

지방자치에 대한 인식 분석

An Analysis on the Perception of Local Autonomy

2014. 12

연구진

김 필 두 (연구위원)

류 영 아 (수석연구원)

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

서 문

우리나라 지방자치의 산실인 한국지방행정연구원은 1984년에 설립되어 올해 30주년을 맞이하였다. 우리나라에 지방자치가 본격적으로 논의되기 이전에 설립된 한국지방행정연구원은 그동안 음으로 양으로 우리나라의 지방자치 발전을 위해 많은 일을 수행해 왔다. 하지만, 20년 이상의 역사를 가지고 있는 우리나라의 지방자치는 아직도 그 필요성에 대한 공감대 형성이 부족하고 충분한 성과를 거두지 못하고 있는 상황이다. 지방자치라는 연구주제는 그동안 국내외 많은 학자들이 다양한 측면에서 끊임없이 연구해 온 주제인데, 실제로 우리나라의 지방자치는 아직도 미흡한 수준이라고 답할 수밖에 없는 실정이다.

글로벌 경제위기와 행정환경 변화 속에서 중앙과 지방의 상생, 지방의 역량 강화, 참여를 통한 민주성 확보 등이 요구되는 현 시점에서, 지방자치에 대한 광범위한 인식 조사가 선행되어야 체계적인 지방자치 정책이 추진되고 진정한 국민행복을 달성할 수 있을 것이다. 이에 본 연구는 지방자치의 전반적인 내용에 대한 중앙부처 공무원, 지방자치단체 공무원, 일반시민의 인식을 조사하였다. 즉, 문헌검토와 전문가 워크숍 등을 중심으로 지방자치와 관련한 다양한 키워드를 추출한 후 이에 대한 설문조사와 현장 방문을 통한 심층면접을 수행하면서 지방자치에 대한 전반적인 인식을 조사한 것이다.

본 연구가 우리나라 국가 전반의 발전에 기여할 수 있기를 바라고, 지방자치에 관심있는 일반국민, 학자, 실무자 등에게 큰 도움이 되기를 바라며, 쉽지 않은 연구주제로 1년 동안 연구에 심혈을 기울인 김필두 박사와 류영아 박사의 헌신적인 노고에 깊은 감사를 드린다.

2014년 12월

한국지방행정연구원 원장 이 승 종

요 약

성숙한 지방자치를 성공시키기 위해서는 지방자치를 추진할 수 있는 인프라 구축, 시민의 자발적인 참여, 중앙정부와 지방자치단체간의 권한 배분과 상호 협력 등을 화두로 제안할 수 있다. 본 연구는 창조경제, 국가 발전, 국민 행복 등을 실현할 수 있는 기초자료를 제공하기 위한 목적으로, 지방자치에 대한 광범위한 인식조사를 수행한 연구이다. 즉, 본 연구의 결과가 현장에 직접 적용되기보다는 현장에서 지방자치 정책을 추진할 때 본 연구를 기초자료로 활용할 수 있도록, 양적·질적 연구방법을 통해 다양한 측면으로 지방자치에 대한 인식을 조사하였다.

본 연구에서는 ‘지방자치’를 ‘일정 지역의 주민들이 해당 지역 내의 공공사무를 스스로의 의사와 책임 하에 처리하는 제도’로 정의하고, ‘지방자치의 전반적인 내용’에 대한 중앙부처 공무원(이하 국가공무원), 지방자치단체 공무원, 일반 시민 총 1천명을 설문조사하고 총 28명을 심층면접하였다. 조사를 체계적으로 하기 위해 문헌검토, 전문가 워크숍, 예비 설문조사 등을 거친 후, 본격적인 설문 조사와 현장방문 및 심층면접을 진행하였다. 특히, 지방자치 이해에 대한 질문, 지방자치의 현 상태와 미래 중요도에 대한 질문, 이에 대한 심층면접의 순서로 인식조사하였고, ‘지방자치’가 함의하는 개념과 범위를 ‘인프라’, ‘참여’, ‘분권’, ‘협력’으로 구분하여 조사하였다.

첫째, 설문에 응답한 국가공무원, 지방공무원, 시민 응답자 전체의 62.9%가 우리나라 지방자치가 잘 되지 못한다고 응답하였고 전체 응답자의 84.6%가 지방자치가 필요하다고 응답하였다. 지방자치는 앞으로 필요한 영역이지만 현재까지의 우리나라 지방자치 수준은 부족하다는 인식이 지배적이었다.

둘째, 중앙정부가 지방자치단체를 어떻게 보는가의 질문에 대해 국가공무원은 서로 돕는 협력자라고 응답하였지만, 지방공무원과 시민은 지방의 하부조직이라고 응답하여 인식차이를 보였다. 중앙정부가 지방자치 의지가 있는가의 질문에 대해서도 국가공무원은 중앙이 지방자치 의지가 있다고 하였지만, 지방공무원과

시민은 보통이하를 응답하였다. 심층면접에서도 중앙정부의 지방자치 의지에 대해서는 지방공무원과 시민이 부정적으로 인식하고 있었는데, 지방자치에 대한 중앙정부를 바라보는 시각을 개선해야 할 필요성이 있다는 점을 제시해 볼 수 있다.

셋째, 우리나라에 적합한 중앙-지방 유형에 대해서는 국가공무원 및 지방공무원은 광역형 지방자치를 응답하였고, 시민은 현재의 지방자치를 응답하여 차이를 보였다. 중앙-지방 유형에 대해서는 관련된 정보를 공개하고 논의를 확산하는 것이 필요하다고 볼 수 있다.

넷째, 우리나라 지방자치가 발전하기 위해 필요한 것에 대해서는 전체 응답자가 지방의 역량, 주민의 관심과 참여, 중앙정부의 지원을 선택하여 유사한 인식을 보였다. 즉, 지방자치와 관련된 행위자인 중앙정부, 지방자치단체, 시민 모두의 관심과 노력이 있어야 우리나라 지방자치가 발전할 수 있다고 볼 수 있다.

다섯째, 자치경찰의 필요성에 대해서는 전체 응답자가 필요하다고 응답한 반면, 교육자치에 대해서는 지방공무원과 시민이 필요하다고 응답하여 차이를 보였다. 자치경찰, 교육자치 등 세부 주제에 대해서는 공론화 과정을 거치면서 다양한 담론이 오가는 것이 필요하다고 볼 수 있다.

여섯째, 국가공무원은 현재 시민참여를 시민이 주도하고 있다고 응답한 반면, 지방공무원과 시민은 현재 시민참여를 정부가 주도하고 있다고 응답하였다. 하지만, 전체 응답자가 앞으로 시민참여는 시민이 주도해야 한다고 응답하였다. 시민이 주도하는 시민참여가 되지 못한다면, 진정한 의미의 시민참여가 아니라는 점에서, 이러한 설문결과가 시사하는 바가 크다고 볼 수 있다.

일곱째, 현재 지방자치를 누가 주도하고 있는가에 대하여는 전체 응답자가 중앙정부가 지방자치를 주도하고 있다고 응답하였고, 앞으로는 지방자치단체가 지방자치를 주도하는 것이 필요하다고 응답하였다. 20년 이상 진행되어 온 우리나라의 지방자치가 중앙정부 주도의 지방자치였다는 인식은, 앞으로 우리가 개선하고 발전해 나가야 할 대상이 많고 복잡하다는 점을 시사해 준다고 볼 수 있다.

여덟째, 미래(중요도)와 현재(성과) 간의 평균값 차이를 GAP 분석한 결과, 미래

(중요도)와 현재(성과) 간의 차이가 크면서 통계적으로 유의미한 설문문항은 ‘지방자치단체의 재정자립’, ‘지방공무원 역량’, ‘시민 참여의지’ 등으로 나타났다.

아홉째, 설문 전체의 IPA 결과에 따라 1사분면 상에 위치한 항목을 보면, ‘지방자치단체의 재정자립’, ‘지방자치단체 간의 협력 시스템’, ‘중앙정부와 지방자치단체 간의 협력’, ‘지방자치단체 자율성’, ‘지방자치단체 책임성’, ‘지방공무원 역량’, ‘시민참여 의지’, ‘시민참여 제도’, ‘중앙권한 지방이양’, ‘지방자치단체 간의 협력의지’가 도출되었는데, 이 항목들은 중요하지만 현재 성과가 낮은 항목으로, 이에 대해서는 앞으로 지속적인 관심을 가져야 할 것이다. 이 중에서도 ‘지방자치단체의 재정자립’, ‘지방자치단체 간의 협력 시스템 구축’, ‘중앙정부와 지방자치단체 간의 협력’, ‘지방공무원의 역량 제고’, ‘시민의 참여의지 고양’ 등은 다양한 기준으로 IPA 매트릭스를 제시할 때 계속 1사분면에 위치하였기 때문에, 현 시점에서 가장 시급한 지방자치 과제라고 결론지을 수 있다.

열째, 국가공무원-지방공무원-시민 간의 인식차이가 큰 항목은, ‘중앙정부가 지방자치 의지를 가지고 있는지’, ‘교육자치가 필요한지’, ‘지방자치단체가 책임성을 가지고 있는지’, ‘지방공무원이 충분한 역량을 가지고 있는지’, ‘시민의 참여의지가 충분한지’, ‘중앙-지방 또는 지방-지방 간 협력이 잘 되고 있는지’ 등으로 요약할 수 있다. 이렇게 인식차이가 큰 항목에 대해서는 사회 전반의 관심을 제고하고 관련된 정보를 제공하며 활발한 담론을 통한 이슈 제기가 필요하다고 할 수 있다.

본 연구를 종합해 보면, IPA 기법의 특성상 해당 설문문항에 대한 응답자 전체의 평균값을 기준으로 현재(성과)와 미래(중요도)의 4사분면 상에 위치하기 때문에, 하나의 설문문항을 대상으로 도출한 IPA 4사분면과 여러 개의 설문문항을 대상으로 도출한 IPA 4사분면이 다른 양상을 보이게 된다. 또한, 하나의 응답집단을 대상으로 도출한 IPA 4사분면과 여러 개의 응답집단을 대상으로 도출한 IPA 4사분면이 다른 양상을 보이게 된다. 이는, 연구자가 어떤 논리를 기준으로 연구하는가에 따라서 IPA 활용이 달라질 수 있음을 보이는 것으로, 광범위한 자료를 기초로 IPA 기법을 적용했기 때문에 가시적으로 확인할 수 있는 내용이다.

본 연구는 국가공무원, 지방공무원, 시민을 대상으로 지방자치 전반에 대한 질문을 하였고 다양한 기준으로 분석하고 매핑함에 따라 다소 복잡한 연구결과가 도출되었다. 하지만, 아직까지도 우리나라의 지방자치가 충분하게 이루어지지 못하고 있고, 지방자치단체의 재정자립 문제가 심각하다는 문제제기를 하였다는 점에 연구의의가 있다고 요약할 수 있다.

목 차



제1장 서 론	1
제1절 연구목적	1
제2절 연구범위 및 방법	2
1. 연구범위	2
2. 연구방법	3
제2장 지방자치에 대한 이론적·제도적 고찰	6
제1절 지방자치의 이론적 논의	6
1. 거버넌스론	6
2. 시민참여론	15
제2절 지방자치의 제도적 현황	22
1. 우리나라 지방자치 제도	22
2. 정권별 지방자치 키워드	33
제3절 중요도 성과 분석(IPA)	40
1. 중요도 성과 분석(IPA)의 개념	40
2. 중요도 성과 분석(IPA) 매트릭스	41
제4절 선행연구 검토	44
1. 거버넌스 및 시민참여에 대한 선행연구	44
2. 설문조사 및 IPA에 대한 선행연구	51
3. 선행연구와 본 연구의 차별성	56
제3장 연구설계	58
제1절 분석의 틀	58
1. 분석틀	58

2. 분석요소의 정의	60
제2절 설문조사 개요	62
1. 설문조사 목적 및 방법	62
2. 설문조사 절차	63
3. 설문조사 대상	73
제3절 심층면접 개요	79
1. 심층면접 목적 및 방법	79
2. 심층면접 절차	79
3. 심층면접 대상	80
제4장 지방자치에 대한 인식조사	82
제1절 지방자치 이해	82
1. 지방자치 이해에 대한 인식조사 개요	82
2. 지방자치 이해에 대한 인식조사 결과	83
3. 지방자치 이해에 대한 인식조사 종합	93
제2절 인프라	95
1. 인프라에 대한 인식조사 개요	95
2. 인프라에 대한 인식조사	95
3. 인프라에 속한 항목별 인식조사	98
4. 인프라에 대한 인식조사 종합결과	105
제3절 참여	108
1. 참여에 대한 인식조사 개요	108
2. 참여에 대한 인식조사	108
3. 참여에 속한 항목별 인식조사	112
4. 참여에 대한 인식조사 종합	118
제4절 분권	120
1. 분권에 대한 인식조사 개요	120
2. 분권에 대한 인식조사	121
3. 분권에 속한 항목별 인식조사	125
4. 분권에 대한 인식조사 종합결과	128

제5절 협력	130
1. 협력에 대한 인식조사 개요	130
2. 협력에 대한 인식조사	130
3. 협력에 속한 항목별 인식조사	133
4. 협력에 대한 인식조사 종합	138
제6절 인식조사 소결	140
1. 중요도와 성과에 대한 인식	140
2. 응답자별 인식	149
제5장 지방자치에 대한 인식조사 함의점	155
제1절 인식조사 분석결과 종합	155
1. 지방자치 이해에 대한 분석결과 종합	155
2. 인프라 분석결과 종합	158
3. 참여 분석결과 종합	161
4. 분권 분석결과 종합	164
5. 협력 분석결과 종합	166
6. 분석결과 종합	169
제2절 인식조사의 시사점	171
1. 지방자치의 중요성 발견	171
2. 시급한 지방자치 과제 도출	173
3. 인식 차이가 있는 영역 도출	175
제6장 결 론	179
제1절 연구결과의 요약	179
제2절 정책 건의	183
【참고문헌】	186
Abstract	198

【부록1】 예비 설문조사지	201
【부록2】 예비 설문조사 결과	202
【부록3】 본 설문조사지(중앙 및 지방공무원, 주민)	210
【부록4】 본 설문조사 빈도분석 결과	225
【부록5】 심층면접 조사지	237

표 목 차



〈표 II-1〉 도시 거버넌스와 전통적 도시정부의 비교	11
〈표 II-2〉 거버넌스론 중에서 본 연구에 활용하는 키워드	14
〈표 II-3〉 정부 실패에 대한 제도적 보완방법	17
〈표 II-4〉 Arnstein의 시민참여 단계	18
〈표 II-5〉 간접 참여제도의 유형과 내용	20
〈표 II-6〉 시민참여론 중에서 본 연구에 활용하는 키워드	21
〈표 II-7〉 지방자치법에 따른 조례의 범위	22
〈표 II-8〉 자치행정권에 포함되는 사무	24
〈표 II-9〉 자치재정권의 주요 내용	25
〈표 II-10〉 지방자치단체의 사무 영역(원칙)	27
〈표 II-11〉 역대 정부의 지방분권 추진체계	28
〈표 II-12〉 참여 활동의 유형 및 그 특성	29
〈표 II-13〉 시민참여의 유형	30
〈표 II-14〉 시민직접참여제도	33
〈표 II-15〉 지방자치 인식조사 설문문항(1993년 한국지방행정연구원)	34
〈표 II-16〉 지방자치의 내용 분류	35
〈표 II-17〉 이명박 정부의 지방분권 추진과제 및 추진실적	36
〈표 II-18〉 지방자치 및 지방행정 연구동향	37
〈표 II-19〉 박근혜 정부의 지방자치발전 종합계획	38
〈표 II-20〉 한국지방행정연구원의 지방자치발전 중장기 기본계획	39
〈표 II-21〉 거버넌스 관련 선행연구 동향	47
〈표 II-22〉 시민참여 관련 선행연구 동향	50
〈표 II-23〉 인식 조사에 대한 선행연구	53
〈표 II-24〉 IPA에 대한 선행연구	55

〈표 II-25〉 선행연구를 통한 본 연구의 함의점	57
〈표 III-1〉 분석요소의 정의	61
〈표 III-2〉 지방자치 키워드(문헌조사 결과)	64
〈표 III-3〉 지방자치 키워드(사전 현장조사 결과)	66
〈표 III-4〉 응답자 특성별 지방자치의 의미	67
〈표 III-5〉 지방자치 키워드(전문가 워크숍 결과)	68
〈표 III-6〉 예비 설문조사 설문지(총 23문항)	70
〈표 III-7〉 예비 설문조사(4단계)의 함의점	71
〈표 III-8〉 전문가 워크숍(5단계)의 함의점	72
〈표 III-9〉 본 설문조사 설문지(최종): 지방자치 이해에 대한 질문(13개)	73
〈표 III-10〉 본 설문조사 설문지(IPA용)(24개)	74
〈표 III-11〉 분석대상 설문지(N=1,000)	76
〈표 III-12〉 설문 응답자 전체의 인구통계학적 특성	77
〈표 III-13〉 심층면접 대상자(N=28)	81
〈표 IV-1〉 지방자치 이해에 대한 질문	82
〈표 IV-2〉 지방자치 수행 정도	83
〈표 IV-3〉 지방자치 수행 정도(one way ANOVA)	84
〈표 IV-4〉 지방자치 필요성	84
〈표 IV-5〉 지방자치 필요성(one way ANOVA)	85
〈표 IV-6〉 중앙에서 인식하는 지방자치단체	85
〈표 IV-7〉 중앙에서 인식하는 지방자치단체(one way ANOVA)	86
〈표 IV-8〉 중앙정부의 지방자치 의지	87
〈표 IV-9〉 중앙정부의 지방자치 의지(one way ANOVA)	87
〈표 IV-10〉 우리나라에 적합한 중앙-지방 유형	88
〈표 IV-11〉 우리나라에 적합한 중앙-지방 유형(one way ANOVA)	89
〈표 IV-12〉 지방자치가 발전하기 위해서 가장 필요한 것	89
〈표 IV-13〉 지방자치가 발전하기 위해서 가장 필요한 것(one way ANOVA)	90
〈표 IV-14〉 자치경찰 제도의 필요성	90

〈표 IV-15〉 자치경찰 제도의 필요성(one way ANOVA)	91
〈표 IV-16〉 교육자치의 필요성	92
〈표 IV-17〉 교육자치의 필요성(one way ANOVA)	92
〈표 IV-18〉 지방자치 이해에 대한 질문(인식조사 결과)	94
〈표 IV-19〉 인프라에 대한 질문	95
〈표 IV-20〉 인프라에 대한 인식	96
〈표 IV-21〉 지방자치단체 자율성(평균값)	99
〈표 IV-22〉 지방자치단체 책임성(평균값)	101
〈표 IV-23〉 지방공무원 역량(평균값)	102
〈표 IV-24〉 지방의회 활동(평균값)	104
〈표 IV-25〉 인프라에 대한 질문(인식조사 결과)	107
〈표 IV-26〉 참여에 대한 질문	108
〈표 IV-27〉 현재 시민참여 주도자	109
〈표 IV-28〉 현재 시민참여 주도자(one way ANOVA)	109
〈표 IV-29〉 향후 시민참여를 주도하는 행위자	110
〈표 IV-30〉 참여에 대한 인식	111
〈표 IV-31〉 시민의 참여의지(평균값)	113
〈표 IV-32〉 시민참여 제도(평균값)	114
〈표 IV-33〉 문제해결에 직접 관여(평균값)	116
〈표 IV-34〉 참여에 대한 질문(인식조사 결과)	119
〈표 IV-35〉 분권에 대한 질문	120
〈표 IV-36〉 현재 지방자치 주도자	121
〈표 IV-37〉 향후 지방자치를 주도하는 행위자	122
〈표 IV-38〉 분권에 대한 인식	122
〈표 IV-39〉 중앙 권한의 지방이양 방식	125
〈표 IV-40〉 지방자치단체 재정자립(평균값)	126
〈표 IV-41〉 중앙정부 권한의 지방이양(평균값)	127
〈표 IV-42〉 분권에 대한 질문(인식조사 결과)	129

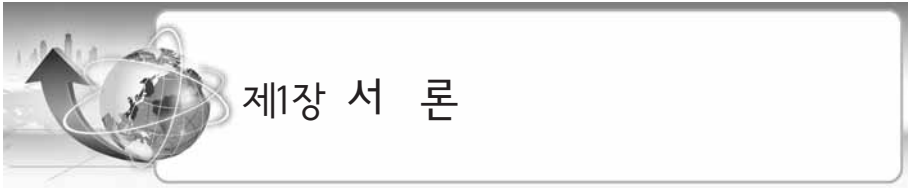
〈표 IV-43〉 협력에 대한 질문	130
〈표 IV-44〉 협력에 대한 인식	131
〈표 IV-45〉 지방자치단체간 협력 의지(평균값)	133
〈표 IV-46〉 지방자치단체간 협력시스템(평균값)	135
〈표 IV-47〉 중앙-지방간 협력(평균값)	137
〈표 IV-48〉 협력에 대한 질문(인식조사 결과)	139
〈표 IV-49〉 네 가지 부문에 대한 전체 응답자의 인식(N=1,000)	141
〈표 IV-50〉 전체 응답자의 세부 항목별 평균값	144
〈표 IV-51〉 전체 응답자의 세부 IPA 결과	146
〈표 IV-52〉 국가공무원의 인식 종합(N=100)	150
〈표 IV-53〉 지방공무원의 인식 종합(N=400)	152
〈표 IV-54〉 시민의 인식 종합(N=500)	154
〈표 V-1〉 지방자치에 대한 이해 질문 인식조사 결과	157
〈표 V-2〉 인프라에 대한 인식조사 결과	160
〈표 V-3〉 참여에 대한 인식조사 결과	163
〈표 V-4〉 분권에 대한 인식조사 결과	166
〈표 V-5〉 협력에 대한 인식조사 결과	168
〈표 V-6〉 분석결과 종합(최종)	170
〈표 V-7〉 향후 개선해야 할 지방자치 항목	172
〈표 V-8〉 개선이 시급한 지방자치 과제	175
〈표 V-9〉 응답자 간의 인식차이 큰 지방자치 항목	178

그림 목차



〈그림 I-1〉 연구범위	3
〈그림 I-2〉 연구방법	4
〈그림 I-3〉 연구 수행체계도	5
〈그림 II-1〉 IPA matrix	42
〈그림 II-2〉 성과와 중요도를 통한 IPA	43
〈그림 III-1〉 분석의 틀	59
〈그림 III-2〉 설문문항 구성 과정	63
〈그림 III-3〉 심층면접 과정	80
〈그림 IV-1〉 인프라에 대한 인식(IPA)	97
〈그림 IV-2〉 지방자치단체 자율성(IPA)	100
〈그림 IV-3〉 지방자치단체 책임성(IPA)	102
〈그림 IV-4〉 지방공무원 역량(IPA)	103
〈그림 IV-5〉 지방의회 활동(IPA)	105
〈그림 IV-6〉 참여에 대한 인식(IPA)	111
〈그림 IV-7〉 시민의 참여의지(IPA)	114
〈그림 IV-8〉 시민참여 제도(IPA)	116
〈그림 IV-9〉 문제해결에 직접 관여(IPA)	117
〈그림 IV-10〉 분권에 대한 인식(IPA)	123
〈그림 IV-11〉 지방자치단체 재정자립(IPA)	126
〈그림 IV-12〉 중앙정부 권한의 지방이양(IPA)	128
〈그림 IV-13〉 협력에 대한 인식(IPA)	132
〈그림 IV-14〉 지방자치단체간 협력 의지(IPA)	134
〈그림 IV-15〉 지방자치단체간 협력시스템(IPA)	136
〈그림 IV-16〉 중앙-지방간 협력(IPA)	138

〈그림 IV-17〉 네 가지 부문에 대한 전체 응답자의 인식(N=1,000)	140
〈그림 IV-18〉 네 가지 부문에 대한 전체 응답자의 인식(IPA)	143
〈그림 IV-19〉 IPA 결과 종합(SPSS 화면)	147
〈그림 IV-20〉 IPA 결과 종합	148
〈그림 IV-21〉 국가공무원의 인식종합(IPA)	150
〈그림 IV-22〉 지방공무원의 인식종합(IPA)	152
〈그림 IV-23〉 시민의 인식종합(IPA)	154



제1절 연구목적

1991년 기초 및 광역 지방의회의 구성을 통해 재개된 우리나라의 지방자치는 이미 20년 이상의 역사를 가지고 있지만 아직도 지방자치의 필요성과 지방자치의 효용이 충분한 공감대를 형성하지 못하고 있다. 현재에도 지방자치단체의 재정 확충, 단체자치 전통에서의 주민참여, 지방자치 구역단위의 적정화 등 다양한 이슈들이 제기되고 있다. 이는 지난 20년 이상 계속해서 제기되어 왔던 문제들이고 현재까지도 이에 대한 뚜렷한 대안이나 개선이 이루어지지 못하고 있어서 지방자치에 대한 막연한 부정적인 이미지를 양산하고 있는 실정이다. 또한, 지방자치 영역에서는 자치를 통해 얻을 수 있는 효용성을 구체적으로 제시하기보다는 자치에 대한 규범적·이상적 논의를 주로 하게 되어, 지방자치가 현실적·실질적으로 도움이 된다는 사실을 정확하게 전달하지 못하고 있다고 문제제기할 수 있다.

지방자치와 관련있는 행위자(actors)인 중앙부처 공무원(이하 국가공무원), 지방공무원, 시민이 지방자치에 대하여 인식하는 바가 다를 수 있고, 이러한 인식 차이가 지방자치 추진 동력을 저하시킬 우려가 있다. 즉, 지방자치에 대한 생각, 지방자치 제도에 대한 인식, 주민참여에 대한 생각, 중앙과 지방간의 관계에 대한 인식, 지방자치단체간 관계에 대한 생각 등이 각기 다르기 때문에, 동일한 현상을 바라보는 인식에 차이가 있고 인식차이가 겉으로 드러나지 않기 때문에 이를 간과하면서 정책이 계획·추진되고 중국에는 성과가 미진한 지방자치 정책으로 남을 수 있다는 위기의식을 가질 수 있다.

본 연구는, ‘지방자치의 전반적인 내용’에 대한 국가공무원, 지방공무원, 시민

의 인식을 조사·분석하여야 이러한 객관적인 인식 자료를 기반으로 체계적인 지방자치 정책을 추진할 수 있다는 문제의식에서 출발하였다. 즉, ‘지방자치의 전반적인 내용’에 대한 공무원 및 국민의 공감대 형성이 전제된 후에 참 자치, 풀뿌리 지방자치, 국민 개개인의 행복을 실천할 수 있다고 보았다.

이에 본 연구는 ‘지방자치의 전반적인 내용’에 대한 국가공무원, 지방공무원, 시민의 인식과 태도를 조사하고 결과를 분석하였다. 국가공무원, 지방공무원, 시민의 인식조사를 통해 ‘지방자치의 전반적인 내용’ 중에서 중요한 항목을 발굴하고, 지방자치에 대한 긍정적·부정적 인식을 발견·분석하는 것을 연구목적으로 하였다. 본 연구결과는 지방자치의 발전에 기여할 수 있는 정책 대안을 모색할 때 기초자료로 활용될 수 있을 것으로 기대한다.

제2절 연구범위 및 방법

1. 연구범위

본 연구는 ‘지방자치의 전반적인 내용’에 대한 인식조사 연구로써, 첫째, 본 연구에서 고찰하는 ‘지방자치’란, ‘일정 지역의 주민들이 해당 지역 내의 공공사무를 스스로의 의사와 책임 하에 처리하는 제도’로 정의하고 ‘단체자치’와 ‘주민자치’라는 두 가지 차원을 종합한 개념으로 한정한다. 이는 거버넌스론과 주민참여론을 참고하여 도출한 개념이다.

둘째, 연구의 내용범위는 지방자치와 연결될 수 있는 거버넌스론, 시민참여론으로 한정한다. 이는 지방자치와 관련된 행위자를 중앙정부, 지방자치단체, 시민으로 한정할 수 있기 때문이다. 지방자치단체가 중앙정부 및 지역주민과 함께 사업 및 정책을 집행한다는 측면에서 거버넌스론, 지역주민(시민)이 지방자치 제도 하에서 정부 사업 및 정책에 참여한다는 측면에서 시민참여론과 관련되기 때문이다. 이러한 이론을 바탕으로 ‘지방자치’가 함의하는 개념과 범위를 정하고

핵심 키워드를 추출하여 본 연구의 설문조사 문항을 개발하였다. 특히, 지방자치 현 상태에 대한 인식(performance)과 지방자치 중요도에 대한 인식(importance)을 조사하여 양자의 차이를 비교하는 것은, 잘 되고 있는 지방자치의 영역과 중요한 지방자치의 영역을 발견하는 계기가 될 것이다. 즉, 현 상태의 성과와 미래 중요도 간의 차이를 발견하는 것이 연구범위 중 ‘내용범위’이다.

셋째, 연구의 대상범위는 지방자치와 관련된 국가공무원, 지방공무원, 시민 등으로 한정하였다. 이들에 대한 설문조사를 실시하여 설문문항에 대한 국가공무원, 지방공무원, 일반시민의 인식을 조사·분석하였다. 설문조사를 통한 인식 분석 이후에, 인식 차이가 있는 부분에 대한 심층면접을 수행하여 인식차이의 원인과 시사점을 도출하였다. 즉, 국가공무원, 지방공무원, 일반시민 간의 인식차이를 발견하는 것이 연구범위 중 ‘대상범위’이다.

〈그림 1-1〉 연구범위



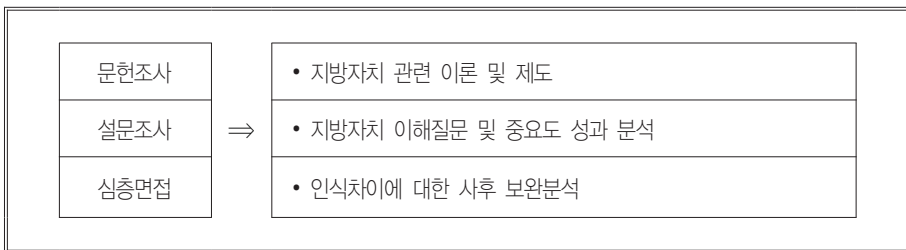
2. 연구방법

본 연구의 방법은 양적 분석과 질적 분석으로 구분된다. 첫째, 양적 분석을 위해, 국가공무원, 지방공무원, 일반시민을 대상으로 설문조사를 실시하여 ‘지방자치의 전반적인 내용’에 대한 인식을 현재의 실태 및 성과(performance)와 미래의 중요도(importance)를 기준으로 조사·분석하였다. 설문대상은 전국을 권역으로

구분하여 대표성있게 선정하되, 현실적으로 설문조사 및 심층면접이 가능한 지역으로 선정하여 총 1,000부를 설문조사하였다.¹⁾ 국가공무원 100부는 지방자치와 직접 관련있는 안전행정부, 보건복지부, 문화체육관광부, 국무총리실 공무원으로 하고,²⁾ 지방공무원 400부는 전국 17개 광역자치단체와 소속 기초자치단체 공무원을 대상으로 하였다.³⁾ 시민 500부도 전국 17개 광역자치단체와 소속 기초자치단체 거주 시민을 대상으로 하였다. 수집된 설문지를 대상으로 빈도분석과 IPA(importance performance analysis)를 실시하였고, 추가적으로 대응표본 T 검정(paired T test), 일원배치 분산분석(one way ANOVA)을 실시하였다.

둘째, 질적 분석에서는, 양적 분석 결과에 따라 차이가 나타난 설문문항에 대하여 국가공무원, 지방공무원, 시민을 대상으로 보완분석(심층면접)을 수행하여 응답자의 인식을 조사·분석하였다.

〈그림 1-2〉 연구방법

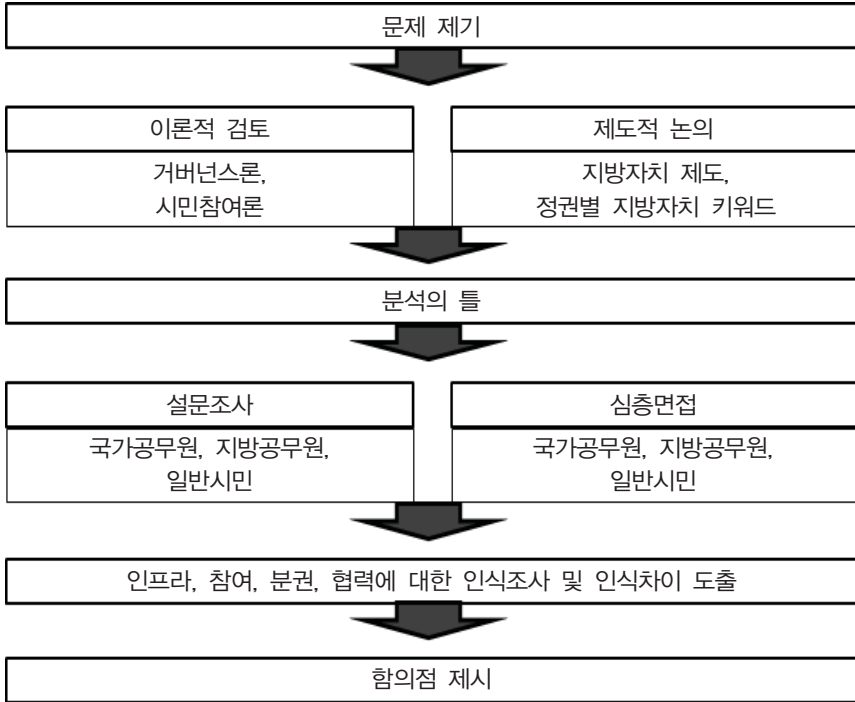


1) 설문대상 숫자(중앙부처 100부, 지방자치단체 400부, 시민 500부)는 설문지 배포와 회수의 현실가능성과 연구과제비의 한계를 고려하였고, 한국지방행정연구원 기본과제 착수보고회, 중간보고회, 전문가 워크숍 결과를 기반으로 최종적으로 확정된 숫자이다.

2) 지방자치에 대한 이해도가 있어야 본 설문조사가 신뢰성 있게 이루어질 수 있기 때문에 연구자들이 각 중앙부처에서 지방자치와 관련한 업무를 하고 있는 부서를 미리 선정하였다. 안전행정부의 경우에는 자치행정과, 민간협력과, 자치제도과, 주민과, 선거의뢰과, 지방공무원과, 재정관리과, 재정정책과를 대상으로 공문을 보낸 후 설문조사하였다. 보건복지부는 복지정책과, 기초생활보장과, 사회보장제도과, 지역복지과, 사회서비스정책과, 사회서비스사업과, 사회서비스일자리과, 건강정책과, 건강증진과, 구강생활건강과, 정신건강정책과를 대상으로 공문을 보낸 후 설문조사하였다. 문화체육관광부는 지역전통문화과, 관광개발기획과, 관광개발지원과를 대상으로, 국무조정실은 국정과제관리관, 성과관리정책관, 경제규제관리관, 규제총괄정책관, 사회규제관리관, 사회복지정책관을 대상으로 공문을 보낸 후 설문조사하였다.

3) 지방공무원은 자치행정과, 주민복지과, 총무과, 복지정책과 등을 대상으로 공문을 보낸 후 설문조사하였다.

〈그림 1-3〉 연구 수행체계도





제2장 지방자치에 대한 이론적, 제도적 고찰

본 연구에서 지방자치와 관련한 이론적 논의는 거버넌스론, 시민참여론으로 한정하였다. 첫째, 지방자치와 관련한 각종 정책 및 사업은 중앙정부, 지방자치단체 및 지역주민이 모두 관련된다는 측면에서 ‘거버넌스론’을 검토하였다. 둘째, 지방자치는 시민참여와 밀접하게 연결되어 있고, 시민이 지방자치 제도 하에서 정부 사업 및 정책에 참여한다는 측면에서 ‘시민참여론’을 검토하였다.

제1절 지방자치의 이론적 논의

1. 거버넌스론

행정 또는 정부와 시민간의 상호작용 관계는 행정이 시민을 지배하던 관계에서 시민과 정부의 대등한 관계로 발전해가고 있고 이에 따라 요구되는 정부와 행정의 역할도 변화하고 있다. 기존의 정부, 시민, 시장의 관계는 수직적 관계로, 시민 및 시장은 문제해결의 객체이고 정부는 사회문제 해결의 주체로서, 시민 및 시장은 정부가 만들어놓은 해결책을 수용하는 입장이었다. 하지만, 현재의 복잡한 사회문제에 대하여 정부가 독자적으로 결정·집행하는 해결방안이 한계를 가지게 되었고 다양한 행위자 간의 협력을 통한 문제해결의 필요성이 커지게 되었다(이명석 외, 2008: 147).

거버넌스 패러다임에서는 정부, 시민, 시장 간의 관계가 수평적인 관계이고 정부, 시민, 시장 간에는 동등한 위치에서 정책에 관한 의사결정을 하며 파트너로서 역할을 하게 된다. 즉, 협력, 분권, 참여, 수평, 동등, 공동의 의사결정을 강조

하게 된 것이다. 거버넌스에 참여하는 정부 이외의 행위자들(시민, 시장)은 단순히 의견제시 수준의 참여가 아니라 함께 의사결정을 내리고 집행에도 참여하는 적극적인 행태를 보인다는 점에서 정부, 시민, 시장이 ‘우리(we)’로 인식될 수 있어야 한다(하미승·전영상, 2007: 3). 이는 거버넌스에 참여하는 행위자들이 공동으로 의제를 설정하고 의제에 대한 해결책을 마련하며, 거버넌스에서 결정된 의사결정에 대해 공동으로 책임지는 것을 의미한다. 거버넌스의 개념에서 가장 강조되는 부분은 시장, 시민 등 행위자들 간의 수평적이고 협력적 조직 구성이다(Jessop, 2000; 강영훈, 2008: 6).

행위자 간의 ‘협력’을 강조하는 협력적 거버넌스(Collaborative Governance)에 서는, 행위자 간의 관계는 수평적이지만 거버넌스를 구축하고 관리하는 것은 정부의 역할이므로 정부 주도하에 협력적 거버넌스가 이루어진다는 특징을 가진다. 협력적 거버넌스의 본질은 사회문제에 관심과 이해관계를 갖는 다양한 사회의 행위자가 거버넌스 체계에 참여하여 상호작용하는 것인데 여기에서의 참여는 단순한 의견제시 이상의 참여를 의미한다. 또한, 협력적 거버넌스는 거버넌스에 참여하는 다양한 참여자들 간의 ‘의견일치’를 추구하기 때문에, 이해관계가 상충되어 합의가 이루어지지 않는 경우에서도 제로-섬 형식의 의견도출이 아닌 윈-윈 할 수 있는 의사결정을 도출하기 위하여 지속적으로 협력하고 상호작용하는 것을 강조한다. 또한, 협력적 거버넌스는 사익이 아닌 공익을 중심으로 공공문제의 해결을 통해 공익증진에 기여하는 것을 목표로 하고 있다(이명석, 2010: 29-30). 협력적 거버넌스를 성공적으로 구축하기 위해서는, 신뢰를 기반으로 한 이해당사자간의 상호작용, 민주적인 의사결정방식, 참여수준의 확대 등이 필요하다(채종현·김재근, 2009: 120-121).

지역 차원에서 강조되는 로컬 거버넌스(local governance)는 지방자치단체, 기업, 시민이 협력과 참여를 통해 지역의 문제를 해결하는 체제를 의미한다(Stoker, 2000: 93-94; 박재욱, 2004: 3; 소순창·유재원, 2005: 304). 로컬 거버넌스는 국가 수준에 비해 좁은 지역을 대상으로 하기 때문에 이해집단의 규모가 한정적이고 행위자들 간의 접촉이 상대적으로 높은 특징을 가진다(최병대, 2003: 158). 시민

은 지역 정책과정에서 파트너이자 협력자이기 때문에 시민의 역할이 보다 실질적이고 적극적일 수 있다(김순은, 2005: 43). 시민 및 시장이 행정에 참여하는 것은 로컬 거버넌스가 적합하게 수행되도록 하는 전제 조건이라고 할 수 있다.

가. 거버넌스와 정책역량

산업화, 민주화, 글로벌 경제위기 등과 더불어 현대 사회는 그 성격이 급속하게 변화하고 있다. 1990년대부터 급속하게 진행된 세계화·지방화의 물결은 국가 영역의 안과 밖에서 정책 영역에 참여하는 참여자의 양을 급속하게 확대시켰고, 현대 사회 핵심 산업으로 성장한 IT 산업 및 정보화의 물결은 참여의 방법을 광범위하게 확장시키면서 세계화·지방화의 실질적 도구로서 그 흐름을 가속화시켰다고 할 수 있다. 이렇게 다양성이 증대한 사회에서 정부는 단일한 행위자로서는 바람직한 정책 목표를 달성하는데 한계를 느낄 수 밖에 없으며, 보다 다양한 이해관계를 반영하는 새로운 구조로의 변환을 모색하게 된다. 즉, 복잡성의 시대에 새로운 형태로 제기되고 있는 문제영역들에 대한 국가중심적인 전통적 통치방식이 해체되면서 정부(government)에서 거버넌스(governance)로의 방향 전환이 나타난 것이다.

이러한 맥락에서 거버넌스의 의미는 국가, 사회 간의 통치과정과 관련된 제도의 범주와 이들의 관계에 관한 중요한 의미변화를 포함하고 있다. 이는 작은 정부와 국가 경쟁력의 제고 뿐만 아니라 공식적 권위가 비공식적 권위에 대한 의존성을 높이는 것을 의미하는데, 국가 혹은 정부 역할에 대한 전환으로 인식된다(Pierre, 2000: 3). 즉, 거버넌스는 기존 정부의 기능과 역할을 재고하면서 공공 부문, 민간부문, 시민사회 등 다양한 주체들 간의 대등한 행위관계 속에서 집합적 이익을 스스로 조종·조절해 나가는 상호호혜적인 자기조직적 네트워크를 의미한다(Rhodes, 1997: Stoker, 2000: Pierre, 2000). 이와 같은 맥락에서는 네트워크와 파트너십의 과정에 관심을 두게 되고, 자율성, 상호의존성, 지속적인 상호작용 등을 거버넌스의 기본요소로 하게 된다.

거버넌스에 대한 일반적 특성을 살펴보면, Stocker(1998)는 거버넌스를 정부의

영역을 넘어서는 일련의 제도와 행위자로 정의하며 이 과정에서 동반되는 책임과 경계의 혼합적 문제를 제시하였다. 거버넌스는 집합행동에서 나타나는 제도들 사이에 포함된 권력의존으로 구체화되는데, 이는 사회문제가 단일 행위자에 의해 해결될 수 없다는 “상호의존성”을 표현하는 것이다. 거버넌스는 그 안에 포함된 행위자의 자기 통제 네트워크를 보이며, 이는 정부의 권력에 의존하는 것이 아니라, 각 행위자의 능력을 인지하며 진행된다. 유사한 맥락에서 Bryson et al.(2006)은 부문 간 협력(cross-sector collaboration)의 발생 근거로 부문의 실패(sector failure)를 제시하고 있다. 즉, 단위 행위자의 독립적 노력에도 불구하고 해결에 실패한 공공의 문제를 해결하기 위해 부문 간 협력이 나타난다고 언급하는 것이다.

거버넌스의 특징으로 의사결정, 집행, 관리의 측면에서 민주적 책임성을 강조할 수 있는데 이러한 맥락에서는 수요자에 대한 반응성과 문화적 맥락의 중요성에 초점을 맞춘다. 거버넌스 환경 아래서 수요자는 정부서비스에 반응하며 영향을 미칠 수 있으며, 서비스의 제공은 환경에 영향을 끼치며 받기도 한다. 이런 거버넌스의 특성은 상호적 영향, 정치적 특성, 다른 행위자와의 수단적 접근 등을 포함한다(Lynn et al. 2001).

Peters & Pierre(2000)는 거버넌스의 가장 중요한 특성으로 “네트워크”가 공공정책을 지배하는 것을 꼽는다. 이때 정부의 역할은 소멸되는 것이 아니며, 직접적 조정력을 다른 형태로 전환하는 것이라고 언급하며, 이를 위해서 정부행위자는 지속적으로 다른 행위자와 협상해야 한다고 주장한다. 이 과정에서 중요한 점은 각 행위자 사이의 “상대적 평등성” 이고, 정부의 개념을 정부와 그 관계되는 모든 조직과의 관계로 확장시키고 있다.

유사한 맥락에서, 거버넌스와 연결될 수 있는 확장된 정부의 능력을 나타내는 개념으로 정책역량(policy capacity)의 개념을 살펴볼 수 있다. 정책역량이란 국가가 정책행위를 함에 있어 한정된 자원으로 공익을 실현하는 데 필요한 전략적 방향이고, 역량이란 정부체제의 구조적 특성과 정부자원 활용능력의 총체적 개념을 의미한다. 이와 유사하게 거버넌스의 정의 역시 조직, 사회체계, 국가 전체

등과 관련된 문제를 해결하는 다양한 방법을 포괄하는 개념으로 설명할 수 있는데(권기현, 2007), 거버넌스는 국가의 총체적 역량으로 해석할 수 있는 것으로, 현대사회에서 정부의 문제 해결능력을 의미한다고 할 수 있다.

나. 로컬 거버넌스의 특성

본 연구가 지방자치에 대한 인식 분석이므로, 지역 차원의 로컬 거버넌스의 특징을 고찰하였다. 로컬 거버넌스의 특성을 유형화하기에 앞서, 지방정부의 역할에 따라 지방정부의 모형을 구분하면 전통적 관료제 모형(traditional bureaucratic enabling authority), 잔여 모형(residual enabling authority), 시장 지향 모형(market-oriented enabling authority), 공동체 지향 모형(community-oriented enabling authority)으로 구분하여 살펴볼 수 있다(Leach, Stewart & Walsh, 1994: 236-251; 안용식 외, 2007에서 재인용).⁴⁾ 오늘날 지방자치 하에서 중앙집권적인 권력적 규제행정에서 벗어나고자 하는 경향이 강조됨을 고려할 때 지방정부의 역할은 전통적 관료적 모형이나 잔여 모형에서 시장 지향 모형이나 공동체 지향 모형에 접근해 가고 있는 것으로 파악되며, 이는 지역 주민에 의한 선택(local choice)의 범위를 지방정부가 확대시켜 줄 것을 강조하고 있다(안용식 외, 2007: 70).

전통적 관료 모형과 거버넌스 모형을 비교함에 있어서, 전통적인 정부체제는 지역문제를 경제적이고 효율적으로 해결할 수 있다는 기능적 관점에서 논의되어 왔다. 이러한 관점에서는 집권적 가치가 보다 중요하게 고려되었으며 이러한 맥락 아래에서 정부와 정부 간 관계, 행정의 양식, 지역주민과의 관계가 결정되었다. 따라서, 정부의 행정관리방식은 권위적이고 하향적인 관계였으며 시민을 관

4) 전통적 관료제 모형은 시장보다는 공공부문의 역할을 중시하고 지방정부가 강력한 역할을 수행하는 모형이지만, 강력한 역할을 수행할 만한 재정적·정책적 자율성이 결여된 모형이다. 잔여 모형은 공공서비스의 공급은 시장 메커니즘에 의해 공급되어야 한다고 보는 모형인데, 시장이 할 수 없는 역할에 대해서만 지방정부가 관여해야 한다고 주장한다. 세 번째로 시장 지향 모형은 시장 메커니즘의 효율성을 강조하고 있다는 점에서 잔여 모형의 경우와 차이가 없으나, 지방정부의 역할을 시장경제 원리와 접목시키려 한다는 점에서 차이점이 있다. 마지막으로 공동체 지향 모형은 지방정부가 제공하는 공공 서비스를 다양한 공급 방식을 통하여 다양한 욕구를 충족시키려는 것으로 소비자의 개념이 아니라 시민의 개념을 강조하고 있다(안용식 외, 2007:69-70).

리와 통제의 대상으로 여기며 주민참여는 형식적이고 수단적인 성격이 강하게 적용되어 왔다. 반면에 로컬 거버넌스는 참여자 간의 수평적 관계가 중요시되며, 이들의 참여는 민주성과 상호의존성에 기반하고 합의와 협상의 관리방식이 존중된다. 따라서 지역주민들은 관리와 통제의 대상이 아니며 지역의 정책과정에서 파트너로서 협력자로서 여겨지기 때문에 시민참여는 보다 실질적이고 적극적인 구조를 갖게 되는 특징을 나타낸다(김순은, 2005: 43).

〈표 II-1〉 도시 거버넌스와 전통적 도시정부의 비교

구 분	전통적인 정부 체제	로컬 거버넌스
정당성의 근거	광역도시의 기능성	민주성, 상호의존성
주요요건(특징)	정치적 정통성, 자율성, 지리적 광역성, 광역행정의 기능성	자발적참여, 협상, 구조의 탄력성, 파트너십
이론적 배경	집권론, 광역정부	분권론, 작은정부
행정가치	효율성, 경제성, 규모의경제	민주성, 효율성, 공평성
정부 간 관계	상하복종관계	상호대등관계
행정관리방식	권위적, 하향식	합의와 협상
주민과의 관계	관리 및 통제의 대상	상호협력, 네트워크 관계
주민참여	형식, 절차적 수단	내용적, 실질적 성격
도시행정문화	권위적 행정문화	창의적 정책문화

출처: 김순은(2005: 43)에서 재구성

로컬 거버넌스가 보여주는 특징은 지방정부를 중심으로 한 제도적이고 공식적인 통치와 관리보다는 공공부문(public sector), 사적부문(private sector), 시민사회 부문(civil sector) 간의 공식적·비공식적 네트워크나 협력을 통해 정부 성과에 대한 새로운 창조적 동력을 창출하고자 하는데 있다. 즉, 개방적·참여적 시스템을 운영하고 주민의 참여를 도모하는 민주주의의 본래의 의미를 향상시키며, Rhodes(1996: 658)의 ‘거버넌스는 네트워크를 관리하는 것이다’라는 주장처럼 네트워크 관리를 통해서 행정 성과의 효율성과 효과성을 향상시키는 측면을 가지고 있다. 로컬 거버넌스의 등장 그 자체가 지방정부의 개입주의적, 집권적 체제

에서 비롯된 행정의 비효율성과 비효과성을 성찰적으로 반성한 산출이기 때문이다. 따라서 로컬 거버넌스 아래에서는 정책 과정이 가지는 조정(coordination), 조종(steering), 조절(regulation)의 네트워크를 효율적으로 관리하고 가능하게 하기 위한 지방정부의 기능이 보다 중요시된다(Stoker, 1997: 10-11).

로컬 거버넌스 중에서 도시 거버넌스(urban governance)는 지방, 특히 도시 차원에서 지방정부와 기업, 시민사회가 공과 사의 구분 없이 ‘협력’과 ‘참여’를 통하여 도시의 정책문제를 해결하는 체제를 의미한다(Stoker, 2000: 93-94; 박재욱, 2004: 3; 소순창·유재원, 2005: 304). 도시 거버넌스의 개념상 정의는 일반적으로 정의되는 로컬 거버넌스의 의미와도 연결된다. 로컬 거버넌스는 국가 수준에 비해 한정된 지역을 대상으로 하기 때문에 이해집단의 규모가 한정적이고 민간부문과의 접촉 빈도나 접촉의 질이 상대적으로 높은 특징을 가진다(최병대, 2003: 158).

다. 로컬 거버넌스의 구성요소

로컬 거버넌스에 관한 선행연구를 통해 도출한 로컬 거버넌스의 구성요소를 살펴보면 크게 행위자 및 상호작용, 정부의 정책지향 및 조직의 운영에 대한 논의, 리더십 등으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 로컬 거버넌스를 다루는 대부분의 연구에서 강조하고 있는 핵심 변수는 행위자 및 상호작용의 측면이다(배응환 2004; 유재원·홍성만, 2004; 최홍석·홍성만, 2004; 최영출, 2004; 안성호·이정주, 2004; 서순탁·민보경, 2005; 김형양, 2004). 이들 연구에서는 로컬 거버넌스를 구성하는 다양한 요인들과 함께 행위자 및 행위자 간의 상호작용을 중요한 요인으로 언급하고 있다. 서순탁·민보경(2005)은 연구에서 네트워크는 다양한 행위자들로 구성되어 있으며 거버넌스는 이러한 행위자들이 자율적으로 호혜적인 상호의존성에 기반하여 협력하도록 하는 제도 및 조정형태라고 규정한다. 이러한 파트너십은 행위자들 사이의 의사소통 혹은 자원의 교환, 시장적 거래, 재정지원과 같은 다양한 요인에 의해 발생한다고 제시한다. 소순창·유재원(2005) 및 최홍석·홍성만(2004) 등의 연구는 행위자 간 네트워크의 영향력을 분석하는 과정을 통해서 거버넌스 구조를 파악하고자 한다. 이는 정책 공동체의 참여 구조, 권력분

포, 이해당사자의 상호작용 등이 정책 네트워크의 변화를 가져온다고 보는 것이다. 부분적으로 이러한 연구들은 정책 네트워크의 용어를 사용하고 있지만, 폐쇄적 공동체가 아닌 유동적 행위자를 가정하고 상호작용을 통해 정책을 산출한다는 측면에서 유사하다고 할 수 있다.

로컬 거버넌스의 구성요소로서 파악될 수 있는 두 번째 부분은 정책지향 및 조직 운영에 대한 부분이다(배응환, 2004; 유재원·홍성만, 최홍석·홍성만, 2004; 서순탁·민보경, 2005; 김형양, 2004; 배인명, 2007). 이 부분은 전통적 행정체제에서도 강하게 작용했던 부분으로 파악할 수 있다. 조직운영 상의 특성은 관리주의적인 행정체제 아래서 중요한 역량으로 파악되었으며, 지금까지 지속적인 행정개혁을 통해 그 관리적 역량을 강화해왔다. 특히 정책지향의 경우, 전통적 행정체제 내에서도 큰 영향을 미쳤을 뿐만 아니라 민선 자치단체장의 선출을 통하여 지방정부가 나름의 정책지향을 가지게 되면서 지방정부의 목표설정 및 세부 운영에 지대한 영향을 미칠 수 있는 요소로 파악된다. 배인명(2007)의 연구를 참고하면, 연구자는 서울특별시의 민선서울시장이 가지는 정책정향에 따라 지방예산의 세출 규모를 비교하고 있다. 이 연구는 민선1기에서 민선3기 시장까지의 세출규모를 각 민선 시장이 표방하고 있는 정책정향에 따라 차이가 있을 것으로 가정하고 그 차이를 파악하고자 하는 연구로서 지방정부의 정책지향이 지방정부의 운영에 영향을 주는 이론적 논의에 기반한다고 할 수 있다. 또한 도시 거버넌스에 관련된 다양한 연구에 있어서 개방적 참여체제와 함께 법적·제도적 요인, 조정 및 통제 기제, 정부의 지원 등이 꾸준히 강조되는 것은 조직 운영의 차원에서 정부의 공동화가 아닌 역할변화와 새로운 조정능력의 강화가 도시 거버넌스에서 중요한 요인으로 파악되고 있음을 보여준다.

세 번째로는 지방정부에서 가지는 리더십의 문제로 요약될 수 있다(이승중, 1998; 박재욱·류재현, 2000; 박재욱, 2004). 앞서 정책지향과 같이 리더십 요인 역시 전통적 행정 모형과 도시 거버넌스의 모형 모두에서 중요한 역할을 해왔으며, 특히 자치단체장의 선출 이후 더 그 의미를 발한다고 할 수 있다. 과거 지방자치를 통한 분권화가 이루어지지 않은 중앙집권적 행정체제 아래에서 자치단체

장은 중앙정부에 소속된 일원으로서 나름의 목소리와 가치를 실현하기에 어려움을 가질 수 있었다. 하지만 선거를 통한 자치단체장의 선출은 자치단체장의 자율성과 독립성을 보장하고 그에 따른 정책적 재량의 폭을 넓히는 결과를 가져올 수 있다. 박재욱·류재현(2000: 44-45)의 연구에 따르면, 지방정치의 활성화를 위해서 지방정부의 주도성과 시민참여의 중요성을 포괄하는 로컬 거버넌스로의 이행에서 지방정부 민선시장의 역할과 기능은 매우 중요한 촉매작용을 할 수 있으며, 이는 시장의 리더쉽으로 구체화된다고 보았다. 하지만 리더쉽의 긍정적 기능을 인정한다 하더라도 폐쇄적 지방정부의 운영구조는 로컬 거버넌스 운영의 한계로 작용할 수 있음을 지적하고 있다.

이외에도 로컬 거버넌스와 관련된 구성요소로는 이슈에 따라 세부적으로 지방의 정책 환경, 주민과 지역 단체의 존재, 시민단체의 자율성 및 역량, 비공식적 게임의 법칙 등 다양한 거버넌스 요소들이 언급될 수 있다. 또한 거버넌스 논의에서 강조된 바와 같이 각 요소들 간의 상호작용이나 환경적 요소와의 영향관계 등도 중요한 구성요소로서 파악할 수 있을 것이다.

이상의 내용을 고찰한 결과, 본 연구에서는 거버넌스, 협력적 거버넌스, 로컬 거버넌스 등에서 인프라, 참여, 분권, 협력을 중요한 구성요소로 추출하였다. 즉, 거버넌스 실현을 위한 인프라 구축, 거버넌스 실현을 위한 참여, 거버넌스 구성원 간의 권한 분산, 거버넌스 구성원 간의 협력 등을 중요하게 인식하였다.

〈표 II-2〉 거버넌스론 중에서 본 연구에 활용하는 키워드

키워드	인프라	참여	분권	협력
내용	거버넌스 실현을 위한 인프라 구축	거버넌스 실현을 위한 참여	거버넌스 구성원 간의 권한 분산, 분권	거버넌스 구성원 간의 협력

2. 시민참여론

가. 지방자치에 있어서 시민참여

시민은 지방자치의 주체로서, 시민의 참여가 이루어지지 않는 지방자치는 형식적 지방자치라고 해도 과언이 아니다. 민선지방자치의 태동기에서는 시민들의 지방자치에 대한 참여가 적극적이지 않았으나, 이제는 시민이 요구하는 사항을 지방자치에 반영할 수 있는 다양한 공식적인 제도가 구비되어 가고 있고 시민참여는 단순한 정책제안에 머무르지 않고 지방자치단체의 정책결정, 예산안 작성 등의 영역으로 확대되어 가고 있다.

시민참여를 연구한 Fukuyama(1995), Oliver(2001), Uslaner(2002) 등은 시민참여가 거버넌스 패러다임에서 정치 엘리트와 정부에 대한 반응성을 높이는 과정을 통해 시민적 가치를 향상시키고 있다고 보았다. 학자들은 시민참여를 통해 사회 자본의 수준이 증가되고 성공적인 대의민주주의의 달성이 촉진되며 시민의 리더십이나 다양한 자질을 함양하는데 필요한 기회를 가질 수 있다고 보았다(Erickson & Nosanchuk, 1990; Peterson, 1992; Stolle, 1998; Putnam, 2005). 시민참여는 제도적 참여와 비제도적 참여로 구분할 수 있고, 제도적 참여는 개인적 참여와 집단적 참여로 구분이 가능하다. 개인적 참여는 반사회, 공청회, 위원회, 간담회 등에 참여하는 것이고, 집단적 참여는 시민소환제, 주민소환제, 주민투표, 조례제정·계폐의 청구, 시민감사권 등이 있다.

시민참여를 위한 다양한 제도들은 지방자치의 발전과 함께 계속 신설되고 개선되고 있다. 하지만, 시민참여 제도에 대한 시민들의 인식수준이 아직까지도 높지 않다고 할 수 있다. 일반 시민들은 포럼, 공청회, 간담회 등에 대한 정보 접근성이 낮고, 정보에 접근한다고 하더라도 직접적인 이해관계가 있지 않으면 참여에 소극적인 경향을 보인다. 주민감사청구권, 주민소환제, 주민투표 등의 경우도 절차가 복잡하고 시간과 비용의 문제가 있기 때문에 활발하게 활용되지 못하고 있다. 또한, 상시적인 시민참여 제도가 미흡하다고 할 수 있다. 주민감사청구권, 주민소환제, 주민투표 등도 특정 사안에 대한 참여 수단일 뿐이지 상시적인 참

여 수단은 아니다. 각 지방자치단체에서 구성하는 위원회의 경우, 상시적인 조직 이기는 하지만 위원회에 참여하는 참여자는 특정 분야의 전문가가 주를 이루고 있기 때문에 일반 시민이 참여하기는 어렵다는 한계를 가진다. 이 외에, 시민참여의 영향력의 크지 않다는 문제점도 지적할 수 있다. 앞서 언급한 각종 시민참여 제도들이 지방자치에 있어 시민의 영향력을 증대시켜 주는지에 대해서는 의문을 가질 수 밖에 없다. 실제로 시민이 자신의 영향력을 강화시키기 위해 각종 비용을 부담한다고 할 때, 이러한 비용은 정책에 대한 영향력을 행사하여 얻게 되는 편익보다 오히려 크게 인식되고, 참여의 비용이 높게 인식되는 경우에 시민들은 적극적인 참여를 하지 않게 된다.

이처럼, 지방자치와 관련한 시민참여는 다양한 스펙트럼에서 관찰 가능하며 앞으로 지방자치에 있어서 더욱 중요한 위치를 차지하게 될 전망이다. 특히 전통적 행정체제에서 거버넌스 체제로 이행되면서, 중앙집권적 행정체제가 지역주민의 참여에 기반하는 지방분권형 제도로 변화하면서, 이러한 시민참여의 역할과 기능은 그 중요성을 더해갈 것이다.

나. 시민참여의 등장배경

정책영역에 있어서 시민참여의 필요성이 본격적으로 대두된 것은 1970년대를 전후로 진행된다. 윤수진 외(2012)는 시민참여의 등장을 정부실패에 따른 새로운 행정수요의 등장에서 그 원인을 찾고 있다. 서구에서는 1970년대를 전후로 정부실패에 따른 자원 배분의 효율성 악화, 행정 국가화 현상의 심화와 그에 따른 대의민주제의 위기에 대한 불만이 발생하면서 이에 대한 해결책이 적극적으로 요구되었고, 대표적으로 시장화, 경영개선, 참여증대의 세 가지 방안이 제시되었다. 이 가운데 참여증대는 최근까지 사회과학 분야에서 시민참여라는 부분으로 통용되기도 한다. 이러한 경향은 한국사회에서도 유사하게 나타나는데, 우리나라에서도 1970년대와 1980년대 비민주적 정치상황에서 보편화된 상황에서 대의민주주의에 대한 한계가 명확히 드러나면서 항쟁적 참여방식이 증가하였고, 민주정치의 실현과 주권적 시민의 역할에 관한 관심이 증대되면서 시민참여의 중요성

과 필요성이 폭넓게 인식되기 시작하였다. 윤수진 외(2012)의 연구에서 제시하고 있는 정부실패의 문제점과 처방을 중심으로 시민참여의 등장 배경이 된 제도적 보완 유형을 살펴보면 다음 <표>와 같이 제시할 수 있다. 그 가운데 현대사회의 시민참여로 발전하는 참여증대를 보다 구체적으로 살펴보면, 참여의 주체가 되는 시민은 공동체주의를 바탕으로 하며, 정치 영역에서 적극적 정부 체제와 조응하는 것으로 제시되고 있다.

<표 II-3> 정부 실패에 대한 제도적 보완방법

문제점 (1960-70년대)	비대응적 정부(정부 실패)		
처방(1980년대)	시장(민간화)	경영 개선	참여 증대
성격	이탈	자체 개선	참여
시민의 속성	소비자 / 개인주의	고객	시민 / 공동체주의
정부의 성격	소극적 정부	중립	적극적 정부
영역	경제	조직	정치
진영	우파	-	좌파

출처: Bums-Hambleton+Hoggett, 1994; 윤수진 외, 2012: 305에서 재인용.

다. 시민참여의 유형과 효과

시민참여는 지방정부와 주민간의 역학관계를 기초로 몇 단계로 구분할 수 있다. 시민참여의 단계를 구분한 대표적 연구로는 Arnstein(1969)의 시민참여의 사다리 모형을 언급할 수 있다. Arnstein은 시민참여의 단계를 미국 도시사회의 현실적 분석을 토대로 시민참여를 주민의 영향력에 따라 크게 나누어 비참여(degree of non-participation), 명목적 참여(degree of tokenism), 주민권력의 단계(degree of citizen power) 등으로 구분하고 있다. 비참여 단계(degree of non-participation)인 조작과 치료는 주민들을 동원·설득·계몽·교도하는데 그 목적을 가진다. 명목적 참여 단계(degree of tokenism)에서는 정보제공, 상담, 유회 등의 방식이 활용되는데, 주민이 스스로의 의사를 표현한다 하더라도 정책결정이나 실시여부의 최종

적인 결정권은 행정당국이 가지고 있는 단계를 의미한다. 주민권력의 단계(degree of citizen power)에서는 협동관계, 권한위임, 주민통제 등의 방식이 활용되는데, 주민들이 정부와 상호협상과 흥정을 통해 대부분의 의사결정권을 획득하여 행사한다는 점에서 주민 주도의 참여라고 해석할 수 있다(이규한, 2011: 177-178). 이러한 시민참여의 단계를 시민참여 단계와 참여유형으로 구분하여 간략하게 정리하면 다음과 같다.

〈표 II-4〉 Arnstein의 시민참여 단계

시민참여 단계	참여유형	주요 속성
비참여	조작 (manipulation)	<ul style="list-style-type: none"> 정보수집단계 명목적 참여 암시 참여의식 고취의 원초 단계
	치료 (therapy)	<ul style="list-style-type: none"> 기초유도단계 자조의식고취 우둔한 민중의 치료, 지역사회의 개발사업
명목적 참여	정보제공 (informing)	<ul style="list-style-type: none"> 행정이 주민에게 일방적 정보제공으로 참여의식 자극 제공방법은 대량전달수단, 소책자, 포스터
	상담 (consultation)	<ul style="list-style-type: none"> 시민의 의사타진, 태도조사, 인근집회 및 공청회
	유화 (placation)	<ul style="list-style-type: none"> 시민의 저항을 타협으로 유화 시민의 일정한 영향력이 인정되나 아직은 명목적 실질적 최종 결정권을 행정이 장악
주민권력	협동관계 (partnership)	<ul style="list-style-type: none"> 시민과 행정이 협상을 통해서 권력재분배 시작 시민은 권한의 부여가 아닌 획득
	권한위임 (delegated power)	<ul style="list-style-type: none"> 특정계획의 입안·실시의 결정에 시민주도 결과책임의 공존, 전권위임도 가능
	주민통제 (citizen control)	<ul style="list-style-type: none"> 시민위원회 지배 행정과 시민관계는 협상관계 완전 주민통제 이론적으로 가능

출처: 이규한(2011: 177)에서 재구성

지방자치와 관련해서 시민참여는 주민참여라는 용어와 혼재되어 사용하기도 한다. 일반적으로 주민참여의 유형은 기준과 관점에 따라 여러 가지로 구분할 수 있지만 크게는 직접적 참여와 간접적 참여로 구분할 수 있다. 지방자치와 관

런하여 직접적 참여유형은 주민총회, 주민투표, 주민제안 및 여론집계 등이 있으며, 간접적 참여유형으로는 주민자문위원회, 압력단체참여, 선거, 전문관료와의 접촉 등을 언급할 수 있다. 직접적 참여(direct participation)는 그 유형에 따라 주민투표(referendum), 주민발안(initiative), 여론집계(public opinion polling) 등이 있다. 주민 직접참여방식은 경우에 따라 각각 다른 장단점을 나타낸다. 대표적 장점으로서는 주민 모두가 쉽게 문제점에 접근할 수 있으며, 대표를 뽑아 간접적으로 참여하는 방식보다 행동으로 옮기는 시간이 빠르고 용이하며, 지역주민의 전체 참여를 유도할 수 있다는 점에서 주민의 일상생활과 직결된 문제들에 적용가능하다는 점을 언급할 수 있다. 하지만 동시에 직접참여방식은 지역의 규모가 일정 규모 이상으로 커질 경우, 행정의 비효율이 생길 수 있으며, 도시규모가 점차 확대되고 있는 추세에서 직·주분리 등의 영향으로 소규모 자치단체에 대한 책임의식이 희박해져 실질적 효과를 얻지 못할 수도 있다. 또한 교통·통신이 발달하면서 생활권이 확대되어 광역행정의 수요가 증대하는 현실에서 직접참여방식보다는 간접참여의 방식이 보다 효과적일 수 있다는 점은 단점으로 지적된다(이규환, 2011: 180-184).

