

# 주민참여정책에 대한 실태분석 및 평가: 울산광역시 복구의 인식조사를 중심으로\*

정준금\*\*  
김도희  
김도엽

## 국문요약

본 연구의 목적은 울산광역시 복구를 대상으로 주민참여의 실태를 분석·평가하고, 이 과정에서 나타난 문제점들을 개선하여 향후 주민참여 활성화를 위한 발전 방안을 제시하는 것이다. 이를 위해 본 연구는 구조화된 설문지를 이용하여 지역주민과 공무원을 대상으로 주민참여정책에 대한 인식조사를 실시하였다. 설문분석 결과를 종합하면, 그동안 주민참여 활성화를 위한 자치단체장의 상당한 노력에도 불구하고, 지방공무원과는 달리 주민참여에 대한 지역주민의 인식과 참여 정도는 다소 부정적인 것으로 분석되었다. 이러한 인식의 차이는 정책인지 소요시간의 차이 및 두 집단간 의식 수준의 차이에서 발생한 것으로 판단된다. 향후 주민참여 활성화를 위한 발전 방안으로는 주민참여 주무부서의 기능 및 역할 강화, 민·관을 연결시키는 중간지원조직의 역량 강화, 지방공무원을 포함한 자치단체장의 주민참여에 대한 적극적·지속적 관심과 노력, 정책과정 전반에 대한 주민참여의 활성화 등이 이루어져야 할 것이다.

**주제어:** 주민참여, 지방자치, 자치단체장

## 1. 서론

지난 1991년 지방자치제가 부활된 지 벌써 만 20여년의 시간이 흘렀다. 지방자치제의 도입은 그동안 정책과정에서 배제된 지역주민의 관심과 요구를 증대시켜 지방행정에 상당한 변화를 초래하였다. 중앙정부의 권한위임과 통제약화에 따른 지방정부의 자율성 확대, 지방정부에 대한 공무원의 인식 및 태도변화, 주민참여의 적극성과 지방정치의 활성화 등 지방정부의 역할과 책임이 더욱 중요하게 되었다(허철행·김도엽, 2000: 637). 풀뿌리 민주주의의 전제이자 실천원리인 지방자치는 궁극적으로 당해 지역주민의 복지 향상에 주된 목적이 있으며, 지방정부는 정책과정을 통해 복지를 포함한 지역주민의 삶의 질 향상에 노력해야만 한다. 이와 같이 지방자치가 지닌 본래적 의미를 되새기고, 지방정부에 대한 지역주민의 신뢰를 구축하기 위해서는 지방행정 수요에 대한 지방정부

\* 이 논문은 「울산 복구 주민참여정책 추진성과 분석 및 제도화 방안」(2013)의 일부를 발췌하여 수정·보완한 것입니다.

\*\* 제1저자

의 대응성을 제고하는 것이 매우 중요하다.

지방정부의 대응성 제고는 주민참여의 활성화를 통해 실현될 수 있다. 왜냐하면 지역주민이 직접 정책과정에 참여하여 자신들의 의사를 표명하고, 이를 정책에 반영하는 것이 대응성의 본질이기 때문이다. 이러한 주민참여는 지방자치에 있어서 가장 핵심적인 내용이며, 지역주민의 직·간접적인 참여가 보장되고 활성화될 때 주민자치가 실현되고, 지방자치의 실효성은 보장된다고 볼 수 있다. 그러므로 지역주민이 정책과정에 적극적으로 참여할 수 있는 제도적 장치는 물론 실질적으로 참여할 수 있는 공간과 기회를 확대하는 것이 반드시 필요하다(하혜수·양기용, 1998: 74).

그 동안 지방정부에 대한 주민참여는 양적인 증대와 질적인 성장을 거듭해 왔다. 기존의 주민참여제도가 각종 위원회 중심의 수동적·간접적인 참여방식이었다면, 오늘날 주민참여는 시정이나 정책과정에 지역주민이 직접 참여하여 자신들의 견해를 제시하거나 감시·감독하는 등 보다 적극적인 참여활동으로 이루어지고 있다. 또한 많은 연구자들이 주민참여라는 주제를 중심으로 주민참여에 관한 이론적 논의에서부터 경험적 조사를 통한 실증분석까지 주민참여의 문제점 및 활성화 방안 등을 지속적으로 제시하고 있다(이승중, 1997; 하혜수·양기용, 1998; 윤주명, 1998; 서순복, 2002; 김상묵 외, 2004; 최미옥·이재성, 2005; 박기관·조석주, 2005; 강인성, 2008; 백형배·김필두, 2011; 고경훈·김보은, 2012; 정명은, 2012). 그러나 지방정부와 지역주민 간의 상호작용인 주민참여를 둘러싼 이와 같은 성과에도 불구하고 여전히 지방정부의 주민참여 수준은 미흡한 실정이다(고경훈·김보은, 2012: 324; 이정훈, 2011: 42; 강인성, 2007: 31). 특히 지방자치의 실질적 구현을 위해 주민참여의 중요성이 더욱 강조되어야 함에도 불구하고 주민참여의 실태와 문제점에 대한 실증적 조사는 여전히 부족한 상황이다(전영평 외, 2004: 54).

이러한 맥락에서 본 연구는 주민참여에 관한 선행연구의 검토와 함께 울산광역시 북구를 대상으로 주민참여의 실태를 조사·분석하고, 이를 토대로 향후 주민참여 활성화를 위한 발전 방안을 모색하고자 하였다. 이를 위해 본 연구는 당해 지역주민과 공무원을 대상으로 주민참여정책에 대한 인식조사를 실시하였다. 왜냐하면 주민참여정책들이 제대로 추진되기 위해서는 정책결정자의 적극적인 추진의지와 집행부서의 지속적인 관심 및 개선 노력이 필요하기 때문이다. 따라서 주민참여정책을 추진하는 각 부서 공무원을 대상으로 심층면접을 포함한 설문조사를 통해 주민참여에 대한 의견 수렴을 시도하였다. 또한 주민참여의 실제 주체인 지역주민들을 대상으로 참여의식 및 주민참여정책에 대한 설문조사를 실시하여 주민들의 다양한 의견들을 분석하였다.

## II. 선행연구의 검토 및 연구의 분석틀

### 1. 선행연구의 검토

1991년 지방자치제가 부활된 이후 주민참여에 관한 연구는 상당히 진행되었다. 초기에는 주민참여의 필요성 또는 한계와 같은 이론적·규범적 논의에서부터 주민참여 우수 사례의 소개 등에서 시

작하여 최근에는 각 분야별 주민참여의 실태분석 및 활성화 방안, 주민참여제도의 확산 등 다양한 연구들이 이루어지고 있다. 앞에서 밝힌 바와 같이 본 연구는 주민참여정책에 대한 인식조사를 근거로 주민참여의 실태분석과 향후 발전방안을 모색하는데 그 목적이 있다. 이러한 연구목적을 토대로 선행연구들을 검토하면 다음과 같다.

하혜수·양기용(1998)은 주민참여의 실태를 분석하기 위해 경기도 3개 시·군(부천시, 평택시, 안성군)의 관련 공무원들에 대한 심층면접 및 지역주민을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 연구자들은 민선 단체장 출범이후 다양하게 도입된 주민참여제도가 실제 어떻게 운영되고 있는지 그 실태를 분석하기 위해 주민홍보 및 정보공개 수준, 참여제도에 대한 인식과 참여경험, 참여 촉진을 위한 매개집단(지방의원, 시민단체, 지역언론 등)의 역할, 다각적인 참여제도의 도입 가능성 등에 대해 설문조사를 실시한 결과, 주민홍보와 정보공개 수준은 매우 낮은 것으로 나타났으며, 주민들의 자발적인 참여의욕 또한 낮게 분석되었다. 연구자들은 주민참여를 활성화하기 위한 대안으로 주민홍보기능의 강화, 적극적이고 직접적인 참여제도의 도입, 주민단체간 네트워크 구축과 주민교육의 활성화를 제시하고 있다.

전영평 외(2004)는 대구지역을 대상으로 주민참여의 실태를 조사하고, 향후 주민참여 활성화를 위한 과제를 논의하기 위해 4개 집단(주민, 공무원, 시민단체, 국민운동단체)을 대상으로 설문조사를 실시하여 주민참여의 수준과 내용, 각 집단간 주민참여에 대한 인식의 차이를 밝히고 있다. 이들은 참여자치에 대한 주민의 인식을 크게 참여자치에 대한 일반적 인식, 자치만족감에 대한 인식, 참여활성화에 대한 인식으로 구분한 후, 각 범주별 세부 문항을 포함하였다. 참여자치에 대한 일반적 인식에는 주민의 일반적 참여의식, 주민참여의 기회, 행정·정책과정의 주민참여 필요성 등의 세부 문항을 포함시켰으며, 자치만족감에 대한 인식에는 자치권력감/자치무력감, 자치이해도, 자치효능감 등으로 세분화하였다. 또한 참여활성화에 대한 인식은 자치의존도, 자치활성화 기여도, 주민의 조직적 참여, 주민참여 제도개혁 호응도 등과 같은 세부 문항으로 구성하였다.

박기관·조석주(2005)은 민선 이후 10년 동안 주민참여정책의 효과성을 평가하기 위해 17개 사례 지역을 선정하고 공청회, 주민제안제도, 주민간담회, 주민의견조사 등 주민참여제도의 운영 실적을 분석하였다. 또한 연구자들은 주민정책참여의 대응성을 평가하기 위해 전국 시·도 단위로 공무원, 교수, NGO 등을 대상으로 주민의견의 반영 정도, 정책참여기회의 확대 정도, 주민들의 정책참여 성과, 현재 지방자치단체 운영에 대한 주민참여 정도, 현재 지방자치단체에서의 주민참여 수준 등에 관한 의견을 수렴하였다. 설문분석 결과, 응답자의 대다수가 각 질문항목마다 주민의 정책참여 정도가 10년 전과 비교하여 보다 확대되었고, 그 성과 또한 높아졌다는 긍정적인 인식이 지배적인 것으로 나타났다.

최미옥·이재성(2005)은 지방자치의 구현에 주민참여가 중요하다고 강조하면서 혁신적 주민참여제도를 통한 지방정부의 역량제고와 주민참여 활성화 방안을 제안하였다. 연구자들은 지방정부의 정책 행위자인 단체장, 부단체장, 지방의회 의장을 대상으로 전수조사를 통해 자료를 수집하였다. 조사분석을 위한 척도는 지방정부 정책행위자의 인식과 혁신의지 그리고 14개의 주민참여제도로 구성하여 각 집단간 인식의 차이를 규명하였으며, 분석결과를 토대로 주민참여제도의 활성화를 위해 지방정부 정책행위자의 인식을 고려하는 것이 실질적인 제도 운영에 도움을 줄 수 있다고 판단하였다.

조석주·강인성(2006)은 한국의 주민참여 수준정도를 진단하기 위해 16개 시·도의 공무원과 주민을 대상으로 OECD가 제시한 주민참여의 성공요인 항목을 참고로 하여 의식조사를 실시하였고, 이를 근거로 지방정부의 주민참여제도의 수준을 평가하였다. 이들은 지방자치단체의 주민참여 운영에 대한 의식을 조사하기 위해 리더십과 헌신, 정보획득 및 의견개진의 용이성에 대한 제도적 보장, 참여이유와 참여방법에 대한 정확한 정보인지 정도, 정책수립과정에서 충분한 시간의 보장 등 17개의 보다 구체적인 설문내용으로 구성하였다. 연구결과를 살펴보면, 공무원은 주민참여 수준에 대해 5.0만점에 평균 2.93점으로 평가해 ‘보통 상위평가’를 하였으며, 주민 역시 평균 2.74점으로 주민참여 수준을 ‘보통’ 정도로 평가하였다.

