

## 지역주민의 참여의식분석과 정책방향

### Analysis on the Local Residents' Consciousness of Participation and the Direction of Policies

고승희  
충남연구원

Seung-Hee Ko(kosh@cni.re.kr)

#### 요약

본 연구는 지역주민들의 지방자치에 대한 인식과 더불어 지방자치 주체들의 참여와 관련한 기본적 기능에 대한 인식, 그리고 주민들의 참여인식과 의지를 분석하고 주민참여를 위한 정책방향을 찾고자 하였다. 분석결과 지방자치에 대한 인식과 주민참여제도 및 의견수렴에 있어 긍정적인 응답이 낮게 나타나고 있었다. 주민들의 참여는 정책의 갈등을 줄이고 성과를 높일 수 있으며 주민들에게는 지역에 대한 관심과 개인적 정치참여를 통한 행복감을 높여 줄 수 있다. 우리나라의 지방자치가 지속적이고 안정적으로 성장할 수 있도록 주민참여에 대한 인식전환에서부터 효율적 제도운영까지 다양한 문제들에 대하여 재점검과 개선의 노력이 요구된다.

■ 중심어 : | 지방자치 | 주민참여 | 의견수렴 |

#### Abstract

This study aimed not only to analyze local residents' awareness of local government, basic functions related to local government main agent's participation, and residents' consciousness/will of participation, but also to seek for the policy direction for the residents' participation. In the results of the analysis, the positive responses to the awareness of local government, residents participation system, and the collection of opinions were low. The residents' participation can reduce the conflict of policies and increase the outcomes while it can also increase the residents' happiness through their interest in the region and personal participation in politics. In order to continuously and stably develop the local self-governing system in Korea, it is required to put efforts into reviewing and improving various issues like the change in the awareness of residents' participation and efficient management of the system.

■ keyword : | Local Government | Residents' Participation | Awareness of Local Government |

## 1. 서론

지방자치시대의 정착으로 지방자치단체는 제도와 인식 등 모든 분야에서 많은 변화를 거듭하고 있다. 지방

자치단체는 증가하는 주민들의 욕구에 적절하게 대응하며 한편으로 세계 경제의 흐름에 편승하여 지역의 안정과 성장을 추구하기 위해 많은 노력을 기울이고 있다. 이를 위해서는 무엇보다 지방자치단체의 역량강화

\* 본 연구는 충남연구원 2014년 기본연구과제로 수행되었다.

접수일자 : 2015년 10월 13일

수정일자 : 2015년 10월 21일

심사완료일 : 2015년 10월 21일

교신저자 : 고승희, e-mail : kosh@cni.re.kr

가 필요시 되며 이러한 변화와 다양한 지역적 문제를 지방자치단체 홀로 해결한다는 것도 실제적으로는 불가능 할 것이다. 따라서, 지역주민과 지역의 자원을 적절하게 활용하는 것은 지방자치단체의 성공적 운영을 위해 절실하게 요구되는 과제일 것이다.

지방자치단체의 주요 의사결정과정에 주민들이 참여한다는 것은 단순히 민주화만을 의미하는 것이 아니라 지역의 현실적인 문제해결능력의 향상과 지방자치단체의 신뢰를 높일 수 있으며 이는 지역사회의 통합으로 이어질 수 있다. 지방자치에 있어 주민참여는 지역주민이나 지방자치단체의 입장에서 판단하더라도 매우 긍정적인 요소로 작용할 수 있다.

우리나라의 지방자치에 있어 주민참여는 각종 제도를 통해 증가하고 있기는 하지만 형식적이고 일률적인 행태를 벗어나고 있지 못한 현실이다.

그동안 주민참여에 대한 문제와 해결방안에 대하여 많은 논의들이 이루어졌으나 여전히 주민참여는 만족할 만한 수준이 되질 못하고 주민들 역시 참여의식에 있어 적극성을 보이고 있지 않다. 이러한 행태는 제도상의 문제도 있겠지만 정치권에 대한 신뢰의 문제를 비롯하여 다양한 상황들이 종합적으로 나타난 결과라 할 수 있다. 향후 바람직한 주민참여의 모습은 지역차원에서 주민들의 의식변화를 기반으로 하여 참여의지를 높이고 이를 위한 제도들을 다양하게 강구하여야 할 것이며 이를 위한 실천적 모습들이 나타나야 할 것이다.

