

# 地方行政과 住民參與

## — 住民과 公務員의 雙方性を 注目하며 —

### Local Government and Citizen Participation

金 學 魯

(釜山大 行政大學院長)

#### 〈目 次〉

- I. 序 論
- II. 住民參與 概念의 多樣性
- III. 概念의 定立과 構成要素
- IV. 結 語

#### I. 序 論

産業化는 都市化를 촉진하고 都市化는 地方行政의 기능확대를 또한 촉진한다. 이때 地方政府는 都市化를 중요한 환경으로 받아들이면서 변화와 발전을 지역적으로 受容하기 위한 대응책을 강구해야 한다. 이때 地方政府에게 요구되는 것은 體制能力을 높여나가는 일이겠지만 都市化로 인한 地方行政의 기능확대는, 이 논문의 主題와 관련하여 생각할때, 다음과 같은 어려운 문제들을 낳는다.

첫째, 行政機能의 擴大는 기능의 단순한 算術的 증대 뿐만 아니라 行政의 專門化를

동반하게 되어, 이로 인하여 권한의 강화는 물론 고도의 合理的·能率的 行政을 추구하는 나머지 官僚主義의 否定的 屬性을 낳는다. 이 결과는 특히 行政과 住民間의 접촉과 양자간의 意思疏通을 어렵게 만든다. 우리나라 行政이 본래 가지고 있는 集權性과 劃一性은 이러한 현상을 더욱 길게 만든다.

둘째, 擴大된 行政機能은 機構와 公務員의 증가를 가져 오는 한편 막대한 資金을 필요로 하는 福祉 및 地域開發事業에 역점을 두으로써 財政規模를 크게 팽창시킨다. 그 결과 行政에 대한 住民의 欲求充足은 미흡하면서도 그들의 租稅負擔能力과 관계 없이 財政的 압박의 영향을 강요당함으로써 行政에 대한 住民의 악의에 찬 批判이나 불신과 같은 악순환을 되풀이할 가능성이 있다.<sup>1)</sup>

셋째, 行政 및 官僚制에 대한 위와 같은 우려에도 불구하고 行政機能의 擴大는 또한

1) Gerald Breese, *Urbanization in Newly Developing Countries* (New Jersey: Prentice Hall, 1966), pp.95~97. G.Breese는 여기에서 이 문제에 대한 상세한 설명을 해주고 있다.

行政과 公務員의 역할에 대한 기대를 排除할 수 없게 하는 것이 오늘의 현실이다.”<sup>2)</sup> 오늘의 行政에서는 對立하는 部分利益間의 利害를 조정하여 全體利益에 적합하도록 조화시켜 나가는 역할을 기대하고 있으며, 한편 行政官으로부터는 社會的 衡平과 配分的 正義에 입각한 共同善의 판단을 기대하고 있다.<sup>3)</sup>

그러나 이처럼 現代官僚制를 民主主義와 負의 관계가 아닌 正의 관계로 設定해 놓은 것은<sup>4)</sup> 問題解決의 모색이지 그 종결을 의미한다고 볼 수는 없다. 왜냐하면, 行政의 對應性과 관료의 책임성 등은 여전히 강조되고 있고 또한 많은 研究의 주제를 이루고 있음을 볼 수 있기 때문이다.

위와 같은 상황속에서 문제해결의 한가지 방안으로 지방정부의 行政過程에 주민참여를 발전시켜 나가는 길을 摸索해 볼 수 있다. 행정과정에서의 住民參與는 행정체제의 正當性 確保는 물론 住民의 要求投入과 직접적인 意思交換의 길을 열므로써 官僚制의 逆機能을 통제하고 行政過程을 民主化시킬 수 있을 것으로 보기 때문이다.

그러나 住民參與는 그동안 많은 규범적인 價値와 필요성의 제시에도 불구하고 그 개념의 定立과 方法의 개발은 물론 우리나라의 경우 住民參與의 실시에 앞서 전제되어야 할 몇가지 基本的 要件의 充足은 아직

미흡한 水準에 머물고 있는 듯하며, 특히 住民參與의 概念에서는 白家爭鳴의 시대를 면치 못하고 있는 듯 하다.

따라서 이 論文은 우선 住民參與의 개념에 대한 分명한 定立의 시도에 초점을 두고자 한다. 그것을 위해, 住民參與의 개념은 왜 다양한가를 먼저 밝히고 그의 概念定立을 위해 이 概念이 구성하고 있는 기본 요소들을 찾아 그것들을 설명하는 한편 그들간의 관계를 또한 설명함으로써 住民參與의 완성된 概念의 定立을 시도해 보고자 한다. 한편 이러한 논의의 하는 가운데에 특히 住民參與의 雙方性 즉, 住民과 公務員의 雙方性에 주목하고자 한다.

## II. 住民參與 概念의 多樣性

근래에 와서 住民參與에 대한 관심이 理論과 실제 양면에서 고조되고 있는 것은 분명하다. 그러면서도 이것에 대한 概念과 方法 등에서 일치된 見解를 쉽게 발견하지 못하고 있는 것 같다. 그 理由는 지금까지 國家別, 地域別 및 事業別로 다양한 환경의 영향을 받는 가운데 일반화된 先例의 토대없이 실험을 거듭하는 수 밖에 없었다는 사실과 이런 事例가 남긴 資料들을 가지고 특유의 관점과 목적에 따라 研究를 해 왔다는 사실이 그 원인으로 지적될 수 있을 것 같다. 따라서 現時點에서는 누구도 住民參與에 대한 自信있는 理論과 事例의 定型化를 도모하기는 힘들다고 할 것이다. 따라서 여기에서는 먼저 住民參與의 개념은 왜 다양성을 면치 못하고 있는가를 살펴보기로 한다.

