

社會福祉行政에 있어서 住民參與의 活性化 方案

사회복지과

전임강사 오 중 회

I. 序 論

바야흐로 오늘날 한국사회는 地方化時代를 맞이하고 있다. 地方化時代가 도래함으로써 지금까지 가져왔던 行政에 대한 국민들의 시각은 크게 달라지고 있다고 생각한다. 그동안 우리 行政은 목적가치인 民主性보다는 수단가치가 되는 能率性에 우위를 두는 강력한 中央政府의 行政力에 의하여 모든 政策이 실시됨으로써 住民들의 參與가 제약되었던 것이 사실이다.¹⁾

특히 社會福祉行政은 中央政府에서 모든 政策을 形成, 決定하고 地方行政機關은 단지 이를 執行하는 것으로만 인식되어 社會福祉行政의 서비스는 中央政府가 地域 住民들에게 施惠를 베푸는 것으로 생각하여 왔다. 地方化時代의 제도적인 핵심이 되는 地方自治는 地域住民들이 그들의 일을 그들 스스로가 參與하여 그 地域의 특성에 알맞도록 책임있게 처리하는 것을 기본으로 한다는 점에서 본질적인 의의를 갖는다고 할 것이다. 그렇다면 民主性和 福祉로 그 속성을 설명할 수 있는 地方化時代에 있어서 住民들은 行政에 폭넓게 參與하여 자신들의 福祉와 관련된 意思決定이나 政策決定에서부터 그것들의 執行과 評價에 이르는 모든 과정에 主體的인 행동이 요구되는 것이다.

地方化時代에는 住民들의 福祉欲求가 더욱 증대되면서 다양해질 것이다. 經濟的으로는 물질적인 풍요와 균등한 생활, 社會的으로는 문화적이고 인간다운 생활 그리고 쾌적하고 위생적인 환경속에 생활하기를 원하는 것이다. 또한 産業化, 都市化로 인하여 社會連帶意識이 약화되고 전통적인 家族기능이 약화됨으로써 각종의 福祉서비스를 필요로 하는 사람들이 증가되리라는 것은 쉽게 예견된다.

1) 張仁協·李廷鎬, 「社會福祉行政」(서울대학교 出版部, 1993), p. 265.

社會福祉에 대한 수요의 다양화와 고도화는 이에 대한 공급을 政府나 地方自治團體에만 맡길수는 없으며, 官과 民이 상호협조하는 參與속에서 그 역할을 분담하여 수행할 때 行政의 合理性이나 效率性이 확보되어질 것이다.

가능한 住民들의 가까운 곳에서 처리되는 것이 바람직하다고 할 수 있는 社會福祉 업무는 中央集權的인 것이라기보다는 地方自治團體的인 성질이 농후하며 이에 대한 地域住民들의 參與는 결코 따로 떼어 생각할 수 없다. 社會福祉에 대한 인식이 종전의 依存的인 「주어지는 福祉」에서 이제는 자신들도 스스로를 창조하고, 參與하며, 권리로써 투쟁하고, 획득하여 나가는 福祉 즉 「參與하는 福祉」로 변화되어 가고 있는 것이다.²⁾

이와 같이 社會福祉行政에 있어서 參與의 문제가 중요한 과제로 부각됨에 따라 本 研究에서는 一般 行政學에서 地方自治와 관련하여 논의되는 住民參與에 대한 理論的 背景을 고찰한 다음 社會福祉行政에 있어서 몇가지의 住民參與에 대한 活性化 方案을 제시해보고자 한다.

II. 住民參與의 理論的 背景

1. 住民參與의 擡頭背景

오늘날 여러나라에서 분출하고 있는 住民參與 要求의 형태는 그 나라가 발전해 온 歷史的 상황이나 조건에 따라 다르다고 하겠다. 1960년대 후반 美國의 주로 少數의 自治體에서 새로운 의미를 가지고 각광을 받게 된 住民參與는 시간이 경과함에 따라 지역의 범위를 넘어 전국적으로 활발하게 되었고 유럽이나 日本 등으로 확산되게 되었다.

住民參與의 전개와 배경에 대해서 여러 學者들간의 시각에 의해 다소의 차이가 있으며, 또한 국가마다 그 성격이 동일하지는 않지만 다음과 같은 내용으로 대개 정리해 볼 수 있을 것이다.

첫째, 代議制에 대한 不信과 直接參與 要求이다.

民主主義는 국민에 의한 지배를 그 이상으로 한다. 이러한 이상은 국가의 규모가 거대하여지고 국가기능이 專門化·複雜化되는 近代國家의 현실속에서 間接民主主義라고 하는 國家體制로 발전하였다. 그래서 民主主義는 곧 間接民主主義를 뜻하는 것으로 인식되어 왔다. 그러나 行政國家로의 진입과 아울러 국민의 代表機關으로서의 議會가 行政官僚集團에 대한 統制가 불가능해져 間接民主主義는 形骸化 되어버렸다. 이러한 議會制度의 실패에 따라 住民들은 자신들이 국가의 主體라는 인식의 자각과 더불어 국가정책에 直接參與를 강하게 요구하게 된것이다.³⁾

2) 金聖順, 「高齡化社會와 福祉行政」(서울: 弘益齋, 1991), p. 493.

둘째, 管理社會에 대한 反撥이다.

産業社會가 高度化되고 社會가 거대화함에 따라, 이 거대한 社會는 커다란 組織을 통해서 人間을 지배하게 되었다. 그래서 이 속에 위치한 個人은 組織의 網속에 짜 넣어져 疎外の 상태에 놓여지게 되었으며 勞動의 分業, 社會적 능력의 專門化는 이러한 組織化와 疎外の 경향을 조장시켰다.⁴⁾

셋째, 官僚制의 逆機能 혹은 行政의 硬直性에 대한 抵抗이다.

Max Weber에 의해 合理性, 產出의 豫測可能性, 非人格性에 근거들 둔 近代의 의미의 官僚制가 발전되고 강화됨에 따라 규칙과 절차를 중시하는 行政은 여러측면에서 예기치 못했던 形式性, 非人間化현상을 나타냈다.⁵⁾ 이로 인해 行政事務의 운영방식은 形式主義나 과거의 결정을 되풀이하는 행위에 의해 官僚의 행동양식은 放漫, 秘密主義에 의해 지배되는 官僚制의 機能障害 또는 病理現象이 생겨났다. 여기서는 住民의 意思나 要求가 行政에 구체적으로 반영되지 못하고 절차적인 法形式이나 先例踏襲에 의해 지배되기 쉬운 상태이다. 그러므로 住民은 단지 請願, 陳情이라는 소극적인 수단을 통해서는 그들의 要求나 意思의 반영은 무시되기 쉽기 때문에 住民은 보다 적극적인 行동을 통해서 문제를 해결하려는 자세로부터 생겨난 것이다.

넷째, 行政國家라고 불리고 있는 現代國家에 있어서 政府는 政策決定에 대해서 점점 일방적 행사 또는 독점의 경향을 보이는 반면에 住民은 政策決定의 場으로부터 점점 멀어져 無力化하고 있다. 이러한 無力感에서 탈피하려는 욕구가 그 배경이 되고 있다. 現代政府가 政策決定에 일방적인 행사를 하는 이유는 委任立法의 중대, 官僚의 肥大化, 專門化에 수반하여 公務員의 裁量의 기회가 증대하기 때문이다. 公務員은 증대된 裁量의 權能을 그들의 全能으로써 착각하여 恣意的 결정을 행사할 이룰테면 裁量의 濫用 가능성이 점점 커가고 있다.⁶⁾ 그리고 合理的인 政策決定은 公務員을 중심으로하는 소수의 政策決定者에 의해 교묘하게 非合理的인 권력으로써 전환되는 경우가 적지 않으며 D. Waldo에 의해서 지적된 바와 같이⁷⁾ 合理的인 行政을 단순히 ‘節約과 能率’의 原理로서 파악하여 國民의 가치를 무시하는 沒價值的인 行政을 자행해 온 경우가 적지 않다.

다섯째, 行政府가 限定된 人力과 財源으로 급격히 증대하는 다양한 行政需要에 능동적으로 대처하기 위해서는 住民의 意向을 널리 흡수 조정해야 할 필요가 있었

3) 崔虎俊, 「市民行政學」(서울: 巨木, 1987), pp. 42-43.

4) 朴祥炫, “地域社會開發에 있어서 住民參與에 關한 研究,”(碩士學位論文, 全南大學校 行政大學院, 1990), pp. 23-26.

5) R.K.Merton, “Bureaucratic Structure and Personality,” *Social Forces*, 18 (1940), pp. 560-568.; 成圭鐸, 「社會福祉行政」(서울: 法文社, 1993), p. 27.

6) Henry Jacoby, *The Bureaucratization of the World* (California: University of California Press, 1973), p. 2.

7) Dwight Waldo, *The Study of Public Administration* (New York: Random House, 1966), pp. 67-70.

고, 行政의 社會變動, 管理機能과 指導機能을 원활히 수행하기 위해서는 行政에 대한 住民의 이해와 협력을 얻어야 할 필요가 점점증하고 있다. 또한 住民의 同意와 支持를 바탕으로 行政의 正當性과 代表性을 확보하려는 경향이 현저해졌다. 이에 行政은 무관심에 빠진 住民들을 자극해서 行政過程에 직접 끌어들이므로써 決定의 共同化를 강조하게 되었다.

여섯째, 資本主義의 高度化, 즉 高度成長에 수반하여 地域生活條件이 파괴되었기 때문에 그 共同生活條件을 지키고 또는 生活條件을 확립한다는 요구를 가지고 출현하였다. 産業開發에 의해 高度 경제성장은 이룩되었고, 都市化도 크게 진전되었다. 그러나 급격한 경제성장과 都市化의 결과 地域社會의 조건을 상당히 파괴하는 결과를 가져오게 되었다. 이와 같은 배경하에서 새로운 地域社會의 건설을 위해 또는 人間性을 무시하고 經濟的 效率性과 科學的 技術만을 중요시하는 國家政策의 反對로부터 住民參與는 출현하였다.

일곱째, 高度經濟成長의 플러스효과에 의한 住民의 大量創出이다.⁸⁾

生産力 증대에 의한 소득수준의 상대적인 상승의 결과로서 住民은 교육수준의 향상과, 자유시간의 증대 '餘暇와 敎養'을 갖추게 되었다. 따라서 公務員과 住民간의 지식과 교육의 차는 거의 없어지게 되어 行政機關에 의한 지식의 독점은 상실되게 되었다. 특히 젊은 주부층의 고학력화와 자유시간의 증대에 의해 이들은 각종 社會運動에 參與하고 있다. 자유시간의 증대는 이들뿐만 아니라 퇴직을 강제당한 老人層, 週休二日制 확대에 의한 일반 노동자, 그리고 社會생활의 지향을 잠재시키고 있는 학생계층까지도 포함되고 있기 때문에 이들 역시 住民參與에 중요한 일익을 담당하고 있는 것이다.

여덟째, 地方分權과 自治에 대한 요구이다. 그동안 地方自治에 대해서 무관심을 보였던 住民은 그들의 생활에 직접 책임을 져야 할 地方自治에 관심을 돌리게 되었다. 특히 行政에 包攝되지 않기 위해 住民이 적극적으로 地域社會의 福祉와 環境 등의 모든 부문에 관심이 발전해가고 있다.⁹⁾

이상과 같이 住民參與는 그동안 高度의 産業社會, 管理社會에서 무시되어 왔던 人間價値를 形骸化한 民主主義나 권위주의적이고 집권적인 官僚組織에만 의존하지 않고 住民이 分權化된 단위로서 參與하여 이루고자 하는 방법으로 제시되었던 것이다.

이와 같은 擡頭背景하에서 住民參與의 必要性은 제기되었다고 할 수 있으며 그 내용은 다음과 같다.¹⁰⁾

첫째, 현대의 間接民主主義하에서의 자치단체에 대한 住民의 參與는 기본적으로 선거를 통한 代議制度의 틀속에 한정되는 것이 보통이다. 따라서 이러한 議會制度가 住民의 의사를 충분히 반영하지 못하거나 代表와 住民의 의사 사이에 乖離가 생길 때에는 住民이 직접 行政에 參與함으로써 자기의 운명이나 이해에 직접, 간접적

8) 崔虎俊, "韓國都市의 未來像," 延世大學校 「延世」 第10號(1976), p. 338.

9) ———, 「參加와 能率의 行政學」(서울:三英社, 1984), p. 44.

10) 鄭世煜, 「地方行政學」(서울:法文社, 1983), pp. 293-294.

으로 관계되는 문제를 자기책임하에 처리할 필요가 생기게 되는 것이다.