본 연구에서는 지역주민들의 지방자치에 대한 인식과 더불어 지방자치 주체들의 참여와 관련한 기본적인 기능에 대한 인식, 그리고 주민들의 참여인식과 의지를 분석하고 이를 기초로 주민참여가 실제적으로 이루어질 수 있는 과제들을 살펴보고자 한다.

## II. 이론적 고찰

### 1. 주민참여에 대한 선행연구

지방자치제 실시 및 주민참여 관련 제도들의 도입으로 주민참여에 대한 연구도 비교적 활발하게 이루어지고 있으나 연구는 시기 및 학자에 따라 강조점의 차이

는 있다. 주민참여와 관련한 연구들을 분류하여 보면 크게 5가지로 나누어 볼 수 있다. 우선적으로 자치단체의 정책수립 및 추진과정에 주민들을 어떻게 참여시키는지에 대한 연구와 주민참여 방법 및 참여활성화에 관한 연구들이 추진되고 있다. 다음으로 전반적인 참여제도의 도입에 관한 연구들과 주민참여에 영향을 주는 요인에 대한 연구가 이루어졌다.

표 1. 주민참여 연구의 분류

연구자	주제
김정훈(1993) 정희상 김미숙(2000) 정준금(2001)	지방자치단체 개별 정책과정에 대한 시민참여에 관한 연구
유재원(2003) 류태건(2006) 이해영(2007)	주민참여의 방법과 참여활성화에 관한 연구
이승종(1997) 한상일(2003) 최미옥 이재성(2025)	전반적인 참여 제도의 도입에 관한 연구
김안 류춘호(2001) 류호상(2001) 김현조(2003) 이성진(2003)	직접민주제 성격을 갖는 주민참여제도 연구
김익삭 장연수(2004) 곽현근 유현숙(2005) 양덕순 강영순(2008) 김해정(2012)	주민참여에 영향을 주는 요인에 대한 연구

주민참여의 정의나 본질에 대하여는 시대나 학자에 따라 다양하게 사용되고 있다. 지방자치가 실시된 이래 주민참여를 보장하는 다양한 형태들의 제도가 도입됨에 따라 지방자치의 상징적 의미로써 다양한 형태로 도입되어 운영되고 있으며 지속적으로 다양화된 주민참여를 지속시키면서 확대시키기 위해서는 주민참여를 유형화하고 이의 수준을 진단하는 과정이 필요시 된다. Longton(1978)은 시민의 참여를 “시민의 의도적인 개입으로 정부와의 관계에 가담하는 시민들의 의도적 활동”으로 규정하고 시민참여 유형을 시민의 행동과 시민의 개입 측면으로 구분하였으며 Zimmerman(1986)은 주민참여를 자발성 기준으로 능동적인 참여와 수동적인 참여로 유형화하였다. 또한 참여의 법적 근거 여부로 제도적 참여와 비제도적 참여로 나누기도 한다

Arnstein(1969)은 주민참여 유형을 정책결정의 참여 정도에 따라 적극적인 참여 여부에 따라 비참여, 형식적 참여, 실질적 참여로 유형화하였다. 전영평(2004)은 제도적 참여와 비제도적 참여로 주민참여의 차원을 분류하였으며 정우열(2002)은 토론성의 여부, 토론주제의 범위, 제안과 반응여부, 구조와 운영형태, 참여형태에 따라 구분하였다. 주민참여의 유형은 다양하게 분류되고 있으나 주민참여를 유형화하는 가장 큰 기준은 주체의 자발성과 적극성으로 분류가 가능하다.

표 2. 주민참여유형의 구분

주정자	유형기준	참여유형
Langton(1978)	- 주체 - 주도자	시민행동 : 대중응호, 로비, 시위 시민개입 : 공청회, 자문위원회 선거참여 : 투표, 후보, 자원봉사 의무참여 : 납세, 배심원, 병역, 교육
Zimmerman(1986)	- 주체 - 자발성	능동적 참여 : 주민총회, 주민투표, 주민발안, 주민소환 수동적 참여 : 정보공개, 여론조사
Arnstein(1969)	- 활동 - 정책결정참여 - 정도	비참여 : 조작, 치료 형식적 참여 : 정보제공, 상담, 회유 실질적 참여 : 협동관계, 권한위양, 시민통제
전영평(2004)	- 제도	제도적 참여 : 선거, 반사회, 공청회, 위원회 비제도적 참여 : 면담, 집단민원
정우열(2002)	- 토론성 - 토론주제 - 제안과 반응 - 구조와 운영 - 참여	광청형, 대화형, 토론형, 공동경영형

본 연구는 선행연구들을 바탕으로 참여의 주체라 할 수 있는 주민들의 입장에서 현 제도의 실태와 문제에 대한 인식을 조사하고 참여의지를 조사함으로써 향후 제공주체를 참여정책 수립에 기초자료를 제공할 수 있을 것이다.

