

최종보고서

참여정부 실현을 위한 제도정비
방안 : 경기도를 중심으로

An Application of Participatory
Frameworks and Tools to Kyonggi
Provincial Government

인하대학교 사회과학연구소

경기개발연구원

제 출 문

경기개발연구원장 귀하

이 보고서를 “참여정부 실현을 위한 제도정비 방안 : 경기도를 중심으로(인하대학교 사회과학연구소 / 김영민)” 과제의 최종보고서로 제출합니다.

2003. 12. 2.

인하대학교 사회과학연구소

요 약 문

I. 제목

참여정부 실현을 위한 제도정비 방안: 경기도를 중심으로

II. 연구개발의 목적 및 필요성

시민 참여는 지방(local), 지역(regional), 국가(national), 지구(global) 수준에서 모두 이루어질 수 있다. 그러나 지금으로서는 지구, 중앙, 지역 수준보다는 지방 정부 수준에서의 정책 참여가 더 절실한 것 같다. 이 연구는 경기도를 대상으로 지방 정부 수준에서 정책 참여를 활성화하기 위하여 어떤 제도적인 정비가 필요한지를 모색해보는 것에 일차적인 목적이 있다. 새 정부에서 중앙 정부의 권한이 지방 정부로 대폭 위임되는 경우에 대비하여 경기도의 정책 참여 제도를 정비할 필요가 있기 때문이다. 새 정부에서 강조하는 지방 분권은 정부 기구 내에서의 권한 위임에 불과하기 때문에 진정한 의미의 지방 분권 시대를 열기 위해서는 정책 참여가 필수적이기도 하다.

정책 참여를 강조한다고 해서 정책결정에 있어 지방정부의 주도권을 포기한다는 의미는 아니다. 정부가 사회를 리드하는 방식을 더 공개적이고 협의(協議)적으로 함으로써 정부 시민 관계를 일방적인 양상에서 상호적인 양상으로 변화시키자는 것이다. 시민들의 참여 하에 보다 적실성 있는 정책을 개발함으로써 정책 비용도 줄이고 정책 효과도 높여 정부에 대한 신뢰감을 향상시키자는 것이다. 이 연구는 이러한 국내외 정책 환경 변화에 부응하여 경기도의 기존의 정책 참여 제도를 정비하고 새로운 참여제도를 제안하는 것을 주요 목적으로 한다.

III. 연구개발의 내용 및 범위

2003년 2월25일 출범한 새 정부가 목표로 삼고 있는 가장 큰 주제는 참여정부의 구현이다. 참여정부라는 구호는 국정 전반에 걸쳐 시민참여를 적극 추진하겠다는 의지의 표현으로 생각된다. 좀더 넓게 보면 새 정부에서 새로운 정부 시민 관계를 모색하겠다는 의미로 받아들일 수 있을 것이다. 민주주의 국가에 있어 참여는 어찌 보면 아주 당연하면서도 필수적인 요소임에 틀림이 없다. 그러나 새 정부가 주장하는 참여정부의 구체적 성격에 대하여는 명확한 내용이 제시된 것이 없다. 세부적 방법론도 제시되지 못하고 있다. 그렇다고 참여정부라는 구호를 내세운 것이 이제까지 우리나라 정치에 있어 시민참여가 전혀 없었다는 것을 의미하는 것은 아니다. 민주주의를 표방하고 있는 국가들의 경우 참여라는 개념은 전혀 새로운 개념이 아니기 때문이다.

1980년대 후반을 기점으로 민주주의의 공고화가 이루어지고 있는 우리나라의 경우도 점차 시민들의 참여 욕구가 급속히 증가하고 있다. 최근 시민단체의 정책 참여 경향을 보면 이미 우리나라의 경우에도 정부 시민 관계가 재정립되고 있는 것을 실감할 수 있다. 이러한 최근의 학문적 경향과 시대적 변화에도 불구하고 우리나라에서는 이에 대한 연구가 활발히 진행되고 있지 않은 것이 현실이다. 이 연구는 이러한 맥락에서 경기도를 대상으로 시민의 정책 참여에 대한 현황과 문제점을 살펴보고, 경기도의 경우 구체적인 정책 결정에 있어서 정부 시민 관계가 어떻게 재정립되어야 하는지를 모색하고자 한다. 이 연구의 구체적인 내용은 아래와 같다.

첫째, 현재 경기도 내에 시민참여와 관련된 제도는 무엇이 있는가? 그 제도들이 얼마나 효과적인가? 문제점은 무엇인가?

둘째, 경기도민들과 경기도의 실제 정책에 참여한 경험이 있는 사람들은 현재

의 경기도 시민참여 제도에 대해서 어떤 의견을 갖고 있는가?

셋째, 정보통신기술(Information and Communication Technology)의 발달 등 급변하는 정책 환경의 변화에 부응하기 위하여 다른 나라들은 어떤 참여제도들을 시도하고 있는가?

넷째, 경기도 내에 참여제도를 보다 체계적으로 정비할 수 있는 방안은 무엇인가? 기존의 참여제도를 정비하기 위하여 어떤 정책들이 필요하고 경기도에서 구체적으로 어떤 조치들을 취해야 하는가?

다섯째, 시민참여 제도를 더 활성화하기 위하여 경기도 공무원들과 시민들은 장기적으로 어떤 준비를 해야 하는가?

IV. 연구개발 결과

이 연구에서는 우선 정책 참여의 개념화와 이론적 배경 그리고 연구의 분석 틀 구성을 위하여 문헌조사 방법을 사용하였다. 그리고 경기도의 기존 참여 제도의 현황과 문제점을 알아보기 위하여 경기도 자료조사를 위한 현지조사를 병행하였다. 경기도에서 참여제도를 직접 운영하는 담당 공무원들과의 면접조사도 실시하였다. 경기 도정에 직접 참여한 적이 있는 시민들에 대한 설문조사와 면접조사도 실시하였으며, 기초자치단체와 시민사회단체에서 경기도 참여제도에 대해서 어떤 의견을 가지고 있는지도 조사하였다.

이 연구를 통하여 얻은 결론에 근거하여 경기도청에 아래와 같은 정책제안을 하고자 한다. 아래의 정책 제안은 어디까지나 잠정적인 것으로 각각의 제안에 대하여 더 세부적인 검토가 필요할 것이다.

첫째, 도민 참여와 관련된 제도의 종류가 너무 많고 체계화되어 있지 않다. 기존 참여 제도들을 그 목적에 따라, 정보 제공, 협의 및 환류, 적극적 참여 등으로 분류하여 체계화 하여야 한다. 예컨대 <제안제도>와 <도민 아이디어 코너>와 같이 그 목적과 대상이 유사한 제도는 과감하게 정비할 필요가 있다.

둘째, 종류는 많은데 비하여, 설문조사 결과가 보여주는 것과 같이, 일반 도민들이 제도들의 존재에 대해서 거의 알고 있지 못하다. 참여제도의 존재를 도민들에게 적극적으로 알리는 것이 경기도 참여제도 활성화를 위하여 가장 먼저 해야 할 일이다.

셋째, 외부 홍보 못지않게 내부 홍보도 중요하다. 우선 담당 업무와 관계없이 경기도 공무원 자신들부터 경기도에 어떤 도민 참여제도들이 있는지를 먼저 알고 있어야 한다. 현재로서는 공무원 자신들도 자신의 업무와 관련되지 않는 한 도민 참여와 관련하여 어떤 제도들이 있는지를 알지 못하고 있는 경우가 많았다.

넷째, 기초자치단체와의 역할 정립이 필요하다. 경기도는 서울과 달리 지역 간 이질성이 매우 크며 도민들도 시청보다는 시, 군청에 밀착감을 가지고 있다. 경기도의 전반적인 참여제도를 정비하는 데 있어서 시, 군청의 역할을 강화할 필요가 있다.

다섯째, 기존 제도의 효과에 대한 평가가 미흡하다. 다양한 제도들이 실제로 그 효과가 있는지를 정기적으로 평가하여 효과가 없는 제도들을 정비해야 한다. 참여제도 자체도 하나의 중요한 정책이기 때문에 그 정책의 효과성을 평가하고 그 평가에 근거하여 인력과 예산이 조정되어야 한다.

여섯째, 온라인 제도와 오프라인 제도를 연계시킬 수 있는 방안을 모색하여야 한다. 최근 각종 참여제도에 있어서 온라인이 강조된다고 해서 오프라인 수단을 무시할 수 없다. 오프라인에 의한 도민과의 접촉이 온라인 접촉의 효과를 상승시킬 수 있을 것이다.

일곱째, 정책과정에 도민을 참여시킬 때는 반드시 정책 형성의 초기 단계에서부터 참여시켜라. 도에서 이미 정해놓은 정책을 합리화하거나 형식적인 동의를 얻기 위해서 도민들을 참여시키는 방식이 지속된다면, 도민들이 참여제도의 효과에 대해서 신뢰하지 않을 것이다.

여덟째, 참여 제도를 개발, 관리, 운영하고, 특히 기존 제도의 효과를 정기적으로 평가하는 전담 기구를 설치하여야 한다. 이 기구에서는 경기도에서 도민들에게 제공하는 정보는 어떤 것들이 있는지 협의 및 환류 제도는 어떻게 운영되고 있는지, 도정에 도민들이 얼마나 적극적으로 참여하고 있는지 등을 종합적으로 조정하는 역할을 수행한다.

아홉째, 위 제안을 실행에 옮기기 위해서는 강력한 리더십이 필요하다. 정치인, 고위 공무원, 경기도 내에 영향력 있는 인사들이 참여제도에 대해서 적극적인 관심이 있어야 한다. 이를 위하여 참여제도의 개발, 운영, 평가와 관련된 정기적인 회의를 개최하는 등, 이들에게 경기도 참여제도에 관한 전반적인 정보를 상호 교환할 수 있는 기회를 적극적으로 제공하여야 한다.

열째, 마지막으로 가장 중요한 점은 도민 참여제도를 개발, 관리, 운영하는 데 있어서 도민의 시각과 관점을 가장 먼저 고려하여야 한다는 것이다. 도민들이 어떤 정보를 왜 필요로 하는지, 도민들이 협의를 요구하거나 응하는 이유는 무엇인

지, 어떤 정책에 가장 관심이 있고 적극적인지 등을 정확하게 파악하고 있어야 한다. 이를 위하여 장기적으로 ‘참여제도에 자체에 대한 시민들의 참여’가 활성화되어야 한다.

V. 연구개발결과의 활용 결과 및 계획

이 연구가 수행됨으로써 연구에서 밝혀진 연구 결과를 활용하면 아래와 같은 효과를 얻을 수 있을 것이다. 첫째, 시민참여에 대한 개념 변화와 정부 시민간의 관계에 대한 여러 유형을 제시됨으로써 추후 정책 참여 연구의 기준을 제시하는데 좋은 참고 자료가 될 수 있을 것이다. 둘째, 경기도를 중심으로 한 분석을 통해 우리나라 지방정부 시민참여 제도에 대한 구체적인 발전 방안을 제공할 수 있을 것이다. 이와 함께 경기도 사례로 분석함으로써 우리나라 지역 연구에도 조금이나마 도움을 줄 수 있을 것으로 기대된다. 셋째, 경기도 시민들의 시민참여 양상에 대한 실증적 분석 결과를 토대로 우리나라 정부 시민간의 관계 변화를 이해하고 재정립하는 데 좋은 참고 자료가 될 것으로 기대된다. 넷째, 이 연구를 바탕으로 앞으로 시민참여의 여러 측면을 보여줄 수 있는 구체적인 참여 사례에 대한 사례조사가 가능할 것이다. 새로운 참여제도를 제시하고 이 제도에 대한 시뮬레이션(simulation)도 해볼 수 있을 것이다. 또한 실무자들이 새로운 제도를 더 잘 이해하여 참여 제도를 활성화시키기 위하여 실무자들을 위한 워크숍(workshop) 개최도 가능할 것이다. 다섯째, 이 연구에서 기대되는 가장 큰 효과는 정책결정에의 시민참여에 관한 한 경기도를 전국에서 가장 모범적인 지역으로 만드는 데 조금이나마 기여할 수 있다는 점이다.

목 차

제출문	
요약문	i
목차	vii
표 목차	ix
제1장 서론	3
1.1 연구의 목적	3
1.2 연구의 내용	5
1.3 연구의 방법	7
제2장 이론적 배경과 분석의 틀	11
2.1 시민참여에 관한 연구 경향	11
2.2 정부 시민 관계의 개념과 중요성	15
2.3 참여제도 정비를 위한 분석의 틀	23
제3장 경기도 참여제도 현황	37
3.1 정보 제공	37
3.2 협의 및 환류	41
3.3 적극적 참여	53
제4장 참여제도의 문제점과 개선 방향	65
4.1 정보 제공	67

4.2 협의 및 환류	71
4.3 적극적 참여	77
4.4 개선 방향	81
제5장 결론	91
5.1 요약	91
5.2 정책 제안	94
참고 문헌	99
 부 록	
1. 경기도민 의식조사 결과	105
2. 사이버 도정참여단 설문조사결과	121
3. 시군 설문조사결과	126
4. 각종 위원회와 위원의 특성	131
5. 경기도 등록시민사회단체의 특성	136
6. 설문지(도민, 사이버도정참여단, 시군)	138

표 목차

<표 2.1> 시민 참여와 관련되는 요인들	14
<표 2.2> 정부-시민관계의 양상(예시)	25
<표 2.3> 참여제도 준비를 위한 분석틀	33
<표 3.1> 행정정보 공개현황	40
<표 3.2> 경기도의 각종 위원회	43
<표 3.3> 위원회의 설치근거, 시기, 위원 수 및 구성방식	44
<표 3.4> 위원들의 사회경제적 배경	45
<표 3.5> 회의개최 수	46
<표 3.6> 위원회별 위원수와 회의 개최회수	47
<표 3.7> 경기도 등록 사회단체의 성격별 분포	51
<표 3.8> 사이버 도정참여단원의 특성-1	57
<표 3.9> 사이버 도정참여단원의 특성-2	57
<표 3.10> 사이버 도정참여단 가입동기와 활동상	58
<표 3.11> 사이버 도정참여단 활동평가	59
<표 3.12> 도와 사·군 협력증진을 위한 제도 평가	61
<표 4.1> 각 사·군별, 연령별, 성별 조사대상 인원	65
<표 4.2> 도청 홍보물 및 정보서비스 이용경험	68
<표 4.3> 지역별 경기도정에 대한 인지도	68
<표 4.4> 지역별 경기도정에 대한 인지도가 낮은 이유	69
<표 4.5> 지역별 경기도에 대한 관심도	69
<표 4.6> 사이버 도정참여단의 개선점	70
<표 4.7> 위원회 회의 개최 회수	72

<표 4.8> 회의 개최 회수별 설치근거 비중	73
<표 4.9> 자원봉사제도에 대한 도민 평가	74
<표 4.10> 자원봉사제도에 대한 도민 평가 - 참여이유	74
<표 4.11> 민간단체에 대한 재정지원사업 - 사업성격별 지원금액	75
<표 4.12> 민간단체에 대한 재정지원사업 - 단체성격별 지원금액	76
<표 4.13> 적극적 참여제도의 도민활용(참여) 수준	78
<표 4.14> 적극적 참여제도에 대한 도민의 평가	78
<표 4.15> 사이버 도정참여단원들의 적극적 참여제도에 대한 평가	
- 제안의 반영도	79
<표 4.16> 사이버 도정참여단원들의 적극적 참여제도에 대한 평가	
- 미반영 이유	79
<표 4.17> 경기도에 대한 관심도	83
<표 4.18> 도민투표제와 도민소환제에 대한 도민의 태도	85
<표 4.19> 지역별 경기도정에 대한 정보원	86

제1장

서론

1.1 연구의 목적

1.2 연구의 내용

1.3 연구의 방법

제1장 서론

1.1 연구의 목적

정부와 시민 관계에 대한 전반적인 재검토가 필요한 시점이다. 시민이 정부에 영향을 미치는 투표 참가율이 극히 저조해진 상황에서 전통적 의회 민주주의의 위기 문제가 대두되고 있다. 이러한 위기를 맞이하여 시민들의 투표 참여보다는 정책 참여가 강조되는 것이 세계적인 추세이다. 정책의 투명성과 책임성을 확보하기 위한 일환으로 최근 OECD 국가들의 정책 참여에 대한 관심도 고조되고 있다. 그러나 시민들의 정책 참여가 강조된다고 전통적인 의회 민주주의 가치를 부정하는 것은 아니다. 오히려 정책 참여를 통하여 의회 민주주의를 보완 또는 강화시키는 의미를 지니고 있다고 보여진다.

정부 측에서도 급변하는 정책 환경에 대응하여 정책결정의 질을 높이고 정책집행을 원활히 하여 정부에 대한 신뢰를 확보하기 위해서는 과거 어느 때보다도 시민들의 도움이 절실해졌다. 특히 최근 정보통신기술(ICT: Information and Communication Technology)의 발달로 시민이 정부에 참여하는 새로운 형식이 출현하고 있어서 정부의 이에 대한 체계적인 대응이 시급한 실정이다. 국내적으로 지난 선거에서 인터넷이 맹위를 떨쳤으며, 새 정부가 이른바 ‘참여정부’를 표방하고 시민 참여 확대를 위한 제도를 정비하고 있다.

시민 참여는 지방(local), 지역(regional), 국가(national), 지구(global) 수준에서 모두 이루어질 수 있다. 그러나 지금으로서는 지구, 중앙, 지역 수준보다는 지방 정부 수준에서의 정책 참여가 더 절실한 것 같다. 이 연구는 경기도를 대상으로 지방 정부 수준에서 정책 참여를 활성화하기 위하여 어떤 제도적인 정비가 필요한지를 모색해보는 것에 일차적인 목적이 있다. 새 정부에서 중앙 정부의 권한이 지방 정부로 대폭 위임되는 경우에 대비하여 경기도의 정책 참여 제도를 정비할

필요가 있기 때문이다. 새 정부에서 강조하는 지방 분권은 정부 기구 내에서의 권한 위임에 불과하기 때문에 진정한 의미의 지방 분권 시대를 열기 위해서는 정책 참여가 필수적이기도 하다.

정책 참여를 강조한다고 해서 정책결정에 있어 지방정부의 주도권을 포기한다는 의미는 아니다. 정부가 사회를 리드하는 방식을 더 공개적이고 협의(協議)적으로 함으로써 정부 시민 관계를 일방적인 양상에서 상호적인 양상으로 변화시키자는 것이다. 시민들의 참여 하에 보다 적실성 있는 정책을 개발함으로써 정책 비용도 줄이고 정책 효과도 높여 정부에 대한 신뢰감을 향상시키자는 것이다. 이 연구는 이러한 국내외 정책 환경 변화에 부응하여 경기도의 기존의 정책 참여 제도를 정비하고 새로운 참여제도를 제안하는 것을 주요 목적으로 한다.

1.2 연구의 내용

2003년 2월25일 출범한 새 정부가 목표로 삼고 있는 가장 큰 주제는 참여정부의 구현이다. 참여정부라는 구호는 국정 전반에 걸쳐 시민참여를 적극 추진하겠다는 의지의 표현으로 생각된다. 좀더 넓게 보면 새 정부에서 새로운 정부 시민 관계를 모색하겠다는 의미로 받아들일 수 있을 것이다. 민주주의 국가에 있어 참여는 어찌 보면 아주 당연하면서도 필수적인 요소임에 틀림이 없다. 그러나 새 정부가 주장하는 참여정부의 구체적 성격에 대하여는 명확한 내용이 제시된 것이 없다. 세부적 방법론도 제시되지 못하고 있다¹⁾. 그렇다고 참여정부라는 구호를 내세운 것이 이제까지 우리나라 정치에 있어 시민참여가 전혀 없었다는 것을 의미하는 것은 아니다. 민주주의를 표방하고 있는 국가들의 경우 참여라는 개념은 전혀 새로운 개념이 아니기 때문이다.

1980년대 후반을 기점으로 민주주의의 공고화가 이루어지고 있는 우리나라의 경우도 점차 시민들의 참여 욕구가 급속히 증가하고 있다. 최근 시민단체의 정책 참여 경향을 보면 이미 우리나라의 경우에도 정부 시민 관계가 재정립되고 있는 것을 실감할 수 있다. 이러한 최근의 학문적 경향과 시대적 변화에도 불구하고 우리나라에서는 이에 대한 연구가 활발히 진행되고 있지 않은 것이 현실이다. 이 연구는 이러한 맥락에서 경기도를 대상으로 시민의 정책 참여에 대한 현황과 문제점을 살펴보고, 경기도의 경우 구체적인 정책 결정에 있어서 정부 시민 관계가 어떻게 재정립되어야 하는지를 모색하고자 한다. 이 연구의 구체적인 내용은 아래와 같다.

첫째, 현재 경기도 내에 시민참여와 관련된 제도는 무엇이 있는가? 그 제도들

1) 참여정부는 2003년 10월 21일 <주민투표법>을 국회에 제출하였다. 제출된 <주민투표법>에 의하면 주민들이 그 지역 문제에 대해서 주민투표 실시를 직접 발의할 수 있도록 규정하고 있다. 주민참여를 확대하기 위한 참여정부의 구체적인 조치의 하나라고 할 수 있겠다.

이 얼마나 효과적인가? 문제점은 무엇인가?

둘째, 경기도민들과 경기도의 실제 정책에 참여한 경험이 있는 사람들은 현재의 경기도 시민참여 제도에 대해서 어떤 의견을 갖고 있는가?

셋째, 정보통신기술(Information and Communication Technology)의 발달 등 급변하는 정책 환경의 변화에 부응하기 위하여 다른 나라들은 어떤 참여제도들을 시도하고 있는가?

넷째, 경기도 내에 참여제도를 보다 체계적으로 정비할 수 있는 방안은 무엇인가? 기존의 참여제도를 정비하기 위하여 어떤 정책들이 필요하고 경기도에서 구체적으로 어떤 조치들을 취해야 하는가?

다섯째, 시민참여 제도를 더 활성화하기 위하여 경기도 공무원들과 시민들은 장기적으로 어떤 준비를 해야 하는가?

1.3 연구의 방법

연구 내용에 따라 적절한 연구 방법을 모색하는 것은 매우 중요한 일이다. 이 연구에서는 우선 정책 참여의 개념화와 이론적 배경 검토 그리고 연구의 분석 틀 구성을 위하여 문헌조사 방법을 사용하였다. 그리고 경기도의 기존 참여 제도의 현황과 문제점을 알아보기 위하여 경기도 자료조사를 위한 현지조사를 병행하였다. 경기도에서 참여제도를 직접 운영하는 담당 공무원들과의 면접조사도 실시하였다. 경기 도정에 직접 참여한 적이 있는 시민들에 대한 설문조사와 면접조사도 실시하였으며, 기초자치단체와 시민사회단체에서 경기도 참여제도에 대해서 어떤 의견을 가지고 있는지도 조사하였다. 앞으로 정책 참여의 여러 측면을 보여줄 수 있는 구체적인 참여 사례가 발견되는 경우 사례조사도 같이 할 예정이다. 새로운 참여제도를 제시하고 이 제도에 대한 시뮬레이션(simulation)도 해 볼 수 있을 것이다. 또한 실무자들이 새로운 제도를 더 잘 이해하여 참여 제도를 활성화시키기 위하여 실무자들을 위한 워크샵(workshop) 개최도 가능할 것이다.

