

제주도 지방정부의 참여자치 실현 방안 연구

2000. 12

제 주 발 전 연 구 원
Jeju Development Institute

목 차

I. 서 론	1
1. 연구 목적	1
2. 연구 범위와 방법	2
II. 주민참여에 관한 이론 고찰	4
1. 주민참여의 개념과 성격	4
1) 개 념	4
2) 성 격	6
2. 필요성과 효과	8
1) 필요성	8
2) 효 과	12
3. 대상영역	14
4. 참여제도로서의 위원회	16
1) 개 념	16
2) 종 류	18
3) 효과 및 변수	18
III. 지방정부의 주민참여제도 고찰	21
1. 현황 분석	21
1) 제도적 주민참여	21
2) 비제도적 주민참여	23
3) 기 타	24
2. 문제점 진단	29

1) 제도적 측면	29
2) 행태적 측면	31
3) 환경적 측면	32
 3. 주민참여 활성화 방안	 33
1) 제도적 측면	34
2) 행태적 측면	36
3) 환경적 측면	38

IV. 제주도의 위원회제도 고찰 40

1. 위원회 실태 분석	40
1) 일반 현황	40
2) 운영 실적	47
3) 인적 구성	50
 2. 문제점 진단	 52
1) 위원회의 역할 한계	52
2) 형식적 운영	53
3) 편협된 위원 위촉	54
4) 기타	55
 3. 개선방안	 55
1) 가칭 '참여자치위원회' 신설	55
2) 위원회의 기능 강화	56
3) 운영의 활성화	57
4) 위원회 일몰제 도입	59
5) 기타	59

V. ‘참여자치위원회’ 신설 방안	61
1. 기본 방향	61
2. 목 적	62
3. 기 능	63
4. 조직 및 기구	67
5. 회의 운영	69
6. 기존 위원회와의 관계	71
7. 지방의회와의 관계	74
VI. 결 론	75
참 고 문 헌	77

<표 목차>

<표 1> 모니터 설치 현황	27
<표 2> 제주도 위원회 현황	40
<표 3> 위원회의 설치 운영 현황	44
<표 4 > 위원회 강제성 여부 분석	45
<표 5 > 지방자치단체 차원의 위원회	46
<표 6> 회의 개최 규정과 회의 건수	48
<표 7> 임의적 법정 위원회의 역할	72
<표 8> 지방자치단체 차원의 위원회 역할	73

<그림 목차>

<그림 1> 위원회의 설치 시기	47
<그림 2> 회의 실적	50
<그림 3> 위원회의 위원 자격	51
<그림 4 > 참여자치위원회 조직	70

I. 서론

1. 연구 목적

지방행정은 지방자치가 실시되면서 중앙 의존적 관습에서 벗어나 행정환경 변화에 적합한 새로운 패러다임을 모색하고 있다. 이는 한편으로는 주민들의 증대된 요구를 신속히 파악하여 이를 지방행정에 반영하는 고객지향적 행정체제 구축을 위한 노력으로 나타나고 있으며, 다른 한편으로는 급격한 국내·외 환경변화를 적극적으로 수용·활용하려는 지역친화적 발전전략 수립으로 나타나고 있다. 이와 같은 노력들은 궁극적으로 지방정부가 지역경제의 활성화를 도모하고, 지역주민의 삶의 질을 제고하려는 것이다.

하지만 이러한 노력에도 불구하고 지방정부는 중앙정부와의 관계에 있어서는 자주성이 미약함과 동시에 자체의 노력만으로는 다양하고 복잡한 지역문제를 해결하기 곤란한 행·재정적 한계를 가지고 있다. 이를 극복하기 위해서는 민간부문의 자원과 창의적인 생각 그리고 노력을 적극적으로 활용하여야 한다.

지방자치는 “일정 지역의 주민들이 해당 지역내의 공공사무를 스스로의 의사와 책임 하에 처리하는 제도”¹⁾이다. 이는 주민자치와 단체자치로 구성되는데, 단체자치는 중앙정부와의 관계인 분권화를 의미하고, 주민자치는 지방정부와 지역주민간의 관계를 나타내는 주민참여를 말하는 것이다.

오늘날 사회가 거대화, 복잡화, 관료화됨에 따라 지방의회는 점차 경직화되어 지역주민의 의견과 이익을 충분히 대변하지 못하고 있으며, 지역사회의 통합기능도 제대로 수행하지 못하는 등 지방행정에 대한 투입기능이 취약해지고 이를 보완해 주는 주민참여가 더욱 필요하다 하겠다.

지역주민이 자신들의 삶에 영향을 주는 지방정부의 중요한 의사결정 과정에 직·간접으로 관여하여 영향을 미치는 주민참여는 규범적인 차원의 민주성을 확보해 주고, 공무원의 문제 해결 능력을 향상시켜 주며, 지역사회의 통합기능을 강화시켜 준다.

또한 공무원들의 전문적 식견이나 지방의원들의 선거에 의한 신임 등은 정

1) 최창호, 「지방자치제도론」 (서울 : 삼영사, 1990), p.49.

책결정에 필요한 모든 관련 정보를 제공하지는 못한다. 따라서 이를 보완해주는 제도적 장치로서 주민참여가 반드시 필요한 것이다.

그 동안 지방정부는 각종 위원회, 공청회, 반사회 등 여러 유형의 주민참여 제도들을 운영해 왔다. 그러나 실질적으로 각종 주민참여제도는 정책의 정당성 근거를 마련하고, 결정된 정책의 집행을 효율화시키며, 공무원들의 책임을 회피하는 수단으로 이용되는 등 형식적·소극적으로 운영되었다. 물론 '94년 민선자치단체장이 등장하고 지역주민들이 정치적 영향력의 증대함에 따라 지역주민과 공무원의 주민참여에 대한 인식은 많이 개선되었다. 하지만 아직도 주민참여의 실질적인 효과를 확보하기 위해서는 보다 많은 노력이 필요하다는 것을 부정할 수 없다.

지방행정은 지역주민의 일상생활에 직접적인 영향을 주는 일선행정이므로 지방행정의 객체임과 동시에 주체인 지역주민의 의견을 수렴·반영하는 주민참여제도는 활성화되어야 한다.

이러한 문제인식 아래 본 연구의 목적은 제주도 지방정부가 참여자치의 매체로서 활용하고 있는 위원회제도를 심층적으로 분석하여 문제점을 파악하고 이에 대한 개선방안과 효율성 있는 새로운 참여자치방안을 강구하는 것이다.

주민참여제도의 활성화 방안을 모색함에 있어서는 정치적 측면과 행정적 측면을 고려하였다. 첫째, 정치적·규범적 측면에서는 행정의 민주성을 확보하는 것이며, 둘째, 행정적·실질적 측면에서는 민간부문의 역량을 최대한으로 활용하여 지방정부의 문제 해결 능력을 제고하는 것이다.

2. 연구 범위와 방법

본 연구는 지방자치단체의 주민참여제도 중 제주도의 위원회제도를 주 연구대상으로 하였다. 위원회의 유형은 설립 근거에 따라 법률에 의해 설립된 위원회와 지방자치단체의 자치법규(법률에 그 설립을 강제하면서 구성은 조례에 위임된 위원회 포함)에 의해 설립된 위원회로 구분할 수 있다.

본 연구는 제주도의 자치법규에 의해 설치·운영되고 있는 위원회만을 연

구대상으로 선정하였다. 이는 법률에 의해 설치된 위원회는 지방자치단체의 노력만으로는 개선에 한계를 가지고 있기 때문이다.

연구 방법은 문헌 고찰을 주로 활용하였다. 주민참여에 관한 기초 이론은 주민참여 관련 각종 논문 및 연구보고서를 검토하여 구성하였고, 제주도의 위원회에 관한 내용은 제주도의 내부자료와 제주지역 일간신문의 과거 기사 내용 등을 참조로 하여 분석하였다.

Ⅱ. 주민참여에 관한 이론 고찰

1. 주민참여의 개념과 성격

1) 개념

주민참여는 학자마다 그 개념을 다양하게 정의하고 있다. 이는 주민참여가 각 시대의 현실적 요청과 각 국가의 상황에 조응하여 경험적으로 발전해 왔고, 발전단계 과정에서도 그 강조점이 달라기 때문이다.

행정학에서는 주민참여(citizen participation)를 정치적 엘리트가 아닌 보통 시민들이 정부(특히 지방자치정부)의 정책과정(정책결정·집행·평가를 포함한 정책의 전과정)에 직·간접적인 관여를 통해 이에 영향력을 미치려는 의도된 제활동²⁾임과 동시에 자치단체장과 지방의회에 대한 통제장치(control mechanism)로 정의하고 있다.³⁾

Herson과 Bolland는 참여의 개념을 중앙정치와 지방정치로 구분하여 적용하였다. 중앙정치에서의 참여는 주로 철학적이거나 도덕적인 쟁점들(예컨대, 무기 소지나 환경문제, 국방비나 핵무기 감축 등)에 대한 의견 표출적 성격(expressive nature)을 지니고 있으며, 지방정치에서의 참여는 일상 생활과 관련된 보다 실제적인 쟁점들(예컨대, 도시계획 변경이나 교차로 개선, 도로나 공원 설치 등)에 대한 개인적 관심(personal concerns)을 반영하는 활동으로 구분하였다.

Herson과 Bolland의 개념 규정에 따르면, 주민들은 자신들의 가치관을 표

2) Stuart Langton, "What is Citizen Participation?" in S. Langton(ed.), *Citizen Participation in America* (Lexington, Mass.: D.C. Heath, 1978), p.17, S. Langton (ed.), *Citizen Participation Perspective* (Boston: Lincoln Filene Center for Citizenship & Public Affairs at Tufts Univ., 1979), p.1.

3) James V. Cunningham, "Citizen Participation in public Affairs," *PAR*, Vol 32 (Sep. 1 Oct. 1792), Social Issue, pp.589~595; Samuel P. Huntington & John M. Nelson, *Political Participation in Developing Countries* (Boston., Harvard Univ. Press, 1976), p.5.

명하는 진술을 통해 중앙정치에 참여하지만, 지방정치에 있어서는 문제 해결을 직접 요청하거나 자신들의 불만을 공개함으로써 참여를 행동화 한다는 것이다.⁴⁾

부만근 교수는 지방자치에 있어서 주민참여란 “공적인 권한을 가지지 아니한 주민들이 공공문제에 대한 자신들의 요구사항을 지방자치단체의 정책결정과 집행과정에 반영시키기 위하여 직접 또는 간접적인 방법을 활용하여 영향력을 행사하려는 일련의 행위⁵⁾로 정의하고 있다.

이상의 여러 학자들의 의견을 종합하여 볼 때 주민참여의 개념에는 세 가지의 본질적인 요소가 내포되어 있음을 알 수 있다.

첫째, 주민참여의 주체는 공적인 권력을 갖지 않은 일반 주민이라는 것이다. 이들은 지역사회의 구성원이고, 지방정부의 각종 정책이나 계획으로부터 직·간접적으로 영향을 받으며, 기존의 제도적 장치나 의사 소통 체계로는 자신들의 욕구나 의견을 충분히 표출하지 못하는 일반주민들이다.

둘째, 주민참여는 지방자치단체의 정책의 전 과정에 관여하는 의도된 행위라는 것이다. 주민참여의 대상 영역은 원칙적으로 주민생활에 직·간접으로 영향을 줄 수 있는 각종 정책과 계획이며, 참여 범위도 부분적인 참여가 아니라 결정·집행·평가 등 정책의 전 과정에서 이루어지는 종합적 참여라는 것이다.

셋째, 주민참여는 지역주민들이 자신들의 욕구·기대·열망을 자치단체의 정책과 계획에 반영시키기 위한 의도된 노력이라는 것이다. 또한 주민참여는 참여주체인 주민과 참여의 수용자인 자치단체 양자가 실질적인 참여를 위해 의도적이고 적극적인 노력을 경주할 때만 긍정적인 효과가 확보되는 주민과 행정간의 쌍방적 협력 관계 속에서 이루어진다는 것이다.

이러한 주민참여의 본질적 요소를 감안하여 주민참여에 관한 개념을 정리해 보면 주민참여란 사회·경제적 측면에서 엘리트가 아닌 지역의 일반 시민들이 자신들의 생활과 미래에 직·간접적으로 영향을 줄 수 있는 각종 정책과

4) Lawrence J. R. Herson and J. M. Bolland, *Urban Web : Politics, Policy and Theory* (Chicago : Nelson Hall Publishers, 1990), p.138.

5) 부만근, “자치행정에 있어서 주민참여의 활성화 방안,” 제주대 지역사회발전연구소, 「사회발전연구」 14집, 1998, p.98.

계획에 자신들의 의견과 이익을 반영하기 위해 정책의 전 과정에 영향력을 행사하는 의도된 제반 활동으로 규정할 수 있다.

이러한 주민참여의 궁극적인 목표는 보다 선진 주민, 보다 선진 정부를 창조하는 것에 있다고 할 수 있다.

우선 주민의 입장에서 주민참여는 보다 선진 정부를 만드는 과정이다. 이를 위해 주민은 주민참여 과정을 통해 행정이 주민의 요망과 요구에 보다 잘 부응하고, 또 행정이 자의적으로 행해지지 않도록 정부의 행동을 감시하고, 통제하여야 한다. 한편, 지방정부의 입장에서 주민참여는 보다 선진 주민을 만드는 과정이어야 한다. 이를 위해서 주민참여 과정은 주민의 참여 능력을 배양하고, 주민을 자치담당자로서의 주체적인 주민으로 변화시켜 나갈 필요가 있다.

주민참여의 궁극적인 목표가 보다 선진 주민과 보다 선진 정부를 만드는 것이라 할 지라도 주민참여는 참여의 형태와 관련하여 보다 구체적인 개별 목적을 갖는다. 예를 들어, ACIR의 보고서⁶⁾는 주민참여의 목적을 ① 주민에게 정보 제공, ② 주민으로부터 또는 주민에 관한 정보 수집, ③ 행정결정·계획·사업 및 행정서비스의 개선, ④ 행정결정·계획·사업 및 행정서비스의 승낙 촉진, ⑤ 행정기관의 업무 보완, ⑥ 정치권력의 형태 및 재원, ⑦ 개인 및 소수집단의 권리와 이익의 보호, ⑧ 곤란한 행정결정의 회피 또는 지체 등으로 분류하고 있다.

2) 성 격

지방자치와 관련하여 주민참여를 바라보는 시각은 대의민주주의 대체론, 대의민주주의 보완론, 정책결정 보조론으로 나뉘어 진다.⁷⁾

(1) 대의민주주의 대체론

대의민주주의 대체론은 대의민주주의 제도가 갖는 근본적 결함 때문에 이를

6) 이승중, 「지방화시대의 주민참여」 (서울: 한국지방행정연구원, 1994), p.26에서 재인용.

7) Elaine B. Sharp, *Urban Politics and Administration* (N.Y : Longman, 1990), pp.75-78 ; 최호준, 「시민행정학」 (서울 : 거목사, 1987), pp.147-152.

대체하는 참된(authentic) 민주제도로써 참여민주주의(participatory democracy)를 주장하는 입장이다. 즉, 대의민주제 하에서 시민권(citizenship)은 주로 선거 과정의 공직자 선출에 주기적으로 발휘되는데, 이처럼 간헐적인 투표 기회로는 시민이 정치과정에서 완전한 참여를 확보할 수 없고, 이는 단지 참여의 모방에 지나지 않는다는 것이다. 따라서 진정한 민주제도를 실현하기 위해서는 시민들이 보다 적극적이고 능동적으로 정책과정에 참여되어야 하고, 이러한 과정들을 통해 공공문제를 학습하고, 지역사회에 기여하며, 참된 의미의 민주시민으로 성장해야 한다. 이와 같은 관점에서 주민참여의 제고는 공공사무의 수행뿐만 아니라 개개 시민의 자질 향상에도 상당히 기여를 한다.

Pateman은 참여민주주의 모형이 갖는 특징으로 최대 투입(참여)이 이루어질 경우 그 결과인 산출은 정책결정의 개선뿐 아니라 시민의 사회·정치적 능력 발전으로 나타나며, 이러한 투입(참여)과 산출(정책 및 시민발전) 간에는 환류작용이 존재한다고 주장하였다.⁸⁾ 또한 그는 참여민주주의 하에서 진정한 행정은 시민참여를 육성하고 배양하는 책무도 가져야 한다고 주장했다.

(2) 대의민주주의 보완론

대의민주주의 보완론은 대의민주제가 지닌 결점과 편견을 보완하는 기능을 주민참여에서 찾는 견해이다. 대의제 하의 지방 정치과정은 낮은 투표율로 표현되는 주민의 무관심·냉담 문제를 안고 있으며, 지방정부 역시 모든 주민들의 이해를 골고루 반영하기보다는 지역의 엘리트 계층인 상류계층이나 기업의 이해에 더욱 더 민감하게 대응하는 문제점을 가지고 있다.⁹⁾

아울러, 지방정부의 관료제는 지역주민의 일반적인 관심사로부터 멀리 떨어져 있을 뿐만 아니라 비대응적인 모습을 취하고 있다. 이는 관료제의 거대화, 복잡화, 전문화에서 기인하고 있는 것으로 보인다.

지방정부의 관료들은 정책이나 의사를 결정할 때 보다 전문적·기술적인 기준들로 구성된 의사결정 규칙에 의지함으로써 주민들의 관심사에 대해서는

8) Carole Pateman, *Participation and Democratic Theory* (Cambridge Univ.Press, 1970), p.43.

9) Clarence Stone, "Systemic Power in Community Decision Making," *APRS*, Vol. 74 (December 1980), pp.978-990.

무관심하게 된다. 따라서 이를 보완하기 위하여 전문적·기술적인 관료제의 의사결정 체제에 주민들의 관심사를 투입시킬 수 있는 일종의 연계장치로서의 다양한 주민참여 프로그램이 필요한 것이다.

(3) 정책결정 보조론

정책결정 보조론은 주민참여제도가 지방정부의 계획이나 정책결정 그리고 집행에 보조기능을 수행한다는 견해이다. 즉, 주민참여를 위한 혁신적인 통로의 마련은 지방정부 공무원들이 주민들의 선호와 수요를 파악하는데 용이하고, 참여자들에게는 행정정보를 제공해 줌으로써 공공서비스 제공에 관한 정책결정에 도움을 준다는 것이다.

정책결정 보조론에서 주민참여는 주민들간의 갈등이나 긴장을 해소시킬 수 있으며, 공공서비스 제공 비용을 절감시키고, 지방정부의 사업을 지원하는 강력한 동맹자로서의 역할을 수행한다.¹⁰⁾

나아가 주민들에 의한 투입은 비용·효과 분석 등과 같은 정책분석기법의 중요한 요소가 될 수 있다. 다만 이들 기법이 갖고 있는 주요 결함은 바로 포괄적인 정보가 부족하다는 것인데, 이는 주민참여를 통해 보완될 수 있다.¹¹⁾

2. 필요성과 효과

1) 필요성

지방자치는 단체자치와 주민자치로 구성된다. 전자는 중앙정부와 지방정부와의 관계를 규정하는 것으로서 분권화를 의미하고, 후자는 지방정부와 지역주민간의 관계를 규정하는 주민참여와 관련성을 가지고 있다. 이와 같이 지방자치의 한 축을 구성하고 있는 주민참여의 필요성은 다음과 같이 정리할 수 있다.

10) John C. Thomas, *Between Citizen and City* (Lawrence : Univ. Press of Kansas, 1986), pp.16-17.

11) Mary G. Kweit and R. W. Kweit, " The Politics of Policy Analysis, " in J. Desario and S. Langton(eds), *Citizen participation in Public Decision Making* (N.Y : Greenwood Press, 1987), pp.19-37.

① 행정관리적 측면에서의 필요성이다.

첫째, 주민참여는 정책의 질을 향상시켜 준다. 행정기관과 공무원들은 주민참여를 통해 지역에 대한 포괄적인 정보와 정확한 지역주민들의 필요사항을 파악할 수 있으므로 이에 근거한 수준 높은 정책을 수립할 수 있다. 또한 민간부문의 전문가 중에는 특정의 공공문제를 해결하는데 있어 공무원이나 지방의원보다도 효율적인 해결 방안을 가진 사람들이 많은데, 이들의 참여도 정책의 질을 높여준다.

이외에도 지역주민의 의견을 수렴하는 것은 관료와 주민간의 거리감을 좁혀준다. 이는 주민이 행정주체에 대한 친근감 또는 신뢰감으로 나타나고, 이에 기초한 주민의 행정 협조를 유발시킴으로써 행정의 효율성을 확보할 수 있다. 뿐만 아니라 주민참여는 주민의 수요(need)에 근거한 자원배분의 합리화를 도모할 수 있다. 이는 주민참여를 통하여 주민의 의사를 정책의 우선 순위 결정에 반영시킴으로써 주민수요에 적합하게 자원 투입을 효과적으로 조절할 수 있기 때문이다.

둘째, 행정의 정당성을 확보하는데 기여한다. 주민참여는 전문가의 지배를 거부하고 다수의 이익을 위한 다수의 의견을 정책결정에 반영시킴으로서 정책에 대한 정당성을 부여해 준다.

정책의 정당성은 정책의 수용자인 주민들의 동의에 달려 있다. 지방행정의 기본정책을 주민들의 의사에 따라 결정하고 이해관계자의 의견을 수렴하여 채택하는 절차를 구축하는 것은 정책의 정당성을 확보함과 동시에 집행의 효율성을 확보하는 첩경이라 하겠다.

행정관료의 전문적 판단에만 근거한 정책결정은 기술적 타당성은 확보할 수 있지만 정책에 의해 영향을 받는 주민의 지지와 협조의 결여로 정치적 타당성은 확보하기 어려울 것이다. 이는 정책의 효율적 집행을 저해하는 요소로 작용하게 된다.

셋째, 행정책임성의 제고이다. 주민참여 없이 이루어지는 정책결정은 영향력 있는 기득권층의 독점적 이익을 지속적으로 보호할 우려가 있다. 아직 사회적으로 다원화 정도가 낮은 우리 나라의 경우에 이 같은 우려는 더욱 높다 하겠다.

지역주민의 의견을 적극적으로 수렴하여 기득권층의 의사뿐만 아니라 비기

득권층의 의사도 함께 행정에 반영하는 경우 그렇지 않았을 때 보다 행정의 책임성은 제고될 뿐만 아니라 지역사회의 구성원으로서 지역에 대한 애착심도 배양될 것이다. 반면에 지역주민의 의견 수렴이 미흡한 상태에서 정책이 결정 되면, 오히려 주민의 불만이 증폭되어 지역사회의 불안과 화합을 저해할 수 있다.

주민참여는 행정의 홍보적 기능도(PR) 담당한다. 달리 표현하면 행정기관의 정책결정이나 집행과정에 주민을 참여시켜 행정의 여건에 관한 정보를 제공해줌으로써 정책이나 행정에 관한 주민의 이해를 높이고 공감대를 넓혀서 행정기관에 대한 주민의 협조를 증진하는데도 도움이 된다.

넷째, 행정의 민주성 제고에 기여한다. 현대사회의 복잡화·이질화 추세는 다양한 행정수요의 급격한 증대를 초래하였고, 이에 따라 행정기능도 양적·질적으로 확대되었다. 이와 같은 행정환경 변화 속에서 행정기능은 비전문가인 정치인 보다는 일반적으로 전문적 판단 능력을 갖춘 행정관료 또는 기술관료가 주축이 되어 수행됨으로써 행정의 능률성과 효과성이 확보될 수 있다. 하지만 행정관료들이 행정수행에 있어 합리적 기준(능률성, 효과성)에 대한 지나친 강조는 지역주민의 의사와는 무관하거나 배치되는 방향으로 행정이 수행될 가능성을 높여준다. 그러나 민주사회에서 여론과 괴리된 행정은 아무리 전문적 판단에 근거한 것이라 할지라도 그 정당성을 확보할 수 없다. 왜냐하면 이는 주민이 주인인 민주사회에서 공복에 의해 수행되는 행정의 주인인 주민의 의사와 무관하게 수행된다는 것은 행정의 최고이념인 민주성에 반하기 때문이다.

