

통합시 행정예의 주민참여 제고 방안

- 통합창원시를 중심으로 -

표지면지

연구진

김 필 두 (한국지방행정연구원 연구위원)

백 형 배 (건국대학교 행정학과 겸임교수)

제1장 서론	1
제1절 연구의 개요	3
1. 연구목적	3
2. 연구범위 및 방법	4
제2장 주민참여와 관련된 이론적 논의	7
제1절 주민참여의 의의와 중요성	9
1. 수권처방으로서 주민참여의 의의	9
2. 주민참여의 필요성	10
3. 참여제도화의 중요성	10
제2절 주민참여와 지역거버넌스 구축	12
1. 지방정책과정과 시민단체	12
2. 지방의 시민단체	13
3. 지역 거버넌스에서 시민참여의 의미	15
제3절 통합시의 주민참여 활성화를 위한 제도화 방향	17
1. 적절한 자치권의 배분	17
2. 정보의 공개 및 전달	17
3. 참여비용의 절감	17
4. 매개집단의 활성화	18
제3장 통합 창원시의 주민참여 실태분석	19
제1절 통합전 각 시별 주민참여 실태분석	21
1. 통합전 각 시별 주민참여 위원회의 실태와 특징	21
2. 통합전 각 시별 민간사회단체의 실태와 특징	23
3. 통합전 각 시별 홈페이지 상 시민참여제도 실태와 특징	25

차 례

한국지방행정연구원

제2절 통합 창원시의 주민대상 설문조사	30
1. 조사설계	30
2. 설문분석결과	33
3. 분석결과 요약	66
4. 분석결과 문제점 분석 및 시사점 도출	69
제4장 외국사례 분석	75
제1절 미 국	77
1. 미국 주민참여의 기본 원칙	77
2. 미국 지방정부의 주민참여 제고를 위한 제도적 장치	78
3. 미국 주민참여 제도의 주요 사례	81
4. 미국 주민참여 제도의 특징	83
제2절 일 본	85
1. 1990년대 이후 주민운동의 방향	85
2. 일본의 주민참여 주요사례	87
3. 일본 주민참여의 특징	92
제5장 통합시 주민참여의 활성화 방안	97
제1절 통합시 주민참여의 기본 원칙	99
1. 민주성의 원칙	99
2. 자율성의 원칙	100
3. 공공성의 원칙	100
4. 경제성의 원칙	101
제2절 통합시 주민참여 활성화 방안	102
1. 주민참여 환경의 조성	102
2. 주민참여 역량의 강화	107
3. 정보의 공개	108



차 례

제3절 통합시 주민참여 제도 개선방안	110
1. 위원회제도의 개선	110
2. 직접참여제도 개선방안	110
3. 지역공동체의 육성방안	112
4. 중간지원조직 활성화방안	115
5. 자원봉사제도 활성화 방안	123
참고문헌	132
부록 설문지	135

표 차례

<표 3-1> 창원시 시정경연회의 개최 실적(2009년~2010년) ...	25
<표 3-2> 2010년도 마산시 시정아이디어 제도 시행 실적 ...	27
<표 3-3> 진해시 정책토론회 개최 실적	30
<표 3-4> 조사대상의 인구통계학적 특성	32
<표 3-5> 주민참여 활성화를 위한 바람직한 제도	33
<표 3-6> 주민참여 활성화를 위한 바람직한 제도 분산분석결과 ...	35
<표 3-7> 주민참여수단으로 기능 발휘 여부	36
<표 3-8> 주민참여수단으로 기능 발휘 여부 분산분석결과 ...	38
<표 3-9> 현재 참여중인 제도	39
<표 3-10> 통합시장 견제주체	40
<표 3-11> 통합시장 견제주체 교차분석결과	40
<표 3-12> 통합시장 견제제도	41
<표 3-13> 통합시장 견제제도 교차분석결과	42
<표 3-14> 통합시의 명칭으로 통합 창원시의 적합성 여부 ...	42
<표 3-15> 통합시의 명칭으로 통합 창원시의 적합성 여부 교차분석결과	43
<표 3-16> 통합시 명칭 결정방법	43
<표 3-17> 통합시 명칭 결정방법 교차분석결과	44
<표 3-18> 통합 창원시로 결정시 진해,마산 주민의 소외감 수준 ...	44
<표 3-19> 통합 창원시로 결정시 진해,마산 주민의 소외감 수준 분산분석결과	45
<표 3-20> 마산, 진해지역 주민의 소외감 해소방안	45
<표 3-21> 마산, 진해지역 주민의 소외감 해소방안 분산 분석결과	46
<표 3-22> 주민참여제도 중 보완 필요성	47
<표 3-23> 주민참여제도 중 보완 필요성 분산분석결과	48
<표 3-24> 고객대응시스템 구축 방안	50
<표 3-25> 고객대응시스템 구축 방안 분산분석결과	50
<표 3-26> 주민참여방안 마련시 인재풀 구성의 고려사항 ...	51



<표 3-27> 주민참여방안 마련시 인재풀 구성의 고려사항 교차분석결과	52
<표 3-28> 주민참여방안 마련시 인재풀에 반드시 들어가야 할 사람	52
<표 3-29> 주민참여방안 마련시 인재풀에 들어가야 할 사람 교차분석결과	53
<표 3-30> 주민참여방안 마련시 인재풀 인원수	53
<표 3-31> 주민자치회 구성의 고려사항	54
<표 3-32> 주민자치회 구성의 고려사항 교차분석결과	54
<표 3-33> 주민자치회 구성방법	55
<표 3-34> 주민자치회 구성방법 교차분석결과	55
<표 3-35> 주민자치회 구성 시 인원수	56
<표 3-36> 주민자치위원회 구성시 고려사항	56
<표 3-37> 주민자치위원회 구성 시 고려사항 교차분석결과 ..	57
<표 3-38> 주민자치위원회 구성 시 반드시 들어가야 할 사람 ..	57
<표 3-39> 주민자치위원회 구성 시 반드시 들어가야 할 사람 교차분석결과	58
<표 3-40> 주민자치위원회 구성 시 인원수	58
<표 3-41> 인구가 적은 소수지역의 의사반영을 위해 필요한 제도	59
<표 3-42> 인구가 적은 소수지역의 의사반영을 위해 필요한 제도 분산분석결과	60
<표 3-43> 지역NGO의 인구 소수지역 의사 반영수단 적정성	62
<표 3-44> 지역NGO의 인구 소수지역 의사 반영수단 적정성 분산분석결과	62
<표 3-45> 통합 시 출범 후 갈등해결도구로서의 지역 NGO의 적합성	62
<표 3-46> 통합시 출범후 갈등해결도구로서의 지역NGO의 적합성 분산분석결과	63

표 차례

<표 3-47> NGO 지원을 위한 중간지원조직의 도입 필요성	63
<표 3-48> NGO 지원을 위한 중간지원조직의 도입 필요성 분산분석결과	64
<표 3-49> 지역공동체 육성에 대한 의견	64
<표 3-50> 지역공동체 육성에 대한 의견 분산분석결과	64
<표 3-51> 지역공동체 육성을 위한 바람직한 제도	65
<표 3-52> 지역공동체 육성을 위한 바람직한 제도 분산분석결과	66
<표 4-1> 지역공동체에서의 초나이카이(町内會)의 역할	94
<표 4-2> 미국과 일본의 주민참여 제도 비교	94
<표 5-1> 주민참여를 위한 환경조성방안	106
<표 5-2> 주민참여 역량의 강화방안	108
<표 5-3> 주민참여를 위한 정보공개방안	109
<표 5-4> 읍면동 주민 소모임의 실태	113
<표 5-5> 주민 소모임의 자치활동 사례	114
<표 5-6> 주민자치위원의 자격기준	117
<표 5-7> 주민자치위원의 선정방법	117
<표 5-8> 주민자치위원 선정위원회의 구성방안	118
<표 5-9> 유급 실무전담요원 확보 방안	119
<표 5-10> 주민자치위원회 활동 방향의 전환	120
<표 5-11> 주민참여제도 개선방안	130

그림 차례

<그림 3-1> 마산시 고충제도개선 실적	28
------------------------	----

제 1 장 서 론

제1절 연구의 개요



제1장

서론

제1절 연구의 개요

1. 연구목적

- 대다수의 학자들은 지방정부의 구역이 작아야 지방정부에 대한 주민의 접근성을 높일 수 있다고 함.
 - 이들의 주장은 지방정부의 규모가 크면 클수록 주민참여와 주민통제가 어렵다는 점을 지적하고 있음.
- 분권화와 지역 간 경쟁이 강조되는 시대에 있어서는 지방정부가 보다 적극적인 기능을 수행해야할 필요성이 점차 증대하고 있음.
 - 이러한 적극적 기능수행을 위해서는 지방정부의 구역을 어느 정도 크게 설정할 필요가 있음.
 - 단순한 생활자치의 개념을 넘어 산업경제기능을 적극적으로 수행할 수 있도록 생활권과 산업경제권과도 일치할 정도의 구역이 되어야 함.
- 이러한 시대적 배경과 필요성에 의해 통합시가 출현하게 되었으나, 관할 면적의 확대, 상주인구 증가로 인해 지역 주민의 참여가 어려울 수도 있다는 우려가 나타나고 있음.
- 지방정부의 책임과 권한을 확대하고 이를 통해 행정서비스 공급에 있어 규모의 경제를 확보하고 행정의 효율성 제고와 권역의 종합적 균형발전과 행정관리 및 정치적 비용절감이라는 자치단체 간 통합을 통해 얻을 수 있는 이익 극대화를 위해서는 권한이 강화된 통합시장에 대한 견제로서 주민참여의 활성화가 필요함. 또한 통합시 인구면적에 있어 소수지역에 대한 배려도 요구됨.

- 본 연구는 통합 창원시를 중심으로 통합으로 인하여 멀어진 행정과 주민간의 거리를 좁히고, 통합으로 인하여 지역사회의 중심지로서의 지위를 잃은 지역 주민의 소외감을 해소할 수 있는 다양한 주민참여제도를 모색하는 것이 주된 목적임.

2. 연구범위 및 방법

□ 연구범위

- 시간적 범위
 - 현재 국회에 계류 중인 『지방행정체제개편특별법』에 따른 통합시 탄생 시점
 - 사례지역인 통합 창원시(마산+창원+진해)가 정식으로 출범하는 2010년 6월 지방선거 이후의 시점
- 공간적 범위
 - 연구의 시급성을 감안하여 현재 통합이 예상되는 통합 창원시를 중심으로 연구 추진
- 내용적 범위
 - 주민참여의 유형분류 및 현행 제도상 주민참여 수단 분석
 - 주민 참여 방식 및 참여정도에 따른 범주화, 현행 제도적·비제도적 주민참여 수단 제시 및 장·단점 분석
 - 외국의 주민참여 제도 분석
 - 일본과 미국의 주민참여 제도를 분석하고 비교하여 통합시 행정에 적용 가능한 시사점 도출
 - 통합시에 적용 가능한 바람직한 주민참여 모형 제시
 - 공청회, 위원회, 옴부즈만 제도 등 현행 제도의 보완책 마련 및 추가적인 주민참여 모형 발굴
 - 통합시 출범 및 정책과정에 있어 주민참여가 바람직한 사무의 범위 설정 및 주민참여 제도화 방안 제시
 - 주민참여의 허용 가능범위 및 필요 수준 제시
 - 주민 자치의식 함양을 위한 제도적 방안의 도출, 공무원 및 정치권의 인식 전환방안 도출

- 통합시 행정에 있어 참여 주체의 확대를 위한 방안 모색
 - 자발적 주민참여를 이끌어 낼 수 있는 유인기제 마련
- 지역 주민 중 전문성을 지닌 주민들을 네트워크화 하여 인재 Pool을 구성할 수 있는 방안 제시 및 인재 Pool의 활용방안 검토
- 통합으로 인한 소수 지역의 이익 반영 기제 발굴, 즉 인구가 적은 소수 지역의 의사가 통합시 행정에 충분히 전달될 수 있는 기제 마련
- 통합시에 대한 정부 지원 재원의 지역별 분배 등을 둘러싼 지역간 갈등 해결 방안 및 소수지역의 이익을 대변할 수 있는 제도 모색

□ 연구방법

- 문헌연구
 - 주민참여에 관한 기존 국내외 문헌조사 및 선행연구 분석
 - 외국사례 벤치마킹
- 실증연구
- 설문대상
 - 편의표본추출(convenience sampling)방법을 이용하여 창원시, 마산시, 진해시의 시민 각각 50명씩 표본추출
- 의식조사 방법
 - 설문조사원 구성하여 직접 방문 후 1:1 설문지 작성
 - 설문조사요원 교육 : 설문조사 요원 대상 설문문항 및 설문조사방법 사전교육 실시
- 의식조사 기간 및 유효표본수
 - 의식조사 기간 : 2010년 5월 19일~2010년 5월 22일
 - 유효표본수 : 150명

□ 설문분석기법

- 설문지 데이터 계량화
 - 설문문항을 분석 가능한 형태로 계량화 작업(코딩)
- 설문조사 통계분석
 - 수집된 통계자료 분석 : 코딩과정을 거쳐 통계처리가능 상태의 자료(data)를 통계프로그램으로 분석
 - 주요 통계분석프로그램으로는 SPSS를 활용
 - 기초통계분석 및 부문별 인식도 조사 결과분석

제 2 장

주민참여와 관련된 이론적 논의

제1절 주민참여의 의의와 중요성

제2절 주민참여와 지역거버넌스 구축

제3절 통합시의 주민참여 활성화를 위한 제도화 방향



제2장

주민참여와 관련된 이론적 논의

제1절 주민참여의 의의와 중요성

1. 수권처방으로서 주민참여의 의의

- 주민참여의 강조는 기본적으로 정부가 주민의 요구나 선호에 냉담하다는 것을 전제로 함.
- 주민요구나 선호에 대한 정부의 반응성을 제고시키기 위한 처방으로는 참여의 신장과 함께 시장화 또는 민간화(market or privatization), 경영화(new managerialism)가 포함됨
- 이들은 정부에 대한 주민의 권력을 확대하는 수권처방(empowerment strategy)의 성격을 공유하면서도 그 효과의 내용에서는 상당한 차이를 보임.
- 우선 민간화는 정부가 담당하던 일을 시장의 자동조절장치에 맡김으로써 주민선호를 충족시키는 방식인데, 이는 기본적으로 개인의 자유와 선호를 보장하는 데 우선순위를 두는 방식임.
- 참여는 민간화와는 달리 공익지향적이며, 경영화와는 달리 정부에 대한 외부통제적 성격을 갖는 것임.
 - 참여에 따른 부작용도 있으나 전반적으로 한국의 경우 참여과잉 보다는 참여과소의 문제가 큼.
- 더욱이 정부에 대한 민의통제가 중앙에서보다는 지방단위에서 상대적으로 용이하므로 지방차원에서의 주민참여의 중요성이 보다 강조될 필요가 있음.
 - 그리고 이와 같은 효과를 갖는 참여를 제도화하는 것은 주민복지증진을 위한 가장 유효한 처방이 됨.

2. 주민참여의 필요성

- 주민참여란 지방정부 정책과정에 영향을 미치기 위한 지역주민의 행위라고 할 수 있음.
- 주민참여는 정책의 능률편향의 완화, 사회적 형평성증대, 정책결정의 책임성 제고, 주민의 협조 확보를 통한 정책집행의 능률 확보 등을 통하여 주민복지증진에 기여함.
- 특히 주민참여가 능률편향의 완화를 통해 사회적 형평성 제고의 효과가 있다는 점이 중요함.
 - 만일 주민참여가 활성화되지 못해 주민의사가 정책결정과정에 대한 투입으로 이루어지지 않는 경우, 정책결정자들은 자신의 의견과 주민의사가 동일하다는 그릇된 판단을 하거나 또는 일부 상위계층의 이익을 위해 정책결정 할 우려가 있음.
 - 이런 경우 정책은 주민다수의 이익을 반영하지 못하게 되는 것임.

3. 참여제도화의 중요성

- 주민참여 활성화를 위해서는 참여의 제도화가 중요함.
 - 지역주민은 제도화된 방법뿐만 아니라 비제도화된 방법을 통해서도 정책과정에 참여할 수 있음.
 - 비용측면에서 제도적 방법을 통한 참여가 비제도적 방법을 통한 참여에 비하여 훨씬 더 유리함.
- 이 외에도 참여의 제도화는 다음과 같은 점에서 중요함.
 - 첫째, 참여제도화는 주민들로 하여금 보다 접근이 가능한 제도적 참여방법을 택하게 함으로써 비제도적 참여를 대체하는 효과가 있음. 일반적으로 비제도적 참여(예, 데모, 폭동)는 참여에 필요한 비용이 많이 소요될 뿐만 아니라 사회안정을 해쳐 공익의 저해요인으로 작용할 우려가 있음. 제도를 통한 참여는 안정적이고 지속적임.
 - 제도적 참여는 비제도적 참여의 대체효과를 통해 사회안정을 저해하지 않으면서 공익증진으로 연결되는 측면이 있음.

- 둘째, 참여제도가 불충분한 상황에서 참여에 필요한 자원이 부족한 소외계층은 참여과정에서도 소외되기 쉬움.
 - 참여제도화는 소외계층의 참여를 촉진시킴으로써 참여의 대표성 또는 형평성을 제고하게 됨.
 - 셋째, 참여에 대한 공직자의 수용성은 비제도적 참여보다는 제도적 참여에 대해 상대적으로 높음.
 - 제도화를 통한 참여가 효과가 큼. 공직자의 비제도적 참여에 대한 거부감과는 상관없이, 비제도적 참여가 유효한 결과를 가져오는 경우도 종종 있음.
 - Welch(1975)는 미국의 인구 5만 이상 도시에 대한 조사에서 폭동주도집단과 관련한 시정부예산 항목의 실질적인 증가가 있었음을 보고함으로써 비제도적 참여의 정책효과를 입증한 바 있음.
 - 일반적으로 비제도적 참여의 효과는 지속적이기보다는 산발적일 뿐만 아니라, 공직자의 반응 역시 일회적 또는 대중요법적인 경우가 많아 제도적 참여의 경우에 비하여 효과가 제한적임.
- 이상의 이유로 참여는 제도화를 통해 확대되는 것이 바람직함.
 - 참여의 제도화를 추구하는데 있어서 제도적 참여를 주민참여의 기본적 수단으로 하는 동시에 보완적 수단의 비제도적 참여도 인정할 필요가 있다는 점임.
 - 상황변화에 따라 제도적 참여와 비제도적 참여의 구분은 변화할 것이고, 정해진 절차와 규칙이 지배하는 제도적 참여만으로는 주민의 창의적인 참여의지를 위축시킬 우려가 있음.
 - 무엇보다도 비제도적 참여의 존재야말로 제도적 참여의 유효화 또는 참여제도의 확충을 위한 실질적인 압력으로 작용할 수 있음.

제2절 주민참여와 지역거버넌스 구축

1. 지방정책과정과 시민단체

- 오늘날 시민위상이 강화되면서, 국가와 시장과 구분되는 제3영역으로 시민사회가 존재하고 있음.
 - 국가에서는 공권력에 기초한 시민사회에 대한 일정한 규율이 이루어지며, 시장에서는 재화와 용역의 생산 및 교환이 이루어짐.
 - 시민사회는 권력의 논리와 시장의 논리로부터 독립하여 공적인 의견과 규범이 형성되는 사회정치적 공간임.
- 시민사회의 주체로서 시민은 국가와 시장과 불가분의 관계에 있음. 즉, 국가에 대해서는 선거, 납세의무 등과 같은 권리의무를 통해 공적인 관련을 맺으며, 시장에 대하여는 노동의 제공이나 소비행위를 통하여 사적인 연관을 맺음.
 - 그러므로 시민생활은 국가와 시장이 어떻게 기능하느냐에 따라 증대한 영향을 받음.
- 문제는 국가영역에서 정부실패가 발생하거나, 시장영역에서 시장의 실패가 나타날 때, 시민사회가 이로 인한 피해에 직접 노출되게 된다는 점임.
- 이러한 피해를 배제하기 위해서는 시민사회의 능동적 대응이 요청됨. 그러나 조직화되지 않은 시민의 직접적인 대응에는 한계가 있음.
 - 이와 관련하여 민주화의 진전에 따라 확장된 시민사회에서 국가영역을 대표하는 정부와 시장영역을 장악하고 있는 기업에 대한 통제 및 대안제시기능을 하는 시민운동이 확산되어 왔음.
- 이러한 시민운동은 정부와 자본을 타도 내지는 배척의 대상으로 하여 종종 폭력적·비합법적 운동을 추구하는 민중운동과는 달리 정부와 자본을 견제와 타협의 대상으로 하는 온건·비폭력 운동이라는 점에서 구분되기도 함.
 - 그러나 실제로 양자의 차이는 정도의 차이일 뿐, 공히 공익보호를 표방하며, 정부와 자본에 대한 견제 기능을 수행한다는 점에서 많은 유사점이 있음.

- 시민단체는 이러한 시민운동과정에서 발생·성장한 시민의 자발적 결사체라 하겠으며 복지, 노동, 사회정의, 환경, 교육 등 다양한 사회적 문제에 대하여 공익적 차원에서의 대안을 제시함으로써 시민사회의 이익을 보호하는 기능을 수행하게 됨.
- 이러한 시민단체는 최근 관심이 증대되고 있는 비정부조직(NGO: Non-Governmental Organization)의 하나로서, ① 정부로부터 직접적인 통제를 받지 않는 비정부조직, ② 영리를 추구하지 않는 비영리조직, ③ 조직구성원의 이익이 아니라 공익(公益)을 추구하는 조직이라는 특징이 있음.
- 한편, 시민단체의 활동은 공익적 입장에서 정부와 자본에 대한 의사표현 및 통제활동, 시민성의 고취 즉, 시민교육 활동 등을 수행함.

2. 지방의 시민단체

- 지방에는 다양한 단체가 활동을 통하여 지방정부의 정책과정에 영향력을 미침.
 - 이러한 단체에는 시민단체를 비롯하여, 주민조직, 노동단체, 정당, 기업, 영세상인, 언론, 종교집단 등이 있음. 우리의 관심은 이들 단체 중에서 시민단체가 상대적으로 얼마나 영향력을 발휘하고 있는가 하는 것임.
- 한국은 정치·경제·사회적으로 중앙집권 및 집중이 심각함. 시민단체의 경우도 예외는 아님.
 - 중앙차원에서만 활동 중인 시민단체는 물론이고, 경실련, YMCA, 흥사단, 환경운동연합, 기운실 등과 같이 지방단위에 지부를 설치하고 있는 전국 규모의 시민단체의 경우에도 집권성은 예외가 아님.
 - 단체의 활동은 수도권을 중심으로 이루어지고 있는 형편이며 지방의 활동은 중앙에 비하여 현저히 뒤지고 있음.
 - 조직적으로 집권적일 뿐만 아니라 시민단체들이 노력을 경주하는 대상 이슈도 주로 중앙 또는 전국 차원의 이슈에 집중되고 있으며, 지방의 문제에 대하여는 상대적으로 관심이 소홀한 형편임.
- 물론 지방에도 적지 않은 시민단체가 활동하고 있으며 이들은 나름대로 지역의 문제에 대하여 공익적 차원에서 정책영향력을 발휘하고 있는 것으로 보고되고 있음.

- 김신일 등(1994)은 비교적 시민운동이 활발한 것으로 평가되고 있는 부천시의 경우 부천사랑청년회, 석왕사 청년회, 민주노동청년회, 한길노동연구소, 노동법률상담소, 부천노동사목, 한백누리, 한누리 노동청년회, 민주운동협의회, 새날노동자회, 노동문제연구소, 더큰소리, 문학회글마을, 복시골마당, 그루터기, 흙손공방, 주거연합, 동부천 시민회의, 부천 YMCA, 여성노동자회, 대한노인회, 재향군인회, 바르게살기운동, 민주산악회, 청년회의소, 장애자협회, 새마을운동, 자유총연맹, 소비자보호상담소, 라이온스, 로타리클럽 등 많은 시민단체가 존재하고 있으며, 또한 이들은 상당한 정책영향력을 발휘하고 있는 것으로 보고하고 있음.
- 그러나 부천시는 상대적으로 시민단체의 활동이 활발한 지역으로 알려져 있으며 따라서 대부분 지방에서 시민단체의 활동은 부천시 수준에 못 미칠 것으로 추정됨.
- 대체적으로, 중앙차원에서 활동하고 있는 시민단체와 비교할 때, 지방차원에서 활동 중인 시민단체는 조직자원이 취약함에 따라 활동수준이 상대적으로 취약한 형편임.
 - 이에 따라 지방정책과정에서 시민단체가 수행하는 매개기능 역시 상대적으로 미흡할 것으로 판단됨.
- 그러나 중앙차원에 비하여 상대적으로 미흡하다고 해서 지방정책과정에서 시민단체가 수행하는 매개기능을 무시할 수는 없음. 그 이유로는
 - 중앙에 비하여 상대적으로 취약하기는 하지만 지방차원에서도 나름대로 다양한 시민단체의 활동이 이루어지고 있으며, 그에 따라 지방정책이 영향을 받게 됨.
 - 같은 활동 수준이라 하더라도 지방정치 자체의 크기가 중앙차원의 그것에 비하여 작기 때문에 상당한 영향력을 발휘할 수도 있을 것임.
 - 지방에서는 중앙에 비하여 정책결정자와 시민사회와의 거리가 상대적으로 가깝기 때문에 적은 차원으로 정책과정에 접근할 가능성이 있음.
- 한편, 넓게 볼 때, 시민단체는 주민회, 부인회, 노인정, 향우회, 조기축구회, 학부모회 등과 같은 주민조직이 됨.

- 이들 주민조직 역시 시민단체의 특징인 비정부성, 비영리성 등의 측면을 공유하기 때문이다.
- 다만, 이들 주민조직은 균질화된 지역사회(community, neighborhood)를 기반으로 하는 단체이며, 일반적으로 공익보다는 조직원의 이익(利益)을 추구하며, 조직 및 활동의 안정성, 전문성 측면에서 시민단체에 비하여 상대적으로 취약한 경향을 보여 차별됨.
- 따라서 이를 고려하여 본 연구에서는 시민단체를 주민조직과 구별하여 파악함.

3. 지역 거버넌스에서 시민참여의 의미

- 지방화·정보화·국제화 현상이 도래하면서 과거의 국가 및 정부 중심의 통치 방식으로는 한계에 직면하는 현상이 곳곳에서 표출되고 있음.
 - 과거 시장의 실패에 의한 정부의 개입 정도가 확대·심화되어 온 것과 마찬가지로 정부의 실패가 노정되면서 정부 밖 역할자들의 도움이 절실히 필요하게 되었음.
 - 이러한 맥락에서 비정부 부문의 역할이 중요해지고 있으며, 이의 중심축이 바로 시민 참여라고 볼 수 있음(Salamon, 1995).
- 특히 대한민국은 1987년 6월 29일 시민항쟁 이후 시민사회가 본격적으로 전개되면서 다양한 시민단체가 폭발적으로 증가하기 시작했음.
 - 게다가 1988년 지방자치제가 제도적으로 부활되고 1991년 지방의회의 구성, 1995년부터 민선 자치단체장의 등장은 그동안 정부의 비민주적이며 권위주의적 행태에 대한 반발 심리가 상승작용을 하여 시민 참여에 대한 욕구가 분출되기 시작했음.
 - 즉 이제는 과거와 같이 정부만에 의해 모든 일을 처리하기에는 한계에 부딪칠 수밖에 없음.
- 다시 말하면, 정부와 시민이, 또는 다른 기관이나 단체 및 구성원과 더불어 고민하고 함께 문제를 해결하고자 하는 지혜를 결집해야만 함.
 - 여기에서 각 행위 주체들은 상호 존중의 파트너십을 통해 하나로 묶여지게 됨. 이런 의미에서 거버넌스에는 시민 참여가 바로 중심축이 되고 있음.

- 우리나라 지방정부는 1990년대 초 지방자치제 부활 이후, 그동안 공무원 중심의 공급자 중심의 행정에서 시민 중심의 행정 서비스 공급체제로 전환되기 시작했음.
 - 공급자 중심에서 시민 지향적인 행정 서비스가 공급되기 시작했음. 그러나 이는 공무원들의 자발적인 의지에서라기보다는 주민들의 요구에 귀기울여야 하는 민선단체장들의 강력한 요구에 의한 측면이 강함.
 - 이제 이러한 시민 중심의 서비스 공급은 점차 시민과 함께하는 또는 시민 주도의 서비스 공급으로 전환되어야 함.
- 단순히 시민은 서비스 공급대상으로서의 객체로서가 아니라 서비스 수혜 대상이면서 동시에 서비스 공급의 주체적인 역할을 수행해야 함.
 - 이것이 바로 거버넌스에 토대를 둔 21세기의 서비스 공급 방식임. 그러나 아직 까지 어느 시기가 이러한 시점이 될지 모름.
- 하나 분명한 사실은 과거 거버넌스 체제 하의 공급자 중심의 행정에서 시민 중심의 수요자 중심으로의 전환 현상이 싹트고 있다는 사실임.
 - 이제는 우리 모두가 이러한 현상이 빨리 뿌리를 내릴 수 있도록 최선의 노력을 기울여야 한다는 것임.
- 기본적으로 시민 참여란 NGO뿐만 아니라 지역 주민의 개별적 활동까지 포괄하는 광의적인 의미로 받아들여짐.
 - 그러나 여기에서의 시민이란 무수한 개개 시민으로서는 의사의 결집 등 상당한 한계가 존재하기 때문에 어느 정도 조직화된 시민, 즉 시민 단체로서의 NGO의 역할이 중요함.
 - 시민 참여의 대표적 활동 주체가 바로 NGO임. 여기서 NGO는 기본적으로 비당파적, 비종교적, 공익적, 자발적 및 자율적 특성을 지녀야 함.

제3절 통합시의 주민참여 활성화를 위한 제도화 방향

1. 적절한 자치권의 배분

- 지방정부 차원의 주민참여 활성화를 위해서는 지방정부에 적절한 권한을 부여하는 것이 매우 중요함.
- 중요한 사안들이 모두 중앙정부에 의해서 이루어지는 상황이라면 주민의 관심 또한 당연히 중앙정부 쪽으로 쏠리게 됨
- 자연히 지방정부의 운영에 관련하여서는 큰 관심을 두지 않게 되고, 참여에 따른 효능감을 느낄 수 없게 되기 때문임.

2. 정보의 공개 및 전달

- 지방정치권과 지방행정에서 일어나는 일이 주민에게 제대로 공개되지 않거나 전달되지 않는다면 주민의 참여의식 또한 그 만큼 낮아질 수밖에 없음.
- 무엇이 일어나고 있는지를 알지 못하는 상태에서 관심과 열정이 생겨날 수 없기 때문임. 그 만큼 지방정부 운영에 관한 정보의 적절한 공개와 전달은 참여활성화의 중요한 조건이 됨.

3. 참여비용의 절감

- 참여에 따른 기회비용과 실질적 경비, 그리고 시간과 불편 등 참여에 따른 비용을 절감시켜 주는 것 역시 참여 활성화를 위한 매우 중요한 과제임.
- 공공부문에서 이루어지는 일의 대부분이 무임승차의 문제를 내재하고 있다는 점을 생각할 때 더욱 그러함.
 - 참여에 소요되는 직간접 비용이 크면 클수록 무임승차의 가능성, 즉 비참여의 가능성이 커지게 됨.
- 이러한 비용절감과 관련하여 최근 급격히 발전하고 있는 정보통신의 발달, 특히

인터넷 환경발달은 큰 의미를 지님.

- 컴퓨터 통신 등의 발전이 대화공간의 개념은 물론 참여에 따른 비용을 현격히 줄여 나가고 있기 때문에 이를 얼마나 잘 활용하느냐가 보다 구체적인 과제가 되고 있음.

4. 매개집단의 활성화

- 주민과 지방정부를 연결시켜주는 매개집단의 존재도 매우 중요함.
- 특히 공익적 시민사회단체의 존재는 더욱 그러함.
 - 지방정치와 지방행정에 관한 정보를 주민들에게 지속적으로 제공하는 한편 개인의 흠어진 관심들을 모아서 이를 집합적으로 반영할 수 있는 시민사회단체가 있다면 주민은 비교적 적은 참여비용으로 보다 높은 효능감을 느낄 수 있게 되고, 주민참여의 정책적 효과 또한 훨씬 커질 수 있음.