이 연구가 수행됨으로써 연구에서 밝혀진 연구 결과를 활용하면 아래와 같은 효과를 얻을 수 있을 것이다. 첫째, 시민참여에 대한 개념 변화와 정부 시민간의 관계에 대한 여러 유형을 제시됨으로써 추후 정책 참여 연구의 기준을 제시하는데 좋은 참고 자료가 될 수 있을 것이다. 둘째, 경기도를 중심으로 한 분석을 통해 우리나라 지방정부 시민참여 제도에 대한 구체적인 발전 방안을 제공할 수 있을 것이다. 이와 함께 경기도 사례로 분석함으로써 우리나라 지역 연구에도 조금이나마 도움을 줄 수 있을 것으로 기대된다. 셋째, 경기도 시민들의 시민참여 양상에 대한 실증적 분석 결과를 토대로 우리나라 정부 시민간의 관계 변화를 이해하고 재정립하는 데 좋은 참고 자료가 될 것으로 기대된다. 넷째, 이 연구를 바탕으로, 앞으로 시민참여 사례에 대한 구체적인 사례조사가 가능할 것이며, 새로운 참여제도에 대한 시뮬레이션(simulation)이나 실무자들을 위한 워크샵(workshop)

개최도 가능할 것이다. 다섯째, 이 연구에서 기대되는 가장 큰 효과는 정책결정에
의 시민참여에 관한 한 경기도를 전국에서 가장 모범적인 지역으로 만드는 데 조
금이나마 기여할 수 있다는 점이다.

제2장

이론적 배경과 분석의 틀

- 2.1 시민참여에 관한 연구 경향
- 2.2 정부 시민 관계의 개념과 중요성
- 2.3 참여제도 정비를 위한 분석의 틀

제2장 이론적 배경과 분석의 틀

2.1 시민참여에 대한 연구 경향

전통적으로 시민참여에 대한 연구는 상대적으로 제한된 정치적 행위에 국한시켜왔다(Verba & Nie, 1972; Abramson & Aldrich, 1982; Brady, Verba & Schlozman, 1995; Timpone, 1998). 예를 들면, 투표 여부, 정치적 집회의 참석 여부, 정당 활동 여부, 정치 헌금 여부 등을 들 수 있다. 주로 선거 정치와 관련된 것들이 연구 대상이었던 것이다. 이러한 연구의 대상이 된 행동들 대부분이 선거에서의 승리 지향적이었기 때문에 정치 참여는 단일 차원적이라는 개념이 일반적으로 받아들여졌다. 그러나 이러한 단일 차원적 접근만으로는 참여의 본질을 이해하는 데 많은 어려움이 있고, 새로운 변화에 대한 설명력도 낮아지게 된다.

그러나 최근 시민참여에 대한 국내외 연구를 보면 정치 참여라는 단일 차원적 접근에서 벗어나 다양한 차원에서 접근을 모색하고 있다. 예를 들어 연구의 초점을 정부의 정책결정에의 참여에 둔다면, 정치 체제의 투입을 구성하는 측면과 정치 체제의 산출에 영향을 미치는 측면의 두 가지 측면에서의 참여 연구가 가능할 것이다. 전자와 관련 있는 것으로는 투표, 선거운동, 저항 등의 문제를 다룰 수 있고, 후자와 관련 있는 것으로는 서비스 향상, 공공질서 확립, 정의 실현 등의 문제를 참여와 관련시켜 다룰 수 있을 것이다.

이러한 연구들은 정치 체제와 관련된 요소 중에 개인에 초점을 두어 참여와 정치 체제의 투입과 산출을 관련시켜 보고자 한다. 이 경우 정치참여의 양식을 적극적 참여자(protestors), 지역활동가(community activist), 정당원과 선거 운동원(party and campaign workers), 의사 전달자(communicators), 교제 전문가(contact specialist), 유권자 및 애국자(voters and patriots), 비활동가(inactive) 등으로 구분하여 정치 체제에 대한 투입과 산출에 미치는 활동의 차이를 검토하

고 있다(Milbrath & Goel, 1977: 1-34). 이 연구는 정치 참여 현상에 대한 분석 수준을 명확히 하고, 참여자들의 참여 여부 결정에 영향을 미치는 요인들을 확인할 수 있게 해주는 장점이 있으나, 우리가 관심을 갖고 있는 정책 참여보다는 일반적인 정치 참여에 그 강조점이 있는 것 같다.

다른 연구에서는 시민의 정치 참여 양식을 네 가지 범주로 나누어 살펴보고 있다(Parry, Moyser & Day, 1992: 39-62). 즉 ①투표 ②선거 운동 ③정부관료와 접촉을 시도하는 시민 활동 ④중요한 사회문제나 정치문제에 접근하는 시민들의 연합 활동의 네 가지 유형으로 나누어 정치 참여의 양식을 검토해보는 것이다. 선거과정에서의 투표와 선거 운동은 시민이 정부 성과에 규제적 성격의 영향력을 미칠 수 있다는 점에서 의미가 있다. 선거 운동은 직접적 투표 행위가 아닌 다른 이의 투표에 영향을 미치는 정당이나 후보자 지지, 회합참석, 모금활동 등을 의미한다. 이 두 가지는 주어진 선거 기간 중 특정의제를 통한 대중의 동원이라는 특성을 지닌다. 정부 관료와 접촉을 시도하는 시민활동은 개인 대 정부의 관계로 유형화되며, 시간, 목표, 활동의 본질을 개인이 정한다는 점에서 의미가 있다. 중요한 사회문제나 정치문제에 접근하는 시민들의 연합활동은 시민들의 독자적인 행동은 하지 않는다는 특징이 있다.

그러나 실질적 시민 참여는 시민 일방의 정치적 의사 표현뿐만 아니라, 정부 시민과의 관계 속에서 이루어지는 일종의 상호작용이다. 참여에 대한 새로운 연구 경향을 보면 기존의 정부 또는 시민 위주의 일방적 연구에서 벗어나 정부 시민 관계에 초점을 둔 연구가 많이 수행되고 있음을 알 수 있다(OECD a, 2001). 이러한 연구의 주된 배경으로는 정책의 질적 향상, 정보사회의 도전에 대한 대응, 정책결정과정에서의 시민의 요구 반영, 정부의 투명성과 책임성 확보에 대한 시민 욕구 충족 등을 들 수 있다.

따라서 이 연구에서는 정부와 시민 관계의 방향성에 초점을 두어, 정부가 일방적으로 정보를 주는 정보 제공 관계, 정부와 시민이 양방향으로 영향을 미치는

협의 관계, 양자를 동반자적 관점에서 접근하는 적극적 참여 관계로 나누어 살펴보고 있다. 즉 정보 제공, 협의, 적극적 참여의 세 측면과 관련된 입법, 정책, 기구, 수단(정보통신기술 포함) 등으로 나누어 살펴보고 하는데, 이에 앞서 정책 결정에서의 정부와 시민 관계에 영향을 미치는 요인들을 먼저 개괄적으로 정리하면 아래와 같다.

<표 2.1>은 시민참여에 대한 기존 연구들에서 시민참여와 관련되는 요인들은 망라적으로 추출한 것으로, 시민참여와 관련되는 요인들을 일반적인 요인과 특정적인 요인으로 나누어 제시하고 있다. 특정적인 요인은 다시, 왜 참여하는가, 누가 참여하는가, 어디에 참여하는가, 언제 참여하는가, 어떻게 참여하는가 등으로 나누어 제시함으로써 정부 시민 관계의 큰 틀을 이해하는 데 도움을 줄 것이다.

<표 2.1> 시민 참여와 관련되는 요인들

1. 일반적 요인
<ul style="list-style-type: none"> - 기본적 시민권에 대한 헌법적, 법률적 근거(있음/없음) - 정부 시민 관계의 근거(법/정책/없음) - 틀을 구상할 때 대중이 관여하는 정도(높음/낮음) - 기득권 취소 가능성(Reversibility of acquired rights)(높음/낮음) - 정치적 지지(높음/낮음) - 행정 내부의 지지(높음/낮음) - 시민과 시민사회의 요구(높음/낮음) - 정기적인 검토와 평가(있음/없음) - 평가에서의 대중의 관여(높음/낮음)
2. 특정적 요인
<p>왜?</p> <ul style="list-style-type: none"> - 대중의 관여(의무적/선택적) - 정치적 의미(높음/낮음) <p>누가?</p> <ul style="list-style-type: none"> - 주도자(정치인/공무원/시민사회) - 정부의 수준(중앙/지역/지방) - 참여에 대한 제한(있음/없음) - 참여의 정도(개방적/폐쇄적) - 참여를 위한 (높음/낮음) - 정치적 지지(높음/낮음) - 행정 내부의 지지(높음/낮음) <p>무엇에?</p> <ul style="list-style-type: none"> - 법적 근거(법/정책/행정 결정/없음) - 영향받는 이익(분산적이고 공적/특정적이고 사적) - 결정의 시급성(높음/낮음) - 결정이 영향을 미치는 범위(제한적/보편적) - 결정이 영향을 미치는 시간(단기/장기) - 특정 정책 분야 쟁점의 집중성(핵심적/주변적) <p>언제?</p> <ul style="list-style-type: none"> - 시점(빠름/늦음) - 기간(짧음/김) - 주기(임기응변적/지속적) <p>어떻게?</p> <ul style="list-style-type: none"> - 사용 가능한 자원(높음/낮음) - 사용 수단(전통적/새로운) - 통로(상호적/다방면적) - 의사결정과정에서의 영향력(높음/낮음) - 최종 결정 내용에 대한 영향력(높음/낮음)

* 자료(OECD a, 2001: 72)

2.2 정부 시민 관계의 개념과 중요성

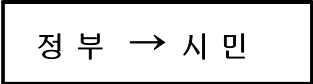
2.2.1 정부 시민 관계의 개념

이 연구는 경기도 참여제도를 정부 시민 관계라는 큰 틀 내에서 검토하려는 것이다. 이때 정부 시민관계는 정책결정에서부터 공공 서비스의 전달과 소비에 이르기까지 광범위한 영역에 걸쳐 이루어진다. 중앙정부는 물론이고 경기도와 같은 지방정부도 다양한 경로를 통하여 시민들과 접촉하고 있으며, 시민들은 개인 또는 시민사회조직(CSO: Civil Society Organization)과 같은 조직화된 집단의 구성원으로 정부와 관계하고 있다(OECD e, 2001: 3-9).

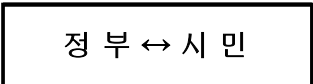
정부 시민관계는 정책환경의 복잡성, 정책들 간의 상호 의존성, 시간의 압박 등이 점차 증가하는 상황 하에서 그 중요성이 더욱 커지고 있다. 정부의 입장에서는 정책형성을 둘러싼 어려운 상황을 타개하기 위해서 보다 많은 종류의 정보, 시각, 해결책 등을 발굴하여 정책의 질을 향상시킬 필요가 있다. 이를 위해서 시민들과의 의사소통을 더 많이 신속하게 하고, 보다 나은 정보 관리를 할 수 있는 준비를 갖추어 새로이 부상하고 있는 정보 사회의 난제들을 해결하여야만 한다. 정책을 입안하는 과정에서 시민들의 의견을 경청하고 그것을 반영할 수 있도록, 시민들의 의견을 정책과정에 통합시켜야 한다. 한편 정부활동에 대한 대중 및 언론의 감시가 강화되고, 공적인 활동에 대한 기준이 성문화되고 강화되면서 정부의 투명성과 책임 소재를 보다 강화하라는 요구가 증가하고 있기도 하다.

정부 시민 관계는 정책과정(정책기획, 정책실행, 정책평가)의 모든 단계에서 이루어지는 다양한 종류의 의사소통을 포함한다. 이러한 복잡한 관계를 분석하기 위하여 이 연구에서는 OECD 보고서(OECD a, 2001; OECD b, 2001)를 인용하여 정부 시민 관계를 다음과 같이 정의한다(더 자세한 내용은 <표 2.3> 분석의 틀 참조).

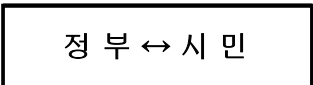
● 정보 제공 : 단방향의 관계로서 정부는 시민들이 이용할 수 있도록 정보를 생산하여 시민들에게 일방적으로 전달하는 것이다. 여기에는 시민들의 요구에 의해서 제공하는 ‘수동적인’ 정보에 대한 접근과 정부가 스스로 시민들에게 특정한 정보를 전파하기 위한 ‘능동적인’ 조치, 두 가지 모두 포함된다.



● 협의 : 쌍방향의 관계로서 시민들이 정부에 피드백을 제공한다. 협의가 이루어지기 위해서는 시민들의 견해를 물으려는 이슈를 정부가 먼저 정의해야 하고, 정보를 제공하는 것이 필요하다.



● 적극적인 참여 : 동반자(partner) 관계를 기반으로 하는 것으로 시민들은 정책과정에 적극적으로 관여하는 것이다. 정책대안을 제안하고 정책에 관련된 토의의 방향을 결정하는 과정에서 시민들이 수행할 수 있는 역할이 있다는 것을 인정하는 것이다. 물론 최종적인 결정이나 정책의 수립에 대한 책임은 정부의 몫이다.



시민들에게 정보를 제공하는 것은 이제 모든 국가의 정부들이 공유하고 있는 목적 중의 하나이다. 시민들에게 제공하는 정부 정보의 범위, 양, 품질 등은 지난

10년 동안 크게 향상되고 있다. 정책안에 대한 시민들과의 협의와 시민들이 피드백을 제공할 수 있는 기회도 모든 국가에서 느린 속도이기는 하지만 점차 증가하고 있다. 정책과정에 국민들의 적극적인 참여를 유도하고, 국민들을 동반 관계 차원에서 참여시키려는 노력은 아직까지 일반화되어 있지 않다. 시범적인 수준원에서만 시도되고 있고, 소수의 정부에서 실시하고 있는 실정이다.

2.2.2 정부 시민 관계의 중요성

정보 제공과 협의, 그리고 적극적 참여를 이용하여, 정부는 시민과의 관계를 강화시키고 있다. 정부는 왜 이렇게 하고 있는가? 양자 사이에 서로 상호지지 하는 데에는 다음과 같은 세 가지 주된 이유가 있다(OECD b, 2001: 18-19).

첫째, 정책의 질을 향상시킬 수 있다. 정부 시민 관계가 활성화되면 시민들은 공공문제에 시간과 노력을 소비하도록 고무되어 진다. 시민들의 투입을 하나의 자원으로써 사용하고 가치를 부여하는 것이다. 정보 제공과 협의, 그리고 적극적 참여는 정책결정을 위한 보다 나은 기초를 정부에 제공하여 정부가 학습조직(learning organization)이 되는 것을 가능케 한다. 동시에 시민들이 정책에 대해 잘 알게 되고, 그러한 정책개발에 참여해 왔기 때문에 보다 효과적인 정책집행을 가능하게 할수가 있다.

둘째, 정부에 대한 신뢰성을 증대시킬 수 있다. 정보 제공과 협의, 적극적 참여는 시민들에게 정부의 정책계획에 대해 배우면서 그들의 의견을 알리고, 정책결정과정에 투입을 제공하는 기회를 주고 있다. 이와 같은 참여는 정치적 산출물에 대한 보다 넓은 수용 가능성을 만들어 낸다. 정부는 개방성을 보이게 되고, 이것은 민주국가의 주권자인 시민들에게 있어서 정부가 보다 더 신뢰할만한 것이 되도록 한다. 정부 시민 관계의 강화는 정부에 대한 신뢰 형성과 보다 나은 공공정책을 통해 정부의 합법성을 고양시켜 준다.

셋째, 민주주의의 발전에 기여할 수 있다. 정보 제공과 협의, 그리고 적극적 참여는 정부를 보다 투명하고 책임성 있게 만든다. 정부 시민 관계가 강화되면 사회내의 보다 적극적인 시민의식을 위한 기초가 향상되고, 이러한 시민의식이 장려되어진다. 이것은 또한 정치토론회나 투표, 협의 등에서의 참가와 같은 공공분야에 대한 시민참여를 지지한다. 이러한 모든 것들은 보다 강한 민주주의로 이르게 된다. 그러나 정책결정과정에서 시민들에게 정보를 제공하고, 협의하고, 참여시키려는 정부의 노력이 대의제 민주주의를 대체할 수는 없으며, 그런 의도를 가지고 있지 않다. 대신, 그런 노력들은 민주주의를 전반적으로 보완하고 강화시키고 있다.

정부가 시민과의 관계 강화에 보다 주의를 기울이는 것은 정책결정을 위한 상황 변화의 결과이다. ‘국가 단위 정부(national government)는 점점 더 상호 연관된 세계를 다루고 있고, 스스로가 매우 복잡해졌다는 것을 알게 되었다. 사회와 시장은 더욱 더 많은 분야를, 보다 더 세밀하게 돌봐달라고 요구하고 있는 것이다. 많은 도전들이 국가적, 행정적 경계를 초월하고 있다. 특히 현대의 정보통신 기술은 이러한 상호 의존성을 증가시키고, 가속화시켜왔다. 이러한 도전들은 ’ 국가 단위 정부 ‘로 하여금 다양한 단위의 정부들과, 그것이 지방단위든, 지역단위든, 국가나 혹은 세계 단위든, 상호 협력하고 합의를 도출해낼 것을 요구하고 있다.

결국, 정부의 정책결정이 보다 복잡해진 것이다. 이것은 시민들이 이해하고, 정부가 책임성 있게 하는 것을 더 어렵게 만든다. 정부의 제한된 자원은 정책결정과 집행을 스스로 확보하는 것을 어렵게 하고 있다. 이러한 복잡성의 와중에서, 시민들은 투표를 통한 그들의 영향력이 감소하고 있고, 그와 함께 그들의 정부에 대한 신뢰성도 줄어들고 있다는 것을 인식하게 된다. 민주주의로 인한 손실(deficit)과 정부의 합법성 위기에 대한 논의가 끊이지 않는 것은 이런 이유 때문이다. 따라서 정부는 공공정책이 반드시 효과적이고 합법적이어야 한다는 압력을

점점 더 받고 있다는 것을 스스로 발견하고 있다. 시민이 정책을 이해하고 지지하지 않으면 정책 의도 만큼 좋은 정책을 수행하고 정책을 효과적으로 집행할 수 없을 것이라는 것을 정부는 깨닫고 있는 것이다.

시민과의 관계 강화를 추구함에 있어서 정부는, 문제 확인과 정책개발, 정책결정에서부터 집행과 평가에 이르기까지 모든 정책결정단계에 영향을 주는 압력에 대응하고 있다. 그렇게 하는 가운데 정부는 다음과 같은 기능을 수행하고 있는 것이다(OECD b, 2001: 19-20).

첫째, 보다 나은 투명성과 책임성 요구에 대응한다. 정부는 증가한 공공적 요구 사항과 미디어와 시민들의 정부활동에 대한 증가하는 세밀한 감찰에 대응하고 있다. 정부가 제공하는 새로운 정책계획들, 정책안, 집행상태에 대한 정보를 통해서 혹은 그것과 함께 경험을 통해서, 시민들은 더 정확하고 보다 나은 최신 정보를 획득하고 있다. 그들은 정부활동을 이해하고 탐지하기 위한 장비를 더 잘 갖추고 있다. 이것은 보다 적극적인 시민의식을 위한 기초를 만들어 주는 것이다.

둘째, 자신의 견해가 고려되기를 원하는 시민들의 기대를 충족한다. 시민의 투입을 찾아내어 정책결정과정에 포함시킴으로써, 정부는 자신의 목소리가 전해지고, 자신의 견해가 고려되기를 기대하는 시민들은 만족시키기 위해 노력하고 있다. 정책결정에의 참가자 범위를 확대하여, 정부는 새로운 정보원에 대한 접근을 얻게 되는 것이다. 모든 이해 당사자들에게 정책결정에 기여할 수 있는 기회를 줌으로써, 정부는 자발적 순응 기회를 더 많이 증가시키고 있다.

셋째, 시민들의 지지를 회복시킨다. 정부는 선거에서의 꾸준한 투표 참여율 저조와 정당원수 감소, 그리고 주요공공기관에 대한 신뢰도 감소를 보이는 설문조사 결과에 대해 조치를 취하려고 노력하고 있다. 정보 제공과 협의, 적극적 참여를 통해서 정부는 시민이 정책결정에 대해 알고, 이해하고 논평하고 참여하는 데 있어서의 장애물을 줄여가고 있다. 그들은 시민이 알고, 행동하는 데 있어서의 문턱을 낮추고 있다. 그들은 시민들로 하여금 정부가 국민에게 봉사하는 것과 같이,

해야 할 일을 하고 있다는 것을 직접 경험하게 한다. 시민들은 민주사회 내에서 그들 자신의 건설적 참여가 효과가 있다는 것을 알게 된다.

2.2.3 정부 시민 관계의 제한점

정부 시민 관계의 강화는 정부가 보다 나은 공공정책, 정부에 대한 신뢰성 증대, 보다 강한 민주주의를 성취하는 데 도움을 주는 중요한 활동이다. 그러나 거기에는 반드시 반대하는 목소리도 간혹 들리고 있다. 특히 정부 시민 관계 실무자로서 접하게 되는 세 가지 제한조건(reservation)에 대해 살펴보자. 그리고 그렇게 하는 가운데, 이러한 제한조건들에 의해 강조되고 있는 리더십과 관심의 중요성을 환기하고자 한다(OECD b, 2001: 21-24).

분명한 것은 정보 제공과 협의, 적극적 참여가 다른 정부활동과 마찬가지로 시간이나 전문성, 자금과 같은 자원을 꼭 필요로 한다는 것이다. 그러나 정보 제공, 협의, 적극적 참여를 통한 상당한 결과를 성취하기 위해 필요한 자금은, 주어진 정책에 소비되는 총량과 비교할 때 대체로 적은 편이다. 이러한 자원들이 잘 쓰여지고 있는가? 만약 더 나은 집행, 더 양질의 정책, 자발적인 순응과 정부에 대한 신뢰성 증대 가능성과 같은 정부 시민 관계 강화의 효과가 가치 있는 것이라면, 이러한 자원들이 잘 쓰여지고 있는 것이다. 잘못 설계되어 집행된 정책들로부터 생겨나는 문제점들을 고려할 때, 정부는 실제로 시민과의 관계 강화가 투자 가치가 있다는 것을 알고 있다. 정부는 또한 시민참여가 없으면, 장기적으로 볼 때 정책의 효과성과 합법성, 신뢰성 상실뿐만 아니라 단기적인 정책실패를 통해, 훨씬 더 많은 비용이 생겨날 수 있다는 것을 점점 더 배워가고 있다.

물론 정부가 해야 할 일이 통치하고(다스리고, govern), 정책을 결정하는 것이라는 데는 의심의 여지가 없다. 정보 제공과 협의, 그리고 적극적 참여는 정부가 주도권을 쥐고 결정하는 것을 대체하지는 않는다. 정부는 리더십 역할을 갖고 있

고, 시민들은 정부가 그것을 수행할 것을 기대한다. 이것은 바로 시민들이 투표를 통해 정부를 선택하는 이유이다. 그러나 문제는 리드(lead)하느냐 마느냐의 여부 보다는, 어떻게 리드하느냐 하는 것이다.