정하용(2007)은 충남지역의 대표적인 도시지역 4개(천안시, 공주시, 태안군, 예산군)의 주민 240명을 대상으로 지역사회개발사업에 대한 주민참여의 실태와 욕구조사를 통해 향후 지역주민의 자발적인 참여와 협력을 바탕으로 한 지역사회개발의 방향과 주민참여 활성화 방안을 제시하였다. 이를 위해 연구자는 질문지를 이용하여 주민참여에 대한 욕구를 조사하였으며, 조사 내용에는 지역사회개발에 대한 인식 정도, 지방자치체 실시 이후 주민참여 활성화 여부, 지역사회개발에 대한 참여의사, 현재 실시되고 있는 지역사회개발의 유형, 향후 가장 바람직한 지역사회개발의 유형, 주민참여의 대상, 현재의 주민참여 방법, 향후 가장 바람직한 주민참여 방법 등을 포함하고 있다. 연구자는 지역사회개발사업 및 주민참여 활성화를 위해 여성참여의 확대, 주민주도형 지역사회개발사업의 실시, 인터넷을 활용한 각종 정보의 제공 및 공유, 주민참여에 대한 주민교육의 실시 등을 주장하고 있다.

백형배·김필두(2011)는 통합 창원시의 주민참여 제고 방안과 실태분석을 위해 지역주민들을 대상으로 설문조사를 실시하였으며, 설문내용은 주민참여 활성화를 위한 바람직한 제도, 주민참여수단으로 기능하는 제도, 현재 참여 중인 제도 등 주민참여제도에 관한 내용과 주민참여제도 보완 필요성, 고객대응시스템 구축 방안, 주민참여 방안 관련 인재풀 구성 방안, 인구 소수지역 의사반영을 위한 제도, 통합시 출범 후 갈등해결 도구, 지역공동체 육성 방안 등 주민참여제도 관련 사항 등으로 구성되어 있다. 이들은 주민참여 활성화 방안으로 주민참여에 대한 자치단체장의 마인드 전환, 주민참여 방법의 다양화, 주민참여의 접근성 강화와 절차의 간소화, 비용절감, 개인의 역량강화를 위한 민주시민 교육의 실시, 지역사회 역량강화, 정보공개의 필요성을 제시하였다.

이들 선행연구의 공통점은 지방정부의 일부 또는 전부를 대상으로 구조화된 설문지를 이용하여 기존의 주민참여제도나 정책에 대한 구체적인 참여 정도를 질문하거나 주민참여에 대한 일반적 인식의 정도를 살펴보는 것이 대다수였다. 즉 연구자에 따라 설문조사의 내용은 다양하지만, 전반적으로 현행 주민참여제도에 대한 인식과 참여경험 내지는 참여수준, 주민참여에 대한 만족도, 주민의견의 반영정도, 주민참여에 대한 자치단체장(정책행위자)의 의지, 바람직한 주민참여의 방법 등을 다루고 있다. 다만 응답자의 범주가 연구자에 따라 상당한 차이를 보이고 있는데, 지역주민에 한정하는 경우, 지역주민과 공무원을 포함하는 경우, 여기에 시민단체 및 국민운동단체까지 그 범주를 확대한 연구도 있었다. 또한 일부 연구는 자치단체장과 부단체장 그리고 지방의회만 한정하여 실증연구를 한 경우도 있었다. 이러한 차이점에도 불구하고 대개의 연구는 설문지를 통해 주민참여 현황을 분석하고, 이에 대한 문제점을 제시하며, 마지막으로 주민참여 활성화를 위한 대안 제시로 이루어져 있다.

## 2. 연구의 분석틀

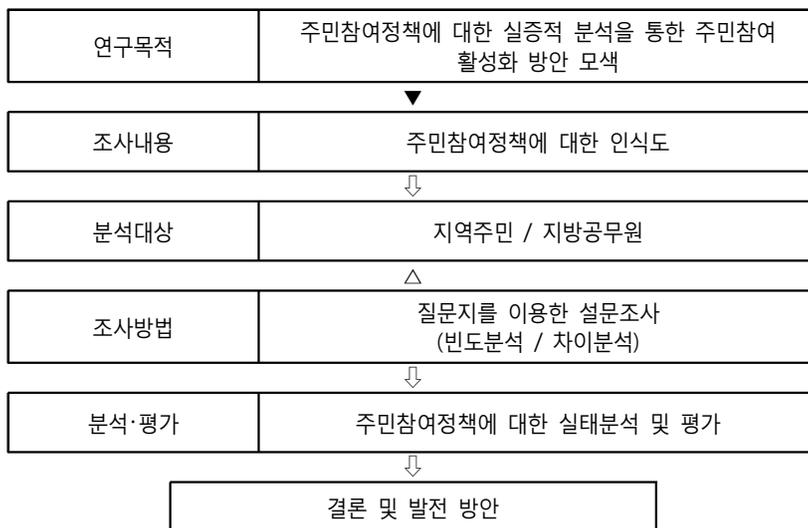
본 연구는 울산광역시 복구를 대상으로 주민참여에 대한 실증적 분석을 토대로 향후 주민참여 활성화 방안을 모색하는 것이 연구의 목적이다. 이러한 연구목적을 달성하기 위하여 본 연구는 전술한 선행연구의 검토를 통해 연구의 분석틀을 구성하였다.

먼저 선행연구 가운데 조석주·강인성(2006)의 연구를 중심으로 OECD에서 제시한 주민참여의 성공요인을 일부 수정하여 활용하였다. 설문내용은 주민참여 활성화를 위한 노력 정도, 정보 획득 및 의견 개진의 가능성에 대한 법적·제도적 보장, 주민 교육 및 훈련 프로그램의 구축·운영 등 14 개의 질문 문항으로 구성하였으며, 주민참여정책의 실태분석을 위해 각 부서별 주민참여정책 현황을 우선 파악한 다음, 이를 토대로 지역주민과 지방공무원을 대상으로 설문지를 이용한 인식조사를 실시하고자 하였다.

다음으로 설문분석 과정에서 주민참여에 대한 지역주민과 지방공무원의 인식 정도를 빈도분석을 통해 확인했으며, 양자간 주민참여에 대한 인식의 차이를 살펴보기 위해 차이분석을 실시하였다. 차이분석을 실시한 이유는 지방공무원의 경우 주민참여정책의 결정과 집행 주체로서 이에 대한 인지도와 참여율이 비교적 높을 것으로 예상되는 반면에 지역주민은 주민참여에 대한 무관심이나 형식적인 참여 등으로 주민참여의 인지도와 참여율이 다소 낮을 것으로 예측할 수 있기 때문이다. 따라서 ‘주민참여정책에 대한 주민과 공무원간 인식의 차이는 있을 것이다.’ 또한 ‘주민참여정책의 효과성 및 만족도에 대한 주민과 공무원간 인식의 차이는 있을 것이다’라고 가설을 설정할 수 있다.

마지막으로 이러한 설문분석 결과를 근거로 울산광역시 복구의 주민참여의 문제점과 시사점을 도출하였으며, 향후 주민참여 활성화를 위한 발전 방안을 제시하였다. 이와 같은 일련의 연구과정을 포함한 연구의 분석틀을 도식화하면 <그림 1>과 같다.

**<그림 1> 연구의 분석틀**



### Ⅲ. 연구설계

#### 1. 조사설계

지방자치는 주민참여를 전제로 하기 때문에 한 지역의 주민참여 수준은 그 지역주민이 지방자치를 어떻게 인식하고 있으며, 얼마나 만족하고 있는가를 통해 알 수 있다(전영평 외, 2004: 55). 본 연구는 울산광역시 북구를 대상으로 이미 시행했거나 혹은 현재 운영 중에 있는 주민참여제도에 대하여 이를 공급하는 공무원과 실질적인 수요자인 지역주민들은 어떻게 생각하고 있으며, 양자간에 주민참여제도에 대한 인식의 정도 및 만족도에는 어떠한 차이가 있는지를 분석하기 위해 인식조사를 실시하였다. 이를 위해 본 연구에서는 주민참여에 관한 이론적 논의 및 선행연구를 참고하여 설문문항과 설문지를 작성하였다. 각 설문문항은 Likert 5점 척도를 이용하여 강한 부정(1점)에서 강한 긍정(5점)까지 설문응답자가 표기할 수 있도록 구성하였다.

조사대상 모집단의 경우, 지역주민은 북구 거주 주민들을 대상으로 동별(8개) 인구규모를 고려하여 총 730명을 조사하였으며, 공무원은 현재 재직 중인 북구 전체 공무원을 대상으로 주민참여과의 협조를 통해 설문조사를 실시하였다. 설문조사는 2013년 5월 20일부터 동년 5월 31일까지 진행되었으며, 설문지 가운데 주민은 706부가, 공무원은 304부가 유효한 표본으로 처리되었다. 수집된 자료는 EXCEL과 SPSS 18.0을 사용하여 빈도분석, 기술통계분석, T-TEST분석 등을 실시하였다. 먼저 빈도분석을 통해 주민참여정책에 대한 주민과 공무원 간의 인식 수준을 비교하여 살펴보고, 다음으로 T-TEST분석을 이용하여 주민과 공무원간 주민참여정책에 대한 인식의 차이가 있는지를 분석하였다.

#### 2. 설문응답자의 특성

수집된 자료를 이용하여 설문응답자의 인구통계학적 특성을 분석한 결과, <표 1>과 같이 나타났다. 주민의 경우, 성별 분포를 살펴보면 설문응답자 총 706명 가운데 남자가 226명(32.0%), 여자가 480명(68.0%)으로 나타났다. 연령은 20대 이하가 43명(6.1%), 30대가 99명(14.0%), 40대가 255명(36.1%), 50대가 238명(33.7%), 60대가 58명(8.2%), 70대 이상도 13명(1.8%)을 차지하였다. 또한 교육수준은 고졸이 413명(58.5%)으로 가장 많았으며, 전문대졸이 105명(14.9%), 대졸이 127명(18.0%) 등으로 나타났다. 거주지역은 농소2동이 128명(18.1%)으로 가장 많았으며, 강동동이 49명(6.9%)으로 가장 적었다. 마지막으로 거주기간은 5년 이하가 120명(17.0%), 21년 이상이 105명(14.9%), 6년-10년이 167명(23.7%), 11년-15년이 168명(23.8%), 16년-20년이 146명(20.7%)으로 분석되었다.

공무원의 경우, 성별은 설문응답자 총 304명 중 남자가 158명(52.0%), 여자가 146명(48.0%)으로 조사되었으며, 연령은 30대가 141명(46.4%), 40대가 106명(34.9%), 50대가 41명(13.5%)으로 나타났다. 교육수준은 대졸이 226명(74.3%), 전문대졸이 42명(13.8%), 고졸이 21명(6.9%) 등의 순으로 나타났다. 직급은 8급이 104명(34.2%), 근무부서는 총무국이 68명(22.4%)이 가장 많은 것으로 분석되었다.

〈표 1〉 설문응답자의 일반적 특성 분석

(단위 : 명, %)

변수	집단	구분	빈도	비율	변수	집단	구분	빈도	비율		
성별	주민	남자	226	32.0	거주 지역 (동)	주민	농소1동	103	14.6		
		여자	480	68.0			농소2동	128	18.1		
		합계	706	100			농소3동	103	14.6		
	공무원	남자	158	52.0			강동동	49	6.9		
		여자	146	48.0			효문동	108	15.3		
		합계	304	100			송정동	83	11.8		
연령	주민	20대 이하	43	6.1			양정동	68	9.6		
		30대	99	14.0			염포동	64	9.1		
		40대	255	36.1			합계	706	100		
		50대	238	33.7			거주 기간	주민	5년 이하	120	17.0
		60대	58	8.2					6년-10년	167	23.7
		70대 이상	13	1.8					11년-15년	168	23.8
	합계	706	100	16년-20년	146	20.7					
	공무원	20대 이하	16	5.3	21년 이상	105			14.9		
		30대	141	46.4	합계	706			100		
		40대	106	34.9	직급	공무원	9급	35	11.5		
		50대	41	13.5			8급	104	34.2		
		합계	304	100			7급	90	29.6		
교육 수준		주민	중졸 이하	50			7.1	6급	56	18.4	
	고졸		413	58.5			5급	11	3.6		
	전문대졸		105	14.9			기타	8	2.6		
	대졸		127	18.0			합계	304	100		
	대학원졸		11	1.6			근무 부서	공무원	기획홍보실	20	6.6
	합계		706	100					총무국	68	22.4
	공무원	고졸	21	6.9					복지경제국	63	20.7
		전문대졸	42	13.8	건설도시국	67			22.0		
		대졸	226	74.3	동(주민센터)	76			25.0		
		대학원졸	15	4.9	보건소	10			3.3		
합계	304	100	합계	304	100						

## IV. 설문조사 분석결과

### 1. 주민참여정책에 대한 인식조사 분석

#### 1) 주민참여 활성화를 위한 노력 정도

자치단체장을 포함한 지방공무원, 지방의원, 지역주민들이 주민참여를 활성화하기 위해 노력하고 있는지와 관련한 설문문항에서 첫째, 자치단체장에 대한 주민들의 인식은 ‘그렇다’가 44.2%(312명), ‘매우 그렇다’가 16.9%(119명)로 나타나 설문응답자 가운데 61.1%(431명)가 긍정적인 것으로 판단하고 있다. 공무원은 ‘그렇다’가 49.7%(151명), ‘매우 그렇다’가 42.8%(130명)로 분석되어 설문응답자

중 92.5%(281명)가 긍정적인 것으로 생각하고 있다. 따라서 주민과 공무원은 모두 자치단체장이 주민참여 활성화를 위해 상당히 노력하고 있다고 인식하고 있다.