둘째, 住民의 行政參與는 管理社會, 官僚制, 行政權力 등과의 관계에서 그 필요성이 대두된다. 즉, 사회 경제가 발전함에 따라 필연적으로 組織도 大規模化·專門化되며, 조직내부에 있어서는 엘리트를 중심으로 하는 支配權의 少數集中化現象이 나타나게 된다. 이러한 현대조직의 특징은 行政組織에만 국한된 것은 아니지만 행정조직이 行政權을 가지고 있기 때문에 그 특징이 크게 부각된다. 이러한 管理社會에서는 모든 情報가 專門家에게 독점되고 專門家の 지배경향이 강화되기 때문에 평범한 住民들의 의사와 乖離가 생기므로, 專門家の 지배를 억제하고 구체적인 政策立案 과정에서의 왜곡이나 住民意思와의 乖離를 방지하기 위하여 住民參與는 필요하다.

셋째, 오늘날 教育의 평준화, 소득수준의 향상, 産業化, 都市化 등이 진전됨에 따라 住民의 의식구조가 크게 변화하고 있으며 住民參與의 필요성도 증대되고 있다. 즉, 住民들의 권리의식이 강해지고 자신이나 가족중심의 이른바 個人主義, 核家族主義가 보편화됨에 따라 行政에 대한 住民의 욕구는 더욱 증대 내지 다양해지고 있으므로, 住民들이 그 요구에 따르는 책임의 분담을 인식하지 못하고 권리만을 주장할 때에는 行政은 점차로 중압감을 견디기 어렵게 된다. 그러므로 行政에 住民을 參與시킴으로써 그들의 요구에 따르는 책임의 분담을 인식시키고 住民의 협력과 支持를 구할 필요가 있다. 또한 오늘날에는 과거 농촌사회와 같은 공동의 생활환경속에서의 자연발생적인 공동적 가치관의 형성을 기대할 수가 없다. 그것은 도시사회에는 출생, 성장배경이나 환경이 각각 다른 사람들이 모여 생활하고 있으며, 社會的 流動性(social mobilization)이 계속되기 때문에 전체에 공통적인 價値觀이나 상징은 先驗的(a priori)으로 존재하기 어렵기 때문이다. 여기에 住民參與를 통해서 住民들의 異見을 조정해야 할 필요가 있다.

넷째, 오늘날 行政의 기능은 점차로 擴大·多岐化·專門化되는 반면, 可用財源은 한정되어 있어 그 수행을 위한 절차와 방법도 복잡해지고 있다. 따라서 行政需要와 配分の 決定過程에 住民을 參與시킴으로써 그들의 협조와 支持를 받아 行政의 효율적인 집행을 도모할 필요성이 높아지고 있다.

다섯째, 都市化·産業化로 인하여 福祉問題나, 環境問題가 심각하게 대두됨에 따라 종래와 같은 政府의 일방적인 규제방식으로 사회문제해결, 環境보호, 공해방지를 추진하기보다는 직접 영향을 받는 地域住民들을 문제해결에 參與시킴으로써 이들의 이해와 협력, 지원 등을 받고, 또한 壓力團體의 역할을 하게 할 필요가 있다.

여섯째 自治團體는 地域社會開發이나 새로운 地域社會形成을 위해서 이에 직접, 간접으로 관계되는 住民들을 參與시킬 필요가 있다. 地域社會開發은 그 지역의 발전을 위해서는 바람직하고 다수의 住民은 혜택을 받게 되지만, 상대적으로 소수의 住民이 피해를 입는 경우도 있다. 그러므로 地域社會開發에 住民들을 參與시킴으로써 다수의 혜택받는 住民들에게 소수의 피해받는 住民들의 입장을 이해시켜 그들의 혜택의 일부를 소수의 피해자들에게 이전시킴으로써 소수자들의 피해를 최소한으로 줄여 그들이 地域社會開發에 협력하도록 해야 한다.

결론적으로 住民參與은 行政의 民主化를 위해서 뿐만 아니라 行政의 효율화, 行政의 목표달성, 行政이 추구해야 할 복잡한 사회·경제적인 諸問題의 해결을 위해서 필요한 것이다.

2. 住民參與의 基本要件과 類型

가. 住民參與의 基本要件

住民이 行政過程에 효과적으로 參與하자면 우선 문제점의 所在와 그것의 優先順位가 무엇인가에 대해 스스로 판단을 내릴 수 있는 능력과 포괄적인 背景理解를 갖고 있어야 하며, 둘째는 스스로의 행동결정에 도달할 수 있는 능력을 갖추고 있어야 하고, 셋째는 行動력을 얼마나 지니고 있는지의 문제이다. 11)

J. Bellus와 M. Hansknecht는 住民參與의 要件으로서 다음과 같은 다섯가지를 설명하고 있다. 12)

첫째, 參與가 하나의 組織形態를 취해 이루어 질려면 組織力を 갖추는 것이 중요하다. 이 組織력은 심리적 응집력을 갖고 組織體 形成을 고취해 주는 것이기에 때문에 參與動機의 기초가 된다.

이와 같은 조직응집력은 지역에 따라 상이하게 나타날 뿐 아니라 住民에 따라 상이하다. 전통적으로 잘 보존된 지역은 불량지구로 변해 가고 있는 과도기의 지역보다 조직응집력이 강하고 高所得層이 低所得層보다 組織력이 강하다는 것은 일반적으로 알려진 가정이다. 그리하여 美國 도시에서도 고소득층의 郊外 住民이 不良街의 住民들보다 組織력이 강하다고 설명되고 있다. 이 점은 後進國에 있어서도 대도시의 不良住宅에 거주하는 이른바 都市의 農村人들이 재개발과정에서 政府의 일방적인 強制撤去의 對象이 되고 있으면서도 組織력을 갖추지 못하여 住民參與를 효과적으로 행사하지 못하고 있는 예에서도 찾아볼 수 있다.

둘째, 組織體에 參與하려는 住民의 자세가 중요하다. 士氣結合力(morale cohesion)이 組織력을 통해 參與하는 기본조건이라고 한다면 住民들의 參與態度는 곧 하나의 組織 構成點으로서의 각자 역할이 중요하다.

附和雷同으로 參與하기보다 문제의식을 갖고 參與할 때 각자의 역할이 효과적으로 승화하게 마련이다. 대개의 경우 교육, 소득, 직업에 따라 개인의 參與行態가 달리 나타나고 있지만, 중요한 사실은 參與의 경험을 지닌 住民이 효과적인 參與를 이룩할 수가 있다는 점이다.

셋째, 指導力(leadership)이 住民參與를 효과적으로 이끌 수 있다는 것은 오래 전

11) 金洪基, "現代行政과 市民參與에 관한 研究," 서울시立大學 「論文集」, 第19-2輯 (1985), p. 46.

12) Jewel Bellus & Murray Hansknecht "Planning, Participation, and Urban Renewal," *Urban Renewal: People, Politics and Planning*(Dobleday, 1967), PP.279-284.; 金洪基, 前揭論文, p. 47.

부터 널리 알려진 사실이다. 指導力의 원천(source)은 지역에 따라 상이할 수가 있다. 어떤 지역은 住民들 자체내에서 自主的으로 배양될 수가 있는가 하면 어떤 지역은 教會에서 필요한 參與指導力을 공급받기도 한다. 특히 都市低所得階層들이 재개발로부터 위협을 받고 있을 때 教會의 指導力이 중심이 되어, 住民參與의 組織體를 형성할 때가 많다.

넷째, 地域住民들이 무엇이 문제이며 어떤 문제가 가장 논의의 쟁점이 되고 있고, 이것을 해결하려면 어떤 수단을 동원하는 것이 현명한가 하는 것에 대한 전반적인 지식이 필요하고 이런 지식이 없이는 효과적인 住民參與가 이루어질 수가 없다. 흔히들 地域住民들이 쟁점이 무엇이며 해결방안이 무엇인지조차도 모르고 參與하는 경우가 있는데 이에 대한 지식을 터득하는 것은 우선 住民參與의 지도자가 파악하고 있어야 할 필요가 있다.

마지막의 基本要件은 住民의 지식과 관련하여 사태파악, 認知의 정도이다. 재개발과정에서 비참하게 철거당한 住民이 그와 같은 경험을 당하지 못한 住民보다 재개발의 문제점에 관해 더 잘 인식하고 있고, 교육정도가 높은 住民이 낮은 住民보다 事態認知가 더 신속하고 정확하다. 다시 말하면 地域參與의 문제진전에 대한 認知度는 경험과 교육정도와 깊은 관계가 있음을 알 수 있고, 住民參與는 이와 같은 요인에 의해 영향을 받을 수가 있는 것이다.

나. 住民參與의 類型

住民參與는 어떤 原理나 定型의인 형태를 지니고 행하여 온 것이 아니며 실제에 있어서 多種·多樣하게 이루어지고 있기 때문에 이를 類型別로 분류하는 데는 어려움이 따른다. 그러나 일반적으로 주요 사항의 기준에 따라 다음과 같이 分類할 수 있다.

1) 參與의 制度性에 의한 分類

住民參與는 크게 非公式的 參與와 公式的 參與가 있다. 公式的 參與의 기회가 적어질수록 行政機關과 住民사이의 의사소통이 원활하지 못하게 되기 때문에 非公式的 參與의 욕구가 그만큼 증대된다.¹³⁾ 대체로 公式的 參與는 行政機關의 發議에 의하여 이루어지며, 非公式的 參與는 住民의 의사에 의하여 이루어진다. 대체로 전자는 制度的 參與에 해당하고 후자하는 非制度的 參與에 해당한다.

住民參與는 그 制度化의 과정에 따라 運動, 交渉, 協助(協贊), 自治 등으로 나눌 수 있다.¹⁴⁾ 運動과 交渉은 非制度的인 住民參與인데 대하여 協助와 自治는 制度化된 住民參與이다.¹⁵⁾

가) 非制度的 住民參與

非制度的 住民參與에는 運動과 交渉의 두 가지가 있다. 運動은 보다 非定型의인 데 비하여 交渉은 쌍방의 대립이라고 하는 定型性을 띠는 것이다. 運動은 상대방이

13) 鄭世煜, 前掲書, p. 260.

14) 金洪基, 「行政國家와 市民參與」(서울: 大旺社, 1987), p. 499.

15) 崔昌浩·鄭世煜, 「行政學」(서울: 法文社, 1984), P. 664.

제시하는 가치와 관계없이 일방적으로 자기의 요구를 주장하는데 비하여, 交渉은 상대방이 제시하는 가치를 협상(bargain)을 통하여 교섭·거래하는 계산적 사고를 전제로 한다는 점에서 자기요구의 일방적 주장인 運動과 구별된다.

運動은 처음에는 抵抗의 運動으로부터 출발해서, 점차 參與의 運動으로 발전하여 이 參與的 運動은 더 발전해서 交渉의 단계에 이른다.¹⁶⁾

非制度的 參與에서는 住民運動을 통한 參與가 중요한 지위를 차지한다.¹⁷⁾ 住民運動은 크게 순전히 住民들의 자조를 목적으로 하는 運動과 行政機關에 대하여 일정 사항을 주장·관철하고자 하는 運動으로 이를 나눌 수 있는데, 이 가운데 전자는 원칙적으로 住民의 行政參與와는 무관하므로 생략하고, 후자, 즉 住民의 行政參與를 내용으로 하는 住民運動을 일정한 기준에 따라 분류하여 보면 다음과 같다.

(1) 行爲阻止의 參與와 行爲要求的 參與

이는 住民運動의 쟁점을 기준으로 하여 參與를 분류한 것으로서, 전자는 도시계획, 건설, 시책 등으로 인하여 권리 및 재산을 침해 당하거나 생활조건의 악화를 초래 당하는 이해당사자에 의하여 行政機關이 그러한 행위를 하지 못하도록 阻止하기 위하여 행해지는 住民運動에서 발생하고, 후자는 공공 시설, 보호, 특혜, 경제 등 行政機關이 일정한 시행적 행위를 하도록 이를 적극적으로 요구하는 住民運動에서 발생한다.

(2) 抵抗的 參與와 促進的 參與

이는 住民運動의 行政機關과의 관계를 기준으로 參與를 분류한 것으로서, 전자는 行政機關의 어떠한 행위에 대하여 對抗 내지 對決하는 住民運動에서 발생하고 후자는 行政機關의 행위를 스스로 기대하고 유도하는 住民運動에서 발생한다.

住民運動의 발전과정을 보면 일반적으로 처음에는 抵抗的 運動에서 출발하여 점차 促進的 運動으로 발전하여, 이 促進的 運動이 더 발전하여 交渉의 단계에 이른다.

(3) 住民組織을 통한 參與와 職能團體를 통한 參與

이는 住民運動의 주체를 기준으로 參與를 분류한 것으로서, 전자는 반상회, 부락회 등의 지역적 住民組織을 통해 住民參與가 행해지는 것을 말하고, 후자는 농업협동조합, 상인회, 문화단체, 종교단체 등을 통해 住民參與가 행해지는 것을 말한다.

나) 制度的 住民參與

行政機關은 住民參與에 의한 욕구를 최대한 행정체제 내로 수렴하고 통합하기 위해서 여러가지 제도적인 장치를 강구하여 그 대책을 모색하지만 실질적인 住民의 행동은 대체로 協助와 自治 등의 2가지 형태로 나타난다.