일반적으로 정부는 두 가지 방식으로 리더십을 행사할 수 있다. 그들은 한편으로 시민들의 직접적인 관심사나 투입을 무시하고 리더십을 행사할 수 있다. 이것은 필연적으로 정부로 하여금 신뢰성 결여 위기에 처하게 만든다. 정부가 시민의 관심사와 투입에 개방적인 리더십을 행사하여야만 하는 이유는 여기에 있다. 이것은 보다 나은 정책을 개발하고, 합법성과 더 많은 신뢰성을 얻기 위해 정부로 하여금 시민과 시민사회의 보다 광범위한 자원을 사용할 기회를 준다. 이것은 리드하는 것과 경청하는 것이 균형을 이루는 효과적이고 협력적인 리더십에 부합되는 것이다. 정부-시민 관계 강화는 정부가 개방적인 방식으로 보다 효과적이고, 신뢰성 있게, 성공적으로 리더십 역할을 수행하는 하나의 수단이다.

정보 제공과 협의, 적극적 참여를 사용할 때 정부 리더십의 역할은, 그 접근방법을 선택 결정하는 것이다. 어떤 목적을 위해 어떤 도구를 사용할 것인가? 얼마나 많은 자원을 소비할 것인가? 정책결정을 위한 투입을 어떻게 사용할 것인지를 결정하는 것 또한 필요하다. 관리자로서의 역할은 이러한 결정을 취할 수 있는 가장 좋은 기반을 리더십에 제공하는 것이다. 관리는 포괄적이고 철저한 제안들을 제공한다. 이것은 활동들을 조직하고 관리하는 가운데 시민과의 관계를 용이하게 한다. 그리고 관리는 정책 결정자들이 직접 관련되어 있지 않을 때면 언제나, 활동 결과를 그들에게 다시 전달한다. 다른 정부활동에서와 마찬가지로 이러한 활동들은 입법부인 의회의 세밀한 감사를 받아야 하는데, 의회도 나름대로 시민들과의 특권적 관계를 가지고 있다.

정부-시민 관계의 강화가 만병통치약은 아니라는 사실이 지적돼야 한다. 시민들의 의견을 취합하여 고려하는 척하기만 하고 실제로 그렇게 하지 않으면 기대에 상반되는 결과를 가져올 수 있고, 오히려 정부와 민주주의에 대한 신뢰성 감

소에 이를 수도 있다. 정부 시민 관계 강화를 위한 여러 시도들에도 불구하고, 성공을 위해서 관심(commitment)과 리더십이 필요한 이유가 바로 여기에 있다. 정부 내 정치적 수준의 최고 관료가 관심을 갖지 않으면, 정보 제공과 협의 및 적극적 참여의 주도권이 교착상태에 빠져 정책을 결정하지 못하고 소기의 효과를 성취할 수 없게 된다. 물론 정부 시민 관계 강화가 항상 성공에 이르도록 보장된 방법 또한 없다. 시민들에게 정보제공과 협의 및 적극적 참여를 위한 보다 많은 기회를 제공하는 것이 역효과를 야기할 수도 있다. 이것은 정책결정을 상당히 지연시킬 수 있다. 그리고 정부에게 비용이 많이 드는 것일 수 있다. 그러나 그러한 위험성들은 시민을 참여시키지 않을 때의 부정적 효과 및 비용과 비교되어야 한다.

오늘날 정부가 직면하고 있는 문제는 정부 시민 관계의 강화 여부가 아니다. 문제는 어떻게 그것을 전문적이고 성공적으로 해내느냐 하는 것이다. 어떤 때에는, 정부가 전반적인 시민참여를 원할 것이다. 그리고 다른 때에는 정부가 특정한 투입을 위해 특정 집단에 집중하거나, 어떤 제한된 유형의 정보에 대해 보유해 두기를 원할 수도 있다. 정부 시민 관계의 강화는, 주의와 관심을 가지고 행해진다면, 매우 긍정적인 효과를 낼 수 있는 중요한 활동임에는 틀림없다(OECD c, 2001: 1-3).

2.3 시민참여제도 연구를 위한 분석 틀

2.3.1 정부 시민 관계의 양상

이 연구에서 정보 제공은 일방적인 관계로 정의되며, 시민들의 요구에 의한 정보에의 수동적인 접근과 정부에 의하여 정보를 시민들에게 유포하기 위한 능동적인 조치들을 포함한다. 정보 접근을 위해서는 명확한 법적, 제도적 장치, 독립 감시기구, 강제할 수 있는 사법기관들이 필수적이다. 정보 접근은 시민들이 그들의 권리를 잘 알고 이해하여야 하며, 기꺼이 그 권리에 따라 행동할 의사가 있어야 하며 행동할 수 있는 능력이 있어야 한다. 모든 국가들은 시민들의 알 권리와 프라이버시에 대한 개인적 권리, 정보 공개가 공익에 반하는 경우 비밀을 유지할 필요성 사이에서 조화점을 찾아야만 한다. 즉 정보 접근권, 프라이버시 보호, 공식 비밀에 대한 정보 공개 제한 등이 중요한 쟁점인데, 특히 정보통신기술의 급속하게 발달하고 있기 때문에 더욱 그렇다.

협의를 시민들이 정부에게 피드백을 제공하는 쌍방향적 관계이다. 이슈를 정부가 먼저 정의하고 이 정의에 대하여 시민들의 의견을 구하는데, 이를 위하여 정보가 제공되어야 한다. 정부는 협의를 위하여 이슈를 정의하며, 의문점을 제거하고 과정을 관리하는 데, 시민들은 그들의 입장과 의사를 표시하기 위하여 초대(invite)된다. 많은 국가들에서 협의는 최근에 와서야 공공정책결정에서 중요한 요인으로 인식되기 시작하였기 때문에, 이를 위한 법적, 정책적, 제도적 틀들이 아직 개발 중에 있다.

적극적 참여는 시민들이 정책결정의 과정과 내용을 정의하는 데 관여하는 것이기 때문에, 정부와 시민의 파트너십 관계에 기초하고 있고 볼 수 있다. 적극적 참여는, 비록 최종적인 결정과 정책 형성의 책임은 정부에 있다고는 하지만, 정책 의제를 설정하고, 정책 대안을 제시하며, 정책 토론을 설계하는 데 있어서 시민들이 정부와 같은 비중으로 참여하는 것은 인정하는 것이다. 즉 적극적 참여는 시

민들이 독자적으로 정책대안에 대해서 토론하고 새로운 정책대안을 제시할 수 있는 능력이 있다는 것을 인정하는 것이다. 정부는 시민들과 공동으로 정책의제를 발굴해야 하며, 시민들과 공동으로 만들어낸 정책제안을 최종적인 결정에 적극적으로 반영하여야 한다. 소수의 국가들만이 이러한 접근방법을 막 도입하고 있기 때문에, 경험적 데이터도 실험적인 수준에 그치고 있다.

정보 제공은 시민 참여의 기본적인 전제 조건이기 때문에 최근 정보공개법 (FOI: freedom of information laws)을 채택한 국가들이 급격히 늘어났다. 협의, 즉 시민들의 정책제안에 대해 피드백할 수 있는 기회도 느린 속도로나마 늘어나고 있다. 적극적 참여와 파트너십에 근거하여 정책결정에 시민들이 관여하기 위한 노력은 아직은 미미한 실정이다.

〈표 2.2〉 정부 시민 관계의 양상(예시)

		법	정책	기구	수단(정보통신기술 포함)
정보 제공	소극적	정보공개법	응답기간, 요금	·집행: 모든 행정 조직 ·강제: 옴부즈만, 법원	·등록 ·정보관리체계 ·정부 웹사이트, 포탈 사이트
	능동적	정보공개법 (뉴질랜드, 스페인)	통신정책	관련 부서	·TV, 라디오, 인쇄물, 관보, 연보, 소책자 ·인터넷 홍보
협의를/ 환류	비유도	·행정절차법 ·공시, 이의제기	고충관리 및 처리	·집행: 공보기관 ·강제: 옴부즈만, 법원	·자료분석 소프트웨어 ·관련자들의 전자우편 주소
	유도	환경영향평가법	·규제영향평가 ·협의 제도	·정부 부처 ·담당 중앙 부서	·설문조사, 여론조사 ·공청회, 핵심집단, 시민 패널 ·협의 지침 ·온라인 대화
적극적 참여	정부 주도	국민투표	·관련 시민들에 대한 정책 ·공사 협력	·정부 부처 ·담당 중앙 부서	·협의회 ·시민 배심원 ·공개 토론 기간 ·온라인 토론 그룹
	시민 주도	시민주도입법	·정책대안 개발 ·자기 규제	·시민사회조직 (CSOs) ·학계 ·두뇌집단	·토론회 ·웹사이트, 온라인 토론 그룹, 전자우편 목록

* 자료(OECD a, 2001: 28)

정보 제공, 협의, 정책결정에의 적극적 참여를 성공적으로 설계하는 첫 걸음은 실현시키기를 원하는 목표를 명백히 정의하는 것이다 - 목표 집단(모든 시민, 농촌 공동체, 젊은이 등)을 확인하고 적절한 도구를 선택하는 것 등이 이러한 예가 될 수 있겠다. 모든 나라와 상황에 맞는 어느 한 가지 도구 또는 접근방식은 있을 수 없을 것이다. 여러 도구가 같이 활용되어야 하며 지역 전통과 상황에 맞는

도구가 선택되어야 한다. 활용할 수 있는 자원(재정, 인력 등), 시간, 기술 등도 도구 선택을 제한할 수 있다.

정보에 대한 수동적 접근조차도 시민들이 그들이 찾는 것을 발견할 수 있게 하기 위해서는 도구가 필요하다(카탈로그, 인덱스 등). 정부가 적극적으로 정보를 제공하는 경우에는 여러 다른 류의 제작물(연보, 소책자, 전단지 등)과 전달 방식이 필요한데, 직접적인 전달 방식(정보 센터, 무료 전화번호)과 간접적인 전달방식(미디어, 광고, 시민사회조직 활용)이 있을 것이다.

정부는 여러 범주의 시민들로부터 정책 이슈(여론조사, 의견조사) 또는 정책안과 입법안(공시기간)에 대한 피드백을 얻기 위하여 다양한 도구들을 활용하고 있다. 소수 집단들과 심도 있는 협의를 위해서는 다른 도구를 활용하기도 한다(공청회, 초전집단조사, 시민패널, 워크숍 등). 정책대안을 고려할 때 시민들을 관여시키거나 적극적으로 참여시키기 위해서 학습과 토론을 위한 특별한 도구가 필요하고 구체적인 제안서 작성이 필요하다(시민포럼, 합의체 구성, 시민 배심원 등).

이미 정보통신기술이 정부 시민 관계에 변화를 초래하고 있다. 대부분 국가들이 정보통신기술의 잠재력을 인식하고 있으며, 정보격차를 줄이려고 노력하고 있으며, 온라인이든 아니든 모든 시민들이 공공영역에 같은 권리로 참여할 수 있도록 하기 위하여 노력하고 있다. 정보의 양, 질, 범위 등은 각각 다를지라도, 많은 정부들은 더 많은 정보를 온라인으로 제공하고 있다(정보 웹사이트와 포털). 피드백과 협의에 있어서 정보통신기술을 활용하는 것은 아직 초보적인 수준에 머물러 있다(정부 웹사이트에 이메일 연결, 이메일 리스트, 온라인 대화 이벤트 등). 소수의 정부만이 정책결정에 시민들을 참여시키는 데 온라인 수단을 활용하기 시작하였다(온라인 토론집단, 상호 게임 등). 정보통신기술을 최대한 활용하기 위해서는 기존의 오프라인 수단과 잘 통합할 필요가 있을 것이다.

현재로서는 어느 국가도 정보 제공, 협의, 정책결정에의 시민참여에 대한 정부의 실적을 체계적으로 평가하고 있지 않다. 그러나 모든 국가들이 평가 도구를

개발하고 평가 능력을 향상시킬 필요성에 대해서는 인식을 같이 하고 있다. 정부 시민 관계를 강화시키기 위해 추자하는 시간, 돈, 정열 등과 참여 효과와 정책결정에 미치는 영향을 평가하는 데 기울이는 관심은 국가마다 천차만별이다.

2.3.2 외국의 예: OECD 국가들을 중심으로

대부분의 OECD 국가들은 정보 제공, 협의 적극적 참여에 대한 다양한 제도들을 갖추고 있다. 아래에서는 이 연구의 분석의 틀을 제시하기 전에 OECD 국가들을 중심으로 정보 제공, 협의, 적극적 참여 등과 관련된 제도들을 개괄적으로 살펴보고자 한다(OECD b, 2001: 3-4). 이와 함께 참여제도와 관련된 수단 또는 도구의 선택 문제와 정보통신기술의 잠재력을 활용하는 문제, 성과 평가의 문제들도 언급할 것이다. OECD 국가들을 중심으로 정부 시민 관계의 양상을 살펴봄으로써, 경기도 참여제도를 분석하는 데 참고하고자 한다.

1) 정보 제공

정보에 대한 접근을 허용하기 위해서는 건전한 법률, 법 적용을 위한 명확한 제도적 장치, 법 집행을 위한 독립적인 감독 기관 및 사법 기관이 필요하다. 또한 시민들이 자신들의 권리를 알고 이해하고, 이를 기꺼이 행사하고 행사할 수 있어야 한다.

정보 접근에 관한 법률을 제정하려는 국가들이 최근 들어 급속히 증가하고 있다. 1980년의 경우에는 OECD 국가 중 20%만이 정보 접근에 관한 법률(정보의 자유에 관한 법률이라고도 함)을 보유하고 있었다. 이 수치가 1990년의 경우에는 40%로 증가하였고 2000년 말에는 80%에 이르렀다. 일부 OECD 국가들의 경우에는 정보에 대한 접근을 허용하는 것이 원칙이고 기밀로 하는 것이 예외적인 상황이 되었다. 모든 국가들은 공공 기관이 보유하고 있는 문서에 대한 접근을 허

용하고 있고, 접근이 거부된 경우 향소할 수 있는 메커니즘을 제공하고 있다.

기본적인 법적 권리는 객관적이고 신뢰성 있는 정보를 제공하겠다는 정부의 의지인 정책을 통해서 부여된다. 정보 접근에 대한 ‘수동적’인 정책(응답시간 또는 비용 청구)과 ‘능동적인’ 정책(정부의 정보 전파 정책) 두 가지 모두가 필요하다. 정보 접근에 관한 법률은 일반적으로 모든 행정 기관에 적용된다. 법률의 실행 및 집행은 조정되고(예를 들면 중앙 정부에 의해서), 외부 기관(예 : 옴부즈맨)의 감독을 받을 수 있다.

모든 OECD 회원국들은 국민들의 알 권리와 개인의 프라이버시에 관한 권리 그리고 정보의 공개가 공공의 이익에 반하는 경우 기밀성을 유지해야 하는 필요성 간의 균형을 유지해야 한다. 접근에 대한 권리, 프라이버시의 보호, 공공 기밀에 대한 제한들 간의 균형을 유지하는 것은 특히 정보통신기술이 급속하게 발전하는 상황 하에서는 매우 해결하기 어려운 문제이다.

2) 협의

시민들과의 협의는 대부분 OECD 국가들에 있어서 최근에 와서야 공공 정책 입안의 핵심적인 요소로 인식되고 있고, 여기에 대한 법적, 정책적, 제도적 틀은 아직까지 수립되고 있는 과정에 있다.

시민들과의 협의에 관한 법률은 그 범위가 제한적일 수도 있고(예를 들면, 정책 입안 과정에서 노동조합, 전문협회 등과의 협의 의무화), 광범위할 수도 있다. (청원 권리 혹은 협의를 위한 국민 투표의 명시)

일부 OECD 국가들은 시민들과의 협의 시 규정(예 : 시행령, 지침, 기준)과 비공식적인 임무 수행 방법에 의존하고 있다. 일부 국가들은 1995년 OECD의 “정부 규정의 질 개선에 관한 권고안(1995 OECD Council Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation)”에 따라 새로운 법규에 대해

서 시민들과 협의하도록 규정하고 있다(예 : 법규의 영향 평가 절차).

일부 OECD 국가들은 협의를 위한 제도적인 장치(예 : 정부, 기업계, 노동계로 구성된 3자 포럼)를 오래 전부터 운영해 오고 있다. 많은 국가들은 민간사회 단체를 포함한 자문기구와 위원회를 상설 혹은 비상설로 운영하고 있다.

3) 적극적 참여

시민들의 적극적인 참여는 시민들이 정책적인 대안을 도출하고 토의할 수 있는 역량이 있다는 것을 인정하는 것이다. 시민들을 적극적으로 참여하도록 하기 위해서는 정부가 정책에 관련된 이슈들을 시민과 공유하고, 시민과 공동으로 창출한 정책안이 최종적인 의사결정 과정에서 고려되도록 해야 한다. 극소수의 OECD 국가들이 이러한 접근 방법을 탐색하기 시작하였고, 따라서 현재까지의 경험은 매우 제한적인 수준이다.

일부 OECD 국가의 시민들은 새로운 법률이나 정책을 제안할 수 있는 권리를 가지고 있다(예 : 대중 입법 이니셔티브(popular legislative initiative)나 국민이 발의한 국민 투표에 관한 법률). 이를 위해서는 보통 특정 기간 내에 일정 명수 이상의 유권자들의 서명을 사전에 확보해야 한다. 소수의 OECD 국가들은 정책 입안 과정에 시민들의 적극적인 참여도를 높일 수 있는 새롭고 유연성 있는 방법(예 : 공동 작업반)을 지원하기 위한 정책을 보유하고 있다.

시민들의 적극적인 참여를 유도할 수 있는 유일한 제도적 장치는 존재하지 않는다. 현재까지 존재하는 극소수의 예는 다양한 종류의 정부 차원 및 정책 부문으로부터 나온 것이다. 중앙 정책 기관이 모범 사례를 수집하고, 인식도를 높이고, 가이드 라인을 개발하는 역할을 수행할 수 있다.

4) 수단 또는 도구

정책 입안 과정에 정보를 제공하고, 협의하고, 적극적으로 참여시킬 수 있는 성공적인 방안을 개발하기 위해서 필요한 첫 번째 작업은 이러한 노력의 목적을 명확하게 정의하는 것이다. 이러한 명확한 목적을 바탕으로 목표 집단 (예 : 모든 국민, 농촌 지역, 청소년)을 식별하고 적절한 도구를 선택할 수 있다.

어느 하나의 도구나 접근 방법이 모든 국가나 모든 상황에 적합하지는 않을 것이다. 여러 가지 도구를 혼용하는 것이 필요할 것이고, 해당 지역의 전통이나 관행에 적합하도록 수정할 필요가 있을 수 있다. 또한 도구의 선택은 자원(예 : 인력 및 예산), 시간, 가용한 기술 등에 따라 달라 질 수 있다.

정보에 대한 ‘수동적인’ 접근에 대해서도 시민들이 자신들이 찾고자 하는 정보를 발견할 수 있도록 해 주는 도구(예 : 카탈로그 및 인덱스)가 필요하다. 정부가 정보를 ‘능동적’으로 제공하는 경우에는 다양한 종류의 제품(예 : 연감, 팸플렛, 전단지)과 전달 메커니즘을 사용할 수 있다. 전달 메커니즘의 종류에는 직접 전달 방법(예 : 정보 센터, 수신자부담 전화)과 간접적인 전달 방법(예 : 연론 보도, 광고, 민간사회단체를 중간매개 조직으로 활용)이 있다.

각국 정부는 폭넓은 계층의 국민으로부터 정책적인 이슈 및 정책안, 입법안에 대한 피드백을 받기 위해서 다양한 도구를 사용하고 있다. 정책적인 이슈에 대한 피드백을 받기 위한 도구의 예로는 의견 조사를 들 수 있고, 정책안과 입법안에 대한 피드백을 받는 도구로는 의견 수렴 및 입법 예고 등을 들 수 있다. 또한 정부는 소수의 시민들과 긴밀한 의사소통을 통해서 협의하기 위한 도구(예 : 공청회, 포커스 그룹(focus group), 시민 패널(citizen panels), 워크숍)을 활용할 수도 있다. 정책 심의 과정에 시민들을 참여시키기 위해서는 학습, 토의, 구체적인 정책안의 작성 등을 촉진할 수 있는 도구(예 : 국민 포럼(citizen's fora), 의견수렴 회의(conference), 시민 법정(citizen's juries))가 필요하다.

5) 정보통신기술 활용

모든 OECD 국가들은 정보통신 기술을 강력한 도구로 인식하고, 정부 기관과 시민들을 온라인화하는 데 많은 노력을 기울이고 있다. 많은 사람들이 정보통신 기술은 정책 입안 과정에 시민들을 참여시킬 수 있는 잠재력을 가지고 있다고 믿고 있지만, 현재 정보통신 기술은 전통적인 도구를 보완해 주는 역할만을 수행하고 있다. 대부분의 OECD 국가들은 '정보 격차(digital divide)'를 줄이기 위해서 노력하고 있고, 모든 시민들이 온라인, 오프라인에 관계없이 공공 부문에서 동등한 참여권을 누릴 수 있도록 해 줄 필요가 있다는 것을 인정하고 있다.

모든 OECD 국가의 정부는 비록 제공하는 정보의 품질, 양, 범위 등은 크게 다르지만, 보다 많은 양의 정보를 온라인으로 제공하고 있다(예 : 정부 웹 사이트나 포털). 모든 OECD 국가에서 시민들로부터 피드백을 받고 협의하는 데 정보통신 기술을 사용하는 것은 여전히 초기 단계이다(예 : 정부 웹 사이트에 전자우편 주소, 전자우편 목록, 온라인 대화 행사). 극소수 OECD 회원국들만이 정책 입안 과정에 시민들을 적극적으로 참여시키기 위한 온라인 도구를 실험하기 시작하였다(예 : 온라인 토의 그룹, 대화형 게임). 정보통신기술을 최대한 활용하기 위해서는 이미 수립된 오프라인 도구 및 접근방법과의 통합이 필요하다.

6) 성과 평가

모든 OECD 국가들은 평가를 위한 도구를 개발하고 평가를 위한 자신들의 역량을 향상시킬 필요성을 인식하고 있다. 조사에 의하면 OECD 국가들이 정부 시민 간의 관계를 강화하는 데 투자하는 시간, 예산 및 정열과 정책 입안의 효과성 및 그 영향을 평가하는 데 기울이는 노력 간에는 큰 불균형이 존재하고 있다. 현재로서는 어떤 OECD 국가도 정책 입안 과정에서 시민들에게 정보를 제공하고, 협의하고, 적극적으로 참여시키기 위한 정부의 성과를 체계적으로 평가하지 않고

있다.

2.3.3 참여제도 정비를 위한 분석의 틀

위에서 논의한 정부 시민 관계의 양상과 OECD 국가들의 예를 참조하여, 이 연구에서는 경기도 참여제도를 아래와 같은 분석 틀에 근거하여 검토하려고 한다. 경기도의 각종 참여제도를 정보 제공, 협의 및 환류, 적극적 참여의 세 측면에서 검토하되, 각각에 대하여 관련 법규, 정책, 담당 기관, 수단(정보통신기술 포함) 등이 어떠한 것들이 있는지를 먼저 살펴볼 것이다. 정보 제공은 위의 논의와 마찬가지로 정부에 의한 수동적 제공과 능동적 제공으로 나눌 것이며, 협의는 위 논의와는 달리 의무적 협의와 자발적 협의로 나눌 것이다. 적극적 참여는 위 논의를 원용하여 도(청) 주도의 참여와 시민 주도의 참여로 나눌 것이다.

