

주민대표성 제고를 위한 주민참여 활성화 전략

박 호 숙 (행정자치부 국가전문행정연수원 교수)

행정이 민주화 될수록 주민참여의 중요성은 더욱 부각되게 된다. 왜냐하면 민주행정의 가장 기본적인 근간을 이루는 것이 개인의 자율성을 바탕으로 한 주민참여이기 때문이다. 그런데 주민참여가 특정개인이나 특정집단에게만 한정된다면 민주행정의 실현은 불가능할 뿐만 아니라 오히려 사회적 정의에 역행하는 부작용만 초래할 가능성이 높아진다.

따라서 주민의 대표성이 확보될 수 있도록 주민참여가 보장되기 위해서는 특히 다음의 세가지 조건이 매우 중요하다. 첫째는, 주민참여의 여건이 잘 조성되어야 하고 둘째는, 참여의 통로가 다양하고 접근이 용이하여야 하며 셋째는, 주민의 요구에 대한 절지·행정의 대응성이 높아야 한다.

이러한 관점에서 본연구에서는 참여여건, 참여통로, 행정의 대응성에 대하여 현황을 분석하고 이를 토대로 주민대표성을 제고하는데 기여할 수 있는 주민참여의 발전방안에 대하여 논의하였다.

I. 서 론

행정이 추구하는 가치, 이념, 사상은 시대의 흐름에 따라 계속 변화되어 왔다. 이는 시대에 따라 행정이나 정책의 주체라 할 수 있는 정부의 역할이 어떻게 바뀌어 왔느냐 하는 문제와 밀접한 관련을 맺고 있다.

그리하여 행정이 지향하는 가치 내지는 목적도 조직내부에서의 능률성, 경제성, 효과성 중심으로부터 탈피하여 점차로 조직외부와 관련된 가치로서의 사회적 형평, 대응성, 행정의 책임성, 주민참여의 문제로까지 발전해 왔다고 할 수 있다(Frederickson, 1980: 33-39).

이의 결과로 행정이나 정책은 보다 더 주민의 요구와 이익에 민감하게 대응하기 위하여 수혜자 중심으로 나가지 않을 수 없게 되었다. 이러한 고객중심의 행정은 주민의 권익을 옹호하고 보장하기 위하여 행정의 민주성과 주민대표성을 행정의 전면에 부각시키는 결정적 계기로 작용하였다(Riedel, 1972: 211-220). 이러한 가치를 구현할 수 있는 길은 행정과 정책과정에 주민참여의 폭을 확대함과 동시에 행정기관은 이러한 주민의 요구를 적극적으로 수용하고 대응(response)하는 보다 능동적 행정을 실천하는 것이다.

그런데 주민참여와 관련하여 등장하는 주요 쟁점의 하나는 주민 다수의 권리와 요구를 어떻게 행정에 잘 반영하느냐 하는 문제이다. 특히 소외계층이나 말없는 다수의 요구도 충분히 행정에 반영하여 주민의 대표성을 확보할 수 있어야 주민참여가 민주행정의 기초로서의 역할을 다할 수 있는 것이다.

따라서 주민대표성을 확보할 수 있게 하는 주민참여방식은 첫째, 주민참여의 여건이 잘 조성되어 있어야 하며 둘째, 주민참여의 채널(통로)이 효율적으로 작동되어야 하고 셋째, 주민의 요구에 대해서 행정이 민감하게 대응하는 대응성의 측면이 활성화되어 있어야 한다.

이에 본연구에서는 주민참여의 여건, 채널(통로), 행정의 대응성에 대한 현황을 살펴본뒤 이러한 현황분석을 토대로 주민참여를 활성화할 수 있는 전략에 대하여 논의해 보고자 한다. 연구의 방법은 문헌연구와 면접조사를 사용하였는데 문헌연구는 국내외 문헌과 판공서 자료등을 꼭넓게 검토하였고, 보다 심층적인 조사가 필요한 부분에 대해서는 행정공무원과 주민들을 대상으로 면접¹⁾을 실시하여 문헌연구의 미비점을 보완하였다.

II. 주민대표성과 주민참여

1. 주민대표성과 주민참여의 관계

행정이나 정책은 주민다수를 기반으로 하는 전체성과 주민대표성을 떠어야 한다. 여기서의 전체성이나 주민대표성이란 행정이나 정책이 주민다수의 이익을 전제로 하고 되도록이면 여러 가지 이익들이 대표되어 소외되는 계층이 없어야 한다는 것이다(김운태 외, 1981: 403). 이러한 맥락에서 주민대표성이란 특정 개인이나 특정 집단의 이익이 아닌 주민다수의 이익에봉사하는 개념으로 이해할 수 있겠다.

본래 행정과정이나 정책과정은 주민이나 여러 이익집단들의 이익의 조절과정적 성격을 가진다. 이러한 의미에서 이해의 여과과정과 조절과정을 거치지 않은 정책이나 행정은 대표성이나 전체성을 갖기 어렵다. 따라서 주민대표성의 전제로서의 이해의 조절을 위해서는 이해표명(표출)을 위한 주민참여와 이를 주도적으로 조절하는 역할을 하는 행정인의 출신배경의 대표성이 강조된다(Kingsley, 1944: 278). 이러한 입장을 강조하는 것이 바로 중개주의 행정철학관이다.

이와 같이 주민들간의 이해의 여과과정과 조절과정은 질서의 혼란과 인간소외를 극복하고 각계각층의 의사가 정책이나 행정과정에 반영되게 함으로써 궁극적으로 주민의 대표성을 확보할 수 있게 하는 역할을 수행하는 것이다(Kornhauser, 1959: 62-76).

그런데 현실적으로 각종의 정치적·경제적 자원을 독점하고 있는 특수집단들이 주민의 대표성이나 공평성보다는 자기이익 추구의 입장에서 행정을 조작·유도하기 쉽기 때문에 이에 대한 통제와 수정을 가하는 주민참여는 민주행정의 필수적인 요건으로 대두되게 되는 것이다. 이러한 맥락에서 비추어 볼 때 무엇보다도 좋은 행정이란 다수의 이익을 공개된 가운데서 주민참여를 통하여 조절과 통합과정을 거쳐서 이루어진 것들이다. 따라서 주민참여란 주민들간에 합의와 동의기반을 도출해 내는 과정으로서 인간소외를 극복하고 에찌오니(A. Etzioni)가 말하는 소위 활동적 사회(the active society)로 가는 최선의 길이라고 볼 수 있을 것이다.

2. 분석모형의 설정

현대행정의 특징은 기능의 전문화, 수단의 고도화, 권력의 강화 등으로 나타나며 이러한 현상은 현대행정이 부딪치게 되는 난점으로 대두된다. 즉, 행정은 목표달성의 극대화를 위하여

1) 공무원에 대한 면접은 주로 국가전문행정연수원에서 교육을 받고 있는 6급~4급 공무원을 대상으로 2000년 1월부터 5월까지 수시로 직접면접방법을 실시하였다. 그리고 주민에 대한 면접은 2000년 2월부터 5월까지 직접면접 및 전화면접을 통하여 주민참여에 대한 일반적 의식을 조사하였다. 이들 면접내용은 주민참여의 현황파악과 발전방안 제시를 위한 일반적 아이디어 구축에 사용하였으며 특정문제에 대한 질문조사를 한 것은 아니다. 즉, 이러한 면접조사 결과는 주민참여의 연구초점을 설정하고 주민참여의 발전방향을 제시하는 아이디어를 얻는데 주로 활용하였다.

관리기술의 전문화와 강력한 집권력을 배경으로 하는 새로운 관료조직을 요구하게 되지만, 이러한 관료조직의 경직성은 주민들로부터의 의견 및 요구투입을 어렵게 함으로써 ‘民에 대한 봉사’라는 행정 본래의 목적을 왜곡시킬 수 있는 중대한 구조적 모순을 가져오게 되는 것이다. 이에 따라 행정에 있어서 봉사와 민주성의 문제가 크게 부각되기 시작하였고 행정의 목표달성을 위해서도 외부로부터의 정당성과 동의기반 및 지지가 과거 어느 때 보다도 절실히 요구되게 되었다.