## 2. 주민참여의 의의와 필요성

주민참여의 정의나 개념에 대하여는 학자나 시대에 따라 다양하게 이루어지고 있다. Verba(1967 : 57-78)는 정치과정에 초점을 두고 공권력이 부여되지 않은 주민들이 정책결정과정에 영향을 미칠의도로 참여하는

것이라 하였으며 Arnstein(1969 : 216-224)은 정보의 배분, 목표와 정책의 형성, 자원의 배분과 사업의 집행 등을 결정하는 과정에 참여하지 못한 사람들에게 의한 전략으로 정의하였다. 박연호(2003)는 주민들의 뜻이 정책에 반영되지 않거나 반영되지 않을 우려가 있는 경우 참여의 방법을 통하여 요구를 달성하려 하는 수단이라 하였으며 백완기(2007)는 특정지역의 주민들이 영향을 준다고 생각되는 정책과 평가과정에 참여하는 행위로 정의하고 있다.

우리나라에서도 주민참여에 대한 연구가 비교적 다양하게 이루어지고 있으나 대부분 그 필요성을 강조하는 수준으로 주민참여에 대한 인식과 현 제도가 지니는 한계를 찾고 이에 대한 개선방향을 모색하는 연구가 다각적으로 이루어질 필요가 있다. 본 연구에서는 주민들이 가지고 있는 참여에 대한 의식을 조사하고 이를 향상시킬 수 있는 방안들을 모색하고자 하였다.

주민참여의 필요성은 다음과 같이 정리될 수 있다. 대의민주제도가 주민의 의사를 충분히 반영하지 못할 수 있다는 문제의식에 주민이 직접 참여함으로써 자신의 이해와 관계되는 문제를 주민의 책임 하에 처리할 필요성이 있다는 것이다. 또한 주민들의 의식이 성숙되어 참여의 필요성이 증대되고 있다는 점이다. 주민들의 권리의식이 강해지고 참여욕구가 증대됨에 따라 이들의 요구를 해소하며 책임의 분담과 협력을 구할 수 있다는 것이다. 다음으로 전문가 활용의 한계를 극복하는 정책을 수립할 수 있다. 전문가의 견해만으로는 주민들의 의사를 포함하고 대변할 수 없음을 인정하고 지역의 정책이 지역주민의 견해와 다를 수 없기에 주민들을 정책과정에 참여시켜야 한다는 것이다. 주민들의 이해관계를 조정하고 협력체계를 구축하기 위해서도 실제 이해당사자들을 정책과정에 참여시킴으로써 이를 해결할 수 있다는 점에서 주민참여의 필요성이 강조된다.

## 3. 주민참여 영향요인

주민참여 뿐만 아니라 인간의 행동을 유발하는 기본적인 요인에 이익이 있으며 이는 단지 개인뿐만 아니라 국가의 행동을 설명하는 경우에도 유용한 개념이다. 이익이 개인의 행동에 영향을 준다는 것은 개인의 정치적

참여행위인 투표를 설명하는 경우에도 나타난다. 즉, 주민이 지역의 정책들에 관심을 가지고 적극적으로 차명하려는 의지는 개인의 이익과 관련이 있음을 부인하기 어렵다.

이익이 인간의 행동에 영향을 미치는 중요한 요인 중 하나라면 이를 위한 제도 또한 중요한 요인이라 할 수 있다. 제도에 대한 정의는 다양하게 이루어지고 있지만 이러한 다양성에도 불구하고 개인의 행동에 영향을 준다는 것은 공통적인 사항이라 할 수 있다[2]. 이익이 인간의 본연적인 속성에 가깝다면 제도는 인간의 본연적인 속성을 일정한 행동으로 유도하는 장치라 할 수 있다. 주민참여를 활성화시키는 것이 필요하다면 이를 위한 제도적 장치가 중요하다는 것이다. 즉, 주민들이 참여제도에 대한 존재의 인식과 함께 제도에 대한 이해가 선행되어야 한다.