둘째, 지방공무원에 대한 주민참여 활성화의 노력 정도는 주민과 공무원 간에 상당한 인식의 차이가 있는 것으로 분석되었다. 주민들은 ‘그저 그렇다’에 37.3%(263명)를, ‘그렇다’에 39.7%(280명)를 지지한 반면에 공무원들은 ‘그렇다’가 71.7%(218명), ‘매우 그렇다’가 16.1%(49명)로 나타나 공무원 스스로는 주민참여 활성화에 부단히 노력하고 있는 것으로 생각하고 있으나, 지역주민들은 상대적으로 낮게 평가하고 있는 것으로 나타났다.

셋째, 지방의원에 대한 주민들의 평가는 ‘그저 그렇다’가 40.8%(288명), ‘그렇다’가 35.0%(247명)로 나타났으며, 이에 대한 공무원들의 인식은 ‘그렇다’가 66.1%(201명), ‘매우 그렇다’가 12.8%(39명)로 분석되어 지방의원들의 주민참여 활성화를 위한 노력 정도는 주민들에 비해 공무원들이 보다 긍정적인 인식을 가지고 있는 것으로 볼 수 있다.

넷째, 주민참여 활성화를 위한 노력 정도에서 지역주민들에 대한 평가는 주민과 공무원 간에 비슷한 인식을 보여주고 있다. 즉 ‘그저 그렇다’에 주민은 42.1%(297명)가, 공무원은 46.4%(141명)가 응답했으며, ‘그렇다’에 대해서도 주민 40.4%(285명)가, 공무원 39.5%(120명)가 긍정적인 것으로 생각하고 있다.

〈표 2〉 주민참여 활성화를 위한 노력 정도

(단위 : 명, %)

구 분	범 주	주 민		공무원		합 계	
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
자치단체장	①매우 그렇지 않다	20	2.8	5	1.6	25	2.5
	②그렇지 않다	44	6.2	3	1.0	47	4.7
	③그저 그렇다	211	29.9	15	4.9	226	22.4
	④그렇다	312	44.2	151	49.7	463	45.8
	⑤매우 그렇다	119	16.9	130	42.8	249	24.7
	합 계	706	100	304	100	1,010	100
지방공무원	①매우 그렇지 않다	27	3.8	3	1.0	30	3.0
	②그렇지 않다	83	11.8	2	0.7	85	8.4
	③그저 그렇다	263	37.3	32	10.5	295	29.2
	④그렇다	280	39.7	218	71.7	498	49.3
	⑤매우 그렇다	53	7.5	49	16.1	102	10.1
	합 계	706	100	304	100	1,010	100
지방의원	①매우 그렇지 않다	30	4.2	3	1.0	33	3.3
	②그렇지 않다	110	15.6	1	0.3	111	11.0
	③그저 그렇다	288	40.8	60	19.7	348	34.5
	④그렇다	247	35.0	201	66.1	448	44.4
	⑤매우 그렇다	31	4.4	39	12.8	70	6.9
	합 계	706	100	304	100	1,010	100
지역주민	①매우 그렇지 않다	14	2.0	3	1.0	17	1.7
	②그렇지 않다	77	10.9	22	7.2	99	9.8
	③그저 그렇다	297	42.1	141	46.4	438	43.4
	④그렇다	285	40.4	120	39.5	405	40.1
	⑤매우 그렇다	33	4.7	18	5.9	51	5.0
	합 계	706	100	304	100	1,010	100

이와 같은 결과를 볼 때, 주민들은 주민참여 활성화를 위한 노력에 있어서 자치단체장에 대해서는 상당히 긍정적인 평가를 하는 반면에 지방공무원과 지방의원 그리고 주민 스스로에 대해서는 ‘그저 그렇다’를 중심으로 다소 긍정적인 것으로 인식하고 있다. 그러나 공무원들은 지역주민에 대해서만 ‘그저 그렇다’를 중심으로 약간 긍정적인 평가를 할 뿐, 자치단체장을 포함한 지방공무원 및 지방의원의 주민참여 활성화를 위한 노력에 대해서는 매우 긍정적인 것으로 인식하고 있다.

이러한 분석결과, 즉 여러 주체들의 주민참여 활성화를 위한 노력 정도에 있어서 주민들에 비해 공무원들이 보다 긍정적인 평가를 하는 것은 주민참여 활성화와 관련된 주체들의 활동을 지역주민들보다는 공무원들이 쉽게 목격하고 체득할 수 있기 때문인 것으로 판단된다. 특히 자치단체장의 주민참여 활성화 노력에 대한 공무원들의 평가가 대단히 높게 나타났는데, 이것은 자치단체장의 주민참여에 대한 의지가 소속 공무원들에게는 확실히 인지되고 있다는 것을 의미한다. 이에 비해 자치단체장의 의지가 아직은 지역주민들에게 충분히 확산되지 못하고 있는 것으로 보인다. 이는 주민들 스스로도 아직은 주민참여의 활성화를 위해 노력하는데 있어서 다소 유보적인 입장을 취하고 있다는 점에서도 확인할 수 있다.

## 2) 정보 획득 및 의견 개진의 가능성에 대한 법적·제도적 보장

‘주민참여 과정에서 주민들이 관련 정보를 획득하고, 의견 개진이 가능하도록 법적·제도적 보장이 되어 있습니까?’라는 설문문항에 대해 주민들은 ‘그저 그렇다’가 52.3%(369명)로 다소 유보적인 평가와 함께 ‘그렇지 않다’가 24.4%(172명)로 나타나 부정적인 생각을 하고 있는 반면에 공무원들은 ‘그렇다’가 58.6%(178명), ‘매우 그렇다’가 5.6%(17명)로 나타나 이 문항에 대해 긍정적으로 평가하고 있는 것으로 분석되었다.

이러한 빈도분석의 결과를 볼 때, 정보 획득 및 의견 개진의 가능성에 대한 법적·제도적 보장을 둘러싼 주민과 공무원 간의 상당한 인식적 차이가 존재하고 있음을 알 수 있다. 이것은 북구가 각종 조례의 제·개정 등을 통해 주민참여를 위한 법적·제도적 장치를 마련하였으며, 이러한 사실을 공무원들은 잘 알고 있지만, 지역주민들은 아직 이를 체감하지 못하고 있는 것으로 볼 수 있다. 따라서 주민참여 과정에서 주민들에게 관련정보를 정확하고도 신속하게 제공하는 것은 물론 보다 적극

〈표 3〉 정보 획득 및 의견 개진의 가능성에 대한 법적·제도적 보장 (단위 : 명, %)

범 주	주 민		공무원		합 계	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
①매우 그렇지 않다	18	2.5	0	0.0	18	1.8
②그렇지 않다	172	24.4	16	5.3	188	18.6
③그저 그렇다	369	52.3	93	30.6	462	45.7
④그렇다	132	18.7	178	58.6	310	30.7
⑤매우 그렇다	12	1.7	17	5.6	29	2.9
무응답	3	0.4	0	0	3	0.3
합 계	706	100	304	100	1,010	100

적인 자세로 주민들의 의견을 수렴하고, 주민들이 보다 쉽게 자신들의 의견을 제시할 수 있도록 지속적인 법적·제도적 장치의 보완이 이루어져야 할 필요가 있다.

### 3) 주민 교육 및 훈련 프로그램의 구축·운영

주민과 공무원을 대상으로 ‘효과적인 주민참여 활동을 위한 주민 교육 및 훈련 프로그램들이 잘 구축되어 시행되고 있는지를 질문한 문항에 대해 주민들의 인식은 ‘그저 그렇다’가 43.9%(310명), ‘그렇지 않다’는 21.5%(152명), ‘그렇다’가 30.0%(212명)로 나타났다. 공무원의 경우는 ‘그렇다’가 59.9%(182명), ‘매우 그렇다’가 9.9%(30명)로 나타나 설문응답자 가운데 69.8%가 긍정적인 것으로 판단하고 있다. 따라서 주민들의 입장에서 본다면, 보다 효과적인 주민참여 활동을 위해서는 주민 교육 및 훈련 프로그램의 구축·운영이 필요함에도 불구하고, 이 분야에 대한 복구의 관심과 지원은 ‘그저 그렇다’는 수준에 머물고 있다고 볼 수 있다.

이 문항과 관련하여 실질적으로 대다수의 지방자치단체는 지역사업을 추진하면서 공청회나 간담회 등 주민참여에 대한 형식적인 절차과정을 거치는 경우가 있으며, 공무원들을 대상으로 자체적으로 또는 외부 위탁교육을 통해 교육훈련을 실시하고 있지만, 주민들의 적극적인 정책참여를 유도하기 위한 교육 및 훈련 프로그램은 거의 찾아볼 수가 없는 실정이다(조석주·강인성, 2006: 83). 따라서 복구도 보다 효과적이고 적극적인 주민참여 활동을 실천하기 위해서는 지역주민을 대상으로 하는 주민 교육 및 훈련 프로그램을 구축·강화할 필요가 있다고 판단된다.

이와 관련하여 복구는 주민교육 프로그램에 대한 중요성을 충분히 인식하고 있는 것으로 보인다. 복구의 경우 안정적이고 적극적인 주민참여를 유도하기 위해 각종의 교육 프로그램을 도입하고 있음을 확인할 수 있다. 이것은 지역주민들에 대한 교육이 주민참여에 대한 주민들의 인식을 변화시키는데 크게 기여할 수 있다는 판단을 내리고 있음을 의미한다. 그러나 지역주민들은 여전히 이러한 복구의 정책방향을 인식하지 못하고 있는 것으로 나타나고 있는데, 이는 교육 프로그램에 참여한 주민들의 수가 많지 않고, 참여한 주민들도 공식적·비공식적으로 구청이나 동주민센터와 연계되어 활동을 하고 있는 사람들로 제한되어 비교적 한정적인 교육활동이 진행되었기 때문인 것으로 판단된다.

〈표 4〉 주민 교육 및 훈련 프로그램의 구축·운영

(단위 : 명, %)

범 주	주 민		공무원		합 계	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
①매우 그렇지 않다	11	1.6	0	0.0	11	1.1
②그렇지 않다	152	21.5	14	4.6	166	16.4
③그저 그렇다	310	43.9	78	25.7	388	38.4
④그렇다	212	30.0	182	59.9	394	39.0
⑤매우 그렇다	21	3.0	30	9.9	51	5.0
합 계	706	100	304	100	1,010	100

#### 4) 구청과 지역주민(단체) 간 정보 공유 및 조정

‘주민참여 활성화를 위해 구청과 지역주민(단체) 간에 정보 공유 및 조정이 잘 이루어지고 있습니까?’라는 질문에 대해 주민과 공무원 간의 인식 정도는 다소 차이가 있는 것으로 분석되었다. 즉 주민들은 ‘그저 그렇다’가 45.8%(323명), ‘그렇지 않다’가 23.5%(166명), ‘그렇다’가 26.1%(184명)로 응답한 반면, 공무원들은 ‘그저 그렇다’가 33.9%(103명), ‘그렇다’가 56.3%(171명), ‘매우 그렇다’가 6.6%(20명)로 나타나 상당히 긍정적인 것으로 인식하고 있다.