주민참여란 이러한 현대행정의 시대적 요청을 충족시켜 주는 하나의 제도적 장치로서 특히 행정의 활성화를 도모하고, 권력집중에 따른 폐해를 방지하며, 주민의 대표성을 구현하기 위하여 필수적 요소가 되는 것이다. 그리하여 이제 과거의 안정성과 능률제일의 행정관념으로부터 벗어나 민주성과의 조화를 추구하기 위하여 주민참여에 대한 체계적·경험적 연구가 절실히 요청되고 있다. 그런데 이러한 요청에 대한 체계적·논리적 접근을 위해서는 주민참여에 대한 다음의 3가지 측면이 분석의 초점이 되어야 한다. 첫째, 주민참여의 여건(condition) 둘째, 주민참여의 기회와 통로(channel) 셋째, 주민참여에 대한 정치·행정의 대응(responsiveness) 등이다.

그런데 한국사회의 주민참여가 초기의 효과를 거두지 못한 주된 요인이 주민참여에 대한 정치·행정의 대응 및 환류기능의 미흡에 있다고 보기 때문에²⁾ 본 논문에서는 특히 이 부분에 강조점을 두어 논의하고자 한다.

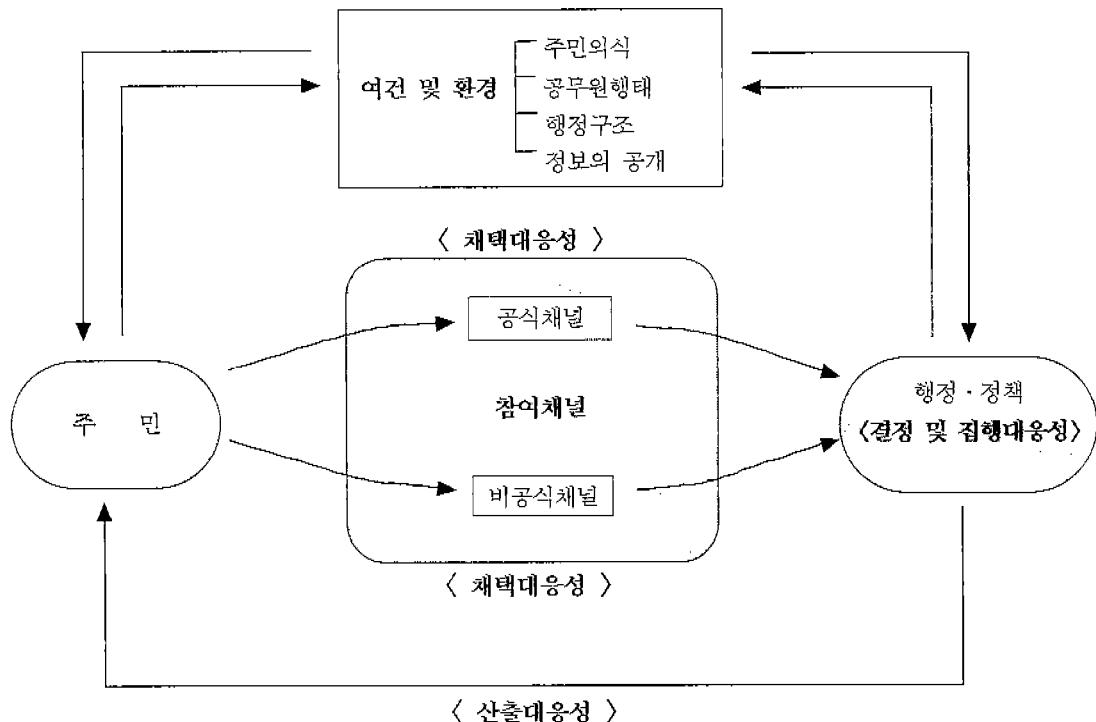
여기서 주민참여의 여건 및 환경은 주민참여를 제약하거나 촉진시키는 기초적 상황변수로서 주민의식, 공무원 행태, 행정구조, 정보공개등이 포함된다. 이러한 네가지 요소들이 어떤 상태에 있으느냐에 따라서 주민참여는 침체될 수도 있고 활성화될 수도 있을 것이다. 따라서 주민참여의 여건 및 환경은 주민참여에 영향을 미치는 기본적 사회분위기나 상황을 나타낸다고 볼 수 있다.

주민참여의 채널은 주민의 참여기회나 접근가능성과 관련된 것으로서, 주민이 참여의 수단으로 활용할 수 있는 각종 공식적·비공식적 참여통로를 의미한다. 주민참여에 있어서 참여기회의 다양성이나 접근가능성의 정도는 참여의 효과에 직접적 영향을 미친다.

정치·행정의 대응성이란 정치·행정체제가 주민의 요구나 이익에 대하여 얼마나 성의있고 민감하게 반응하는가를 의미한다(Weber, 1971: 205). 대응성은 채택대응성, 결정 및 집행대응성, 산출대응성등 세가지로 나누어볼 수 있다. 채택대응성은 정치·행정체제가 주민의 관심사나 요구에 귀를 기울이는 정도를 의미하며(Eisinger, 1973: 13-15), 결정 및 집행대응성은 체제가 주민의 요구나 이익에 대처해 나가는 정도를 나타내며, 산출대응성은 정책산출물이 주민의 요구에 일치하는 정도 즉 요구달성정도를 의미한다(Schumaker, 1975: 494-495). 정치·행정의 대응성은 주민의 요구투입에 대한 정치·행정의 민감성과 체제의 최종산출물이 주민의 요구를 만족시키는 주민만족도를 모두 포함하고 있다. 따라서 대응성은 정치·행정체제가 주민요구를 존중하고 이를 적극 실현시켜 주민을 만족시키고자 하는 정도를 나타내는 것으로서 주민참여의 궁극적목표와 관련되며 주민참여에 결정적 영향을 미친다.

2) 이점에 대해서는 공무원이나 주민들도 대체로 같은 견해를 가지고 있었는데 특히 주민들이 이 문제를 더욱 심각하게 인식하고 있었다. 이러한 사실은 필자가 공무원들과 주민들을 대상으로 한 면접조사에서도 확인할 수 있었다. 2000년 4월 12일 국가전문행정연수원 고급간부양성과정 교육생면접 및 2000년 5월 20일 광주, 수원시, 안양시 주민에 대한 전화면접내용을 참조하였음.

〈그림 1〉 주민참여의 분석 모형



III. 주민참여의 현황과 한계

1. 주민참여의 여건(환경)

1) 주민의 의식구조

그동안 주민들의 의식수준도 교육의 평준화, 소득수준의 향상 등으로 인하여 과거에 비하여 크게 발전적으로 변모하였다. 그러나 아직도 주민의 의식구조와 가치관이 유교적 성향이 농후하고, 거듭된 사회내부갈등으로 인하여 숙명주의·현실도피적 성향이 이어져 당면한 문제에 대한 정당한 의견 표시 보다는 비합리적이거나 뒤에서 비판하는 성향이 적지 않다(신창우, 1984: 21). 그리하여 자기의 이해관계가 있을 때는 자신의 이익을 강력히 주장하나, 그렇지 않은 경우에는 정치적·행정적으로 무관심하며 방관적·비협조적인 경향이 많다.

또한 행정이 상당히 자율성이 제한되어 있으며 주민참여도 일부 지도층인사를 중심으로 한 소위 유지참여의 행정으로 중산층 내지 서민층의 참여부족 및 무관심과 소외의식으로 주민자신이 주권자로서 주도적 역할을 담당하려는 적극적 자세와 사고방식이 부족하여 자율적인 주민참여를 저해하고 있다(강형기, 1983: 116).

2) 공무원의 행태

공무원의 가치관이나 사고방식이 과거에 비해서는 많이 개선되기는 하였으나 아직도 권위적·폐쇄적인 성향이 강한 편이어서 주민참여에 대한 인지도가 낮은 편이다. 대민관계에 있어 주민들에게 새로운 사실을 제공하고 참여를 통하여 주민의 협조를 구한다는 생각보다는 지시·통보한다는 자세를 가지고 일방적으로 결정·시행하는 경향이 없지 않다.

또한 대민행정을 수행함에 있어서 주민의 의사를 수렴하여 창의적 방안을 모색하려고 하기보다는 주로 선례와 법규에 지나치게 의존하려는 소극적 처리방식을 선호하고 있어 주민의 자율적인 행정참여가 저해되고 있다. 특히 문제가 되는 것은 주민참여를 주민이 응당 가진 권리나 의무로 보기보다는 행정(공무원)이 베푸는 큰 혜택이나 시혜로 보고 있다는 점이다.

3) 행정구조와 기능

주민참여의 내실화를 위해서는 지방행정의 자율성과 민주성이 크게 신장되어야 하나 우리나라에는 전통적인 중앙집권적인 행정문화의 영향으로 중앙의 하향적·획일적인 지도·지시로 인하여 주로 상부지침에 의존하는 경향이 강하여 지역적 특성을 살린 창의성과 자율적인 주민참여가 이루어지기 어렵다.

