

한국의 지방자치와 주민참여 : 대구지역의 참여 실태를 중심으로 *

전영평** · 최준호*** · 이곤수****

〈 目 次 〉

- | | |
|-------------------------|---------------|
| I. 들어가는 말 | IV. 조사 결과의 분석 |
| II. 주민참여와 관련한 이론적 논의 검토 | V. 맺는 말 |
| III. 설문조사의 구성과 대상 | |

〈 要 约 〉

충실한 지방자치의 구현에 있어 주민참여의 중요성이 더욱 강조되어야 함에도 불구하고 아직까지 주민참여의 실태와 문제점에 대한 실증적 조사는 거의 실시된 바 없다. 이 연구는 주민참여에 관한 이론적 논의와 더불어 대구 지역을 대상으로 주민참여 실태를 조사하고 향후 주민참여 활성화를 위한 과제를 논의하고자 하였다. 이 조사는 주민, 공무원, 시민운동단체, 국민운동단체를 대상으로 실시되었으며, 조사 범주는 참여자치에 대한 일반 인식, 자치만족감에 대한 인식, 참여활성화에 대한 인식으로 설정되었다. 주민은 참여에 대한 강력한 의욕을 가지고 있었으나, 자치에 대한 영향력은 매우 낮은 것으로 인식하고 있었다. 공무원은 주민참여에 대하여 가장 소극적이고 부정적인 견해를 가지고 있었다. 주민 참여 진작을 위한 향후 과제로는 1)주민의 참여 기회 확대 및 자치권력감 증진 방안 마련, 2)지방 권력 기관의 견제를 위한 제도적 및 비제도적 장치 마련, 3) 시민교육을 통한 주민 참여 제도의 이해 및 참여 활성화 방안 마련, 4)주민참여에 대한 단체장 및 공무원의 전향적인 자세 확보 방안 마련 등이 제시되었다.

【주제어 : 지방자치, 주민참여, 지방행정, 자치효능감, 자치권력감】

* 이 연구는 대구대학교 2002학년도 연구조성비에 의해 수행되었음.

** 대구대학교 도시과학부 교수(제1저자)

*** 경산대학교 정치행정학부 교수(제2저자)

**** 동국대학교 지역정책연구소 연구원(공동저자)

I. 들어가는 말

한국의 지방자치는 주민들에게 어떤 모습으로 인식되고 있을까. 2002년 7월 제3기 지방자치가 출범함으로써 외형상으로는 지방자치의 제도적 성숙기로 접어들었다고 주장할 수 있을지도 모른다. 그러나 지방 자치의 핵심이 지방행정에 대한 주민의 자발적 참여와 비판을 통한 풀뿌리 민주주의의 구현에 있다는 점에서 볼 때 지난 10년간 진행되어 온 한국의 지방 자치는 많은 반성을 필요로 한다. 물론 1990년 후반기에 들어 세계화 정책에 따른 작은 정부, 분권화, 민간화를 골자로 하는 행정 개혁을 시도하면서 주민에게 다가가는 행정을 구현하기 위해 자치제도 개선 노력이 있었던 것이 사실이다. 또한 많은 지방자치단체들도 주민 참여를 지향하는 행정을 하겠다는 의지를 표명한 바 있다. 그러나 현재까지 진행되어 온 한국의 지방자치는 정부의 의지 표명과는 달리 충실히 주민 참여를 구현하는데 성공하지 못하고 있다는 것이 많은 학자들의 공통된 지적이다(이승종, 2002; 박종민, 2000, 2002 유재원, 2000, 2002; 강명구, 2002; 이종수, 2002; 전영평, 2003; 최승범, 2002; 안성민, 2002; 이기우, 2003).

지방자치의 두 축을 주민참여와 지방분권이라고 한다면, 분권으로서의 자치는 제도상의 자치로서 지방자치의 형식이 되며, 참여로서의 자치는 지방자치의 실제 내용으로서 자치의 핵심이 된다고 하겠다. 사실 지난 10여 년간 실시된 한국의 지방자치는 형식으로서의 자치에 해당되는 것으로서 이는 지방 선거와 자치 제도의 도입에 치중된 것이었다. 이에 따라 한국 지방 자치는 제도상의 지방자치에 편중하면서 자치의 핵심인 주민참여는 외면하는 기형적인 자치로 변질되었다. 심지어 지방의 일부 지식인과 NGO에서 조차 주민참여 활성화 보다는 제도적 분권에 치중함으로써 참여자치의 동력을 떨어뜨리고 있다.

이처럼 '지방자치의 구현에 있어 주민참여의 중요성이 더욱 강조될 필요가 있음에도 불구하고 아직까지 주민참여의 실태와 문제점에 대한 실증적 조사는 거의 실시된 바 없다. 이러한 문제의식에 기초하여 이 연구는 주민참여에 관한 이론적 논의와 더불어, 대구 지역을 대상으로 주민참여 실태를 조사하고 향후 주민참여 활성화를 위한 과제를 논의하고자 하였다. 보다 구체적으로 연구자는 주민참여와 관련된 3개 차원 - 참여자치에 대한 일반적 인식, 자치만족감에 대한 인식, 참여활성화에 대한 인식 - 을 설정하고 시민, 공무원, 시민단체, 국민운동단체를 대상으로 설문조사를 실시하여, 주민 참여의 수준과 내용, 그리고 각 집단 간의 인식의 차이를 밝히고자 하였다. 아울러 본 조사 결과를 토대로 지방 자치의 문제점과 향

후 개선 방향에 대하여 논의하고자 하였다.

II. 주민참여와 관련한 이론적 논의 검토

1. 주민참여의 중요성과 자치의식 연구 경향

주민참여는 주민의 자치의식 및 시민의식 함양, 정부의 정책 독점 차단, 그리고 지방 민주주의 실현을 위한 필수 행동이라는 데서 그 중요성을 찾을 수 있다. 주민참여는 대의 민주주의의 한계를 극복할 수 있으며, 주민에 행정의 대응성과 책임임성을 제고할 수 있는 장치인 동시에, 지방정부와 주민들간의 협력관계의 증진을 통한 주민중심의 행정을 실현시킬 수 있다(이승종, 1997; 2003; 김석준 외, 2003, 전영평, 2003)¹⁾. 지방자치는 주민참여를 전제로 하기 때문에 한 지역의 주민 참여 수준은 그 지역의 지방자치의 수준을 결정하게 된다. 그런데 한 지역의 주민 참여의 수준은 그 지역 주민들이 지방자치를 어떻게 인식하고 있으며, 얼마나 만족하고 있는가를 통해서 알 수 있게 된다. 즉 지방행정의 능력은 지역주민의 능력과 관련된 것이고, 지방자치의 수준은 주민이 자신의 의사를 어느 정도 표명할 수 있는가하는 주민참여의 수준에 의해 결정되고, 주민참여의 수준은 주민의 자치의식에 의해 결정되므로 자치발전에 가장 중요한 요건은 다름 아닌 주민의 자치의식이다. 이러한 인식에 따라 지방자치의 활성화와 주민참여에 관한 조사연구들은 주민의 자치의식에 초점을 맞추고 있다. 자치의식은 정치의식을 배제하는 인식과 정치의식을 내포하는 인식으로 설명될 수 있지만 일반적으로 정치의식을 내포하는 것으로 이해하고 있고²⁾, 자치의식에 대한 종래의 연구들은 대부분 지방 자치에 대한 정치적 차원의 인식 - 특히, 정치효능감 - 을 중심으로 접근하는 경향을

1) 주민참여는 긍정적인 측면 외에도 부정적인 측면을 가지고 있는데, Zimmerman(1986)은 부정적인 효과로서 행정비용의 증가, 계획입안 및 집행의 지연, 주민들간의 갈등유발, 특정사익의 추구, 주민과 공무원 및 지방의원의 가치상충 등을 지적한다. 그러나 주민참여의 부정적인 효과는 주민참여의 본질적인 문제라기보다는 운영상 발생되는 문제라 할 수 있다(오세덕, 1999: 15-16).

2) 정치의식을 배제하는 관점에서 자치의식이란 향토애를 토대로 하여 여기에 민주의식이 결부됨으로써 형성되는 것이라고 보는 반면, 정치의식을 내포하는 관점에서 자치의식이란 주민이 지역의 정치현상이나 특정 문제에 관하여 갖는 견해와 사고방식을 의미한다(조동효, 1986: 254).

나타내고 있다.

대표적으로 Paige(1971: 811-813)는 자치 의식을 정치효능과 정치신뢰의 차원에서 설명하고 있는데, 정치효능은 정부에 대해 개인이 미칠 수 있는 영향력이며, 정치신뢰는 그러한 개인의 노력에 정부가 대응하리라는 믿음을 말한다. 김인철(1992)은 Paige의 개념에서 출발하여 지방자치에 대한 주민의 정치효능감을 개인적 영향감, 자치 이해감, 주민 무력감을 통해서, 그리고 정치신뢰는 지방의원 신뢰, 지방의회 신뢰, 지방의원능력 신뢰감을 통해서 실증적으로 측정하고자 하였다.

이와 유사하게 Barry(1993)는 정치적 효능감을 내적 효능감과 외적 효능감으로 구분하였는데, 여기서 내적 효능감은 정치효능감에 해당하며, 외적 효능감은 정치신뢰에 해당하는 것으로 볼 수 있다. 또한 안병만 등(1995)도 자치의식에 대하여 자치신뢰와 자치효능으로 구분하면서, 자치신뢰 개념은 지방공무원 및 지방의원에 대한 신뢰, 지방정부능력에 대한 신뢰, 지방정부의 대응성에 대한 신뢰로 조작화하고, 자치효능의 개념은 정부에 대한 관여감, 지방정치에 대한 이해감, 개인의 자치 영향력, 자치에 대한 관여감, 대중의 자치영향력으로 조작화하여 측정하고 있다. 한편 육동일·박대식(1994)은 지방정치 이해감, 지방정치 효능감, 지방 정치과정 효능감, 지방정치인 효능감으로 4가지 범주로 구분한 바 있다. 또한 신희권(1998)은 Barry에 기초하여 자치의 내적 효능감과 외적 효능감으로 구분하였는데, 설문항목들을 세분화하는 것은 응답대상자들이 주어진 문항들간의 차이를 인식하기 어렵게 함으로써 조사의 정확성을 해칠 수 있다는 점을 지적하고 측정도구를 단순화하는 방법을 선택하였다.