제 3 장

통합 창원시의 주민참여 실태분석

제1절 통합전 각 시별 주민참여 실태분석

제2절 통합 창원시의 주민대상 설문조사



제3장 통합 창원시의 주민참여 실태분석

제1절 통합전 각 시별 주민참여 실태분석

1. 통합전 각 시별 주민참여 위원회의 실태와 특징

가. 통합전 각 시별 주민참여 위원회의 실태

□ 마산시

- 보건관련 : 의료급여심의위원회, 보건심의위원회, 정신보건센터자문위원회, 식품진흥기금융자심의위원회, 수도물수질평가위원회
- 복지관련 : 지역사회복지협의체, 생활보장위원회, 주민소득 및 생활안정금융자대상선정위원회, 노인복지기금운용심의위원회, 아동급식위원회, 보육정책위원회, 마산시 사회복지협의회
- 문화관련 : 마산시 축제위원회, 시립박물관운영자문위원회, 문신미술관운영위원회, 문신미술상운영위원회, 마산문학관운영위원회, 마산음악관운영위원회, 3·15아트센터운영자문위원회, 문화상심사위원회, 시립예술단운영위원회, 문신국제조각심포지엄추진위원회, 대마도의날기념사업추진위원회, 미술장식심의위원회, 광고물관리심의위원회, 시립도서관관리운영위원회, 문신미술관운영위원회, 문신미술상운영위원회
- 관광관련 : 축제위원회, 관광숙박업 및 관광객이용시설업등록심의위원회
- 환경관련 : 푸른마산21추진협의회, 유해야생물피해보상심의위원회
- 주택관련 : 분양가심사위원회, 건축위원회, 설계자문위원회
- 교통관련 : 시내버스발전위원회, 개인택시면허심사위원회, 도로관리심의회

□ 창원시

- 보건관련 : 병원교섭위원회, 건강도시운영위원회
- 복지관련 : 아동급식위원회
- 문화관련 : 야철축제제전위원회, 대장경천년문화축전조직위원회, 철새축제 준비위원회, 진달래축제제전위원회
- 관광관련 : 온천개발자문위원회
- 환경관련 : 녹색도시창원21 추진위원회, 환경분쟁조정위원회, 친환경상품구매촉진위원회, 환경보전위원회, 창원친환경도시건축제 조직위원회
- 주택관련 : 부동산평가위원회, 공동주택관리지원 심의위원회
- 교통관련 : 자전거 이용 활성화 위원회, 자전거타기 범시민 추진협의회, 시내버스 준공영제 추진위원회

□ 진해시

- 보건관련 : 의료급여심의위원회, 지역보건의료심의위원회, 건강생활실천협의회
- 복지관련 : 지역사회복지협의체, 생활보장위원회 및 자활기관협의체, 아동급식운영위원회, 보육정책위원회
- 문화관련 : 가락문화제제전위원회, 진해시 세계군악의장 페스티벌추진위원회, 사단법인 경남영상위원회, 미술장식품 심의위원회, 진해기적의 도서관 운영위원회, 김달진 문학관운영위원회
- 환경관련 : 환경위원회, 환경보호기금운영심의위원회, 농작물피해보상심의위원회
- 주택관련 : 설계자문위원회, 색채자문위원회, 분양가심사위원회, 공동주택관리분쟁조정위원회, 건축위원회
- 교통관련 : 도로관리심의위원회

나. 통합전 각 시별 주민참여 위원회의 특징

- 3개시의 유사 중복 위원회가 다수 있어서 향후 이들의 통폐합이 필요함.
 - 중복 위원회 사례 : 의료급여심의위원회, 지역보건의료심의위원회, 지역사회복지협의체, 생활보장위원회, 아동급식운영위원회, 분양가심사위원회, 도로관리심의위원회
- 대부분의 위원회가 개별적인 자치단체 조례를 근거로 운영되고 있음.
- 대부분의 위원회는 관 주도로 운영이 되고 있으며, 위원회의 성격 등을 소개하거나 활동 실적 등을 알리는 홈 페이지 등이 거의 없어서 활동 실적 등을 일반 주민들이 알기 어려움.

2. 통합전 각 시별 민간사회단체의 실태와 특징

가. 통합전 각 시별 민간사회단체의 실태

□ 마산시

- 보건관련 : 마산시의사협회, 마산시치과의사협회, 마산시약사협회, 마산시숙박업협회, 한국음식업중앙협의회 마산시지부, 한국건강관리협회 경남지부, 대한산업보건협회 경남지부
- 복지관련 : 경남여성장애인연대, 대한결핵협회 경남지부, 경남사회복지사협회, 경남농아인협회 마산시지부, 한국장애인정보화협회 경상남도지회, 한국한센복지협회 울산경남지부
- 문화관련 : 부마민주항쟁기념사업회
- 관광관련 : 한국음식관광협회 경상남도지회
- 환경관련 : 폐자원재활용수집협회 경남지부, 한국야생동물보호협회 경남동부지부
- 주택관련 : 대한주택건설협회
- 교통관련 : 한국항만물류협회 마산시지부

□ 창원시

- 보건관련 : 대한에이즈예방협회 울산경남지부, 대한약사회 경남지부, 창원시의사협회, 대한숙박업 중앙회 창원지부, 창원시 치과의사협회, 한국음식업중앙협의회 창원시지부
- 복지관련 : 경남 여성장애인연대, 창원시 사회복지협의회
- 관광관련 : 경상남도관광협회창원시지부
- 환경관련 : 녹색도시창원21실천협의회, 환경교육실무협의회

□ 진해시

- 보건관련 : 진해시의사협회, 진해시치과의사협회, 진해시약사협회, 한국음식업중앙협의회 진해시지부
- 복지관련 : 건강생활실천협의회

나. 통합전 각 시별 민간사회단체의 특징

- 3시 공통으로 민간사회단체는 전국적인 시민단체 혹은 전문가 단체의 지방조직인 지부가 대부분으로 나타남.
 - 의사회, 약사회, 음식점협회 등 전문가 단체는 일반 시민과는 무관하게 회원간의 친목을 다지는 단체의 성격을 가지고 있음.
 - 따라서 이들 단체의 활동들은 외부에 공개 되지 않고 회원간에만 공개되고 있으며, 활동 내용들도 일반 시민들과는 무관함
- 순수한 지역 NGO나 지역 자생 시민단체 등은 거의 찾아 보기가 어려움.

3. 통합전 각 시별 홈페이지 상 시민참여제도 실태와 특징

가. 통합전 각 시별 홈페이지 상 시민참여제도 실태

① 창원시

□ 시정경연

- 시정 분야별 전문가 및 시민단체 대표들과의 격의 없는 토론을 통해 시정전반에 대한 자문과 아이디어 및 가감 없는 비판을 광범위하게 수렴, 시정에 적극 반영하여 세계 일류도시에 걸맞은 시민본위의 실용시정과 투명, 공개, 열린행정을 구현, 시정역량을 더욱 배가시켜나가기 위한 제도
- 경연회는 매월 1회 약 1시간동안 분야별 다양한 전문가와 시민 등 경연위원 10여명이 참석하여 시장과 부시장이 함께 참석한 가운데 개최됨

〈표 3-1〉 창원시 시정경연회의 개최 실적 (2009년 ~ 2010년)

일 시	주 제	참 석
2009. 3. 16	누비자 이용상 발전방안	시장, 시민 6명
2009. 4. 20	100만그루 나무심기 효율적 추진	시장, 시민 6명
2009. 5. 18	선진옥외광고문화 정착방안	시장, 시민 5명
2009. 6. 29	전통시장 활성화 방안	시장, 시민 6명
2009. 7. 22	여성이 행복한 도시 만들기 방안	시장, 시민 5명
2009. 8. 24	꿈나무(아동, 청소년) 복지 발전방안	시장, 시민 6명
2009. 10. 12	지속가능한 친환경 도시관리 방안	시장, 시민 5명
2009. 11. 16	2010년 시정에 대한 시민의 바람	시장, 시민 7명
2009. 12. 14	시민들의 희망의 목소리 “30살 창원에 바란다.”	시장, 시민 5명
2010. 1. 4	새해 시정에 바란다.	시장, 부시장, 국소장, 과장, 직원일부, 시민 포함 110명
2010. 2. 22	시민과 함께 생활공감 정책 발굴	시장, 시민 5명
2010. 3. 22	살기좋은 지역만들기	시장, 시민 5명

□ 시민제안

- 시민들이 현행 운영되고 있는 제도의 실태와 문제점, 개선내용, 개선 시 기대효과를 작성해서 접수하면 담당 공무원이 해당 제도의 변경 상황에 대한 답변을 이메일을 통해 알려주는 제도임.

□ 시민신고센터

- 공무원 부조리 신고, 불친절 신고, 부정·불량식품 신고, 대중교통불편 신고, 예산 낭비 신고, 환경신문고, 부동산 실거래 위반신고 등이 신고센터에 접수되면 신고인의 신분예 대한 비밀을 보장하고 공보감사과에서 신고사항을 처리하도록 하는 제도
- 공무원부조리신고
 - 법령상 제출의무가 없는 첨부서류 징수 행위
 - 민원처리와 관련한 금품 및 향응요구 행위
 - 기업에 부담을 주는 부당조건 부여 행위
 - 민원지연처리 및 부당한 반려 행위
 - 기타 공무원 비리관련 사항 등
 - 위와 같은 행위를 하는 공무원을 시민이 신고하면, 비밀을 보장하고 공보감사과에서 처리
- 불친절 신고
 - 시청산하 동사무소, 보건소 등의 기관을 이용하면서 공무원들의 불친절한 민원처리로 인하여 불편을 겪은 경우 신고할 수 있도록 하여 향상된 서비스를 제공할 수 있도록 마련한 제도

② 마산시

□ 시민제안 & 공모

- 행정제도·행정서비스·행정문화 및 행정운영의 개선과 관련된 의견 또는 고안, 지역발전과 시민편익 증진 방안, 새로운 시책과 신규사업 발굴, 불편한 서류절차의 간소화 방안, 불합리한 규제나 절차의 개선 방안, 세수증대나 예산절감 방안, 기타 시정전반에 대한 개선 방안 등을 시민이 제안할 수 있도록 하여 제안된 아이디어 중 좋은 아이디어는 시정에 적극 반영토록 하고 심사하여 우수한 제안은 소정의 시상금을 주도록 한 제도

〈표 3-2〉 2010년도 마산시 시정아이디어 제도 시행 실적

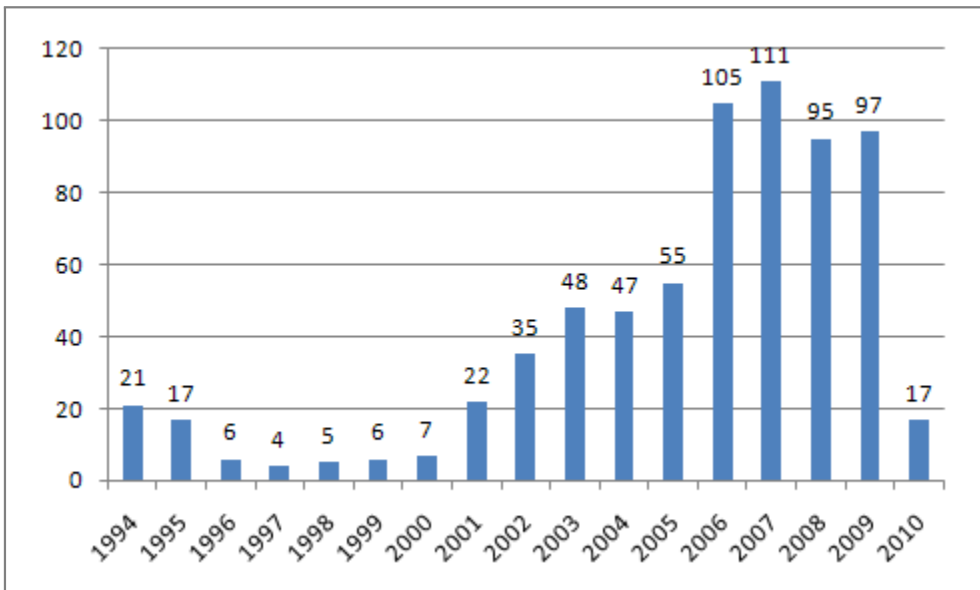
제 목	답변일	작성일
어시장 등대 방파제 활용건..		2010-05-27
기존 천 현수막을 LED 전자현수막으로 교체 방안	2010-05-17	2010-05-15
창원 공동주택마을 부러워...	2010-05-26	2010-05-13
창원통합시에 대해	2010-05-03	2010-05-01
마산시 주거환경재개발	2010-05-03	2010-05-01
마산 도로교통통제	2010-05-03	2010-05-01
마산 수출자유지역	2010-05-03	2010-05-01
통합창원시를 기념하며~	2010-05-03	2010-05-01
다문화가정의 영유아 자람터운영	2010-05-10	2010-04-30
국유지 활용 방안	2010-05-17	2010-04-30
오동동 프리마켓 제안	2010-05-03	2010-04-21
공동주택(APT) 음식폐기물 처리의 수거차량 운행 금지를 위한 대체 방안	2010-04-20	2010-04-19
자격인력 지원 네트워크 구축	2010-05-03	2010-04-19
작은 바람입니다~~^^;;	2010-04-22	2010-04-16
스마트폰의 사용 증가 추세에 따른 마산시청 Apps 제안	2010-05-03	2010-04-15
통합시 구명칭 제안	2010-04-20	2010-04-15
전세계적으로 마산시의 효과적인 홍보를 위하여 Googlemaps에 주요...	2010-05-03	2010-04-14
마산시 및 내서읍 주민 휴식공간 조성	2010-05-06	2010-04-13
마산명칭이 사라지다니!!!!	2010-04-20	2010-04-13
마산낚시	2010-03-31	2010-03-25
마산시 벽지부착금지	2010-03-31	2010-03-25
아이디어 제안으로 2010심사안해요?	2010-03-31	2010-03-25
통합시가 되면 화재, 치안 등	2010-03-31	2010-03-25
통합시가 되면....	2010-03-31	2010-03-25
커피자판기 과연 깨끗한가?	2010-03-31	2010-03-25
마산시 30년 된 주택이나 아파트 재건설해줘야....	2010-03-31	2010-03-25
마산합성동문제	2010-03-31	2010-03-25
마산시도 창원시처럼....	2010-03-31	2010-03-25
마산시 신호등문제	2010-03-31	2010-03-25
해안도로에 자전거도로 조성이 어떻게 되어가고 있는지.....?	2010-03-18	2010-03-17
관광상품으로서의 임항선 활성화방안	2010-03-24	2010-03-16
창동 부활 프로젝트 파일다운	2010-03-23	2010-03-05
마산시 주관 산 번지 공유물 분할측량 및 개별필지 지정 시행	2010-03-23	2010-03-04

제 목	답변일	작성일
구광암해수욕장 및 주변 활용방안의 제안	2010-03-18	2010-02-28
예술과 문화가 흐르는 리버뷰 창동거리	2010-03-18	2010-02-26
마산시 이제 창원광역시로 통합	2010-03-04	2010-02-23
마산시 경차택시 도입	2010-03-04	2010-02-23
무학산 둘레길...바이텍스 꽃길을 만들자	2010-03-31	2010-02-22
회성동 환경주택문제	2010-03-04	2010-02-22
마산시장님께서 저한테 500만원 주시면...	2010-03-04	2010-02-20
우유팩 교환에 관하여	2010-03-24	2010-02-17
마산시민들을 위한 편익서비스	2010-03-04	2010-02-13
마산시 회성동 동사무소	2010-03-04	2010-02-13

□ 시정모니터

○ 제도설명

- 무보수 명예직으로 평소 생활하면서 느낀 시정시책에 대한 여론 및 불편사항 등을 시민의 목소리로 직접 전달해 주는 역할을 수행토록 만든 제도



〈그림 3-1〉 마산시 고층제도개선 실적 : 전체 698건

○ 제보대상

- 시정발전과 시민생활에 관한 모든 사항 (시정시책에 대한 여론)
- 시민불편·불만요인과 개선을 요하는 사항
- 집단민원 발생사항 등 주민 여론
- 기타 시정에 바라는 사항 등

③ 진해시

□ 시정아이디어 시민공모

○ 제도설명

- 시민들의 창의적인 아이디어를 발굴하여 시정에 반영함은 물론 시민들이 참여하는 참여행정을 도모하고자 시정제안을 모집하여 시민들의 시정참여도를 높이기 위한 제도

○ 제안내용

- 진해시 발전에 관한 아이디어, 시책 또는 장기비전 등
- 문화예술 진흥, 관광 활성화 방안, 교통 및 환경개선, 지역경제 활성화 방안
- 사회복지시책, 농·수산업 소득증대, 지역개발, 시민생활 편익증진 시책 등
- 제도개선, 규제개혁, 경영수익사업 및 예산절감 시책 개발 등
- 제안(아이디어)으로 볼 수 없는 사항
- 일반적으로 공시되었거나 이미 사용, 시행중이거나 이와 비슷한 제안
- 단순한 진정, 비판, 건의 또는 불만의 표시이거나 특정 계층의 이익을 위한 제안
- 과도한 예산 소요로 현실성이 없는 제안
- 법령의 제정이나 개정 또는 폐지를 요구하는 사항
- 개인의 영리 및 이해관계와 관련된 내용

□ 정책토론

- 진해시 중요정책 추진에 있어서 시민의 의견을 들어 정책에 반영하기 위해서 시청홈페이지에 정책토론방을 만들어 토론할 수 있도록 만든 제도

〈표 3-3〉 진해시 정책토론회 개최 실적

번호	주제	시작일	종료일
3	행정구역통합...반드시 '주민투표'로	2010-01-24	2010-01-24
2	자치단체폐지분합...시의회 의결로 족한가?	2010-01-24	2010-01-24
1	정책토론평 정말 운영하시는거예요?	2009-12-20	2009-12-20

나. 통합전 각 시별 홈페이지 상 시민참여제도의 특징

- 3개시 모두 주민의 의견을 청취하기 위한 다양한 제도는 마련되어 있고 시민들의 의견은 수렴하고 있음.
- 시민의견을 받은 실적은 있으나, 그 의견을 어떻게 처리하였는지에 대한 정보가 없음.

제2절 통합 창원시의 주민대상 설문조사

1. 조사설계

가. 설문조사 내용

- 주민참여제도
 - 주민참여 활성화를 위한 바람직한 제도
 - 주민참여수단으로 기능하는 제도
 - 현재 참여중인 제도
- 통합시 출범 관련 사항
 - 통합시장 견제 주체
 - 통합시장 견제제도
 - “창원시” 통합시 명칭 적합성 여부

- 통합시 명칭 결정방법
 - 통합 창원시 명칭 결정시 소외감 수준
 - 마산, 진해 주민 소외감 해소방안
- 주민참여제도 관련 사항
- 주민참여제도 보완 필요성
 - 고객대응시스템 구축방안
 - 주민참여방안 관련 인재풀 구성 방안
 - 인구 소수지역 의사반영을 위한 제도
 - 통합시 출범후 갈등해결도구
 - 지역공동체 육성방안

나. 설문조사 방법 및 기간

- 설문대상 선정
- 창원, 마산, 진해의 시민을 대상으로 편의표본추출(convenience sampling)방법을 이용하여 50명씩 조사
- 의식조사 방법
- 설문조사원을 구성하여 직접 방문 후 1:1 설문지 작성
 - 설문조사요원 교육 : 설문조사 요원 대상 설문문항 및 설문조사방법 사전교육 실시
- 의식조사 기간 및 유효표본수
- 의식조사 기간 : 2010년 5월 19일~2010년 5월 22일
 - 유효표본수 : 150명

다. 설문분석기법

□ 설문지 데이터 계량화

- 설문문항을 분석 가능한 형태로 계량화 작업(코딩)

□ 설문조사 통계분석

- 수집된 통계자료 분석 : 코딩과정을 거쳐 통계처리가능 상태의 자료(data)를 통계프로그램으로 분석
- 주요 통계분석프로그램으로는 SPSS를 활용
- 기초통계분석 및 부문별 인식도 조사 결과분석

라. 인구통계학적 특성

□ 조사대상의 인구통계학적 특성을 살펴보면 다음과 같음

- 성별은 남성이 64.0%, 여성이 36.0%로 나타났으며, 학력은 중졸이하가 15.3%, 고졸이 37.3%, 전문대졸이 12.7%, 대졸이상이 34.7%로 나타남
- 연령은 20대가 24.7%, 30대가 32.0%, 40대가 34.0%, 50대가 9.3%로 나타났으며, 거주지역은 마산시가 33.3%, 창원시가 33.3%, 진해시가 33.3%로 나타남

〈표 3-4〉 조사대상의 인구통계학적 특성

구분		빈도	비율	구분		빈도	비율
성 별	남성	96	64	연령	20대	37	24.7
	여성	54	36		30대	48	32
	합계	150	100		40대	51	34
학력	초등졸	2	1.3		50대	14	9.3
	중졸	21	14		합계	150	100
	고졸	56	37.3	거주지역	마산시	50	33.3
	전문대졸	19	12.7		창원시	50	33.3
	대졸	49	32.7		진해시	50	33.3
	대학원이상	3	2		합계	150	100
	합계	150	100				

2. 설문분석결과

가. 주민참여제도

□ 주민참여 활성화를 위한 바람직한 제도

- 주민참여 활성화를 위한 바람직한 제도로는 행정정보공개제도가 6.22점으로 가장 높게 나타났으며,
 - 다음으로는 주민소송이 5.9점으로 나타났음.
 - 다음으로는 민원실 활용이 5.83점으로 나타났음.
- 반면에 행정모니터 제도(4.95), 설문조사(5.14), 위원회 제도(5.25), 반상회(5.31) 등은 낮은 점수를 나타내고 있음.

※ 설문조사의 결과에 의하면, 주민들은 지역사회의 공동체 의식이나 주인의식이 결여된 개인의 이익 중심으로 생각하는 경향이 있음.

〈표 3-5〉 주민참여 활성화를 위한 바람직한 제도

구분	빈도	평균	표준편차
반상회	147	5.31	1.964
행정모니터제도	140	4.95	1.793
위원회제도	145	5.25	1.714
주민간담회	142	5.42	1.719
여론청취 대표전화	143	5.31	1.73
공청회	144	5.63	1.761
민원실	148	5.83	1.755
설문조사	139	5.14	1.807
주민자치위원회	139	5.78	1.676
조례제정 및 개폐청구제	141	5.35	1.678
주민투표	141	5.55	1.451
주민소송	141	5.9	1.47
주민참여예산제도	140	5.46	1.744
주민감사청구제	138	5.72	1.729
시민헌장제도	143	5.66	1.847
행정정보공개제도	145	6.22	1.876

- 따라서 주민들은 **지역사회의 주인의식을 가지고** **지역사회의 공통적인 문제해결이나** **지역사회의 공공이익을 위하여 적극적으로 참여하기** 보다는 **개인적인 이익이나 필요에 의해서 소극적으로 행동하는 것으로 나타나고 있음.**
- 주민참여 활성화를 위한 바람직한 제도에 대해서 분산분석을 실시한 결과 설문조사, 조례제정 및 개폐청구제, 주민참여예산제도, 주민감사청구제, 시민현장제도 등에서 지역별로 차이를 보이는 것으로 나타남
 - 설문조사의 경우(평균 5.14), 창원시(4.37점)가 타 지역에 비해 낮게 나타났음.
 - 조례제정 및 개폐청구의 경우(평균 5.35), 창원시가 4.68점으로 타 지역에 비해 낮게 나타났음.
 - 주민참여예산제도의 경우(평균 5.46), 진해시가 6.07점이고 창원시가 4.8점으로 양 시간의 격차가 크게 나타나고 있음.
 - 주민감사청구제의 경우(평균 5.72), 진해시가 6.15점이고 창원시가 5.15점으로 양 시간의 격차가 크게 나타나고 있음.
 - 시민현장제도의 경우(평균 5.66), 진해시가 5.96점으로 가장 높고 창원시가 5.18점으로 가장 낮은 것으로 나타나고 있음.
- 마산시, 창원시, 진해시 등을 각각 비교해 볼 때,
 - 마산시는 행정모니터제도(5.14), 설문조사(5.53), 주민소송(5.68) 등의 점수가 다른 시에 비하여 높게 나타나고 있음.
 - 창원시는 반사회(5.56), 위원회제도(5.46), 여론청취대표전화(5.46), 공청회(5.91), 민원실(6.2) 등의 점수가 다른 시에 비하여 높게 나타나고 있음.
 - 진해시는 주민간담회(5.54), 주민자치위원회(5.92), 조례제정및개폐청구제(5.85), 주민참여예산제도(6.07), 주민감사청구제도(6.15), 시민현장제도(5.96), 행정정보공개제도(6.52) 등의 점수가 다른 시에 비하여 높게 나타나고 있음.

〈표 3-6〉 주민참여 활성화를 위한 바람직한 제도 분산분석결과

구분		마산시	창원시	진해시	F값	유의확률
반상회	빈도	49	50	48	0.798	0.452
	평균	5.06	5.56	5.29		
행정모니터제도	빈도	50	44	46	1.017	0.364
	평균	5.14	4.64	5.04		
위원회제도	빈도	50	46	49	0.708	0.494
	평균	5.04	5.46	5.27		
주민간담회	빈도	49	45	48	0.225	0.799
	평균	5.31	5.42	5.54		
여론청취 대표전화	빈도	50	46	47	0.316	0.73
	평균	5.32	5.46	5.17		
공청회	빈도	50	47	47	1.305	0.274
	평균	5.34	5.91	5.66		
민원실	빈도	50	49	49	1.941	0.147
	평균	5.52	6.2	5.78		
설문조사	빈도	49	43	47	6.026	0.003***
	평균	5.53	4.37	5.43		
주민자치위원회	빈도	48	43	48	0.445	0.642
	평균	5.6	5.84	5.92		
조례제정 및 개폐청구제	빈도	50	44	47	6.11	0.003***
	평균	5.46	4.68	5.85		
주민투표	빈도	50	42	49	0.395	0.675
	평균	5.52	5.43	5.69		
주민소송	빈도	50	43	48	1.528	0.221
	평균	5.68	5.84	6.19		
주민참여예산제도	빈도	50	45	45	6.441	0.002***
	평균	5.52	4.8	6.07		
주민감사청구제	빈도	48	43	47	3.907	0.022**
	평균	5.81	5.16	6.15		
시민현장제도	빈도	50	45	48	2.348	0.099*
	평균	5.8	5.18	5.96		
행정정보공개제도	빈도	50	47	48	0.919	0.401
	평균	6.06	6.09	6.52		

참조: * $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

□ 주민참여수단으로 기능하는 제도

- 주민참여수단으로 활용되고 있는 각종 제도들의 기능 발휘 여부를 살펴본 결과, 가장 다수가 ‘잘 하고 있다’라고 응답한 제도는 반상회(41.6%), 공청회(34.3%), 민원실(40.0%) 등으로 나타남.
- 반면에 가장 다수가 ‘그저 그렇다’라고 응답한 제도는 행정모니터제도(46.3%), 위원회제도(42.0%), 주민간담회(35.1%), 여론청취대표전화(35.9%), 설문조사(40.7%), 주민투표(30.3%) 등으로 나타남.
- 가장 다수가 ‘못하고 있다’고 응답한 제도는 없음.
- 반면에 가장 다수가 ‘모르겠다’라고 응답한 제도는 주민자치위원회(30.3%), 조례 제정 및 개폐청구제(51.7%), 주민소송(42.0%), 주민참여예산제도(51.7%), 주민감사청구제(51.7%), 시민현장제도(54.5%), 행정정보공개제도(39.9%) 등으로 나타나고 있음.

※ ‘그저 그렇다’라는 응답을 부정적인 응답으로 간주한다면, 설문에서 제시한 16개 제도 중에서 13개 제도에 대하여 부정적인 입장을 보임. 특히 조례제정 및 개폐청구제, 주민참여예산제도, 주민감사청구제, 시민현장제도 등은 응답자의 과반수 이상이 ‘모르겠다’라고 응답하고 있어서 주민참여제도에 대한 인식이 낮은 것으로 판단됨.

〈표 3-7〉 주민참여수단으로 기능 발휘 여부

구분		전혀 못하고 있다	못하고 있다	그저 그렇다	잘하고 있다	아주 잘하고 있다	모르겠다	합계
반상회	빈도	6	11	56	59	3	14	149
	%	4	7.4	37.6	39.6	2	9.4	100
행정모니터제도	빈도	-	12	68	39	1	27	147
	%	-	8.2	46.3	26.5	0.7	18.4	100
위원회제도	빈도	2	15	60	37	3	26	143
	%	1.4	10.5	42	25.9	2.1	18.2	100
주민간담회	빈도	3	18	52	45	7	23	148
	%	2	12.2	35.1	30.4	4.7	15.5	100

구분		전혀 못하고 있다	못하고 있다	그저 그렇다	잘하고 있다	아주 잘하고 있다	모르겠다	합계
여론청취 대표전화	빈도	3	19	52	34	3	34	145
	%	2.1	13.1	35.9	23.4	2.1	23.4	100
공청회	빈도	-	24	38	43	7	34	146
	%	-	16.4	26	29.5	4.8	23.3	100
민원실	빈도	-	23	43	54	4	21	145
	%	-	15.9	29.7	37.2	2.8	14.5	100
설문조사	빈도	2	18	59	31	4	31	145
	%	1.4	12.4	40.7	21.4	2.8	21.4	100
주민자치위원회	빈도	2	19	42	33	3	43	142
	%	1.4	13.4	29.6	23.2	2.1	30.3	100
조례제정 및 개폐청구제	빈도	2	19	28	14	6	74	143
	%	1.4	13.3	19.6	9.8	4.2	51.7	100
주민투표	빈도	2	15	44	37	5	42	145
	%	1.4	10.3	30.3	25.5	3.4	29	100
주민소송	빈도	2	12	35	27	7	60	143
	%	1.4	8.4	24.5	18.9	4.9	42	100
주민참여예산제도	빈도	3	15	32	15	4	74	143
	%	2.1	10.5	22.4	10.5	2.8	51.7	100
주민감사청구제	빈도	2	17	30	18	2	74	143
	%	1.4	11.9	21	12.6	1.4	51.7	100
시민현장제도	빈도	4	14	26	18	3	78	143
	%	2.8	9.8	18.2	12.6	2.1	54.5	100
행정정보공개제도	빈도	4	9	52	20	4	59	148
	%	2.7	6.1	35.1	13.5	2.7	39.9	100

- 주민참여수단으로 활용되고 있는 각종 제도들의 기능 발휘 여부에 대해서 지역별로 인식의 차이가 있는지 살펴본 결과, 반상회, 주민간담회, 여론청취대표전화, 공청회 등에 대해서는 지역별로 인식의 차가 별로 없는 것으로 나타남.
- 반면에, 행정모니터제도, 설문조사, 주민참여예산제도, 주민감사청구제, 시민현장제도, 행정정보공개제도 등은 지역별로 인식의 차이가 있는 것으로 나타남.
 - 행정모니터제도, 설문조사, 주민참여예산제도, 주민감사청구제, 시민현장제도, 행정정보공개제도 등에서 창원시 주민이 타지역에 비해 다소 부정적인 것으로

〈표 3-8〉 주민참여수단으로 기능 발휘 여부 분산분석결과

구분		마산시	창원시	진해시	F값	유의확률
반상회	빈도	43	44	48	0.386	0.68
	평균	3.26	3.27	3.4		
행정모니터제도	빈도	38	35	47	2.394	0.096*
	평균	3.26	3.06	3.36		
위원회제도	빈도	39	34	44	0.921	0.401
	평균	3.13	3.35	3.16		
주민간담회	빈도	38	40	47	0.377	0.686
	평균	3.21	3.38	3.26		
여론청취 대표전화	빈도	37	31	43	0.035	0.965
	평균	3.11	3.16	3.14		
공청회	빈도	35	38	39	0.878	0.419
	평균	3.23	3.45	3.21		
민원실	빈도	37	47	40	2.085	0.129
	평균	3.14	3.49	3.28		
설문조사	빈도	35	39	40	3.54	0.032**
	평균	3.09	2.95	3.4		
주민자치위원회	빈도	33	30	36	1.084	0.342
	평균	3.15	3	3.31		
조례제정 및 개폐청구제	빈도	21	19	29	0.704	0.499
	평균	2.9	2.95	3.21		
주민투표	빈도	27	37	39	0.845	0.432
	평균	3.3	3.14	3.38		
주민소송	빈도	22	28	33	1.045	0.356
	평균	3.09	3.46	3.3		
주민참여예산제도	빈도	20	19	30	2.681	0.076*
	평균	3.1	2.63	3.23		
주민감사청구제	빈도	20	19	30	9.023	0.000***
	평균	3.25	2.37	3.27		
시민현장제도	빈도	19	19	27	2.471	0.093*
	평균	3.26	2.63	3.15		
행정정보공개제도	빈도	27	28	34	2.57	0.082*
	평균	3.15	2.86	3.32		

참조: *p < 0.10, **p < 0.05, ***p < 0.01

인식하고 있었음.

- 진해시 주민들은 타 지역에 비해 주민참여제도가 기능을 발휘하고 있다는 점에 대해서 다소 긍정적으로 인식하고 있었음.

□ 현재 참여중인 제도

- 지역주민들이 현재 참여중인 제도로 가장 많이 참여하고 있는 제도는 민원실제도로 78명이 응답하였으며, 다음으로는 반상회(46명), 주민투표(44명), 설문조사(43명) 등의 순으로 참여하는 것으로 나타남.
- 조례제정 및 개폐청구제도(2명), 시민현장제도(3명), 주민참여예산제도(4명), 주민감사청구제도(5명) 등에는 참여가 저조한 것으로 나타남.

