

정책결정과정에서의 주민주권의 강화

Strengthening of the residents sovereignty in the policy making process

최진혁*

Choi, Jin-Hyuk

■ 목 차 ■

- I. 서론 : 문제제기
- II. 정책결정과정과 주민주권에 관한 이론적 논의
- III. 주민주권의 행사 현황
- IV. 주민주권 강화방안
- V. 결 론

본 연구는 주민주권강화의 이론적 논의들에 따라 주민주권 행사의 현황을 고찰하면서 각 요소별로 대안적 내용들을 검토하였다. 우선 국가와 지방자치단체간의 관계에서는 자치권의 확대를 통해 주민주권의 강화방안을 모색해야 한다. 둘째, 집행기관(자치단체장과 공무원)은 지방정부가 정책결정과정에서 주민들을 참여시키는 것을 자치법규로 보장하는 제도적 장치를 구비하고, 형식적 참여가 되지 않도록 하기 위해 참여동기를 유인해 주어야 할 것이다. 셋째, 지방의회의 정책결정과정에서 주민들의 의견을 수렴할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 하는데, 예를 들면 정기회의시 주민의 방청을 유도하고, 지역문제가 발생한 지역현장에서의 주민의 의견진술을 개선할 수 있도록 개방하고, 의회에 대시민여론수렴과 민원접수처를 설립하여 광범위한 의견수렴을 도모해야 할 것이다. 넷째, 자치행정구조는 정보공개 범위를 확대하여 행정행위의 투명성을 보장해 주는 시스템을 갖추어야 할 것이다. 그런 배경에서 지방정부는 자치행정구조를 주민참여 속에 행정서비스를 함께 공동 생산해 나가는 지방거버넌스체제를 확립해야 한다. 여기에서 주민의 의사가 시민단체(정당, 학계, 언론)를 경유하여 지방의회에 제시되어 지방자치단체장이 이들의 요구를 취합하여 지방정부의 주요정책으로 하여 집행하고 통제받는 체제를 구축할 수 있을 것이다. 다섯

* 충남대학교 자치행정학과 교수

논문 접수일: 2012. 2. 10, 심사기간(1차): 2012. 2. 11 ~ 2012. 3. 30, 게재확정일: 2012. 3. 30

째, 주민권리를 존중하여 고객으로서의 행·재정서비스의 요구를 가능하게 하는 시민단체의 역할을 강조하여 이를 주민주권운동의 주체로서 양성해야 할 것이다.

□ 주제어: 주민주권, 자치권, 정책결정과정, 자치행정구조, 지방거버넌스체제

This study examined the alternative contents of each variable elements according to the theoretical framework of strengthening the sovereignty of the residents, while the execution of residents sovereignty was investigated. First, the relationship between the state and local government, through the expansion of right of autonomy, must find ways to strengthen residents sovereignty. Second, an executive organ(municipal mayors and civil servants), the local government to involve citizens in policy making process to ensure that the self-regulatory institutions that are equipped with, in order to avoid participation in formal participation will need to lead them motivated. Third, the local council's policy-making process can converge to the residents comments to be in place institutional arrangements. Fourth, the local government administrative structure by expanding the scope of information disclosure for ensuring the transparency of administrative action will have a system. Then in the background, the local government administrative structure for the municipal residents' participation in co-production administrative services, local governance system should be established. Finally, the civil group should be trained as the subject of the sovereignty movement by respect the rights of citizens as customers and with an emphasis on the role of civil group.

□ Keywords: residents sovereignty, right of autonomy, policy making process, local government administrative structure, local governance system

I . 서론 : 문제제기

1991년 지방의회의 재구성과 1995년 지방자치단체장 주민직선과 함께 시작된 우리의 지방자치체도는 그동안 중앙집권적 논리 하에 희생된 민주화의 간절한 염원을 담는 사건으로 우리나라 정치·행정사에 매우 의미 있는 중요한 전환기적 성격을 띤다. 군사정권에 의해 말살된 민주정치의 원혼은 국민들의 가슴속에 지펴져 이제는 우리의 대표를 우리 손으로 직접

선출하는 것만이 민주정치를 실현하는 유일한 길임을 항변하게 하였다. 따라서 당시 임명자치단체장을 두고 지방의원만 주민직선으로 하는 지방자치는 ‘반쪽 지방자치’라며 자치단체장의 주민직선을 강력하게 요구했던 배경이 바로 그것이다. 그러나 95년 이후 민선 자치 5기에 걸친 경험은 주민직선에 의해 자치단체장과 지방의원을 선출한다고 해서 우리가 염원하던 민주주의는 완성될 수 없다는 교훈을 체득하는 시행착오를 겪기도 하였다. 요컨대, 민주주의를 지탱할 역량 내지 여건(주민주권 확립, 시민사회 성숙, 민주주의 제도)이 구비되어 있지 않고서는 주민주권의 기본원리에서 비롯되는 민주주의(주민참정) 요체로서의 지방자치의 효과는 그리 크게 나타나지 않는다는 사실이다.¹⁾

오늘날 대부분의 대의제 민주주의 국가에서 지방자치는 민주주의 실현을 위한 기본적인 제도적 장치로 간주되고 있다. 영국의 주민자치와 프랑스 대륙계의 단체자치가 역사적 배경을 달리하고 있지만 주민주권을 강조하는 “지방민주주의(local democracy ; la démocratie locale)”라는 기본적 틀에 기초하고 있다. 결국 지방자치는 “일정한 지역과 주민을 기초로 하는 지방자치단체가 그 지역 내의 행정사무를 지역주민의 의사에 따라 주민이 선출한 기관을 통하여 주민의 부담으로 처리하는 과정”으로 볼 때 주민자치와 단체자치의 논리를 함께 담고 있다 할 것이고, 그 사상적 배경은 중앙정부로부터의 ‘지방분권’과 ‘지방정책과정’에 대한 주민의 참여(민주주의)’를 핵심적 가치로 이해할 수 있을 것이다. 우리나라 헌법도 제8장에서 지방자치의 기본원칙과 그 보장을 규정하고 있고, 이를 근거로 지방자치법을 제정하여 지방자치를 통한 민주주의 국가를 지향하고 있다. 즉, 국가로부터 자치권을 부여받아 일정한 독립적 성격을 갖는 지방자치단체가 그 지역 내의 공공사무를 지역주민의 자발적 참여를 전제로 하고 있다. 요컨대, ‘분권과 참여(decentralization and participation ; la décentralisation et la participation)’의 논리가 배태되고 있는 것이다.

그러나 지방의회의원과 자치단체장을 통한 대의제민주주의를 기본원리로 운영하였던 우리의 지방자치 경험은 주민주권의 취약 내지 미성숙한 운영으로 인해 불완전한 모습을 보였다. 즉, 30여년만에 부활된 지방자치(지방의회)도 정치가의 정쟁게임 하에서 주민의 노력에 의한 주민의 필요성에 근거하여 성취한 지방자치제가 되지 못하다보니 여전히 중앙의 정치논리에 입각한 ‘중앙집권방식’으로의 지방자치가 되었던 것이다. 여기에 주민주권을 기본이념으로 하는 주민자치의 운영이 어려움에 처할 수밖에 없는 이유이다.

이러한 배경에서 지방자치를 통해 주민주권이 어떻게 실현되고 있는지, 그리고 지방자치 20여년의 경험을 통해 정책결정과정에 주민주권을 어떻게 하면 강화할 수 있는 것인지 대해 논의해 보기로 한다.

1) 필자의 “민선자치 15년 경험을 통한 값진 교훈”에 잘 나타나고 있다(대전일보, 2010).

II. 정책결정과정과 주민주권에 관한 이론적 논의

1. 정책결정과정

정책결정(policy making, policy formulation, policy formation)은 다의적인 개념이지만 일반적으로 정부가 미래의 행동방안(대안)을 복잡한 동적과정을 통하여 의도적으로 공익(공적문제해결)을 위하여 내리는 결정(선택)을 의미하는 것으로 이해하고 있다(Yehezkel Dror). 따라서 다음의 요건과 특징을 띠게 된다. 첫째, 정부가 내리는 결정으로 정책결정의 주체가 정부(정치체제)라는 사실이고, 따라서 일반 공사기관이 행하는 의사결정과는 다른 공공목적 및 정치성을 띠게 된다는 것이다. 둘째, 정책결정은 복잡한 동적과정을 통하여 이루어진다는 것이다. 즉, 정부의 미래의 행동방안의 선택은 많은 갈등을 내포하는 동적인 과정과 상호작용을 통해 이루어진다는 것이다. 셋째, 공익의 문제해결을 도모한다. 즉, 정책대상이 되는 문제는 사회적 관심의 대상이 되는 공적인 성격을 띠는 문제이다. 넷째, 공익적 문제해결을 여러 대안 가운데서 정부(결정자)가 의도하는 미래의 (바람직한)상황을 만들어내기 위한 대안을 선택하는 것이다.

