기본연구과제 2005-00

충남도민의 자치의식 실태조사 연구

- 참여주체들의 역할인식과 자치역량 강화를 위한 함의 -

공동연구

자치정책연구부 최병학 · 고승희

CDI 충남발전연구원
Chungnam Development Institute

발 간 사

민선지방자치의 기본적인 원리는 주민의, 주민에 의한, 주민을 위한 지역발전이 바로 지방자치의 목표가치가 되고 있습니다.

이제 민선 지방자치가 실시되어 약 10여년이 경과되고 있으며, 민선 3기 운영 후반기에 접어들면서 주민의 자치의식 수준이 어느 정도인가를 파악해야 할 필요성은 매우 높습니다.

민선 자치체제에는 정책수립이나 집행과정에 주민의 참여기회를 확대했고, 주민은 조례 제정, 개정 및 감사청구는 물론 주민소송까지도 제기할 수 있게 되었으며, 주민투표로 지방의 중요한 의사결정에 참여할 수 있게 되었습니다. 그렇지만 민선 지방자치 10년을 뒤돌아볼 때 앞으로 시정, 보완해야 할 내용이 적지 않습니다.

이러한 자치현실의 변화와 관련하여 본 연구는 민선지방자치 실시 10주년에 즈음하여 현시점에서 충남도민(지역주민, 자치단체장과 공무원, 지방의원)의 자치의식 실태를 객관적으로 조사·진단 및 비교평가를 통해서 충남도민의 자치의식의 현주소를 파악하고자 했으며, 이를 토대로 자치의식 제고 및 이와 관련된 정책적 시사점 도출을 통해 향후 바람직한 충남도민의 자치역량 강화에 지침을 제공하고자 하였습니다.

앞으로도 충남도정이 민선 지방자치의 모범적 역할을 담당하기를 기대하면서, 그동안 많은 협조를 보내주신 충청남도(자치행정과 자치발전담당)를 비롯하여 16개 시·군의 담당자분들은 물론 자문에 응해주셨던 선문대학교 권경득 교수님, 배재대학교 최호택 교수님, 그리고 이 연구를 끝까지 마무리한 최병학 박사와 고승희 박사에게 감사를 전하며, 모쪼록 이 연구결과가 실무개선에 널리 활용되기를 바라마지 않습니다.

2005년 10월 31일

충남발전연구원장 김용웅

목 차

발간사

제1장 서 론

1. 문제제기 및 연구목적 ····· 1
2. 연구범위 및 방법 ····· 2

제2장 선행연구와 이론적 논의

1. 선행연구의 검토 ····· 3
2. 자치의식의 개념화와 참여자의 역할인식 ····· 8
3. 자치역량의 논의기반 ····· 19
4. 민선 지방자치의 功過 ····· 31

제3장 충남도민의 자치의식 실태 분석결과

1. 분석의 틀 ····· 36
2. 조사개요 ····· 38
3. 조사분석의 결과 ····· 40

제4장 종합적 논의 및 정책적 함의

1. 분석결과의 종합 ····· 81
2. 분석결과를 통한 정책적 함의 ····· 86
3. 충청남도 지방정부의 한계 ····· 90
4. 충남의 자치역량 강화 방향 및 전략적 활동 ····· 99

제5장 결 론

참고문헌 ····· 102

부록: 설문지 ····· 104

표 목차

<표 2-1> 자치의식의 주요 개념 정의 ····· 11
<표 2-2> 자치역량의 구분 ····· 22
<표 2-3> 역량에 대한 정의 ····· 23

<표 3-1> 조사방법의 개요 ····· 38
<표 3-2> 조사문항 표 ····· 39
<표 3-3> 인구통계학적 특성 ····· 40
<표 3-4> 직업*지방자치제 인식 교차분석 ····· 41
<표 3-5> 지방자치제도의 인식 분산분석 ····· 41
<표 3-6> 직업*지방자치제 실시목적 교차분석 ····· 42
<표 3-7> 직업*지방자치제의 성공요인 교차분석 ····· 43
<표 3-8> 직업*지방자치제 실시 후 복지향상 교차분석 ····· 43
<표 3-9> 직업*지방자치제 실시 후 지역경제 활성화 교차분석 ····· 44
<표 3-10> 지역경제 활성화 여부 분산분석 ····· 45
<표 3-11> 지역간 균형개발 여부 분산분석 ····· 45
<표 3-12> 지방문화, 예술, 체육 진흥 여부 분산분석 ····· 46
<표 3-13> 지방자치제 실시 이후 환경보전 여부 ····· 46
<표 3-14> 지방자치제의 운영성과 ····· 46
<표 3-15> 직업*지방의회의 대의기능 수행 교차분석 ····· 47
<표 3-16> 지방의회의 대의기능 수행 분산분석 ····· 48
<표 3-17> 직업*지방의회의 견제기능 수행 교차분석 ····· 48
<표 3-18> 지방의회의 견제기능 수행 분산분석 ····· 49
<표 3-19> 직업*지방의회의 지역 조정·조화기능 수행 교차분석 ····· 50
<표 3-20> 지방의회의 조정·조화기능 수행 분산분석 ····· 50

<표 3-21> 직업*지방의회의 역할 평가 교차분석 ····· 51
<표 3-22> 지방의회의 역할 수행 분산분석 ····· 51
<표 3-23> 직업*지방의원의 덕목 교차분석 ····· 52
<표 3-24> 직업*지방의원의 전문성 교차분석 ····· 53
<표 3-25> 지방의원의 전문성 분산분석 ····· 53
<표 3-26> 직업*지방의원의 공정성 교차분석 ····· 54
<표 3-27> 지방의원의 공정성 분산분석 ····· 54
<표 3-28> 직업*지방의원의 청렴성 교차분석 ····· 55
<표 3-29> 지방의원의 청렴성 분산분석 ····· 55
<표 3-30> 직업*지방의원의 봉사의식 교차분석 ····· 56
<표 3-31> 지방의원의 봉사의식 ····· 56
<표 3-32> 직업*지방의원의 역할 수행 교차분석 ····· 57
<표 3-33> 지방의원의 역할 수행 ····· 57
<표 3-34> 직업*지방자치단체의 환경변화 대응에 대한 교차분석 ····· 58
<표 3-35> 지방자치단체의 환경변화 대응성 ····· 59
<표 3-36> 직업*지방자치의 주민의견 수렴 교차분석 ····· 59
<표 3-37> 지방자치단체의 주민의견 수렴 ····· 60
<표 3-38> 직업*지방자치단체 정책수행의 일관성 교차분석 ····· 60
<표 3-39> 직업*지방자치단체의 역할 수행 만족도 교차분석 ····· 61
<표 3-40> 지방자치단체의 역할 수행 ····· 61
<표 3-41> 직업*지방자치단체장에게 필요한 덕목 교차분석 ····· 62
<표 3-42> 직업*지방자치단체장의 공정성 교차분석 ····· 63
<표 3-43> 직업*지방자치단체장의 청렴성 교차분석 ····· 63
<표 3-44> 지방자치단체장의 청렴성 분산분석 ····· 64
<표 3-45> 직업*지방자치단체장의 정책 신뢰성 교차분석 ····· 64
<표 3-46> 지방자치단체장의 정책 신뢰성 분산분석 ····· 65
<표 3-47> 직업*지방자치단체장의 주민의견 대변 교차분석 ····· 65
<표 3-48> 지방자치단체장의 주민의견 대변 분산분석 ····· 66
<표 3-49> 직업*지방자치단체장의 역할 수행 교차분석 ····· 67
<표 3-50> 지방자치단체장 역할 수행에 대한 분산분석 ····· 67
<표 3-51> 공무원의 친절성 ····· 68

<표 3-52> 직업*공무원의 공정성 교차분석 ····· 68
<표 3-53> 공무원들의 공정성에 대한 분산분석 ····· 69
<표 3-54> 직업*공무원의 업무처리 신속성 교차분석 ····· 69
<표 3-55> 공무원의 신축적 업무처리 ····· 70
<표 3-56> 공무원의 정책결정과정의 주민참여 수렴 ····· 70
<표 3-57> 공무원의 역할수행 만족도 ····· 70
<표 3-58> 직업*지방자치시대의 주민역할 교차분석 ····· 71
<표 3-59> 직업*자치단체장의 공약사항 인지 교차분석 ····· 72
<표 3-60> 지방자치단체장의 공약사항 인지에 대한 분산분석 ····· 72
<표 3-61> 직업*지방의원의 공약사항 인지 교차분석 ····· 73
<표 3-62> 지방의원의 공약사항 인지에 대한 분산분석 ····· 73
<표 3-63> 다음 지방선거의 참여 여부 ····· 74
<표 3-64> 직업*주민참여기회 활용 교차분석 ····· 74
<표 3-65> 주민참여 기회의 적극 활용에 대한 분산분석 ····· 75
<표 3-66> 직업*지역의 현안문제 인지 교차분석 ····· 75
<표 3-67> 지역의 현안문제 인지에 대한 분산분석 ····· 76
<표 3-68> 직업*지역 현안문제 해결을 위한 참여 교차분석 ····· 76
<표 3-69> 지역의 현안문제 해결의 참여에 대한 분산분석 ····· 77
<표 3-70> 직업*세금부담 교차분석 ····· 78
<표 3-71> 법규준수에 대한 분산분석 ····· 78
<표 3-72> 직업*개인의 지방정치 영향 교차분석 ····· 79
<표 3-73> 개인적인 지방정치에 영향 여부 분산분석 ····· 79
<표 3-74> 직업*집단행동의 지방정치 영향 교차분석 ····· 80
<표 3-75> 집단행동의 지방정치에 영향 여부 분산분석 ····· 80

<표 4-1> 지방자치제 인지 종합 ····· 82
<표 4-2> 지방의원의 자치의식 종합 ····· 83
<표 4-3> 지방자치단체장의 자치의식 종합 ····· 84
<표 4-4> 지방공무원의 자치의식 종합 ····· 84
<표 4-5> 주민의 자치의식 종합 ····· 85
<표 4-6> 역량강화시 주요 고려사항 ····· 98

그림 목차

<그림 2-1> 지방정부 역량의 요소 ····· 26
<그림 2-2> 지방정부의 조직수준별 역량수준 ····· 30
<그림 2-3> 지방 정부의 역량강화 단계 ····· 30

<그림 3-1> 분석의 틀 ····· 37

<그림 4-1> 전략목표설정 방식과 지방정부 유형변화 ····· 96
<그림 4-2> 역량강화와 정책집행과의 개념적 구성체계 ····· 97

제1장 서 론

1. 문제제기 및 연구목적

민선 지방자치가 실시되어 약 10여년이 경과되고 있으며, 그동안 민선1,2기를 넘어 민선3기 운영 후반기에 접어들면서 민선지방자치의 구성요소 중 매우 중요한 주민의 자치의식 수준이 어느 정도인가를 파악해야 할 필요성이 제기되고 있다.

민선지방자치 실시 후 지방정부의 운영능력 내지는 관리역량에 대한 평가는 최근 공공서비스를 누가 제공하느냐를 놓고 정부와 민간업체가 공개경쟁을 하는 미국의 경쟁입찰제도(competitive sourcing)의 도입을 추진하겠다고 공표한 정부의 입장[1] 등을 감안한다면, 민선지방자치에 있어서 운영의 질 문제가 중요하며, 따라서 이러한 문제의식은 결국 자치의식의 수준 문제와 분리해서 논의할 수 없다.

이와 같은 정부개혁 및 행정혁신의 변화는 앞으로 지방자치 실시에 어떠한 영향을 미칠 것인가는 매우 중요한 과제이다. 그만큼 지방자치는 거시적 사회변동은 물론 공공부문 개혁과도 맛물려 있는 부분이 있음을 부인할 수 없기 때문이다.

그동안 충남에서는 부분적이며 간헐적인 조사는 이루어졌으나 전면적인 별도의 조사가 이루어지지 않음을 감안한다면, 민선지방자치의 주요한 행위자・참여자인 주민, 단체장과 공무

1) 기획예산처는 정부와 민간간 경쟁촉진을 통해 정부혁신을 도모하고 서비스 품질을 높이기 위해 관계기관 협의, 전문가 의견수렴 등을 거쳐 경쟁입찰제도를 도입하는 방안을 마련하겠다고 밝혔다. 경쟁입찰제도란 미국 부시행정부가 정부업무의 성과개선을 위해 지난 2002년부터 도입한 5대 정부 혁신과제 중 하나로 공공과 민간간 공개경쟁입찰을 통해 '더 적은 예산으로 더 좋은 서비스를 제공'하는 쪽을 사업주체로 선정하는 것이다. 이 과정에서 정부는 경쟁에서 이기기 위해 자발적으로 업무 재설계, 구조조정을 추진하고 서비스의 질 향상을 위해 노력하게 돼 업무의 효율성 향상을 기대할 수 있다. 정부(기획예산처)는 정책적 판단이 요구되거나 정부조직이 비교우위를 갖는 업무는 정부가 직접 수행하고 유사 시장형성 등으로 민간에서 적은 비용으로 수행할 수 있는 업무는 과감하게 민간에 맡긴다는 방침인 것이다(연합뉴스, 2005. 8. 12).

원, 지방의원으로 구분하여 이들의 자치의식 수준을 종합적으로 조사, 분석하는 것은 현시점에서 긴요하다 할 수 있다.

따라서 민선지방자치 실시 10주년에 즈음하여 현시점에서 충남도민(주민, 단체장및 공무원, 지방의원)의 자치의식 실태를 이들의 역할인식을 중심으로 조사·진단 및 비교평가를 통해서 충남도민의 자치의식의 현주소를 파악하고자 한다.

또한 이 실태조사 분석결과를 토대로 자치의식 제고 및 자치역량 강화와 관련된 정책적 시사점 도출을 통하여 향후 바람직한 충남도민의 자치의식 정립 및 자치역량 강화에 요구되는 일련의 지침을 제공하고자 한다.

2. 연구범위 및 방법

본 연구의 범위는 다음과 같다.

첫째, 시간적 범위는 민선 지방자치 실시 이후 현시점까지(단, 설문조사는 현시점을 기준으로 조사)로 한다.

둘째, 공간적 범위는 충청남도 및 16개 시·군에 한정한다.

셋째, 내용상 범위는 본 조사연구와 관련된 자치의식 및 자치역량의 이론적 배경 및 선행연구(유사 조사결과), 그리고 실태분석 조사결과를 토대로 정책적 시사점 도출 및 향후 자치역량 강화방향을 함축적으로 제시하고자 한다.

또한 본 연구의 방법은 다음과 같다.

첫째, 문헌조사는 관련이론 및 국내·외 동향조사, 유사 조사결과 등을 검토한다.

둘째, 설문조사는 충청남도 자치행정과의 협조를 받아 약 2,000명 선의 지역주민, 공무원, 지방의원을 대상으로 한 자치의식 실태조사를 실시하며(최종사용 1,631부 : 최종 사용율 81.55%), 특히 본 연구에서 조사대상자로 지칭하는 "충남도민"은 주민, 공무원, 지방의원을 모두 포괄하고 있음을 미리 밝혀둔다.

제2장 선행연구와 이론적 논의

1. 선행연구의 검토

1) 자치제도 운영의 연구

지난 2000년 12월 27일, 한국지방자치학회와 한국지방행정연구원간의 공동 주최로 「지방자치제도 개선을 위한 국민 대토론회」가 개최되어 자치행정의 책임성 확보, 지방의회제도 개선, 지방재정의 건전성 확보, 대도시 자치구제 개선, 지방행정체제의 합리적 개편, 지방재정조정제도 개선을 각각 쟁점으로 활발한 논의가 펼쳐진 바 있다.

여기에서 강조되었던 점을 종합적으로 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 최근 지방자치의 성과에 대해 논란이 일고 있지만 지방자치는 이제 주민들의 생활 속에 그 뿌리를 깊이 내리고 있다. 지방자치의 실시는 우리나라 민주주의 발전과 지방행정이 주민을 위한 봉사행정으로 탈바꿈하는데 획기적인 전기가 되었으며, 그리고 모든 행정과정이 투명하게 공개되면서 자치단체의 행정은 새로운 국면을 맞고 있다.

둘째, 30여년 만에 지방자치제가 부활된 이래 지방정부의 정책결정과정과 집행과정이 투명해졌고 민주화되었으며, 이에 따라 행정의 효율성도 이전보다는 상당히 제고되고 있고, 몇몇 지방자치단체에서는 지역실정에 맞는 독창적인 정책이 개발되어 지방자치의 진면모를 보여주고 있다.

셋째, 그러나 지방자치의 경험과 능력부족으로 인하여 그리고 제도의 미비로 인하여 부분적으로 또는 일부 지방자치단체에 따라 적지 않은 역기능이 발생되고 있다.

넷째, 지방자치의 경험부족과 자치능력의 부족함은 지방자치에 대한 올바른 인식과 이를 실

천하려는 후퇴 및 중단 없는 노력 그리고 시간만이 해결해 줄 수 있는 것이지만 제도의 미비점에 대해서는 수정·보완이 빠를수록 중요하다.

다섯째, 세계적으로 주민의 지방정부에 대한 직접참여가 더욱 확대되고 있으며, 고령화사회의 도래, 재택근무제 또는 시간제근무제의 증가는 종래의 산업사회에서와는 달리 주민들로 하여금 가택 및 지역사회에 머물러 있게 하는 시간을 더욱 많게 하고 있다.

여섯째, 이와 같은 주민생활의 구조적 변화와 보다 양질의 생활환경시설에 대한 주민의 욕구는 지방정부 정책에 대한 주민의 직접적인 참여의식을 높이고 있으며, 또한 NGO, NPO 등 시민조직운동이 활발해 짐에 따라 이들 조직을 통한 주민의 직접참여가 활성화되고 있다.

일곱째, 지방자치 환경변화에 대응하는 지방제도의 개선은 지방분권과 주민참여라는 지방자치의 기본이념에 충실해야 하고, 또한 개선의 목적과 방법은 일시적, 치유적인 것이 아니라 환경변화에 능동적으로 대응하는 미래지향적인 것이어야 한다.

한편, 지난 2001년 3월 28일에는 한국지방자치학회가 주관하고 전국시장·군수·구청장협의회가 후원하는 「지방분권시대, 어떻게 꽃 피울 것인가?」를 주제로 활발한 논의가 펼쳐진 바 있다.

여기에서 강조되었던 점을 종합적으로 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 민선자치 5년의 평가를 해 보면 긍정적 측면으로서 민선 자치단체장 출범 이후 나타난 긍정적인 변화 중의 하나가 공무원들의 행태변화이다. 특히 공무원들이 지방자치 이전보다 친절해졌다는 점이 뚜렷하게 나타났다.

둘째, 민선 지방자치 실시 후 주민들의 의사표현 방식이나 행정서비스 이용자들의 태도가 크게 달라지고 있다. 행정서비스를 이용하는 주민들의 태도 변화 중 가장 긍정적인 행태 변화는 행정서비스에 소극적 입장을 보였던 "소극적 수요자"로부터 행정서비스 제공과정에 적극 관여하는 "적극적 수요자"로 바뀌고 있다는 점이다.

셋째, 지방자치에 대한 큰 기대와는 대조적으로 사업추진이나 인사 등 행정 전반에 걸쳐 어느 누구의 견제도 받지 않은 채, 전권을 행사한다는 자치단체장들의 독선적 행정과 리더십 부재 등이 비판의 대상이 되고 있다.

넷째, 지역이기주의와 '밥그릇 싸움'에서 벗어나지 못하는 행정난맥 사례도 최근 들어 빈번해지고 있다. 개발사업이나 환경, 주택문제에서 자기 지역의 이해관계에 얽매여 정책사업이나

계속사업도 방해를 받고 있는 것이 현실이다.

다섯째, 현행 지방자치제에는 관치적·중앙집권적 요소들이 많다. 따라서 지방분권화를 위한 법개정이 필요하며, 일본과 같이 일괄지방분권법을 제정함이 바람직하다. 중앙집권화를 위해 법을 개악하려 하거나 중앙정부가 지방자치단체에 과도하게 개입하려는 생각은 금물이며, 어떤 명분으로도 지방자치를 훼손해서는 안 된다. 왜냐하면 지금은 지방분권을 촉진하고 지방자치를 꽃피우는데 모두가 지혜를 모아야 할 때이기 때문이다.

이와 관련하여, 2005년 12월 22일에는 민선 지방자치 10년을 맞아 열린 '선진 지방자치 비전 및 정책과제' 토론회에서 심도 있는 논의가 펼쳐진 바 있다.[2)]

이어서 "선진자치를 위한 비전 및 정책과제"에 대해 주제발표를 한 이승종 교수(서울대)는 지방정부의 전문적 정책판단과 주민의 요구가 조화되도록 지방자치제도가 개편돼야 한다고 주장하면서 다음과 같은 요지의 주장을 펼쳤다.

첫째, 중앙과 지방간에는 분권과 집권이 균형적으로 이루어져야 하고 지방정부와 주민간에는 참여와 통제가 균형을 이루어야 한다.

둘째, 아울러 정부와 지배집단간에는 중립과 종속이, 지방과 지방간에는 협력과 갈등이 조화를 이루어야 하며, 다만 현재는 집권·통제·종속·갈등의 비중이 크기 때문에 당분간은 분권·참여·중력·협력 등이 강조되어야 한다.

셋째, 분권 강화를 위해 법령에 위배되지 않는 범위에서 지방의 조례제정권을 강화하고, 입법과정에서도 지자체의 법률제안권을 부여해야 한다.

넷째, 현재 추진 중인 행정구역개편 논의에 대해서는 신중을 기해야 하는데, 그 이유는 행정구역 개편이 지역감정 해소 효과가 불분명하고, 지방자치제 정착을 저해하며, 지방행정의 민주성을 저해하는 등 폐해가 크기 때문이다.

다섯째, 자치역량 강화를 위해서는 단체장의 연임제한 규정이 폐지돼야 하고, 지방의원의 급여는 '전업' 의원과 '부업' 의원에게 '차등적 유급제'를 시행해야 한다.

여섯째, 정당공천제는 공천 부패, 중앙정치의 예속화 등의 문제가 있는 만큼 폐지하고, 대신 후보자가 지지정당을 표방토록 하는 '정당임의표방제'로 전환해야 하며, 지방의원의 선거구도 소선거구제로 환원하고, 사무처 직원도 의회직렬로 전환해야 한다.

---

2) 한편 이날 토론회에는 김안제 한국자치발전연구원장을 비롯하여, 이주희 한국지방자치학회장, 김용웅 충남발전연구원장, 이목희 서울신문 논설위원 등 정부·학계 인사들이 대거 참석했다(서울신문, 2005. 12. 22).

한편, “중앙-지방간의 상생협력을 위해 무엇을 어떻게 할 것인가?”에 대해 주제발표를 한 이기우 교수(인하대)는 중앙-지방간 일방적이고 하향적인 관계에서 쌍방향적인 관계로 전환해야 한다고 주장하면서 다음과 같은 요지의 주장을 펼쳤다.

첫째, 반분권적인 세력의 저항이 워낙 심해 참여정부가 지방분권을 국정의 기조로 채택했지만 지방분권 작업은 기대처럼 순조롭게 진행되지 못하고 있으므로, 국가와 지방자치단체의 관계가 일방적 관계에서 쌍방형 관계로 바뀌어야 한다. 국가는 국가 전체의 통합성을 유지하기 위해 자치단체의 의사결정에 어느 정도 관여할 수 있어야 하고, 지자체도 국가의 과도한 개입에 대해 방어할 수 있는 수단도 있어야 한다. 전체의 이익은 부분의 이익을 최대한 보장하는 데서 출발하기 때문에 지자체도 국가의 의사결정에 영향력을 행사할 수 있어야 한다. 지방이 국가의 정책결정과정에 참여가 미흡한 것은 국가가 지자체에 대해 일방적으로 영향을 발휘하기 때문이다.

둘째, 이에 따라 중앙-지방간 상생의 관계 정립이 필요하다. 우선 국회는 지방정부의 조직과 운영에 대해 기본골격만 정하고 세세한 부분은 지방정부의 조례에 위임해야 한다. 지방선거 관리를 중앙선관위가 하고, 비용은 지자체가 부담하도록 한 것은 잘못된 것이며, 자치권을 보장하기 위해 지방정부가 지방선거의 선거관리기능 전체를 이양 받아야 한다.

셋째, 지자체의 재정구조 개선도 필요한데, 이를 위해서는 재정분권이 필요하다. 재정정책을 교부세 중심의 집권적 경향으로부터 자주세원 배분으로 전환하는 것이 바람직하다.

2) 집행적 측면의 평가 연구

한국지방자치의 평가를 제도의 집행측면을 중심으로 분석한 이승종(2003. 3)의 연구에서는 우리나라 지방자치제의 집행성과를 지방자치의 세 가지 구성요소인 분권화, 참여화, 중립화를 분석의 틀로 평가한 바 있다(한국지방자치학회보, 14/1, 5-22).

여기에서 강조되었던 점을 종합적으로 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 대체적으로 우리의 지방자치는 일부 전향적인 정책노력에도 불구하고 아직까지 적정한 수준에는 미치지 못하는 것으로 판단된다. 세 가지 구성요소별로 나누어 보건대, 분권화에 대하여는 그간 다른 구성요소에 비하여 상대적으로 많은 관심과 정책적 노력이 있었음에도

불구하고 근본적인 변화를 가져올 만한 정책적 노력이 없었기 때문에 여전히 과소 분권상태에 있는 것으로 평가되었다.

둘째, 더욱이 최근에는 분권화를 저해하는 제안들이 빈번하게 제기되고 있어 분권화의 전망을 불투명하게 하고 있음도 지적되었다. 분권화 측면에 대한 관심과 논의에 비하여 참여의 제도화를 위한 정책적 노력은 매우 미흡한 것으로 평가되었다. 물론 일부 지방정부에서 전향적인 참여노력이 이루어지고는 있으나 이것이 지방정부 일반에 보편화된 것은 아닌 것으로 파악되었다.

셋째, 지방정부의 계층중립성에 대한 평가 역시 긍정적이지만은 않았다. 이러한 판단은 관련 연구에서 지방자치에 따른 지방정부의 개발정책정향의 유의미한 증가패턴이 확인되지는 않았지만, 그 원인이 지방차원에서의 지배이익의 영향력이 취약한 때문이었을 가능성과 함께, 일부 지방정부에서 유의미한 개발정향의 강화현상이 발견되었을 뿐 아니라 복지정책정향에서 부정적 결과가 확인된데 기초한다.

넷째, 이러한 평가결과가 우리나라 지방자치의 정착·발전을 위한 정책방향과 관련하여 주는 시사는 명백하다. 우선 전반적으로 지방자치의 강화를 위한 노력이 필요하다는 점이다. 물론 지방자치가 긍정적 효과만을 갖는 것은 아니기 때문에 무조건 지방자치의 강화를 강조할 수는 없다. 그러나 앞서 언급한 바와 같이 여러 가지 정황으로 미루어 보건대, 현재의 지방자치는 적정수준에 미치지 못하는 것으로 판단되며 따라서 적정수준의 자치화에 도달하기까지 최소한 당분간은 지방자치 강화를 위한 노력이 이루어져야 한다. 이러한 요구에 대응함에 있어서 지방자치의 집행실태를 감안한다면, 분권강화를 위한 노력과 함께 그간 소홀히 취급되었던 참여의 제도화와 지방정책의 계층중립성 강화를 위한 노력이 균형 있게 이루어져야 한다.

한편, 근간 중앙일보(2005. 6. 28)에 발표된「지방자치 10년, 시행 10년, 드러난 명암」제하로 "선심・전시 행정 '극성'…… 공개 행정은 '긍정적'"이라는 평가결과를 제시하고 있다.

여기에서 강조되었던 점을 종합적으로 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 민선 지방자치가 시행 10년에 즈음하여 관선시절보다 행정서비스의 질이 높아지고, 지역주민들의 삶의 질을 높이기 위해 고군분투하는 단체장들이 늘고 있는 것은 긍정적인 것으로 평가받고 있다. 또한 정착되는 공개행정과 관련하여 대부분의 지역단체들이 도입한 주민옴브즈맨제도, 정책실명제, 재정운영 및 공개에 관한 조례제정 등 공개행정을 펼치려는 모습은

긍정적인 것으로 평가받고 있다. 특히 지역경제 활성화를 위해 단체장들이 직접 지역홍보와 해외시장 개척활동을 벌이고 있고, 이 과정에 시민사회단체 등이 자발적으로 참여하고 있는 것은 관선시절에 비해 크게 발전된 것이다.

둘째, 그러나 일부 자치단체장들의 독선과 비효율적인 재정 운영, 지역이기주의에 따른 중앙정부와의 대립 등 역기능도 만만찮다. 여전히 중앙에 집중된 권한과 지역간의 경제적 불균형 등은 개선돼야 할 과제로 지적되고 있다. 행정자치부에서도 지방자치 시행 10년간 드러난 가장 큰 문제점으로 단체장들의 선심성 행정과 지역이기주의에 따른 국책사업의 표류 등을 꼽고 있으며, 지방의회 일부 의원들의 전문성 부족과 월권행위 등도 지방자치의 발목을 잡는 요인으로 지적되고 있다.[3)]

2. 자치의식의 개념화와 참여자의 역할인식

1) 자치의식의 형성조건

1952년 우리나라의 지방자치가 처음으로 시작되어 시련을 거듭하다가 1961년 5.16 군사혁명위원회 포고 제4호로 인해 중단되었다. 이후 지방자치에 대한 국민의 관심이 급속히 고양되어 마침내 지난 1991년 30년만에 부활되어 3월에 기초의회 의원선거, 6월에 광역의회 의원선거를 거쳐 기초 및 광역의회가 구성되었다. 그러나 이는 자치단체장을 주민의 손으로 직접 선출하지 못한 반쪽뿐인 지방자치였다. 그 이후 1995년 6월 27일 실시된 4대 지방선거에 의해 실질적인 지방자치가 이루어짐으로써 우리나라도 본격적인 자치시대로 접어들게 되었다.

---

3) 경제정의실천시민연합이 최근 지방공무원과 시민단체, 주민 등 364명을 대상으로 실시한 설문조사 결과에 따르면 20.7%가 선심성 행정을 지방자치의 폐해로 지적했고, 그 다음은 '무분별한 난개발'(19.9%)을 꼽았다. 일부 지역의 경우 재정구조가 취약해 '주민들의 삶의 질'이 오히려 후퇴한 것도 부정적인 요소이다. 1995년 각 자치단체의 평균 재정자립도는 63.5%였으나 올해는 56.2%로 오히려 감소했다. 단체장들이 불합리한 인사 운영을 해 지방공무원들의 안정성과 중립성을 크게 저해하는 경우도 있었다. 일부 자치단체가 다음 선거를 의식해 각종 단속활동을 기피하고 있는 것도 개선돼야 할 부분이다. 또한 행정자치부에 따르면 1991년 각 기초단체에 지방의회가 만들어진 이후 지금까지 모두 763명이 각종 비리혐의로 기소됐으며, 단체장들은 지금까지 모두 142명이 뇌물수수 등의 혐의로 기소됐다. 조례 제정·개정 등 지방의원들의 본래 임무도 등한시되고 있는 실정이다. 1995년부터 2001년까지 7년간 만들어진 전체 조례에서 차지한 지방의원의 발의 비율은 10.5%에 불과했고 나머지 89.5%는 집행기관이 발의한 것이다.

이러한 지방자치를 부활시킨 원동력은 민주교육 및 주민의식 수준의 향상으로 나타난 정치, 경제, 사회적 측면에서의 민주화의 욕구에 기인하고 있다. 특히, 민주화에 대한 기대는 정치에 있어서 참여와 분권화를 이상으로 하는 지방자치시대를 여는 계기를 마련하는데 촉발요인으로 작용하였다.

모든 제도의 성공과 실패는 제도 자체에 있기보다는 무엇보다 제도를 운영하는 사람의 의식에 따라 다양한 결과를 초래할 것이다. 지방자치제도 역시 온 국민의 열망으로 폐지된 지 30년 만에 부활을 시켰지만 이를 운영하는 사람들이 지방자치에 대한 올바른 인식과 정착·발전의 지를 가지고 지속적인 노력을 기울여야 할 것이 요구된다는 점에서 자치의식의 문제는 매우 중요하다.

지난 기간 동안 실시된 지방자치에 대해서는 긍정적인 시각과 부정적인 시각이 동시에 나타나고 있다. 민주주의 기반구축, 집행부에 대한 견제와 주민욕구의 수용, 자치풍토의 조성과 지역발전의 촉진 등을 긍정적인 성과로 들 수 있지만, 제도적 한계와 운영 미숙으로 인한 시행착오 등으로 주민들의 기대와는 상반되는 결과도 나타나고 있다. 지방의원이 주민의 대표로서 정치적 갈등을 해소하기보다는 오히려 갈등을 확대시키는 측면도 나타나고 있으며, 지방자치단체장의 도덕적 해이(위험)도 사회적 지탄의 대상이 되는 경우도 적잖이 발견되고 있다.

이처럼 지방자치가 그동안의 긍정적인 성과에도 불구하고 주민들의 신뢰를 얻지 못하고 문제점들을 드러내고 있는 것은 지방자치와 관련한 참여자들이 제 역할을 다하지 못하여 발생한 것이라 할 수 있다.