이러한 분석결과를 볼 때, 주민들은 구청과의 정보 공유 및 조정에 대해 다소 유보적인 태도를 보인 반면에 공무원들은 양자 간의 관계를 다소 긍정적인 것으로 생각하고 있다. 그러므로 북구는 주민들의 견해를 수렴하여 구청과 지역주민 혹은 주민단체간 정보 공유 및 조정 등을 통해 양자 간의 관계가 적대적인 관계가 아닌 협력적·지원적인 관계를 형성·유지할 수 있도록 노력할 필요성이 있다고 판단된다. 이와 관련하여 정책과정에서 주민들의 직접적인 참여를 중시하는 것도 필요하지만, 이를 보다 효과적이고 원활하게 하기 위해 행정절차의 공개 및 민주화, 행정정보의 공개 등을 위한 법적·제도적 장치를 마련하는 것에도 관심을 기울여야 할 것이다. 이러한 법적·제도적 장치는 주민참여를 위한 근본적인 바탕이 되는 것으로서 주민참여가 정부의 필요에 의해 선택적으로 이루어지는 것이 아니라 지역주민들의 당연한 권리이자 책임으로 인식시키는데 기여할 것이다.

〈표 5〉 구청과 지역주민(단체) 간 정보 공유 및 조정

(단위 : 명, %)

범 주	주 민		공무원		합 계	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
①매우 그렇지 않다	19	2.7	0	0.0	19	1.9
②그렇지 않다	166	23.5	10	3.3	176	17.4
③그저 그렇다	323	45.8	103	33.9	426	42.2
④그렇다	184	26.1	171	56.3	355	35.1
⑤매우 그렇다	14	2.0	20	6.6	34	3.4
합 계	706	100	304	100	1,010	100

#### 5) 구청에 대한 견제 및 감시수단 확보

‘주민참여를 통해 구청에 대한 견제 및 감시수단이 확보되어 있는지’를 질문한 설문문항에 대해 주민들은 ‘그저 그렇다’에 47.3%(334명)로 가장 많이 응답하였고, ‘그렇지 않다’에 28.8%(203명)가 응답하여 다소 부정적인 생각을 하고 있다. 이에 비해 공무원들은 ‘그저 그렇다’가 40.1%(122명), ‘그렇다’가 50.3%(153명), ‘매우 그렇다’가 6.3%(19명)로 분석되어 주민참여를 통해 구청에 대한 견제 및 감시수단이 확보되었다는 점에 대해 긍정적으로 인식하고 있다. 결과적으로 주민들은 주민참여를 통해 구청을 견제하고 감시할 수 있는 수단이 확보되었다고 생각하는 경향이 약한 반면, 공무원들은 주민참여를 통해 상당 수준의 구청 견제 및 감시수단이 확보되었다고 생각하고 있다.

이와 같이 이 문항에 대한 주민과 공무원 간 인식의 차이는 우선 주민들은 지방자치단체가 지

역사업을 추진하는 과정에서 주민들의 의견을 제대로 정책에 반영하지 않거나 일방적으로 지역사업을 추진하는 사례가 있었기 때문이며, 다음으로 공무원들은 역사사업을 추진하는 과정에서 주민참여를 통해 지역주민 또는 주민단체의 견제나 저항을 받은 경험이 있었기 때문인 것으로 판단된다(조석주·강인성, 2006: 84). 북구의 경우도 공무원들은 주민참여를 다소 번거롭고 주민들의 과도한 개입을 허용하는 것으로 생각할 수 있으며, 반면에 지역주민들은 주민참여가 다소 형식적이어서 실질적인 것은 이미 다 결정하고 주민들은 그저 들러리를 서는 것은 아닌가? 라고 생각하는 경향이 있을 수 있다. 이러한 점을 해소하기 위해서는 주민참여에 대한 공무원들의 인식도 변화되어야 하지만, 주민들에게도 실질적인 참여의 효과를 체감할 수 있는 기회를 제공해야 할 것이다.

〈표 6〉 구청에 대한 견제 및 감시수단 확보

(단위 : 명, %)

범 주	주 민		공무원		합 계	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
①매우 그렇지 않다	25	3.5	0	0.0	25	2.5
②그렇지 않다	203	28.8	10	3.3	213	21.1
③그저 그렇다	334	47.3	122	40.1	456	45.1
④그렇다	133	18.8	153	50.3	286	28.3
⑤매우 그렇다	9	1.3	19	6.3	28	2.8
무응답	2	0.3	0	0	2	0.2
합 계	706	100	304	100	1,010	100

## 6) 성과평가 수단 및 장치 구비

주민과 공무원을 대상으로 ‘주민참여정책의 성과를 평가할 수 있는 수단 및 장치가 구비되어 있습니까?’라는 설문문항에 대해 주민들의 평가는 ‘그저 그렇다’가 43.3%(306명), ‘그렇지 않다’가 32.3%(228명), ‘그렇다’가 18.1%(128명)의 순으로 나타났다. 공무원들은 ‘그렇다’가 49.0%(149명), ‘그저 그렇다’가 41.4%(126명), ‘매우 그렇다’가 5.3%(16명)로 분석되어 주민들과는 달리 긍정적인 것으로 인식하고 있다. 즉 빈도분석 결과를 볼 때, 주민들은 이 문항에 대한 다소 유보적이며 부정적인 태도를 보인 반면에 공무원들은 다소 긍정적인 입장을 취하고 있다.

이것은 양자 간 입장의 차이에서 발생한 것으로 볼 수 있다. 예컨대 지역주민들은 주민참여관련 정책평가 과정에 참여할 수 있는 기회나 여건이 미흡하다고 인식하는 반면, 공무원들은 주민참여 정책에 대한 설문조사 및 직원 친절도 조사, 그리고 동주민센터의 종합감사 참관 활동 등을 통해 주민들이 정책과정에 어느 정도 관여할 수 있다고 생각하기 때문인 것으로 판단된다. 특히 공무원들은 정책과정에서의 주민참여 정도에 따라 성과평가에 상당한 영향을 받기 때문에 이를 민감하게 생각할 수 있지만, 주민들은 사실 어떤 평가제도가 있는지를 잘 알지 못하고 있을 가능성이 높다. 따라서 이 분야에 대해서는 주민들과 공무원들 간의 인식도 중요하지만, 실질적으로 주민참여 성과평가를 하기 위한 수단과 장치를 마련하고 있는가?에 대한 분석도 필요하다.

이러한 점에서 북구의 주민참여정책 성과평가 수단 및 장치는 미흡한 실정이다. 기존의 ‘주민참

여시스템 추진체계' 가운데 주민참여 체크리스트를 보면, 주민참여정책의 성과 및 평가단계에서 주민참여 결과에 대한 성과 및 피드백을 하도록 제시하고 있다. 그러나 현재 북구는 주민참여에 대한 주민들의 참여절차나 경과 등을 보고하는 수준에서 이루어지고 있지, 주민참여의 성과를 일정한 절차에 따라 평가하거나 이를 통한 관련 자료의 구축이나 활용방안에 대해서는 별다른 조치가 이루어지지 않고 있다.

〈표 7〉 성과평가 수단 및 장치 구비

(단위 : 명, %)

범 주	주 민		공무원		합 계	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
①매우 그렇지 않다	27	3.8	0	0.0	27	2.7
②그렇지 않다	228	32.3	12	3.9	240	23.8
③그저 그렇다	306	43.3	126	41.4	432	42.8
④그렇다	128	18.1	149	49.0	277	27.4
⑤매우 그렇다	14	2.0	16	5.3	30	3.0
무응답	3	0.4	1	0.3	4	0.4
합 계	706	100	304	100	1,010	100

## 7) 구청과 지역주민 간 동반자적 관계 형성

‘주민참여정책 과정에서 구청과 지역주민 간에 상호 교류와 협력을 통한 원만한 동반자적 관계가 이루어지고 있다고 생각하는지’에 대한 설문문항에서 주민들은 ‘그저 그렇다’에 45.2%(319명)로 가장 많이 응답하였고, ‘그렇지 않다’에 26.1%(184명), ‘매우 그렇지 않다’에 2.8%(20명)가 응답하여 다소 유보적인 인식을 보이고 있다. 공무원의 경우는 긍정적인 경향을 보이고 있는데, ‘그렇다’에 51.1%(155명)가, ‘매우 그렇다’에 4.6%(14명)가 응답한 반면에 ‘그렇지 않다’는 2.6%(8명)로 나타났다.

이 문항에 대해 전반적으로 주민들은 다소 유보적인 입장을 취한 반면, 공무원들은 다소 긍정적인 태도를 보이고 있다. 즉 주민들은 구청과 주민 간에 상호 교류와 협력을 통한 원만한 동반자적 관계가 다소 미흡하다고 인식하고 있다. 이에 비해 공무원들은 양자 간에 상호 교류와 협력을 통한 원만한 동반자적 관계가 어느 정도 형성되어 있다고 생각하는 경향이 있다. 주민참여가 활성화 되고 안정적으로 정착되면 공무원들과 주민들이 서로 동반자적 관계가 형성되었다고 인식할 것이다. 하지만 북구의 주민참여는 아직 이러한 단계에 이르지 못한 것으로 확인된다. 이것은 앞에서 분석한 다른 설문조사 결과에서도 분명히 확인할 수 있다. 공무원 응답자의 과반수 이상이 구청과 지역주민 간 동반자적 관계가 형성되었다고 응답하고 있으나, 이것도 어쩌면 공무원들의 희망사항이거나 아니면 정답을 말해야만 하는 결과 때문이 아닌가? 라고 생각된다.

〈표 8〉 구청과 지역주민 간 동반자적 관계 형성

(단위 : 명, %)

범 주	주 민		공무원		합 계	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
①매우 그렇지 않다	20	2.8	0	0.0	20	2.0
②그렇지 않다	184	26.1	8	2.6	192	19.0
③그저 그렇다	319	45.2	125	41.1	444	44.0
④그렇다	164	23.2	155	51.1	319	31.6
⑤매우 그렇다	18	2.5	14	4.6	32	3.2
무응답	1	0.1	2	0.7	3	0.3
합 계	706	100	304	100	1,010	100

## 8) 지역주민의 참여 수준

‘주민참여 전반에 걸쳐 지역주민의 주민참여 수준 여부’를 묻는 설문문항의 경우, 주민들 스스로는 참여 수준을 부정적인 것으로 인식하고 있다. 즉 주민들은 ‘보통이다’에 54.1%(382명)로 가장 많이 응답하였고, ‘소극적이다’에 24.1%(170명)가 응답하여 다소 부정적인 평가를 하고 있는 반면, 공무원들은 ‘보통이다’가 57.2%(174명), ‘적극적이다’가 25.0%(76명), ‘매우 적극적이다’가 2.6%(8명)로 나타나 지역주민들과 비교할 때 다소 긍정적인 것으로 인식하고 있다.

이러한 분석결과로 판단할 때, 공무원들이 주민들에 비해 다소 긍정적이기는 하지만 두 집단 모두 전반적으로 지역주민의 주민참여 수준에 대해 유보적인 태도를 보이고 있다. 주민들 스스로도 ‘보통’이라고 응답하고 있으며, 공무원들도 ‘보통’으로 답한 비율이 과반에 이르고 있다. 공무원들의 경우, 주민들에게 정보도 제공하고, 교육 및 훈련 프로그램도 시행하고 있으며, 정보획득에 필요한 법적·제도적 장치도 마련하고 있으나 주민들이 여전히 적극적으로 참여하지 않고 있다고 인식하고 있다. 하지만 주민들에 대한 조사결과에 의하면, 여전히 지역주민들은 정보제공과 참여를 위한 법적·제도적 장치가 미흡하다고 인식하고 있으며, 이로 인해 적극적인 참여가 이루어지지 못하고 있다. 이러한 상황이 공무원들이 생각하는 것처럼 제도적 장치는 다 마련되어 있으므로 시간이 흐르면 해소될 수 있을 것인지 아니면 지역주민들이 생각하는 것처럼 추가적인 노력과 조치가 더 필요할 것인지는 좀 더 시간을 두고 평가하고 판단해야 할 것으로 보인다.

한편 다음 <표 9>에서 보는 것과 같이 주민참여 수준이 낮은 이유로, 응답자들은 주민참여에 대한 지역주민의 무관심 및 형식적 참여를 들고 있다. 이러한 조사결과를 감안하면, 향후 지역주민들의 주민참여에 대한 관심 제고와 주민들의 의사가 구정에 반영될 수 있는 실질적인 참여 방안을 마련하는 것이 필요하다고 볼 수 있다.