오늘날 公共行政의 개혁중에서 住民들 자

2) Dwight Waldo, *The Enterprise of Public Administration* (Novato, California: Chandler & Sharp Publishers, Inc., 1980), p.89.

3) 김병찬, “행정국가에 있어서 행정관의 책임과 윤리”, 경북대학교 「법대는총」, 제 19집 (1981), p.51, p.60.

4) Emmette S.Redford, *Ideal and Practice in Public Administration* (Alabama: University of Alabama Press, 1958), p.56.

신이 각급 행정기관의 결정과정에 참여함으로써 큰 역할을 담당해야 한다는 주장은 많은 注目を 끌고 있다.<sup>5)</sup> 물론 國民 또는 住民이 행정활동에 참여한다는 것은 民主主義의 古典的 概念과 결부되어 있어서 새로운 「아이디어」로 보지 않을 수도 있으나, 선거때만이 아니라 계속적인 기반위에서 住民이 각종 행정과정에 직접 참여한다는 점에서 이방면의 研究文獻들은 크게 관심을 모으고 있다.

그러나 특히 1970年代에 접어들면서 지난 십수년간 무수한 研究結果가 발표되었지만 여전히 合意에 접근하는 概念을 찾는 문제에 있어서는 큰 어려움을 겪고 있는 것 같다. 그래서 住民參與는 아직도 하나의 현실이기 보다는 일종의 感情的 用語(emotive term)이거나 하나의 수사(rhetoric)에 가까운 것으로 보는 사람도 있으며<sup>6)</sup> 또 지금까지의 노력으로는 住民參與라는 개념이 학자에 따라 다르게 정의되기 때문에 아직까지 概念의 일반화가 이루어지지 않은 것으로 보는 사람도 있다.<sup>7)</sup> 이를테면 住民參與는 行政기관이 어떤 사업계획을 놓고 住民의 지지를 얻기 위하여 公共關係(P.R) 活動을 벌이는 「프로그램」으로 이해하는가 하면, 어떤 자문위원회의 위원이 된 住民들이 서로 토론하는 것, 정부의 사업에 反應하는 어떤 집단에 가담하여 활동하는 것 등으로 이해하기도 한다.<sup>8)</sup>

5) William H. Stewart, Jr., *Citizen Participation in Public Administration* (Alabama: Birmingham Publishing Co., 1976), p.xi.

6) Stuart Langton, "What is Citizen Participation," Stuart Langton(ed.), *Citizen Participation in America* (Lexington: D.C. Heath and Co., 1978), p.13.

7) Barry Checkoway and Jon Van Til, "What Do We Know about Citizen Participation," Stuart Langton (ed.), *Ibid.*, p.25.

이와같은 住民參與에 관한 다양한 이해는 그 원인이 여러가지 있을 수 있다. 가령 住民參與가 등장한 배경이 다양하다는 것과<sup>9)</sup> 주민참여의 展開가 몇가지 단계를 거쳐 오늘에 이르렀는데, 각 단계별로 강조점의 차이가 있다는 것 등은 그러한 원인이 되고 있는 듯 하다. 즉, Stuart Langton에 의하면 美國에서 住民參與가 전개된 단계에 관하여 첫째, 가능한 最大의 參與를 강조하여 소수 민족과 가난한 사람들의 소망을 고조시키고 한편 貧困과의 투쟁을 야기시킨 민권운동의 단계, 둘째, 각급 정부의 開放과 責任 및 시민의 접근을 강조하는 공익운동의 단계, 셋째, 行政機關이 시민들에게 더 많은 情報를 제공하고 기획과 의사결정과정에 더 많은 시민들을 개입시키려는 운동의 단계 등으로 구분하고 있다.<sup>10)</sup>

住民參與에 대한 이해를 흐리게 하는 또 다른 원인으로 大部分의 자유세계가 1970年代를 전후하여 오늘에 이르기까지 市民과 그들 政府間의 관계에 매우 대조적인 두가지 기류가 동시에 흐르고 있다는 점에서 구하기도 한다. 즉 市民의 소외와 위축, 그리고 정부에 대한 不信이 두드러지게 목격되는가 하면, 한편에서는 많은 住民組織과 公

8) *Ibid.*, p.25.

9) S.Langton에 의하면, 미국에 있어서 주민참여의 등장은 민주주의의 활성화를 위한 역사적 요구에 대한 하나의 응답으로 보고, 그 원인들, ①종래 동의 형성을 가능케 했던 매개체도의 쇠퇴(the decline of mediating institutions), ②관료주의적 계층의 출현(the rise of bureaucratic estate), ③대중매체의 영향(the impact of mass media)등에서 구하고 있다. Stuart Langton, "Citizen Participation in America: Current Reflections on the State of the Art," S. Langton(ed.), *op cit.*, pp.6~7.

10) Stuart Langton, "What is Citizen Participation," *op cit.*, p.14.