물론, 지방자치의 성공적 着根을 위해서는 제반 여건과 제도의 정비에 대한 노력이 전개되어야 하겠으나 이에 못지않게 지방자치의 주체라 할 수 있는 지역주민과 지방의원, 그리고 지방공무원의 의식과 행태가 중요한 요소라고 하지 않을 수 없다. 비록 물리적 여건이나 제도적 여건이 완비되어 있지 않다 하더라도 지역주민의 자치의식과 지방의원 및 지방공무원의 발전적이고 미래지향적인 의식구조가 형성되어 있다면 물리적 여건과 제도적 장애는 매우 효율적으로 극복될 수 있을 것이다.

사실 지방자치의 기본적인 원리는 지극히 간단한 것이다. 지역의 일은 누구보다도 그 주민이 가장 잘 안다는 것, 주민은 자기생활에 무엇이 필요한가를 가장 먼저 구하려 한다는 것, 그리고 주민 스스로의 주장과 권리만큼이나 의무와 책임을 다해야 한다는 것이다.

그리하여 지역주민 가운데서 지방행정을 이끌어갈 책임자를 선출하고 지방의 이익을 대변하며 시시비비를 가리는 지방의회를 구성하는 것은 지역발전을 위한 가장 기초적인 선택과정이다. 따라서 주민의, 주민에 의한, 주민을 위한 자율적인 지방정책의 형성・결정・집행・평가 과정을 통해서, 진정으로 지역주민의 삶을 행복하게 하는 지역발전은 민선지방자치가 아니면 이룩될 수 없는 것이다(최병학, 1997: 20-21).

그런데 여기서 '가시적 성과'와 '구조적 변화'라는 두 단어를 눈여겨봐야 한다. 나타난 것과 감추어진 것, 表層의 것과 基層의 것을 제대로 분별할 수 있어야만 이 시대에 민선지방자치가 의미심장한 것인가를 깨달을 수 있다.

그동안 운영되었던 민선 지방자치는 과거의 중앙집권 때와는 다른 제도와 다른 분위기 속에서 자치행정을 펼치고자 저마다 노력을 기울여왔다. 여기서 분명한 사실은, 민선자치체제의 '운영의 질' 여하에 따라 그 지역사회의 성장잠재력이나 발전가능성이 판가름난다는 것이다.[4)]

그렇다면 민선 지방자치의 '운영의 질'을 결정하는 요소는 무엇인가? 이를 주민위주의 봉사행정으로 접근하는 경우에는 삶의 질 향상을 강조하고 있고, 지역경쟁력 개념으로 설명하는 경우에는 주로 지방경영 쪽에서 접근하고 있다. 그런 만큼 지역경제 측면이나 삶의 질 향상이 강조된다. 서비스행정은 거의 공통적이라 할 수 있다. 최근 각급 지방자치단체들은 비전・정책・전략에 이르기까지 차별화될 수 있는 요소, 곧 비교우위나 경쟁우위를 갖출 수 있는 방책을 찾기에 매우 분주하다. 아직은 자치현실에 비추어 시기상조이지만 지방정부 차원에서 새롭게 인식해 보려는 노력들도 고무적이라 할 수 있다.[5)]

---

4) 이미 영국에서는 일찍이 자치의 관념이 민중 속에 자리잡고 있었다. 영국민의 자치의식은 역사와 함께 함양된 것으로써 지역주민의 의사와 별개인 국가의 지방행정이란 존재할 수 없다고 생각하였으며, 근대화 이후에는 이러한 지방행정에의 주민참여는 정치적으로 국민자치사상의 제도적 표현으로 인식되었다. 역사적으로 지방정부가 중앙정부보다 먼저 발달함으로써 지방자치를 기초로 민주정치가 생성되었던 영국에서는 국가적 일반이익을 대표하는 중앙정부와 지방적 특수이익을 대표하는 지방정부와의 대립은 있을 수 없으며, 지방에서의 모든 행정사무는 주민의 직접 또는 간접참여에 의하여 지방정부가 처리하게 되는 것이다. 그러므로 지방에서의 행정기관도 국가의 지방행정기관과 지방정부가 병존할 수 없으며, 설령 지방정부가 지방에 있어서의 국가적인 행정사무를 부여받아 처리하는 경우에도 유럽대륙에서와 같이 지방정부가 자치행정기관과 국가의 지방행정기관이라는 이중적 지위를 가지는 것으로 구별하지 않는다. 또한 굳이 자치사무와 위임사무로 구별해야 할 이유가 없다. 따라서 지방자치란 일정한 지역의 주민이 그 지역 내의 모든 사무를 주민 스스로 또는 그들이 선출한 대표자로서 지방정부를 구성하여 처리하게 하는 이른바 정치적 관념의 표시라고 할 수 있다.

5) 그러나 과연 이들이 필요조건인가, 충분조건인가, 아니면 필요충분조건인가를 곰곰히 따져봐야 한다. 더욱이 이들이 민선지방자치의 본질과 목적에 적합한 원리에 해당되는가를 심사숙고해야 하지 않으면 안된다. 이는 지방자치의 본질에서 이탈하는 경우, 또는 검증되지 못하는 경우 모두 '자치원리'(principle of self-government)에서 이탈할 가능성을 배제할 수 없기 때문이다. 그러므로 정작 중요한 것은 분별지(prudence)라 할 수 있다.

지방자치가 정착, 발전해 가는 과정에서 충남도민들이 지난 민선 지방자치 실시에 대한 전반적인 평가는 물론 지방자치단체장과 지방의원, 공무원과 주민 등 지방자치를 이끌어 가는 참여주체들의 자치의식을 평가해 보는 것은 앞으로 충남이 성공적인 지방자치의 발전을 도모하기 위한 실마리를 제공하는 중요한 계기가 될 것이다. 특히, 최근 복잡다단한 지역구도와 여건변화에 충남이 보다 적극적으로 임할 수 있기 위한 자치역량의 근간을 마련하는데 요구되는 기초연구가 될 수 있다.

2) 자치의식의 개념화

원래 의식이란, 각성하여 정신이 든 상태에서 감정과 의지의 정신작용이며 이는 인간의 행동을 조종하는 개인적 조건의 총체이며, 주로 사회활동에서 후천적으로 얻어지는 인지적, 감정적, 의지적 잠재상황이라고 볼 수 있다.

존 스튜어트 밀은 사고감정, 감각, 직관 등이 인간 마음의 기본이며 이 세 가지가 후천적인 환경의 영향에 따라 억제되거나 강조됨으로써 의식구조가 형성된다고 하였다.

의식이나 가치관은 마음 속에 내재되어 있다가 필요한 의사결정 또는 행동에 영향을 미치게 되므로 지방자치 의식은 지방자치의 성패에 결정적인 요인으로 작용하게 된다. 이처럼 지방자치의 성공요인이 되기도 하고 실패의 요인이 되기도 하는 지방자치의식은 학자들의 관점에 따라 견해가 상이하다.

〈표 2-1〉 자치의식의 주요 개념 정의

학자	정 의
Almond & Verba(1972)	정치체제 자체와 그 체제 속의 여러 대상에 대한 태도와 구성원(주민) 자신의 역할에 대한 태도
강형기 (1989)	지역사회에 대한 애착심과 정서적 일체감을 느끼며, 지역이라는 의식뿐만 아니라 지역사회 일원으로서의 자각을 토대로 하여 주위의 사람들과 협력해서 지역사회의 제반문제를 처리해 나가려는 생각과 태도
오세윤 (1998)	주민이 지방의 정치·행정 일반에 관해서 또는 특정 문제에 대해서 갖는 관점과 사고방식 및 태도, 자치행정에 대해 주민이 가지고 있는 정치의식

이러한 주요 개념을 바탕으로 본 연구에서는 자치의식을 '지역에 대한 이해와 애착(사랑)으로 참여자들이 자신의 역할을 통하여 지역의 발전을 위해 협력적으로 일을 처리하는 생각과 태도'로 정의하고자 한다.

지방자치의식이 희박하거나 무관심한 것은 지방자치의 정착, 발전에 절대적인 장애요인으로 작용하게 될 것이다. 따라서 지방자치에 대한 참여주체들이 각자 자기임무에 충실하면서 자치의식을 제고시켜 나아갈 때 민선 지방자치의 정착, 발전을 이룩할 수 있을 것이다.

특히, 지방자치에 직접적이고 결정적인 영향을 미치는 요인인 운영주체들의 자치의식이 아닐 수 없다. 즉, 지방자치의 주체인 주민, 지방자치단체장을 포함한 지방공무원, 지방의원의 자치의식이 지방자치 성공의 중요한 요인인 것이다.

3) 지방자치의 참여자집단

(1) 지방자치단체장의 자치의식

먼저 지방자치단체장은 지역주민들의 직접 선거에 의해 지위를 획득하여 그 지방자치단체를 대표하고 사무를 통할하는 지위를 가지게 된다. 해당 구역에서 시행하는 국가사무를 위임받아 처리할 때는 국가기관으로서의 지위를 아울러 갖게 된다.

여기서 지방자치단체장이 수행해야 할 주요한 역할을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지방자치단체장은 사무 전반에 걸쳐 종합적 통일성을 유지하고 관리하며, 자치단체의 의사를 대외적으로 표시하여야 한다.

둘째, 당해 지방자치단체의 사무와 법령에 의하려 위임된 사무를 관리하고 집행하여야 한다.

셋째, 그 소속인 각급 행정기관들을 지도・감독하고, 하부 행정기관과 공무원을 지도・감독하여야 한다.

넷째, 소속직원을 임면하고 교육훈련・복무・징계 등에 관한 권한을 수행하여야 한다.

이러한 역할에 비추어 볼 때, 지방자치단체장의 자치의식은 대표성, 공평성, 신뢰성, 청렴성 등이 중요한 요소들로 구성된다고 할 수 있다.

(2) 지방의원의 자치의식

지방의회는 원칙적으로 주민이 선거로 선출한 의원을 구성원으로 하는 합의체로서, 지방자치단체의 중요한 의사를 결정하는 권한을 가진 의결기관이다. 따라서 지방의회가 지방자치단체의 의사기관으로서, 또는 주민의 대표자로서의 지위를 확보하기 위해서는 주권을 가지고 있는 주민의 선거에 의하여 선출되어야만 비로소 주민의 대표자로서의 자격을 얻게 된다.

아울러 지방의회가 지방자치단체의 기본적이고 중요한 의사를 결정하는 기관으로 존재하기 위해서는 지방의회가 단순히 자문에 응하여 의견을 진술하는데 그치는 것이 아니라, 지방자치단체의 의사를 법적으로 유효하게 성립시키는 기관이 되어야 한다는 사실이 강조된다.

그러나 지방의회의 권한은 본회의에서만 행사할 수 있으므로 이러한 권한을 행사하고 수행하기 위하여 지방의회 구성원인 지방의회 의원에게 필요한 권리를 부여하고 있다. 회의 내에서 행사할 수 있는 권리는 지방의회의 회기 중에 의회가 개최되고 있을 때에 행사할 수 있는 권리로서 의회출석권, 발언권, 의안제출권, 동의제출권, 표결권 등이 있다. 그리고 회의 밖에서 행사할 수 있는 권리는 임시회 소집요구권, 회의의 재개요구권, 모욕을 가한 의원에 대한 처분요구권, 청원소개권, 의원의 자격심사청구권 등이 있다.

또한 이와 같은 권리의 행사에 상응하는 지방의회 의원으로서의 의무와 역할을 보면 다음과 같다.

첫째, 회의소집에 출석하는 의무, 위원회 취임의무, 징계복종의무, 청렴과 품위유지의무, 지위남용에 의한 재산상의 이익취득이나 알선의 금지 등이다.

둘째, 이러한 권한과 의무를 수행하기 위한 의원의 바람직한 역할은 봉사자, 의원지위를 이용한 사익추구 지양, 지역의 대변자, (입법)전문성 추구 노력, 합리적 중재자, 협력 추진, 존경과 신뢰를 받을 수 있는 인격 구비 등이라 할 수 있다.

이러한 지방의원의 권리와 의무 등에 비추어 볼 때, 지방의원의 자치의식은 전문성(자질), 공정성, 청렴성, 봉사정신, 민주성 등으로 정리할 수 있다.

(3) 지방공무원의 자치의식

공무원은 지방자치행정을 수행함에 있어 선도적이고 핵심적인 위치에 있는 주역이므로 성공적인 지방자치를 위해서는 공무원이 해야 할 직무가 막중하고 자세 또한 매우 중요하다. 아무리 훌륭한 제도가 마련되어 있고 주민들의 자치의식이 높다 하더라도 공무원집단의 의식과 가치가 잘못되어 있으면 자치행정의 올바른 수행은 이루어질 수 없기 때문이다.

중앙집권적 행정체제 아래에서의 지방공무원은 중앙정부의 지시와 명령에 따르고 주민보다는 상관이나 상급기관의 의지를 파악하려는 의존적 자세를 보여 왔다. 이러한 태도로는 자기 지역의 고유한 특성을 고려하고 지역주민의 의사를 겸허하게 수렴하여 정책의 창의적 개발보다는 중앙정부의 정책을 그대로 따르려는 모방심리가 일반화되어 있었던 것도 부인할 수 없는 사실이다. 그러나 지방자치 실시 이후 지방자치단체의 외부환경이 달라지면서 지방공무원의 자율적인 역할과 전문적 능력 그리고 대민자세 등에 대한 개선이 크게 요구되고 있다.

이러한 요구와 변화에 따른 지방공무원의 바람직한 역할을 보면 다음과 같다.

첫째, 주민에 대한 친절성이다. 공무원은 주민 전체를 위하여 봉사하는 역할을 수행하여야 한다. 특히 지방자치는 주민생활 속의 행정을 강조하므로 대민접촉에 있어서의 공무원의 친절성은 민원업무의 해결 여부에 앞서 지방자치단체와 공무원의 이미지를 판가름하는 중요한 요소가 되기 때문이다.

둘째, 주민들의 욕구와 지방의원들의 요구를 고려하는 대응성을 견지하여야 한다. 공무원 스스로 전문가적 판단과 주민선호 사이의 균형을 유지하면서 정책을 추진하려는 책임성을 지녀야 한다. 더 나아가 표명되지 않은 주민들의 욕구까지도 파악, 수렴하여 이를 능동적으로 주민에게 알리는 한편, 정책집행과정에서 발생될지도 모르는 주민들간의 대립적 요구를 중재하고 설득하여 주민의 협조를 도모하는 적극적인 태도를 보여야 한다.

셋째, 업무수행에 있어 공정성을 지녀야 한다. 공무원은 주민 전체의 봉사자로서 공사를 분별하여 형평을 상실하지 않고 청렴결백하여 부정을 저지르지 않으며 관권을 남용해서는 절대 안 된다.

넷째, 공직경험과 실무적 지식을 바탕으로 지역문제의 전문적인 해결자로서 역할을 수행하여야 한다.

다섯째, 지역발전과 주민의 복리증진 등 주민들과 밀접한 정책・계획의 수립에 있어 필수적인 전제조건인 주민의사 수렴자로서의 역할을 수행하여야 한다. 지방자치의 본질은 주민참여를 확대하고 또한 장려하는 것이다. 비록 참여하는 주민들이 전문성을 가지고 있지 않다 하더라도 주민참여는 공무원으로 하여금 업무에 충실하도록 유도한다. 따라서 공무원들이 주민참여를 얼마나 긍정적으로 평가하고 적극적으로 받아들이느냐에 따라 지방자치의 발전을 이룩할 수 있다.

이러한 공무원의 역할에 비추어 볼 때, 공무원의 자치의식은 친절성, 공정성, 자율성, 주민참여 수용성 등으로 정리할 수 있다.

(4) 주민의 자치의식

지방자치란 지역주민이 없다면 성립할 수 없고 존재할 필요도 없다. 지방선거직인 지방자치단체의 장이나 지방의원은 물론, 공무원은 모두가 주민의 봉사자인 것이다. 즉, 원리상 지방자치의 주체도 주민이고 객체도 주민이다.

그러나 우리나라는 오랫동안 중앙집권체제하에서 중앙위주의 행정을 수행해 왔기 때문에 자치의식을 갖는데 필요한 훈련을 거치지 못했고 민주적 지방자치를 위한 주민교육의 기회도 없었다. 다시 말하면 시행착오를 통하여 지방자치에 필요한 태도를 형성할 기회조차 갖지 못했다. 이로 인하여 주민의 긍정적인 행태보다는 지방자치시대에 걸맞지 않는 바람직하지 못한 의식과 행태도 적잖이 나타나고 있다.

따라서 지방자치시대에 따른 주민의 역할을 보면 다음과 같다.

첫째, 자기의 가정, 직장, 사회 그리고 국가에서 부여된 도덕적, 법률적, 사회적, 정치적 책임과 의무를 성실히 수행하여야 한다.

둘째, 사회구성원 모두가 더불어, 함께 살아가는 삶의 태도가 필요하다.

셋째, 민주사회뿐만 아니라 인간들이 모여 사는 모든 사회에 있어서 필요한 공동생활을 위한 정신자세의 확립이다.

넷째, 정직・공평・질서・화합의 덕목들을 실천하여야 한다.

다섯째, 개인이 누리고 있는 모든 소중한 것과 나아가 공공사회나 이익사회의 유지와 보호

를 해주는 국가와 지역사회를 보전하여야 한다.

이러한 역할에 비추어 볼 때, 주민의 자치의식은 책임의식, 공동체 의식. 협동의식, 정의의식, 지역안보의식 등으로 정리할 수 있다.

4) 자치시대의 의식과 행태

(1) 권한과 의무

지방자치단체의 주민이란 지방자치단체 내에 주소를 갖고 있는 자(지방자치법 제 12조)라고 할 수 있으며, 이는 통상 주민은 물론이고 외국인, 법인까지 포함하는 것으로 인식되고 있다. 그러나 주민의 법적인 요건으로서 주소는 지극히 형식적인 요건이라고 하지 않을 수 없다.

따라서 지방자치단체의 관할구역 내에서 주야로 생활 및 활동하는 자와 법인격 유무와는 관계없이 주민단체도 주민의 개념에 포함시켜야 할 것이다. 이러한 주민은 자치권의 주체, 지방자치단체의 선거기관, 권리, 의무의 대상으로서의 지위를 갖고 있다.

지방자치법상의 주민의 권리는 지방의원이나 자치단체장의 선거권 및 피선거권, 청원권, 공공시설 이용권 등을 갖고 있으며, 구체적인 보장 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 법령이 정하는 바에 의하여 그 지방자치단체에서 실시하는 지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 선거에 참여할 권리를 가진다.

둘째, 지방선거의 선거권이 있는 자로서 선거일 현재 25세 이상인 자는 4년 임기인 지방의회의원의 피선거권을 가진다. 또한 지방선거의 선거권이 있는 자로서 선거일 현재 30세 이상인 자는 4년 임기인 시장·군수 및 자치구의 구청장의 피선거권을 가지며 35세 이상인 자는 시·도지사의 피선거권을 가진다. 지방의회의원 또는 지방자치단체의 장으로 입후보하고자 하는 자는 선거일 현재 계속하여 90일 이상 그 지방자치단체의 관할구역 내에 주민등록이 되어 있어야 한다.

셋째, 주민은 법령이 정하는 바에 의하여 소속 지방자치단체의 재산과 공공시설을 이용할 권리가 있다(법 제13조).

넷째, 주민은 지방자치단체로부터 균등하게 행정의 혜택을 받을 권리를 가진다(법 제13조).

다섯째, 주민은 지방의회의원의 소개를 얻어 지방의회에 청원을 할 수 있는데, 청원서에는 청원인의 성명(법인인 경우에는 그 명칭과 대표자의 성명) 및 주소를 기재하고 서명, 날인하여야 한다(법 제65조).

한편 주민은 법령이 정하는 바에 의하여 그 소속 지방자치단체의 비용을 분담하는 의무를 진다. 따라서 주민은 지방세, 사용료, 수수료, 분담금, 가입금 등을 부담하여야 한다.

이상에서 본 바와 같이, 주민은 국가에 대해서는 국민이면서 지방자치단체에 대해서는 주민의 입장에 서게 된다. 국민이기 때문에 주권을 정부에 위탁하고, 주민으로서의 자치권을 자치단체에 위탁하여 국가발전과 지역사회발전 및 지역주민의 복리증진을 도모하고 있는 것이다. 결국 국가는 말할 것도 없이 지방자치단체 주민의 수준이 그 지방자치단체 행정의 수준을 결정하게 된다고 할 수 있다.

(2) 의식 및 행태

① 참여의식의 부족

주민의 지방행정에의 참여제도는 여러 가지 채널로 보장되어 있으나, 주민들의 참여는 그다지 활발하지 않다. 또한 지방의회가 구성되어 의회의 회의를 방청하는 주민은 지극히 낮은 비율에 불과하다. 지방자치단체의 주요 개발계획과 관련된 공청회에 대한 주민들의 참여도 보잘것이 없으면서도 다만 그 결과를 집행하는 단계에서는 자기 자신들의 이해관계와 직결된 주민이 집단으로 반대의견을 제시함으로써 집행을 유보시키거나 좌절시키는 현상이 상당수 발생하고 있다.

이러한 현상은 그동안 행정기관이 민의수렴에 소극적인 자세로 일관함에 따라 결과된 것임을 부인할 수 없다. 주민의 의사를 수렴한다고 하면서도 지극히 형식적인 참여만을 보장하거나 주민참여제도를 '각본'에 따라 운영해온 결과라고도 비난을 받고 있는 실정에 있다. 심지어는 주민의 의사에는 아랑곳하지 않고 속히 집행하려는 행정편의주의적 행태도 전혀 없지 아니하여 주민과 행정기관이 자주 대치상태를 야기하는 원인이 되기도 한다.

② 이기주의적 행태

그동안 주민들은 개발·성장 일변도의 의식을 견지하여 옴에 따라 물질적 풍요를 제일의 가치로 삼고 공동체의식이나 공익추구에 대한 의식은 아직 미흡하다. 더욱이 지방자치의 성숙단계에도 불구하고 주민의 지역 및 집단 이기주의가 팽배하고 있다는 지적이 많다.

특히 쓰레기 매립장, 핵폐기물매립장, 원자력발전소, 장애자 복지시설, 화장장 등 소위 혐오시설 또는 공해산업단지의 입지 등과 관련하여 님비현상이 예외 없이 나타나고 있으며, 고속전철 정거장 유치, 테크노폴리스의 건설, 공공기관을 비롯한 선호하는 시설과 관련해서는 소위 핌피현상이 나타나고 있는 것이다. 이러한 현상은 그동안 중앙의 일방적인 정책결정과 집행의 과정에서 결과된 피해의식의 표현으로도 볼 수 있을 것이다.

③ 주인의식의 결여

자치단체의 주민들은 적극적인 선택의 결과로 된 것이 아니고 우연의 결과로 이루어졌기 때문에 원초적으로 주민의식이 결여될 수밖에 없다. 당연히 자치단체가 처리하는 일에는 남다른 관심이 없으며, 지방정부와의 관계형성은 필요한 최소한도의 범위에서 '斷續的'(단절적+연속적)으로 이루어지고 있는 것이다. 일반적으로 주민들은 일찍부터 즉흥성과 일회성의 행정에 익숙해져 있어 그것으로 인한 낭비를 청산하는데 거의 무관심하다.

자치단체 내에 설치한 공공시설이 주민이 낸 세금으로 설치한 시설이라는 인식이 별로 없으므로 그것을 보호하거나 보전하는 의식과 행동을 사실상 기대할 수 없는 상태이다. 그러나 자기의 재산상의 손실이 명백한 경우에는 공익에 대한 의식 없이 정책이나 사업집행에는 절대적으로 반대되는 대응을 보인다.

④ 자치역량의 부족

주민들이 지역문제의 해결을 위해 대표를 선출하고서도 개인의 이해와 관련해서는 대표성을 인정하지 않고 있는 행태가 종종 발생하고 있다. 주민들의 대표인 지방의원들은 지역 전체의 이익보다는 자기선거구만을 집착하거나 의식하여 의사결정을 하는 경향이 많으며 정당소속의원들은 중앙당의 지시에 따라 행동함으로써 지역의 사정과는 거리가 있는 의사결정조차 마다하지 않는 경우도 있어 지방의원들의 자치역량 또한 의심받고 있는 경우가 적지 않다.

한편, 지방자치단체에 소속된 공무원들은 자기를 중심으로 하여 상급기관의 권한은 이양 받으려 하나, 자기가 가지고 있는 권한은 하급기관이나 주민에게 위임 또는 이양하지 않으려는 이기적인 의식이 나타나고 있으며, 지방행정에 관한 주요정보는 가능한 공개하지 않으려는 관료주의적 병폐가 개선되고 있으나 여전히 상당부분 존재하고 있다. 공무원들은 주민들의 진정이나 청원의 제기를 긍정적이고 적극적으로 처리하기 보다는 상급기관의 눈치를 봄으로써 필요한 결정을 지연하고 책임을 지지 않으려는 무사안일주의에 집착하고 있는 현상도 발생하고 있다. 결과적으로 주민이 지방행정기관을 믿으려 하지 아니하고 행정기관은 주민의 이기주의에 과민하여 여전히 상호간의 대화와 협상은 미흡한 실정이다.

또한 주민들은 보다 큰 혜택을 기대하면서도 자기의 경제적 부담은 하지 않으려 하고 국가 또는 상급기관으로부터 지원만을 기대함으로써 자치비용의 자기부담의 원칙을 기피하는 경향도 나타나고 있다.

3. 자치역량의 논의기반[6)]

1) 역량의 개념

역량(competency)에 대한 개념은 미래의 긍정적 성과를 보장할 수 있는 조직이나 개인의 가능성을 표현하는 개념으로, 이러한 역량 개념을 통해 조직을 미래지향적으로 관리하려는 의도에서 널리 사용되고 있다. 그러나 역량에 대한 정의는 학문 분야별로 연구자에 따라 다양하게 정의되고 있어 현재 일반화되어 있는 정설은 존재하지 않고 있다.

(1) 역량 (Competency)

역량은 특정한 상황이나 직무에서 구체적인 준거나 기준에 비추어 평가했을 때 효과적이고 우수한 성과의 원인이 되는 개인의 내재적인 특성이라고 할 수 있다. 내재적인 특성

6) 본 논의의 많은 부분은 학술진흥재단의 후원으로 지방자치단체 혁신역량평가에 관한 연구사업에 의해 추진된 다수의 연구 결과로 발표된 자료들을 종합적으로 재정리한 내용에 바탕을 두고 있다.

(underlying characterisitcs)이란 다양한 상황에서 개인의 행동을 예측할 수 있도록 해주는 개인 성격의 심층적이고 지속적인 측면을 말한다. 또한 성과의 원인이라는 것은 역량이 성과를 발생시키는 인과적 관계(causally related)를 가지므로 행동과 성과를 예측할 수 있게 해주는 행태적 요소와 관련된다.

즉 역량이란 우수한 성과를 전제로 성립되는 개념이다. 이러한 역량은 조직에서 우수한 성과를 시현한 사람을 대상으로 우수한 성과를 창출하는 원동력을 행태 관점에서 규명한 것이며, 이는 현재의 조직기능만을 반영하는 것이 아니라 미래의 바람직한 기능과 역할을 고려하는 것이다.

(2) 핵심역량

핵심역량(core competency)이란 과거에 지방자치단체를 이끌어 왔으며, 또한 적절하게 전환되거나, 추가의 역량을 축적시키면서 미래성장의 견인차 역할을 할 수 있는 지방자치단체 내부에 공유되고 있는 지방자치단체 특유의 총체적인 능력, 기술, 지식을 의미한다(하혜수: 2004).

또한 이는 단절되어 있는 능력, 지식, 기술이라기 보다는 일련의 통합된 기능이나 기술을 의미하고, 여러 조직단위에 내재되거나 통합되어 있는 능력이나 기술이라고 할 수 있다.

이러한 핵심역량을 축적하기 위해서는 장기간 지속적이고 의식적인 노력이 필요하며, 조직이 학습조직화 되어야 하기 때문에 핵심역량은 지방자치단체를 경쟁자와 차별화하는 강력한 도구가 되는 것이다. 공공부문에서의 역량은 저책이나 사업을 추진하여 성과를 제고할 수 있는 개인과 조직의 문제해결능력을 의미한다고 할 수 있다. 그러므로 역량은 관점에 따라 다양한 내용이 포함될 수 있는데, 직무수행에 영향을 미치는 지식, 기술, 태도 등을 포함하는 복합적 개념으로 볼 수 있다.

(3) 관련 논거

Prahalad & Hamel(1990)은 「기업의 핵심역량」(The Core Competence of Corporation) 연구에서 핵심역량은 개인 수준의 역량이라기보다는 조직내 경쟁전략의 구성요소라 정의하고 있다. 이들은 급변하는 경영환경 속에서의 성공은 혁신적인 창의성, 전문적 지식, 그리고 그러한 지식자원의 활용을 통해 달성될 수 있다고 주장했는데, 이러한 성공요인들의 조합을 핵심역량이라는 용어로 표현하였다.[7)]

Prahalad & Hamel이 사용한 핵심역량은 기업조직의 맥락에서 조직의 핵심역량은 경영전문화와 인적자원의 경제적 활용이 복합체이며 종종 조직문화나 조직가치로 나타난다. 핵심역량은 조직이 다양하고 급변하는 경영환경에 빠르게 대응할 수 있는 근원을 제공하고, 조직에서 다양한 지식과 기술들에 대한 학습들이 축적된 형태이다. 보다 실제적인 측면에서 핵심역량은 조직의 특성 영역에 관련된 기술적・전문적 지식, 조직 구성원의 동기, 노력, 협동 및 관리절차의 방법 등을 포함하는 지적자산의 시너지로 구성된다. 이러한 핵심역량의 범위는 개인, 팀, 조직, 그리고 조직네트워크 모든 영역을 포함한다. 즉, 조직들 간의 제휴나 네트워킹시각 조직의 핵심적인 기술이나 능력들을 통합하여 이용할 수 있는 능력을 뜻하고, 이 때 조직간의 경계에 상관없이 개인들이 깊이 몰입하고 서로 의사소통할 수 있는 능력도 내용상으로 포함한다.

이와 아울러 핵심역량은 적용되고 활용되고 공유할수록 강화된다고 보며, 조직 내의 작업 전반과 그 조직의 가치와 관련된 개념이라 보았다.

Sparrow(1996)는 역량의 개념을 조직역량, 관리역량, 개인역량 등의 세 가지 유형으로 구분하였다. 조직역량은 조직의 전반적 자원과 능력을 의미하는데, 조직역량은 모든 조직원들에게 확산되어져야 하고 고객지향을 추구해야 한다. 관리역량은 조직 밖에서 활동될 수 있도록 구체적으로 정의된 역량으로 예컨대, 직업 또는 부문의 지식, 기술, 행동 등을 의미한다. 개인역량은 직무수행과 관련된 조직 개인의 행동양태라고 할 수 있다.

Sparrow는 조직역량을 핵심역량이라고 강조하였으며, 개인역량을 직무역량이라고 하였다. 이러한 역량에 대한 세 가지 개념은 서로 관련되어 있으면서 중첩되어 있다고 보았다. 즉, 조

7) Prahalad와 Hamel(1990)은 기업을 한 그루의 나무에 비유하면서 핵심역량은 이 나무에 영양분을 제공하고 지탱해주며, 그리고 안정을 이루도록 하는 역할을 한다고 주장하였다.

직원은 고객지향에 기초하여 역량을 개발할 수 있고(조직역량), 회계관리에 필요한 역량을 개발할 수도 있으며(관리역량), 그리고 자신의 직무와 구체적으로 관련된 역량 등을 개발할 수 있다(개인역량).

최봉기 외(1993)는 자치역량을 지방자치의 이념 및 제도를 스스로 실현하고 정착시킬 수 있는 지방정부의 능력이라고 정의하고 있다. 이들은 지방정부의 자치역량을 분석하기 위하여 이론적 배경을 체제이론의 구성요소인 구조와 기능, 환경의 개념을 채용하여 구조적 역량, 기능적 역량, 그리고 환경적 역량으로 구분하였다.

〈표 2-2〉 자치역량의 구분

역 량		주 요 내 용
구조적 역량	조직적 역량	적정기구의 설치와 적정인원의 충원여부, 적정구역의 확보여부, 기구의 적정기능 수행과 기능의 중복 여부 등
	재정적 역량	재정자립도, 세입구조의 분석에 의한 지방재정력 측정, 세출구조분석에 의한 지방재정력 지표, 재정의 견실성과 탄력성에 의한 재정력 지표
	권력적 역량	자치입법권, 자치조직권, 자치행정권, 자치재정권
기능적 역량	가치관 및 공직의식	공직의식, 민주의식
	행태와 민주의식	
	자치수행능력	정책개발 및 기획역량, 수요파악 및 대응역량
환경적 역량	환경유형	
	요구와 대응방식	
	활용과 대응방식	

김병국・권오철(1999)은 "지방자치단체 역량평가를 위한 지표개발연구"에서 역량을 단순히 업무수행능력으로서의 정태적 의미에 한정하지 않고 지속적 추진력으로서의 '의지'와 '노력'을 내포하는 역동적 개념으로 파악하여, 지방자치단체의 내부 조직역량을 "지방자치단체가 정책이나 프로그램을 수행하는데 요구되는 조직 차원에서의 능력과 의지"로 정의한다.