행정을 수행하는 궁극적인 목적은 지역주민의 삶의 질을 제고하는 것이다. 즉, 지역주민을 행복하게 하는 것이다. 따라서 주민의 의사를 도외시한 행정은 아무리 전문 관료 집단의 합리적 판단에 기초하여 수행된다 하더라도 주민의 의사에 반하는 한 결국 주민을 행복하게 할 수는 없다. 이는 주민이 주인인 민주국가에서 주민은 당연히 자신들의 의사가 행정과정에 반영되도록 요구할 권리를 가지고 있으며, 반면에 공복으로서의 공무원과 행정기관은 당연히 지역주민의 여론을 행정과정에 반영시킬 의무를 가지고 있기 때문이다.¹²⁾

12) 주민의 복지증진이 행정의 궁극적 목적이라는 관점에서 볼 때, 행정은 전문가적인 판단에 근거한 합리성과 지역주민의 의견 수렴이라는 민주성, 어느 한쪽에 치우침

현대민주주의 체제에서 국민은 당연히 행정의 주체임에도 불구하고 관료 주도적 행정구조 때문에 행정의 대상으로 전락되는 경우가 많다. 관료 주도적 행정은 행정 효율성의 증진에 기여하기도 하지만 주민의 의사와 동떨어진 결정을 할 수 있으며, 행정의 낭비를 초래하고 행정 서비스의 형평성을 상실할 수도 있다.

주민참여는 주민을 수동적 지위에서 능동적 지위로 전환시킴으로써 이러한 관료주의적 병폐를 시정하고 나가서는 행정의 민주성을 제고시켜 준다.

② 주민적 측면에서의 필요성이다.

첫째, 주민참여는 주민 주체적 행정통제를 실현하는데 기여한다. 주민참여는 행정국가 체제 속에서 의회나 정당 등이 행정기관에 대한 통제가 상대적으로 약화되고, 행정기관의 자의적 권한 행사의 우려가 높은 상황에서 주민참여를 통해 주민들이 직접 행정기관에 대한 감시·통제를 행함으로써 주민 주체적 행정통제를 가능케 한다.

둘째, 주민들간의 이해관계 조정과 협동의 증진에 기여한다. 주민참여는 자치단체가 산출하는 정책 내용에 민감한 이해관계를 갖고 있는 주민들이 참여하여 대화와 토론을 통해 자신들의 이해관계를 조정하고, 전체 의사와 공익에 대한 합의에 도달함으로써 신뢰를 통한 주민간의 협동 증진에도 기여하게 된다. 이러한 주민간의 이해관계 조정 절차는 정책의 수립과 집행에 있어서는 행정기관과 관계주민간의 설득적 기능과 권리이익보호기능을 담당하게 된다.¹³⁾

셋째, 주민참여는 행정이 주민의 요구와 기대에 보다 민감하게 반응하면서 수행되도록 이를 촉진하고 이를 통해 책임 있는 행정을 확보하는데 기여한다.

넷째, 주민참여는 대의제도를 보완하는 역할을 수행한다. 오늘날 지방의회는 경제사회의 발전에 따라 사회가 다양화, 고도화되어 주민의사를 정확히 반영하고 대표하기 어렵고 주민, 단체, 지역간의 이해관계 대립을 조정하는 기능

이 없이 양자가 적절히 균형·조화를 이루도록 수행되어야 한다. 즉 기술관료의 전문가적 판단에 의한 지배와 지역주민의 여론에 의한 지배가 조화·균형을 이루어 소위 기술민주주의가 정착될 때 비로소 주민의 복지가 극대화될 수 있다.(한국 지방행정연구원, 「지역주민여론의 효율적 수립방안」, 1992)

13) 서원우, 「현대행정법론(상)」(서울 : 박영사, 1983), pp.216-217.

도 점차 상실되어 가고 있다. 또 지방의원들은 주민전체의 이익 보다는 자신의 지역구나 이익집단의 주장 등 특수이익만을 대변하고, 보호하는 경우도 적지 않다.

주민참여는 이 같이 의회제도가 주민의 의사를 충분히 반영하지 못하거나 대표와 주민 사이에 괴리가 생길 때, 주민이 지방행정에 직·간접으로 참여함으로써 자기의 운명이나 이해와 직·간접적으로 관련된 문제를 처리할 수 있으므로 대의민주제도의 약점을 보완할 수 있다.¹⁴⁾

다섯째, 주민참여는 정책결정 주체에 대한 교육적 역할을 수행한다. 자치행정 과정에 있어서 주민참여는 정책과정에 직접 참여하는 행정가, 계획가에게 그 지역사회에 실질적으로 필요한 사업과 수행예정 사업의 파급 효과 등에 대해 보다 세심한 인식을 유발시키는 교육적 효과를 준다.

이와 같이 주민참여는 참여를 통한 학업 기회의 제공과 자원의 공동 분담 그리고 향토 관리에 있어서 책임의식을 함양시킴으로써 모든 정책의 수립에 앞서 선택해야 할 주요한 요소인 것이다.

2) 효 과

Zimmerman은 주민참여로 기대할 수 있는 효과를 긍정적인 효과와 부정적인 측면으로 나누어 고찰하고 있다.¹⁵⁾

(1) 긍정적 효과

주민참여로부터 여러 가지 긍정적 효과를 기대할 수 있다. 물론 이 같은 긍정적 효과는 자동적으로 나타나는 것이 아니라 몇 가지 전제 조건이 충족되어야 한다. 즉, 공무원과 지역주민의 의식 전환, 지속적인 참여 보장, 다양한 주민참여의 제도화, 유리창행정 및 행정정보의 공개가 전제되어야 한다.

이 같은 전제 조건이 충족되었을 경우 주민참여제도로부터 기대할 수 있

14) 정세욱, 「지방행정학」 (서울: 박영사, 1993), p.293.

15) Joseph F. Zimmerman, *Participatory Democracy* (N.Y : Praeger, 1986), pp.2-4.

는 긍정적 효과는 다음과 같다. 첫째, 주민참여는 분권화를 통해 풀뿌리민주주의를 강화시켜 준다. 주민참여를 통해 지역주민들은 지역공동체 수준에서 직접적으로 자신의 의견을 투입하고, 자신의 운명을 결정하는 정책에 견제와 통제를 행할 수 있으므로 자신의 운명을 결정한다는 '자기결정의 민주주의의 원리'를 구현할 수 있다.¹⁶⁾

둘째, 지방정부의 문제 식별 및 해결 능력을 향상시켜 준다. 즉 지방정부는 주민참여를 통하여 기존에 식별하지 못한 문제들을 새롭게 인식하게 되며, 문제 해결을 위한 또 다른 대안 발굴도 가능해 진다.

셋째, 지방정부의 의사결정 과정이 개선된다. 주민들이 갖고 있는 지역 사정에 관한 상세한 정보와 풍부한 경험이 지방정부의 의사결정과 집행에 투입될 경우 합리적인 의사결정이 가능해진다.

넷째, 지방정부 사업의 효과적 집행이 가능해진다. 참여를 통하여 주민들은 지방정부와 책임을 공유하게 될 뿐 아니라, 사업집행 이유를 보다 잘 이해하게 됨으로써 사업의 성공적 완수를 위해 기꺼이 협조하게 된다.

다섯째, 지역주민의 평가 능력이 제고된다. 참여과정 속에서 많은 정보를 제공받은 주민들은 지방정부의 활동과 성과를 보다 잘 판단할 수 있으며, 따라서 지방정부 공무원들의 책임성을 보다 강화시켜 준다.

(2) 부정적 효과

첫째, 행정비용이 증가될 수 있다. 주민참여를 위한 대주민 정보의 제공이나 공청회의 개최 또는 주민투표의 실시 등으로 추가적 비용이 소요된다.

전문성이 낮은 주민에 대한 여론 수렴은 행정주체의 전문적 판단에 기초한 합리적인 결정에 의한 문제 해결을 지연, 악화시키고 시간과 자원의 낭비를 초래할 가능성이 높다. 더욱이 최근의 집단이기주의 현상에서 볼 수 있듯이 주민의 민주적 훈련 정도가 낮은 경우 이 같은 우려는 무시하기 어렵다. 그럼에도 불구하고 어느 정도의 행정 효율을 저해하는 부정적 요인은 행정의 민주성 제고를 위한 최소한의 비용으로 간주되어야 한다.

16) 경기개발연구원, 「경기도 지방정부에 대한 주민참여 활성화를 위한 제도 연구」, 1997, p.11.

둘째, 계획 입안 및 집행상의 지연 가능성이 있다. (즉, 행정의 전문성을 침해할 가능성이 높다.) 주민들에 의한 추가 요구 및 조사에 따라 계획이 지연될 수도 있으며, 일반주민들은 계획과 사업의 전문적 측면을 적절히 판단할 수 있는 능력이 결여되어 있어 이를 설명하는데 많은 시간이 소요될 수도 있다.

행정관료의 전문적 판단이 주민 의견 수렴이라는 비전문적 판단에 의해 침해되어 결국 기술적 합리성보다는 정치적 합리성이 과대 강조될 가능성이 높다. 주민참여는 행정시책의 결정과 효율적 집행에 있어 정치적 합리성, 즉 지지기반의 구성을 형성하여야 하지만, 이것이 과도하게 행정을 지배하는 것은 전문가적 판단이 과도하게 행정을 지배하는 것 만큼이나 문제가 된다.

셋째, 주민들간에 갈등을 유발할 가능성이 있다. 주민들의 시각은 편협하고 국지적인 경우가 많다. 그래서 자신들이 살고 있는 생활지역의 이해와 보다 광범위한 지역사회의 이익간에 갈등이 발생할 소지가 많다. 그리고 주민참여를 통한 의견 수렴이 미진할 경우 안한 것만 못한 결과를 초래할 가능성도 있다.

넷째, 일부 사익이 공익을 가장할 수 있다. 주민참여는 소외계층에 대한 정책적 배려와 적극적인 형평적 참여기회의 보장을 통해 사회적 형평성을 보장함으로써 궁극적으로는 공익이라는 가치를 실현한다. 하지만 현실적으로 주민참여가 언제나 공익을 보장하는 것은 아니며, 일부 집단·세력들의 이익만이 반영될 가능성도 매우 높다.¹⁷⁾

이와 같은 주민참여의 부정적인 효과는 주민참여의 본질적인 문제이기보다는 운영상 발생하는 문제이며, 민주제도에서 부담해야할 작은 비용에 지나지 않는다.

3. 대상영역

주민참여의 대상이 되는 행정영역은 원칙적으로는 지방자치단체의 행정분야 전체라 하겠다. 그러나 실질적으로는 주민참여가 지방자치단체의 정책과정

17) 이승종, “지방자치와 주민참여 확대방안,” 「한세정책」, 제 13호, 한세정책연구소, 1995, p.131.

에 행사하는 역할이 아무리 중요하다고 해도 모든 자치행정 분야에 요구되는 것이 아니라 분야가 한정될 수 밖에 없다. 왜냐하면 자치행정의 모든 영역에 주민참여가 적용되면 지방행정체제는 혼란과 무질서 상태에 빠질 우려가 높기 때문이다.¹⁸⁾ 그리고 행정분야에 따라서도 참여의 필요성, 방법, 내용, 정도, 단계, 유효성 등도 차이를 보인다.

미국의 경우, 환경, 수송, 교통, 보건, 사회복지, 교육, 주택, 도시개발 등의 계획 및 사업 실시부문에선 주민참여가 강력히 요구되고 있다. 또한 지방자치단체의 종합계획, 여러 지방자치단체를 포함하는 광역지역계획, 지방자치단체의 일부를 대상으로 하는 지역사회계획 또는 근린계획의 수립 과정에서 주민참여가 일반적으로 채택되고 있다.¹⁹⁾

일본의 경우는, 주민참여가 주로 지방자치단체의 종합계획 수립과 도시계획, 프로젝트 및 시설 설치 등 주민의 이해와 밀접한 관련이 있고 이에 대한 필요한 사업분야에서 주로 이루어지며, 일상적인 행정집행에 있어서도 주민의 적극적인 관심과 참여를 필요로 한다.

외국의 경우를 감안하여 우리 나라 지방행정 분야에서 주민참여를 필요로 하는 영역을 설정하면 다음의 네 영역이다.²⁰⁾

첫째, 자치단체의 기본 구상 및 장기계획 분야이다.

주민참여는 지역의 미래상을 설정하고 이를 달성하기 위하여 모든 행정력과 재정력이 결집되어야 할 기본 구상과 장기계획을 수립하는데 요구된다. 이 분야의 제도적 참여장치로는 심의회, 위원회, 공청회 등을 들 수 있다. 그러나 이러한 주민참여는 계획을 직접 입안하는 것이 아니라 이미 작성한 안을 심의하는 수동적 상태를 벗어나지 못하고 있어 현실적으로는 주민의사의 계획에 대한 실질적·직접적 반영에는 한계를 지닌다.

둘째, 개발사업 분야이다.

지역개발, 지역사회개발, 도시계획, 도시재개발 등의 개발사업은 그 지역 또는 전체 지역사회에 커다란 변화를 가져올 뿐만 아니라 주민 각자의 권리와

18) 최호준, 전게서, p.164.

19) 이승중, 「지방화시대의 주민참여」 (서울: 한국지방행정연구원, 1994), p.172.에서 재인용

20) 부만근, 전게논문, p.107.

재산 및 생활에도 직접적인 영향을 미치는 분야이다. 따라서 이러한 개발사업 계획은 합리적이고 공정하게 수립되어야 하고 공청회 등에서 계획의 이해관계자들이 자신들의 의견을 충분히 개진한 후에 결정·수립되어야 한다. 따라서 자치단체의 이러한 개발사업은 주민참여의 가장 기본적인 대상영역이라 하겠다.²¹⁾

셋째, 주민복지사업 분야이다.

지방자치단체는 주민복리의 증진, 즉 주민의 생계 유지 및 생활 향상을 위하여 여러 가지 사업을 시행하고 있는데, 특히 주택, 생활보호, 보건·위생, 공원, 복지시설 등의 사회복지사업은 주민들의 기대와 필요에 적합하도록 집행하는 것이 필요하다. 특히 이러한 사업은 주민의 관심이 지대하기 때문에 적절한 참여수단과 기회가 보장되면 주민들의 자발적이고 적극적인 참여가 이루어 질 수 있는 분야이다.

넷째, 특정사업 분야이다.

지방자치단체의 청소, 도로, 녹화 등 특정 사업의 결정·집행에 있어서는 행정기관이 사업계획을 작성하되 열람, 공청회, 심의회 등을 통해 주민의 의견을 반영하는 것이 효율적이다. 이외에도 비정형적인 신규사업, 2개 이상 기관의 소관에 속하는 복합사업, 주민과 행정기관간에 분쟁이 발생할 소지가 있는 사업 등의 특정 사업에도 주민참여를 필요로 한다.

4. 참여제도로서의 위원회

1) 개 념

오늘날 세계 각국에서 사용되고 있는 시민참여 제도는 30개가 넘는다. 이 가운데 국민투표나 국민소환과 같은 전통적인 정치참여제도를 제외하면 행정과정에서 가장 보편적으로 활용되는 것이 공청회와 위원회이다.

공청회는 정부와 시민간의 충분한 의사교환 체계의 구축을 통해 정부의 현황과 정책에 관한 정보를 제공(publicize)하고 이에 대한 시민들의 의견과 여론 그리고 불편 사항을 수렴·처리하는 제도적 장치를 말한다. 그러나 공청회

21) 최창호, 전거서, p.664.

는 보편성에도 불구하고 시민의 무관심과 낮은 참여율, 정보 및 지식의 부족, 모호한 문제 제기, 공무원들의 지배 또는 비협조 등으로 인하여 정부의 일방적 홍보 수단으로 전락하는 경향이 있다.²²⁾ 이에 따라 외국의 경우, 공청회는 지방정부 차원에서 지역사업이나 프로그램을 운영하는데 사용되고 있고, 주로 현장의 유지나 시민참여에 관한 정보를 교환하는데 목적을 두고 있다.²³⁾

이에 비해, 위원회는 특정 분야의 전문가나 정부정책의 영향을 직·간접적으로 받는 사람들이 자신들의 대표를 통하여 정책과정에 참여하는 제도로서 다음과 같은 세 가지의 기능을 수행한다. 첫째, 시민들에게 정부의 의사결정 과정에 참여할 수 있는 기회를 제공하며, 둘째, 시민과 공무원들간의 상호 의사전달을 증진시키고, 셋째, 다양한 기능적 분야에 시민의 전문지식을 활용한다. 그리고 위원회는 공청회와는 달리 정부가 쉽게 조직할 수 있고, 참여위원들의 전문성을 활용할 수 있으며, 정책에 대한 수용성을 강화시킨다는 장점을 가지고 있다. 비록 위원회가 시간과 노력에 따른 한계와 주로 사회·경제적으로 높은 지위를 가진 사람들이 참여하는 등의 운영상의 폐단을 낳기도 한다. 하지만 이러한 것들은 운영상의 문제에 불과하며 잘 “구조화”만 된다면 단순히 가치 선호를 표명하는 공청회보다 정책의 질을 높이거나 참여매체로서 중요한 역할을 수행할 수 있을 것이다. 여기에서 “구조화”란 기술적 전문성에 근거하여 위원을 공정하고 합리적으로 선정하는 것을 말한다.

이런 점에서 위원회는 적어도 이론적으로는 민주주의 이론을 둘러싼 논쟁뿐만 아니라 현대 행정이 직면하고 있는 관료주의와 민주주의간의 갈등으로부터 파생되는 이론적·경험적 문제점들을 조화시킬 수 있는 제도적 장치로 인식되고 있다. 따라서 위원회는 직접참여에 따른 실천적 한계를 극복하는데 도움을 줄 뿐 아니라 현대 기술민주주의 사회가 요구하는 기술적 전문성을 동시에 제공할 수 있다는 장점을 가지고 있다. 위원회는 지방정부 뿐만 아니라 중앙행정기관에도 효율적으로 적용될 수 있어 그 유용성은 매우 높다 하겠다.

22) Kato, Kazuaki, *System of Citizen's Participation in Japan, Local Government Review, Japan*, 9(1), 1979, pp.13~15.

23) Kweit, Mary G. and Robert W. Kweit, *Implementing Citizen Participation in a Bureaucratic Society: A Contingency Approach* (N.Y : Frepress, 1981), pp. 106~125.

2) 종 류

위원회는 기능, 설치 근거 등을 중심으로 분류될 수 있으며, 일반적으로는 자문기능을 주로 하는 자문위원회, 관청의 성격을 가진 행정위원회, 독립성을 확보하면서 준입법적, 준사법적 기능을 수행하는 독립규제위원회로 분류된다.

자문위원회는 행정부에 설치된 대부분의 위원회를 지칭할 정도로 가장 보편적으로 설립·운영되고 있으며, 행정부의 정책결정이나 행정집행에 관한 자문을 청취하기 위하여 조직된다. 그리고 위원회의 결정 사항은 법적 구속력이 없는 경우가 많다.

오늘날 자문위원회 운영은 행정기관의 업무수행 과정상 필수적인 사항으로 생각할 정도로 보편화되어 있지만 저명인사, 전문직 종사자, 직능단체의 장들로 위원을 구성하는 편협된 참여의 한계를 표출하고 있다.

행정위원회는 자문위원회와는 달리 관청으로서의 성격을 가진 합의제 행정기관이다. 그리고 위원회에서 결정된 사항은 법적 구속력을 가지며, 하부에 보좌기관을 두는 경우도 있다.

행정위원회는 행정기관의 일종으로서의 성격을 가짐으로 근대적 의미의 위원회제도는 점차 행정기관으로 흡수, 대체되어 가고 있다.

독립규제위원회는 행정기관의 계층제에 속하지 않는 조직으로, 규제적인 기능을 수행한다.

독립규제위원회는 19세기 말 이후 주로 미국에서 발달한 제도로서 산업의 급속한 발달로 복잡한 사회적, 경제적 여러 여건의 변화에 대처할 수 있는 준사법적, 준입법적 기능을 수행할 조직의 필요성 때문에 조직되었다. 독립규제위원회의 특징은 준입법적, 준사법적 기능을 가지면서도 행정수반을 중심으로 한 계층제로부터 독립된 제 4부적 성격을 갖는다는 것이다.

독립규제위원회의 설치 이유는 자유방임주의 사상의 감퇴, 경제체제의 급격한 발달, 행정부의 독재화 배제, 사경제 활동의 규제 필요성에 있다.

3) 효과 및 변수

위원회의 효과에 대한 경험적 연구는 많으나 이에 대한 일반적 결론은 없

다. 이처럼 위원회의 효과가 일반화되기 어려운 것은 무엇보다 참여의 효과가 상대적인데 있다. 즉, 위원회의 효과는 다양한 상황적 요인에 따라 가변적으로 나타난다는 것이다.

기존 문헌에 의하면 위원회의 효과에 영향을 미치는 변수는 크게 인적, 제도적, 그리고 환경적 요인으로 요약될 수 있다. 인적 변수는 참여에 관여하는 당사자들에 관련된 변수로서 참여자의 성분, 기능, 가치관, 그리고 참여자의 선정방법 등을 의미한다.

제도적 변수는 참여제도 자체의 구조적 특성 뿐만 아니라 제도 운영상 나타나는 제반 절차상의 조건을 포함한다. 전자의 경우 제도의 목표, 기능, 역할, 그리고 권한 등이 주요 변수로 지적될 수 있고 후자는 참여과정, 정보 및 자료, 안건 등을 주요 내용으로 한다.

끝으로 환경적 변수란 참여체제를 둘러싼 혹은 참여가 일어나는 상황적 배경을 의미하는 것으로서, 참여제도를 설치·운영하는 정부조직의 특성이나 정치적, 문화적 환경 등을 포함한다.

위원회 효과의 일반화가 어려운 또 다른 이유는 효과 목적의 주된 대상인 참여목표가 불명확하고 다양하다는 점이다. 위원회의 설치를 정당화하는 법적, 제도적 근거는 다양하다. 그러나 이들을 대체로 제도를 구성하는 기본요건은 물론 참여의 목표마저도 명확히 규정치 않는 사례가 많다.²⁴⁾ 이에 따라 위원회의 효과를 분석코자 하는 사람들은 종종 자신들의 의도에 맞게 목표를 재해석하거나 자의적인 평가 기준을 설정하기도 한다.

목표가 불분명할 때 평가자들이 자주 사용하는 방법 중의 하나는 참여 당사자들로부터 목표에 대한 합의를 구하는 일이다. 그러나 이 경우도 참여 당사자인 시민과 공무원들 간의 견해가 달라 큰 실효를 거두기가 어렵다.

시민들은 참여를 주로 의사결정 권한을 재배분하거나 자신들의 이익 또는 견해가 정부정책에 반영되는 제도적 장치로 보는데 비해, 공무원들은 시민으로부터 지식이나 지지를 확보하고²⁵⁾ 정부정책에 대한 반감을 분산시키거나 까

24) 미국의 경우 이러한 현상은 거의 보편화되어 있고, 우리의 경우도 대부분이 위원회의 참여목표라기 보다는 “...에 관한 사항”을 기능적으로 처리한다는 (예 : 심의, 조정, 의결 등) 일반적 의사결정기구로서의 설치목적 내지는 운영목적만을 규정하고 있다. (총무처, 1989 : 447-815 참조).

25) Morris, Peter and Martin Rein, *Dilemmas of Social Reform: Poverty and*

다로운 시민(또는 이익단체)을 흡수하기 위한 수단으로 보는 경향이 있다.²⁶⁾

미국의 참여제도를 종합적으로 분석·평가한 ACIR보고서(1980)는 이처럼 참여자들의 인지 뿐만 아니라 참여제도에 의해서도 다양하게 나타나는 시민참여의 목표를 크게 ‘일반적’ (혹은 궁극적) 목표와 ‘제한적’ 목표로 구분한 바 있다.