다음으로 사람들의 행동에 영향을 주는 요인으로는 이념과 사상, 아이디어 등이라 할 수 있다. 개인들이 지니고 있는 이념과 사상은 정당의 선택이나 선거에 영향을 줄 수 있기 때문이다[3]. 정치사회학에서 이념은 행위자들에게 복잡한 정치적 상황을 판단하는데 프레임의 역할을 함으로써 행위자들의 태도와 의사결정에 영향을 준다[4].

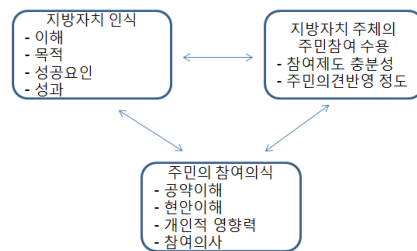
신뢰는 사회자본을 형성하는 기본요소로서 신뢰를 통해 사람들 간의 협력이 증대되고 이는 정치에 대한 참여가 이루어지도록 하며 궁극적으로 정부의 효과성을 증대시킬 수 있다[5]. 정치적 신뢰가 주민의 참여를 제고하는가에 대해 통일적인 관계를 설정하기 어렵다는 견해가 있는 반면 정치효능감이 높은 경우 주민참여를 활성화 시킨다는 견해가 대립하고 있는 현실이다[6].

### III. 주민참여 의식 분석

#### 1. 조사분석의 틀

본 연구는 충청남도를 대상으로 주민참여에 대한 실증적 분석을 토대로 향후 주민참여에 대한 의식전환과 활성화방안을 모색하는 것이다. 설문조사는 크게 3가지로 이루어졌다. 우선적으로 지방자치에 대한 주민들의

인식으로서 지방자치에 대한 이해와 목적 등에 대한 조사가 이루어졌다. 다음으로 지방자치 주체들이 주민참여를 위한 제도들을 만들고 이를 수용하고 있는지에 대한 조사가 이루어졌으며 마지막으로 주민들의 참여의식으로 지역의 현안 및 공약 등에 대한 이해와 참여의지 등에 대한 조사가 이루어졌다. 이를 바탕으로 빈도 분석과 함께 지방자치 인식과 참여수용, 주민참여 등의 상관분석을 시행하여 주민참여가 활성화되도록 하기 위한 시사점을 도출하고자 한다.



#### 2. 조사개요 및 방법

지방자치는 주민참여를 전제로 하기 때문에 한 지역의 주민참여 수준은 그 지역주민이 지방자치를 어떻게 인식하고 있으며 얼마나 만족하고 있는지를 통해 알 수 있다[7].

본 연구는 충남에 거주하는 주민들의 참여의식을 조사하기 위하여 설문조사를 실시하였다. 15개 모든 기초자치단체를 대상으로 하여야 하나 조사여건상 충남의 특성이 반영될 수 있도록 도시형인 천안시와 도농지역인 공주시 그리고 해안과 농촌지역의 특성을 지닌 서천군을 대상으로 선정하였다. 설문조사를 위해 주민참여에 관한 이론적 논의 및 선행연구를 참고 하였으며 개별요인을 찾기 위한 문항과 선호도를 파악하기 위한 리커트 5점 척도로 구성하였다. 조사기간은 10일(2015. 6.20~6.29)이며 총 242부의 설문조사가 이루어졌다. 분석방법은 spss 18.0을 활용하여 빈도분석과 상관분석 등을 시행하였다.

지역별로는 공주시가 103명, 천안시 83명, 서천군 56명이었으며 여성이 164명, 남성이 78명이었다. 연령별로는 30대가 77명으로 가장 많았으나 40대와 20대 등도

비슷한 수준으로 나타났으며 직업별로는 농어업 52명, 회사원 41명, 공무원 34명, 상업 28명 순으로 나타났다.