첫째, 協助는 정책결정과정에서 實質的 參與와 形式的 參與로 구분할 수 있다. 전자는 정책결정과정에서 실제로 住民의 영향력이 행사되고 이들의 창의와 요구 등이 行政에 반영되는 경우를 말하고 후자는 住民이 行政機關의 정책결정에 정당성만을

16) 鄭世煜, 前掲書, p. 303.

17) 姜瑩基, "地方行政에 있어서 市民參與의 決定要因에 관한 研究," (博士學位論文, 建國大學校 大學院, 1983), pp. 48-49.

부여해 주는 의례적 형식적 參與를 말한다. 이러한 協助의 방식은 行政委囑員, 住民委員會, 專門委員會, 審議會 方式 등이 있다.¹⁸⁾

行政委囑員 方式이란 시정, 소비생활, 위생 등과 관련해서 각종 모니터(monitor)를 포함 공공기관이 個個 住民들에게 일정한 직무의 수행을 위임하는 방식이다. 이렇게 함으로써 사업의 실시분야를 분담 내지 보완할 수 있다.

住民委員會 方式이란 住民들이 적극적으로 행정개선을 위한 정책제언 등 제반 행동을 말한다.

專門委員會 方式이란 장기적인 정책과제나 제도 등에 대해서 분석 평가를 위해 專門委員을 선정 활용하는 것으로 專門委員은 가능한한 당해 지역 住民중에서 선임하고 자주적인 조사 연구를 실시함을 원칙으로 한다.

審議會 方式은 회의제 기관을 설치하여 住民에게 직접관련된 사항에 대해 그들로 하여금 審議하게 하는 것인데 이러한 審議는 行政機關에게 정당성만을 확보해 주는 형식에 지나지 않는다.

둘째, 自治란 住民에 의한 행정동태적 參與를 의미한다. 즉 行政機關이 일정 범위의 권한을 지역 단위에 분권화함으로써 그 지역 住民의 대표기관이 수권의 범위 내에서 완전한 자주적 관리를 행하는 형태다. 그러므로 정책결정 과정에 部分參與로 行政機關과 권한 및 책임을 공동분담하는 協助와 다르다.

이상의 制度的 住民參與는 住民의 영향력에 의한 것으로 정책결정에 參與하는 정도에 따라 그 영향력은 각각 상이하게 나타나고 있다. 이러한 영향력에 따른 住民의 參與 단계를 시도한 것중 대표적인 것으로 Arnstein의 모델을 통하여 좀 더 세부적으로 살펴보면 <表 1>과 같다.

<表 1> 住民參與의 段階

⑧ 住民統制(citizen control) ⑦ 權限委讓(delegated power) ⑥ 協同關係(partnership)	市民權力的 段階 (degree of citizen power)
⑤ 宥和(placation) ④ 相談(consultation) ③ 情報提供(informing)	形式的 參與의 段階: 名目的 參與 (degree of tokenism)
② 治療(therapy) ① 操作(manipulation)	非參與의 段階 (non-participation)

자료 : S.R.Arnstein "A ladder of Citizen Participation," *Journal of American Institute for planning*. Vol.35, (July, 1969), P.217.

18) 東京都 都市生活局, 「都民參與の都政ツテム」(東京: 東京都 都民 生活局, 1977), pp. 90-96. ; 崔昌浩·鄭世煜, 前掲書, p. 672에서 再引用

이러한 도표는 여러가지 사실의 단순화에 지나지 않지만 住民參與의 계층을 설명하는데 대단히 유용하다. 그의 설명에 따라 8단계의 특징을 정리해보면 다음과 같다.

첫째, 操作은 參與의 형태를 흉내낸 것으로 行政과 住民간의 상호관계를 맺는다는 사실 자체에 의의를 인정할 수 있는 단계로서, 행정관리들이 일방적으로 住民을 교육, 설득, 계도하거나 지시나 전달을 할 뿐이고 住民은 수동적으로 이에 응하는 수준의 단계다.

둘째, 治療는 行政機關의 책임을 회피하기 위해 住民의 무력함을 주로 社會事業의 技術論的 접근을 통해 치료하려는 단계로 住民에게 책임만이 돌아오는 단계다.

셋째, 情報提供 단계는 住民에게 환류나 협상의 기회를 주지않고 行政機關이 일방적으로 제공수단을 이용하는 단계로 住民이 정보에 접했을 때에는 이미 늦어 住民이 그들에게 유리한 영향력을 행사할 시간적인 여유가 없다.

넷째, 相談은 형식적인 住民의 參與를 유도하고 住民이 의사결정수행보다는 관련 住民이 회합에 參與했고 요구된 과정을 거친다는 데 의의가 있다.

다섯째, 宥和 단계는 住民의 광범한 參與가 각종위원회를 통해 이루어지고 의견의 제시가 권고되나 그 의견들의 합리성과 실행가능성의 판단권은 行政側에 있다. 이 단계부터 住民이 다소간의 영향력을 행사할 수 있다.

여섯째, 協同關係는 住民들이 실질적인 영향력을 행사할 수 있어 住民의 주장대로 협상을 이끌어 갈수 있다.

일곱째, 權限委讓은 住民은 모든 과정에 결정적인 영향력을 행사할 수 있어 行政機關은 문제해결을 위해 협상으로 유도한다.

여덟째, 住民統制 단계는 住民들에 의한 완전자치를 뜻하는 參與의 최종 단계이다.

이상에서 살펴본 Arnstein의 이론은 단계별 住民의 영향력을 파악하는데 유익하나 美國에서의 參與 문제가 주로 소수의 庶民階層(disadvantaged minority)에 대한 대책에서 논의되고 발전되어 왔듯이 美國사회의 특수성을 배경으로 하고 있음을 고려하여 이해하여야 한다.

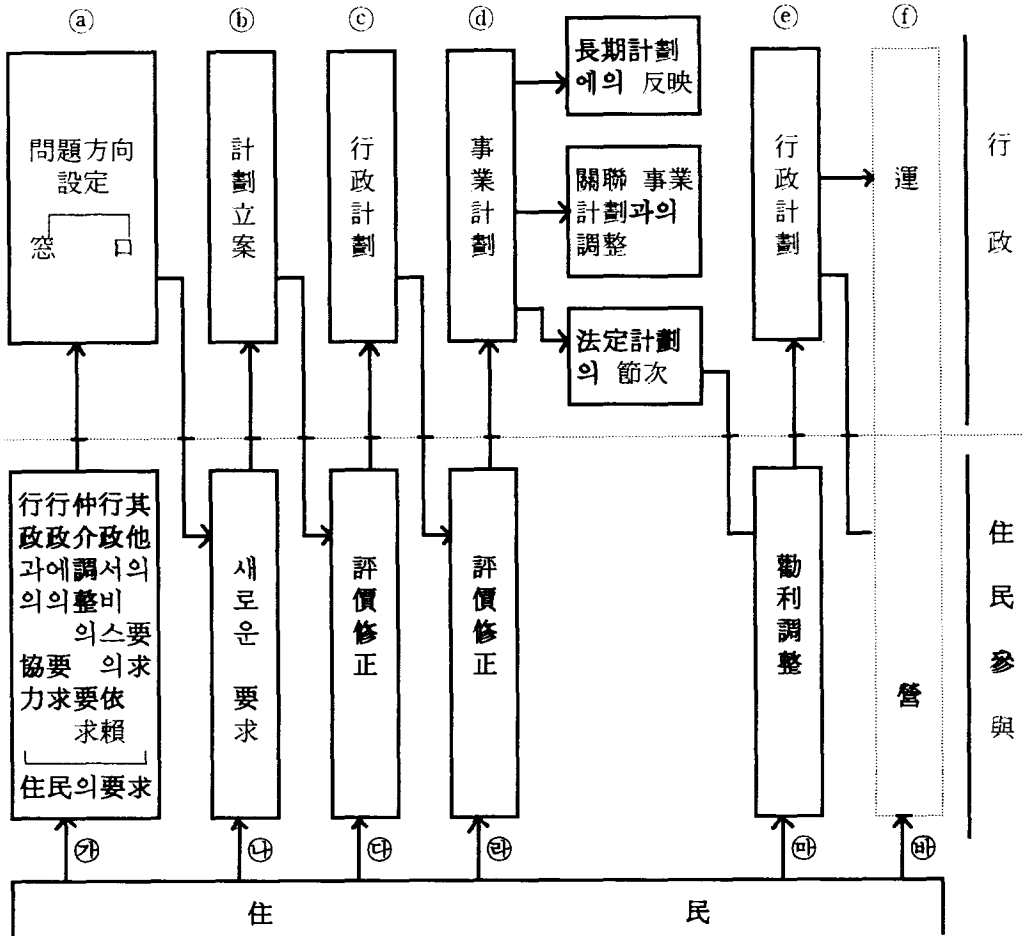
2) 參與의 對象에 의한 分類

가) 行政過程別 參與

行政에 있어 어느 과정에 參與하는가에 따라서 기본정책방향설정에서의 參與, 계획수립에서의 參與, 집행 방법의 결정에 대한 參與, 집행 과정에서의 參與 등으로 분류할 수 있다. 日本의 東京都는 정책결정과정에 대한 住民參與를 <그림 1>과 같이 분석 정리하고 있다.¹⁹⁾ 이것은 지금까지의 막연한 住民參與論에 대한 그 參與가 어느 과정에서의 參與인가 國民參與의 각 단계에 따라서 그 參與의 대상이 되는 문제의 성질이 다름을 나타내주고 있다.

19) 東京都, 「廣場と靑空の東京構想」(東京: 東京都, 1971), p. 72.; 崔昌浩, 「地方自治制度論」(서울: 三英社, 1988), p. 597에서 再引用

<그림 1> 住民과 行政의 對應



즉 계획의 입안, 사업결정, 집행의 어느것에 대한 參與인가를 세밀히 설명하여 주고 특히 參與의 형식도 잘 나타내 주는데 이 그림의 특징이 있다.

나) 事務·事業對象別 參與

住民參與는 지방자치단체의 모든 事務 및 事業에 대하여 행해지는 것이지만 특히 그것이 필수적인 事務 및 事業에 따라 이를 다음과 같이 나눌 수 있다.²⁰⁾

(1) 基本構想 및 長期計劃의 參與

지방자치단체의 미래상을 설정하는 基本構想 및 長期計劃은 일반적으로 자치단체의 집행기관이 專門家인 개인이나 연구 조사단체에 위탁하여 그 원안을 작성하고 住民들로 부터의 意見, 聽聞과 公聽 또는 審議會의 審議를 거친후에 지방의회 의 승인을 얻어 확정한다. 따라서 住民은 이러한 基本構想 및 長期計劃의 원안작성에 개인 또는 연구조사 단원으로 參與할 수 있고, 意見提出, 聽聞, 公聽會에 직접 參與할

20) 鄭世煜, 前掲書, pp. 310-314.

수 있으며 심의회, 의회에 직접 또는 간접으로 參與하여 그 결정에 영향을 줄 수 있는 것이다.

(2) 住民福祉事業의 參與

오늘날 지방자치단체는 住民의 福祉 증진을 위하여 福祉行政의 일환으로 住民의 생계 유지와 生活의 質(quality of life)을 향상시키는 기능을 담당한다. 즉 자치단체는 그 地域住民들의 福祉에 대한 욕구와 기대를 수렴하여 이를 토대로 福祉서비스를 제공하게 된다. 저소득자를 위한 生活保護, 兒童, 老人, 障礙人, 婦女子를 위한 社會福祉施設事業, 公衆保健, 衛生, 環境, 無住宅者를 위한 公營住宅事業, 公園, 學校, 病院의 設립 등 福祉부문의 이해관계인은 물론 일반 住民의 의견 반영을 위하여 자발적이고 적극적인 住民參與가 필요해지는 것이다.

(3) 開發事業의 參與

지역개발, 도시계획, 도시재개발 등의 開發事業은 그 지역 또는 지역사회에 커다란 변화를 가져올 뿐 아니라 住民 각자의 권리와 재산 및 생활이해에 직접적인 영향을 주기 때문에 住民들이 예리한 반응을 보이고, 그에 대한 저항이 특별히 강력한 것이 특징이다. 이러한 개발사업에는 합리적이고도 공정한 계획 원안의 작성이 필요하고, 意見提出이나 聽聞 및 公聽會에서 그 계획으로 영향을 받을 사람들의 의견 개진과 충분한 납득이 행해진 후에 審議會와 議會에서 그 사업의 이해관계인들이 상호 讓步·補償하도록 하는 조정의 절차가 필요해지는 것이다.