※ **적극적인 참여 활동 보다는 주어진 여건에 따라 수동적으로 의견을 표출하는 소극적인 참여의 경향이 높은 것으로 나타남.**

〈표 3-9〉 현재 참여중인 제도

구분	반상회	행정모니터 제도	위원회제도	주민간담회	여론청취 대표전화	공청회	민원실	설문조사
빈도	46	17	25	18	11	32	78	43
구분	주민자치 위원회	조례제정 및 개폐청구제	주민투표	주민소송	주민참여 예산제도	주민감사 청구제	시민현장 제도	행정정보 공개제도
빈도	14	2	44	9	4	5	3	26

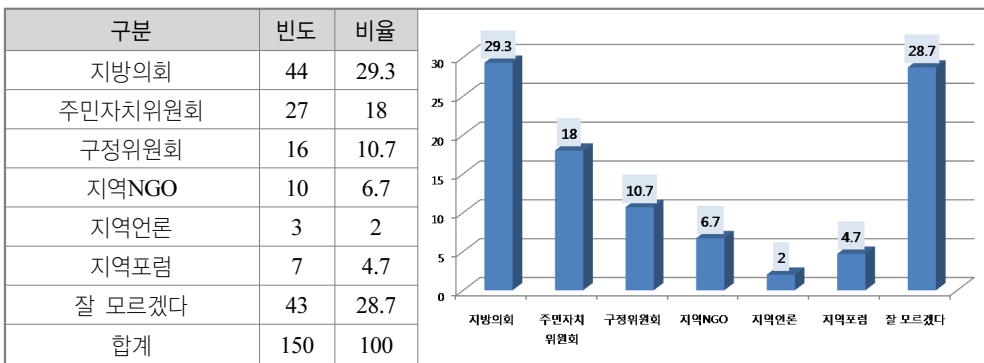
나. 통합시 출범 관련 사항

□ 통합시장 견제 주체

- 통합시장 견제의 주체로 가장 많은 설문참여자 응답한 것은 지방의회로 29.3%를 차지하였음.
 - 그 다음으로는 주민자치위원회(18.0%), 구정위원회(10.7%) 등의 순으로 나타남.
- 반면에 지역 언론(2.0%)이나 지역 포럼(4.7%) 등의 단체장 견제 능력에 대해서는 낮게 평가하고 있는 것으로 나타남.

- 그러나, ‘잘 모르겠다’는 응답이 두 번째로 높은 28.7%로 나타나고 있어 주민들이 단체장 견제 주체에 대하여 잘 모르거나 그다지 큰 관심이 없는 것으로 판단되고 있음.
- 이는 단체장 견제 주체들의 활동이 미약하여 주민들에게 충분히 전달되지 못한 결과라고 판단됨.

〈표 3-10〉 통합시장 견제주체



- 통합시장 견제주체에 대한 지역별 인식의 차이를 살펴보기 위해 교차분석을 실시한 결과 지방의회가 지역별로 가장 많은 응답률을 보이고 있는 것으로 나타남.

〈표 3-11〉 통합시장 견제주체 교차분석결과

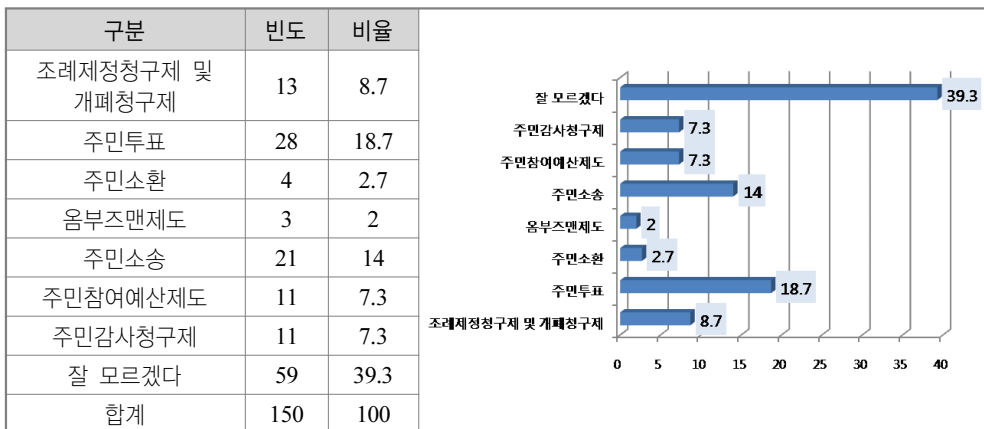
구분	지방의회	주민자치위원회	구정위원회	지역NGO	지역언론	지역포럼	잘 모르겠다	전체
마산시	빈도	15	7	3	4	1	0	20
	비율	30.00	14.00	6.00	8.00	2.00	0.00	40.00
창원시	빈도	15	11	4	2	0	3	15
	비율	30.00	22.00	8.00	4.00	0.00	6.00	30.00
진해시	빈도	14	9	9	4	2	4	8
	비율	28.00	18.00	18.00	8.00	4.00	8.00	16.00
전체	빈도	44	27	16	10	3	7	43
	비율	29.30	18.00	10.70	6.70	2.00	4.70	28.70

- 지역별로 차이를 살펴보면,
 - 마산시는 지방의회-주민자치위원회-지역NGO-구청위원회 순으로 나타남.
 - 창원시는 지방의회-주민자치위원회-구청위원회-지역포럼 순으로 나타남.
 - 진해시는 지방의회-주민자치위원회-구청위원회-지역NGO/지역포럼 순으로 나타남.

□ 통합시장 견제제도

- 통합시장 견제제도에 대해서 살펴본 결과 잘 모르겠다라는 응답이 39.3%로 가장 높았으며, 이를 제외할 경우 주민투표가 18.7%로 가장 높게 나타났음.
 - 그 다음으로는 주민소송(14.0%), 조례제정청구제 및 개폐청구제(8.7%) 등으로 나타남.
- 옴부즈만제도(2.0%), 주민소환제도(2.7%) 등에 대해서는 주민들이 낮은 점수를 주고 있는 것으로 나타남.

〈표 3-12〉 통합시장 견제제도



- 통합시장 견제제도와 관련하여 지역별 인식의 차이를 살펴보기 위해 교차분석을 실시한 결과 잘 모르겠다라는 응답이 가장 많은 지역은 마산시로 62.0%의 주민이 응답하였음.
 - 통합시장 견제제도와 관련하여 마산시와 창원시는 주민투표라는 응답이 8.0%,

16.0%로 가장 많았으며, 진해시는 주민소송이 가장 높은 26.0%를 차지함.

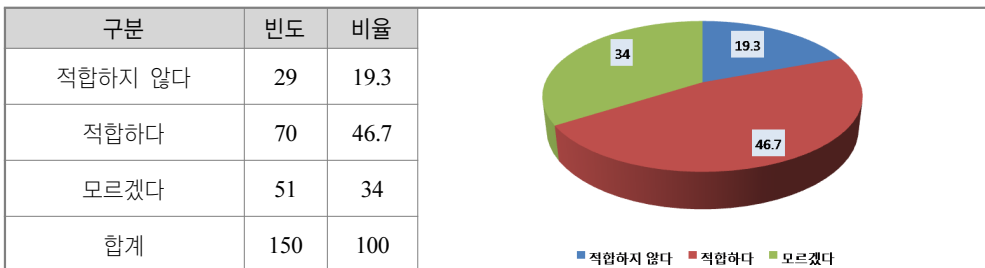
〈표 3-13〉 통합시장 견제제도 교차분석결과

구분	조례제정청구제 및 개폐청구제	주민 투표	주민 소환	옴부즈맨 제도	주민 소송	주민참여 예산제도	주민감사 청구제	잘 모르겠다	전체	
마 산 시	빈도	3	9	1	2	1	1	2	31	50
	비율	6.00	18.00	2.00	4.00	2.00	2.00	4.00	62.00	100.00
창 원 시	빈도	4	8	0	0	7	5	6	20	50
	비율	8.00	16.00	0.00	0.00	14.00	10.00	12.00	40.00	100.00
진 해 시	빈도	6	11	3	1	13	5	3	8	50
	비율	12.00	22.00	6.00	2.00	26.00	10.00	6.00	16.00	100.00
전체	빈도	13	28	4	3	21	11	11	59	150
	비율	8.70	18.70	2.70	2.00	14.00	7.30	7.30	39.30	100.00

□ “창원시” 통합시 명칭 적합성 여부

- 창원시를 통합시의 명칭으로 하는 것에 대한 적합성 여부를 질문한 결과 적합하다는 응답이 46.7%로 가장 높게 나타났으며, 모르겠다는 응답은 34.0%를 차지함.
- ‘모르겠다’라는 응답을 부정적인 것으로 간주한다면, 절반 이상의 통합 창원시 주민들이 새로운 시명칭에 대하여 만족하지 못하는 것으로 나타남.
- 지역별로 통합시의 명칭으로 통합 창원시의 적합성 여부에 인식의 차이가 있는지를 살펴본 결과 창원시는 적합하다는 응답이 62.0%로 매우 높게 나타남.

〈표 3-14〉 통합시의 명칭으로 통합 창원시의 적합성 여부



- 마산시는 적합하다는 응답이 32.0%로 매우 낮게 나타나고 있으며, 적합하지 않다는 응답도 30%로 적합하다는 의견과 비슷한 비중을 차지하는 것으로 나타남.

〈표 3-15〉 통합시의 명칭으로 통합 창원시의 적합성 여부 교차분석결과

구분		적합하지 않다	적합하다	모르겠다	전체
마산시	빈도	15	16	19	50
	비율	30.00	32.00	38.00	100.00
창원시	빈도	6	31	13	50
	비율	12.00	62.00	26.00	100.00
진해시	빈도	8	23	19	50
	비율	16.00	46.00	38.00	100.00
전체	빈도	29	70	51	150
	비율	19.30	46.70	34.00	100.00

□ 통합시 명칭 결정방법

- 통합시의 명칭을 결정하는 방법으로 가장 많은 지지를 받은 방법은 통합시 명칭 위원회에서 결정(29.0%)과 시민대상 명칭 공모하여 결정(29.0%)으로 나타남

〈표 3-16〉 통합시 명칭 결정방법

구분	빈도	비율
통합시 명칭위원회에서 결정	20	29
시민대상 명칭 공모하여 결정	20	29
명칭위원회에서 결정된 명칭을 주민투표로 결정	10	14.5
시민공모로 결정된 명칭을 주민투표로 결정	13	18.8
중앙정부에 위임	6	8.7
합계	69	100

- 통합시 명칭 결정방법과 관련하여 지역별로 인식의 차이가 있는지를 살펴본 결과 마산시의 주민은 시민대상 명칭공모하여 결정이 37.0%로 가장 많았음.

- 창원시와 진해시는 통합시 명치위원회에서 결정이 각각 31.3%, 34.6%로 가장 많았음.

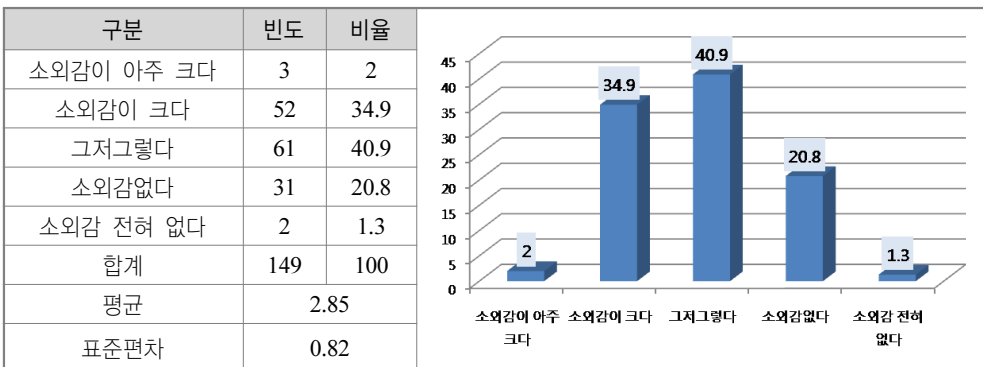
〈표 3-17〉 통합시 명칭 결정방법 교차분석결과

구분		통합시 명칭	시민대상 명칭	명칭위원회에서	시민공모로	중앙정부에	전체
		위원회에서 결정	공모하여 결정	결정된 명칭을 주민투표로 결정	결정된 명칭을 주민투표로 결정	위임	
마산시	빈도	6	10	2	7	2	27
	비율	22.20	37.00	7.40	25.90	7.40	100.00
창원시	빈도	5	2	3	4	2	16
	비율	31.30	12.50	18.80	25.00	12.50	100.00
진해시	빈도	9	8	5	2	2	26
	비율	34.60	30.80	19.20	7.70	7.70	100.00
전체	빈도	20	20	10	13	6	69
	비율	29.00	29.00	14.50	18.80	8.70	100.00

□ 통합 창원시 명칭 결정시 소외감 수준

- 통합 창원시로 결정시 진해, 마산 주민의 소외감 수준을 살펴본 결과 ‘그저 그렇다’는 응답은 40.9%로 가장 많았으며, 소외감이 크다는 인식은 36.9%로 높게 나타났음.
- 평균은 2.85점으로 보통(3점)보다 낮게 나타나고 있어 소외감을 느끼는 것으로 나타남.

〈표 3-18〉 통합 창원시로 결정시 진해,마산 주민의 소외감 수준



- 통합 창원시로 결정시 진해, 마산 주민의 소외감 수준에 대해서 지역별로 인식의 차이를 살펴본 결과 통계적으로 유의한 수준의 차이를 보이지 않는 것으로 나타남.

〈표 3-19〉 통합 창원시로 결정시 진해, 마산 주민의 소외감 수준 분산분석결과

구분	마산시	창원시	진해시	F값	유의확률
빈도	49	50	50	1.49	0.229
평균	3	2.82	2.72		

참조: * $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

□ 마산, 진해 주민 소외감 해소방안

- 마산, 진해 주민의 소외감을 해소하기 위한 방안에 대해서 살펴본 결과 가장 높은 점수를 차지한 것은 투명행정으로 6.25점으로 나타났으며, 다음으로는 지역포럼 활성화로 5.88점을 차지하였음.
- 반면에, 지역NGO활성화(5.47점), 선거구 개편(5.44) 등은 낮은 점수를 부여하고 있음.

〈표 3-20〉 마산, 진해지역 주민의 소외감 해소방안

구분	빈도	평균	표준편차
주민중심적 참여제도 활성화	103	5.56	2.316
지역NGO 활성화	87	5.47	2.156
지역공동체 육성	85	5.71	2.017
투명행정	89	6.25	2.243
지역포럼 활성화	82	5.88	1.933
선거구개편	80	5.44	1.82
지방의회 기능강화	79	5.52	1.967
시민평가(주민만족도조사)	82	5.5	2.133

- 마산, 진해지역 주민의 소외감을 해소하기 위한 방안에 대해서 지역별로 인식의 차이가 있는지를 살펴본 결과 모든 방안에 대해서 인식의 차이를 보이는 것으로 나타남.

- 주민중심적 참여제도 활성화, 지역NGO 활성화, 지역공동체 육성, 투명행정, 지역포럼 활성화의 경우 창원시와 진해시의 경우 높은 점수를 부여한 반면 마산시는 낮게 점수를 부여함.
- 선거구개편, 지방의회 기능강화, 시민평가(주민만족도조사) 등에서는 창원시가 타 지역에 비해 낮은 점수를 부여하여 차이를 보였음.

〈표 3-21〉 마산, 진해지역 주민의 소외감 해소방안 분산분석결과

구분		마산시	창원시	진해시	F값	유의확률
주민중심적 참여제도 활성화	빈도	47	25	31	9.855	0.000***
	평균	4.57	6.04	6.68		
지역NGO 활성화	빈도	47	15	25	10.351	0.000***
	평균	4.6	6.67	6.4		
지역공동체 육성	빈도	47	20	18	16.755	0.000***
	평균	4.83	7.45	6.06		
투명행정	빈도	47	22	20	11.588	0.000***
	평균	5.34	7.77	6.7		
지역포럼 활성화	빈도	47	17	18	7.872	0.001***
	평균	5.23	7.12	6.39		
선거구개편	빈도	47	14	19	6.115	0.003***
	평균	5.11	4.93	6.63		
지방의회 기능강화	빈도	47	15	17	8.707	0.000***
	평균	5.26	4.6	7.06		
시민평가(주민만족도조사)	빈도	47	18	17	5.536	0.006***
	평균	5.3	4.72	6.88		

참조: *p < 0.10, **p < 0.05, ***p < 0.01

다. 주민참여제도 관련 사항

□ 주민참여제도 보완 필요성

○ 주민참여제도의 보완 필요성에 대해서는 주민참여제도 전반에 걸쳐 모두 보완이 필요하다고 인식하는 것으로 나타남.

- 특히, 행정모니터제도(39.2%), 위원회제도(45.0%), 주민간담회(37.8%), 여론청취 대표전화(43.0%), 공청회(39.6%), 민원실(39.8%), 행정정보공개제도(38.2%),

주민만족도제도(43.8%) 등에 대해서는 보완이 필요하다는 인식이 매우 높은 것으로 나타남.

- ‘그저 그렇다’라고 응답한 주민들의 수가 가장 많은 제도는 반상회(43.3%), 주민간담회(37.8%), 설문조사(38.2%), 조례제정 및 개폐청구제(30.2%) 등으로 나타나고 있음.
- 가장 많은 주민들이 ‘모르겠다’고 응답한 제도는 조례제정 및 개폐청구제(36.5%), 주민참여예산제도(35.9%), 주민감사청구제도(34.6%), 시민헌장제도(45.7%) 등으로 나타나고 있음.

〈표 3-22〉 주민참여제도 중 보완 필요성

구분	보완이 아주필요	보완이 필요	그저 그렇다	필요없다	전혀 필요없다	모르겠다	합계
반상회	2	47	58	17	1	9	134
	1.5	35.1	43.3	12.7	0.7	6.7	100
행정모니터제도	2	49	40	19	1	19	130
	1.5	37.7	30.8	14.6	0.8	14.6	100
위원회제도	3	56	37	14	6	15	131
	2.3	42.7	28.2	10.7	4.6	11.5	100
주민간담회	2	46	48	11	-	20	127
	1.6	36.2	37.8	8.7	-	15.7	100
여론청취 대표전화	1	54	35	14	4	20	128
	0.8	42.2	27.3	10.9	3.1	15.6	100
공청회	4	49	39	17	3	22	134
	3.0	36.6	29.1	12.7	2.2	16.4	100
민원실	8	45	35	23	8	14	133
	6.0	33.8	26.3	17.3	6.0	10.5	100
설문조사	2	33	50	27	5	14	131
	1.5	25.2	38.2	20.6	3.8	10.7	100
주민자치위원회	-	50	37	19	3	26	135
	-	37.0	27.4	14.1	2.2	19.3	100
조례제정 및 개폐청구제	2	26	38	12	2	46	126
	1.6	20.6	30.2	9.5	1.6	36.5	100

구분	보완이 아주필요	보완이 필요	그저 그렇다	필요없다	전혀 필요없다	모르겠다	합계
주민투표	3	38	38	17	3	29	128
	2.3	29.7	29.7	13.3	2.3	22.7	100
주민소송	5	40	27	20	1	37	130
	3.8	30.8	20.8	15.4	0.8	28.5	100
주민참여예산제도	2	40	18	17	7	47	131
	1.5	30.5	13.7	13.0	5.3	35.9	100
주민감사청구제	2	39	29	10	5	45	130
	1.5	30.0	22.3	7.7	3.8	34.6	100
시민헌장제도	-	28	24	15	2	58	127
	-	22.0	18.9	11.8	1.6	45.7	100
행정정보공개제도	6	46	35	10	3	36	136
	4.4	33.8	25.7	7.4	2.2	26.5	100
주민만족도제도	13	44	33	11	8	21	130
	10.0	33.8	25.4	8.5	6.2	16.2	100

○ 주민참여제도 중 보완 필요성에 대한 지역별 인식의 차이가 있는지를 살펴본 결과 설문조사, 조례제정 및 개폐청구제, 주민투표 등에서 인식의 차이를 보이는 것으로 나타남.

- 설문조사의 경우 마산시와 진해시의 경우 창원시에 비해 보완 필요성에 대한 인식이 높은 것으로 나타남.
- 조례제정 및 개폐청구제, 주민투표의 경우 진해시가 타 지역에 비해 높게 나타남.

〈표 3-23〉 주민참여제도 중 보완 필요성 분산분석결과

구분		마산시	창원시	진해시	F값	유의확률
반상회	빈도	46	38	41	2.794	0.065
	평균	2.67	2.97	2.61		
행정모니터제도	빈도	44	30	37	1.465	0.236
	평균	2.75	2.87	2.54		
위원회제도	빈도	41	34	41	0.381	0.684
	평균	2.61	2.79	2.68		
주민간담회	빈도	38	31	38	0.874	0.42
	평균	2.58	2.77	2.58		

구분		마산시	창원시	진해시	F값	유의확률
여론청취 대표전화	빈도	38	29	41	2.253	0.11
	평균	2.66	2.45	2.88		
공청회	빈도	38	38	36	0.973	0.381
	평균	2.71	2.55	2.83		
민원실	빈도	42	38	39	0.308	0.735
	평균	2.76	2.76	2.92		
설문조사	빈도	42	38	37	7.33	0.001***
	평균	2.93	3.39	2.68		
주민자치위원회	빈도	37	31	41	1.425	0.245
	평균	2.95	2.61	2.73		
조례제정 및 개폐청구제	빈도	35	20	25	2.563	0.084*
	평균	2.71	2.65	3.12		
주민투표	빈도	32	32	35	3.49	0.034**
	평균	2.69	2.56	3.09		
주민소송	빈도	29	32	32	0.086	0.918
	평균	2.69	2.66	2.75		
주민참여예산제도	빈도	27	21	36	0.868	0.423
	평균	2.63	2.9	2.97		
주민감사청구제	빈도	27	25	33	0.347	0.708
	평균	2.78	2.6	2.79		
시민헌장제도	빈도	25	19	25	1.939	0.152
	평균	2.8	2.63	3.12		
행정정보공개제도	빈도	26	35	39	1.577	0.212
	평균	2.69	2.37	2.69		
주민만족도조사	빈도	36	37	36	0.963	0.385
	평균	2.61	2.43	2.78		

참조: * $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

□ 고객대응시스템 구축방안

- 고객대응시스템의 구축 방안과 관련하여 주민만족도조사(6.04점)가 가장 높은 점수를 받은 것으로 나타남.
 - 다음으로는 지역사랑방 개설하여 민원담당공무원 배치 및 의견수렴(5.99점), 주민자치센터 활용한 민원센터 개설(5.96점) 등의 순으로 나타남.
- 인터넷 주민불편사항 신고방 운영(5.57점), 시청 케이블TV 개국 운영(5.47점) 등은 낮은 점수를 나타내고 있음.

〈표 3-24〉 고객대응시스템 구축 방안

구분	빈도	평균	표준편차
인터넷 시청 토론방 운영	93	5.34	2.144
인터넷 주민불편사항 신고방 운영	87	5.57	1.902
실시간 인터넷 공무원과 대화방 운영	93	5.51	1.779
이동 민원실 운영	99	5.79	1.886
주민서비스현장제도 구체화	94	5.86	2.003
주민자치센터 활용한 민원센터 개설	97	5.96	1.989
시정케이블TV 개국 활용	86	5.47	2.162
각 지역에 주민신문고 설치 운영	95	5.64	2.047
지역사랑방 개설하여 민원담당공무원 배치 및 의견수렴	100	5.99	2.018
주민만족도조사	91	6.04	2.011

- 고객대응시스템 구축 방안과 관련하여 지역별 차이가 있는지를 살펴본 결과 시청 케이블TV 개국 활용을 제외한 모든 방안에 대해서 지역별 인식의 차이를 보임.

〈표 3-25〉 고객대응시스템 구축 방안 분산분석결과

구분		마산시	창원시	진해시	F값	유의확률
인터넷 시청 토론방 운영	빈도	50	22	21	7.908	0.001***
	평균	4.7	5.45	6.76		
인터넷 주민불편사항 신고방 운영	빈도	50	17	20	4.454	0.015**
	평균	5.08	6.06	6.4		
실시간 인터넷 공무원과 대화방 운영	빈도	50	19	24	2.392	0.097*
	평균	5.22	5.42	6.17		
이동 민원실 운영	빈도	50	33	16	5.719	0.005***
	평균	5.24	6.61	5.81		
주민서비스현장제도 구체화	빈도	50	24	20	4.883	0.01***
	평균	5.28	6.5	6.55		
주민자치센터 활용한 민원센터 개설	빈도	50	22	25	6.079	0.003***
	평균	5.32	6.45	6.8		
시정케이블TV 개국 활용	빈도	50	19	17	0.592	0.556
	평균	5.26	5.63	5.88		
각 지역에 주민신문고 설치 운영	빈도	50	19	26	2.994	0.055*
	평균	5.32	5.37	6.46		

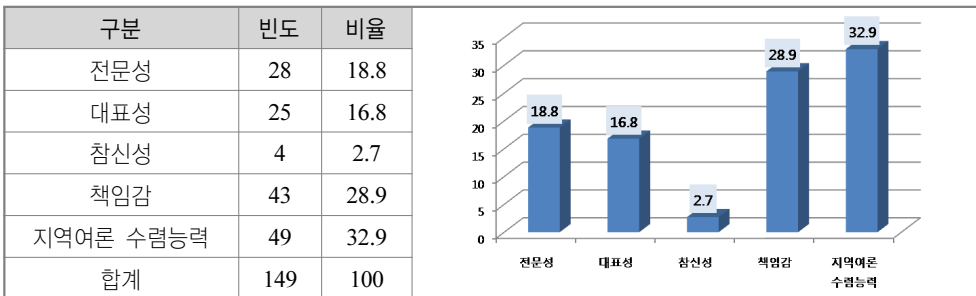
구분		마산시	창원시	진해시	F값	유의확률
지역사랑방 개설하여 민원담당공무원 배치 및 의견수렴	빈도	50	21	29	2.86	0.062*
	평균	5.64	5.81	6.72		
주민만족도조사	빈도	50	22	19	3.398	0.038**
	평균	5.56	6.59	6.68		

참조: * $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

□ 주민참여방안 관련 인재풀 구성 방안

- 주민참여방안 관련 인재풀 구성 방안에 대해서 인재풀 구성시 고려사항으로 지역여론 수렴능력이 32.9%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로는 책임감이 28.9%를 차지하였음.
- 반면에 참신성은 가장 낮은 2.7%만이 응답하였음.
- 주민참여방안 마련시 인재풀 구성의 고려사항과 관련하여 지역별로 인식의 차이가 있는지를 살펴본 결과 각 시별로 많은 격차를 보임.
 - 마산시의 경우 대표성이 34.0%로 가장 높게 나타남.
 - 반면, 창원시는 책임감이 38.8%로 가장 높게 나타남.
 - 진해시는 지역여론 수렴능력이 44.0%로 가장 높게 나타나고 있음.
- 참신성에 대해서는 3개 시 모두 가장 낮은 점수를 주고 있는 것으로 나타남.

〈표 3-26〉 주민참여방안 마련시 인재풀 구성의 고려사항



〈표 3-27〉 주민참여방안 마련시 인재풀 구성의 고려사항 교차분석결과

구분		전문성	대표성	참신성	책임감	지역여론 수렴능력	전체
마산시	빈도	9	17	2	12	10	50
	비율	18.00	34.00	4.00	24.00	20.00	100.00
창원시	빈도	8	3	2	19	17	49
	비율	16.30	6.10	4.10	38.80	34.70	100.00
진해시	빈도	11	5	0	12	22	50
	비율	22.00	10.00	0.00	24.00	44.00	100.00
전체	빈도	28	25	4	43	49	149
	비율	18.80	16.80	2.70	28.90	32.90	100.00

- 주민참여방안 마련시 인재풀에 반드시 들어가야 할 사람으로는 주민자치위원이 41.9%로 가장 많았으며, 다음으로는 전문가집단이 39.9%를 차지하였음
- 지역 언론인(2%)과 지역 종교인(2%) 등은 가장 낮은 점수를 받고 있음.
- 주민참여방안 마련 시 인재풀에 들어가야 할 사람에 대해서 지역별로 인식의 차이가 있는지를 살펴본 결과, 3개 시가 유사한 반응을 보이고 있음.
 - 마산시는 전문가집단이 44.0%로 가장 많았으며, 다음으로 주민자치위원(38.0%) 순임.
 - 창원시는 주민자치위원과 전문가집단이 각각 37.5%로 가장 높게 나타남.
 - 진해시는 주민자치위원이 50.0%, 전문가 집단이 38.0% 등으로 각각 높게 나타남.

〈표 3-28〉 주민참여방안 마련시 인재풀에 반드시 들어가야 할 사람

구분	빈도	비율
지역 언론인	3	2
지역NGO	16	10.8
주민자치위원	62	41.9
지역 종교인	3	2
전문가집단	59	39.9
통반장	5	3.4
합계	148	100

- 마산시와 진해시는 언론인과 종교인이 최하 점수를 받은 반면, 창원시는 통반장이 최하점수를 받고 있음.

〈표 3-29〉 주민참여방안 마련시 인재풀에 들어가야 할 사람 교차분석결과

구분		지역 언론인	지역 NGO	주민자치 위원	지역 종교인	전문가 집단	통반장	전체
마산시	빈도	0	7	19	0	22	2	50
	비율	0.00	14.00	38.00	0.00	44.00	4.00	100.00
창원시	빈도	3	5	18	3	18	1	48
	비율	6.30	10.40	37.50	6.30	37.50	2.10	100.00
진해시	빈도	0	4	25	0	19	2	50
	비율	0.00	8.00	50.00	0.00	38.00	4.00	100.00
전체	빈도	3	16	62	3	59	5	148
	비율	2.00	10.80	41.90	2.00	39.90	3.40	100.00

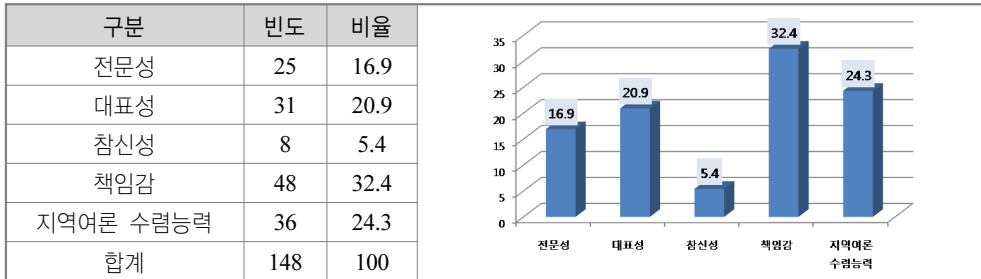
- 주민참여방안 마련시 인재풀 인원수와 관련하여 10명이 26.5%로 가장 많은 빈도를 차지하였으며, 다음으로는 5명과 20명이 13.7%로 나타남.
- 평균 인재풀 인원수는 12.97명으로 나타났으며, 표준편차 11.001으로 나타남.

〈표 3-30〉 주민참여방안 마련시 인재풀 인원수

구분	빈도	비율	구분	빈도	비율
3명	1	0.9	15명	10	8.5
5명	16	13.7	16명	1	0.9
6명	7	6	17명	1	0.9
7명	7	6	20명	16	13.7
8명	8	6.8	25명	1	0.9
9명	1	0.9	30명	4	3.4
10명	31	26.5	40명	1	0.9
11명	1	0.9	50명	1	0.9
12명	5	4.3	100명	1	0.9
13명	4	3.4	합계	117	100

- 주민자치회 구성의 고려사항으로는 책임감이 32.4%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로는 지역여론 수렴능력이 24.3%로 나타남.
- 참신성은 가장 낮은 점수를 받고 있는 것으로 나타남.

〈표 3-31〉 주민자치회 구성의 고려사항



- 주민자치회 구성의 고려사항과 관련하여 지역별 차이를 살펴본 결과 마산시와 창원시는 책임감을 가장 많이 지적하였으나, 진해시는 지역여론수렴능력을 가장 많이 지적하였음.

〈표 3-32〉 주민자치회 구성의 고려사항 교차분석결과

구분	전문성	대표성	참신성	책임감	지역여론 수렴능력	전체	
마산시	빈도	10	13	2	15	10	50
	비율	20.00	26.00	4.00	30.00	20.00	100.00
창원시	빈도	11	9	4	17	7	48
	비율	22.90	18.80	8.30	35.40	14.60	100.00
진해시	빈도	4	9	2	16	19	50
	비율	8.00	18.00	4.00	32.00	38.00	100.00
전체	빈도	25	31	8	48	36	148
	비율	16.90	20.90	5.40	32.40	24.30	100.00

- 주민자치회의 구성방법에 대해서는 통합시 지역명망가 추천 후 주민직선 선출이 34.6%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로는 주민자치위원회 추천이 24.3%를 차지하였음.

〈표 3-33〉 주민자치회 구성방법

구분	빈도	비율
주민직선	25	18.4
통반장 추천	13	9.6
주민자치위원회 추천	33	24.3
통합시 지역명망가 추천후 주민직선 선출	47	34.6
통합시장 임명	18	13.2
합계	136	100

- 주민자치회 구성방법에 대해서 지역별로 인식의 차이가 있는지를 살펴본 결과 모든 지역에서 통합시 지역명망가 추천 후 주민직선 선출을 가장 선호하는 것으로 나타남.

〈표 3-34〉 주민자치회 구성방법 교차분석결과

구분	주민직선	통반장 추천	주민자치위원회 추천	통합시 지역명망가 추천후 주민직선 선출	통합시장 임명	전체	
마산시	빈도	10	9	7	15	7	48
	비율	20.80	18.80	14.60	31.30	14.60	100.00
창원시	빈도	8	0	10	15	8	41
	비율	19.50	0.00	24.40	36.60	19.50	100.00
진해시	빈도	7	4	16	17	3	47
	비율	14.90	8.50	34.00	36.20	6.40	100.00
전체	빈도	25	13	33	47	18	136
	비율	18.40	9.60	24.30	34.60	13.20	100.00

- 주민자치회의 구성 시 인원수와 관련하여 가장 많은 빈도를 차지한 것은 10명으로 36.8%로 나타났으며, 다음으로는 20명이 16.2%로 나타남.
- 주민자치회의 구성 시 평균 인원수는 13.5명이며, 표준편차 10.074로 나타남.