이러한 결과 자발적 참여의 한계와 문제점을 노정시키기도 하였고 한때는 동원형 참여가 주민들의 많은 불만을 가져온 것도 부인할 수는 없다(Linz, 1975: 269). 또한 행정시책의 충실햄 대민홍보와 추진과정보다는 결과를 지나치게 중시하는 실적제일주의의 행정풍토는 능률 위주로 목표달성을 강조함으로써 주민의 자발적인 참여나 자율적인 실천의 기회를 제한하고 있다.

그러나 민선자치시대가 본격적으로 개막되어 주민본위의 행정이 강조되면서 여러분야에서 자율적인 주민참여노력이 이루어지고 있으나 아직까지 우리의 행정문화가 실질적이고 효과적인 수준의 주민참여가 이루어질 만큼은 변화하지 못하고 있는 것이 현실이라 하겠다.

4) 정보의 공개

참여의 기회가 있다고 하더라도 정보에 접근할 기회가 주어지지 않는다면 진정한 의미의 참여는 불가능한 것이다(강형기, 1983: 69). 주민참여를 위한 행정과 주민과의 관계는 “알릴 의무”와 “알 권리”라는 양자간에 놓인 정보회로의 충실성을 바탕으로 형성되는 것이며, 정보의 질과 양은 바로 주민참여의 질과 성과에 직결되는 것이라 할 수 있다. 그러나 우리의 현실은 행정기관이 정보를 공개하고 주민과 상호 의견을 교환하는 풍토가 아직 잘 조성되지 못하고 있다.

주요정책을 입안·처리하는 과정에서 파생적으로 발생될 수 있는 문제들을 지나치게 의심하는 나머지 비밀리에 결정·집행하는 경우가 많으며³⁾ 행정기관이 행하는 방침이나 사업에 관한 정보를 계속적으로 환류하는 개방체제가 아직 확립되지 못하고 있다. 그리하여 주민은 정확한 정보에 입각한 행정참여나 행정비판능력을 배양하지 못하고 행정에 대한 불신과 비협조적 경

3) 면접결과 주민들은 특히 NIMBY관련 사업들의 경우 이러한 경향이 두드러지게 나타나는 것으로 인식하고 있으며, 공무원들도 이점을 인정하고 있었다. 공무원들은 NIMBY관련 사업결정의 경우 주민을 참여시킬 경우 주민의 집단사태로 사업계획 결정 자체가 어렵다고 생각하는 경우가 많았다. 2000. 4. 24~4. 28 사이에 국가전문행정연수원 “갈등·협상과정” 교육생 면접조사 결과 및 2000. 4. 26일 천안시 쓰레기소각장 현장견학시 주민을 대상으로 한 면접조사 결과를 참조하였음.

향을 놓기도 한다.

2. 주민참여의 채널(통로)

행정에의 주민참여가 효과적으로 이루어지려면 행정기관과 주민사이에는 제도적으로 훌륭한 장치가 마련되어야 하고, 또한 그 장치와 운영이 양면적으로 잘 조화를 이루어야 한다. 행정에 있어서의 주민참여통로는 매우 다양하나 여기서는 현실적으로 중요하고 비중이 크다고 생각되는 제도들을 중심으로 간략히 소개하고자 한다.

1) 행정자문위원회

각급 행정기관에는 자문기관으로서 각종 위원회가 법령, 규칙, 훈령, 행정지시등에 의하여 설치 운영되고 있다. 이를 자문위원회는 그 설치목적에 따라 그 기능이 다르지만 대개 다음과 같은 역할을 수행한다. 첫째, 행정당국에 대한 조언과 권고기능을 수행한다. 둘째, 행정수행상의 심의기능을 수행한다. 셋째, 구체적인 사업계획이나 개발계획을 주민들에게 전달하는 기능을 갖는다. 넷째, 주민들의 요구를 듣는 청취소로서뿐만 아니라 개별적 의견을 종합해서 의견을 조정하는 기능도 갖는다. 다섯째, 행정당국과 주민과의 마찰을 줄여주는 중개적 역할을 담당한다.

그런데 이러한 위원회들은 사실상 많은 역할을 수행하고 있는 제도이긴 하지만 이 제도의 실제적 운영면을 보면 하향성을 띠는 경우가 많고 또 위원회에 참여하는 인사는 수동적으로 임명된 자가 많아 이들의 활동이 주민대표성을 충분히 반영하지 못하는 면이 있다.

2) 주민투표

주민투표는 지방자치단체내의 중요 쟁점을 투표로 결정하는 것을 말한다. 지방선거에서의 투표가 주민대표 선출을 통해 자치행정에 주민이 간접적으로 참여하는 것임에 비해 이것은 주민이 투표권을 통해 지방자치단체의 정책결정에 직접 참여할 수 있는 장치이다(강명구, 1994). 우리나라에서 주민투표제는 일반화되어 있지 않았으나 1994년 시군통합과정에서 유사 주민투표가 거의 전국적으로 실시된 바가 있고, 몇몇 지방자치단체에서 주민집단간에 갈등을 빚는 중요 쟁점을 놓고 주민투표를 한 사례가 있다(이상팔, 1998).

3) 반상회 및 주민조직

반상회는 행정단위로서 가장 낮은 반의 주민들로 구성된 주민회합체이다. 과거 반상회는 전국적이고 통일적인 기구로서 한달에 한번 정기적으로 회의가 개최되었는데, 이때의 주요 기능이 주민의 의견투입보다 정부의 시책을 주민들에게 일방적으로 전달하는 데 있었기 때문에 반상회는 권위주의 정부의 주민동원 도구로 비판을 받기도 하였다(이시경, 1990).

현재 반상회는 의무적 회합은 아니지만 많은 지역에서 그 명맥을 유지하고 있는데, 주로 지방자치단체에서 발행하는 소식지의 배부, 주민공통현안 사항의 논의 등이 주요 기능이다. 우리나라의 반상회는 과거의 부정적인 이미지를 완전히 씻지는 못하였지만, 여전히 주민들간의 담론의 장으로써 의의를 가지고 있으므로, 주민의사의 투입기능을 확대하는 방향으로 발전시킬 수 있는 방안을 적극적으로 모색할 필요가 있다(이승종, 1997).

주민조직은 주민들의 공통적인 관심사와 이익에 기초해 근린의 주민들이 자발적으로 결성하는 조직을 말한다. 주민조직은 보통 반상회보다 큰 단위로 조직되는 것이 보통이며, 정규적일 수도 있으며 임시적일 수도 있다. 우리나라에서 주민조직은 근린지역의 도로보수, 재개발사업, 방법활동 등과 같은 공통적인 문제가 있을 때, 이를 주민 스스로 다루기 위해 조직되는 데서 찾아 볼 수 있다. 주민조직은 흔히 독자적으로 활동하기 보다 행정기관과 긴밀히 협조하면서 사업을 수행하는 경우가 많는데, 주민조직은 행정기관과 일반 주민간의 매개체 역할을 하게 된다. 이때 주민조직이 주민의 의사결집을 표출하는 역할 보다 행정기관의 지침을 주민에게 전달하는 역할에 치중하게 되면 그 자주성을 의심받을 수 있다(김재현, 1991).

4) 주민발의제

주민발의는 일정 수 이상의 유권자의 서명에 따라 법령의 제정이나 개폐를 주민이 직접 청구하는 제도를 말한다. 우리나라에는 1999년 지방자치법을 개정하면서 조례의 제정 및 개폐를 주민들이 청구할 수 있도록 하는 조문을 신설함으로써 주민발의제를 시행하게 되었다. 주민발의는 직접민주주의적 성격에 근접한 제도의 하나로서 참여민주주의의 적극적인 실천사례로 평가된다. 다만 주민발의를 청구할 수 있는 주민수가 많기 때문에 실제의 주민발의가 이루어질 수 있는가가 의문시된다(윤주명, 2000: 78).

5) 주민감사청구제

주민감사청구제는 공직자의 불법, 부당한 행위에 대하여 주민들이 관련 감사기관에 대해 감사를 청구하여 시정을 요구하는 행위이다. 이 제도는 우리나라에서 1999년 지방자치법 개정에서 신설되었는데 그 골자를 보면 다음과 같다. 즉 지방자치단체의 만 20세 이상의 주민은 20세 이상 주민총수의 50분의 1(2%)의 범위내에서 지방자치단체의 조례로 정한 20세 이상 주민 수 이상의 연서로 감사를 청구할 수 있는데, 시·도의 경우는 주무부 장관에게, 시군구는 시·도지사에 당해 지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무처리가 법령에 위반되거나 공익을 현저하게 해한다고 인정하는 경우 감사를 청구할 수 있다. 이러한 청구에 대해 주무부 장관이나 시도지사는 감사를 실시하고 감사결과에 따라 필요한 조치를 요구할 수 있게 되어 있다(윤주명, 2000: 78-79).