(4) 特定事業의 參與

지방자치단체의 청소, 수도, 도로, 녹화 등 특정 사업의 결정 및 집행에 있어서 行政機關이 사업계획의 원안을 작성하되, 이를 공고하여 住民의 意見提出 및 聽聞을 받고 公聽會의 討論 및 審議會의 審議를 거쳐 결정, 집행하는 것이 더 효과적일 때가 많다. 이외에도 종래의 경험이 없는 新規事業, 2개 이상의 기관의 소관에 속하는 複合事業, 공무원의 능력으로써 해결하기 어려운 사업, 住民과 行政機關 사이에 분쟁이 발생할 소지가 있는 업무, 議會에서 요청하는 사업 등의 特定事業에 住民의 參與가 특히 필요한 경우가 많다.

3) 主導勸의 所在에 의한 分類

주도권의 소재에 따라 行政主導型, 住民主導型, 水平型, 均衡型의 네가지 유형으로 분류할 수 있다.

行政主導型은 의사결정자가 주도권을 쥐고 있는 전통적 유형으로 住民과는 수직적인 관계에 있는 형이며, 住民主導權은 住民이 主導權을 쥐고 行政이 피동적인 입장에 있는 형이다.

水平型은 住民 민주주의로부터 현대 행정국가로 전환하는 과정에 있는 타협형으로 行政과 住民이 水平的 관계에 있으면서 이상적인 의사교류를 하는 형이며, 均衡型은 行政과 住民이외의 제 3의 세력이 개입되어 均衡을 이루는 參與의 유형이다.

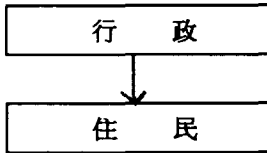
일반적으로 선진재국은 住民主導型 또는 水平型인데 비하여 개발도상국은 行政主導型이다.

主導權의 문제는 현대행정국가와 같이 住民집결이 어렵고 극히 수동적인 경우에

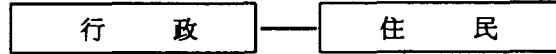
중요한 의미를 갖는다. 이것을 도식화하면 <그림 2>와 같다.

<그림 2> 主導權의 關係

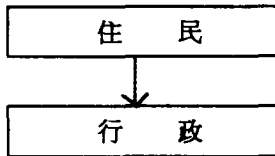
第1型: 行政主導型



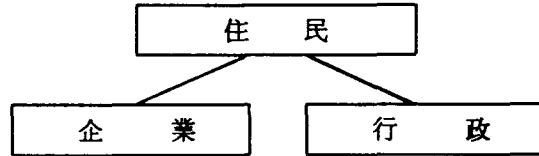
第2型: 水平型



第3型: 住民主導型



第4型: 均衡型



4) 參與의 方式에 의한 分類

住民參與는 그것이 행해지는 방식(형태 절차 등)에 따라 다음과 같이 분류된다,

가) 個別的 參與와 集團의 參與

住民은 지방자치 단체의 정책결정이나 집행에 個別的으로 參與할 수도 있고, 集團으로 參與할 수도 있다.

個別的 參與의 예로는 개인적인 意見提出, 陳情, 建議, 請願, 提訴 등을 들수 있다.

集團의 參與의 예로는 조직, 집단 또는 다중적으로 示威, 陳情, 請求, 建議, 發議하는 것 등을 들 수 있다.

나) 直接的 參與와 間接的 參與

住民은 지방자치단체의 정책결정 및 집행에 直接 參與할 수도 있고, 그 대표자를 통하여 間接적으로 參與할 수도 있다.

直接參與는 개인적으로도 행해질 수 있고, 집단적으로도 행해질 수 있으며, 소규모의 자치단체의 정책결정 및 집행과정에서 행해지는 경우가 많다.

間接參與는 주로 집단적 參與에서 이루어지며, 그 집단의 규모가 크거나, 자치단체가 대규모이거나, 參與의 대상인 사안이 專門性을 요하거나, 參與의 성격이 장기간을 요하는 경우에 그 구성원 가운데 대표자를 선출하여 參與시킴으로써 행해진다.

5) 構造化, 組織化의 程度에 따른 分類

Albert Meister는 參與를 自生的 參與와 意圖的 參與로 구분하고 있는데 그 특징을 <表 2>와 같이 비교하였다.²¹⁾ 自生的 小集團은 혈연집단, 지연집단, 교우집단 등 그 수가 매우 많다.

<表 2> 自生的 參與와 意圖的 參與의 比較

自生的 參與	意圖的 參與
① 構造化, 組織化 되어 있지 않는 小規模 集團 ② 隱然 中的 參與 ③ 非專門化된 參與 ④ 參與는 그 自體가 하나의 目的이며 活動은 이 目的과 일치함(예컨대 같이 모이기 위하여 함께 산책하는 것) ⑤ 參與者는 人間으로 인식된다 ⑥ 自己統制의 미약 ⑦ 속박이 없음. 제약없는 자유 ⑧ 公式化 되지 않은 관습과 의식이 參與者의 行동을 지배함 ⑨ 일정한 指導者가 없음	① 다소 構造和, 組織化된 더 중요한 규모의 집단 ② 의식적인 參與 ③ 專門化된 參與 ④ 활동은 目的을 달성하기 위한 수단이며 參與는 그 집단의 目的을 실현하기 위한 수단임 ⑤ 參與者들은 그들의 직위에 부여된 역할에 따라 인식된다. ⑥ 參與者들의 자기통제 ⑦ 일정한 속박이 있음. 자유에 대한 일정한 제약 ⑧ 관습과 의식은 規則과 法令에 公式化 되어 있음 ⑨ 指導者가 있으며 權限委任에 의하여 그 지위가 부여됨

자료 : 鄭世煜, 前掲書, p.304.

6) 福祉와 住民參與 形態

社會福祉의 觀點에서 住民參與는 생활보호와 지역발전, 생활향상과 지역문화 그리고 住民의식과 커뮤니티의 形成에 기반을 둔 ① 각종 住民運動으로서의 參與, ② 行政過程에의 參與, ③ 福祉活動으로서의 參與로 그 형태를 요약할 수 있다.²²⁾ 이것은 앞에서 살펴 본 參與 類型과 깊은 관련을 갖는다.

運動으로서의 參與는 정치적 성격이 강하며 기존 제도에 대해서 부정적이며 방위적, 요구적, 대결적인 성격을 갖는다. 예를 들면 공해문제와 물가의 등귀에 있어서와 같은 反福祉에 대해 ① 스트라이크와 데모 등의 항의적 방법을 취하는 저항적, 방위적 운동, ② 법의 不備에 대한 訴訟運動, ③ 장애인이나 노인의 立場에서 생활이나 환경개선, 정비를 요구한다든지 또는 지역의 시설 즉 어린이집, 놀이터, 소공원, 지역사회복지관 등의 증설 요구 등의 社會行動을 포함한다. 運動으로서의 參與는 법이나 제도의 신뢰에 기초한 參與이기 보다는 구조를 변혁하고자 하는 활동이다.

21) Albert Meister, *Participation, animation et développement* (Paris: Editions Anthropos, 1969), p. 24.; 鄭世煜, 前掲書, p. 304에서 再引用

22) 金聖順, 前掲書, pp. 495-497.

지난날 우리나라에 있어서의 住民參與運動은 參與的 運動이기 보다는 抵抗的 運動이 대부분이고 그 抵抗的 運動도 예방, 투쟁적 抵抗運動이기 보다는 對症療法的인 抵抗運動이 대부분이었다. 그리고 參與의 제도화도 自治化의 수준에 이르지 못하고 協助의 수준을 넘지 못하고 있고, 그 協助도 실질적 協助보다는 명목적 協助에 불과한 경우가 많았다. 參與 과정면에서 보더라도 정책결정이나 의사결정 과정보다도 집행과정의 包攝이나 宥和로서의 住民參與가 대부분이었고 住民이 주도권을 가진 參與라기 보다는 行政主導型 住民參與였다.

行政過程에의 參與는, 運動으로서의 參與로서는 체계적이고 住民 합의를 보장할 수 있는 방법이 될 수 없으므로 진정한 福祉를 실현하기 위해 자치단체가 행하는 기획과 정책결정을 비롯한 행정과정에서 住民이 주체적으로 參與하여 법이나 제도를 住民의 것으로 하며 地域福祉의 극대화를 직접 실현하고자 하는 형태이다.

이 방법은 대결보다는 협력에, 운동보다는 기획에의 참여, 감상보다는 합리적 살리에 초점을 둔다. 이것은 정치적임과 동시에 自治에 대한 긍정적, 협력적 태도를 지향하며 行政과 住民과의 공동된 합의와 신뢰의 틀이 유지되는 參與 시스템을 구축하게 된다.

行政過程에의 參與는 ① 召喚, 請願, 陳情 등에 의한 것, ② 審議會, 委員會, 公聽會, 모니터 등에 의한 의견 제시, ③ 福祉計劃, 都市開發計劃 등에 參與, ④ 行政만으로는 수행 불가능한 사업수행에 대한 參與로 구분할 수 있으며 이러한 형태는 自治制를 지향하는 사회에서 중요한 住民參與 방법이다.

한편 住民들이 行政過程에 적극적이며 능동적인 협동적 자세를 가지게 하기 위해서는 특히 ① 지방행정 담당자는 지방의 실정에 밝아야 하고, ② 권위주의적이며 일방적인 行政을 불식하고 관용의 정신에 입각하여 住民의 行政에 대한 參與와 官民의 협동을 권장해야 하며, ③ 行政參與와 협동은 행정집행단계에서 뿐만 아니라 그것을 확대하여 지역사회 발전을 위한 모든 정책수립 과정에 있어서도 필요한 것으로 받아들여져야 하고, ④ 행정담당자와 住民과의 의사소통이 원활하게 되어 서로의 의견과 利害의 대립을 해소·조정해야 하며, ⑤ 地域住民간의 이질적인 대립관계를 해소·조정하는 적극적이며 능동적인 협동체제가 유지되어야 한다.

福祉活動으로서의 住民參與는 생활개선과 福祉향상을 위한 적극적 參與로서 다양한 활동 프로그램에 의해 전개된다. 물론 일상활동 중에서 법이나 제도 혹은 환경 문제에 대하여 관심을 갖고 지적하고 비판하며 제안하는 등 住民運動의 한 형태로 추진되는 경우도 있으나, 그보다는 오히려 주부봉사활동모임, 노인모임, 스포츠활동 등의 운영이나 프로그램 參與, 지역 어린이회 육성에의 參與, 문화재 보호, 보이스카웃 활동, 노인과 住民과의 사귄의 場 만들기, 노인을 위한 배식 서비스, 在家 장애인 가정이나 福祉施設을 위한 방문활동, 복지마을 만들기 운동 등과 같은 自願福祉活動의 형태를 띤다. 이러한 종류의 住民參與는 日常性을 기반으로 하며 지역사회와 福祉施設에 있어서 제도나 전문종사자만으로는 충족되지 않는 부분을 住民側으로부터 충족하며, 지역에 활력을 불어 넣어 준다.

이 경우 住民과 專門家와의 협력관계가 중요시되며 지역발전을 위한 바람직한

방향이 설정된다. 특히 住民의 여가, 기술, 노력, 물품, 경험과 지식, 시설 등은 적절하게 지역사회에 제공되며 이러한 과정을 통하여 지역사회에 있어서의 인간관계가 형성되며 지역 연대의식이 강화되고 自發的인 住民意識으로의 육성이 가능해진다.

3. 住民參與의 限界性

行政에 대하여 住民參與는 그 필요성이나 정당성이 명백하지만 또한 문제점이나 그 한계성이 지적되고 있다. 그 문제점이나 한계성을 정확하게 인식하고 이의 改善을 위한 노력이 경주될 때 住民參與의 본래적인 기능을 발휘할 수 있을 것이다.

住民參與는 어차피 行政과 住民과의 관계이므로 그 한계성을 살피는데 여기서는 行政에 있어서의 문제점과 住民에 있어서의 문제점으로 나누어 논의하고자 한다.

가. 行政에 있어서 住民參與의 問題點과 沮害要因

1) 行政에 있어서 住民參與의 問題點

가) 費用과 便益

住民參與가 원래 의도하는 최상의 상태가 되기 위한 전폭적인 支持와, 타당성있는 정보를 획득하기 위해 쓰여지는 방법들은 費用이 많이 요구된다. 住民參與에 대한 강한 저항중의 하나는 경제적 浪費에 대한 것이며 이러한 時間과 費用의 浪費는 결국 住民參與 자체를 건전하게 하지 못한다. 결국 정책결정가는 住民의 입장과 官僚的 財政的 限界의 조화를 어떻게 이루어야 하는가의 문제에 직면하게 되어 住民의 특수한 요구를 이해하고 住民集團에 동조해야 하지만 동시에 예산의 부족과 官僚制的 압력을 깊이 이해해야 한다.

이렇듯 費用과 便益에 대한 논쟁 또한 오랫동안 계속되어 왔으며²³⁾ 많은 住民團體가 이슈(Issue)에 대한 체계적인 費用-效果의 인식이나 검토없이 그들의 의사만을 반영시키기를 원한다면 이러한 費用과 便益에 대한 복잡성은 더욱 가중된다.