〈표 3-35〉 주민자치회 구성 시 인원수

구분	빈도	비율	구분	빈도	비율
5	13	11.1	15	14	12
6	1	0.9	16	3	2.6
7	3	2.6	20	19	16.2
8	3	2.6	25	1	0.9
9	1	0.9	30	3	2.6
10	43	36.8	40	1	0.9
11	1	0.9	100	1	0.9
12	9	7.7	합계	117	100
13	1	0.9			

- 주민자치위원회 구성 시 고려사항에 대해서 지역여론 수렴능력이 36.7%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로는 대표성(21.3%), 책임감(20.7%) 등의 순으로 나타나고 있음.
- 반면에 참신성에 대해서는 가장 적은 응답자들(7.3%)이 지지하고 있음.

〈표 3-36〉 주민자치위원회 구성시 고려사항

구분	빈도	비율
전문성	21	14
대표성	32	21.3
참신성	11	7.3
책임감	31	20.7
지역여론 수렴능력	55	36.7
합계	150	100

- 주민자치위원회 구성 시 고려사항과 관련하여 지역별로 인식의 차이가 있는지를 살펴본 결과
 - 마산시는 책임감(32.0%), 대표성(26.0%), 전문성(20.0%) 등의 순으로 나타남.
 - 창원시는 지역여론 수렴능력(40.0%), 대표성(20%), 전문성(16%) 등의 순으로 나타나고 있음.
 - 진해시는 지역여론 수렴능력(54.0%), 대표성(18.0%), 책임감(16.0%) 등의 순으로 나타나고 있음.

〈표 3-37〉 주민자치위원회 구성 시 고려사항 교차분석결과

구분		전문성	대표성	참신성	책임감	지역여론 수렴능력	전체
마산시	빈도	10	13	3	16	8	50
	비율	20.00	26.00	6.00	32.00	16.00	100.00
창원시	빈도	8	10	5	7	20	50
	비율	16.00	20.00	10.00	14.00	40.00	100.00
진해시	빈도	3	9	3	8	27	50
	비율	6.00	18.00	6.00	16.00	54.00	100.00
전체	빈도	21	32	11	31	55	150
	비율	14.00	21.30	7.30	20.70	36.70	100.00

- 주민자치위원회 구성 시 반드시 들어가야 할 사람은 주민자치위원이 46.3%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로는 전문가집단이 28.2%를 차지하였음.
- 지역 언론인(2.7%), 지역 NGO(6.7%), 지역 종교인(2.0%) 등은 그다지 주민들의 지지를 받지 못하는 것으로 나타나고 있음.

〈표 3-38〉 주민자치위원회 구성 시 반드시 들어가야 할 사람

구분	빈도	비율
지역 언론인	4	2.7
지역NGO	10	6.7
주민자치위원	69	46.3
지역 종교인	3	2
전문가집단	42	28.2
통반장	21	14.1
합계	149	100

- 주민자치위원회 구성 시 반드시 들어가야 할 사람에 대해서 지역별로 인식의 차이가 있는지를 살펴본 결과 마산시와 창원시는 전문가집단이라는 응답이 각각 44.9%, 34.0%로 가장 높게 나타났으나, 진해시의 경우 주민자치위원이라는 응답이 72.0%로 가장 높게 나타나 차이를 보임.

〈표 3-39〉 주민자치위원회 구성 시 반드시 들어가야 할 사람 교차분석결과

구분		지역 언론인	지역 NGO	주민자치 위원	지역 종교인	전문가 집단	통반장	전체
마산시	빈도	1	3	19	0	22	4	49
	비율	2.00	6.10	38.80	0.00	44.90	8.20	100.00
창원시	빈도	2	5	14	2	17	10	50
	비율	4.00	10.00	28.00	4.00	34.00	20.00	100.00
진해시	빈도	1	2	36	1	3	7	50
	비율	2.00	4.00	72.00	2.00	6.00	14.00	100.00
전체	빈도	4	10	69	3	42	21	149
	비율	2.70	6.70	46.30	2.00	28.20	14.10	100.00

- 주민자치위원회 구성 시 인원수는 10명(35.3%), 20명(31.1%) 등의 순서임.
- 주민자치위원회 구성 시 평균 인원수는 14.65명이며, 표준편차 10.071로 나타남.

〈표 3-40〉 주민자치위원회 구성 시 인원수

구분	빈도	비율	구분	빈도	비율
5명	13	10.9	15명	8	6.7
6명	2	1.7	18명	1	0.8
7명	2	1.7	20명	37	31.1
8명	1	0.8	25명	2	1.7
10명	42	35.3	30명	4	3.4
12명	3	2.5	100명	1	0.8
13명	2	1.7	합계	119	100
14명	1	0.8			

□ 인구 소수지역 의사반영을 위한 제도

- 인구가 적은 소수지역의 의사반영을 위해 필요한 제도로 공청회(54.5%), 민원실 (56.6%), 설문조사(59.8%), 주민자치위원회(63.8%), 주민자치센터(60.6%), 인터넷 민원창구(56.9%), 지역포럼 및 지역NGO(61.4%) 등이 많은 지지를 얻고 있는 것으로 나타남.

〈표 3-41〉 인구가 적은 소수지역의 의사반영을 위해 필요한 제도

구분		전혀 필요없다	필요없다	그저 그렇다	필요하다	매우 필요하다	합계
반상회	빈도	2	11	50	46	3	112
	비율	1.8	9.8	44.6	41.1	2.7	100
행정모니터제도	빈도	2	17	42	39	2	102
	비율	2	16.7	41.2	38.2	2	100
위원회제도	빈도	1	19	41	46	1	108
	비율	0.9	17.6	38	42.6	0.9	100
주민간담회	빈도		9	35	47	4	95
	비율		9.5	36.8	49.5	4.2	100
여론청취 대표전화	빈도	1	11	36	43	2	93
	비율	1.1	11.8	38.7	46.2	2.2	100
공청회	빈도	3	10	33	53	2	101
	비율	3	9.9	32.7	52.5	2	100
민원실	빈도		13	34	60	1	108
	비율		12	31.5	55.6	0.9	100
설문조사	빈도		9	30	56	2	97
	비율		9.3	30.9	57.7	2.1	100
주민자치위원회	빈도	1	9	28	61	6	105
	비율	1	8.6	26.7	58.1	5.7	100
조례제정 및 개폐청구제	빈도	2	7	34	43	5	91
	비율	2.2	7.7	37.4	47.3	5.5	100
주민투표	빈도		9	37	46	5	97
	비율		9.3	38.1	47.4	5.2	100
주민소송	빈도	3	8	31	44	4	90
	비율	3.3	8.9	34.4	48.9	4.4	100
주민참여예산제도	빈도	2	16	28	41	3	90
	비율	2.2	17.8	31.1	45.6	3.3	100
주민감사청구제	빈도	1	10	39	36	3	89
	비율	1.1	11.2	43.8	40.4	3.4	100
시민헌장제도	빈도	2	11	35	37	4	89
	비율	2.2	12.4	39.3	41.6	4.5	100
행정정보공개제도	빈도	3	12	32	37	9	93
	비율	3.2	12.9	34.4	39.8	9.7	100
주민자치센터	빈도		9	30	52	8	99
	비율		9.1	30.3	52.5	8.1	100

구분		전혀 필요없다	필요없다	그저 그렇다	필요하다	매우 필요하다	합계
인터넷 민원창구	빈도	1	4	39	47	11	102
	비율	1	3.9	38.2	46.1	10.8	100
지역포럼 및 지역NGO	빈도		12	27	53	9	101
	비율		11.9	26.7	52.5	8.9	100
지역에 주민신문고설치	빈도	2	7	31	46	4	90
	비율	2.2	7.8	34.4	51.1	4.4	100
주민만족도조사	빈도		13	37	49	6	105
	비율		12.4	35.2	46.7	5.7	100

- 인구가 적은 소수지역의 의사반영을 위해 필요한 제도와 관련해서 지역별로 인식의 차이가 있는지를 살펴본 결과 위원회제도의 경우 창원시, 주민간담회의 경우 진해시가 높게 나타났으며, 주민감사청구제의 경우 창원시가 낮게 나타남.

〈표 3-42〉 인구가 적은 소수지역의 의사반영을 위해 필요한 제도 분산분석결과

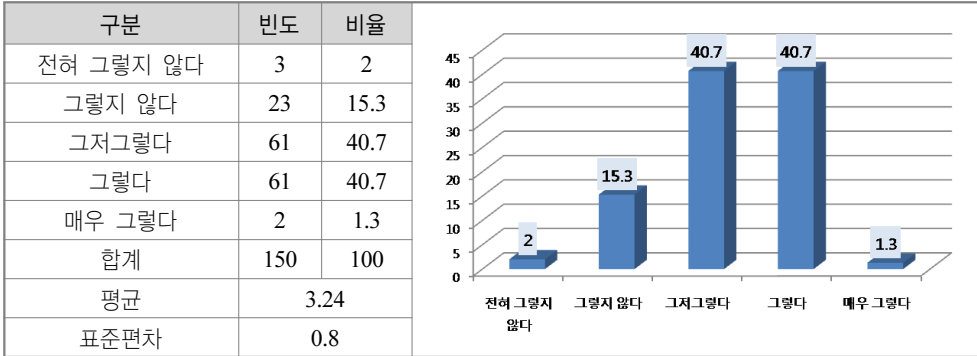
구분		마산시	창원시	진해시	F값	유의확률
반상회	빈도	49	31	32	0.546	0.581
	평균	3.24	3.39	3.41		
행정모니터제도	빈도	49	20	33	0.062	0.94
	평균	3.24	3.2	3.18		
위원회제도	빈도	49	25	34	3.567	0.032**
	평균	3.06	3.56	3.29		
주민간담회	빈도	49	15	31	4.326	0.016**
	평균	3.39	3.2	3.77		
여론청취 대표전화	빈도	49	18	26	0.19	0.828
	평균	3.37	3.28	3.42		
공청회	빈도	49	18	34	0.951	0.39
	평균	3.45	3.17	3.47		
민원실	빈도	49	25	34	1.069	0.347
	평균	3.43	3.32	3.59		
설문조사	빈도	49	17	31	0.359	0.699
	평균	3.49	3.47	3.61		
주민자치위원회	빈도	49	24	32	0.584	0.56
	평균	3.65	3.63	3.47		

구분		마산시	창원시	진해시	F값	유의확률
조례제정 및 개폐청구제	빈도	48	17	26	1.661	0.196
	평균	3.58	3.18	3.42		
주민투표	빈도	49	17	31	0.004	0.996
	평균	3.49	3.47	3.48		
주민소송	빈도	49	14	27	1.464	0.237
	평균	3.47	3.07	3.52		
주민참여예산제도	빈도	48	15	27	2.252	0.111
	평균	3.4	2.87	3.37		
주민감사청구제	빈도	49	14	26	8.413	0.000***
	평균	3.41	2.64	3.58		
시민헌장제도	빈도	49	14	26	1.649	0.198
	평균	3.35	3	3.5		
행정정보공개제도	빈도	49	18	26	1.8	0.171
	평균	3.57	3.17	3.23		
주민자치센터	빈도	49	19	31	1.682	0.191
	평균	3.63	3.32	3.71		
인터넷 민원청구	빈도	49	22	31	0.18	0.835
	평균	3.65	3.64	3.55		
지역포럼 및 지역NGO	빈도	49	22	30	0.167	0.847
	평균	3.63	3.55	3.53		
지역에 주민신문고 설치	빈도	49	16	25	0.362	0.698
	평균	3.43	3.63	3.48		
주민만족도조사	빈도	49	24	32	1.117	0.331
	평균	3.39	3.67	3.41		

참조: * $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

- 지역NGO의 인구 소수지역 의사 반영수단 적정성의 경우 그렇다는 응답이 42.0%로 나타남.
- ‘그저 그렇다’(40.7%)라고 응답한 것을 부정적으로 응답한 것으로 간주하면, 설문에 응답한 주민들의 58%가 지역NGO를 신뢰하지 않는 것으로 나타남.

〈표 3-43〉 지역NGO의 인구 소수지역 의사 반영수단 적정성



- 지역NGO의 인구 소수지역 의사 반영수단 적정성과 관련해서 지역별로 인식의 차이가 있는지를 살펴본 결과 차이가 없는 것으로 나타남.

〈표 3-44〉 지역NGO의 인구 소수지역 의사 반영수단 적정성 분산분석결과

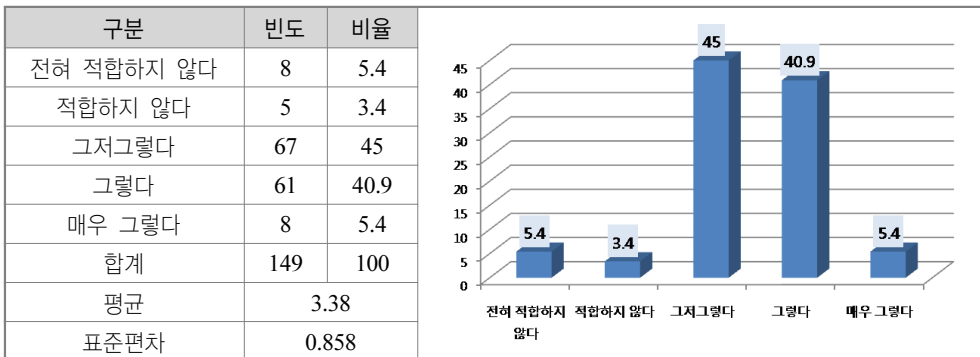
구분	마산시	창원시	진해시	F값	유의확률
빈도	50	50	50	2.322	0.102
평균	3.4	3.26	3.06		

참조 : *p<0.10, **p<0.05, ***p<0.01

□ 통합시 출범후 갈등해결도구

- 통합시 출범 후 갈등해결도구로서의 지역NGO의 적합성에 대해서는 그렇다는 응답이 46.3%를 차지하는 것으로 나타나고 있음.

〈표 3-45〉 통합 시 출범 후 갈등해결도구로서의 지역NGO의 적합성



- ‘그저 그렇다’(45.0%)라고 응답한 것을 부정적으로 응답한 것으로 간주하면, 설문에 응답한 주민들의 53.7%가 지역NGO를 신뢰하지 않는 것으로 나타남.
- 통합시 출범 후 갈등해결도구로서의 지역NGO의 적합성과 관련해서 지역별로 인식의 차이가 있는지를 살펴본 결과 차이가 없는 것으로 나타남.

〈표 3-46〉 통합시 출범후 갈등해결도구로서의 지역NGO의 적합성 분산분석결과

구분	마산시	창원시	진해시	F값	유의확률
빈도	50	49	50	1.311	0.273
평균	3.5	3.22	3.4		

참조 : * $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

- NGO 지원을 위한 중간지원조직의 도입 필요성과 관련해서는 필요하다는 응답이 60.6%로 매우 높게 나타나고 있어 필요성에 대해서 긍정적으로 인식하는 것으로 나타남.

〈표 3-47〉 NGO 지원을 위한 중간지원조직의 도입 필요성

구분	빈도	비율
전혀 필요하지 않다	4	2.7
필요하지 않다	15	10
그저그렇다	40	26.7
필요하다	86	57.3
매우 필요하다	5	3.3
합계	150	100
평균	3.49	
표준편차	0.825	

- NGO 지원을 위한 중간지원조직의 도입 필요성과 관련해서 지역별로 인식의 차이가 있는지를 살펴본 결과 차이가 없는 것으로 나타남.

〈표 3-48〉 NGO 지원을 위한 중간지원조직의 도입 필요성 분산분석결과

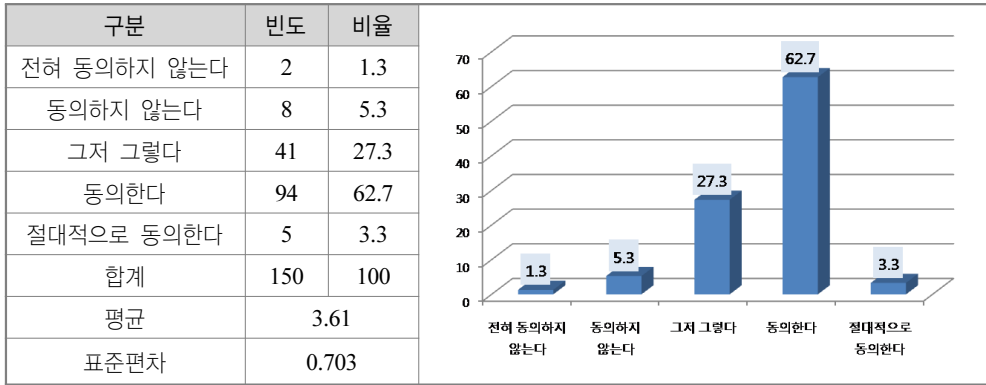
구분	마산시	창원시	진해시	F값	유의확률
빈도	50	50	50	0.476	0.622
평균	3.58	3.44	3.44		

참조 : *p < 0.10, **p < 0.05, ***p < 0.01

□ 지역공동체 육성방안

- 지역공동체 육성방안에 대해서 동의한다는 응답은 66.0%로 매우 높게 나타나고 있어 지역공동체 육성방안에 대해서 긍정적으로 인식하고 있는 것으로 나타남.

〈표 3-49〉 지역공동체 육성에 대한 의견



- 지역공동체 육성에 대한 의견과 관련해서 지역별로 인식의 차이가 있는지를 살펴본 결과 차이가 없는 것으로 나타남.

〈표 3-50〉 지역공동체 육성에 대한 의견 분산분석결과

구분	마산시	창원시	진해시	F값	유의확률
빈도	50	50	50	0.174	0.841
평균	3.6	3.66	3.58		

참조 : *p < 0.10, **p < 0.05, ***p < 0.01

- 지역공동체 육성을 위한 바람직한 제도로는 지역NGO 활성화가 6.64점으로 가장 높게 나타났으며, 다음으로는 주민소모임 활성화가 6.04점을 차지하였음.
 - 지역 소규모 신문 발행 및 활용(5.97%), 반상회(5.9%) 등이 그 다음 순위를 기록하고 있음.
- 지역NGO는 현재 주민들로부터 인구 소수지역 의사 반영수단이나 통합시 갈등 해결수단으로 인정받고 있지 못하지만, 지역공동체 육성을 위해서는 필요한 것으로 나타나고 있음.

〈표 3-51〉 지역공동체 육성을 위한 바람직한 제도

구분	빈도	평균	표준편차
주민자치센터	92	5.88	2.238
주민자치위원회	99	5.88	2.214
지역포럼 활성화	83	5.48	1.959
주민사랑방운영	84	5.9	1.867
지역NGO 활성화	111	6.64	1.863
주민소모임 활성화	80	6.04	1.746
반상회	82	5.9	1.837
지역 소규모 신문발행 및 활용	78	5.97	1.872

- 지역공동체 육성을 위한 바람직한 제도와 관련해서 지역별로 인식의 차이가 있는지를 살펴본 결과 주민자치센터, 주민자치위원회, 지역NGO 활성화 등에서 인식의 차이를 보이는 것으로 나타남.
- 마산시 주민들은 주민소모임 활성화, 지역NGO 활성화, 반상회, 지역 소규모 신문 발행 및 활용, 지역포럼 활성화 등의 순으로 응답함.
- 창원시 주민들은 주민자치센터, 지역NGO 활성화, 지역 소규모 신문 발행 및 활용, 반상회, 주민사랑방 운영 등의 순으로 응답함.
- 진해시 주민들은 지역NGO 활성화, 주민자치위원회, 주민소모임 활성화, 지역 소규모 신문 발행 및 활용 등의 순으로 응답함.

〈표 3-52〉 지역공동체 육성을 위한 바람직한 제도 분산분석결과

구분		마산시	창원시	진해시	F값	유의확률
주민자치센터	빈도	49	29	14	10.45	0.000***
	평균	5.2	7.31	5.29		
주민자치위원회	빈도	49	21	29	4.571	0.013**
	평균	5.29	6	6.79		
지역포럼 활성화	빈도	49	19	15	0.413	0.663
	평균	5.59	5.53	5.07		
주민사랑방운영	빈도	49	18	17	0.514	0.6
	평균	5.76	6.28	5.94		
지역NGO 활성화	빈도	49	31	31	6.921	0.001***
	평균	5.94	7.26	7.13		
주민소모임 활성화	빈도	49	14	17	0.136	0.873
	평균	5.98	6	6.24		
반상회	빈도	49	17	16	0.643	0.528
	평균	5.8	6.35	5.75		
지역 소규모 신문발행 및 활용	빈도	49	14	15	2.19	0.119
	평균	5.69	6.86	6.07		

참조 : *p < 0.10, **p < 0.05, ***p < 0.01

3. 분석결과 요약

- 주민참여 활성화를 위한 바람직한 제도로는 행정정보공개제도(6.22), 주민소송(5.9), 민원실 활용(5.83), 주민자치위원회(5.78), 시민현장제도(5.66)로 나타났다.
 - 특히 진해시의 경우는 주민감사청구제(6.15), 주민참여예산제도(6.07)로 타 지역에 비해 높게 나타났다.
- 본 설문지의 응답자들은 현재 한국의 주민참여제도 중 대다수의 제도들을 모르고 있거나 이러한 제도들이 주민참여수단으로 기능을 제대로 발휘하고 있지 않다고 생각하는 것으로 나타났다.
 - 이러한 제도들 중 참여수단으로 기능을 제대로 발휘하고 있다고 긍정적인 응답을 보인 것은 반상회(41.6%)와 민원실 운영(40.0%) 둘 뿐임. 그러나 이러한 제도에 대한 긍정적 응답률 역시 40%를 약간 상회하고 있음.
 - 대다수의 제도에 대한 긍정적 응답률은 25%에서 33%정도임.

- 특히 시민현장제도(54.5%), 조례제정 및 개폐청구제(51.7%), 주민참여예산제도(51.7%), 주민감사청구제(51.7%) 등은 모르겠다는 응답이 과반수 이상을 차지하고 있어 대다수의 주민들이 인식하고 있지 못한 제도로 나타났다.
- 이들 제도들이 주민참여수단으로 기능을 제대로 발휘할 수 있도록 제도적 지원 및 홍보가 필요하다고 생각됨.
- 지역주민들이 현재 참여중인 제도로 가장 많이 참여하고 있는 제도는 민원실제도와 반사회로 이 제도에 대한 활성화 장치가 필요하다고 생각됨.
- 통합시장 견제의 주체로 가장 많은 응답을 차지한 주체는 지방의회임.
 - 그러나 잘 모르겠다는 응답이 28.7%로 나타나고 있어 통합시장의 견제주체에 대한 인식의 제고를 위한 노력이 필요할 것으로 판단됨.
- 창원시를 통합시의 명칭으로 하는 것에 대한 적합성 여부를 질문한 결과 적합하다는 응답이 46.7%로 가장 높게 나타났으며, 모르겠다는 응답은 34.0%를 차지함.
 - 지역별로 통합시의 명칭으로 통합 창원시의 적합성 여부에 인식의 차이가 있는지를 살펴본 결과 창원시는 적합하다는 응답이 62.0%로 매우 높게 나타났으나, 마산시는 적합하다는 응답이 32.0%로 매우 낮게 나타나고 있어 차이를 보임.
- 통합시의 명칭을 결정하는 방법으로 가장 많은 지지를 받은 방법은 통합시 명칭 위원회에서 결정(29.0%)과 시민대상 명칭 공모하여 결정(29.0%)으로 나타남.
 - 지역별로 인식의 차이가 있는지를 살펴본 결과 마산시의 주민은 시민대상 명칭공모하여 결정이 37.0%로 가장 많았으나, 창원시와 진해시는 통합시 명칭위원회에서 결정이 각각 31.3%, 34.6%로 가장 많았음.
- 통합 창원시로 결정시 진해, 마산 주민의 소외감 수준을 살펴본 결과 그저그렇다는 응답은 40.9%로 가장 많았으며, 소외감이 크다는 인식은 36.9%로 높게 나타났다.
 - 평균은 2.85점으로 보통(3점)보다 낮게 나타나고 있어 소외감을 느끼는 것으로 나타남. 이들의 소외감을 해소할 수 있는 방안 마련이 필요하다고 판단됨.
- 마산, 진해 주민의 소외감을 해소하기 위한 방안으로는, 투명행정(6.25), 지역포럼 활성화(5.88점), 지역공동체 육성(5.71) 등이 바람직한 대안으로 제시되고 있음.

- 주민참여제도의 보완 필요성에 대해서는 주민참여제도 전반에 걸쳐 모두 보완이 필요하다고 인식하는 것으로 나타남.
 - 특히, 반상회(36.6%), 행정모니터제도(39.2%), 위원회제도(45.0%), 주민간담회(37.8%), 여론청취 대표전화(43.0%), 공청회(39.6%), 민원실(39.8%), 행정정보 공개제도(38.2%), 주민만족도제도(43.8%) 등에 대해서는 보완이 필요하다는 인식이 매우 높은 것으로 나타남.
- 고객대응시스템의 구축 방안과 관련하여 주민만족도조사(6.04점), 지역사랑방 개설하여 민원담당공무원 배치 및 의견수렴(5.99점), 주민자치센터 활용한 민원센터 개설(5.96), 주민서비스현장제도 구체화(5.86), 이동 민원실운영(5.79)순으로 나타남.
- 주민참여방안 관련 인재풀 구성 방안에 대해서 인재풀 구성시 고려사항으로 지역여론 수렴능력이 32.9%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로는 책임감이 28.9%를 차지하였음.
- 주민참여방안 마련시 인재풀에 반드시 들어가야 할 사람으로는 주민자치위원이 41.9%로 가장 많았으며, 다음으로는 전문가집단이 39.9%를 차지하였음.
- 주민자치회 구성의 고려사항으로는 책임감이 32.4%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로는 지역여론 수렴능력이 24.3%로 나타남.
- 주민자치회 구성방법에 대해서 지역별로 인식의 차이가 있는지를 살펴본 결과 모든 지역에서 통합시 지역명망가 추천 후 주민직선 선출을 가장 선호하는 것으로 나타남.
- 주민자치위원회 구성 시 고려사항에 대해서 지역여론 수렴능력이 36.7%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로는 대표성이 21.3%를 차지하였음.
- 주민자치위원회 구성 시 반드시 들어가야 할 사람은 주민자치위원이 46.3%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로는 전문가집단이 28.2%를 차지하였음.
- 인구가 적은 소수지역의 의사반영을 위해 필요한 제도와 관련하여 모든 제도에 대해서 필요성을 인식하고 있는 것으로 나타남.
 - 특히, 공청회(54.5%), 민원실(56.6%), 설문조사(59.8%), 주민자치위원회(63.8%),

주민자치센터(60.6%), 인터넷 민원창구(56.9%), 지역포럼 및 지역NGO(61.4%) 등에 대한 필요성이 높게 나타남.

- 지역NGO의 인구 소수지역 의사 반영수단 적정성의 경우 그렇다는 응답이 42.0%로 높게 나타남.
- 통합시 출범 후 갈등해결도구로서의 지역NGO의 적합성에 대해서는 그렇다는 응답이 46.3%를 차지하는 것으로 나타나고 있어 지역NGO가 적합하다고 인식하는 것으로 나타남.
- NGO 지원을 위한 중간지원조직의 도입 필요성과 관련해서는 필요하다는 응답이 60.6%로 매우 높게 나타나고 있어 필요성에 대해서 긍정적으로 인식하는 것으로 나타남.
- 지역공동체 육성방안에 대해서 동의한다는 응답은 66.0%로 매우 높게 나타나고 있어 지역공동체 육성방안에 대해서 긍정적으로 인식하고 있는 것으로 나타남.
- 지역공동체 육성을 위한 바람직한 제도로는 지역NGO 활성화(6.64), 주민소모임 활성화(6.04), 지역 소규모 신문발행 및 활용(5.97), 반상회(5.9), 주민자치위원회(5.88), 주민자치센터(5.88)순으로 나타났음.

4. 분석결과 문제점 분석 및 시사점 도출

가. 분석결과 문제점 분석

- 첫째, 위원회는 위원회의 대표성 미흡으로 사회저변층 여론수렴이 미흡하다는 점이 지적되고 있으며, 운영의 형식화 등이 문제점으로 제기되고 있음.
 - 위원회가 실질적인 참여의 장이 될 수 있도록 형식적인 위원회의 운영을 지양하고 위원회에 부의된 안건에 대하여 위원들이 실질적인 영향력을 발휘할 수 있도록 해야 함.
 - 위원구성에 있어서 다양한 계층의 여론이 균형 있게 대표되도록 위원회를 구성할 것이 요청되며, 전문적 지식이 필요한 위원회의 경우는 필요한 전문인력으로 구성하되 시책방향에 대하여 중립적 및 반대적 의견의 소지자도 반드시 위원회에 포함되도록 해야 함.

- 둘째, 여론청취대표전화는 자동응답 형식으로 시정소식 및 민원안내만을 하고 있고, 일부에서는 공무원 직접통화방식으로 민원을 직접처리하고 있으며, 또 다른 일부에서는 민원처리기동반과 연계하여 운영하고 있음.
 - 이에 대해서는 공공문제에 대한 건의보다는 개별민원의 처리위주로 운영되고 있는 점, 민원에 대한 처리체제가 미흡하고, 정책과정에 대한 환류기능이 취약한 점 등이 문제점으로 지적되고 있음.
 - 여론청취대표전화는 가장 적은 비용으로 주민의 정책과정에의 참여를 용이하게 하는 장점이 있음.
 - 현재 전국적으로 보편화되고 있는 민원대표전화를 개별민원에 대한 접수 및 처리용으로서 보다는 기본적으로 이를 포함한 보편적인 참여의 통로로 발전시키는 것이 바람직함.
 - 무인응답식(ARS)보다는 전담직원에 의한 직접통화방식이 보다 충실한 여론의 투입 및 활용도 제고에 유리할 것이며, 아울러 주민의 요청으로 단순개별민원과 정책건의로 분류하고 이를 체계적으로 처리하고 정책과정에 반영시킬 수 있는 조직체계의 뒷받침이 병행되어야 함.
- 셋째, 공청회는 정부의 시책에 대하여 주민들이 참석 또는 발언할 수 있는 참여의 장으로서 의의가 있으나, 이 역시 참여대상자 선정의 공정성 문제, 참여율 저조 등이 문제점으로 제기되고 있으며 특히 시책의 정당성 확보수단으로 형식적으로 개최되는 경향이 높는데 대한 비판이 많음.
 - 이미 결정된 시책의 합리화를 위한 형식적 개최를 지양하고 시책과 관련하여 주민의 다양한 의견개진의 기회로 활용할 것이 요청되며, 또한 공청회에서 제시된 의견은 적극적으로 시책에 반영함으로써 주민의 참여의지를 고양시켜야 함.
 - 아울러 공청회를 통하여 다수 주민의 객관적인 여론을 수렴하기 위하여 공청회의 공개성을 제고하려는 노력이 필요하며, 지정토론자의 수를 지나치게 많게 하여 준비된 발언만으로 공청회가 종료되지 않도록 해야 할 것임.
- 넷째, 행정모니터제도는 정부에 협조적인 인사가 과다대표되는 경향과 모니터가 제보하는 여론의 객관성 미흡 등의 한계를 노출하고 있는 형편임.
 - 행정모니터제도의 운용에 있어서 핵심적인 사항은 모니터 선정에 있어서의 객

- 관성 및 공정성을 확보하는 일임.
- 구체적으로는 지방정부에 협조적인 주민이 과다대표되지 않도록 무작위 추출 방법에 의하여 모니터를 선정해야 하며, 모니터 인원의 확대지정, 접수된 여론 처리결과의 신속한 통보, 모니터의 순환지정 등도 필요함.
- 다섯째, 간담회의 문제점으로는 저조한 개최횟수, 참여대상자 선정의 작위성, 다수 주민 참여곤란으로 대표성 있는 여론수렴 곤란, 형식적 운영 등이 지적되고 있음.
- 기본적으로 간담회에 참여하는 대상주민을 선정함에 있어서 작위성으로 배제하여야 함.
 - 즉, 간담회는 참여대상에 원칙적으로 제한을 두지 말고 “나도 한마디 형식”으로 운영함으로써 다수 주민에게 의견개진의 기회를 제공하는 제도로 정착시켜야 한다는 것임.
 - 또한 간담회는 시책홍보보다는 주민참여기회의 부여 또는 여론수렴을 목적으로 하여 개최되어야 함.
 - 이를 위해 간담회의 개최일시 및 장소에 대한 공고를 사전에 충분히 할 것이 요청되며, 간담회는 여러 장소에서 다양한 주민을 대상으로 실시하여 개최횟수를 늘리는 것이 바람직함.
- 여섯째, 반사회는 정부시책의 홍보 및 주민의 여론수렴을 목적으로 1976년 5월에 조직된 전국적인 주민조직으로 비교적 높은 참석률을 보이는 가장 보편적인 주민참여제도이나 부정적 인식이 팽배하여 잠재적 가능성에 비해 제 기능을 다하지 못하고 있음.
- 반사회는 풀뿌리민주주의의 기간조직으로 활성화될 잠재력에도 불구하고 지금까지의 파행적 운영으로 부정적 시각이 높으므로 이를 불식하기 위해 정책과정에 대한 여론의 투입 또는 주민간의 담화(deliberation)를 위한 장으로 변환시킬 필요가 있음.
- 또한 통합창원시민들은 ‘조례제정 및 개폐청구제’, ‘주민참여예산제도’, ‘주민감사청구제’ 등은 모르겠다는 응답이 대다수를 차지하고 있어 반사회나 주민자치센터 등을 통해 이러한 참여제도에 대한 홍보와 교육을 통한 지역주민들의 인식제고를 위한 노력이 필요함.