일반적 목표란 정부와 시민 모두의 행태를 변화시킴으로써 ‘보다 나은 정부’(better government)와 ‘보다 나은 시민’(better citizens)을 동시에 창조하고자 하는 것을 의미한다. 이에 비해 ‘제한적’ 목표란 ‘일반적’ 목표들을 구체적으로 실현키 위한 하위 목표들을 의미한다. 보편적으로 거론되는 참여의 목표란 바로 이와 같은 ‘제한적’ 목표들이다.²⁷⁾

Kwelt와 Kweit(1981)는 이러한 목표들을 참여효과의 ‘수련’에 따라 ‘사회적 목표’, ‘행정적 목표’ 그리고 ‘개인적 목표’로 구분한 바 있다.

참여의 사회적 목표란 권력의 배분을 통하여 사회구조를 재편하는 것이고, 행정적 목표는 공공재화의 공급유형을 변경하거나 질적 향상을 꾀하는 것이며, 개인적 목표란 시민의 태도에 관한 것으로서 개인의 자아실현이나 교육적 발전을 이루고 정치·행정체제로부터의 소외감을 줄이는 것을 의미한다.

위원회도 하나의 참여제도이기에 이상의 목표들을 모두 추구하는 것으로 이해될 수 있다. 그러나 현실적으로 위원회는 이 가운데 비교적 한정된 목표를 추구하는 경향이 있다. 그리고 목표의 선택도 위원회의 기능이나 성격, 참여가 일어나는 ‘정부의 수준’, 위원회가 다루는 ‘문제의 성격’등에 따라 다양하게 나타나고 있다.

Community Action in the United States 2nd (eds), (Chicago: Aldine, 1973), p.266

26) Reagan, Michael D. and Victoria Lynn Fedor-Thurman, Public Participation: Reflections on the California Energy Policy Experience, In Jack DeSario and Stuart Langton. *Citizen Participation in Public Decision Making*, (New York: Geenwood Press, 1986), p.104

27) 기존 문헌에서 가장 빈번히 인용되는 제한적 목표들은 ‘시민에게 정보를 제공하는 것’, ‘시민으로부터 또는 이들에 관한 정보를 얻는 것’, ‘공공정책과 서비스의 질을 향상시키는 것’, ‘공공정책이나 서비스의 수용성을 높이는 것’, ‘정부의 업무를 도와주는 것’, ‘권력 배분의 유형이나 공공자원의 배분을 변화시키는 것’, ‘개인적 권리나 소외계층의 화합을 보호하는 것’, 그리고 ‘어려운 공공정책의 형성을 지연 또는 회피시키는 것’등이다

Ⅲ. 지방정부의 주민참여제도 고찰

1. 현황 분석

지방정부의 주민참여는 행정과정, 참여의 제도화 여부, 참여의 주도성, 참여의 방식, 참여의 정도 등에 따라 다양하게 분류될 수 있지만, 일반적으로 법적 규정 여부에 따라 제도적 참여와 비제도적 참여로 구분할 수 있다.²⁸⁾

제도적 참여는 국가 또는 지방자치단체의 법규에 의하여 공식적으로 제도화된 참여로서 민주주의 국가에서는 정책과정에 다양한 주민참여의 방법을 제도적으로 보장하고 있다.

제도적 참여의 구체적 채널은 국가에 따라 다양하지만 반상회와 같은 주민회의를 통한 참여, 위원회 구성원으로서의 참여, 공청회를 통한 참여, 주민투표와 같은 직접참정제도를 통한 참여, 그리고 청원과 진정 등을 들 수 있다.²⁹⁾

한편 비제도적 참여는 법적 근거에 의하지 않고 행해지는 참여로서 대의제도의 기능이 제대로 작동하지 않거나 제도적 참여가 원만하게 운영되지 못할 경우에 주로 이루어진다. 비제도적 참여로서는 단체장과의 대화·간담회, 설문지조사, 집단행동, 주민운동 등이 있다.³⁰⁾

1) 제도적 주민참여

(1) 도시계획위원회

도시계획위원회는 「도시계획법」 상의 제도로써 중앙도시계획위원회, 지방도시계획위원회와 시·군도시계획위원회가 있다. 위원회의 구성원은 주로 공무원, 관련 행정기관, 학자, 민간단체 대표들로 구성되지만 주민의 이익을 대표할 참여의 통로가 넓지 않으며, 행정의 요식적 절차로서 운영되고 있는 실정이다.

이러한 도시계획위원회의 문제점으로는 ① 위원회의 운영이 자문기능에 편

28) 김영중, 「지방자치론」 (서울 : 수진사, 1997), p.90.

29) 부만근, 전계논문, p.104.

30) 한국지방자치학회, 「한국지방자치론」 (서울 : 삼영사, 1995), pp.197-198.

중되어 있어 심의·의결기능이 약하고, ② 위원회의 심의에 필요한 정보와 자료가 한정되어 있으며, ③ 충분한 토의 시간이 없어 단기간에 형식적으로 행정기관의 원안을 승인하는 절차로서 운영되고 있다는 점이다.³¹⁾

(2) 공청회

공청회는 행정입법, 행정계획, 행정처분, 기타 주민의 이해와 밀접한 관련이 있는 주요 사업에 관하여 최종 결정을 하기 전에 지역주민의 의견을 널리 구하는 절차로서 관련 이해당사자와 전문가의 의견을 수렴하기 위해서 개최된다.³²⁾

우리 나라는 「도시계획법」에 도시기본계획을 수립할 때 공청회를 개최하도록 규정하고 있다.³³⁾ 그렇지만 법률 규정이 없는 경우에도 주요 정책을 결정·변경하고자 할 때 자치단체의 의사에 의하여 임의로 개최할 수 있다. 특히 이러한 임의적 공청회의 개최는 민주화와 지방자치가 시작되면서 더욱 증가하는 추세이다.

공청회는 계획 수립을 위한 방침과 기준 등을 논의하여 계획을 수립함으로써 계획의 실효성을 높이고, 행정 또는 계획의 결정 과정에 이해관계 주민과 자치단체의 의견 교환을 통해 문제 있는 대안을 보완함으로써 정책의 질을 높여줄 수 있다.

이와 같은 공청회는 지방정부에서 일반화된 주민참여제도이며, 이의 효과성을 높이기 위해서는 관 주도에서 주민주도의 공청회로 전환되어야 한다.

(3) 도·시·군정자문위원회

각종 자문위원회는 자치단체 수준에서 보편화된 주민참여 수단이다. 이러한 자문위원회는 자치단체별로 주요 시책에 관해 자치단체장의 자문에 응하기 위하여 설치·운영되고 있다. 자문위원회는 자치단체별로 해당 분야의 전문가,

31) 한국지방자치학회, 전게서, p.196.

32) 최창호, 전게서, p.669.

33) 「도시계획법」 제 16조 2항.

교수, 시민단체, 주민대표 등으로 30~50명 정도의 위원으로 구성되며, 지역대표와 기능대표로 구분하여 참여시키고 있다.³⁴⁾

자문위원회는 정책의 질을 높이고 시민의 의견을 수렴·반영할 수 있다는 점에서는 유용성이 있지만, 위원 중복, 지방자치단체장의 일방적 위촉 등으로 참여의 적극성이 부족하고, 비판적이고 지역주민들의 이익을 위해 도정을 질타할 수 있는 인사들이 배제될 수 있다는 한계를 지니고 있다.

(4) 설명회

설명회는 지방행정의 방향 설정과 시책 추진에 앞서 주민들에게 그 취지를 설명하고 이해를 구하는 절차이다. 주민들과의 의견 교환을 통해 행정에 대한 주민의 이해를 얻고, 나아가 주민들의 의견과 견해를 청취하여 지방행정에 반영하는 쌍방향 행정(two-way administration)의 수단이다.

특히 설명회는 행정에 대한 지역주민들의 의견을 통해 행정의 문제점을 발견하여 이를 시정하며, 주민의 행정에 대한 관심과 참여의식을 높이는 한편 공무원들에게 자극을 주어 의식개혁에 기여하는 부수적 효과도 거둘 수 있다.

2) 비제도적 주민참여

(1) 자치단체장과의 대화·간담회

자치단체장과의 대화·간담회는 자치단체장이 주민의 의사와 욕구를 직접 듣고 이를 행정에 반영할 수 있다는 장점을 가지고 있다. 그러나 이의 문제점으로는 ① 대화의 상대가 지역의 유력 인사나 행정에 동조하는 일부 주민에 한정될 수 있고, ② 행정기관이 정보를 공개하지 않음으로써 의견 개진보다는 행정기관의 의견을 일방적으로 들을 가능성이 높으며, ③ 행정풍토상 대화과정에 주민의 자유스러운 의사가 표현될 수 있는 분위기 조성이 어렵다는 점이 문제점으로 지적될 수 있다.³⁵⁾

34) 한국지방자치학회, 전게서, p.197.

(2) 주민의견 조사

주민참여로서 주민의견 조사는 지방행정의 방침이나 시책에 대하여 설문이나 면접 등을 통해 주민의 의견을 청취하는 활동을 말한다. 주민의견 조사는 지방행정의 방침이나 정책을 결정하기 전에 의견을 조사하는 것과 이미 집행된 정책 결과에 대한 만족도를 조사하는 두 가지 종류가 있다.

지방자치시대에는 일반적인 지방행정 현황에 대한 의견조사도 중요하지만 구체적인 특정 정책을 추진하기에 앞서 주민의 의견을 수렴하는 것과 시행된 정책 결과에 대한 만족도, 미흡한 점을 조사하는 것도 필요하다. 조사된 결과는 행정에 환류되어 주민에게 질 높은 행정서비스를 제공할 수 있도록 해야 한다.

(3) 집단행동 · 주민운동

주민의 집단행동은 사업의 집행단계에서 흔히 일어나는 주민운동이다. 지방자치단체의 정책에 대한 일부 또는 다수의 지역주민이 이에 대한 불만이 있을 경우 건의, 항의, 저항, 데모 등의 형태로 집단행동이 일어난다.

이러한 집단행동 · 시민운동은 공해, 기업입지 반대, 고속도로 건설 반대, 댐 건설 수몰지역 철거 등 시민환경을 중심으로 한 지역의 방위활동의 성격을 가지는 정책에서 많이 발생한다. 그러므로 충동적 · 과격적 시민운동은 공무원이 조정 · 타협하는데 어려운 대상이다. 시민운동의 활동은 시민들의 지역적 애고이즘에서 발생하는 것도 있으나, 그 기초는 건전한 시민의식 또는 자치의식이라 할 수 있다.³⁵⁾

3) 기 타

민선자치 이후 각 지방단체가 새롭게 도입 · 운영하고 있는 주민참여 방안을 살펴보면 아래와 같다.

35) 한국지방자치학회, 전개서, p.197.

36) 박연호, 「행정학 신론」 (서울 : 박영사, 1995), p.829.

(1) 시민제안제도

시민제안제도는 민선자치단체장 출범 이후 주민과 함께 하는 행정의 일환으로 주민들이 지방행정 참여와 도·시정 개발을 촉진하기 위하여 주민들의 창의적인 제안을 공모하고 심사하여 우수 안을 선정함으로써 자치단체의 생산성을 제고하고 시민 편익을 도모하고자 하는 제도이다.

시민제안의 대상은 각종 제도 개선을 비롯한 일상생활과 관련된 불편사항 그리고 예산 절감과 재정 확충과 관련된 아이디어 모집 등 다양하다.

시민제안 방식은 규정서식, 일반우편, FAX, PC 통신, 전화 등을 통하여 이루어진다. 제안된 내용은 실무 주관부서의 의견을 종합한 후 제안심사위원회의 결정으로 실제적인 제안으로 채택되는 과정을 거치고 있으며, 채택된 제안은 관련 실시 부서에 이송되어 세부 추진계획을 수립 후 조속한 시행을 추진하여 제안제도의 활성화를 유도하고 있다.

(2) 주민옴부즈맨 제도

주민옴부즈맨 제도는 경기도 부천시³⁷⁾에서 처음으로 실시된 주민참여제로서 행정기관의 위법하거나 부당한 행정처분에 대해 전문적인 지식과 행정경

37) 부천시의 경우 '97년 1월 17일에 부천시 「시민옴부즈만운영에관한조례」를 제정하여 '97년 5월 1일에 옴부즈만제도를 발족시켰다.

옴부즈만실은 현재 부시장 직속기구로 편제되어 있으며, 3명의 전담인력이 배치되어 있다. 옴부즈만은 일반시민이 시와 소속기관, 시로부터 권한을 위임받은 법인·단체·기관의 행위와 관련하여 제출된 고충 사항에 대한 조사 및 처리를 주된 업무로 삼고 있다. 아울러 자발적으로 발의한 사안을 조사할 수 있으며, 시정에 대한 감시와 시정조치, 제도 개선 등과 관련하여 의견을 표명할 수도 있다. 다만 의회에 관한 사항이나 부천시 「행정정보공개조례」에 따라 공개할 수 없는 정보, 판결 등에 의해서 확정된 권리관계나 도 및 중앙정부에 진정 또는 고충신청을 접수하여 이미 결정된 사항 등에 대해서는 관여할 수 없다.

고충업무처리 과정을 보면, 우선 이해당사자가 직접 방문하여 고충처리를 신청하면, 옴부즈만실에서 고충접수인, 관련 부서 공무원 등의 의견을 수렴하고 필요한 경우 현장을 방문하여 확인하는 절차를 거친 후 옴부즈만은 해당 사항에 대해 권고나 의견을 표명하고 관련 부서는 조치 결과를 15일 이내에 다시 옴부즈만에게 통보토록 되어 있다. 아울러 옴부즈만은 각종 홍보매체에 권고, 의견 표명, 조치 결과를 공표하고, 연간 운영 상황을 시와 시의회에 보고토록 되어 있다. 경기개발연구원, 전개보고서, pp.75~76.

힘 그리고 덕망을 지닌 민간인 옴부즈맨이 이를 판단하여 간편하고 신속한 절차에 의해 이의 시정을 해당 부서에 권고함으로써 시민의 권리와 이익을 보호하고 시정을 민주적으로 통제하는 주민참여 프로그램이다.

제주도는 '99년 도정 수행에 도민의 고충과 의견을 수렴함으로써 참여자치의 실현을 도모하고자 '주민옴부즈맨제도'를 도입하였다.³⁸⁾ 주민옴부즈맨은 행정기관의 위법부당한 행위를 제보하고 불합리한 법령과 제도의 개선을 건의하며 기타 도정 발전에 대한 의견을 제시한다. 주민옴부즈맨은 도지사나 제주도 감사관실 양쪽 모두에 대해서 제보 혹은 건의할 수 있다. 그러나 제주도의 주민옴부즈맨제도는 본래적인 옴부즈맨제도와 거리가 있으며 지방정부의 보조기관으로서만 의미를 갖고 있다. 접수된 민원에 대해서 독자적인 조사를 행하고 시정을 권고할 수 있는 본래적 의미의 옴부즈맨제도가 도입될 때에만 이 제도는 불만 처리의 기제로서 소기의 성과를 거둘 수 있을 것이다.

(3) 민원모니터 제도

민원모니터제도는 시정에 대한 주민들의 민원을 신속하게 반영하는 매개기능과 함께 잠재적인 민원을 적극적으로 발굴하는 창조적 기능을 동시에 가지고 있다. 또한 시민들을 민원모니터에 임명함으로써 시민들 스스로 도·시정에 참여할 수 있는 기회를 제공한다는 점, 시민들이 도·시정을 경험하고 인식하는 학습과정을 갖는다는 점에서 주민참여 내지 주민자치 행정에 일조하는 주민참여제도라 할 수 있다.³⁹⁾

38) 주민옴부즈맨은 50명 내외로 구성되며, 사회적 신망이 높고 지방행정에 대한 식견이 풍부한 자 중에서 도지사가 위촉한다. 임기는 2년이며 1차에 한해서 연임될 수 있다. 현재 남자 36명, 여자 9명 도합 45명의 주민옴부즈맨이 위촉되었다.

39) 상계보고서, p.64.

<표 1> 모니터 설치 현황

지역	종 별	구성 시기	인 원	주요 활동 상황
서울	시정모니터	'97.3	125	시정에 관한 지정·자유 의견 제출 ('97/1,830건)
	자연보호지도위원	'77.10	4,114	자연보호활동 지도 및 캠페인 참여
	물가조사모니터	'84.4	25	개인 서비스요금 조사
부산	물가조사모니터	'88.2	23	개인서비스요금 및농·축산물 동향 파악(42개 지역, 864개소)
	자연보호지도위원	'88.2	937	자연보호세미나, 자연정화 활동
	시정모니터	'90.5	128	시민생활불편사항제보 ('96/711건, '97/701건)
	외국인시정모니터	'97.6	21	생활불편사항제보('97/12건)
대구	여론모니터	-	80	시민생활불편사항제보('97/57건)
	물가조사모니터	'92.10	8	물가조사
인천	생활모니터	'97.2	84	주민불편사항신고('96/5,019건)
	크린인천패트론티	'95.6	138	오염배출행위신고('96/1,468건)
	시정여론모니터	'91.4	146	시정운영 개선 건의('96/144건)
	소비자물가 모니터	'89.1	8	소비자물가조사, 동향 파악
광주	대학생시정 모니터	'95.11	20	시정관련 제안
	시정여론모니터	'96.12	100	시민여론 제보('97년 624건)
	물가모니터	'93.1	5	소비자물가 및 서비스요금 조사
	자연보호 지도위원	-	41	자연정화 활동('96/11회, '97/7건)
	자연보호원	'90.7	189	국토대청결운동, 자연보호세미나
경기	행정모니터	'96.2	2,324	주민불편사항제보('96/1,630건)
	소비자상담원	'96.9	1	소비자보호 신고 접수 및 정보 제공
	수산물모니터	'96.8	26	도민불편사항 및 불법어업 감시
	농산유통분야모니터	'96.6	300	농산유통 분야 의견 제출
	자연보호 지도위원	'77.10	2,752	자연보호 캠페인 전개
	재해대책모니터	'94.7	554	기상특보 신속전파 및 안전대피 유도
강원	자연보호보전명예 지도위원	-	6,721	쓰레기 불법투기 및환경오염행위 신고('96/234건, '97/ 65건)
	자연보호 지도위원	'77.10	1,115	자연정화 활동
	도정상담위원	'97.6	226	지역여론 제보
충남	도정모니터	'96.2	204	국·도정 시책 홍보, 주민여론 제보
	청소년 지도위원	'96.2	207	비행청소년 선도·보호
	질병 정보모니터	'97.1	2,173	전염병 의증환자 등 파악
	자연보호지도위원	'96.11	1,046	국토대청결운동 동참
	물가모니터	-	6	물가조사 및 물가동향 파악
	교통질서홍보요원	'98.6	299	교통행정정보 및 교통불편 사항 제보 ('96/548건, '97/136건)
	공산품 및 계량 관리모니터	'96.4	200	불법공산품 및 부정계량행위감시신고 ('96/1,215건)
	민원상담원	'95.9	54	도민고충민원 상담
충북	자연보호 지도위원	-	590	자연보호캠페인, 야생동식물 보호

전북	자연보호 지도위원	'83.8.6	805	자연정화활동 및 캠페인
	재해위험지구모니터	'95	165	재해예방 및 피해 방지
	도정여론 모니터	-	324	도정비판여론 및 개선사항 제언 ('96/99건, '97/48건)
	D.M요원	'89.6.29	2100	국·도정 홍보 ('96/좌담회 133회, 언론홍보 6회)
	국민홍보원	87.3.9	10	국·도정 홍보
전남	물가모니터	'93.3	31	물가동향파악, 물가안정캠페인 ('96년 3회, '97년 2회)
	식품위생 모니터	'94.12	28	부정불량식품 지도단속
	자연보호 지도위원	'79.10	128	자연훼손 감시 및 자연정화 활동
	민원모니터	'96.5.25	104	생활민원중재 및 처리 ('96/68건, '97/25건)
경북	물가모니터	'89.12	10	물가조사
	중소기업경영애로모니터	'96.12	50	중소기업 경영애로사항 의견 제출
	소방여론 모니터	'96.11	132	소방행정 화재예방 여론 조사
	민원봉사원	'96.12.16	89	도정시책 소개, 건의사항 수렴 등
	여론모니터 요원	'96.7.1	200	생활현장불편사항 제보('96/1,747회)
경남	도정모니터	'95.3.7	67	도정홍보, 도민 여론 조사
	물가모니터	'92	101	주간 물가동향조사
	자연환경 명예지도관	'96.6	499	환경오염합동단속 참여 ('96/15건, '97/9건)
	자연보호 지도위원	'97.2	6,754	자연정화활동, 세미나, 간담회
	도정여론 모니터	'97.4.1	1,078	국도정시책 홍보, 주민불편 여론 파악
	국민홍보위원	'96.1.1	15	매스컴 국정홍보, 강연 좌담
제주	자연보호 지도위원	'90.7.25	6	자연보호사진 공모 등
	철새도래지 모니터	'90.7.25	4	철새도래지 점검 보호
	여론모니터	'96.4.13	20	도정시책에 대한 주민여론 수렴

자료 : 한국지방행정연구원, 「지방자치·행정 50년사」

(4) 주민감사청구제도

주민감사청구제⁴⁰⁾는 행정기관의 위법·부당한 행정 추진으로 인하여 일반

- 40) 평택시의 경우 '97년 4월 1일부터 주민감사청구제를 도입하고 있는데, 청구 주체로는 평택시 감사대상 기관의 장, 민법 또는 법률의 규정에 의하여 허가·등록된 단체 중 설립 목적과 운영의 건전성이 인정되는 단체, 선거권을 가진 100인 이상의 시민으로 하고 있다. 대상업무는 부실공사, 환경오염 등 민생안정을 위해 시정 또는 개선이 요구되는 사항, 상하수도, 교통서비스 등 삶의 질 개선을 위한 주민 불편사항, 기타 민생분야에 관련된 행정의 개선이 필요한 사항 등이다. 특이한 사항은 평택시 소관 업무에 관한 사항으로 한정하며, 특정 개인이나 집단의 이해와 관계된 청구사항은 일반민원으로 처리한다는 점이다.

주민감사청구 과정을 보면, 청구인이 서면, 팩스, 방문상담을 통해 감사담당관실

주민들의 불편이 가중될 경우 또는 특정 주민의 손실과 피해를 초래한 경우 이해관계자 또는 일반시민들이 자치단체에 감사를 청구하는 제도이다.

주민감사청구제는 주민들의 직접적인 감사 청구권을 보장함으로써 지방행정에 대한 시민불편과 불만사항의 반영을 통해 시민위주의 개혁을 추진할 수 있고, 공직자의 행정 책임성을 확보하고 주민의 권익을 최대한 보호할 수 있다

2. 문제점 진단

K. Hart는 주민참여를 제약하는 요소로 그 사회의 전통, 제도, 정책결정자(공무원)의 행태, 주민의 행태 등 네 가지를 들고 있는데,⁴¹⁾ 여기에서는 ① 제도적 측면, ② 행태적 측면, ③ 환경적 측면 등 세 가지 측면에서 우리 나라 지방정부의 주민참여 문제점을 고찰하고자 한다.

1) 제도적 측면

(1) 획일적·형식적 제도 운영

기존의 각종 위원회, 공청회, 간담회 등의 주민참여 방안은 행정주도 아래 행정기관의 결정에 대한 정당성을 부여하고 주민들에게 홍보하는 통로로 이용되는 등 형식적인 운영을 벗어나지 못하는 경우가 적지 않다. 그리고 민선단체장 이후 민원모니터제도, 주민감사청구제도, 시민제안제도, 주민옴부즈만제도 등 새로운 제도를 도입·운영하고 있지만 이러한 주민참여제도도 각 지역의 특성, 즉 도시지역과 농촌지역, 단독주택과 아파트지역, 주민의식이 높고 주민단체의 활동이 원활한 지역과 그렇지 못한 지역 등을 고려하지 않고 타

에 요청하면, 감사담당관실에서 청구 주체 및 대상 요건을 검토하여 부적합하면 일반민원으로 이송하고 적합할 경우 시장실로 보고한다. 시장이 감사 실시 여부를 결정하는데, 여기서도 부적합하면 일반민원으로 넘어갈 수 있고 적합한 경우 감사담당관실로 지시하게 되며, 감사담당관실에서 감사계획을 수립하여 감사를 실시하게 된다.