표 3. 설문조사 일반적 특성

문항		빈도		문항		빈도	
지역	천안	83(34.3)	성별	남	78(32.2)	직업	농어업
	공주	103(42.6)		여	164(67.8)		상업
	서천	56(23.1)		합	242(100.0)		회사원
	합	242(100.0)					주부
연령	20-30	61(25.5)					공무원
	31-40	77(32.2)					학생
	41-50	71(29.7)					기타
	51-60	22(9.2)					합
	61 이상	8(3.3)					242(100.0)
	합	242(100.0)					

### 3. 조사결과

지방자치에 대한 인식은 지방자치에 대하여 얼마나 잘 이해하고 있으며 어떻게 알고 있는지에 대한 부분으로 주민으로서의 역할과 참여를 위한 기본적인 사항을 알 수 있는 문항들로 구성하였다.

지방자치에 대하여 어느 정도 알고 있는지에 대한 물음에 대하여 약 52.9%가 알고 있다고 응답하고 있으며 모른다고 응답한 비율은 약 10.8 수준으로 나타났다. 우리의 지방자치가 부활된지 20년이 넘고 있다는 것으로 고려한다면 여전히 주민들의 지방자치에 대한 이해가 필요함을 시사하고 있다. 지방자치의 실시목적으로는 지역실정에 부합한 사업을 수행하는 것이라고 응답한 비율이 약 40.9%로 다른 목적들에 비하여 상대적으로 높게 나타나고 있으며 지역문제에 대한 주민해결이라고 응답한 비율도 30.6%로 높게 나타나고 있어 주민참여의 중요성을 보이고 있다. 이와 함께 지방자치의 성공요인으로도 자치의식이라고 응답한 비율이 45.6%로 다른 요인들 충분한 재정 16.7%, 주민서비스 향상 15.5%, 정부지원 2.5%, 유능한 지도자 3.3%와 큰 차이를 보이고 있다. 제도나 지방자치를 위한 여건들보다도 주민들의 의식이 선행되어야 하며 무엇보다 중요하다는 것을 보여주고 있다. 지방자치의 성과에 대한 질문에 약 21.3%만이 높다고 응답하고 있어 지방자치에 대한 이해와 함께 성과에 있어서도 미흡한 부분이 있는 것으로 이해된다.

표 4. 지방자치인식 조사결과

지방자치 이해	잘 알고 있음	알고 있음	보통	모름	전혀 모름	합
	21(8.7)	107(44.2)	88(36.4)	22(9.1)	4(1.7)	242
지방자치 실시목적	지역실정에 맞는 사업수행				99(40.9)	
	민주주의 정착				50(20.7)	
	행정능률 향상				14(5.8)	
	지역문제에 대한 주민 해결				74(30.6)	
	기타				5(2.1)	
	합				242	
지방자치 성공요인	자치의식		109(45.6)	충분한 재정		40(16.7)
	의견수렴		35(14.6)	주민서비스 향상		37(15.5)
	정부지원		6(2.5)	기타		4(1.7)
	유능한 지도자		8(3.3)	합		239
지방자치 성과	매우 높음	높음	보통	낮음	매우 낮음	합
	2(0.8)	49(20.5)	146(61.1)	32(13.4)	10(4.2)	239

지방자치의 주체는 당연히 주민들이라 할 수 있으나 이 외 주체들로는 지방자치단체와 단체장, 지방의회가 실제 지방자치를 이끌어 가는 중요한 주체들로서 이들의 역할과 기능이 매우 중요하며 얼마나 주민들의 의견을 수렴하고 주민참여 지방자치 성공의 관건이라 할 수 있다.

지방의회가 주민의 대의기능을 충실하게 수행하고 있는지에 대하여 약 16.9%만이 긍정적으로 응답하고 있어 지방의회의 중요한 기능이라 할 수 있는 대의기능 수행에 있어 주민들이 공감을 얻고 있지 못한 부분이 나타나고 있다. 또한 지방의회의 주민의견 수렴 및 참여제도가 충분한지에 대하여도 약 20% 만이 긍정적인 응답을 하고 있어 지방의회의 주민의견 수렴을 위한 제도와 실행에 있어 문제가 제기된다. 자치단체의 주민의견 수렴 및 참여제도의 충분성에 대하여 지방의회보다는 높게 나타나고 있으나 약 34% 수준으로 자치단체가 주민참여를 위한 다각적인 제도들을 준비하고 있으나 여전히 주민들에게 받아들여지지 않고 있는 측면이 있다고 보여진다. 지방자치단체장이 주민의 의견을 충분히 수용하고 있는지에 대하여 약 43.6%가 긍정적인 응답을 하고 있어 지방의회 및 지방자치단체 보다는 상대적으로 높게 나타나고 있다. 공무원들이 정책결정과 집행에 있어 주민의견을 적극적으로 받아들이고 있다고 생각하는지에 대하여 약 42.7%가 긍정적인 응답으로 하고 있으며 부정적인 응답은 9.7%로 나타나고 있어 다른 주체들보다 공무원들의 주민의견 수용 수준이 높