신희권의 주장처럼 일반 지역주민들을 대상으로 한 자치의식에 대한 조사에서는 설문항목을 단순화하는 것이 응답자의 혼란을 줄인다는 점에서는 동의하지만, 자치의식이라는 개념 자체가 광범위하므로 최소한 식별 가능한 개념상의 차이는 무시되어서는 안될 것이다. 특히 자치에 대한 이해와 영향력 행사에 대한 인식을 동일한 항목으로 측정하기보다는 이를 구분하는 것이 필요하다고 판단된다.

2. 한국의 주민 참여 형태

주민참여는 학자에 따라 다양하게 정의되고 있으나, 일반적으로 주민이 지방정부의 행정과정에 참여하여 영향력을 행사하는 행위로 이해할 수 있고, 주민참여의 형태는 지방정부의 정책과정에서 다양한 형태로 나타나고 있다. 즉 주민참여의 형태는 가장 보편적인 형태인 선거에서의 투표행위로부터 구체적으로는 행정

관계자와의 개별접촉에 이르기까지 광범위하다. 일반적으로 잘 알려진 시민참여 형태 분류는 Arnstein(1969)의 분류인데 그는 주민참여형태를 크게 비참여, 명목상 참여, 시민권적 참여로 분류하였다. 여기서 비참여는 조작과 요법을, 명목상 참여는 정보제공, 자문, 회유를, 시민권적 참여는 파트너십, 권한위임, 시민통제로 분류하였다. 시민참여는 시민과 정부라는 두 가지 주체에 의해 주도된다.

Lanton(1978)은 주민 참여 형태를 크게 시민운동과 시민개입으로 분류하고 있는데, 시민운동은 시민에 의해 주도되는 상향적 시민 참여를, 시민개입은 정부에 의해 주도되는 하향적 시민참여를 의미하는 것으로 사용하고 있다. 그러나 그는 법적으로 부여된 시민참여까지를 포함할 경우 시민참여는 4가지 형태 - 시민운동 citizen action: 시민들이 결정한 목적을 달성하기 위한 활동(로비, 시위, 대중 응호 등), 시민개입 citizen involvement: 정책결정, 사업, 서비스에 대한 지원을 얻기 위한 정부 주도의 시민참여(공청회, 자문위원회, 태도조사), 선거참여 electoral participation: 정치 행정적 대표자를 선출할 목적으로 법에 의해 참여하도록 되어 있는 활동(투표, 후보 자원봉사), 의무참여 obligatory participation: 시민에게 부여된 법적 의무를 수행하는 활동(납세, 배심원, 병역, 교육) - 로 구분될 수 있다고 하였다.

이에 비해 Zimmerman(1986: 6-13)은 참여자의 자발성을 기준으로 크게 능동적 참여와 수동적 참여로 분류하였다. 그는 능동적 참여는 주민이 자발성을 가지고 적극적으로 참여하는 것으로서 주민총회, 공청회, 시민자문위원회, 시민위원회, 헌장의 제·개정, 주민투표, 주민발의, 주민소환, 자원봉사 등의 참여를 의미하는 것으로, 수동적 참여는 지방자치단체로부터의 정보 제공, 정보 해석을 통한 정책 지지 혹은 반대 견해를 가지게 되는 참여 형태를 의미하는 것으로 사용하였다(정윤수, 2000). 한편, 유재원(1995)은 행정동원적 주민참여, 공동협력적 주민참여, 자생 조직적 주민참여로 분류하고 하였다³⁾. 이외에도 많은 국내외 학자들의 주민참여의 형태를 나름대로 분류하고 있으나, 실증적 연구와 관련하여 중요시 돼야 할 것은 주민참여 형태 분류가 연구목적에 잘 부응해야 한다는 것이다.

이 연구는 실태 조사의 필요에 따라 주민참여의 형태를 크게 제도적 주민참여

3) 유재원(1995)이 말하는 행정동원적 주민참여는 관주도의 주민참여를 의미하는 것으로 선거를 위한 주민투표, 반상회, 행정 및 정책결정을 위한 주민공청회 등이 여기에 해당되고, 공동협력적 주민참여는 자치단체와 주민이 공동으로 상호 협력하여 책임을 지고 문제를 풀어 가는 형태의 주민참여로 주로 각종 위원회 및 지역의 현안에 대한 공청회 등이 이에 해당된다. 그리고 자생조직적 주민참여는 개인이나 특정집단의 이해를 대변하기 위한 것이 아니고 지역의 공동이익 및 불특정 다수의 주민들의 공통된 관심과 의견을 대변하기 위한 주민참여를 의미한다.

와 비제도적 주민참여로 분류하고자 하였으며, 이 두 가지 참여 형태에 속하는 하위 참여 영역을 한국의 실상을 중심으로 파악하고자 하였다. 먼저 한국에서의 제도적 주민참여 영역에는 선거, 반상회, 공청회, 청원, 주민감사청구, 위원회, 조례 개정 및 개폐 청구가 포함된다. 단체장 및 지방의원의 선거는 대다수 주민들에게 주기적으로 주어지는 공식적인 주민참여의 기회가 되고 있으며, 반상회도 일반 주민들이 참여할 수 있는 주요한 참여 방식이 된다. 공청회, 청원, 주민감사 청구, 위원회 참여는 비교적 전문적인 사안에 대한 소수의 주민들의 참여한다는 점에서 선거 및 반상회와는 구분되는 성격을 가진 참여 형태라고 할 수 있다. 한편 제도적으로 확립되지는 않았으나 관행적으로 행사되고 있는 주민 참여의 영역은 단체장 면담, 지방의원을 통한 청원, 담당 공무원 면담, 집단 민원, 주민단체구성 및 활동, 집회 및 시위, 시민단체를 통한 참여로 구분할 수 있다. 이 중에서 집단 민원이나 집회 및 시위는 지역 개발, 혐오산업 유치, 집단적 이익 및 이념 추구 등의 사안에서 찾아볼 수 있는 주민 참여 행위이다. 단체장 면담과 공무원 면담 등은 주민 대표자 및 이해당사자의 개별적 참여라는 점에서 집단적 참여와는 다른 특성을 갖는다⁴⁾. 지방의원을 통한 청원 및 시민단체를 통한 참여는 제도적 부조리 개선을 위한 비교적 전문적 참여라는 점에서 다른 참여 방식과는 차이를 보인다. 이러한 주민참여의 분류는 이 연구가 시도하는 주민들의 주민참여 이해 수준의 측정, 현행 주민 참여 방식의 문제점 및 개선 방안을 도출하는 데 도움을 줄 수 있다는 데 그 의의가 있다고 하겠다.

<표 1> 한국의 주민참여 형태 : 제도적 참여와 비제도적 참여

제 도 적 주 민 참 여	비제도적 주민참여
선 거 / 투 표	단 체 장 면 담
반 상 회	지방의원을 통한 청원
공 청 회	담당 공무원 면담
청 원	집 단 민 원
주 민 감 사 청 구	주민단체 구성 및 활동
위 원 회	집 회 및 시 위
조례제정 및 개폐 청구	시민단체를 통한 참여

4) 참여주체의 구성의 수를 기준으로 개인적 참여와 집단적 참여로 구분할 수 있는데, 개인적 참여는 개인이 개별적으로 참여하는 방법인 반면 집단적 참여는 유사한 이익을 공유하는 집단을 통해 행정과정에 참여하는 방법이다(박영근, 1991: 382).

III. 설문조사의 구성과 대상

1. 조사항목의 구성

이 연구에서는 참여 자치에 대한 주민의 의식을 크게 세 가지 범주 - 참여자치에 대한 일반적 인식, 지방자치의 만족감에 대한 인식, 참여 활성화에 대한 인식 -로 구분한 후, 각 범주 별로 세부 문항을 작성하여 설문조사를 실시하고자 하였다.

<표 2> 조사 설문항목의 구성

주민참여 의식 측정 범주	세부 측정 항목	Cronbach α 값			
		시민	공무원	민간단체	
시민 단체	관련 단체				
자치 만족 감	참여 자치의 일반적 인식	- 자치제 이후의 주민참여의식 정도 - 주민의 정책과정 참여 필요성 - 행정·정책과정의 주민참여 기회	0.8863	0.8437	0.8569
	자치권력감/ 자치무력감	- 자치에 대한 개인적 영향도 - 자치에 대한 실질적 권한 행사			
	자치이해도	- 현행 주민참여 형태의 인지 정도 - 현재의 주민참여의 수준 - 바람직한 주민참여의 수준			
참여 활성화 인식	자치효능감	- 자치단체장의 주민의견 수렴 정도 - 제도적 주민참여의 효과 - 비제도적 주민참여의 효과			
	자치의존도	- 단체장의 관심에 따른 주민참여도 - 공무원의 관심에 따른 주민참여도 - 주민참여 제도의 홍보 정도			
	자치활성화 기여도	- 주체별 주민참여 활성화 기여도			
	주민의 조직적 참여	- 자발적 주민단체의 구성 여부 - 자발적 주민단체의 가입활동 여부			
	주민참여 제도개혁 호응도	- 주민투표제 - 주민소환제 - 주민소송제			

1) 참여 자치에 대한 일반적 인식

참여자치에 대한 일반적 인식이란 지방자치 실시 이후 주민들이 경험적으로 느끼는 지방 자치 전반에 대한 일반적 평가를 의미한다. 사실 지방자치 실시 이후 주민들은 새로 시작되는 지방 자치에 큰 기대를 걸었다. 지난 10년 간 시행착오적 으로 진행된 지방자치의 실상에 대하여 혹자는 긍정적 평가를 할 수도 있고, 혹자

는 부정적 평가도 할 수 있다. 이러한 평가의 진위가 어떻든 지방자치의 성패는 주민참여의 활성화에 달려있는 것이 사실이며, 주민참여가 없이는 참여자치는 실현될 수 없게 된다. 문제는 현재의 지방자치가 관공서 중심의 제도적 분권에 치우친 나머지 주민 참여를 등한시한다는 비판을 받고 있다는 것이다. 이러한 비판적 견해는 최근 들어 지방정치를 연구하는 주요 학자들에 의해서도 제기되고 있는 데(박종민, 2002; 이종수, 2002; 강명구, 2002; 이승종, 2003; 전영평, 2003), 이들이 제기하는 참여의 빈곤이 사실이라면 한국의 자치는 근본적으로 반성할 필요가 있다고 하겠다. 이 연구는 이러한 문제 의식 하에 대구지역을 대상으로 참여자치에 대한 몇 가지 일반 인식을 조사하고자 하였다. 이를 위해 이 연구는 ①주민의 일반적 참여의식 ②주민참여의 기회에 인식 ③행정·정책과정의 주민참여 필요성에 대한 인식을 조사하고자 하였다.

