

# 지방자치단체의 주민참여입법

이 광 역 한국행정연구원

이 글은 지방자치 부활 이후 지방자치단체에서 이루어진 주민참여 입법현황을 살펴보고자 한 것이다. 직접민주주의와 대의민주주의의 가교역할을 할 것으로 기대되는 지방자치는 지난 10여 년 동안 다양한 주민참여제도를 만들어 내었다. 주민감사청구, 정보공개, 옴부즈만, 시민감독관, 민원법정 등 지방자치단체에 도입되고 있는 참여제도는 지방정부의 투명성을 높이는데 초점을 둠으로써 민주주의 발전과 삶의 질 향상에 기여하고 있는 것으로 생각된다. 즉 한국에서 지방자치의 부활은 대의민주제뿐만 아니라 참여민주주의도 확장시키고 있는 것이다.

그러나 입법형식이 훈령위주로 되어 있다는 점에서 한국의 지방정치가 단체장에 의해 주도되고 있음을 보여주고 있다. 참여입법이 조례형식을 갖추어야 하는 것은 제도의 안정성을 확보한다는 점에서뿐만 아니라 지방의회를 활성화시킨다는 점에서도 중요하다. 또 참여입법 활동이 특정한 지역에 편중되어 있는 문제점도 나타나고 있는데, 이는 지역시민사회의 활성화가 불균등하게 이루어지고 있는 것과 연관된 것으로 보인다. 민주주의 작동과 시민사회의 성숙 간에는 불가분의 관계가 있음을 생각하게 한다.

## I. 머리말

1991년에 이루어진 지방자치의 부활은 1980년대 민주화운동의 부산물이자 “위로부터의 개혁”이라는 성격을 지녔다. 지방자치를 실시하면 주민참여 활성화, 정부 활동의 효율성 증진 등으로 주민들의 삶의 질이 한층 나아질 것이라고 예상하였다. 하지만 이런 기대와는 달리 현실은 그렇지 못하다는 평가를 받고 있다. 이에 대해 무엇보다도 지방의 자율성이 약하다는 점이 한결같이 지적되어 왔다. 지방의

원을 선출하고 단체장을 주민이 직접 뽑게 되었지만, 권한 및 재정 등 주요 자원이 중앙에 지나치게 집중되어 있는 문제가 그대로 온존하고 있는 것이다. 최근 노무현 정부가 강력한 분권화 의지를 표명하고 있는 것은 무척 다행스러운 일이라 하겠다.

그런데 지방자치의 문제를 중앙정부에만 돌릴 수는 없다. 지방의회의 구성과 민선 단체장의 출현은 대의민주제의 확장이라는 긍정적 결과를 가져왔다. 수천에 이르는 선출직 지방공직자들은 자신을 지지해준 주민들을 위해 다양한 정책적 실험을 해오고 있다. 그러나 난개발, 각종 사고와 부정부패, 방만한 재정운영 등 지방정부의 무책임성과 지도자들의 부패현상은 지방자치의 발전전망에 어두운 그림자를 드리우고 있다. 이처럼 지방자치를 짓누르고 있는 어두운 그림자를 걷어낼 수 있는 방법은 주민참여제도로 여겨지고 있다.

이 연구에서는 지방자치 이후 도시정부들이 추진하였거나 추진하고 있는 주민참여제도 현황을 자치입법을 통해 살펴보고자 한다. 분권화를 위한 법적·제도적 개선은 지방정부의 독자적 노력만으로 이루어지기 힘들지만, 주민참여 활성화는 지방정부의 독자적인 노력에 의해 얼마든지 좋은 성과를 낼 수 있다. 따라서 이러한 연구는 향후 한국의 지방자치 발전방향을 가늠하는데 매우 중요한 초석이 될 것이다. 왜냐하면 주민참여 없는 지방자치는 허구에 지나지 않기 때문이다. 아울러 이러한 분석은 주민참여를 통해 지방정부의 활동을 개선시키고자 하는 지방정부의 의지를 평가하는데도 유용할 것이라 생각된다. 나아가 지방정부의 성과를 평가·측정하는 지표로도 활용될 수 있을 것이다. 이 분석을 위한 연구대상은 64개 기초자치단체 시(市)를 선정하였다.<sup>1)</sup>

## II. 지방자치와 민주주의, 그리고 주민참여

참여(participation)의 문제는 민주주의와 떼어 놓을 수 없는 관계에 있다. 민주주의는 논자에 따라 다양하게 정의할 수 있지만, 크게 직접민주주의와 간접민주주의

1) 이러한 선정은 1995년을 기준으로 하여 이루어졌으며, 그 이후 시로 승격된 지역은 제외하였다.

(또는 대의민주주의)로 구분된다. 직접민주주의(Direct Democracy) 전통은 고대 그리스 도시국가에서 출발하여 루소(Rousseau), 토크빌(Tocqueville), 바버(Barber)로 이어진다. 이들에 따르면, 민주주의는 공공정책의 형성과 집행에 광범위한 시민참여가 이루어지는 것이며, 이와 같은 참여는 시민들의 권리로 여겨진다.

이와 달리 슈페터(Schumpeter), 밀(Mill) 등 대의민주제(Representative Democracy)를 주장하는 사람들은 직접민주주의가 근대 사회에서는 비현실적이며, 심지어 다수의 횡포가 만연하거나, 장기적 이익보다는 단기적 처방을 우선하는 사태가 발생하는 등 민주적 정치체제를 불안정하게 만들 수 있다고 비판한다. 따라서 시민이 주기적인 경쟁선거를 통해 대표자를 선출하면서 그들을 감시하고, 대표자는 시민들을 대신하여 정부 활동을 해나가는 대의민주주의가 현실적이라는 것이다.

지방자치는 직접민주주의와 대의민주주의의 가교 역할을 할 수 있을 것으로 주장된다. 직접민주주의가 비현실적이라고 비판되는 이유 중의 하나는 정부가 포괄하는 영역이 너무 커졌다는 것이다. 그런데 지방자치는 한 국가 내에서 아주 작게 분할된 영토를 대상으로 하여 이루어지므로, 지방정부들에 대한 참여는 중앙정부에 비하면 쉽다고 할 수 있다. 또 지방 수준에서 진행되는 정책이 주민의 일상적 이익과 매우 밀접히 연결되어 있으므로 참여에 대한 동기도 높다고 할 수 있다.

하지만 지방자치가 이루어진다 해도 도시화가 진전된 현대적인 도시들에서 직접 민주주의 통치를 하기는 쉽지 않다. 그래서 대부분의 지방정부는 대의민주제 형태를 취하고 있다. 그런데 대의민주제가 일반적이라 해도 시민참여라는 직접 민주주의적 요소를 다양한 형태로 도입하고 있다. 이러한 시민참여(또는 주민참여)는 전통적으로 여러 가지 순기능적 역할을 할 것으로 기대된다. 우선, 참여가 시민들의 교육 및 사회적 통합에 기여할 것이라는 점이다(Pateman 1970, 33). 또 대의민주제가 가지고 있는 약점, 예컨대 정부의 책임성(accountability) 부재, 공직자의 부정부패 등을 감시하거나 방지할 수 있는 역할을 기대할 수 있다.

그런데 지방자치는 주민참여에 대해 이중적 가능성을 가지고 있다. 한편으로는 주민들의 참여를 적극적으로 이끌어낼 수 있는 반면, 다른 한편으로는 주민들의 참여동기를 제한할 수도 있다. 지방자치는 주민들의 이해관계를 직접적으로 수렴할 수 있다는 점에서 주민참여를 적극적으로 이끌어낼 수 있다. 그러나 지방정치나 지방정부의 활동이 중앙정치의 하위단위인 지방자치단체 내에서 존재하기 때

문에 정치적 자원들이 제한되어 있으며, 이에 의해 오히려 지방정치에 대한 주민들의 관심과 참여가 저조할 가능성이 있다. 즉 지방자치를 실시한다고 해서 참여민주주의가 저절로 구현되는 것은 아니다. 제도적 개선과 문화적 성숙이 어우러져야 할 것이다. 그런데 한국의 지방자치가 초창기라는 것을 감안하면, 주민참여에 의거하여 지방정치를 작동시켜나가겠다는 지방정부의 의지가 지방자치 발전에 매우 중요한 역할을 하리라고 생각된다.

### III. 지방정부의 자치입법

이 연구는 지방정부의 참여제도 입법현황에 초점을 맞추고 있다. 이에 앞서 지방자치단체에서 이루어지는 자치입법 활동의 의의, 그리고 형식과 내용에 대해 알아볼 필요가 있다.

지방정치 및 행정에서 자치입법 활동이 왜 중요한가. 그 이유는 첫째, 자치법규를 제정하여 시행하는 입법 활동은 지역주민의 선호와 요구를 반영하고 있기 때문이다. 법률은 전국적으로 모든 국민에 대하여 적용되기 때문에 지역적인 특성이 반영되기 어렵고 전국적으로 공통적인 사항만을 법제화하여 획일적으로 적용하게 된다. 이에 비하여 자치법규의 경우 제정과정에서 주민들이 지역에 대해 가지고 있는 정보와 지식을 충분히 활용할 수 있어 지역적인 특성을 반영하기 쉽다.

