

지방자치단체의 주민참여수준 진단과
발전방안

Diagnosis of Citizen Participation Level and its
Development Strategies in Local Government

2006. 12.

연구진

조 석 주(수석연구원)

강 인 성(수석연구원)

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

The title '서 문' (Preface) is presented in a stylized graphic. The characters '서' and '문' are placed inside three overlapping rounded squares. The first square on the left is dark grey and contains the character '서'. The middle square is a lighter grey and is partially obscured by the others. The third square on the right is dark grey and contains the character '문'.

주민참여란 지역사회의 주민이 공적으로 결정권이 부여된 행정기관이나 관료들에게 정책 또는 계획의 형성·결정 및 집행과정에 관하여 영향을 미칠 의도로 관여하는 행위를 의미한다.

1980년대 이후 국가와 사회가 민주화·다양화되고 특히 1995년 민선자치단체장 시대가 도래하면서 주민이 지방자치단체의 정책결정과정에 참여하려는 욕구가 점차 증대되고 있다. 한편 지방자치단체에서도 이들의 의견을 종합하여 정책에 반영하려는 많은 노력을 기울이고 있고 과거에 비해 많이 향상되었다는 것이 일반적인 견해이다.

그동안 주민참여와 관련하여 많은 논문이 발표되었으나 우리 나라 지방자치단체의 주민참여수준을 진단한 연구논문은 거의 없었다. 본 연구는 이에 대한 해답을 제시한다는 목적으로 출발하였으며 몇가지 분석틀을 통해 우리 나라 지방자치단체의 주민참여수준을 진단하고 문제점에 대한 발전방안을 제시하였다.

본 연구가 우리 나라의 지방자치, 그 중에서도 주민참여분야의 발전에 기여함은 물론 주민참여에 관심이 있는 많은 관계자들에게 도움이 되길 바라며 본 연구를 수행한 연구진의 노고에 감사드립니다.

2006년 12월

한국지방행정연구원 원장 김주현



본 연구는 우리나라의 주민참여 수준정도를 진단하기 위해 시작하였으며 그 결과 다음과 같은 결론에 도달 할 수 있었다. 첫째, 16개 시도에서 운영되고 있는 주민참여제도 정책단계별·참여유형으로 분류하여 분석한 결과 주민의 정책참여가 정책단계에서는 4가지유형 중 정책형성과정, 정책집행과정에 집중되어 있고, 참여유형에서는 협의형, 정보제공형(주민→정부)순으로 주로 집중되어 있었다. 제2장의 이론부문에서 OECD에서는 주민참여를 능동적 참여, 협의형, 정보제공형 순으로 긍정적인 유형이라고 평가하고 있음을 볼 때, 이를 기준으로 한다면 정책참여단계별 및 정책참여 유형에서의 우리나라의 주민참여 수준은 보통정도 수준 또는 약간 소극적 유형으로 볼 수 있다. 둘째, 각 시도에서 공통적으로 운영하고 있는 33개 주민참여제도를 분석한 결과, 정책참여정도(투입) 평균점수는 3.23으로 보통수준이며, 정책반영정도(산출) 평균점수는 3.26으로 역시 보통수준이다(평가기준은 본문 <표 3-1>참조). 또한 정책참여정도와 정책반영정도 두 분야를 합한 16개 시도의 주민참여제도 총 평균점수는 3.25로 우리나라 광역자치단체의 주민참여 수준이 보통으로 나타났다. 셋째, 공무원과 주민을 대상으로 주민참여수준에 대한 의식분석 결과, 공무원은 주민참여의 수준에 대해 5.0만점에 평균점수 2.93점으로 평가하여 ‘보통 상위평가’(거의 우수단계수준의 평가)를 하였으며, 주민 역시 2.74점으로 우리나라 지방자치단체의 주민참여 수준을 ‘보통수준’으로 평가하고 있다. 한편 공무원과 주민의 각각의 평균점수를 합하여 둘로 나누었을 때 2.83점으로, 공무원과 주민을 대상으로 한 의식분석 결과 나타난 우리나라 지방자치단체의 전반적인 주민참여수준은 평균(2.5)를 약간 상회하는 수준으로 나타났다.

이와 같은 세 가지 방법으로 우리나라 주민참여에 대한 수준을 분석하여 중

합한 결과 우리나라 16개 광역자치단체의 주민참여 수준은 대체적으로 보통수준으로 평가할 수 있다.

이와 같은 결론을 도출하기 위해 본 연구에서는 제3장에서 각 시도의 주민참여제도에 대한 운영실태분석과 제4장에서 공무원과 주민을 대상으로 주민참여에 대한 의식분석을 하였다. 주민참여제도의 운영실태 분석을 통해 각 제도의 정책참여단계별·정책참여유형별 문제점 및 시사점을 도출하고 각 제도별 정책참여정도 및 정책반영정도를 분석하였다. 또한 16개 시도의 주민 및 공무원의 의식분석을 통해 주민참여에 대한 체감도와 시사점을 도출하였다.

■■■■■ 목 차 ■■■■■

제1장 서론	1
제1절 연구의 목적	1
제2절 연구범위	2
제3절 연구방법	3
제2장 주민참여에 대한 이론적 검토	5
제1절 주민참여의 개념 및 제이론	5
1. 주민참여의 개념	5
2. 주민참여의 제이론	7
3. 주민참여의 이론모형	9
4. 주민참여의 정당성	11
제2절 주민참여의 긍정론과 부정론	12
1. 주민참여의 긍정론	12
2. 주민참여의 부정론	14
제3절 주민참여의 필요성 및 방향	16
1. 주민참여의 필요성	16
2. 주민참여의 방향	19
제4절 주민참여의 단계 및 효과	22
1. 주민참여의 단계	22
2. 주민 정책참여 형태변화	24
3. 주민참여의 효과	25
제5절 주민참여의 제유형과 성공요건	29
1. 주민참여의 제유형	29
2. 주민참여의 성공요인	36

제3장 주민참여수준 진단(1) : 실태분석 및 평가	4
제1절 개요	44
1. 분석의 틀	44
2. 조사설계	46
제2절 분석	47
1. 정책단계별 · 주민참여유형별 주민참여제도	47
2. 주민참여제도별 정책참여정도 및 정책반영정도	60
 제4장 주민참여수준 진단(2) : 의식분석 및 평가	70
제1절 개요	70
1. 분석틀	70
2. 조사설계	72
제2절 분석	73
1. 인구통계학적 분석	73
2. 주민참여 만족도분석	76
3. 의식분석을 통한 주민참여수준 진단	94
 제5장 발전방안	100
제1절 기본방향	100
제2절 발전방안	101
1. 정책참여단계별 · 주민참여 유형별 분석에 따른 참여강화방안 ..	101
2. 정책참여정도 및 정책반영정도 분석에 따른 발전방안	108
3. 의식분석에 따른 주민참여 강화방안	110

【참고문헌】 120
【Abstract】 124
【부 록】 126

표 4-9.	정보제공의 적시성	81
표 4-10.	객관적이고 공정한 제공	81
표 4-11.	인적·기술적·재정적 지원	82
표 4-12.	교육 및 훈련 프로그램의 운영	83
표 4-13.	자치단체와 주민간 지식의 공유·조정	84
표 4-14.	견제 및 감사수단 확보	85
표 4-15.	평가수단 및 역량 구비	85
표 4-16.	자치단체와 주민간 파트너십 형성	86
표 4-17.	주민참여행태	87
표 4-18.	주민참여제도 활성화 정도	88
표 4-19.	바람직한 주민참여단계	88
표 4-20.	바람직한 주민참여 유형	89
표 4-21.	성공적인 주민참여를 위한 우선순위	90
표 4-22.	설문문항별 시사점	92
표 4-23.	의식분석에 따른 주민참여수준 진단	95
표 4-24.	공무원과 주민의 주민참여에 대한 의식순위 분석	99
표 5-1.	지방자치단체 단위사무와의 정보공개 연계	112
표 5-2.	주민참여 평가지표(안)	118


 그림 목 차
 

그림 1-1.	연구의 흐름	4
그림 2-1.	주민참여와 자치역량의 스펙트럼	30
그림 3-1.	실태분석 및 평가 분석틀	45
그림 3-2.	지방자치단체 주민참여제도의 정책참여 및 반영정도 분석(참여정도)	67
그림 3-3.	지방자치단체 주민참여제도의 정책참여 및 반영정도 분석(반영정도)	67
그림 4-1.	의식분석 및 평가 분석틀	71
그림 4-2.	응답자의 일반적 특성 분석결과(성별)	75
그림 4-3.	응답자의 일반적 특성 분석결과(연령)	75
그림 4-4.	응답자의 일반적 특성 분석결과(근무년수)	76
그림 4-5.	성공적인 주민참여를 위한 우선순위	91
그림 4-6.	의식분석에 따른 주민참여수준 진단(공무원)	96
그림 4-7.	의식분석에 따른 주민참여수준 진단(주민)	97
그림 5-1.	군포지방의회제21 조직도(2006년)	116



제 1 장 서론

제1절 연구의 목적

민선지방자치단체장 시대의 등장으로 우리나라의 지방행정은 새로운 모습으로 변화하기 시작하였다. 한편으로는 주민들의 증대된 요구에 대응하고, 또 다른 한편으로는 급격하게 변화하는 세계경제의 흐름에 대처하여 지역경제의 안정과 성장을 가져와야 할 필요성에 직면하고 있으며, 이를 위해 먼저 지방자치단체의 역량강화가 시급하다하겠다. 그러나 많은 복잡한 지역문제를 지방자치단체 혼자 노력으로 모두 해결하기는 실제적으로 불가능하며, 이제는 민간부문의 창의적 생각과 노력 그리고 자원을 활용하여 지역현안을 풀어나가야 할 시점이다.

따라서 지방자치단체의 주요한 의사결정과정에서 지역주민들이 참여한다는 것은 우리가 규범적으로 지향하는 지방행정의 민주성 확보라는 차원을 넘어 보다 현실적인 문제해결능력의 증대와 지역사회의 통합이라는 이점을 제공하여 준다고 하겠다.

한편 주민의 지방행정 참여는 지방자치단체의 정책과정이 현실로부터 유리됨을 방지하는 장치이다. 정책과정이 현실을 반영하지 못하고 그러한 현상이 지속적으로 누적될 때 지방자치단체의 정치행정은 위기를 면키 어려울 것이다. 따라서 주민참여는 정치행정에 대한 주민의사의 투입을 가능케 하고 정책결정의 오차수정을 가능케 한다.

그 동안 우리나라의 많은 학자들에 의해 주민참여에 대한 연구가 진행되었으며 이 과정에서 지방자치단체의 주민참여의 문제점과 이를 해결하기 위한 개선 방안도 꾸준히 제기되었다. 한편 국가 및 지방자치단체는 학계에서 제기된 주민참여에 대한 문제점을 개선하기 위해 주민의 의견을 적극 수렴하여 정책결정에

반영하고자 많은 노력을 하고 있다. 그러나 이와 같은 개선노력에도 불구하고 여전히 우리나라 지방자치단체의 주민참여는 아직도 만족할만한 수준에 있지 않은 것이 사실이다. 또한 그 동안 진행된 주민참여에 대한 많은 연구들도 앞에서 언급한 바와 같이 실태분석과 문제점 도출 그리고 발전방안에 초점을 두고 연구를 하였을 뿐 과연 우리나라의 주민참여가 어느 정도 수준에 와 있는지에 대한 연구는 거의 이루어지지 않았다.

본 연구는 이와 같은 현실인식을 바탕으로 우리나라 각 시도에서 운영되고 있는 주민참여제도에 대해 다양한 방법을 통해 분석하고 주민과 공무원의 의식 분석을 통해 우리나라의 주민참여가 어느 정도 수준에 있는 가를 진단한 후, 연구과정에서 도출된 주민참여의 문제점과 시사점을 중심으로 주민참여에 대한 발전방안을 제시하고자 한다.

제2절 연구범위

본 연구의 목적을 효과적으로 달성하기 위하여 연구의 범위는 다음과 같이 설정하였다.

첫째, 시간적 범위이다. 정부수립 이후 특히 지방자치 실시 이후 각 지방자치단체에서 많은 주민참여제도를 도입하여 운영하고 있으며 그 중에는 현재에는 이용되지 않고 명칭만 남아있는 제도도 있다. 본 연구에서는 과거의 제도는 제외하고 2006년 현재 운영 중인 주민참여제도만을 대상으로 하였다.

둘째, 대상적 범위이다. 주민참여를 논하기 위해서는 기초자치단체를 대상으로 연구대상으로 하는 것이 바람직하다고 볼 수 있다. 그러나 연구의 사전조사 결과¹⁾ 광역자치단체의 주민참여제도의 운영 실태와 기초자치단체의 주민참여

1) 사전조사는 본 연구의 초기인 3월에 광역자치단체와 기초자치단체를 대상으로 주민참여제도에 대해 사전조사를 실시하였으며 사전조사지역은 경기도의 25시 6군, 충청의 3시 6군, 강원도의 7시 11개 군임

제도의 운영실태가 거의 유사하므로 전국 16개 시도의 주민참여제도를 연구의 대상으로 하였다.

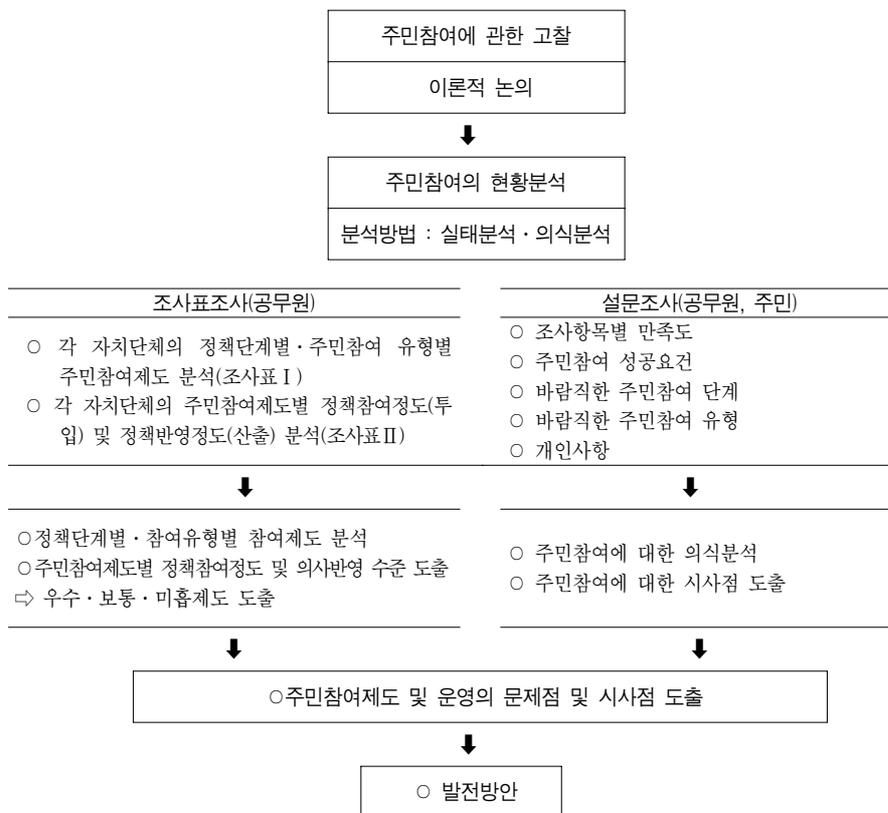
셋째, 내용적 범위이다. 내용적 범위의 분석은 다음과 같이 세 가지 형태로 분석하였다. ① 각 자치단체에서 운영하고 있는 주민참여제도에 대한 정책단계별·참여유형별 분석이다. 본 연구에서는 정책참여단계는 의제설정단계·정책형성단계·정책집행단계·정책평가단계로, 주민참여 유형은 정보공개형(a:정부→주민, b:주민→정부)·협의형·능동적 참여형으로 분류하여 분석하였다. ② 우리나라 시도에서 운영하고 있는 주민참여제도에 대해 사전조사를 실시하여 각 시도에서 공통적으로 운영하고 있는 주민참여제도를 도출하여 정책참여정도와 정책반영정도를 분석하고 주민참여 우수제도와 보통제도, 미흡한 제도로 분류하였다. ③ 각 시도의 주민참여의 만족도에 대한 공무원과 주민의 의식을 분석하고 각 항목별 평균점수를 도출한 후 의식분석에 따른 전체적인 주민참여수준을 진단하였다.

제3절 연구방법

본 연구의 목적을 효과적으로 달성하기 위해 내용에 따라 다음과 같은 연구의 방법을 활용하였다. 첫째, 실태분석이다. ① 주민참여의 이론적 고찰을 위하여 관련문헌 및 연구내용을 최대한 인용하였다. 즉 기존에 발표된 관련 문헌을 통해 이론적 습득과 우리나라 및 외국, 특히 OECD의 주민정책참여에 대한 이론과 내용을 참고하여 활용하였다. ② 조사표조사의 실시이다. 조사표를 작성하여 16개 시도의 주민참여 담당공공무원에게 발송하여 조사표내용을 작성하도록 하였으며 본 내용을 중심으로 각 시도의 주민참여제도의 정책단계별·참여유형별 분석을 하였다. 또한 각 시도별로 공통으로 운영되고 있는 주민참여제도를 선정하여2) 정책참여정도(투입)와 정책반영정도(산출)를 도출하여 우수제도와 보통제도 그리고 미흡제도로 분류하였다.

둘째, 의식분석이다. 우리나라 지방자치단체의 주민참여 운영에 대한 실질적인 체감도를 파악하기 위하여 각 시도의 공무원과 주민을 대상으로 설문을 통한 의식조사를 실시하였으며, 지방자치단체 현지출장을 통해 담당공무원 및 주민과의 면담을 실시하여 주민참여에 대한 현장감 있는 의견을 수렴하여 연구내용에 반영하였다.

<그림 1-1> 연구의 흐름



- 2) 각 시도에서 운영하고 있는 주민참여제도에 대한 사전조사는 2006년 4월 기초자치단체의 주민참여제도 현황을 파악할 때 함께 실시되었으며, 이때 각 시도에서 공통적으로 운영되고 있는 제도를 도출하였음

제 2 장 주민참여에 대한 이론적 검토

제1절 주민참여의 개념 및 제이론

1. 주민참여의 개념

주민참여에 대한 논의는 이미 고대 아테네의 정치사상가들로부터 시작되었고 이들은 대중담화와 논의의 중요성을 강조하였다. 기원전 4세기의 페리클레스는 정치행위의 필수불가결한 예비수단으로서 도시의 주민들 사이의 토론을 인정하였다(Thucydides, 1992). 또한 아리스토텔레스는 입법예술은 합리적인 대화와 숙의가 없이는 불가능하다는 것을 유의하면서 이 과정의 중요성에 대한 심도 깊은 철학적 합리성을 표현하였다. 장자크루소나 존스튜어트 밀과 같은 근대철학자들은 대중담화의 중요성을 숙고하였다. 루소는 대중담화를 일반의지의 형성에 근본이라고 생각하였다. 그리고 Mill은 토론에 의한 정부라 그가 명명한 것에 대한 철학적 합리성을 개괄하였다.

따라서 숙고는 오랫동안 순수민주주의의 근본요소로 여겨져 왔다. 피통치자들의 합의에 근거한 정부는 그 동의를 동원하고 대중의 관점을 가다듬고 확대하는 방법을 찾아만 한다고 제임스 매디슨은 주장하였다(James Madison, 1961). 이것은 대중이슈에 대한 의제를 설정하고, 의제문제에 대한 문제들에 대한 해결책을 제안하고, 그리고 대안가운데 선정함으로써 결론을 내는 것을 목표로 하는 주민들 사이의 지속적인 토론을 요구한다. 근거에는 대중의 참여와 합리적 판단을 요구하는 공공과정이 있다.

이러한 대중담화를 위한 공공의 장에 대한 철학적 사고에 있어서 하버마스는 공공영역의 개념은 확실성을 위한 공개접근, 제도화된 역할을 벗어난 자발적인

참여, 정치적 협의에 관계한 시민들의 협의체를 통한 대중판단의 창출, 의견을 표시할 수 있는 자유, 그리고 정부의 문제를 논의하고 공권력이 조직되는 방법을 비판할 수 있는 자유 등의 조건을 포함해야 한다고 말하고 있다. 또한 John Rawls은 정의론(A Theory of Justice)에서 하버마스가 제시한 조건 이외에 논의의 힘이 권력이나 권위에 앞선다는 정치적 평등의 규범, 일반적인 정보, 관점, 과정, 또는 산출의 전략적 조작이 없음, 그리고 편협한 이기주의를 위하기 보다는 올바른 답에 도달하려는 광범위한 대중성향을 강조하고 있다 (John Rawls, 1971).

한편 협의 또는 숙의민주주의(deliberative democracy)는 합리적인 대화와 숙의의 원칙에 근거를 두고 있다. 숙의민주주의는 정치적 공리가 이전에 존재하는 이익과 선호의 충돌로부터가 아닌 공의와 관련된 이슈에 관한 합리적 토론으로부터 나타난다는 이상적인 자치에 뿌리를 두고 있다. 민주정부란 주민의 다양하고 복잡한 요구를 민감하게 수용하고 이러한 주민의 요구를 정책에 반영하는 정치체제이다. 정부가 대중의 요구에 민감하게 대응하기 위해서는 무엇보다 주민이 정치과정 또는 정책과정에 자유롭게 참여하여 자신의 요구와 선호를 반영할 수 있어야 한다. 이러한 점에서 주민참여는 민주주의의 핵심이다. 시민참여는 시민들의 선호에 대한 정부기구의 대응성을 높이는 수단이 될 뿐만 아니라 시민들에게 민주주의의 유지에 필요한 자질과 태도를 함양한다. 일반적으로 참여를 개념화시키는 방법으로는 그 범주에 따라 다음과 같이 세 가지 차원으로 분류할 수 있다.

<표 2-1> 주민참여의 개념

구분	개 념
최협의	정책결정자의 충원 또는 정책에 다소간 영향력을 행사하기 위한 일반시민의 활동(정부에의 영향력 행사)
협의	정부에 대한 영향력의 행사 또는 지지를 위한 시민 활동(정부에 대한 지지활동 포함)
광의	주민참여는 정치적 기관과 사적기관간의 상호작용으로서 시민의 정치적 행위들이 곧 참여라고 보는 견해.

2. 주민참여의 제이론

가. 주민참여론

주민참여란 “정부와 주민사회가 대화를 개방하고, 협력관계를 구축하며 정보를 공유하고, 정책·프로젝트·프로그램의 설계·집행·평가시 상호작용하는 과정으로, 모든 이해관계 집단의 관여와 개입을 필요로 한다.”라고 정의할 수 있다. 정책목표의 설정 과정에 시민을 참여시키는 방법은 민주주의의 기본 원칙 중의 하나로서 여러 가지 중요한 의미를 지니고 있다. 주민은 정책목표의 설정에 참여함으로써 자기보호(self-protection), 자치(self-rule) 및 자기실현(self-realization)의 가치를 불어넣을 수 있게 된다. 이와 같이 정책과정의 주민참여는 여러 학자들에 의해서 강조되고 있는데 오스트롬(V. Ostrom)은 이를 민주행정의 중요한 요건 중의 하나로 보고 있다.

일반적으로 현대의 보편적인 대의민주주의와 자유민주주의 하에서 주민참여가 필요한 이유들을 요약해 보면 다음과 같다.

첫째, 주민참여는 민주정치의 3가지 가치요소 중 핵심인 “주민에 의한” 정치에 부합하는 주권적 주민의 당연한 권리 및 의무의 행사로서 그 필요성이 인정되고 있다.

둘째, 주민참여가 적정수준에서 이루어질 때 자유민주주의의 목적인 “주민을 위한” 목적 가치에 기여할 수 있기 때문에 또한 그 필요성이 인정된다.

셋째, 책임정치 구현과 정책수립을 위해서, 즉 주민으로부터의 의사투입과 시민에 의한 감시 및 통제차원에서 또한 주민참여의 필요성이 증시된다.

이상과 같은 주민참여의 목적은 두 가지 차원에서 살펴볼 필요가 있다. 즉 참여는 민주주의를 위한 “수단”이면서 동시에 그 자체로의 가치를 지닌 “목적”으로서의 성격을 갖는다는 고전적 민주주의의 관점이 그 하나이고, 다른 하나는 수단만을 강조하고 목적성을 부인하는 입장에 있는 수정론(엘리트론)의 관점이다.

지금까지의 주민참여를 종합해 보면 참여의 수단성과 참여의 목적, 그리고 참여의 목적과 참여활성화 문제가 현대 사회에서의 최대 이슈라고 할 수 있다는 것이다.

나. 민주행정을 위한 담론 이론

대의 민주주의의 책임성의 환류선이 그 이론대로 작용하지 않는다고 생각하는 사람들은 ‘담론이론’(discourse theory)이 포스트 모더니티의 상황에 대하여 개념적으로 더 타당한 반응이라고 생각한다. 그 이유는 행정에서 이미 담론이 행해지는 경향이 있는데, 담론을 적절히 이론화하면 이러한 경향을 조장하고 개선하는데 기여하리라는 것이다. 현재 행정에서 이루어지고 있는 정책 네트워크들, 기관간의 콘소시엄들, 애드호크라시(adhocracy), 그리고 태스크 포스(task force)를 통해 타기관, 타조직 그리고 민간부문과 함께 문제를 풀어 가는 과정에서 주민들의 능동적 참여를 조장하는 것이다. 이것은 정통이론에서 말하는 주권자와 그 대표의 권리와 기능들은 빼앗아 가는 것으로 보일 수도 있으나, 오히려 정통이론에서 생각하는 환류선의 고리를 강화하는 것이다.

정책문제의 해결을 위한 진정한 담론이 실현되려면 ① 성실성(sincerity), ② 상황을 고려하는 의도성(situation-regarding intentionality), ③ 능동적 주의(willing attention) 그리고 ④ 실질적 공헌(substantive contribution) 등의 조건이 충족되어야 한다. 또한 고려할 사항은 담론에 참여하는 사람의 수에 관한 것이다(Fox & Miller, 1996). 담론은 소수담론(few-talk), 다수담론(many-talk), 상당수의 담론(some-talk)으로 구분된다. 이중 상당수의 담론이 진정한 담론의 의미를 가진다고 할 수 있다. 소수담론의 예는 여론조사, 위원회, 정책분석 등인데, 이러한 형태는 거의 “독백”에 가까워서 의사소통이 이루어졌다고 말하기 어려운 경우가 많다. 그리고 다수의 사람에 대한 개방된 담론은 거의 무정부 상태에 가까워서 문제 해결을 위한 담론이 이루어지기 어렵다. 그래서 얼마간의 상당수의 담론에서 진정한 담론이 이루어질 수 있을 것으로 기대할 수 있다. 이러한 담론에서 성실성, 의도성, 주의성, 그리고 공헌을 확인할 수 있기 때문이다. 관료들은 실효성이 큰 정책을 형성하고 집행하는 데 기여하기 위하여 주민들과 논쟁적인 담론에 더 능동적으로 참여해야 한다. 이러한 담론과정은 정책과정에서 참여의 문제를 논할 때 시사하는 점이 많다.

3. 주민참여의 이론모형

우선 전통적인 기술관료제 모델은 주민의 소극적 참여의 전형적인 모델이다. 각종 정보제공, 공청회, 입법예고제, 여론조사, 전문가 자문위원회 등이 여기에 포함한다. 각종 참여수단 중에서 공청회, 입법예고제, 전문가 자문위원회 등은 시행에 있어서 대부분 행정절차법 등에 법제화되어 있다는 특징이 있다.

다음으로 다원주의 모델은 이익집단 등 이해당사자의 참여에 따른 협상이라는 특징을 지닌다. 다원주의 모델에 속하는 주민참여 방법은 규제협상이 대표적이며 많은 행정기관에서 운영하는 ‘정책자문위원회’도 이 형태에 가깝다고 해석할 수 있다(조현석, 2004). 다원주의 모델은 전통적 기술관료제가 정부 주도하여 이해당사자에게 일방적으로 정책정보를 제공하거나 의견을 청취하는 것과 달리 이해당사자의 참여하에 협상한다는 데서 보다 향상된 모델이라고 할 수 있다. 반면 다원주의 모델은 직접적인 이해당사자가 아닌 일반주민의 의견은 반영되기 어렵다는 단점이 있다.

<표 2-2> 주민참여의 세 가지 관점

기준	기술관료제 모델	다원주의 모델	참여민주주의 모델
구성(참여자)	정부, 전문가, 이해관계자, 시민	정부, 이해집단, 공익집단, 시민	시민 (정부, 전문가, 이해관계자)
구성(대표성/포용성)	모두 낮다	대표성 높다	포용도 높다
과정 (정보 및 의사소통 구조)	일방적, 쌍방교류, 상호작용(부분적)	상호작용 활발	상호작용, 숙의과정
과정 (empowerment 정도)	낮다	높다	잠재적으로 높다
참여의 시점	늦다	이르다	잠재적으로 이르다
참여 결과 (결정권한의 공유)	낮다	높다	잠재적으로 높다
관리방식과 방법론 (공정성, 투명성, 적절성)	낮다	중간	높다
대표적 사례	백서, 소식지, 정부 홈페이지 정보공개, 청원, 의견개진, 서신발송, 설문조사, 공청회, 주민투표, 입법예고제	규제협상, 정책심의위원회	시민배심원제, 합의회의, 시나리오 워크숍, 시민자문위원회, 포커스 그룹

참조: 조현석(2004).

참여민주주의의 모델은 일반주민이 적극적으로 참여하여 정부정책에 대해 숙의하고, 그 결과가 정책에 반영된다는 점에서 가장 적극적 참여 방안이라고 할 수 있다. 따라서 다원주의 모델이 참여와 협상이라고 한다면 참여민주주의 모델의 특징은 참여와 숙의라고 요약될 수 있다(조현석, 2004). 합의회의, 시민배심원제, 독일의 시민자문위원회 (planning cell) 등이 대표적이고 보조적 역할을 하는 포커스 그룹과 시나리오 워크숍 등 앞에서 살펴본 외국의 주민참여모델이 여기에 포함된다. 한편, 여론조사에 숙의과정을 통합하려고 하는 공론조사도 이 모델에 가깝다는 주장도 있다(Fishikin, 1991).

따라서 이론적인 측면에서 볼 때 우선 참여민주주의 이념을 바탕으로 고안되고 시도되고 있는 새로운 주민참여 방법을 어떻게 제도화하는가가 민간참여 시스템 설계의 가장 중요한 부분이다. 숙의 과정 자체가 참여민주주의의 근간이고, 이것이 잘 설계되고 운영된다면 일반주민들이 적극적인 참여자로 활동할 수 있고, 소규모 참여자에 의한 숙의과정을 통해서도 공동체 전체의 의사에 근접한 의견이 도출되고, 다수의 이해가 전제된 합의를 형성할 수 있다는 점이 장점이라고 할 수 있다. 이것은 전통적인 기술관료제모델이 지니고 있는 대의민주주의의 한계와 주인-대리인 문제를 완화할 수 있고, 다원주의모델이 지니고 있는 엘리트 중심 참여의 한계를 극복하는 대안이 될 수 있기 때문이다.

그러나 현실적으로 참여민주주의모델을 중심으로 민간참여 시스템을 설계하는 데는 다수의 문제점이 발생한다. 참여민주주의 이론의 한계에서 나타난 바와 같이 정보에 한계가 있고, 직접적인 이해당사자가 아닌 일반시민이 정책결정의 중심을 담당하기가 사실상 불가능에 가깝기 때문이다. 하지만 기존의 기술관료제 모델과 다원주의 모델의 한계가 분명히 직시되고 일반주민의 참여가 불가피하다는 결론에 도달한 현재로서는 참여민주주의 모델의 이상을 보다 가깝게 실현할 수 있을까가 현실적인 숙제라고 할 수 있다. 이러한 측면에서 각 대안의 장점을 살릴 수 있는 다차원적 접근방법이 필요할 것이다. 즉 과학기술정책에 있어서 기술관료주의 및 다원주의모델의 장점을 고려한 채 참여민주주의 모델을

중심으로 모델을 통합하여 과학기술정책의 효과성과 민주성 제고시킬 수 있는 민간참여 방안을 제도화하는 것이 필요하다.

4. 주민참여의 정당성

참여는 주민이 주인인 민주주의 사회에서야 가능하다. 그것은 주민이 주인이 아닌 사회에서의 주민참여는 권리로서 인정되는 것이 아니라 권력자의 은전(恩典)으로서 제한된 범위내에서 허락될 뿐이기 때문이다. 이러한 점에서 주민참여의 논의는 민주주의를 토대로 한다. 결국 주민참여는 주민에 의한, 또는 지역주민에 의한 정치참여를 말한다. 즉, 국가차원에서는 주권자인 주민이 지방차원에서는 지역주민이 정치공동체에 관한 권리와 의무를 행사하는 것을 의미한다.

이 때문에 주민참여는 정치참여나 공중참여와도 개념적 혼동은 있으나 실제로 의미상의 큰 차이는 없다. 좀 더 구체적으로 살펴보면 주민참여는 지방정부 주민으로서의 참여를 의미하는 것으로서, 주민의 지역자주성을 보다 강조한 개념으로 지방자치 또는 지방행정과 관련하여 특히 빈번히 사용되는 개념이라고 할 수 있다.

주민은 권리와 함께 의무를 지니게 되는데 우선 권리로는 선거권, 피선거권, 자치단체 재산과 공공시설 이용권, 균등한 행정서비스를 받을 권리, 주민투표권, 청원권, 조례의 제정 및 개폐청구권, 감사청구권 등을 예시할 수 있다. 그리고 주민의 의무사항으로는 조례의 준수 의무, 지방세 납세의무, 조례·규칙이 정하는 사용료와 수수료 납부 및 과태료 납부의무, 공공복지에 적합하도록 행동할 의무 등을 제시할 수 있다.

결국 주민참여의 핵심은 그의 주체인 주민이라고 할 수 있는데, 현대 참여민주주의를 위해서는 주민뿐만이 아니라 주민성과 민주시민교육 등이 동시에 중시되어야 한다. 특히 “시민참여-주민성-민주시민교육”간의 긴밀한 상호연관성을 발전시키는 것이 사회민주화의 첩경이라고 할 수 있다.

주민참여란 지역사회 일반주민이 공적으로 결정권이 부여된 행정기관이나 관료들에게 정책 또는 계획의 형성·결정 및 집행과정에 관하여 영향을 미칠 의도

로 권력을 행사하여 관여하는 행위를 의미한다. 즉, 사회의 보통 구성원인 주민이 정책결정에 영향을 미치거나 영향을 미치고자 하는 행동, 또는 주민의 선호와 가치를 행정서비스에 반영하려는 행동들을 참여로 이해할 수 있다는 것이다.

주민참여는 순기능과 역기능을 동시에 가지고 있다. 주민참여의 순기능으론 정치·행정제도의 대표성과 정통성 제고, 주민의 능동적 참여를 통한 사회적 안정감 제공, 주민의 정치적 효능감 제고, 개인주의와 소외를 극복할 수 있는 공동체 정신과 협동意識의 고취, 행정행위의 재량권 남용억제와 행정책임성의 제고, 정보의 공개와 공공성의 촉진, 이를 바탕으로 한 오해와 편견의 불식 및 이해관계의 조정 등이 주장되고 있고, 반면에 역기능으론 주민참여의 대표성과 정당성 문제, 공익에 대한 판단의 어려움과 주민참여에 따른 이해집단간 이해조정 능력의 한계, 주민개인의 자질문제와 각종 저급한 집단행동 전략, 권력 및 공식적 제도권으로의 흡수와 포섭문제, 행정의 경제성 저해와 행정책임의 회피 및 전가문제 등이 제시되어 왔다.

제2절 주민참여의 긍정론과 부정론

1. 주민참여의 긍정론

Barber(1984)는 오늘날 국가 활동에서 벌어지고 있는 문제를 해결하기 위하여 주민들의 직접적인 참여를 대폭 수용할 수 있는 강한 민주주의(strong democracy)를 제시하였다. 주민참여를 찬성하는 주장은 그 자체의 과정의 혜택들에 초점을 맞춘다. Nelson and Wright(1995)는 사회변화를 위한 변환도구로서 참여과정을 강조한다. 또한, Beierie(1999)와 Thomas(1995)는 주민참여는 더 나은 결정을 하게 하고, 그러므로 사회전반에 효율성과를 가져온다는 점을 긍정적으로 평가하고 있다.

Barber는 구체적으로 이러한 강력한 민주주의를 실현하기 위하여 제도의 개혁이 필요한데, 여기에는 ① 주민회의, TV 토론, 주민교육과 평등한 정보의 접근

을 가능케 하는 주민통신, 주민 대표자 토론, 그리고 제비뽑기에 의한 공무담당 등의 ‘강한 민주적 발언’(strong democratic talk), ② 주민발안과 정책에 대한 국민 투표, 전자식 투표, 바우처(voucher) 및 공공선택에 의한 시장주의의 도입 등의 ‘강한 민주적 의사결정’(strong democratic decision making), 그리고 ③ 주민봉사제, 직업훈련과 고용기회의 확대, 주민 선택, 작업장 민주주의, 주민의 공동여가 등의 ‘강한 민주적 활동’(strong democratic action)을 들 수 있다. 이와 같은 강한 민주주의는 결국 자유란 혼자만의 사적 활동에 의하여 이루어지는 것이 아니라 남녀노소 모두가 주민으로서 한자리에 모여 시끄럽게 토론하는 가운데 이루어지며, 이렇게 대화하는 가운데 서로가 공동의 인간성을 찾아갈 수 있다고 한다.

정보를 제공받고 참여한 주민들은 기술적으로 어려운 상황들을 이해하고 총체적이고 공동체 전반의 해결책을 추구하면서 주민전문가들이 된다. 관료들은 언뜻 보기에는 대중에 익숙치 않은 정책을 추진하는 이유들을 설명할 수 있다. 더 정교한 수준의 기술적 사회적 이해는 더 나은 정책을 만들고 더 나은 사회적 그리고 환경적 산출물을 발생시킬 것이라고 가정한다. 관료들 또한 구체적인 주민집단의 입장에 대한 교육을 받음으로써 혜택을 얻는다. 그렇지 않았으면 정책 과정에 참여하지 않았을 주민들과 정기적인 접촉을 통해서 관료들은 어떤 정책들이 인기가 없고 그리고 어떻게 그러한 정책실패들을 피할 수 있는지를 배운다. 주민들의 선호에 근거를 둔 정책은 그 정책이 집행될 때 주민들이 더욱 협조적이기 때문에 더 순조롭고 비용이 적게 드는 방식으로 집행된다(Thomas, 1995; Vroom and Jago, 1988).