조직관리이론, 핵심역량이론, 조직능력이론, 그리고 자치역량이론 등을 이론적 배경으로 삼아 자치역량을 조직구성원 영역, 조직구조적 영역, 그리고 조직문화적 영역 등의 세 가지 측면으로 분류하였다. 조직구성원 영역은 다시 구성원의 직무능력과 직무노력으로, 조직구조적 영

역은 제도적・물리적 기반정도(구조기반)와 조직네트워크로, 그리고 조직문화적 영역은 이념기반[8]과 행동표출[9] 등으로 구분하였다. 여기서 직무능력, 구조기반, 이념기반 등은 내적수행기반과 외적대응기반으로 직무노력, 조직네트워크, 행동표출 등은 외적자극노력과 자발수행노력 등으로 세분하고 있다.

최영출(2003)은 "지방분권화에 따른 지방정부의 역량강화" 연구에서 영국부수상실(Office of Deputy Prime Minister: ODPM)의 견해를 빌어 'Capacity' 개념을 역량으로 보았다. ODPM에서는 지방정부의 역량강화 프로그램을 가지고 있는데, 'Capacity Building'의 개념을 '지방정부들이 효과적이면서 효율적으로 기능할 수 있는 능력을 강화시키기 위한 활동 또는 업무수행이 부실한 지방정부에게 다양한 지방정책을 통해 개선할 수 있는 수단'으로 간주하고 있다.

〈표 2-3〉 역량에 대한 정의

연구자	주 요 내 용
Neufeldt & Guralnik (1988)	수행능력이 충분히 있고, 자격을 갖추고, 수요와 실행수단이 적절하게 조화된 상태
Guion(1991)	개인의 내적 특성으로서 다양한 상황에서 일반적으로 나타나며 비교적 장시간 지속되는 행동 및 사고방식
Spencer(1993)	특정한 상황이나 직무에서 비교 준거기준에 비추어 효과적이고 우수한 업무성과의 원인이 되는 개인의 내적인 특성
Parry(1996)	교육훈련과 개발을 통하여 개선될 수 있는 지식, 기술 및 태도의 집합체
최봉기(1996)	지방정부 스스로의 힘과 능력으로 성취해 낼 수 있는 능력
Lucia & Lepsinger (1997)	개인이 수행하는 업무의 주요한 부분들에 영향을 주고, 업무성과와 관련성이 높고 조직에서 널리 수용되는 성과기준에 의해서 측정될 수 있으며, 교육훈련과 개발을 통하여 개선될 수 있는 지식과 기술 및 태도의 집합체
민병모(1998)	특정한 상황이나 직무에서 준거에 따라 효과적이고 우수한 수행의 원인이 되는 개인의 내적인 특성
김선빈(2003)	잠재적 역량과 실제적 역량으로 구분하며 잠재적 역량은 어떤 일을 해내거나 어떤 상태를 이해하고 받아들이는 능력을 말하며, 반면 실제적 역량은 어떤 특정한 일을 행하는 데 알맞은 실제적인 능력
김병국(2004)	지방정부 스스로의 힘과 능력으로 성취해 낼 수 있는 능력

※ 자료 : 최용환, 2004 재인용.

8) 김병국・권오철(1999)은 이념기반을 "행정을 수행해 나가는데 있어 조직의 미션설정 및 구성원의 직무행태를 가속시키는데 영향을 미치는 것으로, 조직구성원의 내면세계에 존재하는 가치체계의 영역"이라고 정의하고 있다.

9) 행동표출이란 내적 이념체계가 업무수행과정에서 실제로 나타나는 구성원들의 행동양식이라고 설명하고 있다(권오철・김병국, 1999).

위에서 논의된 역량에 대한 개념과 구조를 종합해 보면 다음과 같이 요약된다. 역량은 행위자(개인)의 내적 특성에서부터 출발된다. 대개의 역량 연구들은 공통적으로 조직내 행위자의 역량에 초점을 두고 있다. 여기서의 역량(competence)은 용량적 의미의 행위능력을 말하는 능력(capacity)과 잠재적 행위능력(capability)을 총칭하는 개념으로 파악할 수 있다. 그런데 역량의 개념적 범위가 확대되고 있다. 초기의 역량개념은 개인의 내적인 특징을 나타내는 행위자의 역량에만 초점을 두었던 반면, 점차 조직 내 행위자의 역량에 더하여 조직구조 역량으로 그 개념이 확대되고 있다. 역량은 혁신을 위한 필요조건이다. 혁신이 역량 강화만을 통해서 이루어지는 것은 아니지만 역량은 혁신을 가져올 수 있게 하는 기초가 된다. 즉, 아무리 좋은 혁신내용이나 그것을 이루기 위한 방법이 있다 하더라도 그것을 수행할 역량이 부족하다면 그 혁신방안은 현실화될 수 없기 때문이다.

이러한 논의를 종합하여 역량의 개념을 정의하면, “역량이란 인적 역량의 정태적 능력・동태적 능력, 물적 역량의 조직내부 역량(재정 및 조직구조 역량), 그리고 외부 역량(외부 인적 역량 및 외부구조 역량)을 포괄한다”고 할 수 있다.

이러한 맥락에서 혁신역량이란 "혁신 주체들이 조직내・외부의 인력, 구조, 지식, 정보, 재정, 의지(will), 노력 등과 같은 자원(resource)들을 통합하고, 이를 통하여 새로운 자원들을 창출해낼 수 있는 능력(resource creating capability), 그리고 조직내・외부 혁신주체들의 혁신성향 등을 포함하는 것"이라고 할 수 있다.

2) 자치단체 역량의 요소 및 수준

지방자치단체의 역량이란 인적 역량, 물적 역량, 그리고 외부 역량 등의 세 가지 측면을 의미한다. 인적 역량은 다시 조직내 행위자들 예컨대, 지방자치단체장, 지방의회 의원, 간부급 공무원, 중간관리자, 하급직 공무원 등의 업무수행기반 및 능력을 나타내는 정태적 능력과 의지, 노력, 태도 등을 나타내는 동태적 역량으로 포함한다.

지방자치단체의 인적 역량은 조직내 리더와 구성원들로 표현될 수 있는데, 이는 개인적 역량 또는 집단적 역량 등으로 나타낼 수 있다. 물적 역량은 조직 내부의 재정 역량과 조직구조 역량으로 구분할 수 있다. 물적 역량은 지방자치단체 내부구조 역량으로 재정 역량과 조직구

조 역량으로 구분될 수 있는데, 이는 인적 역량과 함께 지방자치단체의 혁신을 이끌 중핵적 기능을 포함한다. 외부 역량은 조직외부 행위자들 즉, 시민, 시민단체, 기업, 언론, 학자 및 전문가, 중앙정부, 상급 지방자치단체, 타 지방자치단체 등의 정태적 역량과 동태적 역량으로 표현할 수 있으며 정당구조, 언론, 재정상황・도시기반, 인구・교육・빈곤 등의 정치・문화・경제・사회 등의 외부구조 역량으로 구분할 수 있다. 외부역량은 '관계역량'이라고도 설명할 수 있는데, 내부 역량(인적 역량 및 물적 역량)과 상호작용하는 외부 인적 역량과 외부구조 역량으로 표현될 수 있다. 외부구조 역량은 정치・문화・경제・사회 등의 역량을 말한다(권선필, 2004).

(1) 역량의 요소

① 재정(Finance)

역량의 요소 중 재정은 자본 또는 현재와 미래의 발전에 요구되는 사용가능한 총수입과 관련된 자금이라고 할 수 있을 것이다. 재정과 관련된 역량강화 수준의 재정적 요소와 자금에 대한 명확한 조사는 매우 어려운 점이 있지만 역량과 관련된 재정의 중요성은 매우 크다고 하겠다.

② 시스템과 절차(Systems and processes)

시스템과 절차는 과업의 방법이다. 즉 직무를 설계하고 의사소통의 체제를 만들며 의사결정과 개인별 능력의 최대 활용을 위한 보상과도 연결이 된다.

③ 인적자원(People, volume)

인적자원(volume)은 이용가능한 사람의 수(number)를 말한다. 이는 지방정부내의 직접 인력에 한정되는 것이 아니고 지방정부 밖에 있는 사람들 중에서 가용한 적정인력의 공급을 포함한다. 역량은 지방정부 밖의 분야로부터도 얻어질 수 있다. 이러한 인력은 특정 서비스 공급을 위하여 기존의 인력으로 가능하지 않을 경우, 외부개방형 충원, 계약직, 또는 전략적 파트너십 등을 통해서 얻어 질 수 있다(최영출, 2003).

④ 기술(Skills)

기술은 현재의 인적자원 또는 파트너가 가지고 있는 기술적 능력이라고 할 수 있다. 예를 들어 어떠한 과업을 수행하는데 있어 적절한 관리기술을 가지고 있는가를 말할 수 있다. 이러한 것들은 광범위한 분야의 기술, 즉, 커뮤니케이션, 교섭, 중재, 영향력 행사, 인력 및 자원관리, 정치적 문제인식 및 기획, 성과관리 등을 포함한다.

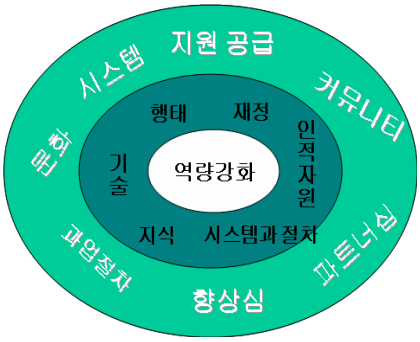
⑤ 지식(Knowledge)

지식은 서비스의 개선을 위하여 어떠한 운영절차나 방법을 개선해야 하는지의 방법을 충분히 이해하고 있는 지방공무원이나 지방의원의 행동을 의미할 수 있다. 즉 지식은 업무와 관련된 것이나 국가정책, 법적 규정사항, 전문적 수준 최근의 모범사례 등에 관한 지식을 포함한다.

⑥ 행태(Behaviour)

행태는 행동방침이나 개선 가능한 지식, 기술 등을 적용하는 것이다. 지방정부의 행정문화나 업무처리 절차 등에 영향을 미치는 요소로 매우 중요한 문제로 간주된다.

〈그림 2-1〉 지방정부 역량의 요소



자료 : ODPM(2003; 3)에서 재구성

앞의 그림은 지방분권이라는 정책방향이 구체화되고 이에 따른 지방정부의 대응이 이루어

지기 위한 요소들의 간단하게 표현하고 있다. 이러한 역량은 개별 지방정부가 필요한 지식, 기술 및 행태, 재정, 인적자원을 어떻게 확보하는냐가 역량강화을 둘러싼 주요요소임을 보여주고 있으며 지방정부의 문화, 과업처리절차, 파트너십, 커뮤니티 등에 영향을 미치고 있다는 점을 보여주는 것이다.

(2) 내부역량과 외부역량

지방자치단체의 역량이란 인적 역량, 물적 역량, 그리고 외부 역량 등의 세 가지 측면을 의미한다. 인적 역량은 다시 조직내 행위자들 예컨대, 지방자치단체장, 지방의회 의원, 간부급 공무원, 중간관리자, 하급직 공무원 등의 업무수행기반 및 능력을 나타내는 정태적 능력과 의지, 노력, 태도 등을 나타내는 동태적 역량으로 포함한다.

지방자치단체의 인적 역량은 조직내 리더와 구성원들로 표현될 수 있는데, 이는 개인적 역량 또는 집단적 역량 등으로 나타낼 수 있다. 물적 역량은 조직 내부의 재정 역량과 조직구조 역량으로 구분할 수 있다. 물적 역량은 지방자치단체 내부구조 역량으로 재정 역량과 조직구조 역량으로 구분될 수 있는데, 이는 인적 역량과 함께 지방자치단체의 혁신을 이끌 중핵적 기능을 포함한다. 외부 역량은 조직외부 행위자들 즉, 시민, 시민단체, 기업, 언론, 학자 및 전문가, 중앙정부, 상급 지방자치단체, 타 지방자치단체 등의 정태적 역량과 동태적 역량으로 표현할 수 있으며 정당구조, 언론, 재정상황·도시기반, 인구·교육·빈곤 등의 정치·문화·경제·사회 등의 외부구조 역량으로 구분할 수 있다. 외부역량은 '관계역량'이라고도 설명할 수 있는데, 내부 역량(인적역량 및 물적 역량)과 상호작용하는 외부인적 역량과 외부구조 역량으로 표현될 수 있다. 외부구조 역량은 정치·문화·경제·사회 등의 역량을 말한다(권선필, 2004).

① 내부역량

내부역량이란 지방자치단체의 내부운용권요소로서 인정되는 조직부문, 인력부문, 정보화부문 각각의 역량측면, 즉, 조직역량, 재정역량, 정보화 역량 등을 통칭한다. 공무원의 업무수행에 있어 '능력'과 함께 일을 하고자 하는 '의지' 내지는 '노력', '태도'가 성과에 영향을 미치는 역량의 주요 구성요소가 되고 있다. 이는 역량의 대상을 내부역량과 외부역량으로 구분하고 내부요인은 다시 인적역량과 내부구조역량으로 나눌 수 있다.

인적역량은 정태적 의미와 동태적 의미 등 두 가지 측면에서 파악할 수 있다. 인적역량 중 정태적 의미의 역량 개념이란 혁신의 각 주체의 업무수행능력이나 지식, 기술 등의 잠재성, 그리고 기관의 체제가 어떻게 역량에 영향을 미치고 있는가에 대해서 평가할 수 있는 대상을 파악한 것이다. 동태적 의미의 역량은 각각의 혁신 주체의 의지 내지는 태도, 그리고 지속적 추진력으로서의 역량적 의미를 내포하고 있다. 즉, 의지와 태도의 적극성, 기관장 및 기관 구성원들이 지방정부를 개선하고자 하는 역량적 의지를 내포하고 있다.

내부구조역량은 재정역량과 조직구조역량으로 나누어 볼 수 있다. 재정역량 항목에 해당하는 예산은 지방정부가 자체적으로 행정을 운영하는데 있어 가장 중요한 역량요소가 된다. 따라서 지방정부의 역량 및 혁신을 추진하는 의지를 평가하는데 있어서, 예산의 합리적인 운영관리 및 예산제도의 개선노력은 그 필요성을 강조하지 않을 수 없다. 조직구조 역량은 조직구조가 지역혁신(RIS)을 얼마나 효과적으로 추진할 수 있는 구조를 가지고 있는가의 여부로 조직체계의 구성이나 활용과 관련된다.

② 외부역량

외부역량의 구성은 행위자와 구조적 요인 등으로 이루어진다.

역량의 요소 중 하나가 각 지방자치단체 주민들의 역량이다. 지역주민이 바로 외부에 존재하는 혁신주체이기 때문이다. 이러한 주민참여에 기초하여 지방자치단체의 역량강화의 원동력으로 삼고 행정업무의 효율화 및 능률화를 추구해야 할 것이다. 그러나 주민 개개인보다는 집단화된 시민단체가 지방정부의 혁신역량에 더 중요한 영향력을 미친다고 전제할 수 있기 때문에 시민단체에 대한 평가를 통해 지방정부의 역량을 확인할 수 있을 것이다.

또한 참여제도가 확립되어 있지 않으면 참여에 소요되는 내용을 주민이 부담해야 되고 따라서 참여의 활성화가 어렵게 된다. 특히 참여비용과 지식, 기술, 재원 등의 부담능력이 약한 취약계층의 참여를 상대적으로 어렵게 만들어 사회적 불평등을 고착시키는 결과를 낳게 된다. 그러므로 사회계층과 상관없이 다수의 주민이 적은 비용으로 참여할 수 있도록 참여의 제도화가 추진되어야 한다. 지방자치단체는 외부영향력(external influences)에서 고립된 존재가 아닌, 경제적・사회적・기술적 환경의 영향을 받게 된다. 특히 필요한 지식과 기술을 가진 사람의 공급은 국가경제 상태 및 인구학적 구조에 의해 영향을 받게 된다.

3) 역량의 수준

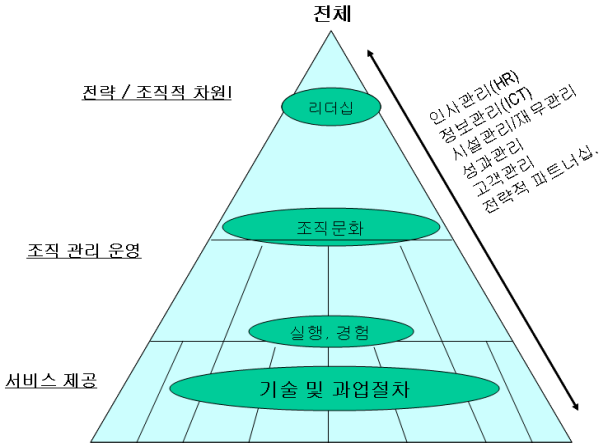
역량의 요소를 구조적인 수준으로 종합하여 보면, 다음의 <그림 2-2>에서 보는 바와 같이, 4가지 수준으로 역량의 수준을 나누어 볼 수 있다. 각각의 수준은 전체적인 차원(whole sector)과 전략적/조직적 운영 차원(선거직 구성원을 포함하여 각각의 자문위원을 포함), 조직 관리 운영 차원, 서비스(개인적 차원을 포함) 제공차원으로 구분해 볼 수 있다.

조직적 수준은 개별 지방정부의 전략적 역량(strategic capacity)이 요구되는 수준으로 최고 고위층 공무원들 및 기획담당 공무원들에 초점을 두고 있다. 운영적 수준으로는 성과관리(performance management)를 통하여 지방정부의 기획들이 실제 집행으로 나타나는 단계로 프로젝트 운영 기술이 요구되는 수준이라고 할 수 있다. 서비스 차원은 지방정부의 가장 하위 수준과 관련되며 일선민원행정이나 지방정부 정책의 집행단계에 해당된다. 일선공무원들이 현장에서 공급하는 서비스에 대한 지식, IT기반 기술활용, 인적자원관리, 행태 등이 중요시되는 차원이라고 할 수 있다. 리더십과 조직문화, 그리고 실행에 대한 경험은 엄격하게 고정되어 나타나는 구조는 아니지만 리더십은 조직수준, 관리운영 수준에서 동기부여나 전략에서 매우 중요한 역할을 담당하고 있다.

마지막으로 역량의 수준을 포괄하는 전체적인 차원은 모든 역량요소와 수준을 포괄하는 의미를 가지고 있으며 이러한 전체 차원은 역량강화(capacity building)의 시간적 흐름에 따라 변화의 정도를 보여줄 수 있는 수준으로 이해될 수 있을 것이다.

이러한 조직수준별 역량은 엄격하게 구분되기는 어렵지만, 그럼에도 불구하고 이러한 구분은 지방정부의 역량강화를 위한 프로그램 개발이라든지 역량강화의 방향을 설정하는데 유용한 정보를 제공해 줄 수 있다.

〈그림 2-2〉 지방정부의 조직수준별 역량수준

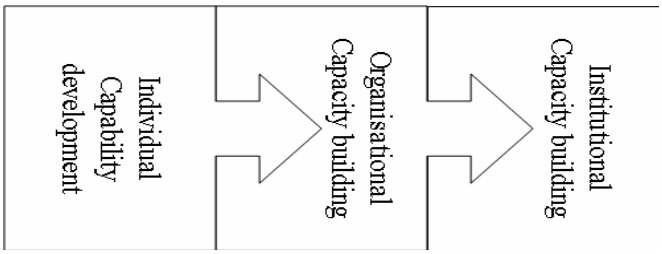


자료 : ODPM(2003; 5)에서 재구성

역량강화는 효과적인 전략을 전달하는데 중요한 기술, 인적자원, 시스템, 구조를 발전시켜 조직의 능력을 향상하는데 주요한 목적이 있다. 따라서 각각의 수준에 필요한 요구를 인식하는 것은 매우 중요하다고 할 수 있다.

여기에서 역량강화의 주요한 발전목표를 설정해 보면 개별적(개인) 능력발전 단계, 조직적 역량강화 단계, 구조적 역량강화 단계로 나누어 볼 수 있다.

〈그림 2-3〉 지방 정부의 역량강화 단계



자료 : ODPM(2003; 5)에서 재구성

첫째, 개별적 능력 발전단계는 개별 구성원의 기술과 경쟁력을 발전시키는 초기적 단계를 말한다.

둘째, 조직적 역량강화 단계는 지방정부 조직내에서 이루어지는 시스템과 절차, 문화, 인적 자원에 포커스를 맞추는 것으로 구체적 조직의 목적과 대응하여 개별 능력을 발전시키는 단계를 말한다.

셋째, 구조적 역량강화 단계는 예를 들어 효과적인 파트너십의 창출과 관계된 외부적 네트워크 형성의 강화와 발전에 초점을 맞추고 있다.

4. 민선 지방자치의 功過

1) 민선 지방자치의 성과

(1) 지방민주주의 발전

지방자치 실시 이후 지방행정은 공개화, 투명화의 방향으로 나아가고 있다. 지방자치단체의 주요 정책들은 지방의회뿐 아니라, 정보공개, 주민참여활동 등이 활발하게 추진되어 지고 있다. 많은 지방자치단체가 행정과정을 공개하고 투명한 행정을 추진하려는 노력을 기울이고 있다. "공공기관의 정보공개에 관한 법률"의 제정 이전에 많은 지방자치단체가 자체적으로 행정정보공개조례를 제정・시행하여 왔으며, 주민감사청구제도 운영, 옴부즈만 제도, 재정운영공개조례제정, 정책실명제, 민원공개법 등 다양한 시책들이 도입되어 운영되고 있다.

또한 중앙행정기관과 지방자치단체, 지방자치단체 상호간의 관계가 새로운 형태로 발전하고 있다. 종전의 수직적인 지도감독관계 차원에서 수평적 협력관계 측면이 중시되고 있다. "중앙행정권한의 지방이양촉진 등에 관한 법률"의 제정으로 중앙정부에 집중되었던 각종 권한과 사무의 지방이양도 본격 추진되고 있으며, 지방자치단체 상호간의 자율적 협력기능도 발전되고 있다.

지방자치 실시 이후 주민들의 지방행정과정에 대한 참여와 지방자치단체장과 지방의원의 활동을 견제・감시 활동이 확대되고 있다. 많은 지방자치단체에서 행정모니터제, 명예감사자문관제 등 다양한 참여 통로를 마련하였으며, 주민의 조례제정・개폐청구 및 감사청구제도가

제도화되어 주민의 직접 참여를 가능하게 하였다.

지방자치의 실시는 지방행정부문의 변화를 가져온 것뿐만 아니라 정치·행정·경제·사회·문화 등 우리 사회 전 부문에서 다원화, 선진화를 촉진하고 이른바 지방민주주의(local democracy)를 발전시켜 나가고 있다.

(2) 대민 행정역량의 강화

주민에게 제공되는 서비스행정이 기반을 잡아가고 있다. 민원서비스 시스템을 갖추기 위한 시책들이 활발하게 추진되고 있으며, 민원처리절차 개선과 함께 맞춤식 행정서비스의 운영사례도 늘어가고 있다. 또한 민원처리과정의 인터넷 공개, 원스톱 처리, 서비스헌장 제정 등을 통한 민원업무처리의 기준과 사후평가 등 질적 관리를 강화해 나가고 있다.

그동안 중앙정부, 연구기관, 시민단체들이 실시한 각종 평가에서도 민선자치 이후 가장 현저하게 달라진 것 중의 하나로 공무원의 친절도 향상을 들고 있다. 많은 지방자치단체에서 친절교육, 우수민간기업 벤치마킹, 민원인 설문조사, 직원상벌제 등 다양한 시책을 창안하여 시행하고 있다.

(3) 지방행정의 경쟁력 제고

그간 지방자치단체는 중앙정부의 지시와 지침에 의존하는 수동적 행태를 탈피하여, 지역발전과 주민복지 증진을 도모하기 위한 다양한 시책을 실험하는 등 행정혁신을 통한 경쟁력 제고 노력을 기울이고 있다.

지방자치 실시 이후 조직운영과 업무처리 과정에 기업경영 원리를 도입하는 등 행정혁신에도 노력을 기울였다. 많은 지방자치단체가 행정정보 시스템의 구축, 목표관리제, 일몰제 도입 등 행정혁신 시책들을 추진하고 있다.

또한 늘어난 주민행정 수요에 효과적으로 대응하면서도 행정조직을 간소하게 운영하는 방향을 모색하고 지방자치단체의 구조조정 추진노력으로 그 규모가 감축되었다.

지방자치단체들은 취약한 지방재정을 극복하고 점증하는 행정수요에 대응하기 위한 투자재

원을 마련하기 위하여 다양한 경영수익사업을 벌이고 있으며, 이외에 새로운 지역의 특색을 반영한 상품의 개발 등을 통해서 수입을 증대시키고 있다. 이와 함께 자금 운영의 수익률 제고를 위한 금고 및 기금 관리방법 개선, 자치복권의 발행, 지역내 사회간접시설 개선을 위한 민자유치활동 등도 전개되었다.

(4) 지역경제 활성화 시책 추진

지방자치단체장과 지방의원, 공무원 그리고 주민들이 행정의 경영마인드를 토대로 창의성 있는 시책을 개발하여 각 지역별로 개성 있는 문화와 산업을 육성하려는 노력을 하고 있다.

지역경제 발전문제가 지방자치단체의 최우선 정책과제로 인식되어 지역 여건과 특색을 살린 중장기 지역경제 발전계획을 수립·추진하여 경제분야의 행정조직과 기능을 강화하고 있다.

각 지방자치단체별로 기업의 애로사항 해소, 지원 등 각종 지역경제 활성화 시책을 추진하고 있다. 중소기업 성장에 필요한 다양한 지원시책을 추진하며, 활발한 세일즈 활동을 전개하고 있다. 또한 지방의 각종 지역축제를 개최하여 홍보함으로써 관광산업을 육성하려는 노력도 두드러지고 있다.

2) 민선 지방자치 실시에 따른 문제점

(1) 단체장의 권위주의적 행태와 지방의회의 전문성 미흡

일부 지방자치단체장의 불합리한 인사운영으로 지방공무원들의 안정성과 중립성이 크게 약화되면서 직업공무원제의 퇴보라는 지적이 일고 있다. 또한, 모든 권한이 지방자치단체장에게 집중되어 새로운 권위주의적 행태가 나타나고 있다.

지방의회는 지방자치단체장과 공무원들에 비하여 상대적으로 전문성이 취약할 수밖에 없는 실정이며, 지방의원에 대한 처우의 한계 등으로 지방의회의 견제와 감시기능이 미흡하다. 또한 선거과정에서 치열한 경쟁을 초래하여 지역공동체의 통합과 화합을 저해하고 있으며 정당공천제도가 원래의 의도와는 달리 문제점을 나타내고 있다.

(2) 책임성 확보 미흡

지방자치 실시 이후 분권화의 촉진으로 지방자치단체의 역할과 기능이 확대되고 있으며 이에 상응하여 자율과 책임의 조화도 강조되고 있다. 그러나 현재로서는 균형 있는 제도적 장치가 미흡한 실정이다.

지방자치단체장에게는 탄핵·징계 등 직접 책임을 물을 수 있는 장치가 없어 이들이 위법·부당한 행정을 수행하더라도 형사상 범죄를 구성하지 않는 한 행정적으로 책임을 물을 수 없는 실정이다. 지방의원의 경우 지방의회에 의한 징계제도가 마련되어 있으나 그 운영의 실효성이 떨어지고 있다.

즉, 지방자치단체장이나 지방의원의 위법 부당한 행위나 주민의 뜻에 반하는 행태에 대하여 이를 효과적으로 통제할 수 있는 제도적 장치가 없는 실정이다. 한편, 자치행정의 적법성을 확보하기 위한 제도적 장치로서 감사, 위법·부당한 명령과 처분의 취소 및 정지, 직무이행명령·대집행 등의 제도가 있으나, 자치사무의 경우 법령에 위반하여 위법한 상태에 있더라도 의무 불이행에 대해서는 실효성 있는 시정장치가 없는 등 문제점이 지적되고 있다.

(3) 지방재정의 취약성과 비효율적 지방재정 운영

민선 지방자치가 실시된 지 10년이 지났지만 여전히 지방재정이 어려운 것이 사실이다. 지방자치단체의 취약한 재정력은 지방자치 발전에 걸림돌이 되고 있다. 지방세가 총 조세에서 차지하는 비중이 계속 하락하고 있으며, 재산과제 중심의 지방세 체계로 세입구조가 단순하다. 이러한 지방세 세수구조는 지방세입의 탄력성을 떨어뜨려 재정자립을 어렵게 하고 있다.

한편, 지방자치단체의 건전한 재정운영을 위한 다양한 재정관리 제도가 마련되어 있으나 법적인 이행 강제수단의 미흡으로 실효성 확보에 어려움이 있다. 지방재정 분석 및 진단제도나 재정운영 측정 결과를 건전재정 운영으로 유인할 수 있는 법적 장치가 미흡하고, 지방재정투·융자심사의 미실시나 심사결과와 다른 사업 추진, 지방채 발행 승인 없는 임의 발행 및 승인 목적 이외 운용 등 불건전 재정운영에 대한 실효성 있는 대처수단도 미흡한 실정이다.

열악한 재정 형편에도 불구하고 재정여건을 감안하지 않고 무리하게 대형사업을 추진하거

나, 사업성 검토도 재대로 거치지 않은 채 수익사업을 벌여 감당하지 못하고 있는 사례도 있다. 예산 운용 측면에서도 선심성·전시성 예산 집행에 대한 우려의 목소리도 높은 실정이며 민선 단체장의 선심성 시책추진과 주민의 과잉 기대로 본연의 행정 수행이 제대로 되지 않는다는 지적도 제기되고 있다.

(4) 지방행정체제의 비효율성

도와 시·군의 경우 기능중복으로 인한 문제점이 대두되고 있다. 많은 단계와 과정의 반복으로 행정비용이 증가하고, 동일업무 추진에 따라 절차적 규제가 남아있는 등 효율성이 저하된다는 지적이다. 도와 시·군간의 협력관계 형성의 부족으로 동일한 경제권·생활권 내의 지역개발 등을 둘러싼 갈등이 발생하기도 하고 낙후지역에 대한 광역단위 개발대책의 수립을 곤란하게 하는 원인이 되고 있다는 평가도 있다.

지방자치단체 간 재정력의 격차로 지역균형발전이 저해되어 주민의 불만요인이 되고 있으며, 각종 행정서비스 수혜의 불균형도 초래되어 행정의 문제점으로 지적되고 있다.

(5) 지역이기주의 심화

지방자치 실시 이후 심화된 지역 이기주의와 자치단체장의 정치적 이해관계가 겹쳐 국책사업 수행이 어려워지거나 제동이 걸리는 사례가 빈번하게 발생하고 있다. 또한 과도한 지역·집단간 이기주의로 자치단체간의 갈등이나 지역내부간 갈등도 표출되고 있다. 특히, 혐오시설 내지는 선호시설의 입지선정과 관련하여 빈번히 표출되고 갈등유형이나 과정도 다양하고 복잡하면서 집단행동으로 나타나기도 한다.

이와 같은 우리나라 전반적인 지방자치의 실상을 감안하면서, 충남도민(주민·공무원·지방의원)의 자치의식 실태를 조사·분석·논의해 보고자 한다.

제3장 충남도민의 자치의식 실태 분석결과

1. 분석의 틀

충남도정의 성공적 발전을 위해서는 제반 여건과 제도의 정비에 대한 노력과 함께 지방자치의 주체라 할 수 있는 지역주민의 자치의식과 단체장, 지방의원 및 지방공무원의 발전적이고 미래지향적인 의식구조를 형성하여야 할 것이다.

이에 본 조사는 충남도민들의 자치의식 실태조사를 통하여 지방자치에 관련된 요소들을 평가하고 앞으로 성공적인 지방자치 발전과 충남도민의 자치의식 제고 및 자치역량 강화를 위한 시사점 도출을 위해 실시하였다.

다만, 본 설문조사의 중심을 이루는 자치의식은 맥락상 자치역량과 관련된 내용이 내용상으로 연계되어 있다는 점에서, 분석 및 해석상으로는 자치의식 속에 자치역량의 관련요소가 내재되어 있다는 점을 감안해야 할 것이다.

먼저 지역주민과 지방의원 및 공무원의 자치의식 실태를 조사하기 위하여 지방자치의 인식, 지방의원의 자치의식, 자치단체장의 자치의식, 지방공무원의 자치의식, 주민의 자치의식 등으로 5개 영역을 구분하였다. 조사내용은 지방자치의 인식영역에서 지방자치제의 인식여부와 실시목적, 성공요인 등을 중심으로 현재 지방자치제 실시의 실태에 대한 전반적인 조사를 실시하고, 이어서 지방자치 참여자들의 역할인식을 중심으로 자치의식을 조사하고자 한다.

첫째, 지방의원의 자치의식 영역에서는 지방의원의 전문성(자질), 공정성, 청렴성, 봉사정신, 민주성 등을 분석하기 위한 항목으로 지방의회의 기능수행 정도와 지방의원의 덕목, 역할수행에 대한 의식 등을 조사하고자 한다.