〈표 9〉 지역주민의 참여 수준

(단위 : 명, %)

범 주	주 민		공무원		합 계	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
①매우 소극적이다	18	2.5	3	1.0	21	2.1
②소극적이다	170	24.1	42	13.8	212	21.0
③보통이다	382	54.1	174	57.2	556	55.0
④적극적이다	119	16.9	76	25.0	195	19.3
⑤매우 적극적이다	16	2.3	8	2.6	24	2.4
무응답	1	0.1	1	0.3	2	0.2
합 계	706	100	304	100	1,010	100

### 9) 주민참여 수준이 저조한 이유

‘지역주민의 주민참여 수준이 저조한 경우, 그 이유는 무엇이라고 생각하십니까?’라는 설문문항에 대해 빈도(비율)에는 차이가 있지만, 주민과 공무원 모두 ‘지역주민의 무관심’, ‘형식적 참여’, ‘참여 기회의 부족’ 등의 순으로 인식하고 있다. 즉 주민과 공무원은 지역주민의 무관심에 대해 각각 34.6%(244명)와 45.4%(138명)로 응답하여 주민참여 수준이 저조한 주된 이유로 인식하고 있으며, 형식적 참여에 대해서도 각각 20.8%(147명)와 27.3%(83명)로 응답해 두 번째 이유로 평가하고 있다. 또한 세 번째 이유도 주민과 공무원들은 ‘참여기회의 부족’으로 인식하고 있으며, 각각 11.5%(81명)와 5.3%(16명)의 응답률을 보이고 있다.

이외에도 ‘기타’의 경우를 보면, 지역주민들은 ①주민참여의 기회가 주로 주부들에게 편중되어 있다는 점 ②주민참여에 관한 홍보 부족 ③생업(주로 농업)으로 바쁘다는 점을 제시하고 있다. 이에 비해 공무원들은 ①공무원과 지역주민 간의 소통 부족 ②다수의 참여자들이 구청관계자들(자생 단체장, 통장 및 반장, 주민자치위원 등)이기 때문에 주민들의 실질적인 참여방법 부족 ③생업(주로 농업)으로 바쁘다는 점을 들고 있다.

이러한 분석결과를 볼 때, 결국 구청 차원에서는 주민참여제도를 형식적으로 운영하는 것이, 주민 차원에서는 주민참여제도에 별로 관심이 없어 적극적인 주민참여 활동을 하지 않고 있는 것이 문제라고 할 수 있다. 그런데 주민들이 구청에 관심이 없는 것은 어느 정도 이해할 수 있는 부분이 있다. 설문조사 결과에도 일부 나타나고 있지만, 생업에 종사하고 있는 주민들로서는 스스로 닦친 문제를 해결하기에도 바쁘고 정신이 없는데, 구청에 참여하여 의견을 개진하고 이를 확인할 수 있는 여유까지 가질 수가 없는 것이다.

이러한 점에서 주민들의 적극적 참여를 유도하는 것은 상당 부분 구청의 책무라고 할 수 있다. 이를 위해서는 주민들을 형식적인 참여의 대상으로 동원하려고 하지 말고, 참여기회를 확대하는 동시에 주민들의 요구를 실질적으로 반영하려는 노력을 기울여야 할 것이다.

〈표 10〉 주민참여 수준이 저조한 이유

(단위 : 명, %)

범 주	주 민		공무원		합 계	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
①지역주민의 무관심	244	34.6	138	45.4	382	37.8
②공무원의 소극성	62	8.8	8	2.6	70	6.9
③건의사항 규정 미반영	74	10.5	10	3.3	84	8.3
④형식적 참여	147	20.8	83	27.3	230	22.8
⑤참여기회의 부족	81	11.5	16	5.3	97	9.6
⑥지방정부의 권한 미약	22	3.1	9	3.0	31	3.1
⑦정보공개 미흡	54	7.6	3	1.0	57	5.6
⑧기타	16	2.3	5	1.6	21	2.1
무응답	6	0.8	32	10.5	38	3.8
합 계	706	100	304	100	1,010	100

## 10) 주민참여제도의 활성화 정도

‘북구의 주민참여제도가 활성화되어 있다고 생각하십니까?’라는 설문문항에 대한 응답 범주를 보면, 먼저 주민들의 인식은 ‘그저 그렇다’가 41.5%(293명), ‘그렇다’가 33.1%(234명), ‘그렇지 않다’가 19.1%(135명)의 순으로 나타났다. 이에 비한다면, 이 설문문항에 대한 공무원들의 인식은 상당히 긍정적인 것으로 나타났다. 즉 ‘그렇다’가 66.8%(203명), ‘매우 그렇다’가 11.5%(35명)로 분석되어 공무원 가운데 78.3%는 북구의 주민참여제도가 매우 활성화되어 있다고 생각하고 있다.

주지하다시피 북구는 주민참여를 활성화하기 위해 다양한 참여제도를 구축하고 시행하고 있다. 그럼에도 불구하고 주민들은 참여제도의 활성화가 아직은 이루어지지 못한 것으로 인식하고 있다. 이것은 어떤 제도든지 ‘제도의 활성화’가 이루어지기 위해서는 상당한 시간이 필요하기 때문이다. 하나의 제도가 도입된 후 활성화되기 위해서는 숙성기간(maturation)이 필요하다.

이러한 점에서 주민들은 주민참여제도의 활성화 정도에 유보적인 입장을 가지고 있는 반면에 공무원들은 상당히 긍정적인 것으로 생각하고 있다는 조사결과는 너무도 당연한 것으로 보인다. 이것은 공무원들의 경우 직무 수행을 통해 주민참여 활동을 직접 경험하는 경향이 있지만, 대다수의 주민들은 수동적인 입장에서 비자발적으로 주민참여 활동을 수행함으로써 나타난 결과로 판단할 수 있다. 결국 제도의 활성화는 좀 더 시간을 가지고 판단되어야 할 것이다.

〈표 11〉 주민참여제도의 활성화 정도

(단위 : 명, %)

범 주	주 민		공무원		합 계	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
①매우 그렇지 않다	18	2.5	0	0.0	18	1.8
②그렇지 않다	135	19.1	5	1.6	140	13.9
③그저 그렇다	293	41.5	61	20.1	354	35.0
④그렇다	234	33.1	203	66.8	437	43.3
⑤매우 그렇다	25	3.5	35	11.5	60	5.9
무응답	1	0.1	0	0.0	1	0.1
합 계	706	100	304	100	1,010	100

### 11) 바람직한 주민참여 단계

주민참여 단계를 3가지로 구분하고, ‘정책과정 중 어느 단계의 주민참여가 가장 바람직하다고 생각하십니까?’라는 질문에 대해 주민과 공무원 모두 1순위로 ‘정책형성 단계’에 응답했으며, 2순위로 주민들은 ‘정책평가 단계’에 응답한 반면에 공무원들은 ‘정책집행 단계’에 응답하였다. 특히 공무원들은 ‘정책형성 단계’에 72.4%(220명)가 응답하여 ‘정책집행 단계’나 ‘정책평가 단계’보다 응답률이 상당히 높은 것으로 나타났다. 한편 주민들은 ‘정책형성 단계’에 44.5%(314명)가, ‘정책집행 단계’에 20.0%(141명), ‘정책평가 단계’에 26.9%(190명)가 응답했으며, ‘기타’에도 7.2%(51명)의 응답률을 보여주고 있다. ‘기타’의 경우, 다수는 ‘모르겠다’고 응답했으며, 일부는 ‘모든 정책단계’에 주민참여가 필요하다고 응답하였다.

이러한 분석결과를 볼 때, 주민과 공무원들은 모두 ‘정책형성 단계’에서 주민참여가 이루어지는 것이 가장 바람직하다고 인식하고 있음을 알 수 있다. 이것은 정책형성 단계에서 지역주민들의 의견이 충분히 반영된다면, 행정의 능률성을 고려하여 굳이 정책집행이나 평가 단계까지 관여하지 않아도 잘 운영될 것이라는 인식 때문인 것으로 판단된다.<sup>1)</sup>

한편 주민들은 공무원에 비해 훨씬 더 높은 비율로 정책평가 단계의 참여가 필요하다고 응답하고 있는데, 이것은 좀 더 주목할 만하다. 즉 주민들은 정책형성 및 집행 과정에 참여하는 것도 중요하지만, 그 정책이 제대로 집행되어 원하는 결과를 가져왔는가 여부에도 큰 관심을 가지고 있는 것이다.

〈표 12〉 바람직한 주민참여 단계

(단위 : 명, %)

범 주	주 민		공무원		합 계	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
①정책형성 단계	314	44.5	220	72.4	534	52.9
②정책집행 단계	141	20.0	40	13.2	181	17.9
③정책평가 단계	190	26.9	37	12.2	227	22.5
④기타	51	7.2	6	2.0	57	5.6
무응답	10	1.4	1	0.3	11	1.1
합 계	706	100	304	100	1,010	100

### 12) 바람직한 주민참여 유형

‘주도권의 소재 여부에 따른 바람직한 주민참여 형태’를 질문한 설문문항에서 주민과 공무원들은 ‘공동협력형’에 각각 55.4%(391명)와 68.1%(207명)로 응답하여 가장 바람직한 주민참여 형태로 ‘공동협력형’을 인식하고 있음을 알 수 있다. 그 다음으로는 ‘주민주도형’으로 주민들의 37.5%(265명)

1) 이러한 분석결과는 서순복(2002)의 연구결과와 일치한다. 그의 연구결과를 보면, 공무원들은 주민참여가 정보 수집 단계(28.4%), 대안모색 단계(42.7%), 실질적인 정책결정 단계(15.8%)에서 필요하다고 보고 있으며, 정책 집행 단계(5.3%) 및 정책평가 단계(7.3%)에서는 주민참여의 필요성을 상대적으로 낮게 평가하고 있다.

가, 공무원들의 24.3%(74명)가 응답하였다. 두 집단 모두 정부주도형은 상대적으로 바람직하지 않은 것으로 인식하고 있다.

〈표 13〉 바람직한 주민참여 유형

(단위 : 명, %)

범 주	주 민		공무원		합 계	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
①정부주도형	24	3.4	21	6.9	45	4.5
②공동협력형	391	55.4	207	68.1	598	59.2
③주민주도형	265	37.5	74	24.3	339	33.6
④기타	22	3.1	1	0.3	23	2.3
무응답	4	0.6	1	0.3	5	0.5
합 계	706	100	304	100	1,010	100

주민과 공무원들은 바람직한 주민참여 형태로 ‘공동협력형’을 공통적으로 인식하고 있지만, 양자간에 미묘한 차이가 발견된다. 즉 지역주민에 비해 공무원들은 공동협력형을 선택한 응답자들이 상대적으로 많은 반면에 주민주도형에 대한 선호는 지역주민들이 공무원에 비해 더 높다. 공무원들은 공동협력형을 통해 상대적으로 자신들의 주도권을 놓지 않으려는 경향이 있으며, 주민들은 자신들이 주도하는 자발적인 참여형태를 상대적으로 더 선호하는 것이다. 이러한 분석결과를 통해 구청과 주민 간에 동반자적 관계를 형성하기 위해서는 어느 일방에 의한 주민참여보다는 상호 교류와 협력을 통한 주민참여가 보다 바람직하다는 것을 알 수 있다.

### 13) 주민참여정책의 효과성

북구의 주민참여정책의 효과성 여부는, 여러 주민참여정책을 통해 북구가 지향하고자 하는 목표인 ①주민주도형 살기 좋은 마을 형성 ②주민참여관련 행정부서 및 조례 등의 구축 ③지역 리더의 발굴과 육성 ④동(洞)중심의 행정 활성화 ⑤행정과 주민 간 갈등 완화 등의 목표 달성에 어느 정도 기여하고 있는가?에 대한 설문문항을 통해 분석하였다. 각 설문문항에 대한 주민들의 응답범주를 보면, ‘그저 그렇다’에 가장 많이 응답한 반면, 공무원들은 5개의 응답범주 가운데 ‘그렇다’에 가장 많이 응답한 것으로 나타났다. 주민들은 주민참여정책들이 ‘주민주도형 살기 좋은 마을 형성’ 및 ‘동중심의 행정 활성화’에 다소 기여한 것으로 인식하는 반면에 공무원들은 ‘주민참여관련 행정부서 및 조례 등의 구축’에 상당한 영향을 미친 것으로 인식하고 있다.