둘째, 지방정부가 자신의 업무를 처리하는데 반드시 조례나 규칙을 제정할 필요는 없지만, 지방정부의 정책이 입법화되는 것은 여러 가지 장점을 가지게 되기 때문이다. 정책이 입법화의 과정을 거치면 그와 관련된 업무를 지속적이고 체계적으로 수행해나갈 수 있는 이점이 생긴다. 또 선거를 통해 집행부가 바뀌어도 자치법규에 의거한 정책집행이 요구되기 때문에 정책의 일관성과 객관성을 보장하는데 기여한다. 또 입법화의 과정이 지방의회에서 이루어지므로 대의기구로서의 지방의회 기능을 활성화시키는 긍정적 측면도 있다.

이처럼 주민의 요구와 선호를 반영하면서도 지방행정의 법적 근거를 마련한다는 점에서 자치입법활동은 지방정치 및 행정에서 매우 중요한 역할을 수행하고 있는 것이다. 이러한 점에 비추어보면 자치입법활동은 지방정부의 성과를 측정할 수 있는 주요한 지표로도 포함되어야 할 것이다.

표 1. 수원시 자치법규 목록

제1편 의회		제6편 도시계획	제1장 도시계획
제2편 공보감사	제1장 공보		제2장 도시개발
	제2장 감사		제3장 주택
제3편 자치기획	제1장 자치행정	제7편 건설교통	제4장 녹지공원
	제2장 기획예산		제1장 건설
	제3장 국제협력		제2장 도로
	제4장 체육청소년	제8편 직속기관	제3장 교통행정
	제5장 정보통신		제1장 농업기술센터
제4편 재정경제	제1장 세징	제9편 사업소	제2장 보건소
	제2장 회계		제1장 상수도사업소
	제3장 지역경제		제2장 환경사업소
	제4장 농업경영		제3장 종합운동장관리사무소
제5편 문화환경복지	제1장 문화관광	제10편 구·동	제4장 선경도서관
	제2장 환경위생		... ..
	제3장 청소행정		제1장 구
	제4장 사회복지		제2장 동

출처: 지방행정정보은행 (<http://laib.mogaha.go.kr>: 최종검색 2002/6)

그런데 지방정부의 자치입법범위는 지방정부의 모든 사무를 포괄하는 만큼 상당히 넓은 편이다. 표 1은 수원시의 자치법규 목록을 보여주고 있다. 물론 지방정부마다 특색있는 자치법규 체계를 가지고 있다. 하지만 이 표가 보여주는 내용 중 대부분은 다른 지방정부들의 자치법규에도 공통적으로 포괄되고 있다. 그리고 이러한 체계는 지방정부의 행정업무 체계와 유사하다. 예를 들어 제6편의 도시계획은 수원시청의 도시계획국에 대응되며, 제2장의 도시개발은 도시계획국 산하의 도시개발과에 대응되는 것이다. 이처럼 모든 지방정부의 자치법규 형식은 지방정부의 업무체계와 대응되도록 되어 있으며, 다만 자기 지방의 특성에 따라 업무를 어떻게 구분하고 배치하는가에 따라 형식이 달라진다.

앞서 밝힌 바와 같이 본 연구에서는 이 많은 자치법규들 중에서 주민참여와 관련된 제도를 살펴보고자 하며, 다음과 같은 측면을 집중적으로 조망할 것이다.

첫째, 주민참여 자치법규의 도입 시기이다. 지방정부가 자치법규를 통해 혁신적인 제도를 채택할 수 있으며 또 이러한 입법혁신이 다른 지방정부로 확산되는 경

향이 있다는 것은 경험적 연구에 의해 증명된 바 있다(Walker 1969; Putnam 1993). 주민의 참여를 자극하고 지방행정의 투명성을 높이기 위한 자치법규는 지방정부의 목적을 달성하기 위한 혁신적인 자치법규라고 볼 수 있다. 따라서 이런 혁신적인 자치법규를 빨리 도입하여 실행하고 있는 지방정부는 그렇지 않은 지방정부에 비해 입법활동의 측면에서 우월하다고 평가할 수 있다.

한편 중앙정부에 의한 자치입법권의 제약, 단체장 중심의 의사결정, 지방의원의 무능 등으로 인해 지방정부의 자치입법활동이 전반적으로 부실하다는 지적이 있다. 이러한 지적들이 부분적으로 사실이지만, 자치입법활동의 중요성을 부정할 근거로는 되지 못한다. 왜냐하면 지방자치 부활 이후 한국에서도 혁신적인 자치법규의 확산 움직임이 나타나고 있기 때문이다. 지역주민의 요구와 선호를 반영한 조례를 만들거나 조례제정의 과정에서 다수의 주민이 참여하는 등 자치입법을 둘러싼 새로운 모습이 등장하고 있다. 그리고 혁신적인 자치법규의 확산도 이루어지고 있는데 대표적인 사례로 부천시의 담배자판기 조례 제정운동<sup>2)</sup>과 청주시의 정보공개조례 제정운동<sup>3)</sup>을 들 수 있다.

- 
- 2) 부천시의 담배자판기 조례 제정운동은 한국에서 조례 제·개정 운동의 효시라고 할 수 있는 운동이다. 이 운동은 1991년 지방자치제도가 부활한 이후 부천 YMCA의 회원 조직, 특히 주부조직을 중심으로 약 1년여 동안 이루어졌던 주민운동이다. 이 운동은 청소년 교육환경의 개선을 위해 담배자판기 설치금지를 위한 조례의 제정을 목표로 하여 전개되었다. 시민운동조직이 중심이 되어 학교주변의 유해환경에 대한 실태조사를 실시하였고 이에 근거하여 조례 제정운동이 시작되었다. 처음에는 법률적인 문제 등으로 인해 시의회에서 부정적인 반응을 보였으나 청원, 시의원 방문, 서명운동, 가두 캠페인, 언론 홍보, 중앙정부에 대한 민원 제기 등 다양한 활동을 벌인 결과 시의회에서 조례가 제정되는 성과를 거두었다. 이러한 성과에 힘입어 1992년에 안양에서 담배자판기 설치금지 조례가 만들어졌고 1995년에는 천안, 남원, 김제, 순천, 안동 등에서도 이런 조례가 제정되었다.
  - 3) 청주시의 정보공개조례제정과정은 부천시의 담배자판기 조례제정 과정과 그 양상이 사뭇 다르다. 청주시에서는 행정정보공개 조례제정을 둘러싸고 시의회와 시집행부 사이에 심각한 정치적 갈등이 있었다. 1991년 11월 청주시의회는 행정정보공개조례안을 상정하여 만장일치로 의결하자 청주시는 재의결을 요구하는 등 반발하였다. 청주시의회가 청주시의 반대에도 불구하고 원안을 확정하자 청주시는 정보공개조례를 취소하는 소송을 대법원에 제기하였고, 대법원은 청주시의회의 손을 들어주었다. 청주시는 상위법이 제정된 뒤 조례가 제정되는 것이 바람직하다고 주장하였으나 대법원은 청주시의회가 의결한 정보공개조례안이 주민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 조례가 아

이 두 가지 사례가 보여주듯이 자치입법을 통해 지방정부의 정책혁신이 이루어질 수 있는 가능성이 새롭게 열리게 되었다. 이것은 시의회를 포함한 도시정부의 노력 여하에 따라 주민의 요구와 선호를 반영한 정책을 얼마든지 추진할 수 있는 것을 의미한다. 비록 자치입법권이 제약받고 있는 상황이지만, 일단 혁신적인 자치법규가 제정될 경우 그 파급력은 해당 지방정부에만 미치는 것이 아니라 전국적으로 확산되는 등 긍정적인 외부효과를 지니고 있는 것으로 보인다. 따라서 민주주의 발전과 효율성 증진을 위해 혁신적인 자치법규를 얼마나 많이, 또 얼마나 빨리 제정하였는가는 지방정부의 입법 활동을 평가하는 중요한 지표라고 할 수 있다.

둘째, 주민참여 자치법규의 입법형식이다. 입법형식을 살펴보는 이유는 해당 정책의 법적 효력과 제도적 안정성 때문이다. 각 지방정부의 자치법규집에 따르면, 지방의회의 의결절차를 거쳐야 하는 조례와 단체장이 제정하는 규칙, 그리고 훈령(‘… 규정’ 또는 ‘… 예규’로 표현됨)이 있다. 이 중 조례와 규칙은 자치법규에 포함되지만, 훈령은 행정기관의 내부관계에서 하급관청에 대하여 발하여지는 것이기 때문에 대외적으로 법규(法規)로써의 성질을 가지지 않는 것으로 평가된다. 그러나 참여제도가 훈령이라는 형식을 띠다 해도 훈령이 내부지침으로써 지방정부의 자치법규집에 실려있는 만큼, 어떤 규정도 없이 시행되고 있는 정책에 비해 제도화되어 있는 것으로 볼 수 있다.

한편 이 세 가지 형태의 자치법규는 조례 — 규칙 — 훈령(규정 또는 예규)의 순서로 법적 효력을 지닌다고 볼 수 있다. 왜냐하면 법령위임규칙의 경우 법령위임조례와 동등하다고 할 수 있으나 조례위임규칙의 경우 규칙의 효력은 조례보다 하위에 있다고 볼 수 있기 때문이다. 그리고 자치법규가 아닌 훈령이 자치법규인 조례와 규칙보다 하위에 있음은 두말할 나위가 없다.