간접적 참여방식은 대표자를 선출하여 참여하는 방식으로 지역의 범위가 크고 주민의 개인 참여가 불가능할 경우 활용된다. 간접참여 활용에서 가장 어려운 점은 주민조직체 구성의 문제이다. 어떤 것이 정확히 주민을 대표하는 공식집단으로 인정하는가 하는 점은 간접 참여의 효율성을 좌우할 수 있다. 또한 지역단체들이 전반적이고, 포괄적인 목표에는 합의를 할 수 있지만, 구체적인 점에 있어서는 대표와 지역 사이의 마찰이 생길 수 있다는 점도 존재한다. 또한 간접 참여 방식은 지역주민들의 무관심 집단이나 서민계층들을 대표로 뽑아 참여시키기가 어렵다는 단점도 존재한다. 이러한 문제로 인하여 때로는 이미 공식적으로 인정된 대표에게 불만과 반감의 표시로서 새로운 비공식집단을 형성하기도 한다. 대표적 간접 참여의 방식을 나열하면, 주민자치위원회, 압력단체, 선거, 전문관료와의 접촉 등을 언급할 수 있다. 개별제도의 구체적 내용은 아래 <표>와 같이 간략하게 정리할 수 있다. 이와 같은 주민참여의 유형은 지방행정을 위한 정

책을 결정하는데 다양한 의미를 가진다.

시민이 다양한 경로를 통해 참여를 선택할 수 있다는 것은 중요한 의미를 가지며, 시민이 정치적 교환을 통하여 주민참여의 최적방법을 선택한다는 점에서도 민주적 정책형성의 중요한 부분을 형성하고 있다. 장기적으로 타당한 공공정책은 다양한 참여형태들의 상호보완 내지 혼합의 결과라는 점에서도 의의를 가질 수 있다. 시민참여에 의한 정책결정 양상은 물론 자연자원의 가용성, 정보 및 전문적 지식, 전통적 의사결정 양식, 경제적·사회적 비용, 정치적 상황, 공공기관의 행·재정력 등에 제한을 받을 수 있음은 물론이다(이규환, 2011: 180-184).

〈표 II-5〉 간접 참여제도의 유형과 내용

구분	내용
주민자문위원회 (Citizen Advisory Committee)	영향력이 있는 특정한 그룹이 형성되어 주민을 대표하여 지역개발계획수립에 참여하는 역할을 수행
압력단체 참여 (Pressure Group Participation)	압력단체 혹은 이익집단을 통하여 집단들의 이익 내지 갈등을 조정하여 정당화하는 과정
선거참여 (Election Participation)	주민이 선거를 통하여 대표와 정당을 선택하여 정책결정에 관여
전문관료와의 접촉 (Bureaucratic Contact)	주민들이 직접 또는 이익집단을 통하여 관료들에게 그들의 의사를 전달하여 관료들이 선택하고자 하는 정책의 지침 또는 방향에 영향을 미치는 행위

출처: 이규환(2011: 180-184)에서 재구성

다양한 형태의 시민참여는 여러 측면에서 정책효과를 가진다. 그러한 효과에는 긍정적인 부분도 존재하는 반면에 부정적인 효과도 존재한다. 이규환(2011: 174-176)이 제시한 시민참여의 긍정적 측면과 부정적 측면을 정리해 볼 수 있다. 첫째, 시민참여의 긍정적 효과는, ‘시민 측면’과 ‘지방자치단체 측면’으로 그 효과를 구분해볼 수 있다. ‘시민 측면’에서는 무력해진 시민의 수요를 충족시켜 개인의 주체성을 회복시키는 기능을 하며, 시민의 자치능력을 향상시킬 뿐만 아니라 시민의 정치적 영향력과 사회의 자기변동능력(social self-guiding capacity)을 제고하는 기능을 한다. 또한 지방자치단체의 권력에 의한 시민의 권리 침해를 최소화하는 방안이기도 하다. ‘지방자치단체 측면’에서 긍정적 효과는, 지방자치

단체와 시민간의 거리를 단축시켜 상호협동과 신뢰를 강화하고 책임의 부담을 가져올 수 있다는 점이 있고, 시민참여를 통해 시민의 행정수요를 정확하게 측정할 수 있으며, 정책 집행에 있어 시민들의 지지와 협조를 얻어낼 수 있고, 시민의 요구와 기대, 의사를 명확하게 파악하여 점진적인 행정발전을 꾀할 수 있다고 요약할 수 있다.

둘째, 시민참여는 부정적 효과도 내포하고 있는데, 시민참여는 많은 시간과 노력을 요구하는 제도로서 정책집행의 지연을 초래할 수 있다. 일부 시민참여의 경우 정책의 내용이 영향력있는 조직이나 집단에 의해 좌우될 가능성이 있어 공정성, 정치적 중립성, 전문성, 능률성과 같은 행정의 기본가치가 침해될 수 있다. 시민참여는 협력과 저항이라는 양면성을 가지고 있어 참여가 권력에 흡수되어 그 의의를 상실할 가능성도 존재한다. 시민참여가 공무원에게 수동성을 조장하여 업무수행에 따르는 행정책임을 시민에게 전가시킬 가능성도 단점으로 지적될 수 있다.

이상의 내용을 고찰한 결과, 본 연구에서는 시민참여에서 ‘인프라’, ‘참여’, ‘분권’, ‘협력’을 중요한 구성요소로 추출하였다. 즉, 참여를 위한 인프라 구축, 시민참여 그 자체, 참여를 통한 분권 실현, 시민참여를 통한 정부와 시민의 협력 등을 중요하게 인식하였다.

〈표 II-6〉 시민참여론 중에서 본 연구에 활용하는 키워드

키워드	인프라	참여	분권	협력
내용	참여를 위한 인프라 구축	시민참여 그 자체	참여를 통한 분권 실현	참여를 통한 정부와 시민의 협력

제2절 지방자치의 제도적 현황



1. 우리나라 지방자치 제도

가. 개괄적인 제도

1) 자치입법권

자치입법권은 지방자치단체가 법규적 성질을 가지는 규범을 창조할 수 있는 권한을 가지고 있음을 의미하는 것으로 지방자치단체는 자치권의 한 구현으로서 스스로 법규를 제정할 수 있는 권능을 가진다. 실제 대한민국 헌법 제117조 제1항에서는 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다고 규정하고 있다. 자치에 관한 규정은 지방의회가 제정하는 ‘조례’와 자치단체장이 제정하는 ‘규칙’을 포함한다. 지방자치법 제22조에서는 ‘지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다’고 규정하고 있다. 조례는 법령을 위반하지 않아야 하며, 지방자치단체의 사무에 해당되어야 하며, 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 벌칙을 부과할 시에는 반드시 법률의 위임이 있어야 그 효력을 발휘할 수 있다.

〈표 II-7〉 지방자치법에 따른 조례의 범위

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ① 고유사무 및 단체위임사무의 처리에 관한 사항 ② 주민의 권리·의무에 관한 사항 ③ 지방자치단체의 권한을 확정하는 사항 ④ 지방의회의 의결을 거침으로써 민의를 반영하고 주민통제를 보장할 필요가 있는 사항 ⑤ 결정에 있어서 공정성·신중성이 요구되는 사항 ⑥ 기타 법령에 의해 조례의 규정사항으로 지정된 사항 |
|--|

조례와 유사한 제도로서 규칙은 법령 또는 조례가 위임하는 범위 내에서 지방자치단체의 장이 그 권한에 속하는 사무에 관하여 제정하는 자치법규를 의미한다.

다. 규칙은 성질을 기준으로 지방세 등과 같은 법규적 규칙과 행정적인 규칙으로 구분되고 제정근거에 따라 위임규칙과 직권규칙으로 구분되며, 제정의무에 따라서는 의무규칙과 임의규칙으로 구분하기도 한다(이규환, 2011: 97-108).

2) 자치조직권

자치조직권이란 지방자치단체가 자치행정을 위하여 자기조직을 자주적으로 구성할 수 있는 권능을 의미하는 것으로, 지방자치단체가 국가의 관여로부터 벗어나 지방행정 조직을 스스로 결정하는 권한이다.

자치조직권의 범위는 국가에 따라 일정하지 않게 나타난다. 영국, 미국과 같이 자치권의 범위가 넓은 나라에서는 자치조직권도 대폭적으로 인정되는 반면, 프랑스를 비롯하여 유럽과 같이 자치권의 범위가 좁은 나라에서는 자치조직권 역시 제한적인 경향을 보이고 있다. 프랑스, 일본 등 대륙법계 국가들은 지방자치단체의 내부조직 및 인사에 관해 중앙정부가 일정한 규제와 간섭을 하고 있는 것으로 파악된다. 우리나라에서도 지방자치단체의 내부 조직에 관해서는 일본 등과 같이 중앙정부 차원에서 일정한 규제를 부과하고 있다. 지방자치법은 시·도의 행정기구는 대통령령이 정하는 범위 안에서 당해 지방자치단체의 조례로 정하고, 시·군 및 자치구에 있어서는 대통령령이 정하는 기준에 따라 시·도지사의 승인을 얻어 당해 지방자치단체의 조례로 정하며, 지방자치단체의 정원기준은 대통령령이 정하는 기준에 따라 당해 지방자치단체의 조례로 정하도록 하는 등 중앙정부가 지방자치단체의 내부조직권에 대해 규제를 가하도록 되어있다(이규환, 2011: 97-108).

3) 자치행정권

자치행정권이란 지방자치단체가 자기의 독자적 사무를 국가나 상급자치단체로부터 독립하여 간섭을 받지 않고 사무를 자주적으로 처리할 수 있는 권한을 의미한다. 지방자치단체의 독자적 사무란 바로 지방적 사무인 고유사무(자치사

무)를 의미한다. 자치행정권의 의미를 엄격하게 해석하여 순수한 지방적 사무 처리 기능으로 국한하면 자치행정권의 범위는 자치사무에 한정되지만, 그 의미를 넓게 해석하면 자치사무와 단체위임사무까지도 포함한다.

자치사무란 위임사무의 상대적 개념으로서 지방자치단체의 존립목적이 되고 있는 지방 차원의 복리사무를 의미한다. 지방자치단체는 국가나 상급자치단체의 전권에 속하는 사무를 제외하고는 그 지역주민의 복리에 관한 공공사무를 자주적으로 처리할 수 있다. 자치행정권은 주민의 권리를 제한하고 의무를 부과하는 권력적 작용(인·허가사무 등)과 주민에 대한 서비스 제공을 목적으로 하는 비권력적 작용(공공복리·환경적 사무)을 포함하는데 최근에 와서는 권력적 작용보다 비권력적 작용이 증대하고 있다(이규한, 2011: 97-108).

〈표 II-8〉 자치행정권에 포함되는 사무

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ① 주민의 복리증진에 관한 사무 ② 농림·상공업 등 산업진흥에 관한 사무 ③ 지역개발 및 주민의 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무 ④ 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무 ⑤ 지역 민방위 및 소방에 관한 사무 |
|--|

4) 자치재정권

자치재정권이란 지방자치단체가 자기사무의 처리에 필요한 경비를 충당하기 위해 중앙정부의 간섭을 받지 않고 자주적으로 그 재원을 조달·관리하는 권능을 의미한다.

자치재정권은 재정 권력작용과 재정 관리작용으로 구분할 수 있는데, 재정 권력작용은 지방자치단체가 독립적인 행정주체로 작동하는 것을 보장하는데 뒷받침이 되는 재원을 획득하기 위하여 자치권에 의거하여 주민에게 명령·강제하는 권력적 기능을 의미하고, 이러한 기능은 지방자치단체가 필요로 하는 경비를 원칙적으로 주민의 부담에 의해 조달해야 한다는 것을 의미한다. 재정 관리작용은 지방자치단체가 예산을 편성·집행하고 재산 및 수입·지출을 회계하는 관리적 기

능을 의미한다.

복지국가 건설을 추구하는 현대행정에 있어서 자주재원을 어느 정도 확보하는 가는 지방자치단체가 제공하는 서비스의 질을 결정하고 나아가 지방자치단체의 행정능력을 평가하는 기준으로 작동한다. 우리나라의 지방자치법은 지방재정에 대한 권한과 사무로서 지방세와 세외수입의 부과 및 징수, 예산의 편성·집행 및 회계감사와 예산관리, 공유재산의 관리 등을 언급하고 있다.

〈표 II-9〉 자치재정권의 주요 내용

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ① 지방자치단체의 독자적 예산 편성권 ② 자치단체가 국가와의 관계에서 적정한 사무배분을 기초로 하여 적정한 경비부담의 구분이나 재원 배분을 보장받을 권리 ③ 지방세징수에 의한 자주적 과세권 ④ 자주적 기채권 ⑤ 자치단체의 재산관리권 |
|---|

이러한 자치재정권은 자치단체가 중앙정부나 상급자치단체의 간섭이나 지원을 받지 않고, 스스로 조달·관리하는 것으로 원칙적으로 국가재정과는 별도의 관계를 형성한다. 하지만 중앙과 지방자치단체는 기능상 상호관계를 가질 뿐만 아니라 대부분의 지방자치단체는 그 재원을 충분히 조달하지 못하고 있기 때문에, 지방자치단체의 재정 수입 보전을 위한 중앙정부의 지원인 지방교부세, 국고 보조금, 조정교부금 등도 자치재정권의 대상으로 포함될 수 있다(이규한, 2011: 97-108).

나. 지방분권 제도

1) 지방자치단체 사무배분의 원칙

일정 국가 내에서 처리되어야 할 공공사무를 국가사무와 자치사무로 구분하고, 처리권한을 중앙정부와 지방자치단체에 부여하는 것을 사무배분이라고 한다

(정일섭, 2010: 178). 지방자치단체 사무배분의 원칙은 공공사무는 가능한 주민과 가장 가까운 ‘기초자치단체’에서 처리되어야 하며, 기초자치단체에서 처리될 수 없는 사무는 ‘광역자치단체’에서 처리하고, 광역자치단체에서 처리할 수 없는 사무는 ‘국가’에서 처리하는 것을 원칙으로 한다.

첫째, 국가(중앙정부)와 지방자치단체 간의 사무배분은 국가사무 처리 금지의 원칙, 상호중복 금지의 원칙, 지방자치단체 우선의 원칙, 일관성의 원칙에 따라 배분한다. 국가와 지방자치단체 사이의 사무배분은 지방자치법 제11조에 따라, 지방자치단체는 법률에 다른 규정이 있는 외에는 국가 사무를 처리할 수 없다(국가사무 처리 금지의 원칙). 지방분권 촉진에 관한 특별법 제6조 1항에 따라, 국가는 지방자치단체가 행정을 종합적·자율적으로 수행할 수 있도록 국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호간의 사무를 주민의 편익 증진, 집행의 효과 등을 고려하여 서로 중복되지 않도록 배분해야 한다(상호중복 금지의 원칙). 지방분권 촉진에 관한 특별법 제6조 2항에 따라, 지역 주민 생활과 밀접한 관련이 있는 사무를 원칙적으로 시·군 및 자치구의 사무로, 시·군 및 자치구가 처리하기 어려운 사무는 특별시와 광역시 및 도의 사무로, 특별시와 광역시가 처리하기 어려운 사무는 국가의 사무로 배분해야 한다(지방자치단체 우선의 원칙). 지방분권 촉진에 관한 특별법 제6조 3항에 따라, 국가가 지방자치단체에 사무를 배분하거나 지방자치단체가 사무를 다른 지방자치단체에 재배분하는 때에는 사무를 배분 또는 재배분받는 지방자치단체가 그 사무를 자기 책임 하에 종합적으로 처리할 수 있도록 관련 사무를 포괄적으로 배분해야 한다. 동법 제10조 2항에 따라, 국가는 권한 및 사무를 지방자치단체의 포괄적·일괄적으로 이양하기 위해 필요한 법적 조치를 마련해야 한다(일관성의 원칙).

둘째, 광역자치단체와 기초자치단체 간의 사무배분은 비경합의 원칙, 기초자치단체 우선의 원칙에 따라 배분한다. 지방자치법 제10조 3항에 따라, 시·도와 시·군 및 자치구는 그 사무를 처리함에 있어서 서로 경합하지 아니하도록 해야 한다(비경합의 원칙). 지방자치법 제10조 3항에 따라, 서로 경합되는 경우에는 시·군 및 자치구에서 우선적으로 처리하고, 지방분권 촉진에 관한 특별법 제6조

2항에 따라, 지역 주민생활과 밀접한 관련이 있는 사무는 원칙적으로 시·군 및 자치구의 사무로 배분해야 한다(기초자치단체 우선의 원칙).

2) 우리나라의 지방자치단체 사무배분 방식

우리나라의 지방자치단체 사무는 지방자치법 제9조에 따라 ‘포괄적 예시주의’를 따르고 있다. 지방자치법 제9조 제1항에서는 지방자치단체는 관할구역의 자치사무와 법령에 의해 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다고 규정하고 2항에서는 지방자치단체의 사무를 6개 사무 영역으로 제시하고 있다. 지방자치법 제10조에서는 지방자치단체의 종류별 사무배분 기준을 제시하고 있다.

지방자치법 상에는 ‘포괄적 예시주의’를 채택하고 있으나 예외가 있는데, 지방자치법 제2조 2항에 따른 자치구에 대한 특례, 지방자치법 제10조 1항 2호에 의거한 인구 50만 이상 도시에 대한 특례, 지방자치법 제174조 1항에 따른 서울특별시에 대한 특례, 지방자치법 제174조 2항에 기반한 제주특별자치도에 대한 특례, 인구 100만 이상의 시에 대한 특례 조항을 예외적 조항으로 설명할 수 있다(정일섭, 2010: 186-188).

〈표 II-10〉 지방자치단체의 사무 영역(원칙)

구분	사무영역
지방자치단체	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치단체의 구역, 조직 및 행정관리 등에 관한 연구 주민의 복지 증진에 관한 사무 농림·상공업 등 산업 진흥에 관한 사무 지역 개발 및 주민의 생활환경 시설의 설치·관리에 관한 사무 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무 지역 민방위 및 소방에 관한 사무
광역자치단체	<ul style="list-style-type: none"> 행정처리 결과가 2개 이상의 시·군 및 자치구에 미치는 광역적 사무 시·도의 단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무 지역적 특성을 살리며 시·도 단위로 통일성을 유지해야 할 필요가 있는 사무 국가와 시·군 및 자치구 간의 연락·조정 등의 사무 시·군 및 자치구가 독자적으로 처리하기에 부적당한 사무 2개 이상의 시·군 및 자치구가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설을 설치하고 관리하는 사무
기초자치단체	<ul style="list-style-type: none"> 시·도가 처리하는 것으로 되어있는 사무를 제외한 사무

국민의 정부, 참여정부, 이명박 정부의 지방분권 추진체계와 성과를 정리하면 다음 표와 같다. 세 정부 모두 지방분권을 추진하는 기구를 대통령 직속기구로 두었고 심의기능과 의결기능을 유사하게 보유하고 있었다. 국민의 정부에서는 일반법으로 정하였으나, 참여정부와 이명박 정부에서는 특별법 형태로 기구의 설립하여 운영하였다.

〈표 II-11〉 역대 정부의 지방분권 추진체계

구분	국민의 정부	참여정부	이명박정부
법률 형태	일반법 (중앙행정권한의 지방이양촉진 등에 관한 법률)	특별법 (지방분권특별법)	특별법 (지방분권촉진에 관한 특별법)
추진 체계	대통령소속 (지방이양추진위원회)	대통령소속 (정부혁신지방분권위원회)	대통령소속 (지방분권촉진위원회)
주요 기능	<ul style="list-style-type: none"> · ‘중앙행정권한의 지방이양 및 지방자치단체간의 사무 배분’의 기본계획 수립, 시행 · ‘중앙행정권한의 지방이양 및 지방자치단체간의 사무 배분’을 위한 대상사무의 조사 · ‘중앙행정권한의 지방이양 및 지방자치단체간의 사무 배분’ 대상의 결정 · 법령에 규정된 사무의 국가/지방자치단체 소관 구분 · 위원장 부의 사항의 심의 및 의결 	<ul style="list-style-type: none"> · 지방분권의 기본방향 설정 및 추진계획의 수립 · 지방분권 추진과제의 추진에 관한 사항 · 추진상황의 점검 및 평가 · 위원장 부의사항의 심의 	<ul style="list-style-type: none"> · 지방분권의 기본방향 설정 및 추진계획의 수립 · 지방분권 추진과제의 추진에 관한 사항 · 지방분권 추진일정의 세부적인 계획수립 및 시행방안의 마련 · 추진상황의 점검 및 평가 · 위원장 부의 사항의 심의 및 의결
보유 권한	심의·의결	심의	심의·의결
참여 구조	<ul style="list-style-type: none"> · 대통령 위촉 · 이해관계자 참여보장, 이해관계자 의견청취 	<ul style="list-style-type: none"> · 대통령 위촉 및 지방4단체 추천 · 이해관계자 참여보장, 정책추진의 참여보장 	<ul style="list-style-type: none"> · 대통령 위촉 및 국회의장·지방4단체 추천 · 이해관계자 참여보장, 정책추진의 참여보장

출처: 금창호·최영출(2012)의 내용을 정리

다. 시민참여 제도

시민참여는 최협의, 협의, 광의, 및 최광의 개념으로 구분할 수 있고, Verba & Nie(1972)는 투표참여, 선거운동, 공직자 접촉, 지역공동체 활동을 네 가지 참여 유형으로 구분하였고 Dalton(2008)은 여기에 항쟁과 인터넷 참여를 더하였으며 Roberts(2008: 237-241)은 시민의 직접참여 유형을 선거참여, 개인참여, 소집단 참여, 대집단 참여 등으로 구분하였다(김혜정, 2012: 216). 이러한 참여활동의 유형을 정리하고 그에 따른 특성을 정리하면 다음과 같다.

〈표 II-12〉 참여 활동의 유형 및 그 특성

활동 유형	영향력 형태	갈등의 정도	요구되는 노력	타인과의 협력
투표참여	높은 압력 / 정보 수준 낮음	당파적 갈등	낮음	낮음
선거운동	높은 압력 / 정보 요구수준은 다양	당파적 갈등	약간	약간 또는 많음
시민접촉	낮은 압력 / 정보수준 높음	다양	매우 높음	낮음
지역공동체 활동	압력 수준 다양 / 정보 수준 높음	다양	약간 또는 높음	약간 또는 많음
항쟁 (protest)	높은 압력 / 정보수준 높음	매우 갈등적	약간 또는 높음	약간 또는 많음

출처: Verba, Nie & Kim(1978: 55); Dalton(2008: 35); 김혜정(2012: 216)에서 재인용

윤수진 외(2012)는 시민참여의 유형을 시민참여의 방식과 제도적 활용 방안에 따라 구분하면서, 공청회/청문회, 여론조사, 규제협상, 합의회의, 시민배심원/시민 패널, 시민자문위원회, 포커스 그룹, 시나리오 워크숍, 인터넷 의견수렴 등으로 구체화하고 있다.

〈표 II-13〉 시민참여의 유형

참여모델	참여자들의 특성	소요기간	특징/메카니즘
공청회/ 청문회	관심있는 시민들이 참여하여 공간의 크기에 따라 참여자 수가 제한됨. 진정한 참여자는 발표를 하는 정치인들	몇 주에서 몇 년이 걸릴 수도 있음. 일반적으로 주중, 근무시간에 개최됨	공개 포럼에서 관련 기관이 발표를 함. 시민들은 의견을 피력할 수 있지만, 결과에 직접적인 영향을 주지 못 함
여론조사	수백, 수천 단위의 대규모 표본이나, 보통은 관심 있는 인구집단이 표본이 됨	일회성을 몇 분 정도 소요	서면이나 전화로 수행하여 다양한 질문들을 포함함. 정보수집을 위해서도 활용
규제협상	이해당사자 집단들을 대표하는 소수가 참여하여, 시민 대표를 포함할 수도 있음	불확실하나, 보통 엄격한 최종기한 설정. 4개월~8개월(수일에 걸쳐 몇 차례의 회합 개최)	이해당사자 대표들(및 주관기관)의 교섭 위원회에서 협상. 특정한 문제(보통 규제)에 대해 합의가 요청됨
합의회의	가능한 한 일반 시민대중을 대표할 수 있는 (해당사안에 대한 지식이 없는) 10~16명의 시민을 지원자 중에서 선발	주제에 대해 시민패널들에게 정보를 제공하기 위해 사전 설명과 강의를 필요하고, 본 회의는 3일동안 열림	시민패널이 독립적인 간사의 도움을 받아 작성한 질문들을 전문가들에게 던짐. 회의는 개방되어 있음. 핵심 질문들에 대한 결론은 보고서나 기자회견을 통해 발표됨
시민배심원/ 시민패널	일반적으로 독립적인 주관기관이 무작위로 선발한 12~24명의 일반시민 지역주민을 대표할 수 있도록 신경을 씀	준비기간은 통상 3~4개월 정도 소요되고, 일반적으로 4~5일 정도의 회의	시민패널이 독립적인 간사의 도움을 받아 작성한 질문들을 전문가들에게 던짐. 비공개가 일반적이며, 핵심 질문들에 대한 결론은 보고서나 기자회견을 통해 발표됨
시민자문위원회 (planning cell)	다양한 집단 또는 공동체의 시각들을 대변할 수 있도록 20~25명의 시민 집단을 무작위로 선발	수개월에 걸쳐 준비하고 시민이 참여하는 최종회의는 4~5일정도 소요됨	쟁점이 되는 사안에 대한 시민의 자문을 구하는 것이 목적이며, 한 주제에 수차례의 회의를 개최하므로 최종 시민참가자의 수는 많은 경우 수백 명에 이름
포커스 그룹	시민의 대표로 구성된 5명에서 12명의 소집단. 한 프로젝트에 대해 복수의 그룹이 있을 수 있음	통상 2시간 정도 소요되는 회의를 수차례 개최	녹화나 녹음을 한 채로 사안에 대해 자유롭게 토론함. 간사의 관여나 지도는 거의 없음. 시민들의 의견이나 태도를 측정하는데 활용될 수 있음

참여모델	참여자들의 특성	소요기간	특징/메카니즘
시나리오 워크숍	공무원, 기술전문가, 산업 관계자, 일반시민의 네 집단이 참여. 각 집단은 5명 정도	통상 이틀에 걸쳐 회의가 진행됨	지역 이해당사자들이 모여 지역개발을 위한 다양한 시나리오들에 대한 토론을 통해 바람직한 지역개발정책에 대해 사회적 합의를 도출
인터넷 의견수렴	인터넷 접속에 대한 접근성과 같이 열려있음	의견 작성 시간만 소요	의견개진을 희망하는 사람들이 관련 웹페이지에 접속해 의견을 개진하는 방법

출처: Rowe & Frewer(2000), 이영희(2001)를 참고하여 재작성; 윤수진 외(2012: 306-307)에서 재인용

우리나라의 직접적인 시민참여 제도를 정리해 보면 다음과 같다. 첫째, ‘주민 조례 제정·개폐 청구(주민발의) 제도’는 자치입법과정에서 주민의 의견을 반영하기 위한 제도이다. 지방자치법 제15조에서는 지방자치단체의 주민이 지방자치단체의 장에게 조례를 제정하거나 개정하거나 폐지할 것을 청구할 수 있음을 규정하고 있다. 2000년에서 2008년까지 제안된 주민발의 건수를 살펴보면 전체 발의 건수는 총 158건에 이른다. 2003년을 전후로 하여 주민발의 건수가 큰 수치를 보이고 있지만 그 이후 현격히 줄어드는 양상을 보이는데 이러한 이유는 주민발의 제도와 관련하여 규정된 주민 수가 너무 많고 발의된 주민 발의안에 대한 수용여부가 전적으로 지방의회에 달려있는 제도적 한계 때문으로 파악된다(박현희, 2010).

둘째, ‘주민투표 제도(referendum)’는 의회에서 발의된 의안에 승인여부를 주민에게 물어보는 제도로서, 2004년 지방자치법에 기초하여 제정된 주민투표법에 따라 운영되는 제도이다. 주민투표는 법안을 주민이 직접 결정한다는 점에서 주민발의 제도와 동일하지만, 주민투표는 법안의 초안을 의회가 작성하고 최종 승인만을 주민에게 물어본다는 점에서 주민발의 제도와 차이점을 보인다. 주민투표제도는 2004년 도입된 이후 2013년까지 총 8회의 주민투표가 실시되었으며, 가장 최근의 주민투표는 2013년 6월에 시행된 완주·전주 통합에 대한 완주군 주민투표로 파악된다.

셋째, ‘주민소환(recall) 제도’는 지방의원, 지방자치단체장 등 선출직이나 임명

과정에 지방의회의 동의를 요하는 공무원을 해직하도록 주민이 결정하는 제도를 의미한다. 지방자치법 제20조 주민소환 항목에 따르면, 주민은 그 지방자치단체의 장 및 지방의회의원을 소환할 권리를 가진다고 명시하고 있다. 이러한 주민소환제도는 선거직에 대한 주민의 통제 기능을 강화하고 행정전반, 특히 선출직 공무원에 대한 적법성과 효율성을 강제할 수 있는 제도라는 점에서 의의를 가진다. 2013년 10월을 기준으로 주민소환 실시 현황을 살펴보면, 주민소환 대상자 64명 중 실제 주민소환투표가 실시된 사례는 6건이 집행되었다.

넷째, ‘주민감사청구 제도’는 시·도나 시·군·구에서 처리한 일이 법에 위반되거나 공익을 해한다고 인정되는 경우 일정 수 이상의 주민이 뜻을 모아 상급기관에 감사를 요청할 수 있는 제도이다. 유사한 제도로 2006년 제정된 주민소송제를 언급할 수 있는데, 주민소송을 제기하기 위해서는 반드시 주민감사를 먼저 청구하여 경유하도록 규정하고 있다. 주민감사청구제도는 1999년 도입되었음에도 불구하고 청구요건, 절차의 엄격성, 감사결과에 대한 불신 등으로 인하여 실제 운영은 잘 이루어지지 않고 있는 실정이다.

다섯째, ‘주민소송 제도’는 1962년 지방자치법에 도입되었다가 미활용으로 폐지되었다가, 2005년 지방자치법이 개정되고 2006년 시행되는 과정에서 다시 부활하였다. 주민소송 제도는 지방자치단체의 위법한 재무회계 행위에 대하여 지역주민이 자기의 권리·이익에 관계없이 그 시정을 법원에 청구하는 제도로서 그릇된 재무행정에 대한 시정조치 청구권을 의미한다. 주민소송 제도는 먼저 주민감사청구를 경유하여 신청할 수 있는 제도이다. 2006년 시행 이후에 주민소송 제도는 26건이 종료되었거나 진행 중에 있는 것으로 파악된다. 주민소송 제도 역시 주민감사청구제도와 마찬가지로 제도적 한계로 인하여 그 활용실적은 상대적으로 미흡한 실정에 있다.

〈표 II-14〉 시민직접참여제도

	주민조례 제정·개폐 청구	주민투표	주민소환	주민감사	주민소송
법적 근거	지방자치법 15조	지방자치법 14조, 주민투표법	지방자치법 20조, 주민소환법	지방자치법 16조	지방자치법 17조
취지	주민의사를 반영하는 조례의 개정·폐지	지방행정에 대한 견제 감독 및 의사결정	선출직 지방공직자들에 대한 주민통제	지방예산에 대한 주민감사와 참여	주민공동의 이익 보호

출처: 류영아(2013: 25)에서 재인용

2. 정권별 지방자치 키워드

지난 정부의 정책 및 선행연구를 검토하면서, 본 연구의 분석기준에 따라 해당 과제가 어디에 해당되는지 정리하였다. 즉, ‘인프라’, ‘참여’, ‘분권’, ‘협력’이라는 키워드를 도출하여 각 표의 가장 오른쪽에 ‘키워드’로 제시하였다.

1991년 지방의원 선거를 통해 지방자치가 부활한 이후, 한국지방행정연구원에서는 1993년에 지방자치에 대한 인식조사를 실시하였다. 즉, 1991년 지방의원 선거 이후에 권오혁(1993)은 지방행정의 바람직한 발전과 정착을 위한 초기자료 확보 차원에서 경상북도 지방공무원 950인과 경상북도 지방의원 491인의 ‘지방자치 인식’을 조사하였다. 지방자치·집행부·업무·지방의회·시민참여에 대한 인식을 질문하였다.

〈표 II-15〉 지방자치 인식조사 설문문항(1993년 한국지방행정연구원)

구분	설문문항	키워드
지방 자치	지방자치 정착 정도	-
	지방자치 정착이 어려운 이유	-
	지방자치 실시 결과 개선된 점	-
	지방자치 실시 이후 발생한 문제점	-
집행부	지방자치 정착위해 가장 중점을 둘 사항	인프라
	중앙정부의 지방자치에 대한 의지*	분권
	지방행정기관에 대한 중앙정부의 통제 정도*	분권
	지방자치 실시 이후 지방에 대한 중앙정부의 통제가 감소되었는지 여부*	분권
	지방자치로 인한 집행기관의 긍정적 변화*	인프라
	지방자치로 인한 집행기관의 부정적 변화*	인프라
	지방행정기관의 지방의회에 대한 협조성	인프라
지방행정기관이 지방의회에 충분히 협조하지 못하는 이유	인프라	
업무	광역과 기초 간의 업무협조 여부*	협력
	지역발전에 있어서 지방자치단체의 역할	인프라
	지방자치 실시 이후 업무의 변화 정도*	인프라
	업무변화에 부응한 조정 여부*	인프라
	지방자치 실시 이후, 기구의 신중설이 필요한 분야*	인프라
	지방자치 실시 이후, 업무량이 상대적으로 감소된 분야*	인프라
	지방자치 실시로 인해 지방공무원 능력발전 필요성*	인프라
	지방공무원 능력발진이 필요한 분야*	인프라
	지방공무원 재교육 강화의 필요성*	인프라
	부서 이동시 전문성 고려 필요성*	인프라
	전문분야별 신규채용 필요성*	인프라
	지방의원의 역할**	인프라
	국회와 지방의회의 역할 분담**	-
지방자치단체에 대한 국회의 국정감사 필요성**	-	
지방자치단체에 대한 국회의 국정감사 불필요 이유**	-	
지방의원의 보수 및 대우**	인프라	
지방 의회	지방자치 실시이후 지방의정활동에 대한 평가(만족도)	인프라
	지방의회가 잘하고 있는 사항	인프라
	지방의회 활동이 미흡한 원인	인프라
	지방의회 활성화를 위해 가장 필요한 것	인프라
시민 참여	주민의사가 지방의정활동에 반영되고 있는지 여부	참여
	시민참여 기회 확대의 영향	참여
	정책에 미치는 시민참여의 긍정적 영향	참여
	정책에 미치는 시민참여의 부정적 영향	참여
시민참여 유도위해 개선되어야 할 부문	참여	

주: *는 지방공무원에게만 질문

주: **는 지방의원에게만 질문

참여정부 시기에 최창호(2005)는 지방자치 제도와 지방자치 운영으로 구분하여 단체자치, 주민자치, 관리적 측면, 기능적 측면의 지방자치 연구과제를 제시하였다.

〈표 II-16〉 지방자치의 내용 분류

대분류	중분류	연구과제	키워드
지방자치 제도	단체자치	자치권	분권
		기능분배	분권
		재원배분	분권
		중앙통제	분권
	주민자치	지방정부의 구성	인프라
		지방선거	참여
		주민참여	참여
		정보공개	참여
지방자치 운영	관리적 측면	목표설정	인프라
		정책/기획	인프라
		진행관리	인프라
		조정/통제	인프라
	기능적 측면	지역산업	인프라
		지역경제	인프라
		지역문화	인프라
		지역복지	인프라

출처: 최창호(2005)

이명박 정부는 주민 삶의 질 향상과 지방자치역량 확대, 지역경쟁력 강화 및 민주시민의식 제고를 달성하기 위하여 4개 분야 20개 과제를 제시하였다. 지방분권을 위한 4개 분야는 권한 및 기능의 재배분, 지방 재정 확충, 자치역량 강화, 협력 및 공감대 확산으로 정하고, 각 분야별 세부과제를 제시하고 있다. 이와 같은 추진목표를 가지고 이명박 정부는 ‘지방분권추진위원회’를 중심으로 과제별 추진을 노력하였다.

〈표 II-17〉 이명박 정부의 지방분권 추진과제 및 추진실적

추진과제		추진실적	키워드*
권한 및 기능 재배분	사무구분체계 개선	• 기관위임사무 폐지검토 • 기관위임사무 508건 자치사무 확정	분권
	중앙행정권한의 지방이양	• 1,178개 사무 이양확정 • 4개 사무 이양 완료	분권
	특별지방행정기관 기능 조정	• 국도하천, 해양항만, 식의약품 일부 기능 이관 • 노동, 보건, 산림, 중기, 환경 정비방안 마련	분권
	교육자치제도 개선	• 장학관 임용권 이양 • 학교장 교원 초빙권 20%까지 확대 • 시도연계협의체 설치	인프라
	자치경찰제도 도입	• 자치경찰법 정부안 마련	인프라
지방 재정 확충	국세와 지방세의 합리적 조정	• 지방소득·소비세 도입	분권
	지방교부세제도 개선	• 분권교부세 5년 연장	분권
	지방재정의 투명성·건전성 제고	• 재무분석지표 마련	인프라
자치 역량 강화	자치입법권 확대	-	인프라
	지방의회 의원 전문성·자율성 강화	• 의정비 가이드라인 설정 • 지방의원 겸직금지대상 확대	인프라
	주민직접참여제도 보완	• 주민투표연령 19세로 하향 조정	참여
	지방선거제도 개선	-	참여
	지방자치단체 평가기준 마련 및 진단·평가	• 통합평가체계 구축	인프라
	지방자치행정체제 정비	• 지방행정체제개편에 관한 특별법 제정 • 지방행정체제개편추진위원회 설치	인프라
협력 및 공감대 확산	정부 및 지방자치단체 간 협력체제 강화		분권
	분쟁조정기능 강화	• 갈등분쟁 DB관리 시스템 구축	협력
	특별지방자치단체제도 도입활용	-	인프라
	지방공무원 인사교류 확대 및 교육훈련제도 개선	• 교류직위 지정	분권
	자원봉사활동 장려·지원	-	참여
	지방분권 홍보 및 공감대 확대	-	분권

출처: 지방분권추진위원회(2011); 금창호·최영출(2012)에서 재인용

*: 본 연구의 분석기준에 따라 인프라, 참여, 분권, 협력이라는 키워드를 추출

최영출(2013)은 지방자치 및 지방행정 연구동향을 정리하면서 박근혜 정부가 강조해야 할 지방자치 정책으로 공무원과 지방의회, 사회자본, 지방분권, 광역행정, 정부간 관계, 내부관리, 성과평가 등을 주요 영역으로 구분하고 각 영역에 해당되는 내용을 정리하였다.

〈표 II-18〉 지방자치 및 지방행정 연구동향

주요 영역	내용	키워드
공무원과 지방의회	지방공무원	인프라
	지방의회 등	인프라
사회자본	사회자본	참여
	지방 자율성	인프라
지방분권	지방분권	분권
	재정분권	분권
시군통합(광역행정)	시·군 통합	협력
	지방간 협력	협력
정부간 관계	중앙-지방 관계	분권
	지방-지방 관계	분권
내부관리	지방자치단체 내부	인프라
	평가	인프라
	효율성	인프라
성과평가	성과개선	인프라
	행정서비스	인프라
지역문제사례	쓰레기 소각장 등	인프라

출처: 최영출 외(2013)

박근혜 정부는 강력한 지방분권 기초 확립과 실천, 자치기반 확충 및 자율과 책임성 강화, 주민중심 생활자치·근린자치 실현, 미래지향적 지방행정체제 구축이라는 4가지 정책목표를 세우고 20개 정책과제를 제시하고 있다. 2014년 10월 현재, 대통령직속 지방자치발전위원회에서 이러한 지방자치발전 종합계획에 대한 세부계획을 마련하고 있는 중이다.

〈표 II-19〉 박근혜 정부의 지방자치발전 종합계획

정책목표	정책과제	키워드
강력한 지방분권 기초 확립과 실천	자치사무와 국가사무의 구분체계 정비	분권
	중앙권한 및 사무의 지방이양	분권
	특별지방행정기관 정비	분권
	국가와 지방자치단체의 협력체제 정립	분권
자치기반 확충 및 자율과 책임성 강화	지방재정 확충 및 건전성 강화	인프라
	지방선거제도 개선	참여
	지방의회 활성화 및 책임성 제고	인프라
	지방자치단체 평가제도 개선	인프라
	지방자치단체 간 행정협력체제 정립	협력
주민중심 생활자치·근린자치 실현	자치경찰제도 도입	인프라
	교육자치와 지방자치 통합	인프라
	읍·면·동 주민자치회 도입	참여
	지자체간 행정구역 경계조정 제도개선	협력
	지방자치단체 소규모 읍·면·동 통합	분권
미래지향적 지방행정체제 구축	특별·광역시 자치구·군의 지위 및 기능 개편	인프라
	대도시 특례 제도 개선	인프라
	지방자치단체 기관구성 형태 다양화	인프라
	도의 지위 및 기능 재정립	인프라
	시·군·구 통합 및 통합지자체 특례 발굴	인프라

출처: 지방자치발전위원회(2014)

2014년 10월 현재, 한국지방행정연구원에서는 지방자치발전 중장기 기본계획을 수립하고 있는데, 박근혜 정부의 ‘성숙한 지방자치’, ‘행복한 지역주민’이라는 기본목표를 달성하기 위해 필요한 정책을 선별하여 중장기 계획을 수립하는 중이다.

〈표 II-20〉 한국지방행정연구원의 지방자치발전 중장기 기본계획

대분류	중분류	소분류	키워드
지방 자치 기반	제도적 기반	기능 배분(국가기능과 지방기능의 배분)	분권
		자치단체의 기능 (광역자치단체와 기초자치단체)	협력
		단체장의 지위와 권한 범위	인프라
		지방의원의 지위와 권한 범위	인프라
		정부간 협력관계	협력
	역량적 기반	자치단체의 재원 확보 및 관리 능력	인프라
		지역활성화 기반 구축	인프라
		단체장의 역량	인프라
지방의원의 역량		인프라	
지방 자치 운영 체계	기관 운영	지방자치단체의 구성과 기능	인프라
		지방의회와 구성과 기능	인프라
	제도 운영	지방공무원 제도	인프라
		교육자치제도	인프라
		자치경찰제도	인프라
주민 참여	제도적 참여	주민투표	참여
		주민감사청구	참여
		주민소환	참여
		주민발의	참여
		시민참여 예산	참여
	자주적 참여	주민자치센터와 주민자치회	참여
		지역공동체	참여
		지역사회 네트워크 형성	참여
자원봉사		참여	

출처: 한국지방행정연구원(2014)

제3절 중요도 성과 분석(IPA)



1. 중요도 성과 분석(IPA)의 개념

본 연구의 내용범위 중에서 지방자치에 대한 현재의 성과와 미래의 중요도 간의 차이를 확인하기 위하여 중요도 성과 분석(IPA: Importance-Performance Analysis)을 활용하였다. IPA 기법은 Martilla와 James(1977)에 의해 소개된 기법으로⁵⁾, 마케팅⁶⁾, 심리학, 교육학 등 다양한 분야에서 평가요소의 중요도와 만족도를 측정하여 2차원 도표로 제시하고 이를 실행격자(action grid) 4사분면 매트릭스에 표현하는 기법으로, 우선적으로 해결해야 하는 정책 등을 결정할 때 필요한 정보를 제공한다(최영출 외, 2014: 402). 즉, 제한된 자원의 효율적인 투자를 위한 포트폴리오 분석 기법으로 사용하고 있고, 우선순위를 두고 집중해야 하는 영역과 개선해야 할 부분을 명확하게 제시하는 것이 가능하다(주효진 외, 2012: 152). IPA 분석의 경우 조사 시점, 분석 환경 등의 영향을 많이 받으므로 주기적으로 진행하는 경우에도 매우 의미있는 결과를 확인할 수 있다. IPA 기법은 분석절차에 대한 통계적 엄밀성보다는 IPA 결과에 대한 실용적 가치를 더욱 중요시하는 특징을 가지고 있다.

Martilla와 James(1977)는 척도의 중간값(median)을 원점으로 사용하는 것을 원칙으로 하였지만, 현재(성과)나 미래(중요도) 값의 분포가 치우쳐 있을 경우에는 이동이 가능하다고 하였다. 이에 따라, 현재(성과)나 미래(중요도) 값의 ‘평균값(mean)’을 원점으로 하는 경우가 대부분이다. 실제로, IPA 기법은 ‘평균값’을 기준 축(접점)으로 활용하는 경우가 대부분이다(고선희 외, 2012: 444; 송혜진 외,

5) Martilla와 James(1977)는 자동차 구매경험이 있는 634명에게 메일을 보내 284명의 답변을 통해 자동차 서비스 속성의 중요도-성취도를 확인하였다.

6) 마케팅 측면에서는 기업이 생산한 상품 또는 기업이 제공하는 서비스에 대해 고객이 중요하게 생각하는 중요도와 그 상품과 서비스에 대한 만족도 자료를 이용해서 IPA분석이 가능하다 (<http://blog.daum.net/fatherofsusie/15866684>).

2012: 122; 주효진 외, 2012: 152; 김연선 외, 2013: 397; 김영미 외, 2013: 123; 김지태 외, 2013: 881; 최영출 외, 2014: 409).

‘응답자 전체의 평균값’을 기준 축으로 하기 때문에 기준이 되는 평균값에 따라 4사분면 상의 위치가 달라진다는 점에서 ‘기준 축(평균값)’이 중요하다. 예를 들어, ‘개별 설문문항에 대한 응답자 전체인 1,000명의 평균값’을 기준으로 4사분면 상의 위치가 결정되는 경우, ‘국가공무원 100명의 평균값, 지방공무원 400명의 평균값, 시민 500명의 평균값’을 기준으로 4사분면 상의 위치가 정해지는 경우, ‘인프라, 참여, 분권, 협력이라는 기준으로 묶인 설문문항에 대한 응답자 전체인 1,000명의 평균값’을 기준으로 4사분면 상의 위치가 결정되는 경우 등 ‘기준이 되는 평균값’이 무엇인가에 따라 4사분면 상의 위치가 달라진다는 특징을 가진다. 그러므로, ‘개별 설문문항에 대한 응답집단 간의 비교’, ‘설문문항을 유사한 개념으로 묶은 후 이를 기준으로 한 응답집단 간의 비교’, ‘응답자와 설문문항을 모두 고려한 종합적인 비교’ 등이 가능하다. IPA는 비교의 목적에 따라 다양한 기준 축으로 IPA 매트릭스를 생성할 수 있다는 장점이 있다.

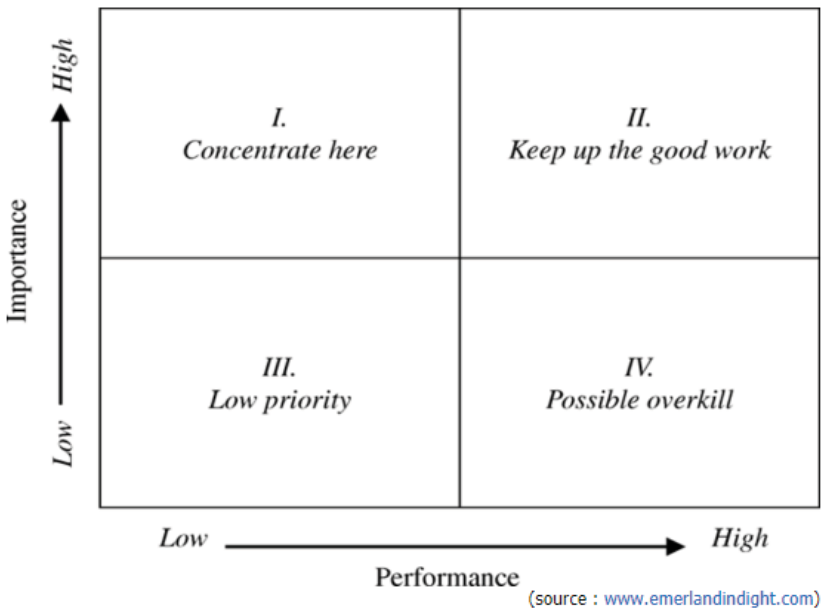
2. 중요도 성과 분석(IPA) 매트릭스

IPA 기법은 현재의 성과 상태 및 만족도(performance)와 미래의 중요도(importance) 간의 비교를 통해, 1)중요하지만 좋지 않은 상태(concentrate here, 중점개선 영역), 2)중요하고도 좋은 상태(keep up the good work, 우위유지 영역), 3)중요하지 않고 좋지 않은 상태(low priority, 낮은 우선순위 영역, 개선대상 영역), 4)중요하지 않지만 좋은 상태(possible overkill, 과잉노력 지양, 현상유지 영역)으로 구분하는 기법이다.

1사분면(중점개선 영역)은 중요도는 높으나 성과가 낮아 집중관리가 필요한 시급한 영역이고 2사분면(우위유지 영역)은 중요도와 성과가 높아 이 영역을 강점으로 보고 지속적으로 강화하기 위해 유지하는 전략이 필요하다. 3사분면(낮은 우선순위 영역, 개선대상 영역)은 중요도와 성과가 낮아 관리의 우선순위를

낮추어도 무방한, 현재 수준 이상의 노력이 불필요한 부분이고⁷⁾ 4사분면(과잉노력 지양, 현상유지 영역)은 중요도는 낮으나 성과가 높아 불필요한 노력을 제거하거나 개선하는 전략이 필요하다. 4사분면에 투입된 노력을 계속 방치할 경우에는 비효율적인 환경이 유지되기 때문이다(송혜진 외, 2012: 121).

〈그림 II-1〉 IPA matrix



IPA 매트릭스의 4사분면 상에 위치한 내용을 해석하고 활용하는 것은 정책결정자의 몫이라고 할 수 있다. 만약 주어진 자원이 충분하다면, ‘중요하지만 현재 성과가 낮은 1사분면(중점개선 영역)’을 시급히 개선하면서 동시에 ‘중요하고 성과가 높은 2사분면(우위유지 영역)’을 강점 영역으로 보고 지속적으로 우위를 유지하는 전략을 함께 추구할 수 있을 것이다. 하지만, 한정된 자원 속에서는, 중요

7) 중요도와 성과가 모두 낮은 3사분면의 경우(낮은 우선순위 영역, 개선대상 영역), 시급한 노력이 필요하지는 않지만 지속적인 관심은 계속되어야 한다고 해석이 있고(고선희 외, 2012: 445), 중요도와 성과 모두를 높이기 위해 종합적인 인식 전환이 필요하다는 제언도 있다(주효진 외, 2012: 161).

하지만 현재의 성과가 낮은 1사분면에 집중할지, 아니면 이미 강점이라고 판단되는 2사분면에 더욱 집중하여 강점을 더욱 강하게 할지 여부는 정책적 판단에 따른다고 할 수 있다. 중요도도 낮고 성과도 낮은 3사분면을 어떻게, 즉 앞으로 관심을 가지지 않을 것인지 아니면 사회적 환기를 통해 중요도를 높이는 과정을 거칠 것인지의 여부도 정책적 판단이라고 할 수 있다.

〈그림 II-2〉 성과와 중요도를 통한 IPA



출처: <http://blog.naver.com/jongguman/150190143582>

제4절 선행연구 검토



본 연구와 관련된 선행연구는 크게 두 가지 차원에서 논의될 수 있다. 우선 ‘내용적 차원’에서는 거버넌스 및 시민참여에 대한 선행연구를 검토할 수 있다. 다음으로는 ‘방법론적 차원’에서 설문조사, IPA를 활용한 연구를 찾아볼 수 있다. 종합적으로 본 절에서는 내용적 측면과 방법론적 측면에서의 선행연구를 검토하고 선행연구와 본 연구와의 차별성을 밝혀서 본 연구의 의의를 강조하였다.

1. 거버넌스 및 시민참여에 대한 선행연구

가. 거버넌스에 대한 선행연구

지방자치와 관련있는 몇몇 대표적 선행연구를 바탕으로 거버넌스 관련 연구를 제시해보면, 거버넌스 이론과 관련된 연구(이상목, 2008; 박창근 외, 2009; 이명석 외, 2009), 거버넌스 구조에서 네트워크 전략에 집중한 연구(채원호, 2008; 김진열·정문기, 2012), 지역 공간의 특성에 집중한 로컬 거버넌스 혹은 도시 거버넌스와 관련된 연구(곽현근, 2012; 김진열·이규명, 2012; 이주헌, 2013; 한상연 외, 2013)로 구분할 수 있다.

첫째, 거버넌스에 이론과 관련된 연구이다. 이상목(2008)은 다양한 형태의 로컬 거버넌스 모형을 검토하여 우리나라의 지방자치에 가장 적합한 모형을 모색하였고 시민참여를 통해 지방자치 발전에 기여할 수 있는 로컬 거버넌스의 역할을 제시하였다. 지방정부 유형의 거버넌스가 현재 우리나라에 가장 적합하다고 보고, 우리나라의 시민참여는 양적으로는 증대되었지만 실질적으로는 그 수준이 높지 않다고 지적하면서 질적인 측면의 발전을 위해서는 협력에 기반을 둔 문제 해결 능력이 필요하다고 주장하였다.

박창근 외(2009)는 거버넌스 행위자의 대표성과 전문성이 거버넌스의 역량에 중요한 영향을 미친다고 보고, 거버넌스의 역량의 구성요소로 자치역량, 제도적

인 중재, 상호 신뢰를 제시하였다. 자치역량은 거버넌스에 참여하고 있는 행위자들이 자율적으로 조직을 관리하고, 다른 행위자들과 갈등상황을 해결할 능력을 가지고 있는가와 관련된다고 보았다.

이명석 외(2009)는 협력적 거버넌스 하에서 정부의 역할은 축소되기 보다는 변화해야 하고, 거버넌스 설계자 및 관리자로서의 정부 역할은 거버넌스의 다양한 참여자들이 제 역할을 충분히 수행하도록 하는데 기여할 것이라고 보았다.

둘째, 네트워크 전략에 집중한 연구이다. 채원호(2008)는 시민참여에 의한 정책결정이 정책결정의 한 흐름으로 자리잡아가고 있다고 평가하였다. 우리나라에서 시민의 형식적인 참여를 극복할 수 있도록 조사 기법 교육, 리더십 트레이닝 등의 적극적인 시민교육과 시민의 전문성 함양을 통해 정부와 시민 간의 동반자/협조적 참여자의 관계 형성을 제시하였고, 우리나라의 거버넌스 참여 방식의 개선이 필요하다고 주장하였다.

김진열·정문기(2012)는 1992년 리우데자네이루의 UN환경개발회의에서 제시된 의제 21의 대응전략으로서 나타난 지방의제 21의 수행과 관련하여 참여와 파트너십의 부족이라는 측면에 초점을 두었다. 상향적·실질적·실용적 참여를 강조하는 ‘강화된 참여 거버넌스(EPG: Empowered Participatory Governance)’ 모형을 제시하면서 시흥시민 햇빛발전소 사례에 적용하여 거버넌스 체계를 분석하였다. 시민참여를 활성화하는 동기와 전략을 유형화하고, 정책적으로 지방의제 21의 활성화를 위한 시민참여를 이끌어 낼 수 있는 정책적 시사점을 제시하고 있다.

셋째, 로컬 거버넌스와 관련된 연구이다. 곽현근(2012)는 동네단위 지역사회 형성과 참여를 통한 각종 사회문제의 해결에 초점을 맞추면서, 동네단위 지역사회를 혁신하기 위한 실험을 진행해온 영국의 이론과 사례를 분석하는 과정을 통해 ‘동네 거버넌스’(neighbourhood governance)의 관점을 발전시켰다. 연구에서는 읍·면·동 단위의 공동거버넌스 형성, 마을만들기 사업의 장려, 공공서비스의 강화 등과 같은 정책 시사점을 도출하고 있다.

김진열·이규명(2012)은 도시재생과정에서 협력적 거버넌스가 강조되고 있는 정책환경 속에서 협력적 거버넌스를 결과가 아닌 과정차원에서 평가하고 있다.

연구에서는 협력적 거버넌스의 참여과정을 분석하기 위해서 Roew & Frewer (2000)의 참여 과정 평가기준과 기타 연구에서 도출된 분석기준을 가지고 사례를 분석하였다. 분석 결과, 청계천복원사업은 결과적 측면에서 단기간의 사업완료라는 성과를 보이고 있음에도 참여과정에서는 미흡한 측면이 드러나 실질적으로 협력적 거버넌스의 구축에 미흡했음을 보여주었다.

이주현(2013)은 대도시권 거버넌스를 대도시권 대 지방정부간의 협력수준으로 정의하고 대도시권 거버넌스와 지방정부의 협력기제를 연결한 비교연구를 진행하였다. 미국 미니애폴리스, 피츠버그, 세인트루이스에 대한 비교연구를 통해 대도시권의 거버넌스가 어떠한 수준에서 이루어지고 있으며, 각 지역의 거버넌스 유형은 어떠한 차이를 보이는지 제시하였다. 특히, 광역 요인, 인구통계학적 요인, 제도적 요인 및 경제적 요인을 바탕으로 정량적 분석을 하고 있다는 점에서도 다른 연구와 차별성을 보이고 있다.

한상연 외(2013)는 한국과 미국의 사례분석을 통하여 협력적 도시거버넌스모형 개발에 초점을 두고 있다. 연구에서는 서울 영등포 타임스퀘어사업과 미국 LA 인근 글렌데일市 Americana at Brand 도시개발사업을 분석하고, 각 사업과 관련된 도시거버넌스체계의 장단점을 분석하여 정책적 시사점을 도출하였다. 특히, 협력적 거버넌스 모형을 수정하여 지도자의 리더십, 투명한 제도를 바탕으로 하는 대화, 신뢰구축, 공유의 순환과정으로 구성된 도시 협력거버넌스 체계를 제시하였다. 분석 결과, 한국보다 미국의 사례에서 소통이 더 빈번하고 갈등은 적은 양상을 보였는데 이는 제도의 투명성 여부와 의회의 역할에 따른 차이로 분석되었다.

〈표 II-21〉 거버넌스 관련 선행연구 동향

구분	연구자	연구내용
거버넌스 이론	이상목(2008)	시민참여 로컬거버넌스 유형
	박창근 외(2009)	거버넌스 역량의 구성요소
	이명석 외(2009)	협력적 거버넌스에서 정부의 역할
네트워크 전략	채원호(2008)	거버넌스에서 시민참여 전략
	김진열·정문기(2012)	지방의제 21 수행을 위한 강화된 참여 거버넌스
로컬 거버넌스	곽현근(2012)	동네거버넌스
	김진열·이규명(2012)	도시재생과정에서 협력적 거버넌스
	이주현(2013)	대도시권 거버넌스와 지방정부 협력기제
	한상연 외(2013)	협력적 도시거버넌스 모형

나. 시민참여에 대한 선행연구

시민참여와 관련한 선행연구는 시민참여의 현황을 분석한 연구(박호숙, 2000; 전영평·최준호, 2002; 윤수진 외, 2012; 최태현, 2014), 시민참여 제도 연구(강인성, 2008; 정명은·장용석, 2013), 시민참여의 효과에 관한 연구(김종욱, 2012; 유민이 외, 2012), 지방자치와 관련한 시민참여 연구(이선향, 2002; 유재원, 2003; 이승종, 2006), 시민참여 영향요인 연구(김혜정, 2009; 이정훈, 2011; 김관보·이선영, 2011; 김혜정, 2012), 전자정부의 등장에 따른 시민참여 행태에 관한 연구(배일섭, 2007; 황성수, 2011; 2012) 등을 제시할 수 있다.

첫째, 시민참여의 현황을 분석한 연구이다. 박호숙(2000)은 시민참여에 있어 대표성의 확보가 가장 중요하다고 보고, 주민평가제도, 여론지도자회의 자율적 운영, 민의수렴기 운영, 행정 자원봉사제도 확대 등을 통해 대표성을 확보해야 함을 지적하였다.

전영평·최준호(2002)는 주민과 공무원을 대상으로 설문조사하였는데, 주민은 지방자치에 대한 그들의 영향력을 낮게 인식하였고, 공무원은 주민참여에 대해서 부정적인 인식을 갖고 있는 것으로 나타났으며, 시민은 반상회를 시민참여의

가장 보편적 수단으로 활용하고 있고 다른 시민참여수단에 대한 인식도가 낮게 나타났다.

윤수진 외(2012)는 1990년대 전후로 진행되어온 우리나라의 과학기술정책 분야에서 시민참여의 사례를 살펴보고 일반인 대상의 인식조사를 통해 과학기술정책에서의 시민참여 방식 및 참여의지를 살펴보고 개선방안을 도출하고 있다.

최태현(2014)은 참여 가치에 대한 인식과 정책에 대한 이해도를 기준으로 시민을 소외형, 감시자형, 규범형, 이념형으로 구분하고 이들 유형에 대해 시민들의 인구사회학적 속성, 참여태도, 신뢰, 사적 토론 등을 분석하면서 참여 거버넌스 이론의 정교화 및 시민참여 제도 설계에 정책적 시사점을 제공하고 있다.

둘째, 시민참여 제도를 분석한 연구이다. 강인성(2008)은 16개 광역자치단체에서 운영하고 있는 시민참여 제도를 정보 제공형, 협의형, 적극적 참여형으로 구분하고, 정책과정과 시민참여 제도를 연결지어 시민참여 제도의 영향력을 분석하였다.

정명은·장용석(2013)은 246개 전체 지방자치단체에서 운영하고 있는 시민참여 제도를 전수조사한 후 정책과정과 참여유형별로 연결지어 보편화된 제도를 순위 매김하였는데, 주민투표제도, 주민감사청구제도, 주민제안제도(주민아이디어모집), 인터넷민원실, 행정서비스만족도조사, 부조리신고보상제도, 시민참여예산제도 등이 보편성이 높은 시민참여 제도로 나타났다.

셋째, 시민참여의 효과에 관한 연구이다. 김종욱(2012)은 시민참여의 확대가 일반시민이 가지는 정치적 평등성 및 정치적 효등감에 미치는 영향을 분석하였다. 분석 결과, 토의과정에서 사회경제적 지위에 대한 대표성 문제가 심각하게 존재하였다.

유민이 외(2012)는 시민참여를 매개로, 사회자본이 정부성파에 대한 인식에 영향을 미치는지 여부에 대한 연구를 진행하였다. 분석 결과, 사회자본이 풍부할수록 정부성과 인식에 있어 시민참여의 매개효과가 크다는 점을 확인하였다.

넷째, 지방자치와 관련한 시민참여 연구이다. 이선행(2002)은 우리나라에 시민참여를 위한 제도들이 많이 만들어져 있으나 이러한 제도들이 실질적으로 시민

참여의 제도로 활용되지 못하고 있다고 지적하면서, 시민참여 제도에 대한 학습이 필요하며 주민들이 지방자치를 평가하는 제도적 장치가 필요하다고 보았다.

유재원(2003)은 지방자치의 도입과 지방민주주의를 활성화시키기 위한 방법으로 시민참여의 활성화를 제시하면서, 참여제도의 정비, 중앙정부의 권한 이양, 사회자본의 축적을 발전방안으로 제안하였다.

이승중(2006)은 폐쇄적, 권위적, 수직적 통제와 일방적 참여를 특징으로 하는 통치에서의 참여와 개방적, 수평적인 협력, 생산적 참여를 기반으로 하는 거버넌스에서의 참여가 구분되고 있음을 지적하면서, 참여형 거버넌스의 구축을 위해서 참여기회의 확대, 시민교육, 공직자 혁신, 정부신뢰, 시민단체의 역할 정립이 중요한 부분을 차지한다고 결론지었다.

오수길·남승하(2010)는 시민참여적 성과관리의 측면에서 매니페스토 운동을 분석하였다. 충돌적이고, 정적인 차원의 전통적 시민참여와 협력적이고 신뢰를 기반으로 동적으로 움직이는 진정한 참여를 구분하면서, 시민참여적 성과평가가 성공적으로 정착하기 위해서는 주인으로서의 시민참여가 필요하다고 보았다.

다섯째, 시민참여 영향요인 연구이다. 김관보·이선영(2011)은 Ebdon & Fanklin(2006)의 예산과정 시민참여이론을 차용하여 한국지방정부의 예산과정에서 시민참여 영향요인을 실증분석하였다. 분석 결과, 정부의 환경과 예산과정 설계는 참여기제에 긍정적 요인을 주는 것으로 확인되어, 탄탄한 지방정부 구조가 다양한 참여기제의 확대에 기여함을 보여주었다.

이정훈(2011)은 OECD 국가의 시민참여 실태를 파악하여 우리나라 시민참여의 문제점을 도출하고 시민참여의 성공적인 전제조건들을 제시하였다. 즉, 시민참여에 대한 명확성, 정책형성단계의 주민 참여 제고, 광범위한 정보접근성, 충분한 인적·재정적 자원, 책무성, 주민의 적극적 참여가 필요하다고 보았다.

김혜정(2012)는 시민의 참여경험과 시민적 태도 등이 참여에 영향을 미치고 참여 제도와 구조적 요인들이 참여양상을 선택하는데 영향을 미친다고 보았다.

여섯째, 전자정부의 등장에 따른 시민참여 행태에 관한 연구이다. 배일섭(2007)은 시민참여 활성화에 있어서 공공 고객관계관리(PCRM: Public Customer

Relationship Management)가 가지는 역할을 분석하면서, 정보통신 기술의 발달만 강조할 것이 아니라 정부의 적극적 역할이 필요하다는 점을 강조하였다.

황성수(2011)은 전자정부사이트에서 시민들의 참여를 통한 정책제안이 어떠한 방식으로 이루어지고 있으며, 효과는 어떠한지를 분석하였다. 전자정부사이트를 통한 정책제안과 시민참여의 성공요인으로 리더십, 유인책, 참여단의 역할을 강조하였다.