41) D. K. Hart. "Theories of Government Related to Decentralization and Citizen Participation," *Public Administration Review*, Vol.32, October, 1972, p.609.

시·도에서 도입한 제도를 획일적으로 단순 모방·운영하고 있는 실정이다.

(2) 정보공개 및 홍보기능의 미흡

주민참여에 있어서 가장 기본적인 사항은 자치단체의 정책과 행정에 관한 정보를 주민들에게 이해하기 쉽고 관심을 유발할 수 있는 방식으로 전달하는 것이다.⁴²⁾

하지만 현재의 행정풍토는 행정정보를 공개하고 상호의견을 교환하는 풍토가 아직 성숙되어 있지 못하다. 따라서 지방공무원들은 주요 정책을 입안·처리하는 과정에서 부수적으로 발생하는 문제들을 지나치게 의식한 나머지 정책을 비밀리에 입안·집행하는 사례가 적지 않다. 그 결과 기본적 공청기능의 취약성을 들어내게 되었으며 주민은 지방행정에 대해 비협조, 무관심을 보이게 됨으로써 참여행정의 기반조성을 근본적으로 저해한다.

적극적인 주민참여의 전 단계로서 주민홍보와 적극적인 정보공개가 매우 중요하다. 특히 주민의 의견을 듣는 광청기능과 더불어 홍보기능도 매우 중요하다. 주민 홍보기능은 대부분 공보 부서에서 이루어지고 있지만, 정책이나 시책의 내용에 관한 객관적인 홍보 부서로 보기 어렵다. 그리고 공보 부서⁴³⁾에서는 시책에 관한 분석과 구체적인 내용을 홍보하고, 이에 대한 주민들의 의견을 환류 받아 분석하고 해석하여 정책에 반영하는 업무는 수행하지 않고 있는 것이 일반적 사실이다.

주민들의 의견을 광청하여 정책의 방향과 시책에 반영하기 위해서는 주민의 의견과 소리를 단순히 수집해서는 안되고 이를 분석하고 해석하여 새로운 정보를 만들어 내어야 한다. 이를 위해서는 전담 부서가 필요하고 그러한 일을 전문적으로 수행할 수 있는 자질 있는 인력 배치가 요구된다.

(3) 종합 전담 부서의 미비

주민참여와 관련된 문제점 중의 하나는 주민참여 관련 업무를 종합적이면

42) Gawthrop, Louis, " Civis, Civitas, and Civilitas: A New Focus for the Year 2000," Public Administration Review, Vol.44, Special Issue, 1984, pp.101-111.

43) 일본의 경우 구청단위수준에서도 광보과가 있고, 그 밑에 구민상당실, 광청계, 공보계, 정보공개분석실, 편집분석실 등을 갖추고 있다.

서 체계적으로 관리하는 종합전담부서가 없다는 점이다. 자문위원회가 해당 부서별로 개별적으로 관리되는 것처럼 각 주민참여제도 마다 별도의 상이한 담당 부서가 설치되어 있다. 이로 인해 주민들의 의견과 아이디어가 있을 경우에도 어디를 찾아가서 제시해야 할 지 모르는 상황을 초래하여 소극적인 참여로 연결되고 있다.

또한 주민들이 의견을 제시했을 경우에도 주관 부서가 있어 이를 분석·해석하고, 관련 부서와 긴밀한 연계를 가지면서 처리하고, 처리 결과를 주민에게 통보하는 등 사후 조치가 필요한데, 이러한 기능이 매우 취약하다.⁴⁴⁾

2) 행태적 측면

(1) 자치의식과 시민역량 미흡

주민참여는 주민 자신이 주권자로서 주도적 역할을 담당하려는 적극적인 자세와 사고방식을 가질 때 실현될 수 있다. 그러나 우리 나라 주민들은 자기의 행·불행을 자기의 잘못으로 여기기보다는 남, 정치가와 정부, 지방행정기관의 탓으로 돌리거나 운명, 팔자소관으로 생각하는 부정적 성격이 강하다.⁴⁵⁾

이러한 부정적 가치관이 지방행정에서도 그대로 반영되어 지역주민들은 참여의 기회가 주어져도 참여하지 않거나 거부하는 행태를 낳고 있다.

또한 그 동안 중앙집권적 통지구조로 인하여 지역주민들은 참여에 대한 경험이 일천하고, 자신의 지방정부에서 운영되고 있는 참여제도의 운영 사실과 내용에 대해서도 잘 모를 정도로 무관심한 경향이 있다.

(2) 공무원의 전근대적 행태

주민참여는 공무원들이 참여에 대한 인지도가 높고 민주적인 가치관을 가질 때 활성화될 수 있다. 그러나 공무원들은 아직도 참여에 대한 인식이 미흡할 뿐만 아니라 부정적인 것으로 보는 경향이 있다. 특히, 일부 공무원들은 권

44) 경기개발연구원, 전개보고서, p.93.

45) 김만송, “주민참여를 통한 지역개발의 방향,” 「지역개발연구」, 제 3호, 강원대학교 지역개발연구소, 1994, p.51.

위주의와 관존민비적인 사고방식을 가지고 있어 주민에게 봉사하고 지원하기 보다는 지시·통보한다는 자세로 정책을 일방적으로 결정·시행하는 경향을 가지고 있다.

또한 대민행정의 수행에 있어서 전문가의 의견을 듣거나 주민의사를 수렴하는 등 창의적 방법을 모색하기보다는 주로 선례와 법규에 따르는 전통적 처리방법을 선호하고 있으며, 업무에 대한 태도는 기계적 능률관에 입각하고 있다. 이러한 행태의 공무원들은 주민과 행정간의 협조체계 및 공유체계를 형성하기 위한 시간과 노력 그리고 경비의 투입이 가치 있는 것으로 평가하지 않아 주민참여가 제약을 받게 된다.

3) 환경적 측면

(1) 지방분권화의 미흡

주민참여는 지방자치단체의 자주성이 높을수록 효과가 크게 나타나는 반면에 자주성이 약할수록 소극화되며 실효성을 확보하기 어렵다. 우리 나라는 전통적으로 중앙집권적 정치행태를 견지해 왔고 지방자치도 일천하며 중앙정부로부터 행·재정적 자주성도 미흡한 실정이다. 더욱이 지방자치단체의 기관위임사무는 주민참여의 대상에서 제외되어 지역개발행정에서 주민참여의 의미를 반감시키고 있다.

(2) 시민단체의 역량 미흡

주민참여를 활성화하고, 지역주민과 행정간의 협력을 증진시키는데 있어 자생적·자발적인 시민단체의 역할은 매우 중요하다. 미국의 각급 정부가 각 분야에서 활동하고 있는 전문적 기술과 노하우를 가진 비영리 민간단체를 지원하고 있는 것은 이들 단체들이 시민의 의견을 결집하여 시·군정에 전달할 뿐 아니라 자치교육을 통해 시민의식을 고양시키기 때문이다.

행정적인 측면에서도 이들 단체는 행정정보의 수집과 제공, 각종 훈련과

상담, 자원봉사자의 연계·조정, 단체들간의 네트워크 구축, 정보교환 등을 통해 행정에 대한 정책제언 등을 수시로 한다.⁴⁶⁾

우리 나라의 경우 지방자치 후 환경, 경제와 관련된 시민단체들이 많이 탄생하였지만 아직까지는 주민들의 자발적 의사에 따라 조직된 자생적·자주적 조직은 극소수이고, 대부분이 행정명령이나 행정지시에 의하여 타율적·하향적으로 조직되어 있어 적극적으로 지역주민의 의견을 지방정부에 투입하지 못하고 있는 실정이다.

3. 주민참여 활성화 방안

주민참여는 현대행정에 있어서 하나의 중요한 패러다임 내지 새로운 사회가치로 자리잡고 있다. 특히, 진정한 지방자치의 정착을 위해서는 행정의 최고 가치인 민주성을 확보하고 급증하는 행정수요와 다양해진 사회욕구를 충족시키는데 한계를 보여주고 있는 행정의 역량을 창의적인 민간부문의 역량으로 보완해 줄 수 있는 주민참여의 활성화가 이루어져야 한다. 특히 지방자치의 한 구심체라 할 수 있는 지방의회가 지역의 전체이익과 주민의 진정한 의견을 대변하지 못하고, 또한 시민단체가 이를 보완하기에는 아직 성숙되어 있지 않은 현실적 상황하에서는 주민참여의 활성화는 더욱 요구된다 하겠다.

주민참여가 지방자치의 완숙기에 있는 미·영의 선진국 수준으로 발전하기 위해서는 무엇보다도 자치단체가 지역의 정책과정에 지역주민의 의견 투영과 참여를 적극적으로 유도할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다. 하지만 제도적 장치는 이를 운용하는 사람에 의해 그 효과는 달라진다. 즉, 아무리 좋은 주민참여에 관한 제도적 장치를 마련하였다 하더라도 주민참여의 주체인 행정관료와 지역주민의 행태 변화 없이는 그 효과를 거양할 수 없다. 따라서 행정관료와 지역주민의 시각과 행태도 주민참여의 활성화에 요구되는 방향으로 전환되어야 한다.

마지막으로 주민참여 활성화를 위해서는 주민참여에 간접적인 영향을 주고 있는 환경적 측면에서의 개선도 이루어져야 한다.

46) 경기개발연구원, 전개보고서, p.111.

이와 같이 지방자치단체의 주민참여를 활성화하기 위해서는 제도적 측면, 행태적 측면 그리고 환경적 측면에서의 개선이 전제될 때 가능하다.

1) 제도적 측면

(1) 주민참여에 관한 특별법 제정

주민참여가 효율적인 제도로 정착되기 위해서는 자치단체들의 주민참여에 관한 법적 요건을 총체적으로 통제하는 국가 차원의 가칭 「주민참여의보장및 운영에관한특별법」을 제정하는 것이 요구된다.

주민참여에 관한 특별법은 지방자치와 중앙통제 사이의 갈등을 최소화하고 중앙통제가 지닌 장점과 지방자치의 본질을 적절하게 조화시킴으로써 주민참여의 효과를 극대화하는 방향으로 제정되는 것이 바람직하다.⁴⁷⁾ 이를 위해 특별법을 지방자치단체의 고유사무를 제외한 사업의 시행, 즉 중앙정부에서 보조하거나 또는 국가적인 사업을 지방정부에 위임할 때 주민참여를 의무화하는 제도적 장치를 법률에 규정하되, 구체적인 주민참여의 방법이나 절차를 규정하기보다는 정부사업에서 참여가 추구하는 목표만을 규정하고 지역적 특성을 반영된 주민참여가 효과적으로 운영될 수 있도록 세부적인 사항은 조례에 위임하는 것이 바람직하다.

(2) 행정의 투명성 확보와 정보공개제도의 개선

투명 행정의 풍토를 조성하여 시민과 행정간의 심리적 거리감을 해소하고, 시민들이 필요한 경우에는 행정기관에 언제나 용이하게 접근할 수 있는 행정 풍토가 우선 조성되어야 한다.

행정정보는 지방자치제하의 주민참여를 활성화하는 전제조건이라 할 수 있다. 이는 아무리 제도적으로 주민참여의 기회가 보장되더라도 지역주민이 행정정보에 용이하게 접근하여 정책에 관한 충분한 자료가 확보되어야만 한다. 그렇지 않을 경우, 실제적인 주민참여는 불가능하며, 참여가 이루어지더라도

47) 김호섭, “지방자치를 위한 주민참여의 제도화,” 「성곡논총」, 제 23집, 성곡학술문화재단, 1992, pp.1375-1376.

한정된 사람에 의한 형식적인 운영에 그칠 수 있다.

우리 나라는 '90년에 접어들면서 각 지방자치단체에서 「행정정보공개조례」를 제정하여 제도적으로 이를 뒷받침하고 있고, '98년에는 「행정절차법」이 시행됨으로써 정보공개를 통한 주민참여의 조장과 정책결정의 민주화에 이바지할 수 있는 기틀을 마련하였다.

그러나 이런 제도적 장치에도 불구하고 행정정보의 공개는 사실상 미흡한 실정이다. 이는 행정정보공개제도가 지닌 내재적 한계에서 기인한다 하겠다.

현행 정보공개청구제도는 정보의 공개청구 요구, 청구 요구 공문서의 선택 및 내용 판단은 전적으로 청구자에게 있고, 행정기관은 수동적인 자세를 취하고 있다. 그러다 보니 행정기관은 주민들이 요구하는 자료를 전문 행정용어로 쓰여진 원문서 행태로 제공하고 있는데, 이러한 자료는 행정에 상당한 경험이나 지식, 또는 관심이 있는 사람이 아니고는 그 내용을 쉽게 이해하기 어렵다. 또한 공개된 공문서에서 얻을 수 있는 정보에도 한계가 있으며, 청구의 효과가 개개인에게 머물 뿐 일반주민 다수에게 미치지 못한다.

그러므로 지방자치단체의 행정정보가 주민들이 이해하기 쉽고, 일반적인 용어로 기술된 정리된 자료를 제공해야 한다. 그리고 이것이 실질적인 주민참여와 연결될 수 있는 정보 공표의무를 제도화하고, 이를 조례상의 정보공개청구제와 병행 실시함으로써 정보 제공 기능을 활성화시켜야 한다.⁴⁸⁾

(3) 기존 제도의 내실화

각 지방자치단체는 설명회와 공청회 개최, 각종 위원회 구성을 통해 지역 주민들에게 행정정보를 제공하고 지역주민의 의견을 경청하고 있다. 하지만

설명회는 일반적으로 자치단체의 홍보자리로서 활용되고 있고, 공청회는 추진중인 계획에 대한 우호적인 인사를 토론자로 편중 선정하는 경향이 있고 발표될 자료도 공청회 당일에 배포되는 등 운영상의 문제점으로 지역주민의 의견을 듣기에는 미흡한 실정이다.

그리고 위원회제도에 있어서도 각 위원들은 대부분 행정기관에서 위촉하기

48) 부만근, 전계논문, pp.114-116.

때문에 지방행정에 우호적인 인사, 지역유지들로 편중 구성됨으로써 대표성의 문제, 다른 위원회의 중복 참여, 전문성 결여 등으로 인하여 운영성고가 낮은 것이 사실이다. 따라서 실익이 없는 위원회는 통·폐합하고 구성원도 위원회의 기능, 성격 등을 감안하여 수시 교체함으로써 주민참여의 폭을 확대해 나가야 한다.

(4) 다양한 참여방식의 개발·도입

이제 민간부문의 역량은 일정 부문에 있어서는 행정의 역량을 초월하고 있고, 창의적인 사고는 관료제의 경직된 사고를 보완할 수 있다. 따라서 민간부문의 창의적인 사고와 능력 그리고 재원을 충분히 지방행정에 반영하고, 지역의 정치적·사회적·문화적 여건을 반영한 지역친화적 주민참여방식을 개발하여야 한다.

지역주민의 역량을 활용한 주민참여 방식으로는 공동생산과 자원봉사 활동을 들 수 있다. 공동생산은 지역주민들의 능력이나 관심을 최대한 활용하여, 지역주민들에게 필요한 공공서비스나 재화를 생산해 나가는 민·관 협력 생산 방식이며, 자원봉사 활동은 지역주민이 지역문제에 관심을 가지고 직접 봉사·참여함으로써 민간의 역량을 지역문제 해결에 활용하는 참여방식이다. 특히 자원봉사 활동은 실질적으로 지방정부가 제공하지 못하거나 제공 정도가 미약한 공공 서비스에 대해 민간인의 역량을 활용함으로써 취약한 공공부문을 보완할 수 있다.

아직 제도화되어 있지 않은 주민발안, 주민투표와 같은 직접적인 주민참여 방안도 적극적으로 도입을 검토할 시기가 되었다고 생각한다. 지방정부의 정책, 제공된 서비스에 대한 정기적인 실적평가제도를 제도화하는 것도 필요하다.

2) 행태적 측면

(1) 공무원의 인식 전환

지역주민들의 참여를 유도하고 활성화하기 위해서는 지방공무원들의 인식

전환이 선행되어야 한다. 공무원들은 주민참여가 단순히 규범적인 당위성 확보 이외에도 지방행정의 질을 높이고 지방정부의 문제 해결 능력을 향상시킬 수 있는 유용한 제도라는 것을 인식해야 한다. 따라서 주민참여가 실효를 거두기 위해서는 공무원 행태가 다음과 같이 개선되어야 한다.

첫째, 공무원은 주민참여가 지역개발을 비롯한 자치행정에 있어서 필수적이며 주민의견에 바탕을 둔 자치행정은 바로 주민의 복지 증진에 직결된다는 사실을 인식하여야 한다. 둘째, 공무원들은 주민들도 지역문제의 훌륭한 해결자가 될 수 있으며 자치행정의 존재 이유는 궁극적으로 지역주민의 참여에 있다는 민주적 행정관을 가져야 한다. 셋째, 지역개발 등 자치행정을 수행함에 있어서 주민을 설득하고 조정할 수 있는 민주적 역량과 자세를 가지고 주민집단의 의사가 행정에 충실히 반영될 수 있도록 노력하는 자세를 지녀야 한다.

이러한 의식전환을 위해서는 지방공무원교육원의 기능 강화와 더불어 내외부 인사의 초청강연을 상설할 필요가 있다. 특히 지방공무원교육원은 지방공무원의 여건변화에 필요한 직무교육뿐만 아니라 지방공무원의 의식의 선진화에도 초점을 두어야 한다.

(2) 시민의식 강화

주민참여가 활성화되기 위해서는 주민의식이 계발되어 참여지향적 선진 시민상이 정립되어야 한다. 아무리 주민참여가 제도적으로 보장되더라도 지역주민의 의식수준이 이를 활용할 수준에 이르지 못하면 참여를 통한 지방자치의 발전은 기대할 수 없다

지역주민들이 참여지향적 태도를 갖기 위해서는 첫째, 주민이야말로 지역사회의 주체로서 권한과 책임을 공유하고 있다는 자치의식과 지방자치는 대화·토론·타협·조정에 의하여 운영되는 정치제도라는 것을 인식하여야 한다. 둘째, 지역사회를 아끼고 보다 바람직한 방향으로 발전시키겠다는 지역정향의식을 가져야 한다. 주민의 소외의식이나 고립화를 방지하고 주민들간에 “더불어 산다”는 유대관계가 긴밀하게 유지될 때 주민참여의 기반은 확대될 것이다. 특히 주민 상호간의 관계가 긴밀하지 못한 도시사회에서 지역정향의식을 고취시킬 수 있는 방안 마련은 주민참여의 성공 열쇠이다. 셋째, 참여에

임하는 주민들은 자기들의 이해관계를 주장함에 있어서 독선에 빠지지 않도록 하는 자기 억제적 자세를 가져야 하며, 지역 전체이익의 관점에서 주민참여에 접근해야 한다.

이러한 지역주민의 자치의식 함양을 위해서는 자치단체가 측면 지원하고 시민단체가 중심된 '선진시민의식함양운동'을 적극적으로 전개하여야 한다. 이와 더불어 시민 대상의 각종 강연프로그램을 개발할 필요가 있다. 하지만 특정지역에서 행하여지는 강연은 접근성이 불리한 시민들에게는 아무런 의미가 없기 때문에 순회강연, 즉, 시민을 찾아가는 강연을 정례화할 필요가 있다.

3) 환경적 측면

(1) 분권화의 촉진

주민참여가 활성화되려면 국가차원의 관리와 조정이 필요한 사무를 제외하고는 모든 사무가 중앙정부에서 지방정부로, 광역자치단체에서 기초자치단체로 이양되는 행정분권화가 전제되어야 한다. 왜냐하면 주민들이 자기와 직결되는 문제들을 자기의 주변에서, 자기의 일상생활과 밀접한 관련을 맺은 자치단체가 자주적으로 처리할 때 정책결정과 집행과정에 적극적으로 참여하여 그 정책의 결정에 영향력을 행사하려고 하기 때문이다.

따라서 자치행정에 있어서 주민참여가 활성화되기 위해서는 중앙정부의 계획 및 개발 기능을 자치단체에 보다 많이 이양되어야 한다.

원래 분권화란 의사결정의 위임을 말하는 권력 배분 양태에 관한 개념이므로 분권화는 권한의 이양이라고 할 수 있다. 권한의 이양을 수반하지 아니한 기능의 이양은 오히려 중앙정부에 지방자치단체를 예속시키는 결과를 초래할 수 있다. 따라서 기능 이양에는 그에 상응하는 권한 이양도 수반되어야 한다.

권한위임의 방법에 있어서도 중앙정부가 지시·감독권을 유보한 채 권한을 위임하거나 분산시키는 형식적 분권에서 탈피, 자치적 분권에 입각하여 실질적 권한·책임·재원을 위임하여 지방자치단체가 자치행정의 주도권을 담당할 수 있도록 해야 한다. 또 분권화는 중앙정부와 자치단체간의 관계를 지배·복종의 관계에서 병립적 협력 관계를 유지할 수 있는 방향으로 이루어져야 한

다. 즉, 중앙정부는 전국적인 수준에서 계획이나 개발의 기본정책을 정하고 자치단체는 그 범위 내에서 지역여건에 적합한 계획을 수립·집행할 수 있도록 양자간의 역할 정립이 이루어져야 한다.

(2) 시민단체 활성화 및 자치단체 지원

현재 우리 나라에서는 주민들이 스스로 조직하고 자발적으로 참여하는 자생적 시민단체들이 적지 않은데 이러한 조직들은 주민참여에 다음과 같은 긍정적 기능을 수행한다.

첫째, 시민단체는 지역주민의 자치의식, 공동체의식의 개발에 기여한다. 둘째, 시민단체는 행정기관 주민들의 요구간에 커뮤니케이션 채널을 제공함으로써 주민과 지방자치단체를 매개할 수 있다.⁴⁹⁾ 셋째, 시민단체는 주민의 요구를 직접 실현하거나 자치단체가 이를 반영하도록 촉구하는 힘의 원천이 되어 줄 수 있다. 넷째, 시민단체는 주민의 요구와 주장을 결집·조정·표출하는 역할을 담당한다.

우리 나라의 시민단체는 그 구성과 운영 방법, 행정기관과의 관계에서 볼 때 아직도 주민참여의 효과적 통로로 제 기능을 수행하지 못하고 있다. 시민단체가 주민참여의 효과적 통로로서의 기능을 수행하기 위해서는 다음과 같은 노력이 선행되어야 한다.⁵⁰⁾

첫째, 시민단체에 대한 주민의식이 변화되어야 한다. 이를 위해서는 시민관심을 유발하고, 자발적 참여를 유도할 수 있는 교육프로그램을 개발하여야 하며, 지역대학에 시민단체, 시민운동에 대한 교과과정을 신설해야 한다. 둘째, 시민단체에 대한 지방정부의 인식이 변화되어야 한다. 이를 위해서는 교육을 통해 시민운동에 대한 공무원 인식을 전환하고, 공식적·제도적 시민단체 의견을 수렴할 수 있는 장치를 마련하며, 시민단체에 대한 지방정부의 긍정적 시각을 확립해야 한다. 셋째, 시민단체에 대한 정부의 직·간접 지원을 강화하고 이를 위해 「시민단체지원에관한조례」를 제정할 필요가 있다.

49) 유재원, 「지방자치의 정착을 위한 주민참여의 활성화 방안」, 한국지방행정연구원, 1995, p.28.