〈표 14〉 주민참여정책에 대한 효과성

(단위 : 명, %)

집단	범 주	주민주도형 살기 좋은 마을 형성		주민참여관련 행정부서 및 조례 등 구축		지역 리더의 발굴과 육성		동(洞)중심의 행정 활성화		행정과 주민 간 갈등 완화	
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
주민	①전혀 아니다	23	3.3	31	4.4	28	4.0	22	3.1	27	3.8
	②아니다	102	14.4	131	18.6	142	20.1	127	18.0	141	20.0
	③그저 그렇다	362	51.3	352	49.9	336	47.6	293	41.5	308	43.6
	④그렇다	202	28.6	180	25.5	180	25.5	234	33.1	213	30.2
	⑤정말 그렇다	17	2.4	12	1.7	20	2.8	30	4.2	17	2.4
	합 계	706	100	706	100	706	100	706	100	706	100
공무원	①전혀 아니다	2	0.7	1	0.3	4	1.3	2	0.7	2	0.7
	②아니다	14	4.6	8	2.6	4	1.3	11	3.6	18	5.9
	③그저 그렇다	102	33.6	68	22.4	114	37.5	103	33.9	115	37.8
	④그렇다	163	53.6	200	65.8	163	53.6	159	52.3	150	49.3
	⑤정말 그렇다	20	6.6	27	8.9	19	6.3	28	9.2	18	5.9
	무응답	3	1.0	0	0	0	0	1	0.3	1	0.3
	합 계	304	100	304	100	304	100	304	100	304	100
합계	①전혀 아니다	25	2.5	32	3.2	32	3.2	24	2.4	29	2.9
	②아니다	116	11.5	139	13.8	146	14.5	138	13.7	159	15.7
	③그저 그렇다	464	45.9	420	41.6	450	44.6	396	39.2	423	41.9
	④그렇다	365	36.1	380	37.6	343	34.0	393	38.9	363	35.9
	⑤정말 그렇다	37	3.7	39	3.9	39	3.9	58	5.7	35	3.5
	무응답	3	0.3	0	0	0	0	1	0.1	1	0.1
	합 계	1,010	100	1,010	100	1,010	100	1,010	100	1,010	100

이러한 분석결과는 주민참여정책에 대한 효과성을 평균점으로 환산한 결과에서도 확인할 수 있다. 즉 주민들은 주민참여정책이 동중심의 행정 활성화(3.17), 주민주도형 살기 좋은 마을 형성(3.12), 행정과 주민 간 갈등 완화(3.07) 등의 순으로 효과성이 높은 것으로 인식하고 있다. 이에 비해 공무원들은 주민참여관련 행정부서 및 조례 등의 구축(3.80), 동중심의 행정 활성화(3.66), 지역 리더의 발굴과 육성(3.62) 등의 순으로 주민참여정책의 효과성이 높은 것으로 생각하고 있다.

한편 공무원들은 주민참여가 ‘주민참여관련 행정부서 및 조례 등의 구축’과 같은 주민참여를 위한 인프라 구축에 가장 크게 기여한 것으로 인식하고 있다. 그런데 사실 이 목표는 다른 네 개의 목표 달성을 위한 하나의 수단적 의미를 띠고 있다는 점에서, 주민참여를 통한 본질적인 목표 달성보다 공무원들이 이를 더 크게 생각한다는 점은 다소 이례적이다. 이것은 공무원들의 경우 주민 참여를 위해서는 인프라 구축이 선행되어야 한다는 점을 더 잘 알고 있기 때문인 것으로 추정할 수 있다.

#### 14) 주민참여정책에 대한 만족도

북구의 주민참여정책에 대한 주민과 공무원의 만족도 여부는 ①주민참여정책에 대한 전반적 만

족 여부 ②‘함께’라는 공동체의식의 확산 ③주변 사람들에게 주민참여의 권장 ④주민참여정책으로의 지속적 참여 여부 등과 같은 4개의 설문문항을 통해 분석하였다. 지역주민들은 일부 문항에 대해서는 대체적으로 ‘그저 그렇다’에 가장 많이 응답했으며, 다른 문항의 경우에는 ‘그렇다’에 높은 응답률을 보여주고 있다. 즉 주민참여정책에 대한 전반적 만족 여부와 ‘함께’라는 공동체의식의 확산에 대해 주민들은 ‘그저 그렇다’에 각각 48.0%(339명)와 46.0%(325명)의 응답률을 보이고 있으며, 주변 사람들에게 주민참여의 권장과 주민참여정책으로의 지속적 참여 여부에 대한 응답은 ‘그렇다’에 각각 43.9%(310명)와 39.4%(278명)가 지지하고 있다. 공무원들은 4개의 설문문항에 대해 ‘그렇다’에 가장 많이 응답했으며, 특히 ‘앞으로도 주민참여정책에 참여하고 싶다’라는 질문에 78.3%(238명)가 긍정적인 것으로 나타났다.

4개의 설문문항으로 구성된 주민참여정책에 대한 만족도에서 주민들의 만족도 평균점수는 3.24, 공무원들의 만족도 평균점수는 3.71로 나타나 주민과 공무원 모두는 주민참여정책의 만족도에 대해 다소 긍정적인 태도를 보이고 있다. 물론 다른 설문문항과 마찬가지로 이 문항 역시 주민들에 비해 공무원들이 주민참여정책에 대한 만족도가 더 높은 것으로 분석되었다. 주민참여사업에 대한 주민들의 인지도 등이 낮은 것에 비해서 만족도는 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 이러한 응답은 현재의 주민참여에 대한 만족도도 포함되어 있지만, 앞으로 주민참여에 대한 기대를 포함하고 있는 것으로 보인다.

〈표 15〉 주민참여정책에 대한 만족도

(단위 : 명, %)

집단	범 주	주민참여정책의 전반적 만족		‘함께’라는 공동체의식 확산		주변 사람들에게 주민참여의 권장		주민참여정책으로의 지속적 참여	
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
주민	①전혀 아니다	34	4.8	30	4.2	18	2.5	18	2.5
	②아니다	144	20.4	129	18.3	62	8.8	71	10.1
	③그저 그렇다	339	48.0	325	46.0	261	37.0	273	38.7
	④그렇다	171	24.2	199	28.2	310	43.9	278	39.4
	⑤정말 그렇다	18	2.5	23	3.3	55	7.8	66	9.3
	합 계	706	100	706	100	706	100	706	100
공무원	①전혀 아니다	3	1.0	3	1.0	0	0	1	0.3
	②아니다	11	3.6	10	3.3	5	1.6	4	1.3
	③그저 그렇다	120	39.5	117	38.5	76	25.0	60	19.7
	④그렇다	155	51.0	151	49.7	190	62.5	204	67.1
	⑤정말 그렇다	15	4.9	22	7.2	33	10.9	34	11.2
	무응답	0	0	1	0.3	0	0	1	0.3
	합 계	304	100	304	100	304	100	304	100
합계	①전혀 아니다	37	3.7	33	3.3	18	1.8	19	1.9
	②아니다	155	15.3	139	13.8	67	6.6	75	7.4
	③그저 그렇다	459	45.4	442	43.8	337	33.4	333	33.0
	④그렇다	326	32.3	350	34.7	500	49.5	482	47.7
	⑤정말 그렇다	33	3.3	45	4.5	88	8.7	100	9.9
	무응답	0	0	1	0.1	0	0	1	0.1
합 계	1,010	100	1,010	100	1,010	100	1,010	100	

## 2. 주민참여정책에 대한 차이분석

주민참여정책에 대해 집단 간에는 어떠한 인식의 차이가 있는지를 분석하기 위해 T-TEST분석(차이검증)을 실시하였다. 우선 주민과 공무원 간에 주민참여정책을 둘러싼 인식에 어떠한 차이가 있는지를 살펴보고, 다음으로 양자간 주민참여정책의 효과성과 만족도에 대한 인식 차이 여부를 분석하였다. 구체적인 분석결과는 다음과 같다.

### 1) 주민참여정책에 관한 주민과 공무원의 인식 차이

주민참여정책에 영향을 미칠 수 있는 주요 변수들을 대상으로 주민과 공무원 두 집단 간에 T-TEST 검증결과, <표 16>과 같은 분석결과가 산출되었다. 즉 ‘자치단체장의 주민참여 활성화 노력 정도’를 포함한 12개의 주요 변수에 대해 두 집단 간 차이검증을 실시한 결과, ‘지역주민의 주민참여 활성화 노력 정도’를 제외한 나머지 모든 변수들은 유의수준  $p<.001$ 에서 주민과 공무원 집단 간에 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 분석되었다. ‘지역주민의 주민참여 활성화 노력 정도’는 유의수준  $p<.05$ 에서 두 집단 간에 통계적으로 유의미하지 않는 차이가 있는 것으로 나타

**<표 16> 주민참여정책에 관한 주민과 공무원의 인식 차이**

주요 변수	집단	N	평균	표준편차	t값	유의확률
자치단체장의 주민참여 활성화 노력	주민	706	3.66	.926	-11.67	.000***
	공무원	304	4.31	.755	5	
지방공무원의 주민참여 활성화 노력	주민	706	3.35	.919	-13.33	.000***
	공무원	304	4.01	.619	1	
지방의원의 주민참여 활성화 노력	주민	706	3.20	.902	-13.88	.000***
	공무원	304	3.89	.646	2	
지역주민의 주민참여 활성화 노력	주민	706	3.35	.812	-1.332	.183
	공무원	304	3.42	.754		
정보 획득 및 의견 개진의 가능성에 대한 법적·제도적 보장	주민	703	2.93	.774	-14.07	.000***
	공무원	304	3.64	.669	9	
주민 교육 및 훈련 프로그램의 구축·운영	주민	706	3.11	.828	-12.62	.000***
	공무원	304	3.75	.692	2	
구청과 지역주민(단체) 간 정보 공유 및 조정	주민	706	3.01	.827	-12.17	.000***
	공무원	304	3.66	.650	7	
구청에 대한 견제 및 감시수단 확보	주민	704	2.86	.806	-14.10	.000***
	공무원	304	3.60	.658	4	
성과평가 수단 및 장치 구비	주민	703	2.82	.842	-14.93	.000***
	공무원	303	3.56	.658	0	
구청과 지역주민 간 동반자적 관계 형성	주민	705	2.97	.842	-11.38	.000***
	공무원	302	3.58	.625	7	
전반적 지역주민의 참여 수준	주민	705	2.92	.773	-4.293	.000***
	공무원	303	3.15	.718		
주민참여제도의 활성화 정도	주민	705	3.16	.862	-15.15	.000***
	공무원	304	3.88	.607	1	

주 : \* $p<.05$ , \*\* $p<.01$ , \*\*\* $p<.001$

났다. 주요 변수들의 평균을 보면, 모든 변수에 대해 주민들보다 공무원들이 높게 나와 주민참여정책에 대한 공무원들의 인식 정도는 주민들과 비교하여 훨씬 더 긍정적인 것으로 판단할 수 있다.

## 2) 주민참여정책의 효과성 및 만족도에 대한 인식 차이

주민참여정책에 대한 효과성 및 만족도를 중심으로 주민과 공무원 두 집단 간의 T-TEST 검증 결과는 <표 17>과 같이 분석되었다.

첫째, 주민참여정책의 효과성에 포함된 5개의 설문문항에 대한 두 집단 간의 차이는 통계적으로 유의미한 결과를 보여주고 있다. 즉 모든 변수에 대해 유의수준  $p < .001$ 에서 주민과 공무원 집단 간에는 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났으며, 주민에 비해 공무원들이 주민참여정책의 효과성에 대해 긍정적으로 인식을 하고 있는 것으로 분석되었다. 특히 공무원들은 ‘주민참여 관련 행정부서 및 조례 등의 구축’에 평균 3.80의 척도 값을 보여주고 있다.