황성수(2012)는 소셜미디어를 활용하여 정책 및 국정 홍보가 어떻게 연계될 수 있는가를 분석하고 이를 촉진하기 위한 공공정보 개방 및 활용의 필요성을 제시하면서, 기술진보가 행정의 투명성과 책임성을 제고할 뿐 아니라 시민참여, 참여적 거버넌스 실현에도 기여할 수 있을 것이라고 보았다.

〈표 II-22〉 시민참여 관련 선행연구 동향

구분	연구자	연구내용
시민참여 현황	박호숙(2000)	시민참여의 대표성
	전영평·최준호(2002)	시민참여 실태 및 영향 분석
	윤수진 외(2012)	과학기술정책에서 시민참여
	최태현(2014)	시민유형에 따른 시민참여 형태
시민참여 제도	강인성(2008)	광역자치단체에서 정책과정에 대한 시민참여제도의 영향
	정명은·장용석(2013)	지방자치단체 시민참여 제도에 대한 편면화 정도
시민참여 효과	김종욱(2012)	시민참여 확대에 따른 효과
	유민이 외(2012)	사회자본에 따른 정부성과 인식의 시민참여 매개효과
지방자치와 시민참여	이선행(2002)	지방자치에서 시민참여 제도에 대한 학습 필요성
	유재원(2003)	지방자치 도입과 시민참여 필요성
	이승종(2006)	참여형 거버넌스 구축을 위한 시민참여
	오수길·남승하(2010)	시민참여적 성과관리 측면에서 매니페스토 운동
시민참여 영향요인	김관보·이선영(2011)	예산과정에서 시민참여 영향요인
	이정훈(2011)	시민참여의 성공적 전제조건
	김혜정(2012)	시민 참여활동 현황 및 영향요인
전자정부와 시민참여	배일섭(2007)	시민참여에서 PCRM 활용방안
	황성수(2011)	전자정부사이트에서의 시민참여
	황성수(2012)	온라인 시민참여 방안

2. 설문조사 및 IPA에 대한 선행연구

가. 설문조사 연구

다양한 연구기관에서 500인 이상의 이해관계자를 대상으로 인식조사를 수행한 기존의 연구를 검토하면서 본 연구에 미치는 시사점을 도출하였다. 강정석 외(2010)는 대국민 의사소통과 정보전달 기능을 강화하여 정부신뢰를 높이고 정책에 대한 국민의 수용성을 높여야 할 필요성에서 공공부문 PR 시스템을 구축해야 한다고 보았다. PR 주체, PR 구조, 수단(media), 내용(contents)을 기준으로 설문조사를 실시하였는데, 중앙정부 및 지방자치단체에서 홍보업무 담당자 총 1,016인의 인식을 조사하였다.

조성호 외(2012)는 경기도 조직개편 결과에 대한 경기도 공무원의 인식을 분석하기 위하여 1,053인의 경기도 공무원의 인식을 설문조사하고 심층면접을 수행하였다. 즉, 기능중심의 개편에 대한 인식, 기능조정이 경기도의 비전을 반영하는지, 업무 편중없이 적절하게 배분된 조직개편인지, 미래의 행정수요에 대응할 수 있을 것인지 등을 질문하였다. 설문결과를 응답 비율을 단순 비교하였는데 통계분석은 단순하게 하였지만 설문문항이 종합적이고 광범위하게 작성되었다. 설문조사 이후에는 총 20인의 경기도 공무원을 대상으로 심층면접을 수행하여 설문조사 결과를 보완하였다.

한국행정연구원에서는 1992년부터 매 3년 주기로 정부정책과 행정에 대한 국민과 공무원의 인식과 태도를 조사, 분석하는 계속 연구과제를 수행하고 있다. 국민의 인식을 조사한 2013년 과제(권혁빈, 2013a)는 정부기관의 행정서비스 품질, 정부정책과 정부 신뢰, 정부역할과 정부규모, 공직사회, 기타 사회적 자분을 비롯한 사회 전반의 이슈들에 대해 국민들이 가지고 있는 인식을 조사하였다. 공무원의 인식을 조사한 2013년 과제(권혁빈, 2013b)에서는 공무원들이 갖고 있는 공직에 대한 일반적 견해, 공무원제도에 대한 견해, 정부정책 및 정부 역할에 대한 견해, 공무원 및 조직에 대한 견해, 민간과 정부 비교, 사회전반에 대한 견해 등 각종 공무원제도에 대한 태도 및 성향을 조사·분석하고 있다. ‘인식 조사’

라는 제목에 부합되게 이론적 검토, 선행연구, 심층면접, 정책적 함의 등을 배제하고 설문조사에 충실하였다.

이용환 외(2013)는 경기도 31개 시군 자원봉사센터에서 봉사하고 있는 자원봉사자 총 3,695,552명 중에서 635명을 대상으로, 자원봉사 참여시간, 자원봉사 영역, 자원봉사 참여 경로, 자원봉사 활동의 인정·보상, 자원봉사 활동에 대한 만족도 등을 설문조사하였다. 조사 결과, 자원봉사 활동의 인정·보상의 기준을 정립하고 자원봉사 활동의 일상화가 필요하다는 점을 제안하였다.

지우석 외(2013)는 수도권 주민을 대상으로 범죄분야, 교통안전분야, 도시재난분야로 구분하여 안전에 대한 인식조사를 실시하고 시민참여를 통한 지역사회 안전망을 강화할 것을 제안하였다. 설문조사 대상은 서울, 경기, 인천 거주민 총 1,808명 이었고 지역별로 비교분석 하지 않고 응답 비율을 단순 비교하였다. 통계분석은 단순하게 하였지만 설문조사 대상이 광범위하고 설문지 구성도 세밀하게 구성하여 조사하였다. 설문조사의 내용은 범죄에 대한 두려움, 범죄예방을 위한 도구, 개인단위의 범죄예방활동, 교통치안에 대한 불안 수준, 보행안전, 자동차 사고의 원인, 화재 및 화재 우려, 수해에 대한 우려 등이다.

이근수·정한울(2013)은 동아시아연구원의 2011년 국정인식 조사결과를 활용하여 국회신뢰와 정치적 요인을 분석하고 있다. 연구에서는 제주도를 제외한 전국의 만 19세 이상 성인을 대상으로 조사를 실시하였다. 표본추출은 2010년 12월 주민등록인구현황을 기준으로 성, 연령, 지역별 비례할당 후 무작위로 추출된 1,044명의 표본을 대상으로 조사하였으며, 전문 조사원이 직접 방문하여 대면면접방식으로 조사를 진행하였다. 연구에서는 정치행태 변수들로 국정관심, 국정지지, 정치효능감, 정치불신, 정치참여, 정치대표의 5가지 변수를 활용하고 있다. 또한 국회신뢰의 또 다른 설명변수로 유권자의 정치경제적 속성을 고려하여, 이념성향, 정당지지, 경제인식의 3개 변수를 포함하였다. 연구에서는 조사결과를 활용하여 국회신뢰와 설명변수 사이의 상관관계 분석 및 회귀분석 결과를 제시하고 있다.

〈표 II-23〉 인식 조사에 대한 선행연구

연구자	인식조사 대상	인식조사 내용
강정석 외 (2010)	중앙 및 지방 홍보담당자 1,016명	홍보 법규, 업무구조, 의사소통, 협력방식, 전문지식, 홍보전문 프로그램, 홍보방식 변화, 소셜네트워크 효과성, 위기예방대응, 정부PR의 문제점 등
조성호 외 (2012)	경기도 공무원 1,053명	기능중심의 개편에 대한 인식, 기능조정과 비전, 적절한 배분, 미래의 행정수요 대응 등
권혁빈 (2013a)	시민 1,000명	행정서비스 품질, 정부정책에 대한 신뢰, 정부역할, 정부규모, 공직사회, 사회자본, 사회전반에 대한 견해 등
권혁빈 (2013b)	공무원 1,000명 (중앙 600명, 지방 400명)	공직에 대한 견해, 공무원제도에 대한 견해, 정부역할, 조직에 대한 견해, 민간과 정부 비교, 사회전반에 대한 견해 등
이용환 외 (2013)	경기도 내 자원봉사자 635명	자원봉사 참여시간, 자원봉사 영역, 자원봉사 참여 경로, 자원봉사 활동의 인정·보상, 자원봉사 활동에 대한 만족도 등
지우석 외 (2013)	서울, 경기, 인천 거주민 총 1,808명	범죄(범죄에 대한 두려움, 범죄예방을 위한 도구, 개인단위의 범죄예방활동), 교통안전(교통치안에 대한 불안 수준, 보행안전, 자동차 사고의 원인), 도시재난(황사 및 화재 우려, 수해에 대한 우려) 등
이곤수· 정한울 (2013)	전국 만19세 이상 1,044명	국정관심, 국정지지, 정치효능, 정치불신, 정치참여, 정치대표, 정당지지, 이념성향, 경제인식, 국회사견 등

나. IPA 연구

IPA 기법을 활용한 선행연구를 보면, 행정학, 지방자치 영역에서는 그 연구가 많지 않은 실정이다. 이는 IPA 기법이 마케팅 전략에서 시작되었기 때문인 것으로 해석할 수 있다. 본 연구는 IPA 기법을 지방자치 영역으로 심도있게 도입한 최초의 연구라는 함의를 가진다.

최정우(2008)는 한강공원 방문 이전의 기대치와 실제 방문 후의 만족도를 IPA 조사하여 한강시민공원의 이용관리 방향을 제시하였다. 1차분석(5개 지구의 설문조사 1,064부를 실행격자 작성) 결과, 조경시설, 편익시설, 관리시설 등이 1사분면에 위치하여서 많은 노력이 필요하였다. 2차분석(각 지구별 설문조사를 실행격자 작성) 결과, 여의도지구는 운동시설, 조경시설, 편익시설, 관리시설, 쓰레기처리 등이 1사분면에 위치하였고, 잠실지구는 휴양시설, 조경시설, 편익시설,

관리시설 등이 1사분면에 위치하였다. 3차분석(전체 설문조사를 부문별로 나눠서 실행격자 작성) 결과, 시설부문이 1사분면에 위치하여서 시설에 대한 개선이 시급하다고 보았다.

고선희·박은숙(2012)은 방한 일본인 의료관광객을 대상으로 IPA 설문조사하여 의료관광객의 만족도를 높이기 위한 전략을 수립하는 자료로 제공하였다. 분석 결과, 예약수속 신속성, 정보시스템의 용이성 부분이 1사분면에 위치하여, 예약과 수속을 위해 일어 가능 직원을 배치하고 의료관광객의 상담이 신속하게 이루어져야 하며, 병원 웹사이트 운영을 적극적으로 하는 것이 필요하다고 보았다.

송혜진·김유승(2012)은 중앙부처 기록전문직을 대상으로 4개 책무, 19개 업무, 78개 업무요소에 대한 IPA 설문조사하였다. 분석 결과, 성취도와 만족도가 가장 높게 나타난 업무로는 평가 및 폐기 업무가, 성취도와 만족도가 가장 낮게 나타난 업무로는 서비스 관련 업무가 선정되었다.

주효진·조주연(2012)은 유형성, 신뢰성, 공감성, 대응성, 보증성을 기준으로 다문화 교육 전담인력을 양성하는 교육의 서비스 질을 측정하였다. 분석 결과, 보증성은 만족도는 낮지만 중요도(기대수준)이 높기 때문에 다문화 교육인력 양성 사업에서 제공하는 교육서비스의 질 측면에서 매우 중요하다고 지적하였다. 공감성은 만족도와 중요도(기대수준)이 모두 높았고, 신뢰성과 대응성은 만족도와 중요도(기대수준) 모두 낮게 나타났다. 유형성은 만족도는 높지만 중요도(기대수준)이 높지 않기 때문에 현 수준을 유지하는 것이 적절하다고 결론지었다.

김연선·이상희(2013)는 경기 남부지역의 펜션이용자를 대상으로 IPA 설문조사하고 분석결과를 마케팅과 연결시키고자 연구하였다. 분석 결과, 교통편리성, 위치, 가격 등은 만족도는 낮지만 중요도(기대수준)이 높기 때문에 매우 중요하다고 지적하였다.

김영미·이충기(2013)는 마케팅 측면에서 우선순위를 파악하기 위하여 창경궁의 문화유산 관광객의 만족도와 중요도(기대수준)를 IPA 방식으로 측정하였다. 분석 결과, 중요하지만 만족도가 낮은 영역은 요금, 관광동선, 건축양식 등으로 나타났다.

김지태·권일권·박상현(2013)은 IPA 설문조사를 실시하여 어린이들이 태권도장을 선택할 때 고려사항을 도출하였다. 분석 결과, 중요하지만 만족도가 낮은 영역은 도장평판, 주위권유, 도장홍보 등이었다.

최영출·이지혜(2014)는 제주도 도민의 행복도를 높이는 요인을 찾기 위하여 IPA 매트릭스를 활용하였다. 제주도민 1,050명의 설문조사 결과, 대응표본 t 검정에서 만족도와 중요도 간의 차이가 가장 큰 영역이 ‘건강-경제-복지-행정’의 순서이고, IPA에서 중요하지만 만족도가 낮은 1사분면에 위치한 영역도 ‘건강’이라서 제주도민의 행복도를 높이기 위해서는 건강 영역에 우선적으로 비용과 노력을 투자해야 한다고 결론지었다. 세부 지표를 종합하여 IPA 기법으로 다시 분석한 결과, 건강의 영역 중에서 종합병원수준, 의료여건, 의사수준이 1사분면에 위치하였고, 이 외에 먹거리안정성, 실직대책 등이 1사분면에 위치하여 이에 대한 우선적인 민생대책 발걸을 요구하였다.

〈표 II-24〉 IPA에 대한 선행연구

연구자	분석 대상	분석 내용
최정우 (2008)	한강공원 이용자 1,064인	한강공원 이용 전후의 만족도-기대치 분석. 조경시설, 편익시설, 관리시설 등에 관심을 가져야 함을 제언
고선희 외 (2012)	방한일본인 의료관광객 143인	의료관광 선택속성의 성취도-중요도 분석. 예약수속신속성과 정보시스템 용이성에 집중해야 함을 제언
송혜진 외 (2012)	중앙행정부처 기록전문직 30인	기록전문직의 직무 중에서 성취도와 중요도가 높은 직무 도출. 직무재배치를 통한 업무조정 제언
주효진 외 (2012)	다문화 전문강사 35인	다문화 전문강사가 인식하는 교육의 성취도-중요도 분석. 교육에 대한 보증성을 높이는 것이 중요함
김연선 외 (2013)	경기남부 펜션이용자 229인	펜션 선택시 만족도-중요도 분석. 중요도가 높지만 만족도가 낮은 항목을 펜션운영자가 관심가져야 함
김영미 외 (2013)	창경궁 관람객 310인	관람객의 관광 만족도-중요도 분석. 관람요금, 안내책자제공 등의 노력이 필요함
김지태 외 (2013)	태권도수련생 492인	태권도장 선택의 만족도-중요도 분석. 도장홍보, 도장평판, 주위권유, 지도자의 인격 등의 개선이 필요함
최영출 외 (2014)	제주도민 1,050인	제주도민 행복도 증진요인을 찾기 위한 만족도-중요도 분석. 건강, 경제, 복지, 행정의 순서로 노력이 필요함

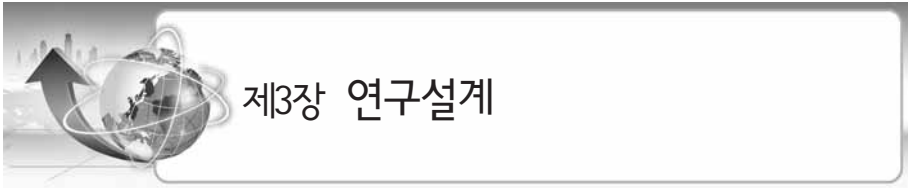
3. 선행연구와 본 연구의 차별성

본 절에서는 선행연구를 내용적 측면과 방법론적 측면으로 구분하여 접근하였다. 내용적 측면에서는 시민참여, 거버넌스에 관한 선행연구를 검토하였는데 시민참여, 거버넌스에 대한 연구들은 본 절에서 제시하고 있는 것 이외에도 대단히 많은 수의 연구들이 존재하고 있다. 그럼에도 불구하고 제한적이거나 관련 선행연구들을 정리하고 유형을 분류하는 것은 관련 선행연구를 통해 본 연구가 가지는 가치와 차별성을 부각하기 위해서이다. 본 연구는 거버넌스 연구와 시민참여 연구에서 활용한 인프라, 참여, 분권, 협력이라는 개념을 분석요소로 정하고 이에 대한 세부 설문문항을 개발하여 인식조사를 실시하였다.

두 번째 맥락에서, 본 연구는 방법론적 차별성을 가진다. 지금까지 많은 지방자치 관련 연구들이 이론적·제도적 분석이 주를 이룬 반면, 본 연구는 지방자치단체의 주요 행위자 인식을 분석하는 인식조사의 형태를 띤다. 또한 이러한 양적 인식조사가 가지는 한계를 극복하기 위하여 심층면접을 활용하여 질적 분석을 보완적으로 실시하였다. 본 연구는 지방자치에 대한 광범위한 인식 조사를 수행하고 응답집단 간의 비교 분석을 실시하며 응답집단 간 인식 차이가 발견되는 부분에 대해서는 심층면접을 수행하는 등 종합적으로 분석하였다는 점에 차별성이 있다. 특히, 기존에 ‘마케팅’, ‘관광’, ‘교육’ 분야에서 많이 활용하던 IPA 설문조사를 활용하여 ‘현재의 만족도’와 ‘미래의 중요도’를 비교하였다. 이는 지방자치 영역에서 그동안 잘 이루어진 분야를 발굴하고, 앞으로 중요한 분야를 발굴하는데 시사점을 제공할 것으로 기대된다. IPA 기법은 소비자의 현 심리상태와 앞으로의 기대치 간의 간극을 발견하여 향후 집중관리가 필요한 분야를 발견하는 방식이므로 그동안 행정학 및 지방자치 영역에서는 크게 활용되지 못한 기법이다. 본 연구는 IPA 기법을 지방자치 영역으로 광범위하게 도입한 ‘최초의 연구’라는 함의를 가진다. 개별 선행연구에서 도출되는 함의와 그를 바탕으로 하는 본 연구의 시사점을 표로 정리하면 다음과 같다.

〈표 II-25〉 선행연구를 통한 본 연구의 함의점

선행연구 구분		본 연구에의 시사점	본 연구의 차별성
내용적 측면	거버넌스	거버넌스 연구는 다양한 정책분야, 시기, 지역사회 등의 범주와 분류에 따라 다양한 시의적 함의를 가질 수 있음. 거버넌스는 다양한 분석관점을 제공하기도 함	관련된 선행연구를 검토하여 거버넌스에서 강조하는 인프라, 참여, 분권, 협력의 개념을 도출하여 본 연구에 적용함
	시민참여	지방자치, 거버넌스 차원에서 시민참여에 대한 선행연구가 증가하고 있음. 최근 환경변화에 따라 시민참여의 양상도 변화하고 있음. 환경 변화는 기술 환경 뿐만 아니라 정책환경, 인식의 변화 등을 포함하는 개념임	시민참여론에 대한 분야별 선행연구의 검토를 통해, 참여를 위한 인프라 구축과 분권의 개념을 도출하고, 참여, 협력의 개념을 본 연구에서 활용함
방법론적 측면	설문조사	500부 이상을 대상으로 인식조사를 실시한 연구들은 다수 발견됨. 연구대상, 조사방법, 분석방식에 있어서 다양한 형태를 보이고 있음. 관련 연구동향을 파악하여 연구방법 및 분석과정의 함의를 제공받을 수 있음	본 연구는 1,000부를 설문조사하여 조사의 객관성과 신뢰성을 확보하였음
	IPA	IPA는 마케팅, 관광, 교육 등의 영역에서 주로 활용되어 왔음. 중요하지만 현 상태(만족도)가 낮은 분야를 중점적으로 개선하자는 시사점을 제시하는 등, 연구목적에 따라 만족도와 중요도를 강조하고 있음	본 연구는 4사분면 상에 각 응답자의 설문조사 내용을 dot화 하여, 중점개선 영역, 우수유지 영역, 개선대상 영역, 현상유지 영역을 도출함 행정학, 특히 지방자치 영역에 IPA 기법을 광범위하게 도입한 최초의 연구임



제1절 분석의 틀

1. 분석틀

본 연구는 지방자치에 대한 국가공무원, 지방공무원, 시민의 인식을 설문조사하고 설문조사 결과를 바탕으로 심층면접을 수행하여 인식을 분석하는 연구이다. 앞서 고찰한 거버넌스론, 시민참여론에서 도출한 인프라, 참여, 분권, 협력이라는 분석요소를 기준으로 하고 지방자치 관련 제도와 키워드를 중심으로 하여 본 연구를 위한 분석의 틀을 구성하였다.

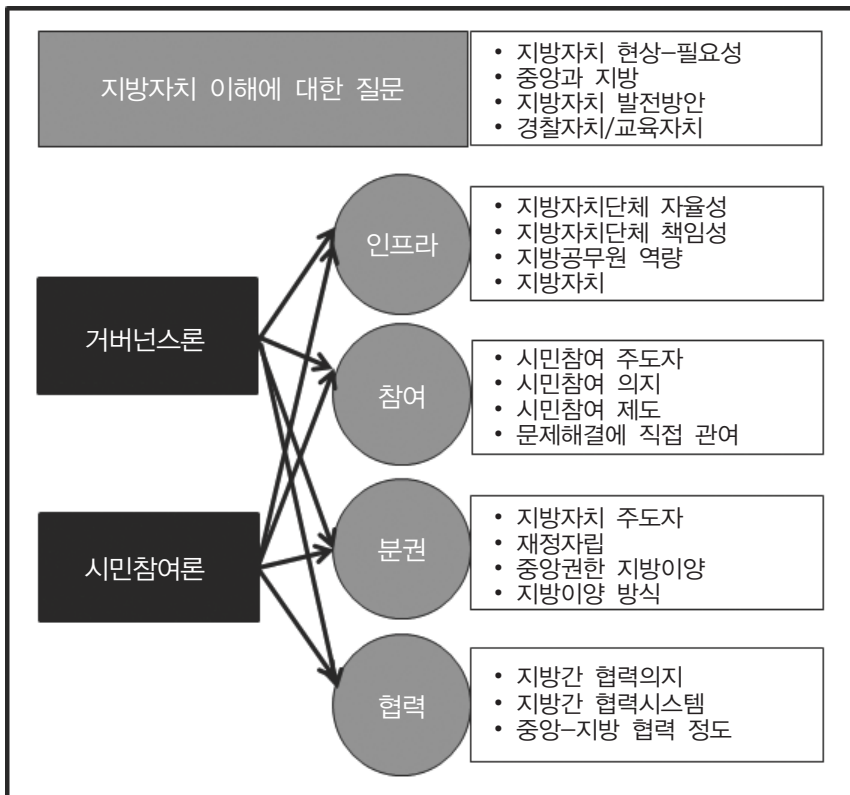
거버넌스론에서는 거버넌스의 실현을 위해서 인프라가 구축되어 있어야 하고 거버넌스 구성원의 참여가 필요하며 구성원 간의 수평적인 지위와 권한 분산 및 분권이 강조될 수 있다. 특히, 거버넌스의 성공에는 거버넌스 구성원 간의 협력이 필요하다. 시민참여론에서는 참여를 위한 인프라 구축, 시민의 참여활동, 참여를 통한 분권 실현, 참여를 통한 정부와 시민의 협력 등이 강조될 수 있다.

인프라, 참여, 분권, 협력을 측정하는 각 세부항목들은 역대 정부의 지방자치 정책에서의 키워드와 선행연구 등을 통해 추출하였다. 제2절 설문조사 개요에서도 설명하듯이, 총 5단계의 설문문항 구성 과정을 거치면서 도출된 세부항목이다. 지방자치를 위한 인프라에는, 지방자치단체가 업무를 처리할 수 있는 자율성과 책임성, 업무에 대한 지방공무원의 역량, 지방의회 활동 등을 제시할 수 있고, 참여에는 시민참여를 누가 주도하고 있는지 여부와 참여의지, 참여제도, 지역에서 발생한 문제해결에 직접 관여하는 것 등을 제시할 수 있다. 분권에는 지방자

치의 주도자, 재정자립, 중앙정부 권한의 지방 이양, 지방이양 방식 등을 제시할 수 있고, 협력에는 지방자치단체 간의 협력의지 및 협력시스템, 중앙정부와 지방자치단체 간의 협력 정도 등을 제시할 수 있다.

본 연구는 첫째, 설문조사하여 국가공무원, 지방공무원, 시민의 인식차이를 발견하고, 지방자치 발전을 위해 관심을 가져야 할 영역을 도출할 수 있도록 현재 성과와 미래 중요도 간의 인식차이를 밝히는 IPA 기법을 활용하였다. 둘째, 이러한 설문조사 내용을 확인하고 응답자 간의 인식차이의 원인을 규명하기 위하여 현장 심층면접을 실시하였다.

〈그림 III-1〉 분석의 틀



2. 분석요소의 정의

본 연구의 내용범위(지방자치 이해질문, 현 성과와 미래 중요도에 대한 인식), 대상범위(국가공무원, 지방공무원, 일반시민의 인식), 변수(인프라, 참여, 분권, 협력) 등을 종합하여 표로 정리하였다. 본 연구가 지방자치에 대한 전반적인 인식조사를 실시한 연구이므로 내용이 복잡하기 때문에, 분석의 틀에 따라 다음의 표의 내용을 조사, 분석하였다.

<표 III-1>에서 알 수 있듯이 각 변수와 지표를 기준으로, 빈도분석과 중요도 성과 분석(IPA)을 활용하였고, 빈도분석은 국가공무원, 지방공무원, 시민의 인식을 설문조사하고 인식의 차이가 있는 경우에 이를 심층면접하면서 인식 차이의 원인을 규명하는 방식으로 연구를 진행하였다.

중요도 성과 분석(IPA)은 전체 응답자의 현 성과와 미래 중요도를 설문조사하여, 중요하지만 현재 성과가 낮은 1사분면에 위치한 과제를 시급한 과제로 제시하였다. 이 때 각 변수에 대한 전체 응답자의 설문조사(현 성과와 미래 중요도), 국가공무원, 지방공무원, 시민으로 구분한 응답자별 설문조사(현 성과와 미래 중요도), 지표에 대한 각 설문조사(현 성과와 미래 중요도)를 모두 실시하고, 인식의 차이가 있는 경우에 이를 심층면접하면서 인식 차이의 원인을 규명하고 시급한 과제를 도출하는 방식으로 연구를 진행하였다.

〈표 III-1〉 분석요소의 정의

변수	지표	인식조사 방법	설문조사	심층면접
지방자치 이해에 대한 질문	지방자치 현상/필요성	빈도분석	중앙-지방-시민 인식조사	인식차이의 원인 규명
	중앙과 지방			
	발전방안			
	경찰자치			
	교육자치			
인프라	자율성	IPA	중요도와 성과 간의 차이	인식차이의 원인 규명, 시급한 과제 도출
	책임성			
	공무원 역량			
	지방의회			
참여	참여 주도자	빈도분석	중앙-지방-시민 인식조사	인식차이의 원인 규명
	참여의지	IPA	중요도와 성과 간의 차이	인식차이의 원인 규명, 시급한 과제 도출
	참여제도			
	문제해결에 직접 나섭			
분권	자치 주도자	빈도분석	중앙-지방-시민 인식조사	인식차이의 원인 규명
	재정자립	IPA	중요도와 성과 간의 차이	인식차이의 원인 규명, 시급한 과제 도출
	지방 이양			
	이양 방식	빈도분석	중앙-지방-시민 인식조사	인식차이의 원인 규명
협력	지방간 협력의지	IPA	중요도와 성과 간의 차이	인식차이의 원인 규명, 시급한 과제 도출
	지방간 협력시스템			
	중앙지방 협력			

제2절 설문조사 개요



1. 설문조사 목적 및 방법

가. 설문조사 목적

2014년 9월 현재, 지방자치에 대한 공무원 및 시민의 일반적인 인식을 조사한 연구가 많지 않기 때문에 설문조사를 통해 인식의 현 수준을 파악하는 것이 필요하다. 이러한 인식조사가 뒷받침되어야 공무원 및 일반시민이 지방자치에 대해 가지는 감정, 지식 등을 정확하게 파악할 수 있고 맞춤형 지방자치 정책을 수립할 수 있으며 능동적인 시민참여가 이루어질 수 있기 때문이다.

나. 설문조사 방법

본 연구는 지방자치에 대한 국가공무원, 지방공무원, 시민의 인식을 설문조사하는 연구로써 총 5단계를 거치면서 설문문항을 최종 확정하였다.⁸⁾

첫째, ‘지방자치’라는 키워드를 중심으로 행정학 교과서, 연구보고서, 학위논문, 학술논문, 정부에서 추진하고 있는 각종 정책 및 제도를 분석하여 ‘지방자치’가 가지고 있는 개념을 한정하였다.

둘째, 2014년 4월 1일부터 17일까지 지방자치 전문가(교수, 박사 연구원), 중앙부처 공무원, 지방자치단체 공무원, 시민, 지방의원을 대상으로 연구자가 직접 “지방자치라고 하면 무엇이 생각나십니까?” 라는 질문을 하여, ‘지방자치’의 개념을 현장에서 구하는 현장 사전조사를 실시하였다.

셋째, 문헌조사와 현장 사전조사에서 수집된 ‘지방자치’의 개념을 기준으로, 2014년 4월과 5월에 지방자치 전문가를 대상으로 전문가 워크숍을 개최하여 ‘지

8) 설문문항을 구성하는 것이 본 연구과제에서 가장 어려운 부분이기 때문에 문헌조사(1단계), 현장 사전조사(2단계), 전문가 워크숍(3단계), 예비 설문조사(4단계), 전문가 워크숍(5단계)의 과정을 거치면서 설문문항을 구성하였다.

방자치'에 대한 인식조사용 설문지에 포함해야 하는 개념 및 지표를 도출하였다.

넷째, 문헌조사, 현장 사전조사, 전문가 워크숍 결과를 중심으로 설문문항을 구성하고 예비 설문조사를 실시하였다. 예비 설문조사는 지방자치 전문가, 중앙 부처 공무원, 지방자치단체 공무원, 시민을 대상으로 수행하였다. 2014년 5월의 예비 설문조사(총 20부)가 샘플수가 너무 작다는 지적에 따라, 2014년 6월과 7월 에 총 100인을 대상으로 예비 설문조사를 다시 실시하면서 설문문항을 다듬는 과정을 거쳤다.

다섯째, 예비 설문조사 이후에 2014년 7월과 8월에 전문가 워크숍을 다시 개최하여, 예비 설문조사 결과를 검토하고 본 설문조사용 설문문항을 최종적으로 확정하였다.

〈그림 III-2〉 설문문항 구성 과정

1단계	2단계	3단계	4단계	5단계
문헌조사	현장 사전조사	전문가 워크숍	예비 설문조사	전문가 워크숍
2, 3월	4월	4, 5월	5, 6, 7월	7, 8월
교과서, 연구보고서, 논문, 정책 및 제도 등	지방자치 전문가, 국가공무원, 지방공무원, 시민, 지방의원	지방자치 전문가	지방자치 전문가, 국가공무원, 지방공무원, 시민	지방자치 전문가
자료수집, 내용검토	지방자치 키워드도출	설문문항개발	설문지 적용, 고려사항 도출	설문문항 확정

2. 설문조사 절차

가. 문헌조사를 통한 키워드 추출(1단계)

‘지방자치’라는 키워드를 중심으로 행정학 교과서, 연구보고서, 학위논문, 학술논문 등을 분석하여 ‘지방자치’가 가지고 있는 개념을 한정하였는데, 문헌조사를 통해 도출된 ‘지방자치’ 키워드를 <표 III-1>에 정리하였다.

〈표 III-2〉 지방자치 키워드(문헌조사 결과)

구분	지방자치 키워드	출처
인프라	지방자치 정착을 위해 가장 중점을 둘 사항	1993
	자치입법권 강화, 자치권, 지방자율성	이명박, 최창호, 최영출
	단체장의 지위, 권한, 역량	2014
	지방자치단체의 구성, 기능	2014, 최창호, 최영출
	지방공무원 능력발전이 필요한 분야	1993
	지방공무원 교육훈련제도 개선	이명박
	지방공무원 제도	2014, 최영출
	지방자치단체 내부관리(효율성)	최영출
	지방재정의 건전성 제고	이명박, 박근혜
	지방재정 확충	박근혜, 2014
	지방자치단체 평가제도 개선	이명박, 박근혜, 최영출
	지방행정체제개편	이명박
	지방자치단체 기관구성 다양화	박근혜
	지역발전에서 있어서 지방자치단체의 역할	1993
	지역활성화 기반 구축	2014
	자치경찰제도(자치경찰 도입)	이명박, 박근혜, 2014
	교육자치제도(교육자치개선, 교육자치와 지방자치 통합)	이명박, 박근혜, 2014
	지방의회제도(역량, 전문성, 자율성, 의정활동 만족도)	이명박, 박근혜, 2014
참여	시민의 의사가 정책/사업에 반영되는 정도	1993
	정책에 미치는 시민참여의 긍정적 영향	1993
	정책에 미치는 시민참여의 부정적 영향	1993
	시민참여 유도위해 개선되어야 할 부문	1993
	주민직접참여제도(주민조례 제정·개폐 청구, 주민투표, 주민소환, 주민감사청구, 주민소송, 주민참여예산) 보완	이명박, 2014, 최창호
	지방선거제도 개선	이명박, 박근혜, 최창호
	자원봉사활동 장려, 지원	이명박, 2014
	읍면동 주민자치회 도입	박근혜, 2014
	지역공동체	2014
	지역사회 네트워크 형성	2014
분권	지방자치에 대한 중앙정부의 의지	1993
	지방에 대한 중앙정부의 통제 정도	1993, 최창호
	기관위임사무 폐지검토	이명박

구분	지방자치 키워드	출처
	중앙권한 및 기능의 지방이양	이명박, 박근혜, 2014, 최창호, 최영출
	국가사무와 자치사무의 구분체계 정비	박근혜
	재정분권, 국세와 지방세 조정	이명박, 최창호, 최영출
	지방교부세 제도 개선	이명박, 최창호, 최영출
	중앙과 지방간 협력체계 강화	이명박, 박근혜, 최영출
	지방공무원 인사교류 확대	이명박
	지방분권 홍보	이명박
	특별지방행정기관 정비	이명박, 박근혜
	자치경찰제도 도입	이명박, 박근혜, 2014
	교육자치제도 개선, 교육자치와 지방자치 통합	이명박, 박근혜, 2014
협력	광역과 기초 간의 업무협조 정도	1993, 최영출
	지방간 분쟁조정 기능강화	이명박
	지방자치단체간 협력체계 정립	박근혜, 2014, 최영출
	지방자치단체간 행정구역 경계조정	박근혜
	시군구 통합	박근혜, 최영출
	읍면동 통합	박근혜

주: 1993: 1993년에 실시한 한국지방행정연구원 설문조사.

이명박: 이명박 정부의 지방분권 추진과제 및 추진실적.

박근혜: 박근혜 정부의 지방자치발전 종합계획.

2014: 2014년에 추진 중인 한국지방행정연구원의 지방자치발전 중장기 기본계획, 최창호: 최창호(2005), 최영출: 최영출 외(2013).

나. 현장 사전조사(2단계)

문헌조사 결과를 통해 ‘지방자치’ 키워드를 도출한 상태에서 연구자가 직접 대면하여 40명에 대한 현장 사전조사를 실시하였다. 2014년 4월 1일부터 17일까지 지방자치 전문가(교수, 박사 연구원) 10인, 중앙부처 공무원(안전행정부, 보건복지부) 10인, 지방자치단체 공무원(전라남도, 충청북도, 경상남도, 울산시, 경기도) 10인, 시민(강원도, 경기도) 10인을 대상으로 “지방자치라고 하면 무엇이 생각나십니까?”, “지방자치가 무엇이라고 생각하십니까?”, “지방자치에는 무엇이 포함되어야 한다고 생각하십니까?” 라는 질문을 하여, “지방자치의 전반적인 내

용”을 현장에서 구하였다.

현장 사전조사 결과 특이한 점은, ‘지역복지’에 대한 지방자치단체 공무원 및 시민의 관심이 높았고 지방자치를 지역주민 복지와 동일하게 이해하는 시민이 대다수라는 점이었다. 즉, 복지에 대한 시민의 관심과 요구가 높다는 점을 확인할 수 있었다. 이는 본 설문조사와 보완분석(심층면접)에서도 나타나는 특징이었다.

〈표 III-3〉 지방자치 키워드(사전 현장조사 결과)

구분	지방자치 키워드	응답자
인프라	지방공무원 능력개발	전문가, 지방
	재정자립도	전문가, 중앙, 지방
	지방재정 확충	전문가, 중앙, 지방
	자치경찰제도 도입	전문가
	교육자치 개선	전문가, 지방
	지방의회 역량 강화	전문가
참여	시민의 주체적 참여	시민
	시민참여 역량	지방
	시민참여 의지	지방
	주민자치회	지방, 시민
분권	중앙정부의 권한을 지방 이양	전문가, 지방
	중앙과 지방간 협력	전문가, 지방
	재정분권	전문가, 지방
협력	지방과 지방간 협력	지방
	정부와 시민간 협력	시민
복지	지역주민 복지	지방, 시민
	복지전달 체계	지방, 시민
	정부가 일정수준 생활보장	시민

주: 전문가: 지방자치 전문가, 중앙: 중앙부처 공무원, 지방: 지방자치단체 공무원, 시민: 일반시민

2014년 4월 15-18일에 ‘초선 단체장’ 30인, ‘초선 광역의원’ 30인, ‘초선 기초의원’ 40인을 대상으로 “지방자치가 무엇이라고 생각하십니까?”, “지방자치에는

무엇이 포함되어야 한다고 생각하십니까?” 라는 질문을 하여, “지방자치의 전반적인 내용”을 도출하였다. 전체 100인 응답자의 57%가 ‘중앙-지방 분권’, 16%가 ‘시민참여’, 16%가 ‘지방재정 확충’, 7%가 ‘지방자치단체 간의 협력’을 대답하였다. 초선 단체장의 50.0%와 초선 지방의원(광역+기초)의 60%가 ‘중앙-지방 분권’을 응답하여, 지방자치단체장 및 지방의원은 중앙과 지방간의 분권이 지방자치에서 가장 중요하다고 인식하는 것으로 나타났다. 이 때 기타 응답은 ‘자치경찰 제도 도입’, ‘교육자치 개선’, ‘지방 권한의 확대’, ‘주민의 삶의 질 고양’, ‘주민 복지 활성화’ 등이었다.

〈표 III-4〉 응답자 특성별 지방자치의 의미

구분		지방 분권	지방재정 확충	시민 참여	지방자치단체간 협력	기타	합계
신분	단체장	50.0%	30.0%	16.7%	0.0%	3.3%	100.0%
	광역의원	66.7%	10.0%	10.0%	6.7%	6.7%	100.0%
	기초의원	55.0%	10.0%	20.0%	12.5%	2.5%	100.0%
전체		57.0%	16.0%	16.0%	7.0%	4.0%	100.0%

다. 전문가 워크숍(3단계)

문헌조사와 현장 사전조사에서 수집된 ‘지방자치’의 개념을 기준으로, 2014년 4월 23일, 5월 19일에 지방자치 전문가를 대상으로 전문가 워크숍을 개최하여 “지방자치의 전반적인 내용”에 대한 인식조사용 설문지에 포함해야 하는 설문문항을 도출하였다.

〈표 III-5〉 지방자치 키워드(전문가 워크숍 결과)

구분	지방자치 키워드
인프라	지방자치단체장의 리더십
	지방자치단체 업무수행의 자율성
	지방자치단체 업무수행의 책임성
	지방자치단체 업무수행의 효율성
	지방자치단체 조직구성의 자율성
	지방자치단체 조직구성의 책임성
	지방공무원의 역량
	지방재정 확충(지방자치단체의 재정자립도)
	자치경찰제도 도입
	교육자치와 지방자치 통합
지방의회(의원역량, 의회전문성, 의회자율성, 의회에 대한 주민만족)	
참여	시민의 주체적 참여
	시민참여 역량
	시민참여 의지
	시민직접참여(주민조례 제정·개폐 청구, 주민투표, 주민소환, 주민감사청구, 주민소송)
	시민참여 제도(주민참여예산, 위원회, 토론회, 공청회)
	지방선거제도 개선
분권	지방자치·지방분권에 대한 중앙정부의 의지
	지방에 대한 중앙의 통제
	중앙과 지방간 협력체계
	중앙정부의 권한을 지방으로 이양
	중앙정부의 업무와 재정을 지방으로 함께 이양
	재정분권(세입분권, 국세위주의 조세수입 탈피, 국세와 지방세 조정)
협력	지방자치단체간 협력에 대한 의지
	지방자치단체간 협력 제도
	지방자치단체간 분쟁조정 기능
	광역행정 실시(시군 통합, 읍면동 통합, 대도시 특례)

라. 예비 설문조사(4단계)

1) 예비 설문조사 목적 및 내용

지방자치에 대한 문헌조사(1단계), 현장 사전조사(2단계), 전문가워크숍(3단계)을 통해 도출된 지방자치 키워드를 본 연구의 분석틀에 맞춰 재구성하였고, 이를 기준으로 설문지를 구성하여 예비 설문조사(4단계)를 실시하였다.

예비 설문조사는 연구자들이 구성한 설문문항이 본 설문조사를 실시하기에 적합한 설문문항인지, 본 설문조사를 실시할 때 주의점이 무엇인지, 설문문항이 이해하기 쉽게 작성되었는지, 응답 소요시간 등 실제로 본 설문조사를 실시할 때 주의할 점을 파악하기 위하여 실시한 것이다. 예비 설문조사 결과를 본 연구결과에 활용할 의도는 전혀 없고, 설문문항의 의미가 응답자에게 제대로 전달되는지 등을 확인하기 위해 수행되었다.

예비 설문조사는 2014년 4월 30일부터 5월 30일까지 중앙부처 공무원 3인, 지방자치단체 공무원 5인, 지방자치 전문가 6인, 시민 6인 등 총 1000인을 대상으로 수행되었다. 연구자가 직접 대면하여 설문조사지를 배포, 수거하면서 주의사항을 확인하는 방식으로 진행하였다.

6월 24일 중간보고회에서의 지적사항을 반영하여 예비 설문조사의 설문문항은 인프라 10문항, 참여 5문항, 분권 5문항, 협력 3문항으로 총 23개 문항으로 수정·구성하였다. 2014년 6월 25일부터 7월 15일까지 추가적으로 예비 설문조사를 실시하였는데, 중앙부처 공무원 15인, 지방자치단체 공무원 25인, 지방자치 전문가 30인, 시민 30인 등 총 100인을 대상으로 하였다. 예비 설문조사 결과는 <부록 2>에 첨부하였다.

〈표 III-6〉 예비 설문조사 설문지(총 23문항)

변수	지표	설문문항	
자치 기반	인프라	우리나라 지방자치단체의 “업무수행의 자율성”이 어느 정도라고 보십니까?	
		우리나라 지방자치단체의 “조직구성의 자율성”이 어느 정도라고 보십니까?	
		우리나라 지방자치단체의 “지방공무원의 역량”이 어느 정도라고 보십니까?	
		우리나라 지방자치단체의 “재정자립 수준(지방재정 확충)”이 어느 정도라고 보십니까?	
		우리나라 지방자치단체의 “책임성”이 어느 정도라고 보십니까?	
		우리나라 지방자치단체의 “자치경찰” 기능이 어느 정도라고 보십니까?	
		우리나라 지방자치단체의 “교육자치”가 어느 정도 잘 이루어지고 있다고 보십니까?	
		우리나라 지방의회가 “전문성”을 어느 정도 가지고 있다고 보십니까?	
		우리나라 지방의회가 “자율성”을 어느 정도 가지고 있다고 보십니까?	
		우리나라 지방의회가 수행하는 “지방의정활동”에 대해 어느 정도 만족하십니까?	
		참여	우리나라 “시민의 주체적인 참여”가 어느 정도라고 보십니까?
	우리나라 “시민의 참여역량”이 어느 정도라고 보십니까?		
	우리나라 “시민의 참여의지”가 어느 정도라고 보십니까?		
	우리나라 지방자치단체의 “시민참여 제도(주민투표, 주민소환, 주민감사청구 등)”가 어느 정도라고 보십니까?		
	우리나라 “지방선거 제도”가 잘 되어 있다고 보십니까?		
	상호 작용	분권	“지방자치에 대한 중앙정부의 의지”가 어느 정도라고 보십니까?
			지방자치단체와 “중앙정부가 협력”하는 것이 어느 정도라고 보십니까?
			중앙정부가 권한을 지방자치단체에게로 “어느 정도 이양”하고 있다고 보십니까?
			중앙정부가 지방자치단체에게 “일(업무)과 돈(재정)을 함께 이양”하고 있다고 보십니까?
중앙정부의 세금 수입과 비교하여, “지방자치단체의 세금 수입”이 어느 정도라고 보십니까?			
협력		우리나라 지방자치단체가 “다른 지방자치단체와 협력하겠다는 의지”가 어느 정도라고 보십니까?	
		“지방자치단체끼리 협력하는 제도”가 어느 정도 갖추어져 있다고 보십니까?	
		“지방자치단체끼리 분쟁이나 갈등이 생겼을 때 조정하는 기능”이 어느 정도 갖추어져 있다고 보십니까?	

2) 예비 설문조사 합의점

예비 설문조사 결과는 <부록 2>에 수록하였다. 예비 설문조사를 통해 앞으로 진행할 본 설문조사에서 유의해야 할 합의점을 확인하였다. 첫째, 예비 설문조사를 위해 설문지를 배포, 수거하는 과정에서 설문응답자에게 확인해 본 결과, 지방자치 이해에 대한 질문(예: 우리나라 지방자치가 잘 되고 있는가? 우리나라 지방자치가 필요한가?)이 앞부분에 추가되어야 설문조사 내용을 이해하기가 쉽다는 건의를 받았다.

둘째, 설문문항에 대한 각 응답집단에 따라 설문응답 패턴이 차이를 보였다. 국가공무원, 지방공무원, 시민 모두 지역 일반에 대한 질문(예: 우리나라 지방자치단체의 자율성이 어느 정도라고 보십니까?)과 현재 거주 혹은 근무하고 있는 지방자치단체로 한정된 질문(예: 귀하께서 거주(근무)하시는 시(市)의 자율성이 어느 정도라고 보십니까?) 모두에 응답이 가능하였다. 하지만, 국가공무원과 지방공무원은 지역 일반에 대한 질문과 거주 혹은 근무하고 있는 지역에 한정된 질문 모두에 응답이 용이한 반면, 시민은 거주하고 있는 지방자치단체에 대한 질문이 좀 더 응답하기 편하다고 설명하였다. 서론에서 논의한 바와 같이 본 보고서가 ‘지방자치의 전반적인 내용’에 대한 국가공무원-지방공무원-시민의 인식을 조사하는 연구인 만큼, 모든 응답집단이 응답가능한 형식으로 설문문항을 구성하는 것이 필요하다는 점을 예비 설문조사를 통해 확인할 수 있었다.

〈표 III-7〉 예비 설문조사(4단계)의 합의점

구 분	국가공무원	지방공무원	시민
조사 시작시 설문문항	지방자치가 잘 되고 있는가, 지방자치가 중요한가 등 지방자치 이해에 대한 질문이 맨 앞에 있어야 설문응답이 용이함		
일반 vs 특정 지역에 대한 설문	지역 일반에 대한 질문에 응답 가능		
	거주(근무) 지역에 대한 질문에 응답 가능		
	지역 일반 vs 거주(근무)지역에 대한 질문이 동일 난이도로 인식됨	거주 지역에 대한 질문이 응답하기 좀 더 용이함	

마. 전문가 워크숍(5단계)

예비 설문조사 결과와 합의점을 확인하면서 2014년 7월 17일, 8월 27일에 지방자치 전문가를 대상으로 전문가 워크숍을 개최하여 본 보고서를 위한 설문문항을 최종적으로 확정하였다.

첫째, 지방자치 이해에 대한 질문이 앞부분에 추가되어야 응답자가 질문에 친숙하게 되고 보편적인 인식 분석이 가능하며 국가공무원-지방공무원-시민 간의 인식 비교가 의미있다고 결정하였다.

둘째, 현 상태에 대한 설문조사(예: 현재 지방자치단체가 업무수행의 자율성을 가지고 있다고 보십니까?) 만으로는 장기적인 전략 등을 도출하기가 어렵다는 점을 인식하였다. 즉, 미래 중요도에 대한 설문조사(예: 지방자치단체가 업무수행의 자율성을 가지는 것이 중요하다고 보십니까?)가 함께 진행되어야 목표 대비 현 상태를 파악할 수 있다는 점을 확인하였다. 이에 따라 본 설문조사를 위한 설문문항을 추가하여 작성하였다.

셋째, 일반시민이 응답하기 어려울 것 같은 구체적인 질문이더라도 상식 선에서 응답하기 때문에 일반적인 질문을 해도 설문조사하는데 큰 무리가 없다고 판단하였다. 특히, 설문조사 이후에 이를 보완하는 수준으로 보완분석(심층면접)을 실시하였으므로 ‘현재 거주 지방자치단체’로 한정하지 않고 ‘지역 일반’에 대한 인식을 질문하였다.

〈표 III-8〉 전문가 워크숍(5단계)의 합의점

구 분	국가공무원	지방공무원	시민
조사 시작시 설문문항	지방자치의 중요도가 잘 되고 있는가, 지방자치의 중요도가 등 지방자치 이해에 대한 질문으로 설문조사를 시작함		
현재와 미래를 비교	현재 상태와 미래 중요도를 짝을 이루어(paired) 설문문항을 구성함으로써, 중요도 대비 성과를 도출함		
일반 vs 특정 지역에 대한 설문	지역 일반에 대한 질문으로 통일함		
	설문조사 이후에 보완분석(심층면접)을 실시함		

3. 설문조사 대상

가. 최종 설문문항

최종적으로, 지방자치에 대한 문헌조사(1단계), 현장 사전조사(2단계), 전문가 워크숍(3단계), 예비 설문조사(4단계), 전문가워크숍(5단계) 결과를 중심으로 설문문항을 확정하였다. 설문조사가 원활하게 진행되도록 설문문항 수를 조정하여 확정하였는데, 지방자치 이해에 대한 질문 13개, 지방자치 인프라에 대한 설문문항 8개(4개 현재 성과, 4개 미래 중요도), 시민참여에 대한 설문문항 6개(3개 현재 성과, 3개 미래 중요도), 중앙-지방 분권에 대한 설문문항 4개(2개 현재 성과, 2개 미래 중요도), 정부간 협력에 대한 설문문항 6개(3개 현재 성과, 3개 미래 중요도) 등 총 37개 문항으로 구성하였다. 최종 설문문항은 다음과 같다.

〈표 III-9〉 본 설문조사 설문지(최종): 지방자치 이해에 대한 질문(13개)

설문문항
우리나라 지방자치가 잘 되고 있다고 보십니까?
우리나라 지방자치가 필요하다고 보십니까?
중앙정부에서 지방자치단체를 어떻게 생각한다고 보십니까?
중앙정부가 지방자치의 의지가 있다고 보십니까?
우리나라에 적합한 중앙-지방 유형은 무엇이라고 보십니까?
우리나라의 지방자치가 발전하기 위해서는 무엇이 가장 필요하다고 보십니까?
자치경찰 제도가 필요하다고 보십니까?
교육자치가 필요하다고 보십니까?
우리나라의 지방자치를 누가 주도하고 있다고 생각하십니까?
우리나라의 지방자치를 누가 주도하는 것이 필요하다고 보십니까?
우리나라의 시민참여를 누가 주도하고 있다고 생각하십니까?
우리나라의 시민참여를 누가 주도하는 것이 필요하다고 보십니까?
중앙정부가 지방자치단체에게 권한을 어떻게 이양하는 것이 필요하다고 보십니까?

〈표 III-10〉 본 설문조사 설문지(IPA용)(24개)

변수	지표	현재의 성과상태	미래의 중요도
자치 기반	인프라	귀하께서는 우리나라 지방자치단체의 “자율성”이 어느 정도라고 보십니까?	귀하께서는 우리나라 지방자치단체가 “자율성”을 더 가져야 한다고 보십니까?
		귀하께서는 우리나라 지방자치단체의 “책임성”이 어느 정도라고 보십니까?	귀하께서는 우리나라 지방자치단체가 “책임성”을 더 가져야 한다고 보십니까?
		귀하께서는 우리나라 “지방공무원의 역량”이 어느 정도라고 보십니까?	귀하께서는 우리나라 “지방공무원의 역량”이 더 커져야 한다고 보십니까?
		귀하께서는 우리나라 “지방의회 활동”에 어느 정도 만족하십니까?	귀하께서는 우리나라 “지방의회”가 더 열심히 활동해야 한다고 보십니까?
	참여	귀하께서는 우리나라 “시민의 참여의지”가 어느 정도라고 보십니까?	귀하께서는 우리나라 “시민의 참여의지”가 중요하다고 보십니까?
		귀하께서는 우리나라의 “시민참여 제도(주민투표, 주민소환, 주민감사청구 등)”가 잘 마련되어 있다고 보십니까?	귀하께서는 “시민참여 제도(주민투표, 주민소환, 주민감사청구 등)”가 중요하다고 보십니까?
귀하께서는 우리지역에 문제가 생긴다면, 직접 나서겠습니까?		지역에 문제가 생길 때 귀하께서 직접 나서는 것이 필요하다고 보십니까?	
상호 작용	분권	귀하께서는 우리나라 지방자치단체의 “재정자립 수준(지방재정 확충)”이 어느 정도라고 보십니까?	귀하께서는 우리나라 지방자치단체의 “재정자립 수준(지방재정 확충)”이 중요하다고 보십니까?
		귀하께서는 중앙정부가 권한을 지방자치단체에게로 “어느 정도 이양”하고 있다고 보십니까?	귀하께서는 중앙정부가 권한을 지방자치단체에게로 “이양”하는 것이 중요하다고 보십니까?
	협력	귀하께서는 지방자치단체가 “다른 지방자치단체와 협력하겠다는 의지”가 어느 정도라고 보십니까?	귀하께서는 지방자치단체가 “다른 지방자치단체와 협력하겠다는 의지”가 중요하다고 보십니까?
		귀하께서는 “지방자치단체끼리 협력하는 시스템”이 잘 갖추어져 있다고 보십니까?	귀하께서는 “지방자치단체끼리 협력하는 시스템”이 필요하다고 보십니까?
		귀하께서는 “중앙”과 “지방”이 어느 정도 협력하고 있다고 보십니까?	귀하께서는 “중앙”과 “지방”이 협력하는 것이 필요하다고 보십니까?

나. 설문지 배포 및 수집대상

본 연구의 통계분석을 위한 설문조사 자료는 2014년 7월 28일부터 8월 10일까지 확보되었다. 설문조사는 중앙부처, 지방자치단체, 일반시민을 대상으로 총 1,200부의 표준화된 설문지(Structured Questionnaire)를 배포하여, 총 1,035부를 수집하였고, 이 중에서 동일하게 응답하거나 중간에 포기한 설문지를 제외한 총 1,000부의 설문지를 분석에 사용하였다. 설문은 빈도분석을 위한 지방자치 이해에 대한 질문, 분석의 틀을 토대로 자치기반(인프라-참여)과 상호작용(분권-협력)으로 구분한 질문으로 구성되었고 Likert 5점 척도로 질문하였으며 인구통계학적 질문도 하였다. 수집된 설문조사 자료는 SPSS 20.0K를 사용하여 빈도분석, 대응표본 T 검정(paired T test)⁹⁾, 일원배치 분산분석(one way ANOVA)¹⁰⁾, IPA 분석을 실시하였다. 실제로 분석에 사용된 설문대상은 중앙부처 100부, 지방자치단체 400부, 시민 500부로, 다음의 표와 같다.

9) 대응표본 t 검정(paired t-test)은 하나의 샘플에서 전과 후를 비교하는 것이다. 표본의 값들이 짝(pair)을 이루고 있고 짝을 이룬 값들을 비교하는 것이다(이학식 외, 2013: 149). 대응표본 t 검정은 독립표본 t 검정(independent t-test)과는 달리 반드시 동일한 사람이 두 번의 응답에 참여해야 하고, 동일한 사람이 응답하였기 때문에 집단의 동질성 검증을 할 필요는 없다(최현철, 2013: 158-159).

10) 분산분석(Analysis of Variance)은 두 개 이상 집단의 평균값을 비교하는 통계기법으로 이 때의 검증통계량은 F 이다. 가장 간단한 분산분석은 독립변수가 한 개인 일원배치 분산분석(one way Analysis of Variance)이다(이학식 외, 2013: 196; 최현철, 2013: 180-181).

〈표 III-11〉 분석대상 설문지(N=1,000)

중앙부처		지방자치단체		시민	
안전행정부	52	서울	40	서울	73
보건복지부	23	부산	23	부산	32
문화체육관광부	18	대구	22	대구	16
국무조정실	7	인천	23	인천	30
-	-	광주	20	광주	19
		대전	20	대전	19
		울산	21	울산	18
		세종	21	세종	22
		경기	45	경기	95
		강원	21	강원	24
		충북	19	충북	20
		충남	21	충남	20
		전북	20	전북	18
		전남	20	전남	21
		경북	21	경북	19
		경남	22	경남	33
		제주	21	제주	21
최종	100부	최종	400부	최종	500부

다. 설문응답자의 인구통계학적 특성

분석에 앞서 설문응답자들의 인구통계학적 특성을 점검하였다. 첫째, 국가공무원은 총 100명이 응답하였는데, 지방자치에 대한 업무 관련성과 이해가 상대적으로 높은 안전행정부(52%), 보건복지부(23%), 문화체육관광부(18%), 국무조정실(7%) 등 4개 부처를 대상으로 하였다. 둘째, 지방공무원은 총 400명이 응답하였는데, 서울을 비롯한 전국 17개 지역의 광역자치단체(시·도청) 및 기초자치단체(시·군·구청) 소속 공무원을 대상으로 설문조사하였다. 셋째, 일반시민은 총 500명이 응답하였는데, 일반시민도 서울을 비롯한 전국 17개 지역 전체를 대상으로 설문조사하였다. 일반시민 중 직업에 ‘무직’으로 응답한 경우에는 ‘직업 없음, 취업준비생, 아르바이트생’ 등이었고, ‘기타’로 응답한 경우는 ‘대학생, 대학

원생, 주부, 프리랜서, 마술사, 군인* 등이었다. 비교가 용이하도록 하기 위하여 설문 응답자 전체의 인구통계학적 특성을 다음 표에 정리하였다.

〈표 III-12〉 설문 응답자 전체의 인구통계학적 특성

국가공무원				지방공무원				시민			
변수	구분	빈도 (명)	비율 (%)	변수	구분	빈도 (명)	비율 (%)	변수	구분	빈도 (명)	비율 (%)
성별	남성	62	62.0	성별	남성	203	50.8	성별	남성	272	54.4
	여성	38	38.0		여성	197	49.3		여성	228	45.6
	합계	100	100.0		합계	400	100.0		합계	500	100.0
부처	인행부	52	52.0	소속	광역	117	29.3	거주 지	기초(시)	161	32.2
	보건부	23	23.0		기초	283	70.7		기초(군)	132	26.4
	문화부	18	18.0		-	-	-		기초(구)	207	41.4
	국무조정실	7	7.0		-	-	-		-	-	-
	합계	100	100.0		합계	400	100.0		합계	500	100.0
학력	고졸이하	1	1.0	학력	고졸이하	38	9.5	학력	고졸이하	183	36.6
	대졸	81	81.0		대졸	337	84.3		대졸	294	58.8
	석사 학위	14	14.0		석사 학위	24	6.0		석사 학위	19	3.8
	박사 학위	4	4.0		박사 학위	1	0.3		박사 학위	4	0.8
	합계	100	100.0		합계	400	100.0		합계	500	100.0
연령	20대	5	5.0	연령	20대	30	7.5	연령	20대	134	26.8
	30대	40	40.0		30대	163	40.8		30대	143	28.6
	40대	43	43.0		40대	130	32.5		40대	116	23.2
	50대	12	12.0		50대	77	19.3		50대	81	16.2
	60대 이상	0.0	0.0		60대 이상	0.0	0.0		60대 이상	26	5.2
	합계	100	100.0		합계	400	100.0		합계	500	100.0
현 직급	9급	0	0.0	현 직급	9급	52	13.0	직업	직장인	226	45.2
	8급	0	0.0		8급	104	26.0		자영업	79	15.8
	7급	34	34.0		7급	142	35.5		무직	68	13.6

국가공무원				지방공무원				시민			
	6급	32	32.0		6급	86	21.5		농림어업	18	3.6
	5급이상	34	34.0		5급이상	16	4.1		기타	109	21.8
	합계	100	100.0		합계	400	100.0		합계	500	100.0
근무 년수	3년미만	10	10.0	근무 년수	3년미만	70	17.5	-			
	3-6년미만	16	16.0		3-6년미만	52	13.0				
	6-9년미만	12	12.0		6-9년미만	45	11.3				
	9-12년미만	16	16.0		9-12년미만	59	14.8				
	12년 이상	46	46.0		12년 이상	174	43.5				
	합계	100	100.0		합계	400	100.0				
-				근무 지역	서울	40	10.0	거주 지역	서울	73	14.6
					부산	23	5.8		부산	32	6.4
					대구	22	5.5		대구	16	3.2
					인천	23	5.8		인천	30	6.0
					광주	20	5.0		광주	19	3.8
					대전	20	5.0		대전	19	3.8
					울산	21	5.3		울산	18	3.6
					세종	21	5.3		세종	22	4.4
					경기	45	11.3		경기	95	19.0
					강원	21	5.3		강원	24	4.8
					충북	19	4.8		충북	20	4.0
					충남	21	5.3		충남	20	4.0
					전북	20	5.0		전북	18	3.6
					전남	20	5.0		전남	21	4.2
					경북	21	5.3		경북	19	3.8
					경남	22	5.5		경남	33	6.6
					제주	21	5.3		제주	21	4.2
					합계	400	100.0		합계	500	100.0

제3절 심층면접 개요

1. 심층면접 목적 및 방법

국가공무원, 지방공무원, 시민을 대상으로 실시한 설문조사를 보완하기 위하여 현장방문과 대면접촉을 통한 심층면접을 실시하였다. 설문조사와 심층면접을 통해 공무원 및 일반시민이 지방자치에 대해 가지는 감정, 지식 등을 더욱 정확하게 확인하고 현재 우리나라 지방자치의 현 주소를 파악할 수 있을 것으로 기대하였다.

심층면접은 국가공무원, 지방공무원, 시민 등을 대상으로 문헌수집 및 문헌검토, 현장방문, 심층면접을 통해 수행되었다. 즉, 인식조사(설문조사) 결과를 통계 분석하여 지방자치에 대해 가지는 인식을 파악한 후, 인식조사 결과를 바탕으로 인식차이가 크거나 특이한 항목을 집중적으로 질문하였다.

2. 심층면접 절차

본 연구는 지방자치에 대한 국가공무원, 지방공무원, 시민의 인식을 조사하는 연구로써 총 4단계를 거치면서 심층면접 하였다.

첫째, 설문조사 이후에 2014년 8월에 지방자치 전문가(교수, 박사 연구원)를 대상으로 전문가 워크숍을 개최하여 ‘지방자치’에 대한 심층면접 조사지에 포함해야 하는 개념 및 지표를 도출하였다. 이 때 심층면접 조사지는 앞서 실시한 설문조사지와 유사하게 작성하되 주관식으로 시작하도록 결정하였다.

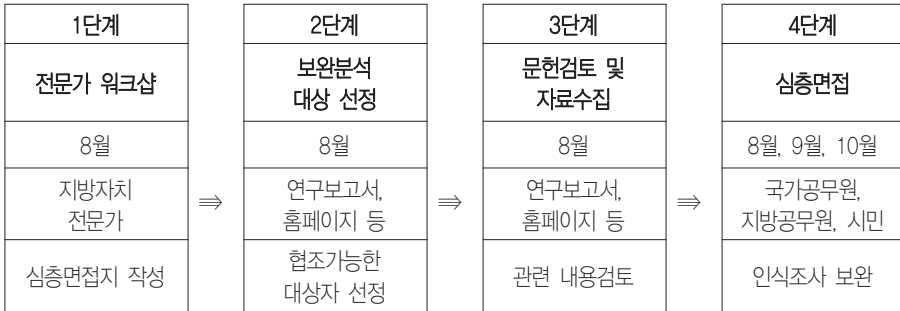
둘째, 2014년 8월에 협조가 가능한 심층면접 대상과 연락하여 가능한 면접 날짜를 결정하였다.

셋째, 연구자가 미리 해당부처 및 지역의 홈페이지와 관련 문헌을 검토하면서 심층면접을 준비하였다.

넷째, 확정된 심층면접 조사지를 확인하면서, 해당 부처 및 지역을 방문하여

심층면접하면서 관련 자료를 요청하였으며, 수집된 자료를 보면서 심층면접하는 방식을 사용하였다.

〈그림 III-3〉 심층면접 과정



3. 심층면접 대상

본 연구의 심층면접을 위한 자료는 2014년 8월 18일부터 10월 23일까지 확보되었다. 심층면접은 중앙부처, 지방자치단체, 일반시민을 대상으로 연구자가 직접 전화 연락하여 협조가 가능한 면접대상을 선정하였고, 면접대상이 다른 면접대상을 소개해 주는 눈덩이표집(snowball sampling) 방식¹¹⁾을 활용하였다.¹²⁾

원활한 심층면접을 위해 처음에는 폭넓은 개방형 질문(예: 선생님께서는 지방자치에 대해 어떻게 생각하십니까? 우리나라 지방자치가 잘 되고 있다고 판단하

11) 눈덩이표집 방식은, 처음에는 소규모의 응답자집단으로 시작하여 다음에는 이 응답자들을 통해 다른 사람들을 소개하도록 하고, 이들을 대상으로 조사하는 방법이다. 따라서 이 표집은 무작위표집이 아니며, 이러한 연구를 통해서는 모집단의 특성을 추론할 수 없다. 이 표집은 주로 심층적이고 질적인 자료의 수집이나 민감한 주제를 다룰 때 사용되며, 분명한 표집틀이 없고, 최선의 표집선택의 방법이 개인적인 접촉을 통해서 얻어지는 곳에서 이용된다(사회학사전, 2000.10.30.).

12) 심층면접을 실시하는 과정에 응답자들이 여러 부정적인 응답을 하였고 응답을 꺼리는 경우가 많았기 때문에, 부득이하게 눈덩이표집 방식을 활용하였다. 비록, 눈덩이표집 방식으로 연결된 심층면접 응답자의 응답 내용이 일반화가 어려운 한계가 존재하지만, 1,000부의 설문조사를 이미 실시하였고, 이러한 설문조사 결과를 보완하는 수준에서 심층면접이 이루어진다는 점에서, 눈덩이표집 방식이 특별한 문제가 없다고 판단하였다. 눈덩이표집 방식으로 수집된 심층면접 결과가 비록 일반화가 어렵다고 하더라도, 현 시점에서의 지방자치 단면을 들여다 보는 의미가 있다.