50) 양덕순외, 「제주지역 시민단체의 현황과 바람직한 역할정립에 관한 연구」, 제주발전연구원, 1998, pp.56-64.

IV. 제주도의 위원회제도 고찰

1. 위원회 실태 분석

1) 일반 현황

‘99년 1월 현재 제주도의 총 위원회 수는 <표 2>와 같이 66개⁵¹⁾이고, 참여 위원 수도 1,065명⁵²⁾에 이른다.

<표 2> 제주도 위원회 현황

위원회	설치 근거	설치일	설치 목적
인사 위원회	지방공무원법 제7조	‘63.11	· 공무원 충원계획의 사전 심의 및 각종 임 용시험 실시 · 보직관리 기준 및 승진 임용의 사전 심의 · 공무원의 징계 의결 등
민방위협의회	민방위기본법 제6조	‘75.12	· 민방위에 관한 각 기관 단체간의 업무 조 정과 협조 · 도·시·군 민방위계획 심의
지방공무원소 청심사위원회	지방공무원법 제13조	‘82.1	· 지방공무원의 불이익 처분에 대한 구제
관광숙박업이 용시설업등록 심의위원회	관광진흥법 제16조	‘86.12	· 관광숙박 및 이용시설업 등록에 관한 사항 심의
규제개혁 대책협의회	행정규제기본법 제3조	‘98.5	· 법령에 근거 없는 규제 폐지 등 심사 · 규제개혁 정비 상황 확인 및 점검
행정 심판위원회	행정심판법 제6조	‘85.10	· 행정청의 처분 및 부작위에 대한 주민 권 익 침해의 구제

51) 이중 ‘농어촌발전심의회’, 지방고용심의회, ‘치안행정협의회’ 등은 법률 개정으로 ‘99년 폐지된 반면, ‘지역정보화촉진협의회가 ‘98년 5월에 설립되어 ‘99년 12월 현재 총 63개 위원회가 운영되고 있다. 그리고 ‘경쟁력 강화위원회’, ‘에이즈감여 자보호심사위원회’, ‘부녀지도협의회’, ‘경관영향평가심의위원회’ 등은 법률 개정으로 ‘98년 폐지되었다.

52) 참여위원은 당연직 위원과 위촉직 위원으로 구별되는데, 당연직 위원은 346명, 위촉직 위원은 719명이다. 또한 당연직 위원을 제외한 위촉직 위원에 대한 남·여의 참여 비율을 보면 남성이 631명으로 87.7%, 여성이 88명으로 12.2%로 여성의 위촉비율이 매우 낮음을 알 수 있다.

도시교통 정책심의위원회	도시교통정비촉진법 제23조, 시행령 제18조	‘93.8	· 도시교통 기본계획 시행계획의 심의 및 실 적 평가
교통영향 심의위원회	도시교통정비촉진법 제23조, 시행령 제20조	‘93.8	· 교통영향평가 심의
관광호텔인허 가일괄처리위 원회	관광숙박업시설지원등 에관한특별법 제9조, 시행령 제8조	‘97.1	· 관광호텔시설의 입지규모, 부대시설, · 주거·교육·자연환경 · 인허가 및 국공유지 매각에 관한 사항 심의
안전 대책위원회	재난관리법 제9조의1, 동법시행령 제10조	‘96.2	· 재난 관리 업무의 심의 및 총괄 협의 조정
정신보건 심의위원회	정신보건법 제7조, 시 행령 제9조	‘97.5	· 정신보건 시설에 대한 감독과 시정 · 평가 임원 및 이의 제기된 치료행위 심사
민원 조정위원회	민원사무처리에관한법 률시행령제 37조	‘94.9	· 법규 적용 타당성 여부 및 소관이 불명확 한 민원 처리 주무부서 지정 등
장애인 복지위원회	장애인복지법 제6조, 시행령 제4조	‘94.12	· 장애인 복지 장·단기계획 심의 · 장애인 복지 증진을 위한 정책자문제도 개 선 등
지방 고용심의회	고용정책기본법 제6조, 시행령 제12조	‘94.12	· 고용업무에 관한 주요 정책 심의 조정
지방지적위원회	지적법 제42조의2, 시 행령 제79조의3	‘95.4	· 지적 측량 적부 심사 의결
조례 규칙심의회	지방자치법시행령 제 10조의 2	‘95.10	· 조례·규칙 등 주요사항 심의 의결
가축질병 예찰협의회	가축전염예방법, 농림 부훈령 제848호	‘96.1	· 가축 질병의 발생 정보 수집 분석 · 가축 질병의 조기 검색과 예방대책 수립
농어촌 발전심의회	농어촌발전특별조치법 제52조, 시행령 제66조	‘90.4	· 농어촌 발전계획 수립 · 농업 진흥지역 지정 및 변경 등
종합개발 계획심의회	제주도개발특별법 제42조	‘93.9	· 종합 개발 계획의 변경에 관한 사항 심의 등
옥외광고물관 리심의위원회	옥외광고물등관리법 제7조, 시행령 제33조	‘91.5	· 광고물 관리에 관한 부의사항 심의
치안 행정협의회	경찰법 제16조, 치안행 정협의회규정(대통령령)	‘91.10	· 지방행정과 치안행정의 업무 협조(지역 안정 및 질서 유지 등)
소방공무원 인사위원회	소방공무원법 제3조 소방공무원임용령제8조	‘83.10	· 소방공무원 인사행정에 관한 제반사항 심 의 의결
토지 수용위원회	토지수용법 제28조 및 동법시행령 제30조의 2	‘62.1	· 토지의 수용 또는 사용의 재결
의료심사 조정위원회	의료법 제54조의2, 시 행령 제22조	‘83.3	· 의료행위로 인하여 발생하는 의료사고시 피 해 당사자간의 의료분쟁 조정
안전대책 실무위원회	재난관리법 제9조의1, 시 행령 제10조	‘96.2	· 재난관리 업무의 심의 및 총괄 협의 조정
수산 조정위원회	수산업법 제89조, 시 행령 제68조	‘94.5	· 수산업의 발전과 어업의 질서 유지에 관한 사항 건의 · 어업분쟁 심의 조정 등

지방 보육위원회	영유아보육법 제4조, 시행령 제2조	‘96.5	· 영유아 보육사업의 기본 방향 및 정책에 따 른 도 시행계획 수립 · 영유아 보육에 관하여 도지사가 회의에 부치 는 사항
과세전적부 심사위원회	지방세법 제70조 지방세법시행규칙 제36 조의3	‘97.11	· 지방세 납세고지서 발부 전 과세의 적부 심 사, 과세예고 통지 등
기부 심사위원회	기부금품모집규제법 제4조, 시행령 제13조	‘96.9	· 기부금품의 모집, 허가 심의 등
수렴면허 시험위원회	조수보호및수렵에관한 법률시행규칙 제16조의4	‘98.8	· 수렵면허 시험 관련 업무 심의
외국인투자 유치협의회	외국인투자유치촉진법 시행령 제23조	‘98.12	· 외국인 투자 유치 촉진 업무 심의, 홍보
보안 심사위원회	보안업무규정운영요강 (내무부 훈령) 제주도보안업무규정운 영요강 제4조	‘93.12	· 보안제도의 수립 및 세부 시행계획 수립 · 보안업무 심사 분석 및 민간업체 비밀 취급 인가
환경보전 자문위원회	환경정책기본법 제37조, 시행령 제23조 제주도환경오염피해분 쟁조정에관한조례	‘91.5.	· 환경보전 기본계획 수립, 심의 · 환경기준에 관한 사항 및 환경영향평가서 심의
도시 계획위원회	도시계획법 제75조 제주도도시계획위원회 조례	‘71.7	· 시·도 입안 도시계획안 및 군도시계획에 관한 사항 자문
지방세 심의위원회	지방세법 시행령 제58조 제주도도세조례 제16조	‘78.8	· 지방세에 관한 이의 신청 및 심사 청구 사 안의 심의와 과세표준의 결정 등
지방물가 대책위원회	물가안정에관한법률 제10조 제주도지방물가대책위원 회설치및운영에관한조례	‘80.12	· 물가 관련 규정의 제정 및 개정 · 공공요금의 심의 등
문화재위원회	문화재보호법 제55조 제주도문화재보호조례	‘83.9	· 도 지정 문화재 보호 관리의 전반적인 사 항 심의
환경분쟁 조정위원회	환경분쟁조정법 제4조 제주도환경오염피해분 쟁조정에관한조례	‘83.3	· 환경오염으로 인한 분쟁 사건의 알선 조정
교통안전 대책위원회	교통안전법 제13조 제주도교통안전대책위 원회운영규칙	‘87.11	· 교통 안전 시행계획 추진 및 사고 다발지 역 투자계획과 개선 대상지역의 확정 등 심의 의결
문화예술 진흥위원회	문화예술진흥법 제4조 제주도문화예술진흥위 원회조례	‘89.7	· 문화예술 진흥 기본시책 및 전승 개발 등 에 관한 심의
건설기술 심의위원회	건설기술관리법 제5조, 시행령 제19조 제주도건설기술심의위 원회조례	‘89.11	· 100억 이상 건설공사의 타당성 구조물의 안전 및 공사 시행의 적정성에 관한 사항 심의 등
건설종합 계획심의회	국토건설종합계획법 제13조 제주도건설종합심의회조례	‘91.11	· 도건설종합계획의 수립 및 조정

지방재정 계획심의회	지방재정법 제16조의 2 제주도지방재정계획심 의위원회설치조례	‘92.5	· 지방재정 운영 방향, 재원 조달, 투자사업 수립 등에 관한 사항 심의
중소기업육성 기금융자심의 위원회	지방자치법 제133조 제주도중소기업육성기 금설치및운용조례	‘94.5	· 중소기업육성자금 융자지원 대상자 심의
공직자 윤리위원회	공직자윤리법 제9조, 제27조 제주도공직자윤리위원 회구성및운영에관한조례	‘93.9	· 공직자 재산 등록사항 심사와 결과 처리
의회의원상해 등보상심의회	지방자치법 제32조의2 제주도의회의원상해등 보상지급에관한조례	‘94.8	· 지방의회의원상해 등 보상금 지급 대상 여부 등 심의
분쟁 조정위원회	지방자치법 제142조의2 제주도분쟁조정위원회 구성및운영조례	‘95.10	· 지방자치단체 상호간의 분쟁 사항 심의 · 자치단체간의 협의사항 조정
건축위원회	건축법 제4조, 시행령 제5조 제주도건축위원회등에 관한조례	‘96.9	· 건축법 제8조 제3항 승인에 관한 사항 · 건축법 제36조 제2항의 건축선의 지정에 관한 사항
어항 정책심의회	어항법 제15조 제주도어항정책심의회 의구성및운영에관한조례	‘96.10	· 제2종 어항의 지정, 변경 및 해제에 관한 사항 · 어업 분쟁 심의 조정 등
지역보건의료 심의위원회	지역보건법시행령제2조 제주도지역보건의료심 의위원회설치및운영조 례 제3조	‘97.6	· 제주도보건의료계획 수립, 시행 결과 평가, 보건의료 실태 조사
통합방위 실무위원회	통합방위법 제5조, 제9조 제주도통합방위협의회 구성및운영등에관한조례	‘97.11	· 방위협의회 안건 사전 토의 분회의 상정 · 통합작전 및 대비태세 분석대책 수립 건의
통합 방위협의회	통합방위법 제5조, 제9조 제주도통합방위협의회 구성및운영등에관한조례	‘97.11	· 통합방위대책 수립 시행 · 조정, 향토방위작 전 지원 · 통합민방위 작전 수행시 민방위대 지원사항 건의
제2건국범국 민추진위원회	제2건국범국민추진위원 회규정 제10조 제주도제2의건국범국민 추진위원회조례	‘98.12	· 국민의식개혁 운동 관련 업무 심의, 홍보
청소년위원회	청소년기본법 제13조 제주도청소년육성및지 원조례	‘97	· 청소년 육성 시행계획 수립 · 청소년 육성에 관한 행정기관의 시책 조정 협조 및 청소년 수련 시설의 설치 관리 지 원사항 등
도정 조정위원회	제주도조정위원회조례	‘72.7	· 도정의 기본적인 계획 및 시책과 법령 또 는 기타 규정에 의한 지방위원회의 기능에 관한 사항의 자문, 심의, 연구 의결
도립민속예술 단운영위원회	제주도립민속예술단설 치운영조례 제6조	‘90.1	· 민속예술단의 기본 운영계획 및 운영에 관 한 사항 심의
도지 편찬위원회	제주도지편찬위원회조례	‘90.5	· 도지 편찬을 위한 조사 연구 및 심의

민속자연사박물관 관자문위원회	제주도민속자연사박물관 관자문위원회조례	‘92.9	· 박물관 자료의 조사, 연구, 수집, 보존에 관한 사항
농업산학 협동심의회	제주도농업산학협동심 의회조례	‘83.	· 농업과학기술의 효율적 개발을 위한 시험 연구사업 설계 심의 및 결과 평가
개발사업특별 회계운용위원회	제주도개발사업특별법시행 조례 제74조	‘93.11	· 제주도개발사업특별회계 제반 운용에 관한 사항 심의
지하수영향조 사심의위원회	제주도개발특별법 시 행조례	‘96.1	· 지하수 개발의 적정성 여부를 지하수 영향 조사서에 작성된 내용을 토대로 심의하여 결정
교통제도 개선위원회	교통제도개선위원회설 치및운영조례	‘97.3	· 교통제도 및 서비스 개선에 관한 사항 심의 조 정 등
여성 정책위원회	제주도여성정책위원회 설치조례	‘97.1	· 여성문제에 관한 기본계획과 종합 정책 수 립에 관한 사항 · 관계기관·단체간 여성분야 시책 종합 조 정 등
종축개량 공급위원회	축산진흥원종축분양등에 관한조례	‘98.2	· 가축의 개량, 청정 종축 생산, 검정, 공급 등에 필요한 주요사항 심의
공무원실수인 정과관용처리 심사위원회	제주도공무원실수인정 과관용처리규정	‘96.3	· 실수 인정과 관용 처리 여부 심사
열린민원 법정위원회	제주도열린민원법정설 치운영규칙	‘96.12	· 개발사업으로 인한 지역단위 민원 분쟁 조정 · 행정기관의 인·허가사항으로 발생된 민원 중재 (권고)

이를 설치근거에 의해 분류해 보면 <표 3>과 같이 법령에 의해 설립된 위
원회가 32개⁵³⁾, 조례에 의해 설립된 위원회가 32개, 규칙, 규정 등에 의해 설
치된 위원회가 2개이다.

<표 3> 위원회 설치·운영 현황

설 치 근 거		위원회 수
법 령		32
자치법규	조례	32(22)
	규칙	1
규정		1

()는 개별법률에 그 설립을 강제하면서 그 구성을 조례에 위임된 위원회 수입

이중 조례에 의해 구성된 위원회 32개 중 개별 법률에 그 설립을 강제하고

53) 이중 법령에 의한 위원회는 행자부가 주관이 되어 정비 작업 중에 있음.

있지만 구성에 대한 권한을 지방정부의 조례에 위임한 위원회가 22개에 이르고 있다. 또한 이 22개 위원회에 대한 설립의 강제 여부를 조사해보면 <표 4>과 같이 16개 위원회가 설립을 강제하고 있고, 단지 6개 위원회만이 설립 여부를 지방정부가 결정하도록 하고 있다.

< 표 4> 위원회 강제성 여부 분석

위 원 회 명	강제 여부	위 원 회 명	강제 여부
건설기술심의위원회	의무	의회의원상해등보상심의회	임의
건설종합계획심의회	의무	분쟁조정위원회	의무
공직자윤리위원회	의무	지방세심의위원회	의무
도시계획위원회	의무	건축위원회	의무
교통안전대책위원회	의무	환경분쟁조정위원회	의무
문화예술진흥위원회	의무	어항정책심의회	임의
문화재위원회	임의	청소년위원회	임의
중소기업육성기금융자심의위원회	임의	지역보건의료심의위원회	의무
지방물가대책위원회	의무	통합방위실무위원회	의무
지방재정계획심의회	의무	통합방위협의회	의무
환경보전자문위원회	의무	제2건국범국민추진위원회	임의

따라서 실질적으로 제주도가 자체적으로 민간부문의 전문적 지식과 역량을 활용하기 위하여 독자적 의지에 의해 설치된 위원회는 12개에 불과하다.

특히 중앙정부가 강제하고 있는 각종 위원회 중 지역의 실정에 적합치 않은 위원회들은 형식적으로 위원 위촉만 해 놓고 실질적으로는 이를 방치하고 있는 실정이다. 또한 지방자치단체가 새로운 위원회를 신설할 시, 위원회 남설이라는 비난을 받음으로써 위원회 설치에 대한 제약요인으로 작용하고 있다.

<표 5>는 순수 자치법규 내지 규정에 의해 설치된 위원회 현황을 정리한 것이다.

< 표 5> 지방자치단체 차원의 위원회

위원명	설치 근거	일자	역할
농업산학 협동심의회	제주도농업산학협동심의 회조례	‘83.	· 농업과학기술의 효율적 개발을 위한 시험 연구사업 설계 심의 및 결과 평가
도립민속예술 단운영위원회	제주도립민속예술단설 치운영조례 제6조	‘90.1	· 민속예술단의 기본 운영계획 및 운영에 관 한 사항 심의
도정 조정위원회	제주도조정위원회조례	‘72.7	· 도정의 기본적인 계획 및 시책과 법령 또 는 기타 규정에 의한 지방위원회의 기능에 관한 사항의 자문, 심의, 연구의결
도지 편찬위원회	제주도지편찬위원회조례	‘90.5	· 도지 편찬을 위한 조사연구 및 심의
민속자연사박물관 관자문위원회	제주도민속자연사박물관 관자문위원회조례	‘92.9	· 박물관 자료의 조사, 연구, 수집, 보존에 관한 사항
개발사업특별 회계운용위원회	제주도개발특별법시행 조례 제74조	‘93.11	· 제주도개발사업특별회계 제반 운용에 관한 사항 심의
지하수영향조 사심의위원회	제주도개발특별법 시 행조례	‘96.1	· 지하수 개발의 적정성 여부를 지하수 영향 조사서에 작성된 내용을 토대로 심의하여 결정
교통제도 개선위원회	교통제도개선위원회설 치및운영조례	‘97.3	· 교통제도 및 서비스 개선에 관한 사항 심의 조 정 등
여성 정책위원회	제주도여성정책위원회 설치조례	‘97.1	· 여성문제에 관한 기본계획과 종합 정책 수 립에 관한 사항 · 관계기관·단체간 여성분야 시책 종합 조 정 등
중축개량 공급위원회	축산진흥원중축분양등에 관한조례 제2조	‘98.2	· 가축의 개량, 청정 중축 생산, 검정, 공급 등에 필요한 주요사항 심의
열린민원 법정위원회	제주도열린민원법정설 치운영규칙	‘96.12	· 개발사업으로 인한 지역단위 민원 분쟁 조정 · 행정기관의 인·허가사항으로 발생한 민원 중재 (권고)
공무원실수인 정과관용처리 심사위원회	제주도공무원실수인정 과관용처리규정 제6조	‘96.3	· 실수 인정과 관용 처리 여부 심사

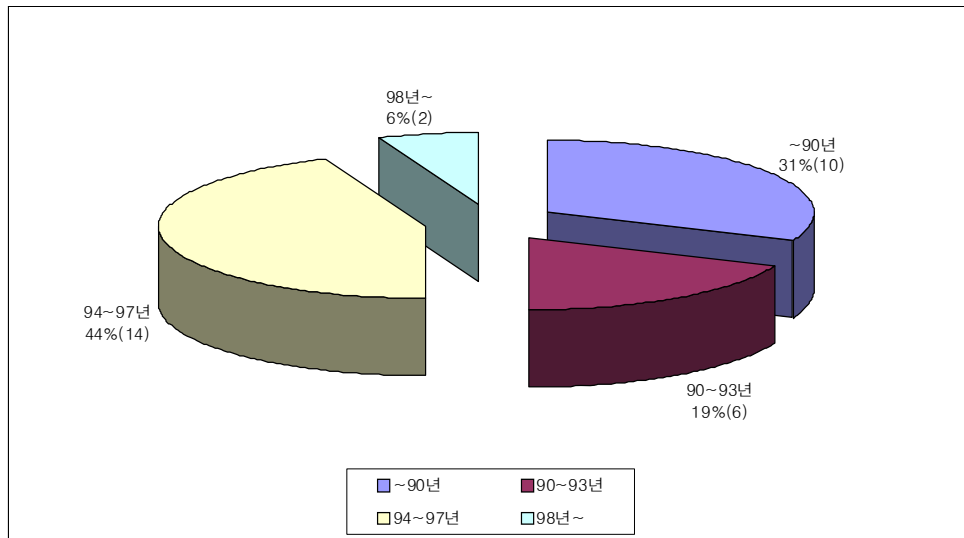
한편 자치법규에 의해 설립된 위원회⁵⁴⁾를 설치 시기별로 살펴보면, <그림 3>과 같다.

<그림 1>에서 보는 바와 같이 10개 위원회가 ‘90년 이전에, 6개 위원회가 ‘90년~’93년에, 14개 위원회가 ‘94~’97년에, 2개 위원회가 ‘98년에 이후에 설립되었다. 특히 주목할 점은 자치법규에 의해 설립된 위원회의 50%가 ‘94년 민선자치단체장 등장 이후에 설립되었다는 것이다.⁵⁵⁾

54) 설립 근거가 개별 법률에 규정하면서 그 구성을 조례에 위임하고 있는 위원회를 포함함.

55) 지방자치단체의 위원회 신설은 ‘94년 민선단체장 등장 이후 지속적으로 증가하고

<그림 1> 위원회의 설치 시기



이와 같은 결과는 민선단체장들이 행정의 민주성 확보를 지방행정의 최고 이념으로 설정하고 위원회 등 주민참여제도를 적극적으로 활용하여 지역주민의 의사를 능동적으로 수렴하고 이를 행정시책에 적극적으로 반영하겠다는 의지의 발로로 생각되어 진다.

제주도에 설치된 위원회에 대한 총괄적인 관리업무는 기획관리실에서 담당하고 있다. 하지만 기획관리실은 설치된 위원회의 기본 현황을 파악하는 정도이며, 실질적으로는 각 담당 실과별로 독립적·개별적으로 운영하고 있다. 그 결과 위원의 중복 위촉 등 다른 위원회와의 연계성이 부족하다는 지적도 있다.

2) 운영 실적

‘99년 현재 자치법규에 의해 설치·운영되고 있는 각종 위원회의 운영실적을 회의 건수⁵⁶⁾를 중심으로 살펴보면 <표 6> 와 같다.

있으며, 이러한 경향은 제주도에서도 나타나고 있다.

56) 회의 건수를 통해 위원회가 제 역할을 수행하고 있는지를 파악하는 것은 한계를 가지고 있다. 하지만 각종 위원회들이 본래적 기능을 수행하기 위해서는 기본적인

우선 회의 건수에 대한 분석에 앞서 자치법규에 규정된 회의 개최 관련 조항을 살펴보면, 4개 위원회가 안전 발생시, 9개 위원회가 위원장 소집시, 3개 위원회가 도지사 요구시, 4개 위원회가 년 1~4회를 개최하는 것으로 규정되어 있다. 그리고 회의 개최에 관한 아무런 규정이 없는 위원회도 13개 위원회에 이른다.

이와 같이 대다수 위원회가 회의 개최에 관한 사항을 구체적으로 기술하기 보다는 추상적으로 규정하고 있는 것으로 파악되었다.

위원회의 회의 소집은 년 몇회라는 구체적인 규정 없이 안전 발생시, 위원장 소집시, 도지사 요구시 등 포괄적으로 규정함으로써 형식적 운영의 원인이 되고 있다. 따라서 년 몇회라는 구체적 회의 개최 수와 포괄적인 개최 사유를 병행하여 기술하는 것이 바람직하다.