共性を 띤 이익집단들이 폭발적으로 증가하여 政府로 하여금 더 많은 責任을 느끼게 하는 한편 피차간에 접근을 더 용이하게 하고 대응을 더 민감하게 함으로써 政府自體가 운영구조의 개편에 노력을 기울인 흔적이 또한 목격되었다는 것이다.<sup>11)</sup> 결국 政治一般에 대해서는 관심도가 줄어드는 한편 特殊利益을 위한 政治는 활성화되며 住民의 參與意欲이 고조되는 현상은<sup>12)</sup> 住民參與의 概念定立에 있어 사고의 혼란을 끼치게 했다는 의미로 이해된다.

위와 같은 여러가지 이유 때문에 住民參與의 概念은 불분명하거나 변형을 겪고 있는 것이 오늘의 실정이다. 따라서 이 시점에서 우리에게 요구되는 것은 住民參與에 관한 象徴的 개념이나 지나치게 이념을 강조하는 관점을 탈피해 나가는 길이다. 즉 실제적인 관련성이 없는 낭만적인 상투어를 피하면서 우리의 信念을 表現하고 행위를 인도하며 우리의 現實感覺이 내포된 概念을 定立해 나가야 할 것이다. 이렇게 함으로써

체계적이고 보편타당성 있는 지식을 구성하고, 한편 政府官吏로 하여금 住民爲主의 參與「프로그램」을 계획하고 시행하며 여기에 따르는 절차를 마련할 뿐만 아니라 이를 평가하는 능력을 증가시킬 수 있고, 또한 住民들에게 자신의 參與意識과 態度를 발전시킴으로써 기회를 찾아 정부에 접근할 수 있는 활력과 가능성을 제공하게 될 것이다.

다음에서 고찰하게 될 住民參與의 概念과 그 概念을 토대로 한 구성요소의 정립 및 그 구성요소들의 특성과 상호관계에 대한 설명은 주민참여를 보다 실제적으로 이해하고자 하는 한가지 形式이다. 특히 住民參與를 구성하고 있는 요소중에서 住民과 公務員은 주민참여에 있어서 동반자적 관계에 있으며, 이들의 참여지향적 태도와 민주지향적 태도에 대한 관심은 보다 깊이 있는 조사연구의 主題를 제공하게 될 것이며, 현행 제도의 개선에 이바지하게 될 것이다.

### Ⅲ. 概念의 定立과 構成要素

#### 1. 概念의 定立

흔히 概念을 규정하는 것 자체가 위험한 일이라고 하듯이, 잘못 내린 概念은 더욱 위험한 것임에 틀림없다. 모름지기 概念은 그것이 가지고 있는 필수적인 諸要素와 그 요소들이 가지고 있는 특징을 명확하고도 구체적으로 나타내 주어야 한다. 그렇게 함으로써 住民參與와 住民參與가 아닌 것과의 구분을 명백하게 해주며, 추상적으로 概念을 규정하거나 여러 특징들 중에서 한가지 특징만을 좁은 각도에서 강조함으로써 초래되

11) S.Langton에 의하면 정부에 대한 국민의 신뢰와 충성이 떨어질 때 불신에 바탕을 둔 두가지의 행위양식인 위축과 참여(withdrawal and participation)가 시민사회에서 동시에 일어난다고 한다. 그는 이러한 현상을 비활동성 참여징후(passivity-participation syndrome)이라고 표현하고 있다.

또한 그에 의하면 이러한 대조적인 기류를 놓고 새로운 냉소주의(a new cynicism)의 만연이라는 주장과 새로운 국민주의(a new populism)의 도래로 전망하는 주장이 논평가들에 의해 엇갈리고 있다고 한다.

S.Langton, "Citizen Participation in America," S.Langton(ed.), *op.cit.*, p.2.

12) *Ibid.*, p.1.

그리고 참여의 폭발적 증가를 정치적 혁명으로 표현하는 사람도 있다.

Gabrial A.Almond and Sidney Verba, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations* (Princeton: Princeton Univ. Press, 1963), p.4.

는 잘못을 면할 수 있다.

이제 이와같은 次元에서 住民參與의 概念을 생각해 보기로 한다. 住民參與의 概念을 규정하고자 할 때 반드시 고려되어야 할 要素는 우선 參與가 갖은 쌍방성에 주목함으로써 住民(citizens)과 各級 政府(government)를 생각할 수 있고, 그 다음으로는 參與가 갖는 活動(activities)과 관련있는 參與動機와 參與方法을 들 수 있을 것 같다.<sup>13)</sup>

이러한 시각에 맞추어 우선 住民參與의 概念을 定立한다면, 住民參與란 「住民이 특정동기로 인하여 여러가지 방법과 형태를 통하여 政府過程에 실질적으로 개입하는 活動」이라고 할 수 있다. 따라서 住民參與는 이러한 諸要素들이 이상적 조화를 이룰 때, 다시 말하면 住民의 參與意識과 政府의 실제적 구성원인 公務員의 민주적 태도가 일정한 수준을 갖춘 바탕 위에 價値있는 動機에 따라 알맞게 선택된 參與의 방법이 상호 조화를 이룰 때 효과적인 산출을 기대할 수 있을 것이다. 결국 都市나 地域에 따라 매우 다양한 參與의 구체적 형태들을 발견할 수 있는 것도 위와 같은 기본적 요소들의 상호 관계가 차이있게 구성된 결과라고 볼 수 있을 것이다.