주민참여를 통해서 주민들은 관료들에게 자신들의 선호를 설득하고 깨닫게 할 수 있다. 정부 관료들이 대중이 어떻게 반응하는가에 대한 질문을 일상의 의사결정에 포함시킨다면 이는 행정의 분명한 개선이다. 정부가 진정으로 주민들과 협동하는지 아니면 단지 주민의 감성을 얻으려고 하든지 간에 성공적인 정치적 설득의 핵심적인 가정은 주민참여의 사회적 영향력이다. 만일 그들이 영향력을 가진 주민사회의 구성원이라면 정책에 대한 그들의 열성은 주민사회를 통하

여 퍼져 나가고 반대가 확산될 것이다(Howell, Olsen, and Olsen 1987).

Pateman(1970)도 전통적인 자유주의자들의 민주주의 이론은 주민의 소외문제를 극복할 수 없다고 비판하면서 민주주의는 대표를 뽑는 것 이외에 민주적 기관을 받아들이고 유지하는데 필수불가결한 주민들 각 개인의 태도와 심리적 요인이 참여의 과정에서 발전된다는 것을 지적하였다. 그녀는 대의적 차원 이상으로 민주적 참여를 현실화시키기 위해서는 주민들의 직장에서 민주화를 실현하는 능력을 향상시킴으로써 이루어질 수 있다고 하였다. 따라서 산업에 있어서 노동자의 참여는 정책결정 뿐만 아니라 협의까지도 포함하는 것이다. Pateman이 위와 같이 민주주의를 실현하기 위하여 국가 활동에 대한 참여뿐만 아니라 산업체에 있어서의 노동자 참여를 강조한 까닭은 모든 주민이 모든 영역에서 실질적인 참여가 이루어질 수 있어야 비로소 권력의 재분배가 더욱 평등하게 이루어질 수 있고, 이러한 상태에서야 말로 모든 정치과정에서의 민주화가 이루어 질 수 있기 때문이다.

결국 참여민주주의자들의 궁극적인 목표는 모든 주민들이 국가 활동에 참여할 권리가 있다는 선언이나 형식적인 참여의 보장, 또는 참여 자체를 위한 상업현장의 민주화만을 의미하는 것이 아니다. 이들에게 있어서 민주주의의 기본적인 기준은 모든 주민들이 살아가는데 있어서 자신이 원하는 만큼 충분히 현실적으로 평등한 권리가 제공되고 있는가와 모든 개인이 자신을 위해서 권리를 사용하고 있는가 하는 것이다. 이들은 참여의 확대만이 비로소 일반주민들이 한 인간으로서 자신의 능력을 발전시킬 수 있다고 보고 있다. 따라서 궁극적으로는 자신의 삶을 향유할 수 있는 권력관계가 형성될 수 있다고 주장하는 것이다.

2. 주민참여의 부정론

주민들의 적극적인 정책참여에 대한 부정적인 견해는 우선 비용적인 측면에서 주민참여 집단들의 결정비용은 주민참여자들의 시간비용을 무시한다고 해도 단일

기관의 관료의 정책결정보다 더욱 비용이 많이 든다. 기술적으로 훈련받고 결정의 가능한 결과를 인식할 수 있을 정도로 충분히 정치적으로 통찰력이 있는 한 명의 관료가 주민단체가 선택한 똑같은 결정을 할 수 있다. Lawrence와 Deagen (2001)에 의하면 주민참여과정은 상당한 시간투자를 요구하고 Echeverria는 현상유지를 선호하면서 환경정책 결정을 의도적으로 지연하는 협의과정을 지적하고 있다.

환경규제 공무원들이 반정부적 정서가 강한 지역에서 새로운 정책들을 활성화하는 유일한 방법은 정기적으로 주민들과 만남으로써 그들의 마음을 열고 궁극적으로 그들의 신뢰와 우정을 쌓는 것이다. Ostrom (1990)이 밝힌바와 같이 협의결정은 전원사회와 같이 집단이 소수이고 동질적일 때 가장 효과적이지만, 규모가 큰 지역에서는 10명 또는 20여명의 대표자들이 여론을 바꿀 수 있다는 생각은 순진한 일이다. 주민참여가 인구의 적은 비율로 구성되어 있고, 그들이 전체 구성원들을 대표한다고 알려지지 않으면, 각 주민 참여자가 그 지역사회에서 영향력을 행사할 수 있다고 보장할 수 없다.

이론가들은 오랫동안 연장되는 일련의 모임을 통해서 정책결정과 세부집행을 위해서 일하는 것은 대부분의 주민들이 피하고자 하는 것이라는 것을 인정할 필요가 있다. 지역사회가 자족적인 곳에서는 효율성을 근거로 상의하달 행정의 강한 주장이 있다. Lawrence와 Deagen (2001)은 대중참여 기법과 관련하여 정부기관의 정책결정자들의 위임권을 인정하고자 하는 경우에는 참여과정이 필요한 것은 아니라고 주장한다. 주민들은 개인적으로 정부의 정책결정과정에 참여하는데 시간을 할애하기 보다는 정책결정을 하는 통찰력있는 행정관료를 채용하는데 세금을 쓰는 것을 선호한다.

주민참여자들은 그들의 시간에 대하여 비용이 지불되지 않기 때문에, 위원회들이 그들의 생계 또는 가치관이 만들어진 결정에 강한 영향을 받는 열성 정당 참여자들과 정기적으로 참여해도 생계에 지장이 없는 사람들에 의해서 주도될 수 있다. Smith와 McDonough (2001)는 53개의 포커스그룹의 연구에서 주민참여자들이 대표성의 불평등을 인정하였고 불공평한 주민참여에 유감을 표시하고

있다는 것을 밝혔다. 특히 기업과 정부기관의 이해를 대표하는 일부 참여자들은 주민제안에 참여한 그들의 시간에 대해 보상을 받는다. Curry (2001)는 결정을 주도하는 특수한 이해관계에 대한 견해가 허용되는 주민참여과정을 비판한다. Weber (2000)는 주민참여위원회들이 상위 사회경제적 집단의 구성원들이 다수를 차지하도록 구성되고 저소득 계층의 참여가 부족함을 발견하였다.

주민참여자들이 그들의 결정이 정책으로 그대로 집행될 것이라 기대하는 것은 헛된 기대이고 오히려 관료들이 이미 정해 놓은 결정을 정당화하기 위한 과정으로 주민참여가 이용되어 질 수 있다.

비록 주민단체에 대한 권한위임이 정치적 정체를 극복하는 강력한 수단이 될 수 있지만 그 권한이 전체적인 대중보다는 협의단체의 영향력을 가지고 설득적인 구성원들을 위한 이기적인 결정을 인준하는 잠재적인 우려가 있다.

제3절 주민참여의 필요성 및 방향

1. 주민참여의 필요성

주민참여의 긍정론과 부정론을 참여의 확대를 주장하는 참여주의자들과 참여의 인위적인 확대를 반대하는 자유주의자들의 관점에 적용해서 살펴보면 논쟁은 정치과정속에서 무엇을 먼저 고려할 것인가 하는 우선권의 문제로 귀착된다. 즉 자유주의와 참여민주주의는 자유와 평등, 개인과 집단, 개인생활의 보호와 인간의 존엄성, 사적 재산의 보호와 집단가치 등의 문제와 직접 연결된다. 현실적으로 대의민주주의는 개인의 사적 활동을 중시하기 때문에 인위적으로 참여 폭을 확대하면 현실적으로 정책을 왜곡시키는 결과를 가져오게 된다고 주장하는 것이며, 참여민주주의자들은 대의민주제는 정책결정과정에서 다수를 소외시키기 때문에 국가가 대중의 참여를 확대함으로써 진정한 민주주의를 실현할 수

있다는 것이다.

주민참여의 확대를 주장하는 측에서는 대의민주제하에서 구조적으로 일부계층의 의사만이 의사결정과정에서 반영될 뿐 다수의 주민들은 실질적인 참여에서 원천적으로 배제되기 때문에 실질적인 주권자로서의 권리를 찾지 못한다는 것이다. 참여민주주의자들은 이러한 대의민주제의 구조적인 문제를 주민참여의 확대로 해결하고자 한다. 즉 주민참여를 확대하여 주민들의 민주주의에 대한 의식수준을 향상시키고 공동사회에서 주민으로서의 역할을 증대하여 결국 자신이 향유하여야 할 평등한 인간으로서의 권리를 회복할 수 있게 하여야 한다는 것이 그들의 주장이다.

이에 반하여 자유주의자들은 주민참여가 확대되면 개인의 이기심이 극단적으로 나타나 의사결정과정에서 의견이 분할되고 사회의 방향성을 잃게 되어, 결국에는 민주주의의 목표인 화합되고 발전적인 공동사회를 유지할 수 없게 된다고 한다. 즉 참여민주주의자들의 주장은 이념적으로나 가능한 것으로, 대의민주제가 일반대중의 뜻을 모을 수 있는 현실적인 장치인 것이며, 따라서 주민참여가 특별히 확대될 필요가 없다는 것이다.

정책결정과정에서의 주민참여는 참여자의 대표성과, 정당성의 문제, 공익에 대한 판단의 어려움과 참여에 따른 이해집단간 이해조정 능력의 한계, 참여자의 자질문제와 각종 저급한 집단행동 전략, 권력 및 공식적 제도권으로의 흡수와 포섭문제, 행정의 경제성 저해와 행정책임의 회피 및 전가문제 등의 역기능을 나타낼 수 있다. 그러나 이러한 참여의 역기능적 측면에도 불구하고 주민참여의 활성화가 중요한 것은 민주사회에서의 참여의 순기능적 측면이 더욱 중요하게 부각될 수 있기 때문이다. 주민참여의 순기능으로는 정치·행정제도의 대표성과 정통성 제고, 능동적 참여를 통한 사회적 안정감 제공, 주민의 정치적 효능감 제고, 개인주의와 소외를 극복할 수 있는 공동체 정신과 협동의식의 고취, 행정행위의 재량권 남용 억제와 행정책임성의 제고, 정보의 공개와 공공성의 촉진, 이를 바탕으로 한 오해와 편견의 불식 및 이해관계의 조정 등이 주장되고 있다.

주민들의 정책결정과정에서의 참여요구를 수용하기 위한 노력은 크게 규범적 근거와 실질적 근거의 두 가지에 근거를 둔다. 먼저 규범적 근거는 정책의 정당성 차원이다. 민주사회에서 국민은 정책의 단순한 수혜자(clients)가 아니라 정책결정과정에 적극적으로 참여하여 영향력을 행사하기를 기대하는 주민(citizens)이다. 또한 정책결정과정에서의 참여는 민주사회에서의 주민들의 기본적인 권리이다. 정책관련 전문가를 포함한 일부 엘리트와 내부관련자들에 의존한 정책결정은 정책의 정당성을 크게 훼손할 우려가 있다. 과학기술정책의 정당성과 관련하여 정책결정과정에서의 주민참여를 강조하는 절차적 정당성만을 중시하려는 경향이 있으나, 보다 광범위한 의미의 본질적 정당성에 관심을 둘 필요가 있다.

둘째, 실질적인 근거는 정책의 효과성 차원이다. 예를 들면, 과학기술정책 전문가들이 과학과 과학정책이 사회에 미치는 결과를 평가하는데 독점적인 전문성을 가지고 있는 것도 아니고 특권적인 지위를 누리는 윤리적 관점을 가지고 있는 것도 아니다(Sclove 1998). 또한 이러한 관점에서, 보다 중요하게, 관련 과학기술정책의 전문가가 아닌 일반주민들의 참여를 통하여 실제로 보다 나은 결과를 산출해 낸다는 점이다. 즉, 주민참여를 통한 대표성(representation)의 확장이 정책결정의 정당성을 제고시킬 뿐만 아니라 보다 많은 정보를 보다 나은 방법으로 주민들에게 제공하며 실질적으로 편향적인 시각에서의 정책결정을 보완함으로써 정책의 질을 향상시킨다는 것이다. 예를 들어, 스웨덴 정부의 조사연구 계획과 조정 위원회 (Council for Planning and Coordination of Research)는 많은 수의 과학자가 아닌 일반주민들을 구성원으로 참여시켰으며, 그 결과 혁신적인 학제간(학문간) 조사연구 프로그램들을 증진시켰다. 또한 네덜란드의 대학들은 지역사회의 노동집단, 비영리조직 및 지방정부들이 요청한 문제들을 다루는 분권화된 네트워크 형태의 참여모델을 통해 사회적 이슈에 대한 보다 나은 부응을 할 수 있었다(Sclove 1998).

오늘날 정책에 대한 주민참여 문제는 주민참여를 확대시킬 것인가의 문제라기보다는 어떻게 민주적으로, 그리고 효과적으로 주민참여를 유도할 것인가의

문제로 판단된다. 또한, 이 주민참여가 참여 자체로 그치는 것이 아니라 정책 결과의 유효성과 연결시킬 수 있는, 즉 주민참여로 하여금 정책의 도구적 합리성 (institutional rationality)과 내용적 합리성(substantive rationality) 모두를 발전시킬 수 있는가가 함께 논의되는 장으로 발전시키는 문제까지 포함하는 것이다.

대의민주제 하에서 주민은 대표를 선출하거나 중요한 공공문제의 결정에 관한 투표행위 외에는 정치과정에 이렇다 할 영향력을 행사하지 못한다. 따라서 주민의 의사는 정치과정에 충분히 반영되지 못하고 있기 때문에 자신의 의사를 보다 충실하게 반영시키기 위한 보완장치가 필요하게 되었다. 그러기 위해서는 보다 적극적으로 주민이 정치에 참여할 수 있는 길을 확대하여야 할 것이다. 이러한 주민참여를 확대해야 할 필요성을 요약하면 다음과 같다(이승중, 1993).

첫째, 주민참여는 ‘국민에 의한 정치’에 부합되는 되는 주권자로서의 당연한 권리이며 의무의 행사이다.

둘째, 주민참여가 적절하게 이루어 질 경우, 민주정치의 목적으로서의 ‘국민을 위한 정치’의 실현에 기여할 수 있다.

셋째, 주민참여는 정부에 대한 주민의사(여론)의 투입과 감시활동의 강화를 의미하는데, 이러한 주민참여활동이 확대되면, 정책결정자는 함부로 자의적인 결정을 내리기가 어렵게 되고 보다 책임있는 정책수행이 가능하게 된다.

2. 주민참여의 방향

Peters(1996)는 참여형 정부모형에서 대의민주주의제도는 주민의 요구를 정책으로 전환하는데 불완전하다고 한다. 따라서 직접민주주의에 근접하면 할수록 복잡한 현대사회가 더 잘 작동될 수 있을 것이라고 가정한다. 정책의제를 도출하고, 반응을 형성하고, 그리고 결정된 정책을 집행하는데 있어서 더 광범위한 주민참여가 필요하다. 즉, 정부는 정책전문가와 관료들의 시각이 아닌 보다 많은 견해를 수용할 수 있도록 보다 개방되어야 하는 것이다.

정책과정의 주민참여는 정책설계를 위한 지식기반을 확충하며(본질적 효과), 이해관계자들의 순응과 지원 가능성을 증진시키며(수단적 효과), 정책의 민주적 정당성을 강화시킨다(규범적 효과)는 이유를 근거로 최근 많은 관심과 주의를 받고 있다(Pelletier, et al., 1999).

Walters, Aydelotte, & Miller(2000)는 주민참여를 추진하는 이유와 정책개발단계간의 연계를 모색하였다. 정책개발단계를, ① 문제 정의, ② 대안 비교를 위한 결정기준 마련, ③ 정책대안 개발, ④ 대안 평가, ⑤ 정책대안 채택의 5 단계로 구분하고, 각 단계마다 민간 참여의 역할이 무엇인지를 규명하고자 하였다. 민간 참여의 역할을 발견, 교육, 평가, 설득 및 정당화로 구분하고, 정책단계에 따라 주민참여 기능의 적절성 여부가 달라진다고 보았다.

<표 2-3> 정책결정자가 주민참여를 원하는 이유

정책개발단계	주간 참여를 원하는 이유
1. 문제 정의	○ 발견 역할: 주민의 의견이 문제를 정의하는데 도움을 준다
2. 결정기준 마련	○ 발견 역할: 주민의 의견이 평가기준 마련 또는 좋은 정책의 기본원칙을 정의하는데 사용된다
3. 정책대안 개발	○ 발견 역할: 주민의 의견이 정책대안 모색에 활용된다 ○ 교육 역할: 관련 정보를 얻고, 문제를 논의하고 또는 대안을 제시하는 참여활동을 한다 ○ 정 당 화: 대안 개발시 주민의 관여는 정책 결과의 수용성 확대를 위한 중요한 기반이 될 수 있다
4. 정책대안 평가	○ 교육 역할: 제시된 대안에 대한 토론 ○ 평가 역할: 대안에 대한 주민의 선호도 평가 ○ 정 당 화: 대안 평가시 주민의 관여는 정책 결과의 수용성 확대를 위한 중요한 기반이 될 수 있다
5. 정책대안 채택	○ 교육 역할: 제시된 대안에 대한 토론 ○ 설득 역할: 채택된 대안을 주민이 수용하도록 납득시킨다 ○ 정 당 화: 대안 채택시 주민의 관여는 정책 결과의 수용성 확대를 위한 중요한 기반이 될 수 있다

자료: Walters, Aydelotte, & Miller(2000: 353)를 Curtain(2003: 7-8)이 보완.

과거에 주민과 정부사이의 거리감에 대해 다음과 같은 반응들이 존재해 왔다: 하나는 큰 제도나 정책들을 알리고 영향을 미치기 위해 고안된 새로운 형식

의 포함이나 협의 또는 동원을 통해서 주민들이 목소리를 낼 수 있는 참여의 과정을 강화하는데 관심을 가져야 한다는 것이다. 다른 하나는 제도적 설계의 변화와 바람직한 정부통제를 위한 가능한 구조에 대한 초점을 통해서 어떻게 제도들의 책임성과 반응성을 강화하는가에 관심을 가졌다. 그러나 그 핵심에는 강력한 정부와 강한 시민사회가 상호적으로 강화하고 지원하면서 참여민주주의와 책임있는 정부의 모든 측면을 발전시킬 필요가 있다(The Commonwealth Foundation, 1999).

상호 연관된 정치사회적 요인들이 정책결정, 계획, 서비스전달, 그리고 기술평가 등에 있어서 협의적 주민참여에 대한 지원과 활용에 기여해 왔다. 특히 다음의 네 가지 요인으로부터 정책결정에 대한 주민의 적극적인 참여가 요구되고 있다(Pimbert and Wakeford, 2001).

먼저, 정치적 변화와 관련하여 살펴보면 대의민주주의가 주민의 이익을 보호하는 충분치 못하다는 이유로 심한 비판을 받아 왔고 많은 일반주민들이 효과적으로 이 대의민주주의에 참여하지 못한다. 일반주민들은 그들의 표를 동원하고 그들의 이익을 대변하도록 하는 조직들을 잘 조직하지도 이용하지도 못한다. 일반주민의 관점에서 이 대의민주주의 제도들이 정당성의 위기에 직면하고 있다. 이러한 상황 속에서 협의적 주민참여과정을 전통적으로 소외된 일반주민들에게 제공하는 대의민주주의와 전통적인 협의형식을 벗어남으로써 정책결정을 민주화시킬 수 있는 방안으로 여기고 있다. 또한 협의적 주민참여는 정책결정의 질을 높이고 정책형성과 집행이 더욱 합법적이고, 효과적이고, 효율적이며, 그리고 지속가능할 가능성을 높이는 잠재력을 가지고 있다고 보고 있다.

둘째로 전문지식과 과학에 대한 신뢰부족으로 만연하는 대중의 불신, 냉소주의, 그리고 전문적이고 과학적인 지식에 대한 정당성 감소의 인지가 또한 협의적 주민참여에 관심을 높이고 있다. 정부기관들과 과학기술에 대한 낮은 대중 신뢰도를 높이기 위한 방안으로 더욱 협의적인 주민참여양식의 논의와 정책결정이 강조되어 왔다. 공식적인 과학의 가치뿐만 아니라, 이슈형성의 대안으로

시민들의 관점에 대한 중요성도 인정되고 있다.

셋째로 불확실성과 복잡성에 기인하여 협의적 주민참여는 논의와 중재의 공간과 포럼을 만들면서 바람직한 미래를 위한 주민들의 가치와 관점을 유도하는데 도움이 된다. 또한 그것은 지역주민, 그리고 다양한 이익집단을 포함한 사회행위자들에게 상호작용을 통해서 사회적, 환경적, 경제적 그리고 과학정책을 알릴 수 있는 새로운 지식을 창출한다. 아울러 이 접근법은 지식과 정책과정들이 더욱 잘 복지와 진보의 지역적 정의뿐만 아니라 지역현실에 잘 반응하도록 할 수 있다.

넷째로 인권, 사회정의, 그리고 권한이양의 측면에서 정책의 형성과 기술설계에 협의적 참여가 가미될 때 증진된다. 가능한 조건이라면, 시민배심원제, 시나리오워크숍 그리고 다른 참여방법들이 정책에 영향을 미치는 의사표시를 하지 못했거나 거의 하지 못한 사람들을 위한 공간을 만들 수 있다. 협의적 참여는 잠재적으로 남녀노소 모두가 주민으로서 사회, 환경 그리고 경제생활의 조직에 관한 결정에 참여할 인권을 행사하게 한다. 이런 상황 속에서 사람들은 더 이상 단순한 사용자나 정책과 기술의 선택자로 여겨지지 않고 그들은 그들의 삶에 영향을 미치는 현실을 능동적으로 만들고 형성하는 사람들이 된다.

제4절 주민참여의 단계 및 효과

1. 주민참여의 단계

일반적인 정책과정은 정책의 입안, 결정, 집행, 평가 등 4개 단계로 구분할 수 있다. 과거에는 주민참여가 주로 정책의 집행과정에서 이루어졌지만 오늘날에는 주민의 참여범위가 날로 확대되어 전반적인 정책과정이 참여의 대상이 되고 있다.

정책의 입안 및 결정과정은 목표설정, 자료의 수집과 분석 및 예측, 대안작성과 평가, 최종계획안의 선택 등으로 구분되는데, 이 과정 중에서 특히 목표설정

과 최종대안의 선정과정에서 주민참여가 중요한 기능을 하게 된다. 이는 행정과 정보의 공개라는 민주주의적 원칙과 집행단계에서 불필요한 민원을 사전에 줄인다는 측면에서 의의가 있다.

다음으로 정책집행과정은 정책이 확정되고 난 다음 개발·시설입지·용도지정 등 정책대안을 실천하는 단계이다. 대부분의 정책내용이 집행단계에서 실질적으로 공개되기 때문에 주민참여 형태가 과격한 집단행동 등 비제도적인 형태를 띠기 쉽다. 이 단계는 특히 주민의 실질적 생활과 관련된 이해관계가 그대로 드러나기 때문이다.

마지막으로 평가단계는 집행결과를 평가하여 환류 시키는 과정으로서 계획의 전시성·일회성과 주민참여의 단계성을 방지하는데 중요한 측면이지만 대부분의 주민참여에서 배제되고 있다. 평가과정에서 참여가 중요한 이유는 공공계획은 일정한 집단의 이해관계를 대변하는 것이 아니라 지역 또는 도시주민 전체의 이익을 보호하고 향상시키는데 그 기본적인 의의가 있고, 새로운 정책 또는 계획수립에서 기초자료를 제공할 수 있기 때문이다. 어느 정도까지 주민참여가 이루어질 수 있는가와 관련하여 아른스타인은 다음과 같은 사다리 모형을 제시하고 있다³⁾.

첫째, 조작단계에서는 주민들의 정책지지를 이끌어내기 위한 의사결정자의 책략이 이루어진다.

둘째, 치료단계에서는 명목적으로 광범위한 주민참여를 이끌어내지만 내용적으로는 임상적 치료의 대상으로 설정한다.

셋째, 정보제공단계에서는 정보의 공유 또는 공공성이 중요하지만, 이러한 쌍방향적 정보흐름보다는 일방적 정보흐름이 주류를 이루게 된다.

넷째, 상담단계는 주민의 의견과 아이디어를 수렴하는 단계이며, 참여가 이 수준에 한정되면 자칫 전시효과에 그칠 가능성이 있다.

다섯째, 회유단계에서는 자문과 정책결정 또는 계획수립과정에서 참여를 용인하지만 집행과 그 가능성의 판단은 여전히 행정관청의 결정에 달려 있다.

3) 경기개발연구원, “경기도 지방정부에 대한 주민참여 활성화를 위한 제도연구”, 1997, pp.25-26.

여섯째, 공동의사결정단계에서는 주민과 정책결정자들이 협상을 통해 권력을 공유하면서 정책결정을 하며, 이때 주민들에게는 조직성, 재정능력, 기술적 전문성 등이 요구된다.

일곱째, 권한위임단계에서는 주민에게 일정한 정책대안이나 프로그램의 결정권을 이양한다.

여덟째, 자주관리단계에서는 참여의 최고단계로서 정책입안, 관리 및 책임, 협상권한이 주민에게 주어진다.

<표 2-4> 주민참여의 8단계

참여단계	참여의 중심내용	참여의 성격
8단계	자주관리(citizen control)	시민권력의 단계
7단계	권한위임(delegated power)	
6단계	공동의사결정(partnership)	
5단계	회유(placation)	형식적·명목적 참여 단계
4단계	상담(consultation)	
3단계	일방적 정보제공(informing)	
2단계	주민 임상치료(therapy)	비참여단계
1단계	주민조작(manipulation)	

자료 : Amstein(1969), 경기개발연구원(1997): 26. 재인용.

2. 주민 정책참여 형태변화

경제·사회적 여건과 환경의 변화에 따라서 정책과정의 주민의 참여도 많은 변화양상을 보이고 있다. 이러한 정부 정책의 참여형태 변화는 다음과 같이 정리될 수 있다.

첫째, 과거에는 주민참여가 주로 정책의 집행과정에서 이루어졌는데 반해 현재는 정책의 결정과정에서도 이루어지고 있다. 이는 참여가 활성화되었고 적극적인 형태로 변화했다는 것을 의미한다.

둘째, 과거의 주민참여는 비조직적이었을 뿐만 아니라 지역적으로 이루어져 왔으나, 현재의 참여는 전국에 걸쳐 조직적으로 이루어지고 있다. 예로서 경실

런, 참여연대, 환경운동연합과 같은 전국적 조직들이 생겨나고 정부의 정책과정에 참여하고 있다.

셋째, 과거의 주민참여는 수동적 참여였다면 현재는 능동적 참여가 이루어지고 있다. 즉, 국민들이 각종 정책에 대한 이해나 관심이 높아지면서 자발적으로 참여·대처한다는 것이다. 이러한 현상은 주민의 교육수준과 경제수준이 성장하면서 나타나는 현상이다.

넷째, 현대 주민참여의 특징은 과거의 사익 추구적 성격에서 공익 추구적 성격으로 변하고 있다. 물론 님비현상과 같이 지역의 이익을 우선시 하는 주민운동이 없는 것은 아니지만 정부 정책과정에서의 전체적 맥락에서 보면 사익 추구보다는 공익을 추구하는 방향에서 시민참여가 이루어지는 경우가 많아지고 있다.

다섯째, 과거의 시민참여가 투쟁이나 개인적 접촉과 같은 비제도적 형태를 띠었다면 현재는 제도적 참여가 활성화되고 있다. 조직을 통한 정책참여 과정이 개인 차원의 운동보다 더 효과적이기 때문일 것이다. 또한 조직적 참여는 보다 지속적으로 각종 정책에 관심을 기울일 수 있는 장점도 있다.

<표 2-5> 주민참여의 형태변화

과거		현재
정책집행과정에 주로 참여	→	정책결정과정에 주로 참여
비조직적 참여	→	조직적 참여
수동적 참여	→	능동적 참여
사익 추구적 참여	→	공익 추구적 참여
비제도적 참여	→	제도적 참여

3. 주민참여의 효과

Beierle(1998)는 환경정책을 중심으로 주민참여제도를 평가하는 분석틀을 제시하였다. 주민참여를 통하여 달성하고자 하는 사회적 목표를 6가지 제시한 후, 각 참여방법이 이들 목표 달성을 위해 활용될 수 있는지 여부를 비교하였다. 주민참여의 사회적 목표로는, ① 주민에 대한 교육 및 정보 제공, ② 주민의 의사를

의사결정에 반영, ③ 결정의 본질적 질(quality) 제고, ④ 정부에 대한 신뢰 향상, ⑤ 갈등 축소, ⑥ 비용-효과성 제고 등이다. 사회적 목표와 이를 위한 주민참여 제도의 활용가능성 여부를 정리하면 다음 표와 같다.⁴⁾

<표 2-6> 주민참여제도와 사회적 목표

참여제도	목표 1		목표 2	목표 3	목표 4	목표 5	목표 6
	교육	정보	반영	질 제고	신뢰	갈등 축소	비용-효과
여론조사	C	C	A	A	C	C	A
포커스그룹	C	C	A	A	C	C	A
입법예고	C	C	A	A	C	C	A
정보 제공	B	A	C	C	A	C	A
공시(公示)	C	B	C	C	B	C	A
교육	A	B	C	C	A	C	A
공청회	C	A	A	A	B	B	A
자문위원회	A	B	A	A	A	A	A
시민배심원/패널	A	B	A	A	B	B	A
합의회의	A	B	A	A	C	B	A
중재	C	C	A	A	B	A	A
규제협상	C	C	B	A	B	A	A

자료 : Beierle(1998 : 19), Table 2를 편집,

비고 : A = 활용 가능, B = 어느 정도 활용 가능, C = 활용 불가능

이영희(2000)는 과학기술에 대한 주민참여 필요성을 논의하면서, 주민참여를 통한 민주주의의 확장과 정책의 효과성은 서로 유기적인 상호관계를 보여주고 있다고 주장하며, 주민참여의 모델을 참여의 주체, 참여의 효과, 민주주의에 대한 함의라는 세 가지 차원에서 비교하고 있다.

4) <표 2-6>에 소개된 주민참여제도(포커스그룹, 시민자문위원회, 시민배심원/패널, 합의회의, 규제협상)에 대한 설명은 이 글의 뒷부분인 “3. 3) 민간참여 : 현재와 미래 부분” 을 참고하기 바람

<표 2-7> 주민참여 모델의 비교

구분	참여의 모델	참여의 주체	참여의 효과	민주주의 함의
간접 참여	○ 공청회/청문회	A, C	낮다	크다
	○ 정보	A, C	낮다	크다
	○ 자문기구	C	낮다	크다
	○ 사법수단	A, C	매우 높다	크다
	○ 여론조사	A, B, C	낮다	크다
직접 참여	○ 조사위원회/시민배심원제	B	높다	매우 크다
	○ 합의회의	B	높다	매우 크다
	○ 참여적 기술영향평가	A, C	높다	매우 크다
	○ 사이언스 샵(science Shop) ⁵⁾	A	높다	매우 크다
	○ 시나리오 워크숍 ⁶⁾	B, C	높다	매우 크다
	○ 대안기술운동 ⁷⁾	A, C	높다	매우 크다
	○ 국민(주민)투표	A, B, C	매우 높다	매우 크다

자료 : 이영희(2000), 비교 : A(이해관계 있는 일반시민), B(이해관계 없는 일반시민), C(이해관계 없는 공익대변자)

Irvin & Stansbury(2004)는 정부 의사결정에 있어서의 주민참여가 초래할 수 있는 장점과 단점을 의사결정의 과정과 결과 측면을 한 축으로, 그리고 주민참여의 수혜자가 주민인지 정부인지 여부를 다른 한 축으로 하여 제시하고 있다.

- 5) 대학 내의 실험실이나 연구소가 지역주민들의 수요와 요구에 기초한 사용자 친화적인 연구개발활동을 함으로써 과학기술활동이 사회와 유리되지 않도록 과학기술과 일반 시민들을 연결시키는 제도임
- 6) 지역적 수준에서 미래의 기술적 필요와 가능성에 대한 전망과 계획을 수립할 목적으로 일련의 행위자들 사이의 토론을 통해 서로 의견을 수렴해 가는 조직화된 작업모임임
- 7) 기술개발시 엔지니어와 기술에 대한 이해당사자들을 최대한 참여시켜 지역공동체와 인간 및 자연 친화적인 대안적 기술을 개발하고자 하는 집합적인 움직임을 의미함

<표 2-8> 정부 의사결정에의 주민참여 장점

구분	주민참여자의 이익	정부의 이익
결정과정	<ul style="list-style-type: none"> ○ 교육(정부 관계자로부터의 정보 습득과 학습) ○ 정부에 대한 설득과 계몽 ○ 적극적으로 활동하는 주민의 역량 증진 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 교육(주민으로부터의 정보 습득과 학습) ○ 주민에 대한 설득; 신뢰 구축; 불안 또는 적대감 경감 ○ 전략적 제휴관계 형성 ○ 결정의 정당성 확보
결과	<ul style="list-style-type: none"> ○ 교착상태 해결; 결과 도출 ○ 정책과정에 대한 상당한 통제 획득 ○ 보다 양질의 정책과 집행계획 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 교착상태 해결; 결과 도출 ○ 소송비용 회피 ○ 보다 양질의 정책과 집행계획

자료 : Irvin & Stansbury(2004 : 56).

<표 2-9> 정부 의사결정에의 주민참여 단점

구분	주민참여자의 불이익	정부의 불이익
결정과정	<ul style="list-style-type: none"> ○ 시간 소모 ○ 결정이 무시될 경우 효과 없음 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 시간소모 ○ 비용 ○ 정부에 대한 적대감 고취, 반발 초래
결과	<ul style="list-style-type: none"> ○ 반대하는 이익집단에 의해 과도한 영향을 받는 경우 정책결정의 질 저하 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 의사결정에 대한 통제력 상실 ○ 정치적으로 무시하기 곤란한 나쁜 결정을 내릴 가능성 ○ 실행계획 추진 예산 삭감

자료 : Irvin & Stansbury(2004 : 58).

정책과정에서의 참여 확대는 정책의 질 향상과 민주성과 전문성 제고에 기여할 것으로 예측할 수 있다. 그러나 모든 목표에 부합되는 최상의 주민참여방식은 존재하지 않으며 필요에 따라 적절한 방식을 선택적으로 활용하는 것이 바람직하다고 보며, 아울러 정책과정에서의 주민참여가 초래할 수 있는 단점과 부작용에 대해서도 주의를 기울여야 할 것이다.

제5절 주민참여의 제유형과 성공요건

1. 주민참여의 제유형

가. 관점에 따른 유형

1) 자발성에 의한 유형

참여자의 자발성을 기준으로 능동적 참여와 수동적 참여로 구분할 수 있다. 능동적 참여는 주민투표, 주민소환제, 주민발안제,⁸⁾ 자원봉사 등이 이에 포함된다. 그리고 수동적 참여는 공직자가 주민에게 문제해결을 위한 계획에 관한 정보를 제공하거나 정책대안에 관한 문제와 의견에 관한 여론을 조성하기 위한 PR, 정보공개, 여론조사 등이 이에 해당된다.

2) 자치역량에 의한 유형

주민의 광범위하고 적극적인 참여, 심사숙고의 참여를 중시하는 민주주의 이론들을 공통적으로 ‘자치역량’의 시각에서 참여의 의미를 중시한다. 자치역량은 사람, 조직 및 공동체가 자신들의 일에 대한 통제력을 갖는 것을 의미한다. 자치역량의 수준에 초점을 맞춘 프리티(Pretty)의 일곱 가지 참여 유형에 각종 국가정책과 관련한 제도를 대비해 보면 다음과 같다.

8) 주민발안은 2가지 유형이 있는데 직접적 주민발안은 법이 정하는 수의 유권자 서명으로 법률이나 조례제정 및 개폐에 관한 주민발안이 있으면 반드시 주민투표에 회부하는 제도이며, 간접적 주민발안: 일정 수 주민에 발안이 있으면 일단 지방의회가 심의하여 승인하게 되면 주민투표에 붙이지 않고, 의회가 승인하지 않아야 비로서 주민투표에 회부하는 제도임

<그림 2-1> 주민참여와 자치역량의 스펙트럼



첫째, 수동적 참여는 주민들이 통일문제와 관련하여 어떤 일이 일어나고 있고, 또 어떤 일이 일어났는지를 듣는 형태의 참여로서 대다수 주민참여는 이 유형에 속한다고 볼 수 있다. 이는 정부의 관료들이 주민의 견해를 경청하지 않고 일방적으로 발표하는 형태로서 정보의 공유는 외부 전문가 집단에게만 한정된다.

둘째, 정보제시 참여는 설문조사나 이와 유사한 방식의 조사에 주민들이 답하는 참여 유형을 말한다. 정부의 주기적 여론조사, cyber poll 등이 이에 해당한다고 볼 수 있다. 그러나 조사내용의 구성이나 조사결과가 주민들에게 공유되지 않고 정확성 검토가 이루어지지 않아 조사과정에 대한 주민의 영향력을 행사할 기회가 거의 부재한 경우가 대부분이다.

셋째, 협의적 참여는 주민들의 견해를 듣고자 하는 행정기관의 요청에 응하는 참여 유형을 말한다. 정부부처의 직능대표형 주민들이 참가하는 각종 위원회는 적극적인 협의적 참여형태라고 볼 수 있다. 정부는 시민사회 각계를 대표하는 사람들을 통해 문제와 해결방안을 규정하고 시민사회 견해를 청취할 수 있다. 그러나 이러한 과정에는 정책결정에 참여하는 시민들의 역할이 부재하고 주민들의 견해를 관료들이 수용할 의무도 없다.

넷째, 인센티브 참여는 주민들이 식량, 주택, 교육지원금 등 물질적 인센티브를 받는 대가로 노동과 시간 등의 자원을 제공하며 참여하는 형태를 말한다. 그러나 인센티브가 중단되면 활동이 지속될 수 없기 때문에 이를 참여로 볼 수 있는지에 대해서는 논란의 여지가 있다.