나. 시사점

- 주민참여 활성화를 위한 바람직한 제도에 관한 설문조사의 결과에 의하면, 행정 정보공개제도(6.22), 주민소송(5.9), 민원실 활용(5.83) 등에 대한 응답 비율이 높아 주민들은 지역사회의 공동체 의식이나 주인의식이 결여된 개인의 이익 중심으로 생각하는 경향이 있음.
 - 따라서 주민들은 지역사회의 주인의식을 가지고 지역사회의 공통적인 문제해결이나 지역사회의 공공이익을 위하여 적극적으로 참여하기 보다는 개인적인 이익이나 필요에 의해서 소극적으로 행동하는 것으로 나타나고 있음.
- 현재 제대로 기능하고 있는 주민참여제도에 대한 설문결과, ‘그저 그렇다’라는 응답을 부정적인 응답으로 간주한다면, 설문에서 제시한 16개 제도 중에서 13개 제도에 대하여 부정적인 입장을 보임.
 - 특히 조례제정 및 개폐청구제, 주민참여예산제도, 주민감사청구제, 시민현장제도 등은 응답자의 과반수 이상이 ‘모르겠다’라고 응답하고 있어서 주민참여제도에 대한 인식이 낮은 것으로 판단됨.
 - 이들 제도들이 주민참여수단으로 기능을 제대로 발휘할 수 있도록 제도적 지원 및 홍보가 필요하다고 생각됨.
- 지역주민들이 현재 참여중인 제도는 민원실제도, 반사회, 주민투표, 설문조사 등의 순으로 나타나고 있으며, 조례제정 및 개폐청구제도, 시민현장제도, 주민참여예산제도, 주민감사청구제도 등에는 참여가 저조한 것으로 나타남.
 - 이는 적극적인 참여 활동 보다는 주어진 여건에 따라 수동적으로 의견을 표출하는 소극적인 참여의 경향이 높은 것으로 판단됨.
- 통합시장 견제의 주체로 가장 많은 응답을 차지한 주체는 지방의회이지만, 잘 모르겠다는 응답이 두번째로 높게 나타나고 있어 주민들이 단체장 견제 주체에 대하여 잘 모르거나 그다지 큰 관심이 없는 것으로 판단되고 있음.
 - 이는 단체장 견제 주체들의 활동이 미약하여 주민들에게 충분히 전달되지 못한 결과라고 판단됨.

- 통합 창원시로 결정시 진해, 마산 주민의 소외감 수준을 살펴본 결과, 많은 주민들이 소외감을 느끼는 것으로 나타나고 있으므로 이들의 소외감을 해소할 수 있는 방안 마련이 필요하다고 판단됨.
- 마산, 진해 주민의 소외감을 해소하기 위한 방안으로는 투명행정, 지역포럼 활성화, 지역공동체 육성 등이 제시되고 있음.
- 주민참여제도의 보완 필요성에 대해서는 주민참여제도 전반에 걸쳐 모두 보완이 필요하다고 인식하는 것으로 나타남.
- 바람직한 고객대응시스템의 구축방안은 주민만족도조사, 지역사랑방 개설하여 민원담당공무원 배치 및 의견수렴, 주민자치센터 활용한 민원센터 개설, 주민서비스현장제도 구체화, 이동 민원실운영 등의 순으로 나타남.
- 주민참여방안 관련 인재풀 구성시 고려사항으로 지역여론 수렴능력과 책임감이 강조된 반면에, 주민자치회 구성시 고려사항으로는 지역여론 수렴능력과 책임감이 중요하다는 의견이 제시됨.
- 인재풀과 주민자치위원회에 반드시 들어가야 할 사람으로는 주민자치위원과 전문가집단을 꼽고 있음.
- 인구가 적은 소수지역의 의사반영을 위해 필요한 제도와 관련하여 모든 제도에 대해서 필요성을 인식하고 있는 것으로 나타남.
- 지역NGO는 인구 소수지역 의사 반영수단과 통합시 출범 후 갈등해결도구로서 지역 주민들의 신뢰를 얻지 못하는 것으로 나타남.
 - 다만, 지역공동체 육성을 위하여 지역NGO의 활성화가 필요하고 지역 NGO 지원을 위한 중간지원조직의 도입이 필요하다는 응답이 매우 높게 나타남.
 - 지역공동체 육성을 위한 바람직한 제도로는 주민소모임 활성화, 지역 소규모 신문발행 및 활용, 반상회, 주민자치위원회 등도 주민들의 많은 지지를 얻고 있음.

제 4 장

외국사례 분석

제1절 미 국

제2절 일 본



제4장

외국사례 분석

제1절 미 국

1. 미국 주민참여의 기본 원칙

- 미국의 참여제도는 자유주의와 공동체주의라는 두 가지 기본 원칙을 가지고 출발함.
- 자유주의는 정보제공과 협의를 중시하는 참여를 강조함.
 - 극단적인 자유주의는 정치적 영역과 경제적 영역의 엄격한 분리를 주장함.
 - 참여를 많이 할수록 정치적 비용이 많이 들기 때문에 주민참여는 최소한으로 하여야 한다고 주장함.
 - 주민참여란 참여자들이 그들의 이념을 확인하고 선호를 시현하여 의사결정의 불확실성과 정보의 비대칭성을 줄여서 정치제도의 효율화에 기여하는 것이 목적이라고 함.
 - 따라서 자유주의적 관점에서의 참여는 행정관료제의 효율적인 운영을 위한 자문심의기능만으로 충분하다고 주장함.
- 공동체주의는 매우 구체적이고 적극적인 의사결정에의 참여를 강조함.
 - 공동체주의자는 개인의 경제적 가치 보다는 전체 공동체의 이익을 중시하여 정치는 공동선을 실현하는 과정이라고 봄.
 - 의사결정의 불확실성을 줄이는 수준을 넘어서 시민들의 삶에 영향을 주는 정책을 시민 스스로 결정하는 단계라고 함.
 - 가급적 동질적 단위로 공동체를 구성하고 그 공동체의 이익을 대표하는 공동체 비영리조직들을 활성화하여 그 조직들을 중심으로 주요의사결정과정에 참여하고, 구체적인 수준의 자문기능을 수행하는 것이 주민참여라고 봄.

2. 미국 지방정부의 주민참여 제고를 위한 제도적 장치

- 효과적인 지방정부는 주민들이 정책, 프로그램, 이슈에 관해 알고 있고, 진행 과정에서 주민들의 적극적인 참여가 필요하다는 것을 인식하고 있음.
 - 지방정부는 단순히 주민을 고객 혹은 서비스의 대상으로서가 아니라 문제 해결의 동참 기회를 주민들에게 제공해야 한다고 인식하고 있으며, 이러한 패러다임은 지방정부가 주민을 어떻게 생각하고 다루어야 할 것인가에 대한 사고의 변화를 요구함.
 - 이는 또한 지방정부가 예산 과정에서부터 선거 과정에 이르기까지 모든 영역에서 문호를 개방할 것을 필요로 함.
 - 주민들이 특정 부분에 대해서는 신뢰를 갖고 있는 것도 사실이지만, 일반적으로 정부에 대한 의구심과 냉소주의가 만연해 있음.
- 1989년의 한 조사에서, “어떤 관료(연방, 주, 지방)가 가장 정직하다고 생각하는가?”라는 질문에, 13%는 연방을, 11%는 주를, 35%는 지방관료를 지적했던 반면, 설문 대상자의 1/4은 “아무도 없다”고 응답.
- 비록 지방정부가 주 및 연방정부에 비해 상대적으로 높은 신뢰를 얻고 있지만, 그 양태는 명확함.
 - 즉 지역주민들은 자신의 정부를 신뢰하지 않음. 조사 결과에 따르면, 주민들은 기본적으로 기초적인 서비스를 제공하고 있다는 측면에서 지방정부에게 높은 등급을 주지만, 여전히 주정부가 핵심적인 공공정책에 대해 주도권을 가질 것을 요구함.
 - 그러나 주민들은 어떤 정부에 대해서도 만족해하지 않으며, 정부가 주민들을 위해 뛰고 있다고 믿지도 않고 있음.
- 모든 수준의 정부는 정부의 가장 중요한 책임(즉, 투표와 같은 기초적 수준을 넘어 정부가 하는 일의 진행 과정에 주민들을 참여시키고, 참여하도록 돕는 것)을 수행하지 못하고 있음.
 - 주민은 여러 가지 이유에서 정부로부터 소외되었다고 느끼지만, 그 중에서 가장 중요한 것은 주민들이 정부에서 무슨 일이 일어나고, 왜 일어나며, 그것이

그들에게 무엇을 의미하는지에 대해 이해하지 못한다는 점임.

- 정부구조와 운영이 점차 커지고 복잡해짐에 따라, 주민들을 통합하고 정보를 전달할 필요성이 강화되었음. 왜냐하면 결국 그것은 그들의 정부이기 때문임.
- 미국의 대다수 지방정부가 주민참여 확대를 위해 실시하고 있는 주요 제도적 장치는
- 첫째, 지방정부에 대한 정보 공개임.
 - 선거자금 조달과 로비활동에 대한 상세한 정보를 제공함으로써 정부에 대한 정보를 공개함.
 - 급속하게 증가하고 있는 선거자금과 로비 활동은 정부가 소수의 이익을 대변할 개연성이 높다는 점임.
 - 누가 누구로부터 얼마나 많은 돈을 받아 어떤 목적을 위해 지출했는가에 대해 공개하지 않음으로써 부패에 대한 대중적 의구심이 증폭될 수 있기 때문에 이런 문제 해결을 위해 주민들에게 선거자금 지출, 즉 누가 돈을 주었고, 그 돈이 어떻게 지출되었는가에 대한 정보를 공개하는 것임.
 - 현재 주 및 지방정부 수준에서 로비 활동은 주요한 산업임. 이는 또한 주요한 스캔들의 원천이기도 함. 많은 주 및 지방정부는 로비스트의 활동을 제한하려고 함.
 - 이 중 중요한 것은 정책 결정이 이루어지는 중요한 의회 회기 동안의 로비 활동 지출에 대한 정기적인 보고서에 시민들이 접근할 수 있도록 보장하라는 것임.
 - 둘째, 정치자금 모금 기한의 제한임. 정치자금 모금 기간을 선거6개월 전까지로 제한하고 이월된 선거자금의 이용을 제한하라는 것임.
 - 만약 선출된 관료가 다음 선거를 위해 많은 양의 자금을 모금하기 위해 대부분의 시간과 정력을 낭비한다면, 주민 개개인이 자신의 목적을 위해 접근할 수 있는 가능성은 적어질 것이고, 정부 역시 그들의 소리에 경청할 기회가 줄어들음.
 - 거의 일상적인 선거자금 모금 때문에 주민과의 접촉이 어려워지는 것, 특히 선출된 관료가 의회 회기 동안 모금하는 것은 주 및 지방정부의 지도자가 주민들과 상호 교류할 기회를 거부하는 것일 뿐만 아니라, 더 나아가 누가

정부를 ‘소유’하는가라는 오해를 야기할 수도 있음.

- 이러한 문제해결을 주 및 지방정부는 선거 전 6개월 전까지는 정치자금 모금을 일시적으로 정지시키고, 이전에 실시된 선거로부터 이월된 선거자금을 그 다음 선거의 자금으로 쓰거나 개인적 목적으로 전용하는 것을 막도록 하고 있음.
- 셋째, 주민의 문제 해결 능력 향상임.
 - 가장 대응적인 정부라 할지라도 모든 사회문제를 혼자서 해결할 수는 없음. 예를 들어 지방정부는 모든 위험한 장소마다 경찰을 근무하게 할 수 없고, 모든 가정마다 사회봉사자를 근무하게 할 수는 없음.
 - 그러나 정부가 할 수 있는 것은 주민들에게 문제해결자의 역할을 공유할 수 있게 하고, 그렇게 하도록 장려하는 것임.
 - 이와 같은 역할 확대를 장려하기 위해 주 및 지방정부는 단지 비용뿐만 아니라 이런 문제 해결 능력에 대한 효과를 위해서도 각각의 새로운 프로그램 개발에 비중을 두고 있음.
 - 콜로라도 주는 지역 주민들과 함께 어느 부분에 그리고 어떻게 아동 및 가족 복지기금을 지출할 것인가를 결정했음. 주민의 문제 해결 능력을 높이는 것은 주민이 정부에 대한 접근성이 용이해야 함.
 - 만약 주민 의견 청취 기간이 중요한 정책이 이미 이루어진 후 정책결정 과정의 끝에 예정되었다면, 결과적으로 갈등과 냉소주의를 피할 수는 없음.
 - 정부가 주민에게 기본적인 정보 제공을 거절하고 주민이 자유롭게 의견을 개진하기가 어렵다면, 주민들은 정부 관료들과 함께 일할 수 있는 방법을 배우려 하지 않을 뿐만 아니라 정부에 대한 기본적인 신뢰조차 발전시키지 않으려 할 것임.
 - 만약 주민들이 참여한다면, 주민은 정책 결정 과정의 초기뿐만 아니라 모든 과정에 걸쳐 참여하도록 해야 할 것이며, 지방정부가 주민들에게 주민공청회나 주민 의견 청취 기간과 같은 단지 최종적이고 형식적인 참여만을 지속적으로 허용한다면, 대중적 냉소주의가 만연할 것이고 공공정책 결정의 수행은 용이하지 않을 것임.

3. 미국 주민참여 제도의 주요 사례

□ 21세기 마을회의(21th century town meeting)

- 1995년 설립된 ‘미국은 말한다(AmericaSpeaks)’는 담론 민주주의의 실험이 되고 있는 ‘21세기 마을회의(21th century town meeting)’를 운영하고 있음.
 - 2008년 현재 미국 50개주에 걸쳐 50회가 넘는 마을 회의를 열었고, 13만명에 달하는 사람들이 이 회의에 참석하였다. 회의의 주제는 다양함.
- 마을회의는 각계 계층의 주민들이 참여한 가운데 열림.
 - 참가자들은 10명에서 12명 정도씩 테이블에 나누어 앉아 주제에 대한 토론을 함.
- 토론은 여러 단계로 나누어지면 각 단계별로 각 테이블의 의견이 집합되고, 집합된 의견은 중앙관리체계로 전달됨.
 - 이곳에서는 주제별 전문가 등으로 구성된 팀이 모든 테이블의 의견을 취합하여 5개 내지는 10개 정도의 대안 혹은 의견을 정리하여 발표함.
- 21세기 마을회의는 이러한 회의를 통해 지방정부의 정책을 변화시키고 있음.
 - 뉴욕시는 Ground Zero에 대한 계획을 다시 생각하게 되었고, 워싱턴 디시는 예산편성에 있어 정책순위를 변화시켰음.
 - 지역사회에서 내일 무슨 일이 일어날지 모르는 상황에서 주민은 선출직 공직자들에게 자신의 권한을 백지위탁하다시피 하고 있음.
 - 임기를 보장한다고 하여 그 임기 동안 모든 것을 뜻대로 처리하게 해서는 안 됨. 끊임없이 발생하고 있는 새로운 문제와 새로운 환경에 대해서는 지방정부와 지역주민사이에 끊임없는 대화를 통한 주민참여와 통제가 이루어져야 함.
 - 이러한 대화는 높은 담론에 바탕한 것이어야 하며, 체계적이고 조직적이어야 함.

□ 뉴욕시 커뮤니티 보드(Community Board)

- 설치 배경
 - 뉴욕시는 서울시와 비슷한 인구 820만의 대도시에도 불구하고, 단 하나의 지방정부만 존재함(산하에 5개 버로우(Borough)가 있고 장은 선출직이지만, 의회가 없으니 자체 입법권도 없고, 행정력도 공무원 80-90명 수준으로 매우 약함).

- 뉴욕시장은 뉴욕시청이 23만명, 시장실에만 1000명이 넘는 공무원을 채용하고 일반 행정은 물론, 치안과 교육까지 담당하고 있는 막강한 권력자임.
 - 19세기 말과 20세기 초, 뉴욕시는 정치와 행정의 방대한 권한 집중으로 인한 보스정치, 부패정치가 판을 치게 됨.
 - 강력한 권한을 가지고 적법한 절차를 거쳐 강제수용하고 건물을 철거한 후 새로운 도시계획을 시행하던 뉴욕시는 1950년대부터 강제수용에 대한 조직화된 주민의 반발과 연방정부의 대형 도시계획에 환경영향평가 의무화에 따라 “커뮤니티에 기반한 도시계획”으로 정책을 전환하기 시작함.
 - 하나뿐인 지방정부가 지배하는 중앙집권적 거대도시 뉴욕시와 주민의 거리가 너무 멀어서 직접 만날 통로가 없었음.
 - 1951년 맨하탄 보로장 와그너(Robert F. Wagner)가 맨하탄 보로에 일반 주민이 자원봉사로 참여하는 12개의 커뮤니티계획위원회(Community Planning Councils) 설립하면서 커뮤니티 보드의 역사가 시작됨.
 - 1963년 뉴욕시 헌장(Charter)상의 기구로 격상되어 위원회가 5개의 버로우에 모두 설치됨.
 - 1975년 “뉴욕시를 위한 주 헌장개정위원회”가 토지의 이용과 개발에 관해 커뮤니티 보드가 주민의 의견을 잘 수렴할 수 있는 중요한 기구라고 판단하여 ULURP의(Uniform Land Use Review Process. 표준토지이용검토절차) 공식 검토 기관으로 인정함.
 - ULURP는 토지이용에 관한 방대한 범위의 행정을 “제안서 제출-제안서 인정-커뮤니티 보드 검토-버로우장 검토-시도시계획위원회 검토-시의회 승인-시장의 거부 여부”라는 일괄 과정으로 표준화한 것인데 커뮤니티 보드는 그 첫 검토기관이 됨.
- 보드의 조직 구성
- 뉴욕시 전체에 59개의 커뮤니티 보드가 있고 1개의 커뮤니티 보드는 최고 25만명의 인구가 거주하고 있음.
 - 최초 시 현장에는 인구 10만명당 커뮤니티 보드 1개씩으로 규정했지만, 인구는 자꾸 증가하는 반면 커뮤니티 보드는 늘어나지 않아 지금은 상한선이 25만명이 됨.

- 커뮤니티 보드를 지원하고 시와 주민을 연결하기 위해 설치된 오피스에는 3명의 풀타임, 1명의 파트타임 공무원이 일을 하고 있음.
 - 정원이 50명 이내인 보드 위원들은 해당 지역의 주민들로서 시의원 등이 추천하고 버로우장이 임명하며, 임기는 2년이지만 대체로 연임됨.
- 보드의 활동
- 맨하턴구 커뮤니티 보드의 경우, 47명의 위원들이 예산위원회, 건축및구역설정위원회, 경제개발위원회, 교육및청소년위원회, 환경및위생위원회, 법률위원회, 공원및휴양위원회, 경찰화재공공안전위원회, 교통위원회 등 10개의 소위원회로 나누어서 활동함.
 - 각 소위원회는 그때그때 필요에 따라 회의를 개최하며 전체 회의는 1달 1회 개최됨.
 - 이와는 별도로 주민과 함께 하는 공청회도(Public Hearing) 1달 1회 열림.
 - 공청회는 시에서 요청하는 경우와 주민들이 요청하는 경우로 나눌 수 있음.
 - 공청회를 통해 도시계획 등 특별한 사안에 대해 주민의 의견을 수렴하는 역할 뿐 아니라 일상적으로 뉴욕시의 각종 행정 서비스 즉 소방, 치안, 환경, 공원관리, 상하수도 등에 대해서 협의와 모니터링을 진행.

4. 미국 주민참여 제도의 특징

- 미국의 주민참여제도는 미국의 건국이념인 자유주의가 근저에 깔려 있으며, 공동체주의가 자유주의의 문제점을 보완하고 있음.
- 자유주의적 관점에서의 주민참여란 참여자들이 그들의 이념을 확인하고 선호를 시현하여 의사결정의 불확실성과 정보의 비대칭성을 줄여서 정치제도의 효율화에 기여하는 것임.
- 이러한 자유주의적 관점에서 미국의 주민참여제도는 다음과 같은 세 가지의 정책적 목표를 가지고 있음.
 - 첫째, 시 정부운영에 있어서 시민 참여를 증대함.
 - 둘째, 지역사회 요구에의 행정 및 정책적 대응성을 증진시킴.

- 셋째, 지역사회의 다양한 이익을 대변하여 지역사회의 문제를 해결하기 위한 자문 역할 (advisory role)을 담당하는 것임.
- 미국 주민참여제도의 특징은 연방정부의 정책적 지원과 시정부의 적극적인 지원임.
 - 연방정부는 대규모 시의 부정부패 등을 방지하기 위하여 대형 도시계획에 환경영향평가와 주민의견 반영제도를 의무화함.
 - “뉴욕시를 위한 주 현장개정위원회”는 토지의 이용과 개발에 관해 커뮤니티 보드가 주민의 의견을 잘 수렴할 수 있는 중요한 기구라고 판단하여 ULURP의(Uniform Land Use Review Process. 표준토지이용검토절차) 공식 검토 기관으로 인정함.
 - 뉴욕시 의회는 커뮤니티 보드를 시 현장 상의 공식기구로 인정하여 그 지위를 인정함.
 - 커뮤니티 보드를 지원하고 시와 주민을 연결하기 위해 설치된 오피스에는 3명의 풀타임, 1명의 파트타임 공무원을 배치함.
- 미국의 시정부는 행정과 시민 사이의 거리감을 없애기 위한 많은 노력들을 하고 있음.
 - 특히, 뉴욕시와 같은 대도시의 경우, 시민들의 의견을 직접 들을 수 있는 공청회를 매월 1회 정기적으로 개최하고 있음.
- 최근 미국의 시정부의 정책결정과정에서 시민들의 역할이 증대되고 있음.
 - 제도 도입 초기에는 시의회 의원(City Council)들의 정책의제 설정에 커뮤니티 위원회 대표자들이 동원되는 양태를 보였으나, 최근 몇 년간은 커뮤니티 위원회가 주도적으로 정책의제를 설정하는 등 시의회에 영향력을 증대하려는 노력이 이루어지고 있음.

제2절 일본

1. 1990년대 이후 주민운동의 방향

- 일본 주민운동은 1970년대에 공해·도시문제를 둘러싸고 융성기를 보였으나 그 후 일시 퇴조기를 거쳐, 1990년대에 들어서는 새로운 단계에 진입하였다고 말하여질 정도로 큰 진전을 보이고 있음. 그러한 새로운 움직임은 지방자치단체와 관련하여 다음과 같은 3가지 방향으로 전개되고 있음.
 - 주민투표 등 ‘직접민주제’의 실행을 통해, 지자체의 장과 의회 그리고 정책수립에 직접 개입하여 그 존속 여부를 주민의 힘으로 결정지으려 하는 움직임.
 - 시민 옴부즈만 등이 앞장서서 ‘정보공개제도’를 도입·활용하여 지방행정 내부의 고질적인 부조리, 나아가 중앙집권시스템의 불합리성을 날날이 밝혀내는 움직임.
 - 각종 자원봉사자(volunteer)가 지방자치단체 행정 및 사회활동의 중요한 담당 부문으로서 확고한 역할을 발휘하고 있음.
- 지역사회에서의 이 세가지 물결은 지방자치단체 개혁의 시발점이면서, 중앙이나 지방행정 등 다른 어느 부문으로부터의 개혁보다 더 강력하고 근본적인 변혁을 가져오고 있음. 일본에서도 이전까지는 理想으로만 생각되어 왔던 ‘주민자치’가 현실적으로 강력히 작동하기 시작하고 있는 것임.
- 1990년대 이후 일본의 주민참여에서 또 다른 특징은 지방분권과 주민운동의 영향임. 일본의 지방분권개혁은 법적·행정적 틀 속에서 기관위임사무의 폐지나 이것에 수반되는 재정 조치 등의 방법으로, 그 나름대로의 방향성 아래 진행되고 있음.
 - 그러나 이러한 지방분권은 주민의 생활에 구체적인 변화를 주는 모습으로 주민에게 명확히 인식되고 있지 못하고 있음.
 - 그 이유는 지방분권이 ‘성숙사회에 대응한 효율적 행정으로의 재편성’이라는 국가적 요청에 의해 ‘위로부터의 재편’ 형태로 되고 있기 때문임.
 - 지금 일본 각지에서 다양하게 전개되어 오고 있는 주민운동의 대부분은 ‘국가

시스템의 일부로서의 지방행정제도개혁' 차원을 뛰어넘어, 목적으로서의 주민 자치라는 관점에서 '지역사회의 자기결정에 기초한 지방분권'의 실현을 바라고 있음.

- 이 주민운동에는 필요한 경우에 국가와의 긴장관계도 마다하지 않는 시민적 자세가 침투되어 있음.
 - 즉 주민운동이 '제도적 분권론'으로는 기대할 수 없는, 주민으로 부터의 지방 자치 재구축 움직임의 하나로서 주목받고 있는 것임.
 - 그 한 예로 '오키나와 미군기지와 관련된 주민운동 및 주민투표사례'는 기관위임사무의 집행을 지역실정을 이유로 하여 거부하는 경우로서, 지방의 사정에 의해 국가의 사무가 중대한 영향을 받는 경우가 일어나더라도 이상하지 않다는 것을 명확히 하여 중앙정부와 자치체와의 관계를 역전시켜 보였음.
 - 이 오키나와 문제는 현재 진행 중인 지방분권의 범주 내에서는 수습하기 어려운 내용을 내포하고 있으며, 일본 전체의 공익(국익)에 지역사회 공익(주민 복지)이 종속되어야 하느냐 그렇지 않느냐가 초점이 되어 있음.
 - 물론 이와 같은 주민운동 사례들에서 최후까지 지방의 의사가 관철되는 경우는 드물지만 앞으로 중앙지방관계의 변혁을 이끄는 불씨로 커나갈 가능성은 충분히 가지고 있는 것임.
- 1990년대 이후의 주민운동 및 참여가 종전과 다른 점은, 주민소환과 주민투표 등 직접민주제 방법을 사용하는 경우가 현저히 많아졌고, 이를 통해 성공하는 예가 늘어남으로써 사회에 큰 영향을 주는 단계에까지 이르렀다는 점임.
 - 그 동안 거리투쟁이나 선거 때의 간헐적인 의사표시에 머물렀던 주민운동이, 정치와 직접 연결되는 새로운 회로로서 직접민주제를 통해 그 사회적인 힘을 본격적으로 과시하기 시작하였다는 것임.
 - 이것은 종래 대도시나 그 주변 자치체가 주 장소였던 주민운동이 이제는 일본 열도 어디에서나 가능하게 되고, 또한 그 운동이 실제로 지역사회를 바꿀 수 있는 원동력이 될 수 있다는 것을 시사하고 있음. 또한 지방행정과 관련하여서도, 먼저 행정에 의한 지역정보의 독점을 타파하고 투명한 행정을 요구하는 주민운동이, 정보공개제도의 도입·활용이라는 수단을 통해 관관접대나 허위출장

- 등을 적발하는 등 실질적인 지방행정 개혁의 큰 계기가 되고 있음.
- 그리고 지방행정의 정책결정이나 행정처분과 관련하여 그 동안 주민운동을 적대시하고 자기정당화를 관철시키려는 지방자치단체측이, 1990년대 이후에는 “주민합의 형성이 미흡했다”고 중앙으로부터 지적받는 등 오히려 수세에 몰리는 상황까지 벌어지고 있음.
 - 이와 같은 주민운동 및 주민참여는 ‘부분이익의 일방적인 주장’이라고 호도할 수만은 없는 연혁을 가지고 있음.
 - 즉 중앙과 지방행정이 저지른 여러 번의 실수·무리에 의해 평온한 지역사회생활에 위기감을 느낀 주민들의 ‘들고 일어섬’이 시작되었다는 것임.
 - 오키나와 문제의 경우도 일본정부에게는 일본 내 미군기지의 75%를 이 작은 섬에 밀어 넣고 있다는 논리적·심정적인 약점이 있음.
 - 원자력발전소 건설반대문제는 방사능 유출사고와 이의 은폐·발각이라고 하는 구조적인 범죄행위가 있었고, 코베대지진 때에는 중앙정부나 자치체의 책임전가, 기동성 결여가 비난을 받았던 것에 비해 민간 자원봉사자들의 헌신적인 활동은 크게 돋보였음.
 - 그렇기 때문에 자신들의 지역사회생활의 안녕을 스스로 보장하기 위해 종전의 ‘행정의존주민’을 재생산해 온 중앙집권적 관민형 사회를 근본적으로 변혁하여 ‘관=공공’이 독점해 온 사회적 기능을 ‘공=정부’와 ‘공=사회적 연대활동’으로 분할하고 작은 정부·행정과 자립한 시민에 의한 ‘분권적 공공사회형 사회’를 만들어야 한다는 것임. 이 공, 즉 사회적 연대활동의 핵이 바로 주민운동이라고 할 수 있음.

2. 일본의 주민참여 주요사례

□ 일본의 중간지원조직

- 1990년대 이후 일본 시민운동은 중앙정부와 지방행정의 기능저하로 일반시민들이 사회참여활동을 통해 주변의 문제들을 해결하고자 하는 의지에서 출발하였으나, 점차 시정참여를 통해 민간과 행정의 상호책임과 역할분담, 지방정부에 대한 적극적인 정책요구 및 대립에 이르기까지 다양한 형태로 나타나고 있음.

- 이러한 상황에서 출생률 저하와 고령화 등으로 재정부문에서 압박을 받고 있는 지자체가 재정부담을 줄이기 위해 주민의 참여를 절실히 필요로 하게 되고, 주민 역시 참여를 통해 삶의 틀을 바꾸어 보고자 하는 욕구가 높아지면서 점차 민·관 협동 방식의 모델들이 증가하게 되었음.
 - 특히 고베 대지진을 계기로 1998년 제정된 「특정비영리활동촉진법」은 NPO의 수직 증가를 급속히 가져오게 되고, 일본 내에서 시민운동이나 NPO에 대한 연구가 활발히 이루어지는 역할을 하며 NPO 활동의 전환기가 되었음.
 - 그리고 이러한 연구들 속에서 점차 거세지는 세계화의 물결 속에서 순수한 볼런티어의 활동만으로는 지역관계해결의 한계가 지적되면서 육성된 NPO에 대한 기대감이 높아지고 이를 지원하기 위한 환경 만들기로써 중간지원조직이 제안됨.
- ‘중간지원조직(Intermediary)’이란 “다원적 사회에 있어 공생과 협동이라는 목표를 향해서, 지역사회와 NPO의 변화와 요구를 파악하며, 인재·자금·정보 등의 제공자로서, 또한 NPO 간의 중계 또는 광의의 의미에서는 각종 서비스의 수요와 공급을 코디네이터하는 조직”이라고 내각부가 2002년 실시한 [중간지원조직의 현실과 과제]라는 조사보고서에 명시되어 있음.
 - 중간지원조직은 NPO를 지원 육성하는 인큐베이터 기능과 행정과 NPO 또는 기업 등 지역 내 각각의 주체들의 협동이 잘 진행될 수 있도록 조정하는 코디네이터 기능을 중심으로 민간 및 행정이 설립한 조직임.
 - 본래 주기능이 코디네이터 기능이지만 최근 들어서는 고용문제, 대량 퇴직을 앞두고 있는 전후 베이비 붐 세대에 대한 지역사회 데뷔 프로그램이나 커뮤니티 비즈니스창업교육 등 지역의 다양한 문제들을 직접 해결하기 위한 사업들을 진행하기도 함.
- 1980년대 중반부터 시민활동가들은 NPO의 활성화를 위해 NPO의 법적 자격제도의 필요성을 느끼게 되었으며, 이러한 정당성은 1995년 1월 7일 발생한 고베 대지진을 통해 더욱더 가속화됨.
 - 고베를 중심으로 심각한 피해를 가져왔지만 구조와 피난활동 등의 지연에 대해 행정의 긴급대응이 한계를 보인 반면, 시민과 NPO의 자주적이고 자발적

- 자원봉사활동은 신속하고 유연하게 이루어져, 정부와는 다른 강점이 국민들에게 인식이 됨.
- 이후로 공익법인, 사회복지법인이 가세해 지속적인 요구와 활동들을 하게 되어 결국 1998년 12월 특정비영리활동촉진법(NPO)이 제정됨.
 - 그 결과 NPO에게 있어 법인자격취득의 문이 열리게 되었고, 수적으로 꾸준한 증가세를 기록하며, 2007년 11월 현재 등록된 NPO법인만도 内閣部 2,627개소 및 道都府縣 30,479개소를 합하여 전국 33,124개소에 이룸.
 - 이는 사회적 문제에 대한 공공섹터의 역할이 축소되는 반면, 국민들에게 있어 지역사회 내에서 생활서비스의 담당자로서 NPO에 대한 인식은 점차 개선되어 가고 있음을 간접적으로 시사하는 것임.
 - 이처럼 NPO의 활성화와 동시에 이들의 활동에 있어 보다 좋은 환경을 만들어 주기 위한 제안으로서 ‘NPO지원센터’, ‘서포터 센터’라는 명칭의 ‘중간지원조직’의 설치가 제안된 이후로 꾸준히 증가하여, 전국 288개(2007년 11월 현재)에 이룸.
- ‘중간지원조직’의 주요 목적으로서는 NPO에 대한 지원으로서, NPO와 NPO 간, NPO와 행정·기업 그리고 주민과의 중개자도 되면서 주민과 지역의 니즈(needs)를 정확히 파악하여 사람, 돈, 물건, 정보를 제공하거나, 다양한 주체간의 제휴를 도모하는 것을 통해 새로운 NPO의 발족을 촉구하거나 지역활성화를 도모하는 것임.
- 즉 새로운 사회시스템 구축을 향해서, 중간지원조직이 NPO를 육성·지원하는 한편, 정책요구를 통해 행정에도 관여하고, 또한 행정이 개별 대응을 할 수 없는 다수의 NPO로부터의 상담·조언을 스스로 담당하는 것만으로도 행정이 필요이상 관여하는 것을 제어하는 것임.
 - 그러나 최근에는 재해지역의 재생, 시민의식이 높은 지자체나 시민의식의 고양을 목적으로 하는 지자체 등에서는 중간지원조직을 축으로 행정과 시민과의 제휴·협력을 직접 진행시키고자 하는 사례가 발견되어지면서 반드시 NPO의 서포터 기능으로만 한정되고 있지 않음.