6) 주민주도적 접촉: 민원제출, 제안제도, 인터넷주민참여

주민주도적 접촉은 정부와 관련된 문제를 가진 개인이 문제해결을 위해 직접 공무원 또는 행정기관과 접촉하는 행위이다. 이것은 개인이 주도성을 가지고 자발적으로 이루어지며, 참여의 결과 또한 그 영향범위가 비교적 좁다. 주민주도적 접촉은 주민 개인과 정부사이에 어떠한 매개체 없이 주민이 직접 정부에 영향력을 행사하는 주민의 참여행위라고 할 수 있다(Verba and Nie, 1975: 47-55; Thomas and Melkers, 1999).

이러한 주민주도적 접촉에 해당하는 주민참여 유형으로 먼저, 개인의 민원제출행위를 들 수 있다. 민원은 넓은 의미에서 주민이 행정기관에 서비스를 요청하는 행위를 말한다.

다음으로 주민과의 접촉을 통해 지방정부가 아이디어를 얻고자 하는 제도가 있는데, 이것이 주민제안제도로 나타나고 있다. 이 제도는 주민을 대상으로 행정운영의 능률화, 예산절감 및 세수증대방안, 사고방지 및 재해의 제거, 에너지 절약 방안 등에 대한 제안을 접수받아 제안심

사원위원회의 실사를 거쳐 채택된 제안에 대해 각종 보상(rewards)을 제공하는 제도이다. 이 제도는 행정능률성의 향상 외에도 주민의 효능감 향상이라는 부수적인 효과를 거둘 수 있다.

주민주도적 접촉에서 최신의 사례는 인터넷을 통한 주민참여제도이다(이유진, 1997). 요즘 인터넷이 확산되면서 중앙정부는 물론 지방정부들까지 PC통신을 통해 행정의 안내, 정보의 공개, 서비스 신청 접수 등을 할 뿐만 아니라 주민의 의견수렴 창구를 다투어 개설하고 있다. 주민의 의견수렴 창구는 흔히 전자게시판으로 나타나고 있는데, 이것은 개인으로 보아서는 주민 주도적 접촉이지만 다른 사람들이 함께 보고 공감을 표시할 수 있다는 점에서 집단적 성격을 가지기도 한다.

이러한 제도는 정보화의 진전, 인터넷의 지속적 확산과 생활화를 예상해 볼 때, 주민참여의 중요한 장으로 자리잡을 가능성이 크다. 다만 이 제도의 몇가지 문제점들도 발견되는 데, 주로 이용자의 범위가 좁은 층, 지식계층 등에 편중될 수 있으며, 실명을 확인하지 않기 때문에 책임성의 확보가 어렵다는 문제도 있다(윤주명, 2000: 77-78).

7) 자원봉사

자원봉사는 주민들이 자신의 시간과 노력을 자발적으로 행정에 투입하는 행위이다. 자원봉사는 개별적으로 이루어지는 것이 보통이며, 개인의 자발성에 의존한다. 자원봉사는 행정에 필요한 자원을 주민으로부터 보충하여 행정서비스를 개선할 수 있다는 점에서 정부의 재정이 어려운 상황에서 하나의 정책대안으로 주목되고 있다. 자원봉사는 크게 보면 정부의 정책결정과정에 대한 참여라기보다는 정책집행과정에 대한 참여이다. 그러나 자원봉사는 주민이 공동체의 사무를 관리하는 행정기관의 일을 직접 수행하는 가운데, 직접·간접으로 주민들에게 영향을 미치는 정부의 의사결정에 영향을 미칠 수 있다는 점에서 주민참여의 한 형식이 될 수 있다(윤주명, 2000: 76-77).

8) 공청회

공청회는 가장 널리 사용되는 주민의사 반영제도의 하나로서 행정기관의 정책이나 계획에 관하여 주민, 이해관계인, 전문가 등의 의견을 듣기 위하여 개최되는 대규모의 공식집회를 말한다. 공청회 진행방법으로는 공청회 참석을 지역주민 모두에게 공개 초청하는 방법과 참석대상자를 일정한 기준에 의거 선별하여 참석시키는 방법이 있겠으나 우리나라의 경우는 대체로 후자의 경우가 많다.

9) 여론모니터제도

이는 주민참여의 형태를 띤 정보수집시스템이다. 이 제도는 행정에 관심을 갖고 있는 주민을 모니터로 위촉하여 행정에 대한 주민들의 의견을 청취함으로써 행정수행에 대한 주민의 반응과 의향을 파악하는 것이다. 이 제도는 여론수렴통로를 다원화 하고자 1981년에 전국적으로 1만 3천명을 위촉하면서 시작되었다.

10) 행정예고제

주민의 일상생활과 밀접한 관계가 있는 행정사업의 시행이나 새로운 정책 및 제도의 수립 또는 변경시에는 주민이 이에 적응할 수 있도록 상당한 예고기간을 두어야 한다. 이러한 예고

기간중 주민의 이의제기, 의견제시시에는 충분히 반영 시행해야 한다.

11) 여론설문제도

행정시책에 대한 주민들의 태도, 문제점, 인식도, 선호도 등을 설문을 통해 광범위한 여론을 수집하는데 널리 이용되는 방법이다.

12) 민성함

지방행정기관의 시·군청이나 읍·면·동사무소 등에는 민성함이 설치되어 있는 것이 일반적이다. 그러나 주민이나 관계공무원의 이해부족으로 민성함이 주민참여나 여론수렴의 통로로서의 기능을 거의 발휘하지 못하고 형식화하는 경향이 많다.

13) 기관장과 주민과의 대화

기관장과 주민과의 대화는 주민참여의 제1단계적인 참여방법이다. 주민과의 격의없는 대화는 행정에 대한 주민의 신뢰감을 높여주고 이해를 기초로 한 주민참여를 촉진하기도 한다⁴⁾. 이러한 기관장과의 대화는 주민과의 공감대를 형성할 수 있는 좋은 제도이다.

3. 주민참여에 대한 정치·행정의 대응

주민참여에 대한 정치·행정의 대응이란 주민의 요구투입에 대하여 행정이 이에 대처하는 행정의 반응성 내지는 민감성이라고 볼 수 있다(Schumaker, 1975: 494). 아무리 좋은 주민참여의 통로가 마련되어 있다고 하더라도 그것이 행정당국에 의해서 수용되지 않거나 수용되었다고 하더라도 효율적으로 처리되지 않고 방치된다면 주민참여의 효과는 거의 없을 것이다.

주민참여에 의해서 각종의 요구가 행정기관에 투입되었으면 일단 합리성 기준(rationality criteria)과 실현가능성 기준(feasibility criteria)에 의하여 분석·검토되어야 한다. 이러한 기준에 입각하여 행정기관에 투입된 주민의 요구를 분석·검토하여 그 요구가 이러한 기준을 벗어날 때는 즉시 그 이유를 명시하여 주민에게 통보하고 이러한 기준들과 부합할 때는 이러한 요구를 행정에 반영, 실현시켜 줌으로써 주민에게 행정에 대한 만족감과 신뢰감을 심어주어야 한다.

이렇게 볼 때 주민참여에 대한 행정의 대응성을 높인다는 것은 곧 주민에 대한 행정의 대표성과 책임성을 확보하는 길이 된다고 볼 수 있다. 따라서 주민참여는 최소한 다음의 세 가지 측면에서 그 대응성이 확보되어야 한다. 첫째, 채택대응성 둘째, 결정 및 집행대응성 셋째, 산출대응성 등이다.

채택대응성이란 주민이 참여를 통하여 제기하거나 거론한 문제를 정부가 공식적으로 채택함으로써 주민의 요구에 응답하는 정도를 의미한다. 만약에 아무리 주민이 그들의 요구를 행정당국에 투입한다고 하더라도 정부가 이를 채택하지 않으면 실제로 주민참여의 의의는 별로 없게 될 것이다. 정부당국으로서도 예산이나 인력상의 제약이 있기 때문에 주민이 요구하는 많은 요

4) 특히 지역현안 문제에 대하여 주민들은 기관장과의 대화를 매우 선호하는 것으로 나타났다. 이러한 사실은 2000. 4. 20, 2000. 5. 15, 2000. 5. 27등 3차례에 걸친 파천, 안양, 수원시민들과의 전화면접에서도 확인되었다.