나) 形式性

住民參與는 특히 官僚들이 住民에게 정책권한을 위임하거나 공유시 관료의 책임 회피가 나오거나 책임소재가 불분명한 결과를 야기할 때 行政의 책임을 住民에게 전가시키려는 수단으로도 이용될 수 있다. 즉 行政機關이 만든 정책이나 프로그램에 반발하는 住民들을 무마시키기 위해서 전략적으로 이용될 수 있다는 것이다. 住民의 대표자들의 의견을 반영하고 또 이들이 동의한 정책인데 무슨 반발이 있느냐라는 것이다. 이러한 住民參與는 없는 것만 못하고 오히려 해독 작용을 한다. 그러므로 자율적인 住民參與가 아니라 住民이 행정주체에 의해서 일방적으로 포섭되고

23) Michel Fagence, *Citizen Participation in Planning* (Oxford: Pergamon Press, 1977), pp. 359-362.

官의 통치구조속으로 배분 되어지고 行政官僚의 우월의식이 官僚制에 뿌리 깊이 내재해 있는 실정에서 住民參與란 오히려 形式性을 초래하기 쉽다.

다) 非能率性

住民參與의 새로운 能率觀은 行政에 있어 인간의 參與를 존중하여 行政과 住民간의 일체감을 조성할 수 있는데서 이루어 질 수 있다. 그러나 이러한 경우는 住民參與가 行政過程의 한 분야로서 보편화 되어있는 서구 민주주의에서 볼 수 있는 현상이며 우리의 입장은 그렇지 못한 실정에 있다. 특히 參與에 대해 민주적 과정을 거치지 않은 住民에게 그들이 필요한 정보를 얼마만큼 개방하고 어떻게 납득을 시키며 또 그들이 자기의 選好에 따라 표현할 수 있는 적절한 기회를 어떻게 부여하여야 하고 명확한 선호도 가지지 않은 경우 그들을 어떻게 자극하여 參與로 유도할 것인가. 그리고 제각기 다른 選好들간의 가중치 내지 우선순위를 어떻게 결정할 것인가 하는 문제에 대하여 住民의 選好를 확인하고 그것을 하나의 정책으로 응집 산출시키는 데는 많은 時間과 費用이라는 非能率이 따르게 된다.

또한 의사결정과정에서 住民委員會와 같은 많은 집단을 포함할 경우 政府의 운영을 곤란하게 할 뿐만 아니라 급속하게 전개되는 논쟁점과 문제들에 대한 해결책을 창의적, 열성적으로 探索하려는 行政人들의 사기를 저해하고 전문지식과 경험을 활용하는 것을 방해함으로써 이들의 행동을 위축시키게 된다.²⁴⁾ 이렇게 볼때 광범위한 住民參與는 專門家에 의해 구축된 전문지식과 기술의 무효화를 초래할 수도 있으며 따라서 이러한 것은 非能率을 야기시키는 결과가 된다고 하겠다.

라) 行政的 反應의 短期性

住民은 자기 지역의 발전과 이익에만 매달리기 때문에 자연히 이러한 사람들은 눈앞에 닥치는 자기의 이익을 분별할 줄은 알아도 장기적인 안목에서 앞날의 이익을 판별할 줄을 모른다. 이것은 거시적 안목에서 국가전체의 이익을 도외시킬 가능성이 있다.

또한 住民參與는 行政人으로 하여금 住民集團의 요구에 대해 과잉열성적이고 근시안적인 政治·行政的 反應을 초래할 가능성이 있다. 특히 行政人들은 새롭고 강력한 이해관계의 출현을 인지함에 따라 이에 반응하려 하며 공익운동에 대해 관용적이며 그들의 견해에 대해 공감적이라는 것을 誇示하려는 경향이 있는 것이다. 결국 이러한 것은 行政的 反應의 단기성을 초래하게 된다.

마) 參與에 대한 行政人의 認識

參與의 認識문제 는 체제내 외적, 심리적 환경으로써 參與的 行政文化가 일반 住民은 물론 行政人 의식속에 확산되어 정책과정에 住民의 參與가 바람직스럽게 인식되고 당연시 되어야 하나 우리의 경우 정착되지 못하고 있다는 점이다.

이것은 行政이 住民을 위하기보다 行政 그 자신의 편의 도모를 위해 수행되고 있으며 또한 住民의 의사를 직접 간접으로 표출하여 문제화 시켜 行政人으로 하여금 받아들여지게 하는 여론의 기능조차 미비하여 行政人은 그 자신의 결정이 최선의 정

24) Frederick C. Mosher, "The Public Service in the Temporary Society," *Public Administration Review* Vol. 31, No. 1 (Jan./Feb. 1971), p. 210.

책결정이라고 느끼는데 아무런 저항이나 반감을 느끼지 못하고 있기 때문이다.

바) 制度的 裝置

이것은 체제내적·물리적 환경이자 보다 실질적 문제로써 住民 參與에 다른 재정적 지원의 부족으로 기존의 몇몇 條例 또는 訓令에 의해 설치된 제도들을 형식적으로 운영하거나 중요정책결정의 경우 이에 대한 住民 參與를 의무화시키는 법적, 제도적 장치가 미비되어 있다는 점이다.

2) 行政에 있어서 權威主義行態에 의한 參與의 阻害

민주국가에서 정부조직의 구성원인 公務員은 국민전체에 대한 봉사자로서 국민에 대한 책임과 의무를 다해야 한다. 정부의 실제 담당자인 公務員의 태도나 가치관들이 민주적이어야만 住民과 빈번한 접촉이 이루어질 수 있고 住民의 參與의욕을 높여 住民 參與를 활성화할 수 있다. 그러나 지금까지의 우리나라 公務員은 유교적인 사회문화로 인하여 민주적이라기 보다는 權威的 行態를 띠게 되었다. 여기서는 權威主義的 行態가 住民 參與를 어떻게 阻害하는지를 살펴보기로 한다.²⁵⁾

가) 과도한 權力指向行態

權力을 지향하는 것은 인간성의 일부분이기는 하나 우리나라 公務員은 장악적 지배와 귀속적 복종 행태에 젖어온 전통으로 인하여 權力만 있으면 무엇이든 할 수 있다는 사고방식에 젖어 과도한 權力指向行態를 보여 왔다. 이는 긴 세월동안 모든 가치가 權力에 통합되어 있었기 때문이다.²⁶⁾

公務員이 이렇게 權力을 과도하게 지향할 경우 정책결정에 관한 권한을 독점하려 하며 對民關係에서도 문제사항에 관한 결정을 일방적으로 하려 하게 된다. 이렇게 되면 결정의 권한을 공유하는 의미의 住民 參與는 제약을 받지 않을 수 없는 것이다.

나) 指示·命令중심의 卽興的인 政策決定行態

指示·命令中心의 卽興的인 政策決定行態는 상층부에 집중된 權限을 行政의 목적 달성을 위한 수단으로서가 아니라 단순한 지배욕구충족의 수단으로 편향되게 이용하려는데서 비롯된다. 정책결정이 개별적인 지도자의 주관적인 판단에 의하여 내려지는 경우는 집단과정으로서 參與에 대한 결정과 상반되는 것이다. 그런데 이러한 指示·命令중심의 卽興的 政策決定은 政治·行政의 과정에서 엘리트의 지도력이 강압적일수록 능력적이고 능률적인 것으로 착각한 때문이다.²⁷⁾

이와 같이 지배권의 과시를 위한 수단으로서 결정권이 행사되는 경우에 지배의 대상인 住民은 복종만 요구당할 뿐이다. 그리고 權威主義的 行政人의 독자적이고 주관적이며 卽興的인 命令이나 指示形態의 정책결정이 이루어지는 경우 집단 과정의 한 형태로서 住民의 參與에 의한 결정은 권력의 상실로 인식될 뿐 아니라 그의 신속하고 과감한 결정권한의 행사를 가로막는 절차에 불과하다.

25) 金漢琪, "地方行政에 있어서 市民 參與의 阻害要因에 관한 研究," 慶尙大「論文集」, 24(1), 1985, pp. 136-141.

26) 尹天珠, 「韓國政治體系」(서울大學校 出版部, 1979), P. 282.

27) 上揭書, p. 292.

다) 高壓的 支配行態

權威主義的인 行政人의 또 다른 行態의 단면은 官尊民卑의 전통에서 비롯된 高壓的 支配行態이다. 官의 敎化와 民의 무조건적인 복종이나 추종의 관계가 이것이다. 이러한 高壓的 支配行態는 公務員의 官지배의식에다 住民들의 지나친 의존심리가 결부되어 官지배의 풍조를 받아들이고 權威的으로 결정된 정책을 쉽게 받아들이는 데서도 큰 요인이 있다.²⁸⁾

이와같은 高壓的 支配行態는 住民이 行政의 동반자로서가 아니고 行政서비스의 주체가 아니며 行政人의 權威的 政策결정을 추종하며 결정의 결과에 대한 시혜자로서 行政의 피동적 客體로 간주 됨으로써 住民參與에 있어서 상당한 障礙요인이 되는 것이다.

라) 責任回避行態

公務員의 責任回避行態는 權力指向行態와 表裏의 관계에 있다. 즉 권력을 통하여 지배하려는 충동과 강한 권력에 자신을 종속시키려는 충동의 표현인 것이다.

權威主義的인 公務員에게 있어서는 住民은 강한 자로 인식되지 않으며 오직 권한이 큰 상관이 강한 자이며 따라서 住民은 지배의 대상이며 상관은 복종의 대상이 될 것이다. 이렇게 되면 아무리 當爲的으로 行政責任을 강조한다 할 지라도 명목적이고 형식적인 것에 그치게 될 것이고²⁹⁾ 行政責任을 보장해 줄 가장 확실한 방법인 住民參與는 制限을 받게 될 것이다.

마) 과도한 能率指向의 行態

우리나라는 70년대 국가의 후진성을 극복하고 안정과 근대화를 단기간 내에 이룩하기 위하여 能率을 行政理念의 최고로 인식하였다. 能率을 최고로 강조하여 다원성과 갈등을 억제하는 방향으로 국정을 운영하는 것은 그렇지 않아도 權威的인 公務員들에게 權威的 政策決定을 더욱 정당화시키게 되었으며 다양한 의견이 제시되고 집단적인 토의를 거쳐서 최선의 대안이 선택되는 민주적인 결정방식을 무시하게 되었으며 따라서 住民의 결정에의 參與를 非能率로 인식하게 되는 것이다.

바) 과도한 秘密指向行態

公務員의 秘密指向的 行態는 영향력의 원천이 되는 情報의 독점을 통하여 국민에게 영향력만을 행사하려는 權威主義的 속성에서 나오는 것으로 볼 수 있다. 즉, 情報의 독점을 통한 배타적이고 편익 위주의 行政을 지향한 것이며 배타적인 정보의 독점은 政策결정에 관한 권한의 독점을 염두에 둔 것이다.³⁰⁾

이러한 秘密指向的 行態가 지배적인 행정구조에서는 住民參與의 필요조건인 情報의 공유를 障礙하여 住民參與를 어렵게 만들게 되는 것이다.

나. 住民에 있어서 問題點

28) 朴東緒, 「比較行政論」(서울: 博英社), p. 60.

29) 白完基, 「韓國의 行政文化」(高麗大學校 出版部, 1982), p. 55.

30) 李宗范, 「國民과 行政의 距離感」, 金雲泰 外, 「韓國政治行政의 體系」(서울: 博英社, 1982), pp. 324-327.

1) 住民集團의 非代表性

住民集團은 흔히 地方主義와 排타적 策략에 대한 우려가 있고 일반적으로 組織化 형태를 띠게 된다. 이 경우 이들 住民集團이 전체 住民의 의견을 정확히 반영할 수 없고 參與者들은 그 지역의 전체 住民들보다 특수계층이나 특정분야만을 대표하는 가능성이 많다는 것이다. 즉 住民집단은 정확히 누구의 견해를 대변하며 반영하는가가 문제된다. 이러한 근권을 중심으로 한 住民집단이 의사결정과정에서 사회전체의 문제보다 地區의 이익을 시도한다면 이는 계획과정과 정책결정단계에 영향을 미칠 수 있는 유력인사들이 속해 있는 특정지역 위주의 편파성과 부분성만을 띤 부적절한 자원의 배분이 이루어져 이러한 경우 行政官의 객관적인 위치마저 침해할 가능성이 큰 것이다. 住民參與란 경제적 사회적 지위의 사람들보다 대부분의 貧者, 弱者들의 이익의 대변에 그 실효성이 있는 것이며 이러한 代表性이 없는 參與는 오히려 없는 것만 못하다는 것이다.

또 한가지의 견해는 자문역할 이상의 권한을 住民에게 부여할 때 住民集團은 그들의 결정과 활동에 대한 법적 책임이 없기 때문에 代議性마저도 저하시킬 수 있게 된다. 이와 같이 住民집단이 일반적으로 전체로서의 공중을 대변하는 것이 아니라 어떤 특정한 組織화된 부분만을 대변하는데 문제가 있다.