다고 보여지나 여전히 그 절대적인 수준은 높지 않아 주민참여를 위한 제도와 의식변화를 위한 노력들이 필요하다고 할 수 있다.

표 5. 지방자치 주체의 주민참여 수용도 조사결과

	매우 긍정	긍정	보통	부정	매우 부정	합
지방의회 대의기능	2(0.8)	39(16.1)	127(52.5)	64(26.4)	10(4.1)	242
지방의회 주민의견수렴	1(0.4)	40(16.6)	138(57.3)	53(22.0)	9(3.7)	241
자치단체 주민의견수렴	10(4.2)	72(30.0)	116(48.3)	39(16.3)	3(1.3)	240
자치단체장 주민의견수렴	10(4.1)	94(39.5)	109(45.8)	21(8.8)	4(1.7)	238
공무원 주민의견반영	12(5.0)	92(38.7)	111(46.6)	20(8.4)	3(1.3)	238

주민의 지방자치 의식은 지방자치의 중요 요인이라 할 수 있는 주민참여를 이끌어내고 활성화시키는 가장 중요한 부분이라 할 수 있다. 많은 제도가 만들어져 시행되더라도 주민의 자발적 참여의지가 있지 않다면 이러한 제도들은 그 성과를 창출해 낼 수 없기 때문이다.

지방자치시대에 가장 중요한 주민의 역할에 대하여 대부분의 주민들이 참여자 68.9%라고 응답하고 있어 지역의 정책과 문제해결에 있어 주민들의 역할이 중요함을 인식하고 있다고 보여진다. 자치단체장의 공약을 알고 있는지에 대하여 27.6%, 지방의원의 공약을 알고 있는지에 대하여는 약 18.9%만이 긍정적인 응답을 하고 있어 주민참여의 가장 핵심이라 할 수 있는 선거참여와 선택에 있어 공약의 중요성을 다시 한번 강조할 필요성이 제기되고 있다. 주민참여 기회를 적극적으로 활용하겠다는지에 대하여 약 36.8%가 긍정적인 응답을 하고 있는 반면 부정적 의견도 21.3%로 비교적 높게 나타나고 있어 제도 및 기회활용에 대한 주민신뢰를 높여야 함을 보여준다. 지역의 현안문제가 무엇인지 알고 있는지에 대하여 약 41.5%가 알고 있다고 응답하고 있는 반면 지역의 현안문제 해결을 위해 적극적으로 참여하고 있는지에 대하여 약 19.4%만이 긍정적으로 응답하고 있어 현안에 대한 인식과 참여수준에 비교적 큰 차이를 보이고 있다. 이는 지역의 현안을 인식시키는

것과 함께 참여제도와 방식에 대한 점검 및 홍보의 필요성이 제기된다. 개인이 지방정치에 영향을 미칠 수 있는지에 대하여 약 26.1%가 긍정적인 응답을 하고 있으며 지역주민의 집단행동이 지방정치에 영향을 미칠 수 있는지에 대하여는 약 63.3%가 긍정적인 응답을 하고 있어 지역주민들이 함께하는 행동들이 지역의 정책과 집행에 중요한 영향을 미칠 수 있는 것으로 인식되는 것으로 보여진다. 다음 지방선거에 참여하겠다는지에 대하여 약 92.5%가 참여의사를 보이고 있어 실제 참여율과는 차이가 있으나 선거참여의 필요성에는 많은 주민들이 공감하고 있는 것으로 나타났다.