다섯째, 기능적 참여는 정부의 프로젝트에 주민들이 단체를 조직해서 자신들의 이해와 목표를 달성하기 위해 참여하는 형태를 말한다.

여섯째, 상호작용 참여는 행정기관의 주도가 아니라 시민사회 참여자들의 적극적인 참여로 공동분석, 기획개발, 대안설정, 정책결정 등이 상호 호혜적 방식으로 이루어지는 참여유형을 말한다.

일곱째, 자율적 참여는 정부의 개입없이 NGO들이 주도적으로 프로젝트를 개발, 운영하는 참여 유형을 말한다. NGO들이 정부와 용역을 체결하고, 자원에 대한 통제권도 행사하며, 기존의 불평등 구조를 개선하거나 개혁할 수 있는 참여 유형이다.

3) 정부와 주민간의 영향력 관계에 의한 유형

참여과정에서의 정부와 주민간의 영향력 관계 내지는 결정권의 위치를 기준으로 다음과 같이 세 가지로 유형화 할 수 있다.

첫째, 반응적 참여이다. 이는 정부가 주도권을 갖는 참여제도이다. 주민은 참여하지만 제도적 절차에 따라 소극적으로 반응하는데 그칠 뿐, 참여의 결과에 대하여 유의미한 영향력을 갖지 못하며 따라서 참여의 결과는 정부의 반응내용에 따라 결정된다. 이에는 민원실, 고충처리, 정보공개 등이 포함된다.

둘째, 교호적(interactive) 참여이다. 이는 정부와 주민간의 대등한 상호작용이 이루어지는 참여제도이며 공청회, 간담회, 자문위원회 등이 포함된다.

셋째, 통제적 참여이다. 이는 주민이 상당한 주도권을 소유하는 참여제도이며 민주정치의 이상에 가장 가까운 형태라는 의의가 있다. 심의위원회, 지역수권, 직접민주제(주민발의, 소환, 투표) 등이 여기에 포함된다.

4) 제도화에 의한 유형

제도적 참여는 법규 또는 절차 등을 통하여 공식적으로 인정되어 있는 참여 활동을 의미하며, 투표 등 선거관련 활동, 정치헌금, 위원회, 청문회 등의 참석 등이 그 예이다. 비제도적 참여는 공식적으로 인정되어 있지 않은 활동으로서

압력단체를 통한 참여, 시민운동, 데모 등을 들 수 있다. 참여의 제도화가 이루어질수록 참여과정의 정형화를 통하여 참여비용을 절감할 수 있으며, 그 결과 참여가 활성화될 수 있다. 제도적 참여와 비제도적 참여는 직접참여와 간접참여 또는 공식적 참여와 비공식적 참여로 이해될 수도 있을 것이다. 그리고 이것은 참여주도권의 소재를 기준으로 한 정부주도형과 주민주도형으로의 구분과도 연결될 수 있다.

5) 정보화 수단의 이용에 의한 유형

가) 전통적 방법과 온라인 활용 방법

다양하게 구분되는 주민참여 유형은 정보통신 기술의 발달에 따라 새로운 참여형태가 만들어지고 있다. 다음에서는 주민참여방법에 따라 전통적 방법과 온라인 활용방법으로 구분하고 참여대상에 따라 전문가참여와 일반주민참여로 구분하여 4가지 유형의 주민참여 형태를 제시한다.

<표 2-10> 주민참여의 구분

구 분		참여대상	
		전문가	일반주민
참여방법	전통적 방법	I 유형	II 유형
	온라인 활용	III 유형	IV 유형

I 유형은 전형적인 주민참여 형태로서 일부 소수 전문가 집단에 의해 이루어지는 참여이다. 이 유형의 특징은 행정 주도적·일방적 참여이며 특정 자문위원회 등을 통하여 참여가 이루어지므로 매우 폐쇄적인 참여 유형이다. II 유형은 반상회, 공청회 등 오프라인에서 일반 주민에 의해 이루어지는 참여로서 정책결정과 집행시 주민의 참여를 정책 순응을 확보하기 위하여 활용되는 유형이다.

III 유형은 온라인을 통해서 이루어지는 유형으로서 정책결정이나 평가가 실시간으로 이루어지거나, 전문가가 참여를 할 때 정보통신 기술을 활용하여 이루어

지는 참여이다.

마지막으로 IV유형은 정보통신 기술을 활용하는 개방적인 참여 형태로서 쌍방향 상호작용적인 의사소통을 인터넷 등을 이용하여 참여가 이루어지는 유형이다. 최근 초고속인터넷 망의 확산으로 국내외적으로 증가추세에 있으며 일반주민의 적극적인 참여가 이루어지고 있다.

나) 온라인 참여의 특징과 유형

온라인 참여는 정보기술의 확산에 따른 인터넷을 통한 참여가 주민참여의 새로운 방식으로 등장하고 있다. 공공기관이 홈페이지 게시판을 통하여 주민들의 의견을 접수받는다면, 이동전화로 활용하여 주민맞춤의 정보를 교환하는 것 등이 그 보기이다. 이러한 주민참여 방식은 기존의 오프라인 주민참여 방식과 다르게 정보통신기술을 활용한다는 점에서 온라인 주민참여 혹은 전자적 주민참여로 일컬어지고 있다.

온라인 주민참여는 관점에 따라서 몇 가지 유형으로 구분되고 있다. 예를 들어 e-Envoy Cabinet Office에서는 온라인 주민참여를 정책과정에 초점을 두고서 4단계로 구분하고 있다. 즉, 의제설정단계에서는 주민주도 토론포럼, 청원 등이 있다. 둘째, 정책 제안단계에서는 정책포럼, 정부주도의 토론포럼, 주민평가, 투표 등이 있다. 셋째, 의사결정 단계에서는 관련정보 제공의 방법이 있다. 넷째, 정책집행 및 평가단계에서는 투표, 포커스 그룹, 시민패널 등의 방법이 있다고 설명한다.

한편, OECD에서는 기존의 주민참여가 오프라인을 통하여, 주로 정책집행 과정에만 있었다고 지적하면서, 새로운 주민참여의 방안을 제시하고 있다. 그것은 정책집행과정 뿐만 아니라 정책의 입안, 결정, 집행 그리고 평가의 전 순환과정에 주민을 참여시키는 것이다. OECD는 주민참여의 모델을 정보, 협의, 적극적 참여로 유형화하고서, 후자로 갈수록 쌍방향 의사소통이 강화되면서 주민참여도가 증대되고, 행정에의 영향력도 증대된다고 설명한다. 그리고 후자로 갈수록 주민들의 만족도도 높아질 수 있으며, 정책 순응성을 확보할 수 있다고 한다.

나. 참여기준에 따른 유형

1) OECD의 주민참여유형

OECD(2001)는 주간참여를 정보, 협의, 적극적 참여의 세 가지 범주로 구분하고, 정책과정에서는 설계, 집행, 평가의 세 가지 단계에서 어떤 방법이나 사례가 있는지를 분석하고 있다. 이러한 분류는 주민참여방법을 이해하는 데는 타당성이 있다. 그러나 주민이 정부기관의 정책에 정보제공 또는 협의 등 소극적 참여로부터 직접 정부정책에 관여하는 적극적 참여에 초점을 두어 민간참여를 증진할 수 있는 시스템을 확립해야 하는 현 시점에서는 소극적 참여와 적극적 참여의 두 가지로 분류하는 것이 여기에서는 더 합리적이라 할 수 있다.

우선 정부정책에 대한 주민참여 방법으로 소극적 참여는 위에서 언급한 바와 정보제공과 협의로 분류할 수 있다. 정보제공은 정부가 주민에게 정보를 제공하는 일방적 관계를 의미한다. 국민의 요구에 의해 정보를 수동적으로 제공하는 경우와 정부가 주민에게 정보를 전파하는 능동적 수단을 모두 포함한다(김상묵, 2004). 정보제공 방법으로는 백서나 소식지 발간, 정부 웹사이트를 이용한 각종 정보제공 및 정책결정과정에 대한 공개, 대중매체를 통한 정보공개 등이 포함된다. 최근 활발하게 논의되고 있는 수단으로는 정부 홈페이지를 통한 정보공개 및 이해당사자에게 정부가 정부정책을 이메일을 통해 발송하는 방법이 있다.

다음으로 협의는 주민의 의견이 정부로 환류(feedback)하는 관계와 정부와 주민의 양방향적 관계를 포함한다. 대체로 정부가 먼저 주제를 설정하고, 이에 대해 주민의 견해를 묻는 형태를 취한다. 정부는 협의할 주제를 설정하고 질문을 하며 과정을 관리하는 데 비하여, 주민은 견해를 제시하고 의견을 개진할 수 있다(김상묵, 2004). 협의 수단으로는 청원, 공무원 및 의원 접촉을 통한 의견개진, 서신 발송, 정책제안 등 주민의 의견이 정부로 환류하는 능동적 수단과, 의견조사 참여, 공청회, 주민투표, 정책토론 참여, 입법예고에 따른 의견제시 등의 정부 의견 제시를 통해 참여하는 수동적 수단이 있다. 협의를 통한 정부정책참여 수

단 역시 정부 홈페이지 등 전자매체를 이용하는 수단이 늘고 있는 추세이다.

다음으로 적극적 참여는 기본적으로 주민들이 정책결정을 위한 전반적인 정책 과정과 내용을 정의하는데 있어서 주민이 능동적으로 참여하는 정부와의 협력(partnership)에 기반한 관계를 의미한다. 이것은 의제설정, 정책대안 제안, 정책대안 결정, 정책평가 등에서 시민들이 실질적으로 개입하고, 일정한 역할을 하는 것을 의미한다. 최종 결정이나 정책형성의 책임은 정부에게 있다고 상정되지만 정부-주민 간 상호작용을 토대로 한 파트너십을 중시한다는 점이 이 범주의 주요 특징이다(조현석, 2004). 대표적인 형태는 합의회의, 시나리오 워크숍, 시민배심원제, 시민자문위원회, 규제협상, 포커스 그룹 등 앞에서 논의한 수단이 있다.

2) Fiorino의 주민참여유형

참여유형의 분류에 있어서 Fiorino(1990)는 주민참여의 네 가지 기준을 제시하고 민주적 과정에 의한 분류를 시도하였다. 첫째, 참여의 주체를 중심으로 전문가나 이해관계자 대표가 아닌 평범한 일반주민들이 참여할 수 있는지의 문제가 중요하다고 보았다. 합의회의나 시민배심원제는 주민참여가 가능하다고 보고 있고, 규제협상은 이해관계자나 전문가를 중심으로 참여가 가능하다고 보고 있다.

둘째, 결정의 주도권과 관련하여 규제협상은 정부기관과 주민들 가운데 주민들쪽이 더 높은 수준의 결정권을 가지고 있는 반면에 공청회의 경우는 정부기관쪽이 더 결정권을 가지고 있다고 보고 있다.

셋째, 대면토론이 가능한 구조인가의 여부가 중요시 된다. 즉 대면토론을 통한 숙의가 가능한지를 보고 있다.

넷째, 주민에게 부여되는 권한위임을 중요시 한다. 정책과정에 있어서 정부관료들과 비교해서 얼마나 많은 권한이 주민들에게 주어지느냐를 기준으로 삼고 있다. 청문회와 같은 경우는 권한위임이 미비한 반면에 규제협상과 같은 경우에는 정책결정을 위한 권한위임이 높은 편이다.

3) Rowe와 Frewer의 주민참여유형

Rowe와 Frewer(2000)는 수용성과 과정기준으로 주민참여유형을 평가하였다. 먼저 수용성 기준은 대표성, 독립성, 초기 참여, 영향력, 그리고 투명성으로 세분화되었다. 대표성은 다양한 이해관계와 의견이 반영될 수 있도록 참여자의 선정이 이루어지는지의 기준이다. 독립성은 참여과정이 독립적으로 가능하고 이에 대한 관리와 감독이 이루어지는가의 기준이고 초기참여의 기준은 정책과정의 초기단계에서 참여가 가능하느냐의 문제이다. 영향력은 주민참여를 통해서 어느 정도의 영향력이 최종결과에 미치는지 즉 어떤 구속력을 주민참여가 갖는지를 사전에 인식할 수 있는지에 관한 기준이다. 끝으로 투명성의 기준은 정책과정의 상황과 결정들이 어떻게 이루어지고 진행되는지에 대한 정보가 공개되고 정책과정의 주관자, 사회자, 그리고 참여자의 선정이 공정하고 객관적으로 이루어지가 있는가에 대한 기준이다.

한편 과정기준은 절차를 중심으로 자원접근성, 과정정의, 구조화된 의사결정, 그리고 비용-효과성의 기준으로 세분화하고 있다. 먼저 자원접근성은 토론과 참여에 필요한 정보, 인적, 물적, 그리고 시간적 자원 등이 지원되는지의 여부이고 과정정의는 주제가 무엇인지에 대한 명확성뿐만 아니라 유연성도 갖추고 있는지의 기준이다. 구조화된 의사결정은 정책과정의 투명성과 효율성을 높일 수 있도록 진행자의 숙련도, 결정과정에 대한 기록, 토론과 의사결정기법등의 활용여부를 기준으로 한다. 비용-효과성은 의제의 경중에 따른 여론조사나 공청회 등을 적절히 활용하고 있는가의 문제이다.

2. 주민참여의 성공요인

가. 일반론적 요인

1) 주민의 참여의지와 역량 강화

참여를 통한 정부개혁을 강조하다고 해서 참여의 확장만이 바람직하다는 것

은 아니다. 주민참여가 바람직한 성과를 거두기 위하여는 주민이 참여의지와 참여역량을 동시에 소유할 것이 요구된다. 환언하면 정부과정에 대하여 상당한 이해를 갖고 적극적으로 참여할 것이 동시에 요구되는 것이다. 전자가 결여되면 무책임한 참여 또는 선동적 참여에 의하여 행정전문성이 지나치게 저해받아 오히려 주민이익을 저하시킬 우려가 있다. 후자가 결여되면 주민참여의 공백속에서 행정의 독주가 지속되고 주민의 잠재적 불만이 커져 결국 국민이익을 저하시킨다. 이와 같은 의지와 역량 강화 요구에 대한 일차적 책임은 물론 주민자신에게 있다. 그러나 정부도 이러한 책임에서 예외일 수는 없다. 정부는 주민의 공복이기 때문이다. 그러므로 정부 역시 시정에 대한 정보제공을 통하여 주민의 행정에 대한 이해를 제고시켜야하며, 적절한 참여제도화를 통하여 주민의 참여성을 제고시켜야 한다.

2) 공직자의 인식과 역량 강화

참여가 소기의 성과를 가져오려면 기본적으로 참여에 대한 공직자의 수용도가 제고되어야 하며 정부는 이를 위한 다각적 노력을 기울여야 한다. 이를 위한 방법으로는 공직자 교육과 같은 전통적인 방법 외에 시민단체와의 교호작용 확대, 공사협동의 확대 등 전방향적인 방식이 도입되어야 한다. 그리고 주민참여를 논함에 있어 공직자는 참여의 객체로만 논의되고 그들 자신이 일반주민의 구성원이라는 점을 도외시하는 경향이 있다는 점이다. 그러나 이러한 왜곡된 인식은 참여에 대한 공직자의 인식개선과 관련하여 중대한 장애요인으로 작용한다. 이러한 문제를 해소하기 위하여는 기본적으로 공직자가 참여의 객체인 동시에 주체라는 이중적 지위의 소유자라는 점에 대한 객관적 인식이 요구된다. 즉 주민의 참여에 대하여는 객체이지만 주민으로서 생활과 관련하여는 적극적인 참여의 주체라는 점이 인정되어야 한다는 것이다.

인식의 개선과 병행하여 강조할 것은 공직자의 전문성 강화이다. 생각건대, 객관적으로 인정될 수 있는 전문적 식견에 기초한 행정에 대하여는 외부통제의

필요성이 그만큼 감소될 것인 바, 외부통제장치로서의 주민참여의 필요성 역시 감소될 것이다. 물론 주민이익의 확보가 행정전문성과 민주적 통제의 적절한 조화와 균형하에 달성될 수 있다는 관점에서 볼 때, 행정전문성의 고양 여부와 무관하에 일정한 수준의 참여는 불가결하다 할 것이다.

3) 제도적 다양성의 확보

여기에서는 주로 통제적 참여방식을 중심으로 논의하였으나 통제적 방식만이 유효한 참여효과를 가져오는 것은 아니다. 참여에는 대상이 있는 것이므로 경우에 따라서는 반응적 또는 교호적 참여방식이 더 유효한 정부개혁 효과를 가져올 수도 있을 것이다. 그러므로 참여의 활성화를 위해 다양한 제도를 적용함으로써 단편적인 방식에서 탈피하는 것이 바람직할 것이다. 아울러 다양한 제도의 이용은 주민의 참여가 사회경제적 배경에 따라 다양하게 이루어질 수 있다는 점에서도 중요하게 작용한다.

나. OECD 및 EU의 주민참여 성공요건

1) OECD의 주민참여 성공요건

OECD(2001)는 OECD 회원국가들이 다음과 같은 이유에서 주민들과의 관계를 강화하려 하고 있다고 설명하고 있다. 먼저 정부로 하여금 증가하는 복잡성, 정책의 상호의존성, 시간적 제약의 조건하에서 정책결정의 어려움을 극복하기 위한 보다 광범한 정보, 관점 및 잠재적인 해결방안을 얻을 수 있도록 하여 정책결정의 질을 향상시키게 한다. 두 번째로 정보사회의 도전에 대응하고 더욱 광범위하고 신속한 주민과의 상호작용을 준비하고 보다 나은 지식관리를 보장할 수 있게 한다. 세 번째로 정부의 정책결정에서 주민의 소리가 전달되어 그들의 관점이 고려되기를 바라는 국민의 기대에 부응하고자 대중의 투입을 정책과정으로 통합하게 한다. 네 번째로 일반대중과 언론의 정부활동에 대한 감사가 증가

하고 공적생활의 기준이 성문화되고 엄격해짐에 따라 보다 넓은 투명성과 책무성에 대한 보다 강력한 주민의 요구에 대응하게 된다. 다섯 번째로 정부에 대한 대중의 신뢰를 강화하고 선거에서 낮은 투표율의 점진적인 저하를 반전시킨다.

정부와 주민관계는 정책설계, 집행 그리고 평가에 있는 각 단계에서 광범위한 상호작용을 포함하고 있다. 이러한 복잡한 관계를 OECD는 정보공개, 협의, 그리고 적극적 참여로 정의하고 있다.

또한 OECD(2001)는 정책과정에서의 성공적인 주민참여를 위한 다음의 10 가지를 제시하고 있다.

(1) 리더십과 헌신(Commitment)

정치인, 관리자 그리고 공무원에 이르는 정부 각 계층의 정책과정의 시민 참여가 중요하다라는 인식하에 리더십과 헌신이 필요하다.

(2) 시민권리(Rights)

정책과정의 정보접근, 의견개진, 협의와 적극적 참여를 위한 주민들의 권리가 법적·제도적으로 보장되어야 하며 이를 감독하는 독립기관에 준하는 기관이 주민들의 권리행사를 위해서 필요하다.

(3) 명확성(Clarity)

정책과정의 주민참여의 목적과 한계, 주민과 정부의 역할과 책임 등이 처음부터 잘 정의되어야 한다.

(4) 시간(Time)

성공적인 정책집행의 가능성 제고를 위한 광범위한 정책대안의 제시가 가능하도록 대중협의와 적극적 참여가 가능한 정책과정의 초반에 이루어져야 한다. 협의와 능동적 참여를 위한 충분한 시간의 보장과 필요한 정보 제공도 적기에 이루어져야 한다.

(5) 객관성(Objectivity)

정책과정에서 정부가 제공하는 정보는 객관적이고 완전하고 접근가능해야 한다. 모든 주민들이 정보에 대한 접근 및 참여의 권리를 행사할 때 동등한 대우를 받아야 한다.

(6) 자원(Resources)

효과적인 정책과정의 참여를 위한 충분한 재정적·인적·기술적 자원이 필요하다. 공무원들은 그들의 노력을 지원하는 조직문화뿐만 아니라 알맞은 기술, 지침, 그리고 훈련이 가능하여야 한다.

(7) 조정(Co-ordination)

지식관리의 촉진, 정책 일관성 확보, 중복 방지 및 주민과 시민사회단체의 “협의 피로”(consultation fatigue)의 위험 축소를 위한 발의들이 정부기관간에 잘 조정되어야 한다.

(8) 책무성(Accountability)

정부는 환류, 공적 협의 및 능동적 참여를 통해 얻은 주민의 요구를 반영해야 할 책무를 가지며, 정책과정이 공개적이고 투명하며 외부적 검토를 통해 수정가능함을 보장할 수 있는 수단 확보가 중요하다.

(9) 평가(Evaluation)

정부는 정책결정에 대한 새로운 요구와 여건 변화에 적응하기 위하여 정보 제공, 협의 수행 및 주민참여에 대한 성과를 평가할 수 있는 수단, 정보 및 역량 구비가 필요하다.

(10) 주민의 적극적 참여(Active Citizenship)

정부는 능동적인 주민과 역동적인 시민사회로부터 혜택을 받으며, 시민사회 단체의 역량 증진을 지원할 뿐만 아니라 시민교육 강화, 인식 확산 및 정보 제공과 참여 촉진을 위한 시책을 추진하여야 한다.

2) 유럽연합의 성공적인 주민참여 요인

유럽연합의 경우, 좋은 거버넌스에 대한 5가지 원칙을 제시하고 있는데, 이는 개방성, 참여, 책무성, 효과성 및 일관성이다(CEC, 2001). 좋은 거버넌스 구현에 있어서, 가장 먼저 주요 이슈에 대하여 일반 주민들과의 보다 적극적인 의사소통이 필요하며 다양한 차원에서의 협력관계 형성이 중요하다는 점을 지적하고 있다.

(1) 개방성(Openness)

기관들은 더욱 개방적인 방식으로 임해야 한다. 관련회원국들과 함께, 기관들은 EU가 무엇을 하고 있고 어떤 결정을 하는지를 적극적으로 의견 교환을 해야 한다. 일반대중을 위해서 쉽게 접근가능하고 이해할 만한 언어를 사용해야 한다. 이는 특히 복잡한 기관들에 있어서 신뢰를 증진하기 위해서 중요하다.

(2) 참여(Participation)

EU정책의 질, 관련성, 그리고 효과성은 정책연계-개념정립에서 집행에 이르는-에 있어서 광범위한 참여를 가져오는데 있다. 참여의 확대는 최종산출물과 정책을 전달하는 기관들에 대한 신뢰를 증진시킬 수 있다.

(3) 책무성(Accountability)

입법과 집행과정의 역할이 분명할 필요가 있다. 유럽 각 기관은 그들의 역할을 설명하고 책임질 수 있어야 한다. 또한 정책을 개발하고 집행하는데 있어서 명확하고 책임소재를 분명히 해야 한다.

(4) 효과성(Effectiveness)

정책은 분명한 목적, 향후의 영향평가, 그리고 과거의 경험에 대한 평가를 근거로 요구되는 것을 전달하는데 있어서 효과적이고 시의적절해야 한다. 효과성은 또한 알맞은 방식으로 적당한 수준에서 결정을 정책을 집행하는 것에 달려 있다.

(5) 일관성(Coherence)

정책의 실현은 일관되고 쉽게 이해되어야만 한다. 일관성은 복잡한 시스템 하에서 지속적인 접근법을 시도하는 기관의 측면에서 정치적 리더십과 강한 책임을 요구한다.

3) 주민참여 성공요건 종합평가

주민참여 성공의 일반적요인과 OECD의 성공요건에서 보듯이 주민의 참여의지와 공직자로 대변되는 리더십이 공통적으로 중요한 요인으로 평가하고 있다. 일반적 요인에서 공직자의 인식과 역량강화 그리고 OECD에서 리더십과 헌신이라는 요건이 주민참여의 성공을 위한 같은 맥락에서 이해되고 의미있게 받아들일 수 있다. 또한 주민의 참여의지와 역량 그리고 주민의 적극적 참여의 각 요건들이 참여의 주체로서 중요성을 강조하고 있다. 특히 주민참여 의지와 관련하여 이를 뒷받침하는 제도적 장치가 마련되어야 하며 주민참여 촉진을 위한 다양성 시책의 추진이 필요하다고 보고 있다.

OECD의 성공적인 주민참여를 위한 성공여건의 경우 정책결정 관련자로부터 전반적인 주변여건까지를 고려한 포괄적인 기준을 제시하고 있다. 한편 유럽연합의 경우 소속되어 있는 지역 회원국가들을 대상으로 기준을 제시하고 있지만 지방정부나 주민들에게 적용할 수 있는 성공요건을 제시하고 있는 특징을 가지고 있다.

양자의 성공적인 주민참여 요건들이 공통적으로 주장하고 있는 바를 유럽연합의 기준과 관련지어 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 참여요건의 경우 OECD의 주민의 적극적 참여와 연관되고 정책초기단계에서부터 최종산출물 전달에 이르기까지 주민의 광범위한 참여가 이루어지고 신뢰를 증진시킬 수 있어야 한다고 제시하고 있다. 둘째, 책무성의 경우 OECD의 명확성과 책무성의 기준과 연결성이 높으며 정책과정에 있어서 주민과 정부의 책임과 역할이 분명히 정의되고 입법과 집행과정에서도 책임소재를 분명히 해야 한다고 밝히고 있다. 셋째, 효과

성의 경우 OECD의 시간과 평가 기준과 밀접하게 관련이 되고 정책과정의 초반의 주민참여가 시의 적절하게 이루어져야 하고 그 성과에 대한 평가가 원활하게 이루어질 수 있도록 평가수단이나 방식이 잘 갖추어야 한다고 말하고 있다. 넷째, 일관성의 기준은 OECD의 객관성과 리더십과 많은 관련이 있다. 정책실현을 위한 정보가 주민이 쉽게 접근가능하고 지속적으로 제공되어야 하고 이를 위해 정치적 리더십과 헌신이 필요하다는 지적을 하고 있다.

이 양자의 공통적인 접근기준과 더불어 유럽연합의 개방성의 기준도 성공적인 주민참여를 위한 많은 시사점을 주고 있다. 이 개방성의 기준은 유럽연합 소속 지역회원국들의 언어상의 커뮤니케이션 문제를 지적하고 있지만 지방정부에 적용할 경우 중앙과 지방 그리고 공무원과 주민 그리고 각 이해당자자들 사이의 효율적이고 의사전달의 왜곡이 없는 커뮤니케이션 체계를 형성하고 소통할 수 있는 것이 다른 기준과 더불어 성공적인 주민참여를 위한 기본요건이라고 볼 수 있다.

제 3 장 주민참여수준 진단(1) : 실태분석 및 평가

제1절 개요

1. 분석의 틀

본 연구에서는 지방자치단체의 주민정책참여 수준을 진단하기 위하여 세가지 측면의 분석방법을 시도하였다. 첫째는 정책단계별·참여유형별 주민참여제도의 분석이다. 즉 정책참여유형을 정보제공형(a: 정부 →주민, b: 주민→정부), 협의형, 능동적 참여로 유형화한 후 각 자치단체에서 운영하고 있는 주민참여제도를 조사하여 각 유형별로 구분하였다. 유형별로 구분된 각 주민참여제도가 각 자치단체에서는 어느 정책참여단계, 즉 의제설정단계, 정책형성단계, 정책집행단계, 정책평가단계중 어느 단계에서 운영되고 있는 지를 분석하여 각 자치단체에서 운영되고 있는 주민참여제도를 정책단계별·참여유형별로 분석하였다.

이와 같은 분석을 통해 우리나라의 시도에서는 주로 어떠한 주민참여제도가 어떠한 참여유형으로 어느 정책단계에서 운영되고 있는지를 제시하였다. 또한 이러한 분석과정을 통해 지방자치단체 주민참여제도 운영의 한계와 문제점, 각 정책단계에서의 주민참여의 문제점 등을 도출하였다.

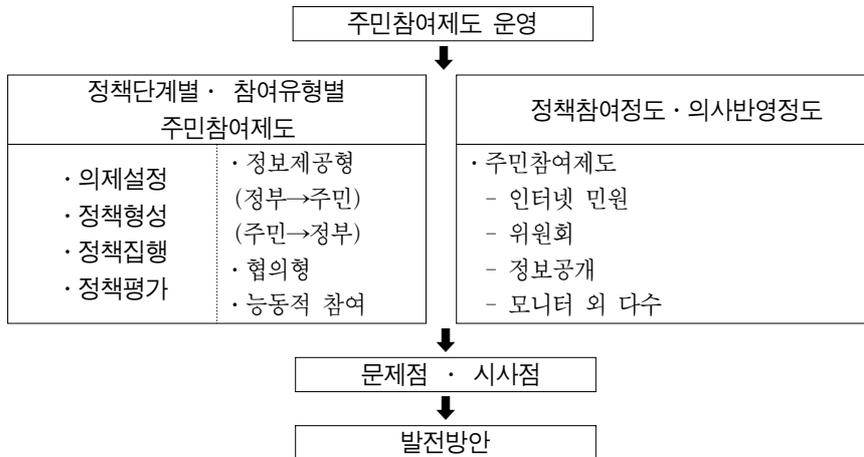
둘째, 주민참여제도별 정책참여정도(투입)와 정책반영정도(산출)의 분석이다. 우리나라의 각 광역자치단체에서 공통적으로 운영되고 있는 주민참여제도 33개를 도출하여 16개 시도별로 각 제도의 정책참여정도(투입)와 정책반영정도(산출)를 분석하였다. 분석방법은 각 제도별로 정책참여정도와 정책반영정도를 강한 부정(1점)부터 강한 긍정(5점)까지의 Likert 5점 척도로 구성하여 이중 하나에 체크하게 하였으며 이를 종합하여 평균점수를 도출하였다.

각 제도별로 도출된 두 가지 형태의 점수 즉 정책참여정도 평균점수와 정책 반영정도 평균점수를 통해 각 제도의 정책참여정도와 정책반영정도의 수준을 측정 한 후 평가기준에 따라 우수제도와 보통제도 그리고 미흡한 제도로 구분하였다. 이를 바탕으로 발전방안에서 우수 및 보통수준의 제도는 계속 유지·발전시키고 미흡군에 속한 제도는 우수군에 속한 제도의 장점을 분석하여 이를 벤치 마킹하도록 발전방안을 제시하였다. 이 때 우수·보통·미흡에 대한 평가기준표는 <표 3-1>과 같다⁹⁾.

<표 3-1> 우수·보통·미흡한 제도 평가기준

점 수	평 가
3.5이상	우수
3.0-3.5	보통
3.0 이하	미흡

<그림 3-1> 실태분석 및 평가 분석틀



9) 제3장의 주민참여수준 진단(1): 실태분석 및 평가, 제4장의 주민참여수준 진단(2) : 인식분석 및 평가의 평가기준은 한국지방행정연구원에서 근무하고 있는 지방행정전문가 40명과 수도권에 근무하고 있는 일부 행정학과 교수를 대상으로 한 조사표조사 결과를 바탕으로 도출한 것임

2. 조사설계

가. 정책단계별 · 주민참여유형별 주민참여제도

각 자치단체의 정책단계별 · 참여유형별 주민참여제도 분석을 위하여 16개 시도의 주민참여담당공무원 대상으로 조사표조사를 실시하였으며 조사기간은 2006년 8월 1일부터 8월 31일까지이다.

<표 3-2> 정책단계별 · 참여유형별 주민참여제도분석 조사표

참여 형태 정책단계	정보 제공		협의	능동적 참여
	정부 ⇒ 국민	국민 ⇒ 정부		
의제 설정				
정책 형성				
정책 집행				
정책 평가				

본 조사표를 통해 각 시도에서 운영되고 있는 주민참여제도가 어떠한 참여유형에 속해있으며, 의제설정 · 정책형성 · 정책집행 · 정책평가의 정책단계중 어느 단계에서 운영되고 있는가를 분석하였다.

나. 주민참여제도별 정책참여정도 및 정책반영정도

각 시도에서 운영되고 있는 33개 주민참여제도별로 정책참여정도와 정책반영정도를 분석하였다. 33개 주민참여제도는 사전조사를 실시하여 도출된 제도로서 각 자치단체마다 명칭만 조금 차이가 있을 뿐 동일하거나 유사한 제도는 하나의 제도로 통일하여 조사를 실시하였다. 조사기간은 2006년 8월 1일부터 8월 31일까지이다.

조사대상 모집단은 각 시도의 주민참여관련 부서에서 근무하는 공무원으로 각 16개 시도별로 50명씩 총 800명을 대상으로 하였으며 조사방법은 조사표를 작성하여 조사를 실시하였다. 각 제도별 정책참여정도 및 정책반영정도를 분석하기 위한 조사표 내용은 다음과 같다.

<표 3-3 > 주민참여제도별 정책참여 정도 및 의사반영 정도(예)

주민참여제도	구분	1	2	3	4	5
인터넷 민원실 (--에게 바란다)	정책참여정도 (투입)	전혀 참여하 지 않음	거의 참여하지 않음	그저 그렇다	많이 참여	매우 많이 참여
	정책반영정도 (산출)	전혀 반영하 지 않음	거의반영 하지 않음	그저 그렇다	크게 반영	매우 크게 반영

제2절 분석

1. 정책단계별 · 주민참여유형별 주민참여제도

가. 분석

주민참여 형태를 OECD(2001a, 2003)의 경우와 유사하게 정보·협의·능동적 참여로 유형화하는 것이 나름대로 타당하다고 보지만, 우리나라의 경우 인터넷 이용이 보편화되고 외국보다 인터넷 게시판 등을 이용한 간접대면식 의사소통이 활성화되어 있기 때문에, 정부가 주민에게 일방적으로 정보를 제공하는 측면만큼이나 주민이 정부에게 일방적으로 정보를 제공하는 측면도 중요시되어야 할 필요가 있다. 따라서 주민참여 유형 구분에 있어서, 정보 제공을 2 가지 유형(a:정부 ⇒ 주민, b:주민 ⇒ 정부)으로 구분하여, 협의와 능동적 참여 형태와 함께 4가지 유형으로 분류하였다(<표 3-2>분석 참조).

정책참여단계별 주민참여의 특징은 다음과 같다.

의제설정(*agenda setting*)은 사회문제의 쟁점화를 통해 사회문제가 정책이슈 또는 정책문제로 전환되는 단계를 의미한다. 정책형성(*policy formation*)은 정책목표를 설정하고 정책대안을 개발하고 선택하는 일련의 정책수립단계를 의미한다. 정책집행(*policy implementation*)은 결정된 정책을 정책수단을 동원하여 추진하고 실행하는 단계를 말한다. 정책평가(*policy evaluation*)는 정책집행과정에서 나타나

는 여러 가지 문제점을 검토하고 당초 의도했던 정책목표를 달성했는지 여부를 평가하는 단계이다.

주민참여유형별 특징은 다음과 같다¹⁰⁾.

정보 제공(information provision)은 정부가 주민에게 정보를 제공하거나 주민이 정부에게 정보를 제공하는 일방적 관계를 의미한다. 정보 제공은 주로 정부부처와 주민 개인사이에서 발생한다. 따라서 정부는 주민 개인에게 정보를 제공하고, 또한 개별 주민이 정부에 정보를 제공한다.

협의(consultation)는 정부가 먼저 주제를 설정하고, 이에 대해 주민의 견해를 묻는 형태를 취하며, 정부의 요구에 대응하여 주민이 정부에게 환류(feedback)를 제공하는 양방향적 관계를 의미한다. 이러한 참여는 주로 전문가, 관련 집단 또는 정책에 관심이 있는 주민과의 관계에서 많이 발생한다.

능동적 참여(active participation)는 정책과정에서 주민이 능동적으로 참여하는 정부와 주민간의 쌍방향적인 협력적 상호관계(partnership)에 기반한 관계를 의미한다. 정책에 대한 책임은 정부가 지지만 정책과정에 있어서 주민의 동등한 역할을 인정한다. 이러한 참여는 주로 시민대표나 시민사회단체, 관련 집단과의 관계에서 많이 발생한다.

본 내용은 지방자치단체의 참여제도 운영현황 자료를 중심으로 현재 우리나라 지방자치단체에서 시행하고 있는 주민참여제도를 분석하였으며 분석대상은 16개 광역자치단체이다. <표 3-4>에서 보는 바와 같이, 우리나라의 광역자치단체는 온라인과 오프라인을 통해 다양한 형태의 주민참여제도를 운영하고 있다¹¹⁾.

10) 본 내용은 제2장에서 주민참여의 참여기준에 따른 유형중 OECD의 주민참여유형에서 언급하였으나 독자의 편의를 위해 다시 기술하고 있음

11) 자치단체에 따라 동일한 주민참여제도라 하더라도 각 자치단체의 운영방식 또는 사정에 따라 정책단계 및 참여방식이 다르게 나타나며 <표 3-4>는 대부분 자치단체에서 정책단계별, 참여방식에서 대체적으로 공통성을 띠고 있는 주민참여제도를 묶어 유형화한 것임

1) 의제설정 단계

정보제공의 경우, 정부가 주민에게 제공하는 정보제공수단이 전혀 없으며 따라서 주민에게 제공되는 정보도 없다. 그러나 주민이 정부에게 의견을 제시하는 경우, 주민은 주로 사이버 시민의견수렴창구를 통해 그들의 의견을 전달하고 있으며 그 외에 시민게시판 등을 통해 의견을 제시하고 있다.

사이버 시민의견수렴창구의 경우 서울, 인천, 광주, 울산, 광주, 대전, 울산, 강원, 충남, 경북은 각각 “자치단체장” 또는 ‘자치단체’에 바란다” 코너를 개설하여 운영하고 있으며, 부산은 시민제안, 충북은 ‘충청북도에 바란다’를 개설하여 주민들의 의견을 수렴하고 있다. 각 자치단체에서 활용하는 협의의 유형은 대부분의 자치단체에서 자치단체장과의 만남, 주민참여예산제도, 인터넷 및 설문을 통한 정책설문조사, 사이버정책토론포럼 등을 개설·운영하고 있다. 예를 들어 시장과의 토요대화(서울), 시민참여 예산편성(서울), 시장과의 만남(인천), 주민참여 예산제도(인천), 인터넷설문조사(광주), 지역현안 포럼(대전), 정책토론사이트, 시민참여예산제도, 인터넷설문조사, 정책설문조사(이상 울산), 행정서비스현장심의위원회, 친환경도시자문단, 주민참여예산제도(이상 경기), 예산편성 설문조사, 주민참여예산제도(충남), 예산편성 설문조사(전북), 지역혁신협의회(전남), 예산낭비신고센터(경북), 예산편성도민참여(제주) 제도 등을 활용하여 본 단계에서 주민의 의견을 수렴하거나 정부의 의견을 제시하고 있다.