둘째, 지방자치단체장의 자치의식 영역에서는 지방자치단체장의 대표성, 공평성, 신뢰성, 청

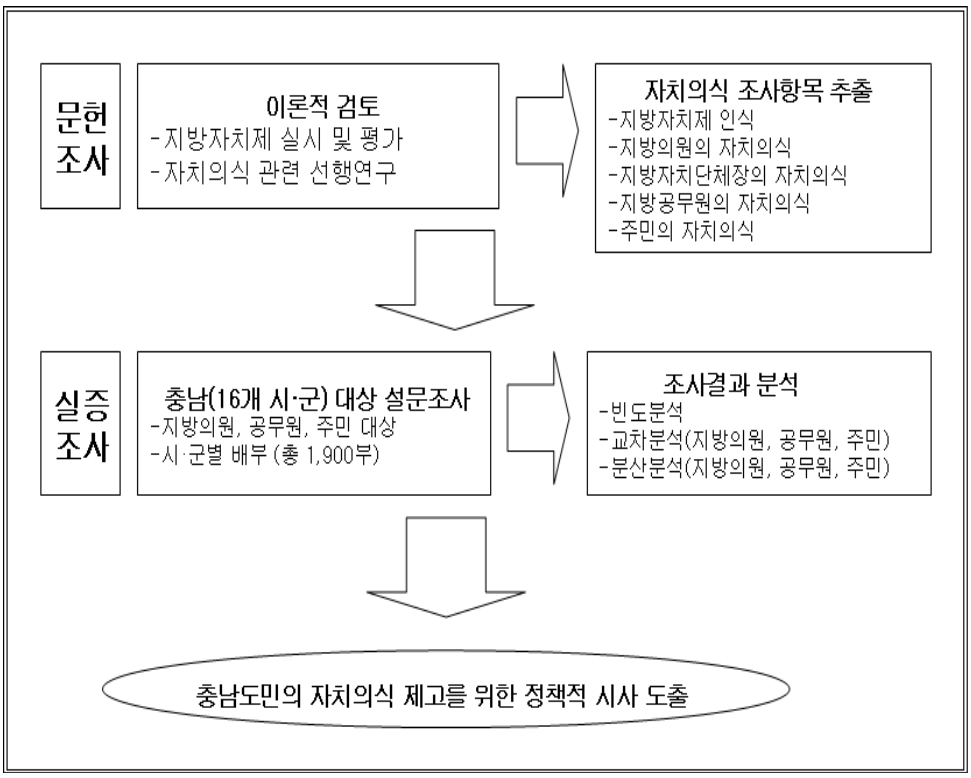
렴성 등을 분석하기 위하여 환경변화에 대한 대응, 주민의 정책수렴, 자치단체장의 덕목, 정책 신뢰성과 역할수행에 대한 의식을 조사하고자 한다.

셋째, 공무원의 자치의식 영역에서는 지방공무원의 친절성, 공정성, 자율성, 주민참여수용성 등을 분석하기 위하여 공무원들의 응대성과 공정성, 자율성과 주민참여 정도, 역할수행에 대한 의식을 조사하고자 한다.

넷째, 주민의 자치의식 영역에서는 주민의 책임의식, 공동체 의식. 협동의식, 정의의식, 안보의식 등을 분석하기 위하여 공약사항의 인지, 투표 참여 의사, 지역현안문제 인지, 법규준수여부, 지방정치에 대한 영향 여부 등에 대한 의식을 조사하고자 한다.

다음은 본 설문조사, 분석을 위한 분석의 틀을 나타낸다.

〈그림 3-1〉 분석의 틀



2. 조사개요

설문대상은 충남의 16개 시·군의 20세 이상 주민과 지방의원, 공무원을 대상으로 시·군의 비례에 따라 설문대상 수를 조절하여 조사하여 조사결과의 신뢰성을 유지하도록 하였다. 설문조사 방법은 충청남도 자치행정과의 협조를 받아 16개 시·군의 자치행정 담당부서에 배부한 후 각 자치단체에서 공무원과 의회, 민원실을 통한 주민을 대상으로 1,815부를 배포하여 1,631부를 수거하였다. 각 자치단체별로 계획적인 설문조사가 이루어지지는 않았으나 각 자치단체의 이해관계를 반영하여 16개 시·군의 공무원과 지방의원, 주민을 포함시킨 설문이 이루어져 충남도민의 자치의식을 조사하기 위한 목적에는 적합하다고 판단된다.

조사기간은 2005년 8월 25일부터 2005년 9월 16일까지 실시하였고, 조사문항 수는 총 51문항(인구통계학적 문항 5개, 조사영역별 문항 46개)이며, 문항은 서열척도와 명목척도를 혼용하였다. 분석방법으로 문항별 빈도분석과 지방의원과 공무원, 도민으로 나누어 교차분석과 분산분석을 수행하여 집단간 차이를 조사하였다. 설문 구성과 조사개요를 살펴보면 다음과 같다.

〈표 3-1〉 조사방법의 개요

구 분	내 용
조 사 목 적	충남도민의 자치의식 실태조사를 통한 지방자치 현주소 파악, 자치의식 제고 및 자치역량 강화를 시사점 도출
조 사 개 요	- 주민, 공무원, 지방의원을 대상으로 한 충남의 지방자치제 실시에 대한 평가와 자치의식 실태조사 ·지방자치제의 인식 조사 / ·지방의원의 자치의식 조사 ·자치단체장의 자치의식 조사 / ·공무원의 자치의식 조사 ·주민의 자치의식 조사
조 사 대 상	만 20세 이상 충청남도의 주민, 공무원(단체장 포함), 지방의원
조 사 규 모 (개, 명)	도민 공무원 의원 합계 시(7) 100 40 10 1,050 군(9) 60 20 5 765
조사지역	16개 시·군(충청남도 자치행정과 협조로 시·군별 배분)
조 사 방 법	설문지를 통한 의식조사
표 본 추 출	층화표본추출
조 사 기 간	2005년 8월 25일 ~ 2005년 9월 16일
분석 및 기법	spss 11.0, 빈도분석, 교차분석, 분산분석

〈표 3-2〉 조사문항 표

조 사 영 역	조 사 문 항	소 계
조사영역Ⅰ : 지방자치인식	■지방자치제도 인지 ■지방자치제의 실시 목적 ■지방자치제의 성공요인 ■지방자치제 실시 후 지역복지 향상 여부 ■지방자치제 실시 후 지역경제 활성화 여부 ■지방자치제 실시 후 지역간 균형개발 여부 ■지방자치제 실시 후 지방문화, 예술, 체육진흥 여부 ■지방자치제 실시 후 지역환경개선 ■지방자치제 운영성과	9
조사영역Ⅱ : 지방의원의 자치의식	■지방의회의 대의기능 수행 ■지방의회의 견제기능 수행 ■지방의회의 지역 조정·조화기능 수행 ■지방의회의 역할 수행 ■지방의원의 덕목 ■지방의원의 전문성 ■지방의원의 공정성 ■지방의원의 청렴성 ■지방의원의 봉사의식 ■지방의원의 역할수행	10
조사영역Ⅲ : 자치단체장의 자치의식	■지방자치단체의 환경변화에 대응 ■지방자치단체의 주민의견 수렴 ■지방자치단체의 정책일관성 ■지방자치단체의 역할수행 ■지방자치단체장의 덕목 ■지방자치단체장의 공정성 ■지방자치단체장의 청렴성 ■지방자치단체장의 정책신뢰도 ■지방자치단체장의 주민의견 대변 ■지방자치단체장의 역할수행	10
조사영역Ⅳ : 지방공무원 자치의식	■공무원의 친절성 ■공무원의 공정성 ■공무원의 신속·정확성 ■공무원의 융통성 ■공무원의 주민참여 수용성 ■공무원의 역할수행	6
조사영역Ⅴ: 주민의 자치의식	■지방자치시대 주민의 역할 ■지방자치단체장의 공약사항 인지 ■지방의원의 공약사항 인지 ■다음 지방선거 투표 참여 여부 ■주민참여 기회 활용 ■지역현안문제 인지 ■지역현안문제 해결 참여 / ■법규준수 ■지방사업 수행을 위한 세금인상시 납부 여부 ■개인의 지방정치 영향 ■지역주민의 지방정치 영향	11
합 계	■ 기본문항 문항 : 46문항 / ■ 인구통계학적 문항 : 5문항 ■ 총 문항 : 51문항	

3. 조사분석의 결과

1) 응답자의 인구통계학적 특성

설문에 참여한 응답자의 성별은 남자가 1,132명으로 전체 69.4%였으며 여자가 499명으로 30.6%로 나타났다. 연령은 31세-40세가 34.3%로 가장 많았으며 41세-50세가 31.3%, 20세-30세가 19.3%로 나타났으며 60세 이상이 2.9%로 가장 적었다. 학력은 대졸이 48.4%로 가장 많고, 고졸이 41.9%, 중졸이하가 6.9%로 나타났으며, 응답자 중 주민이 70.6%로 가장 많았고 공무원이 25%, 지방의원이 4.4%로 나타났다.

〈표 3-3〉 인구통계학적 특성

구 분		빈도 (명)	유효 퍼센트 (%)	구 분		빈도 (명)	유효 퍼센트 (%)
성별	여 자	499	30.6	학력	중졸이하	112	6.9
	남 자	1,132	69.4		고 졸	683	41.9
연령	20~30세	315	19.3		대 졸	791	48.4
	31~40세	559	34.3		대졸 이상	45	2.8
	41~50세	511	31.3	직업	지방의원		
	51~60세	199	12.2		공무원		
	61세 이상	47	2.9		주민		

2) 지방자치제의 인식 분석결과

지방자치제도의 인식에 대한 조사결과를 살펴보면 전체적으로 알고 있다고 응답한 비율이 약 56%로 나타났다. 특히 지방의원의 경우 알고 있다고 응답한 비율이 약 84.6%로 매우 높게 나타났으며 모른다고 응답한 비율은 전혀 없었다. 반면 공무원의 경우는 알고 있다고 응답한 비율이 약 64.6%로 나타났으며 주민의 경우는 약 51.1%로 나타나 지방의원과 큰 차이를 보이고 있다. 또한 주민의 경우 모른다고 응답한 비율이 12.8%로 비교적 높게 나타나고 있다.

〈표 3-4〉 직업*지방자치제 인식 교차분석

직업		지방자치제도에 대한 인식					
		매우 잘 알고 있다	조금 알고 있다	보통이다	모른다	전혀 모른다	전체
의원	빈도	18	42	11			71
	직업의 %	25.4%	59.2%	15.5%			100.0%
공무원	빈도	59	204	125	18	1	407
	직업의 %	14.5%	50.1%	30.7%	4.4%	.2%	100.0%
주민	빈도	94	489	412	114	32	1141
	직업의 %	8.2%	42.9%	36.1%	10.0%	2.8%	100.0%
전체	빈도	171	735	548	132	33	1619
	전체 %	10.6%	45.4%	33.8%	8.2%	2.0%	100.0%

$\chi 2 = 71.672$ df = 8 p = .000

지방자치제도의 인식여부에 대한 집단별 분석에서는 평균 3.54로 나타나 지방자치제도에 대하여 비교적 잘 인식하고 있는 것으로 나타났다. 특히 지방의원의 경우 4.10으로 비교적 잘 알고 있다고 응답하고 있으며 도민의 경우는 3.44로 지방의원에 비하여 상대적으로 낮게 나타났다.

〈표 3-5〉 지방자치제도의 인식 분산분석

	N	평균	표준 편차	평균에 대한 95% 신뢰구간		df	F	유의수준 (p)
				하한값	상한값			
지방의원	71	4.10	.64	3.95	4.25	2	33.770	.000
공 무 원	407	3.73	.79	3.66	3.81			
도 민	1,141	3.44	.89	3.39	3.49			
합 계	1,619	3.54	.87	3.50	3.59			

지방자치제의 실시목적에 대한 조사결과를 살펴보면 전체적으로 '지역실정에 맞는 사업수행'이라고 응답한 비율이 38.8%로 가장 높게 나타났으며 다음으로는 '지역문제에 대한 지역주민의 해결'이라고 응답한 비율이 29.8%, '민주주의의 정착'이라고 응답한 비율이 23.3%로 나타

났다. 그러나 '행정능률 향상'이라고 응답한 비율은 6.6%에 불과하여 지방자치제의 실시목적이 행정능률 향상과는 특별한 관계가 없다고 느끼는 것으로 나타났다.

특히, 지방의원의 경우는 '지역문제에 대한 지역주민의 해결'이라고 응답한 비율이 42.3%로 매우 높게 나타났으며 다음으로 '민주주의의 정착'이라고 응답한 비율이 29.6%로 나타나 전체적인 결과와는 다른 응답 비율을 나타내고 있다.

〈표 3-6〉 직업*지방자치제 실시목적 교차분석

직업	지방자치제 실시목적						
	구 분	지역실정에 맞는 사업수행	민주주의 정착	행정능률 향상	지역문제에 대한 지역주민의 해결	기타	전체
의원	빈도	17	21	2	30	1	71
	직업의 %	23.9%	29.6%	2.8%	42.3%	1.4%	100.0%
공무원	빈도	152	112	18	123	2	407
	직업의 %	37.3%	27.5%	4.4%	30.2%	.5%	100.0%
주민	빈도	458	243	87	328	22	1138
	직업의 %	40.2%	21.4%	7.6%	28.8%	1.9%	100.0%
전체	빈도	627	376	107	481	25	1616
	전체 %	38.8%	23.3%	6.6%	29.8%	1.5%	100.0%

$\chi 2 = 25.492$ df = 8 p = .001

지방자치제의 성공요인이 무엇인가에 대하여 '주민의 자치의식'이라고 응답한 비율이 47.4%로 매우 높게 나타났다. 다음으로는 '주민의식 수렴'이 16.7%로 나타났으며 '충분한 재정'이 14.6%로 나타났다. 그러나 '중앙정부의 지원'과 '유능한 지도자'는 각각 3.9%와 3.7%로 매우 낮게 나타나고 있다. 이는 지방자치제하에서는 유능한 지도자보다는 주민의 자치의식과 주민의 의견이 가장 중요하다고 인식하고 있는 것으로 판단되고 있다.

또한 지방의원과 공무원, 주민의 경우에도 전체적으로 비슷한 응답율을 보이고 있으나 주민의 경우 '주민자치의식'이라고 응답한 비율이 44.3%로 비교적 높게 나타나고 있으나 지방의원과 공무원의 응답 비율과는 차이를 보이고 있다.

〈표 3-7〉 직업*지방자치제의 성공요인 교차분석

직업	지방자치제의 성공요인								
	구 분	주민자치의식	주민의식 수렴제도 정착	중앙정부 지원	유능한 지도자	충분한 재정	서비스 향상	기타	전체
의원	빈도	39	14	3	2	8	5		71
	직업의 %	54.9%	19.7%	4.2%	2.8%	11.3%	7.0%		100.0%
공무원	빈도	221	46	13	9	71	43	2	405
	직업의 %	54.6%	11.4%	3.2%	2.2%	17.5%	10.6%	.5%	100.0%
주민	빈도	502	208	46	48	156	151	22	1133
	직업의 %	44.3%	18.4%	4.1%	4.2%	13.8%	13.3%	1.9%	100.0%
전체	빈도	762	268	62	59	235	199	24	1609
	전체 %	47.4%	16.7%	3.9%	3.7%	14.6%	12.4%	1.5%	100.0%

$\chi 2$ = 32.996 df = 12 p = .001

지방자치제 실시 이후 지역의 복지가 향상되었는지에 대하여 약 41.6%가 향상되었다고 응답하고 있으며 오히려 축소되었다고 응답한 비율은 약 5.6%에 불과하였다. 그러나 지방의원과 공무원의 경우 향상되었다고 응답한 비율이 약 49.3% 높게 나타난 반면, 주민의 경우 약 38.3%가 향상되었다고 응답하고 있어 긍정적이기는 하나 차이를 보이고 있다. 오히려 축소되었다고 응답한 비율도 주민의 경우 약 6.4%로 지방의원과 공무원보다 높게 나타났다.

〈표 3-8〉 직업*지방자치제 실시 후 복지향상 교차분석

직업	지방자치제 실시 후 복지향상						
	구 분	매우 향상	향상	보통	축소	매우 축소	전체
의원	빈도	8	27	34	2		71
	직업의 %	11.3%	38.0%	47.9%	2.8%		100.0%
공무원	빈도	12	188	191	14	1	406
	직업의 %	3.0%	46.3%	47.0%	3.4%	.2%	100.0%
주민	빈도	25	412	631	61	12	1141
	직업의 %	2.2%	36.1%	55.3%	5.3%	1.1%	100.0%
전체	빈도	45	627	856	77	13	1618
	전체 %	2.8%	38.8%	52.9%	4.8%	.8%	100.0%

$\chi 2$ = 37.986 df = 8 p = .000

지방자치제 실시 이후 지역경제가 활성화되었는지에 대하여는 활성화되었다고 응답한 비율은 약 20% 수준으로 비교적 높지 않게 나타났다. 이에 비하여 오히려 침체되었다는 비율도 약 18.6% 수준으로 활성화되었다는 비율과 비슷하게 나타났다. 지방의원의 경우는 약 38% 정도가 활성화되었다고 응답한 반면, 실제적으로 경제활성화를 느끼는 주민의 경우는 약 18.6% 수준에 불과하여 큰 차이를 보이고 있다. 주민의 경우는 침체되었다고 응답한 비율이 약 19.5%로 활성화되었다는 비율보다 오히려 높게 나타나고 있다.

〈표 3-9〉 직업*지방자치제 실시 후 지역경제 활성화 교차분석

직업	지역경제 활성화						
	구 분	매우 활성화	활성화	보통	침체	매우 침체	전체
의원	빈도	3	24	36	8		71
	직업의 %	4.2%	33.8%	50.7%	11.3%		100.0%
공무원	빈도	4	80	253	64	6	407
	직업의 %	1.0%	19.7%	62.2%	15.7%	1.5%	100.0%
주민	빈도	7	205	704	198	24	1138
	직업의 %	.6%	18.0%	61.9%	17.4%	2.1%	100.0%
전체	빈도	14	309	993	270	30	1616
	전체 %	.9%	19.1%	61.4%	16.7%	1.9%	100.0%

$\chi 2 = 24.181$ df = 8 p = .002

지방자치제 실시 이후 주민소득 증대나 지역간 소득격차 감소 등 지역경제가 활성화되었는지에 대한 집단별 분석결과는 평균 3.00으로 지역경제가 크게 활성화되었다고 느끼고 있지는 않은 것으로 나타났다. 그러나 지방의원의 경우 3.31으로 나타나 비교적 활성화되었다고 느끼고 있는 반면 도민의 경우는 2.98로 나타나 차이를 보이고 있다.

〈표 3-10〉 지역경제 활성화 여부 분산분석

구 분	N	평균	표준 편차	평균에 대한 95% 신뢰구간		df	F	유의수준 (p)
				하한값	상한값			
지방의원	71	3.31	.73	3.14	3.48	2	8.399	.000
공 무 원	407	3.03	.67	2.96	3.10			
도 민	1,138	2.98	.68	2.94	3.02			
합 계	1,616	3.00	.68	2.97	3.04			

지방자치제 실시 이후 지역간 균형개발이 이루어졌는지에 대한 집단별 분석 결과 평균 2.74로 지역간 균형개발이 이루어지지 않고 있다고 느끼는 것으로 나타났다. 지방의원의 경우 2.94로 나타나 보통수준이라고 응답하고 있는 반면 공무원의 경우 2.67로 나타나 상대적인 차이를 보이고 있다.

〈표 3-11〉 지역간 균형개발 여부 분산분석

구 분	N	평균	표준 편차	평균에 대한 95% 신뢰구간		df	F	유의수준 (p)
				하한값	상한값			
지방의원	71	2.94	.83	2.75	3.14	2	3.964	.019
공 무 원	407	2.67	.79	2.60	2.75			
도 민	1,141	2.75	.79	2.71	2.80			
합 계	1,619	2.74	.79	2.70	2.78			

지방자치제 실시 이후 지방문화, 예술, 체육진흥 등이 잘 이루어지고 있는지에 대한 집단별 분석결과 평균 3.22로 비교적 잘 이루어지고 있는 것으로 나타났다. 지방의원과 공무원, 도민 모두에서 비슷한 수준의 결과를 보이고 있으나 도민이 약간 낮은 수준으로 나타나고 있다.

〈표 3-12〉 지방문화, 예술, 체육 진흥 여부 분산분석

구 분	N	평균	표준 편차	평균에 대한 95% 신뢰구간		df	F	유의수준 (p)
				하한값	상한값			
지방의원	71	3.31	.79	3.12	3.50	2	4.435	.012
공 무 원	407	3.31	.78	3.24	3.39			
도 민	1,139	3.19	.80	3.14	3.23			
합 계	1,617	3.22	.79	3.18	3.26			

지방자치제 실시 이후 지역의 환경보전이 잘 이루어지고 있는지에 대하여 잘 이루어지고 있다고 응답한 비율이 약 24.3%로 나타났으며 그렇지 않다고 응답한 비율은 21.5%로 비슷하게 나타났다. 전체적으로는 평균 3.02로 보통수준으로 나타났다.

〈표 3-13〉 지방자치제 실시 이후 환경보전 여부

구 분	매우 그렇다	그렇다	보통이다	아니다	전혀 아니다	합	평균
빈도(명)	31	365	875	323	27	1,621	3.02
비율(%)	1.9	22.5	54.0	19.9	1.7	100	

현재 지방자치제의 운영성과에 대하여 높다고 응답한 비율은 20.5%로 나타났으며 낮다고 응답한 비율은 18.8%로 나타났다. 평균 2.99로 나타나 현재 지방자치제의 운영성과는 그리 높지 않게 느끼는 것으로 나타났다.

〈표 3-14〉 지방자치제의 운영성과

구 분	매우 높다	높다	보통이다	낮다	매우 낮다	합	평균
빈도(명)	17	318	964	256	50	1,605	2.99
비율(%)	1.1	19.7	60.1	16.0	3.1	100	

3) 지방의원의 자치의식 분석결과

지방의회가 주민의 대의기능을 잘 수행하고 있는지에 대하여 약 18.4%만에 잘 수행하고 있다고 응답하고 있으며 오히려 그렇지 못하다고 응답한 비율이 약 32.8%로 높게 나타나고 있어 지방의회의 대의기능 수행이 적절하게 이루어지고 있지 않은 것으로 나타났다.

특히, 지방의원의 경우 약 50.7%가 대의기능을 잘 수행하고 있다고 응답한 반면 당사자인 주민의 경우는 약 18% 만이 대의기능을 잘 수행하고 있다고 응답하고 있으며 공무원의 경우는 약 13.6%에 불과하여 지방의회의 중요기능 중 하나인 대의기능 수행이 좀 더 실질적으로 이루어져야 함을 나타내고 있다.

〈표 3-15〉 직업*지방의회의 대의기능 수행 교차분석

직업		지방의회의 대의기능 수행					
		매우 그렇다	그렇다	보통이다	아니다	전혀 아니다	전체
의원	빈도	4	32	32	3		71
	직업의 %	5.6%	45.1%	45.1%	4.2%		100.0%
공무원	빈도	4	51	191	130	30	406
	직업의 %	1.0%	12.6%	47.0%	32.0%	7.4%	100.0%
주민	빈도	11	194	549	320	64	1138
	직업의 %	1.0%	17.0%	48.2%	28.1%	5.6%	100.0%
전체	빈도	19	277	772	453	94	1615
	전체 %	1.2%	17.2%	47.8%	28.0%	5.8%	100.0%

$\chi 2 = 72.584$ df = 8 p = .000

지방의회가 주민의 대의기능을 잘 수행하고 있는지에 대한 집단별 분석결과는 평균 2.78로 대의기능 수행이 미흡하다고 느끼는 것으로 나타났다. 그러나 지방의원의 경우는 평균 3.52로 나타나 대의기능을 비교적 잘 수행하고 있다고 응답하고 있어 공무원과 도민의 응답과는 큰 차이를 보이고 있다.

〈표 3-16〉 지방의회의 대의기능 수행 분산분석

구 분	N	평균	표준 편차	평균에 대한 95% 신뢰구간		df	F	유의수준 (p)
				하한값	상한값			
지방의원	71	3.52	.67	3.36	3.68	2	17.844	.000
공 무 원	406	2.68	.82	2.60	2.76			
도 민	1,138	2.77	1.21	2.70	2.84			
합 계	1,615	2.78	1.11	2.73	2.83			

지방의회의 행정부 견제기능 수행이 잘 이루어지고 있는지에 대하여 약 20.2%만이 잘 수행하고 있다고 응답한 반면 오히려 잘 수행하고 있지 못하다고 응답한 비율은 약 33.2% 높게 나타났다. 지방의회의 견제기능 수행 결과에서도 지방의원의 경우 약 47.9%가 잘 수행하고 있다고 응답한 반면 공무원과 주민의 경우 각각 18.%와 19.2%만이 잘 수행하고 있다고 응답하여 지방의원의 응답비율과는 큰 차이를 보이고 있다. 더욱이 잘 수행하고 있지 못하다고 응답한 비율도 지방의원의 경우는 12.7%에 불과하였으나 공무원과 주민의 경우는 35.2%와 33.8%로 높게 나타나고 있어 지방의회가 행정부의 견제기능을 적절하게 수행하고 있지 못하는 것으로 평가하고 있다.

〈표 3-17〉 직업*지방의회의 견제기능 수행 교차분석

직업		지방의회의 견제기능 수행					
		매우 그렇다	그렇다	보통이다	아니다	전혀 아니다	전체
의원	빈도	3	31	28	8	1	71
	직업의 %	4.2%	43.7%	39.4%	11.3%	1.4%	100.0%
공무원	빈도	4	69	191	124	19	407
	직업의 %	1.0%	17.0%	46.9%	30.5%	4.7%	100.0%
주민	빈도	17	201	532	328	56	1134
	직업의 %	1.5%	17.7%	46.9%	28.9%	4.9%	100.0%
전체	빈도	24	301	751	460	76	1612
	전체 %	1.5%	18.7%	46.6%	28.5%	4.7%	100.0%

$\chi 2 = 39.801$ df = 8 p = .000

지방의회가 지방정부(집행부)에 대한 견제기능을 잘 수행하고 있는지에 대한 집단별 분석결과 평균 2.81로 나타나 견제기능이 제대로 이루어지고 있지 않은 것으로 나타났다. 지방의원의 경우 평균 3.38로 견제기능을 비교적 잘 수행하고 있다고 응답한 반면 공무원과 도민은 각각 2.79와 2.78로 나타나 지방의원의 응답과는 큰 차이를 보이고 있다.

〈표 3-18〉 지방의회의 견제기능 수행 분산분석

구 분	N	평균	표준 편차	평균에 대한 95% 신뢰구간		df	F	유의수준 (p)
				하한값	상한값			
지방의원	71	3.38	.80	3.19	3.57	2	8.326	.000
공 무 원	407	2.79	.81	2.71	2.87			
도 민	1,134	2.78	1.35	2.70	2.85			
합 계	1,612	2.81	1.22	2.87	2.87			

지방의회가 지역의 조정·조화기능을 잘 수행하고 있는지에 대하여 잘 수행하고 있다고 응답한 비율이 약 17.3%에 불과한 반면 그렇지 않다고 응답한 비율은 약 33.1%로 높게 나타나 비교적 큰 차이를 보이고 있다. 지방의회의 지역 조정·조화기능 수행 결과에서도 지방의원의 경우 약 46.4%가 잘 수행하고 있다고 응답한 반면 당사자인 주민과 공무원의 경우 잘 수행하고 있다고 응답한 비율이 약 17.5%와 11.6%로 낮게 나타나고 있어 지방의원의 응답과는 대조를 이루고 있다.

오히려 주민과 공무원의 경우는 지방의회가 지역의 조정·조화기능을 제대로 수행하고 있지 못하다고 응답한 비율이 32.1%와 40.4%로 매우 높게 나타나고 있어 지방의회가 지역의 조정·조화기능을 적절히 수행하고 있지 못하다고 평가하는 것으로 나타났다.

〈표 3-19〉 직업*지방의회의 지역 조정·조화기능 수행 교차분석

직업	지방의회의 지역 조정·조화기능 수행						
	구 분	매우 그렇다	그렇다	보통이다	아니다	전혀 아니다	전체
의원	빈도	5	28	33	5		71
	직업의 %	7.0%	39.4%	46.5%	7.0%		100.0%
공무원	빈도	2	45	195	142	22	406
	직업의 %	.5%	11.1%	48.0%	35.0%	5.4%	100.0%
주민	빈도	14	186	574	313	52	1139
	직업의 %	1.2%	16.3%	50.4%	27.5%	4.6%	100.0%
전체	빈도	21	259	802	460	74	1616
	전체 %	1.3%	16.0%	49.6%	28.5%	4.6%	100.0%

$\chi 2 = 72.871$ df = 8 p = .000

지방의회가 지역사회 현안의 조정과 조화기능을 잘 수행하고 있는지에 대한 집단별 분석 결과 평균 2.81로 나타나 지방의회의 조정과 조화기능이 제대로 수행되고 있지 않은 것으로 나타났다.

그러나 지방의원의 경우 평균 3.46으로 나타나 비교적 지역의 조정과 조화기능을 잘 수행하고 있다고 응답한 반면 공무원과 도민의 경우는 각각 2.66과 2.82로 나타나 지방의원의 응답과는 큰 차이를 보이고 있다.

〈표 3-20〉 지방의회의 조정·조화기능 수행 분산분석

구 분	N	평균	표준 편차	평균에 대한 95% 신뢰구간		df	F	유의수준 (p)
				하한값	상한값			
지방의원	71	3.46	.73	3.29	3.64	2	31.756	.000
공 무 원	406	2.66	.76	2.59	2.73			
도 민	1,139	2.82	.80	2.78	2.87			
합 계	1,616	2.81	.80	2.77	2.85			

지방의회가 전체적으로 역할을 제대로 수행하고 있는지에 대하여 잘 수행하고 있다고 응답한 비율은 24.9%로 나타났으며 그렇지 못하다고 응답한 비율은 약 20.8%로 나타나 큰 차이를 보이고 있지 않다. 지방의원의 경우 약 50.7%가 잘 수행하고 있다고 응답하고 있으나 공무원과 주민의 경우는 잘 수행하고 있다고 응답한 비율과 잘 수행하고 있지 못하다고 응답한 비율

이 비슷하게 나타나고 있다. 그러나 전체적으로 잘 수행하고 있다고 응답한 비율이 비교적 낮아 전반적인 지방의회의 역할에 회의적인 반응을 보이고 있는 것으로 나타났다.

〈표 3-21〉 직업*지방의회의 역할 평가 교차분석

직업	지방의회의 역할 평가						
	구 분	매우 잘 수행	잘 수행	그저 그렇다	잘 수행 못함	매우 수행 못함	전체
의원	빈도	3	33	25	10		71
	직업의 %	4.2%	46.5%	35.2%	14.1%		100.0%
공무원	빈도	5	81	219	86	15	406
	직업의 %	1.2%	20.0%	53.9%	21.2%	3.7%	100.0%
주민	빈도	20	262	634	177	48	1141
	직업의 %	1.8%	23.0%	55.6%	15.5%	4.2%	100.0%
전체	빈도	28	376	878	273	63	1618
	전체 %	1.7%	23.2%	54.3%	16.9%	3.9%	100.0%

$\chi 2 = 35.823$ df = 8 p = .000

지방의회의 전체적인 역할 수행에 대한 집단별 분석결과 평균 3.02로 보통 수준인 것으로 나타났다. 그러나 지방의원의 경우 평균 3.41로 나타나 비교적 지방의회가 그 역할을 제대로 수행하고 있다고 응답하고 있다. 그러나 외부에서 의회를 평가한 결과는 보통 수준인 것으로 나타났으며, 특히 도민 보다 공무원들이 의회의 역할에 회의적인 것으로 나타났다.

〈표 3-22〉 지방의회의 역할 수행 분산분석

구 분	N	평균	표준 편차	평균에 대한 95% 신뢰구간		df	F	유의수준 (p)
				하한값	상한값			
지방의원	71	3.41	.79	3.22	3.59	2	10.872	.000
공 무 원	406	2.94	.78	2.86	3.01			
도 민	1,141	3.03	.79	2.98	3.07			
합 계	1,618	3.02	.79	2.98	3.06			

지방의원의 갖추어야 할 덕목으로 가장 필요한 것에 대하여 봉사의식이 26%로 가장 높게

나타났으며 다음으로는 전문성이 23.3%, 청렴성이 20.8%, 공정성이 18.6% 순으로 나타났다. 지방의원의 경우는 전문성이 42.3%로 가장 높게 나타났으며 다음으로 봉사의식이 22.5%로 나타났다. 공무원의 경우도 전문성이 30.3%로 가장 높게 나타났으며 다음으로 봉사의식이 27.6%로 나타났다. 그러나 주민의 경우 봉사의식이 25.7%로 가장 높게 나타났으며 다음으로 청렴성이 22.8%로 나타나 지방의원과 공무원의 응답과는 다른 결과를 보이고 있다.

〈표 3-23〉 직업*지방의원의 덕목 교차분석

직업		지방의원의 덕목						
		전문성	공정성	청렴성	봉사의식	신뢰성	기타	전체
의원	빈도	30	8	13	16	4		71
	직업의 %	42.3%	11.3%	18.3%	22.5%	5.6%		100.0%
공무원	빈도	123	75	64	112	30	2	406
	직업의 %	30.3%	18.5%	15.8%	27.6%	7.4%	.5%	100.0%
주민	빈도	223	217	259	292	140	7	1138
	직업의 %	19.6%	19.1%	22.8%	25.7%	12.3%	.6%	100.0%
전체	빈도	376	300	336	420	174	9	1615
	전체 %	23.3%	18.6%	20.8%	26.0%	10.8%	.6%	100.0%

$\chi 2 = 45.441$ df = 10 p = .000

지방의원의 전문성에 대하여 전문적이라고 응답한 비율은 9.8%에 불과한 반면 전문성이 부족하다고 응답한 비율은 48.9%로 매우 높게 나타나고 있다. 지방의원 스스로도 전문성이 부족하다고 응답한 비율이 약 46.4%로 높게 나타나고 있는 반면, 전문적이라고 응답한 비율은 약 19.7%에 불과하였다. 공무원과 주민의 경우는 지방의원의 전문성이 부족하다고 응답한 비율이 약 55.6%와 약 46.7%로 매우 높게 나타나고 있어 지방의원의 전문성에 대하여 회의적인 응답을 보이고 있는 것으로 나타났다.