2) 專門知識의 缺如

住民參與에 동원되는 사람들은 대개가 평범한 非專門家들이다. 行政의 分권화가 이루어 질수록 더욱 그 분야의 專門家가 필요하게 되며 이러한 것은 時間과 費用의 절감을 가져와 行政의 능률성을 기할수 있게 된다. 그러나 非專門家인 住民은 이러한 복잡한 전문적인 문제들을 다룰 수 없으며 전문지식은 오로지 전문교육만을 통해서만 획득될 수 있는 것이다. 그러므로 住民의 行政參與는 많은 時間의 浪費와 정책의 質을 저하시킬 우려가 있고 오히려 專門家の 정책결정에 지장을 초래할 가능성마저 있게 된다. 이러한 현상때문에 住民參與란 전문성이나 신속성을 요하는 정책결정에는 적용하기 어려우며 국가발전을 이룩하기 위한 能率性 위주의 行政에는 더욱더 많은 제약요인이 될 수도 있다.

3) 參與戰略의 不健全性

住民集團은 그들의 주장을 제시하는데 있어 過剩劇化하거나 誇張法을 사용하는 경향이 있으며 그들이 제시하는 연구결과의 질이 조잡할 경우가 많다는 것이다.³¹⁾ 住民集團이 관련 住民계층이나 집단을 대표한다는 구실아래, 자신들의 의사반영을 위하여 너무 극적으로 과도하게 대립된 견해와 이익주장을 고수함은 의사결정과정을 심히 지연시키게 된다. 또한 수행의도를 가진 住民集團이 너무 난립해 있는 것도 문제가 된다. 더구나 住民參與가 전반적으로 이루어지지 않고 있는 우리의 경우 민주의식과 자율성의 결여는 필연적으로 이러한 문제를 노출시키게 된다.

따라서 行政機關이 住民參與를 효율적으로 유도하여 健全한 參與가 이루어질 수

31) D. Stephen Cupps "Emerging Problems of Citizen Participation," *Public Administration Review*, Vol. 37, No. 5 (Sep./Oct. 1977), p. 482.

있도록 하는데는 많은 시간과 노력이 필요하다고 하겠다.

4) 住民의 無關心

住民參與는 주로 보상(reward)을 기대하지 않고 노력을 제공하는 지원자로 형성되나 대개의 住民 개개인은 參與가 불가피할 정도로 영향을 받지 않는 한 공공문제에 개입하길 꺼리거나 회피하는 경향을 보인다. 또 이러한 參與는 많은 시간과 에너지의 소모를 요하므로 의식적으로 회피하기도 한다. 더구나 官權 만능의 역사적 유산을 이어왔고 民衆은 언제나 피지배자로서의 입장에 놓여왔기 때문에 항상 부정적·반저항적 성격을 가지고 있으며 특히 입법국가로부터 행정국가로 전환되는 단계가 없었고 근대자본주의의 담당자로서 住民제급이 존재하지 않았던 우리의 경우 사회적 책임감을 느끼고 전체이익을 고려하는 住民의식이 확립되어 있지 않음은 물론이다. 민주주의식이 낮은 우리의 경우는 더욱 그렇다. 住民參與는 住民 자신이 주권자로서 주도적 역할을 담당하는 경우에 실질적으로 이루어질 수 있다. 따라서 무관심을 어떻게 관심으로 유도할 것인가가 필요하게 된다.

Ⅲ. 社會福祉行政의 住民參與 活性化 方案

지금까지 住民參與의 擡頭背景, 基本要件과 類型 그리고 그 限界性 등에 대하여 고찰하였다. 住民參與는 위에서 본 바와 같이 여러 측면의 제약요인 때문에 限界가 있으나 그 장점을 활용하고 限界를 극복하기 위해서는 合理的인 活性化 方案이 모색되어야 할 것이다.

住民參與가 活性化 되기 위해서는 무엇보다도 住民과 行政간의 상호협조가 불가결하다. 住民들의 參與行態의 확립과 이러한 住民들의 參與組織의 결성이 선행됨과 아울러 住民을 조직의 대상으로 인식하거나 그들의 의견을 경원시하는 參與文化의 형성에 소극적인 行政의 자세 등이 변화되어야 할 것이다.

1. 社會福祉行政 情報의 公開와 弘報活動

住民이 社會福祉行政過程에 參與하기 위해서는 기본적으로 문제점의 소재와 그것의 우선순위가 무엇인가에 대해 스스로 판단을 내릴수 있는 기초지식과 포괄적인 배경이해를 갖고 있어야만 가능하다.³²⁾ 더욱이 오늘날에는 行政의 專門化·技術化에 따른 住民의 무지, 무기력으로 인해 住民의 行政에 대한 무관심이 가중되고 있는 실정에서는 더욱 그러하다.

情報의 公開·提供은 주민자치의식의 계발·고양에 불가결한 것이며 住民의 行政에

32) 金洪基, 前掲書, pp. 471-472.

대한 의존·종속의식을 자립·자율의식으로 바꾸어서 단편적인 관심에서 지속적이고 깊은 관심으로 점차 住民의 움직임을 일으키게 하는 원동력이 되는 것이며 住民參與의 필요조건중에서 가장 중요한 부분이다.³³⁾

情報公開의 핵심적 문제는 行政情報에 住民이 접근하는 것을 법적으로 보장하는 것이 아니라 적극적으로 이를 공개해야 한다는 측면이다.

情報公開의 제도화는 첫째, 行政情報를 방해받지 않고 받을 수 있는 자유 즉 ‘알’ 권리를 방해하는 국가행정의 배제를 청구할 수 있는 공개청구권의 인정과 둘째, 行政機關으로 하여금 보다 적극적, 능동적으로 住民들에게 情報公開 또는 情報提供의 의무화시키는 의무관계의 설정이라는 두 측면으로 나누어 볼수 있다.

그런데 이 두가지 중에서 參與民主主義 내지 住民參與의 실현을 위하여 보다 요구되는 측면은 둘째의 것으로 오늘날 자치단체의 재활동중에서 弘報活動이 중추관리기능으로 되지 않으면 안되는 이유가 여기에 있다.

弘報活動이란 行政機關이 행하는 적극적인 情報公開活動을 말한다. 이를 좀더 구체적으로 설명하면 行政弘報란 行政機關이 행하는 방침이나 사업에 관한 情報를 住民에게 전달함으로써 住民에게 판단의 자료를 제공하고 行政機關과 住民사이의 신뢰관계를 돈독히 하여 그 行政機關이 행하는 사업이나 방침에 대해서 주민을 설득하여 신뢰와 이해를 얻도록 노력하는 기획적이고 지속적인 과정이다.³⁴⁾

특히 社會福祉서비스를 제공하는 기능을 주로 하는 社會福祉行政의 경우는 住民들의 情報活動에 대한 이해가 무엇보다도 필요한 일이다. 그러나 社會福祉서비스의 주된 대상 住民들은 政府의 활동에 대한 이해가 대부분 부족한 사람들이다. 기존의 언론이나 일반적인 弘報活動에서 제외되어 있는 사람들이므로 이들에 대한 적극적 접근이 필요하다.³⁵⁾

弘報活動 방법은 전달내용(message)과 매체(channel)의 선택이라는 두 가지 차원에서 설명할 수 있다.³⁶⁾ 전달내용은 社會福祉 組織의 維持管理와 서비스 管理의 양측면의 필요에 따라 매우 다양하며, 매체의 선택은 전달내용을 어느정도로 효과적으로 전달하느냐에 따라 결정된다.

매체의 선택에는 弘報活動의 내용뿐만 아니라 대상,비용,시간 등도 고려해야 한다. 弘報媒體는 그 종류가 다양한데 그것이 감각기관들 중 어느 것에 호소하느냐에 따라 다음과 같이 분류할 수 있다.

① 시각적 매체:신문, 잡지, 회보(반상회보, 시 및 구청의 행정홍보신문), 책자, 팜플렛, 보고서, 유인물(전단), 슬라이드, 사진 전시회, 가두행진 등

② 청각적 매체:이야기, 좌담, 강연회, 라디오 등

③ 시청각적 매체:TV, 영화, 비디오, 연극, 공개토론, 대중집회 등

33) 姜瑩基, 前掲論文, p. 69.

34) 上掲論文, PP. 70-71.

35) 陳世赫, “地方自治團體의 社會福祉行政 實態에 관한 研究,”(博士學位論文, 東國大學校 大學院, 1989), P. 175.

36) 成圭鐸, 前掲書, p. 371.

위의 매체들은 각각 고유한 특성이 있고 효과도 다르기 때문에 특정한 목표달성을 위해 가장 효과적이라고 판단되는 매체를 선택해야 한다.³⁷⁾

2. 住民組織의 育成

住民參與를 하겠다는 의식이 구비되었다고 하더라도 이러한 의지를 지속시키고 구체적으로 社會福祉行政 과정에 영향력을 행사하기 위해서는 參與意志를 결집할 수 있는 自生的인 住民組織이 없으면 실효를 거둘 수 없게 된다.³⁸⁾

우리나라 住民組織은 극히 다양하고 그 규모에서 있어서도 천차만별이다. 그러나 이러한 조직들의 대부분이 형식적이고 수동적이거나 政府의 行政업무상의 목적을 달성하기 위하여 조직된 경우가 많아 실질적으로 자율적인 組織의 기능을 다하지 못하는데 문제가 있다. 현재 우리나라에서 그 나름대로의 목적을 가지고 운영되는 여러가지 住民組織을 살펴보면 대체로 綜合福祉組織, 階層組織, 機能組織, 趣味組織, 職能組織 등으로 나누어 볼 수 있다.³⁹⁾

첫째, 綜合福祉組織은 반상회, 새마을지도자협의회, 里·洞개발위원회 등과 福祉에 관련되는 문제를 다루는 조직으로 이것은 行政機關과 밀접한 관계가 있다.

둘째, 階層組織은 이것은 地域의 특정계층을 중심으로 하는 조직으로 노인회, 부녀회, 청소년회 등과 같이 친목이 위주라 할 수 있는 조직이다.

셋째, 機能組織으로 이것은 사회복지위원회, 방법위원회, 청소년선도위원회, 의용소방대위원회 등과 같이 이러한 조직은 대체로 官주도로 운영된다.

넷째, 趣味組織으로서 이것은 취미나 스포츠, 또는 문화예술분야 등에서 같이 즐기고 활동하는 조직이다. 住民들의 경제사정이 향상되고 레저산업이 점차 신장되어 감에 따라 이러한 주민 조직이 날로 증가하여가고 있으며 따라서 사교적 기능이나 지역사회발전이라는 면에서 生活의 質의 향상에 크게 공헌하는 住民組織이라 하겠다.

다섯째, 職能組織으로 이것은 농어촌의 농업협동조합이나 동종업종의 조합 등과 같이 그 지역에서의 경제적 이해가 공통되는 사람들끼리의 조직이라 할 수 있다. 이러한 職能別 機能은 대부분 住民의 생활과 직결되어 있어서 住民들의 관심은 자연히 크다고 할 수 있다.

이외에도 기타 유형의 住民組織이 있을 수 있겠으나 사실상 엄격하게 조직들을 분류하기는 어렵다.

住民組織을 活性化시키고 效率化를 위해서는 다음의 몇가지를 고려할 필요가 있다.⁴⁰⁾

37) 최성재·남기민, 「사회복지행정론」(서울:나남, 1993), p. 150.

38) 趙昌鉉, 「行政學原論」(서울:法志社, 1985), P. 641.

39) 金海東, 「韓國의 住民組織과 地方行政」, 서울대학교 行政大學院 「論文集」 第2輯 (1983), P. 99.

40) 南基憲, 「地方自治團體의 實施와 住民參與의 活性化方案에 관한 研究」, 淸州大

첫째, 지역을 실질적으로 대표하고 住民의 의견을 수렴하여 自生組織을 운영할 수 있어야 한다. 그리고 住民의 필요와 욕구를 토대로 하는 상향식의 自發的인 住民組織으로 活性化시켜야 한다. 浸透를 위한 行政機關의 말단조직의 성격을 가진다면 효과적인 住民參與는 기대할 수 없다.

둘째, 自生的 住民組織을 효율적으로 활용해야 한다.⁴¹⁾ 우리나라의 각계각층의 조직사회에서는 계, 동창회, 향우회 등 순수한 自生的 組織이 많이 존재하고 있으며, 이들은 주민의 여론형성에 주도적 역할을 하며 地域事業을 추진하는 데도 필요하다. 따라서 自生組織을 조직화하고 대표자를 운영위원으로 선정하여 활용하는 것이 바람직하다.