본 단계에서의 능동적 참여유형 역시 각 자치단체는 인터넷을 기반으로 한 사이버 공간상의 토론과 의견개진이 중심을 이루고 있으며, 각 자치단체마다 약간씩 명칭이 다를 뿐 기본적인 참여형태는 유사하다고 볼 수 있다.

본 단계에서 주민이 가장 적극적으로 참여하는 능동적 제도로서는 시민창안제(서울), 주민제안제도, 주민창안제도(이상 인천), 시민제안제도, 주민감사청구제(광주), 주민감사청구제도, 시민제안제도, 주민투표제도(이상 대전), 시민창안제도, 주민감사청구제, 명예기자제(이상 울산), 도민제안제도, 혁신아이디어방(이상 충북), 도민아이디어 모집, 도민감사청구제도, 인터넷주민참여(이상 경북)

등을 통하여 정책참여를 하고 있다. 이외에 경기, 강원, 충남, 전북 등도 유사하거나 동일한 제도를 통해 주민의 의견을 수렴하거나 정책에 반영시키고 있다.

의제설정 단계에서는 주로 온라인을 통한 주민참여가 이루어질 수 있도록 제도가 마련되어 있다고 볼 수 있다. 그러나 주민들이 사회적 문제에 대하여 보다 진지하게 종합적으로 숙고하고 논의할 수 있도록 하기 위해서는 오프라인에서도 토론의 장을 활성화하여 주민들이 자신의 견해를 표명할 수 있도록 하여야 할 것이다.

대다수 주민들은 의제설정과 같은 정책기획 이전단계에서는 사회문제를 제기하고 쟁점화하는데 적극적으로 관여하기 어렵기 때문에, 시민사회단체나 관련 집단 등이 의제설정단계에서 보다 활발하게 참여할 수 있도록 유도하는 것이 보다 필요하다고 본다.

2) 정책형성단계

정책형성단계에서 지방자치단체의 주민에 대한 정보제공 역시 거의 이루어지지 않고 있으나 ‘시정(현장)설명회(인천), 도시계획정보마당(광주), 결재문서공개방(울산), 예산편성인터넷공개, 여성아동정책계획공개(이상 강원), 여론모니터, 인터넷민원모니터(이상 경남), 지방물가관리(제주) 등의 제도를 통해 주민에게 정보를 제공하고 있다.

의제설정단계에서와 마찬가지로 정부의 주민에 대한 정보제공제도가 매우 부족함을 알 수 있으며 정책형성단계 수준에서 주민에 대한 정보제공이 제대로 이루어지지 않고 있음은 문제가 매우 심각한 현상이라 볼 수 있다. 따라서 광역자치단체 차원에서 지역주민의 의견제시창구의 부족으로 주민정책참여가 제대로 이루어지지 못하고 있음을 시사하고 있다.

본 단계에서의 협의형으로는 대부분의 자치단체에서 정책자문단(위원회), 각종 위원회제도, ‘사이버정책토론폰방’, 협의회 등이 운영되고 있으며, 이외에 ‘시정정책대토론회’, ‘예산편성전 시민대토론회(대전)’, ‘시민예산설명회(광주)’ 사이

비정책토론(충북) 등을 개설·운영하면서 주민의 의견을 수렴하고 있다.

본 단계에서의 능동적 참여제도로서 경기넷모니터운영, 도정현안 도민여론조사(이상 경기), 예산정책도민공청회(전주) 주민투표제(제주) 등이 운영되고 있다.

대부분의 자치단체는 정책 또는 시책 분야별로 전문가, 지역주민, 시민단체활동가, 담당분야 공무원 등으로 구성된 정책자문단 및 정책자문위원회를 구성하여 그들의 의견을 수렴하여 정책에 반영하고 있다. 그러나 각종 위원회 또는 정책자문단이 유명무실한 경우가 대부분이며 회의개최횟수도 1년에 1-2회 정도이며 대부분의 위원회 및 자문단은 개의개최가 전혀 없는 경우가 많다. 또한 회의를 개최하여 의견을 수렴하되 대부분 의견에 반영되지 않는 형식절차상의 요식행위에 그치는 경우가 많다.

정책형성 단계의 경우 정보 제공이 주로 인터넷을 통해 이루어지는 것과는 달리, 협의는 주로 자문위원회, 정책협의회, 연구회, 정책토론회, 세미나, 사이버 전문가커뮤니티 등을 통해 이루어지며 온라인보다는 오프라인에서의 참여제도가 보다 많이 활용되고 있다. 협의에서는 전문가중심의 자문위원회가 어느 정도 제 기능을 수행하는가에 대한 것이 관건이라고 할 수 있다.

정책형성 단계에서의 가장 큰 문제점은 주민이나 시민대표가 공정하고 객관적인 입장에서 공익을 우선하여 정책대안의 비교나 선택과정에 직접 참여할 수 여지가 별로 없다. 전문가 및 관련 시민단체들은 자문위원회나 심의위원회를 통해 정책수립에 관여할 수 있는 여지가 있으나 이해관계가 없는 일반 국민의 입장에서 정책대안을 논의할 수 있는 기회가 적다.

따라서 정책대안에 대한 공적 토론이 보다 활발하게 공개적으로 충분한 시간을 갖고 이루어질 수 있도록 대안을 모색해야 할 필요가 있다. 아울러 자문위원회나 정책협의회가 정책의 질을 제고하는데 기여할 수 있도록 형식적으로 운영하기보다는 적극적이고 활발하게 제 기능을 수행하도록 하여야 한다.

3) 정책집행단계

정책집행 단계의 경우, 정부의 정보제공은 모든 자치단체들이 행정정보공개 제도 등의 방식을 통해 이루어지고 있다. 다른 제도들은 모두 정부에 의한 일방적인 정보·자료의 선정을 통해 이루어지지만, 행정정보공개는 주민의 정보공개 청구에 의해 정보제공이 이루어진다는 점에서 특징이 있다. 따라서 행정정보공개가 보다 편리하고 내실 있게 이루어질 수 있도록 지속적인 개선과 노력이 필요하다.

정보공개제도 외에 비둘기통신원, 민원부조리 신고센터(이상 대구), 메일링문자서비스, 행정서비스현장(이상 인천), 365생활민원센터(광주), 시정정보문자서비스, 시민과 함께하는 금요일원실, 그린패트rol, 명예공중위생감시원(이상 대전), 환경신문고, 예산낭비신고센터(울산), 부정불량식품·폐업소신고제, 명예축산물감시원(이상 경기), 직소민원공개시스템(전북), 질병정보모니터(전남), 명예환경감시원, 명예식품위생감시원(이상 경북), 환경신문고, 부정불량축산물 신고센터(경남) 등의 제도가 운영되고 있다.

협의를 정책의 추진과 실행, 규제 및 지도, 부수적인 법령·규정 마련 등 집행단계에서 나타날 수 있는 문제점·부작용에 대한 대응 또는 개선방안 모색 등을 위하여 필요하다. 정책형성단계에서와 마찬가지로 각종 정책자문위원회가 집행단계의 협의제도라고 볼 수 있다. 그러나 정책자문위원회는 정책의 입안과정에서 전문가 의견 수렴을 위해 주로 활용되고 있다고 볼 수 있으며, 정책집행 단계에서의 점검·개선을 위한 협의기능을 주로 담당하는 참여제도는 별로 없는 편이다. 각종 위원회의 운영외에 각 자치단체에서는 하천살리기시민운동본부(부산), 지역단위 복지네트워크(대전), 물가조사모니터요원, 생활민원모니터요원(울산), 예산편성분야별 정책토론회(강원), 지방분권혁신협의회, 충청북도발전협의회(이상 충북), 주민자율환경감시협의회(충남), 물가모니터(경북) 등이 운영되고 있다.

능동적 참여형태는 민·관 협력을 통한 정책집행, 민간의 자율적인 참여 등을

들 수 있으며, 주로 민간 자원봉사자 및 명예감시자의 자발적인 참여를 통해 이루어지고 있다. 해당 사례로는 주민자율청소봉사단, 내고장문화재지킴이, 수돗물민관합동수질검사, 명예공중위생감시원(이상 서울), 청소년유해업소신고, 시민감시관, 시정모니터(이상 부산), 주민명예감독관제, 청렴계약운영위원회(이상 대구), 하천살리기추진단(인천), 재난관리민간모니터, 공중위생업소모니터(이상 광주), 행정도우미 자원봉사회(대전), 대형관급공사 시민감시관제(울산), 팜뱅크, 환경신문고(경기), 기업활동지원감사제(강원), 불법주정차명예단속반, 옥외광고물 명예감시원(이상 충남), 주민자율방역단(제주) 등이 있다.

정책집행 단계에서는 정보제공 측면에서 다양한 제도들이 활용되고 있음을 알 수 있다. 그러나 집행과정상의 문제점 점검·해결이나 개선방안 모색을 위한 협의 방식은 거의 활용하지 않고 있다. 따라서 정책의 수용성 확보 및 효과성 제고를 위해서는 전문가 집단, 이해관계자 및 시민사회단체와의 협의방식의 보완이 보다 필요하다. 또한 집행과정에서의 민간의 적극적인 참여를 확보할 수 있는 제도적 장치도 아직 많이 부족하다.

4) 정책평가단계

정책평가 단계의 경우, 자치단체의 정보 제공은 주로 백서·연보 발간, 업무평가결과 공개, 행정정보공개 등의 형태로 이루어지고 있으며, 주민의 정보 제공은 주로 민원인·고객·수혜자·이용자·방문객 대상 서비스만족도 조사, 고객참여 서비스평가, 사이버정책평가 등의 방식으로 이루어지고 있다. 협의는 다양한 명칭의 정책모니터링제도 운영이 주류를 이루고 있으며 다른 유형의 제도는 별로 운영되고 있지 않다.

각 시도의 협의형의 제도로는 홈페이지사이버모니터제(서울), 자치행정모니터운영(인천), 외국인시정모니터, 시민취약모니터(이상 울산), 사이버도정모니터, 애향과수관제운영, 여성정책모니터(이상 강원), 정책모니터(충북), 도정모니터(충남, 경북), 민원메신저(전남) 등을 각 자치단체에서 운영하고 있다.

능동적 참여 형태로는 주요 정책과제에 대한 여론조사, 온라인 여론조사, 국민만족도조사, 자체평가위원회, 옴부즈만 등을 들 수 있다. 최근 정책과제에 대한 여론조사 및 국민만족도 조사가 자주 활용되고 있다고 볼 수 있으며, 각 자치단체는 자체평가위원회를 두어 자체평가과제에 대한 추진내용 및 집행성과 등을 평가하고 있다. 또한 정책의 여러 문제점들을 주민의 입장에서 조사·권고·건의하여 고충민원을 해결하고 제도의 개선·시정을 도모하는 옴부즈만의 사례로는 청렴계약옴부즈만(서울) 등이 있다. 본 유형의 제도로 행정서비스품질평가제, 시민감사관(이상 서울), 수목원해설사(대전), 울산시정 베스트5선정(울산), 주민감사청구제(경기), 강원도콜센터, 명예감사관제(이상 강원도), 도정평가단, 열린도정방청제(충남), 도정평가위원회(전남), 행정혁신서포터즈(경북), 주민소환제, 주민자율방역단(이상 제주) 등이 있다.

정책평가 단계에서는 서비스만족도 조사, 정책모니터링, 옴부즈만제도 등이 주로 활용되고 있는 제도이다. 다양한 형태의 조사 및 모니터링을 통한 정책평가는 바람직하다고 볼 수 있으나, 그 결과가 정책 개선을 위하여 환류되지 않는다면 형식에 불과하다. 따라서 각종 조사 결과를 공개하고 정책에 반영하기 위한 능동적인 노력이 요구된다고 할 것이다.

지금까지 설명한 내용을 16개 시도에서 운영하고 있는 주요 주민참여제도를 중심으로 표로 제시하면 다음과 같다.

<표 3-4> 광역자치단체의 정책과정별 주민참여 유형¹²⁾

참여유형 정책단계	정보 제공		협의	능동적 참여
	정부 ⇒ 주민	주민 ⇒ 정부		
의제 설정		<ul style="list-style-type: none"> ○ 인터넷 민원실 (기관장에게 바란다) (자치단체에 바란다) (시민의 소리) (자유토론폰방) ○ 게시판 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주민참여예산제도 ○ 정책설문조사 ○ 사이버정책토론폰방 ○ 여론조사 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주민감사청구제 ○ 주민제안제도 ○ 인터넷주민참여 ○ 명예기자제 ○ 주민아이디어모집
정책 형성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주민설명회 ○ 주민 참관 확대 간부 회의 ○ 결재문서공개방 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정책토론폰방 ○ 사이버토론폰광장 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정책자문단(위원회) ○ 온라인정책토론 ○ 각종위원회 ○ 설명회 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공청회 ○ 인터넷공청회 ○ 심의위원회 ○ 주민투표제도
정책 집행	<ul style="list-style-type: none"> ○ 행정정보공개 ○ 인터넷법률상담실 ○ 시정운영상황공개 ○ 메일링문자서비스 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 부조리신고제 ○ 인터넷 의견 수렴 ○ 신문고제 ○ 모니터제 ○ 직소민원창구 ○ 이동민원실 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 모니터제 ○ 1일명예공무원제 ○ 정책자문위원회 ○ 운영위원회 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 민간자원봉사자 (민간환경감시단) ○ 명예감시원제(명예직) (명예감독관제, 명예단속반)
정책 평가	<ul style="list-style-type: none"> ○ 평가결과 공개 ○ 감사결과 공개 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 행정서비스시민 만족도조사 ○ 민원행정개선 설문조사 ○ 전화친절도평가 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정책모니터링제도 ○ 사이버모니터 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정책평가단(위원회) ○ 시민감사관제 ○ 행정서비스품질평가제 ○ 읍브즈만 ○ 시민고충처리관제

나. 시사점

위에서 현재 우리나라 광역자치단체에서 운영하고 있는 주민참여제도들을 정책참여단계별·정책참여유형별로 분석하였으며 그 결과 다음과 같은 특징을 발견할 수 있다.

주민참여의 경우 정보제공은 전형적인 일방향적 의사소통이다. 우리나라의

- 12) 자치단체에 따라 동일한 주민참여제도라 하더라도 각 자치단체의 운영방식 또는 사정에 따라 정책단계 및 참여방식이 다르게 나타나며 <표 3-4>는 대부분 자치단체에서 정책단계별, 참여유형별 분류에서 대체적으로 유사하거나 동일한 주민참여제도를 묶어 유형화한 것임

경우, 정부가 주민에게 그리고 주민이 정부에게 인터넷과 이메일을 통해 정보를 전달하는 형태는 다양하게 구비되어 있다.

협의를 주로 전문가 집단이나 정책결정에 의해 영향을 받는 이해관계자들의 견해를 정책에 반영하기 위함이다. 우리나라의 경우 의제설정과정에서는 주로 정책포럼의 형태가, 정책형성과정에서는 자문위원회나 정책협의회의 형태가 대표적으로 활용되고 있으며, 정책평가단계에서는 주로 정책모니터링제도가 활용되고 있다. 그러나 이러한 협의가 반드시 공익의 발전이나 추구를 초래하는 것은 아니며, 오히려 특정 집단의 이익을 과도하게 대변하거나 정부주도의 정책결정을 정당화하는 수단으로 활용될 수도 있다. 각종 자문위원회나 정책협의회의 경우 특정 이익집단이나 특정 부문의 이익이 과도하게 반영되거나 특정집단에 의해 정책이 포획당하지 않도록 하기 위해서는 일반 국민의 의사와 이해를 대변할 수 있는 시민대표가 일정비율 이상 참여하도록 하거나 정책결정과정을 공개하여 정책형성의 투명성과 책무성을 제고할 필요가 있다.

능동적 참여는 정책과정에서의 주민의 역할을 인정하고 주민과 긴밀하고 유기적인 의사소통을 통해 협력관계를 형성하고 책임을 공유하는 것을 말한다. 우리나라의 경우 의제설정단계에서는 주로 제안제도의 활용이, 정책형성단계에서는 주로 공청회가, 정책집행단계에서는 민간자원봉사자의 참여가, 정책평가단계에서는 여론조사와 자체평가위원회가 주로 활용되고 있다.

한편 우리나라의 광역지방자치단체를 중심으로 정책참여단계별 주민참여제도의 운영실태를 분석한 결과 다음과 같은 시사점과 문제점을 도출하였다.

첫째, 주민정책참여단계 및 주민참여유형 분류에 따른 우리나라 16개 시도의 주민참여수준은 보통수준 또는 약간 소극적 수준에 머물러 있다고 볼 수 있다.

OECD는 주민참여의 모델을 정보제공, 협의, 적극적 참여로 유형화하고서, 후자로 갈수록 쌍방향 의사소통이 강화되면서 주민참여도가 증대되고, 행정에의 영향력도 증대된다고 설명하다. 그리고 후자로 갈수록 주민들의 만족도도 높아질 수 있으며, 정책 순응성을 확보 수 있다고 제시하고 있다. 분석에 의하면 우

리나라 시도의 주민참여가 정책단계과정에서는 주로 정책형성과정과 정책집행 과정에 집중되어 있고, 참여유형에서는 협의형, 정보제공형의 주민→정부유형에 주로 집중되어 있다. 따라서 OECD 기준에 의하면 우리나라 광역자치단체의 주민참여수준은 보통수준 또는 아직은 약간 소극적 수준에 머물러 있고 볼 수 있다. 따라서 향후 지방자치단체는 물론 주민 모두 주민참여와 관련하여 정책참여 단계에서는 의제설정단계와 정책평가단계에서도 주민의 적극적인 참여가 이루어지도록 활성화시키며, 참여 유형에서는 정보제공형의 ‘정부→주민형’과 능동적 참여형에서도 주민참여가 활성화되도록 노력해야 할 것이다.

둘째, 각 자치단체에서 운영하는 주민참여제도의 정책참여과정에 참여하여 의견을 개진하는 참여자에 순수한 지역주민이 배제되어 있다.¹³⁾ 주민참여제도는 국가 또는 지방자치단체를 경영하는 공무원(전문가)을 통제하기 위한 제도적 장치임에도 불구하고 전문가 경영을 통제함에 있어 다시 전문가 위주의 참여가 이루어지고 있다. 외부자원의 활용이라는 측면, 부족한 전문성을 외부 전문가에게서 확보하려하는 것은 타당성이 있다. 그러나 그 과정에서 일반주민들이 소외되는 것은 문제가 아닐 수 없다. 전문가의 참여를 통해 결정되고, 집행되는 정책이 정당성을 가지지 못하고 표류하는 것 즉 정책순응을 확보하지 못하는 것은 바로 참여자의 대표성을 주민들이 인정하지 않고 있기 때문이다. 여론을 형성하고 정책을 결정함에 있어서 가장 중요한 것은 전문가(공무원, 교수, 연구원)나 관련 NGO대표 등만이 참여하여 몇 번의 회의를 하였고 여기서 논의된 결과를 종합적으로 분석하여 정책에 일부 반영시키는 것이 중요한 것은 아니다. 그러나 이러한 사고의 편중이 전문가 주위에 빠져들게 한 원인이기도 하다. 기술적 합리성의 확보가 정책의 성공을 위한 필요조건이 되어도 충분조건은 될 수 없다. 기술적 합리성과 더불어 절차적 혹은 정치적 합리성을 만족시킬 수 노력이 필요

13) 현재 우리나라의 지방자치단체에서 가장 많이 활용되고 있는 참여제도는 위원회 제도임. 자문위원회, 심사위원회, 평가위원회, 기타 협의회 등의 이름으로 다양한 위원회 제도를 활용하고 있음. 법률 혹은 명령 등의 범규에 따라 운영되고 있는 위원회의 구성인자들을 살펴보면 전문가, 이해관계자, NGO 등이 참여하고 있는 반면 일반주민의 자발적 참여에 기초한 위원회 제도는 거의 없음

하다. 결국 참여자의 대표성 문제가 정책집행 과정에서의 저항과 갈등을 불러오게 하는 요인이 되기도 한다.

셋째, on-line 참여제도의 한계이다. ① on-line -off-line간 연계성의 부족이다. 현실적으로 off-line상의 주민참여는 한계를 가질 수 밖에 없다. 시공간 상의 제약은 결국 전문가, 이해관계자, NGO단체 위주의 참여만을 가능하게 할 뿐이다. 이러한 문제점을 극복할 수 있는 대안으로 on-line상의 참여가 주목되고 있다. on-line상의 참여제도의 활성화를 위해서는 여러 가지 대안들이 논의될 여지가 있다. 특히 on-line 제도의 특성상 참여한 결과가 어떻게 반영되고, 어떻게 정책에 영향을 미치게 되는지 즉 참여 효능감을 확대시키고, 이것이 재생산될 수 있는 체계적인 시스템의 구축이 필요하다. 여기에서 반드시 우선적으로 검토·고려되어야 할 사항은 바로 on-line상의 참여제도와 off-line 상의 참여제도 간의 연계성 확보 문제이다. on-line상의 제도가 가지는 한계와 off-line상의 제도가 가지는 한계는 두 제도간에 연계성을 확보할 때 한계를 극복함과 동시에 더 큰 상생효과를 발휘할 수 있다. 예를 들어 on-line상의 제도들이 활용되는 정책과정은 의제설정 분야가 주를 이루고 있는 반면 정책의 집행과정에서는 off-line상의 제도들이 활용되고 있는 경향이 있다. on-line상으로 제시된 의견이 조직의 내부 담당자에게만 인지되고, 활용되지 않는다면 참여자의 효능은 반감하게 된다. ② on-line상의 주민참여가 증가하고 있으나 참여자의 주장과 자치단체의 정책반영 의지에 대한 책임성이 부족하다. 주민에 대한 자치단체의 정보제공제도나 주민의 정책참여과거와 달리 주로 사이버공간에서 주로 이루어지고 있음을 알 수 있으며 이를 통하여 자치단체와 주민간, 주민간에 열띤 공방의 장이 마련되고 있다. 그러나 사이버상에서 의견수렴이 이루어지고 있으므로 의견을 제시한 주민의 의견을 정책에 반영하겠다는 자치단체의 반응은 물론 반영정도를 알 수가 없는 경우가 많다. 주민 또한 대부분 익명을 사용하고 있으므로 의견제시에 대한 책임성이 부족하다 ③ on-line상에서의 주민참여제도의 확대로 의견제시 참여층이 한정되어 있다. 주민참여가 특히 사이버공간에서 많이 이루어지고 있으므로 고령층 등 컴퓨터를

이용할 줄 모르는 계층은 의견을 제시할 수 있는 방법을 몰라 젊은층 중심으로 의견제시가 이루어져 주민참여계층의 폭이 축소될 수 있다. 넷째, 주민참여가 형식적인 경우가 있다. 즉 이미 모든 정책 결정이 어느 정도 이루어진 상태, 즉 정책집행단계에서 주민의 참여가 이루어져 주민 및 시민단체로부터 형식적인 주민참여정책이 이루어지고 있다고 비판을 받고 있다. 즉 주민들은 아직도 모든 행정이 공무원위주로 이루어지고 있으며 지방자치단체의 주민의견수렴은 형식적이라고 생각하고 있다. 예를 들어 각종 위원회의 경우 회의자료도 사전에 배포하지 않고 당일 회의장에서 배포하는 경우도 있으며 회의도 공무원의 의도대로 일사천리로 진행시켜 주민들의 의견개진기회를 사전에 봉쇄하기도 한다. 이러한 결과로 인해 지방자치단체의 공무원이 여전히 권위적이며 정책결정과정에서 주민들을 구색 맞추기로 참여시켰으며, 정책결정 후 지역주민의 의견을 수렴하였다고 홍보하며 정책결정안에 대한 정당성을 부여하고 있다고 생각하고 있다.

다섯째, 초기단계에서의 자치단체의 정보제공제도 및 정보제공이 부족하다.

대부분의 자치단체에서 의제설정 및 형성단계에서 주민과의 의견교환을 할 수 있는 제도가 활성화되어있지 않으므로 정책추진 초기단계에서 주민의 의견이 반영되고 있지 않다. 즉 의제설정단계 및 정책형성단계에서 주민에 대한 정부의 정보제공제도가 부족하며 특히 의제설정단계에서는 주민에 대한 정보제공제도가 거의 없는 상태이다. 따라서 이 단계에서 주민에 대한 정보제공이 거의 이루어지고 있지 않음을 알 수 있으며, 지역주민들은 자기가 살고 있는 자치단체에서 어떠한 지역정책의 추진을 계획하고 있는지 전혀 알 수가 없다.

여섯째, 초기단계에서의 주민이 자치단체에 의견 개진할 수 있는 제도 및 정보제공이 부족하다. 의제설정 및 정책형성단계 등의 초기단계의 경우, 정부가 주민에게 제공하는 참여방식이 부족한 것과 마찬가지로 주민이 자치단체에 의견을 제시할 수 있는 제도가 부족하거나 한정되어 있어 주민의 의견이 제대로 반영되지 못하고 있다.

일곱째, 주민참여제도의 다양성이 부족하고 자치단체별로 특성있는 참여제도

가 없다. 우리나라의 경우 서구에서 활용되고 있는 다양한 참여제도와 비교하면 많은 부분 문제점이 나타남을 볼 수 있는데 서구에서 협의를 위해 광범위하게 사용되고 있는 시민패널 제도나, 능동적 참여 제도로 사용되는 시민포럼, 시민배심원, 토론과정제도, 합의회의 등은 거의 없는 실정이며, 옴부즈만 제도의 활용 수준도 낮다.

또한 광역자치단체에서 시행되고 있는 주민의 정책참여제도가 대체적으로 유사하며 지역특성을 반영한 제도가 거의 없다. 대부분의 지방자치단체에서 운영하는 주민참여제도가 on-line상에서의 주민의견수렴, 위원회제도, 모니터제도, 신고제, 명예감시관제, 여론조사 등을 중심으로 이루어지고 있으며 단지 지역의 특성에 따라 명칭만 조금씩 바꾸어 동일하거나 유사한 제도를 운영하고 있을 뿐이다. 즉 지역의 특성이 반영되고 독특한 아이디어가 가미된 주민참여제도가 별로 없다.

2. 주민참여제도별 정책참여정도 및 정책반영정도

가. 분석

본 내용에서는 우리나라의 지방자치단체에서 공통적으로 운용되고 있는 주민참여제도별 정책참여정도(투입)와 정책반영정도(산출)를 조사·분석하였다. 정책참여정도란 해당제도를 통한 지역주민의 의견제시정도를 의미하며, 정책반영정도란 해당제도를 통해 제시된 의견의 정책에의 반영정도를 의미한다.

조사대상은 16개 시도별로 주민참여관련 부서 공무원 50명씩 총800명을 조사하였으며, 조사항목은 16개 시도에서 공통적으로 운영하고 있는 33개 주민참여제도를 도출하여 조사·분석하였다.

1) 정책참여 및 정책반영이 우수한 제도

대부분의 자치단체에서 운영하고 있는 주민참여제도 중 주민의 정책참여정도

가 가장 많은 제도는 인터넷민원실(○○에게 바란다)(3.66), 전화친절도 평가(3.65), 게시판(3.59), 행정서비스만족도조사(3.50), 모니터제(3.50), 정보공개제도(3.47), 민간자원봉사자(3.44), 직소민원창구(3.37), 위원회제도(3.33), 공청회(3.31) 순이다.

반면 주민이 제시한 의견이 정책에 가장 많이 반영되는 제도는 전화친절도평가(3.71), 행정서비스만족도조사(3.54), 게시판(3.52), 모니터제(3.52), 인터넷민원실(3.50), 부조리신고(3.48), 정보공개제도(3.47), 민간자원봉사자(3.44), 직소민원창구(3.42), 신문고(3.41)순이다.

한편 주민참여와 정책반영이 모두 양호한 주민참여제도는 전화친절도평가(3.68), 인터넷민원(3.58), 게시판(3.55), 행정서비스만족도조사(3.51), 모니터(3.51), 정보공개제도(3.47), 민원자원봉사자(3.44), 부조리신고(3.42), 직소민원창구(3.40), 신문고(3.38), 위원회(3.34), 공청회(3.33) 순이다.¹⁴⁾

2) 정책참여 및 정책반영이 미흡한 제도

지방자치단체에서 운영하고 있는 주민참여제도 중 주민의 정책참여가 미흡한 제도는 주민참관확대간부회의(2.57), 1일명예공무원제(2.77), 명예기자제(2.77), 주민감사청구제도(2.97), 결재문서공개방(2.99), 음브즈만제(3.00), 정책평가단(3.05), 정책토론펙(3.10), 정책설문조사(3.12), 주민참여예산제도(3.16) 순이다.

반면 참여정도와는 별개로 주민이 제시한 의견이 정책에 가장 적게 반영되는 제도는 주민참관확대간부회의(2.64), 명예기자제(2.75), 1일명예공무원제(2.78), 주민감사청구제도(3.05), 결재문서공개방(3.06), 음브즈만제(3.06), 정책토론펙(3.13), 정책설문조사(3.15), 주민참여예산제도(3.19) 순이다.

한편 현재 대부분의 지방자치단체에서 시행하고 있는 주민참여제도중 주민의 정책참여는 물론 정책에의 반영이 가장 미흡한 제도는 주민참관확대간부회의

14) 주민참여정도와 정책반영정도가 모두 양호한 제도의 구분은 정책참여점수와 정책 반영점수를 합한 후 둘로 나누어 가장 높은 점수를 받은 제도순으로 구분하였음. 반면 주민참여정도와 정책반영정도가 모두 저조한 제도의 구분 역시 두 분야의 점수를 합한 후 둘로 나누어 가장 낮은 점수 순으로 제시하였음

(2.60), 명예기자제(2.76), 1일명예공무원제(2.77), 주민감사청구제도(3.01), 음브즈만제도(3.03), 결재문서공개방(3.03), 정책평가단(3.08), 정책토론폰방(3.12), 정책설문조사(3.13), 주민참여예산제도(3.17) 순이다.

<표 3-5> 주민참여제도의 정책참여 및 정책반영정도 평가

구분		주민참여제도	구분		주민참여제도
정책 참여 정도	우수 (3.5이상)	<ul style="list-style-type: none"> · 인터넷민원실 (-에게 바란다) · 전화친절도평가 · 게시판 · 행정서비스만족도조사 · 모니터제 	정책 반영 정도	우수 (3.5이상)	<ul style="list-style-type: none"> · 전화친절도평가 · 행정서비스만족도조사 · 게시판 · 모니터제 · 인터넷민원실
	보통 (3.0-3.5)	<ul style="list-style-type: none"> · 정보공개제도 · 민간자원봉사자 · 직소민원창구 · 위원회제도 · 공청회 · 주민참여예산제도 · 주민제안제도 · 주민아이디어모집 · 주민설명회 · 정책토론폰방 · 시(도)정운영상황공개 · 부조리신고제 · 신문고제 · 이동민원실 · 명예감시원제 · 평가결과공개 · 민원행정개선 설문조사 · 정책평가단 · 행정서비스품질평가제 · 음브즈만제 · 시민고충처리제 		보통 (3.0-3.5)	<ul style="list-style-type: none"> · 부조리신고 · 정보공개제도 · 민간자원봉사자 · 직소민원창구 · 신문고 · 정책설문조사 · 주민제안제도 · 주민아이디어모집 · 주민설명회 · 결재문서 공개방 · 정책토론폰방 · 공청회 · 시(도)정운영상황공개 · 이동민원실 · 위원회 · 명예감시원제 · 평가결과공개 · 민원행정개선 설문조사 · 정책평가단 · 행정서비스품질평가제 · 음브즈만제도 · 시민고충처리제
	미흡 (3.0이하)	<ul style="list-style-type: none"> · 주민감사청구제 · 명예기자제 · 주민참관확대간부회의 · 결재문서공개방 · 1일명예공무원제 		미흡 (3.0이하)	<ul style="list-style-type: none"> · 명예기자제 · 주민참관확대간부회의 · 1일명예공무원제

<표 3-6> 지방자치단체 주민참여제도의 정책참여 및 반영정도 분석¹⁵⁾

단위: 응답자수(비율)

참여제도		1	2	3	4	5	계	평균
인터넷 민원실	정책참여정도	6 (0.8)	54 (7.9)	210 (30.9)	303 (44.6)	106 (15.6)	679 (100.0)	3.66
	정책반영정도	5 (0.7)	70 (10.3)	267 (39.4)	250 (36.9)	85 (12.6)	677 (100.0)	3.50
게시판	정책참여정도	7 (1.0)	69 (10.2)	226 (33.9)	265 (39.3)	108 (16.0)	675 (100.0)	3.59
	정책반영정도	10 (1.5)	62 (9.2)	259 (38.5)	251 (37.4)	90 (13.4)	672 (100.0)	3.52
주민참여 예산제도	정책참여정도	23 (3.4)	114 (17.1)	299 (44.9)	194 (29.1)	36 (5.4)	666 (100.0)	3.16
	정책반영정도	24 (3.6)	108 (16.2)	295 (44.1)	201 (30.1)	40 (6.0)	668 (100.0)	3.19
정책설문 조사	정책참여정도	12 (1.8)	127 (18.9)	327 (48.7)	181 (26.9)	25 (3.7)	672 (100.0)	3.12
	정책반영정도	16 (2.4)	104 (15.5)	340 (50.8)	183 (27.3)	27 (4.0)	670 (100.0)	3.15
주민감사 청구제도	정책참여정도	40 (6.0)	144 (21.6)	307 (46.0)	146 (21.9)	30 (4.5)	667 (100.0)	2.97
	정책반영정도	41 (6.2)	123 (18.5)	297 (44.7)	165 (24.8)	39 (5.7)	665 (100.0)	3.05
주민제안 제도	정책참여정도	24 (3.6)	112 (17.0)	290 (43.9)	175 (26.2)	66 (9.9)	667 (100.0)	3.22
	정책반영정도	25 (3.9)	104 (15.7)	270 (40.8)	192 (29.0)	71 (10.7)	662 (100.0)	3.27
명예 기자제	정책참여정도	79 (12.3)	170 (26.4)	273 (42.3)	100 (15.5)	23 (3.6)	645 (100.0)	2.77
	정책반영정도	82 (12.7)	151 (23.4)	279 (43.3)	109 (16.9)	24 (3.7)	645 (100.0)	2.75

15) 본 표에 제시된 번호의 의미는 다음과 같음

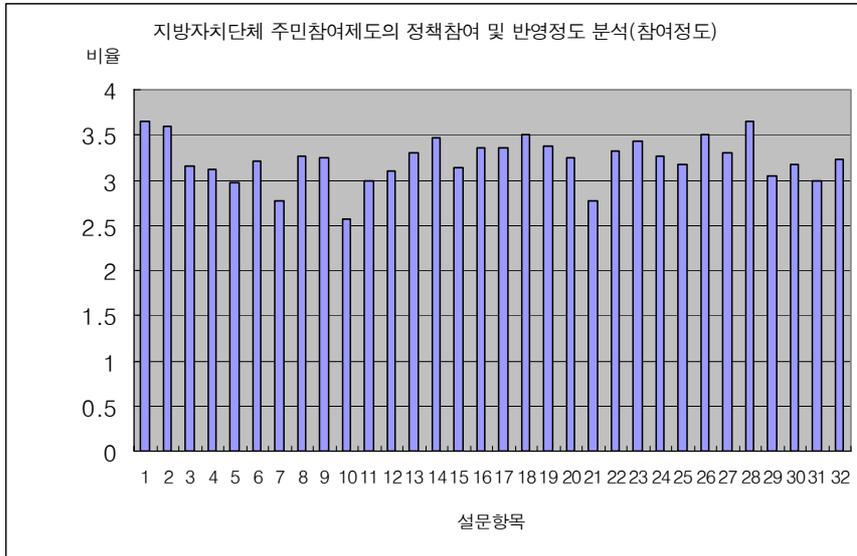
구분	1	2	3	4	5
정책참여정도	전혀참여하지 않음	거의 참여하지 않음	그저 그렇다	많이 참여	매우 많이 참여
정책반영정도	전혀반영하지 않음	거의 반영하지 않음	그저그렇다	크게 반영	매우 크게 반영

참여제도		1	2	3	4	5	계	평균
주민아이 디어모집	정책참여정도	12 (1.8)	121 (18.0)	277 (41.3)	199 (29.7)	62 (9.2)	671 (100.0)	3.27
	정책반영정도	16 (2.4)	117 (17.5)	264 (39.5)	207 (31.0)	64 (9.6)	668 (100.0)	3.28
주민 설명회	정책참여정도	13 (1.9)	100 (14.8)	308 (45.4)	216 (31.9)	41 (6.1)	678 (100.0)	3.25
	정책반영정도	12 (1.8)	87 (12.9)	292 (43.3)	250 (37.0)	34 (5.0)	675 (100.0)	3.31
주민참관 확대간부 회의	정책참여정도	107 (16.4)	199 (30.4)	235 (35.9)	91 (13.9)	22 (3.4)	654 (100.0)	2.57
	정책반영정도	107 (16.4)	170 (26.0)	246 (37.6)	112 (17.1)	19 (2.9)	654 (100.0)	2.64
결재문서 공개방	정책참여정도	40 (6.0)	160 (23.9)	282 (42.0)	142 (21.2)	47 (7.0)	671 (100.0)	2.99
	정책반영정도	38 (5.67)	135 (20.1)	289 (43.1)	167 (24.9)	41 (6.1)	670 (100.0)	3.06
정책 토론펙	정책참여정도	23 (3.4)	140 (20.9)	292 (43.6)	177 (26.4)	38 (5.7)	670 (100.0)	3.10
	정책반영정도	23 (3.4)	128 (19.1)	295 (44.1)	187 (27.9)	36 (5.4)	669 (100.0)	3.13
공청회	정책참여정도	15 (2.2)	92 (13.7)	287 (42.8)	225 (33.6)	51 (7.6)	670 (100.0)	3.31
	정책반영정도	14 (2.1)	87 (13.0)	283 (42.4)	227 (33.9)	57 (8.5)	668 (100.0)	3.34
정보 공개제도	정책참여정도	8 (1.2)	65 (9.6)	273 (40.2)	265 (39.0)	68 (10.0)	679 (100.0)	3.47
	정책반영정도	8 (1.2)	64 (9.4)	279 (41.0)	261 (38.4)	68 (10.0)	680 (100.0)	3.47
시(도) 정운영상 항공개	정책참여정도	27 (4.1)	122 (18.5)	279 (42.4)	197 (29.9)	33 (5.0)	658 (100.0)	3.13
	정책반영정도	30 (4.6)	110 (16.8)	266 (40.6)	221 (33.7)	28 (4.3)	655 (100.0)	3.16
부조리 신고제	정책참여정도	9 (1.3)	104 (15.5)	264 (39.4)	225 (33.6)	68 (10.1)	670 (100.0)	3.36
	정책반영정도	9 (1.3)	83 (12.4)	242 (36.1)	248 (37.0)	87 (13.0)	669 (100.0)	3.48