다음에 이 네가지 요소에 관한 특징들을, 이들의 상호관계에 주목하면서 설명함으로

13) 주민참여의 의의를 설명하기 위하여 이 네 가지 요소를 제시하는 학자가 없는 것은 아니나 이들의 대부분은 주체와 대상, 동기와 방법 등으로 표현하고 있다. 이 문제에 대한 참고문헌으로 ①Carl W. Stenberg, "Citizen and Administrative State: From Participation to Power," *Public Administration Review*, Vol. 32, No. 3 (1972), p.190. ②Sherry R. Arnstein, "A Ladder of Citizen Participation," *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. 35, No. 4, (1969), p.216.

써 住民參與에 관한 概念의 理解를 돕고자 한다.

## 2. 概念의 構成要素

### 1) 住民

住民參與에 있어서 住民은 參與하는 사람들이며, 참여주체라고도 표현될 수 있다. 住民은 서구의 근대화 과정에서 나타난 이른바 政治的 素養을 가진 특정계급의 「市民」과는 구별되며 그렇다고 美國의 초기 住民參與의 단계에서 강조되었던 정치적으로 소외되고 경제적으로 약하며 지식마저 결여된 無權力的인 소수집단의 사람들만을 지칭하는 것과는 다르다.

실로 오늘날과 같은 대중사회와 행정국가적 상황에서는 國家的 地方的 行政過程 속에 모든 사람들이 參與하는 것이 마땅하다. 따라서 住民參與에 있어 住民은 행정주체와의 권력관계에 비추어 행정조직으로부터 特定權力을 부여받지 않았으며 공권력에 따른 직책이나 정보와 같은 특별한 혜택을 받지 않은 모든 普通사람들(common amateurs)이라고 말할 수 있다.<sup>14)</sup> 美國에서 參與의 理想으로 삼고 있는 「가능한 最大의 參與(maximum feasible participation)가 암시하고 있는 住民은 정부의 특별한 봉사를 받아야 할 특정지역이나 특정집단에 속하는 모든 住民을 의미한다.<sup>15)</sup>

한편 住民參與에 대한 학자들의 연구목적 또는 관점의 차이 및 住民參與가 요구되는

14) James V. Cunningham, "Citizen Participation in Public Affairs", *Public Administration Review*, Vol. 32 (1972), p.595.

15) Robert Presthuis, *Public Administration*, sixth edition (New York: Ronald Press Co., 1975), p.111.

특정사업에 따라 住民의 定義가 달라질 수 없는 것은 아니지만 대체로 住民參與가主張된 사회·경제적 배경에 연구의 초점을 둔다는가 배분적 정의에 입각한 권력의 재구성에 연구의 관점을 모은다면 이때의 住民은 빈곤계층을 의미한다고 볼 수 있다. 종래 의회제하의 대표자가 유산층의 이익을 대표한다면 住民參與의 요구와 함께 강조되고 있는 행정의 대응성과 효과성에서는 빈곤층 주민의 이익이 반영되어야 한다고 보아야 할 것이다.<sup>16)</sup> 美國의 경우 1964년의 경제기회법(Economic Opportunity Act)에 근거한 地域社會活動計劃(Community Action Program)과 1974년의 住宅 및 地域社會開發法(Housing and Community Development Act)에 근거한 地域社會開發補助金(Community Development block grants) 등은 그 입법정신에서 빈곤층의 적극적 참여와 저소득층 주민에 대한 특별배려가 권고되어 있음을 볼 수 있다.<sup>17)</sup> 그리고 특정사업의 사례는 일반시민의 보건위생과 관련하여 住民參與가 요구되는 경우를 들 수 있는데, 이때의 一般住民(consumer)은 이 사업에 의해 특별한 保護를 받아야 할 빈곤층 주민을 가르킨다고 볼 수 있다.<sup>18)</sup> 특히 住民의 概念에 대한 이와 같은 시각은 특별이익에 관련되어 정부기관과 긴밀한 공생관계를 발생시킬 것으로 우려되는 特殊住民(consumers)들과 구

별해야 한다는 점에서 큰 意味를 갖는다고 본다.<sup>19)</sup>

아무튼 住民參與의 概念을 구성하는 主要한 요소로서의 住民에게는 「가능한 最大의 參與」가 소망스러운 것인 만큼 參與와 관련된 그들의 意識과 態度 또한 소망스런 수준에 도달되어 있을 것이 요망된다. 왜냐하면 「가능한 最大의 參與」도 주민의 의식과 태도가 소망스런 수준에 도달되어 있지 못할 때는 參與의 產出은 무의미하게 되고, 뿐만 아니라 政府 또는 公務員에 의한 住民參與의 要求와 「프로그램」 역시 무의미하게 될 것이기 때문이다.

## 2) 政府和 公務員

住民參與에 있어서 두번째 요소로서의 정부는 참여주체인 주민의 참여대상이라고 볼 수 있으며, 政府를 실질적으로 구성하고 있는 공무원은 參與主體인 住民의 참여동반자(partnership)이다.<sup>20)</sup> 또한 참여대상으로서의 政府란 구체적으로는 行政過程을 의미한다고 할 수 있다. 行政過程은 흔히 政策決定, 執行 및 評價過程으로 구분하나 參與는 행정의 전과정에 걸쳐서 이루어 진다고 보아야 한다. 왜냐하면 參與에 있어서 住民과 政府는 쌍방의 대등한 관계(egalitarian relationships)<sup>21)</sup>를 전제로 하여 행정의 전과정에 參與할 수 있을 때, 근대적 대의제하의 정치적 參與와 구별될 뿐만 아니라, 이를 보완한다는 의미의 가치를 부여할 수가 있고,

16) Bonnie E. Browne, "Rational Planning and Responsiveness: The Case of the HSAs," *Public Administration Review*, Vol. 41, No. 4 (1981), p.440.