그런데 정책이 만들어지는 과정은 대체로 다음과 같은 단계를 거쳐 이루어진다고 보고 있다(이종수, 윤영진 외, 2005 : 273). 첫째, 정책문제와 주민이 바라는 욕구가 무엇인지를 파악하는 것으로부터 정책결정작업이 시작된다(정책문제와 주민욕구 파악단계). 이때 결정대상문제의 인지와 정보·자료의 수집 및 분석 등의 작업이 이루어진다. 둘째, 정부가 주민들이 원하는 가치를 실현하기 위하여 목표를 설정한다(목표설정단계). 셋째, 목표를 달성하기 위한 정책대안을 작성하고 각각의 장단점 및 제약요인, 실현가능성을 평가해보는 것이다(정책대안의 작성 및 평가단계). 넷째, 대안들에 대한 비교분석을 통해 최적안의 대안을 선택(결정)하는 과정을 밟게 된다(최적안의 선택(정책결정)단계).

그런데 자유민주주의 국가에서의 정책결정은 일반적으로 능률성의 추구와 시민통제에 대한 대응성의 향상이라는 상호 모순된 특성을 가지게 된다. 즉, 시민들은 한편으로는 정부가 정책결정과정에 보다 많은 정보와 과학적 분석을 도입할 것을 요구하면서도, 다른 한편으로는 시민의 다양한 요구에 부응하는 민주적인 정책결정을 동시에 요구하고 있는 것이다. 이처럼 모든 정책결정과정에는 이해관계자간의 충분한 토론과 정책분석가들에 의한 전문적 분석이 동시에 존재하고 있는 것이다(하태권, 2000 : 4). 이 두 가지 요구는 갈등관계를 만들어 낼 수도 있을 것이고, 때에 따라서는 보완적 관계로 유지시키면서 정책결정을 행할 수 있다. 그러나 무엇보다도 중요한 것은 주민의 의사를 우월한 가치로 인정하여 어떻게 하면 정책결

정과정에 반영할 수 있는가에 있다고 한다면 주민의 기대와 욕구를 반영할 수 있는 체제를 구축하여 운영하는 것이 필요할 것이다. 요컨대, 합리적이고 민주적인 정책결정이 되기 위해서는 일반시민들의 기대와 욕구를 반영함과 아울러 보다 신중한 분석에 의한 정책이 결정되어야 할 것이라고 본다. 더구나 오늘날의 지방정책결정은 공공기관, 민간기관, 자발적 기관들이 함께 일할 것을 요구하는 거버넌스체제를 요구하고 있다. 지방정책과정에는 지방자치단체장, 지방의회, 지방공무원, 국가일선행정기관, 이익집단, 정당, 전문가집단 등이 참여자로서 활동하고 있다. 여기에서 어떻게 하면 주민의 주권을 존중하고 주민의사의 우월한 가치를 인정하는 정책결정을 이루어낼 수 있을 것인가의 문제가 대두된다.

그러나 그동안 주민주권을 강화하기 위하여 제도화한 사안(시민참여)이 실제로는 소수 엘리트들이 정책결정을 행하도록 하는데 그치고 있으며, 정책결정에서 시민의 역할은 선거를 통하여 소수의 엘리트를 선출하는데 그치고 있을 뿐이다라는 비판을 받아왔다. 이러한 배경에서 “민주주의가 과연 정책결정에 대한 효과적인 통제권을 시민에게 부여하고 있느냐”라는 문제제기에 답하는 차원에서 그 방향을 설정해야 할 것이다.

2. 주민주권

1) (지방)자치권 : 지방자치의 제도적 보장

(지방)자치권의 본질에 관하여는 학설의 대립이 있으나,²⁾ 헌법상의 (지방)자치권은 국가

2) 자치권에 관한 학설(정세욱, 2005 : 139-142)

지방자치단체의 자치권(right of self-government ; droit de l'autonomie)은 개인의 천부인권적 기본권에 해당하는 자치단체의 고유권인가, 또는 국가로부터 수여된 전래권인가에 대하여 학설의 대립이 있다.

①고유권설 : 자치권을 지방자치단체가 본래 향유하는 고유한 기본적 권리로서 파악하는 입장이다. 즉, 지방자치단체란 국가의 성립 이전에 형성된 사회적 공동체이므로 前國家的인 자연권으로서 지방권(pouvoir municipal)을 가지며, 이는 고유한 권한이기 때문에 국가도 침범할 수 없다는 것이다. 지방자치단체가 그 권한을 국가로부터 부여받은 것이 아니라 오히려 국가가 그 권한을 지방자치단체로부터 인수한 것이라 주장한다. 자연법적 지방권 사상 : 프랑스 Thouret가 제창함.

②전래권설·국권설 : 자치권이 국법에 근거를 두고 있으며, 자치단체는 국가의 창조물(creature of state)이고 자치권은 국가로부터 수여된 권력으로 파악한다. 다만 자치권은 국가에 의하여 수여된 전래된 권력이지만 자치단체는 독립적인 법인격을 가진 단체로서 자기이익을 위하여 자기권리으로써 지배권을 행사한다는 것이다. 19세기 후반부터 독일 공법학자에 의해 주장되었고 종래의 통설이었다.

③제도적 보장설 : 지방자치권은 국가의 통치권에 위임된 권력이라는 점에서는 국권설과 입장을 같이 하지만 헌법에 의하여 제도적 보장을 받는 권력이라고 주장하는 학설이다. 즉, 지방자치를 헌법에 객관적인 제도로 보장함으로써 입법자는 일반법률에 의하여 지방자치의 구체적 내용을 형성할

의 통치권과 병립·공존하는 지방자치단체 고유의 공권력으로서 헌법적 보장을 받는 것으로 이해할 수 있다(양석진, 2005 : 151). 즉, 국가와는 별개의 법인격이 부여되고 그 독자적 사무가 인정되는 지방자치단체가 이러한 사무를 처리하고 존립하기 위하여는 일정한 권능을 가져야 하는바, 우리나라는 헌법 제117조에서 이를 명시적으로 보장하고 있는 것이다.³⁾ 이렇듯 지방자치권은 근대국가에 있어서는 전국국가적인 자연권으로서의 지방권이 아니라 국가의 통치권에서 전래된 것이면서, (주민주권에 기초하여) 헌법에 의하여 보장되고 있는 것이다. 국가권력의 정당성은 국민에게 있다는 국민주권론(Locke, Rousseau)은 국가주권설(19세기 후반 독일 법실증주의자)을 거쳐 현대국가에 이르러 다시 국민주권론으로 회귀하게 되었고, 따라서 오늘날 지방정부의 권력은 주민으로부터 나온다는 주민주권론을 주창할 수 있을 것이기 때문이다.

이와 같이 (지방)자치권이 주민주권원리에서 비롯되고 있다고 볼 때, 자치권의 행사는 주민주권의 실현에 부응할 수 있도록 그에 따른 대안 및 제도적 장치들을 강구할 필요가 있을 것이다. 그럴 경우 주민주권(주민참여제도, 주민통제제도)의 발현의 한 형태로서 시민단체(이익단체)의 특성과 이들의 정책결정과정에서 어떻게 참여하고 있는가를 논의해 볼 필요가 있다.

3. 시민단체(이익단체)의 발생배경과 지방정책결정과정에서의 참여단계

시민단체(이익단체)는 구성원들의 이익과 관련되어 (그들의 이익을 정책과정에 반영하기 위해) 만들어진 조직을 의미하는 것으로 다음과 같은 배경에서 비롯되었다.

1) 시민단체(이익단체)의 발생배경

(1) 다원주의사회의 대두와 이익의 다양화

다원주의 사회는 사회의 구조적 분화에 따라 나타난 여러 단체가 경쟁하며 상호작용을 하는 사회로 간주된다. 따라서 자연히 여러 계층 및 계급으로 분화된 사회구성원들의 이익이

수는 있되, 제도 자체를 폐지하거나 그 핵심적 본질을 침해할 수는 없다는 것이다. Carl Schmitt에 의해 확립되었으며, 오늘날의 다수설 내지 통설로 얘기된다. 우리나라도 헌법 제117조, 제118조 규정을 통해 지방자치를 제도적으로 보장하고 있다.

3) 헌법 제8장 제117조 제1항 : “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”고 규정하고 있어 지방자치단체는 이 조항에 근거한 자치권에 의하여 그의 관할구역과 주민을 통치하고, 그 관리사무를 자기의 권리와 책임 하에 처리할 수 있는 법률적 권능을 가지게 되었다고 볼 수 있다.

다양화해졌다. 이러한 배경에서 사회구성원 개인의 이익을 추구하기 위해서 단체의 형성은 가장 필수적인 요건이 되고 있다.