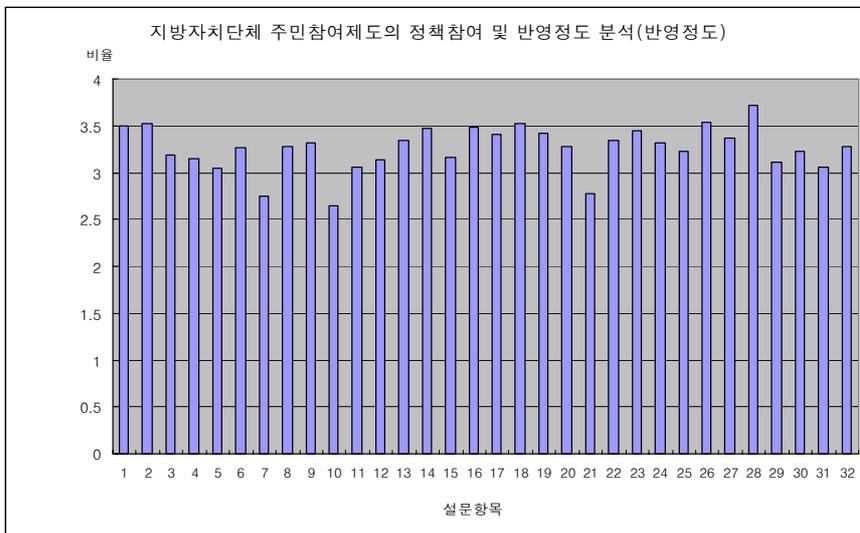
참여제도		1	2	3	4	5	계	평균
신문고제	정책참여정도	11 (1.66)	103 (15.5)	260 (39.2)	224 (33.7)	66 (9.9)	664 (100.0)	3.35
	정책반영정도	9 (1.4)	89 (13.4)	262 (39.5)	226 (34.1)	77 (11.6)	663 (100.0)	3.41
모니터제	정책참여정도	12 (1.8)	66 (9.9)	250 (37.6)	257 (38.7)	80 (12.0)	665 (100.0)	3.50
	정책반영정도	10 (1.5)	62 (9.3)	248 (37.2)	263 (39.5)	83 (12.5)	666 (100.0)	3.52
직소민원 창구	정책참여정도	19 (2.9)	83 (12.6)	254 (38.5)	241 (36.5)	63 (9.6)	660 (100.0)	3.37
	정책반영정도	17 (2.6)	84 (12.8)	228 (34.7)	259 (39.4)	69 (10.5)	657 (100.0)	3.42
이동 민원실	정책참여정도	21 (3.2)	110 (16.9)	260 (39.9)	207 (31.8)	53 (8.1)	651 (100.0)	3.24
	정책반영정도	20 (3.1)	110 (17.0)	245 (37.8)	214 (33.0)	59 (9.1)	648 (100.0)	3.28
1일 명예 공무원제	정책참여정도	58 (8.9)	184 (28.4)	275 (42.4)	107 (16.5)	24 (3.7)	648 (100.0)	2.77
	정책반영정도	62 (9.6)	185 (28.5)	260 (40.1)	119 (18.3)	23 (3.5)	649 (100.0)	2.78
위원회	정책참여정도	16 (2.4)	85 (12.6)	292 (43.4)	219 (32.6)	60 (8.9)	672 (100.0)	3.33
	정책반영정도	19 (2.8)	83 (12.4)	274 (41.0)	233 (34.9)	59 (8.8)	668 (100.0)	3.34
민간자원 봉사자	정책참여정도	8.0 (1.2)	86 (12.9)	250 (37.7)	252 (37.9)	68 (10.2)	664 (100.0)	3.43
	정책반영정도	11 (1.7)	88 (13.3)	244 (36.9)	240 (36.3)	79 (11.9)	662 (100.0)	3.44
명예 감시원제	정책참여정도	16 (2.4)	103 (15.5)	281 (42.4)	212 (32.0)	51 (7.7)	663 (100.0)	3.27
	정책반영정도	17 (2.6)	90 (13.6)	273 (41.2)	228 (34.4)	55 (8.3)	663 (100.0)	3.32
평가결과 공개	정책참여정도	24 (3.6)	112 (16.8)	295 (44.4)	194 (29.1)	40 (6.0)	665 (100.0)	3.17
	정책반영정도	27 (4.1)	96 (14.4)	291 (43.6)	212 (31.8)	41 (6.2)	667 (100.0)	3.22

참여제도		1	2	3	4	5	계	평균
행정서비스만족도 조사	정책참여 정도	7 (1.0)	74 (11.0)	260 (38.8)	242 (36.1)	87 (13.0)	670 (100.0)	3.50
	정책반영정도	8 (1.2)	61 (9.1)	249 (37.2)	266 (39.7)	86 (12.8)	670 (100.0)	3.54
민원행정 개선 설문조사	정책참여 정도	14 (2.1)	90 (13.5)	299 (44.8)	203 (30.4)	61 (9.2)	667 (100.0)	3.31
	정책반영정도	13 (1.9)	74 (11.1)	289 (43.4)	231 (34.7)	59 (8.9)	666 (100.0)	3.37
전화 친절도 평가	정책참여 정도	6 (0.9)	57 (8.5)	221 (32.8)	276 (40.9)	114 (16.9)	674 (100.0)	3.65
	정책반영정도	8 (1.2)	47 (7.0)	198 (29.3)	302 (44.7)	120 (17.8)	675 (100.0)	3.71
정책 평가단	정책참여 정도	24 (3.6)	131 (19.9)	322 (48.9)	153 (23.2)	29 (4.4)	659 (100.0)	3.05
	정책반영정도	24 (3.6)	103 (15.7)	332 (50.5)	170 (25.9)	28 (4.3)	657 (100.0)	3.11
행정서비스품질평가제	정책참여 정도	16 (2.4)	112 (17.0)	310 (47.0)	181 (27.4)	41 (6.2)	660 (100.0)	3.18
	정책반영정도	15 (2.3)	103 (15.6)	300 (45.6)	200 (30.4)	40 (6.1)	658 (100.0)	3.22
옴브즈만 제	정책참여 정도	24 (3.7)	139 (21.6)	320 (49.6)	132 (20.5)	30 (4.7)	645 (100.0)	3.00
	정책반영정도	24 (3.7)	127 (19.7)	306 (47.5)	158 (24.5)	29 (4.5)	644 (100.0)	3.06
시민고충 처리제	정책참여 정도	16 (2.5)	107 (16.5)	284 (43.9)	191 (29.5)	49 (7.6)	647 (100.0)	3.23
	정책반영정도	14 (2.2)	109 (16.9)	257 (39.8)	210 (32.6)	55 (8.5)	645 (100.0)	3.28

<그림 3-2> 지방자치단체 주민참여제도의 정책참여 및 반영정도 분석



<그림 3-3> 지방자치단체 주민참여제도의 정책참여 및 반영정도 분석



나. 시사점

우리나라 시도에서 공통적으로 운영중인 주민참여제도를 대상으로 정책참여 정도와 정책반영정도를 분석한 결과 다음과 같은 시사점을 발견할 수 있었다.

첫째, 지금까지 조사·분석한 33개 주민참여제도의 정책참여정도(투입) 평균 점수는 5점 만점에 3.23으로 보통수준이며, 정책참여정도 평균점수 역시 5.0만점에 3.26으로 보통수준이다. 또한 정책참여정도와 정책반영정도의 두 분야를 합한 16개 시도의 주민참여제도 총평균점수는 3.25로 우리나라 광역자치단체의 주민참여제도 수준이 보통으로 나타났다(<표 3-1>참조).

둘째, 각 지방자치단체에서 공통적으로 나타나는 현상은 주민의 정책참여정도가 높은 제도는 전반적으로 정책에의 반영정도가 높다는 것이다. 예를 들어 전화친절도평가, 인터넷민원, 게시판, 행정서비스만족도조사, 모니터, 정보공개제도, 민간자원봉사자, 부조리신고, 직소민원창구, 신문고, 위원회, 공청회 등은 주민의 정책참여율도 높고 정책에의 반영율도 매우 높게 나타났다. 반면 주민의 정책참여정도가 낮은 제도는 정책반영정도도 낮게 나타나고 있다. 예를 들어 주민참관확대간부회의, 명예기자제, 1일명예공무원제, 주민감사청구제도, 읍브즈만제도, 결재문서공개방, 정책평가단, 정책토론펙, 정책설문조사, 주민참여예산제도 등이다. 결국 지방자치단체에서 운영중인 주민참여제도의 정책참여정도와 정책반영정도는 비례하고 있음을 알 수 있다.

셋째, 정책단계에 따라 주민참여정도와 정책반영정도의 차이가 있다. 즉 정책참여정도와 정책반영정도가 양호한 제도는 대체적으로 정책단계별로 구분해 보았을 때 정책집행단계에 속한 제도들이다¹⁶⁾. 예를 들어 정보공개제도, 부조리신고제, 신문고제, 모니터제, 직소민원창구, 위원회제도, 민간자원봉사자는 대부분의 자치단체에서 정책집행단계에서 운영하고 있다. 반면 주민의 정책참여도도

16) 16개 시도에서 운영중인 주민참여제도가 의제설정, 정책형성, 정책집행, 정책평가의 정책단계의 어느 단계에서 운영되고 있는가를 질문하여 대부분의 자치단체에서 공통적으로 운영하고 있는 단계에 적용하여 정의하였음

낮고 정책에의 반영정도도 낮은 주민참여제도는 주로 의제설정단계와 정책형성 단계에서 운영중인 제도가 대부분이다. 예를 들어, 주민참여예산제도, 정책설문 조사, 주민감사청구제도, 명예기자제 등은 대부분의 자치단체에서 의제설정단계에서 운영하고 있으며, 주민참관확대간부회의, 결재문서공개방, 정책토론폰방 등은 정책형성단계에서 운영하고 있다.

넷째, 정책참여정도 및 정책반영정도가 높은 우수제도는 우선 주민에게 어휘적으로 친근하며, 주민들이 접근하기가 용이하고 자치단체에서 직접 적극적으로 주민에게 의견을 묻는 제도이며, 또한 주민들이 인터넷 등을 통해 쉽게 접근하거나 익명성이 보장된 제도이다. 반면 미흡군으로 분류된 제도는 어휘상 딱딱함은 물론 지나치게 관료적이고 행정적인 느낌을 주며 본인하고는 관계없는 제도로 느껴지며 익명성도 보장되지 않는다. 또한 최근 새롭게 도입되어 주민에게 홍보가 부족하여 주민이 잘 모르는 경우가 있다. 결국 이 모든 제도들은 주민에게 친근감과 접근성이 떨어져 주민의 부정적인 호응을 받을 수 밖에 없으며 주민의 참여정도가 낮기 때문에 정책에의 반영률도 낮을 수밖에 없다.

다섯째, 정책참여정도 점수에 비해 정책반영정도의 점수가 약간 높게 평가되었으며 이는 우리나라 지방자치단체의 정책참여정도(투입) 대비 정책반영정도(산출)가 약간 높음을 의미한다.

제 4 장 주민참여수준 진단(2) : 의식분석 및 평가

제1절 개요

1. 분석틀

가. 만족도 분석

각 자치단체의 주민참여에 대한 실질적인 체감도를 분석하기 위해 주민과 공무원을 대상으로 의식조사를 실시하였다. 조사내용은 OECD가 제시한 주민참여의 성공요인을 참고로 하여 조사하였으며 현재 주민참여에 대한 만족도 등을 조사하였다.

대상은 주민과 공무원으로, 각 항목에 대한 긍정적인 면과 부정적인 면에 대한 빈도와 비율을 분석하였으며 분석에서 나타난 결과를 중심으로 시사점과 문제점을 도출하였다.

나. 의식분석을 통한 주민참여수준 진단

공무원과 주민을 대상으로 OECD에서 제시한 주민참여의 성공요인항목을 참고로 하여 의식조사를 실시하였으며 이에 대한 분석을 통해 지방자치단체의 주민참여제도의 수준을 진단하였다. 의식조사의 조사 및 분석방법은 각 항목별 만족도를 강한 부정(1점)부터 강한 긍정(5점)까지 구성하여 이중 하나의 항목에 체크하게 하였으며 체크된 내용을 중심으로 각 항목별로 빈도분석을 하였다. 또한 각 항목별로 체크된 점수를 중심으로 1~5점 사이의 평균점수를 도출하여 평가표에 따라 참여수준 정도를 진단하였다.

<표 4-1> 항목별 평가표

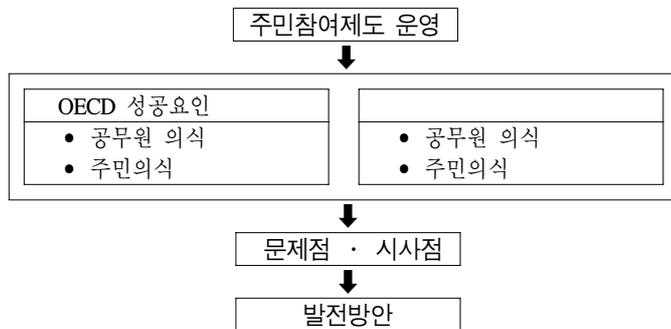
항목	구분	1	2	3	4	5
-	공무원	매우 그렇지 않다	그렇지 않은 편이다	그저 그렇다	그런 편이다	매우 그렇다
	주민	매우 그렇지 않다	그렇지 않은 편이다	그저 그렇다	그런 편이다	매우 그렇다

또한 공무원과 주민의 평균점수를 합산한 후 둘로 나누어 항목에 대한 전체평균을 도출하였다. 공무원과 주민 각각의 평균점수 그리고 둘을 합한 총평균점수로 최종적인 평가를 하였으며 평가점수분포는 0-5점이며, 평가표는 <표 4-2>와 같다¹⁷⁾.

<표 4-2> 의식분석 정도 평가기준표

점 수	평 가
0.0-1.0	매우 불량
1.0-2.0	불량
2.0-3.0	보통
3.0-4.0	양호
4.0-5.0	매우 양호

<그림 4-1> 의식분석 및 평가분석틀



17) 평가기준의 도출은 각주 9)에서 밝힌 바와 같이 전문가조사를 실시하여 기준을 결정하였음

2. 조사설계

16개 시도를 중심으로 한 지방자치단체에서 운영하고 있는 주민참여제도에 대하여 실질적인 수요자인 주민과 공급자인 공무원은 어떻게 생각하고 있으며, 어느 정도 만족하고 있는 가, 또한 이들 양자간에 어떠한 인식의 차이를 보이고 있는지를 살펴보기 위해 공무원과 주민을 대상으로 의식조사를 실시하였다.

조사대상 모집단은 공무원의 경우 16개 시도의 주민참여관련부서 공무원을 대상으로 50명씩 총 800명, 주민은 종합민원실을 방문하는 주민을 대상으로 각 자치단체별 50명씩 총 800명을 조사하였다¹⁸⁾. 조사는 2006년 8월 1일부터 8월 31일까지 진행되었고 조사결과 공무원의 경우 695부, 주민은 720부의 설문지가 유효한 표본으로 처리되었으며 수집된 자료는 EXCEL과 SPSS 12.0프로그램을 사용하여 기초통계분석 및 분산분석 등을 실시하였다. 조사항목은 개인사항과 각 자치단체 주민참여 운영에 대한 의식으로 구분하여 조사하였으며 그 내용은 <표 4-3>과 같다.

<표 4-3> 설문항목의 구성

설문항목		설문내용
개인사항	공무원	• 성별/연령/교육수준/직급/근무년수
	주민	• 성별/연령/교육수준/직업/거주기간/소득수준
주민참여 의식		<ul style="list-style-type: none"> • 리더쉽과 헌신 • 정보·의견개진 용이성의 제도적 보장 • 참여의 정확한 정보인지 정도 • 충분한 시간의 보장 • 필요한 정보제공의 적시성 • 객관적이고 공정한 정보제공 • 인적·기술적·재정적 지원 • 교육 및 훈련 프로그램의 운영 • 정부와 주민간 지식공유·조정 • 견제 및 감사수단 확보 • 평가수단 및 역량 구비 • 자치단체와 주민간 파트너쉽 형성 • 주민참여행태 • 주민참여제도의 활성화정도 • 주민참여의 성공요인 • 바람직한 주민참여 단계 • 바람직한 주민참여 유형

18) 그러나 실질적인 응답자수는 주민이나 공무원 모두 지역사정 및 협력정도에 따라 다르게 나타나고 있으며 각 항목의 응답자수도 차이가 있음

주민참여에 대한 주민 및 공무원 의식분석은 대부분 하나의 질문에 5개 응답 내용, 즉 ‘매우 그렇지 않다’, ‘그렇지 않은 편이다’, ‘그저 그렇다’, ‘그런 편이다’, ‘매우 그렇다’로 구성하여 이 중 하나의 번호에 답변하도록 하였으며, 주민 참여태도, 주민참여 성공요건, 바람직한 주민참여단계, 바람직한 주민참여 유형에 대한 질문은 각 설문특성에 따라 응답내용을 구성하였다.

제2절 분석

1. 인구통계학적 분석

분석에 사용된 전체 자료의 응답자 특성을 분석한 결과는 다음과 같다.

공무원의 경우, 응답자의 성별은 남자가 461명으로 전체의 66.3%, 여자가 228명으로 전체의 32.8%를 차지하고 있으며 연령별로는 20대가 전체응답자의 5.9%, 30대가 46.3%, 40대가 39.6%, 50대가 7.5%로 30-40대가 대부분을 차지하고 있다.

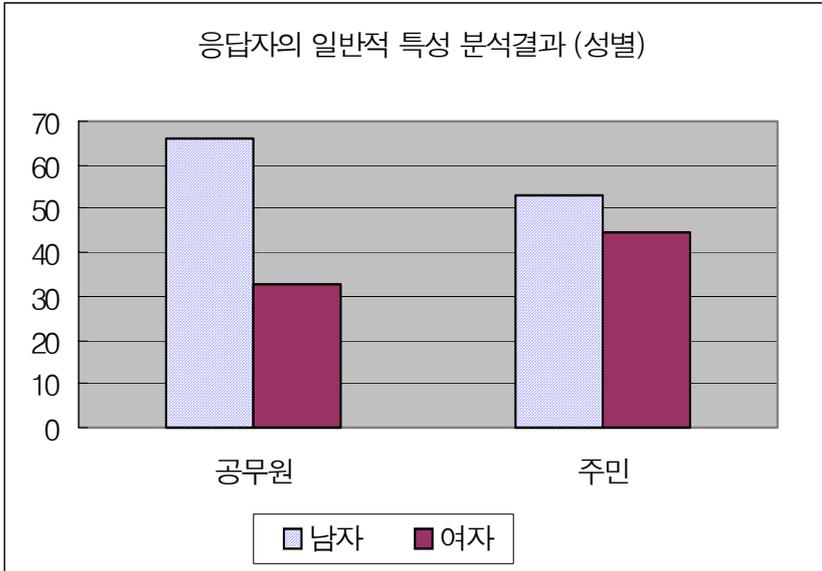
주민의 경우, 응답자의 성별은 남자가 383명으로 53.2%를 차지하고 있으며, 여자가 322명으로 44.7%를 차지하고 있다¹⁹⁾. 연령별로는 20대가 전체 응답자 720명의 24.4%, 30대가 39.2%, 40대가 25.4%, 50대가 8.9%, 60대가 1.0%이다.

19) 성별에서 남자 및 여자의 성별에 응답하지 않은 사람이 있어 각각의 응답자 비율에 차이가 있음

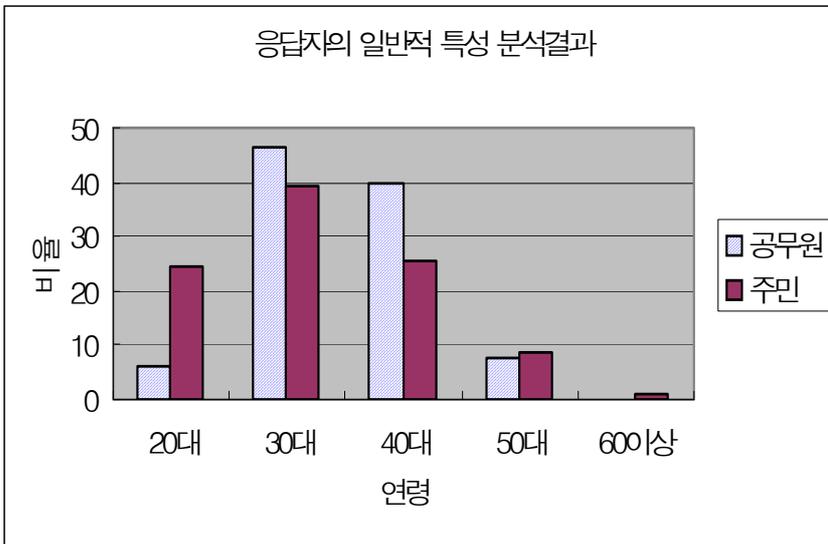
<표 4-4> 응답자의 일반적 특성 분석결과

변수		구분	응답자수	비율
성별	공무원	남자	461	66.3
		여자	228	32.8
		무응답	6	0.9
		합계	695	100.0
	주민	남자	383	53.2
		여자	322	44.7
		무응답	14	1.9
		합계	720	100.0
연령	공무원	20대	41	5.9
		30대	322	46.3
		40대	275	39.6
		50대	52	7.5
		무응답	5	0.7
		합계	695	100.0
	주민	20대	176	24.4
		30대	282	39.2
		40대	183	25.4
		50대	64	8.9
		60이상	7	1.0
		무응답	8	1.1
		합계	720	100.0
		근무 년수	공무원	5년이하
5-10년	81			11.7
10-15년	212			30.5
15-20년	179			25.8
20년 이상	140			20.1
무응답	9			1.3
합계	695			100.0

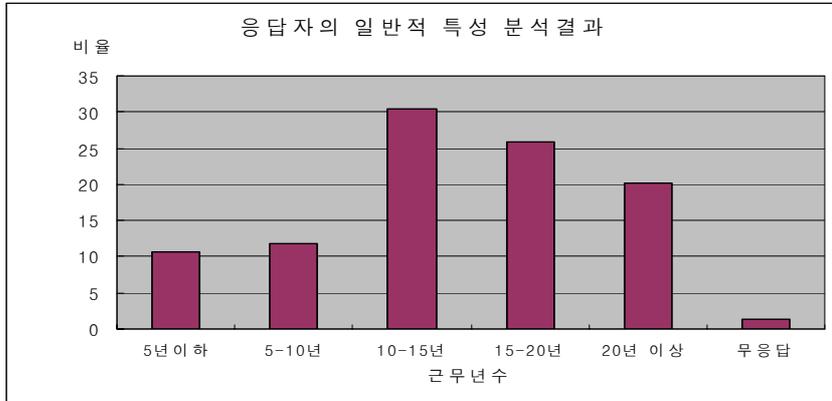
<그림 4-2> 응답자의 일반적 특성 분석결과(성별)



<그림 4-3> 응답자의 일반적 특성 분석결과(연령)



<그림 4-4> 응답자의 일반적 특성 분석결과(근무년수)



2. 주민참여 만족도분석

가. 분석

본 내용은 지방자치단체의 주민참여수준에 대한 만족도를 살펴보기 위한 것으로 OECD에서 제시한 12개 요소를 참고하여 주민과 공무원을 대상으로 그들의 의식을 조사·분석하였다. 각 시도별로 주민참여관련부서 공무원 50명, 주민 50명을 대상으로 조사하였으며 공무원은 주민참여관련부서 공무원, 주민은 종합민원실을 방문한 주민을 대상으로 조사였으며 그 결과는 다음과 같다.

1) 리더쉽과 헌신

지방공무원 및 지방의원들이 주민참여 활성화를 위해 리더쉽을 발휘하고 있다고 생각하는 공무원은 총 응답자 695명 중 40.0%이며, 그저그렇다 42.0%이다. 반면 부정적인 반응은 19.8%로서 공무원 대부분은 공무원 및 지방의원들이 주민의 정책참여와 관련하여 노력하고 있다고 생각하고 있음을 알 수 있다²⁰⁾.

20) 본 내용에서 긍정적인 답변은 '매우 그렇다'와 '그런 편이다'를 의미하며, 부정적인 답변은 '매우 그렇지 않다'와 '그렇지 않은 편이다'를 의미함

한편 주민 역시 총 응답자 719명중 약 33%는 지방공무원 및 지방의원의 리더십에 대해 긍정적으로 생각하고 있으며 그저 그렇다 42.0%, 그렇지 않다고 부정적으로 생각하고 있는 사람은 25.0%이다. 이와 같은 결과를 볼 때 주민들 역시 공무원과 지방의원이 주민의 정책참여를 위해 나름대로 리더십을 발휘하고 있다고 생각하는 사람이 그렇지 않은 사람보다 많음을 알 수 있다.

한편 본 문항에서 공무원이 주민에 비해 상대적으로 긍정적인 답변을 많이 하고 있으며 이는 공무원 자신들의 업무에 대한 자긍심의 표출이기도 하다.

<표 4-5> 리더십과 헌신

구분	공무원		주민		합계	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
① 매우그렇지않다	28	4.03	42	5.84	70	4.9
② 그렇지않은편이다	110	15.83	138	19.19	248	17.5
③ 그저그렇다	292	42.01	302	42.00	594	42.0
④ 그런편이다	249	35.83	221	30.74	470	33.3
⑤ 매우그렇다	16	2.30	16	2.23	32	2.3
계	695	100	719	100	1414	100

2) 정보획득 및 의견개진의 용이성에 대한 제도적 보장

정책수립과정에서 주민들이 정보 및 의견개진의 접근이 가능하도록 제도적인 보장이 되어 있는냐는 질문에 대해 공무원 총 응답자 694명중 38.3%가 긍정적으로 답하고 있다. 반면 부정적으로 답하고 있는 응답자는 26.2%, 그저 그렇다는 35.5%로서 공무원들은 주민참여과정에서 정보획득 및 의견개진에 대한 제도적인 보장이 이루어지고 있다고 생각하고 있음을 알 수 있다.

반면 주민들은 주민참여과정에서의 정보획득 및 의견개진에 대한 제도적 보장에 대해 상대적으로 부정적으로 생각하고 있음을 알 수 있다. 즉 긍정적인 응답자수는 총 응답자수의 28.8%인 반면 부정적 답변자수는 35.7%이며, 그저 그렇다는 37.5%이다.

이와 같은 결과는 공급자와 소비자의 시각차이에서 나타나는 결과로서 지방자치단체는 정책수립과정에서 주민들에게 정보제공의 신속성과 투명성은 물론 의견제시가 쉽도록 제도적으로 뒷받침되어야 할 것이다.

<표 4-6> 정보·의견개진 용이성의 제도적 보장

구분	공무원		주민		합계	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
① 매우그렇지않다	20	2.88	38	5.28	58	4.1
② 그렇지않은편이다	162	23.34	219	30.42	381	26.9
③ 그저그렇다	246	35.45	270	37.50	516	36.5
④ 그런편이다	253	36.46	180	25.00	433	30.7
⑤ 매우그렇다	13	1.87	13	1.81	26	1.8
계	694	100	720	100	1414	100

3) 참여이유와 참여방법에 대한 정확한 정보인지 정도

정책 참여이유와 참여방법에 대한 정확한 정보를 알고 참여하는가를 묻는 질문에 대해 공무원과 주민 모두 긍정적인 답변보다 상대적으로 부정적으로 답변하고 있으며(공무원 35.9%, 주민 46.5%), 긍정적 답변(공무원 25.4%, 주민 21.3%), 그저 그렇다(공무원 38.7%, 주민 32.3%)이다.

공무원과 주민 모두 ‘정확한 정보도 모르고 정책에 참여하고 있다’에 상대적으로 많이 응답한 것은 두 가지 이유를 내포하고 있다²¹⁾. 첫째는 행정기관에서 정확한 정보제공을 하지 않고 있음을 의미하며, 두 번째는 행정기관이 관련정보

를 제공하고 있음에도 불구하고 주민이 무관심하게 대응하고 있음을 의미한다.

올바른 정책참여가 이루어지려면 모두 극복해야할 사항이며 자치단체는 주민들에게 정확한 정보제공을 해야함은 물론이고 주민 역시 행정기관에서 제공하는 정보를 명확히 파악하고 정책에 참여하여 의견을 제시해야 할 것이다.

<표 4-7> 참여에 대한 정확한 정보인지

구분	공무원		주민		합계	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
① 매우그렇지 않다	22	3.17	41	5.70	63	4.4
② 그렇지않은편이다	227	32.76	293	40.75	520	36.7
③ 그저그렇다	268	38.67	232	32.27	500	35.5
④ 그런편이다	170	24.53	142	19.75	312	22.2
⑤ 매우그렇다	6	0.87	11	1.53	17	1.2
계	693	100	719	100	1412	100

4) 정책수립과정에서 충분한 시간의 보장

정책참여과정에서 주민과 정부간에 충분한 시간을 가지고 논의가 이루어지고 있느냐는 질문에 대해 공무원 총 응답자 695명의 45.9%가 부정적으로 답하고 있는 반면 긍정적으로 답하고 있는 응답자는 18.9%에 불과하다. 주민 역시 총 응답자 720명중 50.3%가 부정적으로 답하고 있으며 긍정적인 응답자는 16.0%이다. 그저 그렇다라고 응답한 수는 공무원 35.3%, 주민 33.6%이다.

공무원과 주민 모두 주민의 정책참여과정에서 의견을 수렴하고 논의하는 시간이 부족하다고 지적하고 있으며 이는 자치단체에서 주민참여를 형식적으로

21) 공무원에 대한 본 질문은 공무원의 시각에서 볼 때 주민의 주민참여행태를 질문한 것임

운영하고 있음을 의미한다. 물론 자치단체입장에서 볼 때 사업을 추진하는 데 있어 계획에 따라 추진해야만하는 집행상의 어려움은 있지만 성공적인 사업의 성과를 위해서는 충분한 시간을 가지고 많은 지역주민의 의견을 정책에 반영하고자하는 노력이 수반되어야 할 것이다.

<표 4-8> 충분한 시간의 보장

구분	공무원		주민		합계	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
① 매우그렇지 않다	26	3.74	50	6.94	76	5.3
② 그렇지않은편이다	293	42.16	313	43.47	606	42.8
③ 그저그렇다	245	35.25	242	33.61	487	34.5
④ 그런편이다	130	18.71	106	14.72	236	16.7
⑤ 매우그렇다	1	0.14	9	1.25	10	0.7
계	695	100	720	100	1415	100

5) 정보제공의 적시성

필요한 정보제공의 적시성에 대해 공무원 총 응답자 695명중 부정적으로 답한 응답자는 33.1%이고 긍정적으로 답한 응답자는 26.5%이다. 주민은 총 응답자 720명중 부정적으로 답한 응답자는 43.0%, 긍정적으로 답한 응답자는 19.6%이다. 그저그렇다는 공무원 40.4%, 주민 37.5%이다.

공무원은 ‘그저 그렇다’라고 답한 수가 가장 많은 비율을 차지하고 있는 반면, 주민은 부정적으로 답한 응답자가 가장 많다. 또한 부정적 응답에 대한 공무원과 주민간의 차이(주민 42.92%, 공무원 33.1%)가 약 10% 정도 나고 있는 것도 그 만큼 주민과 공무원간에 이 부문에 대한 시각차를 보이고 있음을 의미하며 이는 지방자치단체가 제때에 정확한 정보를 주민에게 제공해야 할 필요성을 시사하고 있다.

<표 4-9> 정보제공의 적시성

구분	공무원		주민		합계	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
① 매우그렇지 않다	22	3.17	58	8.06	80	5.6
② 그렇지않은편이다	208	29.93	251	34.86	459	32.4
③ 그저그렇다	281	40.43	270	37.50	551	38.9
④ 그런편이다	175	25.18	132	18.33	307	21.8
⑤ 매우그렇다	9	1.29	9	1.25	18	1.3
계	695	100	720	100	1415	100

6) 객관적이고 공정한 정보제공

지방자치단체에서 주민에게 제공하는 정보의 공정성에 대해 공무원 응답자 694명중 24.4%가 부정적인 반면 40.8%가 긍정적이다. 반면 주민은 34.6%가 부정적, 27.3%가 긍정적인 반응을 보이고 있다. 그 외에 ‘그저 그렇다’라고 응답한 수는 공무원이 34.9%, 주민이 38.1%로 응답하고 있어 공무원 과 주민의 많은 사람들이 보통수준으로 생각하고 있음을 알 수 있다.

본 문항에 있어서도 공무원과 주민간에 시각차가 크게 나타나고 있음을 볼 수 있는데, 그 이유는 주민들의 입장에서 볼 때 지방자치단체가 중요한 정보의 일부를 은폐하려는 경향이 있다고 보고 있으며 이로 인해 공무원에 대한 불신이 야기되고 있다. 따라서 지방자치단체는 주민에 대해 객관적이고 공정한 정보를 제공하도록 노력해야 할 것이다.

<표 4-10> 객관적이고 공정한 제공

구분	공무원		주민		합계	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
① 매우그렇지 않다	17	2.45	43	6.00	60	4.2
② 그렇지않은편이다	152	21.90	205	28.59	357	25.4
③ 그저그렇다	242	34.87	273	38.08	515	36.4
④ 그런편이다	271	39.05	186	25.94	457	32.5
⑤ 매우그렇다	12	1.73	10	1.39	22	1.5
계	694	100	717	100	1411	100

7) 인적·기술적·재정적 지원

정책수립과정에서 인적·기술적·재정적 지원이 뒷받침되고 있느냐는 질문에 대해 공무원 응답자 693명의 38.4%가 부정적으로 응답한 반면, 긍정적으로 응답한 수는 19.0%밖에 되지 않아 공무원내에서도 상대적으로 주민참여과정에서 제도적인 뒷받침이 되고 있지 않음을 인정하고 있음을 알 수 있다.

주민은 부정적인 응답이 전체응답자 717명중 43.5%로 긍정적으로 답변한 14.4%와 비교하여 볼 때 편차가 매우 크다는 것을 알 수 있다. 한편 ‘그저 그렇다’라고 응답한 수가 공무원, 주민 모두 42.0% 정도임을 볼 때 대부분의 공무원과 주민은 제도적으로 보통수준의 뒷받침이 이루어지고 있다고 생각하고 있음을 알 수 있다.

그러나 주민은 물론 공무원조차 본 문항에 대해 상대적으로 긍정적인 답변자수에 비해 부정적인 답변자수가 매우 많다는 것은 지방자치단체에서 주민참여와 관련하여 인적·기술적·재정적인 면에서 지속적인 제도적 뒷받침이 필요하다는 것을 시사하고 있다.

<표 4-11> 인적·기술적·재정적 지원

구분	공무원		주민		합계	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
① 매우그렇지 않다	23	3.32	41	5.72	64	4.5
② 그렇지않은편이다	244	35.21	271	37.80	515	36.5
③ 그저그렇다	294	42.42	302	42.12	596	42.3
④ 그런편이다	129	18.61	96	13.39	225	16.0
⑤ 매우그렇다	3	0.43	7	0.98	10	0.7
계	693	100	717	100	1410	100

8) 교육 및 훈련 프로그램의 운영

주민정책참여와 관련한 교육 및 훈련프로그램의 운영에 대해 공무원과 주민 모두 부정적인 답변이 총 응답자의 43.1%, 42.2%를 차지하고 있고 긍정적인 응

답이 각각 17.5%, 18.1%로 나타나고 있음을 볼 때 이 분야에 대한 자치단체의 관심과 지원이 부족함을 알 수 있다.

실질적으로 대부분의 자치단체는 지역사업을 추진하면서 공청회 등 주민참여에 대한 형식적인 절차과정을 거치는 경우가 있고 자체적 또는 외부위탁교육을 통해 다양한 공무원들을 대상으로 교육훈련을 실시하고 있지만 주민들의 적극적인 정책참여를 유도하기 위한 교육프로그램은 거의 찾아볼 수가 없다.

따라서 자치단체는 주민과 공무원을 대상으로 주민의 정책참여에 대한 교육을 강화할 필요가 있으며 지역내 시민단체들과 공동으로 프로그램을 운영하거나 위탁하여 운영하는 방안도 강구해 볼 필요가 있다.

<표 4-12> 교육 및 훈련 프로그램의 운영

구분	공무원		주민		합계	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
① 매우그렇지 않다	26	3.75	47	6.56	73	5.2
② 그렇지않은편이다	273	39.39	256	35.70	529	37.5
③ 그저그렇다	269	38.82	283	39.47	552	39.2
④ 그런편이다	122	17.60	123	17.15	245	17.4
⑤ 매우그렇다	3	0.43	7	0.98	10	0.7
계	693	100	717	99.86	1410	100

9) 지방자치단체와 시민단체간 지식의 공유조정

정책의 일관성 유지와 중복방지를 위해 지방자치단체와 시민단체간에 지식을 공유하고 조정하는 가를 묻는 것에 공무원 총 응답자 693명의 41.6%가 부정적으로 답하고 있으며 긍정적 응답자는 17.3%에 불과하다. 주민 역시 총 응답자 715명의 43.7%가 부정적으로 답변하고 있으며 15.3%만이 긍정적으로 답변하고 있다. 한편 ‘그저 그렇다’는 공무원 41.1%, 주민 41.7%이다.