2) 자치만족감에 대한 인식

자치만족감은 지방자치의 성과가 자신에게 좋은 영향을 준다고 느끼는 상태를 의미한다. 보다 구체적으로 자치만족감은 지방자치에 대한 1)자신의 영향력이 크다고 느낄 때, 2)지방자치에 대한 이해도가 증가될 때, 3)주민참여의 효능이 크다고 느낄 때 발생하게 된다고 할 수 있다. 이러한 인식에 따라 이 연구에서는 자치만족감을 자치권력감(또는 자치무력감), 자치이해도, 자치효능감으로 세분화하였다.

(1) 자치권력감/자치무력감 : 자치권력감(empowerment of self-governance)이란 개인적 또는 주민단체 차원에서 지방자치에 얼마나 영향력을 행사할 수 있는가의 정도를 의미한다. 자치권력감은 다른 한편으로는 자치무력감(powerlessness of self-governance)이라는 ‘자치로부터의 소외’로 이해될 수 있을 것이다. 이 범주에는 자치에 대한 개인의 영향도와 자치에 대한 실질적인 권한이 주어졌을 때의 제대로 된 행사 여부에 대한 것으로 구성하였다.

(2) 자치이해도 : 자치의 이해도란 주민자치를 무엇으로, 또 어느 수준까지 이해하고 있는가를 의미한다. 이에는 현재 대구광역시의 현재 자치수준이 어떠한가와 미래의 바람직한 자치수준은 어떠한 것이 되어야 하는가, 그리고 현재의 주민자치제에 대한 인지정도를 포함하고 있다.

(3) 자치효능감 : 여기서 자치효능감이란 지방자치제도가 실시된 이후 지역주민들의 지방정부과정에의 참여에 따른 반응에 대한 인식으로, 주민들의 지방행정의 변화를 얼마나 만족감을 느끼고 있는가에 관한 것이다. 이 연구는 자치에 대한 효능감을 측정하기 위하여 지방자치 실시 이후의 단체장의 주민의견수렴도, 제도적

참여 및 비제도적 주민참여의 효과 알아보고자 하였다.

3) 참여 활성화에 대한 인식

주민참여의 활성화를 위해서는 주민의 참여의식 고양, 참여환경의 조성 등 다양한 조건이 선결되어야 하지만, 특히 참여를 매개할 수 있는 제도적 장치의 확충이 필요하다. 참여제도가 충분히 구축되지 않을 경우 주민참여가 전반적으로 축소될 수 있을 뿐만 아니라 참여 자원을 보유한 일부 계층에 의해 참여가 독점될 수 있다(이승종, 2003: 163). 여기서는 참여 활성화에 대한 인식을 참여활성화 주체, 활성화 기여도, 및 주민의 조직적 참여, 그리고 제도적 개혁에 대한 호응도를 통해 살펴보고자 하였다.

(1) 자치의존도 : 자치의존도란 주민참여의 활성화가 주민 스스로에 의한 것보다는 외부적 조건에 있다고 믿는 태도를 의미한다. 이를 위하여 주민참여 활성화를 위한 단체장의 관심과 노력에 따른 주민참여 정도, 담당 공무원의 관심 및 노력에 따른 주민참여 정도 그리고 정부의 주민참여에 대한 홍보에 대한 인식을 조사하고자 하였다.

(2) 자치기여도 : 자치기여도는 주민자치와 관련된 주체들 중에서 누가 가장 주민자치의 활성화에 기여하였는가의 정도를 의미한다. 이를 위하여 중앙정부, 정당, 자치단체장, 지방의원, 공무원, 언론, 이익/직능단체, 시민단체, 국민운동단체 그리고 시민 등이 포함시켜 이들의 자치기여도를 평가하고자 하였다.

(3) 주민의 조직적 참여 : 조직적 참여란 개인적 행동 차원의 참여가 아니라 단체의 구성 또는 가입을 통한 조직적 차원에서의 주민참여방식을 의미하는 것이다. 이런 형식의 참여는 개인 차원의 참여가 자치권력감과 영향력을 증가시키는 데 문제가 있다는 앞서의 분석과 관련된 것이다. 이를 위하여 주민들이 주민참여를 위한 자발적인 주민단체의 구성의지 여부와 이러한 자발적 주민단체의 가입을 통한 주민참여 활동여부를 조사하였다.

(4) 주민참여 제도개혁 호응 : 정부 주도적인 지방자치에 대한 주민참여제도 개혁은 꾸준히 요구되고 있다. 주민참여의 활성화를 위해서는 무엇보다 참여의 제도화가 중요하다. 비제도적인 참여를 통해서도 정책과정에 영향을 미칠 수도 있

지만 참여의 비용에 따른 불평등을 완화하고 정부의 수용성을 높이기 위해서는 제도화된 참여로 확대되는 것이 바람직하다(이승종, 2003: 167-168). 이 연구에서는 현재 우리나라에 제도화되어있지는 않지만 실질적 참여자치를 위해서 필요한 주민투표제, 주민소환제 그리고 주민소송제에 대한 인식을 조사하고자 하였다.

2. 조사 대상

1) 조사대상의 선정 기준

지역주민들의 주민참여의식과 현황에 대한 설문조사를 통해 타당성 있는 결과를 도출하기 위해서는 누구를 대상으로 할 것이나가 중요하다. 여기에는 응답자들 간에 의미 있는 인식 차이를 나타내는 것은 무엇인가에 대한 검토가 선행되어야 할 것이다. 기존 연구들은 자치의식의 파악을 주로 응답자의 인구학적 또는 사회 경제적 속성을 기준으로 조사하고 있다. 이러한 일반적인 방법도 필요하지만, 지방 자치의 활성화와 주민참여는 제도자체보다는 참여하는 주민과 이를 받아들이는 관료들에게 달려 있다는 주장에 주목할 필요가 있다고 판단된다. 특히 주민참여의 현실적 의미를 주민의사에 대한 지방정부의 반응성 제고에서 찾는다면, 주민참여는 결국 일반주민의 인식뿐만 아니라 공무원의 자치에 대한 의식과 평가가 매우 중요하다고 할 것이다(백종섭, 1995). 다시 말해 주민을 위한 행정, 공정하고 합리적인 업무수행을 위해서는 공무원의 자치의식, 즉 지방자치와 주민참여의 기능과 필요성에 대한 긍정적 의식이 필요하다. 그리고 주민참여가 원활하게 이루어지기 위해서는 지방정부가 보유하고 있는 정보를 원칙적으로 주민들에게 공개하고 제공하는데 긍정적 의식이 필요하다. 따라서 공무원의 자치의식에 대한 조사결과는 시민의식 결과와 비교하여 중요한 시사점을 제공해 줄 수 있을 것이다.

한편, 인간의 본성 및 사회적 복잡성을 고려할 때, 지방자치에 있어 일반주민의 개인적 참여와 역할에는 일정한 한계가 있다(신희권, 1998: 208). 원활한 주민참여에는 시민정신의 교육 및 정보교류가 요구되며, 이러한 역할은 시민단체를 통해 용이하게 확보될 수 있다(이승종, 1997; 유재원, 1995). 최근 지방차원에서도 다양한 시민단체가 활동을 통해 지방정부의 정책과정에 영향을 미치고 있다. 여기에는 시민단체를 비롯하여 기타 민간단체들이 지역 문제에 대해 공의적 차원에서 영향력을 발휘하고 있다. 물론 중앙차원의 시민단체에 비해서 조직자원의 취약성으로 그 활동수준은 미미한 것으로 평가될 수 있으나, 지방정책과정에서 시민단체의 다양한 주민참여 매개기능이 이루어지고 있다(이승종, 2003: 250-252). 이러한 시민

단체들의 활동의 근저에는 지방자치에 대한 상이한 인식의 차이가 존재할 것으로 가정할 수 있다. 따라서 보다 정확한 시민단체들의 주민참여 의식과 현황을 파악하기 위해서는 일차적으로 수많은 단체들 중에서 어떤 것을 시민단체로 볼 것인가 하는 의문이 해결되어야 한다. 여기에 대해서는 다양한 논의가 가능하지만 대구시내 민간단체를 대상으로 하여 단체의 성격을 검토하여 시민운동단체와 관변단체를 구분하여 이를 시민단체와 국민운동단체로 명명하여 사용하기로 하였다.

2) 표본의 특성과 점수의 구성

대구지역의 주민참여 인식 및 현황을 조사하기 위해서 대구광역시에 거주하고 있는 시민, 대구광역시 공무원, 시민단체 그리고 국민운동단체를 대상으로 한 설문조사방법을 채택하여 전체 대상 집단 중에서 무작위로 표본을 추출하는 방법을 채택하였다⁵⁾. 본 조사를 위한 설문지 배부는 2001년 10월 15일부터 11월 16일까지 약 1개월에 걸쳐서 실시가 되었고 배포된 설문지 총 1000부 중 일반시민 391부, 공무원 196부, 시민단체 85부, 그리고 국민운동단체 60부 등 총 732부가 회수되었다⁶⁾.

<표 3> 각 집단별 응답자의 특성

시 민	남 성	192명	391명
	여 성	199명	
공 무 원	시 청	49명	196명
	구 청	147명	
N G O 시 민 단 체	회원·임원	41명	85명
	상근자	44명	
국 민 운 동 단 체	회원·임원	39명	60명
	상근자	21명	

설문조사는 일반시민의 경우 조사원의 직접면접을 통해서 실시가 되었고 공무원과 시민단체 그리고 국민운동단체는 인편과 우편을 통해서 설문조사가 실시되었다. 그리고 4개 집단에 대한 비교를 위하여 ANOVA 분석과 교차분석 그리고 빈도분석을 활용하였으며 통계분석의 결과는 95% 신뢰수준에서 진행이 되었고 표

5) 이 연구가 기존의 자치의식조사연구에 대해 갖는 차별성과 보완성을 이와 같이 시민, 공무원, 시민단체, 국민운동 단체로 구분하여 조사한다는 점에서도 찾을 수 있을 것이다.

6) 대구경실련에서 실시한 '주민참여에 관한 인식조사'에서 나온 설문자료를 이용하였음.