<표 6 >회의 개최 규정과 회의 건수

위 원 명	규 정	운영 실적		
		'96	'97	'98
건설기술심의위원회	미규정	10	14	1
건설종합계획심의회	회장 소집시	2	7	5
건축위원회	위원장 소집시	6	7	2
공무원살수인정과관용처리심사위원회	위원장 소집시	0	0	0
공직자윤리위원회	위원장 소집시	3	3	3
교통안전대책위원회	년 2회, 위원장 필요시	1	1	0
농업산학협동심의회	미규정	5	5	3
도립민속예술단운영위원회	미규정	2	3	2
도시계획위원회	도지사 요구, 위원장필요시	2	8	2
도정조정위원회	도지사요구, 위원의요구시	8	10	8
도지편찬위원회	미규정	0	0	0
문화예술진흥위원회	년 1회, 위원장 필요시	1	1	1
문화재위원회	미규정	2	2	2
민속자연사박물관자문위원회	미규정	1	1	0
보안심사위원회	미규정	4	3	2
분쟁조정위원회	위원장 소집시	0	0	0
어항정책심의회	안전 발생시	0	1	0

로 회의가 전제되어야 함으로 회의 건수를 통한 운영 실적의 분석도 의미가 있다.

여성정책위원회	년 2회, 위원장필요시, 1/3요구	-	1	1
열린민원법정위원회	안전 발생시	-	2	0
의회의원상해등보상심의회	안전 발생시	0	0	0
제2건국범국민추진위원회	위원장 소집시	-	-	-
중추개량공급위원회	위원장 소집시	-	-	5
중소기업육성기금융자심의위원회	수시 개최	6	6	5
지방물가대책위원회	미규정	2	2	2
지방세심의위원회	미규정	10	7	5
지방재정계획심의회	년 4회, 위원장 요구시	3	4	1
지역보건의료심의위원회	위원장 소집시	-	1	0
지하수영향조사심의위원회	미규정	12	20	11
청소년위원회	위원장 소집시	-	1	1
통합방위실무위원회	미규정	2	3	2
통합방위협의회	미규정	-	4	4
환경보전자문위원회	도지사 요청, 위원장 필요시	9	7	8
환경분쟁조정위원회	안전 발생시	0	0	0

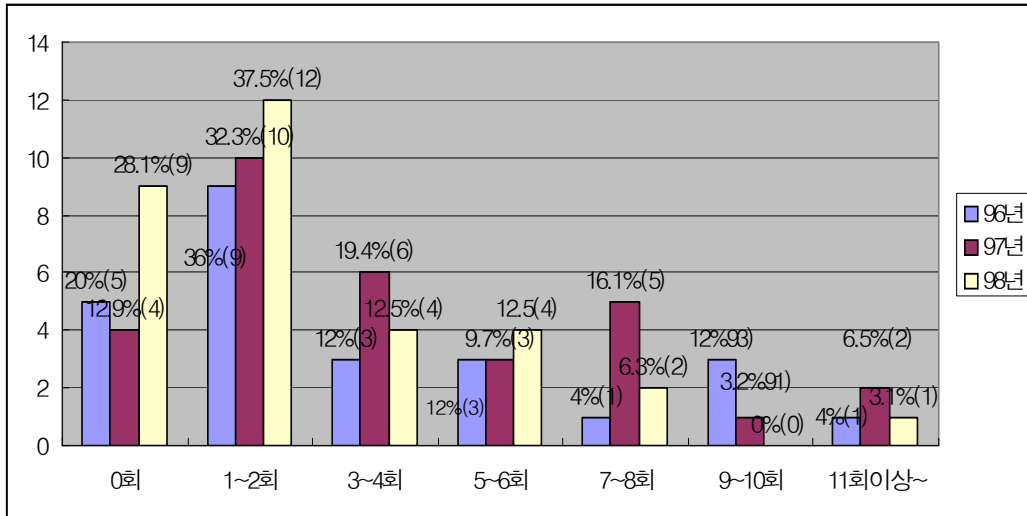
한편 위원회의 운영 실적을 '98년도를 중심으로 살펴보면, 3개 위원회가 1년에 1~2회, 4개 위원회가 1년에 3~4회, 4개 위원회가 1년에 5~6회, 2개 위원회가 1년에 7~8회, 1개 위원회가 12회 이상을 개최한 것으로 파악되었다. 나머지 9개 위원회는 한번도 회의를 개최하지 않은 것으로 조사되었다⁵⁷⁾.

이와 같이 위원회의 34.4%만이 1년에 3회 이상의 회의를 개최한 것으로 분석되어 대다수 위원회가 형식적으로 운영되고 있음을 보여준다.

이렇게 회의 개최 수가 적은 원인에 대한 구체적인 연구 결과는 없지만 무엇보다 중앙정부가 지역적 특성을 고려하지 않고 획일적으로 위원회 설립을 강제한 결과가 가장 큰 원인으로 보인다. 그리고 위원회를 적극적으로 활용하기 위한 공무원의 과제 발굴 부족과 위원회를 정책의 정당성을 확보하고 책임을 회피하기 위한 수단 등으로 인식하여 일단 설립해보자는 행태 등도 운영 형식화의 요인으로 작용한 것 같다.

57) 특히 공무원실수인정과관용처리심사위원회, 도지편찬위원회, 분쟁조정위원회, 의회 의원상해등보상심의회, 환경분쟁조정위원회는 '96~'98년간 단 1건의 회의도 개최하지 않았다.

<그림 2> 회의 실적



따라서 중앙정부는 개별 법률에 위원회 설립을 강제하기 보다는 법률에 설립근거를 두되 구성 여부에 대한 권한을 지방자치단체에 부여해 주는 것이 바람직하며, 지방자치단체도 장기적인 관점에서 위원회 신설을 신중히 검토하고 내실있는 운영이 되도록 제도적 장치를 완비해야 한다.

회의 개최 수와 더불어 회의 내용도 위원회가 제대로 작동하고 있는 가에 관한 주요한 지표가 된다. 일반적으로 위원회 회의는 주로 공무원들이 작성한 안에 대해 논평과 협의를 하는 수준에 머물러 있는 것으로 파악되었다. 또한 참여자들의 토론 문화에 익숙해 있지 않고, 적극적으로 의견을 개진할 수 있는 충분한 시간도 없다. 참여자도 송부된 자료의 숙독 이외에는 개인적 노력을 전개하지 않는 것으로 보인다.

3) 인적 구성

위원회의 효율적 운영은 위원회의 인적 구성인자인 위원들의 전문지식, 성실성 같은 일반적 자질과 올바른 투입 기능을 위하여 요구되는 정보, 역할인지, 그리고 대표성 등 다양한 요인에 의하여 좌우된다.⁵⁸⁾ 이 가운데 전문지식

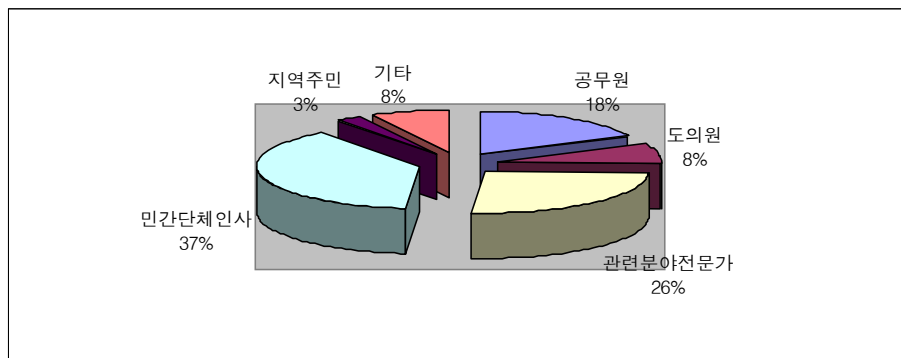
58) 정홍익·김호섭, “위원회제도를 중심으로 한 시민참여의 활성화,” 「한국행정학보」, Vol.25, No.5, 한국행정학회, 1991, p.444.

의 소유는 참여와 관련된 어느 인적 요소보다도 중요성이 높다고 할 수 있다. 이는 위원들이 참여과정에서 관료와 필적할 수 있는 가장 강력한 무기 중의 하나가 전문 지식이기 때문이다. 따라서 위원회에 참여하고 있는 위원들의 전문성 확보는 무엇보다 중요하다.

제주도는 관련 자치법규에 위원자격을 기술함으로써 전문성을 확보하려고 하지만 전문성에 대한 객관적인 기준 설정이 상당히 곤란하여 전문성과는 무관하게 저명인사, 유력 인사 위주로 중복 위촉되는 문제가 발생하고 있다.

현재 조례상 15개 위원회는 관련 민간 단체 인사를, 10개 위원회는 관련 분야 전문가를, 7개 위원회는 공무원을, 3개 위원회는 도의원을, 1개 위원회는 지역주민을 위원 자격으로 규정하고 있다. 이러한 자격 조건 규정은 전문성과 관련 단체의 대표성을 확보하기 위한 것으로 보인다. 그리고 대부분의 위원들은 도지사의 위촉으로 수동적으로 임명되고 있다.

<그림 3> 위원회의 위원 자격



위원장은 실질적으로 그 위원회를 운영하는데 중대한 역할을 수행하고 위원회의 활동 방향을 설정하는 중요한 포인트 역할을 수행한다. 위원장 선임은 크게 당연직과 선임직으로 구분할 수 있다.

위원회의 위원장 선임 방법을 보면, 22개 위원회는 특정 직책을 가지고 있는 인사를 위원장으로 하고 있으며, 8개 위원회만이 선출을 통해 위원장을 선임는데, 대개 위원중에서 호선하고 있는 것으로 조사되었다.

위원장을 고위직 공무원으로 임명하는 것은 위원회에서 결정된 사항을 도

정에 연계시킬 수 있다는 장점을 가지고 있는 반면에 위원회의 운영을 경직시킬 수 있는 약점을 가지고 있다.

2. 문제점 진단

제주도가 운영하고 있는 위원회에 대한 실태를 고찰하였다. 이를 토대로 위원회제도의 문제점을 주민참여적 시각에서 살펴보면 다음과 같이 정리할 수 있다.

1) 위원회의 역할 한계

일반적으로 주민참여를 필요로 하는 영역은 자치단체의 기본 구상 및 장기 계획 분야, 개발사업분야, 주민복지사업분야 그리고 특정사업 분야로 세분할 수 있다. 이러한 분야의 정책은 실질적·직접적으로 지역주민의 이익과 상당한 밀접성을 가지고 있으므로 이 분야에서 지역주민의 의견을 수렴하여 정책에 반영하는 것은 행정의 민주성을 확보하는데 있어 기본이다.

하지만 현재 제주도가 운영하고 있는 위원회제도에는 지역의 비전과 장기 구상을 다루는 위원회가 불비하고 종합적인 참여보다는 부분별 안전에 대한 심의·의결기능을 수행할뿐 기능별 정책자문이나 현안에 대한 지역주민의 진솔한 의견을 수렴하는데는 한계를 보이고 있다.

또한 지역계획 수립 과정에서의 주민참여를 실현할 수 있는 종합적 성격을 가진 위원회가 없다는 점도 문제점으로 지적될 수 있다. 사실 지역계획은 지역주민들과의 이해관계가 밀접하므로 이에 대한 주민의 의견을 적극적으로 수용할 수 있는 위원회의 신설은 무엇보다도 중요하다고 할 수 있다.

현재 지역계획 수립 과정상의 주민참여 매체로서는 공청회가 있다. 물론 공청회는 시민단체들의 적극적인 참여를 통해 일정 부문 지역주민의 의견이 투영되기도 하지만 제한된 시간과 주체측이 일방적인 토론자 선정, 표면화된 직접적인 이해관계자들의 높은 관심에 비해 일반 주민들은 무관심하여 실질적으로 지역주민의 의견을 충분히 수렴할 수 없는 것이 현 실정이라 할 수 있다.

각종 위원회가 전 정책 결정 과정에 대한 참여라기보다는 주로 이미 결정된 정책에 대한 형식적 심의와 기술적인 효율적인 집행 방법 모색에 그치고 있어 오히려 정책의 정당성 확보를 위한 형식적 참여의 들러리 역할을 수행하고 있는 것도 문제점으로 제시될 수 있다.

오늘날의 주민참여는 정책 결정 뿐만 아니라 행정의 서비스가 전달되는 집행과정에서도 이루어져야 하고, 나아가 정책 산출의 평가와 환류단계에서도 마땅히 수반되어야 한다. 따라서 참여대상은 원칙적으로 주민생활에 직·간접적으로 영향을 미치게 될 각종 정책이나 계획이라고 할 수 있으며, 그 범위도 부분적인 것이 아니라 결정·집행·평가 등의 모든 과정에 걸쳐 이루어지는 것이 바람직하다. 따라서 진정한 주민참여 매체로서 위원회가 정립되기 위해서는 정책의 결정, 집행 그리고 평가 과정 등 행정의 전과정에 투입될 수 있어야 한다.

2) 형식적 운영

각종 위원회가 법제적인 요구와 지방자치단체의 단기적인 필요성, 정책 정당성 확보, 위원회의 만능주의 시각에 의해 설립되는 경향이 있어 형식적 운영을 초래하고 있다.

‘94년 지방자치를 기점으로 위원회의 신설은 증가하는 추세이다. 이는 첫째, 자치단체장이 지역주민들의 의견을 능동적으로 반영함으로써 행정의 민주성을 확보하겠다는 것이다, 둘째는 민간부문의 역량을 적극적으로 활용하여 행정의 한계를 보완하겠다는 것이다. 셋째는 지역주민들의 자치의식이 함양되어 자신들의 의견을 적극적으로 정책과정에 투영하기를 원하기 때문으로 파악된다.

현재 제주도의 각종 위원회도 그 설립 목적 규정은 상기 내용과 부합되지만 실질적인 운영에서는 ‘98년 현재 설치·운영되고 있는 위원회 중 34.4%만이 1년에 2번 이상 회의를 개최한 것으로 파악되어 그 취지를 무색하게 하고 있다.

이러한 사실은 아직도 주민참여 제도로서의 위원회 설치에 대한 공무원들

의 인식이 부족하다는 것을 의미한다. 즉, 공무원들은 위원회의 본래적 목적 달성보다는 단기적인 관점에서 위원회를 신설하는 경향을 가지고 있고, 이를 적극적으로 활용하기 위한 과제 발굴에 대한 노력이 부족한 점 등이 형식적 운영의 원인이라 할 수 있다.

3) 편협된 위원 위촉

제주도에 설치된 대부분의 위원회의 위원은 관련 민간단체, 관련 분야 전문가, 그리고 공무원으로 구성되어 있고, 일반 시민들의 참여는 배제되어 있어 실질적인 주민참여의 매체로서의 역할은 상당히 미약하다.

위원회의 위원을 지역 엘리트로만 구성함으로써 대표성의 문제가 제기된다. 지역의 엘리트들은 다수의 일반주민의 이익을 대변하기보다는 특정 이익을 대표할 가능성이 상당히 높고, 이럴 경우 정책 내용이 편파성과 부분성을 띠어 공정성을 해치기 쉽다. 뿐만 아니라 주민의 수요를 정확히 파악하지 못하는 우를 범할 가능성도 높다.

위원 위촉도 도지사가 필요하다고 인정되는 범위 내에서 임의로 위촉하도록 되어 있다. 이와 같은 자치단체장의 일방적인 위촉에 의해 수동적으로 임명됨으로써 위원들의 참여의 적극성과 유인은 물론 도정에 우호적인 인사로만 구성될 가능성이 높아 인적 구성이 한정될 가능성이 높다.⁵⁹⁾ 그리고 정책에 반하거나 정책결정자에 대한 부정적인 인식을 가지고 있는 인사는 배제되어 위원회가 행정기관이 작성한 정책이나 계획에 대한 정당성의 근거를 확보하거나 행정기관의 민중조작의 수단으로 악용될 가능성이 있다.

물론 민선자치단체장이 등장으로 지방자치단체도 하나의 정치적 역학관계를 고려해야 하며, 따라서 일정 비율의 위원은 자치단체장의 정책이념과 맥을 같이 하는 인사로 위촉하는 엽관제도 필요하다. 하지만 정책에 직·간접적인 이해관계를 가지고 있는 지역주민의 대표를 위원회에 참여시켜 그들의 진솔한 의견과 건전한 비판을 듣는 것도 필요하다.

59) 현재 66개 (법률 포함) 각종 위원회의 당연직을 제외한 위촉 위원 719명 중 118명이 2개 이상 위원회에 위촉되어 중복위촉율이 46.9%이다..

4) 기 타

위원회제도와 관련하여 제기될 수 있는 문제중의 하나가 종합전담부서의 미비를 들 수 있다. 현재 제주도에서 운영하고 있는 위원회는 해당 부서별로 독립적으로 담당·운영하고 있고, 기획관리실에서 총괄업무를 담당하고 있다. 하지만 기획관리실 역할은 위원회의 기본 현황을 파악하는 수준에 그치고 있다. 이와 같이 종합전담 부서의 역할 미비는 중복 위원 위촉의 문제를 초래하고 있다.

또한 위원회의 사후 관리가 미약하다. 위원들은 시간과 노력의 경비를 수반한 자신들의 전문적 지식과 견해를 위원회에 개진하고 있고, 이의 처리 결과에 지대한 관심을 갖는다. 그러나 대부분의 위원회 담당 부서는 이것에 대한 처리 결과를 사후 통보하지 않고 있어 위원들의 적극적인 위원회 활동 동인을 유발하지 못하고 있다.

위원회의 광청기능이 제대로 작동하기 위해서는 위원들에게 충분한 자료 제공이 수반되어야 하고 위원들도 행정기관에서 작성한 자료에만 의존하지 말고 관련된 폭넓게 탐색해야 한다.

3. 개선 방안

위원회의 개선 방안은 개개의 위원회가 지닌 특수성에 따라 부가적인 활성화 방안이 고려될 수 있지만 여기에서는 위원회의 성격이나 기능에 관계없이 위원회의 활성화를 위해 보편적으로 준수되어야 할 기본적 요건들을 제시하였다.

1) 가칭 ‘참여자치위원회’ 신설

제주도에서 현재 운영되고 있는 각종 위원회는 주로 특정 분야에 대한 기술적 심의·의결기능을 수행하고 있으나 지역의 발전 방향과 장기 구상을 대상으로 지역주민의 의견을 수렴하고 이에 대한 전문가 집단의 전문성이 결합

된 종합적 성격의 주민참여적 성격의 위원회는 부재하다. 이를 보완하기 위해 가칭 “참여자치위원회”를 신설하는 것이 필요하다.

가칭 “참여자치위원회”의 설립목적은 행정의 민주성을 확보하고, 지방정부가 가지고 있는 한계를 민간부문의 역량으로 보완함으로써 지역경쟁력을 확보하는 것이다. 이에 대한 구체적인 사항은 “V. 참여자치위원회 신설”에서 구체적으로 다룬다.

2) 위원회의 기능 강화

위원회 제도의 효율성을 극대화하기 위해서는 무엇보다도 위원회의 기능이나 권한 그리고 구성에서 합리화를 기할 필요가 있다. 위원회의 정책 효과가 제한적인 이유는 위원회의 역할이 불명확한 것보다는 위원회의 기능이 사안 발생 후, 후차적인 접근으로 이루어지는데 있다. 따라서 고도의 전문적 지식이나 기술을 요하는 정책 또는 대도민 파급효과가 큰 정책을 다루는 위원회는 우선적으로 그 기능을 강화할 필요가 있다.

위원회의 구성에 있어서도 공무원의 적극적인 수용자세의 확립과 민간위원 선정에 있어서 객관성과 합리성을 확보하는 것이 필요하다. 공무원의 의식 전환을 위해서는 개방적인 도정 분위기와 공무원들을 위한 높은 윤리 기준을 조성하는 방안을 강구해야 한다.

민간위원의 경우는 선정 기준 및 절차에서 객관성과 합리성을 확보하는데 중점을 두어야 한다. 위원의 선정 절차 및 기준은 전문성과 대표성으로 요약되나, 제주도의 경우 위원들은 단순히 인지도나 개인적 성분 등 위원회의 효율적 운영과는 상관성이 적은 요인에 의해 제주도의 일방적 지명으로 위촉되는 사례가 많다⁶⁰⁾.

제주도는 위원 선정상의 객관성과 합리성을 확보하기 위해서 우선 전문지식인으로 구성된 단체(대학, 연구소 등)나 이해 당사자로 구성된 이익단체에 위원의 위촉을 의뢰하고, 이를 근거로 제주도가 대표성을 고려하여 적정 인원

60) 외국 지방정부의 경우는 전문성과 대표성을 동시에 제고하기 위하여 선거와 지명의 방법을 혼용하는 사례도 있다.

을 위촉하고 공개하는 방안을 생각할 수 있다. 이러한 과정에서 부적절한 전문지식의 소유자는 배제하고, 단순한 전문지식이 아니라 도 정책에 적합한 전문지식의 소유자를 선정하도록 한다. 그리고 전문성과 대표성의 조화와 이에 따른 갈등의 해소를 위하여 위원들 외에 이해 당사자들을 임시 위원으로 신축적으로 참여시킴으로서 위원 선정에 따른 한계를 극복하는 방안도 고려해 볼 수 있다.

교차적 위원 위촉제도를 도입하는 것도 고려해 볼 필요가 있다. 교차적 위촉제도란 일시에 전 위원을 위촉하는 것이 아니라 위원들간의 위촉시기를 달리하여 위촉하는 것이다.

3) 운영의 활성화

위원회가 실질적인 토론의 장이 되기 위해서는 의사결정 과정 및 절차상의 제반 요건이 갖추어져야 하고, 안전, 정보, 운영예산 등 위원들의 합리적 의사결정 행위를 뒷받침할 수 있는 인적·물적 자원이 제공되어야 한다.

의사결정 및 의결 처리 과정은 위원회의 성격이나 기능에 따라 조금씩 다를 것이다. 그러나 어느 경우에도 현재와 같은 지방정부의 일방적 주도하에 진행되는 의사결정 과정의 형식성을 탈피하기 위해서는 정책의 구상단계부터 위원회를 적극 활용해야 한다. 그리고 1회에 걸쳐 안전 심의를 종료하는 관례를 버리고 안전의 내용이나 중요성에 비추어 필요한 경우 지속적인 회의 운영을 제도화할 필요가 있다고 본다.

□ 충분한 회의 안전 검토

지방정부는 위원회의 주요 안전을 사전에 충분한 시간을 두고 위원들에게 배부토록 하여야 한다. 이때 제시되는 안전은 구체적이고도 명확하여야 함은 물론 이에 관련된 정보나 자료도 가능한 충분히 제공되어야 한다. 그리고 보다 중요한 것은 위원들 스스로가 과거와 같이 관계 공무원들이 제공하는 자료 및 정보에만 의존하던 관성을 버리는 것도 필요하다. 이는 공무원들이 제공하는 일방적인 자료에는 항상 내용과 양에 있어서 한계가 따르기 때문이다.

따라서 위원들이 정보에 관한 충분한 자료를 확보하고 검토함으로써 공무원들이 제공하는 일방적인 자료에 대한 한계를 극복해야 한다. 이를 위해서는 현재 전담 부서에 대한 지원체제를 강화할 필요가 있다.

□ 개방적 회의 분위기 조성 및 내용 공개

위원회의 실질적 운영을 위해서는 위원회가 지방정부와 위원들간의 솔직한 의견을 교환하는 동적이고도 상호적인 과정이 되어야 한다. 이를 위해 비판적 발언이나 반대 의견이 자유롭게 개진될 수 있는 회의 분위기가 조성되어야 하고, 각 위원장들은 건전한 회의 분위기를 조성하기 위해서 위원들의 무책임한 발언이나 이권 확보를 위한 발언 등의 자제 등 효율적으로 회의를 운영하여야 한다. 원칙적으로 회의내용이나 의결내용을 대외적으로 공개하도록 해야 한다.