구들 가운데 일부의 요구만이 행정이 대응해야 할 공식문제로서 채택하게 되는데, 이 때 관계 공무원들이 채택여부를 좌우하는 결정적 역할을 수행한다. 이때 공무원들은 가능한한 주민들의 요구를 광범위하게 수렴해서 채택대응성을 높이는 것이 바람직 하겠으나 부득이 합리성의 기준이나 실현가능성의 기준에 비추어 보아 채택이 불가능한 요구에 대해서는 그 이유를 명시하여 주민에게 즉각 통보하여야 한다.

그리고 그 타당성이 인정되어 행정기관에 의하여 채택된 요구는 곧 결정 및 집행대응성으로 이어져야 한다. 결정 및 집행대응성이란 행정기관에 의하여 채택된 주민의 요구를 산출적 서비스로 만들어 내기 위하여 각종의 대안을 마련하고 이를 구체적으로 실현하고 행동화 하는 과정이다. 실제로 이 결정대응성과 집행대응성이 주민참여에 대한 행정대응의 핵심을 이루는 부분으로서 주민의 관심이 여기에 더욱 집중된다고 볼 수 있다. 이러한 결정 및 집행대응성의 결과는 바로 산출대응성으로 이어진다.

산출대응성이란 전체적인 행정성과의 정도가 주민의 전체 욕구수준에 어느 정도 맞아들어가느냐 하는 것이다. 그런데 일반적으로 행정성과는 세 가지 국면으로 나누어 볼 수 있다(유 훈 외, 1983: 168-170). 즉 세 국면은 산출(outputs), 결과(outcomes), 영향(impacts) 등이 그것이다.

산출은 단기간내에 서비스가 실제로 이루어진 상태로서 定量的으로 측정하기가 수월하다. 교육을 받은 학생의 숫자, 확장된 도로의 길이 등이 그 예이다.

결과는 직접 나타난 산출보다는 시간적으로 보아 오랜 시간이 걸리는 정책이나 사업의 효과로서 情性的 含意가 내포되고 복합적이어서 계측하기가 쉽지 않다. 예를 들어 학교교육의 결과로는 독해력의 향상, 공부하는 태도의 변화 등을 들 수 있으나 변한 결과를 분리시키기가 어려운 난점이 있다.

영향은 결과보다도 시간적으로 오래고 변화의 규모도 큰 것을 뜻한다. 이는 태도와 행태의 변화 등을 염두에 두기 때문이다. 이러한 이유로 인과관계(causality)를 짜지기가 불확실하고 측정도 어렵다. 가령 학교교육의 영향으로 국민의 문자해독률이 높아지고 경제적 생산력이 높아졌다고 한다면 수긍이 가는 이야기지만 측정하기는 쉽지 않은 일이다.

따라서 주민참여에 대한 정치·행정의 가장 바람직한 대응은 위의 세 가지 대응을 모두 충족시켜 줄 수 있는 것이어야 한다. 이러한 정치·행정의 대응성은 곧 주민의 삶의 질을 향상시킴으로써 궁극적으로 주민의 대표성과 만족도를 향상시키게 되는 것이기 때문이다. 따라서 정치·행정의 대응성은 주민의 대표성이나 만족도와 매우 밀접한 관계에 있다고 볼 수 있다. 특히 채택대응성에 있어서 일어나는 결정 및 집행대응성은 매우 복합적인 과정으로 여기에 참여하는 행위자들(actors)은 매우 다양하며 결정된 정책을 처리하는데 있어서도 세 가지 방법이 존재한다.

그 첫번째 유형은 주민의 요구를 받은 행정당국이 직접 그 요구를 채택하여 자체적으로 처리·집행하는 경우이다. 두번째 유형은 주민의 요구를 받은 행정당국의 능력으로는 해결이 불가능한 경우 상부기관에 건의하여 처리하는 형태이다. 세번째의 유형은 주민의 요구를 접수한 행정당국이 유관기관과 협조하거나 유관기관에 의뢰하여 처리하는 방법이다. 그런데 이상에서 논의한 방법이나 절차가 어려워든간에 주민의 요구에 대하여 즉각 반응하려는 노력은 주민대표성을 확보하는 첨경이자 주민요구에 대한 대응성을 높이는 길임은 재언이 필요치 않다.

그렇지만 현실의 우리의 실정은 이러한 대응성의 관점에서 볼 때 다음과 같은 몇 가지 문제

점이 있다고 생각된다.

첫째, 주민이 행정에 대하여 접근할 수 있는 각 통로가 내실화되지 못하고 있을 뿐만 아니라 주민의 요구를 받아들이는 행정인의 태도가 미온적이어서 채택대응성에 한계가 있다. 물론 이러한 채택대응성의 한계는 예산이나 인력, 시간 등의 부족에 기인하는 경우도 적지 않다.

둘째, 투입된 주민의 요구를 합리적으로 평가할 수 있는 기준이 설정되어 있지 않은 경우가 많아 투입·수렴된 민의의 채택 및 집행여부가 공무원의 자의에 의하는 경우가 없지 않다.

셋째, 행정통로 및 행·재정적 제약에 의하여 채택된 주민의 요구도 그 구체적 대안이 마련되거나 적극적으로 처리되지 못하고 한낱 서류뭉치로 남는 경우도 있다.

넷째, 행정수행(집행)의 결과를 보는 공무원의 시각이 단편적이거나 단견적인 경우가 많아 단시간내에 발생하는 산출에만 주로 관심을 가지고 중·장기적으로 발생하는 결과나 영향에 대해서는 소홀히 하는 경향이 있다.

다섯째, 주민의 요구에 대하여 그 처리의 결과를 주민에게 회示하는 환류기능이 충분치 못하다.

IV. 주민참여의 발전방향(전략)

주민참여를 활성화 시키기 위해서는 우선 참여의 여건이 조성되어야 하고 이와 아울러 주민참여의 기회를 확대할 수 있는 참여통로를 개방하고 다원화시켜 나가야 한다. 그런데 주민참여의 여건이 아무리 잘 조성되고 주민참여의 통로가 잘 마련되어 주민의 요구가 행정에 투입되었다고 하더라도 이것이 행정당국에 의하여 채택되고 결정·집행되어서 주민이 바라는 소기의 성과(outputs, outcomes, impacts)를 생산해 내지 않으면 주민참여의 실효는 거두기 어려울 것이다.

따라서 이러한 점을 감안한다면 주민참여의 활성화와 발전적인 방향모색을 위해서는 첫째, 주민참여의 여건(condition)조성 둘째, 주민참여의 기회(channel)확대 셋째, 주민참여에 대한 정치·행정의 대응성(responsiveness) 제고의 세 축면이 분석되지 않으면 안될 것이다. 따라서 이하에서는 이러한 시각에서 이 세 가지 축면을 발전·향상시킬 수 있는 방안들에 대하여 간략히 논술하고자 한다.

1. 주민참여의 여건조성

1) 주민의식의 발전적 변화

지방자치제의 본격적 실시와 더불어 이제는 주민 스스로가 행정 주체로서의 자각과 함께 스스로 주도권을 취하려는 적극적인 자세를 가지고 참여의 폭을 보다 더 넓혀 나가는 능동적 자세가 요구된다. 그리하여 참여지향형의 참여문화를 선도해 나가기 위해서는 주민 축면에서 다음과 같은 노력들이 이루어져야 할 것이다.

첫째, 주민들은 행정행위를 바람직한 방향으로 움직이게 하기 위해서 다양한 영향력을 행사할 수 있는 견진한 지식과 능력을 갖추어야 한다. 둘째, 주민들은 행정의 정책제기만을 기다리는 수동적 자세에 머무를 것이 아니라 능동적으로 정책제안을 행하는 적극적 자세가 요구된다. 셋째, 주민들은 지나치게 행정에 의존하려는 관의존적 사고에서 벗어나야 한다.

2) 공무원의 의식 및 행태 변화

공무원들이 그동안 지나치게 강조해온 기계적 능률관에서 탈피하여 주민참여를 존중하는 행정풍토를 조성해 나가기 위해서는 다음과 같은 인식의 전환이 요청된다.

첫째, 공무원의 의식 및 행태를 권위주의, 형식주의에서 민주적 실용주의에로의 전환이 요청된다. 둘째, 행정을 선례와 법규에 지나치게 의존하여 처리하려는 소극적인 처리방식을 탈피하고 주민참여와 창의적 문제해결방식을 존중하는 적극적 자세를 갖도록 하여야 한다. 셋째, 주민들이 제기한 의견에 대하여 적극적으로 처리해 나가려는 긍정적 처리자세가 요구된다. 넷째, 더욱 전문화 되어가는 현대행정의 추세에 비추어 공무원들의 지식·기술·정보도 계속 보완·발전시켜 나가야 한다.