〈표 3-24〉 직업*지방의원의 전문성 교차분석

직업	지방의원의 전문성						
	구 분	매우 전문적	전문적	그저 그렇다	부족하다	매우 부족	전체
의원	빈도	2	12	24	28	5	71
	직업의 %	2.8%	16.9%	33.8%	39.4%	7.0%	100.0%
공무원	빈도	6	25	149	178	48	406
	직업의 %	1.5%	6.2%	36.7%	43.8%	11.8%	100.0%
주민	빈도	6	107	496	441	91	1141
	직업의 %	.5%	9.4%	43.5%	38.7%	8.0%	100.0%
전체	빈도	14	144	669	647	144	1618
	전체 %	.9%	8.9%	41.3%	40.0%	8.9%	100.0%

$\chi 2 = 26.871$ df = 8 p = .001

지방의원의 전문에 대한 집단별 분석 결과 평균 2.53으로 나타나 지방의원의 전문성이 낮다고 응답하고 있다. 지방의원과 공무원, 도민 모두에서 전문성이 비교적 낮다고 응답하고 있으며 특히 공무원들의 경우 2.42로 가장 낮게 응답하고 있으며 지방의원들 조차도 2.69로 전문성이 낮다고 응답하고 있어 지방의원들의 전문성 확보가 시급한 것으로 나타났다.

〈표 3-25〉 지방의원의 전문성 분산분석

구 분	N	평균	표준 편차	평균에 대한 95% 신뢰구간		df	F	유의수준 (p)
				하한값	상한값			
지방의원	71	2.69	.93	2.47	2.91	2	6.108	.002
공 무 원	406	2.42	.83	2.34	2.50			
도 민	1,141	2.56	.79	2.51	2.60			
합 계	1,618	2.53	.81	2.49	2.49			

지방의원의 공정성에 대하여 공정하다고 응답한 비율은 약 13.8%에 불과한 반면 불공정하다고 응답한 비율은 약 27.7%로 높게 나타나고 있다. 지방의원의 경우 불공정하다고 응답한 비율이 약 13.1%로 비교적 높게 나타나고 있으며 공무원과 주민의 경우는 약 33.7%와 26.5%로 높게 나타나고 있다. 반면 공무원과 주민의 공정하다고 응답한 비율은 약 9.2%와 14.2%로 비교적 낮게 나타나고 있어 지방의원의 공정성에 대하여 회의적인 반응을 보이고 있다.

〈표 3-26〉 직업*지방의원의 공정성 교차분석

직업	지방의원의 공정성						
	구 분	매우 공정	공정	그저 그렇다	불공정	매우 불공정	전체
의원	빈도	3	19	39	9	1	71
	직업의 %	4.2%	26.8%	54.9%	12.7%	1.4%	100.0%
공무원	빈도	1	36	232	119	18	406
	직업의 %	.2%	8.9%	57.1%	29.3%	4.4%	100.0%
주민	빈도	6	158	675	262	40	1141
	직업의 %	.5%	13.8%	59.2%	23.0%	3.5%	100.0%
전체	빈도	10	213	946	390	59	1618
	전체 %	.6%	13.2%	58.5%	24.1%	3.6%	100.0%

$\chi 2 = 43.207$ df = 8 p = .000

지방의원의 공정성에 대한 집단별 분석결과, 평균 2.83으로 지방의원의 공정성이 낮다고 응답하고 있다. 지방의원의 경우 평균 3.20으로 비교적 공정하다고 응답한 반면 공무원과 도민은 각각 2.69와 2.85로 응답하고 있어 공정한 업무수행이 이루어지고 있지 않다고 응답하고 있어 차이를 보이고 있다.

〈표 3-27〉 지방의원의 공정성 분산분석

구 분	N	평균	표준 편차	평균에 대한 95% 신뢰구간		df	F	유의수준 (p)
				하한값	상한값			
지방의원	71	3.20	.77	3.02	3.38	2	16.296	.000
공 무 원	406	2.69	.80	2.61	2.77			
도 민	1,141	2.85	.71	2.81	2.89			
합 계	1,618	2.83	.74	2.79	2.86			

지방의원의 청렴성에 대하여 청렴하다고 응답한 비율은 약 22.7%로 나타났으며 청렴하지 못하다고 응답한 비율도 약 22.2%로 비슷하게 나타났다. 그러나 지방의원의 경우 청렴하다고 응답한 비율이 약 52.2%로 높게 나타난 반면 공무원과 주민의 경우는 약 20.4%와 21.8%로 나타나 지방의원의 응답비율과는 큰 차이를 보이고 있다. 또한 청렴하지 못하다고 응답한 비율도 지방의원의 경우 8.5%에 불과하였으나 공무원과 주민의 경우는 27.3%와 21.4%로 비교적 높게 나타났다.

〈표 3-28〉 직업*지방의원의 청렴성 교차분석

직업	지방의원의 청렴성						
	구 분	매우 청렴	청렴	그저 그렇다	청렴치 못함	매우 청렴치 못함	전체
의원	빈도	6	31	28	6		71
	직업의 %	8.5%	43.7%	39.4%	8.5%		100.0%
공무원	빈도	5	78	213	81	30	407
	직업의 %	1.2%	19.2%	52.3%	19.9%	7.4%	100.0%
주민	빈도	6	242	647	177	66	1138
	직업의 %	.5%	21.3%	56.9%	15.6%	5.8%	100.0%
전체	빈도	17	351	888	264	96	1616
	직업의 %	1.1%	21.7%	55.0%	16.3%	5.9%	100.0%

$\chi 2 = 73.436$ df = 8 p = .000

지방의원의 청렴성에 대한 집단별 분석결과 평균 2.95로 지방의원의 청렴성은 보통수준으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 지방의원의 경우 평균 3.52로 나타나 지방의원들이 비교적 청렴하다고 응답한 반면 공무원의 경우 평균 2.87로 나타나 지방의원들의 응답과는 상당한 차이를 보이고 있다.

〈표 3-29〉 지방의원의 청렴성 분산분석

구 분	N	평균	표준 편차	평균에 대한 95% 신뢰구간		df	F	유의수준 (p)
				하한값	상한값			
지방의원	71	3.52	.77	3.34	3.70	2	19.838	.000
공 무 원	407	2.87	.85	2.79	2.95			
도 민	1,138	2.95	.79	2.90	3.00			
합 계	1,616	2.95	.81	2.91	2.99			

지방의원의 봉사의식에 대하여 봉사의식이 높다고 응답한 비율은 약 14.9%에 불과한 반면 봉사의식이 낮다고 응답한 비율은 약 44.3%로 매우 높게 나타났다. 특히 지방의원들 스스로도 봉사의식이 낮다고 응답한 비율이 22.5%로 비교적 높게 나타나고 있으며, 공무원과 주민의 경우도 51.6%와 43%로 매우 높게 나타나고 있다.

〈표 3-30〉 직업*지방의원의 봉사의식 교차분석

직업	지방의원의 봉사의식						
	구 분	매우 높다	높다	보통이다	낮다	매우 낮다	전체
의원	빈도	5	23	27	15	1	71
	직업의 %	7.0%	32.4%	38.0%	21.1%	1.4%	100.0%
공무원	빈도	5	44	147	180	29	405
	직업의 %	1.2%	10.9%	36.3%	44.4%	7.2%	100.0%
주민	빈도	8	155	484	417	72	1136
	직업의 %	.7%	13.6%	42.6%	36.7%	6.3%	100.0%
전체	빈도	18	222	658	612	102	1612
	전체 %	1.1%	13.8%	40.8%	38.0%	6.3%	100.0%

$\chi 2 = 60.953$ df = 8 p = .000

지방의원의 봉사의식에 대한 집단별 분석결과 평균 2.63으로 지방의원의 봉사의식이 낮다고 응답하고 있다. 그러나 지방의원의 경우 평균 3.23으로 지방의원의 봉사의식이 비교적 높다고 응답한 반면 공무원과 도민은 각각 2.55와 2.62로 봉사의식이 낮다고 응답하고 있어 큰 차이를 보이고 있다.

〈표 3-31〉 지방의원의 봉사의식

구 분	N	평균	표준 편차	평균에 대한 95% 신뢰구간		df	F	유의수준 (p)
				하한값	상한값			
지방의원	71	3.23	.91	3.01	3.44	2	7.567	.001
공 무 원	405	2.55	.83	2.46	2.63			
도 민	1,136	2.62	1.53	2.53	2.75			
합 계	1,612	2.63	1.37	2.56	2.69			

지방의원의 역할 수행에 대한 조사결과 만족한다고 응답한 비율은 약 12.6%에 불과했으며

만족하지 못한다고 응답한 비율은 약 38.6%로 비교적 높게 나타났다. 지방의원의 경우만이 만족한다고 응답한 비율이 39.5%로 비교적 높게 나타났을 뿐 공무원과 주민의 경우는 9.8%와 11.9%로 매우 낮게 나타나고 있어 지방의원의 역할 수행에 부정적인 결과를 보이고 있다.

〈표 3-32〉 직업*지방의원의 역할 수행 교차분석

직업	지방의원의 역할수행						
	구 분	매우 그렇다	그렇다	보통이다	아니다	전혀 아니다	전체
의원	빈도	7	21	32	10	1	71
	직업의 %	9.9%	29.6%	45.1%	14.1%	1.4%	100.0%
공무원	빈도	2	38	191	142	34	407
	직업의 %	.5%	9.3%	46.9%	34.9%	8.4%	100.0%
주민	빈도	14	121	560	367	64	1126
	직업의 %	1.2%	10.7%	49.7%	32.6%	5.7%	100.0%
전체	빈도	23	180	783	519	99	1604
	전체 %	1.4%	11.2%	48.8%	32.4%	6.2%	100.0%

$\chi 2 = 75.820$ df = 8 p = .000

지방의원의 역할 수행에 대한 집단별 분석결과 2.69로 지방의원들이 역할을 제대로 수행하고 있지 못한 것으로 나타났다. 지방의원들은 평균 3.32로 비교적 역할을 충실히 수행하고 있다고 응답한 반면 공무원과 도민 등 외부평가는 각각 2.59와 2.69로 지방의원들이 본연의 역할을 제대로 수행하고 있지 못하고 있는 것으로 나타났다. 특히 공무원들의 경우 더욱 지방의원들의 역할에 회의적인 것으로 나타났다.

〈표 3-33〉 지방의원의 역할 수행

구 분	N	평균	표준편차	평균에 대한 95% 신뢰구간		df	F	유의수준 (p)
				하한값	상한값			
지방의원	71	3.32	.89	3.11	3.53	2	26.168	.000
공 무 원	407	2.59	.79	2.51	2.66			
도 민	1,126	2.69	.79	2.65	2.74			
합 계	1,604	2.69	.80	2.65	2.73			

4) 자치단체장의 자치의식 분석결과

지방자치단체의 환경변화 대응성에 대하여 약 32.1%가 신속하게 대응하고 있다고 응답하고 있으며 그렇지 않다고 응답한 비율은 약 16.1%로 나타났다. 공무원의 경우가 약 38.6%로 가장 높게 나타났으며 지방의원의 경우 36.9%로 나타났다. 하지만 주민의 경우는 29.5%로 나타나 공무원과 지방의원에 비하여 약간 낮게 나타났다.

환경변화에 신속하게 대응하고 있지 못하고 있다고 응답한 비율을 살펴보면 지방의원의 경우 10.8%로 가장 낮게 나타났고 공무원과 주민의 경우는 14.8%와 16.8%로 나타나고 있어 비교적 지방자치단체가 환경변화에 신속하게 대응하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 3-34〉 직업*지방자치단체의 환경변화 대응에 대한 교차분석

직업	지방자치단체의 환경변화 대응						
	구 분	매우 그렇다	그렇다	보통이다	아니다	전혀 아니다	전체
의원	빈도	3	21	34	7		65
	직업의 %	4.6%	32.3%	52.3%	10.8%		100.0%
공무원	빈도	17	140	190	58	2	407
	직업의 %	4.2%	34.4%	46.7%	14.3%	.5%	100.0%
주민	빈도	24	312	611	177	15	1139
	직업의 %	2.1%	27.4%	53.6%	15.5%	1.3%	100.0%
전체	빈도	44	473	835	242	17	1611
	전체 %	2.7%	29.4%	51.8%	15.0%	1.1%	100.0%

$\chi 2 = 17.401$ df = 8 p = .026

지방자치단체가 환경변화에 신속히 대응하고 있는지에 대한 집단별 분석결과 평균 3.18로 나타나 비교적 환경변화에 적절히 대응하고 있다고 응답하고 있다. 특히 지방의원의 경우에는 평균 3.31로 가장 높게 응답하고 있으며 충남도민의 경우는 평균 3.13로 가장 낮게 응답하고 있다.

〈표 3-35〉 지방자치단체의 환경변화 대응성

구 분	N	평균	표준 편차	평균에 대한 95% 신뢰구간		df	F	유의수준 (p)
				하한값	상한값			
지방의원	65	3.31	.73	3.63	3.49	2	6.339	.002
공 무 원	407	3.28	.77	3.20	3.35			
도 민	1,139	3.13	.74	3.09	3.18			
합 계	1,611	3.18	.75	3.14	3.21			

지방자치단체가 주민들의 의견을 충분히 수렴하고 있는지에 대하여 약 39.9%가 주민의 의견을 충분히 수렴하고 있다고 응답하고 있으며 12.9%는 주민의 의견수렴이 제대로 이루어지고 있지 않다고 응답하고 있다. 지방의원의 경우 지방자치단체가 주민의 의견을 충분히 수렴하고 있다고 응답한 비율이 약 51.5%로 매우 높게 나타났으며 공무원의 경우도 50.7%로 매우 높게 나타나고 있으나 주민의 경우는 34.5%로 나타나 긍정적이기는 하나 지방의원과 공무원에 비하여 상대적으로 낮게 나타나고 있다. 주민의 의견수렴이 적극적으로 이루어지고 있지 않다고 응답한 비율도 지방의원의 경우는 7.6%에 불과하였으며, 공무원의 경우도 7.2%에 불과하였으나 주민의 경우에는 약 15.3%로 지방의원과 공무원에 비하여 높게 나타났다.

〈표 3-36〉 직업*지방자치의 주민의견 수렴 교차분석

직업	지방자치단체의 주민의견 수렴						
	구 분	매우 그렇다	그렇다	보통이다	아니다	전혀 아니다	전체
의원	빈도	1	33	27	5		66
	직업의 %	1.5%	50.0%	40.9%	7.6%		100.0%
공무원	빈도	18	188	171	27	2	406
	직업의 %	4.4%	46.3%	42.1%	6.7%	.5%	100.0%
주민	빈도	34	358	572	160	14	1138
	직업의 %	3.0%	31.5%	50.3%	14.1%	1.2%	100.0%
전체	빈도	53	579	770	192	16	1610
	전체 %	3.3%	36.0%	47.8%	11.9%	1.0%	100.0%

$\chi 2 = 46.702$ df = 8 p = .000

지방자치단체가 주민의 의견을 충분히 수렴하고 있는지에 대한 집단별 분석결과 평균 3.29로 나타나 지방자치단체가 정책수행을 위하여 주민의 의견을 비교적 적절히 수렴하고 있는

것으로 나타났다. 그러나 공무원과 지방의원의 경우 각각 3.48과 3.45로 응답한 반면. 일반주민의 경우에는 3.21로 응답하고 있어 약간의 차이를 보이고 있다.

〈표 3-37〉 지방자치단체의 주민의견 수렴

구 분	N	평균	표준편차	평균에 대한 95% 신뢰구간		df	F	유의수준(p)
				하한값	상한값			
지방의원	66	3.45	.66	3.29	3.62	2	20.863	.000
공 무 원	406	3.48	.71	3.41	3.54			
도 민	1,138	3.21	.76	3.16	3.25			
합 계	1,610	3.29	.75	3.25	3.32			

지방자치단체가 일관성을 가지고 정책을 수행하고 있는지에 대하여 약 30.6%가 긍정적인 응답을 하였으며 약 21.6%는 그렇지 않다고 응답하고 있다. 공무원의 경우 38.1%가 일관성을 가지고 정책을 수행하고 있다고 응답한 반면 주민의 경우는 27.9%만이 일관성을 가지고 정책을 수행하고 있다고 응답하여 차이를 보이고 있다. 지방자치단체가 일관성을 가지고 정책을 수행하고 있지 못하다고 응답한 비율은 지방의원과 공무원, 주민에서 모두 비슷한 응답율을 보이고 있다.

〈표 3-38〉 직업*지방자치단체 정책수행의 일관성 교차분석

직업	지방자치단체 정책수행의 일관성						
	구 분	매우 그렇다	그렇다	보통이다	아니다	전혀 아니다	전체
의원	빈도	3	17	29	17		66
	직업의 %	4.5%	25.8%	43.9%	25.8%		100.0%
공무원	빈도	16	138	168	80	3	405
	직업의 %	4.0%	34.1%	41.5%	19.8%	.7%	100.0%
주민	빈도	19	298	573	231	17	1138
	직업의 %	1.7%	26.2%	50.4%	20.3%	1.5%	100.0%
전체	빈도	38	453	770	328	20	1609
	전체 %	2.4%	28.2%	47.9%	20.4%	1.2%	100.0%

$\chi 2 = 23.079$ df = 8 p = .000

지방자치단체의 역할 수행에 대한 만족도 조사결과 만족한다고 응답한 비율이 31.4%로 나

타났으며 만족하지 못한다고 응답한 비율은 15.1%로 나타났다. 지방의원과 공무원의 경우 지방자치단체의 역할 수행에 만족한다고 응답한 비율이 34.8%와 39.1%로 나타났으나 주민의 경우 28.4%로 지방의원과 공무원에 비하여 상대적으로 낮게 나타났다. 지방자치단체의 역할 수행에 대하여 만족하지 못한다고 응답한 비율은 지방의원과 공무원, 주민이 15.2%, 11%, 16.5%로 나타나 비슷한 비율을 보이고 있다.

〈표 3-39〉 직업*지방자치단체의 역할 수행 만족도 교차분석

직업	지방자치단체의 역할 수행 만족도						
	구 분	매우 그렇다	그렇다	보통이다	아니다	전혀 아니다	전체
의원	빈도	1	22	33	10		66
	직업의 %	1.5%	33.3%	50.0%	15.2%		100.0%
공무원	빈도	21	138	202	40	6	407
	직업의 %	5.2%	33.9%	49.6%	9.8%	1.2%	100.0%
주민	빈도	23	300	625	166	22	1137
	직업의 %	2.0%	26.4%	55.0%	14.6%	1.9%	100.0%
전체	빈도	45	460	860	216	27	1610
	전체 %	2.8%	28.6%	53.4%	13.4%	1.8%	100.0%

$\chi 2 = 27.157$ df = 10 p = .002

지방자치단체의 역할 수행에 대한 집단별 분석결과는 평균 3.17로 비교적 만족하고 있는 것으로 나타났다. 전체적으로 비슷한 수준으로 나타났으나 공무원과 도민의 경우 각각 3.31과 3.11로 나타나 약간의 차이를 보이고 있다.

〈표 3-40〉 지방자치단체의 역할 수행

구 분	N	평균	표준 편차	평균에 대한 95% 신뢰구간		df	F	유의수준 (p)
				하한값	상한값			
지방의원	66	3.21	.71	3.04	3.39	2	10.197	.000
공 무 원	407	3.31	.79	3.24	3.39			
도 민	1,137	3.11	.76	3.07	3.16			
합 계	1,610	3.17	.77	3.13	3.21			

지방자치단체장에게 필요한 덕목에 대하여 공정성이 22.1%로 가장 높게 나타났으며 다음으로는 리더십 19.9%, 봉사의식 15.8%, 전문성 13.5% 순으로 나타났다. 지방의원의 경우에는 지방자치단체장에게 가장 필요한 것은 리더십이라고 응답한 비율이 36.4%로 가장 높게 나타났으며, 공무원의 경우에도 리더십이 가장 필요하다고 응답한 비율이 26.2%로 가장 높게 나타났다. 그러나 주민의 경우에는 공정성이 22.2%로 지방자치단체장에게 가장 필요하다고 응답하고 있다.

〈표 3-41〉 직업*지방자치단체장에게 필요한 덕목 교차분석

직업	지방자치단체장에게 필요한 덕목								
	구 분	전문성	공정성	청렴성	봉사의식	신뢰성	리더십	기타	전체
의원	빈도	10	11	8	7	6	24		66
	직업의 %	15.2%	16.7%	12.1%	10.6%	9.1%	36.4%		100.0%
공무원	빈도	65	92	37	42	62	106	1	405
	직업의 %	16.0%	22.7%	9.1%	10.4%	15.3%	26.2%	.2%	100.0%
주민	빈도	141	252	169	204	169	190	9	1134
	직업의 %	12.4%	22.2%	14.9%	18.0%	14.9%	16.8%	.8%	100.0%
전체	빈도	216	355	214	253	237	320	10	1605
	전체 %	13.5%	22.1%	13.3%	15.8%	14.8%	19.9%	.6%	100.0%

$\chi 2 = 49.660$ df = 12 p = .000

지방자치단체장의 공정성에 대하여 공정하다고 응답한 비율이 약 35%로 나타났으며 불공정하다고 응답한 비율은 10.7%로 나타났다. 지방의원과 공무원의 경우 공정하다고 응답한 비율이 46.9%와 41.8%로 비교적 높게 나타나고 있으나 주민의 경우 22.2%로 나타나 지방의원과 공무원에 비하여 낮게 나타나고 있다. 그러나 지방의원의 경우 지방자치단체장이 공정하지 못하다고 응답한 비율이 19.7%로 나타나 공무원과 주민의 비율보다 상대적으로 높게 나타나고 있다.

〈표 3-42〉 직업*지방자치단체장의 공정성 교차분석

직업	지방자치단체장의 공정성						
	구 분	매우 공정	공정	그저 그렇다	불공정	매우 불공정	전체
의원	빈도	3	25	25	12	1	66
	직업의 %	4.5%	37.9%	37.9%	18.2%	1.5%	100.0%
공무원	빈도	22	148	205	28	4	407
	직업의 %	5.4%	36.4%	50.4%	6.9%	1.0%	100.0%
주민	빈도	26	339	642	111	17	1135
	직업의 %	2.3%	29.9%	56.6%	9.8%	1.5%	100.0%
전체	빈도	51	512	872	151	21	1608
	전체 %	3.2%	31.8%	54.2%	9.4%	1.4%	100.0%

$\chi 2$ = 29.049 df = 10 p = .001

지방자치단체장의 청렴성에 대하여 청렴하다고 응답한 비율이 49.5%로 비교적 높게 나타난 반면 청렴하지 못하다고 응답한 비율은 6.3%로 나타났다. 지방의원의 경우 청렴하다고 응답한 비율이 60.6%로 높게 나타났으며 주민의 경우는 45.6%로 비교적 높게 나타났으나 지방의원과 공무원에 비해서는 상대적으로 낮게 나타났다. 청렴하지 못하다고 응답한 비율도 지방의원이 7.6%로 가장 높게 나타났으나 공무원의 경우는 5.4%, 주민은 6.5%로 비슷하게 나타났다.

〈표 3-43〉 직업*지방자치단체장의 청렴성 교차분석

직업	지방자치단체장의 청렴성						
	구 분	매우 청렴	청렴	그저 그렇다	청렴치 못함	매우 청렴치 못함	전체
의원	빈도	4	36	21	5		66
	직업의 %	6.1%	54.5%	31.8%	7.6%		100.0%
공무원	빈도	32	206	147	15	7	407
	직업의 %	7.9%	50.6%	36.1%	3.7%	1.7%	100.0%
주민	빈도	41	477	544	42	32	1136
	직업의 %	3.6%	42.0%	47.9%	3.7%	2.8%	100.0%
전체	빈도	77	719	712	62	39	1609
	전체 %	4.8%	44.7%	44.3%	3.9%	2.4%	100.0%

$\chi 2$ = 35.461 df = 8 p = .000

지방자치단체장의 청렴성에 대한 집단별 분석결과 평균 3.46으로 비교적 청렴하다고 느끼고 있는 것으로 나타났다. 그러나 지방의원과 공무원의 경우 3.59로 비교적 높은 수준을 보이고 있으나 도민의 경우는 3.40으로 나타나 약간의 차이를 보이고 있다.

〈표 3-44〉 지방자치단체장의 청렴성 분산분석

구 분	N	평균	표준 편차	평균에 대한 95% 신뢰구간		df	F	유의수준 (p)
				하한값	상한값			
지방의원	66	3.59	.72	3.41	3.77	2	11.139	.000
공 무 원	407	3.59	.76	3.52	3.67			
도 민	1,136	3.40	.75	3.36	3.44			
합 계	1,609	3.46	.75	3.42	3.49			

지방자치단체장의 정책을 신뢰하고 있는지에 대하여 신뢰하고 있다고 응답한 비율이 39%로 나타났으면 신뢰하지 못한다고 응답한 비율이 13.4%로 나타났다. 공무원의 경우 지방자치단체장의 정책을 신뢰한다고 응답한 비율이 50.9%로 높게 나타났으며 지방의원의 경우도 48.5%로 비교적 높게 나타났다. 그러나 주민의 경우 신뢰한다고 응답한 비율이 34.2%로 나타나 지방의원과 공무원에 비하여 상대적으로 낮게 나타났다. 지방자치단체장의 정책을 신뢰하지 못한다고 응답한 비율은 주민이 14.5%로 가장 높게 나타났으며 지방의원과 공무원은 10.6%와 10.8%로 비슷하게 나타났다.

〈표 3-45〉 직업*지방자치단체장의 정책 신뢰성 교차분석

직업	지방자치단체장의 정책 신뢰성						
	구 분	매우 신뢰	신뢰	그저 그렇다	신뢰 못함	매우 신뢰 못함	전체
의원	빈도		32	27	6	1	66
	직업의 %		48.5%	40.9%	9.1%	1.5%	100.0%
공무원	빈도	19	188	156	41	3	407
	직업의 %	4.7%	46.2%	38.3%	10.1%	.7%	100.0%
주민	빈도	29	361	584	142	23	1139
	직업의 %	2.5%	31.7%	51.3%	12.5%	2.0%	100.0%
전체	빈도	48	581	767	189	27	1612
	전체 %	3.0%	36.0%	47.6%	11.7%	1.7%	100.0%

$\chi 2 = 43.054$ df = 8 p = .000

지방자치단체장의 정책을 신뢰하고 있는지에 대한 집단별 분석결과는 평균 3.27로 비교적 정책에 대한 신뢰성이 높은 것으로 나타났다. 전체적으로 긍정적인 응답을 하였으나 공무원의 경우가 3.44로 가장 높게 나타났고 도민의 경우 3.20으로 나타나 약간의 차이를 보이고 있다.

〈표 3-46〉 지방자치단체장의 정책 신뢰성 분산분석

구 분	N	평균	표준 편차	평균에 대한 95% 신뢰구간		df	F	유의수준 (p)
				하한값	상한값			
지방의원	66	3.36	.72	3.19	3.54	2	15.007	.000
공 무 원	407	3.44	.77	3.37	3.51			
도 민	1,139	3.20	.76	3.16	3.25			
합 계	1,612	3.27	.77	3.23	3.31			

지방자치단체장이 주민의 의견을 충분히 대변하고 있는지에 대하여 50.4%가 대변하고 있다고 응답한 반면 대변하고 있지 못하다고 응답한 비율은 9.1%로 나타났다. 공무원의 경우 지방자치단체장이 주민의견을 충분히 대변하고 있다고 응답한 비율이 62.9%로 매우 높게 나타났으며 지방의원의 경우도 57.5%로 비교적 높게 나타났다. 그러나 주민의 경우 45.5%가 긍정적인 응답을 하였으나 지방의원과 공무원의 응답과는 차이가 나타났다. 지방자치단체장이 주민의 의견을 충분히 대변하고 있지 못하다고 응답한 비율은 주민의 경우가 10.1%로 지방의원과 공무원 보다 높게 나타났다.

〈표 3-47〉 직업*지방자치단체장의 주민의견 대변 교차분석

직업	지방자치단체장의 주민대변						
	구 분	충분히 대변	대변	그저 그렇다	대변 못함	전혀 대변 못함	전체
의원	빈도	2	36	23	4	1	66
	직업의 %	3.0%	54.5%	34.8%	6.1%	1.5%	100.0%
공무원	빈도	23	230	123	22	4	402
	직업의 %	5.7%	57.2%	30.6%	5.5%	1.0%	100.0%
주민	빈도	46	466	501	82	31	1126
	직업의 %	4.1%	41.4%	44.5%	7.3%	2.8%	100.0%
전체	빈도	71	732	647	108	36	1594
	전체 %	4.5%	45.9%	40.6%	6.8%	2.3%	100.0%

$\chi 2 = 39.731$ df = 8 p = .000

지방자치단체장이 주민의 의견을 충분히 대변하고 있는지에 대한 집단별 분석결과 평균 3.44로 비교적 충분히 대변하고 있다고 응답하고 있다. 특히 공무원의 경우 평균 3.61로 가장 높게 나타났으며 지방의원도 3.52로 높게 나타나고 있다.

도민 역시 3.37로 긍정적인 응답을 하고 있으나, 이러한 결과는 공무원과는 약간의 차이를 보이고 있는 것으로 나타났다.

〈표 3-48〉 지방자치단체장의 주민의견 대변 분산분석

구 분	N	평균	표준 편차	평균에 대한 95% 신뢰구간		df	F	유의수준 (p)
				하한값	상한값			
지방의원	66	3.52	.73	3.34	3.69	2	15.204	.000
공 무 원	402	3.61	.72	3.54	3.68			
도 민	1,126	3.37	.79	3.32	3.41			
합 계	1,594	3.44	.78	3.40	3.47			

지방자치단체장이 역할을 충분히 수행하고 있는지에 대하여 역할을 충분히 수행하고 있다고 응답한 비율이 38.8%로 나타났으며 충분히 수행하고 있지 못하다고 응답한 비율은 10.4%로 나타났다. 지방의원의 경우 충분히 수행하고 있다고 응답한 비율이 53%로 비교적 높게 나타났으며 공무원의 경우도 49%로 비교적 높게 나타났다.

그러나 주민의 경우 34.3%로 나타나 지방의원과 공무원에 비하여 상대적으로 낮게 나타났다. 지방자치단체장이 역할을 충분히 수행하고 있지 못하다고 응답한 비율도 지방의원이 12.1%로 가장 높게 나타났으며 주민은 11.4%, 공무원은 7%로 나타났다.

〈표 3-49〉 직업*지방자치단체장의 역할 수행 교차분석

직업	지방자치단체장의 역할 수행						
	구 분	매우 그렇다	그렇다	보통이다	아니다	전혀 아니다	전체
의원	빈도	3	32	23	8		66
	직업의 %	4.5%	48.5%	34.8%	12.1%		100.0%
공무원	빈도	30	166	176	26	2	400
	직업의 %	7.5%	41.5%	44.0%	6.5%	.5%	100.0%
주민	빈도	40	339	599	116	10	1104
	직업의 %	3.6%	30.7%	54.3%	10.5%	.9%	100.0%
전체	빈도	73	537	798	150	12	1570
	전체 %	4.6%	34.2%	50.8%	9.6%	.8%	100.0%

$\chi 2$ = 39.709 df = 8 p = .000

지방자치단체장의 역할 수행에 대한 집단별 분석결과 평균 3.32로 비교적 지방자치단체장의 역할을 제대로 수행하고 있다고 응답하고 있다. 지방의원과 공무원의 경우 각 3.45와 3.47로 비교적 높게 나타난 반면 도민의 경우 3.26으로 긍정적인 응답을 하고 있으나 나타나 약간의 차이를 보이고 있다.

〈표 3-50〉 지방자치단체장 역할 수행에 대한 분산분석

구 분	N	평균	표준 편차	평균에 대한 95% 신뢰구간		df	F	유의수준 (p)
				하한값	상한값			
지방의원	66	3.45	.77	3.27	3.64	2	13.502	.000
공 무 원	400	3.47	.82	3.39	3.56			
도 민	1,104	3.26	.73	3.21	3.30			
합 계	1,570	3.32	.76	3.28	3.36			

5) 지방공무원의 자치의식 분석결과

공무원이 친절하게 응대하고 있는지에 대하여 그렇다고 응답한 비율은 63%로 비교적 높게 나타난 반면 친절하지 않다고 응답한 비율은 4.1%로 나타났다. 공무원의 친절성에 대해서는 평균 3.69로 비교적 공무원들이 친절하게 고객을 응대하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 3-51〉 공무원의 친절성

구 분	매우 높다	높다	보통이다	낮다	매우 낮다	합	평균
빈도(명)	160	868	506	56	11	1,601	3.69
비율(%)	10.0	54.2	31.6	3.5	0.7	100	

공무원들이 공정하게 업무를 처리하고 있는지에 대해서는 공정하게 처리하고 있다고 응답한 비율이 66.9%로 높게 나타났으며 그렇지 않다고 응답한 비율은 4.2%로 나타났다. 공무원의 경우가 74.8%로 가장 높게 나타났으나, 지방의원과 주민도 68.1%와 64%로 비교적 높게 나타났다.