본오차는 $\pm 2.20\%$ 를 나타내고 있다. 한편 각 문항은 5점 척도로 구성되었으며 1점으로 갈수록 부정적인 응답, 5점으로 갈수록 긍정적인 응답, 3점은 ‘그저 그렇다’는 응답으로 구성되었다.

IV. 조사 결과의 분석

1. 참여자치에 대한 일반적 인식 분석

1) 참여의식

<지방자치 실시 이후의 시민들의 참여의식이 높아졌는가>에 대한 물음에 대하여 일반시민과 시민단체는 시민들의 참여의식이 거의 개선되지 않는 것으로 응답한 반면, 공무원과 국민운동단체들은 다소 높아진 것으로 평가하였다(<표 4> 참조). 이러한 응답 결과는 시민과 시민단체는 지방 자치가 주민 참여 제고에 영향을 못 미치고 있다고 평가하고 있는 반면, 공무원과 국민운동단체들은 지방자치가 주민참여의식을 고양시키는 데 기여한다는 평가를 내리고 있음을 보여 주는 것이다. 여기서 주민참여의 주체인 시민들이 지방자치가 주민참여의식 제고에 기여하지 못하고 있다고 평가는 다른 어떤 집단의 평가보다도 심각하게 검토 될 필요가 있다고 하겠다. 또한 공무원과 국민운동단체의 지나친 자기긍정 인식도 자치의 수혜자가 누구이어야 하는가의 관점에서 성찰될 필요가 있다.

2) 주민참여의 기회

<지방자치실시 이후 정책의 결정, 집행과정에 참여할 수 있는 기회가 충분히 주어지고 있는가>에 대한 설문에 대해서도 - 직전 설문의 경우와 마찬가지로 - 시민과 시민단체는 부정적 평가를 하고 있었으며, 공무원과 국민운동단체는 일관되게 긍정적인 평가를 하고 있었다(<표 4> 참조). 이러한 응답 패턴은 광역자치단체 수준이나 기초자치단체의 수준에서 일관된 응답 형태로 나타나고 있었다. 이는 시민들이 지방자치실시 이후 피부에 닿는 이렇다 할 참여기회를 제공받지 못하고 있음을 반증하는 것이다. 한편 공무원들은 지방자치실시 이후 지방정부가 과거보다는 훨씬 많은 참여기회를 제공하는 것으로 인식하고 있어, 시민과의 인식 차이의 극복이 또 다른 과제로 남게 되었다. 흥미 있는 것은 국민운동단체가 참여 기회 확대에 대한 긍정적 평가를 하고 있다는 것인데, 이는 지방선거의 실시와 더불어 지역 관변단체들이 지방정부에 대한 각종 요구를 더욱 강하게 할 수 있는 여건

이 조성된 데 기인하는 것으로 보인다.

3) 시민의 행정·정책과정의 주민참여 필요성

<행정의 민주화를 위해 주민들이 지방행정의 정책결정 및 집행의 모든 과정에 참여하는 주민참여가 필요한가>에 대한 설문에 대하여 시민들은 시민과 시민단체들은 상당히 긍정적인 평가를 한 반면, 공무원과 국민운동단체는 부정적인 반응을 보여주고 있었다. 시민들의 경우 직접 행정이나 정책과정에 참여할 필요가 있는가에 대한 질문에 대해서 응답자의 68%가 동의하고 있었다(<표 4> 참조). 이는 현재의 지방정부의 정책과정에서 주민들의 의견이 제대로 반영되지 못한다는 것을 반증하는 것이다. 한편, 공무원은 정책과정에 대한 주민참여에 대하여 가장 부정적인 태도를 가진 것으로 나타났는데, 이는 지방 공무원이 정책과정에 있어 주도권을 지속적으로 유지하려는 경향을 보여주는 것으로서, 향후 공무원의 정책 독점, 정보독점 개선이 어려운 작업이 될 것임을 예고하는 것이기도 하다.

<표 4> 참여 자치에 대한 일반적 인식

구 분	응답자	평균	표준편차	F 값	유의학률
주민들의 참여의식 : <지방자치실시 이후 지방행정에 대한 참여의식이 높아졌는가>					
시 민	390	2.77	.95		
공 무 원	196	3.50	1.04		
NGO	시민단체	85	2.94	.96	
	국민운동단체	60	3.25	.91	
합 계	731	3.03	1.02	25.602	.000
주민참여의 기회 : <지방자치실시 이후 정책의 결정, 집행과정에 참여할 수 있는 기회가 충분히 주어지고 있는가>					
시 민	391	2.36	.79		
공 무 원	196	3.50	.97		
NGO	시민단체	85	2.30	.81	
	국민운동단체	60	3.15	1.02	
합 계	732	2.72	1.01	86.769	.000
행정·정책과정의 주민참여 필요성 : <행정의 민주화를 위해 주민들이 정책의 모든 과정에 참여하는 주민참여가 필요한가>					
시 민	391	3.50	.97		
공 무 원	196	2.38	.84		
NGO	시민단체	85	3.15	1.02	
	국민운동단체	60	2.30	.81	
합 계	732	2.73	1.02	78.945	.000

참여자치에 대한 주민의 일반적 인식을 묻는 앞의 3문항의 결과를 종합해 보면, 시민과 시민단체는 지방자치실시 이후에도 주민참여의식이 신장되지 못하고 있고, 주민참여기회도 확대된 것이 없다고 평가하고 있다. 그러나 그들은 지방자치에 있어서 주민의 정책결정 및 집행 과정에 대한 주민참여를 매우 필요한 것으로 인식하고 있었다. 반면, 공무원과 국가운동단체는 이와는 상반된 견해를 가지고 있었다. 양 집단들간의 이러한 견해 차이는 사실의 진위여부를 떠나 향후 지방자치의 실천에 있어 해결해야 할 중요한 과제가 있음을 시사하는 것이다. 특히 지방자치의 주체인 시민들이 보여주고 있는 지방자치에 대한 실망과 불만은 다른 어떤 집단의 불만보다도 우선적으로 고려돼야 한다는 점에서 중시될 필요가 있다.

2. 자치만족감에 대한 인식 분석

지방자치에 대한 만족감은 주민들이 자치에 대하여 얼마나 큰 권력감을 갖고 있는가, 자치를 어떻게 이해하고 있는가, 자신에게 자치가 어떤 효능감을 주는가에 의해 측정될 수 있다.

1) 자치권력감

자치권력감은 주민들이 자치의 실현에 얼마나 영향력을 가지고 있는가하는 측면과 실질적인 권한행사에 대한 기대를 중심으로 고찰될 수 있다. 먼저, <주민자치를 실현하는 데 있어서 자신의 영향력이 어느 정도나 된다고 생각하는가>에 대한 응답 결과를 보면, 시민과 시민단체는 자치에 대한 무력감을 많이 느끼는 것으로 나타났다. 이러한 자치 무력감은 공무원들에게서도 나타났다. 반면 국민운동단체의 경우에는 자치에 대한 약한 권리감을 느끼고 있는 것으로 나타나 큰 대조를 보이고 있다. 국민운동단체가 다소나마 권리감을 느끼는 이유는 지방자치 실시 이후 지방 정부로부터 과거보다는 비교적 적은 통제를 받게된 데서 기인하는 것으로 보인다.

한편, <실질적인 권한이 주어진다면 과연 시민들이 제대로 권한을 행사할 수 있는가>에 대하여 시민, 시민단체, 국민운동단체들은 다소 긍정적인 평가를 하고 있었다. 반면 공무원 집단은 이에 대해서 부정적인 평가를 하고 있는데, 이는 공무원이 시민의 자치능력을 어떻게 평가하고 있는가를 잘 보여주는 사례가 된다고 하겠다. 물론 공무원들은 시민을 비롯한 여타 집단들이 행정에 대한 전문성 부족 및 집단적 이익 추구 때문에 합리적인 행정을 수행할 수 없다고 생각할 수 있다.

그러나 그러한 생각이 진실일 수는 없다. 시민들의 교육수준과 시민단체의 역량으로 볼 때 시민들의 권한 행사가 공무원보다 못할 것이라고 단정할 이유는 없기 때문이다. 공무원의 이러한 인식은 앞에서 공무원이 시민의 정책과정 참여를 부정적으로 보고 있다는 인식과 더불어 시민의 자치에 대한 권력감을 저하시키는 요인으로 작용할 수 있다는 점에서 우려되는 대목이 아닐 수 없다.

<표 5> 자치권력감에 대한 인식

구 분	응답자	평균	표준편차	F 값	유의확률
자치에 대한 영향력 인식 : <주민자치를 실현하는 데 있어 자신의 영향력이 어느 정도 나 된다고 생각하는가>					
시 민	391	2.29	1.03		
공 무 원	196	2.48	1.05		
NGO	시민단체	85	2.67	10.853	.000
	국민운동단체	60	3.05		
합 계	732	2.45	1.06		
실질적 권한 행사 인식: <지역사회의 문제들을 결정할 수 있는 실질적인 권한이 주어지면 시민들이 그 권한을 제대로 행사할 수 있다고 생각하는가>					
시 민	389	3.19	1.08		
공 무 원	196	2.90	1.02		
NGO	시민단체	85	3.52	7.795	.000
	국민운동단체	60	3.27		
합 계	730	3.16	1.06		

2) 자치이해도

주민의 자치이해도는 다양한 주민참여 방식에 대한 이해의 정도, 현재의 주민참여 수준에 대한 평가 및 바람직한 주민참여의 수준에 대한 인식을 중심으로 고찰될 수 있다. 먼저, 기왕에 존재하고 있는 주민참여 형태에 대한 주민의 인지도를 알기 위해 작성된 <다음은 대부분의 지방자치단체에서 시행되고 있는 주민참여 제도입니다. 귀하게서는 이 제도들에 대해 얼마나 알고 계십니까>에 대한 응답을 보면, 반상회에 대한 이해가 55%로 가장 높았고, 그 다음이 공청회(20.3%), 청원(13.8%), 주민감사청구(13%), 각종위원회(8.5%), 조례제개정청구(7.7%)순으로 나타났다(<표 6> 참조). 이는 상당수의 주민들이 반상회나 공청회 수준의 관주도적이며 기초적인 형태의 참여방식을 주민참여의 주요한 방식으로 인식하고 있음을 보여주는 것이라 하겠다.