그런데 주민참여 자치법규는 대체로 주민의 권리 및 의무를 다루는 만큼 법적 효력이 가장 높은 조례로 제정되는 것이 바람직하다. 즉 조례로 제정된다는 것은 지방의회에서의 심의를 거쳐야 됨을 뜻하고, 나아가 지방의회 및 시민이 조례로

---

니므로 반드시 상위법의 위임이 필요한 것은 아니라고 하였다(대법원 사건: 92추17 행정정보공개조례). 비록 대법원의 판결이 자치입법권의 확대를 의미하는 것은 아니지만, 청주시의회의 승소는 다른 지방의회에서 정보공개조례를 제정하는 확산효과를 가져왔다.

제정된 정책의 시행여부에 대해 감시·감독하는 것이 가능함을 의미한다. 지방정부의 내부지침인 훈령에 근거해 추진되는 정책의 경우, 대외적 구속력이 없기 때문에 시행여부에 대하여 지방의회 및 시민의 감시·감독 권한이 약해질 수밖에 없다. 따라서 지방정부가 주민참여를 위한 혁신적인 정책을 조례형식으로 도입할 때, 다른 형식으로 도입하는 경우에 비해서 주민의 권리를 최대한 보장하는 것이라고 볼 수 있다. 즉 자치법규의 입법형식은 해당 정책의 제도화에 질적 차이를 가져오는 것이다.

셋째, 부분적으로 자치법규의 내용 및 제도시행과 관련된 측면이다. 주민참여를 통해 투명성을 제고하는 제도의 하나로써 주민감사청구제도가 시행되고 있다. 이 경우 해당 지방정부는 주민감사를 청구할 수 있는 최소한의 주민 수를 자치법규를 통해 규정하게 되어 있어 대부분의 지방정부가 조례로써 이 규정을 두고 있다. 따라서 주민감사청구제의 경우 도입시기 및 입법형식이 지방자치단체간 차이를 제대로 보여주지 못하고 있다. 그러나 지방정부별로 감사청구할 수 있는 최소 주민수의 차이가 두드러지기 때문에, 이러한 점을 주의깊게 살펴볼 필요가 있다. 또 정보공개조례의 경우, 1998년 중앙정부에 의해 정보공개법률이 시행됨으로써 자치입법의 확산효과가 없어졌다. 따라서 정보공개에 대한 지방정부의 태도를 보여주는 지표를 통해 지방정부의 정보공개 의지를 평가할 필요가 있다.

#### IV. 주민참여입법현황

주민참여 자치법규에는 어떤 것들이 있는가. 이와 같은 자치법규를 찾아보기 위해 우선 주민참여제도와 관련된 실증 연구들을 토대로 주요 자치법규를 추출하였다. 대표적인 것이 시민제안제도, 정보공개제도, 시민감독관제도, 음부즈만제도, 주민감사청구제도 등이었다. 이를 토대로 하여 지방행정정보은행 웹사이트 (<http://laib.mogaha.go.kr>) 및 해당 도시정부의 홈페이지의 검색을 통해 다양한 참여제도들을 추적하였다. 그리고 자료의 정확성을 기하기 위해 각 도시정부에 대하여 정보공개신청을 하여 제도도입의 시기 및 입법형식, 운영실태 등에 대한 해당 도시정부의 공개자료를 획득하였다. 이러한 자료들을 근거하여 지방정부의 참여 및 투명성 관련자치법규를 살펴보면 다음과 같다.



## ① 주민감사청구

지방자치법 제13조의 4, 제4항은 “지방자치단체의 20세 이상의 주민은 20세 이상의 주민총수의 50분의 1의 범위 안에서 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 20세 이상의 주민 수 이상의 연서로 시·도에 있어서는 주무부장관에게, 시·군 및 자치구에 있어서는 시·도지사에게 당해 지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무의 처리가 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해한다고 인정되는 경우에는 감사를 청구할 수 있다”라고 규정하여, 지방행정에 대한 주민의 참여 및 감시권한을 인정하고 있다. 또 이에 따르면 각 지방정부는 감사를 청구할 수 있는 주민의 수를 규정하는 조례를 제정해야 한다. 이 조항이 1999년 8월에 신설되었기 때문에 그 이후로 각 지방정부는 주민감사청구의 주민 수에 관한 조례를 만들기 시작했다.

그런데 지방자치법의 개정과 주민감사청구조례의 제정으로 주민 감사청구가 활발해질 것으로 기대했으나 현실은 그런 기대를 빗나가고 있다. 물론 서울과 부산, 충청남도 당진군 등 일부 지역에서 주민감사청구가 시도되고 있고, 또 주민감사를 청구할 만큼 현안이 없는 경우도 있기 때문에 이와 관련한 평가가 아직 이르다는 느낌을 준다. 그러나 주민감사청구제도가 지방행정에 대한 주민의 참여 및 감시라는 애초의 취지를 훼손시키고 있다는 평가를 받는 이유는 지방정부가 감사청구의 주민 수를 지나치게 많이 규정하고 있기 때문이다. 지방자치법에서 규정한 “20세 이상의 주민 총수의 50분의 1의 범위”라는 것은 50분의 1(2%)을 넘지 말라는 뜻으로 그 범위 안에서는 청구인수를 더 줄일 수 있는 여지를 충분히 제공하고 있다. 그럼에도 많은 지방정부들은 청구인수를 낮출 경우 과다 청구로 인한 혼란을 우려하며 청구인수를 가급적이면 늘리려고 하고 있다.

표 2에 따르면, 청구인수가 가장 적은 도시는 100명을 규정하고 있는 과천, 정읍, 남원이며, 가장 많은 도시는 5,000명을 규정하고 있는 포항이다. 그런데 도시의 주민 총수에 따른 비율을 보면 익산과 강릉이 0.06%, 정읍이 0.07%로 가장 낮다. 과천은 청구인수로 보면 가장 적지만 비율로 보면 0.14%로써, 청구인수가 1,000명인 성남의 비율(0.11%)보다 높다. 비율이 가장 높은 도시는 영천으로 1.67%였으며, 청구인수로 보면 2,046명 정도 되었다. 91만이나 되는 수원의 청구인수가 700명인데 반해 인구가 겨우 12만 명 정도에 불과한 영천시의 청구인수는 2,000명이 넘는다.

이처럼 청구인수가 지나치게 많은 도시정부의 경우 주민감사청구제도는 별로

표 2. 주민감사청구 주민의 수

도시	청구인수	도시	청구인수	도시	비율(%)	도시	비율(%)
정읍	100	사천	798	익산	0.06	제천	0.34
남원	100	고양	800	강릉	0.06	군산	0.36
과천	100	광명	800	정읍	0.07	광양	0.36
강릉	150	남양주	800	수원	0.08	순천	0.37
익산	200	밀양	847	전주	0.08	김해	0.40
김제	200	통영	870	남원	0.10	서귀포	0.40
의왕	300	거제	871	안양	0.10	하남	0.40
서귀포	344	진해	894	고양	0.10	나주	0.45
전주	500	문경	902	성남	0.11	서산	0.46
군포	500	성남	1000	안산	0.11	보령	0.48
원주	500	부천	1000	부천	0.13	거제	0.50
아산	500	청주	1000	과천	0.14	속초	0.56
구리	500	천안	1000	김제	0.17	오산	0.59
제천	500	평택	1000	청주	0.18	삼척	0.59
광양	500	의정부	1000	군포	0.18	통영	0.62
하남	500	군산	1000	원주	0.19	동두천	0.66
나주	500	순천	1000	제주	0.20	사천	0.67
속초	500	영주	1000	광명	0.23	진해	0.67
오산	500	동해	1000	시흥	0.24	경산	0.67
삼척	500	진주	1139	남양주	0.24	구미	0.67
동두천	500	상주	1273	천안	0.25	밀양	0.67
태백	500	김해	1314	의왕	0.26	영주	0.75
제주	549	공주	1371	아산	0.28	태백	0.85
보령	580	경산	1429	춘천	0.28	동해	0.96
안양	600	마산	1453	평택	0.28	포항	0.97
안산	600	김천	1520	목포	0.28	안동	1.00
수원	700	창원	1727	의정부	0.29	문경	1.00
시흥	700	안동	1863	구리	0.30	공주	1.00
춘천	700	영천	2046	충주	0.32	경주	1.00
목포	700	구미	2257	진주	0.33	김천	1.00
충주	700	경주	2925	마산	0.33	상주	1.00
서산	700	포항	5000	창원	0.33	영천	1.67

출처: 지방행정정보은행 (<http://laib.mogaha.go.kr>: 최종검색 2001/11)

\*1: 지방행정정보은행에서 누락된 부분은 해당 도시정부에 대한 전화면접을 통해 확인

\*2: 일부 도시정부는 청구인수로, 일부 지방정부는 주민총수의 비율로 규정하였으므로 이를 통일하기 위해 1999년 인구를 기준으로 하여 청구인수와 비율을 각각 순위대로 표시하였음.

실효성이 없다고 보아도 무방할 것이다. 청구인수를 가급적이면 적게 규정하려는 도시정부는 그렇지 않은 도시정부에 비해, 도시행정에 대한 주민의 참여와 감시를 보다 쉽게 하려는 의지를 가지고 있다고 해석할 수 있을 것이다.