이상의 논의를 종합하여 경기도 참여제도의 현황을 살펴보고 문제점을 진단하여 그 개선 방안을 제시하기 위한 일종의 분석 틀을 제시하면 아래와 같다.

〈표 2.3〉 참여제도 정비를 위한 분석 틀

		법규	정책	기관	수단(정보통신기술 포함)
정보 제공	수동적 제공				
	능동적 제공				
협의/ 환류	의무적 협의				
	자발적 협의				
적극적 참여	도 주도				
	시민 주도				

경기도의 경우에도 도민들의 폭 넓은 도정 참여를 통하여 도민들로부터 경기도에서 펼쳐는 넓은 의미의 정책과 관련된 정보, 시각, 해결책 등에 대한 많은 정보와 자원을 얻을 수 있을 것이다. 이러한 정보와 자원을 최대한 활용함으로써 경기도의 의사결정의 질을 향상시킬 수 있음은 물론 경기도에 대한 도민들의 신뢰를 구축하고 민주주의를 발전시키며, 나아가 장기적으로 시민들의 능력을 강화시킬 수 있다. 이를 위해 위의 분석 틀은 참여제도와 관련된 현황 파악과 문제점 진단은 물론 경기도 참여제도 전반에 대한 개선 방안을 제시하는 데 도움을 줄 수 있을 것이다.

특히 최근 선거 참여율의 지속적 하락, 정당원수의 감소, 주요 공공기관에 대한 신뢰 저하 등을 포함한 여러 요인들이 많은 국가들로 하여금 시민들과의 관계를 강화시키는 데 더욱 관심을 갖도록 하여왔다. 정부 행위에 대한 대중들과 미디어의 감시가 심해지고 공공생활(public life)과 관련된 기준들이 코드(code)화 되고 그 수준이 향상됨에 따라, 정부의 투명성과 책임성에 대한 요구가 더욱 커지고

있다. 많은 국가의 정부들은 대중들의 요구를 정책결정과정에서 통합하고, 정책결정에 있어서 시민들의 목소리를 경청하여 그 의견을 받아들이라는 시민들의 기대에 부응해야만 하는 압력을 받고 있다.

경기도 참여제도의 현황과 문제점을 구체적으로 살펴보기 전에, 위 분석 틀에서 사용하는 용어와 관련하여, 경기도가 도민들과 관계를 강화하기 위해서는 우선 아래와 같은 사항들을 명확히 하여야 한다. 첫째, 정보 제공에 있어서 정보는 완전하고, 객관적이고, 믿을 수 있고, 적절해야 하며, 발견하기 쉽고 이해하기 쉬어야 한다. 둘째, 협의와 환류는 도민들이 요구를 어디까지 실행에 옮길 것인지, 시민들의 요구에 대한 정부의 의무는 어디까지인지에 대한 명확한 목표와 원칙을 갖고 있어야 한다. 셋째, 적극적 참여는 도민들이 새로운 아이디어와 제안을 제시할 수 있도록 충분한 시간을 갖고 융통성 있게 이루어져야 하며, 경기도 정책결정과정에서 도민들의 요구를 반영시킬 수 있는 장치들(mechanisms)이 제공되어야 한다.

동시에 정보사회의 도래는 경기도에도 예외 없이 정부로 하여금 새로운 정보통신기술(ICTs)을 받아들여 도민들과 더 폭넓고 빠른 상호작용을 할 수 있도록 준비하여야만 부담을 주고 있다(OECD f, 2003). 많은 정부들은 새로운 정보통신기술을 강력한 (참여의) 수단으로 간주하고 있으며, 행정과 시민들은 “온라인” 화하는 데 많은 노력을 기울이고 있다. 경기도는 도민들을 정책결정에 참여시키기 위한 강력한 법적, 정책적, 제도적 틀을 마련하고, 적절한 수단을 개발하며, 그 (참여) 실적을 평가하기 위하여 충분한 시간과 자원을 투자하여야만 한다. 이때 경기도 정치인과 고위 관리자의 관심과 리더십이 성공의 가장 중요한 요인이 될 것이다.

제3장

경기도 참여제도 현황

3.1 정도 제공

3.2 협의 및 환류

3.3 적극적 참여

제3장 경기도 참여제도 현황

도민참여를 구현하기 위해 경기도에서는 도정 및 일상생활과 관련된 정보제공, 도정에 대한 도민의 의견이나 불편사항 접수, 도정의 의사결정과 집행과정에서의 도민참여 등을 도모하기 위해 다양한 제도를 운영하고 있다. 여기서는 경기도에서 설치, 운영하고 있는 각종 참여제도의 유형과 실태를 살펴보고자 한다.

3.1 정보 제공

경기도에서 도정이나 도민생활에 필요한 정보를 도민들에게 제공하는 제도에는 크게 두 가지로 구분해 볼 수 있다. 하나는 도민이 요청하기 전에 도에서 능동적으로 정보를 제공하는 경우이고, 다른 하나는 도민이 소정의 절차에 따라 정보공개를 청구할 경우 수동적으로 정보를 제공하는 경우이다.

먼저, 경기도에서 능동적으로 정보를 제공하는 제도를 보면, 크게 인쇄매체를 통한 경우와 인터넷을 통한 경우가 있다. 인쇄매체를 통한 경우에는 ‘도정백서’, ‘주간경기’, ‘경기환경백서’, ‘경기통계연보’ 등이 있으며, 인터넷을 통한 정보제공에는 방금 언급한 ‘도정백서’ 등을 인터넷에 올린 경우와 ‘경기사이버 중앙도서관’, ‘경기도보’, ‘전자관보’ 등과 각 실국에서 구축해 놓은 도정자료실을 통한 경우가 있다. 각각에 대해서 간략하게 살펴보기로 한다.

우선, 인쇄매체를 통한 정보제공의 가장 중요한 제도인 ‘경기백서’는 지난 한 해 동안 경기도에서 추진해온 도정 전반을 경기도의 역사와 지역적 특성 및 주요 현황과 함께 소개하고 있다. 1995년 민선 지방자치 이후 매년 1회 발간, 배포하고 있다. 경기백서와 함께 경기도정을 도민들에게 알리는 중요한 인쇄매체로 매주 25만부 정도 발행하는 도정소식지인 ‘주간경기’가 있다. 경기도에서는 ‘주간경기’를 통해서 1996년 4월 19일에 창간하여 경기도가 구체적으로 어떤

일을 하고 있는지 도내에서 추진되고 있는 다양한 문화행사와 생활정보, 그리고 도민들이 궁금해 하는 도정의 주요 시책들을 소개하고 있다. 이외에도 경기도에서는 ‘경기도보’, ‘경기환경백서’, ‘경기통계연보’, ‘조상 땅 찾아주기’ 등을 제작, 배포하여 경기도나 도정 관련 정보나 특정 분야의 현황에 대한 정보를 도민들에게 알리고 있다.

다음, 경기도에서는 전국 행정기관 중 최초로 초고속 정보망과 인터넷 기술 기반을 토대로 ‘경기넷’을 구축, 1998년 1월부터 본격적으로 온라인 서비스에 들어갔다. 2001년 4월에는 지역별로 다른 번호를 사용하던 인터넷 접속번호를 하나(1566-9006)로 통일하고 접속요금도 할인혜택을 받을 수 있도록 하였으며 2002년 12월에는 031-225-9006을 증설하여 서비스하고 있다. 2002년 12월말 현재, 경기넷 가입자는 19만5천명을 넘어섰고, 월평균 66만 7천건이 접속되는 등 도민들의 많은 참여와 호응 속에 운영되고 있다.

이렇게 하여 구축된 경기넷을 통해 경기도에서는 인쇄매체를 통해서 도민에게 알리는 대부분의 정보는 물론, 추가적으로 각 실국에서 운영하는 도정자료실과 경기사이버 중앙도서관을 운영함으로써 도민들에게 보다 많은 정보를 보다 신속하게 제공하고 있다. 경기넷을 통해 도민들에게 제공되고 있는 정보의 내용을 좀 더 구체적으로 보면, 다음과 같다. 산업정보시스템으로는 전자카탈로그, 무역진흥시책, 벤처기업 관련 정보, 공장·유휴설비매매, 도내 무역기업 관련 수출지원 시스템 등이 있으며, 생활정보시스템으로는 부동산, 재테크, 사회복지시설, 세무정보, 빈집정보, 농정정보, 문화관광, 교육정보, 취업정보, 시장정보, 환경정보 등 도민의 실생활과 밀접하게 연결된 거의 모든 정보를 포함하고 있다. 또한 열린 행정실현을 위한 정보시스템으로 도정 주요소식, 행정규제 개혁, 행정정보 공개, 고시·공고, 행정통계, 경기도보, 시험정보, 입찰정보 등 민원인이 필요로 하는 정보를 제공하고 있다. 이외에도 경기넷에서는 초기 화면에 분야별 전문성을 확보하기 위해 종합자원봉사센터, 장애인과 함께, 청소년 홈페이지, 여성과 생활, 어린이 홈페이지

등이 구축되어 있으며, 네티즌을 위한 웹메일 서비스, 인터넷 카드 등 인터넷 관련 각종 부가서비스도 제공하고 있다.

인터넷을 통한 정보제공 내지 공개제도와 관련하여 마지막으로 언급되어야 할 것은 인터넷방송이다. 지역방송이 없는 경기도의 홍보여건을 개선하고 도민의 알 권리를 충족시켜주기 위해 경기도에서는 2002년 5월에 인터넷방송을 구축하고, 기존의 문자위주에서 탈피하여 동영상으로 경기도에서 일어나는 주요 뉴스를 매일 3~4건 이상 자체 제작하여 보도함과 공시에, 한 주간의 뉴스를 종합적으로 정리하여 주간 도정소식을 통해 제공하고 있다. 또한 인터넷방송에서는 경기도와 관련있는 기관, 지역, 행사 등에 대한 특별기획물을 월 1건 취재하여 홍보하고, 무용, 음악, 국악, 연극 등의 문화정보와 건강정보도 제공하고 있다. 그리고 도지사 취임식을 비롯한 주요 행사와 월 2회 정기적으로 실시하는 경기포럼을 생방송함으로써 도민에게 생동감있고 신속한 정보도 제공하고 있다.

지금까지 경기도에서 도민들에게 능동적으로 정보를 제공하기 위한 제도와 매체들을 살펴보았다. 이제 도민들이 원하는 경우 필요한 정보를 제공하는 ‘수동적’ 정보제공에 대해서 알아보자. 여기서 가장 대표적인 제도는 ‘행정정보 공개청구제도’ 라고 할 수 있다. 경기도에서는 지난 1993년부터 행정정보의 자유로운 이용을 통한 도민의 알 권리를 보장하기 위해 ‘공공기관의정보공개에관한법률’에 근거하여 행정정보 공개제도를 적극 추진하고 있다. 특히, 공개청구할 수 있는 자격요건을 1998년 1월 1일 이후 시행된 법령에 의거, 전국민으로 확대하였으며 이의신청 기간도 20일에서 30일로 늘려 민원인의 편의를 도모하였다. 최근 개인용 컴퓨터가 대중화되고 인터넷 이용인구가 폭발적으로 증가한데 착안하여 2000년 8월부터는 ‘인터넷 정보공개시스템’을 운영하고 있다. <표 3.1>에서 보듯이, 도민이 요구하여 경기도에서 행정정보를 공개한 건수는 1993년 13건에 지나지 않았으나 1995년부터 급속히 증가하여 2000년에는 1천 건을 넘어섰고, 지난해 2002년에는 1,354건을 기록했다.

<표 3.1> 행정정보 공개현황

연도	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
건수	13	32	282	645	804	898	953	1040	1134	1354

출처: 2002년 경기도 도정백서, 2003. 6. 30. 796쪽.

2002년에 접수된 1,354건의 공개청구서 중에서 1,295건(95.6%)을 공개하였다. 도정백서에 의하면, 비공개 59건 중 취하가 9건, 38건은 존재하지 않는 자료의 공개를 요구한 경우이며, 실제 비공개 사항은 12건에 지나지 않는다. 이것들은 대부분 공익 및 사생활 침해, 법인과 영업상 비밀 등의 보호차원에서 공개할 수 없는 것이었다(경기도, 2003: 796).

3.2 협의 및 환류

경기도에서 도민의 도정참여를 보장하기 위해 시행하고 있는 제도는 크게 두 가지로 나누어진다. 하나는 도민들로 하여금 경기도에서 하고 있는 업무나 정책의 잘못을 지적하여 교정하게 하거나 새로운 정책을 제안하게 하지만 제안자 또는 지적자이 도정의사결정에 직접 참여하는 것은 허용하지 않는 도민과의 협의환류제도이고, 다른 하나는 도정 수행과정에서의 잘못을 지적하거나 새로운 정책을 제안하는 것은 물론 도 의사결정에 직접 참여하는 것을 허용하는 적극적인 참여제도이다. 여기서는 전자, 즉 협의환류제도를 살펴보기로 하고, 후자는 다음 절에서 살펴보기로 한다.

협의 및 환류제도의 대표적인 것으로는 위원회제도를 들 수 있다. 다른 시도에서와 마찬가지로 경기도에서도 이미 오래 전부터 도정책의 효율적인 심의나 조정을 위해 전문가나 시민사회단체를 참여시키는 경기발전위원회(2002년9월까지는 경기도정책위원회)를 비롯한 각종 위원회를 설치, 운영해 왔다.

우선, 1998년 5월 1일부터 도민들의 권익을 보호하고 도정의 효과를 제고하기 위해 도의 중장기 발전계획 등 주요 정책과정에 외부 전문가를 참여시키는 경기도정책위원회를 설치, 운영해 왔다. 그러나 정책위원회의 운영이 활성화되지 못하고 뚜렷한 성과를 거두지 못해 이전의 조례(‘경기도정책위원회설치및운영에관한조례’)를 전면 개정하여 새로운 경기도정책위원회조례를 만들어 2001년 7월 1일부터 2년 임기의 38명 위원을 새로이 위촉하였다. 그러나 개정된 조례에 근거하여 설치된 정책위원회도 2002년 2월 도정업무계획 및 현안설명과, 지역균형발전법 및 수도권정비계획법시행령 개정안에 대한 위원들의 의견수렴을 위한 첫 번째 회의를 개최한 이후, 전혀 운영되지 않았다. 현행과 같은 순수 민간위원으로 구성된 정책위원회가 발족한 것은 민선3기 출범 이후였다. 2002년 9월 ‘경기발전위원조례’를 제정하여 ‘경기도정책위원회’는 폐지하는 대신 ‘경기발전위원회’

를 설치하고, 도의원과 민간전문가, 도지사가 위촉하는 비정부단체(NGO) 대표 등 50명 이내 민간위원으로 구성하여 도의 중장기발전계획 수립 및 개선 그리고 새로운 제도의 도입 및 추진 등 도정운영 전반에 대한 자문을 하도록 하였다. 그러나 이것마저 2002년 12월말까지 위원 선정을 마무리를 짓지 못하고 있다가 2003년 5월 7일에 구성을 완료, 정식으로 출범하게 되었다. 이후 11월말까지 분야별 회의를 개최하고 있다.

다음, 방금 설명한 경기발전위원회 이외, 경기도에서는 1960년대부터 세부 정책분야에 대한 전문가 의견을 정책에 반영하기 위해 분야별로 위원회 또는 협의회를 설치, 운영하고 있다.

<표 3.2> 경기도의 각종 위원회

실국별	과 별	위 원 회 명
합 계		81개
공 보 관 실 (1)		정기간행물등록취소심의위원회
감 사 관 실 (3)		공직자윤리위원회, 주민감사청구심의회, 관공심사위원회
기획 관리실 (11)	정책기획관(3)	경기발전위원회, 제안심사위원회, 남북교류협력위원회
	예산담당관(4)	지역개발기금관리위원회, 지방재정계획심의위원회, 투자심사위원회, 예산성과금심사위원회
	정보통신담당관(1)	지역정보화촉진협의회
	법무담당관(3)	조례규칙심의회, 행정심판위원회, 지방소청심사위원회,
경제 관리 투자실 (10)	경제항만과(2)	유통산업분쟁조정위원회, 소비자정책심의위원회
	공업지원과(2)	지방산업단지심의회, 협동화사업심사위원회
	중소기업지원과(1)	중소기업육성및실업대책자금심의위원회
	고용안정과(3)	지방고용심의회, 노사정협의회, 노동복지기금운용심의위원회
자치 행정국 (13)	투자진흥과(2)	외국인투자유치협의회, 민간투자사업심의위원회
	지치행정과(6)	치안행정협의회, 분쟁조정위원회, 인사위원회, 공적심사위원회 행정서비스헌장심의회, 공익사업선정심사위원회
	세정과(5)	지방세심의위원회, 기부심사위원회, 과세전적부심사위원회, 과세표준심의회성실납세자심사위원회
문화 관광국 (3)	민방위비상대책과 (2)	민방위협의회, 통합방위협의회
	문화정책과(2)	문화재위원회, 도사편찬위원회
농정국 (3)	관광과(1)	관광숙박업등의등록심의위원회
	농업정책과(2)	농정심의회, 농어업·농어촌특별대책위원회
보건 복지국 (8)	해양수산과(1)	수산조정위원회
	사회복지과(3)	의료급여심의위원회, 사회복지위원회, 생활보장위원회
환경국 (3)	보건위생 정책과(4)	정신보건심의(심판)위원회, 건강생활실천협의회및지역보건의료 심의위원회, 지방의료심사조정위원회, 독자치료보호심의위원회
	장애인복지과(1)	장애인복지기금운용위원회
건설 교통국 (15)	환경정책과(1)	환경보전기금운용심의위원회
	환경보전과(2)	환경보전자문위원회, 지방환경분쟁조정위원회
	지역정책과(1)	지방토지수용위원회
	건설계획과(5)	지방건설기술심의위원회, 건설분쟁조정위원회, 지방하천관리위원회, 안전대책위원회,재해영향평가심의위원회
	도시계획과(1)	도시계획위원회
	교통과(4)	도시교통정책심의위원회, 교통영향심의위원회, 교통정책위원회 물류정책위원회
여성 정책국 (8)	주택과(3)	광고물심의위원회, 건축위원회, 건축분쟁조정위원회
	지적과(1)	지방지적위원회
	여성정책과(2)	여성발전위원회, 여성발전기금운용심의위원회
	기정복지과(2)	보육위원회, 노인복지기금운용심의위원회
소방재난본부(2)	청소년과(4)	청소년위원회, 차세대위원회, 청소년육성기금심의회, 소년장학기금
	제2청사(1)	소방안전기술위원회, 구급대책위원회
		북부지역발전위원회

<표 3.2>에서 보듯이, 2003년 9월말 현재, 총 81개 위원회를 설치되어 있는데, 이를 국·실별로 보면, 건설교통국 15개, 자치행정국 13개, 기획관리실 11개, 경제투자관리실 10개, 여성정책국 8개, 문화관광국, 농정국, 환경국, 감사관실 각 3개, 소방재난본부 2개, 그리고 공보관실과 제2청사 각각 1개 등과 같다. 위원회의 설치근거를 보면, <표 3.3>에서 보듯이, 법령 64% 조례 32% 등으로 대부분 중앙정부의 법령에 의해 설치되었다는 것을 알 수 있다. 또한 설치시기를 보면, 지방자치가 실시되기 이전에 설치된 것이 14% 지방의회기(1991~1994)에 설치된 것이 17%이며, 나머지(69%)는 모두 민선단체장 선거가 실시된 이후에 설치된 것이다. 위원수별로는 9명 이하인 위원회가 전체의 26%, 10~19명의 위원회가 44%로 20명 미만인 위원회가 전체의 2/3를 넘는다. 그러나 50명 이상인 위원회도 2개나 있다. 평균 위원 수는 약 18명(17.8)이다. 위원회의 구성원은 당연직(27.5%)으로는 도청 내 관련부서장이 포함되며, 위촉직(72.4%)으로 각 분야의 전문직 종사자(교수, 변호사, 세무사 등)가 포함된다.

<표 3.3> 위원회의 설치근거, 시기, 위원 수 및 구성방식

구 분		빈 도	비 율	구 분		빈 도	비 율	
설 치 근 거	법령	52	64.2	위 원 수	9명이하	21	25.9	
	행정부훈령	1	1.2		10~19명	36	44.4	
	조례	26	32.1		20~29명	14	17.3	
	규칙	2	2.5		30~39명	5	6.2	
설 치 시 기	지방자치실시 전	11	13.6		40~49명	3	3.7	
	지방의회기	14	17.3		50~99명	1	1.2	
	제1기민선단체장	17	21.0		100명이상	1	1.2	
	제2기민선단체장	36	44.4		임 명 방 식	당연직	314	27.5
	제3기민선단체장	3	3.7			위촉직	827	72.4
전 체		81	100.0			임명직	2	.2

위원들의 사회경제적 배경을 보면, <표 3.4>에서 보듯이, 성별로는 남성 76.5% 여성 23.5%로 남성이 압도적으로 많으며, 연령별로는 40대 41% 50대 38%로

40~50대가 전체의 약 80%를 차지하고 있다. 학력별로는 대졸자가 47% 대학원졸 이상자가 43%로 대졸이상이 90%를 차지하고 있으며, 직업별로는 교수가 29% 기타 전문직 7%로 전문직이 1/3이상을 차지하여 가장 많고 다음으로 공무원 24% 기업주 12% 사회단체대표 8% 등의 순이다. 이러한 위원들의 학력별 직업별 분포가 의미하는 바는 위원회가 전문직 종사자로부터 고급지식과 기술에 바탕을 둔 자문을 얻기 위해 설치된 것이라는 점을 명확히 보여준다 하겠다. 여기서 주목할 점은 시민단체대표들이 상당수 포함되어 있다는 것인데, 이것은 경기도가 시민사회와의 파트너십에 중점을 두려고 한다는 점을 의미한다 하겠다.

<표 3.4> 위원들의 사회경제적 배경

구 분		빈 도	비 율	구 분		빈 도	비 율	
성별	남성	1002	76.5	직업별	도/부지사	59	4.1	
	여성	307	23.5		공무원	352	24.4	
연령별	10대	28	2.0		교수	412	28.5	
	20대	6	.4		전문직	97	6.7	
	30대	97	7.1		도/국회의원	86	5.9	
	40대	556	40.6		시민단체대표	59	4.1	
	50대	523	38.2		이익단체대표	40	2.8	
	60대이상	160	11.7		사회단체대표	110	7.6	
학력별	고졸이하	127	10.5		기업주	166	11.5	
	대졸	567	46.9		학생	31	2.1	
	대학원졸	516	42.6		기타	33	2.4	
					전 체	1445	100.0	

* 기타 - 성직자(8명), 학교장(11명), 언론인(8명), 전직공무원(6명) 포함

마지막으로 회의 개최 회수를 보기로 하자. <표 3.6>에서 보듯이, 전체 81개 위원회가 최근 3년간 총 1,091회를 개최하여 1개의 위원회당 평균 13.5회를 개최한 셈인데, 이를 1년 단위로 환산하면 연평균 4.5회가 된다. 분기 1회 개최했다는 뜻이다. 평균적으로 볼 때, 경기도에서는 위원회를 비교적 활발하게 운영하고 있다고 할 수 있다. 가장 활발하게 운영되고 있는 위원회는 조례규칙심의회(최근

3년간 100회), 인사위원회(165회), 공적심사위원회(110회), 교통영향심의위원회(105회) 등이며, 비교적 활발한 위원회는 행정심판위원회(최근 3년간 28회), 지방세심의위원회(33회), 과세전적부심사위원회(33회), 정신보건심판위원회(33회), 마약류중독자치료보호심의위원회(22회), 토지수용위원회(33회), 지방건설기술심사위원회(68회), 도시계획위원회(29회) 등과 같다. 그러나 <표 3.5>에서 보듯이, 위원회에 따라서는 최근 3년 사이 회의를 한번도 개최하지 않거나 1년에 한번 이하로 개최한 위원회도 32개나 된다.