<표 6> 시민들의 주민참여 형태에 대한 인식

응답 참여제도	반상회	공청회	청원제	조례제정/ 개폐청구	주민감사 청구	위원회
전혀 모름	22 (5.6%)	68 (17.4%)	88 (22.5%)	120 (30.7%)	114 (29.2%)	118 (30.2%)
모르는 편임	67 (17.1%)	107 (27.4%)	106 (27.1%)	135 (34.5%)	120 (30.7%)	133 (34.0%)
그저 그렇다	81 (20.7%)	130 (33.2%)	132 (33.8%)	97 (24.8%)	99 (25.3%)	98 (25.1%)
약간 알고 있음	163 (41.7%)	76 (19.4%)	47 (12.0%)	29 (7.4%)	49 (12.5%)	30 (7.7%)
자세히 알고 있음	56 (14.3%)	5 (1.3%)	7 (1.8%)	1 (0.3%)	2 (0.5%)	3 (0.8%)
합계	389 (100%)	386 (100%)	380 (97.2%)	382 (97.7%)	385 (98.5%)	382 (97.7%)

<표 7> 현재 우리나라 주민참여의 수준에 대한 인식

구분	응답자 범주					전체
		시민	공무원	시민단체	국민운동	
현재 우리나라 지방자치 수준	선거에 참여하여 단체장과 지방의원을 선출하는 수준	빈도	176	92	59	355
		%	45.2%	47.2%	70.2%	47.5% 48.8%
	행정기관이 지원하는 일을 주민이 수행하는 수준	빈도	48	25	10	93
		%	12.3%	12.8%	11.9%	16.9% 12.8%
	동네관심사를 주민회의에서 논의하는 수준	빈도	88	17	5	119
		%	22.6%	8.7%	6.0%	15.3% 16.4%
	주민회의 결정사항을 행정기관에 요청하는 수준	빈도	36	30	4	78
		%	9.3%	15.4%	4.8%	13.6% 10.7%
	주민을 위한 행정인가 감시비판하는 수준	빈도	14	14	3	33
		%	3.6%	7.2%	3.6%	3.4% 4.5%
	각종위원회에 참여하는 수준	빈도	13	13	2	30
		%	3.3%	6.7%	2.4%	3.4% 4.1%
	중요정책의 공개요구 및 공동협의 수준	빈도	9		1	10
		%	2.3%		1.2%	1.4%
	공무원과 대등한 입장에서 주요정책을 심의 결정하는 수준	빈도	5	4		9
		%	1.3%	2.1%		1.2%
전체		빈도	389	195	84	727
		%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

$$X^2 = 57.033 \quad p < .05$$

한편, <현재 우리나라의 주민참여는 수준은 어디에 해당된다고 생각하는가>에 대해서는 45%의 시민들이 선거에 참여하여 단체장과 지방의원들을 선출하는 수

준이라고 응답하였으며, 22.5%의 시민들이 동네 관심사를 논의하는 정도의 수준, 12.3%의 사람들이 행정기관이 지원하는 일을 주민이 수행하는 정도로 인식하고 있었다(<표 7> 참조). 이러한 수치는 거의 대부분의 주민들이 우리나라의 주민참여의 수준이 매우 초보적이고, 관주도적인 참여에 머무르고 있다고 평가하는 것을 보여주는 것으로서 향후 참여자치의 성공을 위한 다양하고 열린 참여방식의 마련이 필요함을 시사하는 것이라 하겠다.

현재의 주민참여 수준에 대하여 얼마나 만족하는가를 알아보기 위해서는 바람직한 주민참여의 수준에 대한 기대수준을 알아 볼 필요가 있다. 이를 위해 작성한 <바람직한 주민참여의 수준은 무엇인가>라는 질문에는 24.3%의 응답자가 정부를 감시 감독하는 수준을, 15.9%가 행정기관의 중요한 정책을 미리 공개하여 그에 대한 공동협의를 하는 수준을 지적하였다. 무엇보다도 <표 7>과 <표 8>의 응답결과를 비교해 보면, 시민들은 그들이 기대하는 주민자치 수준과 현재의 주민자치 수준간에는 그 내용과 품질에 있어 큰 차이를 느끼고 있다는 것을 알 수 있다.

<표 8> 바람직한 주민참여의 수준에 대한 인식

구 분		응답자 범주				전체	
		시민	공무원	시민단체	국민운동		
바 람 직 한	선거에 참여하여 단체장과 지방의원을 선출하는 수준	빈도	62	30	4	9	105
		%	15.9%	15.3%	4.7%	15.0%	14.4%
주 민 자 치	행정기관이 지원하는 일을 주민이 수행하는 수준	빈도	19	19	1	3	42
		%	4.9%	9.7%	1.2%	5.0%	5.7%
수 준	동네 관심사를 주민회의에서 논의하는 수준	빈도	57	26	8	10	101
		%	14.6%	13.3%	9.4%	16.7%	13.8%
	주민회의 결정사항을 행정기관에 요청하는 수준	빈도	57	51	11	11	130
		%	14.6%	26.0%	12.9%	18.3%	17.8%
	주민을 위한 행정인이 감시 비판하는 수준	빈도	95	22	12	7	136
		%	24.4%	11.2%	14.1%	11.7%	18.6%
	중요정책의 공개요구 및 공동 협의 수준	빈도	62	35	36	10	143
		%	15.9%	17.9%	42.4%	16.7%	19.6%
	공무원과 대등한 입장에서 주요정책을 심의 결정하는 수준	빈도	20	5	13	8	46
		%	5.1%	2.6%	15.3%	13.3%	6.3%
전 체		빈도	390	196	85	60	731
		%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

$$X^2 = 93.631 \quad p < .05$$

3) 자치효능감

지방자치의 효능감은 주민이 뽑은 단체장이 얼마나 주민의 의견을 존중하는가, 제도적 주민참여가 어느 수준에서 얼마나 잘 작동되고 있는가, 비제도적인 참여

가 어느 수준에서 어떻게 작동되고 있는가의 차원에서 논의될 수 있다.

먼저, 단체장 지배 자치로 변질된 한국의 지방자치에서 단체장이 주민 의견을 얼마나 잘 수렴하는가는 매우 중요한 사안이 된다(박종민, 2000, 2002; 유재원 2000). <지방자치실시 이후 단체장이 주민의 의견을 제대로 수렴하고 있다고 생각하는가>에 대하여 대구광역시의 경우 시민의 49%정도는 부정적인 태도를 보이고 있었으며, 7% 정도의 시민들만이 긍정적인 응답을 하고 있었다(<표 9>참조). 이는 한국의 지방자치가 단체장 수준에서도 잘 안되고 있다는 것을 의미하는 것으로서, 단체장에 의한 지역 지배 주장을 강력하게 뒷받침하는 증거로 사용될 수 있을 것이다.

<표 9> 단체장의 주민의견 수렴 정도

	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	그저 그렇다	약간 그렇다	매우 그렇다	합 계
광역단체장 주민의견 수렴정도	41 (10.5%)	150 (38.4%)	169 (43.2%)	27 (6.9%)	0 (0.0%)	387 (99.0%)
기초단체장 주민의견 수렴정도	28 (7.2%)	120 (30.7%)	187 (47.8%)	48 (12.3%)	0 (0.0%)	383 (98.0%)

<표 10> 제도적 주민참여의 효과

구 분	시 민	공무원	시민단체	국민운동 단체	합계/ 평균	F 값	유의 확률
반 상 회	응답자	391	196	85	60	732	.000
	평 균	3.08	2.85	2.52	2.91	2.94	
	표준편차	0.95	1.07	1.10	1.10	1.03	
공 청 회	응답자	391	196	85	60	732	.000
	평 균	2.60	3.14	2.90	2.93	2.81	
	표준편차	1.11	0.97	1.00	1.02	1.08	
청 원 제	응답자	391	196	85	60	732	.000
	평 균	2.36	3.14	3.02	2.83	2.51	
	표준편차	1.12	0.97	1.04	1.01	1.20	
조례제정 개폐청구	응답자	391	196	85	60	732	.000
	평 균	2.14	2.99	2.87	2.78	2.68	
	표준편차	1.17	1.03	1.36	0.94	1.258	
주민 감사청구	응답자	391	196	85	60	732	.000
	평 균	2.36	3.01	3.09	3.08	2.68	
	표준편차	1.292	1.059	1.278	1.06	1.25	
위 원 회	응답자	391	196	85	60	732	.000
	평 균	2.19	3.11	2.87	2.83	2.57	
	표준편차	1.31	1.00	1.14	0.99	1.25	

한편, 현재 우리나라에서 제도적으로 인정되고 있는 주민들의 참여방식이 가지고 있는 효과에 대한 조사에서 주민들은 반상회를 통한 참여의 효과만을 긍정적으로 인정(약 36.5%)하고 있는 반면에, 공무원, 시민단체 및 국민운동단체의 구성원들은 반상회 참여방식에 대하여 부정적인 인식을 보여주었다(<표 10> 참조). 즉, 주민들은 그들이 쉽게 참여할 수 있고 어떻게 보면 유일한 참여방법이라고 해도 과언이 아닌 반상회에 대해서 높게 인식하고 있었으며, 공청회, 청원제, 조례제정 및 개폐청구, 주민감사청구, 위원회 참여 등에 대하여 낮게 평가하였다. 이는 공청회 등의 참여제도가 주로 전문적인 행정사안과 관련되어 있을 뿐만 아니라 소수의 시민들에게 국한된 ‘그들의 일’로 치부될 수 있기 때문으로 보인다.