셋째, 유명무실한 각종 住民組織을 정비하고 地域사회의 개발위원회의 기능을 강화해야 한다. 그리하여 住民에 의한 실질적인 조직체계를 갖추고 주민의 편에서, 官民間의 교량적 역할을 수행할 수 있는 제도적 장치로 발전시켜야 할 것이다.⁴²⁾

社會福祉行政의 대상 住民들은 주로 소외계층으로 자신들의 이익을 스스로 결집하고 요구투입을 할 수 있는 능력이 결여되어 있는 사람들이 대부분이므로 住民參與의 活性化를 위해서는 住民의 福祉를 위한 住民에 의한 조직화이어야 할 뿐 아니라 조직의 구조 및 그것을 설치하는 과정이 민주적이어야 한다. 그것을 위한 구체적 요건은 다음과 같이 들 수 있다.⁴³⁾

① 地域住民간에 의해 主導되어야 바람직하다. 行政機關이나 社會福祉事業專門家は 필요한 지식이나 기능을 제공하고 조언하는데 그쳐야 한다.

② 組織化는 住民의 欲求에 기초한 住民福祉향상을 위한 것이어야 한다.

③ 福祉對象者를 포함한 住民 혹은 住民團體代表 기타 住民福祉와 관련된 기관 및 단체를 參與시켜야 한다.

④ 參與者들간에 의사전달의 장벽이 없어야 한다. 각자의 욕구와 의견이 충분히 표현되어야 하기 때문이다.

⑤ 地域社會福祉組織은 委員會組織이어야 바람직하다. 系線組織일 경우는 조정과 각 參與者의 충분한 의사표시가 일반적으로 용이하지 않기 때문이다.

⑥ 간단한 組織이어야 한다. 組織의 구조와 업무처리절차가 복잡하면 住民들의 이해 및 이용이 어려워지기 때문이다.

⑦ 活動 및 討議의 내용이 住民에게 공개되고 또한 비판받을 수 있어야 한다.

⑧ 社會福祉서비스는 공평하게 분배되어야 한다. 즉 特定住民에게 편중되어서는 안된다.

3. 社會福祉서비스 關聯委員會의 活性化

學校 社會科學研究所「社會科學論叢」, 第6輯(1987), P. 23.

41) 崔昌浩, 「地域社會開發行政論」(서울: 三英社, 1992), p. 98.

42) 李鍾益, 「韓國地方自治論」(서울: 博英社, 1991), pp. 104-105.

43) 李在奐, 「社會福祉行政論」(서울: 弘益齊, 1988), pp. 307-308.

중앙부처 또는 지방자치단체의 社會福祉 분야에 관한 주요 사항을 諮問하거나 審議하기 위하여 각종 委員會가 설치되어있고, 邑·面·洞에는 自願奉仕職으로 실제의 업무를 처리하는 政府 委屬委員이 있다. 현행 사회복지 관련법상의 각종 委員會와 政府委屬委員은 다음과 같다.⁴⁴⁾

① 국무총리실 산하 위원회: 노인복지대책위원회, 여성정책심의위원회

② 보건사회부 및 각종 중앙기관 산하 위원회: 사회보장심의위원회, 사회복지위원회, 아동복지위원회, 보육위원회, 생활보호위원회, 장애인복지위원회, 모자복지위원회, 재해구호대책위원회, 구호협의위원회, 윤락여성선도대책위원회, 사회복지사업기금관리위원회, 국민연금심의위원회, 국민연금기금운용위원회, 의료보험심의위원회, 의료보호심의위원회

③ 시·도 산하 위원회: 사회복지위원회, 아동복지위원회, 보육위원회, 생활보호위원회, 장애인복지위원회, 모자복지위원회, 재해구호대책위원회, 윤락여성선도대책위원회, 의료보호심의위원회

④ 시·군·구 산하 위원회: 사회복지위원회, 보육위원회, 생활보호위원회, 모자복지위원회, 윤락여성선도대책위원회

⑤ 읍·면·동 산하 정부위촉위원: 복지위원, 아동위원

위에 열거한 것처럼 다양한 社會福祉 關聯委員會를 두고 있지만 일년에 1회 정도의 회의를 개최하거나 심지어는 전혀 개최하지 않는 경우도 있어 委員會는 극히 형식적으로 운영되고 있고 거의 유명무실하다 해도 과언은 아닐 것이다.⁴⁵⁾ 예를 들면 일선행정기관인 邑·面·洞의 생활보호위원회의 활동을 조사한 것을 보면 일년에 한번도 회의를 갖지 않는 경우가 조사대상의 31%, 한번 회의를 가진 경우가 44%로 나타나고 있다.⁴⁶⁾

또 대부분의 委員會는 政府의 公務員이 그 委員長을 맡고 있어 民間委員들의 역할이 상대적으로 축소되고 있다. 아울러 중앙행정조직 중심의 委員會 운영이 이루어지고 있으며 자치단체의 경우에는 委員會의 활동이 매우 미약하다. 따라서 住民들의 의견수렴이 실제로 되지 못하고 있다고 할 수 있다.⁴⁷⁾

이와 같이 社會福祉 關聯委員會가 官주도로 운영되거나 그 형식성을 면치 못하는 문제점을 안고 있으나 參與手段으로써 효과를 기대하기 위해서는 그 운영에 있어서 다음과 같은 사항들을 고려하여 內實化를 기해야 할 것이다.⁴⁸⁾

첫째, 委員의 구성을 地域住民 중심으로 해야 한다. 참여의 범위는 '세발의 자'(The three legged stool) 즉 3분의 1은 官僚, 3분의 1은 개인봉사기관 대표, 3분의 1은 住民代表 등이 參與해야 할 것이다.

둘째, 委員의 重複委屬을 止揚하여야 한다. 법령상 당연직 위원과 專門家가 없는

44) 최성재·남기민, 前掲書, p. 89.

45) 上掲書, p. 91.

46) 박경숙·김혜규, 「社會福祉事務所 模型開發」(서울: 韓國保健社會研究院, 1992), p. 55.

47) 陳世赫, 前掲論文, pp. 178-179.

48) 金雲泰, "高度産業社會에 對處하는 地方行政役割에 있어서 住民參與問題," 「地方行政」(서울: 大韓地方行政共濟會, 1978), p. 43.

경우를 제외하고는 重複委囑은 억제되어야 하며 위원회의 자율성과 형식적인 운영 요소를 제거하여 住民參與手段으로서의 委員會가 구성되도록 해야 한다.

셋째, 委員會 운영에 있어서 內實化를 기해야 한다. 회의안건을 사전에 충분한 시간을 두고 통보하여 연구할 시간적 여유를 주어야 하며 중요 건의사항이나 새로운 아이디어, 情報 등을 社會福祉行政에 적극 반영하여야 한다.

4. 自願奉仕組織의 活性化

非營利組織과 自願奉仕組織들은 흔히 사회의 제 3의 분야(third sector of society)라고 불리어진다. 自願奉仕組織은 美國과 같은 선진국가에 깊이 뿌리를 내리고 있다.⁴⁹⁾

19세기 초 Alexis de Tocqueville은 美國에서의 自願奉仕組織들은 특정한 목표들을 달성하기 위해 사람들이 함께 參與하여 사회적 변화를 이룩했을 뿐만 아니라 국민들의 생활에 보다 크고 확산된 역할을 갖고자 하는 政府의 시도에 대한 방과제 역할을 해왔다고 말하면서 自願奉仕組織들의 역할을 높이 평가했다.

社會福祉行政에 있어서 自願(自發)적 형태의 社會福祉서비스가 필요한 이유로는 다음과 같은 것들을 들 수 있다.⁵⁰⁾

첫째, 創始的 役割(initiating role)을 지니기 때문이다. 즉 대부분의 사회서비스(학교, 병원 등)는 실제로는 自願的 노력에 의하여 시작되었다.

둘째, 지속적인 파트너십의 필요가 존재하기 때문이다. 예를 들어 老人福祉에 있어서 가장 필요한 지속적 보살핌과 친분의 확보는 自願奉仕者에 의해 이루어진다.

셋째, 制度的 서비스로서는 할 수 없는 업무가 존재하기 때문이다.

넷째, 多樣性의 德目(virtue in diversity)이 존재한다. 즉 社會福祉서비스의 본질은 기본적으로 대면적 접촉에서 나온다는 입장에서 획일적(monolithic) 福祉國家에 반대한 입장을 취할 경우는 더욱 그렇다.

다섯째, 모든 욕구가 國家에 의해 충족될 수는 없다.

여섯째, 政府의 공공부문과 관련하여 강한 정보전달자의 역할을 수행한다는 점을 들 수 있다.⁵¹⁾

공공문제 해결에 기여하는 非營利組織과 自願奉仕組織들은 다음의 특징들을 갖는다.⁵²⁾

① 非營利組織들은 대부분의 政府機關들과 마찬가지로 주로 서비스 지향적이다.

② 非營利組織들은 政府機關과 顧客들을 연결하는 역할을 할 수도 있다. 예를 들면, 地方政府機關들은 非營利組織들과 自願奉仕組織들의 계획활동에 재정적 보조를 해 줌으로써 그러한 조직들의 발전을 적극적으로 장려할 수도 있다.

49) 全鍾燮 著, 尹在豊·鄭用德 共譯, 「行政學」(서울: 博英社, 1991), p. 189.

50) 陳世赫, 前揭論文, pp. 179-180.

51) K. Jones, J. Brown and J. Bradshaw(et, al) *Issues in Social Policy* (London: Routledge & Kegan Paul, 1978), pp. 83-85.

52) 全鍾燮, 前揭書, P. 190.

③ 自願奉仕組織들은 行動指向的이다. 즉 그들은 顧客들에게 직접적인 서비스를 제공한다.

④ 組織의 구조가 일반적으로 기업이나 政府組織보다는 덜 계층적이다.(전혀 비계층적인 것도 있다.) 또한 伸縮性은 조직의 생존과 학습을 위해 특히 중요하다.

⑤ 非營利組織과 自願奉仕組織들은 사회적으로 쇄신적인 아이디어를 시험해보고 선택적인 社會事業計劃들(alternative social programs)을 실험해 보는 場으로서 흔히 사용한다.

⑥ 소비자행동과 환경집단들과 같은 많은 자원봉사명분을 가진 조직은 공사조직들의 서비스와 생산물의 질 그리고 그것이 소비자들과 사회에 미치는 영향에 관심을 갖고 있다. 따라서 그들은 공익을 수호하는 역할을 담당한다.

이러한 自願奉仕業務의 形態로는 다음과 같은 것들을 들 수 있다.

첫째, 博愛精神에 기초한 직접적인 서비스의 제공(노인 방문 위로 등)

둘째, 自願奉仕組織의 운영에 조력(전화 상담 등)

셋째, 공동의 문제를 지닌 사람들의 自助集團(self-helping group)에의 參與

넷째, 財政的인 지원(기금 모집, 기부 등)

다섯째, 公共서비스(地方政府의 성원이 되어 업무를 하는 경우)

여섯째, 압력집단활동(유인물 배포, 중앙 및 지방정부에 대한 대표과견 등)이다.⁵³⁾

오늘날 볼 수 있는 住民 自願福祉活動員의 參與의 형태는 다음과 같이 다양하게 확산되고 있다.⁵⁴⁾

① 支援的·辯護的 參與

예를 들면 신체장애인과 그의 부모들의 운동을 위하여 금전적, 노동적 지식과 기술면에서 支援的 參與를 하는 것으로 이것을 위해서는 일반 住民뿐만 아니라 의사, 변호사, 사회사업가, 목사, 교사 등 專門職의 사람들이 自願福祉活動員으로서 參與하는 경우가 많다.

② 制度促進을 위한 參與

社會福祉분야뿐만 아니라 인간의 사회생활에 필요한 제요구충족을 위하여 기존의 제도를 개선시킨다든지 새롭게 창설한다든지 하는 것으로 예를 들면 노인배식의 제도화, 遺棄兒의 구제운동, 문화의 보호 등 미해결인 분야를 조사하여 개척해 나가는 것과 같은 것을 포함한다.

③ 生活擴充을 위한 參與

行政이나 전문종사자의 서비스로는 충족시킬 수 없는 지역어린이회 활동, 비행소년을 위한 선도활동, 노인이나 장애인의 말 상대, 육아·영아 시설의 아동을 위한 대리부모, 배식서비스, 기타 가정과 사회시설의 방문활동 등 인간적인 활동을 필요로 하는 활동으로서 이분야에서는 '運動'이라기보다는 '活動的'인 색채가 짙다.

④ 啓蒙的 參與

福祉의 제문제중에서 차별이나 편견을 갖는 문제에 대하여 一般住民에게 학습의

53) *Ibid.*, p. 80.

54) 金泳鎬, 「自願福祉理論과 實際」(弘益齋, 1989), pp. 166-167.

場을 제공한다든지 啓蒙紙를 발간한다든지 하여 그 올바른 이해와 參與를 불러 일으키는 것이다.

이와 같이 住民 自願福祉活動員에 의한 福祉의 參與는 ① 일상적인 生活性과 地域性을 갖고 있을 것, ② 專門職에게 없는 소박한 있는 그대로의 언행을 하는 素人性, ③ 전문패쇄성을 부정하는 綜合性, ④ 제도나 조직에 구속받지 않는 자유로운 創造性 ⑤ 開拓性을 가지며, ⑥ 문제에 대한 비판성을 갖고 있다는 점으로 오늘날과 같이 制度化·專門化해가는 福祉施設이나 地域社會에서 새로운 의의를 갖고 등장하고 있다.