(2) 대의정치제도의 발달과 대표원리의 변질

대의정치의 발달은 지역대표제에 기반을 두는 대표원리에 의존하였으나, 20세기에 들어오면서 사회구성원에 의한 다양한 이익이 표출됨으로써 대표원리는 지역의 범위를 넘게 되었다. 즉 유권자는 자기가 속한 일정한 지역의 범위 내에서 이익을 대표할 수 없게 됨으로써 자신들의 이익을 대표할 광범위한 단체의 필요성을 느끼게 되었다. 이러한 배경 하에 직능대표의 성격을 지닌 대의제도가 등장하게 되었다(김영래, 1997 : 23).

(3) 참여적 정치문화의 증대와 조직지도자의 출현

사회가 근대화되면서 사회구조의 변화와 함께 국민의식수준의 변화를 야기 시켰으며, 이는 정치적인 요구를 활발하게 할 수 있는 계기를 주었던 것이다. 특히, 우리나라의 지방분권 정책에 따라 지방자치의 실시는 과거의 소극적 주민에서 적극적 주민으로 변화시키게 하였다. 주민들도 이제는 자기지역의 문제에 직접 참여하여 어떻게 하면 우리의 자치단체를 위해 우리의 권리와 의무를 다할 수 있을 것인가를 깊이 생각하게 되었다. 즉, 집권화 방식의 운영에서 오는 주민의 소극적 자세를 지양하고 분권화를 통하여 주민의 민주화 훈련을 제고시키지 않을 수 없게 되었다. 따라서 주민의 자치의식 함양, 참여확대에 따라 보다 나은 서비스의 요구 내지 삶의 질(Qualité de la vie)을 고양하는데 관심을 피력하게 되었으며, 주민의 자율과 책임의식의 고양으로 자연히 참여적 정치문화를 만들어 놓았다. 여기에 이익집단을 이끌어갈 수 있는 지도자가 출현함으로써 이익단체의 발생을 더욱 가능케 하였다(최진혁, 2002 : 326).

(4) 민주화, 자유화에 따른 정치체제의 변화

우리나라의 정치체제는 권위주의정치체제로부터 민주화, 자유화됨으로써 사회구성원의 이익을 표출할 수 있는 기회를 제공하였으며, 이런 현상이 이익집단의 조직화를 증대시켰다. 특히 우리나라 이익단체들은 1987년 6.29 민중항쟁 이후 그동안 억압되었던 민주화의 소망이 분출되는 상황에서 이익집단의 폭발적인 증가를 가져왔다.⁴⁾

4) 한국 이익집단의 양적, 질적변화 : 1970년대 1천여개 달하는 이익집단은 최근 2,180여 개로 폭발적인 증가세를 보이고 있다. 질적인 변화측면에서 이익집단의 조직양상이 더욱 분화되고 이익추구의

2) 지방정책결정과정에서의 참여단계 및 방법

일반적으로 지방정책결정과정에서 시민단체(이익단체)의 참여는 다음과 같은 단계와 방법으로 진행될 수 있다(이대회, 2001 : 389-391).

(1) 참여단계

① 정책형성단계

구체적인 정책대안을 모색하고 그 중 최선의 대안을 찾아가는 과정인데 시민단체(이익집단)들의 대결이 가장 첨예화하는 단계로 볼 수 있다. 자기집단의 이익을 정책에 반영시키려 하기 때문이다.

② 정책집행단계

정책이 시행된 상황에서도 정책형성단계에서 조금이라도 불리했다고 느끼는 집단들은 집행과정을 지켜보면서 끊임없이 반전의 기회를 엿볼 것이며, 정책의 효과를 과소평가하고, 새로 나타나는 문제점을 부각시키며 정책변화를 꾀하려고 할 것이다.

③ 정책평가단계

정책대안이 결정된 이후 집행과정에서 의도한 대로 능률적으로 집행되었는지, 그리고 정책이 집행되고 난 후 설정된 목표를 어느정도 달성했는가를 점검해야 한다.

(2) 참여방법

① 로비스트 고용 : 관련분야 고위공무원출신자, 전직국회의원, 정치인들을 많이 알고 있는 전직기자, 핵심정책담당자와 1차 집단 관계에 있는 가까운 사람들이 해당한다.

② 정보제공 : 정책문제제기나 정책형성단계에 자신들에게 유리한 정보를 제공하고자 하는 것이다. 이익집단들은 자신들에게 유리한 정보는 증폭하고 불리한 정보는 축소·제공할 가능성이 크다.

③ 직접설득 : 정책담당자들에 대한 직접적인 설득작업을 행한다.

내용도 변화되고 있다(김영래, 1997 : 67-69). 우리나라 시민단체는 대부분의 경우 1980, 1990 년대에 설립된 것으로 조사되고 있다(최진혁, 2004 : 191-193 ; 한국민간단체 총람, 2000).

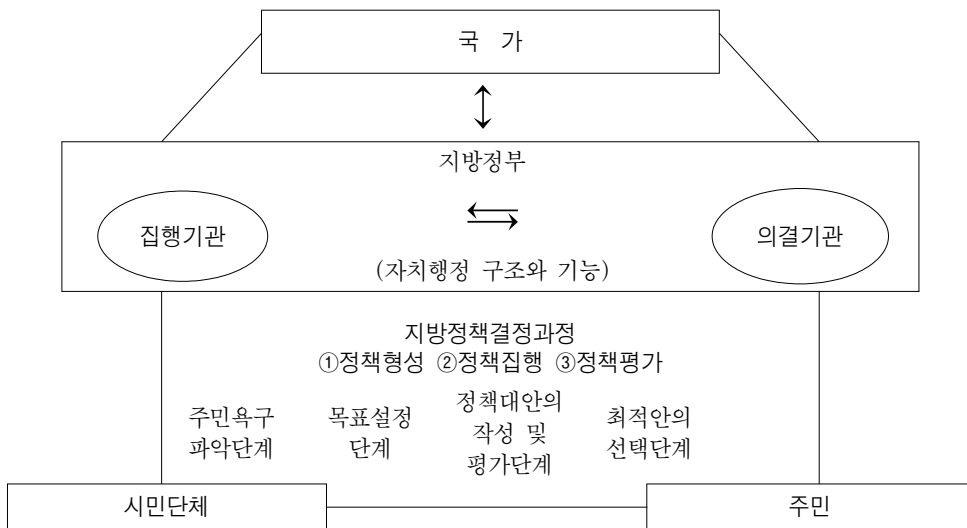
④ 여론환기 : 신문이나 방송 등 언론매체를 이용하여 자신들의 관점을 부각시키고 좀 더 많은 사람들의 지지와 정책담당자들의 환심을 사기 위해 힘쓴다.

⑤ 시위 : 대중을 동원하여 시위를 통해 정부에 압박을 가한다.

4. 이론적 논의의 틀

이론적 배경에서 논의한 관점에 따라 주민주권 강화를 위한 논의를 국가, 지방자치단체(지방정부 : 집행기관, 의결기관), 지역시민사회, 주민의 상호관계 맥락에서 다음과 같이 고찰해 볼 수 있다(그림1 참조).

<그림 1> 주민주권 강화의 이론적 논의의 틀



주민주권 강화를 통한 주민자치의 활성화에 영향을 미칠 수 있는 요인은 국가가 지방정부에 대해 어느 정도의 자치권을 부여하고 있는가의 내용과 지방정부가 정책결정과정에서 주민들을 참여시키는 것을 조례로 보장하는 제도적 장치를 구비하고 있는지의 여부, 또한 법령이나 조례로 보장하고 있다하더라도 시장과 집행부 공무원의 인식과 의원들의 행태여부, 자치행정 구조가 주민에게 얼마나 실질적인 참여를 보장하고 있는 것인가의 여부, 지방정부와 시민과 시민단체의 관계설정여부, 주민(시민)의 의식과 가치관이 어느 정향에 속해 있는 것인가(소극적 주민관, 적극적 주민관, 공동생산자적 주민관) 등을 고려해 볼 수 있다. 왜냐하면 이들

요인들의 상황여부에 따라 다른 성과물을 낼 수 있을 것으로 보기 때문이다.

그런 배경에서 주민주권 강화를 통한 주민자치 제고에 영향을 미치는 요인을 자치단체와 주민간에 정책문제를 두고 영향력행사를 하는 주요 집단과 그를 둘러싼 환경적 요소를 중심으로 국가와 지방자치단체와의 관계(자치권, 지도감독), 집행부(자치단체장, 공무원), 의결기관(지방의회의원), 자치행정구조와 기능, 시민단체(시민·주민)으로 나누어 다음과 같은 상관관계를 설정해볼 수 있다(표1 참조).

1) 국가와 지방자치단체와의 관계

국가가 지방정부에 대해 어느 정도의 자치권을 부여하고 지도감독을 할 수 있는가에 따라 주민주권을 강조하는 주민자치제도는 그만큼 영향을 받는다. 중앙정부로부터의 자치단체의 자주성이 낮을수록 주민주권을 강화하는 주민자치가 미온적이 되며, 자주성이 높을수록 주민자치제도는 활성화된다.