둘째, 4개의 설문문항으로 구성된 주민참여정책의 만족도 역시 두 집단 간에 상당한 차이를 보여주고 있다. 4개의 설문문항에 대해 유의수준  $p < .001$ 에서 주민과 공무원 집단 간에 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 분석되었다. 즉 주민참여정책의 만족도에 대해 두 집단 간에 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났으며, 공무원들은 주민들과 비교하여 주민참여정책의 만족도 또한 긍정적인 것으로 평가하고 있다.

〈표 17〉 주민참여정책의 효과성 및 만족도에 대한 인식 차이

구분	설문내용	집단	N	평균	표준편차	t값	유의확률
효과성	주민주도형 살기 좋은 마을 형성	주민	706	3.12	.802	-9.179	.000***
		공무원	301	3.61	.710		
	주민참여관련 행정부서 및 조례 등 구축	주민	706	3.02	.828	-16.347	.000***
		공무원	304	3.80	.640		
	지역 리더의 발굴과 육성	주민	706	3.03	.853	-10.681	.000***
		공무원	304	3.62	.683		
동(洞)중심의 행정 활성화	주민	706	3.17	.881	-9.138	.000***	
	공무원	303	3.66	.723			
행정과 주민 간 갈등 완화	주민	706	3.07	.864	-8.253	.000***	
	공무원	303	3.54	.726			
만족도	주민참여정책의 전반적 만족	주민	706	2.99	.861	-10.022	.000***
		공무원	304	3.55	.692		
	‘함께’라는 공동체의식 확산	주민	706	3.08	.872	-8.991	.000***
		공무원	303	3.59	.717		
	주변 사람에게 주민참여의 권장	주민	706	3.46	.856	-7.641	.000***
		공무원	304	3.83	.629		
주민참여정책으로의 지속적 참여	주민	706	3.43	.887	-9.225	.000***	
	공무원	303	3.88	.616			

주 : \* $p < .05$ , \*\* $p < .01$ , \*\*\* $p < .001$

### 3. 종합적 논의 : 설문조사 결과에 대한 문제점과 시사점

앞에서 논의한 설문조사 분석결과를 근거로 하여 북구의 주민참여정책에 대한 문제점과 시사점 등을 종합적으로 검토하면 다음과 같다.

첫째, 주민참여 활성화를 위해 누가 가장 많은 노력을 기울이고 있는가?에 대한 질문에는 주민들과 공무원들은 자치단체장, 지방공무원, 지방의원, 지역주민 등의 순으로 응답하고 있다. 북구의 주민참여정책이 구청장의 방침과 지시에 의한 하향식 방식으로 추진되었음을 감안하면 당연한 설문조사 결과라고 할 수 있다. 본래 행정공무원들은 공직의 취득과 유지에 주민들의 지지가 반드시 필요한 것이 아니다. 일정한 시험을 거쳐 임용되고 원칙적으로 정년이 보장되기 때문이다. 이에 따라 행정과정에서 주민참여나 또는 주민 요구에 대한 대응성이 그렇게 중요한 것이 아닐 수가 있는 것이다. 반면에 구청장과 지방의원은 주민들의 관심과 지지가 공직의 유지에 절대적이다. 따라서 대부분의 지방자치단체의 주민참여는 정무직인 자치단체장을 통해 하향적으로 추진되는 것이 보통이다. 이러한 점에서 북구에서 하향식으로 주민참여의 계기를 마련한 것은 매우 당연한 현상이며, 주민들과 공무원들 또한 자치단체장의 이러한 의지와 노력을 잘 인지하고 있는 것으로 나타났다. 다만 공무원들에 비해 주민들의 평가가 상대적으로 낮은 것으로 나타났는데, 이것은 자치단체장의 의지가 아직은 지역주민들에 충분히 확산되지 못하고 있기 때문으로 보인다. 따라서 주민참여가 활성화되기 위해서는 주민참여에 대한 자치단체장의 굳은 의지가 지역주민에게 충분히 전달되고 확산될 수 있는 방안들을 모색해야 한다.

둘째, 주민참여 인프라에 대한 주민들의 평가를 살펴보면, 주민참여를 위해 필요한 인프라 성격의 각종 조치에 대한 주민들의 평가는 아직 낮은 것으로 나타났다. 즉 정보 획득 및 의견 개진의 가능성에 대한 법적·제도적 보장, 주민 교육 및 훈련 프로그램의 구축·운영, 구청과 지역주민(단체) 간 정보 공유 및 조정 등을 묻는 질문에 대해 주민들은 유보적인 평가를 내리고 있다. 그 동안 북구는 주민들이 구정에 대해 쉽게 의사표현을 하고 이를 구정에 반영할 수 있도록 지속적인 법적·제도적 장치를 보완해 왔으며, 지역 리더들을 양성하기 위한 교육 프로그램을 운용해 오고 있지만, 이에 대한 주민들의 평가는 유보적인 것으로 나타났다. 북구의 경우 비교적 상당한 주민참여 인프라를 구축하고 있음에도 불구하고, 주민들의 유보적인 평가는 일부 주민에 한정된 각종 프로그램의 운영 및 주민참여와 관련한 홍보 부족에 기인한 것을 판단된다. 그러므로 주민참여 인프라와 관련된 다양한 조치에 대한 지역주민의 인식을 제고하는 방안을 통해 주민참여를 활성화해야 한다.

셋째, 지역주민의 참여수준에 대해서는 공무원, 주민 모두 낮게 평가하고 있다. 그 이유로는 주민참여제도의 형식적 운영, 주민들의 무관심으로 나타났다. 그런데 주민들이 구정에 관심이 없는 것은 어느 정도 이해할 수 있는 부분이 있다. 설문조사 결과에도 부분적으로 나타나고 있지만, 생업에 종사하고 있는 주민들로서는 구정에 참여하여 의견을 개진하고 이를 확인할 수 있는 여유까지 가질 수가 없는 것이다. 이러한 점에서 주민들의 적극적 참여를 유도하는 것은 상당 부분 구청의 책무라고 할 수 있다. 이를 위해서는 주민들을 형식적인 참여의 대상으로 동원하려고 하지 말

고, 참여기회를 확대하는 동시에 주민들의 요구를 실질적으로 반영하려는 노력을 기울여야 할 것이다. 이와 관련하여 북구청 공무원들이 소극적이기 때문에 참여수준이 저조하다고 인식하고 있는 주민들은 10% 이하로 낮게 나타나고 있는 바, 주민들은 참여기회가 확대되고 자신들의 의견이 실질적으로 구정에 반영되고 있다고 느끼게 되면 지금보다 훨씬 더 활성화된 주민참여가 가능할 것으로 보인다.

넷째, 주민참여제도의 활성화 정도와 관련하여 주민들은 주민참여제도가 아직 활성화되지 못한 것으로 인식하고 있다. 이것은 어떤 제도든지 ‘제도의 활성화’가 이루어지기 위해서는 상당한 숙성기간(maturation)이 필요하기 때문이다. 주민참여제도를 활성화하기 위해서는 상당한 시간을 가지고 모니터링을 하고, 그 결과의 환류과정을 통해 제도의 보완작업이 병행되어야 한다. 결국 주민참여제도의 활성화 여부는 좀 더 시간을 가지고 판단되어야 할 것이다. 다만 현 시점에서 주민들의 약 37%, 공무원의 약 78% 정도가 활성화되어 있다고 인식하고 있는 조사결과는 고무적이라고 할 수 있다.

다섯째, 바람직한 주민참여 단계에 대해 주민과 공무원들은 모두 ‘정책형성 단계’에서 주민참여가 이루어지는 것이 가장 바람직하다고 인식하고 있다. 이것은 정책형성 단계에서 지역주민들의 의견이 충분히 반영된다면, 굳이 정책집행이나 정책평가 단계까지 주민들이 관여하지 않아도 잘 운영될 것이라는 인식 때문인 것으로 판단된다. 한편 주민들은 공무원보다 더 높은 비율로 정책평가 단계의 참여가 필요하다고 응답하고 있는데 이는 주목할 만하다. 북구의 주민참여사업의 유형을 분류한 결과, 정책평가 단계에 초점을 둔 사업은 극히 일부에 한정되고 있는 바, 정책평가 자체를 주된 목적으로 하는 주민참여제도(예컨대 주민 패널 평가단 등)를 마련하여 시행할 필요가 있을 것이다.

여섯째, 주민참여정책의 효과성에 대해서는 주민이나 공무원 모두 주민참여가 ‘동(洞)중심의 행정 활성화’에 기여하고 있는 것으로 인식하고 있으며, 이는 동(洞)을 주민참여 및 구행정의 중심 거점화 하려는 구청의 방침이 주민참여사업을 통해 어느 정도 달성되고 있다는 것을 의미한다. 북구의 주민참여정책에 대한 만족도는 주민참여사업에 대한 주민들의 인지도 등이 낮은 것에 비해서 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 현재의 주민참여에 대한 만족도는 물론 앞으로 주민참여에 대한 기대를 포함하고 있는 것으로 보인다. 특히 주변 사람들에게 주민참여를 권장하고, 주민참여정책에 지속적으로 참여하겠다는 응답자의 비율이 상대적으로 높게 나타나, 앞으로 주민참여의 전망을 밝게 하고 있다. 그러므로 주민참여정책의 효과성을 통해 주민참여를 활성화하기 위해서는 기존의 동(洞)중심의 행정을 더욱더 활성화해야만 할 것이며, 이를 위한 구청의 방침이 보다 확고해야만 한다.

일곱째, 주민참여정책에 관한 주민과 공무원 간의 인식 차이를 살펴보면, 전반적으로 주민들은 주민참여제도에 대해 다소 부정적인 입장을 취하는 반면에 공무원들은 상대적으로 긍정적인 태도를 보여주고 있다. 주민참여제도에 대한 주민과 공무원간 인식의 차이가 발생하는 주된 원인은 다음과 같이 추론할 수 있다.

먼저 인지 소요시간의 차이를 들 수 있다. 북구의 주민참여는 전형적인 하향식(top-down) 방식으로 추진되었기 때문에 공무원들은 기관장인 구청장의 지시와 경험을 통해 주민참여사업의 내용

을 잘 알고 있으며, 이것의 중요성(본인 스스로 사업 자체를 중요하게 생각할 수도 있고, 구청장이 중시하기 때문에 중요하게 생각할 수도 있을 것이다) 또한 잘 인지하고 있다. 반면에 주민들은 원초적으로 구정에 대한 관심이 상대적으로 적을 수밖에 없고, 구정에 대한 직접 대면 기회도 적기 때문에 구청장의 주민참여 의지와 새롭게 도입된 주민참여사업을 인지하는데 있어서 공무원보다 많은 시간이 소요될 수밖에 없다. 하향적 정책변화의 확산이 공무원 사회에는 어느 정도 이루어졌지만 지역주민 저변까지는 아직 전파되지 못한 것이다. 주민들이 인지하고 평가를 내리기 위해서는 좀 더 많은 시간이 필요할 것으로 보인다.

다음으로 두 집단 간의 의식 수준의 차이에서 비롯될 수도 있다. 즉 주민참여제도를 바라보는 지역주민들의 의식 수준은 상당히 높아지고 기대 또한 커져 있는데, 실제로 제공되는 참여제도가 이를 따라가지 못하여 주민들이 실제로 낮은 평가를 하고 있을 수도 있다. 즉 공무원들은 이 정도의 내용과 방법을 갖춘 사업이면 제법 수준 있는 주민참여제도라고 생각할 수도 있지만, 정작 주민들의 높은 기대 수준에는 미치지 못하는 것일 수도 있다. 지방자치 이후, 민간부문은 공공부문에 비해 다양한 변화와 혁신을 통해 변신을 추구해 왔으며, 주민들은 민간부문의 변신을 직접 목격하면서 상대적으로 공공부문의 민주성이나 투명성에 대한 요구 수준을 높여왔다.(조석주·강인성, 2006: 93) 하지만 지역주민의 다양하고 수준 높은 요구와는 달리 지방자치단체가 공급하는 각종 지방공공재의 공급 수준은 주민들의 기대만큼 미치지 못하는 경우가 있다.<sup>2)</sup> 한마디로 주민들이 주민참여제도가 형식적으로 운영되고 있는 것은 아닌가? 하는 우려를 하고 있는 것일 수도 있다.