- ‘중간지원조직’은 설립 형태나 구체적 활동에 의해 다양한 조직 형태를 가지는데, 공공이 설립하는 경우와 민간이 설립하는 형태, 그리고 공공이 설립한 후 NPO법인이나 민간에게 위탁하는 3가지 형태로 볼 수 있음.
 - 이러한 기능들 중에서 최근에는 단체간의 연계에 의한 새로운 대처나 스스로에 의한 자금조성제도의 창출 등의 새로운 시스템을 향한 실험적인 대처를 지원하는 「활동지원·조성기능」 및 NPO 매니지먼트의 확충이나 사무국 스텝의 스کیل업을 도모하기 위해 단독 혹은 공동개최의 세미나 전문 연수 등에 의한 「인재육성·연수기능」을 강화하는 경향이 강해지고 있음.
 - 이처럼 NPO가 필요로 하는 중간지원조직의 기능은 다양하며 조직의 성숙단계에 따라서 강화되는 기능도 변화를 보임.
- 중간지원조직의 사례소개
 - 카와사키 시는 아사오구에 시민 활동 지원 시설 ‘아사오 시민교류관·아마유리’를 만들고 이에 대한 시설의 관리, 운영을 NPO법인 ‘아사오 시민활동 서포트 센터’에게 위탁을 하고 있음.
 - 센터에서는 ‘아사오 시민 교류관’의 관리, 운영을 실시하면서 아사오구를 생활, 활동의 장소로 하고 있는 사람들을 위한 교류 촉진 및 활동 지원에 관한 사업을 실시하고 있음.
 - 시민 활동 지원 사업으로서 370개가 넘는 시민 단체가 등록하고 있는데, 이것을 중심으로 한 활동 상담 창구의 개설, 인재육성 시민 강좌, 인쇄실, 회의실의 운영, 시민 강사의 등록 활용 등의 사업을 실시하고 있으며, 교류 촉진 사업으로서 시민 단체 참가의 시민 강좌, 콘서트 등의 이벤트, 아자부의 역사를 즐기는 모임, 교류회 등이 운영되고 있음.
 - 특히 이 센터를 운영하는 주체들은 볼런티어로서 전부 시니어 그룹들인데 대부분 대기업 또는 대학, 시민단체의 퇴직자 출신임.
 - 이들은 각자 가지고 있는 전문성을 토대로 각각의 역할을 맡고 있었는데 대표적으로 NHK출신, 인쇄회사 출신 퇴직자들은 출판, 홍보 파트를 맡고 있었음.
 - 아사오 지역에 시민활동지원시설이 들어서게 된 것에는 사실 지역 주민들의 힘이 바탕이 되었음.

- 원래 이 시설이 들어선 자리에는 아시히 은행 그라운드 부지였으나 이를 개발하기 위해 가와사키시가 철거지 개발을 위한 도시계획을 결정하였음.
- 이로 인해 여기에 ‘쇼와 음악대학’ 건설 또는 ‘맨션 개발 계획’ 등의 프로젝트가 실시되었지만, 동시에 지역이 운영하는 것을 전제로 한 새로운 시민이용 설치를 주민들이 요구하였음.
- 이를 가와사키 시가 받아들여서 「새로운 시민 이용시설 시민 검토위원회 설치요강」에 의해 시민 검토위원회가 설치되어 기본계획과 운영의 기본방침에 대한 검토를 실시하였으며, 동시에 사무국은 아사오구 지역진흥과와 아사오 마을 만들기 모임의 회원의 협동 스텝으로 구성되었음. 이를 바탕으로 「시설의 기본계획과 주된 운영 방침에 대해」 구민 제안을 했음.
- 제안 내용에서 시설 기능은 교류와 시민활동 지원을 중심으로 하고, 운영은 공설 민영방식에 의하는 것을 기본방침으로 하면서 운영의 주체는 시민의 주체적인 참가를 전제로 한 계속성, 안정성, 공평성을 확보해 효과적이면서 효율적인 자립과 책임 있는 조직이 바람직하다고 언급했음.
- 이에 따라 시설이 만들어지게 되었고, 이를 운영하기 위한 센터도 동시에 만들어지게 된 것임.
- 처음 건설단계부터 주민들의 아이디어를 통해서 만들어지게 되고 이후 운영에 대해서도 주민들이 행정과 함께 고민함으로써, 자연스럽게 지역 내 협동의 틀이 만들어지게 된 예라 할 수 있겠음.
- 또한 이를 통해서 시니어 그룹들이 자연스럽게 지역에 참여할 수 있는 계기가 마련되었으며, 주체적으로 활동할 수 있게 된 것은 지역사회에 시니어 그룹들의 참여의 장 만들기라는 측면에서 하나의 좋은 사례가 되었음.

□ 히노 시의 제안형 시민운동

- 東京都의 히노 시에서는 주민들이 ‘히노 지역가꾸기 마스터플랜을 만드는 모임’을 조직하여, 이른바 ‘제안형 주민운동’을 전개하고 있음.
- 이 모임은 1992년 2월에 발족되었으며, 회사원, 주부, 환경복지문제 전문가, 농업문제 전문가, 건축가, 주민활동가 등이 가세하여 토지이용을 생각하는 ‘지역가꾸기’, 환경문제를 검토하는 ‘녹(색)’, 인권·복지·교육문제를 연구하는 ‘생명’,

리사이클·쓰레기 등 시민생활에서 파생되는 문제를 담당하는 ‘삶’의 4모임으로 구성되어 있음.

- 이 모임별로 토의를 계속하고 주민들의 의견을 수렴하여 1993년 3월에 중간보고, 그리고 발족 후 3년 6개월이 지난 1995년 5월에 이를 완성하여 시의회와 시장에게 제안하였음.
- 관계 기본구상에서는 보이지 않는 용어·표현과 직접당사자의 체험담을 기초로 한 문제발굴 등이 참신하게 받아들여지고 있음.
- 앞으로 이 마스터플랜을 기초로 하여 구체적·세부적인 계획을 수립하여 추가 제안할 예정임.
- 이 모임의 사무국에서 일하는 카나이는 “시민들이 과학적인 데이터를 가지고 ‘냉정히’ 정책제언하는 것이 중요하다. 그럼으로써 신뢰관계가 형성된다”고 말하고 있음. 이 시의 모리타 시장은 평소에 “시청은 시민운동의 사무국이다”라고 말했다고 함.

□ 주민투표

- 1990년대 이후 일본 주민참여의 특징은 주민소환과 주민투표 등 직접민주제 방법을 사용하는 경우가 현저히 많아졌고, 이를 통해 성공하는 예가 증가하였다는 것임.
- 일본에서는 1996년을 ‘주민투표의 원년’이라고 말하고 있음. 그것은 이 해에 전국에서 최초로 조례에 의한 주민투표가 나िका타縣 마키町 마키원자력발전소 주민투표사례 등 이른바 특정정책에 대한 주민투표의 실시가 있었음.

3. 일본 주민참여의 특징

- 일본 지역사회에서 관하여 논의하는 경우 대개의 논자들은 전통적 주민 조직인 초나이카이(町内會)의 기능과 역할에 대해 사례연구를 통해 분석하는 것이 일반적이라고 할 수 있음.
- 그러나 일본의 지역사회에서의 주민조직의 역할을 주민참여라는 서구의 이론적 잣대로 보려고 하는 경우 전혀 다른 메카니즘이 있다는 사실에 직면하게

됨. 단순히 말하자면 서구의 주민참여는 시민사회가 형성된 후에 발달된 것으로서 이곳에서의 주민참여는 자신들의 이익극대화를 위한 것이라고 말할 수 있음.

- 이에 반하여 일본의 주민참여는 서구와 마찬가지로 그 모태를 전통적인 주민조직에서 찾을 수 있으나 이들은 자기 이익의 극대화보다는 자신의 희생을 전제로 한 주민참여를 하고 있다는 점에서 일본적 특성이라고 아니할 수 없음.
 - 이들 주민조직의 구성원들은 행정의 협력자로서 혹은 대변자로서 행정활동을 하고 동시에 주민의 의견을 수렴하여 행정에 전달하는 기능을 수행하고 있는 것임.
 - 따라서 일본의 행정은 적은 인원의 주민조직을 준행정기관과 같이 이용하여 행정의 생산성을 높이고 있으며 정책집투의 용이함을 동시에 얻고 있는 것임. 즉 일본의 지역사회에서는 주민-주민조직-행정의 3자간의 관계를 매개시켜주는 지역사회의 조직은 준행정기관적인 역할을 하는 것이 특색이라고 할 수 있음.
- 초나이카이(町内會)의 지배구조
- 지역사회에서의 네트워크관계를 인구 100만명 정도의 일본의 카나자와시의 사례를 들어 살펴보도록 하겠음. 카나자와시의 지역사회의 주민조직은 가장 작은 단위인 초카이-校下-복합생활거점지구-시정부라는 4층 구조를 가지고 있음.
 - 校下는 카나자와시의 특수한 형태라고 하나, 다른 지역사회와 마찬가지로 公民館, 消防分團, 청년단, 부인회, 어린이회 등이 校下 단위로 조직되어 있음.
- 초나이카이 조직과 행정파트너십: 쿠마모토시의 사례
- 쿠마모토시에서는 1965년부터 현재의 나이카이가 제도화되었으며 2006년 4월 현재 726개의 초나이카이가 있으며 전세대의 90%에 해당되는 24만 세대가 가입되어있음.
 - 가입비용은 각 세대 당 월 약 700~800엔 가량이며 다소의 차이가 있으나 무조건적인 가입의무가 있는 것은 아니나 독신세대 이외에는 대부분 가입하는 것이 자율적으로 지켜지고 있음.
 - 전통적 인보(隣保)조직인 초나이카이의 지역사회에서의 주요한 역할이 대부분 행정과의 접점이 되어 파트너 형태로 수행되고 있다는 점임.

- 인구 100만 명 정도의 카나자와시에 있는 초카이는 일반적으로 지역사회가 행하고 있는 일반 행정업무를 담당하고 있어 준 행정기관과도 같은 역할을 하고 있음. 카나자와시에는 이들 1,327개 초카이 연합회인 카나자와 市町會聯合會가 있음.
- 전통적 인보(隣保)조직인 초나이카이(町内會)의 지역사회에서의 주요한 역할이 대부분 행정과의 접점이 되어 파트너 형태로 수행되고 있다는 점임.

〈표 4-1〉 지역공동체에서의 초나이카이(町内會)의 역할

생활안전에 관한 역할	방재활동	자주방재활동, 재해대응
	방범활동	야간순찰, 방범등 설치·유리관리 등
	교통안전활동	교통안전지도, 교통안전운동 등
사회복지에 관한 역할	부조활동	독거노인 방문, 경로당 운영 등
	모금활동	적십자자모금, 연말연시 어려운 이웃 돕기
생활환경에 관한 역할	환경미화활동	청소, 쓰레기처리장 정리
	자원회수활동	폐품회수, 리사이클 운동
	보건위생활동	병충해구제, 헌혈운동 등
친목에 관한 역할	친목활동	각종스포츠대회 주최, 여름축제 개최 등
	문화활동	문화제, 광보지의 작성 등

자료: 임승빈(2009, 456)에서 재인용.

〈표 4-2〉 미국과 일본의 주민참여 제도 비교

국가	주민참여제도 사례	내용	특징(시사점)
미국	21세기 마을회의 : • 워싱턴시 ‘시민정상회’ • 뉴올리온즈시 ‘지역공동체회의’	• 각계계층의 주민들이 골고루 참여 • 참가자들은 10-12명 단위로 주제 토론 • 각 테이블의 토론 결과는 중앙으로 전달 • 중앙에서는 주제별 전문가 등으로 구성된 팀이 모든 테이블의 의견을 취합하여 시정부에 건의	○ 미국 주민참여제도의 특징은 연방정부와 시정부의 적극적인 지원 - 연방정부는 대규모 시의 부정부패 등을 방지하기 위하여 대형 도시계획에 환경영향평가와 주민의견 반영제도를 의무화함 - 뉴욕시 의회는 커뮤니티 보드를 시 헌장 상의 공식 기구로 인정하여 그 지위를 인정함 ○ 미국의 시정부는 행정과 시민 사이의 거리감을
	뉴욕시 커뮤니티 보드	• 인구 10만명당 1개씩 설치 • 커뮤니티 보드 지원 오피스 : 풀타임(3명), 파트타임 공무원(1명) • 보드 위원(정원50명): 해당 지역의 주민들로서 시의원 등이 추천하고 버로우장이 임명, 임기 2년 • 보드 활동 : 공청회, 도시계획 등 특별한	

국가	주민참여제도 사례	내용	특징(시사점)
		<p>사안에 대해 주민의 의견을 수렴. 일상적으로 뉴욕시의 각종 행정 서비스 즉 소방, 치안, 환경, 공원관리, 상하수도 등에 대해서 협의와 모니터링을 진행</p>	<p>없애기 위한 많은 노력들을 하고 있음 - 대도시의 경우, 시민들의 의견을 직접 들을 수 있는 공청회를 매월 1회 정기적으로 개최하고 있음</p>
일본	중간지원조직	<ul style="list-style-type: none"> • NPO를 지원 육성하는 인큐베이터 기능과 행정과 NPO 또는 기업 등 지역 내 각각의 주체들의 협동이 잘 진행될 수 있도록 조정하는 코디네이터 기능을 중심으로 민간 및 행정이 설립한 조직: ‘NPO지원센터’, ‘서포터 센터’라는 명칭 • 카와사키시 NPO법인 ‘아사오 시민활동 서포트센터’: ‘아사오 시민 교류관’의 관리, 운영을 실시하면서, 아사오구를 생활, 활동의 장소로 하고 있는 사람들을 위한 교류 촉진 및 활동 지원에 관한 사업을 실시하고 있음. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 일본 각지에서 다양하게 전개되어 오고 있는 주민 운동의 대부분은 ‘국가시스템의 일부로서의 지방행정 제도개혁’ 차원에서 출발하고 있음 ○ 출발은 관 주도였지만, 나중에는 주민의 자치적인 활동으로 변화됨 - 이러한 주민들의 자치 활동을 행정에서는 소극적으로 지원함
	초나िका이 (町内會)	<ul style="list-style-type: none"> • 쿠마모토시는 2006년 4월 현재 726개의 초나िका이가 있으며 전세대의 90%에 해당되는 24만 세대가 가입되어있음. • 가입비용은 각 세대 당 월 약 700-800엔 가량이며 다소의 차이가 있으나 무조건적인 가입의무가 있는 것은 아니나 독신세대 이외에는 대부분 가입하는 것이 자율적으로 지켜지고 있음 • 전통적 인보(隣保)조직인 초나िका이의 지역사회에서의 주요한 역할이 대부분 행정과의 접점이 되어 파트너 형태 	

제 5 장

통합시 주민참여의 활성화 방안

- 제1절 통합시 주민참여의 기본 원칙
- 제2절 통합시 주민참여 활성화 방안
- 제3절 통합시 주민참여 제도 개선방안



제5장

통합시 주민참여의 활성화 방안

제1절 통합시 주민참여의 기본 원칙

- 주민참여를 활성화시키기 위해서 고려하여야 할 기본적인 원칙은 다음과 같음.

1. 민주성의 원칙

- 민주성이란 주민의 의사를 행정에 반영하고 주민을 위한 행정을 하자는 것임.
- 행정의 재량영역과 가치창조영역이 확대됨에 따라 민주성이 강하게 요구되고 있음.
- 주민참여에 있어서 민주성을 보장하기 위해서는 평등한 참여기회가 제공되어야 함.
 - 참여제도는 누구에게나 평등하게 참여의 기회를 제공하는 것이어야 함.
 - 즉, 사회계층 및 집단에 영향을 받지 않는 공개된 제도이어야 함.
- 모든 주민의 공평한 참여를 보장하기 위해서는 행정정보의 공개와 행정과정의 투명성 확보가 필요함.
- 모든 주민의 공평한 참여는 대표성 확보의 요청에서 당연히 비롯되는 것이라 하겠음.
 - 그러나 실제로 참여의 대표성 확보를 위해서는 특히 소외지역 주민의 참여기회 확대가 우선적으로 고려되어야 함.
 - 소외지역의 참여의 대표성을 높이기 위해서는 이웃과 같이 지역생활공동체를 공간으로 한 지역공동체의 활성화가 필요함.

2. 자율성의 원칙

- 자율성(Autonomy)은 자기 스스로의 원칙에 따라 어떤 일을 하거나 자기 스스로 자신을 통제하여 절제하는 성질이나 특성을 말함.
- 자율성을 바탕으로 한 참여만이 진정한 참여이고 좋은 성과를 보장하게 됨.
 - 남의 강요나 의무감에서 마지 못해서 하는 적극성이 결여된 수동적인 참여는 좋은 성과를 기대할 수 없음.
- 주민의 정치적 무관심, 방임 등은 단체장의 독선과 부정부패를 가져오게 됨.
 - 동원된 참여는 정치인의 정치적 목적에 이용되거나 맹목적인 반발이나 저항으로 변질될 수 있어서 참여의 본래 목적을 달성할 수 없게 됨.
- 주민들이 스스로 나서게 하기 위해서는 참여행위를 통하여 적절하게 자신이 보상을 받을 수 있고, 마음대로 자신의 역량을 펼칠 수 있는 환경이 조성되어야 함.
- 이러한 주민의 자발성을 유도하기 위해서는 주민이 관심을 가질 만한 이슈의 개발과 참여해도 본인에게 불이익이 오지 않는다는 신뢰 분위기의 조성이 필요함.
- 주민의 자율성 뿐만 아니라 단체장 등의 자발적인 참여제도 확충 등의 노력도 필요함.

3. 공공성의 원칙

- 공공성은 개인이 아닌 사회 일반이나 여러 단체에 두루 관련되거나 영향 따위를 미치는 것을 말함.
- 공공성은 개인이나 특정한 집단의 이익을 위한 것이 아닌 사회 전체의 구성원 모두에게 이익이 되거나 도움이 되는 일이라고 할 수 있음.
 - 주민참여는 개인이나 일부 집단의 특수이익을 위한 것이 아닌 지역사회 전체의 이익을 위한 것이어야 함.
- 비록 자율성(자발성)을 충분히 갖고 있다고 하더라도 공공성을 갖고 있지 못하다면 그것은 올바른 주민참여라고 할 수 없음.
 - 예를 들면, 어떤 사람이 강요에 의해서가 아니라 스스로의 의지와 판단으로 조

기축구회나 독서동호회에 참여하여 개인 취미생활에 몰두하는 것을 주민참여라고 하지 않음.

- 주민참여에 있어서 공공성이란 자율성(자발성)에 이은 제2의 조건으로서 인간이 인간으로서 더욱 인간답게 행복해 질 수 있도록 인간이 제각기 갖고 있는 가능성을 이끌어 내며 다른 사람과 공존하면서 행복을 창조하는 활동으로서의 의미를 가짐.
- 대중성은, 인기가수의 공연과 같이, 많은 사람들이 흥미를 갖고 좋아하는 일을 말하는데, 지역사회나 지역주민들에게 직접적인 이익이나 도움을 주는 것은 아니지만, 사람들에게 기쁨과 즐거움을 준다는 점에서 바람직함.

4. 경제성의 원칙

- 경제성은 돈, 자원, 노력, 시간 등 비용이 자신의 생각 보다 비교적 적게 들면서도 원하는 성과를 얻거나 같은 비용으로 더 큰 성과를 얻게 되는 것을 말함.
- 사람들은 아무리 취지가 좋고 의미가 있는 일이라고 해도 자신의 생각 보다 많은 비용, 시간, 노력 등이 필요한 일이라면 참여하기를 꺼리게 됨.
- 주민참여를 활성화시키기 위해서는 참여에 드는 비용을 최소화하는 것이 필요함.
- 참여의 비용을 최소화시키기 위해서는
 - 컴퓨터의 인터넷 등을 활용한 의사소통 시스템의 구축
 - 참여와 관련된 정보 자료의 신속한 확보
 - 참여의 방법, 절차 등에 대한 정보의 공개 등이 필요함.
- 기회비용적인 측면에서 참여를 통하여 잃는 것 보다 얻는 것이 더 많다고 인식할 때, 주민들은 참여하게 됨.
 - 참여를 통하여 정치 부패의 방지, 재정지출의 투명성 확보 등이 가능함.

제2절 통합시 주민참여 활성화 방안

1. 주민참여 환경의 조성

□ 주민참여에 대한 단체장의 마인드 전환

- 참여제도의 확충을 위한 정책결정자의 자발적이고 적극적인 노력이 요청됨.
 - 정책결정자의 소극적인 태도로 참여의 제도화가 미흡한 경우, 참여에 대한 주민의 요구증대로 정치는 불안하게 되고 이에 따라 주민복지도 저해 받게 될 것이기 때문임.
- 제도적 참여가 어렵거나 제도적 참여에 대한 효과에 대하여 주민이 회의적인 경우, 자연적으로 주민운동이 증가하게 될 것임.
 - 이러한 주민운동은 대개의 경우 공해문제, 사회기강문제, 경제정의문제 등 주로 공공문제의 해결을 추구하는 성격을 띠는 것이 일반적이겠으므로, 정책결정자는 그러한 활동을 지지하고 장려할 수 있는 제도를 마련하도록 해야 함.
 - 구체적으로 정책결정자는 일본의 '중간지원조직'과 같은 것을 설립하고 주민운동에 필요한 장소, 기금 및 정보의 지원 등을 할 수 있는 제도적 장치의 마련이 필요함.
 - 또한 주민자치센터의 활성화를 지원하는 것도 대안이 될 수 있음.
- 지역 주민과의 다양한 소통의 기회 마련
 - 통합과정에서 소외감을 느끼는 사람이나 상대적인 박탈감을 느끼는 사람을 지역공동체 안으로 끌어들이기 위해서는 이들 주민들과의 접촉의 기회를 많이 만들어야 함.
 - 주민들이 마음을 열고 다가오도록 하기 위해서는 주민의 감성에 호소하고 주민의 눈높이를 맞추려는 자세와 노력이 필요함.
 - 이를 위하여 주민들과 직접 만날 수 있는 기회를 자주 갖는 것이 필요함.
 - 간담회나 토론회 등을 개최하여 주민과 직접 대화를 나누는 것도 중요하지만, 정보화 시대의 산물인 컴퓨터 등을 활용하여 시민과 직접 대면할 수 있는 공간 개설, 시장 전용 트위터 등의 개설도 필요함.

- 주민참여 활성화를 위하여 단체장의 적극적인 행·재정적 지원조치가 필요함.
 - 주민참여의 제도적인 뒷받침을 위한 관련 조례 등의 제정에 적극적으로 나서야 함.
 - 주민참여를 뒷받침할 수 있는 참여지원 예산의 확보가 필요함.

□ 주민참여 방법의 다양화

- 어떤 특정한 참여제도는 필연적으로 참여의 대상, 절차 등에서 제한적인 요소를 포함하게 될 것이며, 소수의 참여제도만으로는 다양한 계층 또는 집단의 고른 참여를 보장하기 어려움이 있음.
 - 그러므로 다양한 계층·집단의 참여가 골고루 이루어지기 위한 다양한 참여제도가 마련되어야 할 것임.
 - 우리사회에도 비교적 다양한 참여제도가 채택되고 있으나 설문결과에도 나타났듯이 실제로는 제도의 미비 및 인식부족으로 주민참여제도로서 충분히 기능하지 못하고 있는 형편임.
 - 따라서 이들 제도가 활성화되도록 제도의 내용을 개선하려는 노력이 요청되며, 아울러 현행 참여제도의 개선노력과 함께 아직까지 채택하지 않고 있는 참여제도 중에서 도입이 가능한 것을 적극적으로 채택하여야 할 것임.
- 설문조사결과에 의하면, 통합창원시민들은 참여방법의 다양화를 위하여 ‘주민만족도조사’, ‘지역사랑방 개설’, ‘민원담당공무원 배치 및 의견수렴’, ‘주민자치센터 활용한 민원센터 개설’, ‘주민서비스현장제도 구체화’, ‘이동 민원실운영’ 등이 필요하다는 의견을 제시하고 있음.
- 주민참여를 활성화시키기 위해서는 행정과 주민간의 소통을 통한 종적 참여와 주민 상호간의 소통을 통하여 주민의 공통된 의견을 모으는 횡적 참여 모두의 활성화가 필요함.
- 첫째, 행정과 주민간의 원활한 소통을 위한 다양한 도구와 창구의 모색이 필요함.
 - 행정과 주민간의 소통을 위하여 정책의제설정 등 정책 결정과정-정책집행과정-평가 및 환류과정 등 정책의 전 과정에 주민참여를 활성화하여야 함.
 - 정책결정과정에서는 주민의 욕구조사, 정책에 관한 주민의 선호도 조사 등을

- 실시하여 주민의 의사를 정책에 반영하는 것이 필요함.
- 정책집행과정에서는 예산집행상황 공개, 주민설명회 혹은 주민토론회, 주민의 자원봉사자 참여, 모니터링 등을 통하여 정책의 집행과정에 직·간접적으로 참여하도록 하는 것이 필요함.
 - 평가와 환류과정에서는 시정보고회, 정책평가회 등을 개최하여 문제점 등을 논의하고 향후 개선방안에 관한 의견들을 널리 청취하는 것이 필요함.
- 둘째, 주민참여와 관련하여 주민들간의 의사소통과 공감대 형성을 위한 다양한 도구와 창구가 필요함.
- 주민들이 함께 모일 수 있는 장소가 필요함. 시청이나 구청 혹은 동에 주민사랑방을 만들어 주민들이 항상 모일 수 있도록 함.
 - 공익적인 시민사회단체의 존재는 지방정치와 지방행정에 관한 정보를 주민들에게 지속적으로 제공하여 정책에 대한 저항을 줄이고 순응확보에 도움을 주기 때문에 매우 유용함.
 - 통합창원시민들은 주민참여조직의 활성화를 위해 ‘지역NGO 활성화’, ‘주민소모임 활성화’, ‘지역 소규모 신문발행 및 활용’, ‘반사회’, ‘주민자치위원회’, ‘주민자치센터’ 등을 선호하고 있는 것으로 나타났음.
 - 개개인의 흩어진 관심들을 모아서 이를 집합적으로 반영할 수 있는 주민들의 모임이나 단체를 활성화하기 위한 지원이 필요함. 주민자치센터, 취미동아리, 아파트주민대표자회의, 부녀회, 학교학부모회 등 주민들의 자생단체의 활성화를 위한 지원이 필요함.
 - 주민의견의 결집이나 주민 공감대 형성을 위해서는 주민의 대표성 확보도 중요함. 특히 통합과정에서 소외되기 쉬운 소외지역주민의 의사를 정책과정에 보다 많이 반영하기 위해서는 그 지역 주민들의 의견을 하나로 결집시켜서 행정에 전달해줄 수 있는 대표자의 참여가 중요함.
 - 주민들이 모여서 상호간 동질성을 확인하고 일체감과 지역에 대한 애향심 등을 높일 수 있는 방안으로 지역의 특성을 살린 지역축제의 개최, 지역문화제의 개최 등이 필요하고, 이들 축제와 문화제 등의 개최를 위한 행·재정적인 지원 조치가 필요함.

□ 주민참여의 접근성 강화

- 첫째, 주민참여를 활성화시키기 위해서는 주민이 쉽게 접근할 수 있어야 함.
 - 주민들이 쉽게 접근할 수 있는 장소에 사람들이 많이 모이는 시민회관, 문화센터, 주민자치센터 등 커뮤니티 시설이 설치되어 있어야 함.
 - 정해진 시간에 정해진 장소에 나가야만 참여할 수 있는 시간과 공간의 제약을 피하기 위하여 온라인상에 토론공간을 개설하거나 시민제안, 시민신고 등을 위한 공간을 마련하는 것이 필요함.
- 둘째, 주민참여의 절차를 간소화하여야 함.
 - 참여를 위한 복잡한 서류 절차 등이 간소화되고, 접근 단계가 간소화되어야 함.
 - 주민들이 이해하기 쉽게 매뉴얼을 작성하여 배포하고, 한번 경험한 사람들은 쉽게 활용할 수 있도록 절차와 방법 등의 변화가 없어야 함.
- 셋째, 접근성 강화를 위해서는 고객대응시스템 구축이 필요함.
 - 고객대응시스템 구축을 통한 주민참여 제고방안으로 미국의 지방정부에서 실시하고 있는 ‘국가 봉사단’의 설립과 ‘주민연락사무소 설치’도 대안으로 제시할 수 있음.
 - 통합창원시민들은 고객대응시스템 구축방안으로 ‘지역사랑방 개설’, ‘주민자치센터’를 활용한 민원센터 개설 및 ‘민원담당공무원 배치’, ‘이동 민원실운영’ 등을 제시하고 있음.
 - 향후 ‘통합창원시’는 고객대응시스템 구축을 위해 이러한 주민참여제도를 활성화할 task-force team을 구성하여 이 문제를 본격적으로 처리할 필요가 있음.

□ 비용의 절감

- 참여에 따른 기회비용과 실질적 경비, 그리고 시간과 불편 등은 주민들로 하여금 적극적인 참여를 망설이게 하는 중요한 요인으로 작용함.
 - 참여에 소요되는 직·간접 비용이 크면 클수록 무임승차의 가능성, 즉 비참여의 가능성이 커지게 됨.
- 이러한 비용절감과 관련하여 최근 급격히 발전하고 있는 정보통신의 발달, 특히 인터넷 환경발달은 큰 의미를 지님.

- 컴퓨터 통신 등의 발전이 대화공간의 개념은 물론 참여에 따른 비용을 현격히 줄여 나가고 있기 때문에 이를 얼마나 잘 활용하느냐가 보다 구체적인 과제가 되고 있음.
- 경제적인 비용은 적을수록 좋지만, 심리적인 비용은 클수록 효과적임.
 - 지역의 주요 사업 추진이나 문제해결을 위하여 참여하는 일이 취미생활이나 문화생활 보다 가치있는 일이라는 것을 설득시킬 수 있는 적극적인 홍보가 필요함.
- 주민의 정책 순응을 확보하고 비용절감을 위하여 주민과 지방정부를 연결시켜주는 매개집단으로서의 ‘중간지원조직’이 필요함.
 - 최근 일본에는 재해지역의 재생, 시민의식이 높은 지자체나 시민의식의 고양을 목적으로 하는 지자체 등에서는 ‘중간지원조직’을 축으로 행정과 시민과의 제휴·협력을 직접 진행시키고자 하는 사례가 늘고 있음.

〈표 5-1〉 주민참여를 위한 환경조성방안

구분	필요성	정책대안
단체장의 마인드 제고	단체장의 적극적인 포용 마인드에 따라서 소외감과 박탈감이 해소됨	<ul style="list-style-type: none"> • 주민과의 직접 소통기회 마련 : 온라인상 주민과의 대화방, 시장 전용 트위터 설치 등 • 행·재정적 지원 조치 : 관련조례 등의 제정, 참여지원예산 확보 등
참여방법의 다양화	다양한 사회적 배경을 가진 다양한 사람들이 골고루 참여하기 위해서는 참여방법 또한 참여자의 눈높이에 맞게 다양하여야 함	<ul style="list-style-type: none"> • 행정-주민간 종적 소통 : 주민의견조사, 주민토론회, 시정보고회 등 • 주민간 횡적 소통 : 주민 자생단체 활성화 지원, 주민축제나 문화제 등 주민행사 지원 등
주민참여의 접근성 강화	주민들이 쉽게 접근할 수 있어야 참여가 활성화됨	<ul style="list-style-type: none"> • 근린참여 시설의 확충 : 근린 문화/체육/청소년/노인시설 확충 • 참여의 중간 경유단계 축소 • 주민참여 기본매뉴얼 작성·보급 • 고객대응시스템의 구축 : 주민연락사무소, 지역사랑방, 주민자치센터내 민원센터, 이동 민원실 등 설치·운영(T/F구성)
참여비용의 절감	참여를 위한 직·간접 비용이 적어야 참여가 촉진됨	<ul style="list-style-type: none"> • 온라인상 참여 공간 마련 • 참여의 가치에 대한 적극적인 홍보 및 교육 실시 • 중간지원조직으로서의 NGO 육성

2. 주민참여 역량의 강화

- 주민의 참여 역량은 크게 주민 개개인의 참여 역량과 지역사회의 참여역량으로 구분할 수 있음.

