972). Theories of Government related to Decentralization and Citizen Participation. *Public Administration Review*, Vol. 32.
- Huntington, Samuel P. and J. M. Nelson. (1976). *Political Participation in Developing Countries*. Boston: Harvard Univ. Press,

- Milbrath Lester W. and M. Goel. (1977). *Political Participation: How & Why Do People Get Involved In Politics?*. Chicago: Rand McNally College Publishing Co.
- Parry, Geraint, G. Moyser and N. Day. (1992). *Political Participation and Democracy in Britain, Cambridge*: Cambridge University Press.
- Smith, Thomas. (1973). The Policy Implementation Process. *Policy Sciences*, Vol 4.
- Verba, Sidney. (1967) Democratic Participation. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*. Sept.
- Verba, Sidney and N. H. Nie. (1972). *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*. New York: Haper and Row.
- Zimmerman, Joseph F. (1986). *Participatory Democracy*. New York: Praeger.

### 【부 록(설문지): 수원시민의 참여의식에 관한 조사】

1. 귀하께서는 평소 언론매체(TV, 신문 등)에서 보도하는 사회문제들에 관심이 많으신 편입니까?  
① 매우 그렇지 않다. ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다
2. 귀하께서는 수원시 행정에 관심이 많으신 편입니까?  
① 매우 그렇지 않다. ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다
3. 귀하께서는 수원시가 안고 있는 지역사회 문제에 대하여 관심이 많으신 편입니까?  
① 매우 그렇지 않다. ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다
4. 다음은 귀하께서 살고 계시는 수원시의 교육, 교통, 문화시설 및 생활여건에 대한 만족도를 묻는 질문입니다.  
 해당되는 곳에 √표시 혹은 ○표시를 해주십시오.

구 분	매우 불만	불만	보 통	만 족	매우 만족
A. 중·고등학교나 사설학원 등의 교육여건	①	②	③	④	⑤
B. 유아방, 놀이방, 유치원, 속셈학원 등 취학전 아동의 육아여건	①	②	③	④	⑤
C. 극장이나 공연장 등 문화시설	①	②	③	④	⑤
D. 시장이나 백화점, 할인점 등의 쇼핑·유통시설	①	②	③	④	⑤
E. 지역의 주차상황이나 대중교통 이용 등의 교통여건	①	②	③	④	⑤
F. 동네의 주택이나 건물 등의 상태	①	②	③	④	⑤
G. 공원이나 녹지 등 휴식공간	①	②	③	④	⑤
H. 도서관, 복지관, 동사무소, 구청 등의 공공서비스 및 시설	①	②	③	④	⑤
I. 상하수도 시설 관리	①	②	③	④	⑤
I. 경찰서, 소방서 등의 생활안전시설	①	②	③	④	⑤

5. 향후 수원시 행정에 대한 주민참여에 대한 귀하의 참여 의향은?  
① 참여함 ② 참여하지 않음

6. 귀하께서 수원시 행정에 참여하신다면 왜 참여해야 한다고 생각하십니까?

- ( )① 지역발전을 위해서 ( )② 행정이 잘 이루어지고 있지 않기 때문에  
 ( )③ 개인의 이익을 위해서 ( )④기타 \_\_\_\_\_

7. 귀하께서 수원시 행정에 참여하지 않으신다면, 그 이유는 무엇입니까?

- ( )① 시간이 없어서/바빠서 ( )② 의견을 제출해도 반영이 되지 않으니까  
 ( )③ 내용을 알지 못해서 ( )④ 행정이 잘 이루어지고 있기 때문에  
 ( )⑤ 기타 \_\_\_\_\_

8. 다음의 참여방법에 관해 귀하께서 어떠한 의향이 있는지를 묻는 질문입니다. 해당되는 곳에 V표시 혹은 O표시를 해주십시오.

구 분	참여 안함	약간 소극적 참여	보 통	약간 적극적참여	적극 참여
A. 각종 선거에서의 투표	①	②	③	④	⑤
B. 정치적 모임이나 집회(선거유세)에 참석	①	②	③	④	⑤
C. 지역사회의 공식적 단체(시민단체, 정당) 가입	①	②	③	④	⑤
D. 비공식단체(향우회, 종친회)에 참여	①	②	③	④	⑤
E. 지역문제에 대한 방문, 진정 또는 건의	①	②	③	④	⑤
F. 반대(혹은 찬성) 서명운동, 항의집회 및 시위에 참여	①	②	③	④	⑤
G. 지역문제에 대한 타인에게의 정보의 제공, 편지투고 등	①	②	③	④	⑤