17) Robert Presthuis, *op.cit.*, p.111.  
Herbert H. Smith, *The Citizen's Guide to Planning* (Chicago: Planners Press, 1979), p.161;  
Ray H. MacNair, et al., *op.cit.*, p.509.

18) Bonnie E. Browne, *op.cit.*, p.441.

19) *Ibid.*, p.441.

20) Sherry R. Arnstein, "A Ladder of Citizen Participation," *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. 35, No. 4 (1969), p.221.; Ray H. MacNair, et al., *op.cit.*, p.511.

21) Ray H. MacNair, et al., *Ibid.*, p.511.

또한 실제면에서도 바라는 성과를 기대할 수 있기 때문이다.

그리고 많은 학자들이 住民參與를 정책결정 과정에의 參與만으로 보고 이를 강조하는 사례를 볼 수 있으나,<sup>22)</sup> 오늘의 住民參與는 政策決定 뿐만 아니라 행정의 「서비스」가 전달되는 집행과정에서도 이루어져야 하고, 나아가서는 이에 따른 산출의 평가와 환류단계에서도 마땅히 이루어져야 한다.

한편, 公務員은 정부의 전체 행정과정 속에서 각기 역할을 맡고 있는 구성원으로서 住民의 參與相對方이며 동반자이다. 이들은 住民參與가 주민에 의해서 주도되고 통제되는 住民活動事業(citizen action program)이든, 政府에 의해서 주도되고 통제되는 住民포괄사업(citizen involvement program)이든 간에<sup>23)</sup> 효과적 주민참여를 위해서 이들의 역할은 매우 중요하다. 왜냐하면 協商, 衝突, 妥協과 같은 정치적 산물로서의 의사결정과정에서 公務員은 그들의 막강한 역할을 통해 자신의 성격(personality)을 전과정에 주입하게 된다. 또한 政府와 公務員은 어떤 정책과제를 놓고 參與者들로 하여금 요구와 주장을 할 수 있는 정치적 무대를 마련해 줄 수도 있고 그렇게 하지 않을 수도 있다. 이를테면 공청회의 개최와 위원회의 구성을

통하여 대안에 대한 討論을 하거나 새로운 대안을 개발하는 일도 이를 위한 무대의 제공이 있을 때 가능하고 효과적이다.<sup>24)</sup> 그리고 원래 參與 「프로그램」은 아주 정교한 것에서부터 매우 짜임새 없이 어설픈 것에 이르기까지 다양할 수 밖에 없기 때문에 政府와 公務員이 參與의 확실한 근거를 제공해주는 것은 보다 효과적이고 분명한 참여조건 충족이라 할 수 있다. 이런 시각에서 볼 때, 만일 이들이 지향하는 思考와 行態가 권위주의적이고 비밀주의적이라고 한다면 참여무대의 제공이나 정교한 「프로그램」의 구성과 같은 조건충족은 불가능한 것이다.

특히 民主化의 수준이 낮고 의존적 행정문화가 지배적인 사회일수록 공무원의 역할과 태도는 더 중요하다고 볼 수 있다.

### 3) 參與動機

行政過程에 있어서의 住民參與는 양심적이고 유능한 지도자를 선택하기 위하여 선거운동과 투표에 參與하는것(政治參與)과, 또는 불량상품을 제조판매하는 생산자들에게 압력을 가하는 불매운동에 참여하는 것(社會參與)은 그 動機가 다르다고 보아야 한다.

住民參與의 동기에 관해서 「커닝햄」(James V. Cunningham)교수는 사회발전을 위한 주민자신의 능동적 역할이라는 측면에서 그것을 구하고 있다. 그가 열거하고 있는 항목에는 유효한 사회변동, 정보의 획득, 조연의 제공, 공동기획, 분권화와 기본권리의 보장, 행정과정의 통제 등이 포함되고 있다.<sup>25)</sup> 이처럼 住民參與의 동기를 住民의 능동적 역

22) Sherry R. Arnstein, *op.cit.*, p.222;

Daniel M.Fox, "Federal Standards and Regulations for Participation," Edgar S. Cahn and Barry Passett (ed.), *Citizen Participation: Effecting Community Change* (New York: Praeger Publishers, 1971), p. 135.

23) S. Langton은 주민참여의 유형을 주민행동(citizen action), 주민포괄(citizen involvement), 선거참여(electoral participation), 의무적 참여(obligatory participation)로 나누고 있다. Stuart Langton, "What is Citizen Participation," *op.cit.*, pp.21~22.

24) Fred M. Frohock, *Public Policy: Scope and Logic* (New Jersey: Prentice Hall Inc., 1979), p.108.

25) James V.Cunningham, *op.cit.*, p.595.