<표 11> 비제도적 주민참여의 효과

구분		시민	공무원	시민단체	국민운동 단체	합계/ 평균	F 값	유의 확률
단체장 면담	응답자	390	196	84	60	730	33.256	.000
	평균	2.75	3.58	3.05	3.50	3.07		
	표준편차	1.05	0.93	0.98	1.03	1.08		
지방의원 을 통한	응답자	387	196	83	60	726	21.869	.000
	평균	2.77	3.44	2.92	3.20	3.00		
	표준편차	1.01	0.91	0.78	1.05	1.00		
집단민원	응답자	385	196	84	59	724	10.557	.000
	평균	3.30	3.58	3.82	3.75	3.47		
	표준편차	1.02	0.86	0.66	0.99	0.96		
집회시위	응답자	385	196	84	59	724	8.630	.000
	평균	3.28	3.24	3.82	3.66	3.36		
	표준편차	1.11	0.94	0.82	1.18	1.06		
시민단체	응답자	382	196	84	59	721	9.900	.000
	평균	3.36	3.49	3.98	3.69	3.50		
	표준편차	1.08	0.87	0.78	0.90	1.00		

제도화되지 않은 비공식적 참여 방식의 효과를 묻는 설문에 대해서 시민들은 시민단체를 통한 참여, 집단민원, 집회 및 시위 등의 방식의 순으로 효과적일 것이라는 반응을 보였으며, 자치단체장과의 면담, 지방의회의원을 통한 민원제기 등에 대해서는 효과적이지 못한 참여방식이라는 태도를 보이고 있었다(<표 11> 참조). 특히 시민단체를 통한 참여효과에 대해서는 모든 응답자들이 높이 인식을 하고 있는데 이것은 최근에 있었던 시민단체들의 정치적인 효과가 가시적으로 나타났기 때문에 그 효과를 높이 평가하는 것으로 보인다. 그러나 주민 참여에 대한 효능감이 시민단체나 집단민원, 집회 및 시위 등을 통해 얻어질 수 있다고 생각하

는 반면, 단체장이나 지방의원을 통해서 잘 얻어 질 수 없다는 시민들의 반응은 정상적인 주민참여 방식이 정착되는 데 많은 시간이 걸릴 것임을 시사하는 것이라 하겠다.

3. 주민참여 활성화에 대한 인식

주민참여 활성화는 지방자치를 정상화하기 위해 필요한 최대 사안이다. 문제는 지방자치에 참여하는 행위자들이 얼마나 주민참여의 활성화에 관심을 가지고 있으며, 그러한 관심을 행동으로 실천하고 있는가에 달려있다. 우려되는 것은 자치 참여자들이 서로 자기의 노력보다는 타인의 노력이 더 중요하다고 생각하는 경향이다. 특히 주민의 경우에는 단체장, 공무원, 참여제도의 문제점을 주민참여의 장애물로 간주하는 경향이 있으며, 관공서에서는 주민의 자발적 참여 부족을 탓하는 경향이 있다. 시장과 공무원, 참여제도의 홍보에 문제가 있다고 생각하는 주민들의 의식은 자치의존도의 관점에서 고찰될 필요가 있다. 여기서는 이러한 주제들과 더불어 조직적 참여에 대한 주민들의 반응, 참여제도 개혁에 대한 호응도, 참여 활성화를 위한 과제에 대하여 알아보고자 한다.

1) 자치의존도

<지방자치단체장의 관심과 노력에 따라 주민참여의 정도가 달라질 수 있다고 생각하는가>에 대하여 4개 집단 모두가 긍정적인 응답을 하고 있다(<표 12> 참조). 이는 선거를 통해 선출된 단체장에 대한 지역 전체 주민들의 기대와 우려를 반영하는 것으로 해석할 수 있다. 한국에서 시장들은 지방의 권력 중심으로서의 위상을 점유하고 있음에도 불구하고, 자신과 관공서 중심의 권한 행사에 치중함으로써 참여자치와는 동떨어진 통치행위를 하고 있다는 지적을 받고 있다. 시장의 집권적 통치 행위의 배경에는 자기를 드러내기 위한 정치적 계산이 숨어 있으며 시장 후원 세력들과의 결탁을 통해 시장중심의 지역발전집권체제를 강화하게 된다(강명구, 2002; 박종민, 2002; 이종수, 2002). 시장에게 권력이 집중되는 지방정치의 상황에서 시민, 공무원, 지역단체들은 시장의 선의에 의한 주민참여 활성화를 기대하거나, 그러한 상황에 대한 우려와 저항 행동을 구사하게 되는 경향이 생긴다. 한편, <공무원의 관심과 노력이 주민참여의 정도에 영향을 미친다고 생각하는가>에 대한 설문에서도 단체장에 대한 설문에서와 비슷한 응답 패턴을 확인할 수 있었다. 특히 공무원과 직접적인 접촉을 많이 하는 시민단체 구성원들이 공무

원의 주민참여에 대한 영향 정도를 제일 많이 인식하고 있다. 시민단체들의 공무원의 관심과 노력의 주민참여에 대한 영향을 미친다는 크게 동의하는 이유는 집행 공무원의 권한과 재량권의 사용에 대한 기대보다는 우려를 표명한 것으로 볼 수 있을 것이다. 실제로 대구지역의 경우 시민단체와 공무원들 간에 잦은 대립이 발생하고 있으며, 공무원과 시민단체간 정책 참여를 둘러싼 상호 인식에 문제가 있다는 지적도 있다(전영평, 2001).

자치의존도에 대한 이러한 설문결과는 주민참여의 활성화에 대한 단체장들과 공무원들의 노력과 관심이 미흡하다는 평가인 동시에, 주민들의 자치 무력감과 결부된 자치의존도가 심화되어 있음을 반영하는 것이라 하겠다.

<표 12> 자치에 대한 의존도 인식

구 분	응답자	평균	표준편차	F 값	유의확률
단체장의 노력이 주민참여 활성화에 미치는 영향력에 대한 동의 수준					
시 민	389	3.59	1.14		
공 무 원	195	4.10	2.40		
NGO	시민단체	84	4.25	.82	.000
	국민운동단체	60	4.23	.87	
합 계	728	3.85	1.56		
공무원 노력이 주민참여 활성화에 미치는 영향력에 대한 동의 수준					
시 민	389	3.60	1.17	10.358	.000
공 무 원	195	3.52	1.00		
NGO	시민단체	84	4.23		
	국민운동단체	60	3.95		
합 계	728	3.68	1.11		

2) 주민들의 조직적 참여

조직적 주민참여 형태에 대한 동의와 조직적 참여 동기를 알아보기 위해 <자발적인 주민단체를 구성하고 이를 통해 행정에 참여해야 한다는 주장에 얼마나 동의하는가>라는 질문 <자발적 주민단체가 만들어지면 그것에 가입하여 활동할 생각이 있는가>라는 설문을 실시하였다(<표 13> 참조). 첫 번째 설문에 대하여 시민들의 56.6%가 자발적 주민단체를 통한 참여가 필요하다는 것에 대해서는 동의하고 있었다. 그런데 자발적 주민 단체가 만들어지면 가입하여 활동할 생각이 있는가에 대해서는 부정적인 응답이(41.5%) 긍정적인 응답(33.3%)보다 많았다. 이러한 응답 결과는 자발적 조직을 통한 참여의 필요성을 인정하지만, 자기가 가입하여 활동하는 데 대해서는 매우 소극적인 태도를 보이는 것으로서, 시민들이 실천으로서 주

민참여는 거리는 이중적 참여의 잣대를 사용하고 있다는 문제를 노정 시키는 것이라 하겠다.

<표 13> 주민들의 조직적 참여

	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	그저 그렇다	약간 그렇다	매우 그렇다	합계
자발적 주민단체를 통한 참여에 대한 동의	9 (2.3%)	69 (17.6%)	89 (22.8%)	149 (38.1%)	73 (18.7%)	389 (99.5%)
자발적 주민단체 가입·참여 의사	44 (11.3%)	118 (30.2%)	96 (24.6%)	114 (29.2%)	16 (4.1%)	388 (99.2%)

3) 주민참여제도 개혁 호응도(새로운 주민참여 방법 도입 여부)

자치행정의 책임성을 확보하고 주민참여적 행정을 실현하기 위해서는 제도적 측면에서 참여를 조장할 수 있는 수단이 필요하다. 이러한 관점에서 현재 외국에서 제도적으로 시행되고는 있지만 아직까지 우리나라에서는 시행되고 있지 않은 주민투표제, 주민소환제, 주민소송제의 도입, 실시에 관한 설문을 실시하였다.

<표 14> 주민참여제도 도입에 대한 인지

구분	시민	공무원	시민단체	국민운동 단체	합계/ 평균	F 값	유의확률
주민 투표제	응답자	389	196	85	60	730	24.887 .000
	평균	3.48	3.03	4.12	4.03	3.48	
	표준편차	1.15	1.11	.98	1.02	1.17	
주민 소환제	응답자	388	196	84	60	728	23.399 .000
	평균	3.56	3.27	4.35	4.12	3.59	
	표준편차	1.13	1.20	.92	.99	1.17	
주민 소송제	응답자	389	196	85	60	730	32.079 .000
	평균	3.56	3.18	4.53	3.95	3.60	
	표준편차	1.15	1.11	.80	1.03	1.16	

이러한 설문에 대하여 대체적으로 각 설문 대상집단들은 이 제도의 도입, 실시에 긍정적인 반응을 보이고 있었다. 흥미 있는 것은 새로운 제도 도입에 대하여 시민단체와 국민운동 단체가 가장 긍정적인 반응을 보이고 있는 반면, 공무원들은 미온적인 반응을 보이고 있다는 것이다. 응답자의 평균값을 기준으로 한 주민

참여제 방법의 도입실시 우선 순위는 주민투표제, 주민소환제, 주민소송제 순으로 나타났다. 특히 시민단체 구성원은 주민소송제에 대한 주민참여 방법에 대해서 강한 선호를 나타내고 있는 반면에 주민들은 주민투표제를 그리고 국민운동단체는 주민소환제에 대한 선호를 나타내고 있다(<표 14> 참조).