## ② 행정정보공개

행정정보공개는 민주주의 발전과 지방행정의 효율성 증진에도 많은 기여를 할 수 있다. 정보공개는 무엇보다도 주민참여의 기회를 제공한다. “정보 없이는 참여도 없다”라는 말이 있듯이 정보는 주민참여의 필수적 조건이다. 즉 정보공개를 통해 주민은 지방행정이 어떻게 이루어지고 있는가를 알 수 있고, 또 이러한 과정을 통해 참여에 대한 욕구나 기회를 가질 수 있다. 나아가 지방정부가 처리하는 행정업무의 공정성·합법성을 확인하고 공무원의 권력남용을 감시할 수 있다. 이처럼 지방행정의 정보를 공개하는 것은 열린 행정을 실현하고 지방정부의 투명성을 높일 수 있는 역할을 한다.

표 3을 보면 정보공개조례는 1992년에 제정한 청주를 시발점으로 하여 해를 거듭할수록 다른 도시정부로 확산되고 있음을 보여준다. 1996년 이후로 제정이 뜸해지는 것은 1996년에 국가차원에서 정보공개법률이 제정되었기 때문이다. 상위법인 “공공기관의 정보공개에 관한 법률”이 행정정보공개에 대한 자세한 내용을 규

표 3. 행정정보공개조례제정현황

조례 공포연도	도 시 정 부
1992	청주, 마산, 밀양, 전주, 익산(이리), 정읍(정주), 남원, 진주, 창원, 사천(삼천포), 안양, 거제(거제군)
1993	오산, 평택(송탄시, 평택군), 순천, 나주, 원주, 광양, 서산, 수원, 의정부, 하남, 목포, 성남, 서귀포, 과천, 광명, 속초
1994	동두천, 부천, 군포, 시흥, 안산, 동해, 김제, 진해
1995	고양, 군산, 춘천, 강릉, 천안, 포항, 경주, 김천, 안동, 구미, 영천, 상주, 문경, 경산, 통영, 김해
1996	-
1998 이후	삼척, 제주

출처: 지방행정정보은행(<http://laib.mogaha.go.kr>; 최종검색 2001/10), 남궁 근(1998): 401 참조.

\*주: 지방행정정보은행에서 누락된 부분은 해당 도시정부에 대한 전화면접을 통해 확인

정하고 있기 때문에, 이전에 만들었던 행정정보공개조례를 폐지하는 지방정부가 늘어나고 있다. 이처럼 청주시의 조례제정에서부터 중앙정부의 상위법 제정에 이르는 시기 동안 정보공개제도는 지방정부의 조례라는 형태로 확산되고 있는 것이다. 정보공개가 주민참여를 자극하고 지방정부의 투명성을 높이는 긍정적 역할을 한다는 점에서, 얼마나 빨리 정보공개제도를 도입하느냐 하는 것도 지방정부의 성취도를 보여주는 지표로 이용될 수 있다.

한편 정보공개조례를 제정한 시기를 통해서만 도시정부의 정보공개 의지와 능력을 평가하기는 힘들다. 실제로 행정정보공개의 실적을 알아볼 필요가 있다. 정보공개제도가 시행된 이후 지방정부에 대한 정보공개의 청구건수가 매년 늘어나고 있는 추세에 있다. 이는 주민들이 행정정보에 대한 접근의 욕구가 높다는 것을 보여주고 있다. 그리고 주민들의 청구에 대한 지방정부의 공개비율이 90% 전후를 보일 정도로 높은 편이다. 하지만 현재까지의 정보공개 청구목적은 주로 사업이나 재산 등 이해관계가 걸려있는 분야에 집중되어 있는 반면, 행정감시나 학술연구 등 지방정부의 활동이나 성과를 감시하거나 평가하는 분야는 낮은 수준에 머물고 있는 실정이다(안청시·손봉숙 2002: 210).

행정정보공개 청구건수가 매년 증가하고 있는 것은 이 제도가 시민의 요구를 반영한 정책임을 보여주는 것이고, 또 청구에 대한 지방정부의 공개비율이 높은 것은 지방행정에서 이 제도가 정착되고 있음을 나타낸다. 그러나 청구건수와 공개비율을 지방정부의 성취도를 측정하는 지표로 활용하기에는 어려운 점이 있다. 어떤 지역 주민의 정보공개에 대한 욕구가 다른 지역의 주민에 비해 더 높을 경우 청구건수에 영향을 미칠 수 있으며, 또 공개하기 어려운 정보를 요구할 경우 공개비율이 낮아질 가능성이 있기 때문이다. 즉 청구건수와 공개비율에는 외적 요인이 작용하기 때문에 도시정부의 성과 측정 지표로 활용하기 어려운 것이다.

대신에 도시정부의 행정정보공개의지를 파악할 수 있는 자료를 이용할 수 있다. “함께하는 시민행동”은 2000년 4월 10일부터 15일 간 전국 248개 지방정부의 홈페이지를 검색하여 각 지방정부의 인터넷을 통한 행정정보공개청구현황을 심사한 적이 있다. 그 보고서에 따르면 인터넷으로 청구와 답변이 가능한 경우가 있는가 하면 홈페이지에 정보공개와 관련한 내용이 전혀 없거나 홈페이지가 없는 경우도 있었다(표 4 참조). 또 이 단체는 2000년 5월 31일 전국 248개 지방정부의 인터넷을 통한 재정운영상황공개 현황을 조사하여 그 결과를 발표하였다(표 5 참조).

표 4. 전국 248개 자치단체 인터넷 행정정보공개청구현황 심사 결과

평가등급	A	B	C	D	E	F
내용	인터넷으로 청구와 답변 가능	인터넷으로 청구 가능	정보공개 청구 안내와 신청 E-mail	정보공개 청구 안내만 있음	관련 내용 없음	홈페이지 없음
지방정부 수	4	8	4	42	178	7

\*출처: 함께하는 시민행동(<http://www.wv.or.kr>, 2002/01/20).

표 5. 전국 248개 자치단체 인터넷 재정운영상황공개현황 심사 결과

평가등급	A	B	C	D	E	F
공개 내용	예산서 전체	예산현황, 주요사업, 채무, 기금, 공기업운영	간단한 예산 현황, 주요 사업예산	간단한 예산 현황(1쪽)	관련내용 부재, 또는 과거자료	홈페이지 없음
지방정부 수	13	26	14	74	114	7

\*출처: 함께하는 시민행동(<http://www.wv.or.kr>, 2002/01/20)

2000년 4~5월 기준으로 한 것이어서 그 이후 개선된 점이 분명히 있겠지만, 이와 같은 자료는 도시정부의 행정정보공개 의지 및 정보화 수준을 잘 보여주는 자료라 할 수 있다.

### ③ 시민감시

옴부즈만, 시민감독관, 시정모니터와 같은 제도들은 도시정부의 부정부패를 감시하고 투명한 행정을 이끌어내기 위한 주민참여제도라고 할 수 있다. 옴부즈만제도는 관료와 법관들의 부당한 행위를 감시하기 위한 제도로 19세기 초 스웨덴을 비롯한 스칸디나비아반도의 국가들에서 처음 도입되었다. 스웨덴어로 “권한을 부여받은 대리인”을 의미하는 옴부즈만은 행정부나 의회에서 위촉되어 국민의 권리를 보호하거나 구제하기 위해 조사 및 권고의 기능을 수행하는 대리인이라 할 수 있으며, 또한 갈등해결을 위한 중재의 역할을 담당하도록 하여 법원과 행정기관으로부터의 권리보호와 구제를 가능하게 한다(김겨성 2001). 옴부즈만제도의 특성

표 6. 옴부즈만제도 도입 현황

조례공포년도	도시정부 및 조례명칭
1995	안양, 안양시시민고충처리위원회설치및운영에관한조례
1996	청주, 청주시시민고충처리심의위원운영조례
1997	부천, 부천시시민옴부즈만운영에관한조례
2001	성남, 성남시옴부즈만설치및운영조례 통영, 통영시시민고충처리위원회설치조례

\*출처: 지방행정정보은행 (<http://laib.mogaha.go.kr>: 최종검색 2001/10), 해당 도시정부가 정보 공개한 자료

은 그 역사적 발전과정으로 볼 때 시민위주의 성향을 가질 수밖에 없는데, 시민위주의 성향을 제도적으로 확보하기 위해서는 옴부즈만 기구의 독립성이 중요하며, 이러한 독립성을 확보하기 위해서는 옴부즈만으로 위촉되는 사람들이 윤리적 신망과 정치적 중립성, 전문적 식견을 갖추되 전직 관료출신의 비율이 높지 않는 것이 바람직하다(이종수 1997).

현재 옴부즈만제도를 도입하여 운영하고 있는 도시정부는 성남, 안양, 부천, 청주, 통영시 등 손에 꼽을 정도이다(표 6 참조). 이처럼 옴부즈만제도가 활성화되지 못하고 있는 이유는 무엇일까. 한국에서의 옴부즈만제도는 도시마다 약간 다르지만 대개 “시민고충처리위원회”라는 명칭을 가지고 있다. 그런데 이러한 명칭은 일반적으로 민원불편사항을 해결해주는 정도로 인식되고 있다. 따라서 시민들은 물론 공무원들조차도 대개는 옴부즈만의 본질을 알고 있지 못하며 여론의 모니터 또는 시청의 종합민원실 정도의 의미로 이해하고 있는 듯하다. 또 대부분의 고충처리위원회가 지방정부에 소속된 하부 조직의 성격을 지니고 있으며 예산과 인력이 부족한 편인데, 이런 이유로 옴부즈만제도의 실효성은 반감되고 있다.