실질적으로 대부분의 공무원과 주민은 지방자치단체와 시민단체간에 의사소통 또는 협력관계가 형성되어 있지 않다고 생각하고 있으며 실질적으로도 지역의 주민정책참여의 많은 부분을 관여하고 있는 시민단체와 지방자치단체간에

협력관계가 아닌 적대적인 관계가 형성되고 있는 경우가 많다.

따라서 지방자치단체는 향후 시민단체와의 협력관계 강화를 위한 적극적인 포용정책을 추진할 필요가 있다.

<표 4-13> 자치단체와 주민간 지식의 공유·조정

구분	공무원		주민		합계	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
① 매우그렇지 않다	24	3.46	42	5.87	66	4.6
② 그렇지않은편이다	264	38.10	266	37.20	530	37.6
③ 그저그렇다	285	41.13	298	41.68	583	41.6
④ 그런편이다	116	16.74	102	14.27	218	15.5
⑤ 매우그렇다	4	0.58	7	0.98	11	0.7
계	693	100	715	100	1408	100

10) 지방자치단체에 대한 견제 및 감사수단 확보

공개적이고 투명한 주민참여가 이루어지도록 지방자치단체에 대한 견제 및 감사수단의 확보 여부를 묻는 질문에 대해 공무원은 부정적인 응답이 22.4%, 긍정적인 응답이 39.5%이다. 반면 주민은 부정적 응답이 33.8%, 긍정적 응답이 25.6%이다. ‘그저 그렇다’라고 응답한 수는 공무원 38.2%, 주민 40.5%로서 역시 많은 공무원과 주민은 본 문항에 대한 견해도 보통정도로 생각하고 있음을 알 수 있다. 그러나 긍정적인 면과 부정적인 면만을 비교하였을 때, 상대적으로 공무원은 지방자치단체를 견제할 수 있는 감사수단 등의 제도적 장치가 어느 정도 확보되었다고 생각하고 있는 반면에 주민은 견제제도가 확보되어 있지 않다고 생각하고 있음을 알 수 있다.

이와 같은 반응은 공무원은 주민참여관련 사업 또는 업무를 추진하면서 주민 또는 시민단체의 견제 또는 저항을 자주 받은 경험이 있는 반면 주민은 지방자치단체가 지역정책 또는 사업 추진 시 주민의 의견을 제대로 정책에 반영하지 않고 지방자치단체가 독선적으로 사업을 추진하는 사례가 많기 때문에 이에 대한 양측의 경험상의 시각이 이러한 결과로 나타났다고 볼 수 있다.

<표 4-14> 견제 및 감사수단 확보

구분	공무원		주민		합계	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
① 매우그렇지 않다	10	1.45	39	5.43	49	3.4
② 그렇지않은편이다	145	20.95	204	28.41	349	24.7
③ 그저그렇다	264	38.15	291	40.53	555	39.4
④ 그런편이다	261	37.72	175	24.37	436	31.0
⑤ 매우그렇다	12	1.73	9	1.25	21	1.5
계	692	100	718	100	1410	100

11) 평가수단 및 역량의 구비

주민참여의 성과에 대해 평가할 수 있는 수단이나 역량의 유무에 대해 공무원 총 응답자 693명의 33.6%가 부정적으로 응답하고 있는 반면 긍정적인 응답자는 25.0%이다. 주민은 부정적인 응답이 총 응답자 718명중 40.3%, 긍정적인 응답이 18.8%이다. 그러나 공무원과 주민 모두 응답자의 41.0%정도가 ‘그저 그렇다’라고 응답하고 있어 정책성과를 평가할 수 있는 역량에 대해 보통수준을 인정하고 있다.

그러나 상대적 평가에서 공무원 및 주민 모두 주민참여에 의한 정책성과를 평가할 수 있는 수단이나 역량에 대해 회의적으로 생각하고 있음을 알 수 있다. 이는 지방자치단체가 이 부문의 극복을 위한 제도적인 노력을 하고 있지 않고 있음을 의미하며 공무원 및 주민 모두 우리나라의 시민사회 또는 시민단체의 역량에 대한 신뢰도가 약하다는 것을 시사하고 있다.

<표 4-15> 평가수단 및 역량 구비

구분	공무원		주민		합계	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
① 매우그렇지 않다	21	3.03	51	7.10	72	5.1
② 그렇지않은편이다	212	30.59	238	33.15	450	31.9
③ 그저그렇다	287	41.41	297	41.36	584	41.3
④ 그런편이다	169	24.39	125	17.41	294	20.9
⑤ 매우그렇다	4	0.58	7	0.97	11	0.8
계	693	100	718	100	1411	100

12) 자치단체와 주민간 적극적인 파트너쉽 형성

자치단체와 주민간 상호교류와 협력을 통한 파트너쉽 형성에 대해 공무원은 총 응답자 693명의 23.8%가 부정적 응답자인 반면 29.2%가 긍정적인 응답을 하고 있다. 반면 주민은 총 응답자 716명의 32.3%가 부정적 응답을 하고 있으며 25.6%가 긍정적인 응답을 하고 있다. ‘그저 그렇다’는 공무원 47.0%, 주민 42.2%이다.

공무원은 부정적 응답자에 비해 긍정적 응답자가 더 많은 반면 주민은 긍정적 응답자에 비해 부정적 응답자가 더 많음을 알 수 있다. 즉 공무원은 정책형성 과정에서 주민과의 협조관계가 어느 정도 형성되고 있다고 생각하고 있는 반면 주민은 상대적으로 파트너쉽 형성이 되어 있지 않다고 생각하고 있음을 알 수 있다. 이는 주민의 입장에서 볼 때 지방자치단체가 정책형성과정에서 시민단체 또는 주민과의 적극적인 협조 및 협력을 통한 민관파트너쉽 형성에 노력을 기울이지 않고 있는 것에 대한 불만표현이라 할 수 있다.

<표 4-16> 자치단체와 주민간 파트너쉽 형성

구분	공무원		주민		합계	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
① 매우그렇지 않다	12	1.73	46	6.42	58	4.1
② 그렇지않은편이다	153	22.08	185	25.84	338	23.9
③ 그저그렇다	326	47.04	302	42.18	628	44.7
④ 그런편이다	196	28.28	170	23.74	366	26.0
⑤ 매우그렇다	6	0.87	13	1.82	19	1.3
계	693	100	716	100	1409	100

13) 주민참여행태

정책수립과정에서 주민들의 참여행태를 묻는 질문에 대해 공무원과 주민 모두 대체적으로 ‘보통이다’라고 응답하고 있다(공무원 45.89%, 주민 40.53%). 그러나 이를 제외한 상대적 평가결과를 보면 공무원은 총 응답자 693명의 42.0%가 전반적으로 소극적이라고 응답하고 있으며 12.1%는 전반적으로 적극적이라고

응답하고 있다. 반면 주민은 총 응답자 718명의 46.8%가 전반적으로 소극적이라고 응답한 반면 12.7%가 전반적으로 적극적이라고 응답하고 있다.

따라서 상대적인 평가만을 볼 때 공무원이나 주민 모두 주민의 정책참여 행태가 소극적이라고 생각하고 있음을 알 수 있으며 이는 향후 정책형성과정에서 보다 적극적인 주민참여가 이루어져야 함을 시사하고 있다.

<표 4-17> 주민참여행태

구분	공무원		주민		합계	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
① 매우소극적이다	37	5.34	43	5.99	80	5.7
② 소극적이다	254	36.65	293	40.81	547	38.7
③ 보통이다	318	45.89	291	40.53	609	43.2
④ 적극적이다	78	11.26	80	11.14	158	11.2
⑤ 매우적극적이다	6	0.87	11	1.53	17	1.2
계	693	100	718	100	1411	100

14) 주민참여제도 활성화 정도

지방자치단체의 주민참여제도 활성화정도에 대해 대체적으로 ‘그저 그렇다’라고 응답하고 있다(공무원 44.1%, 주민 41.6%). 이를 제외한 나머지 응답자의 의식을 분석해 보면 공무원 총 응답자 692명의 18.3%가 부정적으로 응답하고 있으며, 37.1%가 긍정적으로 응답하고 있다. 주민은 총 응답자 718명의 28.0%가 부정적인 응답을 하고 있는 반면 30.4%가 긍정적인 응답을 하고 있다.

이러한 결과를 볼 때 대부분의 주민과 공무원은 자기가 속해있는 지방자치단체의 주민참여제도가 어느 정도 활성화되어 있다고 생각하고 있음을 알 수 있다.

<표 4-18> 주민참여제도 활성화 정도

구분	공무원		주민		합계	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
① 매우그렇지 않다	11	1.59	33	4.60	44	3.1
② 그렇지않은편이다	119	17.20	168	23.40	287	20.3
③ 그저그렇다	305	44.08	299	41.64	604	42.8
④ 그런편이다	244	35.26	204	28.41	448	31.9
⑤ 매우그렇다	13	1.88	14	1.95	27	1.9
계	692	100	718	100	1410	100

16) 바람직한 주민참여단계

4가지 주민참여단계 유형중 ‘어느 단계에서의 주민참여가 이루어지는 것이 바람직한가’라는 질문에 대해 공무원은 총 응답자 689명의 54.6%가 ‘정책형성단계’에 응답하였으며, 두 번째로 21.0%가 의제설정단계에 답하고 있다. 이어서 정책집행단계(13.1%), 정책평가단계(11.3%) 순이다. 한편 주민 역시 첫 번째로 총 응답자 691명의 45.7%가 정책형성단계에 응답하고 있으며, 두 번째가 의제설정단계(27.4%), 이어서 정책집행단계(15.6%), 정책평가단계(11.1%) 순이다.

이러한 결과를 볼 때 공무원과 주민 모두 정책참여를 할 때 정책형성단계에서의 참여가 가장 적합하다고 생각하고 있음을 알 수 있다.

<표 4-19> 바람직한 주민참여단계

구분	공무원		주민		합계	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
① 의제설정	145	21.04	189	27.35	334	24.2
② 정책형성	376	54.57	316	45.73	692	50.1
③ 정책집행	90	13.06	108	15.63	198	14.3
④ 정책평가	78	11.32	77	11.14	155	11.2
계	689	100	691	99.86	1379	100

17) 바람직한 주민참여 유형

정책참여 유형중 어느 유형이 바람직한가에 대한 물음에 대해 공무원과 주민 모두 협의형, 능동적 참여형, 정보제공형(주민 →정부), 정보제공형(정부→주민) 순으로 답하고 있다. 본 설문 결과를 볼 때 공무원과 주민 모두 협의형의 주민참여가 바람직하다고 생각하고 있음을 알 수 있으며 지방자치단체도 주민과의 정책참여형성과과정에서 정부의 요구에 대해 주민이 환류하는 양방향적 관계의 협의형 정책참여모형에 대해 관심을 가져야 할 필요가 있다.

<표 4-20> 바람직한 주민참여 유형

구분	공무원		주민		합계	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
① 정보제공형 (정부→주민)	99	14.45	109	15.59	208	15.0
② 정보제공형 (주민→정부)	104	15.18	124	17.74	228	16.4
③ 협의형	263	38.39	243	34.76	506	36.5
④ 능동적 참여형	219	31.97	223	31.90	442	31.9
계	685	100	699	100	1384	100

나. 시사점

우리나라 광역자치단체에서 운영되고 있는 주민참여제도에 대해 공무원과 주민을 대상으로 의식분석을 하였으며 분석결과 다음과 같은 시사점과 문제점을 도출하였다.

첫째, 주민참여에 대한 바람직한 인식이다.

주민과 공무원들의 입장에서 볼 때 의제설정과 정책형성단계가 주민참여와 관련하여 중요한 단계로 인식하고 있으며 정책초기의 참여에 많은 비중을 두고 있는 것을 알 수 있다. 주민참여유형과 관련하여서는 협의형과 능동적 참여가 중요하다고 생각하고 있다. 따라서 의제설정단계와 정책형성단계에서 협의형과 능동적 참여유형을 통해 주민의 의견을 반영시키는 것이 바람직하다.

주민과 공무원들이 소극적 주민참여 유형이라 할 수 있는 정보제공형보다 상대적

으로 적극적 유형인 협의와 능동적 참여에 중요성을 부여하는 것은 주민 및 공무원의 주민참여의 중요성과 적극적인 참여에 대한 의식의 한 단면을 보여주는 것이다.

둘째, 주민참여에 대한 성공요인을 분석해 보면 다음과 같다.

주민참여가 성공하기 위해서는 설문조사 결과에서 나타난 여러 가지 미흡한 점에 대한 개선이 필요하나 그 중에서도 특히 주민의 정보획득과 의견개진이 쉽도록 제도적 장치가 필요하다고 느끼고 있다. 이어서 공무원과 지방의원의 리더쉽과 헌신(공무원 17.41%, 주민 18.90%), 정확한 정보제공(공무원 12.96%, 주민 13.21%), 파트너쉽(공무원 12.38%, 주민 6.91%)²²⁾, 재정·기술 뒷받침(공무원 8.32%, 주민 6.91%), 적합한 시기의 정보제공(공무원 4.45%, 주민 6.30%) 순으로 답변하고 있다²³⁾.

이러한 결과를 볼 때 지방자치단체의 주민참여가 제대로 정착되려면 주민들이 쉽게 정보를 획득하고 의견개진이 가능하도록 제도적으로 뒷받침이 되어야 하고 공무원과 지방의원 등을 중심으로 리더쉽 확보와 동시에 헌신적인 실천이 뒤따라야 함을 시사하고 있다.

<표 4-21> 성공적인 주민참여를 위한 우선순위

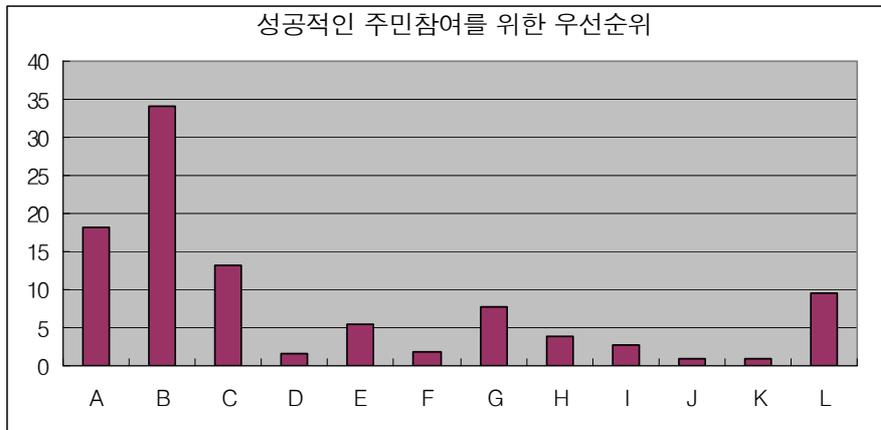
설문항목	공무원		주민		합계 및 순위		
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)	순위
리더쉽과 헌신	90	17.41	93	18.90	183	18.2	2
정보·의견개진 용이성의 제도적 보장	181	35.01	163	33.13	344	34.1	1
정확한 정보제공	67	12.96	65	13.21	132	13.1	3
시간보장	9	1.74	8	1.63	17	1.7	10

22) 주민은 4번째로 파트너쉽과 재정, 기술뒷받침을 꼽고 있으며 각각 응답자의 6.91%를 차지하고 있음

23) 본 항목에 대한 총응답자가 공무원 517명, 주민 492명으로 감소한 이유는 본 문항에 대한 응답자의 응답이 부정확한 것이 많아 모두 missing 처리하였기 때문임

설문항목	공무원		주민		합계 및 순위		
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)	순위
적합한시기 정보제공	23	4.45	31	6.30	54	5.4	6
정보내용 객관성	6	1.16	12	2.44	18	1.8	9
재정,기술 뒷받침	43	8.32	34	6.91	77	7.7	5
훈련프로그램	18	3.48	22	4.47	40	3.9	7
정보공유	11	2.13	16	3.25	27	2.7	8
견제 및 감사수단 확보	2	0.39	6	1.22	8	0.8	12
평가수단 및 역량구비	3	0.58	7	1.42	10	1.0	11
파트너쉽 형성	64	12.38	34	6.91	98	9.6	4
계	517	100	492	100	1009	100	-

<그림 4-5> 성공적인 주민참여를 위한 우선순위



- A. 리더십과 헌신 B. 정보, 의견개진 C. 정확한 정보 D. 시간보장
 E. 적합한 시기 F. 정보내용 객관성 G. 재정, 기술 뒷받침 H. 훈련프로그램
 I. 정보공유 J. 견제, 감사수단확보 K. 평가수단 구비 L. 파트너쉽형성

셋째, 본 설문조사의 각 설문문항별 시사점을 요약해 보면 다음과 같다.

<표 4-22> 설문문항별 시사점

설문항목	시사점
리더쉽과 헌신	주민 및 공무원 모두 공무원 및 지방의원의 주민참여 활성화를 위한 노력과 헌신에 대해 부정적인 평가보다는 긍정적인 평가를 하고 있음
정보·의견 개진 용이성의 제도적 보장	정보획득 및 의견개진의 용이성에 대한 제도적인 보장에 대해 공무원은 긍정적으로 생각하고 있으나 주민은 부정적으로 생각하고 있어 양자간의 인식차를 볼 수 있음
정확한 정보제공	주민참여 시 정보제공정도에 대해 주민 모두 부정적으로 답하고 있어 향후 정보제공과 관련하여 정확한 정보제공, 적시의 정보제공, 개관적인 정보제공이 필요함
시간보장	공무원과 주민 모두 주민의 정책참여과정에서 의견을 수렴하고 논의하는 시간이 부족하다고 지적하고 있음. 이는 자치단체에서 주민참여를 형식적으로 운영하고 있음을 의미하며 충분한 시간을 가지고 지역주민의 의견을 정책에 반영하고자하는 노력이 필요함
설문항목	시사점
인적·기술적·재정적 지원	주민과 공무원 모두 주민참여와 관련한 지원이 부족하다고 답하고 있어 이에 대한 충분한 대책과 지원이 필요함
교육 및 훈련프로그램의 운영	주민참여와 관련한 교육 및 훈련 프로그램 역시 주민과 공무원 모두 부정적으로 답하고 있어 주민참여 관련한 주민교육프로그램을 설치하도록 함
정부와 시민단체간 지식공유	공무원과 주민 모두 부정적으로 답변하고 있으며 자치단체는 시민단체와의 협력관계 강화를 위해서라도 지속적인 지식공유가 필요함
견제 및 감사수단 확보	주민 및 시민단체의 자치단체에 대한 견제 및 감사수단의 확보정도에 대해 공무원에 비해 주민이 크게 부정적으로 생각하고 있으며 정부정책의 투명화를 위해 시민의 감사수단 확보가 필요함
평가수단 및 역량구비	주민참여의 성과를 측정하고 평가할 수 있는 수단 내지는 역량이 구비되어 있는가에 대해 공무원과 주민 모두 부정적으로 답변하고 있어 우리나라 시민사회 및 시민단체의 역량에 대해 신뢰도가 약함을 보여주고 있음

설문항목	시사점
파트너십 형성	자치단체와 주민간 파트너십 형성에 대해 공무원은 긍정적으로 보고 있으나 주민은 부정적으로 생각하고 있음. 주민 또는 시민단체보다는 자치단체에서 적극적으로 주민들과의 협력관계를 모색하고 추진해야 함
주민참여 형태	공무원 및 주민 모두 우리나라 주민의 참여행태에 대해 부정적으로 생각하고 있음. 우리나라 지방자치단체의 주민참여의 문제에 대한 책임이 행정기관에만 있는 것이 아님을 보여주고 있는 것으로 향후 주민의 주민참여에 대한 적극적인 관심과 참여가 필요함을 보여주고 있음
주민참여제도 활성화 정도	주민참여제도의 활성화정도에 대해 공무원 및 주민 모두 긍정적으로 생각하고 있음. 이는 주민참여제도는 많이 운영되고 있으나 이를 주민이나 정부가 제대로 활용하고 있지 않음을 의미함
바람직한 주민참여단계	주민참여단계의 중요단계로 정책형성단계, 의제설정단계 순으로 응답하고 있어 초기에 주민참여가 이루어지는 것이 바람직하다고 생각하고 있음
바람직한 주민참여유형	중요한 주민참여 유형을 묻는 질문에 대해 협의형, 능동적 참여유형순으로 답하고 있어 향후 자치단체와 주민간에 상호교류와 협력을 통해 협의형 정책참여모형을 중심으로 주민참여정책을 추진해야 할 것임

넷째, 공무원과 주민간 주민참여에 대한 의식의 차이이다.

주민들은 현 참여제도 및 운영의 효과성에 대해 다소 부정적인 의식을 가지고 있는 반면 공무원들은 현 참여제도의 효과성에 대해 상대적으로 긍정적인 의식을 가지고 있는 것으로 나타났다. 공공서비스의 고객인 주민과 공급자인 공무원 사이에 큰 의식차가 존재하는 것이다. 이는 여러 차원에서 해석이 가능하지만 주민의 의식수준이 높아진 반면 공무원의 의식은 주민의식 수준을 따라가지 못하고 있다고 볼 수 있다. IMF 금융 위기 이후 민간부분은 많은 혁신과 구조조정이 있었다. 주민들은 민간부분의 변화를 피부로 느끼면서 투명성이나 효율성에 대한 요구 수준을 급속하게 높여왔다. 그러나 이러한 변화에 공공부분은 여전히 뒤쳐져 있는 것이 사실이다. 참여에 대한 주민과 공무원의 큰 의식차이는 이러한 변화상과 국민의 높아진 요구수준에 대한 미비한 공공서비스 공급수준을 보여주는 것으로 판단된다.

3. 의식분석을 통한 주민참여수준 진단

가. 분석

공무원의 경우, 지방자치단체의 주민참여가 대체적으로 활성화되어 있다고 생각하고 있으며(3.19), 이어서 공무원 및 지방의원의 리더쉽(3.17), 지방정부에 대한 견제와 감사수단의 확보(3.17), 객관적이고 공정한 정보제공(3.16), 정보획득과 의견개진이 가능한 제도적인 보장(3.11), 자치단체와 주민간 파트너쉽 형성(3.04)에 대해 높이 평가하고 있다. 반면 주민의 정책참여행태에 대해 가장 낮게 평가하고 있으며(2.66), 주민과 정부간 협의 및 주민참여가 이루어지는데 충분한 시간이 보장되어 있지 않다고 생각하고 있다(2.69). 또한 정책참여활동을 위한 시민교육 및 훈련프로그램이 별로 마련되어 있지 않으며(2.70), 정부기관과 시민단체간에 지식의 공유나 조정이 이루어지지 않고 있다고 보고 있다(2.72). 이외에 주민참여가 효과적으로 이루어 질 수 있도록 인적·기술적·재정적인 뒷받침이 이루어지지 않고 있다고 평가하고 있고(2.77), 정책성과에 대한 평가수단과 역량이 갖추어져 있지 않다고 생각하고 있다(2.88).

주민들은 주민참여활성화를 위한 공무원과 지방의원의 리더쉽이 잘 발휘되고 있다고 생각하고 있으며(3.04), 주민참여제도도 대체적으로 활성화되어 있다(2.99)고 생각하고 있다. 이어서 정보획득과 의견개진이 가능한 제도적인 보장(2.88), 견제 및 감사수단 확보(2.88), 자치단체와 주민간 파트너쉽 형성(2.88), 객관적이고 공정한 정보제공(2.88)이 잘 되어 있다고 평가하고 있다.

반면 주민의 참여행태에 대해 가장 부정적으로 평가하고 있고(2.31), 참여에 대한 정확한 정보인지(2.51), 주민참여에 대한 충분한 시간의 보장(2.60), 정부기관 및 시민단체간 지식의 공유·조정(2.67)순으로 부정적인 평가를 하고 있다.

결론적으로 공무원은 주민참여의 수준에 대해 5.0만점에 평균점수 2.93점으로 평가하여 ‘보통 상위평가’(거의 우수단계수준의 평가)를 하였으며, 주민 역시 2.74점으로 우리나라 지방자치단체의 주민참여수준을 ‘보통수준’으로 평가하고 있다.

한편 공무원과 주민의 각각의 평균점수를 합하여 둘로 나누었을 때 2.83점으로 우리 나라 지방자치단체의 전반적인 주민참여수준은 평균(2.5)을 약간 상회하는 수준으로 평가될 수 있다.

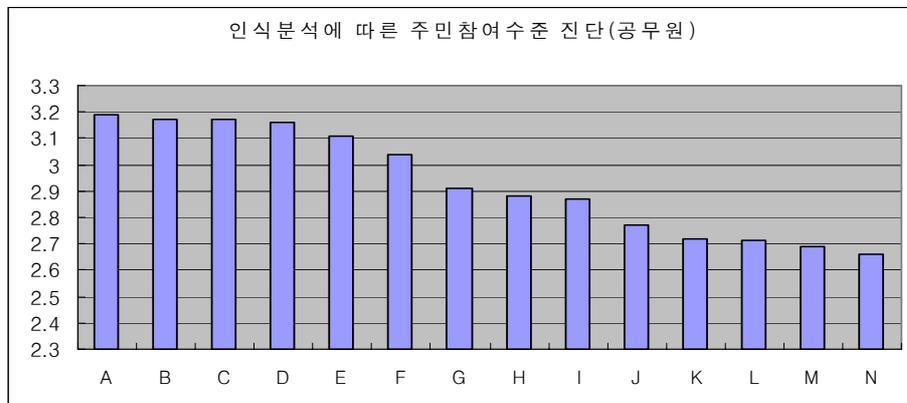
<표 4-23> 인식분석에 따른 주민참여수준 진단

단위: 응답자(비율)

항목	구분	1	2	3	4	5	평균
리더십과 헌신	공무원	28(4.0)	110(15.8)	292(42.0)	249(35.8)	16(2.3)	3.17
	주민	42(5.8)	138(19.2)	302(41.9)	221(30.7)	16(2.2)	3.04
의사표현 옹이성의 제도적 보장	공무원	20(2.9)	162(23.3)	246(35.4)	253(36.4)	13(1.9)	3.11
	주민	38(5.3)	219(30.4)	270(37.5)	180(25.0)	13(1.8)	2.88
정확한 정보인지 정도	공무원	22(3.2)	227(32.7)	268(38.6)	170(24.5)	6(0.9)	2.87
	주민	41(5.7)	293(40.7)	232(32.2)	142(19.7)	11(1.5)	2.51
항목	구분	1	2	3	4	5	평균
충분한 시간의 보장	공무원	26(3.7)	293(42.2)	245(35.3)	130(18.7)	1(0.1)	2.69
	주민	50(6.9)	313(43.5)	242(33.6)	106(14.7)	9(1.3)	2.60
필요한 정보제공의 적시성	공무원	22(3.2)	208(29.9)	281(40.4)	175(25.2)	9(1.3)	2.91
	주민	58(8.1)	251(34.9)	270(37.5)	132(18.3)	9(1.3)	2.70
객관적이고 공정한 정보제공	공무원	17(2.4)	152(21.9)	242(34.8)	271(39.0)	12(1.7)	3.16
	주민	43(6.0)	205(28.5)	273(37.9)	186(25.8)	10(1.4)	2.88
인적·기술적 ·재정적 지원	공무원	23(3.3)	244(35.1)	294(42.3)	129(18.6)	3(0.4)	2.77
	주민	41(5.7)	271(37.6)	302(41.9)	96(13.3)	7(1.0)	2.66
교육 및 훈련프로그램 의운영	공무원	26(3.7)	273(39.3)	269(38.7)	122(17.6)	3(0.4)	2.71
	주민	47(6.5)	256(35.6)	283(39.3)	123(17.1)	7(1.0)	2.70
정부기관 및 시민단체간지식 공유·조정	공무원	24(3.5)	264(38.0)	285(41.0)	116(16.7)	4(0.6)	2.72
	주민	42(5.8)	266(36.9)	298(41.4)	102(14.2)	7(1.0)	2.67

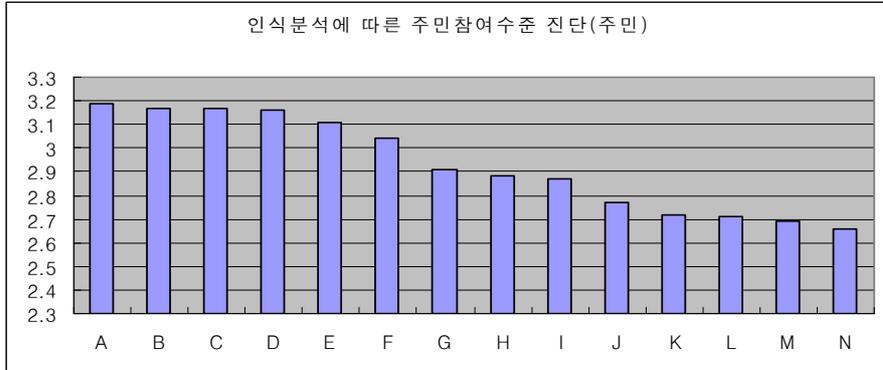
항목	구분	1	2	3	4	5	평균
견제 및 감사수단 확보	공무원	10(1.4)	145(20.9)	264(38.0)	261(37.6)	12(1.7)	3.17
	주민	39(5.4)	204(28.3)	291(40.4)	175(24.3)	9(1.3)	2.88
평가수단 및 역량 구비	공무원	21(3.0)	212(30.5)	287(41.3)	169(24.3)	4(0.6)	2.88
	주민	51(7.1)	238(33.1)	297(41.3)	125(17.4)	7(1.0)	2.72
자치단체와 주민간 파트너쉽 형성	공무원	12(1.7)	153(22.0)	326(46.9)	196(28.2)	6(0.9)	3.04
	주민	46(6.4)	185(25.7)	302(41.9)	170(23.6)	13(1.8)	2.88
주민참여 형태	공무원	37(5.3)	254(36.5)	318(45.8)	78(11.2)	6(0.9)	2.66
	주민	43(6.0)	293(40.7)	291(40.4)	80(11.1)	11(1.5)	2.31
주민참여제도 활성화정도	공무원	11(1.6)	119(17.1)	305(43.9)	244(35.1)	13(1.9)	3.19
	주민	33(4.6)	168(23.3)	299(41.5)	204(28.3)	14(1.9)	2.99
평균	공무원						2.93
	주민						2.74

<그림 4-6> 의식분석에 따른 주민참여수준 진단(공무원)



- A. 활성화정도 B. 감사수단 확보 C. 리더십과 헌신 D. 객관적 정보제공
- E. 의사표현보장 F. 파트너쉽 형성 G. 정보제공의 적시성 H. 평가수단 구비
- I. 정확한 정보인지 정도 J. 인적, 재정적 지원 K. 정부기관 지식공유 L. 훈련프로그램운영
- M. 충분한 시간의 보장 N. 주민참여형태

<그림 4-7> 인식분석에 따른 주민참여수준 진단(주민)



A.활성화정도 B.감사수단 확보 C.리더십과 헌신 D.객관적 정보제공
 E.의사표현보장 F.파트너십 형성 G.정보제공의 적시성 H.평가수단 구비
 I.정확한 정보인지 정도 J.인적,재정적 지원 K.정부기관 지식공유 L.훈련프로그램운영
 M.충분한 시간의 보장 N.주민참여행태

나. 시사점

우리나라 주민참여의 긍정적인 요인으로서 공무원과 주민 모두 주민참여제도의 활성화는 물론 주민참여를 위한 공무원과 지방의원의 리더십과 헌신을 높게 평가하고 있다. 또한 주민의 지방자치단체에 대한 견제와 감사수단이 확보되어 있다고 생각하고 있으며 공정한 정보제공이 이루어지고 있고 주민참여와 관련하여 의견개진이 용이하다고 생각하고 있다.

반면 주민참여의 부정적인 요인으로서 공무원과 주민 모두 주민들의 참여가 소극적이라고 평가하고 있어 주민의 적극적인 참여가 필요함을 강조하고 있고, 정책참여과정에서의 시간의 부족함을 지적하고 있다. 또한 주민참여에 있어서 자치단체의 인적·기술적·재정적인 지원이 부족하다고 생각하고 있다.

공무원과 주민의 주민참여에 대한 인식의 차이점은 상대적으로 공무원에 비해 주민의 주민참여에 대한 만족도가 낮게 나타나고 있음을 볼 수 있다. 즉 우리나라 지방자치단체의 주민참여에 대한 인식조사 평균점수가 공무원이 2.93점 인 데 비해 주민은 2.74점으로 약간 낮게 나타나고 있으며, 긍정적 요인으로서 공무

원이 가장 높게 평가하고 있는 ‘주민참여제도 활성화’가 3.18점 인데 비해 주민이 가장 높게 평가하고 있는 ‘리더쉽과 헌신’은 3.04점을 나타내고 있다.

한편 부정적 요인에 대한 인식 역시 공무원에 비해 주민이 각 평가항목에 대해 다소 낮게 평가하고 있음을 볼 수 있다(<표 4-24>참조). 이는 공무원이 본 제도에 대한 공급자의 입장에서 인식을 하고 있는 반면 주민은 소비자 입장에서 접근하기 때문에 나타나는 입장의 차이에서 나타나는 결과로 보인다.

공무원과 주민의 인식분석을 통한 수준을 분석·진단하였을 때, 공무원과 주민 모두 긍정적 요인과 부정적 요인으로 거의 유사한 항목을 지적하고 있음을 볼 수 있다. 그러나 일부 양 집단간에 약간의 인식차이를 볼 수 있는데 주민참여의 부정적 요인 중 ‘교육 및 훈련 프로그램’은 공무원이 주민에 비해 상대적으로 낮게 인식하고 있음을 알 수 있다. 한편 ‘정확한 정보인지 정도’에 대해 주민은 낮게 평가하고 있는 반면에 공무원은 상대적으로 높게 인식하고 있음을 알 수 있다.

공무원과 주민의 인식분석을 통해 나타난 지방자치단체의 주민참여의 가장 큰 문제점은 주민들이 주민참여에 대해 매우 소극적인 참여행태를 보이고 있다는 점이다. 공무원과 주민 모두 본 항목에 대해 가장 낮은 평가를 하고 있다. 따라서 주민들은 보다 적극적으로 지역문제에 관심을 가질 필요가 있으며, 특히 지방자치단체의 정책에 관심을 가질 필요가 있다. 만약 지방자치단체의 정책방향이나 계획이 잘못되었거나 주민의 뜻과 다른 방향으로 추진되고 있다면 적극적인 자세로 의견개진을 할 필요가 있으며 주민들이 지역현안에 대해 관심을 가지고 적극적인 태도를 보일 때 지방자치단체도 현재 추진하고 있는 사업에 대한 주민의 의견을 재검토하여 주민의 뜻에 가깝도록 계획(안)을 수정하거나 때로는 폐지할 수도 있는 것이다.

한편 지방자치단체에서는 지역사업을 추진하거나 사업(안)을 결정할 때 미리 결정해 놓고 단지 주민을 둘러리로 활용할 생각을 하지 말고 충분한 시간을 통하여 주민의 의견을 수렴하여 주민이 원하는 방향으로 사업을 추진할 필요가 있다. 이외에도 자치단체에서는 효과적인 정책참여를 위하여 재정적인 뒷받침

은 물론 인적·기술적인 뒷받침을 해 줄 필요가 있으며, 자치단체와 정부와 주민간에 정보교류를 활성화하고 주민참여를 위한 교육 훈련프로그램을 설치하거나 강화할 필요가 있다.

<표 4-24> 공무원과 주민의 주민참여에 대한 의식순위 분석

긍정적 평가항목				부정적 평가항목			
항목 (공무원)	평균점수 (순위별)	항목 (주민)	평균점수 (순위별)	항목 (공무원)	평균점수 (순위별)	항목 (주민)	평균점수 (순위별)
주민참여제도 활성화	3.19	리더쉽과 헌신	3.04	주민참여 행태	2.66	주민참여 행태	2.31
리더쉽과 헌신	3.17	주민참여 제도 활성화	2.99	충분한 시간보장	2.69	정확한 정보 인지	2.51
긍정적 평가항목				부정적 평가항목			
견제 및 감시수단	3.17	견제 및 감시수단	2.88	교육 및 훈련 프로그램	2.70	충분한 시간	2.60
공정한 정보제공	3.16	제도적 보장	2.88	지식공유·조정	2.72	인적·재정적 지원	2.66
제도적 보장	3.11	공정한 정보제공	2.88	인적·재정적 지원	2.77	지식공유·조정	2.67
파트너쉽	3.04	파트너쉽	2.88	평가수단 및 역량구비	2.88	정보제공의 적시성	2.70
정보제공의 적시성	2.91	평가수단 및 역량구비	2.72	정확한 정보 인지	2.87	교육·훈련 프로그램	2.70



제 5 장 발전방안

제1절 기본방향

주민참여의 성공요인은 주민의 참여의지와 자치단체장을 포함한 모든 공무원 및 지방의원의 리더십이 중요한 요인이다. 또한 주민의 참여의지와 역량이 참여의 주체로서 중요성을 내포하고 있다. 특히 주민참여 의지와 관련하여 이를 뒷받침하는 제도적 장치가 마련되어야 하며 주민참여 촉진을 위한 다양한 시책의 추진이 필요하다.

OECD에서는 성공적인 주민참여를 위한 조건으로 정책결정관련자로부터 전반적인 주변여건 까지를 고려한 포괄적인 기준을 제시하고 있다. 한편 유럽연합의 경우 지방정부나 주민들에게 적용할 수 있는 성공요건을 제시하고 있다.

이를 종합해 볼 때 주민참여의 성공요인은 다음과 같다.

첫째, 참여요건이다. 참여요건은 주민의 적극적 참여와 연관되고 정책초기단계에서부터 최종 산출물 전달에 이르기까지 주민의 광범위한 참여가 이루어져야 한다는 것이다. 둘째, 책무성이다. 책무성은 정책과정에 있어서 주민과 정부의 책임과 역할이 분명히 정의되고 입법과 집행과정에서도 책임소재를 분명히 해야 하는 것이다. 셋째, 효과성이다. 효과성은 정책과정의 초반의 주민참여가 시의 적절하게 이루어져야 하고 그 성과에 대한 평가가 원활하게 이루어질 수 있도록 평가수단이나 방식이 잘 갖추어져야 하는 것이다. 넷째, 일관성이다. 일관성의 기준은 객관성과 리더십과 관련이 있다. 일관성은 정책실현을 위한 정보가 주민이 쉽게 접근 가능하고 지속적으로 제공되어야 하고 이들 위해 정치적 리더십과 헌신이 필요하다는 것을 의미한다. 다섯째, 개방성이다. 개방성은 중앙과 지방, 공무원과 주민 그리고 각 이해당사자들 사이의 효율적이고 의사 전달의 왜곡이 없는 커뮤니케이션 체계를 형성하고 소통하는 것을 의미한다.