4) 주민참여 활성화를 위한 가장 시급한 과제

주민자치를 활성화시키는 데 있어서 가장 시급한 과제가 무엇인가에 대한 논의는 향후 참여자치의 성공을 위한 전략 수립에 중요한 정보를 제공하게 될 것이다. <주민참여의 활성화를 위해 가장 시급한 과제는 무엇인가>에 대한 설문은 이러한 의도에서 작성되었다. 이에 대한 결과는 <표 15>에 잘 나타나 있는데, 전체 응답 결과를 보면, 주민들의 자치의식 향상, 주민참여제도의 확대, 자치단체장의 주민자치에 대한 관심과 노력이 중요한 과제로 지적되었다. 또한 공무원과 국민운동단체의 구성원들은 주민의 자치의식 향상을 중요하게 지적하고 있는 반면에 시민단체는 주민참여제도의 확대를 제일 중요한 과제로 지적하고 있다. 여기서 주목할 만한 것은 주민참여 제도에 대하여 비교적 전문적 식견과 이해관계를 가지고 있는 공무원집단과 시민단체간의 대립 국면이다. 공무원의 경우 68%가 주민의 자치의식 향상을 가장 중요한 과제로 지적하면서, 공무원의 관심과 노력 부분은 매우 낮게 평가함으로써(3.1%) 주민참여의 부실을 주민의식 탓으로 귀착시키고 있음을 알 수 있다. 반면, 시민단체는 주민참여제도 확대(36.5%), 주민자치의식 향상(28.2%), 시민운동의 활성화(23.5%)를 지적함으로써 제도적 측면, 의식적 측면, 운동적 측면의 문제를 비교적 균등하게 지적하고 있었다. 그렇다면 과연 누구의 의견이 보다 정확한 진단이라고 볼 수 있는가. 이에 대해서는 비교적 중립적인 위치에 있는 - 비전문적이기는 하지만 - 시민들의 의식을 참고하는 것이 좋을 것이다. 시민들은 참여제도 확대와 더불어 주민의 자치의식 향상을 주요 과제로 지적하고 있는데, 이는 자신들의 자치의식 부재에 대한 책임을 인정하는 성찰적 자세로 받아들일 만하다. 한편, 시민들의 10.5%가 공무원의 적극적인 관심과 노력이 자치 활성화에 도움이 된다는 지적에도 불구하고, 유독 공무원만이 자신의 노력을 저평(3.1%)하고 것은 공무원의 책임회피라는 비판을 면하기 어렵다고 하겠다. 또한 시민들이 시민운동의 활성화에 대한 기대를 걸고 있음에도 불구하고(11.6%), 공무원들은 이에 대해 가장 낮은 평가(4.6%)를 내리고 있는 것은 시민단체의 역할에 대한 공무원의 시각을 단적으로 보여주는 것이라 하겠다. 결국 우리는 공무원들의 평가가 여타 다른 집단의 평가보다 집단적인 편견에 빠져있는 것을 알 수 있

게 된다. 따라서 공무원의 평가보다는 시민단체와 시민들의 평가를 중심으로 주민참여 활성화 방안을 모색할 필요가 있다 하겠다.

<표 15> 주민참여 활성화를 위한 과제

		구 분	응답자별주				전체	
			시민	공무원	시민단체	국민운동		
주민자치 활성화를 위한 과제	주민의 자치의식 향상	빈 도	100	132	24	22	278	
		%	25.7%	68.0%	28.2%	36.7%	38.2%	
주민참여제도의 확대	주민참여제도의 확대	빈 도	101	25	31	15	172	
		%	26.0%	12.9%	36.5%	25.0%	23.6%	
단체장의 적극적인 관심과 노력	단체장의 적극적인 관심과 노력	빈 도	67	14	5	11	97	
		%	17.2%	7.2%	5.9%	18.3%	13.3%	
공무원의 적극적인 관심과 노력	공무원의 적극적인 관심과 노력	빈 도	41	6	4	5	56	
		%	10.5%	3.1%	4.7%	8.3%	7.7%	
지방자치단체의 권한 강화	지방자치단체의 권한 강화	빈 도	28	7			35	
		%	7.2%	3.6%			4.8%	
지방의회의 권한 강화	지방의회의 권한 강화	빈 도	7		1	1	9	
		%	1.8%		1.2%	1.7%	1.2%	
시민운동의 활성화	시민운동의 활성화	빈 도	45	9	20	6	80	
		%	11.6%	4.6%	23.5%	10.0%	11.0%	
기 타	기 타	빈 도		1			1	
		%		.5%			.1%	
전 체		빈 도	389	194	85	60	728	
		%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	

$$X^2 = 142.598 \quad p < .05$$

V. 맷는 말

지방자치 실시 이후 지방 정부는 정책 집행 및 행정서비스 제공의 차원에서 주민에게 큰 영향을 미치고 있으며, 주민들은 과거 어느 때 보다도 자기 지역의 정부 운영에 많은 관심을 보이고 있다. 그러나 주민이 행정에 실제로 영향력을 행사할 수 있는 방법은 그리 많지 않으며, 참여의 통로가 있어도 적극적인 행동으로 실천하는 일은 드물게 발견된다. 즉 현재까지 실시된 지방자치는 주민참여가 결여된 관공서 중심의 자치라고 할 수 있다(박종민, 2002; 유재원, 2002; 전영평, 2003). 이러한 현실은 시장과 시장후원자들에 의한 권력 독점, 공무원의 정책 독점, 제도적 참여 장치 부족, 지방권력 통제 제도의 부족, 조직화된 시민NGO의 부

즉, 주민의 참여의식과 실천 부족에서 초래된 것이다.

본 연구에서는 지방자치 실시 이후 최초로 주민참여의 실태를 몇 가지 주요한 차원에서 조사하고 그 문제점과 대안을 밝히고자 하였다. 보다 구체적으로 이 연구는 4개 집단(주민, 공무원, 시민단체, 국민운동단체)을 대상으로 주민참여와 관련된 3개 차원의 인식 - 참여자치에 대한 일반적 인식, 자치만족도에 대한 인식, 자치 활성화에 대한 인식 - 을 조사하고 집단 간의 차이점을 발견하였다. 이러한 조사 결과를 토대로 인지된 현재 지방 자치의 문제점과 향후 개선 방향에 대하여 논의하면 아래와 같다.

주민들은 자치에 대한 그들의 영향력을 매우 낮은 것으로 인식하고 있었다. 이는 주민이 실질적인 참여자치의 주체가 되지 못하고 있음을 의미한 것으로서 향후 주민들의 적극적 참여 도출이 매우 중요한 시민사회 과제가 되어야 한다는 점을 시사해 준다. 주민들의 불만은 현재의 주민참여 수준이 단체장 및 지방의원을 선출하는 선거 참여 수준이라는 응답에서 잘 나타난다. 주민들은 현재 실시되고 있는 지방자치에 무력감, 의존성, 불만족, 참여 부재에 대한 실망감을 보여주고 있었다. 그러나 주민들은 주민참여의 수준 향상과 활성화의 필요성에 대해서는 적극적인 태도를 가지고 있었으며, 조직화된 주민참여의 필요성에 대해서도 동의하고 있었다. 주민은 자발 조직에 대한 참여활동에 대해서는 소극적인 자세를 가지고 있으나, 참여 제도의 확대, 자치의식의 향상, 단체장의 적극적 관심, 시민운동의 활성화를 향후 참여자치의 활성화를 위한 과제로 지적함으로써 정치적 제도 혁신과 시민단체행동에 의한 자치 개혁에 기대를 걸고 있었다.

공무원은 주민참여에 대하여 가장 소극적이고 부정적인 견해를 가지고 있었다⁷⁾. 공무원은 시민의 자치적 문제 해결 능력을 부정적으로 보고 있을 뿐만 아니라, 바람직한 주민참여의 수준도 행정집행기능의 보조 수준으로 한정하는 경향을 보여 주었다. 이들은 타 집단에 비해 주민들에 의한 제도적 행정 통제에도 소극적이었다. NGO집단의 경우 시민단체와 국민운동단체간에 응답에 차이를 보이는 것

7) 중앙부처, 경기도, 서울시서초구의 일부 공무원들을 대상으로 한 박천오(2002)의 조사에 따르면, 공무원들의 시민참여에 대한 인식과 태도가 과거에 비해 대체로 어느 정도 긍정적인 방향으로 전환되고 있는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 표본의 차이(대상 공무원의 지역적 특성)와 측정문항 구성의 상이함에 기인한 것으로 판단된다. 그렇지 만 박천오(2002)에서도 공무원들의 시민참여 수용성이 당위성과 필요성 측면에서는 긍정적이었지만 시민참여의 방법과 효과 등에 대해서는 종래의 부정적인 시각에서 벗어나지 못하고 있는 것으로 나타나 본 연구의 분석결과와 큰 차이가 없는 것으로 보인다.

이 많았다. 국민운동단체는 시민들의 참여의식과 참여기회, 정책과정에의 참여에 대하여 시민단체보다 뚜렷이 부정적인 견해를 가지고 있었으며, 바람직한 주민참여 수준에 대하여도 초보적 수준의 주민참여 방식에 더 많은 호응을 하고 있었다.

전체적 응답 추세를 통해 볼 때, 대구시민과 시민단체의 응답이 서로 유사한 패턴을 보여주고 있었으며, 공무원과 국민운동단체들도 서로 유사한 반응 패턴을 보고 있었다. 이 중에서 가장 주목해야 국면은 당연히 주민의 응답 패턴이다. 주민 참여의 주체는 주민이며, 참여자치의 성패는 주민의 수용 자세에 달려있기 때문이다. 이상의 논의를 토대로 향후 주민참여 활성화를 위한 제안을 하면 다음과 같다.

첫째, 주민의 참여 기회 확대 및 자치권력감을 증진할 수 있는 노력이 필요하다. 지방자치가 지향해야 하는 핵심적 가치가 주민참여에 의한 풀뿌리 민주주의 정착이라는 점을 인식할 때 현재 한국의 지방 자치는 비판적 성찰을 필요로 한다. 이번 조사 결과는 주민들의 높은 참여 욕구에 비해 실질적 참여는 이루어지지 않고 있음을 보여 주었다. 이러한 욕구와 현실간의 괴리는 주민들로 하여금 자치무력감을 느끼게 하고 있다. 이를 극복하기 위해서는 무엇보다도 지방정부의 문턱을 낮추는 작업이 선행돼야 한다(전영평, 2003). 행정의 투명성 확보 조치와 아울러 주민의 접근성 확대, 시민사회와의 빈번한 의견 교환 및 토론, 정책입안 단계부터의 참여와 공론화가 이루어지는 과정이 확보돼야 한다. 실제로 대부분의 시민들은 행정의 민주화를 위해서 주민의 정책 과정 참여 기회가 확보돼야 한다는데 동의하고 있었다.

둘째, 시민사회에 의한 지방 권력 기관의 통제가 이루어 질 수 있는 제도적 및 비제도적 장치가 마련돼야 한다. 특히 단체장과 공무원들의 정보 및 정책 독점에 대한 제도적 주민 통제 방안이 마련이 시급하며, 비제도적인 참여 방식을 통해서도 그들의 권리사용에 대한 통제가 이루어져야 한다. 주민소환제, 주민투표제, 주민소송제와 같은 제도적인 통제 수단에 대한 시민들의 호응도가 매우 높았으며, 주민참여제도의 개선에 대한 요구 수준이 높다는 것은 권력에 대한 제도적 통제가 필요하다는 점을 반증하는 것이다. 한가지 고려해야 할 점은 제도적 참여든 비제도적 참여든 참여의 품질이 현재보다는 크게 향상될 필요가 있다는 것이다. 즉 제도적 참여는 반상회나 공청회 수준을 넘어야 하며, 비제도적 참여는 집단민원이나 집단시위의 수준을 넘어야 한다는 것이다. 한편 비제도적 주민 통제는 주요한 제도적 통제 수단 - 주민소환제 등 - 이 아직 준비되지 못하였기 때문에 당분간 지속될 필요가 있을 것으로 보인다. 하지만 비제도적 통제 수단은 편협한 관점에

서 - 집단이기주의 - 사용될 경우 문제의 소지가 있기 때문에, 가능하면 사회적으로 공인된 공익형 시민단체를 통해서 사용되는 것이 바람직할 것이다.