십니까? 우리나라에 지방자치가 필요할까요?)으로 시작하고 점차 인프라-참여-분권-협력 등의 세부 질문으로 내용을 구체화하는 갈때기 접근(funnel-like approach) 방법으로 질문을 진행하였다(Strauss & Corbin, 1998; 양하이데 외, 2012: 331).

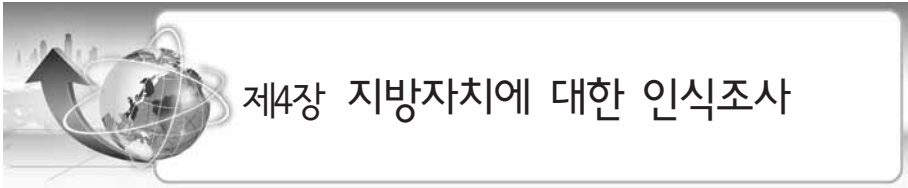
중앙부처 공무원은 지방자치에 대한 지식 및 경험이 있는 안전행정부(자치행정과, 주민과, 선거의회과), 보건복지부(지역복지과, 건강증진과), 문화체육관광부(지역전통문화과) 소속 공무원을 대상으로 심층면접하였다.

지방자치단체 공무원도 지방자치를 담당하는 자치행정과, 주민복지과, 총무과, 복지정책과를 중심으로 시 지역(경기 수원시, 충남 천안시), 군 지역(충북 음성군, 경남 함안군), 구 지역(서울 서대문구, 서울 성북구) 소속 공무원을 심층면접하였다.

일반시민도 지방자치에 대한 지식과 관심이 많은 주민자치회, 주민자치위원회, 민간복지관 근무자, 자원봉사자를 중심으로 시 지역(경기 김포시, 충북 충주시), 군 지역(경기 가평군, 전남 장성군), 구 지역(서울 강동구, 대구 수성구) 거주 시민을 심층면접하였다.

〈표 III-13〉 심층면접 대상자(N=28)

중앙부처		지방자치단체		시민	
안전행정부	4	경기 수원시	1	경기 김포시	3
보건복지부	2	충남 천안시	2	충북 충주시	2
문화체육관광부	2	충북 음성군	1	경기 가평군	1
-	-	경남 함안군	2	전남 장성군	3
		서울 서대문구	2	서울 강동구	1
		서울 성북구	1	대구 수성구	1
최종	8인	최종	9인	최종	11인



제4장 지방자치에 대한 인식조사

제1절 지방자치 이해

1. 지방자치 이해에 대한 인식조사 개요

1991년 지방의원 선거 이후 본격적으로 지방자치가 실시되었음에도 불구하고, 그동안 지방자치 전반에 대한 인식조사가 많지 않았기 때문에, 본 연구에서는 ‘지방자치 이해에 대한 질문’을 먼저 하였다. 이 때의 설문내용과 설문 대상자를 정리하면 다음의 표와 같다. 지방자치 이해에 대한 질문은 국가공무원, 지방공무원, 일반시민의 개괄적인 지방자치 인식을 파악하는 중요한 질문이 되었다.

〈표 IV-1〉 지방자치 이해에 대한 질문

설문 목적	설문 내용	설문응답 척도	조사 대상자	조사방법
지방자치 현상-필요성	지방자치 잘되고 있는가	2점 척도 (아니다/그렇다)	국가공무원, 지방공무원, 시민	빈도분석, 분산분석, 심층면접
	지방자치가 필요한가	2점 척도 (필요없다/필요하다)		
중앙과 지방	중앙에서 지방을 어떻게 생각하는가	4개 예시 중 선택1		
	중앙에서 지방자치 의지가 있는가	5점 척도		
	우리나라에 적합한 중앙-지방 유형	4개 예시 중 선택1		
지방자치 발전방안	지방자치 발전을 위해 필요한 것	10개 예시 중 선택1		
기타	자치경찰 필요한가	5점 척도		
	교육자치 필요한가	5점 척도		

2. 지방자치 이해에 대한 인식조사 결과

지방자치 이해에 대한 설문조사는 빈도분석과 세 집단간 차이 분석(일원배치 분산분석: one way ANOVA)을 실시하였다. 즉, 가장 많이 응답한 결과를 파악하고 국가공무원, 지방공무원, 시민의 인식 차이가 있는지를 분석하였다. 설문조사 후에 현장 심층면접을 실시하여 함께 정리하였다.

가. 지방자치 현상

‘우리나라 지방자치가 잘 되고 있다고 보는가?’라는 질문에, 전체 응답자 1,000명 중 37.1%만이 ‘지방자치가 잘되고 있다’라고 응답하고 62.9%는 ‘지방자치가 잘 되지 못하고 있다’라는 부정적인 시각을 가지고 있었다. 세 집단 중에서 국가공무원이 잘 되지 못하고 있다고 가장 많이(64.0%) 인식하였다.

〈표 IV-2〉 지방자치 수행 정도

	국가공무원		지방공무원		시민		합 계	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
① 잘 되지 못함	64	64.0	249	62.3	316	63.2	629	62.9
② 잘 되고 있다	36	36.0	151	37.8	184	36.8	371	37.1
합 계	100	100.0	400	100.0	500	100.0	1,000	100.0

지방자치가 잘 되고 있는가 여부에 대한 세 응답집단의 인식 차이가 통계적으로 유의미한지 파악하기 위해 일원배치 분산분석(one way ANOVA)을 실시하였다. 잘 되고 있지 않다(1), 잘 되고 있다(2)로 코딩처리 하였다. 지방자치가 잘 되고 있는가에 대한 응답집단 간의 인식 차이는 통계적으로 유의미하지 않아서 ($p=0.931$), 집단간 차이에 대한 사후분석을 하지 않았다.¹³⁾ 즉, 국가공무원, 지방

13) 집단간 인식차이가 유의미하지 않을 경우에는 집단간 차이를 사후검증하지 않는다(최현철, 2013: 181).

공무원, 시민 모두 동일하게 ‘지방자치가 잘 되지 못하고 있다’고 인식하는 것으로 해석할 수 있다.

〈표 IV-3〉 지방자치 수행 정도(one way ANOVA)

응답집단	평균값(M)	표준편차(SD)	F	유의확률(p)	Scheffe 결과
국가공무원(a)	1.36	0.482	0.72	0.931	-
지방공무원(b)	1.38	0.485			
시민(c)	1.37	0.483			

주: * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

나. 지방자치 필요성

‘우리나라에 지방자치가 과연 필요한가?’에 대한 응답에서 전체 응답자의 84.6%가 필요하다고 응답하였고 ‘지방자치가 필요 없다’는 응답자는 15.4%에 불과해, 지방자치의 필요성에 대해서는 시민과 공무원 모두 공감하고 있는 것으로 나타났다. 응답 집단 중에서 시민이 ‘지방자치가 필요하다’고 가장 많이(86.8%) 인식하였다.

〈표 IV-4〉 지방자치 필요성

	국가공무원		지방공무원		시민		합 계	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
① 필요없음	16	16.0	72	18.0	66	13.2	154	15.4
② 필요함	84	84.0	327	82.0	434	86.8	845	84.6
합 계	100	100.0	399	100.0	500	100.0	999	100.0

지방자치가 필요한가 여부에 대한 응답집단의 인식 차이가 통계적으로 유의미한지 파악하기 위해 일원배치 분산분석을 실시하였다. 필요하지 않다(1), 필요하다(2)로 코딩처리 하였다. 지방자치가 필요한가에 대한 응답집단 간의 인식 차이

는 통계적으로 유의미하지 않아서($p=0.134$), 집단간 차이에 대한 사후분석을 하지 않았다. 즉, 국가공무원, 지방공무원, 시민 모두 동일하게 ‘지방자치가 필요하다’고 인식하는 것으로 해석할 수 있다.

〈표 IV-5〉 지방자치 필요성(one way ANOVA)

응답집단	평균값(M)	표준편차(SD)	F	유의확률(p)	Scheffe 결과
국가공무원(a)	1.84	0.368	2.014	0.134	-
지방공무원(b)	1.82	0.385			
시민(c)	1.87	0.339			

주: * $p<0.05$, ** $p<0.01$, *** $p<0.001$

다. 중앙에서 지방을 어떻게 생각

‘중앙정부에서 지방자치단체를 어떻게 생각한다고 보는가?’라는 질문에 대해 국가공무원 응답자의 69.0%가 ‘서로 돕는 협력자’라고 응답하였고, 지방공무원 응답자의 80.3%와 시민 응답자의 58.2%가 ‘중앙의 하부조직’이라고 응답하였다. 중앙부처와 지방 및 시민의 시각에 차이가 있는데, 국가공무원은 지방을 협력자로 인식하는 반면, 지방공무원과 시민은 중앙이 지방을 중앙의 하부조직으로 인식한다고 보고 있다.

〈표 IV-6〉 중앙에서 인식하는 지방자치단체

	국가공무원		지방공무원		시민		합 계	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
① 서로 돕는 협력자	69	69.0	46	11.5	108	21.6	223	22.3
② 중앙의 하부조직	22	22.0	321	80.3	291	58.2	634	63.4
③ 완전히 별개의 조직	7	7.0	28	7.0	85	17.0	120	12.0
④ 기타	2	2.0	5	1.3	16	3.2	23	2.3
합 계	100	100.0	400	100.0	500	100.0	1,000	100.0

이러한 세 집단의 인식 차이가 통계적으로 유의미한지 파악하기 위해 일원배치 분산분석을 실시하였다. 4개의 예시 중에서 택 1을 하는 설문이었기 때문에 평균값은 의미가 없어서 계산하지 않았다. 중앙정부에서 지방자치단체를 어떻게 생각하고 있는가에 대한 응답집단 간의 인식 차이는 통계적으로 유의미하고 ($p=0.000$), Scheffe 사후분석에서도 인식 차이가 유의하다고 나왔다. 즉, 국가공무원은 지방을 ‘협력자’로 인식하는 반면, 지방공무원과 시민은 중앙이 지방을 ‘중앙의 하부조직’으로 인식한다고 해석할 수 있다.¹⁴⁾

〈표 IV-7〉 중앙에서 인식하는 지방자치단체(one way ANOVA)

응답집단	평균값(M)	표준편차(SD)	F	유의확률(p)	Scheffe 결과
국가공무원(a)	-	0.713	38.177	0.000***	a < b, c
지방공무원(b)	-	0.485			
시민(c)	-	0.657			

주: * $p<0.05$, ** $p<0.01$, *** $p<0.001$

라. 중앙에 자치의지가 있는가

‘중앙정부가 지방자치를 하겠다는 의지가 있다고 보는가?’라는 질문에 대해서는 국가공무원과 지방공무원 및 시민의 인식에 차이가 있었다. 즉, 국가공무원이 인식하기에 중앙정부의 지방자치 의지는 보통 이상이라고 판단하는 반면에, 지방공무원과 시민은 중앙정부의 지방자치 의지를 보통 이하로 판단하고 있다.

14) 이러한 인식차이에 대하여 심층면접 하였다. 국가공무원은 중앙에서 지방에게 일반적으로 지시하는 시대가 아니고, 지방에서 도와주지 않으면 중앙정부의 업무가 잘 진행되지 않는다고 답변하였지만, 지방공무원과 시민은 국가공무원이 공식적으로는 지방을 대등한 협력자, 동등한 협력자라고 표현하고 있지만, 실제로 업무를 하다보면 중앙이 지방을 하부조직으로 대하는 경우가 많다고 설명하였다. 국가공무원과 지방공무원 및 시민 간에는 큰 인식차이를 보였다.

〈표 IV-8〉 중앙정부의 지방자치 의지

	국가공무원		지방공무원		시민		합 계	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
① 전혀 없다	2	2.0	25	6.3	39	7.8	66	6.6
② 없다	9	9.0	106	26.5	124	24.8	239	23.9
③ 보통이다	37	37.0	210	52.5	246	49.2	493	49.3
④ 자치의지가 있다	46	46.0	48	12.0	68	13.6	162	16.2
⑤ 자치의지가 아주 많다	6	6.0	9	2.3	19	3.8	34	3.4
⑥ 기타	0	0.0	2	0.5	4	0.8	6	0.6
합 계	100	100.0	400	100.0	500	100.0	1,000	100.0

중앙정부가 지방자치를 하겠다는 의지가 있는가에 대한 응답집단의 인식 차이가 통계적으로 유의미한지 파악하기 위해 일원배치 분산분석을 실시하였다. 중앙정부가 지방자치를 하겠다는 의지가 있는가에 대한 응답집단 간의 인식 차이는 통계적으로 유의미하고($p=0.000$), Scheffe 사후분석에서도 인식 차이가 유의하다고 나왔다. 국가공무원이 지방공무원과 시민보다 긍정적으로(중앙정부가 지방자치를 하겠다는 의지가 있다) 인식한다고 해석할 수 있다.¹⁵⁾

〈표 IV-9〉 중앙정부의 지방자치 의지(one way ANOVA)

응답집단	평균값(M)	표준편차(SD)	F	유의확률(p)	Scheffe 결과
국가공무원(a)	3.45	0.821	22.891	0.000***	a > b, c
지방공무원(b)	2.79	0.853			
시민(c)	2.83	0.945			

주: * $p<0.05$, ** $p<0.01$, *** $p<0.001$

15) 이러한 인식차이에 대하여 심층면접 하였다. 국가공무원은 지방자치가 시대적 흐름이기 때문에 지방자치를 계속 추진하고 있고 지방자치에 관심이 있다고 답변하였지만, 지방공무원과 시민은 국가공무원이 가지고 있는 권한이 지방으로 내려가는 것이기 때문에 태생적으로 지방자치에 저항감을 가질 수 밖에 없고, 실제로 국가공무원의 업무 행태를 보거나 정부의 지방자치 정책을 보면 지방자치는 선언적 의미에 불과하다고 비판하였다. 또한, 중앙정부가 지방자치를 하겠다는 것은 권력을 분산시키겠다는 소리인데 그것이 가능할 것인가라는 회의적인 의견을 보였다. 국가공무원과 지방공무원 및 시민 간에는 큰 인식 차이를 보였다.

마. 우리나라에 적합한 중앙 지방 유형

‘우리나라에 적합한 중앙-지방 유형은 무엇인가?’에 대한 질문에 공무원과 시민의 응답결과가 차이를 보였다. 즉, 국가공무원과 지방공무원의 다수는 ‘광역형 지방자치(시,도 단위)’를 선택하였고, 시민의 다수는 ‘현재의 지방자치(시,도, 시군구)’를 선택하였다. 즉, 중앙 및 지방공무원은 시·도 단위의 광역형 지방자치를 선호하는 반면, 시민은 현재와 같은 시·도, 시·군·구 형태의 지방자치를 선호하는 차이를 보였다. 세 집단 모두 ‘중앙집권’이나 ‘읍면동 중심의 지방자치’ 유형은 선호하지 않는 것을 알 수 있다.

〈표 IV-10〉 우리나라에 적합한 중앙-지방 유형

	국가공무원		지방공무원		시민		합 계	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
① 중앙집권	8	8.0	27	6.8	34	6.8	69	6.9
② 현재의 지방자치 (시,도, 시군구)	28	28.0	142	35.6	262	52.5	432	43.3
③ 광역형 지방자치 (시,도 단위)	58	58.0	218	54.6	169	33.9	445	44.6
④ 읍면동 중심의 지방자치	6	6.0	12	3.0	34	6.8	52	5.2
합 계	100	100.0	399	100.0	499	100.0	998	100.0

이러한 응답집단 간 인식 차이가 통계적으로 유의미한지 파악하기 위해 일원 배치 분산분석을 실시하였다. 평균값이 의미가 없어서 계산하지 않았다. 우리나라에 적합한 중앙과 지방 간 유형에 대한 응답집단 간의 인식 차이는 통계적으로 유의미하고($p=0.002$), Scheffe 사후분석에서도 인식 차이가 유의하다고 나왔고, 특히 국가공무원과 시민 간에 통계적으로 유의미한 인식의 차이가 존재한다고 해석할 수 있다.¹⁶⁾

16) 이러한 인식차이에 대하여 심층면접 하였다. 국가공무원은 효율성 확보 차원에서 좀 더 넓은 규모의 지방자치를 선호하였고 시민은 잘 모르겠다는 입장이었다. 지방공무원은 광역형 지방자치를 선호하는 입장과 현 상태를 선호하는 입장을 보이는 경우가 각기 존재하였다.

〈표 IV-11〉 우리나라에 적합한 중앙-지방 유형(one way ANOVA)

응답집단	평균값(M)	표준편차(SD)	F	유의확률(p)	Scheffe 결과
국가공무원(a)	-	0.722	6.167	0.002**	a,b) b,c
지방공무원(b)	-	0.667			
시민(c)	-	0.718			

주: * p(0.05, ** p(0.01, *** p(0.001

바. 지방자치 발전 방안

‘우리나라 지방자치가 발전하기 위해서 가장 필요한 것’에 대한 질문에는 국가공무원 응답자의 35.0%가 ‘지방자치단체 역량’이라고 가장 많이 응답한 반면, 지방공무원 응답자의 26.6%와 시민 응답자의 31.9%가 ‘주민의 관심과 참여’라고 응답하여 국가공무원과 지방공무원 및 시민의 인식차가 존재하는 것으로 나타났다. 전체 응답자의 29.3%가 ‘주민의 관심과 참여’, 19.7%가 ‘중앙정부의 관심과 지원’, 18.4%가 ‘지방자치단체 역량’의 순으로 응답하여, 우리나라 지방자치가 발전하기 위해서는 ‘주민의 관심과 참여’, ‘중앙정부의 관심과 지원’, ‘지방자치단체의 역량’이 필요하다고 해석할 수 있다.

〈표 IV-12〉 지방자치가 발전하기 위해서 가장 필요한 것

	국가공무원		지방공무원		시민		합 계	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
① 주민의 관심과 참여	27	27.0	106	26.6	159	31.9	292	29.3
② 주민의 역량	7	7.0	48	12.0	34	6.8	89	8.9
③ 지방자치단체 역량	35	35.0	70	17.5	79	15.8	184	18.4
④ 지방공무원의 관심	0	0.0	5	1.3	13	2.6	18	1.8
⑤ 지방공무원의 역량	6	6.0	11	2.8	22	4.4	39	3.9
⑥ 지방자치단체간 협력	5	5.0	14	3.5	48	9.6	67	6.7
⑦ 자치에 대한 명확한 법규정	7	7.0	33	8.3	32	6.4	72	7.2
⑧ 중앙정부의 관심과 지원	10	10.0	97	24.3	90	18.0	197	19.7
⑨ 대통령의 관심	1	1.0	11	2.8	20	4.0	32	3.2
⑩ 기타	2	2.0	4	1.0	2	0.4	8	0.8
합 계	100	100.0	399	100.0	499	100.0	998	100.0

우리나라 지방자치가 발전하기 위해서 가장 필요한 것에 대한 응답집단의 인식 차이가 통계적으로 유의미한지 파악하기 위해 일원배치 분산분석을 실시하였고 평균값이 의미가 없어서 계산하지 않았다. 지방자치가 발전하기 위해서 가장 필요한 것에 대한 응답집단 간의 인식 차이는 통계적으로 유의미하지 않아서 ($p=0.118$), 집단간 차이에 대한 사후분석을 하지 않았다. 즉, 우리나라 지방자치가 발전하기 위해서 가장 필요한 것에 대한 국가공무원, 지방공무원, 시민의 인식이 별 차이가 없다고 해석할 수 있다.

〈표 IV-13〉 지방자치가 발전하기 위해서 가장 필요한 것(one way ANOVA)

응답집단	평균값(M)	표준편차 (SD)	F	유의확률 (p)	Scheffe 결과
국가공무원(a)	-	2,541	2,139	0,118	-
지방공무원(b)	-	2,972			
시민(c)	-	2,888			

주: * $p<0.05$, ** $p<0.01$, *** $p<0.001$

사. 자치경찰 필요성

‘자치경찰 제도의 필요성’ 질문에 대해서는 국가공무원, 지방공무원, 시민 등 세 집단 모두 자치경찰제의 필요성에 대한 공감하는 것으로 나타났다. 전체 응답자의 43.3%가 ‘자치경찰 제도가 필요하다’라고 응답하여 절반 가까운 응답자가 지역과 주민에게 밀착한 자치경찰제를 선호한다고 판단할 수 있다.

〈표 IV-14〉 자치경찰 제도의 필요성

	국가공무원		지방공무원		시민		합 계	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
① 전혀 필요없다	7	7.0	24	6.0	27	5.4	58	5.8
② 필요없다	26	26.0	93	23.3	85	17.0	204	20.4
③ 보통이다	27	27.0	132	33.0	145	29.1	304	30.4
④ 필요하다	35	35.0	135	33.8	190	38.1	360	36.0
⑤ 아주 필요하다	5	5.0	16	4.0	52	10.4	73	7.3
합 계	100	100.0	400	100.0	499	100.0	999	100.0

일원배치 분산분석을 통해 응답집단 간 인식 차이의 통계적 유의미성을 파악하였는데, 국가공무원과 시민 간에 통계적으로 유의미한 인식의 차이가 존재하고 시민이 자치경찰 제도를 더욱 필요로 한다고 해석할 수 있다. 시민 입장에서는 새로운 제도를 도입하여 지방자치를 발전시키고자 하는 의욕이 강하기 때문에 자치경찰 제도의 필요성에 더 공감하는 것으로 판단할 수 있다.¹⁷⁾

〈표 IV-15〉 자치경찰 제도의 필요성(one way ANOVA)

응답집단	평균값(M)	표준편차(SD)	F	유의확률(p)	Scheffe 결과
국가공무원(a)	3.05	1.048	7.416	0.001**	ab < bc
지방공무원(b)	3.07	0.984			
시민(c)	3.31	1.027			

주: * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

아. 교육자치 필요성

‘교육자치의 필요성’에 대해서 국가공무원 응답자의 34.0%가 ‘교육자치가 필요 없다’라고 가장 많이 응답하였고, 지방공무원의 36.5%가 보통이라고 가장 많이 응답하였으며, 시민 응답자의 45.0%가 ‘교육자치가 필요하다’고 가장 많이 응답하여 조금씩 차이를 보였다.

17) 이러한 인식차이에 대하여 심층면접 하였다. 심층면접 대상자 28명은 지방자치 정신에 맞게 자치경찰 제도를 도입하지는 의견과 국가경찰과 자치경찰의 차이점에 의문을 가지는 입장이 혼재되어 있었다. 국가공무원과 지방공무원은 시민이 자치경찰 및 교육자치 도입에 더 긍정적으로 인식할 수 밖에 없다고 설명하였다. 시민 입장에서는 다양한 지방자치 제도를 도입하여 운영하는 것에 거부감이 없고 새로운 제도가 운영된다고 해서 시민이 불편한 점이 없기 때문이라는 설명이었다. 어떠한 새로운 제도를 도입할 필요성에 대해 질문하더라도, 시민은 좋아할 것이라고 응답하였다.

〈표 IV-16〉 교육자치의 필요성

	국가공무원		지방공무원		시민		합 계	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
① 전혀 필요없다	9	9.0	26	6.5	20	4.0	55	5.5
② 필요없다	34	34.0	86	21.5	76	15.2	196	19.6
③ 보통이다	23	23.0	146	36.5	111	22.2	260	26.0
④ 필요하다	29	29.0	126	31.5	225	45.0	400	40.0
⑤ 아주 필요하다	5	5.0	16	4.0	68	13.6	89	8.9
합 계	100	100.0	400	100.0	500	100.0	1,000	100.0

교육자치의 필요성에 대한 응답집단 간의 인식 차이는 통계적으로 유의미하고 ($p=0.000$), Scheffe 사후분석에서도 인식 차이가 유의하다고 나왔다. 교육자치의 필요성에 대해서는 응답집단 간에 통계적으로 유의미한 인식 차이가 있고 국가공무원과 지방공무원의 인식이 좀 더 부정적이며, 시민이 교육자치의 필요성에 더 긍정적으로 인식하는 것으로 나타났다.

〈표 IV-17〉 교육자치의 필요성(one way ANOVA)

응답집단	평균값(M)	표준편차(SD)	F	유의확률(p)	Scheffe 결과
국가공무원(a)	2.87	1.089	24.660	0.000***	ab < c
지방공무원(b)	3.10	0.996			
시민(c)	3.49	1.048			

주: * $p<0.05$, ** $p<0.01$, *** $p<0.001$

3. 지방자치 이해에 대한 인식조사 종합

지방자치에 대한 기초질문에 대한 인식조사 결과를 요약하면 다음 표와 같다. 첫째, 지방자치의 현상 및 필요성에 대하여는 응답집단 간의 인식차이를 보이지 않았다. 즉, 국가공무원, 지방공무원, 시민 모두 현재 지방자치가 잘 되지 못하고 있고 앞으로 발전시켜야 한다는데 의견을 같이 하였다.

둘째, 국가공무원은 중앙정부가 지방자치에 관심이 많고 지방자치단체를 대등한 협력자라고 인식한다고 응답하였지만, 이에 대하여 지방공무원과 시민은 국가공무원이 지방을 공식적으로는 협력자라고 대답하고 있지만 실제로는 그렇지 않다고 지적하였다. 이는 중앙이 지방자치에 대해 표면적으로는 긍정적인 반응을 보이지만 권력이 분산되는 것을 꺼리기 때문에 실제로는 지방자치에 부정적일 것으로 판단하고 있다.

셋째, 우리나라의 지방자치 발전을 위해 필요한 것을 질문하였는데, 국가공무원은 지방자치단체의 역량과 시민의 관심을 응답하였고, 지방공무원은 중앙정부의 지원과 시민의 참여를 응답하였고, 시민은 시민의 관심과 참여를 응답하여서 각 응답집단 간에 인식차이를 보였다. 우선, 모든 응답자가 지방자치 발전을 위해서는 시민의 관심과 참여를 응답하였기 때문에 지방자치의 발전을 위해서는 시민참여가 더욱 강조되어야 한다는 점을 확인할 수 있다. 또한, 국가공무원은 지방자치라는 명칭에 맞게 지방자치단체의 역량이 중요하다고 보고 있고, 지방공무원은 실제로 지방재정 구조를 보면 중앙정부의 지원 없이는 지방자치가 불가능한 구조이므로 중앙정부의 지방자치 지원이 선행되어야 지방자치가 이루어질 수 있다고 보고 있다.

넷째, 차치경찰 제도의 도입에 대해서는 설문조사 결과 많은 응답자들이 필요하다고 응답하였다. 하지만, 교육자치에 대해서는 시민은 필요하다고 응답한 반면에 국가공무원은 교육자치와 지방자치의 통합에 대한 논의를 염두에 두면서 신중한 입장을 보였다.

〈표 IV-18〉 지방자치 이해에 대한 질문(인식조사 결과)

설문 목적	설문 내용	설문조사 결과			심층면접 결과			인식차이
		국가	지방	시민	국가	지방	시민	
지방자치 현상-필요성	지방자치가 잘 되고 있는가	부정적			부정적			지방공무원은 재원 예산 등을 예로 들면서 지방자치가 잘 되지 못한다고 인식함
	지방자치가 필요한가	필요함			필요함			
중앙과 지방	중앙에서 지방을 어떻게 생각하는가	협력자	하부조직		협력자	하부조직		지방공무원과 시민이 중앙정부에 대해 비판적: 중앙에서는 지방을 공식적으로는 협력자라고 인정하고 지방자치 의지가 있다고 하지만, 실제로는 그렇지 않음
	중앙에서 지방자치 의지가 있는가	보통 이상	보통이하		긍정	부정		
	우리나라에 적합한 중앙-지방 유형	광역형		현재 동일	광역형	광역형 / 현재 동일	현재 동일	공무원은 효율성을 고민하고 있지만, 시민은 잘 모르겠다는 입장임
지방자치 발전 방안	지방자치 발전을 위해 필요한 것	지방역량시민 관심	시민 관심 중앙 지원	시민 관심	지방역량시민 관심	시민관심 중앙 지원	시민 관심	국가공무원은 지방자치단체와 시민의 역할을 강조하고 있고, 지방공무원은 중앙정부와 시민의 역할을 강조하고 있음
기타	자치경찰 필요한가	필요		매우 필요	필요/불필요 혼재			국가 및 지방공무원이 시민에 대해 비판적: 새로운 제도 도입에 대해 시민은 거부하지 않는 습성이 있음
	교육자치 필요한가	필요 없음	보통	필요	필요/불필요	필요	매우 필요	

주: 국가: 국가공무원, 지방: 지방공무원, 시민: 시민

제2절 인프라

1. 인프라에 대한 인식조사 개요

지방자치의 발전을 위해서는 지방자치단체의 자율성 및 책임성이 필요하고, 지방공무원의 역량과 지방의회가 활발하게 활동해야 한다는 점에서, 지방자치 ‘인프라’를 질문하였다. 현재의 인프라 수준 및 성과(performance)과 미래의 인프라 중요도(importance)를 구분하여 질문하였다. 이 때의 설문내용과 설문 대상자를 정리하면 다음의 표와 같다.

〈표 IV-19〉 인프라에 대한 질문

설문 목적	설문 내용	응답 척도	조사 대상자	조사방법
자율성	지방자치단체 자율성(성과)	5점 척도	국가공무원, 지방공무원, 시민	중요도-성과 분석(IPA), 심층면접
	지방자치단체 자율성(중요도)			
책임성	지방자치단체 책임성(성과)			
	지방자치단체 책임성(중요도)			
공무원 역량	지방공무원 역량(수준)			
	지방공무원 역량(중요도)			
지방의회	지방의회 활동(수준)			
	지방의회 활동(중요도)			

2. 인프라에 대한 인식조사

가. 설문조사 결과

지방자치단체의 자율성, 지방자치단체의 책임성, 지방공무원의 역량, 지방의회 활동이라는 네 개의 설문문항으로 구성된 ‘인프라’ 영역을 중요도 성과 분석(IPA) 하였다. 인프라 전체의 평균값이 2.50, 3.61이므로, 이를 기준으로 4사분면 상에 해당 항목을 표기하였다.

1사분면(중점개선 영역)에 있는 내용은 ‘지방자치단체의 자율성(지방공무원, 시민)’, ‘지방자치단체의 책임성(시민)’, ‘지방공무원의 역량(시민)’으로, 이 부분은 중요하지만 현재 성과가 낮은 부분이기 때문에 중점적으로 개선해야 하는 내용이라고 할 수 있다.

2사분면(우위유지 영역)에 있는 내용은 ‘지방자치단체의 책임성(중앙 및 지방공무원)’, ‘지방공무원의 역량(중앙 및 지방공무원)’으로, 이 부분은 중요하고 성과도 높은 부분이므로 현 상태를 유지하는 것이 필요하다고 할 수 있다.

3사분면(개선대상 영역)에 있는 내용은 ‘지방의회 활동(모든 응답자)’로, 이 부분은 중요하지 않고 성과도 낮아서 관리의 우선순위를 낮추어도 된다고 할 수 있다.

4사분면(현상유지 영역)에 있는 내용은 ‘지방자치단체의 자율성(국가공무원)’으로, 이 부분은 중요하지 않지만 성과가 높기 때문에 불필요한 부분은 제거해도 무방하다고 할 수 있다.

〈표 IV-20〉 인프라에 대한 인식

설문	응답자	성과 (평균값)	중요도 (평균값)	유의확률 (p)	1	2	3	4
					사분면 성과↓ 중요도↑	사분면 성과↑ 중요도↑	사분면 성과↓ 중요도↓	사분면 성과↑ 중요도↓
지방 자율성	국가공무원	2.73	3.52	0.347	지방, 시민			국가
	지방공무원	2.45	3.76	0.000***				
	시민	2.48	3.68	0.001**				
지방 책임성	국가공무원	2.64	3.96	0.005**	시민	국가, 지방		
	지방공무원	3.00	3.86	0.011*				
	시민	2.42	4.00	0.097				
지방 공무원 역량	국가공무원	2.54	4.11	0.000***	시민	국가, 지방		
	지방공무원	3.11	3.78	0.148				
	시민	2.36	3.83	0.000***				
지방 의회 활동	국가공무원	1.94	2.64	0.033*			국가, 지방, 시민	
	지방공무원	2.19	2.55	0.000***				
	시민	2.17	3.37	0.001**				
전체 평균		2.50	3.61	-	-			

주: * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

주: 국가: 국가공무원, 지방: 지방공무원, 시민: 시민

〈그림 IV-1〉 인프라에 대한 인식(IPA)



주: X축(성과) 평균값: 2.50, Y축(중요도) 평균값: 3.61

나. 심층면접 결과

현장 심층면접에서, 첫째, ‘지방자치단체의 자율성’에 대해 국가공무원 보다도 지방공무원과 시민이 앞으로 중요하고 현재 성과는 부족하기 때문에 관심을 가져야 한다고 응답하였다. 지방공무원은 지방세와 국세 비중, 지방의 자체수입, 지방의 재정자립도 등을 예로 들면서 지방자치단체의 자율성이 부족하다고 보고 있고, 시민은 중앙정부보다 물리적으로 가까운 지방자치단체에 대해 더 친숙한 태도를 보이면서 지방자치단체의 자율성이 부족하다고 설명하였다.

둘째, ‘지방자치단체의 책임성’에 대해 시민은 앞으로도 중요하고 현재 성과는 부족하기 때문에 관심을 가져야 한다고 응답하였다. 즉, 지방자치단체가 자율성과 책임성을 동시에 가지고 있어야 하고, 단체장 및 지방공무원 비리와 부정부패가 계속되고 있기 때문에 지방자치단체의 책임성이 중요하다고 강조하였다.¹⁸⁾

18) 공무원의 금품비리를 근절하기 위해 안전행정부가 2010년 ‘징계부가금 제도’를 도입했지만 징계부가금 액수는 해마다 증가하고 있다. 징계부가금 제도는 금품비리 공무원에게 수수 금액의 5배까지 물리

특이하게도, 지방공무원은 ‘지방자치단체의 자율성’에 대해서는 현재 부족하다고 설명하였지만 ‘지방자치단체의 책임성’에 대해서는 현재 충분하다고 응답하여, 사안에 대한 입장 차이를 보였다.¹⁹⁾

셋째, ‘지방공무원의 역량’에 대해서, 시민은 앞으로 중요하고 현재 성과가 부족하다고 보았는데, 국가공무원과 지방공무원은 ‘지방공무원의 역량’에 대해 상대적으로 긍정적인 반응을 보였다. 시민은 지방자치단체의 자율성, 책임성, 지방공무원의 역량이 현재 성과가 미진하고 앞으로 중요하다고 응답하였고, 국가공무원과 지방공무원은 이러한 시민의 지적에 대해 ‘시민참여’라는 주제로 심층면접을 한다면 정반대의 결과가 나올 것이라고 응답하였다.

넷째, ‘지방의회의 활동’에 대해서는 국가공무원, 지방공무원, 시민 모두 현재 성과도 좋지 않고 앞으로 중요도도 낮다고 설명하였다. 국가공무원은 지방선거에서의 정당공천제의 폐해를 지적하고, 지방공무원은 지방의회로 인해 업무가 신속하게 추진될 수 없는 상황을 설명하며, 시민은 지방의원의 비리, 부패 문제가 계속되기 때문에 지방의회에 대해 부정적인 시각을 가지고 있다고 응답하였다.

3. 인프라에 속한 항목별 인식조사

가. 지방자치단체 자율성

‘우리나라 지방자치단체의 자율성이 어느 정도인가?’ 라는 현 성과를 묻는 질문과 ‘우리나라 지방자치단체가 자율성을 더 가져야 하는가, 자율성이 중요한가?’ 라는 미래 중요도를 묻는 질문을 하였다. 각 응답의 평균값을 구하고, 성과

는 것으로 이를 내지 않으면 재산압류 처분을 하는 제도이다(서울신문, 2014. 9. 15. 27면). 최근 5년간 광주와 전남지역 공무원 764명이 성범죄와 음주운전으로 징계를 받았다. 하지만 가장 낮은 징계수위인 견책을 받은 공무원이 전체 74.2%를 차지해 제식구 감싸기라는 지적이다(한국일보, 2014. 9. 15. 14면).

19) 국가공무원과 시민의 심층면접 결과, 지방공무원이 스스로를 관대하게 보는 것은 당연한 현상이라는 입장을 보였다. 국가공무원은 지방공무원이 스스로의 책임성에 대해 관대하게 보고 있기 때문에 지방자치단체의 책임성을 확보하기 위해서는 외부평가, 외부감사 등이 필요하다는 설명을 추가하였다. 자체평가, 자체감사도 중요하지만 한계가 존재하기 때문에 지방자치단체의 책임성을 확보하기 위해서는 외부에서 평가하고 감사하는 제도가 반드시 필요하다고 덧붙였다.

와 중요도의 인식 차이가 통계적으로 유의미한지 대응표본 t 검정(paired t-test)을 통해 유의확률(p)을 도출하여 인식차이를 분석하였다.

〈표 IV-21〉 지방자치단체 자율성(평균값)

구분	자율성(성과)	자율성(중요도)	유의확률(p)
국가공무원	2.73	3.52	0.347
지방공무원	2.45	3.76	0.000***
시민	2.48	3.68	0.001**
전체	2.49	3.69	-

주: * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

응답집단 별 평균값을 기준으로 현재(성과)와 미래(중요도) 값을 IPA 기법으로 시각화하면 다음 그림과 같다.²⁰⁾ 이 때, 가로축의 중심선과 세로축의 중심선은 ‘전체 평균값’을 기준으로 하였다.²¹⁾ 즉, 국가공무원+지방공무원+시민의 응답 평균값을 기준으로 도출된 것이다. 예를 들어, 국가공무원의 경우, 현재(성과)값이 2.73, 미래(중요도)값이 3.52로 현재(성과)값보다 미래(중요도)값이 높게 나타났지만, 응답자 전체의 평균값이 현재(성과) 2.49, 미래(중요도) 3.69이므로, 전체 평균값보다 국가공무원의 인식이 현재(성과)값은 더 높고 미래(중요도)값은 더 낮아서 아래 그림의 세로 중심축(성과) 보다는 오른쪽에, 가로 중심축(중요도) 보다는 아래쪽에 위치하고 있다. 이는 IPA 매트릭스 상에서 4사분면(현상유지 영역)에 해당된다.

국가공무원은 4사분면(현상유지 영역)에 위치하고 있어서, 국가공무원이 인식하기에 지방자치단체의 자율성은 ‘중요하지 않지만 현재 성과는 높다’고 인식하

20) 성과=만족도=성취도를 동일하게 보고, 중요도=기대수준을 동일하게 보기 때문에(Martilla & James, 1977: 78), 본 연구에서도 이에 유념하면서 설문조사 결과를 해석하였다.

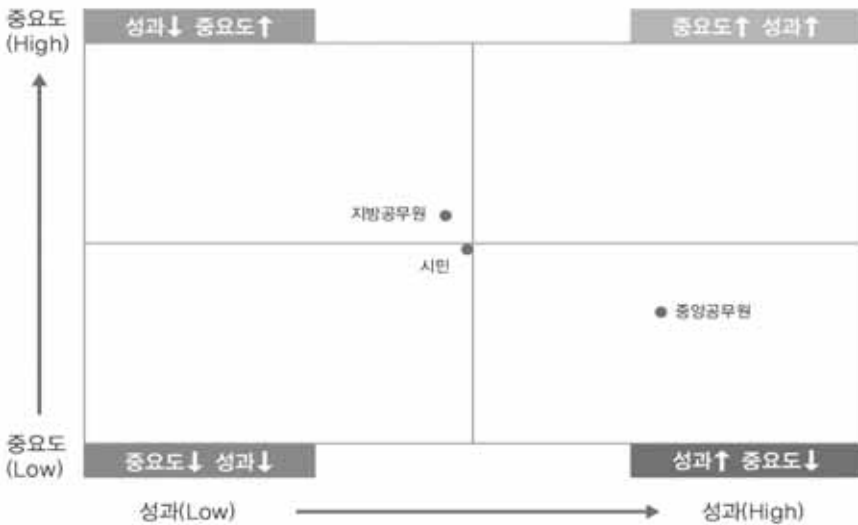
21) IPA는 성과와 중요도의 평균값을 이용하여 X축, Y축으로 이루어진 4사분면의 좌표 상에 각각의 값의 위치를 표시한다(최영철 외, 2014: 408). 대부분의 선행연구는 성과와 중요도의 평균값을 가지고 기준 축으로 사용하고 있다(고선희 외, 2012: 444; 송혜진 외, 2012: 127; 주효진 외, 2012: 152; 김연선 외, 2013: 397; 김영미 외, 2013: 123; 김지태 외, 2013: 881; 최영철 외, 2014: 409).

는 것으로 판단할 수 있다. 즉, 국가공무원이 인식하기에 지방자치단체의 자율성이 크게 중요하지 않음에도 불구하고, 자율성의 현 수준이 높고 충분히 자율적으로 업무를 수행한다고 판단하는 것이다.

지방공무원은 1사분면(중점개선 영역)에 위치하고 있어서, 지방공무원이 인식하기에 지방자치단체의 자율성은 ‘중요하지만 현재 성과가 미흡하다’고 인식하고 있다. 이는 국가공무원과 정반대의 인식으로, 지방자치단체의 자율성이 중요함에도 불구하고, 현재의 자율성 수준이 낮기 때문에 앞으로도 지방자치단체의 자율성을 높이는 것이 필요하다고 지방공무원은 인식하고 있다.

시민은 3사분면(개선대상 영역)에 위치하고 있어서, 시민이 인식하기에 지방자치단체의 자율성은 ‘중요하지도 않고 현재 성과도 높지 않다’고 인식하고 있다. 즉, 지방자치단체가 업무를 자율적으로 수행하는 것이 시민 입장에서는 크게 중요하지 않고 실제로 지방자치단체의 자율성이 높지 않다고 판단하고 있다.

〈그림 IV-2〉 지방자치단체 자율성(IPA)



주: X축(성과) 평균값: 2.49, Y축(중요도) 평균값: 3.69

나. 지방자치단체 책임성

‘우리나라 지방자치단체의 책임성이 어느 정도인가?’ 라는 현 성과를 묻는 질문과 ‘우리나라 지방자치단체가 책임성을 더 가져야 하는가? 책임성이 중요한가?’ 라는 미래 중요도를 묻는 질문을 하였다. 각 응답의 평균값을 구하고 성과와 중요도의 인식 차이가 통계적으로 유의미한지 대응표본 t 검정을 통해 유의확률(p)을 도출하여 인식차이를 분석하였다.

〈표 IV-22〉 지방자치단체 책임성(평균값)

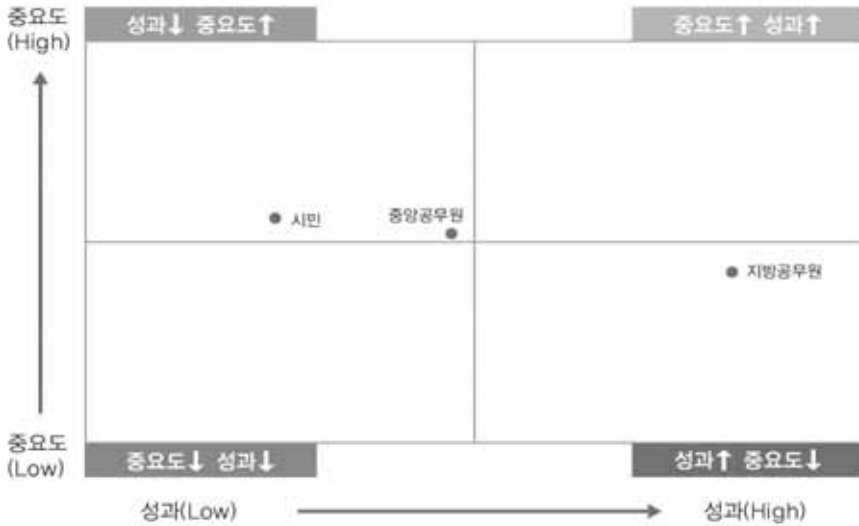
구분	책임성(성과)	책임성(중요도)	유의확률(p)
국가공무원	2.64	3.96	0.005**
지방공무원	3.00	3.86	0.011*
시민	2.42	4.00	0.009**
전체	2.67	3.94	-

주: * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

응답집단 별 평균값을 기준으로 현재(성과)와 미래(중요도) 값을 IPA 기법으로 시각화하면 다음 그림과 같다. 국가공무원과 시민은 1사분면(중점개선 영역)에 위치하고 있어서, 국가공무원과 시민이 인식하기에 지방자치단체의 책임성은 ‘중요하지만 현재 성과가 미흡하다’고 인식하고 있다. 즉, 앞으로 지방자치단체의 책임성을 높이는 것이 필요하다고 지방공무원과 시민이 인식하고 있다.

지방공무원은 4사분면(현상유지 영역)에 위치하고 있어서, 지방공무원이 인식하기에 지방자치단체의 책임성은 ‘중요하지 않지만 현재 성과는 높다’고 인식하는 것으로 판단할 수 있다. 즉, 지방공무원이 인식하기에 지방자치단체의 책임성이 크게 중요하지 않음에도 불구하고, 책임성의 현 수준이 높고 지방자치단체가 충분히 책임감을 가지고 업무를 수행한다고 판단하고 있다.

〈그림 IV-3〉 지방자치단체 책임성(IPA)



주: X축(성과) 평균값: 2.67, Y축(중요도) 평균값: 3.94

다. 지방공무원 역량

‘우리나라 지방공무원의 역량이 어느 정도인가?’ 라는 현 성과를 묻는 질문과 ‘우리나라 지방공무원이 역량을 더 키워야 하는가? 지방공무원의 역량이 중요한가?’ 라는 미래 중요도를 묻는 질문을 하였다. 각 응답의 평균값을 구하고 대응표본 t 검정을 통해 유의확률(p)을 도출하여 성과와 중요도의 인식차이를 분석하였다.

〈표 IV-23〉 지방공무원 역량(평균값)

구분	역량(성과)	역량(중요도)	유의확률(p)
국가공무원	2.54	4.11	0.000***
지방공무원	3.11	3.78	0.148
시민	2.36	3.83	0.000***
전체	2.68	3.84	-

주: * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

응답집단 별 평균값을 기준으로 현재(성과)와 미래(중요도) 값을 IPA 기법으로 시각화하였다. 국가공무원은 1사분면(중점개선 영역)에 위치하고 있어서, 국가공무원이 인식하기에 지방공무원의 역량은 ‘중요하지만 현재 성과가 미흡하다’고 인식하고 있다. 즉, 지방공무원의 능력과 의지가 중요함에도 불구하고 현재의 역량 수준이 낮기 때문에, 앞으로 지방공무원의 역량을 높이는 것이 필요하다고 국가공무원은 인식하고 있다.

지방공무원은 4사분면(현상유지 영역)에 위치하고 있어서 국가공무원과 정반대의 인식을 보여주고 있다. 지방공무원이 인식하기에 지방공무원의 역량은 ‘중요하지 않지만 현재 성과는 높다’고 인식하는 것으로 판단할 수 있다. 즉, 지방공무원이 인식하기에 지방공무원의 역량이 크게 중요하지 않음에도 불구하고, 지방공무원 역량의 현 수준이 높고 이미 충분한 역량을 갖추고 있다고 판단하는 것이다.

시민은 3사분면(개선대상 영역)에 위치하고 있어서, 시민이 인식하기에 지방공무원의 역량은 ‘중요하지도 않고 현재 성과도 높지 않다’고 인식하고 있다. 즉, 지방공무원이 필요한 역량을 가지고 있는지 여부는 시민 입장에서 크게 중요하지 않고 실제로 지방공무원의 역량이 높지 않다고 판단하고 있다.

〈그림 IV-4〉 지방공무원 역량(IPA)



주: X축(성과) 평균값: 2.68, Y축(중요도) 평균값: 3.84

라. 지방의회 활동

‘우리나라 지방의회의 활동에 어느 정도 만족하는가?’ 라는 현 성과를 묻는 질문과 ‘우리나라 지방의회가 필요하다고 보는가? 지방의회가 중요한가?’ 라는 미래 중요도를 묻는 질문을 하였다. 각 응답의 평균값을 구하고 대응표본 t 검정을 통해 유의확률(p)을 도출하여 성과와 중요도의 인식차이를 분석하였다.

〈표 IV-24〉 지방의회 활동(평균값)

구분	지방의회(성과)	지방의회(중요도)	유의확률(p)	샘플수
국가공무원	1.94	2.64	0.033*	100
지방공무원	2.19	2.55	0.000***	400
시민	2.17	3.37	0.001**	500
전체	2.16	2.97	-	1,000

주: * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

응답집단 별 평균값을 기준으로 현재(성과)와 미래(중요도) 값을 IPA 기법으로 시각화하였다. 국가공무원은 3사분면(개선대상 영역)에 위치하고 있어서, 국가공무원이 인식하기에 지방의회 활동은 ‘중요하지도 않고 현재 성과도 높지 않다’고 인식하고 있다. 즉, 지방의회가 적극적으로 활동하는 것이 국가공무원 입장에서는 크게 중요하지 않고 실제로 지방의회의 활동이 그다지 성과가 있는 것도 아니라고 판단하고 있다.

지방공무원은 4사분면(현상유지 영역)에 위치하고 있어서, 지방공무원이 인식하기에 지방의회 활동은 ‘중요하지 않지만, 현재 성과는 높다’고 인식하는 것으로 판단할 수 있다. 즉, 지방공무원이 인식하기에 지방의회가 활동하는 것이 크게 중요하지 않음에도 불구하고 지방의회 활동은 현재 활발하게 이루어지고 있고 지방의회가 충분히 활약하고 있다고 판단하는 것이다.

시민은 2사분면(우위유지 영역)에 위치하고 있어서, 시민이 인식하기에 지방의회 활동은 ‘중요하고, 현재 성과도 높다’고 인식하는 것으로 판단할 수 있다.

즉, 시민 입장에서는 지방의회가 적극적으로 활동하는 것이 필요하고 그에 걸맞게 활발하게 활약하고 있다고 판단하고 있다.

응답집단 중에 1사분면(중점개선 영역)에 위치한 응답집단이 없기 때문에, 지방의회는 중점적으로 개선할 대상이 아니라고 판단할 수 있다.

〈그림 IV-5〉 지방의회 활동(IPA)



주: X축(성과) 평균값: 2.16, Y축(중요도) 평균값: 2.97

4. 인프라에 대한 인식조사 종합결과

지방자치 인프라에 대한 인식조사 결과를 요약하면 다음 표와 같다. 표에 제시한 설문조사 결과는 “2항에서 제시한 전체 결과”를 의미한다.

첫째, 지방자치단체의 자율성에 대해 지방공무원과 시민은 현재 성과가 낮고 앞으로 중요도는 높다고 인식하고 있지만, 국가공무원은 현재 성과가 충분하고 앞으로 중요도는 그다지 높지 않다고 인식하는 차이를 보였다. 지방공무원과 시민은 지방자치라는 측면에서 지방의 자율성이 앞으로 더 확보되어야 한다는 입장이었지만, 국가공무원은 지방의 자율성에 상대적으로 관심이 덜하였다.

둘째, 지방자치단체의 책임성에 대해 중앙 및 지방공무원은 현재 성과가 있고 앞으로 중요하다고 인식한 반면, 시민은 현재 책임성 수준이 낮으며 앞으로는 지방의 책임성이 높아져야 한다고 판단하고 있다. 시민은 공무원의 책임성에 대해 보다 엄격하게 생각하는 것으로 해석할 수 있다.

셋째, 지방공무원의 역량에 대해 중앙 및 지방공무원은 현재 성과가 있고 앞으로 중요하다고 인식한 반면, 시민은 지방공무원의 역량이 낮고 앞으로는 역량을 높여야 한다고 판단하였다. 시민은 지방공무원 뿐만 아니라 전체 공무원의 질이 높아져야 한다고 인식하는 것으로 해석할 수 있다.

넷째, 지방의회의 활동에 대해서는 모든 응답자가 현 수준을 부정적으로 판단하고 있고 미래 중요도 또한 낮다고 평가하고 있는데, 지방공무원은 지방의회의 업무 협조 여부와 관련지어 이렇게 부정적으로 판단하고 있고, 시민은 언론 등의 보도내용에 따라 판단하는 것으로 나타났다. 지방의원의 재량사업비²²⁾를 폐지해야 한다는 의견도 있었다.

다섯째, 시민은 ‘인프라’에 해당되는 모든 질문에 현 상태가 불충분하고 앞으로 중요하다고 인식하고 있어서 지방자치를 위한 인프라 구축에 시민의 관심이 더 크다는 점을 확인할 수 있다.

22) 재량사업비는 지방자치단체가 재량껏 사용할 수 있는 예산이다. 지방자치단체는 지방의원들에게 예산을 나눠줌으로써 생색을 낼 수 있는 여지가 생기고, 지방의원은 자신의 지역구 숙원사업을 재량사업비로 해결하고 능력을 과시하게 된다(충청투데이, 2014. 9. 12, 21면).

〈표 IV-25〉 인프라에 대한 질문(인식조사 결과)

설문 목적	설문 내용	설문조사 결과			심층면접 결과			인식차이
		국가	지방	시민	국가	지방	시민	
지방 자율성	지방자치단체 자율성 (성과)	충분	불충분	보통	충분	불충분	국가공무원은 지방의 자율성에 상대적으로 관심이 적음, 지방공무원은 재원과 관련한 지방의 자율성을 주장, 시민은 지방의 자율성과 책임성을 모두 강조함	
	지방자치단체 자율성 (중요도)	불필요	중요	중요/불필요	중요	중요		
지방 책임성	지방자치단체 책임성 (성과)	충분	불충분	보통	충분	불충분	국가공무원은 지방의 책임성에 상대적으로 관심이 적음, 지방공무원은 지방의 책임성에 관대하게 인식	
	지방자치단체 책임성 (중요도)	중요		중요				
지방 공무원 역량	지방공무원 역량(수준)	충분	불충분	보통	충분	불충분	국가 및 지방공무원은 관대하게 인식, 시민은 부정적으로 인식	
	지방공무원 역량(중요도)	중요		중요				
지방 의회	지방의회 활동(수준)	불충분		불충분			인식차이 없음: 지방의원의 비리 및 부정부패 때문에 부정적으로 인식, 지방의회 때문에 정책집행이 신속하지 못하기 때문에 부정적으로 인식	
	지방의회 활동(중요도)	불필요		불필요				

주: 국가: 국가공무원, 지방: 지방공무원, 시민: 시민

주: 설문조사 결과는 "2항에서 제시한 전체 결과" 를 의미함. 항목별 인식조사 결과가 아님.

제3절 참여



1. 참여에 대한 인식조사 개요

지방자치의 발전을 위해서는 시민의 참여가 필요하고 참여를 위해서는 참여하겠다는 의지 및 제도가 필요하다는 점에서 질문하였다. 현재의 참여 수준 및 성과(performance)과 미래의 참여 중요도(importance)를 구분하여 질문하였다. 이 때의 설문내용과 설문 대상자를 정리하면 다음의 표와 같다.

〈표 IV-26〉 참여에 대한 질문

설문 목적	설문 내용	응답 척도	설문 대상자	설문조사					
시민참여 주도자	시민참여를 누가 주도 (현 수준)	2개 예시 중 선택1	국가공무원, 지방공무원, 시민	빈도분석, 분산분석, 심층면접					
	시민참여를 누가 주도 (중요도)	4개 예시 중 선택1							
참여의지	시민의 참여의지(성과)	5점 척도		국가공무원, 지방공무원, 시민	중요도-성과 분석(IPA), 심층면접				
	시민의 참여의지(중요도)	5점 척도							
참여제도	시민참여 제도(성과)	5점 척도				국가공무원, 지방공무원, 시민	중요도-성과 분석(IPA), 심층면접		
	시민참여 제도(중요도)	5점 척도							
지역문제에 직접 관여함	응답자가 직접 나서는 정도(수준)	5점 척도						국가공무원, 지방공무원, 시민	중요도-성과 분석(IPA), 심층면접
	응답자가 직접 나설 필요(중요도)	5점 척도							

2. 참여에 대한 인식조사

가. 시민참여 주도

‘현재 시민참여를 누가 주도하고 있는가?’ 라는 질문에 국가공무원은 시민이 주도한다고 가장 많이 응답한 반면, 지방공무원과 시민은 시민참여를 정부가 주도한다고 응답하여 차이를 보였다.

〈표 IV-27〉 현재 시민참여 주도자

	국가공무원		지방공무원		시민		합 계	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
① 시민이 주도	55	55.0	134	33.6	223	44.6	412	41.2
② 정부가 주도	45	45.0	265	66.4	277	55.4	587	58.8
합 계	100	100.0	399	100.0	500	100.0	999	100.0

이러한 응답집단 간 인식차이가 통계적으로 유의미한지 파악하기 위해 일원배치 분산분석을 실시하였다. 아니다(1), 그렇다(2)로 코딩처리 하였다. 현재 시민참여를 누가 주도하고 있는가에 대한 응답집단 간의 인식차이는 통계적으로 유의미하고($p=0.000$), Scheffe 사후분석에서도 인식차이가 유의하다고 나왔고, 특히 국가공무원과 지방공무원 간에는 통계적으로 유의미한 인식의 차이가 존재한다고 해석할 수 있다. 즉, 국가공무원은 ‘현재 시민참여를 시민이 주도한다’고 인식하고, 지방공무원이 ‘현재 시민참여를 정부가 주도한다’고 더 많이 인식하는 것으로 해석할 수 있다.²³⁾

〈표 IV-28〉 현재 시민참여 주도자(one way ANOVA)

응답집단	평균값(M)	표준편차(SD)	F	유의확률(p)	Scheffe 결과
국가공무원(a)	1.45	0.500	10.067	0.000***	a,c < c,b
지방공무원(b)	1.66	0.473			
시민(c)	1.55	0.498			

주: * $p<0.05$, ** $p<0.01$, *** $p<0.001$

23) 이러한 인식차이에 대하여 심층면접 하였다. 심층면접 대상자 28명 중에서 국가공무원은 시민참여는 국민이 중심이 되어 참여하는 것이니만큼 시민이 주체가 되어 왔고, 시민이 아닌 정부가 시민참여를 주도한다면 시민이 모이지 않을 것이라고 응답하였다. 이에 대하여 지방공무원은, 시민참여라고 하지만 정부가 시민을 지원해 줘야 시민이 움직이기 때문에 정부가 시민참여를 이끌 수 밖에 없고, 업무상 시민을 만나보면 참여할 수 있는 역량이 부족한 경우가 많으며, 정부에게 재정적으로 의존하면서 활동하고 있는 관변단체가 많기 때문에 우리나라의 시민참여는 정부 주도의 시민참여라고 할 수 있다고 설명하였다. 시민은, 정부의 도움없이 시민참여가 불가능하다고 응답하였다.

나. 시민참여 주도 역할

‘향후 시민참여를 누가 주도해야 하는가?’라는 질문에 모든 응답자가 향후 ‘우리나라의 시민참여를 시민이 주도해야 한다’ 라고 가장 많이 응답하였다.

〈표 IV-29〉 향후 시민참여를 주도하는 행위자

	국가공무원		지방공무원		시민		합 계	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
① 중앙정부	12	12.0	40	10.1	85	17.0	137	13.7
② 지방자치단체	22	22.0	115	28.9	153	30.6	290	29.1
③ 시민	66	66.0	240	60.3	254	50.8	560	56.1
④ 기타	0	0.0	3	0.8	8	1.6	11	1.1
합 계	100	100.0	398	100.0	500	100.0	998	100.0

다. IPA 설문조사(참여의지, 참여제도, 직접 관여함)

시민의 참여의지, 시민의 참여제도, 지역문제해결에 직접 관여함 이라는 세 개의 설문문항으로 구성된 ‘참여’ 영역을 중요도 성과 분석(IPA) 하였다. 참여 전체의 평균값이 2.62, 3.61이므로, 이를 기준으로 4사분면 상에 표기하였다.

1사분면(중점개선 영역)에 있는 내용은 ‘시민의 참여의지(모든 응답자)’, ‘시민의 참여제도(시민)’으로, 이 부분은 중요하지만 현재 성과가 낮은 부분이기 때문에 중점적으로 개선해야 하는 내용이라고 할 수 있다.

2사분면(우위유지 영역)에 있는 내용은 ‘시민의 참여제도(국가공무원)’으로, 이 부분은 중요하고 성과도 높은 부분이므로 현 상태를 유지하는 것이 필요하다고 할 수 있다.

4사분면(현상유지 영역)에 있는 내용은 ‘시민의 참여제도(지방공무원)’, ‘지역에 문제가 생길 때 직접 관여함(모든 응답자)’으로, 이 부분은 중요하지 않지만 성과가 높기 때문에 불필요한 부분은 제거해도 무방하다고 할 수 있다.

〈표 IV-30〉 참여에 대한 인식

설문	응답자	성과 (평균값)	중요도 (평균값)	유의확률 (p)	1	2	3	4
					사분면	사분면	사분면	사분면
					성과↓ 중요도↑	성과↑ 중요도↑	성과↓ 중요도↓	성과↑ 중요도↓
시민 참여 의지	국가공무원	2.58	3.97	0.006**	국가, 지방, 시민			
	지방공무원	2.55	3.80	0.676				
	시민	2.33	4.10	0.075				
시민 참여 제도	국가공무원	2.99	3.97	0.060	시민	국가		지방
	지방공무원	2.68	3.61	0.284				
	시민	2.40	4.02	0.927				
직접 관여함	국가공무원	2.79	3.48	0.000***				국가, 지방, 시민
	지방공무원	2.91	3.37	0.000***				
	시민	2.83	3.54	0.000***				
전체 평균		2.62	3.76	-	-			

주: * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

주: 국가: 국가공무원, 지방: 지방공무원, 시민: 시민

〈그림 IV-6〉 참여에 대한 인식(IPA)



주: X축(성과) 평균값: 2.62, Y축(중요도) 평균값: 3.76

라. IPA에 대한 심층면접 결과

IPA 결과에 대한 현장 심층면접에서도 ‘시민의 참여의지’에 대해 모든 응답자가 앞으로 중요하고 현재 성과는 부족하기 때문에 큰 관심을 가져야 한다고 응답하였다. 국가공무원은 시민참여 없는 지방자치는 없기 때문에 지방자치를 성공시키기 위해서는 시민참여가 반드시 필요하고, 시민의식·참여의지·주인의식 등이 필요하다고 설명하였다. 지방공무원은 실제 현장에서 시민이 참여하는 경우가 많지 않고 소수 시민의 참여가 다수를 대변하는 현상이 생기기 때문에 시민이 참여하겠다는 의지를 가지는 것이 필요하면서도 어려운 부분이라고 설명하였다. 시민은, 함께 참여하자고 권유하여도 주변에서 꺼리는 경우가 많기 때문에 시민의 참여의지를 높이는 것이 현재에는 많이 부족하고 앞으로는 많이 필요할 것이라고 설명하였다. 특히, 참여함으로써 얻을 수 있는 것이 있으면 시민참여가 더욱 확대될 수 있을 것이라는 설명도 덧붙였다.

‘시민의 참여제도’에 대해 시민은 앞으로도 중요하고 현재 성과는 부족하기 때문에 관심을 가져야 한다고 응답하였다. 시민이 인식하기에, 시민참여 제도가 공식적으로 갖추어져 있다고 하지만 실제로 활용하는 시민이 많지 않기 때문에 제도가 충분히 갖추어져 있어야 시민참여가 확대될 수 있을 것이라고 보면서, 앞으로 시민참여 제도를 더 만드는 것이 필요하다고 설명하였다.

‘지역 문제해결에 직접 관여하는 것’에 대해서는 모든 응답자가 현재 충분한 편이고 앞으로도 크게 중요하지 않다고 인식하고 있었다. 트위터, 페이스북 등 정보통신 수단의 발달로 인해서 직접 관여하는 것이 어렵지 않기 때문에 지역에 문제가 있었을 때 직접 관여하는 것은 잘 되어오고 있다고 판단하고 있었다.

3. 참여에 속한 항목별 인식조사

가. 시민의 참여의지

‘우리나라 시민의 참여의지가 어느 정도인가?’ 라는 현 성과를 묻는 질문과

‘시민의 참여의지가 중요한가? 우리나라 시민이 참여의지를 더 가져야 하는가?’라는 미래 중요도를 묻는 질문을 하였다. 각 응답의 평균값을 구하고 대응표본 t 검정을 통해 유의확률(p)을 도출하여 성과와 중요도의 인식차이를 분석하였다.

〈표 IV-31〉 시민의 참여의지(평균값)

구분	참여의지(성과)	참여의지(중요도)	유의확률(p)
국가공무원	2.58	3.97	0.006**
지방공무원	2.55	3.80	0.676
시민	2.33	4.10	0.075
전체	2.44	3.97	-

주: * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

응답집단 별 평균값을 기준으로 현재(성과)와 미래(중요도) 값을 IPA 기법으로 시각화하였다. 국가공무원은 2사분면(우위유지 영역)과 4사분면(현상유지 영역)의 중간으로, ‘시민의 참여의지가 중요하고, 현재 성과도 높다’는 인식(2사분면)과 ‘시민의 참여의지가 중요하지는 않지만, 현재 성과는 높다’는 인식(4사분면)이 혼재하고 있다고 판단할 수 있다.

지방공무원은 4사분면(현상유지 영역)에 위치하고 있어서, 지방공무원이 인식하기에 시민의 참여의지는 ‘중요하지는 않지만, 현재 성과는 높다’고 인식하는 것으로 판단할 수 있다.

시민은 1사분면(중점개선 영역)에 위치하고 있어서, 시민이 인식하기에 시민의 참여의지는 ‘중요하지만, 현재 성과가 미흡하다’고 인식하고 있다. 현재의 참여의지 수준이 낮기 때문에 앞으로 시민의 참여의지를 높이는 것이 필요하다는 입장이다.

〈그림 IV-7〉 시민의 참여의지(IPA)



주: X축(성과) 평균값: 2.44, Y축(중요도) 평균값: 3.97

나. 시민참여 제도

‘우리나라 시민참여 제도(주민투표, 주민소환, 주민감사청구 등)가 잘 마련되어 있는가?’ 라는 현 성과를 묻는 질문과 ‘시민참여 제도가 시민참여에 있어서 중요한가?’ 라는 미래 중요도를 묻는 질문을 하였다. 각 응답의 평균값을 구하고 대응표본 t 검정을 통해 유의확률(p)을 도출하여 성과와 중요도의 인식차이를 분석하였다.

〈표 IV-32〉 시민참여 제도(평균값)

구분	참여제도(성과)	참여제도(중요도)	유의확률(p)
국가공무원	2.99	3.97	0.060
지방공무원	2.68	3.61	0.284
시민	2.40	4.02	0.927
전체	2.57	3.85	-

주: * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

응답집단 별 평균값을 기준으로 현재(성과)와 미래(중요도) 값을 IPA 기법으로 시각화하였다. 국가공무원은 2사분면(우위유지 영역)에 위치하고 있어서, 국가공무원이 인식하기에 시민참여 제도는 ‘중요하고, 현재 성과도 높다’고 인식하는 것으로 판단할 수 있다. 즉, 국가공무원은 시민참여 제도가 잘 구비되어 있는 것이 필요하고 그에 걸맞게 현재 시민참여 제도가 잘 갖추어져 있다고 판단하고 있다.