지방의원의 경우 공정하게 업무를 처리하고 있지 못하다고 응답한 의원은 없었으며 주민의 경우는 5.2%로 나타났다.

〈표 3-52〉 직업*공무원의 공정성 교차분석

직업	공무원의 공정성						
	구 분	매우 그렇다	그렇다	보통이다	아니다	전혀 아니다	전체
의원	빈도	3	42	21			66
	직업의 %	4.5%	63.6%	31.8%			100.0%
공무원	빈도	35	265	94	6	1	401
	직업의 %	8.7%	66.1%	23.4%	1.5%	.2%	100.0%
주민	빈도	90	636	347	54	6	1133
	직업의 %	7.9%	56.1%	30.6%	4.8%	.5%	100.0%
전체	빈도	128	943	462	60	7	1600
	전체 %	8.0%	58.9%	28.9%	3.8%	.4%	100.0%

$\chi 2 = 23.849$ df = 8 p = .002

공무원들의 공정한 업무처리에 대한 집단별 분석결과 평균 3.70으로 비교적 높게 나타났다. 지방의원과 공무원, 도민 모두 공무원들이 공정하게 업무를 처리하고 있다고 응답하고 있으며 공무원이 3.82로 가장 높게 나타났고 도민이 3.66으로 가장 낮게 나타나 약간의 차이를 보이고 있다.

〈표 3-53〉 공무원들의 공정성에 대한 분산분석

구 분	N	평균	표준 편차	평균에 대한 95% 신뢰구간		df	F	유의수준 (p)
				하한값	상한값			
지방의원	66	3.73	.54	3.59	3.86	2	7.657	.000
공 무 원	401	3.82	.61	3.76	3.88			
도 민	1,133	3.66	.72	3.62	3.70			
합 계	1,600	3.70	.69	3.67	3.74			

공무원들이 신속하게 업무를 처리하고 있는지에 대하여 신속하게 처리하고 있다고 응답한 비율은 61%로 나타났으며 그렇지 않다고 응답한 비율은 4.9%로 나타났다. 공무원의 경우 신속하게 처리하고 있다고 응답한 비율이 67.5%로 비교적 높게 나타났으며 지방의원과 주민에서도 65.2%와 58.4%로 비교적 높게 나타났다. 업무를 신속하게 처리하고 있지 못하다고 응답한 비율은 지방의원의 경우 3%로 나타났으며 주민의 경우는 5.8%로 나타났다.

〈표 3-54〉 직업*공무원의 업무처리 신속성 교차분석

직업	공무원의 업무처리 신속성						
	구 분	매우 그렇다	그렇다	보통이다	아니다	전혀 아니다	전체
의원	빈도	5	38	21	2		66
	직업의 %	7.6%	57.6%	31.8%	3.0%		100.0%
공무원	빈도	23	248	119	9	2	401
	직업의 %	5.7%	61.8%	29.7%	2.2%	.5%	100.0%
주민	빈도	91	571	404	61	5	1132
	직업의 %	8.0%	50.4%	35.7%	5.4%	.4%	100.0%
전체	빈도	119	857	544	72	7	1599
	전체 %	7.4%	53.6%	34.0%	4.5%	.4%	100.0%

$\chi 2 = 19.902$ df = 8 p = .011

공무원들이 신축성을 가지고 융통성 있게 업무를 처리하고 있는지에 대하여 그렇다고 응답한 비율은 40.3%로 나타났으며 그렇지 않다고 응답한 비율은 16.2%로 나타났다. 공무원의 신축적 업무처리에 대하여 평균 3.28로 나타나 비교적 긍정적인 응답을 하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 3-55〉 공무원의 신축적 업무처리

구분	매우 그렇다	그렇다	보통이다	아니다	전혀 아니다	합	평균
빈도(명)	82	576	681	244	20	1,603	3.28
비율(%)	5.1	35.9	42.5	15.2	1.3	100	

공무원들이 정책결정과정과 집행에 있어 주민참여를 적극적으로 받아들이고 있는지에 대하여 그렇다고 응답한 비율은 43%로 나타났으며 그렇지 않다고 응답한 비율은 10.6%로 나타났다. 공무원의 정책결정과정의 주민참여 수렴에 대하여 평균 3.36으로 나타나 공무원들이 주민참여에 대하여 비교적 긍정적으로 받아들이고 있는 것으로 나타났다.

〈표 3-56〉 공무원의 정책결정과정의 주민참여 수렴

구분	매우 그렇다	그렇다	보통이다	아니다	전혀 아니다	합	평균
빈도(명)	72	630	727	155	18	1,602	3.36
비율(%)	4.5	39.3	45.4	9.7	1.1	100	

공무원들의 역할수행에 대하여 만족하는지에 대해 만족한다고 응답한 비율은 50.6%로 나타났으며 그렇지 않다고 응답한 비율은 6.5%로 나타났다. 공무원의 역할수행에 대한 만족도는 평균 3.49로 비교적 만족하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 3-57〉 공무원의 역할수행 만족도

구 분	매우 그렇다	그렇다	보통이다	아니다	전혀 아니다	합	평균
빈도(명)	107	718	667	92	14	1,598	3.49
비율(%)	6.7	44.9	41.7	5.8	0.9	100	

6) 주민의 자치의식 분석결과

지방자치시대에 가장 중요한 주민의 역할이 무엇인지에 대하여 '참여자'라고 응답한 비율이

66.9%로 가장 높게 나타났으며 다음으로 '협조자', '감시자' 순으로 나타났다.

지방의원과 공무원의 경우 '참여자', '협조자', '감시자' 순이었으나 주민의 경우 '납세자'라고 응답한 비율이 6.9%로 '감시자' 응답비율 6.5% 보다 높게 나타났다.

〈표 3-58〉 직업*지방자치시대의 주민역할 교차분석

직업	지방자치시대의 주민역할							
	구분	참여자	감시자	납세자	수익자	협조자	기타	전체
의원	빈도	48	8			10		66
	직업의 %	72.7%	12.1%			15.2%		100.0%
공무원	빈도	310	20	9	11	52		402
	직업의 %	77.1%	5.0%	2.2%	2.7%	12.9%		100.0%
주민	빈도	711	73	78	38	221	8	1129
	직업의 %	63.0%	6.5%	6.9%	3.4%	19.6%	.7%	100.0%
전체	빈도	1069	101	87	49	283	8	1597
	전체 %	66.9%	6.3%	5.4%	3.1%	17.7%	.5%	100.0%

$\chi 2 = 42.957$ df = 10 p = .000

지방자치단체장의 공약사항을 알고 있는지에 대하여 알고 있다고 응답한 비율이 34.1%로 나타났으며, 이에 반해 모른다고 응답한 비율이 22.3%로 나타났다. 공무원의 경우에는 알고 있다고 응답한 비율이 46.4%로 가장 높게 나타났고 지방의원의 경우에도 45.4%로 비교적 높게 나타났다.

그러나 주민의 경우는 29.1%로 공무원과 지방의원의 응답과는 차이를 보이고 있다. 지방자치단체장의 공약사항을 모른다고 응답한 비율은 주민의 경우가 25.5%로 비교적 높게 나타났으며 다음으로 공무원이 15.2%, 지방의원이 10.6%로 나타났다.

〈표 3-59〉 직업*자치단체장의 공약사항 인지 교차분석

직업	공약사항						
	구 분	잘 알고있다	알고 있다	조금 알고있다	모른다	전혀 모른다	전체
의원	빈도	7	23	29	7		66
	직업의 %	10.6%	34.8%	43.9%	10.6%		100.0%
공무원	빈도	39	147	154	58	3	401
	직업의 %	9.7%	36.7%	38.4%	14.5%	.7%	100.0%
주민	빈도	43	286	514	246	43	1132
	직업의 %	3.8%	25.3%	45.4%	21.7%	3.8%	100.0%
전체	빈도	89	456	697	311	46	1599
	전체 %	5.6%	28.5%	43.6%	19.4%	2.9%	100.0%

$\chi 2 = 61.977$ df = 8 p = .000

지방자치단체장의 공약사항을 알고 있는지에 대한 집단별 분석결과 평균 3.14로 어느 정도 알고 있는 것으로 나타났다. 그러한 지방의원과 공무원의 경우에는 각 3.45와 3.40으로 비교적 높게 나타난 반면, 도민의 경우 3.03으로 지방자치단체장 공약사항의 인지 정도에 차이를 보이고 있다.

〈표 3-60〉 지방자치단체장의 공약사항 인지에 대한 분산분석

구 분	N	평균	표준 편차	평균에 대한 95% 신뢰구간		df	F	유의수준 (p)
				하한값	상한값			
지방의원	66	3.45	.83	3.25	3.66	2	29.162	.000
공 무 원	401	3.40	.88	3.32	3.49			
도 민	1,132	3.03	.93	2.97	3.08			
합 계	1,599	3.14	.93	3.09	3.18			

지방의원의 공약사항을 알고 있는지에 대하여 알고 있다고 응답한 비율은 20.7%로 나타났으며 모른다고 응답한 비율은 38.9%로 높게 나타났다. 공무원의 경우는 알고 있다고 응답한 비율이 21.7%로 나타났으며 주민의 경우는 18.8%에 불과하였다. 지방의원의 경우도 공약사항을 알고 있지 못하다고 응답한 비율이 18.2%로 나타났으며 공무원과 주민의 경우는 42.3%와 39%로 높게 나타났다.

〈표 3-61〉 직업*지방의원의 공약사항 인지 교차분석

직업	의원의 공약						
	구 분	잘 알고 있다	알고 있다	조금 알고 있다	모른다	전혀 모른다	전체
의원	빈도	9	21	24	12		66
	직업의 %	13.6%	31.8%	36.4%	18.2%		100.0%
공무원	빈도	12	75	145	156	14	402
	직업의 %	3.0%	18.7%	36.1%	38.8%	3.5%	100.0%
주민	빈도	30	184	478	398	44	1134
	직업의 %	2.6%	16.2%	42.2%	35.1%	3.9%	100.0%
전체	빈도	51	280	647	566	58	1602
	전체 %	3.2%	17.5%	40.4%	35.3%	3.6%	100.0%

$\chi 2 = 45.336$ df = 8 p = .000

지방의원의 공약사항을 알고 있는지에 대한 집단별 분석결과 평균 2.79로 제대로 알고 있지 못하다고 응답하고 있다. 지방의원의 경우만 3.41로 나타나 알고 있다고 응답하고 있으며 정작 알고 있어야 할 공무원과 도민은 각각 2.79와 2.75로 지방의원들의 공약사항을 인지하고 있지 못한 것으로 나타났다.

〈표 3-62〉 지방의원의 공약사항 인지에 대한 분산분석

구 분	N	평균	표준 편차	평균에 대한 95% 신뢰구간		df	F	유의수준 (p)
				하한값	상한값			
지방의원	66	3.41	.94	3.18	3.64	2	7.555	.001
공 무 원	402	2.79	.89	2.70	2.88			
도 민	1,134	2.75	1.48	2.66	2.84			
합 계	1,602	2.79	1.34	2.72	2.85			

다음 지방선거에 참여 여부에 대하여 참여하겠다고 응답한 비율이 68%로 가장 높게 나타났으며 다음으로 상황에 따라 참여하겠다고 응답한 비율이 23.4%로 나타났다. 반면 참여하지 않겠다고 응답한 비율은 2.6%에 불과한 것으로 나타났다.

〈표 3-63〉 다음 지방선거의 참여 여부

구 분	참여하지 않음	상황에 따라 참여	참여	잘 모름	합
빈도(명)	43	381	1,110	60	1,594
비율(%)	2.7	23.9	69.6	3.8	100

주민참여 기회를 적극적으로 활용하여 참여하고 있는지에 대하여 참여하고 있다고 응답한 비율은 38.1% 나타났으면 참여하고 있지 않다고 응답한 비율은 21.3%로 나타났다. 지방의원의 경우 참여하고 있다고 응답한 비율이 65.1%로 높게 나타난 반면 공무원과 주민의 경우는 34.8%와 37.8% 지방의원의 비율과는 큰 차이를 보이고 있다. 주민참여 기회에 참여하고 있지 않다고 응답한 비율은 지방의원의 경우 10.6%로 가장 낮게 나타났으며 공무원과 주민의 경우는 19.6%와 22.6%로 비교적 높게 나타나고 있다.

〈표 3-64〉 직업*주민참여기회 활용 교차분석

직업	주민참여기회 활용						
	구분	적극적인 참여	참여	보통	불참	전혀 참여않함	전체
의원	빈도	7	36	16	7		66
	직업의 %	10.6%	54.5%	24.2%	10.6%		100.0%
공무원	빈도	9	130	183	65	13	400
	직업의 %	2.3%	32.5%	45.8%	16.3%	3.3%	100.0%
주민	빈도	29	399	449	195	61	1133
	직업의 %	2.6%	35.2%	39.6%	17.2%	5.4%	100.0%
전체	빈도	45	565	648	267	74	1599
	전체 %	2.8%	35.3%	40.5%	16.7%	4.6%	100.0%

$\chi 2 = 37.784$ df = 8 p = .000

지방자치단체나 지방의회의 주민참여 기회를 적극적으로 활용하여 참여하고 있는지에 대한 집단별 분석결과 평균 3.13으로 어느 정도 참여가 이루어지고 있는 것으로 나타났다. 그러나 지방의원의 경우만이 3.65로 높게 나타나고 있으며 공무원과 도민의 경우는 각각 3.14와 3.10으로 적극적인 활용과 참여가 이루어지고 있지는 않은 것으로 나타났다.

〈표 3-65〉 주민참여 기회의 적극 활용에 대한 분산분석

구 분	N	평균	표준 편차	평균에 대한 95% 신뢰구간		df	F	유의수준 (p)
				하한값	상한값			
지방의원	66	3.65	.81	3.45	3.85	2	7.103	.001
공 무 원	400	3.14	.83	3.06	3.22			
도 민	1,133	3.10	1.28	3.02	3.17			
합 계	1,599	3.13	1.17	3.07	3.19			

지역의 현안문제가 무엇인지 잘 알고 있는지에 대하여 잘 알고 있다고 응답한 비율은 44.5%로 나타났으며 모른다고 응답한 비율은 14.2%로 나타났다. 지방의원의 경우 알고 있다고 응답한 비율이 71.2%로 매우 높게 나타났으며 공무원의 경우도 53.5%로 비교적 높게 나타났다. 그러나 주민의 경우는 39.9%로 지방의원과 공무원에 비하여 상대적으로 낮게 나타났다. 지역의 현안문제을 모르고 있다고 응답한 비율은 지방의원이 4.5%로 가장 낮게 나타났으며 다음으로 공무원이 10.1%로 나타났다. 주민의 경우는 16.4%로 나타나 지방의원과 공무원에 비하여 상대적으로 높게 나타났다.

〈표 3-66〉 직업*지역의 현안문제 인지 교차분석

직업	현안문제						
	구 분	잘 알고 있다	알고 있다	보통이다	모른다	전혀 모른다	전체
의원	빈도	16	31	16	3		66
	직업의 %	24.2%	47.0%	24.2%	4.5%		100.0%
공무원	빈도	31	182	147	39	1	400
	직업의 %	7.8%	45.5%	36.8%	9.8%	.3%	100.0%
주민	빈도	48	405	495	165	20	1133
	직업의 %	4.2%	35.7%	43.7%	14.6%	1.8%	100.0%
전체	빈도	95	618	658	207	21	1599
	전체 %	5.9%	38.6%	41.2%	12.9%	1.3%	100.0%

$\chi 2 = 76.819$ df = 8 p = .000

지역의 현안문제를 알고 있는지에 대한 집단별 분석결과 평균 3.35로 현안문제를 인지하고

있는 것으로 나타났다. 특히 지방의원의 경우 3.91로 나타나 지역의 현안문제를 매우 잘 알고 있는 것으로 나타났으며 공무원의 경우도 3.51로 비교적 지역의 현안문제를 잘 알고 있는 것으로 나타났다. 그러나 도민의 경우 3.26으로 긍정적인 응답을 하고는 있으나 지방의원과 공무원과는 비교적 큰 차이를 보이고 있다.

〈표 3-67〉 지역의 현안문제 인지에 대한 분산분석

구 분	N	평균	표준 편차	평균에 대한 95% 신뢰구간		df	F	유의수준 (p)
				하한값	상한값			
지방의원	66	3.91	.82	3.71	4.11	2	29.885	.000
공 무 원	400	3.51	.79	3.43	3.58			
도 민	1,133	3.26	.82	3.21	3.31			
합 계	1,599	3.35	.83	3.31	3.39			

지역의 현안문제 해결을 위하여 적극적으로 참여하고 있는지에 대하여 참여하고 있다고 응답한 비율은 44.5%로 나타났으며 참여하고 있지 않다고 응답한 비율은 14.2%로 나타났다. 지방의원의 경우 참여하고 있다고 응답한 비율이 52.3%로 가장 높게 나타났으며 공무원의 경우는 27.6%로 나타났다. 그러나 주민의 경우 20.5%로 나타나 지방의원과는 비교적 큰 차이를 보이고 있다. 지역 현안문제 해결을 위해 참여하고 있지 않다고 응답한 비율은 지방의원의 경우 12.3%로 가장 낮게 나타났으며 공무원과 주민의 경우 24.1%와 25.8%로 나타났다.

〈표 3-68〉 직업*지역 현안문제 해결을 위한 참여 교차분석

직업	지역 현안문제 해결을 위한 참여						
	구 분	매우 그렇다	그렇다	보통이다	아니다	전혀 아니다	전체
의원	빈도	13	21	23	8		65
	직업의 %	20.0%	32.3%	35.4%	12.3%		100.0%
공무원	빈도	11	100	194	91	6	402
	직업의 %	2.7%	24.9%	48.3%	22.6%	1.5%	100.0%
주민	빈도	17	214	605	260	32	1128
	직업의 %	1.5%	19.0%	53.6%	23.0%	2.8%	100.0%
전체	빈도	41	335	822	359	38	1595
	전체 %	2.6%	21.0%	51.5%	22.5%	2.4%	100.0%

$\chi 2 = 102.974$ df = 8 p = .000

지역의 현안문제 해결을 위해 적극적으로 참여하고 있는지에 대한 집단별 분석결과 평균 2.99로 적극적인 참여가 이루어지고 있지는 않은 것으로 나타났다.

그러나 지방의원의 경우 3.60으로 비교적 높은 참여가 이루어지고 있다고 응답하고 있으나 공무원과 도민의 경우는 각각 3.05와 2.93으로 나타나 적극적인 참여가 이루어지고 있지 않다고 응답하고 있다.

특히 도민의 경우는 지역의 현안문제 해결을 위해 참여하고 있지 않다고 응답하고 있어 지방의원과는 상반된 응답을 보이고 있다.

〈표 3-69〉 지역의 현안문제 해결의 참여에 대한 분산분석

구 분	N	평균	표준 편차	평균에 대한 95% 신뢰구간		df	F	유의수준 (p)
				하한값	상한값			
지방의원	65	3.60	.95	3.36	3.84	2	23.716	.000
공 무 원	402	3.05	.80	2.97	3.13			
도 민	1,128	2.93	.77	2.89	2.98			
합 계	1,595	2.99	.80	2.95	3.03			

지방자치단체가 지방사업을 수행하기 위하여 현재보다 세금부담을 늘릴 경우 어떻게 하겠는지에 대하여 '세금명목에 따라 부담'하겠다고 응답한 비율이 53.7%로 가장 높게 나타났으며 다음으로 '부담'하겠다고 응답한 비율이 15.6%, '부담할 수 없다'고 응답한 비율이 15.2%로 나타났다. 부담하겠다고 응답한 비율은 지방의원의 경우 28.8%로 가장 높게 나타났고 공무원과 주민의 경우 18.9%와 13.7%로 나타났다.

반면 부담할 수 없다고 응답한 비율은 지방의원의 경우 4.5%로 가장 낮게 나타났으며 주민의 경우 16.9%로 가장 높게 나타났다. 특히 주민의 경우 부담하겠다고 응답한 비율보다 부담할 수 없다고 응답한 비율이 높게 나타나고 있다.

〈표 3-70〉 직업*세금부담 교차분석

직업	세금부담						
	구 분	부담 하겠다	세금명목에 따라 부담	세금액에 따라 부담	부담할 수 없다	기타	전체
의원	빈도	19	42	2	3		66
	직업의 %	28.8%	63.6%	3.0%	4.5%		100.0%
공무원	빈도	76	224	51	48	3	402
	직업의 %	18.9%	55.7%	12.7%	11.9%	.7%	100.0%
주민	빈도	155	594	173	192	19	1133
	직업의 %	13.7%	52.4%	15.3%	16.9%	1.7%	100.0%
전체	빈도	250	860	226	243	22	1601
	전체 %	15.6%	53.7%	14.1%	15.2%	1.4%	100.0%

$\chi 2 = 34.935$ df = 8 p = .000

법규를 철저히 지키고 있는지에 대한 집단별 분석결과 평균 3.55로 나타나 비교적 법규준수가 철저히 이루어지고 있는 것으로 나타났다. 특히 지방의원의 경우 3.83으로 높게 나타나고 있으며 공무원과 도민의 경우도 각각 3.59와 3.52로 비교적 높게 나타나고 있으나 지방의원과는 약간의 차이를 보이고 있다.

〈표 3-71〉 법규준수에 대한 분산분석

구 분	N	평균	표준 편차	평균에 대한 95% 신뢰구간		df	F	유의수준 (p)
				하한값	상한값			
지방의원	66	3.83	.81	3.63	4.03	2	6.041	.002
공 무 원	401	3.59	.75	3.51	3.66			
도 민	1,132	3.52	.78	3.47	3.56			
합 계	1,599	3.55	.78	3.51	3.58			

개인적으로 지방정치에 영향을 미칠 수 있다고 생각하는지에 대하여 미칠 수 있다고 응답한 비율은 25.4%로 나타났으며 미칠 수 없다고 응답한 비율은 34.2%로 나타났다. 지방의원의 경우 지방정치에 영향을 미칠 수 있다고 응답한 비율이 46.9%로 가장 높게 나타났으며 공무원과 주민의 경우는 24.1%와 24.7%로 지방의원의 응답 비율과는 차이를 보이고 있다. 지방정치에 영향을 미칠 수 없다고 응답한 비율은 공무원이 38%로 가장 높게 나타났으며 주민이 33.4%,

지방의원이 22.7%로 나타났다.

〈표 3-72〉 직업*개인의 지방정치 영향 교차분석

직업	개인의 지방정치 영향						
	구분	매우 그렇다	그렇다	보통이다	아니다	전혀 아니다	전체
의원	빈도	9	22	20	15		66
	직업의 %	13.6%	33.3%	30.3%	22.7%		100.0%
공무원	빈도	8	89	152	142	11	402
	직업의 %	2.0%	22.1%	37.8%	35.3%	2.7%	100.0%
주민	빈도	17	261	471	336	41	1126
	직업의 %	1.5%	23.2%	41.8%	29.8%	3.6%	100.0%
전체	빈도	34	372	643	493	52	1594
	전체 %	2.1%	23.3%	40.3%	30.9%	3.3%	100.0%

$\chi 2 = 56.391$ df = 8 p = .000

개인적으로 지방정치에 영향을 미칠 수 있는지에 대한 집단별 분석결과 평균 2.90으로 개인이 지방정치에 영향을 미치기는 어렵다고 응답하고 있다. 지방의원의 경우는 3.38로 개인이 지방정치에 어느 정도 영향을 미칠 수 있다고 응답하고 있는 반면 공무원과 도민은 각각 2.85와 2.89로 개인이 지방정치에 영향을 미칠 수 있다는 것에 부정적인 응답을 하고 있어 지방의원과 커다란 차이를 보이고 있다.

〈표 3-73〉 개인적인 지방정치에 영향 여부 분산분석

구 분	N	평균	표준편차	평균에 대한 95% 신뢰구간		df	F	유의수준(p)
				하한값	상한값			
지방의원	66	3.38	.99	3.14	3.62	2	10.878	.000
공 무 원	402	2.85	.86	2.77	2.94			
도 민	1,126	2.89	.85	2.84	2.94			
합 계	1,594	2.90	.87	2.86	2.94			

지역주민의 집단행동이 지방정치에 영향을 미칠 수 있는지에 대하여 미칠 수 있다고 응답한 비율이 61.7%로 비교적 높게 나타났으며 미칠 수 없다고 응답한 비율은 10.3%로 나타났다. 지방의원의 경우 집단행동이 지방정치에 영향을 미칠 수 있다고 응답한 비율이 80.4%로 매우

높게 나타났으며 그렇지 않다고 응답한 비율은 1.5%에 불과했다. 공무원과 주민의 경우도 영향을 미칠 수 있다고 응답한 비율이 65.6%와 59.2%로 나타났으며 영향을 미칠 수 없다고 응답한 비율은 9.7%와 10.9%로 각각 나타났다.

〈표 3-74〉 직업*집단행동의 지방정치 영향 교차분석

직업	주민영향						
	구 분	매우 그렇다	그렇다	보통이다	아니다	전혀 아니다	전체
의원	빈도	10	43	12	1		66
	직업의 %	15.2%	65.2%	18.2%	1.5%		100.0%
공무원	빈도	39	224	99	37	2	401
	직업의 %	9.7%	55.9%	24.7%	9.2%	.5%	100.0%
주민	빈도	99	568	338	108	15	1128
	직업의 %	8.8%	50.4%	30.0%	9.6%	1.3%	100.0%
전체	빈도	148	835	449	146	17	1595
	전체 %	9.3%	52.4%	28.2%	9.2%	1.1%	100.0%

$\chi 2 = 19.148$ df = 8 p = .014

집단행동이 지방정치에 영향을 미칠 수 있는지에 대한 집단별 분석결과 평균 3.59로 집단행동은 지방정치에 많은 영향을 미칠 수 있다고 응답하고 있다. 특히 지방의원의 경우 3.94로 매우 높게 나타났으며 공무원과 도민의 경우도 각각 3.65와 3.55로 비교적 높게 나타났다.

〈표 3-75〉 집단행동의 지방정치에 영향 여부 분산분석

구 분	N	평균	표준 편차	평균에 대한 95% 신뢰구간		df	F	유의수준 (p)
				하한값	상한값			
지방의원	66	3.94	.63	3.78	4.09	2	8.117	.000
공 무 원	401	3.65	.80	3.57	3.73			
도 민	1,128	3.55	.84	3.51	3.60			
합 계	1,595	3.59	.83	3.55	3.63			

제4장 종합적 논의 및 정책적 함의

1. 분석결과의 종합

1) 지방자치제의 인지 종합

지방자치제도의 인식에 대한 조사결과 지방자치제도를 알고 있는지에 대하여는 평균 3.54로 비교적 긍정적으로 나타났다.

또한 지방자치제 실시 이후 지역복지가 향상되었는지와 지방문화, 예술, 체육진흥이 이루어졌는지에 대하여 평균 3.32와 3.23으로 비교적 긍정적으로 나타났지만, 지방자치제 실시 이후 지역경제 활성화와 지역환경보호는 3.01과 3.02로 보통수준으로 나타났으며 지역간 균형개발 여부에 대하여는 2.75로 오히려 부정적으로 인식하고 있는 것으로 나타났다.

지방자치제의 실시목적으로는 '지역실정에 맞는 사업수행', '지역문제에 대한 지역주민의 해결', '민주주의 정착'순으로 나타났다.

지방자치제도의 성공요인에 대한 물음에서는 '주민 자치의식', '주민의식 수렴제도 정착', '충분한 재정' 순으로 나타났다. 전체적으로 지방자치제의 운영성과는 2.99로 보통수준인 것으로 나타났다.

이와 같이 전반적으로 지방자치제의 인식에 대한 분석결과 지방자치제도에 대해서는 비교적 잘 알고 있으나 지방자치의 성과에 대하여는 보통수준으로 나타났다.

그러나 지역간 균형개발에 대해서는 부정적으로 나타나고 있어 여전히 지역간 격차가 존재하고 있다고 느끼고 있는 것으로 나타나고 있어 지역간의 격차해소를 위한 지속적인 노력이 요구된다.

〈표 4-1〉 지방자치제 인지 종합

(단위 : %)

문 항	매우긍정	긍정	보통	부정	매우부정	평균
지방자치제도 인지	10.6	45.4	33.9	8.1	2.0	3.54
지역복지 향상	2.8	38.9	52.7	4.7	0.8	3.32
지역경제 활성화	1.0	19.3	61.2	16.6	1.8	3.01
지역간 균형개발	1.2	15.0	45.1	34.8	3.9	2.75
지방문화, 예술, 체육진흥	2.8	35.5	44.6	15.7	1.4	3.23
지역환경 보호	1.9	22.5	53.9	19.9	1.7	3.02
지방자치제 운영성과	1.1	19.8	60.0	16.0	3.1	2.99

2) 지방의원의 자치의식 종합

지방의원의 자치의식에 대한 조사결과 지방의회가 대의기능을 잘 수행하고 있는지에 대하여 평균 2.78로 나타나 지방의회의 대의기능 수행에 대하여는 비교적 부정적으로 느끼는 것으로 나타났다.

또한 지방의회의 견제기능과 조정·조화기능 역시도 2.81로 비교적 부정적으로 나타났다. 지방의회의 전체적인 역할수행에 대하여는 3.02로 보통수준인 것으로 나타났다.

지방의원의 전문성에 대한 조사결과 2.49로 부정적으로 나타났다. 또한 지방의원의 공정성 및 청렴성과 봉사의식에 대하여도 각각 2.83, 2.96, 2.63으로 비교적 부정적으로 나타났다. 지방의원의 전체적인 역할수행에 대하여도 2.70으로 부정적으로 나타나고 있다.

지방의회와 의원에 대한 자치의식 조사결과 지방의원의 전문성이 2.49로 가장 부정적으로 나타났으며, 그 외의 대부분 항목들에 대하여 부정적인 것으로 나타났다.

지방의회의 기본적 기능과 역할에 대한 재인식과 개선 노력이 요망되며, 지방의원의 자질 및 의식의 전환과 노력이 필요하다고 할 수 있다.

〈표 4-2〉 지방의원의 자치의식 종합

(단위 : %)

문 항	매우긍정	긍정	보통	부정	매우부정	평균
대의기능 수행	1.2	17.3	47.8	28.0	5.8	2.78
견제기능 수행	1.5	19.0	46.5	28.4	4.7	2.81
조정·조화기능 수행	1.4	15.9	49.6	28.6	4.6	2.81
지방의회의 역할수행	1.8	23.3	54.2	16.8	3.9	3.02
지방의원의 전문성	0.9	8.9	41.6	39.8	8.9	2.49
지방의원의 공정성	0.7	13.2	58.5	24.1	3.6	2.83
지방의원의 청렴성	1.1	21.7	55.0	16.3	5.9	2.96
지방의원의 봉사의식	1.2	13.8	40.8	37.9	6.3	2.63
지방의원의 역할수행	1.5	11.2	48.8	32.3	6.2	2.70

3) 지방자치단체장의 자치의식 종합

지방자치단체장에 대한 자치의식 조사결과 지방자치단체가 환경변화에 적절하게 대응하고 있는지에 대하여 3.18로 비교적 긍정적으로 나타났다. 그 외 지방자치단체가 주민의 의견을 적절하게 수렴하고 있는지와 지방자치단체가 정책을 일관성 있게 추진하고 있는지에 대하여 3.29와 3.07로 나타나 주민의 의견수렴에 대하여는 비교적 긍정적으로 나타났으며, 정책의 일관성에 대하여는 보통수준인 것으로 나타났다. 지방자치단체의 전반적인 역할 수행에 대하여는 3.17로 비교적 긍정적으로 나타났다.

지방자치단체장의 공정성에 대하여 평균 3.23으로 비교적 긍정적으로 나타났으며 지방자치단체장의 청렴성과 지방자치단체장이 주민의견을 대변하고 있는지에 대하여는 3.46과 3.44로 나타나 긍정적인 것으로 평가된다. 전반적인 지방자치단체장의 역할 수행에 대하여도 3.32로 비교적 긍정적으로 나타났다.

전반적으로 지방자치단체와 지방자차단체장에 대한 평가는 비교적 긍정적으로 나타났으나 지방자치단체의 환경변화에 대한 대응과 지방자치단체의 일관적인 정책수행 항목이 다른 항목에 비하여 상대적으로 낮게 나타나고 있어 개선노력이 요망된다고 할 수 있다.