본 장에서는 이와 같은 일반적인 주민참여의 성공요인과 기존에 제시된 우리나라의 주민참여의 현황과 문제점 그리고 본 연구의 제3장과 제4장의 주민참여 제도운영실태와 주민 및 공무원의 인식분석을 통해 도출된 시사점을 중심으로 향후 우리 나라의 주민참여 발전방안을 제시하였다.

제2절 발전방안

1. 정책참여단계별 · 주민참여 유형별 분석에 따른 참여강화방안

가. on line과 off-line의 연계 강화

우리 나라의 사회적 · 행정적 여건상 off-line상의 주민참여는 현실적으로 한계를 가지고 있다. 시공간 상의 제약은 결국 전문가, 이해관계자, NGO단체 위주의 참여만을 가능하게 하고 있으며 이러한 문제점을 극복할 수 있는 대안으로 on-line과 off-line의 연계를 강화시킬 필요가 있다.

on-line상의 참여제도의 활성화를 위해서는 여러 가지 대안들이 논의될 여지가 있다. 특히 on-line 제도의 특성상 참여한 결과가 어떻게 반영되고, 어떻게 정책에 영향을 미치게 되는지 즉 참여 효능감을 확대시키고, 이것이 재생산될 수 있는 체계적인 시스템의 구축이 필요하다. 여기에서 우선적으로 검토 · 고려되어야 할 사항은 바로 on-line상의 참여제도와 off-line 상의 참여제도 간의 연계성 확보 문제이다. on-line상의 제도가 가지는 한계와 off-line상의 제도가 가지는 한계는 두 제도간에 연계성을 확보할 때 한계를 극복함과 동시에 더 큰 상생효과를 발휘할 수 있다. 예를 들어 on-line상의 제도들이 활용되는 정책과정은 의제설정 분야가 주를 이루고 있는 반면 정책의 집행과정에서는 off-line상의 제도들이 활용되고 있는 경향이 있다. on-line상으로 제시된 의견이 조직의 내부 담당자에게만 인지되고 활용되지 않는다면 참여자의 효능은 반감하게 된다. 따라서 이와

같은 문제점을 해결하기 위해서는 on-line상의 참여제도와 off-line 상의 참여제도의 연계를 강화시켜야 할 것이다.

이를 위해 각 자치단체에 사이버 민원실을 운영하는 담당부서를 설치하고 본 부서에서 사이버민원에 대한 운영을 총괄하도록 한다. 본 부서에서는 주민으로부터 수렴된 의견을 종합하여 부서장 및 자치단체장에게 보고한 후 주민이 제시한 의견의 관련부서별 업무책임자 및 실무자에게 전달한다. 각 부서의 실무책임자는 주민의견에 대한 타당성 검토와 현재 진행상황, 향후 추진일정 및 사업계획, 자치단체의 정책적 판단 등을 종합하여 사이버민원실에 보고하도록 하며, 사이버민원실에서는 이러한 내용을 다시 종합하여 주민들에게 인터넷을 통해 관련사업의 진행사항과 결정사항 등에 대한 정보를 주민들에게 공개·제공하도록 한다.

나. 초기단계에서의 정보제공 및 주민의견수렴

우리나라 시도의 주민참여과정에서 정책단계별·정책참여 유형의 분석에 의하면 (<표 3-4참조>), 의제설정단계의 정보제공형(정부→주민)에는 어떠한 제도도 운영되고 있지 않다. 즉 이 단계에서 주민은 정부에게 많은 정보를 제공하고 있지만 정부에서 주민에게는 어떠한 정보도 제공하고 있지 않다. 따라서 초기단계의 주민참여유형 특히 ‘정부 → 주민’ 유형에서 주민에게로의 정보제공제도를 개발·발굴하여 본 단계에서 주민에게 정보를 제공하고 의견을 수렴하도록 한다.

본 단계에서 주민의 의견을 수렴하기 위해 정보제공형 중 ‘주민→정부’유형에서 ‘자치단체장에게 바란다’ 또는 ‘자치단체에 바란다’ 방이 개설된 것과 같이, ‘정부 → 주민’유형에 ‘주민에게 듣는다’방을 개설하여 사업계획 초기부터 사업계획을 발표하여 해당계획안에 대한 주민의 의견을 수렴하도록 한다. 또한 사업초기단계에서 지방자치단체에서 용역기관을 통해 사업계획(안)에 대한 타당성조사를 할 때 전문가집단 위주의 의견수렴만 하지 말고 지역의 시민단체대표 및 회원 그리고 일반주민도 설문조사를 실시하여 그들의 의견을 고려하여 사업타당성에 대한 의견을 반영해야 한다. 다시 말하면 공급자입장에서만 사업을 추진하지 말

고 고객의 입장, 수요자의 입장에서는 본 사업의 추진에 대해 어떠한 생각을 하고 있는지를 초기단계부터 고려하여 사업을 계획하거나 추진해야 할 것이다.

이와 같은 사업초기단계에서 지역주민의 의견을 수렴·반영하기 위해서는 첫째, 주민에 대한 초기정보공개가 이루어져야 한다. 일반적으로 대부분의 자치단체에서 내부적으로 사업을 일정 부분 진행된 상태에서 이를 공개하여 주민의 동의를 얻으려고 하는 사례가 많다. 예를 들어 군포시의 경우 수원-광명시간 고속도로 건설에 대해 이미 건설업자 등을 선정해 놓고 건설부의 사업 승인을 받은 상태에서 주민들에게 본 사업에 대해 공개하여 주민의 동의를 얻으려고 하고 있다. 이에 대해 지역 주민 및 시민단체의 거센 저항을 받고 있다. 따라서 자치단체에서는 이와 같이 사업이 어느 정도 추진된 후 주민들에게 사업을 공개하여 커다란 저항에 직면하기보다 사업기획 초기단계에서 주민에게 공개하여 의견을 수렴하도록 한다. 정보공개 방법 및 의견수렴방안으로 사이버 민원실, 주민자치센터의 주민자치위원회, 반사회 등이 있다.

둘째, 위원회를 통한 초기정보공개이다. 사업관련 위원회의 위원들에게 사업 기획단계부터 사업을 공개하고 의견수렴을 수렴하도록 한다. 모든 사업을 어느 정도 결정해 놓고 위원회 개최 당일 또는 며칠 전에 사업계획안을 제시한 후 사업안에 대한 의견을 수렴하지 말고 사업초기 즉 사업추진의 타당성에 대한 의견부터 수렴하도록 하며 이메일, 팩스, 서한발송을 통해 사전에 정보공개가 이루어져야 한다.

다. 지역주민의 적극적인 참여유도 및 정책반영

우리나라의 주민참여과정에서 가장 큰 문제점은 주민이나 주민대표가 공정하고 객관적인 입장에서 공익을 우선하여 정책대안의 비교나 선택과정에 직접 참여할 수 있는 여지가 별로 없다는 것이다. 전문가 및 관련 시민단체들은 자문위원회나 심의위원회를 통해 정책수립에 관여할 수 있는 여지가 있으나 이해관계가 없는 일반 국민의 입장에서 정책대안을 논의할 수 있는 기회가 적다. 공청회 개최 등 1-2회 주민이 참여하여 의견을 개진할 수 있는 기회가 제공되지만 발언

횟수가 제한되어 있어 충분히 의견을 제시할 시간과 기회가 없다.

따라서 자치단체에서는 지역사업을 추진하면서 공청회나 관련위원회의 개최를 통한 전문가나 일부 사람의 의사를 들어 정책에 반영하기 보다는 직접적인 정책수혜 대상자인 주민들의 의견을 들어 정책에 반영해야 할 것이다.

이를 위해서 첫째, 지역 시민단체나 용역기관에 의뢰하여 설문조사를 실시하여 주민의견을 충분히 수렴하여 그 결과를 정책에 반영하는 것도 하나의 대안이다. 둘째, 각 자치단체에서 활동하고 있는 시민단체 및 회원들과의 협력관계를 강화하여 그들의 의견을 수렴하여 정책에 반영시키도록 한다. 셋째, 전철역, 지역중심거리, 백화점 앞 등 주민들이 많이 모이는 곳에 ‘이동민원실’과 유사한 ‘이동게시판’을 설치하여 지나가는 주민들에게 게시판을 통해 사업개요를 설명하고 게시판에 이에 대한 찬반의사를 표시하도록 하여 이를 참고하여 정책에 반영하도록 한다.

라. 단계별 주민참여제도의 확보와 주민참여의 강화

본 연구를 통해 대부분의 자치단체는 정책형성과 정책집행과정에 주민참여제도가 집중되어 있음을 알 수 있다. 특히 각종 위원회제도, 정보공개제도, 명예감독관계, 부조리신고제, 자원봉사제 등 대표적인 주민참여제도가 본 단계에 속해 있음을 알 수 있다. 이는 결국 의제설정단계와 정책평가단계에서는 상대적으로 주민참여가 소극적이라는 것을 의미한다. 따라서 향후에는 정책집행과 형성단계에 집중된 제도의 편중을 시정하고, 의제설정과 평가단계에 일반주민들의 참여를 활성화시킬 필요성이 있으며 이는 어느 한쪽만의 노력에 의해 이루어지는 것이 아니라 자치단체와 주민 양방의 관심과 노력에 의해서만이 확보될 수 있는 것이다.

마. 지역특성에 맞는 참여제도의 발굴 및 운영

우리나라의 자치단체에서 시행되고 있는 주민의 정책참여제도가 대체적으로 유사하며 지역특성을 반영한 제도가 거의 없다. 대부분의 지방자치단체에서 운영

하는 주민참여제도가 주민의견수렴, 위원회제도, 모니터제도, 신고제, 명예감시관제, 여론조사, 자원봉사제도 등을 중심으로 이루어지고 있으며 단지 지역의 특성에 따라 명칭만 조금씩 바꾸어 동일하거나 유사한 제도를 운영하고 있을 뿐이다. 즉 지역의 특성이 반영되고 독특한 아이디어가 가미된 주민참여제도가 별로 없다.

따라서 각 자치단체별로 주민참여제도에 대한 진단을 실시하여 유명무실한 제도에 대해 보다 심도있는 연구를 통해 그 원인을 분석하여 전혀 무망한 제도는 일부 폐지하되 가능한 한 문제점을 보완하여 활성화시키도록 한다. 한편 주민참여정도나 정책반영정도가 높은 제도, 주민의 호응도가 높은 제도는 제도적으로 계속 뒷받침하여 활성화하도록 한다. 또한 공무원, 주민, 전문가, 시민단체 등에게 아이디어 공모 및 설문조사를 실시하여 지역특성 및 환경에 맞는 주민참여제도를 발굴하여 제도화시켜야 할 것이다.

바. 다양한 주민참여제도의 도입 및 활성화

우리나라의 16개 시도의 경우 정보제공 방식의 경우에 사이버의견수렴으로 ‘○○에게 바란다’, ‘게시판’ 등이 주로 활용하고 있다. 협의 방식의 정책형성 및 정책집행단계에서 각종 위원회제도를 가장 많이 활용하고 있으며, 능동적 참여 제도는 인터넷공청회, 민간자원봉사자, 명예감독관제도 등을 활용하고 있다. 특히 우리나라는 위원회형 주민참여국가라고 할 정도로 다수의 위원회가 설치되어 있으나 대부분의 자치단체에서는 구성만 해 놓고 제대로 운영을 하고 있지 않는 경우가 많으며²⁴⁾, 각 자치단체마다 동일하거나 유사한 제도를 명칭만 다르

24) 군포시 각종 위원회 운영현황(자료: 군포시청 홈페이지)

구분(연도)	위원회구성현황	회의개최 0회 위원회수	전체위원회 개최회수	정체위원회 구성인원
02년	39개	15개	34회	549명
03년	53개	17개	92회	737명
04년	50개	22개	43회	632명
05년	57개	26개	43회	756명
06년	65개	32개	62회	840명

참고 : 전체위원회 구성인원에는 당연직 중복자가 포함되어 있음

게 운영되고 있는 경우가 많다. 또한 대다수의 주민참여제도가 주민들이 적극적으로 의견을 제시하기 보다 정부가 마련해 놓은 회의에 참석하여 의견을 개진하는 경우가 대부분이다.

따라서 향후 우리나라 자치단체에서도 서구에서와 같이 정부와의 협의를 위해 광범위하게 사용되고 있는 시민패널 제도나, 능동적 참여 제도로 사용되는 시민포럼, 시민배심원 등과 같은 보다 적극적인 제도를 도입하여 운영해야 할 것이다. 즉 한국적 상황을 고려한 적극적인 벤치마킹을 통해 참여를 활성화시킬 수 있는 선진제도들의 도입을 모색해야 한다.

사. NGO와의 협력관계 형성을 통한 주민참여 강화

일반적으로 NGO가 주민들의 의견을 집약하고 그들의 입장을 대변하기 때문에 NGO를 각종 지방행정 관련 행정계획의 입안과 집행과 평가에 참여시키는 것은 주민참여 그 자체가 되는 것이다. 이 참여는 지금까지 각종 위원회, 협의회 등을 구성하여 NGO와 지방자치단체가 지역내 사업을 다양한 루트를 통하여 추진하는 방식을 추진하여 왔으나 앞으로는 이러한 다양한 종류의 협력형태를 제도속으로 끌어들이어 하나의 단일화된 조직속에서 네트워크를 형성하여 활성화시키는 것이 바람직하다.

현재 지방자치단체가 수행하고 있는 지방행정은 다양하고 광범위할 뿐만 아니라 각 분야별로 지방자치단체와 NGO가 공조할 여지가 많다. 예를 들어 환경분야만 하더라도 지역환경 목표치의 설정, 환경보전계획의 수립, 각종 환경시설 투자 및 입지계획의 수립, 환경감사, 환경감시, 각종 환경기준지키기, 지역환경 조성사업, 행정의 친환경성 평가 등 무수히 많은 영역에서 지방자치단체와 NGO는 협력관계를 통해 지역환경의 공동생산을 할 수 있다.

지방자치단체와 NGO의 관계가 이렇듯 협력적이고 공동생산적이어야 하기 때문에 이에 따른 각 주체의 역할이 올바르게 정립되어야 한다. 현재의 지방자치제하에서는 NGO의 역할이 적극 활용되거나 이들의 입장이 지방행정에 체계적

으로 반영되지 못하고 있다. 지방자치단체의 이러한 태도는 우리나라 지방행정 제도 자체의 문제에서 비롯된 것이지만 지방자치단체를 경영하는 공무원 스스로도 이에 대한 올바른 인식과 태도를 가지고 있지 못하기 때문이다.

한편 NGO 역시 지방자치단체에 대한 협조적·동반자적 자세와 태도를 가져야 한다. 우리나라의 NGO들은 행정기관과 노선과 갈등을 빚는 경우가 많아 양자간의 협력적 관계에 의해 얻을 수 있는 잠재적인 사회적 생산이 불가능해지기 쉽다. 예를 들어 지금까지의 지역환경운동을 보면, 운동 주관자들의 사적인 이해관계에 따라 운동방향과 노선이 영향을 받음에 따라 그 활동이 수단화되거나 단절적으로 이루어지고 있는 경우가 종종 있다.

주민참여를 담보할 NGO의 정책참여는 주민의 이익을 대변하면서 공동체 환경을 개선하는데 그 목표를 두어야 하며 이를 위해서 지방자치단체와 NGO는 기본적으로 지방행정의 발전 및 지역주민의 삶의 질을 향상시키기 위한 협력적 관계를 지속적으로 유지하여야 할 것이다.

아. 주민자치센터를 통한 주민참여의 강화

주민자치센터는 정부가 읍·면·동 사무소 기능을 전환하면서 생긴 동사무소의 여유공간을 주민들의 공동체형성을 위한 장소로 활용하기 위해 만든 시설이다. 또한 주민자치센터는 일정한 행정구역을 기본적인 생활권으로 삼고있는 지역사회(Community)를 근거로 하는 지역주민의 자치조직이 주체가 되어 활용하는 시설로서의 성격을 가진다²⁵⁾.

주민자치센터는 지역주민과 함께 직접 활동하며 그들의 의견을 수렴할 수 있는 정부조직의 공식적인 공간이며 이를 통하여 회원을 확보할 수 있는 장이기도 하다.

따라서 주민자치센터의 담당공무원과 주민자치위원들은 여러 가지 프로그램을 통해 지역주민들과 교류하고 그들의 욕구를 파악하고 그들의 관심이 어디에

25) 이러한 주민자치센터를 운영하기 위해 주민자치위원회가 구성되는데, 일반적으로 지역사회의 유지, 지역주민대표, 주민자치조직의 대표로 구성되며 규모는 주민자치센터의 규모에 따라 다양하게 구성되며 읍면동장이 임명함

있는지 알아내는 정보과약의 장으로 주민자치센터를 활용하도록 하며 주민들의 의견이 정책에 반영될 수 있도록 행정기관에 건의하도록 한다.

한편 주민자치센터의 여러가지 기능²⁶⁾ 중 주민자치기능의 강화, 특히 주민자치위원회 기능 강화를 통해 읍면동 단위의 주민참여를 제고시키도록 한다. 이를 위해서는 우선 읍면동단위 지역주민의 대표인 주민자치위원의 대표성이 확보되어야 한다. 즉 인구규모단위로 주민들이 주민자치위원을 직접 선출하도록 하며 이러한 과정을 통하여 실질적으로 지역과 주민을 위해 일할 수 있는 사람이 주민자치위원이 될 수 있도록 한다. 이와 같은 제도적 개선으로 권한과 위상이 강화된 주민자치위원이 지역주민을 대상으로 지역현안에 대해 의견을 수렴하여 읍면동 및 시군군청에 지역주민의 의견을 적극적으로 개진하도록 하며 각 사업부서의 담당공무원은 각 읍면동의 주민자치위원회 회의에 참석하여 정책반영 여부 및 진행과정을 보고하도록 한다. 한편 이를 위해서는 먼저 2000년에 제정된 ‘주민자치센터설치및운영조례준칙’중 주민자치위원회의 성격 및 주민자치위원의 임용에 대한 내용이 개정되어야 할 것이다.

2. 정책참여정도 및 정책반영정도분석에 따른 발전방안

가. 우수제도의 계속 유지·활성화

본 연구의 제3장 <표 3-5>에서 주민참여제도별 정책참여정도와 정책반영정도를 평가·분석하였으며 그 결과 우수제도(3.5 이상), 보통제도(3.0-3.5), 미흡제도(2.5 이하) 군으로 분류가 이루어졌다. 우선 정책참여정도 부문에서 우수제도로 평가된 제도는 인터넷민원실(-에게 바란다), 전화친절도평가, 게시판, 행정서비스만족도조사, 모니터제 등이다. 한편 정책반영정도 평가에서 우수한 제도로 평가된 제도는 전화친절도평가, 행정서비스만족도조사, 게시판, 모니터제, 인터넷

26) 주민자치센터의 기능에는 주민자치기능, 문화여가기능, 지역복지기능, 주민편의기능, 시민교육기능, 지역사회진흥기능 등이 있음

민원실 등이다. 정책참여정도가 높은 제도가 정책반영정도가 높음을 알 수 있다. 이와 같은 이유는 주민의 관심이 높고 참여율이 높은 제도에 대해 국가 및 자치단체에서도 적극적으로 관심을 갖고 주민의사를 정책에 반영시키는 것은 매우 자연스러운 일이다. 따라서 이와 같은 제도는 계속 홍보하고 활성화시켜 더욱 우수한 제도로 발전시킬 필요가 있으며 우수제도외에 보통군에 속한 제도로 각 제도의 특성과 장점을 살려 계속 유지·발전시킬 필요가 있다.

나. 보통·미흡제도의 보완

제3장 <표 3-5>에서 정책참여가 미흡한 군으로 분류된 주민 참여제도는 주민 감사청구제, 명예기자제, 주민참관확대간부회의, 결재문서공개방, 1일명예공무원제 등이다. 또한 정책반영정도가 미흡한 제도는 명예기자제, 주민참관확대간부회의, 1일명예공무원제 등이다. 이들 제도는 주민참여의 효율성이 매우 낮다는 것을 의미하며 위에서 언급한 우수참여제도와 다음과 같은 면에서 차이점을 발견할 수 있다. 정책참여도 및 정책반영정도가 높은 우수제도는 첫째, 주민에게 어감상 친근하며, 둘째, 자치단체에서 직접 적극적으로 주민에게 의견을 묻는 제도이며, 셋째, 주민들이 인터넷 등을 통해 접근하기 쉽거나 익명성이 보장된 제도이다. 반면 미흡군으로 분류된 제도는 반대로 어휘상 매우 무겁거나 사무적인 느낌을 주며 본인하고는 관계없는 제도로 느껴지며 익명성도 보장되지 않는다. 또한 최근 새롭게 도입되어 주민에게 홍보가 부족하여 주민이 잘 모르는 경우가 있다. 결국 이 모든 제도들은 주민에게 친근감과 접근성이 떨어져 주민의 부정적인 반응을 나타낼 수 밖에 없으며 당연히 주민의 참여정도가 낮기 때문에 이에 비례해서 정책에의 반영률도 낮을 수 밖에 없다. 따라서 이러한 제도들은 주민에게 친근감있는 용어로 명칭을 바꾸거나 지역언론이나 인터넷을 통해 홍보를 강화하여 주민이 본 제도에 친숙하게 해야 함은 물론 정부에서 적극적으로 주민에게 다가가는 정책을 펴고 주민에 대한 참여의 문을 적극적으로 개방해야 할 것이다.

3. 의식분석에 따른 주민참여 강화방안

가. 행정정보 공개 및 운영의 활성화

1) 행정정보공개조례 제정의 확대 및 활성화

지방자치단체의 정책과 관련된 제안을 하거나 정책집행에 참여하려면, 지방행정과 관련된 다양한 정보와 자료를 확보하여야 한다. 그러나 행정기관이 보유하고 있는 각종 정보에 주민이 접근하기는 어려움이 따르고 주민이 원하는 정보나 자료가 자치단체에 불리한 경우라면 더욱더 접근이 어렵다. 따라서 주민이 자치단체의 정책과정에 실질적으로 참여하고 자치단체와 공동으로 필요한 사업을 수행하려면 행정기관이 가지고 있는 정보와 자료를 공유할 필요가 있다.

지방자치단체가 가지고 있는 각종 행정정보와 자료의 공개를 촉진하기 위한 방법으로는 정보공개를 의무화하는 법적인 조치를 강구하는 방안과 자율적이고 능동적으로 행정정보를 공개하는 지방자치단체의 행정홍보활동을 강화하는 방안을 들 수 있다.

이를 위해서는 먼저 지방자치단체로 하여금 정보공개를 의무화하도록 법적인 조치를 강구하는 방안의 모색이 필요하다. 현재 행정정보공개법이 제정되어 어느 정도 정보공개에 위한 틀이 갖추어져 있으나 각종 제약조건 때문에 이용실적이 저조한 형편이다. 따라서 각 지방자치단체에서는 행정정보공개와 관련된 조례를 제정하여 행정정보공개를 활성화시켜야 할 것이다.

행정정보공개조례의 활성화는 주민참여를 확대시키는 효과를 가져오게 된다. 지역주민이 행정과정에 참여하는데 있어서 가장 큰 제약요인 중의 하나로 흔히 지적되는 것이 행정에 대한 충분한 정보를 가지고 있지 못한 것이다. 정보를 갖고 있지 못한 주민은 행정에 대해 무감각하게 되고 결국은 정책형성과정에 적극적으로 참여하지 않거나 못하게 되기 때문이다. 그러나 만일 주민이 보다 풍부하고 유용한 행정정보를 보유하게 된다면 주민은 그 정보를 통하여 행정에 대한

보다 많은 이해와 관심을 갖게되고, 아울러 보다 구체적인 목표의식을 가지고 공무원과 접촉하여 그들의 요구를 정책과정에 투입시킬 수 있다. 따라서 행정정보공개조례 제정 및 활성화를 통해 정보공개 확대되고 이로 인해 주민참여가 강화될 것이다.

2) 주민과 행정기관간 충분한 정책협의 및 관련 정보의 제공

정책수립 과정에서 주민과 정부간에 시간적 여유를 가지고 협의를 해서 효과적인 정책활동이 이루어져야 한다. 지방자치단체는 주민참여를 특정 정책의 실행을 위한 요식행위나 합리화의 수단으로 생각하고 일회성의 참여나 단편적인 참여가 아닌 정책형성부터 평가에 이르기 까지 전반적인 과정에 주민참여가 가능하도록 해야 한다.

이를 위해서 정책의 시간 주기를 분석하고 정책 진행 단계별로 주민에게 진행상황을 알리고 언제든지 의견개진이 가능하도록 할 필요가 있다. 정책협의를 할 경우에는 이전의 자치단체 단독의 정책결정이 아닌 점을 감안하여 충분한 시간을 확보하고 주민과 협의를 통해 정책결정이 이루어지도록 하여야 한다. 아울러 사전에 주민들이 정책에 대해 인지하고 참여 준비를 할 수 있도록 하고 정책수립 초반부터 충분한 정보제공이 이루어져야 한다. 주민참여 자체의 정보뿐만 아니라 관련 정책에 대한 정보가 주민 수준에서 이해 가능하고 생각해서 의견개진을 하고 정책협의를 할 수 있도록 실제적으로 정부가 보유한 정보를 충분히 제공하여야 한다.

자치단체에서 행정정보를 제공할 경우 시민게시판이나 민원행정실, 인터넷상에 공개하게 되는데 주민이 알기 쉽게 지방자치단체의 단위사무와 성격별 NGO와 연계·분류하여 공개하는 것도 바람직하다.

<표 5-1> 지방자치단체 단위사무와의 정보공개 연계

NGO	단 위 사 무
환경관련 단체	배출시설설치 허가, 환경관리, 배출시설관리, 토양오염개선, 쓰레기처리, 오수·분뇨 및 축산폐수처리, 지하수업무, 물 관련 업무, 도시계획, 국토이용계획, 구획정리, 택지 개발, 주거환경개선사업, 주택건설행정, 주택관리, 주택개발, 국토공원화사업, 폐기물처리 시설관리 및 운영
사회복지 관련 단체	보훈업무, 생활보호대상자 구호, 영세민생계안정, 시설관리지도, 의료보호업무, 노인복지, 아동복지사업, 보육사업, 의례식장, 부녀사업, 소년소녀가장, 아동상담, 위생업소관리, 민원처리
문화·체육 ·교육·청 소년 단체	공보계획, 공연장 감독 및 음반단속, 선전물제작, 여론조사 및 홍보자료, 문화재보호관리, 문화단체지도 육성, 도서관운영, 관광사무, 관광지개발, 국내여행업, 관광객이용 시설업, 국민체육진흥, 생활체육, 직장체육, 지역체육, 생활체육교실운영, 공공체육시설, 골프장, 체육행사, 국민체육진흥기금, 청소년건강육성
소비자보호 ·노동 단체	지역경제, 물가안정대책, 소비자보호, 수출, 중소기업육성, 직업소개소, 고용촉진, 공공근로사업, 노동조합, 중소기업창업, 주민숙원사업, 소규모수해복구사업

3) 참여목적과 참여방법에 대한 정보제공

지방자치단체들이 다양한 주민참여제도를 도입하고 주민들의 참여를 높이기 위해서 많은 노력을 함에도 불구하고 아직까지 주민들의 정책활동 참여의 목적과 참여방법에 대한 정보가 미비한 것으로 나타나고 있다. 즉, 참여를 통해서 어떤 소기의 목적을 달성할 수 있으며 이러한 분명한 참여의 목적을 가졌을 경우 어떤 방법으로 주민들이 정책활동에 참여 할 수 있는지에 대해 주민들이 잘 알지 못한 것으로 나타나고 있다.

따라서 전시적인 주민참여제도 도입과 실적홍보에만 그치지 말고 더 나아가서 실질적이고 체계적인 주민참여의 정착을 위해서 노력해야 한다. 이를 위해서

각 지방자치단체에서 시행하고 있는 제도별 목적과 참여 방법을 공무원 및 주민 모두에게 공지하고 매뉴얼화 하는 방안을 모색할 필요가 있다.

나. 효과적인 참여를 위한 인적·기술적·재정적 지원 강화

정책수립 과정에 효과적으로 주민참여가 이루어질 수 있도록 인적, 기술적, 재정적 지원이 더욱 더 충분하게 이루어질 필요가 있다. 우선 지방자치단체의 인력적인 측면에서 주민관계나 자원봉사 등을 전담하는 전문 인력의 충분한 배치가 이루어져야 하며 관련 정책분야에 참여 가능한 주민전문가 및 자원봉사자의 인력풀이 활용 가능하도록 준비해야 한다.

또한 기술적인 측면에서는 정보화시대 인터넷을 활용한 주민참여의 활성화를 도모해야 할 것이다. 기존의 off-line 참여와 더불어 on-line 참여를 위한 기술적 개발과 활용이 중요시되므로 지방자치단체의 홈페이지의 활용과 각종 인터넷 사이트의 기술적 활용을 위한 지원이 충분히 이루어져야 한다.

아울러 인적자원의 활용과 기술적 지원에 충분한 예산 지원이 이루어져야 한다. 주민과의 접촉점을 넓히고 활성화를 위해서 소식지, 서신발송, 설문조사 등을 통한 홍보활동이 잘 이루어지도록 재정적 지원이 뒷받침되어야 한다. 특히 지역에서 주민참여를 주도하고 있는 시민단체에 대해 다음과 같은 재정적 지원이 필요하다.

현재 우리나라의 NGO활동에서 가장 큰 문제점은 활동재원의 확보이다. NGO의 주요한 활동재원은 회비수입, 기부금, 지원금 등이다. 이들 활동재원 중 회비수입과 기부금의 비중은 지극히 미미하고 정부나 기업으로부터의 지원금이 대부분을 차지하는데, NGO의 자율성을 훼손시키지 않고 이 지원금을 받아 낼 수 있는가가 NGO의 당면과제이다. 발주처의 요구에 따라서 움직여야 하는 정부나 기업에서 발주하는 프로젝트 등을 통한 지원은 자칫 NGO의 자율성을 저해하고 기본활동목표에 배치될 수 있기 때문에 정부나 기업이 특정기금을 조성하거나 협의체에 기부하고 NGO들이 이를 조건없이 지원받는 방식인 공적기금제도가

NGO의 자율성을 유지할 수 있는 가장 좋은 방법이라고 할 수 있다.

또한, 민간기금이나 일반 기부자에게 세제혜택 등을 부여하는 제도적 장치를 마련하는 것도 지방자치단체가 NGO의 재원확보를 돕는 방법이라고 할 수 있다.

다. 효과적인 정책참여를 위한 교육 및 훈련 프로그램 운영

효과적인 정책참여 활동을 위한 공무원과 주민을 대상으로 하는 교육 및 훈련 프로그램이 활성화되어야 한다. 교육 및 훈련 프로그램은 효과적인 주민참여와 정책성과를 높이기 위한 역량강화 차원에서 중요하게 이루어져야 한다. 공무원과 주민의 정책 활동에 대한 사고전환과 의식강화를 교육하고 아울러 정책관련 전문지식을 습득할 수 있는 계기가 되어야 한다. 일반적인 주민참여를 위한 시민학교 뿐만 아니라 주민참여예산제의 예산학교 등과 같은 개론과 각론의 교육 및 훈련프로그램 운영이 필요하다.

교육 및 훈련프로그램의 효율적 운영을 위해서 전문가의 양성과 확보가 중요하며 또한 지역에 알맞은 교육과정과 프로그램 개발이 이루어져야 한다.

공무원의 경우, 시도공무원교육과정 전 과정에 주민참여 교육프로그램을 개설하도록 하며 특히 주민자치과정 및 NGO과정은 교육프로그램을 보다 세분하여 개설하도록 한다. 각 교육과정별로 해당분야 전문가를 강사로 초빙하여 주민참여의 중요성과 필요성, 주민의견 수렴방법, 정책에의 반영방법, 주민과의 협력관계 형성방법 등에 대해 교육을 받도록 한다.

주민의 경우, 주민자치센터내에 시민대학 교육프로그램을 개설하여 주민들에게 주민참여의 중요성 및 인식제고 등 이론적 내용과 주민참여방법 등 실무적인 내용을 교육받도록 한다. 또한 NGO(시민사회단체) 등에도 주민자치모임을 개설하여 주민들을 대상으로 ‘주민자치 및 주민참여를 위한 공부모임’, ‘주민자치센터 연구모임’ 등을 개설하여 지방자치 및 주민참여와 관련하여 지속적으로 자체적인 공부를 실시하고 외부 전문가를 초빙하여 강의를 듣도록 한다.

라. 정부기관 및 NGO간의 지식공유 및 조정 : 민·관협의체의 구성 및 활성화

정책일관성 유지 및 중복 방지를 위해 정부기관 및 시민단체간에 지식공유 및 조정이 잘 이루어져야 한다. 정부기관과 시민단체간의 협력관계와 더불어 시민단체들 사이에서 네트워크가 형성이 되어 효율적인 정책집행이 이루어지도록 해야 한다. 이러한 지식공유와 조정이 잘되지 않을 경우 인근 주민자치센터들 가운데 유사한 교육 및 프로그램이 중복하여 운영될 수 있고 중복적인 주민참여제도의 시행으로 자원과 인력의 선택과 집중을 저해하는 사례가 발생할 수 있다.

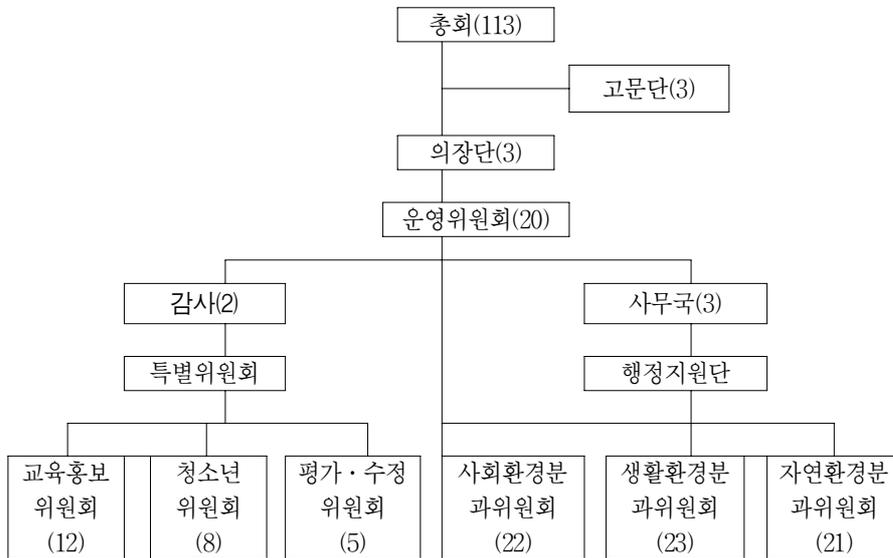
이러한 정부기관과 시민단체 간의 원활한 의사소통과 유기적인 정책협조를 위해서 공무원과 시민단체 전문가들의 합동교육과정 및 프로그램을 개설할 수 있고 합동연찬회나 세미나 등을 기획할 수 있다.

한편 지방자치단체는 민관협의체를 조직하여 자치단체에서 추진하는 사업에 대해 지역주민과 정보를 교환·조정하고 이를 정책에 반영시키는 것도 고려할 수 있는데, 본 내용에서는 정부기관과 주민간 지식공유와 조정을 위해 존재하는 전국단위의 대표적인 민·관협의체인 ‘전국지방의제21’ 중 ‘군포지방의제21’의 운영사례를 통해 시사점을 제공하고자 한다.

의제(Agenda)의 사전적 의미는 ‘논의할 문제’ 또는 회의에서 논의할 항목·인테 과제 또는 해야할 일 등으로 이해된다. ‘지방의제21(Local Agenda 21)은 21세기를 향한 세계 각 지역 주체들의 하여야 할 일’이라고 말할 수 있으며, 환경적으로 건전하고 지속가능한 개발을 전제로 하여 사회의 전반적인 행태를 변화시키는 강한 개혁적 성격으로서의 지역사회의 총괄적 계획을 의미한다. ‘군포지방의제 21’은 군포에서 이를 수립하고 실천하는 전반의 활동을 의미한다.

조직은 최고 심의·의결기관인 ‘총회’, 자문기구인 ‘고문’, 대표단인 ‘의장단’, 회계 및 사업 ‘감사’, 원활한 운영을 위한 심의·의결기구인 ‘운영위원회’, 구성원간의 원활한 협조를 위한 ‘특별위원회’, 각 분과위원회, 그리고 사무국과 행정 지원을 위한 ‘행정지원단’이 있다.

<그림 5-1> 군포지방의회제21 조직도(2006년)



※ 괄호는 구성원수

의장단은 부시장, 운영위원장 등 4명으로 구성되어 있으며 일반적으로 운영위원회에서 모든 안건이 심의·의결된다. 운영위원은 6개 분과위원회의 위원장과 총무가 기본적으로 참여하고, 지방의원, 지역경제인, 교수, 예술가 등 각 분야의 전문가가 참여한다. 특히 운영위원회에는 환경분야 공무원 2명(과장급)이 참여하여 시에서 추진하고 있는 모든 환경관련사업에 대한 설명은 물론 운영위원의 의견을 수렴하여 시정책에 반영하는 역할을 한다.

현재 군포지방의회제21은 환경관련 부서로서 사회환경분과위원회, 생활환경분과위원회, 자연환경분과위원회가 있고, 특별위원회로서 교육홍보위원회, 청소년위원회, 평가수정위원회 등 6개 위원회가 있다. 각 분과위원별로 관련 시민단체 대표, 관련 공무원, 경제계인사, 교수, 교사, 일반 직장인, 지역언론인 등이 포함되어 있으며 각 분과의 성격 및 기능에 따라 지역사회에서 현장참여를 통한 사업도 실천한다.