2) 집행기관(자치단체장과 공무원)

지방정부가 정책결정과정에 주민들을 참여시키는 것을 조례로 보장하는 제도적 장치를 구비하고 있는지의 여부, 또한 법령이나 조례로 보장하고 있다하더라도 시장과 집행부 공무원의 인식과 행태여부 등에 따라 주민주권을 강조하는 주민자치제도는 그만큼 영향을 받는다.

3) 의결기관(지방의회)

지방정부가 정책결정과정에 주민들을 참여시키는 것을 조례로 보장하는 제도적 장치를 구비하고 있는지의 여부, 의원들의 행태여부에 따라 주민주권을 강조하는 주민자치제도는 그만큼 영향을 받는다.

4) 자치행정구조와 기능

지방자치행정이 어느 정도 공개되는가, 참여자의 범위가 어느 정도 넓은가, 어떠한 정책결정과정까지 참여할 수 있는가, 참여의 경로는 얼마나 다양한가, 주민의사를 존중하는 자치행정의 풍토가 어느 정도 조성되어 있는가에 따라 주민주권을 강조하는 주민자치제도(예 : 주민참여예산제도)는 그만큼 영향을 받는다.

5) 시민단체, 시민(주민)

시민단체의 주민주권을 강화할 수 있는 주민자치제도에 적극적인 관심과 지원, 협력이 이루어질수록 주민주권을 강조하는 주민자치제도는 활성화될 것이다. 또한 주민(시민)의 의식, 가치관이 소극적 주민관, 적극적 주민관, 공동생산자적 주민관으로 갈수록 주민주권을 강조하는 주민자치제도는 활성화될 것이다. 그런데, 시민단체(이익단체)가 지방정부와 관련하여 여러 활동을 행할 것이라고 가상할 경우 시민(이익단체)의 활동이 어느 단계(정책문제의 제기, 정책의제의 채택 및 정책형성, 정책집행, 정책평가)에 더 비중을 두고 있고, 어떻게 참여(로비스트고용, 정보제공, 직접설득, 여론환기, 시위)하고 있는가(활동전략과 연계)를 판단해야 한다.

<표 1> 주민주권 강화의 논의변수

변 수	미온적·소극적	활성화·적극적
1. 국가와 지방자치단체와의 관계 - 자치권부여 - 지도감독 - 자주성	협소 강함 낮음	광범 약함 높음
2. 집행기관 - 제도적 장치(주민참여보장) - 시장과 집행부 공무원의 인식	불충분(미비) 왜곡·낮음	충분(구비) 명확·높음
3. 지방의회 - 제도적 장치(주민참여보장) - 지방의원의 인식	불충분(미비) 왜곡·낮음	충분(구비) 명확·높음
4. 자치행정 구조와 기능 - 자치행정정보의 공개정도 - 참여자의 범위 - 참여의 경로	비밀주의 제한 제한(불평등)	공개주의 광범 광범(평등)·다양, 넓음
5. 시민단체, 주민 - 주민의 조직력 - 의식수준, 자치의식, 가치관 - 시민단체의 지원활동여부	약함 낮음, 부정적 약함	강함 높음, 긍정적 강함

Ⅲ. 주민주권의 행사 현황

이론적 논의의 틀에 근거하여 주민주권의 한 행사로써 지방자치법규를 비롯한 주민참여예산제의 예를 통해 그 현황을 진단해 보고자 한다.

1. 국가와 지방자치단체와의 관계

지방자치단체가 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있도록 하여 자치단체는 자치권을 가지고 주민에게 양질의 행정서비스를 창출하고 자기의 책임 하에 관리할 수 있도록 하였다(헌법 제8장 제117조 제1항). 그러나 자치권의 범위는 비교적 협소하게 지방자치법에서 제한하고 있음을 알 수 있다. 즉, 자치입법권의 경우 지방자치법 제22조에서 “법령의 범위 안에서 조례를 제정할 수 있다”고 하여 법령우위에 의한 조례제정권의 한계를 나타내고 있으며, 단서조항에서는 “주민의 권리제한이나 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다”고 규정하여 자치단체의 자주적 활동에 제한을 두고 있음을 알 수 있다. 또한 제24조에서 “시·군 및 자치구의 조례나 규칙은 시·도의 조례나 규칙을 위반하여서는 아니된다”고 하여 상위법규에 의한 조례제정권의 한계를 밝히고 있다. 이 경우 기초자치단체의 자율적인 행정권 수행에 제약을 가하게 되어 그만큼 자주성이 낮아질 수밖에 없는 것이다. 그 밖에 지방자치단체의 자치조직권도 지방자치단체의 부단체장, 행정기구, 공무원, 소속행정기관 등에 관한 사항을 여전히 대통령령으로 정하고 있어 그 폭은 좁다고 할 것이다(정세욱, 2005).

더 나아가 자치행정권에 대한 중앙정부의 관여와 감독이 매우 강한 것으로 나타나 그만큼 지방자치단체의 자주성이 제약받고 있다 할 것이다. 즉, 지방자치법은 주무부 장관이 지방자치단체장의 명령, 처분에 대한 취소·정지권(제169조), 위임사무 불이행에 대한 직무이행명령권 및 대집행권(제170조), 자치사무에 대한 감사권(제171조)을 행사하도록 하고 있어 자치행정권이 근본적으로 침해되고 있다. 또한 자치단체의 조례에 의한 법정외세제도를 인정하지 않고 있어 자치단체의 재정적 자주성이 미약한 실정이다(최진혁, 2002 : 330-333).

2. 집행기관(자치단체장 및 공무원)

지방정부가 정책결정과정에 주민들을 참여시키는 것을 조례로 보장하는 제도적 장치를 구비하고는 있지만 형식적 참여로 치우칠 여지가 많다는 것이다. 예를 들면 주민참여예산제의

경우 예산과정에 참여하게 될 시민위원회 등이 어떤 의사결정을 하더라도, 집행부와 의회에 대해 강제권을 갖게 할 수는 없게 되어 있다는 점이다. 따라서 주민참여예산제도는 자칫 형식적이며 가치 없는 것으로 간주될 우려가 있다. 또한 자치단체장과 공무원의 적극적인 관심과 지원 부족현상을 지적하고 있다. 즉, 주민참여예산제도는 기존의 예산편성시보다 더 많은 과정들을 소화해내야 하는 까닭에 의사결정의 지연을 초래할 수밖에 없어 소극적인 태도를 보일 수 있으며, 시민참여예산제도에의 적극적 지원활동을 기대하기 어려운 한계가 있다. 물론 형식적인 면에서는 인터넷, 지역회의를 통한 주민의견수렴과 위원회 운영 등을 마련하여 지원하는 면을 볼 수 있으나 기존보다 업무부담 가중이라는 현실에서 이를 극복 내지 대체할 수 있는 다른 인센티브가 없는 상황에서 그 실효성이 의문시되고 있는 것이다(최진혁, 2011 : 121-123).

3. 지방의회

지방정부가 정책결정과정에 주민들을 참여시키는 것을 조례로 보장하고는 있지만 예를 들어 주민참여예산제의 경우 지방의회의 고유권한인 예산심의권을 침해한다는 논란과 이해부족으로 지방의회의 소극적 태도를 야기하는 상황을 연출하였다. 더 나아가 유권자인 주민들이 결정한 투자우선순위와 금액을 지방의회가 삭감하거나 조정하는 경우 주민들과 지방의회의 충돌로서 주민대표성에 혼란을 야기할 우려가 있음을 지적하고 있다(최진혁, 2011 : 122).

4. 자치행정구조와 기능

우리의 자치행정구조는 관료제 공무원과 주민사이에 다음과 같은 구도가 설정된다고 보고 있다. 즉, 행정정보공개를 통하여 주민의 참여를 독려하려고 하지만 실체는 추상화된 주민전체로서의 대주민(여론)과 민원인이나 공청회에 참석하는 사람들로 구체적인 개인으로 나타나는 자연인으로서 소주민으로 나타나게 된다는 것이다. 따라서 자치행정조직의 고위층, 중위층, 하위층 공무원이 주민과의 접촉시 서로 다르게 접근할 전략적 상황이 연출된다고 보고 있다. 이 과정에서 두 가지 악순환(vicious circle) 현상이 발생하게 된다(임도빈, 2004). 첫째, 상징적이고 언어적인 측면이 강조되는 고위층-대주민 사이에서 발생하는 관계이다. 여기서는 비록 현실은 낙후되거나 정체되어 있어도 좀 더 그럴듯한 목표와 성과로 긍정적인 표현이 등장하는 관계라는 것이다. 둘째, 관료조직적이고 실질적인 대민관계가 설정되는 곳으

로 관료(특히 하급직)-소주민관계에서 형성되는 현실의 세계인 것이다. 따라서 이 두 가지 고리 사이의 괴리를 막아주는 '괴상적 합리화기능'을 하는 것이 계서적으로 조직된 행정조직(구조)인 것이다. 따라서 우리나라 자치행정은 그럴듯하게 내세우는 상징세계의 내용을 희석시켜 현실세계를 유지시키는 모습을 보인다고 한다. 요컨대 우리나라 자치행정구조는 일부 고위관료의 지배력을 유지하기 위하여 그 자체모순을 재생산하고 증폭시키는 기제로 나타나게 된다는 것이다(임도빈, 2004).