□ 개인 역량의 강화

- 참여를 위한 민주시민 교육의 실시
 - 첫째, 참여의 성과를 높이고 효율적인 참여가 되기 위해서는 참여자의 의식(시민의식) 수준을 높이는 것이 필요하고 이를 위해서 시에서는 시민대학, 시민교양대학 등을 개설하여 운영하는 것이 필요함.
 - 둘째, 자원봉사활동 등의 참여에는 경제적 여유나 시간적 여유가 필요하지만, 이들에 앞서서 참여자의 자발성을 유도해 내는 마음의 여유가 우선적으로 작용함. 이러한 마음의 여유를 이끌어 내기 위해서는 인문학 강의 등 시민교양강좌의 개설이 필요함.
- 주민참여를 이끌어 갈 지역사회 지도자를 위한 리더십 양성교육의 실시
 - 첫째, 지역사회 지도자의 소양 교육이 필요함. 즉 지역사회 지도자의 덕목, 역할 등을 강조하는 “노블리스 오블리제” 교육이 필요함.
 - 둘째, 실무 교육이 필요함. 단체 등의 대표가 회의 운영, 예산과 재정 관리, 단체 관리 등 행정 처리 능력을 기르기 위한 체계적인 실무교육이 필요함.
 - 셋째, 현장 교육이 필요함. 국내외 우수사례 견학, 선진 경험 현장의 견학 등 현장 교육이 필요함.

□ 지역사회 역량의 강화

- 지역사회 역량의 조사
 - 첫째, 인적 역량에 대한 조사가 필요함. 지역사회가 가지고 있는 인적 자원에 대한 철저한 전수 조사와 아울러서 이들을 체계적으로 분류하여 정리한 “인력 pool”의 구축이 필요함.
 - 둘째, 지역의 민간조직에 대한 조사가 필요함. 지역사회 내의 직능단체, 종교단체, 시민단체, 자원봉사단체, 취미문화 동아리 등에 대한 철저한 조사와 더불어 이들을 체계적으로 분류하여 정리함.

- 지역사회 역량의 조직화를 위한 지역공동체의 구축이 필요함.
 - 지역공동체는 읍면동 혹은 통리 단위로 구축하는 것이 바람직하며, 그 중심축에는 주민자치센터를 두고 다양한 지역사회 모임들이 분과 조직 혹은 연계조직이 되어 상호협력하는 조직 구조를 만드는 것이 바람직함.
 - 창원시민들은 지역공동체 육성을 위한 바람직한 제도로써 ‘지역NGO 활성화’, ‘주민소모임 활성화’, ‘지역 소규모 신문발행 및 활용’, ‘반상회’, ‘주민자치위원회’, ‘주민자치센터’ 등을 제안하고 있음.
- 지역의 인적 자원과 민간조직 등을 연계하여 활용함.
 - 지역문제의 해결이나 지역발전을 위한 사업을 추진하는데 필요한 인적 자원과 다양한 민간 조직들을 주민자치센터를 중심축으로 묶어서 활용하는 것이 필요함.

〈표 5-2〉 주민참여 역량의 강화방안

구분		필요성	정책대안
개인 역량 강화	시민교육	참여자의 의식(시민의식) 수준을 높임 자원봉사활동을 위한 마음의 여유 필요	시민대학, 시민교양대학 등을 개설 인문학 강의 등 시민교양강좌의 개설
	리더십 양성교육	<ul style="list-style-type: none"> • 지역사회 지도자의 소양 교육 • 실무 교육 • 현장 교육(국내외 우수사례 견학) 	지방인재개발원에 지역사회 리더과정 개설
지역 사회 역량 강화	지역사회 역량의 조사	단체장의 적극적인 포용 마인드에 따라서 소외감과 박탈감이 해소됨	<ul style="list-style-type: none"> • 인적자원조사 : 지역사회 인재pool구성 • 지역 민간단체 조사 : 성격별 분류
	지역사회 역량의 조직화 및 활용	다양한 사회적 배경을 가진 다양한 사람 들이 골고루 참여하기 위해서는 참여방 법 또한 참여자의 눈높이에 맞게 다양하 여야 함	<ul style="list-style-type: none"> • 지역공동체 구축 : 주민자치센터를 중 심으로 다양한 민간단체 집합체 구성, 지 역 소식지 발행 등 • 지역 인적자원과 민간조직간 연계 활용

3. 정보의 공개

□ 정보공개에의 필요성

- 창원시민 대상의 설문조사 결과, 여러 가지 제도적 혹은 비제도적 주민참여제도에 대하여 “잘 모른다”고 응답하고 있음.
- 주민참여제도에 대한 정확한 이해나 정보가 없으면, 주민참여는 사실상 불가능함.
 - 일부 의무감 혹은 강요에 의한 참여나 정치적 목적에 의한 동원식 참여는 가

능할 지 모르지만, 자발적인 참여는 불가능함.

- 참여자가 참여제도를 정확하게 이해하고 자신의 판단에 의해서 참여 여부를 결정할 때, 능동적이고 자율적인 참여가 될 것임.

□ 정보공개の内容

- 주민참여제도
 - 주민참여제도의 개요 : 유형, 내용, 성격, 필요성 등을 사례를 가지고 설명
 - 주민참여제도의 활용 방법 : 각각의 주민참여제도별 활용 절차와 방법을 사례를 가지고 설명
- 지방자치단체의 행정시책
 - 정책과정(정책의제설정-정책결정-정책집행-평가 및 환류)을 사례를 가지고 설명
 - 예산 등 정책관련 정보
- 기타 지역사회에 관한 다양한 정보

□ 정보공개의 방법

- 현수막, 공고판, 게시판 등 활용
- 매뉴얼화된 안내책자 발간
- 시청 혹은 읍면동 홈페이지 활용
- 우편이나 이 메일을 통한 정보 공개

〈표 5-3〉 주민참여를 위한 정보공개방안

구분	정책대안
필요성	주민참여제도에 대한 정확한 이해나 정보가 없으면, 주민참여는 사실상 불가능함
정보공개 내용	<ul style="list-style-type: none"> • 주민참여제도 • 지방자치단체의 행정시책 • 기타 지역사회에 관한 다양한 정보
정보공개 방법	<ul style="list-style-type: none"> • 현수막, 공고판, 게시판 등에 게시 • 매뉴얼화된 안내책자 발간 • 시청 혹은 읍면동 홈페이지 정보공개 코너 마련 • 우편이나 이메일을 통하여 개인별 발송

제3절 통합시 주민참여 제도 개선방안

- 주민참여의 활성화를 위해서는 참여의 제도화가 중요함.
- 지역주민은 제도화된 방법 뿐만 아니라 비제도화된 방법을 통해서도 정책과정에 참여할 수 있으나, 비용측면에서 제도적 방법을 통한 참여가 훨씬 더 유리함.

1. 위원회제도의 개선

- 1안: 위원회의 통폐합
 - 기존의 창원, 마산, 진해 등 3시에 중복적으로 설치되어 있던 위원회를 하나로 통합
 - 일단, 위원회를 해산시키고 새로운 위원회로 재발족 시킴.
 - 위원수는 3개 지역별로 공평하게 배분함.
- 2안: 연합위원회의 구성
 - 기존의 창원, 마산, 진해 등 3시에 공통적으로 설치되어 있는 위원회는 존속시키고 3개 위원회의 대표자들로 연합회를 구성함.
 - 3시에 공통적으로 설치되지 않은 위원회는 그 위원회의 특성을 판단하여 다른 지역에 설치가 가능하면 추가 설치한 후에 연합회를 구성하고, 타 지역 설치가 불가능하면 그대로 특정지역의 위원회로 존속시킴.
 - 각각의 3개 위원회는 기존에 소속되어 있던 지역의 여론수렴과 지역의 특성을 통합시 정책에 반영시킬 수 있도록 활동함.

2. 직접참여제도 개선방안

- 단체장 직속의 『직소민원실』 설치
 - 기존의 시정경연(창원), 시민제안, 시정모니터(마산), 정책토론(진해) 등 단체장과 직접 소통할 수 있는 제도들을 통합하여 관리.
 - 기존의 제도들은 시민제안 등의 처리절차(과정), 처리결과 등에 대한 정보가 없

어서 시민들의 의견이 어떤 경로를 거쳐서 어떻게 처리되고 있으며, 그 결과는 어떻게 나타나고 있는가에 대하여 시민들이 정확히 알지 못하고 있음.

- 따라서 제안 등의 처리 절차의 매뉴얼화, 처리과정과 결과에 관한 정보의 공개 등이 의무화되어야 함.

□ 소외지역 주민의견 수렴 기구인 ‘주민연락사무소’ 설치

- 통합창원시의 외곽지역인 진해와 마산지역 주민들의 의견 수렴과 참여 유도를 위하여 주민의견 수렴 기구를 설치하여야 함.
- 지역시민이 지방정부가 수행하는 일에 더욱 적극적으로 참여할 수 있도록 하며, 행정과 주민의 가교 역할을 하는 ‘주민연락사무소’의 임무는
 - 첫째, 지역주민 자신들이 문제해결을 위해 좀 더 창조적으로 참여할 수 있는 프로그램을 설계하는 것
 - 둘째, 기존에 있었거나 앞으로 시행될 조례 및 규제가 더 나은 성과를 달성하기 위해 어떻게 변화될 수 있는가라는 문제에 대해 지방정부행정부서 및 기관에 조언을 하는 것
 - 셋째, 정책 결정 과정에서 시민의 참여를 증진시키기 위한 기회를 모색하는 것
 - 넷째, 지방정부 부서와 기관 내에서 지역사회와 주민에 대한 더 나은 구제노력을 지원하는 것 등임.
- 향후 설치가 예상되는 ‘행정구’별로 ‘주민연락사무소’를 설치하여 다양한 지역주민의 의견을 수렴하여야 함.
 - 행정구 산하 읍면동의 하부 단위인 통리에 ‘지역사랑방’을 개설하여 지역 주민의 상설 회의장으로 활용.
- ‘주민연락사무소’와 ‘주민사랑방’을 연결해 주는 중간지원조직으로 ‘주민자치센터’를 육성하는 것이 바람직함.

3. 지역공동체의 육성방안

- ‘통합창원시’로 출범함에 따라 행정구역이 크고 이질화되는 만큼 지역 차원에서 동질성과 애향심에 기반한 지역공동체 육성을 통해 자율적인 지역 성장을 꾀할 수 있는 역량 부여가 필요함.
- 설문조사에서도 ‘통합창원시’로 출범 시 진해와 마산 주민이 소외감을 느끼는 것으로 나타났는데, 소외감해소 방안 ‘지역공동체 육성’이 바람직한 대안으로 제시되고 있었음.
- 통합 창원시 주민 대상 설문조사 결과, 응답자의 66%가 지역공동체 육성의 필요성을 인식하고 있으며, 지역공동체 육성을 위한 바람직한 제도로는 ‘지역NGO 활성화’, ‘주민소모임 활성화’, ‘지역 소규모 신문발행 및 활용’, ‘반사회’, ‘주민 자치센터’ 등을 제안하고 있음.

□ 지역NGO의 활성화방안

- 시민운동조직, NGO 등 조직화된 운동은 시민의 역량을 강화하고 영향력 있는 참여를 초래한다는 점에서 의미가 있음.
- 특히 주민참여조직의 활성화는 개인의 특수한 사익을 초월한 공동체 차원의 보편적 이익을 추구하는데 도움이 됨.
- 점점 이질화되어 가고 있는 지역사회의 변화를 고려해 볼 때 주민참여조직을 장려할 수 있는 제도적 지원이 필요함.
- 창원시민 대상의 설문결과에서도 통합창원시 출범 후 갈등해결도구와 소수지역의 의사반영 수단으로서 ‘지역NGO’가 적합하다고 인식하는 것으로 나타남.
- ‘지역NGO’ 지원방안 : 사업 공모제도(일방적인 지원은 지양)
 - 공고 : 복지, 환경, 평생교육, 문화, 체육, 관광 등 분야별로 자치단체 사업을 공모한다는 내용을 홈페이지, 게시판 등에 공고
 - 공모내용 심사 : 각각의 ‘지역NGO’로부터 제출된 사업계획서를 심사(공모사업을 객관적으로 심사하기 위한 심사위원회를 외부 전문가로 구성)

- 사업 예산 지원: 공모 심사에서 채택된 ‘지역NGO’에 대하여 공모사업 수행에 필요한 예산 지원(사업비 100% 지원은 지양. 보조금 : 자체재원 = 8(7) : 2(3) 정도가 적당)

□ 주민 소모임 활성화

- 읍면동 단위에서의 주민조직들은 특정한 부류의 사람들이 만나서 만든 폐쇄적인 조직이 대부분이고, 지역사회 전체의 이익 보다는 특정집단의 이익을 위하여 활동하는 사례들이 많음.
- 이들 중 행정지원단체를 제외하고는 대체적으로 시군구나 읍면동과 상시적인 협력관계를 유지하지 않는 독자적인 활동을 전개하고 있음.
- 읍면동과 밀접한 협력관계를 유지하는 동정자문위원회 등의 행정지원단체는 행정기관에서 필요한 경우 회의를 소집하고 도움이나 지원을 요구하는 조직이므로 진정한 의미의 주민자치조직이라고 할 수 없음.
- 읍면동 단위에서 활동하는 주민 소모임의 실태는 다음의 표와 같음.

〈표 5-4〉 읍면동 주민 소모임의 실태

자치조직명	법적 근거	구역설정	구성원	내부조직	주요활동	행정과의 관계
아파트입주자 대표회의	주택법43조 시행령50조	단지단위 이므로 구역제한 이 없음	해당 아파트 거주자	회장 : 1인 이사 : 2인 이상 감사 : 1인	아파트의 하자보수 등 유지관리, 안전관리	시군구에서 정한 규약 내에서 활동
아파트부녀회	없음	아파트 단지 단위	해당 아파트 거주 여성	회장, 총무, 회계	아파트주민 권익보호, 복지증진, 이웃돕기 등 다양한 자치활동	관계 없음
반사회	각 시군구 예규, 훈령	읍면동 산하 통반	관내 거주 주민 전체	통장이 회장 겸임	시군구 및 읍면동 협조사항, 민원사항	담당공무원이 반드시 참석하여 안건 제시
리개발위원회	각 시군 조례	읍면 산하의 리	리 거주 주민 전체	위원장, 사업위원, 감사위원	민원사항, 자체개발사업, 읍면 요구사항	읍면장의 자문 역할

자치조직명	법적 근거	구역설정	구성원	내부조직	주요활동	행정과의 관계
영농회	없음 영농조합의 경우농어촌 발전특별조 치법	특별한 규정이 없음	농어민, 농산물생 산지단체	조합장 이사 감사	농업생산품의 공동생산, 공동출하, 농사교육 및 정보교환 등	영농회별 지역 보조금 지급
작목반	없음	특별한 규정이 없음	동일한 작물을 재배하는 농어민	회장 총무 감사	단체구입과 판매, 공동 생산과 출하	영농조합법인으 로 등록 되면 정부 보조금 지급
새마을부녀회	새마을운동 조직법	읍면동 단위	읍면동 관내거주 여성	회장 총무 감사	봉사활동, 사회활동, 취미교양활동	읍면동 행사 등을 적극 지원
주민자치센터	각 시군구 조례	읍면동 단위	관내 거주 주민 전체	위원장 총무 감사 분과위원장	주민자치, 문화여가, 지역복지, 주민편익, 시민교육, 지역사회진흥활동	읍면동장이 자치위원 위촉 시군구 별로 자치 활동에 대한 행재정 지원

- 주민 소모인의 자치적인 성장과 발전을 위해서 행정의 간섭을 최소화함.
- 다만, 활동의 중복으로 인한 자원의 낭비를 줄이기 위하여 읍면동 주민자치센터
를 중심으로 자율적인 협의체를 구성하여 운영하도록 유도하는 것이 바람직함.
- 주민 소모임을 활성화시키기 위하여 사업예산 등을 지원할 때는 일방적인 지원
이 아니고 정기적인 사업심사를 통하여 타당하다고 판단되는 사업에 대해서만
예산 등을 지원함: 사업 공모방식을 채택하는 것이 바람직함.
- 지원 혹은 공모대상이 되는 사업은 다음과 같음.

〈표 5-5〉 주민 소모임의 자치활동 사례

활동유형	활동사례
이웃돕기	바자회, 공동육아, 불우이웃돕기, 도농자매결연, 경로잔치 등
자원재활용	알뜰시장, 헌옷모으기, 쓰레기분리수거
자녀교육	독서실, 공부방, 장학사업
마을축제	주민축제, 체육대회, 노래자랑
마을가꾸기	화단조성, 꽃길조성, 마을대청소, 야생화학습공원, 벽화그리기

활동유형	활동사례
기초질서확립	통학길교통정리, 주차관리, 자율방법
환경보호	환경견학, 환경교실, 음식물쓰레기퇴비화
생활체육·취미	탁구교실, 헬스장, 에어로빅, 노래교실
교양강좌	꽃꽂이강좌, 서예교실, 종이접기
생활용품판매	농수산물직거래, 알뜰장터, 물물교환

4. 중간지원조직 활성화방안

□ 중간지원조직으로서의 ‘주민자치센터’

- 최근 일본에는 재해지역의 재생, 시민의식이 높은 지자체나 시민의식의 고양을 목적으로 하는 지자체 등에서는 ‘중간지원조직’을 축으로 행정과 시민과의 제휴·협력을 직접 진행시키고자 하는 사례가 늘고 있음.
- 현재 ‘통합창원시’ 의회가 설치되어 있으나, 행정계층에는 주민여론을 대표할 수 있는 매개체가 없는 실정을 감안하여 읍면동단위로 주민여론을 수렴하고 이를 행정과정에 반영할 수 있는 통로인 ‘주민자치센터’의 활성화가 필요함.
- 본 연구의 설문결과와 지역주민과의 대화를 통해 볼 때 현실적인 지역공동체 육성방안으로 ‘주민자치센터’를 지적하고 있음.

□ ‘주민자치센터’ 위상제고방안

- 주민자치센터를 인가된 법인체로 전환하여야 함
 - “지방행정체제개편에 관한 특별법안” 제21조 1항에 “--- 해당 행정구역 내의 주민으로 구성되는 ---”이라고 함으로써 자연에 의한 조직임을 규명하였고, 그리고 제21조 2항에 “--- 법인으로 설치할 수 있다”라고 함으로써 법인체임을 규명하고 있음.
- 법인격을 부여시의 장점
 - 주민자치센터는 자치단체로부터의 하부행정기관이 아닌 독자성을 갖는 조직체로 인정받음.
 - 각종 소송 및 계약에서 독립적인 권리를 갖게 됨.
 - 조직체 내의 재산에 관한 소유권을 갖고 각종의 사업을 추진할 수 있는 것 등

의 장점을 가짐.

※ 다만 법인체의 운영과 관련하여 재정상황이 열악하거나 방만한 경영을 하거나 운영 역량을 갖추지 못하게 되면 파산이 되어 참여한 주민들에게 부담을 주게 됨.

○ 법적 근거 부여방안

- 근거법 : 지방행정체제 개편에 관한 특별법 제21조 - 제23조

- 기본법 : 주민자치회의 설치 및 운영에 관한 법률(가칭) → 제정 예정

○ 향후 법제화 주요 내용(예정)

- 주민자치회의 설치시기, 구성, 법임의 요건, 재정 등 설치운영에 관한 사항
- 주민자치회의 결성, 등록과 인가 및 고시, 규약내용 및 변경, 대표자 및 감사, 조직 및 운영, 해산 및 청산 등에 관한 사항

- 관련법 : 지방자치법, 지방자치단체의 주민자치센터 설치 및 운영에 관한 조례 등

※ 향후 기본법이 위임한 사항을 지방자치단체의 조례로 규정하도록 할 것인 지에 대한 검토 필요.

⇒ 일본의 경우 지방자치법 206조에 지연단체에 대한 조항을 두어 근거법으로 하고 있지만 지방자치단체의 조례로 자치회를 규정하고 있지 않음.

⇒ 한국은 이미 근거법 및 기본법을 제정하도록 되어 있기 때문에 기본법에 근거한 조례 혹은 규칙의 제정 필요성이 있을 것임. 이 경우, 특별법-기본법-조례(규칙)의 법체계를 갖추게 될 것임.

□ '주민자치위원회'의 정체성 확보 및 위상 강화방안

○ 주민자치위원회의 정체성 확보를 위한 주민자치위원의 자격기준 강화.

○ 기존, 주민자치위원은 동장이 지역의 유지와 새마을 등 직능단체 중심으로 위촉하는 바, 그 정체성이 불분명하였음.

○ 주민자치위원의 정체성을 확보하기 위하여 주민자치위원의 자격기준을 다 음과 같이 명확히 하여야 함.

〈표 5-6〉 주민자치위원의 자격기준

구분		내용
기본자격	거주기간	거주기간 또는 소재 사업장 근무기간 : 3년 이상
	봉사경력	거주동 또는 국내 자원봉사 활동경력 : 2년 연속 50시간 이상
	겸직제한	2개 이상 직능단체 가입 금지
선택자격	전문자격	교육·문화·예술·복지·환경 관련 자격 및 유경험 여부
	지원동기	주민자치위원으로서의 지원동기 및 포부
	전문지식	자치회관 관련 유경험 및 관련지식 여부

〈표 5-7〉 주민자치위원의 선정방법

구분	대표성(선출)	민주성(공모)	전문성(추천)
위촉시기	11월 ~ 12월	11월 ~ 12월	11월 ~ 12월
위촉인원	위원회 정원의 30%	위원회 정원의 40%	위원회 정원의 30%
위촉대상	1. 해당 통리 거주자 2. 해당 통리 소재 사업장 근무자	1. 해당 읍면동 거주자 2. 해당 읍면동 소재 사업장 근무자	1. 교육, 언론, 문화예술, 환경, 보건, 복지, 체육 등 전문지식보유자 2. 시민단체 임원 3. 직능단체 임원
위촉방법	1. 통리별로 적정인원을 배분하여 주민의 직접선거로 선출 2. 선거권은 세대당 1표	주민자치위원 희망자	1. 동장, 통리장의 직접 추천 2. 학교장, 시민단체 대표, 추천 3. 부녀회장, 직능단체장, 아파트주민대표자회장 등
선정방식	다수 득표자	1차 서류 검토 ⇒ 2차 구술 면접	1차 서류 검토 ⇒ 2차 구술 면접
선정주체	외부 전문가로 구성된 선정위원회	외부 전문가로 구성된 선정위원회	외부 전문가로 구성된 선정위원회
위촉권자	시군구청장(특별법 23조)	시군구청장	시군구청장

- 주민자치위원의 정체성을 확보하기 위해서는 대표성, 민주성, 전문성 등을 고려하여 주민자치위원을 선정하여야 함.
 - 공모와 추천위원 중 기존 위원인 경우, 회의참석율(80% 이상), 교육참석율 등 고려
- 주민자치위원을 객관적으로 위촉하기 위하여 외부 전문가 중심으로 주민자치위원선정위원회를 구성하여야 함.

〈표 5-8〉 주민자치위원회 선정위원회의 구성방안

구 분	내 용
구 성	10명 내외(읍면동장은 투표권이 없는 위원으로 참여), 간사는 담당공무원(위원이 아님)
설 치	각 읍면동별로 설치
위원장	해당 읍면동장을 제외한 선정위원 중에서 투표로 선출
회의개최	매년 12월 중
위원자격	당연직 : 읍면동장(투표권없음), 학교장, 학교운영위원장, 통리장대표, 자원봉사센터장 추천직 : 종교단체대표, NGO/시민단체대표 등
선정방법	추천자 : 읍면동장 선정방법 : 1차 서류 검토 → 읍면동장 선정 위촉 : 시군구청장

□ ‘주민자치위원회’ 활동의 활성화방안

- 주민자치위원회의 활동 기반을 강화하기 위하여 주민자치위원회 주관사업의 기반에 되는 조례를 제정하는 것이 필요함.
 - 현행 조례에는 주민자치 기능 및 지역사회진흥 기능을 우선적으로 시행하도록 규정
 - 공직선거법에서는 기부행위를 금지하여 지역사회진흥 사업 수행 시 위법행위임
 - 공선법상 기부행위의 예외사항이 되도록 주민자치위원회 주관사업을 구체적으로 조례에 명시하는 것이 필요함.

1. 공직선거법 제112조(기부행위의 정의) 제2항 제4호 나목 예시
“지방자치단체가 자체사업계획과 예산으로 대상·방법·범위 등을 구체적으로 정한 당해 지방자치단체의 조례에 의한 금품제공행위”는 기부행위로 보지 않음
2. 일본 사회교육법 제5장 22조 예시
공민관은 제20조의 목적 달성을 위하여 일반적으로 다음 사업을 행한다.
단 법률 및 타 법령에서 금지된 것은 제외한다.
 - ① 청소년교실을 실시하는 일
 - ② 정기강좌를 개설하는 일
 - ③ 시낭송회, 강연회, 실습회, 전시회 등을 개최하는 일
 - ④ 도화, 기록, 모형, 자료 등을 갖추어 그 이용을 도모하는 일
 - ⑤ 체육, 레크레이션 등에 관한 집회를 개최하는 일
 - ⑥ 각종 단체, 기관 등의 연결을 도모하는 일
 - ⑦ 그 시설을 주민의 집회, 기타 공공이용에 제공하는 일

○ 주민자치위원회의 주관사업에 대한 조례 명시규정 예시

제4장 주민자치위원회 주관 사업
제24조(사업의 범위)
자치회관과 주민자치위원회는 조례 제1조의 목적 달성을 위하여 일반적으로 다음 사업을 행한다.
1. 아름다운 마을 만들기 사업
2. 평생학습 및 시민교육 사업
3. 저소득층 복지증진 및 교육지원사업

○ 유급 실무 전담요원의 확보가 필요함.

- 주민자치위원이 실제적으로 주민자치센터를 운영할 시간적 여력과 공간이 없음
- 현재 실무보조 요원이 대부분 공익요원 또는 공공근로로 전문성 부족
- 유급 실무 전담요원 배치가 바람직함

〈표 5-9〉 유급 실무전담요원 확보 방안

구분	내용	
자 격	기본자격	해당 읍면동에는 거주하는 20세 ~ 50세 미만의 여성/은퇴 남성
	사무능력	워드·엑셀·파워포인트·포토샵 관련 사무처리능력자
	이수자격	주민자치대학 과정에서 주민자치센터 실무전담요원 과정 이수자
채용인원	각 읍면동 주민자치센터 당 1명	
계약기간	1년 단위 계약	
근무시간	주 30시간(1일 6시간 근무, 오전 9시 ~ 오후 4시)	
신 분	유급 자원봉사자	
급 여	1일 33,000원(월 평균 660,000원), 4대 보험 지급	
급여제공	주민자치센터 수강료 50%, 시군구지원 50%	
활동내용	1. 강좌 프로그램 수강접수 및 환불 2. 수강료/사용료 수입 및 지출 관리 3. 프로그램 홍보 및 안내문 작성 4. 강좌 프로그램 설문조사 실시 및 결과수합 5. 시설 및 물품 관리 6. 홈페이지 관리	
실적평가	매년 근무실적 평가를 실시 후 평가결과 우수한 자는 차년도 재계약	

○ 주민자치위원회 활동 방향을 강좌 중심에서 살기 좋은 마을만들기 사업 중심으로 전환하여야 함

〈표 5-10〉 주민자치위원회 활동 방향의 전환

구분	내 용
초창기	강좌중심 : 주민흥미 위주, 주민 관심 유도, 주민 모으기
현 재	복지활동 중심 : 주민자치위원 중심의 지역사회 봉사활동 위주
미 래	마을사업 : 살기 좋은 마을 만들기, 커뮤니티비즈니스 등

○ 구체적인 활동 내용 : “지방행정구역 개편에 관한 법률” 제22조 근거

① 주민자치회 구역 내의 주민화합 및 발전을 위한 사항

- 지역문제토론, 마을환경가꾸기, 자율방범활동 등 주민자치활동
- 지역문화행사, 전시회, 생활체육, 마을축제, 취미동아리활동 등 문화여가활동
- 독거노인돕기, 소년소녀가장 돕기, 건강증진, 마을문고, 청소년공부방 등 지역 복지활동
- 회의장, 알뜰매장, 생활정보제공 등 주민편익활동
- 평생교육, 교양강좌, 청소년교실 등 시민교육활동
- 내집 앞 청소하기, 불우이웃돕기, 청소년지도 등 지역사회진흥활동
- 살기 좋은 마을 만들기 사업 추진
- 기타 수익사업

② 지방자치단체가 위임 또는 위탁하는 사무의 처리에 관한 사항

- 주민자치센터 강의실, 회의실, 헬스장 등 주민자치관련 시설 관리
- 공원 등 유지관리
- 쓰레기 수거 및 처리 등
- 민원서비스

③ 그 밖에 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 위임 또는 위탁한 사항

<미국>

- 행정과 주민의 연결 : 주민요구 전달, 시 사업 협조
- 자문 : 지역계획수립 조언
- 예산 과정 참여 및 조언
- 자체 커뮤니티계획 추진

<일본>

- 주민자치기능 : 복지/주민친목/환경/문화/회관운영/마을만들기
- 행정보조기능(사무위탁)

- 축제 등 기타 수익사업 수행

<영국>

- 생활관련시설관리 : 주차장(주류장)/도로(가로등), 목욕탕/세탁소, 공동묘지/화장장, 버스정류소, 체육/레크레이션장, 공원, 화장장
- 공중위생 : 공중화장실, 상하수도, 쓰레기 처리
- 토지관리 : 시민채소농원, 공한지
- 주민자치사업 : 문화예술, 축제, 주민친교모임, 음악회, 전시회
- 기타 : 교육관련 지원 서비스, 사회복지사업

□ '주민자치센터'와 자치단체간 관계

○ 사무관계

- 원칙적으로 독자적인 사업 수행
- 대등한 입장에서의 계약에 의한 사무 위탁

※ 위탁이 가능한 읍면동 사무 예시

- 증명민원서류 발급 : 자동 발급기 설치 및 관리운영
- 사회복지업무 : 복지 대상자 실태 및 수요조사, 서비스연계, 다문화가정지원, 사회복지서비스(노인, 청소년, 장애인 등) 전달(제공)
- 환경 : 쓰레기 수거 및 분리, 자연보호, 공원관리
- 시설물관리 : 동 청사, 주민자치센터 관련 시설, 마을회관, 경로당
- 읍면동 단위 소규모 지역개발사업 : 골목길 정비, 꽃길 가꾸기, 등산로 정비 근린공원 설치 및 관리, 마을하천 정비

○ 관리감독관계

- 원칙적으로 대등한 협력 관계 유지
- 주민자치회의 사업에 대한 기술적 조언
- 시군구 보조금(위탁) 사업에 대한 회계감사 실시

○ 재정관계 등

- 마을만들기 사업 추진을 위한 보조금 지원
- 사무위탁을 통한 재정지원

□ '주민자치위원'의 역량강화 교육 : (가칭) 주민자치아카데미 설치 운영

- 설치 단위 : 각 시군구 별
- 교육기간 : 6개월

- 교육 대상 : 주민자치위원 후보 및 일반 주민
 - 주민자치아카데미 이수자에게만 주민자치위원의 자격 부여
- 교육내용 :
 - 주민자치의 개념, 필요성
 - 주민자치위원의 기능과 역할
 - 주민자치위원회 운영방법
- 교육기관 :
 - 1안 - 시군구내부에 자체 설치
 - 2안 - 외부기관 위탁: 관내 대학(평생교육센터, 행정대학원 등), 전문연구기관, 학회 등
- ‘주민자치센터’ 활성화를 위한 지역사회 내 네트워크 형성방안
 - 아파트주민대표자회의, 부녀회, 영농회, 직능단체 등의 활용방안
 - 기존의 주민자치센터 자치위원을 활용한다면, 대개의 경우 포함이 되어 있음
 - 주민자치위원 총원 중 1/3은 위촉직으로 하되, 이들 단체의 대표자는 당연직으로 위촉
 - 기타 종교조직, NGO, 시민단체, 학교 등과의 연계방안
 - 인적 자원 연계 : 관련조직의 대표자를 자치위원으로 위촉(당연직)
 각종 주민자치활동의 자원봉사자로 각 단체의 회원 활용
 - 물적 자원 연계 : 교회, 성당, 학교 등의 시설을 활용
 - 프로그램 연계 : 유사한 문화 교양 프로그램 등은 통합하여 운영
 - 관내 기업 등 민간 기관과의 연계
 - 문화·체육 관련 시설 강습소와 연계하여 역할 분담 :
 기초 단계는 읍면동에서, 심화고급단계는 시설 강습소에서 수강 유도
 - 민간기업과의 연계 :
 사원복지시설 등의 개방 및 주민과 함께 활용
 전문가 등을 강사요원으로 활용

사내 문화취미 동아리를 읍면동과 연계하여 자원봉사활동 등에 활용

□ ‘주민자치센터’의 재정확보방안

○ 재원의 구조 및 구성

- 자체재원 : 수강료 수입, 시설 사용료, 자체수익사업 수입(헬스장 운영, 알뜰시장 운영, 농수산물 직거래장 운영, 기타 수익사업 운영), 시군구 위탁사업 수행
- 정부보조금 : 시군구 마을만들기 사업 보조금, 주민자치회 운영 보조금
- 기금 : 주민자치기금 조성
- 기부금 : 기업 등 기부금

〈미국〉

- 자주재원 : 주민기부금
- 시 지원금 : 모든 활동재원

〈일본〉

- 자주재원
회비-세대당 월 300엔
기부금-축제시 개인과 기업
- 보조금-행정사무 위탁 수행

〈영국〉

- 자주재원 : 시설임대 수입, 사용료
- 지원금 : 패리쉬세(지방세 일부)

○ 회계 및 회계감사

- 자체감사
- 시군구감사 : 보조금 사업에 대한 감사

5. 자원봉사제도 활성화 방안

□ 조례제정 등 제도적인 장치 마련(조례에 포함되어야 할 내용)

- 인센티브제도 도입 : 상해보험가입, 표창제도, 포상, 선진지 견학(해외연수포함), 통(리)장 선임시 우선 채용, 국도립공원 무료입장, 공공기관주차장 우선주차, 공공기관 행사(문화, 특강, 체육) 우선초대, 공무원 승진 및 채용시 가산점 추가,