3) 분권의 강화·촉진

주민참여가 실효성있게 전개되기 위해서는 한 나라의 통치상 또는 행정상의 권한이 중앙에서 지방으로, 지방에 있어서도 본청에서 보조기관으로, 그리고 각 기관의 내부에서도 상층에서 하층으로 적절한 분권이 이루어지지 않으면 안된다(Cook and Morgan, 1971: 4). 이를 위해서는 첫째, 행정사무의 재배분과 아울러 기관위임적 사무의 점진적인 축소가 필요하다. 둘째, 일반지방행정기관과 특별지방행정기관간의 업무 분담의 합리화와 유기적인 협조체제가 절실히 요망된다. 셋째, 중앙정부의 지방정부에 대한 통제는 권력적·강압적인 것이어서는 안되고 지도적·협력적인 것으로 전환되어야 한다. 네째, 분권화는 중앙과 지방간의 분권 뿐만 아니라 내적으로 하급부서나 일선기관에 보다 많은 권한과 책임을 배분하는 자치단체의 내적 분권화도 이루어져야 한다(강형기, 1983: 109).

4) 정보공개의 촉진

정보는 행정의 일부 계층이 수집하여 간직해 두는 것보다는 주민에게 널리 알려 주민의 '알 권리'를 충족시켜 주어야 한다. 오늘의 대중(주민)은 충분한 이해 없이는 협조하지 않는다. 그러기 때문에 정보는 항상 누구에게나 열려있는 흐름이어야 한다. 따라서 주민위주의 행정을 수행해 나가기 위해서는 주민에게 필요한 충분한 정보를 공개함과 함께 확실하고 구체적인 정보를 적극적으로 제공해야 한다.

정보의 공개는 주민자치의식의 고양에 불가결한 것이며 주민의 행정에의 의존적 종속의식을 자주적 자율의식으로 바꾸어서, 단편적인 관심에서 지속적이고 깊은 관심으로 주민의 움직임을 일으키게 하는 원동력이 된다. 따라서 이러한 정보공개의 중요성을 고려해 볼 때 정보공개의 범위나 대상, 폭도 점차 확대해 나가는 것이 바람직하다.

2. 주민참여의 채널(기회)확대

1) 주민평가제도의 채택과 적극적 활용

그동안 정책이나 행정시책에 대한 평가는 대체로 행정당국이나 공무원들에 의하여 주로 이루어져 왔다. 그러나 앞으로는 주민참여를 유도하는 방안의 하나로 정책평가에 주민대표를 참여시키는 것이 좋겠다. 예를 들어 연초 시정보고회나 선거공약을 통해 약속하고 시행된 사업의 결과에 대한 평가에 공무원 뿐만 아니라 새마을 지도자나 반상회대표 등과 같은 일반주민들도

창설케 하는 것은 민의수렴을 통한 참여행정의 구현에 큰 도움이 될 수 있을 것이다. 이때 평가단을 구성할 때는 공무원과 주민뿐만 아니라 전문가들도 공동으로 참여하여야 더 효과적일 것이다.

2) 여론지도자회의의 자율적 운영

어떤 지역사회에 있어서 특정계층을 대변한 여론(opinion)이 아닌 대표성 있는 지역주민 전체에 의한 여론 형성과, 이의 행정기관에의 투입을 위해서 여론지도자회의(opinion leader conference)를 운영하는 것이다. 이를 위해서는 각종의 지역사회단체를 수평적 네트워크 형식으로 연결하는 여론지도자회의를 두어 행정기관과 지역사회단체 및 주민간의 연계를 강화시켜야 한다.

여론지도자회의는 주민과 행정을 연결시켜 주는 중개자적 성격을 가진 것으로서 이는 행정 기관으로부터의 의뢰사항을 주민에게 전달해 주고 또 주민의 건의사항을 행정기관에 전달하는 메신저(messenger) 또는 조정자적 역할을 한다.

또 여론지도자회의는 개별적, 산발적으로 존재하는 민의를 결집·조정·조직화 하여 주민의 의견을 대변함으로써 주민의 대표성을 높이는데도 기여할 수 있다.

3) 민의수렴기동반 운영

민의수렴기동반은 사회적으로 소외된 계층, 저소득층의 민의를 집중적으로 파악하고 수렴하여 이들의 요망사항을 행정에 최대한 반영 시키고자 하는 제도이다. 다시 말하면, 서민층의 의견과 고충을 집중적으로 추적 수렴하여 이들의 불만을 해소하고 그들의 생계유지 방안 등을 도모할 수 있도록 도와주고자 운영하는 것이다⁵⁾.

그리하여 민의수렴기동반은 주로 사회적 소외계층과 저소득층을 대상으로 대화를 하거나 관찰을 통하여 그들의 생활상의 문제점, 사고방식 등을 집중적으로 파악하여 행정당국에 보고케 함으로써 이들을 정신적·육체적·경제적으로 원조하여 일상의 평균적 생활수준에 빨리 도달 할 수 있도록 도와주고자 하는 것이다. 이 제도의 성공적 운영을 위해서는 사회보장제도와의 연계 협조가 필수적인 요건이 된다.

4) 행정 자원봉사제도의 확대

행정에는 행정공무원이 아니면 할 수 없는 일이 있는가 하면 일반 시민이라도 성의만 있으면 할 수 있는 현업적(現業的) 성질의 사무도 있다. 그리고 인간이 일하는 것도 반드시 금전적 반대급부를 위하여 일하지만은 않는다. 자신의 발전과 여가선용, 자아실현 등을 위하여 자발적으로 사회에 봉사하고자 하는 사람들도 많이 있다.

행정에 있어서 자원봉사제도를 채택한다는 것은 행정이 담당하고 있는 몇몇 현실적 사무와 납을 위하여 봉사해 보겠다는 사람들을 상호 연결하여 이를 제도적으로 활용 하자는 것이다. 예를 들면 만약 농약살포를 하는데 있어서 이에 대한 입검지도를 행정공무원이 할 것이 아니라 농과대학에 다니는 대학생이나 농업관계 전직공무원, 농사일에 밝은 노인 등이 대신할 수도 있는 것이다. 이 제도는 일손이 바쁜 공무원에게는 그들의 일손을 덜어주고 자원봉사를 희망하

5) 국가전문행정연수원에 교육중인 중견간부양성과정 공무원 50명을 대상으로 면접을 실시한 결과 약 41% 가 이제도의 유용성과 현실적합성이 있다고 응답하였다. 면접은 2000. 5. 9일에 실시하였다.

는 사람들에게는 그들의 여가선용과 자아실현의 욕구를 충족시켜 주어 일석이조의 효과를 거둘 수 있는 것이다.

5) 종합정보센타 운영

행정은 주민의 생활을 떠나서는 존재할 수 없다. 행정은 주민의 복지를 향상시키고 주민의 안녕을 유지하는데 그 일차적 강조점이 있다.

사회는 급변한다. 특히 오늘날에 와서는 세계가 일일생활권이 되었으며 접해야 하는 정보나 지식도 과거와는 비교가 안될 정도로 급증하였다. 그런데 이러한 현상은 어느 한 분야에만 국한되지 않고 정치, 경제, 사회, 문화 등 거의 모든 인간생활의 영역에서 일어나고 있다. 이에 따라 주민이 행정에 기대하는 서비스의 종류나 질도 현격한 변화를 겪게 되었다. 만약 행정이 급변하는 상황에 능동적으로 대처하지 못하거나 주민의 요구변화에 대응하지 못한다면 행정의 능률과 질은 저하될 수밖에 없다.

따라서 지방행정의 구조와 기능도 주민의 복지와 편익을 강조하는 방향으로 조정되어야 하며 그렇게 함으로써 주민의 참여의욕을 고취할 수 있다. 이러한 기본적 입장을 강화할 수 있는 한 방법이 바로 여기서 얘기하는 지방행정 수준에서의 종합정보센타의 운영인 것이다.

특히 지역정보를 집중적, 종합적으로 제공하는 종합정보센타의 운영은 주민의 복지를 향상시키고 행정에의 관심 증대와 주민참여를 유도하는데 크게 도움이 되리라고 본다.

6) 주민포럼제도의 활용

주민포럼은 도시계획이나 지역개발사업 분야에서 흔히 볼 수 있는 것으로 행정 당국의 일방적 결정에 의해서 행정을 시행한다기 보다는 지역 주민의 의견을 충분히 수렴하여 행정을 수행하자는 데 그 참된 의미가 있다.