표 6. 주민의 참여의식 조사결과

지방자치 주민역할	참여자	164(68.9)	협조자	44(18.5)
	감시자	5(2.1)	기타	2(0.8)
	납세자	15(6.2)	합	238
	수익자	8(3.3)		

	매우 높음	높음	보통	낮음	매우 낮음	합
자치단체장 공약인식	4(1.7)	62(25.9)	114(47.7)	51(21.3)	8(3.3)	239
지방의원 공약인식	3(1.3)	42(17.6)	93(38.9)	94(39.3)	7(2.9)	239
주민참여 기회활용	6(2.5)	82(34.3)	100(41.8)	38(15.9)	13(5.4)	239
지역현안 인식	9(3.8)	90(37.7)	98(41.0)	40(16.7)	2(0.8)	239
현안해결 적극참여	4(1.7)	42(17.7)	129(54.4)	57(24.1)	5(2.1)	237
지방정치 개인 영향	3(1.3)	59(24.8)	87(36.6)	81(34.0)	8(3.4)	238
지방정치 집단 영향	28(11.6)	123(51.7)	63(26.5)	19(8.0)	5(2.1)	238

	미참여	상황에 따라	참여	모름	합
지방선거 참여	5(2.1)	63(26.5)	157(66.0)	12(5.0)	238

주민의 참여의식에 포함된 문항들을 대상으로 상관 분석을 한 결과 대부분의 문항들에 있어 유의수준이 높게 나타났다. 특히, 공약의 이해도와 참여기회의 적극활용여부, 현안문제에 대한 인식과 현안문제를 해결하기 위해 적극적으로 참여하고 있는지에 대한 약하지만 상관성이 있는 것으로 나타나고 있다. 즉, 지방자치를 이

해시키고 지역에 관심을 유발하도록 하는 것이 주민참여를 활성화시켜 주민참여형 정책을 개발하고 집행하는 것에 있어 무엇보다 중요함을 시사하고 있다.

표 7. 주민의 참여의식 상관분석결과

	단체장 공약 이해	의원 공약 이해	참여 기회 활용	현안 문제 인식	현안 해결 참여	개인이 정치에 영향	집단이 정치에 영향
단체장 공약 이해	1	.638** .000	.458** .000	.511** .000	.501** .000	.173** .008	.203** .002
의원 공약 이해	.638** .000	1	.475** .000	.422** .000	.592** .000	.330** .000	.131** .044
참여 기회 활용	.458** .000	.475** .000	1	.478** .000	.519** .000	.371** .000	.216** .001
현안 문제 인식	.511** .000	.422** .000	.478** .000	1	.543** .000	.152** .019	.287** .000
현안 해결 참여	.501** .000	.592** .000	.519** .000	.543** .000	1	.322** .000	.133** .041
개인이 정치에 영향	.173** .008	.330** .000	.371** .000	.152** .019	.322** .000	1	.192** .003
집단이 정치에 영향	.203** .002	.131** .044	.216** .001	.287** .000	.133** .041	.192** .003	1

#### IV. 주민참여를 위한 정책방향

성숙한 지방자치와 주민참여를 위해서는 무엇보다 신뢰구축이 선행되어야 한다. 이를 위해 제도 및 공공부문의 관행을 명료하고 투명하게 하며 부패방지를 위한 자치단체의 선도적인 노력이 매우 중요하다[8]. 이를 통한 주민과의 신뢰가 구축되지 않는다면 주민들의 자치의식 및 참여에 대한 관심은 낮아질 수 밖에 없으며 이는 지방자치 성숙한 발전을 이룰 수 없을 것이다.

지방자치에 대한 인식을 제고시켜야 한다. 여전히 지방자치에 대한 이해수준이 지방자치의 역사와 제도의 발전 수준에 비하면 낮게 나타나고 있다. 지방자치에 대한 이해와 인식이 선행되어야 지방자치에 대한 주민의 권리와 의무의 행사가 적극적으로 이루어질 수 있다. 앞선 조사결과에서 지방자치에 관심을 두고 있는 주민들일수록 지역의 현안에 대한 이해와 문제해결에 참여가 높다는 것을 알 수 있듯이 지속적으로 주민들의

개별 여건과 수준에 부합하는 인식개선 노력들이 이루어져야 할 것이다.

주민의 의견과 참여를 지방자치 주체들이 수용하여야 한다. 주민참여의 필요성과 효과에 대하여 단체장 및 지방의원과 공무원들이 인식하고 주민들의 목소리를 수용하려는 의지가 필요하다. 형식적인 제도의 운영과 절차로는 주민들의 참여와 진실된 목소리를 전달받을 수 없다. 주민들의 의견이 정책으로 연결되고 받아들여질 때 주민들의 참여의사는 높아질 것이며 지역의 현안에 관심을 갖게 될 것이다.