<표 3.5> 회의개최 수

구 분		위원회수	연간평균 회의일수	구 분		위원회수	연간평균 회의일수
설치 시기 별	지방자치실시 전	11	10.9	설치 근거 별	법령	52	5.3
	지방의회기	14	6.5		행자부 훈령	1	.0
	제1기민선단체장	17	4.5		조례	26	3.3
	제2기민선단체장	36	2.0		규칙	2	.7
	제3기민선단체장	3	1.0	전 체	81	4.5	

또한, 위원회가 설치된 근거와 시기에 따라서도 회의 개최회수에 차이가 있다. 예를 들면, 위원회가 설치된 지 오래되었을수록 회의 개최회수가 많고, 중앙정부의 법령에 의거하여 설치 운영되는 위원회가 지방정부의 조례나 규칙에 근거하여 설치 운영되고 있는 위원회보다 연간 회의 개최회수가 많은 경향을 보이고 있다. 중앙정부의 법령에 의한 위원회가 강제성(의무)을 띠고 있다는 점을 감안하면(<표 3.6>), 이러한 사실은 지방정부의 주체성 내지 주도성이 아직은 약하다는 것을 의미하는 것이 아닌가 싶다.

<표 3.6> 위원회별 위원수와 회의 개최회수

위원회명	설치일	설치근거	설치목적 및 기능	위원수	최근3년간 개최회수
총계(81)				1,440	1,091
정기간행물등록취소심의위원회	'98.05	정기간행물등록등에관한법률	정기간행물발행정지의명령·등록취소심판의청구 심의	9	3
공직자윤리위원회	'93.09	공직자윤리법제9조	재산등록사항의심사와 결과처리심의	9	17
주민감사청구심의회	'00.10	지방자치법시행령제10조의17	감사청구요건의심사·결정	13	1
관용심사위원회	'95.03	행자부훈령	피감사기관소속직원의법규, 집행미숙잘못을관용조치	5	0
경기발전위원회	'03.05	지방자치시행령 제42조 및 경기도 발전위원회조례	도정운영 전반에 대한자문	49	1
제안심사위원회	'00.11	지방공무원법제78조	제안의심사및채택	32	6
남북교류협력위원회	'02.01	경기도남북교류협력조례	남북교류협력에 관한 자문	20	2
지역개발기금관리위원회	'89.04	경기도지역개발기금설치조례 제24조	지역개발기금사업순위결정 및용자배분	12	4
지방재정계획심의위원회	'92.04	지방재정법시행령제16조의2	재정운영방향 심의	19	2
투자심사위원회	'99.08	지방재정법시행령제30조의3	투자사업의심사에관한 도지사의자문	15	5
예산성과금심사위원회	'00.05	지방재정법시행령제33조의3	예산성과금의지급심사기준 및 규모에관한사항심의	10	2
지역정보화촉진협의회	'00.10	경기도지역정보화촉진조례	지역정보화촉진기본계획의 수립및시행방안검토	20	7
조례규칙심의회	'96.01	지방자치법시행령제10조의19	자치법규제·개정·의심의·의결	13	100
행정심판위원회	'88.09	행정심판법제6조제1항	행정심판청구사건에 대한심리·의결	15	28
지방소청심사위원회	'95.08	지방공무원법제13조	공무원의권익구제	7	19
유통산업분쟁조정위원회	'98.02	유통산업발전법	유통관련 분쟁의 조정	9	0
소비자정책심의위원회	'97.02	소비자보호법제21조	소비자피해구제에관한사항 자문	23	9
지방산업단지심의위원회	'00.07	산업입지및개발에관한법률 제3조	산업입지공급계획의수립 및 변경에관한사항심의	19	3
협동화사업심사위원회	'00.09	중소기업진흥및제품구매촉진에관한법률제19조제2항	사업계획타당성,사업규모,자금조달,기술지원심의	9	0
중소기업육성 및 실업대책기금심의위원회	'95.11	중소기업진흥및제품구매촉진에관한법률제19조제2항	중소기업육성자금지원심의	15	12
지방고용심의회	'02.02	고용정책기본법제6조및동법시행령제12조	고용정책기본계획의수립,시행에관한사항 심의	20	4
노사정협의회	'02.02	경기도노사정협의회설치 및운영조례	노사정협력방안에관한사항 심의	10	9
노동복지기금운용심의회	'02.02	경기도노동복지기금설치 및운영조례	노동정책개발지원,근로자사기진작및복지증진사업 심의	8	2
외국인투자유치협의회	'99.01	외국인투자촉진법시행령제24조	외국인투자의유치·홍보지원 심의	39	1
민간투자사업심의위원회	'96.04	경기도민간투자사업심의위원회조례제3조	민간투자사업관련 심의	20	1

치안행정협의회	'91.10	치안행정협의회규정	지역안정및질서유지에 관한사항 심의	9	0
분쟁조정위원회	'94.11	지방자치법제140조의2	도내시·군간의분쟁및갈등의 합리적조정	11	1
인사위원회	'64.01	지방공무원법제7조11항	인사관련 심의	7	165
공적심사위원회	'94.07	경기도포상조례제9조제2항	표창등포상대상자의심사	14	110
행정서비스헌장심의위원회	'99.06	경기도행정서비스헌장운영조례	행정서비스헌장제·개정(안) 심의의결	9	3
공익사업선정위원회	'02.11	비영리민간단체지원법 제78조	민간단체공익활동지원사업 선정	12	4
지방세심의위원회	'78.06	지방세법시행령제58조	지방세이의신청,심사청구 등 심의	15	33
기부심사위원회	'99.04	기부금품모집규제법제4조제1항	모집금액3억원이하의기부금 품모집허가심의	13	4
과세전적부심사위원회	'97.10	지방세법제70조	납세자의실질적권리구제를 위한사전적구제	7	33
과세표준심의위원회	'00.10	지방세법시행령제81조의2	과세대상물건의과세표준심의	15	4
성실납세자심사위원회	'02.05	경기도성실납세자등선정및지원조례	성실납세자등선정 등	10	2
민방위협의회	'93.05	민방위기본법제6조	경기도민방위계획심의	20	3
통합방위협의회	'99.02	통합방위법제5조및시행령제7조	통합방위대비책심의	24	3
문화재위원회	'71.02	문화재보호법제55조	도내문화재보존관리운영심의	30	15
도시편찬위원회	'93.04	경기도조례2374호	도시편찬제반사항심의	13	1
관광숙박업등의 등록심의위원회	'93.02	관광진흥법제16조	관광숙박업,관광객이용시설업 등 등록심의	15	8
농정심의위원회	'00.02	농업·농촌기본법제43조	농림사업계획및예산요구사항심의	20	6
농어업·농어촌특별대책위원회	'02.01	농어업·농어촌특별대책위원회설치및운영등에관한법률	농업중장기발전방향및실천 계획협의	14	3
수산조정위원회	'91.08	수산업법제89조및동법시행령제68조	어업에 관한 손실보상 등분쟁 심의·조정	17	6
의료보호심의위원회	'92.04	의료급여법 제6조	의료급여사업의운영에관한 주요사항심의	7	0
사회복지위원회	'00.05	사회복지사업법제7조	사회복지에관한기본계획및 종합시책의수립등심의	30	1
생활보장위원회	'01.02	국민기초생활보장법제20조	자활지원계획에관한사항심의	15	5
정신보건심판위원회	'97.04	정신보건법제27조	정신보건시설지도감독심의	15	33
건강생활실천협의회 및 지역보건의료심의위원회	'97.07	국민건강증진법제10조	주민건강증진에관한기본시책수립시행협의	18	1
지방의료심사조정위원회	'99.09	의료법제54조의2	의료분쟁발생관계당사자분쟁조정	14	5
마약류중독자치료보호 심의위원회	'98.07	마약류관리에관한법률제40조	마약중독자의계속보호치료 심사	7	22
장애인복지기금 운용위원회	'00.01	경기도사회복지기금설치 및 운용조례	장애인복지기금관리운영에 관한주요사항심의	10	4

참여정부 실현을 위한 제도정비 방안: 경기도를 중심으로

환경보전기금운용 심의위원회	'00. 03	경기도환경보전기금설치 및운용조례5조	환경보전기금운용계획안및결산(안) 심의	9	5
환경보전자문위원회	'98. 05	환경정책기본법제37조	환경보전기본정책수립에관한사항심 의	10	2
환경분쟁조정위원회	'91. 03	경기도환경보호자문위원회조 례	환경오염피해분쟁사건 접수시알선및조정	9	2
토지수용위원회	'63. 04	공익사업을위한토지등의취득 및보상에관한법률제49조	토지의수용및사용에관한재결	9	33
지방건설기술심의위원회	'89. 04	건설기술관리법제5조	심의공사사후관리로완벽한시설물건 설유도심의	120	68
건설분쟁조정위원회	'98. 02	건설산업기본법제69조	설계·시공·감리등건설공사 등 건설분쟁심사	14	1
하천관리위원회	'84. 01	하천법제60조,61조,62조	하천정비기본계획수립 및 변경심의	15	8
안전대책위원회	'98. 05	재난관리법제9조, 동법시행령제10조제1항	지역재난관리업무의협약·조정	49	4
재해영향평가심의위원회	'01 07	환경·교통·재해등에관한영향평 평가법시행령제19조제1항	개발로인한 재해의가능성과 정도 규모등에 미치는 영향을 사전에 심의	14	15
도시계획위원회	'00. 05	도시계획법제85조, 경기도도시계획조례제7조	도시사가결정하는도시계획의심의	24	29
도시교통정책심의위원회	'00. 04	도시교통촉진법제23조	도시교통기본계획 및 관련주요정책심의	22	11
교통영향심의위원회	'93. 07	환경·교통·재해등에관한영향 평가법시행령제19조제1항	교통영향평가서심의	40	105
교통정책위원회	'00. 04	경기도교통정책위원회 운영조례	교통 등에관한사항 심의·결정 및 자문	19	8
물류정책위원회	'02. 10	경기도물류정책위원회조례, 화물유통촉진법	물류정책심의,물류체계구축	20	4
광고물관리심의위원회	'91. 04	옥외광고물등관리법제7조	광고물관리에 관한사항심의	9	4
건축위원회	'93. 06	건축법제4조	건축,도시설계에관한사항심의	24	17
건축분쟁조정위원회	'96. 07	건축법제76조의2	건축분쟁으로파생되는제반문제최소 화를위함심의	10	0
지방지적위원회	'95. 04	지적법제42조제2항	지적측량적부심사	9	4
여성발전위원회	'98. 05	경기도여성발전기본조례	여성의지위향상과복지증진에관한사 향등심의	15	4
여성발전기금 운용심의위원회	'01. 03	경기도여성발전기금기본조례	기금운용계획및결산에관한사항심의	11	7
보육위원회	'92. 03	영유아보육법제4조	보육사업의기본방향및시행계획심의	20	2
노인복지기금운용심의위 원회	'97. 09	경기도노인복지기금설치 및운용조례	기금운용계획및결산에관한사항심의 ·의결	12	4
청소년위원회	'89. 04	청소년기본법제13조	청소년단체의육성운영심의	20	1
차세대위원회	'00. 06	경기도차세대위원회조례	경기도청소년육성정책에 대한의견제시	31	13
청소년육성기금 운영심의회	'02. 01	경기도청소년육성및지원조례	육성기금조성 및 운용관리심의	9	3
청소년장학기금심의회	'02. 01	경기도청소년장학금지원조례	청소년장학기금조성관리심의	11	3
경기도소방안전기술위원 회	'97.0 9	소방법제65조의12	소방시설의설계·감리 및 공사의 하자여부심의	7	4
경기도 구급대책 협의회	'98.1 1	경기도구급대책협의회운영규 칙	응급환자에 대한적절한 응급처치 및 이송체계 협의	9	4
북부지역발전위원회	'99. 05	경기도북부지역발전위원회조 례	북부지역의 발전 정책방향 등에 관한 심의	58	13

다음, 도와 시민사회단체와의 파트너십을 구축, 강화하기 위한 참여제도를 살펴보기로 하자. 경기도에서는 점차로 그 중요도를 더해가고 있는 비영리민간단체 또는 시민사회단체와의 협조체제를 구축, 강화하기 위해 민간단체지원사업공모, 위원회 위원 위촉 확대, 정책의 입안·결정·집행·평가 과정 참여, 민간단체 행사의 참여 및 후원 등을 실시하고 있다. 경기도에서는 비영리민간단체지원법(법률 제 6118호)에 의거, 2002년 12월말 현재 지역의 총 607개 시민사회단체가 등록되어 있다. 이 숫자는 전국 등록단체 4,123개 중 14.1%를 차지, 전국 최고의 시민사회단체 등록율을 기록하였다. 그러나 2003년에는 이보다 약간 적은 521개(2003년 6월 11일 현재)가 등록되어 있다. 단체의 성격별 분포를 보면, <표 3.7>에서 보듯이, 노인이나 장애인 등 사회적 약자에 대한 지원활동을 주로 하는 보건복지분야의 단체가 가장 많고, 여성, 국민운동, 방범재난, 환경 관련 단체가 각각 10%정도 그 뒤를 잇고 있다. 정부기관에 대해서 대체로 중립적이거나 비판적인 입장을 견지하는 단체들(정치/행정, 지방주민자치, 평화통일, 종합적 시민운동 등)의 비중은 10%도 채 되지 않는다. 실제로 경기도에 등록하지 않고 진보넷에 가입해 있는 시민사회단체가 무려 20여개나 된다.

<표 3.7> 경기도 등록 사회단체의 성격별 분포

등록 단체의 성격	단 체 수	비 율
교육/연구/학술	16	3.1
문화체육	35	6.7
교통	25	4.8
환경	49	9.4
보건복지	93	17.9
여성	52	10.0
아동청소년	34	6.5
소비자	2	.4
농림수산	12	2.3
산업노동	6	1.2
국민운동	51	9.8
국방보훈	22	4.2
방범재난	49	9.4
자원봉사	15	2.9
정치/행정	9	1.7
지방주민자치	5	1.0
평화/통일	7	1.3
종합	28	5.4
기타	11	2.1
전 체	521	100.0

경기도에서는 이들 등록단체에게 자유공모 과제 수행을 위한 재정적 지원을 제공하기도 하고, 도에 설치된 각종 위원회에 위원으로 위촉하기도 한다. 2002년에는 총 584개 단체에 대해서 총 32억 5,500만원의 재정지원을 하였으며, 30개 위원회에 총 104명의 시민사회단체 대표를 위원으로 위촉하였다. 2003년 전반기에는 총 110개 단체에게 총 5억원의 재정지원을 하였다. 그러나 경기도로부터 재정 지원을 받아 이들 시민사회단체들이 수행한 사업을 보면, 2003년 재정지원사업의 경우 전문봉사 65개 과제, 청소년 34개 과제, 노인 7개 과제, 행정 4개 과제와 같으나, 거의 대부분 사회적 약자에 대한 자원봉사와 관련된 것이다. 그리고 각 단체에 할당된 금액도 평균 450만원에 불과해, 중장기적인 사업은 어렵게 되어 있다. 그리고 위원회에 위촉된 시민사회단체의 경우, 전문가협회이거나 관에 협조적인 단체들이 많이 포함되어 도정을 비판하고 새로운 대안을 제시하기가 어려운

것으로 보인다.

이외에도 경기도에서는 도정의 집행과정에 시민사회단체의 참여나 협조를 구하기 위해 다양한 제도를 설치, 운영하고 있다. 새마을운동, 바르게 살기 운동, 문화도민운동, 경기자기모습만들기, 2002환경 어울림 한마당(환경담당공무원 + NGO), 국민홍보위원제도(중앙정부수준), 자원봉사제도 등이 그것이다. 이처럼, 이들 캠페인들은 대부분 경기도에서 주도하고 주관하기 때문에 도정에 실질적인 비판과 참여를 어려운 것들이다. 이에 대한 가장 전형적인 사례는 자원봉사제도일 것이다. 경기도에서는 환경문제, 교통문제 등 각종 사회문제를 해결하는 과정에 도민들의 참여와 지지를 확보하기 위해 1996년과 1999년 사이 도를 비롯한 시·군에 자원봉사센터를 설치, 운영하고 있다. 2002년의 경우 자원봉사 참여자는 연인원 176만 2천명에 달하는데, 이들 대부분은 시민사회단체의 경우와 마찬가지로 사회적 약자에 대한 봉사활동이나 환경보전이나 교통질서 지키기와 같은 분야에 집중되어 있다.

이러한 사실들을 고려할 때, 경기도에서 운영하고 있는 ‘시민사회와의 파트너십’을 통한 참여제도는 집행과정에서의 도민(단체)참여라는, 지극히 초보적인 수준에 머물고 있다는 평가를 피하기 어려울 것으로 보인다.

3.3 적극적 참여

이제 도정 수행과정에서의 잘못을 지적하거나 새로운 정책을 제안하는 것은 물론 도정의사결정에 직접 참여하는 것을 허용하는 적극적인 도민참여제도에 대해서 알아보기로 한다. 앞에서 언급했듯이, 적극적인 참여제도는 경기도가 도민과 단순히 협의하거나 제안을 받는 단계를 넘어 정책의 결정과 집행과정에서 도민을 적극 참여시키는 제도이다. 여기에는 경기도가 주도하는 경우와 도민이 주도하는 경우의 두 가지가 있다. 그러나 경기도에서는 아직 도민이 전적으로 주도하는 참여제도는 운영되지 않고 있으며, 대신 도 정책의 집행과정에서 도민이 주도적으로 참여하는 형태가 주를 이루고 있다.

우선, 도민들로 하여금 도정의 잘못이나 공무원의 비리를 고발, 시정케 하는 제도에는 공직자 부조리 신고제도와 공개감사제가 있다. 도민들로 하여금 경기도가 도정을 수행하는 과정에서 발생하는 잘못과 비리를 신고하고 교정하게 하기 위해서 경기도에서는 비리제보 전용 수신자부담 전화를 개설하고, 동시에 우편엽서 20,000매를 제작하여 도, 시·군, 군·구, 읍·면·동에 배부하고 있다. 경기넷에도 ‘도지사와의 만남’ 방과 ‘공직자부조리 신고창구’를 개설해 놓았다. 이러한 제도들을 통해 경기도는 2002년 한 해 동안 도민들로부터 총 184건의 공직자 비리제보를 접수하였다. 주요 제보사항으로 공직을 이용한 압력, 청탁, 인·허가 관련 금품수수 행위 등 공직비리와 도민 생활 주변의 부실공사, 주민 안전대책 무시, 기타 불법행위 방치 등이었다.

또한 경기도에서는 일반적인 감사활동으로는 공직사회에서 자행되고 있는 각종 비리행위를 근절하는데 어려움이 있다는 것을 인지하고 이를 보완하기 위해 공개감사제를 도입, 시행하고 있다. 공개감사제는 생활주변에서 발생하는 인·허가 관련 공직부조리와 토착비리, 부실공사, 환경파괴행위, 각종 불법 행위 방치 등 도민생활에 불편을 초래하는 모든 사항을 해당 시·군청 감사장에 설치된 제보 전용전화

나 감사관실의 수신자 부담전화로 신고토록 하고 있다. 접수된 사안들을 감사에 반영 처리하고 그 처리결과를 회신하고 있다. 2002년에 모두 7건을 접수하여 처리하였다.

각종 도민제안제도는 가장 중요한 적극적 참여제도라 할 수 있다. 도민들로부터 경기도에서 제공하는 행정서비스나 도정에 대한 평가나 개선책을 듣기 위해 오프라인과 온라인상에 다양한 성격의 도민제안제도를 도입해 놓고 있다. 오프라인에서는 민원모니터제, 관광모니터제, 행정서비스도민평가제, 도민제안제도 등이 운영되고 있으며, 온라인상으로는 경기넷 모니터, 도민제안제도, 아이디어뱅크, 그리고 사이버 도정참여단을 운영하고 있다.

첫째, 민원모니터제도는 1995년 1월 27일에 도민의 삶의 질을 향상하고 주민의 행정참여를 유도하기 위해 수립된 ‘행정모니터 기본계획’에 근거하여 1996년 2월 제1기 행정모니터요원 2,324명을 위촉함으로써 처음으로 실시되었다. 모니터제도를 보다 체계적으로 시행하기 위해 1997년 9월 29일 ‘경기도행정모니터운영규정’을 제정하였다. 그러나 초기의 모니터 활동이 단순 불편사항에 그치고 일부 모니터의 참여가 부진하여 1999년 7월 29일 ‘경기도민원모니터운영조례’ 및 시행규칙을 제정하여 민원모니터제도의 활성화를 시도하였다. 지난 2002년 3월 시·군 추천과 인터넷 공모를 통해 제4기 민원모니터 1,000명을 위촉하여 실질적인 활동을 전개하였다. 그 결과 2002년도 1년간 총 4,949건의 제보사항이 접수되어, 그 전해에 비해 제보건수가 3.5배(2001년 1,300건)로 늘어났다. 그럼에도 불구하고 대부분의 제보사항이 단순한 사안으로 시책제안의 성격을 약한 것이라는 한계를 노정하고 있다. 관광모니터제의 경우에도 이와 유사한 한계를 보이고 있다.

둘째, 행정서비스도민평가제를 보기로 한다. 경기도에서는 도에서 제공하는 행정서비스 전반이나 특정 서비스 영역에 대한 도민의 평가를 파악하기 위해 행정서비스도민평가제를 도입하여, 2002년부터 실시하고 있다. 처음으로 실시한 행정

서비스도민평가제는 한국갤럽과 공동으로 4,000명의 도민을 대상으로 공공도서관, 대중교통, 상수도 등 17개 행정서비스에 대한 도민평가를 파악하였다. 그러나 행정서비스도민평가제 역시 지난해 처음으로 실시한 것이었기 때문에 행정서비스별 구체적인 문제파악보다는 도민의 ‘삶의 질’에 대한 현황과 경기도 행정서비스에 대한 도민의 기대수준을 파악하는데 그쳤다는 한계를 가지고 있다.

셋째, 도민제안제도를 살펴보기로 한다. 경기도에서는 행정의 능률화, 예산의 절감 및 주민의 편익증진을 도모함은 물론 도민의 도정참여를 활성화와 연구하는 공무원상 정립을 위해 도민과 공무원으로부터 행정개선에 대한 새로운 의견이나 착상을 접수해 이 중에서 효과가 있거나 유익한 것을 채택하는 제안제도를 오프라인과 온라인상으로 동시에 실시하고 있다.