지방공무원은 4사분면(현상유지 영역)에 위치하고 있어서, 지방공무원이 인식하기에 시민참여 제도는 ‘중요하지 않지만 현재 성과는 높다’고 인식하는 것으로 판단할 수 있다. 즉, 지방공무원은 시민참여를 제도로 보장하는 것이 크게 중요하지 않음에도 불구하고, 시민참여 제도가 충분히 갖추어져 있다고 판단하고 있다.

시민은 1사분면(중점개선 영역)에 위치하고 있어서, 시민이 인식하기에 시민참여 제도는 ‘중요하지만 현재 성과가 미흡하다’고 볼 수 있다. 앞서, 중앙 및 지방공무원이 시민참여 제도가 잘 갖추어져 있다고 보는 것과 정반대로, 시민은 시민참여 제도가 중요함에도 불구하고 현 시점에서 시민참여 제도가 잘 갖추어져 있지 않다고 판단하는 것이다.²⁴⁾

24) 이러한 인식차이에 대하여 심층면접 하였다. 심층면접 대상자 28명 중에서 국가공무원과 지방공무원은 제도가 잘 갖추어져 있다고 설명한 반면, 시민은 참여제도가 부족하다고 설명하였다. 국가공무원은 시민에게 다양한 행정정보를 공개하고 있어서 시민이 관심만 있으면 행정에 참여할 수 있고, 시민참여가 잘 안 되고 있는 것은 제도가 불비해서가 아니라 시민의 참여의지가 약하기 때문이라고 설명하였다. 지방공무원은 주민조례개폐청구, 주민소환, 주민소송까지 제도로 보장하고 있기 때문에 이미 우리나라의 시민참여 제도는 충분하다고 보고 있었다. 또한, 앞으로 시민참여 제도를 더 만들지 않아도 된다고 설명하였다. 하지만, 시민은 시민이 직접 참여할 수 있는 제도는 아무리 많아도 지나치지 않고, 아직도 지식인, 전문가, 지역유지 등 소수 엘리트 시민 위주로 시민참여가 이루어지고 있어서 시민참여 제도가 일반화되어 있지 않다는 점을 들면서 시민참여 제도를 강조하였다.

〈그림 IV-8〉 시민참여 제도(IPA)



주: X축(성과) 평균값: 2.57, Y축(중요도) 평균값: 3.85

다. 문제해결에 직접 관여

‘지역에 문제가 생겼을 때 직접 나서는 것이 그동안 충분하게 있었는가?’ 라는 현 성과를 묻는 질문과 ‘우리 지역에 문제가 생길 때, 내가 직접 나서는 것이 필요한가? 내가 나서는 것이 중요한가’ 라는 미래 중요도를 묻는 질문을 하였다. 각 응답의 평균값을 구하고 대응표본 t 검정을 통해 유의확률(p)을 도출하여 성과와 중요도의 인식차이를 분석하였다.

〈표 IV-33〉 문제해결에 직접 관여(평균값)

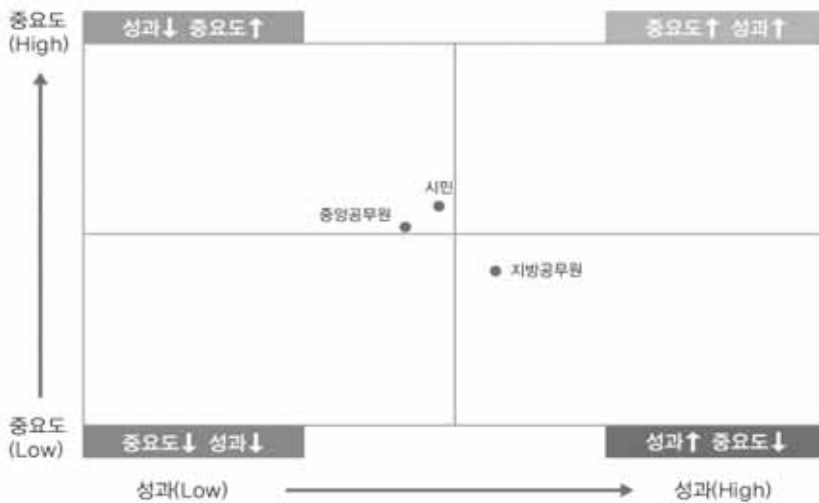
구분	직접 관여함(성과)	직접 관여함(중요도)	유의확률(p)
국가공무원	2.79	3.48	0.000***
지방공무원	2.91	3.37	0.000***
시민	2.83	3.54	0.000***
전체	2.86	3.46	-

주: * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

응답집단 별 평균값을 기준으로 현재(성과)와 미래(중요도) 값을 IPA 기법으로 시각화하면 다음 그림과 같다. 국가공무원과 시민은 1사분면(중점개선 영역)에 위치하고 있어서, 우리 지역에 문제가 생겼을 때 발벗고 나서는 행동이 중요하고 필요함에도 불구하고 현재 이를 실천하는 성과가 낮기 때문에, 앞으로 문제해결에 직접 나서는 적극적인 자세가 필요하다고 인식하고 있다.

지방공무원은 4사분면(현상유지 영역)에 위치하고 있어서, 지방공무원이 인식하기에 지역문제에 직접 나서는 것은 ‘중요하지 않지만 현재 성과는 높다’고 인식하는 것으로 판단할 수 있다. 즉, 지방공무원이 인식하기에 우리 지역에 문제가 생겼을 때 앞장서서 나서는 행동이 크게 중요하지 않음에도 불구하고 문제해결에 직접 나서는 정도가 현재 상당히 높다고 판단하는 것이다.

〈그림 IV-9〉 문제해결에 직접 관여(IPA)



주: X축(성과) 평균값: 2.86, Y축(중요도) 평균값: 3.46

4. 참여에 대한 인식조사 종합

참여에 대한 인식조사 결과를 요약하면 다음 표와 같다. 표에 제시한 설문조사 결과는 “2항에서 제시한 전체 결과”를 의미한다.

첫째, ‘시민참여 주도자’에 대해서 국가공무원은 시민참여가 시민 중심으로 이루어지고 있다고 보고 있지만, 지방공무원과 시민은 정부가 시민참여를 실질적으로 이끌고 있다고 보고 있다. 지방공무원은 현장에서 보면 시민의 역량이 부족하고 소수 시민이 시민을 대표하는 행동을 하는 경우가 많으며 정부의 도움 없이는 시민이 참여하지 못한다는 현실을 지적하였다. 시민은 시민참여를 통해 얻어지는 이익이 없기 때문에 참여할 동기가 발생하지 않는다고 보고 있다. 모든 응답자들이 앞으로는 시민이 역량을 키워서 시민참여를 시민이 주도하는 것이 필요하다는 데에는 공감하고 있다.

둘째, ‘시민의 참여의지’에 대해서는 모두 부정적으로 인식하고 있지만 특히 지방공무원이 시민의 참여의지를 부정적으로 파악하고 있다. 즉, 실제로 참여하겠다는 의지를 가진 시민의 숫자가 많지 않다고 보고 있다. 하지만, 국가공무원, 지방공무원, 시민 모두 참여하겠다는 의지가 앞으로 중요하다고 강조하였다.

셋째, ‘시민의 참여제도’에 대해서는 시민이 가장 부족하다고 보면서, 앞으로 충분한 시민참여 제도가 확충되기를 희망하였다. 이에 대하여 지방공무원은 현재 시민참여 제도가 충분함에도 불구하고 시민의 참여의지가 낮기 때문에 시민참여가 잘 되지 못하고 있고 시민참여가 정부 주도로 이루어지고 있으므로, 향후 시민참여 제도를 더 구축할 필요가 없다는 입장을 보였다.

넷째, ‘지역에 문제가 생겼을 때 직접 관여하는 것’을 질문하였는데, 그동안 지역문제에 직접 관여한 인물이 계속 있었기 때문에 그 성과가 충분하고, 앞으로 크게 강조할 필요는 없다고 모든 응답자들이 답변하였다.

〈표 IV-34〉 참여에 대한 질문(인식조사 결과)

설문 목적	설문 내용	설문조사 결과			심층면접 결과			인식차이
		국가	지방	시민	국가	지방	시민	
시민 참여 주도자	시민참여를 누가 주도 (현 수준)	시민	정부		시민	정부		국가: 시민참여는 시민이 참여하는 것임. 지방: 시민의 역량부족 때문에 정부가 시민참여를 주도하고 있는 불가피한 상태. 시민: 정부의 도움이 있어야 시민참여 가능
	시민참여를 누가 주도 (중요도)	시민			시민			
참여 의지	시민의 참여의지 (성과)	불충분			불충분			국가, 시민: 시민참여가 아주 잘되지는 못하고 있다고 인식함. 지방: 시민의 참여의지가 부족하다고 인식함
	시민의 참여의지 (중요도)	중요			중요			
참여 제도	시민참여 제도(성과)	충분		불충분	충분	불충분		지방: 현재 갖추어진 시민참여 제도로 충분함, 앞으로 중요하지 않음 시민: 시민참여 제도가 아직도 부족하고 앞으로 더 확대되어야 한다고 인식함
	시민참여 제도(중요도)	중요	불필요	중요	중요			
직접 관여함	응답자가 직접 나서는 정도 (수준)	충분			충분			문제해결에 직접 나서는 것에 대해 큰 공감을 가지지 못함
	응답자가 직접 나설 필요 (중요도)	불필요			불필요			

주: 국가: 국가공무원, 지방: 지방공무원, 시민: 시민

주: 설문조사 결과는 "2항에서 제시한 전체 결과" 를 의미함. 항목별 인식조사 결과가 아님.

제4절 분권

1. 분권에 대한 인식조사 개요

지방자치의 발전을 위해서는 지방자치단체의 재정자립도가 일정 수준 보장되어야 하고, 중앙정부에서 업무와 권한을 지방으로 이양하는 것이 필요하다고 할 수 있다. 현재의 분권 수준 및 성과(performance)과 미래의 분권 중요도(importance)를 구분하여 질문하였다. 이 때의 설문내용과 설문 대상자를 정리하면 다음의 표와 같다.

〈표 IV-35〉 분권에 대한 질문

설문 목적	설문 내용	응답 척도	설문 대상자	설문조사
지방자치 주도자	지방자치를 누가 주도 (현 수준)	2개 예시 중 선택1	국가공무원, 지방공무원, 시민	빈도분석, 분산분석, 심층면접
	지방자치를 누가 주도 (중요도)	4개 예시 중 선택1		
재정자립 수준	지방자치단체의 재정자립 수준(성과)	5점 척도		중요도-성과 분석(IPA), 심층면접
	지방자치단체의 재정자립 필요(중요도)	5점 척도		
중앙의 권한을 지방으로 이양	중앙의 권한을 지방으로 이양 정도(성과)	5점 척도		
	중앙의 권한을 지방으로 이양할 필요(중요도)	5점 척도		
이양 방식	업무와 재정의 이양 정도	3개 예시 중 선택1		빈도분석, 분산분석, 심층면접

2. 분권에 대한 인식조사

가. 중앙 주도 지방자치

‘현재 우리나라의 지방자치를 누가 주도하고 있는가?’ 라는 질문에 모든 응답자가 ‘현재 지방자치를 중앙정부가 주도하고 있다’라고 가장 많이 응답하였다.²⁵⁾

〈표 IV-36〉 현재 지방자치 주도자

	국가공무원		지방공무원		시민		합 계	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
① 시민이 주도	19	19.0	45	11.3	30	6.1	94	9.4
② 지방자치단체가 주도	20	20.0	48	12.0	119	23.9	187	18.8
③ 중앙정부가 주도	61	61.0	307	76.8	350	70.1	718	71.9
합 계	100	100.0	400	100.0	499	100.0	999	100.0

나. 지방자치 주도 역할

‘앞으로 우리나라의 지방자치를 누가 주도해야 하는가?’라는 질문에 대해서는 모든 응답자가 ‘앞으로는 지방자치단체가 지방자치를 주도해야 한다’라고 가장 많이 응답하였다. 한편, 시민 응답자 500명 중 203명인 40.6%가 ‘시민이 주도해야 한다’라는 응답도 있어서 주민들은 지방자치단체 주도과 시민주도로 양분된 의견을 가지고 있는 것으로 나타났다. 지방공무원 중 기타의 응답에는 ‘전문가’가 있었고, 시민 중 기타의 응답에는 ‘지방자치 전문가’, ‘대통령’의 응답이 있었다.

25) 현장 심층면접에서, 국가공무원보다도 지방공무원과 시민이 우리나라 지방자치를 중앙정부가 주도하고 있다고 더 강하게 인식하고 있었다. 지방공무원은 우리나라 지방자치가 발전하지 못한 이유가 중앙에서 지방자치를 주도하고 있기 때문이고, 지방자치 정책이 정권의 영향을 너무 많이 받는다고 지적하였다.

〈표 IV-37〉 향후 지방자치를 주도하는 행위자

	국가공무원		지방공무원		시민		합 계	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
① 중앙정부	9	9.1	32	8.0	72	14.4	113	11.3
② 지방자치단체	62	62.6	219	54.8	220	44.0	501	50.2
③ 시민	28	28.3	146	36.5	203	40.6	377	37.7
④ 기타	0	0.0	3	0.8	5	1.0	8	0.8
합 계	99	100.0	400	100.0	500	100.0	999	100.0

다. IPA 설문조사(재정자립, 지방이양)

지방자치단체의 재정자립, 중앙정부의 권한을 지방으로 이양이라는 두 개의 설문문항으로 구성된 ‘분권’ 영역을 중요도 성과 분석(IPA) 하였다. 분권 전체의 평균값이 2.32, 3.83이므로, 이를 기준으로 4사분면 상에 표기하였다.

1사분면(중점개선 영역)에 있는 내용은 ‘지방자치단체의 재정자립(모든 응답자)’로, 이 부분은 중요하지만 현재 성과가 낮은 부분이기 때문에 중점적으로 개선해야 하는 내용이라고 할 수 있다.

4사분면(현상유지 영역)에 있는 내용은 ‘중앙정부의 권한을 지방으로 이양(모든 응답자)’으로, 이 부분은 중요하지 않지만 성과가 높기 때문에 현 이양수준을 유지하거나 불필요한 부분은 제거해도 무방하다고 해석할 수 있다.

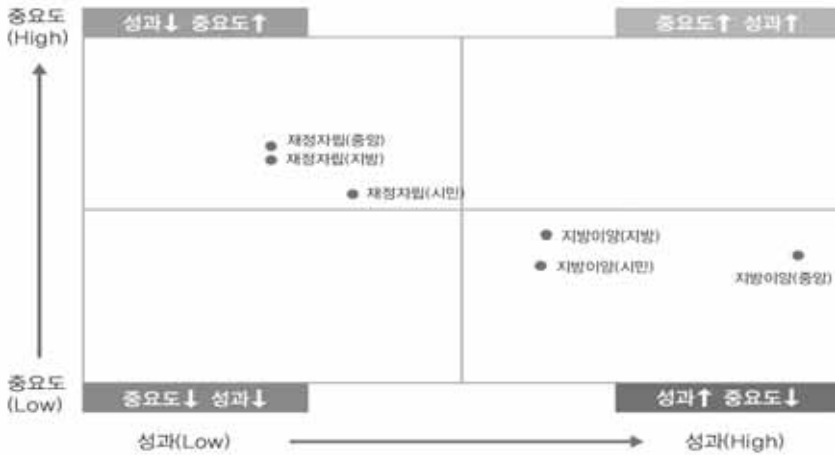
〈표 IV-38〉 분권에 대한 인식

설문	응답자	성과 (평균값)	중요도 (평균값)	유의확률 (p)	1	2	3	4
					사분면 성과↓ 중요도↑	사분면 성과↑ 중요도↑	사분면 성과↓ 중요도↓	사분면 성과↑ 중요도↓
지방 재정 자립	국가공무원	2.10	4.02	0.002**	국가, 지방, 시민			
	지방공무원	2.10	3.99	0.000***				
	시민	2.21	3.89	0.000***				
권한 지방 이양	국가공무원	2.80	3.71	0.004**				국가, 지방, 시민
	지방공무원	2.47	3.77	0.000***				
	시민	2.46	3.67	0.000***				
전체 평균		2.32	3.83	-	-			

주: * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

주: 국가: 국가공무원, 지방: 지방공무원, 시민: 시민

〈그림 IV-10〉 분권에 대한 인식(IPA)



주: X축(성과) 평균값: 2.32, Y축(중요도) 평균값: 3.83

라. IPA에 대한 심층면접 결과

IPA 결과에 대한 현장 심층면접에서도 ‘지방자치단체 재정자립’에 대해 모든 응답자가 앞으로도 중요하고 현재 성과는 부족하기 때문에 큰 관심을 가져야 한다고 응답하였다. 현재 지방자치단체의 재정자립도가 낮기 때문에 지방자치 업무에 집중하지 못하고 중앙정부에 의존하는 경향이 높다고 판단하였다.

국가공무원은 지방재정 위기의 원인이 지방의 자구능력 부족 때문이라는 지적을 하였고, 지방자치단체 스스로가 재정자립을 위해 노력하는 것이 필요하다고 강조하였다.

지방공무원은 지방세 수입보다 국고보조금²⁶⁾과 지방교부세²⁷⁾의 비중이 계속

26) 국고보조금이란, 지방자치단체의 ‘의존재원’으로, 중앙정부가 지방자치단체에게 용도를 지정하여 도와주는 의미에서 지급하는 자금이다. 중앙정부가 시책상 필요하다고 인정될 때 또는 지방자치단체의 재정사정상 특히 필요하다고 인정될 때, 정부 예산의 범위 안에서 그 지방자치단체의 행정을 수행하는데 들게 되는 경비의 일부 또는 전부를 보태어주기 위하여 용도를 지정하고 지급하는 자금을 말한다. 국고보조금은 지출 목적이나 경비의 성질을 기준으로 교부금·부담금·장려적 보조금의 세 가지로 구분할 수 있다(행정학용어사전).

높아지고 있는 현실을 지적하면서 지방의 재정자립 수준이 열악하다고 설명하고, 재정자립을 기준으로 지역간 격차가 매우 크다는 점도 지적하였다. 또한, 지방소비세²⁸⁾나 지방소득세²⁹⁾를 개선해서 지방세를 확충해야 지방자치단체의 자체 재원을 마련할 수 있다고 설명하였다.

시민은 국가공무원이나 지방공무원처럼 전문적인 내용을 언급하지는 않았지만, 언론 등을 통해 인지하고 있는 지방재정의 위기를 설명하였다. 지방자치단체 재정의 자립 정도는 2014년말 현재 중요한 내용으로, 지방자치단체 파산 및 부채, 지방재정 조기경보시스템 도입 등 다양한 대응방안을 마련하고 있는 상황인데 시민이 국가공무원이나 지방공무원 보다는 지방자치단체의 재정에 대한 관심과 정보가 부족하다는 점을 간접적으로 추론할 수 있다.

‘중앙권한의 지방이양’에 대해 모든 응답자가 현재 잘 하고 있고 앞으로는 크게 중요하지 않다고 설명했다.

마. 중앙 권한의 지방이양 방식

‘업무와 재원을 중심으로 중앙정부의 권한을 지방자치단체에게 어떻게 이양할 것인가?’라는 질문에 대해 모든 응답자가 ‘일(업무)과 돈(재정)을 함께 이양’이라고 가장 많이 응답하였다.

27) 지방교부세란, 지방자치단체의 의존재원으로, 지방교부세법에 의하여 교부하는 보통교부세와 특별교부세가 있다. 보통교부세는 중앙정부가 각 지방자치단체의 재정력 균형을 위해 각 지방자치단체의 재정부족액을 산정해 용도에 제한을 두지 않고 교부하는 재원이고, 특별교부세는 지방자치단체가 재난을 당했거나 예기치 못한 소요가 발생한 경우에 안전행정부에 신청해 받는 지원금이다(행정학사전).

28) 지방소비세란, 지역경제 활성화 및 지방재정 확충을 위하여 ‘국세’인 ‘부가가치세’의 일부를 지방세로 전환된 세금으로, 2010년 신설된 지방세이다(매일경제 용어해설).

29) 지방소득세란, 소득세·법인세 납부세액의 10%를 신고·납부하던 ‘지방소득세 소득분(주민세)’이 2014년 1월 1일부터 ‘지방소득세’로 이름을 단순한 것이다(<http://watax.go.kr>).

〈표 IV-39〉 중앙 권한의 지방이양 방식

		국가공무원		지방공무원		시민		합 계	
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
이양 방식	①일(업무)만 이양	5	5.0	8	2.1	35	7.1	48	4.9
	②돈(재정)만 이양 (지방에서 알아서 사용)	5	5.0	36	9.5	38	7.7	79	8.1
	③일(업무)과 돈(재정)을 함께 이양	90	90.0	336	88.4	421	85.2	847	87.0
	합 계	100	100.0	380	100.0	494	100.0	974	100.0

3. 분권에 속한 항목별 인식조사

가. 재정자립

‘우리나라 지방자치단체의 재정자립 수준이 어느 정도인가?’ 라는 현 성과를 묻는 질문과 ‘우리나라 지방자치단체가 스스로 재원을 마련하는 것이 중요한가?’ 라는 미래 중요도를 묻는 질문을 하였다. 각 응답의 평균값을 구하고 대응표본 t 검정을 통해 유의확률(p)을 도출하여 성과와 중요도의 인식차이를 분석하였다.³⁰⁾

30) 심층면접 대상자 28명 중에서 국가공무원은 현재 지방의 재정자립도가 낮기 때문에 각 지역마다 국고 보조금에 집중하고 있고, 지방자치단체장의 선심성 공약이나 낙후된 지역산업을 살리는데 예산을 집중하다보니 지방세 수입에 비해서 지방의 세출이 커서 지방재정 위기가 생기고 있다고 진단하였다. 지방공무원은 지방세 수입보다도 국고보조금 액수가 더 큰 현실이고 사회복지 예산의 67%가 국고보조금일 정도로 지방의 재정자립 수준이 매우 낮으며, 지역간 복지불균등 문제가 커지고 있고, 앞으로도 매년 국고보조금이 늘어날 것이므로 지방이 중앙에 예측되는 것에 대한 근본적인 대책이 필요하다고 설명하였다. 시민은, 언론을 통해서도 알 수 있듯이 전국 지방자치단체의 재정자립도 평균이 낮아지고 있고, 주민세와 자동차세를 앞으로 2-3년 동안 100% 이상 인상된다는 기사를 보면서 지방의 재정 뿐만 아니라 나라 전체의 재정이 열악하다고 생각한다고 덧붙였다.

〈표 IV-40〉 지방자치단체 재정자립(평균값)

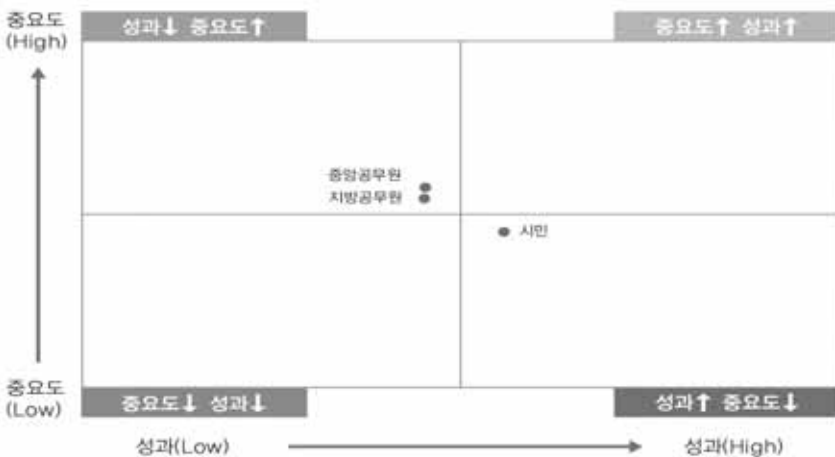
구분	재정자립(성과)	재정자립(중요도)	유의확률(p)
국가공무원	2,10	4,02	0,002**
지방공무원	2,10	3,99	0,000***
시민	2,21	3,89	0,000***
전체	2,15	3,94	-

주: * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

응답집단 별 평균값을 기준으로 현재(성과)와 미래(중요도) 값을 IPA 기법으로 시각화하였다. 국가공무원과 지방공무원은 1사분면(중점개선 영역)에 위치하고 있어서, 중앙 및 지방공무원이 인식하기에 지방자치단체의 재정자립도를 높이는 것이 중요함에도 불구하고 현재의 재정자립 수준이 낮기 때문에 앞으로 지방자치단체의 재정자립도를 높이는 것이 필요하다고 인식하고 있다.

재정자립에 대한 응답결과만 시각화하였기 때문에, 앞서 제2항에서 제시한 IPA 매트릭스와는 다른 매트릭스가 그려졌다. 즉, 시민은 4사분면(현상유지 영역)에 위치하고 있어서, 시민이 인식하기에 지방자치단체가 스스로 재원을 확충하는 것에 관심이 상대적으로 덜하고, 지방자치단체의 재정자립도가 크게 중요하지 않다고 판단하는 것이다.

〈그림 IV-11〉 지방자치단체 재정자립(IPA)



주: X축(성과) 평균값: 2.15, Y축(중요도) 평균값: 3.94

나. 중앙 권한의 지방이양

‘우리나라 중앙정부의 권한이 지방자치단체에게 충분히 이양되는가?’ 라는 현 성과를 묻는 질문과 ‘우리나라 중앙정부의 권한을 지방자치단체에게 이양하는 것이 중요한가?’ 라는 미래 중요도를 묻는 질문을 하였다. 각 응답의 평균값을 구하고 대응표본 t 검정을 통해 유의확률(p)을 도출하여 성과와 중요도의 인식차이를 분석하였다.

〈표 IV-41〉 중앙정부 권한의 지방이양(평균값)

구분	지방이양(성과)	지방이양(중요도)	유의확률(p)
국가공무원	2.80	3.71	0.004**
지방공무원	2.47	3.77	0.000***
시민	2.46	3.67	0.000***
전체	2.50	3.71	-

주: * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

응답집단 별 평균값을 기준으로 현재(성과)와 미래(중요도) 값을 IPA 기법으로 시각화하였다. 국가공무원은 ‘중앙권한의 지방이양이 중요하고, 현재 성과도 높다’는 인식(2사분면)과 ‘중앙권한의 지방이양이 중요하지는 않지만, 현재 성과는 높다’는 인식(4사분면)이 혼재하고 있다고 판단할 수 있다. 국가공무원은 지방이양의 현 수준이 높고 충분히 지방이양이 이루어지고 있다고 판단한다고 볼 수 있다.

지방공무원은 1사분면(중점개선 영역)에 위치하고 있어서, 지방공무원이 인식하기에 중앙권한의 지방이양은 ‘중요하지만 현재 성과가 미흡하다’고 인식하고 있다. 시민은 3사분면(개선대상 영역)에 위치하고 있어서, 시민이 인식하기에 중앙권한의 지방이양은 ‘중요하지도 않고 현재 성과도 높지 않다’고 인식하고 있다.³¹⁾

31) 현장 심층면접에서 현재 중앙정부의 권한을 지방자치단체에게 충분히 이양하고 있는지에 대해, 국가공무원은 보통이라는 입장, 지방공무원은 불충분하다는 입장, 시민은 잘 모르겠다는 입장을 보였다. 국가공무원은 예전과 비교해 볼 때, 중앙정부의 권한이 지방으로 많이 이양되었다고 판단하고 있고, 지방공무원은 예산 없이 업무만 이양되고 있는데 불만을 표현하였다. 시민은 중앙정부 업무와 지방자치단체 업무를 명확하게 구분하기 어렵기 때문에 잘 모르겠다는 입장을 나타냈다.

〈그림 IV-12〉 중앙정부 권한의 지방이양(IPA)



주: X축(성과) 평균값: 2.50 Y축(중요도) 평균값: 3.71

4. 분권에 대한 인식조사 종합결과

분권에 대한 인식조사 결과를 요약하면 다음 표와 같다. 표에 제시한 설문조사 결과는 “2항에서 제시한 전체 결과”를 의미한다.

첫째, 모든 응답자가, 현재 지방자치를 주도하는 주도자가 중앙정부이고 앞으로는 지방자치단체가 지방자치를 주도해야 한다고 응답하였다. 현재 우리나라의 지방자치가 중앙정부 주도로 이루어지고 있다는 점에 대해서는 폭넓은 논의와 고민이 필요한 시점이라고 할 수 있다.

둘째, ‘지방자치단체의 재정자립’에 대해서는 설문조사와 심층면접 모두 현재 수준이 열악하고 앞으로 매우 중요하다고 인식하고 있다. 국가공무원, 지방공무원, 시민의 인식차이가 크게 없었고 지방재정을 확충하는 것이 필요하다는데 공감하는 것으로 나타났다. 앞으로, 지방 재정자립 수준을 높이는 전략이 필요하다고 제안할 수 있다.³²⁾

셋째, ‘중앙정부 권한의 지방 이양’에 대해서는 설문조사 결과는 단순하게 나

타났다. 즉, 모든 응답자의 인식차이가 없이 현재 이양수준이 충분하고 앞으로 중요하지 않다는 인식이 많았다.³³⁾

〈표 IV-42〉 분권에 대한 질문(인식조사 결과)

설문 목적	설문 내용	설문조사 결과			심층면접 결과			인식차이
		국가	지방	시민	국가	지방	시민	
지방 자치 주도자	지방자치를 누가 주도 (현 수준)	중앙정부			중앙정부			-
	지방자치를 누가 주도 (중요도)	지방자치단체			지방자치단체			
재정 자립 수준	지방자치단체의 재정자립 수준(성과)	불충분			불충분			지방의 재정이 열악하다는데 공감
	지방자치단체의 재정자립 필요(중요도)	중요			중요			지방재정 확충이 필요하다는데 공감
중앙 권한 지방 이양	중앙의 권한을 지방으로 이양 정도(성과)	충분			보통	불충분	잘 모름	시민: 중앙권한 지방이양에 대해 잘 모르겠음
	중앙의 권한을 지방으로 이양할 필요(중요도)	불필요			불필요	중요	잘 모름	
이양 방식	업무와 재정의 이양 정도	업무와 재원을 함께			업무와 재원을 함께			-

주: 국가: 국가공무원, 지방: 지방공무원, 시민: 시민

주: 설문조사 결과는 "2항에서 제시한 전체 결과" 를 의미함. 항목별 인식조사 결과가 아님.

32) 심층면접 대상자 28명 중에서 국가공무원은 지방자치가 발전하기 위해서는 지방자치단체가 스스로의 힘으로 재원을 확보하는 것이 가장 중요하고, 중앙정부도 국가예산이 부족한 상황에서 지방자치의 영역까지 중앙정부의 예산으로 처리하는 것은 맞지 않으며, 지방자치단체가 자립할 수 있는 수준까지만 지방자치를 하는 것이 필요하다고 보았다. 이에 대하여 지방공무원은, 지방자치가 발전하기 위해서는 지방자치단체의 자주재원 비중이 높아야 하고, 지방재정의 자주권을 확보하는 것이 시급하며, 국세의 대폭적인 지방세 전환이 필요하고, 지방소비세 제도와 지방소득세 제도를 개선해서 지방세를 확충해야 지방자치단체의 자체 재원을 마련할 수 있다고 지적하였다. 시민은, 지방자치단체가 자율성과 책임성을 가지기 위해서는 지방의 재정자립이 중요하고, 지방이 책임감있게 일을 하려면 스스로 예산을 확보하고 문제가 생길 경우에는 책임지는 자세가 필요하다고 응답하였다.

33) 하지만, 심층면접 결과, 국가공무원과 지방공무원 간에는 인식차이가 크게 나타났다. 국가공무원은 현재의 지방이양 수준이 보통 정도이고 앞으로 중요하지 않다고 판단하고 있지만, 지방공무원은 현재의 지방이양 수준이 충분하지 않고 앞으로 지방이양이 중요하다고 보고 있다. 이는 응답자가 소속된 기관(중앙정부, 지방자치단체)의 입장 차이 때문에 업무를 실제로 진행하면서 스스로 느끼는 감정을 표현한 것이라고 해석할 수 있다. 이에 대하여, 시민은 중앙정부 권한의 지방이양 문제에 대해 잘 모르겠다는 입장을 보였다.

제5절 협력

1. 협력에 대한 인식조사 개요

지방자치의 발전을 위해서는 지방자치단체간의 협력 및 중앙정부와 지방자치단체간의 협력이 필요하다는 점에서 협력을 질문하였다. 현재의 협력 수준 및 성과(performance)과 미래의 협력 중요도(importance)를 구분하여 질문하였다. 이때의 설문내용과 설문 대상자를 정리하면 다음의 표와 같다.

〈표 IV-43〉 협력에 대한 질문

설문 목적	설문 내용	응답 척도	설문 대상자	설문조사
지방간 협력의지	지방자치단체간 협력 의지(성과)	5점 척도	국가공무원, 지방공무원, 시민	중요도-성과 분석(IPA), 심층면접
	지방자치단체간 협력 의지(중요도)			
지방간 협력시스템	지방자치단체간 협력시스템(성과)			
	지방자치단체간 협력시스템(중요도)			
중앙-지방 협력정도	중앙-지방간 협력 정도(수준)			
	중앙-지방간 협력 필요(중요도)			

2. 협력에 대한 인식조사

가. 설문조사 결과

지방자치단체 간의 협력의지, 지방자치단체 간의 협력제도, 중앙정부와 지방자치단체 간의 협력이라는 세 개의 설문문항으로 구성된 ‘협력’ 영역을 중요도 성과 분석(IPA) 하였다. 협력 전체의 평균값이 2.46, 3.82이므로, 이를 기준으로 4

사분면 상에 표기하였다.

1사분면(중점개선 영역)에 있는 내용은 ‘지방자치단체 간의 협력시스템(국가 공무원, 시민)’, ‘중앙 지방 간의 협력(지방공무원, 시민)’으로, 이 부분은 중요하지만 현재 성과가 낮은 부분이기 때문에 중점적으로 개선해야 하는 내용이라고 할 수 있다.

2사분면(우위유지 영역)에 있는 내용은 ‘중앙 지방 간의 협력(국가공무원)’으로, 이 부분은 중요하고 성과도 높은 부분이므로 현 상태를 유지하는 것이 필요하다고 할 수 있다.

3사분면(개선대상 영역)에 있는 내용은 ‘지방자치단체 간의 협력의지(국가공무원, 시민)’, ‘지방자치단체 간의 협력시스템(지방공무원)’으로, 이 부분은 중요하지 않고 성과도 낮아서 관리의 우선순위를 낮추어도 된다고 할 수 있다.

4사분면(현상유지 영역)에 있는 내용은 ‘지방자치단체 간의 협력의지(지방공무원)’으로, 이 부분은 중요하지 않지만 성과가 높기 때문에 불필요한 부분은 제거해도 무방하다고 할 수 있다.

〈표 IV-44〉 협력에 대한 인식

설문	응답자	성과 (평균값)	중요도 (평균값)	유의확률 (p)	1	2	3	4
					사분면 성과↓ 중요도↑	사분면 성과↑ 중요도↑	사분면 성과↓ 중요도↓	사분면 성과↑ 중요도↓
지방간 협력 의지	국가공무원	2.45	3.82	0.159	-	-	국가, 시민	지방
	지방공무원	2.69	3.66	0.028*				
	시민	2.39	3.71	0.145				
지방간 협력 시스템	국가공무원	2.49	3.89	0.267	국가, 시민	-	지방	-
	지방공무원	2.47	3.72	0.387				
	시민	2.30	3.89	0.582				
중앙 지방 협력	국가공무원	2.77	3.97	0.198	지방, 시민	국가	-	-
	지방공무원	2.48	3.84	0.132				
	시민	2.41	4.00	0.409				
전체 평균		2.46	3.82	-	-			

주: * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

주: 국가: 국가공무원, 지방: 지방공무원, 시민: 시민

〈그림 IV-13〉 협력에 대한 인식(IPA)



주: X축(성과) 평균값: 2.46, Y축(중요도) 평균값: 3.82

나. 심층면접 결과

현장 심층면접에서도 ‘지방자치단체 간 협력 의지’에 대해서, 모든 응답자들이 상대적으로 중요도가 낮다고 인식하였다. 즉, 지방자치단체 간에 이해관계가 다르기 때문에 단순히 협력하겠다는 의지 만으로는 협력이 용이하지 않다고 보고, 오히려 지방자치단체 간의 협력시스템을 구축하는 것과 중앙과 지방이 협력하는 것이 더 중요하다고 응답하였다.

‘지방자치단체 간 협력 시스템’에 대해 국가공무원과 시민은 앞으로 중요하고 현재 성과는 부족하기 때문에 향후 큰 관심을 가져야 한다고 응답하였다. 국가공무원은 지역이기주의, 지역간 갈등, 지역간 분쟁 등을 해결하기 위해서는 지방자치단체 간에 협력할 수 있는 제도가 갖추어지는 것이 필요하고 아무리 의지가 있다고 하더라도 담당자가 교체되는 현실을 감안해 보면 협력시스템을 만들어 놓는 것이 필요하다고 설명하였다. 시민은 지방 간 협력이 미흡한 수준인데 앞으로 시스템을 통해 협력이 활발하게 이루어져야 한다고 보았다. 이에 대해 지방공무원은 지방자치단체 간의 협력 시스템을 구축하는 것이 그다지 중요하지

않다고 응답하였다.

‘중앙과 지방 간 협력’에 대해 지방공무원과 시민은 앞으로 중요하고 현재 성과는 부족하기 때문에 관심을 가져야 한다고 응답하였다. 지방공무원은 중앙정부가 지방자치단체와 협력하는 것이 반드시 필요하고, 중앙정부는 지방과 협력하는 것에 상대적으로 관심이 덜한 것 같다고 설명하였다. 시민은 중앙과 지방 간의 협력과 조화가 국가 전체의 발전에 필요하다고 보았다. 이에 대해 국가공무원은 중앙과 지방 간의 협력은 성과가 꽤 높다고 응답하여 지방공무원과 시민과 인식차이를 보였다.

3. 협력에 속한 항목별 인식조사

가. 지방자치단체 간 협력의지

‘우리나라 지방자치단체 간에 협력하겠다는 의지가 충분한가?’ 라는 현 성과를 묻는 질문과 ‘우리나라 지방자치단체 간에 협력하겠다는 의지가 중요한가?’ 라는 미래 중요도를 묻는 질문을 하였다. 각 응답의 평균값을 구하고 대응표본 t 검정을 통해 유의확률(p)을 도출하여 성과와 중요도의 인식차이를 분석하였다.

〈표 IV-45〉 지방자치단체간 협력 의지(평균값)

구분	협력의지(성과)	협력의지(중요도)	유의확률(p)
국가공무원	2.45	3.82	0.159
지방공무원	2.69	3.66	0.028*
시민	2.39	3.71	0.145
전체	2.51	3.70	-

주: * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

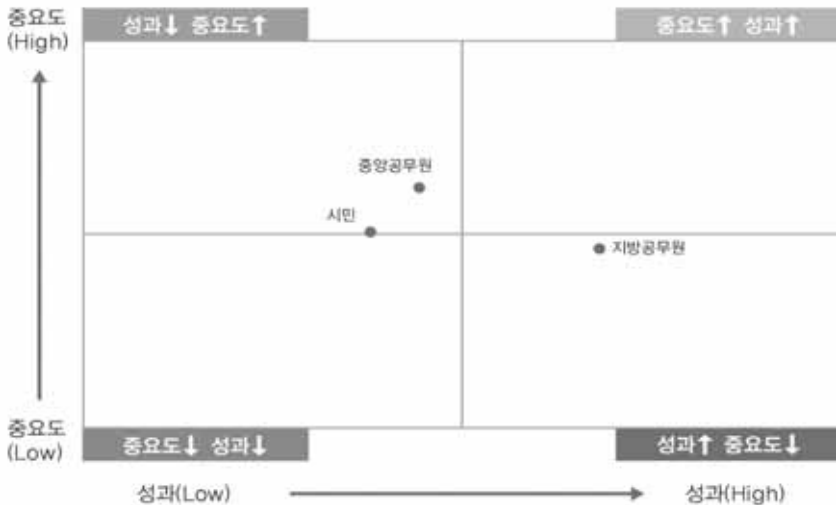
응답집단 별 평균값을 기준으로 현재(성과)와 미래(중요도) 값을 IPA 기법으로 시각화하였다. 국가공무원은 1사분면(중점개선 영역)에 위치하고 있어서, 국

가공무원이 인식하기에 지방자치단체 간에 협력하겠다는 의지는 ‘중요하지만 현재 성과가 미흡하다’고 인식하고 있다. 즉, 앞으로 지방자치단체 간의 협력의지를 높이는 것이 필요하다고 국가공무원은 인식하고 있다.

지방공무원은 4사분면(현상유지 영역)에 위치하고 있어서, 지방공무원이 인식하기에 지방자치단체 간의 협력의지는 ‘중요하지 않지만 현재 성과는 높다’고 인식하는 것으로 판단할 수 있다. 즉, 현재의 협력의지 수준이 높고 충분히 협력할 의지가 있다고 판단하는 것이다.

시민은 1사분면(중점개선 영역)에 위치하고 있음에도 불구하고 일부 3사분면(개선대상 영역)의 성향도 가지고 있다고 판단할 수 있다. 즉, ‘지방 간의 협력의지가 중요하지만 현재 성과는 미흡하다’는 인식(1사분면)과 ‘지방 간의 협력의지는 중요하지도 않고 현재 성과도 높지 않다’는 인식(3사분면)이 혼재하고 있다고 판단할 수 있다. 1사분면과 3사분면 모두 공통되게, 지방 간의 협력의지가 그다지 성과가 있지는 않다는 입장이므로, 시민이 판단하기에 지방자치단체 간에는 상호 협력하겠다는 의지를 보이지 않고 있다고 인식한다고 해석할 수 있다.

〈그림 IV-14〉 지방자치단체간 협력 의지(IPA)



주: X축(성과) 평균값: 2.51, Y축(중요도) 평균값: 3.70

나. 지방자치단체 간 협력시스템

‘우리나라 지방자치단체 간에 협력하는 시스템이 어느 정도 갖추어져 있는가?’ 라는 현 성과를 묻는 질문과 ‘우리나라 지방자치단체 간에 협력하는 시스템이 중요한가?’ 라는 미래 중요도를 묻는 질문을 하였다. 각 응답의 평균값을 구하고 대응표본 t 검정을 통해 유의확률(p)을 도출하여 성과와 중요도의 인식차이를 분석하였다.

〈표 IV-46〉 지방자치단체간 협력시스템(평균값)

구분	협력제도(성과)	협력제도(중요도)	유의확률(p)
국가공무원	2.49	3.89	0.267
지방공무원	2.47	3.72	0.387
시민	2.30	3.89	0.582
전체	2.39	3.82	-

주: * p(0.05, ** p(0.01, *** p(0.001

응답집단 별 평균값을 기준으로 현재(성과)와 미래(중요도) 값을 IPA 기법으로 시각화하면 다음 그림과 같다. 국가공무원은 2사분면(우위유지 영역)에 위치하고 있어서, 국가공무원이 인식하기에 지방자치단체 간에 협력하는 공식적인 시스템이 ‘중요하고, 현재 성과도 높다’고 인식하는 것으로 판단할 수 있다.

지방공무원은 4사분면(현상유지 영역)에 위치하고 있어서, 지방공무원이 인식하기에 지방자치단체 간의 협력시스템이 ‘중요하지 않지만 현재 성과는 높다’고 인식하는 것으로 판단할 수 있다. 즉, 지방공무원이 인식하기에 지방자치단체 간에 협력할 수 있는 공식적인 시스템이 크게 중요하지 않음에도 불구하고 현재 협력을 위한 시스템이 잘 갖추어져 있다고 판단하는 것이다. 이는 지방공무원이 ‘지방자치단체 간의 협력의지와 협력시스템 모두 잘 되고 있다’고 판단하는 자기 관대화 오류³⁴⁾를 보이는 것으로 해석할 수 있다.

34) 관대화 오류(leniency error)는 자신과 관련되어 있는 직무 수행이나 성과를 높게 평가하는 경향이 나타나는 것을 뜻한다(Cascio & Aguinis, 2004).

시민은 1사분면(중점개선 영역)에 위치하고 있어서, 시민이 인식하기에 지방자치단체 간의 협력시스템은 ‘중요하지만 현재 성과가 미흡하다’고 인식하고 있다. 지방자치단체 간의 협력시스템이 공식적으로 갖추어지는 것이 중요함에도 불구하고 현재의 협력시스템이 그 성과가 낮기 때문에, 앞으로 지방자치단체 간의 협력시스템을 강화하는 것이 필요하다는 판단을 하고 있는 것이다.³⁵⁾

〈그림 IV-15〉 지방자치단체간 협력시스템(IPA)



주: X축(성과) 평균값: 2.39, Y축(중요도) 평균값: 3.82

35) 이러한 인식차이에 대하여 심층면접 하였다. 심층면접 대상자 28명 중에서 국가공무원은 공식적인 협력시스템이 있어야 지방자치단체 간의 협력이 활성화될 것으로 보고, 시민은 중앙정부와 지방자치단체 간, 지방자치단체 간의 협력에 집중해야 효과가 있을 것 같다고 응답하였다. 하지만, 지방공무원은 지방자치단체 간의 협력시스템을 갖추는 것 보다도 중앙정부와 지방자치단체 간의 협력이 더 중요하다는 입장을 보였다. 국가공무원과 시민은 지방 간의 협력이 잘 이루어지지 않고 지역이주의가 계속되고 있기 때문에 지방 간의 협력시스템이 필요하다는 입장이었지만, 지방자치단체는 지방 간의 협력은 어느 정도 달성되고 있는데 중앙과 지방 간의 협력이 매우 부족하기 때문에 지방 간의 협력보다는 중앙과 지방 간의 협력이 더욱 중요하다고 강조하였다.

다. 중앙 지방 간 협력 정도

‘중앙정부와 지방자치단체가 현재 충분히 협력하고 있는가?’ 라는 현 성과를 묻는 질문과 ‘중앙정부와 지방자치단체가 협력하는 것이 중요한가?’ 라는 미래 중요도를 묻는 질문을 하였다. 각 응답의 평균값을 구하고 대응표본 t 검정을 통해 유의확률(p)을 도출하여 성과와 중요도의 인식차이를 분석하였다.

〈표 IV-47〉 중앙-지방간 협력(평균값)

구분	중앙지방협력(성과)	중앙지방협력(중요도)	유의확률(p)
국가공무원	2.77	3.97	0.198
지방공무원	2.48	3.84	0.132
시민	2.41	4.00	0.409
전체	2.47	3.93	-

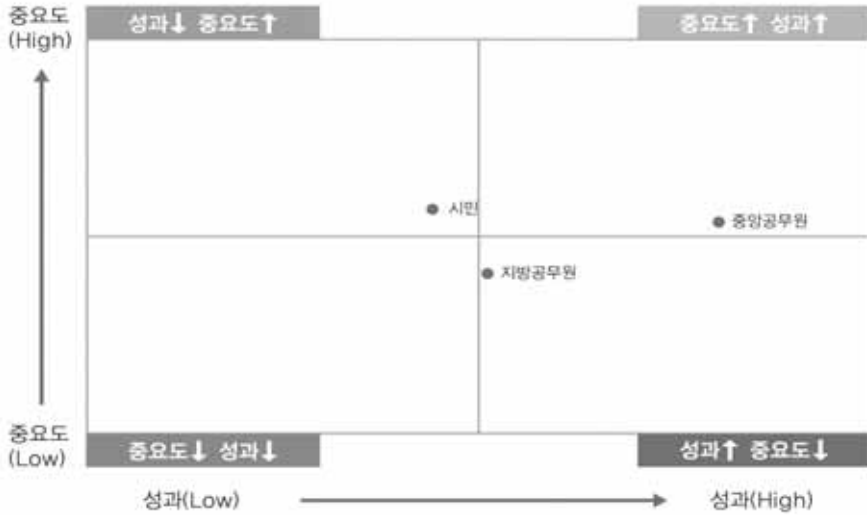
주: * p(0.05, ** p(0.01, *** p(0.001

응답집단 별 평균값을 기준으로 현재(성과)와 미래(중요도) 값을 IPA 기법으로 시각화하였다. 국가공무원은 2사분면(우위유지 영역)에 위치하고 있어서, 국가공무원이 인식하기에 중앙과 지방 간의 협력은 ‘중요하고, 현재 성과도 높다’고 판단할 수 있다. 국가공무원 입장에서는 중앙과 지방 간의 적극적인 협력이 필요하고 현재 중앙과 지방 간에는 적극적으로 협력하고 있다고 판단하고 있다.

지방공무원은 4사분면(현상유지 영역)에 위치하고 있지만, 일부 3사분면(개선 대상 영역)의 성향도 가지고 있다고 판단할 수 있다. 즉, ‘중앙과 지방 간의 협력이 중요하지 않지만 현재 성과는 높다’는 인식(4사분면)과 ‘중앙과 지방 간의 협력이 중요하지도 않고 현재 성과도 높지 않다’는 인식(3사분면)이 혼재하고 있다.

시민은 1사분면(중점개선 영역)에 위치하고 있어서, 시민은 중앙과 지방 간의 협력은 ‘중요하지만 현재 성과가 미흡하다’고 인식하고 있다. 중앙과 지방 간의 협력이 중요함에도 불구하고 현재의 협력 수준이 낮기 때문에 앞으로 중앙과 지방 간의 협력을 높이는 것이 필요하다고 시민이 인식한다고 해석할 수 있다.³⁶⁾

〈그림 IV-16〉 중앙-지방간 협력(IPA)



주: X축(성과) 평균값: 2.47, Y축(중요도) 평균값: 3.93

4. 협력에 대한 인식조사 종합

협력에 대한 인식조사 결과를 요약하면 다음 표와 같다. 표에 제시한 설문조사 결과는 “2항에서 제시한 전체 결과”를 의미한다.

첫째, 국가공무원은 지방자치단체 간의 협력의지 및 협력시스템에 대해서는 부정적인 인식을 가지고 있지만, 중앙과 지방 간의 협력에 대해서는 보통 이상의 수준으로 인식하고 있어서, 사안의 직접적인 당사자가 되는 경우에는 좀 더 관대하게 생각하는 것으로 해석할 수 있다.

36) 이러한 인식차이에 대하여 심층면접 하였다. 심층면접 대상자 28명 중에서 국가공무원은 중앙과 지방 간의 협력이 잘 되고 있다고 응답하였지만, 지방공무원과 시민은 중앙과 지방 간에 협력이 잘 이루어지지 않고 있다고 응답하였다. 지방공무원은 복지재정과 관련하여 중앙과 지방 간의 갈등이 계속 커지고 있고, 중앙과 지방 간의 인사교류가 활발하게 이루어지지 않고 있다고 지적하였다. 중앙정부가 중앙과 지방 간의 협력에 대해 관심이 있는 것처럼 응답하였지만 실제로 현장에서 느끼기에는 중앙정부가 지방자치단체와 협력하겠다는 의지가 부족하다고 응답하였다. 이에 대하여 국가공무원은 복지재정에 대해서는 계속 협의하고 있고, 중앙과 지방 간의 인사교류는 중앙 입장에서는 지방으로 갈 수 있는 직급이 많지 않기 때문에 벌어지는 현상이지만 중앙과 지방 간의 협력이 안되기 때문에 나타나는 현상은 아니라고 반박하였다.

둘째, 지방공무원은 지방자치단체 간의 협력의지는 보통 이상으로 인식하고 있어서 협력하겠다는 의지가 있다고 판단하고 있지만, 지방자치단체 간의 협력 시스템과 중앙과 지방 간의 협력에 대해서는 보통 이하로 인식하고 있다. 특히, 지방자치단체 간의 협력시스템은 크게 중요하지 않다고 보고, 오히려 중앙정부와 지방자치단체 간의 협력이 중요함에도 불구하고 중앙정부의 협력이 특히 부족하다고 판단하고 있다.

셋째, 시민은 일관되게 지방 간 협력의지, 협력시스템, 중앙 지방 간의 협력 모두 부족하고 앞으로 협력이 강화되어야 한다고 인식하고 있었다.

다만, 다음 표에서도 확인할 수 있듯이, 심층면접에서는 모든 질문에 대해 ‘앞으로 중요하다’고 응답하였다.

〈표 IV-48〉 협력에 대한 질문(인식조사 결과)

설문 목적	설문 내용	설문조사 결과			심층면접 결과			인식차이
		국가	지방	시민	국가	지방	시민	
지방간 협력 의지	지방자치단체간 협력 의지(성과)	불충분	충분	불충분	불충분	보통	불충분	지방: 관대하게 인식, 중앙과 시민: 엄격하게 인식
	지방자치단체간 협력 의지 (중요도)	불필요			중요			다른 질문에 비해 지방 간 협력의지는 상대적으로 중요도가 낮다고 응답함
지방간 협력 시스템	지방자치단체간 협력 시스템(성과)	불충분			불충분	보통	불충분	지방: ‘지방 간의 협력의지, 협력시스템’은 상대적으로 중요도가 낮고 잘하고 있다고 인식
	지방자치단체간 협력 시스템 (중요도)	중요	불필요	중요	중요			지방: 지방 간의 협력보다는 중앙과 지방의 협력에 관심이 필요함
중앙 지방 협력 정도	중앙-지방간 협력 정도 (수준)	충분	불충분		보통		불충분	국가: 우리는 지방과 협력할 의지가 있음, 지방: 중앙정부가 관심이 있는 것처럼 응답했지만, 실제로는 그렇지 않기 때문에 중앙 지방 간의 협력이 잘 안되는 것임
	중앙-지방간 협력 필요 (중요도)	중요			중요			

주: 국가: 국가공무원, 지방: 지방공무원, 시민: 시민

주: 설문조사 결과는 “2항에서 제시한 전체 결과”를 의미함. 항목별 인식조사 결과가 아님.

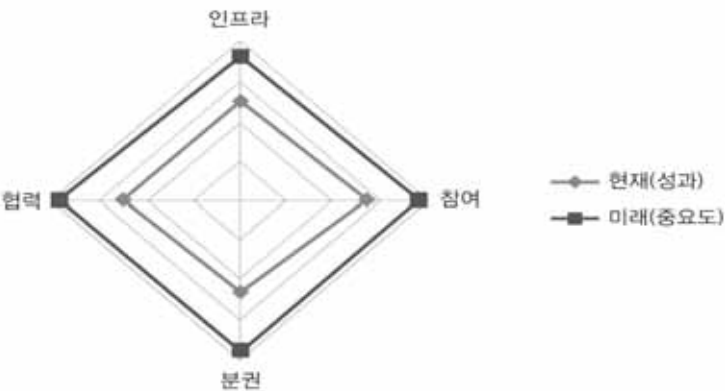
제6절 인식조사 소결

1. 중요도와 성과에 대한 인식

가. 전체 응답자의 부문별 IPA

전체 응답자(국가공무원, 지방공무원, 시민)의 인프라, 참여, 협력, 분권이라는 네 가지 부문을 기준으로 현재(성과)와 미래(중요도) 간의 관계를 정리하였다.

〈그림 IV-17〉 네 가지 부문에 대한 전체 응답자의 인식(N=1,000)



평균값을 포함하여, 미래(중요도)와 현재(성과) 간의 대응표본 t 검정 결과, 응답자 전체(N=1,000)를 대상으로 모든 설문문항에서의 평균값 차이는 통계적으로 유의미하였다. 미래(중요도)와 현재(성과) 간의 GAP(중요도 - 성과)이 크면서 통계적으로 유의미한 설문문항은 지방 재정자립(1.79, $p=0.000$) > 시민의 참여의지(1.53, $p=0.000$) > 중앙과 지방간 협력(1.46, $p=0.000$) > 지방자치단체 간의 협력 시스템(1.43, $p=0.000$), 시민참여 제도(1.28, $p=0.000$) 등의 순서로 정리할 수 있다.

미래(중요도)와 현재(성과) 간의 GAP(중요도 - 성과)을 보면, 응답자 전체(국가공무원+지방공무원+시민)는 ‘지방자치단체의 재정자립’이 가장 중요하고 시급

하다고 보고 있고, ‘시민의 참여의지’도 중요하다고 판단하고 있다. 또한, ‘지방 재정자립’과 ‘중앙의 권한을 지방으로 이양’하는 것을 종합한 ‘분권’ 부문 전체의 중요도와 성과 간의 차이가 크게 나타나서 ‘지방자치를 성공하기 위해서는 지방분권이 중요하고 가시적인 성과가 요구된다’고 해석할 수 있다. ‘중앙정부와 지방자치단체간의 협력’, ‘지방자치단체 간의 협력을 위한 제도적 구축’ 또한 필요하다고 결론지을 수 있다.

〈표 IV-49〉 네 가지 부문에 대한 전체 응답자의 인식(N=1,000)

IPA 번호	구분	응답자	성과 (평균값)	중요도 (평균값)	GAP(중요도 - 성과)	유의확률 (p)
1	인프라	지방 자율성	2.49	3.69	1.20	0.000***
		지방 책임성	2.67	3.94	1.27	0.000***
		지방공무원 역량	2.68	3.84	1.16	0.000***
		지방의회 활동	2.15	2.97	0.81	0.000***
		전체 평균	2.50	3.61	1.11	0.000***
2	참여	시민참여 의지	2.44	3.97	1.53	0.000***
		시민참여 제도	2.57	3.85	1.28	0.000***
		직접 관여함	2.86	3.46	0.60	0.000***
		전체 평균	2.62	3.76	1.14	0.000***
3	분권	지방 재정자립	2.15	3.94	1.79	0.000***
		권한 지방이양	2.50	3.72	1.21	0.000***
		전체 평균	2.33	3.83	1.50	0.000***
4	협력	지방간 협력의지	2.51	3.70	1.19	0.000***
		지방간 협력시스템	2.39	3.82	1.43	0.000***
		중앙지방 협력	2.47	3.93	1.46	0.000***
		전체 평균	2.46	3.82	1.36	0.000***
전체 평균			2.52	3.74	-	-

주: * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

이러한 평균값을 기준 축으로 하여 IPA 매트릭스를 구성하였다. 1사분면에 위치한 부문이 ‘분권’, ‘협력’이기 때문에 국가공무원, 지방공무원, 시민 모두가 인식하기에 지방자치 발전을 위해서는 ‘분권’이 시급한 과제라고 할 수 있다. 분권의 기초가 될 수 있는 지방자치단체의 재정자립, 중앙정부의 지방 이양, 분권에 대한 정책 개발, 분권을 염두에 둔 사업 및 시책이 시급하다는 것이다. 또한, ‘협력’에 대한 시스템을 개발하거나 ‘협력’에 대한 인식 개선이 필요하다고 할 수 있다. ‘협력’에는 중앙정부와 지방자치단체 간의 협력, 지방자치단체 간의 협력 등이 포함될 것이다.

2사분면에 위치한 부문이 ‘참여’이기 때문에 국가공무원, 지방공무원, 시민 모두가 인식하기에 ‘시민참여’는 중요하고 성과도 높은 부문이라고 할 수 있다. 즉, 응답자 전체가 판단하기에는 시민의 참여의지, 참여제도, 문제가 생길 때 스스로 지역을 위해 나서는 행동 등이 중요하고 동시에 지금까지 잘 이루어져 왔다고 할 수 있다. ‘참여’ 부문을 우리나라 지방자치의 강점으로 인정하고 앞으로도 지속적으로 현재 수준을 유지하는 것이 필요하다고 해석할 수 있다.

4사분면에 위치한 부문이 ‘인프라’이기 때문에 국가공무원, 지방공무원, 시민 모두가 인식하기에 ‘지방자치 인프라’는 중요하지는 않지만 상대적으로 성과가 높은 부문이라고 할 수 있다. 즉, 응답자 전체가 판단하기에는, 그동안 지방자치를 정착시키기 위해 다양한 인프라가 제시되었고 지방자치단체의 자율성, 책임성, 지방공무원의 역량, 지방의회의 활동 등은 충분한 성과를 보이고 있으며, 이 제는 상대적으로 그 중요도가 낮기 때문에 ‘인프라’ 구축을 위한 과잉노력은 지양해야 한다고 해석할 수 있다.

〈그림 IV-18〉 네 가지 부문에 대한 전체 응답자의 인식(IPA)



주: X축(성과) 평균값: 2.52, Y축(중요도) 평균값: 3.74

나. 전체 응답자의 세부 IPA

국가공무원, 지방공무원, 시민의 각 설문문항에 대한 현재(성과)와 미래(중요도)의 평균값을 정리해 보면 미래(중요도)와 현재(성과) 간의 인식 차이값(중요도-성과)을 알 수 있다. 미래(중요도)와 현재(성과) 간의 인식 차이값이 크면 클수록 중요함에도 불구하고 현재 수준이 낮은 경우라고 해석할 수 있다. 즉, IPA 기법과 무관하게, 미래(중요도)와 현재(성과) 간의 차이가 크면서 대응표본 t 검정 (paired t-test)을 통해 인식의 차이가 통계적으로 유의미한 경우를 해석할 수 있다.

다음 표를 보면, 미래(중요도)와 현재(성과) 간의 GAP(중요도 - 성과)이 크면서 통계적으로 유의미한 설문문항은 지방 재정자립(1.92, 국가공무원, $p=0.002$) > 지방 재정자립(1.89, 지방공무원, $p=0.000$) > 지방 재정자립(1.68, 시민, $p=0.000$) > 지방공무원 역량(1.58, 국가공무원, $p=0.000$) > 지방공무원 역량(1.47, 시민, $p=0.000$) > 시민 참여의지(1.39, 국가공무원, $p=0.006$) 등의 순서로 정리할 수 있

다. 즉, 국가공무원, 지방공무원, 시민 모두 ‘지방자치단체의 재정자립’이 중요하고 시급하다고 보고 있고, 국가공무원과 시민은 ‘지방공무원이 역량을 갖추는 것’이 필요하다고 판단하고 있다고 해석할 수 있다.

모든 설문문항에서 미래(중요도)가 현재(성과)보다 크기 때문에, 지방자치 영역에서는 대체적으로 성과가 중요도에 미치지 못하는 것으로 나타났다. 즉, 지방자치와 관련한 각종 사안의 중요성을 인식하는 것에 비해 지방자치의 성과가 낮다는 해석이 가능하다. 지방자치의 쉰 영역에서 중요도에 비해 현재의 성과 및 수준이 낮게 인식되고 있다는 점을 지적할 수 있다.

다양한 평균값을 기준으로 IPA 기법을 적용할 때마다 3사분면(중요도가 낮고 성과도 낮음)에 위치하는 ‘지방의회 활동’의 경우에도, 설문응답의 평균값을 구해보면 성과의 평균값보다 중요도의 평균값이 더 높아서, 지방의회 또한 활동의 성과 및 수준이 중요도에 미치지 못한다고 할 수 있다.

〈표 IV-50〉 전체 응답자의 세부 항목별 평균값

IPA 번호	구분	설문	응답자	성과 (평균)	중요도 (평균)	GAP (중요도-성과)	유의 확률(p)
1	인프라	지방 자율성	국가공무원	2.73	3.52	0.79	0.347
2			지방공무원	2.45	3.76	1.31	0.000***
3			시민	2.48	3.68	1.20	0.001**
4		지방 책임성	국가공무원	2.64	3.96	1.32	0.005**
5			지방공무원	3.00	3.86	0.86	0.011*
6			시민	2.42	4.00	1.58	0.097
7		지방공무원 역량	국가공무원	2.54	4.11	1.57	0.000***
8			지방공무원	3.11	3.78	0.67	0.148
9			시민	2.36	3.83	1.47	0.000***
10		지방의회 활동	국가공무원	1.94	2.64	0.70	0.033*
11			지방공무원	2.19	2.55	0.36	0.000***
12			시민	2.17	3.37	1.20	0.001**
13	참여	시민 참여의지	국가공무원	2.58	3.97	1.39	0.006**
14			지방공무원	2.55	3.80	1.25	0.676
15			시민	2.33	4.10	1.77	0.075

IPA 번호	구분	설문	응답자	성과 (평균)	중요도 (평균)	GAP (중요도-성과)	유의 확률(p)	
16		시민 참여제도	국가공무원	2,99	3,97	0,98	0,060	
17			지방공무원	2,68	3,61	0,93	0,284	
18			시민	2,40	4,02	1,62	0,927	
19		지역문제 직접 관여함	국가공무원	2,79	3,48	0,69	0,000***	
20			지방공무원	2,91	3,37	0,46	0,000***	
21			시민	2,83	3,54	0,71	0,000***	
22	분권	지방 재정자립	국가공무원	2,10	4,02	1,92	0,002**	
23			지방공무원	2,10	3,99	1,89	0,000***	
24			시민	2,21	3,89	1,68	0,000***	
25		중앙권한 지방이양	국가공무원	2,80	3,71	0,91	0,004**	
26			지방공무원	2,47	3,77	1,30	0,000***	
27			시민	2,46	3,67	1,21	0,000***	
28	협력	지방 간 협력의지	국가공무원	2,45	3,82	1,37	0,159	
29			지방공무원	2,69	3,66	0,97	0,028*	
30			시민	2,39	3,71	1,32	0,145	
31		지방 간 협력 시스템	국가공무원	2,49	3,89	1,40	0,267	
32			지방공무원	2,47	3,72	1,25	0,387	
33			시민	2,30	3,89	1,59	0,582	
34		중앙지방 협력	국가공무원	2,77	3,97	1,20	0,198	
35			지방공무원	2,48	3,84	1,36	0,132	
36			시민	2,41	4,00	1,59	0,409	
전체 평균값				2,52	3,74	-		

전체 응답자의 인식을 종합하여 IPA 결과를 도출하였다. 국가공무원, 지방공무원, 시민을 대상으로 인프라, 참여, 분권, 협력에 대한 인식조사한 결과값을 응답자 전체의 평균값을 기준으로 하면, 각 응답집단의 세부 인식은 IPA 매트릭스 4사분면으로 표현이 가능하다. 전체 IPA 결과를 종합해 보면, 전체 응답자의 평균값인 현재(성과)의 X축의 평균값 2.52, 미래(중요도)의 Y축의 평균값은 3.74가 기준 축이 된다.

중요하지만 성과가 낮기 때문에 중점적으로 개선해야 할 영역(1사분면)에 위치한 설문문항을 살펴보면, 첫째, ‘지방자치단체의 재정자립’은 모든 응답자가 개선해야 한다고 응답하였다. 둘째, ‘지방자치단체 간의 협력 시스템’은 국가공무원과 시민이 개선해야 한다고 응답하였다. 셋째, ‘중앙정부와 지방자치단체 간

의 협력'은 지방공무원과 시민이 개선해야 한다고 응답하였다. 이 외에, 지방자치단체 자율성(지방공무원의 인식), 지방자치단체 책임성(시민의 인식), 지방공무원 역량(시민의 인식), 시민참여 의지(지방공무원의 인식), 시민참여 제도(시민의 인식), 중앙권한 지방이양(지방공무원의 인식), 지방자치단체 간의 협력의지(국가 공무원의 인식)도 1사분면에 위치하고 있어서 개선이 급한 항목이라고 볼 수 있다.

종합해 보면, 많은 설문문항이 1사분면과 2사분면에 위치하고 있어서 지방자치에서 강조하고 있는 정책 및 방향의 미래(중요도)가 높다고 해석할 수 있고, 특이하게도 '지방의회 활동'에 대해서는 모든 응답자가 다른 항목에 비해서 향후 중요도를 낮게 판단하고 있다는 점을 확인하였다.