이러한 배경에서 주민이 정책의 결정 및 집행에 충분한 정보를 가지느냐의 척도를 알아보기 위해 정보공개청구에 대한(지방)정부의 수용도가 어떠한지를 살펴보면 전부공개가 80%대, 부분공개가 10%-11%대 비공개가 9-10%대를 보여 비교적 공개의 비율이 높음을 알 수 있다(표2 참조). 또한 정보공개청구방식(참여경로)을 보면 정보공개청구를 처음으로 시행한 초기에는 대체적으로 직접출석하는 방식이었으나 2004년 이후 컴퓨터통신망을 활용한 청구방식이 증가하고 있음을 알 수 있다. 즉, 2004년 직접출석이 63%, 정보통신망 28%였던 것이 2009년에는 직접출석 26%, 정보통신망 66%로 나타나고 있다(표3 참조).

<표 2> 정보공개 처리현황

(단위: 건수, %)

구분	청구건수	처리현황				미결정 (계류중)	기타 (취하 등)
		소계	전부공개	부분공개	비공개		
2004년	104,024	96,187 (100)	78,089 (81)	8,412 (9)	9,686 (10)	43	7,794
2005년	130,841	120,879 (100)	96,899 (80)	12,568 (11)	11,412 (9)	79	9,883
2006년	150,582	132,964 (100)	106,423 (80)	13,970 (11)	12,571 (9)	286	17,332
2007년	235,230	197,617 (100)	157,958 (80)	21,479 (11)	18,180 (9)	401	37,212
2008년	291,339	229,650 (100)	183,722 (80)	25,516 (11)	20,412 (9)	124	61,565
2009년	398,163	301,332 (100)	244,604 (81)	30,682 (10)	26,046 (9)		96,831

자료 : 이승종외(2011) 수정재인용.

<표 3> 정보공개청구방법

(단위: 건수,%)

구 분	청구건수	직접출석	우편	모사전송 (Facimile)	정보통신망
2003년	192,295(100)	161,785(84)	7,873(4)	2,166(1)	2,0471(11)
2004년	104,024(100)	65,825(63)	7,159(7)	2,481(2)	28,559(28)
2005년	130,841(100)	74,742(57)	9,046(7)	2,954(2)	44,099(34)
2006년	150,582(100)	75,127(50)	10,539(7)	4,597(3)	60,319(40)
2007년	235,230(100)	91,551(39)	15,046(6)	7,185(3)	121,448(52)
2008년	291,339(100)	93,877(32)	13,238(5)	10,591(3)	173,633(60)
2009년	398,163(100)	104,782(26)	15,879(4)	16,734(4)	260,768(66)

자료 : 이승중외(2011) 수정재인용.

5. 시민단체, 주민

그동안 자치행정이 수요자 중심주의, 고객지향적 행정 등으로 주민들을 단순한 행정서비스의 객체로서의 지위만을 부여하여 행정서비스를 공급하다보니 자치단체의 행정서비스에 대해 소비자로서의 수동적인 주민을 만들어내었다. 더 나아가 대다수 주민들은 지역이기주의와 자기이해에 함몰되어 자치행정에 많은 혼란을 야기하였다. 예를 들면 주민예산참여제도도 지역이기주의, 집단이기주의와 인기영합주의에 의한 비효율적 자원배분으로 호를 위험이 있다는 것이다. 특히 동원된 예산참여는 더욱 더 분배의 불균형을 심화시키고 나아가 분배적·소모적·단기적·정치적 예산분배를 가속화시킬 수밖에 없음을 우려하고 있다. 또한 주민참여 제도가 특정 지역이나 집단에 악용되어 공평성과 형평성을 훼손할 우려가 제기된다. 즉, 시민참여예산제도를 운영함에 시민참여위원회가 가동된다하더라도 예산편성과정에서 지역대표, 집단대표간의 반목과 갈등을 조장할 우려가 있어 자원이 왜곡배분될 위험이 처해 있는 것이다(최진혁, 2011 : 122-123).

IV. 주민주권 강화방안

지방자치는 주민들의 의견과 요구를 수렴하여 지방정책을 결정하고 집행한다. 따라서 지방자치단체는 지역의 주민들의 정책요구를 정확히 파악하여 가장 효율적인 정책을 결정하고

행정서비스를 제공해야 할 책무를 가진다. 그런 배경에서 다음과 같은 대안들을 제시해 볼 수 있을 것이다.

1. 국가와 지방자치단체간의 관계

지방자치단체의 자치권을 강화해주는 조치들이 이루어져야 한다. 우선 지방자치법 제22조의 개정이 필요하다. 즉, “법령의 범위 안에서”를 “법령에 위반하지 않는 범위 안에서”로 전환되어야 한다. 법령에 위반하지 않는 조례로는 첫째, 당해 사항을 규율한 국가의 법령이 없고 국법상 완전히 공백상태에 있는 사항에 관하여 정하는 조례, 둘째, 국가법령이 규제하고 있는 사항과 동일한 사항에 관하여 당해 국가법령과 다른 목적으로 규제하는 조례, 셋째 같은 경우에 국가법령이 규제의 범위 외에 두고 있는 사항을 규제하는 조례 등을 들 수 있다(김철수, 1997 : 901). 또한 주민의 권리제한과 의무부과 등을 규정한 지방자치법 제22조 단서 규정을 엄격히 제한하여 해석할 필요가 있다. 이에 대한 논란을 피하기 위하여 법률에서 주민의 권리제한과 의무부과에 대해 조례를 정할 수 있는 근거를 명확히 할 필요가 있다(홍준현, 2001 : 327).

그리고 지방자치단체가 그 지역의 실정에 맞는 조직을 편성할 수 있도록 확대해 주어야 한다. 그러기 위해서 지방자치단체의 부단체장, 행정기구·공무원·소속행정기관 등에 관한 사항이 대통령령으로 되어 있는 사항(제110조-116조)을 자치권강화 차원에서 개정을 요한다. 아울러 자치단체에 대한 중앙정부의 지도·감독은 주민주권을 강조하는 지방자치의 이념을 존중하는 차원에서 자치단체의 자율적 통제가 제대로 기능하지 않을 때에 한하여 행사하도록 할 것이다. 즉, 주민자치정신에 합당한 국가의 지방자치단체에 대한 통제계임을 바꿔주어야 할 것이다. 또한 지방자치단체에 자주적 과세권을 인정하여 주민주권에 따른 책임을 다할 수 있도록 해 주어야 한다.

2. 집행기관

지방정부가 정책결정과정에 주민들을 참여시키는 것을 조례로 보장하는 제도적 장치를 구비하고 형식적 참여가 되지 않도록 참여동기를 유인해주어야 할 것이다. 그러기 위해 자치단체장과 공직자에게 정보공개를 통해 자치행정의 투명성으로 주민들의 신뢰를 얻고 협조를 구해야 할 것이다. 물론 정보공개법을 주민자치를 강화하는 쪽에서 개정해내는 것도 중요하지만 자치단체장을 비롯한 공직자의 정보공개에 대한 의지, 의식문제에 따라 성과가 달리 나타

날 수 있기 때문이다. 따라서 정보공개에 대한 인식을 제고시켜 적극적인 자세로 바꾸어주어야 한다. 이를 위해서는 교육훈련, 선진사례시찰 및 부서별 정보담당공무원의 임명 등을 통한 정보공개에 대한 설득이 필요하고, 아울러 인사·보수·보직 등과 같은 유인체계를 활용할 필요가 있다(이승중외, 2011 : 423).

그리고 지방자치단체는 해당자치단체에 관련된 행정서비스를 조직하기 위하여 주변의 다른 자치단체와 자주 연합하여 이를 주민에게 제공할 수 있는 방법도 고려해야 한다. 왜냐하면 생활권이 같은 주민들에게 공동으로 서비스를 관리한다면 보다 높은 수익성을 보장받을 수 있고, 보다 질 높은 서비스를 창출할 수 있기 때문이다. 이러한 배경에서 자치단체간 연합 방식의 서비스제공을 시도할 필요가 있다. 그리고 자치단체 내에 존재하는 다양한 기관과 연대하여 서비스를 공급해 주어야 할 것이다. 그런 배경에서 협회(associations), 조합(syndicats), 직업적 단체(groupements professionnels), 기업책임자(responsables d'entreprises), 학교 설립위원회(conseils d'établissements des écoles) 등과 관계를 형성하여 의견을 수렴하고 정책화하여야 할 것이다. 즉, 이들 기관과 함께 자치단체는 주민에게 값싸고 질 높은 행정서비스를 제공할 수 있을 것이다.