할에서 구하는 「커닝햄」과는 달리 「스튜워더」(William H. Stewart)교수는 주로 地方政府에 대한 住民의 불만에서 그 동기를 밝히려 한다. 그는 여기에서 지방행정기관의 비대표성(unrepresentativeness), 비 대응성(unresponsiveness), 주민의 소외감(alienation), 비인간적 관료제(inhuman bureaucracies), 사회적 생존(social survival)등을 들고 있다.<sup>26)</sup> 가령 농업국이 농업의 생산증대만을 위하여 種子改良이나 營農方法의 改善에만 신경을 쓰고 농산물 가격에는 전혀 무관심하여 농민의 어려움을 무시한다면 農業行政에 대한 住民의 절실한 參與動機를 유발케 한다는 것이 그의 설명이다.<sup>27)</sup> 그리고 代議制의 기능 상실에 대한 역할대행 및 규모와 권력면에서 너무나 비대한 집행부의 지도성을 견제할 필요성이 있다는 점에서 住民參與의 배경을 찾을 수도 있다. 특히 議會制의 危機下에서 이루어진 발전의 결실이 부당하게 배분되는 데서 오는 불만은 住民의 直接參與를 유발한 동기로 볼 수도 있다. 代議制의 기능상실, 특히 선출된 대표자가 관료를 더 이상 통제할 수 없게 된데서 住民參與의 등장논리를 구하려는 주장은 여러 학자들에게서 발견되고 있다. 가령, 政策의 理想을 부분이익과 전체 이익의 조화로 보고, 이를 실현함에 있어 요구되는 부분이익에 대한 전문지식과 통합능력을 함께 갖는 계통적 조직적인 관료제의 적합성을 강조하는 주장을 발견할 수가 있는데 이 주장은 專門性, 職能代表性, 그리고 綜合性 등을 모두 결합하고 있는 議會의 기능상실에 근거하고 있음을

밝히는 한편, 이와 같은 政治·行政間의 융합과정에서 나타날 수 있는 행정의 독주에 대비하여 전체적으로는 行政官의 責任과 倫理를, 부분적으로는 行政과 國民間의 直接接觸을<sup>28)</sup> 제안하고 있음을 볼 수 있다.<sup>29)</sup>

요컨대 일반대중의 역할은 경쟁적인 「엘리트」 가운데서 公職을 맡아야 할 사람들을 선택하는 데 그치고, 한편 이들이 비선거직 관료들을 통제해 줄 것이라는 기대마저 거부한다면<sup>30)</sup> 대규모의 관료조직은 일종의 社會的 動脈硬化症 (social arteriosclerosis)에 걸릴지도 모른다는 우려를 낳게 한다.<sup>31)</sup> 그렇게 되면 行政은 획일화되고 봉사 수혜자인 住民들과는 비인간적인 간격이 생기게 될 것이며,<sup>32)</sup> 이 간격이 커짐에 따라 住民들 사이에는 의사결정에 있어서의 기준은 보편적인 것(universalistic)보다 특수한 것(particularistic)이 더 바람직하다는 믿음을 갖게 한다는 것이다.<sup>33)</sup> 이처럼 豫見決定에 있어서 특수한 기준의 모색은 결국 住民의 行政에 대한 廣範한 參與를 유발하는 동기가 된다.

이상에서 住民參與를 유발하는 보다 根源的인 動機에 관하여 여러가지 측면에서 검토하였다. 그러나 실제로 주민이 行政過程에 參與할때 그 배경에서 작용하는 동기는 더 복잡하고 다양할 것으로 생각된다. 이처럼 다양한 참여의 동기 가운데에서 特定 動機

28) 공무원과 주민의 직접접촉은 신행정학의 confrontation theory와 동일한 맥락으로 보여진다.

29) 김병찬, "행정국가에 있어서 행정관의 책임과 윤리," 경북대학교 법정대학, 「법대는총」, 제19집 (1981), p.47, 55, 56.

30) William H. Stewart, *loc. cit.*, p.2.

31) *Ibid.*, p.13, 여기서 동태경과중이란 결국 unresponsiveness를 의미하는 것으로 보고 있다.

32) *Ibid.*, p.15.

33) *Ibid.*, p.3.

26) William Stewart, *op. cit.*, pp.11~17.

27) *Ibid.*, pp.11~12.



는 住民의 參與態度에 영향을 미치는 한편 參與方法의 선택에도 영향을 줄 것이다. 이때 공무원은 住民의 參與動機와 背景을 파악함으로써 여기에 기초하는 參與「프로그램」을 구성할 것이 요구되는 것이다. 따라서 住民의 參與動機는 다음에서 살펴 보게 되는 參與方法과 관련되는 것으로 動機에 따라서는 다음의 여러방법 중에서 한가지 또는 여러가지를 동시에 택하게 될 것이다.

#### 4) 參與方法

住民이 어떤 方法을 통하여 行政過程에 참여하느냐의 문제이다. 參與方法은 다음과 같은 類型化가 가능할 것이다. 즉 직접적·간접적, 개인적·집단적, 능동적·수동적, 공식적·비공식적 방법 등으로 나누어 생각할 수 있다.

첫째, 住民參與는 원칙적으로 직접적인 참여방법이다. 왜냐하면 住民參與의 대두와 전개는 원래 代議制의 기능상실 및 行政國家下에 있어서 관료에 대한 통제능력의 상실이라는 비판의식이 그 배경을 이루고 있을 뿐만 아니라, 차제에 별도의 代表機構를 구성하는 「아이디어」 역시 실효를 거둘 것이라는 확신을 갖지 못하게 하기 때문이다.<sup>34)</sup> 또한 오늘날 都市化의 進行은 住民 가까이에서 많은 문제들이 제기되고 있고, 한편 도시화가 물고은 도시문제의 해결은 住民의 利害關係의 이질성 때문에 누구도 그 의사를 代表하기 힘들며 住民의 直接的인 參與만이 문제해결에 접근할 수 있을 것으로 보기 때문이다.