이와 같이 행정이 특정의 사업을 시행하려고 할 때 지역주민들의 의견을 충분히 들어서 여론을 수렴하여 지역주민의 합의(consensus)가 있을 때에 행정이 수행될 때 지방행정에 대한 주민의 지지도와 만족도를 높일 수 있을 것이다.

그리고 이러한 주민포럼의 주관도 가능한 한 행정당국 보다는 지역주민들에 의해서 이루어지고, 토의장소도 가능하다면 공공건물보다는 주민들이 부담감 없이 자유로운 입장에서 토론할 수 있는 장소에서 개최하는 것이 좋을 것이다.

3. 정치·행정의 대응성 제고

주민참여에 있어서 정치·행정의 대응성이란 주민의 필요와 욕구에 부응해서 이를 만족시키는 호응, 반응, 또는 응답적인 뜻으로 쓰인다. 따라서 주민참여에 대한 정치·행정의 대응성을 향상시킨다는 것은 주민의 대표성과 만족도를 향상시키는 것이며 궁극적으로 주민에 대한 행정의 책임을 완수하는 것이다. 주민이 그들의 필요에 의해서 아무리 행정수요를 투입한다고 하더라도 행정당국이 이를 채택하지 않거나, 채택하였다고 하더라도 그것이 합리적으로 결정되고 집행되어 주민이 바라는 소기의 산출을 발생시키지 않는다면 주민참여의 의미는 거의 없다고 하여도 과언이 아닐 것이다. 이러한 관점에서 주민참여에 대한 정치·행정의 대응성이란 첫째, 행정의 채택대응성 둘째, 행정의 결정 및 집행대응성 셋째, 행정의 산출대응성 등을 포괄하는

것으로 볼 수 있다.

1) 채택대응성의 제고

채택대응성이란 정부가 해결을 의도하는 문제를 공식적으로 채택함으로써 주민사회와 요구와 필요에 응답하고 반응하는 정도를 의미한다. 정부는 사회적 문제가 발생하고 행정수요가 표출됨에 따라 이에 대응하게 되는데 주민사회로부터 요구된 모든 사회문제에 자동적으로 대응하는 것은 아니다. 주민사회로부터 투입되는 많은 사회적 요구 가운데서 극히 일부의 요구만을 행정이 대응해야 할 문제로서 인식하고 공무원들이 그들 나름대로의 어떤 기준(criteria)이나 근거(reference)에 의해서 채택하게 된다. 요구를 투입하는 개인 또는 집단은 이들 채택권자의 판단에 영향력을 행사하기 위해서 공식적으로 혹은 비공식적으로 활동하며 경쟁관계에 있는 요구간에는 체계밖에서부터 경합할 수도 있을 것이다.

이들 선택의 주체에 영향을 미치는 요인들은 대단히 다양하고 인식주체에 따라서 달라질 수 있는 것이어서 객관적으로 규정하기는 어렵지만 일반적으로 다음과 같은 것들이 채택권자의 판단에 영향을 주는 요인으로 제시되고 있다. 기본적으로는 정치이념(자유방임주의, 수정자본주의, 복지국가이념 등), 정치체제, 내부의 권력구조(분권화의 정도), 정당, 이익집단, 언론기관의 영향, 주도집단의 크기 등의 정치적 자원, 문제의 성격자체(포괄성, 강도, 장기성, 선례, 기술적 복잡성이나 단순성, 이해관계의 대립정도) 등이 선택주체에 영향을 미친다.

그러나 행정의 채택대응성이라는 관점에서 보면 우선 문제가 되는 것은 문제채택에 관한 행정체제의 지향이 외부지향이나 내부지향이냐라는 점이다. 행정기능이 강화되고 행정국가 현상이 심화될수록 내부지향성이 강해지고 있고 이에 대한 반성으로 참여민주주의가 강조되고 있다.

따라서 앞으로 채택대응성을 높이기 위해서는 첫째, 참여의 각 통로(channel)를 개방·확대하고 둘째, 정보공개를 적극 추진하며 셋째, 행정당국이 많은 사회적 문제 가운데서 그중 일부의 문제만을 정책문제로 채택하는 명확한 기준을 설정하여 공무원의 지나친 자의성을 제한하여야 할 것이다.

2) 결정 및 집행대응성의 제고

주민들의 각종 생활문제 중에서 사회적인 공동의 대응이 요청되고 있는 제문제가 곧 사회적 요구(social needs)이다. 그런데 이러한 사회적 요구를 행정이 채택하였다고 하더라도 이를 단순히 채택만 하고 이를 구체화 하는 대안을 마련하지 않거나 이를 실행에 옮기지 않는다면 이는 결정 및 집행대응성의 측면에서는 실패한 것이 아닐 수 없다. 행정에 대한 결정 및 집행 대응성을 높인다는 것은 주민측으로서는 정치, 행정체제내에서 정책결정과 집행에 지배적 영향력을 가진 행정에 대해 주권자로서 직접 그들의 의사를 반영하고 참여할 수 있다는 권리의 확보이며 이를 통해 자신의 이익을 보호할 수 있는 정치적 능력을 보장받는 것이다.

그리고 행정측으로서는 행정활동에 대한 민주적 정당성의 근거를 확보하여 행정의 정치적 책임성을 제고하고, 행정수요의 정확한 파악을 통해 행정활동을 충실히 하고 환류기능(feed back)의 활성화를 통해 행정의 자동제어기능을 강화하며, 주민과의 거리를 단축시킴으로써 주민의 지지와 협조를 확보하는 결과를 가져오게 된다. 그런데 이러한 결정 및 집행대응성은 결국은 주민의 만족도 기준(satisfaction criteria)과 직결되는 것으로써 성공적 행정수행과 연결되어 있다.

성공적 행정수행을 위해서는 합리적 정책결정이 전제가 되어야 하며 합리적 정책결정을 위해서는 다음의 제단계가 고려되어야 한다. i) 정책문제의 명확화 ii) 정보의 수집 iii) 정책대안의 개발 iv) 정책대안이 가져올 결과의 예측 v) 각 대안의 비교 vi) 최적의 정책대안 선택 등이 그것이다.

모든 정책이나 행정은 국민의 세금으로 수행된다는 점을 감안할 때 최적의 정책대안을 선택하여 최선의 결과를 낳는 일련의 노력인 합리적인 정책결정과 성공적인 정책집행은 곧바로 행정이 국민에 대한 책임을 완수하는 길이 되는 것이다.

이러한 단계를 거쳐서 최적의 대안이 선택되면 명확한 지침에 의해서 일관성있는 정책지시가 있어야 한다. 그래야만 효율적인 행정수행을 해나갈 수가 있다. 이러한 노력의 제결합에 의해서만 성공적인 정책결정과 정책집행이 이루어질 수 있는 것이다. 이러한 과정을 고려하여 행정의 결정 및 집행대응성을 높이기 위한 몇 가지 방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 공무원들이 지나치게 자신의 과거 경험에 의존하여 정책을 결정하고 집행하려는 타성에서 벗어나 보다 과학적이고 논리적인 기법을 동원하여 정책을 결정하고 집행하려는 적극적인 노력이 있어야 한다.

둘째, 정책결정과정과 집행과정은 지역주민에게 항상 공개되고 그때 그때 지역 주민의 의견이나 여론을 수렴하여 이를 적극 반영하여야 한다.

셋째, 각종의 정책대안들을 비교·평가할 수 있는 객관적 기준의 설정과 이의 적극적인 도입·활용이 무엇보다도 시급하다.

3) 산출대응성의 제고

주민에 대한 행정의 산출대응성이란 특정 정책이나 행정의 결과가 얼마나 잘 지역주민의 요구, 선호, 가치 등을 만족시켜 주는가에 관한 것이다. 즉 주민에 대한 산출대응성은 수혜자인 주민의 만족도를 겨냥한 대응성이다. 수혜자로서의 지역주민이 정책이나 행정으로부터 어떤 편익을 받으며 이 편익이 이들의 '인지된 욕구(perceived needs)'에 제대로 대응하는 것인가에 초점을 맞춘다.

수혜자인 주민에 대한 대응성의 정도가 어떠한가는 산출, 결과, 그리고 그 비율로서의 능률내지는 목표달성을 여부로서의 효과의 차원을 넘어서, 조직 밖의 구성원을 위한 봉사행정의 차원에서 더 중요한 의미를 갖는다. 다시 말해서 정책과 사업의 영향이라는 차원에서 주민의 필요와 욕구에 부응해서 주민을 만족시키는 일을 대응성이라는 실질적 개념으로 실현시킬 수 있다는 뜻이다. 이것은 도덕적 책임이나 법적 책임의 개념보다 훨씬 실질적인 것이라고 생각되며 '민주행정'의 구현을 위해 필수적인 요건으로 인정된다(유 훈 외, 1983: 177).