셋째, 시민교육을 통한 주민 참여 제도의 이해와 참여 활성화를 시도하는 일이 시급하다. 제도적 통제나 참여만으로는 주민참여의 활성화가 이루어지기 어려운 것이 사실이다(이승종, 1997). 제도적 통제는 지방정부의 권력을 낮추게 하여 주민 참여를 용이하게 한다는 의의가 있긴 하지만, 실질적이고 충실한 주민참여는 자치에 대한 주민의 이해와 만족감을 증진시키는 데서 찾을 수 있다. 이 조사에서 나타난 바와 같이 주민의 자치이해도와 만족감이 매우 낮은 상태라는 점을 감안 할 때, 향후 주민들의 자치의식, 자치이해, 자치만족감을 증진시킬 수 있는 시민교육이 활성화 될 필요가 있다. 시민들은 자발적 주민단체를 통한 참여에 상당한 동의를 하고 있었으므로 이들에 대하여 자발 조직의 형성과 운영에 관한 실질적인 교육지원이 될 수 있도록 해야 할 것이다. 시민에 대한 교육은 대학, 시민단체, 언론 등이 주체가 되어 실시하는 것이 바람직 할 것이다.

마지막으로, 단체장과 공무원들이 주민참여에 대하여 보다 긍정적이고 전향적인 자세로 임할 수 있도록 하는 전기를 만드는 것이 필요하다. 단위가 작은 자치 단체로 갈수록 전근대적인 시장-관료 지배 현상이 나타나는 것은 심히 우려할 만한 일이다. 주민들은 시장과 공무원이 주민의 의견을 잘 수렴하지 않고 있다고 평가하면서, 단체장과 공무원의 적극적인 관심과 노력이 주민참여를 활성화할 수 있을 것이라는 데 대한 기대를 보여주고 있었다. 주민들이 단체장과 공무원에 대해 가지고 있는 이러한 실망과 기대는 한국의 지방자치가 현실적으로 단체장과 공무원에 의해 좌우되고 있음을 보여주는 것이다. 따라서 단체장과 공무원들 스스로가 주민 중심적 자치를 하는 것이 - 일부 소수 단체장들이 보여준 참여형 거버넌스와 같이 - 자신들에게 이득이 될 것임을 시사하는 정치적 작업이 필요하다. 이러한 정치적 작업은 대통령과 국가혁신·지방분권위원회가 정부라인을 통해서 지방정부를 설득하고, 이와 더불어 지방의 시민사회가 지방 정부를 압박하여 참여적 거버넌스로 나아가게 하는 데서 그 효과를 볼 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

- 강명구, “한국의 지방정치 민주화,” 「한국 지방민주주의의 위기: 도전과 과제」, 나남출판, 2002.
- 김석준·이선우·문병기·곽진영, 「뉴거버넌스 연구」, 대영문화사, 2000.
- 김인철, “기초자치에 대한 주민들의 정책정향과 참여형태: 서울시민의 의식조사를 중심으로,” 「지방행정연구」 제7권 제2호, 1992.
- 김재홍·조경호, “지방정부 행정서비스에 대한 시민의 의식과 평가: 울산시를 중심으로,” 「한국행정연구」 제4권 제2호, 1995.
- 박영근, “지방자치와 주민참여제고방안, 「관대논문집」,” 관동대학교, 1(1): 377~369, 1991.
- 박종민, “성남시 사례,” 「한국의 지방정치와 도시권력구조」, 나남출판, 2000.
- _____, “한국의 지방정치: 이론적 시각,” 「한국 지방민주주의의 위기: 도전과 과제」, 나남출판, 2002.
- 박천오, “고객지향적 행정: 실천상의 의문점과 한국관료의 시각에 관한 탐색적 연구,” 「한국행정학보」 제31권 제2호, 1997.
- _____, “정부관료제의 시민참여 수용성: 한국 공무원의 인식을 중심으로,” 「행정논총」 제40권 제2호, 2002.
- 백종섭, “지방공무원의 자치의식에 관한 연구: 대전·충남 지방공무원을 중심으로,” 「한국행정학보」 제29권 제1호, 1995.
- 신희권, “대구·경북지역 주민의 지방자치 효능감에 대한 분석,” 「한국행정학보」 제32권 제4호, 1998.
- 안병만·김인철·서진완, “6·27지방선거에 나타난 유권자의 자치정향과 투표행태,” 「한국정치학회보」 제29권 제4호, 1995.
- 안성민, “지방행정구역의 규모와 지방민주주의,” 「한국 지방민주주의의 위기: 도전과 과제」, 나남출판, 2002.
- 오세덕, “지방정부의 주민참여 활성화 방안,” 「행정문제연구」, 경희대학교 사회과학연구원 행정연구소, 6(1): 7-33, 1999.
- 유재원, “지방자치의 정착을 위한 주민참여의 활성화 방안”, 한국행정연구원, 1995.
- _____, “지방자치와 권력구조,” 「한국의 지방정치와 도시권력구조」, 나남출판,

- 2000.
- _____, “지방정개혁의 정치: 한국과 미국,” 「한국 지방민주주의의 위기: 도전과 과제」, 나남출판, 2002.
- 육동일 · 박대식, “지방정부에 대한 주민들의 태도와 참여에 관한 연구: 대전광역시를 중심으로,” 「한국행정학보」 제28권 제4호, 1994.
- 이기우, “지방행정에 대한 주민참여의 활성화 방안,” 「사회와 교육」 22, 1996.
- _____, 「지방분권과 시민참여」, 서울: 역사넷, 2003.
- 이승종, “지역주민참여의 활성화 방안,” 「한국지방자치학회보」 제9권 제2호, 1997.
- _____, “한국자치제의 평가,” 「한국 지방민주주의의 위기: 도전과 과제」, 나남출판, 2002.
- _____, 「지방자치론」, 박영사, 2003.
- 이종수, “지방자치의 논리와 한국의 자치제,” 「한국 지방민주주의의 위기: 도전과 과제」, 나남출판, 2002.
- 전영평, “시민단체와 지방정부간 관계,” 「한국행정논집」 제13권 제1호, 2001.
- _____, “참여자치시대의 지방정부개혁,” 2003.4.4. 제주참여환경연대 주최 발표문, 2003.
- 정윤수, “지방자치와 주민참여,” 「동서연구」 제12권 제1호, 연세대학교 동서문제연구원: 115-131, 2000.
- 조경호, “국민의 공직관을 결정하는 요인에 관한 연구: 개념적 틀의 구성을 중심으로,” 「한국행정연구」 제2권 제2호.
- 조동효, “한국 지방자치정책을 위한 주민자치의식에 관한 연구,” 「정법논총」 제21권 제1호, 건국대학교: 251-267, 1986.
- 최승범, “평택시 사례,” 「한국의 지방정치와 도시권력구조」, 나남출판, 2000.
- _____, “지방정부의 민주적 책임성,” 「한국 지방민주주의의 위기: 도전과 과제」, 나남출판, 2002.
- Arnstein, S., A Ladder of Citizen Participation, *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4): 216-224, 1969.
- Berry, Jeffery M., Portney E. Kent & Thomson, Ken, *The Rebirth of Urban Democracy*. Washington, D.C.: The Brookings Institute, 1993.
- Epstein, Joyce, *Public Service: Working for the Consumer*, Dublin, Ireland: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions; Loughlinstown House, 1990.

- Hambleton, Robin, Consumerism, Decentralization and Local Democracy, *Public Administration*, Vol. 66. No. 2., 1988.
- Hatry, Harry P. and Louis H. Blair, Citizen Survey for Local Government: A Copout, Manipulative Tool, or a Policy Guidance and Analysis Aid?. in Nichols Clark ed., *Citizen Preferences and Urban Public Policy: Models, Measures, Uses*, Beverly Hills: Sage Publication Co., 1976.
- Heater, D., *Citizenship: The Civic Ideal in World History, Politics and Education*, New York: Longman, Inc., 1990.
- Lanton, S., *Citizen, Participation in America*, Massachusetts: Lexington Books, 1978.
- Paige, J., Political Orientation and Riot Participation, *American Sociological Review*, 36(5), 1971.
- Potter, Jenny, Consumerism and the Public Sector: How Well Does the Coat Fit?, *Public Administration*, 66(2), 1988.
- Stewart, J. & M. Clarke, The Public Service Orientation: Issues and Dilemmas, *Public Administration*, 65(2), 1987.
- Stipak, B., Citizen Satisfaction with Urban Services: Potential Misuses as a Performance Indicator, *Public Administration Review*, 39, 1979.
- Wageheim, George D. & John H. Reurink, Customer Service in Public Administration, *Public Administration Review*, 51(3), 1991.
- Webb Kenneth & Harry P. Hatry, *Obtaining Citizen Feedback: the Application of Citizen Survey to Local Governments*, Washington, D. C.: Urban Institute. 1973.
- Wholey, Josephs S., *Evaluation and Effective Public Management*, Boston: Little, Brown and Company, 1983.
- Winkler, F., Consumerism in Health Care: Beyond the Supermarket Model, *Policy and Politics*, 15, 1987.
- Zimmerman, J. F., *Participatory Democracy*, N.Y.: Praeger, 1986.

Abstract

Local Autonomy of Korea and Citizen Participation

Young-Pyoung Chun, Jun-Ho Che, Kon-Su Yi

This study critically reviews the problems of Korean local autonomy practices, especially the problem of citizen participation in policy processes. Low citizen participation is the main problem in Korean local autonomy and highly bureaucratic administration is also the main barrier to citizen participation. A survey is done to reveal the attitudes to citizen participation and autonomy-related systems. The significant attitudinal discrepancies are found between citizens and officials.

【 Key Words: Local Autonomy, Citizen Participation, Local Administration, Efficacy, Empowerment 】