社會福祉서비스는 政府의 공급만이 아닌 民間의 실질적 參與아래 이루어져야 한다. 앞에서 살펴 본 自願業務 가운데에서 民間 部門의 적극적인 역할로서 들 수 있는 것은 단순한 재정적 지원이 아닌 住民 스스로의 參與에 의해 이루어지는 自願奉仕者의 활용이다.⁵⁵⁾

自願奉仕서비스가 대부분의 서구사회에서는 1920년대에 이미 시작·확대되었고 가족의 개념이 중요하게 대두되는 현대사회에서 가족유지를 돕는 補充的 지역사회 서비스로 정착되어 왔으며 대상, 조직, 봉사내용 등이 각국의 사정에 따라 다양하게 발달되어 왔다.

5. 參與文化의 形成

住民參與가 보다 活性化되기 위해서는 건전한 參與文化의 形成이 중요하다. 參與文化란 우리 사회가 안고 있는 제반문제를 공동으로 결정한다는 ‘共有思想 = 共同決定’과 이에 따른 공동책임을 진다는 의식을 표현한다고 하겠다.⁵⁶⁾

가. 公務員의 行態와 參與文化

住民參與를 실효성 있게 전개하여 住民의 의사에 기초한 行政을 실현하는데는 무엇보다도 公務員의 실제 行態가 이에 부응하여야 한다. 즉 公務員들이 住民의 의사를 존중하고 住民의 요구에 부응하는 것을 사명으로 알며, 그를 위해서는 설령 불리하더라도 이를 채택하는 봉사정신과 적극적 태도를 가질 때만이 실효성 있는 住民參與가 실현될 수 있는 것이다.

특히 개발도상국에서는 住民들이 오랜 官僚主義的 전통의 그림자를 마음에 간직하여 官을 경계하고 불신하는 경향이 있기 때문에 公務員들은 그러한 住民의 마음의 장벽을 무너뜨리고 그들의 自發的인 參與와 적극적인 협력을 유도하는 활동까지 수행하여야 한다.

이러한 어려운 일을 흔쾌히 그리고 적극적으로 해낼 수 있는 公務員의 行態의 形成이 住民參與에 중대한 요건이 되고 있다.

55) 陣世赫, 前揭論文, p. 180.

56) 崔虎俊, “市民政策形成論의 展開,” 「新幹學報」, 第19號(東京: 新幹學術研究會, 1977), pp. 104-105. ; 孫琦晶, 前揭論文, pp. 47에서 再引用

나. 住民의 行態와 參與文化

住民參與의 質과 量을 결정하는 근본적인 힘은 住民 자신에게 있다고 하겠다. 아무리 情報가 公開되고 地方化가 실현되고 公務員의 行態가 개선되었다고 하더라도 住民 자신이 行政의 주체로서의 자각과 그 주도적인 자세를 가지지 않을 때에는 住民參與의 質과 量이 향상 발전될 수 없기 때문이다.

오늘날 대중 산업사회에 있어서는 住民들은 생활에 바쁘고 필요한 전문지식과 기술을 가지고 있지 못하며 주체의식이 약하고 책임의식마저 회박하기 때문에 住民參與를 적극적으로 실현해 나갈 능력과 정신을 갖추고 있지 못한 것이 사실이며, 오히려 行政機關측에서 住民參與를 유도하고 자극하고 점화하려고 행정지도를 펴도 住民들이 공공문제의 參與를 기피하고 저항하는 측면도 없지 않다.

근대 민주정치의 발전과정을 보더라도 住民들의 주체적 자각과 주도적 자세가 필수적이었다. 住民들이 行政에 대하여 불평만 하고 있을 것이 아니라 적극적으로 行政에 參與하고자 하는 의식이 형성되는 것이 住民參與를 活性化 시키는 중요한 관건인 하나다.

IV. 結 論

클라이언트와 직접 접촉을 하며 활동을 하는 社會福祉行政의 住民參與 문제는 중요한 과제중의 하나이다. 社會福祉組織에서 핵심적 활동이 직원과 클라이언트 관계로 볼 때 住民들의 직·간접적 參與는 社會福祉서비스의 민주화를 실현해나가는 의미있는 수단이 된다고 할 것이다. 주민은 社會福祉行政의 대상인 클라이언트이면서 동시에 社會福祉서비스 제공에 관여하는 主體라고 할 수 있다.

社會福祉行政에 있어서 住民參與는 官僚化나 專門家の 매너리즘(mannerism)을 자극하여 그것을 보충해주는 의의를 가질 뿐만 아니라 福祉의 客體로서만 위치하고 있는 住民이 福祉의 확충·강화를 하고자 하는 연대운동을 통하여 主體로 전화하여 이것을 자기의 것으로 해나가는 일, 즉 住民이 단결하여 그 요구와 의사를 公的 대응으로 반영시켜 이것을 스스로 방향잡는 住民統制를 확립하고 그것을 기반으로 확충·강화되는 福祉를 權利로서 획득해 나가는 일에 있다.

이러한 의미에서 본 연구는 社會福祉行政에 있어서 住民參與의 活性化를 전제로 그 理論的 背景을 살피고 몇가지의 그 方案들을 모색해 보았다. 이론적 배경으로 오늘날 여러 선진국에서 확산되고 있는 住民參與의 背景과 必要性, 行政過程에 參與의 基本要件과 여러 학자들이 제시하고 있는 다양한 기준에 따른 參與類型 그리고 住民參與의 限界성과 問題點 등에 대해서 고찰하였다.

住民參與는 그 限界性에도 불구하고 오히려 그 장점이나 유용성 등에 의하여 行政의 여러 분야에서 활용되고 있으며 社會福祉行政에 있어서도 그 活性化 方案이

모색되어져야 할 것이다.

첫째, 住民이 社會福祉行政 過程에 參與하기 위해서는 기본적으로 문제점의 소재와 그것의 우선순위가 무엇인가에 대해 스스로 판단을 내릴 수 있는 기초 지식과 배경 이해를 가질 수 있도록 社會福祉서비스에 대한 情報의 公開와 弘報活動이 필요하다.

둘째, 住民의 參與의지를 지속시키고 구체적으로 社會福祉行政 過程에 영향력을 행사하기 위해서는 參與 의지를 결집할 수 있는 自生的인 住民組織이 육성되어야 한다.

셋째, 住民參與의 가장 현실적인 대안이라고 할 수 있는 社會福祉서비스 關聯委員會의 운영이 형식성을 벗어나 그 內實化가 이루어져야 한다.

넷째, 선진국가에서 사회적 변화에 능동적인 역할을 수행하였던 自願奉仕組織이 活性化되어야 한다.

다섯째, 住民參與를 보다 효과적으로 실천하기 위해서는 우리사회의 제반 문제를 공동으로 결정한다는 의식을 가지고 公務員과 住民이 건전하고 올바른 參與文化를 형성하는데 노력해야 한다.

오늘날 福祉國家를 지향하고 있는 모든 나라들에 있어서 그 실현을 위해 社會福祉서비스를 제공하는 활동을 하는 社會福祉行政의 역할이나 기능이 더욱 확대되고 강화되어 가고 있다고 할 것이다. 社會福祉行政은 클라이언트의 욕구와 사회문제를 예방하거나 해결하고자 하는 것이 그 주된 역할이며, 그것의 효율적인 수행을 위해 그 과정에 클라이언트이면서 동시에 主體가 되는 住民을 參與시킬 때 민주적이고 책임성 있는 行政을 구현할 수 있을 것이다.

參考文獻

1. 姜瑩基.“地方行政에 있어서 市民參與의 決定要因에 관한 研究.” 博士學位論文, 建國大學校 大學院,(1983)
2. 金聖順.“高齡化 社會와 福祉行政”.서울:弘益齊,(1991)
3. 金漢基.“地方行政에 있어서 市民參與의 沮害要因에 관한 研究,”慶尙大「論文集」. 24(1), (1985)
4. 金泳鎬.“自願福祉理論과 實際”.서울:弘益齊,(1989)
5. 金雲泰.“高度産業社會에 對處하는 地方行政役割에 있어서 住民參與 問題.”「地方行政」 서울:大韓地方行政共濟會,(1978)
6. 金海東.“韓國의 住民組織과 地方行政.”서울大學校 行政大學院 「論文集」,第2輯 (1983)
7. 金洪基.“行政國家와 市民參與”.서울:大旺社,(1987)
8. _____.“現代行政과 市民參與에 관한 研究.” 서울市立大學「論文集」.第19-2輯 (1985)

9. 南基憲.“地方自治의 實施와 住民參與의 活性化 方案에 관한 研究.” 淸州大學校 社會科學研究所 「社會科學論叢」.第6集(1987)
10. 文正夫.“住民參與의 擴大方案에 관한 研究.”碩士學位論文,서울市立大學校 都市行政大學院,(1989)
11. 박경숙·강혜규.«社會福祉事務所 模型 開發».서울:韓國保健社會研究院,1992.
12. 朴東緒 外.«比較行政論».서울:博英社,(1982)
13. 朴祥炫.“地域社會開發에 있어서 住民參與에 관한 研究.”碩士學位論文,全南大學校 行政大學院,(1990)
14. 白完基.«韓國의 行政文化».高麗大學校 出版部,(1982)
15. 成圭鐸.«社會福祉行政論».서울:法文社,(1993)
16. 劉鍾海.“下向의 監督과 上向의 參與.”「地方行政».서울:大韓地方行政共濟會,1981(5)
17. 尹天珠.«韓國政治體系».서울大學校 出版部,(1979)
18. 李在奐.«社會福祉行政論».서울:弘益濟,(1988)
19. 金雲態 外.«韓國政治行政의 體系».서울:博英社,(1982)
20. 李鍾益.«韓國地方自治論».서울:博英社,(1991)
21. 張仁協·李廷鎬.«社會福祉行政».서울大學校 出版部,(1993)
22. 全鍾燮 著.尹在豐·鄭用德 共譯.«行政學».서울:博英社,(1991)
23. 鄭世煜.«地方行政學».서울:法文社,(1993)
24. 趙昌鉉.«行政學原論».서울:法志社,(1985)
25. 陳世赫.“地方自治團體의 社會福祉行政 實態에 관한 研究.” 博士學位論文,東國大學校 大學院,(1989)
26. 최성재·남기민.«사회복지행정론».서울:나남,(1993)
27. 崔昌浩.“都市再開發의 市民參與.”「都市問題».서울:大韓地方行政協會,1973(11)
28. ———.«地方自治制度論».서울:三英社,(1988)
29. ———.«地域社會開發行政論».서울:三英社,(1992)
30. 崔昌浩·鄭世煜.«行政學».서울:法文社,(1984)
31. 崔虎俊.«市民行政學».서울:巨木,(1987)
32. ———.«參加와 能率의 行政學».서울:三英社,(1984)
33. ———.“韓國都市의 未來像.” 延世大學校「延世」.第10號(1976)
34. Arnstein,S.R.“A ladder of Citizen Participation. ”*Journal of American Institute for planning*.Vol.35,No.4(1969)
35. Bellus,Jewel & Hansknecht. “Planning,Participation, and Urban Renewal. ”*Urban Renewal:People,Politics and Planning*.Doubleday,1967.
36. Cupps D.Stephem.“Emerging Problems of Citizen Participation.”*Public Administration Review*,Vol.37,No 5(1977)
37. Fagence,Michel.*Citizen Participation in Planning*.Oxford : Pergamon press,1977.
38. Jabocy,Henry.*The Bureaucratization of World*. California:University of

-
- California Press,1973.
39. Jones,K.and Bradshew,J.*Issues in Social Policy*.London:Routledge & Kegan Paul,1978.
 40. Mosher,Frederick C."The Public Service in the Temporary Society."*Public Administration Review*,Vol.31,No 1(1971)
 41. Waldo,Dwight.*The Study of Public Administration*.New York:Random House,1966.

A Study on the Activating Methods of Residents Participation in the Social Welfare Administration

Oh, Jong-hee
Dept. of Social Welfare
Kwangju Health College

> Abstract <

Social welfare administration should be made to realize democratically what a society needs and demands, and bear the responsibilities of its result. Therefore today we can not go without residents participation in this complicating and diverse society.

This paper is to consider the theoretical background -- raising background, basic condition, pattern and limitation etc.-- and activating methods of residents participation.

Some alternatives which can activate the residents participation at the process of social welfare administration may be summarized as following.

First, the government should expand the public relation, so that more information about social welfare administration may be opened to every residents.

Second, self-generating resident organizations are fostered by community. Intention to participate is strengthened by organized power.

Third, the committees allied social welfare service should be strengthened substantially.

Fourth, voluntary service organization of social welfare should be activating.

Finally, participation culture should be formed among the every public officials and residents.