그러므로 대응성은 참여의 정도가 증가하는 측면이 있는 한편, 또 한편으로는 대중의 공익을 기꺼이 고려하겠다는 정부의 태도로 이해하여 '책임성 있는 행정'이 주민을 위해 적극적으로 봉사하는 개념으로 이해 해야 할 것이다.

주민이 무엇을 필요로 하는가에 대하여 행정이 따라야 하는 것은 민주행정에서 하나의 도덕적·윤리적 규범이라 해도 지나치지 않다. 따라서 주민이 요구하는 행정수요에 행정시행의 결과가 얼마나 잘 맞아들어가는가는 산출대응성에 있어서 가장 핵심적인 문제로 등장한다. 적당한 비용으로 최대의 효과를 적시에 공급해야 한다는 주민의 요구에 그 어느 하나라도 벗어난다면 그러한 행정은 행정의 산출대응성이란 측면에서는 실패한 것으로 간주될 것이다.

따라서 행정에 있어서의 주민에 대한 산출대응성을 확보하는 것은 행정성과의 정도가 주민의 전체 욕구수준에 맞아들어갈 때에 비로소 이루어지는 것이다. 이를 위하여는 일방적으로 정보가 제공되는 행정지표만으로는 곤란하고 주민이 인지한 서비스의 질이 만족으로 이어지는 측면이 분석되어야 한다.

그리고 이러한 산출대응성의 향상을 위해서는 첫째, 주민의 요구가 무엇인지를 명확히 파악하고 둘째, 이 요구에 부응하는 정책대안을 마련하고 집행하며 셋째, 이러한 정책실행의 결과 나타난 산출물을 주민의 요구와 비교하여 차이나 이탈(deviation)이 있을 때는 이를 즉각 시정조치하는 적극적인 노력이 있어야 한다.

V. 결 어

오늘날 행정의 참된 의의는 주민의 요구와 행정수요를 행정기관에 신속히 투입·반영시킴으로써 주민들의 요망에 신속히 응하도록 하는데서 찾아볼 수 있다고 하겠다. 따라서 행정수행의 제일의 기준은 주민의 요구가 무엇인가라는 데서 찾아야 하고 또한 이러한 요구는 주민대표성과 전체성을 벗어나서는 안된다는 것이다.

주민참여는 바로 다양한 행정과정에서 발생할 수 있는 각종의 오류를 시정하여 주민대표성과 전체성이 확보될 수 있게끔 하는 장치인 것이다. 그런데 사회가 다원화 되지 못하고 소수의 일부 집단들이 행정에 지나친 영향력을 행사하는 사회에서는 행정에 대한 주민대표성을 확보하기가 매우 어렵다. 이러한 맥락에서 보면 이해의 여파·조절과정을 거치지 않은 정책이나 행정은 대표성(representativeness)을 띠기 어렵다고 볼 수 있다. 따라서 행정에 대한 주민대표성의 확보라는 측면에서 주민참여는 필수적인 요건이 되는 것이다.

이러한 주민참여의 중요성에 비추어 보아 필자는 주민참여 활성화를 위하여 분석의 기본항목으로 첫째, 주민참여의 여건(condition) 둘째, 주민참여의 통로(channel) 셋째, 주민참여에 대한 정치·행정의 대응(responsiveness)이라는 세 가지 변수를 선정하였다. 그리고 이러한 세 가지 변수를 중심으로 주민참여의 현황과 한계 및 발전방향 등에 대하여 논의하였다.

주민참여와 관련하여 실질적인 주민대표성을 확보하기 위해서는 무엇보다도 먼저 사회적 약자의 이익이 충분히 표명되고 이것이 행정에 반영되어서 이들의 권리가 최우선적으로 보호되어야 할 것이다(Lowi, 1969: 233-239). 사회적 약자의 참여활성화 방안에 대해서는 앞으로 우리 모두의 지속적인 중요한 연구과제가 될 것 같다.

참 고 문 헌

- 강명구. (1994). 지방자치와 주민투표제. 「한국행정학보」. 28(3).
- 강형기. (1983). 「지방행정에 있어서 시민참여의 결정요인에 관한 연구」. 박사학위논문. 건국대학교 대학원 행정학과.
- 김운태 외. (1981). 「한국정치론」. 서울: 박영사.
- 김재현. (1991). 「지역사회개발에 있어서 주민조직 효과성에 관한 실증적 연구」. 박사학위논

- 문. 건국대학교 대학원.
- 박성복·이종열. (1993). 「정책학원론」. 서울: 대영문화사.
- 신창우. (1984). 지역정책형성과 주민참여. 「법정논총」. 창간호. 한남대학교 정치학부.
- 유 훈 외. (1983). 「정책학」. 서울: 법문사.
- 윤주명. (2000). 행정의 대응성과 시민참여. 「한국행정학회 2000년도 기획세미나 발표논문집」.
- 이상팔. (1998). 주민투표사례의 유형, 문제점, 정책적 함의: 우리나라 및 주요국의 주민투표 사례분석을 중심으로. 「입법조사연구」. 제 249호.
- 이승종. (1997). 지역주민참여의 활성화 방안. 「한국지방자치학회보」. 9(2).
- 이시경. (1990). 도시행정에 있어서 민간과 사회부문조직의 역할. 「한국행정학보」. 24(3).
- 이유진. (1997). PC통신, 인터넷과 한국의 전자민주주의 가능성에 대한 고찰. 「한국정치학회보」. 31(1).
- Cook, T. E. and Morgan, P. M. (1971). *Participatory Democracy*. San Francisco: Canfield Press.
- Eisinger, Peter K. (1973). The Conditions of Protest Behaviors. *American Political Science Review*. 67(5).
- Frederickson, H. G. (1980). The Linage of New Public Administration. in Carl J. (ed.). *Organization Theory and The New Public Administration*. New York: Allyn & Bacon. Inc.
- Kingsley, J. D. (1944). *Representative Bureaucracy*. Ohio: Antioch Press.
- Kornhauser, W. (1959). *The Politics of Mass Society*. New York: The Free Press.
- Linz, Juan J. (1975). Totalitarian and Authoritarian Regimes. *Handbook of Political Science*. 3(3).
- Lowi, Alvin Jr. (1969). *The End of Liberalism*. New York: Norton Company, Inc.
- Moon, Myung Jae. (1999). The Pursuit of Managerial Entrepreneurship: Does Organization Matter?. *Public Administration Review*. 59(1).
- Peters, G. (1987). *The Politics of Bureaucracy: A Comparative Perspective*. New York : Longman.
- Rainey, H. G., Pandey, S. & B. Bozeman. (1995). Research Note: Public and Private Managers' Perceptions of Red Tape. *Public Administration Review*. 55(6).
- Riedel, James A., (1972). Citizen Participation: Myths and Realities. *Public Administration Review*. 32(3).
- Ronald, J. Stupak & Rudolph B. Garrutty. (1993). Change, Challenge, and the Responsibility of Public Administrators for Total Quality Management in the 1990s. *Public Administration Quarterly*. 16(4).
- Sawyer, J. E. (1992) Goal and Process Clarity. *Journal of Applied Psychology*.

77(2).

- Schumaker, P. (1975). Policy Responsiveness to Protest Group Demands. *Journal of Politics*. 37(2).
- Smith, B. C. (1988). *Bureaucracy and Political Power*. Brighton, Sussex: Wheatsheaf.
- Thomas, J. C. and Melkers, J. (1999). Explaining Citizen-Initiated Contacts with Municipal Bureaucrats: Lessons from the Atlanta Experience. *Urban Affairs Review*. 34(5).
- Verba, Sidney and Norman H. Nie. (1975). *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*. New York: Harper & Row.
- Weber, Ronald. (1991). *Public Policy Preferences in the States*. Bloomington: Indiana University Press.
- Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books, Inc.

朴鎬淑: 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(논문 : 정책갈등과 지방의회의 조정역할, 1994), 현재 행정자치부 국가전문행정연수원 부교수로 재직하고 있다. 주요 관심분야로는 「지방자치」, 「갈등·협상론」, 「정책이론」, 「사회복지」이며 주요저서 및 논문으로 「행정학 요론」(2000), 「집단갈등이 정책에 미치는 영향」(2000) 등이 있다.