□ 회의 결과 환류의 제도화

위원들이 충분한 정보와 자료를 바탕으로 올바른 의견을 개진한다 하더라도 공무원들이 이를 정책에 반영하지 않으면 위원회의 정책효과란 있을 수 없다. 이러한 의미에서 위원회에서 의결된 사항이나 제시된 의견들은 정책결정자에게 서면으로 전달되는 절차를 마련해야 한다. 이때 다수의 의견이나 의결사항만을 전달할 것이 아니라 소수의 의견이나 이견으로 제시되었던 것들도 함께 전달하는 것이 바람직하다. 그리고 정책 결정자는 이러한 의결사항이 정책에 반영된 결과를 위원들에게 통보하고, 정책의 내용이 특수이익에 결부되었거나 이들의 이해에 중대한 영향을 미칠 때는 이해 당사자들에게도 통보하도록 하여야 한다. 이러한 절차들은 반드시 제도적으로 명문화하여 의무화하여야 한다.

□ 시장제도 시행

모범적 운영 위원회에 대한 시장제도를 도입하는 것이 필요하다. 현재 제 주도가 운영하고 있는 위원회에 대한 공무원의 적극적인 역할을 기대하기 위해서는 담당부서에 대한 인센티브가 필요한 실정이다. 이를 위하여 회의건수,

준비성, 정책의 반영도, 위원회 활동에 대한 내부 평가 기준을 설정하여 담당 부서의 위원회 활용을 적극적으로 권장할 필요성이 있다. 또한 위원회마다 우수 위원을 선정하여 위원회의 적극적이고 철저한 준비를 유도할 필요성도 있다.

4) 위원회 일몰제 도입

일몰제는 입법부에서 정부의 사업계획과 행정기관을 계속 유지시킬 것인가 아니면 사멸시킬 것인가를 결정하기 위해서 장기적으로 정부의 사업계획과 행정기관을 재조사하고 검토하는 일종의 종결제도이다.

위원회제도의 일몰제 도입은 설치 목적이 달성되었거나 운영 실적이 미비한 불요불급한 위원회, 시대적 환경에 부합되지 않은 위원회 등을 폐지함으로써 예산의 효율성을 확보할 수 있고, 환경 변화에 부응할 수 있는 새로운 위원회 신설에도 긍정적 도움을 준다.

일몰제는 2년 단위로 운영하고, 위원회를 담당하고 있는 해당 실·국은 과거 2년간 위원회 운영 실적과 미래 2년간의 운영계획 그리고 존치 이유를 “행정조정위원회” 혹은 가칭 “위원회정비개혁위”에 제출하면, 이를 면밀히 검토하여 그 존치 여부를 결정하도록 하는 것이다.

이러한 일몰제의 도입은 위원회를 신설해 놓고도 회의 안건 부재 등으로 이를 적극적으로 활용하지 않는 공무원들의 정책 개발 노력을 자극함과 동시에 위원회 만능주의에 의한 불요불급한 위원회의 남설을 방지하고 시대적 여건에 부합되지 않은 위원회를 폐지함으로써 행정비용의 절감을 가져올 수 있다.

5) 기 타

☐ 전담 부서의 기능 강화

각종 위원회는 관련 실과에서 실제적으로 운영하고 있으며, 기획관리실은 이를 총괄적으로 관리하고 있다. 하지만 전담인력이 없어 현황 파악 수준이고 심층적인 분석이나 운영성이나 운영결과에 대한 평가는 하지 못하고 있다.

특히 각종 위원회가 인적 구성에 대한 상호간의 연계장치 없이 개별적·

독립적으로 구성·운영하다 보니 위원 중복 위촉의 문제가 발생한다. 이를 해결하기 위해서는 전담부서의 기능을 강화하고 전담 인력을 배치하여야 한다.

□ 여성 위원 강제 할당 배정

지역사회에서 여성이 차지하는 비중이 갈수록 높아지고 고학력 등 전문 여성인력 배출이 증가함에 따라 여성의 사회 진출을 제도적으로 보장하기 위한 강제 할당 방식을 도입하는 것도 필요하다.

현재 위원회의 여성위원 구성비를 30%으로 확대하려고 하고 있지만 실질적인 여성인력에 대한 데이터 구축의 불비로 이를 시행하는 것이 어렵고 또한 여성위원들의 중복 위촉 가능성이 상당히 높다고 할 수 있다. 따라서 도내 전문인력에 데이터 구축은 무엇보다 우선적으로 시행되어야 할 사항이다.

□ 홍보기능과의 연계 및 강화

위원회 활동은 홍보기능과 연계되어야 한다. 위원들이 지속적으로 위원회 활동에 관심을 갖기 위해서 지속적으로 지역문제에 대한 정확한 정보를 위원들에게 제공하는 것이 필요하다.

□ 민·관의 혁신적 의식 개혁

이상에서 제시된 개선방안들은 단지 지방정부의 노력만으로는 성취될 수가 없음을 인식하여야 한다. 많은 학자들이 위원회의 효율적 운영을 저해하는 요인으로 공무원들의 태도를 지적하고 있지만 제주도의 위원회가 형식적으로 운영되고 있는 것이 단지 이들만이 책임은 아니며, 근본적으로는 위원회 효과에 대한 지방정부와 민간위원들이 가지고 있는 낮은 기대와 같이 위원과 제주도간의 상호작용의 산물로 보는 것이 바람직하다. 따라서 제주도의 위원회가 보다 활성화되기 위해서는 제주도의 의식적 노력이나 제도적 개편만으로는 활성화될 수 없고 상기한 방안들이 구체화될 수 있는 제주도와 민간위원 모두의 획기적인 의식전환이 수반되어야 한다.

V. ‘참여자치위원회’ 신설 방안

제주도가 설치·운영하고 있는 각종 위원회의 실태와 문제점을 고찰한 바, 지방행정의 주체임과 동시에 객체인 일반 주민의 의견을 적극적으로 수렴하여 시책에 반영할 뿐만 아니라 각 분야에 대한 전문가의 정책자문을 수행할 수 있는 제도적 장치로서 가칭 ‘참여자치위원회’를 신설할 필요성이 있다.

참여자치위원회는 지방행정의 최고 이념인 행정의 민주성을 확보하기 위해서 지역주민들의 진솔한 의견을 수렴하는 광청 기능과 관련 분야의 기술적 전문성에 바탕을 둔 기능별 정책자문 기능을 수행한다. 이는 참여자치 매체로서 행정의 최고 이념인 민주성 확보에도 긍정적으로 작용할 것이다.

1. 기본 방향

‘참여자치위원회’가 민선자치시대에 진정한 주민참여제도로서 성격을 가지기 위해서는 다음과 같은 기본방향이 설정되어야 한다.

첫째, 행정의 민주성을 제고해야 한다. 지방자치시대에 민선자치단체장들은 지역주민들의 의견을 수렴하여 정책에 반영하기 위해 기존의 제도를 활성화하고 새로운 제도적 장치를 강구하고 있다. 따라서 참여자치위원회는 효율적인 민주성 확보수단으로서의 역할을 수행하여야 한다.

둘째, 행정에 대한 주민의 통제를 강화시키는 수단이 되어야 한다. 오늘날 현대사회의 전문성과 복잡성으로 인해 지역문제는 점점 복합적·전문적 성격을 지니게 되었다. 이에 따라 관료들의 역할은 점점 중요해지고 있으며, 반면에 지역주민의 행정에 대한 통제는 약화되어 가는 경향이 있다. 참여자치위원회는 이에 대한 보완적 역할을 수행하여야 한다.

셋째, 효율적인 민·관협력 구축의 계기가 되어야 한다. 이는 참여자치위원회가 지방정부가 가지고 있는 행·재정적 한계를 민간의 창의력과 자원으로 보완하는 효율적 민·관협력체제 구축에 도움이 되어야 한다는 것이다. 그 동안 팽창해진 행정부문의 역할에 비해 지방정부의 능력은 한계를 가질 수밖에 없고 상대적으로 민간부문의 역량이 향상되어 이를 지방행정에 반영시키는 사

례들이 등장하고 있다. 참여자치위원회는 바로 이러한 역할을 수행하는 토대가 되어야 한다.

이러한 기본방향 아래 참여자치위원회는 다음과 같은 원칙하에 조직되어야 한다. 첫째, 다양한 지역주민의 의견을 경청할 수 있어야 한다.

둘째, 조정·통합기능을 수행해야 한다. 일반적으로 행정은 민간부문의 이윤 극대화라는 단일의 목표에 비해 다원적인 목표를 가지고 있다. 따라서 제기된 지역주민들의 다양한 의견을 조정·통합할 수 있어야 한다.

셋째, 전문적 기술 자문기능을 수행할 수 있어야 한다. 지역주민의 의견은 정제되지 않아 전문가의 기술적인 접근을 필요로 하고, 관료들이 제시한 정책에 대해서도 실천과정에 전문적인 조언을 필요로 한다.

넷째, 행정의 전과정에 참여되어야 한다. 단순히 정책결정 과정에만 참여하는 것이 아니라 정책결정에서 평가에 이르기까지 정책의 전과정에 참여할 수 있도록 한다.

다섯째, 행정의 홍보 기능을 수행하여야 한다. 즉 위원회는 행정의 현실과 여건을 정확히 직시하고 이에 대한 주민의 이해와 협력적 지원을 얻을 수 있도록 홍보한다.

2. 목 적

“참여자치위원회”의 궁극적 설치목적은 지방자치시대에 지역주민의 여론에 전문가적 판단을 부가하여 행정의 민주성과 합리성의 조화를 달성함으로써 지역공동체의 발전과 참여자치를 실현하는 것이다. 이에 대한 구체적인 목적은 다음과 같다.

첫째, 일반 시민의 정책결정에 대한 참여 기회 보장 및 이를 유도·촉진하는 것이다. 민주화·지방화 그리고 주민의 자치의식이 성숙함에 따라 주민들의 정치와 행정에 대한 관심과 요구는 증가하고 있으며, 이에 부응하여 지방자치단체도 행정과정에 주민참여 기회를 확대하고 있다. 그리고 주민참여는 정책의 성패를 좌우하는 주요한 변수임과 동시에 지역주민의 정책 지지를 확보할 수 있는 효과적인 수단이기도 하다.

지역주민은 지방자치의 전개로 단순히 행정의 객체나 대상이 아니라 행정

과 정책의 주체자로 인식하고 있고 자신들의 권익을 옹호하고 자신이 속한 공동체의 운명과 발전을 위한 의견과 아이디어를 지방정부에 제공함으로써 지역의 주체적 역할자로서의 지위를 확보하려 한다. 따라서 지방자치단체로서는 지역주민들이 지방행정에 적극적으로 참여할 수 있는 제도적 장치로서 ‘참여자치위원회’를 선택할 수 있다.

둘째, 민·관 협력 체계의 구축이다. 오늘날 지역에서 발생하는 제반 문제는 복잡하고 이익집단간의 대립적 관련성을 가지고 있어 지방정부의 노력만으로는 이러한 문제를 해결하기에는 행·재정적 한계를 가지고 있다. 따라서 성숙된 민·관 협력 체계를 구축하여 민간부문의 창의성과 역량을 적극적으로 활용해야 한다.

셋째, 행정의 합리성 확보이다. 공직자들은 “참여자치위원회”를 통해 제공되는 충분한 지역주민의 정보나 자료를 수렴하여 합리적으로 정책을 결정·집행할 수 있으므로 정책의 정당성을 확보할 수 있을 뿐만 아니라 정책 실패에 따른 행정비용을 최소화할 수 있다. 전문가들이 제공하는 풍부한 식견은 행정의 효율성 증진에도 크게 기여할 것이다.

넷째, 시민과 공무원들간의 상호 의사 전달체계를 구축하는 것이다. 공무원들은 도정에 대한 충분한 자료를 제공하고 시민들은 이를 통해 도정의 현실과 노력을 충분히 이해함으로써 도민의 이해와 협조를 구할 수 있는 분위기가 조성될 수 있다.

3. 기 능⁶¹⁾

(1) 지역정책에 대한 의견조사

주민여론은 주민과 행정계통간의 직접적인 경로에 의해서 뿐만 아니라 정

61) 주민참여의 대상이 되는 행정영역은 원칙적으로는 지방자치단체의 행정분야 전체를 포함하는 것이지만 실질적으로는 한정적일 수밖에 없다. 미국의 경우는 환경, 수송, 교통, 보건, 사회복지, 교육, 주택, 도시개발 등의 제계획과 사업 실시에 주민참여가 강력히 요구되고 있다. 일본의 경우는 주로 지방자치단체의 종합계획 책정 및 도시계획, 대규모의 프로젝트 및 시설 설치 등 주민의 이해 조정이 필요로 한 사업 등 정책의 전과정에서 주민참여가 이루어지고 있다.

치인(의회의원), 정당, 이익단체, 대중매체 등을 통한 간접적인 경로를 통해서도 수집될 수 있다.

제주도의 경우에도 국제자유도시 건설, 메가리조트 조성, 한라산 케이블카 설치 문제 등에 관한 도민적 합의를 도출하기 위한 많은 사업들을 전개하고 있다. 하지만 이의 추진에 있어 항상 전제가 되는 것은 도민적 합의가 전제되어야 한다는 것이다. 따라서 무엇보다 중요한 것은 일반 도민들의 의견을 청취하는 것이라 할 수 있다.

① 설문조사

일반적으로 현안에 대한 도민의 의견을 청취하는 방안으로는 설문조사를 들 수 있다. 설문조사에 있어 가장 중요한 것은 조사자의 중립적 지위와 설문 구성의 공정성이라 할 수 있다. 주민의견 수렴을 위해 제주도의 해당부서에서 설문을 조사한다 하더라도 공정성과 과학성에 대한 비판을 면치 못하게 되고 결과에 대한 신뢰성도 문제가 된다. 따라서 참여자치위원회가 중립적 입장에서 전문가의 공정한 설문 구성을 통해 현안에 대한 도민의 의견을 청취하고 이를 공표함으로써 현안에 대한 도민간의 갈등을 완화하고 도민적 합의를 도출하는데 기여하게 될 것이다.

설문조사의 안건은 제주도나 지방의회가 요청한 안건과 운영협의회가 필요하다고 인정되는 것을 그 대상으로 한다.

이러한 정책 여론조사는 행정에 대한 접근성의 한계를 가지고 있는 지역주민들에게는 참여통로의 기능을 담당하게 되며, 지방정부 입장에서도 도민적 합의를 전제로 한 정책을 수립하게 됨으로써 정책의 정당성과 정책순응을 확보할 수 있다.

② 토론회 및 세미나 개최

현안에 관한 도민 의견과 여론을 청취하기 위해서 토론회나 세미나를 개최한다. 개최 안건은 제주도나 제주도의회 그리고 운영협의회에서 선정한 안건을 그 대상으로 한다. 토론회 주관팀이 업무를 수행함에 있어 중요한 원칙은 토론회 발표 및 토론자의 선정에 공정성을 기하는 것이다. 특정 정책에 대한 지지자와 비판자를 동일한 비율로 참여시킨다는 원칙 아래 참여진을 선정하고

이를 운영협의회가 최종적으로 심의하여 결정하도록 한다.

토론회가 주민 여론을 수렴하는 장치가 되기 위해서는 무엇보다도 형식적 구애 없이 각자의 의견을 충분히 개진할 수 있는 분위기 조성이 중요하다.

(2) 도정의 성과 평가

도정의 정책집행 성과를 평가한다. 공공서비스를 수행한 활동의 결과인 성과는 지방정부가 제공한 주민의 욕구나 요구에 어느 정도 대응하였으며, 이에 대한 행정 수요자인 지역주민들은 어느 정도 만족하는 지를 측정하는 개념이다.

이와 같은 지방정부에서 제공되는 공공서비스에 대한 성과 평가는 첫째, 민선 단체장의 의사 결정의 질을 높이며, 둘째, 주민에 대한 지방자치단체의 책임성을 제고하고, 셋째, 행정서비스 자체를 향상시켜준다. 이러한 유용성 때문에 미국에서는 각급 지방정부 단위로 성과 평가가 활발하게 이루어지고 있으며, 우리 나라의 경우에도 서울시를 비롯한 몇몇 지방자치단체에서 이를 시행하고 있다.

그러나 성과 평가에 있어서 무엇보다 중요한 것은 감정적 평가나 정치적 평가를 예방할 수 있는 객관적이고 합리적인 평가 지표를 개발하는 것이라 하겠다. 참여자치위원회는 객관적이고 합리적인 도정 성과 지표를 개발하고 이를 토대로 도정을 공정하게 평가한다.

성과평가단 구성은 참여자치위원회가 주축이 되어 지역주민, 전문가 등으로 구성하며, 평가는 1년 단위로 실시하되, 그 결과를 다음 회계년도에 반영할 수 있는 시기에 한다. 그리고 평가된 결과는 공개함을 원칙으로 한다.

(3) 기능별 정책과제 연구 및 대안 제시

주요 현안 정책에 관한 전문가의 의견을 수시로 수렴하여 적절한 대안을 마련, 건의·제안함으로써 합리적인 도정 정책이 수립되도록 한다.

정책과제는 제주도나 지방의회가 요구한 과제나 운영협의회에서 필요하다고 인정하는 과제를 그 대상으로 한다.

(4) 주민투표 부의안 건의

「지방자치법」 제 13조 2에는 ‘지방자치단체의 장은 지방자치단체의 폐치·분합 또는 주민에게 과중한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요 결정사항 등에 대하여 주민투표를 붙일 수 있다.’고 규정하고 있다.

이 조항에 의하여 자치단체의 장이 실시한 주민투표의 사례는 아직 없다. 다만 ‘94년 내무부가 도·농통합시의 설치와 관련하여 주민투표를 실시한 적이 있다.

주민투표는 지역간 대립을 심화시키거나 지역이기주의를 강화시킨다는 점과 주민투표의 결과를 어떻게 해석할 것이냐는 문제에 봉착하게 되는 문제점도 가지고 있다⁶²⁾. 이러한 문제에도 불구하고 주민투표는 지역간 문제의 해결에 유용한 수단이 된다. 따라서 참여자치위원회는 자치단체장에게 주민투표를 필요로 하는 안건에 대해 검토하고 이를 자치단체장에게 건의한다.

(5) 시민단체와 행정기관과의 연계 역할 수행

시민단체는 지역의 여론 형성을 통해 사회적 이슈에 대한 대안을 제공하고 공익 실현을 위한 도정에 대한 건전한 비판 세력으로서의 역할을 수행하고 있다. 하지만 제주지역의 시민단체는 재정적으로 열악하고 일반 시민들의 적극적인 참여가 미흡한 실정이며, 이에 대한 지방정부의 행·재정적 지원이 요구되는 상황이다.

참여자치위원회는 시민단체와 행정기관과의 연계고리 역할을 수행한다. 주요 업무는 첫째, 시민단체가 지방자치단체에 등록을 필요로 할 경우 그 요건을 심사한다. 둘째, 시민단체가 지방자치단체에 재정적 지원을 요청한 사업계획서를 심사하고 사업실적에 대한 평가를 한다. 셋째, 기타 시민단체활동의 지원에 필요한 사항의 심의·의결 기능을 수행한다.

(6) 분쟁·갈등의 조정·중재

제도 시행에 따른 관련 이해집단간의 분쟁, 비선호시설 입지에 대한 행정

62) 강명구, “지방자치와 주민투표제 : 비교 정치적 함의를 중심으로,” 「한국행정학보」, 1994, 28권 3호,

기관과 지역주민간의 갈등, 그리고 지역개발에 따른 지역주민과 개발사업자간의 갈등은 지역의 분열과 불신을 조장하는 원인이 된다. 물론 이에 대한 해결은 지방정부와 의회가 중심이 되어 신속히 해결하는 것이 요망된다. 하지만 지방정부 자체가 대립의 주체일 경우, 지방정부가 제시한 해결책에 대한 불신으로 조정이 지연되는 경우가 많다.

따라서 참여자치위원회가 제 3자적 입장에서 관련 당사자와 도민들의 의견을 충분히 수렴하고, 전문적 기술 검토를 하여 대립주체 누구나 수용할 수 있는 합리적이고 공정한 중재 안을 제시한다.

(7) 정책 자문

도정 전반에 관한 정책자문을 수행한다. 참여자치위원회는 제주도의 국내·외적 환경 변화를 주의 깊게 조망하고 체계적으로 분석하여 지역의 분야별 중·장기 비전 제시와 기능별 정책자문 기능을 수행한다. 이외에도 자치단체장이 요구하는 안건에 대해서도 정책적 자문을 수행한다.

4. 조직 및 기구

1) 위원장

위원장은 위원회의 활동 방향을 설정하는 등 위원회를 운영하는데 중대한 역할을 수행함으로써 선정은 매우 중요하다.

가칭 참여자치위원회의 위원장은 첫째, 도지사를 당연직으로 하고 다수의 부위원장을 두는 방안을 생각할 수 있다. 이는 최고의 정책결정자가 주민의견을 직접 수렴함으로써 왜곡된 의사전달을 예방할 수 있고 또한 결정된 사항에 대한 집행력을 확보할 수 있는 장점이 있다.

한편 복수의 부위원장은 각계를 대표할 수 있는 분으로 위원회에서 호선하거나 도지사가 지명·위촉한다.

둘째, 위원회에서 호선하는 방안을 생각할 수 있다. 호선된 위원장은 임기 2년의 비상임이고, 도지사가 임명하되 연임이 가능하도록 한다.

이 안은 지역주민의 의견을 공정하게 수렴할 수 있고 개방적인 회의 분위기를 조성할 수 있는 장점을 가지고 있다.

셋째, 복수의 위원장 체제로 운영하는 것이다. 이는 각계를 대표할 수 있는 복수 위원장 체제로서 도지사가 지명·위촉하며, 임기는 2년이고, 연임이 가능하도록 한다.

참여자치위원회의 위원장은 위원회를 대표하며 회의를 총괄하고 회의개최가 필요시 이를 소집하는 역할을 담당한다.

2) 위 원

위원의 총수는 120명~180이고, 직능과 지역을 안배하여 전문위원 20~30명, 지역위원100명~150명, 사이버위원으로 구분하여 위촉하는 것이 바람직하다.

임기는 확일적으로 2년으로 하고 연임이 가능하도록 하는 안과 전문위원은 2년으로 연임이 가능하도록 하되 지역위원은 현안별로 한정적 임기를 부여하는 안을 상정할 수 있다.

참여자치위원회의 목적이 각계각층의 다양한 의견 청취와 전문적 정책자문에 있음으로 후자를 선택하는 것이 바람직하다고 생각한다. 그리고 전문위원을 위촉함에 있어서는 모든 위원을 일괄적으로 동시에 위촉하기보다는 일부를 미 위촉함으로써 행정환경 변화에 따른 필요 인력을 충당할 수 있을 것이다. 이외에도 자치단체장의 변동에 따른 급격한 정책의 변화를 예방하고 일관성을 확보하기 위해서는 각 위원의 위촉시기를 달리하여 단계적으로 하는 것도 필요하다.

전문위원은 학계, 학계, 언론계, 법조계, 문화예술계, 관광, 1차산업, 여성계, 사회시민단체, 정보 산업 등 해당 분야 전문가로 구성한다. 되도록 정치적 성향을 배제하고 전문가적 식견과 저변의 지역주민 의견을 제시할 수 있도록 하기 위해서 제주도가 정원의 50%를 추천하고 나머지 50%는 각 분야에서 추천하도록 하여 도지사가 위촉하는 것이 바람직하다.

전문위원은 다음과 같은 구체적인 역할을 담당한다. 첫째, 각 소관분과위원회에 참여하여 도정의 각 분야에 대한 기본 방향 설정과 정책방향에 대한 전문가적 관점에서 기술적·정책적 자문을 수행한다. 둘째, 각 분야의 현안과제

에 대한 정책대안 발굴 및 관련 자료의 수집·분석한다. 셋째, 각 분야의 행정 성과에 대한 지표개발과 이에 기초한 각 사업을 평가한다. 넷째, 설문조사를 통한 각 분야의 대립 현안에 대한 도민적 의견을 조사한다.