그러나 부천시의 옴부즈만제도는 비교적 제대로 운영되고 있다. 다른 도시와 달리 “부천옴부즈만”의 독자적인 홈페이지 (<http://kore21.net/ombus/home.htm>, 2002/03/12 검색)가 개설되어 있으며, 부천시 홈페이지에 연결되어 쉽게 찾아갈 수 있도록 되어 있다. 또 부천옴부즈만의 홈페이지에는 옴부즈만제도를 도입한 과정과 배경을 설명하고 있으며, 또 자유로운 시민의견은 부천시의 “시민자유게시판”에, 단순 민원은 “시장에게 바란다”, 행정처분에 대한 불만으로 행정심판청구 또는 행정소송을 하기 전에 “고충민원 신청”이라는 구분을 해놓음으로써 옴부즈

만 고유의 역할이 무엇인지를 분명히 밝히고 있다. 그리고 1997년 시행 이후 꾸준한 활동을 벌이고 있는 것으로 보인다.

이처럼 부천시와 같이 옴부즈만제도의 본질을 잘 이해하여 체계적으로 운영한다면 주민참여제도의 새로운 장을 개척하는 것이 될 수 있다. 따라서 옴부즈만제도를 도입하고 있는 지방정부들은 제도 운영을 질적으로 개선할 필요가 있으며, 아직 도입하고 있지 않는 지방정부들은 옴부즈만제도에 대해 심도있게 연구하여 도입을 고려해보는 것이 좋을 듯하다. 집행부 우위의 시스템 즉 시장(mayor)주도형 지방정부체제에서는 시장이 시민들로부터 지지를 얻기 위하여 열린시장실, 직소민원실과 같은 시스템을 선호하기 마련인데, 이런 상황에서 옴부즈만과 같은 제도가 정착되기 어려운 점도 있을 것이다. 하지만 일부 지역에서 옴부즈만 제도의 성과가 축적되고 있으며, 지역의 특성에 따라 옴부즈만제도가 필요한 경우도 있을 것이다. 비록 서구로부터 도입한 제도이지만 우리의 특성에 맞게 적용할 수 있는 여지는 충분하다.

도시정부의 주민참여제도에서 옴부즈만제도가 아직 정착되지 못하고 있는 반면 시민감독관제도는 비교적 활성화되고 있는 편이다. 시민감독관제도가 도입된 배경은 지방자치가 부활한 이후 지방정부가 발주하는 관급 공사나 위임 위탁과 관련한 사업자 선정과정을 둘러싸고 각종 비리와 부정부패, 그리고 이에 따른 부실 시공, 공공서비스의 질 저하 등의 문제가 심각하다는데 있다. 지방정부의 조달은 지방재정법 제63조에 의하여 “국가를당사자로서하는계약에관한법률”을 준용하도록 되어 있는데, 일반적으로 조달청에 위임하는 방법과 자체 조달하는 방법으로 나뉜다. 조달청에 위임하는 경우는 지방정부가 발주하는 건설공사에서 100억 원 이상, 내자구매의 경우 5천만 원 이상, 외자구매의 경우 5만 달러 이상이 되어야 한다. 그리고 자체조달의 경우에는 경쟁방법과 수의계약이 있으며, 경쟁에는 일반경쟁, 지명경쟁, 제한경쟁 등이 있다. 여기서 특정인을 임의로 선정하여 계약을 체결하는 수의계약 방식에서 부정과 비리가 많이 일어나고 있는 것으로 평가된다. 또 중소기업의 영세한 건설회사들이 난립하면서 지방정부의 관급 공사와 관련하여 뇌물수수과 리베이트, 담합과 유착, 그리고 부실 시공이라는 악순환은 더욱 심해진 것으로 보인다.

이처럼 부정부패로 인한 부실 시공의 문제를 막기 위해 등장한 것이 시민감독관

제도이다. “진주시각종공사시민명예감독관제도운영조례”에 따르면, 이 제도의 목적으로써 진주시가 시행하는 각종 공사에 대한 부실 시공을 사전에 방지하기 위하여 시민으로 하여금 공사의 시공, 준공 검사 등 전 과정을 감독하게 하고 행정에 대한 주민의 참여기회를 제공하는 것임을 분명히 밝히고 있다. 또 시장은 공사를 발주할 때에는 착공 전에 3명 이내의 시민명예감독관을 위촉하여야 하며, 감독관의 임기는 공사가 준공되면 자동으로 만료되는 것으로 되어 있어, 지방정부가 발주하는 모든 공사에 감독관을 임명하도록 하고 있다.

그리고 시민감독관이 자신의 역할을 제대로 수행하기 위해서는 누가 시민감독관이 되는가가 중요한 문제로 되는데, 대부분의 경우 시설공사와 관련한 전문지식이나 경험이 있는 전문가를 포함한 시민들을 주요 자격기준으로 제시하고 있다. 이들 외에 시의원(진주), 공익을 목적으로 하는 사회단체 추천(안산), 관심있는 시민(군포) 등의 기준도 포함하고 있다. 그리고 이해관계가 걸려있는 업체의 임직원이나 퇴직자 등은 제외시키고 있다. 이러한 자격기준은 감독관이 지녀야 할 독립성과 전문성을 보여주는 것이라 하겠다. 그러나 원주시의 경우 명예감독관을 원칙적으로 리·통장으로 하고, 그 외 읍·면·동장의 추천으로 임명한다는 자격요건을 제시하고 있는데, 이는 동원위주의 참여행정방식으로 비판받을 소지가 다분하다. 왜냐하면 권위주의적 중앙집권 시절 행정의 최하위 단위으로써 주민동원에 앞장섰던 리·통장의 역할이 아직까지 남아있기 때문이다.

한편 시민감독관을 두고 있는 대부분의 도시정부는 시민감독관의 감시대상을 주로 부정과 비리가 많이 발생하는 관급 공사에 집중시키고 있다. 진주의 경우 지방정부가 발주하는 모든 공사에 감독관을 두도록 하고 있는 반면, 안산, 거제, 창원, 마산, 성남 등의 경우 일정 규모 이상의 대형공사로 한정시키고 있다. 특히 거제의 경우에는 문화유적의 보수공사라는 항목을 분명히 하여 문화유적의 보존 관리에도 애를 쓴 흔적이 보인다. 이와 달리 원주시의 경우 각종 시설공사의 감독뿐만 아니라 도로와 상하수도의 관리 및 감시, 산화경방 계도 및 산림보호 감시, 환경보전 및 쓰레기 무단투기 감시, 불법건축물 감시 등의 역할도 주어져 있다. 이처럼 시민감독관의 역할이 처음에는 부정과 비리가 많았던 부실공사 감시에 집중되었지만 제도가 확산되면서 차츰 그 영역을 확대하는 모습이 나타난다.

표 7은 64대 도시 중에서 시민감독관제도를 도입하고 있는 현황을 보여주고 있다. 특이할 만한 사항은 이 제도가 처음에는 주로 경상남도 지역을 중심으로 도입



표 7. 시민감독관제도 도입 현황

공포년도	도시정부 및 자치법규명칭
1994	진해, 진해시집행공사시민감시관제운영규정 제주, 제주시명예감독관제(예규)
1995	창원, 창원시대형공사시민감시관제도운영규정 마산, 마산시대형공사시민감시관제도운영규정 통영, 통영시대형공사시민감시관제도운영규정, 통영시명예감사관제도운영규정(1999) 사천, 사천시대형공사시민감시관제도운영규정 김해, 김해시대형공사시민감시관제도운영규정 밀양, 밀양시대형공사시민감시관제도운영규정 거제, 거제시대형공사시민감시관제도운영규정
1996	진주, 진주시각종공사시민명예감독관제도운영조례
1997	천안, 천안시건설공사의주민명예감독관운영에관한조례 원주, 원주시명예감독관운영에관한규정
1999	군산, 군산시건설공사의주민명예감독관운영에관한조례 군포, 군포시쓰레기소각시설건설시주민명예감독관에관한규정
2000	안산, 안산시시민공사감독관운영조례 성남, 성남시시민공사감독관운영규정 보령, 보령시부실공사방지조례

\*출처: 지방행정정보은행(<http://aib.mogaha.go.kr>): 해당 도시정부 홈페이지, 2002/03.

되었다는 점이다. 1994년에서 1995년 사이에 경상남도의 대부분 시·군 지역에서는 대형공사시민감시관제도를 도입하고 있는 것으로 나타났다(경상남도 시·군 지방정부의 홈페이지 자치법규집 참조). 그런데 경상남도 시·군의 시민감독관제도는 조례가 아니라 훈령(규정)의 형식으로 입법화되어 있다. 비슷한 시기에 시장과 군수의 발의에 의한 훈령으로 시민감독관 제도가 도입된 것은 아마도 상위단체인 경상남도의 행정적 지도가 있었을 것으로 추측된다. 한편 경상남도 시·군과는 대조적으로 이 시기 이후 다른 도시정부의 시민감독관제도는 조례의 형태를 띠고 있으며, 시의원이 발의하거나 또는 단체장이 발의해도 시의회의 심의를 거치는 등이 제도의 도입과 관련하여 지방의회가 주도권을 행사한 것으로 볼 수 있다.