3. 지방의회

지방의회의 정책결정과정에 주민들의 의견을 수렴할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 한다. 의원들의 입법활동이나 정책활동에 주민들의 목소리를 담기위한 노력이 전개되어야 한다. 예를 들면 정기회시 방청을 유도하고, 주민현장에서의 의견진술을 할 수 있도록 개방하고, 의회에 대시민여론수렴과 민원접수처를 설립하여 광범위한 의견수렴을 도모해야 한다. 그리고 지방정책을 효율적으로 결정하기 위해서는 의회위원회제도를 활용할 필요가 있다. 예를 들어 위원회는 의원들만이 구성원이 되는 것이 아니라 중요한 정책결정사안에 대해 관계되는 주민대표나 주민이해관계자에게도 문호를 열어주어야 한다. 일반적으로 상임위원회를 재정, 인사, 도시계획, 축제 및 의식, 공사, 사회사업, 교육문제, 주거, 스포츠, 여가, 문화, 정보, 관광, 노인, 장애인, 이민(북한이탈주민 포함), 경제활동 및 지방발전위원회 등으로 하여 보다 주민의견을 광범위하게 수렴하여 정책결정을 준비하도록 한다. 그리고 모든 자치단체는 지방의회가 지방공공서비스를 공급하기 위한 자문위원회를 설치할 수 있도록 하고 이 위원회는 해당된 서비스의 사용자협회 대표를 포함하도록 한다.

4. 자치행정구조와 기능

자치행정구조는 정보공개 범위를 확대하여 행정행위의 투명성을 보장해 주는 시스템을 갖추고 있어야 한다. 즉, 지방행정관청의 행위에 관한 주민의 알 권리로서의 정보공개제도를 발전·정착시켜야 한다. 그러나 행정정보의 공개로 개인의 프라이버시나 기업의 이익에 침해가 주거나, 행정의 공정하고 적절한 운영에 현저히 지장을 주거나, 주민 전체의 이익을 훼손하는 등의 문제가 발생할 수 있다. 따라서 정보 이용·공개 등을 통제하는 목적인정제를 규정하며, 비공개 대상을 설정해야 한다. 그럼에도 불구하고 자치단체의 정책결정에 따른 집행행위에 대한 처리내용에 대해서는 주민에게 충분히 알릴 수 있도록 게시판이나 인터넷홈페이지를 활용하는 방식을 의무화할 필요가 있다.⁵⁾ 특히 집행기관(자치단체장과 공무원)이나 의결기관(지방의회)에서 행한 모든 규제적 성격을 갖는 행위는 공개의무를 지도록 규정할 필요가 있다.⁶⁾ 특히 공개의 의무를 강하게 요구하는 사안들은 지방의회의 의결사항으로 하여 결정할 수 있을 것이다.⁷⁾

이런 배경에서 지방정부는 자치행정구조를 주민참여 속에 행정서비스를 함께 공동생산해 나가는 거버넌스체제로 확립해 주어야 한다. 그런 배경에서 주민의 의사가 시민단체(정당, 학계, 언론)를 경유하여 지방의회에 제시되어 지방자치단체장이 이들의 의사(요구)를 취합하여 지방정부의 주요정책으로 하여 집행하고 통제받는 체제를 구축해야 할 것이다(최진혁

5) 참고로 프랑스 지방자치단체의 정책결정의 공개상황은 다음과 같다. 1992년까지 시읍면(자치단체) 행위에 대해서는 게시판 공고는 의무적이었다. 의사결정록(registre des délibérations)에 기입등록하지 않으면 의결의 유효성은 상실되는 것으로 보았다. 그러나 이러한 방식은 도나 지역자치단체의 행위에 대해서는 불충분한 것이었다. 왜냐하면 자기 지역기관이 행한 일반적 행위(정책결정)를 알기 위해 그 도청이나 지역청으로의 거리이동이 모든 주민에게 용이하지 않았기 때문이다. 마찬가지로 도의 행위는 도행정행위모음집(Recueil des actes administratifs départementaux)에 공개해야만 했다(Baguenard & Becet, 1995 : 101).

6) 1992년 2월 6일 법은 자치단체 정책결정에 대한 공개성에 대해 지방자치단체의 의무를 더 한층 강화하였다. 따라서 지방자치단체의 의결기관이나 집행기관에서 행한 모든 규제적 성격을 갖는 행위(tous les actes à caractère réglementaire)는 공개의 의무를 지고 있다. 마찬가지로 3,500명 이상의 모든 시읍면은 행정행위모음집(Recueil des actes administratifs)을 개설할 의무를 지게 되었다. 여기에서 규제적 성격의 의결조치들은 공개하도록 하고 있다(Baguenard & Becet, 1995 : 100).

7) 공개의 의무를 더욱 강력하게 요구하고 있는 분야는 다음과 같다(Baguenard & Becet, 1995 : 101-102).

① 1982년 1월 7일 법 4조에 예시된 기준 내에서 직·간접적 도움에 의한 경제적 발전을 도모하고 자하는 목적에서의 정책의결사항, ② 농촌주민의 기대만족에 필요한 서비스 유지의 보장을 위한 의결, 혹은 어려움에 직면한 기업에의 도움을 주기 위한 의결사항, ③ 공공서비스 위탁조건을 허락하는 의결사항이다.

외, 2005 : 136)(〈표4〉 참조). 그리고 대도시의 광역지방정부와 기초지방정부는 종합행정을 추구해야 하는 차원에서 연계성을 강화한 행·재정서비스를 산출해야 한다. 따라서 특정 지역이나 집단에 대한 요구는 형평성을 유지하는 정도에서 조정·운영(균형발전 도모)하는 것이 바람직할 것이다.

〈표 4〉 통합의사전달망(의사결정단계) 구축

시민 시민단체, 정당, 학계, 언론 지방의회	↓	통합된 의견
자치단체장 집행부 공무원(집행기관)	↓	의견취합
지방의회의원(의결기관) (주민참여, 토의)	↓	토의준비(문제에 대한 합의)
국회의원	↓	지역현안과제 도움요청(정보교환)
중앙부처공무원	↓	지역현안과제 도움요청(정보교환)
자치단체장, 집행기관	↓	의회 의사일정에 등재
지방의회	↓	지방의회에서의 토론 및 의결
자치단체장, 해당집행부서	↓	집행
자치단체장, 집행기관, 주민	↓	집행에 대한 통제 및 평가

자료 : (최진혁외, 2005 : 136)

5. 시민단체의 양성

지방자치 시행 이후 지방행정서비스의 성격이 도로, 주택, 향만 등 하드웨어적인 것에서 문화, 예술, 사회복지, 환경, 건강, 보건, 여가, 스포츠 등의 소프트웨어적인 것으로 바뀌고 있다. 이러한 서비스의 효율적인 제공을 위해서는 주민과의 상호작용(주민참여)을 통해 의사결정을 수행하지 않으면 곤란하다(임승빈, 2009 : 480). 여기에서 주민권리를 존중하여 고객으로서의 행·재정서비스의 요구를 가능하게 하는 시민단체의 역할이 필요하다. 따라서 다음과 같은 역할을 수행할 시민단체를 양성할 필요가 제기된다.

- 정책형성과정에 제언자적 역할을 수행하게 하는 것으로 정책의제 설정단계에서 시민단체는 주민들의 요구사항을 정책대안으로 제시하게 한다.
- 관료주의적 행정조직이나 공무원의 행태를 주민위주로 바꾸는 개혁의 계기로 시민단체를 활용한다. 그럼으로써 획일적인 대민행정서비스를 지양하고 주민들의 다양하고 개별

적인 요구에 대응하여 효율적인 서비스를 제공할 수 있다.

- 공공서비스의 생산과 분배과정에 주민들이 참여하여 서비스공급의 효과성을 제고할 수 있게 한다.

예를 들어 시민사회를 대변하는 지역주민위원회(community board)를 두어 주민의견을 수렴할 수 있게 한다. 이들은 시민참여의 기본적 틀을 형성·제공하고, 주민의 의견을 실질적인 정책형성 및 결정과정에 투입시키는 역할을 수행하게 한다. 이는 지역사회의 의견과 요구를 행정서비스와 집행에 전달하는 역할을 하게 되며, 일종의 정책과정의 참여자로서 역할을 하게 할 수 있다. 예를 들면 시민참여의 창구로서 그 역할을 효율적으로 수행해내기 위해서 시 전역을 몇 개의 지역구로 분류하고 각 지역구에 (커뮤니티보드)를 설치하여 주민의 의견과 정책수요를 시정에 반영할 수 있는 시스템을 갖추어야 할 것이다(뉴욕시 사례)(서울특별시의회, 2010 : 26).