도민과 공무원으로부터 제출된 제안은 외부 전문위원들로부터 사전심사를 받은 후 실무부서에 통보하여 관계 공무원들로 구성된 실무심사위원회의 2차심사를 거쳐 외부 전문가와 간부 공무원들로 구성된 ‘경기도제안심사위원회’의 최종심사를 받아 실무행정에 반영하고 있다. 최종적으로 채택된 제안에 대해서는 최고 600만원의 시상금을 주며, 실무에 적용하여 예산절감 및 세수증대의 효과가 나타날 경우 추가로 상여금을 지급한다. 이 제도를 통해 지난 2002년 한 해 동안 총 44건의 제안이 접수되었고, 이 중 9건에 대해서 총 1,850만원의 시상금을 지급한 바 있다.

마지막으로, 경기넷에 설치, 운영하고 있는 사이버 도정참여단을 보기로 하자. 경기도는 인터넷이 여론을 주도하는 최근의 추세에 발맞추어 도민과 네티즌이 도정에 참여할 수 있는 제도로서 2003년 3월부터 ‘사이버 정책토론폰방’을 개설, 운영하고 있다. ‘사이버 정책토론폰방’에는 도가 입안한 정책에 대해 도민들의 즉각적인 여론을 수렴하는 정책토론폰방, 네티즌들이 주제를 선정하여 토론하는 자유토론폰방, 그리고 실생활 또는 도정시책 등에 관련된 각종 제안들을 제출할 수 있는 아이디어뱅크 등이 운영되고 있다. 이와 병행하여 2003년 5월부터는 전자우

편을 통해 보다 즉각적이고 전문화된 의견과 제안을 유도하기 위해 경기넷 회원, 도정 자문위원, 민원모니터, 도내 교수 및 산하단체회원을 중심으로 한 ‘사이버 도정참여단’을 구성, 운영하고 있다. 이와 유사한 제도를 도청공무원들에게도 실시하고 있다. 즉 도청 공무원 상호간 정보공유와 의견개진을 원활하게 하기 위해 본청내 전자문서유통시스템에 ‘사이버토론방’을 개설, 운영하고 있다. 여기서는 사이버 도정참여단의 현황과 성과에 대해서 간략히 언급하고자 한다.

경기넷 상에 설치되어 있는 ‘사이버 정책토론폰방’의 경우 자격제한 없이 누구나 참여할 수 있도록 되어 있어 경기도의 입장에서 볼 때 지나치게 산만하고 비전문적인 의견이 많이 개진된다고 판단, 2003년 5월 일정한 가입을 갖춘 사람들만이 참여할 수 있는 ‘폐쇄된’ 사이버도정참여단을 출범시켰다. 그러나 경기도에서 바랬던 전문직 종사자들의 참여도 저조하고 다른 네티즌들의 ‘항의’가 많아지자 원래의 기획과는 달리 개방체제로 전환하고 말았다. 이런 과정을 밟아 출발한 사이버 도정참여단에는 2003년 5월 출범 이후 11월말까지 약 440여명이 단원으로 가입해 있다. 또한 경기도에서는 단원들의 적극적인 참여와 활동을 유도하기 위해 7월부터 우수단원에 대한 포상금(상품권)을 지급하고 있다.

<표 3.8>는 사이버 도정참여단원 440여명(실질적으로 활동하고 있는 단원은 약 150명을 추정됨 - 담당공무원과의 전화인터뷰, 2003. 12. 2)을 대상으로 2003년 11월 21일부터 30일까지 10일간 실시한 설문조사 결과 중 인적 사항부분을 정리한 것이다. 이에 의하면, 사이버 도정참여단원 중 약 3/4정도가 남성이며, 30대가 44% 40대가 35%로 30~40대가 절대 다수를 차지하고 있으며, 약 30%가 수원거주자임을 알 수 있다. 그리고 직업과 소득 수준을 보면, 전문직 35% 사무·관리직 32%로 전문직과 사무관리직이 절대 다수를 점하고 있으며, 연봉의 경우 2400만원~3600만원 42%, 3600만원~4800만원 19%로 2400만원~4800만원의 연봉자가 절대다수를 차지하고 있다. 간단히 말하면, 경기도 사이버도정참여단에 참여하는 이들은 대체로 30~40대, 사무관리직 내지 전문직에 종사하는 중산층 남성이라

고 할 수 있다. 이것은 경기도에서 원래 구상했던 단원구성에 거의 근접한 것이라 할 수 있다. 또한 이들은 60%이상이 경기넷회원이거나 도청 또는 시군 공무원으로 단원으로 활동하기 전부터 이미 경기도와 연관을 가지고 있었던 것으로 나타났다(<표 3.9>).

<표 3.8> 사이버 도정참여단원의 특성-1

구분		빈도	비율	구분		빈도	비율
직업	경영직	1	1.5	연령	20대	1	1.5
	관리직	4	5.9		30대	29	43.9
	전문직	24	35.3		40대	23	34.8
	사무직	18	26.5		50대이상	13	19.7
	기능직	2	2.9	연봉	1200만원이하	3	6.3
	단순근로자	1	1.5		1201~2400만원	5	10.4
	자영업	6	8.8		2401~3600만원	20	41.7
	농수산업	1	1.5		3601~4800만원	9	18.8
	주부	8	11.8		4801~6000만원	10	20.8
	연금생활/실업/가사	3	4.4		6001만원이상	1	2.1
성	남성	18	26.1	지역	수원	20	30.8
	여성	51	73.9		비수원	45	69.2

<표 3.9> 사이버 도정참여단원의 특성-2

구분		빈도	비율	구분		빈도	비율
가입시기	2개월미만	2	2.8	단원의역할	경기넷 회원	22	31.4
	2~3개월	5	7.1		만원모니터	12	17.1
	3~4개월	8	11.4		도정자문위원	4	5.7
	4~5개월	8	11.4		도청 공무원	3	4.3
	5~6개월	11	15.7		시군 공무원	3	4.3
	6~7개월	11	15.7		기타	11	15.7
	7개월 이상	25	35.7		없음	15	21.4
전체	70	100.0	전체	70	100.0		

이들의 활동 상황을 보자. 응답자의 절반 이상이 사이버 도정참여단이 출범할 때부터 활동해 온 것으로 나타났으며, 최근 1~2개월 내에 가입한 단원은 극소수에 지나지 않는다. 이로 미루어 볼 때, 시간이 갈수록 신규가입자가 줄어드는 것

이 아닌가 생각된다. 그럼에도 불구하고, 적극적으로 참여하는 단원들의 경우 개인적인 욕구보다는 도정과 도민을 위한 동기에서 단원이 되었으며, 활발히 참여하고 있는 것으로 나타났다(〈표 3.9〉). 〈표 3.10〉에 의하면, 응답자의 약 80% 정도가 도정과 도민에게 도움을 주기 위해 사이버 도정참여단에 가입하였다고 응답했으며, 약 절반 정도가 일주일에 1번씩이나 사이버 참여단 홈페이지를 방문하여 의견을 개진한다고 답했다. 그리고 응답자의 약 60%가 가끔씩 도정발전을 위한 제안을 하고 있으며, 10% 정도는 자주 제안을 올리고 있다고 답했다.

〈표 3.10〉 사이버 도정참여단 가입 동기와 활동상

구분	빈도	비율	구분	빈도	비율		
가입 동 기	민원해결에 도움받기 위해	3	4.3	홈 페이지 방문 회수	한달 1~2	38	55.1
	공무원이 권유해서	5	7.1		일주일 1~2	19	27.5
	도정 도움되는 제안하려고	34	48.6		거의 매일	9	13.0
	도민을 위한 일이라서	19	27.1		하루 1 이상	3	4.3
	도와 공무원 비리 감시	1	1.4	정 책 제 안 회 수	매우 자주	1	1.4
	다른 사람과 의견교환	4	5.7		자주	7	10.0
	특별한 이유 없음	3	4.3		가끔	35	50.0
	기타	1	1.4		거의 안함	27	38.6
전 체	70	100.0	전 체	70	100.0		

이로 볼 때, 일단 가입한 뒤 지속적으로 활동하는 경우 도정에 적극 참여하려는 의지가 강해지는 것이 아닌가 싶다. 실제로 응답자의 60%이상이 단원으로서의 활동에 대해 만족한다고 답했으며, 사이버 도정참여단이 도정발전에 많이 기여하고 있다는 응답자도 절반에 가깝다(〈표 3.11〉). 이러한 사실로 미루어 볼 때, 사이버 도정참여단은 비교적 성공한 제도라고 할 수 있을 듯하다. 물론 문제점이 없는 것은 아니다. 이에 대해서는 뒤에서 서술하도록 하겠다. 그럼에도 불구하고 도민들의 도정참여 통로를 확대했다는 점에서는 이론이 있을 수 없는 것으로 보인다.

<표 3.11> 사이버 도정참여단 활동 평가

		빈도	비율			빈도	비율
자기만족도	매우 만족	8	11.4	참여단의 도정발전 기여도	매우 많이	6	8.6
	만족하는편	35	50.0		많이 기여하는편	26	37.1
	불만족하는편	7	10.0		별로 기여않는편	22	31.4
	매우 불만족	3	4.3		전혀 기여않음	3	4.3
	모르겠음	17	24.3		모르겠음	13	18.6
전체	70	100.0	전체	70	100.0		

앞에서 살펴본 도민 참여제도 이외에도 경기도에서는 도내 시·군과 전문가집단 등으로부터 도정에 대한 의견이나 제안 또는 도정에의 협조를 이끌어내기 위해 다양한 제도와 통로를 활용하고 있다. 먼저, 도내 시·군으로부터 도정에 대한 의견과 협조를 구하기 위한 제도로 도지사가 도내 시·군을 직접 방문하여 지역지도자 및 시·군의원 등 여론 주도층과의 의견 교환을 통해 현장의 다양한 목소리를 듣고 도정운영방향을 설명, 협조를 구하는 ‘도민과의 대화’, 조화롭고 균형된 도정을 도모하고 당면현안에 대한 해결방안을 모색하기 위해 분기 1회 개최하는 시장·군수회의와 월 1회 개최하는 부시장·부군수회의, 그리고 업무분야별 도-시·군 공무원 합동연찬회 등이 있다.

도지사의 ‘도민과의 대화’ 프로그램을 통해 2002년에는 25개 시·군을 방문하여 276건의 건의사항을 수집, 도정에 반영하였고, 도-시·군 공무원합동연찬회는 28개 분야 35회를 개최하여 도-시·군간 정보교환과 업무조정을 도모하였다. 이외에도 현안을 중심으로 부정기적으로 개최하는 도정순회정책토론회가 있는데, 2001년부터 도가 외부전문기관과 공동으로 추진해 왔다. 경기도는 이를 통해 도정 주요 현안과 정책과제에 대한 도민들의 다양한 의견을 수렴하고 새로운 정책을 개발하고 있다. 이러한 도정 순회정책토론회는 2001년 3회만 개최하였으나,

늘어나는 수요에 부응하기 위해 2002년에는 9회를 개최하였다. 2003년부터는 경기도의 출연기관이며 전문기관인 경기개발연구원이 도와 협의하여 추진하도록 제도를 바꾸었다.

도와 시·군과의 협력을 증진하기 위한 제도 중에서 도지사가 관내 시·군을 방문하여 기초단체 공무원이나 여론주도층 또는 주민과 대화를 통해 도정을 설명하고 의견을 청취하는 ‘도민과의 대화’와 시장·군수정책회의는 상당한 성과가 있는 것으로 평가되지만, 다른 제도의 경우 그 성과는 미미한 편이라 할 수 있다. <표 3.12>는 지난 11월 21일부터 30일까지 경기도 관내 31개 기초단체(시·군)를 대상으로 실시한 설문조사결과를 정리한 것이다. 이에 의하면, 도지사가 직접 주재하는 두 제도(시장·군수회의, 도민과의 대화 또는 도지사의 시·군 순회방문)에 대해서는 응답한 5대 기초단체 모두 성과가 있는 것으로 평가했지만, 다른 제도 특히 도와 시군의 공무원 합동연찬회와 도정순회토론회에 대해서는 별로 성과가 없는 것으로 평가했다.

다음, 전문가집단으로부터 다양한 의견과 전문지식을 얻기 위해 경기도에서는 간담회나 협의회 또는 워크숍을 실시하고 있다. 예를 들면, 환경NGO간담회와 환경정책워크숍, 사회복지협의회, 건축관계자 워크숍 등이 그것이다.

<표 3.12> 도와 시·군 협력증진을 위한 제도 평가

구 분		빈 도	비 율	구 분		빈 도	비 율
시장·군 수정책회의	많이 기여	4	80.0	도지사 의시· 군 순회방 문	많이 기여	2	40.0
	어느 정도 기여	1	20.0		어느 정도 기여	3	60.0
	별로 기여못함	0	.0		별로 기여못함	0	.0
	전혀 기여못함	0	.0		전혀 기여못함	0	.0
	모르겠음	0	.0		모르겠음	0	.0
부시장· 부군수회의	많이 기여	3	60.0	도정순 회정책 토론회	많이 기여	0	.0
	어느 정도 기여	1	20.0		어느 정도 기여	1	20.0
	별로 기여못함	1	20.0		별로 기여못함	3	60.0
	전혀 기여못함	0	.0		전혀 기여못함	0	.0
	모르겠음	0	.0		모르겠음	1	20.0
도·시· 군 공무 원 합동 연찬회의	많이 기여	0	.0	전 체		5	100.0
	어느 정도 기여	3	60.0				
	별로 기여못함	2	40.0				
	전혀 기여못함	0	.0				
	모르겠음	0	.0				

제4장

참여제도의 문제점과 개선 방향

- 4.1 정보 제공
- 4.2 협의 및 환류
- 4.3 적극적 참여
- 4.4 개선 방향

제4장 참여제도의 문제점과 개선방향

앞에서 경기도에서 실시하고 있는 각종 도민 참여제도의 종류와 실태를 알아보았다. 여기서는 그 문제점과 개선방안을 살펴보기로 한다. 이를 위하여 도민, 사이버 도정참여단원, 도내 시·군(기초단체), 그리고 도내 시민사회단체를 대상으로 설문조사를 실시하였다. 도민의 경우 경기도내에 거주하는 20세 이상 성인남녀 250명을 대상으로 2003년 11월 17일부터 11월 24일까지 8일간 7명의 조사원들이 가정을 직접 방문, 면접하였다. 250명의 표본은 층화추출방식에 의하여 선정하였다. 즉, 우선, 표본의 대표성을 제고하기 위해 경기도 내 21개 시·군을 서울과 접경한 지역과 그렇지 않은 지역으로 구분하여, 전자의 지역 중에서 인구 50만명이 넘는 대도시 1개(부천), 30~50만명의 중도시 1개(시흥)를 택하고 후자의 지역 중에서 대도시 1개(안산), 10만명 이하의 중소도시 2개(동두천과 양평)를 택했다. 다음, 표본으로 채택된 시·군의 20세 이상 인구수를 5개 시·군 전체 20세 이상 인구수로 나누어 각 시·군의 조사대상인원을 배정하였다. 그 다음, 각 시·군에 거주하는 20대 이상의 주민을 연령비와 성비에 따라 조사대상인원을 할당하였다. 조사결과 수거된 설문지는 <표 4.1>과 같다.

<표 4.1> 각 시·군별, 연령별, 성별 조사대상 인원

	연 령												합계
	20~29			30~39			40~49			50 이상			
	남	여	계	남	여	계	남	여	계	남	여	계	
부천시	9	9	18	15	18	33	16	14	30	13	13	26	107
안산시	10	9	19	12	12	24	9	12	21	9	6	15	79
시흥시	5	5	10	9	8	17	4	6	10	4	3	7	44
동두천시	1	1	2	1	2	3	1	2	3	2	2	4	12
양평군	1	1	2	1	1	2	1	2	3	3	2	5	12
전 체	26	25	51	38	41	79	31	36	67	31	26	57	254

사이버 참여단원들의 경우, 담당 공무원의 협조를 얻어 2003년 11월 26일부터 설문지를 인터넷에 올려 전체 440여명의 단원들로 하여금 답변하게 하였다. 조사 결과 수거된 설문지는 모두 70부였다. 응답자의 특성은 앞의 <표 3.9>를 참조하기 바란다. 도내 시·군의 경우, 시간적 예산상의 제약으로 말미암아 팩스와 이메일을 통해 31개 시·군에 설문지를 배포하고 전화로 답변을 부탁한 뒤 다시 팩스로 응답지를 회수하였다. 11월 23일부터 12월 5일까지 수거된 설문지는 모두 5부였다. 시민사회단체의 경우에도 시·군의 경우처럼, 팩스와 이메일로 설문지를 보내고 응답지를 수거하였으나, 100여개 단체 중 3개 단체만이 응답하였다. 그 결과 본 보고서에서 활용한 설문조사결과는 도민, 사이버 도정참여단원, 시·군, 시민사회단체 등 4개를 포함하였다. 이제 경기도의 참여제도가 내재하고 있는 문제점을 살펴보기로 하자.

4.1 정보 제공

정확하고 충분한 정보가 없이는 합리적이고 효과적인 정책결정은 불가능하다. 도민들의 행정 참여가 경기도가 직면한 문제나 도민의 애로사항을 효과적으로 해결하고 경기도의 발전에 기여하게 하기 위해서는 정확하고 충분한 정보가 제공되어야 한다. 물론, 모든 도민들이 경기도의 문제해결과 발전에 관심을 갖거나 참여할 것이라고 가정할 수는 없다. 그럼에도 불구하고, 적어도 경기도정에 많은 관심을 갖고 적극적으로 참여하려는 도민들에 대해서는 정확한 정보가 충분히 제공되어야 한다. 다시 말하면, 정보제공은 그 수가 아무리 적다하더라도 잠재적인 참여자를 염두에 두고 도민이 요구하기 전에 이루어져야 한다. 또한 경기도가 제공하는 정보는 지나치게 일반적이거나 홍보차원의 성격을 가진 것이라면 당면한 현안을 이해하고 해결책을 모색하는 데는 별로 도움이 되지 않을 것이다.

이러한 전제 하에 경기도에서 제공하고 있는 정보에 대해서 평가해 보기로 하자. 우선, 지적할 수 있는 문제점은 경기도에서 온라인으로 또는 오프라인으로 제공하고 있는 정보의 대부분은 경기도의 일반 현황에 관한 정보 또는 도의 업적을 홍보하는 성격의 정보 아니면 일상생활과 관련된 안내정보가 주를 이루고 있다는 점을 들 수 있다. ‘경기도정백서’, ‘주간경기’, ‘경기환경백서’, ‘경기통계연보’ 등이 경기도가 제공하는 가장 대표적인 정보라고 할 수 있는데, 이러한 정보들은 일반현황이거나 홍보성이 강해서 경기도가 직면한 현안과 원인 그리고 해결방안을 모색하는 데는 직접적으로 도움이 되지 않는 것들이다.

이보다 더욱 심각한 문제점은 경기도에서 배포하고 있는 각종 정보매체들이 존재하지는조차 모르는 도민들이 대단히 많다는 점이다. <표 4.2>에 의하면, 이해관계를 가진 도민들만이 필요로 하는 경기넷 법규모음집이나 자치법규/법무소식지 등의 경우는 별도로 하더라도, 경기도의 현안을 담고 있는 ‘주간경기’ 나 ‘경기넷 인터넷방송’조차도 60%에 가까운 도민들이 그 존재조차 인지하지 못

하고 있다.

<표 4.2> 도청 홍보물 및 정보서비스 이용경험

구 분	이용한 적 있음	알지만 이용않았음	있는지도 몰랐음	합 계
주간경기	35.4	8.7	55.9	100.0
경기넷 인터넷방송	22.4	12.2	65.4	100.0
도정백서	5.5	14.2	80.3	100.0
도정 여론모음집	3.5	15.0	81.5	100.0
경기넷 법규모음	7.5	13.0	79.5	100.0
자치법규/법무소식지	5.5	13.4	81.1	100.0
경기 e-Campus	4.7	14.6	80.7	100.0

그 결과 경기도정의 이정표이자 경기도민의 미래와 이를 실현하기 위한 청사진에 대해서도 대부분의 도민들이 전혀 알지 못하고 있는 것이다. <표 4.3>에 의하면, 경기의 미래와 발전전략을 담은 ‘경기2020’ 과 ‘2차경기발전5개년계획’의 내용을 조금이라고 알고 있는 도민은 전자의 경우 40%, 후자의 경우 54% 정도로 절반밖에 되지 않는다. 이러한 거주지에 별 상관없다.

<표 4.3> 지역별 경기도정에 대한 인지도

	‘경기 2020’ 에 대한 인지여부				‘2차 경기발전5개년계획’ 에 대한 인지여부				인 원
	매우 잘 알고 있다	잘 알고 있는편	잘 알 지 못 하는 편	전혀 알 지 못한다	매우 잘 알고 있다	잘 알고 있는 편	잘 알지 못 하는 편	전혀 알지 못한다	
접경 대도시	0.0	1.9	33.6	64.5	0.9	12.1	40.2	46.7	107
접경 중도시	0.0	4.5	43.2	52.3	0.0	12.6	36.4	50.0	44
외곽 대도시	1.3	10.1	29.1	59.5	0.0	6.3	45.6	48.1	79
외곽 소도시	0.0	8.3	33.3	58.3	4.2	12.5	58.3	25.0	24
전 체	0.4	5.5	33.9	60.2	0.8	10.6	42.9	45.7	254

도민들이 도정에 대한 정보를 제대로 알지 못하는 것이 모두 경기도의 책임은 아니다. <표 4.4>와 <표 4.5>에서 보듯이, 대부분 도청의 홍보나 지역언론의 보도가 부족한 탓이지만, 적잖은 도민들이 도정에 관심을 갖지 않는 탓이기도 하기 때문이다.

<표 4.4> 지역별 경기도정에 대한 인지도가 낮은 이유

	도청 홍보부족	지역언론 보도 부족	본인의 관심이 없어서	기 타	인 원
접경대도시	44.6	26.1	26.1	3.3	92
접경중도시	43.2	27.0	18.9	10.8	37
외곽대도시	40.5	21.6	25.7	12.2	74
외곽소도시	45.5	22.7	9.1	22.7	22
전 체	43.1	24.4	23.1	9.3	225

<표 4.5> 지역별 경기도에 대한 관심도

	매우 많다	많은 편이다	적은 편이다	전혀 없다	인 원
접경대도시	4.7	23.4	59.8	12.1	107
접경중도시	2.3	14.0	65.1	18.6	43
외곽대도시	3.8	24.1	55.7	16.5	79
외곽소도시	12.5	29.2	50.0	8.3	24
전 체	4.7	22.5	58.5	14.2	253

그러나 도민들의 도정에 대한 정보나 인지도가 낮은 것을 도민의 관심부족 탓으로 돌릴 수 없는 듯하다. 왜냐하면 경기도정에 깊은 관심은 가지고 도의 행정 과정에 참여하려는 의지가 강한 사이버 도정참여단원들의 경우에도 정보부족을 중요한 문제점으로 지적하고 있기 때문이다. <표 4.6>에 의하면, 사이버도정참여단이 도정개선과 도민복지향상에 보다 많이 기여하기 위해서 우선적으로 개선되어야 할 과제로 생산적인 토론과 정책제안에 필요한 정보를 제공하는 것이라는 응답자가 약 40%로 가장 많다. 다시 말하면, 도민들이 필요로 하는 정보를 도에서 의식적으로 제공하지 않는 경우가 적지 않을 것이라는 뜻이다.