지역위원 구성에 대해서는 첫째, 각 읍·면·동별로 지역참여자치위원회를 새롭게 구성하고, 도지사가 지역참여자치위원회의 대표를 제주도참여자치위원회의 지역위원으로 위촉하는 것이다. 둘째, 기존에 마을별로 조직되어 있는 자생단체나 이장단협의회 혹은 지역개발협의회 등 기존에 조직되어 있는 단체에서 협의를 통해 추천을 하면 도지사가 이를 위촉하는 것이다. 셋째, 제주도가 중심이 되어 각 마을별로 여론주도층 인사를 선정하고 이를 제주도지사가 위촉하는 방안을 생각할 수 있다.

지역위원은 첫째, 아래로부터의 의견 수합을 통한 진정한 참여자치를 실현하기 위하여 제주도의 각종 정책에 대한 마을별 주민의 진솔한 의견을 수합하고 수합된 의견을 참여자치위원회에 개진한다. 둘째, 제주도의 지역적 균형발전을 도모하기 위하여 지역의 각종 숙원사업에 대한 지역주민의 입장을 정리하여 참여자치위원회에 개진한다. 셋째, 참여자치의 근간이라 할 수 있는 각종 정책의 추진실태 및 행정정보를 청취함으로써 주민참여자치의식 제고의 선봉 역할을 담당한다.

사이버위원은 사이버위원회에 참여하는 위원으로서 그 자격에 대해서는 참여 네티즌들이 자율적으로 결정하도록 한다.

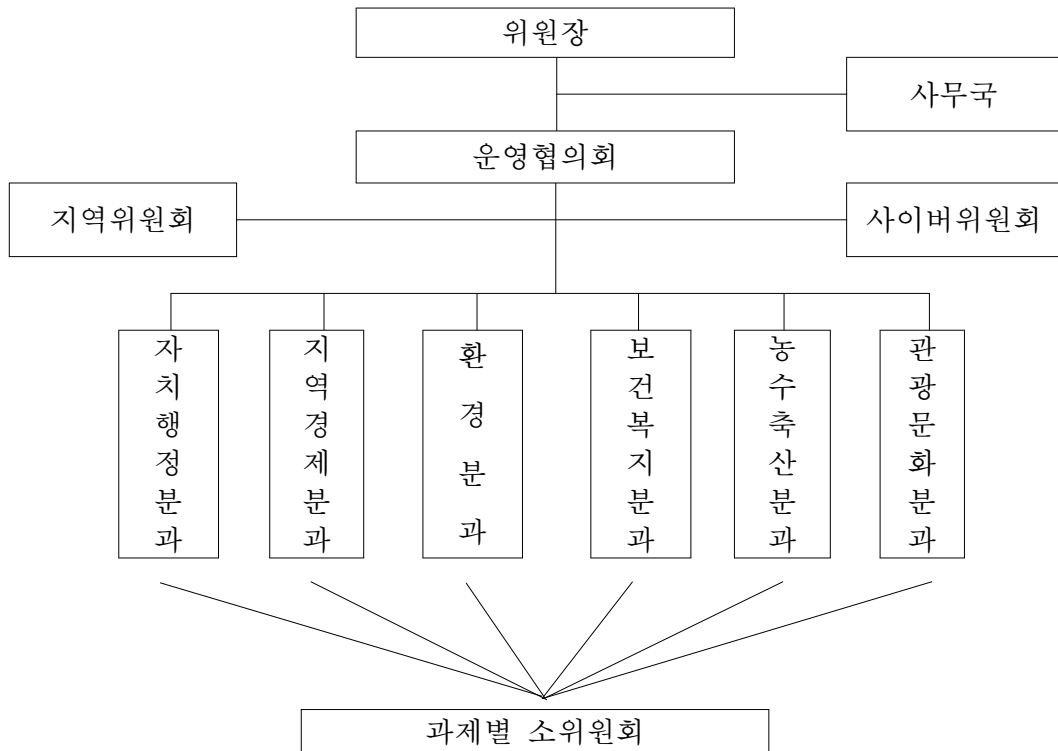
3) 조 직

가칭 참여자치위원회는 <그림 4>과 같이 위원장, 사무국, 운영협의회, 분과위원회, 지역위원회, 사이버위원회로 구성된다.

위원장은 위원회를 대표하고 위원회의 직무를 통할한다. 운영협의회는 각 하위 위원회의 장으로 구성되며, 위원회 운영 등에 관한 심의를 담당하도록 한다.

분과위원회는 지방정부의 각 부서와 연계 아래, 포괄적인 정책자문과 정책개발을 수행할 수 있도록 지방정부의 기능별로 구성하는 것이 바람직하다.

<그림 4> 참여자치위원회 조직



현재 제주도의 조직을 살펴보면 1실 5국 1본부 28국⁶³⁾으로 되어 있으며, 도의회 상임위원회를 보면 의회운영위원회, 내무위원회, 농수산재경위원회, 환경관광건설위원회, 예산결산위원회, 4·3 특별위원회, 제주도개발특별법시행조례심사특별위원로 구성되어 있다. 따라서 참여자치위원회의 분과는 자치행정분과, 지역경제분과, 환경분과, 보건·복지분과⁶⁴⁾, 농수축산분과, 관광·문화분과를 두는 것이 바람직하다.

사이버위원회는 도정 홈페이지를 활용한 참여자치의 가상공간으로서 컴퓨터세대들에게 도정에 대한 관심과 참여를 유도할 뿐 아니라 도정에 대한 아이디어와 논란이 되는 정책에 대한 의견을 청취한다. 사무국이 사이버관리위원회를 관리하며, 운영은 참여 네티즌들이 자율적인 규칙을 정하여 운영하도록 한다.

63) 1실 5국 1본부를 구체적으로 살펴보면 기획관리실, 자치경제국, 환경건설국, 보건복지여성국, 농수축산국, 관광문화국, 소방방재본부이다.

64) 여성 관련 업무는 기 설치되어 있는 여성특별위원회를 적극 활용한다.

사무국은 위원회의 사무를 처리한다. 사무국의 역할은 위원회 사무를 통합하고, 유관기관과의 협조·조정업무를 담당하고 위원들이 필요로 하는 자료를 수집·제공하고 사이버위원회의 업무를 담당한다. 그리고 사무국 업무는 2인 이내의 공무원인 상근 직원과 자원봉사자를 적극 활용하여 처리한다.

5. 회의 운영

회의는 정기회의와 임시회의로 구분하며, 정기회의는 분기마다 1회 소집하고, 임시회의는 위원장과 위원 1/3이 필요하다고 인정하는 경우, 도지사의 요청으로 개최한다. 그리고 필요에 따라서는 분과위원장은 분과위원회 회의를 개최할 수 있다.

위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

6. 기존 위원회와의 관계

참여자치위원회와 기존에 설치·운영되고 있는 위원회와의 관계를 검토하여 기능이 중복되는 위원회는 참여자치위원회에 흡수·통합하는 것이 바람직한다.

☐ 강제적 법정 위원회

개별법령에 의해 설립이 강제되고 있는 32개 위원회와 설립의 근거는 개별 법률에 있되, 그 구성을 조례에 강제하고 있는 22개 위원회는 지방정부 차원에서 이에 대한 통·폐합의 접근이 사실상 불가능하므로 운영의 내실화를 통해 위원회의 본래적 기능을 수행하도록 한다.

☐ 임의적 법정 위원회

개별 법령에 그 설립 근거가 있고 구성을 조례에 임의적 사항으로 정하고

있는 6개의 임의적 법정 위원회와 참여자치위원회간에는 새로운 관계 설정이 필요하다.

<표 7> 임의적 법정 위원회의 역할

위원회 명	역할
문 화 재 위 원 회	· 도 지정 문화재 보호 관리의 전반적인 사항 심의
중소기업육성기금융자심의위원회	· 중소기업육성자금 융자지원 대상자 심의
의회의원상해등보상심의회	· 지방의회의원상해 등 보상금 지급 대상 여부 등 심의
어 항 정 책 심 의 회	· 제2종 어항의 지정, 변경 및 해제에 관한 사항 · 어업 분쟁 심의 조정 등
청 소 년 위 원 회	· 청소년 육성 시행계획 수립 · 청소년 육성에 관한 행정기관의 시책 조정 협조 및 · 청소년 수련 시설의 설치 관리 지원사항 등
제2건국범국민추진위원회	· 국민의식 관련 업무 심의, 홍보

문화재위원회, 중소기업육성기금융자심의위원회, 어항정책심의회는 해당 분야에 대한 상당한 기술적 전문성을 요하므로 참여자치위원회에 통합하기에는 어려울 것으로 분석된다.

의회의원상해등보상심의회는 지방의회와의 관계, 그리고 제 2건국범국민추진위원회는 중앙정부의 적극적인 정책사항이므로 참여자치위원회에 통합하기에는 적절치 않으며, 다만 청소년위원회는 타 사회복지 분야와의 연계성을 가지고 추진하는 것이 바람직하므로 참여자치위원회의 보건복지분과에서 그 역할을 담당하도록 한다.

☐ 지방자치단체 차원의 위원회

자치법규에 의해 설립된 위원회의 역할을 검토하여 그 기능을 참여자치위원회가 수행할 수 있다면 효율적인 위원회제도의 운영을 위해서도 폐지하는 것이 필요하다.

<표 8> 지방자치단체 차원의 위원회 역할

농업산학협동심의회	· 농업과학기술의 효율적 개발을 위한 시험 연구사업 설계 심의 및 결과 평가
도립민속예술단운영위원회	· 민속예술단의 기본 운영계획 및 운영에 관한 사항 심의
도정조정위원회	· 도정의 기본적인 계획 및 시책과 법령 또는 기타 규정에 의한 지방위원회의 기능에 관한 사항의 자문, 심의, 연구의결
도시편찬위원회	· 도시 편찬을 위한 조사연구 및 심의
개발사업특별회계운용위원회	· 제주도개발사업특별회계 제반 운용에 관한 사항 심의
지하수영향조사심의위원회	· 지하수 개발의 적정성 여부를 지하수 영향 조사서에 작성된 내용을 토대로 심의하여 결정
민속자연사박물관자문위원회	· 박물관 자료의 조사, 연구, 수집, 보존에 관한 사항
교통제도개선위원회	· 교통제도 및 서비스 개선에 관한 사항 심의 조정 등
여성정책위원회	· 여성문제에 관한 기본계획과 종합 정책 수립에 관한 사항 · 관계기관·단체간 여성분야 시책 종합 조정 등
종축개량공급위원회	· 가축의 개량, 청정 종축 생산, 검정, 공급 등에 필요한 주요 사항 심의
열린민원 법정위원회	· 개발사업으로 인한 지역단위 민원 분쟁 조정 · 행정기관의 인·허가사항으로 발생한 민원 중재(권고)
공무원실수인정과관용처리심사위원회	· 실수 인정과 관용 처리 여부 심사

농업산학협동심의회, 도립민속예술단운영위원회, 도시편찬위원회, 민속자연사박물관자문위원회, 교통제도개선위원회, 종축개량공급위원회는 특정 분야에 대한 심의기능을 수행하므로 참여자치위원회의 역할과 중복되지 않고, 또한 참여자치위원회가 그 업무를 수행하는데는 한계를 가진다.

개발사업특별회계운영위원회, 지하수영향조사심의위원회는 구성이 비록 조례에 의해 설치되어 있지만 그 성격상 독립적 위원회로 운영하는 것이 효과적이다.

공무원실수인정과관용처리심사위원회의 공무원 실수에 대한 평가는 주민지향적, 행정의 효율성 측면에서의 평가내용이 반영되어야 하고, 여성정책위원회는 타 복지분야와의 연계를 통해 추진하는 것이 효과적이며, 도정조정위원회의 도정의 기본적인 계획 및 시책 조정은 주민참여적 성격의 강한 사항이므로 참여자치위원회에서 그 역할을 담당하도록 한다. 또한 열린민원법정위원회는 그 성격상 중립적 조정의 역할을 수행하여야 하는 바, 참여자치위원회가 그 역할을 수행하는 것이 바람직하다.

7. 지방의회와의 관계

가칭 “참여자치위원회”신설을 통해 행정의 민주성을 확보하자는 것이 대의민주정치를 부정하는 것이 아니라 대의제가 가지고 있는 한계를 보완하자는 것이다. 대의민주정치는 정기적으로 실시되는 자유선거를 통해 대표자를 선출하고 그들로 하여금 심의와 토론을 거쳐 공공정책을 결정하여 집행하도록 하는 것이다. 그러나 대의민주주의 이상을 실현하는 것은 쉽지 않다. 미국과 같은 선진 민주국가에서도 민주제도의 한계에 대한 비판이 끊임없이 제기되고 있다. 또한 “참여자치위원회”는 대의민주제의 한계를 보완하기 위한 장치일 뿐만 아니라 대의민주제의 성숙을 촉진할 수 있는 경쟁자로서의 역할도 수행한다. 특히 대의민주제가 미성숙단계에 있는 현실에서 주민이 정치·행정에 영향을 미칠 수 있는 기회와 통로를 더 많이 제공함으로써 대의민주주의의 성숙을 촉진할 수 있을 것이다.

VI. 결 론

우리 나라 지방정부의 주민참여에 관한 총괄적인 실태와 문제점을 살펴보고, 나름대로의 활성화 방안을 제시하였다. 그 중에서도 제주도 지방정부가 참여자치의 매체로서 활용하고 있는 위원회제도를 심층적으로 분석하였다.

주민참여는 민주주의의 '자기결정원리'를 실현하는 수단으로서 지방자치의 한 축을 형성하고, 지방자치의 성공 여부를 가름하는 중요한 요소이다. 따라서 지방행정은 다양한 주민참여제도의 운영을 통해 행정의 민주성을 확보해야 한다는 규범적 당위성을 가지고 있다.

주민참여에 대한 접근은 행정의 민주성 실현이라는 정치적 접근과 행정능력의 향상이라는 실질적 접근이 동시에 병행적으로 이루어져야 한다.

그 동안 지방정부는 각종 위원회, 공청회, 간담회, 여론조사 등 다양한 주민참여방안을 운영하여 왔다. 특히 '94년 민선자치단체장의 등장으로 주민참여에 대한 관심은 배가되었다. 이 결과 다양한 주민참여제도의 개발과 더불어 수적인 증가를 가져왔다. 하지만 실질적인 운영에 있어서는 정책 정당성의 확보와 정책 집행의 효율성 확보, 그리고 책임 회피 수단 등으로 이용되는 등 소극적·형식적으로 운영되어 그 효과에 대해서는 의심하지 않을 수 없다.

제주도의 경우에도 지역주민의 의견을 적극적으로 수렴하기 위하여 다양한 제도를 운영하고 있다. 특히 위원회제도를 주민참여의 매체로서 적극적으로 활용하고 있으며, '94년을 기점으로 증가하는 추세이다. 이는 자치단체장이 행정의 민주성을 실현하겠다는 확고한 의지의 발로이며, 동시에 지방정부의 한계를 극복하기 위해서는 민·관 협력, 즉 민간부문의 창의적인 사고와 아이디어 그리고 자원이 필요하다는 인식의 결과라 할 수 있다.

제주도는 '98년 현재 66개의 위원회를 설치·운영하고 있지만 행정의 민주성 실현과 효율성 달성 그리고 민·관 협력의 구축이라는 정책적 효과를 충분히 창출하지 못하고 있는 실정이다.

이와 같이 위원회의 효과를 극대화하지 못하는 이유는 다양하지만 첫째, 위원회의 성격이 주로 구체적 분야에 대한 심의 기능에 편중되어 주민참여와의 관련성이 적고, 둘째, 지방정부가 위원을 선정함에 있어 객관적·합리적 기

준 없이 일방적으로 우호적인 인사나 사회적 명망가를 위촉함으로써 전문 인력 활용의 미흡하며, 셋째, 운영에 있어서도 관 주도의 회의, 공무원들의 안전 개발 노력의 부족, 토론문화의 부재 등으로 형식적으로 운영되고 있기 때문이다.

이러한 문제점을 극복하기 위해서는 첫째, 조례에 근거한 가칭“참여자치위원회”를 신설하는 것이 필요하다. “참여자치위원회”는 지역주민의 여론에 전문가적 판단을 부가함으로써 행정의 민주성과 합리성이 조화와 균형을 이룬 참여자치를 구현할 것이다. 둘째, 일몰제를 도입하는 것이다. 일몰제는 위원회의 과거 운영 실적과 미래의 운영 계획을 정기적으로 점검하여 그 존치 여부를 결정하는 제도이다. 셋째, 위원 추천제가 필요하다. 이는 도지사가 위원을 위촉할 때 일정 수의 위원은 엽관제로 충원하고, 나머지는 각계 각층의 추천을 받아 위촉하도록 하는 것이다. 이외에도 전담관리 부서의 역할 강화, 지속적으로 위원에 대한 사후관리 등을 들 수 있다.

이 같은 제도적 장치로 참여자치가 달성되는 것은 아니다. 무엇보다 중요한 것은 지방자치에 대한 주민과 공무원의 올바른 인식 전환이다. 이러한 민주적 의식과 태도가 제도적 참여매체와 결합될 때 진정한 참여자치가 실현되고 시너지 효과를 창출할 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

- 김석준·이경원·양덕순, 「제주지역 시민단체의 현황과 바람직한 역할정립에 관한 연구」, 제주발전연구원, 1998
- 김영중, 「지방자치론」(서울 : 수진사, 1997)
- 박연호, 「행정학 신론」(서울 : 박영사, 1995)
- 서원우, 「현대행정법론(상)」(서울 : 박영사, 1983)
- 정세욱, 「지방행정학」(서울 : 박영사, 1993)
- 최창호, 「지방자치제도론」(서울 : 삼영사, 1990).
- 최호준, 「시민행정학」(서울 : 거목사, 1987)
- 한국지방자치학회, 「한국지방자치론」(서울 : 삼영사, 1995)
- 경기개발연구원, 「경기도 지방정부에 대한 주민참여 활성화를 위한 제도 연구」, 1997
- 유재원, 「지방자치의 정착을 위한 주민참여의 활성화 방안」, 한국지방행정연구원, 1995
- 김익식, “지방자치와 주민참여 : 지역사회 권력구조와의 관계를 중심으로,” 「지방행정연구」, 제 9집 제 1호, 한국지방행정연구원, 1994
- 김만송, “주민참여를 통한 지역개발의 방향,” 지역개발연구 제 3호, 강원대학교 지역개발연구소, 1994
- 김호섭, “지방자치를 위한 주민참여의 제도화” 「성곡논총」, 제 23집 성곡학술문화재단 1992
- 이승중, “지방자치와 주민참여 확대방안,” 「한세정책」, 제 13호, 한세정책연구소, 1995
- Carole Pateman, *Participation and Democratic Theory*(Cambridge Univ. Press, 1970).
- Clarence Stone, "Systemic Power in Community Decision Making," *APRS*, Vol. 74(December 1980)
- Elaine B. Sharp, *Urban Politics and Administration* (NY : Longman, 1990)
- John Gyford, *Citizen, Consumers and Councils*(London : Macmillian, 1991)
- James V. Cunningham, "Citizen Participation in public Affairs," *PAR*, Vol 32 (Sep. 1 Oct. 1972), Social Issue
- Lawrence J. R. Herson and J. M. Bolland, *Urban Web : Politics, Policy and Theory*(Chicago : Nelson Hall Publishers, 1990)

- Louis Gawthrop, "Civis, Civilitas," *Public Administration Review*, Vol. 44(March 1984)
- Stuart Langton, "What is Citizen Participation?" in S. Langton(ed.), *Citizen Participation in America* (Lexington, Mass: D.C. Heath, 1978)
- S. Laangton (ed.), *Citizen Participation Perspective* (Boston: Lincoln Filene Center for Citizenship & Public Affairs at Tufts Univ., 1979)
- Samuel P. Huntington & John M. Nelson, *Political Participation in Developing Countries* (Boston. Harvard Univ. Press, 1976)

연 구 진

양 덕 순 / 제 주 발 전 연 구 원 책 임 연 구 원

제주도 지방정부의 참여자치 실현 방안 연구

발 행 일 2000. 11
발 행 인 이 문 교
발 행 처 제주발전연구원
 690-022 제주도 제주시 이동 2동 390
 Tel. : 064) 751~2166/7
 Fax. : 064) 751~2168

인 쇄 처

出處를 밝히는 한 자유로이 引用할 수 있으나 無斷轉載나 複製는 금합니다.

참여자치위원회설립및운영에관한조례

제1조(목적) 21세기 지방화시대에 지역주민의 여론 수렴과 기능별 정책자문을 통해 지역공동체의 발전과 참여자치를 실현할 수 있도록 참여자치위원회를 둔다.

제2조(기능) 참여자치위원회는 다음 각 호의 사항을 수행한다.

1. 도민 정책 의견 조사 및 공개
2. 도정의 성과 평가
3. 기능별 정책과제 연구 및 대안 제시
4. 주민투표 부의안 건의
5. 정책 자문

제3조(구성)

- ① 위원회는 위원장 1인과 부위원장 1인을 포함한 150인 이내의 위원으로 구성한다.
- ② 위원장과 위원 중에 호선하고 도지사가 임명 또는 위촉한다.
- ③ 위원은 전문위원과 지역위원으로 구분하며, 전문위원 중 일부는 도의회와 민간단체가 추천한 자를 도지사가 위촉한다.
- ④ 위원장 및 전문위원의 임기는 2년으로 하되 연임할 수 있으며, 지역위원은 과제에 따른 한시적으로 위촉된다.

제4조(위원장의 직무)

- ① 위원장은 위원회를 대표하고, 위원회의 직무를 통할한다.
- ② 위원장이 사고가 있을 때에는 부위원장이 그 직무를 대행한다.

제5조(회의)

- ① 위원장은 위원회의 회의를 소집하고, 그 의장이 된다.
- ② 위원회의 회의는 정기회의와 임시회의로 구분한다.
- ③ 정기회의는 분기마다 1회 소집하고, 임시회의는 위원장이 필요하다고 인정하는 때와 위원 1/3의 발의로 개최할 수 있다.
- ④ 위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

제6조(분과위원회 등)

- ① 위원회는 필요하다고 인정하는 때에는 위원회에 분과위원회를 둘 수 있다.
- ② 분과위원회의 설치와 운영에 관한 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다.

제8조(정책반영) 도지사는 위원회에서 제안한 의견을 도정조정위원회에 회부하여 정책에 반영될 수 있도록 노력한다.

제9조(사무국) 위원회의 사무를 원활히 처리하기 위하여 사무국을 둔다.

제10조(공무원의 파견 및 겸임)

- ① 위원회는 극 직무수행을 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 공무원 또는 지방자치단체출연연구원의 임·직원의 파견을 요청할 수 있다.
- ② 위원장은 파견 받은 공무원 등으로 사무국의 사무를 지원하게 할 수 있다.

제11조(관계기관 등에 협조 요청) 위원회는 직무수행을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 관계공무원 또는 관계 전문가를 위원회에 참석하게 하여 의견을 듣거나 관계기관, 단체 등에 대하여 자료 또는 의견의 제출 등 필요한 협조를 요청할 수 있다.

제12조(공청회 등의 개최) 위원회는 필요하다고 인정하는 때에는 공청회를 개최하거나 여론조사를 실시할 수 있고, 관계공무원·관계전문가 등에 조사 또는 연구를 의뢰할 수 있다.

제13조(수당 등) 위원회에 출석한 도 소속 공무원이 아닌 위원 및 위원회에 출석하여 발언하는 관계전문가에 대하여는 예산의 범위 안에서 제주도 각종 위원회실비변상조례가 정하는 바에 따라 수당과 여비를 지급할 수 있다.

제14조(행·재정지원 등) 도지사는 위원회 운영에 필요한 행·재정적 지원을 할 수 있다.

제15조(운영세칙) 이 조례의 시행에 관하여 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 규칙으로 정한다.

부 칙

- ① 이 조례는 공포한 날부터 시행한다.