6. 직접민주주의 보완 : 주민참여와 주민통제

지역주민은 자기 자치단체의 정책결정, 집행에 대해 직접적 표현의 능력을 가질 때 비로소 지방분권이 실현될 수 있다는 사고에서 출발해야 한다. 따라서 지방자치단체는 결정적 주민투표(réferendums décisionnels)를 조직할 수 있어야 한다. 지방자치단체의 권한에 관계되는 질문에 대해 단지 자문적 성격에 그치는 것이 아니라 확정적 결정을 부여할 수 있는 것으로 발전되어야 한다. 그런 배경에서 지방자치의 본질에 충실하기 위하여는 지방자치단체의 정치행정게임에 주민참여제를 활성화하고 주민에 의해 통제받는 장치를 마련해야 한다. 그런 측면에서 주민투표제, 주민발안제, 주민소환제 등의 직접참정제도를 제도화할 필요가 있다.

1) 직접민주주의의 보강차원에서의 주민참여

지방자치단체의 주민의 이해관계에 따른 사안의 중요도에 따라 의무적·임의적 주민참여제를 다음과 같이 도입할 수도 있을 것이다(최진혁, 2002 : 342-343). 예를 들면 다음과 같다.

(1) 의무적 주민참여

도시계획의 시행에는 사전적 협의를 의무적으로 해야 하는 의무적 주민참여의 원칙을 제시할 수 있다.⁸⁾ 왜냐하면 도시계획으로 인하여 주민의 생활환경이 크게 변하여 삶의 변화를

초래하기 때문이다. 따라서 주민참여 없이 이루어진 도시계획은 불법으로 간주하게 한다. 또한 주민의 권리제한이나 의무부과에 관련한 결정사항에는 반드시 의회 내의 자문위원회의 주민대표들이 의무적으로 참여하도록 할 수 있다.

(2) 임의적 주민참여

지방의회와 주민과의 대화를 활성화하기 위해 중간구조인 시특별위원회(extra-municipal)를 설정할 수도 있다. 이를 통하여 주민들은 임의적으로 구성된 중간기구에 의한 참여와 주민이 직접적으로 자문수단기구를 통해 참여할 수 있을 것이다.

2) 주민투표제(referendum)

주민투표제는 지방자치단체가 지역문제를 해결하기 위해 제시하는 정책의 채택문제를 주민표결로 결정하도록 함으로써 최종적인 결정권을 주민에게 부여하는 주민주권원리를 구현할 수 있는 제도이다. 지방자치법은 자치단체장이 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 자치단체의 주요결정사항 등에 대하여 주민투표에 부치게 할 수 있도록 하였고, 주민투표법을 제정하여(2004.1.29) 실효적인 주민투표가 가능하게 하였다. 그럼에도 불구하고 실시조건이나 정책결정에의 영향력을 강화하는 조건 등을 고려하여 의무적 주민투표와 임의적 주민투표를 발전적으로 적용해 보아야 할 것이다. 결국 주민투표는 자치행정에 대한 민주적 정당성을 부여해주며, 공직자의 책임성을 제고시켜 줄 수 있을 것이다.

3) 주민소환제(recall)

주민소환제는 일정 수 이상의 유권자가 연서에 의하여 자치단체의 장, 의회의원 기타 주요 공무원의 해직이나 의회의 해산 등을 임기만료 전에 청구하면 그것에 대하여 주민투표 또는 의회의 동의로서 공직의 해임을 결정하게 할 수 있게 하는 제도이다. 지방자치법은 주민이 그 지방자치단체장 및 지방의회의원(비례대표 지방의회의원 제외)을 소환할 수 있게 하고 있

8) 프랑스 사례 : 파리·리옹·마르세이유 행정조직에 대한 1982년 12월 31일 법률은 지역연합을 선호하여 주민의 완전한 근원적인 참여방식을 설정하고 있다. 이 운영의 주도권을 갖는 공법인은 합의제로 구성되는데, 이 합의제는 주민들(해당인)의 연합을 허용해야 하며, 도시계획정책형성기간 내내 참여하게 된다. 일반적으로 이 합의제는 두 가지 의결을 보게 되는데, 첫째로 추구해야 할 목표들과 일련의 방법들(모임, 토론, 전시 등)이고, 둘째로 완전한 계획이 끝나기 전에 합의제의 결산(평가)를 행하게 된다. 이러한 의결이 없이 이루어진 토지개발승인은 불법으로 간주하게 된다(최진혁, 2002 : 343).

으며, 주민소환에 관한 법률을 제정하여(2006.5.24) 주민소환이 가능하게 되었다. 그러나 소환청구의 사유가 어느 범위까지 인정하느냐를 두고 논쟁이 일 수 있다. 즉, 소환청구의 사유를 민의에 반하는 모든 반공익적 행위를 소환대상으로 할 것인가(민주노동당), 위법부당한 행위나 직권남용에 한하여 할 것인가(열린우리당), 소신있는 정치활동 보장하기 위해서 정치적 의사표현은 소환대상에서 제외해야(한나라당) 한다는 주장이었다. 결국 소환의 사유를 구체적으로 예시할 것이냐 아니면 포괄적으로 규정할 것이냐의 문제로서 우리는 주민주권의 강화차원에서 보다 공직자의 책임성제고를 위해 구체적으로 예시하는 방향으로 전개해 나가야 할 것이다. 그동안의 경험사례에 통해 보면 주민소환제는 실제로 행사되는 경우가 그리 많지 않을 수 있으나 책임행정을 확보하기 위한 수단으로서 학습효과가 크게 나타날 수 있는 제도로 활용할 수 있을 것이다.

4) 주민소송제

주민소송제는 일종의 민증쟁송제도로서 주민이 자신의 법률상 이익에 관련이 없더라도 자치행정의 비위사실을 법원에 제소할 수 있도록 할 수 있게 하는 제도이다. 지방자치법은 주민소송제(제17조)를 인정하고 있다. 즉, 지방자치법 제16조 제1항에 따라 공금의 지출에 관한 사항, 재산의 취득·관리·처분에 관한 사항, 해당 지방자치단체를 당사자로 하는 매매·임차·도급계약이나 그 밖의 계약의 체결·이행에 관한 사항 또는 지방세·사용료·수수료·과태료 등 공금의 부과·징수를 게을리 한 사항을 감사청구한 주민은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 그 감사청구한 사항과 관련이 있는 위법한 행위나 업무를 게을리 한 사실에 대하여 해당 지방자치단체장을 상대방으로 하여 소송을 제기할 수 있다. 물론 주민소송 도입으로 소송남발에 따른 자치행정혼란이 예기될 수 있지만 주민소송의 대상을 위법한 재무회계행위 유형(공금의 지출, 재산의 취득·관리·처분, 계약의 체결·이행, 지방세·사용료·수수료·과태료 등 공금의 부과·징수의 해태)에 한정하고 있는 것에서 점차로 그 대상범위를 확대해 나갈 수 있어야 할 것이다.

5) 주민발안제(initiative)

지방의회 또는 의원의 부작위에 대하여 간접적으로 책임을 추궁할 수 있게 하자는 것으로 일정 수 이상의 유권자가 연서에 의하여 자치단체의 헌장이나 조례의 제정 및 폐폐 등에 관하여 직접 의안을 발의하게 할 수 있도록 해야 한다.

7. 역동적인 주민의 역할 강조 : 주민의 역량강화 모색

주민주권을 강화하기 위해서는 무엇보다 역동적인 주민의 역할을 강화하도록 해야 한다. 그런 배경에서 프랑스 헌법개정에서 논의되었던 사안들을 검토해 볼 수 있다.⁹⁾

1) 청원권(droit de pétition)

주민의 청원권을 강화하도록 한다. 물론 지방자치법에 주민의 지방의회에 대한 청원을 규정하고 있지만 청원권 행사의 조건들을 주민의사 존중의 차원에서 발전시켜야 한다. 예를 들면 법률은 청원권 행사의 조건들을 제시하고, 그 조건 내에서 각 지방자치단체의 유권자가 청원권 행사에 따라 자치단체장과 지방의회의 권한에 관계되는 질문을 지방의회 의사일정에 기입하게 하는 것을 요구할 수 있도록 하여야 한다.

2) 직접민주주의의 진전

대의민주주의의 단점을 보완한다는 차원에서 보다 적극적인 직접민주주의의 진전으로서 자문적 성격이 아닌 결정적 주민투표로 발전시켜야 한다. 우리 지방자치법은 주민은 지방자치단체의 폐지·분합이나 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 사항 등에 대해 주민투표에 부칠 수 있게 하고 있지만¹⁰⁾ 이제 지방의회는 해당 자치단체의 권한(사무)을 규정하는 것을 목적으로 하는 모든 의결안을 주민투표에 부칠 수 있게 규정할 필요가 있다.¹¹⁾ 다만 주민투표의 실효성을 제고하기 위해 주민투표의 대상, 발의자, 발의요건 등을 적정한 수준으로 맞추어주어야 할 것이다.