이러한 추론은 도내 시·군을 대상으로 실시한 설문조사결과를 통해서 간접적으로 확인할 수 있다. 시민단체대표들이 시·군 행정에 얼마나 도움을 주느냐는 질문에 대해서 5개 시·군 중 2개가 도움을 주지 않는다고 답했으며, 나머지 3개도 조금 도움이 된다고 답했다. 이러한 반응이 일반적인 현상이라면 도정수행에 도움이 되지 않거나 오히려 걸림돌이 된다고 판단되는 도민이나 단체에 대해 필요한 정보를 제공하지 않는 사례가 충분히 있으리라 보인다.

<표 4.6> 사이버 도정참여단의 개선점

내 용	1순위	2순위	1+2순위
가입자격 및 절차 까다로움	2.9	-	2.9
홍보부족	18.8	19.1	37.9
도민의 관심도 낮음	11.6	19.1	30.7
제안이 정책에 제대로 반영 안됨	10.1	5.9	16.0
관련부서 비협조	1.4	2.9	4.3
운영자의 미숙함	2.9	2.9	5.8
인센티브 미약	7.2	11.8	19.0
토론과 정책제안을 위한 정보부족	36.2	25.0	61.2
단원들의 비합리비민주적태도	4.3	2.9	7.2
도지사 관심부족	-	1.5	1.5
실무담당자의 무성의	-	2.9	2.9
기 타	4.3	2.9	7.2
인 원	69	68	137

4.2 협의 및 환류

경기도에서 설치, 운영하고 있는 협의 및 환류 제도에는 크게 두 가지가 있다. 하나는 도정책의 효율적인 심의나 조정을 위해 전문가나 시민사회단체를 참여시키는 정책위원회제도이고, 다른 하나는 도정을 수행하는 과정에 도민이나 시민사회단체를 참여시키는 자원봉사제도와 민간단체의 사업에 대한 재정지원제도가 있다. 각각에 대해서 그 문제점을 살펴보기로 한다.

먼저, 위원회제도를 보기로 한다. 앞 장에서 보았듯이, 경기도에는 도의 중장기 발전계획 등 도의 전반적인 시책 심의와 방향수립을 위하여 도지사가 직접 주재하는 경기발전위원회를 비롯하여 각 정책영역별로 설치 운영하고 있는 위원회가 그 수자만 해도 81개 달하고 당연직으로 되어 있는 도·부지사와 공무원을 제외하고서도 외부로부터 위촉한 인사만 1천명이 넘는다. 그러나 이렇게 많은 위원회와 위원들이 실질적인 정책심의와 도정방향 수립에 기여하기 위해서는 적어도 세 가지 조건이 필요하다. 첫째, 해당정책분야의 전문가나 이해당사자를 위원으로 참여시켜야 하고, 둘째, 회의가 충실하게 진행되어야 하며, 셋째, 위원들에게 심의 또는 협의할 사안에 관련된 정확한 정보를 충분히 제공해야 한다. 이런 세 가지 측면에서 볼 때, 경기도에서 설치, 운영하고 있는 위원회제도는 적지 않은 문제점을 가지고 있다.

우선, 첫 번째 기준에서 위원들의 직업분포만 보면 전문가들이나 이해당사자들을 모두 포함하고 있는 듯하다(〈표 3.4〉). 교수, 변호사 의사 등 전문가들이 전체 위원의 35%를 차지하고 시민단체나 이익집단의 대표 또는 기업인들도 25% 이상을 차지하고 있기 때문이다. 문제는 이들이 얼마나 시책에 대해서 능동적이고 적극적으로 비판하고 대안을 제시할 수 있는가 하는 점이다. 위원들에 대한 설문조사나 면접을 실시하지 못해 이 점에 대해서 직접 확인을 할 수 없었지만, 도지사가 위원을 위촉하는 임명방식을 고려하면 부정적인 결론이 나올 가능성이 크다.

즉 대부분의 위원들이 자치단체장에 의해 수동적으로 위촉된 사람들이기 때문에 참여의 적극성도 낮고 시정에 우호적일 가능성이 크다 할 수 있다.

다음, 두 번째 기준 즉 회의의 충실성이라는 측면에서도 문제가 있는 위원회가 적지 않다. 우선, <표 4.7>에서 보듯이, 분기에 한번 이상도 개최하는 위원회는 81개 중 20개(24.7%)에 지나지 않는다. 지난 3년간 회의를 한번도 개최하지 않은 위원회가 전체 81개 중 6개(7.4%)나 되고, 1년에 1회가 채 안되는 위원회는 이보다 훨씬 많은 18개(22.2%)나 된다. 다시 말하면, 최근 3년간 1년에 1회 미만 회의를 개최한 위원회가 전체의 30%나 되는 것이다.

<표 4.7> 위원회 회의 개최 회수

지난 3년간 회의 회수	지난 3년간 1년 평균 회의 회수	위원회수	비율
전무	전무	6	7.4
2회이하	1회 미만	18	22.2
3~5회	1회 이상 2회 미만	26	32.1
6~8회	2회 이상 3회 미만	8	9.9
9~11회	3회 이상 4회 미만	3	3.7
12~17회	4회 이상 6회 미만	7	8.6
18~35회	6회 이상 12회 미만	8	9.9
36회 이상	12회 이상	5	6.2
전 체		81	100.0

그나마 분기 1회 이상 회의를 개최하는 위원회는, <표 4.8>에서 보듯이, 중앙정부의 법령에 의해 설치된 것이 대부분이다. 이러한 사실이 시사하는 바는 자치단체인 경기도가 능동적으로 설치한 위원회가 중앙정부의 법령에 의해 의무적으로 설치한 위원회보다 부실하게 운영되고 있다는 점이다. 다시 말하면, 경기도가 위원회를 충실히 운영할 강한 의지나 의사를 가지지 않고 있다는 뜻일 것이다. 도의 보다 적극적인 자세와 분발을 요하는 부분이라 하겠다.

〈표 4.8〉 회의 개최 회수별 설치근거 비중

회의 개최 회수	설치근거				위원회수
	법률	훈령	조례	규칙	
연1회 미만	60.0	2.0	34.0	4.0	50
연1회 이상 분기 1회 미만	63.6	.0	36.4	.0	11
분기 1회 이상	75.0	.0	25.0	.0	20
전 체	64.2	1.2	32.1	2.5	81

마지막으로, 세 번째 기준 즉 사안에 관련된 정확한 정보를 위원들에게 충분히 제공하는지의 여부라는 점에서 위원회의 운영상태를 평가해 보기로 한다. 이에 대한 직접적인 자료는 확보하지 못했으나, 사이버 도정참여단원에 대한 설문조사에서 유추할 수 있다. 〈표 4.6〉에서 보듯이, 사이버 도정참여단의 효율적인 운영에 가장 큰 걸림돌로 ‘토론과 정책제안에 필요한 정보 부족’을 들고 있는 단원이 36%에 달한다. 위원회의 경우 경기도에서 실질적인 자문을 구하려는 의지가 사이버 도정참여단보다 강할 것이기 때문에 정보부족으로 인한 문제점은 이보다 심각하지 않으리라 보지만, 다른 자치단체를 대상으로 실시한 조사결과를 고려하면 경기도에서 운영하고 있는 위원회의 경우에도 이 문제가 여전히 있지 않나 싶다.

이제 경기도에서 채택, 운영하고 있는 적극적인 참여제도 중 일반도민이나 시민사회단체를 대상으로 하는 자원봉사제도와 민간단체 지원사업의 문제점을 살펴 보기로 한다. 시민사회와의 파트너십이라고 할 수 있는 자원봉사제도와 민간단체 지원사업이 성과를 거두기 위해서는 참여자의 자발성과 순수성이 가장 중요하다. 이러한 관점에서 볼 때, 경기도에서 시행하고 있는 제도는 작지 않은 문제점을 가지고 있다.

우선, 제도에 대한 홍보가 제대로 되지 않고 있다는 점을 들 수 있다. 〈표 4.9〉에서 보듯이, 관제동원형 도민운동의 성격을 띤 국민홍보위원제도가 문화도민운

동보다는 나은 편이지만, 자원봉사제도의 경우에도 응답자의 70% 정도가 제도의 존재조차 모르고 있다는 점에서 문제가 아닐 수 없다.

<표 4.9> 자원봉사제도에 대한 도민 평가 - 참여도

구 분		비 율
국민홍보위원	참여한 적이 있다	4.3
	존재는 알지만 참여하지 않았다	13.8
	존재조차 몰랐다	81.9
문화도민운동	참여한 적이 있다	3.1
	존재는 알지만 참여하지 않았다	13.8
	존재조차 몰랐다	83.1
자원봉사제도	참여한 적이 있다	11.0
	존재는 알지만 참여하지 않았다	20.9
	존재조차 몰랐다	68.1
인 원		1254

다음, 참여자의 자발성과 참여 동기의 순수성이라는 점에서 볼 때도 문제가 있다. <표 4.10>에서 보듯이, 도정발전이나 도민행복 등 순수하고 공동체주의적 동기에서 자원봉사에 참여했다는 응답자는 전체의 1/4 정도밖에 되지 않고, 대부분은 자신의 이익을 위해서(19%) 또는 비자발적으로(26.2%) 자원봉사에 참여했다고 답했다. 이기적인 동기나 비자발적인 이유에서 참여한 경우를 합치면 거의 절반에 이른다.

<표 4.10> 자원봉사제도에 대한 도민 평가 - 참여이유

	자원봉사에 참여한 이유는 무엇인가						인 원
	민원 해결에 도움을 얻기 위해	공무원이 권유해서	친구/이웃이 권해서	잘못된 법/제도로 인한 불이익을 막기 위해	도민을 위한 일이라서	기타	
비 율	19.0	2.4	23.8	7.1	19.0	28.6	42

다음, 민간단체에 대한 재정지원사업의 문제점을 살펴보기로 한다. <표 4.11>에서 보듯이, 경기도에서 재정지원을 제공한 사업들이 지속적인 성격보다는 일회성 성격을 가진 경우가 대부분이고, 지원금액도 많지 않아 광역자치단체 범위의 중대규모 사업을 추진하기에는 부족하다. 이보다는 더 큰 문제점은 주관단체의 특성과 직접적인 관련이 없는 사업과, 광역단체가 아니라 기초단체 또는 동·리 수준에서 추진해야 할 사업을 지원해 주고 있다는 점이다. 예를 들면, ‘사랑의 쌀 나누기’라는 사업을 하겠다는 ○○○ 새마을회에게 880만원을 지원했는데, 이러한 사업은 동수준에서 충분히 할 수 있고 또 해야 할 사업이다. 나머지 사업들도 거의 이런 유형의 사업이다.

<표 4.11> 민간단체에 대한 재정지원사업 - 사업성격별 지원금액 (2003년 전반기)

사업의 성격	지원 단체 수	대표적인 단체	대표적인 사업내용	단체당 평균지 원금액
도민교육	28	사회교육협의회	성교육자원봉사자양성	466.8만원
자연/사회 환경보호	23	학교교육사랑연합회	청소년대상 환경파수대, 유해환경감시단	366.0만원
교통 및 안전	11	한국청소년보호육성회	어린이놀이터 안전사고예방	349.1만원
사회적 약자 돕기	42	새마을회	추석맞이 불우이웃 위해 쌀 모으기와 전달	528.3만원
지역문화체험	6	YMCA	어린이용 화성가이드책자제작	413.3만원
전 체	110			454.5만원

또 다른 문제점은 지원을 받은 단체들의 성격이 대체로 정치적으로 중립적이거나 도정에 협조적인 경우가 대부분을 차지하고 있다는 점이다(<표 4.12>). 이것은 경기도에 등록된 단체 중에 소위 시책에 비판적인 경향이 강한 ‘진보적인’ 단체는 거의 없고 따라서 지원대상에서 제외되어 있다는 점과 밀접한 관계가 있다.

<표 4.12> 민간단체에 대한 재정지원사업 - 단체성격별 지원금액 (2003년 전반기)

단체의 유형	지원단체수	단체당 평균지원금액	
국민운동(관변)단체	29	440.0만원	
사회봉사단체	31	488.4만원	
사회단체(YMCA 등)	23	446.5만원	
이익집단(간호사협회 등)	10	475.0만원	
시민운동단체	환경운동단체	8	366.3만원
	여성운동단체	3	480.0만원
	문화운동단체	2	470.0만원
	소비자운동단체	1	400.0만원
	종합운동단체	3	456.7만원

실제로 지난 11월말에 실시한 경기도내 시민사회단체에 대한 설문조사(응답지가 3개밖에 되지 않아 분석대상으로 삼지 않았음)에 응답한 3개 단체는 대체로 정부기관에 대해서 비판적인 입장을 취하고 있었는데, 이들은 경기도로부터나 시·군으로부터 재정지원을 받은 적이 없다고 답했다.

이러한 점들로 미루어 볼 때, 경기도에서 시행하고 있는 민간단체 재정지원사업은 형식적이거나 도에 대해서 우호적인 단체를 지원하기 위한 것이라는 지적을 면하기 어려울 것으로 보인다. 이것은 다시 도민들에게는 꼭 필요하거나 광역단체수준에서 추진해야할 사업이지만 시책과 맞지 않는 단체와 사업은 지원하지 않는다는 문제점을 낳고 있다.

4.3 적극적 참여

경기도가 마련해 놓은 도민 참여제도와 관련하여 마지막으로 살펴볼 것은 적극적인 참여제도이다. 주지하듯이, 적극적인 참여제도는 경기도가 도민과 단순히 협의하거나 도민으로부터 제안을 받아 그 결과를 환류해 주는 단계를 넘어 정책의 결정이나 집행과정에 도민을 직접 참여시키는 제도이다.

앞에서 본 것처럼, 경기도에서는 도민들로 하여금 경기도에서 하고 있는 업무나 정책의 잘못을 지적하여 교정하거나 새로운 정책을 제안할 수 있도록 하는 도민들의 직접 참여제도는, 일반 도민을 대상으로 하는 공직자 부조리 신고제도, 공개감사제도, 민원모니터제도, 행정서비스도민평가제, 도민제안제도, 사이버 도정참여단 등과, 관내 사군을 대상으로 하는 도지사의 사군 순회방문(또는 도민과의 대화), 시장·군수회의, 부시장·부군수회의 등과 같은 제도를 들 수 있다. 이러한 제도들이 실효를 거두기 위해서는 무엇보다도 경기도가 도민의 제안을 정책이나 집행에 최대한 반응하도록 노력하고 그 결과를 도민에게 알려주는 자세를 가져야 한다. 그러나 이러한 제도에 대한 도민들의 반응은 그런 것 같지 않다. 우선, <표 4.13>에서 보듯이, 경기도에서 마련해 놓은 각종 참여제도의 존재 자체를 모르는 도민들이 무려 3/4에 이른다. 문제는 이 뿐만 아니다. <표 4.14>에서 보듯이, 이 제도를 활용한 도민들 가운데 도민들의 제안이 도정에 반영되었다는 이들은 극소수에 불과하며, 그 결과를 모른다는 이들도 적지 않다.

<표 4.13> 적극적 참여제도의 도민활용(참여) 수준

제도유형	도민 평가			인 원
	이용(참여)한 적 있다	존재는 알지만 이용(참여)하지 않았다	존재조차 몰랐다	
부조리신고창구	5.9	16.9	77.2	254
공개감사제도	1.2	14.6	84.3	254
민원모니터제도	6.7	15.4	78.0	254
행정서비스도민평가제	5.1	15.7	79.1	254
도민제안제도	2.0	16.1	81.9	254
사이버도정참여단	3.9	14.2	81.9	254

<표 4.14> 적극적 참여제도에 대한 도민의 평가

구 분		도민 평가					인 원
		모 두 반영	많 이 반영	거 의 반 영안됨	전 혀 반 영안됨	잘 모 르 겠 음	
행정 서비스 평가제	참여한 적 있음	8.3	.0	41.7	8.3	41.7	12
	존재는 알지만 참여않음	.0	13.2	21.1	2.6	63.2	38
	존재도 몰랐음	.6	5.7	16.7	9.8	67.2	174
	전 체	.9	6.7	18.8	8.5	65.2	224
도민 제안 제도	참여한 적 있음	25.0	25.0	50.0	.0	.0	4
	존재는 알지만 참여않음	.0	12.8	23.1	2.6	61.5	39
	존재도 몰랐음	.6	5.0	17.1	9.9	67.4	181
	전 체	.9	6.7	18.8	8.5	65.2	224
사이버 도정 참여단	참여한 적 있음	10.0	10.0	50.0	20.0	10.0	10
	존재는 알지만 참여않음	.0	15.2	9.1	6.1	69.7	33
	존재도 몰랐음	.6	5.0	18.8	8.2	67.4	181
	전 체	.9	6.7	18.8	8.5	65.2	224

도민들의 이러한 평가는 적극적인 참여자에 해당하는 사이버 도정참여단원들의 평가를 보면 전혀 잘못된 것이 아니라는 것을 알 수 있다. <표 4.15>에서 보듯이, 자신이 경기도에 제출한 정책제안이 실제 도정에 조금이라도 반영되었다는 사이버 도정참여단원의 비율은 30%가 되지 않으며, 그 결과를 모른다는 이들은 이보다 훨씬 많은 60%에 육박한다. 물론, 도민제안이 정책이나 집행 과정에 제대로

반영되지 않거나 도민들이 제안의 처리결과를 모르는 것이 모두 경기도의 잘못은 아닐 수 있다. 실현가능성이 없는 제안을 하거나 제안자가 그 결과에 관심을 갖지 않을 수도 있기 때문이다. 그러나 이러한 이유보다도 경기도의 자세가 더 중요하다(〈표 4.16〉).

〈표 4.15〉 사이버 도정참여단원들의 적극적 참여제도에 대한 평가
- 제안의 반영도

	정책제안이 도정에 얼마나 반영되었다고 보는가					인 원
	매우 많이	많이	반영되지 않은 편	전혀 반영되지 않음	잘 모르겠음	
비 율	4.5	23.9	9.0	4.5	58.2	67

〈표 4.16〉 사이버 도정참여단원들의 적극적 참여제도에 대한 평가
- 미반영 이유

	정책제안이 도정에 반영되지 않는 이유는 무엇인가						인 원
	상급 공무원의 불성실	관련부서 비협조	도지사 무관심	실현 가능성 없는 제안	기타	잘 모름	
비 율	7.1	10.7	3.6	3.6	35.7	39.3	28

일반 도민을 대상으로 하는 협의·환류제도와 달리, 관내 시·군을 대상으로 하는 제도는 비교적 성과가 있는 것처럼 보인다. 제3장에서 보았듯이, 도와 시·군과의 협력을 증진하기 위한 제도 특히 도지사가 관내 시·군을 방문하여 기초단체 공무원이나 여론주도층 또는 주민과 대화를 통해 도정을 설명하고 의견을 청취하는 ‘도민과의 대화’와 시장·군수정책회의는 상당한 성과가 있는 것으로 평가되고 있다. 즉 도지사의 ‘도민과의 대화’ (또는 시·군 순회방문)에 대해서 설문에 답한 5개 시·군 모두 도와 시·군의 협력관계를 증진하는데 상당히 기여한다고 평가했으며, 시장·군수정책회의에 대해서 비슷하게 평가했다. 그러나 다른 제도의 경우, 특히 도와 시·군의 공무원합동연찬회와 도정순회정책토론회에 대해서는 부정적인 평

참여정부 실현을 위한 제도정비 방안: 경기도를 중심으로

가가 많았다(〈표 3.12〉 참조).

4.4 개선 방향

지금까지 경기도에서 운영하고 있는 도민 참여제도의 실태와 문제점을 살펴본다. 문제점을 간략히 정리하면 다음과 같다. 첫째, 적극적인 참여제도와 협의/환류를 위한 제도는 물론 정보제공을 위한 각종 제도나 매체들의 존재 자체가 일반 도민들에게 제대로 알려져 있지 않다는 점을 들 수 있다. 둘째, 협의/환류 제도와 적극적 참여제도 특히 정책위원회의 경우에는 협의나 정책참여의 대상 선정이 우호적인 인사 중심으로 이루어지는 ‘구성의 편향성’ 을 가지고 있다는 점, 정책 협의나 심의에 필요한 정보를 충분히 제공하지 않는 경우가 적지 않다는 점, 일반 도민이나 단원 또는 위원들의 정책 제안이 시정에 제대로 반영되지 않거나 형식적인 협의나 정책참여로 전락하는 경우가 적지 않다는 점이다. 셋째, 적극적 참여제도 가운데 시민사회와의 파트너십 구축을 위한 제도의 경우 하부단위에서 추진해야 할 사업임에도 불구하고 (아마도 민간단체로부터의 지지를 확보하기 위해) 경기도에서 재정적으로 지원하거나 그들과 협력하는 경우가 많다는 점을 들 수 있다.

이러한 문제점들의 이면에는 여러 가지 요인이 작용하고 있다. 예를 들면, 도민을 대상으로 실시한 설문조사(<표 4.4>)에 의하면, 경기도정에 대한 인지도가 낮은 이유로 응답자의 43%는 ‘도청의 홍보 부족’ , 24%는 ‘지역 언론의 보도 부족’ , 26%는 ‘본인의 관심이 없어서’ 라고 답했다. 도정참여 활성화를 위한 해결 과제를 묻는 다른 문항에 의하면, ‘참여제도의 적극적인 홍보’ (26%), ‘공무원의 자세 변화’ (23%), ‘참여기회의 확대’ (14%), ‘제안의 실질적 정책반영’ (12%), ‘주민들의 적극적 자세’ (9%) 등의 순으로 지적하였다.

사이버 도정참여단원을 대상으로 실시한 설문조사(<표 4.6>)의 경우에도 이와 비슷하다. 사이버 도정참여단의 개선점으로 ‘경기도가 토론과 정책제안에 필요한 정보를 제공하지 않는 것’ (응답자의 36%), ‘도청의 홍보부족’ (19%), ‘제

안이 정책에 제대로 반영되지 않는 점' (10%) 등과 같이 대부분(76%) 도청의 자세나 능력과 관련된 문제점(76%)을 지적했지만, '도민의 낮은 관심도' (12%)와 같은 도민에게 관련된 요인도 지적하였다.

경기도내 시민사회단체를 대상으로 실시한 설문조사에서는 응답한 3개 단체 중 2개가 가끔씩 도의 위원회나 협의회에 참석했다고 하면서 두 단체 모두 위원회나 협의회에서 진지한 의견교환이나 토론이 이루어지지 않았으며 단체의 의견이 정책에 거의 반영되지 않았다고 답했다. 그리고 단체의 의견이 정책에 반영되지 않은 주요한 이유로서 '도의 비협조' 를 지적하였다.

요약한다면, 경기도의 참여제도의 문제점을 야기하는 요인은 경기도 자체에 내재한 요인과 도민에게 존재하는 요인의 두 가지로 정리할 수 있다. 경기도에 귀속되는 요인에는 '홍보 부족', '한정된 참여 기회', '정책심의회나 협의에 필요한 정보 제공 거부 내지 소홀', '도민제안의 실질적 정책으로의 반영노력 미약', '광역단체와 기초단체 그리고 동리 단위의 역할 분담에 대한 인식 부족 내지 외면' 등이 포함된다. 그리고 이 모든 요인의 근저에는 '공무원을 비롯한 경기도 관계자들의 참여행정에 대한 불철저한 의식 내지 외면' 이 있다고 할 수 있다.