그러면 실제로 시민감독관 제도는 제대로 시행되고 있는 것일까. 이를 위해 일일이 해당 지방정부를 찾아가서 점검하기는 어려우므로, 이 문제는 보다 내실있는

표 8. 행정서비스 시민감시 자치입법 현황

공포년도	도시정부 및 자치법규명칭
1997	원주, 원주시시정모니터요원운영규정
1999	전주, 전주시공무원친절평가단운영규정
2000	과천, 과천시행정모니터운영조례 공주, 공주시행정서비스시민감시제운영규정

\*출처: 지방행정정보은행 (<http://laib.mogaha.go.kr>); 해당 도시정부 홈페이지, 2002/03.

사례분석을 통해 해결되어야 한다고 본다. 다만 시민감독관 제도의 운영과 관련하여 각 도시정부가 정보 공개한 자료를 보면, 이 제도를 도입한 이후 공사를 시행할 때 시민감독관을 위촉하는 것이 관행으로 되어가고 있으며, 감독관이 공사 현장을 참관하거나 의견을 제시하는 것으로 보고되고 있다. 또 이 제도를 자치입법화시키지는 못했으나 지방정부의 방침으로 실시하고 있는 지방정부도 일부 있는 것으로 나타났다. 결론적으로 시민감독관제도가 도시행정에 완전히 뿌리를 내렸다고 보기 어렵지만, 투명성을 높이기 위한 주민참여제도로 소중히 생각하고 계속 발전시켜나가야 할 제도임은 분명한 것으로 생각된다.

도시정부가 제공하는 행정서비스에 대해 시민이 감시하는 제도를 운영하는 곳이 있다(표 8 참조). '전주시공무원친절평가단운영규정'에 따르면 공무원친절평가단은 100인 내외의 시민으로 구성되는데, 평가단은 전주시 산하 공무원 및 부서에 대한 친절도를 평가하고 불친절 사례를 적발하여 제보하며 서비스 행정에 대한 시민의 만족여부를 체크하는 일을 하고 있다. 평가단은 시민단체와 직능단체가 추천하는 시민 또는 평가단원이 되기를 희망하는 시민이 시장의 위촉을 받아 구성되며 연중 수시 활동함을 원칙으로 하고 있다. 또 전주시는 평가단의 활동을 지원해야 하며, 평가단의 친절평가를 토대로 해당 공무원에 대한 상벌을 주어야 한다.

비슷한 제도로써 '공주시행정서비스시민감시제운영규정'이 있다. 여기서 시민감시제란 시민이 행정서비스를 제공받을 때 잘잘못을 객관적으로 판단하여 그린카드 또는 옐로우카드를 발부·신고하는 행위를 말하며, 그린카드는 서비스내용이 아주 만족스럽고 친절하여 감동적일 때 사용하는 카드이며, 옐로우카드는 서비스내용이 불만족스럽고 친절하여 지극히 불쾌할 때 사용하는 카드이다. 그리고 현관이나 민원실에 카드 및 카드함을 설치하고, 매년 반기별로 구분하여 심사한

뒤, 행정서비스대책위원회에서 심사결과를 토대로 상벌 등 필요한 조치를 취하도록 하고 있다.

또 '과천시행정모니터운영조례'도 시민감시제도의 하나이다. 이 조례에 따르면 거주지 동별, 직업별, 연령별 인구비례에 의해 50명 내외의 과천시민으로 구성되는 시정모니터는 시책에 대한 제도개선 사항이나 생활불편사항, 시 행정의 위법·부당한 사안 또는 시정조치가 필요한 사항, 미담수범사례 또는 주요 동향, 기타 시정의 발전적인 사항 등을 과천시에 제보하도록 되어 있다. 모니터의 모집방법은 과천시 홈페이지 및 지역언론을 통해 공개모집하며, 연 1회 이상의 교육 및 보상금 지급에 관한 규정도 두고 있다. 원주시도 과천시의 모니터제도와 비슷한 '원주시시정모니터요원운영규정'을 두고 있다. 시정모니터 또는 민원모니터는 행정자치부의 권고에 의해 많은 지방정부에서 내부적으로 실시하고 있다. 천안시는 1996년부터 민원모니터제를 그리고 1999년부터 시정모니터제를 운영해오고 있고, 남원과 정읍은 2001년부터 시정모니터제를 운영하고 있다. 민원모니터의 경우 제주시는 1998년, 구리시는 1997년, 삼척시는 1995년부터 운영해오고 있다. 그러나 과천시처럼 조례는 물론 훈령으로도 제도화시키지 못한 도시정부가 대부분이다.

#### ④ 시민제안

시민제안제도는 도시정부의 행정에 대한 시민의 창의적인 제안을 시정에 반영함으로써 행정의 효율성을 증진시키기 위한 목적으로 도입되고 있다. 전자정부의 구축으로 각 지방정부의 홈페이지가 만들어지면서 인터넷을 통한 시민의 의견을 수렴하는 과정이 활성화되고 있으나, 그 내용을 보면 행정처리에 대한 불만이나 불편사항 등 민원해결을 원하는 의견이 다수를 이루고 있다. 이에 비해 시민제안제도는 제안의 범위를 시정의 발전방안이나 효율적 행정을 위한 제도개선으로 한정하고 있고, 또 심사를 통해 시상을 하는 등 인센티브를 제공하면서 꽤 체계적으로 운영되고 있다. 따라서 제안의 범위, 심사과정, 인센티브 등의 내용을 담고 있는 시민제안조례의 제정은 주민참여를 보다 내실있게 하겠다는 도시정부의 노력으로 볼 수 있을 것이다. 또 대부분의 지방정부에는 공무원제안규칙이 있는데, 일부 지방정부에서는 이에 의거하여 시민들의 제안도 받는다고 한다. 하지만 그것은 어디까지나 공무원들을 대상으로 하는 자치법규이며, 행정에 대한 주민의 참여를 고양시키려는 의지의 표현이라고 볼 수 없다.

표 9. 시민제안제도 도입 현황

공포년도	도시정부 및 자치법규명칭
1995	수원, 수원시 시민제안제도 운영 규정 안양, 안양시 시민제안제도 운영 규정 익산, 익산시민창안제도 운영 규정
1996	안산, 안산시 시민제안제도 운영 규정 원주, 원주시민제안조례 천안, 천안시민제안관리조례
1997	광명, 광명시 시민제안제도 운영 조례 평택, 평택시 시민제안제도 운영 규정 강릉, 강릉시민제안조례 태백, 태백시민제안조례 목포, 목포시 시민제안조례
1998	부천, 부천시 시민제안제도 운영 규정 동해, 동해시민제안조례
1999	고양, 고양시 시민제안제도 운영 규칙 전주, 전주시 발전제안조례 오산, 오산시 시민제안제도 운영 규정
2000	군산, 군산시 시민제안제도 운영 조례

\*출처: 지방행정정보은행 (<http://laib.mogaha.go.kr>); 해당 도시정부 홈페이지, 2002/03.

표 9는 시민제안제도를 도입하고 있는 도시정부와 그 입법현황을 보여주고 있다. 이 표에 따르면 시민제안제도는 단체장 직선제가 이루어진 1995년부터 시작하였음을 알 수 있다. 시민제안제도의 법제화가 이루어진 곳은 대체로 수도권지역의 도시정부들이며 조례보다는 훈령형식을 띠고 있다. 그리고 다른 지역에 비해 강원도 지역에서 시민제안제도를 도입하는 비율이 높는데, 강원도의 경우 시민제안제도를 도입하고 있는 도시는 4개나 되며 모두 조례로 되어 있다. 특이한 것은 경상도 지역에서 시민제안제도를 법제화하고 있는 도시는 한 곳도 없다는 점이다. 시민감독관제도가 경상남도 지역을 중심으로 도입 확산되었던 점과 대조적인 특징을 보이는 것이라 하겠다.

한편 각 도시정부가 시민제안제도의 운영에 대한 정보공개 답변 자료에 따르면,

표 10. 원주시 시민제안제도 운영현황

구분	시민제안제도	아이디어광장
추진개요	추진시기: 1996년 이후 모집시기: 매년 1회 참여방법: 우편 또는 E-mail	추진시기: 2000년 이후 모집시기: 연중 참여방법: 원주시홈페이지
조례제정	1996. 7. 5 원주시민제안조례	조례 없음
참여실적	1996: 27건 1997: 24건 1998: 20건 1999: 10건 2000: 21건	2000: 258건

\*출처: 원주시가 공개한 자료

대체로 자치법규를 제정한 이후 시민들의 제안 실적이 꾸준히 증가되고 있으며, 특히 2000년을 기점으로 홈페이지를 이용한 시민참여가 활성화되면서 시민제안도 대폭 늘어나고 있는 추세이다(표 10 참조). 그러나 시민제안제도의 경로를 통한 참여의 내용을 보면 민원처리 성격이 많은 편이다. 결국 시민제안제도는 행정의 효율성 및 주민참여의 제고에 기여하는 제도임은 분명하지만, 아직 본래적 기능을 다하지 못하고 있는 것으로 평가할 수 있다. 주민참여제도로서 시민제안제도를 활성화시키려면 우선 시민들의 적극적 참여를 제고하기 위해 이 제도의 취지와 인센티브 등에 대한 홍보를 많이 할 필요가 있으며, 또 제안모집공고, 심사, 시상 등을 정기적으로, 또 투명하게 하여 제도운영의 체계성을 확립해야 할 것이다.