〈표 IV-51〉 전체 응답자의 세부 IPA 결과

구분	설문문항	1사분면	2사분면	3사분면	4사분면
		성과 ↓ 중요도 ↑	성과 ↑ 중요도 ↑	성과 ↓ 중요도 ↓	성과 ↑ 중요도 ↓
인프라	지방 자율성	지방		시민	국가
	지방 책임성	시민	국가, 지방		
	지방공무원 역량	시민	국가, 지방		
	지방의회 활동			국가, 지방, 시민	
참여	시민참여 의지	지방	국가, 시민		
	시민참여 제도	시민	국가		지방
	문제해결에 직접 관여				국가, 지방, 시민
분권	지방 재정자립	국가, 지방, 시민			
	중앙권한 지방이양	지방		시민	국가
협력	지방 간 협력의지	국가		시민	지방
	지방 간 협력시스템	국가, 시민		지방	
	중앙 지방 협력	지방, 시민	국가		
합계(수)		14개	8개	7개	7개

주: 국가: 국가공무원, 지방: 지방공무원, 시민: 시민

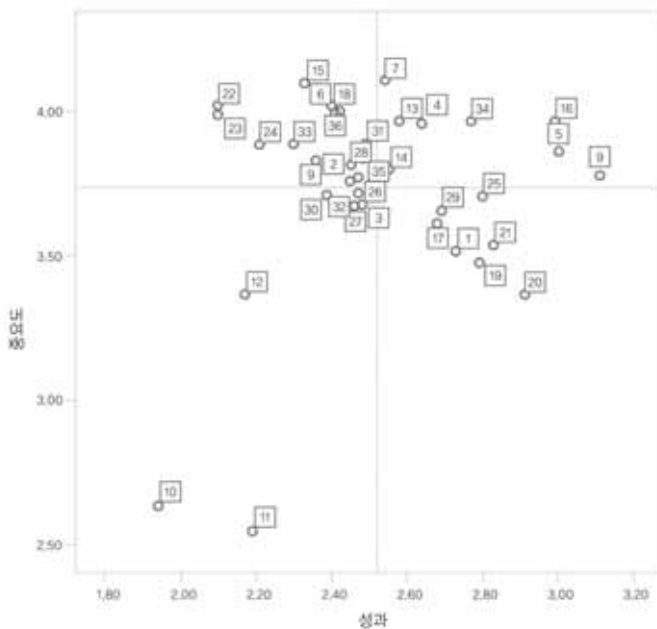
IPA 기법의 특성상, 일반적인 빈도분석이나 평균값 비교와는 달리 '응답자 전체의 평균값'을 기준으로 현재(성과)와 미래(중요도)를 도출하기 때문에, '단순한 빈도분석'이나 '중요도와 성과 간의 차이가 큰 영역 도출'과는 다른 결과를 보이고 있다. IPA 기법은 응답자 전체의 평균값을 기준으로 하기 때문에, '하나의 항

목에 대한 설문응답 평균값'과 '전체 설문에 대한 설문응답 평균값'이 달라서, 응답자 전체의 매트릭스는 앞서 고찰했던 4사분면 매트릭스와는 다른 유형으로 형성되었다.

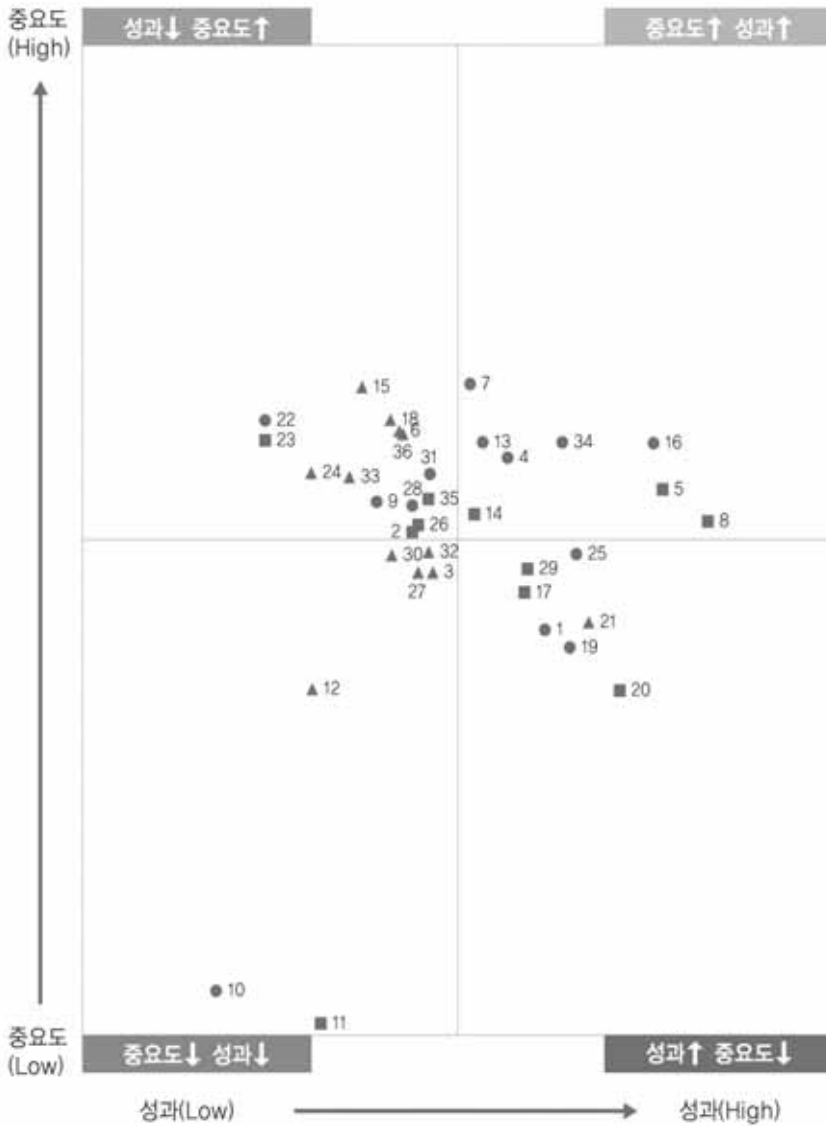
예를 들자면, 다음 그림(IPA 결과 종합)의 10번, 11번, 12번은 지방의회 활동에 대한 국가공무원, 지방공무원, 시민의 응답이다. 지방의회 활동에 대한 응답자 전체의 평균값은 현재(성과)값이 1.94, 2.19, 2.17, 미래(중요도)값이 2.64, 2.55, 3.37로 다른 설문의 응답 평균보다 낮은 값을 보이고 있다. 그렇기 때문에, IPA 결과 종합 매트릭스 상에서 낮은 성과와 낮은 중요도를 나타내는 3사분면에 위치하는 것이다.

응답자 전체의 분석 결과, 1사분면에 속하는 응답은 14개, 2사분면 8개, 3사분면 7개, 4사분면 7개로, 지방자치와 관련한 인식조사에서 중요하지만 성과가 낮은 1사분면에 해당되는 응답결과가 가장 많이 나왔다. 시각적 효과를 위해 엑셀로 작성한 4사분면과 SPSS로 작성한 4사분면을 모두 제시하였다.

〈그림 IV-19〉 IPA 결과 종합(SPSS 화면)



〈그림 IV-20〉 IPA 결과 종합



주: ●: 국가공무원, ■: 지방공무원, ▲: 시민
 주: X축(성과) 평균값: 2.52, Y축(중요도) 평균값: 3.74

2. 응답자별 인식

가. 국가공무원의 인식

국가공무원 응답자 전체 100부를 종합한 평균값을 기준으로 4사분면 상의 위치가 결정되었다. 중앙부처에서 근무하고 있는 국가공무원이 가지는 인식은 지방공무원, 시민의 인식과는 다를 수가 있다. 국가공무원이 인식하기에, 1사분면(중점개선 영역)에 있는 내용은 ‘인프라’ 중에서 ‘지방공무원 역량’, ‘분권’ 중에서 ‘재정자립’, ‘협력’ 중에서 ‘지방 간 협력의지’, ‘지방 간 협력시스템’으로, 이 부분은 중요하지만 현재 성과가 낮은 부분이기 때문에 중점적으로 개선해야 하는 내용이라고 할 수 있다.

국가공무원이 인식하기에, 2사분면(우위유지 영역)에 있는 내용은 ‘인프라’ 중에서 ‘지방자치단체의 책임성’, ‘참여’ 중에서 ‘시민 참여의지’, ‘시민 참여제도’, ‘협력’ 중에서 ‘중앙 지방 협력’으로, 이 부분은 중요하고 현재 성과도 높은 부분이기 때문에 앞으로도 현 상태를 잘 유지하는 것이 필요하다고 할 수 있다.

국가공무원이 인식하기에, 3사분면(개선대상 영역)에 있는 내용은 ‘인프라’ 중에서 ‘지방의회’로, 이 부분은 중요하지도 않고 현재 성과도 낮은 부분이기 때문에 크게 개선하지 않아도 된다고 판단할 수 있다.

국가공무원이 인식하기에, 4사분면(중점개선 영역)에 있는 내용은 ‘인프라’ 중에서 ‘지방자치단체의 자율성’, ‘참여’ 중에서 ‘지역에 문제가 생길 때 직접 관여함’, ‘분권’ 중에서 ‘중앙정부의 권한을 지방으로 이양’으로, 이 부분은 중요하지 않지만 현재 성과가 높은 부분이기 때문에 불필요한 노력을 제거하거나 개선하는 전략이 필요하다고 할 수 있다.

즉, 국가공무원이 총 12개 문항에 대해 응답한 설문을 종합해 보면, 국가공무원이 판단하기에 지방공무원의 역량을 더욱 강화시켜야 하고, 지방자치단체의 재정자립도를 높여야 하며, 지방자치단체 간에 협력하겠다는 의지가 더욱 필요하고, 지방자치단체 간에 협력할 수 있는 공식적인 시스템을 구축하는 것이 지방자치 발전을 위해 가장 시급하다고 할 수 있다. 이상의 국가공무원 인식을 종합하여 표와 그림으로 정리하였다.

〈표 IV-52〉 국가공무원의 인식 종합(N=100)

구분	설문문항	성과 (평균값)	중요도 (평균값)	유의확률 (p)	1	2	3	4
					사분면 성과↓ 중요도↑	사분면 성과↑ 중요도↑	사분면 성과↓ 중요도↓	사분면 성과↑ 중요도↓
인프라	지방 자율성	2.73	3.52	0.347				⊙
	지방 책임성	2.64	3.96	0.005**		⊙		
	지방공무원 역량	2.54	4.11	0.000***	⊙			
	지방의회 활동	1.94	2.64	0.033*			⊙	
참여	시민참여 의지	2.58	3.97	0.006**		⊙		
	시민참여 제도	2.99	3.97	0.060		⊙		
	직접 관여함	2.79	3.48	0.000***				⊙
분권	지방 재정자립	2.10	4.02	0.002**	⊙			
	권한 지방이양	2.80	3.71	0.004**				⊙
협력	지방간 협력의지	2.45	3.82	0.159	⊙			
	지방간 협력시스템	2.49	3.89	0.267	⊙			
	중앙 지방 협력	2.77	3.97	0.198		⊙		
전체 평균값		2.57	3.76	-	-			

주: * p(0.05, ** p(0.01, *** p(0.001

주: ⊙가 국가공무원의 인식이 위치하는 4사분면임

〈그림 IV-21〉 국가공무원의 인식종합(IPA)



주: X축(성과) 평균값: 2.57, Y축(중요도) 평균값: 3.76

나. 지방공무원의 인식

지방자치단체에서 근무하고 있는 지방공무원이 가지는 인식은 국가공무원, 시민의 인식과는 다를 수가 있다. 지방공무원 응답자 전체 400부를 종합한 평균값을 기준으로 4사분면 상의 위치가 결정되었다. 지방공무원이 인식하기에, 1사분면(중점개선 영역)에 있는 내용은 ‘인프라’ 중에서 ‘지방자치단체의 자율성’, ‘참여’ 중에서 ‘시민 참여의지’, ‘분권’ 중에서 ‘재정자립’, ‘중앙정부의 권한을 지방으로 이양’, ‘협력’ 중에서 ‘지방 간 협력시스템’, ‘중앙 지방 협력’으로, 이 부분은 중요하지만 현재 성과가 낮은 부분이기 때문에 중점적으로 개선해야 하는 내용이라고 할 수 있다.

지방공무원이 인식하기에, 2사분면(우위유지 영역)에 있는 내용은 ‘인프라’ 중에서 ‘지방자치단체의 책임성’, ‘지방공무원 역량’, ‘협력’ 중에서 ‘지방자치단체 간 협력의지’로, 이 부분은 중요하고 현재 성과도 높은 부분이기 때문에 앞으로 현 상태를 잘 유지하는 것이 필요하다고 할 수 있다.

지방공무원이 인식하기에, 3사분면(개선대상 영역)에 있는 내용은 ‘인프라’ 중에서 ‘지방의회’로, 이 부분은 중요하지도 않고 현재 성과도 낮은 부분이기 때문에 크게 개선하지 않아도 된다고 판단할 수 있다.

지방공무원이 인식하기에, 4사분면(중점개선 영역)에 있는 내용은 ‘참여’ 중에서 ‘시민 참여제도’, ‘지역에 문제가 생길 때 직접 관여함’으로, 이 부분은 중요하지 않지만 현재 성과가 높은 부분이기 때문에 불필요한 노력을 제거하거나 개선하는 전략이 필요하다고 할 수 있다.

즉, 지방공무원이 총 12개 문항에 대해 응답한 설문을 종합해 보면, 지방공무원이 판단하기에 지방자치단체의 자율성을 높이고, 시민이 참여하겠다는 의지를 확립해야 하며, 지방자치단체의 재정자립도를 높여야 하고, 중앙정부의 권한을 지방자치단체로 이양시키는 것이 필요하며, 지방자치단체 간에 협력할 수 있는 공식적인 시스템을 구축하고, 중앙정부와 지방자치단체 간의 협력을 강화시키는 것이 지방자치 발전을 위해 가장 시급하다고 할 수 있다. 이상의 지방공무원 인식을 종합하여 표와 그림으로 정리하였다.

〈표 IV-53〉 지방공무원의 인식 종합(N=400)

구분	설문문항	성과 (평균값)	중요도 (평균값)	유의확률 (p)	1	2	3	4
					사분면 성과↓ 중요도↑	사분면 성과↑ 중요도↑	사분면 성과↓ 중요도↓	사분면 성과↑ 중요도↓
인프라	지방 자율성	2.45	3.76	0.000***	⊙			
	지방 책임성	3.00	3.86	0.011*		⊙		
	지방공무원 역량	3.11	3.78	0.148		⊙		
	지방의회 활동	2.19	2.55	0.000***			⊙	
참여	시민참여 의지	2.55	3.80	0.676	⊙			
	시민참여 제도	2.68	3.61	0.284				⊙
	직접 관여함	2.91	3.37	0.000***				⊙
분권	지방 재정자립	2.10	3.99	0.000***	⊙			
	권한 지방이양	2.47	3.77	0.000***	⊙			
협력	지방간 협력의지	2.69	3.66	0.028*		⊙		
	지방간 협력시스템	2.47	3.72	0.387	⊙			
	중앙 지방 협력	2.48	3.84	0.132	⊙			
전체 평균값		2.59	3.64	-				

주: * p(0.05, ** p(0.01, *** p(0.001

주: ⊙가 지방공무원의 인식이 위치하는 4사분면임

〈그림 IV-22〉 지방공무원의 인식종합(IPA)



주: X축(성과) 평균값: 2.59, Y축(중요도) 평균값: 3.64

다. 시민의 인식

지방자치단체에 거주하고 있는 시민이 가지는 인식은 국가공무원, 지방공무원의 인식과는 다를 수가 있다. 시민 응답자 전체 500부를 종합한 평균값을 기준으로 4사분면 상의 위치가 결정되었다. 시민이 인식하기에, 1사분면(중점개선 영역)에 있는 내용은 ‘인프라’ 중에서 ‘지방공무원 역량’, ‘참여’ 중에서 ‘시민 참여 의지’, ‘분권’ 중에서 ‘재정자립’, ‘협력’ 중에서 ‘지방 간 협력시스템’으로, 이 부분은 중요하지만 현재 성과가 낮은 부분이기 때문에 중점적으로 개선해야 하는 내용이라고 할 수 있다.

시민이 인식하기에, 2사분면(우위유지 영역)에 있는 내용은 ‘인프라’ 중에서 ‘지방자치단체의 책임성’, ‘참여’ 중에서 ‘시민 참여제도’, ‘협력’ 중에서 ‘중앙 지방 협력’으로, 이 부분은 중요하고 현재 성과도 높은 부분이기 때문에 앞으로도 현 상태를 잘 유지하는 것이 필요하다고 할 수 있다.

시민이 인식하기에, 3사분면(개선대상 영역)에 있는 내용은 ‘인프라’ 중에서 ‘지방의회’, ‘협력’ 중에서 ‘지방자치단체 간의 협력의지’로, 이 부분은 중요하지도 않고 현재 성과도 낮은 부분이기 때문에 크게 개선하지 않아도 된다고 판단할 수 있다.

시민이 인식하기에, 4사분면(중점개선 영역)에 있는 내용은 ‘인프라’ 중에서 ‘지방자치단체의 자율성’, ‘참여’ 중에서 ‘지역에 문제가 생길 때 직접 관여함’, ‘분권’ 중에서 ‘중앙정부의 권한을 지방으로 이양’으로, 이 부분은 중요하지 않지만 현재 성과가 높은 부분이기 때문에 불필요한 노력을 제거하거나 개선하는 전략이 필요하다고 할 수 있다.

즉, 시민이 총 12개 문항에 대해 응답한 설문을 종합해 보면, 시민이 판단하기에 지방공무원의 역량을 높이고, 시민이 참여하겠다는 의지를 확립해야 하며, 지방자치단체의 재정자립도를 높여야 하고, 지방자치단체 간에 협력할 수 있는 공식적인 시스템을 구축하는 것이 지방자치 발전을 위해 가장 시급하다고 할 수 있다. 이러한 시민의 인식을 종합하여 표와 그림으로 정리하였다.

〈표 IV-54〉 시민의 인식 종합(N=500)

구분	설문문항	성과 (평균값)	중요도 (평균값)	유의확률 (p)	1	2	3	4
					사분면 성과↓ 중요도↑	사분면 성과↑ 중요도↑	사분면 성과↓ 중요도↓	사분면 성과↑ 중요도↓
인프라	지방 자율성	2.48	3.68	0.001**				⊙
	지방 책임성	2.42	4.00	0.097		⊙		
	지방공무원 역량	2.36	3.83	0.000***	⊙			
	지방의회 활동	2.17	3.37	0.001**			⊙	
참여	시민참여 의지	2.33	4.10	0.075	⊙			
	시민참여 제도	2.40	4.02	0.927		⊙		
	직접 관여함	2.83	3.54	0.000***				⊙
분권	지방 재정자립	2.21	3.89	0.000***	⊙			
	권한 지방이양	2.46	3.67	0.000***				⊙
협력	지방간 협력의지	2.39	3.71	0.145			⊙	
	지방간 협력시스템	2.30	3.89	0.582	⊙			
	중앙 지방 협력	2.41	4.00	0.409		⊙		
전체 평균값		2.40	3.81	-				

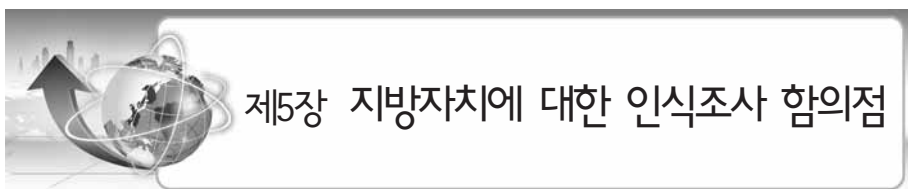
주: * p(0.05), ** p(0.01), *** p(0.001)

주: ⊙가 시민의 인식이 위치하는 4사분면임

〈그림 IV-23〉 시민의 인식종합(IPA)



주: X축(성과) 평균값: 2.40, Y축(중요도) 평균값: 3.81



제1절 인식조사 분석결과 종합 ▮▮

1. 지방자치 이해에 대한 분석결과 종합

지방자치에 대한 기초질문에 대한 인식조사 결과를 요약하면 다음 표와 같다. 첫째, 지방자치의 현상 및 필요성에 대하여는 응답집단 간의 인식차이를 보이지 않았다. 즉, 국가공무원, 지방공무원, 시민 모두 현재 지방자치가 잘 되지 못하고 있고 앞으로 발전시켜야 한다는데 의견을 같이 하였다.

둘째, 국가공무원은 중앙정부가 지방자치에 관심이 많고 지방자치단체를 대등한 협력자라고 인식한다고 응답하였지만, 이에 대하여 지방공무원과 시민은 중앙정부는 지방자치에 큰 관심이 없고 지방자치단체를 하부조직으로 여긴다고 응답하여 인식의 차이를 보였다. 지방공무원 입장에서는 현장에서 업무를 추진할 때 재원이 충분하지 않고, 중앙정부의 지원이 필요한 영역이 많기 때문에 중앙과 지방 간의 관계가 대등한 관계가 아니라고 인식하는 경향이 있고, 시민 입장에서는 지방자치가 권력의 분산을 의미하기 때문에 중앙정부가 지방자치를 심도 있게 추진하는 것은 아니라고 판단한 것으로 해석할 수 있다.

셋째, 우리나라에 적합한 중앙-지방 유형을 질문하였는데, 국가공무원과 지방공무원은 행정의 효율성을 염두에 두면서 광역형 지방자치를 많이 응답하였고, 시민은 현재의 시도-시군구 유형의 지방자치를 응답하였다. 시민 입장에서는 중앙-지방 유형에 대한 지식이 많지 않기 때문에 현상 유지로 응답한 것으로 해석할 수 있다.

넷째, 우리나라의 지방자치 발전을 위해 필요한 것을 질문하였는데, 국가공무원의 지방자치단체의 역량과 시민의 관심을 응답하였고, 지방공무원은 중앙정부의 지원과 시민의 참여를 응답하였고, 시민은 시민의 관심과 참여를 응답하여서 각 응답집단 간에 인식차이를 보였다. 우선, 모든 응답자가 지방자치 발전을 위해서는 시민의 관심과 참여를 응답하였기 때문에 지방자치의 발전을 위해서는 시민참여가 더욱 강조되어야 한다는 점을 확인할 수 있다. 즉, 시민참여가 지방자치의 발전을 위해 반드시 필요한 요건이라는 점을 강조할 수 있다. 이 외에, 국가공무원은 지방자치라는 명칭에 맞게 지방자치단체의 역량이 중요하다고 보고 있어서 지방자치를 지방자치단체의 영역이라고 인식하고 있고, 지방공무원은 중앙정부의 지원 없이는 지방자치가 불가능한 구조이므로 중앙정부의 지원이 선행되어야 지방자치가 이루어질 수 있다고 보고 있는 것으로 해석할 수 있다. 중앙정부가 지방자치단체의 역할을 강조하고 지방자치단체가 중앙정부의 지원을 강조하는 인식차이 때문에 우리나라의 지방자치가 그동안 크게 발전하지 못했다고 지적할 수 있으며, 앞으로 지방자치를 발전시키기 위해서는 중앙정부의 지원이나 지방자치단체의 역할보다도 시민참여를 강조하는 발상의 전환을 제안해 볼 수 있다. 특히, 단체자치 전통의 지방자치 역사를 가진 우리나라에서 시민운동을 통한 지방자치는 민주화운동 이후에 등장한 비교적 최근의 논의이므로, 시민참여를 통한 지방자치에 대한 관심과 논의가 확대되어야 할 것이다.

넷째, 자치경찰 제도의 도입에 대해서는 설문조사 결과 많은 응답자들이 필요하다고 응답하였지만 심층면접에서는 필요하다는 응답과 필요하지 않다는 응답이 혼재되어 있어서, 현재 운영 중인 제주자치경찰 제도 등의 정보를 공개하고 도입 논의를 확대하는 것이 필요하다고 할 수 있다.

다섯째, 교육자치가 필요한지에 대해서는, 국가공무원은 필요없다고 생각하고 있지만 지방공무원은 보통 또는 필요하다고 판단하고 있고 시민은 매우 필요하다고 인식하는 차이를 볼 수 있다. 시민 입장에서는 자치와 관련한 새로운 제도가 도입되는 것이 지방자치 발전에 도움이 된다는 인식을 가지고 있기 때문에 교육자치 제도의 도입에 대해서도 좀 더 긍정적으로 인식하였다고 판단할 수 있다. 교육자치에 대해서도 다양한 논의가 이루어져야 할 것으로 판단된다.

정리해 보면, 지방자치 이해에 대한 질문에서는 중앙정부가 지방자치에 대해 가지는 입장과 지방자치단체를 대하는 태도 등을 지방공무원이 부정적으로 인식하고 있는 문제점을 지적할 수 있고, 지방자치의 발전을 위해서는 시민참여가 가장 필요하다고 강조할 수 있으며, 자치경찰 제도와 교육자치에 대한 심도있는 논의가 확산될 필요가 있다고 할 수 있다.

〈표 V-1〉 지방자치에 대한 이해 질문 인식조사 결과

설문 목적	설문 내용	설문조사 결과			심층면접 결과			인식차이	시사점
		국가	지방	시민	국가	지방	시민		
지방자치 현상-필요성	지방자치가 잘 되고 있는가	부정적			부정적			인식차이 없음 ³⁷⁾	지방자치의 성과를 보여야 할 시점
	지방자치가 필요한가	필요함			필요함			인식차이 없음	지방자치에 대한 전반적인 관심 필요
중앙과 지방	중앙에서 지방을 어떻게 생각하는가	협력자	하부조직		협력자	하부조직		지방, 시민: 중앙에서는 표면적으로 협력자이고 자치의지 보임	'중앙정부'와 '지방 및 시민' 간의 인식차이 해소 필요
	중앙에서 지방자치 의지가 있는가	보통 이상	보통이하		긍정	부정			
	우리나라에 적합한 중앙-지방 유형	광역형		현재 동일	광역형	광역형/현재 동일	현재 동일	공무원: 효율성추구, 시민: 잘 모르겠음	중앙-지방 유형에 대한 논의 심화 필요
지방자치 발전 방안	지방자치 발전을 위해 필요한 것	지방역량시민 관심	시민 관심 중앙 지원	시민 관심	지방역량시민 관심	시민관심 중앙 지원	시민 관심	국가: 지방 강조 지방: 중앙 강조	시민참여 강조 필요
기타	자치경찰 필요한가	필요		매우 필요	필요/불필요 혼재			수집된 정보량에 따라 판단하게 됨	논의 심화 필요
	교육자치 필요한가	불필요	보통	필요	필요/불필요	필요	매우 필요		논의 심화 필요

주: 국가: 국가공무원, 지방: 지방공무원, 시민: 시민

37) 심층면접 결과, 국가공무원은 지방자치가 기대만큼의 성과를 보여주지 못하였다고 응답하였고, 지방공무원은 재원, 예산 등을 예로 들면서 지방자치가 잘 되지 못하고 있다고 응답하였다. 시민은 복지가 열악한 것이 지방자치가 잘 되지 못하기 때문이라고 응답하였다.

2. 인프라 분석결과 종합

지방자치 인프라에 대한 인식조사 결과를 요약하면 다음 표와 같다. 첫째, 지방자치단체의 자율성에 대해 지방공무원과 시민은 현재 성과가 낮고 앞으로 중요도는 높다고 인식하고 있지만, 국가공무원은 현재 성과가 충분하고 앞으로 중요도는 그다지 높지 않다고 인식하는 정반대의 의견을 보였다.³⁸⁾ 지방공무원과 시민은 지방자치라는 측면에서 지방의 자율성이 앞으로 더 확보되어야 한다는 입장이었지만, 국가공무원은 지방의 자율성에 상대적으로 관심이 덜하였다.

둘째, 지방자치단체의 책임성에 대해 국가공무원과 지방공무원은 현재 성과가 있고 앞으로 중요하다고 인식한 반면, 시민은 현재 책임성 수준이 낮으며 앞으로는 지방의 책임성이 높아져야 한다는 입장을 보였다. 시민은 공무원의 책임성에 대해 보다 엄격하게 생각하는 것으로 해석할 수 있는데, 이는 언론 등을 통해 공무원의 각종 비리, 부정부패가 계속 보도되고 있어서 지방자치단체가 책임성이 낮다고 판단하게 되기 때문이라고 판단할 수 있다. 또한, 최근의 공무원 연금 개정안에 대해 공무원과 일반시민 간의 시각차이가 크게 존재하는 것처럼, 예견된 응답결과라고 할 수 있다.

셋째, 지방공무원의 역량에 대해 국가공무원과 지방공무원은 현재 성과가 있고 앞으로 중요하다고 인식한 반면, 시민은 지방공무원의 역량이 낮고 앞으로는 역량을 높여야 한다고 판단하였다. 시민은 지방공무원 뿐만 아니라 전체 공무원의 질이 높아져야 한다고 인식하는 것으로 해석할 수 있다. 이 역시, 공무원과 일반시민 간의 예견된 시각차이를 보여주는 결과라고 할 수 있다. 지방자치단체의 물적 자원이 부족한 상황에서 인적 자원인 지방공무원이 가지는 중요성은 크다고 할 수 있다.

넷째, 지방의회의 활동에 대해서는 모든 응답자가 현 수준을 부정적으로 판단

38) 심층면접 결과, 국가공무원은 중앙정부에서 지방자치단체를 직접 컨트롤할 수 없고, 예전에 비해 지방자치단체의 자율성이 많이 커졌으며, 앞으로도 현재 정도의 자율성을 가지는 것이 적당하다는 의견을 보였다. 이에 대하여 지방공무원은 지방의 자체수입이 적기 때문에 중앙에 예속될 수 밖에 없고 지방의 자율성은 점점 더 줄어든다는 입장을 보였다.

하고 있고 미래 중요도 또한 낮다고 평가하고 있다. 지방공무원은 지방의회의 업무 협조 여부와 관련지어 이렇게 부정적으로 판단하고 있고, 시민은 언론 등의 보도내용에 따라 판단하는 것으로 해석할 수 있다.

다섯째, 시민은 지방의회를 제외한 ‘인프라’에 해당되는 모든 질문에 현 상태가 불충분하고 앞으로 중요하다고 인식하고 있어서, 지방자치를 위한 인프라 구축에 시민의 관심이 더 크다는 점을 확인할 수 있다. 즉, 시민은 지방자치단체의 자율성 및 책임성, 지방공무원의 역량이 강화되어야 한다고 인식하는 것이다. 시민은 역량있는 공무원이 책임감있게 업무를 수행하고 있는지, 정부가 하고 있는 일이 무엇인지, 자신이 낸 세금이 정부에서 어떻게 사용되고 있는지 등에 관심을 가지고 있다. 정부에 대한 시민의 관심이 시민참여의 기초가 되고, 시민참여 예산, 주민조례제정·개폐, 주민투표, 주민소환, 주민감사, 주민소송 등 다양한 제도를 통해 시민의 권리가 행사되는 것이다. 이 역시, 앞서 지방자치 이해에 대한 설문 응답결과와 연결하여 시민참여의 중요성을 강조할 수 있다.

정리해 보면, 인프라에 대한 질문에서는 시민이 현 상태에 대해 가장 부정적인 인식을 보여서, 지방자치단체의 자율성 및 책임성, 지방공무원의 역량 등에 대한 시민의 감시와 참여가 정책적으로 필요하다고 제언할 수 있다. 또한, 지방공무원은 지방자치단체의 자율성이 강화되어야 한다고 인식하고 있어서, 국가공무원과 상반된 인식을 보여주고 있다.

〈표 V-2〉 인프라에 대한 인식조사 결과

설문 목적	설문 내용	설문조사 결과			심층면접 결과			인식차이	시사점
		국가	지방	시민	국가	지방	시민		
자율성	지방자치 단체 자율성 (성과)	충분	불충분		보통	불충분		국가: 지방의 자율성에 상대적으로 관심이 적음	자율성에 대한 중앙과 지방 간의 인식차이 해소 필요
	지방자치 단체 자율성 (중요도)	불필요	중요		중요/ 불필요	중요			
책임성	지방자치 단체 책임성 (성과)	충분	불충분		보통	충분	불충분	공무원: 관대하게 인식, 시민: 부정적으로 인식	책임성에 대한 공무원과 시민 간의 인식차이 해소 필요
	지방자치 단체 책임성 (중요도)	중요			중요				시민의 감시와 참여 필요
공무원 역량	지방공무원 역량(수준)	충분	불충분		보통	충분	불충분	공무원: 관대하게 인식, 시민: 부정적으로 인식	공무원 역량에 대한 공무원과 시민간의 인식차이 해소 필요
	지방공무원 역량(중요도)	중요			중요				시민의 감시와 참여 필요
지방 의회	지방의회 활동(수준)	불충분			불충분			모든 응답자가 지방의회에 대해 부정적인 시각을 가짐	지방의회에 대한 제도 개선 신뢰성 회복 필요
	지방의회 활동(중요도)	불필요			불필요				

주: 국가: 국가공무원, 지방: 지방공무원, 시민: 시민

3. 참여 분석결과 종합

참여에 대한 인식조사 결과를 요약하면 다음 표와 같다. 첫째, ‘시민참여 주도자’에 대해서 국가공무원은 시민참여가 시민 중심으로 이루어지고 있다고 보고 있지만, 지방공무원과 시민은 정부가 시민참여를 실질적으로 이끌고 있다고 보고 있다. 지방공무원은 현장에서 보면 시민의 역량이 부족하고 소수 시민이 시민을 대표하는 행동을 하는 경우가 많으며 정부의 도움 없이는 시민이 참여하지 못한다는 현실을 지적하였다. 시민은 시민참여를 통해 얻어지는 이익이 없기 때문에 참여할 동기가 발생하지 않는다고 보고 있다. 모든 응답자들이 앞으로는 시민이 역량을 키워서 시민참여를 시민이 주도하는 것이 필요하다는 데에 공감하고 있다. 시민참여와 관련한 시민의 역량에는 시간적 역량, 금전적 역량, 개인의 능력 및 전문성 등이 있는데, 시간적 역량이 주어지기 위해서는 참여를 통해 얻어지는 이익이 있어야 시민이 참여에 시간을 할애할 수 있게 된다. 참여를 통해 재정적 효용성을 얻게 되면 참여와 동시에 시민의 역량이 커지게 될 것이다. 참여할 수 있는 능력 및 전문성은 교육과 훈련을 통해 배양될 수 있다고 할 수 있다.

둘째, ‘시민의 참여의지’에 대해서는 모두 부정적으로 인식하고 있지만 특히 지방공무원이 시민의 참여의지를 부정적으로 인식하면서, 실제로 참여하겠다는 의지를 가진 시민의 숫자가 많지 않다고 보고 있다. 이는 지방공무원이 현장에서 접하는 시민(주민)의 행태를 기준으로 판단한 것으로, 아직까지 시민의 참여의지가 부족하다고 인식하는 것이다. 모든 응답자들이 앞으로 참여하겠다는 시민의 의지가 중요하다고 강조하였다. 시민의 참여의지를 높이기 위해서는 시민참여를 통해 다른 사람을 돕고 지역사회에 공헌하는 보람을 느끼게 하거나, 참여를 통해 재미와 흥미를 느끼게 하거나, 명예구민·명예시민 등 시민참여를 통해 자긍심을 느낄 수 있도록 인센티브를 제공하는 방안을 제안할 수 있다.

셋째, ‘시민의 참여제도’에 대해서는 시민이 가장 부족하다고 보면서, 앞으로 충분한 시민참여 제도가 확충되기를 희망하였다. 이에 대하여 지방공무원은 현

재 시민참여 제도가 충분함에도 불구하고 시민의 참여의지가 낮기 때문에 시민 참여가 잘 되지 못하고 시민참여가 정부 주도로 이루어지고 있으므로, 시민참여 제도를 구축하는 것보다도 시민의 참여의지 그 자체를 높이는 것이 필요하다는 입장을 보였다. 시민참여 제도에 대한 지방공무원과 시민 간의 인식차이가 현장에서 시민참여가 활발하게 이루어지지 못하는 원인이라고 할 수 있다. 즉, 지방공무원은 현재 참여제도가 충분함에도 불구하고 시민이 참여하겠다는 의지가 없기 때문에 시민참여가 잘 이루어지지 않는다고 판단하는 반면, 시민은 현재 참여제도가 충분하지 않고 참여제도를 알고 있는 소수의 전문가 등이 중복적으로 참여하거나, 다수 대중이 참여하는 것은 정부에게 영향력을 크게 미치지 못하는 제도에 불과하다고 판단하는 것이다.

넷째, ‘지역에 문제가 생겼을 때 직접 관여하는 것’을 질문하였는데, 그동안 지역문제에 직접 관여한 인물이 계속 있었기 때문에 그 성과가 충분하고, 앞으로 크게 강조할 필요는 없다고 모든 응답자들이 답변하였다. 즉, 문제가 발생했을 때 직접 관여하는 것보다는, 일상생활에서 시민이 지역에 관심을 가지고 참여하는 것이 더 중요하다고 판단하고 있다. 시민참여 제도에 대한 지방공무원과 시민 간의 인식차이를 알고 이를 개선하려는 노력이 필요하다고 할 수 있다.

정리해 보면, 참여의지에 대해서는 모든 응답자가 동일한 인식을 가지고 있으면서 현재 성과가 부족하고 앞으로 중요성은 크다고 판단하고 있다. 즉, 시민의 참여의지를 높일 수 있는 전략이 강구되어야 할 것이다. 하지만, 참여제도에 대해서는 지방공무원과 시민 간에는 인식차이가 크게 나타났는데, 지방공무원은 제도가 충분하지만 의지가 부족하다는 입장이었고, 시민은 제도가 불충분하기 때문에 의지 또한 부족하게 되었다는 입장이었다. 시민참여 제도에 대한 지방공무원과 시민 간의 인식차이가 그동안 우리나라 시민참여의 부족함을 낳았다는 점에서, 시민참여 제도에 대한 심도있는 논의가 필요하다고 할 수 있다.

〈표 V-3〉 참여에 대한 인식조사 결과

설문 목적	설문 내용	설문조사 결과			심층면접 결과			인식차이	시사점
		국가	지방	시민	국가	지방	시민		
시민 참여 주도자	시민참여를 누가 주도 (현 수준)	시민	정부		시민	정부		국가: 시민참여는 당연히 시민이 주도, 지방: 시민의 역량부족, 시민: 정부의 도움이 있어야 시민참여 가능	시민역량 강화를 위한 전략 필요
	시민참여를 누가 주도 (중요도)	시민			시민				
참여 의지	시민의 참여의지 (성과)	불충분			불충분			국가, 시민: 시민참여가 아주 잘되지는 못하고 있음, 지방: 현장에서 접해보면 시민의 참여의지가 부족함	시민의 참여의지를 높이는 전략 필요
	시민의 참여의지 (중요도)	중요			중요				
참여 제도	시민참여 제도(성과)	충분		불충분	충분		불충분	시민의 인식이 가장 부정적, 시민은 참여제도 확대를 요구함	시민참여 제도에 대한 지방공무원과 시민 간의 인식차이를 알고, 개선노력 필요
	시민참여 제도(중요도)	중요	불필요	중요	중요				
직접 관여함	응답자가 직접 나서는 정도 (수준)	충분			충분			문제해결에 직접 관여하는 것에 대해 큰 공감을 가지지 못함	시민참여를 강조하지만, 직접 관여하는 문제에는 소극적
	응답자가 직접 나설 필요 (중요도)	불필요			불필요				

주: 국가: 국가공무원, 지방: 지방공무원, 시민: 시민

4. 분권 분석결과 종합

분권에 대한 인식조사 결과를 요약하면 다음 표와 같다. 첫째, ‘지방자치단체의 재정자립’에 대해서는 설문조사와 심층면접 모두 현재 수준이 매우 열악하고 앞으로 매우 중요하다고 인식하고 있다. 국가공무원, 지방공무원, 시민의 인식차이가 없었고 지방재정을 확충하는 것이 필요하다는데 공감하는 것으로 나타났다.³⁹⁾ 의존재원과 자주재원으로 구성되는 지방자치단체 재원을 어떻게 관리할 것인지, 앞으로 지방 재정자립 수준을 어떻게 높일 것인지 등의 전략이 필요하다고 제안할 수 있다. 지방자치단체의 재정자립 문제는 향후 개선해야 할 지방자치 항목이고, 시급한 지방자치 과제라고 할 수 있다.

지방자치단체의 재정자립 문제에 대해서는 국가공무원, 지방공무원, 시민의 인식이 다르지 않기 때문에, 지속적으로 재원확보 전략을 고민해야 할 것이다. 현재 의존재원인 국고보조금, 지방교부세를 활용하는 방안과 지방소비세, 지방소득세 등 자주재원을 확충할 수 있는 방안을 제안할 수 있다. 지방자치단체의 재정과 관련해서는 지방자치단체 파산⁴⁰⁾, 부채 관리, 지방자치단체 간의 재정격차⁴¹⁾, 긴급 재정관 제도, 재정위기관리제도, 지방예산의 효율적 집행⁴²⁾, 국세와 지방세 간의 비율 조정 등이 지속적으로 강조되어 온 핵심 키워드라고 할 수 있다.

39) 중앙정부가 할 것은 중앙정부가 하고 지방정부가 할 것은 지방자치단체가 100% 하는 식으로 해야 문제가 발생하면 어디가 책임져야 하는지 명확히 할 수 있지만, 국세와 지방세가 동시에 투입되는 시스템은 정책이 실패해도 책임 소재를 명확하게 가리기 어렵다(이슈메이커, 2014. 8. 22).

40) 올해 초 정부는 지방자치단체 파산제를 도입한다고 발표했다. 지자체 파산제는 재정이 부실해진 지자체에 대해 빚을 탕감해주고 중앙 정부가 강도 높은 구조조정을 진행하는 제도다. 정부는 지자체의 무리한 개발 사업으로 인한 부채와 지자체의 세수감소로 인해 지자체의 재정위기 가능성이 높아짐에 따라 무분별한 개발, 행사, 축제 등의 방만한 지방재정을 더는 방치할 수 없다는 것이다(이슈메이커, 2014. 8. 22).

41) 지방자치단체가 예산을 효율적으로 운영하기 위해서는 세입을 증대시키거나 세출을 절감할 수 있다. 세입 증대를 위해서는, 누락세원 발굴, 세외수입에 대한 경영기법의 도입, 공유재산 관리업무를 효율적으로 개선하는 것 등이 가능하다. 세출절감을 위해서는, 설계변경이나 신공법 도입, 계약방법 개선, 정부의 기능과 역할 재조정, 업무혁신, 경상경비 등 기타예산 절감 등이 가능하다.

42) 안전행정부는 지난 해 지방자치단체가 공사나 구매계약을 발주부서에 맡기지 않고 심사부서에 한 번 더 검증을 맡긴 계약심사제도를 운영한 결과, 지난 해에만 1조 2천억원이 절감된 것으로 집계되었다고 밝혔다. 계약심사제도는 지방자치단체 계약 체결과정에서 발주부서가 정한 원가, 공법, 설계변경을 심사부서가 다시 한 번 검증해 예산낭비요소를 차단하는 제도이다(국민일보, 2014. 9. 15. 14면).

둘째, ‘중앙정부 권한의 지방 이양’에 대해서는 설문조사 결과는 단순하게 나타났다. 즉, 모든 응답자의 인식차이가 없이 현재 이양수준이 충분하고 앞으로 중요하지 않다는 인식이 많았다. 하지만, 심층면접 결과, 국가공무원과 지방공무원 간의 인식차이가 크게 나타났다. 국가공무원은 현재의 지방이양 수준이 보통 정도이고 앞으로 중요하지 않다고 판단하고 있지만, 지방공무원은 현재의 지방이양 수준이 충분하지 않고 앞으로 지방이양이 중요하다고 보고 있다. 이는 응답자가 소속된 기관(중앙정부, 지방자치단체)의 입장 차이 때문에 업무를 실제로 진행하면서 스스로 느끼는 감정을 표현한 것이라고 해석할 수 있다. 이에 대하여, 시민은 중앙정부 권한의 지방이양 문제에 대해 잘 모르겠다는 입장을 보였다.

지방분권 차원에서 보면, 권한, 업무, 예산 모두가 이양되어야 제대로 된 이양이라고 할 수 있으므로, 지방자치단체가 합리적으로 업무를 추진할 수 있도록 권한과 예산을 함께 이양하는 것이 필요하다고 볼 수 있다.⁴³⁾ 재원이 수반되지 않는 사무 이양은 해당 기능의 부실화를 초래하기 때문이다. 또한, 권한 없는 사소한 업무의 이양이나 일부 집행 업무만의 이양도 지양해야 할 것이다.

정리해 보면, 분권에 대한 질문에서는 모든 응답집단이 지방자치단체의 재정 자립 수준이 가장 시급한 문제라는데 인식을 함께 하였고, 의존재원의 활용과 자주재원의 확충 문제를 고민해야 한다고 제안할 수 있다.

43) 기존에는 중앙정부에서 계약업무를 담당하였으나 2005년에 지방 계약에 관한 법률이 개정되어, 이제는 지방자치단체에서도 계약사무를 자치적으로 처리할 수 있게 되었는데, 이를 지방분권의 사례로 소개할 수 있다.

〈표 V-4〉 분권에 대한 인식조사 결과

설문 목적	설문 내용	설문조사 결과			심층면접 결과			인식차이	시사점
		국가	지방	시민	국가	지방	시민		
지방 자치 주도자	지방자치를 누가 주도 (현 수준)	중앙정부			중앙정부			인식차이 없음	지방자치가 누구를 중심으로 수행되고 있는지 고민 필요
	지방자치를 누가 주도 (중요도)	지방자치단체			지방자치단체			인식차이 없음	
재정 자립 수준	지방자치단체 의 재정자립 수준(성과)	불충분			불충분			지방의 재정이 열악하다는데 공감	지방 재정자립 수준을 높이는 전략 필요
	지방자치단체 의 재정자립 필요(중요도)	중요			중요			지방재정 확충이 필요하다는데 공감	
중앙 권한	중앙의 권한을 지방으로 이양 정도(성과)	충분	보통	불충분	잘 모름	심층면접에서 국가공무원과 지방공무원 인식차이 큼		국가공무원과 지방공무원 인식차이 해소전략 필요	
지방 이양	중앙의 권한을 지방으로 이양할 필요(중요도)	불필요	불필요	중요	잘 모름	시민: 중앙권한 지방이양에 대해 잘 모르겠음		지방이양에 대한 논의 확산 필요	
이양 방식	업무와 재정의 이양 정도	업무와 재원을 함께		업무와 재원을 함께			인식차이 없음	지방이양 방식이 업무와 재원을 함께 이양하고 있는지 고민 필요	

주: 국가: 국가공무원, 지방: 지방공무원, 시민: 시민

5. 협력 분석결과 종합

협력에 대한 인식조사 결과를 요약하면 다음 표와 같다. 첫째, 지방자치단체 간의 협력의지에 대해서는, 국가공무원과 시민은 성과가 미흡하다는 입장이었지만 지방공무원은 지방 간 협력의지가 성과가 있다고 인식하여 차이를 보였는데, 이는 지방공무원이 스스로를 관대하게 인식한 결과라고 볼 수 있다.

둘째, 지방자치단체 간의 협력시스템에 대해서는, 모든 응답자가 성과를 낮게 보았고 특히 국가공무원과 시민은 지방 간의 협력시스템이 향후 중요하다고 응답하여 개선을 촉구하였다. 이에 대해 지방공무원은 비록 성과가 낮지만 중요도가 높지 않다고 응답하여 지방 간의 협력시스템에 대해서도 지방공무원이 스스로를 관대하게 인식하고 있다고 볼 수 있다.

셋째, 중앙정부와 지방자치단체 간의 협력에 대해서는, 국가공무원이 스스로를 관대하게 인식하여 현재 성과가 충분하다고 보았고, 지방공무원과 시민은 중앙과 지방 간의 협력이 부족하다고 응답하였다. 특히, 지방공무원은 중앙과 지방 간의 협력이 현재 불충분하고, 앞으로 중요하다고 응답하면서 중앙정부의 협력을 촉구하였다. 중앙공무원의 협력의지에 대해서도 표면적으로만 협력하겠다고 할 뿐 실제 행동은 그렇지 못하다고 설명하였다.

넷째, 정부간 협력을 질문할 때, 공무원은 스스로를 관대하게 평가하는 경향이 있고 시민은 중앙정부와 지방자치단체의 구분없이 정부간 협력이 부족하다는 경향을 보여서, 정부간 협력에 대한 공무원과 시민 간의 인식차이를 확인할 수 있었다. 즉, 국가공무원은 지방 간의 협력의지와 협력시스템에 대해서는 성과가 낮다고 응답하였지만, 중앙과 지방 간의 협력에 대해서는 성과가 충분하다고 응답하였고, 지방공무원은 지방 간의 협력의지와 협력시스템에 대해서는 향후 불필요하다고 응답하였지만, 중앙과 지방 간의 협력에 대해서는 향후 필요하다고 응답하였다.

다섯째, 시민은 일관되게 지방 간 협력의지, 협력시스템, 중앙 지방 간의 협력 모두 부족하고 앞으로 이를 개선해야 한다고 인식하고 있었다.

정리해 보면, 정부간 협력에 대한 질문에서는 공무원이 사안의 직접적인 당사자가 되는 경우에는 좀 더 관대하게 생각하는 것으로 해석할 수 있다. 정부간 협력에 대한 공무원과 시민 간의 인식차이, 중앙과 지방 간의 인식차이는 상대방에 대한 불신을 낳고 상호 신뢰하지 못하기 때문에 협력이 더 어려운 악순환이 반복된다고 할 수 있다. 정부간 협력을 강화하기 위해서는 상호 신뢰하는 자세가 필요하고, 현재 제도적으로 갖추어져 있는 각종 분쟁조정위원회를 활용하는 방안, 인사교류, 정기적인 회의 등을 대안으로 제안할 수 있다.

〈표 V-5〉 협력에 대한 인식조사 결과

설문 목적	설문 내용	설문조사 결과			심층면접 결과			인식차이	시사점
		국가	지방	시민	국가	지방	시민		
지방간 협력 의지	지방자치 단체간 협력 의지(성과)	불충분	충분	불충분	불충분	보통	불충분	지방: 관대하게 인식, 중앙과 시민: 엄격하게 인식	지방 간 협력의지에 대해서는 서로 다르게 판단
	지방자치 단체간 협력 의지(중요도)	불필요			중요			다른 질문에 비해 상대적으로 중요도가 낮다고 응답함	지방 간 협력의지를 높이는 것보다 협력을 위한 제도, 시스템을 구축하는 것이 가시적임
지방간 협력 시스템	지방자치 단체간 협력 시스템(성과)	불충분			불충분	보통	불충분	지방: '지방 간의 협력의지, 협력시스템'은 상대적으로 중요도가 낮고 잘하고 있다고 인식	지방 간 협력을 위한 제도, 시스템이 필요함
	지방자치 단체간 협력 시스템(중요도)	중요	불필요	중요	중요			지방: 지방 간의 협력보다는 중앙과 지방의 협력에 관심이 필요함	
중앙 지방 협력 정도	중앙-지방간 협력 정도(수준)	충분	불충분		보통		불충분	지방: 중앙정부과 관심이 있는 것처럼 응답했지만, 실제로는 그렇지 않음.	중앙과 지방 간의 협력에 대한 중앙의 관심촉구 필요
	중앙-지방간 협력 필요(중요도)	중요			중요			중앙: 우리는 지방과 협력할 의지가 있고 지방과 협력을 중시함	중앙-지방 간의 인식차이 개선 필요

주: 국가: 국가공무원, 지방: 지방공무원, 시민: 시민

6. 분석결과 종합

본 연구에서 설문조사 결과를 빈도분석한 것은 국가공무원, 지방공무원, 시민의 인식차이를 발견하기 위해서 이고, IPA matrix 상에 실행격자를 작성한 것은 현재 성과와 미래 중요도 간의 인식차이를 밝혀서 지방자치 발전을 위해 관심을 가져야 할 영역을 발견하기 위해서 이다. 이러한 설문조사 내용을 확인하고 응답자 간의 인식차이의 원인을 규명하기 위하여 현장 심층면접을 실시하였다.

다음의 표에서는 중요도와 성과 간의 평균값 차이인 GAP(중요도 - 성과)을 분석한 결과와 다양한 기준으로 IPA 하여 1사분면을 도출한 결과를 총정리하였다. 시각적 효과를 위해 문자를 삽입하고 진한색 이탤릭체로 표시한 부분이 평균값 차이 GAP(중요도 - 성과) 분석과 수차례의 IPA 기법에서 계속 강조되어 온 부분이다. ‘*지방자치단체 재정자립’, ‘*지방자치단체 간의 협력시스템’, ‘❖중앙정부와 지방자치단체 간의 협력’, ‘*지방공무원 역량’, ‘☆시민의 참여의지’가 계속 중요하게 도출되었다. 이는 시급한 지방자치 과제이다.

즉, 국가공무원, 지방공무원, 시민이 인식하기에 ‘지방자치단체의 재정자립 문제’가 중요하지만 그 성과가 미흡하기 때문에 가장 시급하게 해결해야 할 영역 이고, ‘지방자치단체 간에 협력할 수 있는 시스템’을 구축하는 것이 필요하며, ‘중앙정부와 지방자치단체 간의 협력’이 중요하고, 시민참여에서는 ‘시민이 참여하겠다는 의지를 가지는 것’이 필요하다고 정리할 수 있다.

〈표 V-6〉 분석결과 종합(최종)

구분	GAP (중요도-성과)	부문별 IPA	설문전체 IPA	부문 종합 IPA	응답자별 IPA
특징	①중요도와 성과 간 차이 큰 부분 ②통계적으로 유의미한 부분	부문별 전체응답자 결과 (1사분면)	설문전체에 대한 응답자 결과 (1사분면)	부문별 전체응답자 종합결과 (1사분면)	응답자별 결과 (1사분면)
해당 내용	●지방공무원역량, ★참여의지, *재정자립,	지방자율성(지방, 시민),	지방자율성 (지방),	부권 (*재정자립,	국가공무원: (●지방공무원 역량,
		지방책임성(시민),	지방책임성 (시민),	지방이양)	*재정자립,
	●지방공무원 역량 (시민),	●지방공무원역량 (시민),			지방간 협력의지,
	★참여의지 (국가, 지방, 시민),	★참여의지 (지방),			*지방간 협력시스템
	참여제도 (시민),	참여제도 (시민),	협력 (지방간 협력의지,		지방공무원: (지방자율성,
	*재정자립 (국가, 지방, 시민),	*재정자립 (국가, 지방, 시민),	*지방간 협력시스템,		★참여의지,
	*지방간 협력시스템 (국가, 시민),	지방이양 (지방),	◆중앙지방 협력)		*재정자립,
	◆중앙지방 협력 (지방, 시민)	지방간 협력의지 (국가),			지방이양,
		*지방간 협력시스템 (국가, 시민),			*지방간 협력시스템,
		◆중앙지방 협력 (지방, 시민)			◆중앙지방 협력
					시민: (●지방공무원 역량,
					★참여의지,
					*재정자립,
					*지방간 협력시스템

주: 국가: 국가공무원, 지방: 지방공무원, 시민: 시민

제2절 인식조사의 시사점

1. 지방자치의 중요성 발견

본 연구에서 국가공무원, 지방공무원, 시민의 인식을 분석한 결과, 지방자치 영역에서 거의 대부분의 문항이 앞으로 중요하다고 응답되어서, 향후 한국의 지방자치가 국가적으로 볼 때 매우 중요한 영역이라고 판단할 수 있다. 특히, 모든 설문문항에서 미래(중요도) 평균값이 현재(성과) 평균값보다 크기 때문에, 지방자치와 관련한 각종 항목들이 그 중요성에 비해 현재까지 달성한 성과가 낮다고 지적할 수 있다.⁴⁴⁾

IPA를 실시한 전체 36개 설문문항 중에서 14개의 문항이 1사분면에 위치하였고 8개의 문항이 2사분면에 위치하여, 응답자들이 인식하기에 지방자치 영역에서는 앞으로 중요한 혹은 필요한 내용이 많다는 점을 제시할 수 있다. 즉, 20년 이상의 역사를 가지고 있는 지방자치 영역이지만, 개발할 정책 및 사업이 아직도 많다는 점을 강조할 수 있다.

1사분면(중요하지만 성과가 낮음)에 위치한 항목을 나열해 보면, 지방자치단체 자율성(지방공무원의 인식), 지방자치단체 책임성(시민의 인식), 지방공무원 역량(시민의 인식), 시민참여 의지(지방공무원의 인식), 시민참여 제도(시민의 인식), 지방자치단체의 재정자립(모든 응답자), 중앙의 권한 지방이양(지방공무원의 인식), 지방자치단체 간의 협력의지(국가공무원의 인식), 지방자치단체 간의 협력 시스템(국가공무원과 시민의 인식), 중앙정부와 지방자치단체 간의 협력(지방공무원과 시민의 인식) 이었다. 즉, 이 항목들은 현재 성과가 낮지만 앞으로 중요하므로 향후 개선해야 하는 항목이라고 제언할 수 있다.⁴⁵⁾

44) 다양한 평균값을 기준으로 IPA 기법을 적용할 때마다 3사분면(중요도가 낮고 성과도 낮음)에 위치하는 '지방의회 활동'의 경우에도, 설문응답의 평균값을 구해보면 성과의 평균값보다 중요도의 평균값이 더 높기 때문에, 지방의회 활동의 성과 및 수준이 중요도에 미치지 못한다고 할 수 있다. 지방자치의 숲 영역에서 중요도에 비해 성과 및 수준이 낮게 인식되고 있다고 할 수 있다.

〈표 V-7〉 향후 개선해야 할 지방자치 항목

IPA matrix에서 1사분면에 위치한 항목
지방자치단체 자율성
지방자치단체 책임성
지방공무원 역량
시민참여 의지
시민참여 제도
지방자치단체의 재정자립*
중앙의 권한 지방이양
지방자치단체 간의 협력의지
지방자치단체 간의 협력 시스템
중앙정부와 지방자치단체 간의 협력

주: *: '지방자치단체의 재정자립'에 대해서는 모든 응답자가 개선이 시급하다고 응답함

2사분면(중요하고 성과도 높음)에 위치한 항목은, 지방자치단체 책임성(중앙 및 지방공무원의 인식), 지방공무원 역량(중앙 및 지방공무원의 인식), 시민참여 의지(국가공무원과 시민의 인식), 시민참여 제도(국가공무원의 인식), 중앙정부와 지방자치단체 간의 협력(국가공무원의 인식) 이었다. 즉, 현재 성과가 높고 앞으로 중요하므로 이러한 좋은 성과를 지속시켜야 하는 항목들이다.

본 설문조사 결과를 보면, 일관되게, 지방의회의 활동에 대해서는 국가공무원, 지방공무원, 시민 모두 중요도가 낮고 성과도 낮게 인식하고 있어서(3사분면) 지방의회가 지방자치 발전에 크게 기여하지 못하고 있다는 이미지를 주고 있고, 이러한 이미지에 따르면 향후 지방의회의 활동에 대하여 큰 관심을 가지지 않아도 된다고 인식하고 있다고 해석할 수 있다.

45) 지방자치를 어떻게 개혁해야 하는가. 첫째, 지방의 자율권 강화가 필요하다. 법령에 위반하지 않는 범위 내에서 자유롭게 조례를 제정할 수 있게 개정해야 한다. 둘째, 재정 분권이 필요하다. 셋째, 중앙과 지방 간 사무 배분도 조정되어야 한다. 넷째, 공직 역량이 강화되어야 한다. 다섯째, 주민 참여가 활성화되어야 한다(이승중, 2014b).

2. 시급한 지방자치 과제 도출

본 연구에서 빈도분석, 중요도(미래)와 성과(현재) 간의 평균값 차이 GAP 분석, IPA 기법, 심층면접 결과를 총 종합해 해 보면, ‘지방자치단체의 재정자립’, ‘지방자치단체 간의 협력시스템 구축’, ‘중앙정부와 지방자치단체 간의 협력’, ‘지방공무원의 역량 제고’, ‘시민의 참여의지 고양’ 등이 2014년 11월 현재 가장 시급한 지방자치 과제라고 강조할 수 있다.

첫째, ‘지방자치단체의 재정자립’에 대해서는, 국가공무원, 지방공무원, 시민 모두 강조하고 있는 상황이다. 즉, 현재 지방자치단체의 재정자립 수준이 매우 낮으며, 지방자치가 발전하기 위해서는 지방자치단체가 재정자립을 하는 것이 매우 중요하다는데 인식을 함께 하고 있다. 특히, 지방자치단체의 자율성 및 책임성을 강화시키기 위해서는 지방의 재정자립 문제가 먼저 해결되어야 지방의 자율성 및 책임성이 강화될 수 있다는 점에서 중요하므로 현재 20% 정도인 지방세 비중을 30% 수준으로 높여야 한다고 제안할 수 있다. 자주재원은 지방자치의 기초 요건이므로, 지방자치단체의 재정자립을 위한 관심과 노력이 계속되어야 할 것이다.⁴⁶⁾ 현재 의존재원인 국고보조금, 지방교부세를 활용하는 방안과 지방소비세, 지방소득세 등 자주재원을 확충할 수 있는 방안이 제시되어야 할 것이다. 지방자치단체의 재정자립 문제에 대해서는 국가공무원, 지방공무원, 시민의 인식이 다르지 않기 때문에, 재원확보 및 재정자립 전략을 지속적으로 고민해야 할 것이다.

둘째, ‘지방자치단체 간의 협력시스템 구축’의 필요성은 정부 간의 협력을 위한 공식적인 채널이 필요하다는 점을 보여준다. 사회가 다원화되고 이해관계가 첨예하게 대립함에 따라 정부 간의 갈등이 내재되어 있기 때문에 갈등, 분쟁, 협력 등에 관심을 가져야 할 것이다.⁴⁷⁾ 특히, 시스템이 구축되지 않으면 누가 지방

46) 지방자치단체 재정이 나빠지기 시작한 것은 2010년 지방선거 이후 무상급식이 확대되면서 커졌다. 2010년 5,630억원에 머물던 예산이 2014년에 2조 6,239억원으로 늘어났고, 2014년 무상보육 예산 3조 3,000억원, 기초연금 예산 5조 3,000억원 등 여야가 경쟁적으로 복지예산을 기하급수적으로 늘렸다. 이렇게 급증하는 복지예산에 대응할 수 있는 현실적인 수단은 많지 않다(한국경제, 2014. 9. 15. 4면).

자치단체장인가, 누가 협력 업무를 담당하는가, 담당자에 따라 협력이 강화되는 분야가 생기고 협력이 어려운 분야가 생기는 등 달라지기 때문에 협력을 뒷받침해 줄 시스템이 필요하다고 할 수 있다. 즉, 불완전한 시스템은 시스템을 운영하는 담당자의 재량에 따라 달리 활용될 수 있기 때문에 협력시스템을 제도적으로 구축하는 것이 지방간 협력을 강화하는 도구로 사용될 수 있을 것이다.

셋째, ‘중앙정부와 지방자치단체 간의 협력’을 강화할 수 있는 방안이 필요하다. 설문조사와 심층면접 결과 국가공무원은 지방자치단체와 협력하겠다는 의지를 보이고 있지만, 이러한 국가공무원의 인식에 대해 지방공무원은 회의적이고 부정적인 시각을 보이고 있었다. 즉, 중앙과 지방 간의 협력은 중앙정부보다는 지방자치단체에서 더 중요하게 생각하고 있기 때문에 중앙과 지방 간의 정기적인 교류의 장을 건의하는 의견도 있었다.

넷째, ‘지방공무원의 역량 제고’는 지방자치단체의 경쟁력 제고, 지방자치단체의 성과 강화 등을 위해 강조되는 영역으로, 지방자치의 발전을 위해서는 지방자치단체 구성원인 지방공무원의 업무능력, 업무의지, 사기 등이 강조되어야 할 것이다. 지방자치의 한 축을 담당하는 지방공무원의 역량이 확보되어야 본연의 업무에 충실할 수 있고 재정자립을 위한 제도설계가 가능하며 필요한 각종 시스템을 발굴할 수 있고 중앙과 지방 간의 관계 정립, 정부와 시민 간의 관계 정립 등을 책임질 수 있기 때문이다. 앞서 심층면접에서 제시된 것처럼, 지방공무원 간의 경쟁구도를 만들면서 동시에 업무에 몰입할 수 있도록 동기유발하는 정책 수단을 사용하는 방안을 강구해야 할 것이다.

다섯째, ‘시민의 참여의지 고양’은 시민참여 및 지방자치의 핵심 내용이자 민주정치의 근본이라고 할 수 있다. 참여의지는 제도 만으로는 고양되기 어려운 무형의 자산이므로, 개인심리적 차원에서 시민의 참여의지를 높일 수 있는 접근이 필요하다고 할 수 있다. 그동안 제시되어 왔던 시민교육, 시민학습 등을 통해

47) 서울시가 기획재정부, 국토교통부, 환경부, 안전행정부에 공문을 보내 노후 하수관로 정비를 위한 국비 연1천억원 지원을 요청했다. 기존에는 하수관로 정비사업이 국비지원을 받았으나 2009년부터 대상에서 제외되었다. 서울시는 이번 국비지원 요청과 별개로, 장기적인 재원확보를 위해 시 하수도사업에 국비지원이 가능하도록 관련법 개정을 추진키로 했다(머니투데이, 2014. 9. 15. 25면).

시민이 참여해야 한다는 의지를 가지도록 하는 것도 하나의 방안이 될 수 있을 것이다.

〈표 V-8〉 개선이 시급한 지방자치 과제

과제 영역	문제점	개선방안
지방자치단체의 재정자립	지방자치단체 재정자립 수준이 매우 낮음	자주재원 확충을 위한 노력 필요
	지방의 재정문제가 해결되어야 지방의 자율성, 책임성 강화 가능	국고보조금, 지방교부세, 지방소비세, 지방소득세 등 여러 대안에 대한 고민 필요
지방자치단체 간의 협력 시스템	지방자치단체 간의 협력을 위한 공식 채널 부족 시스템으로 구축되지 않으면 자치단체장, 담당자 등에 따라 협력에 대한 입장이 달라짐	지방 간 협력시스템 구축에 대한 의견수렴 필요
중앙정부와 지방자치단체 간의 협력	중앙정부보다는 지방자치단체에서 중앙-지방 간 협력에 대해 부정적, 시급하다고 인식함	중앙과 지방 간의 정기적인 교류의 장 구축
지방공무원 역량 제고	아직도 국가공무원보다는 지방공무원의 역량이 부족하다는 인식 팽배	경쟁과 동기유발 등의 정책수단 사용으로 지방공무원 역량 제고 필요
시민의 참여의지 고양	시민참여 제도와 무관하게 시민의 참여의지가 높지 않음	시민교육, 시민학습 등 개인심리적 차원에서의 접근 필요

3. 인식 차이가 있는 영역 도출

본 연구의 분산분석, IPA matrix, 심층면접 등을 통해 국가공무원, 지방공무원, 시민이 각기 다르게 인식하고 있는 항목을 도출하였다. 이렇게 인식차이가 큰 영역을 중심으로 사회 전반의 관심을 제고하고 관련된 정보를 제공하며 활발한 담론을 통한 이슈 제기가 필요하다고 할 수 있다.