앞에서 이미 설명했듯이, 경기도가 시행하고 있는 참여제도의 문제점은 도나 공무원들에게만 책임이 있는 것은 아니다. 경기도민과 시민사회단체들의 무관심이나 잘못된 생각도 올바른 참여행정의 정착에 중대한 저해요인이 되고 있다. 이 점은 도민 스스로도 잘 인식하고 있다. 앞에서 지적했듯이, 도민에게서 찾아볼 수 있는 가장 큰 문제점은 '참여제도를 포함한 도정에 대한 무관심 내지 소극적인 자세' 과 '경제주의적인 의식구조' 라고 할 수 있다. 다시 말하면, 많은 경기도민들이 자신에게 직접적인 경제 혜택이 주어지지 않으면 도정에 관심을 갖지도 않고 참여하지도 않으려는 성향을 가지고 있다고 할 수 있다. 실제로 앞에서 인용한 도민 대상 설문조사결과를 정리한 <표 4.17>에 의하면, 경기도에 관심을 가

진 사람은 전체 응답자의 27% 정도밖에 되지 않는다. 그런데 도민의 도에 대한 관심도는 지방자치제 또는 자치단체가 도민에게 가져다준 혜택(에 대한 인지)여부에 영향을 받고 있다. 지자체 이후 도정이 좋아졌다는 응답자가 그렇지 않은 응답자(즉 변화가 없다거나 나빠졌거나 변화 여부를 모른다는 응답자)보다 경기도에 대한 관심이 많다. 문제는 지방자치가 긍정적인 효과를 가져왔다는 도민들의 비율(26%)이 대단히 적다는 점이다.

<표 4.17> 경기도에 대한 관심

구 분		경기도에 대한 관심				인 원
		매우 많다	많은 편이다	적은 편이다	전혀 없다	
지자체 이후 도정변화	많이 좋아짐	16.7	50.0	25.0	8.3	12
	조금 좋아짐	11.3	24.5	52.8	11.3	53
	변화없음	3.3	20.7	62.8	13.2	121
	조금 나빠짐	.0	20.0	60.0	20.0	5
	많이 나빠짐	.0	75.0	25.0	.0	4
	잘 모르겠음	.0	15.8	64.9	19.3	57
전 체		4.8	22.6	58.7	13.9	252

사실, 도민들의 이러한 평가는 다시 민선지방자치체의 활동과 업적에 좌우되기 때문에 참여제도의 정착을 위한 처방을 내리기가 복잡해진다. 그럼에도 불구하고 연구자의 주관적인 판단을 무릅쓰고 결론을 내린다면, 참여제도의 실질적인 정착은 경기도의 책임이라고 할 수 있다. 즉 도민에 대한 계몽 내지 교육과 훈련을 하면서 참여제도를 정착시켜나가야 한다는 것이다.

마지막으로, 방금 살펴본 요인과 앞에서 지적한 문제점을 고려하여 이를 개선하기 위한 구체적인 방안을 몇 가지 제시하기로 한다.

첫째, 참여제도의 정착화, 실질화의 초석이면서 가장 중요한 것으로 국민의 대표인 도지사와 공무원들이 먼저 자세를 바꾸어 참여제도를 실질적으로 정착시키

는데 앞장 서야 한다. 조금 전에 언급했듯이, 참여는 민주주의의 한 제도이고, 민주주의의 주체는 국민이어야 한다. 국민이 주체이기 때문에 참여제도의 실질화와 정착화의 주체도 국민이어야 한다. 그런데 국민들이 이런저런 이유 때문에 주체로 나설 수 없다면, 국가기관을 경영하는 국민의 대표와 행정 관료들이 국민을 계몽해서라도 참여제도를 정착시켜야 한다. 새삼 설명할 필요도 없이 도민참여 또는 참여행정이 필요한 것은 단지 도민의 목소리를 시정에 정확하게 반영하기 위해서만이 아니라 소수에 의한 권력 독점이나 횡포를 견제하고 나아가 행정과 자원 사용의 효율성을 높이기 위한 것이기도 하다. 도지사나 공무원의 자세변화는 정책심의회나 협의에 필요한 정보 제공, 위원회 위원선정 그리고 시민사회 내 파트너십의 대상 선정에서부터 표현되어야 할 것이다.

둘째, 모든 도민 또는 민간단체들이 도정이나 참여제도에 무관심한 것은 아니기 때문에, 도지사와 도 공무원들은 도민이나 민간단체 중 도정에 관심도 많고 적극적이면서 동시에 참여 정신에 부합하는 이들과 적극적으로 협력할 필요가 있다. 이런 점에서 자원봉사제도와 재정지원 프로그램을 적절히 활용할 필요가 있다. 다시 말하면, 도정에 무관심하거나 소극적인 도민들의 도에 대한 관심과 참여 의식을 높이기 위해서 참여와 민주주의 정신에 투철하고 실천하는 단체들에게 경기도에서 운영하는 (그리고 지금까지는 기초단체나 동·리 단위에서 할 수 있고 또한 해야 하는 단체와 사업을 지원해온) 자원봉사제도와 민간단체 재정지원 프로그램을 우선적으로 배정할 필요가 있다.

셋째, 경기도민에 대한 교육 내지 계몽을 지속적으로 추진해야 할 것이다. 앞에서 설명했듯이, 경기도민은 도정의 대상이면서 동시에 주체이다. 주체가 바른 자세와 참여정신으로 무장하지 않는 한 참여는 커녕 지방자치는 소수의 손아귀에 들어갈 수밖에 없다. 따라서 도민들이 경기도에 관심을 갖고 도정에 적극 참여할 수 있도록 다각적인 방향에서 교육하고 훈련해야 한다. 이를 위한 방안으로 두 가지를 생각해볼 수 있다. 하나는 지금까지 문화센터로서의 이미지가 강한 주민

자치센터의 역할을 민주도민 또는 참여의 주체를 훈련하고 양성하는 장으로 확대하는 것이다. 우선적으로 주민자치위원을 대상으로 교육과 훈련을 실시하고 추후 미래의 한국사회를 이끌어갈 청소년 특히 중고생으로까지 대상을 확대해야 할 것이다. 교육프로그램의 내용은 민주주의와 지방자치제의 의미와 중요성, 경기도 정책결정과 집행과정에 대한 소개와 견학, 민주적인 토론과 의사결정의 방법 실습 등이 되어야 할 것이다. 다른 하나는 이미 오래 전부터 주장되어온 것으로 모든 도민들에게 정책결정과정에 직접 참여시킬 수 있는 제도 즉 경기도 전체와 관련된 주요 사안에 대해 도민이 직접 투표하여 결정하는 도민투표제와 임기 중이라도 중대한 과오(부패나 권한남용)를 저지른 도민의 대표를 불러 내리는 도민소환제를 실시하는 것이다(〈표 4.18〉 참조).

〈표 4.18〉 도민투표제와 도민소환제에 대한 도민의 태도

	비 율					인 원
	적극 찬성	찬성하는 편	반대하는 편	적극 반대	잘 모르겠음	
도민투표제	32.9	44.0	8.3	2.0	12.7	252
도민소환제	40.1	40.9	6.7	1.6	10.7	252

끝으로, 위의 방안들에 덧붙여, 현행 참여제도의 문제점을 보완하는 조치들을 취해야 할 것이다. 우선, 각종 참여제도에 대한 홍보를 강화해야 할 것이다. 〈표 4.19〉에서 보듯이, 도민들에게 경기도에 대한 정보를 전달하는 통로로서 도청홍보물이나 경기넷 등 자체 매체만으로는 한계가 있다. 자체 매체 이외 특히 대중언론매체를 보다 적극적으로 활용할 필요가 있다. 그 중에서도 특히 지역언론매체를 적극 활용해야 할 것이다.

<표 4.19> 지역별 경기도정에 대한 정보원

	중앙신문 방송	지역신문 방송	친구이웃	도청 홍보물	경기넷	기타	알 기회 없었음	인원
접경 대도시	29.7	38.6	12.9	7.9	1.0	2.0	7.9	101
접경 중도시	30.0	35.0	20.0	0.0	0.0	2.5	12.5	40
외곽 대도시	23.1	53.8	9.0	1.3	2.6	3.8	6.4	78
외곽 소도시	29.2	54.2	4.2	0.0	0.0	0.0	12.5	24
전 체	27.6	44.4	11.9	3.7	1.2	2.5	8.6	243

다음, 경기도에서 실시하고 있는 다양한 참여제도 가운데 가장 중요한 역할을 하고 있는 각종 (정책심의) 위원회, 도민제안제도(사이버 도정참여단 포함), 민간 단체 재정지원제도의 보완책을 마련, 시행해야 한다.

예를 들면, 위원회와 도민제안제도(사이버 도정참여단)의 경우 정책제안이나 심의에 필요한 정보를 충분히 그리고 사전에 제공하도록 의무화하는 것이다. 정책 제안이나 전문가로부터의 자문을 필요로 할 경우 해당 부서에서 경기도의 중요한 문제점 또는 사안의 제목과 내용 (또는 성격)과 더불어 관련된 정보를 충분히 그리고 사전에 제공하는 것을 의무화하는 것이다.

위원회와 관련해서는 두 가지 점이 개선되어야 할 것이다. 하나는 1년에 채 한 번도 회의를 개최하지 않는 위원회는 폐지하든지 유사한 성격을 갖는 위원회로 흡수해야한다는 것이고, 다른 하나는 생산적인 심의나 자문을 기대하기 위해서 전체 위원 중 최소 1/3을 시민사회단체의 추천을 받는 등의 방식으로 도의 입장에 비판적인 인사로 위촉해야 한다는 것이다.

마지막으로, 민간단체에 대한 재정지원제도의 경우 예산 낭비 방지와 기초단체 등 하부단위의 역할을 강화하기 위해서 기초단체나 동·리 수준에서 추진해야 하거나 할 수 있는 사업에 대한 지원은 즉각 중단해야 할 것이다. 대신 민주도민 훈

련과 양성과 관련된 사업이나 경기도 전체에 영향을 미치는 사업을 지원해야 할 것이다.

제5장

결론

5.1 요약

5.2 정책 제안

제5장 결 론

5.1 요약

이 연구는 경기도를 대상으로 지방 정부 수준에서 정책 참여를 활성화하기 위하여 어떤 제도적인 준비가 필요한지를 모색해보는 것에 일차적인 목적이 있다. 새 정부에서 중앙 정부의 권한이 지방 정부로 대폭 위임되는 경우에 대비하여 경기도의 정책 참여 제도를 정비할 필요가 있기 때문이다. 새 정부에서 강조하는 지방 분권은 정부 기구 내에서의 권한 위임에 불과하기 때문에 진정한 의미의 지방 분권 시대를 열기 위해서는 정책 참여가 필수적이기도 하다.

이 연구의 구체적 내용은 다음과 같다. 첫째, 현재 경기도 내에 정책 참여와 관련된 제도는 무엇이 있는가? 그 제도들이 얼마나 효과적인가? 문제점은 무엇인가? 둘째, 경기도민들과 경기도에서 실제 정책에 참여한 경험이 있는 사람들은 현재의 경기도 정책 참여 제도에 대해서 어떤 의견을 갖고 있는가? 셋째, 정보통신기술(Information and Communication Technology)의 발달 등 급변하는 정책 환경의 변화에 부응하기 위하여 다른 나라들은 어떤 정책 참여 제도들을 시도하고 있는가? 넷째, 경기도 내에 정책 참여 제도를 보다 체계적으로 정비할 수 있는 방안은 무엇인가? 다른 나라의 제도 중에서 경기도에 적용할 수 있는 제도는 있는가? 다섯째, 기존의 참여제도를 정비하기 위하여 어떤 정책들이 필요하고 경기도에서 구체적으로 어떤 조치들을 취해야 하는가? 정책 참여 제도를 활성화하기 위하여 경기도 공무원들과 시민들에게 어떤 정보와 자료를 제공하여야 하는가?

이 연구에서는 우선 정책 참여의 개념화와 이론적 배경 그리고 연구의 분석 틀 구성을 위하여 문헌조사 방법을 사용하였다. 그리고 경기도의 기존 참여 제도의 현황과 문제점을 알아보기 위하여 경기도 자료조사를 위한 현지조사를 병행하였

다 경기도에서 참여제도를 직접 운영하는 담당 공무원들과의 면접조사도 실시하였다. 경기 도정에 직접 참여한 적이 있는 시민들에 대한 설문조사와 면접조사도 실시하였으며, 기초자치단체와 시민사회단체에서 경기도 참여제도에 대해서 어떤 의견을 가지고 있는지도 조사하였다.

위와 같은 연구 목적을 달성하기 위하여 이 연구에서는 참여의 유형을 정보 제공, 협의, 적극적 참여의 세 가지로 크게 유형화하였다. 정보 제공은 단일 방향의 관계로 정부는 시민들이 이용할 수 있도록 정보를 생산하여 시민들에게 일방적으로 전달하는 것이다. 여기에는 시민들의 요구에 의해서 제공하는 ‘수동적인’ 정보에 대한 접근과 정부가 스스로 시민들에게 특정한 정보를 전파하기 위한 ‘능동적인’ 조치, 두 가지 모두 포함된다. 협의는 쌍방향의 관계로 시민들이 정부에 피드백을 제공한다. 협이가 이루어지기 위해서는 시민들의 견해를 물으려는 이슈를 정부가 먼저 정의해야 하고, 그 것에 대한 정보를 제공하는 것이 필요하다. 적극적인 참여는 동반 자 관계를 기반으로 하는 것으로서 시민들은 정책과정에 적극적으로 관여하는 것이다. 정책대안을 제안하고 정책에 관련된 토의의 방향을 결정하는 과정에서 시민들이 수행할 수 있는 역할이 있다는 것을 인정하는 것이다.

이 유형에 따라 경기도의 현행 참여제도들을 살펴보고, 현행 제도에 대한 일반 도민, 사이버 도정참여단, 시민사회조직, 기초 자치단체 등을 대상으로 그 제도의 존재를 알고 있는지, 참여한 경험이 있는지, 제도의 문제점은 무엇인지 등에 대한 설문조사를 실시하였다. 기존 제도에 대한 현황 파악 결과, 경기도의 참여 제도는 종류도 매우 많을 뿐 아니라 다양한 매체(온라인과 오프라인)를 활용하고 있다는 점을 확인할 수 있었다. 그러나 설문조사에서 얻은 상식적이면서도 가장 중요한 사실은 도민들이 참여는 고사하고 다양한 참여제도가 존재하고 있다는 것을 모르고 있다는 점이다. 이러한 사실은 기존 참여제도가 효과적인지 아닌지에 대한 평가가 이루어지지 않고 있다는 점을 반증하는데, 기존 참여제도들에 대한 성

과평가 제도의 도입은 시급히 이루어져야 할 과제인 것처럼 보인다.

이 연구가 수행됨으로써 연구에서 밝혀진 연구 결과를 활용하면 아래와 같은 효과를 얻을 수 있을 것이다. 첫째, 시민참여에 대한 개념 변화와 정부 시민간의 관계에 대한 여러 유형을 제시됨으로써 추후 정책 참여 연구의 기준을 제시하는데 좋은 참고 자료가 될 수 있을 것이다. 둘째, 경기도를 중심으로 한 분석을 통해 우리나라 지방정부 시민참여 제도에 대한 구체적인 발전 방안을 제공할 수 있을 것이다. 이와 함께 경기도 사례로 분석함으로써 우리나라 지역 연구에도 조금이나마 도움을 줄 수 있을 것으로 기대된다. 셋째, 경기도 시민들의 시민참여 양상에 대한 실증적 분석 결과를 토대로 우리나라 정부 시민간의 관계 변화를 이해하고 재정립하는 데 좋은 참고 자료가 될 것으로 기대된다. 넷째, 이 연구를 바탕으로 앞으로 시민참여의 여러 측면을 보여줄 수 있는 구체적인 참여 사례에 대한 사례조사가 가능할 것이다. 새로운 참여제도를 제시하고 이 제도에 대한 시뮬레이션(simulation)도 해볼 수 있을 것이다. 또한 실무자들이 새로운 제도를 더 잘 이해하여 참여 제도를 활성화시키기 위하여 실무자들을 위한 워크숍(workshop) 개최도 가능할 것이다. 다섯째, 이 연구에서 기대되는 가장 큰 효과는 정책결정에의 시민참여에 관한 한 경기도를 전국에서 가장 모범적인 지역으로 만드는 데 조금이나마 기여할 수 있다는 점이다.

5.2 정책 제안

이 연구를 통하여 얻은 결론에 근거하여 경기도청에 아래와 같은 정책제안을 하고자 한다. 아래의 정책 제안은 어디까지나 잠정적인 것으로 각각의 제안에 대하여 더 세부적인 검토가 필요할 것이다.

첫째, 도민 참여와 관련된 제도의 종류가 너무 많고 체계화되어 있지 않다. 기존 참여 제도들을 그 목적에 따라, 정보 제공, 협의 및 환류, 적극적 참여 등으로 분류하여 체계화 하여야 한다. 예컨대 <제안제도>와 <도민 아이디어 코너>와 같이 그 목적과 대상이 유사한 제도는 과감하게 정비할 필요가 있다.

둘째, 종류는 많은데 비하여, 설문조사 결과가 보여주는 것과 같이, 일반 도민들이 제도들의 존재에 대해서 거의 알고 있지 못하다. 참여제도의 존재를 도민들에게 적극적으로 알리는 것이 경기도 참여제도 활성화를 위하여 가장 먼저 해야 할 일이다.

셋째, 외부 홍보 못지않게 내부 홍보도 중요하다. 우선 담당 업무와 관계없이 경기도 공무원 자신들부터 경기도에 어떤 도민 참여제도들이 있는지를 먼저 알고 있어야 한다. 현재로서는 공무원 자신들도 자신의 업무와 관련되지 않는 한 도민 참여와 관련하여 어떤 제도들이 있는지를 알지 못하고 있는 경우가 많았다.

넷째, 기초자치단체와의 역할 정립이 필요하다. 경기도는 서울과 달리 지역 간 이질성이 매우 크며 도민들도 도청보다는 시, 군청에 밀착감을 가지고 있다. 경기도의 전반적인 참여제도를 정비하는 데 있어서 시, 군청의 역할을 강화할 필요가 있다.

다섯째, 기존 제도의 효과에 대한 평가가 미흡하다. 다양한 제도들이 실제로 그 효과가 있는지를 정기적으로 평가하여 효과가 없는 제도들을 정비해야 한다. 참여 제도 자체도 하나의 중요한 정책이기 때문에 그 정책의 효과성을 평가하고 그 평가에 근거하여 인력과 예산이 조정되어야 한다.

여섯째, 온라인 제도와 오프라인 제도를 연계시킬 수 있는 방안을 모색하여야 한다. 최근 각종 참여제도에 있어서 온라인이 강조된다고 해서 오프라인 수단을 무시할 수 없다. 오프라인에 의한 도민과의 접촉이 온라인 접촉의 효과를 상승시킬 수 있을 것이다.

일곱째, 정책과정에 도민을 참여시킬 때는 반드시 정책 형성의 초기 단계에서부터 참여시켜라. 도에서 이미 정해놓은 정책을 합리화하거나 형식적인 동의를 얻기 위해서 도민들을 참여시키는 방식이 지속된다면, 도민들이 참여제도의 효과에 대해서 신뢰하지 않을 것이다.

여덟째, 참여 제도를 개발, 관리, 운영하고, 특히 기존 제도의 효과를 정기적으로 평가하는 전담 기구를 설치하여야 한다. 이 기구에서는 경기도에서 도민들에게 제공하는 정보는 어떤 것들이 있는지 협의 및 환류 제도는 어떻게 운영되고 있는지, 도정에 도민들이 얼마나 적극적으로 참여하고 있는지 등을 종합적으로 조정하는 역할을 수행한다.

아홉째, 위 제안을 실행에 옮기기 위해서는 강력한 리더십이 필요하다. 정치인, 고위 공무원, 경기도 내에 영향력 있는 인사들이 참여제도에 대해서 적극적인 관심이 있어야 한다. 이를 위하여 참여제도의 개발, 운영, 평가와 관련된 정기적인 회의

를 개최하는 등, 이들에게 경기도 참여제도에 관한 전반적인 정보를 상호 교환할 수 있는 기회를 적극적으로 제공하여야 한다.

열째, 마지막으로 가장 중요한 점은 도민 참여제도를 개발, 관리, 운영하는 데 있어서 도민의 시각과 관점을 가장 먼저 고려하여야 한다는 것이다. 도민들이 어떤 정보를 왜 필요로 하는지, 도민들이 협의를 요구하거나 응하는 이유는 무엇인지, 어떤 정책에 가장 관심이 있고 적극적인지 등을 정확하게 파악하고 있어야 한다. 이를 위하여 장기적으로 ‘참여제도에 자체에 대한 시민들의 참여’가 활성화되어야 한다.

References

참고문헌

1. 국내문헌
2. 국외문헌

참고 문헌

1. 국내문헌

경기도 1997, “경기도 지방정부에 대한 주민참여 활성화를 위한 제도연구” .

경기도 2003, 『03 자원봉사단체 우수프로그램 선정결과』 (2003. 5. 2. 발표).

경기도 2003, 『경기도 각종 위원회 현황』, 차지행정과.

경기도 2003, 『비영리민간단체 등록대장』 (2003. 6. 11. 현재).

경기도 2003, 『2002년 경기도 도정백서』 (2003. 6. 30).

대구광역시 2002, 『NGO와 地方自治團體간 葛藤管理방안』, 제39회 지방행정 연수대회 연구보고서 (2002. 10. 24).

오재인, “지역사회에 있어서 지방정부와 NGO와의 관계에 관한 고찰”, 전남대학교 행정학과.

全羅南道研究團 2002, “道-市郡間 葛藤管理 戰略에 關한 研究 - 전라남도와의 시 군공무원들의 태도분석을 중심으로”, 제39회 지방행정연수대회 연구과제 (2002. 10. 24).

최창현, “지방 NGO에 관한 사례연구”, 관동대학교 행정학과.

2. 국외문헌

Abramson, Paul R. and John H. Aldrich(1982). “The Decline of Electoral Participation in America” . *American Political Science Review*. 76.

Brady, Henry E., Sidney Verba, and Kay L. Schlozman(1995). “Beyond SES : A Resource Model of Political Participation” . *American Political Science Review*. 89.

Milbrath, Lester W. and M. L. Goel(1977). *Political Participation*. Chicago : Rand McNally College Publishing Company.

OECD a(2001). *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy- Making*.

OECD b(2001). *Citizens as Partners: OECD HANDBOOK ON INFORMATION, CONSULTATION AND PUBLIC PARTICIPATION IN POLICY-MAKING*.

OECD c(2001). Engaging Citizens in Policy-Making: Information, Consultation and Public Participation, PUMA Policy Brief No. 10.

OECD d(2001). Why citizens are central to good governance, OECD Policy Brief.

OECD e(2001). Civil Society and the OECD, OECD Policy Brief.

OECD f(2003). Engaging Citizens Online for Better Policy-Making, OECD Policy Brief.

Parry, Geraint, George Moyser and Neil Day(1992). *Political Participation and Democracy in Britain*. Cambridge : Cambridge Univ. Press.

Timpone, Richard J.(1998). “Structure, Behavior, and Voter Turnout in the United States” . *American Political Science Review*. 92.

Verba, Sidney and Norman H. Nie(1972). *Participation in America : Political Democracy and Social Equality*. Harper and Row Publishers.

Verba, Sidney, Kay Lehman Schlozman, Henry Brady and Norman H. Nie (1993). "Citizen Activity : Who Participates? What do They say?" *American Political Science Review*. 87.