## V. 결론

본 연구는 주민참여에 대한 선행연구의 검토를 토대로 울산광역시 복구를 대상으로 주민참여정책의 실태를 분석·평가하고, 주민참여정책을 수행하는 과정에서 나타난 문제점들을 개선하여 지방정부의 바람직한 주민참여 발전 방안을 모색하고자 하였다. 이를 위해 지역주민과 공무원을 대상으로 주민참여정책에 대한 인식조사를 실시하였고, 설문분석 결과를 통해 주민참여 활성화를 위한 시사점을 도출하였다.

주민참여정책에 대한 실증적인 설문분석 결과를 살펴보면, 첫째, 지역주민과 공무원들은 주민참여 활성화를 위해 자치단체장의 노력이 상당하다고 인식하고 있으며, 주민참여정책이 구청장의 방침과 지시에 의한 하향식 방식으로 추진되었음을 감안하면, 이러한 분석결과는 당연하다고 볼 수 있다. 둘째, 그 동안 복구는 지역주민들이 구정에 대해 쉽게 의사표현을 하고, 이를 구정에 반영할 수 있도록 지속적인 법적·제도적 장치를 보완해 왔지만, 주민참여 인프라에 대한 주민들의 평가는 낮은 것으로 나타났다. 셋째, 주민참여제도의 형식적 운영 및 주민들의 무관심 등으로 지역주민의

2) 서순복(2002)에 의하면, 동일 현상에 대해 주민과 공무원 간에 현격한 반응차이를 보이는 것은 공무원의 경우 과거 관선시대에 비해 최근 고객지향적 행정가치가 강조되는 상황에서 어떠한 방식이든지 주민들의 의견을 듣고 이를 반영하려는 일련의 노력을 긍정적으로 평가하는 반면, 주민들은 지방정책 과정에서 자신들의 의견과 요구가 제대로 반영되고 있다는 느낌을 별로 받지 못하는데서 기인하는 것으로 보고 있다.

참여수준에 대해서는 공무원, 주민 모두 낮게 평가하고 있다. 넷째, 주민참여제도의 활성화 여부는 다소 많은 시간을 가지고 판단해야 하지만, 지역주민들은 이 제도가 아직 활성화되지 못한 것으로 인식하고 있다. 다섯째, 바람직한 주민참여 단계에 대해 주민과 공무원 모두는 ‘정책형성 단계’에서 주민참여가 이루어지는 것이 가장 바람직한 것으로 인식하고 있다. 여섯째, 주민참여정책의 효과성은 주민이나 공무원 모두 ‘동(洞)중심의 행정 활성화’에 기여하고 있는 것으로 나타났으며, 주민참여정책에 대한 만족도는 주민참여정책의 효과성보다는 더 높은 것으로 나타났다. 일곱째, 전반적으로 주민참여제도에 대한 지역주민들의 인식은 다소 부정적인 반면에 공무원들은 상대적으로 긍정적인 입장을 보여주고 있다. 이러한 인식 차이의 발생은 정책인지 소요시간의 차이 및 두 집단간 의식 수준의 차이에서 발생한다고 볼 수 있다.

이상의 논의를 바탕으로 향후 주민참여 활성화를 위한 발전 방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 주민참여 주무부서의 기능 및 역할 강화가 요구된다. 특히 주무부서의 주민참여관련 홍보 및 교육기능이 보다 체계화될 필요가 있다. 예컨대 주민참여와 관련된 업무에 한정하여 주무부서의 홍보 및 교육기능을 강화하기 위해 전담 인력을 배치하거나 아니면 기존의 홍보 및 교육관련 업무의 범위를 확대하는 한편 이에 대한 책임을 담보할 수 있는 적절한 조치가 이루어져야 한다.

둘째, 기존의 정부주도형 주민참여에서 공동협력형 주민참여로, 다시 주민주도형 주민참여로 나아가기 위해서는 민·관을 연결시키는 중간지원조직들의 역량 강화가 필연적이다. 최근 민·관 파트너십은 시민공동생산(co-production)을 활성화시키며, 행정의 효율성과 책임성 확보를 가져올 수 있다는 점에서 강조되고 있다(박기관·조석주, 2005: 127). 이를 연계하기 위한 중간단계로서 관내 시민단체와 주민조직의 체계화 및 역할 정립을 통해 지역주민과 지방정부간 교류를 통한 화합과 신뢰감을 확보할 수 있도록 해야 한다.

셋째, 자치단체장은 물론 지방공무원의 주민참여에 대한 적극적인 관심과 노력이 지속되어야 한다. 주민참여의 활성화 여부는 현실적으로 자치단체장과 지방공무원에 의해 좌우될 수 있으며, 특히 자치단체장의 지속적인 관심과 적극적인 행·재정적 지원 조치는 반드시 필요하다. 자치단체장의 혁신 의지가 주민참여제도에 직접 영향을 미치기 때문에 주민참여제도의 채택을 포함한 주민참여 활성화 여부도 자치단체장의 추진 의지와 역할이 가장 중요하다고 할 수 있다.

넷째, 정책과정 전반에 대해 주민참여가 이루어져야 한다. 설문분석 결과를 보면, 정책형성 및 평가단계에서의 주민참여가 저조한 것으로 나타났는데, 적극적이고 충분한 행정정보의 공개 및 정책에 대한 만족도 조사의 의무화 등을 통해 정책의 전 과정에서 실질적인 주민참여가 이루어질 수 있도록 해야 하며, 이를 위해서는 주민참여 방법의 다양화가 절실히 요구된다.

이와 같이 지방정부의 주민참여 활성화 방안을 모색한 본 연구는 첫째, 울산광역시 복구를 대상으로 분석한 연구결과이기 때문에 주민참여 활성화 방안 역시 일반화하기에는 일정한 한계를 가진다. 둘째, 조사대상자를 지역주민과 공무원에 한정했기 때문에 지역기업이나 주민단체 등의 주민참여정책에 대한 인식 정도는 포함시키지 못했다. 위에서 언급한 바와 같이 주민참여를 활성화하기 위해서는 민·관을 연결시키는 중간지원조직들의 인식도 매우 중요하기 때문에 다양한 참여자들을 포함해야 한다는 점에서 한계가 있다. 셋째, 주민참여에 관한 이론적 논의를 통해 연구의 분석틀을 제시하고, 보다 정교한 통계분석기법을 사용하여 주민참여 실태를 분석했다면, 보다 구체적인 주민

참여 활성화 방안을 제시할 수 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 본 연구는 단순한 통계분석기법만을 가지고 연구했다는 점에서도 한계를 가질 수 있다.

## 참고문헌

- 강인성. (2007). 공공정책참여의 활성화를 위한 주민참여역량·과정·성과평가에 관한 연구. 「한국정책학회보」, 16(4) : 29-55.
- \_\_\_\_\_. (2008). 지방정부 주민참여제도의 정책과정과 참여유형에 따른 영향력 분석 : 16개 광역자치단체를 중심으로. 「한국행정학보」, 42(3) : 215-238.
- 고경훈·김보은. (2012). 지방자치 발전을 위한 주민참여 활성화 연구. 「한국행정논집」, 24(2) : 323-342.
- 김상목 외. (2004). 중앙정부 정책과정과 시민참여. 「한국행정논집」, 16(4) : 861-885.
- 박기관·조석주. (2005). 민선자치시대 주민정책참여의 성과평가와 과제 : 민선 10년의 성과를 중심으로. 「지방정부연구」, 9(4) : 111-130.
- 백형배·김필두. (2011). 주민참여 제고방안에 관한 실증적 연구 : 통합창원시를 중심으로. 「지방행정연구」, 25(1) : 117-136.
- 서순복. (2002). 지방자치시대 주민참여의 실태 평가와 대안 모색 : 광주광역시를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 13(1) : 231-253.
- 윤주명. (1998). 시민참여에 대한 지방관료의 태도 : 아산시와 천안시 사례를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 10(2) : 91-112.
- 이승중. (1997). 지역주민참여의 활성화 방안. 「한국지방자치학회보」, 9(2) : 1-20.
- 이정훈. (2011). 지방자치단체의 주민참여 활성화 방안에 관한 연구. 「한국균형발전연구」, 2(1) : 41-63.
- 전영평 외. (2004). 한국의 지방자치와 주민참여 : 대구지역의 참여 실태를 중심으로. 「행정논총」, 41(2) : 53-83.
- 정명은. (2012). 지방정부의 주민참여제도 시행에 영향을 미치는 요인 : 열린 조직으로서의 지방정부. 「한국행정학보」, 46(2) : 85-114.
- 정하용. (2007). 지방자치시대의 지역사회개발과 주민참여 활성화 방안. 「한국지역개발학회지」, 19(3) : 1-30.
- 조석주·강인성. (2006). 「지방자치단체의 주민참여수준 진단과 발전방안」. 서울 : 한국지방행정연구원.
- 최미옥·이재성. (2005). 지방정부 정책행위자의 참여혁신 지지도 분석 : 인식, 의지, 제도를 중심으로. 「한국행정학보」, 39(4) : 411-430.
- 하혜수·양기용. (1998). 민선단체장 이후 주민참여제도의 운영실태 분석 : 부천시·평택시·안성군 사례를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 10(2) : 73-90.
- 허철행·김도엽. (2000). 지방자치제 실시에 따른 삶의 질 결정요인 분석. 「한국행정논집」, 12(4) : 637-655.

**정준금(丁俊錦)**: 서울대학교에서 행정학 박사 학위를 취득하고(환경정책의 집행과정에 관한 연구: 환경규제의 계기, 지침결정 및 실현을 좌우하는 요인, 1992), 현재 울산대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 학문적 관심 분야는 정책학, 환경정책, 시차이론 등이며, 주요 저서와 논문으로는 「정책학원론」(공저, 2010), 「환경정책론」(2007), “정책연구의 동향과 과제”(2013) 등이 있다. 현재 한국지방정부학회장을 맡고 있다(jkjung@ulsan.ac.kr).

**김도희(金度希)**: 부산대학교 대학원에서 행정학 박사 학위를 취득하고(도시비선호시설 입지갈등의 갈등유발요인에 관한 연구, 2001), 현재 울산대학교 정책대학원에서 재직 중이다. 주요 관심 분야는 갈등관리, 지방행정, 복지행정, 여성행정 등이다. 주요 논문으로는 “울산광역시 남구의 문화도시정책 추진성과의 정책적 함의: 남구의 문화도시 정책사례 분석을 중심으로”(2012), “공공정책갈등의 제3자 중재개입의 역할과 한계: 울주군청사 이전갈등사례를 중심으로”(2013), “청년 1인 가구 증가 요인에 따른 생활실태분석과 정부의 정책과제”(2013) 등이 있다(dhkim5090@ulsan.ac.kr).

**김도엽(金度燁)**: 부산대학교 대학원 박사과정을 수료하고, 현재 영산대학교 행정학과 겸임으로 있다. 주요 관심 분야는 지방환경, 지역개발, 규제행정 등이며, 주요 논문으로는 “환경거버넌스 체제의 성과에 미치는 영향요인: 지방의제21 추진기구 구성원의 인식을 중심으로”(2012), “지속가능성 지표 비교평가”(2008) 등이 있다(kidoyu1@hanmail.net).

## Abstract

### **Analysis and Evaluation of the Citizen Participation Policy: Opinions from a Survey on the Perceptions of Buk-gu, Ulsan Metropolitan City**

Jung, Joon-Keum

Kim, Do-Hee

Kim, Do-Yup

The purpose of this study is to analyze and evaluate the reality of citizen participation among the citizens of the Buk-gu in Ulsan Metropolitan City and to find any possibility for improving the promotion of citizen participation. In order to achieve these goals, this study employed a structured survey questionnaire for the local residents and government employees to determine how they thought about the citizen participation policy. Based on the overall results of the survey, despite the hard work of the local government leader, the local residents were rather negative about citizen participation in both recognition and participation. The difference in this perception originates from the recognition time of the policy and the difference in the consciousness between the two groups. Therefore, in order to promote citizen participation, the administrative department involved in citizen participation must reinforce its functions and authority; reinforce the capacity of the intermediate organization that bridges the private and public entities; continuously support and actively work to help the local government employees and local government leaders to pay more attention to citizen participation; and finally open overall policy process for more active citizen participation.

Key Words: Citizen Participation, Local Autonomy, Local Government Leader