### ⑤ 기타

이상에서 서술한 것 외에 참여 및 투명행정을 위한 자치법규로서 행정실명제(정책실명제), 주민의견수렴절차이행, 시민감사청구, 민원공개법정 등이 있다.

행정실명제 또는 정책실명제는 주요 정책결정이나 집행과정에서 공문서의 실명화, 표지판의 설치, 정보 공개 등을 통해 정책과정의 핵심정보 보존 및 사후 책임 소재를 명확히 함으로써 행정의 투명성 확보 및 시민의 알 권리 보장에 기여하는 제도이다. '동해시행정실명제운영에관한조례'에 따르면, 행정실명대상 사무는 모

표 11. 행정(정책)실명제 자치입법 현황

공포년도	도시정부 및 자치법규명칭
1995	목포, 목포시정책실명제운영규칙
1997	삼척, 삼척시행정실명제운영에관한규정 군산, 군산시행정실명제운영규정 정읍, 정읍시행정실명제운영규정
1998	동해, 동해시행정실명제운영에관한조례
2000	부천, 부천시공사실명제운영규정

\*출처: 지방행정정보은행 (<http://laib.mogaha.go.kr>); 해당 도시정부 홈페이지, 2002/03.

든 공문서, 시가 발주하는 모든 공사, 시보 및 반상회보 등 행정간행물, 사용료, 변상금, 과징금, 과태료 납입서 및 지방세 고지서, 경고장, 독촉장, 계고장, 처분 통지서, 각종 안내 표지판, 시가 관리하는 시설물, 기타 시장이 필요하다고 인정하는 사항으로 되어 있다. 이는 시 행정의 전반적인 과정을 모두 포괄하고 있음을 보여준다.

일부 도시의 경우 행정실명제에 대해 시민들은 물론 공무원들까지 매우 긍정적인 평가를 내리고 있는 것으로 나타났다(한국정당정치연구소 1999: 56-57). 그리고 이러한 반응을 배경으로 행정실명제는 지방정부뿐만 아니라 중앙정부, 교육기관 심지어 기업체와 시민단체에까지 급속도로 확산되고 있는 추세이다. 하지만 지방정부의 경우 서울특별시, 충청남도, 부천시, 시흥시, 순천시, 양산시, 서대문구청 등 광역단체와 기초단체를 포괄한 많은 지방정부가 정책실명제도를 도입하여 시행하고 있지만, 이를 자치입법을 통해 제도화시키고 있는 지방정부는 손꼽을 정도에 불과하다(표 11 참조).

안양시는 상위정부에 주민감사청구를 할 수 있는 제도를 두고 있음에도 시장에 게 감사를 청구할 수 있는 독자적인 시민감사청구제도를 도입하고 있다. 주민감사청구제도는 1998년 지방자치법 개정으로 모든 지방정부에 도입되고 있으나, 시민감사청구의 경우 서울시와 안양시 등 일부 지방정부에서만 도입하고 있는 실정이다. '안양시시민감사청구절차및운영등에관한조례'는 안양시 자체감사의 공정성과 투명성을 제고하고 열린감사를 통하여 행정에 대한 시민참여의 확대와 신뢰행정

을 구현하기 위하여 시민이 감사를 청구할 수 있는 감사청구절차·운영 및 이에 따른 안양시시민감사청구심의위원회의 구성, 기능 등에 관해 필요한 사항을 규정하고 있다. 감사를 청구할 수 있는 자는 시민감사청구일 현재 안양시에 주민등록이 되어 있는 만 20세 이상의 주민 300인 이상의 연서를 받은 청구주민의 대표자로 규정되어 있다. 이 기준은 주민감사청구의 기준인 600인에 비해 절반에 지나지 않는다. 그 만큼 시민감사청구를 쉽게 하기 위한 의도인 것으로 해석할 수 있다. 그리고 시민감사청구심의위원회는 전문가를 포함한 시민 중심으로 구성하여 안양시의 감사 과정 및 결과를 심의하도록 한 점도 시민참여의 폭을 확대시킨 것으로 보인다.

군포시는 정책결정과정에서 주민참여를 확대하기 위한 제도로서 ‘군포시주민의견수렴절차이행에관한규정’을 두고 있다. 이 제도의 목적은 군포시에서 추진하고자 하는 주요 시책 및 대규모 사업을 시행하기 전에 시민의 의견을 수렴 반영하여, 행정의 공정성과 신뢰성을 확보하고 능률향상을 도모하고자 하는 데 있다. 적용 범위는 주민의 이해관계가 걸려 있는 주요 시책 및 각종 대규모 사업이며, 의견의 수렴방법은 간담회, 공청회, 토론회, 여론조사 등이며 사전 주민의견 수렴 이행여부 확인을 위해 확인관을 두도록 하고 있다. 도시계획법과 같이 상위법에 의해 일부의 사안에 대해서 반드시 주민의견 수렴절차를 거쳐야 하는 것에 비하면 이러한 제도는 주민참여를 제고하는데 많은 기여를 할 것으로 생각된다. 다만 이러한 제도가 조례나 규칙과 같은 자치입법의 형식이 아니라 훈령의 형식으로 제정되어 있는 것은 이 제도의 실효성과 안정성을 약화시키는 것으로 보인다.

해결하기 어려운 집단민원이나 고질민원을 공개법정을 열어 해결하는 제도가 민원공개법정 또는 시민열린법정이다. 1996년에 제정된 ‘남해군민원공개법정배심원제운영규정’은 갈등이 많은 집단민원을 해결하기 위한 공개법정의 배심원들을 주민대표와 전문가 등 20명 내외로 구성할 것을 규정하고 있다. 사안에 따라 배심원들은 달라지는데, 배심원들이 점수를 부과해 그 결과에 따라 민원을 해결한다. 1996년부터 1999년까지 5차례 민원공개법정이 열렸는데(뉴스피플, 1999. 9. 9), 그 사안은 “마을버스 운송사업 면허”, “양식어장대체개발”, “채광계획 인가신청” 등 일부 업체의 인·허가에 집중되는 내용들이었다. 이처럼 인·허가를 준수나 군청 담당공무원이 독단적으로 처리하는 것이 아니라 각계 전문가와 시민들이 참여하는 공개법정을 통해 해결함으로써 지방행정의 투명성을 확보하고 부정부패의 소

지를 없애고 있다. 참여한 주민이나 공무원, 민원을 제기한 이해 당사자 등 모두가 공개법정의 결과에 승복하기 때문에 잡음도 별로 없다는 평가를 받고 있다.

제천시도 1996년 '제천시열린법정운영규칙'을 제정하여 고질적인 집단민원을 열린법정을 통해 해결하도록 하고 있는데, 남해군과 비슷하게 배심원을 두어 운영하도록 하고 있다. 제주시도 1997년 '제주시열린민원법정설치운영규칙'을 제정하였다. 이와는 약간 다르게 전주시는 1998년 12월에 '전주시시민열린법정위원회설치및운영규칙'을 두고 있다. 이 규칙에 따르면 지역개발사업과 관련된 분쟁, 시장의 인·허가와 관련된 분쟁 등 집단민원이 끊이지 않는 사항에 대해 심의 및 해결을 위한 알선·중재·조정 기능을 가진 시민열린법정위원회를 두도록 하고 있으며, 위원회 구성 및 직무, 위원의 임기, 회의 방법 및 의견 진술, 자료제출요구 및 현장 조사 등 위원회 운영과 관련된 사항을 아주 세세하게 규정하고 있다. 전주시의 제도는 남해군과 제천시 경우처럼 배심원을 두지는 않고 위원회 방식으로 집단민원을 해결하는 방식을 취하고 있는 것이 독특하다.

그러나 해당 지방정부의 담당자와 인터뷰 결과, 제주시는 별로 실효성이 없다는 이유로 1999년 12월에 이 규칙을 폐지한 것으로 나타났다. 또 제천시의 경우 1997년 규칙 제정 당시에는 몇 건의 사례가 있었으나, 그 이후로는 열린법정이 개최된 적이 없어 주민참여제도로서 거의 활용되지 않고 있다고 하였다. 전주시도 상황은 비슷한 것으로 보인다. 그리고 1998년 이후 이들 지방정부 외에는 어떤 지방정부도 시민법정 제도를 도입하고 있지 않다. 이처럼 행정결정권을 시민법정과 같은 민간위원회에 넘기는 제도는 남해군을 제외하고는 아직 정착하기 어려운 실정으로 보인다.

이상에서 서술한 행정실명제, 주민의견수렴절차이행, 시민감사청구, 민원공개법정의 경우 이러한 제도들을 도입하고 있는 도시정부가 매우 적고, 이 제도를 도입한 지방정부조차 별로 실효성이 없다는 이유로 자치법규를 폐지하거나 거의 활용하지 못하고 있는 상태이다.