〈표 4-3〉 지방자치단체장의 자치의식 종합

(단위 : %)

문 항	매우긍정	긍정	보통	부정	매우부정	평균
지자체의 환경변화 대응	2.8	29.3	51.8	15.0	1.1	3.18
지자체의 주민의견 수렴	3.3	35.9	47.8	11.9	1.0	3.29
지자체의 정책일관성	2.4	28.1	47.9	20.4	1.2	3.07
지자체의 역할수행	2.9	28.5	53.5	13.4	1.7	3.17
지자체장의 공정성	3.2	31.8	54.3	9.4	1.3	3.23
지자체장의 청렴성	4.8	44.7	44.2	3.9	2.4	3.46
지자체장의 정책신뢰성	3.0	36.0	47.6	11.7	1.7	3.27
지자체장의 주민의견 대변	4.5	45.9	40.5	6.8	2.3	3.44
지자체장의 역할수행	4.7	34.2	50.9	9.5	0.8	3.32

4) 지방공무원의 자치의식 종합

지방공무원의 자치의식 조사결과 모든 항목에 대하여 긍정적으로 나타났다. 특히 공무원의 친절성과 공정성, 신속성에 대하여는 각각 3.69, 3.70, 3.63으로 높은 만족도를 보이고 있으며 그 외 공무원의 자율성과 주민참여를 수용하고 있는지에 대하여도 3.28과 3.36으로 비교적 긍정적인 것으로 나타났다. 전반적인 공무원의 역할수행에 대하여도 3.49로 긍정적으로 느끼고 있는 것으로 나타났다.

공무원에 대하여는 전체적으로 긍정적인 평가를 하고 있지만 공무원이 자율성을 가지고 융통성있게 업무를 처리하고 있는지와 정책에 대한 주민참여를 수용할 수 있는지에 대한 항목이 다른 부분에 비하여 상대적으로 낮게 나타나고 있어 개선노력이 필요하다.

〈표 4-4〉 지방공무원의 자치의식 종합

(단위 : %)

문 항	매우긍정	긍정	보통	부정	매우부정	평균
공무원 친절성	10.0	54.2	31.6	3.5	0.7	3.69
공무원 공정성	8.1	58.9	28.9	3.7	0.4	3.70
공무원 신속성	7.5	53.6	34.0	4.5	0.4	3.63
공무원 자율성	5.1	35.9	42.5	15.2	1.2	3.28
주민참여 수용	4.5	39.3	45.4	9.7	1.1	3.36
공무원 역할수행	6.7	44.9	41.8	5.8	0.9	3.49

5) 주민의 자치의식 종합

주민의 자치의식에 대한 결과를 살펴보면 지방자치단체장의 공약사항을 알고 있는지에 대하여 평균 3.14로 나타나 비교적 알고 있는 것으로 나타났으나 지방의원의 공약사항에 대하여는 2.79로 잘 알고 있지 못하는 것으로 나타났다. 주민참여기회를 활용하고 있는지에 대하여는 3.13으로 비교적 참여하고 있는 것으로 나타났으며 지역현안문제를 알고 있는지에 대하여는 3.35로 잘 알고 있는 편으로 나타났다.

지역현안문제 해결을 위하여 적극적으로 참여하고 있는지에 대하여는 2.99로 보통수준으로 나타났으며 법규를 잘 준수하고 있는지에 대하여는 3.55로 법규준수는 비교적 잘 이루어지고 있는 것으로 나타났다. 개인이 지방정치에 영향을 미칠 수 있는지에 대하여는 2.90으로 비교적 부정적으로 나타났으나 집단이 지방정치에 영향을 미칠 수 있는지에 대하여는 3.60으로 높게 나타났다.

지방자치단체장의 공약사항을 인지하고 있는지에 대하여는 비교적 긍정적이나 지방의원의 공약사항을 인지하고 있는지에 대하여는 부정적으로 나타나고 있어 지방의원의 활동과 공약사항의 인지를 위한 활동이 필요시 되며 또한 지역현안문제의 해결을 위하여 지역주민이 참여할 수 있는 기회와 함께 유도할 수 있는 대책도 요망된다고 할 수 있다.

〈표 4-5〉 주민의 자치의식 종합

(단위 : %)

문 항	매우긍정	긍정	보통	부정	매우부정	평균
지자체장 공약사항 인지	5.6	28.5	43.6	19.4	2.9	3.14
지방의원 공약사항 인지	3.2	17.5	40.4	35.3	3.6	2.79
주민참여 기회 활용	2.9	35.4	40.5	16.7	4.6	3.17
지역현안문제 인지	60.	38.6	41.2	12.9	1.3	3.35
지역현안문제 해결 참여	2.6	21.0	51.5	22.5	2.4	2.99
법규준수	9.6	43.3	39.9	6.6	0.6	3.55
개인의 지방정치 영향	2.2	23.3	40.4	30.9	3.3	2.90
집단행동의 지방정치 영향	9.3	52.3	28.2	9.1	1.1	3.60

2. 분석결과를 통한 정책적 함의

이상의 분석결과를 바탕으로 정책적 함의와 함께 충청남도의 지방자치가 성공적으로 성장하기 위한 자치의식과 자치역량 강화방향을 논의해 보고자 한다.

1) 지방자치단체의 정책능력 신장

지방자치시대에는 지방이 스스로 계획하고, 실시하며 책임을 지는 행정시스템으로 전환하는 것이 중심과제이다. 즉 지방자치단체가 정책의 주체가 되어 정치·행정을 어떻게 수행하는가의 체제형성이 지방자치의 핵심이 될 것이다. 자치단체 행정혁신은 행정의 투명성을 높이고 책임을 명시할 수 있는 체제를 형성하여 정책평가를 분명히 수행한다는 것과 함께 정책주체로서 활동할 수 있는 체제정립을 행한다는 데 있다. 즉 정책기관으로서 자치단체 형성은 정책을 스스로 입안하고 실시하며, 결과에 대해 자기책임을 명확히 할 수 있는 자치단체상의 실현에 있다.

이번 조사 결과에서는 지방자치단체의 환경변화의 대응과 정책에 대한 주민의견 수렴, 정책의 일관성 등 지방자치단체의 역할에 대하여 비교적 긍정적인 결과가 나타났으나 앞으로도 지속적인 개선노력이 필요한 부분이라고 할 수 있다.

이러한 주제가 계속 화두가 되고 있는 이유는, 분권화를 통한 지방자치의 정착으로 각 자치단체가 정책기관으로서의 역할을 수행할 정책형성능력을 갖추고 있는가, 행·재정 운영에 대한 경영책임을 명확히 밝힐 수 있는가, 공공서비스의 공급주체로서의 규모는 적당한가, 투명성이 확보된 신뢰감이 높은 자치단체인가 등이 문제가 되기 때문이다. 이러한 변화에 적응하기 위해서 자치단체는 경영능력, 정책능력, 평가능력이 필요하다.

국가가 결정한 정책을 기관위임사무로서 실시하고, 국가의 지시대로 보조금 사업을 우선적으로 수행하는 사업기관의 입장을 고수해오던 것이 현재의 지방자치라면, 이제 독자적인 정부로서 스스로 정책을 입안하고 실행하며 결과에 대한 책임을 지는 정책기관으로 전환해야 한다. 또한 자치단체는 경영주체로서 자기결정·자기책임의 원칙을 관철해야 한다.

2) 지방의회의 역할과 지방의원의 자질 향상

비록 30년만에 부활된 지방자치이지만 진정한 의미에서는 지방자치의 새로운 경험인 것이며, 처음 실시된 지방자치제도 아래에서 지방자치의 본질에 대한 이해와 명확한 자기역할을 기대한다는 것 자체가 무리일 수 있다는 주장도 있다.

그러나 새로운 지방자치가 실시 된지 10년이 넘은 지금 미리 예상했던 많은 문제점들은 물론 미처 예상하지 못했던 문제들도 상당히 불거져나와 적지 않은 논의의 과정이 필요하다. 여러 논의의 과정을 거치면서 지방의회의 권한과 위상을 강화시키는 상당수 내용들이 포함되고 있다. 물론 이러한 제도정비로 지방자치의 제도적 여건이 충분하게 갖추어졌다고는 할 수 없지만 그래도 개선되고 있는 것으로 평가할 수 있으며 또한, 향후 실시될 지방의원에 대한 제도적 여건은 더욱 확대되고 개선될 것이다.

이처럼 제도적 여건이 점차 개선되고 있는 상황에서 지방의원들이 제 역할을 다하지 못해 계속적으로 주민들의 비난대상이 되어서는 안 될 것이다. 그러나 이번 조사에서 여전히 지방의원에 대한 평가는 좋지 않은 것으로 나타났다. 지방의원의 전문성 부족문제는 지방자치가 실시된 이래 지속적으로 나타나고 있지만 여전히 해결해야 할 중요 문제로 거론되고 있으며 그 외 지방의원의 자질과 관련된 사항에 대해서도 여전히 문제점이 나타나고 있다.

지방의원은 행정에 대한 기본적인 이해를 바탕으로 각각의 분야에 대한 전문적 식견을 갖추어야 한다. 지방의회는 조례의 제정과 개폐, 예산심의와 지방세징수결정, 그리고 집행기관에 대한 감시·견제기능을 수행하도록 되어 있다. 따라서 지방의원이 역할을 제대로 수행하기 위해서는 지방행정에 대한 전체적인 이해와 더불어 지역문제에 대한 문제정의를 내리고 해결방안을 제시할 수 있는 전문적 능력이 요청되어지기 때문에 제 역할을 다하기 위해서는 스스로 주민대표성과 입법전문성을 향상시키기 위해 무단한 노력을 경주해야 할 것이다.

지방의원은 출신지역의 이익만을 도모하는 소위 지역이기주의적 행태를 지양하고 공정성을 견지해야 한다. 비록 지방의원이 어느 한 지역을 대표하여 지방의회에 참여하고 있다고 하나 자기 출신지역만의 발전을 도모하려는 자세보다는 전체이익을 먼저 고려하는 객관적이고 공정한 태도를 지양해야 한다. 지방의원들이 지역이기주의만을 지나치게 앞세운다면 상호이해의 대립 속에서 지역전체의 이익을 꾀할 수 없고 더 나아가서는 국가적 비능률을 초래할 수

있는 기반이 될 수 있다. 따라서 지방의원들은 지역전체의 관점에서 정책을 검토하고 필요에 따라서는 양보적 협동심을 발휘해야 한다.

지방의원은 자신의 지위를 이용하여 지역개발사업의 이권에 개입하거나 권한을 남용하는 일이 없도록 하여야 한다. 지방의원은 주민의 대표로서 주민의 신뢰를 받고 있는 공인인 만큼 도덕적으로 청렴하도록 노력하여야 한다. 또한 지역주민의 의견을 수렴하기 위하여 주민참여를 촉진하고 소수의 의견을 경청하는 비·탈권위적 행태를 지녀야 한다. 즉, 지역의 발전을 도모하고, 지역사회의 공익을 증진하기 위하여 주민을 올바른 방향으로 이끌어 가는 민주적 리더십을 발휘해야 할 것이다.

3) 지방공무원의 역할향상 기대

지방자치에 있어서 지방공무원은 지방자치제를 적극적이고도 의도적으로 장려할 수도 있고 그와 반대로 지방자치제를 훼손할 수도 있는 매우 중요한 역할을 수행한다. 지방공무원들은 바로 지방자치제 실험의 중추에 자리잡고 있고 그 '실험'을 내용상 통제하고 있기 때문이다. 지방자치실시 이후 지방공무원에 대한 역할기대도 크게 달라졌다. 기존의 중앙집권행정체제 아래에서의 지방공무원은 중앙정부의 지시와 명령에 잘 따르고 상관이나 상급기관의 의지를 파악하려는 의존적 자세를 보여온 게 사실이다.

그러다 보니 자기 지역의 고유한 특성을 고려하고 지역주민의 의사를 수렴하는 정책의 창의적 개발보다는 중앙정부의 정책을 그대로 따르려는 모방심리가 일반화되어 있었던 것도 부인할 수 없는 사실이다. 그러나 지방자치 실시 이후 지방정부의 외부환경이 달라지면서 지방공무원의 자율적인 역할과 전문적 능력 그리고 대민자세 등에 대한 개선이 요구되어지고 그런 방향으로 변화되어 가고 있다.

여기에서 지방공무원의 바람직한 자질 또는 역할로서 기대되어지는 내용을 살펴보면 다음과 같다.

지방자치는 주민생활 속의 행정을 강조하므로 주민참여가 촉진될 수밖에 없고 그에 따라 대민접촉이 잦게 된다. 대민접촉에 있어서의 공무원의 친절성은 민원업무의 해결여부에 앞선 정부와 공무원의 이미지를 판가름하는 중요한 요소이다. 지방공무원은 주민들의 욕구와 요구

는 물론 지방의원들의 요구를 고려하는 대응성을 견지해야 한다. 물론 공무원 스스로 전문가적 판단과 시민선호 사이의 균형을 유지하면서 결정을 내리는 책임성을 지녀야 한다. 지방공무원은 주민전체의 봉사자로서 공사를 분별하여 형평을 상실하지 않고 청렴결백하여 부정을 저지르지 않으면 관권을 남용해서는 안된다.

특히, 지방자치시대에 있어서 지방공무원은 지역의 특성과 가치를 고려하는 정책개발을 도모하여야 하며 주민참여를 확대시켜야 한다. 지방공무원에 대한 평가는 정책상으로 많은 제도들이 시행되고 또한 지속적으로 준비되고 있는 현실이다. 이번 조사에서도 충남의 지방공무원들에 대한 평가는 비교적 양호하게 나타났으나 설문조사임을 감안한다면 친절성은 측정될 수 있겠으나 기타의 사항은 간접측정에 머무를 수밖에 없다.

더욱 중요한 것은 앞서 설명한 것처럼 지방자치시대에 지방공무원의 역할을 매우 중요하기 때문에 그 역할은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다. 즉, 앞으로 지방공무원에 대한 지속적인 제도개선과 역량강화 프로그램의 개발의 필요성이 강하게 제기된다고 할 수 있다.

4) 주민의 자치의식과 주민참여 활성화 노력

충남은 지방자치라는 제도적 여건 위에서 관료와 주민의 의식과 자질을 의도적으로 강력한 개혁을 추진해야 한다. 이러한 맥락에서 관료의 주민에 대한 부정적 편견을 교정하고 주민을 '협동생산자'로 인식하는 관료의 의식개혁과 함께 주민들의 자치의식을 향상시킬 수 있는 노력이 요청된다.

이번 조사에서도 도민의 정책결정에 참여에 대하여는 아직도 개선할 점이 많이 나타났고 주민참여 기회의 활용 측면에서도 의원과 공무원, 주민간에 많은 차이가 있음이 나타났다. 또한 지방의원의 공약사항을 인지하고 있는지에 대하여도 상당수 부정적인 견해를 보이고 있으며 지역현안문제의 인지에 대하여도 지방의원과 공무원, 주민간의 차이를 보이고 있다.

비록 오늘날 많은 도민들이 생활에 쫓기고, 행정참여에 필요한 전문지식과 기술을 가지고 있지 못한데다가 주체성과 책임감마저 박약하기 때문에 주민참여를 적극적으로 실현해 나갈 능력과 정신을 모두 갖추고 있지 못하다는 비판이 있기는 하다. 그러나 주민의 무관심과 자질의 취약성은 관료의 독선을 초래하고 관료의 주민에 대한 비대응적 태도를 양성하는 기회를

제공할 위험이 있다.

따라서 시민사회의 건전한 참여체제를 구축하여야 한다. 이를 위해서는 먼저 지역차원의 주민참여제도를 도입해야 한다. 지방자치단체에서 주민참여제도화는 아직 미흡한 편이나 일부 지역에서 추진하고 있는 각종제도의 도입은 검토할 필요가 있다. 청주시의 시민참여 기본조례에서의 위원회 위원의 공모제도, 시정정책 토론 청구제 등과 울산 동구, 광주 북구의 주민참여예산조례에서의 주민참여예산제도 등은 좋은 사례이다. 다음으로 주민참여 시스템의 법령규정 확보하여야 한다. 지방자치법에서 다양한 주민참여 시스템에 대한 근거를 마련하여 위원회 위원 공모, 여성, 청소년, 장애인, 노인 등의 참여기회를 보장하며 중기재정계획, 투·융자 심사제도 등에 주민욕구조사, 인터넷을 통한 의견조사, 공청회 등을 활용해야 한다. 또한 주민발의 제도를 적극 활용해야 한다.

지역사회내의 다양한 자원과 이해관계자들 활용할 수 있는 제도이므로 활용가능성이 매우 높다고 할 수 있다. 민간부분과의 협력과 참여를 활성화하여야 한다. 환경변화의 흐름 속에서 지방의 기회를 만들어나가기 위해서는 정부뿐 아니라 민간부분의 참여가 필수적이다. 지역사회의 협력거버넌스를 가능케 하기 위해서는 지역의 수많은 해당분야에서 자유와 권리의 주장과 함께 책무와 부담의 적극성을 발휘하여 다양한 주민참정제도 도입, 시민사회 활성화 기반을 강화하고 정부주도나 하향식 주민운동을 탈피하여 시민의 자율성에 기반을 둔 새로운 접근방법이 필요하다.

즉, 자치의식을 향상시킬 수 있는 프로그램의 개발과 시민운동의 조직화를 통하여 행정권한에 대한 공유의식과 함께 정부의 정보공개와 분권화 등의 참여조건을 제도적으로 보장하여 여러 가지 주민참여 경로를 실질화시킬 수 있도록 다 함께 노력하여야 한다.

3. 충청남도 지방정부의 한계

1) 제한된 서비스

지방정부에서 제공되는 서비스는 지역의 특성에 따른 개별성을 가지고 있다는 장점을 가지고 있다. 즉 다양한 주민에 욕구에 대해 책임성과 대응력이 더욱 요구된다는 것이다.

그러나 지방정부는 행정, 소방, 경찰, 그리고 교육·의료서비스와 같은 공공부분에서 규모가 큰 도시에 비교하여 서비스 전달이 원활하지 못하다. 따라서 주민들이 이러한 서비스에 접근하기가 어렵다는 것이다. 여기에 중요한 문제가 있는 것이다. 즉 소규모 지방정부와 큰 규모의 지방정부간의 상호역할과 관련하여 수요와 서비스 공급의 균형을 맞추기 곤란하다. 주민들은 상수도, 쓰레기, 문화 복지 등 여러 가지 사회 서비스에 대하여 불만을 가지고 있으며 이러한 결핍은 지방정부의 재정에도 심대한 영향을 미치고 있다.

지방정부에서 제한된 서비스의 어려움으로 지적되고 있는 것들을 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 사회 인프라 구축과 발전을 위한 시설의 재정적 투자가 결여,

둘째, 중앙과 지방 사이의 균형관계를 유지할 수 있는 역량이 미흡,

셋째, 행정에 있어 인적자원의 부족, 의료, 교육 등 각종 전문가가 부족,

넷째, 공공부문에 있어 사업의 적절한 수행을 위한 조직구성이 취약하다는 것이다.

이와 달리 가장 빈번하게 이러한 문제점을 개선하기 위한 방안으로 지적되는 것을 정리해 보면, 다음과 같다.

첫째, 지방정부에 기술적 사회적 인프라구축에 대한 정책적 투자의 효과성 제고

둘째, 각종 행정활동의 데이터베이스화 및 지식정보화,

셋째, 민원지원센터의 행정을 근본적으로 개선,

넷째, 제한된 행정직원의 차별화된 능력발전 등이다.

2) 재원의 문제

자치단체의 재정적 능력에 대한 중요한 부분은 지역경제이다. 지방정부의 경제는 시장경제에 있어서 유동성 부분이 매우 취약한 구조이다. 또한 지방정부에서 수행하는 많은 사업들은 중앙정부에서 지원되는 부분의 한계가 있기 때문에 그 정도는 매우 심각한 수준이라고 할 수 있을 것이며 이러한 요인이 지속적인 기본적 서비스 수행에 있어 일반적으로 낮은 수준에 있다. 지방정부가 지속적으로 생존하는 것과 발전하기 위한 전략적인 요소로서 투자와 높은 수준의 서비스 제공의 확대가 필수적이나 한계를 가지고 있다는 것이다. 또한 지방정부의 경우 지역의 광범위성, 산란성, 비유동성, 고령화, 낮은 의사소통 시스템에 의한 서비스 때문에 평균 서비스 비용이 증가하고 있는 것이다.

이와 더불어 중앙정부의 각종 프로그램에 대한 정보의 획득과 외국어에 대한 이해 부족으로 인해 나타나는 각종 첨단정보의 획득이 결여되어 적절한 시기의 투자유치나 중앙정부의 각종 보조 프로그램에 대한 접근성이 떨어지고 있는 실정이다. 이는 바로 지역에 대한 투자와 재정에 직접적으로 연관되고 있는 것이다. 이러한 문제점은 지방의 커뮤니케이션 인프라의 결여와 인적자원의 질적 문제와도 연관이 된다.

3) 정보-파트너십-네트워킹에 대한 접근성 문제

① 정보에 대한 접근성

지방정부의 경우 정보에 대한 접근과 관리에 대한 노하우, 그리고 경험이 매우 중요하다. 현재 지방정부의 정보자원은 공문서(2차 정보), 정부가 발행한 책자, 자치단체연합(협의회 등), 그리고 소수의 컨설팅 전문가에 의해 이루어지고 있다. 그러나 지방정부에서 직접적으로 생산하고 있는 자료의 사용은 매우 미흡한 상태이다.

독립적인 분석과 측정, 그리고 중요한 통계적 자료의 2차적 활용은 특히 지방정부에 유용할 수 있으나 현실은 이러한 정보의 사용이 극히 제한적이라는 것이다. 또한 업무상 다양한 문서의 활용이 어려워 특정 업무의 효율이 떨어지고 있는 것도 사실이다.

따라서 지방정부에서는 인접한 대규모 도시 또는 광역단체와 다양한 접촉을 통하여 정보자원의 공유와 구체적 문제에 대한 자문을 얻을 수 있어야 할 것이다. 이러한 활동은 경험의 이전과 실제 실행에 생산적인 측면에 많은 도움을 줄 수 있다.

② 파트너십과 네트워킹

지방정부와 지방경영의 주요 파트너인 NGO, 기업, 주민 등과의 활동에서 가장 적절한 상태를 생각하면 제도적으로 구조화된 상태로서 서로간의 신뢰에서 나오는 협조일 것이다. 그러나 지방정부와 파트너간의 연결 구조는 매우 취약한 편이다. 빈약한 NGO와의 협력관계와 또한 NGO의 수준에도 문제점이 있는 것이다. 이러한 상황은 구조화되지 못한 제3섹터와 지역경제와도 연관이 될 수 있을 것이다. 그러나 현재 주민들은 지방정부에서 공공포럼, 주민참여, 의회 회기 기간에 주민들의 참관, 공공의 토론에 주의를 기울여 주기를 바라고 있으며 이러한 요구는 계속적으로 증가하고 있는 실정이다. 따라서 주민들의 요구에 부합하는 절차를 고려하

여 주기적인 조사와 행정에 대한 정보공개가 이루어져야 할 것이며, 주민에게 직접 서비스를 수행하는 민원부서의 행정개선이 계속적으로 이루어져야 할 것이다. 그리고 주민들이 각종 지방정부의 위원회에서 활동할 수 있도록 주민위원회 조직을 활성화할 필요가 있다.

4) 인적자원의 문제

지방정부에서는 적당한 인적자원의 충원에 많은 어려움을 가지고 있다. 이는 현실적으로 지방공무원 임용으로 충원되는 자원의 문제뿐만 아니라 활용 가능한 전문가 확보에 더욱 큰 어려움을 가지고 있다. 이러한 문제는 노동의 매력과 생활여건, 제한된 사회서비스, 교육기회의 부족, 여가생활에 대한 기회 부족의 문제와도 연관이 된다. 이러한 지방정부의 문제는 기본적인 생활여건에 대한 욕구가 높은 외부전문가의 영입에는 큰 문제로 작용될 수 있는 것이다.

또한 인적자원의 문제는 적절한 행정서비스를 수행하기 위한 공무원의 수가 충분하지 못하고 이러한 상황은 지방공무원의 동기부여에도 큰 장애가 되고 있다. 뿐만 아니라 상대적으로 낮은 임금과 빈약한 경쟁구조는 행정 수행에 필요한 적절한 집중에도 문제가 되고 있다.

지방정부의 인적자원의 문제에는 또한 노동력의 이동률도 문제가 되는데 현실적으로 지방직 공무원들의 이직률은 매우 낮은 상태이다. 이것을 다른 각도에서 분석해 보면 안정적인 직업구조가 공무원들의 직무에 대한 능력향상을 방해하는 요소로 작용하고 의사결정구조에 있어 보수적인 절차를 존중하게 하는 문제점을 낳을 수 있다는 것이다.

지방정부에서 지방공무원들에게 추가적으로 요구되고 있는 요건과 기술을 살펴보면 프로젝트에 대한 운영 관리 능력 향상과 외국어 능력, 전략적 기획 능력, 지방재정 운영 능력, 전략적 파트너십 구축 능력이라고 할 수 있다.

5) 국가정책과 입법구조

현재의 국가정책과 입법적 구조는 지방정부의 구체적인 요구와 차이를 가지고 있다. 과거 우리나라의 정부는 계속적으로 지방분권에 대한 조치를 취하고 있지만 분권화가 실제적으로 지방공무원들의 인사관리, 지방재정 등에 있어 각 지방정부가 환경변화에 대응하는데는 어려움을 가지고 있다.

따라서 국가정책은 지방의 사회서비스가 명확한 정책의 지원을 받을 수 있도록 지원할 뿐 아니라 경제발전과 더불어 나타나는 경제에 대한 불확실성을 제거해 줄 필요가 있다. 이러한 정책들은 지역의 경제구조가 시장의 불안정에 크게 반응하는 구조와 사회경제적 어려움에 대한 고통을 덜어 줄 수 있을 것이다.

뿐만 아니라 지방정부의 역량강화(capacity building)라는 측면에서 시장기능을 도입할 필요가 있을 것이다. 예를 들어 지방의 대학, 연구소, 시민단체 등 각 주체들이 지방정부의 역량강화를 위해 유기적으로 기능할 수 있도록 유인책을 중앙정부차원에서 수립하는 것도 필요할 것이다. 현재 국립대학의 경우 전체 교수들 중 약 10%는 각종 해외 연수프로그램을 이용하여 해외에 1년 이상씩 장기체류를 하고 있다. 사립대학의 경우에도 유사한 프로그램을 운영하고 있는 실정이다. 이 경우, 교수들이 해당 지방정부의 명예홍보대사역할을 수행하도록 하여 대학이 소재한 지방정부 또는 대학이 없는 경우에는 위촉을 통하여 연수방문도시에 지방정부를 홍보할 수 있도록 하고 현지 정보를 제공토록 하는 역할을 수행할 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 어학연수로 장기체류하거나 지방출신 유학생들에게 유사한 역할 수행을 담당하게 하는 것도 고려할 수 있으며 이러한 제도운영을 위해 중앙정부에서 재정적 지원 역할을 담당할 수 있을 것이다.

4. 충남의 자치역량 강화 및 전략적 활동방향

1) 충남의 자치역량 강화방향

(1) 지방자치 참여자의 역할 강화

지방자치제의 모든 활동은 기본적으로 사람에게서 시작되며 역량을 쌓아가고 발휘하는 기초 단위도 사람이다. 따라서 자치역량강화는 기본적으로 사람에 초점을 두고 추진되어야 한다. 자치역량강화의 초점이 되는 사람은 정치행정리더들, 공무원, 시민단체들에서 시작되어 지역주민 전체를 포함한다. 이러한 사람들 간의 목표공유, 의사소통, 동기부여가 기본적인 관심

의 초점이 되어야 하며 이를 바탕으로 한 충남도정 운영이 이루어져야 한다.

(2) 충남도정 중심의 주도적 추진

본격적인 중앙정부 권한의 이양과 함께 충남지역에 행정중심복합도시건설에 이르기까지 적극적인 분권정책이 구체화되고 있다. 중앙정부로부터의 분권활동이 자치역량 강화의 기초가 되므로 이를 위해 적극적인 활동을 추진하는 것이 자치역량 강화의 근본이라고 할 수 있다. 충청남도의 인적, 물적 자원의 현황을 면밀히 분석하고 최근 변화동향을 반영하여 향후 발전전략을 모색하여야 한다.

(3) 거버넌스 구축과 참여에 기초한 추진

자치역량은 지역사회의 모든 요소가 포함되어야 하므로 이들 구성요소들의 참여가 실질적으로 보장되는 가운데 혁신역량 강화가 이루어져야 한다. 자치단체의 리더십은 물론 일선 공무원이 모두 참여할 수 있는 절차와 과정이 개발되어야 하며 이를 통해 자발적 역량개발이 이루어지도록 제도적인 보완이 있어야 한다. 자치단체 리더십, 일선 공무원, 시민단체 등 지역사회 구성요소들 간에 인식과 행태의 차이를 조절할 수 있는 정책과정이 구상되어야 한다.

2) 지방정부의 역량강화를 위한 전략적 활동[10)]

(1) 역량강화를 위한 구성체계

① 목표와 목적의 설정

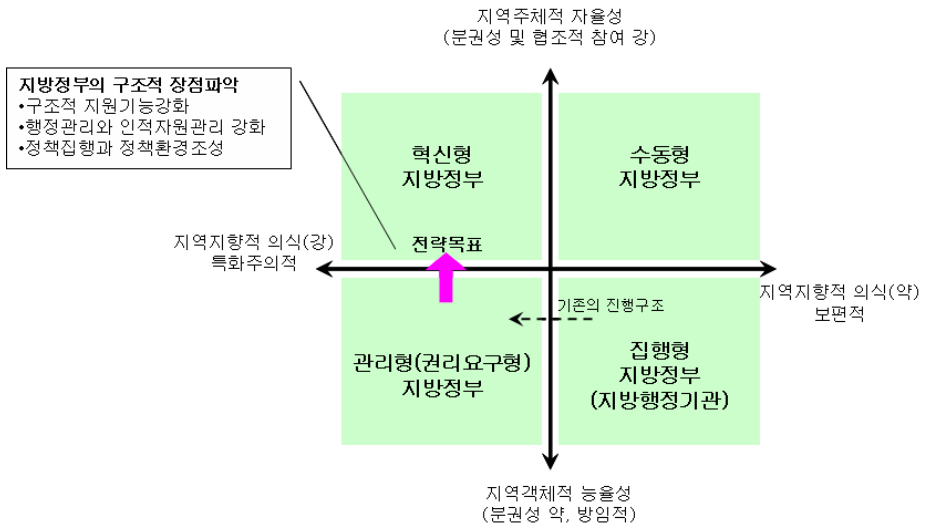
전략의 주요한 목표는 주민들에 대한 기본적인 서비스 제공의 구조와 같은 지방정부의 강점에 대한 분석을 기반으로 해야 한다. 전략에는 구조적 행정서비스 지원 강화, 지방정부의 인적

10) 배정환・최호택 (2005. 12), "지방정부의 역량강화 전략," 한국행정학회 2005년도 동계학술대회 발표논문, 3-6면 및 권선필 (2004). "자치역량 강화의 모형과 추진전략", 「도정혁신 평가보고서」, 충청남도혁신분권연구단 참조.

자원 관리의 강화, 정책환경과 주민편의 제공을 위한 규범적 환경 창조라는 주요한 목적을 가질 수 있다.

이러한 목적은 지방정부의 구조적인 강점의 측면을 어떻게 효율화 시킬 수 있는가에 대한 것을 포함하는 문제이며 기술적 지원, 지방정부가 당면하고 있는 문제들에 대한 정보의 관리, 재정적 감독, 인적자원의 질적 능력 향성을 통한 지방정부의 기능 강화, 당면문제의 정확한 파악을 통한 정책집행과 정책환경 조성을 담당하고 있다.

〈그림 4-1〉 전략목표설정 방식과 지방정부 유형변화



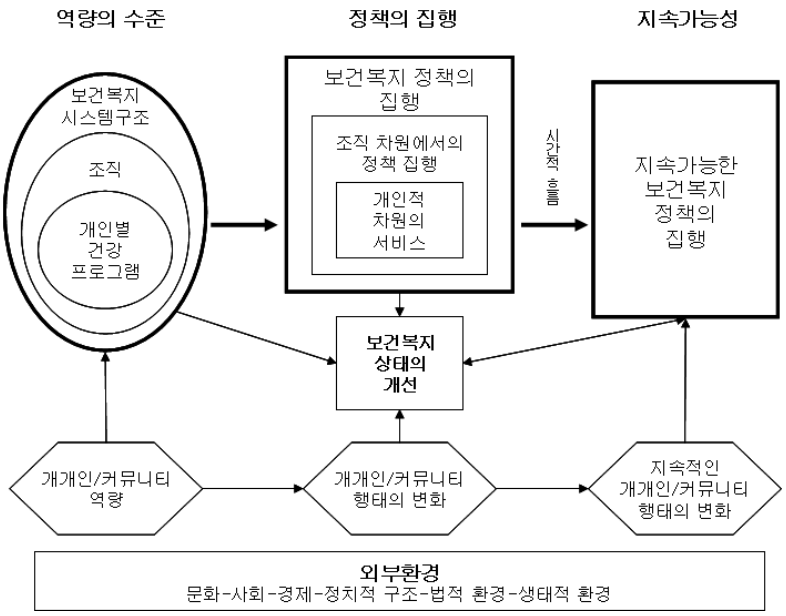
② 체계적인 전략기획의 정립

지방자치단체가 추구하는 목표의 통합적 실천을 통하여 역량강화의 능력을 스스로 확보하고 급변하는 주위환경에 적절하게 적응·발전하기 위해서는 전략기획의 정립과 지방정부의 목표와 강력한 연계성을 갖는 기획이 필요하다. 즉 지방정부가 직면하고 있는 미래에 대한 위험성을 줄이고 지방정부의 정책결정과 효과적인 정책집행을 위한 경영 과정의 한 부분으로 관리체계보다 체계화된 전략기획의 정립이 필요하다.