한편 각 분과위원회에서는 각 분과별 사업과 시정책에 대한 의견을 수렴하여 분과위원장과 총무를 통해 매월 1회 개최되는 운영위원회에 의견을 제시하며 운영위원회에서는 각 분과별로 제시된 의견과 시 정책사업에 대한 논의를 거쳐 담당공무원에게 건의하여 시정에 반영시키고 있다.

실질적으로 군포지방의제21에서는 군포시 수리산자락에 있는 초막골에 대한 군포시의 시설위주 개발정책에 대해 전면적으로 반대하는 의견을 제출하였고 지역 시민단체 및 주민들과 협력하여 시에 자연생태적 개발을 요구하였다. 그 결과 시에서도 지방의제21의 의견 및 주민의 의견을 수렴하여 애초의 사업계획을 대폭 수정하여 정책에 반영시키겠다는 답변을 보내왔으며 향후 당초 계획을(안)보다 보다 환경친화적인 초막골공원의 설치를 계획·추진하고 있다. 이외에도 본 민·관협의체의 회의를 통해 시의 모든 환경관련사업에 대한 정보가 공개되고 회의를 통해 일정 부문 정책에 반영되고 있어 군포시의 경우 ‘군포지방의제21’은 주민참여의 대표적인 제도로 자리잡고 있다.

마. 정책성과에 대한 평가수단 및 역량구비

아직까지 주민참여에 의한 정책성과를 평가할 수 있는 수단이나 역량이 구비되어 있지 않은 것으로 나타나고 있다. 따라서 효과적인 정책목표 달성을 위해서는 주민들이 정책성과를 평가할 수 있는 단계에 까지 참여가 이루어져야 한다.

주민들이 정책의 투입초기단계에서부터 산출 마지막단계까지 참여를 함으로써 정책참여의 일관성과 책임성을 확보하고 정책성과에 대한 평가를 통해 좀 더 주민의 의사가 반영되고 피부에 와 닿는 정책집행이 이루어질 수 있을 것이다.

이를 위해서 주민이 주민참여평가를 위한 역량이 구비되고 강화되어야 한다. 우선 법적·제도적으로 정책결과에 대해서 평가할 수 있는 수단들이 확보되어야 하며 하나의 방안으로 주민이 자치단체의 주민참여에 대한 평가를 할 수 있도록 평가매뉴얼이 개발되어야 하며 다음과 같은 안을 제시해 보았다.

<표 5-2> 주민참여 평가지표(안)

평가영역	평가항목
법·제도	참여관련 법·제도 운영의 실효성
	참여총괄부서 및 인력
	참여유인제도
	부처간 협의·조정메커니즘
	건제 및 감사수단 확보
	평가수단 확보
리더십과 헌신	기관장 및 공무원의 참여활성화 노력
	지방의원의 참여활성화 노력
정보제공	정보제공 횟수
	정보제공의 적시성
	정확한 정보제공
	객관적이고 공정한 정보제공
재정적 지원	참여관련 예산
	참여관련 지출
파트너십	주민 및 NGO와의 파트너십 구축
	주민 및 NGO와 지식공유
교육·홍보	공무원 참여마인드 제고 교육훈련
	주민 참여마인드 제고 교육훈련
	주민홍보
참여성과	참여수준 확대
	민원해결정도

이와 같은 평가매뉴얼을 중심으로 주민들이 지방자치단체의 주민참여에 대한 자체적인 평가가 이루어져야 한다. 한편 공무원의 경우는 정책집행에 따른 모든 성과를 투명하게 공개하고 평가에 대해서 겸허히 수용할 자세를 가져야 하며 이럴 때 상호간의 정책평가가 효과적으로 이루어질 수 있을 것이다.

바. 주민의 적극적인 정책참여

공무원과 주민 모두 주민들의 참여가 소극적이라고 평가하고 있어 주민의 적극적인 대응이 필요하다. 즉, 주민들은 보다 적극적으로 지역문제에 관심을 가질 필요가 있으며, 특히 지방자치단체의 정책에 관심을 가질 필요가 있다. 만약

지방자치단체의 정책방향이나 계획이 잘못되었거나 주민의 뜻과 다른 방향으로 추진되고 있다면 공청회, 사이버민원실, 주민자치센터, 반상회, 시민단체에의 참여활동 등을 통한 적극적인 자세로 자신의 의견개진을 할 필요가 있다.

한편 지역주민의 참여를 활성화시키기 위한 프로그램을 주제의 선정이나 지역주민의 계층, 직업 등을 충분히 고려하여 소지역 단위로 민과 관이 합동으로 실천할 수 있는 것으로 선정한다. 이 때 주제는 주민들의 생활과 직결되는 분야가 일차적으로 검토되어야 하고 성공 가능성이 높은 지역부터 지역단체와 함께 시범사업형식을 시도하는 것이 시행착오를 줄일 수 있다.

【참고문헌】

- 이승종(1993), 민주정치과 시민참여. 서울: 도서출판 삼영.
- 이영희(2000), 과학기술과 시민참여 : 근거·형태·비교. 유네스코한국위원회 주최 「합의회의 국내정착을 위한 워크숍」 2000. 3. 24-25 발표 논문.
- 정정길·최종원·이시원·정준금(2003), 「정책학원론」, 서울 : 대명출판사.
- 김상묵 외(2004), “중앙정부 정책과정과 민간참여 유형”, 2004년도 한국행정학회 국제학술대회 및 추계학술대회 발표 논문집.
- 조현석(2004), “사회갈등 예방을 위한 시민참여, 왜 필요한가? 시민참여의 필요성 및 전통적 참여 모델과 숙의적 참여 모델 비교”, 시민과학센터 시민참여강좌.
- 행정자치부(2004a), 국민참여제도 운영현황 조사 계획.
- 행정자치부(2004b), 「온라인 국민참여 포털」 구축을 위한 BPR/ISP 추진 계획(안)
- 행정자치부(2004b), Policy Process 참여모델 시범적용 계획.
- Aristotle, Nicomachean Ethics, 1141b22-28.
- Bachrach, Peter and Aryeh Botwinick.(1992), Power and Empowerment : A Radical Theory of Participatory Democracy. Philadelphia : Temple University Press.
- Barber, Benjamin.(1984), Strong Democracy : Participatory Politics for a New Age. Berkeley: University of California Press.
- Beierle, T. C.(1998), “Public Participation in Environmental Decisions : An Evaluation Framework Using Social Goals.” Discussion paper 99-06, Resources for the Future.

- CEC Commission of the European Communities.(2001), European Governance : A White Paper.
- Commonwealth Foundation.(1999), "The Way Forward: Citizens, Civil Society and Governance in the New Millennium." London, Commonwealth Foundation.
- Cornwall, Andrea and John Gaventa.(2001), "Bridging the gap: citizenship, participation and accountability." PLA Notes 40, February 2001.
- Curry, Nigel.(2001), "Community Participation and Rural Policy: Representativeness in the Development of Millennium Greens." Journal of Environmental Planning and Management 44(4): 561-576.
- Dahl, Robert A.(1961), Who Governs? New Haven, CT: Yale University Press.
- Echeverria, John D.(2001), "No Success Like Failure: The Platte River Collaborative Watershed Planning Process." William and Mary Environmental Law and Policy Review 25(3): 559-604.
- Fiorino, Daniel J. (1990), "Citizen Participation and Environment Risk: A Survey of Institutional Mechanisms." Science, Technology, and Human Values 15(2) Spring.
- Fishkin, J.(1991), Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform. New Haven: Yale University Press.
- Fox, Charles J., Hugh T. Miller, and Charles T. Goodsell.(1996), Postmodern Public Administration: Toward Discourse. Sage Publications. Inc.
- Howell, Robert E., Marvin E. Olsen, and Daryll Olsen.(1987), Designing a Citizen Involvement Program: A Guidebook for Involving Citizens in the Resolution of Environmental Issues. Gorvallis, OR: Western Rural Development Center.
- Irvin, Renee A. and John Stansbury.(2004), "Citizen Participation in Decision Making: Is it Worth the Effort?" Public Administration Review, Jan/Feb: Vol. 64, No. 1: 55-65.

- James Madison, Alexander Hamilton, and John Jay.(1961), *The Federalist Papers*, Clinton Rossiter, editor New York: New American Library, No. 71, p. 432.
- John Rawls(1971), *A Theory of Justice*, Cambridge: University of Harvard Press.
- Lawrence, Rick L., and Debbie A. Deagen.(2001), "Choosing Public Participation Methods for Natural Resources: A Context-Specific Guide." *Society and Natural Resources* 14(9): 857-872..
- London, Scott.(1995), "Teledemocracy vs. Deliberative Democracy: A Comparative Look at Two Models of Public Talk. *Journal of Interpersonal Computing and Technology*," Vol 3, No 2: 33-55.
- Macpherson, C. E.(1973), *Democratic Theory: Essays in Retrieval*. New York: Oxford University Press.
- Nelson, Nici and Susan Wright.(1995), *Power & Participatory Development*. ITDG Publishing.
- OECD.(2001), *Citizens as Partners : Information, consultation and public participation in policy-making*.
- Pateman, C.(1970), *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pelletier, D., Kraak, V., McCullum, C., Uusitalo, U., and Rich, R.(1999), "The Shaping of Collective Values through Deliberative Democracy: An Empirical Study from New York's North County." *Policy Science* 32: 103-131.
- Peters, B. G.(1996), *The Future of Governing: Four Emerging Models*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Pimbert, Michel and Tom Wakeford.(2001), "Deliberative Democracy and Citizen Empowerment." *PLA Note* 40, February 2001.
- Rowe, Gene and Frewer, Lynn J.(2000), "Public Participation Methods: A Framework for Evaluation." *Science, Technology, and Human Values*. Vol.25, No.1: 3-29.

- Schattschneider, E. E.(1960), *The Semi-sovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Sclove, R.(1995), *Democracy and Technology*. NY : Guildford Press.
- Smith, Patrick D., and Maureen H. McDonough.(2001), "Beyond Public Participation: Fairness in Natural Resource Decision Making." *Society and Natural Resources* 14(3): 239-249.
- Thomas, John Clayton.(1995), *Public Participation in Public Decisions*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Thucydides, *The Peloponnesian War*. Excerpted in *The Democracy Reader*. Diane Ravich and Abigail Thernstrom, editors. New York: Harper Collins, 1992, p. 3.
- Vroom, Victor H., and Arthur G. Jago.(1988), *The New Leadership: Managing Participation in Organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Walters, L. C., Aydelotte, J., & Miller, J.(2000), Putting More Public in Policy Analysis. *Public Administration Review*, 60(4) : 349-359.
- Weber, Edward P.(2000), "A New Vanguard for the Environment: Grass-Roots Ecosystem Management as a New Environmental Movement." *Society and Natural Resources* 13(3): 237-259.
- Weeks, E. C.(2000), The practice of deliberative democracy : Results from four large-scale trials. *Public Administration Review*, 60(4) : 360-372.

【Abstract】

Diagnosis of Citizen Participation Level and its Development Strategies in Local Government

With the advent of the elected local government leadership era, local government in Korea newly begin to change. While meeting the needs of local residents, they have to deal with the rapid change of world economy as well as challenge of stable and prosperous local economy as strengthening capacity of local government. However, it is not easy for the local government to solve all the complicate matters by itself, so it is time to mobilize and make the best use of private sector which has creative thinking, enormous energy, and abundant resources.

Therefore, local residents' participation in policy making process is quite meaningful in that it not only achieves democratic local administration, but also contribute to problem-solving capacity and sense of local community.

Meanwhile, local residents' participation is a mechanism to prevent local government's policy process from being separated from the reality. If the policy process does not reflect from the real life, local administration will be at risk. Thus, residents' involvement makes residents opinion put into local politics and administration as well as enable the local government to correct their trial and error.

Up to now, there have been lots of studies related to citizen participation and they have attempted to find out the problems and alternatives to improve citizen participation. Both central and local government made an effort to solve the problems as considering the citizens' policy opinion and realizing it into real policy. In spite of the effort, still residents' participation in the local government is not satisfactory. In

addition, studies on citizen participation just focused on the current situation, problems, and alternatives without thinking over what extent citizen participation has been covered.

Recognizing shortcomings of extant research, this study attempts to analyze existing citizen participation institutions that metropolitan cities and provinces operate. Then, we make a diagnosis of citizen participation level through survey questionnaire of local residents and government officials. Finally, we try to suggest the strategies to improve citizen participation based on the problems and implications found in the process of our research.

【 부 록 】

주민참여수준 진단을 위한 설문조사(공무원용)

안녕하십니까.

민주화지방화에 따라 정치와 행정에 대한 주민들의 관심과 요구가 증대되고 있고 주민참여가 정책의 성패를 좌우하는 주요한 변수가 되고 있습니다. 우리 나라의 경우 1990년대에 접어들면서 지방자치제의 부활로 주민참여가 활성화되고 있고, 특히 참여정부가 출범하면서 시민단체를 통한 주민의 정책참여를 적극 지원하고 있을 뿐만 아니라 정책에 적극 활용하고 있습니다.

이와 관련하여 저희 한국지방행정연구원에서는 2006년도 기본연구과제의 하나로 “주민참여수준의 진단과 발전방안”에 관한 연구를 수행하고 있습니다. 본 연구의 목적은 우리 나라 지방자치단체의 주민참여 유형을 분석하는데 있습니다. 또한 그 결과를 중심으로 우리 나라의 주민참여수준을 측정하고, 연구과정에서 도출된 우리 나라의 주민참여의 문제점을 중심으로 향후 주민참여의 발전방안(전략)을 제시하고자 합니다.

따라서 본 연구의 효과적인 수행을 위해서 귀 자치단체의 공무원 및 주민 여러분을 중심으로 설문조사를 실시하게 되었습니다. 바쁘시더라도 선생님의 고견이 우리 나라의 지방자치와 주민참여의 발전에 이바지할 것이라는 믿음으로 적극 협조해 주시기 바랍니다.

선생님의 답변내용은 연구를 위한 통계적 활용 이외에는 절대 사용치 않을 것을 약속드립니다.

감사합니다.

2006. 8



연구진(문의처) :
조 석 주(02-3488-7316)
강 인 성(02-3488-7372)

<Part I >

□ 아래 설문은 귀 자치단체의 주민참여수준에 관한 의식 조사입니다. 해당하는 번호에 √ 표시해 주십시오.

1. 지방공무원 및 지방의원들이 주민참여 활성화를 위해 리더십을 발휘하고 있다고 생각하십니까?
 ① 매우 그렇지 않다 ② 그렇지 않은 편이다 ③ 그저 그렇다
 ④ 그런 편이다 ⑤ 매우 그렇다

2. 정책수립 과정에서 주민들이 쉽게 정보를 획득하고 의견개진이 가능하도록 법적, 제도적인 보장이 되어 있습니까?
 ① 매우 그렇지 않다 ② 그렇지 않은 편이다 ③ 그저 그렇다
 ④ 그런 편이다 ⑤ 매우 그렇다

3. 정책수립 과정 전반에 걸쳐 주민들의 참여수준은 어떻게 생각하십니까?
 ① 매우 소극적이다 ② 소극적이다 ③ 보통이다 ④ 적극적이다 ⑤ 매우 적극적이다

4. 정책수립 과정에 주민이 참여하는 경우 왜 참여하고 어떻게 참여해야 하는가에 대한 정확한 정보를 알고 참여 하십니까?
 ① 매우 그렇지 않다 ② 그렇지 않은 편이다 ③ 그저 그렇다
 ④ 그런 편이다 ⑤ 매우 그렇다

5. 정책수립 과정에서 주민과 정부 간 협의, 주민참여가 이루어지는 충분한 시간이 보장되어 있다고 생각하십니까?
 ① 매우 그렇지 않다 ② 그렇지 않은 편이다 ③ 그저 그렇다
 ④ 그런 편이다 ⑤ 매우 그렇다

6. 정책수립 과정의 초반부터 주민과 협의를 하고 참여가 가능하도록 필요한 정보가 제때에 제공되고 있습니까?
 ① 매우 그렇지 않다 ② 그렇지 않은 편이다 ③ 그저 그렇다
 ④ 그런 편이다 ⑤ 매우 그렇다

7. 정책수립 과정에서 정부가 주민에게 주는 정보가 객관적이고 공정하게 제공되고 있습니까?
 ① 매우 그렇지 않다 ② 그렇지 않은 편이다 ③ 그저 그렇다
 ④ 그런 편이다 ⑤ 매우 그렇다
8. 정책수립 과정에 효과적으로 주민참여가 이루어질 수 있도록 인적·기술적·재정적 지원이 뒷받침되고 있습니까?
 ① 매우 그렇지 않다 ② 그렇지 않은 편이다 ③ 그저 그렇다
 ④ 그런 편이다 ⑤ 매우 그렇다
9. 효과적인 정책참여 활동을 위한 공무원과 시민 교육 및 훈련 프로그램이 잘 마련, 실시되고 있습니까?
 ① 매우 그렇지 않다 ② 그렇지 않은 편이다 ③ 그저 그렇다
 ④ 그런 편이다 ⑤ 매우 그렇다
10. 정책일관성 유지 및 중복 방지를 위해 각종 정부기관 및 시민단체 간에 지식공유 및 조정이 잘 이루어지고 있습니까?
 ① 매우 그렇지 않다 ② 그렇지 않은 편이다 ③ 그저 그렇다
 ④ 그런 편이다 ⑤ 매우 그렇다
11. 공개적이고 투명한 주민참여에 의한 정책이 될 수 있도록 지방정부에 대한 견제 및 감사 수단이 확보되어 있습니까?
 ① 매우 그렇지 않다 ② 그렇지 않은 편이다 ③ 그저 그렇다
 ④ 그런 편이다 ⑤ 매우 그렇다
12. 주민참여에 의한 정책성과에 대해서 평가할 수 있는 수단, 정보 및 역량이 구비되어 있습니까?
 ① 매우 그렇지 않다 ② 그렇지 않은 편이다 ③ 그저 그렇다
 ④ 그런 편이다 ⑤ 매우 그렇다
13. 귀하의 자치단체에서는 정책형성과정에서 자치단체와 주민간에 상호교류와 협력을 통한 적극적인 파트너십이 이루어지고 있다고 생각하십니까?
 ① 매우 그렇지 않다 ② 그렇지 않은 편이다 ③ 그저 그렇다
 ④ 그런 편이다 ⑤ 매우 그렇다

14. 귀 자치단체의 주민참여제도가 활성화 되어 있다고 생각하십니까?
 ① 매우 그렇지 않다 ② 그렇지 않은 편이다 ③ 그저 그렇다
 ④ 그런 편이다 ⑤ 매우 그렇다
15. 귀하께서는 귀 자치단체에서의 주민참여가 성공적으로 수행되기 위해서는 다음 중 어느 것이 중요하다고 생각하십니까?
 ① 지방공무원 및 지방의원의 리더쉽과 헌신()
 ② 주민참여가 쉽도록 제도적인 접근성 보장()
 ③ 자치단체의 정확한 정보제공()
 ④ 주민참여의 충분한 시간보장()
 ⑤ 적합한 시기의 정보제공()
 ⑥ 제공하는 정보내용의 객관성 ()
 ⑦ 주민참여에 대한 재정적·기술적 뒷받침()
 ⑧ 정책참여활동을 위한 교육 및 훈련프로그램 마련 ()
 ⑨ 정부기관 및 시민단체간 정보 공유()
 ⑩ 행정기관에 대한 견제수단 확보()
 ⑪ 주민참여 정책성과평가수단 구비()
 ⑫ 행정기관과 주민간 원활한 파트너십 형성·유지()
16. 귀하께서는 어느 단계의 주민참여가 바람직하다고 생각하십니까?
 (정책단계 : 뒷면 용어설명 참고)
 ① 의제설정 ② 정책형성 ③ 정책집행 ④ 정책평가
17. 귀하께서는 어떤 유형의 주민참여가 바람직하다고 생각하십니까?
 (참여형태 : 뒷면 용어설명 참고)
 ① 정보제공형(정부=>주민) ② 정보제공형(주민=>정부) ③협의형 ④ 능동적 참여형

☞ 용어설명

● 정책단계

- 의제설정 단계 : 사회문제의 쟁점화를 통해 사회문제가 정책이슈 또는 정책문제로 전환되는 단계
- 정책형성단계 : 정책목표를 설정하고 정책대안을 개발하고 선택하는 일련의 정책수립단계
- 정책집행 단계 : 결정된 정책을 정책수단을 동원하여 추진하고 실행하는 단계
- 정책평가단계 : 정책집행과정에서 나타나는 여러 가지 문제점을 검토하고 당초 의도했던 정책목표를 달성했는지 여부를 평가하는 단계

● 참여형태

- 정보제공 : 어느 한쪽이 일방적으로 정보를 전파하는 단계로, 정부가 주민에게 제공하는 정부⇒국민형(백서, 소식지 등), 국민이 정부에게 제공하는 국민⇒정부형(사이버 의견수렴, 게시판 등)으로 구분됨
- 협의 : 정부가 주제를 설정하고 이에 대해 주민의 견해를 묻는 형태로서, 정부의 요구에 의해 대응하여 주민이 정부에 환류하는 양방향적 관계임(전문가, 관련집단, 관심있는 주민과의 관계)
- 능동적 참여 : 국민이 능동적으로 참여하는 정부와 국민간의 쌍방향적인 협력적 관계에 기반한 관계(시민대표, 시민사회단체)

다음은 기초통계조사에 관한 설문입니다. 해당하는 번호에 √ 표
해 주십시오.

18. 귀하의 성별은?

- ① 남자 ② 여자

19. 귀하의 연령은?

- ① 20대 이상-30세 이하 ② 30대 이상-40세 이하 ③ 40대 이상-50세 이하
④ 50대 이상-60세 이하 ⑤ 60대 이상

20. 귀하의 교육수준은?

- ① 중졸 ② 고졸 ③ 대졸 ④ 대학원졸

21. 귀하의 직급은?

- ① 9급 ② 8급 ③ 7급 ④ 6급 ⑤ 5급 ⑥ 기타()

22. 귀하의 근무연수는?

- ① 5년 이하 ② 5 - 10년 ③ 10 - 15년 ④ 15 - 20년 ⑤ 20년 이상

〈Part 2〉

□ 다음은 자치단체에서 일반적으로 시행되고 있는 주민참여제도입니다. 각 주민참여제도에 대한 주민의 정책참여 정도(투입)와 그에 따른 정책에의 반영정도(산출)를 측정하고자 하오니 각 항목에 √ 체크하여 주시기 바랍니다.

※응답은 5점 만점을 기준으로 정책참여 정도는 ‘매우 많이 참여’이면 5점을, ‘전혀 참여하지 않음’이면 1점으로 하며, 정책반영 정도는 ‘정책에 매우 크게 반영’이면 5점, ‘정책에 전혀 반영되지 않음’이면 1점으로 합니다. 따라서 각 제도마다 정책참여정도와 정책반영정도에 1점에서 5점 사이의 점수로 응답해 주십시오

※ 표의 기타란에는 본 표에서는 제시하고 있지 않으나 귀 자치단체(도)에서 시행하고 있는 주민참여제도에 대해 기재하고 1-5 점중 하나에 ○표 해 주십시오

☞ 용어설명

* 정책참여정도 : 해당 제도를 통한 지역주민의 의견제시 정도

**정책반영정도 : 해당 제도를 통해 제시한 의견의 정책에의 반영정도

<표 > 주민참여제도별 정책참여 정도 및 의사반영 정도

주민참여제도	구분	1	2	3	4	5
	정책참여정도	전혀참여 하지않음	거의참여 하지않음	그저 그렇다	많이 참여	매우 많이참여
정책반영정도	전혀반영 하지않음	거의반영 하지않음	그저 그렇다	크게 반영	매우 크게반영	
인터넷 민원창구 (기관장에게 바란다, 시민의 소리 등)	정책참여정도 (투입)					
	정책반영정도 (산출)					
정보공개제도	정책참여정도					
	정책반영정도					
주민설명회	정책참여정도					
	정책반영정도					
결재문서 공개방	정책참여정도					
	정책반영정도					
주민참관 확대간부회의	정책참여정도					
	정책반영정도					
도정운영 상황공개	정책참여정도					
	정책반영정도					
평가결과공개 (감사결과공개)	정책참여정도					
	정책반영정도					
게시판	정책참여정도					
	정책반영정도					
정책토론평	정책참여정도					
	정책반영정도					
부조리신고제	정책참여정도					
	정책반영정도					

구분	1	2	3	4	5
	주민참여제도	전혀참여 하지않음	거의참여 하지않음	그저 그렇다	많이 참여
	전혀반영 하지않음	거의반영 하지않음	그저 그렇다	크게 반영	매우 크게반영
신문고제	정책참여정도				
	정책반영정도				
모니터제	정책참여정도				
	정책반영정도				
직소민원창구	정책참여정도				
	정책반영정도				
이동민원실	정책참여정도				
	정책반영정도				
행정서비스 만족도조사	정책참여정도				
	정책반영정도				
민원행정개선 설문조사	정책참여정도				
	정책반영정도				
전화친절도 평가	정책참여정도				
	정책반영정도				
주민참여예산제도	정책참여정도				
	정책반영정도				
정책설문조사	정책참여정도				
	정책반영정도				
정책자문위원회 (심의위원회, 운영위원회)	정책참여정도				
	정책반영정도				
1일명예공무원제	정책참여정도				
	정책반영정도				

	구분	1	2	3	4	5
	주민참여제도	정책참여정도	전혀참여 하지않음	거의참여 하지않음	그저 그렇다	많이 참여
정책반영정도		전혀반영 하지않음	거의반영 하지않음	그저 그렇다	크게 반영	매우 크게반영
주민감사청구제도	정책참여정도					
	정책반영정도					
주민제안제도 (주민창안제도)	정책참여정도					
	정책반영정도					
명예기자제	정책참여정도					
	정책반영정도					
전화친절도 평가	정책참여정도					
	정책반영정도					
주민참여예산제도	정책참여정도					
	정책반영정도					
정책설문조사	정책참여정도					
	정책반영정도					
정책자문위원회 (심의위원회, 운영위원회)	정책참여정도					
	정책반영정도					
1일명예공무원제	정책참여정도					
	정책반영정도					
주민감사청구제도	정책참여정도					
	정책반영정도					
주민제안제도 (주민창안제도)	정책참여정도					
	정책반영정도					

	구분	1	2	3	4	5
	주민참여제도	정책참여정도	전혀참여 하지않음	거의참여 하지않음	그저 그렇다	많이 참여
정책반영정도		전혀반영 하지않음	거의반영 하지않음	그저 그렇다	크게 반영	매우 크게반영
전화친절도 평가	정책참여정도					
	정책반영정도					
주민참여예산제도	정책참여정도					
	정책반영정도					
정책설문조사	정책참여정도					
	정책반영정도					
정책자문위원회 (심의위원회, 운영위원회)	정책참여정도					
	정책반영정도					
1일명예공무원제	정책참여정도					
	정책반영정도					
주민감사청구제도	정책참여정도					
	정책반영정도					
주민제안제도 (주민창안제도)	정책참여정도					
	정책반영정도					
명예기자제	정책참여정도					
	정책반영정도					
공청회	정책참여정도					
	정책반영정도					
주민아이디어 모집	정책참여정도					
	정책반영정도					
민간자원봉사자	정책참여정도					
	정책반영정도					

주민참여제도	구분	1	2	3	4	5
	정책참여정도	전혀참여 하지않음	거의참여 하지않음	그저 그렇다	많이 참여	매우 많이참여
정책반영정도	전혀반영 하지않음	거의반영 하지않음	그저 그렇다	크게 반영	매우 크게반영	
명예감시원제 (명예감독관제, 명예단속반,민간환 경감시단)	정책참여정도					
	정책반영정도					
정책평가단	정책참여정도					
	정책반영정도					
행정서비스품질 평가제	정책참여정도					
	정책반영정도					
옴브즈만제	정책참여정도					
	정책반영정도					
시민고충처리관제	정책참여정도					
	정책반영정도					
기타	정책참여정도					
	정책반영정도					

대단히 감사합니다.

주민참여수준 진단을 위한 설문조사(주민용)

안녕하십니까.

민주화·지방화에 따라 정치와 행정에 대한 주민들의 관심과 요구가 증대되고 있고 주민참여가 정책의 성패를 좌우하는 주요한 변수가 되고 있습니다. 우리나라의 경우 1990년대에 접어들면서 지방자치제의 부활로 주민참여가 활성화되고 있고, 특히 참여정부가 출범하면서 시민단체를 통한 주민의 정책참여를 적극 지원하고 있을 뿐만 아니라 정책에 적극 활용하고 있습니다.

이와 관련하여 저희 한국지방행정연구원에서는 2006년도 기본연구과제의 하나로 “주민참여수준의 진단과 발전방안”에 관한 연구를 수행하고 있습니다. 본 연구의 목적은 우리 나라 지방자치단체의 주민참여 유형을 분석하는데 있습니다. 또한 그 결과를 중심으로 우리 나라의 주민참여수준을 측정하고, 연구과정에서 도출된 우리 나라의 주민참여의 문제점을 중심으로 향후 주민참여의 발전방안(전략)을 제시하고자 합니다.

따라서 본 연구의 효과적인 수행을 위해서 귀 자치단체의 공무원 및 주민 여러분을 중심으로 설문조사를 실시하게 되었습니다. 바쁘시더라도 선생님의 고견이 우리 나라의 지방자치와 주민참여의 발전에 이바지할 것이라는 믿음으로 적극 협조해 주시기 바랍니다.

선생님의 답변내용은 연구를 위한 통계적 활용 이외에는 절대 사용치 않을 것을 약속드립니다.

감사합니다.

2006. 8



연구진(문의처) :
조석주(02-3488-7316)
강인성(02-3488-7372)

□ 아래 설문은 귀 자치단체의 주민참여수준에 관한 의식 조사입니다. 해당하는 번호에 √ 표시해 주십시오.

1. 지방공무원 및 지방의원들이 주민참여 활성화를 위해 리더십을 발휘하고 있다고 생각하십니까?
 ① 매우 그렇지 않다 ② 그렇지 않은 편이다 ③ 그저 그렇다
 ④ 그런 편이다 ⑤ 매우 그렇다
2. 정책수립 과정에서 주민들이 쉽게 정보를 획득하고 의견개진이 가능하도록 법적, 제도적인 보장이 되어 있습니까?
 ① 매우 그렇지 않다 ② 그렇지 않은 편이다 ③ 그저 그렇다
 ④ 그런 편이다 ⑤ 매우 그렇다
3. 정책수립 과정 전반에 걸쳐 주민들의 참여수준은 어떻게 생각하십니까?
 ① 매우 소극적이다 ② 소극적이다 ③ 보통이다 ④ 적극적이다 ⑤ 매우 적극적이다
4. 정책수립 과정에 주민이 참여하는 경우 왜 참여하고 어떻게 참여해야 하는가에 대한 정확한 정보를 알고 참여 하십니까?
 ① 매우 그렇지 않다 ② 그렇지 않은 편이다 ③ 그저 그렇다
 ④ 그런 편이다 ⑤ 매우 그렇다
5. 정책수립 과정에서 주민과 정부 간 협의, 주민참여가 이루어지는 충분한 시간이 보장되어 있다고 생각하십니까?
 ① 매우 그렇지 않다 ② 그렇지 않은 편이다 ③ 그저 그렇다
 ④ 그런 편이다 ⑤ 매우 그렇다
6. 정책수립 과정의 초반부터 주민과 협의를 하고 참여가 가능하도록 필요한 정보가 제때 제공되고 있습니까?
 ① 매우 그렇지 않다 ② 그렇지 않은 편이다 ③ 그저 그렇다
 ④ 그런 편이다 ⑤ 매우 그렇다
7. 정책수립 과정에서 정부가 주민에게 주는 정보가 객관적이고 공정하게 제공되고 있습니까?
 ① 매우 그렇지 않다 ② 그렇지 않은 편이다 ③ 그저 그렇다
 ④ 그런 편이다 ⑤ 매우 그렇다

8. 정책수립 과정에 효과적으로 주민참여가 이루어질 수 있도록 인적·기술적·재정적 지원이 뒷받침되고 있습니까?
 ① 매우 그렇지 않다 ② 그렇지 않은 편이다 ③ 그저 그렇다
 ④ 그런 편이다 ⑤ 매우 그렇다
9. 효과적인 정책참여 활동을 위한 공무원과 시민 교육 및 훈련 프로그램이 잘 마련, 실시되고 있습니까?
 ① 매우 그렇지 않다 ② 그렇지 않은 편이다 ③ 그저 그렇다
 ④ 그런 편이다 ⑤ 매우 그렇다
10. 정책일관성 유지 및 중복 방지를 위해 각종 정부기관 및 시민단체 간에 지식공유 및 조정이 잘 이루어지고 있습니까?
 ① 매우 그렇지 않다 ② 그렇지 않은 편이다 ③ 그저 그렇다
 ④ 그런 편이다 ⑤ 매우 그렇다
11. 공개적이고 투명한 주민참여에 의한 정책이 될 수 있도록 지방정부에 대한 견제 및 감사 수단이 확보되어 있습니까?
 ① 매우 그렇지 않다 ② 그렇지 않은 편이다 ③ 그저 그렇다
 ④ 그런 편이다 ⑤ 매우 그렇다
12. 주민참여에 의한 정책성과에 대해서 평가할 수 있는 수단, 정보 및 역량이 구비되어 있습니까?
 ① 매우 그렇지 않다 ② 그렇지 않은 편이다 ③ 그저 그렇다
 ④ 그런 편이다 ⑤ 매우 그렇다
13. 귀하의 자치단체에서는 정책형성과정에서 자치단체와 주민간에 상호교류와 협력을 통한 적극적인 파트너십이 이루어지고 있다고 생각하십니까?
 ① 매우 그렇지 않다 ② 그렇지 않은 편이다 ③ 그저 그렇다
 ④ 그런 편이다 ⑤ 매우 그렇다
14. 귀 자치단체의 주민참여제도가 활성화 되어 있다고 생각하십니까?
 ① 매우 그렇지 않다 ② 그렇지 않은 편이다 ③ 그저 그렇다
 ④ 그런 편이다 ⑤ 매우 그렇다

15. 귀하께서는 귀 자치단체에서의 주민참여가 성공적으로 수행되기 위해서는 다음 중 어느 것이 중요하다고 생각하십니까?

- ① 지방공무원 및 지방의원의 리더쉽과 헌신()
- ② 주민참여가 쉽도록 제도적인 접근성 보장()
- ③ 자치단체의 정확한 정보제공()
- ④ 주민참여의 충분한 시간보장()
- ⑤ 적합한 시기의 정보제공()
- ⑥ 제공하는 정보내용의 객관성 ()
- ⑦ 주민참여에 대한 재정적·기술적 뒷받침()
- ⑧ 정책참여활동을 위한 교육 및 훈련프로그램 마련 ()
- ⑨ 정부기관 및 시민단체간 정보 공유()
- ⑩ 행정기관에 대한 견제수단 확보()
- ⑪ 주민참여 정책성과 평가수단 구비()
- ⑫ 행정기관과 주민간 원활한 파트너쉽 형성·유지()

16. 귀하께서는 어느 단계의 주민참여가 바람직하다고 생각하십니까?

(정책단계 : 아래 용어설명 참고)

- ① 의제설정단계 ② 정책형성단계 ③ 정책집행단계 ④ 정책평가단계

17. 귀 하께서는 어떤 유형의 주민참여가 바람직하다고 생각하십니까?

(참여형태 : 아래 용어설명 참고)

- ① 정보제공형(정부=>주민) ② 정보제공형(주민=>정부) ③협의형 ④ 능동적 참여형

☞ 용어설명

● 정책단계

- 의제설정 단계 : 사회문제의 쟁점화를 통해 사회문제가 정책이슈 또는 정책문제로 전환되는 단계
- 정책형성단계 : 정책목표를 설정하고 정책대안을 개발하고 선택하는 일련의 정책수립단계
- 정책집행 단계 : 결정된 정책을 정책수단을 동원하여 추진하고 실행하는 단계
- 정책평가단계 : 정책집행과정에서 나타나는 여러 가지 문제점을 검토하고 당초 의도했던 정책목표를 달성했는지 여부를 평가하는 단계

● 참여형태

- 정보제공 : 어느 한쪽이 일방적으로 정보를 전파하는 단계로, 정부가 주민에게 제공하는 정부⇒국민형(백서, 소식지 등), 국민이 정부에게 제공하는 국민⇒정부형(사이버 의견수렴, 게시판 등)으로 구분됨
- 협의 : 정부가 주제를 설정하고 이에 대해 주민의 견해를 묻는 형태로서, 정부의 요구에 의해 대응하여 주민이 정부에 환류하는 양방향적 관계임(전문가, 관련집단, 관심있는 주민과의 관계)
- 능동적 참여 : 국민이 능동적으로 참여하는 정부와 국민간의 쌍방향적인 협력적 관계에 기반한 관계(시민대표, 시민사회단체)

□ 다음은 기초통계조사에 관한 설문입니다. 해당하는 번호에 √표
해 주십시오.

17. 귀하의 성별은?

- ① 남자 ② 여자

18. 귀하의 연령은?

- ① 20대 이상-30세 이하 ② 30대 이상-40세 이하 ③ 40대 이상-50세 이하
④ 50대 이상-60세 이하 ⑤ 60대 이상

19. 귀하의 교육수준은?

- ① 초등학교졸 ② 중졸 ③ 고졸 ④ 대졸 ⑤ 대학원졸

20. 귀하의 직업은?

- ① 공무원 ② 교사 ③ 회사원 ④ 자영업 ⑤ 전업주부 ⑥ 학생 ⑦기타()

21. 귀하의 현지에서서의 거주기간은?

- ① 1년-5년 ② 6년-10년 ③ 10년-15년 ④ 15년-20년 ⑤ 20년 이상

22. 귀하의 연간소득수준은?

- ① 1000만원-2000만원 ② 2000만원-3000만원 ③ 3000만원-4000만원
④ 4000만원-5000만원 ⑤ 5000만원 이상

대단히 감사합니다.

지방자치단체의 주민참여수준 진단과 발전방안

발행일 : 2006년 12월 31일

발행인 : 김 주 현

발행처 : **한국지방행정연구원**

서울특별시 서초구 서초동 1552-13

Tel : 02)3488-7300

판매처 : 정부간행물판매센터

Tel. 02)394-0337

<http://www.gpcbooks.co.kr>

인쇄처 : 부국문화인쇄사

Tel. 2268-9254~5

※출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

ISBN 978-89-7865-291-9