9) 프랑스 개정헌법은 시민들에게 청원권과 결정권을 부여하는 새로운 72조-1 규정을 두었다(최진혁, 2008).

10) 1992년 2월 6일 공화국 행정에 관한 법률에서 시읍면자치단체 수준에서만 지방자문과정을 규정하였던 것을 개정된 헌법은 결정적인 진정한 지방 주민투표를 설정하였다. 헌법은 다음의 두 가지 상황에서 자치단체의 유권자의 자문에 의존하는 것을 허용하고 있다. ①특별법규적용을 받는 자치단체의 창설 혹은 이들 자치단체 조직의 변경, ②지방자치단체의 경계변경.

11) 2003년 8월 1일 조직법에 의해 유권자들의 지방적 결정사안에 참여하는 확장된 지방민주주의를 구가하게 되었다(지방자치단체 종합법규 / CGCT, 2007 : 13).

V. 결 론

보통 주민은 선거를 제외하고는 지방기관의 결정에 대해 영향력을 행사하는데 전적으로 불능한 존재인가, 그리고 이러한 지방정책결정의 정확한 맥락을 이해하는 것 또한 불능한 것인가에 대한 질문에 그렇지 않음을 여러 입법조치들을 규정하여 증명할 수 있어야 한다. 마치 프랑스가 지방민주주의를 강화하는 차원에서 제정한 1992년 2월 6일 법률 제10조에서 밝히고 있듯이 주민에 관련된 결정사항은 자치단체의 자율행정과 불가분의 관계로 반드시 문의를 받아야 하는 지방민주주의의 원리임을 천명해주어야 한다.¹²⁾ 따라서 행정적 자료에 접근의 자유를 허용하는 공개행정을 강화해야 한다. 행정행위의 투명성의 원칙의 확대적용과 지방수준에서의 주민참여의 강화를 모색하여야 하는 이유이다.

그런 배경에서 이론적 논의의 틀(주민주권 강화 변수)에 따라 주민주권 행사의 현황을 고찰하면서 각 요소별로 대안적 내용들을 검토하였다. 우선 국가와 지방자치단체간의 관계에서는 자치권의 확대를 통해 주민주권의 강화방안을 모색할 수 있다는 점에서 논의를 전개하였다. 둘째, 집행기관(자치단체장과 공무원)은 지방정부가 정책결정과정에 주민들을 참여시키는 것을 조례로 보장하는 제도적 장치를 구비하고, 형식적 참여가 되지 않도록 참여동기를 유인해 주어야 할 것이다. 셋째, 지방의회의 정책결정과정에 주민들의 의견을 수렴할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 하는데, 예를 들면 정기회의시 주민의 방청을 유도하고, 지역문제가 발생한 지역현장에서의 주민의 의견진술을 개진할 수 있도록 개방하고, 의회에 대시민 여론수렴과 민원접수처를 설립하여 광범위한 의견수렴을 도모해야 할 것이다. 넷째, 자치행정구조는 정보공개 범위를 확대하여 행정행위의 투명성을 보장해 주는 시스템을 갖추어야 할 것이다. 그런 배경에서 지방정부는 자치행정구조를 주민참여 속에 행정서비스를 함께 공동생산해 나가는 지방거버넌스체제로 확립해 주어야 한다. 여기에서 주민의 의사가 시민단체(정당, 학계, 언론)를 경유하여 지방의회에 제시되어 지방자치단체장이 이들의 의사(요구)를 취합하여 지방정부의 주요정책으로 하여 집행하고 통제받는 체제를 구축할 수 있을 것이다. 다섯째, 주민권리를 존중하여 고객으로서의 행·재정서비스의 요구를 가능하게 하는 시민단체의 역할을 강조하여 이를 주민주권운동의 주체로서 양성해야 할 것이다.

요컨대, 대의제 민주주의를 존중해나가면서 그동안 나타난 결점은 주민의사의 우월한 가치를 인정하는 직접민주주의 보완으로 주민주권운동을 강화해 나가야 할 것이다. 대의민주주

12) “시읍면자치단체의 업무에 대해 주민들은 정보를 제공받아야 하는데(대민홍보), 주민에 관계된 결정사항은 지방자치단체의 자율행정과 불가분의 관계로 반드시 문의를 받아야 하는 지방민주주의의 기본적 원리이다(1992년 2월 6일 법률 제10조).”

의의 상징하는 지방의회(assemblées délibérantes locales)는 주민의 기대와 욕구를 인지하여 이를 정책에 반영함으로써 지방민주주의(la démocratie locale)를 구체화할 수 있는 것인데, 이 민주주의는 근본적으로 대표제도 내에서 구현될 수 있는 것으로 본다. 아울러 급변하는 자치행정환경의 변화 속에 주민의 다양한 욕구를 충족시키지 못하고 대의민주주의가 제대로 작동하지 못하는 상황에서 이를 보완할 수 있는 직접민주주의제도를 활용해 나가도록 한다. 여기에서 주민들의 지방정책에 대한 자문 내지 협의, 결정할 수 있는 과정을 제도화하는 체제를 갖추어야 할 것이고, 이 과정에서 이제 고객지향적인 피동적 주민으로서가 아니라 자치단체와 함께 행·재정서비스를 공동생산해내는 역동적인 주민으로서의 변화를 도모해 나가야 할 것이다.

【참고문헌】

- 김영래. (1997). “한국 비정부단체(NGO)의 세계화 전략연구”. 『국제정치논총』. 37(1).
- 김철수. (2002). 『헌법학개론』. 박영사.
- 박대식·최진혁 편. (2005). 『한국지역사회 이익단체 : 활동과 영향』. 도서출판 오름.
- 안성호·배응환. (2004). 『지방거버넌스와 지방정책』. 도서출판 다운샘.
- 양석진. (2005). “지방자치에 있어서 주민참여와 국민주권의 실현”. 『법학연구』 제18집.
- 오석홍·김영평 편저. (2000). 『정책학의 주요이론』. 법문사.
- 이대희. (2001). “이익집단”. 하태권 외(편). 『현대 한국정부론』. 법문사.
- 이승중·김혜정. (2011). 『시민참여론』. 박영사.
- 이중수·윤영진 외. (2005). 『새행정학』. 대영문화사.
- 임도빈. (2004). 『한국지방조직론』. 박영사.
- 임승빈. (2009). 『지방자치론』. 법문사.
- 정세욱. (2005). 『지방자치학』. 법문사.
- 최진혁. (2002). “우리나라 지방분권의 발전적 고찰.” 『사회과학연구』 제13권. 충남대학교 사회과학연구소.
- 최진혁. (2005). “지방분권화에 부응하는 지방자치법의 발전적 개정방향.” 『지방정부연구』. 9(1).
- 최진혁외. (2005). 『자립적 지역발전모델』. 대영문화사.
- 최진혁. (2004). “로컬거버넌스시대의 지방자치발전을 위한 지역NGO의 역할과 과제.” 『한국거버넌스학회보』. 11(2).
- 최진혁. (2008). “지방분권(개혁)을 위한 헌법개정에 관한 연구 : 프랑스 사례를 중심으로.” 『한국지방자치학회보』. 20(2).
- 최진혁. (2011). “광역자치단체의 주민참여제 운영실태와 대안적 모델 : 대전광역시 사례를 중심으로”, 『지방재정과 지방세』. 통권 44호. 한국지방재정공제회.
- 최진혁. (2010). “민선자치 15년 경험을 통한 값진 교훈.” 대전일보.
- 하태권. (2000). “Charles E. Lindblom의 정책결정이론.” 오석홍·김영평 편저. 『정책학의 주요이론』. 법문사.
- 홍준현. (2001). “한국지방분권의 평가 : 행정적 측면을 중심으로.” 한국지방정부학회 하계학술대회 논문집.
- 서울특별시의회. (2010). 해외대도시의 정책과정과 의회의 역할분석. 서울특별시의회 정책역량제고를 위한 연구.vol.3.
- 한국민간단체 총람. (2000).
- 지방자치단체 종합법규(C.G.C.T.). (2007).

- Baguenard Jacques & Becet Jean-Marie.(1995). *La démocratie locale*. Paris : PUF.
- Dror, Yehezkel.(1983). *Public Policymaking Reexamined*, New brunswick, NJ : Transaction Books.
- Lindblom, Charles E.(1980). *The Policy-Making Process*, Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, Inc.
- Luchaire, Yves et Luchaire, François.(2003). *Décentralisation et Constitution*. Paris : Economica.
- Muret, J.-P..(1995). *Les Municipales*. Paris : Syros.
- Rasera, Michel.(2002). *La démocratie locale*. Paris : L.G.D.J.
- Journal Officiel de la République française, La démocratie locale. D.G.C.L.