그러나 住民參與 속에서 주민의 대표에 의한 間接參與가 포함되지 않은 것은 아니다. 왜냐하면 現代 都市社會는 개인과 집단 및 그 대표와 서로 무관계한 처지에 있는 것이 아니며,<sup>35)</sup> 또한 地方條例가 중요한 문제의 결정과 처리에 주민대표에 의한 자문을 의무사항으로 규정하고 이를 위하여 委員會 또는 評議會 등의 공식조직으로 제도화되어 있는 경우를 빈번히 볼 수 있기 때문이다.<sup>36)</sup> 다만 이 때의 대표는 代議制下的 대표와 어떤 관계에 있느냐 하는 문제가 제기될 수 있다. 그러나 양자간의 代表의 概念은 근본적으로 다르다. 즉, 住民代表는, 앞서서도 지적한 바와 같이 정부로부터 특별한 공권력을 부여 받지 않은 또 하나의 住民에 불과하다. 따라서 住民代表는 현실적으로 參與 「프로그램」의 운영상 필요한 參與者의 수적 제한에 불과한 것이지 소수 「엘리트」에 의한 代議政治下的 대표와는 다르다.

둘째, 住民參與에 있어서 주민은 개인적으로도 참여할 수 있고 집단적으로도 참여할 수 있다. 여기에서의 쟁점은 參與集團에 관한 문제이다. 즉 집단의 범주를 비조직적 주민집단에<sup>37)</sup> 한정하느냐 그렇지 않으면 이른바 모든 利益集團들을 다 포함하느냐의 문제이다. 이 문제와 관련하여 분명히 해 두어

34) 이른바 의회제의 위기 이후 서구제국이 의회의 구성방법과 운영방법의 개선을 도모했으나 큰 실효를 거두지 못한 것은 이를 잘 설명하고 있다.

35) John H.Strange, "The Impact of Citizen Participation on Public Administration," *Public Administration Review*, Vol.32, Special Issue, (1972), p. 461.

36) 이때의 대표자는 대체로 지방공동체의 직능집단에 기초를 두고 있다고 한다. A.F.Leemans, *Changing Patterns of Local Government*, 이성덕역, 「지방정부개혁론」, (서울: 법문사, 1978), p.218.

37) 비조직적 주민집단이란 지역사회의 욕구충족을 위해 무권력의 주민들이 그들의 의사표시를 위한 하나의 방법으로 시위집단 등을 형성하는 것과 같다.

야 할 것은, 조직화의 정도와 행정과정에서의 참여동기 등에서 주민집단과 이익집단은 분명히 구별되어야 한다는 점이다. 따라서 利益集團은 강력한 조직력과 특정의 참여동기 및 튼튼한 경제적 기반에 힘입어 參與의 독점현상을 낳고, 이들과 政府機關들 간에는 긴밀한 공생관계가 형성되어 住民參與의 가치적 측면에서 볼때 참여의 허구성이 노출된다는 점이 지적된다.<sup>38)</sup>

여기에 비하여 住民集團은 조직력이나 경제적 기반이 없이 특수이익이 아닌 사회체제간의 共同善을 추구하기 위하여 참여한다고 보아야 하며, 또한 주민참여에 대한 재인식의 배경에는 代議制의 한계극복, 무권력의 수혜자 보호라는 사고가 깔려 있음을 볼때 利益集團과는 구별되어야 한다.

셋째, 능동적으로 참여하기도 하고 수동적으로 참여하기도 한다. 住民은 능동적이든 수동적이든 간에 사회체제내의 다양한 참여매개와 기회를 통하여 行政過程에 접근하게 되지만, 행정체제에 대한 투입기능이라는 측면에서 볼때 능동적 참여가 바람직하다 할 것이다.

그러나 「랭튼」(Stuart Langton)교수에 의하면 정부에 대한 住民參與의 要求는 주민뿐만 아니라 정부공무원에 의해서도 일어난다는 것이다. 결과적으로 두가지의 주민참여운동이 동시에 일어났는데 이를 二元的 住民참여운동의 대두(the rise of dualcitizen

participation movements)라고 표현하고 여기에는 주민행동운동(the citizen action movement)과 주민포괄운동(the citizen-involvement movement)이 포함된다.<sup>39)</sup> 그에 의하면 주민행동운동은 주민이 주도하여 정부에 영향을 미치는 參與運動으로서 일반주민 및 그의 집단, 공익집단, 소비자집단, 자원봉사조직 등의 運動이 여기에 해당되고 주민포괄운동은 정부가 주도하여 決定方法을 改善하고 주민의 지지를 얻기 위한 參與運動이 여기에 해당한다.<sup>40)</sup> 이 포괄운동은 결국 입법을 통해서 전개되는데<sup>41)</sup> 이를 시행하기 위해서는 많은 전문요원의 확보와 양성이 권고되고 있다.

위의 두가지 參與形態中 前者는 능동적, 後者는 수동적 방법이라고 볼 수가 있는데, 「랭튼」은 두가지가 똑같이 중요한 參與活動이라고 본다. 뿐만 아니라 그는 그의 다른 논문에서 住民參與의 범주를 住民活動(citizen action), 住民包括(citizen involvement), 선거참여(electoral participation), 義務的 參與(obligatory participation)등 네가지로 나누고 있다.<sup>42)</sup>

그러나 한편 受動的 參與가 실질적인 투입기능을 하는 것이 아닌 단순한 動員으로 特定 政策에 대한 지지기능과 操作化의 대

38) Young-Shik Lee, "Public Participation in Bureaucracy: A case of Environmental Decision Making in the United States," *Proceedings of the Second Joint Conference (The Korean Political Science Association and The Association of Korean Political Scientists in North America)*, (1977), p.87.