주민참여 인프라를 개발하고 확대시켜야 한다[9]. 주민들이 참여하여 의견을 제시하고 논의할 수 있는 인프라가 여전히 부족하다. 자치단체별로 주민참여제도를 운영하고는 있으나 이에 대하여 많은 주민들은 인지하고 있지 못한 측면이 있으며 참여하는 주민 또한 일부에 국한되는 경우가 많다. 따라서, 주민들이 적극적으로 참여하여 의견을 제시할 수 있도록 다양한 형태의 제도들이 시행될 수 있도록 해야 한다.

#### V. 결론

주민참여는 지역의 주민들이 정책결정 및 집행과정에 관여하여 영향을 미치는 행위라 할 수 있다. 즉 공식적 행정조직이 아닌 외부에서 정책의 영향을 받는 사람들이 행정조직의 정책과 사업에 참여하는 것이다. 주민참여는 공공정책에 대한 효율성을 높이며 지역의 정치에 참여함으로써 개인의 행복감에 영향을 미치며 지역에 대한 의식수준도 향상시킬 수 있다. 주민들의 다양한 의견과 목소리는 갈등과 충돌을 줄이고 지역의 정책이 원활하게 추진되어 성과를 향상시킬 수 있도록 한다. 지방자치단체가 효율적으로 정책을 실현할 수 있도록 주요 정책에 대한 공감대를 구축하여 주민과 자치단체 간의 관계를 강화시킨다는 것이다. 이러한 주민들의 적극적인 참여와 의견제시는 단체장 및 지방의원 등 정책결정자의 책임을 증가시켜 보다 나은 정책을 개발하고 추진할 수 있도록 한다. 앞선 조사결과에서 나타나듯이 여전히 지방자치와 주민참여에 있어 미흡한 부분

들이 나타나고 있으며 이는 단순히 주민들의 이해부족과 제도의 미흡으로만 결론지을 수는 없을 것이다. 지방자치제도가 부활되고 성년기를 지나고 있는 지금 우리의 지방자치가 올바른 성년으로 커 나갈 수 있도록 주민참여를 둘러싼 전반적인 문제의식과 개선방향에 대한 논의가 주민들과 함께 지속적으로 논의되어져야 할 것이다.

### 참 고 문 헌

- [1] 하정봉, “주민참여에 영향을 주는 요인에 관한 연구,” 한국지방정부학회 2013 하계학술대회 논문집, 2013
- [2] 하연섭, *제도분석: 이론과 쟁점*, 다산출판사, 2004
- [3] 노대명, 전지현, “한국인의 복지의식에 대한 연구,” 한국보건사회연구원, 제50권, 제2호.
- [4] Downs, Anthony, *An Economic Theory of Democrac*, New York: Harper, 1957.
- [5] Robert D. Putnam and Robert Leonard, *Making democracy work: civic traditions in mordern Italy*, Princeton, N.J: Princeton University Press., 1993.
- [6] Mitchell A. Seligson, “Trust, Efficacy, and Modes of Political Participation: A Study of Costarican Peasants,” *British Journal of Political Science*, Vol.10, No.1, 1980.
- [7] 전영평, “한국의 지방자치와 주민참여: 대구지역의 참여 실태를 중심으로,” *행정논총*, 제41권, 제2호, 2004.
- [8] 고경훈, 김보은, “지방자치 발전을 위한 주민참여 활성화 연구,” *한국행정논집*, 제24권, 제2호, 2012.
- [9] 정준급, 김도희, 김도엽, “주민참여정책에 대한 실태분석 및 평가,” *지방정부연구*, 제17권, 제4호, 2014.

### 저 자 소 개

고 승 희(Seung-Hee Ko)

정회원



- 2005년 8월 : 단국대학교 대학원 (행정학박사)
  - 2005년 ~ 현재 : 충남연구원 연구위원
  - 2008년 ~ 현재 : 충청남도 조직관리위원회 위원
  - 2012년 ~ 현재 : 충청남도 지방분권특별위원회 위원
  - 2014년 ~ 현재 : 세종시 성과관리위원회 위원
  - 2014년 ~ 현재 : 통계청 성과관리위원회 위원
- <관심분야> : 성과관리 및 평가, 조직관리