③ 역량강화를 위한 구성체계

역량강화를 위한 세부적인 구성체계는 각 지방정부 및 그 하위 구성부분의 특성에 맞게 적절하게 변경하여 적용될 수 있을 것이다. 따라서 각 정책영역의 역량강화에 대한 구성체계를 정립하고 전체적인 역량강화 프로그램과 연계시키는 노력이 필요할 것이다. 그러나 현재까지 지방정부의 역량강화를 위한 체계적인 프로그램이나 구체화된 구성체계로 정립된 일반구조를 찾기는 매우 어렵다고 할 수 있다. 예컨데 보건복지시스템에 적용되어 사용되고 있는 개념적 역량강화의 틀을 가지고 정책집행과 역량강화 사이의 관계를 보면 다음과 같다. 이러한 역량강화 구성체계는 역량의 수준에 따라 정책집행의 결과가 달라지고 장기적으로 지역구성원 개개인의 행태변화를 이끌어 낼 수 있음을 나타내 주고 있다. 또한 정책 집행의 결과로 나타나는 어떠한 상태의 개선은 시간의 흐름에 따라 지속가능한 정책 추진의 밑거름이 되고 있음을 알 수 있다. 아래의 <그림 4-2>는 이러한 일련의 과정을 개념적으로 설명하고 있다.

〈그림 4-2〉 역량강화와 정책집행과의 개념적 구성체계



자료 : Lisanne Brown 외(2001)에서 재구성.

(2) 역량강화를 위한 주요 고려사항

지방분권이 세계적으로 추진되면서 역량강화(Capacity Building)의 필요성이 커졌으며 과거 특정부분의 역량강화라는 개념에서 그 의미가 보다 광범위하게 논의되고 있다(GTZ, 2003: 10-11). 지방정부의 역량강화시 고려되어야 하는 사항들에 대한 논의는 여러 가지 연구들이 제시하는 부분들이 있으며 이러한 역량강화를 수행하는데 고려해야할 사항을 잘 정리하고 있는 사례는 UNDP의 '분권화 지원을 위한 Capacity Building 프레임 워크(2002)'와 USAID의 'Small Cities Capacity Building Strategy(2003)'를 들 수 있다.

Capacity Building은 '가버넌스, 행정 및 발전의 참여메카니즘을 향한 새로운 접근방법으로 지역자치(regional autonomy)의 필요성이 완수될 수 있도록 정책 및 규제, 제도적 개혁, 업무절차의 수정, 조정메카니즘의 개혁, 인적자원 및 기술의 증진, 가치체제 및 태도의 변화를 의미'한다고 하고 있다(최영출, 2004).

역량강화의 주요 고려 사항은 기존의 연구사례(UNDESA, 2000; GTZ, 2003; ODPM, 2003; USAID, 2003)들을 활용하여 정리하고 공통적으로 지적되고 있는 사항들을 정리하여 검토해 보면 다음 표와 같다.

〈표 4-6〉 역량강화시 주요 고려사항

구 분	내 용
역량강화의 범위	■ 역량강화의 범위는 역량강화의 단계와 일반적으로 일치함에 따라서 개인수준, 조직수준, 구조적 환경시스템 수준(조직전체의 구조화)으로 볼 수 있음
역량강화의 원칙	■ 다차원적인 측면을 고려한 장기, 중기, 단계 등의 시간적 차이에 따른 계획의 구비 ■ 다양한 이해관계자들에 대한 고려 - 중앙정부, 지방정부, 민간 및 지역사회 등 ■ 수요에 맞는 역량강화 전략의 구체화 - 수요 형성시 투명성과 책임성 확보 ■ 민간영역의 잠재력을 충분히 발휘할 수 있는 시스템 형성
역량강화의 주요 고려사항	■ 조직관리 운영의 지식과 정보 ■ 개방형 관리 및 현대적 관리 체제 구축 ■ 참여적 정책 환경 개선 ■ 사회자본의 형성 ■ 지역경제 발전 지원 ■ 정치적 분할구조의 극복 ■ 행정서비스의 기술적 지원 및 고객 서비스 개선 ■ 중앙 및 지방정부간 네트워킹 강화, 지역사회 네트워크 강화

제5장 결 론

1995년 주민이 자치단체장을 직선으로 선출하여 지방의 새로운 역사를 나름대로 만들고자 한 지 10년이라는 세월이 지났다.

민선 자치체제에는 정책수립이나 집행과정에 주민의 참여기회를 크게 확대했고, 주민은 조례 제정, 개정 및 감사청구나 주민소송까지도 제기할 수 있게 되었으며, 주민투표로 지방의 중요한 의사결정에 참여할 수 있게 되었다.

그러나 민선 지방자치 10년을 뒤돌아볼 때 앞으로 시정, 보완해야 할 내용이 적지 않다. 그 중 하나가 지역이기주의 및 계층간 갈등이 심화하는 현상으로 큰 문제가 아닐 수 없다. 근래에 들어와 중요한 국책사업의 추진단계에서 중앙과 지방간의 갈등이 속출했다.

사실 민선지방자치의 기본적인 원리는 간단하다. 지역의 일은 누구보다도 그 주민이 가장 잘 안다는 것, 주민은 자기생활에 무엇이 필요한가를 가장 먼저 구하려 한다는 것, 그리고 주민 스스로의 주장과 권리만큼이나 의무와 책임을 다해야 한다는 것이다. 결국 주민의, 주민에 의한, 주민을 위한 지역발전이 바로 지방자치의 목표가치가 되고 있다는 사실을 모두가 공감, 공유하기까지는 적지 않은 시간이 지난 것이다.

이러한 자치현실의 변화와 관련하여 본 연구는 민선지방자치 실시 10주년에 즈음하여 현시점에서 충남도민(주민, 단체장과 공무원, 지방의원)의 자치의식 실태를 객관적으로 조사·진단 및 비교평가를 통해서 충남도민의 자치의식의 현주소를 파악하고자 했으며, 이러한 조사분석 결과를 토대로 자치의식 제고 및 이와 관련된 정책적 시사점 도출을 통해 향후 바람직한 충남도민의 자치역량 강화에 지침을 제공하고자 하였다.

그러므로 본 연구는 민선 지방자치가 실시되어 약 10여년이 경과되고 있으며, 그동안 민선 1,2기를 넘어 민선3기 운영 후반기에 접어들면서 민선지방자치의 구성요소 중 매우 중요한 주

민의 자치의식 수준이 어느 정도인가를 파악하는 것이 중요하다는 점에서 이를 충남도민들의 자치의식 실태조사 및 자치역량 강화방향 제시로 구체화된 조사연구이다.

특히, 그동안 충남도정에서는 이와 관련된 별도의 조사가 이루어지지 않았음을 감안한다면, 민선 지방자치의 주요한 행위자・참여자인 지역주민, 민선자치단체장과 공무원, 지방의원으로 구분하여 이들의 자치의식 수준을 종합적으로 조사, 분석, 평가하는 것은 현시점에서 매우 긴요한 과제가 아닐 수 없다.

물론 민선 지방자치가 실시된 지 10년이 지난 현시점에서 주민과 지방의원들의 자치의식이 상당히 변화되었으며, 단체장을 포함한 공무원들의 자치의식에도 현저한 변화가 있었다. 스스로 민선 지방자치를 꾸려가야 한다는 점에서 자율성과 책임감, 그리고 참여와 봉사정신 등에서 과거와는 판이하게 달라진 것이 사실이다.

그러나 이번 조사결과에서도 나타났듯이, 전문성・청렴성 등에서 문제가 있음도 나타났으며, 지역 및 집단 이기주의적 요소의 잠복과 함께 일부 주민들의 정치적 무관심이 심화되고 참여를 기피하는 현상도 밝혀졌다.[11)]

한편, 최근 감사원은 지방자치단체의 불건전한 재정운용 상태를 지적하고 있다. 자치단체장은 선거공약이라는 명분으로 무리한 사업을 추진함으로써 막대한 예산을 낭비하기도 했으며, 기대했던 경영수익사업이 수익을 내지 못하고 부채 덩어리만 키우는 경우도 적지 않았다. 당연히 한정된 재원을 효율적으로 운용하려면 예산안에 대한 주민 공청회를 실시하고, 사후에는 엄정한 주민평가를 받도록 운용시스템을 재정비해야 할 것이다.

앞으로 민선 지방자치가 제대로 정착하려면 중앙권한을 지방에 과감하게 이양해 자치권을 강화하되, 그 책임을 엄중하게 묻는 체제를 갖추어야만 한다. 주민들은 유능한 자치단체장과 지방의원을 선출할 책무가 있음을 깊이 인식하고, 이들이 지역주민의 복리 증진에 매진할 수 있도록 지원과 협조를 아끼지 말아야 할 것이다.

한편, 본 연구는 충남의 민선 지방자치 실시에 대한 주요 참여자들의 자치의식 실태를 진단・점검해 본 조사연구이나, 다음과 같은 한계를 갖는다.

첫째는 "문화와 처방"의 관계이다. 문화가 처방력을 가질 수 있는가에 대해서는 오랫동안 학계의 논쟁거리였으나, 최근에 들어와서는 특정문화(기업문화 등)는 일단의 처방력을 갖는다

11) 참고로 주민의 지방선거 참여율은 1995년 1기 때는 68.4%였으나, 그 이후 점점 낮아지더니 최근에 실시된 재보선에는 33.5% 수준까지 하락하였다.

는 사실이 "프로그램으로서의 문화의 전략" 등과 관련하여 확인되고 있다.[12] 본 실태조사의 주요내용인 자치의식에는 자치역량 관련요소가 상당부분 내재해 있으며, 따라서 조사분석에 따른 시사점 도출로 이어지는 자치의식 제고와 자치역량 강화방향을 제시한 것이다. 그럼에도 불구하고 이들간의 명확한 구분에 일부 한계가 있음을 부인할 수 없으며, 따라서 자치의식 실태조사 결과를 토대로 도출, 제시한 본 연구의 자치역량 강화방향 제시는 부분적일 수밖에 없다는 점이다. 따라서 앞으로 이에 대한 보완논리를 개발하고 필요하다면 개별적인 연구가 필요하다.

둘째는 본 설문조사가 충남도청 자치행정과의 협조를 받아 시·군별로 대규모로 이루어지다 보니 표집과정에서 당초 계획대로 설문지가 일부 수거되지 않은 경우까지 있어 불가피하게 도시·농어촌 간 및 시·군간 비교분석은 실시하지 못하였다. 또한 주민조사의 경우에는 시·군 민원실 방문객 중심으로 조사가 이루어진 것은 조사의 한계로 남는다. 그러나 민원실을 방문하는 주민의 경우 특정사안과 관련하여 관심도가 남다를 수 있다는 측면에서 응답결과가 어느 정도의 신뢰기반도 있다고 사료된다.

끝으로 본 조사연구를 통해 나타난 충남도민의 자치의식 및 자치역량과 관련된 문제와 과제들은 앞으로 민-관-산-학-연간에 함께 풀어가야 할 지역협력 거버넌스의 구축과제가 될 것이며, 특히 자치의식 수준변화의 조사평가는 지속적으로 이루어져 시계열분석이 가능할 때, 비교평가가 가능하다는 점을 강조하고자 한다.

12) C. A. Van Peursen (1974), *The Strategy of Culture: A View of Changes Takings Place in Our Ways of Thinking and Living Today* (Amsterdam: North Holland Pub. Co.), Chap.6.

<참고문헌>

강형기 (1989). “지방선거운동과 주민의 정치의식,”「지방자치연구」, 제1권 1호, 한국지방자치학회.

고영선 외 (1997).「지방정부개혁의 전략과 실천방안」, 한국개발연구원.

권선필 (2004). “자치역량강화의 모형과 추진전략”,「도정혁신평가보고서」, 충청남도혁신분권연구단.

권오혁 (1993).「지방행정인의 의식조사 연구」, 한국지방행정연구원.

권해수 (1997), “지방자치시대의 시민참여 활성화방안”, 「도시연구」, 한국도시연구소.

김병국・권오철 (1999).「지방자치단체 내부조직역량 평가체계의 구축 및 활용방안」, 한국지방행정연구원.

김병준 (1995).「한국지방자치론: 지방정치・자치행정・자치경영」, 서울: 법문사.

김선빈 (2003). “분권화시대를 선도할 지방공무원의 역량강화 전략”,「지방행정」, 제52호, 대한지방행정공제회.

김순은 (2003). “지방분권정책에 대한 평가”「지방행정연구」, 제17권 제3호, 한국지방행정연구원.

김안제 (2000). “지방의회 10년에 대한 성과와 발전과제”, 경상북도의회 제2회 학술세미나.

김안제・정진헌 외 (1995).「민선지방자치단체장: 누가 무엇을 어떻게 하나」, 서울: 대영문화사.

김용웅 외 (2003).「지역발전론」, 한울아카데미.

류제현 (2002). “지방정부의 거버넌스형 시장리더십의 모색”,「한국지방자치학회보」, 제14권 제3호, 한국지방자치학회.

박종민 (1997). “광역단체장의 역할-시민, 의원 및 관료의 시각”,「행정과 정책」, 제3권, 고려대학교 행정문제연구소.

박영주 (2000), “뉴거버넌스와 사회계약: 시민, 정부, 시장간 역할과 책임의 모색,”「한국행정학보」, 제34권 4호, 한국행정학회.

배정환・최호택 (2005. 12), “지방정부의 역량강화 전략,” 한국행정학회 동계학술대회 발표논문집.

소진광 (2000), “지방자치와 사회적 자본,”「한국지방자치학회보」, 32권, 한국지방자치학회.

송창석. 1992. “지방의회운영에 대한 지방의원과 주민의 만족도 비교연구”,「한국행정학보」, 제26권 2호, 한국행정학회.

안성호 (2001). “지방자치단체 집행부 성과(1995~2001)의 평가와 과제”,「지방정부연구」, 제5권 2호, 한국지방정부학회.

오세윤 (1998). “기초지방자치단체에서의 주민자치의식과 참여”, 「한국행정연구」, 제7권 4호, 한국행정학회.
오연천 외 (1995). 「지방경쟁력 강화를 위한 기업가형 지방경영」, 서울: 한국경제연구원.
이기우 (2005. 12). “중앙-지방간 상생협력을 위해 무엇을 할 것인가?”, 「선진 지방자치 비전 및 정책과제 토론회」 발제논문.
이승종 (2003. 3). “한국지방자치의 평가: 제도의 집행측면을 중심으로”, 「한국지방자치학회보」, 제14권 1호, 한국지방자치학회.
_____ (2005. 12). “선진자치를 위한 비전 및 정책과제”, 「선진 지방자치 비전 및 정책과제 토론회」 발제논문.
이은구 외 (2001). 「지방정부 경영전략론」, 서울: 법문사.
이주희 (1996). 「초일류 자치단체를 만들자: 지방의 개혁적 지도자의 길」, 서울: 한국지방자치연구원.
임성일 외 (1997). 「지방자치시대의 행정변화」, 서울: 한국지방행정연구원.
전영평 (2003). “참여정부 지방정책평가와 시민사회의 과제”, 「지방행정연구」, 제17권 제2호, 한국지방행정연구원.
정용덕 외 공역 (1998), 「미래의 국정관리」, 서울: 법문사.
최길수 (2004). “지방분권과 지방정부 역량강화에 관한 연구”, 한국거버넌스학회 · 광주전남지방자치학회 공동주최, 「학술대회논문집」.
최병학 (1997). 「인본 · 경영행정의 기본이념과 구현전략: 자치충남도정의 지도원리」, 충청남도.
_____ (2002. 2), “지방정부의 문제해결능력과 정책혁신,” 「지방자치발전 및 행정 혁신」, 한국지방자치학회 2001년도 동계학술세미나 발표논문.
_____ (2002. 8). “민선3기 충남도정의 운영기조와 추진전략 구상: 도민이 중심이 되는 자치충남의 구현,” 「열린충남」, 제20호, 충남발전연구원.
_____ (2003. 9). “중앙-지방간 협력체제 구축을 위한 지방정부의 국정참여 제도화” 및 “중앙-지방간 분쟁조정 기능강화 편”, 「지방분권 관련 자치행정연구」, 한국지방자치학회.
_____ (2005. 2). “고객서비스 전략: 행정서비스에 대한 재인식,” 분권화시대의 지방행정 혁신전략 기획특집, 「지방행정」, 제54권 616호, 대한지방행정공제회.
_____ (2005. 4). 「인본 · 경영행정 연계 충남도정의 지방거버넌스 구축과제 연구」. 충남발전연구원 현안연구과제.
_____ (2005. 10). “충청권의 ‘자치거버넌스’ 체제 구축의 필요와 조건“, 충청남도지역혁신협의회 · 대전대학교 공동주최.
최봉기 (2003). “참여정부의 지방분권 추진과 지방의회의 역할”. 「사회과학논총」, 제22권 1호, 계명대학교 사회과학연구소.
최영출 (2003). “지방분권화에 따른 지방정부의 역량강화”, 「지방행정연구」, 제17권 제2호, 한국지방행정연구원.

최용환 (2004).「지방정부의 자치역량 강화방안」, 충북개발연구원 기본연구과제.
최호택 (2005). "민선자치단체장 리더십과 시정운영에 관한 평가", 2005년 한국공공행정학회 기획 세미나, 한국공공행정학회.
하혜수 (2004). "혁신적 지방분권방식의 한국적 적실성에 관한 연구", 한국지방자치학회 하계학술 발표논문집.
한국지방자치학회・한국지방행정연구원 (2000. 12).「지방자치제도의 개선을 위한 국민 대토론회 자료집」.
한국지방자치학회・전국시장·군수·구청장협의회 (2001. 3).「지방분권시대, 어떻게 꽃 피울 것인가? 대토론회 자료집」.

Almond. G. A. and Verba. S. (1972). *The Civic Culture : Political Attitudes and Democracy in Five Nations,* N.Y.: Princeton Univ. Press.
Banfield, Edward and Wilson, James (1983). *City Politics*, New York: Vintage Books.
Banfield, Edward and Meyerson, Martin (1995). *Politics, Planning, and Public Interest*, Glencoe: The Free Press.
Barbalet, J. M. (1988). *Citizenship*, Minneapolis: Univ. of Minnesota Press.
DeSario, Jack and Langton, Stuart (1987). *Citizen Participation in Public Decision Making*, N.Y.: Greenwood Press.
Frohock, Fred M. (1977). *Citizen Participation in Planning*, Oxford: Pergarmon Press.
Harrop, M. and Miller, W.L.(1978). *Elections and Voters*, London: Macmillan Co.
Lynn, Jr., L., C. Heinrich & C. Hill (2001). *Improving Governance: A New Logic for Empirical Research,* Washington. D.C.: Georgetown University Press.
Moore, Barbara H. (1983). *The Entrepreneur in Local Government*, Washington, D.C.: The International City Management Association.
North, Douglass C. (1990). *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge: Harvard Univ. Press.
Osborne, David and Gaebler, Ted. (1993). *Reinventing Goverment: How the Entrepreneurial Spirit is Tranforming the Public Sector*, New York: A Plume Book.
Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution o Institutions for Collective Action,* Cambridge: Cambridge University Press.
C. A. Van Peursen (1974), *The Strategy of Culture: A View of Changes Takings Place in Our Ways of Thinking and Living Today*, Amsterdam: North Holland Pub. Co.
Peters, Thomas J. and Waterman, Robert H. (1984). *In Search of Excellence: Lessons from American's Best-Run Companies*, New York: Harper & Row, Pub. Inc.

Skidmore, Rex A.(1988). *Social Work Administration: Dynamics Management and Human Relationships*, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.

Stewart, S. (1988). *Understanding the Management of Local Government*, Essex: Longman.

Wagenheim, G. and Reurink, J. (1991). "Customer Service in Public Administration," *Public Administration Review*, Vol.51, No.3.

「충남도민의 자치의식」에 대한 의견조사

여러분 안녕하십니까?

이 설문조사는 충남도민의 자치의식 실태를 조사하여 향후 바람직한 충남의 자치역량을 강화하기 위한 방안을 모색하고자 실시하고자 합니다.

충청남도의 발전을 위해 아낌없는 성원을 보내주시는 도민 여러분을 비롯하여 현장에서 노고가 많으신 지방의회 의원님들과 공무원분들을 대상으로 평소의 허심탄회한 의견을 청취하고자 합니다.

조사결과는 무기명 방식으로 통계 처리하여 연구목적에만 사용할 것이오니, 바쁘시더라도 끝까지 응답해 주실 것을 부탁드리겠습니다. 감사합니다.

2005. 8.

충남발전연구원장 김 용 웅 드림

☞ 연락처 : 연구책임 최병학 박사 TEL. (042) 820-1141
연구간사 고승희 박사 FAX (042) 820-1192

※ 다음 각 문항 중 평소 견해와 가장 가까운 하나의 답을 골라 ✔표 하여 주십시오.

지방자치의 인식

1-1. 귀하께서는 지방자치제도에 대하여 어느 정도 알고 있다고 생각하십니까?

① 매우 잘 알고 있다 ② 조금 알고 있다 ③ 보통이다 ④ 모른다 ⑤ 전혀 모른다

1-2. 귀하께서는 지방자치제의 실시목적이 무엇이라고 보십니까?

① 지역실정에 맞는 사업수행 ② 민주주의 정착 ③ 행정능률 향상
④ 지역문제에 대한 지역주민의 해결 ⑤ 기 타( )

1-3. 귀하께서는 지방자치제의 성공요인이 무엇이라고 생각하십니까?

① 주민의 자치의식 ② 주민의식 수렴제도 정착 ③ 중앙정부의 지원
④ 유능한 지도자 ⑤ 충분한 재정 ⑥ 주민에 대한 서비스 향상
⑦ 기타 ( )

1-4. 귀하께서는 지방자치제 실시 이후 지역복지가 향상되었다고 보십니까?

① 매우 향상되었다 ② 향상되었다 ③ 보통이다 ④ 축소되었다 ⑤ 매우 축소되었다

1-5. 귀하께서는 지방자치제 실시 이후 주민소득 증대나 지역간 소득격차 감소 등 지역경제가 활성화되었다고 보십니까?

① 매우 활성화되었다 ② 활성화되었다 ③ 보통이다 ④ 침체되었다 ⑤ 매우 침체되었다

1-6. 귀하께서는 지방자치제 실시 이후 지역간 균형개발이 이루어졌다고 생각하십니까?

① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통이다 ④ 아니다 ⑤ 전혀 아니다

1-7. 귀하께서는 지방자치제 실시 이후 지방문화, 예술, 체육진흥 등이 잘 이루어지고 있다고 보십니까?

① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통이다 ④ 아니다 ⑤ 전혀 아니다

1-8. 귀하께서는 지방자치제 실시 이후 지역환경보호가 잘 이루어지고 있다고 생각하십니까?

① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통이다 ④ 아니다 ⑤ 전혀 아니다

1-9. 귀하께서는 현재 실시되고 있는 지방자치제의 성과에 대하여 어떻게 보십니까?

① 매우 높다 ② 높다 ③ 그저 그렇다 ④ 낮다 ⑤ 매우 낮다

지방의원의 자치의식

2-1. 귀하께서는 지방의회가 주민의 대의기능을 잘 수행하고 있다고 생각하십니까?

① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통이다 ④ 아니다 ⑤ 전혀 아니다

2-2. 귀하께서는 지방의회가 지방정부(집행부)에 대한 견제기능을 잘 수행하고 있다고 보십니까?

① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통이다 ④ 아니다 ⑤ 전혀 아니다

2-3. 귀하께서는 지방의회가 지역의 조정과 조화기능을 잘 수행하고 있다고 생각하십니까?

① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통이다 ④ 아니다 ⑤ 전혀 아니다

2-4. 귀하께서는 지방의회가 전체적으로 수행하고 있는 역할에 대하여 어떻게 보십니까?

① 매우 잘 수행하고 있다 ② 잘 수행하고 있다 ③ 그저 그렇다
④ 잘 수행하고 있지 못하다 ⑤ 매우 잘 수행하고 있지 못하다

2-5. 귀하께서는 지방의회의원이 갖추어야 할 가장 중요한 것은 무엇이라고 생각하십니까?

① 전문성 ② 공정성 ③ 청렴성 ④ 봉사의식 ⑤ 신뢰성 ⑥ 기타( )

2-6. 귀하께서는 현 지방의회 의원의 전문성에 대하여 어떻게 생각하십니까?

① 매우 전문적이다 ② 전문적이다 ③ 그저 그렇다 ④ 부족하다 ⑤ 매우 부족하다

2-7. 귀하께서는 현 지방의회 의원의 공정성에 대하여 어떻게 생각하십니까?
① 매우 공정하다 ② 공정하다 ③ 그저 그렇다 ④ 불공정하다 ⑤ 매우 불공정하다

2-8. 귀하께서는 현 지방의회 의원의 청렴성에 대하여 어떻게 보십니까?
① 매우 청렴하다 ② 청렴하다 ③ 그저 그렇다
④ 청렴하지 못하다 ⑤ 매우 청렴하지 못하다

2-9. 귀하께서는 현 지방의회 의원의 봉사의식에 대하여 어떻게 생각하십니까?
① 매우 높다 ② 높다 ③ 그저 그렇다 ④ 부족하다 ⑤ 매우 부족하다

2-10. 귀하께서는 현 지방의회 의원의 역할수행에 대하여 만족하십니까?
① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통이다 ④ 아니다 ⑤ 전혀 아니다

자치단체장의 자치의식

3-1. 귀하께서는 자치단체가 환경변화에 신속히 대응하고 있다고 생각하십니까?
① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통이다 ④ 아니다 ⑤ 전혀 아니다

3-2. 귀하께서는 자치단체가 주민의 의견을 충분히 수렴하고 있다고 생각하십니까?
① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통이다 ④ 아니다 ⑤ 전혀 아니다

3-3. 귀하께서는 자치단체가 일관성을 가지고 정책을 수행하고 있다고 생각하십니까?
① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통이다 ④ 아니다 ⑤ 전혀 아니다

3-4. 귀하께서는 자치단체의 역할 수행에 대하여 만족하십니까?
① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통이다 ④ 아니다 ⑤ 전혀 아니다

3-5. 귀하께서는 자치단체장에게 가장 필요한 것은 무엇이라고 생각하십니까?
① 전문성 ② 공정성 ③ 청렴성 ④ 봉사의식 ⑤ 신뢰성 ⑥ 리더쉽 ⑦ 기타 ( )

3-6. 귀하께서는 지방자치단체장의 공정성에 대하여 어떻게 생각하십니까?
① 매우공정하다 ② 공정하다 ③ 그저 그렇다 ④ 불공정하다 ⑤ 매우 불공정하다

3-7. 귀하께서는 지방자치단체장의 청렴성에 대하여 어떻게 생각하십니까?
① 매우 청렴하다 ② 청렴하다 ③ 그저 그렇다
④ 청렴하지 못하다 ⑤ 매우 청렴하지 못하다

3-8. 귀하께서는 지방자치단체장의 정책을 신뢰하고 계십니까?
① 매우 신뢰한다 ② 신뢰한다 ③ 그저 그렇다 ④ 신뢰하지 않는다 ⑤ 전혀 신뢰하지 않는다

3-9. 귀하께서는 지방자치단체장이 주민의 의견을 충분히 대변하고 있다고 생각하십니까?

① 충분히 대변하고 있다 ② 대변하고 있다 ③ 그저 그렇다
④ 대변하고 있지 못하다 ⑤ 전혀 대변하고 있지 못하다

3-10. 귀하께서는 자치단체장이 역할을 충분히 수행하고 있다고 생각하십니까?

① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통이다 ④ 아니다 ⑤ 전혀 아니다

지방공무원의 자치의식

4-1. 귀하께서는 공무원들이 친절하게 응대하고 있다고 보십니까?

① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통이다 ④ 아니다 ⑤ 전혀 아니다

4-2. 귀하께서는 공무원들이 공정하게 업무를 처리하고 있다고 생각하십니까?

① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통이다 ④ 아니다 ⑤ 전혀 아니다

4-3. 귀하께서는 공무원들이 신속 정확하게 업무를 처리하고 있다고 생각하십니까?

① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통이다 ④ 아니다 ⑤ 전혀 아니다

4-4. 귀하께서는 공무원들이 자율성을 가지고 융통성 있게 업무를 처리하고 있다고 보십니까?

① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통이다 ④ 아니다 ⑤ 전혀 아니다

4-5. 귀하께서는 공무원들이 정책결정과 집행에 있어 주민참여를 적극적으로 받아들이고 있다고 생각하십니까?

① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통이다 ④ 아니다 ⑤ 전혀 아니다

4-6. 귀하께서는 공무원들의 역할수행에 대하여 만족하십니까?

① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통이다 ④ 아니다 ⑤ 전혀 아니다

주민의 자치의식

5-1. 귀하께서는 지방자치시대에 가장 중요한 주민의 역할이 무엇이라고 생각하십니까?

① 참여자 ② 감시자 ③ 납세자 ④ 수익자 ⑤ 협조자 ⑥ 기타( )

5-2. 귀하께서는 지방자치단체장의 공약사항을 알고 계십니까?

① 잘 알고 있다 ② 알고 있다 ③ 조금 알고 있다 ④ 모른다 ⑤ 전혀 모른다

5-3. 귀하께서는 지방의원의 공약사항을 알고 계십니까?

① 잘 알고 있다 ② 알고 있다 ③ 조금 알고 있다 ④ 모른다 ⑤ 전혀 모른다

5-4. 귀하께서는 다음 지방선거(자치단체장 및 지방의원)에 참여하시겠습니까?

① 참여하지 않는다 ② 상황에 따라 결정하겠다 ③ 참여하겠다 ④ 잘 모르겠다

5-5. 귀하께서는 지방자치단체나 지방의회의 주민참여 기회를 적극적으로 활용하여 참여하고 계십니까?

① 매우 적극적으로 참여하고 있다 ② 참여하고 있다 ③ 보통이다
④ 참여하지 않는다 ⑤ 전혀 참여하지 않는다

5-6. 귀하께서는 지역의 현안문제가 무엇인지 잘 알고 계십니까?

① 잘 알고 있다 ② 알고 있다 ③ 보통이다 ④ 모른다 ⑤ 전혀 모른다

5-7. 귀하께서는 지역 현안문제 해결을 위해 적극적으로 참여하고 계신다고 보십니까?

① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통이다 ④ 아니다 ⑤ 전혀 아니다

5-8. 귀하께서는 법규를 철저하게 지키고 계신다고 생각하십니까?

① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통이다 ④ 아니다 ⑤ 전혀 아니다

5-9. 귀하께서는 지방자치단체가 지방사업을 수행하기 위해 현재보다 세금부담을 늘릴 경우 어떻게 하시겠습니까?

① 부담하겠다 ② 세금명목에 따라 부담하겠다
③ 세금액에 따라 부담하겠다 ④ 부담할 수 없다 ⑤ 기타( )

5-10. 귀하께서는 개인적으로 지방정치에 영향을 미칠 수 있다고 생각하십니까?

① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통이다 ④ 아니다 ⑤ 전혀 아니다

5-11. 귀하께서는 지역주민의 집단행동이 지방정치에 영향을 미칠 수 있다고 보십니까?

① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통이다 ④ 아니다 ⑤ 전혀 아니다

일반사항

6-1. 귀하의 성별은?

① 여 ② 남

6-2. 귀하의 연령은?

① 20-30세 ② 31-40세 ③ 41-50세 ④ 51-60세 ⑤ 61세 이상

6-3. 귀하의 학력은?

① 중졸 이하 ② 고졸 ③ 대졸 ④ 대학원 졸

6-4. 귀하의 직업은?

① 농어업 ② 상업 ③ 회사원 ④ 주부 ⑤ 공무원 ⑥ 지방의원 ⑦ 학생 ⑧기타( )

6-5. 귀하의 거주지역은?

① 천안시 ② 공주시 ③ 보령시 ④ 아산시 ⑤ 서산시 ⑥ 논산시 ⑦ 계룡시 ⑧ 금산군 ⑨ 연기군 ⑩ 부여군 ⑪ 서천군 ⑫ 청양군 ⑬ 홍성군 ⑭ 예산군 ⑮ 태안군 ⑯ 당진군 ⑪ 기타( )

건의 및 제안사항

※ 끝으로 귀하께서 지방자치 발전을 위해 건의나 제안해 주실 의견이 있으시면 어떠한 내용이라도 좋으니 간략히 기입하여 주시면 연구에 큰 도움이 되겠습니다.

바쁘신 중에도 끝까지 설문에 응하여 주셔서 대단히 감사합니다

■ 집 필 자 ■

연구책임 · 최병학 연구위원
고승희 연구원

충발연 05- · 충남도민의 자치의식 실태조사 연구

글쓴이 · 최병학, 고승희 / 발행자 · 김용웅 / 발행처 · 충남발전연구원
인쇄 · 년 월 일 / 발행 · 년 월 일
주소 · 대전광역시 유성구 상대동 138-42 (305-313)
전화 · 042-820-1140(자치정책연구부) 042-820-1114(대표) / 팩스 · 042-820-1129
SIBN · 89-89552-30-3 03350
http://www.cdi.re.kr

ⓒ2005. 충남발전연구원

▪ 이 책에 실린 내용은 출처를 명기하면 자유로이 인용할 수 있습니다.
무단전재하거나 복사, 유통시키면 법에 저촉됩니다.
▪ 이 연구는 본 연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.