학생 수행평가 반영, 자원봉사시간 경력인정제도 도입

○ 민관협의체구성 :

- ① 정부, 광역시도, 시군구 등 각각의 차원에서 자원봉사단체는 물론 교육위원회, 사회교육시설, 사회복지시설·기관, 기업관계자, 노동조합, 행정기관관계자, 지역사회단체, 지역경제단체, 직능별단체 등을 포괄하는 지역단위 자원봉사추진협의회 설치
- ② 자원봉사활동을 지원하는 단체 및 자원봉사 서비스를 수용하는 단체 등 자원봉사활동과 밀접한 관계를 갖고 있는 지역사회 조직들 간의 긴밀한 연대와 제휴가 필요
- ③ 누구나, 언제든지 용이하게 필요한 정보를 얻을 수 있는 정보시스템의 구축

○ 자원봉사 관련 예산 확보 : 국·도비지원, 수익사업 허용

○ 자원봉사자 지원방안 :

- ① 행정, 교통비, 식대(필요시), 물품(재료비)
- ② 지속적인 참여 방안 모색 : 인센티브 제공
- ③ 교통비, 식비 실비 지급
- ④ 활동장비 구입 : 모자, 장갑, 세제류, 조끼 등
- ⑤ 장비지원 및 차량지원(교통비 미지급)
- ⑥ 센터 인력 증원 : 기구확대(팀제운영-봉사단모집, 관리부, 사업부, 프로그램 개발 등)

○ 자원봉사포털시스템 운영 활성화

- ① 주요기능
 - 인터넷을 통해 실시간 자원봉사 및 사회복지 수요·공급 직접연결
 - 전국 도시군자원봉사센터, 사회복지시설, 단체간 정보교환
 - 자원봉사 등록자 및 수혜자, 자원봉사활동의 체계적 기록보상
- ② 자원봉사포털시스템의 내실있는 운영
 - 자원봉사관련 시스템 통합을 위한 행정적 지원체계 확립
 - 행정관리분야 봉사 업무 통합관리(자원봉사부서 통합관리)
(여성, 청소년 자원봉사 종합 관리 센터 설치 필요)

- 자원봉사인증관리 총괄, 특별재해지역 기부금 확인서 등
(자원봉사 소요물품 확인서 발급 : 영수증)
- 읍면동별 수혜자 발굴 및 자원봉사 후원요청 정보관리
- 시군, 읍면동 관내 활동 중인 민간단체를 자원봉사 포털시스템을 통하여 활동토록 홍보활동 강화
- 1365 전화 홍보

□ 활성화를 위한 기반구축

- 자원봉사센터에 대한 지원방안
 - 종합자원봉사센터 운영 정착 지원
 - 자원봉사센터 정착을 위한 행·재정적 지원 체계 확립
 - 운영비(인건비, 사업비 등)의 지속적 지원
 - 자원봉사센터 운영요원 전문화
 - 자원봉사활동 유공자 표창 등 사기양양
 - 사단법인화(비영리)
 - 센터운영 시설 확보(사무실, 교육장, 회의실 등)
 - 네트워크 활성화를 위한 시스템구축 장비
 - 관리 장비보강 : 자원봉사네트워크 구축장비(프로그램, 본체, 단말기, 리더기 등)
 - 교육홍보장비(빔프로젝트, 무전기, 앰프 등) 보강
 - 자원봉사 인증기관의 선정
 - 취약계층(청소년, 노약자, 부녀봉사단) 지원
- 자원봉사활동 프로그램의 개발 지원방안
 - 전문봉사단 운영, 행정분야 자원봉사 프로그램운영, 노인들의 경험, 경력 활용 프로그램
 - 지속적 봉사활동 운영을 위한 다양한 프로그램 운영 : 가족봉사단, 어르신봉사단, 가위사랑회, 청소년동아리, 대학동아리, 직장동아리, 집수리모임 등 운영
 - 종합자원봉사센터 표준운영모델 개발 : 자원봉사분야별, 업무비중별, 난이도별 기준설정(표준화 필요)

○ 자원봉사의 필요성과 중요성에 대한 홍보방안

- 행사를 통한 홍보

- 자원봉사의 날 지정운영 : 12. 5일
- 자원봉사증점활동기간운영 : 10. 1 ~ 10. 31
- 자원봉사한마당 행사(전시회, 공연, 자원봉사시연 등)
- 자원봉사대축제(우수봉사자 시상, 수기공모, 활동사례 시상, 발표 등)
- 결의대회, 캠페인, 다짐대회 등
- 기타 수요자와 함께하는 행사 운영

- 매스컴을 통한 홍보

- TV, 신문, 지역방송(유선), 인터넷, 소식지(반회보) 등 활용
- 언론사를 통한 봉사활동 우수사례 제공 보도
- TV 기획대담방송 활용

- 홍보물 제작 활용

- 자원봉사소식지 발간
- 팸플릿(현수막, 전단, 포스터 등) 제작
- 자원봉사 활동 우수사례집 발간

- 교육을 통한 홍보

- 청소년 자원봉사학교 운영
- 학교별 자원봉사 순회교육
- 각종 행사시 자원봉사 홍보
- 간담회, 좌담회 활용
- 인터넷을 통한 자원봉사 강좌 개설 운영
- 교육교재 제작 활용(자원봉사자 교육시)

□ 자원봉사 활성화 시책 추진

○ 필요한 부서 혹은 시설 등에 신속하게 자원봉사참여자 배치 준비

- 자원봉사 희망자의 명부를 작성하여 보관 : 희망자의 직업, 특기, 희망하는 부문 등을 명기
- 자원봉사자를 활용하는 각 부서별로 자원봉사자 관리자를 배치

- 각 부서에서 필요로 하는 자원봉사수요 조사
 - 자원봉사자가 필요한 부서, 시설 등을 파악하고 필요인원을 조사
 - 일회성 행사보조, 장기간에 걸친 정기적인 자원봉사 등으로 나누어서 파악
 - 자원봉사 포털시스템이용 수요기관에서 신청
 - 사회복지시설 및 기관과 협조하에 수요처 조사(년중)
 - 설문조사(읍면동 통장 활용)
 - 시군구읍면동 상설 수요 접수창구 개설(센터 연계)
 - 기타 방문조사 등 활용

※ 봉사활동영역

- 1) 활동장소 : 공공기관, 사회복지기관 및 시설, 지역사회, 국제사회, 재난재해지역, 농어촌 지역 등
- 2) 활동영역 : 사회복지, 보건의료, 교통 및 환경, 교육 및 문화예술, 스포츠분야, 지역사회, 국제협력과 국제사회, 재난재해분야, 농어업분야 등
- 3) 봉사수요처 : 노인, 아동 및 청소년, 장애인, 부녀자, 부랑인(노숙자), 재난 재해자, 농어민, 실직자등
- 4) 일의 종류 : 직접봉사, 모금, 수집활동, 상담, 후원봉사

- 자원봉사 자원의 확보방안
 - 자원봉사자의 상시 모집 및 희망자 상담
 - 자원봉사자 배치 및 관리
 - 전문봉사단 운영 : 의료봉사, 이미용봉사, 건축봉사, 법률봉사, 행정봉사, 전기공사봉사, 통신봉사 등
- 자원봉사자에 대한 사전 교육방안
 - 상설 교육장과 프로그램을 마련하여 정기적으로 교육 실시
 - 교육의 종류 : 기초교육, 보수교육, 전문(양성)교육, 관리자교육, 워크숍 운영, 연수, 포럼 운영 등
 - 자원봉사자에 대한 교육 내용
 - ① 자원봉사의 필요성
 - ② 자원봉사자가 가져야 할 자세
 - ③ 자원봉사자가 지켜야 할 사항
 - ④ 자원봉사를 잘하는 방법

- 자원봉사참여자를 위한 사후관리 프로그램
 - 마일리지통장, 자원봉사증, 봉사확인수첩 등 제공
 - 정기적인 간담회를 개최하는 등 팀활동 강화
 - 우수자원봉사자 포상, 연수 등 실시
 - 자원봉사동아리 육성
 - 마일리지 사용 제도 운영
(가맹점, 봉사수요 : 카드사의 적립금 사용 방법과 동일)
- 자치단체내의 각종 단체와의 자원봉사네트워크 구축방안
 - 각 지역복지관 협력체계 구축 : 정보공유, 정보제공, 상호연락 등 협력네트워크 구축
 - 자원봉사 공급자와 수요자 및 지원단체 등 관계 조직들 간의 네트워크 구축
 - 상호 교류 가능한 프로그램 운영
 - 네트워크 시스템 구축
 - 종교단체, 대학, 시민단체, 전문봉사단 활용 단체 협의체구성
 - 경험이 풍부한 자원봉사자 중에서 소정의 교육을 받은 자원봉사상담가 (Volunteering Advisor)들이 중심이 되어 운용
 - 시군구 읍면동, 센터와 수요조사 시스템 연계
- 광역자치단체와 기초자치단체간의 역할분담방안
 - 광역자치단체
 - ① 조직운영 :
 - 기본적 재정부담에 관한 제도적 장치를 마련하여 자원봉사센터의 안정적인 운영지원
 - 시군구단위 자원봉사 활성화 계획을 수립하고 자원봉사센터 사업의 촉진
 - 시군구 자원봉사센터의 운영성과 평가
 - ② 개발육성
 - 자원봉사 모집활동 기반 구축
 - 자원봉사 관리조정자 양성

- 시민의식 계발과 자원봉사의 긍정적 이미지 확산을 위한 홍보
- 시군구 자원봉사센터 후원금 모금활동

③ 활동지원

- 선구적 모델 프로그램 보급
- 광역단위 네트워크 구축
- 자원봉사대회 및 인정보상
- 시군구 자원봉사센터 평가도구 제공

④ 조사연구

- 광역단위 자원봉사 정보제공
- 자원봉사 수요조사
- 광역단위 자원봉사 현황 집계

- 기초자치단체 자원봉사센터

① 개발육성

- 자원봉사자 모집 캠페인
- 자원봉사자 및 지도자 교육
- 동 단위 자원봉사단 조직화
- 시민 체험학습 기회 제공
- 자원봉사 소집단 육성

② 활동지원

- 적재적소 배치 및 직무관리
- 프로그램 실행 및 지도
- 자기성장 기회제공
- 개별 활동평가 및 인정보상 실시

③ 조사연구

- 지역주민이 이용 가능한 정보제공
- 자원봉사자 만족도 및 태도조사
- 시군구 단위 자원봉사 현황 집계

□ 성과평가 및 환류

○ 성과평가 요소(지표)

- 부서별로 자원봉사자의 배치와 관리가 잘 이루어지고 있는가?
- 자원봉사참여자의 교육훈련은 체계적으로 이루어지고 있는가?
- 자원봉사참여자에 대한 만족도 조사를 실시하였는가?
- 자원봉사를 받는 기관이나 개인들의 자원봉사자들에 대한 만족도는 조사하였나?
- 자원봉사 지원부서(관리부서)의 애로사항이나 문제점 등은 파악하고 있나?
- 자원봉사 참여자에 대한 인센티브 부여, 친목회 등 모임 결성, 자원봉사 축제 개최 등의 사후 관리는 잘 이루어지고 있는가?

○ 환류시 고려하여야 할 요소(지표)

- 평가결과 문제점이 제기되는 부분은 확실하게 개선되고 있는가?
- 제도적으로 해결해야 될 문제점과 해결방안은?

〈표 5-11〉 주민참여제도 개선방안

구분	개 선 방 안
위원회 개편방안	<ul style="list-style-type: none"> • 1안 : 위원회의 통폐합: 기존의 중복 위원회를 하나로 통합 • 2안 : 연합위원회의 구성: 기존 3시 공통 위원회는 존속시키고 3개 위원회의 대표 자들로 연합회 구성
직접참여제도 개선방안	<ul style="list-style-type: none"> • 단체장 직속의 『직소민원실』 개편: <ul style="list-style-type: none"> - 기존 단체장과 직접 소통할 수 있는 제도들을 통합하여 관리 - 제안 등의 처리 절차의 매뉴얼화 - 처리과정과 결과에 관한 정보공개 의무화 • 소외지역 주민의견 수렴 기구인 ‘주민연락사무소’를 향후 설치가 예상되는 ‘행정구’ 별로 설치 <ul style="list-style-type: none"> - 행정구 산하 읍면동의 하부 단위인 통리에 ‘지역사랑방’ 개설 - ‘주민연락사무소’와 ‘주민사랑방’을 연결해 주는 중간지원조직으로 ‘주민자치센터’를 육성
지역공동체 육성방안	<ul style="list-style-type: none"> • 지역NGO의 활성화방안: 사업 공모제도(일방적인 지원은 지양) <ul style="list-style-type: none"> - 각각의 ‘지역NGO’로부터 제출된 사업계획서를 심사 - 채택된 ‘지역NGO’에 대하여 공모사업 수행에 필요한 예산 지원(사업비 100% 지원은 지양. 보조금 : 자체재원 = 8(7) : 2(3) 정도가 적당) • 주민 소모임 활성화 : 아파트입주자대표회의, 반상회, 부녀회, 영농회, 작목반, 리개발 위원회 등 지원 육성 <ul style="list-style-type: none"> - 정기적인 사업심사를 통하여 타당하다고 판단되는 사업에 대해서만 예산 등을 지원 - 주민자치센터를 중심으로 사업연계망 구축

구분	개 선 방 안
<p>중간조직 으로서 주민자치센터 활성화방안</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ‘주민자치센터’의 위상제고를 위하여 인가된 법인체로 전환 • 주민자치위원회의 정체성 확보 <ul style="list-style-type: none"> - 주민자치위원의 자격기준 명시 - 대표성, 민주성, 전문성 등을 고려하여 주민자치위원 선정 - 주민자치위원 선정위원회 구성 • ‘주민자치위원회’ 활동의 활성화방안 <ul style="list-style-type: none"> - 주민자치위원회 주관사업의 기반에 되는 조례 제정 - 유급 실무 전담요원 확보 - 주민자치위원회 활동 방향을 강좌 중심에서 살기 좋은 마을만들기 사업중심으로 전환 • ‘주민자치센터’와 자치단체간 관계를 명확히 규명 <ul style="list-style-type: none"> - 원칙적으로 독자적인 사업 수행 - 대등한 입장에서의 계약에 의한 사무 위탁 - 원칙적으로 대등한 협력 관계 유지 - 주민자치회의 사업에 대한 기술적 조언 - 마을만들기 사업 추진을 위한 보조금 지원 - 사무위탁을 통한 재정지원 • ‘주민자치위원’의 역량강화 교육 : (가칭) 주민자치아카데미 설치 운영 • ‘주민자치센터’ 활성화를 위한 지역사회내 네트워크 형성방안 <ul style="list-style-type: none"> - 아파트주민대표자회의, 부녀회, 영농회, 직능단체 등 활용 - 기타 종교조직, NGO, 시민단체, 학교 등과의 연계 - 관내 기업 등 민간 기관과의 연계
<p>자원봉사제도의 활성화방안</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 조례제정 등 제도적인 장치 마련(조례에 포함되어야 할 내용) <ul style="list-style-type: none"> - 인센티브제도 도입 - 민관협의회구성 - 자원봉사 관련 예산 확보 : 국·도비지원, 수익사업 허용 - 자원봉사자 지원방안 - 자원봉사포털시스템 운영 활성화 • 자원봉사 활성화를 위한 기반구축 <ul style="list-style-type: none"> - 자원봉사센터에 대한 지원방안 - 자원봉사활동 프로그램의 개발 지원방안 - 자원봉사의 필요성과 중요성에 대한 홍보방안 • 자원봉사 활성화 시책 추진 <ul style="list-style-type: none"> - 필요한 부서 혹은 시설 등에 신속하게 자원봉사참여자 배치 준비 - 각 부서에서 필요로 하는 자원봉사수요 조사 - 자원봉사 자원의 확보방안 - 자원봉사자에 대한 사전 교육방안 - 자원봉사참여자를 위한 사후관리 프로그램 - 자치단체내의 각종 단체와의 자원봉사네트워크 구축방안 - 광역자치단체와 기초자치단체간의 역할분담방안 • 성과평가 및 환류

참 고 문 헌

- 강동진 외. (2009). 한일 양국의 주민참여제도에 대한 비교연구. 「한일일본어교육학회」 제49권.
- 강내영. (2008). 일본의 지역사회 들여다보기: 새로운 시도, 일본의 중간지원조직을 중심으로. 서울: 일본희망제작소.
- 강인성. (2007). 공공정책참여의 활성화를 위한 주민참여역량·과정·성과평가에 관한 연구. 「한국정책학회보」 16(4).
- 강행남. (1992). 지방자치행정예의 시민참여태도분석. 「명지대 박사학위논문」.
- 곽현근. (2008). 주민자치의 비전과 주민참여 제고방안. 「사회과학연구」 32(1).
- 김병준. (2009). 「지방자치론」 서울: 법문사.
- 김석준 외. (2001). 「뉴거버넌스와 사이버거버넌스 연구」 서울: 대영문화사.
- 신원득. (1989). 지방행정예 있어서의 주민참여에 관한 요인분석. 「성균관대학교 박사학위논문」.
- 양덕순 외. (2008). 지역공동체의식이 주민참여에 미치는 영향 분석-제주특별자치도를 중심으로-. 「한국지방자치학회보」 20(1).
- 오수길. (2008). 주민참여제도의 활용과 효능감 분석 - 시민사회단체의 경험과 인식을 중심으로 -. 「한국행정논집」 20(4).
- 윤재풍. (1996). Citizen Participation and Public Policy in Korea. 「도시행정연구」 11 : 189-222.
- 이승중. (1993). 「민주정치와 시민참여」 서울: 삼영사.
- 이승중. (1997). 지역주민참여의 활성화방안. 「한국지방자치학회보」 9(2): 1-20.
- 이승중. (2005). 「지방자치론」 서울: 박영사.
- 이영아. (2009). 지역역량 강화에 영향을 미치는 주민참여 요소 분석. 「한국지역지리학회지」 15(2).
- 이지숙. (2008). 커뮤니티 활성화를 위한 도심재생예의 주민참여수법에 관한 고찰. 「한국생활과학회지」 17(3).
- 이혜영. (2007). 지방자치단체 주민참여제도의 실태 평가와 발전방안의 모색. 「인문사회과학논문집」 제37집.
- 임승빈. (2009). 「지방자치론」 서울: 법문사.

- 정정숙. (2008). 일본 지자체의 참여 민주주의 실현. 『세계지역연구논총』 26(3).
- 정하용. (2007). 지방자치시대의 지역사회개발과 주민참여 활성화 방안. 『한국지역개발학회지』 19(3) : 1~30.
- 정책기획위원회. (2008). 「주민 직접참여제도」
- 조명래. (2001). NGO와 정부간 파트너십의 이해와 활성화에 관한 연구. 『지역사회개발연구』 26(2) : 23-37.
- 최종만. (2008). 『일본의 지방자치제』, 서울 : 나남출판사.
- 최창호. (2009). 『지방자치학』, 서울 : 삼영사.
- 마산시청홈페이지. <http://www.masan.go.kr>
- 진해시청홈페이지. <http://www.jinhae.go.kr>
- 창원시청홈페이지. <http://www.changwon.go.kr>
- Atkins, Robert(1992) Making Use of Complaints : Braintree District Council. Local Government Studies. 18(3) : 164-171.
- Arendt, Hanna. (1963). On Revolution. N.Y. : Penguin.
- Arnstein, Sherry R. (1969). A Ladder of Citizen Participation, Journal of the American Institute of Planners, 35(4) : 216-224.
- Barber, Benjamin. (1983). Strong Democracy : Participatory Politics for a New Age. Berkeley, C.A.: University of California Press.
- Desario, J. and S. Longton, eds. (1987). Citizen Participation in Public Decision Making, N.Y. : Greenwood Press.
- Kweit, Mary G. & Robert W. Kweit. (1984). The Politics of Policy Analysis: The Role of Citizen Participation in Analytic Decision Making. Policy Studies Review. 3(2) : 234-245.
- Salamon, L. (1995), Partners in Public Service, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Welch, Susan. (1975). The Impact of Urban Riots on Urban Expenditures. American Journal of Political Science. 19(4): 741-760.
- Zimmerman, Joseph. (1986). Participatory Democracy: Populism Revisited. N.Y. : Praeger.

부 록 설문지



부 록 통합시 행정예의 주민참여 제고 방안에 관한 설문지

안녕하십니까?

한국지방행정연구원은 행정안전부로부터 ‘통합시 행정예의 주민참여 제고 방안에 관한’ 정책과제를 수행하고 있습니다. 본 연구는 자치단체 간 통합으로 주민참여의 기회 축소를 방지하고, 통합시 인구면적에 있어 소수지역 배려의 필요성에 따른 주민참여 증진을 목적으로 하고 있습니다.

본 설문지의 주요내용은 현재 실시하고 있는 주민참여 제도에 대한 만족도와 바람직한 주민참여 제도, 주민참여 활성화를 위한 방안에 관한 내용으로 구성되어 있습니다.

귀하께서 응답해 주신 내용은 통합시 행정예의 바람직한 주민참여 활성화를 위한 개선방안을 수립하는데 꼭 필요한 기초자료로 활용될 예정입니다. 본 설문에 대한 응답은 『통계법』 제13조의 규정에 의거하여 통계적 목적 이외에 다른 용도로는 사용되지 않으며, 응답내용과 관련된 개인의 견해가 외부로 알려질 우려는 전혀 없습니다. 귀하께서 평소 생각하시는 대로 응답하여 주시면 감사하겠습니다. 바쁘시더라도 적극적인 협조 부탁드립니다.

2010. 5.

한국지방행정연구원

연락처 :

문 1. 아래의 보기는 현재 우리나라의 다양한 주민참여제도를 예시한 것입니다. 각각의 제도들이 마·창·진 통합시 출범이후 실질적인 주민참여의 활성화를 위해 얼마나 바람직하게 활용될 수 있는가에 대한 질문입니다. 해당 점수에 표시해 주십시오.

주민참여제도	점수									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
반상회										
행정모니터 제도										
위원회제도										
주민간담회										
여론청취 대표전화										
공청회										
민원실										
설문조사										
주민자치위원회										
조례제정 및 개폐청구제										
주민투표										
주민소송										
주민참여예산제도										
주민감사청구제										
시민헌장제도										
행정정보공개제도										

문 2. 아래 각각의 주민참여제도들이 현재 주민참여수단으로 기능을 제대로 발휘하고 있다고 생각하십니까?

주민참여제도	전혀 못하고 있다	못하고 있다	그저 그렇다	잘하고 있다	아주 잘하고 있다	모르겠다
반상회						
행정모니터 제도						
위원회제도						
주민간담회						
여론청취 대표전화						

주민참여제도	전혀 못하고 있다	못하고 있다	그저 그렇다	잘하고 있다	아주 잘하고 있다	모르겠다
공청회						
민원실						
설문조사						
주민자치위원회						
조례제정 및 개폐청구제						
주민투표						
주민소송						
주민참여예산제도						
주민감사청구제						
시민헌장제도						
행정정보공개제도						

문 3. 아래의 주민참여제도 중 귀하께서 참여하고 있거나 이용하고 계신 제도들이 있으면 표시해 주십시오.

주민참여제도	표시 항목란
반사회	
행정모니터 제도	
위원회제도	
주민간담회	
여론청취 대표전화	
공청회	
민원실	
설문조사	
주민자치위원회	
조례제정 및 개폐청구제	
주민투표	
주민소송	
주민참여예산제도	
주민감사청구제	
시민헌장제도	
행정정보공개제도	

문 4. 새로이 출범하는 통합시의 시장을 견제하는 적절한 주체로 어느 것이 좋다고 생각하십니까? ()

- (1) 지방의회 (2) 주민자치위원회 (3) 구정위원회
(4) 지역 NGO (5) 지역언론 (6) 지역포럼 (7) 잘 모르겠다

문 5. 새로이 출범하는 통합시의 시장을 견제하는 적절한 참여제도로 가장 적합한 것은 어느 것이라고 생각하십니까? ()

- (1) 조례제정청구제 및 개폐청구제 (2) 주민투표 (3) 주민소환
(4) 옴부즈맨제도 (5) 주민소송 (6) 주민참여예산제도
(7) 주민감사청구제 (8) 잘 모르겠다

문 6. 마·창·진 통합된 이후의 명칭을 ‘통합 창원시’로 할 경우 통합시 명칭이 적합하다고 생각하십니까? ()

- (1) 적합하지 않다 (2) 적합하다 (3) 모르겠다

문 6-1. 만약에 적합하지 않다면 통합시의 명칭을 결정하는 방법으로는 어느 것이 적합하다고 생각하십니까? ()

- (1) 시민의 대표성을 띤 통합시 명칭위위원회를 구성하여 결정한다
(2) 전체 시민에게 명칭을 공모하여 관(官)에서 결정한다
(3) 시민의 대표성을 띤 통합시 명칭위위원회를 구성하여 거기서 결정된 명칭을 주민투표로 결정한다
(4) 시민의 공모를 통해 결정된 명칭을 주민투표로 통해 결정한다
(5) 중앙정부에 위임한다

문 7. 마·창·진 통합 이후의 명칭을 ‘통합 창원시’로 할 경우 진해와 마산지역의 주민이 느끼는 소외감은 어느 정도라고 생각하십니까? ()

- (1) 소외감이 아주 크다 (2) 소외감이 크다 (3) 그저 그렇다
(4) 소외감이 없다 (5) 소외감이 전혀 없다

문 7-1. 아래 문항의 내용들은 통합 이후 마산과 진해 지역의 주민들이 느끼는 소외감을 해결하기 위해 필요한 조치라고 할 수 있습니다. 어느 조치가 바람직한지 해당점수에 표시해 주십시오.

제도	점수									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
참여방법의 다양화를 통한 주민중심적인 참여제도 활성화										
시민운동 조직 등 지역 NGO 활성화										
지역공동체 육성										
투명행정										
지역포럼 활성화										
선거구개편										
지방의회 기능강화										
시민평가(주민만족도 조사)										

문 8. 아래의 주민참여제도 중 통합시 출범이후 실질적인 주민참여의 활성화를 위해 보완이 필요하다고 생각하십니까?

주민참여제도	보완이 아주 필요하다	필요 하다	그저 그렇다	필요 하지 않다	보완이 전혀 필요 하지 않다	모르겠다
반상회						
행정모니터 제도						
위원회제도						
주민간담회						
여론청취 대표전화						
공청회						
민원실						
설문조사						
주민자치위원회						
조례제정 및 개폐청구제						
주민투표						
주민소송						
주민참여예산제도						
주민감사청구제						

시민헌장제도										
행정정보공개제도										
주민만족도 조사										

문 9. 통합이후 주민참여의 실질적 제도화를 위해 주민의 의견 투입에 즉각적으로 응답 처리 할 수 있는 고객 대응 시스템을 구성한다면 어느 방법이 바람직 한지 해당 점수에 표시해 주십시오.

제도	점수									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
인터넷 시정 토론방 운영										
인터넷 주민불편사항 신고방 운영										
실시 간 인터넷을 통한 담당 공무원과의 대화방 운영										
이동 민원실 운영										
주민서비스헌장제도의 구체화										
주민자치센터를 활용한 민원센터 개설										
시정(市政)케이블 TV를 개국하여 활용										
각 지역에 주민신문고를 설치하여 활용										
지역사랑방을 개설하여 민원담당 공무원을 배치하고 현장에서 주민의견수렴										
주민만족도 조사										

문 10. 내실 있는 주민참여 방안 마련을 위해 인재 풀(pool)을 구성할 경우 고려해 야할 중요 요인은 무엇이라고 생각하십니까? ()

- (1) 전문성 (2) 대표성 (3) 참신성 (4) 책임감 (5) 지역여론 수렴능력

문 10-1. 인재 풀(pool)을 구성할 경우 반드시 들어가야 할 사람은 누구라고 생각 하십니까? ()

- (1) 지역 언론인 (2) 지역 NGO (3) 주민자치위원 (4) 지역 종교인
(5) 전문가 집단 (6) 통반장

문 10-2. 인재 풀(pool)을 구성할 경우 적정한 인원수는 몇 명이 좋다고 생각하십니까? ()명

문 11. 『지방행정체제 개편에 관한 특별법안』은 풀뿌리 자치의 활성화와 민주적 참여의식 고취를 위해 읍·면·동 해당 행정구역 내에 주민으로 구성되는 주민자치회를 두려고 하고 있습니다. 주민자치회를 구성할 경우 고려해야 할 중요 요인은 무엇이라고 생각하십니까? ()

- (1) 전문성 (2) 대표성 (3) 참신성 (4) 책임감 (5) 지역여론 수렴능력

문 11-1. 주민자치회를 구성할 경우 구성방법은 어느 것이 적절하다고 생각하십니까?

- (1) 주민 직선 (2) 통·반장 추천 (3) 주민자치위원회 추천
(4) 통합시에서 지역명망가를 추천하고 이들 중 주민이 직선으로 선출
(5) 통합시장이 임명

문 11-2. 주민자치회를 구성할 경우 적정한 인원수는 몇 명이 좋다고 생각하십니까?
()명

문 12. 주민자치위원회를 구성할 경우 고려해야 할 중요 요인은 무엇이라고 생각하십니까? ()

- (1) 전문성 (2) 대표성 (3) 참신성 (4) 책임감 (5) 지역여론 수렴능력

문 12-1. 주민자치위원회를 구성할 경우 반드시 들어가야 할 사람은 누구라고 생각하십니까? ()

- (1) 지역 언론인 (2) 지역 NGO (3) 주민자치위원 (4) 지역 종교인
(5) 전문가 집단 (6) 통·반장

문 12-2. 주민자치위원회를 구성할 경우 적정한 인원수는 몇 명이 좋다고 생각하십니까? ()명

문 13. 다음의 주민참여 제도 중 통합시 출범이후 인구가 적은 소수지역의 의사가 통합시 행정에 충분히 반영될 수 있도록 하기 위한 필요한 제도라고 한다면 그 필요성은 어느 정도입니까?

주민참여제도	전혀 필요하지 않다	필요하지 않다	그저 그렇다	필요하다	아주 필요하다
반상회					
행정모니터 제도					
위원회제도					
주민간담회					
여론청취 대표전화					
공청회					
민원실					
설문조사					
주민자치위원회					
조례제정 및 개폐청구제					
주민투표					
주민소송					
주민참여예산제도					
주민감사청구제					
시민헌장제도					
행정정보공개제도					
주민자치센터					
인터넷 민원창구					
지역포럼 및 지역 NGO					
지역에 주민신문고 설치					
주민만족도 조사					

문 14. 지역 NGO의 활성화나 시민운동조직이 인구가 적은 소수지역의 의사를 통합시 행정에 충분히 반영할 수 있는 수단이라고 생각하십니까? ()

- (1) 전혀 그렇지 않다 (2) 그렇지 않다 (3) 그저 그렇다
 (4) 그렇다 (5) 아주 그렇다

문 15. 마·창·진 통합시 출범 이후 발생할 수 있는 지역 간 갈등의 해결도구로서 지역 NGO나 시민운동조직이 적합하다고 생각하십니까? ()

- (1) 전혀 적합하지 않다 (2) 적합하지 않다
 (3) 그저 그렇다 (4) 그렇다
 (5) 아주 적합하다

문 16. 일본에서는 출생률 저하와 고령화 등으로 발생하는 재정적 부담을 줄이고 주민참여를 통해 삶의 틀을 바꾸어 보고자하는 욕구가 높아지면서 지역 NGO가 활발히 활동하고 있습니다. 그리고 이러한 지역 NGO를 지원하기 위한 ‘중간지원조직’이 활성화되어 있습니다. 마·창·진 통합시도 주민참여의 제고를 위해 이러한 제도의 도입이 필요하다고 생각하십니까? ()

- (1) 전혀 필요하지 않다 (2) 필요하지 않다
 (3) 그저 그렇다 (4) 필요하다
 (5) 아주 필요하다

***설명: ‘중간지원조직’은 NGO를 지원 육성하는 인큐베이터 기능과 행정과 NGO 또는 기업 등 지역 내 각각의 주체들이 협동을 잘 진행할 수 있도록 조정하는 코디네이터 기능을 중심으로 민간 및 행정이 설립한 조직임.**

문 17. 통합이후 행정구역이 크고 이질화 되는 만큼 지역차원에서 동질성과 애착성에 기반한 지역공동체를 육성해야 한다는 의견이 제시되고 있습니다. 이러한 의견에 동의 하십니까? ()

- (1) 전혀 동의하지 않는다. (2) 동의하지 않는다
 (3) 그저 그렇다 (4) 동의한다
 (5) 절대적으로 동의한다

문 17-1. 지역공동체를 육성해야 한다면 다음의 제도 중 어느 것이 바람직한지 해당 되는 점수에 표시해 주십시오.

제도	점수									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
주민자치센터										
주민자치위원회										
지역포럼 활성화										
주민사랑방운영										
지역NGO 활성화										
주민 소모임 활성화										
반상회										
지역 소규모 신문발행 및 활용										

문 18. 귀하의 성별은? ()

- (1) 남성 (2) 여성

문 19. 귀하의 연령은? ()

- (1) 20 대 (2) 30 대 (3) 40 대 (4) 50 대
 (5) 60 대 (6) 70대 (7) 80 대 이상

문 20. 귀하의 학력은? ()

- (1) 초등학교 졸 (2) 중졸 (3) 고졸 (4) 전문대 졸
 (5) 대졸 (6) 대학원이상

문 21. 귀하의 거주지역은? ()

- (1) 마산 (2) 창원 (3) 진해

감사합니다.