첫째, 중앙정부가 지방자치 의지를 가지고 있는지에 대해서는, 국가공무원은 중앙정부가 지방자치 의지를 가지고 있다고 인식하는 반면, 지방공무원은 중앙정부가 지방자치 의지가 없다고 인식하고 있고, 시민은 보통 이하로 인식하고

있어서 인식의 차이를 보이고 있다. 즉, 국가공무원은 스스로 지방자치 의지가 있다고 생각하고 있지만, 지방공무원과 시민은 중앙정부가 지방자치에 큰 관심이 없다고 판단하는 것이다. 지방자치단체 및 시민이 지방자치를 충분히 실현할 수 있는 상황이라면 이러한 인식 차이가 큰 문제가 없겠지만, 중앙정부가 지방자치의 한 축을 담당하고 있는 우리나라 상황에서는 중앙정부가 스스로를 지방자치 의지가 있다고 인식하는 반면에 다른 행위자들이 그렇지 않다고 인식하는 것은 지방자치 발전에 저해가 될 수 있다고 판단해야 할 것이다.

둘째, 우리나라 지방자치의 발전을 위해 필요한 것을 질문하였는데, 국가공무원은 지방자치단체의 역량과 시민의 관심을, 지방공무원은 중앙정부의 지원과 시민의 참여를, 시민은 시민의 관심과 참여를 응답하여서 인식차이를 보였다. 우선, 국가공무원과 지방공무원은 서로에게 지방자치 역할을 미루는 경향이 있는데, 모든 응답자가 지방자치 발전을 위해서 필요하다고 응답한 시민의 관심과 참여를 더욱 강조하는 것을 제언할 수 있다.

셋째, 교육자치가 필요한지에 대해서는, 국가공무원은 필요없다고 생각하고 있지만 지방공무원은 보통 또는 필요하다고 판단하고 있고 시민은 매우 필요하다고 인식하고 있는 차이를 볼 수 있다. 교육자치의 문제는 최근에는 교육자치와 지방자치의 통합으로까지 확대되고 있는데, 통합에 앞서 명확한 개념 설명과 정책방향을 공개하는 것이 필요할 것이다.

넷째, 지방자치단체가 책임성을 가지고 있는지에 대해서는, 국가공무원과 지방공무원은 책임성이 있다고 보고 있고 시민은 지방의 책임성이 부족하다고 인식하고 있다. 공무원이 스스로를 관대하게 평가하는 경향이 나타나기 때문이라고 해석할 수 있기 때문에, 외부감사, 외부평가 등 객관적인 책임성 확보 수단을 마련하는 것이 필요하다고 할 수 있다. 또한, 지방자치단체가 책임성을 가지고 일할 수 있도록 지방재정을 확충하고 지방자치단체의 자율성을 강화하는 방안을 제안할 수 있다.

다섯째, 지방공무원이 충분한 역량을 가지고 있는지에 대해서는, 국가공무원과 지방공무원은 지방공무원의 역량이 보통 이상이라고 보고 있고 시민은 부족

하다고 인식하고 있다. 지방자치의 발전을 위해서 지방공무원의 역량 확보가 중요함에도 불구하고 이 역시 공무원이 스스로를 관대하게 평가하는 경향이 나타나기 때문이라고 해석할 수 있기 때문에, 지방공무원 교육 및 훈련강화, 민간경력자 공직채용 등 지방공무원의 역량 강화 전략을 마련하는 것이 필요하다고 할 수 있다.

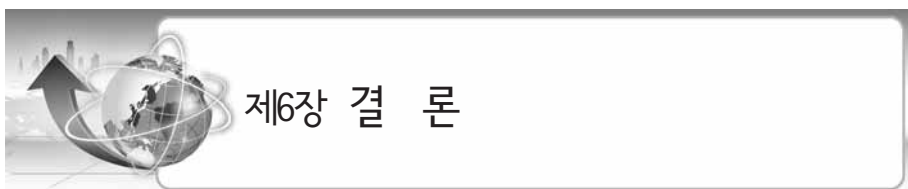
여섯째, ‘시민의 참여제도’에 대해서 국가공무원과 지방공무원은 제도가 충분하다는 입장이었지만 시민은 제도가 불충분하다는 입장이었다. 특히, 지방공무원은 현재 시민참여 제도가 충분함에도 불구하고 시민의 참여의지가 낮기 때문에 시민참여가 잘 되지 못하고 있어서, 시민참여 제도를 구축하는 것보다도 시민의 참여의지 그 자체를 높이는 것이 필요하다는 입장을 보였다. 반면, 시민은 현재 참여제도가 충분하지 않아서 참여제도를 알고 있는 소수가 중복적으로 참여하거나 시민참여가 영향력을 크게 미치지 못하는 제도에 불과하다는 입장이었다. 시민참여 제도에 대한 지방공무원과 시민 간의 인식차이를 알고 이를 개선하려는 노력이 필요하다고 할 수 있다.

일곱째, 정부간 협력(중앙-지방, 지방-지방)에 대해서는 시민 응답자는 일관되게 협력이 부족하다고 인식하고 있는 반면, 국가공무원과 지방공무원은 스스로가 협력의 당사자가 되는 경우에는 긍정적으로 인식하는 관대화 경향을 보여서 인식의 차이가 나타났다. 이러한 인식차이를 극복할 수 있는 협력시스템 및 정기적인 교류가 필요하다고 할 수 있다.

〈표 V-9〉 응답자 간의 인식차이 큰 지방자치 항목

과제 영역	인식 차이	시사점
중앙정부의 지방자치 의지	국가: 지방자치 의지가 있다. 지방자치가 중요하다	지방자치에 대한 중앙과 지방 간의 인식 차이 개선이 가능할 것인지, 어떤 식으로 접근해야 하는지 고민 필요
	지방, 시민: 실제 중앙정부의 행태를 보면, 중앙정부는 지방자치 의지가 없다(지방재정이 충분하지 않다). 지방을 중앙의 하부조직으로 인식하고 있다(권력의 분산을 좋아하지 않는다)	
지방자치 발전을 위해 필요한 것	국가: 지방의 역량, 시민의 관심	국가공무원과 지방공무원은 서로에게 지방자치 역할을 미루는 경향. 시민의 관심, 시민참여를 강조하는 발상의 전환 필요
	지방: 중앙의 지원, 시민의 관심	
	시민: 시민의 관심	
교육자치의 필요성	국가: 불필요	교육자치에 대한 정보공개 필요. 지방자치와 교육자치 통합에 앞서 명확한 개념 설명과 정책방향을 공개하는 것이 필요
	지방: 보통, 필요	
	시민: 필요, 매우 필요	
지방자치단체의 책임성	국가, 지방: 보통 이상(공무원은 스스로를 관대하게 인식)	외부감사, 외부평가 등 객관적인 책임성 확보 수단 마련, 지방재정 확충, 지방의 자율성 확보 필요
	시민: 불충분(시민은 공무원을 엄격하게 평가)	
지방공무원의 역량	국가, 지방: 보통 이상(공무원은 스스로를 관대하게 인식)	지방공무원 교육 및 훈련강화, 민간경력자 공직채용 등 지방공무원의 역량 강화 전략을 마련
	시민: 불충분(시민은 공무원을 엄격하게 평가)	
시민의 참여제도	국가, 지방: 충분	시민참여 제도에 대한 공무원과 시민의 인식차이 개선 필요
	시민: 불충분	
지방자치단체 간 협력	국가: 불충분	인식차이가 불신을 낳고 상호신뢰가 어려운 악순환 발생, 지방 간 협력시스템 구축
	지방: 충분(스스로를 잘하고 있다고 인식)	
	시민: 불충분	
중앙-지방 간 협력	국가: 충분(스스로를 잘하고 있다고 인식)	인식차이가 불신을 낳고 상호신뢰가 어려운 악순환 발생, 중앙-지방 정기적 회의 구축
	지방, 시민: 불충분	

주: 국가: 국가공무원, 지방: 지방공무원, 시민: 시민



제1절 연구결과의 요약

본 연구는 우리나라 지방자치의 현 주소를 점검하는 차원에서 ‘지방자치의 전반적인 내용’에 대한 국가공무원, 지방공무원, 시민의 인식을 조사·분석하는 연구목적으로 시작되었다. 이와 같은 연구목적의 달성을 위해, 본 연구에서는 ‘지방자치’를 ‘일정 지역의 주민들이 해당 지역 내의 공공사무를 스스로의 의사와 책임 하에 처리하는 제도’로 정의하고, ‘지방자치’가 함의하는 개념과 범위를 ‘인프라’, ‘참여’, ‘분권’, ‘협력’ 등으로 구분하여 설문조사 및 심층면접을 실시하였다.

본 연구의 제2장에서는 지방자치에 관한 이론적 고찰을 실시하였다. 지방자치와 관련한 이론으로 거버넌스론, 시민참여론을 검토하였고 제도로는 지방분권 제도, 시민참여 제도, 역대 정부의 지방분권 추진체계 등을 검토하였다. 특히, 기존 제도 및 연구의 내용을 본 연구의 분석기준에 따라 키워드를 도출하는 방식으로 정리하였다. 이상의 이론과 제도를 대상으로 한 선행연구들을 검토·분석하여 시사점을 도출하였다. 선행연구 검토에서는 본 연구에서 활용하는 연구기법인 설문조사 방식과 IPA(importance performance analysis) 기법에 대한 연구를 살펴보면서 본 연구가 기존의 연구들과 차별성을 가지는 점을 부각시키고자 하였다.

본 연구의 제3장에서는 지방자치에 대한 각 이론과 기존의 연구를 종합하여 지방자치에 대한 인식을 조사하기 위한 분석의 틀을 구성하였다. 즉, 거버넌스론, 시민참여론 등의 연구에서 ‘인프라’, ‘참여’, ‘분권’, ‘협력’을 선정하였다. 본 연구의 설문조사는 총 5단계로 추진되었는데, 문헌조사를 통한 자료수집 및 내용검토, 현장 사전조사를 통한 지방자치 키워드 도출, 전문가 워크숍을 통한 설문문항 개발, 예비 설문조사를 통한 설문지 적용 및 고려사항 도출, 전문가 워크

삽을 통한 설문문항 확정의 순서로 진행되도록 연구설계 하였다. 인식조사는 중앙부처(안전행정부, 보건복지부, 문화체육관광부, 국무조정실) 공무원 100인, 지방자치단체(전국 17개 광역자치단체 및 기초자치단체) 공무원 400인, 시민(전국 17개 광역자치단체) 500인을 대상으로 실시하였다. 단순한 설문조사 결과를 보완·해석하기 위해 심층면접을 총 4단계로 추진하였는데, 전문가 워크숍을 통한 심층면접지 작성, 보완분석 대상 선정을 통한 심층면접 대상자 선정, 문헌검토를 통한 관련 내용습득, 현장 방문 및 심층면접의 순서로 진행되도록 연구설계 하였다. 보완분석은 중앙부처(안전행정부, 보건복지부, 문화체육관광부) 공무원 8인, 지방자치단체(경기 수원시, 충남 천안시, 충북 음성군, 경남 함안군, 서울 서대문구, 서울 성북구) 공무원 9인, 시민(경기 김포시, 충북 충주시, 경기 가평군, 전남 장성군, 서울 강동구, 대구 수성구) 11인을 대상으로 심층면접하였다.

본 연구의 제4장에서는 지방자치에 대한 인식조사 결과를 제시하였다. 첫째, 빈도분석 결과, 설문에 응답한 중앙 및 지방공무원과 시민 응답자 전체의 62.9%가 우리나라 지방자치가 잘 되지 못한다고 응답하였고 전체 응답자의 84.6%가 지방자치가 필요하다고 응답하였다. 중앙정부가 지방자치단체를 어떻게 보는가의 질문에 대해 국가공무원(69.0%)은 서로 돕는 협력자라고 응답하였지만, 지방공무원(80.3%)과 시민(58.2%)은 지방의 하부조직이라고 응답하였다. 중앙정부가 지방자치 의지가 있는가에 대해서도 국가공무원(52.0%)은 중앙이 지방자치 의지가 있다고 하였지만, 지방공무원(85.3%)과 시민(81.8%)은 보통이하를 응답하였다. 우리나라에 적합한 중앙-지방 유형에 대해서는 중앙(58.0%) 및 지방공무원(54.6%)은 광역형 지방자치를 응답하였고, 시민(52.5%)은 현재의 지방자치를 응답하여 차이를 보였다. 우리나라 지방자치가 발전하기 위해 필요한 것에 대해서는 전체 응답자가 지방의 역량 또는 주민의 관심과 참여를 선택하였다. 자치경찰의 필요성에 대해서는 전체 응답자가 필요하다고 응답한 반면, 교육자치에 대해서는 지방공무원(40.5%)과 시민(58.6%)이 필요하다고 응답하여 차이를 보였다. 국가공무원(55.0%)은 현재 시민참여를 시민이 주도하고 있다고 응답한 반면, 지방공무원(66.4%)과 시민(55.4%)은 현재 시민참여를 정부가 주도하고 있다고 응

답하였다. 하지만, 전체 응답자가 앞으로 시민참여는 시민이 주도해야 한다고 응답하였다. 현재 지방자치를 누가 주도하고 있는가에 대하여는 전체 응답자가 중앙정부가 지방자치를 주도하고 있다고 응답하였고, 앞으로는 지방자치단체가 지방자치를 주도하는 것이 필요하다고 응답하였다. 또한, 중앙정부의 권한을 지방자치단체로 이양할 때는 업무와 재정을 함께 이양하는 것이 필요하다고 응답하였다.

둘째, 미래(중요도)와 현재(성과) 간의 평균값 차이를 분석한 결과, 미래(중요도)와 현재(성과) 간의 차이가 크면서 통계적으로 유의미한 설문문항은 지방 재정자립(1.92, 국가공무원, $p=0.002$) > 지방 재정자립(1.89, 지방공무원, $p=0.000$) > 지방 재정자립(1.68, 시민, $p=0.000$) > 지방공무원 역량(1.58, 국가공무원, $p=0.000$) > 지방공무원 역량(1.47, 시민, $p=0.000$) > 시민 참여의지(1.39, 국가공무원, $p=0.006$) 등으로 나타났다.

셋째, IPA 기법을 적용한 결과를 간략하게 정리하여 1사분면 상에 도출된 항목을 정리하였다. 우선, 부문별 IPA 결과, ‘인프라’ 영역에서는 ‘인프라’ 영역에서는 ‘지방자치단체의 자율성(지방공무원, 시민)’, ‘지방자치단체의 책임성(시민)’, ‘지방공무원의 역량(시민)’이고, ‘참여’ 영역에서는 ‘시민의 참여의지(모든 응답자)’, ‘시민의 참여제도(시민)’이며, ‘분권’ 영역에서는 ‘지방자치단체의 재정자립(모든 응답자)’이고, ‘협력’ 영역에서는 ‘지방자치단체 간의 협력시스템(국가공무원, 시민)’, ‘중앙 지방 간의 협력(지방공무원, 시민)’이다. 다음으로, 응답자별 IPA 결과는 ‘국가공무원’이 인식하기에는 ‘인프라’ 중에서 ‘지방공무원 역량’, ‘분권’ 중에서 ‘재정자립’, ‘협력’ 중에서 ‘지방 간 협력의지’, ‘지방 간 협력시스템’이고, ‘지방공무원’이 인식하기에는 ‘인프라’ 중에서 ‘지방자치단체의 자율성’, ‘참여’ 중에서 ‘시민 참여의지’, ‘분권’ 중에서 ‘재정자립’, ‘중앙정부의 권한을 지방으로 이양’, ‘협력’ 중에서 ‘지방 간 협력시스템’, ‘중앙 지방 협력’이며, ‘시민’이 인식하기에는 ‘인프라’ 중에서 ‘지방공무원 역량’, ‘참여’ 중에서 ‘시민 참여의지’, ‘분권’ 중에서 ‘재정자립’, ‘협력’ 중에서 ‘지방 간 협력시스템’이다. 설문 전체 IPA 결과는 ‘지방자치단체의 재정자립(전체 응답자)’, ‘지방자치단체

간의 협력 시스템(국가공무원과 시민), ‘중앙정부와 지방자치단체 간의 협력(지방공무원과 시민)’, ‘지방자치단체 자율성(지방공무원)’, ‘지방자치단체 책임성(시민)’, ‘지방공무원 역량(시민)’, ‘시민참여 의지(지방공무원)’, ‘시민참여 제도(시민)’, ‘중앙권한 지방이양(지방공무원)’, ‘지방자치단체 간의 협력의지(국가공무원)’으로 총 14개 항목이다. 부문별 IPA 결과를 종합한 내용은 ‘분권’, ‘협력’이 강조되고 있다.

넷째, 총 28인을 대상으로 실시한 심층면접 결과는 면접질문에 따라 달라서 심층면접 결과를 일률적으로 종합하기 어렵지만, 대체적으로 제4장의 설문조사 결과와 제5장의 심층면접 결과가 유사한 양태를 보였다.

다섯째, 국가공무원-지방공무원-시민 간의 인식차이가 큰 항목은, ‘중앙정부가 지방자치 의지를 가지고 있는지’, ‘교육자치가 필요한지’, ‘지방자치단체가 책임성을 가지고 있는지’, ‘지방공무원이 충분한 역량을 가지고 있는지’, ‘시민의 참여의지가 충분한지’, ‘정부간 협력관계’ 등으로 요약할 수 있다. 이렇게 인식차이가 큰 항목에 대해서는 사회 전반의 관심을 제고하고 관련된 정보를 제공하며 활발한 담론을 통한 이슈 제기가 필요하다고 할 수 있다.

본 연구를 종합해 보면, IPA 기법의 특성상 해당 설문문항에 대한 응답자 전체의 평균값을 기준으로 현재(성과)와 미래(중요도)의 4사분면 상에 위치하기 때문에, 하나의 설문문항을 대상으로 도출한 IPA 4사분면과 여러 개의 설문문항을 대상으로 도출한 IPA 4사분면이 다른 양상을 보이게 된다. 또한, 하나의 응답집단을 대상으로 도출한 IPA 4사분면과 여러 개의 응답집단을 대상으로 도출한 IPA 4사분면이 다른 양상을 보이게 된다. 이는, 연구자가 어떤 논리를 기준으로 연구하는가에 따라서 IPA 활용이 달라질 수 있음을 보이는 것으로, 광범위한 자료를 기초로 IPA 기법을 적용했기 때문에 가시적으로 확인할 수 있는 내용이다.

제2절 정책 건의

본 연구에서는 ‘지방자치의 전반적인 내용’에 대한 인식을 조사·분석하기 위하여 인프라, 참여, 분권, 협력을 중심으로 설문조사와 심층면접을 실시하였다. 본 연구 결과, 명확하게 1사분면에 해당되는 정책 및 사업에 대해서는 정책적으로 개발할 필요가 있다. 즉, ‘지방자치단체의 재정자립’, ‘지방자치단체 간의 협력시스템 구축’, ‘중앙정부와 지방자치단체 간의 협력’, ‘지방공무원의 역량 제고’, ‘시민의 참여의지 고양’ 등에 정책적 관심을 가져야 할 것이다.

첫째, 지방자치단체의 재정자립 확충을 위해, 지방재정, 과산, 부채, 지방간 재정격차 등에 큰 관심을 가질 필요가 있다. 긴급 재정관 제도가 2014년 하반기 도입이 예정되어 있고, 주민세 및 자동차세의 대폭 인상⁴⁸⁾이 예정되어 있으며, 지방재정의 효율성 확보를 위해 경상경비 및 행사·축제성경비의 비율 점검, 자체사업 연말지출원인행위 비율 점검, 세출예산 절감비율 점검, 계약심사제도 운영 등을 시행하고 있다. 지방자치단체의 재정자립의 문제는 중앙정부의 국고보조금 등을 받음으로써 중앙정부에 대한 의존도가 높아지는 점을 경계해야 하며, 그런 점에서 의존재원이 아닌 자체재원 확보가 필요한 상황이다. 지방소비세의 세율 인상, 지방소득세 강화, 국세와 지방세 간의 비율 조정 등이 지속적으로 주장되고 있는 것도 지방자치단체의 자체재원을 확보하기 위한 움직임이라고 해석할 수 있다. 특히, 지방세 세율이 수도권에 편중되어 있어서 수도권과 비수도권 간의 재정격차가 심화될 우려가 있다는 점에도 경계해야 할 것이다.

둘째, 지방자치단체 간의 협력시스템을 구축하기 위해서는, 현재 운영 중인 중앙분쟁조정위원회와 지방분쟁조정위원회를 활성화하는 것을 제안할 수 있다. 협력과 파트너십이라는 거버넌스 원리를 정부간 협력에 활용할 필요가 있다.

48) 안전행정부는 12일 ‘2014 지방세법개편안’에서 주민세와 자동차세 인상 계획을 발표했다. 전국 평균 4,620원인 주민세를 1만~2만원으로 올리고, 영업용 자동차세를 2017년까지 100% 인상하겠다는 것이 대(한국경제, 2014. 9. 15. 4면). 증세안이 서민의 세 부담만 늘린 것도 문제지만, 납세자인 국민과 최소한의 논의없이 일방적으로 추진되고 있다. 지방세 인상이 15일 입법예고되지만 예고기간이 길지 않을 것으로 보인다(경향신문, 2014. 9. 15. 1면).

셋째, 중앙정부와 지방자치단체 간의 협력을 강화하기 위해서는, 현재 운영 중인 행정협의조정위원회의 기능을 재조정하는 방안을 제안할 수 있고, 중앙분쟁조정위원회, 지방분쟁조정위원회, 행정협의조정위원회 제도를 종합하여 기능의 통폐합을 통한 제도의 실효성 확보 노력이 필요하다고 제안할 수 있다. 또한, 중앙지방협력회의 설치법을 제정하는 것을 시도지사 협의회에서 주장하고 있는 만큼, 중앙과 지방의 협력을 강화할 수 있는 제도적 장치가 구축·운영되어야 할 것이다.

넷째, 지방공무원의 역량을 강화하기 위해서는, 능력있는 인재를 채용하고 채용 후에 전문성 확보를 위해 보직관리 제도를 도입하며, 교육에 대한 투자와 지속적인 교육훈련을 통해 지방공무원의 업무능력과 사기를 진작시키는 전략이 필요하다고 할 수 있다. 또한, 교육훈련에 투입할 수 있는 지방자치단체의 예산 자율성이 확보되어야 할 것이다. 교육훈련을 위해서는 행정안전부 지방행정연수원, 한국지방행정연구원, 각 지방자치단체의 인재개발원 등의 교육 프로그램을 내실 있게 운영하는 방안도 고민할 수 있다. 특히, 초선 지방자치단체장에 대한 교육을 의무화하는 것을 제언할 수 있다.

다섯째, 지방자치는 시민참여를 필수적으로 요구한다. 시민의 참여 의지를 높이기 위해서는, 시민이 참여하는 것이 필요하다는 인식의 전환이 선행되어야 할 것이다. 시민이 리더십과 주인의식·시민의식을 가지고 언론이나 시민단체가 적극적이고 긍정적인 역할을 수행하는 것이 필요하며, 참여의 주체인 시민의 의식과 역량이 가장 중요한데,⁴⁹⁾ 시민참여를 성공하기 위해서는 참여의 경험이 필요하다.

본 연구의 정책건의에서도 알 수 있듯이, 지방자치는 종합행정의 영역이기 때문에 관심을 가져야 할 항목이 복잡·다양하고, 재정·협력·공무원 역량·시민참여 등 광범위한 내용이 중요하게 선정되었다. 이는 본 연구가 지방자치 전반에 대

49) 주민이 정책과 공공서비스를 설계하는 ‘국민디자인 프로젝트’ 방식을 도입하여, 주민이 정부 3.0에 직접 참여할 수 있도록 할 방침이다. 디자인전문가, 일반주민, 공무원이 새로 시작할 정책이나 사업을 하나씩 맡아서 설계하는 것으로, 공공서비스를 실제로 이용하는 사람 위주의 ‘서비스 디자인’이라는 방법을 적용한다(파이낸셜 뉴스, 2014. 9. 15. 2면).

한 인식 조사를 실시하였기 때문에 도출된 결과라고 할 수 있다. 1991년 지방의회 선거 이후 20년 이상 동안 우리나라의 지방자치는 재정·협력·공무원 역량·시민참여 등 다양한 분야가 중요함에도 불구하고 그 성과는 낮았다고 평가할 수 있다.

앞으로, 지방자치의 발전을 위해서는 전국 규모의 실태조사가 정기적으로 광범위하게 이루어져야 할 것으로 예상되며, 중요함에도 불구하고 성과가 낮은 영역에 대한 다양한 차원의 조사·연구가 실시될 필요가 있다. 향후 연구에서 이러한 점을 보완할 수 있기를 기대하며, 본 연구가 지방자치 발전에 필요한 큰 방향성을 제공할 수 있기를 기대한다.

[참고문헌]

- 강정석·이재호·최호진. (2010). 정부신뢰와 소통제고를 위한 Public Relations 시스템 구축. 서울: 한국행정연구원.
- 고길근. (2013). OECD 한국센터 공공거버넌스 프로그램의 개발방향과 전략. 한국정책학회 추계학술발표논문집: 1143-1150
- 고선희·박은숙. (2012). IPA를 이용한 의료관광선택속성 연구. 한국콘텐츠학회논문지. 12(4): 438-447.
- 곽현근. (2012). 동네자치를 위한 동네거버넌스 형성의 방향과 과제 -영국 동네거버넌스 제도 실험의 교훈-. 한국행정학회 하계학술발표논문집: 1-24.
- 권기현. (2007). 정책학의 논리. 서울: 박영사.
- 권오혁. (1993). 지방행정인의 의식조사 연구: 지방공무원과 지방의원의 지방자치 인식. 서울: 한국지방행정연구원.
- 권향원·최도립. (2011). 근거이론적 방법의 이론화 논리에 대한 이해: 한국행정학의 비맥락성과 방법론적 편향성 문제를 중심으로. 한국행정학보. 45(1): 275-302.
- 권혁민. (2013a). 행정에 관한 국민 인식 조사. 서울: 한국행정연구원.
- 권혁민. (2013b). 행정에 관한 공무원 인식 조사. 서울: 한국행정연구원.
- 금창호·최영출. (2012). 이명박정부의 지방분권정책 추진시스템의 평가. 한국행정학회 하계학술발표논문집: 1-16.
- 기영화·김승현·김남숙. (2013). 성미산 지역공동체 커뮤니티웰빙의 패러다임 모형분석: Strauss와 Corbin의 근거이론. 한국행정학보. 47(1): 295-320.
- 김관보·이선영. (2011). 지방정부 예산과정 시민참여의 목표와 성과에 대한 영향요인 연구: 수원시 구조방정식모형을 중심으로. 한국행정학보. 45(3): 279-304.
- 김광휘. (2014). 시민사회단체와 정부의 협력적 거버넌스의 생산성에 관한 연구. 한국정책학회 춘계학술발표논문집: 811-840.
- 김동신. (2012). 네트워크 거버넌스 구성을 위한 위원회형 비영리조직의 역할탐구: 부산국제영화제 조직위원회를 중심으로. 한국행정학보. 46(3): 33-60.
- 김두환. (2013). 결혼비용 실태 및 소비자인식 조사. 서울: 한국소비자원.
- 김민수. (2012). 공공연구기관 거버넌스 점검과 새로운 미션 재정립. 한국행정학회 하계학

술발표논문집: 1-18.

- 김병국 외. (2013). 생활자치합시다: 생활자치의 이론과 실제. 서울: 대영문화사.
- 김상구·최병대. (2004). 정책과정에서의 NGO 역할에 관한 실증적 연구: 관련 집단의 인식을 중심으로. 한국정책학회보. 13(1): 217-241.
- 김성수·양세훈. (2011) 원자력정책 갈등사례에서 과학기술인의 역할 분석 - 지역주민의 인식을 중심으로. 한국공공관리학보. 25(4): 113-142.
- 김성호. (2012). 차기정부 지방분권정책 과제. 한국정책학회 동계학술발표논문집: 153-164.
- 김순은. (2005). 우리나라 도시거버넌스의 실태와 함의: 부산광역시를 중심으로. 지방정부연구. 9(2): 31-60.
- 김연선·이상희. (2013). IPA를 활용한 관광펜션업 선택속성의 중요도-만족도 연구. 한국콘텐츠학회논문지. 13(3): 392-401.
- 김영미·이충기. (2013). 문화융성시대의 문화유산관람선택속성에 대한 IPA 연구: 창경궁 관람객 중심으로. 관광레저연구. 25(7): 113-131.
- 김영인. (2005). 주민자치의식의 변화와 전망. 지방행정. 8월호: 34-42.
- 김은주·배수호·문상호. (2012). 지역의 협력적 거버넌스에 관한 연구: 시화지구(시흥시, 안산시, 화성시) 법제화 사례를 중심으로. 한국정책학회 춘계학술발표논문집: 241-266
- 김종욱. (2012). 로컬 거버넌스에서의 시민참여와 정치적 평등성, 정치적 효능감: 일본의 사례를 중심으로. 한국행정학보. 46(2): 137-160.
- 김지태·권일권·박상현. (2013). IPA기법을 활용한 태권도 수련아동의 도장 선택속성에 대한 중요도와 만족도의 차이분석. 한국체육과학회지. 22(5): 873-886.
- 김진열·정문기. (2012). 상향적 시민참여 거버넌스 활성화 방안 연구: EPG분석을 통한 “시흥의제21의 시민햇빛발전소” 사례를 중심으로. 한국정책학회 하계학술발표논문집: 215-236.
- 김필두·류영아·전성훈. (2012). 지방자치단체 외부인재풀의 구성과 활용 방안. 서울: 한국지방행정연구원.
- 김필두. (2013a). 근린자치 강화를 위한 주민자치회의 바람직한 역할. 한국정책학회 하계학술발표논문집: 89-107.
- 김필두. (2013b). 주민자치회의 성공적 정착 방안: 바람직한 주민자치회 모형. 지방행정. 62: 16-19.

- 김한창. (2013). 거버넌스 지수의 실효성에 대한 소고 -정치성·실용성·규범성을 중심으로-. 한국행정학회 추계학술발표논문집: 2337-2346.
- 김현조. (2009). 지방자치론. 대영문화사.
- 김형성. (2013). 거버넌스에서 국회와 지방의회의 역할에 대한 탐색적 연구: 국책사업에서 국회 및 지방의회의 활동을 중심으로. 한국행정학회 추계학술발표논문집: 2347-2361.
- 김형양. (2004). 로컬 거버넌스 형성의 영향요인에 관한 연구: 부산광역시의 사회복지 및 환경분야를 중심으로. 한국행정논집. 16(1): 29-47.
- 김혜정. (2011). 시민참여의 표준사회경제이론 수정모형의 수립 및 분석. 한국정책학회보. 18(3): 283-310.
- 김혜정. (2012). 지역사회 시민의 참여활동과 영향요인. 한국행정학보. 46(2): 213-240.
- 김혜정·이승중. (2006). 지역시민사회의 역량과 지방정부의 정책혁신. 한국행정학보. 49(4): 101-126.
- 김홍수. (2013). 주민자치센터의 경험과 주민자치회 활성화 방안. 지방행정. 62: 24-27.
- 류영아. (2013). 시민참여 활성화를 위한 시민과 정부의 역할. 서울: 한국지방행정연구원.
- 류춘호. (2010). 바람직한 지방자치 ; 지방자치와 중앙정부의 지방감사에 관한 연구. 한국정책학회 하계학술발표논문집: 477-506.
- 박미영. (2012). 지역혁신 거버넌스 재검토와 중앙-지방 간 역할 정립. 한국행정학회 하계학술발표논문집: 1-18.
- 박미옥. (2013). 박근혜 정부의 주요 국가 정책 기조 ; 녹색혁명과 코그린 거버넌스. 한국행정학회 춘계학술발표논문집: 1820-1842.
- 박민정. (2012). 지방정부의 민간투자사업과 거버넌스 이론적 함의: 경전철 건설사례의 문제점을 중심으로. 한국행정학회 하계학술발표논문집: 1-16.
- 박석희. (2007). 시민참여형 책임운영기관 성과관리의 쟁점과 과제. 한국행정학회 동계학술발표논문집: 1-16.
- 박재욱. (2004). 도시거버넌스와 통치엘리트: 시민의식조사를 중심으로. 21세기 정치학회보. 14(1): 1-23.
- 박재욱·류재현. (2000). 로컬 거버넌스(local governance)와 시장의 리더쉽. 한국행정학회 학술대회 발표논문집. 1-7.
- 박해욱·최정우. (2012). 주민자치 시대의 이·통장제도 개선에 관한 실증연구: 이·통장과 공

- 무원의 인식 비교를 중심으로. 한국정책연구. 12(3): 177-194.
- 박해육·최정우. (2013). 총액인건비제 도입이 지방자치단체의 조직관리에 미치는 영향. 지방정부연구. 17(3): 177-200.
- 배응환. (2004). 로컬거버넌스: 갈등에서 협력으로. 지방행정연구. 19(2): 187-215.
- 배응환. (2010). 지방자치: 정치와 행정 그리고 거버넌스 -2010년 민선5기 지방자치현상을 중심으로. 한국행정포럼(한국행정학회 소식지). 132: 26-35.
- 배인명. (2007). 민선서울특별시시장의 정책정향에 대한 비교연구. 한국지방자치학회보. 19(4): 217-239.
- 배일섭. (2007). 행정학 교육, 연구 공동체의 미래와 정책 재창조 ; 시민참여를 위한 PCRM 활용 방안에 관한 연구. 한국정책학회 하계학술발표논문집. 109-125.
- 보건복지부. (2009). 지역사회복지협의체 운영지침. 서울: 보건복지부.
- 서순탁·민보경. (2005). 지역발전을 위한 협력적 거버넌스에 관한 연구. 지역사회발전연구. 30(2): 25-44.
- 서울특별시. (2006). 2006 달라진 시정 2007 달라지는 시정. 서울특별시.
- 서울특별시. (2006). 시정운영 4개년 계획 2006-2010. 서울특별시.
- 서울특별시. (2007). 서울 창의로 시작합니다. 오세훈 서울특별시시장 연설문집1. 서울특별시.
- 서재호. (2013). 주민자치 활동 참여와 공동체 의식: 부산광역시 4개 동 주민자치센터 주민의 인식조사를 토대로. 한국사회와 행정연구. 24(2): 437-459.
- 성지연·김지환. (2014). 기후변화대응을 위한 녹색기술 거버넌스 연계방안 마련 연구. 한국정책학회 춘계학술발표논문집: 704-716.
- 성지은. (2012). 과학기술혁신 거버넌스 검토와 새로운 개편 방안. 한국행정학회 하계학술발표논문집: 1-22.
- 소순창·유재원. (2005). 로컬거버넌스로서의 짧은 여정과 새로운 여정: 정책과정의 행위자 네트워크를 중심으로. 한국사회와 행정연구. 15(4): 299-319.
- 송건섭·이근수. (2011). 지방선거와 유권자 투표선택: 종단 분석 2002, 2006, 2010 지방선거의 대구, 경북지역 유권자 인식조사를 중심으로. 한국행정학회 하계학술발표논문집: 1-17.
- 송혜진·김유승. (2012). IPA를 활용한 중앙정부처 기록전문직 직무인식에 관한 연구. 한국기록관리학회지. 12(3): 117-136.
- 심익섭. (2012). 주민자치회의의 제도화 방안과 발전방향에 관한 연구. 지방행정연구. 26(4):

57-84.

- 안성호·이정주. (2004). 로컬 거버넌스와 지역경쟁력. 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집. 1-16.
- 안용식 외. (2007). 지방행정론. 서울: 대영문화사.
- 안전행정부. (2013). 비영리민간단체 공익활동지원사업 집행지침. 서울: 안전행정부.
- 양하이데·유민봉. (2012). 조직에서 구성원이 경험하는 ‘우리성’에 대한 질적 연구: 근거이론(Grounded Theory)의 적용. 한국행정학보. 46(4): 325-355.
- 염차배. (2010). 지방자치 감사제도 선진화를 위한 비교연구. 한국행정학회 하계학술발표논문집: 1-30.
- 오수길·남승하. (2008). 지방지방자치단체장의 매니페스토 이행과 성과관리 차원: 시민참여 모형을 중심으로. 한국행정학회 하계학술발표논문집: 1-13.
- 오철호 외. (2012). 정책 생태계와 새로운 중소기업 거버넌스의 모색: 하나의 가설. 한국정책학회 동계학술발표논문집: 605-619.
- 유민봉·심형인. (2011). 공무원이 조직생활에서 경험하는 체면 현상과 행위에 대한 질적 연구: 근거이론(Grounded Theory)을 적용하여. 한국행정학보. 45(1): 199-225.
- 유민이·문상호·이숙중. (2012). 사회자본의 정부성과인식에 대한 영향: 시민참여의 매개효과에 대한 집단비교를 중심으로. 한국정책학회보. 21(4): 111-145.
- 유순현. (2013). 읍, 면, 동 주민자치회 시범 실시 방안. 지방행정. 62: 20-23.
- 유재원. (2003). 시민참여의 확대방안. 한국정책과학학회보. 7(2): 105-126.
- 유재원·홍성만. (2004). 정부의 시대에서 꽃핀 Multi-level Governance: 대포천 수질개선 사례를 중심으로. 한국정치학회보. 39(2): 171-194.
- 윤건수. (2013). 경험의 의미와 질적 연구의 연구 과정 : 근거이론에 대한 사례를 중심으로. 한국정책과학학회보. 17(2): 163-200.
- 윤성욱. (2012). 유로존 거버넌스 개혁방안에 대한 비판적 고찰. 한국행정학회 하계학술발표논문집: 1-14.
- 윤수진 외. (2012). 정부연구개발 투자방향성 도출과정에서 시민참여의 한계와 가능성. 한국정책학회 동계학술발표논문집: 303-322.
- 윤지웅·김은주. (2013). 공적개발원조(ODA)가 개발도상국 거버넌스 개선에 미치는 영향. 한국정책학회 추계학술발표논문집: 746-764.
- 윤태범. (2013). 효과적 부패방지 위한 굿 거버넌스의 구축과 활용. 한국행정학회 추계학술

- 발표논문집: 2190-2228.
- 이곤수 외. (2013). 국회신뢰의 영향요인 분석: 국민인식조사를 중심으로. 한국행정논집. 25(2): 359-381.
- 이국운. (2012). 지방분권형 헌법 개정의 필요성과 과제. 한국정책학회 동계학술발표논문집: 165-181.
- 이규환. (2011). 한국지방행정학. 서울: 법문사.
- 이기우. (2010). 헌법상의 중앙집권과 지방분권, 그 현황과 과제. 한국정책학회 추계학술발표 논문집: 305-316.
- 이동규·하민지. (2013). 참여예산제도의 거버넌스적 접근: 대전광역시 대덕구 시민참여예산 제도 사례를 중심으로. 한국행정학회 하계학술발표논문집: 1,466-1,491.
- 이명석 외. (2012). 저출산 정책 효과성 인식 조사: 이론적 연구. 한국행정학회 하계학술발표 논문집: 1-30.
- 이명화·정현석. (2012). 농림수산물 원산지표시제도 집행 거버넌스: 전라남도와 영광군을 중심으로. 한국행정학회 하계학술발표논문집: 1-15.
- 이민호 외. (2013). 지방자치 권한 확대를 위한 준광역시 모델의 설계방안: 통합 창원시의 사례를 중심으로. 한국행정학회 하계학술발표논문집: 2,347-2,370.
- 이상묵. (2009). 협력적 지방정부 운영: 지방자치의 발전과 지역 거버넌스의 역할. 한국정부학회 하계학술대회.
- 이석민·원시연. (2012). 시장형 노인일자리사업에 대한 질적평가, 발전적 평가이론과 근거이론적 방법 접근. 한국행정학보. 46(4): 207-232.
- 이승중. (1998). 민선자치단체장 리더십의 영향요인. 한국행정학보. 32(1): 147-161.
- 이승중. (2001). 지방정치에서의 참여 불평등: 현실과 과제. 한국정치학회보. 35(1): 327-343.
- 이승중. (2003). 지방자치론. 서울: 박영사.
- 이승중. (2004). 지방차원의 정책혁신 확산과 시간: 지방행정정보공개조례의 사례 연구. 한국 지방자치학회보. 16(1): 5-25.
- 이승중. (2005). 참여를 통한 정부개혁: 통제적 참여방식을 중심으로. 한국공공관리학보. 19(1): 19-41.
- 이승중. (2006). 거버넌스와 시민참여. 국정관리연구. 1(1): 64-82.
- 이승중. (2010). 정부신뢰에 대한 종교의 영향. 한국행정학보. 44(1): 99-119.
- 이승중. (2014a). 지방자치론. 서울: 박영사.

- 이승중. (2014b). 데일리한국 칼럼 2014. 10. 23.
- 이승중·김혜정. (2011). 시민참여론. 서울: 박영사.
- 이영범 외. (2012). 근거이론을 통한 사회적기업의 지속발전 모형에 대한 연구 : 서울지역 사회적기업을 대상으로. 한국사회와 행정연구. 22(4): 355-387.
- 이영철. (2014). 근거이론의 근거에 대한 음미 : 방법론과 방법. 한국정책과학학회보. 18(1): 187-214
- 이영희. (2001). 과학기술정책에 대한 시민참여 모델연구. 사회과학연구. 17: 29-47.
- 이용환·송상훈. (2013). 자원봉사 가치 인식조사를 통한 자원봉사 활성화 방안 연구. 경기도: 경기개발연구원.
- 이인원. (2012). 협력거버넌스 형성의 미시적 이해: 정식모형(formal model)의 관점에서 바라본 지역 협력 거버넌스의 성립조건. 한국정책학회보. 21(4): 53-85.
- 이자성. (2012). 읍면동 주민자치회의 주요 쟁점 및 향후 과제. 경남발전연구원 경남정책 Brief: 1-12.
- 이종수. (2013). 몽골 ODA, PPP, 새마을운동 거버넌스. 한국정책학회 추계학술발표논문집: 819-839
- 이주현. (2013). 대도시권 거버넌스와 지방정부의 협력기제에 관한 비교연구. 한국행정학보. 47(3): 309-328.
- 이학식·임지훈. (2013). SPSS 20.0 매뉴얼. 서울: 집현재.
- 임병우·오현주. (2013). 지자체 희망복지지원단에 근무하는 사례관리자의 역할수행 경험에 관한 연구 : 근거이론 적용. 한국정책연구. 13(4): 131-148.
- 임병우·이옥자. (2012). 근거이론을 적용한 노년기 사회활동 경험에 관한 연구 : 사회활동 유형별 참여동기의 유형화. 한국정책연구. 12(4): 497-517.
- 임성일. (2011). 시민참여 예산제도의 의의와 성공적 실시방안. 지방재정과 지방세. 44: 3-42.
- 임성일. (2012). 지방재정 운영의 재정 책임성 제고방안. 지방재정. 2012(3): 8-33.
- 임승빈·이승중. (2005). 지방정부 역량과 자치구의 사회적 자본과의 관계: 서울시 12개 자치구간 비교분석을 중심으로. 지방행정연구. 19(3): 3-26.
- 장덕희. (2013). 지방자치제도 실시 이후 일반재원이 자치단체의 기능별 재정지출에 미친 영향 분석: 정책기능별 비교의 관점에서. 한국정책학회보. 22(1): 1-24.
- 장우영. (2011). 지방자치와 시민참여. OUGHTOPIA, 26(1): 87-112.
- 장후석. (2012). 분노하는 2040, 그러나 희망이 보인다: 2040의 정치 및 경제 인식조사. 현대

- 경제연구원 이슈리포트. 2012-1: 1-18.
- 전대욱·박승규·최인수. (2012). 지역공동체 주도의 발전전략 연구. 서울: 한국지방행정연구원.
- 정명은. (2012). 지방정부의 시민참여제도 시행에 영향을 미치는 요인. 한국행정학보. 46(2): 85-114.
- 정명은·장용석. (2013). 시민참여 제도화 논리에 대한 탐색. 한국정책학회보. 22(1): 109-136.
- 정성영·박한솔·공동성. (2014). 한국 다문화정책의 거버넌스 구조 변화 분석: 안산시 원곡동 사례를 중심으로. 한국정책학회 춘계학술발표논문집: 501-525.
- 정용하. (2006). 한국지방자치의 성과와 한계: 지방분권과 관련하여. 21세기 정치학회 특별학술회의 자료집.
- 정원희. (2012). ICT 거버넌스 해외사례의 정책적 함의. 한국행정학회 하계학술발표논문집: 1-19.
- 정일섭. (2010). 한국지방자치론. 서울: 대영문화사.
- 조성호·신원득. (2012). 2012년 경기도 조직개편의 평가 : 인식조사를 중심으로. 경기도: 경기개발연구원.
- 조원혁. (2013). 일선 경찰관의 재량행위에 관한 연구: 근거이론의 적용. 한국행정학보. 47(3): 389-423.
- 주기완. (2011). 지방자치 관련 법,제도의 변화가 지방채발행규모의 변화에 미친 영향 연구. 한국정책학회보. 20(3): 325-358.
- 주재복. (2013). 정부3.0 시대의 중앙-지방간 소통 및 협력 강화방안. 한국지방행정연구 지방자치포커스. 64: 4-19.
- 주효진·조주연. (2012). 다문화 교육인력 양성사업의 효과성 분석: 서브퀄(SERVQUAL)과 중요도-성취도 분석(IPA) 기법의 적용. 한국사회와 행정연구. 23(1): 143-166.
- 지방분권추진위원회(2011a). 제1기 지방분권추진위 지방분권백서.
- 지방분권추진위원회(2011b). 특별지방행정기관 정비계획서.
- 지우석·강은영·강상준. (2013). 수도권 주민 안전사회 인식조사 및 개선방향. 경기도: 경기개발연구원.
- 천세봉 외. (2013). 과학기술정책 거버넌스 변동에 관한 신제도주의 분석: 노무현 정부와 이명박 정부를 중심으로. 한국정책학회보. 22(4): 87-113.
- 최낙범. (2011). 일본의 지방자치와 지방의회 개혁. 한국행정학회 춘계학술발표논문집: 1-14.

- 최병대. (2003). 함께 다스림(governance)의 재조명: Local governance의 의미와 서울시 시정 참여사업을 중심으로. 한국지방정부학회 2003년도 춘계학술대회 발표논문집.
- 최병호·이근재·문시진. (2012). 지방분권 전,후 시기의 공공자본의 생산성과 공간적 배분 효율성 비교. 지방행정연구. 26(1): 81-106.
- 최영출. (2004). 로컬 거버넌스의 성공적 구현을 위한 정책과제: AHP 방법론의 적용. 지방행정연구. 18(1): 19-50.
- 최영출. (2013). 지방분권 정책의 향후 방향: 영향요인 분석을 중심으로. 한국행정학회 하계 학술발표논문집: 1801-1830.
- 최영출·이지혜. (2014). IPA 매트릭스를 활용한 행복도 증진 요인 분석: 제주특별자치도를 중심으로. 한국자치행정학보. 28(2): 401-423.
- 최영훈. (2013). 외국의 주민자치회 운영사례와 시사점. 한양대학교 지방자치연구소 자치행정연구 5(1): 73-87.
- 최정우. (2008). 중요도 성취도 분석을 활용한 한강공원 관리운영방안. 도시행정학보 21(3): 135-155.
- 최종혁. (2011). 질적연구방법론. 서울: 신정.
- 최태현. (2014). 참여가치인식과 정책이해도를 통한 시민참여 유형화 연구. 한국정책학회보. 23(1): 231-256.
- 최현철. (2013). 사회과학 통계분석: SPSS/PC+ Windows 20.0. 서울: 나남.
- 최홍석·홍성만. (2004). 수자원공급의 거버넌스 변화 분석: 정책공동체에서 이슈네트워크로. 한국행정논집. 16(1): 49-79.
- 한국조세재정연구원. (2011). 공공기관 선진화 정책에 대한 2011년도 국민 인식조사 결과. 재정포럼.
- 한국지방자치학회. (2010). 한일 지방자치 비교. 서울: 대영문화사.
- 한국지방자치학회. (2011). 지방자치와 지역발전. 2011년 동계학술대회 발표자료집.
- 한상연 외. (2013). 사례분석을 통한 협력적 도시거버넌스모형 개발에 관한 연구: 한국과 미국의 사례 비교. 한국정책학회 동계학술발표논문집: 355-376.
- 행정안전부. (2013). 2012 행정안전 통계연보. 서울: 행정안전부.
- 홍정선. (2013). 신 지방자치법. 서울: 박영사.
- 홍준현. (2013). 새 정부의 정책선택 ; 새 정부의 지방분권정책 방향. The KAPS. 32: 16-19.
- 황성수. (2011). 전자거버넌스와 정책의제 설정 -전자정부사이트에서의 정책제안과 시민참여

- 탐색연구-. 한국정책학회보. 20(2): 1-21.
- 황성수. (2012). Gov3.0 시대에 맞는 국정운영방식 모색: Social Media를 활용한 정책홍보와 시민참여를 중심으로. 한국정책학회 추계학술발표논문집: 403-416.
- 황인학·송용주. (2013). 우리나라 국민의 기업 및 경제 현안에 대한 인식 조사 보고서. 서울: 한국경제연구원.
- Anderson, James E. (1984). *Public Policy-Making*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Ansell, C. & A. Gash. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 18(4): 543-571.
- Bohnstedt, G. W. & D. Knoke. (1994). *Statistics for Social Data Analysis*. Itasca: F. E. Peacock Publishers, Inc.
- Bryson, John, Babara Crosby, & Melissa Stone. (2006). The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature. *Public Administration Review Special Issue(December)*: 44-55.
- Burns, Danny, Robin Hambleton, & Paul Hoggett. (1994). *The Politics of Decentralisation*. Macmillan Press.
- Cascio, Wayne F. & Herman Aguinis. (2004). *Applied Psychology In Human Resource Management*. Prentice Hall.
- Dalton, Russell J. (2008). *Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*. Washington, DC: CQ Press.
- Dror, Yehezkel, (1968). *Public Policymaking Reexamined*. Scranton, PA: Chandler.
- Leach, R. H. & T. G. O'Rourke. (1988). *State and Local Government: The Third Century of Federalism*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Lynn, Jr. Laurence, Carolyn Heinrich, & Carolyn Hill. (2001). *Improving Governance: A New Logic for Empirical Research*. Georgetown University Press, Washington, D.C.
- Hogwood, Brian W. & Lewis A. Gunn. (1984). *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press.
- John, Peter. (1998). *Analysing Public Policy*. London: Printer.
- Jones, Charles O. (1984). *An Introduction to the Study of Public Policy*. Monterey, CA: Brooks/Cole.

- Kaid, Lynda Lee, Mitchell S. McKinney & John C. Tedesco (2007). Introduction: Political Information Efficacy and Young Voters. *American Behavioral Scientist*. 50(9): 1093-1111.
- Katzenbach J. R. & D. K. Smith. (2003). *The Wisdom of Teams: Creating the High Performance Organization*. Boston, MA: Harper Business.
- Kaufmann, Bruno., Buchi, Rolf., & Braun, Nadja. (2008). *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond*. Switzerland: The Initiative & Referendum Institute Europe.
- Lasswell, Herold D. (1971). *A Pre-view of Policy Sciences*. New York: American Elsevier.
- Linstone, Harold A. (1984). *Multiple Perspectives for Decision Making*. New York: North-Holland.
- Martilla, J. A. & James, J. C. (1977). Importance-Performance Analysis. *Journal of Marketing*. 41(1): 77-79.
- Nakamura, Robert T. and Frank P. Smallwood. (1980). *The Politics of Policy Implementation*. New York: St. Martin's Press.
- Peters, G. and J. Pierre. (1998). *Governance without Government?: Rethinking Public Administration*. Cambridge University Press.
- Pierre, Jon. (1999). Model of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics. *Urban Affairs*. 34(3): 372-396.
- Pierre, Jon. (2000). Introduction: Understanding Governance. In Jon Pierre(ed). *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*: Oxford Press.
- Perry & Thompson. (2004). *Civic Service: What Difference Does It Make?* New York: M. E. Sharpe.
- Putnam, R. (1995). Bowing Alone: America's Declining Social Capital. *Journal of Democracy*. 6: 65-78.
- Rhodes, R. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies* XLIV, 652-667.
- Rhodes, R. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance and Accountability*. Buckingham: Open University Press.

- Ripley, Randall B. and Grace A. Franklin. (1991). *Congress, the Bureaucracy, and Public Policy*. Monterey, CA: Brooks/Cole.
- Rowe, G.·L. J. Frewer (2000), *Public Participation Methods: A Framework for Evaluation*, *Science Technology & Human Values* 25(1): 3-29.
- Sherry R. Arnstein. (1969). *A Ladder of Citizen Participation*. in *JAIP*. 35(4).
- Stoker, G. (1997). *Local Government in Britain After Thatcher*. in Jan Erik Lane(ed.). *Public Sector Reform*. London: Sage.
- Stoker, G. (1998). *Governance as Theory: five propositions*. *International Social Science Journal*. 50(1): 17-28.
- Stoker, G. (2000). *Urban Political Science and the Challenge of Urban Governance*. In Jon Pierre(ed). *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*: Oxford Press.
- Strauss A. L., & Corbin, J. M. (1998). *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Verba, Sidney & Norman Nie (1972). *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*. Harper & Row.
- Yang, Kaifeng & Kathe Callahan. (2005). *Assessing Citizen Involvement Effort by Local Government*. *Public Performance and Management Review*. 29(2): 191-216.
- Yin, R. K. (2003). *Case Study Research: Design and Methods*. Sage Publications Inc.

■ ■ Abstract

An Analysis on the Perception of Local Autonomy

The history of local autonomy in South Korea is over 20 years. Yet, we don't form a social consensus, and achieve full success of local autonomy. So far many domestic and foreign scholars have studied the local autonomy from various angles. But, actually local autonomy in South Korea is still inadequacy. In the global economic crisis and change of administrative surroundings, it is helpful for local autonomy in South Korea to investigate the perception of wide scope about local autonomy before public policy in local autonomy.

We defined local autonomy, performed the basic data research about local autonomy used quantitative and qualitative methods and suggested infrastructure, citizen participation, decentralization, and cooperation to succeed local autonomy in South Korea. This research findings can be used when policy decision makers determine public policies in local autonomy. The purposes of this study are to investigate and analyse the perception of central public servants, local public servants, and regular citizens about local autonomy.

We extracted keywords about the investigation of wide scope about local autonomy from literature review, institutional review, experts workshops, and pre-survey. We investigated basic questions about local autonomy, and current state(performance) and future necessity(importance) about local autonomy. Then, we suggested questionnaires for infrastructure, citizen participation, decentralization, and cooperation, conducted surveys, in other words, 1,200 copies of questionnaires were distributed to central public servants, local public servants, and regular citizens of 17 metropolitan cities and provinces nationwide and 1,000 valid questionnaires were used for analysis. Using SPSS 20.0 for Windows package, frequency analysis, one way ANOVA, gap analysis, and Importance-Performance-Analysis were conducted. After the survey, public servants of central and local governments, and regular citizens were

given in-depth interviews to supplement the survey results.

First, 62.9% of the respondents said the local autonomy in South Korea was not working well, 84.6% of the respondents said the local autonomy in South Korea is necessary. Many respondents of central public servants said central government and local governments are cooperators and central government has willingness of local autonomy. But, many respondents of local public servants and regular citizens said central government regards local governments as lower organizations and central government has little willingness of local autonomy. Majority of the respondents chose the capability of local governments, interests and participation of citizens, and supports of central governments are necessary for local autonomy in South Korea. Majority of the respondents said autonomous police system is necessary. Many respondents of central public servants said educational autonomy system is unnecessary, but, many respondents of local public servants and regular citizens said educational autonomy system is necessary. Many respondents of central public servants said citizens have taken the lead citizen participation, but, many respondents of local public servants and regular citizens said government have taken the lead citizen participation. Majority of the respondents said central government have taken the lead local autonomy. Majority of the respondents said citizens should lead citizen participation and local government should lead local autonomy.

Second, there are great gaps between current state(performance) and future necessity(importance) in “independence in finances of local governments”, “capacity of local public servants”, and “willingness of citizens participation”. It means the area of “independence in finances of local governments”, “capacity of local public servants”, and “willingness of citizens participation” have few performances and great importance.

Third, we point out “independence in finances of local governments”, “cooperation system among local governments”, “cooperation between central and local government”, “capacity of local public servants”, and “willingness of citizens participation” are most important area to promote the local autonomy in South Korea.

This study is significant as it has analyzed the perception of wide scope about local autonomy and propose the most important area to promote the local autonomy in South Korea. However, it is limited in that it did not review all relevant theories and previous studies; the target case area is limited to basic perception of local autonomy; and systematic case analysis was not conducted. It is expected that future research will complement the limitations of this study.

【부록1】 예비 설문조사지

안녕하십니까? 본 조사는 중앙부처 공무원, 지방자치단체 공무원, 일반시민을 대상으로 ‘지방자치’에 대한 설문조사를 하기 위한 것입니다. 여러 가지로 바쁘시겠지만 간단한 질문이오니 잠깐 틈을 내어주시기를 부탁드립니다.

우리나라 지방자치단체의 “업무수행의 자율성”이 어느 정도라고 보십니까?
우리나라 지방자치단체의 “조직구성의 자율성”이 어느 정도라고 보십니까?
우리나라 지방자치단체의 “지방공무원의 역량”이 어느 정도라고 보십니까?
우리나라 지방자치단체의 “재정자립 수준(지방재정 확충)”이 어느 정도라고 보십니까?
우리나라 지방자치단체의 “책임성”이 어느 정도라고 보십니까?
우리나라 지방자치단체의 “자치경찰” 기능이 어느 정도라고 보십니까?
우리나라 지방자치단체의 “교육자치”가 어느 정도 잘 이루어지고 있다고 보십니까?
우리나라 지방의회가 “전문성”을 어느 정도 가지고 있다고 보십니까?
우리나라 지방의회가 “자율성”을 어느 정도 가지고 있다고 보십니까?
우리나라 지방의회가 수행하는 “지방의정활동”에 대해 어느 정도 만족하십니까?
우리나라 “시민의 주체적인 참여”가 어느 정도라고 보십니까?
우리나라 “시민의 참여역량”이 어느 정도라고 보십니까?
우리나라 “시민의 참여의지”가 어느 정도라고 보십니까?
우리나라 지방자치단체의 “시민참여 제도(주민투표, 주민소환, 주민감사청구 등)”가 어느 정도라고 보십니까?
우리나라 “지방선거 제도”가 잘 되어 있다고 보십니까?
“지방자치에 대한 중앙정부의 의지”가 어느 정도라고 보십니까?
지방자치단체와 “중앙정부가 협력”하는 것이 어느 정도라고 보십니까?
중앙정부가 권한을 지방자치단체에게로 “어느 정도 이양”하고 있다고 보십니까?
중앙정부가 지방자치단체에게 “일(업무)과 돈(재정)을 함께 이양”하고 있다고 보십니까?
중앙정부의 세금 수입과 비교하여, “지방자치단체의 세금 수입”이 어느 정도라고 보십니까?
우리나라 지방자치단체가 “다른 지방자치단체와 협력하겠다는 의지”가 어느 정도라고 보십니까?
“지방자치단체끼리 협력하는 제도”가 어느 정도 갖추어져 있다고 보십니까?
“지방자치단체끼리 분쟁이나 갈등이 생겼을 때 조정하는 기능”이 어느 정도 갖추어져 있다고 보십니까?

【부록2】 예비 설문조사 결과

예비 설문조사 결과를 표로 제시하면 다음과 같다. 예비 설문조사는 분석을 위해 활용되는 것이 아니라 본 설문조사를 실시하는데 필요한 정보, 고려사항, 주의점을 확인하기 위해 실시한 것이다.

〈표 1〉 지방자치단체 업무수행의 자율성

구 분	국가공무원		지방공무원		전문가		시민	
	빈도	백분율	빈도	백분율	빈도	백분율	빈도	백분율
① 매우 부족	—	—	10	40.0	10	33.3	—	—
② 부족	—	—	15	60.0	10	33.3	—	—
③ 보통	10	66.7	—	—	10	33.3	10	33.3
④ 충분	5	33.3	—	—	—	—	10	33.3
⑤ 매우 충분	—	—	—	—	—	—	10	33.3
합 계	15	100.0	25	100.0	30	100.0	30	100.0

〈표 2〉 지방자치단체 조직구성의 자율성

구 분	국가공무원		지방공무원		전문가		시민	
	빈도	백분율	빈도	백분율	빈도	백분율	빈도	백분율
① 매우 부족	—	—	10	40.0	10	33.3	—	—
② 부족	—	—	10	40.0	10	33.3	—	—
③ 보통	10	66.7	5	20.0	10	33.3	10	33.3
④ 충분	5	33.3	—	—	—	—	10	33.3
⑤ 매우 충분	—	—	—	—	—	—	10	33.3
합 계	15	100.0	25	100.0	30	100.0	30	100.0

〈표 3〉 지방공무원의 역량

구 분	국가공무원		지방공무원		전문가		시민	
	빈도	백분율	빈도	백분율	빈도	백분율	빈도	백분율
① 매우 부족	—	—	—	—	—	—	—	—
② 부족	10	66.7	5	20.0	20	66.7	15	50.0
③ 보통	5	33.3	15	60.0	10	33.3	10	33.3
④ 충분	—	—	5	20.0	—	—	5	16.7
⑤ 매우 충분	—	—	—	—	—	—	—	—
합 계	15	100.0	25	100.0	30	100.0	30	100.0

〈표 4〉 지방재정 확충

구 분	국가공무원		지방공무원		전문가		시민	
	빈도	백분율	빈도	백분율	빈도	백분율	빈도	백분율
① 매우 부족	—	—	10	40.0	15	50.0	—	—
② 부족	5	33.3	15	60.0	15	50.0	10	33.3
③ 보통	10	66.7	—	—	—	—	10	33.3
④ 충분	—	—	—	—	—	—	10	33.3
⑤ 매우 충분	—	—	—	—	—	—	—	—
합 계	15	100.0	25	100.0	30	100.0	30	100.0

〈표 5〉 지방자치단체의 책임성

구 분	국가공무원		지방공무원		전문가		시민	
	빈도	백분율	빈도	백분율	빈도	백분율	빈도	백분율
① 매우 부족	5	33.3	—	—	10	33.3	—	—
② 부족	10	66.7	10	40.0	15	50.0	10	33.3
③ 보통	—	—	10	40.0	5	16.7	10	33.3
④ 충분	—	—	5	20.0	—	—	10	33.3
⑤ 매우 충분	—	—	—	—	—	—	—	—
합 계	15	100.0	25	100.0	30	100.0	30	100.0

〈표 6〉 지방자치단체 자치경찰기능

구 분	국가공무원		지방공무원		전문가		시민	
	빈도	백분율	빈도	백분율	빈도	백분율	빈도	백분율
① 매우 부족	-	-	5	20.0	-	-	-	-
② 부족	10	66.7	5	20.0	20	66.7	15	50.0
③ 보통	5	33.3	10	40.0	10	33.3	10	33.3
④ 충분	-	-	5	20.0	-	-	5	16.7
⑤ 매우 충분	-	-	-	-	-	-	-	-
합 계	15	100.0	25	100.0	30	100.0	30	100.0

〈표 7〉 지방자치단체 교육자치기능

구 분	국가공무원		지방공무원		전문가		시민	
	빈도	백분율	빈도	백분율	빈도	백분율	빈도	백분율
① 매우 부족	-	-	-	-	-	-	5	16.7
② 부족	10	66.7	5	20.0	20	66.7	10	33.3
③ 보통	5	33.3	15	60.0	10	33.3	10	33.3
④ 충분	-	-	5	20.0	-	-	5	16.7
⑤ 매우 충분	-	-	-	-	-	-	-	-
합 계	15	100.0	25	100.0	30	100.0	30	100.0

〈표 8〉 지방의회 전문성

구 분	국가공무원		지방공무원		전문가		시민	
	빈도	백분율	빈도	백분율	빈도	백분율	빈도	백분율
① 매우 부족	-	-	10	40.0	15	50.0	-	-
② 부족	5	33.3	15	60.0	15	50.0	10	33.3
③ 보통	10	66.7	-	-	-	-	10	33.3
④ 충분	-	-	-	-	-	-	10	33.3
⑤ 매우 충분	-	-	-	-	-	-	-	-
합 계	15	100.0	25	100.0	30	100.0	30	100.0

〈표 9〉 지방의회 자율성

구 분	국가공무원		지방공무원		전문가		시민	
	빈도	백분율	빈도	백분율	빈도	백분율	빈도	백분율
① 매우 부족	-	-	-	-	15	50.0	-	-
② 부족	-	-	15	60.0	15	50.0	10	33.3
③ 보통	10	66.7	10	40.0	-	-	10	33.3
④ 충분	5	33.3	-	-	-	-	10	33.3
⑤ 매우 충분	-	-	-	-	-	-	-	-
합 계	15	100.0	25	100.0	30	100.0	30	100.0

〈표 10〉 지방의정활동 만족도

구 분	국가공무원		지방공무원		전문가		시민	
	빈도	백분율	빈도	백분율	빈도	백분율	빈도	백분율
① 매우 부족	5	33.3	10	40.0	15	50.0	-	-
② 부족	5	33.3	15	60.0	15	50.0	10	33.3
③ 보통	5	33.3	-	-	-	-	10	33.3
④ 충분	-	-	-	-	-	-	10	33.3
⑤ 매우 충분	-	-	-	-	-	-	-	-
합 계	15	100.0	25	100.0	30	100.0	30	100.0

〈표 11〉 시민의 주체적 참여

구 분	국가공무원		지방공무원		전문가		시민	
	빈도	백분율	빈도	백분율	빈도	백분율	빈도	백분율
① 매우 부족	-	-	-	-	5	16.7	-	-
② 부족	10	66.7	15	60.0	10	33.3	-	-
③ 보통	5	33.3	10	40.0	5	16.7	15	50.0
④ 충분	-	-	-	-	-	-	10	33.3
⑤ 매우 충분	-	-	-	-	-	-	5	16.7
합 계	15	100.0	25	100.0	30	100.0	30	100.0

〈표 12〉 시민의 참여역량

구 분	국가공무원		지방공무원		전문가		시민	
	빈도	백분율	빈도	백분율	빈도	백분율	빈도	백분율
① 매우 부족	5	33.3	-	-	-	-	-	-
② 부족	10	66.7	15	60.0	10	33.3	-	-
③ 보통	-	-	10	40.0	10	33.3	5	16.7
④ 충분	-	-	-	-	10	33.3	15	50.0
⑤ 매우 충분	-	-	-	-	-	-	10	33.3
합 계	15	100.0	25	100.0	30	100.0	30	100.0

〈표 13〉 시민의 참여의지

구 분	국가공무원		지방공무원		전문가		시민	
	빈도	백분율	빈도	백분율	빈도	백분율	빈도	백분율
① 매우 부족	5	33.3	-	-	-	-	-	-
② 부족	10	66.7	10	40.0	10	33.3	-	-
③ 보통	-	-	15	60.0	10	33.3	-	-
④ 충분	-	-	-	-	10	33.3	15	50.0
⑤ 매우 충분	-	-	-	-	-	-	15	50.0
합 계	15	100.0	25	100.0	30	100.0	30	100.0

〈표 14〉 시민참여 제도 충분성

구 분	국가공무원		지방공무원		전문가		시민	
	빈도	백분율	빈도	백분율	빈도	백분율	빈도	백분율
① 매우 부족	-	-	-	-	-	-	-	-
② 부족	-	-	-	-	15	50.0	-	-
③ 보통	5	33.3	10	40.0	10	33.3	15	50.0
④ 충분	10	66.7	15	60.0	5	16.7	15	50.0
⑤ 매우 충분	-	-	-	-	-	-	-	-
합 계	15	100.0	25	100.0	30	100.0	30	100.0

〈표 15〉 지방선거제도 충분성

구 분	국가공무원		지방공무원		전문가		시민	
	빈도	백분율	빈도	백분율	빈도	백분율	빈도	백분율
① 매우 부족	-	-	10	40.0	-	-	-	-
② 부족	-	-	10	40.0	5	16.7	5	16.7
③ 보통	5	33.3	5	20.0	20	66.6	15	50.0
④ 충분	10	66.7	-	-	5	16.7	10	33.3
⑤ 매우 충분	-	-	-	-	-	-	-	-
합 계	15	100.0	25	100.0	30	100.0	30	100.0

〈표 16〉 지방자치에 대한 중앙정부의 의지

구 분	국가공무원		지방공무원		전문가		시민	
	빈도	백분율	빈도	백분율	빈도	백분율	빈도	백분율
① 매우 부족	-	-	10	40.0	-	-	5	16.7
② 부족	-	-	15	60.0	15	50.0	10	33.3
③ 보통	-	-	-	-	15	50.0	15	50.0
④ 충분	15	100.0	-	-	-	-	-	-
⑤ 매우 충분	-	-	-	-	-	-	-	-
합 계	15	100.0	25	100.0	30	100.0	30	100.0

〈표 17〉 중앙과 지방간 협력 정도

구 분	국가공무원		지방공무원		전문가		시민	
	빈도	백분율	빈도	백분율	빈도	백분율	빈도	백분율
① 매우 부족	-	-	-	-	5	16.7	-	-
② 부족	-	-	15	60.0	25	83.3	10	33.3
③ 보통	5	33.3	10	40.0	-	-	20	66.7
④ 충분	10	66.7	-	-	-	-	-	-
⑤ 매우 충분	-	-	-	-	-	-	-	-
합 계	15	100.0	25	100.0	30	100.0	30	100.0

〈표 18〉 중앙의 권한을 지방으로 이양

구 분	국가공무원		지방공무원		전문가		시민	
	빈도	백분율	빈도	백분율	빈도	백분율	빈도	백분율
① 매우 부족	-	-	-	-	10	33.3	-	-
② 부족	-	-	20	80.0	20	66.7	5	16.7
③ 보통	15	100.0	5	20.0	-	-	20	66.6
④ 충분	-	-	-	-	-	-	5	16.7
⑤ 매우 충분	-	-	-	-	-	-	-	-
합 계	15	100.0	25	100.0	30	100.0	30	100.0

〈표 19〉 중앙의 재정과 권한을 지방으로 함께 이양

구 분	국가공무원		지방공무원		전문가		시민	
	빈도	백분율	빈도	백분율	빈도	백분율	빈도	백분율
① 매우 부족	-	-	15	60.0	15	50.0	-	-
② 부족	-	-	10	40.0	15	50.0	5	16.7
③ 보통	15	100.0	-	-	-	-	20	66.6
④ 충분	-	-	-	-	-	-	5	16.7
⑤ 매우 충분	-	-	-	-	-	-	-	-
합 계	15	100.0	25	100.0	30	100.0	30	100.0

〈표 20〉 재정분권 충분성

구 분	국가공무원		지방공무원		전문가		시민	
	빈도	백분율	빈도	백분율	빈도	백분율	빈도	백분율
① 매우 부족	-	-	15	60.0	20	66.7	-	-
② 부족	5	33.3	10	40.0	10	33.3	5	16.7
③ 보통	10	66.7	-	-	-	-	20	66.6
④ 충분	-	-	-	-	-	-	5	16.7
⑤ 매우 충분	-	-	-	-	-	-	-	-
합 계	15	100.0	25	100.0	30	100.0	30	100.0

〈표 21〉 지방자치단체간 협력 의지

구 분	국가공무원		지방공무원		전문가		시민	
	빈도	백분율	빈도	백분율	빈도	백분율	빈도	백분율
① 매우 부족	-	-	-	-	-	-	-	-
② 부족	10	66.7	5	20.0	5	16.7	-	-
③ 보통	5	33.3	10	40.0	15	50.0	20	66.7
④ 충분	-	-	10	40.0	10	33.3	10	33.3
⑤ 매우 충분	-	-	-	-	-	-	-	-
합 계	15	100.0	25	100.0	30	100.0	30	100.0

〈표 22〉 지방자치단체간 협력 제도

구 분	국가공무원		지방공무원		전문가		시민	
	빈도	백분율	빈도	백분율	빈도	백분율	빈도	백분율
① 매우 부족	-	-	-	-	-	-	-	-
② 부족	-	-	10	40.0	5	16.7	-	-
③ 보통	5	33.3	10	40.0	15	50.0	15	50.0
④ 충분	10	66.7	5	20.0	10	33.3	15	50.0
⑤ 매우 충분	-	-	-	-	-	-	-	-
합 계	15	100.0	25	100.0	30	100.0	30	100.0

〈표 23〉 지방자치단체간 분쟁조정 기능

구 분	국가공무원		지방공무원		전문가		시민	
	빈도	백분율	빈도	백분율	빈도	백분율	빈도	백분율
① 매우 부족	-	-	-	-	-	-	-	-
② 부족	-	-	15	60.0	-	-	-	-
③ 보통	5	33.3	10	40.0	20	66.7	15	50.0
④ 충분	10	66.7	-	-	10	33.3	15	50.0
⑤ 매우 충분	-	-	-	-	-	-	-	-
합 계	15	100.0	25	100.0	30	100.0	30	100.0

【부록3】 본 설문조사지

- 중앙부처 공무원용
- 지방자치단체 공무원용
- 일반시민용

지방자치에 대한 의견조사 (중앙부처 공무원용)

안녕하십니까? 귀하의 앞날에 무궁한 발전을 기원합니다.