한편 위에서 언급한 제도 이외에 주민참여제도는 여러 가지가 더 있다. 대표적인 것이 위원회와 공청회이다. 위원회는 특정분야의 전문가나 정부정책에 의하여 직접적으로 영향을 받는 사람들이 지방정부의 정책결정에 참여하는 시스템을 말한다. 위원회의 구성과 운영이 자치법규에 의해 규정되어 있는 경우도 있고 그렇



지 않은 경우도 있다. 지방자치 이후 각 지방정부의 위원회는 양적으로 매우 팽창하였으나 이것을 주민참여제도의 성과라고 보기에는 무리가 따른다. 왜냐하면 비슷하고 중복되는 위원회가 많으며, 또 위원들이 여러 위원회에 중복적으로 참가하고 있고, 회의가 한번도 열리지 않은 위원회가 비일비재하는 등 위원회 운영이 매우 부실한 것으로 평가되기 때문이다. 또 지난 10년 동안 위원회 수가 55배 증가한 이유로 지방정부의 정책결정과정에서 공정성과 합리성을 높이고자 하는 행정적 필요가 작용한 점도 인정되지만, 민선단체장들이 재선을 고려하여 지역사회의 유지나 기득권층들과의 연결고리를 확보하고자 하는 정치적 의도에 기인한 측면도 크다는 평가도 있다(안청시·손봉숙 2002: 212). 그리고 지방정부의 규모에 따라서 위원회 수 및 위원들의 수도 달라지는 경향이 있다. 이러한 점들에 비추어 보았을 때, 위원회에 대한 양적 평가는 큰 의미를 지니지 못한다.

공청회는 지역주민들 간 이해관계가 대립되는 정책에 대하여 주민들이 한 자리에 모여 서로 의견을 교환하는 등 조정과정을 거쳐 정책과 계획의 실현가능성을 높이는 역할을 한다. 지방자치 이전에는 법적으로 규정된 공청회가 관이 주도하는 주민동원을 통해 열린 적이 많았다. 그러나 지방자치 이후에는 지역주민들간 이해관계가 대립되는 쟁점이 많이 생기면서 공청회 및 토론회가 활발하게 개최되고 있다. 공청회는 그 성격이 단편적인 공적 자문수준에 불과하며, 공청회의 개최여부 및 패널의 구성 등이 지방정부에 의해 주로 이루어진다는 점에서 주민의 주도성은 약한 편이다. 그리하여 지방자치 이후의 공청회도 주민참여 저조, 관 주도의 형식적 운영, 지방정부 정책의 일방적 홍보 등 대체로 부정적인 평가를 받고 있다. 몇몇 도시정부에 공청회와 관련된 정보공개를 청구한 결과 자료가 대단히 부실하였다. 즉 공청회의 소관부서, 법적 근거, 공청회 결과의 공개방식, 참가자 수, 패널의 구성 등과 관련한 자료가 체계적으로 관리 축적되어 있지 않았다. 이는 도시정부가 공청회를 매우 형식적으로 타성적으로 운영해오고 있음을 반증한다. 이처럼 공청회에 대한 다양한 정보를 획득하기 어려운 상황에서 공청회에 대한 계량적 평가는 거의 불가능하다.

## V. 맺는 말

이상으로 지방자치 부활 이후 도시정부들이 자치입법 활동을 통해 도입하고 있는 주민참여제도에 대해 살펴보았다. 이러한 활동의 특징을 보면 다음과 같다. 첫째, 지방자치단체들의 참여입법 활동이 매우 활발해지고 있다는 점이다. 이는 한 지역에서 만들어지면 다른 지역으로 확산되는 수평적인 측면뿐만 아니라 지방에서의 제도혁신이 중앙으로까지 영향을 미치는 수직적인 측면으로도 나타나고 있다. 둘째, 지방자치단체들이 다양한 참여제도를 도입하고 있다는 점이다. 특히 읍부즈만, 시민감독관, 민원법정, 시민감사청구제 등 주민참여를 통해 지방정부의 투명성을 높이려는 제도들이 많이 등장하고 있다. 요컨대 한국에서 지방자치의 부활은 대의민주제뿐만 아니라 참여민주주의도 확장시키고 있다.

그러나 이러한 긍정적 면에도 불구하고 다음과 같은 문제점도 발견된다. 우선 입법 형식이 조례보다는 훈령에 치우쳐 있다는 점이다. 이는 단체장이 지방정치를 주도하고 있음을 보여주는 증거로 되며, 따라서 단체장의 리더십 성향이 참여제도의 활성화에 영향을 미칠 수 있음을 시사한다. 주민참여입법이 조례로 이루어지는 것은 제도의 안정성을 확보한다는 점에서뿐만 아니라 지방의회를 활성화시킨다는 점에서도 매우 중요하다. 다음으로 참여입법 활동의 지역적 편차가 심하다는 점이다. 대체로 수도권 도시들과 공업도시, 그리고 지역의 중심도시들에서 주민참여입법 활동수준이 높은 것으로 나타나고 있다. 이런 도시들에서 시민사회가 활성화되고 있는 사실과 혁신적인 자치입법 활동이 시민단체들에 의해 뒷받침되고 있는 사례들에 근거해볼 때, 민주주의를 작동시키는데 있어서 시민사회의 성숙 및 활성화가 중요함을 새삼 느끼게 된다.

한편 다양한 주민참여제도들이 확산되고 있지만 지방자치에 대한 주민의 관심이나 참여 수준은 이에 걸맞은 만큼 높지 못한 편이다. 이런 문제를 풀기 위해서 한편으로는 시민의식의 제고라는 정치 문화적 접근법이 요구되지만, 다른 한편으로는 주민참여제도의 실효성을 높이는 방안이 강구될 필요가 있다. 특히 자치입법권의 제약을 없애고 주민소환제를 도입하는 등 주민참여를 적극적으로 끌어낼 수 있는 제도적 개선책이 요구된다.

## 참고문헌

- 경기개발연구원. 1997. 『경기도 지방정부에 대한 주민참여 활성화를 위한 제도연구』 97-04.
- 김거성. 2001. “외국의 옴부즈만 사례와 국민감사단.” KSDN 반부패 Forum 2001 발제문(<http://smg.or.kr/tikbbs>, 2002/03/11 검색).
- 김홍대. 1999. 『지방자치입법론』. 서울: 박영사.
- 남궁근. 1998. 『비교정책연구 — 방법, 이론, 적용』. 서울: 법문사.
- 박찬욱. 1997. “민주화와 정치제도화.” 『한국사회과학』 19(1): 23-57.
- 손봉숙·안청시. 2002. “지방자치와 주민참여.” 안청시 외 『한국지방자치와 민주주의: 10년의 성과와 과제』. 서울: 나남.
- 시민자치정책센터. 2001. 『시민의 힘으로 조례를 만든다 — 조례 제·개정 가이드 북』
- 안산YMCA·시민자치정책센터. 2002. 『시민의 힘으로 조례를 바꾼다』. 주민참여 활성화를 위한 조례 제·개정운동 워크샵 자료집.
- 안청시·이광희. 2002. “한국민주주의와 지방정치 10년의 성과와 과제.” 안청시 외 『한국 지방정치와 민주주의 — 10년의 성과와 과제』. 서울: 나남.
- 이승중. 2001. “한국지방자치의 평가: 제도의 집행측면을 중심으로.” 한국정치학회 『지방민주주의의 위기 — 도전과 과제』.
- 이중수. 1997. “지방행정 옴부즈만 제도의 도입 필요성과 설계방향” 한국행정학회 춘계학술대회자료집(<http://kapa.dongueui.ac.kr/gallery/1997/sympolee.html>, 2002/03/07 검색).
- 조석주. 2000. 『지역 NGO의 지방자치단체 정책참여방안』. 한국지방행정연구원 2000-03.
- 최창호. 2001. 『지방자치학(제3판)』. 서울: 삼영사.
- 하혜수·양기용. 1998. “민선단체장 이후 주민참여제도의 운영실태분석 — 부천시, 평택시, 안성군 사례를 중심으로.” 『한국지방자치학회보』 10(2), 73-89.
- 한국정당정치연구소. 1999. 『부천 시정개혁 및 정책과제 진단·평가』.
- Walker, J.L. 1969. “The Diffusion of Innovation among the American States.” *American Political Science Review*, 63(3), 880-899.
- Judge, D., G. Stoker, and H. Wolman. 1995. *Theories of Urban Politics*, London: SAGE.

King, D. and G. Stoker, eds. 1996. *Rethinking Local Democracy*. Basingstoke: Macmillan in association with the ERSC Local Programme.

Patenam, C. 1970. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.

Putnam, R.D. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

**ABSTRACT****Legislation of Citizen Participation in Local Governments****Lee, Kwang-Hee** / The Korea Institute of Public Administration

This study is the research of local legislation concerning participation in local governments after the rebirth of local autonomy. Local autonomy which is expected to link direct democracy with representative democracy has produced a variety of participatory institutions during the last ten years. It is thought that institutions such as citizen inspection, opening information, ombudsman, citizen supervisor, civil petition court focus on increasing transparency of local governments to contribute to development of democracy and improvement of quality of life. That is, the rebirth of local autonomy in Korea has expanded not only representative democracy but also participatory democracy.

However, local politics have been dominated by mayors in Korea in that most sub-national laws have a form of instruction. It is important that legislation of participation should be equipped with ordinances, due to activation of local assembly as well as stability of participatory institutions. Next problem is that legislative activity of participation flows into specific regions, which may be related with the unevenness of activation of local civil society. It is considered that there is an inseparable relationship between working of democracy and growing of civil society.