39) Stuart Langton, "Citizen Participation in America: Current Reflections on the State of the Art," Stuart Langton(ed.), *op.cit.*, p.1.

40) *Ibid.*, pp.2~6.

41) 미국의 경우 1946년의 Administrative Procedure Act는 주민포괄을 위한 연방정부 최초의 administrative requirements의 근거가 되었으며, 현재는 그 수를 도저히 헤아릴 수 없을 정도의 많은立法과 규정이 있다. *Ibid.*, pp.3~6.

42) S.Langton, "What is Citizen Participation," S. Langton(ed.), *op.cit.*, p.22. (table2-2)참조.

상이 될 수도 있다는 염려는 배제할 수 없기 때문에, 이런 의미에서 能動的 參與은 순수성이 높다. 그러나 특히 우리나라와 같은 개발도상국의 경우는 주민에 의해 주도되는 참여와 정부 및 공무원에 의해 유도되는 참여가 똑같이 중요하다고 판단된다. 따라서 효과적인 住民參與을 위해서는 住民과 公務員의 태도가 똑같이 중요하다.

넷째, 住民參與에는 공식적 참여도 있을 수 있고 비공식적인 참여도 있을 수 있다. 住民의 參與活動이 각종 법규와 자치단체의 조례 등에 의해 법적인 근거를 갖고 있을 경우에는 공식적 참여라 할 수 있고, 한편 비공식적 참여는 법령에 근거하지는 않으면서도 사실상 行政機關과 住民이 서로 정보를 공유하고 교환함으로써 參與의 效果를 증대시켜 나가는 것이다. 이때 행정주체가 먼저 參與를 구하여 住民과 行政간에 접촉 지대를 넓혀 나가는 수도 있고 住民의 要望, 陳情 등을 행정주체가 흡수하는 수도 있을 것이다.

따라서 공식적이든 비공식적이든 간에 參與의 類型은 매우 다양하고 그 범주는 매우 넓다. 「프로혹」(Fred M. Frohock)에 의하면 주민의 참여, 기대, 공감, 지지 같은 것도 비공식적인 참여의 범주에 속할 수 있으며, 地域社會 住民의 情報提供도 물론 이러한 범주에 속한다.<sup>43)</sup> 그리고 공식적 참여 역시 매우 정교한 것도 있지만 때로는 극히 짜임새 없이 어설픈 형식의 참여장치도 허다히 발견할 수가 있어서 參與의 形式이나 범위를

분명히 하기는 힘든 문제이다.

## V. 結 語

이 논문은 최근 들어 활발한 論議가 일고 있으면서도 대단히 산만했던 住民參與에 대한 올바른 인식과 개념의 定立을 시도해 보려고 노력하였다. 특히 住民參與를 住民이 그의 代表者를 선출하기 위한 투표참여 정도로 생각하는 오해를 없애는 한편 급속한 都市化로 인한 地方行政의 對立하는 利害調整的 역할 때문에 필요로 하는 住民의 참여라는 인식 밑에서 住民參與의 메카니즘을 이해하고자 노력하였다. 따라서 주민참여는 흔히 주민만의 一方的 노력이나 활동이 아니라 주민참여의 기회와 무대를 준비하고 주선하는 行政의 노력과 활동을 동시에 다루어야 하는 雙方性에 주목한 것이다.

이렇게 볼때 금후 住民參與에 관한 연구는 다음과 같은 점에 특히 관심을 기울여야 할 것 같다. 첫째로, 우리나라에 있어서 住民參與에 대한 인식과 수준의 파악 및 이를 토대로 한 구체적인 참여형태와 方式을 보다 세련되게 하고 또한 활성화시키기 위해 주민참여에 관한 住民과 公務員의 態度를 조사하고 分析하는 일이다.<sup>44)</sup> 둘째, 住民參與는 각 地方政府의 환경으로 작용하는 地域資源의 특성, 이를테면 都市의 규모, 自然的 物理的 資源, 전통문화, 관습과 풍속 등에

43) Fred M. Frohock, *op.cit.*, pp.107~108.

44) 住民參與에 관한 住民과 公務員의 태도조사는, 金學魯, “住民參與에 대한 住民과 公務員의 態度”(金學魯, 都市化時代의 地方行政論, 서울: 博英社, 1988, 第10條 참조)라는 論文이 있으며 이는 1982년에 몇몇 都市에 한정해서 조사·분석한 것이다.

따라 차이있는 장치와 방식을 구상할 필요가 있기 때문에 이러한 地域資源의 특성별 유형화를 시도하는 연구를 해야 할 것이다.

머지않아 地方自治의 실시가 예상되고 있으나 住民參與에 관한 관심과 연구는 더욱 활발해야 할 것으로 판단된다. 고도산업화로 인한 都市化의 급진전은 地方自治의 실시와 관계없이 住民參與의 필요를 더욱 요청할

것이기 때문이다.

다시 말하면 기본적으로 地方自治制가 갖는 代議制의 한계는 住民의 직접참여에 의해 보완될 수 밖에 없다는 인식이 필요할 것 같으며, 이러한 노력을 통해서 地方行政의 진정한 발전과 民主化가 도모될 수 있다고 보기 때문이다.