이 조사는 지방자치에 대한 선생님의 의견을 여쭙고자 실시하는 것입니다. 우리나라는 1991년 지방의원 선거를 시작으로 지방자치가 부활되었고, 올해 6월 4일에 전국동시지방선거를 실시하였습니다. 선생님께서 생각하시기에, 우리나라의 지방자치가 어떠한지 응답해 주십시오.

본 설문은 지방자치에 대한 선생님의 의견을 수렴하기 위하여 작성된 것입니다. 선생님께서 응답하신 내용은 순수하게 통계자료로만 사용되며 다른 목적으로는 절대 사용되지 않습니다. 선생님의 성실한 답변은 우리나라 지방자치 발전에 크게 기여할 것이므로 적극적으로 협조해 주실 것을 부탁드립니다. 감사합니다.

담당자 및 연락처:

한국지방행정연구원

김필두 박사 02-3488-7317

류영아 박사 02-3488-7320

1-1-1. 우리나라 지방자치가 잘 되고 있다고 보십니까?()

- ① 아니다 ② 그렇다

1-1-2. 우리나라에 지방자치가 필요하다고 보십니까?()

- ① 필요없다 ② 필요하다

1-2. 중앙정부에서 지방자치단체를 어떻게 생각한다고 보십니까?()

- ① 서로 돕는 협력자 ② 중앙의 하부조직 ③ 완전히 별개의 조직 ④ 기타

1-3. 중앙정부가 지방자치를 하겠다는 의지가 있다고 보십니까?()

- ① 자치의지가 전혀 없다 ② 자치의지가 없다 ③ 보통이다
④ 자치의지가 있다 ⑤ 자치의지가 아주 많다 ⑥ 기타

1-4. 우리나라에 적합한 중앙-지방 유형은 무엇이라고 보십니까?()

- ① 중앙집권 ② 현재의 지방자치(시, 도 - 시, 군, 구)
③ 광역형 지방자치(시, 도 단위의 지방자치) ④ 읍, 면, 동 수준의 지방자치

1-5. 우리나라의 지방자치가 발전하기 위해서는 무엇이 가장 필요하다고 보십니까?()

- ① 주민의 관심과 참여 ② 주민의 능력(역량)
③ 지방자치단체의 능력(역량) ④ 지방공무원의 관심 ⑤ 지방공무원의 역량
⑥ 지방자치단체 간에 서로 돕고 협력 ⑦ 자치에 대한 명확한 법규정
⑧ 중앙정부의 관심과 지원 ⑨ 대통령의 관심 ⑩ 기타

1-6. 자치경찰 제도가 필요하다고 보십니까?()

- ① 전혀 필요없다 ② 필요없다 ③ 보통이다
④ 필요하다 ⑤ 아주 필요하다

1-7. 교육자치가 필요하다고 보십니까?()

- ① 전혀 필요없다 ② 필요없다 ③ 보통이다
④ 필요하다 ⑤ 아주 필요하다

3-1-1. 우리나라의 시민참여를 누가 주도하고 있다고 생각하십니까?()

① '시민' 이 시민참여를 주도하고 있다
 ② '정부' 가 시민참여를 주도하고 있다.

3-1-2. 우리나라의 시민참여를 누가 주도하는 것이 필요하다고 보십니까?()

① 중앙정부 ② 지방자치단체 ③ 시민 ④ 기타()

4-1-1. 우리나라의 지방자치를 누가 주도하고 있다고 생각하십니까?()

① '지방' 에서 지방자치를 주도하고 있다
 ② '중앙' 에서 지방자치를 주도하고 있다.

4-1-2 우리나라의 지방자치를 누가 주도하는 것이 필요하다고 보십니까?()

① 중앙정부 ② 지방자치단체 ③ 시민 ④ 기타()

	설문문항	←적다 많다→				
		1	2	3	4	5
2-1-1	귀하께서는 우리나라 지방자치단체의 “자율성” 이 어느 정도라고 보십니까?					
2-2-1	귀하께서는 우리나라 지방자치단체의 “책임성” 이 어느 정도라고 보십니까?					
2-3-1	귀하께서는 우리나라 “지방공무원의 역량” 이 어느 정도라고 보십니까?					
2-4-1	귀하께서는 우리나라 “지방의회 활동” 에 어느 정도 만족하십니까?					
3-2-1	귀하께서는 우리나라 “시민의 참여의지” 가 어느 정도라고 보십니까?					
3-3-1	귀하께서는 우리나라의 “시민참여 제도(주민투표, 주민소환, 주민감사청구 등)” 가 잘 마련되어 있다고 보십니까?					
3-4-1	귀하께서는 지역에 문제가 생겼을 때 직접 나서서 것이 그동안 충분하게 있었다고 보십니까?					
4-2-1	귀하께서는 우리나라 지방자치단체의 “재정자립 수준(지방재정 확충)” 이 어느 정도라고 보십니까?					
4-3-1	귀하께서는 중앙정부가 권한을 지방자치단체에게로 “어느 정도 이양” 하고 있다고 보십니까?					
5-1-1	귀하께서는 지방자치단체가 “다른 지방자치단체와 협력하겠다는 의지” 가 어느 정도라고 보십니까?					
5-2-1	귀하께서는 “지방자치단체끼리 협력하는 제도” 가 잘 갖추어져 있다고 보십니까?					
5-3-1	귀하께서는 “중앙” 과 “지방” 이 어느 정도 협력하고 있다고 보십니까?					

	설문문항	←아니다 그렇다→				
		1	2	3	4	5
2-1-2	귀하께서는 우리나라 지방자치단체가 “자율성” 을 더 가져야 한다고 보십니까?					
2-2-2	귀하께서는 우리나라 지방자치단체가 “책임성” 을 더 가져야 한다고 보십니까?					
2-3-2	귀하께서는 우리나라 “지방공무원의 역량” 이 더 커져야 한다고 보십니까?					
2-4-2	귀하께서는 우리나라 “지방의회” 가 필요하다고 보십니까?					
3-2-2	귀하께서는 우리나라에서 시민참여를 높이기 위해서는 “시민의 참여의지” 가 중요하다고 보십니까?					
3-3-2	귀하께서는 시민참여를 높이기 위해서는 “시민참여 제도(주민투표, 주민소환, 주민감사청구 등)” 가 중요하다고 보십니까?					
3-4-2	지역에 문제가 생길 때 귀하께서 직접 나서는 것이 필요하다고 보십니까?					
4-2-2	귀하께서는 우리나라 지방자치단체의 “재정자립 수준(지방재정 확충)” 이 중요하다고 보십니까?					
4-3-2	귀하께서는 중앙정부가 “권한” 을 지방자치단체에게로 “이양” 하는 것이 중요하다고 보십니까?					
4-4	귀하께서는 중앙정부가 지방자치단체에게 권한을 어떻게 이양하는 것이 필요하다고 보십니까? () ①일(업무)만 이양 ②돈(재정)만 이양(지방에서 알아서 쓰라고) ③일(업무)과 돈(재정)을 함께 이양					
5-1-2	귀하께서는 지방자치단체가 “다른 지방자치단체와 협력하겠다는 의지” 가 중요하다고 보십니까?					
5-2-2	귀하께서는 “지방자치단체끼리 협력하는 시스템” 이 필요하다고 보십니까?					
5-3-2	귀하께서는 “중앙” 과 “지방” 이 협력하는 것이 필요하다고 보십니까?					

통계분석을 위하여 필요한 기초사항입니다. √ 표시로 체크하여 주시기 바랍니다.

0-1	성별	① 남()		② 여()		
0-2	부처	① 안전행정부()		② 보건복지부()		
		③ 국무총리실()		④ 기타()		
0-3	학력	① 고졸 이하()		② 대졸 이하()		
		③ 석사 학위()		④ 박사 학위()		
0-4	연령	① 20대 ()	② 30대 ()	③ 40대 ()	④ 50대 ()	⑤ 60대 이상 ()
0-5	현 직급	① 9급 ()	② 8급 ()	③ 7급 ()	④ 6급 ()	⑤ 5급 이상 ()
0-6	공직근무 년 수	① 3년 미만 ()	② 3-6년 ()	③ 6-9년 ()	④ 9-12년 ()	⑤ 12년 이상 ()

♣ 설문에 응해주셔서 대단히 감사합니다 ♣

지방자치에 대한 의견조사 (지방공무원용)

안녕하십니까? 귀하의 앞날에 무궁한 발전을 기원합니다.

이 조사는 지방자치에 대한 선생님의 의견을 여쭙고자 실시하는 것입니다. 우리나라는 1991년 지방의원 선거를 시작으로 지방자치가 부활되었고, 올해 6월 4일에 전국동시지방선거를 실시하였습니다. 선생님께서 생각하시기에, 우리나라의 지방자치가 어떠한지 응답해 주십시오.

본 설문은 지방자치에 대한 선생님의 의견을 수렴하기 위하여 작성된 것입니다. 선생님께서 응답하신 내용은 순수하게 통계자료로만 사용되며 다른 목적으로는 절대 사용되지 않습니다. 선생님의 성실한 답변은 우리나라 지방자치 발전에 크게 기여할 것이므로 적극적으로 협조해 주실 것을 부탁드립니다. 감사합니다.

담당자 및 연락처:

한국지방행정연구원

김필두 박사 02-3488-7317

류영아 박사 02-3488-7320

1-1-1. 우리나라 지방자치가 잘 되고 있다고 보십니까?()

- ① 아니다 ② 그렇다

1-1-2. 우리나라에 지방자치가 필요하다고 보십니까?()

- ① 필요없다 ② 필요하다

1-2. 중앙정부에서 지방자치단체를 어떻게 생각한다고 보십니까?()

- ① 서로 돕는 협력자 ② 중앙의 하부조직 ③ 완전히 별개의 조직 ④ 기타

1-3. 중앙정부가 지방자치를 하겠다는 의지가 있다고 보십니까?()

- ① 자치의지가 전혀 없다 ② 자치의지가 없다 ③ 보통이다
④ 자치의지가 있다 ⑤ 자치의지가 아주 많다 ⑥ 기타

1-4. 우리나라에 적합한 중앙-지방 유형은 무엇이라고 보십니까?()

- ① 중앙집권 ② 현재의 지방자치(시, 도 - 시, 군, 구)
③ 광역형 지방자치(시, 도 단위의 지방자치) ④ 읍, 면, 동 수준의 지방자치

1-5. 우리나라의 지방자치가 발전하기 위해서는 무엇이 가장 필요하다고 보십니까?()

- ① 주민의 관심과 참여 ② 주민의 능력(역량)
③ 지방자치단체의 능력(역량) ④ 지방공무원의 관심 ⑤ 지방공무원의 역량
⑥ 지방자치단체 간에 서로 돕고 협력 ⑦ 자치에 대한 명확한 법규정
⑧ 중앙정부의 관심과 지원 ⑨ 대통령의 관심 ⑩ 기타

1-6. 자치경찰 제도가 필요하다고 보십니까?()

- ① 전혀 필요없다 ② 필요없다 ③ 보통이다
④ 필요하다 ⑤ 아주 필요하다

1-7. 교육자치가 필요하다고 보십니까?()

- ① 전혀 필요없다 ② 필요없다 ③ 보통이다
④ 필요하다 ⑤ 아주 필요하다

3-1-1. 우리나라의 시민참여를 누가 주도하고 있다고 생각하십니까?()

① '시민' 이 시민참여를 주도하고 있다
 ② '정부' 가 시민참여를 주도하고 있다.

3-1-2. 우리나라의 시민참여를 누가 주도하는 것이 필요하다고 보십니까?()

① 중앙정부 ② 지방자치단체 ③ 시민 ④ 기타()

4-1-1. 우리나라의 지방자치를 누가 주도하고 있다고 생각하십니까?()

① '지방' 에서 지방자치를 주도하고 있다
 ② '중앙' 에서 지방자치를 주도하고 있다.

4-1-2 우리나라의 지방자치를 누가 주도하는 것이 필요하다고 보십니까?()

① 중앙정부 ② 지방자치단체 ③ 시민 ④ 기타()

	설문문항	←적다 많다→				
		1	2	3	4	5
2-1-1	귀하께서는 우리나라 지방자치단체의 “자율성”이 어느 정도라고 보십니까?					
2-2-1	귀하께서는 우리나라 지방자치단체의 “책임성”이 어느 정도라고 보십니까?					
2-3-1	귀하께서는 우리나라 “지방공무원의 역량”이 어느 정도라고 보십니까?					
2-4-1	귀하께서는 우리나라 “지방의회회 활동”에 어느 정도 만족하십니까?					
3-2-1	귀하께서는 우리나라 “시민의 참여의지”가 어느 정도라고 보십니까?					
3-3-1	귀하께서는 우리나라의 “시민참여 제도(주민투표, 주민소환, 주민감사청구 등)”가 잘 마련되어 있다고 보십니까?					
3-4-1	귀하께서는 지역에 문제가 생겼을 때 직접 나서서 것이 그동안 충분히 있었다고 보십니까?					
4-2-1	귀하께서는 우리나라 지방자치단체의 “재정자립 수준(지방재정 확충)”이 어느 정도라고 보십니까?					
4-3-1	귀하께서는 중앙정부가 권한을 지방자치단체에게로 “어느 정도 이양”하고 있다고 보십니까?					
5-1-1	귀하께서는 지방자치단체가 “다른 지방자치단체와 협력하겠다는 의지”가 어느 정도라고 보십니까?					
5-2-1	귀하께서는 “지방자치단체끼리 협력하는 제도”가 잘 갖추어져 있다고 보십니까?					
5-3-1	귀하께서는 “중앙”과 “지방”이 어느 정도 협력하고 있다고 보십니까?					

	설문문항	←아니다 그렇다→				
		1	2	3	4	5
2-1-2	귀하께서는 우리나라 지방자치단체가 “자율성”을 더 가져야 한다고 보십니까?					
2-2-2	귀하께서는 우리나라 지방자치단체가 “책임성”을 더 가져야 한다고 보십니까?					
2-3-2	귀하께서는 우리나라 “지방공무원의 역량”이 더 커져야 한다고 보십니까?					
2-4-2	귀하께서는 우리나라 “지방의회”가 필요하다고 보십니까?					
3-2-2	귀하께서는 우리나라에서 시민참여를 높이기 위해서는 “시민의 참여의지”가 중요하다고 보십니까?					
3-3-2	귀하께서는 시민참여를 높이기 위해서는 “시민참여 제도(주민투표, 주민소환, 주민감사청구 등)”가 중요하다고 보십니까?					
3-4-2	지역에 문제가 생길 때 귀하께서 직접 나서는 것이 필요하다고 보십니까?					
4-2-2	귀하께서는 우리나라 지방자치단체의 “재정자립 수준(지방재정 확충)”이 중요하다고 보십니까?					
4-3-2	귀하께서는 중앙정부가 “권한”을 지방자치단체에게로 “이양”하는 것이 중요하다고 보십니까?					
4-4	귀하께서는 중앙정부가 지방자치단체에게 권한을 어떻게 이양하는 것이 필요하다고 보십니까? () ①일(업무)만 이양 ②돈(재정)만 이양(지방에서 알아서 쓰라고) ③일(업무)과 돈(재정)을 함께 이양					
5-1-2	귀하께서는 지방자치단체가 “다른 지방자치단체와 협력하겠다는 의지”가 중요하다고 보십니까?					
5-2-2	귀하께서는 “지방자치단체끼리 협력하는 시스템”이 필요하다고 보십니까?					
5-3-2	귀하께서는 “중앙”과 “지방”이 협력하는 것이 필요하다고 보십니까?					

통계분석을 위하여 필요한 기초사항입니다. √ 표시로 체크하여 주시기 바랍니다.

10-1	성별	① 남()		② 여()		
10-2	소속	① 광역시청() ③ 시청(기초자치단체)() ⑤ 구청(기초자치단체)()		② 광역도청() ④ 군청(기초자치단체)() ⑥ 기타()		
10-3	근무 지역	① 서울()		② 부산()		
		③ 대구()		④ 인천()		
		⑤ 광주()		⑥ 대전()		
		⑦ 울산()		⑧ 세종()		
		⑨ 경기()		⑩ 강원()		
		⑪ 충북()		⑫ 충남()		
		⑬ 전북()		⑭ 전남()		
		⑮ 경북()		⑯ 경남()		
		⑰ 제주()				
10-4	학력	① 고졸 이하() ③ 석사 학위()		② 대졸 이하() ④ 박사 학위()		
10-5	연령	① 20대 ()	② 30대 ()	③ 40대 ()	④ 50대 ()	⑤ 60대 이상 ()
10-6	현 직급	① 9급 ()	② 8급 ()	③ 7급 ()	④ 6급 ()	⑤ 5급 이상 ()
10-7	공직근무 년 수	① 3년 미만 ()	② 3-6년 ()	③ 6-9년 ()	④ 9-12년 ()	⑤ 12년 이상 ()

♣ 설문에 응해주셔서 대단히 감사합니다 ♣

지방자치에 대한 의견조사 (일반시민용)

안녕하십니까? 귀하의 앞날에 무궁한 발전을 기원합니다.

이 조사는 지방자치에 대한 선생님의 의견을 여쭙고자 실시하는 것입니다. 우리나라는 1991년 지방의원 선거를 시작으로 지방자치가 부활되었고, 올해 6월 4일에 전국동시지방선거를 실시하였습니다. 선생님께서 생각하시기에, 우리나라의 지방자치가 어떠한지 응답해 주십시오.

본 설문은 지방자치에 대한 선생님의 의견을 수렴하기 위하여 작성된 것입니다. 선생님께서 응답하신 내용은 순수하게 통계자료로만 사용되며 다른 목적으로는 절대 사용되지 않습니다. 선생님의 성실한 답변은 우리나라 지방자치 발전에 크게 기여할 것이므로 적극적으로 협조해 주실 것을 부탁드립니다. 감사합니다.

담당자 및 연락처:

한국지방행정연구원

김필두 박사 02-3488-7317

류영아 박사 02-3488-7320

1-1-1. 우리나라 지방자치가 잘 되고 있다고 보십니까?()

- ① 아니다 ② 그렇다

1-1-2. 우리나라에 지방자치가 필요하다고 보십니까?()

- ① 필요없다 ② 필요하다

1-2. 중앙정부에서 지방자치단체를 어떻게 생각한다고 보십니까?()

- ① 서로 돕는 협력자 ② 중앙의 하부조직 ③ 완전히 별개의 조직 ④ 기타

1-3. 중앙정부가 지방자치를 하겠다는 의지가 있다고 보십니까?()

- ① 자치의지가 전혀 없다 ② 자치의지가 없다 ③ 보통이다
④ 자치의지가 있다 ⑤ 자치의지가 아주 많다 ⑥ 기타

1-4. 우리나라에 적합한 중앙-지방 유형은 무엇이라고 보십니까?()

- ① 중앙집권 ② 현재의 지방자치(시, 도 - 시, 군, 구)
③ 광역형 지방자치(시, 도 단위의 지방자치) ④ 읍, 면, 동 수준의 지방자치

1-5. 우리나라의 지방자치가 발전하기 위해서는 무엇이 가장 필요하다고 보십니까?()

- ① 주민의 관심과 참여 ② 주민의 능력(역량)
③ 지방자치단체의 능력(역량) ④ 지방공무원의 관심 ⑤ 지방공무원의 역량
⑥ 지방자치단체 간에 서로 돕고 협력 ⑦ 자치에 대한 명확한 법규정
⑧ 중앙정부의 관심과 지원 ⑨ 대통령의 관심 ⑩ 기타

1-6. 자치경찰 제도가 필요하다고 보십니까?()

- ① 전혀 필요없다 ② 필요없다 ③ 보통이다
④ 필요하다 ⑤ 아주 필요하다

1-7. 교육자치가 필요하다고 보십니까?()

- ① 전혀 필요없다 ② 필요없다 ③ 보통이다
④ 필요하다 ⑤ 아주 필요하다

3-1-1. 우리나라의 시민참여를 누가 주도하고 있다고 생각하십니까?()

① '시민' 이 시민참여를 주도하고 있다
 ② '정부' 가 시민참여를 주도하고 있다.

3-1-2. 우리나라의 시민참여를 누가 주도하는 것이 필요하다고 보십니까?()

① 중앙정부 ② 지방자치단체 ③ 시민 ④ 기타()

4-1-1. 우리나라의 지방자치를 누가 주도하고 있다고 생각하십니까?()

① '지방' 에서 지방자치를 주도하고 있다
 ② '중앙' 에서 지방자치를 주도하고 있다.

4-1-2 우리나라의 지방자치를 누가 주도하는 것이 필요하다고 보십니까?()

① 중앙정부 ② 지방자치단체 ③ 시민 ④ 기타()

	설문문항	←적다 많다→				
		1	2	3	4	5
2-1-1	귀하께서는 우리나라 지방자치단체의 “자율성”이 어느 정도라고 보십니까?					
2-2-1	귀하께서는 우리나라 지방자치단체의 “책임성”이 어느 정도라고 보십니까?					
2-3-1	귀하께서는 우리나라 “지방공무원의 역량”이 어느 정도라고 보십니까?					
2-4-1	귀하께서는 우리나라 “지방의회 활동”에 어느 정도 만족하십니까?					
3-2-1	귀하께서는 우리나라 “시민의 참여의지”가 어느 정도라고 보십니까?					
3-3-1	귀하께서는 우리나라의 “시민참여 제도(주민투표, 주민소환, 주민감사청구 등)가 잘 마련되어 있다고 보십니까?					
3-4-1	귀하께서는 지역에 문제가 생겼을 때 직접 나서서 것이 그동안 충분히 있었다고 보십니까?					
4-2-1	귀하께서는 우리나라 지방자치단체의 “재정자립 수준(지방재정 확충)”이 어느 정도라고 보십니까?					
4-3-1	귀하께서는 중앙정부가 권한을 지방자치단체에게로 “어느 정도 이양”하고 있다고 보십니까?					
5-1-1	귀하께서는 지방자치단체가 “다른 지방자치단체와 협력하겠다는 의지”가 어느 정도라고 보십니까?					
5-2-1	귀하께서는 “지방자치단체끼리 협력하는 제도”가 잘 갖추어져 있다고 보십니까?					
5-3-1	귀하께서는 “중앙”과 “지방”이 어느 정도 협력하고 있다고 보십니까?					

	설문문항	←아니다 그렇다→				
		1	2	3	4	5
2-1-2	귀하께서는 우리나라 지방자치단체가 “자율성”을 더 가져야 한다고 보십니까?					
2-2-2	귀하께서는 우리나라 지방자치단체가 “책임성”을 더 가져야 한다고 보십니까?					
2-3-2	귀하께서는 우리나라 “지방공무원의 역량”이 더 커져야 한다고 보십니까?					
2-4-2	귀하께서는 우리나라 “지방의회”가 필요하다고 보십니까?					
3-2-2	귀하께서는 우리나라에서 시민참여를 높이기 위해서는 “시민의 참여의지”가 중요하다고 보십니까?					
3-3-2	귀하께서는 시민참여를 높이기 위해서는 “시민참여 제도(주민투표, 주민소환, 주민감사청구 등)”가 중요하다고 보십니까?					
3-4-2	지역에 문제가 생길 때 귀하께서 직접 나서는 것이 필요하다고 보십니까?					
4-2-2	귀하께서는 우리나라 지방자치단체의 “재정자립 수준(지방재정 확충)”이 중요하다고 보십니까?					
4-3-2	귀하께서는 중앙정부가 “권한”을 지방자치단체에게로 “이양”하는 것이 중요하다고 보십니까?					
4-4	귀하께서는 중앙정부가 지방자치단체에게 권한을 어떻게 이양하는 것이 필요하다고 보십니까? () ①일(업무)만 이양 ②돈(재정)만 이양(지방에서 알아서 쓰라고) ③일(업무)과 돈(재정)을 함께 이양					
5-1-2	귀하께서는 지방자치단체가 “다른 지방자치단체와 협력하겠다는 의지”가 중요하다고 보십니까?					
5-2-2	귀하께서는 “지방자치단체끼리 협력하는 시스템”이 필요하다고 보십니까?					
5-3-2	귀하께서는 “중앙”과 “지방”이 협력하는 것이 필요하다고 보십니까?					

통계분석을 위하여 필요한 기초사항입니다. √ 표시로 체크하여 주시기 바랍니다.

10-1	성별	① 남()		② 여()		
10-2	거주지	① 시(기초자치단체)()		② 군(기초자치단체)()		
		③ 구(기초자치단체)()		④ 기타()		
10-3	거주 지역	① 서울()		② 부산()		
		③ 대구()		④ 인천()		
		⑤ 광주()		⑥ 대전()		
		⑦ 울산()		⑧ 세종()		
		⑨ 경기()		⑩ 강원()		
		⑪ 충북()		⑫ 충남()		
		⑬ 전북()		⑭ 전남()		
		⑮ 경북()		⑯ 경남()		
10-4	학력	① 고졸 이하()		② 대졸 이하()		
		③ 석사 학위()		④ 박사 학위()		
10-5	연령	① 20대 ()	② 30대 ()	③ 40대 ()	④ 50대 ()	⑤ 60대 이상 ()

♣ 설문에 응해주셔서 대단히 감사합니다 ♣

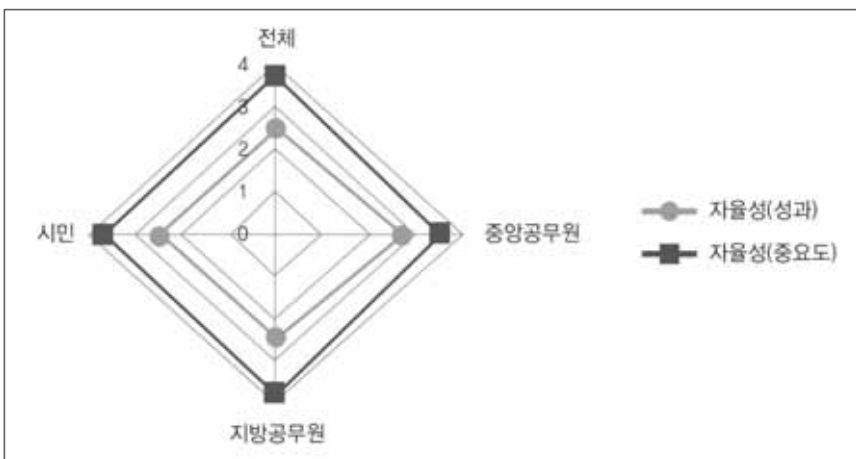
【부록4】 본 설문조사 빈도분석 결과

1. 인프라에 대한 빈도분석 결과

〈표 1〉 지방자치단체 자율성

		국가공무원		지방공무원		시민		합 계	
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
성 과	① 매우 부족	8	8.0	39	9.8	55	11.0	102	10.2
	② 부족	37	37.0	186	46.5	197	39.5	420	42.0
	③ 보통	31	31.0	133	33.3	205	41.1	369	36.9
	④ 많음	22	22.0	39	9.8	36	7.2	97	9.7
	⑤ 매우 많음	2	2.0	3	0.8	6	1.2	11	1.1
	합 계	100	100.0	400	100.0	499	100.0	999	100.0
중 요 도	① 매우 안 중요	5	5.0	4	1.0	11	2.2	20	2.0
	② 안 중요	10	10.0	21	5.3	45	9.0	76	7.6
	③ 보통	24	24.0	100	25.0	121	24.2	245	24.5
	④ 중요	50	50.0	217	54.3	241	48.2	508	50.8
	⑤ 매우 중요	11	11.0	58	14.5	82	16.4	151	15.1
	합 계	100	100.0	400	100.0	500	100.0	1,000	100.0

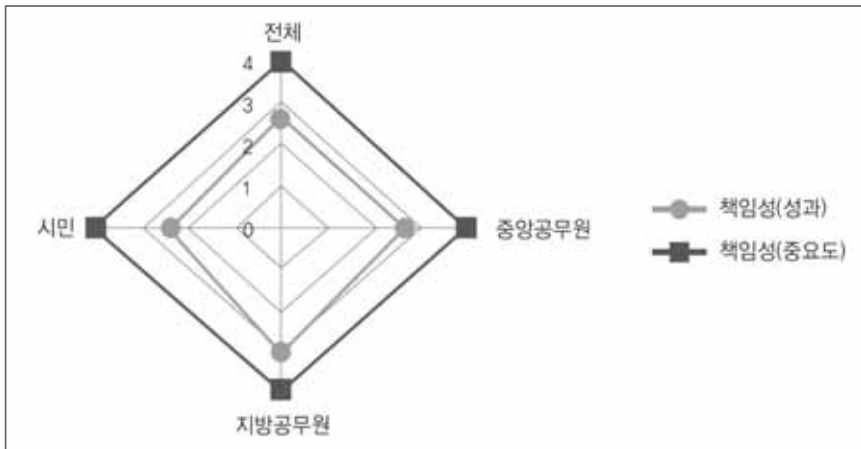
〈그림 1〉 지방자치단체 자율성(평균값)



〈표 2〉 지방자치단체 책임성

		국가공무원		지방공무원		시민		합 계	
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
성과	① 매우 부족	10	10.0	15	3.8	87	17.4	112	11.2
	② 부족	38	38.0	106	26.5	191	38.2	335	33.5
	③ 보통	32	32.0	161	40.3	159	31.8	352	35.2
	④ 많음	18	18.0	101	25.3	53	10.6	172	17.2
	⑤ 매우 많음	2	2.0	17	4.3	10	2.0	29	2.9
	합 계	100	100.0	400	100.0	500	100.0	1,000	100.0
중요도	① 매우 안 중요	3	3.0	3	0.8	7	1.4	13	1.3
	② 안 중요	4	4.0	16	4.0	24	4.8	44	4.4
	③ 보통	17	17.0	92	23.0	82	16.4	191	19.1
	④ 중요	46	46.0	211	52.8	237	47.4	494	49.4
	⑤ 매우 중요	30	30.0	78	19.5	150	30.0	258	25.8
	합 계	100	100.0	400	100.0	500	100.0	1,000	100.0

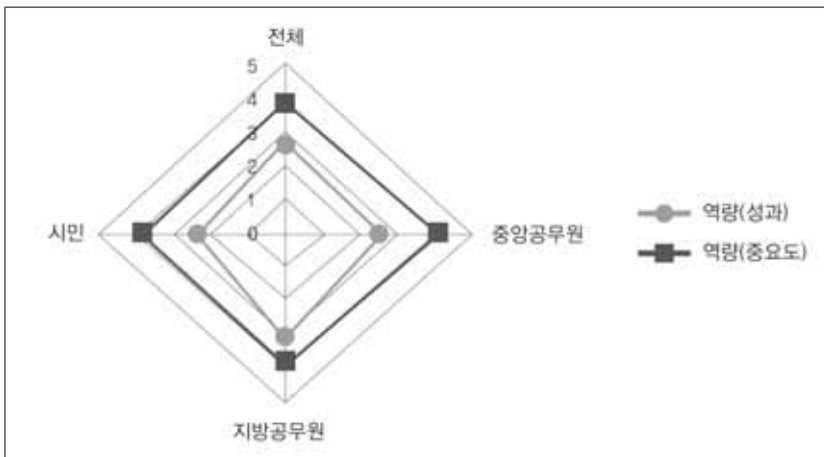
〈그림 2〉 지방자치단체 책임성(평균값)



〈표 3〉 지방공무원 역량

		국가공무원		지방공무원		시민		합 계	
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
성 과	① 매우 부족	12	12.0	11	2.8	92	18.4	115	11.5
	② 부족	39	39.0	67	16.8	184	36.8	290	29.0
	③ 보통	33	33.0	205	51.3	179	35.8	417	41.7
	④ 많음	15	15.0	102	25.5	41	8.2	158	15.8
	⑤ 매우 많음	1	1.0	15	3.8	4	0.8	20	2.0
	합 계	100	100.0	400	100.0	500	100.0	1,000	100.0
중 요 도	① 매우 안 중요	1	1.0	4	1.0	9	1.8	14	1.4
	② 안 중요	4	4.0	16	4.0	36	7.2	56	5.6
	③ 보통	12	12.0	109	27.3	114	22.8	235	23.5
	④ 중요	49	49.0	203	50.9	214	42.8	466	46.6
	⑤ 매우 중요	34	34.0	67	16.8	127	25.4	228	22.8
	합 계	100	100.0	399	100.0	500	100.0	999	100.0

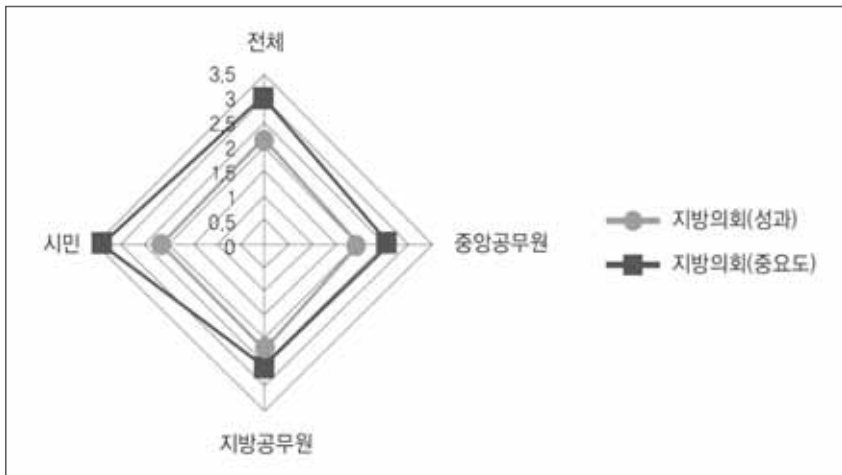
〈그림 3〉 지방공무원 역량(평균값)



〈표 4〉 지방의회 활동

		국가공무원		지방공무원		시민		합 계	
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
성 과	① 매우 부족	36	36.0	109	27.3	129	25.9	274	27.5
	② 부족	42	42.0	141	35.3	191	38.4	374	37.5
	③ 보통	15	15.0	117	29.3	148	29.7	280	28.1
	④ 많음	6	6.0	30	7.5	25	5.0	61	6.1
	⑤ 매우 많음	1	1.0	3	0.8	5	1.0	9	0.9
	합 계	100	100.0	400	100.0	498	100.0	998	100.0
중 요 도	① 매우 안 중요	22	22.0	93	23.3	48	9.6	163	16.3
	② 안 중요	22	22.0	91	22.8	51	10.2	164	16.4
	③ 보통	31	31.0	127	31.8	150	30.1	308	30.9
	④ 중요	20	20.0	80	20.1	167	33.5	267	26.8
	⑤ 매우 중요	5	5.0	8	2.0	83	16.6	96	9.6
	합 계	100	100.0	399	100.0	499	100.0	998	100.0

〈그림 4〉 지방의회 활동(평균값)

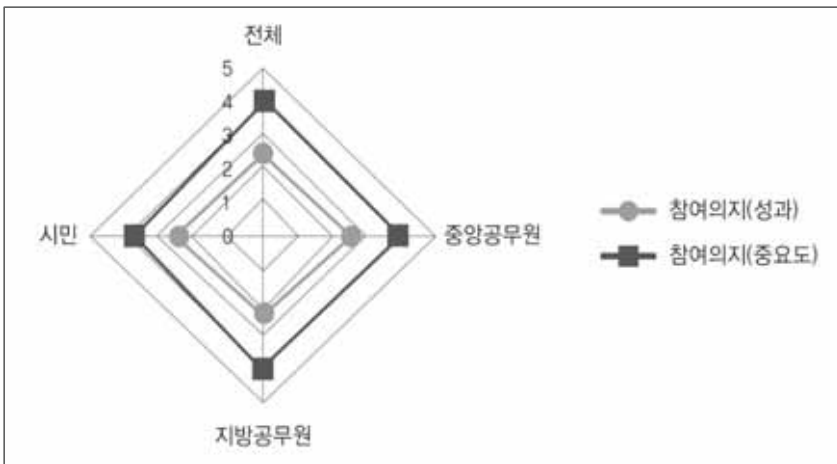


2. 참여에 대한 빈도분석 결과

〈표 5〉 시민의 참여의지

		국가공무원		지방공무원		시민		합 계	
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
성과	① 매우 부족	9	9.0	27	6.8	97	19.4	133	13.3
	② 부족	34	34.0	178	44.6	196	39.3	408	40.9
	③ 보통	47	47.0	146	36.6	157	31.5	350	35.1
	④ 많음	10	10.0	44	11.0	42	8.4	96	9.6
	⑤ 매우 많음	0	0.0	4	1.0	7	1.4	11	1.1
	합 계	100	100.0	399	100.0	499	100.0	998	100.0
중요도	① 매우 안 중요	1	1.0	12	3.0	5	1.0	18	1.8
	② 안 중요	0	0.0	10	2.5	24	4.8	34	3.4
	③ 보통	24	24.0	110	27.5	88	17.6	222	22.2
	④ 중요	51	51.0	181	45.3	180	36.0	412	41.2
	⑤ 매우 중요	24	24.0	87	21.8	203	40.6	314	31.4
	합 계	100	100.0	400	100.0	500	100.0	1,000	100.0

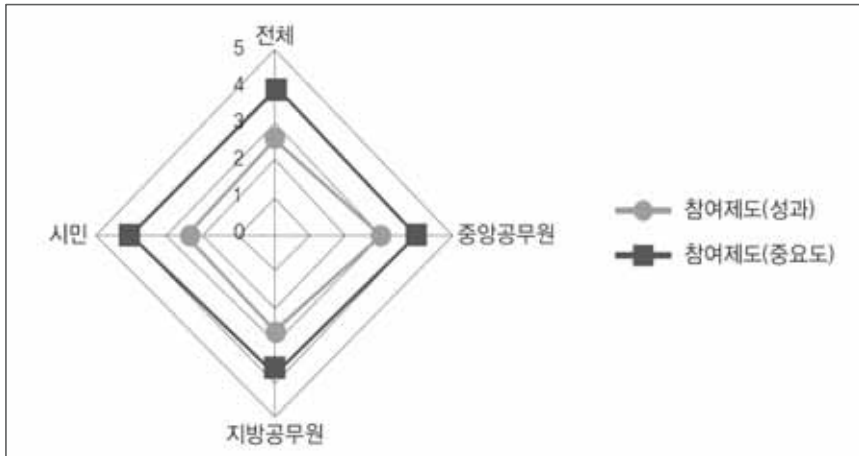
〈그림 5〉 시민의 참여의지(평균값)



〈표 6〉 시민참여 제도

		국가공무원		지방공무원		시민		합 계	
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
성 과	① 매우 부족	3	3.0	29	7.3	94	18.8	126	12.6
	② 부족	25	25.0	137	34.3	187	37.5	349	35.0
	③ 보통	48	48.0	171	42.9	151	30.3	370	37.1
	④ 많음	18	18.0	56	14.0	59	11.8	133	13.3
	⑤ 매우 많음	6	6.0	6	1.5	8	1.6	20	2.0
	합 계	100	100.0	399	100.0	499	100.0	998	100.0
중 요 도	① 매우 안 중요	0	0.0	14	3.5	5	1.0	19	1.9
	② 안 중요	1	1.0	25	6.3	18	3.6	44	4.4
	③ 보통	20	20.0	128	32.0	108	21.6	256	25.6
	④ 중요	60	60.0	171	42.8	198	39.6	429	42.9
	⑤ 매우 중요	19	19.0	62	15.5	171	34.2	252	25.2
	합 계	100	100.0	400	100.0	500	100.0	1,000	100.0

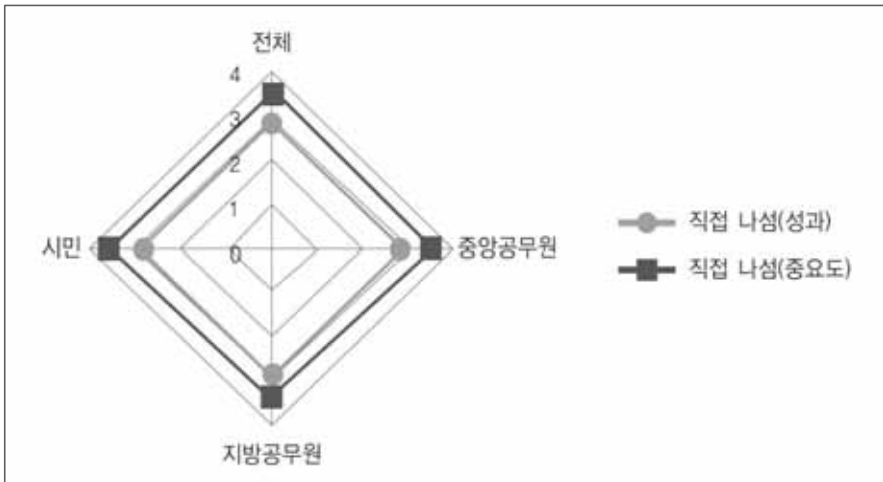
〈그림 6〉 시민참여 제도(평균값)



〈표 7〉 문제해결에 직접 관여함

		국가공무원		지방공무원		시민		합 계	
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
성과	① 매우 부족	7	7.0	30	7.5	58	11.6	95	9.5
	② 부족	26	26.0	80	20.0	115	23.0	221	22.1
	③ 보통	51	51.0	201	50.3	200	40.1	452	45.2
	④ 충분	13	13.0	74	18.5	105	21.0	192	19.2
	⑤ 매우 충분	3	3.0	15	3.8	21	4.2	39	3.9
	합 계	100	100.0	400	100.0	499	100.0	999	100.0
중요도	① 매우 안 중요	2	2.0	14	3.5	13	2.6	29	2.9
	② 안 중요	11	11.0	30	7.5	38	7.6	79	7.9
	③ 보통	34	34.0	185	46.3	185	37.1	404	40.4
	④ 중요	43	43.0	138	34.5	195	39.1	376	37.6
	⑤ 매우 중요	10	10.0	33	8.3	68	13.6	111	11.1
	합 계	100	100.0	400	100.0	499	100.0	999	100.0

〈그림 7〉 문제해결에 직접 관여함(평균값)

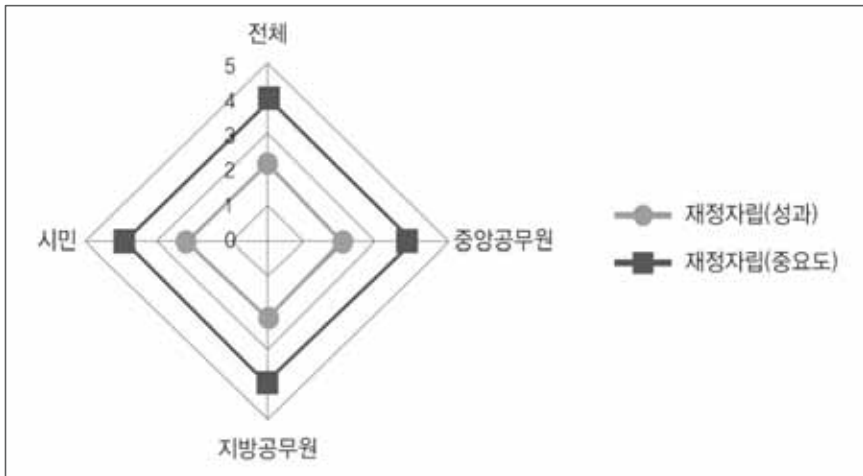


3. 분권에 대한 빈도분석 결과

〈표 8〉 지방자치단체 재정자립

		국가공무원		지방공무원		시민		합 계	
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
성과	① 매우 부족	20	20.0	115	28.8	116	23.2	251	25.2
	② 부족	56	56.0	159	39.8	206	41.3	421	42.2
	③ 보통	18	18.0	98	24.6	142	28.5	258	25.9
	④ 많음	6	6.0	24	6.0	28	5.6	58	5.8
	⑤ 매우 많음	0	0.0	3	0.8	7	1.4	10	1.0
	합 계	100	100.0	399	100.0	499	100.0	998	100.0
중요	① 매우 안 중요	1	1.0	5	1.3	5	1.0	11	1.1
	② 안 중요	3	3.0	19	4.8	27	5.4	49	4.9
	③ 보통	19	19.0	86	21.6	132	26.4	237	23.7
	④ 중요	47	47.0	155	38.8	188	37.6	390	39.0
	⑤ 매우 중요	30	30.0	134	33.6	148	29.6	312	31.2
	합 계	100	100.0	399	100.0	500	100.0	999	100.0

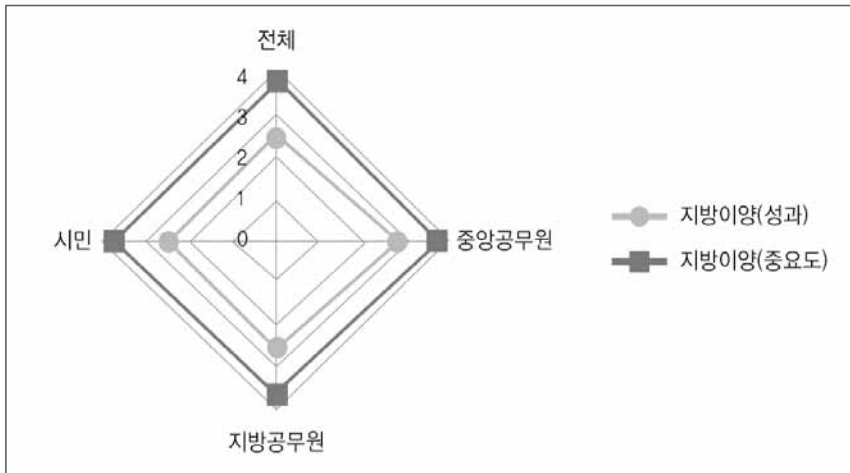
〈그림 8〉 지방자치단체 재정자립(평균값)



〈표 9〉 중앙정부 권한의 지방이양

		국가공무원		지방공무원		시민		합 계	
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
성 과	① 매우 부족	6	6.0	54	13.5	59	11.8	119	11.9
	② 부족	25	25.0	156	39.1	209	41.8	390	39.0
	③ 보통	52	52.0	144	36.1	182	36.4	378	37.8
	④ 충분	17	17.0	39	9.8	43	8.6	99	9.9
	⑤ 매우 충분	0	0.0	6	1.5	7	1.4	13	1.3
	합 계	100	100.0	399	100.0	500	100.0	999	100.0
중 요 도	① 매우 안 중요	2	2.0	2	0.5	18	3.6	22	2.2
	② 안 중요	7	7.1	24	6.0	32	6.4	63	6.3
	③ 보통	27	27.3	121	30.3	150	30.1	298	29.9
	④ 중요	45	45.5	170	42.6	192	38.6	407	40.9
	⑤ 매우 중요	18	18.2	82	20.6	106	21.3	206	20.7
	합 계	99	100.0	399	100.0	498	100.0	996	100.0

〈그림 9〉 중앙정부 권한의 지방이양(평균값)

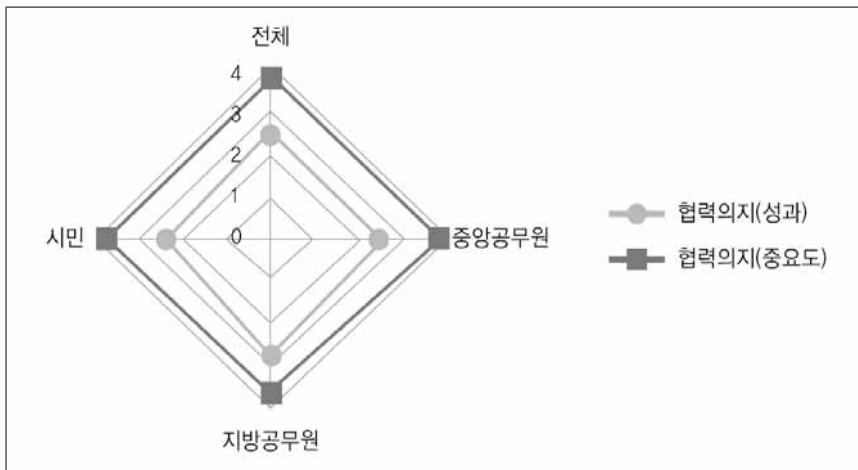


4. 협력에 대한 빈도분석 결과

〈표 10〉 지방자치단체간 협력 의지

		국가공무원		지방공무원		시민		합 계	
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
성 과	① 매우 부족	10	10.0	33	8.3	66	13.2	109	10.9
	② 부족	46	46.0	132	33.0	212	42.4	390	39.0
	③ 보통	33	33.0	169	42.3	188	37.6	390	39.0
	④ 충분	11	11.0	59	14.8	31	6.2	101	10.1
	⑤ 매우 충분	0	0.0	7	1.8	3	0.6	10	1.0
	합 계	100	100.0	400	100.0	500	100.0	1,000	100.0
중 요 도	① 매우 안 중요	2	2.0	4	1.0	10	2.0	16	1.6
	② 안 중요	4	4.0	20	5.1	32	6.5	56	5.6
	③ 보통	23	23.0	136	34.3	149	30.0	308	31.0
	④ 중요	52	52.0	182	46.0	207	41.7	441	44.5
	⑤ 매우 중요	19	19.0	54	13.6	98	19.8	171	17.2
	합 계	100	100.0	396	100.0	496	100.0	992	100.0

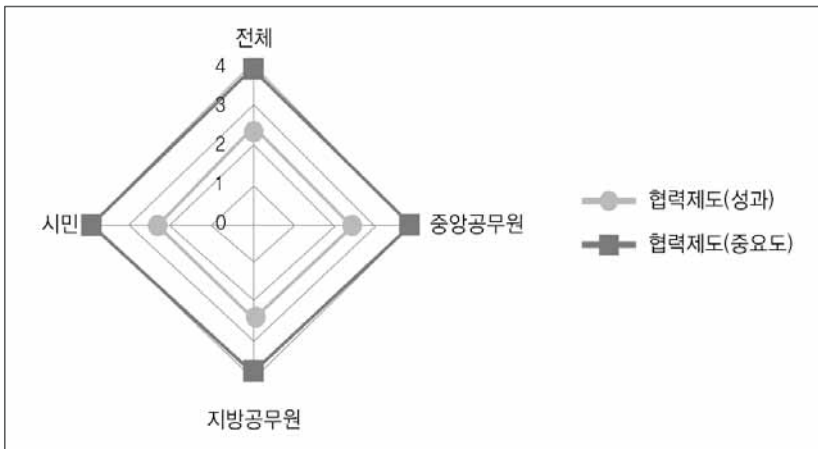
〈그림 10〉 지방자치단체간 협력 의지(평균값)



〈표 11〉 지방자치단체간 협력시스템

		국가공무원		지방공무원		시민		합 계	
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	시민	비율
성 과	① 매우 부족	9	9.0	49	12.3	81	16.2	139	13.9
	② 부족	47	47.0	150	37.5	228	45.6	425	42.5
	③ 보통	33	33.0	168	42.0	157	31.4	358	35.8
	④ 충분	8	8.0	30	7.5	29	5.8	67	6.7
	⑤ 매우 충분	3	3.0	3	0.8	5	1.0	11	1.1
	합 계	100	100.0	400	100.0	500	100.0	1,000	100.0
중 요 도	① 매우 안 중요	2	2.0	2	0.5	5	1.0	9	0.9
	② 안 중요	0	0.0	14	3.5	23	4.6	37	3.7
	③ 보통	24	24.0	130	32.5	121	24.2	275	27.5
	④ 중요	55	55.0	201	50.3	226	45.2	482	48.2
	⑤ 매우 중요	19	19.0	53	13.3	125	25.0	197	19.7
	합 계	100	100.0	400	100.0	500	100.0	1,000	100.0

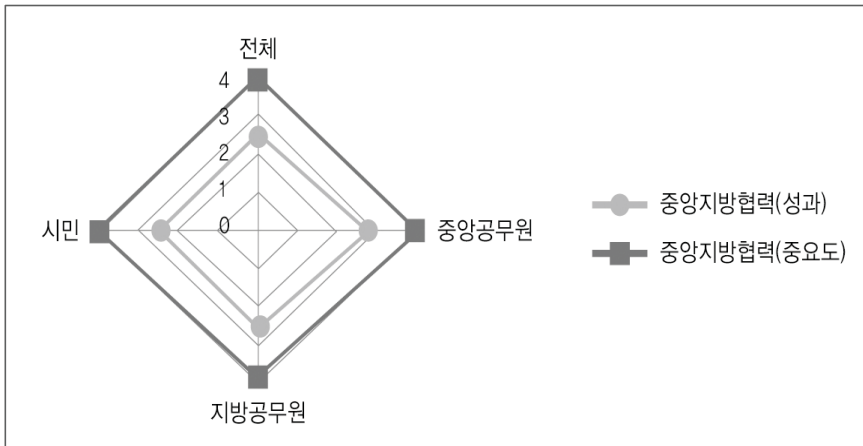
〈그림 11〉 지방자치단체간 협력시스템(평균값)



〈표 12〉 중앙-지방간 협력

		국가공무원		지방공무원		시민		합 계	
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
성 과	① 매우 부족	4	4.0	46	11.5	74	14.8	124	12.4
	② 부족	30	30.0	152	38.1	210	42.1	392	39.3
	③ 보통	52	52.0	169	42.4	157	31.5	378	37.9
	④ 충분	13	13.0	28	7.0	53	10.6	94	9.4
	⑤ 매우 충분	1	1.0	4	1.0	5	1.0	10	1.0
	합 계	100	100.0	399	100.0	499	100.0	998	100.0
중 요 도	① 매우 안 중요	3	3.0	4	1.0	6	1.2	13	1.3
	② 안 중요	0	0.0	14	3.5	22	4.4	36	3.6
	③ 보통	19	19.0	105	26.3	101	20.2	225	22.5
	④ 중요	53	53.0	196	49.0	207	41.4	456	45.6
	⑤ 매우 중요	25	25.0	81	20.3	164	32.8	270	27.0
	합 계	100	100.0	400	100.0	500	100.0	1,000	100.0

〈그림 12〉 중앙 - 지방간 협력(평균값)



【부록5】 심층면접 조사지

- 중앙부처 공무원 및 지방자치단체 공무원용
- 일반시민용

〈중앙부처 공무원 및 지방자치단체 공무원용 심층면접〉

1. ‘지방자치’에 대해 어떻게 생각하십니까?
2. 우리나라에서 현재 지방자치가 잘 되고 있다고 보십니까?
3. 우리나라에서 지방자치가 필요하다고 보십니까?
4. 중앙정부에서 지방자치단체를 어떻게 생각할까요?
5. 중앙정부가 지방자치를 하겠다는 의지가 있다고 보십니까?
6. 우리나라에 적합한 중앙-지방 간의 유형이 뭐라고 생각하십니까?
7. 지방자치가 발전하기 위해서 가장 필요한 것이 무엇이라고 보십니까?
8. 자치경찰 제도가 필요하다고 보십니까?
9. 교육자치가 필요하다고 보십니까?
10. 우리나라의 시민참여를 누가 주도하고 있다고 보십니까?
11. 시민참여는 누가 주도하는 것이 좋다고 생각하십니까?
12. 우리나라의 지방자치를 누가 주도하고 있다고 보십니까?
13. 지방자치를 누가 주도하는 것이 좋다고 생각하십니까?
14. 현재와 미래를 여쭙보고 싶습니다.
 - 1) 지방자치단체가 자율성이 있다고 보십니까?
- 지방자치단체가 자율성을 가지는 것이 중요하다고 보십니까?
 - 2) 지방자치단체가 책임성이 있다고 보십니까?
- 지방자치단체가 책임성을 가지는 것이 중요하다고 보십니까?
 - 3) 지방공무원이 현재 역량이 충분히 있다고 보십니까?
- 지방공무원이 역량을 가지는 것이 중요하다고 보십니까?
 - 4) 지방의회가 현재 충분하게 활동하고 있다고 보십니까?
- 지방의회가 활동을 하는 것이 중요하다고 보십니까?
 - 5) 현재 시민들이 참여하겠다는 의지가 충분히 있다고 보십니까?
- 시민들이 참여하겠다는 의지를 가지는 것이 중요하다고 보십니까?

- 6) 현재 시민들이 참여할 수 있는 제도가 충분히 있다고 보십니까?
- 시민들이 참여할 수 있는 제도가 필요하다고 보십니까?
- 7) 선생님께서는 지역에 문제가 생겼을 때 직접 나서는 것이 그동안 충분하게 있었다고 보십니까?
- 선생님께서 지역문제를 해결하기 위해 스스로 나서는 것이 필요하다고 보십니까?
- 8) 현재 지방자치단체가 재정적으로 충분히 자립하고 있다고 보십니까?
- 지방자치단체가 재정적으로 자립하는 것이 중요하다고 보십니까?
- 9) 현재 중앙정부가 가지고 있는 권한을 지방으로 이양하고 있다고 보십니까?
- 중앙정부가 가지고 있는 권한을 지방으로 이양하는 것이 중요하다고 보십니까?
- 10) 현재 지방자치단체끼리 협력하겠다는 의지가 충분히 있다고 보십니까?
- 지방자치단체끼리 협력하겠다는 의지가 중요하다고 보십니까?
- 11) 현재 지방자치단체끼리 협력하도록 하는 시스템이 충분히 있다고 보십니까?
- 지방자치단체끼리 협력하도록 하는 시스템이 필요하다고 보십니까?
- 12) 현재 중앙정부와 지방자치단체가 서로 협력하고 있다고 보십니까?
- 중앙정부와 지방자치단체가 서로 협력하는 것이 필요하다고 보십니까?

〈시민용 심층면접〉

1. ‘지방자치’에 대해 어떻게 생각하십니까?
2. 우리나라에서 현재 지방자치가 잘 되고 있다고 보십니까?
3. 우리나라에서 지방자치가 필요하다고 보십니까?
4. 중앙정부에서 지방자치단체를 어떻게 생각할까요?
5. 중앙정부가 지방자치를 하겠다는 의지가 있다고 보십니까?
6. 우리나라에 적합한 중앙-지방 간의 유형이 뭐라고 생각하십니까?
7. 지방자치가 발전하기 위해서 가장 필요한 것이 무엇이라고 보십니까?
8. 자치경찰 제도가 필요하다고 보십니까?
9. 교육자치가 필요하다고 보십니까?
10. 우리나라의 시민참여를 누가 주도하고 있다고 보십니까?
11. 시민참여는 누가 주도하는 것이 좋다고 생각하십니까?
12. 우리나라의 지방자치를 누가 주도하고 있다고 보십니까?
13. 지방자치를 누가 주도하는 것이 좋다고 생각하십니까?

14. 현재와 미래를 여쭙보고 싶습니다.
 - 1) 지방자치단체가 자율성이 있다고 보십니까?
- 지방자치단체가 자율성을 가지는 것이 중요하다고 보십니까?
 - 2) 지방자치단체가 책임성이 있다고 보십니까?
- 지방자치단체가 책임성을 가지는 것이 중요하다고 보십니까?
 - 3) 지방공무원이 현재 역량이 충분히 있다고 보십니까?
- 지방공무원이 역량을 가지는 것이 중요하다고 보십니까?
 - 4) 지방의회가 현재 충분하게 활동하고 있다고 보십니까?
- 지방의회가 활동을 하는 것이 중요하다고 보십니까?
 - 5) 현재 시민들이 참여하겠다는 의지가 충분히 있다고 보십니까?
- 시민들이 참여하겠다는 의지를 가지는 것이 중요하다고 보십니까?

- 6) 현재 시민들이 참여할 수 있는 제도가 충분히 있다고 보십니까?
- 시민들이 참여할 수 있는 제도가 필요하다고 보십니까?
- 7) 선생님께서는 지역에 문제가 생겼을 때 직접 나서는 것이 그동안 충분하게 있었다고 보십니까?
- 선생님께서 지역문제를 해결하기 위해 스스로 나서는 것이 필요하다고 보십니까?
- 8) 현재 지방자치단체가 재정적으로 충분히 자립하고 있다고 보십니까?
- 지방자치단체가 재정적으로 자립하는 것이 중요하다고 보십니까?
- 9) 현재 중앙정부가 가지고 있는 권한을 지방으로 이양하고 있다고 보십니까?
- 중앙정부가 가지고 있는 권한을 지방으로 이양하는 것이 중요하다고 보십니까?
- 10) 현재 지방자치단체끼리 협력하겠다는 의지가 충분히 있다고 보십니까?
- 지방자치단체끼리 협력하겠다는 의지가 중요하다고 보십니까?
- 11) 현재 지방자치단체끼리 협력하도록 하는 시스템이 충분히 있다고 보십니까?
- 지방자치단체끼리 협력하도록 하는 시스템이 필요하다고 보십니까?
- 12) 현재 중앙정부와 지방자치단체가 서로 협력하고 있다고 보십니까?
- 중앙정부와 지방자치단체가 서로 협력하는 것이 필요하다고 보십니까?

지방자치에 대한 인식 분석

발행일 : 2014년 12월 31일

발행인 : 이 승 종

발행처 : **한국지방행정연구원**

서울시 서초구 반포대로 30길 12-6

Tel. 02)3488-7300

판매처 : 정부간행물판매센터

Tel. 02)394-0337

<http://www.gpcbooks.co.kr>

인쇄처 : 크리커뮤니케이션

Tel. 02)2273-1775

※출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

ISBN 978-89-7865-395-4